



大会

Distr.: General
12 August 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 71(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

国家的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、文化权利的影响

秘书长的说明

秘书长谨向大会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 11/5 号决议提交的报告。

* A/64/150。



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， 尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家的报告

摘要

独立专家在他向人权理事会提交的初次报告(A/HRC/11/10)中提出，尽管有关在可质疑情况下发生的主权债务的责任的辩论由来已久，但自从《蒙特雷共识》之后，在有关发展中国家债务问题的公正、平等和可持续解决方面的讨论中这一问题开始占据显著地位。特别是，《蒙特雷共识》关于债权国和债务国对防止和解决债务不可持续的情况负有平等责任的认可引发了关于债权国对被称之为“非法债务”的共同责任问题的辩论。在根据理事会第11/5号决议提交的本报告中，独立专家强调了非法债务的概念对寻找一个债务危机的公平和持久的解决方案的全球努力的重要性。本报告声称，人权问题必须成为创建非法债务准确概念努力的一部分。

本报告分为五节。第一节简要地介绍了本报告。第二节概述了独立专家在2008年向大会提交初次报告之后开展的活动。本报告的实质性部分(第三节)审查了减免债务活动家和其他人提出的对非法债务的各种定义，并提出参与、包容、透明度、问责制、法制、平等和不歧视的人权原则可能对创建国际认可的非法债务定义方面的努力提供可贵的指导。该节还称，对债务/贷款组合的国家审计和国际债务仲裁都可能成为解决非法债务问题的有用工具。第四节简要地提请各方注意目前债务减免倡议的局限性，并呼吁在国际一级做出实施全球金融系统改革的紧急和共同努力。

本报告的结尾提出了一些建议，包括呼吁所有国家支持在寻找非法债务概念的准确和有意义的定义、设立有关债务的国际独立仲裁机制和改革国际金融系统方面的努力。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 采取的行动	4
三. 非法债务	6
A. 非法债务的定义	7
B. 与非法债务有关的关切	11
C. 人权原则的重要性	12
D. 债权人和债务人共同承担责任	14
E. 债务审计	14
F. 债务仲裁	16
四. 国际金融结构的改革	17
A. 现存债务减免机制	17
B. 国际金融系统	18
C. 国际资金的其它来源	19
五. 结论和建议	19

一. 引言

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，尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家根据理事会 2008 年 3 月 27 日第 7/4 号决议中所列任务向大会第六十三届会议和人权理事会第十一届会议分别提交了初次报告 (A/63/289 和 A/HRC/11/10)。理事会在其第 11/5 号决议中欢迎独立专家的报告，并请他向理事会和大会提交关于该决议的执行情况的报告。本报告是根据理事会第 11/5 号决议提交的。

2. 独立专家在他向大会提交的报告 (A/63/289) 中概述了他的愿景和执行授权任务的计划。独立专家在他向理事会提交的报告 (A/HRC/11/10) 中提议根据国际法律准则建立一个理解外债与人权之间联系的初步概念框架。他还表示他打算在 2009-2010 年期间审查债权人共同责任和非法债务等问题 (第 87-90 段)。本报告简要讨论了非法债务，谨为提请各方注意该概念对寻找债务危机的公正、平等和持久的解决方案的意义，以及促进对该概念的讨论。

二. 采取的行动

3. 独立专家自从在 2008 年 10 月向大会提交初次报告 (A/63/289) 之后，参加了多项会议，并与广泛的利益攸关方进行了协商。2008 年 10 月至 12 月间，他参加了多次活动，包括在华盛顿特区与世界银行、国际货币基金组织、美洲开发银行和非政府组织进行协商；在华盛顿参加世界银行组织的题为“债务减免及其他问题”的会议；以及与宗教或信仰自由问题特别报告员阿斯玛·贾汉吉尔和食物权问题特别报告员奥利维尔·德舒特一道，在伦敦参加英联邦秘书处纪念《世界人权宣言》六十周年的研讨会。在他访问英联邦秘书处期间，他和特别程序任务执行人同伴还与英联邦秘书长卡姆莱什·夏尔马进行了会谈，讨论了联合国特别程序和英联邦秘书处在促进和保护人权方面的合作。

4. 理事会在第 7/4 号决议中请独立专家“酌情致力于发展筹资问题国际会议的后续行动，以提请会议注意他的任务规定的广泛范围” (第 4 段)。¹ 根据这一请求，独立专家在 2008 年 11 月 29 日至 12 月 2 日在多哈参加了审查《蒙特雷共识》执行情况的发展筹资问题国际后续会议并参加了为非政府组织安排的平行活动。遗憾的是，他没有得到足够机会，如第 7/4 号决议中所呼吁的，提请会议注意他的任务规定的广泛范围。他仅在该会议关于外债的圆桌会议上作了简短发言。他还遗憾地报告说，人权问题在讨论和成果文件中得到的关注很少。根据他的估计，国际社会失去了一次改革国际债务框架的重要机会。

¹ 理事会还请秘书长为独立专家参加并推动发展筹资问题国际会议的后续进程提供方便 (第 7 段)。

5. 2009年1月至7月间,独立专家参加了多次会议,包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在日内瓦组织的关于赤贫与人权指导原则草案的研讨会;人权理事会关于全球经济和金融危机对普遍实现和切实享受人权的影响的第十届特别会议;人权高专办组织的特别程序任务执行人年会;非洲债务和发展论坛和网络3月30-31日在南非约翰内斯堡组织召开的关于非法债务和恶债的公平和透明仲裁机制的国际会议,在该会议上他就在联合国主持下建立债务仲裁机制有关的挑战和机遇做了发言。6月4日,他参加了欧洲与第三世界中心和取消第三世界债务委员会在人权理事会第十一届会议期间作为会外活动组织的一个题为“南方国家:外债与人权:确定和取消非法债务的方式”的小组讨论。6月11日,他在罗马参加了改革世界银行运动(CRBM)组织的关于主权、民主和负责任的融资的会议,在该会议上他就目前对债务危机回应的临时性质和金融危机对人权和未来债务危机的潜在影响做了发言。7月4日,他在日内瓦参加了日内瓦国际人道主义法和人权学院的经济、社会和文化权利项目和弗里德里希·埃伯特基金会组织的关于“经济、社会和文化权利特别程序对人权保护的影响”的专家会议。

