



大会

Distr.: General
7 May 2019
Chinese
Original: English

人权理事会
第四十一届会议
2019 年 6 月 24 日-7 月 12 日
议程项目 5
人权机构和机制

秃鹫基金的活动及其对人权的影响

人权理事会咨询委员会的最后报告



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 27/30 号决议提交，理事会在该决议中请人权理事会咨询委员会编写一份有关秃鹫基金活动及其对人权的影响的研究报告。
2. 理事会在决议中重申，秃鹫基金的活动凸显了全球金融制度的一些问题，显示了现行制度的不公正性质，这些活动直接影响到债务国对人权的享有。理事会吁请各国考虑建立法律框架，遏制在其管辖范围内的掠夺性基金活动。
3. 咨询委员会在编写本报告时征求了会员国、联合国各专门机构、有关国际组织和区域组织、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和有关特别程序任务负责人，包括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、社会及文化权利的影响问题独立专家，以及国家人权机构、非政府组织和著名学者的意见和材料。本报告是由关于秃鹫基金的活动及对人权的影响问题起草小组报告员 Jean Ziegler 编写的。¹
4. 咨询委员会要特别感谢阿根廷、古巴、萨尔瓦多、科威特、毛里求斯、菲律宾和委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府、葡萄牙监察员、希腊国家人权委员会、法律和社会研究中心、欧洲—第三世界中心、消除非法债务委员会和人权常设大会感谢为答复 2015 年 3 月和 2018 年 2 月发出的调查问卷而提供的资料。
5. 在该报告中，秃鹫基金所采用的战略引起了越来越多的关注。报告还分析了关于秃鹫基金的活动以及为应对和减轻这些活动对享受经济、社会和文化权利及发展权产生的负面影响，而采取的国家和国际举措和努力的一些最引人注目的例子。

二. 什么是秃鹫基金？

6. 目前，没有关于国家资不抵债或破产案件的国际法律制度。当一个国家对主权债务违约时，该国必须启动债务重组程序，以减少债务或延长偿还期限。这意味着要与范围广泛的各类债权人进行复杂和旷日持久的谈判。² 参与重组程序是自愿的，因此，即使是持有债权不多的债权人也完全可以决定不予退让，以期未来获得较高水平的偿付。秃鹫基金正是在这个时点上进入运作。
7. 前外债问题独立专家认为，秃鹫基金是指“私人商业实体，这些实体通过购买、转让或其他交易形式，获得违约或不良债务，有时是实际的法庭裁决，以期获得高回报。从主权债务的角度来说，秃鹫基金(或如它们通常自称的“问题债务基金”)一般会在二级市场上以远低于面值的价格获得穷国(其中很多是重债穷国)的违约主权债务，然后企图通过诉讼、扣押财产或施加政治压力寻求获得债务全额面值连带利息、罚金和法律费用的偿付”(见 A/HRC/14/21, 第 8 段)。
8. 这些商业实体不是贷款人，而是私人对冲基金，这种基金在二级市场上以折扣价购买(或从其他债券持有人那里收购)不良债务，然后起诉债务人，要求偿付高得多的金额。由于其运作方式，它们一般被称为“秃鹫”，其特点如下：

¹ 报告员感谢 Milena Costas Trascasas 对本报告编写工作的支持。

² 这种基金可能是国际金融机构、双边或多边贷款人、私营金融机构或债券持有人。

(a) 针对经济陷入困境并且法律辩护能力薄弱的主权国家。据非洲开发银行称，自从 1999 年以来，在 36 个最贫穷发展中国家中，有 20 个国家受到秃鹫基金提出的富有侵略性的诉讼的威胁或被其盯上。世界银行估计，在符合世界银行债务减免倡议资格的国家中，有三分之一以上成为至少 38 个提起诉讼的债权人的诉讼对象，其中 26 个案件的判决金额总计达到 10 亿美元；³

(b) 利用二级市场缺乏监管的漏洞开展运作。为获得巨大折扣，秃鹫基金在债务国接近违约或已经违约时购买主权债券。在二级市场，秃鹫基金的活动在所有权和运作两方面都是极为机密的。在投资者之间对主权债券进行此种交易时，相关债务国却还不知道到或未被告知此类运作；⁴

(c) 一贯不愿参与有序的债务重组程序。一旦国家开始与私人债券持有人谈判重组主权债务，秃鹫基金就行使其“权利”，拒不退让，并/或开始收集和购买主权不良债券；然后，他们等到该国的金融状况有所改善后，才开始谈判，以求达成更好的协议。除了在再次进入国际资本市场方面遇到困难之外，债务国还面临着与一位咄咄逼人的诉讼人进行漫长而昂贵的诉讼程序的威胁。额外的压力可能很容易促使一些政府接受非常不利的交易；⁵

(d) 对国家提起诉讼，以期获得债券全额面值连带利息和诉讼费用的偿付。如果债务国不屈从于秃鹫基金的债权，那么该战略的下一步就是提出法律债权，要求偿还远远高于它们在二级市场上支付的价格(通常是债券的面值)，这一数额随着利息、延迟罚款和法律费用的增加而增加。为确保获得有利的法院裁决，秃鹫基金会确保在“偏袒债权人的”管辖区解决纠纷。⁶ 由于这种诉讼涉及大量技术细节，能力较弱的法律体系拙于应对，债务国法院可能日益成为一种选择。程序特别旷日持久(平均六年)，费用高昂，负担沉重(年化回报率从 50%至 333%不等)。⁷ 因此，债务国的财政和储备管理能力长期受到损害。

(e) “追诉”该国以执行判决：一旦秃鹫基金获得有利的判决，它们就会通过“挑选法庭”的做法，在不同的法院寻求执行，直到它们得到它们想要的执行行动。数据表明，过去几年来，扣押有关国家的海外资产已经成为一个特别常

³ 见非洲开发银行集团，“主权债务背景下的秃鹫基金”，可查阅：www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/vulture-funds-in-the-sovereign-debt-context/。

⁴ 由于大型机构投资者不喜欢起诉主权国家，因此，它们通过在二级市场向秃鹫基金出售这些国家的违约债务而获得一些回报。见：Devi Sookun，《停止秃鹫基金诉讼：手册》(英联邦秘书处，2010 年，伦敦)，第 11 页。

⁵ 为了迫使目标国家付款，秃鹫基金采取游说和其他施压策略，例如提出扣押资产的诉讼和组织新闻宣传运动，以诋毁债务国。参见：Romina Kupelian 和 María Sol Rivas，“秃鹫基金：对阿根廷提出的诉讼及它们对世界经济构成的挑战”(阿根廷经济与金融发展中心，第 49 号工作文件，2014 年 2 月)，第 7 页。

⁶ 伦敦和纽约是处理外部主权借贷和相关法律纠纷的主要地点。70%以上的国际债券是根据纽约州法律发行的，其余大部分是根据英国法律发行的。参见，Julian Schumacher, Christoph Trebesch and Henrik Enderlein, “Sovereign defaults in court”, CESifo working papers (February 2018), p. 1。

