



Distr.: General  
5 August 2016  
Chinese  
Original: English

第七十一届会议

临时议程\* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是  
经济、社会和文化权利的影响

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国转递国家外债和其他有关金融义务对充分享有所有人权，尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家胡安·巴勃罗·博霍萨拉夫斯基根据人权理事会第 25/16 号和第 31/11 号决议提交的报告。

\* A/71/150。



## 国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家的报告

### 摘要

本报告，即国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家的报告包括两个部分：

第一，独立专家概述了在 2015 年 8 月至 2016 年 7 月期间开展的活动。在此期间，独立专家于 2016 年 3 月向人权理事会第三十一届会议提交了两份专题报告：一份关于不平等和金融危机之间的相互关系及其对享有人权的影响的报告；和他的关于非法资金流动和人权及《2030 年可持续发展议程》的最终研究报告。他还提交了关于他对中国和希腊的访问的报告，并对布鲁塞尔的一些欧洲机构进行了访问，重点考察欧元区国家经济改革和紧缩政策的影响。

第二，独立专家对一些发展动态和令人关切的问题进行了思考。他概述了联合国与债务有关的政策发展动态，包括第三次发展融资问题国际会议和第十四届联合国贸易和发展会议的成果以及《主权债务重组进程的基本原则》。他还认为，过去的国际债务减免倡议未能以可持续的方式改善重债穷国的人权成果，因为债务减免虽然重要，但它从未包括必要的财政资源。此外，他强调，全球新一波紧缩和许多发展中国家的债务脆弱性正再次增加，给人权领域的进展带来挑战，这需要加大政策力度，以防范和化解这种危机。最后，他认为，目前的债务可持续性分析框架审查应基于对债务可持续性更加全面的理解，并纳入人权和可持续性的社会及环境方面。他得出结论认为：需要制定更加有力的、基于人权的主权债务框架，以实现可持续发展目标；全球新的一波紧缩政策和债务脆弱性主要是影响到发展中国家，给人权领域的进展带来挑战；除了加强国家资源调动以外，必须制定整体的债务减免框架，以确保国际社会为实现这些“目标”而付出的努力和提供的支持不会被不可持续的债务所破坏。

他的建议除其他外包括：建立债务重组报告机制；确保监测机制跟踪可持续发展目标方面的进展，包括政府在这些“目标”和旨在逐步实现各项权利的相关部门上的开支；将人权义务纳入债务可持续性分析执行框架。

## 一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会第 25/9 号和第 25/16 号决议提交的。理事会在这两份决议中请国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权，尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家定期向理事会和大会提交报告。本报告概述了独立专家在 2015 年 8 月至 2016 年 7 月期间开展的活动，并对必须进一步强调和提请国际社会注意的一些近期发展动态进行了思考。

## 二. 独立专家开展的活动

### A. 专题报告

2. 独立专家根据人权理事会第 25/9 号和第 25/16 号决议，向理事会第三十一届会议提交了两份专题报告。

3. 首先，他提交了一份关于不平等和金融危机之间的相互关系及其对享有人权的影响的报告（A/HRC/31/60 和 Add.1 及 Add.2）。在该报告中，独立专家强调了令人信服的证据，即经济不平等既是经济危机的结果，也是其原因。他认为，当前的极端不平等是金融危机发生的重要原因。在该报告中，他还分析了金融危机和主权债务危机如何加剧经济不平等以及为应对危机而采取的紧缩措施如何使许多个人陷入到最低收入水平以下。

4. 独立专家还强调了国际人权法是如何解决经济不平等的。他认为，虽然人权法并不一定意味着完美地平等分配收入和财富，但它确实需要可以充分行使权利的条件。因此，期望实现一定水平的再分配，以保证个人平等享有实现自身权利而无需导致歧视性结果的机会。独立专家在报告的最后提出了关于如何解决不平等的建议，以防止和应对金融危机，包括金融市场监管、最低工资、累进税制和社会保护最低标准。此外，结构调整方案应当进行缜密的人权影响评估，而不仅仅是面向恢复债务可持续性这一短期财政目标。

5. 独立专家的另一份专题报告根据 2015 年 3 月 26 日通过的人权理事会第 28/5 号决议提交，主要讨论非法资金流动、人权和《2030 年可持续发展议程》（A/HRC/31/61）。最终研究更详细地重点讨论了税收相关非法资金流动，特别是跨国公司逃税漏税问题，为独立专家的中期研究（A/HRC/28/60 和 Corr.1）提供了补充。

6. 该报告概述了非法资金流动如何破坏享受经济、社会、文化、公民和政治权利，并强调需要：(a) 在打击非法资金流动中尽职尽责和采取适当程序；(b) 更好地保护证人和举报人；(c) 将人权考虑因素纳入被盗资产返还中。它在最后就如

何在联合国 2015 年后发展议程内实现遏制非法资金流动这一目标向具体的利益攸关方提出建议。

## B. 国家访问

7. 在报告所述期间，独立专家向巴西、加纳、格林纳达和巴拿马发出了新的访问请求。他重申了访问牙买加、突尼斯、美利坚合众国和利比亚的兴趣。

8. 独立专家向人权理事会提交了关于他对中国的正式访问的报告（A/HRC/31/60/Add.1）。这次访问是为了评估中国的国际贷款如何有助于实现人权，特别是借款国的经济、社会和文化权利。独立专家欢迎中国在成立两家新的多边发展银行，即设在北京的亚洲基础设施投资银行和设在上海的新开发银行中发挥了领导作用。

9. 独立专家在报告中指出，中国已经成为向南南合作提供资金和为伙伴国提供可持续发展长期融资的关键力量。中国金融机构支助的发展项目带来了效益，但一些项目给受影响个人和社区带来了环境、社会和人权方面的不利影响。

10. 独立专家强调，需要加强现有社会和环境信用准则在业务做法中的执行力度，改善与受影响个人和社区的协商，并加强金融机构对其关切事项的反应能力。这包括确保受影响人员因潜在侵犯人权行为获得有效补救。此外还需要增加透明度。

11. 此外，关于海外商业企业，他强调，为这类企业供资的金融机构需要建立业务层面便捷畅通的投诉机制和独立的申诉机制。他还呼吁中国政府采取适当的立法和行政措施，确保中国公司及其海外子公司为潜在的侵犯人权行为负责并承担法律责任。

12. 独立专家于 2015 年 12 月对希腊进行了正式访问。这是继其前任于 2013 年 4 月访问该国后进行的一次后续访问（见 A/HRC/31/60/Add.2）。经过几年的政策调整之后，希腊仍有超过一百万人生活极端贫困。失业率，尤其是青年失业率一直维持在不可接受的高水平。独立专家表示遗憾地看到，希腊及其国际贷款人对希腊国内权利持有人的人权义务继续被边缘化，无论是在调整政策的设计还是在结构改革的实施上都是这样。

