



## 人权理事会

## 第十七届会议

## 议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 国家的外债和其他有关金融义务对充分享有所有人权，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家西法斯·卢米纳\*的报告

### 提要

2010年6月至2011年2月，联合国人权事务高级专员办事处在拉丁美洲和加勒比、非洲、和亚洲及太平洋区域就外债与人权问题一般准则(“准则”)草案举办了三次区域多方利益攸关方磋商会，以协助独立专家进一步详细拟订准则。

磋商的主要目的是根据各区域的经验和观点，就准则草案的形式和内容形成意见，以便加以改进。磋商涉及的问题如下：**(a)** 作为准则基础的主要人权和国际法律原则；**(b)** 经济改革政策和债务减免行动对国家设计和实施国家发展政策和方案以及履行其人权义务的能力的影响；**(c)** 主权债务协定应包含的要素和原则，以便确保这些协定不会导致对人权的违反或限制债务国履行人权；**(d)** 一个新的强化的债务可持续性框架要素(基于蒙特利尔国际发展筹资会议共识所强调的债权国和债务国对预防和解决不可持续的债务状况的共同责任原则)要包括对债务负担对实现人权和国家发展目标的影响进行评估；**(e)** 贷款订约之前和之后对人权影响进行评估的必要性；**(f)** 保护减免债务的收益的措施；**(g)** 债务和借贷资财的公共审计机制；**(h)** 贸易自由化对国家履行人权义务能力的影响和如何确保国家和国际金融和贸易政策的一致性；**(i)** 如何促进贷款订约、贷款资金的

\* 迟交。

使用、以及有效的公共债务管理的透明度和问责制；和(j) 议会和民间社会在债务和经济改革政策导致对人权的违反时追究政府的责任方面的作用。

本报告根据理事会第 14/4 号决议和第 12/119 号决定提交，是关于磋商情况的更新，着重介绍讨论的主要内容。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	4
二. 磋商的背景、目的和形式.....	5-17	4
A. 背景.....	5-13	4
B. 目的.....	14-15	5
C. 形式.....	16-17	6
三. 拉丁美洲和加勒比区域磋商.....	18-31	6
A. 前言.....	18-21	6
B. 第一次会议：准则的理论依据和目的.....	22-24	7
C. 第二次会议：债务、债务减免和经济改革.....	25-27	7
D. 第三次会议：核心人权原则和义务.....	28-30	8
E. 第四次会议：关于前进之路和下一个步骤 的讨论.....	31	8
四. 非洲区域磋商.....	32-60	9
A. 前言.....	32-34	9
B. 第一次会议：准则的理论依据和目的.....	35-40	9
C. 第二次会议：核心人权原则和义务.....	41-45	10
D. 第三次会议：债务、债务减免和经济改革.....	46-51	11
E. 第四次会议：贷款的谈判、定约、管理和 使用——人权原则的相关性.....	52-55	11
F. 其他会议.....	56-60	12
五. 亚太区域磋商.....	61-90	12
A. 前言.....	61-63	12
B. 第一次会议：准则的理论依据和目的.....	64-70	13
C. 第二次会议：核心人权原则和义务.....	71-76	13
D. 第三次会议：债务、债务减免和经济改革.....	77-80	14
E. 第四次会议：贷款的谈判、订约、管理和 使用——人权原则的相关性.....	81-87	15
F. 其它会议.....	88-90	15
六. 反复出现的议题.....	91-100	16
七. 今后的步骤.....	101-104	17
八. 结论.....	105-107	17

## 一. 引言

1. 2010年6月至2011年2月，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在拉丁美洲和加勒比、非洲和亚洲及太平洋区域就外债与人权问题一般准则(“准则”)<sup>1</sup>草案举办了三次区域多方利益攸关方磋商会，以协助独立专家改进和详细拟订准则。前两次区域磋商由各自的区域经济委员会共同赞助。第三次区域磋商由卡塔尔政府慷慨解囊共同赞助。
2. 磋商会使主要来自本区域的各国家、联合国实体、区域经济委员会、国际和区域金融机构、民间社会和学术界的专家聚集一堂。
3. 本报告根据人权理事会第14/4号决议和第12/119号决定提交，是关于磋商情况的更新，<sup>2</sup>着重介绍讨论的主要内容。
4. 独立专家及其团队从所有这些讨论中受益匪浅，谨向各次磋商会的共同主持人及与会者表示感谢，感谢他们花费了宝贵的时间提供了真知灼见。独立专家还要特别感谢卡塔尔政府对亚太区域磋商的慷慨支持。

