



人权理事会

第二十届会议

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国际金融义务对充分享有各项  
人权，尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立  
专家西法斯·卢米纳的报告

外债与人权问题指导原则

概要

本报告介绍了外债与人权问题指导原则，供人权理事会审议。报告还说明了应在何种背景下理解这些原则，简述了提交理事会的文稿的撰写过程，简要介绍了这些原则，并着重说明了原则的规范性贡献。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-8	3
二. 原则的背景 .....	9-14	6
三. 原则概述 .....	15-16	7
四. 原则的实施 .....	17-19	7
附件		
外债与人权问题指导原则 .....		8

## 一. 导言

1. 三十多年来，国际社会一直关注着外债问题及其对人权和发展的影响，尤其是在发展中国家产生的影响，多年来已实施了一些官方举措应对这一问题，但这些举措未能提供平等、持久的解决方案，从而未能实现各种解决方案和宣言——主要是《千年宣言》<sup>1</sup> 和发展筹资问题国际会议《蒙特雷共识》<sup>2</sup>——中提出的政治承诺。此外，有关国家的债务不断增加，限制了其发展前景，也削弱了其为实现人权，尤其是经济、社会和文化权利创造条件的能力。

2. 新兴和发展中经济体的外债总额由 2003 年的 2.6784 万亿美元升至 2010 年的 5.4146 万亿美元，预计 2012 年将升至 6.4463 万亿美元。<sup>3</sup> 偿债额由 2003 年的 7,952 亿美元升至 2010 年的 1.7437 万亿美元，预计 2011 年将升至 2.0108 万亿美元，2012 年将升至 2.2655 万亿美元。2003 年，重债穷国——国际货币基金组织和世界银行认为其债务“不可持续”的国家——的外债总额为 1,720 亿美元。2010 年，该数额小幅降至 1,479 亿美元，这显然是由于国际债务减免。但据预计，该数额 2011 年将升至 1,633 亿美元，2012 年将升至 1,780 亿美元，主要原因是为缓解全球金融危机的影响而发放的新贷款。此外，欧洲的近况表明，债务问题不只是发展中国家的问题。<sup>4</sup>

3. 独立专家承认，受负责任的借贷、贷款条款与条件、贷款的审慎使用及妥善的债务管理等多种因素影响，债务融资可有助于一国发展经济并为实现人权创造条件。<sup>5</sup> 然而，经验证据表明，许多最贫困国家履行偿债义务时常常牺牲社会投资，包括对有助于实现人权的服务的投资。<sup>6</sup> 此外，过重的偿债负担及贷款和债务减免附带的有害条件常常限制对可获得的公共服务的投资并影响服务的提供。

<sup>1</sup> 大会第 55/2 号决议，第 11-16 段。

<sup>2</sup> 发展筹资问题国际会议报告，2002 年 3 月 18-22 日，墨西哥蒙特雷(A/CONF.198/11)，第一章，第 47、第 51 和第 60 段。

<sup>3</sup> 国际货币基金组织，《世界经济展望》，2011 年 9 月，参见 [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/tblpartb.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/tblpartb.pdf)。

<sup>4</sup> 近年来，欧洲经历了一连串债务危机，波及冰岛、爱尔兰、希腊、西班牙和葡萄牙。

<sup>5</sup> 见人权理事会《落实发展权问题高级别工作组的结论要点》(A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1)，第 52 段。

<sup>6</sup> 例如，2004 年，厄瓜多尔的外债数额为 169 亿美元，偿债额达 37 亿美元(是该国医疗卫生开支的六倍还多)；2006 年，肯尼亚的偿债支出超过了卫生支出；2006 年，菲律宾年度预算的 32%用于偿还利息，而仅有 14%用于教育，1.3%用于卫生。见 Jubilee Debt Campaign, *Debt and Health*, Briefing (2007), 参见 [www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720Health+3795.twl](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720Health+3795.twl)；Jubilee Debt Campaign, *Debt and Education*, Briefing (2007), 参见 [www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720Education+3198.twl](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720Education+3198.twl)；Jubilee Debt Campaign, *Debt and Public Services*, Briefing (October 2007), 参见 [www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720PublicServices+3704.twl](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720PublicServices+3704.twl)。

4. 除了影响经济、社会和文化权利方面的义务，过重的外债负担在实现千年发展目标方面给一些国家造成了重大障碍。<sup>7</sup> 2011年，世界银行和货币基金组织报告称，重债穷国增加了减贫开支，同时指出，“重债穷国在实现千年发展目标方面进展不一，有些国家进展有限。”<sup>8</sup> 到达完成点的国家中只有四分之一能如期实现目标 1(消除极端贫困和饥饿)，实现目标 5 的进度则较为不确定。<sup>9</sup> 此外，只有少数重债穷国能如期实现目标 8(建立全球发展伙伴关系展)。<sup>10</sup>

5. 世界卫生组织和儿童基金会在最近的一份报告中也指出了实现各项目标方面缺乏进展的问题，该报告涵盖 68 个国家，95%以上的母婴死亡都发生在这些国家。报告显示，受调查国家中有 49 个无法如期实现目标 4(减少儿童死亡率)和目标 5(改善母亲健康)。<sup>11</sup> 值得注意的是，该报告并未指出外债负担是缺乏进步的原因，<sup>12</sup> 受调查国家中有 33 个是重债穷国(包括 27 个已过完成点的重债穷国)。

6. 国家的外债免除后，就有能力投资于医疗、教育、水和卫生等更多公共服务并为用户免除部分服务费(先前国际金融机构提出的紧缩措施的内容之一)，从而改善健康、教育水和卫生等权利享受。<sup>13</sup>

