



第六十一届会议

议程项目 67(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

经济改革政策和外债对充分享受所有人权的影响

秘书长的说明 *

秘书长谨向大会成员转递经济改革政策和外债对充分享受所有人权问题独立专家伯纳兹·穆德霍根据人权理事会第 1/102 号决定提交的报告。

* 由于必须反映可用的最新资料，本报告是在大会有关决议规定的期限后提交的。



经济改革政策和外债对充分享受所有人权的影响问题独立专家的报告

摘要

经济改革政策和外债对充分享受所有人权的影响问题独立专家提交本报告是为了向大会提供多边债务减免倡议（减倡议）的最新情况，关于这项新倡议的概念和执行模式的辩论的最新情况及其对实现千年发展目标和人权的影响。由八国集团（8 国）在 2005 年夏天提出的多边债务减免倡议（减免倡议）预测国际货币基金组织、世界银行国际开发协会（开发协会）和非洲开发基金（非发基金）会 100% 减免世界上负债最沉重穷国的债务，以帮助这些国家实现千年发展目标。免减债务配套的总额为 500 亿美元，并预期在 40 年期间内平均每年为合格国家提供 12.5 亿美元的偿债节余。

不过减债倡议不可能一劳永逸全部解决穷国的所有外债问题。首先，只有成功完成重债穷国倡议的国家（迄今只有 19 个）才符合资格。其次，只有三个多边开发银行参加债务减免倡议，使得特别是拉丁美洲和亚洲国家仍然承担沉重的债务。多边减免债务倡议大受欢迎，因为它向穷国提供最需要的财政和政策空间（这个空间现在由受益者负责任地小心管理），但必须了解到低收入国家的总负债额估计大约为减债倡议额的十倍（5 000 亿美元），而且，减债倡议也将在实现千年发展目标和有关人权方面产生长期而难以衡量的影响。

因此，独立专家建议拟定减债倡议的后续倡议，包括由现在还没有加入的其他多边机构提出的债务减免方案以及为永久解决双边和商业债务而提出的倡议。他也建议进一步包括更有利于贸易制度的措施。在这方面，独立专家特别回顾第八项千年发展目标“发展全球发展伙伴关系”，并明确呼吁建立“一个以规则为基础的开放的贸易和金融体系”以及综合解决发展中国家的债务问题。¹

关于减债倡议，独立专家邀请参与的多边机构考虑改善合格标准和执行标准。他的建议特别涉及 (a) 在拟定如何重新分配减债倡议额外资金时更充分注重千年发展目标的标准，(b) 将非重债穷国纳入开发协会和非发基金的债务减免倡议部分，以及 (c) 修改开发协会关于合格债务的截止日期。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 多边债务减免倡议的历史和特点	4-11	4
三. 最近就多边债务减免倡议的影响进行的讨论	12-22	5
四. 对全球实现千年发展目标影响	23-25	8
五. 结论和建议	26-32	8

一. 引言

1. 独立专家依照人权委员会第 2005/19 号决议向大会第六十届会议提交报告。根据委员会的要求，向大会第六十届会议提交的报告特别注重(a) 外债和针对外债所采取的政策对充分享受所有人权，特别是发展中国家内的经济、社会和文化权利的影响；(b) 各国政府、私营部门和国际金融机构为减轻在发展中国家，特别是最贫穷和债务沉重国家内的影响所采取的措施；以及(c) 结构调整政策和人权方面的新情况和国际金融机构、联合国其他机构以及政府间和非政府组织采取的行动和倡议(A/60/384)。

2. 独立专家在他提交给大会的第一次报告内特别从历史角度出发重点阐述当前的外债情况及其对享受人权的影响，并审查偿还债务的新举措，特别是八国集团(8 国)的提案及其影响。

3. 向大会第六十届会议提交第一次报告时，直接有关的三个多边机构的决策机构仍在讨论新的 8 国债务减免提案，因此，要就减债倡议对实现千年发展目标和充分享受所有人权的潜在影响提出评论仍然为时过早。因此，独立专家感谢让他有机会向大会成员简短介绍减债倡议的执行情况以及概要阐述当前就这项新倡议的概念和执行模式及其对实现千年发展目标和充分享受所有人权进行辩论的情况。

