



大会

Distr.: General
7 August 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

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

国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享受所有人权，
尤其是经济、社会、文化权利的影响

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国转递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、社会及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 号决议提交的报告。

* A/69/150。



国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享受所有人权，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

本报告载列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、社会及文化权利的影响问题独立专家 2014-2017 年期间初步工作计划。

独立专家希望将重点放在以下六个专题领域：(a) 财政政策和债务管理中旨在避免负债对人权潜在负面影响的预防方面；(b) 债务重组和债务减免方面的国际人权法；(c) 避免债务危机和经济调整方案对人权产生负面影响方面的良好做法；(d) 双边投资条约方面的人权和债务仲裁；(e) 向涉及严重侵犯人权和过渡时期司法的国家和非国家行为者提供贷款；(f) 非法资金流动对人权的影响。

独立专家希望与各国际论坛积极交往，并加强与以下各方的交往：包括 20 国集团和 77 国集团在内的各国、国际金融机构、巴黎俱乐部、联合国各实体和其他国际组织、民间社会组织、私营部门和学术界。此外他还打算在执行 2015 年后发展议程和相关的活动方面发挥积极作用。国家访问的目的在于确定良好做法，协助各国政府落实国际商定的(可持续)发展目标，或推行依照人权法制定的债务或调整政策。独立专家还将提供咨询意见，并视必要通过特别程序的既定工作方法开展宣传活动，提出关切问题。他在整个工作进程中将继续关注国际、国家和地方各级政策对妇女、儿童、残疾人、土著居民、移徙者、少数群体或其他团体产生的特定影响。独立专家不仅根据国际人权法规定的义务和指南、而且还根据坚实的经验证据拟定咨询意见和建议，以此显示将人权放置于发展和财政政策的中心位置往往会导致更好和更可持续的成果。

一. 导言

1. 本报告载列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、社会及文化权利的影响问题独立专家 2014-2017 年期间初步工作计划。2014 年 5 月 8 日，人权理事会任命胡安·巴勃罗·博霍萨拉夫斯基为新的外债影响问题独立专家。他于 2014 年 6 月 2 日就职。他的报告是根据人权理事会第 25/16 号决议提交的，该决议请他定期向人权理事会和大会报告。

2. 本报告的结构如下：第一，报告简短叙述了该授权任务的背景，随后概述了独立专家 2014 年 7 月 7 日至 11 日在纽约和哥伦比亚特区华盛顿举行的非正式磋商。报告然后概述了独立专家希望在他任期最初三年中进一步研究的六个优先专题。这些专题包括：(a) 债务政策和债务管理中旨在避免负债对人权潜在负面影响的预防方面；(b) 债务重组和债务减免方面的国际人权法；(c) 避免债务危机和经济调整方案对人权负面影响方面的良好做法；(d) 双边投资条约方面的人权和债务仲裁；(e) 向涉及严重侵犯人权和过渡时期司法的国家提供贷款；和(f) 非法资金流动对人权的影响。

3. 最后一章概述新的独立专家执行任务中将采用的方式方法。这包括参与关于债务减免、债务重组，发展筹资和非法资金流动的国际辩论。在这方面，他打算出席重要活动，特别是有关进一步拟定和实施联合国 2015 年后发展议程的活动。他希望与以下方面加强对话和接触：各国、国际金融机构、联合国机构和其他国际组织、私营部门、民间社会和学术界。国家访问对以下工作将具有至关重要性：确定良好做法、协助各国政府执行国际商定(可持续的)发展目标、学习国家或地方经验，查明国家在推行债务或调整政策方面面临的人权挑战。独立专家需要通过特别程序的既定工作方法(包括通信和公开声明)提供咨询，开展宣传，提出关切问题，并继续关注国际、国家和地方各级政策对妇女、儿童、残疾人、土著居民、移徙者、少数群体或其他团体产生的特定影响。他将根据国际人权法规定的义务和政策指导提出咨询意见和政策建议。他打算不仅是要提醒各国和其他利益攸关方认识到其人权义务或责任，而且也在各方需要在艰难的境况下作出困难决定时向各方提供咨询意见。因此，他的研究和咨询意见将注重良好做法和坚实的经验证据。

