



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22日

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

对经济改革进行人权影响评估的指导原则

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

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报告中介绍了对经济改革进行人权影响评估的指导原则。这些指导原则阐述了在设计、制定或提出经济改革时适用于国家、国际金融机构和债权人的人权原则和标准。它们以国家和其他行为者现有的人权义务和责任为基础，强调了在作出开展经济改革的决定之前以及在实施期间和之后，系统地评估这种改革对享受所有人权的影响的重要性。经济决策必须以实质性和程序性人权标准为基础并以此为指导，人权影响评估是一个关键进程，使国家和其他行动者能够确保经济改革推进而不是阻碍所有人享有人权。



对经济改革进行人权影响评估的指导原则

目录

	页次
序言.....	3
一. 范围和宗旨.....	4
原则 1— 指导原则的范围和宗旨.....	4
二. 国家的义务.....	5
原则 2— 国家对经济政策和人权的义务.....	5
原则 3— 举证责任和进行人权影响评估的义务.....	5
原则 4— 地方和次国家政府的义务.....	6
三. 可适用的人权标准.....	6
原则 5— 人权标准和相关法律.....	6
原则 6— 所有人权不可分割和相互依存.....	7
原则 7— 平等以及消除多重和交叉歧视.....	7
原则 8— 基于性别的不歧视和实质性性别平等.....	8
原则 9— 逐步实现以及最多可用资源.....	9
原则 10— 禁止倒退.....	10
四. 阐明政策.....	10
原则 11— 政策的一致性.....	10
原则 12— 债务可持续性、债务减免和重组.....	12
五. 国家、国际金融机构和私人行为方的其他义务.....	13
原则 13— 国际援助与合作.....	13
原则 14— 外部影响和政策空间.....	14
原则 15— 公共债权人和捐助者的义务.....	14
原则 16— 私人债权人的义务.....	15
六. 人权影响评估.....	16
原则 17— 人权影响评估的基础和目的.....	16
原则 18— 事前和事后评估.....	17
原则 19— 参与.....	18
原则 20— 获取信息和透明度.....	19
原则 21— 诉诸司法、问责和补救办法.....	20
原则 22— 应由谁进行评估.....	21

序言

1. 在第 34/03 号和第 37/11 号决议中，人权理事会请国家外债和其他相关国际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胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基，与国家和所有其他相关利益攸关方协商，制定关于评估经济改革政策对人权的影响的指导原则，提交理事会第四十届会议。本指导原则从两年多的研究以及集体和参与性工作提炼而来，专门侧重于经济改革对全球数百万人人权的影响以及几十年来汲取的经验教训。¹
2. 人权法规定的义务应指导制定和执行经济政策的一切努力。经济应该服务于人，而不是相反。
3. 虽然可能对人权产生负面影响的经济改革政策通常是在经济和金融危机应对措施中出现，但在不太具有挑战性的经济时期也能看到这种改革。这就是为什么必须知道，在经济危机时期和其他情况下，人权在多大程度上得到有效保护和尊重。
4. 并非应对经济危机的所有经济改革政策本质上都违背人权，而且精心制定基于人权的经济改革可有助于改善人权。事实上，应对经济危机往往需要政府采取行动，这些行动由保护资源和资产的迫切性所决定，而这些资源和资产，在长期将有助于保护和实现人权。最重要的是，政府必须确保所采取的措施有助于实现经济复苏，造福全体人民，而不仅仅是少数人。
5. 人权的实现往往受到资源匮乏的影响；因此，影响资源供应的经济改革政策会对所有人权产生负面和深刻的影响。由于人权是不可分割和相互依存的，国际人权法需要对这些经济改革政策作出一致和全面的回应。
6. 契约义务不是在真空中发生的。债权国和借款国之间的关系以及国家与其人民之间的关系都归属于国际人权法界定的框架。² 人权影响评估是一个确定、理解、评估和处理经济改革政策的潜在或实际不利影响的结构化进程，有助于确保这些政策符合国际人权法。由于人权影响评估需要广泛的参与、透明和问责，因此也有助于资源调动和支出政策的民主化。
7. 更具体地说，一方面，人权影响评估能支持国家政府、国际金融机构和私人债权人，向它们提供一个明确和具体的框架和程序，以评估某些经济改革政策是否符合国际人权法。另一方面，它是对设计、监测和执行经济改革政策的一个基本审查和问责程序。它有助于循证和透明决策，因为在各种政策选项中进行选择时，它为评估可能的人权影响提供了一个分析基础。使用人权影响评估有助于确定需进行哪些体制改革以防止经济改革对人权的短期/长期不利影响。因此，国家应加强进行这种评估的能力。
8. 本指导原则旨在确定有的人权义务并使之系统化，同时就其影响提供评注。因此，这些原则向国家和其他利益攸关方提供指导，以确保尊重和履行这些义

¹ 有关所有这些会议和活动的更多信息和详情，请参见 www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactassessments.aspx。独立专家对各方对该进程所作的一切贡献表示感谢。

² 见 A/70/275。

务。“指导原则”基于所有核心国际人权文书，特别是《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》、条约机构监测机制对这些文书的权威性解释，以及在相关情况下，特别程序任务负责人的贡献。它们补充并在与发展相关的有关承诺基础(特别是《2030 年可持续发展议程》和《发展权利宣言》)上拓展。“原则”中的任何内容都不应被理解为限制或损害国家或其他行为者的现有人权义务。

9. “指导原则”还以相关承诺为基础，特别是涉及工商业与人权、³ 外债与人权、⁴ 贸易和投资协定的人权影响评估⁵ 以及赤贫与人权等问题的承诺。⁶ 对所有这些原则的考虑和适用都应相互协调、相互关联。

一. 范围和宗旨

原则 1——指导原则的范围和宗旨

这些原则根据尊重、保护和实现所有人权的国际人权义务，为经济决策提供指导。只要经济改革政策预见到可能导致损害人权，这些原则就适用。这些原则很可能在严重的经济和金融危机(反应功能)的情况下最为相关，但在制定和实施已经审议或(和)实施的短期、中期和长期经济改革政策的过程中，这些原则也将适用于不太具有挑战性的经济时期(预防功能)。

