



大会

Distr.: General  
4 August 2021  
Chinese  
Original: English

第七十六届会议

临时议程\* 项目 75(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

## 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

### 秘书长的说明

秘书长谨根据人权理事会第 34/3 和 46/8 号决议，向大会转递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李月芬的报告。

\* A/76/150。



## 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李月芬的报告

### 国际债务架构改革与人权

#### 摘要

在本报告中，独立专家着重探讨国际债务架构改革与人权问题，为此审查其弱点和局限性，并尝试评估过去和最近提出的改革。为了应对正在展开的债务危机，任何改革都必须优先考虑社会正义、公平和人权，解决结构性问题，以防止恶性循环。独立专家为这项改革设定了一个双重目标：首先，债务架构应具备有效和及时应对债务危机的能力；其次，最重要的是，它应该有助于防止未来的危机。维护人权应成为改革的终极动力。独立专家向各国和国际社会提出了若干结论和建议。

# 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行对债务和社会经济状况的影响 .....	5
三. 国际债务架构改革尚未启动 .....	8
A. 人权考虑 .....	8
B. COVID-19 大流行前的国际债务架构 .....	10
C. 呼声强大，改革乏力 .....	11
四. 迫切需要改革以防止债务危机.....	13
A. 人权在债务架构改革中的中心地位 .....	13
B. 通过法律保护免除诉讼 .....	15
C. 确保在危机时期充分获得无条件、无债务的流动性.....	15
D. 特别提款权 and 新的分配机制 .....	15
E. 信用评级机构的改革 .....	16
F. 债务可持续性评估的改革 .....	16
G. 提高透明度 .....	17
五. 解决债务危机需要改革 .....	17
六. 结论和建议 .....	19

## 一. 导言

1. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行催生了现代史上最严重的全球危机之一，使各国同时陷入衰退，导致在十年紧缩之后已经被削弱的卫生基础设施不堪重负，并加深了国家内部和国家之间的社会经济不平等。大流行之后的全球经济和金融动荡对保护和享有人权产生了严重影响。经济萎缩和随之而来的收入下降，加上前所未有的债务和赤字上升，使发展中国家的债务危机成为人们关注的焦点。各国的应对能力严重不平等，导致对经济和社会发展以及充分享有所有人权产生一系列不同的负面影响。对于被排除在初始偿债减免之外的低收入国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家，这种情况尤其令人担忧。大流行暴露了最严峻的两难境地：是为债权人服务，还是保护人权，特别是生命权、健康权、食物权、教育权和社会保障权。

2. 不幸的是，对大流行的处理暴露了国际债务架构的缺陷，突显了由债权人管理的制度的危险性，特别是在危机时期，各国无法提供必要的资源来抗击多重危机，在获得所需资金方面没有平等机会或平等条件，被迫调拨资金和缩减必要的社会经济支出来偿还债权人。为提供减免而采取的措施只是暂时减轻了少数国家的偿债负担，而国际社会似乎对解决中等收入国家的结构性关切犹豫不决，这些国家居住着全球 73%以上的人口，估计有 57 亿人。<sup>1</sup>

3. 有限的财政空间、国内生产总值急剧收缩、不断增加的支出和缺乏无条件的流动性使各国陷入更沉重的债务，对这些国家实现其人民的人权和发展权造成了严重后果。国际金融体系持续失败，不能有效预防债务危机，也不能以符合人权义务的方式充分处理和解决债务危机，这使情况变得更加糟糕。现有解决债务危机的做法支离破碎、不协调、不公平，救济数额太少而且来得太迟，导致各国无法全面解决债务问题，陷入了一个主要由债权人需求驱动的过程中。这导致债务国人民付出过高的社会成本。

4. 人权理事会第 46/8 号决议认识到需要改革全球金融结构，包括改革信用评级机构，并强调现在比以往任何时候都需要更加有效的国际金融结构，以应对 COVID-19 大流行造成的社会经济影响。它还认识到发展中国家需要大量的流动性和融资支持，以应对大流行及其对经济和所有人权的影响，并认识到债务减免能够在释放资源方面发挥关键作用，这些资源可用于可持续增长和发展，包括减贫和《2030 年可持续发展议程》。

5. 人权理事会还呼吁酌情快速大力执行债务减免措施，确保这些措施不会取代其他资金来源，同时增加官方发展援助。人权理事会第 46/11 号决议还请独立专家进行一项研究，以遏制非法资金转移并减轻其对享有人权的负面影响。

6. 在本报告中，独立专家着重探讨国际债务架构改革与人权，并尝试评估过去和最近提出的改革。国际债务架构必须优先考虑社会正义、公平和人权，任何改

<sup>1</sup> 经济和社会事务部人口司，《2019 年世界人口展望》，可查阅 <https://population.un.org/wpp/>。

革都必须解决结构性问题，以防止债务恶性循环。独立专家向各国和国际社会提出了若干结论和建议。

7. 在编写报告的过程中，独立专家收到了各国和民间社会以及联合国机构、国际机构、经济委员会和学者对她发出的征求意见呼吁的实质性答复。<sup>2</sup> 2021 年 5 月 26 日，她还与来自不同地区和学科的民间社会组织和学者举行了一次在线磋商。独立专家感谢提供的宝贵意见、讨论和见解，这些都使本报告受益匪浅。

## 二. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行对债务和社会经济状况的影响

8. COVID-19 大流行暴发一年多后，原本脆弱的债务状况急剧恶化。2020 年，全球债务水平占国内生产总值的比例上升了 13 个百分点，达到 97.3%。<sup>3</sup> 2010 至 2020 年间，发展中国家的公共债务平均占国内生产总值的比例从 40.2%增加到 62.3%，其中三分之一以上的增长发生在 2020 年。<sup>4</sup> 2020 年，116 个发展中国家中有 108 个国家的公共债务增加，其中大流行前债务最高的国家增加幅度最大。各国领导人呼吁采取措施，“不惜一切代价”抗击 COVID-19，但国际金融体系尚未兑现：尽管世界银行和国际货币基金组织(基金组织)发出了花钱的公开号召，但他们自己承诺的数额远远达不到承诺和需求。<sup>5</sup> 这使得债务负担沉重、财政紧张的国家别无选择，只能举债应对紧急需求，避免经济崩溃。2020 年有五个国家违约，主权评级下调增加了两倍。<sup>6</sup>

9. 越来越多的低收入国家陷入债务困扰或陷入债务困扰的风险很高。<sup>7</sup> 中等收入国家也在受疫情影响最严重的国家之列。联合国开发计划署(开发署)的一项研究<sup>8</sup> 发现 2021 年至 2025 年期间中等偏下收入国家(49%)和中等偏上收入国家(45%)长期公共债务和公共担保债务的面临风险的还本付息总额。这项研究还发现，很大一部分中等偏上收入国家被列为“当前违约或即将违约”。一些小岛屿发展中国家面临更大的债务困扰风险，大约四分之一的出口收入用于偿还外债(见 A/74/943)。撒哈拉以南非洲的几个国家——包括加纳、肯尼亚、尼日利亚和赞比

<sup>2</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx)。

<sup>3</sup> 国际货币基金组织(基金组织)，2021 年财政监测报告，第一章(华盛顿特区，2021 年 4 月)。

<sup>4</sup> Eurodad, “A debt pandemic: Dynamics and implications of the debt crisis of 2020” (March 2021). 可查阅 [www.eurodad.org/2020\\_debt\\_crisis](http://www.eurodad.org/2020_debt_crisis)。

<sup>5</sup> T. Stubbs et al, “Whatever it takes? The global financial safety net, Covid-19, and developing countries”, in *World Development*, Vol. 137, September 2021。

<sup>6</sup> 见 [www.fitchratings.com/research/sovereigns/2020-transition-default-study-shows-spike-in-sovereign-downgrades-27-05-2021](http://www.fitchratings.com/research/sovereigns/2020-transition-default-study-shows-spike-in-sovereign-downgrades-27-05-2021)。