6. 此外,独立专家应挪威和厄瓜多尔政府邀请对挪威(2009年4月28-30日)和厄瓜多尔(2009年5月2-8日)进行了首次国别访问。这些访问的目的是研究它们在有关非法债务的辩论中的独特作用,并从债权国和债务国的角度考虑这两个国家最近做出的与公共债务有关的决定对享有人权的影响。独立专家会见了多方利益攸关方,包括高级政府官员、民间社会组织、议员(厄瓜多尔)、国际金融机构代表(厄瓜多尔)、发展机构代表(厄瓜多尔)和学术界人士。他将在明年向理事会第十四届会议提交关于访问的报告。

7. 理事会第7/4号决议请独立专家征求各国、国际组织、联合国机构、基金和方案、区域经济委员会、国际和区域金融机构及非政府组织对一般准则草案的意见和建议,以便酌情加以改进,并在2010年向理事会提出最新的一般准则草案,以便各国和私营部门和公营部门、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,包括债务减免引起的政策方面,遵守这些准则。在向大会提交的报告(A/63/289)中,独立专家表示相信,为了确保准则草案获得接受和随后获得有效执行,就必须确保所有利益攸关方最充分地参加准则的编制工作。在此方面,他表示希望召开多方利益攸关方关于准则的区域协商会议。理事会第11/5号决议(第3段)吁请人权高专办协助独立专家就准则问题组织和举行区域磋商,包括拨给足够的预算资源。令人遗憾的是,尚未向独立专家分拨使其能够开始筹备区域协商会议的预算资源。独立专家希望尽快得到必要的资源。

三. 非法债务

8. 根据国际法，继任政府承担前任政府的国际权利、能力和义务，不管前政权性质如何。² 不过，值得注意的是，有通过援引“恶债”理论质疑并全部或部分放弃这一原则的历史先例。³ 例如，在 1898 年美西战争后，美国称，古巴和美国均不对西班牙殖民地政府在古巴未经古巴人民同意筹措的并且没有用于增进古巴人民的利益的债务负责。尽管西班牙从未接受这一论点，但它根据 1898 年 12 月 10 日美国和西班牙签署的《巴黎条约》承担了古巴的债务。在 1923 年的蒂诺科仲裁中，仲裁员、美国最高法院首席法官 William Taft 裁定，明知债务将被独裁者用于个人目的而向一个国家提供的贷款不应得到偿付。距今更近的一个例子是，为支持在卢旺达、伊拉克和尼日利亚取消债务援引了该理论。1998 年，英国下院国际发展委员会援引了恶债概念，以建议取消卢旺达的债务：“卢旺达的大部分外债是在现任政权之前的实施种族灭绝的政权所借……有人可能争辩，这些贷款被实施种族灭绝的前政权用于购买武器，而现政权和卢旺达人民不应偿付这些‘恶’债……我们还建议该国政府敦促所有双边债权人，尤其是法国，取消前政权所借的债务。”⁴ 2003 年，美国在入侵伊拉克之后，呼吁取消伊拉克的债务，理由是债务为恶债，但这一论点后来被舍弃，以避免创建一个先例。⁵ 2005 年，尼日利亚议会请该国政府解除一笔在很大程度上从军事独裁政府，尤其是在 Sani Abacha 统治下的政权 (1993–1998) 继承的债务。但是，该国政府选择了与巴黎俱乐部谈判，并且作为提前偿还剩下的 40% 债务的交换 (约 120 亿美元)，得到了 60% 的债务减免。⁵

9. 在最近几年，债务减免活动家越来越多地援引了范围更为广泛、尽管有争议的“非法债务”概念，将其作为解除或取消主权债务的理由。⁶ 他们称，贫穷国

² DPO' Connell, 《国内法和国际法中的国家继承》(联合国, 剑桥, 剑桥大学出版社, 1967 年) 第 369 页。

³ 法学学者 Alexander Sack 在他 1927 年的开创性著作《国家变革对公共债务和其他财务责任的影响》中初次阐明，一项债务如果同时满足三个基本条件就可以被认为是恶意的：(a) 该项债务是由专制政权签订的，(b) 该项债务没有用于借债国的公众需求，以及 (c) 债权人知道资金用于恶意目的。2007 年 Robert Howse 撰写的联合国贸易与发展会议 (贸发会议) 讨论文件确定了援引恶债理论的 12 个案例。在这些案例中没有一项申诉因根据国际法没有此种理论而被驳回。见 R. Howse, 《在国际公法中的恶债概念》，贸发会议讨论文件第 185 号 (日内瓦：贸发会议, 2007 年)。

⁴ 下议院国际发展委员会，1997–1998 年第三次报告，《债务减免》(伦敦：下议院)，第 11、57 页。

⁵ Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers Monde (取消第三世界债务委员会)，《处于十字路口的厄瓜多尔》，2007 年 8 月。

⁶ 非法债务概念是比恶债概念范围更为广泛的概念，并通常用来指恶债以及任何不被法律认可的债务、不公平或会引起反对的债务或违反公共政策的债务。见新经济学基金会，《恶债：貌似

家债务的很大一部分——估计超过 5 000 亿美元⁷——是非法的，因此不应偿付。第三节回顾一些由国际债务减免运动提出的对该概念的定义，并强调该概念对寻找一个债务危机的公平和持久的解决方案的全球努力十分重要，以及为确保解决方案的平等与可持续性需要进行此种努力将人权视角纳入其中。由于篇幅有限，对这一问题的讨论比较简略并只强调了关键方面。

A. 非法债务的定义

10. 非法债务一词在法律中没有正式定义，尽管为定义该词汇做出多方努力，但尚未就其准确的意义达成共识。⁸ 迄今为止，非法债务被用于描述多种有问题债务。

11. 拉丁美洲和加勒比千禧年平台于 1999 年 1 月 27 日通过的《特古西加尔巴宣言》将非法债务一词用来指“由独裁政权、非民选政府以及名义上民主但实际腐败的政府签订的”以及被用于危害人民利益而现在需要人民进行偿付的债务。该宣言还用该词来描述“由于被债权国和银行强加的利率和谈判条件而膨胀起来的债务，债权国和银行一直悍然拒绝给予债务国结社权，而债权人团体联合起来，形成名副其实的债权人辛迪加（巴黎俱乐部，管理委员会），并且国际货币基金组织和世界银行实施经济胁迫支持这些集团。”⁹ 该宣言还呼吁取消“不道德债务”，即其偿付会威胁后世后代的生存的债务。