评注

1.1 一些经济政策，例如财政整顿、结构调整/改革、私有化、⁷ 放松金融和劳动力市场管制以及降低环境保护标准，都可能对享受人权产生不利影响。

1.2 “指导原则”应适用于审议和(或)通过经济改革政策时的不同经济情况。此类情况尤其包括：(a) 严重的经济和金融危机(涉及突然或逐步的经济衰退和公共或私人金融资产价值的崩溃)，这些危机加剧了对人权不利影响的风险，而且，需要作出紧急应对；(b) 中期经济改革，此时，财政整顿可能会延续多年，超出对经济和金融危机的直接应对及其影响；(c) 较长期的进程，例如对公共预算及其分配评估的系统审查、财政巩固措施对人权的累积和长期影响，或劳动力市场改革的影响。

³ A/HRC/17/31。

⁴ 见 A/HRC/20/23 和 Corr.1。

⁵ A/HRC/19/59/Add.5。

⁶ A/HRC/21/39。

⁷ 见 A/73/396。

二. 国家的义务

原则 2——国家对经济政策和人权的义务

国家有义务管理其财政事务，并采取经济政策，以确保这些政策尊重、保护和实现所有人权。国家作出的经济选择，无论是单独行为还是作为国际金融机构成员的行为，都必须任何时候，包括在经济危机期间，遵守其国际人权义务。

评注

2.1 国家有责任在任何时候和在所有时候认真审查不同的政策选择，并根据其国情及其国际和国内人权义务确定最适当的措施。

2.2 采取及时、有效和预防措施是在经济和金融危机期间确保所有人权的关键组成部分。

2.3 在经济和金融危机时期，国家的努力方向往往是试图稳定经济。随之而来的风险是，国家忽略其对遭受经济危机之害最严重者的人权义务。政府为实现稳定所作的努力也可能加剧侵犯人权行为。采用这种做法可能会产生适得其反的作用，因为正是在这些时期，民众，特别是那些被剥夺权利、生活贫困或有高风险陷入贫困的民众，最需要国家履行其尊重、保护和实现人权的义务。⁸

2.4 这些义务对国家所有部门(行政、司法和立法)以及各级政府(国家、次国家和地方)在其各自分配到的责任领域内都适用。

2.5 对财政纪律政策的承诺，无论是在国内宪法中，还是在区域或国际协定中的承诺，都不应导致牺牲国际人权义务。在承诺实施这类政策前，国家应对国家和次国家情境中的财政纪律政策的潜在影响进行全面评估。

原则 3——举证责任和进行人权影响评估的义务

国家和其他债权人，包括国际金融机构，应证明其拟议的经济改革措施将实现，而不是损害国家的人权义务。这意味着有义务进行人权影响评估，以评估和处理经济政策对人权的任何可预见影响。就人权影响评估进行磋商，并以适当的形式公布其结果，是履行这一义务的重要组成部分。

评注

3.1 国家和其他债权人，包括开发银行等国际金融机构，必须在建议或执行可预见性地损害人权享受的经济改革政策之前进行人权影响评估。通过“指导原则”中所概述的关于及时收集、分享和讨论相关信息等问题的步骤，国家必须确定，它们所选择的应对措施不会导致侵犯或践踏人权，或导致人权方面的不可接受的倒退。

⁸ 经济、社会及文化权利委员会，关于国际技术援助措施的第 2 号一般性意见(1990 年)，第 9 段。

3.2 虽然人权影响评估应考虑到民间社会和专家的证据和经验，但最终是国家负有责任，证明其政策不侵犯人权。这一举证要求意味着，国家应以开放的态度对待现有证据和专门知识，进行编制、公布和随后更新影响评估的进程。

原则 4——地方和次国家政府的义务

不应利用经济和金融危机作为减少地方和次国家政府在确保保护人权方面所必需的政策和财政空间的理由。另一方面，尽管各级政府都有人权义务，但中央政府在任何情况下都不能通过将经济改革有关的权力或职能下放给地方政府的做法，来规避其政策对人权影响的责任。

评注

4.1 没有地方和次国家政府的积极参与，人权的有效落实就不可能实现。国际人权法对各级政府都具有约束力，而且，考虑到近几十年来日益增长的全球权力下放现象，国际人权法更具相关意义。中央一级的经济改革也应考虑到在国内领域内分配或授权给地方和次国家政府的责任。

4.2 权力下放并不总是有利于人权法的执行，而且，如果不将权力下放与落实人权的充分资源或政策空间(内部和通过促进社区参与)结合起来，就会造成特别沉重的负担。认识到在税收、税务政策、劳动改革和跨区域团结等领域的多级治理至关重要。国家政府仍有责任确保，存在适当的跨政府协调机制和进程，并向次国家政府提供履行其人权义务所必需的资源。

4.3 在独立进行经济改革时，地方和次国家政府在进行人权影响评估方面负有与国家相同的义务。

三. 可适用的人权标准

原则 5——人权标准和相关法律

在采取经济行动或选择不作为的道路时，国家和债权人必须遵循与公民、文化、经济、政治和社会权利有关的现行国际人权法。

评注

5.1 这包括核心国际人权条约及其在条约监测机构发表的一般性评论、声明、公开信、决定、结论性意见和建议中的权威性解释。也包括全球和区域人权机制制定的其他解释工具、指导原则和建议。

5.2 根据人本原则，最具保护性的人权标准(无论是国内的还是国际的)应指导国家和债权人的经济改革政策。

原则 6——所有人权不可分割和相互依存

经济改革政策可能对所有人权(公民、文化、经济、政治和社会权利)产生负面影响。因此,国家和(在适用情况下)债权人,应确保采取一切措施,尊重、保护和实现所有人权,特别是在经济衰退时期。

评注

6.1 虽然对经济政策措施的人权影响的关切往往侧重于经济、社会和文化权利,但至关重要,国家也应确保经济政策不对公民权利和政治权利产生负面影响。例如,削减公共服务(例如执法、法律援助、教育、保健服务或社会保健)的预算,可能导致无法保障获得公平审判、家庭生活、不歧视、免受酷刑和残忍、不人道和有辱人格待遇乃至生命权等公民权利。在没有受影响人口的有意义参与的情况下采取经济改革政策时,政治参与权也可能受到损害。实际上,经济改革政策的多层面性质可能危及广泛的人权。即使一项政策似乎主要对一项权利产生特别影响,但由于人权的不可分割性和相互依存性,它也可能引起其他权利的连锁反应。

6.2 国家不得声称缺乏资源,作为不保障人权的借口。例如,在被剥夺自由者的情况下,缔约国有义务尊重这些人的人身安康,它们不得以缺乏财政资源为由免除这一义务。⁹

6.3 至关重要,必须强调,某些经济措施——例如,一些特别优待公司利益的贸易协定所施加的限制性贷款条件或限制——与国家处理明显侵犯多种人权的现象(例如污染、威胁生命的疾病流行、普遍的饥饿和营养不良、极端贫困和无家可归等等)的能力有着明显和直接的联系。

