



大会

Distr.: General
1 June 1999
Chinese
Original: English

给予殖民地国家和人民独立宣言
执行情况特别委员会

皮特凯恩

秘书处编写的工作文件

目录

段次 页次

一. 概况.....	1-2	2
二. 宪政发展和法律发展.....	3-20	2
三. 经济情况.....	21-30	3
四. 社会和教育情况	31-34	4
五. 领土未来的地位	35-38	4
A. 管理国的立场	35-37	4
B. 大会的审查	38	5

附件

1999 年 3 月外交和联邦事务大臣向议会提交的关于促进进步和繁荣的 合作伙伴关系的白皮书:英国与海外领土,现代的合作伙伴关系	6
---	---

一. 概况

1. 皮特凯恩¹ 地处澳大利亚和南美中间,在南纬 25 度和西经 130 度处。皮特凯恩位于西太平洋,由四个岛屿组成(唯一有人居住的皮特凯恩岛、亨德森岛、迪西岛和奥埃诺岛)。尽管有证据表明波利尼西亚人过去曾在此居住过,然而在 1790 年 1 月英国皇家舰艇“邦蒂号”的一些弃船者(9 个哗变者和 19 个波利尼西亚人)抵达皮特凯恩时,岛上荒无人烟。目前居住在皮特凯恩岛上的居民就是他们的后裔。在 1937 年,皮特凯恩约有 200 人,自那时以来人口一直在减少。根据管理国的报告,在 1999 年 1 月 1 日统计,该领土人口为 66 人。所有居民都住在亚当斯镇,该镇是皮特凯恩唯一的定居点。皮特凯恩的地形是参差嶙峋的火山地形,海岸线由岩石构成,峭壁耸立。

2. 官方语言为英文。皮特凯恩岛人有自己的方言,这是一种十八世纪英语和塔希提语混杂的语言。

二. 宪政发展和法律发展

3. 1898 年,皮特凯恩的宪政安排被纳入联合王国西太平洋事务高级专员的管辖范围。1952 年的《皮特凯恩枢密令》首次专门设立了皮特凯恩总督一职,从 1952 年到 1970 年,该职由斐济总督兼任。1970 年废除了 1952 年的《枢密令》,代之以 1970 年《皮特凯恩法令》,该法令和 1970 年的《皮特凯恩皇家制诰》实际上是皮特凯恩的《宪法》。这两份文书确定了总督的职位,并规定其权力和义务。由女王按照联合王国外交和联邦事务大臣的建议指派总督,总督向该大臣负责。实际上,联合王国驻新西兰高级专员还同时被任命为皮特凯恩总督,因此赋予他管理该岛屿的责任,由他和他的下属官员履行这项义务。

4. 根据 1970 年《法令》,总督对皮特凯恩有立法权,有权就任何事项制定法律。然而,《皇家制诰》要求他在颁布某几类法律之前需得到外交和联邦事务大臣的批准,包括在大臣看来不符合联合王国的条约义务的法律和歧视不同社区和宗教的法律。

5. 总督颁布的法律称为条例,形式上女王可根据大臣的建议否决任何条例。联合王国政府保留通过议会法

案或枢密院令直接为皮特凯恩立法的权力。总督根据他的立法权为皮特凯恩设立法院,并规定其司法权限和程序(见下文第 12-19 段)。1970 年《法令》还规定总督有权力指派人员担任公职以及撤销他们的职务或给予处分。

6. 皮特凯恩岛居民通过岛议会管理他们的内部事务。议会是由《地方政府条例》设立的,该条例规定岛议会有义务实施皮特凯恩法律,并授权它制定规章来管理好皮特凯恩,维持岛屿居民的和平、秩序和公共安全及其社会和经济发展。

7. 要求岛议会每个月至少举行一次会议。议会由 10 名成员组成:岛长官,每三年一选;内务委员会主席,每年选举;其他四名当选成员,也是每年选举;岛秘书,是公务员,议会的当然成员;一名提名的成员,每年由总督指派;以及两名顾问(无表决权)成员,其中一人每年由总督指派,另一名每年由议会的其他成员指派。最近一次岛议会选举于 1998 年 12 月 24 日举行。

8. 岛长官是岛议会的议长,他也是皮特凯恩的行政首长。他还主持岛法院(见下文第 12-19 段)。

9. 岛议会的决定由内务委员会执行。内务委员会的正式职能是执行岛议会的命令和履行岛议会可能赋予它的职责,实际上,它的主要作用是组织和执行工作方案。委员会的成员是主席以及经总督批准后议会可能指定的其他人(不能是岛议会成员或公职官员)。

10. 只有出生在皮特凯恩的居民或至少已在岛上居住了三年并必须至少年满 18 岁,才有资格在各种职位(岛长官、内务委员会主席以及当选的议会议员)的选举中有选举权。岛长官或内务委员会选举的候选人必须是在皮特凯恩出生的居民,或是至少在岛上居住了 21 年;其他选举职位的候选人则必须是本地出生的居民,或至少已在岛上居住 5 年。

