



---

人权理事会  
第十一届会议  
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、  
社会和文化权利，包括发展权

国家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

独立专家西法斯·卢米纳的报告\*

---

\* 迟交。

## 内 容 提 要

本报告根据人权理事会 2008 年 3 月 27 日第 7/4 号决议提交，理事会在决议中决定修订经济改革政策和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任务，改称为“国家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”，并决定将其任务延长三年。

报告第一节中，独立专家简要回顾在其向大会提交的初步报告(A/63/289)中扼要介绍的任务实施计划及其寻求实现的广泛目标。第二节中他大致谈到 2008 年 5 月接受任务以来开展的活动。第三节中，他提议根据国际法律标准建立一种初步概念框架以便理解外债与人权的联系。框架包括外债的定义，简要探讨外债与人权关系，以人权为中心解决外债的价值，审查与任务相关的国际标准，国家对国际合作框架的义务，国际金融机构的义务，以及共同承担责任原则。独立专家承认国际金融机构对解决债务危机的重要作用的同时，还争辩说以采取人权为中心的办法解决外债具有具体价值，它注重参与、不歧视、透明、问责制以及所有人权都是普遍、相互依存、及不可分割的，从而确保总体发展目标以及具体债务减免措施符合国际人权标准。

最后在第四节，独立专家概要谈到 2009-2010 年期间他将注意的种种问题，其中包括审议和制定外债与人权一般准则草案，探讨贸易与债务的联系并研究非法债务问题。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 3	4
二、已开展活动.....	4 - 15	4
三、外债与人权：概念框架.....	16 - 78	6
A. 概 述.....	16 - 21	6
B. 外债和债务偿还的定义.....	22 - 23	7
C. 债务与人权的关系.....	24 - 42	8
D. 采取以人权为中心的办法解决外债.....	43 - 49	13
E. 相关国际标准.....	50 - 65	14
F. 国家义务.....	66 - 69	18
G. 国际金融机构.....	70 - 76	18
H. 共同承担责任原则.....	77 - 78	20
四、2009-2010 年期间重点领域.....	79 - 90	21
A. 外债与人权准则草案.....	80 - 82	21
B. 贸易与债务.....	83 - 86	21
C. 债权方共同责任和非法债务.....	87 - 90	22
五、结论和建议.....	91 - 99	23

## 一、导 言

1. 本报告根据人权理事会 2008 年 3 月 27 日第 7/4 号决议提交。

2. 国家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西法斯·卢米纳在其提交大会第六十三届会议的初步报告(A/63/289)中，概要介绍其设想及和执行的任务计划。该计划注重三项广泛、相互关联的目标：

- (a) 使人们更多认识到必须把外债视为人权问题，并在此方面，通过与所有利益攸关方(包括传统上并不支持授权任务的国家)持续开展对话，扩大对授权任务的支持；
- (b) 对外债和人权问题进行专题研究以便查明和澄清一些授权任务方面的概念问题；
- (c) 审查和制定外债和人权一般准则草案，以便查明有关外债和人权的最佳实践，其目的在于确保遵守外债承诺不致于有损及国家履行其人权义务的能力。

3. 根据第 7/4 号决议以及实施计划，本报告描述了独立专家自从 2008 年 5 月 1 日接受任务以来开展的活动，提议设立初步概念框架便于理解外债与人权的联系，并扼要介绍独立专家 2009-2010 年期间的主要关心领域及重点所在。

## 二、已开展的活动

4. 独立专家自从 2008 年 5 月 1 日接受任务以来已参加大量活动。2008 年 6 月，他与范围广泛的利益攸关方举行磋商，包括政府、政府间组织、国际金融机构以及非政府组织。这些会议非常有助于为独立专家的授权任务界定和形成一些初步计划和工作重点。

5. 2008 年 9 月初，独立专家参加人权理事会社会论坛，特别探讨外债与贫穷之间的关系问题。2008 年 9 月 4 日至 12 日，他访问布鲁塞尔、巴黎和伦敦，与外债领域的关键行为者会晤。他在布鲁塞尔会见了欧洲委员会、欧洲议会以及多种非政府组织的代表。在巴黎，他会见了经济合作与发展组织、巴黎俱乐部以及大量的非政府组织的代表。在伦敦，他会见了欧洲复兴开发银行的官员以及民间

社会代表。在所有三个首都，他都礼貌性会晤了政府官员。他对所会见的所有人表示感激，并感谢相关政府对其授权任务提供的投入。

6. 10月20日至23日，独立专家参加由路德世界联合会、瑞典教会以及挪威教会援助机构在挪威奥斯陆举办的非法外债国际研究会。这一活动汇集了非法债务领域的众多重要行为方，讨论相关问题并建议进一步阐述这一新出现的框架。

7. 10月28日至31日，独立专家在华盛顿特区会见了各利益攸关方，尤其是世界银行、国际货币基金、美洲间发展银行以及非政府组织。他还参加了世界银行举办的关于“债务减免及其他问题”专题会议，这次会议提供了与这一领域的关键行为方再次接触的机会。

8. 9月份在欧洲期间，独立专家还参加了由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)举办的关于人权纳入发展融资讲习班。这次会议对2008年11月29日至12月2日在多哈举行的审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资后续国际会议作出了贡献。

9. 根据第7/4号决议的要求，独立专家参加了多哈发展筹资会议，并在研究外债问题的圆桌会议上发表讲话。他提请人们注意他的授权任务并敦促代表们确保在结果文件中注意到人权。他遗憾地报告说，多哈会议结果文件表明债务相关问题缺乏进展，而且未能采取综合一体做法处理债务和发展问题。

10. 应英联邦人权机关邀请，12月8日独立专家参加了在伦敦英联邦秘书处举办的一个研讨会，纪念《世界人权宣言》六十周年，应邀参加的还有食物权问题特别报告员(奥利维尔·德舒特)以及宗教或信仰自由问题特别报告员(阿斯马·贾汉吉尔)。独立专家在研讨会上介绍他的任务，并且与其他任务负责人一起会晤英联邦秘书长卡姆莱什·夏尔马，讨论特别程序与英联邦协作促进和保护人权问题。

11. 2009年1月27日至28日，独立专家参加“赤贫与人权指导原则草案”研讨会，该研讨会由人权高专办在日内瓦举办。研讨会讨论重点在于准则可带来的增加价值及实际效用、目前草案的内容以及为最后完成指导原则应采取的进程。独立专家希望研讨会提供的富有的见解能够纳入制定外债与人权准则相关进程，这也是他的任务要求。

12. 2009年2月20日，独立专家参加“人权理事会全球经济和金融危机对普遍实现和切实享受人权的影响”第十届特别会议。会上，他呼吁改革全球金融

机制以确保现有系统变得为更为包容发展中国家和民间社会需求和关切，并且建立在透明、以及债权国和债务国平等关系基础上。在此方面他表示，联合国作为最普遍、最具代表性的组织，应在这一进程中发挥领导作用。