7. 遗憾的是，联合国内部从人权角度解决外债问题的努力在人权委员会及人权理事会都引发了分歧巨大的讨论，一些国家认为，有关机构并非解决该问题的“合适”机构，另一些国家呼吁，对待人权问题应采取全面的方式，侵犯人权的情况发生的原因和背景都应重视。<sup>14</sup> 独立专家不想重新引起争论，但他想请各方注意几个问题。首先，到目前为止，人权法律以外的规则和其他国际论坛(一般认为这些论坛更有能力处理外债问题)未能就解决主权债务问题提出平等、持久且符合国际社会各项承诺的方案。此外，上述其他论坛在增进和保护人权方面没有明确任务，也未按照国际上接受的基于人权的发展方式将人权纳入其政策和

<sup>7</sup> 见 A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1, 第 54 段。

<sup>8</sup> 国际开发协会和货币基金组织，《重债穷国债务倡议和多边减债动议——执行情况及关于重债穷国债务倡议的前途的建议》，2011 年 11 月 8 日，第 5 段。

<sup>9</sup> 同上。

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> 世界卫生组织和联合国儿童基金会，《走向 2015 年十年期报告：母亲、新生儿及儿童生存问题概况(2010 年)》，p.1。

<sup>12</sup> 同上，p.2。报告指出，用户使用费及低水平的官方发展援助是资金的主要障碍。

<sup>13</sup> 世界银行和货币基金组织称，各项倡议之下的债务减免“大大减轻了重债穷国的负担，2001 至 2010 年，36 个已过决定点的重债穷国平均减贫开支增加超过了 GDP 的 3%，偿债支出下降幅度略小于此。”见国际开发协会和货币基金组织，《重债穷国债务倡议和多边减债动议——执行情况及关于重债穷国债务倡议的前途的建议》，2011 年 11 月 8 日，第 5 段。

<sup>14</sup> 例如，见人权委员会 2004 年 4 月 16 日第 2004/18 号决议，该决议以 29 票支持、14 票反对、10 票弃权通过；人权理事会 2009 年 10 月 12 日通过的第 12/119 号决议，该决议以 31 票支持、13 票反对、2 票弃权通过。

计划。其次，《维也纳宣言和行动纲领》呼吁以全面的方式增进和保护人权，主要是要求考虑侵犯人权的原因和背景。<sup>15</sup> 第三，《经济、社会、文化权利国际公约》第二十二条规定，经济及社会理事会(经社理事会)“得提请从事技术援助的其他联合国机构和它们的辅助机构以及有关的专门机构对[缔约国向《公约》提交的]各种报告所引起的任何事项予以注意，这些事项可能帮助这些机构在它们各自的权限内决定是否采取有助于促进本公约的逐步切实履行的国际措施”。经济、社会和文化权利委员会认为，该规定包括“实际上从事任何方面的国际发展合作的所有联合国组织和机构。”<sup>16</sup> 因此人权理事会有权处理外债与人权这一问题。第四，各国的人权义务显然是其外债安排中的相关因素。因此，例如，经济、社会和文化权利委员会常敦促债务国在与国际金融机构谈判的各个方面都考虑《公约》规定的本国的义务，以确保经济、社会和文化权利，尤其是社会中的最弱势群体的权利不受影响。委员会还鼓励债权国竭尽所能确保它们所属的国际金融机构采取的政策和决定符合《公约》缔约国的义务，特别是国际援助及合作的义务。<sup>17</sup> 第五，联合国内主要大会和机构的宣言、决议和决定以及各条约机构的结论性意见已确认了债务、人权和发展之间的关联。<sup>18</sup> 最后，根

<sup>15</sup> 第 13 段呼吁各国“消除所有侵犯人权的现象及其原因，消除享受这些权利所面临的障碍”(着重为后加)。

<sup>16</sup> 第 2 号一般性意见。

<sup>17</sup> 见 E/C.12/1/Add.54, 第 31 段(比利时); E/C.12/1/Add.43, 第 20 段(意大利); E/C.12/1/Add.68, 第 31 段(德国); E/C.12/1/Add.70, 第 24 段(瑞典); E/C.12/1/Add.72, 第 32 段(法国); E/C.12/1/Add.77 第 37 段(爱尔兰); E/C.12/1/Add.79, 第 26 段(联合国)。还应注意的是，《关于侵犯经济、社会和文化权利的马斯特里赫特指导方针》认为“一个国家与其他国家、国际组织或跨国公司达成双边或多边协定时未考虑到本国在经济、社会和文化权利领域的国际法律义务”是疏忽，构成了对人权的侵犯(第 15 段(j))。