12. 2000 年，加拿大基督教禧年倡议提出了一个道德论点：“对债务的偿付导致威胁社会凝聚力的严重匮乏状况。在此种情况下，债务是非法的。如果双方的关系过于不平等，合同的正当性可能不能得到保证。同样，如果一个合同威胁到订约双方之一的健康或生存，该合同可能没有法律约束力。终止一个合同，或在此情况下取消或解除一笔债务，可能是对该笔债务若继续存在可能导致的不道德或非法状况的一个道德回应”。¹⁰ 该倡议提出了一个包含四部分的非法债务的定义，包括对其偿付为非法的债务（即债务的偿付会对公众带来伤害）；由进行非法活动的非法债务人和债权人形成的债务（例如为支持镇压政权而形成的债务）；为非法使用目的而形成的债务（例如为没有按其原定方式使人民受益的项目形成的债务

公允的债务减免》（伦敦：新经济学基金会，2005 年）；又见美国大赦年网络，《恶债和非法债务的近期事态发展》，第 5 号简要说明，2008 年 4 月。

⁷ 见 D. Millet & E. Toussaint, “2009 年债务相关数字”，取消第三世界债务委员会，2009 年。另见 J. Hanlon, “‘非法’贷款：贷款人，而非借款人应负责”，《第三世界季刊》，第 27 卷，第 2 号（2006 年），第 211-226 页。

⁸ Howse, 《恶债概念》（见脚注 3）。

⁹ 见 <http://www.jubileesouth.org/news/EpkIpEAFYzSkvhj.shtm>。

¹⁰ 加拿大基督教禧年倡议，“非法债务：各种定义与解除和取消的战略”，在加拿大多伦多 Wycliffe College 举行的政策论坛，2000 年 11 月 15 和 16 日。

或为欺诈目的签订的债务)，和含有非法条款的债务(例如带有高利率的债务)。¹⁰ 最近几年，该倡议使用非法债务一词质疑国际金融系统的合法性，该倡议称国际金融系统是以剥削为基础的，应当对其进行变革。

13. 拉丁美洲议会提出了非法债务产生的四种原因：(a) 债务的起源，鉴于在很多情况下债务合同的签署不够正规；(b) 债权人单方提高利率；(c) 布雷迪计划协定，¹¹ 该协定强迫借债国家的政府重新就债务进行谈判，这表示对非法债务的被迫默认；以及(d) 增设政府谈判人员，这些人员签署协定，然后在从这些协定中获益的金融机构中任职。¹²

14. 欧洲债务和发展组织认为，非法债务是“那些没有使发展中国家人口受益的债务。这可能是因为该项债务是由专制政权签署的，该政权随后窃取了现金，将这些钱用于发展他们的军事能力或镇压人民，或是由于该项债务是为考虑欠周并且存在腐败现象的发展项目而签署的，而这些项目以失败告终。”¹³

15. 在 2002 年印发的一份政策简报中，债务和发展非洲论坛框架称，非法债务包括由独裁政权或镇压性政权签署的用于巩固这些政权的债务；由高级公共官员窃取的腐败政府签署的债务；用于设计不当的项目和方案的债务；由于高利息和贷款人强加的其它条件而膨胀的债务；以及对其偿付将对该国人民产生致贫后果的债务。¹⁴ 债务和发展非洲论坛框架在一份随后文件中称，非法债务可以被简单地定义为“由进行非法活动的非法债务人和债权人形成的债务。”¹⁵ 因此，“非法债务包括恶债、通过腐败行为获得的债务、高利贷和在不适当的结构调整条件下形成的特定债务。”¹⁵

16. 美国大赦年网络确定了以下非法债务的类别：不负责任地提供的贷款(例如，当石油价格在七十年代初大幅上升的时候，银行发现它们有大量的“石油美元”，它们将贷款强加给发展中国家，目的是使这些“石油美元”赚取利息)；在冷战

¹¹ 布雷迪计划(由美国财政部长尼古拉斯·F. 布雷迪得名)是在 1989 年 3 月开始的，表面上是为解决 80 年代的债务危机。该计划提出用美国财政部担保的债券交换商业银行的债权，但作为债权人的银行需要减少他们的债权，并将货币投入流通中。而受惠国需要将其一部分债务进行合并，并执行国际货币基金组织的结构调整方案。

¹² 见 P. P. Frere, “非法债务、债务减免和公民审计”，《后院起火：非法债务和人权-厄瓜多尔-挪威的案例》(2002 年)。

¹³ 见 <http://www.eurodad.org/aid/?id=114>。

¹⁴ 债务和发展非洲论坛框架，“公平和透明的债务仲裁机制”，第 1/2002 号政策简报。

¹⁵ 债务和发展非洲论坛框架，《外债非法性：刚果民主共和国的案例》(2005 年)，第 11-12 页。

期间因意识形态或政治原因而不是为促进发展提供的贷款；以及在债权人知道资金将被腐败政府领导人抽走的情况下向一些国家提供的贷款。¹⁶

17. 喜庆南方根据债务的历史背景为“非法”定义，并称发展中国家的人民不应偿付从未使民众受益的贷款。此外，该组织称“债务继续被作为统治工具使用，它使作为债权人的国家和机构能够轻易获得南方的资源。”¹⁶

18. Joseph Hanlon和新经济学基金会对该概念的定义似乎最为系统。Hanlon认为，非法债务是“由于原始贷款或该贷款所附条件违反法律或公共政策、或不公平、不适当或因其他原因可能引起反对，借款方不应被要求对其偿付的贷款。此种债务不包括合法但借款人现在无力偿付的贷款，或借款人称应抵消其它债权的贷款。”¹⁷ 这一定义承认贷款所附条件，如过高的利率，可能对借款国产生贷款本身可能带来的同样有害后果。在回顾“非法”一词在字典中的定义和特古西加尔巴宣言、加拿大基督教禧年倡议和债务和发展非洲论坛框架提供的非法债务的不同定义后，Hanlon在债权人义务和责任方面做了两个区分——在贷款和所附条件的实际目的之间以及在“不可接受的”和“不适当的”贷款和条件之间。¹⁸ “不可接受的”贷款或条件是那些因原始贷款涉及贷款人明显不当行为、违反借款人国家法律或极端不公平而有初步证据显示为无效的贷款或条件。“不适当的”贷款或条件是那些“在某些情况下可能可以接受”但在其形成的情况下不可以被接受的贷款或条件。Hanlon提出了可能由于贷款人的行为使债务被视为非法的四个类别：不可接受的贷款（包括恶债、向已知是腐败的官员提供的贷款和为明显不可行的项目提供的贷款）；不可接受的条件（包括高利率和违反国家法律的政策规定）；不适当的贷款（包括消费贷款和在提供赠款更为适当的情况下提供的贷款）；和不适当的条件（包括与不适当政策相连的政策贷款）。¹⁹

