



人权理事会

第四十三届会议

2020年2月24日至3月20日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

私人债务与人权

国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有人权，尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家的报告

概要

本报告的宗旨是帮助人们理解私人债务方面的侵犯人权行为——同时也阐明并谴责这种行为，并为解决这一问题提供建议——特别侧重于各种贷款行为体提供的个人和家庭债务，既包括正规环境、也包括非正规环境中运作的此类债务。私人债务不断增加有两个驱动因素：第一，金融供给侧繁荣，放松管制和日益金融化更促进了其增长；第二，人类社会再生产的许多需求成为无法满足的金融需求，因此被重新配置，同时国家完全未能确保所有人的经济、社会及文化权利。国家外债和其他相关国际金融义务对充分享有人权，特别是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家胡安·巴勃罗·博霍斯拉夫斯基研究了小额信贷、与医疗、教育和住房有关的债务、滥用追债手段(包括对借款人定罪)、与消费者和移民有关的债务以及债役对人权造成的负面影响。私人债务既可能是侵犯人权行为的原因，也可能是其后果。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 私人债务、宏观经济与公共债务.....	4
三. 家庭债务与人权标准.....	6
四. 各类私人家庭负债：侵犯人权行为的原因和后果.....	9
A. 小额信贷与债务.....	9
B. 与医疗有关的债务.....	10
C. 与教育有关的债务.....	11
D. 住房和公用事业债务.....	12
E. 债务的强制执行、滥用追债做法和对借款人定罪.....	14
F. 消费者债务.....	15
G. 与移民有关的债务.....	17
H. 债役.....	18
五. 结论.....	18
六. 建议.....	20

一. 引言

1. 正如人权理事会第 40/08 号决议所述，公共和私人外债问题与全世界日益加剧的不平等现象密切相关，与债务负担造成的人类可持续发展障碍密切相关，包括通过充足融资实现《2030 年可持续发展议程》的过程中形成的债务负担。在这个意义上，大会已经在其第 71/215 号决议中警告说，许多发展中国家的私人 and 公共债务不断上升，并强调需要继续努力解决系统性脆弱性和失衡问题，并改革和加强国际金融体系。

2. 不断增加的私人债务主要源自公司债务，并在一定程度上源自家庭债务、贷款和债务证券，¹ 对全球经济和金融体系以及各国履行人权义务的能力具有深刻和直接的影响。据联合国贸易和发展会议(贸发会议)称，截至 2017 年底，全球债务存量达 213 万亿美元——占全球国内生产总值的 262%；与 2008 年(240%)和 1980 年(140%)相比有相当大的增长。2017 年，私人债务存量占全球债务的三分之二以上，私人债务存量的累积在很大程度上推动了整体债务飙升，² 其中以外币计价的私人债务是一个共同因素。

3. 正如国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有人权，尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家在下文所讨论的那样，上述趋势表明，各国保障可及性、可得性、可负担性和质量以实现这些权利的人权义务发生了根本性地转变，更多地让位于不受监管的市场力量。³

4. 编写本报告的过程中还吸收了各国、民间社会组织、学者和其他利益攸关方为响应独立专家征集资料的请求而提交的材料，⁴ 其宗旨是帮助人们理解私人债务方面的侵犯人权行为——同时也阐明并谴责这种行为，并为解决这一问题提供建议——特别侧重于个人和家庭债务。在“个人和家庭债务”这一总类别之下，可以考虑多种形式的私人债务，以及各种类型的贷方和借方。其中一些甚至可能指小型家族企业通过正规和非正规渠道贷款。私人借款人遭受的最直接和最严重的侵犯人权行为发生在个人和家庭债务背景下，特别是生活在贫困中或边缘化的个人和家庭，或者那些被逼入“债务陷阱”的个人和家庭。公司债务仅在总体水平上加以考虑，以表明其在全球经济中的权重。然而，正如下文所解释的那样，私人公司债务也可能与家庭债务一起对经济产生深刻影响，从而对人权产生深远影响。

5. 家庭债务本身并不是问题。在自己的经济能力范围内借款的能力可提高人民的生活水平，使人们能够获得原本无法负担的服务；它可能会起到激活和支持经济的作用。家庭或个人债务有时也可能促进社会流动或融合，因此可能是确保社

¹ 见联合国贸易和发展会议(贸发会议)，《2019 年贸易和发展报告》，第 74-75 页。

² 同上，第 76 页。

³ Maurizio Lazzarato, *Governing by debt*, Semiotext(e), 2015; Susanne Soederberg, *Debtfare State and the Poverty Industry: Money, Discipline and Surplus Population* (Routledge, 2014).

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ReportPrivateDebt.aspx。该报告还参考了 2019 年 10 月至 12 月与普林斯顿、内罗毕、布宜诺斯艾利斯和日内瓦的多位专家举行的广泛磋商和讨论上提供的信息。独立专家感谢所有专家和利益攸关方，特别是弗里德里希·埃伯特基金会和开放社会基金会，以及人权高专办工作人员，他们为其提供了宝贵的意见。

会包容的决定性因素。然而，过度负债(本报告中是指偿还债务——以及相关费用——将导致借款人可持续地享有人权所需的资源被剥夺的那类债务)、滥用合同条款和追债做法成为个人或家庭的负担和威胁，有可能迅速变成许多人的陷阱，危及人权的实现。在这方面，国家(和私人行为体)的作用对于消除合同各方之间的固有权力失衡以有效保护人权至关重要。

二. 私人债务、宏观经济与公共债务

6. 自 1980 年代以来，高度私有化的信贷创造和金融中介是发展中经济体私人债务急剧膨胀的主要驱动力。⁵ 2008 年金融危机后，尽管在监管方面做出了努力，但影子银行和各种各样的其他信贷活动仍在继续扩张。根据贸发会议的数据，自那时以来，非银行金融中介的增长速度是传统银行和公共银行业务的两倍，其份额占全球所有金融资产的 48.2%，超过了商业银行和公共金融机构的份额(43.9%)。

7. 尽管发展中国家的公共债务 2017 年升至 51%，但私人债务史无前例的爆炸式增长显然应该给我们敲响最洪亮的警钟。虽然这种私人债务的很大一部分可以归因于高收入发展中国家进入更深层次的国内金融和银行系统以及更容易进入国际金融市场，但自 2012 年以来，中低收入发展中国家的总负债也呈上升趋势。例如，高收入国家的公共债务与国内生产总值之比从 2008 年的 34% 上升到 2017 年的 50%，其整体债务达到国内生产总值的 215%，这在很大程度上是由于全球金融危机后私人债务的大幅增加。⁶ 尽管新兴经济体的家庭债务呈上升趋势，从 2011 年的 25.4% 上升到 2018 年的 40%，但对非金融企业的贷款也在私人非金融债务的整体增长中发挥了重要作用。

8. 一些研究指出，私人债务积累、宏观经济动荡和主权债务危机之间存在密切关系：一些国家的私人债务繁荣与经济低迷相关联，往往是金融动荡的准确指标。⁷ 同样，日益加剧的不平等可能会导致私人过度举债和过度放贷，这反过来可能会对金融稳定产生影响，随着时间的推移可能会导致债务危机。⁸

9. 在大多数国家，个人和家庭债务占私人债务的很大一部分，这可能归因于一系列经济措施，如私有化或紧缩措施，或劳动力市场灵活化，这些措施压低了非技术工人的工资，加剧了不平等。⁹ 例如，尽管经济合作与发展组织(经合组织)成员国的失业率处于近 40 年来的最低水平，但实际工资并没有改善，或者其增

⁵ 贸发会议，《2019 年贸易和发展报告》，第 76 页。

⁶ 同上，第 77 页。

⁷ Juan Pablo Bohoslavsky, “Economic inequality, debt crises and human rights”, *Yale Journal of International Law*, vol. 41, No. 2 (2016).