<sup>18</sup> 例如，见世界粮食大会 1974 年 11 月 16 日根据大会 1974 年 12 月 17 日第 3347(XXIX)号决议通过的《世界消灭饥饿和营养不良宣言》；大会第十九届会议于 1997 年 6 月 23-27 日地球问题首脑会议五周年特别会议期间通过的《进一步执行 21 世纪议程方案》，第 20 和第 82 段；1995 年 3 月 6 至 12 日社会发展问题世界首脑会议通过的《社会发展问题哥本哈根宣言》(评论 I.k 和 7.c)；1993 年 6 月 14 至 25 日于维也纳召开的世界人权会议上通过的《维也纳宣言和行动纲领》，第 12 段；1995 年 9 月 4 至 15 日于北京召开的第四次妇女问题世界会议通过的《北京宣言》和《行动纲要》，第 13 段；《千年宣言》第 15 和第 28 段；《可持续发展问题世界首脑会议的报告》，A/CONF.199/20 及 Corr.1, 约翰内斯堡，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，附件第 89 段。另见以下结论性意见：经济、社会、文化权利委员会：E/C.12/1/Add.106 (赞比亚)；E/C.12/1/Add.78 (贝宁)；E/C.12/1/Add.71 (阿尔及利亚)；E/C.12/1/Add.66 (尼泊尔)；E/C.12/1/Add.63 (阿拉伯叙利亚共和国)；E/C.12/1/Add.62 (塞内加尔)；E/C.12/1/Add.60 (多民族玻利维亚国)；E/C.12/1/Add.57 (洪都拉斯)；E/C.12/1/Add.55 (摩洛哥)；E/C.12/1/Add.49 (吉尔吉斯斯坦)和 E/C.12/1/Add.48 (苏丹)；儿童权利委员会：CRC/C/15/Add.218 (马达加斯加)；CRC/C/15/Add.204 (厄立特里亚)；CRC/C/15/Add.207 (斯里兰卡)；CRC/C/15/Add.197 (大韩民国)；CRC/C/15/Add.193 (布基纳法索)；CRC/C/15/Add.190 (苏丹)；CRC/C/15/Add.186 (荷兰/荷属安的列斯群岛)；CRC/C/15/Add.179 (尼日尔)；CRC/C/15/Add.174 (马拉维)；CRC/C/15/Add.172 (莫桑比克)；CRC/C/15/Add.160 (肯尼亚)；CRC/C/15/Add.152 (土耳其)；CRC/C/15/Add.138 (中非共和国)；CRC/C/15/Add.130 (苏里南)；CRC/C/15/Add.124 (格鲁吉亚)和 CRC/C/15/Add.115 (印度)；消除对妇女歧视委员会：《大会正式纪录，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)；同上，《第五十六届会议，补编第 38 号》(A/56/38)，第 227 段第一部分(牙买加)及第 161 段第二部分(圭亚那)和第 227 段第二部分(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)。

据国际人权法律规定，国家在确保其境内及其辖区内居住的所有人享有所有人权方面负有主要责任。因此，不应让一国处于因偿债义务过重而无法履行该项义务的境地。

8. 本报告中所附外债与人权问题指导原则尝试推动为债务危机寻找平等、持续的解决方案，这种方案应既符合国际社会的政治承诺，又符合各国的人权义务。

## 二. 原则的背景

9. 人权委员会在第 2004/18 号决议中请国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享有各项人权，尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家在执行其任务过程中拟订一般性准则，由各国及私营、国营、国家和国际的金融机构在决策及实施还债和债务重组方案，包括债务减免方案时执行，以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。

10. 人权理事会在第 2/109 号决定中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)召开一次专家磋商会议，为总指导原则的起草工作提供意见。磋商之后，独立专家(已经改称经济改革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)在 2008 年 3 月理事会的会议上提交了指导原则初稿。独立专家在提交理事会的报告(A/HRC/7/9)中指出，还需就指导原则进行磋商并开展工作。

11. 理事会在第 7/4 和第 11/5 号决议中请国家的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、文化权利的影响问题独立专家继续就指导原则开展工作，包括征求“各国、国际组织、联合国机构、基金和计(规)划署[和]区域经济委员会的意见和建议”。理事会在第 12/119 号决议中请联合国人权事务高级专员办事处协助独立专家组织并举办区域关于指导原则的磋商会议。

12. 2010 年 6 月至 2011 年 6 月，独立专家在人权高专办的支持下举办了四次区域磋商会议(2010 年 6 月拉丁美洲和加勒比区域磋商会议；2010 年 11 月非洲区域磋商会议；2011 年 2 月亚洲太平洋区域磋商会议；2011 年 6 月西欧及其他组区域磋商会议)。<sup>19</sup> 这些磋商会议聚集了政府代表、议员、区域经济委员会、国际金融机构、民间社会组织、专家和其他利益攸关方，并根据各区域的经验和角度，就通过指导原则帮助各国在履行与其债务安排有关的义务的同时履行人权义务的最佳方式提出了想法。

13. 2011 年 11 月，独立专家召开了专家会议，审议他根据区域磋商会上提出的想法新起草的指导原则。2012 年 2 月，他在日内瓦主持了一次公众磋商，讨论

<sup>19</sup> 独立专家于 2011 年 4 月向人权理事会提交了关于前三次区域磋商会的报告(A/HRC/17/37)。

上述专家会议后最新起草的指导原则文本。一些国家和民间社会组织参加了这次磋商。原则文本还公布在独立专家的网站上，请公众评论。各国、国际金融机构、区域解决委员会、民间社会组织和个人等利益攸关方对新草稿作了评论。<sup>20</sup>

14. 委员会收到的指导原则终稿是上述磋商会的委员会全面磋商的结果。独立专家肯定了各方利益攸关方作出了宝贵贡献，推动了在外债和人权问题方面提出普遍适用的框架，该框架的目的是确保各国因债务和其他国际金融安排而承担的义务不会影响其为实现各项人权，尤其是经济、社会、文化权利以及发展权创造条件的能力。

### 三. 原则概述

15. 根据区域研讨会上提出的观点和其他特别程序任务负责人制定的标准，独立专家建议，指导原则应更名为“关于外债和人权问题的指导原则”。

16. 指导原则全文包括导言及三大部分。导言指出，应关注债务负担过重对人权和发展的消极影响，并强调需要妥善平衡各国因外债安排以及按国际人权法律规定而承担的义务。第一部分简述原则的范围和目的；第二部分简述现有国际人权法律和原则依据的其他标准中的根本原则；第三部分是运行原则。

