# 联合国安理会制裁的公正性和合法性问题及应对措施探析[1]

李大朋 孔未名

【内容提要】安理会是唯一有权采取强制行动的联合国机构，通常通过强制措施和建议措施授权联合国会员国执行制裁。现实中，安理会制裁长期以来面临着公正性和合法性问题，它在决策方面依赖常任理事国的大国政策和博弈，在程序和措施方面存在着缺乏正当程序或侵犯基本人权的情况，在实施方面存在着联合国会员国曲解或错误执行安理会决议的情况。安理会制裁的公正性和合法性问题对以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序产生了严重的消极影响。为完善安理会制裁体系，须在决策方面适当引入“软性”监督机制，对某些常任理事国滥用否决权进行制衡；在程序和措施方面进一步强化透明度和正当程序原则，并明确保障人权的义务；在具体实施方面加强对联合国会员国执行安理会制裁的监管和审查，并明确禁止任何联合国会员国以执行安理会制裁为名对第三国实施次级制裁。

【关 键 词】联合国 安理会制裁 安理会改革 否决权 人权保障 次级制裁

【作者简介】李大朋，中国政法大学国际法学院副教授，博士；孔未名，中国政法大学国际法学院硕士研究生。

【中图分类号】D815
【文献标识码】A
【文章编号】1006-6241（2025）04-0096-21

[1] 本文系国家社科基金青年项目《我国航空制造业涉外法治保障研究》（项目编号：24CFX118）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

制裁问题一直是国际社会和国际法关注的重点，而联合国安全理事会（以下简称安理会）制裁通常是研究的起点。[1] 国际法上的制裁通常包括单边制裁和集体制裁，是由国家单边或集体实施的针对国际不法行为实施者的回应，以确保其尊重和履行国际义务。[2] 通常意义上的单边制裁是指单个国家在没有安理会授权或建议的情况下，单方面决定对他国实施的制裁，属于安理会制裁以外的由国家自主实施的制裁。[3] 而集体制裁是由安理会根据《联合国宪章》（以下简称《宪章》）实施的制裁行动。由于安理会没有自身的执法机构，集体制裁必须由联合国会员国执行，换言之，集体制裁必须转换为各国的单边制裁。[4] 这类由集体制裁转换来的单边制裁体现为会员国对安理会决议的执行，因此属于安理会制裁的组成部分。例如，2025 年 7 月 29 日，安理会通过了关于制裁中非共和国的第 2789 号决议。为执行该决议，同年 8 月 1 日，中国外交部发布《关于执行联合国安理会第 2789 号决议的通知》，要求中国各有关单位采取相应措施执行决议。[5] 但第 2789 号决议并不会直接在中国执行，而是需要由中国外交部根据《对外关系法》第 35 条 [6] 发布公告后转换为中国的单边制裁才能得以执行。中国对中非共和国的单边制裁显然是为了执行安

[1] 张辉:《单边制裁是否具有合法性: 一个框架性分析》,载《中国法学》2022 年第 3 期，第 284 页。

[2] Emmanuel Decaux, "The Definition of Traditional Sanctions: Their Scope and Characteristics," *International Review of the Red Cross,* Vol.90, No.870, 2008, p.249.

[3] 张辉：《单边制裁是否具有合法性：一个框架性分析》。

[4] 杜涛：《国际经济制裁法律问题研究》（修订版），北京：法律出版社 2023 年版，第 1 页。

[5]《关于执行联合国安理会第 2789 号决议的通知》（中华人民共和国外交部通告 2025 年第 9 号），外交部网站，2025 年 8 月 1 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjb_673085/zfxxgk_674865/gknrlb/jytz/202508/t20250801_11681341.shtml。

[6]《中华人民共和国对外关系法》第 35 条规定，国家采取措施执行联合国安全理事会根据联合国宪章第七章作出的具有约束力的制裁决议和相关措施。 对前款所述制裁决议和措施的执行，由外交部发出通知并予公告。国家有关部门和省、自治区、直辖市人民政府在各自职权范围内采取措施予以执行。在中国境内的组织和个人应当遵守外交部公告内容和各部门、各地区有关措施，不得从事违反上述制裁决议和措施的行为。

理会第2789号决议，属于安理会制裁的组成部分。当今世界正值百年变局，在大国博弈日益激烈的背景下，美国等西方国家日益偏移二战后建立的以国际法为基础的多边国际秩序，霸权主义、单边主义和强权政治愈演愈烈，突出体现为跳出联合国体系对他国滥施单边制裁，或者滥用安理会制裁进行地缘政治博弈。为捍卫国际公平正义和多边秩序，未来联合国的作用和《宪章》的权威性不能削弱，只能增强。

安理会是唯一有权采取强制行动的联合国机构，这些强制行动包括实施制裁和授权采取军事行动，以维护国际和平与安全。因此，维护以联合国为核心的国际体系，必须充分发挥安理会的作用。然而，安理会制裁的实施结果存在巨大的不确定性。正如英国学者迈克尔·伍德（Michael Wood）和美国学者埃兰·斯特格（Eran Sthoeger）在其著作《联合国安理会与国际法》中所言，“安理会很像古希腊的诸神，他们在奥林匹斯山上争吵，偶尔发出雷电，干涉人间的事务，其结果不可预测，有时甚至是灾难性的”。[1] 有关安理会制裁的决策依赖常任理事国的大国政策和博弈；安理会制裁本身可能因为违反正当程序和基本人权保护原则而饱受指责；更为严重的是，安理会制裁必须依靠联合国会员国执行，而有些会员国在执行安理会制裁时有意曲解和错误执行安理会决议，甚至以执行安理会制裁为名行单边制裁之实，这已成为国际社会中非法单边制裁的主要形式之一。

目前，安理会制裁体系正面临着公正性和合法性问题，已经对以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序产生了严重的消极影响，必须要对其进行完善。中国作为安理会常任理事国之一，始终积极维护安理会的地位和权威，支持推动安理会制裁体系改革。因此，本文尝试基于相关条约和习惯国际法，对安理会制裁体系及其面临的正当性和合法性问题进行分析，并结合安理会改革实践提出应对之策，为学界和实务界相关研究提供参考。

---

[1] Michael Wood & Eran Sthoeger, *The UN Security Council and International Law,* Cambridge University Press, 2022, p.1.