二. 授权任务的背景

4. 独立专家的授权任务于 2000 年设立，当时人权委员会涉及外债和结构调整政策的的影响的两个特别程序任务合并。自那时以来，该授权任务有所调整，并要求任务负责人处理更多的问题。以往的任务负责人包括：凡图·凯鲁(1997 年到 2001 年结构调整政策问题独立专家)、雷纳尔多·菲格雷多(1998 年至 2000 年

外债对充分享有经济、社会和文化权利的影响问题特别报告员)、贝尔纳茨·穆德霍(2001年至2008年)和西法斯·卢米纳(2008年至2014年)。

5. 在与各国、学术专家和民间社会的代表全面协商之后,前任务负责人西法斯·卢米纳于2012年6月向人权理事会提出了关于外债和人权的指导原则(A/HRC/20/23,附件)。理事会2012年7月5日第20/10号决议核准该指导原则。前任务负责人帮助澄清了许多重要的问题,包括秃鹫基金和人权问题(A/HRC/14/21),国际贸易、债务和人权(见A/65/260和Corr.1),出口信贷机构与人权(见A/66/271)和外债及相关政策对妇女权利的影响(见A/67/304)。他还向理事会提交了一份关于不归还非法来源资金对享受人权的影响问题的临时和最后研究报告(分别为A/HRC/22/42和A/HRC/25/52)。他最近的专题报告包括关于国际债务减免倡议对人权的影响的评估(A/HRC/23/37),及重点阐述落实千年发展目标8——全球发展伙伴关系过程中汲取的经验教训的报告(见A/68/542)。

6. 2014年3月27日,独立专家的任务期限由联合国人权理事会第25/16号决议延长三年。独立专家每年(3月)向人权理事会和大会(10月)报告。

7. 此外,人权理事会根据第25/9号决议请独立专家继续根据授权审议非法资金流动对享有人权的影响。理事会还请独立专家开展一项进一步的研究,结合2015年后发展议程,分析非法资金流动对享有人权的负面影响,并就这一专题于2015年3月向人权理事会提出一份临时报告,于一年后提交最后报告。

三. 关于工作计划的非正式磋商

8. 独立专家在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)网站上提供了一项工作计划草案,并邀请各国、国际金融机构、国际组织,私营部门和民间社会组织及学术专家提出意见。对此他希望感谢以下方面提交的书面资料:亚洲太平洋妇女、法律和发展论坛、经济社会和文化权利中心、罗格斯大学妇女全球领导地位中心、全球财政健全方案、国际法学家委员会、欧洲债务和发展网络(Eurodad,代表12个民间社会组织),及来自非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲和美利坚合众国的一些学术专家。

9. 2014年7月8日至11日,他在纽约和哥伦比亚特区华盛顿与各国代表、国际金融机构和民间社会代表举行了一系列非正式磋商。此外,他出席了联合国贸易和发展会议(贸发会议)2014年7月7日在纽约举行的专家小组会议。这次会议背景是贸发会议关于拟定并向国际社会提出一项具体债务解决机制的倡议。

10. 在纽约和华盛顿,他交谈的对象包括一些国家的代表和来自欧洲联盟、国际货币基金组织、世界银行和美洲开发银行的官员。他还会见了追回被偷窃资产倡议协调员(这是由世界银行和联合国毒品和犯罪问题办公室推出的联合倡议)、国际金融研究所执行总裁、全球财政健全方案主席、阿斯本研究所企业与社会方案

咨询委员会一名成员，以及社会和经济权利中心、关心世事中心和美国大赦年网络的代表。独立专家就其工作方案与寻求真相、正义、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员进行了富有成效的交流。他希望真诚感谢所有的交谈对象抽出时间与他会面，并就其工作计划草案提供宝贵的反馈意见。虽然不是所有的意见都纳入本的报告之中，但其中许多对独立专家探讨以下详述的专题问题非常有益。

