



## 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

## 对中国的访问

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埃琳娜·窦涵  
的报告<sup>\*</sup>，<sup>\*\*</sup>

### 概要

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 2024 年 5 月 6 日至 17 日对中国进行访问，以审查单方面制裁对该国发展权等人权的享有的影响。特别报告员在本报告中得出结论认为，制裁、次级制裁和过度遵守导致经济混乱，在更大范围内造成社会经济影响，并对该国的人权产生不利影响。她谈及，受制裁的中国国民、实体和企业面临的压力和限制可能产生负面的国际溢出效应。特别报告员还述及中国对单方面制裁的应对，特别是制定的相关法律框架和措施，以及在制裁相关司法程序中为目标个人和实体提供的支持。她建议，应依据国际法律标准和尽责规则解除单方面制裁，以避免去风险政策和过度遵守。她呼吁各国和国际社会，在基于国家安全或出于经济、发展和贸易考量采取措施时，遵守各国根据包括国际人权法在内的国际法所承担的义务，并确保在制裁相关事项中始终尊重并保护合法权利和正当程序。

<sup>\*</sup> 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。

<sup>\*\*</sup> 本报告的概要以所有正式语文分发。报告正文附于概要之后，仅以提交语文和中文分发。



## 附件

### 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 埃琳娜·窦涵关于对中国的访问的报告

#### 一. 导言

1. 应中国政府邀请，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埃琳娜·窦涵于 2024 年 5 月 6 日至 17 日访问了中国。她于 5 月 17 日向中国政府提交了初步意见，然后出席了新闻发布会。<sup>1</sup>
2. 她会见了来自外交部、人力资源和社会保障部、商务部、教育部、国家民族事务委员会、中国共产党中央委员会统一战线工作部、全国人民代表大会法制工作委员会、司法部、工业和信息化部、财政部、国家能源局和最高人民法院的多名政府代表及其团队。特别报告员访问了首都北京、新疆维吾尔自治区的乌鲁木齐、石河子、昌吉和和田，以及深圳市，会见了当地政府的代表。
3. 她与多个领域和行业的民间社会组织和企业，以及协会、研究机构和学术界人士进行了会面。她还与联合国驻中国国家工作队的代表和驻北京外交使团的成员进行了会谈。
4. 特别报告员在访问前公开吁请相关利益攸关方提供资料，<sup>2</sup> 在访问结束后收到了多个利益攸关方提供的补充资料。她向所有曾与她对话的人员表示感谢，感谢他们慷慨地付出了时间、提供了信息、分享了经验，帮助她收集第一手资料，了解单方面制裁和过度遵守对中国境内外人权的享有的影响。
5. 特别报告员赞扬中国政府，特别是中国外交部，以透明和建设性方式协调并促成了这次访问，并在访问期间和访问结束后积极提供了补充资料和数据。

#### 二. 背景

6. 自第二次世界大战结束以来，在冷战以及国际关系与安全形势不断变化的背景下，美利坚合众国和一些欧洲国家曾多次以武器贸易禁运和某些类别商品出口管制的形式对中国实施单方面强制性措施。
7. 当前，中国也正面临制裁，相关状况大体上始于 2017 年，美国自那时起不断加大对中国科技企业施压、实施出口管制并将越来越多的中国国民、实体和企业列入制裁清单。最近，这些措施的范围进一步扩大，美国针对与新疆维吾尔自治区和中国香港有关联的中国官员、企业家、企业和其他实体实施了“全球马格尼茨基制裁方案”下的制裁和限制。同时，多位中国国民、多个实体和企业也因被怀疑规避对第三国实施的单方面制裁制度和限制而成为目标。

<sup>1</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/china-un-expert-says-unilateral-sanctions-must-not-be-used-foreign-policy>。

<sup>2</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-visit-peoples-republic-china>。

8. 美国 2018 年 8 月通过《2019 财年国防授权法》后，禁止进口和使用由美国国会认定的、对美国国家安全构成威胁的某些中国科技企业和中国设备制造商生产的技术设备。此后，美国政府根据《国家紧急状态法》(1976 年)、《国际紧急状态经济权力法》(1977 年)和最近的《以制裁反击美国敌人法》(2017 年)等主要立法采取了单方面行动，将更多的中国国民和实体列入美国财政部外国资产控制办公室的“特别指定国民和被封锁人员清单”和“非特别指定国民中国军工复合体企业清单”以及美国商务部产业与安全局的“实体清单”。

9. 被外国资产控制办公室认定为“特别指定国民”或“非特别指定国民”后，会受到全面的金融限制，任何被指定的个人或实体被禁止接受或发起金融交易。在大量涉及中国的案件中，被指定的中国国民和实体因被怀疑违反或规避针对第三国(主要是俄罗斯联邦、朝鲜民主主义人民共和国和伊朗伊斯兰共和国)的一级制裁而受到次级制裁形式的限制。在其余案件中，中国国民或实体受到基于《全球马格尼茨基人权问责法》(2016 年)、《2020 年维吾尔人权政策法》、《维吾尔强迫劳动预防法》(2021 年)、《2019 年香港人权与民主法》和《香港自治法》(2020 年)等法律的一级制裁。

10. 外国资产控制办公室根据 2020 年 11 月发布的第 13959 号行政令和 2021 年 6 月发布的第 14032 号行政令，将指定的中国企业纳入“非特别指定国民中国军工复合体企业清单”。这两项行政令意在执行《国家紧急状态法》和《国际紧急状态经济权力法》的相关规定，以应对因中国军事和情报活动而感知到的威胁。两项行政令禁止向任何被认定为“中国共产党涉军企业”的个人或实体、任何被认定为在中国经济中“从事或曾经从事国防及相关物资领域业务”的个人或实体，以及任何被认定“直接或间接拥有或控制此类个人或实体，或被此类个人或实体拥有或控制”的个人或实体提供资金支持，包括禁止相关的公开证券交易及衍生品交易。<sup>3</sup>

11. 600 多个个人和实体被列入“特别指定国民和被封锁人员清单”和“非特别指定国民中国军工复合体企业清单”，涉及技术、建筑、贸易、航空航天、能源、银行和金融服务、航运和造船以及电信等多个行业。

12. 产业与安全局的“实体清单”列有被视为构成国家安全问题的外国实体，其中包括但不限于企业、研究和学术机构以及政府实体，这些实体须遵守《出口管理条例》下对某些物项的出口限制和许可证要求。在某些情况下，即使有关物项完全由非美国个人或实体使用外国制造的设备和在美国境外生产，不含美国成分，但只要相关设备或技术受《出口管理条例》管制，就需遵守上述许可证要求。<sup>4</sup>

13. 产业与安全局还设有其他多份清单，包括列有美国无法核实其最终用户的实体的“未经验证清单”、列有被视为对国家安全构成威胁的实体的“被拒人员清

<sup>3</sup> 2020 年 11 月 12 日关于应对为中国共产党涉军企业供资的证券投资所构成威胁的第 13959 号行政令(经 2021 年 1 月 13 日第 13974 号行政令修订)，第 1(a)条；和 2021 年 6 月 3 日关于应对为中华人民共和国某些企业供资的证券投资所构成威胁的第 14032 号行政令，第 1(a)条。

