



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/42
5 January 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

结构调整政策和外债对充分享受人权，
特别是经济、社会和文化权利的影响

结构调整政策和外债对充分享受所有人权，
特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家
贝尔纳茨·穆德霍先生提交的报告

内 容 提 要

本年度分析报告根据委员会第 2004/18 号决议编写。该决议特别请独立专家拟订一般性准则，供各国及私营、国营、国家和国际的金融机构在决策及实施还债和结构调整方案，包括债务减免方案之时执行，以便确保履行外债义务不致破坏国际人权文书规定的有关实现基本经济、社会和文化权利的义务。

在本报告中，根据对委员会和增进和保护人权小组委员会以往相关工作的审查，以及就上述一般性准则草案可能包括的要素从各成员国和国际及区域金融机构征求的意见和建议，独立专家提出了一些可能要在进一步拟订这种一般性准则草案的过程中加以考虑的内容。关于这一主题的最后报告将于 2006 年提交委员会第六十二届会议。

作为年度分析报告的一部分，本报告还概述了独立专家的活动情况，以及最近在债务承受能力问题和结构调整政策方面出现的一些重要发展情况。报告尤其突出强调了世界银行对债务承受能力问题采取的新的做法，这种新办法主张在制定适当的对外借款战略时采用国别办法。独立专家还有兴趣地注意到世界银行内部的运作最近出现了变化，从通用型结构调整放贷转向了采用强调国家自主权重要性的、效率更高的发展政策放贷工具。

这种新的发展情况显然会对委员会要求的、制订建议的一般性准则的工作产生影响。独立专家特此感谢世界银行和货币基金组织，感谢它们给予了始终如一的合作，以及与他进行年度磋商期间进行了开诚布公的对话，并希望这种合作和对话能够继续下去。独立专家还与联合国经济和社会事务部发展筹资办公室开展了积极的合作，千方百计地推动对发展筹资问题国际会议开展后续行动。

报告最后对进一步拟订准则提出了下一阶段完成的步骤，其中包括可能要举行一次专家协商会议，请国际金融机构来发表意见。独立专家还希望委员会尤其在以下方面提供支持和指导：进一步研究让私人债权人发挥作用和承担责任的想法，并进一步推动发展筹资问题国际会议的后续行动过程；促进他与包括大会各相关委员会在内的各有关政府间机构进行磋商和交换意见。独立专家还建议，委员会似可考虑：鉴于国际金融机构关于债务和结构调整的政策和方案最近的发展和演变情况，在可能的情况下更新独立专家的任务；以及提供指导，确保与小组委员会类似的任務形成互补，避免发生重叠现象。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 5	4
一、债务承受能力问题：最新发展情况	6 - 17	5
二、审查以往与建议的一般性准则草案相关的举措	18 - 27	9
三、制订一般性准则草案需考虑的一些要素	28 - 52	12
A. 基本原则要素.....	30 - 37	12
B. 与国家一级行动有关的准则要素	38 - 41	14
C. 与国际一级行动有关的准则要素	42 - 52	16
四、结论和建议	53 - 55	17

导 言

1. 独立专家提交的本年度报告是根据委员会第 2000/18 号决议编写的。委员会在该决议中请独立专家在他提交委员会的年度分析报告中进一步探讨在审查结构调整和外债的影响时如何将贸易和包括艾滋病毒/艾滋病在内的其他问题结合起来，同时酌情致力于发展筹资问题国际会议的后续行动，以提请委员会注意结构调整和外债对于享有人权、尤其是经济、社会、文化权利的影响。在同一决议中，委员会还请独立专家在执行其任务过程中拟订一般性准则，以供各国及私营、国营、国家和国际的金融机构在决策及实施还债和结构调整方案，包括债务减免方案之时执行，以便确保履行外债义务不致破坏国际人权文书规定的有关实现基本经济、社会和文化权利的义务，并向委员会第六十一届会议提交准则初稿，向委员会第六十二届会议提交准则定稿。

2. 上次报告提交委员会以后，独立专家于 2004 年 6 月 7 日至 15 日对吉尔吉斯斯坦进行了访问，访问的报告已经作为本报告的增编(E/CN.4/2005/42/Add.1)提交。独立专家特此感谢吉尔吉斯斯坦政府的邀请和在访问期间所给予的合作，以及联合国驻地协调员和国家小组、国际货币基金组织和世界银行的代表和设在吉尔吉斯斯坦的非政府组织提供的宝贵信息和意见。

3. 在执行任务的过程中，独立专家继续与主要相关国际金融机构展开对话。为此，独立专家于 2004 年 10 月 14 日和 15 日赴华盛顿特区与世界银行和国际货币基金组织进行了磋商。按照委员会第 2004/18 号决议关于推动发展筹资问题国际会议展开后续行动的要求，独立专家一直致力于与设在纽约的秘书处经济和社会事务部发展筹资办公室交换看法，以期探讨出一种推动展开后续行动的适当方式。作为这一努力的一部分，在大会第二委员会审议发展筹资后续行动的项目时，他征得允许在会上作了发言。然而，由于第二委员会主席团在这一问题上未达成共识，这一目的并未实现。不过，独立专家还是希望推动对发展筹资问题开展更加广泛的后续行动，包括在发展筹资办公室于 2005 年就与他的任务有关的问题举行的多方利益有关者协商会议期间。