19. 新经济学基金会确定了非法债务的四个类别：非法的、恶意的、沉重的和“其它”（包括环境、历史债务和不可持续的债务）。²⁰ 非法债务被定义为没有遵循适当法律程序的债务（例如签署方没有签署权力或贷款没有得到借款国立法机构的必要核可）。恶债通常指没有得到借款国民众的同意并且所得资金的支出损害了民众的最大利益的贷款，而债权人对此情况完全了解。²¹ 沉重的贷款是指由于不

¹⁶ 见 <http://www.jubileeusa.org/de/truth-about-debt/dont-owe-wont-pay/the-concept-of-odious-debt.html>。

¹⁷ J. Hanlon, 《定义非法债务并将取消非法债务和经济公平联系起来》(Milton Keynes: 开放式大学, 2002 年), 第 53 页。

¹⁸ 同上, 第 7 页和第 53 页。

¹⁹ 同上。

²⁰ 新经济学基金会, 《貌似公允的债务减免: 基于权利的解决债务可持续性问题的方法》(2006 年), 第 21-22 页。

²¹ Howse, 《恶债概念》(见脚注 3)。

合理的条款被认定为无法执行的贷款。²² 最后一个类别包括环境债务(即世界上所有公民具有获得世界上的空气和海洋等共有资源的平等权利,而那些对地球资源的消费数量超过其按比例份额的人们(通常是债权国的富有阶层)被认为对世界上的其它人负有债务),历史债务(由殖民地时期的剥削造成的)和不可持续的债务(如果一个国家的整体负债状况使偿付债务的行为会对该国政府履行其基本人权义务,如提供洁净水、粮食、保健、住房和教育的能力造成严重负面影响)。

20. 总之,债务减免活动家常常将非法债务概念用于指代多种有问题债务,包括:以不民主方式或由不民主政权形成的债务;在没有透明度或政府部门或民间社会代表参与情况下形成的债务;对其偿付会威胁实现基本人权的债务;根据掠夺性的偿付条件形成的债务,包括高利贷;在解救债权人的压力下从私人(商业)债务转为公共债务的债务;被用于在道德上应受到谴责的目的的贷款(例如为镇压性政权供资);以及用于没能实现发展目标的不负责任的项目或对人民或环境造成伤害的项目的贷款。²³

21. 这些定义表明,非法性不是被狭隘地认定为一个纯粹法律性的问题,而是被认定为一个更广义的包括债务的道德、社会、政治和经济影响的概念。可以说在大多数非法债务的定义中隐含的一个共同的主线是不公正的主题,这可以在以上概述的定义中看到,这些定义使用了像“腐败”、“镇压”、“统治工具”、“不公平”和“高利贷”这样的词汇。由于非法债务的贷款方、借款方或双方采取了不当行为,该债务妨碍了人权的实现。负面影响涉及所有部门,但对健康、教育、住房、水和卫生等领域基本服务的提供影响尤其严重。

22. 独立专家认为,以上回顾的各种定义提供了为非法债务做出更准确定义的合理开端。但是,为制定作为具有准确标准的国际认可的法律词汇的非法债务的概念仍需进行大量工作。这是一项必须立即进行的重要并且必要的工作,因为世界各地的负债国民众仍在受到有问题债务的负面影响,偿付这些债务耗尽了本已匮乏的资源,这些资源甚至不够提供旨在确保公民福祉的基本服务。在此方面,独立专家赞赏地注意到,联合国贸易和发展会议(贸发会议)最近开始了一个促进负责任的主权贷款和借款,包括为评估主权债务合法性制定准则和标准的三年项目。由挪威政府供资的该项目的主要目的是,除其它外,记录负责任的主权贷款和借款的最佳做法;为评估主权债务的合法性制定一套准则和标准以及推动关于解决主权债务拖欠和争议的结构化方式的讨论。独立专家全力支持这些努力,并

²² 根据 1974 年联合王国消费信贷法第 138 节,条款不合理的债务被认定为不可执行的债务。新经济学基金会称,这一原则可以被扩展到主权债务,尤其是在由于借款方的财务状况,借款方没有其它选择而只能接受贷款的条件情况下。

²³ 见挪威政府《债务减免促进发展:行动计划》(奥斯陆:外交部,2004 年)第 18 页。另见 <http://www.jubileeusa.org/truth-about-debt/why-drop-the-debt.html>。

且认为这些准则和标准的制定工作若要促进负责任的贷款和借款行为，必须将人权观点纳入其中。因此，他已开始与贸发会议进行对话，以确定合作领域。

B. 与非法债务有关的关切

23. 债权方和债务方都有与非法债务概念的确定和实际执行有关的一些关切。²⁴ B节简要介绍一些此种关切。

24. 首先，非政府组织提出的非法性标准的广泛范围使得一些人提出这样的意见，即“此种标准的整体……是一个编织得十分细密的网，事实上这个网过于细密，以致于它似乎包含了所有债务。如果所有这些标准都得到接受……提倡取消‘非法债务’很容易被视为建议取消所有发展中国家的债务。这很难被视为适当或可取”²⁵（语气加重字句为原文所示）。

25. 其次，一些人关切，关于债务非法性的事后决策可能破坏银行系统的稳定性。²⁶ 不过，有人称在国内法律系统中，法庭对合法性的判决是事后的，因此将合法性考虑因素纳入尽职调查适用于所有贷款，银行对此没有任何意见。²⁷ Hanlon 称，尽管贷款人更希望得到事先的非法性声明，但在实践中很难做到这一点，因为非法政权通常得到至少一个大国的支持，该大会会挫败任何试图宣布其客户的政权为非法的努力。²⁷ 与此相反，他提议在事先宣布贷款的合法性，通过这种方式一项贷款如果满足以下条件即可被认为是自动合法：(a) 该贷款得到国家立法机构的批准；以及(b) 此立法机构是在一个国际认可的选举中产生的。²⁷ 但是，Hanlon 的提议在国家法律中没有相关赋权规定的情况下可能还存在问题。在此种情况下，最可行的方式是由一个国际仲裁机制宣布债务的合法性。

26. 其三，有人对负债国单方决定解除它们认为非法的债务的影响感到不安。有人称，这种债务解除可能会对解除债务国家的国际信用评级带来负面影响。而这又会减少这些国家获得贷款的机会以及它们吸引外国投资的能力。²⁸ 最理想的情况是，认定贷款为非法的决定以及更重要的导致做出此种决定的评估应该是债权人和债务人的共同和透明的努力，以及民间社会组织和其它相关利益攸关方在了解情况下进行参与的结果。

