

第五章 中共對聯合國制裁制度的政策

「安全理事會認為，制裁是維持和恢復國際和平與安全的一個重要工具。安理會決心確保謹慎確定制裁對象，有的放矢，在實施制裁時，既顧及效力又考慮到可能產生的不良後果。」¹

聯合國的制裁制度是《聯合國憲章》中集體安全制度的重要組成部分，其作用是在當國際和平與安全受到威脅，以及以和平方式解決爭端的途徑也無效時，安理會得採取《聯合國憲章》規定的制裁措施，以作為一種強制手段來處理問題。一般而言，制裁的使用，可以比單純傳遞口頭譴責與警告的姿態更強烈，但又不至於到直接訴諸武力的程度，並且藉由安理會通過的決議案，規劃出實施制裁的具體項目，並要求各會員國配合執行。

在本章中，作者將先針對制裁的定義與聯合國的制裁制度作介紹，並敘述聯合國實施制裁案例的發展過程與執行內容，而在第三部分，則針對中共對於制裁制度的政策主張、在安理會的投票行為與發言記錄作整理與分析。

第一節 制裁的涵義與聯合國的制裁制度

如同「維持和平行動」一般，《聯合國憲章》當中亦未出現「制裁」一詞，而是對於聯合國安理會根據《聯合國憲章》的相關條文（尤其是第六章與第七章）對於國家、實體或個人所採取的強制性措施的統稱。在本節中，作者將針對制裁的定義，以及聯合國制裁制度的形成過程與內容做介紹，以期能對於制裁的內含與發展有一全面性的認識。

¹ UN Doc. S/PRST/2006/28, June 22, 2006.

壹、制裁的定義

制裁是一種由數個國家或國際組織，以軍事或經濟的強制措施，迫使一國或多國終止或改變其違反國際法、破壞國際和平與安全的舉動。同時，也是指一種強制執行國際條約或協定的手段。²根據聯合國國際法委員會（International Law Commission）的定義，制裁是指由國際組織針對會給整體國際社會帶來嚴重後果的行為，所採取的反制措施，尤其是指由聯合國為了維護國際和平與安全，在《聯合國憲章》的規範下所採取的措施。³制裁所具有的象徵性效果，在於其強有力地表達了國際社會的集體願望和集體意志，同時更必須顯現出國際社會目的一致和實施制裁的決心，這樣，制裁才能在不使用武力的情況下達到效果。⁴在外交層面而言，制裁有著三種的作用：傳達出國際社會關切的訊息、改正某些國家所做出讓人無法接受的行動、以及作為一種更強烈反應的預告。⁵總言之，制裁代表的是一種「有過必罰」的概念，結合了大棒與紅蘿蔔的手段，以促使安理會的決議，能夠獲得確切的執行，⁶最終的目的，則是在於消除會對國際和平與安全的威脅因素。

貳、聯合國制裁制度的憲章依據

從上述關於制裁的定義，可以發現，由國際組織所發起與執行的制裁措施，

² David Mitrany, *The Problem of International Sanctions* (London: Oxford university press, 1925), p. 1.

³ International Law Commission ed., *Yearbook of the International Law Commission: 1979, Vol. II, Part Two* (New York: United Nations, 1980), p. 121.

⁴ 希臘外交部長在「促進實施聯合國安全理事會制裁討論會」的發言，見：“Enhancing the Implementation of the United Nations Security Council Sanctions,” April 30, 2007, http://www.watsoninstitute.org/pub/UNSC-Enhancing_Implementation_Sanctions.pdf, downloaded on May 22, 2008.

⁵ John Stremmlau, “Sharpening International Sanctions: Toward a stronger Role for the United Nations,” a report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Carnegie Corporation of New York, November 1996.

⁶ David Cortright, George A. Lopez and Linda Gerber., *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2002), p. 5.

已經普遍被視為具有合法性與正當性，因此，在分析聯合國制裁制度的內容與特色之前，本文將先針對國際組織，包括聯合國的前身國際聯盟的制裁制度作敘述。

一、國際聯盟的制裁機制

國際聯盟是人類歷史上第一個建立的普遍性國際組織，其宗旨是在「增進國際間合作並保持其和平與安全」，並要求其成員國：⁷

第一，遵守不從事戰爭之義務；

第二，嚴格各國間公開、公正、榮譽之邦交；

第三，嚴格遵守國際公法之規定，以為今後各國政府間行為之規範；

第四，在有組織之民族間彼此關係中維持正義並恪遵條約上之一切義務。

國際聯盟的制裁機制，則規定在《國際聯盟盟約》第十六條第一款與第二款：

首先，如果其成員國從事戰爭行為者，即視為對於所有聯盟其他成員國有戰爭行為，並對其施加以下的措施：⁸

第一，斷絕各種商業或財政上之關係；

第二，禁止其人民與破壞盟約國人民之各種往來；

第三，禁止所有國家之人民與破壞盟約國之人民財政上、商業上或個人之往來；

其次，國聯的行政院須負責向相關國家政府建議，由其提供陸海空軍組成軍隊，以維護盟約之實行。⁹

雖然《國際聯盟盟約》是國際上首次明訂對某些被禁止的行為施以強制制裁措施的國際性條約，¹⁰但在國際聯盟的實踐上，卻鮮少有成功實施制裁的案例，例如對於日本在 1931 年侵略中國東北的行為，國聯執委會的反應僅止於「建議

⁷ 《國際聯盟盟約》，許光建等編，**聯合國憲章詮釋**，頁 726。

⁸ 《國際聯盟盟約》，第十六條第一款。

⁹ 《國際聯盟盟約》，第十六條第二款。

¹⁰ Kim Richard Nossal, "Economic Sanctions in the League of Nations and the United Nations," in David Leyton-Brown ed., *The Utility of International Economic Sanctions* (London: Croom Helm Ltd., 1987), p. 14.

日本撤軍」¹¹，而未有進一步的舉動。而對於 1935 年義大利侵略衣索比亞事件，雖然國際聯盟對義大利實施了包括武器禁運、金融管制與禁止進出口的廣泛制裁措施，但義大利不但未撤軍，反而直接併吞衣索比亞，而國聯也在隨後終止了這些制裁措施。¹² 由於無力嚇阻其成員國的侵略舉動，使得國際聯盟的存在基礎備受打擊，而隨著二次大戰的爆發，也由聯合國取而代之。

二、聯合國制裁制度的內容

國際聯盟的最後一任秘書長李斯特（Seán Lester）在其 1941 的年度工作報告中指出，「在國家之間必須有法，必須有正義。但在法律和正義的背後，還必須有經濟和軍事的實力做後盾。」¹³ 李斯特的說法，很大程度地點出了國際聯盟制裁措施的不足之處，也就是在其執行能力，因為，依據《國際聯盟盟約》第十六條的規定，雖然規定國聯會員國有責任對於從事戰爭的國家斷絕所有商業或財政上的關係，這樣的責任卻是不具有強制性的。¹⁴ 因此，在制訂《聯合國憲章》的時候，就特別強調安理會的決議，對於所有會員國的約束性，¹⁵ 以使得安理會能夠發揮《聯合國憲章》所賦予的責任。

在《聯合國憲章》的條文中，制裁有兩層面的意涵：一方面，是關於某國在聯合國當中的會員地位與投票權力，另一層面則是關於聯合國援引《聯合國憲章》第七章所採取的強制性措施。基於此，我們可以進一步將《聯合國憲章》的制裁措施，分為六大部分：

第一，將其從組織中除名。

¹¹ Manley O. Hudson, "The Report of the Assembly of the League of Nations on the Sino-Japan Dispute," *The American Journal of International Law*, Vol.27, No.2 (April 1933), pp. 300-305.

¹² Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective* (London: The MacMillan Press, 1987), pp. 24-27.

¹³ John Paxman and George Boggs eds., *United Nations: A Reassessment-Sanctions, Peacekeeping and Humanitarian Assistance* (Charlottesville: University of Virginia Press, 1973), p. 21.

¹⁴ Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Document*, p. 311.

¹⁵ 《聯合國憲章》第二十五條：聯合國會員國同意依憲章之規定接受並履行安全理事會之決議；第二條第五款：聯合國的會員國對於聯合國依憲章規定而採取的行動，應盡力予以協助，聯合國對於任何國家正在採取防止行動或執行行動時，各會員國對該國不得給予協助。

根據《聯合國憲章》第六條的規定，「聯合國之會員國中有屢次違犯本憲章所載之原則者，大會經安全理事會之建議，得將其由本組織除名。」在聯合國的運作歷史上，尚未有國家被依此條款除名，只有印尼曾於 1965 年自行宣布退出聯合國，但也非依此條款。

第二，暫停其會員權利。

根據《聯合國憲章》第五條的規定，「聯合國會員國業經安全理事會對其採取防止或執行行動者，大會經安全理事會之建議，得停止其會員權利及特權之行使。」例如聯合國大會即曾在 1974 年因南非的種族隔離政策，而決議停止其參與聯合國會議的權利。¹⁶

第三，停止其在大會的投票權利。

根據《聯合國憲章》第十九條的規定，「凡拖欠本組織財政款項之會員國，其拖欠數目如等於或超過前兩年所應繳納之數目時，即喪失其在大會投票權。」伊拉克在第一次的波灣戰後，即曾因為連續數年未繳納其會費，而被依此條款停止其在大會的投票權。然而，此條款的後半段亦附加例外情況的但書，「大會如認拖欠情況確由於該會員國無法控制之情形者，得准許該會員國投票」，例如，聯合國大會即在 2002 年同意喬治亞等八國無法支付最低繳納款項是因為「無法控制的情況」，因而允許其繼續在大會參與投票，¹⁷即是此種給予豁免的例外情形。

第四，對於不遵守國際法院仲裁結果的制裁措施。

依據《聯合國憲章》第九十四條第一款的規定，聯合國之會員國為案件之當事國者，「承諾遵行國際法院之判決」，若有一造不履行判決所應負之義務時，安理會「得做成建議或決定應採辦法，以執行判決」。¹⁸國際法院在 1986 年裁決美國對於尼加拉瓜的非法軍事行動「違反了國際法中有關主權國家不得對另一主權

¹⁶ <http://www.southafrica-newyork.net/pmun/>, downloaded on July 7, 2008.