13. 独立专家认为，希腊迫切需要获得债务减免，以促进社会包容性增长。应当将债务减免变成一揽子投资计划，通过对基础设施、科研和教育的公共投资提振实体经济。他进一步认为，希腊需要一个公正、高效、资金充足、针对有需要者并以全面和无歧视的方式保护核心社会、经济和文化权利的现代福利系统。

14. 他建议希腊政府及其国际贷款人审查其经济改革政策，以确保它们不破坏人权。为此，应当进行一次全面的人权影响评估。独立专家在建议中强调了几项措施，以保护失业者、消除社会保护系统中的差距和恢复未参加社会保险者普遍享

有公共医疗保健的机会。他呼吁欧洲国家加大援助力度，以消除希腊国内的贫穷和社会排斥，并为难民的食品、医疗保健和紧急住房提供人力、技术和财政资源。

15. 独立专家谨表示感谢中国和希腊政府在他访问期间进行开诚布公的对话和合作。

### C. 对欧洲联盟机构的访问

16. 独立专家于 2016 年 5 月 30 日至 6 月 3 日访问了欧洲联盟设在布鲁塞尔的机构，以讨论与欧洲联盟成员国实施的经济调整政策和紧缩措施有关的人权问题。这种改革政策经常是在欧洲联盟成员国获得财政支助时，根据欧洲联盟机构捆绑的贷款条件进行的。独立专家谨表示赞赏欧洲联盟机构在他访问期间的公开对话和充分合作。

17. 独立专家在其结束任务时的声明<sup>1</sup>中对近期的紧缩政策破坏欧洲范围内的经济、社会和劳工权利表示关切。他表示感到忧虑的是，金融危机之后，贫穷率上升，其中欧洲联盟大约有 1.21 亿人面临贫穷和社会排斥风险，并且表示感到遗憾的是，欧洲联盟到 2020 年将不可能达到自己的官方目标，即面临贫穷和社会排斥风险的人数减少 2 000 万。

18. 独立专家强调，虽然欧洲联盟成员国主要负责遵守其国际人权义务，但国际机构，包括欧洲联盟、其各机关和金融机构不能凌驾于国际人权法之上。他强调，欧洲联盟机构和机关在提出政策建议或设定提供贷款的附带条件时必须——绝对最基本而言——尊重其所有成员国都加入的国际人权条约。

19. 独立专家欢迎欧盟制定了几项用来评估社会和人权影响的工具并正在进一步制定国际贸易协议人权影响评估准则这一事实。然而，他表示感到遗憾的是，内部宏观经济政策并没有明确将人权标准用作评估经济改革的基准。

20. 独立专家在他结束任务时的声明中还强调，应当根据是否确保公平和平等分配社会调整造成的负担来评价过去的经济改革方案，而不只是考虑它们是否减少预算赤字和恢复债务可持续性 or 经济增长。这种评价应当评估改革方案保护经济和社会权利的程度，并找出需要弥补的差距。应当将这种评估作为欧洲联盟向其成员国提供建议、方案设计和资金或技术支持的参考依据。关于他这次访问的综合报告将提交给将于 2017 年 3 月举行的人权理事会第三十四届会议。

---

<sup>1</sup> 可查阅 [ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20057&LangID=E](http://ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20057&LangID=E)。

## D. 公开声明

21. 独立专家在双边会谈中以及通过沟程序就提请其注意的问题与各会员国交换了意见。此外，他还就自己认为需要公众注意的情况发表了若干公开声明。<sup>2</sup>
22. 2015年9月10日，在大会通过题为“主权债务重组进程的基本原则”的第69/319号决议后，独立专家发表了一份声明，欢迎该决议，称它是为澄清适用于主权债务问题的现行国际法规则和原则迈出的积极一步。
23. 2015年10月26日，联合国人权理事会的11位特别报告员和独立专家联合提交了关于未来亚洲基础设施投资银行的环境和社会框架草案的意见。独立专家们在他们的联名信中<sup>3</sup>欢迎该银行为制定强制性环境和社会标准而采取的措施，但建议更严格地将人权纳入到拟议保障政策中。专家们强调，该银行应致力于成为一家按照反映当前国际标准的环境、社会和人权政策管理的二十一世纪的银行。该倡议由独立专家协调；他在访问中国期间会见了亚洲基础设施投资银行候任行长金立群。
24. 2015年11月10日，在与人权理事会四位特别报告员和独立专家的联合声明中，独立专家对阿根廷一部旨在成立一个经济共谋真相委员会以评估商业人员在该国1976年至1983年独裁统治期间发生的侵犯人权行为中的作用和责任的法律草案表示支持。
25. 2016年3月8日，在与另一位独立专家的联合声明中，本独立专家对阿根廷与一家未曾参加此前的债务重组并且曾起诉过阿根廷的对冲基金之间的一份拟议协议所带来的影响表示关切。专家们认为，应当进行人权影响评估，以审查向秃鹫基金付款带来的财政影响。<sup>4</sup>
26. 2016年4月8日，独立专家发表了关于《巴拿马文件》的声明，在其中呼吁国际社会紧急杜绝财务保密。《巴拿马文件》强调，所有国家法律都需要公开披露受益所有权信息。他警告称，逃税和非法来源资金的流动破坏了正义并剥夺了政府实现经济、社会和文化权利所需要的资源。
27. 2016年6月15日，独立专家表示希望比利时法律限制秃鹫基金诉讼的核心条款得到保留。为防止秃鹫基金从金融危机中牟取暴利，比利时议会于2015年通过了这部法律，但有一支对冲基金在比利时宪法法院上对它提出了质疑。

<sup>2</sup> 独立专家的所有公开声明，如无另外说明，可查阅 [ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?SID=External\\_Debt](http://ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?SID=External_Debt)。

<sup>3</sup> 可查阅 [ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/261015\\_Letter\\_AIIB.pdf](http://ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/261015_Letter_AIIB.pdf)。

<sup>4</sup> 可查阅 [ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/IEArgentina8Mar2016\\_en.pdf](http://ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/IEArgentina8Mar2016_en.pdf)。

28. 2016年7月12日，独立专家以及9位特别程序任务负责人共同强调，《2030年可持续发展议程》能否得到有效执行，取决于其与首要人权承诺的一致性。这包括问责制、不歧视和平等，特别是性别平等，以及是否明确考虑到国家人权义务的首要地位。

### 三. 近期发展动态和令人关切的问题

#### A. 国际债务减免、千年发展目标的实现和供可持续发展目标参考的经验教训

29. 由于实现千年发展目标的预定日期已过，适当的做法是反思我们在千年发展目标8的具体目标8.D.“全面处理发展中国家的债务问题”和通过为发展中国家提供国际债务解决办法和债务减免来改善人权成果方面实现了什么。

30. 在此背景下，一组具体的发展中国家（重债穷国）被列入了国际债务减免努力的核心名单。<sup>5</sup> 截至2016年，根据《重债穷国倡议》和《多边减债倡议》实施的债务减免几近完成。在39个符合条件的国家中，只有3个国家——厄立特里亚、索马里和苏丹——尚未获得债务减免。

