



人权理事会

第四十九届会议

2022年2月28日至4月1日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

盘点并确认优先领域：任务负责人未来工作愿景

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阿提亚·瓦里斯的报告

概要

根据人权理事会第43/10号、第46/8号和第46/11号决议，本报告列出了国家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、社会及文化权利的影响问题独立专家的初步工作计划。

独立专家计划以下列六个专题领域为工作重点：

- (a) 财政合法性与人权；
- (b) 发挥国家不断演变的性质和作用；
- (c) 危机、自然紧急情况和金融义务；
- (d) 环境、非法资金流动、债务和金融交易；
- (e) 金融信息和税务信息的透明度与数字系统；
- (f) 全球财政体系及其对人权的影响。

独立专家将根据人权理事会规定的任务，积极接触各方，包括在多种论坛上接触成员国，以及接触国际税务合作专家委员会、二十国集团和77国集团、国际金融机构、联合国实体和其他国际组织、民间社会组织、私营部门和学术界。她也将执行《2030年可持续发展议程》方面发挥积极作用。

独立专家将应各国政府邀请进行正式的国家访问，以确定良好做法，并深入了解关乎其任务的影响人权的当前趋势，特别是结合上述六个专题领域这样做。她将设定一个长期愿景，包括拟订方案和规划以及协助政府执行国际商定的可持续发展目标，还将参考国际人权法律和标准探讨外债和与国际金融义务有关的其



他政策的问题。独立专家还将提供咨询意见，必要时将通过特别程序任务负责人的既定工作方法进行倡导并提出关切。她在工作中将全程重点关注财政政策在国际、国家和地方层面对边缘化人群的影响。独立专家将在国际人权法和现有实证证据的基础上提供咨询意见和政策建议，着眼于说明，将人权法律和政策置于发展及财政法律、政策和制度的核心可以带来更好、更可持续的成果并整体提高生活水平。

目录

	页次
一. 导言.....	4
二. 任务简史.....	5
三. 人权与国际金融义务之间的相互关联.....	7
A. 人权需要资源.....	8
B. 利益攸关方的协同作用和互动.....	9
四. 专题性和实质性优先事项.....	10
A. 财政合法性与人权.....	10
B. 发挥国家不断演变的性质和作用.....	12
C. 危机、自然紧急情况和金融义务.....	12
D. 环境、非法资金流动、债务和金融交易.....	13
E. 金融信息和税务信息的透明度与数字系统.....	15
F. 全球财政体系及其对人权的影响.....	16
五. 结论.....	17

一. 导言

1. 独立专家于 2021 年 8 月 1 日就任，本报告是根据人权理事会第 43/10 号和第 46/08 号决议提交的。报告初步确定了她作为新任任务负责人的优先工作领域，并概述了她考虑到并希望与各国、民间社会、学术界和国际金融机构以及其他相关利益攸关方继续协商的一些核心机会和优先事项。

2. 在这份提交人权理事会的初次报告中，独立专家首先盘点了以往各位任务负责人在过去 27 年中开展的工作，其次就她计划如何处理与任务相关的关键问题提出了初步意见和思考。报告反映了编写报告的背景和编写报告所用的收到的材料，¹ 并反映了 2021 年 10 月和 11 月在日内瓦以及在线上与独立专家进行的磋商，对于这些磋商独立专家深表感谢。独立专家将借鉴以往各位任务负责人以及其他相关人权机制的宝贵工作，包括已开展的关键举措。

3. 报告第二节介绍了任务简史，其中独立专家回顾了以往各位任务负责人的工作，包括评价他们的成就，并概述了她未来工作的有效方法。在第三节中，独立专家就国际金融义务及其在全球及各大洲、区域、国家和次国家层面对所有人权，尤其是经济、社会及文化权利的影响提出了初步意见和思考。她还将探讨关于自己在履行任务过程中计划如何处理关键问题的想法。

4. 根据人权理事会第 43/10 号、第 46/08 号和第 46/11 号决议，独立专家计划加深现有的接触，并继续促进各人权机制在深入认识从财政上实现人权的含义方面现有的工作，以此协助各国、民间社会和其他利益攸关方，包括私营行为体。

5. 独立专家侧重的六个优先事项为：(a) 财政合法性和人权；(b) 发挥国家不断演变的性质和作用；(c) 危机、自然紧急情况 and 金融义务；(d) 环境、非法资金流动、债务和金融交易；(e) 金融信息和税务信息的透明度与数字系统；(f) 全球财政体系及其对人权的影响。独立专家的任务还包括处理国际金融义务与国际合作问题，处理非法来源资金返还来源国的问题及其对享受人权的影响。

6. 独立专家在执行任务过程中的目标是：强调应对当前和正在出现的挑战的方法，发现新机会，确保在逐步实现人权，特别是经济、社会及文化权利的方向上取得切实进展。她将参照自己的专业领域：财政法律与政策，包括但不限于非法资金流动；税收法律和 policy 及其对实现人权的影响。

7. 所有人群和他们的人权都至关重要，但独立专家将侧重于生活在贫困线以下的优先群体，包括但不限于妇女。² 她将特别关注所有国际金融义务在国际、国家和地方层面对妇女、青年、儿童、残疾人、土著人民、移民、少数群体以及遭受社会经济不平等和歧视的其他群体产生的影响。