¹⁷ UN Doc. S/RES/57/4(2002), October 10, 2002.

¹⁸ 《聯合國憲章》第九十四條第一款與第二款。

國家使用武力」的規定，並要求美國應支付賠償金給尼國，¹⁹然而，美國卻曾先後兩次在安理會動用否決權，以阻擋安理會通過要求美國遵守國際法院判決的決議草案，²⁰而這也展現出了制裁措施無法對於大國具有強制效力的侷限性。

第五，對於條約未向聯合國秘書處登記的制裁。

根據《聯合國憲章》第一〇二條第一款的規定，其會員國有向秘書處登記所締結的一切條約與國際協定的義務，若未登記的話，則「不得向聯合國任何機關援引之。」²¹這項制裁條約未登記的條款在聯合國的實踐中極少被引用，²²而且，這樣的規定能否被稱做制裁，也是有所疑問的，²³因此在關於聯合國制裁制度的研究方面，極少被提及。

第六，依據《聯合國憲章》第七章所採取的強制性措施。

這部分的制裁措施，即是一般通稱聯合國的制裁機制，亦是最常被聯合國所採用的制裁措施。在《聯合國憲章》的規定中，制裁措施可分為不涉及武力使用與使用武力兩種類型。依據《聯合國憲章》第七章相關條文的規定，聯合國的制裁制度係以四個步驟來實行：

首先，依據《聯合國憲章》第三十九條，由安理會「斷定任何和平之威脅、和平之破壞、或侵略行為之是否存在」，並應做成建議或選擇依第四十一條及第四十二條規定之辦法，以維持或恢復國際和平及安全。

其次，安理會得採取武力以外之行動（包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵、電、無線電及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕，《聯合國憲章》第四十一條），甚或進一步採取軍事行動（包括陸海空軍示威、封鎖等，《聯合國憲章》第四十二條），而且在未做出具體措施前，安理會得採取「必

¹⁹ “Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua,” *I.C.J. Reports* 1986, p. 14, <http://www.gwu.edu/~jaysmith/nicus3.html>, downloaded on October 12, 2008.

²⁰ UN Doc. S/PV.2704 (1986), July 31, 1986 & UN Doc. S/PV.2718 (1986), October 28, 1986.

²¹ 《聯合國憲章》第一〇二條第二款。

²² Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, p. 334; Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations* (London: Oxford University Press, 1963), p. 334.

²³ Hans Kelsen, *The Law of the United Nations* (New York: Frederick A. Praeger, Inc., 1950), pp. 721-724.

要或合宜之臨時辦法」(《聯合國憲章》第四十條)，以達成聯合國維持或恢復國際和平與安全的目標。

因此，我們可以說，聯合國的制裁機制，乃是一種介於外交與武力使用的政策工具，藉以確保聯合國的要求獲得遵從，²⁴而其目的則是在於去除會造成影響國際和平與安全的情勢與威脅。

三、聯合國制裁制度的爭議

雖然制裁制度有明確的《聯合國憲章》規範內涵，然而，在其實踐的過程中，仍是引起了許多的爭議，尤其表現在以下兩方面：

(一) 與國際人權條約的規定相衝突的問題。

聯合國的制裁措施，雖然是來自於《聯合國憲章》授與的權力，然而，在國際法上來說，制裁的概念仍然存在著爭議 (controversy) 與困惑 (confusion)，²⁵其中之一就是制裁措施與人道主義原則之間的衝突。從聯合國實施制裁的經驗來看，許多的措施都會對於目標國一般平民的生活與發展帶來衝擊，然而，有許多國際人權條約，以及聯合國本身所通過的決議案，都主張人民生存發展權利的重要性。(表 5-1)

表 5-1 國際人權條約中關於保護人民生存發展權利的規定

條約名稱	條文相關內容
《世界人權宣言》 ²⁶	第二十五條第一款：人人有權工作，自由選擇職業、並受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。
《經濟社會文化權利國際公約》 ²⁷	1、第十一條第一款：人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住行及不斷改善之生活環境。 2、第一條第二款：無論在何種情況下，民族之生計，不容

²⁴ Ramseh Thakur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), p. 134.

²⁵ Vera Gowlland-Debbas, "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 43 (January 1994), p. 59.

²⁶ "Universal Declaration of Human Rights," UN Doc. A/RES/217(III), December 10, 1948.

²⁷ UN Doc. A/RES/2200(XXI), January 12, 1967.

	剝奪。
《消滅飢餓和營養不良宣言》 ²⁸	第一條：男女老幼人人都有不挨餓和不受營養不良之害的不可剝奪的權利。
《關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作之國際法原則宣言》 ²⁹	「依照憲章不干涉任何國家國內管轄事件之義務」是屬於國際法的原則之一，明訂「任何國家均不得使用或鼓勵使用經濟、政治或任何其他種措施強迫另一國家，以取得該國主權權利行使上之區從，並自該國獲取任何種類之利益。」
《各國經濟權利和義務憲章》 ³⁰	1、第七條，各國有促進其人民的經濟、社會和文化發展的首要責任。 2、第三十二條，任何國家不得使用或鼓勵使用經濟、政治或任何其他措施來強迫另一國家，使其在主權權利的行使方面屈從。
《發展權利宣言》 ³¹	第一條第一款：「發展權利是一項不可剝奪的人權，由於這種權利，每個人和所有各國人民均有權參與、促進並享受經濟、社會、文化和政治發展，在這種發展中，所有人權和基本自由都能獲得充分實現。」
《維也納人權宣言暨行動綱領》 ³²	1、第十條：發展是一項普遍的、不可分割的權利，也是基本人權的一個組成部分。 2、第十四條：貧窮阻礙了人權的充分實現。
聯合國大會通過多次決議案 ³³	關切「採取經濟措施作為對發展中國家進行政治和經濟強迫的手段」的情況，並要求「發達國家不得對發展中國家實行威脅，或實行貿易制裁、封鎖、禁運和其他有悖於聯合國憲章規定和違反他們通過多邊或雙邊安排承擔的義務的經濟制裁手段，把他們當作政治和經濟強迫方式從而影響發展中國家的經濟、政治和社會發展。 ³⁴ 」

資料來源：作者整理自聯合國網站與相關網站。

²⁸ “Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition,” Article 1, adopted by the World Food Conference on November 16, 1974, <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/69.htm>, downloaded on June 21, 2007.

²⁹ UN Doc. A/RES/2625 (XXV), October 24, 1970.

³⁰ “Charter of Economic Rights and Duties of States,” UN Doc. A/RES/3281(XXIX), December 12, 1974.

³¹ “Declaration on the Right to Development,” UN Doc. A/RES/41/128(1986), December 4, 1986.

³² “Vienna Declaration and Program of Action,” UN Doc. A/Conf.157/23 (1993), July 12, 1993.

³³ A/RES/38/197(1983)、A/RES/39/210(1984)、A/RES/40/185(1985)、A/RES/41/165(1986)、A/RES/42/173(1987)、A/RES/44/215(1989).

³⁴ “Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion against Developing Countries,” UN Doc. A/RES/197(XXXVIII), December 20, 1983.

