



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/10
3 January 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第四届会议
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的
第 60/251 号决议的执行情况

经济改革政策和外债对充分享有所有人权的
影响独立专家贝尔纳茨·穆德霍
提交的报告

摘 要

根据人权委员会第 2005/19 号决议和人权理事会第 1/102 号决定，经济改革政策和外债对充分享有所有人权的影响问题独立专家贝尔纳茨·穆德霍现向人权理事会提交本报告，概述任务授权的沿革以及在过去几年期间取得的主要成果。

报告第一部分分析近期减免债务举措及其对减贫和实现所有人权的影响。报告的结论是，布雷顿森林机构目前使用的债务可持续承受能力的概念未充分反映《千年发展目标》和与人权有关的目标。例如，通过国内同级审查机制吸收地方观点，可有助于从更加完整和均衡的角度界定债务可持续承受能力。报告强调，由“重债穷国倡议”和“多边债务减免倡议”节省的偿债额很可能数额过小，难以对贫穷的发展中国家实现《千年发展目标》或改善人权状况产生可估量的影响。不仅对于进一步的债务减免，而且对于与财政/债务管理和贸易密切相关的方面，都还需要继续采取较具综合性的解决办法。尤其是，所有债权人应当界定各自的透明标准，明确某些类别债务的非法性，并着手取消这些债务。

报告着重指出债权人和债务人对于穷国现在和将来的外债负担负有共同责任。为此，报告极力主张，无论债权人还是债务人，在就综合性优惠贷款和赠款作出决策和选择时，应当以前瞻性债务可持续承受能力分析工具为指导。在这一背景下，应当承认借款国负有确保以富有成效和增进人权的方式投资使用所贷款项的主要责任。

报告第二部分述评多边金融机构所倡导的标准改革政策可能涉及的人权问题。报告在承认普遍实现宏观经济稳定对促进增长、发展和实现人权具有重要意义的同时，也强调还必须采取符合具体国情的解决办法，而不是搞一刀切的稳定界限和宏观经济计划。报告在审视国企私有化改革政策时，着重指出此种改革可能对人权状况产生积极影响，但也告戒必须认真考虑国营企业所具有的所有职能和用途，尤其在获得以实现有关人权为结果的货物和服务方面。

关于贸易改革政策，报告呼吁进行健全的经济和社会影响评估，谨慎地设计和安排改革步骤，包括留出适当过渡期，在自由化过程中将战略产品均衡地排除在外，订定体现人权的保障条款。实现贸易自由化应当采取相关措施，提高穷国经济的生产能力，并加强其在全球市场上的竞争力。报告强调了施政改革的重要性，因为施

政不力是实现快速发展的一大障碍。这包括但不限于有必要明确一个基于政府适当作用和规模之定义的公共部门改革参考框架。

最后，卫生和教育部门的结构改革应当始终以国家所承担的国际人权义务为导向。例如，使用费通常是这两个部门中影响充分享有人权的一个障碍。因此，相关的改革方案应当考虑到有义务逐渐取消服务费以及避免收取使用费或其他费用。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 7	5
一、外债、债务减免举措和人权	8 - 25	6
A. 背景	8	6
B. 过去的债务减免行动	9 - 13	6
C. 债务可持续承受能力的概念	14 - 17	8
D. 债务减免行动对贫困和人权的影响	18 - 21	9
E. 需要进一步减免债务	22 - 25	10
二、经济改革政策和人权	26 - 69	12
A. 宏观经济稳定	30 - 34	12
B. 私有化	35 - 37	13
C. 贸易改革	38 - 47	14
D. 施政	48 - 56	16
E. 教育和卫生部门改革政策	57 - 69	18
三、结论和建议	70 - 78	21

导 言

1. 根据人权委员会第 2000/82 号决议，独立专家现向人权理事会提交本年度分析报告。该决议明确规定了独立专家的任务，并请他特别注意到：(a) 外债和为应付外债所采取的政策对发展中国家充分享受所有人权、尤其是经济、社会、文化权利的影响；(b) 各国政府、民营部门和国际金融机构为减轻发展中国家、尤其是最贫穷的国家和重债国所受的这种影响而采取的措施；(c) 国际金融机构、联合国其他机关、政府间组织和非政府组织在结构调整政策和人权方面新的动向、行动和倡议；

2. 委员会在第 2004/18 号和第 2005/19 号决议中，还请独立专家在执行任务过程中拟订一般性准则，供各国及民营和国营、国家和国际的金融机构在决策及实施还债和结构改革方案(包括债务减免方案)时执行，以便确保履行偿还外债义务不致破坏国际人权文书规定的有关实现基本经济、社会和文化权利的义务，并向委员会第六十二届会议提交一般性准则定稿。

3. 在最新的第 2005/19 号决议中，委员会还请独立专家就一般性准则草案及他提出供审议的要点，征求各国、国际组织、联合国机构、基金和计(规)划署、区域经济委员会、国际和区域金融机构及非政府组织的意见和建议，也促请它们对独立专家的请求作出答复。此外，决议还请独立专家进一步探讨在审查结构调整和外债的影响时如何将贸易和包括艾滋病毒/艾滋病在内的其他问题结合起来。

4. 作为其任务的一部分，独立专家与世界银行和国际货币基金组织(货币基金组织)举行了年度磋商。最近一次会议于 2006 年 10 月 12 日至 13 日在华盛顿举行。独立专家利用这些机会与这两个机构各部门的对话者交换了意见。讨论主要涉及(a) 将人权概念进一步纳入机构的工作；(b) 执行工作进展以及最近债务减免举措对减轻贫困和人权的影响；(c) 人权准则中有可能与设计 and 执行经济改革和与债务相关行动相一致的要素。独立专家感谢这两个机构给予的合作以及在所有会谈中所体现出的坦诚对话态度。