11. 岛秘书和其他非选举官员(例如邮政局长、无线电事务干事和警官)由总督一定与议会磋商之后指派,一名驻奥克兰的专员负责总督同岛议会之间的联系。

12. 皮特凯恩的法院系统包括最高法院、初级法院和岛法院。最高法院由一名或数名法官组成,法官由总督

按大臣的指示不定期指派。法院在所有民事和刑事事项方面有无限司法权。最高法院审判的案子,无论是刑事案件还是民事案,通常都由法官一人审理。但法院有权在适当情况下指派二至四名陪审推事。

13. 初级法院由一名治安法官组成,他可以是总督为此目的指派的任何适当人选。初级法院在刑事案件方面的司法权和权力通常与英国的治安法庭相同,民事案方面的司法权和权力与英国的郡法院相同,但对一些特别案子,总督可扩大其司法权。在所有案件中都有权利向最高法院提出上诉。

14. 岛法院由岛长官和两名陪审推事组成。该法院的司法权仅限于领土居民在各岛屿上或领海范围内违反《岛法规》的犯罪行为以及民事诉讼。岛法院很少需要开庭。

15. 由 1970 年《皮特凯恩法令》和 1970 年《皮特凯恩皇家制诰》构成的皮特凯恩《宪法》没有任何明文规定保障人权,也没有专门为此次目的设立任何机构。根据在皮特凯恩实行的习惯法制度,适用于皮特凯恩的条约(包括人权条约)本身不具有内部法律的效力,不得直接援引作为个人权利的来源,不过在可能的情况下,要求法院对内部立法的解释避免与联合王国国际法律义务相抵触。实施条约义务(在这样做需要对现行法律或作法做出某些改变时)通常采用的方法是酌情颁布新的具体立法、修改现有立法或调整现行行政做法。²

16. 然而在大多数情况下,对皮特凯恩岛居民人权的法律保护不是靠诸如上文所述的两项议会法令这样的具体立法:确保这种保护是通过地方法院实施在岛上实行的法律的基本原则,而这些法律又采用英国法律同样的基本原则。

17. 侵犯任何人的权利的行为都应在最高法院受到审判,或由其颁布禁令,或由其下令赔偿。最高法院按照法律固有权力和管辖权判决给予赔偿金,并发布旨在恢复该人士原来地位的命令。此外,由于联合王国代表皮特凯恩加入了《公民及政治权利国际盟约任择议定书》,受皮特凯恩司法管辖的个人享有直接诉诸联合国人权委员会的权利。

18. 总督对监督在皮特凯恩实行人权负有最高责任,但以不损害法院在法律权利受到侵害或威胁的案子中予以补救和矫正办法的能力为限。可直接或通过总督的下属官员之一向总督提出对任何政府官员或当局不法行为和暴虐行为的指控,并认真调查这些指控。如果证明指控确有根据,总督有权采取适当的补救措施。

19. 在皮特凯恩实施的法律,包括与人权具体有关的任何法律,都由联合王国政府公布,并通过岛秘书办公室向岛上所有居民提供这方面的咨询。

20. 该领土提交国际机构的报告由联合王国政府根据总督和专员提供的资料编写。

三. 经济情况

21. 皮特凯恩的主要收入来源是邮票销售以及利息和股息收入。1997-1998 年度的收入为 491 838 新元,支出为 666 799 新元,造成赤字 174 961 新元。虽然领土不征税,15 至 65 岁之间的每个人需每月从事义务劳动,以代替付税。

22. 领土的私营部门经济以自给自足的农业和渔业以及主要向过往船只出售手工艺品为基础。山谷土壤肥沃,出产多种水果和蔬菜,包括柑橘、甘蔗、西瓜、香蕉、甘薯和豆类。以物易物是经济的一个重要组成部分。皮特凯恩出口水果、蔬菜和手工艺品,进口燃油、机械、建筑材料、麦片、牛奶、面粉和其他食品。为保护皮特凯恩正在发展的农工业,所有蜂蜜和其他蜜蜂产品以及用过的养蜂工具及设备均不准进入皮特凯恩。

23. 新西兰政府于 1999 年 2 月宣布,它将向包括皮特凯恩在内的一些太平洋岛屿的居民提供可转移养恤金的做法,这些居民在新西兰至少应住满 10 年。那些在新西兰住满 20 年以上者即使返回他们出生所在的岛屿,仍可保留全额养恤金。那些在新西兰住满 10 至 20 年者将可享受一半的全额养恤金,按比例相应增减。养恤金也将平均每年增加 3 800 新元,在此之前,只有库克群岛、纽埃岛和托克劳群岛的居民才可转移养恤金,而且只可转移 25%。³

24. 奥埃诺岛在皮克凯恩岛西北 80 海里处,是珍贵的米罗木的主要产地,皮特凯恩最好的木刻手工艺品都是使用米罗木制作的。交通困难的亨德森岛是该群岛中最大的岛屿,也是三个卫星岛屿中生产力最高的岛屿。岛民每半年在需要大量米罗木材时前往该岛一次。

25. 1967 年成立的一个合作商店每星期营业三次,每次时间都很短。如果有供应的话,在店中可以买到基本食品。该商店可提供面粉、鸡蛋、肉类和黄油,但须提前几个月订货,因为这些食品必须从新西兰进口。

26. 柴油发电机提供 240 伏电力,大约每晚供电四小时,每个早上再供电两小时。该岛有简单的电话系统。越洋通讯通过水陆邮件进行,并自 1992 年以来也通过卫星进行(电话、传真和电传电报)。皮特凯恩最近发行一套电话/传真试用卡,用于岛上新开发的卫星通讯。皮特凯恩电台在格林威治 18:00 时至 05:30 时播音。