¹ 见 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>。

² 极端贫困与人权问题特别报告员提及国际劳工组织(劳工组织)《2017-2019 年世界社会保护报告》时曾指出，“大多数人(占 55%，即 40 亿人)没有任何形式的社会保护”(A/HRC/47/36，第 5 段)。乐施会在其 2020 年的报告《躲避风暴：COVID-19 时期全球需要普遍社会保护》中指出，“27 亿人没有得到任何用以应对冠状病毒病大流行所致经济破坏的公共财政支持”，据世界银行报告，“受疫情影响，8,800 万至 1.15 亿人可能重新陷入极端贫困，2021 年这一数字可能再增加 2,300 万至 3,500 万”，世界银行《(贫困与共享繁荣 2020：运势逆转》，第 xi 页，第三段)。

8. 第四节概述了独立专家在执行任务时计划遵循的方法，包括参加关于债务减免、债务重组、发展资金和非法资金流动的国际辩论，特别是与深入发展并执行独立专家的愿景有关的辩论。她的方法将采用前瞻的过程：独立专家认为，前瞻过程独立于战略、决策、制定和规划。采用这种办法将确保她的工作在长期内切合实际，因为目前各国政府和民间社会越来越多地运用前瞻思维为自己的愿景和随后的战略规划与执行提供参考。

9. 在履行任务时，独立专家将遵循《特别程序任务负责人行为守则》、《特别程序手册》和协调委员会的决定，提供咨询和指导，与同行一道参加关于特别程序机制工作方法的讨论和决定，并将利用她掌握的各种工具和手段。她将根据国际人权法规定的义务和政策指导提供咨询和政策建议。她希望支持各国和其他利益攸关方确保利用金融义务实现人权，并在需要时提供咨询，帮助在具有挑战的情况下作出困难的决定。

二. 任务简史

10. 1997 年至 2000 年期间，人权理事会的前身人权委员会设置了结构调整政策问题独立专家的任务以及外债对充分享有经济、社会及文化权利的影响问题特别报告员的任务。2000 年，这两项任务合并为一项任务，成为“国家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、社会及文化权利的影响问题独立专家”。³ 2005 年，这项任务的名称改为“经济改革政策和外债对充分享有所有人权、尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家”，⁴ 同时要求各国和私营、公共、国家和国际金融机构在债务偿还和结构改革方案(包括外债减免带来的结构改革)的决策和执行中遵循一般准则。

11. 2006 年 6 月，根据大会第 60/251 号决议，人权理事会取代了人权委员会。2007 年 6 月 18 日，理事会通过了第 5/1 号决议，延长了任务。理事会还通过了第 5/2 号决议，其中载有《特别程序任务负责人行为守则》。2008 年，理事会将任务名称改为“国家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、社会及文化权利的影响问题独立专家”，此后这一名称没有再改动。瓦里斯女士是第四位任务负责人。

12. 1997 年至 2005 年期间，至少 11 项决议曾提及独立专家的任务；2006 年至 2012 年期间，又通过了至少 8 项关于这一任务的决议；2012 年以来，通过了至少 16 项关于外债的影响和独立专家的任务的决议。⁵ 这项任务自设置以来多次被提及。所有任务负责人都保持侧重于实现人权方面的外债和国际金融义务问题，遵循了人权理事会第 34/3 号决议的规定，该决议强调了下列七个重要工作领域：

(a) 外债和为处理外债问题而实行的政策对充分享有所有人权，尤其是经济、社会及文化权利的影响；

³ Fantu Cheru (2000–2002);and Bernards Mudho (2002–2008).

⁴ Cephass Lumina (2008–2014);Juan Pablo Bohoslavsky (2014–2020);and Yuefen Li (2020–2021).

⁵ 所有决议可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Mandate.aspx>。

(b) 外债和其他有关国际金融义务对国家制定和执行各项政策与方案，包括编制和执行能满足推动实现社会权利方面的重大需要的国家预算的能力的影响；

(c) 各国政府、私营部门和国际金融机构为减轻发展中国家特别是最贫困国家和重债国家遭受的此种影响而采取的措施；

(d) 国际金融机构、联合国其他机构以及政府间组织和非政府组织在经济改革政策和人权方面的新的动态，以及在这方面采取的行动和举措；

(e) 公共债务、经济改革和金融整合政策对实现可持续发展目标的影响；

(f) 非法资金流动对享有人权的影响；

(g) 负责落实发展筹资问题国际会议成果的进程，以便提请理事会注意结构调整和外债对享有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题；

13. 独立专家对前几任独立专家的工作深表感谢，他们为推进一系列广泛的具体专题和问题作出了重大贡献。自任务设置以来，包括两项任务合并和之后历次变化以来，共产生了 41 份专题报告，所有这些报告对现任任务负责人而言仍然非常宝贵。然而，这些报告主要集中探讨了上述七个重要工作领域中的六个领域的相关问题，具体如下：外债；国际金融机构的作用；经济改革政策；争端解决；非法资金流动；新问题和正在出现的问题；

14. 任务的几份专题报告探讨了外债与人权之间的关联。近期的一些报告有：将人权纳入债务政策和债务可持续性；⁶ 经济不平等和金融危机与人权(2016 年)；⁷ 2019 冠状病毒病大流行给发展中国家造成的债务问题(2020 年)；⁸ 国际债务架构改革与人权(2021 年)；⁹ 其他国际金融义务(如债务争端)，国际投资仲裁与人权(2017 年)；¹⁰ 以及非法资金流动、人权与《2030 年可持续发展议程》(2016 年)。¹¹

15. 以往的报告还侧重于分析特定人权，例如结构调整与劳工权利(2017 年)，¹² 或是侧重于特定人群，例如外债对妇女权利的影响(2012 年)¹³ 和经济改革政策对妇女的人权的影响(2018 年)。¹⁴ 也有报告分析了个人和家庭的私人债务及其与人权的关联(2020 年)。¹⁵ 以往的独立专家也报告了主要利益攸关方的作用，例如国际金融机构在侵犯人权方面的共谋责任(2019 年)，¹⁶ 以及信用评级机构在债务减