⁷ 参见，非洲开发银行集团，“主权债务环境下的秃鹫基金”。

见的执行策略。⁸ 尽管多次尝试失败，但这种压力往往有助于秃鹫基金达成有利的庭外和解。这种结果加强了秃鹫基金在世界各地法院起诉有关国家以削弱国家豁免的法律战略，这种豁免保护某些国家财产和资产不被扣押；⁹

(f) 获得高额利润：秃鹫基金的平均回收率是其投资的大约 3 至 20 倍，相当于 300%至 2 000%的回报。在某些情况下，秃鹫基金的索偿要求占一国国内生产总值(国内总产值)的很大一部分(12%至 13%)；¹⁰

(g) 在适用银行保密规则的法域开展业务：大多数秃鹫基金是在避税地注册的，在那里没有义务披露关于利益或所有权的信息，隐藏收益以避税或逃税是可行的。¹¹ 这类管辖区为秃鹫基金的秘密运作和发展中国家亟需资金的秘密外逃提供了便利(见 A/HRC/14/21, 第 13-14 段)。

三. 案例研究

9. 秃鹫基金对发展中国家特别是重债穷国的掠夺性做法由来已久。最经常成为目标的国家，债务负担不可持续，缺乏必要的能力和资源，无法应付如此复杂和旷日持久的司法程序。近年来，秃鹫基金试图从中等收入国家(特别是阿根廷)获得利润。在 2001 年违约之后，商业投资人提出 50 多起诉讼，该国占秃鹫基金提出的诉讼总数的三分之一。¹² 对以下例子的分析将使人们更清楚地了解秃鹫基金的活动对人权的影响。

A. Donegal International 有限公司诉赞比亚

10. 到 1984 年，赞比亚政府无力偿付其为采购农用机械而欠罗马尼亚的 3,000 万美元债务。1997 年初，Debt Advisory International 公司(随后合并了 Donegal International 公司)开始提出提案，以期获得赞比亚的债务。1999 年，就在赞比亚即将达到重债穷国倡议规定的全面免除债务决策点之际，罗马尼亚以大约 300 万美元的价格将债务卖给了 Donegal International 公司，价格仅为面值的 11%。

11. 2003 年，在涉及腐败指控和贿赂官员的争议情况下，赞比亚与 Donegal International 公司签订了一份和解协议，根据这项协议，赞比亚同意放弃免于诉

⁸ 例如，2005 年大不列颠及北爱尔兰联合王国高等法院的一份裁决允许肯辛顿国际有限公司截取刚果共和国的石油销售收益，以偿还 3,900 万美元的债务。在刚果偿付 9,000 万美元的债务之前，可以扣押该国从石油销售中获得的利润。

⁹ 见 Schumacher, Trebesch and Enderlein, “Sovereign defaults in court”, pp. 5–9。

¹⁰ 例如，在 2000 年代的利比里亚，诉讼相当于国内总产值的 41.6%，比例惊人，同上，第 15 页。亦请参见，非洲开发银行集团，“主权债务环境下的秃鹫基金”。

¹¹ 例如，Donegal International 有限公司总部位于英属维尔京群岛，肯辛顿国际有限公司总部位于开曼群岛，而 FG Hemisphere 则位于美利坚合众国的特拉华。这些管辖区有如下为人熟知的特点：不透明(银行保密或其他机制，如信托)；对非居民征税低或者免税；其法规有利于建立不在其领土上实际开展活动的幌子公司；与其他国家的税务、海关和(或)司法当局缺乏合作；金融法规薄弱或不存在。见 Renaud Vivien, “FG Hemisphere 秃鹫基金诉刚果民主共和国的最新胜利。比利时在做什么？”，消除不正当债务委员会，2011 年 1 月 2 日。

¹² 见 Schumacher, Trebesch and Enderlein, “Sovereign defaults in court”, pp. 5–9。

讼的国家豁免权，并为当时面值为 4,400 万美元的债务支付大约 1,500 万美元。这项协议还约定在发生不履行债务的情况下支付罚息，以及按照英国法律裁决未来由此产生的任何争议。在总共支付了 340 万美元之后，赞比亚政府停止履行协议条款，争辩说该协议有腐败污点(见 A/HRC/14/21, 第 24 段)。

12. 2006 年，就在赞比亚马上可根据重债穷国倡议获得免除债务的几个个月前，Donegal International 公司在英国法院对该国提起法律诉讼，要求获赔 5,500 万美元，这一数额几乎是 Donegal 公司为债务支付的款额的 17 倍。Donegal 公司最终获得有利裁决，得到 1,540 万美元。

13. 据报告，赞比亚政府承认了判决，并将已经收到并已指定专门用于卫生方案的一笔资金的大约 65% 用于偿付债务(同上，第 25 段)。¹³ 这一诉讼案的结果是，秃鹫基金从该国拿走了社会福利总开支的将近 15%，这些资金本可以用于教育、医疗保健和减贫。¹⁴

B. FG Hemisphere 诉刚果民主共和国案

14. 1980 年，刚果民主共和国与一家总部设在萨拉热窝的公司 Energoinvest 达成信贷协定，以建造高压电力传输设备。该国很快对偿付义务违约。

15. 2003 年，国际商会作出了两项有利于该公司的仲裁裁决。2004 年，美利坚合众国一个地区法院确认了应支付的数额：1,843 万美元和 1,172.5 万美元，外加 9% 的利息和仲裁费用。这时，该公司决定将追偿权利转让给总部设在特拉华州(美国的一个避税地)的 FG Hemisphere 公司。¹⁵ 据报道，它以 3,700 万美元购买了这笔债务。¹⁶

16. 随后，FG Hemisphere 试图没收该国在世界各地的资产，以此寻求对这笔债务的索赔。2005 年，该国政府未能向美国法院提供关于任何价值超过 10,000 美元的任何资产的所在地的详细信息，这导致每周罚款 5,000 美元，并定期增至最高 80,000 美元。¹⁷

17. 为了执行 2003 年的裁决，FG Capital Management(原 FG Hemisphere)设法冻结了欠刚果民主共和国的数亿美元，并从世界各地的一些法院获得了执行判决。2008 年 11 月，一家南非法院裁决，FG Hemisphere 可以扣押刚果民主共和国向南非销售服务所得的任何付款，这实际上阻止了该国出售电力。2010 年 2 月，

¹³ 亦见，Romina Kupelian and María Sol Rivas, “Vulture Funds: the Lawsuit Against Argentina and the Challenge They Pose to the World Economy”, p. 9 and Thomas Laryea, “Donegal v. Zambia and the persistent debt problems of low-income countries”, *Law and Contemporary Problems*, vol. 73, No. 4 (Fall 2010)。

¹⁴ 见，Lydia Polgreen, “Unlikely ally against Congo Republic graft”, *New York Times* (10 December 2007)。

¹⁵ 销售得到了前波斯尼亚和黑塞哥维那总理的批准，由于与他在 Energoinvest 公司的职位有关的腐败指控，他受到调查。见，“Vulture funds—the key players”, *The Guardian*, 15 March 2011。