31. 这些倡议的一个重要目的是减少重债穷国的债务存量和腾出公共资源用于减贫支出。根据国际货币基金组织（基金组织），这基本上已经得到实现。2001年，重债穷国平均将其6.5%的国内生产总值用于减贫战略文件中定义的减贫。到2015年，这一数字上升到了9.1%的国内生产总值。偿债额占国内生产总值的百分比从2001年的3.1%减少到了2015年的1.5%。<sup>6</sup>

32. 独立专家欢迎所取得的进展。但他强调，由于若干原因，这些国际债务减免倡议尚未为发展中国家的债务问题提供一个全面和可持续的解决办法。独立专家将在下面的段落中讨论四个挑战。

33. 首先，根据基金组织截至2016年3月的预测，无论是名义上还是按占国内生产总值的百分比计算，重债穷国的偿债额预计在未来几年都将再度大幅增加，而减贫支出额预计将几乎没有任何增加。这使人们怀疑其中的大多数国家是否有足够的可自行处置资源来支持本国在实现可持续发展目标上取得进展。<sup>6</sup> 根据基金组织截至2016年4月的债务可持续性评估，获得国际债务减免的36个重债穷国中有8个国家极有可能再次遭受债务困扰。<sup>7</sup> 这突显出一次性减免债务的局限

<sup>5</sup> 关于千年发展目标8进展情况的早期评估，另见A/HRC/23/37，即国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权特别是经济、社会和文化权利的影响问题前任独立专家西法斯·卢米纳的报告。

<sup>6</sup> 见基金组织，“《重债穷国倡议》和《多边减债倡议》——统计更新”，附件三，第19页，可查阅 [imf.org/external/np/pp/eng/2016/031516.pdf](http://imf.org/external/np/pp/eng/2016/031516.pdf)。

<sup>7</sup> 见 [imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf](http://imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf)。

性。由于债务危机正在重现，仍然需要改善机制，以确保公平、及时和更加可靠的债务重组或债务减免进程。

34. 其次，独立专家注意到，在几个中等收入国家，包括因经济发展较为先进不符合国际债务减免条件的一些小岛屿发展中国家，债务问题未获足够重视。

35. 再次，《重债穷国倡议》和《多边减债倡议》没有及时给重债国提供减免。如果有见效更快的机制，本来可以取得更大的成就。此外，各国要获得债务减免资格，必须满足若干条件。并非所有这些条件都是有用的，其中一些更容易导致陷入新的危机（例如见 A/HRC/23/37，第 42-44 段）。

36. 最后，国际债务减免无法释放出足够的资源，以使重债穷国能够在实现千年发展目标上取得更大进展。这些国家面临的挑战太大，以致于无法确保仅靠债务减免就能够在经济或社会和文化权利领域取得显著和持续进展。

37. 2006 年，千年项目估计，为到 2015 年实现千年发展目标，低收入国家每年需要投入 2 530 亿美元，2015 年需要投入 5 290 亿美元。研究估计，低收入国家 2006 年需要 730 亿美元的外部支助，以便能够实现这些“目标”。<sup>8</sup> 然而，这些国家 2006 年获得减免的债务额估计仅达到 60 亿美元左右，即不到估计数的 10%。<sup>9</sup> 虽然取消低收入国家的所有外债会大幅减少资金短缺，但只有债务减免不足以确保低收入国家实现这些“目标”。因此，毫不奇怪的是，尽管减免了债务，重债穷国在实现这些“目标”上的进展仍微乎其微。

38. 根据国际货币基金组织，在 36 个获得债务减免的重债穷国中，只有 5 个实现了具体目标“结束贫穷和饥饿”。其中大约有一半国家，即 18 个国家被认为“严重偏离目标”；这表明，各项国际发展目标甚至到 2030 年都无法实现，除非出现重大变化。<sup>10</sup>

39. 获得债务减免的重债穷国在提高小学和中学入学率中女孩对男孩的比率上已经取得更多进展：12 个重债穷国报告称已经实现该目标；然而，没有任何有充分数据的重债穷国似乎已经实现提高小学完成率这一千年发展目标的具体目标。有 13 个获得债务减免的重债穷国已经实现降低儿童死亡率这一目标，但其中将近一半的重债穷国被认为在减少婴儿死亡率方面“严重偏离目标”。更令人失望的是，有 27 个国家据称在降低孕产妇死亡率方面“严重偏离目标”。虽然有 15 个国家已经实现增加获得经过改善的水源的机会，但只有一个重债穷国（洪都拉斯）据称已经实现增加获得经过改善的卫生设施的机会这一千年发展目标。大多

<sup>8</sup> 联合国千年项目，《发展投资：实现千年发展目标的实用计划》，（纽约，Earthscan，2005 年），第 249 页，可查阅 <http://unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm>。

<sup>9</sup> 同上，第 251 页。

<sup>10</sup> 见基金组织，《重债穷国倡议》，表 AI2，第 15-16 页。

数获得债务减免的重债穷国（36个国家中有29个国家）被认为在实现该具体目标上“严重偏离目标”。<sup>10</sup>

40. 显然，尽管实施了国际债务减免措施，但重债穷国在实现国际发展目标上继续面临许多障碍。之所以进展有限，可能有多种原因。有无公共资金可能只是其中的一个原因，因为许多结构性因素也有影响。如上所述，独立专家认为，尽管如此，融资需要未获满足起到了重要作用：许多重债穷国只是因为缺乏稳定、可靠的公共收入和规模足够大的外部支助，所以无法取得更大进展。

41. 《2030年可持续发展议程》需要调动甚至更多的财政资源。发展金融国际和乐施会联合进行的一项研究表明，要实现可持续发展目标，每年的政府支出需要增加至少1.5万亿美元。<sup>11</sup> 这将是一个挑战，因为据估计，用在千年发展目标上的政府开支在2012-2014年期间已经下降到只有所需数额的三分之一。这项研究涵盖了66个发展中国家，包括几个中等收入国家。它认为，由于偿债额增加，对实现农业、教育、环境、卫生、社会保护、水、环境卫生和个人卫生以及妇女权利等国际发展目标至关重要的一些部门的公共投资可以利用的资源已经显著减少。

42. 虽然发展中国家政府总体支出已经显著增加，但收入并没有增加。这导致公共赤字日益扩大，对债务融资的依赖更加严重，偿债额显著增加。根据发展金融国际和乐施会收集到的数据，在2013年，在所研究的66个国家中，21个国家的偿债开支已经“挤出”千年发展目标开支，与这些“目标”有关的政府开支的增加幅度并没有达到政府总体支出的增加幅度：偿债吸收掉了政府支出增加额的40%，只有25%的增加资源被分配给千年发展目标部门。<sup>12</sup> 在所评估的66个国家中，21个国家给偿债分配超过15%的预算，12个国家分配超过20%。有6个国家给偿债分配超过三分之一的公共支出，其中偿债负担最重的是牙买加、约旦和斯里兰卡。<sup>13</sup>