⁶ A/71/305。

⁷ A/HRC/31/60。

⁸ A/75/164。

⁹ A/76/167。

¹⁰ A/72/153。

¹¹ A/HRC/31/61。

¹² A/HRC/34/57。

¹³ A/67/304。

¹⁴ A/73/179。

¹⁵ A/HRC/43/45。

¹⁶ A/74/178。

免、债务危机预防和人权方面的作用(2021年)，¹⁷ 还对欧洲联盟各机构进行了正式访问(2016年)。¹⁸

16. 自2004年以来，各位独立专家进行了25次国家访问，涵盖了世界所有区域以及广泛的问题和背景。这些访问涵盖了高、中、低收入国家以及冲突和冲突后社会。¹⁹

17. 自2010年1月以来，任务还根据特别程序的来文程序发出了90多封信函，其中许多是联合指控函、紧急呼吁或与其他任务联合发出的信函。这些信函已送交各国以及国际金融机构，包括国际货币基金组织(基金组织)和世界银行、银行和金融部门的其他机构，诸如瑞士信贷银行、俄罗斯外贸银行资本公司(VTB Capital)和NML Capital Ltd.、欧洲复兴开发银行，也包括其他利益攸关方，如联合国国际贸易法委员会(贸易法委员会)负责“投资人与国家间争议解决的改革”专题的第三工作组。²⁰

18. 以往各位任务负责人制定的指导原则澄清了国际人权标准和义务高于偿债的优先地位，为理解主权债务为何是人权问题提供了框架，并探讨了经济改革方案背景下人权影响评估的重要性。具体文书包括人权理事会2012年核可的《外债与人权问题指导原则》(2011年)²¹ 和《对经济改革进行人权影响评估的指导原则》(2019年)。²²

19. 独立专家认为，《对经济改革进行人权影响评估的指导原则》可用于识别与特定政策举措相关的潜在不利人权影响，以便各国能够采取措施防止这些影响。人权理事会还请独立专家进一步分析关于不归还资产问题的准则，并于2023年3月就这一专题向理事会提交一份中期报告。

20. 这项任务进展很大。任务利用所掌握的多种工具和程序，特别是利用专题报告、国家访问、指导原则、专家磋商和活动、指控函、紧急呼吁和与其他任务负责人的联合信函，与各国和其他相关利益攸关方对话，审议了广泛的问题。

三. 人权与国际金融义务之间的相互关联

21. 独立专家在下文中阐述了支撑和指导她在任期内的工作方法的重要主题，随后介绍了她希望开展工作的具体研究领域和项目。

¹⁷ A/HRC/46/29。

¹⁸ A/HRC/34/57/Add.1。

¹⁹ 访问的国家包括：阿根廷、澳大利亚、多民族玻利维亚国、布基纳法索、中国、刚果民主共和国、厄瓜多尔；希腊、冰岛、日本、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、蒙古、莫桑比克、挪威、巴拿马、所罗门群岛、斯里兰卡、瑞士、突尼斯、乌干达、乌克兰和越南。所有访问的报告及各国的评论可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/CountryVisits.aspx>。

²⁰ 全部信函及各国和其他收件人的回复均可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

²¹ A/HRC/20/23 和 Corr.1，人权理事会在第20/10号决议中核可。

²² A/HRC/40/57。

A. 人权需要资源

22. 独立专家考虑到正在出现的社会经济模式、许多利益攸关方的重要工作和更广泛的经济、社会及文化权利领域的发展，在上任之后首先进行的工作是认识从财政上实现人权方面的几个主要挑战并看到正在出现的机会，她计划在深入开展协商的过程中探讨这些机遇与挑战并参与相关工作。

23. 根据《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款，在实现人权方面，缔约国义务的核心是，每个缔约国都有义务“尽其资源能力所及，各自并藉国际协助与合作，特别在经济与技术方面之协助与合作，采取种种步骤，务期以所有适当方法，尤其包括通过立法措施，逐渐使本盟约所确认之各种权利完全实现”。然而，在履行和遵守这些义务方面，国际人权机构以及国家法院在为遵守《公约》第二条第一款所列全部要素产生的责任制定确切规定时面临着特定挑战。²³

24. 关于国际援助与合作：各国具备的评估国际金融义务的机制往往有限，例如与非法资金流动和外债方面的立法、政策或承诺有关的机制，相关预算决定或相应的行政决定也有限。需要向全球、各大洲、区域、国家和次国家层面的机构，包括财政机构和人权机构，提供关于资源限制和相冲突的需求的可靠证据和数据。需要加强并扩展预算和财政决策进程所采用的参与式办法，以确保包括边缘化群体在内的所有利益攸关方能够发表意见。政府的所有三个部门——立法、行政和司法——都应考虑设置财政合法性机制，还应考虑与所有利益攸关方合作改进立法和政策并确保财政合法性。²⁴

25. 关于尽资源能力所及：评估财政义务和基于资源的义务时，不仅应参照法律和社会的情况，还应参照法律和社会所处的种族、族裔、历史、经济、政治、意识形态和信仰体系。这一背景，包括对现有资源、相冲突的需求、经济政策和国际合作与援助以及团结的认识，是据以考察对人权的支持的基础。不存在简单的公式可以精确界定所有国家确定必要的预算分配所需的财政法律、政策或执行措施。只有在具体情况下才能评估对人权各方面的遵守情况，但这一点不应导致对侵犯人权行为缺少问责，也不应导致忽视侵犯人权行为或甚至是滥用财政合法性的基本要素。