<sup>7</sup> 截至 2021 年 4 月，有 7 个国家陷入债务困扰，29 个国家陷入债务困扰的风险很高。见 [www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf](http://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf)。

<sup>8</sup> Lars Jenson, “发展中经济体的主权债务脆弱性”(联合国开发计划署，纽约，2021 年)。可查阅 [undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/54241%20-%20UNDP%20WP%20Debt%20Vulnerability-web.pdf](http://undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/54241%20-%20UNDP%20WP%20Debt%20Vulnerability-web.pdf)。

亚——偿债占税收收入的比例超过 20%，与贫困和不平等相关的社会紧张局势不断升级。<sup>9</sup> 例如，赞比亚在疫情暴发前就已经面临高额外债，同时大宗商品价格和政府收入大幅下降。据估计，赞比亚约有 120 万人生活在极端贫困中，因为大流行导致他们面临工作和生计机会减少，以及无法获得安全饮用水、卫生和医疗设施。然而，政府 2021 年的预算只有 25.4% 分配给社会部门，而偿债却占 39%。

10. 尽管利率处于历史低位，但低收入国家仍面临系统性的较高的借贷成本。它们还不能平等地获得储备货币和进入国际资本市场，因此无法在短期内获得流动性。美利坚合众国的长期债券收益率在 2021 年 2 月触及最高水平，这将影响发展中国家的借款和展期成本。正如独立专家在她上一份报告(A/75/164)中所讨论的那样，国家之间现有的不平等现象已经加剧。

11. 尽管这场大流行是全球性的，但各国的反应却非常不同。能够迅速采取行动遏制社会经济影响的各国政府，采取向雇员和中小企业提供直接和间接支持的广泛方案，导致截至 2021 年 3 月中旬，所有国家应对大流行疫情的财政资金总额达到 16 万亿美元。<sup>10</sup> 其中大部分支出来自高收入或中等偏上收入国家。平均而言，发达经济体将约 24% 的国内生产总值用于提振经济的财政措施，而低收入国家这方面的支出在其规模小得多的国内生产总值中所占比例不到 2%。<sup>11</sup> 例如，在拉丁美洲和加勒比地区，扩张性财政政策平均占国内生产总值的 4.6%。<sup>12</sup> 然而，并非所有国家都有能力花钱，有 23 个国家在大流行期间削减了开支。<sup>13</sup> 虽然某些高收入国家实施了第二轮财政刺激，全球经济在 2021 年得到了美国 1.9 万亿美元刺激计划的提振，但据估计，世界经济比大流行前的预测少了 10 万亿美元以上。<sup>14</sup> 尽管财政行动缓解了经济收缩，<sup>15</sup> 但其在全球范围内的影响是破坏性的，而且分布不均。2020 年 3 月 18 日至 12 月 31 日，亿万富翁的财富增加了 3.9 万亿美元，<sup>16</sup> 而在 2021 年 4 月，世界粮食计划署警告称，由于高粮价和疫情的双重影响，西非和中非将有超过 3 100 万人面临饥饿。2021 年 5 月，联合国粮食

<sup>9</sup> 基金组织，财政监测报告，第 8 页。

<sup>10</sup> 同上，第 1 页。

<sup>11</sup> 见 <https://blogs.imf.org/2021/02/24/the-great-divergence-a-fork-in-the-road-for-the-global-economy/>。

<sup>12</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)，《2021 年拉丁美洲和加勒比财政全景：后 COVID-19 时代变革性复苏的财政政策挑战》(圣地亚哥，2021 年)。可查阅 [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46809/1/S2100169\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46809/1/S2100169_en.pdf)。

<sup>13</sup> Isabel Ortiz and Matthew Cummins, “Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021-25 and alternative pathways”(April 2021)。可查阅 <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>。

<sup>14</sup> 见 <https://unctad.org/news/global-economy-gets-covid-19-shot-us-stimulus-pre-existing-conditions-worsen>。

<sup>15</sup> 基金组织，2021 年财政监测报告，第 10 页。

<sup>16</sup> Oxfam, *Inequality Virus*, (Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2021)。根据该报告，他们的总财富现在达到 11.95 万亿美元，这相当于二十国集团各国政府为应对疫情所花费的资金。

及农业组织食品价格指数引发人们对全球食品价格上涨的担忧，从 2020 年 5 月起，食品价格上涨 39.7%，达到 2011 年 9 月以来的最高水平。

12. 偿债支出正在挤占社会支出。在大流行之前，每八个国家中就有一个在债务上的支出超过了教育、卫生和社会保障的支出总和。一些世界上最贫穷的国家，如乍得、冈比亚、海地和南苏丹，正面临最高水平的偿债，其债务支出是基本社会支出的数倍。<sup>17</sup> 随着债务困难的加剧，资源将越来越多地被转移到遏制和管理债务危机方面，偏离穷人和弱势群体的迫切需求。

13. 大流行疫情的不利影响令人震惊，使数十年来的减贫工作突然发生逆转，导致全球更多人无法获得社会保障。<sup>18</sup> 根据国际劳工组织(劳工组织)的数据，2020 年工时损失大约比 2009 年全球金融危机期间多四倍。<sup>19</sup> 与 2019 年相比，被劳工组织列为极端贫困或中度贫困的工人现在增加了 1.08 亿人，这些人及其家人以购买力平价计算每天的生活费不到 3.20 美元。<sup>20</sup> 失业和劳动力闲置急剧增加，导致劳动力收入损失(收入补助前)3.7 万亿美元。<sup>21</sup> 拉丁美洲和加勒比地区受到疫情的严重影响，加剧了该地区的结构性发展差距，表现在不平等、财政空间有限、生产率低、非正规现象以及社会保障和卫生系统支离破碎。<sup>22</sup> 平均而言，小岛屿发展中国家面临比发展中国家更高的外债，同时偿债指标更高。它们还面临外部冲击，如飓风和气候变化的影响，这可能会突然减少或抹去一年的国内生产总值。随着气候变化突出了生态债务问题，迫切需要解决气候融资问题以及对财政空间和债务可持续性的影响。

14. 只要病毒还在传播，全球复苏就需要更长的时间。截至 2021 年 7 月，COVID-19 大流行仍在继续肆虐，确诊病例近 2 亿例，死亡 422 万例。<sup>23</sup> 2021 年春季，由于快速传播的新变种、公共保护措施的变化以及封锁产生的疲劳，这些数字在全球范围内令人震惊地增加，与此同时，各国在疫苗方面还很不平等。全球接种了超过 42.1 亿剂疫苗，世界人口的 14.8% 完全接种了疫苗。然而，

<sup>17</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)，“COVID-19 与迫在眉睫的债务危机”(意大利佛罗伦萨，2021 年 4 月)。可查阅 [www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series\\_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf)。

<sup>18</sup> 根据国际劳工组织(劳工组织)的数据，世界上有一半的人口无法利用社会保障制度，另有 23% 的人口只能有限度地利用这一制度。见劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》(日内瓦，2017 年)。关于贯穿整个生命周期的社会保障权的现状以及设立全球社会保护基金的呼吁，见 A/HRC/47/36。

<sup>19</sup> 劳工组织，《世界就业与社会展望：2021 年趋势》(日内瓦，2021 年)。可查阅 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_795453.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_795453.pdf)。

<sup>20</sup> 见 <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021>；Ortiz and Cummins, “Global austerity alert”。

<sup>21</sup> 国际劳工组织，“劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界”(第七版)(日内瓦，2021 年)。可查阅 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf)。