13. 关于非法债务问题，独立专家还与联合国贸易与发展会议(贸发会议)举行初步磋商，讨论开始一项注重非法债务的项目计划。独立专家认为，该项目将为全球范围推动讨论非法债务提供重要机会。因此他希望在项目实施过程中与贸发会议密切合作。

14. 这些众多的会晤、磋商和会议为独立专家提供了极为宝贵的机会，提高人们对他任务的认识，并且建立伙伴关系以及与各利益攸关方探索今后开展合作的可能性。这些会议也提供了宣传外债与人权准则草案的重要场合，并鼓励所有各方向修订和更新指导原则进程提供投入。在会议期间以及随后的通信来往中相互分享的见解和观点使独立专家获益匪浅，他已将相关信息纳入随后的概念框架提议。

15. 独立专家还与厄瓜多尔及挪威政府广泛讨论了分别对这些国家进行访问的可能性。他高兴地报告说，两国政府都已表示愿意接纳他，而且到他提交本报告时，他应该已完成访问挪威(4月28日至30日)以及厄瓜多尔(2009年5月1日至9日)。他对这些国家的访问重点在于研究它们在有关非法债务辩论中的独特作用，以便查明可在其他国家推广的良好做法。

### 三、债务与人权：概念框架

#### A. 概述

16. 1995年低收入和中等收入国家外债总额为19,510亿美元，到2006年已增加到29,830亿美元。<sup>1</sup> 2007年，估计这些国家的外债总额为33,600亿美元，<sup>2</sup>其中包括公共债务和私人债务以及多边和双边债务。

17. 1995年，发展中国家债务偿还总额达2,200亿美元，2007年总额上升为5,230亿美元。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 世界银行，“世界发展指标”(华盛顿特区：世界银行，2008年)，第347页。

<sup>2</sup> D.Millet 和 E.Toussaint，“2009年债务相关数据”，取消第三世界债务委员会(见[www.cadtm.org](http://www.cadtm.org)(检索日期8/3/09))。

18. 尽管“重债穷国倡议”<sup>3</sup>旨在使债务/出口比例净值低于150%的门槛，然而一些穷国的完成点比例依然偏高：布基纳法索(208.7%)、埃塞俄比亚(218.4%)、尼日尔(208.7%)、卢旺达(326.5%)以及马拉维(229.1%)。<sup>2</sup>

19. 这些统计表明，尽管穷国债务问题显然十分严重，全球应对债务危机迄今依然不足。这是不能令人满意的，考虑到重债对人权的影响，以及因为债务问题并不是纯粹的经济问题。

20. 独立专家在提交大会的初步报告第10段中表示，债务问题造成的挑战以及目前债务减免倡议的局限性(这一看法的背景是人权事务委员会与人权理事会在外债是否应作为人权问题这一点上存在分歧)，都突出表明需要对债务问题采取新的做法，除其他外包括对人权的关注。

21. 本节中，独立专家提出一项初步框架建议，理解外债与实现人权之间的关系。该提议表明，人权乃是联合国更为广泛任务的核心，而且保护人权对建立一个更为安全、更为繁荣的世界至关重要。<sup>4</sup>独立专家欢迎会员国就提议的框架提出意见。

## B. 外债及债务偿还的定义

22. 外债是指对非居民所欠债务，包括公共、得到公共担保以及私人无担保长期债务、短期债务及使用国际货币基金信贷。

23. 还本付息是指在偿还贷款协议下应付本金(原额)数额以及对长期债务总额(公共债务和得到公共担保以及私人无担保债务)及使用国际货币基金信贷实际支付的利息，还有短期债务利息。如债务是长期的，利息在债务还本付息中通常占有很大比例。

---

<sup>3</sup> “重债穷国倡议”是世界银行以及国际货币基金目前推动采取的两项主要国际债务减免措施之一，另一项为“多边债务减免倡议”。“重债穷国倡议”之下的债务减免取决于合乎资格的国家制定和实施扶贫社会政策和战略的进展。“多边债务减免倡议”由三个多边机构对合乎要求重债穷国提供100%债务减免，这些机构是国际货币基金、国际开发协会以及非洲开发银行，并且从名义上讲旨在帮助这些国家在实现《千年发展目标》方面取得进展。在“重债穷国倡议”加强方案下达到完成点的所有国家、以及那些人均收入低于380美元、而且截至2004年底对国际货币基金依然拖欠债务的国家，均符合“多边债务减免倡议”规定。

<sup>4</sup> 见联合国，“更大范围的自由：走向人人享有发展、安全和人权”(A/59/2005)。

### C. 债务与人权之间的关系

24. 虽然人们普遍认为外来资金(包括国外贷款)有助于国家实现发展,然而过重的债务负担仍然是一个阻碍发展中国家实现发展和人权的重大障碍,尤其是就经济、社会和文化权利而言,同时阻碍其实现《千年发展目标》。<sup>5</sup> 一些研究表明,某些国家每年的还本付息开支超过其用于人口基本需求或是与人权有关的公共服务(如教育和保健)的全部费用。例如,2005年,黎巴嫩预算的52%用于债务偿还,相比之下23.1%用于教育和卫生;牙买加花费27.9%用于债务偿还,16.1%用于教育和卫生;保加利亚债务偿还费用占23%,教育和卫生费用占11.6%。<sup>6</sup>

25. 独立专家认识到,目前的多边债务减免倡议带来一些好处,使一些国家减少了债务偿还数额并增加扶贫资金。<sup>7</sup> 然而,这些债务减免措施的影响看来范围有限、持续不长。此外,债务偿还的降低却由于国际开发协会未来减让性贷款的相应减少而互为消长。

26. 债务减免带来的好处常常被其他因素冲淡,包括债务减免所附条件<sup>8</sup>,以及发展中国家在不平等的全球贸易环境中缺乏竞争力。<sup>9</sup> 过高的债务偿还以及对债务减免和新贷款的附加条件通常限制公共开支(甚至有损于向教育和保健等基本

---

<sup>5</sup> 见联合国,《坚持千年发展目标:人权方式》,联合国出版物,出售品编号K.08.XIV.6)(联合国:纽约及日内瓦,2008年)。1

<sup>6</sup> S. Mandel,“貌似公允的债务减免”(伦敦:新经济学基金会,2008年);1992年至1997年期间,一些国家专用于基础社会服务以及债务偿还的预算份额如下:喀麦隆,4%用于社会服务,36%用于债务偿还;科特迪瓦,11.4%用于社会服务,35%用于债务偿还;肯尼亚,12.6%用于社会服务,40%用于债务偿还;赞比亚,6.7%用于社会服务,40%用于债务偿还;尼日尔,20.4%用于社会服务,33%用于债务偿还;坦桑尼亚,15%用于社会服务,46%用于债务偿还;尼加拉瓜,9.2%用于社会服务,14.1%用于债务偿还;见D.Millet和E.Toussaint,“2009年债务相关数字”,取消第三世界债务委员会。