5. 按照人权委员会第 2005/19 号决议，独立专家于 2006 年 10 月 25 日向大会第六十一届会议第三委员会提出了报告。他感谢有这次机会向大会通报有关《多边债务减免倡议》的近期动态，尤其是有关这一倡议的理念、落实方式和对实现《千年发展目标》和所有人权的影响的当前辩论。

6. 在提交人权委员会的 2006 年度报告(E/CN.4/2006/46)中，独立专家强调指出在按照委员会第 2004/18 号和第 2005/19 号决议的要求拟订准则方面面临的一些障碍和挑战。因此，独立专家建议延长准则的拟订时限，主要是为了重新启动与所有利益有关者的磋商进程。独立专家感谢那些已经为这项工作提供了投入的国家和机构。同时，他还想重申，希望那些尚未行动起来的会员国，按照他在这方面多次的说明，提出它们的意见和建议。

7. 本报告回顾了过去几年来任务授权的沿革，在此基础之上，概述了有关近期债务减免举措，包括债务可持续承受能力的基本概念，以及这些举措对减贫和实现所有人权的影响的主要定论。报告第二部分提到了多边机构所倡导的以及减贫战略通常使用的一些标准改革政策。报告分析了这些要素可能对实现所有人权、尤其是经济、社会和文化权利的影响。报告最后就上述问题提出了可纳入一般性准则的建议。

一、外债、债务减免举措和人权

A. 背景

8. 世界银行统计数字表明，低收入国家的债务总存量目前约为 4260 亿美元。由此债务存量产生的年度偿债额估计为 326 亿美元。中等收入国家的债务存量数字相对偏高很多，累计债务存量约为 2.3 万亿美元，年度偿债额债务为 4150 亿美元。¹

B. 过去的债务减免行动

9. 1970 至 1980 年代期间，由于经济增长过缓，初级商品价格下跌以及经济上的冲击，许多穷国进一步加速了外债积累，达到普遍认为“不可持续承受的”水平。“巴黎俱乐部”双边债权国提出的债务减免举措于 1970 年代启动，在 1980 至 1990 年代期间加快了速度，1988 年低收入国家的双边债务存量按照多伦多优惠条件削减了 33%，1991 年按照伦敦优惠条件削减了 50%，1994 年 12 月按照那不勒斯优惠条件削减了 67%，最后于 1999 年 11 月按照科隆优惠条件削减了 90%。不过，

¹ The World Bank, Data and Statistics Website: www.worldbank.org/data.

1990年代期间，人们越来越清楚地看到，单靠双边减债不足以将穷国的债务降低至可持续承受最低限值，因此，需要新的减免倡议，将世界银行、货币基金组织和区域开发银行等多边放款人也包括进来。²

10. 1996年启动了“重债穷国倡议”，目标是重新建立债务可持续承受能力。该倡议所涉范围很广，呼吁所有债权人，无论是多边、双边还是商业债权人，均自愿实行债务减免。根据“重债穷国倡议”，合乎条件的国家只要符合布雷顿森林机构界定的某种政策业绩标准，即持续实行结构改革和宏观经济稳定(“决定点”)政策有三年的追踪记录，即可获得临时债务减免。随后，如果该国订定了“减贫战略文件”，并且政策业绩渐入正规(“完成点”)，将给予不可撤销债务减免。目前有40个国家符合“重债穷国倡议”的条件，其中19个国家现已达到“完成点”。另有10个国家达到“决定点”，另外还有11个国家也可能合乎重债穷国倡议的资格条件，因为最初的加入最后期限(“日落条款”)现已取消。³

11. 在讨论《千年发展目标》的背景下，八国集团国家作为多边开发银行的主要股东于2005年提议，世界银行国际开发协会(开发协会)和非洲开发银行非洲开发基金(非发基金)完全取消对全球大多数债务穷国的债务索偿要求。为此明确提出了“多边债务减免倡议”，为重债穷国提供额外支助，以实现《千年发展目标》。根据“多边债务减免倡议”重债穷国只要达到或者将要达到重债穷国完成点，即有资格获得完全的和不可撤销的债务减免。除了已根据“重债穷国倡议”履行的债务减免之外，还将根据“多边债务减免倡议”取消债务，但与前者不同的是，“多边债务减免倡议”并未设想对双边或私人债务、或者对货币基金组织、开发协会和非发基金之外的多边机构的债务实行任何并行减免。

12. 虽然“多边债务减免倡议”是三家国际金融机构共同执行的倡议，但实施条款有若干差异。例如，作为非重债穷国的塔吉克斯坦和柬埔寨，将受益于货币基金组织债务减免，因为其人均收入低于380美元，但所欠开发协会的债务并不取消。此外，取消的只是具体机构“截止日期”之前累计的债务。

² See Moss, Todd, “Will Debt Relief make a Difference? ”; Center for Global Development, Washington DC, May 2006, p. 6.

³ The World Bank, Website on Debt Relief: [Home](#) > [News](#) > [Issue Briefs](#) > Debt Relief.