二. 多边债务减免倡议的历史和特点

4. 第一个债务减免倡议早在 1970 年代提出，当时“巴黎俱乐部”双边债权人开始注销一些发展中国家的债务。1980 年代和 1990 年代继续减免债务，当时根据 1988 年低收入国家多伦多条件将双边债务数额减少 33%；根据 1991 年伦敦条件减少 50%；根据 1994 年 12 月那不勒斯条件减少 67%；最后根据 1999 年 11 月科隆条件减少 90%。不过，1990 年代内，越来越明显的是巴黎俱乐部双边减少债务并没有成功地解决贫穷国家的债务可持续性问题，因为其中有许多国家仍然超过已界定的债务可持续性门槛。²

5. 世界银行和国际货币基金组织(基金组织)在 1996 年发起重债穷国倡议以求进一步减少发展中国家的债务额。重债穷国倡议导致多边组织和各国政府采取协调一致的行动大量减轻最严重重债穷国的外债负担。根据重债穷国倡议，合格国家一旦符合若干政策执行标准(“决定点”)就可以获得临时减免债务。随后，如果政策执行已上轨道(“完成点”)就可获得不可撤销的债务减免。至 2006 年 8 月底，已有 40 个国家符合重债穷国倡议的资格，其中 19 个国家已达“完成点”：贝宁、玻利维亚、布基那法索、喀麦隆、埃塞俄比亚、加纳、圭亚那、洪都拉斯、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼加拉瓜、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。此外，还有 10 个国家已到达决

定点：布隆迪、乍得、刚果共和国、刚果民主共和国、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、马拉维、圣多美和普林西比及塞拉利昂。11 个国家仍然可以在 2006 年底之前到达决定点：中非共和国、科摩罗、科特迪瓦、厄立特里亚、海地、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、尼泊尔、索马里、苏丹和多哥。³

6. 随着继续就千年发展目标进行辩论，作为多边开发银行的主要股东，八国集团成员国在 2005 年夏天建议基金组织、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)全额注销其对世界上最严重的负债穷国的债权。在苏格兰格伦伊格尔斯举行的 8 国首脑会议于 2005 年 7 月通过了这项建议，导致了所谓的多边减免债务倡议。这项倡议的目的显然在于向重债穷国提供更多的支助以实现千年发展目标。⁴

7. 根据债务减免倡议，重债穷国一旦已经或将要达到债务减免完成点的时候就有资格获得的不可撤消的全额债务减免。除了已经根据重债穷国倡议承诺的债务减免外还会根据债务减免倡议取消债务，但与重债穷国倡议不同的是，减债倡议并没有建议就双边或私人债务，或就拖欠基金组织、开发协会和非发基金以外的多边机构债务作出任何平行减免。

8. 虽然减债倡议是三个国际金融机构的共同举措，但给予债务减免的决定最终还是各个机构的单独责任，事实上，各自的理事实体通过的执行规定各有不同。

9. 最初，根据重债穷国倡议已达决定点的 19 个国家预期会获得全额取消其合格债务。剩下的 10 个临时和 11 个决定点前重债穷国一旦达到重债穷国倡议的要求就会符合资格。塔吉克斯坦和柬埔寨作为非重债穷国将从基金组织债务减免获益，因为它们的人均收入低于 380 美元，但却不会因开发协会取消债务而受益。

10. 基金组织于 2006 年 1 月开始执行减债倡议，而开发协会也于 2006 年 7 月 1 日开始提供减免。对非发基金而言，减债倡议于 2006 年 9 月 1 日生效。⁵

11. 基金组织本应利用本身的资源应付债务减免，而开发协会和非发基金则会得到补偿。2006 年 3 月，捐助者同意“执行一揽子资助，要求捐助者不时提供更多捐助以‘逐美元’补偿开发协会[和非发基金]提供的债务减免。捐助者已承诺确保维持开发协会的财政能力以便提供更多的资源资助穷国的发展工作。”⁶ 这一行动的目的是维持开发协会和非发基金的长期财政能力。