<sup>22</sup> 拉加经委会，《财政全景》。

<sup>23</sup> 见 <https://covid19.who.int>。



低收入国家只有 1.1% 的人接种了至少一剂疫苗，而高收入国家或中等偏上收入国家接种了 82% 以上的疫苗。<sup>24</sup> 由于资源有限，大多数低收入国家依靠外部赠款和多边方案，如 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制为获得疫苗提供资金。正如经济、社会及文化权利委员会所指出的那样，这种情况不仅是全球范围内在疫苗接种权利上的歧视，而且也破坏了可持续发展目标特别是目标 3、10 和 17 的实现(E/C.12/2021/1，第 1 段)。例如，突尼斯等中等偏下收入国家在追加资金的请求中明确表示，如果将政府担保和国有企业债务包括在内，债务负担将超过国内生产总值的 100%。这可能会影响政府支出和预算，包括为关键的 COVID-19 相关支出提供足够资金的能力，包括购买疫苗和必要的分配机制。<sup>25</sup>

15. 在偿还债务和拯救生命之间作出权衡已经成为人们强烈关注的焦点。正如救助儿童会首席执行官凯文·沃特金斯所说：“当债权人的债权威胁到儿童的权利时，可作的选择只有一个，那就是捍卫儿童权利。”<sup>26</sup> 尽管保护人权的能力与使用所需资源的能力密不可分，但各国为必要的复苏提供资金的能力并不平等。不断增加的债务负担和越来越频繁的偿债困难将对各国履行其人民的经济、社会和文化权利的能力产生负面影响。正如经济、社会及文化权利委员会所指出的那样，缔约国有义务将所具备的最大限度资源用于充分实现所有经济、社会和文化权利，包括健康权。由于这次疫情及所采取的抗疫措施已经对最边缘化的群体产生了不成比例的负面影响，各国必须尽一切努力调动必要的资源，以最公平的方式抗击 COVID-19，以避免给这些边缘化群体带来进一步的经济负担。资源分配应优先考虑这些群体的特殊需要(E/C.12/2020/1，第 14 段)。

### 三. 国际债务架构改革尚未启动

#### A. 人权考虑

16. 目前缺乏公平和有效的债务危机解决机制(处理主权债务者通常称之为“不成系统的系统”)已导致严重削弱各国促进和保护人权的能力的情况，并导致许多发展中国家采取影响经济、社会和文化权利的不合理的倒退措施。

17. 经济、社会及文化权利委员会多次强调《经济社会文化权利国际公约》第二条规定的义务，即尽其资源能力所及，采取种种步骤，逐渐使《公约》各种权利完全实现。为此，该委员会：(a) 强调国际合作和援助，包括官方发展援助应发挥的核心作用；(b) 警告借款国在经济、社会和文化权利领域实施不合理的倒退措施，将构成对《公约》的违反。

18. 具体地说，借款国应确保贷款条件不会削弱该国遵守、保护和履行《公约》规定权利的能力。正如该委员会所指出，如果采取倒退措施不可避免，则这些措

<sup>24</sup> 见 <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>。

<sup>25</sup> 见 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/754341617069835875/pdf/Tunisia-COVID-19-Response-Project-Additional-Financing.pdf>。

<sup>26</sup> 见 <https://live.worldbank.org/defusing-debt-creating-solutions>。



施应当是必要和相称的，即采取任何其他政策或不采取行动将对经济、社会及文化权利更加有害。这些措施只应在必要时予以保留；不应导致歧视；应当减少危机时期可能加剧的不平等现象，以确保弱势和边缘化个人和群体的权利不至于受到过于严重的影响；不应影响《公约》所保护权利的最基本的核心内容(E/C.12/2016/1，第4段)。

19. 其他条约机构监测机制也对这些义务作出了权威性的解释，澄清了尽资源能力所及实现人权与宏观经济和财政政策(包括与债务管理有关的政策)之间的关键联系。儿童权利委员会在其关于公共借款的第19号一般性意见(2016年)认识到，国家代表债权人和放款人进行的可持续债务管理可促进为儿童权利调动资源。可持续债务管理包括：制定借贷作用和职责清晰的透明的法律、政策和制度，并对债务进行管理和监督。委员会还认识到，长期而不可持续的债务会阻碍国家为儿童权利调动资源的能力，并可能导致给儿童带来负面影响的税收和使用费。因此，也应就债务协议进行儿童权利影响评估(CRC/C/GC/19，第78段)。

20. 近年来，经济、社会及文化权利委员会在其监测职能中强调了针对具体国家的这些原则。例如，2019年，它建议厄瓜多尔审查已采取和正在考虑的经济措施，包括具体呼吁不在2018年达到的水平上再削减卫生和教育领域的社会支出(E/C.12/ECU/CO/4，第6(b)段)。2018年，该委员会表示关切的是，尽管它注意到阿根廷的金融危机，但由于通货膨胀和紧缩措施，对权利的有效保护程度有所降低。该委员会还表示关切的是，根据与国际货币基金组织的协议，该国政府为2019年设定了零赤字目标，这意味着将进一步削减社会支出(E/C.12/ARG/CO/4，第5段)，并促请缔约国保留与对处境最不利群体的社会投资有关的预算项目，并促进有效和可持续地执行公共政策，以保障他们的经济、社会和文化权利。2015年，在与苏丹接触时，该委员会建议缔约国确保在与国际货币基金组织等国际金融机构谈判时充分考虑其《公约》义务(E/C.12/SDN/CO/2，第18段)。

21. 同样，儿童权利委员会在其关于莫桑比克(CRC/C/MOZ/CO/3-4，第10(c)段)和安哥拉(CRC/C/AGO/CO/5-7，第9(g)段)的定期报告中，就实现儿童权利的资源分配问题，促请各国政府对与儿童权利直接和间接相关的领域内的任何紧缩措施进行影响评估。该委员会提醒它们按照《公约》第4条，为落实儿童权利划拨充足的预算资源，特别是增加为保健、教育和社会服务部门划拨的预算。根据这些国际标准和规范，联合国驻黎巴嫩国家工作队还向基金组织提交了一份立场文件，概述了人权、国内治理等一些领域的近期和中期政策改革。<sup>27</sup>

22. 外债与人权问题指导原则由前独立专家于2011年提出(见A/HRC/20/23)，并得到人权理事会第20/10号决议的认可，其依据是各种国际人权文书的规定。这些原则有助于为各国和所有相关行为者(无论是公共还是私人的，国内的还是国际的)确立外债与人权之间的联系。它们重申人权高于偿债，详细阐述了适用于借款国和贷款国以及国际机构的关键人权原则。前独立专家于2019年制定的对经

<sup>27</sup> 见 <https://lebanon.un.org/sites/default/files/2021-02/UNCT%20Leb%20PositionPaper%20toIMF.pdf>。

济改革进行人权影响评估的指导原则，对预防和解决债务危机同样重要，适用于各国、国际金融机构和债权人(见 [A/HRC/37/54](#) 和 [A/HRC/40/57](#))。

## B. COVID-19 大流行前的国际债务架构

23. 预防和解决债务危机的现有进程是由规范、行为者和程序拼凑而成的，经过数十年的危机试错，并受到债权人和债权人主导机构的需要的推动，这些机构包括工业债权国巴黎俱乐部、布雷顿森林机构、七国集团和二十国集团。1950 年至 2010 年间，有 600 多起主权债务需要重组的案例，<sup>28</sup> 其中许多案例未能确保债务人以一定的置信度重新获得可持续性。相反，自 1970 年以来，在所有与私人债权人进行的重组中，有一半以上在 5 年内又进行一次重组，这表明纾困规模根本不足以提供即使是中期的积极结果。<sup>29</sup>