⁸ A/HRC/31/60, 第 22 段。

⁹ Jean-Michel Servet and Hadrien Saiag, “Household over-indebtedness in Northern and Southern countries: A macro-perspective”, *Microfinance, Debt and Over-Indebtedness*, Isabelle Guérin et al (eds) (Routledge, 2014), p. 26.

速比 2008 年金融危机之前的十年更慢。¹⁰与此同时，医疗、住房、食品和教育成本上升，而社会福利却被削减。

10. 随着名义收入和现金需求之间的差距拉大，家庭越来越多地转向举债来满足消费需求。发展中国家也面临着类似的问题，在这些国家，消费信贷的扩大极大地促进了国内生产总值的增长，而许多消费者由于这些贷款而陷入了过度负债和贫困的循环。就连国际货币基金组织(基金组织)也承认，不断膨胀的家庭债务可能会阻碍本已疲弱的经济复苏，从而延长当前的低增长阶段。¹¹

11. 居高不下的家庭债务也可能对经济产生负面影响。到了一定程度，负债会给生产率、消费和增长带来压力，导致不可持续的失衡状态。¹²如果私人债务过高，消费者和企业不得不将收入的更大一部分用于支付债务的利息和本金，从而减少支出和投资。在若干金融危机中，消费者债务水平的上升引发了投资资产泡沫，导致金融崩溃。在许多情况下，私人债务通过救助计划被国有化，这加深了公共部门的失衡，并可能导致主权债务危机。¹³在发生债务危机时，私人债务史无前例的爆炸式增长确实构成了公共债务中最大的单一或有负债。¹⁴

12. 私人债务和不平等之间的相关性已得到公认。研究表明，家庭债务与最高收入份额呈正相关；因此，收入不平等随着私人债务的增长而扩大。¹⁵根据信贷需求方面的推理，随着家庭在面临日益加剧的不平等的情况下试图保持一定的绝对或相对消费水平，私人债务增加；换句话说，人们更广泛地通过借贷来维持他们的生活水平。不平等也会加剧这种情况；在一个非常不平等的社会中，低收入家庭可能比与其收入相同的家庭在一个更平等的社会中生活得更差。¹⁶此外，家庭贷款已成为社会再生产的关键机制。事实上，要获得教育和医疗等基本公共服务，信贷已变得越来越重要。因此，获得信贷方面的不平等可能加剧现有的社会和经济不平等。¹⁷

13. 在金融危机中，一种常见的政策应对措施是保护金融机构和大公司，在默认情况下，这保护的是拥有资产的较富裕家庭，而不是中低收入家庭。¹⁸此外，大多数国家采取紧缩措施来应对金融危机，社保的大幅削减和公共部门的大幅裁员加剧了不平等。紧缩措施通常会影响弱势群体，比如最贫困者，而不是贷方。对于妇女来说，获得(或缺乏)社保与私人债务密切相关。¹⁹一方面，妇女获得信贷

¹⁰ OECD, *Economic Outlook*, vol. 2019, No. 1, p. 8.

¹¹ 基金组织，《2019 年全球金融稳定报告》，第 53 页。

¹² 同上，第 78 页。See also Servet and Saiag, “Household over-indebtedness in Northern and Southern countries”, p. 28.

¹³ 贸发会议，《2017 年贸易和发展报告》，日内瓦，2017 年，第 100 和 106 页。

¹⁴ 贸发会议，《2019 年贸易和发展报告》，第 76 页。

¹⁵ 另见贸发会议，《2017 年贸易和发展报告》，第 103-104 页。

¹⁶ 见 A/HRC/31/60。

¹⁷ Lena Rethel, “Financialisation and the Malaysian Political Economy”, *Globalizations*, vol. 7, No. 4 (2010).

¹⁸ 贸发会议，《2017 年贸易和发展报告》，第 108 页。

¹⁹ Luci Cavallero and Verónica Gago, *Una lectura feminista de la deuda*, Fundación Rosa de Luxemburgo, Buenos Aires, 2019.

的机会可能会因福利的削减而受到威胁，另一方面，福利对于防止过度负债至关重要。²⁰

14. 不断加剧的不平等可能反过来直接或间接导致公共债务增加和金融危机。鉴于收入不平等与所得税基数直接相关，较高等度的收入不平等表明税基不够累进。也有一些人支持这样的观点，即不平等加剧对经济增长有害，²¹ 而实证证据表明，它与更频繁、更广泛的金融危机相关。²² 累退税收入和低迷的经济增长可能会减少公共收入，使政府更加依赖外部贷款，最终可能会演化成主权债务危机。实证研究表明，收入不平等、财政赤字和主权债务之间确实存在正相关关系。²³

15. 反过来，最富有人群的收入提高也会增加他们的储蓄，从而导致私人财富的巨额积累。资本供应的持续增长要求更多的投资机会，因此增加了信贷供应，即使对风险较高的借款人来说也是如此。²⁴

16. 需要回顾的是，并不能够完全获得关于家庭私人债务的准确、全面的全球、区域甚至有时是国内数据。基金组织全球债务数据库²⁵ 是这方面的重要工具，同时提供现有来源和信息；然而，这也表明，许多国家和/或长期和可比时期的私人家庭债务数据尚不可得。个人和家庭层面的许多非正规(甚至非法)贷款/借款没有得到登记、核算或充分估算。在某些国家，非正规经济的体量巨大，很大一部分私人家庭债务可能不会出现在金融、银行和非银行系统之中。家庭债务的另一部分可能与更高的估计非法资金流量中的某些部分交织在一起，例如欠偷运移民者的所有债务和欠边境腐败官员的过境债务。因此，在这样的情况下，对私人债务与人权采取纯粹的量化方法将完全无法令人满意。公平地说，如果不能充分收集和分析数据，这种方法在很大程度上仍然不可行，而且从人权的角度来看，只能提供对个人和家庭债务复杂性的部分洞察。

三. 家庭债务与人权标准

17. 许多国家的私人家庭债务激增是两个平行发生的现象直接导致的：国家未能遵守其人权义务，特别是在经济、社会及文化权利领域的义务，以及社会服务日益“金融化”或沦为商品。

²⁰ Julia Callegari, Pernilla Liedgren and Christian Kullberg, “Gendered debt: a scoping study review of research on debt acquisition and management in single and couple households”, *European Journal of Social Work*, 2019, p. 9.

²¹ Jonathan D. Ostry Andrew Berg and Charalambos G. Tsangarides, “Redistribution, Inequality, and Growth”, IMF, 2014, p. 15. The World Bank subsequently questioned the veracity of the findings in *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality* (World Bank, Washington, 2016), p. 71.

²² 贸发会议，《2017年贸易和发展报告》，第110页。

²³ 见 A/HRC/31/60。

²⁴ Photis Lysandrou, “Global Inequality, Wealth Concentration and the Subprime Crisis: a Marxian Commodity Theory Analysis”, *Development and Change*, vol. 42, No. 1 (2011), p. 183.

²⁵ www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD.