¹⁶ 见 Michael J. Kavanagh, “Congo, U.S.-controlled venture lose \$100 million vulture claim”, *Bloomberg* (3 November 2010)。

¹⁷ 见，Devi Sookun, *Stop Vulture Fund Lawsuits: a Handbook*, p. 45。

香港上诉法院冻结了刚果民主共和国与中国之间一笔 60 亿美元的矿物换取基础设施协议的大约 1 亿美元签约定金，直至国际商会的判付款得到解决。¹⁸ 该协议包括向该国政府支付 2.21 亿美元的采矿准入费，在仲裁判付款获得偿付前，FG Hemisphere 试图获得这笔准入费。该国政府主张国家豁免权，但是上诉法院裁定，该国在商事仲裁程序中不享有任何豁免权。¹⁹

18. 这对一个需要资金实现发展的国家来说是一个不幸事件。刚果民主共和国自然资源丰富，但正从导致其基础设施遭到摧毁的四十多年的独裁和战争中恢复。实际上，很难看出一个人类发展指数排名最低(第 176 位)的国家如何能够在不损害其减贫和经济发展前景的同时偿还外债(A/HRC/14/21, 第 20 段)。因此，秃鹫基金对国家创造履行其人权义务必要条件的能力造成的负面影响是显而易见的。

C. NML Capital 有限公司诉阿根廷案

19. 导致阿根廷在 2001 年灾难性崩溃的日益恶化的经济、金融和社会状况已有充分的记录(例见, A/HRC/25/50/Add.3)。在违约后不久，该国政府认识到，有必要重组大概 810 亿美元的债务。在 2005 年和 2010 年连续两次提出债务置换之后，阿根廷成功地与 92% 以上的债权人达成一份协议，后者同意将其持有的债券“折价”大约 70%。

20. 一个由 NML Capital 有限公司(一个总部位于开曼群岛的对冲基金)领导的代表 1.6% 的债券持有人的群体拒绝重组，并决定向纽约州的法院起诉该国，要求全额偿付。²⁰ 在违约债券中，有一些是在阿根廷将于 2001 年违约前从二级市场购买的，但大多数是在这之后低价购入的。秃鹫基金据称在该国违约后支付了大约 4,870 万美元，购买了超过 2.2 亿美元的违约债券；其他一些债权甚至是其在 2005 年和 2010 年债券交易之后购入的(同上，第 32 段)。

21. 2012 年 11 月，一家纽约地区法院的法官命令阿根廷全额偿付 NML Capital 公司和其他“不合作债权人”(大约 13 亿美元)，这一数额可代表大约 1,600% 的利润。²¹ 法院的裁决首先得到美国第二巡回上诉法院裁决的确认，随后得到最高法院的核可，根据该裁决，阿根廷在全额偿付“不合作债权人”之前，不能偿付已经接受债务置换提议的债权人。

¹⁸ 见 Michael J. Kavanagh, “Congo, U.S.-controlled venture lose \$100 million vulture claim”。

¹⁹ Kathryn Crossley, “Case analysis: *Democratic Republic of the Congo and Ors v. Hemisphere Associates LLC*”, Asian Legal Business (17 June 2011)。

²⁰ 埃利奥特管理公司投资基金控制着 NML Capital，并对阿根廷和许多其他国家提起了诉讼。首席执行官 Paul Singer 是美国共和党的主要资助人之一，这使他拥有巨大的游说力量以及实质性的政治和法律支持，以开展这些活动。见 Romina Kupelian and María Sol Rivas, “Vulture Funds: the Lawsuit Against Argentina and the Challenge They Pose to the World Economy”, p. 10。

²¹ 参见，7 月 9 日阿根廷经济和公共财政部长阿克塞尔·基希洛夫致《金融时报》的信函。

22. 这些裁决代表着严重背离对作为债券契约一个共同组成部分的同等权益条款的传统市场/法律理解。²² NML Capital 争辩说，该国没有给予没有参加置换的债权人同样的待遇，因为它只同意向同意置换的债券持有人偿还债务。²³

23. 2016 年 2 月，随着阿根廷新一届当选政府就职，美国法院对有效解除禁令并允许阿根廷偿付重组债务设置了众多条件。此后，事件加速发展，2016 年 4 月，阿根廷迫于巨大的金融压力，突然撤销先前的债权偿付政策，同意庭外和解，向“不合作的债权人”支付 65 亿美元。

24. 这一和解代表着旨在基于平等对待债权人建立国际主权债务重组机制的进程出现进一步倒退。向秃鹫基金支付的金额远远超出在先前债务重组中支付给合作的债权人的金额，这种结果令人不安。奖励那些拒绝参与债务重组努力的债权人，这传达出了错误信息。²⁴

25. 从人权的角度来看，这种和解引起了重要的关切。在短期内，结束十多年的司法争端有助于恢复一个国家的信誉，开放其进入金融市场的机会。然而，为了偿付“不合作的债权人”，政府被迫增加债务负担，从长期看，这可能阻碍国家履行其在经济和社会权利领域的承诺，从而加剧不平等和金融不稳定。

26. 无论如何，这起漫长的司法纠纷凸显出，十分紧迫的是，需对投机性的投资做法进行监管，以使其符合人权方针和要求。此外，这起纠纷促使启动了一个旨在建立多边机制的进程，其任务是以独立和公正的方式解决主权债务诉讼。

27. 尽管不应当低估该案件的法律影响，但其最终结果的解读，必须根据围绕该争议的特定形势以及其中涉及的明显政治含义。然而，毫无疑问，美国的裁决肯定会鼓励秃鹫基金今后采取这种战略。²⁵

四. 破坏性诉讼：不断增长的趋势

28. 阿根廷案例并非一个例外，而是更普遍性趋势的一部分。由于达成和解或在破坏性诉讼之后获得的判决，不合作的债权人越来越多地收获超乎寻常的利润。投资者期望通过起诉因繁重的金融条件而窒息的国家以获得高回报，这不仅得益于缺乏一个债务重组的全球机制，而且也可能是形成这种状况的根源所在。

29. 事实上，统计数据显示，诉讼案和图谋扣押正日益成为解决主权债务纠纷的常见方式，使违约国家陷入了费用高昂和漫长的司法程序。²⁶ 1976 年至 2010 年

²² “按同等步骤或无偏好”：国际金融市场早就认识到，这一条款保护贷款人免受由于偏好另一名贷款人而在法律上处于从属地位的风险。见 Lee C. Buchheit and Jeremiah S. Pam, “The pari passu clause in sovereign debt instruments”, *Emory Law Journal*, vol. 53 (special edition, 2004)。

²³ 相反，这一条款被广义地解释为在事实上优先考虑“不合作的”债权人，超越于善意行事的债权人。见 John Muse-Fisher, “Starving the vultures: NML Capital v. Republic of Argentina and solutions to the problem of distressed-debt funds”, *California Law Review*, vol. 102, No. 6 (2014)。

²⁴ 参见 www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/IntOrder/Info_Note_Argentinian_VultureFunds_EN.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1。

