



## 经济、社会及文化权利委员会

## 公共债务、紧缩措施与《经济、社会及文化权利国际公约》

## 经济、社会及文化权利委员会的声明\*

## 背景

1. 经济、社会及文化权利委员会经常面临这样的情况，即《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国获得贷款的一个条件是必须实施财政整顿方案，包括结构调整方案和紧缩方案，导致它们无法履行充分实现《公约》所载权利的义务。这类方案由借款国与放款方谈判达成。放款方可以是其他国家，也可以是国际或区域组织，包括国际货币基金组织(基金组织)、开发银行，例如国际复兴开发银行、区域开发银行以及区域一体化组织，例如欧洲联盟。
2. 实施财政整顿方案可能是实现经济和社会权利所必需的。然而，如果这些方案在实施时没有充分遵守人权标准，没有考虑国家对权利享有者的义务，则可能对《经济、社会及文化权利国际公约》保护的一系列权利造成负面影响。首当其冲的是劳工权利，包括工作权(第六条)、享受公正和良好的工作条件权，包括获得公平工资和为本人及家人提供体面生活的最低工资的权利(第七条)、集体谈判权(第八条)、社会保障权，包括获得失业补助、社会救济和养老金的权利(第九条和第十一条)、适足生活水准权，包括食物权和住房权(第十一条)、健康权和获得适足医疗保健的权利(第十二条)以及受教育权(第十三至十四条)。裁员、最低工资冻结和削减社会救济金等措施对低收入家庭，特别是有子女的家庭，以及没有

\* 本声明系根据委员会通过声明的惯例(见《经济及社会理事会正式记录，2011年，补编第2号》(E/2011/22)，第二章，K节)编写，在2016年6月6日至24日举行的委员会第五十八届会议上获得通过。



一技之长的工人影响尤甚，这可能导致基于社会出身或财产的歧视(第二条第二款)。此外，公共服务水平下降，托儿所、学前教育、公用设施和家庭支助服务等领域开始收费或涨价，对妇女的影响特别大，可能意味着性别平等方面的倒退(第三条和第十条)。

3. 委员会编写本说明是为了围绕举债问题，就缔约国和其他行为方在《公约》之下的义务范围，向它们提供指导。

## 借款国

4. 寻求财政援助的缔约国应当认识到，任何意味着国家必须在经济、社会和文化权利领域采取不合理的倒退措施的贷款附加条件，都是违反《公约》的。因此，借款国应确保贷款附加条件不会不合理地削弱该国遵守、保护和履行《公约》规定权利的能力。正如委员会在多项一般性意见，以及委员会主席在 2012 年 5 月 16 日致缔约国的信函中指出的，借款国和其他国家均有责任评估它们签署的国际协定对《公约》规定权利的影响，并有责任采取一切可能的措施，确保将任何负面影响降到最低。如果采取倒退措施不可避免，则这些措施应当是必要和相称的，即采取任何其他政策或不采取行动将对经济、社会及文化权利更加有害。这些措施只应在必要时予以保留；不应导致歧视；应当减少危机时期可能加剧的不平等现象，以确保弱势和边缘化个人和群体的权利不至于受到更严重的影响；不应影响《公约》所保护权利的最基本的核心内容。以社会保障权为例，当国家采取倒退措施时，委员会将研究：(a) 采取的行动是否有合理的理由；(b) 是否已全面研究了替代办法；(c) 受影响群体是否真正参与了拟议措施和替代办法的研究；(d) 措施是否构成直接或间接歧视；(e) 措施是否会对实现社会保障权产生持续影响，是否会对已获得的社会保障权产生不合理的影响，或个人和群体是否会被剥夺最起码的社会保障；(f) 是否已在国家一级对有关措施进行了独立审查。<sup>1</sup>

5. 一国向其加入的国际组织贷款时，该借款国更有责任确保贷款附加条件不会导致违反《公约》。一国为规避《公约》规定的国际义务而将与《公约》主题事项有关的某些职权转移给组织，从而导致该组织实施若由缔约国所为则违反《公约》规定义务的行为，是不可接受的。<sup>2</sup>

6. 缔约国在退出财政援助方案时，也必须审查其政策，以便结合危机后的经济复苏阶段取得的进展，更加有效地保护《公约》规定的权利。

<sup>1</sup> 见关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2007 年)，第 42 段。

<sup>2</sup> 见国际法委员会，国际组织的责任条款，第 61 条(A/66/10，第 87 段)，大会第 66/100 号决议(见附件)注意到该条。

## 国际组织作为放款方

7. 一般国际法也规定了放款方的义务。与国际法的任何其他主体一样，国际金融机构及其他国际组织“受到国际法一般规则、其组织法或其参加的国际协定所规定的任何义务的约束”。<sup>3</sup> 因此，它们有义务遵守人权，特别是《世界人权宣言》所列人权，这是习惯国际法或一般法律原则——二者均为国际法的来源——的一部分。