24. 现有的债务架构给财政资源带来了长期的不确定性，原因是重组出现延误，大大削弱了各国利用资源促进人权的能力。当前不成系统的系统激励了“钉子户”债权人，为合法套利创造了不正当的激励，造成了债权人之间失衡的状态，并使不参与重组成为一种有利可图的选择。现有债务架构的特点是，债权人诉讼的频率和诉讼所涉未偿还金额都在增加，提出诉讼的主要是利用陷入债务困扰的国家进行投机的基金，它们通过购买折扣幅度很大的债务，然后起诉债务人要求全额偿还。<sup>30</sup> 到 2010 年，超过 50% 的债务重组伴随着诉讼，<sup>31</sup> 超额利润从 300% 到 2 000% 不等。<sup>32</sup>

25. 重债穷国倡议和多边减债倡议是解决长期被忽视的低收入国家双边、官方和多边债务的拖延已久的对策。这些倡议构建了一个条件苛刻的债务减免框架，其前提是错误地认为，这些倡议和 1999 年增加优惠的倡议足以产生长期的有益结果。然而，24 个重债穷国成为 46 个诉讼债权人的目标，诉讼债务总额占国内生产总值的 13% 至 15%。现行制度让一些最贫穷的国家，例如塞拉利昂和乌干达，诉讼涉及的偿债额高达一年偿债额的 35%。<sup>33</sup> 在基金组织和世界银行授权的财政整顿多年之后，受益于这些倡议的国家发现自己再次陷入了新的债务陷阱。

<sup>28</sup> U. Das 等，“1950-2010 年主权债务重组”，基金组织工作文章(2012 年)。可查阅 [www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Sovereign-Debt-Restructurings-1950-2010-Literature-Survey-Data-and-Stylized-Facts-26190](http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Sovereign-Debt-Restructurings-1950-2010-Literature-Survey-Data-and-Stylized-Facts-26190)。

<sup>29</sup> 见 [https://unctad.org/system/files/non-official-document/2019\\_panel4\\_guzman.pdf](https://unctad.org/system/files/non-official-document/2019_panel4_guzman.pdf)。

<sup>30</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=13675>、<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22090> 和 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=17632>。另见 [A/HRC/41/51](#)。

<sup>31</sup> Julian Schumacher, et al. *Sovereign Defaults in the Courts* (CESifo Working Papers, 2018)。可查阅 [www.cesifo.org/en/publikationen/2018/working-paper/sovereign-defaults-court](http://www.cesifo.org/en/publikationen/2018/working-paper/sovereign-defaults-court)。

<sup>32</sup> 见 [https://unctad.org/system/files/non-official-document/gds\\_sd\\_2015-04-28-30\\_Zivkovic\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/non-official-document/gds_sd_2015-04-28-30_Zivkovic_en.pdf)。

<sup>33</sup> 见 <https://archives-financialservices.house.gov/hearing110/htcaliari110807.pdf>。

26. 在中等收入国家日益不稳定、东南亚危机以及阿根廷和俄罗斯联邦违约之后，基金组织在 2000 年代初提出了一个主权债务重组机制，以应对偿债困难。<sup>34</sup> 这一建立总体机制的机会遭到少数国家的阻挠，自那以来，国际债务架构改革一直依赖于对债券合同进行渐进式合同修改，引入和加强集体行动条款，并更新同等优先清偿权措辞，以阻止不合作的少数债权人提起诉讼。这些做法很受欢迎，但是还不够。

27. 对现有债务架构的核心批评是基金组织的核心作用，该机构对各国的政策空间有很大影响，对长期以来不断增加的一系列问题规定财政平衡的宏观目标，这些问题包括公共资产私有化、贸易和产品市场自由化以及限制各国有效履行其人权义务的能力的一系列市场改革。这些贷款条件不一定是与各国谈判达成的，更不用说是与其民众谈判达成的，前独立专家强调了在倒退的经济改革背景下国际金融机构在侵犯人权方面的共谋责任(见 A/74/178)。不成比例的权力来自基金组织的治理结构，在这种结构中，单一国家选民的声音远远超过多国选民的声音，从而侵蚀了其作为危机管理者的可信度和合法性。正如国际工会联合会所指出，这突显了基金组织治理的问题，即最不需要基金组织支持的发达经济体拥有最大的投票权，甚至有能力和阻止重大决策。基金组织目前的份额制度将有关所有重大决策的投票权集中在少数发达经济体手中。基金组织的治理需要改革，以公平地代表其所有成员国。<sup>35</sup> 份额总审查受到拖延，不足以反映世界经济不断变化的动态。

28. 债务危机的预防和解决因债权人格局的变化而变得更加复杂。1980 年代以来金融市场的全面自由化以及私人融资的迅速扩张和力量，导致流向发展中国家的资金规模和复杂性急剧增加。与债务人因资金管理不善或公共财政腐败或多头管理而面临借贷成本上升和融资困难的观点相反，系统性问题是国际债务架构的结症所在，也是发展中国家经常面临融资困难的结构性原因。通过私人资本市场借款增加了受到全球流动性周期影响的风险，全球流动性周期基本上由发达经济体决定，在很大程度上是发达经济体应对全球金融危机的结果，并对世界其他地区产生冲击。美国或欧洲货币政策的变化将导致全球流动性状况收紧，与更高的借贷成本相关，使各国为社会支出提供资金所需的资本面临短缺。<sup>36</sup>

### C. 呼声强大，改革乏力

29. 这场大流行似乎终于发出信号，显示持久解决债务危机和改革国际债务架构的势头已经出现。2020 年 3 月，考虑到过去几年脆弱性的积累，对违约浪潮和系统性债务危机的担忧笼罩着政策制定者。这在一定程度上推动了有关改革的讨论，并带来了一系列关于可能进行的变革的建议。一年多过去了，这种担忧在很大程度上已消退，人们沾沾自喜地认为最坏的情况已被避免。取而代之的是，人们的

<sup>34</sup> Anne O. Kruegar, 《主权债务重组的新方法》(国际货币基金组织, 华盛顿特区, 2002 年), 第 4 页。可查阅 [www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/sdrm.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/sdrm.pdf)。

<sup>35</sup> International Trade Union Confederation, “Reforming the IMF for a resilient recovery” (Brussels, 2021)。

<sup>36</sup> Overseas Development Institute, “Private lending and debt risks of low-income developing countries”(London, 2020). 可查阅 [https://cdn.odi.org/media/documents/200615\\_private\\_lending\\_debt\\_risks.pdf](https://cdn.odi.org/media/documents/200615_private_lending_debt_risks.pdf)。

情绪已转变为在边缘修修补补，进行必要但不充分的改革，重点是合同的变更以及通过有条件贷款和特别提款权获得流动性。因此，基金组织的主要目标似乎不是改革债务架构，而是支持国际社会共同努力，以避免在需要时进行更深层次的债务重组。<sup>37</sup>

30. 为了应对持续的影响，基金组织修改了贷款机制，以加快各国获得紧急流动性支持的速度。它通过灾难控制和救济信托基金提供了最低数额的赠款融资，以免除欠基金组织的债务。2020 年 4 月，二十国集团启动了暂停偿债倡议，最近该倡议又延长至 2021 年 12 月。资格条件采用收入标准，导致只有 73 个国家有资格参与，条件是属于基金组织融资或向基金组织申请融资。暂停偿还的债务必须在一年宽限期后的三年内偿还，并可通过按中立净现值条件重新安排或进行再融资来实施。该计划不会提供任何减免，亦不涉及债权人的损失。马尔代夫在为本报告提出的意见中，提到净现值中立原则是该倡议的主要缺点之一。<sup>38</sup>

31. 2020 年 11 月，二十国集团和巴黎俱乐部认可在暂停偿债倡议之外建立债务处理统一框架，承认该倡议还不够。尽管被誉为一项突破，但它只是该倡议的延伸，遵循巴黎俱乐部的模式，只适用于有资格参与该倡议的国家，并以基金组织计划的严格要求为条件。据假定，共同框架可同时处理流动性和可持续性问题——涵盖巴黎俱乐部的官方债权人和非巴黎俱乐部的债权人，采用逐案处理的方式，让债务人有责任向包括私人债权人在内的其他债权人寻求类似待遇——而且不会立即慷慨地减记低收入国家的债务。<sup>39</sup>