<sup>4</sup> 见 <https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744/appendix-Supplement%20No.%204%20to%20Part%20744>。

单”以及“军事最终用户清单”。这些清单连同“实体清单”共列有技术、微电子、精密机械、航空航天领域的 754 家中国实体以及多家著名中国科研机构。

14. 2022 年 12 月，美国根据关于执行相关制裁法的 2017 年第 13818 号行政令<sup>5</sup>，制裁了多名中国国民和多家中国企业并将其列入特别指定人员清单，指称这些个人和企业利用一些中国远洋渔船非法从事无管制和未报告的捕捞活动、在船上侵犯人权以及违反基本劳工和环境标准。<sup>6</sup>

15. 2024 年 5 月，美国产业与安全局以国家安全为由，将另外 37 家中国企业列入“实体清单”，指称这些企业将采购的美国制造的零部件用于生产无人机等先进军事装备，并以此进一步发展了中国的量子 and 航空航天计划。<sup>7</sup>

16. 欧洲联盟(欧盟)对中国实施的限制性措施在范围上相对有限，主要在欧盟“全球人权制裁制度”下针对与新疆有关联的某些个人。然而，乌克兰冲突爆发后，欧盟自 2023 年起对某些中国企业实施了制裁，原因包括这些企业被怀疑支持俄罗斯联邦军队。欧盟 2024 年 2 月针对俄罗斯联邦采取了最新的一揽子制裁措施，将四家中国企业列入制裁清单并实施军民两用产品和技术的出口限制。<sup>8</sup>

17. 大不列颠及北爱尔兰联合王国根据《2020 年全球人权制裁条例》<sup>9</sup>，制裁了与新疆有关联的中国政府官员和实体，并在 2024 年 2 月和 3 月决定制裁被怀疑为俄罗斯联邦军队提供支持以及针对议会成员和选举委员会成员进行恶意网络攻击的多家中国企业和多名个人。

18. 最后，加拿大根据《特别经济措施(中华人民共和国)条例》<sup>10</sup>，制裁了与新疆有关联的四名中国官员和一个实体。

### 三. 单方面制裁对经济和人权状况的影响

#### A. 总体经济影响

19. 中国因其强大而多样化的经济以及日益扩大的全球经济影响力，在面对单方面制裁及制裁执行手段的影响方面表现出特殊情况。中国的名义国内生产总值约为 18 万亿美元，位居全球第二，过去 15 年来一直是世界上增长最快的经济体之一，深度参与并融入全球贸易和供应链。<sup>11</sup>

20. 2023 年，中国是欧盟第三大货物出口伙伴(8.8%)和最大货物进口伙伴(20.5%)。中国是美国的主要贸易伙伴，2001 到 2023 年，中国出口美国商品的价格

<sup>5</sup> 见 <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700923/pdf/DCPD-201700923.pdf>。

<sup>6</sup> 见 <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1154>。

<sup>7</sup> 见 <https://www.bis.gov/press-release/commerce-adds-37-prc-entities-entity-list-enabling-prc-quantum-and-aerospace-programs>。

<sup>8</sup> 见 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_963](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_963)。

<sup>9</sup> 见 <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/680/made>。

<sup>10</sup> 见 <https://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2021-49/page-1.html>。

<sup>11</sup> 见联合国开发计划署(开发署)，《2023/2024 年人类发展报告：打破僵局——塑两极分化世界中的合作》(纽约，2024 年)。

值从 1,000 亿美元增加到 4,000 多亿美元，翻了两番。中国还是美国的第三大出口市场，据报告，对中国的出口为美国提供了 100 多万个就业岗位。<sup>12</sup>

21. 得益于基础设施、新技术和脱碳领域的重大努力和投资，2022 年，中国的人类发展指数上升至 0.788，在 193 个国家和地区中排名第 74 位，这意味着中国处于“高人类发展”水平组。<sup>13</sup> 此外，自 1978 年<sup>14</sup> 以来，已有 8 亿人摆脱贫困，2017 至 2022 年期间，贫困人口估计每年减少超过 1,100 万<sup>15</sup>，贫困地区在这一过程中受到特别关注，这是历史上前所未有的发展<sup>16</sup>。

22. 在上述宏观经济和发展趋势的背景下，针对中国个人和实体实施的经贸和其他方面的制裁相关限制从长远看可能不会产生无法克服的不利影响，也不会造成重大的社会经济混乱。然而，这些限制性措施，加上其执行手段和相关的过度遵守，加剧了与中国实体和企业合作方面的不确定性和担忧，并可能导致特定领域和行业被迫突然面对根本性变化，进而对中国相关人员的权利和生活产生负面影响。

23. 特别报告员在与多家企业的多次面谈中了解到，由于直接制裁造成的限制，或外国企业因担心受到民事和刑事处罚形式的次级制裁而过度遵守制裁，企业的营业额大幅下降。中国企业的代表称，他们企业的所有海外市场快速流失，主要是美国和加拿大的市场，与欧洲商业伙伴的商业关系也有明显退步。

24. 新疆维吾尔自治区因被指称侵犯人权而受到多项单方面制裁和出口管制，受影响最大的行业包括，纺织业、棉花、番茄和其他农产品，以及新技术和新能源，如多晶硅和其他光伏产业材料。

25. 值得指出的是，据报告，被美国列入制裁清单的几家中国多晶硅企业供应了全球近一半的太阳能用多晶硅，而同样受到制裁的新疆棉花业占国内总产量的 90%，占全球总产量的 20% 以上。占全球市场份额 20% 的新疆番茄和番茄制品业也成为单方面制裁制度的目标，主要是美国的目标。

26. 此外，特别报告员了解到，被列入制裁清单并受到制裁相关限制的中国企业面临三大挑战：采购外国生产的高科技用品受阻、付款和获得外国资金受限、与外国企业同行的联合研发方案中断或中止，企业发展因此受到不利影响。中国科技企业在与特别报告员的面谈中，特别对美国以国家安全和国家经济优先事项为主要理由对先进技术设备，包括半导体和微芯片实施出口管制，以及对非美国科技企业面临的效仿压力<sup>17</sup> 表达了担忧。

27. 特别报告员了解到，新兴技术和全面的新技术生态系统的发展如何影响到民众的生活。因此，实施制裁以及金融和技术限制的决定不仅影响到科技企业及其

<sup>12</sup> 见 <https://www.cfr.org/background/contentious-us-china-trade-relationship>。

<sup>13</sup> 见开发署《2023/2024 年人类发展报告》。

<sup>14</sup> 农村贫困标准基准年。

<sup>15</sup> Rong Ran and others, “Does China’s poverty alleviation policy improve the quality of the ecological environment in poverty-stricken areas?”, *Frontiers in Environmental Science*, vol. 10 (December 2022). 根据政府提供的信息，2015 至 2020 年，832 个贫困县全部脱贫。

<sup>16</sup> 世界银行集团和中国国务院发展研究中心，《中国减贫四十年：驱动力量、借鉴意义和未来政策方向》(华盛顿特区，世界银行集团，2022 年)。