13. 货币基金组织理应使用自己的资源负担减免债务，而对开发协会和非发基金则应给予补偿。2006年3月，捐助方同意实施资助一揽子计划，该计划呼吁捐助者再给予额外捐助，以“美元补美元”的办法补偿开发协会和非发基金所提供的债务减免”。这项行动的目标是长期维持开发协会和非发基金的融资能力。^{4 5}

C. 债务可持续承受能力的概念

14. 过去的债务减免行动一直招致广泛的批评，人们认为它在判断某一国家债务是否具有可持续承受能力方面，使用的是不适当和无差别分析标准，即150%债务与出口比例。2005年，布雷顿森林机构改进了其僵化的债务可持续承受能力概念，增加了视具体国家而定的和“前瞻性”要素，目标是及早查明并避免今后出现债务不可持续承受能力的状况。新的分析包括(a) 相对于国家的支付能力而言，预测国家的未偿债务一段时间之内的可能动向，同时虑及该国与债务有关的政策和机构性质；(b) 研究在看似混乱的状况下(比如石油价格上涨)前景会发生何种变化；以及(c) 评估上述分析得出的结果是否会导致不可持续承受状况的出现。

15. 布雷顿森林机构强调，这种新的工具为借款国和债权人双方都提供了改进外债管理的机会。布雷顿森林机构指出，这个新的制度可为借款国提供必要的信息，将债务保持在可持续承受的水平上，发展和加强债务管理能力，并降低易受外生混乱影响的脆弱性。对债权人和捐助方而言，这是清楚的信号，表明如果这一工具显示有可能出现债务危机，它们应考虑提供额外赠款或高度优惠贷款。⁶

16. 毫无疑问，新框架较之过去的概念有了很大的改进，但因多种原因它依然会受到批评：首先，如公民社会团体正确指出，这一办法过于依赖世界银行的主观分析工具和预测，这在过去就存在着往往过于乐观的问题。⁷更重要的是，新框架依然将偿债能力视为评判可持续承受能力的客观和主要的核心标准。如独立专家在其

⁴ The World Bank, Multilateral Debt Relief Initiative Fact Sheet, Washington DC, July 2006.

⁵ See also the independent expert's report to the General Assembly (A/61/464), paras. 11-22.

⁶ The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, IMF website: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm>.

⁷ The Bretton Woods project website: "New debt sustainability framework: too little, too subjective"; <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml? x=51225>.

前几次报告中指出的，他宁愿主张也能考虑到国家实现减贫目标和人权义务能力的一种可持续承受能力定义。在这一背景下，分析中应当明确考虑到国家在争取实现《千年发展目标》的同时可承受的偿还债务水平。

17. 此外，作为对世界银行/货币基金组织债务可持续承受能力框架所作分析的一种补充，还可设立外债同级审查机制，以便就国家的债务状况提出不同看法。这一机制可为所有利益有关者提供有关债务问题的全面看法，并充当政策对话和解决危机的论坛。地方人权机构的参与也可就外债对人权的影响以及对确保保护该国最底限度人权标准所应有的资金需求和条件的影响提供宝贵的意见。这一参与性办法将会增进有关国家和债权人外资筹措政策的透明度和问责制，从而与核心人权原则更加趋于一致。设立这一机制，通常需要辅之以能力建设措施，尤其是公共部门和公民社会自行开展有关债务可持续能力的评估方面的能力建设(见 E/CN.4/2006/46)。

D. 债务减免行动对贫困和人权的影响

18. 下列段落概述关于减免债务对实现人权的总体影响的一般意见，并具体地把《千年发展目标》看作是经济、社会和文化权利其中的一个界线清楚、可加衡量的分支。

19. “重债穷国倡议”和“多边债务减免倡议”预期全部好处，也就是说，最终将取消的债务总量，大约为 1000 亿美元。如果没有这些举措，这笔巨额资金本应在大约 40 年之内偿还给债权人，这意味着参与国同一时期内省下的还本付息年金额估计平均可达 22.5 亿美元左右。然而，这一巨额资金并不会自动、直接转化为与减贫或人权有关的支出。但是，减免债务行动确实能加大有关政府的“财政空间”，如果政策决定适当，可用以或部分用以增加在人权义务相关领域中的公共开支。因此，减免债务对与人权有关的支出的影响不仅取决于节省偿债额的多少，还在于政府是否制定了以实现人权目标为导向的政策。必须将执行此种政策视为《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国所承担的一项义务，即采取措施，最大限度地利用其现有资源，逐步充分实现所有经济、社会及文化权利。此外，善政、问责制和透明度对于实现减免债务所产生的利益也是至关重要的。

20. 然而，考虑到对于实现《千年发展目标》(且不说实现所有经济、社会及文化权利) 的费用估计数为每年额外 300 亿到 1000 亿美元之间不等，⁸人们不应当过高估计近期债务行动现代对实现所有人权的影响，即使受惠国已制定了适当政策。

21. 在许多重债穷国，社会开支的增长超过了减免债务所节省的数额，通常主要原因是政府在国家减贫战略框架中列入新的优先事项，以及(或者)捐助方加强了对社会部门项目的参与。世界银行和货币基金组织在“重债穷国倡议”执行行动背景下所收集的经验性数据实际上表明，随着债务的取消，发展中国家增加了减贫支出。在那些已达到完成点的重债穷国，在通常与基本人权义务密切相关的卫生和领域教育领域中，社会开支增长幅度为 20 至 50%。⁹ 鉴于在“减贫战略文件”框架下的此种政府开支增长和捐助方大量参与社会部门工作这种状况，减免债务省下的资金很可能数额过小，难以对实现《千年发展目标》或人权产生可估量的影响。

E. 需要进一步减免债务

22. 任何时候人们都会看到，发展中国家现在依然背负着沉重的债务负担。就整体来说，低收入国家目前的债务估计为 4000 多亿美元，大约为“重债穷国倡议”和“多边债务减免倡议”所取消债务总量的四至五倍。因此，必须找到更加全面的解决办法来处理穷国的债务问题，包括由其他多边机构给予进一步债务减免，以及采取更加持久的解决办法来处理双边债务和商业债务问题。未来的国际合作行动可采取多种形式，并且应当考虑采用革新的方法，比如不同形式的债务转换。在所有减免债务行动的背景下，额外增加资金至关重要，这一点在前几次报告中已有论述。为了产生一种积极的影响，减免债务行动应当是现有援助的补充，不应因传统的双

⁸ Jan Vandemoortele and Rathin Roy: “Making Sense of MDG Costing”, New York, UNDP, August 2004.