<sup>7</sup> 见Eurodad,“多边债务:前进一步,后退多少步?”(2007年4月)。

<sup>8</sup> 例如,根据Eurodad最近一项研究,国际货币基金每一笔低收入贷款通常附加13项条件;大多数条件要求实行私有化和自由论,对借款国家的穷人造成严重后果;见欧洲债务和发展网络,“关键条件:国际货币基金继续掌控低收入政府”(2008年4月)。

<sup>9</sup> 世界银行最近一份报告提到:“过去几十年里包括世界银行在内向贫穷国家提出的大多数政策忠告都强调参加全球经济的优势。然而全球市场远非公平,其运作管理规则对发展中国家造成比例偏高的不利影响。这些规则是经过复杂的谈判进程所取的结果,然而在这其中发展中国家却没有发言权”(加重强调)。世界银行,2006年世界发展报告:公平与发展(纽约:牛津大学出版社,2006年)。

公共服务提供资金), 促进经济自由化(包括国营企业私有化, 解除投资管理并引进公共服务使用费), 以及优先考虑债务偿还而忽视满足基本需求, 这些不仅使贫穷恶化, 而且对发展中国家获得教育和保健造成尤其严重影响。

27. 债务减免附加条件限制了许多低收入国家对教育和卫生的投资。例如, 2004 年, 国际货币基金的附加条件要求赞比亚冻结公共部门薪水, 导致政府无法雇用 9,000 名新的合格教师以解决大规模教师短缺现象。同样, 2006 年联合国开发计划署国际贫困中心的一份研究报告分析了债务减免对赞比亚“财政空间”的影响后发现, “债务减免带来的财政净收益, 由于与减免和相关官方发展援助相联系的对外政策条件而变得微不足道”。<sup>10</sup> 因此, 赞比亚即便获得债务免除, 将依然无法大幅度提高公共开支或投资, 原因在于“其国际货币基金贷款安排”要求执行“过分紧缩的财政和货币政策”。<sup>11</sup>

28. 根据欧洲与第三世界中心最近一项研究, 执行附加条件对债务国人口造成一些负面结果: 公共企业私有化常常导致大规模就业紧缩, 从而使很多人失去生计; 公共服务开支减少(如教育、卫生和住房)以及/或收取使用这些服务使用费, 更受这种做法影响的是社会最为脆弱群体(妇女、儿童、残疾人以及穷人); 增加贫穷、不平等和失业。<sup>12</sup>

29. 健康权问题特别报告员表示关切的是, 许多国家收取使用费常常使穷人和其他边缘化群体无法享受基本保健服务, 而这点可能不符合健康权。<sup>13</sup>

30. 还债付息还对实现食物权产生不良影响。例如, 2002 年, 马拉维政府国家食品储备局被迫出售玉米以便筹集资金偿还贷款。由于当年庄稼歉收, 1,100 万人口中有 700 万人面临严重食品短缺。<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> J.Weeks 和 T.McKinley, “债务减免是否扩大赞比亚财政空间?” 《千年发展目标的影响》第 5 号国别研究(巴西利亚: 开发计划署国际贫困中心, 2006 年)。

<sup>11</sup> 行动援助国际, “概况: 改变国际货币基金政策以便发展中国家得以招聘更多医生、护士和教师”(2008 年 3 月)见[http://www.actionaidusa.org/assets/pdfs/imf\\_project/IMF\\_and\\_health.pdf](http://www.actionaidusa.org/assets/pdfs/imf_project/IMF_and_health.pdf) (检索日期 8/3/09)。

<sup>12</sup> 见 M.Ozden, “债务与人权: 南方国家债务对人权的影响及其在联合国机构内目前处理情况”, (日内瓦, 欧洲与第三世界中心人权 2008 年方案)。

<sup>13</sup> 见 E/CN.4/2005/51/Add.2, 第 49-50 页。

<sup>14</sup> A.Pettifor, “债务依然是关键: 马拉维的例子”(见 [www.jubileeplus.org/opinion/debt040702.htm](http://www.jubileeplus.org/opinion/debt040702.htm)); K.Raffer 引用, “债务解决机制: 债务仲裁”, 全球经济纲领路径 2 全球化与民主赫尔辛基进程会议提交的文件, 日内瓦, 2004 年 3 月 25 日至 27 日, 第 11 页。

31. 由于投资者对贫困国家债务的投机活动进一步减损发展中国家从债务减免中得到的好处。这些所谓的“秃鹫基金”以远远低于债务面值的价格购买发展中国家债务。然后(通常当目标国家因债务取消而得到一些储蓄之后)，它们提起诉讼要求按票面价值收回债务，外加利息、罚金和诉讼费用。<sup>15</sup> 一个例子就是众所周知的涉及 Donegal 国际有限公司与赞比亚的案件，2007 年英国法院受理了该案。Donegal 国际有限公司于 1999 年从罗马尼亚购买了一笔赞比亚国债总值为 320 万美元。该笔债务面值为 3,000 万美元。该公司然后起诉赞比亚，要求得到总额为 5,500 万美元，包括利息、罚金、声称遭受的损失以及诉讼费用。英国法院最终判决赔偿 1,500 万美元，这是一个刚刚获得取消债务的国家难以支付的一笔数额。世界银行报告说，至少已有 11 个重债穷国已被总共 44 个商业债权人诉讼案咬住。<sup>16</sup>

32. 值得注意的是，重债负担不仅阻碍了那些债务减免方案重点帮助的低收入国家，而且阻碍了几个被认为不具备接受任何这些措施资格的中等收入国家，其理由是这些国家的债务属于“可承受”性质。<sup>17</sup> 例如，2004 年，厄瓜多尔外债总额为 169 亿美元。同一年，该国还债总额为 37 亿美元，而用于还债付息的公共开支比用于保健的数额高出 6 倍以上。尽管如此，世界银行认为厄瓜多尔的债务属于“可承受”性质，因为 2006 年其债务对国内生产总值比例相对较低。这一现实不符合《千年宣言》的承诺，即“以全面有效的方式解决中低收入发展中国家的债务问题，采取各种国家和国际措施使其债务可以长期持续承受”。

33. 各人权条约机构也在就缔约国提交给它们的报告作出的结论性意见中提到，过分沉重的债务负担有损于国家的人权义务，因此对实现人权构成严重挑战，从而确认外债与人权之间有一定的关联。例如，经济、社会和文化权利委员会 2001 年对洪都拉斯提交报告作出结论性意见时，“注意到该缔约国由于被划定