<sup>17</sup> 见 <https://cepa.org/article/europe-must-beef-up-china-intelligence-or-accept-us-bullying/>。



员工，还可能对中国境内外人民的现实生活造成负面影响，可能导致严重的混乱。中国境内外的人们，包括制裁国的人们，因此无法受益于科学进步的成果，进而阻碍可持续发展目标 9“建设有韧性的基础设施，促进包容和可持续的工业化，推动创新”和目标 11“建设包容、安全、有韧性和可持续的城市”的实现。

28. 所谓的“定向制裁”往往针对大型企业，直接影响到这些企业的经济业绩及其员工的社会经济状况。然而，此类措施的负面溢出效应可能难以避免，整个经济行业可能因此蒙受耻辱并成为关注焦点，从而在更大范围内造成负面社会经济影响。具体就新疆而言，据报告，只要与新疆有关联或被怀疑与新疆有关联，就有可能受到制裁，商品可能被扣押，因此不仅外国企业，即使本身并不是制裁目标的来自中国其他地区的企业，在任何时候也都不愿参与与新疆企业有关联的供应链。

29. 上述商业行为属于更广泛意义上的“过度遵守”，其原因之一是，制裁法规十分复杂，即便是拥有大量财力和人力资源的大型企业在应对此类法规时也面临极大的困难。另一个更令人担忧的方面是，这种单方面强制性措施会促使企业进行声誉风险评估，这一重要触发因素往往会导致过度的去风险：企业不会认真并精准地分析制裁制度，也不会考虑制裁相关限制的具体类型或实际范围，而是基于地域和经济部门的广泛标准选择暂停商业关系和停止交易。

30. 最后，特别报告员了解到，对其他国家实施的单方面制裁造成这些国家的企业与中国企业之间的经济和金融混乱，如难以处理美元付款，这种不利影响加剧了担忧和不确定感。

## B. 就业和社会保障

31. 中国过去 10 年间的平均失业率约为 5%，各经济部门每年新增就业岗位 1,300 万个。政府的城镇调查数据显示，失业率自 2018 年以来保持稳定，约有 2.98 亿农民工在国内企业就业。<sup>18</sup> 中国 2024 年的目标是，新增城镇就业岗位 1,200 万个以上，城镇调查失业率保持在 5.5% 左右。<sup>19</sup> 青年失业率约为 14.5%。然而，预计 2024 年将有 1,200 万应届毕业生进入就业市场，不排除青年失业率可能再次上升。<sup>20</sup>

32. 2023 年，中国的就业人数约为 7.4 亿人，<sup>21</sup> 占同年全球就业人数的四分之一以上。<sup>22</sup> 中国可再生能源行业的就业人数达 450 万人，占该行业全球就业人数的

<sup>18</sup> 人力资源和社会保障部提供的数据。

<sup>19</sup> 见 <https://www.reuters.com/world/china/china-says-overall-pressure-employment-yet-ease-2024-03-09/> 和 <https://english.news.cn/20240318/815b1079e30c4bac8d8ecb0a3621843a/c.html>。

<sup>20</sup> 见 <https://www.globaltimes.cn/page/202405/1312760.shtml>。

<sup>21</sup> 人力资源和社会保障部提供的数据。

<sup>22</sup> 世界银行的统计数据显示，2023 年全球就业人数超过 36 亿。见 <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.IN?locations=CN>。

41%。具体到光伏产业，全球 51%的就业人数集中在中国，该产业已成为单方面制裁的目标。<sup>23</sup>

33. 基于以上数据并考虑到中国经济和劳动力市场的规模，可以推测，中国实体和经济部门受到的单方面制裁和其他限制似乎不会对宏观层面的就业产生严重不利影响。

34. 然而，制裁会对特定经济部门造成压力，无论施压理由为何，无疑都会影响到普通民众的人权和生活。据报告，随着全球市场的快速流失，尚未进行任何业务调整或作出适应的企业经历了经济活动的根本性变化，这导致员工被解雇，对人们的工作权产生不利影响，并造成严重的社会经济影响。

35. 特别报告员从一些企业了解到，这些雇用了数千人的企业被迫在短期内大幅裁员，有些企业的裁员幅度超过 50%，而中小企业则因突然失去全球市场而申请破产。她还了解到，由于资金紧张和预算削减，一些合格的外籍工作人员的合同被中止并被迫离开中国，他们的职业发展和生活因此受到不利影响。

36. 她了解到新疆维吾尔自治区的状况，包括因强迫劳动等侵犯人权的指称受到多方面限制，以及一些企业和实体以及与其有经济或商业关系的企业和实体被美国列入制裁清单。据报道，自 2022 年以来，美国海关与边境保护局因涉疆制裁已审查了 6,000 多批价值超过 20 亿美元的货物。<sup>24</sup> 另有报道提及，超过 1,000 批中国进口商品被扣押，其中包括高科技产品。<sup>25</sup> 特别报告员会见了新疆一些企业的代表，其中包括被美国列入制裁清单的先进技术和新能源领域的企业，尤其是从事多晶硅和光伏产业的企业。

37. 据报告，美国以人权为由将新疆生产建设兵团列入制裁清单，对整个新疆的社会经济状况造成不利影响，因为据报告，该实体管理着不同行业的数万家企业。

38. 美国将大型商业集团的子公司列入制裁清单，对这些集团在中国境内外的整个商业网络造成不利影响，对其他国家和地区人民的生活产生跨境和国际溢出效应。例如，一家大型纺织集团的新疆分公司被列入制裁清单，对整个集团的声誉造成广泛的损害，还带来了资金影响，导致位于南亚和东南亚几个国家的企业和工厂关闭，<sup>26</sup> 进而影响到这些国家的就业。

39. 中国企业(包括新疆企业)已高度融入全球供应链，因此，美国将相关企业列入制裁清单可能对中国境外人民的生活产生不利的国际和跨境溢出效应。在当前美国不断加大压力，要求调查和确定与新疆实体的任何关联，并对所有与之有关联的外国或中国个人和实体实施制裁的背景下，情况尤为如此。

40. 虽然某些高科技企业和新能源企业可能已经设法消化了制裁带来的不利影响，但其他企业在重新调整和从制裁造成的资金损失和人力资源短缺中恢复方面

<sup>23</sup> 国家能源局提供的资料。

<sup>24</sup> 见 <https://www.reuters.com/world/us-bars-imports-three-more-chinese-companies-over-uyghur-forced-labor-2023-12-08/>。

<sup>25</sup> 见 <https://www.reuters.com/world/china/exclusive-us-blocks-more-than-1000-solar-shipments-over-chinese-slave-labor-2022-11-11/>。

<sup>26</sup> 与相关企业会谈中了解到的情况。

面临着巨大挑战。最可能受到影响的是处于弱势地位的人员，包括非正规就业者、技能和生产能力较低的老年工人，以及在农业等某些经济部门就业的妇女。

41. 此外，由于中国采用缴费型社会保障制度，制裁对就业的任何不利影响最终都会影响到有关人员的缴费，进而影响到社会保障方面的应享权利。

42. 中国政府向特别报告员介绍了为缓解中国企业和经济部门受到的制裁相关限制所造成的中短期社会经济混乱所作的努力，包括关于提高国内研发能力的企业激励方案以及多项举措，如加强国家和区域供应链网络、增加对专业人员跨部门流动的投入、增加对企业和初创企业的补贴以及为所有弱势或边缘化群体提供社会保障缴费方面的支持。

