



大会

Distr.: General
14 August 2008
Chinese
Original: English

第六十三届会议

临时议程* 项目 67(b)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

国家的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

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员递交国家的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独立专家西法斯·卢米纳按照人权理事会第 7/4 号决议提交的报告。

* A/63/150 和 Corr. 1。



国家的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独立专家的报告

摘要

本报告是按照人权理事会第 7/4 号决议提交的。国家的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独立专家在报告中概述其愿景和执行授权任务的计划。

独立专家简要回顾各联合国人权组织讨论外债问题的情况，并突出一些关键挑战。他接着概述其执政方针，提请注意将指导其工作以及在授权任务范围内努力实现广泛目标的各项原则：人权的首要地位、国际合作、所有行动者的参与和责任。本报告查明授权任务的三大目标：提高人们对需要把外债也视为人权问题的认识，并一般地通过同所有利益攸关方（包括传统上不支持这项授权任务的国家）的经常对话扩大对授权任务的支持；澄清一些概念问题，包括外债和人权之间的联系；以及审查、订正和制定一般性准则草案，目的是确保各国遵守对外债的承诺不会减损其实现人权义务的能力，特别是实现有关经济、社会和文化权利的义务的能力。最后，独立专家制定其实现这些目标的计划。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 外债和人权	5
A. 联合国关切外债和人权	5
B. 一些关键挑战	5
三. 一般执行任务方针	6
A. 指导原则	6
B. 广泛目标	7
四. 执行计划	8
A. 协商和合作	8
B. 关于外债和人权的研究	9
C. 一般性准则草案	9
D. 其他活动	9
五. 结论	10

一. 导言

1. 人权理事会在 2008 年 3 月 27 日第 7/4 号决议中决定重新界定“经济调整政策及外债对充分享有所有人权尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家”的授权任务，并将之改名为：“国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享有各项人权，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家”。理事会还决定将独立专家的任务延长三年。

2. 本报告是根据理事会第 7/4 号决议提交的。

3. 理事会请独立专家特别注意以下问题：

(a) 外债和为应付外债所采取的政策对发展中国家充分享有各项人权，特别是经济、社会和文化权利的影响；

(b) 外债和其他有关国际金融义务对国家制定和执行各项政策和方案能力的影响，包括用于促进实现各项社会权利所必须的国家预算；

(c) 各国政府、私营部门和国际金融机构为减轻发展中国家，尤其是最贫困的国家和重债国所受的这种影响而采取的措施；

(d) 国际金融机构、其他联合国机构，和政府间及非政府组织在经济改革政策和人权方面的新动向、行动和举措；

(e) 制定支持实现《千年发展目标》的最低标准；

(f) 在完成这项任务中，加强与所有主要利益攸关方的磋商。

4. 理事会还请独立专家参与发展筹资问题国际会议的后续进程并作出贡献，使该项工作注意到独立专家内容广泛的任务；请独立专家征求包括国家、国际组织、联合国机构、基金和方案（署）、区域经济委员会、国际和区域金融机构及非政府组织在内的各利益攸关者，对一般性准则草案的意见和建议，以便加以改进，并在 2010 年向理事会提出最新的准则草案；¹ 在改进一般性准则草案的工作中，与经济、社会和文化权利委员会，以及咨询委员会，人权理事会在经济、社会和文化权利和发展权方面的特别程序、机制和有关工作组合作。

5. 2008 年 3 月 26 日，西法斯·卢米纳（赞比亚）被任命为国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享有各项人权，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家。他于 2008 年 5 月 1 日走马上任。新上任的独立专家愿借此机会感谢他的前任凡图·谢吕先生和伯纳兹·穆德霍先生，他们就前授权任务作出宝贵的工作。

¹ 该准则的目的是确保各国遵守对外债的承诺不会减损其实现人权义务的能力，特别是实现有关经济、社会和文化权利的义务的能力。

二. 外债和人权

A. 联合国关切外债和人权

6. 过去 20 多年，外债问题一直列在各联合国人权组织的议程上，自 1990 年代以来，人权委员会和后来的人权理事会在若干决议和决定中注意到过度的外债负担和经济改革政策对各国特别是发展中国家实现人权的挑战。² 自从 1997 年以来，这些组织也尝试通过制定主题任务来处理这些问题，这些年来，也对这些任务作出了若干修改。