原则 7——平等以及消除多重和交叉歧视

经济改革政策和措施不得具有歧视性,而且必须努力确保人人平等和不歧视。为此目的,必须评估经济改革政策对最被剥夺权利或边缘化的个人的直接和间接歧视性影响,并对替代措施进行评价。

作为防止经济改革产生歧视性影响的要求的一部分,人权影响评估应设法查明和处理各项措施对特定个人和群体的潜在和累积影响,并保护他们不受这种影响。在这样做时应当铭记,妇女特别容易受到多重和交叉歧视。需要仔细评估和预防直接、间接、多重和交叉歧视,特别是针对社会中被剥夺权利或边缘化群体的歧视。

评注

7.1 最经常的情况是,个别经济决策的组合和积累(例如财政整顿、劳动力市场改革、税收和公共支出决策的组合),如果这些决定的影响同时或长期落在同一人口群体身上,会造成最严重的损害。人权影响评估有助于查明面

⁹ 见人权事务委员会,关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年),第 25 段。

临累积和(或)交叉不平等现象的人可能受到何种影响, 以及如何保护他们免受歧视性影响。

7.2 确定在特定国家和特定情况下最边缘化和最受歧视的特定个人和群体, 需要对不同的人口群体以及拟将采取某个措施的背景有深刻和精到的了解。经常受到歧视的群体包括妇女; 女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和两性人; 残疾人; 儿童; 老年人土著人民; 移民; 难民; 国内流离失所者; 生活贫困者; 失业者和工作不稳定的人; 单亲父母; 以及族裔、民族、语言、宗教或其他少数群体。

7.3 在评估, 包括影响评估的所有阶段, 应确保所有相关利益攸关方以及受影响个人和群体(包括在经济改革政策的制定、执行和审查中面临脆弱性和排斥风险的群体)的切实参与。在必要时, 应作出适当调整, 以便利这些群体的参与。重要的是, 在监测和评价阶段, 也应确保相关利益攸关方的参与, 以确定政策措施的执行或修订是否充分参考了调查结果。

原则 8——基于性别的不歧视和实质性性别平等

经济改革应防止法律或实践中基于性别的任何形式的直接和间接歧视, 并应促进实质性和变革性的性别平等。人权影响评估应始终包括全面的性别分析。

评注

8.1 目前占主导地位的经济体系大多建立在劳动力市场的性别不平等和歧视上, 同时也使这种性别不平等和歧视长期存在, 加重了对妇女的潜在不利人权影响。特别是, 无酬照护工作(即照顾儿童、老年人和其他人), 绝大多数是由妇女承担的, 而且在目前的经济分析中经常是缺失的。此外, 妇女通常在公共部门职位中人数过多, 而且是不稳定、非正规和低薪酬岗位。

8.2 因此, 除其他外, 鼓励劳动力市场灵活化、减少社会保护福利和服务覆盖面、削减公共部门岗位和服务私有化等经济改革, 往往对妇女享有人权产生不利影响。¹⁰ 经济改革应旨在防止性别歧视和改变现有的不平等现象, 而不是造成这种情况。

8.3 可能能够改善总体社会指标的政策却可能不会改善妇女或特定妇女群体的指标。在评估过程中纳入了明确的性别重点和妇女的核心参与的人权影响评估, 可通过背景分析, 支持在实践中实现妇女人权, 这种背景分析的目标是: 确定和防止直接和间接歧视; 消除结构性社会经济和社会文化障碍; 纠正当前和以往的不利条件; 消除污名化、偏见、定型观念和暴力; 改革社会和体制结构; 促进妇女参政和社会包容。

8.4 在经济危机时期, 对儿童和老年人照料的公共投资可创造良性循环, 通过这种循环, 投资不仅能通过提供关键护理服务解决护理欠缺, 而且还启动了创造就业和(或)其他效应方面的乘数效应。

¹⁰ 见 A/73/179。

原则 9——逐步实现与最大可用资源

特别是在经济、社会和文化权利方面，国家有义务通过一切适当手段逐步实现这些权利，这要求各国：

(a) 结合其他措施，设计和执行财政、税收、债务、贸易、援助、货币和环境政策，以便将其刻意导向实现人权；

(b) 证明已尽一切努力调动一切可用资源，即使在经济危机时期。特别是，国家必须创造、充分分配和利用其最大程度的现有资源，以便尽可能迅速和有效地充分实现经济、社会和文化权利。¹¹

评注

9.1 在根据这些义务评估潜在的经济政策时，国家应考虑以下指导因素：这些措施在多大程度上是刻意的、具体的和针对实现经济、社会和文化权利的；缔约国是否以非歧视和非任意方式行使酌处权；缔约国关于分配(或不分配)现有资源的决定是否符合国际人权标准；在有若干政策选择的情况下，缔约国是否采取对享有权利限制程度最低的办法；国家步骤的时限；这些措施是否考虑到处境不利和边缘化的个人或群体的不稳定状况；以及这些措施是否优先考虑严重情况或风险情况。¹²

9.2 国家不仅必须利用现有资源履行这一义务，而且必须在现有资源不足以确保实现权利的情况下，以可持续的方式创造潜在资源。这就需要，例如，寻求国际援助与合作，以符合环境可持续性和受采掘业影响的人民的权利的方式调动国内资源，并规范金融部门。

9.3 国家调动资源的义务包括：处理逃税和避税问题；确保实行累进税制，包括扩大多国公司和最富有者的税基；避免国际税收竞争；提高税收效率；重新确定开支的优先次序，以确保，除其他外，为公共服务提供充足的资金。

9.4 在国家无法用自身资源保证享有人权的情况下，还必须根据国家要求的国际合作来衡量现有资源，而且应尽快提出这种国际合作请求。

9.5 调集资源以确保逐步实现各项权利，这对于作为最低限度的保护，解决经济、社会和文化权利的最低核心内容而言也至关重要。国家不能将未能履行其最低核心义务归咎于缺乏可用资源，除非它们证明已尽一切努力使用其掌握的所有资源。¹³ 确保实现最低限度的核心内容有助于解决极端贫困、无家可归或严重营养不良等最恶劣的情况。然而，最低限度的核心内容不应被解释为，在要求国家作出的努力中有一个上限。