### C. 教育及学术和科学合作

43. 与学术界和学者的讨论突出地表明，受教育权以及学术和科学研究领域的国际合作受到一定程度的影响。目前，有十多家中国学术和研究机构被美国列入制裁清单，其中大部分被列入产业与安全局的“实体清单”和“未经验证清单”。这些措施的主要动因是美国的国家安全考虑，被认定的主要目标为，在微电子、超级计算和人工智能等领域从事先进科学研究的中国机构，以及北京理工大学、南昌大学、南京理工大学和广东工业大学等著名学术机构。特别报告员了解到，美国某些学术机构在相关网页中列出所有受到政府制裁并被归类为“限制”与之开展任何类型合作的外国学术和研究机构。<sup>27</sup>

44. 特别报告员了解到，除这些机构、其工作人员和学生受到直接影响外，中国学术界和科学界还受到更广泛的负面溢出效应，隶属于受影响机构以及所有设在美国、英国和欧盟的中国机构的中国学者、研究人员和学生面临声誉和业务方面的负面效应，学术和职业生涯受到影响。

45. 具体而言，特别报告员了解到，中国和外国学术机构及研究中心之间的联合研究计划暂停，学术伙伴关系、学生交流及奖学金方案中断，<sup>28</sup> 中国学生难以在外国大学注册或继续学业，以及在当前全球紧张局势加剧和安全关切加重的背景下，中国学者、学生和教职员整体上遭受越来越多的污名。据报告，这种做法已拓展至大范围内的多种科学学科，而不仅限于可能与中国国防、安全或先进技术领域相关的学科，这往往导致中国学生和学者的总体背景被作为是否予以合作的标准被任意评估，导致他们被拒绝入学甚至被拒签、接受长时间的询问和调查，以及被撤销已发放的签证。<sup>29</sup>

<sup>27</sup> 例如见 <https://researchcompliance.caltech.edu/export/restricted-party-screening/foreign-universities-sanctioned-by-the-us-government>、<https://www.brown.edu/research/foreign%20universities> 和 <https://research.uga.edu/export-control/resources/foreign-universities/>。

<sup>28</sup> 见 <https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/17/2020-15646/the-presidents-executive-order-on-hong-kong-normalization>。

<sup>29</sup> 与学者的会谈中得到的信息。



46. 美国根据 2020 年 5 月第 10043 号总统公告，出于国家安全考虑，暂停和限制某些持 F 签证或 J 签证的中国公民进入美国学习或从事研究。<sup>30</sup> 据报告，自那时起，中美学术机构间的一些学术交流和项目已经中断，一些中国学生的求学意愿受到不利影响，进而对两国之间的学术和科学合作产生负面影响。据报告，中国与欧洲学术研究机构间的学术和科学合作也出现了类似的趋势。

47. 此外，有报告称，持有其他类型签证的中国公民，包括在科学、艺术、教育、商业或体育领域具有突出能力的人员、具备高度专业知识人员以及参加国际文化交流人员，受到负面溢出效应和歧视性做法。<sup>31</sup> 另有报告称，设在美国的大型企业可能也面临着压力，不得不遵守第 10043 号公告的规定，在招聘实习生时避开中国籍毕业生。

48. 此前，美国联邦调查局于 2019 年发布了题为《中国对学术界的风险》的简报。联邦调查局在该文件中承认，参与美国“开放与协作的学术环境”的 140 多万国际学生和教授中的绝大多数人作出了宝贵贡献，但也对一些外国行为体，特别是外国敌对势力为推进自身的科学、经济和军事发展目标而试图非法或不当获取美国的学术研究成果和相关资料的情况提出了关切。该局认定，中国政府历来支持经济间谍活动，侵犯知识产权，并公开利用一些中国学生自愿或无意地从美国机构收集经济、科学和技术情报。<sup>32</sup>

49. 设在中国的外国智库和研究中心在与特别报告员讨论时指出，中国、美国和欧盟之间的信息交流出现倒退趋势，严重影响双边学术和科学交流与合作，从而对所有人从学术和科学研究成果中受益的权利产生不利影响；在沟通和相互理解对缓解现有紧张局势和促进国际合作至关重要的时代，这种情况尤其引人关切。

50. 此外，美国将中国的大学和研究机构列入制裁清单，在中国之外的学术界造成不确定和恐慌气氛。一些报告着重指出，中国之外的学术界担心被同行和捐助者列入黑名单以及可能遭受严重的声誉和资金影响，因此不愿与中国同行合作。特别报告员关切地注意到，中国境外的某些学术对话者被告知不要与特别报告员接触，并拒绝分享外国学术机构对中国学者的政策变化方面的信息。这个例子似乎可以表明，制裁国实施的制裁对受教育权和学术自由造成域外影响，加剧了恐慌并加重了过度遵守。

51. 特别报告员关切地注意到，由于不信任和误解会代际相传，这种趋势今后可能不会消退，再加上与中国的供资方案和奖学金方案以及由中国机构提供支助的方案被单方面中止，受教育权的享有受到严重的不利影响。

52. 例如，2020 年 7 月，根据第 13936 号行政令，美国与中国和中国香港最重要的一个奖学金和学术交流项目被暂停，同时实施的还有其他限制性措施。<sup>33</sup> 此

<sup>30</sup> 见 <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/04/2020-12217/suspension-of-entry-as-nonimmigrants-of-certain-students-and-researchers-from-the-peoples-republic>。持 F 签证可以进入美国就读大学或学院、高中、私立小学、神学院、音乐学院或其他学术机构，包括参加语言培训课程。J 签证面向外国交流访问者，包括政府或国际访问者、实习生、医生、教授或研究学者、专家、学院或大学学生、中等教育学生、暑期工作访问者、教师和受训人员。

<sup>31</sup> 一家民间社会组织提交的材料。

<sup>32</sup> 见 <https://www.fbi.gov/file-repository/china-risk-to-academia-2019.pdf>。

<sup>33</sup> 见 <https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/17/2020-15646/the-presidents-executive-order-on-hong-kong-normalization>。

后，国会议员等人士曾几次试图恢复这一项目。<sup>34</sup> 此外，据报告，美国政府根据《国防授权法》限制开设孔子学院的美国高等教育机构获得联邦资金，并对这些机构施加压力，要求完全断绝与孔子学院的关系。<sup>35</sup>

53. 特别报告员了解到，欧洲和美国的学术机构暂停了与受中国国家留学基金管理委员会(国家留学基金委)资助的学生和学者的合作。多个公开来源都证实了这一情况，并提及对学术和科学研究可能受政府干预的担忧。值得指出的是，国家留学基金委每年为在中国学习的外国学生和在外学术机构求学的中国学生提供 3 万多个奖学金名额。因此，国家留学基金委是跨境学术和科学合作最重要的媒介之一，不仅有利于相关国家的学术界，也有助于全球科学的普遍进步。