27. 到皮特凯恩访问的人必须首先从设在新西兰的皮特凯恩岛专员办公室得到在那里登陆和居住的许可证。许可证的有效期为六个月,但可由总督延长大致相同的期限。岛长官在遵照总督指示的情况下有权允许任何到港船只的船员和乘客登陆。

28. 进出皮特凯恩只有经过海路,到港的船只通常是指于新西兰和联合王国之间或经巴拿马运河往返于新西兰和美国东海岸或加勒比之间的集装箱船。这些船只预计每年在朝北行驶的时候到港大约三次,但没有定期和有航班的服务。皮特凯恩没有旅馆或招待所,但访问者可经过事先向岛长官申请,在该领土上的某个家庭安排住宿。

29. 据新闻报道,在皮特凯恩修建一个简易机场的工程可行性研究已经完成。该研究确定,修建一个简易机场不存在任何重大技术困难,该机场足以使轻型飞机从法属波利尼西亚到皮特凯恩进行 1000 公里的往返飞行。⁴ 到过该岛的一位旅行者在因特网上公布一份关于他到该岛访问的报告,其中提到皮特凯恩岛举行过一次镇民大会,讨论该项目,显然居民支持该项目。

30. 据新闻报道说,皮特凯恩在 1998 年初添置的通讯设备将把越洋电话的费用从每分钟 10 美元减至每分钟 3 美元。

四. 社会和教育情况

31. 岛上的居民均是自营职业者,但是社区成员参加当地政府活动和提供社区服务都支取津贴和工资。根据一些来源提供的消息,1993 年,皮特凯恩的劳动力有 14 个体格健全的男子。1998 年得到的资料显示,该岛目前有八名男子工作。岛民对这一事态发展感到关注,因为出海迎接客轮的大船需要四名男子操作。⁵ 根据设在新西兰的皮特凯恩专员办公室提供的资料,该领土的唯一就业机会是通常专门留给皮特凯恩常住居民担任的政府职位。岛上没有银行设施。

32. 所有 5 岁至 15 岁的儿童均享受免费义务教育。学校由政府经营和提供经费。教学采用英语和新西兰的标准教材。在新西兰聘请一名受过专门训练的教师,任职期限通常为两年。据报告,1996 年有 13 名在校生。小学以后的教育经新西兰教育部安排通过函授课程在该校进行。皮特凯恩的大部分岛民是基督复临安息日会教友。

33. 社区的一般保健由一名在政府诊所工作的注册护士负责。不时聘请注册的医生驻诊,任职期限在两个月到六个月之间。抵港船只上的随船医生也为居民们看病。皮特凯恩没有常住的医生。

34. 一名英国警官于 1997 年在皮特凯恩居住了两个月,以便组织岛上的执法工作。该警察为领土的公路规定了一套交通守则,并对其他执法程序进行了审查。据报,领土若干年来没有经过训练或有经验的警察。

五. 领土未来的地位

A. 管理国的立场

35. 1998 年 10 月 5 日,联合王国代表在第四委员会发言。⁶ 该代表特别指出,联合王国政府已开始就其与现存的附属领土之间的关系进行一次重大审查。它深入研究这种合作伙伴关系应如何发展、加强和现代化。在审查期间,它尽可能重视附属领土本身的观点。这些

领土已一致表明,它们愿意保留与联合王国的联系。该代表指出,这项审查将在年底提交给议会。

36. 同时,该代表指出,联合王国政府已对其与领土打交道的方式进行一些修改。首先,在外交和联邦事务部新设立了一个海外领土司,向这些领土提供与联合王国政府联络的一个单一的单位。其次,任命一位外交和联邦事务国务大臣,头衔为“海外领土国务大臣”。此外,由于这些领土更加充满活力,更加繁荣和更加自主,因此,联合王国政府与各领土人民协商之后,认为“附属”一词是错误的,它们现在将被称作“联合王国海外领土”。

37. 联合王国政府于1999年3月向议会提交一份白皮书,题为“促进进步和繁荣的合作伙伴关系:英国与海外领土”,该白皮书的副本已转交给联合国秘书处,其全文载于本文件附件中。

B. 大会的审查

38. 1998年12月3日,大会未经表决通过第53/67B号决议,这是一项关于12个非自治领土的综合决议,其中第八节专门讨论皮特凯恩问题。

注

¹ 本文件所载资料来自大不列颠及北爱尔兰联合王国按照《联合国宪章》第七二三条(辰)款于1998年4月20日向秘书长递送的资料、出版物和皮特凯恩因特网网址。

² 为此目的制定的新立法的形式可以是当地颁布的条例或联合王国政府发布的枢密院令。为此目的发布的枢密院令的例子有:1959年枢密院令《日内瓦公约法令》(殖民地领土),这项法令在皮特凯恩和其他英属领土执行日内瓦四公约,还有1988年枢密院令《1988年刑事司法法令》(酷刑)(海外领土),该法令同样执行《禁止酷刑公约》和其他法律文书。