¹¹ 经济、社会和文化权利委员会，关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)，第 9-12 段。关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，第 23 段。

¹² E/C.12/2017/1，第 8 段。

¹³ 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 10 段。

原则 10——禁止倒退

任何拟议的经济改革，凡在实现经济、社会和文化权利方面可能导致不允许的倒退的，都被认为是对这种权利的明显侵犯。只有在国家能够证明以下情况下，在实现这些权利方面可能造成退步的措施才能被允许：¹⁴

- (a) 在性质和效果方面，是暂时的，而且仅限于危机时期；
- (b) 合法的，最终目的是保护全部人权；
- (c) 合理的，即选择的手段是最合适和最能实现合法目的的；
- (d) 必要的，即如果采取任何其他政策替代办法或不采取行动，将更不利于享有经济、社会和文化权利，特别是在有危害较小的替代性筹资机制的情况下；
- (e) 相称的，即选择的措施不能不适当地限制人权，其代价也不会超过其利益；
- (f) 不歧视，并有能力防止或消减在危机时期可能出现的不平等；而且，这些措施确保不对处于弱势和被边缘化的个人和群体的权利造成不相称的影响；
- (g) 在任何时候对经济、社会和文化权利的最低核心内容都有保护；
- (h) 以透明为基础，而且受影响群体能真正参与审查拟议的措施和备选办法；
- (i) 遵守有意义的审查和问责程序，包括人权影响评估。

四. 阐明政策

原则 11——政策的一致性

国家应确保参与和(或)制定经济改革政策的政府部门、机构和其他国家机构在履行各自任务时，考虑到国家的人权义务，并确保短期、中期和长期经济改革的政策一致性，以保护所有人权。特别是：

- (a) 应为有效执行社会政策划拨充足的财政资源，同时充分考虑到人民的经济状况。社会政策应旨在解决和扭转经济衰退的影响，同时确保尊重人权；
- (b) 应利用财政政策作为一种反周期工具，防止和(或)管理危机，并使机会平等和最大限度地实现人权；
- (c) 货币政策应与其他政策协调一致，以尊重、保护和实现人权；
- (d) 需要对金融部门监管，以查明、预防、管理和公平分配金融不稳定和非法资金流动所造成的人权风险；

¹⁴ 参见，“公共债务、紧缩措施和《经济、社会、文化权利国际公约》：经济、社会、文化权利委员会的声明”(E/C.12/2016/1)；经济、社会及文化权利委员会，关于社会保障权的第19(2007)号一般性意见，第42段。“经济、社会及文化权利委员会主席2012年5月16日致《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国的信函”。

(e) 债务政策应符合与可持续经济发展和实现人权有关的广泛目标；

(f) 拟议的经济改革措施应参照和配合单独和集体的国家措施，以促进国家和全球环境保护，同时认识到人权与健康环境之间的相互依存关系。¹⁵

评注

11.1 社会政策包括广泛的政策，从社会保障(退休/养恤金和保险，包括失业)到劳工、教育和保健。¹⁶ 其他领域往往——直接或间接地——受到传统上由国家提供的服务(例如水和卫生服务、社会住房、监狱和拘留中心以及移民管理)的私有化的影响。一些社会政策针对特定的人口群体，如残疾人、难民和寻求庇护者或生活贫困的人。所有这些都一个必须纳入其中的明确的性别构成部分，以避免在获得资源(教育、保健服务、住房、劳动力市场等)方面扩大性别差距。

11.2 财政政策可在实现平等、消除歧视、加强治理和问责以及消除贫穷和发展筹资方面可发挥重大作用。财政政策对经济增长也有明显的、有案可寻的影响：亲周期性的紧缩性财政政策降低了经济增长，而在衰退时期的扩张性财政政策促进经济增长。政府开支的正面和负面变化对增长可能有超比例的影响。反过来，经济增长的变化将影响政府的税收。调动国内资源可以成为确保实现人权和促进包容性增长的工具。更直接地增加政府收入取决于健全的再分配和累进税制。应根据经济增长、人权和长期债务可持续性的相关结果来评估收入和支出变动的各自影响。

11.3 关于财政政策的决定不应导致削减开支，这种削减会削弱对权利的保障，主要是在教育、健康和社会保险等部门(这些部门对妇女、儿童和残疾人特别重要)，也不应导致通过间接和累退税(例如增值税)加深社会或经济不平等和贫困。

11.4 直接税和累进税应列为优先事项。税收政策应促进财富的再分配，以克服社会弱势群体(穷人、少数群体和妇女等)和其他优先照顾群体，特别是老年人、儿童和残疾人的弱势处境。

11.5 例如，税收改革措施包括，加强对高收入类别和财富的征税；对某些金融交易征税；巩固税基；加强税收，提高税务管理效率，加强打击偷税避税。国际、两国或区域监管对于有效打击逃税、避税、税务欺诈和非法资金流动至关重要。所有国家都应支持全球规范和协定，以防止国际避税和逃税。在这方面，金融账户信息自动交换协议必须有效，以便确认交易的最终受益人，并在失去保障权利所需的有用资源的情况下确定责任。应确保所有国家充分参与和获得这类信息。¹⁷

11.6 围绕税收和财政政策的决策过程必须向真正的公众辩论开放，这种辩论以包容、广泛、透明和协商的社会对话进程为基础，其中应包括以公众可

¹⁵ 见 A/HRC/37/59，第 11 段及其后。

¹⁶ 见 A/HRC/34/57。

¹⁷ 见 A/HRC/31/61。

以理解的语言表达的广泛的经济理论和证据。这些规定也适用于免税(包括免税、扣减、信贷、减让、优惠税率或推迟纳税责任),从而减少可从税收中获得的公共收入。

11.7 中央银行是国家机构,因此,有义务遵守国际人权法和标准。除其他指标外,通货膨胀和就业目标必须符合国家的人权义务,以避免任何不允许的倒退措施。

11.8 负责协调稳定金融部门的大规模对策的当局以及那些选择不采取任何行动解决主权债务危机的当局需要表明,它们的战略是否和在多大程度上有助于保护和尊重人权。

11.9 外汇储备的积累以及对短期资本流入和流出的限制,往往可以被视为有效的货币政策。然而,超出国际金融机构规则所建议规模的外汇储备的大量积累,导致中央银行积累大量未使用的储备,应根据国家的当前需要加以平衡,特别是从社会投资和 인권视角而言。另一方面,限制投机性金融流动可能为推行促进实现人权的政策开辟空间。