## 二. 磋商的背景、目的和形式

### A. 背景

5. 人权事务委员会在其第2004/18号决议中要求结构调整政策和外债对充分享有所有人权，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家“起草一般准则，供各国家及私营和公营、国家和国际金融机构在债务偿还和机构改革方案，包括因债务减免引起的债务偿还和机构改革方案的决策和实施中遵循，以确保遵守外债所衍生的承诺不会破坏国际人权文书中所规定的实现基本的经济、社会和文化权利的义务；并将关于此议题的初稿提交委员会第六十一届会议，定稿提交委员会第六十二届会议。”
6. 委员会在其第2005/19决议中决定举行一次专家磋商，协助独立专家的准则定稿工作(第22段)。
7. 人权理事会在其第2/109号决议中要求人权高专办举办一次专家磋商，目的是协助一般准则起草工作的进程。预计磋商将：**(a)** 就外债和债务减免方案以及不同类型的经济改革方案，对相关国家遵守人权标准的能力所产生的影响问题提供总体的情况，和**(b)** 就在发展中国家在实施债务和经济改革方案的同时增进和

<sup>1</sup> 准则草案可检索 <http://www2.ohchr.org/english/issues/development/debt/DraftGuidelines.htm>。

<sup>2</sup> 所有区域磋商会议的简要记录和与会者名单将登录在独立专家网页 <http://www2.ohchr.org/english/issues/development/debt/index.htm>。

保护人权问题向相关国家、国际组织和其他利益攸关方建议可能的政策要点制定建议。

8. 在上述专家磋商后，当时的独立专家(贝尔纳茨·穆德霍)向人权理事会第七届会议提交了准则的初稿。

9. 准则无意在法律上有约束力，而是自愿性质的，包括：

(a) 关于外债的准则建议，除其他外，制定新的债务可持续性框架，其中要考虑到偿还债务对相关国家履行其人权义务的能力的影响；人权考虑因素指导下的债务减免行动；和贷款订约和监测；

(b) 关于经济改革政策的准则要求，除其他外，对减贫战略采取基于人权的做法；贸易谈判和政策建立在经济和社会影响评估的基础上(包括对人权的潜在影响的分析)；国际人权义务指导下的结构改革；和透明、负责、实行问责和参与性的政府。

10. 前任独立专家在给理事会的报告(A/HRC/7/9)中指出，准则还需要进一步的加工和磋商。

11. 理事会在其第 7/4 号决议中重新规定了独立专家的任务并将其改名为国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享有人权，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家。理事会要求目前的任务负责人继续开展准则的制定工作，以便在 2010 年向理事会提交准则的更新版本。理事会还要求独立专家征求各国、国际组织、联合国各机构、基金和方案、区域经济委员会、国际和区域金融机构和非政府组织关于一般准则草案的意见和建议。

12. 独立专家在提交联大的初步报告(A/63/289)第 37 段中表示，为保证准则的被接受和有效实施，有必要确保所有利益攸关方(包括相关国家的民间组织和权利所有人)尽可能充分的参与其最后定稿。

13. 理事会在第 11/5 号决议中要求独立专家“继续就一般准则和他的供审议的可能要点建议，征求各国、国际组织、联合国各机构、基金和方案、区域经济委员会、国际和区域金融机构和非政府组织的意见和建议”(第 25 段)。理事会在其第 12/119 号决定中要求人权高专办协助独立专家开展第 11/5 号决议中设想的活动，包括组织磋商并向独立专家提供适当支持使其能开展磋商。

## B. 目的

14. 磋商的主要目的是根据各区域的经验和观点，就准则草案的形式和内容形成意见，以便加以改进。

15. 磋商涉及的问题如下：(a) 作为准则的基础的主要人权和国际法原则；(b) 经济改革政策和债务免除行动对相关国家设计和实施国家发展政策和方案以及履行其人权义务的能力的影响；(c) 主权债务协定应包含的要素和原则，以便确保

这些协定不会导致对人权的违反或限制债务国履行人权；(d) 一个新的强化的债务可持续性框架要素(基于蒙特利尔国际发展筹资会议共识所强调的债权国和债务国对预防和解决不可持续的债务状况的共同责任原则)要包括对债务负担对实现人权和国家发展目标的影响进行评估；(e) 贷款订约之前和之后对人权影响进行评估的必要性；(f) 保护减免债务的收益的措施；(g) 债务和借贷资财的公共审计机制；(h) 贸易自由化对国家履行人权义务能力的影响和如何确保国家和国际金融和贸易政策的一致性；(i) 如何促进贷款订约、贷款资金的使用、以及有效的公共债务管理的透明度和问责制；和(j) 议会和民间社会在债务和经济改革政策导致对人权的违反时追究政府的责任方面的作用。

### C. 形式

16. 每一次区域磋商都为时两天，分为若干专题会议。<sup>3</sup> 第一天确定了范围，大体侧重于与外债有关的主要人权原则，关于债务和债务减免的政策，经济改革和这些政策对相关国家履行其人权义务的能力的影响，以及债权国和债务国的作用和责任。第二天的讨论在头一天讨论的基础上，把重点放在了准则的形式和内容上。