#### D. 诉诸司法和获得补救

54. 特别报告员在其专题工作和个案工作中经常强调，直接或间接受单方面制裁影响的国家、实体和个人在诉诸司法和准司法手段方面面临多种挑战，难以对单方面制裁的实施或制裁执行手段提出有效质疑和申诉。造成这些挑战的主要原因是，缺乏负责审查和裁决此类案件的综合机制。她特别强调指出，在目前的国际制度中，单方面制裁不利影响方面的保护机制的范围仅限于与国家外交保护有关的问题，利用此类机制的主要方式是，在国际法院发起诉讼程序和向国际人权机构提交案件，而个人申诉主要由区域机制和法院处理。<sup>36</sup>

55. 她还强调，单方面的一级和次级制裁及制裁的执行往往会剥夺目标实体和个人的全部正当程序权利，包括获得公正审判的权利和在被证明有罪之前被推定无罪的权利、被迅速告知制裁理由和相关支撑证据的权利、为自己辩护的权利、诉诸司法的权利、维护自身名誉的权利和获得有效补救的权利。她强调程序和正当程序方面的挑战，并着重指出，制裁国的主管当局或制裁组织的主管部门并未审查制裁相关案件。<sup>37</sup>

56. 就制裁相关事项而言，程序公正和有效审查及补救的可获得性是确保法治的基本要素。特别报告员表示关切的是，威胁使用单方面制裁以及将民事和刑事处罚作为施压手段的做法最终会破坏正当程序，令担心遭受更严重后果的被威胁对象在未投入时间、财力或其他资源提出质疑的情况下便被迫接受了单方面施加的限制或罚款。

57. 特别报告员在访问期间收到的资料证实了上述挑战的存在，其中指出，在就所施加制裁提出申诉方面存在严重困难，在就被列入美国外国资产控制办公室和产业与安全局所设清单提出申诉方面尤为如此。特别报告员了解到，若要从此类清单中被移除，申请程序复杂、费用高且耗时长，并且由于申诉过程中案件将被

<sup>34</sup> 见 <https://thediplomat.com/2023/11/want-to-reset-china-us-relations-bring-back-fulbright-china/> 和 <https://thepienews.com/the-return-of-fulbright-exchanges-to-china-and-hong-kong/>。

<sup>35</sup> 见 [https://basicresearch.defense.gov/Portals/61/Documents/Academic%20Research%20Security%20Page/Confucius%20Institute%20Waiver%20Program%20Guidance\\_3.28.2023.pdf?ver=u8kHF5hDwgV-Ofm9gBeXKQ%3D%3D](https://basicresearch.defense.gov/Portals/61/Documents/Academic%20Research%20Security%20Page/Confucius%20Institute%20Waiver%20Program%20Guidance_3.28.2023.pdf?ver=u8kHF5hDwgV-Ofm9gBeXKQ%3D%3D)。

<sup>36</sup> 见 A/HRC/45/7 以及 A/HRC/48/59 和 A/HRC/48/59/Corr.1。

<sup>37</sup> 见 A/76/174/Rev.1。

公布，可能加剧有关实体或个人受到的不利影响。据报告，只有少数几家拥有必要财力和人力的中国企业就被列入清单向美国法院正式提出了申诉，但相关案件已经待审数年，获得积极结果的希望渺茫。

58. 特别报告员感到关切的是，她收到的资料显示，美国发布了禁止原告获取证据的保护令，对代理此类案件的律师在与委托人沟通和告知情况方面施加了限制，申诉登记和移除申请登记被收取高昂费用，并且主管司法部门不予答复。她特别关切的是，有报告称，美国司法部门在审查制裁相关案件时，倾向于就所指称的不当行为适用可反驳的推定原则，有关实体或个人因此要承担举证责任，反驳或证明不存在所指称的不当行为。

59. 这方面的一个具体案例是，美国海关与边境保护局以新疆维吾尔自治区存在强迫劳动为由，将一家生产二氧化硅产品的中国企业列入“暂不放行并接受调查清单”。该企业就此提出质疑，并在申诉中特别指出，美国当局没有准确核实该企业的所在地，没有将列入清单的决定事先通知该企业，没有就该企业及其劳工做法进行任何公开听证、调查或裁定，也没有给予该企业反驳和回应具体事实证据的机会。尽管面临这些程序上的困难和正当程序方面的违规行为，该企业仍在《行政程序法》<sup>38</sup> 下继续努力与美国当局接触，提出了将其从清单上移除的申请。在此过程中，该企业聘用了第三方审计人员，制作了 1 万多页的文件，其中包含数千份证据文件，以证明其供应链与新疆没有任何关联、产品中不含使用强迫劳动生产的材料。海关与边境保护局很快便驳回了申请，完全没有说明是否已经审查和评估所提交的证据，也丝毫没有提及驳回决定所依据的法规或政策。<sup>39</sup>

## E. 中国对单方面强制性措施的应对

60. 特别报告员在访问期间收到了关于中国政府采取措施应对外国国家对中国公民和实体实施和执行的单方面制裁和其他限制性措施以及缓解单方面制裁对商业活动和人权的负面影响的资料。资料所列举的措施包括，努力在公法和私法领域的国际裁决中利用法律手段，为此类法律案件提供相关支持和指导，以及在国内层面提供法律援助，支持权利受单方面制裁及其执行影响的企业和个人。资料还列举了一些行政和业务措施，如为企业和个人设定免税期并提供补贴、开展专业培训和重新定位方案，以及支持搬迁以寻求新的工作机会。

61. 在立法方面，特别报告员听取了关于中国为保护个人和企业免受单方面制裁和其他视为歧视性做法的负面影响而制定的现行法律法规的情况介绍，这些法律法规让相关个人和企业有机会向法院提起诉讼，并规定政府应对此类措施和做法，包括采取反制措施的总体框架。

62. 2020 年 9 月，中国商务部发布了关于《不可靠实体清单规定》的 2020 年第 4 号令。根据该命令第二条，中国将建立不可靠实体清单制度，对外国实体在国际经贸及相关活动中的下列行为采取相应措施：(一) 危害中国国家主权、安全、发展利益；(二) 违反正常的市场交易原则，中断与中国企业、其他组织或者个人的正常交易，或者对中国企业、其他组织或者个人采取歧视性措施，严重

<sup>38</sup> 见 <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>。

<sup>39</sup> 相关企业提交的案件资料。

损害中国企业、其他组织或者个人的合法权益。该命令所称外国实体，包括外国企业、其他组织或者个人。<sup>40</sup>

63. 该命令还规定对外国实体的行为进行监测和调查。根据第七条，是否将外国实体列入不可靠实体清单的决定将基于对以下因素的考虑：(一) 对中国国家主权、安全、发展利益的危害程度；(二) 对中国企业、其他组织或者个人合法权益的损害程度；(三) 是否符合国际通行经贸规则。<sup>41</sup>