³ 路透社,1999年2月16日。

⁴ 法新社,1999年4月10日。

⁵ 《太平洋岛屿》,1998年3月。

⁶ 见A/C.4/53/SR.3。

附件

1999年3月外交和联邦事务大臣向议会提交的关于促进进步和繁荣的合作伙伴关系的白皮书:英国与海外领土,现代的合作伙伴关系

现代合作伙伴关系

1.1 英国与海外领土保持有长期和重要的联系。这种关系根植于共同的历史,但这种关系也朝着合作伙伴关系方向发展。对英国来说,海外领土是其国家和国际特性一个极为重要的内容,也是一项重要的责任。对海外领土来说,它们与英国的联系也是十分重要的,但它们各自的特点和差异也同样十分重要。这种相互交织的关系强大而又始终如一,却也微妙和不断变化。英国与海外领土之间新的和现代合作伙伴关系须反映这种关系。它必须是促进进步和繁荣的合作伙伴关系。

1.2 政府致力于现代化。现代化是其远见、方向和政策的核心。我们正在将这个现代化的过程系统地应用到经济、保健服务、教育、预防犯罪和就业等方面。现代化是我们更新英国框架方针的核心:在苏格兰、威尔士、北爱尔兰和伦敦的新的代议制安排,以及在英格兰的新的行政安排。我们正重新制定宪政安排,使权力更多下放给人民。

1.3 我们也在改变与世界其他地方的关系。我们已结束英国在欧洲采取孤立主义立场,而且日益产生具体的结果。我们已使得英国重新成为国际上的主要参与者,准备作出艰难的决定,处理国际上复杂和尖锐的问题,并在必要情况下采取相应的行动。

1.4 英国与海外领土之间的相互关系须在这种背景来看待:在现代化和改革的整个框架中,并在英国扮演新的国际角色中来看待。作为新的全球秩序和新的世界经济的参与者,海外领土本身必须接受改革和现代化。英国在与海外领土的关系中,必须确保其机构和做法能得到改革和现代化。英国与海外领土间的关系应该是富有效力和效率,而且是自由和公平的。它应该基于情理和民主。英国和海外领土在许多方面是可以相互帮

助的。它们在过去已经这么做,它们现在和未来也必须继续这么做。

领土

1.5 英国海外领土包括安圭拉、百慕大、英属维尔京群岛、开曼群岛、福克兰群岛、直布罗陀、蒙特塞拉特、皮特凯恩、圣赫勒拿及其附属地阿森松岛和特里斯坦-达库尼亚,以及特克斯和凯科斯群岛;英属南极领土、英属印度洋领土和南乔治亚岛和南桑威奇群岛,上述这些领土没有任何土著人民;另外还有在塞浦路斯的阿克罗蒂里和泽凯利亚主权基地。

1.6 海外领土保留其与联合王国的联系,因为它是这些领土人民明确表示的意愿。它们在很大程度上需负责处理自身的事务。地方自治政府通常由行政委员会和经选举的立法机构组成。总督或专员由女王根据外交大臣的建议加以任命,并负责对外事务、防御以及通常还包括内政安全和公共事务等。

新的合作伙伴关系

1.7 1997年8月,我们开始审查英国与当时称作附属领土的关系。除了在1997年5月选举结果产生一个新的政府之外,若干具体因素均促成采取这项新的观点。这些因素包括:

- 蒙特塞拉特火山活动不断升级;
- 更加意识到一些较为贫穷领土、位置偏远和经济问题,特别是圣赫勒拿;
- 一些领土、尤其是百慕大、开曼群岛和英属维尔京群岛作为境外金融中心的重要性日益增加。

1.8 这项审查旨在确保这种关系均能反映出领土和英国的需求,并使得领土相信我们对它们的未来所作的承诺。虽然直布罗陀和福克兰群岛存在其特殊情况,这项

审查涉及对所有现存领土的政策。塞浦路斯的主权基地不包括在审查中,这是因为它们作为军事基地的特殊性质,因此不属于本份白皮书的范围。

1.9 这项审查的基础是,英国与附属领土之间的联系应基于合作伙伴关系,双方均负有义务和责任。领土应根据它们的宪章并充分尊重联合王国对他们负有的国际义务自行加以管理。在该框架中,联合王国应支持各领土决定其自身未来和享有高品质生活的权利。

1.10 上一次对领土政策的重大审查是在 1987 年进行,但仅限于加勒比地区的附属领土以及百慕大。审查得出的结论是,联合王国不应寻求影响领土关于独立的意见,而应在人民明确通过宪法表示希望独立时作出积极反应,附属领土的合理需求仍将是联合王国援助基金首先需要满足的项目。

1.11 我们征求关于三个主要问题的看法:

公民身份

附属领土上没有英国公民身份者是否想要获得(并同时获得在联合王国的居住权)?如果情况是如此,应依照什么根据获得?英国人民和领土人民是否应具有对等权利,包括居住权?经了解发现,领土人民有兴趣获得英国公民身份,但仅在无互惠的基础上。

宪法地位

人们在多大程度上想要改变领土与联合王国之间的宪法关系?除了有些人略微提到类似于英王属地地位,但大家普遍不想改变目前的宪法关系。

名称

人们是否大力支持将有关国家“英国附属领土”的名称改掉?经了解发现,人们支持将名称改为英国海外领土或类似名称。

1.12 若干其他的行动也促成编写本份白皮书。

国家审计局关于附属领土或有债务的报告

1.13 1997 年 5 月 30 日,国家审计局发表一份关于附属领土或有债务的最新报告。该报告表明,自 1992 年上一份报告以来,在一系列领域中已取得进展,但要求继续采取行动,尽可能减少未来对英国财政部造成的风险。