---

<sup>15</sup> 见欧洲债务和发展网络，“制服秃鹫：新措施是否足以保护债务减免的收益？”(2008 年 8 月)。

<sup>16</sup> 世界银行，“重债穷国倡议及多边债务减免倡议——实施状况”(2008 年 2 月)。

<sup>17</sup> Jubilee——赞比亚，“赞比亚取消债务的好处和挑战，提交美国参议院对外关系委员会听证会的证词，‘发展国际债务减免倡议’”(2008 年 4 月 24 日)。

为重债穷国，而且该国的国家年度预算有 40%以上用于还债付息，该国为履行《公约》规定义务所作的努力受到阻碍。”<sup>18</sup>

34. 儿童权利委员会以及消除对妇女歧视委员会对其分别管理的条约规定权利实施情况也作出类似意见。例如，儿童权利委员会 2001 年对坦桑尼亚联合共和国的报告作出的结论性意见中，注意到“缔约国国内结构调整方案、很多的外债偿还额以及失业率与贫穷程度日趋严重所带来的影响”。<sup>19</sup> 消除对妇女歧视委员会 2000 年对圭亚那报告的结论性意见中注意到，“实施结构改革方案和不断加重的债务负担，以及政治不稳定，都阻碍充分实现妇女权利”。<sup>20</sup>

35. 值得注意的是，经济、社会、文化权利委员会常常建议《经济、社会、文化权利国际公约》缔约国根据它们与国际金融机构(如，国际货币基金、世界银行及世界贸易组织)的关系考虑自身对《公约》承担的责任。因此，比如说，在承认偿还外债以及实行结构调整政策所带来的挑战影响到国家履行其人权义务能力的同时，委员会还敦促债务国在与这些国际金融机构开展谈判的各个方面考虑到自身对《公约》承担的义务，从而确保不会影响到经济、社会和文化权利，尤其是社会最为脆弱群体在这些方面的权利。委员会还鼓励债权国竭尽所能确保它们所参加的国际金融机构(尤其是国际货币基金和世界银行)采取的政策和决定应符合

---

<sup>18</sup> E/C.I/12/1/Add.57; 另见 E/C.12/1/Add.71(阿尔及利亚); E/C.12/1/Add.55(摩洛哥); E/C.12/1/Add.63(阿拉伯叙利亚共和国); E/C.12/1/Add.48(苏丹); E/C.12/1/Add.78(贝宁); E/C.12/1/Add.62(塞内加尔); E/C.12/1/Add.106(赞比亚); E/C.12/1/Add.60(玻利维亚); E/C.12/1/Add.100(厄瓜多尔); E/C.12/1/Add.66(尼泊尔); E/C.12/1/Add.49(吉尔吉斯斯坦)。

<sup>19</sup> CRC/C/15/Add.156, 第 9 段; 另见 CRC/C/15/Add.190(苏丹); CRC/C/15/Add.193(布基纳法索); CRC/C/15/Add.179(尼日尔); CRC/C/15/Add.160(肯尼亚); CRC/C/15/Add.174(马拉维); CRC/C/15/Add.172(莫桑比克); CRC/C/15/Add.218(马达加斯加); CRC/C/15/Add.138(中非共和国); CRC/C/15/Add.204(厄立特里亚); CRC/C/15/Add.130(苏里南); CRC/C/15/Add.115(印度); CRC/C/15/Add.207(斯里兰卡); CRC/C/15/Add.197(大韩民国); CRC/C/15/Add.124(格鲁吉亚); CRC/C/15/Add.152(土耳其); CRC/C/15/Add.186(荷兰)。

<sup>20</sup> A/56/38(补编), 第 161 段; 另见 A/55/38(补编), 第 44 段(喀麦隆); A/57/38(补编), 第 149 页(乌干达); A/56/38(补编), 第 227 段(牙买加); A/57/38(补编), 第 155 段(特立尼达和多巴哥); A/56/38(补编), 第 227 段(荷兰)。

《公约》缔约国的义务，特别是载于第 2(1)条、第 11 条、第 15 条、第 22 条以及第 23 条有关国际援助和合作的义务。<sup>21</sup>

36. 根据国际人权法，国家负有确保其管辖范围内所有人享受基本人权的首要责任，如保健权、教育权、食物权、安全饮水权以及适足住房权。因此，不应使政府陷入某种处境以便于因过量债务偿还而无法确保实现基本人权。

37. 国家确保享受基本人权的责任可优先于国家偿还债务责任，尤其当债务偿还进一步限制国家履行其人权义务之时，更是如此。面对实现基本权利存在的巨大量化差距，这一优先责任也暗淡失色：7,500 万小学学龄儿童(其中 55%为女孩)没有上学；<sup>22</sup> 每年约有 1,000 万儿童死于基本上可以预防的原因；<sup>23</sup> 估计有 12 亿人缺乏干净用水和卫生清洁。<sup>24</sup>

38. 许多发展中国家将比例偏高的预算(包括出口收入资金)从扶贫和改善各种社会状况以帮助实现人权的方案，挪用于还债付息，这就使得过分外债和债务偿还成为人权问题。值得一提的是，这些社会条件有很多都被《世界人权宣言》和其他核心国际人权文书中列为权利，如《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》。

39. 其他人权，如参与公共事务、获得信息以及平等和不受歧视的权利，在债务危机中也受到影响，这一点明确重申所有人权都是相互依存、相互关联和不可分割的。

40. 因此，债务问题的严重性以及目前债务减免倡议的局限性，都强调有必要采取一种兼顾人权关注的新办法处理债务危机。

41. 还必须认识到，取消债务并不保证节省下来的资源将用于提高享受人权。因债务取消而获利的国家必须因此设立机制确保以参与、透明的方式开展预

---

<sup>21</sup> 见 E/C.12/1/Add.54, 第 31 段; (比利时); E/C.12/1/Add.43, 第 20 段; (意大利); E/C.12/1/Add.68(德国); E/C.12/1/Add.70, 第 24 段; (瑞典); E/C.12/1/Add.72, 第 32 段; (法国); E/C.12/1/Add.79, 第 26 段; (联合王国); E/C.12/1/Add.77, 第 37 段; (爱尔兰)。

<sup>22</sup> 联合国教育科学及文化组织, “消除不平等: 治理缘何重要”, 全民教育——全球监测报告(教科文组织 2008 年)(见<http://www.unesco.org/en/education/efareport/reports/2009-governance>, 检索日期 12/3/09)。

<sup>23</sup> 见 [http://www.who.int/topics/millennium\\_development\\_goals/child\\_mortality/en/index.html](http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/child_mortality/en/index.html) (检索日期 12/3/09)。