17. 为了使讨论能在预定的范围内进行，两、三位专家小组成员在每次会议上做了简短的介绍。介绍后就展开讨论，最后由会议主席作总结。

## 三. 拉丁美洲和加勒比区域磋商

### A. 前言

18. 拉丁美洲和加勒比区域磋商会于 2010 年 6 月 18 日在圣地亚哥举行。会议由人权高专办组织，拉丁美洲和加勒比经济委员会合办。独立专家对这一支持和所有与会者的贡献表示感谢。

19. 磋商原定举行两天，但举行了一天。虽然人权高专办通过该区域各国在日内瓦和纽约的常驻代表团向各国发出了邀请，似乎邀请信可能没有传送到各自的首都。因此，第一天磋商被取消，以使人权高专办区域办事处得以向在圣地亚哥有代表的国家查询邀请信的情况。

20. 参加磋商的代表来自各国家、联合国实体、民间社会和私营部门。

21. 人权高专办南美区域办事处区域代表宣布磋商会开始，他强调有必要使现行经济改革政策具体地保证人权的享有，以及有必要讨论发生违反人权现象的原因和来龙去脉。他还回顾说联合国人权条约机构观察到债台高筑和依赖外援会成

<sup>3</sup> 拉丁美洲和加勒比是个例外，只开了一天。见本报告第三节。

为一个国家遵守人权义务的障碍，例如，获得水、粮食、住房、教育和医疗的权利。<sup>4</sup>

## B. 第一次会议：准则的理论依据和目的

22. 这次会议集中讨论了准则的理论依据和目的。会议指出，确保准则采用的框架对债权国和债务国的权利和责任有明确的界定，以及准则牢固地树立基于人权的框架，十分重要。

23. 与会者强调，人权应处于国家公共政策的中心地位，人民应是这些政策的最终受益者。会议进一步指出，虽然国家必须偿还外债，但这样做不应牺牲基本的社会服务或减困目标。

24. 一位代表建议独立专家召开一次专家工作组会议，详细拟订可纳入准则的基于人权的债务可持续性做法的措施。

## C. 第二次会议：债务、债务减免和经济改革

25. 在这次会议上，介绍性发言和讨论的重点是债务、债务减免和经济改革。介绍性发言简要说明了目前多边债务减免举措的现状并谈到这些举措如何对人权和发展提供支持，以及使贸易和债务政策保持一致的必要性。此外，还提请人们注意宏观经济限制条件对政府提供基本社会服务能力的负面影响，并注意有必要采取新的、考虑到政府为实现发展目标所需要的资源的做法，处理债务的可持续性、贷出和借入、及债务解决方案等问题。

26. 一个介绍性发言着重说明了负责任的贷出和借入的一些基本原则，其中包括：(a) 贷款必须由国家需要和增长战略所驱动；(b) 必须实行公平的利率和惩罚政策；(c) 议会和公民参与和同意至关重要；(d) 必须确保信息完全公开；(e)

<sup>4</sup> 见，例如，以下结论性意见。经济、社会、文化权利委员会：E/C.12/1/Add.57(洪都拉斯)；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(玻利维亚多民族国家)；E/C.12/1/Add.100(厄瓜多尔)；E/C.12/1/Add.66(尼泊尔)；和 E/C.12/1/Add.49(吉尔吉斯斯坦)。儿童权利委员会：CRC/C/15/Add.156(坦桑尼亚联合共和国)；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(埃利特利亚)；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)；和 CRC/C/15/Add.186(荷兰(荷属安的列斯群岛))。消除对妇女歧视委员会：大会正式记录，第五十六届会议，补编第 38 号(A/56/38)，第一部分，第 227 段(牙买加)和第二部分，第 161 段(圭亚那)和第 227 段(荷兰)；同上，第五十五届会议，补编第 38 号(A/55/38)，第 44 段(喀麦隆)；同上，第五十七届会议，补编第 38 号(A/57/38)，第 149 段(乌干达)和第 155 段(特立尼达和多巴哥)。

所资助的活动不得违反人权条约；(f) 对项目的生存性和有关各方分担风险的细节进行独立的事前长期综合影响评估；(g) 必须确保国际协定中所载的社会、劳工和环境标准得到遵守；和(h) 必须规定独立透明的仲裁程序以备一旦出现偿还困难或争端。

27. 与会代表对独立专家的工作表示支持，并欢迎就准则进行磋商。与会代表进一步强调有必要在联合国主持下制定国际主权债务解决方案或改组机制，以取代临时的机制。

#### D. 第三次会议：核心人权原则和义务

28. 这次会议探讨了与外债和经济改革相关的核心人权原则和义务问题。与会者强调对外债和相关政策采取基于人权<sup>5</sup>的做法很重要。有人指出，准则可做出的主要贡献之一是对关于外债的公共政策框架采用尊重、保护和履行——国家义务的三个层次——的分析框架。