43. 展望可持续发展目标的执行，这些经验教训将至关重要，特别是需要确保系统、全面和可靠地监测偿债费用可能会如何减少政府可以利用的财政空间以及分配给对实现这些“目标”至关重要的部门的公共资源。这还需要加强公共预算的透明度，以确保可以更好地确定与这些“目标”有关的支出。

44. 独立专家希望强调，与千年发展目标相比，可持续发展目标雄心更大，需要更多资金和更强大的监测机制。虽然信贷融资对实现可持续发展目标起到重要的作用，但必须谨慎行事，以确保债务义务不影响在实现这些目标上的进展。此外，可持续发展目标只涵盖一小部分具有法律约束力的国家人权义务。必须注意，在

<sup>11</sup> 发展金融国际和乐施会，“为可持续发展目标筹资：来自千年发展目标政府支出的经验教训”，2015年5月，可查阅 [governmentspendingwatch.org/images/pdfs/GSW\\_2015\\_Report/Financing-Sustainable-Development-Goals-Report-2015.pdf](http://governmentspendingwatch.org/images/pdfs/GSW_2015_Report/Financing-Sustainable-Development-Goals-Report-2015.pdf)。

<sup>12</sup> 同上，第3页。

<sup>13</sup> 同上，第14页。

这些“目标”的执行方面投入资源不影响确保为保护和实现所有人权分配充足的资金。

## B. 联合国中的发展动态

45. 2015年7月13日至16日在亚的斯亚贝巴举行了第三次发展筹资问题国际会议。在此背景下以及随着《2030年可持续发展议程》的通过，各国作出了新的承诺，以解决债务问题。大会于2015年9月通过了新的《主权债务重组进程的指导原则》。

### 亚的斯亚贝巴行动议程

46. 第三次发展筹资问题国际会议通过了《亚的斯亚贝巴行动议程》。该议程列明了各国关于为可持续发展目标筹资的共同承诺(见大会第69/313号决议,附件)。虽然该行动议程在第一段列出了对人权和发展权的承诺,但独立专家表示感到遗憾的是,该议程的几个实质性部分并没有更有力地将人权纳入其中。例如,它包括了关于债务和债务可持续性的一节,但该节并未载有任何明确提到人权或人权理事会2012年批准的外债和人权问题指导原则的内容。

47. 在《亚的斯亚贝巴行动议程》第93段,各国强调,借贷是一项重要工具,可以为对实现可持续发展,包括实现可持续发展目标至关重要的投资筹集资金。该成果文件承认有几个低收入国家的债务通过国际债务减免得以大幅减少,但它强调,许多国家仍然容易受到债务危机影响或正处在危机之中,其中包括一些最不发达国家、小岛屿发展中国家和一些发达国家。

48. 独立专家注意到,随着针对重债穷国的国际债务减免努力几乎已经走到了尽头,目前没有任何国际商定的框架来应对发展中国家,包括可以提供解决方案的一些中等收入国家的不可持续债务问题。虽然《亚的斯亚贝巴行动议程》承认,许多国家——不仅是低收入国家——迫切需要解决方案,各国只能在第94段就一个相当不具体的承诺达成一致,即他们将“协助已经获得债务减免的一些国家维持债务可持续性”,并逐案探索支助有健全经济政策但面临债务可持续性挑战的非重债穷国的举措。

49. 各国在《亚的斯亚贝巴行动议程》第97段重申,债务国和债权国必须共同努力,防止和解决不可持续的债务局面,并注意到联合国贸易和发展会议(贸发会议)关于负责任的主权借贷的原则。然而,关于“我们将努力在现有举措的基础上,就债务人和债权人在主权国家借贷和向主权国家贷款方面的责任的指导方针达成全球共识”的措词反映了该领域迄今为止出现的有限的共识。

50. 同样措词也适用于债务重组进程。各国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中申明以及时、有序、有效、公正的方式本着善意谈判进行债务重组的重要性,并表示

对破坏及时完成这种重组的不合作债权人感到关切。作为解决该问题的一种办法，该议程的最终文本主要提到了国际资本市场协会提议在政府债券合同中采用的新标准集体行动条款。虽然这些新条款今后将使不合作的债权人阻碍债务重组变得更加困难，但它们并没有为该问题，包括为现有一些主权债券并未附带这些集体行动条款的问题提供一个全面的、令人满意的解决办法。

51. 总体上，各国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中承认为解决或防止债务危机正在实施的各种举措，但基本上未能核可更具创新性的和更有效的政策建议或机制。因此，我们正在进入一个更具雄心的可持续发展目标执行进程，却没有一个促进债务危机的防范和解决的全面框架。

52. 原千年发展目标的具体目标 8.D “全面处理发展中国家的债务问题” 已经成为一个更广泛的可持续发展目标 17 的具体目标 17.4 “进行政策协调，酌情推动债务融资、债务减免和债务重组，以帮助发展中国家实现长期债务可持续性，处理重债穷国的外债问题，以减轻债务压力”。为跟踪该具体目标的进展，可持续发展目标各项指标机构间专家组建议采用一项衡量“还本付息额占货物和服务出口额的百分比”的指标（见 E/CN.3/2016/2/Rev.1）。如下文解释的那样，独立专家认为，《2030 年可持续发展议程》中用来确定长期债务可持续性的方法应考虑到各国的人权义务和实现可持续发展目标 17 所需要的筹资。如果偿还债务所需要的资金数额决定性地减少国家的财政空间，以致于没有充足的资金用来保护核心的经济、社会和文化权利或确保在实现这些“目标”上的进展，债务或偿债就谈不上可持续。然而，拟议的指标将无法跟踪确定情况是否会这样。

#### 主权债务重组进程的基本原则

53. 过去几十年里，在主权债务重组做法方面出现了一些法律原则，大会 2015 年 9 月在其第 69/319 号决议中通过《主权债务重组进程的基本原则》时对它们进行了确定、系统化和统一。<sup>14</sup> 在贸发会议工作组早些时候确定的一些原则的基础上，<sup>15</sup> 这些基本原则提出了一种渐进式的主权债务解决办法，它依赖的是连续、逐步地制定主权债务重组做法。

54. 极为重要的是，《主权债务重组进程的基本原则》明确地申明，持续性原则包括尊重人权。贷款人和借款人以及其他相关利益攸关方如今受邀根据这些原则进一步制订和完善其做法。

<sup>14</sup> 见即将出版的《耶鲁国际法杂志》2016 年特刊，其中一些学者对《主权债务重组进程的基本原则》带来的法律影响进行了思考。

<sup>15</sup> 贸发会议，“主权债务解决办法：向前，路线图和指南”，可查阅 [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2015misc1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2015misc1_en.pdf)。

55. 这种渐进式方法一个最重要的贡献是将法律和法律理论置于关于债务解决的辩论的核心，而在过去几十年里，这方面的辩论一直是以经济为主导。<sup>16</sup> 法律——最突出的是人权法——对债务问题很重要。例如，债务可持续性原则的范围和内容以及人权法的作用有助于了解何种债务水平可以被视为具有社会可持续性，这或许可以解释为何不让步诉讼会遇到强有力的政策回应。<sup>17</sup> 下文将更详细地讨论为何需要将人权纳入现有债务可持续性分析框架。