64. 该命令第十条规定，可以对列入商务部清单的外国实体采取具体措施，包括限制或者禁止有关外国实体从事与中国有关的进出口活动、限制或者禁止其在中国境内投资、限制或者禁止其相关人员或交通运输工具等入境、限制或者取消其相关人员在中国境内工作许可、停留或者居留资格，并根据情节轻重给予相应数额的罚款。值得指出的是，该命令第十一条规定，在采取第十条规定的措施之前，有关外国实体可以在一定期限内“作出改正”。<sup>42</sup>

65. 2021年1月，商务部发布了关于《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》的2021年第1号令。<sup>43</sup> 该命令规定了政府针对外国法律与措施的域外适用违反国际法和国际关系基本准则，不当禁止或者限制中国公民、法人或者其他组织与第三国(地区)及其公民、法人或者其他组织进行正常的经贸及相关活动的情形的应对措施(第二条)。从所确定的目的中可以看出，该命令主要针对中国公民或实体与受一级制裁的第三国或地区、个人或实体进行接触而受到次级制裁的情形。

66. 该命令还规定设立一个工作机制，负责根据第六条所列因素评估和确认有关外国法律与措施是否存在不当域外适用情形，这些因素包括：(一) 是否违反国际法和国际关系基本准则；(二) 对中国国家主权、安全、发展利益可能产生的影响；(三) 对中国公民、法人或者其他组织合法权益可能产生的影响。第七条规定，可以基于此类评估发布不得承认、不得执行、不得遵守有关外国法律与措施的禁令。第九条规定，当事人遵守禁令范围内的外国法律与措施，侵害中国公民、法人或者其他组织合法权益的，中国公民、法人或者其他组织可以依法向中国法院提起诉讼，要求该当事人赔偿损失；另一方面，根据相关外国法律作出的判决、裁定致使中国公民、法人或者其他组织遭受损失的，中国公民、法人或者其他组织可以依法向中国法院提起诉讼，要求在该判决、裁定中获益的当事人赔偿损失。<sup>44</sup>

67. 2021年6月10日，全国人大常委会通过了《反外国制裁法》，旨在维护国家主权、安全和发展利益，保护中国公民和组织的权利。与商务部2021年第1号令类似，该法第三条规定，针对外国国家违反国际法和国际关系基本准则、采取歧视性措施和干涉中国内政的行为，可以采取相关反制措施。<sup>45</sup>

<sup>40</sup> 见 <http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/questions/202009/20200903002580.shtml>。

<sup>41</sup> 同上。

<sup>42</sup> 同上。

<sup>43</sup> 见 <http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/questions/202101/20210103029708.shtml>。

<sup>44</sup> 同上。

<sup>45</sup> 见 <https://www.chinalawtranslate.com/en/counteringforeignsanctions/#:~:text=Article%201%3A%20This%20Law%20is,our%20nation's%20citizens%20and%20organizations。>



68. 根据该法第四条，国务院可以将直接或者间接参与制定、决定、实施任何歧视性限制措施的个人和组织列入反制清单。第五条扩大了适用范围，授权国务院除反制清单所列个人和组织外，还可以对下列人员和组织采取反制措施：(一) 列入反制清单个人的配偶和直系亲属；(二) 列入反制清单组织的高级管理人员或者实际控制人；(三) 由列入反制清单个人担任高级管理人员的组织；(四) 由列入反制清单个人和组织实际控制或者参与设立、运营的组织。该法第十三条规定，对于危害国家主权、安全、发展利益的行为，还可以根据其他法律、法规和规章采取其他反制措施。

69. 该法第六条授权国务院对清单所列个人和组织采取多种措施，包括不准入境和驱逐出境、扣押或冻结其在中国的财产、禁止或限制与清单所列个人和组织进行交易和合作。<sup>46</sup>

70. 《民事诉讼法》(2023 年)、《外国中央银行财产强制措施司法豁免法》(2005 年)、《对外关系法》(2023 年)、《外国国家豁免法》(2023 年)、《国家赔偿法》(1994 年)、《对外贸易法》(2004 年)、《外商投资法》(2019 年)、《出口管制法》(2020 年)、《数据安全法》(2021 年)和《个人信息保护法》(2021 年)也载有关于中国采取措施应对单方面强制性措施的规定。

71. 特别报告员了解到，中国法院正在审理九起以中国实体和企业名义在现行反制措施法律框架下提起的案件，目前正在等待判决结果。

72. 据报告，中国政府自 2018 年以来已针对 100 多个外国个人和实体实施了反制措施，包括冻结资产、限制进口、禁发签证以及禁止与中国实体交易或合作，主要对象为美国和欧盟的高级官员以及一些外国企业，包括国防企业、研究机构、学术界<sup>47</sup> 和民间社会的代表。随着与美国的双边经贸关系日益紧张，中国还采取了其他措施。<sup>48</sup>

## F. 合法性问题

73. 特别报告员注意到，美国政府 2023 年 11 月将涉及中国的国家紧急状态又延长一年，2020 年 11 月的第 13959 号行政令最初宣布了这一紧急状态，新政府于 2021 年 6 月通过第 14032 号行政令予以延长，理由是中国对美国的国家安全、外交政策和经济构成“非同寻常的特殊威胁”。特别报告员先前的一份函件曾指出，美国以宣布进入国家紧急状态为由实施单方面制裁，不符合《公民及政治权利国际公约》规定的紧急状态标准，根据国际法属于非法行为。<sup>49</sup>

74. 特别报告员承认各国有决定其外交政策和提出经济安全关切自由，但她强调指出，只有在遵守国际法下的义务，包括与世界贸易组织(世贸组织)、投资和

<sup>46</sup> 同上。

<sup>47</sup> 见 <https://www.scholarsatrisk.org/2021/05/china-revoke-sanctions-on-international-scholars-and-respect-free-and-open-scholarly-inquiry/>。

<sup>48</sup> 另见 <https://merics.org/en/report/how-china-imposes-sanctions>。

<sup>49</sup> 见 USA 5/2021 号函件，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25879>。



国际贸易有关义务的前提下，并考虑到世贸组织争端解决机构关于经济和其他安全豁免的极度严格的解释，才能采取措施。

75. 特别报告员多次指出，根据国际法，只有在满足下列条件的情况下才可采取未经安全理事会授权或超出安理会授权范围的单方面措施：不违反国家的国际义务(报复)，或相关措施是符合国际责任方面法律标准的反制措施，可以排除其不法性；实施对象为违反国际法律规范的国家(包括其活动与国家有关联的个人和/或实体)；目的为恢复国际义务的履行；是必要的并且与所犯违反行为相称；不违反国际法强制规范、不侵犯基本人权。

76. 根据国际法，对中国企业实施次级制裁是非法的，以涉嫌规避针对第三国、个人或实体的制裁制度为由提出民事和刑事指控并以此作为单方面非法强制性措施的执行手段，也是非法的。此外，次级制裁违反不得惩罚在实施时本身并不构成犯罪的行为的禁令。

77. 在遵守国家的国际义务，包括国家作为世贸组织等国际组织成员所承担的义务，以及遵守投资保护协定和其他类型的双边和多边条约的前提下，每个国家都可以行使主权权利，在双边贸易关系中引入和提高贸易关税以及制定和实施投资政策，这种前提下的相关措施不构成单方面强制性措施。任何有关此类措施合法性的争端都必须通过和平解决国际争端的方式、根据国际责任方面的法律加以解决。