<sup>24</sup> 联合国环境规划署, 重要的水图表: 世界淡水与海水状况概览, 第二版(2008 年)。

算规划。问责制机制也同样重要，以便尽量减少可能发生腐败并提供适用的投诉和补救途径。

42. 独立专家计划在国家访问的案例研究中继续探讨外债与人权的因果联系。

#### D. 采取以人权为中心的办法处理外债

43. 以人权为中心的做法是一种概念框架，它以国际人权标准为规范基础，并在工作中致力于促进和保护人权。<sup>25</sup>

44. 根据这种做法，发展政策(包括发展援助和债务减免政策)植根于国际法确立的权利和相对义务制度。联合国机构对这种做法商定基本特征如下：

- (a) 所有的发展合作、政策和技术援助方案都应当促进实现《世界人权宣言》所规定的人权；
- (b) 《世界人权宣言》及其他国际人权文书所载人权标准和从中确定的原则应指导所有部门和方案进程所有阶段的发展合作和方案规划；
- (c) 发展合作有助于提高“负有责任者”履行其义务的能力并提高“权利持有者”实现其权利的能力。<sup>26</sup>

45. 这些原则清楚表明发展政策和方案的主要目标在于实现人权。采取以人权为中心的办法查明权利享有者及其应有权利以及相应的责任承担者及其义务，并旨在加强权利享有者实现权利的能力以及责任承担者履行其义务的能力。

46. 从实际角度看，采取以人权为中心的办法处理外债意味着，比如说，债务持续承受能力分析应考虑到债务偿还对人权的影响，同时考虑到透明度、问责

---

<sup>25</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，“对发展合作采取以人权为中心的办法常见问题”(联合国：纽约和日内瓦，2006年)，第15页。

<sup>26</sup> “对发展合作采取以人权为中心的办法：联合国各机构达成共同理解”(2003年)。

制、参与以及注意最为脆弱群体等原则。<sup>27</sup> 国际社会仍需通过广泛、公开的磋商进程进一步阐述制定具体措施以便改变目前外债关系使其符合人权原则。

47. 重债国最为脆弱社区有效、富有意义地参与政策和资源利用决策工作，这是外债问题采取以人权为中心办法处理的关键内容之一。应该注意，参与原则也是所有人均有权享受的基本权利。关于外债对实现经济、社会和文化权利的影响，实现参与就要求尊重、保护并实现一系列人权，包括言论自由、集会自由、结社自由以及投票权和被选举权，以及创造条件，以确保受影响国家人民就有关外债以及如何利用债务减免措施省下的资金充分、知情地参与作出决定。

48. 就债务危机而言，问责制要求债权方承认债务国政府应对其本国公民负责，并且不应对债务减免或贷款规定过于繁重的条件。它还意味着债务国政府应注意其公民的需求、债务取消后释放的资金应用于改善基本公共服务，包括教育和保健，而且这些国家政府在运用这些资金以及签订新的贷款时要公开并对其人民负责。

49. 因此，独立专家同意国际金融机构对解决债务危机可发挥重要作用，但他认为采取以人权为中心的办法处理问题可提供具体价值，该办法强调参与、不歧视、问责制、透明以及所有人权的普遍、相互依存和不可分割性质。这种办法也符合，除其他外，经济、社会和文化权利委员会以及儿童权利委员会对国际援助和合作责任作出的解释。

#### E. 相关国际标准

50. 国际援助和合作原则要求必须处理外债对人权的影响，这也直接或间接载于《联合国宪章》及大量其他具有约束力的国际文书。

51. 《联合国宪章》确定了国际经济和社会合作的总体宗旨。《宪章》第一(三)条指出，联合国之宗旨包括“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励

---

<sup>27</sup> 多边债务减免倡议评估债务承受能力的标准几乎完全集中于债务国偿还债务能力。国际货币基金认为，“低收入国家债务持续承受能力框架的主要目标在于指导低收入国家在作出借债决定时将其资金需求与其目前及将来偿还债务能力相匹配并针对其具体情况而定”；见国际货币基金，“低收入国家债务持续承受能力框架”（2007年10月）。

对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。《宪章》第五十六条中，会员国“担允采取共同及个别行动与本组织合作”，以达成这些宗旨。

52. 《世界人权宣言》第二十八条规定，“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”。目前国际秩序的特征是低收入和中等收入国家债务负担极为沉重，因而无法对其公民履行人权义务，这种情况与该项权利背道而驰。<sup>28</sup>

53. 《经济、社会、文化权利国际公约》第二(一)条规定，各缔约国“承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”。经济、社会、文化权利委员会认为，《公约》起草者使用“尽最大能力”同时是指国家内现有资源以及国际社会通过国际合作和援助提供的资源。<sup>29</sup> 委员会进一步强调，“根据《联合国宪章》第五十五条和第五十六条、国际法确立原则以及所涉《公约》本身，国际合作争取发展从而实现经济、社会和文化权利是所有国家的一项义务”，而且“在此方面有援助其他国家能力的缔约国更有这一义务”。<sup>30</sup>

54. 《经济、社会、文化权利国际公约》第二十二条指出，经济及社会理事会“得提请从事技术援助的其他联合国机构和它们的辅助机构以及有关的专门机构对[缔约国向《公约》提交的]各种报告所引起的任何事项予以注意，这些事项可能帮助这些机构在它们各自的权限内决定是否需要采取有助于促进本公约的逐步切实履行的国际措施”。经济、社会、文化权利委员会第 2 号一般性意见(1990 年)对这一规定的解释是包括“实际上从事任何方面的国际发展合作的所有联合国组织和机构，包括理事会的附属机构，如人权委员会，<sup>31</sup> 社会发展委员会和妇女地位委员会”。

---

<sup>28</sup> 国际援助和合作必须用于设立一种社会和国际秩序，在这种秩序中，《经济、社会和文化权利国际公约》(以及《世界人权宣言》)所规定的权利和自由可得到充分实现；见 E/CN.4/1987/17, 附件, 第 30 段。

<sup>29</sup> 经济、社会、文化权利委员会第 3 号一般性意见(第 2(1)条), 第 13 段(E/1991/23, 附件三)。

<sup>30</sup> 同上, 第 14 段。

<sup>31</sup> 人权委员会已被人权理事会替代；见大会第 60/251 号决议。

因此，取代了人权委员会的人权理事会有权审议外债对实现《公约》规定权利的影响问题。

55. 此外，委员会建议在发展项目的每个阶段均应尽力确保考虑到《公约》中包括的权利”。<sup>32</sup>

56. 具体谈到外债问题，委员会强调“处理债务危机的国际措施应充分考虑到有必要特别是通过国际合作保护经济、社会和文化权利。在许多情况下，这可能意味着要主动大量减少债务”。<sup>33</sup>