²⁴ 欲查阅反对基于合法性考虑准予债务减免的现实政治论点的讨论，见挪威政府，《债务减免促进发展》第 20-22 页（见脚注 23）。

²⁵ 挪威政府，《债务减免促进发展》第 18 页（见脚注 23）。

²⁶ Hanlon，《非法贷款》（见脚注 7）。

²⁷ 同上，第 222 页。

²⁸ M. Kremer 和 S. Jayachandran，“恶债，”《金融与发展》，第 39 卷，第 2 号（2002 年）；基督教援助社，“忍无可忍：债务解除选择”，2007 年 1 月。基督教援助社称解除债务有成本，并需要认真对待。

27. 最后，有人担心，债权人承认非法性不仅会迫使债权人(无条件地)取消有关债务，而且还会导致债务人要求赔偿由该债务造成的伤害。但是，重要的是强调对非法性的申诉应逐个进行评估。在此方面，一个基于各方一致意见的国际独立债务仲裁机制应充当确保客观裁决的公正平台。

28. 应强调的是，尽管非法债务概念继续引发争论，但核心问题是公正的问题，而理论上各国在此方面都可以找到共同点。在此方面，应当回顾《世界人权宣言》的宣称：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业……和在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障”(第 25 条)以及“人人有权要求一种社会的和国际的秩序，在这种秩序中，本宣言所载的权利和自由能获得充分实现。”(第 28 条)。因此，虽然对债务何时会损害公正并威胁所有人适足生活水准的评估可能是一个复杂的工作，但困难不应成为无所作为的借口。在各种情况下，应当满足确保所有人得到公正的需要。

29. 同样重要的是强调并非所有债务都是不好或非法的。事实上，贷款可能为一些国家提供用于为民众提供的基本服务的必要资金，由此协助这些国家履行它们的人权义务，尤其是与经济、社会和文化权利有关的义务。非法债务的存在不应成为负债国政府规划不当、滥用资金或不履行人权义务的借口。不过，有政府在不公正条件下被迫将稀缺资源从国家预算转移以偿付贷款的明显案例。以下所述由债权人和债务人对债务/贷款组合进行审计的过程可能对确认特定贷款的性质和决定最适当的前进方向十分有用。

C. 人权原则的重要性

30. 如上所述，独立专家全力支持更准确地阐明非法债务概念的努力，并认为对人权的考虑应构成这种努力的一部分。以国际人权法主体为基础的人权语言具有独特的资源，并且确实是制定解释特定债务的不公正性质的特别标准和在法律上可执行的准则的必要工具。在此方面值得回顾的是，人权条约机构常常敦促国际金融机构在它们的借贷政策、信贷协定和债务减免倡议中更加关注对人权的保护。例如，在关于《经济、社会、文化权利国际公约》第 22 条第 2 号一般性意见中，经济、社会和文化权利委员会指出“解决债务危机的国际措施应充分考虑到通过国际合作等方式保护经济、社会和文化权利的需要。”²⁹

31. 另外值得注意的是，关于侵犯经济、社会和文化权利的马斯特里赫特指导方针认为“一个国家在与其他国家、国际组织或跨国公司达成双边或多边协定时没

²⁹ 另见关于适当住房的第 4 号一般性意见，第 19 段；关于充足食物的第 12 号一般性意见，第 41 段；关于教育权的第 13 号一般性意见，第 60 段；以及关于享有能达到的最高标准的健康的权利的第 14 号一般性意见，第 64 段。

有考虑到其在经济、社会和文化权利领域的国际法律义务”是疏忽，这构成了对人权的侵犯(第 15 段(j))。

32. 由于非法债务是基于不公正的概念，因此，人权原则可以对如何创建更为负责的国际金融环境提供可贵的指导，在这种环境中可以充分处理以往不公正活动的后果并且避免非法债务再次发生。特别是，在国际人权法律中表达的参与、包容、透明度、问责制、法制和不歧视的人权原则提供了可以用于评估债务合法性的普遍承认的标准。

33. 所有个人和社区都有参与影响他们生活和福祉的决策过程和获得相关信息的权利。这包括涉及贷款的谈判、签约和使用的决策过程。可以通过独立观察员认为自由和公平的选举程序选举的具有代表性的国家立法机构等途径保证参与。关于非法性问题，没有人民在知情的情况下通过正式选举的代表进行参与而签约或在签约后使用的贷款产生的债务可以被认为是非法的。

34. 作为国际人权法规定的主要责任承担者，国家对遵守人权负责。因此，它们必须遵守国际人权文书中所载的法律规范和准则。如果它们不能做到这一点，权利受到侵犯或威胁的个人或群体有权根据法律规定的规则和程序向有管辖权的机构寻求补救。就债务而言，问责制需要债权人在贷款谈判和签约过程中承认债务人政府对其公民所负责任，而且债权人应避免将侵入性的政策条件与贷款或债务减免联系起来，因为这些条件可能损害问责制和参与的原则。这还意味着债务国政府应在贷款签订和所借资金使用方面向它们的人民公开并对其负责。

35. 所有个人作为人并因其固有的尊严而平等。因此，没有人应当由于种族、族裔、性别、语言、社会出身或原籍等特性而受到歧视。而且，不歧视原则要求国家确保其所采取的履行其人权义务的所有措施不会产生不合比例的严重影响，并要求国家采取针对性的措施确保社会中所有群体，尤其是最贫穷的群体，能够平等获取基本服务。就外债而言，可以通过评估贷款对整个社会在分配方面的后果等途径确保不歧视的原则得到遵循，确定所借资金的用途使所有个人平等受益。

36. 在非法债务方面，以上回顾的该概念的很多定义都包含一个标准，即贷款资金没有被用于增进借款国民众的利益，而是用于增进精英的利益。例如，加拿大基督教禧年倡议和债务和发展非洲论坛框架对非法债务的定义包括没有按原来目的使人民获益的项目。此种情况可能违反了平等和不歧视原则。

37. 独立专家认为任何对债务合法性的评估都应当考虑到合同中规定的即将使用所提供资金进行的活动、贷款的谈判、合同条款和贷款的使用。在各个阶段，贷款人和借款人均应坚持问责制、参与、包容、透明度、问责制和不歧视的人权原则。因此，在此种程序中是否缺乏参与、透明度和问责制以及缺乏可获取的补救机制和在有关所借资金使用方面决策中是否将特定群体排除在外的情况均应成为评估一项贷款是否具有合法性的因素。