29. 介绍性发言着重说明了需要：(a) 准则强调债权国和债务国对于预防和解决不可持续的债务状况的共同责任；(b) 贷款谈判置于公众监督之下；(c) 公众通过国内代表机构的参与；(d) 性别视角置于决策的中心地位；和(e) 债务减免不得看作是官方发展援助。此外，又进一步指出，国际援助不是慈善行为，而是各国在批准国际人权文书时所承担的一种义务。

30. 一位与会代表指出，鉴于本区域一些岛屿国家对于气候变化的脆弱性，有必要对那种脆弱性如何影响国内生产总值和债务管理过程进行评估。

#### E. 第四次会议：关于前进之路和下一个步骤的讨论

31. 与会代表要求在本区域再举行一次磋商，以使所有国家全部参加，并“强化区域立场”。独立专家在回答这个问题时指出，由于经费限制，难以在本区域再举行一次磋商，但是，如果本区域国家准备动员必要的资源和主办磋商会，他乐于服从。

<sup>5</sup> 基于人权的做法是一种概念框架，以国际人权标准为标准，为增进和保护人权而运作。见，人权高专办，关于发展合作采取基于人权的做法经常问到的问题(纽约和日内瓦，联合国，2006年)，第15页。还见“发展合作采取基于人权的做法：走向联合国各机构之间的共识”(2003年)。



## 四. 非洲区域磋商

### A. 前言

32. 非洲区域磋商于 2010 年 11 月 4 日至 5 日在亚的斯亚贝巴举行。会议由人权高专办组织，非洲经济委员会(非经委)合办。独立专家对这一支持和所有与会者的贡献表示感谢。

33. 除了共同主持人(人权高专办和非经委)之外，参加磋商的代表包括来自本区域国家的代表、议会议员、联合国机构、民间组织和学术界的代表。非洲开发银行也派代表参加了磋商。

34. 代表非经委执行秘书的开幕讲话强调，对债务对于国家履行人权义务能力的影响进行分析十分重要，并指出，债务问题并不是发展中国家所独有的问题。

### B. 第一次会议：准则的理论依据和目的

35. 这次会议讨论了准则的理论依据和目的。会议首先由独立专家就外债与人权之间的联系作简要介绍。独立专家还大略说明了准则草案的内容，集中谈了以下要点：(a) 考虑到债务偿还对债务国履行人权义务能力的影响的新的债务可持续性框架；(b) 国民议会和民间社会参与债务可持续性分析；(c) 债权国和债务国对于新贷款和未来债务负担的共同责任，并引申到债务对人权的影响；(d) 贷款协定谈判和实施的透明度；(e) 债务国对于债务减免所提供的额外财政空间的审慎使用；(f) 基于人权的减贫战略；(g) 人权考虑因素指导下的贸易谈判和贸易自由化；(h) 实施规范框架和监测机制以确保私人行为者的行动不会对人权造成破坏；和(i) 透明、负责、问责和参与性的管治。

36. 第二个介绍性发言谈了准则的形式和内容。发言者着重说明了准则的积极方面，包括拟议的对预算编制和监测实行基于人权的做法可成为各国很有用的工具。发言者进一步肯定了对于债务采取整体做法的价值，这可使债务问题被放在国家的总体发展战略范畴内处理。然而，发言者对准则的可执行性表示了某些怀疑，尤其是，是否所有条款都是现实的。

37. 第三个介绍性发言的发言者确认准则对债务问题采用了基于人权的做法，但指出，一方面，准则仍未能指出所关系到的法律权利，另一方面，也未能指出权利的持有人和义务承担人。

38. 讨论反映了将管治置于外债和人权问题对话的中心的必要性。与会代表对准则的自愿性表示关切。

39. 与会代表还对没有独立的国际机构负责解决与债务有关的争端和债务合法性的评估表示关切。

40. 普遍认为，准则可借鉴重债穷国倡议的经验教训。与会代表进一步强调有必要将旨在防止把主权债务出售给第三方(典型的是，俗称“秃鹫基金<sup>6</sup>”的商业债权人)的条款纳入准则和与新兴债权国合作的框架内。

### C. 第二次会议：核心人权原则和义务

41. 本次会议首先是两个介绍性发言，一个是关于国家的人权义务，包括国际援助和合作义务，另一个是关于与债务相关的主要人权原则以及有关的国家财政义务。

42. 第一个介绍性发言强调，国际援助根据经济、社会和文化权利国际公约日益被看作是一种权利(就接受方而言)和一种义务(就发达国家和捐助方而言)。<sup>7</sup> 富裕国家有义务提供经济援助帮助发展中国家有效实施公约的条款。

43. 独立专家在发言中强调联合国宪章第 103 条中所反映的人权义务的首要性，以及知情和参与权的重要性，这有助于公民在贷款订约、贷款资金的使用和债务管理方面对政府实行问责。