四. 2014 年至 2017 年的主题优先事项

11. 尽管为编写本文件将六个实质性主题分离开来，但要强调，任务负责人将会强调各主题之间的关联性。由于在独立专家任职后的短短几个星期内并非所有利益攸关方都有时间提供反馈，专家愿意接受进一步的评论和建议。因此以下概述的工作计划可能进一步调整。此外，在一定程度上仍应保留执行工作计划的灵活性，以确保任务负责人能对需要其关注的新情况采取适当的应对行动。最后，充分落实这一工作方案可能取决于任务规定是否得到除了来自联合国经常预算的核心资金以外的额外支助。

A. 财政政策和债务管理的预防方面

12. 关于主权债务和人权的讨论可能存在债务危机的预防方面，而学术界、民间社会、政府和国际社会对此大体没有探讨。由政府设计和执行、由国际金融机构监督的债务政策和债务管理战略很少考虑到债务组合对人权的影响。这方面的意图是不要等到债务危机爆发，可能会对经济，社会和文化权利带来负面影响，而是使人们更加认识到，这种影响也许常常是可以通过改善财政政策和债务管理得以避免。¹ 推动主权融资过程中加强人权法的预防方面本身就构成了一个目标。尽管确保对人权的享受有时需要资源，但国际人权标准应指导促进负责任、有效和可持续的财政政策和管理战略。这包括对当代主要的主权融资工具(如债券和衍生品交易)进行研究。

B. 债务重组和债务减免方面的人权

13. 适用主权债务重组的国际法仍处于新生阶段。一些国际规则和原则正在出现，并正在整合。由于主权破产对债务国的人口享受经济、社会和文化权利以及其发展权显然会产生影响，因此确定和查明债务重组规则时应该考虑到国际人权法。维持现状协定、偿债优先级、财政损失在债务国与债权国之间以及在债权国之间的分配、决策进程的正当性、拒绝重组的债权人的权利，和秃鹫基金诉讼的程序和实质问题，这些是每一项债务重组引起的问题和挑战中的一些例子。与这些问题和挑战相关的规则应当依照国际人权法予以拟定。这一领域的研究将得到鼓励，而独立专家适当时将提倡对债务重组和减债采取基于人权的方式。

¹ 对此，并见赤贫和人权问题特别报告员最近关于财政和税收政策与人权问题的报告(A/HRC/26/28)。

C. 处理债务危机的良好做法

14. 任务负责人将继续监测债务负担和调整方案是如何影响享受人权的。对这种监测工作还将辅之以探索以人权法为指导的先进工具，使政府和严重受到这类方案影响的各方有更加有效的手段，以防止由这些政策可能导致的对人权的消极影响，并在必要时对此种影响予以补偿。这些工具可在国内和国际各级使用。同样，还有必要确定在不可避免地采取必要的倒退措施的情况下作出决策的最佳做法。谁会受到政策改革的影响、影响多大、持续多久？调整政策如何能以尊重人权的方式执行，而其中，人权包括弱势和社会边缘群体(包括但不限于儿童和妇女)的人权能得到尊重，基本水平的经济、社会和文化权利依然得到保障？这些都是棘手的问题，政府一直在寻找答案，但从人权角度看，成功的情况各有不同。从这些经验中可以汲取教训。

15. 要确定债务问题上适用的权利和适当的补救办法，这样可以确保在制定任何债务重组或调整方案时，受到不利影响的群体的要求可以与债权方和其他利益攸关方的要求一并考虑。