38. 应当注意的是，以上所提出的提议为暂定提议，为查明何种机制可用于确保在涉及外债的谈判和讨论中遵守以上概述的人权原则以及这些原则如何为评估非法债务的框架提供信息，这方面还需要进行更多的调研和协商。在此方面，独立专家将继续对这些问题进行探讨和协商。

D. 债权人和债务人共同承担责任

39. 债务人和债权人共同承担责任的原则是平等的全球金融系统的核心。如同在《蒙特雷共识》中强调的，“债务人和债权人必须共同负责防止出现和解决债务不可持续的情况。”³⁰ 债权人应进行负责任的放贷；债务人应进行负责任的借款和使用。

40. 虽然债权人责任和不当行为是关于非法性辩论的核心，但独立专家认为，根据《蒙特雷共识》的精神，将该问题看作债权人共同责任的问题可能更为慎重。在遵循共同责任原则方面，重要的是贷款方应检查他们在何种程度上促使发展中国家形成不可持续的债务负担并对这些债务负担承担责任。在贷款人与项目设计有关或贷款与借款人接受贷款人提供的政策建议有联系的情况下，贷款人必须为因设计不当的项目或不良的政策规划形成的债务承担责任。

41. 独立专家重申他在向理事会提交的报告(A/HRC/11/10)中提出的观点，即作为债权人和债务人共同承担责任的关键方面，应制定非法债务的定义和处理方面的普遍同意的标准。国际社会需要共同努力，确保使负债国民众受益的负责任的放贷和借款行为，不仅要增强此种国家政府对提供基本服务进行投资的能力，而且要增强其履行人权义务的能力，一个实现这一目标的可能途径是在贷款协定中加入明确尊重借款国国家主权和发展优先事项的规定。贷款协定还可以加入有关贷款对人权影响方面的条款。

E. 债务审计

42. 最近几年，一些国家的政府和民间社会团体开展了债务审计工作。此种审计的目的是确定贷款的原始条款、已经支付的利息、贷款资金使用的方向、借款人和以何人名义借的款，以及贷款人的角色和身份。

43. 国家债务审计是确定一个国家的债务性质的宝贵分析工具。³¹ 审计可能对获取一个国家的债务组合的全面情况、评估债务对实现人权的影响、确保坚持人权原则和促进制定一个适当的问责机制和健全的债务管理框架十分有用。

³⁰ 《发展筹资问题国际会议的报告，2002年3月18日至22日，墨西哥蒙特雷》，(联合国出版物，出售品编号：C.02.II.A.7)A/CONF.198/11，第1章，决议1，附件，第47段。

³¹ 欧洲与第三世界中心和取消第三世界债务委员会，“让我们开始对债务质询：关于如何组织对第三世界债务进行审计的手册，”2006年10月，第62页。

44. 审计可以用来审查债务的多个方面。可以通过审计对贷款的合法性进行检查以及跟踪资金的转移和使用情况。还可以通过审计评估债务的社会和环境影响，以及该贷款在何种程度上促进了借款国的发展，例如通过社会支出用于履行人权义务。此外，可以通过审计审查与签约和随后的贷款使用有关的情况，审查存在非法性的可能。为了解债务组合的全面情况、其对实现人权的影响和确定未来所需采取的步骤，可能需要综合运用多种方法。与此相仿，债权国可以对其贷款组合进行审计，以审查非法性申诉的基础，并确保以往的贷款与他们的发展合作政策和方案相符。

45. 从人权角度，对任何类型审计的关键要求是在审计整个过程中各种有代表性的行为体群体能够在知情的情况下公开进行参与。在遵循债权人和债务人共同承担责任的原则方面，并为增加人们对审计结果的公正和可信度的认识，使尽可能多的相关利益攸关方参与到审计过程中可能会很有益处。此外，审计的范围和目标必须在一开始就十分明确，并且为不损害审计过程的可信度，审计过程必须有一个法律基础，同时不应低估进行详细分析所需的技术专业知识和时间。审计结果必须以及及时和透明的方式与公众分享。而且，应该将债务审计作为监测和问责制的制度框架的一部分定期进行。

46. 为使各方认真对待并接受合法性或非法性的宣称，需要确保所有相关利益攸关方平等参与审计过程。审计的目的是发现真相。在非法债务问题方面，审计可能为支持债权人或债务人提出的宣称提供事实证据，并且，如果以严格和透明的方式开展审计，可能消除债务人的单方行动对他们在国际市场上获取新贷款的机会造成的潜在负面影响。

47. 另外，强调债务审计的效用不仅是确认一个国家债务的性质，这一点十分重要。由于审计需要各方行为体的参与，这还是一种使政府对他们的借款和资源使用决定负责的一种方式。³²

48. 独立专家敦促债权人和债务人进行和/或支持对他们的债务/贷款组合的严格和透明的审查，以评估债务对债务国实现其发展目标，包括千年发展目标，和履行其人权义务能力的潜在影响。

³² 美国大赦年网络，“近期事态发展”（见脚注 6）。

F. 债务仲裁

49. 若干年来，一些学者和评论家提出了许多有关设立独立于布雷顿森林机构的包括债权人和债务人的债务解决备选机制的提议。一些提议从美国破产制度中获得了启示。³³

50. 1998 年，贸发会议提出创建一个国际破产法庭。³⁴ 联合国秘书长科菲·安南提出了题为“处理债务问题的一个崭新方式”的报告，其中包括设立“建立债务仲裁程序，以平衡债权人和国家债务人的利益，并对双方相互关系实行更大的控制”。2001 年和 2002 年，Anne Krueger，国际货币基金组织的第一副总裁，提出了一个与美国破产制度等国内破产程序类似的综合主权债务重组机制的提议，不过这一提议在 2003 年被舍弃。2005 年，非洲经济和财务部长第一次会议呼吁为解决非洲的债务问题设立一个在巴黎俱乐部和伦敦俱乐部框架之外的新机制。³⁵ 但是，应当注意的是，这些提议中没有一个是与非法债务问题明确联系起来的。

51. 就国际债务减免运动而言，它推广了公平和透明的仲裁过程并将债务仲裁机制的提议与有关非法性的辩论联系起来。³⁶

52. 根据独立专家的估计，在一个具有充分全球合法性的中立、非借贷机构-最好是联合国-主持下的国际独立债务仲裁机制可以帮助解决不可持续的债务情况。根据平等、透明度、包容和参与的原则，这一机制会有助于以公平和有效的方式解决债务偿付困难和争议问题。正如债务减免运动家所建议的，该机制还可以确定债务非法性宣称和根据国际公认的非法债务概念定义决定是否取消此种债务。该机制还可以评估一个国家在不损害其对公民提供的基本服务进行投资的情况下偿还债务的能力。³⁷ 此种机制的设立将填补国际金融系统中的一个重要空白。