從這些與人權相關的條約內容來看，聯合國所實施的諸多制裁措施，實際上是與這些內容有所違背的。然而，在聯合國的實踐上，這部分的爭議卻鮮少被提及，主要原因是來自於《聯合國憲章》的最高性與優越性，根據《聯合國憲章》第一〇三條的規定，「聯合國會員國在本憲章下之義務與其依任何其他國際協定所負之義務有衝突時，其在本憲章下之義務應居優先。」同時，這些條約也有大部分都附加了例外的條款，³⁵因此，由安理會所通過與執行的制裁措施，從未被視為是違反《聯合國憲章》第二條第四款的行動，³⁶大部分國家也都願意執行由安理會所通過的相關決議案措施。

（二）關於實施制裁的雙重標準問題。

1999年5月於貝魯特召開的聯合國千禧年高峰會區域意見聽取會上，一些西亞國家批評聯合國的制裁制度受制於美國的壓力與政策，採取了雙重標準，對於以色列，就採取與對伊拉克、利比亞和蘇丹全然不同的偏袒態度，認為以色列多次不顧安理會與大會要求停止其危害區域和平與安全的行動的決議，而安理會卻因為有一超強（指美國）以否決權相要脅，無法通過對於以色列的制裁決議；相反地，制裁制度卻是拿來對付阿拉伯國家，而不懲罰真正犯錯的人。這些國家認為，這樣的發展，乃是來自於《聯合國憲章》的制度設計所導致（主要是指安理會的否決權），因而提議擴大安理會的常任理事國數目，以及將部分安理會的職權轉移到大會，讓組織運作展現更民主化。³⁷以美國對於制裁或譴責以色列的安理會決議草案運用否決權的情況，從1972年第一次對這類提案動用否決權以

³⁵ 例如，《關於各國依《聯合國憲章》建立友好關係及合作之國際法原則宣言》在同一項內容中最後註明，以上各項不得解釋為對憲章內關於維持國際和平與安全之有關規定有所影響；《各國經濟權利和義務憲章》第三十三條第一款：本憲章任何部分不得解釋為有損於或貶低《聯合國憲章》條款或據以採取的行動；《發展權利宣言》第九條第二款：本宣言不得作違背聯合國宗旨和原則的解釋；《維也納人權宣言暨行動綱領》第十四條：保護和促進人權的近期應當按照《聯合國憲章》的宗旨和原則以及國際法推動。

³⁶ Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, p. 334. 《聯合國憲章》第二條第四款：「各會員國在其國際關係上不得使用或威脅使用武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員或國家之領土完整或政治獨立。」

³⁷ “Regional Hearings in the Preparation for the Millennium Assembly of the United Nations: Hearing Held for the Region of the Economic and Social Commission for Western Asia at Beirut on 23 and 24 May 1999,” UN Doc. A/54/280(2000), January 20, 2000.

來，至 2008 年底為止，已經動用四十次的否決權，³⁸讓安理會無法通過譴責以色列的決議草案。

第二節 聯合國制裁制度的發展、種類與改革

在介紹了關於聯合國制裁制度的形成背景與內涵之後，在本節中將針對聯合國成立制裁案例的發展過程、種類，以及因應制裁措施的後遺症所採取的改革做探討，尤其著重在針對制裁措施的後遺症所做的改革發展。

壹、聯合國實施制裁行動的發展

一般關於聯合國制裁制度的研究，多主張在冷戰期間，聯合國一共實施了兩次的制裁措施，分別是 1966 年制裁羅德西亞（Rhodesia，今辛巴威）與 1977 制裁南非的種族隔離政策。³⁹然而，根據聯合國的實踐，安理會早在 1961 年，即曾通過決議案（第一六九號），要求各國勿向剛果內戰的衝突各方供給「可供作戰爭用途之武器，配備或其他物資」，⁴⁰而在 1972 年，葡萄牙也因為以武力鎮壓其在非洲殖民地，包括安哥拉、莫三比克與幾內亞比索等，而遭到安理會施以武器禁運的措施。⁴¹而對於南非的制裁，也是早在 1963 年 8 月，安理會通過第一八一號決議案，要求各國停止對南非「出售並運送武器、各種彈藥及軍用車輛」，⁴²也已經是一種武器禁運的措施了，因此，對於冷戰期間聯合國的制裁措施，從聯合國的實踐來看，應該是有四項的制裁案例才正確。截至 2009 年 5 月底為止，聯合國一共實施了二十四次的制裁案例，有二十一個國家成為受制裁的目標。⁴³

³⁸ 安全理事會常任理事國在公開會議上所投的反對票，統計自聯合國網站，<http://www.un.org/chinese/documents/veto/index.html>, downloaded on February 8, 2009.

³⁹ David Cortright and George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000), p. 1.

⁴⁰ UN Doc. S/RES/169(1961), November 24, 1961.

⁴¹ UN Doc. S/RES/312(1972), February 4, 1972.

⁴² UN Doc. S/RES/183(1961), August 7, 1963.

⁴³ 見本論文附錄三。其中，剛果、蘇丹與賴比瑞亞曾經先後因不同因素遭到聯合國施加制裁措

關於聯合國實施制裁案例的發展過程，可以區分為冷戰期間與冷戰結束後做說明。

一、冷戰期間

如上所述，安理會在冷戰期間實施過四次的制裁措施，分別是針對剛果、羅德西亞、南非與葡萄牙等四國。雖然關於制裁措施的決議案，早在 1961 年即曾有過，然而，一直等到 1977 年 11 月 4 日安理會通過第四一八號決議案，對於南非採取的種族隔離政策與對鄰國的軍事侵略行爲，採取武器禁運的制裁措施，決議案內容中才第一次出現按照「《聯合國憲章》第七章」採取行動，⁴⁴如同時任聯合國秘書長的華德翰（Kurt Waldheim）在安理會通過決議案後所說的：「這項決議的通過標誌著在本組織三十二年的歷史中，第一次按照《憲章》第七章規定，對一個會員國採取了制裁的行動。...這項重大的步驟是基於安理會各成員國的一致同意。」他表示，南非種則隔離政策與措施，是「嚴重地侵犯了人權和充滿了對於國際和平與安全的威脅」，因此必須做出相應的反應，而羅馬尼亞代表也認爲，安理會首次依照《聯合國憲章》第七章的規定，以強制性的措施來制裁南非違反《聯合國憲章》的宗旨與原則的政策，是意義重大的。⁴⁵

觀察聯合國在冷戰期間的制裁措施，我們可以發現到，軍火禁運是最頻繁採取的制裁措施，南非與羅德西亞並且被另外施以廣泛的經濟制裁措施，而關於制裁措施的執行期限，南非與羅德西亞均有明確的終止時間點（南非結束種族隔離政策，實施首次多黨選舉，羅德西亞則是結束叛亂，與英國達成停火協議），同時也都有設立委員會來報告與監督制裁措施的執行情況（羅德西亞是安理會第二五三號決議案，南非則是第四二一號決議案），而對於剛果與葡萄牙的軍火禁運措施，則只有出現在單一決議案的內容當中，亦無後續的相關決議案內容（如監督委員會或宣布終止禁運等），因此，我們可以說，在冷戰期間，有完整制裁運

施。

⁴⁴ UN Doc. S/RES/418(1977), November 4, 1977.

⁴⁵ UN Doc. S/PV.2046 (1977), November 4, 1977.

作體系的制裁案例，只有羅德西亞與南非等兩個案例，但從廣義角度來看，還是應該要加上對於剛果與葡萄牙的軍火禁運措施。

二、冷戰結束後

如同維和行動一般，聯合國的制裁措施，在冷戰結束之後，也是大幅度地增加，相較於冷戰期間只有四次的制裁案例，冷戰結束之後的兩個世紀，安理會就已經成立了二十次（圖 5-1），尤其是被喻為「制裁的十年」（sanctions decade）的 90 年代，⁴⁶安理會一共成立了十二項的制裁措施，制裁的類型與目標也與之前相異其趣。冷戰後首次成立的制裁，是針對伊拉克侵略科威特的舉動，所施行的制裁措施。安理會首先於 1990 年 8 月 6 日通過第六六一號決議案，對伊拉克實施貿易、武器與石油禁運與凍結資金等措施，⁴⁷根據科威特代表的發言，該決議案的意義在於，通過這些措施，「確保實施國際社會的意願，因為該國拒絕順應國際社會的意願，並以前所未有的方式藐視各項原則、觀念價值和國際準則」。⁴⁸而在要求各國遵守第六六一號決議案措施的第六六五號決議案中，則是首次出現「制裁」一詞，來形容第六六一號決議案所採取的措施。⁴⁹安理會並於 1990 年 9 月 25 日通過第六七〇號決議案，對伊拉克追加實施空中禁運的制裁措施。⁵⁰聯合國秘書長表示，《聯合國憲章》第七章所規定的強制方法本質上是不同於戰爭的方法，「聯合國要求被強制一方所做的不是投降，而是改正所犯的行為。」哥倫比亞代表則表示，雖然有制裁所帶來代價和痛苦，「但我們寧願承擔禁運的代價，而不要戰爭的代價。」法國代表則認為，禁運是和平的武器，禁運措施將使那些有可能逃避責任的人清楚認識到他們所應負的責任。⁵¹在對伊拉克實施制裁之後，前南斯拉夫地區也因爆發內戰，造成區域安全情勢的動亂，以及大規模

⁴⁶ David Cortright and George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, p. 1.

⁴⁷ UN Doc. S/RES/661(1990), August 6, 1990.

⁴⁸ UN Doc. S/PV. 2933(1990), August 6, 1990.

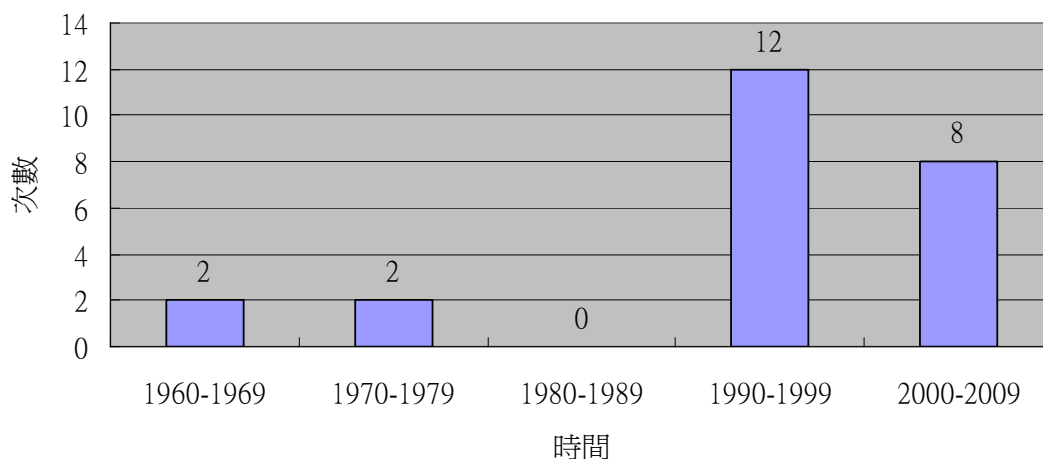
⁴⁹ UN Doc. S/RES/665(1990), August 25, 1990.