56. 由于渐进式方法意味着一个长期持续地明确、制订和完善基于法律原则的做法的过程，它还需要从实践经验中吸取教训。因此，大会可以考虑建立一个债务重组数据登记册和一个关于《主权债务重组进程的基本原则》执行情况的报告制度。该制度的主要目的可以是确定最佳做法和相互学习。

#### 第十四届联合国贸易和发展会议

57. 第十四届联合国贸易和发展会议于 2016 年 7 月 17 日至 22 日在内罗毕举行，其即将发布的成果文件强调，“还需要进一步努力，以促进公平分担负担，提高可预测性和推进有序、及时和高效并且尊重共同责任原则和有利于快速恢复公共债务持续性的重组，同时保护在有利条件下获得资金资源的渠道。”基于法律原则的渐进式方法似乎与这种诊断和法律战略是一致的。

58. 这届会议强调公共债务管理的重要性，以防止和预先阻止金融和债务危机，进而解决人们对外部债务可持续性的日益严重的关切，同时确认需要建立上一段所述之涵盖债务重组信息的中央数据登记册。

59. 独立专家感到遗憾的是，该成果文件并未提及需要建立一个债务解决机制，这届会议也未能商定像各国在《亚的斯亚贝巴行动议程》第 88 段中承诺的那样，加强贸发会议的任务，包括在税收和逃税漏税领域的任务。

### C. 全球新的一波紧缩和债务脆弱性给人权方面的进展带来挑战

60. 高度发达的国家，如希腊、冰岛、爱尔兰、拉脱维亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国和其他一些欧洲国家为减少公共债务实施的紧缩措施一直受到独立专家和各国国际人权机制的关切，因为这种财政整顿措施可能会破坏享有经济和社会

<sup>16</sup> Juan Pablo Bohoslavsky and Matthias Goldmann, “Guest editor’s foreword”, *Yale Journal of International Law*, 2016 (forthcoming).

<sup>17</sup> 见 Michael Riegner, “Legal content and consequences of sustainability as a principle in sovereign debt restructuring”, 以及 Bohoslavsky 和 Goldmann, “An incremental approach to sovereign debt restructuring: sovereign debt sustainability as a principle of public international law”, *Yale Journal of International Law*, 2016 (forthcoming).

权利。<sup>18</sup> 然而，不应因此就错误地认为，发展中国家的债务脆弱性已不复存在，或紧缩政策仅限于高度发达国家。

61. 相反，根据基金组织的政府开支预测，全球新一波紧缩政策目前正在为减少预算赤字或控制公共债务所作的努力中形成。削减公共支出的国家数目 2016 年将达到 132 个，并且在 2020 年以前将在该水平附近徘徊。平均而言，45 个高收入国家和 81 个发展中国家将受到影响。根据国际劳工组织联合发布的一项研究报告，计划调整措施包括：减少或取消补贴，包括燃料、农业和食品补贴（132 个国家）；减薪/设定工资上限（130 个国家）；合理和更有针对性地调整安全网（107 个国家）；养老金改革（105 个国家）；劳动力市场改革（89 个国家）和医疗改革（56 个国家）。东亚和太平洋以及中东和北非是预计削减幅度最大的区域。<sup>19</sup>

62. 独立专家谨指出，2016 年 6 月 24 日，经济、社会和文化权利委员会发布了一份关于“公共债务、紧缩措施和《经济、社会、文化权利国际公约》”的声明。<sup>20</sup> 该声明对以下事实作了回应：由于采取财政整顿方案，包括结构调整方案和紧缩方案，作为获得贷款的条件，各国经常无法履行其充分实现公约规定权利的义务。通过这项声明，该委员会有意向贷款国和借款国以及国际组织和国际金融机构提供指导，帮助它们了解自己在这种情况下根据公约规定应承担的义务的范围。

63. 该委员会在声明中强调，贷款所附带的任何条件，如果意味着借款国有义务在经济、社会和文化权利领域实施不合理的倒退措施，都将导致违反《经济、社会、文化权利国际公约》。根据委员会，借款国和贷款国双方都需要在提供有关贷款之前进行人权影响评估，以确保贷款条件不过大地影响经济、社会和文化权利，并且不导致歧视。只有在不可避免、有必要和相称以及任何其他政策都更加不利于经济、社会和文化权利的情况下，才能采取倒退措施。它们应当只有在以下情况下才继续存在：有必要并且不会造成歧视，减少不平等，确保弱势和边缘化个人和群体的权利不会受到过大影响，以及不影响根据该公约应受保护的权利的基本核心内容。

64. 独立专家欢迎该委员会发表声明进一步澄清借款国和贷款人根据《经济、社会、文化权利国际公约》应当承担的义务。他还注意到，该声明确认关于外债和人权的指导原则中所载的几条关键原则。

<sup>18</sup> 例如见独立专家及其前任的下列报告：A/HRC/23/37/Add.1（拉脱维亚）、A/HRC/25/50/Add.1 和 A/HRC/31/60/Add.2（希腊）以及 A/HRC/28/59/Add.1（冰岛）。另见联合国人权事务高级专员的报告（E/2013/82）；人权和赤贫问题独立专家的报告（A/HRC/17/34 和 A/HRC/17/34/Add.2（爱尔兰））；和适足生活水准权所含适足住房权利以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员的报告（A/HRC/25/54/Add.2（联合王国））。

<sup>19</sup> 见 Isabel Ortiz 等人，*The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries* (Geneva, ILO, 2015), p. iii。

<sup>20</sup> 可查阅 [ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx](http://ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx)。

65. 独立专家想表明，他正计划制定更为具体的实用指南，介绍借款国和包括国际金融机构在内的贷款人如何能够进行有意义的和缜密的人权影响评估。

66. 虽然用来开展人权影响评估的工具已经有所增加，但仍然缺乏关于如何事先对结构调整和财务整顿政策进行人权影响评估的实用指南。这种指导将对包括公共和国际金融机构、国家人权机构和民间社会组织官员在内的更广大的用户有帮助。有证据表明，经济改革政策造成的人权伤害是可以避免的，或者通过采用基于人权原则和有效监测和问责机制的政策设计得到显著减少。

67. 发展中和转型经济体的总体外债水平出现了上升的长期趋势。除了数量更多的重债穷国受益于各种减债方案的非洲外，所有其他区域在 2013 年都出现明显比 1990 年代更高的债务存量。虽然名义债务水平自 2008 年全球金融危机以来已经大幅上升，但外债与国民总收入的比率从 1990 年代末到 2008 年一直在下降。然而，这种趋势已经停止。特别是，南亚、拉丁美洲和转型经济体已经寻求增加私人借款。<sup>21</sup> 贸发会议最近一份关于非洲债务动态和发展融资的报告指出，“虽然非洲的外债比率目前似乎是可控的，但它们在一些国家的快速增长是个问题，要想避免重现 1980 年代末和 1990 年代的非洲债务危机，需要采取行动”。<sup>22</sup>