11.10 国家应通过法律建立一个透明和经过民主讨论的救市和利率形成机制。国家应使用多种工具,确保适当的全球和国内金融市场监管,以遏制过度信贷增长。这种组合应包括审慎监管、债务可持续性分析和资本控制措施。¹⁸

11.11 国家应考虑拟议的经济改革如何直接影响或以其他方式削弱国家处理对实现人权产生影响的生态状况和重大全球生态阈值的能力。

原则 12——债务可持续性、债务减免和重组

在独立的债务可持续性分析中应纳入人权影响评估。人权影响评估的结果应用于为债务战略、债务减免方案和重组谈判提供信息,在查明实际或潜在不利影响的情况下,可触发这种战略、方案和谈判。债务审计可以为进行这种评估提供宝贵的信息。

评注

12.1 结构调整方案往往仅针对短期财政目标,以恢复债务可持续性。债务可持续性分析仍然是基于对可持续性的狭隘理解,主要侧重于一国在不必采取特殊融资或重大政策调整的情况下,偿还其公共债务的能力。

12.2 其结果是,有时,一笔公共债务可被视为是“可持续的”,即使它的偿还导致该国未能履行其人权义务,因为偿还其债务所需的资源剥夺了该国实现人权的财政手段。债务偿还不应损害长期的促进和实现人权。

12.3 债务可持续性的更全面定义包括经济、社会和环境可持续性,这意味着,只有在债务偿还不会导致侵犯人权和人的尊严而且不会妨碍实现国际发展目标的情况下,才能实现债务可持续性。

¹⁸ 见 A/HRC/31/60。

12.4 如果忽视可持续性的社会和人权层面，债务就不能称为“可持续”。对借款国偿还能力的预测需要确保，国家促进可持续发展目标和逐步实现经济、社会和文化权利的义务能够有效履行。

12.5 查明实际或潜在的不利影响，能够在修订偿还条件，确保国家能够履行尊重、保护和实现所有人权的义务所必需的债务减免量，以及不同债权人群体所遭受损失的规模和分配等方面，为作出决定提供指导。

12.6 在定期债务管理工作和可持续性评估范围内进行的有系统的、独立的人权影响评估，也有助于支持及早查明在哪些方面由于债务偿还而对财政空间的限制导致损害国家的人权义务，特别是对妇女和其他弱势群体的人权义务。因而，评估结果可有助于及时的债务重组，并减轻经济危机的严重性和防止经济危机对人权的不利影响。

12.7 特别是，在私有化(但不限于私有化)方面，应当指出，国家有义务确保所有债务的财政风险都得到适当考虑并列入资产负债表，私人债权人同样有义务确保他们不损害任何公共部门对口单位的这一义务。国家计算某些私有化项目的财政影响的程序 and 标准应符合业界公认的最佳做法。

12.8 债权人和债务人还应参与债务减免和重组谈判，以支持腾出财政空间，保障国家履行人权义务的能力。

12.9 确保影响评估的结果系统地在债务重组中发挥作用，反映了债权人和债务人对主权债务负担的共同责任。

12.10 环境评估意味着对国家自然资源(主要是对矿产和水资源)的承诺进行分析。在以开采自然资源为基础的公共债务支付方面，必须确定社会影响、环境补救和对气候变化的作用。

12.11 放款人有一项独立的义务，即尽其最大能力确保根据适用的国内法授权政府官员签订协议，并确保这一安排与此类法律相一致。

五. 国家、国际金融机构和私人行为方的其他义务

原则 13——国际援助与合作

国家有义务提供国际援助与合作，以促进所有权利的充分实现。作为其国际合作和援助义务的一部分，国家有义务尊重和保护境外人民享有人权。这包括，避免可预见地损害居住在境外的人享有人权的行为，帮助创造一种能够实现人权的国际环境，¹⁹ 并对法律、政策和做法的域外影响进行评估。²⁰

¹⁹ 经济、社会、文化权利委员会，第 24 号一般性评论意见(2017 年)，第 37 段；《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》(2011 年)。

²⁰ 关于赤贫与人权的指导原则(A/HRC/21/39)，第 92 段。

原则 14——外部影响和政策空间

国家、国际或区域金融机构以及其他非国家和国家行为者不应对其他国家施加不适当的外部影响，以便它们能够采取步骤，根据其人权义务，包括在试图应对经济或金融危机时，利用其政策空间，²¹ 设计和执行经济方案。在设计附在国际贷款上的经济改革方案时，有系统地使用透明和参与性的人权影响评估，可有助于支持债务国在无不适当的外部压力的情况下执行一项危机应对方案，并展现它们得以履行人权和环境义务的国家自主权。

评注

14.1 不适当的外部影响是指，通过利用经济和(或)政治措施，对一国的经济事务进行直接或间接的干预，以影响国家采取某些经济政策，或从这些国家获取损害国家尊重、保护和履行其人权义务能力的任何好处。经济措施可包括附在财政援助方案中的条件和国际或区域机构非正式地敦促的隐性条件。

14.2 在债务危机或其他不利经济事件后遇到困难的国家可能暂时无法获得某些资金来源。在这些情况下，其余的放款人有责任不利用其更大的讨价还价能力对借款人施加可能导致侵犯人权的影响。相反，放款人实际上对其贷款的人权影响及其附带条件负有更大责任。

14.3 国家还应能够根据其人权义务制定和执行经济政策，包括应对金融和经济危机。在这样做时，它们不应受到公司或为自己追求更大利益的人的不当影响，因为它们力图使公司的经济利益优先于，或者破坏实现人权或实现人权所必需的环境福祉。国家必须采取行动，通过制定一个监管框架，查明和防止这种利益冲突，这种框架，除其他外，确保相关互动具有透明度和问责性。这种监管框架可包括关于政党筹资和预防腐败的条例。

14.4 东道国颁布外国投资法时，应列入一项义务，使投资者有义务通过中立实体以透明和包容的方式进行人权影响评估。东道国和投资者应承诺使用这种评估，作为增强投资的可持续性和发展影响的手段，使投资有利于包括投资者在内的所有利益攸关方。

原则 15——公共债权人和捐助者的义务

国际金融机构、双边贷款人和公共捐助者应确保，其交易条件及其改革政策建议和财政支助条件不损害借款国/受援国尊重、保护和履行其人权义务的能力。²²

国家(无论是单独行动还是在国际金融机构内采取行动)以及国际金融机构本身，都不应强迫借款/受援国直接或间接地对履行国际人权义务作出折中，或促

²¹ 见可持续发展目标 17.15；第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程，附件，第一部分，第 9 段；大会第 50/2625 号决议。