三. 最近就多边债务减免倡议的影响进行的讨论

12. 减债倡议从所有三个机构获得充分利益，即，全额取消债务，数额将超过 500 亿美元：开发协会约 370 亿美元、非发基金约 85 亿美元，基金组织大约 50 亿美元。预期这笔数额中大约有 360 亿美元会在 2006 年取消。如果没有减债倡议，全球数额 500 亿美元必须在大约 40 年期间内偿还，这意味着这一期间内参与国每年的偿债结余估计约为 12.5 亿美元。这些资金不用来偿还三个参与的多边机

构，现在可以由受益国根据实现千年发展目标和相关人权问题方面的需要加以使用。⁷

13. 不过，进一步研究减债倡议的概念和执行模式显示出其总影响方面的一些问题。上文已经提到，只有数目有限的国家将从减债倡议直接获益，而其他负债的低收入和中等收入国家则没有额外减免。在这方面，独立专家欢迎基金组织关于严格适用一视同仁对待各国的办法。这一原则导致在减债倡议的基金组织部分纳入人均收入水平低于 380 美元的两个非重债穷国。建议开发协会为平等起见，应考虑采用类似办法。这一办法可导致纳入所有只属于开发协会的国家，包括其负债率低于重债穷国门槛的国家。⁸

14. 减债倡议并不对受益国适用新的条件，但由于完成重债穷国方案是符合减债倡议规定的先决条件，而符合这种条件事实上附属于重债穷国的条件，包括一些国家难以在规定时间内达成的结构改革和标准。在减债倡议内，已经对已达到完成点的 19 个重债穷国进行追溯评估，以确定政策执行方面是否出现任何恶化现象。根据基金组织和世界银行提供的材料，毛里塔尼亚最初并没有符合合格要求，但此后已采取步骤改善其公共财务管理。开发协会董事局于 2006 年 6 月 27 日重申确认毛里塔尼亚的加入。就最新符合完成点规定的重债穷国（2006 年 5 月喀麦隆成为第一个国家）而言，他们自动符合减债倡议的资格。⁹ 一旦符合资格，这一国家就会获得不可撤销的减债倡议债务取消，而且无须接受多边银行进行中的任何执行情况监测。编制预算和使用释放出来的资源将由受益国自主确定，这事实上开拓了重要的经济政策空间，允许在朝向实现千年发展目标和享受人权方面取得进展。¹⁰

15. 要落实设想的利益，就必须仔细负责地处理新的政策空间。首先，受益国应特别谨慎地考虑今后债务累积的问题。如果政策空间是用来从非优惠来源借款，债务数额很快就会再成为不可持续。其次，受益国应直接释放减债倡议资源以特别用于实现千年发展目标。在同样情况下，应该强调的是，善政、问责制和透明度是释放债务减免所创造的利益的重要因素。民间社会及其组织应发挥重要作用监测这些额外资源的预算编制和使用情况。¹¹

16. 自基金组织于 2006 年 1 月开始执行减债倡议以来，已有一些迹象显示受益国已开始编制预算并将释放出来的资源用于减少贫穷。已收到赞比亚、坦桑尼亚和加纳就这方面的政府计划提出的报告。¹²

17. 虽然没有就债务减免行动提出更多的条件，但执行机制将有利于基金组织/世界银行政策执行情况良好的国家。如上所述，开发协会和非发基金将减少个别国家拨款方面的债务并根据政策执行标准重新分配这些资金。由于减债倡议的中心目标是实现千年发展目标，在分配这些额外资源的公式内应将有关指标连同国家执行指标适当加权。¹³

18. 减债倡议只局限于三个多边开发银行，这可能会使其对个别合格国家债务额的影响出现相当大的不平等情况。倡议导致债务总负担减少及因而释放资源用于与实现千年发展目标有关的政策定义的程度取决于个别国家的债务结构及其地理位置。事实上，没有任何国家通过减债倡议获得百分之百减免其所有债务。就许多非洲国家而言，三个参与的开发银行是主要的债权人，估计减债倡议将注销乌干达或坦桑尼亚这类国家所有债务的 75-80%。其他国家取消的债务的利率将低很多，这是因为他们的债务组合包括较多的双边和商业债务，或因为他们的区域开发银行没有加入这项倡议。¹⁴ 这种情况特别适用于符合减债倡议资格的拉丁美洲国家，也适用于拖欠加勒比或亚洲开发银行债务的国家。已密切注意捐助者之间就其他选定的多边开发银行是否加入的问题进行的讨论。