## 一、国际法下的安理会制裁体系

安理会制裁的法律效力源于《宪章》。依据《宪章》第七章，联合国有权通过安理会采取行动，包括对国家和非国家实体实施制裁。《宪章》还规定，联合国会员国所承担的《宪章》义务优先于其他条约和国际法义务。根据《宪章》第 103 条，会员国在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务冲突时，其在本宪章下之义务应优先。而且，这种优先性并不受“新法优于旧法”原则的影响，即无论条约义务形成于《宪章》义务之前还是之后，《宪章》义务均处于优先的地位。[1] 此外，虽然《宪章》第 103 条只规定了《宪章》下的义务优先于条约义务，却并未涉及《宪章》与习惯国际法和一般法律原则之间的关系，但是从《宪章》第 103 条的起草和嗣后实践等补充解释角度看，一般认为《宪章》第 103 条中涉及的“其他国际协定”应作广义理解，即包括习惯国际法和一般法律原则。[2] 在《宪章》第 103 条的起草过程中，起草者曾建议将原始文本“国际协定所负之义务”修改为“任何国际义务”，因为该条的本意就是《宪章》下的义务优先于任何国际法渊源下的义务，这些国际法既包括条约，也包括习惯国际法。[3] 在联合国大会 1970 年通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》的起草中，起草者也认为《宪章》第 103 条中的“其他国际协定”应延伸至习惯国际法。[4] 此外，联合国实践和国际司法实践几乎一致认为合法有效的安理会决议中的义务必须优先

[1] United Nations, *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945,* Vol.XIII, London and New York: United Nations Information Organization, 1945, p.708.

[2] Masahiko Asada, “Definition and Legal Justification of Sanctions,” *Economic Sanctions in International Law and Practice,* London and New York: Routledge, 2020, pp.5–6.

[3] United Nations, *Documents of the United Nations Conference on International Organization,* pp.112–113.

[4] United Nations, *Repertory of Practice of United Nations Organs,* Vol.4, supplement No.3, 1959–1966, p.214.

于其他任何与其相冲突的国际法权利和义务。[1]因此，联合国会员国依据《宪章》为执行安理会决议而实施的制裁，优先于制裁国和被制裁国之间订立的条约及其他国际法义务，具有正当性和合法性。例如，2024 年 11 月 18 日，为执行安理会颁布的制裁也门的第 2758 号决议，中国外交部发布了《关于执行联合国安理会第 2758（2024）号决议的通知》，宣布对也门实施经济制裁。虽然早在 1958 年中国就与也门签署了《中华人民共和国和也门穆塔瓦基利亚王国友好条约》[2]，但由于中国履行《宪章》义务具有优先性，中国履行安理会第 2758 号决议对也门实施制裁的行为具有国际法合法性。

安理会制裁体系包括以下内容：第一，安理会强制措施。安理会依据《宪章》第七章做出的决议，特别是依据《宪章》第 41 条、第 42 条做出的决议具有强制执行力。[3]其中，第 41 条规定安理会有权采取包括经济制裁在内的非武力措施，第 42 条规定安理会有权采取武力措施。安理会依据《宪章》第七章实施的制裁，对所有联合国会员国都具有约束力，其构成国际强制性规定，属于会员国的国际公共秩序范畴。值得注意的是，并非安理会做出的所有决议都具有强制性，其是否具有强制性应由决议的《宪章》依据而定，其中依据《宪章》第七章第 41 条和第 42 条做出的决议具有强制性，而依据《宪章》其他条款做出的决议可能不具有强制性。如果决议本身并未明确其《宪章》依据，则应根据决议的内容进行判断。不过，国

[1] Masahiko Asada, "Definition and Legal Justification of Sanctions," in Masahiko Asada(ed), *Economic Sanctions in International Law and Practice,* London and New York: Routledge, 2020, p.5.

[2] 该条约签署于 1958 年，时任也门政府为也门穆塔瓦基利亚王国，虽然此后也门发生过数次政权变更，但由于政府继承，该条约目前仍对中国和也门有效。

[3]《宪章》第 41 条规定，针对威胁和平、破坏和平和侵略行为，安理会得决定所采武力以外之办法，以实施其决议，并促请联合国会员国执行此项办法。这些非武力办法包括局部或全部停止经济关系、铁路、海运、航空、邮、电、无线电及其他交通工具，以及断绝外交关系。《宪章》第 42 条规定，安理会如认为第 41 条所规定之办法不足或已经证明不足时，得采取必要的空海陆军事行动，包括联合国会员国的空海陆示威、封锁及其他军事举动，以维持或恢复国际和平及安全。

际法院在“纳米比亚案”[1]中认为，如果安理会决议未明确其《宪章》依据，则可直接推定为依据《宪章》第25条[2]做出的具有强制性的决议。国际法院的判决虽然不具有先例效力，但却在国际司法裁判中具有至高的权威性，从而体现了国际法院对安理会决议的强制性最大程度的尊重。

第二，安理会建议措施。根据《宪章》第39条，安理会应断定任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为之是否存在，并应作成建议或抉择依第41及42条规定之办法（决议措施），以维持或恢复国际和平及安全。理论上，安理会建议措施因不具有强制性而不构成《宪章》下的义务，但能够为制裁提供合法性依据。早在1951年，由联合国大会设立的集体措施委员会曾针对联合国非强制性措施的法律效力得出如下结论：各国不应因执行联合国集体措施而承担条约或其他国际法义务，包括联合国安理会的建议性措施。[3]1979年，联合国国际法委员会在对《国家责任公约草案》的评述意见中提出，根据《宪章》规定实施的制裁在整个联合国法律体系中当然是合法的，即便其可能与制裁国所承担的其他国际法义务相冲突，这不仅适用于安理会组织授权实施的制裁，也适用于联合国建议实施的制裁。[4]因此，联合国实践认为这已经不存在争议，即执行安理会的建议措

[1]“纳米比亚案”起因于南非在委任统治终止后仍继续占领纳米比亚。国际法院于1971年应联合国安理会请求作出咨询意见，该咨询意见指出，南非继续在纳米比亚的存在违反《联合国宪章》和国际法；安理会就此做出的相关决议对所有联合国会员国具有约束力，会员国有义务不承认南非在纳米比亚的任何官方机构并避免与其进行任何往来。参见 International Court of Justice, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (Southwest Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970),* ICJ Reports 1971, pp.87 - 116。

[2]《宪章》第25条规定，联合国所有成员国必须接受并执行安理会依据《宪章》第七章作出的决议，如果任何会员国未履行安理会决定，安理会可采取强制性措施，包括经济制裁和军事行动，以确保决议的执行。

[3] United Nations General Assembly, *Report of the Collective Measures Committee,* A/1891(SUPP), January 1, 1951, https://undocs.org/A/1891(SUPP).