68. 截至 2016 年 4 月，基金组织和世界银行在 67 个低收入国家进行的债务可持续性分析表明，有 3 个国家正在遭受债务困扰（格林纳达、苏丹和津巴布韦），15 个国家面临高度风险的债务困扰，而 26 个国家被认为面临中度风险，13 个国家为低风险。<sup>23</sup> 2015 年 4 月至 2016 年 4 月期间，处于低度债务困扰风险的发展中国家的比例从 30% 下降到了 22%，更多国家被归类为面临中度或高度风险的债务困扰。<sup>24</sup> 一份关于包括新兴经济体在内的发展中国家每年基本负债情况的监测报告发现 108 个国家存在重大债务问题。对五项债务指标的评估结果显示，在所有受监测的国家中，有 234 个国家为消极变化，只有 127 个国家为积极变化。<sup>25</sup>

69. 最近对喀麦隆和多米尼克进行的债务可持续性分析结果将它们从中度债务困扰风险重新归类为高度债务困扰风险。多米尼克情况的恶化在很大程度上可归因于 2015 年 8 月末的暴风雨“埃里卡”，它造成的损失高达该岛年度国内生产

<sup>21</sup> 《2015 年贸易和发展报告》（联合国出版物，出售品编号：E.15.II.D.4），第 120-130 页。

<sup>22</sup> 《2016 年非洲经济发展报告：非洲债务动态和发展融资》（联合国出版物，出售品编号：E.16.II.D.3），第 2 页。

<sup>23</sup> 见 [imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf](http://imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf)（截至 2016 年 4 月 7 日的列表）。

<sup>24</sup> 见 <http://erlassjahr.de/allgemein/ueberschuldungsrisiken-in-armen-laendern-steigen-dramatisch-iwf/>（德文）。

<sup>25</sup> *Schuldenreport 2016* 年，第 16 页，可查阅：<http://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Schuldenreport-2016.pdf>（德文）。

总值的 96%。<sup>26</sup> 多米尼克并未受益于基金组织的灾难控制和救济信托基金下的债务减免，因为只有受自然灾害影响程度被认为超过国内生产总值 100%的发展中国家有资格享受债务减免。

70. 2006 年至 2014 年期间，对低收入国家的贷款增加了两倍多。经济合作与发展组织成员国减少的双边贷款得到了来自巴西、中国和印度等新兴市场贷款人的贷款以及国际资本市场上新增贷款的弥补。中等收入国家则可以利用昂贵的基于市场的融资。1995 年，优惠融资在中等国家的债务组合中占有大约 25%的份额；这种贷款如今的占比不到 10%。<sup>27</sup>

71. 债券已成为发展融资的首选途径。2004 年至 2013 年期间，又有 23 个国家开始首次利用债券，发展中国家公共债券和公共担保债券形式的长期外债所占比例在 2014 年达到了 41.5%。<sup>28</sup> 发展中国家最近越来越多地发行债券，用于经常支出或用来弥补商品出口收入的减少。虽然可以将发展融资多元化和对资本市场的利用增加视为一种积极变化，但风险也随之增加。

72. 一些发展中经济体未来几年在偿还债务方面可能会遇到越来越多的困难，因为美国历史性的低利率未来几年可能会逐渐增加，而对发达国家出口的机会仍然疲弱。外部私人债务的快速增加有重走 1980 年代拉丁美洲危机爆发之前和 1990 年代亚洲危机爆发之前出现的模式的危险。当时，私营负债最后都出现在了公共部门的资产负债表上。

73. 利率目前处于历史低位，但这可能会改变。利率的显著变化可能会切断各国未来的信贷供应来源，给结转到期的公共债务带来巨大挑战。此外，过去几十年的经验表明，债务融资会突然逆转——有时是因为互相传染，并会引发外债危机。然后很快就会出现货币急剧贬值、银行陷入困境、公司破产和失业，促使公共部门干预，以遏制危机，如救助、应急融资和采取反周期措施。正是由于这样的发展次序，外债危机往往演变成公共财政危机。

74. 小岛屿发展中国家似乎是特别容易遭受债务困扰的一个发展中国家集团。其中许多国家的经济多元化程度不高，经常遭受自然灾害，并且特别容易受到全球气候变化的影响。2013 年，小岛屿发展中国家的债务比率平均为 64.3%，而发展中国家作为一个整体为 34.4%。在加勒比，债务比率仍然较高。由于许多加勒比

<sup>26</sup> 基金组织，第 16/244 号国别报告，多米尼克，“多米尼克问题执行主任 James Haley 先生和副执行主任 Michael McGrath 先生以及执行主任顾问 Niall Feerick 的联合声明”，第 70 页，可查阅 [imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16244.pdf](http://imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16244.pdf)。

<sup>27</sup> *Schuldenreport 2016*，第 21 页。

<sup>28</sup> Anastasia Guscina、Guilherme Pedras 和 Gabriel Presciuttini，“首次发行国际债券——新机遇与新风险”，基金组织的工作文件 14/127，第 4 页，可查阅 [imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14127.pdf](http://imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14127.pdf)；世界银行，《2016 年国际债务统计》（华盛顿哥伦比亚特区），第 19 页。

海国家被列为中等收入国家，它们无法获得优惠融资。它们 2014 年的公共债务水平平均高达国内生产总值的 70% 以上，2011 年至 2014 年期间支付的还本付息总额平均占政府收入的 25%。<sup>29</sup> 高负债率和偿债承诺导致这些经济体没有能力采取反周期财政政策和加强社会安全网，削弱了在实现经济、社会和文化权利方面的进展。

75. 因此，独立专家支持旨在通过气候适应互换等解决小岛屿发展中国家不可持续的债务负担的建议。它们将促进气候适应举措和绿色产业的投资，并加强这些国家抵御自然灾害的能力。对于加勒比区域，拉丁美洲和加勒比经济委员会建议，用绿色气候基金来为逐渐减计各种多边机构持有的加勒比小岛屿发展中国家的 100% 多边债务以及它们的双边债务提供资金。<sup>30</sup>

76. 过去几年里，商品出口发展中国家受商品价格骤然下跌的影响特别大。自 2011 年以来，发展中国家的农业和粮食产品、矿物和金属以及燃料等主要出口产品的价格已经大幅下滑（见 A/70/188）。2011 年至 2016 年年初期间，初级商品价格总体上已经减半，很难预测它们是否会很快回升。<sup>31</sup>

77. 此外，发展中国家的货币已对美元大幅贬值。虽然这可以促进出口，但也导致必须以外币偿还的外债负担增长。通过出口带动增长来解决债务问题在许多情况下可能并非可行的战略，在商品价格低迷的背景下尤其行不通。

78. 此外还存在与国内债务和资产负债表外的债务的增加趋势有关的巨大风险。虽然更多发展中国家的金融市场在以本国货币将贷款提供给国内的借款人方面已经很成熟，但这类主要由国家银行系统持有的债务如果无法偿还而导致因银行和银行业倒闭造成巨大损失，可能会成为一种负债。欧洲或 1990 年代末东南亚金融危机期间的主要政策选择是利用来自外部债权人的巨额注资救助银行，把国内债务转变成为公债和外债。如果没有适当的自我保险机制，风险依然存在，结果银行的失败由金融部门自己来买单。<sup>32</sup>

