



人权理事会

第五十七届会议

2024 年 9 月 9 日至 10 月 9 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

对单方面制裁和过度遵守对人权影响的监测和评估

单方面强制性措施对享受人权的不良影响问题特别报告员阿莱娜·杜哈
的报告*

概要

本报告中，单方面强制性措施对享受人权的不良影响问题特别报告员阿莱娜·杜哈介绍了对单方面制裁、实施手段及其过度遵守对人权的影响进行监测和评估的各种方法和机制。报告的重点是讨论如何根据若干人权指标、人道主义影响因果链、各国为减轻单方面制裁的后果而采取的措施以及其他应予考虑的因素，制定一个方法以监测和评估单方面制裁和过度遵守对人权的影响。报告介绍了使用已开发的工具进行监测和评估的初步结果，重点介绍了联合国实体和专门机构、国际非政府组织以及各国为评估单方面制裁和过度遵守对人权的影响所作的努力。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 27/21 号和第 54/15 号决议提交，其中特别要求单方面强制性措施对享受人权的不良影响问题特别报告员收集所有涉及单方面强制性措施对享受人权的不良影响的资料；研究相关趋势、发展和挑战；就预防、减少和补救单方面强制性措施对人权的不利影响的方式方法提出指导方针和建议；并提请理事会注意相关情况和案例。
2. 人权理事会注意到特别报告员关于制定影响评估方法的倡议，吁请她研究是否有可能建立一个有效、公正和反应迅速的机制，以评估、记录、报告和跟踪单方面强制性措施对享受人权的负面影响并促进问责¹，欢迎她提出的倡议，即开发并推出一个统一的通用工具用于监测和评估单方面强制性措施和过度遵守对人权的影响。²
3. 特别报告员在这个专题工作中多次强调，对单方面制裁和过度遵守的人道主义影响进行系统性监测和评估十分重要。³ 由于缺乏监测和评估手段，她先是采取措施开发了一套通用指标系统，⁴ 拟定了监测和影响评估雏型工具的计划和框架，⁵ 查明了现有挑战，继而着手开展初步监测。⁶ 特别报告员向各国、联合国实体、联合国国家工作队、区域和国际组织、国家人权机构、民间社会、学术界和研究机构发送了通知以征集材料。2022 年年初以来，她多次与学术界和人道主义行为体举行专家磋商，讨论如何制定一个简化、统一的方法以监测和评估单方面制裁的人道主义影响。⁷
4. 特别报告员收到了白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、古巴、厄瓜多尔、圭亚那、缅甸、俄罗斯联邦和阿拉伯叙利亚共和国政府提交的材料。她还收到了一些联合国实体、民间社会组织和协会、律师和学者的材料。特别报告员向提交材料的各方表示感谢。

二. 特别报告员的活动

5. 特别报告员多次接受世界各地新闻媒体和其他媒体的采访，帮助公众更好地了解她的任务授权、单方面制裁对人权的负面影响、受制裁国家情况、国别访问结果以及适用人道主义豁免方面遇到的问题。

¹ 人权理事会第 55/7 号决议，第 26 段。

² 人权理事会第 54/15 号决议，第 5 段。

³ A/78/196，第 83 段；A/HRC/48/59，第 110 段；A/HRC/54/23，第 99 和 101 段。

⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-contributions-toward-universal-system-monitoring-assess-human-rights>。

⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-draft-monitoring-impact-assessment-tool>。

⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-2024-thematic-report-57th-session-un-human-rights-council>。

⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/activities>。

6. 她参加了各种专题会议、网络研讨会和在线会议，会见了常驻日内瓦和纽约代表团的代表、不结盟国家运动的代表、支持中等收入国家的观点一致国家集团和捍卫联合国宪章之友小组的代表以及欧洲联盟的官员，以提高对过度遵守、治外法权和获得人道主义援助的认识。她还与各联合国实体的代表在联合国总部和外地举行了会议。

7. 此外，她与学者、非政府组织代表和律师在日内瓦举行了专家磋商，讨论制定关于制裁、企业、过度遵守和人权的指导原则以及关于单方面制裁和诉诸司法的指导原则。人权理事会第五十四届和第五十五届会议期间，特别报告员组织了会外活动，讨论单方面制裁对有关健康的可持续发展目标⁸的影响，并讨论单方面强制性措施对交付人道主义援助和人道主义者工作⁹的影响。

8. 2024年5月，她对中国进行了正式国家访问，评估单方面制裁、次级制裁和过度遵守制裁对中国各行业和中国人民人权的影响。访问期间，她会见了政府官员以及来自立法和司法部门、国际组织、外交使团、非政府组织、协会和企业、学术界以及其他非政府部门利益关系方的代表。

9. 2023年8月1日，她正式推出了“制裁研究平台”，该平台是一个在线研究资料库，专门收集对于制裁和制裁相关问题的研究结果，包括制裁对人道主义和人权影响的研究。该平台可供所有的利益关系方使用，也可接收以联合国所有六种正式语文提交的制裁问题相关材料。¹⁰

10. 过去一年，她向各国、国际组织和企业发出了多份函件表达关切，涉及单方面制裁的域外适用、过度遵守的复合影响、规避或违反单方面制裁的入罪以及交付人道主义援助和食品、药品等基本物资方面的挑战，并对人道主义例外规定和临时人道主义许可收效甚微、效率低下提出了意见。¹¹

11. 特别报告员的完整活动清单可在任务机制网站上查阅。

三. 监测单方面制裁的现行做法

12. 特别报告员指出，评估强制性措施的人道主义影响的现行做法支离破碎，几乎不存在。即便是对安理会制裁对人权影响的监测和报告也不系统；¹²对安理会制裁的影响评估只是评估对人道主义行动的影响，评估目的也是为了就制裁的模式做出决定。¹³

⁸ 见 <https://www.ohchr.org/en/events/events/2023/impact-unilateral-sanctions-health-related-sdgs>。

⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/events/events/2024/impact-ucms-delivery-humanitarian-assistance-and-work-humanitarian-actors>。

¹⁰ 见 <https://sanctionsplatform.ohchr.org>。

¹¹ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=263>。

¹² 见 https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2019/06/1906_Sanctions-and-Humanitarian-Action.pdf。

¹³ 见 https://rohingyaresponse.org/wp-content/uploads/2024/02/OCHA_Access_Monitoring_and_Reporting_Framework_OCHA_revised_May2012.pdf。

13. 单方面制裁对特定国家的负面影响由联合国大会定期评估，但只涉及古巴一个国家。评估内容主要是单方面强制性措施的经济影响，但也反映了对关键领域的影响，包括在获取药品、医疗设备、食品和农业设备方面，以及对教育、体育和文化的负面影响，¹⁴ 并说明长年封锁积累下来的人道主义代价。¹⁵ 1991 年，单方面制裁对古巴的负面影响问题应古巴的请求列入大会议程。¹⁶ 根据每年通过的《必须终止美利坚合众国对古巴的经济、商业和金融封锁》决议，秘书长需在与联合国系统有关机关和机构协商的基础上，编写一份关于决议执行情况的报告。

14. 联合国实体、人权理事会特别程序和联合国专门机构也可在各自任务范围内处理单方面强制性措施的人道主义影响问题。目前，大会、秘书长、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、机构间常设委员会、人权理事会、世界卫生组织(世卫组织)、国际劳工组织(劳工组织)、世界粮食计划署(粮食署)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)在工作中都或多或少地直接涉及单方面制裁问题。本报告介绍了这些部门开展的工作。

15. 非政府组织开展的相关举措有挪威难民理事会开发的“有原则的人道主义行动工具包”，¹⁷ 其中载有反恐背景下单方面制裁和其他强制性措施的人道主义影响评估。

16. 就各国而言，建立监测机制的尝试包括“委内瑞拉反封锁观察站”，¹⁸ 观察站观察单方面制裁对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的不利影响，也提供其他受单方面制裁国家的总体情况。许多公司(如思科¹⁹、Adobe²⁰ 和微软²¹)一直保有制裁名单或被禁止国家、受制裁国家和高风险国家名单。²²