18. 人权框架从根本上基于这样一个理念，即国家(在某种程度上还有私人行为体)有义务尊重、保护和实现人权，从而确保平等和消除歧视。人人在尊严和权利上一律平等，这是《世界人权宣言》的旗舰条款。

19. 金融化在实践中可能成为这种框架的对立面，因为其核心思想是个人有责任采取适当步骤，确保自己拥有适足的生活水准，并能够获得基本商品和服务。让所有人都有更多机会获得信贷，所谓“金融普惠”，越来越多地被视为解决许多人权问题的办法——无论是为了谋生而创业，还是为了获得适当的医疗保健，抑或是为了获得就业机会。上世纪 90 年代，小额信贷概念的先行者穆罕默德·尤努斯甚至认为，获得信贷是“所有人的一项基本人权”，尽管他没有试图认真解释其法律来源。²⁶ 金融化突出了金融市场和自我管理概念在改善自身生活条件方面的作用，从而淡化了国家采取适当步骤逐步实现经济、社会及文化权利的义务。

20. 债务本身不是一个人权问题，更不是侵犯人权的行为。只有当负债是侵犯人权行为的原因或后果时，特别是影响到那些处于边缘化或脆弱处境的人时，才令人关切。《世界人权宣言》所载的一些权利对于分析过度负债和滥用贷款和追债做法特别重要，特别是生命权、自由和安全权、行动自由权、社会保障权、公正报酬权、适足生活水准权(包括获得食物、住房、教育、衣物以及医疗和必要的社会服务)以及安全权。在这方面，获得信息、参与政治和公共生活的权利也具有特别重要的意义。

21. 国际层面有约束力的多项文书均对上述权利作出规定，特别是《经济社会及文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》。关于特定人群，还谈判拟订并批准了若干文书，从而确保人们明确认识人权的支柱之一——“不歧视”。

22. 平等和不歧视原则是国际人权法的核心所在。要了解家庭负债对享有权利的影响，例如享有健康权、受教育权、住房权或获得水电的权利，就必须从财务角度详细评估享有各种人权需要什么。陷入螺旋式债务和经济脆弱性的个人或家庭不得不面对强大的经济力量或行为体、高度不平等、问责水平低、服务金融化程度不断提高以及难以诉诸司法或补救机制等问题。

23. 个人或群体往往因其经济和社会处境而面临歧视，这种歧视可能是直接的，也可能是间接的，抑或因其他形式的歧视而加剧。他们遭受这种随意对待，是因为他们在债务状况方面属于社会中的某个经济或社会群体或阶层，²⁷ 并可能因其本人或家庭所负债务而被污名化、边缘化或定罪。²⁸

²⁶ See John Gershman and Jonathan Morduch, “Credit is not a right”, *Microfinance, Rights and Global Justice* (Cambridge University Press, Cambridge, 2015), p. 14.

²⁷ 与抵押品不同的是，他们支付的风险溢价金额(主要取决于是否有抵押品及其质量如何)在偿还债务后不会退还。这种做法构成同一产品售价不同，因此是基于财产状况的歧视；see Oliver Pahnecke, “Interest Rates, Risk Premiums and Human Rights”, 2019 (available from the OHCHR secretariat).

²⁸ 经济、社会及文化权利委员会关于性健康和生殖健康权利(《经济社会文化权利国际公约》第十二条)的第 22 号一般性意见(2016 年)，第 35 段。

24. 在某种程度上，社会保障水平很低，这方面的公共支出较少，²⁹ 以及正规就业工人薪酬制度逐步弱化，很大程度上使得数以百万计的人为了获得基本服务而寻求贷款，陷入永无止境的循环。经济、社会及文化权利委员会在其第 19 号一般性意见中提及，社保具有“再分配性质”，在减贫和促进社会包容方面发挥着重要作用。工作权与此密切相关，它包括获得为所有工人及其家人提供体面生活的报酬的权利。正如委员会在第 23 号一般性意见中解释的那样，报酬必须足以使工人及其家人享有《公约》规定的其他权利。

25. 可负担性、可获得性和质量是界定住房权、健康权和受教育权的基本要素。³⁰ 相反，无法获得医疗服务、设施和商品最常见的原因有两方面：其一，经济方面的限制(低工资、贫困、高生活成本、通货膨胀)；其二，高昂的药品、医院或医疗护理费用。

26. 在充分接受公共教育方面，情况也没有什么不同。³¹ 在这方面，人权理事会第 41/16 号决议注意到关于国家提供公共教育和规范私人参与教育的人权义务的阿比让原则。根据这一原则，各国必须采取措施，确保没有个人因无力支付费用而被排除在任何公立教育机构之外，并且必须采取一切有效措施，防止学生及其家庭负债过高的风险。

27. 《经济社会文化权利国际公约》承认，人人有权为他和自己和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣著和住房，并能不断改进生活条件(第十一条第一款)。本条应与《公约》第二条第二款一并解读，该条规定行使《公约》规定的任何权利不得有任何形式的歧视。此外，经济、社会及文化权利委员会在其第 4 号一般性意见中界定了各国政府必须确保的适足住房权的七个基本特征。

28. 除了对包括生命权、自由权和安全权在内的一系列权利产生潜在影响的其他严重人权关切之外，与追债有关的若干事宜提出了有关诉诸司法以及公共和私人行为体均可使用的债务索偿程序和机制的关键问题。《公民及政治权利国际公约》第二十六条明确规定，人人在法律上一律平等，且应受法律平等保护，无所歧视。

29. 《工商企业与人权指导原则》³² 对于商业活动对人权的影响有重要意义，包括银行和金融领域私人出借人和其他私人贷款行为体。《指导原则》规定，国家有义务保护在其领土和/或管辖范围内人权不受第三方，包括工商企业侵犯。反过来，公司不得侵犯人权，而国家有义务采取措施，通过法律、条例、政策和裁决防止、调查、惩罚和补救侵犯人权行为。此外，各国义务确保其领土内权利遭商业活动侵犯者能够利用有效的补救机制。

²⁹ 据国际劳工组织(劳工组织)称，全球人口中只有 29% 享有全面社会保障(从儿童和家庭福利到养老金等各种福利)，而其余 71% 的人口要么仅得到部分保护，要么根本得不到保护；见劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》。

³⁰ 经济、社会及文化权利委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 12(b)(三)段。

³¹ 《经济社会文化权利国际公约》，第十三条第二款。另见经济、社会及文化权利委员会关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)。

³² 见 A/HRC/17/31，附件。

四. 各类私人家庭负债：侵犯人权行为的原因和后果

30. 家庭债务既可能由侵犯人权行为引起，也可能导致侵犯人权行为。很多时候，私人出借人从这项计划中受益(并宣扬此类计划)，甚至不惜侵犯借方的人权。

31. 某些弱势群体更容易受到滥用私人贷款行为的影响。反过来，面临累积和/或交叉不平等的人通常面临多种形式的歧视，在私人债务与人权领域，这转化为不同类型债务对人权造成相互加剧的负面影响。

A. 小额信贷与债务

32. 小额信贷在许多国家相当普遍，最初的前提是通过促进金融普惠和“经济赋权”使人们脱贫，特别是在新兴经济体和发展中经济体。核心目标是农村地区的人口，女性借款人往往被优先考虑。³³ 然而，事实证明，在许多情况下，小额信贷的效果与预期相反，³⁴ 包括增加过度负债情况和造成“贫困陷阱”。³⁵ 一些研究表明，贷款非但不能加强当地的创业精神或生产性事业，而且往往被用于支付租金或担保、学费或与医疗有关的支出等其他开支。虽然可以发现小额信贷的一些短期好处，但它也与螺旋式上升的债务相关，这导致更严重的贫困、家庭破裂，甚至自杀。此外，还发现有证据表明，小额信贷存在“反发展”的缺陷，³⁶ 阻碍了其他可能具有更大可持续影响潜力的发展政策，并引发重大机会成本。

33. 的确，当小额信贷具有很好的针对性时，在一些情况下的确使借方受益。³⁷ 然而，在孟加拉国、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那及柬埔寨等国，出现了许多过度放贷和过度举债的情况，导致小额信贷危机。一般而言，一旦生活在贫困中的人私人债务升级，他们缺乏安全网，加上某些国家未能监管小额信贷和贷方，这些都是令人关切的问题。

34. 使用贷款来满足基本需求和一系列经济、社会及文化权利的行为司空见惯。研究表明，在柬埔寨，正如在许多其他国家一样，³⁸ 大多数小额信贷贷款用于非生产性目的，包括消费、偿还现有债务以及支付疾病和事故等意外费用。³⁹

³³ 取消第三世界债务委员会提交的材料。

³⁴ See Isabelle Guerin, Marc Labie and Jean-Michel Servet, *The crisis of microcredit* (Zed Books, London, 2015).