79. 不断扩大的国内债券市场的另一个核心特征是外国投资者在这些市场中大量存在，这可能会影响到债务重组：外债和内债不再能够按其持有人、币种和法律治理框架明显分开。

<sup>29</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会，“关于债务和气候适应互换的建议：加勒比经济体增长和经济转型战略”，2016 年 4 月 12 日，第 8 页，可查阅 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40253/LCCARL492\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40253/LCCARL492_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y)。

<sup>30</sup> 同上，第 4 页。

<sup>31</sup> 基金组织，《全初级商品指数》。该指数 2011 年为 192 点，而 2016 年第一季度达到历史低位 86.4 点。数据可查阅 [imf.org/external/np/res/commod/Table1a.pdf](http://imf.org/external/np/res/commod/Table1a.pdf)。

<sup>32</sup> Bodo Ellmers, “The evolving nature of developing country debt and solutions for change” (Brussels, Eurodad, 2016)。

80. 最后，政府越来越多地利用公私伙伴关系来为金融基础设施和传统上资金完全来自公共预算的其他项目提供资金。因为政府通常向私营投资者提供担保，这些公私伙伴关系模式通常导致政府出现类似债务的负债。公私伙伴关系模式使政府能够实施更多项目，而成本并不出现在经常预算中。因为它们没有被列入预算，它们也可用来规避法定债务上限。此外，它们似乎不一定比传统的基础设施和公共服务提供方式更具成本效益。结果是，许多国家的准公共债务比官方数据显示的多。<sup>33</sup>

81. 总之，再次发生债务危机，导致失去数十年的发展机会，并破坏实现经济、社会和文化权利的风险并没有消失。

#### D. 将人权纳入债务可持续性分析

82. 作为预防债务危机的预警工具，债务可持续性分析具有重要价值。它旨在确保借款人和贷款人采取更负责任的行为。然而，这些分析目前仍主要是基于对可持续性的一个非常狭义的理解，主要侧重于国家不必寻求特别融资也能偿还其公共债务的能力。根据基金组织和世界银行，如果能够偿还债务而不需要在收支平衡上进行重大修正，即可以认为债务是可持续的。<sup>34</sup>

83. 按照这些理解，只要国家能够偿还债务，即使是在偿还债务的同时，其大量人口挨饿，无法获得基本的公共医疗保健、适足的住房、免费的小学教育，或清洁饮用水和卫生设施，或国家无力支付合理数量的公务员的工资以确保公共机构的运行、司法和法治，也都可以认为债务是“可持续的”。目前，在进行债务可持续性分析时，一国能够维持或履行核心人权义务所需要的财政资源并未被考虑在内。结果是，有时即使国家因缺乏确保实现人权的财政资源而未能履行其核心人权义务，存量远远更大的公共债务或高水平的偿债额也可以被认为是“可持续的”。

84. 债务可持续性更全面的定义将经济、社会和环境可持续性纳入其中，即当偿还债务不会造成无法容忍地牺牲社会福利，不会导致侵犯经济和社会权利，不会妨碍实现国际发展目标时，才实现了债务可持续性。<sup>35</sup>

85. 1980 年代末，在关于重债穷国国际债务减免问题的讨论中，就已经有人提出对债务可持续性的这种全面的理解。当时，有人提出了关于以“人的发展”或

<sup>33</sup> 同上，第 11 页，以及 María José Romero, “What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development” (Brussels, Eurodad, 2015)。

<sup>34</sup> 例如见基金组织，“财政政策和公共债务可持续性分析框架的现代化”，第 6 页。可查阅 [imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf](http://imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf)。

<sup>35</sup> 贸发会议，“主权债务解决办法”。

“贫穷”方法来实现债务可持续性的论点。<sup>36</sup> 2002 年，在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议期间，各成员国表达了与《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》第 49 段中的想法一样的承诺，称“今后在审查债务可持续性时应考虑债务减免对实现《千年宣言》所载发展目标取得进展的作用。”

86. 2005 年，时任联合国秘书长科菲·安南在他的报告“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”中提议，“应当把持续承受债务能力重新定义为：一个国家的债务，应无碍它实现千年发展目标，并且在进入 2015 年时，负债率没有上升”（见 A/59/2005，第 54 段）。

87. 大会于 2015 年 9 月在其第 69/319 号决议中通过的《主权债务重组进程的基本原则》明确申明，可持续性原则应当包括尊重人权。此外，可持续发展目标 17 的具体目标 17.4 强调需要实现“长期债务可持续性”，并指出，应当考虑到从社会保障、教育和公共医疗保健系统投资中获得长期经济效益。实现长期债务可持续性更广泛的《2030 年可持续发展议程》的一部分，并且也应当按照这样的背景去理解。《2030 年议程》旨在兼顾可持续发展的三个方面（经济、社会和环境），包括了实现人人享有人权。因此，改进开展债务可持续性分析的工具和方法，确保它们以更为整体的方式将可持续性的社会和环境方面纳入其中，现在正当其时。

88. 基金组织和世界银行采用相对复杂的方法来为低收入国家和所谓的市场准入国家进行债务可持续性分析，并定期对它们进行修订和更新，以改善预测，但至今仍未将可持续性的社会、环境或人权方面纳入其中。<sup>37</sup> 基金组织/世界银行目前进行的分析试图确定一国的总体债务水平是否太高而今后无法偿还。分析依据的是一套给定的假设，其中包括预测中的财政和国内生产总值增长路径。根据所作假设，关于一国是否可能面临债务困扰风险，可能会出现不同的情形。

89. 正常情况下，基金组织的贷款以恢复债务可持续性为条件，这可能意味着通过债务重组或执行调整方案实施债务减免，但基金组织最近的贷款框架已经放宽，一定程度上是为了能够向希腊和乌克兰等正在艰难地设法摆脱被广泛视为不可持续的债务水平的国家提供贷款。现在可以向曾经经历过债务“重新安排”的国

<sup>36</sup> 例如见 Henry Northover、Karen Joyner 和 David Woodward，“A human development approach to debt relief for the world’s poor”，Catholic Agency for Overseas Development，1998 年 9 月；欧洲债务和发展网络，“Putting poverty reduction first: why a poverty approach to debt sustainability must be adopted”，2001 年 10 月；以及合作与发展协会，“The new World Bank/IMF debt sustainability framework: a human development assessment”，2006 年 4 月。

<sup>37</sup> 见基金组织的概况介绍，“基金组织——世界银行低收入国家债务可持续性联合框架”，2016 年 4 月 7 日，可查阅 [imf.org/external/np/exr/facts/jdsf.htm](http://imf.org/external/np/exr/facts/jdsf.htm)；和基金组织，“市场准入国家公共债务可持续性分析工作人员指导说明”，2013 年 5 月 9 日，可查阅 [imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf](http://imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf)。