[4] United Nations International Law Commission, *Yearbook of the International Law Commission 1979,* Vol.II, Pt.2, New York: United Nations, 1981, p.119.

施不会导致违反国际法的行为。[1]

更确切地说，联合国会员国执行包括安理会建议措施在内的联合国非强制性措施可排除其国际不法性。虽然《宪章》并未如此规定，但这事实上已构成一项习惯国际法。习惯国际法的传统定义包括两个要素：客观要素（国家惯行）和主观要素（法律确信）。[2]一方面，会员国执行包括安理会建议措施在内的联合国非强制性措施是国际社会的普遍实践，属于国家惯行，具备了习惯国际法的客观实践因素。另一方面，包括被制裁国在内的各国也从未对制裁国执行安理会建议措施而实施的制裁提出过反对或抗议，国际社会普遍确信会员国因执行安理会建议措施而实施的制裁可排除其国际不法性，因而也具备了习惯国际法的主观因素。[3]例如，1996年安理会通过第221号决议，呼吁有关国家断绝同南罗德西亚（即现今的津巴布韦共和国）非法政府的一切经济往来，对其实施石油禁运，特别是请英国于必要时使用武力实施石油禁运。从性质上看，此为安理会作出的建议性措施。在安理会通过第221（1966）号决议之前，英国曾在公海上拦截过一艘希腊船只，随即遭到了希腊抗议。但在安理会通过该决议之后，对于后续英国的数次拦截，希腊并未提起过任何抗议。[4]综上，基于习惯国际法，会员国执行安理会的建议措施同样能够排除制裁的不法性，并且优先于其他国际法义务。

---

[1] Vera Gowland-Debbas, "The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance," *European Journal of International Law,* Vol.11, No.2, 2000, p.371.

[2] [美] 巴里·E·卡特、艾伦·S·韦纳：《国际法》（上），冯洁菡译，北京：商务印书馆2015年版，第152—153页。

[3] Masahiko Asada, "Definition and Legal Justification of Sanctions," in Masahiko Asada(ed), *Economic Sanctions in International Law and Practice,* London and New York: Routledge, 2020, p.8.

[4] Ibid., p.7.

## 二、安理会制裁的公正性和合法性问题及其负面影响

自 1966 年以来，安理会已经实施了 31 项制裁，被制裁国涉及南非、南罗得西亚、南斯拉夫、海地、安哥拉、伊拉克、朝鲜、伊朗等 23 个国家。总体上，这些制裁措施既包括全面制裁，也包括更有针对性的“聪明制裁”（Smart Sanctions）[1]，其目的包括支持被制裁国政权和平过渡、遏制被制裁国非宪法性变革、遏制恐怖主义、保护人权、促进核不扩散等。[2] 安理会制裁体系为维护国际秩序和公平正义发挥了积极作用，但在现实中也常常面临着公正性和合法性问题，这些问题及其负面影响主要体现在以下方面。

**（一）在决策方面，安理会制裁依赖常任理事国的大国政策和博弈，严重削弱了安理会的作用**

众所周知，安理会五个常任理事国在安理会决策中享有否决权，这是根据大国一致原则授予它们的一项特权。安理会能够正常工作的基本政治前提是其常任理事国在行动和目的上保持一致，不能期望任何常任理事国服从其所不同意的决议。[3] 这种“五国均势机制”反映了二战后国际关系的现实，也是国际关系规律的延续。[4] 但是，这也为大国政策影响安理会决策打开了方便之门。早在冷战期间，美苏两个超级大国就经常滥用否决权，以实现一己私利。冷战后，随着苏联解体，美国成为唯一的超级大国。为维系其全球霸权体系，美国一直试图将联合国变为可供其利用的工具，通

[1]“聪明制裁”是指一种更加精确和有针对性的制裁方式，它试图避免对平民造成不必要的伤害，同时对目标国家或个人施加压力。这种制裁方式通常包括金融制裁、冻结财产、武器禁运、航空管制、旅行限制、外交制裁及特定领域的如石油或钻石贸易制裁等。与传统的全面制裁相比，“聪明制裁”更加注重对人道主义危机的评估。

[2] United Nations,“UN Sanctions,” July 23, 2025, https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/information.

[3] [英] 劳特派特：《奥本海国际法》（上卷，第一分册），王铁崖、陈体强译，北京：商务印书馆 1989 年版，第 269—320 页。

[4] 刘从德、刘卫：《“五国均势机制”与联合国改革》，载《当代世界与社会主义》2007 年第 2 期，第 68 页。

过操纵安理会为自身的单边行动披上“合法”外衣。若安理会不配合，美国轻则以拖欠联合国会费相要挟或滥用否决权，重则直接绕过安理会展开独立行动。[1]