³⁵ Milford Bateman and Ha-Joon Chang, “Microfinance and the Illusion of Development: From Hubris To Nemesis in Thirty Years”, *World Economic Review*, No. 1(2012), p. 14.

³⁶ Milford Bateman, Stephanie Blankenburg and Richard Kozul-Wright, *The Rise and Fall of Global Microcredit: Development, Debt and Disillusion* (Routledge, New York, 2019).

³⁷ Gershman and Morduch, “Credit is not a right”, p. 22.

³⁸ Maryann Bylander, “Credit as coping: rethinking microcredit in the Cambodian context”, *Oxford Development Studies*, vol 43, No. 4, p. 546.

³⁹ Hugh Sinclair, *Confessions of a Microfinance Heretic: How Microlending Lost Its Way and Betrayed the Poor* (Berrett-Koehler Publishers, San Francisco, 2012).

35. 对贷款收取的利率往往使借方在不断增加的债务面前束手无策。摩洛哥使用公共资金鼓励小额信贷模式，这种类型的信贷可能从 52 美元到 5,200 美元不等，平均利率高达 35%。贷方滥用合同条款和掠夺性做法屡见不鲜，比如收取 220% 的利率，以及追债人的滥权行为，包括骚扰，将他们推向绝望的境地，甚至自杀。妇女往往是小额信贷的受益者，因此她们特别受到这种做法的影响。^{40 41} 2010 年安得拉邦(印度)小额信贷行业的倒台是一个悲剧案例，说明企业驱动的小额信贷机构如何针对穷人放高利贷，造成债台高筑，将借方推入绝境，导致逾 10 亿美元的贷款损失。⁴²

36. 在对斯里兰卡进行国别访问期间，独立专家了解到贷方滥权行为的数量之大、频率之高和程度之严重，特别影响到妇女。他建议该国政府扩大涉及小额信贷许可证的现行立法，以确保所有贷款机构都受到监管，宣布高利贷小额信贷无效(或可作废)，确保穷人能够从债务减免方案中受益，并规定受害者有权要求返还资金作为赔偿。⁴³

B. 与医疗有关的债务

37. 与医疗有关的债务——世界各地许多家庭经济无保障和贫困的一个日益严重的原因，无论是由于产妇服务、意外住院、慢性病还是需要使用昂贵或罕见药物或频繁使用服务和设施——往往源于人们无法承受的高额自付医疗费。此类支出使人们越来越多地面临经济困难的风险；全球估计表明，约 3,300 万人由于需要自付费用的重要手术而经历经济困难，并因此陷入贫困。⁴⁴

38. 自付费用高的首要原因是无法获得充分的基本医疗保健、服务或设施：全球 50% 以上的人口无法获得充分的基本医疗保健，而且在大多数国家，基本医疗保健的可及性和可负担性受到限制或得不到保障。在许多国家，医疗保险套餐涵盖的医疗干预措施可能太少，可能不包括药品，或者提供的财务保护不足；健康保险不一定能够防止承保人陷入医疗债务。⁴⁵

39. 例如，在美利坚合众国，约三分之一的人表示支付医疗账单有困难，尽管许多背负医疗债务的人都有保险。⁴⁶ 保险公司经常要求投保人支付非常高的免赔额、自付费用和其他费用，这些费用他们可能无法承受。⁴⁷

⁴⁰ *Le microcrédit au Maroc: quand les pauvres financent les riches*, ATTAC/CADTM, 2017.

⁴¹ A/HRC/40/57/Add.2, 第 78-80 段。

⁴² Philip Mader, “The Instability of Commercial Microfinance: Understanding the Indian Crisis with Minsky”, in Bateman et al., *The Rise and Fall of Global Microcredit*, chap.10.

⁴³ A/HRC/40/57/Add.2, 第 97 段。

⁴⁴ 劳工组织, 《实现全民社保覆盖, 促进人的尊严、社会正义和可持续发展》, 国际劳工大会, 第 108 届会议, 日内瓦, 2019 年, 第 103 页。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ Karen Pollitz et al., “Medical Debt among People with Health Insurance”, Henry J. Kaiser Family Foundation, 2014.

⁴⁷ David Bank and Jenny Griffin, “Financing Out-of-Pocket Medical Debt and Keeping Bill Collectors at Bay”, Aspen Institute, 2015.

40. 灾难性的医疗支出还归因于一些国家广泛存在无管制和无组织的私人医疗活动。⁴⁸ 建立一个充分的全民医疗保健系统，并划拨足够的公共资金和资源，是减少高额自付医疗费用以及与医疗相关的贫困和债务的重要途径。

41. 与医疗有关的债务可能会对个人借方产生长期的灾难性后果，无论这些债务是由一次性医疗干预措施产生的，还是已经成为挽救生命所需的经常性开支。背负医疗债务的人处境特别脆弱，因为他们由于生病或受伤而往往本已失去收入来源。负债累累的家庭可能会变卖家产或借助更多借款来偿还债务，从而陷入债务陷阱，并进而陷入贫困陷阱。

42. 食物匮乏、营养食品获取不足、营养不良和饥饿严重影响人们的身体健康，特别是儿童、孕妇、慢性病患者和老年人。对于那些拖欠或无力还款的人来说，账单和饥饿往往是联系在一起的，有时会迫使他们诉诸“发薪日贷款”和食品援助。极端贫困与人权问题特别报告员发现，2012-2013 年和 2017-2018 年期间，食品银行的使用量几乎增加了四倍，联合王国现有 2000 多家食品银行，而在金融危机最严重的时候只有 29 家。⁴⁹

43. 在世界一些地区，无力偿还医疗债务的人可能会因此被拘留在医疗设施中（既包括公共医疗设施，也包括私人医疗设施）。虽然这种做法的广度尚不得而知，但已有的有限学术研究表明，每年可能有数十万人受到影响。特别是，各国都存在因未付医药费而被“医疗拘留”的现象。⁵⁰

44. 与医疗有关的费用导致的私人家庭债务往往会给私人行为体带来更多收入，这些行为体将获得医疗保健和药品的机会转化成利润丰厚的商品和商业模式。如果不受国家监管，或受专利和秘密谈判的保护，任由“市场力量”决定，基本药物的费用是导致与医疗有关的债务增加的主要原因，从人权的角度来看，也是一个令人严重关切的问题。⁵¹

C. 与教育有关的债务

45. 世界各地数以百万计的家庭往往基于经济考虑并完全依赖贷款，为儿童和青少年的教育做出艰难选择。在某些情况下，家庭必须选择哪个家庭成员更“值得”接受教育，这有时可能意味着只有长子或男孩才能接受教育，而不是女孩。尽管各国都有义务提供免费公共教育，但 2017 年仍有 2.62 亿 6 至 17 岁的年轻人失学，半数以上的儿童和青少年没有达到阅读和数学的最低能力标准（见 A/HRC/41/37）。

⁴⁸ Wim Van Damme et al., “Out-of-pocket health expenditure and debt in poor households: evidence from Cambodia”, *Tropical Medicine and International Health*, vol. 9, No. 2, p. 278; 世界卫生组织（世卫组织），“印度试图打破医疗债务循环”，《世卫组织简报》，第 88 卷，第 7 期，2010 年。

⁴⁹ A/HRC/41/39/Add.1, 第 22 段。

⁵⁰ 在喀麦隆、刚果民主共和国、加纳、肯尼亚、印度、印度尼西亚、利比里亚、尼日利亚、乌干达和津巴布韦，都观察到了这一做法；see Robert Yates, Tom Brookes and Eloise Whitaker, “Hospital Detentions for Non-payment of Fees: A Denial of Rights and Dignity”, Research Paper, Centre on Global Health Security, 2017.