### 四. 原则的实施

17. 指导原则并非要在国际法中规定新的权利或义务，也不会推翻解决外债问题的方方面面的其他机制。指导原则的规范作用在于，它指出了现有的适用于主权债务及相关政策的基本人权标准，并阐述了这些标准的含义。另外，应将指导原则视为《工商业与人权指导原则》、联合国贸易和发展会议《关于推动负责任的主权贷款和借款的原则草案》及国际减债机制等其他倡议的补充。

18. 独立专家荣幸地向人权理事会提交这些原则供其审议。他促请理事会和联合国所有成员国支持指导原则，从而为解决债务危机，特别是发展中国家的债务危机寻找平等、持久的方案拿出承诺，《千年宣言》和《蒙特雷共识》等文件也有此表述。

19. 为帮助各国和其他利益攸关方执行这些原则，有建议称应对指导原则加以注释。独立专家赞成这一建议，如理事会同意，他可以撰写这一注释并提交委员会审议。

<sup>20</sup> 联合国秘书处无法提供以其他语言提交的评论的全部译文。因此独立专家只能参考人权高专办工作人员提供的非官方译文，故不能保证全面了解评论的准确内容。

## 附件

### 外债与人权问题指导原则

#### 导言

《联合国宪章》表达了“实现解决经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题的国际合作，促进和鼓励尊重所有人的人权和基本自由，不分种族、性别、语言或宗教”这一全世界共同的承诺。这一承诺在若干人权条约和宣言中也有所体现。《世界人权宣言》第二十八条规定，人人有权要求一种社会的和国际的秩序，在这种秩序中，宣言所载的权利和自由能获得充分实现。

充分享有各项人权需要国家为此拨发充足的资源，国家在保护和增进人权方面负有主要责任。但可用资源往往有限，且资源配置受到多种因素影响，外债偿还义务负担过重就是其中之一。众多证据表明，如果将用于教育、医疗、水、卫生、住房和基础实施等基本公共服务的稀缺的国家资源用于还债，债务国，特别是穷国为实现各项人权，尤其是经济、社会、文化权利创造条件的能力将受到极大削弱。这方面应注意到，联合国各人权机构一直指出，在很多发展中国家，偿债额过高是实现人权的障碍。<sup>1</sup> 当债务负担因免债等因素而大幅减轻时，各国有能力增加减贫开支和社会投资。

一般认为，受贷款条款与条件、贷款的审慎使用及妥善的债务管理等多种因素影响，债务融资可有助于一国实现发展。债务减免举措在资金上为重债穷国实施一些社会项目提供了一定空间，这点也得到了承认。但这些举措有很多问题，例如政策限制要求众多(这不仅影响了减债在实现减贫目标方面的作用，还影响

<sup>1</sup> 例如，见以下结论性意见：经济、社会、文化权利委员会：E/C.12/1/Add.106 (赞比亚)；E/C.12/1/Add.78 (贝宁)；E/C.12/Add.71 (阿尔及利亚)；E/C.12/1/Add.66 (尼泊尔)；E/C.12/1/Add.63 (阿拉伯叙利亚共和国)；E/C.12/1/Add.62 (塞内加尔)；E/C.12/1/Add.60 (玻利维亚, Plurinational State of)；E/C.12/1/Add.57 (洪都拉斯)；E/C.12/1/Add.55 (摩洛哥)；E/C.12/1/Add.49 (吉尔吉斯斯坦)；E/C.12/1/Add.48 (苏丹)；儿童权利委员会：CRC/C/15/Add.218 (马达加斯加)；CRC/C/15/Add.204 (厄立特里亚)；CRC/C/Add.207 (斯里兰卡)；CRC/C/15/Add.197 (大韩民国)；CRC/C/15/Add.193 (布基纳法索)；CRC/C/15/Add.190 (苏丹)；CRC/C/15/Add.186 (荷兰/荷属安的列斯群岛)；CRC/C/15/Add.179 (尼日尔)；CRC/C/15/Add.174 (马拉维)；CRC/C/15/Add.172 (莫桑比克)；CRC/C/15/Add.160 (肯尼亚)；CRC/C/15/Add.152 (土耳其)；CRC/C/15/Add.138 (中非共和国)；CRC/C/15/Add.130 (苏里南)；CRC/C/Add.124 (格鲁吉亚)；CRC/C/15/Add.115 (印度)；消除对妇女歧视委员会，《大会正式纪录，第五十七届会议，补编第 38 号》(A/57/38)，第 149 (乌干达)和第 155 (特立尼达和多巴哥)段；同上，《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)及第二部分，第 161 (圭亚那)和第 227 (荷兰)段；同上，《第五十五届会议，补编第 38 号》(A/55/38)，第 44 段(喀麦隆)。另见人权理事会，《落实发展权问题高级别工作组的结论要点》，2010 年 3 月 25 日，A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1，第 54 段。



了国家发展战略的自主权)、很多需要或应获减债的国家被排除在外。此外,这些举措似乎不是解决债务问题的持久方案,因为国际金融机构的评估表明,有些已完成减债进程的国家可能陷入债务困境。