26. 关于借助财政干预逐渐实现人权：财政合法性包括七个关键原则：问责；透明；责任；效率；效力；公平；正义。可以说，正义这一要素应优先于所有其他要素。²⁵ 独立专家认识到，各国应采取积极措施，以便从财政上实现人权。不仅应在国家层面采取这类措施，还应借助国际合作与援助支持国家的努力。

27. 应通过各程序和机制以及有条件义务澄清不同情况下国家义务的性质。人权机构和机制以及法院应不断发展与逐渐实现人权相关联的义务，诸如尽资源能力所及与所有适当立法措施，以便澄清这些义务在具体情况下的范围和内容。独立专家的做法将包括考察她称之为“逐渐从财政上实现所有人权”的各个实际方面。

²³ Attiya Waris, *Tax and Development: Solving Kenya's Fiscal Crisis through Human Rights*, 2013, LawAfrica Publishing.

²⁴ Attiya Waris, *Financing Africa*, 2019, Langaa Publishers.

²⁵ Ibn Khaldun, *The Muqaddimah*; and Mohammareza Shahidipak,

28. 对于住房、卫生、社会保障、粮食、教育和其他经济及社会权利方面的投资而言，财政资源至关重要。有资源才能有效地尊重、保护和促进人权。独立专家在工作中将探索如何管理国际金融义务以确保实现人权并履行可持续发展目标中的承诺。公民审计和基于性别的预算编制是突出非法财政操作、对地方和国家政府进行预算进程问责和提高透明度的有效途径，然而有必要扩大这一讨论，不仅纳入边缘化群体，还应在全球范围内在国际机构内部将基于人权的预算编制纳入主流。

B. 利益攸关方的协同作用和互动

29. 独立专家计划继续并促进与联合国相关实体和部门以及全球、各大洲和区域的人权和财政机构就独立专家的任务进行讨论。独立专家认为，促进这项任务的工作，使之在全球、区域和国家层面获得更大的可见度可有助于确保任务得到更广泛的执行并深入地融入各国和各机构正在开展的工作。这种活动还可带来与国家民间社会关于各项问题的对话，在考虑立法或政策改革之前进行一段时间的深入讨论于国家和民间社会都有益处。

30. 独立专家将继续发展和深化与其他任务负责人的关联并确认可能的合作领域，包括与发展、贫困和表达自由问题相关联的任务以及与经济、社会及文化权利相关联的任务。还将与其他任务负责人探索审议与权利金融化有关的问题以及人权义务背景下全球和国家层面如何安排财政资源的优先次序，在可能的情况下接收和提供意见。关于金融义务及其对其他任务工作的影响的讨论将是独立专家工作方法的关键。

31. 独立专家在与该领域内其他从业人员的协作中认识到，国家和国际层面的活动之间必须保持动态联系。国际人权规范和标准必须在国家经验的背景下加以发展和解读并利用国内法律、政策和实践中取得的进展，才能在国家层面有意义并得到有效执行。同样，国内的人权必须借助国际层面制定的实质性规范和普遍原则加以培养和强化。虽然国际维度是关键，但解决办法往往出现在国内立法和政策中；财政制度通常是这种情况，因为财政制度中主权仍然是基本原则。

32. 过去四十年中，对于外债和其他国际金融义务的影响，不单是经济、社会及文化权利所受影响，而是所有人权所受影响的认识慢慢增加，特别是在过去十年中。国家和全球层面出现了的运动和宣传，以解决一些根本问题，这些问题关乎金融义务对实现劳工权利和妇女权利的影响，住房权，可持续发展，金融危机的影响以及无法获得提高生活水平所必需的服务。人们日益认识到，外债和紧缩措施影响了国内卫生和教育支出，并认识到社会保障极为薄弱，需要加强；这种意识日益增强，因为全球对财政体系如何运作有了更好的理解。不仅是本任务之下提交的报告，其他特别程序专家的报告中作出了对这一问题的分析。²⁶

²⁶ 例如，见：适当住房问题特别报告员的报告，A/HRC/34/51；享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员的报告，A/75/208；极端贫困与人权问题特别报告员的报告 A/73/396；极端贫困与人权问题特别报告员关于全球社会保护基金的报告，A/HRC/47/36；工商企业与人权问题工作组关于各国之间在工商业与人权问题上的跨境执法合作的最佳做法及如何提高合作效力的研究报告，(A/HRC/35/33)。另见各任务之下致各国和其他行为体的关于紧缩措施及金融危机和外债对人权的影响的几封信函，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/>。

33. 学术界、国家、国际和区域机构以及民间社会组织越来越多地将国际人权原则应用于具体国情，并利用联合国人权系统，包括利用条约监督机构、普遍定期审议进程和特别程序，促进发展国家承担外债和其他金融义务之能力方面的解释和应用，同时应对区域、国家和地方层面的挑战，并澄清国家在这方面的人权义务。

34. 国家之内和国家之间的金融交易和资金流动的复杂性带来的挑战是当今国家——国际在财政法律和政策领域互动的一个重要方面。例如，一些涉及需要返还非法转移的资金的法律案件的结果突出表明，国家无法获得足够的财政资源以逐渐或立即实现人权。近年来，这些问题被提交国内法院及区域和国际机构，²⁷ 法院在裁决此类案件时越来越多地以国际人权规范为依据。²⁸

35. 独立专家将征求各国、条约机构、国家人权机构、民间社会组织、学术界以及财政和人权从业人员的意见，以考虑自己如何支持国内、区域、各大洲和国际人权规范和做法之间的重要对话。她致力于在自己工作的各个方面，包括在来文、国别访问和专题报告中促进和加强国家和国际法律与实践的相互依存。