44. 在随后的讨论中，一位与会者对常驻亚的斯贝巴的非洲外交使团对会议的出席率低表示关切。有人指出，这或许可归咎于所讨论的问题的技术性。就此，有人建议应努力将所辩论的问题列入非洲联盟的议程并就外债及其对人权的影响问题举行非洲联盟峰会。

45. 广泛认为，为处理外债对实现人权的影响问题，需要有更好的法律框架。一些与会代表对跨国公司和国际金融机构声称不受国际人权法约束这一倾向表示关切。

<sup>6</sup> “秃鹫基金”是在二级市场以很大的折扣购买穷国拖欠债务的私营商业实体，然后试图通过诉讼、扣押资产或政治压力，寻求债务全部面值加上利息、罚款和法律诉讼费用的偿还。关于秃鹫基金及其对债务减免和穷国人权的影响问题的讨论，见独立专家的报告(A/HRC/14/21)。

<sup>7</sup> 根据经济、社会、文化权利国际盟约第 2 条第 1 款，每一个缔约国家“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，逐渐达到本盟约中所承认的权利的充分实现”。根据经济、社会、文化权利委员会，“尽最大能力”一词盟约的起草者意指在一个国家内存在的资源和通过国际合作和援助来自国际社会的资源(斜体是后加的)。委员会进一步强调，“根据联合国宪章第 55 和 56 条、国际法众所周知的原则、和盟约的条款本身，国际发展合作，从而为实现经济、社会、文化权利的国际合作是所有国家的义务”，并且“尤其是在这方面有条件援助他国的国家的责任”。关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990)，第 13 和 14 段。还见儿童权利公约第 4 条；残疾人权利公约第 4 条第 2 款，和第 32 条；和发展权利宣言第 3 条第 3 段。

#### D. 第三次会议：债务、债务减免和经济改革

46. 会议首先听取了三个专题小组介绍。第一个介绍谈了债务减免、附加条件和问责问题，着重介绍了作为目前债务减免计划组成部分所强加的附加条件所产生的负面影响。强调了这些附加条件带来了“主权成本”，其中包括缺乏制定政策的空间，从而破坏了发展政策的国家主导权。该发言者还批评世界银行/国际货币基金联合债务可持续性框架没有采取照顾穷人和基于人权的做法。

47. 第二个介绍性发言探讨了贫困与人权之间的关系，并建议采用基于人权的做法制定减贫战略，要：(a) 考虑到道德价值和法律义务；(b) 寻求增强人的权力；(c) 基于国家的人权义务；(d) 倡导问责制；和(e) 符合人权原则。

48. 第三个介绍性发言的发言者谈了债务与贸易政策之间的一致性和相关的国家义务问题。指出，持久地解决发展中国家的债务问题的主要障碍之一是双边和多边贷方将债务危机看作仅仅是财政问题这种做法。因此，旨在解决债务危机的措施就限于财政和货币困难，涉及削减公共部门开支(包括基本社会服务)的结构改革，和贸易和金融自由化。有人表示，发展中国家的债务问题的根源在于这些国家和发达国家之间的不平等经济关系，并且大多数债务是非法的，或丑恶的。目前的对待债务的做法造成了许多债务国家的大规模贫困。有人建议，对债务管理和贸易政策采取基于人权的做法，作为持久地解决债务危机和相关社会—经济问题的解决办法。

49. 在随后的讨论中，与会代表认为，准则需更明确地处理债务的非法性或丑恶性问题。就此，有人建议应当为查明非法和丑恶债务建立一套标准。

50. 关于政策一致性问题，与会代表强调有必要在国际和国家层面更好地协调统一—债务政策和贸易政策。为说明这一点，一位与会者提到债权国给本国的农民提供巨额津贴，而同一个债权国却阻拦债务国同样这么做，从而损害了农民的利益。

51. 最后，有人表示担心由于伦敦和巴黎俱乐部等主要的行为者没有法人，这就很难追究其做出的可能对债务国人权有负面影响的决定的责任。

#### E. 第四次会议：贷款的谈判、定约、管理和使用——人权原则的相关性

52. 本次会议听取了几个介绍性发言，重点是与贷款的谈判、定约、管理和使用有关的各种问题。第一个介绍性发言简要说明了非洲开发银行非洲法律援助设施的作用。该设施是一个独立的实体，为面临秃鹫基金提出的法律诉讼的国家提供援助，以及就贷款谈判和协议提供技术援助。

53. 随后是关于议会和民间社会在确保贷款订约、贷款资金的使用和债务管理的透明度和问责制方面的作用问题的介绍性发言。发言者指出，贷款谈判笼罩在机密中和难以获得关于公共财政管理和贷款的资料是问责制的主要障碍，并强调有必要使议会和民间社会介入贷款过程的各个阶段。会上提出了几个建议，以提