1.14 1992 年,公共帐户委员会根据国家审计局的报告举行听证会。外交和联邦事务常务次官约翰·基尔爵士出席作证。公共帐户委员会在 1998 年 5 月 21 日向议会提交的一份报告中公布其结论和建议。

1.15 这项审查的时机和实质性内容十分有助于本份白皮书。其建议已引起重视,尤其是那些涉及金融管理和控制公共借贷的建议。

外交事务特设委员会对海外领土的质询

1.16 下议院外交事务特设委员会单独开始对领土进行本身的审查工作。1997 年 11 月 25 日,该委员会听取了西蒙兹男爵夫人作证。外交和联邦事务部也向外交事务特设委员会提交两份备忘录。委员会在 1998 年 2 月 3 日发表临时报告,其中建议:

- 政府的审查应涉及附属领土护照持有者在旅行时遇到的困难以及教育和培训方面的其他困难;
- 白厅的协调工作应得到加强;
- 应促进领土建立善政和法治,并修订它们的宪法;
- 关于将名称改为海外领土的提议是正确的。

政府于 1998 年 5 月 13 日发表关于这项质询的答复。

国际发展特设委员会对蒙特塞拉特的质询

1.17 鉴于火山活动不断对蒙特塞拉特造成威胁,下议院国际发展委员会于 1997 年 8 月宣布,它打算对政府处理这项危机进行质询。委员会于 1997 年 11 月 27 日发表其结论。政府的答复由国际发展大臣于 1998 年 2 月 2 日转交给委员会主席。政府的答复于 1998 年 10 月 29 日发表。

新的合作伙伴关系——新的前进道路

1.18 我们于 1998 年 2 月公布审查的临时结论。在向当时称作附属领土协会(现改名为联合王国海外领土协会)发表的讲话中,外交大臣阐述了英国与海外领土之间新关系的主要内容。

1.19 这种新的关系将是一种现代的合作伙伴关系,能够满足双方的需求,并基于四项基本原则:

- 自决;

- 相互的义务和责任;
- 领土享有最大程度的处理自身事务的自由;
- 联合王国坚决致力于协助领土发展经济,并在紧急情况时向它们提供援助。

1.20 新的关系中需要改变的关键领域为:

协调

外交大臣将与国际发展事务大臣共同讨论新安排的细节,以确保尽可能以最佳方式管理联合王国与其领土的联系以及对领土所负有的责任。将任命负责海外领土的一位国务大臣。海外领土与政府之间将进行新的分阶段的对话。

名称

领土在未来将称作联合王国海外领土,简称为海外领土。

公民身份

许多海外领土因无法享有英国公民身份而感到不公正,这是可以理解的。我们将以同情的态度研究是否能给予公民身份的问题。

金融管理

将制定一份管理措施的清单,促使领土的金融管理符合国际公认标准。将邀请海外领土就建立独立和具有适当资源的管理当局提出建议。

人权

许多海外领土的人权记录是正面的,但仍需进一步努力确保履行英国代表它们所做的承诺。

1.21 我们曾表明,我们将在优先领域中坚持采取行动,如更好地管理境外活动。另外,我们决定,还要采取行动,处理有害的税收竞争问题,这些问题正引起国际上日益关注。外交大臣指出,下一个阶段将是在一份白皮书中阐明这些提议的细节。

促进进步和繁荣的合作伙伴关系

2.1 英国对海外领土的政策是基于:由各领土公民决定他们是否愿意继续与英国保持联系。我们无意违背有关民族的意愿强迫独立。英国历届政府的既定政策是,当独立是一项选择时,则会向那些希望获得独立的领土给予一切帮助和鼓励。该问题最近一次的审查是于1995年8月在百慕大进行的,当时举行的一次公民投票结果是73%的投票者赞成与英国保持联系。

2.2 英国正协助海外领土在经济和政治方面的发展。这是政府最为优先考虑的事项,而且符合根据《联合国宪章》规定所作的承诺。

2.3 为加强联合王国与领土之间的联系,我们首次在外交和联邦事务部任命一名专门负责海外领土国务大臣,监督和发展这种新的合作伙伴关系。

2.4 合作伙伴关系将基于协商和相互谅解。将设立一个新的政治论坛——海外领土协商委员会,将英国国务大臣与首席部长聚集在一起,在不设有内阁制的领土中,则由海外领土议会的当选议员参加,讨论共同关心的事项。该论坛每年举行会议。每隔一年,该协商委员会在英联邦政府首脑会议召开前夕举行会议,使得我们的代表能在充分了解海外领土政府的观点之后参加会议。我们计划在1999年9月至10月间举行协商委员会首次会议。

宪法规定的关系

2.5 我们致力于确保海外领土能有健全的政府,并有可持续的政治、经济和社会发展,同时确保它们的安全和防卫。1998年7月发表的《战略防御评论》重申我们对海外领土的防御承诺。这种承诺是具有实质性的:例如,在福克兰群岛派驻守备部队,在加勒比地区和南大西洋地区部署警戒舰艇。而我们也期待海外领土能有高水准的德行和施政,并严格遵守联合王国和海外领土均签署的国际协定;我们也期待能尽可能减少联合王国需承担或有债务的程度。

