



人权理事会  
第二十五届会议  
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、社会和文化权利的影响问题独立专家西法斯·卢米纳的报告<sup>1</sup>

概要

本报告系根据人权理事会第 16/14 号决议提交，在报告中，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、文化权利的影响问题独立专家反思了自己在 2008 至 2014 年任期内开展的工作。本报告编排如下：第二节概述了独立专家在执行任务过程中开展的主要活动。第三节突出了理事会在主权债务问题作为人权问题处理的过程中面临的挑战。第四节简要讲述了特别程序在执行任务过程中面临的制约因素，其中包括资源不足问题。第五节是结论。

<sup>1</sup> 迟交。



目录

	段次	页次
一.  导言.....	1-2	3
二.  授权开展的活动.....	3-5	3
三.  外债作为人权问题.....	6-14	4
四.  支助和资源.....	15-17	7
五.  结论.....	18	7

## 一. 导言

1. 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、文化权利的影响问题独立专家的任务是根据人权理事会 2008 年 3 月 27 日第 7/4 号决议确定的。根据第 16/14 号决议，人权理事会将独立专家的任务期限又延长了三年。本报告系根据该决议提交。鉴于这是独立专家向理事会提交的最后一份专题报告，他简要回顾了在其 2008 至 2014 年任期期间所开展的工作。

2. 独立专家十分感激有机会与成员国合作争取实现所有人的人权(联合国的一大宗旨)。他借此机会感谢人权理事会自其任职以来给予的支持。然而，令他感到遗憾的是，人权理事会的一些成员没有为这一任务提供支助，尤其是欧洲联盟和美洲国家组织。他希望，这些成员国能够检讨其立场，并依照根据大会第 60/251 号决议所做承诺与本任务全面合作。

## 二. 授权开展的活动

3. 在向大会提交的首次报告中(A/63/289, 第 27 段)，独立专家承诺积极同人权理事会第 7/4 号决议所列所有利益攸关方(政府、国际组织和民间社会)进行接触。为此，他就一系列与其任务有关的问题向范围广泛的利益攸关方进行了咨询，尤其包括在制定外债和人权问题指导原则过程中，人权理事会于 2012 年 6 月核可了该指导原则。他还参加了由民间社会组织和国家人权机构举办的讲习班和会议，推动其他特别程序制定人权标准。他借此机会感谢各组织为任务提供慷慨支助。虽然无法在此提及所有这些组织，但他要特别感谢亚太妇女、法律和发展论坛；关心世事中心；欧洲第三世界中心；取消第三世界债务委员会；英国禧年债务运动；澳大利亚禧年；美国禧年；南部禧年；欧洲债务和发展网络；非洲债务与发展论坛网络；拉丁美洲债务与发展论坛网络；挪威债务免除联盟；国际经济、社会和文化权利网；德国人权研究所；以及欧洲国家人权机构小组。

4. 自 2008 年任职以来，独立专家开展了若干项研究，并向人权理事会和大会提交了调查结果和各项建议，以解决下列问题：不把非法来源资金归还来源国对人权的负面影响(A/HRC/22/42 和 A/HRC/25/52)；全球发展伙伴关系——2015 年后发展框架可吸取的经验教训(A/68/542)；国际债务减免举措对人权产生的影响(A/HRC/23/37)；主权债务和紧缩措施等有关经济改革政策对妇女人权的影响(A/67/304)；出口信贷机构和人权(A/66/271)；在国际贸易、财政和人权领域保持政策一致的必要性(A/65/260 和 Corr.1)；“秃鹫基金”诉讼对债务减免和人权的影响(A/HRC/14/21)；以及债权人和债务人对“非法债务”共同承担的责任(A/64/289)。

5. 独立专家还对以下国家进行了正式访问：挪威和厄瓜多尔(A/HRC/14/21/Add.1)、澳大利亚和所罗门群岛(A/HRC/17/37/Add.1)、刚果民主共和国(A/HRC/20/23/Add.2)、越南(A/HRC/20/23/Add.1)、拉脱维亚(A/HRC/23/37/Add.1)、希腊