⁹ Coopération internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE), “More than a numbers game? Ensuring that the Millennium Development Goals Address Structural Justice”, April 2005, p. 21, available online at <http://www.trocaire.org/news/publication.php?id=44>.

边或多边援助方案削减而有所抵消。遗憾的是，从经济合作与发展组织(经合发组织)的统计数字来看，这一重要原则过去是否始终得到尊重，人们确有怀疑的理由。¹⁰

23. 鉴于上述考虑，在未来的债务减免举措范围内，对于发展中国家所欠债务应当给予一种特殊地位，这些债务之所以被视为非法，是因为它们是不负责任的放款和借贷行为的后果。在这种情况下，许多非政府组织呼吁建立一个公正和透明的仲裁程序来裁决此类债务，并建议设立一个中立的决策机构，独立于各直接当事方，并且所有的利益相关者都有获得听询的平等权利。尽管如此，独立专家也认识到，此种独立仲裁程序必定会面临一些非常重要的概念问题和操作问题，尤其是要订出所有债权人均可接受的非法性债务标准的明确定义。

24. 尽管在达成一项普遍同意的定义方面可以想见的困难如此之多，独立专家仍呼吁所有多边、双边和商业债权人在自愿的基础上来处理这一问题，并将界定适当而透明的债务非法性标准视为一项道德义务，继而立即并且无先决条件地取消此种债务。独立专家对挪威在这方面所树立的榜样表示热烈的欢迎和赞赏。该国认定，五个贫困发展中国家对之欠下的 8,000 万美元债务主要并非用于促进发展，而是要用于向穷国出售 156 艘船只和航运设备来支撑该国陷于困境的造船业，于是最近宣布取消这五个贫困发展中国家所欠的这批贷款债务。¹¹

25. 最近对“重债穷国倡议”的成果所作的评价表明，在所审视的大多数国家，自 2003 年以来外债可持续承受能力指标不断恶化，一些国家的债务比率再次超过重债穷国阈值。不断恶化的债务管理能力被视为导致债务不可持续性越来越严重的主要因素之一。这项研究还表明，单靠减债不足以影响债务可持续承受能力的多重驱动因素。在出口多样化、财政管理和债务管理等领域实施辅助措施，以及新贷款还款条件适当，均具有至关重要的意义。¹²

¹⁰ See the report of the Secretary-General on “Recent developments in external debt” (A/61/152), July 2006.

¹¹ Inter Press Service News Agency: “Norway Breaks Silence on Illegitimate Debt” (<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=34979>).

¹² Independent Evaluation Group/World Bank, “Debt relief for the Poorest. An evaluation Update of the HIPC Initiative”, Washington, 2006, available online at http://www.worldbank.org/ieg/hipc/docs/hipc_update_evaluation.pdf.

二、经济改革政策和人权

26. 自 1990 年代后期以来，国际金融机构以基于国家自主的“减贫战略文件”的减贫战略取代了结构调整方案。按照货币基金组织的定义，“减贫战略文件”阐述国家为促进基础广泛的增长和减贫在未来几年内所要实施的宏观经济、结构和社会政策与方案，以及外资筹措需要和相关的筹资来源。低收入国家政府通过参与性进程来编制减贫战略文件，促使国内利益有关者和外部发展伙伴共同参与。

27. 许多观察者认为，“减贫战略文件”方法并未从根本上偏离“华盛顿共识”早先提出的新自由主义原则，只是在政策方法上略有不同。¹³ 事实上，“减贫战略文件”通常采取的核心改革政策依然包括许多结构调整要素，可划分为两类：(a) 量性措施，以稳定国家宏观经济框架为目标；和(b) 结构措施，方案各有不同，但通常都包括以经济社会部门以及治理问题为目标的特定政策。

28. 由于经济改革跟踪记录是参与“重债穷国倡议”和“多边债务减免倡议”的一个先决条件，经济改革政策与减免债务之间就有着强有力的正式联系。因此，享有债务减免的资格最终可能取决于是否尊重条件，这种条件性并非与减贫或债务可持续承受能力直接挂钩，而是与特定的(比如说)私有化要求有关。

29. 下列段落分析了减贫战略中通常采用的一些政策改革概念。

A 宏观经济稳定

30. 按照货币基金组织的定义，宏观经济稳定的特征是经常帐户和财政收支与较低并不断下降的债务水平、低通货膨胀率和持续增长的人均国内生产总值保持一致。¹⁴ 人们普遍承认，广泛的宏观经济稳定为经济增长奠定了基础，而经济增长又是减贫和实现人权所不可或缺的一个先决条件。因此可以说，保持宏观经济稳定所追求的目标与《经济、社会、文化权利国际公约》第六条第二款是一致的，根据该条款，签署国保证采取达到稳定的经济、社会和文化的发展和充分的生产就业的政策和措施。

¹³ CIDSE (note 9 above), p. 39.

¹⁴ IMF/World Bank: “Macroeconomic Policy and Poverty Reduction”, Washington, 2001.