D. 债务纠纷和双边投资条约

16. 现在已越来越多地使用国际投资仲裁来解决主权债务方和债权方之间的纠纷，尽管外国投资法中存在法律缺口及不一致之处，而国际仲裁体制也不健全。然而，由于是否采取这种方式来解决债务纠纷最终是这些条约签署方的政策选择，而案例实际上在不断演变，因此探讨在处理主权债务纠纷时，国际人权法在这一领域是否有、以及是否应该发挥作用，同时监测这些仲裁案例的发展情况，会很有用处。² 在每一债务纠纷的平台上，债权方的财产权、各国的责任以及债务方人口的基本权利必须有公允的平衡，同时要适当处理债务困难引起的集体行动问题。

E. 向严重侵犯人权的国家和非国家行为者提供贷款

17. 独立专家肯定了安东尼奥·卡塞塞 1978 年就主权债务和人权问题为人权委员会防止歧视和保护少数小组委员会所做的奠基工作(E/CN.4/Sub.2/412(vols.I-IV)和 Corr.1))，但独立专家认为，需要做更多的工作，以更好地了解，是否和如何防止和减少向犯下严重侵犯人权行为的国家政府和非国家行为者提供私人和官方的财政援助。这项工作可包括对债务和侵犯人权行为之间关系的数量和质量上的学术研究、针对利用财政手段来防止、制止或尽可能减少严重侵犯人权行为以及就此诉诸司法的国家研究和建议。

² 在这方面，食物权问题特别报告员于 2011 年向人权理事会提交了贸易和投资协定对人权的影响评估指导原则。

18. 走向和平的过渡需要国家和非国家行为者对其在冲突期间的角色负责，因此在政治、法律、经济和体制方面带来巨大挑战。在一些情况下，贷款人和其他经济行为体可能在经济上帮助严重侵犯人权的政府取得成功，对此，可采用和(或)调整过渡时期司法机制将这些金融行为体纳入寻求真相、正义、记忆、赔偿和防止重演的进程之中。此外，内部冲突之后有理由翻开崭新的一页，因此追踪和发现这方面的最佳做法或新的习俗，这项工作值得去做，也很有用处。帮助经历过渡阶段的国家开展理念上的讨论并为之提供咨询意见是这项授权任务中的一项挑战。

19. 由于更透彻地了解严重侵犯人权行为和主权融资之间的关联性不仅牵涉到知情权，而且还涉及防止侵权，因此鼓励与国际金融机构、私人贷款者、联合国机关和从事这些问题方面工作的民间社会行动者进行知识交流。

F. 非法资金流动对享有人权的影响

20. 人权理事会第 25/9 号决议请独立专家开展一项进一步的研究，结合 2015 年后发展议程，分析非法资金流动对享有人权的影响。在此之前，理事会曾要求前任务负责人就不归还非法来源资金对享受人权的影响问题向理事会提交深入研究报告(见第 19/38 号和 22/12 决议，及 A/HRC/22/42 和 Corr.1 及 A/HRC/25/52 号文件)。

21. 为了进行这项研究，需要更明确地界定非法资金流动，并研究资金流动的数量、来源和去向。此外，由于需要对处理这一问题采取系统的方式，仅仅依据个案逐一审视成功的情况是不够的。重要的是必须集中关注确定并系统归纳不归还非法来源资金对人权的影响问题，此种做法削减发展中国家落实公民的公民、政治、经济和社会权利的资源和能力，还助长全球贫困和不平等。同样还必须关注助长和推动来源国和目的地国非法资金流动的起因和机构性根源。作为一般性原则，似乎需要金融市场增加透明度，包括更多和更好的信息和获取信息的途径，才能设计有效和(或)更好的手段，防止非法资金流动及其对人权造成的负面外溢效应。独立专家将开展相关的分析工作并提出咨询意见。

22. 在这个背景下，《联合国反腐败公约》以及适用于公司的国际人权法的发展(包括域外义务问题的辩论)与尽量减少非法资金外流会有密切相关性。与就这些问题开展工作的国内和国际组织和机构(包括企业与人权工作组)协作将是一个优先事项。