7. 各条约组织对提交给它们的国家报告的结论意见还指出，沉重外债负担和过份依赖外援可能妨碍缔约国努力遵守其人权条约义务，特别是与经济、社会和文化权利有关的义务。

B. 一些关键挑战

8. 审查一下这些年来各联合国人权组织关于外债和经济改革政策的决议和决定便能够发现，各国对这项任务的投票立场差别很大，发达（债权）国家反对任务，理由是这些组织不是处理外债问题的适当机构，而发展中（主要是借款）国家绝大多数支持这项任务。这种情况除其他外会影响到一般性准则的有效实施。不过，独立专家认为，这个障碍是可以克服的，只要所有利益攸关方接受和遵守分担责任的原则。

9. 正是按照独立专家这一深思熟虑的看法，全球社区有责任以综合方式来处理人权问题，而且这应该包括讨论发生违反人权事件的原因和背景。外债的负担是阻碍发展中国家可持续发展和实现人权的关键因素。研究表明，一些国家每年花在偿还债务的钱超过它们花在与人权有关的公共服务，例如教育和保健，而且虽然有重债穷国倡议和多边减债倡议提供的债务减免，许多国家仍然有大量债务，使得它们很难落实千年发展目标和实现经济、社会和文化权利。此外，经常要求债务国遵守和执行经济改革政策以及苛刻的贸易条件，也常常冲淡债务减免的影响。

10. 独立专家指出，还有一些国家花很大一部分国内资源去偿还债务，以牺牲其实现经济、社会和文化权利的义务为代价，即使如此，它们还是被排除在目前的债务减免倡议之外，因为它们不符合资格要求。

² 委员会第 1998/24 号决议、第 1999/22 号、第 2000/82 号、第 2001/27 号、第 2002/29 号、第 2003/21 号、第 2004/18 号和第 2005/19 号决议以及人权理事会第 2/109 号决议。又见 E/CN.4/Sub.2/1991/17。

11. 这些挑战突出说明必须采取新方针来处理债务问题，这个方针除其他外应纳入人权关切和不施加有害的经济条件，而不是像迄今为止通常采取的只顾减轻贫穷的方针。

12. 最后，按照独立专家慎重的估计，授权任务必须除其他外从下列一般背景下来看待：《联合国宪章》规定的联合国宗旨，其中包括进行国际合作来解决具有经济和社会性质的国际问题；1993 年世界人权会议吁请国际社会帮助缓解发展中国家的外债负担，使得这些国家能够更加努力实现它们的人权义务；以及《联合国千年宣言》（第 55/2 号决议）和千年发展目标（特别是千年发展目标 8：“制订促进发展的全球伙伴关系”），这两份文件突出国际社会有责任帮助中等收入国家和低收入国家作出发展努力。³

三. 一般执行任务方针

A. 指导原则

13. 独立专家的执行任务方针是以若干核心原则为依据的：人权法的首要地位；国际合作作为一项人权义务；参与；以及包括国际贸易和金融机构和私人公司在内的所有行动者的责任。

人权法的首要地位和人权的中心地位

14. 可以辩称，根据国际法，⁴ 国家的人权义务凌驾于许多其他种类法律义务之上，因此，国家（以及作为国际法主题的国际组织）采取的所有行动都应与国际人权法一致。

15. 大家也普遍接受人权处于联合国更广的任务的核心。秘书长在其题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告（A/59/2005）中重申人权同发展和安全一起作为联合国关键宗旨的重要意义，并强调这样的事实，即保护人权对于建设一个更安全和繁荣的世界至关重要。在 2005 年世界首脑会议上，国家和政府首脑核可了这一愿景。

作为人权义务的国际援助和合作

16. 务须处理国家外债和其他相关国际财政义务对享有人权的影响问题，这种迫切性来源于国际援助和合作的原则，许多国际人权文书都隐含着或明确规定这项原则。这些文书包括《世界人权宣言》（第 28 条）；《发展权利宣言》（第 3(3)条），