²⁵ Debt and Development Coalition Ireland, “Stop debt vultures: implications of the vulture attack on Argentina” (1 September 2014), p. 4。

²⁶ 见 Schumacher, Trebesch and Enderlein, “Sovereign defaults in court”, p. 12。

期间，仅在美国和联合王国，就对 34 个违约国家提出了大约 158 起诉讼。²⁷ 高胜诉率(72%)无疑助长了这一令人忧心的趋势。1990 年代以来，涉及诉讼的债务危机的百分比从 10%增加到近 50%。²⁸

30. 非洲所受骚扰远超其他地区，平均每年提起 8 起诉讼。由于某种原因，非洲国家的胜诉率最低，它们支付了因诉讼而判给秃鹫基金的近 10 亿美元中的 70% 以上。²⁹ 正是在这种背景下，制定了一些的具体倡议，以保护从国际货币基金组织(货币基金组织)和世界银行获得资金的国家。³⁰

31. 值得注意的是，非洲开发银行于 2008 年设立的非洲法律支助基金向面临秃鹫基金提起的诉讼的国家提供法律支助和技术咨询。³¹ 2006 年，英联邦秘书处设立了一个“重债穷国法律诊所”，协助各国就外债进行谈判和重新谈判。尽管没有关于这些方案执行情况资料，但有证据表明，秃鹫基金正在逐步将其业务重点从重债穷国转向中等收入国家和领土，如希腊、波多黎各和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。³²

32. 在特别受到金融危机打击的其他国家，如爱尔兰或西班牙，秃鹫基金正在制定与不良私人贷款有关的投机战略。³³ 在这种情况下，其战略相当相似：它们收购不良房地产资产，利用人们不得不向银行偿还贷款的困难，并等待抵押贷款陷入违约。通过这种方式，秃鹫基金逐渐在住房市场上占据主导地位，这种地位最终使它们能够影响租金和房价。投机推高了房地产成本并使低收入家庭买不起房。在致世界最大私人股本公司 Blackstone Group L.P.的一封信中，联合国人权专家对住房“金融化”对世界各地数百万人享有适足住房权的严重影响表示关切。³⁴

²⁷ 该数字不包括双边投资条约导致的诉讼案或向国际仲裁机构提出的诉讼案，秃鹫基金越来越多地利用这种诉讼部署其策略。

²⁸ 见 Schumacher, Trebesch and Enderlein, “Sovereign defaults in court”, p. 2。

²⁹ 非洲法律支助机制，《2013-2017 年中期战略》，第 10 页。

³⁰ 目前 36 个国家被列为重债穷国，即符合从国际货币基金组织和世界银行获得财政援助条件的高度贫穷国家。2017 年，其中 7 个非洲国家面临商业诉讼，货币基金组织概况介绍，“重债穷国倡议”和“多边债务减免倡议”。最新统计数据，2017 年 9 月，第 45 页。

³¹ 截至 2016 年 1 月，该机制由 52 个国家、非洲国家和其他国家(比利时、巴西、法国、荷兰和联合王国)和 7 个国际组织组成。2010 年，管理委员会批准支助的第一个案件涉及秃鹫基金对刚果民主共和国提出的诉讼案。

³² 参见 Committee for the Abolition of Illegitimate Debt, “Fonds Vautours. Les Ailes de la Dévastation (2017)。

³³ 例见，Michael Byrne, “From Puerto Rico to the Dublin docklands; vulture funds and the global South”, Debt and Development Coalition Ireland (2016) and Luis Doncel, “Los fondos buitres reinan en España”, *El País* (21 April 2018)。在爱尔兰，一家银行出售的所有资产中，有 60%被总部位于得克萨斯州的孤星资本(Lone Star Capital)收购。

³⁴ 见人权高专办，“就遵守人权问题质询国家和房地产私募股权公司”(2019 年 3 月 26 日)。

五. 国家立法

33. 目前，只有比利时、法国和联合王国这三个国家颁布了某种阻止秃鹫基金提出破坏性诉讼的法律框架。美国颁布类似举措的尝试到目前为止都已失败。

34. 虽然这些国家法律起到了重要的威慑作用，但显然，只有更多的国家通过国家法律限制其索赔，才能有效地解决秃鹫基金的活动引起的关切。为避免“法院选购”战略，特别需要对秃鹫基金为启动诉讼或强制执行扣押而优先选择的管辖区进行监管。

35. 国家立法者可根据现行国内法和执行经验采用有益的准则，即：(a) 保护应扩大到任何受债务困扰的国家，而不仅仅是重债穷国；(b) 诉讼程序应当根据客观的标准，考虑确定哪些债务应受到保护，以免被秃鹫基金提出索赔主张；(c) 立法者应当充分考虑并解决对债务国的社会经济形势的关切以及这些国家的人民的福利；(d) 还应当解决二级债务市场缺乏透明度和秃鹫基金在避税港运作的问题。

比利时

36. 比利时是第一个颁布国家立法禁止秃鹫基金活动的国家。³⁵ 2008 年，第一部法律对秃鹫基金向国家法院提出的许多诉讼作出了回应，这些诉讼的目的是没收比利时分配给某些国家的官方发展援助的官方资金。³⁶

37. 2015 年，一项新的法律制定了一个更详细的框架，对秃鹫基金可以合法要求的金额设定了限制。³⁷ 为那些可以证明债权人的回购是为了“非法利益”的情况规定了一个门槛(回购贷款或债务所支付的价格)。

38. 在下列情况下存在这种“非法利益”：

(a) 贷款或债务的回购价格与债权人试图向国家追偿的数额的面值“明显不相称”；

(b) 符合以下一个或多个标准：

(i) 在债务回购时，债务国已经破产(或者即将违约)；

(ii) 债权人设在避税地或类似的管辖区；

(iii) 债权人有系统地利用法律诉讼程序获得偿付；

(iv) 债权人拒绝参与债务重组努力；

(v) 债权人滥用国家的弱点，在谈判时要求得到明显不平衡的偿付；

(vi) 债权人要求的总偿付金额将对国家的公共财政造成显著不利影响，并且可能危害到该国人民的社会经济发展。

³⁵ 旨在防止没收或转移(特别是通过秃鹫基金战略进行没收或转移)分配给发展援助的公共资金的法律，2008 年 4 月 6 日。

³⁶ 仅 2007 年，就向刚果民主共和国提出了 10 起诉讼案。

³⁷ 关于打击秃鹫基金活动的法律，2015 年 7 月 12 日。

39. 该法不仅适用于重债穷国，还针对秃鹫基金的诉讼规定了全面的保护。在处理主权债务时，该法纳入了人权关切，同时，充分考虑了面临危险的重要公共利益。³⁸ 该法要求法官评估偿付债务可能对债务国的社会经济形势和对人民的福利造成的影响，这无疑是该立法的一个创新要素和最突出方面之一。

40. 2018 年 5 月，比利时宪法法院宣布 NML Capital 提出的质疑这项立法的申诉不可受理。³⁹ 在一项具有里程碑意义的裁决中，该法院驳回了秃鹫基金提出的所有论点，特别是根据《欧洲保护人权与基本自由公约》及其《第一号议定书》的规定，适用该法律将导致侵犯债权人的财产权和公平审判权。