4. 在本报告第一部分，独立专家回顾了债务承受能力问题和国际金融机构相关的政策和方案最新的发展情况。在报告第二部分，独立专家回顾了委员会和小组委员会以往就一般性准则草案问题开展的工作情况。报告第三部分介绍了一般性准

则草案建议的框架和制订过程中的一些考虑因素。报告最后提出了一些一般性建议，包括可能便利最后准则的制订的程序方面的建议。

一、债务承受能力问题：最新发展情况

5. **债务起源。**1970 年代和 1980 年代，油价冲击，利率高企，工业化国家衰退，以及商品价格下跌，这些因素成为重债穷国债务积累的主要促进因素。1980 年代初，由于商品价格急剧下滑，因此，为了维持收支平衡，各国增加对外借款，以弥补进出口比价出现的下跌。一些穷国不断举借新债，其目的仅仅为了偿还债务利息，国际金融机构于是开出了限制条件，对政府开支实行控制，并强行规定结构调整方案，以减少对外部贷款的依赖。这种做法导致出现一种恶性循环：用于新投资的资金越来越少，经济增长速度放缓，而且由于债务越来越无法维持，因此便举借更多的债务来还本付息，并更多地减少开支。管理不善，治理机制软弱无力，以及内战和冲突、自然灾害和气候变化无常，这些都是贷款接受国债务积累的原因。所有这些因素都意味着相当一部分对外借款都要被浪费掉，不可能给生产和赚取外汇储备能力的提高带来多少长期利益。

6. **外债规模。**发展中国家的外债数额一直在持续增加。2003 年，发展中国家和转型期经济国家的外债总额增加约 950 亿美元，即增加了 4%(A/59/219, 第二段)。到 2002 年底，该外债总额为 23,000 亿美元，而 1990 年仅为 14,000 亿美元。外债占发展中国家国民总收入的比重同期从 34%上升到 39%。对低收入国家来说，外债额约为 5,230 亿美元，其中 3,990 亿美元属非商业性担保债务。该债务的四分之一，即 1,040 亿美元是欠世界银行的债务。发展中国家的债务，包括中等收入发展中国家的在内，从 1980 年 5,000 亿美元上升到 1985 年的 1 万亿美元，进而到 2000 年的约 2 万亿美元。穷国当中最穷的 41 个重债穷国的总负债额从 1980 年 600 亿美元增加到 1985 年的 1,050 亿美元，进而到 1990 年的 1,900 亿美元，而且要不实行减债措施，到 2000 年本会达到近 2,000 亿美元。

7. **债权人的反应。**债权人的初步看法是穷国的偿债出现问题是暂时现象，这意味着所采取的措施也具有临时性。债务减免所采取的形式是重新安排偿还期限，有时按优惠条件安排，有时则与新的一揽子贷款方案结合起来安排。债权国政府认识到有必要制定一种经过精心设计的机制，以便确保一国所有的双边债权人都能够

同样发挥作用，因此成立了巴黎俱乐部，其目的是为债务国面临的偿付困难找到协调一致和可持续的解决办法。尽管巴黎俱乐部自 1983 年以来达成了很多协议，而且协议的内容涵盖 80 个债务国和总额达 4,850 亿美元的债务，但严格地来讲，它仍然只是一个完全基于成员债权国自由意志的非正式机制。因此，除了协调行动之外，巴黎俱乐部既没有演变成一个正式的机构，也没有找到可持续地解决穷债务国支付困难的办法。

8. 重债穷国倡议。巴黎俱乐部不断地为许多债务人重新安排偿还期限，导致官方贷款人认识到，必须采用新的办法解决低收入国家的债务问题。到 1990 年代中期，即使把现有的减免债务机制、新的官方援助和旨在减少借款需求的一揽子政策结合起来，也仍然不足以把债务减少到可持续的水平。在 1996 年召开的联合年会上，货币基金组织和世界银行共同发起了旨在为穷国的债务问题提供综合的解决办法的重债穷国倡议。经过 1999 年修订和加强之后，重债穷国倡议的目标是确保深入、广泛而迅速地减免债务，并与减轻贫穷建立强有力的联系。欠债总额约为 1,100 亿美元的 27 个低收入国家已经具备了获得将根据该倡议提供的 540 亿美元可能的债务减免的资格。

9. 重债穷国的状况。自 2003 年 9 月以来，六个国家(埃塞俄比亚、加纳、圭亚那、尼加拉瓜、尼日尔和塞内加尔)已经达到重债穷国倡议规定的完成点，从而使有资格不可改变地接受根据加强的重债穷国倡议承诺的所有债务减免的国家总数截止到 2004 年 7 月底达到 14 个。对于已经达到决定点但由于尚未完全满足倡议规定的各种条件(包括实现宏观经济稳定、进行结构改革和完成《减贫战略文件》的编写)而未达到完成点的 13 个过渡期间国家来说，迄今为止对要么达到完成点要么处于过渡期间的这 27 个国家承诺的重债穷国债务减免额，已经达到它们总债务额的三分之二。