⁵⁰ UN Doc. S/RES/670(1990), September 25, 1990.

⁵¹ UN Doc. S/PV. 2943(1990), September 25, 1990.

的人道危機，使得安理會也通過決議案，對前南斯拉夫地區實施全面經濟制裁措施。

圖 5-1 安理會在各時期通過的制裁次數



資料來源：作者整理自聯合國相關決議案。

在 90 年代所實施的這十二項制裁措施，具有以下幾項特徵：

第一，安理會發動制裁的原因，有八項是因為目標國的國內衝突事件，有三項是涉及國際恐怖主義活動，只有一項是關於國際衝突（伊拉克入侵科威特），這樣的發展趨勢，也如同本論文第四章所提及，聯合國成立維和行動的發展趨勢般，呈現出了 90 年代國際爭端的發展，國內衝突事件已經一躍成為國際和平與安全的主要議題，同時也成為聯合國主要因應的焦點所在。而在此階段，國際恐怖主義的活動也成為威脅國際和平安全的另一個重要議題。

第二，在制裁項目的選擇上，軍火禁運依然是最主要的方式，這時期的十二項制裁案例中，只有 1992 年柬埔寨與 1996 年蘇丹的制裁上沒有實施軍火禁運，這顯現出軍火禁運仍然是聯合國制裁制度中最為主要的實施項目之一。

第三，在 90 年代初期的兩次制裁措施，分別是針對伊拉克與前南斯拉夫的制裁，安理會對於這兩個當事國都施加廣泛經濟制裁措施，然而，這些廣泛的制

裁措施，對這兩國的一般平民造成嚴重的人道災難，因此，接下來新成立的制裁措施，都改變了這種廣泛制裁的模式，而是改採「聰明制裁」的模式，以求減少造成人道危機的後果。

到了 2000 年以後，安理會在此階段所一共成立了八次制裁案例，成立的原因相較於 90 年代，展現了更多樣化的發展，其中包括有兩項是涉及兩國間的衝突、三項是因為國內的衝突、兩項是涉及核武與彈道飛彈的發展計畫（北韓與伊朗），另一項則是與恐怖攻擊行動有關（涉及黎巴嫩總理暗殺事件）（表 5-3）。而在此階段所實施的制裁行動，同樣也是採取了更趨向「聰明制裁」的模式，以減少制裁的副作用。

貳、聯合國制裁制度的類型

關於聯合國所實施的制裁案例，我們可以進一步依照決定實施制裁的條件，與制裁針對的目標作為劃分的標準，茲分別介紹如下：

一、決定實施制裁的條件

由安理會所成立的制裁措施，其原因是為了因應兩大類型情勢：第一是與區域和國家安全問題及預防武裝衝突有關的制裁，另一則是涉及反恐和防止大規模毀滅性武器擴散等全球問題有關的制裁。⁵²而在第一類型中，又可以分為國內衝突與涉及兩國以上的國際衝突事件。從這樣的分類標準，我們可以把聯合國的制裁案例分類如下：屬於第一類型的國際衝突，有五項，國內衝突有十三項，而屬於第二類型者，則有六項（如表 5-2）。

⁵² UN Doc. S/2007/734(2007), December 12, 2007.

表 5-2 制裁的種類

制裁起源	項目
第一類型 國際衝突	羅德西亞（1965）、葡萄牙（1972）、伊拉克（1990）、衣索比亞與厄利垂亞（2000）、賴比瑞亞（2001）
第一類型 國內衝突	剛果（1961）、南非（1963）、前南斯拉夫（1991）、索馬利亞（1992）、柬埔寨（1992）、賴比瑞亞（1992）、海地（1993）、安哥拉（1993）、盧安達（1994）、獅子山（1997）、剛果（2003）、象牙海岸（2004）、蘇丹（2004）
第二類型	利比亞（1992）、蘇丹（1996）、阿富汗塔里班（1999）、伊朗（2003）、黎巴嫩（2005）、北韓（2006）

資料來源：作者整理自聯合國相關決議案。

二、制裁針對的目標

一般而言，聯合國實行制裁的對象，多是以目標國政府為主體，但亦有例外的情況，包括：

- （一）柬埔寨（1992）：制裁對象是不遵守和平協議的柬國國內勢力；
- （二）阿富汗塔里班（1999）：制裁對象是國內政治勢力（塔里班）；
- （三）黎巴嫩（2005）：制裁對象是涉及黎總理謀殺案的人員。

這些政治勢力或團體成為制裁對象的情況，是從冷戰結束之後才開始有的現象，而且，遭受制裁的原因，也出現越來越多是因為涉及國際恐怖主義活動的緣故，再加上實施制裁的項目中，也有越來越多是針對政府領導人或特定人員實施凍結資金或禁止入境等措施，從這樣的發展情況，也可以看出，在冷戰結束之後，國際安全議題的領域與對象的多元化情況。

三、當事國主動要求安理會實施制裁措施

由於大部分的制裁都是屬於強制性的措施，亦即對於當事國實施某種類型的禁止與懲罰性措施，因此多數的當事國對於遭受制裁多是抱持反對與抗拒的態度，然而，也是有例外的情況：

- （一）對前南斯拉夫實施軍火禁運（1991）：南斯拉夫外交部長在安理會表決對

南斯拉夫實施武器禁運的決議案時，表示這樣的措施是「相當合理和至為重要的」；⁵³

(二) 對獅子山實施禁止未加工鑽石出口的制裁 (2000)：獅子山出席安理會會議的代表對於安理會通過此決議案，視為是「對獅子山和平與穩定的一大貢獻」；⁵⁴

(三) 對賴比瑞亞實施包括禁止鑽石出口在內的新一輪制裁措施 (2003)：賴比瑞亞過渡政府的領導人表示支持聯合國對其國家的制裁，因為他所領導的臨時政府還未完全控制整個國家。⁵⁵

(四) 即使是同一個國家，在不同時期對於制裁的態度，也會有所轉變，例如南非政府在 1984 年評論安理會的武器禁運措施時，即曾譏諷到，「最初的武器禁運是一個居心不良的企圖，...通過對南非實行武器禁運，可以給我國以沈重的打擊。...這個徒勞無益的決議，帶來了什麼結果呢？...今天已經在一些重要的軍火部門實現自給自足，...越來越成功地進入國際上競爭相當激烈的武器出口市場。」⁵⁶而當安理會在 1994 年決定停止對南非的制裁措施時，與會的南非副總統姆貝基則承認，根據《聯合國憲章》第七章所實施的對南非武器禁運，「是因為我國的政體和該政府所採取的行動明顯地對國際和平與安全構成威脅。」而民主化之後的南非，「決心履行我們作為聯合國成員國在為我們自己和為世界各國人民確保和平的集體努力中承擔的責任。」⁵⁷

四、制裁的具體項目

最後，歸納這二十四項制裁案例所採取的具體制裁措施，我們可以發現到，

⁵³ UN Doc. S/PV.3009 (1991), September 25, 1991.

⁵⁴ UN Doc. S/PV.4168 (2000), July 5, 2000.

⁵⁵ 「賴比瑞亞領導人支援聯合國對自己國家進行制裁」，中國新聞網，2003 年 12 月 31 日，<http://www.cns.hk:89/n/2003-12-31/26/386954.html>，下載於 2006 年 12 月 5 日。

⁵⁶ UN Doc. S/PV.2564 (1984), December 13, 1984.

⁵⁷ UN Doc. S/PV.3379 (1994), May 25, 1994.