四. 监测和影响评估方法

17. 特别报告员强调，必须对单方面制裁引发的人权影响进行衡量，以减轻所有被涉及的个人受到的不利人道主义影响。她着重指出，目前制裁国进行单方面制裁所使用的手段多种多样，包括次级制裁以及对规避制裁行为采取的民事、刑事和行政处罚手段。种类繁多而又不够明确的制裁规定，规避制裁则面临处罚的高风险，声誉风险以及解释上的不明确和相互矛盾等因素导致各国、企业、个人甚

¹⁴ 见大会第 75/289 号决议：<https://cubaminrex.cu/es/node/3587>。

¹⁵ 见 <https://misiones.cubaminrex.cu/es/articulo/informe-de-cuba-en-virtud-de-la-resolucion-777-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-2>。

¹⁶ 见 A/46/193。

¹⁷ 见 <https://www.nrc.no/toolkit/principled-humanitarian-action-managing-counterterrorism-risks/>。

¹⁸ 见 <https://observatorio.gob.ve/>(西班牙文)。

¹⁹ 见 <https://www.cisco.com/c/en/us/about/legal/global-trade-legal-compliance/general-export-compliance.html>。

²⁰ 见 <https://www.adobe.com/content/dam/cc/en/corporate-responsibility/pdfs/code-of-conduct-ext.pdf>。

²¹ 见 <https://www.microsoft.com/en-us/microsoft-365/business/microsoft-office-license-restrictions>。

²² 见 <https://www.mandg.com/dam/pru/shared/documents/en/invs11280.pdf>。

至联合国实体越来越多地采用去风险政策并出现过度遵守的情况。²³ 特别报告员强调，要分别评估不同类型单方面制裁的影响、特定国家受制裁情况和仅由单方面制裁引发的影响是不可能的。只能监测和评估所有类型的单方面制裁、实施手段和过度遵守造成的综合影响。

18. 特别报告员承认，单方面制裁往往与引发人权问题的其他因素并行存在，如地方性贫困、军事冲突、大流行病、自然灾害和国内政策。此外，各国往往会采取措施减轻单方面制裁的负面影响。因此，任何对单方面制裁的人道主义影响的评估都只能在一定程度上反映事实，还需要考虑到其他因素。

19. 出于一致性和透明度的考虑，本评估的基础是秘书处人道主义事务协调厅和机构间常设委员会成员机构共同制定的评估方法，载于 2004 年《制裁的人道主义影响评估手册》。该手册旨在解决制裁下的人道主义评估的两个关键挑战：(a) 准确评估人道主义现状；(b) 区分制裁造成的健康和福祉方面的影响以及其他原因造成的影响。该评估方法以“人的安全”的概念框架为基础，运用了因果模型，并结合了人道主义过程指标和结果指标。²⁴

20. 人道协调厅手册中的方法包括五个步骤：(a) 明确界定制裁措施(建议或已实施的制裁类型)和相关结果(人道主义状况)；(b) 对制裁前的状况进行基线评估；(c) 就“人的安全”“4+4”主题领域的每一个领域构建因果模型，确定制裁措施和人道主义状况之间的可能联系；(d) 就因果模型中确定的每一项过程指标和结果指标明确潜在信息源，收集必要信息填充完成模型；(e) 就“人的安全”各主题领域查明并提取仅由制裁造成的影响，而非其他原因造成的影响。

21. 特别报告员认为，第二、第四和第五步可部分适用于评估单方面强制性措施的人道主义后果。然而，第一和第三步由于对一些客观标准的要求，不能用于制定单方面强制性措施对享有人权的负面影响的评估方法。特别是，第一步要求对制裁措施和结果进行明确界定。目前，各国和一些国际上的政府间组织所用的单方面强制性措施远远超出了武器禁运、金融制裁、旅行相关制裁和定向贸易制裁的范畴，而涵盖经济、贸易、金融和部门制裁、旅行禁令以及网络和定向制裁。²⁵ 这些强制性措施大多具有域外效应，扩大了制裁可能影响的范围，使制裁对享受人权的不利影响更为严重，让评估工作变得更为复杂。²⁶ 单方面制裁往往由几个国家同时实施，对目标国家及其国民形成叠加效应，造成更为广泛的影响。单方面强制性措施的负面影响如此复杂、隐蔽，因此不仅有必要查明其造成的结果，还有必要说明制裁的域外影响、对制裁国本身的不利影响以及对目标国、受影响第三国和制裁国的累积影响。

22. 评估工作的第一步应当是厘清单方面强制性措施实施前既有的某些特定基本情况或者基线，以判定后续发生的变化。²⁷ 特别报告员强调，由于单方面强制

²³ 见 A/78/196。

²⁴ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2021-03/Field%20Guidelines%20for%20Assessing%20the%20Humanitarian%20Implications%20of%20Sanctions.pdf>。

²⁵ 见 A/HRC/48/59。

²⁶ 同上；俄罗斯联邦提交的材料。

²⁷ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

性措施的负面影响可能因加大制裁力度或其他行为体实施制裁而加剧，也可能因部分解除或暂时解除制裁而减轻，因此需要额外设定几条基线以衡量人道主义影响。这些基线可以是实施单方面强制性措施前的情况，可以是加大制裁、部分解除制裁或暂时解除制裁前的情况，也可以是该国当前的人道主义状况。

23. 特别报告员强调，结构性指标以及过程指标和结果指标十分重要。²⁸ 因此，评估应采用比较分析法，对单方面强制性措施实施前后的情况进行比较，或通过连续监测和基线评估对措施扩大前后或额外措施实施前后的情况进行比较。²⁹ 监测工作应具有系统性，因为单方面强制性措施的不利影响可能不会立刻显现，且可能会随着时间的推移而愈发严重。³⁰ 特别报告员的建议是，每年评估一次。³¹

24. 特别报告员承认，制裁国众多影响到基线的准确设定。单方面制裁和过度遵守不仅影响到目标国国内的个人和公司，也影响到包括制裁国³² 在内的其他国家的个人和公司，因为制裁有溢出效应，会波及邻国、区域³³ 和世界其他地方。据报告，美国对俄罗斯联邦实施的单方面制裁对发展中国家产生了严重的域外影响，特别是对南半球的发展中国家。³⁴ 2014 年，对伊朗伊斯兰共和国的单方面强制性措施据称影响了巴基斯坦，使对巴基斯坦解决严重能源危机至关重要的一个天然气管道项目被搁置。³⁵ 单方面强制性措施对制裁国自身也产生不利影响。大不列颠及北爱尔兰联合王国严重的能源危机可能是受到对俄罗斯联邦单方面强制性措施以及俄罗斯对经济限制的应对措施的影响，相关措施限制了联合王国石油和天然气的供应，给天然气批发价格造成上行压力，³⁶ 2024 年 1 月，联合王国 650 万户家庭的生活据称存在燃料贫乏问题。³⁷

25. 此外，单方面强制性措施还影响着不同的人道主义领域和人权的不同方面，这一点在评估人道主义代价时应予以适当考虑。因此，人道协调厅方法的第二步并不完全适用于评估单方面强制性措施对人权的影响。每一组国家(直接目标国、受溢出效应和次级制裁影响的国家、制裁国)都应该分别单独设定基线。

²⁸ 厄瓜多尔、阿拉伯叙利亚共和国和克里米亚回归协会提交的材料。

²⁹ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

³⁰ 圭亚那提交的材料。

³¹ 厄瓜多尔提交的材料。

³² 见 <https://www.piie.com/commentary/testimonies/evidence-costs-and-benefits-economic-sanctions>; <https://valdaiclub.com/a/highlights/losses-due-to-sanctions-grow-in-the-west/>; <https://www.politico.eu/sponsored-content/rethinking-eu-restrictive-measures/>。