³ 在《千年宣言》第 25 段里，各国致力于加强所有国家的能力，以履行民主的原则与实践以及尊重人权。

⁴ 《联合国宪章》第一百零三条确认各国关于尊重人权的义务的极端重要性：“联合国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有冲突时，其在本宪章下之义务应居优先”。《宪章》规定的义务包括各国在促进普遍尊重人权时有义务同联合国合作（第五十六条）。

《经济、社会、文化权利国际公约》(第 2(1)、第 22 和第 23 条);⁵ 以及《儿童权利公约》(第 4 条)。值得注意还有《千年宣言》，其中特别承认所有国家的集体责任。

17. 值得注意的是，按照《联合国宪章》第一条第三项，进行国际合作促进人权也是联合国的关键宗旨。此外，《宪章》第五十六条规定联合国会员国同联合国合作以实现其宗旨，包括促进普遍尊重和遵守全体人类的人权和基本自由。

18. 国际合作义务的一个关键方面是，国家个别地或作为国际机构的成员，不应采取或推行政策或做法以威胁人权的享有。

19. 此外，发展合作应有助于促进和尊重人权。在这方面，值得注意的是，条约组织特别是经济、社会和文化权利委员会⁶ 敦促国际金融组织更加注意在其借贷政策、信贷协议和债务减免倡议中保护人权。

20. 最后，根据机构间共同谅解声明，⁷ “所有发展合作方案、政策和技术援助应促进实现《世界人权宣言》和其他国际人权文书规定的人权”(第 1 段)，以及这些文书所载的人权标准应指导所有发展合作和规划。

参与和列入

21. 人人都有权积极地、自由地和有意义地参与和协助他人享有公民、经济、社会、文化和政治发展，在这些发展中所有人权都能够充分实现。⁷

所有行动者的责任

22. 虽然各国都有首要责任执行国际人权义务，但是现在越来越多国家达成共识，认为其他行动者，包括国际发展、贸易和金融机构和私人公司，都有义务尊重国际人权义务(例如见 A/HRC/8/5)。这些行动者根据情况，也有义务确保第三方，例如分包商不违反人权，并制定、采取、资助和执行旨在排除妨碍实现人权的障碍的政策和方案。

B. 广泛目标

23. 在上述的背景下，独立专家打算集中注意下列广泛的相互关联的目标：

(a) 提高人们对把外债视为人权问题的认识，并在这方面，通过与所有利益攸关者的协商，扩大对授权任务的支持；

⁵ 又见经济、社会和文化权利委员会第 3 号一般性意见(1990 年)。

⁶ 见例如其关于适当住房权的第 4 号一般性意见，第 19 段；关于食物权的第 12 号一般性意见，第 49 段；关于教育权的第 13 号一般性意见，第 60 段；或关于可达到的最高标准健康权的第 14 号一般性意见，第 64 段。

⁷ 见“基于人权的处理发展合作的方针：寻求联合国各机构间的共同谅解”，可查阅 http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstanding.pdf。

(b) 对外债和人权问题进行研究，以便查明和澄清一些概念问题，这些概念问题也可用于一般性准则草案；

(c) 审查、修订和制定一般性准则草案。

24. 独立专家欢迎对这些广泛目标提出评论和意见。

四. 执行计划

25. 本执行计划大体上是建筑在前任务执行者所作的贡献基础上，为执行任务提供一个蓝图。为此，独立专家致力于进行下文第 26 至第 40 段所述的活动：

A. 协商和合作

26. 独立专家相信，目前正在与包括传统上不愿支持此授权任务的国家在内的所有利益攸关者进行的对话，对于任务的成功执行至关重要，并将大大提高一般性准则草案获得普遍接受和有效执行的可能性。

27. 独立专家在尝试扩大对其任务的支持方面，将积极同所有利益攸关者——政府、国际组织和民间社会——进行对话，这是授权任务具体规定的工作。

28. 从他接受这项任务到提交本初步报告的截止日期之间时间很有限，独立专家在此期间内尽量主动同一些国家；一系列联合国官员，包括联合国人权事务高级专员办事处的研究和发展权利处和联合国贸易和发展会议的官员；经济、社会和文化权利委员会主席；设在日内瓦的世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织的官员进行接触和非正式地同他们进行协商。独立专家也与前经济调整政策及外债对充分享有所有人权尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家凡图·谢吕先生进行非正式讨论。