31. 不过，对于什么水平的宏观经济稳定才能对增长和发展产生最佳影响，专家并未达成任何普遍共识，因而在这方面也就没有任何公认的阈值或基准。通货膨胀目标是稳定政策的核心要素之一，即可作为一例来说明问题，国际金融机构与公民社会组织始终就此存在争议。

32. 一般来说，所有利益有关者都认为，高通货膨胀率抬高物价，使实际工资贬值并抑制经济增长，会给穷人造成损害。因此，通货膨胀可对各种经济、社会和文化权利产生消极影响，由此推理，避免高通货膨胀率的政策则会被视为与人权义务相一致。

33. 货币基金组织主张，通货膨胀水平应当保持在“单一低位数”，以确保宏观经济稳定。在这种情况下，基金组织提到一些研究报告，以证明通货膨胀上升，即使处于大约 2% 至 11% 的较低水平，也极有可能导致增长速度减缓。¹⁵ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)和许多公民社会组织并不赞同这一观点，它们认为，如果为实现低通货膨胀目标所执行的政策限制了政府扶贫开支并导致经济衰退，非常低的通货膨胀也可能损害到穷人。¹⁶

34. 因此可以得出结论，对宏观经济稳定领域的政策建议不应当以普遍基准或阈值为依据，而应当结合具体国情，对稳定措施与其他扶贫政策的互动关系作具体分析，然后提出政策建议。这可能涉及到棘手的权衡取舍，比如，是以较高通货膨胀为代价增加公共开支，还是决定将公共开支保持在低水平的目标上，以确保实现宏观经济稳定的增长效果。

B. 私有化

35. 国际金融机构提出的经济改革政策建议往往包括国营企业私有化或便利此种私有化的措施。过去，这种建议通常以一般假定为基础，即国营企业和服务部门效率低下，因此应当实行私有化，以改善业绩。然而，过去的私有化行动所产生的结果有得有失。设想的生产力提高并不一定能实现，而私有化代价则往往高于预

¹⁵ IMF: “A response to ActionAid and other Organizations”, <http://www.imf.org/external/np/vc/2004/093004.htm>.

¹⁶ UNCTAD: “From Adjustment to Poverty Reduction: What is new? ”, Geneva 2002, p. 22.

期。此外，在宏观经济水平上，私有化是否以及究竟对经济增长和减贫起到多大作用，这一点依然不清楚。

36. 更为重要的是，把目光局限于企业获利能力，则往往会忽略一个事实：即国营企业能够并且通常确实促进实现与人权义务密切相关的重要社会目标，因此，它们的效用是不可能仅以企业本身的效率或获利能力来衡量的。因为尽管从狭隘的经济意义上来说，此种公用事业实现私有化后其获利能力可能会有所提高，但也可能损害重要的外部社会利益，从而降低广义上的效率。从此种事例中所看到的对贫困和人权状况产生的消极影响，包括水这样的基本服务价格上涨。此外，在实现私有化的同时，随之而来的往往是失业现象增多和工作不安全感。通常，首当其冲失去工作的是非熟练工人和其他脆弱群体的工人，因而私有化行动加剧了不平等现象。¹⁷

37. 因此，在作出私有化决定时，不应当仅仅出于广泛和敏感的经济考虑，也应当以其战略经济和社会职能的合理分析为依据。必要的详细评估应当基于各国所特有的社会、经济、政治和文化环境，考虑到不同形式所有制的优势所在，包括国营、私营和公私合营等形式。就基本服务而言，此种分析应当始终以最大限度地确保为各阶层人民提供负担得起的平等服务这一目标为导向。

C. 贸易改革

38. 通常，贸易改革与多边、区域或双边贸易谈判或协定联系紧密。其目标包括将价格低廉的进口与实现非传统出口增长和多样化相结合，以此促进经济增长并增加福利。

39. 贸易改革的特点通常是实现进口制度合理化，尤其是取消进口配额制并降低进口关税。这些措施应当：

- (a) 允许地方生产者以较低价格获取较高质量的投入和投资货物与服务，因为价格低廉的投入增强了国内生产者的竞争力；

¹⁷ Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN): “The policy roots of economic crisis and poverty”, Washington, April 2002.

- (b) 施加更大的压力，促使国内企业提高生产效率，因为在国际竞争中它们难以得到保护。而效率提高则会使生产者不仅仅是在国内市场销售其产品，而且还可增加出口；
- (c) 增加消费者的福利并减轻贫困，因为人们将可以低廉的价格获得多种货物和服务。

40. 遗憾的是，近二十年期间，贸易自由化在实施上往往操之过急，并且顺序安排不当。有时更易为经济教条所左右，而不是就对之可能产生的经济和社会影响作出有事实根据的分析。¹⁸ 对所有部门一律实行无差别和贸然的自由化，在许多情况下导致廉价进口货物突然大量涌入。许多本地公司，尤其是中小型企业，经受不起这一竞争的冲击，结果造成地方生产停顿，大批人员失业。此外，进口突然增加还带来国际收支问题、货币贬值以及最终消费物价上涨。

41. 本地公司尤其在出口市场方面预期应增强的竞争力，由于各种原因往往实现不了，其中包括经营环境不适当，供方制约过多，比如基础设施薄弱、进入国际市场交易费用高昂、缺少技术经验以及难以获得出口融资。¹⁹ 要说明这些与贸易能力直接联系在一起的供方问题所具有的重要性，可列举撒哈拉以南非洲为例。该地区由于基础设施薄弱，在出口产品的价格上又附加了 15-20% 的运输费用。这些费用是世界平均费用的三倍以上，对出口所构成的障碍远远大于大多数关税。²⁰

42. 未考虑到这些影响的贸易改革，很可能导致基本人权、包括工作权受到极大损害。为了使贸易改革措施符合减贫和人权目标，贸易政策就应当以合理评估经济和社会影响为基础。这些评估应当包括按部门、必要时按产品逐一分析自由化对国内经济部门、国际收支、就业和公共财政的潜在影响。应当根据此种影响评估对自由化进行设计并安排顺序，以期最大限度地实现其发展和人权利益。

43. 有竞争力的部门可能应当立即实现自由化，但对其他部门则应给予适当的过渡期，允许本地生产者通过调整来适应新情况，并逐渐提高竞争力。对于某些始终不应列入自由化范畴的战略货物和服务，影响评估也应当提供相关信息。只要市

¹⁸ CIDSE (note 9 above), p. 31.