²² E/C.12/2016/1，第 8 段；

使这种折中。因此，国际金融机构、双边贷款人和其他公共捐助者，在经济改革措施方面给予贷款或提供政策咨询时，有义务评估这些措施对人权的影响。

评注

15.1 在设计所有经济改革和调整方案时，人权影响评估应是一项强制性内容，并应避免侵犯人权行为。这也适用于与国际金融机构、双边贷款人和公共捐助者在债务管理和财政援助活动方面制定的方案。所有拟议措施和贷款条件都应接受人权影响评估。这些措施和条件应在缔结协定之前及时筹备好，以影响谈判的结果，并包括一项关于政策对通常被边缘化群体的影响的分析。至少在紧急情况下，应考虑采取灵活的手段，以便有足够的空间制定尊重人权的有针对性的调整措施。在查明有实际或潜在的不利人权影响时，应制定关于具体条件的解约条款。

15.2 上一段提到的义务包括，例如，通过审议性的政策参与和社会对话等正式进程，诚意参与债务减免方案和重组谈判。²³ 它们还包括积极寻求财政上可持续和尊重人权的债务协议。债权人应避免采取可能迫使国家违背其人权义务的掠夺性或阻挠性行为，以使其偿还债务或直接影响国家履行这些义务的能力。

15.3 国家不能逃避对于已授权给国际机构或私人当事方的行动或行使职能(即混合融资和私有化)的责任：不能以授权作为不遵守人权义务的借口，否认这些义务的域外性。

15.4 双边贷款人和其他公共捐助者，包括政府担保的金融机构或在政府担保下提供贷款的私营机构，对有关国家经济改革措施方面的决定负有域外人权义务。

原则 16——私人债权人的义务

私人债权人，在与国家或其他公共实体谈判交易时，包括在经济改革方面作出决定时，不应损害国家尊重、保护和履行其人权义务的能力。除其他外，这些债权人应评估其自身行动以及由其资助的活动对人权的影响，除非它们已确定，债务国或国际和区域金融机构已进行了有效评估，包括关于性别平等和环境影响的评估。

评注

16.1 为了查明、预防、减轻某些行动或不作为对人权的不利影响，并对这种影响承担责任，私人债权人应进行人权影响评估。应在关于工商业与人权的国家行动计划中进一步阐述这一要求。²⁴

²³ 大会第 69/319 号决议。

²⁴ 见《工商业与人权指导原则》(A/HRC/17/31)；见经济、社会、文化权利委员会第 24 号一般性意见，第 5 段。“私人债权人”包括私人债券持有人、私人银行、其他私人金融机构，以及有金融债权的制造商、出口商和其他货物供应商。

16.2 关于原则 13 和评注 15.3, 东道国和母国保护人权的义务, 包括其域外义务, 要求建立适当的保障措施, 防止私营公司的行为对人权造成的负面影响。

16.3 私人债权人的义务包括为公共债权人规定的真诚行事的义务。²⁵ 此外, 私人当事方, 凡根据模糊的投资条约对处于债务困境中的国家提出债权要求的, 可能违反这一诚信原则, 特别是提出此类要求的希望或意图是获得比其他债权人和(或)投资者更有利的解决办法。²⁶

六. 人权影响评估

原则 17——人权影响评估的基础和目的

国家和债权人应对为应对以下经济改革政策进行人权影响评估: 即针对严重经济和金融危机考虑和采取的并可能造成不利人权影响的经济改革政策。国家还应在经济不太困难的时期对短期、中期和长期经济改革进程进行经常和定期的人权影响评估。对经济改革政策的人权影响评估应:

(a) 迅速调查和分析, 拟议的措施连同正在或将要实施的其他经济措施和政策, 在多大程度上有助于履行或可能损害国家的人权义务;

(b) 有助于证明, 拟议的措施连同正在或将要实施的其他经济措施和政策, 可如何影响全体民众的人权, 特别是最被剥夺权利或面临风险的个人和群体的人权;

(c) 确定任何有表证的倒退措施以及对人权限制程度最小的替代性经济政策, 并避免任何不允许的倒退;

(d) 制定一份(并非详尽无遗的)预防和减轻措施清单, 以确保所考虑的经济改革政策符合国家的人权义务。

评注

17.1 事前的人权影响评估是一个结构化的进程, 目的是审查备选政策选择和分析拟议的措施对人权的影响。²⁷ 这一进程根据历史经验使人权影响更加清晰, 从而有助于基于证据的决策, 并为预测潜在影响和评估拟议的预防、缓解和赔偿措施的影响提供了更坚实的基础。

17.2 人权影响评估可以提供经验证据, 从人权角度适当评估经济措施的相称性和合法性, 并确保考虑到妇女的权利。因此, 所有国家都应编写人权影响评估报告, 以确定正在审议的经济改革是否符合其人权义务。国家关于经济政策的决定应符合人权影响评估的结果。这些评估应以便利的形式广泛公布, 并与受影响的人进行讨论, 并应包括已讨论和商定的备选方案。

²⁵ 联合国贸易和发展会议, “促进负责任的主权借贷的原则”, 2012 年 1 月 10 日, 原则 7。

²⁶ 见 A/72/153 和 Corr.1。

²⁷ 见经济和社会权利中心, “评估紧缩: 监测财政整顿对人权的影响”, 简报, 2018 年 2 月。

17.3 考虑预防或应对经济危机的方法包括，例如，反周期措施、全部或部分债务减免和中长期暂停债权人偿付，以及税收政策审查。

17.4 分析应包括各种政策选择，包括削减预算、新的税收措施、货币政策和其他调整措施，例如，解除对劳动力市场的管制，这些措施可能会影响到人口，特别是那些预计会受到或已经受到这些措施的独特或累积影响的人口和处境最脆弱的群体。它应使用各种定量和定性的工具和方法，包括参与性的工具和方法，并仔细比较不同情景对人权的影响，包括削减预算、增税和打击逃税和避税的措施，以及审查税式支出。

17.5 有必要对影响的潜在(和累积)分布情况进行分析，以确保最弱势群体不会因具体背景情况和(或)全球状况而受到危机的不成比例影响，相反，应最大限度地利用国家和国际社会的现有资源，尽可能保护他们免受影响。