四. 专题性和实质性优先事项

36. 独立专家将继续在以往任务负责人的工作基础上开展工作，同时将特别关注组织和参与关于以下主题的活动和磋商：非法资金流动；不归还资金；发展筹资进程；以及正在进行的关于可持续发展目标筹资的讨论。根据秘书长题为《我们的共同议程》的报告，独立专家将参与旨在确保全球经济服务于所有人的讨论，包括在确保可持续筹资、加强措施解决国际债务结构的弱点和改革的必要性等领域的讨论。²⁹ 特别是结合这些财政问题对享有经济、社会及文化权利的影响予以探讨。独立专家着眼于在任务期间侧重几个重要专题领域，以此协助各国、民间社会和其他相关利益攸关方确保加强人权。

37. 如上所述，本报告指出的主题和优先工作领域是初步的，因为独立专家希望继续与各国和其他相关利益攸关方，特别是联合国机构、私营部门、国际机构、其他特别程序任务负责人、民间社会组织和国家人权机构进行磋商，以便完善未来的工作计划。独立专家计划以协作和参与的方式发展其中每一个主题。

A. 财政合法性与人权

38. 对于财政制度以及延伸而来的财政合法性，不仅应从法律、经济、政治和社会背景上加以承认，还应从其所处的种族、族裔、历史、经济、政治、意识形态和信仰体系方面加以承认。³⁰ 在这一背景下对金融体系的任何理解都必须包括

²⁷ 非洲联盟委员会/非洲经济委员会，非洲非法资金外流问题高级别小组(2015年)。

²⁸ International Consortium of Investigative Journalists, Pandora Papers, 2021. 可查阅 <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/>。

²⁹ 《我们的共同议程》，秘书长的报告(A/75/982，第73和第131段)。

³⁰ 见 Attiya Waris, *Tax and Development*, 2013，以及 Attiya Waris, *Financing Africa*, 2019。“Mohammareza: Ibn Khaldun as a paradigm for the past and future of sociology and humanity”, 2020, *Sociology International Journal (MedCrave publishing online)*, vol. 4, No. 5, pp. 153–159.

提高生活水平和提升发展水平这一目标。独立专家认为，应从人权角度看待这些目标。

39. 从基于人权的方法来看，财政合法性取决于国家与社会之间的关系：社会契约。一方面，国家是社会的产物，对公民负有责任。征缴收入的权利；所征缴收入的数额；所征缴收入的来源；征缴方式；所征缴收入的使用和分配传统上是一项宪法权利或是国家政府的权力。财政政策和国家资源的征缴和分配一直由政府定夺。³¹ 纵观历史，对这种收入以及财政政策的分析一直在进行，支出优先事项在很大程度上仍然由国家决定。³²

40. 另一方面，社会向国家提供资源，使之能够建立并运作以实现某些固定目的。这些职能(包括安全等基本问题)须得到履行，其履行需要不同形式的资源。国家产生后，在最初、最基本的发展阶段需要社会提供这种资源。然而，随着国家日益复杂，担负了提供更多货物和服务的义务，国家对资源的需求也相应增加，于是人们认识到资源基础有限，因此必须安排需求和要求的优先顺序。

41. 独立专家计划将探讨人权问题作为任务框架内考虑税收和支出政策的一部分。在这样做的过程中，她的分析不会将全球经济作为一个可以拆分和分析的单一整体加以评估。反之，全球经济是多种经济的组合，这些经济有时并行运作，有时相互冲突。独立专家认为，在任一时间点运行着六种主要的经济，无论是否得到法律承认或监管。这些经济将外债和国际金融义务注入全球经济，从而以多重方式影响人权。这六种经济模式是：

- (a) 法律承认的正规经济；
- (b) 非正规经济；
- (c) 无报酬经济(例如无酬护理工作——未得到承认的经济)；
- (d) 地下经济(合法与非法相结合)；
- (e) 数字支持的经济；
- (f) 物物交换(非货币经济)。

42. 国家——社会的关系具有复杂性，对不同人群而言这种关系也各有不同，并且存在上述不同种类的经济，然而一般民众与国家之间看似通过国家机制和机构发展出的关系并非总能成功改善公民和人口中其他人员(包括移民、难民、无证移民和无国籍人)的生活。在资源更加紧张背景下，改善国家支出的优先次序将受到以下二者的影响：各国由于无法在现有财政法律和政策范围内获得充足资源而在次国家、国家、区域、各大洲和全球层面作出的妥协；以及所有各种经济体系内部由于无法提高生活水平的持续循环而不断作出的又一层妥协。采用人权视角，包括逐渐实现的原则(该原则呼吁各国在外债和国际金融义务方面提供国际合作与援助)，将有助于增加可用资源的努力。

³¹ 整体参见 G. Brennan and J. M. Buchanan, *The Power to Tax: analytical foundations of a fiscal constitution*, 1980, Cambridge University Press; 和 A. Buchanan, *The Heart of Human Rights*, 2013, Oxford University Press。

³² 整体参见 M. Levi, *Of Rule and Revenue*, 1988, University of California Press。

B. 发挥国家不断演变的性质和作用；

43. 根据国际人权法，国家有责任遵守对本国有约束力的国际人权。国际层面监督和建设性对话的重点是各国政府。然而，不能将各国政府视为落实国际人权的唯一相关行为体。次国家级政府，包括州/省和市政府，通常在实现权利方面拥有重大权力，因此在履行国家的国际人权责任方面也分担了责任。通过金融政策实现人权变得日益复杂，其影响因素包括最近的经济变化，诸如债务掉期模式、气候变化、流向受影响最严重的国家的气候相关资金未作明确标记，以及对数字时代获得关于财政和非法资金流动的信息的日益关切。虽然增加与私营行为体的接触可以提供更多政治空间，但在私营行为体尊重和遵守法律的能力和意愿方面仍然存在问题，这一问题需要进一步探讨。全球化和城市(地方政府)而非国家政府权力的增长可能导致对地方干预力量的低估。