¹⁹ SAPRIN (note 17 above).

²⁰ UNDP Human Development Report 2005, New York, 2005.

场机制有可能抑制民众或部分人获取基本的经济、社会和政治人权所保证的货物和服务，国际贸易规则就应当允许有此种除外规定。

44. 贸易改革可能对公共财政具有相当大的影响，因为关税是许多发展中穷国赖以获得政府收入的主要来源之一。对于因关税收入损失而产生“财政缺口”的可能性和可能的严重程度，应当认真加以评估。出现财政缺口，则可能对政府的社会开支筹资能力产生不利影响，这将直接影响到履行人权义务的能力。在这种情况下，应当对税收改革和贸易改革双管齐下的可行性作出评估，以便弥补收入受到的消极影响以及随之降低的履行人权义务的能力。然而，如果贸易改革设计周密，财政缺口就是一个过渡性的问题，并且最终将会在贸易改革之后，通过增加贸易流量、提高经济增长幅度、减少逃税现象以及提高关税行政效率而得到弥补。

45. 穷国与工业化国家(或者先进的发展中国家)之间的贸易自由化协定，最好应当包括适当的援助一揽子计划，其目的在于处理上述供方制约，并有助于在商定的自由化过渡期内加强国内部门的竞争力。这些计划也应当包括适当的援助办法，比如扶助弱势群体的安全网和机制，因为这部分人将有可能受到改革冲击的影响。

46. 投资和贸易决策总会考虑到各自的经营环境，尤其是政府政策所确定的法律和行政框架。尽管营造一种有利于投资和贸易的稳定而透明的环境完全是所在国政府的责任，但国际社会也应当通过发展合作措施来支持这一过程。

47. 增进穷国稳定进入工业化国家和先进的发展中国家市场的机会，虽然严格说来并不是经济改革政策的一部分，但其重要意义应当加以强调。尤其是就农业产品而言，许多穷国都具有相对优势。而富裕国家实行的农业补贴则损害到穷国的出口机会，因此就与这一问题有紧密的联系。

D. 施 政

48. 施政可以被界定为公共组织以有效、透明、公平和负责的方式提供一国公民或其代表所需求的公共服务和其他货物的体制能力。²¹

²¹ The World Bank: “Can Africa claim the 21st century? ”, Washington, 2000.

49. 人权委员会在第 2000/64 号决议中确认，“透明、可靠、负责和参与型的、能顺应人民需求和期望的政府是良好管理的基础，这样的基础是促进人权的必要条件”。

50. 多数经济改革方案和“减贫战略文件”都提到诸多施政方面，包括问责制和反腐败措施、民间社会和法律改革、预算程序透明度、加强体制和增强民间社会的监督能力。

51. 与施政有关的改革一般与人权联系紧密。预算和其他政府程序的透明度与知情权是一致的，同时人民参与监督和政策评估的能力也是人权方法的一个基本特征，其中包括在政策失败时参与追究责任人责任的过程和程序的权利。需要有适当的体制安排，使此种参与成为可能。

52. 同样也可以说，如果人们可以获得信息，有言论自由并且实行问责制(所有重要的人权特征)，腐败就无法滋生。因此，人权方法能够保护减贫战略不因腐败的腐蚀作用而受到破坏。²²

53. 人们普遍的共识是，施政不力是实现快速发展的一大障碍。贸易和投资决策通常取决于整个经营环境，这在很大程度上是由施政业绩所决定的。

54. 善政在实现债务减免行动所产生的利益方面的作用，在前面章节中已有概述。通常可以说，任何债务减免措施或经济改革政策，如果不是在善政框架这一有利背景下予以实施，就不可能促进真正实现人权。因此，必须将以改进施政为目标的改革视为《经济、社会、文化权利国际公约》第六条规定的国家义务的一个重要组成部分，该条款要求缔约各国采取达到稳定的经济、社会和文化的发展的政策和办法。

55. 公营部门改革是与施政有关的改进不可或缺的一部分。它从两个方面直接作用于发展，首先改进对影响生活水平的基本公共服务的提供，其次则建立促进民营部门发展和增长的有利氛围。此外，公营部门改革还应当营造出一种有利于善政、问责制和透明度的环境。公营部门改革通常把重点放在四个方面：

- (a) 行政能力建设，旨在改善公共机构的内部管理并提高效率；
- (b) 政策能力建设，目标是建立制定合理而有效的公共政策的能力；

²² OHCHR: “Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies”, Geneva, 2006.

(c) 体制改革措施，以期使国家更加开放和更负责任；

(d) 裁减公务员，通常的动机是落实财政纪律和希望实现更加面向市场的经济。²³

56. 过去的公营部门改革常常把重点过多地放在裁员上，结果对部门管理工作效力产生极大的消极影响。今后的改革措施应当以增强公营部门效率为目标，使之以透明、负责和顺应的方式提供优质服务。减员决策应当依据更广泛的参照基准，包括在下列问题上的明确设想：公共服务的适当作用、制订业绩目标和衡量其进展情况的适当制度、以及有利于吸引、留住和激励完全合格的工作人员的工资结构改革。²⁴

E. 教育和卫生部门改革政策

57. “重债穷国倡议”和“多边债务减免倡议”的目的是促进减贫，采用方式是最大限度地释放资源以增加社会开支。通过“重债穷国倡议”所获得的额外资源应当用于有关国家的减贫战略优先事项。

58. 2005年对于“重债穷国倡议”所作的一次评价尽管强调很难估量政府开支因这一债务减免举措而发生的递增变化，但仍显示，各国政府增加了教育支出，可卫生、农业和运输方面的支出依然没有变化或有所减少。2003年进行的一项类似评价早已指出，“重债穷国倡议”侧重的是社会服务，主要是教育支出。

59. 关于与教育和卫生有关的《千年发展目标》，该评价得出结论是，18个重债穷国完成点后国家在降低儿童死亡率方面取得了进展，在初级教育方面则进展不大。在传染病防治方面没有任何显著的变化，有关产妇保健的数据也很少。²⁵

60. 在提到“重债穷国倡议”最成功的事例时人们常会列举乌干达为例，因为该国将其因债务减免所获得的全部预算节余均转入“扶贫行动基金”，然后按照国家消除贫穷行动计划所确定的优先事项来划拨这些资金。其结果是，1997至2000

²³ Schacter, Mark, “Public Sector Reform in developing countries”, Ottawa, December 2000, p.5.