为应对这些困难,应妥善平衡各国因外债安排以及按国际人权法律规定而承担的义务。达到这种平衡不能仅靠单边行动和一国的国内政策导向,而是需要国际上本着国际合作和援助的精神协同行动,如《联合国宪章》及其他文书所言。因此,几次各国领导人高级别峰会都呼吁制定全面的方案解决外债问题,尤其是发展中国家的外债问题。这方面,《维也纳宣言和行动纲领》(1993年)“呼吁国际社会作出一切努力,减轻发展中国家的债务负担,以便补足这些国家政府的努力,争取全面实现这些国家人民的经济、社会和文化权利。”<sup>2</sup>与此类似,提出了千年发展目标的《千年宣言》(2000年)承认,需要改革国际金融体制,使之开放、公平、有章可循且不带有歧视。<sup>3</sup>这一目标明确说明,需要采取[……]国家和国际措施使债务可以长期持续承受,从而“以全面有效的方式解决[……]发展中国家的债务问题”。最后,《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》(2002年)强调债权国和债务国应为其与外债有关的决定负责,并鼓励探讨“新颖的机制全面解决发展中国家的债务问题”,鼓励“所有利益相关者在一个适当的论坛上考虑建立一个解决国际债务的机制,由债务人和债权人参与,[……]及时有效地调整不可持续的债务的结构。”<sup>4</sup>

为应对上述挑战,人权委员会于2004年4月16日通过了第2004/18号决议,其中请债务重组政策和外债对充分享有所有人权、尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家“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债务重组方案,包括债务减免方案之中执行,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”。在随后的决议和决定中,委员会和人权理事会请独立专家就指导原则初稿向各国、国际组织、联合国机构、基金和计(规)划署、区域经济委员会、国际和区域金融机构及非政府组织等利益攸关方广泛征求意见和建议,并向理事会提供一份初稿。

本指导原则来自广泛全面的磋商进程。这些原则基于以下认识:各国义务尊重、保护并实现各项人权;国际金融机构和私营公司有义务尊重人权;发展中国家的外债问题需要与基于人权的框架挂钩的全面解决方案。

<sup>2</sup> 《维也纳宣言和行动纲领》, 维也纳世界人权会议 1993 年 6 月 25 日通过, A/CONF.157/23 (1993), 第一部分, 第 12 段。

<sup>3</sup> 联合国大会第 A/RES/55/2 号决议(2000 年)第 11-16 段。

<sup>4</sup> 《发展筹资问题国际会议报告: 墨西哥蒙特雷, 2002 年 3 月 18 至 22 日》(联合国出版物, 出售品编号 E.02.II.A.7), 第一章, 决议一, 附件, 第 47、51 和 60 段。

## 第一部分——范围和目的

1. 本指导原则的目的是，在各国及私营、公共、国家和国际金融机构、双边债权人及债券持有人有组织团体等所有相关行为方开展各自的活动并追求各自与外债有关的利益方面提供协助。
2. 本原则的主要目标是平衡因外债安排产生的债务国和债权国的合约义务以及债务国和债权国双方尊重、保护并实现各项人权、尤其是经济、社会、文化权利的国际法律义务。
3. 本原则酌情适用于各国及国际金融机构和私营机构等其他行为方的借贷决定，适用于贷款协定或其他债务工具的谈判和执行、外部贷款基金的使用、债务偿还、外债的重新谈判和债务重组、减债的适时提供，还适用于与之有关的所有政策、战略及活动。本原则承认私营行为方之间的外部借贷可能产生的或有负债。
4. 为本原则之目的，外部(或外国)指一国对非本国放款人负有的因合同协定产生的义务(包括资金偿还义务)，放款人可以是国际金融机构、双边或多边放款人、私营金融机构或债券持有人或是受外国法律管辖。这种义务包括：(一) 贷款：放款人向债务人提前支付资金，借款人将于未来某时偿还这笔资金(存款、公债、债券、商业贷款和买方信贷都属于此)；(二) 供方信贷：供方允许消费者推迟支付至货物送达或服务提供后某时的合约。一国的未偿还外债总额称为外债存量。
5. 本原则反映且符合国际人权标准。本原则将现有人权标准适用于一国因对外负债及相关政策而面临的问题或事项。

## 第二部分——基本原则

### 确保人权的首要地位

6. 各国，无论单独还是集体行动(包括通过其所属的国际或区域组织)，均有义务尊重、保护并实现人权。应确保本国与借贷决定有关的任何及所有活动、其所属或在其中有利益的国际或国内公共或私营机构的活动、贷款协定或其他债务工具的谈判和执行、贷款基金的使用、债务偿还、外债的重新谈判和债务重组以及减债的适时提供不克减这些义务。
7. 各国应实行旨在为确保充分实现所有人权创造条件的有效政策措施，同时谨记各项人权的不可分割性、相互依存性和相互关联性，并考虑到外债偿还及相关经济改革政策的推行对享受人权的潜在消极影响。
8. 任何债务战略都不应阻碍改善保障享受人权的条件，都应指向确保债务国实现足够水平的增长以满足其社会经济需求和发展需要并履行其人权义务。

9. 国际金融组织和私营公司有义务尊重国际人权。<sup>5</sup> 这意味着它们有义务避免制定、通过、资助或实施直接或间接与享受人权矛盾的政策和方案。

### 平等和不歧视

10. 如《世界人权宣言》所言，各国义务确保所有人的各项人权，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。

11. 各国应制定并实施政策和方案，以便推动按照平等和不歧视的原则提供享受各项人权，特别是经济、社会和文化权利所必需的基础服务。

12. 各国应分析政策和方案，包括与外债、宏观经济稳定、机构改革及投资有关的政策和方案对贫困和不平等、社会发展和享受人权的影响及其对不同性别的影响，并酌情调整这些政策方案，以推动更平等且不带有歧视地分配增长带来的效益和服务。