例如，美国对安理会制裁以色列和伊朗的态度长期存在明显的双重标准。自20世纪60年代以来，以色列就被美国视为在中东地区优先保障的盟友，美以之间形成了“特殊关系”，美国一直给予以色列巨大且持久的帮助。[2]为此，美国在安理会不惜频繁动用否决权阻止通过不利于以色列的提案。早在1972年，美国就曾否决旨在制裁以色列的S/10784号决议。截至2020年8月31日，美国共动用了61次否决权，其中绝大多数都是否决旨在批评或制裁以色列的提案[3]，虽然此后安理会再未对美国行使否决权的情况进行过统计，但美国对以色列的偏袒是一贯的。相反，自20世纪70年代末伊朗发生伊斯兰革命后，美国一直对伊朗采取敌对和孤立政策。借口伊朗核问题，美国一直是推动安理会对伊制裁的主要推手，自2006年的《联合国安理会第1737号决议》至2010年的《联合国安理会第1929号决议》，美国先后推动安理会对伊朗进行了四轮制裁。除此之外，美国自2018年单方面退出伊核协议后，还对伊朗开启了“极限施压”，实施了超过1500项旨在扼杀伊朗石油产业的制裁。2025年6月21日，美国在伊朗和以色列冲突期间更是动用了B-2隐形战略轰战机亲自下场轰炸伊朗的核设施，进一步加剧了中东紧张局势。美国这些针对伊朗的遏压政策和打击行动成为安理会一直维持对伊制裁的重要因素。

此外，在历次巴以冲突中，安理会之所以均难发挥作用，其根源就在于美国因对以色列的偏袒而滥用否决权。例如，自2023年10月新一轮巴以冲突爆发以来，随着加沙局势的持续恶化，安理会的10个非常任理事国一致提交了S/205/353号决议草案，要求加沙永久停火并无条件解除对人道主义援助进入加沙的限制，该草案虽然得到了中俄英法四个常任理事国的

[1] 夏国涵：《安理会改革与联合国未来》，载《世界文化》2022年第7期，第6页。

[2] 范鸿达：《巴以冲突升级与美以“特殊关系”前景》，载《当代世界》2024年第12期，第50页。

[3] 根据联合国网站有关美国作为安理会常任理事国在公开会议上所投的否决票情况整理，https://main.un.org/securitycouncil/zh/content/veto-usa。

支持，但却遭到了美国的一票否决。[1] 而在乌克兰危机中，出于对抗俄罗斯的地缘政治目的，美国和欧盟在安理会难以通过制裁俄罗斯的任何决议时，便选择直接绕开安理会对俄罗斯实施了大量的单边制裁。

美国为了狭隘的国家利益试图在制裁问题上用本国主张绑架安理会或者滥用否决权阻挠安理会通过制裁来解决国际问题，使安理会在某些情况下沦为大国博弈的角斗场，安理会制裁的公正性也受到国际社会的广泛质疑。安理会决策中的大国政策和博弈，导致安理会频繁缺席其本应发挥作用的领域，严重削弱了安理会的作用，进一步助长了霸权主义和强权政治。

**（二）在程序和措施方面，安理会制裁存在着缺乏正当程序或侵犯基本人权的情况，使安理会的权威性受到严重质疑**

安理会制裁决议主要由 15 个理事国（尤其是 5 个常任理事国）闭门谈判决定，这也就意味着非理事国、被制裁国及公众无法了解讨论过程与决策依据，引发了对安理会制裁沦为理事国政治工具的质疑；另外，安理会在依据《宪章》进行制裁的过程中没有对“和平之威胁”作出必要的界定，被列入制裁名单的个人或实体常常无法得知理由，也难以提出有效申诉[2]，这就使国际社会对安理会制裁产生了欠缺正当程序的质疑，从而大大削弱了安理会的权威性。例如，在 2012 年 9 月 12 日的“纳达案”[3] 判决和 2016 年 6 月 21 日的“阿尔 – 杜立弥案”[4] 判

[1] United Nations Security Council, *80th year: 9929th meeting, Wednesday, 4 June 2025, New York,* June 4, 2025, https://undocs.org/S/PV.9929.

[2] Farrall Jeremy Matam, *United Nations Sanctions and the Rule of Law,* Cambridge University Press, 2007, pp.202–229.

[3]“纳达案”系欧洲人权法院于 2012 年审理的案件。案件缘起于瑞士为执行联合国安理会第 1267 号决议，将居住在瑞意边境飞地坎皮奥内的意大利公民纳达列入旅行禁令，致其多年无法离境、探亲或就医。法院认为，瑞士虽为履行安理会义务，但其措施在期限和人道例外方面缺乏必要灵活性，构成对《欧洲人权公约》第 8 条（尊重私人和家庭生活权）和第 13 条（有效救济权）的违反。参见 *Nada v. Switzerland,* Application. No.10593/08, Judgment, September 12, 2012, para.197。

[4]“阿尔 – 杜立弥案”系欧洲人权法院审理的一起案件，原告系伊拉克公民阿尔 – 杜立弥及其公司，因被安理会列入制裁名单，遂被瑞士冻结资产。原告主张，在其向瑞士法院起诉要求瑞士政府解除冻结措施时，瑞士法院未对其被列入制裁名单的合理性进行实质审查，侵犯了其依据《欧洲人权公约》第 6 条应享有的公正审判权。欧洲人权法院大法庭最终裁定，缔约国在执行安理会制裁时，仍须在其国内法律体系中保障受影响个人的基本权利。参见 *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland,* Application No.5809/08, Judgment, June 21, 2016, para.84。

决中，欧洲人权法院认为，不能接受没有充分正当程序保障的制裁措施限制《欧洲人权公约》所保障的基本人权，包括执行安理会决议。[1]

除在程序上引发质疑外，安理会制裁的具体措施也可能因侵犯基本人权而存在正当性和合法性问题。例如，因伊拉克入侵科威特，安理会从1990年开始对伊拉克实施了一系列制裁措施，虽然安理会意识到制裁对平民的伤害，并为此采取了一系列预防措施，包括允许伊拉克进口食品、实施“石油换粮食”方案等，但这些方案的实施情况不甚理想，未能成功扭转伊拉克人权状况恶化的局面[2]，从而导致了国际社会对制裁合法性的质疑，甚至有学者认为此次制裁是一种“大规模屠杀活动”。[3]又如，安理会对朝鲜的制裁措施尽管有人道主义豁免，但仍旧对朝鲜普通公民的生命权、健康权、食物权和儿童权利等人权方面产生了大量负面影响。有学者指出，“目前的制裁制度可能与国际法，特别是国际人权和人道主义法准则不相容”。[4]再如，在“卡迪案”[5]中，2008年9月3日欧洲法院（大法庭）认为，即便欧盟的制裁措施是为了执行安理会决议，也应审查这些措施是否尊重公民的基本权利，进而判决欧盟为执行安理会第1267号决议而颁布的相关条例因未能充分保障公民的基本权利而无效。此类案件还暴露出一个问题，即在联合国层面缺乏对安理

[1] 王蕾凡：《安理会目标制裁决议实施中人权保护的司法审查——从“卡迪案”到“阿尔－杜立弥案”的演进》，载《国际法研究》2017年第4期，第78页。

[2] Alnasrawi Abbas, “Iraq: Economic Sanctions and Consequences 1990–2000,” *Third World Quarterly,* Vol.22, No.2, 2001, p.213.