17.6 在经济危机期间采取措施，要求国家在可能严重的财政、政治和时间压力的条件下，平衡相互竞争的优先事项，并作出适当的权衡。人权影响评估可以帮助国家在符合人权规范指导的情况下为艰难的选择作出辩护，并以避免歧视性措施和最大限度地减少对人口的不成比例影响为目标。

17.7 这一进程还应包括设计经济政策对策，防止、减轻或提供补救(包括但不限于赔偿)，以应对无法避免的影响，以全面视角观察为应对危机所采取的所有措施。对危机的应对，可能涉及对全体民众产生累积和集体影响的一系列措施。政策应对措施确实应保护所有人的所有人权，特别是最弱势群体的人权。

17.8 在经济改革的人权影响评估中应纳入为相关领域设计和实施的补充工具。人权影响评估如果进行得当，可以在其中纳入监管、环境和社会影响评估，并应包含基于人权的预算分析。例如，在根据本指导原则进行人权影响评估时，必须纳入贸易和(或)投资协定的财政和经济可持续性。特别是，由于确保遵守贸易和(或)投资协定规定的义务的，通常是由协定专用的争端解决机制或国际仲裁庭授权或裁定的经济制裁或赔偿的威胁，因此，必须注意这种强制执行义务，包括这种义务的潜在累积影响，对公共预算可能产生的影响。²⁸

原则 18——事前和事后评估

人权影响评估应成为有关经济改革政策或贷款条件的决策进程的经常性组成部分，并应定期进行。人权影响评估不仅应事先举行，以评估拟议的政策变化的可预见影响，而且还应事后进行，即回瞻性地评估政策的变化和实施所产生的实际影响，以处理这种影响。

评注

18.1 人权影响评估应成为经济改革政策的一项经常性内容。应将其纳入从设计到监测乃至执行的整个政策流之中。在决策过程中应尽早开始进行这种

²⁸ 见 A/HRC/19/59/Add.5, 附录, 第 1.3 段。

评估，以便能够影响替代政策备选方案的选择，并且在与债权人缔结方案协议之前及时影响谈判结果。这种评估应有助于回顾和评估已经采取的短期措施，并提出调整建议，并为今后的中长期规划提供证据。

18.2 在严重的金融或经济危机中，政府被迫在极端的时间压力下作出决定，国家在就危机应对措施作出决定前，可能无法进行彻底的人权影响评估。在这种情况下，政府有义务在作出任何政策决定或采取任何行动之前，尽可能在当前情势下完成和公布人权影响评估。政府还应：**(a)** 公开解释为何无法进行全面的事前影响评估；**(b)** 一旦条件允许，立即进行完全合规的事后人权影响评估；**(c)** 采取步骤，尽快补救任何一种影响评估中确定的所有不利人权影响。

18.3 就中长期改革而言，人权影响评估可帮助国家和国际金融机构建立适应经济必要变化的能力，以便更好地应对下一次经济和金融危机，并确保有一种强有力的社会包容感。对于那些通常被排除在决策之外的妇女来说，这是特别值得的。彻底和记录完备的细致审查也有助于同一国家或其他国家在未来危机中作出基于证据的决策。

18.4 在整个政策周期中，应根据经济改革方案是否已确保公正和公平地分配社会调整负担，而不仅仅根据它们是否减少了预算赤字和恢复了债务可持续性 or 经济增长，来评价经济改革方案。这种评价应评估改革方案在多大程度上保护了人权，特别是处于弱势或可能面临更大影响风险的群体的人权，并查明有待弥补的差距。

18.5 人权影响评估不应局限于考虑潜在或实际的不利人权影响，而是还应用来确定促进享有人权的步骤和责任承担者在实施经济改革过程中进一步实现人权的机。

18.6 在进行人权评估方面，能力建设至关重要，因为这会使这项工作耗时更少、更可预测、成本更低，并有助于使评估越来越准确和全面。政府应建立各种系统，以确保产生和公布必要的数据和信息，并在“良好时期”与民间社会成员密切合作，以使他们有能力在必要时及时参与人权影响评估，无论是定期性的参与还是特别性的参与。

原则 19——参与

在进行人权影响评估的进程中应包含参与权。在审议各种政策选择时，在成果文件(信息和评估的公布和报告)中，在执行政策应对措施中，以及在监测这种应对措施的影响方面，参与权也应发挥核心作用。

评注

19.1 在制定要求进行人权影响评估的措施时，国家和国际金融机构必须允许并寻求尽可能广泛的全国对话，使所有个人和群体，包括边缘化群体以及特别有可能因这种政策而易受伤害的个人和群体有效、及时和有意义地参与对话。由于妇女、儿童和残疾人在政治和经济领域的代表性普遍不足，必须作出特别努力，以确保利用创新的参与方法，使他们有能力共同决定这些措

施。最广泛意义上的民间社会组织和行动者也应该有适当和及时的参与渠道。

19.2 还应向各级政府提供充分的信息并与其协商，还应遵循相应的沟通和信息渠道，包括在为各级地方政府和次国家政府之间进行互动而建立的立法部门和行政机制内。

19.3 只有政府就公共财政的所有方面(包括预算和宏观经济绩效)，提供及时、全面和便于获得的信息，真正参与才有可能。政府还应向一般民众，特别是最有可能受到改革影响的人，提供关于政策选择的充分理由。

19.4 应保护若干人权，以确保有效和有意义的参与，包括言论自由和获得信息的自由、新闻自由、和平集会权和结社自由。

19.5 主管机构应按照国内法规定的程序，采取经济改革政策措施。议会应仔细审查和讨论这些问题，以便进行有效的政治参与和必要的制衡。

19.6 在考虑进行劳动力市场改革时，应作出特别努力，尽早与地方和国家工会及雇主协会协商，如果有国家社会对话机制，应使用这种机制进行社会对话。由于任何劳工改革都必须包括消除横向和纵向性别隔离的努力，妇女代表也应成为这一社会对话的一部分。

19.7 对政策的公开辩论和监督应尽早开始，这种辩论和监督不仅应适用于国家实施的政策和举措，也应适用于与超国家机构和(或)放款人达成的协议。财政援助方案附带的一揽子条件应得到充分讨论，确保民众的参与，并由议会进行监督和讨论。

原则 20——获取信息和透明度

为了保障以透明方式自由传递、寻求和接受信息的权利，对经济改革的人权影响评估需要各种定量和定性数据。国家应努力确保这种信息可获得，可查阅，及时和透明地提供，而且对这种信息的分析有助于理解经济改革政策的意涵和影响。