23. 就转型期国家而言，归还被盗资产的困难更大。纠正腐败、贪污和任人唯亲事件对实现过渡时期司法正义而言至关重要。

五. 工作方法

A. 参加国际论坛和 2015 年后发展议程

24. 独立专家期待参加国际论坛，以强调国际人权法对债务减免、债务重组、调整政策或处理非法资金流动的重要性。这包括努力推进以下各方开展的讨论：布雷顿森林机构、国家和区域开发银行(包括拉丁美洲开发银行安第斯金融公司)、国家和国家集团，如 20 国集团、24 国集团、77 国集团、由巴西，俄罗斯联邦，印度，中国和南非组成的集团，包括其最近决定建立的新的开发银行、³ 巴黎俱乐部，经济合作与发展组织、联合国机构、国家当局、民间社会组织、私营部门和学术界。

25. 与其他利益攸关方进行真正的对话能够共同加强每一参加者可用来解决债务问题的知识和政治工具。除人权法外，一般国际公法的其他领域也有可能凭借其普遍性而建立和促进全球对那些问题的共识。

26. 人权理事会第 25/9 号和第 25/16 号决议请独立专家特别注意联合国发展目标及其 2015 年后发展框架。因此，在关于 2015 年后发展议程的国际讨论中发挥积极作用就至关重要。因此独立专家将争取在关于 2015 年后发展议程及其执行工作的讨论中发表自己的论点，侧重于主权债务对社会，经济和文化权利的影响以及非法资金流动对国家发展的冲击。他还期待着参加第三次国际发展筹资问题会议。

B. 加强与所有利益攸关方、包括私营部门的对话

27. 人权理事会第 25/16 号决议促请国际组织、国际金融机构、非政府组织和私营部门在独立专家履行任务中与之充分合作，据此，将邀请所有相关利益攸关方参加独立专家的工作。与民间社会行为体的合作和协商将继续是一项优先事项。鉴于目前全球主权债务的组成情况，更应接纳私营部门参与任务负责人的工作。任务负责人将努力协助私营金融部门根据工商业与人权指导原则(A/HRC/17/31，附件)以及关于外债和人权的指导原则(A/HRC/20/23，附件)加强负责任地提供贷款方面的良好做法。考虑到一些债权方一方面实际上接受债务重组的提议，另一方面在安全理事会实行经济制裁时也遵循其指示，因此可以认为，债权方非常了解国际法对解决债务问题的提议规定的政治(抑或法律)的限制。

28. 通过多元化辩论来更明确地说明主权融资会如何影响人权，或许能向放贷机构提供一套更有说服力、更精细和更完整的数据。这些数据可以纳入他们的论证过程和融资决定。这样，他们就能够履行人权标准而不必面临重大的法律风险，

³ 见 2014 年 7 月 14 日至 16 日举行的巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非国家元首和政府首脑第六次峰会通过的《福塔莱萨宣言》和《行动计划》和关于新的开发银行的协议，可查阅：<http://brics6.itamaraty.gov.br>。

同时为可持续增长和健全的企业改善政治、经济和社会条件。确定这一领域可增强交易的稳定性、并提高透明度和可预测性的负责任的人权做法，将很有裨益。

C. 国家访问

29. 国家访问和在国家和地方层面与政府官员、国家人权机构及民间社会的交往可以作为协助各国政府实现其发展目标、执行国际人权标准、收集信息的手段，以此更好地了解每个国家财政与人权之间的互动细节，为今后的提议总结经验教训，为公共利益纠正侵权行为，并为有效的民间社会奠定基础。此类访问和交往还可提供一个机会，确定良好做法，并进一步了解各国如何处理属于其任务范围的特定人权问题。

D. 广泛传播信息、咨询意见，广泛开展宣传工作

30. 除了需要开展的收集信息和概念形成工作外，独立专家还将谋求以有效方式来宣传与任务有关的工作和想法，并鼓励进行讨论。这包括使用任务负责人的网站，编写工作文件，向人权理事会和大会提交专题报告，并利用其他机构的平台。