³³ 见 <https://www.avekon.org/papers/2047.pdf>; <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/010-Andrei.pdf>。

³⁴ 见 https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3189&context=faculty_publications。

³⁵ A/HRC/28/74, 第 40 段。

³⁶ 见 https://www.nea.org.uk/wp-content/uploads/2023/01/3830_NEA_Fuel-Poverty-Monitor-Report-2022_V2-1.pdf。

³⁷ 见 <https://www.nea.org.uk/wp-content/uploads/2024/01/NEA-Fuel-Poverty-Monitor-FULL-REPORT-FINAL.pdf>。

26. 特别报告员认为，评估工具应同时衡量制裁的即期影响和长期效应，³⁸ 一般影响和对特定弱势群体的影响，³⁹ 应包含定性分析和定量分析。⁴⁰ 评估工具还应评估人道主义豁免规定的效果，个人、组织或国家⁴¹ 对制裁的执行以及过度遵守造成的影响，以及各国为减轻单方面制裁的负面影响而采取的措施。

27. 特别报告员指出，在单方面强制性措施和负面人道主义影响之间建立因果关系对于评估而言十分重要。一些国家在材料中表示，有直接、清晰的因果链说明，一些制裁国造成人道主义痛苦是有意为之；例如缺乏基础疫苗直接导致儿童死亡率的上升。⁴² 特别报告员认为，在建立因果链探讨单方面强制性措施对享受人权的不利影响时，应考虑到所有类型的原因(近因和远因，直接和间接原因，即期、潜在和基本原因)及必要充分条件。

28. 特别报告员认同人道协调厅方法的第四步，即需要确定可靠的信息源。考虑到单方面制裁具有高度的政治化属性，又考虑到制裁的实施手段以及发生过度遵守的风险很高，因此监测工具应遵循人权高专办和特别程序关于全面、公正、可核实以及多来源收集信息的原则。衡量工作应由联合国机构进行或在联合国机构的帮助下进行，以尽量减少偏差风险。⁴³

29. 因此，特别报告员呼吁受制裁国和制裁国的各利益关系方为开发监测工具提供材料，包括政府、联合国机构和联合国国家工作队、区域和国际组织、国家人权机构、民间社会、学术界、研究机构和企业。然而，只有受单方面制裁的国家提供了材料(白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、厄瓜多尔、圭亚那、缅甸、俄罗斯联邦和阿拉伯叙利亚共和国)。没有任何制裁国提供任何关于制裁影响的数据；也没有任何制裁国提供任何证据表明进行了评估。

30. 特别报告员感到关切的是，只有少数几个联合国机构、机关和国家工作队提供了材料。这表明，尽管单方面强制性措施被认为是影响社会经济和人道主义状况的一个不利因素，但在这方面并没有开展系统性工作，即便是在上述各部门的任务范围内。⁴⁴

31. 答复材料所涉范围各不相同；一些材料只回答了问题的几个方面，不足以全面探讨单方面强制性措施在特定国家的人道主义影响(就受影响领域和群体、援引的参数以及缺乏具体统计数据支撑而言)。这种情况可能是因为：(a) 国家没有监测单方面强制性措施对享受人权的不利影响，或只有零散数据；(b) 不愿答复，因为担心声誉风险甚或因答复方的身份暴露而可能导致制裁国或国际组织的惩罚；(c) 不够了解监测和评估单方面强制性措施对享受人权的负面影响的必要性及其目的、原则、结构和结果。

³⁸ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

³⁹ 马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

⁴⁰ 厄瓜多尔、阿拉伯叙利亚共和国、马特和平、发展和人权基金会以及俄罗斯国际事务委员会提交的材料。

⁴¹ 厄瓜多尔提交的材料。

⁴² 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

⁴³ 厄瓜多尔提交的材料。

⁴⁴ 秘密提交的材料。

32. 值得注意的是，没有一个大型国际非政府组织提交材料，帮助开发关于单方面强制性措施对享受人权的负面影响的监测评估方法、指标和系统。尽管有几份国际非政府组织的公开报告⁴⁵ 提到单方面强制性措施对目标国家的人道主义状况造成有害影响，但多数报告⁴⁶ 强调的是受制裁国家的侵犯人权行为，而忽视单方面强制性措施的影响。此外，以某些非政府组织的名义发表的公开声明甚至对实施单方面制裁的行为进行颂扬。⁴⁷ 人们可能认为这些促进和保护人权的重要行为体违反了公正性和客观性的标准，因为声明似乎只强调了某些特定的侵犯人权行为。受制裁国国内非政府组织提交的报告有时会遭到忽视；据报告，这些国内非政府组织得不到发言邀请，难以接触和参与关于本国国家状况的讨论，⁴⁸ 所有这些都减少了他们收集和核实信息的机会。

33. 虽然去风险政策和过度遵守对享有基本人权构成严重阻碍，且本质上是出于担心因规避制裁而受到惩罚，⁴⁹ 但除了某些企业个别和保密地分享信息外，企业界并没有提供材料。

34. 特别报告员指出，评估所用数据的来源包括主要信息源和次要信息源。主要信息源指所有相关的利益关系方(各国、联合国机构和联合国国家工作队、区域和国际组织、国家人权机构、民间社会、学术界和研究机构)提交的材料，包括使用单方面制裁和过度遵守对人权的影响的监测评估雏型工具提交的资料。⁵⁰ 次要信息源可以是官方信息源(国际组织、相关国家机构和人权组织的报告和文件)，也可以是非官方信息源(学术出版物)。

35. 特别报告员同意人道协调厅准则中的观点，即跨部门指标可以来自共同国家评估指标框架、联合国各机构和国际组织指标汇编⁵¹ 或者经社理事会五个区域集团发布的年度报告。为评估可持续发展目标的进展情况，联合国各组织和国际金融机构对许多国家的经济和社会状况开展了大规模调查，并在国别报告、年度报告和网络开放数据库中公布各自工具使用的主要人道主义指标的统计数据(包括死亡率、儿童死亡率、营养不足发生率、能够至少享有基本饮用水和卫生设施

⁴⁵ 见 <https://www.hrw.org/news/2023/06/22/questions-and-answers-how-sanctions-affect-humanitarian-response-syria>; <https://www.hrw.org/news/2019/10/29/iran-sanctions-threatening-health>; <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2024/04/POL1072002024ENGLISH.pdf>; <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/08/amr250072009en.pdf>。

⁴⁶ 见 <https://www.amnesty.org/en/location/americas/central-america-and-the-caribbean/cuba/report-cuba/>; <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/eastern-europe-and-central-asia/belarus/report-belarus/>; <https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/middle-east/syria/report-syria/>; <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/north-korea>; <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/china>; https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/education_recovery_syria_2022.pdf。

⁴⁷ 见 <https://www.savethechildren.org.uk/news/media-centre/press-releases/new-sanctions-declaration-support-human-rights>。

⁴⁸ 见 A/HRC/54/23/Add.1。

⁴⁹ 见 A/HRC/54/23。

⁵⁰ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/english/issues/ucm/monitoring-tool-CFI-UCM-HRC57-report-07122023.pdf>。

⁵¹ 例如见 <https://hdr.undp.org>。

的人口百分比、失学率和用电情况)也可以使用上述数据。⁵² 这些组织和机构包括世界银行、儿基会、世卫组织、泛美卫生组织、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、难民署、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、粮食署、联合国环境规划署、联合国人口基金(人口基金)和粮农组织。

36. 数量众多的行为体开发了多个与制裁有关的数据库和工具。各种数据库和工具在类型、可用性、数据范围和设计目的方面有很大不同。“制裁研究平台”是特别报告员在她的任务范围内开发的一个综合在线参考工具，专门收集关于制裁和人权影响的文章、报告、视频和其他研究材料。其他数据库大多由实施制裁的行为体维护，目的是确保已实施的单方面强制性措施得到遵守，⁵³ 包括对不遵守制裁的情况进行匿名举报，⁵⁴ 而不是为了展示单方面制裁对人权的负面影响。