²⁴ Ibid., p. 10.

²⁵ Independent Evaluation Group (2006).

年期间乌干达初级学校总入学率从 260 万人增加到 730 万人。一般而言，贫困发生率则从 1992 年 56% 下降到 2000 年的 35%。²⁶

61. 不过，在多数情况下，“重债穷国倡议”对社会部门的积极影响不可直接归因于通过节省偿债额所提供的额外资源，而是“副作用”使然，即各国为了达到该倡议所明确的资格，必须完成并实施国家自主的减贫战略。这些战略输入社会各部门的资源超过了重债穷国倡议下的实际节省数额。

62. 减贫战略中所概述的改革政策通常包括教育和卫生部门改革，因为这些领域对减贫具有极其重要的作用。国际金融机构的核心条件现在常常包括对卫生和教育经常费用设定的“下限”。尽管经济改革方案通常并不直接提到经济、社会和文化方面的人权，但其目标(至少部分而言)与健康权和受教育的权利方面的国家义务是一致的。

63. 健康权可以界定为享有国家有义务为其公民提供的各种设施和条件的权利。基本法律文件，比如《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条以及载于经济、社会和文化权利委员会第 14 号一般性意见(2000 年)的释义，声称各国承担最低核心义务，目的是确保为人民提供使其可以体面生活、享有维持其健康所需要的基本生活条件以及免于可避免死亡的最低条件。最低核心义务不能归入逐渐实现一类：所有国家，无论其发展水平如何，都必须立即采取行动予以实施。这尤其需要颁布授权法规和条例，制定和执行政策，以及动员必要的资源。在这种情况下，各国还必须满足对保健设施在可提供性、可获取性、可接受性和质量上的某些标准。

64. 虽然增加卫生部门的公共支出常常是经济改革计划的一部分，但一般来说，所提供服务的范围仅在某种程度上符合国际人权法所规定的最低核心义务。“减贫战略文件”卫生支出通常以增进获得初级(基本预防性)保健机会为目标，免费医疗保健则仅限于少数特殊疾病。一般来说，提倡对医疗保健收取使用费，有时以社会或私人保险办法作为补充。²⁷

65. 关于受教育的权利，《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条和经济、社会和文化权利委员会关于受教育的权利第 13 号一般性意见(1999 年)就其作出了

²⁶ Jan Joost Teunissen and Age Akkerman, *HIPC Debt Relief - Myths and Reality*, The Hague: Forum on Debt and Development (FONDAD), February 2004.

²⁷ UNCTAD (note 16 above), p.43.

全面规定。缔约国对受教育的权利负有即时义务，诸如保证行使该权利不受任何歧视，以及至少有义务采取步骤以充分实现该权利。各国义务尊重、保护并落实受教育的权利的各项“基本特征”(可提供性、可获取性、可接受性、可调适性)。提供受教育机会的经济层面问题应区别对待：尽管“一切人均得受免费的”初级教育，但只要要求缔约国逐步实行免费的中等教育和高等教育。按照《公约》第十四条，各国在加入公约时尚未能确保实行义务性和免费的初级教育者，必须在两年之内制定和采取一个详细的计划，规定如何能够实现这一目标。

66. 在这方面应当指出，免费的教育可以对民众在经济、社会和文化权利上的一般观念产生重要影响。政府方案，比如乌干达的普及初级教育方案，可促使贫困家庭的观念发生全面变化，他们不再认为其子女接受教育是什么特别待遇，而把受教育看作是子女应享的权利。正如独立专家先前指出的，这一新观念对入学率产生了积极的影响(E/CN.4/2004/47, 第 18 段)。

67. 根据“减贫战略文件”通过的经济改革政策往往只在某种程度上符合人权要求。减贫战略文件的一个共同目标是提供普及初级教育。在许多国家，教育改革包括取消或减少学费和使目标群体免学费，以及为所有群体或目标群体免费提供课本。就中等教育和高等教育而言，大多数战略都认为此种教育还必须收取使用费，至少收取部分费用。²⁸

68. 为确保与人权义务相一致，在所有“减贫战略文件”中都必须列入免费的初级教育。如《经济、社会、文化权利国际公约》第十四条所预见，相应的部门政策应当以综合行动计划为基础。高等教育战略应当以下列义务为导向，即采用一切适当手段提供中等教育和高等教育，特别是通过逐步实行免费教育的手段。这项义务至少应当作为所有“减贫战略文件”的一项战略目标来描述。

69. 通过取消使用费来便利获得保健和受教育机会，可以看作是在这两个部门中保证充分享有相关权利的一个关键因素。根据经验得出的结论证实了一点，即教育服务和保健服务的需求弹性很大，使用费常常会成为得到服务的一大障碍。²⁹ 因此，各国应当减轻保健和教育的资金负担，尤其是给穷人造成的负担。有关措施可包括采用其他办法而不是收取使用费(比如，国民保险或普通税收)，或者维持使用

²⁸ Ibid., p.42.