41. 该法院认为，2015 年法律对债权人财产权的限制既符合公共利益，也与所追求的目标相称。确切而言，这项立法旨在保护最脆弱的国家，防止秃鹫基金的活动使情况变得更糟。它为国家法官提供了客观标准，以便根据回购价格与债权人索偿额的面值之间存在的“明显不相称”，确定追求“非法利益”的债权人。

42. 该法律并不完全排除债权人向比利时法院提出求偿的权利，但将偿还限于主权债务的实际价格，因为这一数额以下的求偿权仍然未受影响。宪法法院认为，为实现该法的目的，对追求非法目的债权人与对其他债权人实行差别待遇是合理的。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

43. 在讨论了一项限制发展中国家的违约主权债务最高可收回数额的法案草案之后，2010 年，议会通过了一项法律，限制与“合格债务”有关的索赔的可收回数额。⁴⁰ 该条例适用于可在联合王国执行的任何本国和外国判决，也适用于仲裁裁决。然而，其范围仅限于重债穷国。

44. 该法第 3(2)节提及已达到重债穷国倡议决定点的国家的债务，通过参照在一国达到该决定点时根据该倡议适用的减免，界定了有关比例。所有持有该倡议所列债务的债权人都必须接受货币基金组织和世界银行计算的百分比削减，以便将该国的债务减少到可持续的水平。⁴¹

45. 该法律的目的是，确保联合王国的法院既不出作出也不执行允许对这些国家超出根据该“倡议”计算为可持续债务数额的所涵盖债务进行追讨的判决。即使该债务经过重新谈判或遵从新协定，债权人也不得追偿超过现有债务的金额。尽管没有任何关于债务取消的条款，但不论对债务或索偿要求适用的是哪一部法律，都仅限于对现有债务下的可追偿金额进行追偿。⁴²

³⁸ 比利时众议院，关于打击秃鹫基金活动的法律草案，文件 54 0394/001，2014 年 10 月 7 日。

³⁹ 第 61/2018 号决定，废除 2015 年 7 月 12 日关于打击秃鹫基金活动的法律的诉讼(由在开曼群岛注册的 NML Capital 有限公司提出)。

⁴⁰ 2010 年《债务减免(发展中国家)法》。

⁴¹ 见该法律的解释性说明，第 22 段；以及 Francis D. Chukwu, “Refocusing on the objectives: a critique of the U.K.’s Debt Relief (Developing Countries) Act, 2010” (1 May 2011)。

⁴² 见 Michael Waibel, “Debt relief to poor countries: rules v. discretion”, *Journal of International Banking and Financial Law* (May 2010)。

法国

46. 2016 年，对《反腐败法》的一项修正案引入了一些规则，旨在保护面临主权违约的外国(法国官方发展援助的受益者)免遭滥用权力的债权人的投机。⁴³ 新条例禁止没收外国的货物或财产，如果(a) 债务国在债务发行时是官方发展援助的接受国；(b) 在债权人取得该债项时，该国处于违约或接近违约；(c) 就具体索偿而言，违约(或接近违约)的情况可追溯到不到四年(或在有明显滥用行为的情况下，六年)；或(d) 重组建议已被三分之二的债权人接受。允许扣押，但不超过善意债权人，即参加债务重组谈判并接受其结果的债权人所获得的数额。⁴⁴

47. 鉴于法国法律是打击秃鹫基金活动的一个积极步骤，令人遗憾的是，该法律将不适用于在其生效之前获得的债务。这就从其范围内排除了绝大多数“未受保护”的主权债券。⁴⁵

各国秃鹫基金 法律比较	适用于 所有国家	适用于 旧债	适用于 新债	适用于 所有公司	防止起诉目标 超过债务 支付款	防止起诉目标超 过其他债权人所 接受的数额
比利时(2015 年)	√	√	√	/X	√	X
法国(2016 年)	X	X	√	√	X	√
联合王国(2010 年)	X	√	X	√	X	√

资料来源：久比利活动社。

六. 打造国际共识

48. 过去 10 年来，人们越来越多地达成共识，认为有必要遏制秃鹫基金的活动。一些国家在若干论坛上表示支持采取共同行动，以保护重债穷国不受秃鹫基金的影响，并更广泛地说，支持建立一个有秩序地进行债务重组的国际机制。

49. 在 2007 年 5 月举行的八国集团会议上，各国财政部长和中央银行行长针对对重债穷国提起的攻击性诉讼的问题表示关切，并敦促所有主权债权人不要出售对这些国家持有的债权。

50. 同年，英联邦财政部长强调，需要采取协调一致的国际行动以解决秃鹫基金的诉讼问题，并敦促各国政府实行法律保护，以确保至少在相当于重债穷国框架的条件下提供债务减免。

⁴³ 关于透明度、反腐败和经济生活现代化的 2016 年 12 月 9 日第 2016-1691 号法律，2016 年 12 月 10 日，《法兰西共和国官方公报》第 0287 号，第 60 条。

⁴⁴ 见 Fanny Galois, “Fonds vautours. ‘La France réagit aussi’”(10 April 2018), 可查阅 www.cadtm.org。

⁴⁵ 国际货币基金组织表示，在不包含保护善意债券持有人的强化条款的债券中，有 70%将在未来 10 年到期。2014 年，其执行局核可了在所有新的国际主权债券中列入强化条款(平等条款和集体行动条款)。见基金组织，“关于在国际主权债券合同中纳入强化合同条款的第三次进度报告”(2017 年 12 月)。

51. 2008 年，欧洲联盟成员国承诺不向不愿提供债务减免的债权人出售对重债穷国的债权。一年前，巴黎俱乐部同意采取相同的立场。

52. 2008 年《发展筹资问题多哈宣言》签署国表达了同样的关切。⁴⁶ 宣言欢迎为防止对“符合重债穷国条件的国家”提起攻击性诉讼所采取的步骤，并呼吁债权人不要向那些拒绝充分参与债务减免努力的国家出售对这些国家的债权。⁴⁷

53. 2009 年，欧洲委员会的议会大会通过一项建议，强烈谴责秃鹫基金的活动，它们“毫无愧疚地利用债权国、特别是欧洲给予的债务豁免产生的机会，或者在全世界范围内限制相关国家的资产并用破产威胁这些国家”。⁴⁸

54. 2014 和 2015 年，77 国集团和中国的成员国外交部长认识到“秃鹫基金”的投机活动对发展中国家和发达国家所有未来债务重组进程都构成了风险。外长们进一步强调，十分重要，不能允许秃鹫基金使发展中国家的债务重组努力陷入瘫痪，并声明，不应让这些基金凌驾于国家根据国际法保护本国人民的权利之上(见 A/69/423, 附件, 第 29 段和 A/70/410, 附件, 第 33 段)。

55. 2018 年，欧洲议会通过了一项决议，承认“秃鹫基金以陷入困境的债务人为目标并干预债务重组进程，它们不应因其有害活动而获得法律或司法支持”。它还呼吁欧洲联盟成员国，在欧洲联盟委员会的倡议下，根据关于打击秃鹫基金债务投机的比利时法律通过一项条例。⁴⁹