13. 这种影响分析应特别关注社会中的特定群体，如儿童、妇女、残疾人、老年人、属于少数群体的人以及移徙工人及其家庭等，他们可能特别易受与外债、宏观经济稳定、机构改革、贸易自由化及投资有关的政策方案的影响。

14. 各国尤应关注公共服务、社会保障、儿童照料机构和公共部门就业减少所产生的性别影响以及妇女失业者增加的问题，并采取措施防止妇女更加贫困。

### 逐步实现

15. 各国义务逐步达到充分实现经济、社会和文化权利，这要求各国尽可能快速并有效地行动，以便充分实现这些权利。

16. 各国应确保本国因外债协定或安排而产生的权利和义务，特别是接受不合理或过度的外债偿还义务，<sup>6</sup> 不会阻碍逐步实现经济、社会和文化权利。非国家放款人有义务确保其签署的债务合约或如何与之相关的政策都尊重人权。

### 最低限度核心义务

17. 各国义务确保各项经济、社会和文化权利至少在最根本的水平上得到满足。应将这些权利的最根本内容视为基本水平，各国应在此基础上努力改善权利享受。

<sup>5</sup> 见秘书长人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表约翰·鲁格的报告，附件：《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》(A/HRC/17/31)。

<sup>6</sup> 此处(以及第 2.3 和第 2.4 节)强调了外债偿还义务，因为债务国用于偿还债务的资金将从其“可用资源”中减去，根据《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款，这笔钱应以最佳方式用于实现经济、社会和文化权利。

18. 各国应确保本国因外债协定或安排而产生的权利和义务，特别是接受不合理或过度的外债偿还义务，不会克减本国在这些权利方面的最低限度核心义务。

### 不倒退

19. 各国义务避免倒退措施，即任何出于主观故意的、有可能阻碍经济、社会和文化权利进步、从而妨碍不断争取实现这些权利的行动。

20. 各国应确保本国因外债产生的权利和义务，特别是外债偿还义务，不会导致出于主观故意采取倒退措施。

### 各国开展国际合作的义务

21. 《联合国宪章》第五十五和第五十六条及多项人权条约和宣言明确要求各国相互合作和协助，以实现特定目标，包括保证发展并为发展消除障碍、为国际经济、社会、卫生及相关问题寻找解决方案、推动普遍尊重并遵守各项人权和基本自由。

22. 根据国际援助及合作的义务，各国都应确保本国及其境内居民和公司的活动不侵犯他国人民的人权，各国无论单独还是通过其所属的国际机构，不采取或参与影响享受人权或进一步造成国与国之间不平等的政策。

### 债权人和债务人共同的责任

23. 债权人和债务人共同负有防止并解决债务不可持续情况的责任。<sup>7</sup> 债权人的责任包括对借款人的信誉及其偿还能力作尽职调查，也包括在放款人了解到资金将用于非公共目的或不可行的项目时不提供贷款。债务国的责任则意味着有义务以符合公共利益并能及时偿还债务的方式谋求并使用贷款。

24. 债权人和债务人为各自的决定相互问责是建立平等的全球金融体系的重要前提。

### 确保独立的国家发展进程

25. 独立实施国家发展进程是各国不可剥夺的主权权利，不受他国和国际金融机构等外部行为方的压力、影响或干涉。独立的国家发展进程意味着人民的合法领导人能够有效控制本国的经济发展方向。这一进程应是透明的、参与型的、接受问责并且能够满足需求。

26. 自决权要求国家的合法领导者能独立掌握本国经济的方向(即经济向何处去)并有效参与经济规划(即如何达到目标)。

<sup>7</sup> 《发展筹资问题国际会议报告：墨西哥蒙特雷，2002年3月18-22日》(联合国出版物，出售品编号E.02.II.A.7)，第一章，决议一，附件，第47段。

27. 根据自然资源的永久主权原则，各国有权拥有、使用或以其认为合适的其他方式处置本国的自然财富与资源，不受他国和国际金融机构等外部行为方的压力、影响或干涉。行使国家主权时必须完全遵守并尊重人权，同时特别关注社会中的最弱势群体。

#### 透明、参与和问责

28. 透明、参与和问责是核心价值，各国、国际金融机构和其他相关行为方在作出借贷决定、谈判和执行贷款协定或其他债务工具、使用贷款资金、偿还债务、重新谈判外债或调整外债结构以及酌情实现减债时均应予以遵守。

29. 透明要求充分披露贷款协定、债务偿还、债务管理、公共债务审计结果及其他相关事项的所有相关信息。

30. 参与要求所有利益攸关方(包括项目受益方)为贷款政策和资源调动决定提供有效并且有意义的信息。

31. 问责要求采取补救措施，在需要的情况下，确保决策者为其在外债协定或安排以及外债政策和战略方面的行为负责。

32. 透明和参与还要求有关代表机构和民间社会组织进行监督。

### 第三部分——运行原则

#### A. 外债

##### 总体法律和体制框架

33. 借款国应具备全面的法律和体制框架，以推进并确保贷款谈判和签订以及公共债务管理进程中的透明和问责。这一框架还应明确贷款谈判、签订、债务管理和监督过程中不同机构的作用。