10. 日落条款的延长。还有 11 个国家必须达到重债穷国倡议规定的决定点。几乎所有这些国家都受到冲突和累积的大量拖欠的困扰。倡议中加入了一个日落条款，目的是防止倡议成为一个长期的工具，从而最大限度地减少道德风险，并鼓励及早通过改革方案。根据日落条款，要想达到接受根据倡议提供的援助的资格，符合条件的国家必须在 2004 年底之前通过得到货币基金组织和国际开发协会支持的调整 and 改革方案。由于这些国家遇到的问题十分复杂，货币基金组织和世界银行估

计，在日落条款于 2004 年底生效之前，要这些国家达到必要的要求没有现实的可能性。因此，货币基金组织/世界银行理事会于 2004 年 10 月批准落日条款延长两年，直到 2006 年。另一方面，除这 27 个再加上已经在名单上的 11 个国家之外，不再审议新国家的重债穷国资格问题。

11. **重债穷国倡议的影响。**尽管方案国家遇到了许多困难，但货币基金组织和世界银行仍然报告说，根据重债穷国倡议进行的债务减免帮助各国增加了减贫开支。¹ 另一方面，对完成后国家绩效的分析表明，对大多数国家来说，债务与出口比率的净现值比原先估计的要高得多。虽然外来冲击也可能促成了这一发展情况，但这种情况仍然表明，重债穷国倡议也不是解决债务危机的万灵药。重债穷国倡议是一个减债方案，其目的并不在于为长期债务的承受能力问题提供全面的解决方案。

12. **解决债务承受能力问题的新办法。**独立专家的上一次报告(E/CN.4/2004/47)指出，重债穷国倡议提出的债务减免已经被公认是高负债穷国实现债务承受能力、长期增长和减贫目标的一个必要但非充分的条件。此外，对于中等收入重债务国和处于重债穷国倡议框架之外以及无法得益于倡议的其他低收入重债国家来说，如果没有其他这类机制确保这些国家的债务承受能力和债权人采取协调一致的行动，问题就会依然存在。由于认识到这一点，世界银行和货币基金组织目前正在开展讨论，以期研究出一种适合低收入国家债务承受能力的业务框架。²目前的建议有两大支柱作为依据：(a) 国别外债负担的指标起点，具体起点取决于国家政策和体制的特性；(b) 在遇到貌似真实的冲击面前根据一个基准方案对实际和预测的债务负担指标进行分析和仔细的判读。根据世界银行和货币基金组织的观点，这两大支柱如果与其他国别考虑因素结合起来，将有助于制订出适当的对外借款战略，根据这一战略得出的新融资的数额和条件，将有助于进一步实现《千年发展目标》，并产生出可持续的举债和还债观。建议构筑的框架对于捐助人、债权人和借款人都有重要的政策意义。就其本身而论，建议构筑的框架会受益于目前正在阐述的人权考虑因素，因为委员会要求制定的一般性准则草案目的是确保遵守由于外债而做出的承诺不会削弱实现基本经济、社会和文化权利的义务。

13. **千年发展目标：资源的追加。**许多低收入国家一直力求在努力实现《千年发展目标》的同时，使其外债保持在可持续的水平。事实越来越明显地表明，要为

实现这些目标进行筹资，就必须大幅度增加资金向发展中国家的流入。据一项保守的估计，要实现千年目标，每年需投入 1,000 亿美元。虽然蒙特雷会议的召开导致对 2006 年前的额外援助的认捐额达到约 160 亿美元，但这仍然远未达到援助翻倍的目标。³ 这笔资金必须以适当的条件提供，以免削弱许多低收入国家尤其是重债穷国的债务承受能力。从本质上讲，这尤其会意味着：更多的援助应该以捐赠的形式提供，接受方和捐助方应该做出更多的努力提高援助的效率，优惠贷款也应该压缩到最低限度，以确保具有长期债务承受能力。独立专家期待着为债务承受能力的讨论和全面实现目标 8 做出贡献，其中包括在《蒙特雷共识》的后续行动建立的后续行动机制的范围内。他希望至少参加一次由发展筹资办公室在 2005 年举行的多方利益有关者协商会议，以及其他相关活动和会议，并就此于 2006 年向委员会提出报告。

14. **从调整贷款向政策贷款转变。**就压缩优惠贷款而言，一个值得欢迎的发展情况是世界银行的调整贷款办法发生的变化。2004 年 8 月，世界银行宣布，它将把以往的通用型结构调整贷款改为新的发展政策贷款。这种新的贷款方式是在经过两年的利益相关方协商之后制订出来的，它合并了一系列现有的工具，其中包括行业调整贷款和减贫扶助信贷。

15. 新政策是在从 1980 年代和 1990 年代早期调整贷款吸取的经验教训的基础上制定的。过去，结构调整贷款的主要目的旨在消除一国发生经济危机的原因，因此有时会在短期内造成不利的社会代价。在许多情况下，政府支出的削减会成为恢复经济平衡的一个必要条件，但却往往导致不成比例地削减在教育、健康和其他社会支出等这些对于实现经济、社会和文化权利十分关键的领域的支出。