七. 推动债务重组多边框架

56. 针对越来越多的国际行动要求，2014 年 9 月，大会通过了具有里程碑意义的第 68/304 号决议，题为“为主权债务重组进程建立一个多边法律框架”，其中呼吁建立一个旨在促进主权债务有序重组并能够阻止债权人提起破坏性诉讼的法律框架。大会明确强调，秃鹫基金的活动迫使债务国将其许多资源转用于处理此类诉讼，从而破坏了债务重组进程之目的。一年后，大会核可了一套指导建立国际有序主权债务重组解决办法的原则。⁵⁰

57. 可持续性原则要求促进持续和包容性的经济增长和发展，以促成稳定的债务状况。这意味着，只有在债务偿付不会侵犯人权和人的尊严，也不妨碍实现国际发展目标的情况下，才能实现债务可持续性(见 A/HRC/40/57, 第 12.2 和 12.3 段)。

58. 正是在这一背景下，在第 27/30 号决议中，人权理事会呼吁各国通过实施国家框架来减少秃鹫基金的活动，并明确认识到，在掠夺性条件下偿还债务对一国

⁴⁶ 见大会第 63/239 号决议，附件。

⁴⁷ 同上，第 60 段。在《亚的斯亚贝巴行动议程》中，签署方重申了其显示有能力破坏及时完成债务重组的不合作债权人的关切(第 98 段)。

⁴⁸ 见第 1870(2009)号建议，可在以下网址参阅：<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17748&lang=en>。

⁴⁹ 见 2018 年 4 月 17 日关于加强发展中国家债务可持续性的决议(2016/2241(INI))，第 32 和 37 段。

⁵⁰ 见第 69/319 号决议。

履行人权义务的能力造成的负面影响。数月前，全世界一百个民间社会组织支持“基于国家在其领土内和领土管辖范围外尊重、保护和落实人权的义务”建立国际主权债务重组机制。⁵¹

59. 鉴于过去几年所作的努力和取得的进展，很难理解目前在根据大会关于“主权债务重组进程基本原则”的第 69/319 号决议设立债务解决机构的进程中出现的当前政治僵局的原因。2018 年 4 月，欧洲议会坚持认为，需要建立一个能够公平、迅速和可持续地解决债务危机的国际债务解决机制。⁵² 根据议会通过的决议，联合国贸易和发展会议(贸发会议)制定的主权债务解决路线图和设立国际债务重组法院的建议应成为新机制的核心。⁵³

60. 与此同时，秃鹫基金充分利用缺乏国际监管框架的情况，它们探索执行其主权债券条款的新方法，特别是通过国际投资仲裁制度。尽管这一制度的目的不是审理关于金融资产的争端，但仲裁员似乎为投机性索赔打开了大门(A/72/153, 第 60 段)。

61. 此外，该机制看来明显不足以解决复杂的主权债务重组争端，因为投资法庭往往倾向于纯粹从经济角度作出裁决，而忽视了这种情况对人权的更广泛影响。

62. 不应低估这种令人担忧的趋势对有序谈判解决进程的影响。在不适当考虑债务危机对人权的广泛影响的情况下维护投资者的权利，会鼓励秃鹫基金继续采取破坏性战略。增加不合作债权人和秃鹫基金的权力将导致债务国的赔偿责任增加，并增加人权义务受到损害的风险，因为经济复苏受到损害，用于落实人权的公共服务的资金减少(同上，第 54 和 59 段)。

八. 秃鹫基金活动对人权的影响

63. 人权监测机构强调了秃鹫基金的活动对国家履行人权义务的能力产生的负面影响(尤见，A/HRC/14/21)。⁵⁴ 外债问题独立专家指出，满足秃鹫基金对债务水平不可持续的穷国提出的过分索赔，对政府履行其人权义务的能力产生直接的负面影响。受影响最大的是经济、社会和文化权利，特别是享有保健、水和卫生设施、粮食、住房和教育的权利。经验研究支持关于对受债务困扰和贫穷的国家提起旷日持久的攻击性诉讼所产生的消极经济和金融后果的结论。⁵⁵

⁵¹ 见“阿根廷、秃鹫基金和美国司法部门之间的冲突暴露了一个影响人权的全球问题”。

⁵² 见第 2016/2241(INI)号决议，第 32 段。

⁵³ 见贸发会议，“主权债务解决办法：向前迈步。路线图和指南”(2015 年 4 月)；Martin Guzman and Joseph E. Stiglitz, “Creating a framework for sovereign debt restructuring that works” in *Too Little, Too Late*, Martin Guzman, José Antonio Ocampo and Joseph E. Stiglitz, eds. (New York, Columbia University Press, 2016); and “A soft law mechanism for sovereign debt restructuring”, *Developing Economics* (13 November 2017)。

⁵⁴ 履行责任要求各国承担义务，采取适当的立法、行政、预算、司法和其他措施，充分实现经济、社会和文化权利。

⁵⁵ 千年发展目标工作队和国际货币基金组织每年都跟踪破坏性诉讼对重债穷国的债务可持续性的影响。

64. 通过旷日持久、费用高昂的诉讼，秃鹫基金导致国家资源从其他更紧迫的发展、社会和人权问题转向他处(见 A/HRC/14/21, 第 35 段)。旷日持久的诉讼可能造成解决债务危机方面的重大延误，并限制国家为摆脱债务危机而投入必要资源和努力的能力。它有可能会使危机产生的已然严重的经济和金融后果恶化，并导致形成对享有人权产生严重影响的政策(A/72/153, 第 6 段)。⁵⁶ 下文讲述秃鹫基金的活动产生的一些最显著的负面影响。

秃鹫基金的活动阻碍国家落实经济、社会和文化权利的能力

65. 秃鹫基金的诉讼给本已贫穷的国家的预算带来了沉重的负担。有害的贷款条件或高利率和滥用利率可能使偿还变得极为困难。国家不得不偿付远远多于最初所借的金额，可能必须将先前划拨给基础公共服务的资金转用于偿付债务，甚至更严重地，实行长期的紧缩政策(同上，第 59 段)。这种行动方针妨碍了一国实现经济、社会和文化权利的能力(即为充分实现这些权利采取适当措施)，并最终对该国的经济增长和发展产生影响。⁵⁷

66. 人权监督机构分析了过度的高额外债偿付负担如何导致大幅削减可用于社会投资的资源。实际上，已经证明的是，在许多国家，债务偿付经常是以基本人权(包括食物、保健、教育、适足住房和工作等权利)为代价的。例如，在厄瓜多尔案中，经济、社会、文化权利委员会注意到，在国家年度预算中，划拨用于外债偿付的比例很高(大约 40%)，严重限制了可用于实现有效享有经济、社会、文化权利的资源(见 E/C.12/1/Add.100, 第 9 段)。