2.6 与领土的协商表明,它们明确表示愿意保留与英国的关系。我们得出的结论是,与联合王国一体化,或英王属地地位均不适合于取代目前的安排。但必需重新回顾、审议这些安排并在必要时予以修订。

2.7 联合王国与海外领土之间的联系载于各领土的宪法中。海外领土认为,它们的宪法需要更新,并在必要时使之现代化。每个海外领土均是独特的,需要有适合其

本身状况的宪法框架。将审慎考虑海外领土政府关于修宪的具体建议的意见。

2.8 领土的施政必须具有坚实的基础。民主、人权和法治在海外领土同样具有与其他地方相同的现实意义。现代宪法的核心原则是明确的。义务与期望之间需两者兼顾,而且应明确加以规定。今后的行动将侧重:

- 采取措施,促进更加开放、透明和负责的政府;
- 改进立法机构的组成及其作业;
- 加强公务人员的效力、效率、责任心和公正的态度;
- 海外领土的部长和行政委员会的作用,以及他们落实政府政策和决定的集体责任;
- 尊重法治和宪法;
- 促进代议制和参与性的政府;
- 言论和新闻自由;
- 提供高标准的司法;
- 通过尊重人权的现代标准。

2.9 关于修宪的讨论目前正在进展。例如,我们正打算与圣赫勒拿及其属地的人民协商,了解如何能发展阿森松岛人民的民主和公民权利。一些领土已积极使政府机构现代化:如在开曼群岛,已经实施一项广泛改革和更新公共部门的方案。

2.10 已经采取重要的改革步骤,以便落实新的合作伙伴关系。外交和联邦事务部以及国际开发部已实施新的行政安排,确保更好地管理联合王国与海外领土的联系以及对海外领土的责任。

2.11 在两位大臣密切协商之后,决定外交和联邦事务部和国际开发部应并行设有海外领土的部门。这两个部门已成立。部际之间的联合联络委员会也已成立,以协调两个部门在针对需要接受援助的海外领土方面的活动和政策。

2.12 在外交和联邦事务部,新设立的海外领土司负责所有涉及海外领土的问题,并向海外领土国务大臣负责。

针对直布罗陀和福克兰群岛的问题,采用特殊的安排。直布罗陀是根据《罗马条约》作为联合王国成员资格的组成部分参加欧洲联盟(欧盟),它是唯一一个海外领土具有这种地位。因此,它将继续主要由外交和联邦事务部欧洲司加以处理,并向负责欧洲事务的大臣负责。

2.13 在审查管理加勒比地区援助方案之后,国际开发部在1998年年初决定,将所有支助海外领土的工作集中在伦敦,并授权国际开发部的政务次官具体负责监督与海外领土的援助关系。同时,外交和联邦事务部决定将其资助良好施政的基金和迄今为止由外交和联邦事务部/国际开发部共同设在布里奇敦的附属领土区域秘书处进行的大部分其他工作的责任转移回伦敦。该秘书处后来被关闭。然而,为反映出不断变化的组织和机构需求,海外领土司在巴巴多斯保留一些咨询专家。

2.14 这些新的安排已经使决策更为协调一致,并加强了联合王国政府代表海外领土在英国所进行的工作的影响,还协助促进与海外领土本身进行更好的对话。

2.15 海外领土在面积、人口、经济发展和其他因素方面存在巨大差异。但为它们的政府和行政管理所设立的宪法和体制安排却相当一致和类似。我们希望每个领土均能按照新的合作伙伴关系的构想审查他们本身的机构和安排。可能需要在当地进行一些更改,以便使得合作伙伴关系能充分发挥作用,并加强领土与联合王国之间的对话。

2.16 为了对一些海外领土政府所提出意见作出反应,我们已审查在布鲁塞尔所作的安排,以确保海外领土的利益能在欧盟之中得到妥善的照顾,因为在布鲁塞尔颁布的许多决定和条例对它们的经济会造成直接影响。外交和联邦事务部中主管欧盟事务的单位将继续与海外领土司和南欧司以及处理影响领土事务的其他政府部门保持密切联系。联合王国常驻布鲁塞尔欧盟代表团的一名一等秘书已被任命为海外国家和领土的决定所涉及的海外领土问题的联络人。联合王国常驻欧盟代表团通过直布罗陀驻布鲁塞尔办事处与直布罗陀政府保持密切联系。

2.17 海外领土的领导人曾向我们了解领土与英联邦之间是否能建立更加密切的联系。英联邦的正式成

员只对独立国家开放,这限制了海外领土参与英联邦事务的范围。然而,海外领土立法机构的议员长期以来在与英联邦正式成员平等地位上享有英联邦议会协会的成员资格。我们将致力于扩大这项合作,使海外领土能参与英联邦其他组织。百慕大和其他海外领土的政府经常作为联合王国代表团的成员参与英联邦财政部长会议。开曼群岛将主持 1999 年的会议。海外领土的代表也出席英联邦司法部长会议。1998 年,海外领土代表首次包括在英国代表团中,出席在巴巴多斯举行的英联邦高级官员会议和英联邦卫生部长会议。在与英联邦秘书处的合作下,我们正探讨如何扩大海外领土的代表作为英国代表团成员出席英联邦会议的作法的范围。