57. 《儿童权利公约》缔约国有义务承担。尽其现有资源并根据需要在国际合作框架内(第 4 条)采取措施，实现《公约》规定的经济、社会和文化权利。儿童权利委员会提到，这一规定表明“从现实角度接受”了缺乏金融和其他资源可影响到一些国家充分实施经济、社会和文化权利的说法，但强调各国应表明“根据其资源所允许的最大限度”并根据需要寻求开展国际合作以实施这些权利。<sup>34</sup> 此外，委员会强调各国在批准《公约》时承担义务“不仅在其管辖范围内予以实施，而且通过国际合作促进全球范围实施”。

58. 同样，《残疾人权利公约》第四(二)条指出，关于经济、社会和文化权利，“各缔约国承诺尽量利用现有资源并于必要时在国际合作框架内采取措施，以期逐步充分实现这些权利，但不妨碍本公约中依国际法立即适用的义务”。

59. 此外，《公约》第三十二条指出，缔约国“确认必须开展和促进国际合作，支持国家为实现本公约的宗旨和目的而作出的努力，并将为此在双边和多边的范围内采取适当和有效的措施，并酌情与相关国际和区域组织及民间社会、特别是残疾人组织合作采取这些措施”。这些措施，除其他外，可包括“(一)确保包容和便利残疾人参与国际合作，包括国际发展方案”，以及(四)酌情提供技术和经济援助，包括便利获取和分享无障碍技术和辅助技术以及通过技术转让提供这些援助”。

---

<sup>32</sup> 经济、社会和文化权利委员会第 2 号一般性意见(1990 年)，第 8(d)段(E/1990/23, 附件三)。

<sup>33</sup> 同上，第 9 段。

<sup>34</sup> 《儿童权利公约》第 5 号一般性意见(第 4 条、第 42 条和第 44 条第 6 款)，(CRC/GC/2003/5(2003 年)，第 7 段)。

60. 除上述对缔约国有法律约束力的文书外，还有一些由各种联合国组织(尤其是联合国经济及社会理事会以及大会)通过的一些其他文书，均强调外债对享受人权的不利影响，并表明国际社会对在人权领域内加强国际合作的政治承诺。这些政治承诺加强了国际人权法尤其在国际援助和合作方面规定的国家义务。

61. 《发展权利宣言》第 3(3)条宣布，国家有义务“在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作”，而且“各国在实现其权利和履行其义务时应着眼于促进基于主权平等、相互依赖、各国互利与合作的新的国际经济秩序，并激励遵守和实现人权”(见大会第 41/128 号决议)。

62. 世界人权会议在《维也纳宣言和行动纲领》第 10 段中重申，“《发展权利宣言》所阐明的发展权利是一项普遍的、不可分割的权利，也是基本人权的一个组成部分”，并且在第 12 段中呼吁“国际社会作出一切努力，减轻发展中国家的债务负担，以便辅助这些国家政府做出的努力，争取全面实现其人民的经济、社会和文化权利”。在第 13 段中，会议承认“各国和各国际组织有必要同非政府组织合作，以在国家、区域和国际各级确保充分和有效地享受人权创造有利条件”。

63. 《维也纳宣言》第 13 段实际上呼吁采取综合办法处理人权，呼吁各国“消除所有侵犯人权的现象及其原因，消除享受这些权利所面临的障碍”。

64. 最后，产生八项《千年发展目标》的“千年宣言”，不仅大量提到人权；而且强调国际合作是全球行动应对债务危机的一个基本内容。《宣言》第 13 段中各国承诺“建立一个开放的、公平的、有章可循的、可预测的和非歧视性的多边贸易和金融体制”，并且在第 16 段中各国表示决心“以全面有效的方式解决中低收入发展中国家的债务问题，采取各种国家和国际措施使其债务可以长期持续承受”。在第 28 段，各国决心“采取特别措施来应付非洲消除贫穷和促进可持续发展的挑战，包括取消债务”。

65. 具有总体意义的《千年发展目标》8 要求国际社会承担更多责任以便协助、并载有具体承诺要求“加强重债穷国的减债方案，取消官方双边债务，并向致力于减贫的国家提供更为慷慨的官方发展援助”。

## F. 国家义务

66. 按照国际法规定，人权义务主要由国家承担。这些义务有三类：尊重(权利享有者、其自由、自主、获得资源以及行动自由)、保护(通过立法保护权利持有者免受第三方侵犯并提供有效救助)以及履行(通过利用现有资源设立有利于享受权利的环境并通过直接提供基本需求履行每个人的权利)。履行义务既包括便利的义务，又包括提供的义务。<sup>35</sup>

67. 经济、社会、文化权利委员会在其第 3 号一般性意见(1990 年)中表示，各缔约国均负有最低限度的核心义务：确保《公约》所载各项权利得到最低基本程度的满足。<sup>36</sup>

68. 值得一提的是，评估国家是否履行其最低限度核心义务必须同时考虑该国资源是否有限的这一因素。《经济、社会、文化权利国际公约》第二(一)条责成各缔约国“尽最大能力”采取必要步骤。因此，国家如果将未能至少履行其最低限度核心义务归咎于缺乏可动用资源，它必须证明已竭尽全力运用它所掌握的所有资源努力满足这些最低限度的义务。<sup>37</sup>

69. 委员会进一步强调，缺乏可动用资源并不使缔约国解除义务不再努力确保在现有情况下尽可能广泛地享受人权，而且即使在严重资源紧缺情况下，必须采取相对低费用的针对性措施保护社会弱势成员。<sup>38</sup> 因此，重债负担并不免除或减少国家承担责任努力履行它对经济、社会和文化权利所承担的最起码的义务。

## G. 国际金融机构

70. 国际金融机构(主要是世界银行及国际货币基金)是否可对人权表示合法关注，或者是否有义务这样做，这一问题依然没有解决。然而，可以争辩说，这些机构的总体国际法律地位及其作为联合国的具体专门机构，都提供了要求这些

---

<sup>35</sup> 见经济、社会、文化权利委员会第 12 号一般性意见，第 15 页(E/2000/22)。

<sup>36</sup> 经济、社会、文化权利委员会第 3 号一般性意见(1990 年)，第 10 页。(E/1991/23, 附件三)

<sup>37</sup> 另见《儿童权利公约》第 5 号一般性意见，第 8 段(CRC/GC/2003/5)。

<sup>38</sup> 经济、社会和文化权利委员会第 3 号一般性意见(1990 年)，第 11 段和第 12 段。(E/1991/23, 附件三); 另见《儿童权利公约》第 5 号一般性意见，第 8 段(CRC/GC/2003/5)。

机构对人权法负起责任的基础。<sup>39</sup> 人权与发展的相辅相成关系为确认这些机构必须在其业务工作中考虑到人权的论点提供进一步依据。<sup>40</sup>