37. 非国家行为体开发数据库和编写信息文件的目的是避免受单方面强制性措施相关的次级制裁、其他处罚和声誉风险，这些数据和信息文件可免费⁵⁵、有偿⁵⁶或部分有偿⁵⁷提供。另一些行为体提供信息的目的是为遵守美国的单方面制裁提供指导⁵⁸，或者是施加额外的压力从而使制裁得到执行。⁵⁹ 私营公司开发的在线工具，如免费搜索等，是为了解决查找主要制裁名单上的受制裁个人的问题。⁶⁰ 这些举措完全不评估单方面强制性措施对人道主义状况或人权的不利影响。相反，它们可能有助于单方面强制性措施的长期实施。

38. 目前已开发了几个学术项目，主要用于研究目的。例如“全球制裁数据库”，目的是从类型、政治目标和成功程度等几个维度对1950年至2022年期间实施的经济制裁进行分类。该数据库有两个版本，案例版和对照版，可应要求提供。⁶¹

39. 人道协调厅方法的第五步仅部分适用于评估，由于制裁制度十分复杂，对不同的行为体产生相互交错的多重影响，且具有域外效应，再加上过度遵守和去风险政策的破坏性后果，因此无法清晰地确定哪些影响是单方面制裁造成的，而不

⁵² 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session57/A-HRC-57-55-AnnexII.pdf>。

⁵³ 见 <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>; <https://sanctions-tool.ec.europa.eu>; <https://ofac.treasury.gov/sanctions-list-search-tool>; <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov>; <https://sanctionssearchapp.ofsi.hmtreasury.gov.uk>。

⁵⁴ 见 <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>。

⁵⁵ 见 <https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/financial-crime-compliance/sanctions-list-monitor/sanctions-list-monitor>; <https://globalsanctions.co.uk/about/>。

⁵⁶ 见 <https://authbridge.com/checks/global-sanctions-database/>; <https://complyadvantage.com/sanctions-watchlists-screening/>; <https://aws.amazon.com/marketplace/pp/prodview-3nb46stn6taok#offers>。

⁵⁷ 见 <https://globalsanctions.co.uk>。

⁵⁸ 见 <https://research.uga.edu/docs/units/export-control/Sanctions-and-Online-Courses.pdf>。

⁵⁹ 见 <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain>。

⁶⁰ 见 <https://www.opensanctions.org> 和 <https://namescan.io/freesanctionscheck>。

⁶¹ 见 <https://globalsanctionsdatabase.com>。

是过度遵守或去风险政策造成的，也无法区分特定类型制裁产生的特定影响。所以，只能对单方面强制性措施、实施手段和过度遵守造成的综合影响进行评估。

五. 触发参数

40. 监测并评估单方面强制性措施对享受人权的不利影响依靠的是触发参数，触发参数指因单方面强制性措施而引发的人道主义指标的变化。这种变化可能包括不利影响的出现、加剧或减弱。

41. 人道协调厅制定的办法，也是其方法第三步明确表述的，是使“人的安全”具象化，即设置两组各包含四个主题领域的人道主义和社会经济条件。这就是“4+4”“人的安全”主题领域。同时，由于单方面强制性措施存在扩大和过度遵守的问题，还需要考虑更大范围的指标。⁶² 特别报告员根据专家磋商会议提供的数据和初步提交的材料，提出了一个雏型工具用于监测和评估单方面制裁的人道主义影响，⁶³ 该工具包括下列几个模块的多个指标：(a) 健康权；(b) 享有食物、水和卫生设施的权利；(c) 教育；(d) 文化权利；(e) 就业和社会保护；(f) 服务和基础设施；(g) 人道主义援助。

42. 除上述人道主义领域外，特别报告员收到的材料还提到，需要评估劳工和经济权利、社会保障、发展⁶⁴、行动自由、受益于科学进步的权利、生活水平⁶⁵、保护和安全、环境、人道主义行为体的运作和人道主义援助的交付、弱势群体保护、文化权利、国际贸易、生产和生产力以及创业和竞争力⁶⁶。

43. 非政府组织表示，美国的封锁对古巴人民的经济和社会权利，特别是对社会最弱势群体产生了负面影响，⁶⁷ 单方面制裁对在阿拉伯叙利亚共和国交付人道主义援助产生了不利影响，⁶⁸ 制裁还对特定人口群体和实现可持续发展目标产生了负面影响。⁶⁹ 联合国各机构报告的负面影响包括电力短缺、必需品进口受阻、极端贫困率上升、气候韧性面临挑战⁷⁰，以及在水、生活水平和环境卫生和

⁶² A/78/196, 第 80(e)段；A/HRC/54/23, 第 93 段；A/HRC/54/23/Add.1, 第 79、86 和 88(b)段。

⁶³ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/ucm/cfis/assessment-tool/SR-Draft-assessment-tool.pdf>。

⁶⁴ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

⁶⁵ 圭亚那提交的材料。

⁶⁶ 厄瓜多尔提交的材料。

⁶⁷ 见 <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/08/amr250072009en.pdf>。

⁶⁸ 见 <https://www.hrw.org/news/2023/06/22/questions-and-answers-how-sanctions-affect-humanitarian-response-syria>。

⁶⁹ 马特和平、发展和人权基金会提交的资料。

⁷⁰ 见 <https://reliefweb.int/attachments/fef26439-d206-4aa9-86c4-6d0e0ec1315d/BURKINA%20FASO%202023%20%E2%80%93%20ECONOMIC%20UPDATE.pdf>。

个人卫生⁷¹、人道主义援助交付、家用天然气、燃料和电力供应等基础服务提供⁷²以及基本服务和社会方案投资方面造成负面影响。⁷³

44. 一些提交材料建议，评估应纳入对以下方面影响的指标：从不可持续或污染型经济向更持续、更包容和环境友好型经济的公正转型、弱势和边缘化群体权利⁷⁴、少数群体和土著人民权利、生命权和免受酷刑和歧视的自由⁷⁵、精神健康⁷⁶、性和生殖健康及权利⁷⁷、关键基础设施的维护和发展。⁷⁸ 另一些材料建议，应监测单方面强制性措施对《国际人权宪章》所载的所有人权和基本自由⁷⁹、社群权利⁸⁰ 和宏观经济指标⁸¹ 的不利影响。特别报告员指出，就本报告讨论的关于单方面强制性措施对人道主义状况的破坏性影响的衡量而言，宏观经济参数不是评估的主题。然而，她承认，如果能建立必要的因果链，单方面强制性措施可能会成为破坏目标国家和其他国家社会经济状况的一个很大因素，并间接对人权产生影响。

45. 特别报告员承认，触发参数必须经过审慎评估，因为特定目标国家的基本经济和人道主义状况、各领域的自我维持能力、合作机制的稳定性、单方面强制性措施的复杂性和持续时间以及目标国家采取的缓解措施等因素都会使单方面制裁产生的影响有所不同。她还指出，触发参数还可能引起间接、甚至是不可预测的后果，例如对环境的不利影响。⁸²

46. 特别报告员认为，意图这个参数不应在监测中予以考虑。她多次强调，制裁国声称人道主义损害不是它们的意图所在⁸³，但这不能免除制裁国对单方面制裁所造成的损害负有责任、要接受问责和作出赔偿：根据尽责原则，所有国家都有责任确保自身活动和在自身管辖或控制下的活动不影响人权。⁸⁴

⁷¹ 见 <https://www.unicef.org/innocenti/media/866/file/%20UNICEF-Global-Insight-Sanctions-and-Children-2022.pdf>。

⁷² 见 https://reliefweb.int/attachments/acf154bc-cdf1-37f6-85b0-58f339b228e9/GHO-2020_v9.1.pdf;
<https://reliefweb.int/attachments/ce99f198-b768-38b5-9669-8a7eb3ec5fbc/Global%20Humanitarian%20Overview%202022.pdf>。