78. 单方面定向制裁这一惩罚性行为至少违反世界性和区域性人权文书规定的义务，其中许多义务，如程序保障、无罪推定、正当程序、诉诸司法和获得补救的权利，都具有强制性。由于这种惩罚程度很重，相当于甚至有时高于刑事案件中的处罚，因此关于此类惩罚为非刑事性质的说法并不成立。以与已有清单所列人员有亲友关系为由将个人列入制裁清单，构成国际法所禁止的集体惩罚。

79. 在对涉嫌犯罪的行为，如针对第三国的恶意网络攻击提起指控方面，必须在充分尊重无罪推定、正当程序标准和刑法举证责任标准的情况下提出刑事诉讼，以确保充分尊重有关个人或实体的权利。此类指控不构成实施单方面制裁的法律依据。

80. 在美国《全球马格尼茨基人权问责法》和欧盟“全球人权制裁制度”下对个人的制裁表明制裁国在域外扩大和实施管辖权的意图，并且由于无罪推定原则得不到遵守等原因，受制裁个人往往会被剥夺正当程序权和公正审判保障。

81. 试图基于反击中国“政治战”的必要性<sup>50</sup>或通过笼统地引入“政治战”的概念，为在域外制裁个人和实体提出新的理由，这不仅在国际法中没有立足点，并且还可能对国际人道法下“战争”一词的使用造成误导。

82. 关于单方面制裁合法性推定的观点，以及在涉及被怀疑与新疆及其关键经济部门有关联的企业或制裁清单所列实体的案件中可反驳的不法行为推定原则(有罪推定)的据称适用，违反国际法基本原则以及大会和人权理事会决议的规定，这种行为等同于试图用所谓的‘基于规则的秩序’补充法律标准。特别报告员回顾指出，根据国际法，就各国在其管辖范围内和域外采取的任何行动而言，国家负有证明行动对象非法性的举证责任。

<sup>50</sup> <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/3973/text>.

## 四. 结论

83. 对中国、中国企业和个人的单方面制裁既不符合国际法，也不符合国家对国际不法行为的责任条款第 48 条第 1 款(b)项规定的集体反制措施的标准，因此属于单方面强制性措施。由于一级制裁的非法性，制裁的执行手段，包括次级制裁以及基于规避制裁制度的指称提起的民事和刑事指控，同样是非法的。特别报告员承认，各国采取保护措施保护各领域安全的自由，也认可各国关于发展、占有或维持任一经济部门(包括高新技术)相对优势的计划，但她强调，在任何领域实际存在或视为存在的国家利益和优先事项并不构成实施单方面制裁的法律依据。相反，所采取的任何单方面措施首先必须符合国际法律义务。

84. 单方面的一级制裁、次级制裁、威胁实施制裁和过度遵守制裁对目标行业和经济部门所有雇员的经济和社会权利、体面生活和免于贫困的权利、受教育的权利、享受科学和学术进步及其应用的惠益的权利、免受基于国籍或族裔出身的歧视的权利以及诉诸司法和获得有效补救的权利都有负面影响；还对受雇于中国企业或与中国企业及其活动有关联的第三国国民、中国企业及其投资撤出后的发展中国家经济、依赖中国人道主义和发展援助(包括“一带一路”倡议和其他举措下的援助)的人民造成域外负面影响。

85. 对新疆维吾尔自治区经济部门的大范围制裁，加上对大型企业的制裁，影响到该地区的整体经济，导致工业和贸易关系中断，对整体上被认定与新疆有关的供应链的所有参与方，包括第三国的国民和实体产生不利影响，进而导致失业率上升，最弱势群体受到的影响尤甚。特别报告员还注意到，美国政府有关部门发布了指导说明和其他正式的非约束性文件，并在其中警告称，来自中国其他地区并选择在新疆经营或与使用新疆劳工的实体合作的企业可能面临声誉、经济和法律方面的风险。<sup>51</sup> 这些文件可能被视作额外的施压手段，导致过度遵守，从而对该地区和整个国家造成不利的人道影响。

86. 一级制裁法规的大规模执行手段，在制裁相关程序中使用可反驳推定原则(将举证责任置于被制裁方)，以及对制裁相关认定提出质疑和申诉方面不透明、高收费且耗时长程序，都加剧了中国境内外对制裁制度的担忧和过度遵守，阻碍与中国的经济关系和其他关系，从而对中国内外的社会经济权利产生不利影响。

87. 对个人和企业的制裁影响到行动自由、经济权利、无罪推定以及正当程序权和公正审判保障。现有的复杂而广泛的遵守要求，制裁清单列入程序中的不透明决策，不披露关于列入制裁清单理由的信息，申请从制裁清单中移除的申诉程序耗时长、费用高且效率低，以及法律专业人员不愿参与制裁相关案件，这些因素进一步影响诉诸司法和获得有效补救的机会，并构成严重挑战，主要影响到那些没有足够手段通过国内司法系统或向制裁国司法机构提出申诉为案件辩护的企业和个人。

88. 单方面制裁的合法性推定以及制裁案件中可反驳的不法行为推定原则的适用违背国际法以及国际和国家层面的不法行为责任原则，也违反无罪推定这一国际

<sup>51</sup> 例如见，“新疆供应链商业咨询公告”，可查阅 <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/xinjiang-business-advisory-13july2021-1.pdf>。

法强制规范。各国不得将证明国家行为合法性的举证责任推给受制裁的个人或实体。受制裁实体和个人的作为或不作为非法性的举证责任由制裁国承担，前提是必须已确定制裁国对相关案件有适当的管辖权。

89. 虽然向制裁国法院正式提起申诉本是为了保护受影响人员的权利，但对被制裁和被列入制裁清单提出质疑的程序耗时长，有时需要三年以上，因此这一程序并不能防止人道影响(主要影响到就业和社会保障领域)，对相关人员的权利造成不利影响。提供企业所有受雇员工详细信息的要求会导致他们的个人信息被披露，并可能构成对其隐私权的侵犯。

90. 使用所谓的“未经验证清单”会使被列入清单的实体和个人的地位更加不确定，损害其活动，削弱其权利受到保护的可能性。

91. 将多晶硅、电池、电动汽车、太阳能和风能等新技术和新能源行业的企业列入制裁清单可能会破坏后续研发，损害与中国有关系的国家从这些行业的科学进步及其应用中获得的机会，影响到更大范围内的发展，并可能造成环境影响。

92. 中国的大学和研究机构被列入制裁清单，以及美国通过第 10043 号总统公告实施签证和旅行方面的限制，对中国学生和学者的受教育权产生负面影响，阻碍他们参与国际学术合作和创新，学术自由和从科学研究成果中获益的权利受到制约。据报告，存在在边境长时间盘问、检查手机和电脑数据的情况，可能构成对隐私权的侵犯。据报告，与中国的学术和交流项目以及由中国机构联合或单独资助的项目被暂停，被“建议”的外国学术机构和学者不愿与中国的大学、学术界或专业人员合作，这些都构成基于国籍的歧视。