16. 据世界银行提供的资料，进行政策更新的基本目的在于使世界银行成为更加有效的发展伙伴，并使世界银行基于政策的贷款成为更好地支持国家自身的减贫战略的工具，从而为穷人提供帮助。因此，新的政策贷款将强调国家自主的重要性，而不会规定国家政策的行动计划。就其本身来说，许多新的业务将涉及长期结构性变化，如加强教育和健康政策、改善国家的投资环境，以及克服治理、公共支出管理和公共财务责任方面的弱点。新政策试图确保不会在未与利益相关方进行适当协商的情况下或者在未进行社会和环境评估的情况下进行改革。

17. 独立专家将继续跟踪研究占世界银行承付总额约三分之一的这一重要贷款工具的发展情况。通过分析和在总部和他今后进行国别访问时在国别业务处与世界银行进行磋商，他会重点研究新工具显著背离旧结构调整贷款的程度，而且更重要的是，探讨可以在何种程度上把人权的考虑因素纳入到新贷款工具中来，以便为他拟订委员会要求的一般性准则吸取一些经验。上述重要的发展情况不仅仅标志着作为债权人的世界银行与穷债务国之间长期难处的关系中发生了一个事件，而且还显然表明条件限制和结构调整的概念和性质发生了重大改变。因此，独立专家斗胆建议，考虑到这一重大政策转变和其他相关事态发展，委员会似可考虑更新他的任务包括头衔的可行性，以便在债务负担和针对它所通过的政策影响发展中国家实现其公民的经济、社会和文化权利的能力方面，更加准确地反映目前的状况。

二、审查以往与建议的一般性准则草案相关的举措

18. 独立专家认为，在着手拟订一般性准则草案之前，十分有必要先研究和利用有关人权委员会和小组委员会内部先前开展的相关工作和讨论的丰富的文献资料。

19. 外债和结构调整问题是由防止歧视及保护少数小组委员会(现成为“增进和保护人权小组委员会”)于 1988 年提出来的，当时，防止歧视及保护少数小组委员会任命达尼洛·蒂尔克先生为实现经济、社会和文化权利问题特别报告员，负责研究与更有效地实现这些权利有关的问题、政策和渐进措施。特别报告员的第二次进度报告(E/CN.4/Sub.2/1991/17)重点论述了结构调整对经济、社会和文化权利，以及对国际金融机构尤其是世界银行和货币基金组织在实现这些权利过程中的作用的影响。在特别报告员的报告提出的初步建议中，有一条建议是必须起草服务于以下双重目的的、关于结构调整和经济、社会和文化权利的基本政策准则：(a) 确定人权领域的优先关注事项，作为与经济和金融机构进行对话的基础；(b) 有助于制订国际金融机构实行的政策。

20. 在提交小组委员会的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1992/16)中，特别报告员建议对准则草案中可能包括的下列问题进行讨论：

“(a) 调整过程对国家主权的影响；

“(b) 民众参与调整方案的拟订问题，以及如何最有效地在一揽子调整方案实施之前使其接受公众的监督；

- “(c) 把人权标准纳入到衡量调整方案的成就的等式中去；
- “(d) 探索可行的替代调整过程的办法；
- “(e) 限制条件与国内人权义务之间的关系；
- “(f) 采取明确的措施来保护所有社会团体免受调整的消极影响，以便扩大社会安全网等现有的保护措施；
- “(g) 克服调整过程与提倡调整的机构宣称的目标之间现存的手段；
- “(h) 经济、贸易自由化和世界经济国际化对人权的影响；
- “(i) 如何确保关于保护穷人、利用社会安全网和一揽子调整方案的其他新的附加部分的讨论切实产生积极的和实质性的影响；
- “(j) 如何确保世界银行和货币基金组织两个机构内部现有的矛盾在真正有利于促进经济、社会和文化权利的情况下得到解决。”(第 64 段)

21. 上述关于拟订基本政策准则草案的建议得到了小组委员会第 1992/29 号决议的批准，该决议要求秘书长拟订该政策准则，使其可以作为人权机构和国际金融机构之间继续进行对话的基础。1995 年，一套初步的准则提交到小组委员会(E/CN.4/Sub.2/1995/10)，该准则主要以提交人权委员会和小组委员会的报告和研究结论以及各种国际会议的成果为基础拟订，同时也考虑到了相关国际文书和决议。该准则包括了一般性准则的要点以及可以考虑在国际和国内两级采取行动的内容。

22. 委员会根据第 1996/103 号决定设立的不限成员名额工作组对上述初步准则进行了讨论。委员会设立该小组的目的是为了与经济、社会、文化权利委员会密切合作拟订政策指南。该工作组于 1997 年 3 月 3 日至 7 日召开了会议，但无法完成讨论，因此建议委员会让工作组再召开一次会议，并任命独立专家便利工作组完成任务(E/CN.4/1997/20, 第 25 段)。