34. 借款国应通过适当的预算法律为国际贷款设限。贷款上限的任何变动都应获得议会或其他以民主方式建立的国家立法机构的许可。

35. 放款国、国际金融机构和私营机构应具备全面的法律和体制框架，以推进并确保贷款谈判及签订过程中的透明和问责。

##### 借贷决定

36. 每个借款国都应开展透明和参与型的需求评估，作为年度债务战略的内容之一，以确定本国是否真正需要取得新贷款。各借款国有义务证明其借款决定经过最慎密的考虑并完全符合上述第二部分中的基本原则，特别是确保人权的首要地位的原则。

37. 借款国在取得新贷款之前应重新评估本国现有资金的分配，并确定调整目前的预算分配无法满足额外的资金需求。此外，如果资源分配未体现人的发展支出的高度优先性，则应调整资源分配。

38. 所有放款人都应确定借款国在知情的情况下作出借款决定且贷款将用于公共目的。应开展尽职调查或要求借款国保证确保贷款资金不会浪费在官员腐败、经济管理不善或其他不具生产性的用途上。如可预见在某些情况下出现这种结果，则放款人不应提供贷款或继续支付贷款。

39. 所有放款人都应开展尽职调查，以确保拟发放的贷款不会令借款国的外债存量增至不可持续的水平，从而导致其难以偿还债务并影响其为实现人权创造条件。放款人应确定，如第二部分所言，即使加上新贷款，借款国仍有能力偿还外债，同时不影响其履行本国国际人权义务的能力。

40. 放款人不应资助借款国违反或可预见违反人权的活动或项目。为避免这种结果，有意资助借款国具体活动或项目的放款人必须进行可信的人权影响评估，以此作为提供新贷款的条件。或者，如借款国设有国家人权机构，放款人可以请该机构开展这一评估。

41. 为本原则之目的，人权影响评估应理解为一个系统化进程，由独立机构进行并有受影响社区的充分知情参与，其基础是人权法律的规范性框架，目的是衡量某个活动或项目对实现人权的影响。

### 贷款谈判和签约

42. 谈判进程中应参考借款人和放款人双方事先与受影响社区和民间社会组织等所有利益攸关方磋商所获信息。

43. 借款人和放款人都应公开披露贷款协定的关键条款和条件。

44. 放款人与借款国官员谈判时应认识到，后者负有信托责任，须以其所代表者——借款国——的最佳利益行事，而借款国在国际体系中代表该国人民。同样，借款人应认识到，代表放款人行事的官员与放款人是信托关系。履行这种信托义务一般需遵守借款国法律规定的正式实质要求。

### 对合约的法律效力

45. 贷款或其他债务合约的签订应遵守借款国和放款国双方(或，有些情况下，对私营放款人具有管辖权的国家)适用的国家法律法规规定的形式要求和实质要求，如果是国际金融机构，则需遵守该机构的协定条款或其他类似的章程。具体而言，应完全遵守本国法律法规中任何事关于先批准或授权的规定。

### 贷款的使用

46. 除通用借款外，由外部贷款获得的新增资助应仅用于最初为之签订合约的活动或项目。

47. 此外，由外部贷款获得的资金不得用于资助任何促成或加剧侵犯人权、特别是经济、社会和文化权利的活动或项目。

### **还本付息或债务偿还**

48. 债务国应确保其偿债水平不致过高或不致超出本国资金能力和其他资源，即，不致需挪用为其境内及辖区内居住的所有人提供与经济、社会和文化权利有关的服务等社会服务的资源。

49. 债务国应以最佳方式使用其资金资源以实现各项人权。过高或不合理的偿债水平如占用本该用于实现人权的资源，即应进行调整，使之体现人权的首要地位。债务国的预算分配应体现与人权相关的开支的优先地位。

50. 债务国不应听任本国外债的偿还达到过高或不合理的水平，以免无法再履行第二部分所指最低限度核心义务。

51. 债务国应避免为分配更多资源用于偿还外债而出于主观故意而采取第二部分界定的倒退措施。

### **重新谈判或债务重组**

52. 债务国根据有效且合法的外债协定偿还债务的义务必须履行。但如发生令一国无法偿还债务的情况(如借款国发生严重财政困难或自然灾害)，可能需要改变债务国与债权人之间的对等义务。

53. 偿还外债有困难的债务国应与债权人重新谈判，争取达成债务重组协定，从而使债务国能够偿还债务，同时不削弱实现第二部分所指的本国国际人权义务或实施发展目标的能力。