[3] [美] 乔伊·戈登：《经济制裁是大规模杀伤性武器》，朱雅文译，载《国外社会科学文摘》2003年第1期，第31页。

[4] Boris Kondoch, “The Limits of UN Sanctions under International Law: The Case of North Korea,” *Journal of East Asia and International Law,* Vol.17, No.2, 2024, p.383.

[5] “卡迪案”系欧洲法院（ECJ）审理的一起具有里程碑意义的案件。案件源于欧盟为执行联合国安理会第1267号决议，将沙特商人卡迪列入冻结资产名单。卡迪向欧洲法院提起诉讼，主张该措施侵犯其基本权利。欧洲法院最终裁定，尽管欧盟有义务执行安理会决议，但相关措施仍须接受欧盟基本权利保护标准的全面审查，并以原告的程序权利与财产权遭侵犯为由宣布该措施无效。参见 *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission,* Joined Cases C–402/05P and C–415/05P, Judgment of the Grand Chamber, September 3, 2008, para.281。

会制裁决议的司法审查情况下，当事方往往向其国内法院或区域组织法院寻求救济。但是，国内法院或区域组织法院若根据国内法或区域人权公约而要求本国政府不得履行安理会制裁措施，就会导致联合国会员国陷入两难困境——究竟是应该继续执行安理会制裁，还是应该遵守本国或本地区司法机构的裁决。若会员国根据司法审查的结果不再执行安理会制裁，则其可能涉嫌违反《宪章》和《维也纳条约法公约》，若会员国继续执行安理会制裁，则可能违反本国宪法和宪政体系。这必然会导致制裁国对安理会制裁的权威性产生动摇，也可能导致其他会员国因担心本国的司法审查而怠于执行安理会制裁。

**（三）在具体实施方面，存在着联合国会员国错误执行安理会决议的情况，使安理会制裁的效果受到严重影响**

联合国会员国在执行安理会决议过程中必须要解释安理会决议的内涵。然而，基于政治考虑，会员国可能会故意曲解安理会决议，从而根据其对安理会决议的错误解读执行安理会决议，导致其制裁偏离甚至违反安理会决议。[1] 例如，2010 年 6 月 9 日，安理会就伊朗核问题通过了第 1929（2010）号决议，决定对伊朗实施 2006 年以来的第四轮制裁。该决议主要针对的是伊朗的核工业和武器装备，但是为了进一步削弱伊朗，欧盟在执行决议时还决定对伊朗的石油和天然气行业也进行制裁，其理由仅仅是该决议在序言中提及“伊朗从能源部门获取的收入可能与它向扩散敏感核活动提供资金有关联”。[2] 与之类似，美国在《2010 年伊朗全面制裁、问责及撤资法》中提出，“故意向伊朗提供货物、服务、技术、信息或支持，帮助其发展炼油业”的行为将会受到制裁 [3]，即使伊朗炼油业并未在安理会决议的制裁范

[1] Alexander Orakhelashvili, “Unilateral Interpretation of Security Council Resolutions: UK Practice,” *Göttingen Journal of International Law,* Vol.2, 2010, p.824.

[2] 张悦：《单边制裁的非法性解析及法律应对》，载《政治与法律》2023 年第 5 期，第 108 页。

[3] U.S. Congress, *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010, July 1, 2010,* https://www.congress.gov/111/plaws/publ195/PLAW-111publ195.pdf.

围内也会受到制裁。这种超越安理会制裁决议的非法单边制裁必然引发被制裁国的强烈反抗，甚至使其升级与安理会的对抗措施，进一步加剧紧张局势。可见，若联合国会员国在执行安理会制裁时夹藏“私心”，借执行安理会制裁之名行单边制裁之实，则不可能实现安理会制裁的目标。

实践中，联全国会员国错误执行安理会制裁还体现为以执行安理会制裁为名而实施的非法次级制裁。在经济制裁领域，以制裁所适用的对象为标准进行分类，单边制裁可分为初级制裁和次级制裁。其中，初级制裁仅禁止本国国内个人和实体与被制裁国进行经济往来，而次级制裁则是在初级制裁基础上的进一步扩展，还要禁止第三国主体与被制裁国之间的经济往来。虽然安理会决议禁止所有国家与被制裁国进行某些经济往来，但是联合国会员国在执行安理会决议时，受到国家主权原则的限制，仅有权禁止本国个人和实体与被制裁国进行经济往来。而在次级制裁中，制裁国还禁止第三国个人和实体与被制裁国进行经济往来，并对违反规定的第三国个人和实体施加处罚，这实质上是将本国的管辖权凌驾于第三国之上，违反了国家主权原则。当前，在执行安理会制裁中实施非法次级制裁的国家主要是美国。美国的相当一部分经济制裁是在安理会发布制裁决议后进行的，安理会的决议直接导致这些制裁具有天然的政治正确性，因而美国以此为由进行次级制裁便有恃无恐。例如，在安理会通过对伊朗和朝鲜的制裁决议后，美国随即发布了大量次级制裁名单，其中所针对的制裁对象包括大量中国企业。欧盟曾强烈反对次级制裁[1]，但却在因乌克兰危机而对俄罗斯实施的单边制裁中改变了态度，开始积极实施次级制裁。[2]2023年6月23日，欧洲理事会通过第2023/1214号决议，其中规定可以将“第三国运营商”添加到制裁名单。[3]2025年7月18日，欧盟发布了对俄罗斯的第十八

[1] 刘道纪、高祥：《美国次级制裁合法性问题研究》，载《南京社会科学》2018年第10期，第103页。

[2] 杜宴林、孙兆航：《涉外次级制裁的合法性论证“技艺”——以美国为重心的考察》，载《世界社会科学》2025年第2期，第222页。

[3] Council of the European Union, *Council Regulation (EU) 2023/1214 of 23 June 2023 Amending Regulation (EU) No.833/2014 Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilizing the Situation in Ukraine,* June 23, 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1214.