44. 此外，跨国公司和多边或双边金融机构等全球行为体在支持实现权利以及反之在施行侵权和侵犯行为方面具有重要作用。由包括国际金融机构在内的多个伙伴发起和监督的采掘业或发展项目的行动可能影响深远。国家不断演变的性质和多样化以及履行人权义务所涉及的行为体的多重性，使得财政政策的执行更加复杂。这一模式显而易见，例如，金融机构越来越不愿意为煤矿供资，其他行为体因侵犯下一代的权利而被告上法庭。

45. 政府经常与私营服务提供者或社区组织创建伙伴关系以便管理方案。国际层面在更好地认识工商企业和私营行为体的责任方面有所进展，例如通过了《工商企业与人权指导原则》，³³ 然而，国家有义务监管工商企业以确保企业的行动符合实现人权的要求，这对原则的有效执行至关重要。

46. 独立专家认为，必须强调国家确保遵守本国的国际人权义务的最终责任，以便不将基本人权保障“外包”，但她也认识到，为做到有效执行，需要社会所有成员以及政府各级和各部门认识到并全力履行国家的义务。尊重和落实人权往往有赖于地方政府、社区组织和私营行为体形成伙伴关系，由此确认落实人权是共同的责任和承诺。

C. 危机、自然紧急情况和金融义务

47. 同其他类型的严重紧急情况和危机一样，COVID-19 大流行加剧了现有的不平等，同时暴露了对稀缺资源的竞争和获得所需流动性的机会有限的问题。各国在监管跨界金融交易方面的局限又加剧了这种情况。独立专家计划将外债和其他金融义务作为 COVID-19 复苏进程的一部分加以探讨，同时更密切地关注其他与危机有关的金融义务。

48. 对危机前的金融信号以及外债与人道主义危机之间的关联已进行了许多评估。许多信号或许众所周知，但如何管理危机的新性质往往并不明确，包括如何管理重合并且几乎同时发生的多重危机。独立专家计划花时间就这一问题进行思考和广泛协商，以便更好地了解国家、社会和其他利益攸关方如何从分析中受益，并在今后发生各种多重危机时找到前进的道路，特别是在国家预算中的紧急资金方面。

³³ A/HRC/17/31。

49. 已经注意到，危机期间和危机之后牟取暴利的现象十分普遍；这些情况如果不认真加以管理，可能在人民已经面临经济状况不稳定的国家导致贫穷和不平等深化。这种情况往往对最不发达国家和小岛屿国家的影响更大。³⁴ 例如，有观点认为，在大流行期间牟取暴利的现象十分常见。一些公司在大流行期间获得巨额利润就证明了这一点：据报告，在美利坚合众国效益最好的 25 家公司中，有 17 家 2020 年比往年收益增加了 850 亿美元，³⁵ 亿万富翁的财富在大流行期间增加了 5.5 万亿美元。³⁶ 这突出体现了潜在不合法财政制度造成的缺少财政空间。

50. 独立专家不仅计划探讨为人权筹资的传统领域，还计划探讨在 COVID-19 大流行之后出现的新措施，包括团结基金和税收；债务换气候；以及其他简化全球和国家财政体系的新方式。

D. 环境、非法资金流动、债务和金融交易

51. 在一些中低收入国家，稀缺的资源目前正被用于偿还公共和私人债权人，这些资源最终可能通过非法交易进入外国银行账户。随着气候危机的加深，实现气候目标所需的供资将使各国更深地陷入财政危机。对人权的潜在负面影响是多方面的：民众可能无法获得粮食和生计，流离失所，缺少用水，遭受饥饿和极端贫困。数百万人可能陷入气候加剧贫穷的恶性循环，别无选择。由此还可能导致环境恶化，因为非法狩猎和伐木等活动使当地社区环境条件恶化，有可能导致气候变化造成的损害增加和个人/家庭债务水平上升。

52. 外债问题至关重要，特别是在债务用于建设、重建、启动或发展国内经济的发展中国家。然而，大多数发展中国家倾向于借款偿还现有债务，而不是用本国资源偿还债务。这可能导致潜在的巨额财政赤字，而不一定带来发展。³⁷ 如果在高负债国家实际利率和实际国内生产总值增长率之间形成反比关系，可能导致出现恶债。借款国应将外债用于既提高经济生产力又保护环境的生产部门和必要的基础设施。³⁸

53. 非法资金流动对经济造成了负面影响。多数多边开发银行指出，发展中国家往往无法调动足够的国内投资资本，为强劲的长期经济增长提供资金。³⁹ 非法资金流动减少了用于为基础设施和社会政策标准供资的公共投资，例如促进减贫和平等的措施，包括环境保护。由此可以推断，非法资金流动使得政府由于经济

³⁴ <https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/>.

³⁵ Oxfam, “Pandemic profiteers exposed”, 22 July 2020. 可查阅 <https://www.oxfam.org/en/press-releases/pandemic-profiteers-exposed-report>.

³⁶ C. Collins, “Global billionaires see \$5.5 trillion pandemic wealth surge”, 2021, *Institute for Policy Studies*, available at <https://ips-dc.org/global-billionaires-see-5-5-trillion-pandemic-wealth-surge/>.