67. 马拉维案可能比较极端，但它说明了债务偿付如何影响国家创造实现经济和社会权利所需条件的能力。2002 年，政府不得不出售国家粮食储备机构的玉米，以筹集偿还贷款所需的资金。不幸的是，当年收成不佳，使 1,100 万人口中的 700 万人面临严重的粮食短缺(A/HRC/11/10, 第 30 段)。

秃鹫基金的活动危害到国际减贫倡议

68. 秃鹫基金危害国际货币基金组织和世界银行重债穷国倡议各项目标的能力令人吃惊，尤其是应考虑到，该倡议的目标是确保穷国的债务可持续性。⁵⁸ 在一些案件中，已明显得到证明的是，节约出来用于发展和减贫方案的资金被用于偿付欠秃鹫基金的债务。这一形势促使人权监督机构敦促相关国家将国际发展援助及其他资源重新划拨到优先事项部门，并确保将国际发展援助用于逐步实现享有适足生活水平的权利(例见 E/C.12/COD/CO/4, 第 29 段)。

69. 刚果民主共和国是一个很好的例子。2014 年，美国一家地区法院裁决，该国必须向一个秃鹫基金偿付将近 7,000 万美元，该基金 2008 年购买了该国 1,800

⁵⁶ 债务危机可能导致大量的经济破坏、经济逆转以及人权方面的牺牲。国家可能损失 5%-15% 的国内生产总值。

⁵⁷ 如果其他措施未能成功确保充分实现这些权利，并可能涉及诸如公共支出、政府对经济的监管、提供基本公共服务和基础设施、税收和其他再分配经济措施等问题，国家实现权利的义务要求采取积极措施。见人权高专办，《经济、社会和文化权利：国家人权机构手册》(联合国出版物，出售品编号 E.04.XIV.8), 第 18 页。

⁵⁸ 该计划最早于 1996 年推出，并于 2005 年得到多边债务减免倡议的补充。

万美元的债务，这笔债务可追溯到 1980 年代前独裁者蒙博托·塞塞·塞科统治时代。⁵⁹ 国际债务减免方案使该国财政状况好转，因此，法院下令该国偿付秃鹫基金的债务。这一例子说明了国内裁决可明显破坏重债穷国倡议的意图，国家法院通常对此不予考虑。⁶⁰

70. 然而，这并非一个孤立的案例。2013 年，世界银行和国际货币基金组织报告称，有 8 个重债穷国被提起商业诉讼。该报告的作者强调，这种法律争斗不仅对最贫穷的国家造成不利的财政后果，而且还占用了债务国政府当局的大量时间和资源。⁶¹

71. 因此，在当前形势下，最贫穷国家从债务减免中获得的资金很容易根据法院裁决用来偿付未偿还的贷款。由于攻击性和破坏性的诉讼，债务国可能被迫将用于减贫和基础社会服务(例如保健和教育)的专项资金，转用于赔偿秃鹫基金的巨额索偿。⁶²

秃鹫基金的活动导致债务偿付额增加

72. 债务负担对保护经济和社会权利产生了负面影响，这不仅是因为资金从社会用途转到偿付债务，也因为它使债务国产生依赖性。⁶³ 有人指出，这种依赖“可能导致实际丧失对其经济和社会政策的主权，并导致强制实行可能对保护社会权利产生潜在消极影响的政策”。⁶⁴

73. 在这种背景下，减少债务偿付和(或)取消债务可以有效地为实现经济、社会和文化权利创造必要条件。事实表明，这类措施使许多国家能够更多地投资于医疗、教育、用水和卫生等公共服务，并免除其中某些服务的服务费，这些服务费是先前由国际金融机构提出的紧缩措施之一。⁶⁵ 但是，如果只能以忽视人民的基础社会需求为代价才能偿付对秃鹫基金的债务，那么国家是否有义务不去偿付该债务，这仍然是一个争议性问题。

74. 在当前形势下，债务国往往没有多少选择，只能把合同债务义务作为优先事项，这与人权法的要求相悖。这表明，需要有更加立足于人权的方针。国家有义

⁵⁹ 见 Themis Capital、LLC 和 Des Moines 投资有限公司诉刚果民主共和国和刚果民主共和国中央银行案，2014 年 7 月 14 日。

⁶⁰ 见《全球促进发展伙伴关系评估——2015 年千年发展目标差距工作队报告》(联合国出版物，出售品编号 E.15.I.5)，注释 16。

⁶¹ 见《全球促进发展伙伴关系状况——2014 年千年发展目标差距工作队报告》(联合国出版物，出售品编号 E.14.I.7)，第 41 页。

⁶² 正如所指出的，它们“以牺牲重债穷国公民和支持国际债务减免努力的国家的纳税人的利益为代价牟取暴利”(A/HRC/14/21，第 69 段)。

⁶³ 例如，2006 年，10 个发展中国家在偿付债务方面的开支多于在公共教育方面的开支，52 个国家的债务偿付金额超过了公共医疗预算。见《落实实现千年发展目标的全球伙伴关系：千年发展目标差距工作队 2008 年报告》(联合国出版物，出售品编号：E.08.I.17)，第 x 页。

⁶⁴ 见 Sabine Michalowski, “Sovereign debt and social rights – legal reflections on a difficult relationship”, *Human Rights Law Review*, vol. 8, No. 1 (January 2008)。

⁶⁵ 见 Cephas Lumina, “Sovereign debt and human rights”, in *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (United Nations publication, Sales No. E.12.XIV.1), pp. 289 and 294。

务确保优先考虑人民享有至少最低限度的核心经济和社会权利，而不是债务偿付义务，特别是当这种偿付进一步限制国家履行人权义务的能力时(见 E/C.12/GRC/CO/2, 第 8 段)。如果与进一步限制国家履行人权义务能力的投机索赔有关的不利条件导致偿债额增加时，情况就更是如此。

75. 因此，国家不能决定以履行人权义务为代价来偿付债务，这是人权法演进的必然结果(见 A/70/275)。主权债务解决方案不得导致侵犯经济或社会权利或阻碍实现国际议定发展目标。在此方面，贸发会议指出，“只有当偿还债务不会给社会福祉带来无法忍受的牺牲时，才能实现充分的债务可持续性”。⁶⁶

秃鹫基金的活动破坏实现可持续发展目标

76. 秃鹫基金提起的诉讼可减缓发达国家和发展中国家在实现可持续发展目标方面取得的进展。要想成功实施关于加强执行手段和振兴可持续发展全球伙伴关系的目标 17，就需要加强国内资源调动，并协助各国实现债务的长期可持续性。这意味着，“协调旨在酌情推动债务融资、债务减免和债务重组的各项政策，以及处理重债穷国的外债问题以减轻债务压力。”(目标 17.4)

九. 加强立足于人权的方针

77. 金融体系缺乏适当的法规，它历来基于纯粹的商业利益并漠视立足于人权的方针和关切，秃鹫基金就钻了这个空子。虽然前几年采取了相关行动，而且，人权监督机构为在不同利益攸关方之间达成更好的平衡提供了一些宝贵指导，但应当进一步将人权纳入债务危机情境的主流。