⁵¹ 见 <https://msfaccess.org/secret-medicine-prices-cost-lives>.

46. 防止过度负债风险的呼吁反映了世界各地不断恶化的形势，也可能经常涉及用于中学教育的债务。学生贷款也在增加，因为许多国家的公共教育系统面临紧缩，私立学校增加，教育费用迅速增长。⁵² 正如受教育权特别报告员所强调的，营利性学校可能寻求利润最大化，途径包括收取高学费或削减费用，删减教程中最昂贵的内容，赶走最需要帮助的学生，或不适当维护校舍。

47. 高等教育学生贷款通常被认为是一项积极的投资和“优良债务”，因为它们能够大大提高教育水平和就业机会，并可能为个人和整个家庭提供财务稳定性。然而，有证据表明，学生贷款不再能够保证社会流动性和财务稳定性。日益集中的劳动力市场和停滞不前的工资增长意味着，毕业生往往很难找到使他们得以偿还债务的工作。⁵³

48. 在斐济，通过高等教育贷款计划获得贷款的学生预计就业时将需拨出工资总额的 20% 用于偿还贷款。⁵⁴ 在泰国，为了增加低收入家庭子女接受中等教育和高等教育的机会，从 1996 年到 2007 年，政府使用一项专项基金向 290 万受助者提供贷款；⁵⁵ 然而，据报道，在偿还债务和债务违约方面遇到了挑战，包括由于失业造成的经济问题。⁵⁶ 在智利，在大学一级，学生贷款的利息已升至 6%，因此可能导致借款人需要数十年才能偿清债务。⁵⁷ 据报道，最脆弱的群体难以偿还债务，而那些就读理工和私立大学的人受到的影响尤为严重。⁵⁸

D. 住房和公用事业债务

49. 住房金融化、掠夺性贷款和无法支付的家庭抵押债务是 2008 年金融危机的根源，它们说明了家庭债务与放松金融市场监管之间的联系，损害了人民的利益，造成了毁灭性的后果，在北方各国以及越来越多的全球南方国家造成数以千计的人丧失抵押品赎回权，很多人被逐出家门、流离失所、无家可归。2012 年，适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员针对对穷人和边缘化人群的掠夺性贷款做法发出了警告，此类做法将他们逼入债务陷阱，债务陷阱成为获得住房的唯一选择，在一些情况下国家为这一进程提供便利，在另一些情况下国家则对人民和整个经济面临的风险视而不见（见 A/67/286）。

⁵² Michael Lim, Mah Hui and Jomo Kwame Sundaram, “Transforming Society, Financialization Destroys Social Solidarity”, Inter Press Service, 4 June 2019.

⁵³ Michael Corkery and Stacy Cowley, “Household Debt Makes a Comeback in the U.S.”, New York Times, 17 May 2017.

⁵⁴ A/HRC/32/37/Add.1, 第 39 段。

⁵⁵ Piruna Polsir and al., “Thailand’s Student Loans Fund: An analysis of interest rate subsidies and repayment hardships”, in Shiro Armstrong and Bruce Chapman, *Financing Higher Education and Economic Development in East Asia* (Australian National University press, Canberra, 2011, p. 221.

⁵⁶ Amara Tirasriwat, “Analysis of Problems on Student Loan Defaults in Thailand and Guideline Solutions”, XIV International Business and Economy Conference, Bangkok, 5–8 January 2015.

⁵⁷ 取消第三世界债务委员会提交的材料。

⁵⁸ See Macarena Segovia, “Las cifras negras del CAE: 40% de los estudiantes desertores o egresados se encuentran morosos”, *El Mostrador*, 28 May 2018.

50. 2017 年，住房权特别报告员也指出，住房的金融化与信贷扩大有关系，家庭举债易受掠夺性贷款做法和市场波动的影响，造成住房前所未有的“不稳定”。她总结道：“人们不仅失去了自己的家，而且还面临个人经济的崩溃。”⁵⁹

51. 由于住房是行使受教育权、工作权或健康权等众多人权的切入点，人们往往将租金、房贷或公用事业支出放在家庭优先事项的首位，这往往会给他们带来危险。这直接违反了经济、社会及文化权利委员会在其第 4 号一般性意见(1992 年)中对住房权可负担性的权威解释。委员会在该一般性意见中澄清，与住房有关的个人或家庭财务成本所处的水平不应威胁或损害其他基本需求的实现和满足。委员会补充说，各缔约国应为那些无力获得便宜住房的人设立住房补助并确定恰当反映住房需要的提供住房资金的形式和水平。必须指出的是，公共和私人房东以及信贷提供方基于各种原因(例如性取向)的歧视产生了重大影响，例如，男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的租房和房贷申请被拒绝。⁶⁰

52. 对于那些原本已经为还款而挣扎的人来说，以外币计算的房贷，有时会损害借方的利益或有损再融资“机会”——而这两点都是贷方所极力宣传的——也特别令人担忧。⁶¹ 房地产市场的变化可能会给借方带来可怕的后果。在挪威，1997 年至 2017 年期间，住房市场的扩张对家庭负债造成了一定的影响。⁶² 此外，秃鹫基金除了享受优惠的税收条件外，还能获得贷方的债务，有时还获得借方的住房，因此在讨论适当住房权的问题时，不应忽视秃鹫基金的作用。⁶³

53. 20 年间，墨西哥有 2,000 万人迁至城市周边地区，搬到无法向穷人提供充分供水或基础设施的地区，而在远离城市中心的地方建造 500 万个社会住房单元，以及通过长期融资向穷人提供住房，使许多家庭陷入了为缺乏基本供水和公共服务的新住房付款的困境。由于政府管理层对所有工人征收 5% 的税，使得住房开发商得以获得基于无风险融资的有保证利润，⁶⁴ 这个市场很快成为拉丁美洲证券化程度最高的金融市场。⁶⁵ 由于缺乏充分监管，住房开发商选择最便宜的土地，利润率高达 40%。⁶⁶

54. 自然灾害也会对家庭负债产生影响。在波多黎各，飓风玛丽亚一年后进行的一项调查显示，受灾民众普遍面临“财务困难”：17% 的受访者称他们拖欠房租或房贷；24% 的受访者还提到，这一年不得不向亲朋好友借钱“维持收支平

⁵⁹ A/HRC/34/51, 第 5 和 21 段。

⁶⁰ 经济、社会及文化权利委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年), 第 11 段。另见 A/74/18, 第 14 段; A/HRC/29/23, 第 69 段。

⁶¹ 见开放社会正义倡议等方面、罗马尼亚和爱尔兰提交的材料。

⁶² Economist Intelligence Unit, “Household debt poses risk to private consumption”, 30 July 2019.

⁶³ 开放社会正义倡议等方面提交的材料。

⁶⁴ Greene、Peixoto-Charles 和 Morvant-Roux 提交的材料。

⁶⁵ Susanne Soederberg, “Subprime housing goes south: Constructing securitized mortgages for the poor in Mexico”, *Antipode*, vol. 47, No. 2.