⁷³ 见 https://www.unocha.org/attachments/54c06781-48bb-4132-9d42-fc098192378c/GHO-2024-EN_full_contribute.pdf。

⁷⁴ 事实和规范研究所提交的材料。

⁷⁵ 克里米亚回归协会提交的材料。

⁷⁶ 维护暴力受害者组织和事实与规范研究所提交的材料。

⁷⁷ 国际计划生育联合会提交的材料。

⁷⁸ Elsie Rosales 和 Yosmer Arellán 提交的材料。

⁷⁹ 马特和平、发展和人权基金会提交的资料。

⁸⁰ 厄瓜多尔提交的材料。

⁸¹ 维护暴力受害者组织提交的材料。

⁸² 见 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590051X23000813>。

⁸³ A/HRC/54/23, 第 19 段。

⁸⁴ A/76/174/Rev.1, 第 90 段; A/78/196, 第 51 和 78 段; A/HRC/54/23, 第 84 和 89 段。

47. 目标国家的人道主义状况也可能受其他因素的影响，包括自然灾害(地震、洪水)⁸⁵、其他不可抗力事件、军事冲突、恐怖袭击以及流行病和大流行病⁸⁶。例如，2011 年前，阿拉伯叙利亚共和国的人均饮用水约为每人每天 106 公升。战争期间，该指标大幅下降至每人每天 70 公升。⁸⁷ 由于单方面强制性措施限制了该国的基础设施重建，目前供水系统的供水能力只能达到 50%，⁸⁸ 这种情况据称也有外国企业和金融机构过度遵守的原因。⁸⁹ 据报告，制裁制度中的大多数人道主义豁免和例外规定都不起作用、效率低下。⁹⁰

48. 特别报告员指出，各国为减轻单方面强制性措施的负面影响而采取措施的初始条件和有效性应予以适当考虑。一些国家由于国家规模、经济实力和合作关系等原因，或许能够大幅减轻负面的人道主义影响。⁹¹ 然而在其他许多情况下，尽管国家采取了缓解措施，但人道主义影响仍然很大。特别是，伊朗伊斯兰共和国的通货膨胀率在 2023 年达到 44.6%，津巴布韦在 2022 年达到 104.7%；⁹² 阿拉伯叙利亚共和国在 2024 年飙升至 122%。⁹³ 在缅甸，大米价格上涨了约 100-120%，豆类上涨了 30-80%，油料作物上涨了 50-120%，食用油上涨了 30-50%，洋葱上涨了 35-45%，大蒜上涨了 100%，辣椒上涨了 70%-80%，西红柿上涨了 40%-50%，土豆上涨了约 10%。⁹⁴

六. 监测和影响评估工具

49. 监测和评估单方面强制性措施对享受人权的不利影响的法律框架包括人权理事会第 27/21 号和第 54/15 号决议以及大会第 78/202 号决议。其他联合国实体和机构监测单方面强制性措施的负面人道主义影响依据的是特定授权⁹⁵，或者在各自的实质性权限内进行监测⁹⁶。

⁸⁵ 见 https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/2109_iran_sanctions.pdf。

⁸⁶ 见 A/HRC/54/23。

⁸⁷ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

⁸⁸ A/HRC/54/23/Add.1, 第 31 段。

⁸⁹ 同上，第 27 段。

⁹⁰ 见 USA 21/2022 和 OTH 108/2023 号函件，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org>。

⁹¹ 白俄罗斯提交的材料。

⁹² 见

<https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2023&skipRedirection=true&start=2023&view=bar>。

⁹³ 见 <https://syrianobserver.com/society/central-bank-of-syria-annual-inflation-reached-122-in-april.html>。

⁹⁴ 缅甸提交的材料。

⁹⁵ 大会第 77/7 号决议，第 4 段；大会第 78/135 号决议，第 7 段。

⁹⁶ 人权委员会第 2000/10 号决议。另见 <https://www.unicef.org/media/85596/file/UN-resolutions-UNICEF-1940s.pdf>; <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>; https://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_m/grtn/GRTFNNetwork-Charter.pdf。

50. 监测和影响评估工具应该是一个普遍、包容、全面、系统和循证的工具，目的是从各国、国际组织、非政府组织、国家人权机构、组织和个人以及公开报告中收集信息，对信息进行系统整理和分类，并根据包容、全面、循证分析、保密和可核实的原则，对单方面制裁的不利人道主义影响进行监测和评估。评估结果可在线可视化展示。

51. 鉴于该问题的复杂性，监测应以多个不同利益关系方提供的各种事实性信息(描述性、定量、定性、阐明相关性或因果关系的事实简要陈述)为基础。坊间观察和坊间证据，甚至是不完整观察，也可有助于理解因实施制裁而引发的各种情况和现象。因此，监测和影响评估工具是为了给所有的利益关系方提供机会，让他们能够自由参与对单方面制裁不利影响的监测和报告，并通过匿名填写在线表格，一次性或定期分享具体信息。

52. 监测和影响评估工具有若干独特特点：(a) 收集和处理数据，用于及时、有效、全面、系统地对单方面制裁对享受人权的负面影响进行评估；(b) 通过网络界面向国际社会公布相关数据；(c) 允许下载各类报告，并以文本和图表形式(包括互动地图、图表和图示)展示单方面制裁对享受人权的负面影响的主要趋势；(d) 确保各国、非政府组织和其他相关利益关系方提交的数据和信息充分安全和保密。该应用的架构设置可以确保保密数据不会在网上公开出现。此外，工具无需外部在线访问即可通过一个数据库收集、储存和处理保密信息。

53. 监测和影响评估工具的主要成果是：(a) 收集关于单方面制裁、对享受人权的影响以及其他制裁相关问题的信息，并提高对这些问题的认识；(b) 系统性监测与单方面制裁相关的侵犯人权行为；(c) 评估单方面制裁和过度遵守对特定国家和世界各地特定人权的负面影响；(d) 评估单方面制裁对特定国家享受人权的长期影响；(e) 为所有相关的利益关系方培养在单方面制裁及其对享受人权的不利影响相关问题方面的专门知识和能力；(f) 利用一个专项综合系统鼓励研究和收集信息；(g) 为一切旨在尽量减少单方面制裁和过度遵守的人道主义影响的努力提供信息，并为所有相关利益关系方提供一个参考工具用于共享信息、收集数据。

54. 监测和影响评估工具由两个独立的部分构成。第一部分是一个网络应用，包括一个数据库，获得权限授权的人员可以在数据库中输入、存储和汇总数据以及下载报告。该应用会收集下列来源的文件和报告中的信息：(a) 联合国实体和专门机构；(b) 国际人权机制；(c) 其他国际组织和机构；(d) 非政府组织；(e) 政府；(f) 国家人权机构；(g) 特别报告员；(h) 回复监测工具问卷的提交材料。第二部分是一个独立的网络界面，任何相关的利益关系方都可以获取关于单方面制裁和过度遵守对享受人权的负面影响的国别统计数据，并以 XML、XLSX、XLS、CSV 和 PDF 格式下载相关报告。

55. 这两个应用程序都将长期维护，并定期更新。该工具由特别报告员负责管理。该工具绝不应被视为是接受单方面强制性措施的合法性，而应被视为是减少问题政治化的一个途径，是为了鼓励所有相关的行为体开展影响评估，也是为了建立人道主义影响的事实基础以用于各种可能的目的，包括定期和系统监测，推动有关取消单方面强制性措施的宣传，便利人道主义援助的交付，并为受影响的行为体寻求问责、查明责任和获得补救提供可能。

七. 使用雏型工具进行的初步监测和评估

56. 初步监测和评估依据的是各国、联合国机构、非政府组织、学术机构和个人提交的材料，以及联合国实体和机构、特别程序、国际非政府组织和学术界的报告、出版物和函件。