19. 参与国获得的利益比不上“截止日期”，即，取消债务之日期的定义最初设想的数额。基金组织和非发基金决定取消 2004 年之前提供的所有债务，而开发协会则选择 2003 年底为截止日期。选择较早的日期事实上会导致全球减免额递减 50 亿美元。¹⁵

20. 减债倡议对流向参与和非参与发展中国家的资源净额的影响是必须加以分析的另一个重要方面。事实上，执行开发协会和非发基金所选择的执行模式将使减债倡议的利益分配给更多的国家。就开发协会而言，每个受益国每年从偿债方面获得的节余将从其每年各自的开发协会拨款扣减。采用这一办法是为了帮助减少通常与取消债务有关的道德风险和公平问题。在第二步骤内，开发协会因这种扣减而节省的数额将根据开发协会基于执行情况的分配制度分配给更多的国家，即 67 个国家。这一特点的目的是在于维持开发协会资源转让和国家执行情况之间的联系。因此，获债务减免国家取得的开发协会新拨款将包括其每年拨款“毛额”，扣减其因同一年减债倡议的引起的偿债，加上基于执行情况的拨款制度所确定的第一个步骤内从所有国家扣除的全球数额。¹⁶ 非发基金采用同样的制度，将(最初)15 个国家的取消债务资金分配给更多的国家，即 40 个国家。¹⁷

21. 由于提供给各国的拨款“毛额”受若干未确定因素（例如未来向多边银行提供的新资源的数额）的影响，这个制度对个别国家的重影响难以预测。不过，不能排除的情况是，如果由于国家在基于执行情况的拨款制度内的表现欠佳，“第一个步骤拨款”无法全额补偿减少额，重债穷国就可能面临新拨款减少的情况。开发协会在自行分析时并没有排除以下情况：在一些情况下新拨款可能少于减债倡议前的数额。不过，如果将过去的偿债考虑在内，没有任何国家的资源情况会比减债倡议以前差。

22. 由于依靠根据减债倡议从基于执行情况的拨款制度提供的新拨款数额，国家执行情况评价标准成为确定债务减免影响的关键因素。独立专家建议对这些标准进行进一步的分析以改善其促进人权方面的奖励机制。

四. 对全球实现千年发展目标影响

23. 人们喜见减债倡议成为释放促进实现千年发展目标所迫切需要的资金的第一个重要步骤，而这加上一些其他措施可以对实现人权产生积极影响。但是，不应该忘记的是，债务问题并没有像一开始所说的那样一劳永逸地解决，穷国仍然面临沉重的债务负担。总的来说，低收入国家的债务目前估计大约为 5 000 亿美元，¹⁸ 大约为减债倡议所取消的数额的 10 倍。必须进一步综合解决穷国的债务问题，包括由其他多边机构进一步减免债务，也需要永久解决双边和商业债务问题。

24. 虽然一些国家和部门肯定会感受到减债倡议的影响，但许多观察员估计，相对于实现千年发展目标的总需求而言，这些倡议的总影响相当有限。事实上，为参与国所获取的资源相对减少，因为参与的多边银行提出了极为软性的借款条件。例如，开发协会的贷款必须在 40 年内偿还，利率为 0.75%，有 10 年的宽限期。结果，在减债倡议之前，15 个非洲重债穷国每年平均要向开发协会缴付 1 900 万美元以偿还债务，而同一时间收到的开发协会新贷款平均为 1.97 亿美元。减债倡议在这方面的具体影响将是长期而无法衡量的。¹⁹ 重债穷国倡议过去的经验显示，国家的减少贫穷支出在取消债务后有所增加，²⁰ 但却仍然低于实现千年发展目标方面取得重大进展所需要的数额。

25. 另一要点是增加资源问题。为了产生积极影响，必须向债务减免行动提供比现有援助更多的资源，而且不得利用传统双边或多边援助方案的减少额来抵消。有人怀疑过去这一原则是否一向受到尊重。经济合作与发展组织(经合组织)的统计数字显示出，从重债穷国倡议获益的国家所获得的传统援助(发展援助减去债务豁免)，由于 1990 年代末开始推行重债穷国倡议而大幅度减少，这一趋势延续到 2001 年。一直到 2003 年才重新到达重债穷国倡议前的水平。²¹