家提供贷款，这意味着足以在国家已经丧失市场准入且其债务被评估为“虽可持续但概率不高”时改变现有债务的支付条件。<sup>38</sup>

90. 债务可持续性分析被用来确定基金组织可以向面临金融稳定性困难的国家提供的贷款的范围，并为世界银行对低收入国家的赠款和优惠贷款组合方案提供参考。此外，它们有助于双边和私营贷款人了解某个国家的偿还能力。

91. 虽然国际金融机构曾对债务融资或债务减免可能对实现减贫开支和千年发展目标作出的贡献的程度进行过一些分析，<sup>39</sup> 但它们迄今为止并未对债务可持续性分析应当和能够如何将人权因素或国际商定发展目标的融资需要纳入其方法进行过深入的思考。

92. 独立专家认为，如果可持续性的社会和人权方面被忽略，债务就谈不上“可持续”。在预测借款国家的偿还能力时需要确保国家保证其人民的核心经济、社会和文化权利能够得到落实的义务。

93. 即使从纯粹的经济角度上考虑，也有充分的理由采用更全面的债务可持续性概念，将人权因素考虑在内，因为人们普遍接受的是，正常运作的社会保障网和有效运作的教育和卫生系统对确保长期经济增长和发展不可或缺。目前的债务可持续性分析忽略了人力和社会资本投资（如初等/中等教育、卫生和社会保护支出）的潜在回报，而它们对长期持续增长至关重要。因此，虽然目前的债务可持续性框架可以视为分析工作的一个好起点，但应当通过考虑到社会和经济回报来加强它们。<sup>40</sup>

94. 基金组织/世界银行针对低收入国家的债务可持续性联合框架于 2005 年推出，2012 年经过了修订。独立专家认为，其目前的审查为确保改善提供了机会。为此，独立专家建议考虑以下问题：

(a) 债务可持续性评估应当考虑到保障和确保核心经济、社会和文化权利所需要的财政空间。不应只是根据支付能力对债务可持续性作出判断，分析还应当评估债务和偿债水平是否可能有碍于像国际人权法所规定的那样，实现权利持有人的基本权利；

(b) 债务可持续性评估还应当考虑到国家实现国际商定的可持续发展目标，包括关于减少国家内部和国家之间的不平等的目标 10 所需要的财政空间。这项工作尤其应当在债务重组和取消债务的背景下进行，以确保各国划定为实现这些“目标”和享有人权提供资金所必要的国内公共资源，不能再将它们转用于偿债

<sup>38</sup> 见基金组织，“基金组织的贷款框架和主权债务：进一步考虑的问题”，2015 年 4 月 9 日，可查阅 [imf.org/external/np/pp/eng/2015/040915.pdf](http://imf.org/external/np/pp/eng/2015/040915.pdf)。

<sup>39</sup> 基金组织最近更新的评估报告见基金组织，“重债穷国倡议”。

<sup>40</sup> 关于这种论点，见 Isabel Ortiz 等人，*Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*，（日内瓦，劳工组织，2015 年），第 42 页。

资金。在千年发展目标获得通过之后，民间社会组织和国际组织已经开始为这种债务可持续性评估制订方法；<sup>41</sup>

(c) 有必要加强预测和压力测试的可靠性。过去的经验表明，债务可持续性分析有时并不可靠，<sup>42</sup> 有时是基于对未来经济增长不一定合理的假设；

(d) 最后应当考虑债务可持续性评估是否不应由与债权人和债务人无关的独立机构来进行。基金组织和世界银行都是重要的贷款人，因此有利益冲突。它们可能会有动机对积极执行其政策建议的国家明显持积极态度，而对它们认为忽视其建议的国家作出较为消极的预测。

## 五. 结论和建议

95. 独立专家认为，国际社会已经迈入一个更具雄心的进程，即实施可持续发展目标的进程，却没有一个配套的基于人权的有力框架，以实现负责任的借贷和债务重组以及债务解决办法，适当和有效应对许多国家已经增加的债务脆弱性。

96. 偿债费用增加不应破坏在根除贫穷、饥饿和可预防疾病上的进展。然而，计划削减公共医疗保健和社会保障以及养老金系统等权利相关部门的公共开支的国家数量有所增加。更令人担忧的是，新一波紧缩政策浪潮将不仅影响到高度发达国家。偿债义务再次减少了一些发展中国家实现具有约束力的国际人权标准以及发展权所需要的财政空间。

97. 商品价格下跌、发展中国家的货币对美元贬值以及发展中国家债券发行的空前繁荣增加了陷入债务困扰的风险。如果借款人和贷款人不采取更加负责任的行为，国际金融市场利率的走高和国内债务和资产负债表外负债水平的上升很容易在发展中国家引发新一轮债务危机。

98. 虽然过去针对重债国的国际减债措施为增加减贫开支作出了贡献，但国际减债措施尚未能产生溢出效应，帮助在实现经济、社会和文化权利或实现国际发展目标上取得更可持续的进展。虽然债务减免很重要，但只有债务减免不足以满足这些国家在人权方面取得更大进展的总体资金需要。除了加强国家资源调动以外，必须制定整体的债务减免框架，以确保国际社会为实现可持续发展目标而付出的努力和提供的支持不会被不可持续的债务所破坏。

99. 独立专家建议各国、联合国各机关、机构和实体以及国际金融机构：

<sup>41</sup> 例如见与联合国开发计划署合作发布的有关该问题的文件，可查阅 [undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg.html?q=debt](http://undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg.html?q=debt)。

<sup>42</sup> 例如见 J. Schumacher 和 B. Weder di Mauro, “Diagnosing Greek debt sustainability: why is it so hard?”, Brookings Papers on Economic Activity, 2015 年 9 月。

(a) 建立一个债务重组数据库和一个关于《主权债务重组进程的基本原则》执行情况的报告制度。该制度的主要目的应当是确定良好做法和加强基于不同债务重组进程的经验的互相学习；

(b) 确保联合国的监测机制跟踪各国政府在可持续发展目标上的开支和与实现经济、社会和文化权利相关的部门上的开支。监测机制还应当跟踪有多少政府开支专门用于偿还公共债务。这还需要加强公共预算的透明度，以确保可以更好地确定与这些“目标”有关的经常支出；

(c) 执行《主权债务重组进程的基本原则》、贸发会议《促进负责任主权借贷的原则》和调和债务义务与人权的关于外债和人权问题的指导原则（另见 A/70/275，第 33-60 段）；

(d) 加强金融监督者和国家审计机构的能力，以监测对负责任借贷原则的遵守情况和制裁不负责任的借贷，保护将现有资源用于落实经济、社会和文化权利的做法；

(e) 通过公债登记，包括涵盖对国有企业的贷款和提供给公私伙伴关系的政府担保等或有负债的登记，增加公共借贷的透明度；

(f) 将人权义务，包括社会和环境可持续性标准纳入进行债务可持续性分析的正式框架，以确保偿还债务不影响享有人权和实现可持续发展目标。