高议会的能力发挥有效的监督作用，其中包括：**(a)** 加强议会的研究、规划、监测和评价能力，和**(b)** 加强议会同其他监督机构之间的联系。

54. 与会代表认为，准则没有全面地处理问责的问题，并强调需要确保议会和民间组织对贷款订约、使用和管理的参与和监督。一些与会者要求独立专家为非洲议员推动举行关于外债和人权问题的能力建设会议。

55. 会议确认了议会对于公共债务的监督作用并强调需要强化关于这一作用的宪法和立法框架。此外，与会代表强调了公共债务审计作为一种问责机制的重要性，并确认外债管理举措，如世界银行和英联邦秘书处管理的举措很有价值。

## F. 其他会议

56. 会议的剩余时间集中讨论了准则草案的形式和内容。会上首先由独立专家对准则做了简要描述。

57. 讨论强调准则需：**(a)** 提及国际人权标准(包括世界人权宣言)；**(b)** 强调为实现人权须履行国际援助和合作的义务；**(c)** 将准则与关于援助效果：主导权、协调统一、互相接轨、成果和互相问责问题的巴黎宣言联系起来；**(d)** 强调私有化应由国家驱动；**(e)** 减少技术性以使其向所有人普及；**(f)** 纳入关于国际债务解决机制的条款；**(g)** 强调公民参与制定经济政策的权利；**(h)** 要有关于经历冲突的国家、冲突后国家和面临自然灾害和其他灾害的国家的条款；和**(i)** 明确界定议会和民间社会的作用。

58. 一些与会代表感到准则的范围太狭窄，有必要加以扩大，以覆盖资助的项目的实际意义和成功的或失败的项目等问题。

59. 一位与会者提醒会议不要使用宏观经济稳定性等易变的术语。有人指出，有这样的可能：从宏观经济指标上看是好的，但同时，贫穷的被边缘化的人却无法获得基本的服务。

60. 另一位与会者建议，“原则”一词应取代“准则”，以增强准则的影响力。

## 五. 亚太区域磋商

### A. 前言

61. 亚太区域磋商于 2011 年 1 月 31 日至 2 月 1 日在多哈举行。会议由人权高专办组织，卡塔尔政府慷慨合办。独立专家对这一支持和所有与会者的贡献表示感谢。他再次对卡塔尔政府的慷慨解囊和继续支持他的使命表示特别感谢。

62. 参加磋商的代表包括国家代表、议会议员、民间社会组织和学术界的代表。世界银行也派代表参加了磋商。

63. 卡塔尔外交部人权局局长 Sheikh Khalid bin Jassim Al-Thani 代表卡塔尔政府致开幕词，其中指出，主办这次会议是他的政府为合并旨在保护人权的国际标准的努力的一部分。他进一步指出，此次区域会议突出说明了改进准则的重要性。

## B. 第一次会议：准则的理论依据和目的

64. 本次会议首先由独立专家向与会代表简要介绍了准则的背景情况和理论依据，并解释了外债和人权，包括发展权，之间的关系。

65. 独立专家发言后，进行了关于准则的形式和内容的介绍。其中指出，一方面，准则未能明确指出所涉及的法律权利，另一方面，也没有指出权利持有人和义务承担者。该介绍者指出，有必要采取基于人权的做法，这样就有了明确的规范框架，其基础是被法律义务强化的普遍公认的道德价值观。有人指出，准则的自愿性质是个主要弱点。

66. 与会代表指出，准则应是国家经济政策的依据，起到提醒作用，即，实现人权是所有国家的首要义务。普遍的共识是，准则应以现有的有法律约束力的人权文书为基础，因为这可提高其合法性。一些与会代表指出，准则不应低于最低国际人权标准。

67. 普遍认为需要在国家和国际层面更好地使债务政策与贸易政策协调一致。此外，与会代表强调，有必要将国际人权义务同国际财政义务联系起来，并着重指出，外债不应被看作仅是一个经济问题，而也应被看作是个人权问题。

68. 一些与会代表主张核心国际人权条约中阐明的国际援助和合作的义务和共同责任原则应在准则中得到强调。

69. 与会代表确认，债务是发展进程的一个重要部分。然而，他们指出，过度的债务会破坏国家履行人权义务的能力。

70. 一些与会代表认为，可用多边债务减免举措，特别是重债穷国倡议的经验教训充实准则。

## C. 第二次会议：核心人权原则和义务

71. 本次会议着重讨论了若干主要的人权原则，例如，人权的首要性和不倒退原则，因此，政府不得采取会损害享有人权的措施或奉行这类政策。审议的其他原则是非歧视原则、参与、透明、问责原则，和对权利受到侵犯的人给以有效补偿的原则。