公民身份

3.1 海外领土的人民获准进入英国的机会是由一系列法律规定加以控制的。政府的审查已详细研究这项法律框架现在是否应加以现代化,作为新合作伙伴关系的重要内容。

3.2 1962 年和 1968 年《英联邦移民法》规定许多控制措施,极大地限制了英联邦公民和附属领土的联合王国和殖民地的公民到联合王国定居。

3.3 在这些法令之后,1971 年又颁布《移民法》,采用了在联合王国居住权的概念,并终止英联邦公民、包括附属领土人民自由往返于联合王国的权利。

3.4 1977 年发表的一份关于英国国籍的协商文件提议将联合王国和殖民地的公民身份分为两个新的类别;具有在联合王国居住权的联合王国和殖民地公民的英国公民身份,以及给予那些需要受 1971 年《移民法》限制者的英国海外公民身份。在收到代表海外领土提出的意见之后,经过商定,应增加一个类别,承认海外领土的特殊地位。

3.5 因此,1981 年《英国国籍法》以下列三种新的身份形式取代联合王国和殖民地的公民身份:

- 英国公民身份,给予那些有权在联合王国居住者;
- 英国附属领土公民资格,给予那些属于附属领土者;

- 英国海外公民身份,给予那些既不属于联合王国本身,也不属于任何现存的附属领土者。

1981 年的法律还规定直布罗陀人民如何获得英国公民身份,1983 年,还单独通过一项法律,给予福克兰群岛岛民的英国公民身份。

公民身份的新权利

3.6 在海外领土的许多人有英国附属领土公民的身份,却没有英国公民的地位,因此也没有在联合王国的居住权。他们显然会感到委屈。对一些人来说,这是令人烦恼的事,会影响他们旅行的便利。

对其他人来说,该问题会造成更为深刻的影响。一些领土只知道英国的主权。他们感到自己是英国人,而且他们的人民始终都是英国人。但 1960 年代和 1970 年代颁布的立法对他们进入联合王国定居或访问均实施限制。

人们强烈希望能放宽这些限制,并恢复他们的权利。我们同情海外领土上那些感到不平者,并打算处理该问题。

3.7 我们已仔细研究各种备选方案,并决定,英国的公民身份以及居住权应给予那些尚未得到该身份并想获得的那些英国附属领土的公民(但参阅第 3.12 和第 3.13 段)。任何不希望获得该身份者可以如此表明,并仍作为英国附属领土的公民。对于海外领土的人民来说这是向前迈出的一大步。这将向他们提供许多人多年以来一直寻求的机会。政府认为原则上这样做是对的。在议会时间许可的范围内,我们将介绍这项立法,以便实施这项原则。

3.8 在作出该决定时,政府考虑到许多领土人民提出的意见,而不仅仅是考虑到圣赫勒拿人民提出的意见。

新的公民身份权利意味着什么

3.9 我们已仔细考虑过以下的论点:给予英国附属领土公民英国公民身份,会直接引起新的移民浪潮。我们估计海外领土很少有人会希望永久移居到英国。海外领土总人口中约 70% 的人在领土居住所得的人均收入高过英国,诸如百慕大、英属维尔京群岛和开曼群岛等较

大和较富裕的领土居民很可能会希望留在他们的原居住地。然而,有些人可能希望来英国进行培训和获得工作经验,他们会受到欢迎。我们估计在较不繁荣和较小领土上目前的那些居民大部分将不会选择永久来联合王国居住和工作。海外领土本身的有效和可持续发展,将继续提供机会和选择,并减少人们必需到其他地方寻求机会和选择。

3.10 一些海外领土政府表明,它们不欢迎在给予英国公民身份时附有条件,例如有义务采用英国的税收比率和制度。政府关于公民身份的提议不带有任何条件。这项关于提供英国公民身份的提议也绝不意味着会威胁这些领土人民确定他们与联合王国的宪法规定关系的权利。因此,提供英国公民身份的这项新提议将不会阻碍那些选择从英国独立出去的海外领土。英国附属领土公民身份也将不会被废除。

3.11 海外领土的许多人已表明,他们想要英国公民身份是为了能更自由旅行。的确他们能够这么做。他们能够通过与英国公民和欧洲联盟(欧盟)其他国民相同的渠道进入英国的口岸。目前,欧盟国民包括法属和荷属领土的居民,但除直布罗陀和福克兰群岛的居民之外,不包括英属领土的居民。

3.12 我们不打算向英国海外公民提供英国公民身份。许多人能得到或已得到双重国籍。许多人能通过担保人制度进入联合王国。此外,我们对在那些我们具有主权责任地区的人民负有特殊责任。

3.13 政府也没有提议将公民身份给予那些因与在塞浦路斯的主权基地或与英属印度洋领土有关而获得英国附属领土公民身份者。这两个地方的情况特殊。英国使用这些领土是与防御有关。

互惠

3.14 就居住权而言,我们打算在非互惠基础上给予英国公民身份。我们与领土协商的结果表明,在这些大部分为小社区中的人担心,互惠原则会使得英国人甚至欧盟其他国家的公民能不受限制地进入他们的领土。这有可能使一批人涌入,可能会严重破坏这些社区的社会内聚力和特色。政府认为这项担忧是合情合理的。在福