54. 重新谈判和债务重组应以真诚的态度进行，并且包括应偿还国际金融机构等所有类型的外部债权人的所有类型的外债。

### **债务减免**

55. 通过减债(包括免债、重定偿债期限、减少偿债额和利息延期偿付)等手段减轻重债国的债务和偿债负担时应考虑到实现所有人权、特别是经济、社会和文化权利的问题。

56. 减债努力不应影响基本服务的提供。具体而言，应避免可能对实现人权产生不利影响或不利于受益国发展的减债条件。

57. 通过减债融资决不取代官方发展援助，也不得被视为官方发展援助。

### **债务延期偿付**

58. 如果发生借款国控制之外的情况变化，各方应进行谈判并商定债务的延期偿付。延期偿付应适用于本金、利息、费用和罚金，并适用于所有债务重组谈判。

### 在二级市场上出售债务

59. 贷款协定应明确限制债权人在未获有关借款国获知情同意的情况下出售或向第三方转移债务的行为。应尽一切努力实现债权人和债务人通过谈判达成解决办法。

60. 当债权人和债务人未能谈判达成解决办法、债务已出售或转移给第三方时，原贷款协定中利率和情势变更等所有相关规定都应适用。

61. 如债务国曾通过国际减债机制(如《重债穷国倡议》)获得债务减免，提起诉讼的债权人的可收回债务额不应超过其他债权人。

62. 债权人不应在二级市场上将主权债务出售给曾拒绝参与商定的债务重组的债权人。

### 贷款风险分担

63. 为帮助平衡汇率风险，放款人应提供全部或部分贷款以借款国本币计值的可能性。

64. 为帮助平衡产出或贸易风险，放款人应提供将偿贷系数与经济和/或出口增长率挂钩的可能性。

## B. 债务的可持续性

### 债务可持续性评估

65. 债务可持续性评估不应仅考虑经济因素(债务国的经济增长前景和偿债能力)，还必须考虑债务负担对一国实现《千年发展目标》和为实现各项人权创造条件的能力的影响。

66. 此类评估必须由本原则第 82(b)段所述独立机构进行。

### 债务和贷款组合的公共审计

67. 借款国应按照国家专门法律定期对其债务组合开展透明和参与型的审计。应公开披露审计结果以确保国家外债存量管理中的透明和问责，并在其中通报本国未来的借贷决定及债务战略、发展开支和人权行动计划。

68. 债务组合公共审计应评估贷款签订程序、贷款资金的使用和债务对发展和实现人权的影响。

69. 放款人同样应定期审计放款组合，以便评估是否符合其外国发展合作目标或借款政策、借款国的发展优先事项以及普遍承认的人权标准。审计结果应公布。



70. 无论借款国还是放款国，公共审计应由本国法律规定的机构或实体进行，包括国家立法机关、国家人权机构、债务管理办公室或任何其他独立的政府机构或办公室。

#### 或有负债

71. 借款国和放款国在作出借贷决定或评估借款国债务的可持续性时应考虑或有负债(包括因出口信贷或外国投资产生或与之相关的债务及公共—私营伙伴关系产生的债务)对借款国政府财务状况的影响。

72. 各国应监督并管理私营部门的外部借贷(在合适的情况下)，以防止产生私人债务负担，带来金融不稳定并最终影响人权的实现。

### C. 国家发展战略

73. 国家发展战略应由国家自主，并包含满足人民需要的发展目标，因为人民是发展的最终受益者。这些目标应通过有意义且具有参与性的磋商进程商定，所有利益攸关方都应参与该进程，尤其是民间社会组织。

74. 发展战略的国家自主权是发展效力的基础。它意味着各国政府应有能力自由选择制定并实施何种战略，并在政策制定和实施过程中起主导作用。<sup>8</sup>

75. 具体而言，外部行为方，特别是国家金融机构为解决因负担外部债务而产生的问题提出的经济、金融或技术方面的任何咨询意见、指导或类似建议，都必须尊重第二部分定义的债务国独立的国家发展进程。

76. 任何此类经济、金融或技术方面的咨询意见、指导或类似建议，不符合第三部分(A)中所指磋商进程中商定并确定优先顺序的主要发展目标的，债务国应给予较少重视。

77. 债权人发放贷款或减免债务不应以实施私有化、股权化、贸易自由化、放松投资管理或金融部门自由化等政策为条件。

78. 任何此类经济、金融或技术方面的咨询意见、指导或类似建议应只是为了恢复债务国的经济可行性和增长，从而恢复其履行偿还外债的能力，同时不影响其履行国际人权义务。应避免与这一目的关系不大或与之偏离的目标。

79. 各国应确保以上第 74 段所指政策的实施不影响债务国实现各项人权，特别是经济、社会和文化权利。凡债务国认为有必要实行这些政策时，必须采取充分的社会保障措施以缓解其不利影响，特别是对弱势或边缘群体的影响。

<sup>8</sup> 联合国《发展权利宣言》强调了国家自主权的重要性：“各国对创造有利于实现发展权利的国家国际条件负有主要责任。”大会第 41/128 号决议，附件，第 3 条第 1 款。

80. 债权国和国际金融机构不得利用经济、金融或与外债有关的危机推动债务国的结构性改革，无论它们认为此种改革长期内多么有用。此种改革应由债务国在自认为合适的情况下通过独立的国家发展进程自行启动、规划并实施。

#### 与国家发展目标接轨

81. 贷款和外国投资协定必须符合一国制定的发展战略。

#### 投资协定

82. 国际投资协定在确保增进并保护投资的同时应符合签署国境内的所有人权。

83. 国际投资协定将主权债务视为投资的一种，因此这类协定应符合本原则，并以符合本原则的方式解读。

### D. 解决与债务有关的问题

84. 偿债问题和与债务有关的纠纷必须由独立机制解决。这方面，各国及国际金融机构、双边或多边放款人和私营金融机构等所有相关行为方应考虑建立国际债务解决机制，以便重组不可持续的债务，并以公平、透明、有效、及时的方式解决债务纠纷。

85. 该机制的主要作用是确保债务国能够实现经济可行性和增长，并恢复其偿还外债的能力，同时不影响其履行国际人权义务。

86. 该机制的建立和运行应遵守第二部分列出的基本原则以及下列具体考虑：

(a) 国际债务重组机制应独立于债权人和债务人；

(b) 债务国的经济或金融状况评估应由一家中立机构进行；

(c) 该机制应确保债务国在重组进程期间及之后应有能力履行其国际人权义务，实施其发展方案并为其境内或辖区内所有居民提供基本服务；

(d) 该机制应有权就某一据称“恶意”或“非法”的外债作出裁决。确定某一外债恶意或非法的标准应由一国的法律界定，同时应考虑到以下因素：

(一) 未获得债务国人民的同意；

(二) 对债务国人民无益；

(三) 债权人知悉以上事实。