³³ 例如，见 K. Raffer，“将美国国内破产法国际化：一个解决未偿债务的公平、平等和有效的途径”，《芝加哥国际法期刊》，第 6 卷，第 1 号（2005 年），第 363 页（Raffer 倾向于由债务人和债权人设立的特别仲裁小组）；C. G. Paulus & S. T. Kargman，“改革主权债务重组流程：关于主权债务法庭的提议”，在联合国秘书处经济和社会事务部金融一体化和发展筹资办公室的债务、金融和新出现问题研讨会上提交的文件，2008 年 4 月 8 日和 9 日。

³⁴ 贸发会议，《贸易和发展报告》，1998 年，（联合国出版物，出售品编号：C. 98. II. D. 10）。

³⁵ 见第一次非洲经济和财务部长会议的报告，2005 年 5 月 7 日，达喀尔（AU/CAMEF/Rpt (1)）。

³⁶ 例如，见债务和发展非洲论坛框架，“公平和透明”（见脚注 14）。

³⁷ 例如，见 Hanlon，“定义非法债务”，第 60 页（见脚注 17）。通过类推，所有国家破产制度规定人们应保留维持合理生活水准的足够收入以及他们的业务工具，并且通常包括他们的住所。从人权角度，世界人权宣言第 25 条称“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务”。这一规定以具有法律约束力的形式载入了《经济、社会和文化权利国际公约》第 11 条第(1)款。

53. 重要的是要强调, 根据《联合国宪章》所载的国际合作精神, 所有相关行为体, 包括债务人和债权人(双边和多边)的充分参与对创建和执行尊重债权人和债务人双方利益的机制十分必要。

四. 国际金融结构的改革

A. 现存债务减免机制

54. 目前的多边债务减免倡议最有问题的一个方面是“债务可持续性”的概念, 这一概念是债权人做出的非常狭隘的定义, 根据债务国的出口收入确定的债务国偿还贷款的能力, 而没有考虑到它们的其他承诺³⁸ 这使很多负债的发展中国家政府无法满足该国公民的基本需要。对债务可持续性的分析还没有考虑到债务对人权的影响、贷款人的角色和贷款可能具有的非合法性。

55. 联合国前任秘书长科菲·安南在其 2005 年 9 月向发展融资高级别会议提交的报告(A/59/2005)中, 呼吁将债务可持续性定义为“使一个国家能够实现千年发展目标和在 2015 年之前不提高债务比率的债务水平。”独立专家坚决支持这一呼吁, 但希望更进一步, 建议任何债务可持续性的概念应包括对使一个政府能够履行其对该国公民的义务, 包括提供如保健和教育的基本服务所需的最低支出的评估。³⁹ 尤其是, 应将人权作为评估债务可持续性和取消所有不可持续债务的基础。此种方法应考虑到所有负债国家(无论他们的收入如何), 并评估它们在不使其履行人权义务方面受到损害的情况下可以承担的债务水平。

56. 对履行人权义务情况的审查, 尤其是在社会和经济权利方面的人权义务, 会为此方法提供极为有用的框架。鉴于这些权利是国际人权法主体中载列的, 没有国际认可的非法债务的定义不妨碍做出现有贷款对实现人权的影响的分析。当然, 这并非建议只要债务国无法立即确保使所有人不受歧视地充分享有所有经济、社会和文化权利, 债务就应被认为是不可持续的或非法的, 因为相关人权义务要求在考虑到资源限制因素的情况下逐步实现这些权利。

³⁸ 国际货币基金组织认为, 为低收入国家制定的债务可持续性框架的主要目的是指导低收入国家根据他们的具体情况, 做出使他们对资金的需求与他们目前和未来偿还债务的能力相匹配的借款决策。见国际货币基金组织, “低收入国家的债务可持续性框架,” 2007 年 10 月。欲查阅对债务可持续性框架的批评意见, 见 A Caliarì, 《世界银行/国际货币基金组织新债务可持续性框架: 对人类发展的评估》(布鲁塞尔)国际合作促进发展和团结协会, 2006 年); 欧洲债务和发展组织, “仍然不得要领: 解析世界银行/国际货币基金组织新债务可持续性框架”, 2005 年 9 月, 在 <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?=-649> 上可查阅; 挪威政府, 《债务减免促进发展》, 第 15 页至 18 页(见脚注 23)。另见新经济学基金会, 《貌似公允的债务减免》(见脚注 20)。

³⁹ 值得注意的是, 审议蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议的报告(A/CONF. 212/7)称“债务可持续性框架也应适当考虑债务国的发展需求”。

57. 另外值得注意的是，一些研究显示目前的多方债务减免倡议没有成效。例如，德国千禧年运动和弗里德里希·埃伯特基金会的一份对重债穷国倡议启动后 24 个国家脆弱性的研究显示，超过一半的重债穷国有进入债务危机的新阶段的危险。⁴⁰ 鉴于重债穷国倡议旨在提供从不可持续的债务中“退出”的一劳永逸的途径，我们需要另外一个公平和透明的债务解决机制。

B. 国际金融系统

58. 被宣称为非法债务的各种类型债务不仅显示在目前的全球金融系统中存在重大缺陷——事实证明这个系统亟需改革——这些债务还是全球不平等的重要根源。正如独立专家在他向理事会提交的初次报告(A/HRC/11/10, 第 24 段)中所述很多国家每年的还本付息开支超过其用于人民基本需求(如教育和保健)的全部费用。⁴¹

59. 非法债务问题是低收入和中等收入国家不可持续的负债状况这一长期存在的问题的一个重要但又充满争议的方面，而中低收入国家不可持续的负债状况又是国际金融系统目前的不公平、缺少透明度和主要为本已富裕的国家的利益服务这一更广泛问题的一个方面。因此，如果不对国际金融系统进行改革，就无法令人满意地解决非法债务问题。解决国际金融系统中的一些如债权人占主导地位的不平等方面的问题会在一定程度上有助于建立一个更为平等的基础，在此基础上可能会更有效地解决有问题债务问题。