57. 各相关利益关系方提交材料是应特别报告员关于征集材料的通知而提交的，征集通知包括一份调查问卷，其中包括雏型工具各主要模块和指标。一些答复方提供了统计数据，并对造成不利人道主义影响的单方面强制性措施作了一般性说明。例如，2018-2020 年期间，委内瑞拉玻利瓦尔共和国因单方面强制性措施导致社会住房建设减少 172,961 个单元，影响 652,637 人。⁹⁷ 阿拉伯叙利亚共和国因单方面强制性措施和银行部门过度遵守导致为 5 岁以下儿童提供疫苗的能力不足，造成脊髓灰质炎(2013 至 2017 年)和麻疹(2017 至 2022 年)等疾病流行，严重影响民众健康，一些人还因此而永久残疾。⁹⁸ 一些材料提供了问卷所列具体参数的统计数据。多数答复方还使用了其他模块(非定量)以具体说明单方面强制性措施影响其他领域、人权或弱势群体的情况。

58. 多数材料反映，银行业务限制和其他挑战对关键物资采购⁹⁹、失业率、社保覆盖、贫困率¹⁰⁰ 以及企业和外国投资¹⁰¹ 造成影响。其他材料强调，单方面强制性措施对诉诸司法、文化权利、人道主义援助、实现可持续发展目标¹⁰²、服务和基础设施¹⁰³，包括水和卫生设施¹⁰⁴、银行和金融服务、获得信息和技术¹⁰⁵、教育¹⁰⁶、卫生、粮食¹⁰⁷ 和财产¹⁰⁸ 造成灾难性影响。一些材料专门介绍某个领域的影响，如弱势群体(儿童和青年、妇女、残疾人、移民、寻求庇护者、国内流离失所者、极端贫困人口)所受影响。¹⁰⁹

59. 对调查问卷的答复在结构上各不相同。一些答复使用了工具中的表格，而另一些则主要使用了建议使用的模块和指标，或者以独立报告的形式提交。各国和非政府组织对各模块的答复情况差别很大。总的来说，调查问卷的所有模块和问题都至少有一个利益关系方回答。然而，问卷没有设计填写数字数据的地方，可能会让提交者不清楚应以什么形式提供数据。只有少数材料提供了关于主要统计

⁹⁷ 委内瑞拉住房权基金会(Fundavivienda)提交的材料。

⁹⁸ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

⁹⁹ 秘密提交的材料。

¹⁰⁰ 波斯尼亚和黑塞哥维那提交的材料。

¹⁰¹ 缅甸提交的材料。

¹⁰² 白俄罗斯、俄罗斯联邦和阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

¹⁰³ 缅甸和阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

¹⁰⁴ 缅甸、阿拉伯叙利亚共和国以及马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

¹⁰⁵ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

¹⁰⁶ 白俄罗斯以及马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

¹⁰⁷ 同上。

¹⁰⁸ 俄罗斯联邦提交的材料。

¹⁰⁹ 白俄罗斯提交的材料。

指标的数据：多数材料是对人道主义状况的一般性描述。与此同时，调查问卷设计的开放式问题对得出监测初步结果有积极促进作用。特别是，各国和其他利益关系方努力：(a) 解释基本人道主义指标的变化与实施单方面强制性措施之间的因果关系；(b) 指出单方面制裁的间接影响；(c) 说明国家层面为减轻单方面强制性措施的影响而采取的措施及其在稳定社会经济状况方面的作用；(d) 介绍额外标准和指标，以及单方面强制性措施对弱势群体的影响情况；(e) 解释缺乏统计数据的原因。

60. 特别报告员从联合国实体、机构和人权机制的正式报告和其他文件中收集的材料是事实性材料，为评估单方面强制性措施对享受人权的不利影响提供了宝贵基础。其中一些材料含有对制裁制度的简要介绍以及对制裁制度的人道主义评估。特别报告员尤其关注的是粮农组织、粮食署、劳工组织、世卫组织、儿基会、西亚经社会、难民署、国际农业发展基金(农发基金)、移民组织、教科文组织、人口基金、古巴区域协调员办事处、秘书处经社部以及食物权特别报告员的报告。然而，联合国各实体的报告和数据库并非总能提供最新的统计数据：一些数据仅限于 2019 年甚至 2011 年收集的数据。

61. 关于国际非政府组织编写的报告，特别报告员参考了介绍单方面强制性措施对古巴¹¹⁰ 和伊朗伊斯兰共和国¹¹¹ 人道主义状况严重不利影响的报告，以及其他介绍单方面强制性措施对人道主义工作影响的报告。¹¹²

62. 特别报告员注意到，国际组织会对特定国家、区域或特定弱势群体的人道主义状况出具报告，多是作为编写其任务规定的一般性报的一部分。例如，粮食署在一份报告中指出，单方面强制性措施和边境关闭对尼日尔的人道主义状况产生了巨大影响，导致粮食价格上涨、通货膨胀加剧、人均国内生产总值出现负增长以及极端贫困率上升至 44.1%，这意味着 2023 年有 70 多万人陷入极端贫困。报告认为，2024 年有可能出现一定的经济增长，但假设条件是回归“正常”，即解除制裁、恢复发展融资以及增加石油生产和出口；然而，由于缺乏政治解决方案，以及考虑到气候对农业部门的冲击，回归“正常”看起来几乎不可能。¹¹³

63. 其他一些报告提到了特定制裁制度的后果。例如，儿基会在一份报告中描述了制裁的现状(制裁类型、范围、规模和影响以及其他方面)，思考了制裁对若干国家儿童基本人权的不利影响。报告还提到，针对中央银行等某些重要机构和部门的定向措施具有负面放大效应，单方面强制性措施、过度遵守和去风险政策具有全球效应。此外，该报告还载有关于儿童获得粮食情况的详细统计数据：阿拉伯叙利亚共和国约 90% 的儿童需要人道主义援助才能生存，50 多万儿童因营养不良而发育不良；据报告，2022 年委内瑞拉玻利瓦尔共和国有 117,000 名儿童面临急性营养不良；朝鲜民主主义人民共和国据信有 1,000 多万人粮食无保障，估

¹¹⁰ 见 <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/cuba>。

¹¹¹ 见 <https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/iran>。

¹¹² https://un.worldeas.org/wp-content/uploads/2023/03/Final_Report_ARP_Sanctions_GI_WCC_CI_WEA_2022-12.pdf。

¹¹³ 见 <https://www.wfp.org/publications/socio-economic-impacts-political-crisis-ecowas-and-waemu-sanctions-and-disruptions>。

计有 140,000 名五岁以下儿童严重营养不良。¹¹⁴ 所有这些信息为监测和评估单方面强制性措施对世界各地儿童的不利影响构筑了一个全面的基础。

64. 一些联合国机构在报告中提到了单方面强制性措施对人道主义状况和人权的不利影响；其他机构则出于任务规定的其他目的收集了对单方面制裁和过度遵守的监测和影响评估有价值的数据。¹¹⁵ 特别是，秘书长对古巴单一国别进行的年度评估。其他联合国实体，如人道协调厅、发展政策委员会和粮食署，在定期报告、国别报告或特定情况研究报告中提到了单方面强制性措施的影响。一些联合国实体偶尔也会编写直接涉及单方面强制性措施对目标国家不利影响的报告。¹¹⁶

65. 特别报告员注意到，一些联合国机构(例如国际电信联盟和开发署)没有在其任务范围内提供任何关于单方面强制性措施的不利人道主义影响的数据。此外，对联合国机构收集的常见人道主义指标的初步监测表明，特定时间段内的国别数据不足。由于要衡量单方面强制性措施的不利影响必须先确定基线条件，无论是设定在单方面制裁实施前、加大制裁前，还是部分解除制裁前，因此缺乏统计数据就无法评估单方面强制性措施对一系列参数可能产生的不利影响。例如，在目标国家清单中，只有白俄罗斯和波斯尼亚和黑塞哥维那提供了关于保存、保护和维持文化和自然遗产的人均支出总额数据。¹¹⁷ 对于单方面强制性措施实施相对较晚的国家(海地、尼日尔)，由于缺乏必要参数的最新数据，因此无法进行评估。