8. 委员会很清楚，就基金组织或国际复兴开发银行而言，设立组织的《协定条款》<sup>4</sup> 有时被它们解释为不要求在决策中考虑人权因素。委员会不同意这种解释。国际机构依据国际法履行遵守人权的义务，不是在行使它们没有的权力，也不是在考虑它们根据章程必须忽视的考虑因素；相反，恰恰是在行使成员国交给它们的权力时，它们应避免采取导致侵犯人权的措施。此外，作为联合国的专门机构，<sup>5</sup> 基金组织和国际复兴开发银行有义务依据《联合国宪章》的原则行事，《宪章》将实现人权和基本自由，特别是通过国际经济和社会合作实现人权和基本自由，作为联合国的一项宗旨。<sup>6</sup>

## 国际组织的成员国

9. 委员会回顾，以国际金融机构或其他国际组织成员的身份做决策的缔约国，在以组织成员身份行事时，不能忽视其人权义务。委员会一贯表示，《公约》缔约国以及联合国有关机构应特别努力确保尽可能将保护最基本的经济、社会和文化权利纳入促进调整的方案和政策。<sup>7</sup> 因此，委员会明确指出，《公约》缔约国作为国际金融机构的成员，特别是基金组织的成员，应承担相应的义务。委员会在多项一般性意见中重申了这一点。<sup>8</sup> 《公约》缔约国若将权力交给基金组织或其他机构，而没有确保权力的行使不侵犯人权，则是没有尽到义务。同样，在这类机构内行使投票权时不考虑人权，也是违反其义务。按照作为一般国际法一部

<sup>3</sup> 见对 1951 年 3 月 25 日卫生组织和埃及之间协定的解释，咨询意见，《1980 年国际法院案例汇编》，第 73 页，第 37 段。

<sup>4</sup> 见基金组织，《协定条款》，第四条，第 3(b)节；国际复兴开发银行，《协定条款》，第四条，第 10 节。

<sup>5</sup> 《联合国宪章》，第五十七条和第六十三条；1947 年 11 月 15 日大会第 124(II)号决议，批准与国际复兴开发银行及基金组织的协定。

<sup>6</sup> 见《联合国宪章》，第一条第三款和第五十五条(寅)项。

<sup>7</sup> 见关于国际技术援助措施的第 2 号一般性意见(1990 年)，第 9 段。

<sup>8</sup> 例如，见关于享有能达到的最高健康标准权的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 39 段。

分的人权法，同样的义务也适用于非《公约》缔约国。即使国家以国际组织成员国的身份完全按照该组织的规则行事，也不会免除他们的责任。<sup>9</sup>

## 借款国

10. 债务融资可有助于经济发展和为实现人权创造条件。此外，通过提供贷款开展国际合作的国家有理由期望、也可以努力确保借款国本着诚意偿还贷款，并遵守某些保障还款的条件。然而，不论是否《公约》缔约国，所有强迫其他国家违反《公约》或其他国际法规则下义务的国家，都应当依据国际法对该行为负责。<sup>10</sup> 不论作为双边贷款的放款方，还是提供财政援助的国际组织成员，所有国家都应当确保不对借款国强加将导致它们采取违反《公约》下义务的倒退措施的条件。

## 人权影响评估

11. 委员会认为，《公约》规定的上述义务要求放款国和寻求有条件贷款的借款国双方在贷款前开展人权影响评估，以确保附加条件不至于对经济、社会和文化权利产生过大影响，也不至于导致歧视。在这方面，委员会提请缔约国注意人权理事会 2012 年核准的《外债与人权问题指导原则》以及人权理事会 2012 年通过的《关于赤贫与人权问题指导原则》，<sup>11</sup> 二者均要求对贷款的附加条件或对可以预见有可能妨碍境外贫困人口享有人权的措施，开展人权影响评估。<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> 见国际法委员会，国际组织的责任条款草案及其评注，第 58 条第 2 款和评注 5 (A/66/10，第 88 段)。

<sup>10</sup> 见国际法委员会，国家对国际不法行为的责任条款草案，第 18 条(A/56/10，第 76 段)，大会第 56/83 号决议(见附件)注意到该条；另见关于实施经济制裁与尊重经济、社会、文化权利的关系的第 8 号一般性意见(1997 年)。

<sup>11</sup> 分别见 A/HRC/20/23 和 A/HRC/21/39。

<sup>12</sup> 见 A/HRC/20/23，第 40 段；以及 A/HRC/21/39，第 92 段。