軍火禁運仍是最常實施的方式，在二十四項的制裁案例中，只有在 1992 年的柬埔寨、1996 年的蘇丹與 2005 年的黎巴嫩制裁措施中沒有實施軍火禁運的項目。在這三個國家情勢的情況是，蘇丹與黎巴嫩都是因為涉及恐怖主義活動而引起安理會施加制裁，柬埔寨則是對於不遵守和平協議的國內勢力施以石油禁運的措施。

其次，冷戰結束後的制裁案例不但數量遽增，所採取的具體制裁項目也是隨著更為多樣化，而且制裁的對象，也更有針對性，以當事國的政府領導人或衝突相關方的領導人為制裁的主要對象，通常是以凍結其在海外的資產，以及禁止其從事國外旅行與入過境等。(表 5-3)

表 5-3 安理會實施制裁案例的具體項目

時間	目標國	軍火	金融	石油	旅行	外交	航空	貿易	其他
1961	剛果	◆							
1963	南非	◆							停止投資、限制體育文化交流
1965	羅德西亞	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	廣泛制裁
1972	葡萄牙	◆							
1990	伊拉克	◆	◆	◆	◆		◆	◆	廣泛制裁
1991	前南斯拉夫	◆							廣泛制裁
1992	盧安達	◆	◆		◆				
1992	利比亞	◆	◆	◆		◆	◆		
1992	索馬利亞	◆							
1992	柬埔寨			◆					
1992	賴比瑞亞	◆	◆		◆		◆		鑽石、木材制裁
1993	海地	◆	◆	◆	◆		◆	◆	
1993	安哥拉	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	
1996	蘇丹					◆	◆	◆	
1997	獅子山	◆		◆	◆				禁止未加工鑽石出

									□
1999	阿富汗	◆	◆		◆	◆	◆		
2000	衣索比亞	◆							
2003	剛果	◆							
2003	伊朗	◆	◆						
2004	象牙海岸	◆	◆		◆				
2004	蘇丹	◆	◆		◆				
2005	黎巴嫩		◆		◆				
2006	北韓	◆	◆		◆				

資料來源：作者整理自聯合國相關決議案。

參、聯合國制裁制度的改革

在 90 年代初期所成立的制裁案例中，大部分均包含廣泛的經濟制裁措施，因而對目標國的一般平民造成了預期之外的傷害，尤其是在制裁伊拉克與前南斯拉夫的案例中最為明顯。「以平民痛苦為代價的政治獲益」(Political Gain and Civil Gain)，⁵⁸正是最好的寫照。對於聯合國的制裁制度所帶來的諸多副作用，前聯合國秘書長蓋里也承認，「制裁引起一個道德方面的問題：把痛苦加於對象國家境內容易受害的群體，是不是一種合法手段，來向政治領導人施加壓力，而這些領導人的行為不大可能受其百姓的苦難所影響。...制裁會使人道主義機構的工作困難，...制裁會與聯合國的發展目標相抵觸，並使對象國的生產能力遭受長期的損害。...制裁還會起反作用，激起愛國情緒與聯合國所代表的國際社會對抗，制裁的目的是糾正領導人的行為，反而促使人民團結起來擁護這些領導人。」⁵⁹而另一位前秘書長安南也認為，人道與人權考量，是不太容易與制裁機制取得調和的，而且制裁所採取的強制措施往往都會傷害到前兩者，⁶⁰這些說法都展現出，

⁵⁸ Thomas G. Weiss and David Cortright, George A. Lopez, and Larry Minear eds., *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1997).

⁵⁹ "Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations," UN Doc. A/50/60(1995), January 25, 1995.

⁶⁰ Kofi Annan, *Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization (1998)*, UN Doc.A/53/1, August 27, 1998, para. 64.

聯合國也認知到制裁制度的缺陷所在。

爲了增進制裁的效率，以及減少制裁措施所帶來的副作用，聯合國的制裁機制有所轉變，聰明制裁（smart sanction）或定向制裁（targeted sanction）則成爲聯合國在規劃制裁措施的原則。所謂的聰明制裁，乃是指制裁的對向是以「直接針對重要的國家決策者（政治領導人或特定政權的主要支持者）以及攸關其統治基礎的重要資源」爲主。⁶¹這樣的目的，是在於一方面減少因制裁所帶來一般平民的人道災難，同時也更能讓制裁的作用更具有針對性，直接針對有權力的國家領導人，以便提高其效力。⁶²此外，這種定向制裁的形式，優點除了在於與其他選擇相比費用較低，而且還可以根據具體情況進行調整之外，更重要的是，對違反國際標準和法律者實施孤立，可以產生十分重要的「象徵性作用」，「是一個十分有力的威懾和預防手段。」⁶³

根據聯合國所委託的專家小組所做的研究建議，⁶⁴對於聯合國的制裁制度應如何更「聰明」，以便更有效地對抗和平的威脅以及減少所帶來的副作用，提出了以下的幾項建議：

第一，應將制裁範圍與目標置於某些特定的主體，如官方統治階層、公司企業等經濟體、以及重要的政軍領導人。

其次，制裁的項目可以包括金融制裁、武器禁運、航空、履行制裁、外交制裁、以及特定資源如石油或鑽石等的貿易制裁。

再其次，「聰明制裁」需要由聯合國的成員國與聯合國相關機構緊密的合作，包括協調各國的法律與司法制度使其與安理會決議能夠達成一致、建立有效的監督機制、提供使會員國願意確實進行制裁措施的又因、因應被制裁目標的報復、以及即時將制裁的成果通報安理會等，藉以進一步提升制裁的效果。

⁶¹ Peter Wallensteen, Carina Staibano and Mikael Eriksson eds., *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*, p. iii.

⁶² UN Doc. S/PV.4128 (2000), April 17, 2000.

⁶³ “A More Secure World: Our Shared responsibility,” report of the High-Level panel on Threats, Challenges and Changes, p. 55.

⁶⁴ Peter Wallensteen, Carina Staibano and Mikael Eriksson eds. *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*.

最後，聰明制裁強調需重視制裁措施對於人道主義危機影響的評估，包括被制裁目標的國內經濟狀況、公共健康、食品安全與營養、醫療、飲用水健康環境、教育、社會福利運作等諸多層面的副作用。

探討制裁可能引起的副作用，除了人道危機之外，其他國家在執行制裁的相關規定時，也會因而受到經濟上的損失，因此，在《聯合國憲章》中也規定了對於因執行制裁而引起經濟問題的國家進行補償。⁶⁵聯合國在 1973 年即曾對於尚比亞因遵守安理會制裁南非的措施而遭遇經濟困難的情況，呼籲各國對尚比亞提供技術、財政與物質援助，並動員聯合國的相關機構也提供援助。⁶⁶在聯合國實施的制裁案例中，以對伊拉克與前南斯拉夫的制裁所造成的影響最多，以安理會對伊拉克所實施的制裁措施為例，共有約旦等二十一個國家依據此條文向聯合國請求提供援助，而在制裁前南斯拉夫的部分，則有八個國家向聯合國提出類似的請求。⁶⁷根據聯合國秘書長安南的報告，聯合國轄下的相關專門機構、各計畫署和基金、各區域委員會及其他相關國際組織和區域組織等都為援助因實施制裁而受影響的第三國持續提供所需的援助，⁶⁸以期能減少對於相關第三國的影響。

如同現任聯合國秘書長潘基文所指出，安全理事會的制裁近年來從全面「獨立」措施發展為針對決策的上層人士、旨在預防衝突和避免損害普通人的「巧妙的」或「有針對性的」綜合措施。過去，制裁手段往往僵化，沒有重點，但如今制裁已成為更精確的工具。⁶⁹一個明顯的發展趨勢是，自從制裁前南斯拉夫之後，就再也沒有實行全面性的制裁措施，而都是採取針對性，而且，個人與經濟實體，也開始成為實施制裁措施的對象。

⁶⁵ 《聯合國憲章》第五十條：有因制裁而引起特殊經濟問題者，有權與安全理事會會商解決此項問題。

⁶⁶ UN Doc. S/RES/329(1973), March 10, 1973.

⁶⁷ “A Brief Overview of Security Council Applied Sanctions,” a informed background paper prepared by the United Nations Sanctions Secretariat, department of Political Affairs, p. 28, <http://www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/overview.pdf>, downloaded on July 28, 2008.

⁶⁸ UN Doc. A/54/383(1999), September 23, 1999.

⁶⁹ UN Doc. S/2007/734(2007), December 12, 2007.

第三節 中共對於聯合國制裁制度的政策分析

在介紹了關於聯合國實施制裁措施的發展過程後，在本節中作者將進一步探討中共對於聯合國制裁制度的政策立場，以及在安理會中關於制裁相關決議案的投票行爲，藉以歸納出中共對於制裁制度的政策立場，以及在各時期的政策作為發展趨勢。

壹、中共對於聯合國制裁制度的立場

根據中共的主張，其對於制裁議題的立場是，雖然有些制裁措施能夠獲致一些積極成效，但並非在任何情況下都是有效的，尤其是對於無辜人民與周邊國家所帶來的負面效果影響程度，往往是超乎預期之外。因此，制裁的實施，必須要在絕對必要的情況下，而一旦實施的時候，必須要有明確的時間架構與目標，同時所採取的措施也必須避免對無辜平民帶來人道危機。⁷⁰因此中共一貫不主張動輒使用制裁，不經過安理會的批准，任何一個國家自行決定對其他主權國家進行制裁更是不應該的。⁷¹在其發佈的首次關於聯合國改革的立場文件中，總結了中共對於聯合國制裁的立場：

第一，謹慎使用制裁，必須以用盡和平解決的所有手段為前提。一旦安理會決定實施制裁，各國均有義務嚴格執行。

第二，改進聯合國制裁機制，設立嚴格標準，加強針對性，設定明確時限，並盡可能減少制裁引發人道主義危機和對第三國的影響。各制裁委員會應定期評估制裁造成的人道主義影響。

第三，國際社會應幫助發展中國家加強執行制裁的能力。⁷²

⁷⁰ <http://www.china-un.org/eng/zghlhg/hphaq/zhyt/t29443.htm>, downloaded on March 9, 2008.

⁷¹ UN Doc. S/PV.4128 (2000), April 17, 2000.