23. 1998 年，范图·切鲁先生被任命为独立专家，并提交了三份报告，⁴ 其中的一份报告载有关于拟订委员会第 1996/103 号决议要求的政策指南的许多建议。虽然这些建议采用了上述初步准则体现的基本框架，但其更多地侧重于国际方面，而且包含了一些有争议的提议，如“在今后的贷款中设置人权限制条件”，以及“建立追回被领导人所贪污的资金的国际机制”。工作组无法就这些建议进行实质性审查并就这一主题今后的工作提供指导意见。

24. 与此同时，委员会第 1998/24 号决议还决定任命一位特别报告员，对外债对充分享受经济、社会和文化权利的影响问题进行研究。后来，委员会决定把两项任务加以合并，变成结构调整政策和外债对充分享受人权，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家的一项单独的任务，亦即现任独立专家自 2001 年 11 月以来一直担任的任务。

25. 近年来，委员会还确立了众多与各种经济、社会和文化权利有关的任务。好几个任务持有者一直都在处理外债问题，包括与实现受教育权、⁵ 适足住房权⁶和食物权⁷ 有关的各种问题。条约监督机构，尤其是经济、社会、文化权利委员会，在审议缔约国报告的过程中，一直在处理结构调整政策和外债问题。经济、社会、文化权利委员会还通过了许多一般性意见，既从国际义务的角度，也从具体权利的角度对缔约国义务的性质加以阐述。第 2 号一般性意见谈到“更有必要保护最基本的经济、社会和文化权利。因此，《公约》缔约国以及有关联合国机构应特别努力确保尽可能把这种保护作为促进调整的方案和政策的一项固定内容。……同样，处理债务危机的国际措施也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，这可能意味着需要采取重大的减免减免债务行动”（第 9 段）。

26. 综上所述表明，过去几年在小组委员会、委员会特别程序和条约机构的框架范围内开展了大量的研究和讨论。虽然这些准则的主题侧重于结构调整政策，但考虑到外债与结构调整之间在性质上有着密切的相互联系，因此重要的是在制定关于外债的新的一般性准则时考虑到这些准则。基于同样的理由，还必须根据上文第一部分突出说明的、国际金融机构债务和结构调整政策最新的发展情况，对原来的准则进行大量的更新和讨论。

27. 对于委托给独立专家即将开始的拟订一般性准则的工作来说，应该借鉴以往在联合国人权机制范围内开展的工作，并与国际金融机构和专家进行进一步的讨论。关于这一点，独立专家还感兴趣地注意到小组委员会内部出现的新的情况。小组委员会在第 2003/109 号决定中要求编写关于债务和人权影响的工作文件(E/CN.4/Sub.2/2004/27)，随后又决定为 2005 年第五十七届会议编写一份内容翔实的工作文件。鉴于这一主题的性质，委员会应该就采取的方法向独立专家和小组委员会提出建议，并提供其认为适当的指导，以避免重复劳动。

三、制订一般性准则草案需考虑的一些要素

28. 在设法为建议的一般性准则草案搭建一个建议的框架和研究其可能的考虑因素的过程中，独立专家征求了成员国和世界银行、货币基金组织和区域开发银行等国际金融机构的意见和建议。已经收到了古巴、俄罗斯联邦、南非、货币基金组织和亚洲开发银行的答复，独立专家对此表示感谢。独立专家本来希望吸引更多成员国参与，以便考虑到尽可能广泛的意见和关注事项。

29. 考虑到所收到的意见和建议，以及委员会和小组委员会以往开展的相关工作、国际条约的规定、各种宣言和全球会议的成果，独立专家建议，建议制定的一般性准则尤其应该涉及到以下概述的一般问题。

A. 基本原则要素

30. 与以往的准则一样，建议的一般性准则草案应该规定一些相关的基本原则，这些原则应来自于《联合国宪章》、国际人权文书和大会通过的各种宣言，包括《社会进步及发展宣言》(1969年)、《国家经济权利和义务宪章》(1974年)和《发展权利宣言》(1986年)。上述文件强调的一个基本原则是自决权和所有国家主权平等。《国家经济权利和义务宪章》规定，“各国间的经济关系，如同政治和其他关系一样，除其他外要受下列原则指导：……(b) 所有国家主权平等”，第一条则规定，“每个国家有依照其人民意志选择经济制度以及政治、社会和文化制度的不可剥夺的主权权利，不容任何形式的外来干涉、强迫或威胁”。

31. 另一个要考虑的方面是每个国家都可以选择自己的发展方式和目标，不当受制于任何具体的经济政策或改革模式。《各国经济权利和义务宪章》第7条宣布：

“每个国家有促进其人民的经济、社会和文化发展的首要责任。为此，每个国家有权利和责任选择其发展的目标和途径，充分动员和利用其资源，逐步实施经济和社会改革，并保证其人民充分参与发展过程和分享发展利益。所有国家有义务个别地和集体地进行合作，以消除妨碍这种动员和利用的种种障碍。”