32. 正如小岛屿国家联盟主席安提瓜和巴布达所批评的那样，由于过时和不合逻辑的标准，世界上半以上的小岛屿国家甚至没有资格享受这种债务减免，<sup>40</sup> 从而忽视了生活在中高收入国家的穷人的需要，忽视了小岛屿发展中国家的脆弱性。截至今天，只有三个国家根据共同框架请求援助：乍得、埃塞俄比亚和赞比亚。

33. 在全球范围内，对策主要集中在流动性供应上，流动性主要是通过基金组织的非优惠贷款来提供。新一轮 6 500 亿美元特别提款权分配提案得到了基金组织主要成员国、二十国集团和七国集团的支持，并在 8 月 2 日得到了基金组织理事会的批准。这将是特别提款权自 1969 年创设以来最大规模的新发行。新的发行是一个真正的不创造债务的机制，为各国提供额外的财政资源，但与实际需求相比远远不够。根据基金组织的估计，到 2025 年，低收入国家需要大约 2 000 亿美

<sup>37</sup> 见 [www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt](http://www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt)。

<sup>38</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx)。

<sup>39</sup> 见 [www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt#g20q1](http://www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt#g20q1)；二十国集团 2020 年 11 月 13 日的声明，可查阅 [www.mof.go.jp/english/policy/international\\_policy/convention/g20/g20\\_201113\\_1.pdf](http://www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/g20_201113_1.pdf)。

<sup>40</sup> 见 [www.aosis.org/release/small-island-states-call-for-a-systemic-debt-shake-up-at-imf-and-world-bank-meetings](http://www.aosis.org/release/small-island-states-call-for-a-systemic-debt-shake-up-at-imf-and-world-bank-meetings)。



元用于救济和恢复，另外需要 2 500 亿美元才能恢复发展进展。<sup>41</sup> 由于这将按每个国家在基金组织的份额比例进行分配，最需要特别提款权的国家将获得最少，而不需要特别提款权的国家将获得最多。七国集团各国总共持有基金组织 43% 的份额，相当于新发行数额中的 2 830 亿美元，而低收入国家只能获得 3.2%。

34. 要求改革国际债务架构的压力已经升级。2021 年 3 月，秘书长、加拿大总理和牙买加总理召开了一次国家元首和政府首脑虚拟会议，讨论国际债务架构和流动性，作为“COVID-19 时代及其后发展筹资倡议”的一部分。在该倡议的推动下，提出了一份“政策选择菜单”，其中包括设立一个独立的主权债务管理机构的提议，以期最终推进多边主权债务解决机制的蓝图。<sup>42</sup> 可持续发展集团发表了一份政策简报，强调现在采取行动改革国际债务架构的紧迫性，并欢迎通过合同条款、有针对性的打击秃鹫基金立法和状态依存型债务工具来改善现有架构的努力，认识到不仅债务人的责任重要，而且债权人的责任也很重要。<sup>43</sup> 牙买加总理发出了最强烈的改革呼吁，他呼吁将暂停偿债倡议扩大到中等收入国家，将私人债权人和信用评级机构纳入关于解决债务危机的讨论，需要建立主权债务解决机制，并为债权人和债务人按照预先商定的程序集体谈判重组协议提供一个框架。<sup>44</sup>

## 四 迫切需要改革以防止债务危机

35. 正如秘书长所承认的那样，目前的债务架构成效不彰，既难以防止反复发生不能持续承受的债务积累局面，又未能在有需要时以高效、公平和持久的方式重组债务。这一架构在透明度方面相当不足，也没有明晰各个角色与各项责任。更重要的是，没有任何程序激励所有债权人和债务人按照一套统一的原则和标准合作采取行动。<sup>45</sup> 谈判桌上的国际债务架构改革的范围和程度还不足以解决已知的问题。要产生能够防止简单地重复危机和重组失败的循环的长期影响，需要一个新的债务架构，这一架构具有双重目标：防止未来的危机；根据人权标准和规范解决当前的债务危机。在本节中，独立专家重点介绍这些目标中应考虑的一些方面。

### A. 人权在债务架构改革中的中心地位

36. 尊重、保护和落实人权需要财政资源。各国需要财政空间和宏观经济规划能力来保障人权并履行其根据众多国际人权文书承担的义务。因此，如果国际债务

<sup>41</sup> 见基金组织，《低收入国家宏观经济形势与前景》，(华盛顿特区)。可查阅 <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/03/30/Macroeconomic-Developments-and-Prospect-In-Low-Income-Countries-2021-50312>。

<sup>42</sup> 可查阅 [www.un.org/sites/un2.un.org/files/financing\\_for\\_development\\_covid19\\_part\\_ii\\_hosg.pdf](http://www.un.org/sites/un2.un.org/files/financing_for_development_covid19_part_ii_hosg.pdf)。

<sup>43</sup> 见“对可持续发展目标投资的流动性问题和债务解决方案”，可查阅 <https://unsdg.un.org/zh/node/64712>。

<sup>44</sup> 见 [www.un.org/en/coronavirus/meeting-of-finance-ministers](http://www.un.org/en/coronavirus/meeting-of-finance-ministers), statement by the Minister of Finance of Jamaica。

<sup>45</sup> 见“对可持续发展目标投资的流动性问题和债务解决方案”。

架构的改革从一开始就不把人民的福祉和尊严，特别是那些遭受歧视、贫穷和忽视的人的福祉和尊严纳入其中，将其作为主要目标，那么它就不会是有效、公平、可持续和连贯一致的。

37. 前几任任务负责人制定了指导原则，明确了国际人权标准和义务相对于偿债的首要地位，这为理解主权债务为何是一个人权问题提供了一个框架，并阐述了人权影响评估在经济改革方案中的重要性。各国可以而且应该采取步骤，将这些原则纳入国家和国际机构的决策——这是对债务架构进行任何系统性改革的重要一步。促进更公平和更有利于债务人视角的指导原则包括但不限于以下内容：“主权债务重组进程的基本原则”；“促进负责任的主权放款和借款原则”；外债与人权问题指导原则；对经济改革进行人权影响评估的指导原则。此外，民间社会组织和网络也制定了各项原则，如非洲债务与发展论坛网络借款宪章、<sup>46</sup> 欧洲债务和发展网络负责任融资宪章、<sup>47</sup> 民间社会主权债务解决原则<sup>48</sup> 以及最近的人权和财政政策原则。<sup>49</sup>

38. 时至今日，“主权债务重组进程的基本原则”代表着最连贯一致、最具代表性的规范性框架，可以确保人权处于国际债务架构的中心。这些原则是主权、善意、透明、公正、公平的待遇、主权债务豁免权、合法性、可持续性和多数重组。这些原则的实施将防止和解决现有债务架构中的许多缺陷。此前改善国际债务架构的努力都遭到债权国的投票反对和抵制。<sup>50</sup> 各国不妨采取行动，将这些原则纳入国内立法，阿根廷<sup>51</sup> 和多民族玻利维亚国<sup>52</sup> 就是这样做的。

39. 鼓励负责任的放款和借款做法意味着有必要说明贷款人和借款人如何将债务危机对人民生活 and 生计的灾难性后果降至最低。例如，这包括避免滥用权利或不合作行为，转而侧重于促进将增长和发展纳入人权框架内的放贷和借款做法。2009 年，促进负责任的主权放款和借款原则规定了一个规范性框架，以帮助将良好做法系统化。这些原则已列入几项大会决议以及《亚的斯亚贝巴行动议程》中。<sup>53</sup> 债权人有权义务不损害借款人的债务可持续性。债权人的责任包括确认主权借款的目的是保护公共利益，因此不能受到损害，就像经济、社会和文化权利委员会所警告的那样(见 E/C.12/2016/1)。贷款人有责任对所提供的金融产品