72. 关于人权与发展问题的介绍性发言中，与会代表被提请注意关于世界银行的人权合作的最新举措，例如，关于人权与发展的 2006 年 10 月号发展触角、研究报告发展的人权指标：序言，以及世行与人权理事会、联合国人权机构、特别

程序和发展权问题高级别特别工作组的合作。介绍性发言还简要介绍了世界银行北欧信托基金与人权有关的活动。

73. 独立专家在其关于同债务和经济改革有关的核心人权原则的介绍性发言中集中阐述了人权的首要性原则，国际援助和合作原则，平等和非歧视原则，参与和包容原则，问责原则，和不倒退原则。他还着重说明了债权国和债务国在防止和解决不可持续的债务状况的共同责任问题。

74. 在随后的讨论中，与会代表注意到世界银行在就债务减免和项目评价问题向国家、双边和多边机构提供指导方面的作用。就此，他们建议世界银行应将人权纳入项目评价，以便今后使这种做法主流化。但是，一位与会者指出，世界银行在人权方面并不承担规范角色，并且，采取基于人权的做法是否能在其发展援助中产生增值效应尚无定论。

75. 根据一位与会者的意见，为支持对外债采取基于人权的做法，还需要做更多的工作来确立基于数据的证据、指标和方法。

76. 一些与会代表认为，如果准则能就国家和其他行为者如何进行关于与人权相关的问题的谈判提供一些实际的指导，那么准则就会是有用的。

#### D. 第三次会议：债务、债务减免和经济改革

77. 本次会议首先听取了三个专题小组介绍性发言，阐述：债务减免、附加条件和债务的可持续性问题；将人权纳入减贫战略；和债务政策和贸易政策的一致性及相关的国家义务。在第一个介绍中，发言者着重说明了经济、社会、文化权利国际盟约中阐明的严重的债务负担会破坏国家的自决权这一事实，因为这需要将主权割让给国际金融机构。

78. 在第二个介绍中，发言者对减贫战略中缺少一个关键的人权要素——增强穷人的权力——表示痛惜。与贫困相关的增强权力要求为改变制度和结构采取立即的和长远的步骤，以确保穷人能获得并控制资源，其中包括经济资产，以及获得教育和医疗机会及其他人类发展和福祉的必要条件。发言者强调，从人权的角度看，问责、透明和参与的原则应是减贫战略的主要支柱。

79. 第三个介绍表达了人们对人权在与贸易和经济政策相关的事务中继续扮演次要角色的关切，发言者提出了一个问题——鉴于在国际法中在规范性和体制性方面存在支离破碎现象，如何可能实现一致性的问题。发言者提到在人权与经济政策之间有三个潜在的共同点：重新审查经济政策中的权衡情况；规范市场以保护人权；和解决再分配问题，以确保平等和防止陷入贫穷。

80. 在随后的讨论中，与会代表指出，准则应更明确地阐述债务的合法性和丑恶性问题，为对照人权标准评价经济政策和债务管理提供具体的指标，并确保债务安排不会对落实人权造成消极影响。

## E. 第四次会议：贷款的谈判、订约、管理和使用——人权原则的相关性

81. 本次会议的重点是讨论人权影响评估的作用和议会和民间社会在确保贷款的订约、贷款资金的使用和债务管理的透明度和问责制方面的作用问题。

82. 一位专题小组成员把人权影响评估描述为“一种旨在衡量一项活动或一个项目对人权的影响的系统的过程”。该发言者回顾了人权理事会第 11/5 号决议呼吁债务国和债权国，尤其是国际金融机构，考虑为发展项目、减贫战略文件和贷款协议开展人权影响评估，并指出，人权影响评估的价值在于这样的事实：它是作为条约承诺或习惯国际法的有法律约束力的国际人权标准为依据的。

83. 关于议会的作用，有人认为，议会经常未对贷款谈判和债务管理提供制衡作用或有效的监督。会上指出，虽然在大多数国家通常有议会委员会负责审查政府开支，但这样的委员会在确保贷款协议、贷款的使用和债务管理的透明度和问责制方面往往作用有效或不起作用。就加强议会对债务管理的监督问题，会议提出了一些建议。

84. 关于民间社会的作用问题的介绍性发言着重阐述了民间社会在以下方面的制定、采用和宣传以下方面的原则、标准和规则的作用：放贷和借款；公共收入的产生、公共开支和债务管理；监测机制的建立和实施；和确保借款方和放贷方的透明度和问责制。发言者强调了放贷方要对其贷出款项的影响负责，以及借款方对放贷方及其公民的双重义务。

85. 与会代表指出，人权影响评估并不是对贷款协议的“一刀切”的措施，它取决于相关的项目和活动情况。就此，他们强调有必要开发详细的人权影响评估工具。会议进一步指出，影响评估是借款方和放贷方双方的责任。