⁷² 「中國關於聯合國改革的立場文件」，引自中華人民共和國外交部網站，2005年6月7日，<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www1.fmprc.gov.cn/chn/gxh/zlb/zcwj/t199083.htm>，下載於2008年4月2日。

而針對聯合國提出的制裁改革倡議，中共也有所回應，提出了有效制裁的三原則：必須與維持和平與安全的策略相整合、制裁只是手段而非目標、以及需依賴國家的政治意願與必要的監督機制。⁷³前中共駐聯合國大使王英凡也曾在一次安理會的發言表示，制裁改革的問題，應著重在兩重點，一是提高制裁的效用，在實施制裁前就應考慮到制裁的各方面，特別是有效監督制裁的執行，另一則是須解決制裁造成的人道主義後果。⁷⁴這樣的原則，也可以從中共在各時期對於聯合國相關制裁案例的政策發展過程終獲得進一步的檢驗。

貳、中共對於聯合國制裁制度政策的發展

相較於中共維和政策的明顯時間分期，中共對聯合國制裁制度的政策，則相對具有一致性，這樣的特徵，可以從中共對於聯合國制裁的政策聲明，以及在安理會中對於制裁相關決議案的投票結果觀察得知。

首先，在 70 年代，安理會曾通過關於制裁的決議案，包括對羅德西亞、葡萄牙與南非的制裁，中共在安理會對於相關的決議案都投了贊成票，但是在投票後的立場聲明中，都會強調中共贊成這些制裁措施的出發點是為了支援這些地方的人民追求國家獨立與反抗殖民統治的正義鬥爭，同時表示這些決議案在支援非洲人民的正義鬥爭與譴責西方殖民統治的內容上還是不足，無法讓人滿意，並呼籲各國支持南部非洲人民爭取獨立和解放的正義鬥爭。⁷⁵例如，在關於南羅德西亞制裁的問題上，中共贊成對南羅當局實施嚴格的制裁，「這是安理會不可推卸的責任，也是對津巴布韋人民爭取獨立和解放的正義鬥爭的支持」；⁷⁶然而，中共也指出，制裁並不是解決這些地區問題的根本途徑，例如在談到關於南羅德西亞問題時，即認為解決問題的根本途徑只能是「依靠津布巴韋人民自己的力量，

⁷³ <http://www.china-un.org/chn/zgylhg/zzyaq/alhzh/t40383.htm>, downloaded on October 17, 2008.

⁷⁴ UN Doc. S/PV.4128 (2000), April 17, 2000.

⁷⁵ UN Doc. S/PV.2037 (1977), October 25, 1977.

⁷⁶ UN Doc. S/PV.1907 (1976), April 6, 1976.

堅持團結，堅持戰鬥，警惕超級大國的分化、瓦解、滲透、控制的新陰謀，在非洲和世界各國人民的支持下，把反對南羅種族主義政權，爭取津布巴韋人民民族解放的鬥爭進行到底。」⁷⁷亦即在此時期中，中共是從反霸的觀點出發，來支持聯合國採取的制裁措施。

到了 80 年代，由於聯合國對羅德西亞的制裁已經結束，同時在這時期也未通過新的制裁決議案，因此對於仍然持續執行中的制裁南非案例，中共仍然是維持以往的態度。

而到了制裁盛行的 90 年代，中共雖然也對大部分的制裁決議案表現出正面合作的態度，但如同對於聯合國維和發展的顧慮一般，中共也對於制裁決議案動輒授權使用武力的發展趨勢表示不同意見，例如在對於一項旨在加強對伊拉克制裁的決議案投棄權票後，中共大使秦華孫表示，一年來，國際關係中出現一些令人關注的趨勢，伊拉克、科索沃的危機充分證明，動輒使用武力，特別是未經安理會授權而自行其事，不僅會嚴重損害安理會的地位和權威，而且反會使問題更加複雜，⁷⁸由此即可看出中共的顧慮之所在。

進入二十一世紀以後，實施制裁的對象國，除了國內衝突事件之外，對於國內人道危機事件、國際上大規模毀滅性武器的擴張與國際恐怖主義活動，也都成為實施制裁的目標。在此階段，中共對於聯合國制裁的態度提出了諸多的保留意見，尤其展現在對北韓、伊朗的發展核武計畫，蘇丹、辛巴威與緬甸的國內衝突事件等，中共都成為在安理會中極力抱持保留態度的國家。

參、中共在安理會關於制裁相關決議案的投票行爲

中共在進入安理會之後，所面臨到的第一個制裁相關決議案的表決，是在 1972 年 2 月 4 日，安理會通過第三一一號決議案，要求各國遵守對南非的軍火

⁷⁷ UN Doc. S/PV.1907 (1976), April 6, 1976.

⁷⁸ UN Doc. S/PV.4084 (1999), December 17, 1999.

禁運措施。⁷⁹中共對此決議草案投了贊成票，但中共大使黃華表示這些決議案的內容無法提供安哥拉與莫三比克人民的正義鬥爭，也未譴責美國、英國等西方國家違反軍火禁運與支持當地殖民政府行動的作為，因此無法令人滿意。⁸⁰關於各時期中共在安理會針對制裁相關決議案的投票結果，詳見表 5-4。

表 5-4 中共在各時期對於制裁相關決議案的投票結果

時間	投贊成票	投棄權	投反對票
1971-1981.12.13	18	0	0
1981.12.14-1989	4	0	0
1990-1999	71	20	0
2000-2009	114	4	1

資料來源：作者統計自聯合國相關決議案。

關於中共在各時期的投票結果，本文分析如下：

一、冷戰期間

從表 5-4 我們可以發現到，由於冷戰期間僅有四次進行制裁的案例，而其中對於剛果與葡萄牙更是各只有一項的決議案內容而已，因此主要的制裁決議案都是針對南羅德西亞與南非兩國情勢。統計中共自從進入安理會後，一直到 80 年代的結束，安理會才一共通過了二十二項與制裁相關的決議案，中共全部投了贊成票。

二、90 年代

到了制裁盛行的 90 年代，隨著通過制裁案例的增加，在安理會相關的決議案數量也隨之增加，面對冷戰結束以後，安理會採取的第一個制裁決議案（安理會第六六一號決議案，對伊拉克入侵科威特的舉動實施貿易制裁），中共對此決議案投下贊成票，中共駐聯合國大使李道豫表示贊成此決議案，主張國與國之間

⁷⁹ UN Doc. S/RES/311(1972), February 4, 1972.

⁸⁰ UN Doc S/PV.1639 (1972), February 4, 1972.

關係必須建立在和平共處五原則基礎上，維護《聯合國憲章》原則和國際法準則並反對任何國家使用武力或武力威脅侵犯別國的領土和主權。⁸¹

此時期中共的投票結果，開始出現了投棄權票的情況，根據作者的統計，一共出現了二十次投棄權票的情況，而其中以對前南斯拉夫的制裁決議案棄權最多，達十次，其次為制裁伊拉克的五次，利比亞二次，蘇丹二次，柬埔寨一次。

對於中共在投棄權票之後的立場聲明，本文整理如下：

(一) 關於制裁前南斯拉夫相關決議案投棄權票的立場：

(1) 中共強調，「制裁的後果可能帶來局勢的進一步惡化，並給當地人民的生活與鄰近國家的經濟帶來嚴重的後果」。⁸²

(2) 中共表示不贊成決議案內容援引《聯合國憲章》第七章授權各國使用武力。⁸³

(二) 關於制裁伊拉克相關決議案投棄權票的立場：

(1) 對於決議案採用「使用一切必要手段」的措辭，實際上是允許採取軍事行動，是有悖於中共力主和平解決的一貫立場。⁸⁴

(2) 不贊成以制裁相威脅，這樣只會適得其反。⁸⁵

(三) 關於制裁利比亞相關決議案投棄權票的立場：

中共表示，懲罰恐怖主義一要有明確的證據，二要符合國際法，根據有關國際公約來處理。不贊成安理會對利比亞採取制裁措施，因為這不僅無助於問題的解決，反而可能使問題進一步複雜化，加劇地區緊張情勢，使該地區有關國家蒙受嚴重經濟損失。⁸⁶中共主張，國與國之間的爭端，不管問題多麼複雜，都應通過外交和政治途徑和平解決，解決炸機嫌疑犯問題的唯一有效辦法是談判和協商。⁸⁷

⁸¹ UN Doc. S/PV. 2933(1990), August 6, 1990.

⁸² 中共對安理會第 757、787、942、988 號決議案的投票立場聲明。

⁸³ 中共對安理會第 781、816、820、1199 號決議案的投票立場聲明。

⁸⁴ 中共對安理會第 678 號決議案的投票立場聲明。

⁸⁵ 中共對安理會第 1134 號決議案的投票立場聲明。

⁸⁶ UN Doc. S/PV. 3063(1992), March 31, 1992.

⁸⁷ UN Doc. S/PV. 3312(1993), November 11, 1993.