⁶⁶ Greene、Peixoto-Charles 和 Morvant-Roux 提交的材料。

衡”。⁶⁷ 另据报道，2010 年巴基斯坦洪灾后，农民背负的债务是以前的两倍甚至三倍，不得不举债购买农业投入和粮食。⁶⁸ 由于土地有时充当小农签订贷款合同的抵押品，当他们面临自然灾害、歉收或商品价格下跌时，⁶⁹ 一旦出现债务违约，显然面临丧失生计的风险，尽管在这种情况下，他们应该受到《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》的保护。

E. 债务的强制执行、滥用追债做法和对借款人定罪

55. 贷方可诉诸各种手段或渠道强制要求偿还合同订立的债务。除了通过司法机关实施强制执行(如债务合同是合法签订的)，贷方还经常使用追债服务，从“官方机构”到非金融机构不一而足。在此背景下，我们观察到世界各地都存在滥权行为。据报道，借方每天受到追债人的电话或各种形式的骚扰和可耻做法。在其他情况下，据报道，有些追债人没收借方的信用卡，让借方在自动柜员机上提取欠款(外加利息)。⁷⁰ 据报告，在斯里兰卡，除了对妇女实施心理和身体暴力外，有些追债人还前往妇女的家，一待数小时，以获取还款(见 A/HRC/40/57/Add.2)。

56. 在捷克，大约 10% 的人口被认为受到“债务强制执行”的影响，其对贫困和赤贫的影响是收入不平等的特殊表现。⁷¹ 债务积累的指数效应，有时外加高利率，可能会将人们推入非正规就业，并使其担心如果不这样做相当一部分工资将被没收，⁷² 因此几乎不剩多少钱用于满足基本需求。值得注意的是，这一现象还可能加剧“影子经济”和非法资金流动。

57. 在南非，追债是一个重要的“产业”；例如，仅在 2019 年 5 月，法院就通过了 18,973 项债务判决，总价值达 3.421 亿兰特。⁷³ 在这短短一段时间内，因债务问题发出 47,360 张传票，令人震惊。

58. 过度负债不仅会剥夺借方的经济、社会及文化权利，而且会剥夺他们的公民权利和政治权利，因为刑事司法系统会对他们进行处罚和惩罚。这样的情况在世界各地都有发生。例如，2014 年，在也门，据报道，数十人因无力偿还私人债

⁶⁷ Bianca DiJulio, Cailey Muñana and Mollyann Brodie, “Views and experiences of Puerto Ricans One Year after Hurricane Maria”, *Washington Post/Kaiser Family Foundation*, September 2018, p. 12.

⁶⁸ 见联合国粮食及农业组织，“自然危险和灾害对农业以及粮食安全和营养的影响”，罗马，2015 年。

⁶⁹ A/HRC/13/33/Add.2, 第 26 段。

⁷⁰ Deborah James, “‘Deeper into a hole?’: borrowing and lending in South Africa”, *Current anthropology*, vol. 55 (2014), p. 6.

⁷¹ See SDG Watch, *Falling Through the Cracks: Exposing Inequalities in the EU and Beyond*, Brussels, 2019.

⁷² Robert Muller, “Debt-trapped Czechs excluded as economy grows”, *Reuters*, 13 December 2018.

⁷³ Stellenboch 大学—法律诊所提交的材料。

务而被监禁。⁷⁴ 在塞拉利昂，以小额交易为目的的非正式借贷往往最终可能进入刑事司法系统，导致借方被逮捕和拘留。⁷⁵

59. 低收入家庭的个人可能会因为地方当局收取的罚款和费用(如交通和停车罚款)积累债务。一旦进入法院系统并面临额外费用时，这些资金可能会迅速滚雪球般增加。⁷⁶

60. 对于弱势群体而言，罚款和费用的积累——这也可能是各种形式歧视导致的结果——可能会加剧后果，有时会积累到他们最终可能无力支付的金额。2009年，在加拿大蒙特利尔进行的一项研究得出结论，认为与一般民众相比，给无家可归者的轻微犯罪罚单数量不成比例；不支付罚单可能会导致拘留。⁷⁷

61. 对于最贫穷和最脆弱的人来说，诉诸司法特别困难。据赤贫与人权问题特别报告员称，除了法律援助费用之外，还存在许多与诉诸司法有关的其他费用，这对穷人构成重大障碍，他们根本负担不起这些费用。⁷⁸ 制作文件、运输或专业知识可能会产生间接成本，或者因出庭造成收入损失，这最终也可能导致家庭债务。

F. 消费者债务

62. 消费者信贷包括分期偿还的债务和定期(循环)信贷。这些债务可以通过各种方式发生：从购买主食的支出到与教育有关的费用、医疗服务和药品，到与庆祝国家或宗教节日或购买非必需品、赌博或网络游戏有关的支出。

63. 对许多人来说，特别是对处于弱势或边缘化处境的特定群体而言，通过正规渠道获得信贷仍然是一项重大挑战。在一些国家，消费者不断面临贷款的新“机会”、压力和做法，例如通过移动应用程序主动提供的信用卡或金融广告，也可能导致家庭债务和过度负债。

64. 例如，在阿根廷，超过 770 万养老金领取者和其他有资格获得全民儿童补助金的人欠国家社会保障局约 30 亿美元。该国经济低迷，其特征是公共债务膨胀，工资水平下降，在过去四年中也导致了大量社保受益人破产，其中数百万人被迫向社会保障管理局申请贷款，以支付基本商品和服务。在 95% 的补助金受益人中，有社保债务的人数高达所有养老金领取者(超过 210 万人)的 30%。据估计，如果考虑到从收入中扣除的 30%，80% 左右的赠款受益人将无法支付基本的“菜篮子”(canasta)——亦即基本生活/食品费用。⁷⁹

⁷⁴ Human Rights Watch, “Yemen: Dozens Jailed for Debts”, 21 April 2014.

⁷⁵ Alison Thompson and Sabrina Mahtani, “Women, Debt & Detention: An Exploratory Report on Fraudulent Conversion and the Criminalisation of Debt in Sierra Leone,” AdvocAid, July 2012.

⁷⁶ The Aspen Institute, “Consumer debt: A Primer”, March 2018, p. 21.

⁷⁷ Christine Campbell and Paul Eid, “La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal: un profilage social”, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2009.

⁷⁸ A/67/278, 第 51 段。

⁷⁹ David Cufre, “Reperfilear al jubilado”, *Página/12*, 28 September 2019.

65. 正如南非人权委员会所强调的，最容易受到滥权做法造成的侵犯人权行为影响的是低收入群体和贫困者。值得注意的是，在南非，消费者的总贷款记录从2007年的约1,700万上升到2016年的2,400万。此外，据估计，2012年，工人月收入的至少40%用于偿还债务，⁸⁰约80%正规部门雇员的工资需要扣除所欠债务。⁸¹据报道，在俄罗斯联邦的一些地方，人们有时难以维持收支平衡，他们每月高达83%的工资用于偿还贷款。⁸²

66. 消费者过度负债的影响可以转化为一系列人权后果。例如，在法国、德国、匈牙利、斯洛文尼亚、西班牙和联合王国就过度负债的影响进行的一系列访谈表明，生活水平降低以及身体和/或精神健康恶化是最常见的后果。⁸³

67. 由于拖欠或债务违约而被认为是不良付款人，可能会产生严重的后果：糟糕的信用记录通常会引发道德和经济上的影响。一些借款人强调，被视为不良还款人引发心理负担以及随之而来的耻辱感，而另一些人则强调，这对他们的生计和就业造成潜在后果。

68. 除了较为传统的信贷形式，网贷行业正在迅猛发展，为越来越多的借款人提供服务。在肯尼亚，70%的成年人目前使用移动支付，而只有40%的人拥有银行账户。⁸⁴“金融科技”行业收集的个人信息，包括通过支付和贷款申请收集的个人信息，也是一个令人担忧的问题。由于贷方认为所有数据都是“信用数据”，因此他们启动了复杂的大数据算法，这些算法处理数以百万计的人的社交媒体活动，以试图评估他们的信用。⁸⁵使用这种做法还可能以特定的方式影响个人，且不仅仅是经济上的考虑。

69. 此外，金融行业技术越来越多地(大力)通过数字手段(包括移动应用程序)推进信贷，导致过度借贷。⁸⁶这是一个高度不受监管的部门。在几个非洲国家，发薪日贷款的利率为百分之几百。⁸⁷在这方面，一般认为，旨在保护消费者权益和传播“金融知识”的政策和实体在减轻过度负债和滥用贷款做法对人权的潜在影响方面发挥着关键作用。

⁸⁰ South African Human Rights Commission, “Human Rights Impact of Unsecured Lending and Debt Collection Practices in South Africa”, 2017, pp. 7 and 14.