<sup>46</sup> 可查阅 <https://afrodad.org/index.php/en/initiatives/65-african-borrowing-charter>。

<sup>47</sup> 可查阅 <https://slettgjeld.no/assets/docs/Eurodad-Responsible-Finance-Charter-2011.pdf>。

<sup>48</sup> 可查阅 <https://www.eurodad.org/debtworkout>。

<sup>49</sup> 可查阅 [https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principles\\_for\\_Human\\_Rights\\_in\\_Fiscal\\_Policy-ENG-VF-1.pdf](https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf)。

<sup>50</sup> 2014 年 9 月 9 日，大会经记录表决，以 124 票赞成、11 票反对、41 票弃权通过了第 68/304 号决议。2015 年 9 月 10 日，大会经记录表决，以 136 票赞成、41 票弃权、6 票反对(加拿大、德国、以色列、日本、联合王国和美国)通过了第 69/319 号决议。

<sup>51</sup> 见 [www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27207-254761](http://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27207-254761)。

<sup>52</sup> 见 <https://eju.tv/2015/12/diputados-bolivia-aprueban-ley-adaptar-principios-la-onu-reestructuracion-deuda-soberana/>。

<sup>53</sup> 见 [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA\\_Outcome.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf)，第 97 段。

的金融风险保持透明；贷款人有独立的义务确保授权的存在，以防止恶债或不正当债务的情况发生。在债务重组方面，促进负责任的主权放款和借款原则规定，贷款人必须本着诚意进行谈判，并试图迅速解决问题，认识到当“钉子户”债权人试图破坏重组进程时，他们是在滥用权利行事。

## B. 通过法律保护免除诉讼

40. 现有的债务架构存在许多漏洞，让秃鹫基金有利可图，并破坏重组和减免举措，导致债务人付出沉重的财务和社会成本。立法规定可以按照过去提出的特别措施的方向，协助预防和解决债务危机，包括以下方面：比利时 2015 年制定的反秃鹫基金立法；<sup>54</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国 2010 年的“债务减免法”，<sup>55</sup> 该法案对商业债权人可以从重债穷国收回的债务设置了上限；世界银行减债贷款机制，目的是激励更多债权人参与，从而减少可被用来发起诉讼的债务，并为各国以折扣价进行债务回购提供资源；巴黎俱乐部成员国承诺不向不打算参与重组的债权人出售债权。如果我们回顾一下针对重债穷国的那一轮诉讼，诉讼时间长达 10 年，而各国又花了另外 6 年时间才从诉讼中恢复过来，那么，就迫切需要采取强有力的行动来防止诉讼，但自大流行疫情以来，并没有采取这种行动。

## C. 确保在危机时期充分获得无条件、无债务的流动性

41. 陷入危机的国家严重缺乏获得无条件、无债务流动性的机会。未来是深度紧缩的未来，预计 2021 年将有 154 个国家削减公共开支，2022 年将有多达 159 个国家削减公共开支，而且这一趋势将持续到 2025 年。预计到 2021 年，紧缩措施将影响 56 亿人，约占全球人口的 75%，到 2022 年将增至 66 亿人，占总人口的 85%。<sup>56</sup> 各国需要持续正向的资源净转移，以应对危机。正如一些高收入国家所证明的那样，充足的流动性使避免灾难成为可能。这不应只是少数人的特权，而是所有收入组别的国家利用最大限度的可用资源来保护和促进人权的需要。

## D. 特别提款权和新的分配机制

42. 尽管基金组织对特别提款权的使用有复杂的规定，但新一轮的分配创造了一个机会，可以制定一种可行的机制，允许捐赠的特别提款权重新流向迫切需要无条件流动性的国家。在 2021 年 4 月的第二次会议公报中，二十国集团财政部长和中央银行行长邀请基金组织提出建议，以提高特别提款权使用方面的透明度和问责制，同时维持特别提款权的储备资产特征。与此同时，他们要求基金组织探索各种选项，让成员国在自愿的基础上将特别提款权用于造福脆弱国家，同时不拖延新一轮分配的进程。<sup>57</sup> 可以像以前的做法一样，将捐赠的特别提款权存放在

<sup>54</sup> *Loi relative à la lutte contre les activités des fonds vaurteurs* of 12 July 2015. 可查阅 [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=fr&caller=summary&pub\\_date=15-09-11&numac=2015003318](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=15-09-11&numac=2015003318)。

<sup>55</sup> 可查阅 <https://bills.parliament.uk/bills/570>。

<sup>56</sup> Ortiz and Cummins, “Global austerity alert”。

<sup>57</sup> 见 <http://www.g20.utoronto.ca/2021/Communique-Second-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Meeting-7-April-2021.pdf>。



基金组织减贫和增长信托基金，<sup>58</sup> 但考虑到信托贷款的苛刻条件，这一做法会带来其他问题。

43. 现有规则并不要求基金组织成为唯一有责任回收捐赠的特别提款权的机构。根据基金组织协定条款，包括政府间货币机构和区域开发银行在内的官方金融实体也可以持有和使用特别提款权。<sup>59</sup> 因此，基金组织是回收特别提款权的合适机构，但不是唯一可以这样做的机构，其他金融机构可能会给这一过程带来更多多样性和活力。此外，围绕基金组织的贷款条件、意识形态偏见以及发达国家对基金组织的控制存在争议，因此，允许基金组织垄断多边机构的流动性供应可能不是一个好主意。有人建议建立疫苗<sup>60</sup> 或气候变化<sup>61</sup> 的特别用途贷款机制，或非洲经济委员会提议的部分由特别提款权提供资金的流动性和可持续性贷款机制。<sup>62</sup>

44. 鉴于中等收入国家很难获得优惠贷款，任何回收特别提款权的机制都必须确保中等收入国家有资格受益。确保捐赠的特别提款权分配的机制也需要透明度，各国政府应负责有效利用这些机制，使之有利于人民抗击这一流行病并支持更公平和更好地恢复。因此，特别提款权的转用和使用既不应受贷款条件限制，也不应以受惠国为代价，而应适用于所有脆弱国家，不分国家类别，如果由发达国家捐赠，则不应报告为官方发展援助。

## E. 信用评级机构的改革

45. 正如独立专家在其提交人权理事会的专题报告(见 [A/HRC/46/29](#))中所讨论的那样，信用评级机构对市场预期以及公众和私人投资者的贷款决定有着巨大的影响。然而，以往的金融和债务危机暴露了这些机构的内在结构性问题，它们未能发挥应有的作用。尽管提出了许多改革建议，但没有取得任何进展。这位专家辩称，改革不能再推迟了，特别是为了防止对人权的负面影响。

## F. 债务可持续性评估的改革

46. 目前的做法通过一种狭隘的经济方法来审查债务可持续性，这种方法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债务的能力，重点放在基础收支差额上。多边债权人——基金组织和世界银行——进行的债务可持续性

<sup>58</sup> David Andrews, “Can special drawing rights be recycled to where they are needed at no budgetary cost?” (Center for Global Development, 21 April 2021). 可查阅 [www.cgdev.org/publication/can-special-drawing-rights-be-recycled-where-they-are-needed-no-budgetary-cost](http://www.cgdev.org/publication/can-special-drawing-rights-be-recycled-where-they-are-needed-no-budgetary-cost)。

<sup>59</sup> 见 <http://www.imf.org/en/About/FAQ/special-drawing-right#Q6.%20Can%20existing%20SDRs%20be%20%E2%80%98recycled%E2%80%99%20or%20channeled%20toward%20other%20purposes?>。