32. 《社会进步及发展宣言》第8条也规定，“每一政府之首要任务与基本责任在确保其人民之社会进步与福利”。

33. 一般原则还应该强调所有人权——公民权利、文化权利、经济权利、政治权利和社会权利——的不可分割性和相互依赖性。《维也纳宣言和行动纲领》第 5 段规定，“国际社会必须站在同样地位上、用同样重视的眼光，以公平、平等的态度全面看待人权。固然，民族特性和地域特征的意义，以及不同的历史、文化和宗教背景都必须要考虑，但是各个国家，不论其政治、经济和文化体系如何，都有义务促进和保护一切人权和基本自由。”

34. 准则应该发扬《发展权利宣言》的规定，重申人是发展的主体，因此，人应成为发展权利的积极参与者和受益者。⁸

35. 准则还应该回顾和重申各种宣言的相关承诺，以及最近召开的各种首脑会议和会议的成果，尤其是：

- (a) 世界人权会议，呼吁国际社会尽一切努力帮助减轻发展中国家的外债负担，以鼓励这些国家的政府为达成充分实现其人民的经济、社会和文化权利的目标所作的努力；
- (b) 《千年宣言》，表示决心采取促使外债长期可持续性的各种国家和国际措施，全面而有效地解决中低收入发展中国家的债务问题；
- (c) 第三次联合国最不发达国家问题会议通过的《布鲁塞尔宣言》(A/CONF.191/12)，承诺为增强的重债穷国倡议提供全部资金并迅速和有效地实施该倡议，该倡议对于释放国内预算资源用于减贫至关重要；承诺利用增强的重债穷国倡议所提供的灵活性向冲突后的国家提供债务减免；并考虑在例外的情况下准予最不发达的非重债穷国延期偿债付息；
- (d) 《蒙特雷共识》(A/CONF.198/11)，承诺发展发达国家与发展中国家之间的新伙伴关系；执行妥当的政策、在各级实施良好的管理和法治；动员国内的资源、吸收外国投资、促进国际贸易作为发展的动力、加强国际金融和技术合作促进发展、可持续的债务资金筹措和外债减免；提高国际货币、金融和贸易制度包容性和一致性。

36. 人权委员会在第 2000/82 号决议中一直强调一项重要的考虑因素，即“为应付外债而实行的结构调整政策和经济改革不应该优先于债务国人民行使获得食物、住房、衣服、就业机会、教育、保健服务和健康环境的基本权利”。经济、社

会、文化权利委员会则在其通过的好几项一般性意见中不断地强调这一点。⁹在第 2 号一般性意见：国际技术援助措施(《公约》第 22 条)中，该委员会提请《公约》各缔约国以及联合国相关机构注意，在制定结构调整方案时，应该为保护最基本的经济、社会和文化权利做出特别的努力，而且应该把保护穷人和脆弱者的各种权利作为经济调整的一项基本目标。基本的社会方案和支出，包括那些使穷人和社会脆弱群体受益的在内，必须受到保护，其预算不能由于结构调整方案和(或)偿还债务的需要进行削减。

37. 该委员会在同一一般性意见中还强调，国际上处理债务危机的措施应该充分考虑到尤其通过国际合作保护经济、社会和文化权利的必要性。在许多情况下，这可能意味着必须采取较大的债务减免举措。新贷款协议不应该削弱债务国满足其人民的社会需要或对可能影响他们的任何灾害或危机做出积极反应的体制和经济能力。

B. 与国家一级行动有关的准则要素

38. 人们一般承认，只有在可持续的经济增长和社会发展达到合理水平的基础上，才能实现债务的可持续性。因此，一般性准则可以重申，正如《蒙特雷共识》所指出的，“对筹集国内资源、提高生产率、减少资本外流、鼓励私营部门和吸引及有效利用国际投资和援助而言，都必须具备有利的国内环境”(第 10 段)。

39. 全球会议丰硕的成果和人权委员会最近的决议都重申，善政对于可持续发展至关重要。《蒙特雷共识》认为，“健全的经济政策、以人为本的坚实的民主体制和良好的基础设施是可持续经济增长、消除贫穷和创造就业的基础。同样必不可少和形成互补关系的还有自由、和平与安全、内部稳定、尊重包括发展权在内的各种人权、法治、性别平等、以市场为导向的政策以及对公正和民主社会的总体承诺”(第 11 段)。从人权的角度来看，委员会第 2000/64 号决议把善政的主要特征界定为：透明、负责、问责制、参与型和以人为本。一般性准则可以考虑纳入这些要素，并进一步阐明准备采取的行动，以便在偿债和管理方面加强善政的这些特征。

40. 必须按照有关国际人权文书的要求在法律上和实践中确立基本经济、社会和文化权利以及平等享有获得基本社会服务的机会。《经济、社会及文化权利国际公约》第 2 条第 1 款要求各缔约国，“尽最大能力承担个别采取步骤，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”。准则可以就《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》(A/CONF.191/11, 第 87(一)(b)段)规定的、确保各国使用“因债务减免获得的资源和其他发展资金来源充分考虑到贫困者的利益”的方式提供某些指导。