轮制裁，其中将两家中国机构纳入非法次级制裁名单。中国随后于 8 月 13 日宣布采取反制措施，对两家欧盟金融机构进行制裁。[1]

以执行安理会制裁为由而大肆实施的次级制裁，不仅违背《宪章》第 41 条所确立的集体安全框架，干扰了安理会对国际和平与安全的集中管理机制，本质上还是针对第三国实施的非法单边制裁，不仅加剧了第三国的经济负担，也远远偏离了安理会制裁的初衷，从而严重影响其效果。正如一些参与过联合国安理会工作的专业人士所言，“若允许成员国偏离安理会决议，或其单边制裁与它的政治、经济、军事或意识形态野心相结合时，这些制裁将产生有害影响，也与《宪章》的宗旨不容”。[2]

## 三、安理会制裁正当性和合法性问题的应对

安理会制裁的正当性与合法性问题削弱了安理会在维护国际和平与安全方面的核心作用，对以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序产生了严重的负面影响，进一步完善安理会制裁体系具有必要性和迫切性。一些西方学者主张，联合国会员国在面对其他会员国以执行安理会制裁名义实施的非正当性和非法性制裁时，可实施反措施。[3] 然而，在当前单边主义盛行的情况下，若由某些国家自己判断会员国根据安理会决议实施的制裁是否正当与合法，并采取相应的对抗措施，将会导致少数国家凌驾于以联合国为核心的国际体系之上，国际社会将失去规制单边制裁的最后一道“屏障”。因此，应对安理会制裁体系的正当性和合法性问题仍应回归以联合国为核心的国际多边体系，应包括以下三个主要措施。

---

[1]《关于对欧盟两家金融机构采取反制措施的决定》（商务部令 2025 年第 5 号），商务部网站，2025 年 8 月 13 日，https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_c6ba669a96464aa28b34d1361982b3e0.html.

[2] Enrico Carisch, Loraine Rickard-Martin, Shawna R. Meister, *The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights (1st ed.),* Switzerland: Springer International Publishing, 2017, p.454.

[3] Antonios Tzanakopoulos, *Disobeying the Security Council Countermeasures against Wrongful Sanctions,* Oxford University Press, 2011, p.1.

**（一）在安理会制裁的决策方面，对常任理事国滥用否决权进行适当监督**

中国始终支持联合国在国际事务中发挥核心作用，一直较为谨慎地行使否决权，是安理会五大常任理事国中行使否决权最少的国家。但美国等常任理事国一直存在滥用否决权的恶劣行为。当前国际社会对解决这一问题存在两种思路：一是“增常”，即增加安理会常任理事国席位以稀释现任常任理事国的权力；二是改革否决权，即限制或监督常任理事国行使否决权。

关于“增常”，这一措施实际上不仅难以限制现常任理事国滥用否决权，相反还会增加新“入常”理事国滥用否决权的可能性，且“增常”也存在现实困难。当前各国对于“增常”的依据、数量和名额分配等问题短期内无法达成一致，且“增常”面临着程序困难，比如现任“五常”能否一致同意、联合国大会能否以三分之二多数通过等。此外，增加安理会常任理事国席位需要修改《宪章》，这在理论上需要所有联合国成员国的立法机关批准。而这些问题都不是短期内能够解决的，如果执意停留在“增常”层面，安理会改革必将走进死胡同。[1]

关于安理会否决权改革，目前存在限制否决权和监督否决权两种主张。就限制否决权而言，由于否决权的本质和设立初衷就是通过以极少数反对大多数，使大国可以通过投否决票的方式表达立场、维护其关键利益，因而否决权必定不能以民主的方式来行使，而是必须由常任理事国独自决断。并且，在当前大国竞争日益加剧的国际局势下，希望通过限制否决权来避免大国滥用权力不仅是一厢情愿，而且其结果可能会适得其反。目前美国及其盟友英国和法国占据了常任理事国的多数，且英法两国在当前的国际政治格局下过于依赖美国，若限制否决权，特别是限制中俄的否决权，那么掌握多数席位的常任理事国将不再受到任何限制，这显然不符合包括中国在内的最广大国际社会的利益。[2] 就监督否决权而言，虽然否决权本身不应受到限制，但为防止否决权被滥用，否决权应受到监督。值得注意的是，

[1] 张贵洪：《举步维艰的联合国安理会改革》，载《世界知识》2023年第3期，第38页。

[2] 罗国强：《安理会改革核心问题研究》，载《当代亚太》2007年第3期，第25页。

为了确保常任理事国独立行使否决权，这种监督不宜采用能够推翻否决权的“硬监督”形式，而只能是一种“软监督”，即要求相关常任理事国对行使否决权进行说明。例如，2022 年 4 月 26 日，第 76 届联合国大会通过了列支敦士登提出的“在安全理事会发生投否决票情况时进行大会辩论的长期授权”决议草案，该提案要求联合国大会在安理会一个或多个常任理事国投否决票后 10 个工作日内召开大会，就投否决票所涉局势进行辩论，相关理事国应说明行使否决权的理由。同时，该提案还要求安理会在联大辩论开始三日前，向联合国大会提交关于行使否决权的特别报告。这一提案的背景是围绕乌克兰危机的国际地缘政治博弈，美西方企图削弱俄罗斯在安理会的否决权[1]，且该决议并无法律约束力，但确实体现了国际社会对否决权进行某种制衡的尝试。[2]