71. 联合国作为一方与世界银行和国际货币基金作为另一方签订的《关系协定》规定，这些机构应“考虑”联合国作出的决定和建议。<sup>41</sup> 然而，这两个机构以狭义的角度解释这些协定，从而排除联合国可以要求它们采取具体行动，并因此享有完全的独立决策权。

72. 但是，世界银行和国际货币基金作为联合国专门机构，与联合国所有其他机构一样承担《联合国宪章》规定的某些义务，包括实施两项国际《公约》。这一立场符合经济、社会、文化权利委员会对《经济、社会、文化权利国际公约》第二十二节的解释。

73. 《经济、社会、文化权利国际公约》第四部分的几项条款明确解释了专门机构在实施《公约》方面的作用。例如，第十九条允许向人权委员会转交报告，<sup>31</sup> 而专门机构得根据第二十条规定，就这些报告提出意见。第二十二节规定，联合国经济及社会理事会得向专门机构提供国家报告所载信息，以帮助这些机构决定采取有助于实施本公约的国际措施。<sup>42</sup>

74. 经济、社会、文化权利委员会在其关于《经济、社会、文化权利国际公约》第二十二节的第 2 号一般性意见中表示，该条款“应解释为实际上包括从事任何方面的国际发展合作的所有联合国机构”，包括世界银行和国际货币基金等机构(见第 2 段)。委员会强调所有人权都是不可分割和相互依存的，并进一步敦促从事促进经济、社会和文化权利的联合国机构竭尽全力确保其活动完全符合享受公民权和政治权利。因此，国际机构“在其项目中应认真避免涉及”违反人权，

---

<sup>39</sup> 见 C.Lumina, “世界银行和国际货币基金的人权义务评估, 特别提及世界银行视察小组”(2006 年), 《司法学期刊》, 第 31 卷, 第 2 期, 第 108 页; S.Skogly, “世界银行和国际货币基金在人权领域的位置”, R.Hanski 和 M.Suksi, 编辑, “国际人权保护导言: 教科书”, 第二次修订版, 第 231-250 页(Turku/Abo: Abo Akademi 人权研究所, 2002 年)。

<sup>40</sup> M.E.Salomon, “国际经济管理与人权问责制”, LSE 法律、社会和经济工作文件 9/2007, 5)。

<sup>41</sup> 见联合国与世界银行的协定, 《联合国条约集》, 第 16 卷, 第 346 页, 以及联合国与国际货币基金的协定, 《联合国条约集》, 第 16 卷, 第 328 页。

<sup>42</sup> 另见《公民权利和政治权利公约》第四十条, 其中指出“联合国秘书长与委员会磋商之后可以把报告中属于专门机构职责范围的部分的附本转交有关专门机构”。

而且应该提倡不仅有助于经济增长或其他确定目标、而且有利于享有各种人权的项目和办法(见第 6 段)。同样,儿童权利委员会也指出,世界银行集团、国际货币基金以及世界贸易组织应确保其与国际合作和经济发展有关的活动推动全面落实《儿童权利公约》。<sup>43</sup>

75. 必须提到,世界银行和国际货币基金都是由构成其决策机关的政府所设立的。这些政府已承担各种人权义务,而且不能仅因通过某个组织开展业务而疏忽或无视这些义务。因此,比如说,欧洲人权法庭认为,成员国即使在管辖权转交国际组织之后应仍继续承担人权义务。<sup>44</sup>

76. 因此可以争辩说,属于联合国专门机构的国际金融机构从最低限度讲有义务在其业务工作中尊重人权。这意味着这些机构应确保其发展合作活动(包括债务减免措施和援助条件)不应有损于人权。

#### H. 共同承担责任原则

77. 《千年宣言》的一个基本原则是共同承担责任。《宣言》强调世界各国必须共同承担责任来管理全球经济和社会发展,并应以多边方式履行这一职责。同样,《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》第 47 段强调,“债务国和债权国应共同承担预防和解决不可承受的债务局面”。<sup>45</sup>

78. 独立专家认为,作为债务方和债权方共同承担责任的一个关键内容,必须制定普遍接受的非法债务的定义和处理标准。

---

<sup>43</sup> 《儿童权利公约》第 5 号一般性意见(2003 年),第 64 段(CRC/GC/2003/5)。

<sup>44</sup> 见《Mathews 诉联合王国》,欧洲人权法庭第 24833/94 申诉书,大法庭 1999 年 2 月 18 日裁决,第 29 段、32 段和 34 段;《Waite 和 Kennedy 诉德国》,欧洲人权法庭第 26083/94 号申诉书,大法庭 1999 年 2 月 18 日裁决,第 67 段;《博斯普鲁斯航空公司诉爱尔兰》,欧洲人权法庭第 45036/98 号申诉书,大法庭 2005 年 6 月 30 日裁决,第 152-156 段;另见“关于侵犯经济、社会、文化权利行为的马斯特里赫特准则”第 19 段,其中指出“国家保护经济、社会和文化权利的义务延伸到参加国际组织工作并集体采取行动”。

<sup>45</sup> 《发展筹资问题国际会议报告》,2002 年 3 月 18-22 日,墨西哥蒙特雷(A/CONF.198/11,第一章,第 1 号决议,附件)。

#### 四、2009-2010 年期间重点领域

79. 今后一年里，独立专家计划注重制定外债和人权基本准则草案。他还将探索债务与贸易之间的关系以及非法债务问题。

##### A. 外债和人权准则草案

80. 应回顾，人权理事会在其 2004/18 以及 2005/19 号决议中，吁请前任任务负责人(Bernards Mudho)制定经济改革政策和人权准则，Mudho 先生已于 2008 年 2 月向人权理事会非正式提交一份准则初稿。前任任务负责者在其报告(A/HRC/7/9)中指出，需要就该准则进一步开展工作和磋商。

81. 理事会在其第 7/4 号决议中要求现任任务负责人继续从事起草准则草案的工作，以便于 2010 年向理事会提交一份修订稿。根据理事会的要求，同时考虑到任务重点已从“经济改革政策和外债”改为“国家外债和其他有关国际金融义务”，独立专家计划修订准则以确保，除其他外：(a)准则采取理事会其他特别程序编制的其他指导原则所通用的形式；(b)准则收入与现有国际人权和其他标准的适当链接。在此方面，独立专家将利用他从 2009 年 1 月举行的赤贫和人权问题指导原则草案研讨会得到的教益。

82. 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、基金和各署、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”。虽然独立专家已提请自从他任职以来所会晤的所有利益攸关方注意准则，但反应程度一直很低。