(A/HRC/25/50/Add.1)、日本(A/HRC/25/50/Add.2)和阿根廷(A/HRC/25/50/Add.3)。他感谢这些国家的邀请与合作，并希望它们继续参与执行任务，以便落实各自任务报告所载各项建议。独立专家还要对埃及政府近期邀请任务负责人对该国进行访问表示感谢。

### 三. 外债作为人权问题

6. 多年来，人权理事会及其前身人权委员会一直致力于解决外债问题及其对实现人权，特别是经济、社会、文化权利的影响。然而，人权理事会(及人权委员会)的努力因在是否应将外债视为人权问题上的分歧而遭到削弱。<sup>2</sup> 虽然发达国家承认债务负担过重可能对发展造成不利影响，但它们坚持认为人权理事会并不是解决债务问题的“合适”机构，存在“更有能力处理外债和债务免除问题的其他国际论坛”。<sup>3</sup>

7. 各国提出的主张质疑了人权理事会作为人权问题解决债务危机的能力，这些主张难以立足，理由如下。首先，这些主张反映了对国际人权法律的错误理解，国际人权法律设想采用一种全面的方法来增进和保护人权，既包含主动因素，也包含被动因素。因此，例如，《维也纳宣言和行动纲领》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”。各条约机构的一些研究和结论性意见表明，外债负担过重构成了对享有人权，特别是经济、社会和文化权利的障碍。

8. 其次，这些反对主张有违大会第 60/251 号决议的精神和意图以及理事会候选成员国所做的承诺。第 60/251 号决议决定建立人权理事会，在该决议中，大会认识到“在审议人权问题时要确保普遍性、客观性和非选择性，并要消除双重标

<sup>2</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(阿根廷、不丹、巴西、布基纳法索、中国、古巴、多米尼加共和国、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、危地马拉、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、毛里塔尼亚、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、刚果民主共和国、塞拉利昂、南非、斯里兰卡、苏丹、斯威士兰、多哥、乌干达和津巴布韦)、14 票反对(澳大利亚、奥地利、克罗地亚、法国、德国、匈牙利、爱尔兰、意大利、日本、荷兰、大韩民国、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国)、10 票弃权(亚美尼亚、巴林、智利、哥斯达黎加、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、卡塔尔、沙特阿拉伯和乌克兰)的方式获得通过；人权理事会 2009 年 10 月 12 日通过的第 12/119 号决定，该决定以 31 票支持(安哥拉、阿根廷、巴林、孟加拉国、玻利维亚多民族国、巴西、布基纳法索、喀麦隆、智利、中国、古巴、吉布提、埃及、加蓬、加纳、印度、印度尼西亚、约旦、吉尔吉斯斯坦、马达加斯加、毛里求斯、尼加拉瓜、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、卡塔尔、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞内加尔、南非和乌拉圭)、13 票反对(比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、法国、匈牙利、意大利、日本、荷兰、大韩民国、斯洛伐克、斯洛文尼亚、乌克兰、联合王国和美国)、2 票弃权(墨西哥和挪威)的方式获得通过。

<sup>3</sup> “美国关于将外债作为人权问题的投票解释”，美国的投票解释，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、文化权利的影响问题独立专家的任务，人权理事会，第十六届会议，日内瓦，2011 年 3 月 23 日。可在 [www.geneva.usmission.gov/2011/03/23/eov-foreign-debt](http://www.geneva.usmission.gov/2011/03/23/eov-foreign-debt) 上查阅。另见人权理事会简要记录(2013 年 3 月 21 日)。

准和政治化”，决定了人权理事会的工作应“以普遍性、公正性、客观性和非选择性以及建设性国际对话及合作等原则为指导，以期加强促进和保护公民、政治、经济、社会和文化权利等所有人权，包括发展权”。还应注意到的是，人权理事会成员务必“与理事会充分合作”。