**（二）在安理会制裁的程序和措施方面，进一步完善正当程序和保障基本人权制度**

一方面，根据当前安理会改革制裁制度的实践和方向，完善正当程序应包括以下几个方面：其一，提升安理会制裁体系的透明度。完善安理会制裁正当程序的一个可行路径是增加相关决议制定过程的透明度，从而提高非安理会成员国对决议的认同与参与度。[3] 应采取的主要措施包括：提高安理会及制裁委员会制裁决策过程的透明度，要求安理会公开讨论制裁问题，并将各成员国的观点写入会议记录；扩大非安理会成员国的参与权，使被制裁对象和其他受到制裁影响的利益相关方的意见能够得到关注；提高制裁决议本身的透明度，明确安理会所采取措施的合法性依据，尤其是明确“和平之威胁、和平之破坏或侵略行为”的具体所指，并且在实施制裁前予以公布。

---

[1] 黄惠康：《联合国集体安全体制的根基不能动》，光明网，2022 年 6 月 13 日，https://m.gmw.cn/baijia/2022-06/13/1302993939.html。

[2] 夏国涵：《安理会改革与联合国的未来》，载《世界文化》2022 年第 7 期，第 4 页。

[3] Yoshimura, Sachiko, editor, *United Nations Financial Sanctions.(1st ed.),* London: Routledge, 2021, p.55.

其二，完善安理会制裁体系中的监察员制度。2009 年，安理会通过第 1904（2009）号决议专门面向针对“基地”组织和塔利班的制裁制度设置了监察员办公室。监察员的主要职责是通过与申请人开展对话以及收集相关信息，判断是否应当继续维持制裁或解除制裁。监察员所作建议最初并无约束力，但随着 2011 年安理会第 1989（2011）号决议的通过，其权力和作用得到显著加强。决议规定，如果监察员建议将被制裁对象从制裁清单中除名，除非制裁委员会所有成员国协商一致决定维持列名，或其中一个成员国将此事提交安理会决定，否则应在 60 天后解除制裁。[1] 2012 年安理会在第 2083（2012）号决议中重申了对监察员的支持，并呼吁各国鼓励个人和实体向监察员提出除名申请，而不是向区域和国家法院提出。[2] 但是，监察员制度仍存在一些问题：监察员制度目前仅存在于“基地”组织制裁委员会中，任务范围有限；从法律角度看，监察员不是一个司法实体，且任期太短（最初为 18 个月，目前为 30 个月）。未来可将监察员转变为一个独立的裁判机构，并且将其任务逐步扩大到所有安理会制裁领域。[3]

其三，除提升制裁决策过程的透明度和完善监察员制度外，根据正当程序原则的内涵，未来安理会还应继续就以下几个方面进行探索：1. 保障被制裁人及时获知所受制裁的权利；2. 保障被制裁人提出辩解和申诉的权利；3. 保障被制裁人有权就其辩解和申诉获得公正和独立的审查；4. 安理会应主动定期审查其制裁措施。[4] 简言之，就是通过正当程序的完善，保障被制裁对象的知情权和申诉权，并针对制裁造成的侵犯人权现象建立救济渠道。

另一方面，应进一步明确在安理会制裁中保障人权的义务。2022 年 12

---

[1] United Nations Security Council, *Resolution 1989,* 2011, https://undocs.org/S/RES/1989(2011).

[2] United Nations Security Council, *Resolution 2083,* 2012, https://undocs.org/S/RES/2083(2012).

[3] van den Herik, Larissa J., “Peripheral Hegemony in the Quest to Ensure Security Council Accountability for Its Individualized UN Sanctions Regimes,” *Journal of Conflict & Security Law,* Vol.19, No.3, 2014, pp.440–445.

[4] 孙昂：《联合国安理会制裁机制的正当程序——以“1267 制裁机制”的改革为例》，载《国际法研究》2015 年第 6 期，第 40—43 页。

月 9 日，安理会在第 2664（2022）号决议中要求，联合国各会员国在对相关国家或实体实施金融制裁时，必须对运送人道援助或为满足人们基本需求而采取的行动进行豁免；各会员国需确保为执行制裁而采取的所有措施均符合其根据适用的国际人道法、国际人权法和国际难民法等国际法所承担的义务。[1] 这表明安理会已经认识到在制裁程序中保障人权的重要性。未来，安理会应将保障人权的义务进一步从金融制裁扩展到所有制裁类型，并进一步明确保障人权的法律依据，保障制裁目标国人民的生命权及经济、社会和文化权利。[2] 具体而言，安理会在出台制裁决议时，应明确联合国会员国在执行安理会制裁过程中，必须受到《宪章》以及由《世界人权宣言》《经济、社会及文化权利国际公约》《公民权利及政治权利国际公约》等共同构成的“世界人权宪章”的约束。其中，《世界人权宣言》虽然仅为联合国大会决议，并不属于条约，但其相关条款经常被各国权威公法学者和司法判例援引，得到了国际社会的广泛认同。而《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利及政治权利国际公约》进一步补充了《世界人权宣言》对人权保护的规定，从而使得人权保护有着无可争议的法律效力。[3]

**（三）在安理会制裁的实施方面，加强对联合国会员国执行安理会制裁情况的审查与监管**

安理会在实施制裁时需要尽可能明确其制裁范围和边界，减少联合国会员国在执行安理会决议时的随意性。从制度上说，安理会应加强自身能力建设，特别是要强化安理会制裁的报告制度。为监督会员国执行制裁情况，《安理会暂行议事规则》第 28 条规定了会员国需定期向安理会提交本国执行制裁情况的报告，安理会设立了多个制裁委员会和专家小组负责定期接

[1] United Nations Security Council, *Resolution 2664,* 2022, https://undocs.org/S/RES/2664(2022).