评注

20.1 全球和区域人权标准不仅保障自由传递信息的权利，而且保障自由寻求和接受信息的权利，作为言论自由的一部分。

20.2 查阅信息的障碍除了破坏享受经济、社会和文化权利外，还可损害享受公民权利和政治权利。民主治理的核心要求，例如透明度、公共当局的问责制或促进参与性决策进程等，如果没有适当的查阅信息的途径，就不能在实际上达到。

20.3 需要根据反映不歧视、平等、包容和参与原则的明确阐明的和透明的标准来评估所收集数据的有效性和可信性。为了确保符合不歧视之人权要求，并确保适当关注面临被边缘化或易受伤害风险的群体的处境，十分关键的是，所使用的指标应根据在国家层面对面临边缘化风险的群体按所涉情形

进行的确认，提供按性别、残疾情况、年龄组、区域、族裔和被视为相关的任何其他类别进行分类的信息。²⁹

20.4 定量分析有许多方法。可以采用完善的方法，利用收入五分位和十分位来模拟分配影响。为了确保符合不歧视的人权要求，并适当关注面临被边缘化或易受伤害风险群体的处境，十分关键的是，这些指标提供根据上一段所述指标进行细分的信息。这些人权影响评估标准必须能适应程度可能不同的数据可获得性以及开展人权影响评估的总体能力，以便在更广泛的情境下使用这一工具。

20.5 《2030 年可持续发展议程》包括大量指标。需要可靠的分类数据，以加强建模，或至少为更详细的分析提供信息。尽管可持续发展目标的指标不一定是基于权利的，而且由此得出的数据可能不能提供关于人权各方面的全面概况，但从事人权影响评估工作的人可以将这样收集的数据作为有用的补充信息资源使用。然而，在使用这些数据作为决策和经济政策的基础之前，应仔细审查通过可持续发展目标进程报告的数据的有效性。

20.6 就定性数据而言，有针对性的研究、调查、证词和对其他类型的分析的考虑，都至关重要，包括(如能获得)关于行政申诉、个别和集体案件的判例法和判例等方面的这类信息，因为它们也可使我们粗略了解在获得援助、赔偿和诉诸司法时所遇到的侵权类型、趋势和限制。即使在有现成的分类数据情况下，这些数据也应始终与关于歧视性情境的定性数据进行相互印证。

20.7 定性分析需要确保在使用定量模型时认识到意外情况，并在可能的情况下加以避免。这种意外情况可能源于对历史数据的依赖、变量的选择等。

20.8 在这方面，对于可用于数据收集的资源十分有限的国家而言，国际合作是特别相关的。

20.9 在进行影响评估时，透明度和广泛传播信息也是至关重要的，包括公布全部评估结果并对评估及其结论和建议作出报告。

原则 21——诉诸司法、问责和补救办法

国家必须确保，在制定和(或)执行可能损害人权的经济改革政策中的作为和不作为方面，通过司法、准司法、行政和政治机制，保障诉诸司法的机会和获得有效补救的权利。国家应确保民众充分了解他们可利用的程序、机制和补救办法，并确保所有人都可实际利用而且有财力利用这些机制。

评注

21.1 获得有效补救的权利包括赔偿和保证不再发生。对于防止经济改革损害人权和在发生伤害时提供有效的补救措施而言，一个独立、资金充足和积极主动的司法部门至关重要。人权影响评估有助于确保，通过要求在潜在受

²⁹ 作为指导，参见，例如，美洲国家组织，“圣萨尔瓦多议定书规定的衡量权利的进展指标”，2015 年；联合国人权事务高级专员办事处，《人权指标：衡量和执行指南》2012 年。

影响人口的包容性参与下，制定明确阐述和有正当理由的政策选择，从而建立问责程序和机制。

21.2 参与包容性和负责任的决策过程，可加强所作选择的合法性和自主性。此外，它还有可能减少对民主体制和法治可能有破坏性的社会冲突。国家、区域和国际人权问责机制，包括独立和有授权的国家人权机构的良好运作体系，对于实现这一目标而言至关重要。国家应采取一切措施，落实国家、区域和国际人权机构的建议。

21.3 应在政府各级商定本指导原则所涵盖的措施，特别注意向地方当局分配负担和分配财政资源的方式，因为地方当局往往是向民众提供社会服务的主要提供者。这些措施也应接受监督，包括对可适用法律的司法审查，参与设计和采取此类措施的公职人员应对危及人权享受的任何政策决定负责。

21.4 由于腐败可以对制定、执行和监测经济改革政策有影响，因此必须制定预防和打击腐败的明确措施和机制，以确保问责。

原则 22——应由谁进行评估

对经济改革政策的人权影响评估应当是独立、有力、可信和促进性别平等的。在这方面，每个国家应根据适用的标准，决定哪个或哪些机构最适合负责履行这项工作。

评注

22.1 本指导原则具有足够的灵活性，可根据政府部门、咨询机构、议会委员会、国家人权机构、法院、国际金融机构、私人债权人、国际人权机制、学术机构或民间社会组织的特殊需要进行调整。

22.2 进行影响评估的机构或小组的适当性应根据预先确定的标准加以衡量，其中至少应包括以下方面：独立于行政部门和任何与债权人/债权人配合机构；适当的专门知识；充足的资金；³⁰ 负责进行评估的小组或机构成员的多样性，特别是性别均等；受影响社区的参与；在政府机构、国际行为者和民间社会等不同利益攸关方群体看来，有可信性和合法性。

22.3 在国家自己的评估中，独立于任何债权人或负责设计调整方案的债权人合作机构是必要的，因为评估结果可用于为借款政策和债务管理提供信息，并触发债务重组活动。这并不妨碍这些行为者参与评估，或在自己的决策范围内进行评估。

22.4 国家应在公共部门内发展、专业和独立的政策分析能力，以避免对私人提供方的依赖。应事先制定明确、严格和透明的任命、监管和问责机制的标准，并在国家内部进行独立监督，以便任命私人当事方进行人权影响评估。这些私人当事方/公司应被视为与履行公共服务职能的任何其他实体一样负有责任。国家对私营公司或第三方的授权无论如何都不能免除国家根据

³⁰ 见 A/HRC/19/59/Add.5。

国际人权法承担的任何义务，也不免除私营行为者适用本原则所列举的所有法律、实质性和程序性标准。

22.5 国家应采取步骤，支持受影响社区和民间社会为评估进程提供平行信息的能力，并尽可能直接进行人权影响评估。