60. 此种改革必须致力于创建一个更为包容各方的系统，在此系统中权力、决策和利益得以分享，而不仅仅局限于特定的国家集团。只有几个国家参加的没有包容性的论坛无法提供债务问题的平等和可持续的解决方案。因此，所有国家参与改革国际金融结构的工作至关重要。在此方面值得回顾的是，在《蒙特雷共识》第 9 段中，各国宣布了他们对“本着正义、公平、民主、参与、透明、问责和包容原则促进国家和全球经济体系”的承诺。作为具有全球合法性的唯一包容各方的机构，联合国应当领导各国改革国际金融系统的工作。

61. 在制定包含公平、共同责任和透明原则的负责任融资框架方面以及增强各国实现发展目标和履行人权义务方面需要采取协调一致和真正全球性的方式。由于不公正和歧视是贫穷的主要原因，因此必须重申对于发展需要采用一种强调普遍性、平等和不歧视、参与、包容、问责制和法制原则的基于人权的方法，并用这种方法指导整个过程。

⁴⁰ J. Kaiser, I. Knoke & H. Kowsky, 《走向持续的债务危机?全球经济减缓背景下的最贫穷国家风险状况》(柏林: 千禧年运动/弗里德里希·埃伯特基金会, 2009 年)。

⁴¹ 另见联合国, 后续国际会议的报告, 第 60 段(见脚注 39)。

62. 为避免债务危机再次发生，尤其是避免不可持续和有问题债务越积越多，需要创建一个新的基于债权人和债务人共同责任的贷款和借款框架。独立专家利用这一机会提请所有国家注意他正在开展的根据国际人权准则制定负责任融资框架方面的工作，即本报告在前面提及的关于外债和人权的一般性准则草案。他敦促所有国家支持这一工作。

C. 国际资金的其它来源

63. 对各个利益攸关方在国际金融系统中没有被给予平等地位越来越感到沮丧以及附加在贷款上的宏观经济规定的负面影响，是发展中国家开始寻找融资的其它来源而不是依赖传统的多边和双边贷款人的原因。⁴² 尽管独立专家并不想就此种替代方法的可行性发表任何看法，他鼓励发展中国家探寻可能由此找到尊重其主权和国家发展优先事项并支持它们履行人权义务的资金来源的备选方法。与此同时，独立专家鼓励发展中国家和发达国家继续共同努力，确保现有融资来源有利于提高借款国人民的生活水准。

五. 结论和建议

64. 非法债务问题仍充满争议，但几乎没人反对促进负责任贷款和长期债务可持续性的标准和原则。应从这一角度来看待阐明非法债务问题的努力。独立专家强调，解决非法债务问题的努力就是要确保与贷款有关的公正，因此他确信所有国家都会发现寻求经济和社会公正是全面解决这一问题的共同基础。

65. 尽管没有一个国际认可的对非法债务的定义一直被作为在全球系统解决非法债务问题的障碍提出，但这并非是一个不可逾越的障碍，并且不应将这种情况作为不立即采取行动的借口。各国可以并且应当审查它们自己的债务/贷款组合与提出的发展政策的一致性和连贯性，以确保贷款有助于可持续发展和平等享有人权。

66. 非法债务概念对寻找发展中国家债务问题的平等和持久的解决方案十分重要，因为这一概念提出了与债权人共同责任有关的问题。对债务危机的国际回应一直侧重于债务国的无能和贷款的不当使用，在很大程度上忽视了债权人的共同责任。若要找到一个对债务危机的公平和持久的解决方案并避免有问题债务（不管其特点如何）再次发生，需要将债权人共同责任的概念纳入对债务危机的全球回应中。

67. 人权原则应作为确定一笔债务是否应被称为非法债务这一框架的基础。因此，独立专家强调，需要将人权观点纳入贸发会议制定用于分析非法债务的准则和标准有关的重要工作中，并且他已准备好协助这一进程。

⁴² 此种倡议的一个例子是 Banco del Sur (南方银行)。

68. 为解决非法债务的不良后果，并防止非法债务再次发生，应作为紧急事项立即重组目前的国际金融和经济系统。为实现这一目的，国际社会需要共同努力，制定包含人权观点并坚持公平、共同责任和透明度和提高各国履行其人权义务等方面能力的负责任的融资框架。在此方面，独立专家将继续开展制定准则的工作，确保履行与外债有关的承诺不会损害各国实现所有人权，尤其是经济、社会和文化权利方面的义务。
69. 债权人应谨慎避免为尚未得到全面评估(包括其对借款国人民人权的影响)的发展项目提供贷款。所有利益攸关方，包括借款国的受影响社区，必须在知情的基础上充分参与此种评估。而且，所有债权人(包括国际金融机构)应确保它们的贷款政策和方案确实支持借款国通过民主和参与性流程确定的国家优先事项，并且借款国具有制定能够增强它们实现发展目标和履行人权义务的能力的国家政策的自由。
70. 各国应考虑设立确保贷款谈判和签约过程中的透明度、问责制和参与的机制以及监测所借资金的支出的机制，以防止腐败和对资金的不当使用，并监测贷款对实现和享有人权的潜在负面影响。这些机制应包括使公众能够向当局提出自己关切的事项并获得适当补救的途径。
71. 债务国应考虑开展债务审计，以了解它们的债务组合的全面情况，并得出有助于它们制定适当问责制和债务管理框架的信息。同样，债权人应考虑开展对它们的贷款组合的审计，以客观地确定是否所有贷款的签署和使用既符合它们的国家发展合作政策和普遍认可的人权原则，又支持债务国在发展方面的优先事项。
72. 迫切需要扩展和深化现有的债务减免倡议，包括在债权人和债务人进行透明和严格的审计后取消所有被发现为非法的债务。这些过程必须平等包容所有利益攸关方。
73. 对于合法性受到质疑的现有债务，所有国家都应支持以上所述的创建以联合国为基础的独立仲裁机制的工作，这一机制应是一个有权确定债务的非法性的公平和公正的机构。
74. 最后，独立专家认为，目前的经济和金融危机为国际社会提供了一个独一无二的机会，重新评估迄今为止的国际经济政策决定，包括那些与外债有关的决定，是如何做出的。以人权和人民为本的新的经济治理框架不仅会使国际金融和经济系统经过改革变得更具有可持续性和对未来危机更有抵抗力，还会确保负债国得到做出有利于该国人民利益和需求的政策选择的必要空间。人权提供了一个明确和普遍认可的框架，为公正、平等和持久地解决困扰发展中国家几十年并妨碍它们履行人权义务的债务问题提供参照依据。人权原则还是设计负责任融资框架的关键因素，这种框架能够确保避免债务再次达到不可持续的水平和非法债务的产生。