9. 第三，独立专家提交的国际债务减免举措对人权产生的影响评估报告表明(A/HRC/23/37)，“人权法律以外的规则”<sup>4</sup>和“更有能力处理外债和债务免除问题的其他国际论坛”(一般认为是国际金融机构和巴黎俱乐部<sup>5</sup>)未能就解决主权债务危机提出平等、持久的方案。预计这些机构作为债权人，在实际过程中无法专注于寻找优先解决社会和经济公正问题而非债务偿还问题的债务危机解决方案<sup>6</sup>。还值得注意的是，这些机构既没有人权任务，也不具备专门知识以将人权合理纳入其政策和方案。此外，根据国家破产法，“人权法律以外的规则”无法为面临债务偿还困境的国家提供保护，对于处于类似境况的个人和实体而言也是如此。<sup>7</sup>此外，这些规则既不承认或也不负责处理导致形成主权债务的一些不公或恶意情况。

<sup>4</sup> 同上。

<sup>5</sup> 巴黎俱乐部是一个由债权国组成的非正式小组，并充当就其成员持有的官方部门债务(即由债权国政府发行、投保或担保的债务)进行重新谈判的论坛。其永久性成员有澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、日本、荷兰、挪威、俄罗斯、西班牙、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。准许其他债权人在特设基础上参与谈判。见 <http://www.clubdeparis.org/en>。

<sup>6</sup> 例如，有人声称，世界银行和国际货币基金组织“促使形成了负债这一特殊情况，他们自己有责任进行弥补”。(Luke Fletcher 和 Adele Webb, 《债务人监狱的替代方案：制定国际破产框架》，澳大利亚大赦年政策文件(2011 年 10 月)，第 19 页，可在 [www.acfid.asn.au/resources-publications/publications/acfid-research-in-development-series](http://www.acfid.asn.au/resources-publications/publications/acfid-research-in-development-series) 上查阅)。

<sup>7</sup> 例如，见 K. Raffer, “美国市政破产国际化：解决债务积压问题的公平、公正及高效的方法”，《芝加哥国际法杂志》，第 6 卷，第 1 号(2005 年)，第 361 至第 379 页。

10. 第四，联合国各人权条约机构认识到高负债和关于实现人权，特别是经济、社会和文化权利的相关经济调整方案的不利影响。<sup>8</sup> 它们还强调各国的人权义务是其外债安排中的相关因素，<sup>9</sup> 并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各国的国际人权义务，例如《经济、社会及文化权利国际公约》规定的本国义务。<sup>10</sup> 反对人权理事会审议该问题的国家似乎均未就这些意见提出异议。

11. 第五，联合国主要会议和机构的宣言、决议和决定也已确认了债务、人权和发展之间的关联。这些宣言、决议和决定包括《关于环境与发展的里约宣言》，该《宣言》承认减少外债的重要性，特别是在出于发达国家利益的资源净转移使外债负担加重的情况下；<sup>11</sup> 《维也纳宣言和行动纲领》，它呼吁国际社会做出一切努力，减轻发展中国家的债务负担，以便为这些国家政府的工作提供补充，争取全面实现这些国家人民的经济、社会和文化权利；<sup>12</sup> 以及《联合国千年宣言》。而该《宣言》表达了各会员国“以全面有效的方式解决中低收入发展中

<sup>8</sup> 见以下结论性意见，经济、社会和文化权利委员会：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(玻利维亚多民族国)；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)；以及 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/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》(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)，第一部分第 227 段(牙买加)以及第二部分第 161 段(圭亚那)和第 227 段(荷兰)；同上，《第五十五届会议，补编第 38 号》(A/55/38)，第 44 段(喀麦隆)。也见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。

<sup>9</sup> 例如，见 E/C.12/1/Add.71，第 43 段(阿尔及利亚)；E/C.12/1/Add.44，第 28 段(埃及)；E/C.12/1/Add.55，第 38 段(摩洛哥)；以及 E/C.12/1/Add.57，第 10 段(洪都拉斯)。

<sup>10</sup> 例如，见 E/C.12/1/Add.68(德国)。也见 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.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(联合王国)。另外，值得注意的是，《关于侵犯经济、社会及文化权利的马斯特里赫特准则》将“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能考虑到本国在经济、社会和文化权利领域的国际法律义务”视为对人权的侵犯(第 15 段(j))。