29. 2008 年 7 月 3 日，独立专家同设在日内瓦的民间社会组织举行非正式会议，以期：(a) 介绍其任务和概述其执行任务方针；(b) 探讨未来合作领域，特别是在制定一般性准则草案方面。

30. 独立专家感谢所有他会晤过的人，并期望在执行其任务的过程中加强这类协商。

31. 在今后的几个月里，独立专家也将同欧洲联盟、欧洲议会、经济合作与发展组织、英联邦秘书处和设在华盛顿特区的国际金融机构以及关心经济、社会和文化权利的非政府组织的官员进行协商。他也将参加 9 月 1 日至 3 日在日内瓦举行的社会论坛，9 月 15 日至 17 日在日内瓦举行的关于把人权纳入发展筹资问题的讲习班，以及 11 月 27 日至 12 月 2 日在卡塔尔多哈举行的审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议。

32. 独立专家确认民间社会是其实现其任务不可或缺的伙伴。他相信，他可以从民间社会的支持、专门知识和分析中获益不浅。为此，独立专家接受邀请参加 2008 年 12 月 1 日至 4 日在肯尼亚内罗毕举行的经济、社会和文化权利国际战略会议，参加这次会议的还有若干活跃在经济、社会和文化权利领域的非政府组织。他还将努力同全世界积极参与落实一般人权特别是经济、社会和文化权利的民间社会组织进行协商。

B. 关于外债和人权的研究

33. 独立专家提议对外债和人权问题进行研究，但须视有无资源而定。这项研究的主要目的是澄清授权任务的概念基础，并有助于提高对任务的认识。

34. 该研究将讨论若干问题，包括涉及外债、国际贸易和官方发展援助的政策之间的连贯性；非法债务或恶债；权利持有者参与政策制定过程；以及债务国和债权人的问责。

35. 预期该研究的成果将纳入关于一般性准则草案的审查、制定和更新的工作中。

C. 一般性准则草案

36. 人权理事会第 7/4 号决议请独立专家进一步改进一般性准则草案，并在 2010 年向理事会提出最新的准则草案，以便各国、私营部门和公营部门以及国家和国际金融机构在决定和执行债务偿还和结构改革政策，包括外债减免引起的政策方面，遵守这些准则。

37. 独立专家相信，为了保证准则草案获得接受和随后获得执行，就必须确保所有利益攸关者最充分地参加准则的最后定稿工作。因此，在其任务范围内和资源允许下，独立专家提议召开多方利益攸关者关于一般性准则草案的区域协商会议。独立专家希望从大家对准则更新的最佳办法的各种看法中获得卓越见解。

38. 独立专家确认一般性准则的实施对大家都有好处，特别是对妇女、青年、儿童和其他弱势群体。在这方面，独立专家致力于确保把性别观点以及平等和不歧视的核心原则充分融入一般性准则草案中。

D. 其他活动

39. 独立专家在满足其任务需求时，也打算访问一些国家，以便评估各国和国际金融机构为减轻外债的影响而采取的措施和各国关于充分享有所有权利的其他相关国际财政义务。独立专家将努力争取访问代表世界不同区域的国家，尤其是特别程序任务执行者从来没有访问过的国家，但须视有无获得邀请和有无关于债务负担的标准而定。

40. 预期从访问各国中获得的一些卓越见解也将用于准则草案的审查、修订和制定工作中。

五. 结论

41. 本初步报告概述独立专家的执行任务方针并为其整个任务期间制定一套行动。独立专家希望，在所有利益攸关者的支持和合作下，他将成功地实现其有关授权任务的愿景，并在任务期间实现其为自己制定的目标。

42. 独立专家确认，落实任务的各个方面，特别是提议的关于一般性准则草案的区域协商会议，需要拨出额外资源。在这方面，独立专家请各国考虑向联合国人权事务高级专员办事处提供预算外捐款，使办事处能够在人权理事会审议他的要求之前开始支持拟议区域协商会议。