41. 正如《蒙特雷共识》所强调的，“外债承受能力的国内条件所包含的、监测和管理外债的国家全面战略，包括健全的宏观经济政策和公共资源管理，是减少国家脆弱性的一项关键因素”(第 47 段)。这还需要有真正的“本国自己的发展政策和战略，并酌情包括《减贫战略文件》，以及所有利益相关者的充分参与”(A/CONF.191/11,第 87(一)(c))。与此同时，一般性准则可以强调国家有责任确保“除其他以外，所有人有平等机会得到基本的资源、教育、健康服务、粮食、住房、就业和收入的公平分配”(E/CN.4/1997/20, 附件一，第 32 段)。

42. 参与决策过程和决策过程完全透明是国家行动的另一个关键因素。正如人权事务委员会第 25 号一般性意见所强调的，“《公民权利和政治权利国际公约》第 25 条承认并保护每个公民参与公共事务的权利、选举和被选举权利和参加公务的权利。……从事公务……是一个广泛的概念，涉及到行使政治权力，特别是行使立法、行政和管理权力”(第 1 段和第 5 段)。一般性准则可以强调，在谈判和缔结债务减免协议和新贷款协议的过程中，协议必须在公众知晓和透明的情况下拟订，并且应该确定立法框架、体制安排和协商机制，确保社会各阶层尤其是最易受到结构性改革政策伤害或因而处境不利的阶层有效参与战略、政策和方案的设计、适用和评价以及其后续行动，并确保对其实施开展系统化的国家监督。在最终决定作出之前，公众必须有机会表达自己的意见，同时还必须规定可以对计划进行修改。

43. 在根据偿债协议或方案做出任何改变之前，必须在与劳动者进行合作和协商的情况下考虑和确定其社会影响，并采取措施保护他们不会失业，不会被取消资格，也不会对他们产生其他不利影响。根据《经济、社会及文化权利国际公约》第 9 条的规定，一般性准则可以考虑必须在立法上和在实践中保证存在可持续的普遍社会保障和福利制度、政策和方案。

C. 与国际一级行动有关的准则要素

44. 通过国际合作和援助促进发展并进而促进实现经济、社会和文化权利，是《联合国宪章》第五十五条和第五十六条对所有国家规定的一项义务，是与公认的各项国际法原则以及《经济、社会及文化权利国际公约》的各项规定有着紧密联系的一项义务。¹⁰ 债务人和债权人之间分担责任，预防和解决不可持续的债务问题，也是《蒙特雷共识》的一项核心内容。准则可以提供有用的人权框架，便于工业化国家和国际机构尤其通过加强贸易、金融、货币政策、知识产权和发展援助机构的决策透明和民主的办法，以及通过在援助、融资和投资领域加强国际合作的办法，促进建设有利的国际环境。

45. 有了这种基本的法律义务之后，再拟订和通过准则就会成为一种适当的机制，可以确保对参与国际合作的所有国家和国际机构实行问责。如果没有这种让所有利益相关方积极参与评估资源流动指标、监测债务减免支出和就今后的贷款计划进行合作并成为他们从事这些活动的基准的机制，那么，对于许多发展中国家来说，包括重债穷国倡议在内的所有债务减免倡议都仍然只会具有有限的价值。建议拟订的一般性准则应该要求达成国际协议，以便能够建立一种对各种债务人和债权人有效的债务重组机制，以及一种对以往包括发展中国家累积的沉重债务在内的债务拥有管辖权的国际仲裁机制。

46. 根据现有的实践来看，一般性准则可以举例说明富裕的发达国家和国际金融机构正在促进采用有利于穷国自主制订发展政策的灵活的发展合作办法，并避免对债务重新谈判协议或减免举措施加严格的条件限制。在这一方面，虽然评估其对发展中国家的全部影响和利益为时尚早，但对于世界银行最近为替代现有调整贷款工具而采用的新的发展政策贷款来说，可能还要做进一步的审查。

47. 一般性准则还可以呼吁发达国家和国际金融机构以赠款的形式提供更多的援助，以免危及许多重债穷国已经十分危险的债务承受状况。准则应该明确反对发达国家和国际金融机构把已经商定的债务取消或减免作为它们拨给官方发展援助金额的一部分加以考虑的做法。准则还可以建议，应该如《社会进步及发展宣言》所指出的那样，“通过提供低息贷款和给予较长的宽限期的偿还贷款的办法，普遍放宽对发展中国家贷款的条件，并保证这种贷款严格地根据社会经济标准进行发放而不带有任何政治考虑”（第 23 条(a)）。

48. 准则还可以包括在必要时应要求把贷款协议与技术支助服务结合起来的
规定或建议，以便利加强国家预算编制过程和提高债务管理能力。准则还可以进
一步建议，在国家预算编制的整个过程中纳入人权原则和考虑因素，其中包括利益
关系方参与决策过程以及立法机构进行监督。对贷款协议的履行情况进行监督应
该成为债务人和债权人共同的责任。就此而言，独立机构将在监测政府开支对人
权尤其是经济、社会和文化权利的影响方面发挥重要的作用。