《关于侵犯经济、社会及文化权利的马斯特里赫特准则》规定：“国家保护经济、社会和文化权利的义务也延伸至他们参与国际组织集体行动中”(第 19 段)。

<sup>11</sup> 见联合国可持续发展大会报告(A/CONF.216/16)，2012 年 6 月 20 至 22 日，巴西里约热内卢，第 19 段。

<sup>12</sup> 《维也纳宣言》第 13 段强调“会员国和国际组织应与非政府组织合作，在国家、区域和国际各级创造有利条件，确保充分和切实享受人权”。

国家的债务问题，采取各种国家和国际措施使其债务可以长期持续承受”的决心。<sup>13</sup>

12. 最后，值得回顾的是，任何单一机构都无法在如何建立一种公正、可持续的世界秩序问题上独断专行，关于这一点，结构调整政策问题特别专家在十多年前就已经注意到。

13. 主权债务和人权之间的关联很明确：过重的债务负担减少了各国可用于实现人权，特别是经济、社会和文化权利，以及建立和强化可促进并保护公民权利与政治权利的机构所需的最大资源。

14. 独立专家呼吁所有成员国为任务工作提供支助，以确保其能够有效促进找到一种持久和公正的解决方案，从而解决困扰了发展中国家几十年而且现在也在影响发达国家的问题。这符合大会第 60/251 号决议所规定的义务。

#### 四. 支助和资源

15. 供资和人员配备支助不足仍然是人权理事会各特别程序面临的主要挑战，但这一挑战对于那些未能获得任何预算外资源的任务来说尤为严峻，其中包括提交本报告的独立专家的任务。另外，整个联合国在过去几年里实行削减供资严重影响了各特别程序有效和高效执行各项任务以及联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)增强其向特别程序提供支助的能力。与此同时，虽然人权理事会制定了一系列新任务以解决全球关注的紧迫人权问题，但资源并没有相应增加。这一情形导致任务负责人的工作量加重，超出了当初任命时所设想的工作量。

16. 希望特别程序的工作超出其正常职业范围，但只有一位人权高专办工作人员为其提供支持，而且往往负担过重，这种安排既不可取，也无益于特别程序有效开展工作。

17. 独立专家感谢人权高专办在面临挑战的情况下依然在其执行任务过程中为其提供专业支持，这些挑战包括一直面临并且将继续面临的资源和工作人员不足问题。然而，他还认为，人权高专办提供的行政支助水平可通过增加相关政策透明度的方式得到提高。例如，经常出现有关解读应享权利政策规定的问题，这些政策规定旨在协助任务负责人有效执行任务。所涉问题包括差旅和费用报销。关

<sup>13</sup> 大会 2000 年 9 月 8 日第 55/2 号决议，第 16 段。另见大会第十九届会议在其于 1997 年 6 月 23 至 28 日召开的特别会议上通过的《进一步执行〈21 世纪议程〉方案》(S/19-2 号决议，附件，第 20 和第 82 段)；于 1995 年 3 月 6 至 12 日召开的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 1(k)和 7(c))；于 1993 年 6 月 25 日在维也纳召开的世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》，第 12 段；于 1995 年 9 月 4 至 15 日在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；大会第 55/2 号决议通过的《联合国千年宣言》，第 15 和第 28 段；《可持续发展问题世界首脑会议的报告》，南非约翰内斯堡，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日(A/CONF.199/20 和 Corr.1，第 89 段)。

于其他问题，则没有成文的政策，这一状况可能导致且已经导致出现政策适用的不一致。

## 五. 结论

18. 无论是在发展中国家还是在发达国家，主权债务及其对政府履行其人权义务能力的负面影响，特别是对履行经济、社会和文化权利相关义务的能力的负面影响，若不是一个非常紧迫也仍然是一个重要的问题。因此，独立专家敦促人权理事会继续抓住这一问题。然而，为了确保理事会在此方面开展的工作取得成功，各成员国需要铭记大会第 60/251 号决议阐明的原则，特别是“在审议人权问题时要确保普遍性、客观性和非选择性，并要消除双重标准和政治化”，并本着这个原则审议这一重要问题。

---