78. 国际社会应当致力于为形成一个兼顾商业利益和人权关切的更加一致的框架奠定基础。人权法提供了一些适用于这种情境的标准，并为国家提供了独自和在国际层面上如何处理秃鹫基金活动的负面影响的指导。最近的事态发展还要求，加强各国实现经济、社会和文化权利的能力与可持续发展之间的联系。⁶⁷

国际层面

79. 不能以孤立或片面的方式处理秃鹫基金的活动对人权的不利影响。期望各国在促成建立主权债务重组国际机制的进程中真诚合作。在这方面，它们应确保偿还债务的义务不会导致减损与经济和社会权利有关的最低核心义务。重组进程应当旨在达成一项协定，使各国能够偿还债务，同时不削弱其履行人权义务的能力(A/HRC/20/23 和 Corr.1, 附件，原则 18)。

国家层面

80. 各国应采取具体步骤，以规范秃鹫基金与主权债务有关的破坏性诉讼。因此，国家法律应当明确排除攫取发展合作资金和起诉受债务困扰国家的可能性。以债权人最初支付的折扣价格为索偿限额是一个好的做法。此外，国家应当确保设在其领土或在管辖范围内运作的秃鹫基金在其全部业务中尊重人权(A/HRC/17/

⁶⁶ 见贸发会议，“主权债务解决办法：向前迈步。路线图和指南”，第 24 页。

⁶⁷ 见 Tahmina, Karimova, *Human Rights and Development in International Law* (Routledge, 2016)。

31, 附件, 原则 3)。⁶⁸ 国内法规还应当承认国家在经济、社会和文化权利方面承担的域外义务。⁶⁹

81. 国家法律应当为管治在重组进程中滥用权利的不合作债权人的行为提供依据, 规定它们不能比那些真诚合作的债权人享有更好的待遇。⁷⁰ 应当提供各种保障, 规定秃鹫基金可追偿的债务金额不能超过愿意合作的债权人追偿的金额(A/HRC/20/23 和 Corr.1, 附件, 原则 61)。

82. 应当采取措施, 规范二级市场的主权债务交易并保障透明度。在缺少国际重组机制的情况下, 所有努力必须朝着实现谈判解决的方向前进(同上, 原则 59)。

83. 最后, 各国应当评估向秃鹫基金偿付债务是否会导致减损本国对享有经济、社会和文化权利承担的最低限度核心义务。债务可持续性分析应当包括评估国家能够在不损害履行人权义务和实现发展权的能力的情况下承担债务的程度(同上, 原则 8、48 和 65)。

秃鹫基金的管理

84. 根据《工商业与人权指导原则》, 秃鹫基金有责任尊重人权(同上, 原则 11 和 17)。⁷¹ 这一责任包括有义务评估其活动是否会对人权产生不利影响(A/HRC/17/31, 附件, 原则 13(a)和 15)。因此, 秃鹫基金的管理必须避免任何掠夺性或阻碍性行为, 这种行为可能迫使各国为偿还债务而违背其人权义务, 或可能直接影响各国履行这些义务的能力(见 A/HRC/40/57, 关于原则 15.2 的原则 16.3)。

85. 尽管总框架完全适用于秃鹫基金, 但预计这些基金不会相应调整其行为, 这突出表明需要适当的国家和国际规范。

十. 结论和建议

86. 秃鹫基金有固有的剥削性。它们利用掠夺性金融战略, 以牺牲实现人权, 特别是经济、社会和文化权利以及发展权为代价, 获取不成比例和过高的收益。寻求违约或接近违约的国家全额偿付主权债务是一个非法的目标。在债务危机中, 所涉及的不仅仅是金融义务。

87. 判决向秃鹫基金偿付过高的债务使它们能够以最贫穷国家的福利和可持续发展为代价获得利润, 而不适当考虑到这种诉讼对国家实现人权义务的能力造成的负面后果。

⁶⁸ 另见人权理事会第 26/9 号决议。

⁶⁹ 见《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》(2013 年), 原则 32。

⁷⁰ 这包括公平、诚实和可信任度等基本要求。见贸发会议, “主权债务解决办法: 向前迈步。路线图和指南”, 第 22 页。另见, 贸发会议, 《促进负责任的主权放款和借款原则》(2012 年)。

⁷¹ 一般不需要将秃鹫基金的活动与其对人权的负面影响之间的因果关系直接联系起来。亦见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/LetterOECD.pdf。

88. 恪尽职守，防止对享有经济、社会和文化权利造成负面影响和潜在侵犯，这一义务适用于所有国家和利益攸关方，包括秃鹫基金的管理层。因此，应当系统地评估它们的活动对享有经济、社会和文化权利的影响。

89. 咨询委员会建议人权理事会：

(a) 将秃鹫基金和人权问题保持于议程之中，以评估其活动对经济、社会和文化权利以及发展权的影响，并支持旨在查清和遏制秃鹫基金非法活动的进一步倡议；

(b) 探索进一步的方法，将人权问题纳入债务重组解决方案的主流，并开展旨在评估和监督秃鹫基金的活动对充分享有经济、社会和文化权利及对实现可持续发展目标的负面影响的进程；

(c) 赞扬非洲法律支助机制的工作，并呼吁各国支持扩大该机制，以援助发展中国家应对秃鹫基金的诉讼和其他类似的操纵金融市场的投机手段；

(d) 在审查本报告之后，通过一项新的决议，授权咨询委员会开展关于这一问题的后续活动，以便向各国和相关利益攸关方提出具体建议。开展进一步研究，审查相关的国家立法和判例法以及良好做法，将有助于各国建立适当的法律框架的进程。

90. 咨询委员会建议人权理事会：

(a) 颁布旨在遏制秃鹫基金在其管辖范围内的掠夺性活动的立法。国内法律不应当仅限于重债穷国，而应当覆盖更广泛的国家群体，并适用于拒绝就债务重组问题进行谈判的商业债权人。对于与最初购买主权债务时支付的金额明显不相称的债权要求，应当不予考虑。比利时和联合王国的法律为其他国家起草旨在限制秃鹫基金做法的国家法律提供了宝贵的例子；

(b) 采取旨在限制秃鹫基金在其管辖范围内提出破坏性诉讼的措施。国家法院或法官不应当使有利于寻求不相称利润的秃鹫基金的外国判决生效或实施执法程序。一个良好做法是，将秃鹫基金的债权价值限制在最初为债券支付的折扣价格；

(c) 通过确保披露秃鹫基金的所有人和投资者并对其适当征税的做法，加强和提高透明度。应当特别确保二级市场主权债务的透明度，法院和国家其他有关当局必须能够查阅有关数额和债权人身份的所有相关文件和信息；

(d) 确保裁决机构，包括国际投资争端解决中心和常设仲裁法院，在实践中履行仲裁人职责，通过要求公布债务的详细资料，在最初阶段评估秃鹫基金的索偿是否带有善意，以及索赔人的立场；

(e) 通过确保滥用权利的债权人不得享有比真诚合作的债权人更好的待遇，确保善意原则在国家立法中得到适当反映，而且，国内法院将该原则适用于主权债务重组程序的相关诉讼。