[2] 李薇薇：《论联合国经济制裁中的人权保护——兼评联合国对朝鲜的经济制裁》，载《法律科学（西北政法学院学报）》2007 年第 2 期，第 54—55 页。

[3] 马呈元、任文利：《联合国经济制裁中的人权保护问题研究》，载《法学杂志》2020 年第 4 期，第 92 页。

收报告，以评估制裁执行的效果，并处理豁免申请和更新制裁名单等。但是，该报告制度面临着会员国提交报告意愿低下、报告质量不佳的困境。为解决此等困境，除前文所述的提高安理会制裁决策过程的透明度外，还应加强报告制度的正向激励和逆向惩罚机制，使会员国报告制度成为安理会制裁中一项具有法律约束力的义务。[1] 此外，在强制会员国提交关于执行安理会制裁情况报告的基础上，应由专家小组定期撰写并出具总结报告，同时建立监督机制及对滥用安理会制裁权力的惩罚机制，以加强对各国执行安理会决议的审查与监管，并对会员国实施制裁措施的效果进行人道主义影响评估。对于在实施经济制裁时无力监控其境内交易的国家，联合国应推动制定实施制裁的示范立法，并就制定制裁名单、边境管制、金融限制和出口管制等业务对这些国家的官员进行培训，助其设立检查和拦截违禁货物的新程序。为减少实施经济制裁给会员国带来的沉重负担，安理会可设立专门基金，用以补偿因遵守制裁决议而遭受重大经济困难的国家，从而鼓励会员国执行安理会制裁的积极性。

联合国会员国以履行安理会制裁为名所实施的次级制裁具有明显的非法性，因而安理会应予以明确禁止。首先，如上文所述，会员国实施次级制裁的本意并非为了执行安理会决议，而是藉此机会扩大制裁范围，将本国的管辖权凌驾于第三国之上，使其单边制裁效果等同于多边制裁。[2] 其次，次级制裁超越了《宪章》权限。如果会员国未能执行制裁措施，安理会有权通过政治或其他手段督促其履行义务，但这种监督权力并未下放给会员国。[3] 如果会员国以第三国主体不执行安理会制裁措施的名义对其实施次级制裁，实际上是越权行使了本属于安理会的监督权，违背了《宪章》的“各国主权平等”原则。再次，从习惯国际法的角度看，会员国实施次级制裁

[1] 简基松、李润：《安理会制裁决议的成员国报告制度的困境及应对》，载《东南学术》2024年第3期，第244页。

[2] 张辉：《单边制裁是否具有合法性：一个框架性分析》，载《中国法学》2022年第3期，第285页。

[3] 赵海乐：《安理会决议后的美国二级制裁合法性探析》，载《国际法研究》2019年第1期，第34页。

的规制对象为第三国企业或个人，实质上是滥用域外管辖权。按照国际法，域外管辖不得超出与一国具有“充分联系”或“真实联系”的限度，而次级制裁的制裁国将公司控制原则、物品（包括技术和产品）再出口、消极属人管辖、反制裁规避及保护性原则等与本国领土联系非常弱甚至缺乏联系的因素纳入次级制裁触发机制，突破了国际社会广泛承认的传统管辖限制，削弱了以国际法为基础的国际合作体系，使各国在经济合作中的正当权利面临着受制约、受侵害的风险[1]，这是对其他国家主权的侵害和对现代国际秩序的破坏，具有国际不法性。因此，为了维护制裁体系的统一性与合法性，安理会有必要在制裁决议文本中通过排除性条款明确禁止未经授权的次级制裁，并加强对制裁执行情况的审查与问责。同时，为维护被制裁国的基本权利，安理会亦可考虑赋予被制裁国对滥用次级制裁的国家采取反制措施的权利，从而在制度层面上遏制此类制裁行为的扩张趋势，防止其异化为某些国家的政治与外交工具。

## 结 语

习近平主席在第七十六届联合国大会一般性辩论上指出：“世界只有一个体系，就是以联合国为核心的国际体系。只有一个秩序，就是以国际法为基础的国际秩序。只有一套规则，就是以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。”[2]安理会作为唯一有权采取强制行动的联合国机构，在维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则方面发挥着核心作用，而安理会实施的制裁行动则是其发挥上述作用的重要途径。

由于安理会制裁在决策方面受到常任理事国大国政策的影响，在程序和措施方面存在着缺乏正当程序或侵犯基本人权的情况，在实施方面存在

[1] 中国现代国际关系研究院课题组：《美国的次级制裁与国际应对》，载《现代国际关系》2022年第7期，第45—46页。

[2]《习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）》，新华网，2021年9月22日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-09/22/c_1127886754.htm。

着联合国会员国曲解或错误执行安理会决议的情况，当前安理会制裁体系面临着正当性和合法性问题，从而削弱了安理会在维护国际和平与安全方面的核心作用，对以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序产生了严重的负面影响，因此，进一步完善安理会制裁体系具有必要性和迫切性。具体而言，在决策方面，安理会可适当引入对常任理事国否决权的“软性”监督机制，以制衡某些大国在安理会决策中对否决权的滥用；在程序和措施方面，安理会需提升制裁体系的透明度和完善监察员制度，并进一步明确保障人权的义务；在执行机制方面，安理会应加强对会员国执行安理会制裁的审查与监管，特别是禁止以执行安理会制裁为名实施的次级制裁，防止其异化为某些国家的政治与外交工具。

中国作为国际多边主义的倡导者和践行者以及安理会五大常任理事国之一，一直积极承担联合国安全框架下的国际责任，为维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序做出了巨大贡献。为应对当前安理会制裁体系面临的正当性和合法性问题，中国应根据以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则和国际社会的实际需求积极妥善采取行动。在安理会制裁的决策方面，应继续谨慎行使否决权，注重维护安理会权威和信誉；在安理会制裁的程序和措施方面，应推动完善安理会制裁中的人权影响评估和人道主义豁免机制，提高制裁决议的透明度与程序正义，推动安理会制裁体系朝着保护人权、以人为本、和平发展的方向继续发展；在具体执行安理会制裁方面，应严格遵守安理会制裁决议，注意保护被制裁国的基本人权，确保为执行安理会制裁而实施的措施符合安理会决议且满足国际强行法。同时，中国应明确反对他国以执行安理会制裁为名对中国公民和法人实施非法次级制裁，并对所施加的非法次级制裁进行坚决反制，以维护中国公民和组织的合法权益。

【收稿日期：2025-07-02】
【修回日期：2025-08-21】
（责任编辑：李万胜）