五. 结论和建议

26. 独立专家欢迎多边债务减免倡议(减债倡议)主张国际货币基金组织(基金组织)、国际开发协会(开发协会)和非洲开发基金(非发基金)全额取消对重债穷国的债权。估计减债倡议每年释放出来的数额大约为 12.5 亿美元，可由受益国使用而没有附加条件。受益国也相应地有责任通过小心处理额外政策空间来确保有利环境，以便提供的资源可落实用于实现千年发展目标，从而促进实际享受人权。善政、问责制和透明度被视为释放债务减免所创造的利益的重要条件。

27. 在同样情况下，必须强调非国家行为者的重要作用。独立专家请民间社会及其组织在监测额外减债倡议资源的预算编制和使用情况方面发挥积极作用，以确保其使用符合充分享受人权和实现千年发展目标。

28. 关于极其重要的穷国剩余负债额的问题，要使债务减免对实现千年发展目标和相关人权产生明显的影响，还有许多工作要做。必须采取综合的后续举措才能解决穷国的债务问题，包括由目前还没有参加减债倡议的其他多边机构，例如非洲开发银行、亚洲开发银行和加勒比开发银行进一步推行债务减免。同时也需要促进永久解决多边和商业债务的问题。

29. 根据债务减免倡议向穷国提供的资源不应以现有的传统发展援助为代价，这样债务减免才能产生通盘利益。独立专家请捐助者确保提供更多的资源以避免积极债务减免对实现千年发展目标的影响不会因减少对其他部门或其他国家的千年发展目标的支助而被抵消。

30. 独立专家欢迎基金组织严格执行一视同仁对待的办法，允许两个非重债穷国根据其低人均收入水平从减债倡议获得利益。他邀请开发协会和非发基金考虑采用同样的办法。

31. 独立专家遗憾地指出，开发协会将 2003 历年定为取消合格债务的“截止日期”。如此改变 8 国的最初提议将导致债务减免大量损失。他请开发协会重新考虑其决定。

32. 促进实现千年发展目标一直是减债倡议的主要目的。开发协会和非发基金在重新分配减债倡议国家的偿债节余时所采用的公式应充分反映出这一事实。

注

¹ <http://www.un.org/millenniumgoals/#>。

² Moss, Todd: “Will debt Relief make a Difference?” ; Center for Global Development, Mai 2006, 第 6 页。

³ 见世界银行、债务减免网站: <http://web.worldbank.org; Home>News > Issue Briefs>Debt Relief>。

⁴ 8 国财政部长发展问题结论，2005 年 6 月 10 日和 11 日，伦敦。

⁵ 非洲开发银行网站，2006 年 9 月 5 日新闻稿。

⁶ 世界银行多边债务减免倡议概况介绍，2006 年 7 月: http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/mdri_eng.pdf。

⁷ 同上。

⁸ 国际货币基金组织多边债务减免倡议概况介绍，2006 年 8 月: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm>。

⁹ 世界银行多边债务减免倡议概况介绍。

¹⁰ 世界银行，多边债务减免倡议概况介绍，2006 年 7 月: http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/mdri_eng.pdf。

- ¹¹ 欧洲债务和发展网络 2006 年 6 月报告“8 国债务协议一年：已知和未知情况”内举出一些例子，第 10 页。
- ¹² Jubilee Debt Campaign, The Multilateral Debt Relief Initiative: The good, the bad and the ugly; June 2006; 第 3 页。
- ¹³ 2006 年 4 月 10 日至 12 日在赞比亚利文斯敦举行的联邦重债穷国部长级论坛提出类似提议。
- ¹⁴ 欧洲债务和发展网络，第 6 页。
- ¹⁵ Jubilee Debt Campaign, 第 3 页。
- ¹⁶ IDA Resource Mobilization Department, FRM, “IDA’ S Implementation of the Multilateral Debt Relief Initiative”, March 2006。
- ¹⁷ Jubilee Debt Campaign, 第 2 页。
- ¹⁸ 世界银行，外债在线数据库。
- ¹⁹ Moss, Todd, 第 11 页。
- ²⁰ 同上，第 10 页。
- ²¹ 联合国，外债最新情况，秘书长的报告 (A/61/152)，2006 年 7 月 14 日。
-