²⁹ Ibid., p.43.

费，但对穷人采用非任意、平等和非丑化措施(比如，免费办法、直接现金补贴和代金券)。³⁰

三、结论和建议

70. 在本报告所涉期间，布雷顿森林机构改变了其对债务可持续承受能力的概念，由主要用于债务减免目的的静态指标(债务与出口比率)改为一种旨在避免不可持续的债务累积的前瞻性分析工具。不过，该框架的主要目标依然是偿债的财政能力，而不是实现更广泛的发展目标的能力。建立国家自主的和参与性同级审查机制，通过侧重于实现《千年发展目标》并将人权作为债务可持续承受能力的重要阈值纳入主流，能够并应当就债务可持续承受能力问题提供不同的、具有互补性的意见。

71. 债权人和借款国对贫穷发展中国家目前的债务状况负有共同责任。因此，在作出决定和就适当选取优惠贷款和赠款作出选择时，对可持续承受能力的前瞻性分析工具对双方都应当具有指导作用。在这方面，借款国的首要责任是确保以一种建设性的并促进人权的方式来使用所获贷款，这一点无论如何强调也不过分；因为生产性使用贷款通常会建立偿还相应债务的能力。

72. 与贫困的发展中国家和中等收入国家沉重的债务负担总量(前者为 4260 亿美元，后者为 23 万亿美元)相比，最终将通过“重债穷国倡议”和“多边债务减免倡议”取消的累积债务总量(1000 亿美元)并不多。与总的贫穷状况和与《千年发展目标》有关的支出，包括捐助者供资的开发项目相比，通过“重债穷国倡议”和“多边债务减免倡议”节省的偿债资金数额很可能太少，难以对实现《千年发展目标》或期望人权改善产生可估量的影响。在这种情况下，必须继续采用综合性解决办法来处理穷国债务问题，包括由其他多边机构进一步减免债务，同时还需要有永久性解决办法处理双边债务和商业债务问题。不同形式的债务转换这类创新性减免机制，值得认真考虑。因此，进一步减免行动，除了其他措施以外，应当包括商定非法债务的定义，并对此种债务给予特别关注。独立专家呼吁所有多边、双边和商业债权人承担一种道德义务，明确各自对债务非法性所持的透明标准，并着手取消此种债务。

³⁰ OHCHR (note 22 above), p. 37.

73. 债务减免与经济改革政策之间的挂钩条件应当予以修订和简化。债务减免的条件应当局限于与实现债务减免核心目标直接相关的宏观经济和结构框架，也就是重新确立全面界定的债务可持续承受能力标准和促进实现《千年发展目标》。

74. 尽管人们普遍承认，广泛的宏观经济稳定为经济增长奠定了基础，但对于最佳稳定水平以及布雷顿森林机构主张达到的稳定程度(比如，货币基金组织推出的通货膨胀阈值)是否甚至会破坏增长这些问题，人们尚未达成任何共识。经济改革方案不应当建立在一刀切的宏观经济解决办法之上，而是要考虑到具体国家的不同情况。

75. 国营企业私有化常常可以从数量和质量上改善可提供的货物和服务，并降低价格。就列入经济、社会和文化权利一类的货物和服务而言(比如，获得饮用水)，私有化有可能改善可提供性。然而，私有化决策不应当仅仅以狭隘的、单纯的经济考虑因素为依据，而应当以对公有制企业履行的所有职能的合理分析为基础，尤其是提供货物和服务以利实现相关人权的职能。此种详细评估应当基于各国所特有的社会、经济、政治和文化环境，特别考虑到不同所有制、包括公有、民营和公私合营等形式的优势所在。就基本服务而言，此种分析应当以最大限度地确保为各阶层人民提供负担得起的优质服务这一目标为导向。无论如何，有关所有权结构的决定应当根据当地情况作出，国外贷款和援助不应当与这方面的任何前提条件联系在一起。

76. 贸易改革可作为一有力工具来改善对实现基本人权至关重要的货物和服务的可提供性和获取机会。为履行这一职能，贸易自由化必须建立在对经济和社会影响合理评估的基础之上，从而可对改革步骤作出谨慎设计和安排。应当订定适当的过渡期，有些战略产品或次部门可暂时或永久排除在自由化范畴之外，以便最大限度地实现人权和发展利益。贸易协定中也应当考虑列入体现人权的保障条款。在贫穷的发展中国家，如果没有建立起扶助最脆弱人口的适当安全网，则不应当实行自由化。而实行自由化的同时必须采取措施，提高国家的经济生产能力，加强在全球市场上的竞争力。这就不仅仅需要有关国家制定适当的政策，而且还要在所有与贸易有关的领域中改进捐助方援助。

77. 经济政策改革与人权议程联系最大的一个方面，是发展善政。工作的重点不应当仅仅放在缩小公共部门规模上，而是应关注如何提高公共部门的效率，使之

提供优质服务。公共部门改革参考框架应当包括一个说明政府的适当作用和规模的矩阵，制订业绩目标和衡量其进展的适当制度，以及改革工资结构以便吸引、留住和激励完全合格的工作人员。

78. 对人权有影响的结构改革，尤其是卫生和教育等部门的结构改革，应当始终以有关国家承诺履行的国际人权义务为导向。然而，迄今为止，现有研究表明，大多数经济改革方案仅在某种程度上与这些义务相一致。卫生改革目标提高了对初级保健、尤其是预防性保健的公共开支，而教育改革则把重点放在初级教育上。但普遍而言，使用费仍是这两个部门中影响充分享有人权的一大障碍，因此，改革方案也应当考虑到两项义务，既要逐步取消收费，也要避免实行使用费或其他收费。

-- -- -- -- --