（四）關於制裁蘇丹相關決議案投棄權票的立場

在 1996 年因為蘇丹支持恐怖組織而受到制裁時，中共在投票後表示，「制裁往往無助於問題的解決，反而可能激化矛盾，還會給該地區國家和人民帶來痛苦，給實施制裁的國家，尤其是鄰國造成嚴重影響。」⁸⁸「擔心加強制裁會使蘇丹問題進一步複雜化。」⁸⁹

（五）關於制裁柬埔寨相關決議案投棄權票的立場：中共表示，制裁不僅無助於問題的解決，反而會加深分歧和矛盾，也可能使柬埔寨局勢出現新的複雜問題。因此不贊成對任何一派採取任何形式的制裁措施。⁹⁰

三、2000 年以來

在 2000 年以後，從中共對於制裁相關決議案的投票結果顯現出，中共投棄權票的次數減少，但卻也出現了針對制裁辛巴威的決議草案投反對票，而形成對此決議草案的否決效果。根據統計，一共出現四次投棄權的情況，其中三次是在關於制裁蘇丹議題，有一次則是針對制裁阿富汗塔里班。針對此時期中共投棄權票與反對票的立場聲明，茲說明如下：

（一）關於制裁蘇丹相關決議案投棄權票的立場

蘇丹在 90 年代也曾經遭到安理會施加制裁措施，當時是因為蘇丹被指控涉及支持恐怖主義活動，而被施以外交制裁、航空制裁與禁止領導人旅行過入境的制裁措施；到了 2004 年，則是因為蘇丹達佛的情勢，政府被指控須為達佛的人道災難負起責任，因此安理會決定採取制裁措施，以迫使蘇丹政府改變其政策。

而在 2006 年，由於蘇丹政府與達佛危機的關係，安理會再次施加制裁措施，中共同樣主張，「制裁無助於解決複雜問題，甚至會使問題更加複雜化。」⁹¹

（二）關於制裁阿富汗塔里班決議案投棄權票的立場

⁸⁸ UN Doc. S/PV. 3660(1996), April 26, 1996.

⁸⁹ UN Doc. S/PV. 3690(1996), August 16, 1996.

⁹⁰ UN Doc. S/PV. 3143(1992), November 30, 1992.

⁹¹ UN Doc. S/PV. 5040(2004), September 18, 2004.

中共表示，「中國原則上不贊成動輒或反復使用制裁手段，一直主張在採取制裁措施的時候應該非常謹慎。制裁作為安理會的一種工具，是一把雙刃劍，特別是在加強制裁措施的時候，即使產生有限的作用。也難免傷及無辜。制裁或強化制裁只能是在迫不得已的情況下所採取的手段。...現行制裁對阿富汗人道主義局勢的直接影響顯現易見，同時還有廣泛的間接影響。新制裁無疑是雪上加霜。無辜的阿富汗人民已經越來越感到被國際社會拋棄，孤立無援，處於十分易受傷害的境地，無力應付任何可能進一步惡化其困境的措施。」⁹²

（三）關於制裁辛巴威決議草案投反對票的立場

辛巴威在 2008 年 3 月底進行總統大選，根據南部非洲發展共同體（Southern African Development Community）所派出的選舉觀察團的報告，認定辛巴威的此次選舉沒有達到公認的非洲聯盟標準，沒有導致自由、公正或可信的選舉，也無法反映辛巴威人民的意願，⁹³因此由澳洲等十二個國家提出一項決議草案，認定辛巴威局勢對該區域的國際和平與安全構成威脅，因而根據《聯合國憲章》第七章採取行動，要求辛巴威停止侵犯人權，並與國內反對派展開對話，同時向辛巴威實施軍火禁運、金融制裁、對特定人員禁止入過境措施。⁹⁴

在安理會討論這項決議草案時，引起了激烈的爭論，出席的辛巴威代表指控，對辛巴威的制裁基本是帝國主義征服的表現，是濫用《聯合國憲章》第七章，辛巴威人享有選擇自己領導人的權利，而非洲鄰國也支持這樣的立場。擁有否決權的俄羅斯與中共也都反對這項決議草案，認為辛巴威的局勢未超出其內政範圍，不構成對世界和平與安全的威脅，俄羅斯更指出這項決議草案是安理會企圖干預國家內政，因此不贊成這項決議草案。⁹⁵這項決議草案，中共與俄羅斯均投下反對票，這是這兩個常任理事國繼 2007 年 1 月聯手否決一項關於緬甸局勢的

⁹² UN Doc. S/PV.4251 (2000), December 19, 2000.

⁹³ “SADC Election Observer Mission Preliminary Statement on the Zimbabwe Presidential Runoff and House of National Assembly By-Elections Held on 27 June 2008,” *Southern African News Features*, <http://www.sardc.net/Editorial/Newsfeature/seom.htm>, downloaded on December 5, 2008.

⁹⁴ UN Doc. S/2008/447, July 11, 2008.

⁹⁵ UN Doc. S/PV.5933 (2008), July 11, 2008.

決議草案後，⁹⁶再次針對同一個決議草案動用否決權。中俄兩國在投票後的發言中均指出，辛巴威的情勢是屬於內政範疇，未對世界和平與安全構成威脅，中共並一再重申「在國際上動輒使用制裁或威脅使用制裁無助於解決問題。」中共對於辛巴威局勢的立場，是與非洲聯盟國家立場相一致的，他們主張應由辛巴威各方以政治方式解決問題，各國則應「避免採取可能對對話氣氛產生負面影響的任何行動。」⁹⁷

對於中共的否決舉動，在國際上引起了許多的爭論，出席投票的美國代表認為中俄的舉動是站在辛巴威人民的對立面，而且辛巴威當前的事態發展也確實影響該區域的和平與安全，⁹⁸當西方國家試圖對辛巴威政府施加壓力時，中國卻仍繼續提供辛巴威投資與軍事所需的資源，⁹⁹這樣的評論，對於中共的國際形象，無疑地會造成一定的影響與衝擊。

肆、評估中共的制裁政策與投票結果

本文發現，中共在冷戰結束以後，對於一些制裁案例的保留措施，引起了國際社會的諸多議論，尤其是這些受到制裁的目標國，均與中共有密切的外交與利益糾葛關係，而且，這些國家的政府體制也是與中共相類似，因此，相較於中共對維和的參與所帶來的正面積極評價，中共對制裁的政策表現，則引起不同的評價意見，本文將以中共對蘇丹與辛巴威的制裁立場為案例，進一步說明中共在這些制裁案例上與當事國的密切關係，以及其保留意見所引起的國際反應。

一、蘇丹案例

⁹⁶ UN Doc. S/PV.5619 (2007), January 12, 2007.

⁹⁷ UN Doc. S/PV.5933 (2008), July 11, 2008.

⁹⁸ UN Doc. S/PV.5933 (2008), July 11, 2008.

⁹⁹ “China’s Silence Boosts Tyrants,” issued by Human Rights Watch, April 18, 2006, <http://www.hrw.org/en/news/2006/04/18/chinas-silence-boosts-tyrants>, downloaded on August 19, 2008.

蘇丹是中共主要的石油來源之一，在 2006 年，蘇丹有超過七成的石油出口到中國。¹⁰⁰因此，當聯合國安理會於 2004 年 7 月通過第一五五六號決議案時，中共視此為達佛危機的全面國際化，「給中國在該地區多年苦心經營的海外石油利益投下了重重陰影」。¹⁰¹雖然中共主張其與蘇丹的石油合作關係「是正常的平等互利基礎上的合作，...，為蘇丹經濟社會發展做出了貢獻，也為達爾富爾問題的解決創造了有利條件，」¹⁰²

而中共對蘇丹石油的汲汲獲取，也是飽受國際抨擊，安理會的官員即指控中共為了蘇丹的石油，而刻意阻撓聯合國採取制裁蘇丹的措施，¹⁰³中共即被指控是達佛和平進程中最大的阻礙之一，中共在蘇丹數十億的石油投資，成為蘇丹政府能夠獲得持續進行數十年內戰所需財力的最大幫兇，¹⁰⁴而連蘇丹官員都承認，蘇丹的石油收入，有超過七成都用來發展政府的軍備武器的情況下，¹⁰⁵加上中國所製造的坦克、戰機、炸彈、直昇機、機槍與火箭筒等武器裝備，源源不絕地出現在蘇丹幾十年內戰的場景中。¹⁰⁶為了替其與蘇丹的軍事合作關係辯護，中國辯稱安理會從未通過禁止軍售給蘇丹，¹⁰⁷然而，恰恰正是由於中國的反對，安理會才無法通過這樣的決議案。一份聯合國的文件指出，蘇丹政府多次違反聯合國

¹⁰⁰ “China, Sudan and the Darfur Conflict: Fact Sheet,” http://www.savedarfur.org/pages/china_sudan_and_the_darfur_conflict_fact_sheet, downloaded on February 12, 2007.

¹⁰¹ 吳強，「蘇丹危機挑戰中國海外石油利益」，*南風窗*，2004 年第 18 期（2004 年 9 月 16 日），頁 23。

¹⁰² 「路透社採訪中國達爾富爾問題特別代表劉貴今大使」，引自中華人民共和國外交部網站，2007 年 6 月 8 日，<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t328038.htm>，下載於 2008 年 4 月 9 日。

¹⁰³ Warren Hoge, “Peacekeepers and Diplomats, Seeking to End Darfur’s Violence, Hit Roadblock,” *New York Times*, March 1, 2006, <http://www.nytimes.com/2006/03/01/international/africa/01sudan.html>.

¹⁰⁴ Michael Orona, “China’s Lack of Fuel Sparks Crisis in Darfur,” *Sudan Tribune.Com*, December 23, 2004.