66. 特别报告员在专题工作和国家访问中收集了关于单方面强制性措施的人道主义影响的材料。她披露，单方面制裁对伊朗伊斯兰共和国¹¹⁸、阿拉伯叙利亚共和国¹¹⁹、委内瑞拉玻利瓦尔共和国¹²⁰ 和津巴布韦¹²¹ 国内人民享有健康权、食物权以及提供水和卫生设施等基本服务造成了毁灭性影响。其他特别报告员一般不在报告中专门论及单方面制裁的影响，但他们的一些国别访问报告提到了单方面制裁的人道主义后果。特别是，食物权特别报告员在访问委内瑞拉玻利瓦尔共和国结束后的声明中指出，单方面强制性措施制约了政府提供社会保护和基本公共服务的财政能力，增加了交付人道主义援助的成本，阻止了国际金融机构提供任何融资，对极端贫困人口和弱势群体造成了尤为严重的影响。¹²²

67. 特别报告员注意到，在国家层面没有任何统一的系统用于评估单方面强制性措施的不利影响。现有评估模型都是割裂的、零散的。古巴、卡塔尔以及特别是

¹¹⁴ 见 <https://www.unicef.org/innocenti/media/866/file/%20UNICEF-Global-Insight-Sanctions-and-Children-2022.pdf>。

¹¹⁵ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session57/A-HRC-57-55-AnnexII.pdf>。

¹¹⁶ 例如见 <https://www.unescwa.org/publications/dynamics-effects-measures-syrian-arab-republic>。

¹¹⁷ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session57/A-HRC-57-55-AnnexI.pdf>。

¹¹⁸ 见 A/HRC/51/33/Add.1。

¹¹⁹ 见 A/HRC/54/23/Add.1。

¹²⁰ 见 A/HRC/48/59/Add.2；委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交的材料。

¹²¹ 见 A/HRC/51/33/Add.2。

¹²² 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/food/statements/20240214-eom-statement-venezuela-sr-food-en.pdf>。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国采取了一些措施来计算单方面强制性措施的负面影响，试图建立事实依据，以便在面对国际裁决和国际组织时保护国家权利、本国公民权和私营实体的权利。¹²³ 计算工作由相关部委¹²⁴ 或其他实体进行，如国际生产性投资中心，该中心负责调查、记录和监测因他国、国家集团或国际组织对委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施单方面强制性措施以及其他限制性和惩罚性措施而引发的经济和社会进程。¹²⁵

68. 特别报告员感到关切的是，单方面制裁本身可能也会影响相关数据的生成和提供，因为制裁影响着本应负责监测、分析、评估、报告和可视化的国家机构的能力和运行。¹²⁶ 即使国家对单方面强制性措施的不利影响进行了系统监测，也往往不会轻易公开监测结果，包括在网络平台公开。在这方面，国际生产性投资中心实施的项目是个例外。

69. 鉴于上述情况，对单方面制裁和过度遵守的不利影响进行准确评估是一项复杂的任务，需要进一步的分析和更多的努力。与此同时，监测的初步结果表明，最突出的是绝大多数受制裁国家出现食品消费价格波动，发生通货膨胀。¹²⁷ 目标国家受单方面强制性措施影响的其他人道主义指标包括：粮食价格异常(阿富汗、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、中国、克罗地亚、伊朗伊斯兰共和国、马里、黑山、尼加拉瓜、津巴布韦)、工作贫穷率(利比亚、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、也门、津巴布韦)、营养不良发生率(阿富汗、刚果民主共和国、利比亚、马里、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、也门、津巴布韦)。实施单方面强制性措施可能导致疫苗接种率下降(波斯尼亚和黑塞哥维那、中非共和国、朝鲜民主主义人民共和国、黎巴嫩、利比亚、黑山、尼加拉瓜、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、津巴布韦)。单方面强制性措施可能已经阻碍了中非共和国的发展(2022年，享有安全饮用水的人口比例仅为6%；¹²⁸ 2023年的工作贫困率为65.6%¹²⁹，2022年用电人口比例仅为15.7%¹³⁰)，也阻碍了刚果民主共和国的发展(2022年，享有安全饮用水的人口比例为12%¹³¹，用电人口比例仅为21.5%)。¹³²

¹²³ 见 <https://www.icj-cij.org/case/164>; <https://www.icj-cij.org/case/172>; <https://mofa.gov.qa/en/statements/qatar-prevails-over-the-uae-in-trade-dispute-at-the-wto>。

¹²⁴ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

¹²⁵ 见 <https://observatorio.gob.ve/quienes-somos/>(西班牙文)。

¹²⁶ 阿拉伯叙利亚共和国提交的材料。

¹²⁷ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session57/A-HRC-57-55-AnnexI.pdf>。

¹²⁸ 见 <https://data.worldbank.org/indicator/SH.H2O.SMDW.ZS>。

¹²⁹ 见 https://rplumber.ilo.org/data/indicator/?id=SDG_0111_SEX_AGE_RT_A&lang=en&type=label&format=.xlsx&channel=ilostat&title=sdg-indicator-111-working-poverty-rate-percentage-of-employed-living-below-us215-ppp-annual。

¹³⁰ 见 <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS>。

¹³¹ 见 <https://data.worldbank.org/indicator/SH.H2O.SMDW.ZS>。

¹³² 见 <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS>。

八. 结论和建议

A. 结论

70. 迄今为止，在监测和评估单方面强制性措施和过度遵守对享受人权的负面影响方面，尚没有有效的方法，而精确的统计数据对于确定单方面强制性措施和过度遵守造成的具体影响、减少问题政治化十分重要，对于用好缓解、问责、责任和补救机制处理相关侵犯人权行为也十分重要。

71. 监测单方面强制性措施对享受人权的负面影响的工作缺乏系统性。联合国国家工作队通常会在地方和国家层面收集与单方面强制性措施各模块和各领域有关的信息，但联合国各实体在广泛评估有关国家和区域的人道主义状况和人权状况时，很少采用上述信息，也没有将相关信息纳入更广泛的方案议程。一些联合国实体提到，单方面制裁和过度遵守对人权造成不利影响，但这些评论往往是在特定情况下做出的，只涉及某些领域的影响。与此同时，联合国实体定期收集的统计数据对应于有效评估单方面强制性措施对人道主义状况和人权影响的大多数人道主义指标。许多统计数据揭示可持续发展目标的具体指标，是定期监测的。

72. 受制裁国家国内非政府组织提交的报告并非总能得到应有的考虑；据报告，尽管这些组织有能力在实地收集并核实第一手资料，但它们得不到邀请，无法参加关于本国人权状况的讨论或查找人道主义挑战原因的讨论。监测工具可以为这些利益关系方所用，以分享它们观察到的情况和数据。

73. 尽管与制裁有关的数据库数量很多，但大部分数据库范围有限，开发时相关利益关系方的参与也有限，开发目的是为了确保遵守某特定国家的单方面制裁并对特定公司施加压力，且访问需要付费。

74. 各国对于单方面制裁负面影响的监测和评估工作大多仅限于由相关部委收集统计数据，主要是用于经济评估，而非人道主义评估。单方面强制性措施的实施和过度遵守除造成直接影响外，还严重阻碍国家自身的运行，因此也影响到各国收集和系统性整理相关数据的能力。

75. 为确保单方面制裁和过度遵守的影响得到充分监测和评估，这项工作应在联合国层面展开，建立普遍、包容、全面、系统、透明和循证的监测和影响评估工具，就具体标准和指标收集所有利益关系方的信息，并对信息进行评估、报告和可视化，从而了解单方面制裁和过度遵守造成的不利影响。