³⁷ L. Signe, M. Sow and P. Madden, “Illicit financial flows in Africa”, 2020, Africa Growth Initiative.

³⁸ S.R. Dey and M. Tareque, “External debt and growth: role of stable macroeconomic policies”, 2019, *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, vol. 25, No. 50; K. Ali and M. Khalid, “Sources to finance fiscal deficit and their impact on inflation: a case study of Pakistan”, 2019, *The Pakistan Development Review*; and Sibel Aybarç, “Theory of public debt and current reflections” 2019, in Bernur Açıkgöz (ed.), *Public Economics and Finance*, IntechOpen.com.

³⁹ K. Nicolaou-Manias, “Illicit financial flows country risk assessment tool: summary” 2018, SSRN eLibrary.

中流通的货币数量减少而向外借贷。然而，借款也可能导致资本外逃增加。⁴⁰ 每年有近 1 万亿美元通过各种方式逃离发展中国家，包括走私、洗钱和公司逃税。资本外流使流入一国的发展援助相形见绌：“总体发展援助每获得一美元，非法资金流动就会移走 10 美元，基本社会服务每获得一美元，非法资金流动就会移走 80 美元。”⁴¹

54. 报告收到的多份材料中强调了任务今后就偿债、非法资金流动和易受气候紧急情况影响对实现人权的综合影响开展工作的重要性。⁴² 一些国家在提供的材料中⁴³ 指出了以下需要：加强促进“绿色增长”的机制，例如肯尼亚；发展对为适应气候变化和实现健康环境权提供资金的金融工具和机制的评估，例如毛里求斯；确认确保减少气候变化驱动因素的金融和财政工具，例如墨西哥。⁴⁴

55. 独立专家还将重点讨论尚未顾及改变或改善人权状况问题的现有财政办法和制度。具体包括但不限于：飓风条款、债务自然交换、碳交换和碳税；数字税收的兴起，收费和征税的增加；间接税的增加；重新开始的关于财富税的讨论涵盖成本外化的环境税；普遍基本收入与普遍基本资产；以及与环境有关的其他关键财政干预措施。

56. 地方社区也正在由于非法资金流动而失去蓝色革命和绿色革命带来的机会。⁴⁵ 独立专家将结合污染者付费理论和不让任何人掉队的承诺的背景审议这一问题，同时倚重国际合作、援助和团结从财政上实现权利。需要审查基于自然的解决方案，以了解它们改善社区生活同时减少非法资金流动的效果。⁴⁶ 这类方案在小岛屿国家可以说是成功的，⁴⁷ 独立专家将探讨小岛屿国家提供解决方案的潜力，同时评估这方面可以实施或考虑的其他干预措施。

⁴⁰ A. Thiao, “The effect of illicit financial flows on government revenues in the West African Economic and Monetary Union countries”, 2021, *Cogent Social Sciences*, vol. 7, No.1.

⁴¹ “Illicit financial flows”, 可查阅 <https://globaljustice.yale.edu/illicit-financial-flows>。

⁴² 见欧洲债务和发展网络、经济和社会权利中心、Dialogo 2000、Marisol Lopez、Bernadette O’Hare 和 Lai’Latif and Co. 法律事务所为本报告提供的材料。

⁴³ 报告收到的所有材料可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ Richard Munang, “Tackle climate change and illicit financial flows together”, 2014, *New African*, vol. 48, No. 554, 可查阅 https://www.researchgate.net/publication/268507948_Tackle_Climate_Change_and_Illicit_Financial_flows_together。

⁴⁶ World Wide Fund for Nature (undated), Smart coasts: climate-smarting marine protected areas and coastal management in the Mesoamerican reef region, 可查阅 <https://www.wfca.org/en/smartcoastsmar.cfm>。

⁴⁷ 联合国环境规划署(环境署) (未注明日期), “科摩罗: 2017-2020 年基于生态系统的适应”, 可查阅 <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28424/ComorosEba.pdf?sequence=1&isAllowed=y>。

E. 金融信息和税务信息的透明度与数字系统

57. 提高透明度是用于指导金融交易的一项共同商定的公共利益。然而，公众获得公共财政合同的机会往往很少，双边协定仍然无法利用。⁴⁸ 独立专家将探讨与全球层面利用金融体系有关的问题。她将就一些重要领域提出建议，在这些领域，信息将是确保更好地管理外债和全球财政体系的关键。⁴⁹

58. 参与、问责和透明度对于加强有效利用信息和公共资源以促进人权投资也至关重要。需要金融和技术机制，以加强及时获取信息，从而向决策者问责，并向各国和其他利益攸关方提供有效指导。信息获取不平等和普遍不透明是全球线上系统的一个问题。移动货币提供方在日常交易中利用线上系统，上述各类经济中在线上系统内部运作的所有其他各方也是如此。独立专家在调查各国在创造可促进实现人权的收益时可获得的金融信息数据的局限性时，将以财政合法性的两个要素——透明度和问责为重点。

59. 汇款是最大、最稳定的外汇来源，日益成为世界上许多国家的收入来源。独立专家将结合发展融资中的其他问题，例如无法获得足够的无条件、无债务的流动性，官方发展援助长期不足和私人资本流动不稳定等分析汇款问题，以便更好地了解如何确保金融系统和信息流动能够支持实现人权。

60. 独立专家在考量全球、各大洲、区域、国家和次国家层面的不论正规还是非正规经济的各种要素时，将开展协商并接触利益攸关方，从而列出各国可选择参与哪些因素以及希望优化监管哪些因素，以改善对本国人民的保护并提高生活水平。这一讨论将包括但不限于加密货币、数字货币和活跃于提供数字服务领域的利益攸关方，通常是跨境的情况。