93. 反诽谤和反虚假信息法律的通过和执行，叠加针对目标国家、实体和个人的威胁和污名化言论，导致任意执法和任意确定目标，破坏信息的流动和交流，损害表达自由，此外，恐慌的加剧和过度遵守阻碍法律援助的获取、尽责义务的遵守以及合作。声誉风险和随之而来的法律影响也可能对参与制裁相关事项的第三方，包括代理此类案件的法律专业人员的权利和行动产生不利影响，并可能进一步加重过度遵守。

94. 特别报告员回顾指出，在根据《联合国全球反恐战略》防止和打击国际恐怖主义方面，消除贫困和确保人人过上体面生活是所有相关工作的基本要素。单方面制裁和制裁相关的禁止和限制，特别是那些事实上造成目标国家或区域经济孤立的制裁和限制，可能会严重破坏旨在确保区域和全球和平与安全的反恐努力。

95. 中国的反制裁立法大多符合国际法标准，也符合大多数反制措施方面的标准。中国采取的行政、立法和经济措施，包括制定法律、设立财政支助机制、培训、免税期、创造就业机会、支持国内市场以及提供资金和法律援助，虽然并未完全消除单方面制裁和过度遵守造成的负面人道影响，但在很大程度上帮助国家缓解了这种影响。

96. 然而，不能以“经观察不存在破坏性人道影响”为由实施单方面制裁、采取手段执行制裁或过度遵守制裁，或将此种行为合理化或合法化。仅凭单方面强制性措施违反国际法这一事实，就足以要求各国遵照国际法承担责任。

## 五. 建议

97. 特别报告员回顾指出，根据《联合国宪章》，各国必须遵守国际法原则和规范。各国必须尊重主权平等、不干涉他国内政、促进和保护人权的原则，履行根据国际法原则和规范，包括人道原则，通过对话解决任何争端的义务以及真诚合作的义务，遵守其他条约和国际法习惯规范，包括关于保护国际贸易和投资以及关于相互执行司法决定的协定。

98. 特别报告员呼吁制裁国解除和暂停所有未经安理会授权而实施的针对中国及中国国民和企业的单方面制裁，根据国际法，此类制裁的使用不能被合理地视为报复或反制措施。任何良好意图或保护国家海外利益、经济或技术利益必要性的援引都不能作为单方面制裁的理由或依据，因为这种制裁违反国际法，并最终导致对人权的侵犯。

99. 特别报告员重申，单方面制裁的域外适用是非法的。她呼吁制裁方避免就规避对第三国或其国民和企业制裁制度的行为使用次级制裁，解除已实施的制裁，撤销针对规避单方面制裁制度行为的刑事和民事指控。

100. 她请各国采取一切必要的立法、体制和行政措施，消除或减少过度遵守的情况，并确保在各国管辖和控制下的企业活动不会在域外侵犯人权。一国不履行这一义务本身即构成对相关人权的侵犯，可以此为由追究该国违反人权条约义务的责任。

101. 特别报告员呼吁银行、企业和其他实体避免过度遵守单方面制裁，过度遵守违反它们在促进和保护人权以及避免任何形式歧视方面的义务。

102. 她敦促各国停止通过制裁相关的不具约束力的解释性文件，这些文件往往被制裁国的主管部门和法院视作法律，加剧不确定性和混乱，从而导致普遍的过度遵守。

103. 她敦促所有国家解除对学术机构的制裁和学术领域的任何其他限制，这些制裁和限制可能侵犯受教育权、表达自由和学术自由，以及人人从科学进步及其应用和学术研究成果中获益的权利。

104. 在单方面制裁具备或不具备合法性的情况下，制裁国皆有义务不作区分地针对各项人权，包括经济、社会和文化权利受单方面制裁、制裁执行手段和过度遵守影响的情况提供司法保护，包括使用负担得起、快捷、明确和透明的程序，消除获取法律援助方面的障碍。

105. 各国必须避免通过和实施反诽谤和反虚假信息的立法，避免挑起仇恨言论和破坏声誉的行为。相反，各国应审查并废除相关立法，并根据尽责原则行事，避免针对制裁国及其实体和个人、本国国民和第三国国民的此类行为和行动。只有在严格遵守《公民及政治权利国际公约》第十九条和第二十条的前提下，才能对获取信息和表达自由施加限制。

106. 只有在符合各国的国际义务，包括因加入世贸组织而产生的义务，以及遵守投资、双重征税、贸易、经济等方面的国际协定的情况下，才可基于国家安全关切和国家贸易政策、为保护国家利益和发展优先事项采取相关措施。



107. 各国必须以和平手段，包括通过世贸组织争端解决程序的上诉机构解决争端。特别报告员敦促各国不要阻止上诉机构新成员的任命，恢复该机构作为贸易争端解决领域授权机制的职能。

108. 特别报告员欢迎中国为进一步减少过度遵守并保护中国实体和个人的权利制定并通过了“封锁”措施和反制裁立法，但同时呼吁中国政府：

(a) 进一步发展和扩大国内生产者权利的保护框架，确保国内生产者不过度遵守制裁；

(b) 确保只有在完全符合反制措施相关标准的前提下，才针对违反国际义务的行为方采取反制裁措施，并且只针对其活动与政府有关联的实体或个人采取措施；

(c) 根据反制措施方面的标准，审查现有清单所列个人，特别是家庭成员、学术人员或非政府组织人员的活动是否与制裁国有关联，并相应地修正清单；

(d) 采取一切必要措施，避免或尽量减少在国内经营的企业因担心可能受到单方面一级和次级制裁以及过度遵守的影响而采取歧视性劳工政策，并为雇员，包括属于少数群体的雇员提供支持，利用一切可能和可用的手段保护他们的权利，包括诉诸司法系统。

109. 特别报告员呼吁受单方面制裁影响的国家合作制定统一的反制裁立法，以此确保针对受制裁方或第三方的措施符合国际法，并采取举措促进并保护相关自然人或法人的权利，在这方面可以就利用国家和国际人权保护机制提供法律援助和支持。

110. 特别报告员敦促国际组织，包括联合国人权事务高级专员办事处、国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织和其他组织，在议程中列入对单方面制裁和过度遵守制裁对经济、社会和文化权利，包括劳工权利、免受歧视的权利和受教育权，特别是受制裁国家的此类权利的负面影响的评估，并定期监测这种负面影响。

111. 特别报告员请人权条约机构，特别是消除种族歧视委员会和经济、社会及文化权利委员会，考虑在其结论性意见中以及通过其申诉程序审查制裁相关案件，同时适当考虑到申诉人客观上不可能用尽国内补救办法的情况。她还请人权事务委员会针对人权受单方面制裁、制裁执行手段和过度遵守影响的情况，就行使公正审判权、无罪推定权、诉诸司法权和获得补救权方面的障碍作出应对。

112. 特别报告员呼吁国际非政府组织在议程中列入单方面制裁、制裁执行手段和过度遵守对中国国民和居民权利的影响、相关区域性影响以及不利的外溢效应。