<sup>60</sup> Mark Plant, “Making the IMR’s special drawing rights work for COVID-19 economic relief” (Center for Global Development, 6 May 2020). 可查阅 [www.cgdev.org/publication/making-imfs-special-drawing-rights-work-covid-19-economic-relief](http://www.cgdev.org/publication/making-imfs-special-drawing-rights-work-covid-19-economic-relief)。

<sup>61</sup> Nancy Birdsall and Benjamin Leo, “Find me the money: financing climate and other global public goods” (Center for Global Development, 6 April 2011). 可查阅 <https://www.cgdev.org/publication/find-me-money-financing-climate-and-other-global-public-goods-working-paper-248>。

<sup>62</sup> 见 [www.uneca.org/stories/eca-launches-lsf%2C-a-vehicle-for-debt-management-and-fiscal-sustainability](http://www.uneca.org/stories/eca-launches-lsf%2C-a-vehicle-for-debt-management-and-fiscal-sustainability)。

评估允许在偿债可能剥夺一国保障人权所需资源的情况下过度使用“可持续”的标签。如果存在侵犯人权情况，关键基本服务长期资金不足，同时资源被转移到债权人手中，使脆弱人口无法获得水、卫生设施、学校、医院或住房，发展目标得不到实现，那么，一个国家的债务不应被贴上可持续的标签。尽管逐步审查了世界银行和基金组织的债务可持续性分析，但这些评估模板并不符合目的：它们追求的是一己之利，表明存在利益冲突，因为计算融资总额和所需减免的人本身就是重要的债权人。<sup>63</sup> 相反，债务可持续性评估必须以现实的还款和发展前景为依据，纳入经济、社会和环境因素以及长期发展支出，以实现与可持续发展目标相关的目标。债务可持续性评估必须是独立的。

## G. 提高透明度

47. 提高透明度是理清和解决债务问题的关键，例如，通过重组有担保的债券，确保无异议和异议债权人之间待遇的可比性，理清国有企业和国家破产立法之间的权利主张，对债务进行分类，或在可列入重组的债务范围不明确的情况下进行澄清。难以获得有关政府贷款合同的公开信息，集中依赖少数几家跨国包销公司，<sup>64</sup> 以及基础设施投资中承诺的抵押品不透明，这些都有效地限制了对与整个社会相关的问题的监测，并要求加强透明度和问责制。为了避免利益冲突，在债务重组期间，需要披露信贷违约掉期的持有量和持有者。需要提高透明度，使程序超越主要债权人和律师事务所；债务审计有助于增强债务国民众的能力，让人们了解国家和国际当局的债务政策。

48. 正如“财政政策中的人权原则”原则七所述，财政政策必须是透明的、参与型的和接受问责的。人们有权获得财政信息。民间社会组织指出，为了维持主权经济决策，与基金组织达成的协议必须经过议会审查或具有国家可利用的宪法追索权。这将保障以不妨碍改善保障享有人权的条件的方式管理公共债务的空间。各国必须确保与债务有关的决策进程和协议对知情和包容各方的公开辩论持开放态度，包括历史上被排除在债务和财政决策进程政治代表性之外的群体的参与。<sup>65</sup>

## 五. 解决债务危机需要改革

49. 危机的出现需要具备三个要素。首先，所有债权人必须实行全面的债务冻结，而且只要危机持续，这种债务延期偿付就必须持续下去。其次，遭受重创并面临债务问题的国家需要获得大量无条件流动性。第三，这应该会为重大而有意义的债务减免和债务重组铺平道路。鉴于“搭便车”的巨大诱因，债务减免和重组必须是全面的，涵盖多边和私人债务。激励措施不足以建立高效和公平的重组，需

<sup>63</sup> 见 [A/HRC/20/23](#)，第 65 段；C. Laskaridis, “When push came to shove: COVID-19 and debt crises in low-income countries”, in *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 42, p. 200 (April 2021), 可查阅 [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02255189.2021.1894102](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02255189.2021.1894102)。

<sup>64</sup> 见 [www.eurodad.org/sovereign\\_bonds\\_covid19](http://www.eurodad.org/sovereign_bonds_covid19)。

<sup>65</sup> Principles on fiscal policy for human rights, May 21, page 23。

要更多的惩罚措施。减免额的计算，应采用基于可持续发展目标的财政空间估计，符合最大限度地利用现有资源来保护和促进人权义务的要求。以下因素是必不可少的：

(a) **民主程序。**这是有效进行国际债务架构改革的根本前提。谈判桌上不乏好的替代方案，但由于对民主开放和具有民主代表性的进程的参与一再受到拒绝，所有战略都依赖于债权人运营的论坛，而这些论坛在设计上无法考虑到债务国人口的需求。国际债务架构必须有发展中国家共同制定公正和公平的解决方案。有人援引阿根廷总统的话说，如果有国家被排除在解决方案之外，就不可能出现全球复苏。<sup>66</sup> 债权人未能承认自己的行动，意味着国际债务架构的治理没有让债务国的声音被听到，他们的利益得不到照顾。巴黎俱乐部是债权人的非正式自愿组织。基金组织是围绕着一个不平等和过时的份额制度组织的，该制度早就应该进行改革，并导致了长期以来一直对其作为危机管理者的合法性构成问题的治理结构。此外，基金组织是贷款条件的推动者，导致缺乏财政空间来解决资金不足和薄弱的社会 and 卫生基础设施，这些基础设施使世界大部分地区没有做好应对这一流行病的准备；

(b) **避免紧缩。**由于条件性的方案是任何重组协议的核心，这就留下了依靠削减公共支出、增税和基本公共资产私有化来应对主权危机的紧缩方案。这些都对增长、债务和平等产生负面影响，并经常造成负面人权影响(见 [A/HRC/40/57](#))。抗击债务危机的顺周期政策是倒退的；危机不应通过财政紧缩来应对。前独立专家认为，根据国际法标准，国际金融机构可能对强制实施侵犯人权的经济改革负有共谋责任(见 [A/74/178](#))；

(c) **公正。**为了获得尽可能广泛的接受，债务危机必须在公正的论坛上解决，在这些论坛上，对所需减免的评估是由没有利益冲突的行为体进行的，这些行为体可以确保公正性并适用客观标准；

(d) **债务重组的多边框架。**国际债务架构改革应以人权标准和原则为基础，这些标准和原则提供了一个透明、连贯一致和得到普遍承认的框架，可为设计和实施能够公正、公平和持久解决债务危机的债务重组机制提供依据。<sup>67</sup> 联合国应在指导和实施改革方面发挥主导作用，为主权债务危机建立公平、持久、普遍接受的解决方案。多边框架将减少危机解决过程中道德风险的存在。与主权国家破产程序将激励债务人违约的观点相反，多边框架将有助于中和国际债务架构中的不平等力量平衡和偏见；

(e) **取消债务。**对于陷入巨额债务困扰和经济萎缩的国家来说，不可能通过国内生产总值有机增长来摆脱债务陷阱，特别是在没有人知道世界经济何时能恢复到 COVID-19 之前的状态的情况下。因此，这些国家需要取消债务，而无论它们属于哪个国家类别，这样才能充分恢复其养活人民的能力，并确保稳定和繁荣

<sup>66</sup> 见 [www.eurodad.org/un\\_hle\\_debt\\_architecture\\_response](http://www.eurodad.org/un_hle_debt_architecture_response)。

<sup>67</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，《实现发展权》(纽约和日内瓦，2013 年)。可查阅 [https://ohchr.org/Documents/Publications/RightDevelopmentInteractive\\_EN.pdf](https://ohchr.org/Documents/Publications/RightDevelopmentInteractive_EN.pdf)。