⁸¹ See Chantelle Benjamin, “Garnishee abuse is order of the day”, *Mail&Guardian*, 25 October 10/2013.

⁸² Max Seddon, “Russians struggle under burden of soaring consumer loans”, *Financial Times*, 29 August 2019.

⁸³ European Consumer Debt Network, “The over-indebtedness of European households”, 6 November 2014.

⁸⁴ Eric Toussaint, “Alert on the sophistication of illegitimate debt techniques via mobile telephony”, CADTM, 8 November 2019.

⁸⁵ Kevin Donovan and Emma Park, “Perpetual Debt in the Silicon Savannah”, *Boston Review*, 20 September 2019.

⁸⁶ See Milford Bateman et al., “Is fin-tech the new panacea for poverty alleviation and local development? Contesting Suri and Jack’s M-Pesa findings published in *Science*”, *Review of African Political Economy*, vol. 46, No. 161 (2019).

⁸⁷ South African Human Rights Commission, “Human Rights Impact of Unsecured Lending”, p. 17.

70. 由于许多借款人同时有多笔短期贷款，他们往往需要更多贷款来偿还前一笔贷款，这实际上最终将短期贷款变成了长期贷款，但利率非常高。

G. 与移民有关的债务

71. 与移民有关的债务可能会用来支付移民到另一个国家的费用，无论有证移民还是无证移民。它可能包括证件费、各种交通工具费用、协助过境费用，甚至在过境期间贿赂当局的费用，或者在无证移民的情况下向偷运者支付的费用。这样的债务通常是整个(大)家庭的问题，并在长辈和年轻一辈之间建立代际联系和义务。

72. 尽管从中美洲和南美洲移民到美国的现象有着翔实的记录，但近年来目睹的越来越多的边境控制和残忍做法，包括拘留无人陪伴的儿童，主要关注这一现象的复杂性和支撑它的金融网络。显而易见，更严格的移民政策将提高移民支付给那些提供旅行支持的人的价格(和债务)。

73. 家庭成员为经济移民承担的债务越多，就越有可能陷入永无止境的债务循环，因为他们希望避免抵押品的丧失。追债人和偷运者经常使用如下手段实施虐待：心理和身体压力、性骚扰、死亡威胁和其他恐吓留在本国的亲属。所施加的压力甚至可能导致自杀。由于家庭赖以维生的土地经常被用作抵押品，受害者不但债台高筑，而且失去了他们曾经拥有的任何微薄资源。

74. 在每一次尝试中，危险和威胁都会增加，偷运网络(包括“郊狼”和人贩子)有时与边境的安全部队勾结，谋取经济利益。因此，个人和家庭不再局限于自身人际网络，转而从不受监管或监管松散的机构行为体(例如 prestamista (放债人)、公证机构、合作社或银行)那里获得高利贷，并使用土地、房屋、车辆或商品作为抵押品。⁸⁸ 在这种情况下，一些人可能认为二次移民是偿还债务的唯一选择。

75. 可悲的讽刺在于，许多因经济需要而移民的人往往被他们的国家抛弃。与此同时，他们将汇款寄回原籍国，为维持经济做出了巨大贡献。在危地马拉，2017年汇款占国内生产总值的11%以上，超过了该国的外国投资。⁸⁹

76. 即使在正规移民的情况下，一些国家也规定，在一段时间内不允许新移民工作，这加剧了他们家庭的经济状况，同时不得不偿还与移民有关的债务。此外，难民和寻求庇护者在刚抵达一个国家时可能会产生新的债务，因为他们面临着一系列经济方面的挑战，以满足其基本需求。例如，2018年，黎巴嫩境内88%的叙利亚难民家庭背负着债务。⁹⁰

77. 东南亚的情况也没有太大不同，近年来，那里对移民过度负债的担忧与日俱增。国际移民组织(移民组织)已经查明了一些具体的动态，包括日益依赖债务为移民费用提供资金；出境务工人员家庭负债率高；过度负债导致新型的困境移

⁸⁸ Laura Heidbrink, “The coercive power of debt: migration and deportation of Guatemala indigenous youth”, *The Journal of Latin America and Caribbean Anthropology*, vol. 24, No. 1 (2019).

⁸⁹ IMF Country Report No. 18/155, June 2018, p. 5.

⁹⁰ 联合国难民事务高级专员办事处，“联合国年度研究：2018年黎巴嫩境内的叙利亚难民积累的债务比以往任何时候都要多”，2018年12月26日。

民；汇款和移民收入在何种程度上用于支付贷款；以及负债对移民产生的情感和心理影响。⁹¹

H. 债役

78. 世界各地数以百万计的人继续遭受劳役或债役，这是一种接近且往往构成奴役的剥削人的形式。2016 年，债役影响着世界各地私人行为体施加的强迫劳动的受害者总人数的一半；⁹² 此外，据估计，2,490 万强迫劳动受害者中有 480 万人受到性剥削。⁹³

79. 据当代形式奴役包括其原因和后果问题特别报告员称，债役存在于经济的各个部门，弱势群体，如少数群体、土著人民、妇女、儿童、被确定为低种姓的人和移民工人，都不成比例地承受着债役。她发现，许多债役受害者面临多重和交叉来源的歧视，这使他们容易受到剥削和虐待。特别报告员指出，在巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国等海湾合作委员会国家，移民工人占劳动力的很大一部分，特别是在私营部门。在私营部门，允许雇主担保工人的 *kafalah* 系统为对雇主的依赖、潜在虐待行为和债役提供了肥沃的土壤，因为它将工人的就业和居留身份与其雇主绑定。⁹⁴

80. 招聘机构在招聘外籍工人时经常收取非法成本和费用。有报道称，招聘方没收工人的身份证件，直到他们偿清债务。⁹⁵ 这种做法被认为助长了债役，⁹⁶ 以及不支付、少付或迟付工资和合同替代。由于招聘机构向家政工人施加压力，迫使他们获得新的工作合同，有时，家政工人在终于还清债务并开始领取工资后，合同被骤然终止。⁹⁷

五. 结论

81. 私人债务的增加有两个驱动因素：第一，金融供给侧繁荣，放松管制和日益金融化更促进了其增长，其他因素还包括实现经济、社会及文化权利的基本组成部分的商品化和金融化；第二，人类社会再生产的许多需求成为无法满足的金融需求，被重新配置。虽然上个世纪见证了社会安全网的建立和扩大，但仍然存在的差距为私人债务的膨胀提供了肥沃的土壤。悖论在于，各国通过现金转移支付采取的社会保障措施已被当作一种潜在的贷款抵押品，为贷方的贷款提供担保，或使得借方获得较低的利息，而丧失了其初衷。⁹⁸

⁹¹ IOM, *Debt and the Migration Experience: Insights from South-East Asia*, 2019, p. 15.