49. 准则还可以规定，国际金融和商业机构必须严格评估发达国家的金融制
度，尤其是发达国家采取的可能影响发展中国家经济状况的经济政策可能带来的
后果。

50. 鉴于贸易和发展与发展中国家的外债之间存在联系，准则应该考虑在促
进对发展中国家有出口利益的发达国家的产品市场的准入和便利发展中国家出口
多样化方面，采取各种方式保护经济、社会和文化权利，并基本上通过恢复发展
中国家依赖的商品的价格，促进贸易条件的改善。

51. 作为降低脆弱性和金融危机的可能性的方法，准则可以考虑提倡增加缓
解危机专项资金和减少向发展中国家提供的有条件的贷款额度的条件限制，如
完全开放资本账户、提高利率、汇率自由浮动和减少社会性支出。

52. 最后，准则应该鼓励世界银行、货币基金组织以及区域和次区域开发银
行和基金始终不懈地在其政策、方案和业务中体现人权规范和原则。根据世界
银行新的开发政策贷款文件提出的建议，对任何贷款业务都要强制进行社会影
响评估。还值得一提的是亚洲开发银行于 2001 年公布了《社会保护战略》。¹¹
准则应该鼓励国际金融和商业机构定期向大会、经济和社会理事会以及人权
委员会通报其政策对发展中国家充分享有经济、社会和文化权利的社会影响。

四、结论和建议

53. 根据以上对以往相关举措所作的回顾和分析、现有文书的规定和有关外
债和结构调整的国际承诺，以及一些成员国和国际及区域金融机构表达的初步
意见，独立专家试图整理出拟订全面的一般性准则草案可能包括的一些要素。
这种拟订过程显然还有赖于债务国和债权人方面的利益相关者更多的公开参
与和提出意见。在本初步报告中，独立专家希望提出下列一般性建议，包括
下一步拟订一般性准则的建议，并希望得到委员会的反馈和指导：

- (a) 委员会应该注意到债务承受能力状况方面最近的发展情况和世界银行的政策和方案中结构调整贷款的演变情况；
- (b) 委员会应该考虑授权专家协商会议讨论建议拟订的一般性准则，并请国际金融机构尤其是世界银行和货币基金组织，以及区域开发银行和联合国相关机构推动协商过程。

54. 委员会应该鼓励独立专家：

- (a) 在任务授权范围内继续与其他报告员、代表、专家、委员会各工作组成员和小组委员会以及各人权条约机构进行合作，努力制订出供各国在偿还债务和结构调整方案的决策和实施过程中遵循的一般性准则草案，并进一步审查外债负担和为解决债务负担所采取的政策对发展中国家政府制定享受经济、社会和文化权利的政策和方案的能力产生的影响，包括国家预算编制过程为逐步实现这些权利可以发挥的作用；
- (b) 特别研究准备列入一般性准则草案的、关于私人债权人的作用 and 责任的新的观点和要素；
- (c) 在审查结构调整政策和外债对享受人权特别是经济、社会和文化权利的影响时，进一步探讨贸易与包括艾滋病毒/艾滋病在内的其他问题相互之间的联系；
- (d) 继续探讨酌情推动发展筹资问题国际会议后续行动进程的方法和途径，以期提请委员会注意结构调整政策和外债对充分享受所有人权特别是经济、社会和文化权利的影响问题。

55. 最后，独立专家希望征求委员会对下列问题的建议和指导：

- (a) 最大限度地发挥委员会下设的特别报告员的任务与小组委员会任务之间的协同效应，确保两者之间有关外债和结构调整问题的工作形成互补关系，同时牢记小组委员会正在开展制定外债对人权影响问题工作文件的工作；
- (b) 更新独立专家的任务，包括适当修改任务名称，以便更好地反映目前的状况，尤其是结构调整政策的状况；
- (c) 协调所有特别程序任务承担人与有关政府间机构包括大会相关委员会进行磋商的途径和方式。

注

¹ International Monetary Fund and International Development Association, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation”, 20 August 2004, p. 12.

² International Monetary Fund and International Development Association, “Debt Sustainability in Low-Income Countries - Proposals for an Operational Framework and Policy Implications”, 3 February 2004; and “Debt Sustainability in Low-Income Countries: Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications”, 10 September 2004.

³ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2003*, p. 11.

⁴ E/CN.4/1999/50, E/CN.4/2000/51 and E/CN.4/2001/56.

⁵ See, for example, E/CN.4/2000/6, paras. 14, 22 and 30-34; and E/CN.4/2001/52, paras. 51-54.

⁶ See, for example, E/CN.4/2002/59, para. 34 and E/CN.4/2003/5, para. 21.

⁷ E/CN.4/2003/54/Add.1, para. 53.

⁸ See also the policy guidelines of the open-ended working group (E/CN.4/1997/20, annex I, para. 6).

⁹ See in particular general comments No. 2, para. 9; No. 4 (The right to adequate housing), para. 19; No. 11 (Plans of action for primary education), para. 3; No. 12 (The right to adequate food), para. 41; No. 13 (The right to education), para. 60; No. 14 (The right to the highest attainable standard of health), para. 64; and No. 15 (The right to water), para. 60.

¹⁰ See general comments No. 3, para. 14 and No. 2.

¹¹ Available at http://www.adb.org/Documents/Policies/Social_Protection.

- - - - -