61. 全世界的金融体系已成为数字经济的一部分，其增长和发展速度之快，使得法律和政治无法评估潜在的影响和效应。结果在意料之中：一如既往，经济和企业没有法律、法规或政策的情况下发展。然而，当今世界面临着财政危机、紧缩措施、高失业率、非法资金流动和税收减少，这一新增维度有可能阻碍各国实现可持续发展目标的承诺。因此，需要反思如何在短期、中期和长期内监管和对待数字经济中的融资方面。⁵⁰ 当今世界多数贸易以非正规形式进行并且存在大量地下和犯罪经济，提高生活水平这一概念正面临挑战，对于这样一个体系而言，数字交易速度只会令其更加复杂和紧张。

62. 为了在应对非法资金流动方面取得实际进展，决策者还需要考虑可持续发展目标 16 之具体目标 16.4(也称为“非法资金流动具体目标”)与 17 个可持续发展

⁴⁸ 见阿根廷为报告提供的材料 (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/TakingsStockLookingForward.aspx>)。

⁴⁹ 大会第 69/319 号决议通过的《主权债务重组进程的基本原则》强调，需要提高透明度，“应提高透明度以加强对有关参与方的问责，可以通过及时分享与主权债务解决方案有关的数据和工作来实现”。透明度和披露也是联合国贸易和发展会议《促进负责任的主权放款和借款原则》的核心组成部分。

⁵⁰ 见 P.K. Ozili, “Impact of digital finance on financial inclusion and stability”, 2018, *Borsa Istanbul Review*, Vol. 18, No. 4.

目标(总共 168 个具体目标)之间的相互关联和重要互动。⁵¹ 然而, 与非法资金流动造成的问题的严重性相比, 实地进展十分有限。到 2016 年底, 经济合作与发展组织(经合组织)各国在处理非法资金流动方面进展甚微并且进展不平衡。虽然这些资金流动被认为源自腐败, 但数据清楚地显示, 非法资金流动机制的主要使用者是跨国公司。然而, 还是同样的问题, 数据仍然是阻碍监督和控制这些资金转让的因素, 这些转让如果得到控制, 所有国家都将取得两项与金融有关的成就: (a) 更多的资金将留在某一经济体, 从而继续在该经济体流通, 使得商品和服务价格下降, 并有可能创造更多就业, 促进逐渐实现人权; (b) 国家将更有能力征税和征缴税款, 从而为本国的活动, 包括与人权有关的活动提供资金, 由此逐步实现这些活动, 包括认识相关挑战、机遇和风险。

63. 数十年来, 最佳税额的问题一直在辩论之中, 面对这一辩论, 货币基金组织、经合组织和世界银行发展出了一个立场。发展中国家一直参与这一进程, 然而仍不明确的是, 最佳税率是多少或者应当是多少, 以及最佳税率如何与国际合作和援助的人权原则相互作用, 做到尽资源能力所及以实现人权。在关于这一专题的辩论中, 人权方针尚未得到明确阐述, 因此, 独立专家计划从人权角度阐述这一立场, 将之作为这场正在进行且极具争议的全球辩论的一部分。

F. 全球财政体系及其对人权的影响

64. 独立专家认识到当前关于国际金融义务的辩论。例如, 目前有一些不同的机构和单位正在努力制定关于国际税收的立场。独立专家希望为关于这些事项的全球辩论作出贡献, 尤其是关于数字税收、创建一个新的政府间财政机构和采用全球企业所得税最低税率的讨论。

65. 过去 20 年中以及近期通过 2015 年制定的关于可持续发展筹资问题的《亚的斯亚贝巴行动议程》, 一再有呼吁称, 应设立一个国际税务机构。然而, 这虽然是重要讨论, 但独立专家计划探讨的是, 不仅需要国际税务机构, 还需要一个范围更广的机构, 以便更广泛地处理财政问题, 包括外债、非法资金流动和税收问题。独立专家将从人权视角探讨这一想法。

66. 独立专家知道, 关于采用全球企业所得税最低税率的辩论已进行了数十年, 但这种税收可能带来的效果与实现人权因此受到的影响之间的关联尚未得到充分探讨, 尽管关于其他问题已有报告, 例如关于累进税制对人权的影响以及税收政策的性别平等影响的报告。⁵² 独立专家在调查国际合作与援助和团结原则之下的其他财政责任领域时强调, 关于拟议的全球和国家体系改革的辩论必须侧重于需要资源解决的迫切需求。

67. 独立专家致力于寻求适当渠道, 借助这些渠道与全球、各大洲、区域、国家和次国家各层面治理中在加强人权和财政问责方面发挥重要作用的广大行为体进行建设性的接触。具体包括探讨联合国在创建一个关于财政问题的政府间机构方

⁵¹ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)—经济合作与发展组织(经合组织), 《打击非法资金流动的一致政策》, 2016 年, 可查阅 https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Coherent-policies-for-combating-Illicit-Financial-Flows_UNODC-OECD_IATF-Issue-Brief.pdf。

⁵² 见世界妇女协会、经济和社会权利中心及欧洲债务和发展网络为报告提供的材料。

面能够并且应该发挥的重要作用，这些财政问题不仅可以包括债务，还可以包括其他金融义务，包括税收和非法资金流动，正如数十年来一直呼吁的那样。

五. 结论

68. 本报告概述了独立专家就任之初的一些思考和主要优先专题。独立专家欢迎对本报告的评论、意见和建议，并期待与各国和所有相关利益攸关方开展进一步磋商。