86. 与会代表强调，需要通过新的，或强化现有的，关于议会在贷款谈判、订约和债务管理方面的作用的宪法和立法规定。一些与会代表鉴于这一课题的技术性质，表示支持设立专门的议会委员会。普遍认为，债务审计——从职业道德、财务、社会和法律角度对债务的客观评估——对于审查一个国家的债务总量情况十分重要。

87. 有人对从私营金融市场借款增加表示担忧，因为这种贷款不受公共审计和无需影响评估。

## F. 其它会议

88. 其它会议被用来对以下问题发表看法：准则的范围和适用、总体原则、关于外债的准则、和关于经济改革政策的准则，以及指出准则草案所遗漏的内容。

89. 讨论的情况反映了需要：(a) 在准则的一般背景部分纳入范围广泛的国际文书；(b) 纳入准则中所使用的术语的定义；(c) 指出主要的总体性准则和原则，例如，不倒退原则和不为害原则；(d) 强调载于有法律约束力的人权文书中的国

际援助和合作义务；(e) 澄清外债和经济改革政策之间的联系；(f) 提及外债对特定群体的影响，以及解决特定群体需要的措施；(h) 考虑是否应在准则中包括某种补救制度；(i) 纳入债券、二级债务市场和“秃鹫基金”问题；和(j) 纳入债务审计。

90. 与会代表强调，从其它原则和准则吸取经验教训很重要，例如，由作为适足生活水平权利组成部分的适足住房问题特别报告员拟定的关于基于发展的驱逐和流离失所(在此是不受歧视的权利)的原则和准则。

## 六. 反复出现的议题

91. 在磋商中有一些反复出现的议题。第一，普遍支持这一授权的工作和一致同意需要制定准则。

92. 第二，与会代表一致同意准则须以基于权利的框架为基础，特别是，要载入主要的人权原则，例如，人权的首要性、平等和非歧视、问责、参与和不倒退的原则，以及，蒙特利尔共识中所强调的债权国和债务国的共同责任原则。此外，准则应有助于有效实施并遵守有约束力的国际人权标准。

93. 第三，与会代表指出，人权影响评估报告是确保尊重人权所应有的努力的关键部分，应该写入准则。

94. 第四，与会代表对准则的自愿性质表示关切，并指出实施自愿标准会带来的挑战。尽管如此，大多数与会代表认为，将准则建立在现有的人权义务的基础上会提高其影响力。

95. 第五，与会代表强调了议会和民间社会在贷款定约和债务管理方面的监督作用，并明确指出，为特别是确保议会发挥有效的作用，需要有充满活力的国家法律框架。

96. 第六，与会代表要求将防止主权债务卖给第三方的措施纳入准则。

97. 第七，会议一致认为，国家层面和国际层面的债务政策和贸易政策之间不一致会破坏寻找债务危机持久解决办法的努力和债务减免努力。

98. 第八，准则应为参与制定、实施和监测国家和国际债务政策和相关财政义务的所有行为者提供指导。

99. 第九，普遍同意需要有独立透明的国际主权债务解决办法或结构改革机制，并且，准则应包括这方面的条款。

100. 最后，会议确认了作为一种问责机制的公共债务审计的价值，并建议准则应载有关于审计的条款。



## 七. 今后的步骤

101. 最后一次区域磋商定于 2011 年 6 月 20 日至 21 日在日内瓦举行。

102. 2011 年 9 月将在日内瓦举行核心专家利益攸关方小组最后一次研讨会，讨论准则的修改稿和准则的投入运作问题。

103. 鉴于有两个区域磋商会提议举行专家讲习班对准则的某些要点进行阐释，特别是与新的债务可持续性框架和人权影响评估有关的内容，独立专家也希望资金允许就这些问题举行至少两次专家磋商。独立专家呼吁各国、国际和区域组织、国际金融机构、区域经济委员会和非政府组织考虑赞助这些讲习班。

104. 独立专家将于 2012 年向人权理事会提交一份进度报告和准则的修订稿。

## 八. 结论

105. 在本报告中，国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享有人权，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家着重介绍了三个区域多方利益攸关方关于外债与人权问题的准则草案的磋商会议的主要内容。磋商会议由人权高专办举办，目的是协助独立专家正在进行的制定和详细充实准则的工作。磋商对于澄清准则的各个方面，查明一些遗漏的要点和就可纳入准则的内容形成意见帮助极大。

106. 独立专家感到鼓舞的是，所有与会代表都普遍接受有必要确保因外债而做出的承诺和相关的义务不得破坏一个国家履行其人权义务的能力。尽管如此，仍有一些挑战。其中包括要确保所有利益攸关方，尤其是国家和国际金融机构的充分参与。此外，还需要就磋商中所讨论的一些较为复杂的概念问题和操作性问题进行进一步的讨论和拟定工作。

107. 为详细拟订准则，独立专家期待着与所有利益攸关方继续磋商和对话。他促请所有国家和其他利益攸关方继续支持改进和制定准则的进程。