的未来发展。减免应以充分维护人权义务和为可持续发展目标提供资金的能力为度，而不是根据有偏见和无效的债务可持续性分析来确定。取消债务应该涵盖所有债权人，包括私人 and 多边债权人，而不是以漫长的倒退性经济改革计划为条件。取消债务需要达到足够大的幅度，以确保避免重复重组，并确保各国释放足够的资源。这方面已有成功的先例，比如 1953 年的《伦敦协定》，在该协定中，出口顺差与偿债额挂钩，以确保偿债不会耗尽经济中稀缺的资源。然而，仅仅取消债务，而根本制度没有改变，只会导致问题再次积累。经济、社会及文化权利委员会指出，处理债务危机的国际措施应充分考虑到保护经济、社会及文化权利的需要，这可能意味着要主动大量减少债务(见 E/1990/23)；

(f) **重组的权利。**即使没有法定的办法来解决债务危机，也可以做出改善。在建立解决机制之前，各国有权重组债务并能够利用所有可用的资源，特别是在危机时期，而且可以根据国际法这样做，例如通过援引危急情况、情势根本变迁和不可抗力来做到这一点。如果关于解决债务危机的协商一致意见继续陷入僵局，人们表示希望诉诸《联合国宪章》第七章，为属于主权国家的资产提供临时保护，就像 2003 年安全理事会为此通过第 1483(2003)号决议时伊拉克的情况一样。软法制度可以建立在联合国原则的基础上，并补充现有的合同改革。为实际目的编纂这些原则可能有助于指导国内立法。在债务重组期间，区分善意债权人和恶意债权人是至关重要的，可以对秃鹫基金进行登记，以确定善意遵守情况；<sup>68</sup>

(g) **处理非法资金流动。**在其 2021 年 2 月的报告中，<sup>69</sup> 国际金融问责、透明和廉洁以利实现 2030 年议程高级别小组对发达和发展中经济体因虚开贸易发票、腐败、避税和逃税以及跨国公司利润转移而损失的大量资源进行了重要的评估。与利用这些资金本来可以提供的基本公共物品或服务相比，非常需要一个系统性的解决办法，例如一项旨在造福发展中国家和发达国家人民和地球的可持续发展金融诚信全球契约。报告认为，若不采取变革性步骤，针对非法资金流动重新设计国际金融架构，就无法克服发展筹资的缺陷。

## 六. 结论和建议

50. 尽管 COVID-19 疫情终于提升了人们对债务危机危险和债务架构改革紧迫性的关切和呼声，但到目前为止，真正取得的成果寥寥无几。迄今为止，关于债务冻结、提供流动性和减免偿债的行动太少而且太迟，未能确保各国履行其人权义务的财政空间和能力。相反，偿债继续降低了资源的可获得性和各国迅速有效应对大流行紧急疫情的规划能力，大流行疫情已经破坏了数亿人的健康、生命和生计，而且这种情况仍然有增无减。COVID-19 大流行残酷地暴露了世界穷人面对经济冲击、卫生系统不足、粮食不安全和短缺以及缺乏社会保障安全网的脆弱性。

<sup>68</sup> M. Guzman and J. Stiglitz, *A Soft Law Mechanism for Sovereign Debt Restructuring* (Initiative for Policy Dialogue, October 2016)。可查阅 <https://library.fes.de/pdf-files/iez/12873.pdf>。

<sup>69</sup> 可查阅 [www.un.org/pga/75/wp-content/uploads/sites/100/2021/02/FACTI\\_Panel\\_Report-compressed.pdf](http://www.un.org/pga/75/wp-content/uploads/sites/100/2021/02/FACTI_Panel_Report-compressed.pdf)。

51. 如果没有以国际人权法以及关于气候变化的《巴黎协定》和《2030 年可持续发展议程》等全球目标为指导的解决债务的整体方法，所有发展目标都将受到损害。在包括债务、气候和社会经济不平等在内的各种危机交织在一起，而许多国家仍在竭力应对大流行疫情的时候，各国和其他相关行为体必须作为紧急事项进行一套雄心勃勃和连贯一致的改革。

52. 国际债务架构改革的总体目标应该是双重的：第一，尽可能以最先进的方式利用可用的工具，以应对当前的危机；第二，为能够预防未来危机或提供及时有效应对的中长期体系奠定基础。人民的福祉和尊严必须是这些改革的核心。

53. 在这方面，独立专家重申她提交给大会第七十五届会议和人权理事会第四十六届会议的报告中所载的建议。此外，她还向单独或作为联合国会员国的国家以及国际金融机构提出以下建议：

(a) 优先履行人权义务。债务国必须优先履行其人权义务，并保证其人民的福祉和尊严高于债权人的条件。人权影响分析应有助于确定那些可以偿还的债务、债务减免应达到的幅度以及确保遵守使用最大可用资源保护和履行人权的义务所需的资源。外债与人权问题指导原则和经济改革人权影响评估指导原则可以更系统地加以落实；

(b) 对遭受疫情重创、债务问题严重的国家，立即实施适用于所有债权人的债务冻结，以防止将所需资金转用于偿债。债务冻结应该涵盖所有那些受打击最严重、面临债务困扰风险或陷入债务困扰的国家。这样做的目标是不让偿债给深陷危机的国家带来沉重负担，吞噬它们有限的财政资源，让它们没有金钱来抗击危机。这一做法要发挥效力，需要立即制定国家立法规定，以防止针对国家的诉讼；

(c) 确保为无债务、无条件融资提供大规模流动性。特别提款权的重新分配不能计入官方发展援助。适当增加优惠融资机制的资金、增加官方发展援助和持续的正向资源净转移也是必要的。有必要建立一个常设机制，重新分配未使用的特别提款权；这一机制不应基于人均国内生产总值，而应基于各国对流动性需求的紧迫性。此外，它不应该完全设置在基金组织内；

(d) 创建多边债务解决机制。迫切需要一个合法、独立和公平的机制，让债务国付出最少的代价。这必须在联合国发挥主导作用的情况下商定、设计和实施，并确保所有会员国都有机会参与。它的运作应该有一套明确的原则和规范，包括基于人权的方法，并建立在现有指导原则的基础上。目前的债务解决机制不具有共同认可或合法性，因为它们不代表债务人的观点。债务重组是复杂、耗时和昂贵的过程，在危机时期，缺乏可用的机制往往会导致人们惊慌失措地寻找解决方案。大流行疫情使其成为当务之急，不能等到另一场危机来临才重新努力建立这样一个多边机制；

(e) 使用和实施现有的共同原则。主权借贷和解决偿债困难需要遵循共同商定的原则。“主权债务重组进程的基本原则”和“促进负责任的主权放款和借款原则”提供了一套得到更广泛接受的指导原则。正如“基本原则”所指出的，各国有权重组债务。法律工具是现成的，例如依靠危急情况、情况的根本改变和不可



抗力。可以继续进一步改进合同，比如利用状态依存型工具以及还款与一国复苏状况挂钩；

(f) 确保取消债务。需要根据与人权相关和与可持续发展目标相关的债务可持续性评估，取消债务以减轻债务负担。必须进一步改革世界银行和基金组织的债务可持续性评估，以纳入以人权和实现长期发展目标为重点的债务偿还前景。正如重债穷国所经历的，仅仅取消债务是不够的——需要进行结构性改革，以消除国家之间持续存在的全球不平等，防止债务积累；

(g) 改革信用评级机构。各国必须减少对信用评级机构评估的机械性依赖。信用评级机构应改进评级质量和问责。应出台措施和法规，避免提供信用评级过程中的利益冲突。缺乏竞争导致错误行为长期存在，并导致提高信用评级质量的工作丧失动力。通过鼓励包括公有信用评级机构在内的新参与者进入市场，有可能消除“三大”信用评级机构的寡头垄断；

(h) 继续改革基金组织份额制度，避免人权倒退。基金组织的份额改革需要继续下去。影响人权的不合理的倒退措施不得作为基金组织贷款条件的一部分。国际金融机构受人权义务约束，并作为重要的债权人；基金组织和世界银行不是独立的行为体。

---