¹⁰⁵ “China, Sudan and the Darfur Conflict: Fact Sheet,” http://www.savedarfur.org/pages/china_sudan_and_the_darfur_conflict_fact_sheet, downloaded on February 12, 2007.

¹⁰⁶ Peter S. Godman, “China Invests Heavily In Sudan’s Oil Industry,” *The Washington Post*, December 23, 2004, p. A1.

¹⁰⁷ “Assistant Foreign Minister Zhai Jun Holds a Briefing for Chinese and Foreign Journalists on the Darfur Issue of Sudan,” 引自中華人民共和國外交部網站，April 11, 2007, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t311008.htm>，下載於 2009 年 1 月 25 日。

決議，將武器與其他軍事裝備運入達佛地區，¹⁰⁸而國際特赦組織（The Amnesty International）更進一步指控中國對蘇丹的軍事援助，被用來在南部蘇丹與達佛地區犯下大規模違反人權與人道法的武裝衝突行爲。¹⁰⁹然而，即使這類的指控不斷，中國仍無意改變其既有與蘇丹之軍事合作關係。

二、辛巴威案例

由於中共與辛巴威的密切外交關係，尤其是在軍事關係上，不斷有報導指出中共對於辛巴威的軍售舉動，¹¹⁰甚至在 2008 年辛巴威國內因總統選舉爭議而面臨衝突時，還有中共的船隻運送大量軍火至辛巴威，引起了國際的關切。¹¹¹

對於這樣的指控，中共外交部則駁斥這是「無中生有，別有用心」，¹¹²而對於指控辛巴威以黃金向中國買武器的報導，也指出這是「純屬惡意造謠，一些媒體動輒編造子虛烏有的新聞，攻擊中國與非洲國家關係」。¹¹³除了指控媒體的污蔑造謠外，中共也採取自我辯護的方式，稱這些都是屬於正常合法的關係，例如在談到與蘇丹的軍事關係上，中共一再聲稱有權維持與蘇丹在各方面的正常合作關係，¹¹⁴當然也包括軍事關係，而國防部長曹剛川也強調中國與蘇丹兩國的軍事關係一直很平順地發展。¹¹⁵爲了替其與蘇丹的軍事合作關係辯護，中國辯稱安理

¹⁰⁸ Patric Worsnip, "Sudan Weapons Flow Breaches Darfur Resolution-UN," *Reuters*, April 18, 2007, http://uk.reuters.com/article/homepageCrisis/idUKN18290374.CH_242020070418

¹⁰⁹ "Appeal by Amnesty International to the Chinese Government on the Occasion of the China-Africa Summit for Development and Cooperation," November 1, 2006, <http://web.amnesty.org/library/index/engaftr540722006>, downloaded on February 8, 2007.

¹¹⁰ "Zimbabwe Reveals China Arms Deal," *BBC News*, June 14, 2004, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3804629.stm>.

¹¹¹ Celia Dugger, "Zimbabwe Arms Shipped by China Spark an Uproar," *The New York Times*, April 19, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/04/19/world/africa/19zimbabwe.html>.

¹¹² 「外交部發言人秦剛就西方媒體捏造我向津巴布韋轉運武器答記者問」，引自中華人民共和國外交部網站，2008 年 12 月 23 日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/dhdw/t527864.htm>，下載於 2009 年 1 月 25 日。

¹¹³ 外交部發言人劉建超就澳媒體有關津巴布韋航空公司飛中國航班不實報導答記者問」，引自中華人民共和國外交部網站，2008 年 7 月 23 日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/dhdw/t477291.htm>，下載於 2008 年 9 月 11 日。

¹¹⁴ "Assistant Foreign Minister Zhai Jun Holds a Briefing for Chinese and Foreign Journalists on the Darfur Issue of Sudan," April 11, 2007, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t311008.htm>, downloaded on September 18, 2007.

¹¹⁵ "China, Sudan vow to boost military exchanges," *Xinhua News*, April 2, 2007, http://news.xinhuanet.com/english/2007-04/02/content_5926215.htm.

會從未通過禁止軍售給蘇丹，¹¹⁶而對於軍售辛巴威的事件，也表示由於聯合國也未對辛巴威進行武器禁運，因此「這船武器買賣完全是合法交易，中國沒有做錯什麼。」¹¹⁷持平而言，中共這樣的辯護立場，並不是完全沒有道理，然而合法卻不一定就是合情，即使中共與這些國家的軍事合作關係確實是屬於國家主權的範疇中，但由於這些國家確實存在著嚴重的國內人權問題，連帶使得這樣的軍事合作關係，在國際輿論上確實是會帶來不良的觀感。

第四節 小結

如同聯合國改革名人小組在 2004 年的報告中指出，「制裁這種辦法雖不完美，但仍不失為是一個至關重要的工具。當國家、個人和反叛組織違反國際規範，而不作出反應將會削弱這些規範、縱容其他違反者，或被視為贊同，這時，制裁就成為介於戰爭與文字之間必要的中間道路。」¹¹⁸在本章中，作者探討了聯合國的制裁制度定義、內涵、種類與運作特徵，並歸納中共對聯合國制裁制度的政策演變與中共的策略考量因素，最後以中共在安理會中對於制裁相關決議案的投票結果與發言記錄，作為本章論述的檢證基礎。

首先，本文發現到，制裁作為聯合國在維持國際和平與安全的「大棒」，由於在《聯合國憲章》第七章中有明確的規範內容，因此在安理會通過相關決議案對某國情勢實施制裁措施時，均被國際社會視為具有合法性與約束力的決議。而在冷戰結束以後，聯合國的制裁制度，也與維和行動一般，對於聯合國處理國際衝突與國內衝突事件上，都扮演著重要的角色，尤其是對於衝突地區所施加的軍

¹¹⁶ “Assistant Foreign Minister Zhai Jun Holds a Briefing for Chinese and Foreign Journalists on the Darfur Issue of Sudan,” April 11, 2007, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t311008.htm>, downloaded on February 21, 2008.

¹¹⁷ 「西方渲染中國軍火船受阻，大量武器或被扣」，中國評論新聞網，2008 年 4 月 21 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1006/2/4/9/100624997.html?coluid=7&kindid=0&docid=100624997>，下載於 2008 年 7 月 23 日。

¹¹⁸ United Nations Department of Public Information. *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (report of the High-Level panel on Threats, Challenges and Changes)(New York: United Nations Department of Public Information, 2004), p. 55.

火禁運措施，和針對領導人施加的金融、旅行等精確制裁措施，都展現出了一定程度的成效。然而，在實施的過程中，也出現了廣泛的經濟制裁措施對於一般平民所帶來的嚴重傷害，尤其是在伊拉克與前南斯拉夫案例上，更是引發了國際社會極大的關切。因此，聯合國也開始思考對於制裁制度進行改革，不再實施廣泛的制裁，而是改採「聰明制裁」與「定向制裁」，將制裁措施的針對目標縮小至重要的國家領導人與政治團體，以期能夠增進制裁的效率與結果，同時也減少目標國一般平民因為制裁措施而造成的人道災難情況。從聯合國的實踐來看，這樣的發展已經成為安理會的共識，同時也對於制裁制度的詳細內容發展出更為精細與更具效果的施行架構。

整體而言，中共對聯合國制裁制度展現正面支持的態度，從冷戰時期對於南非與羅德西亞的制裁案例起，乃至於到了制裁盛行的 90 年代「制裁十年」時，統計中共在安理會對於制裁相關決議案的投票結果，也是多持贊成的態度，而對於有所保留的部分，則是以棄權的方式來強調，只有在關於辛巴威制裁的決議草案上，行使了一次否決權。

然而，每個時期影響中共對於制裁決議案的策略考量，卻也是有著很大的差別，在 70 年代的文革時期，在反美反蘇的「反霸」原則指導下，中共是以支持相關國家人民的「正義鬥爭」作為解釋中共對於制裁相關決議案的立場考量。而到了制裁盛行的 90 年代之後，中共轉而開始關切安理會在決定實施制裁措施時的目標國與時間點的考量，堅持主張對於屬於國內事務的情勢不應輕易介入，以及不應動輒以施加制裁措施作為威脅，制裁應該是最後的手段等。

中共往往都是在安理會中，對決定採取制裁相關決議案抱持著保留的態度，然而，由於中共與許多受制裁目標國的密切關係，因而引起了諸多的爭議，尤其是在進入二十一世紀以後，中共開始擴大其在全球的影響力，也亟欲尋求建立其「負責任大國」的國際形象之際，其對於制裁制度的立場，以及與相關國家的密切往來關係和影響力，對中共而言，既是資源，但也是負擔。當然，除了這些爭議之外，也有對於中共的政策發展抱持正面的評價，認為中共對於由聯合國所主

導的多邊制裁，已經展現了更多的務實態度。¹¹⁹然而，相較於中共積極參與維和所受到的正面評價，中共對於制裁制度的策略考量與政策表現，由於涉及諸多複雜的國家利益與對國際能源爭奪因素，造成因而在國際社會上造成毀譽不一的反應，對中共欲極力在國際上營造負責任大國形象的努力而言，也是必須有所思考與檢討的。

¹¹⁹ Richard N. Haass and Meghan L. O'Sullivan eds., *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions, and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), p. 14.