⁹² 劳工组织，“现代奴役全球估算”，日内瓦，2017 年，第 5 页。

⁹³ 同上，第 10 页。

⁹⁴ A/HRC/33/46, 第 9 和 29 段。

⁹⁵ 亚太妇女、法律和发展论坛提交的材料。

⁹⁶ A/HRC/33/46。

⁹⁷ 亚太妇女、法律和发展论坛提交的材料。

⁹⁸ See Lena Lavinias de Morais, *The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox* (Palgrave MacMillan, New York, 2017).

82. 在大多数国家，高额的个人和家庭债务占私人债务的很大一部分，与不平等、宏观经济动荡、不可持续的主权债务和金融危机相关联。私有化、紧缩措施和劳动力市场灵活化等政策加剧了低工资、贫困和不平等，将数百万人推向债务深渊，这反过来又使数百万人陷入贫困和非正规就业，因而容易受到各种侵犯人权行为。这一现象的核心是所谓的“金融普惠”，以及各国在确保实现所有人的经济、社会及文化权利方面的巨大失败。私人债务的爆炸性增长在过去几十年来维系着总需求和经济增长，但往往是以牺牲负债家庭的利益为代价的。世界各地数百万人将很大一部分财富和福祉转移到金融部门，而金融部门与实体经济的联系持续受到侵蚀，损害了共同繁荣和金融稳定与安全，并加剧了不平等。

83. 个人和家庭背负的私人债务不应成为补偿国家保护、促进和实现人权义务的一种方式。与还债有关的个人或家庭经济及其他费用应保持在一定水平上，而不至于威胁或损害人权的实现和满足。负债和还债或拖欠还款不应导致侵犯人权行为。

84. 在本报告中，独立专家解释说，提高金融普惠并不一定会自动改善现实生活，增强享有人权的情况，提高发展的可持续性 or 降低不平等状况。显然，一些国家(和国际金融机构)支持举债支出，有损公共产品和服务的提供。

85. 不足为奇的是，强大的全球金融利益攸关方大力宣传小额信贷是全球普惠金融减贫旗舰方案，但反过来，却并不热衷参与涉及以下主题的更具结构性的讨论：累进税制、税务欺诈、护理经济或通过其他形式加强国家税收和监管，以改善社会福利方案并确保获得一些基本服务。

86. 独立专家审议了小额信贷、与医疗、教育和住房有关的债务、滥用追债做法(包括对借款人定罪)、消费者债务、与移民有关的债务和债役对人权的负面影响。考虑到促使人们在这些情况下借款的原因，可以认定，私人债务既可能是侵犯人权行为的原因，也可能是其后果。这也解释了社会动荡、不平等和无法承受的个人债务水平为什么以及如何内在相互交织。

87. 诚然，国家法规选择性地 将私人债务问题写入法律；⁹⁹ 然而，债务合同存在于更广泛的法律和经济领域，人权法在这里与贷方的权利相互作用(并对其加以限制)。尽管人们普遍认为金融消费者保护法和破产法规本身并不处理人权问题，但它们在这方面可以发挥重要作用。此类法律应允许保护负债过度或遭受滥用贷款和追债行为的个人，因为这些做法可能会对人权产生潜在影响。因此，消费者和破产方面的法律框架应被视为一种手段，用以防止可能的侵犯人权行为，保障借方的人权，并补偿借贷合同双方之间固有的权力失衡。这种努力应该包括——甚至鼓励——让金融消费者组织起来，集体谈判，以补偿贷方和借方之间的权力失衡。

⁹⁹ See Katharina Pistor, *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality* (Princeton University Press, Princeton, 2019).

六. 建议

88. 独立专家建议各国：

(a) 通过累进制税收和转移支付减少财富和收入不平等，消除贫困，并提供和逐步扩大最低社保；

(b) 规范和监测所有正规和非正规贷款活动，同时确保合同条款(特别是利率和其他非利息费用)、支持银行和金融服务的技术以及追债手段不侵犯借方的人权；

(c) 确保制定破产法保护借方，并确保该法符合人权标准；

(d) 依法设立最低和不可扣押的基本财富和收入(包括工资和各种社会福利)上限；

(e) 在没有足够的工具保护个人借款人的人权时，为减免其债务提供便利和/或准许减免其债务；

(f) 规范贷方的做法，通过对个人/家庭债务设定利率上限，并通过立法防止和制裁掠夺性和滥用放贷行为，确保借方的人权得到充分尊重，并考虑设立一个机构负责监测其运行状况；

(g) 规范私人信贷广告，确保详细说明条件和风险，并向潜在的申请人明确解释；

(h) 如不宣布此类信贷无效，确保破产法从属于贷方没有适当考虑借方的偿还能力及其人权的所有其他鲁莽和滥用信贷；

(i) 如有证据表明贷方或追债机构存在虚假陈述、欺诈、不当销售、胁迫、不公平条款、骚扰或其他滥权行为，确保立法禁止债务的强制执行；

(j) 确保个人借款人能够接受国家金融法律咨询，并确保提供免费的法庭法律服务；

(k) 禁止对借款人定罪，例如，确保他们的政治权利不会因为他们的债务状况而受到任何限制；

(l) 确保金融监管机构、借方及借方组织能够及时获得有关贷方利润率的信息，这是评估向借方收取的利率和非利息项目的合法性的重要因素；

(m) 调查非法多收费用、欠薪、克扣工资、没收证件的报道和案件，对招聘外籍工人征收非法费用的，追究行为人的责任；将调查结果公之于众；并确保受影响的移民工人及其家人能够诉诸司法和获得补救；

(n) 批准劳工组织《1997年私营职业介绍所公约》(第181号公约)；

(o) 改进数据库，开展定性和定量研究，以评估个人的私人债务状况及目前的借贷和追债做法，并制定具体指标，跟踪债务对权利造成的负担；

(p) 考虑采用全面的数据保护框架，确保借方充分享有其线上和线下的隐私权；

(q) 考虑通过工商企业与人权国家行动计划，并特别关注金融部门和各种类型和规模的贷款业务。

89. 独立专家建议：

(a) 招聘机构充分告知潜在移民所有应付费用的细目，如培训费、代理费、差旅费、工作证件和住宿费；

(b) 网贷企业明确告知借方收集何种数据以及这些数据将用于何种目的。

90. 独立专家建议私人出借人：

(a) 确保对借方的私人信息保密，除借贷交易外，不得用于任何其他目的，包括不得在公司内部和与姊妹公司共享；

(b) 在开发借贷平台之前，根据其尽职调查义务，评估网贷业务的域外影响；

(c) 根据工商企业尊重人权的责任，密切监测贷款和追债业务，以防止、查明和处理滥权行为；

(d) 确保追债人任何情况下都不会滥用追债手段，例如骚扰借方；

(e) 确保他们根据其应尽的人权义务向借方销售适当的贷款产品。

91. 独立专家建议国家人权机构在其任务范围内特别关注私人债务，包括过度负债和滥用做法对享受人权的影响，为此可就私人债务对人权的影响开展研究。

92. 独立专家建议国际金融机构：

(a) 根据“对经济改革进行人权影响评估的指导原则”（见 A/HRC/40/57），系统地国际金融机构提出的经济改革政策进行人权影响评估，特别注意财政整顿和私有化对社会服务的影响，以及将费用重新转嫁给民众的可能性，特别是家庭负债方面；

(b) 特别注意国际金融机构支持的小额信贷和其他贷款举措对人权的影响。