31. 独立专家可提出涉及具体案件或谈判的咨询意见，或就债务管理、债务减免和债务重组或执行调整政策等方面提交一般性的和具体的人权意见。如有必要或如有请求，他可就法律和条例草案提出意见，或通过特别程序的其他既定工作方法(如通讯或公开声明)提出关切问题。

E. 特定受影响群体关切的问题

32. 独立专家将继续注重债务和调整政策对以下群体所产生的影响：生活贫困的人、妇女、儿童、残疾人、土著人民、移民、少数群体和其他团体。他将分析外债和相关政策改革如何对社会成员产生不同的影响，特别是对社会边缘群体的影响，并将继续将两性平等观点纳入任务负责人的工作(见 [A/67/304](#) 号文件中前任独立专家的报告)。

F. 经验性证据、法律研究的必要性以及微观-宏观因素

33. 为了使国际人权标准更有说服力，更切实有效和更便于实施，独立专家将特别关注经验数据和起因根源，以确定财政领域对人权的消极影响。有鉴于受到债务积极和消极影响的人权有多种多样，也有鉴于债务与人权之间的关联性造成的复杂问题，对该工作计划提出的每一议题的研究都将包含对这些关联牵涉到的具体人权原则和准则进行思考，同时特别顾及外债和人权指导原则([A/HRC/20/23](#)，附件)。

34. 人权法对侵犯人权行为倾向于采取一种微观层面的做法，因为人权法以行为为导向，而履行人权义务的主旨是责任的分配。独立专家将以宏观的方式整合和补充这种对人权的微观层面因果关系视角，开展整体和跨学科的研究，顾及构

成主权债务和人权的广泛背景和动因。如果没有这样的分析，那些对人民产生严重消极影响的金融行为在人权法的讨论中将不可避免地、令人遗憾地被忽视。

G. 与其他人权机制和联合国人权事务高级专员办事处的协作

35. 独立专家在履行任务时将与国际、区域或国家层面的所有相关的人权机制协作，包括与人权理事会设立的其他特别程序、条约机构(如经济、社会及文化权利委员会和国家人权机构)协作。

36. 独立专家的工作与联合国人权事务高级专员将人权纳入发展和经济领域的专题优先任务密切相关。⁴ 独立专家的工作目标是促进将国际人权原则和标准纳入金融和投资政策之中，包括为此探索与世界银行、国际货币基金组织、区域开发银行、联合国有关机构和机关及其他有关行为体开展合作。他的一项工作是倡导调动尽可能多的可用资源，以促进逐步实现所有人权，方式包括采用创新的发展筹资形式并在财政政策和援助方面促进基于人权的方法。

六. 结论

37. 独立专家关于外债影响和人权问题的工作计划将侧重于若干问题，这些问题尽管非常重要，但很少得到国际社会从人权角度的关注，其中包括采取预防性措施，避免债务危机和相关的对人权的不利影响；处理债务危机的良好做法，以避免在实现经济和社会权利方面的倒退性措施；人权在债务重组中的作用；双边投资条约中的债务纠纷；向涉及严重侵犯人权行为的国家和非国家行为者提供贷款；非法资金流动对享受人权的影响。

38. 独立专家将促进人权的问责制和监测，方式包括拟定人权影响评估指南，以防止金融和投资政策对人权产生消极影响并对消极影响提供补救，鼓励和支持权利持有人参与设计和监测公共政策、预算和发展项目(包括紧缩措施)。

39. 他将人权问题纳入主流的工作有一部分是专门针对在目前讨论的 2015 年后议程的框架内帮助将人权纳入相关的联合国政策和方案。

40. 他深信，将人权置于发展和金融政策的核心位置不仅从准则规范角度看是正确的行动，而且还将为经济、社会和人类发展带来更好和更可持续的成果。

⁴ 见 2014-2017 年人权高专办管理计划，日内瓦，2014 年，第 62-71 页，可查阅：http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2014_2017/omp_web_version/index.html#/home。