76. 在这方面，人道协调厅制定的方法是一个宝贵的起点，但该方法并不完全适用于对单方面制裁的不利影响进行评估，因为制裁制度多种多样，其性质、范围、适用和解释具有不确定性，且各国、国际组织、企业、个人和人道主义行为体正在越来越多地使用去风险政策。因此，要确定特定国家的特定类型单方面制裁的影响是不可能的；只能监测和评估所有国家实施的各类单方面制裁、实施手段和过度遵守造成的负面人道主义影响。此外，由于单方面制裁具有域外效应，因此不仅要评估目标国受到的直接影响，还要评估次级制裁对相关国家的影响，并考虑制裁在邻国、区域和全球范围内的溢出效应。

77. 虽然人道协调厅方法的第二、第四和第五步可能可以部分适用于制定单方面强制性措施对享受人权的负面影响的评估方法，但第一和第三步并不适宜。为了

确保评估的透明度和充分性，需要根据人权高专办和特别程序的全面、公正、独立和可核实原则，收集所有现有渠道的信息，包括联合国机关和机构、其他国际和区域组织、各国、国家人权机构、国际和国家人道主义行为体、研究机构、学术界和其他方面的信息。

78. 联合国实体的各类报告和数据库已经可以追踪大多数统计指标，¹³³ 但其他一些为评估单方面强制性措施的影响而制定的指标需要由上述所有相关的利益关系方提供。

79. 所需的统计指标包括药品供应情况(占计划数量的百分比)、医疗设备覆盖率(占满足人口需求所需数量的百分比)、国内药品生产所需原材料的供应情况(占满足人口需求所需数量的百分比)、医疗设备或治疗所需备件、软件、高科技和消耗品的供应情况(占满足人口需求所需数量的百分比)、基本食物篮的价格与平均月工资之比、基本食物篮产品的进口量(与年消费总量的百分比)、基本食物篮产品的产量(与年消费总量的百分比)、农业投入的可获得性(占所需金额的百分比)、基础设施备件和材料的可获得性(占所需数量的百分比)、农业设备的可获得性(占所需数量的百分比)、灌溉用水的可获得性(覆盖面)、适当的污水处理情况(覆盖率)、获得教材和教学设备的情况(覆盖率、百分比)、获得在线教育、材料和培训的情况(覆盖率、百分比)、促进教育流动的教育交流方案数量、对体育和体育领域国际合作的影响(参加奥运会、锦标赛和其他国际体育赛事的数量)、对国际学术和科学合作的影响(正在进行的国际学术项目的数量)、对艺术和艺术领域国际合作的影响、国际艺术项目的数量、申请人道主义许可证的数量和申请成功的数量、银行拒绝为人道主义组织的人道主义物品付款的次数，拒绝让人道主义援助运抵受单方面制裁的国家的次数，以及人道主义组织因与制裁和过度遵守相关情况而受处罚的次数。

80. 联合国实体的数据库和报告缺乏关于特定国家或人道主义指标统计信息的最新数据，¹³⁴ 这证明各国需要积极参与影响评估进程，如积极使用监测和影响评估拟议工具。联合国实体对工具中的一些模块或人道主义领域缺少统计衡量(特别是人道主义援助)或仅部分统计衡量(文化权利)，因此特别报告员提出了一些建议指标用于对这些模块和领域进行评估。

81. 特别报告员曾三次发通知征集材料(制定方法、开发监测工具和收集信息)，尽管如此，她并未收到任何证据表明制裁国采取了任何举措以监测和评估单方面措施的人道主义影响，哪怕制裁国根据尽责原则，有义务采取一切必要措施，包括采取人道主义预防措施，确保其活动和其管辖或控制下的活动不影响人权。

82. 联合国实体和联合国国家工作队收集的数据涉及多项指标，也开展了评估，但并没有积极响应通知提交材料。它们的信息可能极为宝贵，有助于更全面地了解制裁背景下的人道主义和人权动态。

¹³³ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session57/A-HRC-57-55-AnnexII.pdf>。

¹³⁴ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session57/A-HRC-57-55-AnnexI.pdf>。

83. 监测初步显示,单方面强制性措施对调查问卷中的所有人道主义领域(模块)都产生了巨大影响,对最弱势群体(儿童、妇女、残疾人、移民、难民、寻求庇护者、境内流离失所者、极端贫困者)产生了毁灭性影响。¹³⁵

B. 建议

84. 鉴于单方面强制性措施的非法性质及造成的有害人道主义影响,制裁国应:

(a) 根据国际责任法的标准,取消、中止或尽量减少一切不符合国际义务的单方面措施,以及反措施机制不能排除其非法性的单方面措施;

(b) 采取一切必要措施确保在其管辖和/或控制下行事的任何行为体不在域外侵犯人权;

(c) 确保人道主义行为体向受制裁国家交付人道主义援助的行为不被视为国家管辖范围内应受惩罚的行为且不被处罚;

(d) 根据人道主义预防的责任,在实施任何单方面措施之前和期间,对单方面措施可能产生的人道主义影响进行监测和评估。

85. 单方面制裁的受影响国应:

(a) 采取一切必要措施建立国家机制,全面、连贯地监测和评估单方面强制性措施对其管辖下的人道主义状况和享有人权的负面影响;

(b) 根据特别报告员制定的方法使用监测工具提交信息,以确保监测结果准确、可靠、可信;

(c) 告知非政府组织和研究机构可以使用监测工具提交信息,鼓励多方参与,并对相关信息进行核实。

86. 欢迎各国在利用国际裁决时使用对制裁不利影响年度监测和长期监测所得信息以及监测和评估工具所载信息,并欢迎各国对制裁案件诉诸主管的国际准司法机构和人权机构,以便解决争端、保护人权、明确责任和进行补救。

87. 各国应将单方面制裁、实施手段和过度遵守的人道主义影响问题纳入联合国相关机关、机构和实体的议程。

88. 联合国机关、机构和实体应:

(a) 在任务范围内监测单方面制裁、实施手段和过度遵守的人道主义影响情况并将有关内容写入报告;

(b) 监测单方面强制性措施影响受制裁国和受波及的第三国履行联合国机关和机构内缔结的各项公约、所提建议和其他相关法案所涉国际义务的能力的情况;

(c) 将单方面强制性措施的不利影响问题纳入各自任务范围内对特定国家、区域或全球人道主义状况评估的常规程序;

(d) 每年直接或通过国家工作队就监测和影响评估工具提交反馈;

¹³⁵ 同上。

(e) 根据作为联合国各专门机构成员承担的义务，采取有效措施终止成员国实施的非法单方面制裁；

(f) 在任务范围内对单方面制裁、实施手段和过度遵守的人道主义影响问题予以应有的考虑。

89. 联合国国家工作队监测各自任务内的标准和指标时，还应监测单方面制裁对所在国人权的影响，并每年为监测工具提交信息。

90. 欢迎国际和国家非政府组织、各国、学术界和研究机构每年向监测工具提交材料，以确保单方面制裁的人道主义影响得到应有考虑。

91. 各类人道主义状况报告、国别报告、可持续发展目标成就报告和普遍定期审查均应包含影响评估的部分。

92. 国际非政府组织应遵循国际法的原则和规范以及大会和人权理事会的相关决议，避免颂扬违反国际人权义务的单方面强制性措施，并在议程中设置关于单方面强制性措施的人道主义影响的议题。

93. 民间社会组织，包括受制裁国的民间社会组织，在就制裁相关的事项收集信息和开展监测时，应获得支持而免遭歧视。

94. 请人权高专办进一步协助特别报告员：

(a) 最后完成关于监测和评估单方面制裁、实施手段和过度遵守的人道主义影响方法的制定；

(b) 最后完成并进一步完善在线监测工具用于监测、评估、报告和可视化；

(c) 与联合国各实体和国家工作队建立稳定的合作关系，每年就监测工具所列各项指标获得详细信息；

(d) 开发算法用于评估单方面制裁作用下的宏观经济指标对增进和保护人权的影响；

(e) 使用已开发的监测工具对单方面强制性措施的影响进行监测、评估和报告。