##### B. 贸易与债务

83. 独立专家根据第 7/4 号决议计划探索债务与贸易的关联。

84. 独立专家认为，要想使债务水平维护在得以履行人权承诺的程度，光靠债务减免措施还是不够的。几个重债务国倡议受惠方在实行债务减免后由于其出口商品价格暴跌使得债务重新迅速高筑，这种变化情况清楚说明了贸易条件与债务积累过程之间的联系。

85. 鉴于债务最终通过出口而支付，出口价格一旦下跌就提高了债务的实际价位。因此，采取措施改善债务国贸易条件，尤其是实行出口多样化并采取措施提高出口对公共资金作出贡献，这些应该成为长期债务承受的组成部分。反过来，还债付息额不应过高以至于妨碍建立一种出口—投资联系、以此协助低等和中等收入发展中国家逐步走向更大繁荣和自给自足，并提高人民生活水平以及改善享受所有人权。

86. 在此方面，独立专家计划结合全球努力处理债务问题，监测并研究贸易规则和政策，并与所有利益攸关方磋商，以便提出建议帮助确保贸易与债务政策连贯一致。

### C. 债权方共同责任及非法债务

87. 虽然对于一些发达国家不择手段或自私自利的放贷行为所造成债务的责任问题进行辩论历史由来已久，但自从《蒙特雷共识》之后，最近关于公正解决债务危机的讨论中这一问题开始占据重要地位。《蒙特雷共识》认识到，债权国和债务国对防止和解决不可持续承受的债务问题同样负有责任，这就引出关于债权方对非法债务共同承担责任问题的辩论。

88. 近年来，债务问题活动家及一些官方债权国如挪威都提出债权方共同责任问题，以作为推动今后采取负责任的放贷行为的一种途径。<sup>46</sup> 然而，一些债权方和多边机构对此作出狭义的解释，将其视为只是一个债务可持续承受问题。<sup>47</sup>

89. 独立专家尤为感兴趣的是，发展中国家的国家管理局或民间社会组织开展债务审计，以确定国家债务中哪一部分可视为是非法的，因此可以无条件加以取消，以及设立公平、透明的债务仲裁机制，着重根据国家支付能力减少该国债务或是仅限于具体类型债务做出仲裁(如非法或恶劣债务)。

---

<sup>46</sup> 挪威政府的 2005 年宣言明确表示准备支持对非法债务作出国际债务仲裁：“本国政府将支持开展工作建立一个国际债务处理法庭，负责审理相关非法债务事项。”

<sup>47</sup> 欧洲—债务和发展网络，“议会关于债务问题的活动：不断增长的挑战”，2007 年 6 月，第 6 页。

90. 独立专家认为，《蒙特雷共识》所载共同责任问题应作为全球努力处理债务危机的部分内容进一步加以阐述，而且联合国应在此进程中发挥关键作用。因此，他计划在今后一年拨出时间注意此事。

## 五、结论和建议

91. 本报告概要列举构成用于理解外债与人权之间关系的概念框架的一些基本内容，并主张应采取以人权为中心的办法处理债务危机，其中考虑到透明、问责制、参与和不歧视的原则，以及所有人权的普遍、相互依存和不可分割原则。虽然为该框架所查明的建议内容均属于初步的，需要进一步详述，独立专家认为其中所列各项原则可成为公正、公平和持续处理债务危机的有用起点。

92. 债务问题并不是纯粹的经济问题；它具有政治、伦理、道德和法律内容。因此不能完全从经济角度处理债务问题。独立专家坚信，人权必须在全球对应债务危机工作中占有中心位置，这样其成果才能对目标受惠方产生实际影响。采取以人权为中心的办法处理债务危机将确保采取实现经济增长的办法是公正的，而且其收益得到公平分配。这种办法符合联合国更广泛任务范围内以人权为中心的原则，并符合《蒙特雷共识》所表示的承诺。

93. 独立专家提交大会的初步报告(A/63/289)第 37 段表示，为保障外债与人权一般准则草案获得接受和切实实施，有必要确保所有利益攸关方(包括受影响国家民间社会组织和权利持有者)尽可能参与准则的完成工作。然而由于受到经费的限制，独立专家无法在国家和区域一级向不同利益攸关方征求更多不同意见。在此方面，他谨呼吁所有会员国提供充足资源使他得以就准则草案开展区域磋商。

94. 人权理事会在其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 S-10/1 号决议中，请所有相关专题特别程序在其各自职权范围内，根据理事会特别会议审议结果，“审议全球经济和金融危机对实现和切实享受所有人权，特别是经济、社会和文化权利的任何影响，并将其这一方面的研究结果列入其提交人权理事会的定期报告”。<sup>48</sup> 独立专家对此作出响应，根据他对特别会议的投入作出初步意见如下。

---

<sup>48</sup> 人权理事会第 S-10/1 号决议，第 9 段。

95. 独立专家注意到，目前的全球经济和金融危机为问责制、参与和透明等原则纳入改革全球金融构架进程提供了大好时机，争取实现更为公平的制度，从而不仅促进经济繁荣而且从根本上更加推动享有所有人权。<sup>49</sup>

96. 目前的全球金融和经济危机不应导致债务减免下降，也不应成为停止执行债务减免措施的借口，因为这将对受影响国家享有人权造成消极影响。正如本报告先前所述，债务减免带来的好处已经受到多种因素影响，包括不平等的全球贸易环境以及债务减免所附带的苛刻条件。目前的危机有可能使这种现实情况进一步恶化，除非大胆采取以人权为核心的办法处理债务危机并确保最脆弱群体不至于进一步边缘化。

97. 独立专家建议，债权方(尤其是国际金融机构)及债务方，作为走向采取以人权为中心的方法总体处理发展合作并具体处理债务问题的一个初步措施，均应紧急考虑针对发展项目、贷款协定或“扶贫战略文件”编写人权影响评估。鉴于世界银行在编写环境影响评估方面具有丰富经验，这一建议如果同样适用于人权则并不构成新型工作方法，尤其是如果世界银行与相关联合国人权机构和组织开展协作。

98. 一个相关想法就是利用指标评估逐步实现经济和社会权利的进展情况。根据理事会第 7/4 号决议要求，独立专家将注意指标在评估债务相关承诺对国家履行人权义务并实现《千年发展目标》的影响方面的潜在作用。在此方面，他预计将与开展人权指标工作的其他利益攸关方共同行动。

99. 独立专家欢迎会员国对他的报告的任何方面发表意见，并对他的总体任务发表看法，特别是涉及他准备在今后一年要抓的下列重点问题：外债与人权准则草案、贸易与债务以及债权方共同责任和非法债务。

-- -- -- -- --

---

<sup>49</sup> 《蒙特雷共识》第 9 段中各国宣布承诺于“必将奉行公平、平等、民主、参与、自主权、透明度和问责制原则以及包容，以期巩固各国和全球的经济体制”。