克兰群岛和直布罗陀的情况下,已经具有在非互惠情况下给予英国公民身份的先例。在欧盟中,法国、荷兰和葡萄牙在交换宗主国正式公民身份中均未要求互惠。

3.15 在非互惠基础上提供英国公民身份的做法完全符合英国政府重视出现一个充满生机的、多种族和多元文化英国的情况。

3.16 依照欧洲共同体的法律,将英国公民身份给予英国附属领土的公民,将意味着给予他们一些欧洲共同体的权利,包括在欧盟和欧洲经济区成员国中自由进出和居住的权利。

3.17 一旦通过有关立法,所有那些因在该立法生效时与任何符合资格的海外领土(见上文第 3.13)有关的英国附属领土公民将自动成为英国公民。

我们将对符合资格的父母所生的子女在出生或领养时成为英国公民的事宜作出规定。但我们将使得那些不想成为英国公民者能够放弃该身份,并仍然是英国附属领土的公民。

3.18 目前,新到海外领土的人首先将受到在他们所希望生活的海外领土中关于居住权的条例的限制。这些条例在各领土均不相同,通常规定需要有很长的合法居留时期和其他资格才能给予“归属者地位”。我们将实施一些安排,使得通过在海外领土合法居留而获得英国附属领土公民的任何人能获得英国公民身份。

鼓励建立健全的政府——人权

4.1 我们认为,确定和保持遵守人权的高标准,是我们与海外领土建立的合作伙伴关系中的一个重要部分。我们的目标是,那些选择仍属于英国的领土,应遵守英国人民期待他们的政府在人权、开放和善政方面所建立的相同基本标准。这意味着,海外领土立法应符合英国所承担的相同国际义务,如《欧洲人权公约》和联合国《公民及政治权利国际盟约》。海外领土在尊重和遵守人权方面具有当之无愧的声誉,但在一些领土中仍需要进行一些改革,以确保一致性。

4.2 我们已表明,在三项人权问题上我们希望一些海外领土能进行改革:

- 法院判决的体罚,两个海外领土的法典中仍保留体罚;
- 一些海外领上的立法禁止两相情愿的成年人私下发生同性恋行为;
- 百慕大的法院仍判处死刑。

4.3 由于领土仍保留这些立法,政府则有可能被认为违背重要和根本的国际协定,包括《欧洲人权公约》和《公民及政治权利国际盟约》。此外,这使得联合王国在费用甚至赔偿金方面承担原本可以避免的或有债务。依照我们对与海外领土在合作伙伴关系和负责的自治基础上建立现代关系的承诺,我们更倾向于海外领土本身能够颁布必要的改革措施。但在当地没有采取行动的情况下,可通过枢密院令向加勒比领土实施立法。

法院判决的体罚

4.4 在英属维尔京群岛和百慕大的法典中仍保留法院判决的体罚。蒙特塞拉特 1991 年废除这项惩罚,安圭拉及特克斯和凯科斯群岛于 1998 年加以废除。在开曼群岛,1995 年已开始废除,直到 1998 年完成。仍保留这项惩罚的那些领土认为,它会起威慑作用,尤其对流氓行为和少年罪犯来说。但近年来,在英属维尔京群岛,这项惩罚已作为一项徒刑宣判,上一次是在 1996 年。

同性恋

4.5 我们认为,所有海外领土应颁布类似于 1967 年《联合王国性犯罪法》的立法,该法律使得两相情愿的成年人私下进行的同性恋行为合法化。虽然最近几年这方面的起诉几乎没有,但尚无任何一个加勒比海外领土已使得其立法符合这项法律。在一些加勒比社区中,由于他们笃信宗教,因此特别反对同性恋。

死刑

4.6 1991 年,联合王国通过枢密院令在加勒比附属领土废除谋杀罪应判处死刑的规定。后来,联合王国在国内立法也废除对叛国罪和海盗行为判处死刑的规定。

百慕大是唯一一个仍保留对谋杀罪判处死刑的海外领土,不过上一次百慕大执行这项判决是在 1977 年

(共两次)。自那时以来,在对预谋的谋杀案判处死刑的很少一些案例中,只有一个案例在提出减轻到不判处死刑的判决上诉后仍没有得到减刑。该案件后来减刑为无期徒刑。

4.7 我们已向百慕大政府提出关于仍对谋杀案判处死刑的关切。我们希望,百慕大立法机构将尽早采取措施,使得这项惩罚能从其法典中废除。由于百慕大宪法规定的自主程度,使我们无法通过枢密院令废除那里的死刑。但如果当地没有采取行动,我们将考虑是否通过议会法案加以废除。

4.8 我们也期望所有海外领土能将叛国罪和海盗行为的死刑从其法典中废除。

鼓励建立健全的政府——财政

5.1 我们看到的若干改革对提高政府活动的这一重大领域的标准至关重要。

- 金融服务;
- 审计;
- 借贷;
- 税收问题。

金融服务——发展和条例

5.2 最近几年,国际金融服务业的成长显著。许多海外领土,尤其是加勒比的那些海外领土,还有百慕大和直布罗陀都成功地建立了境外金融部门,而使其经济多样化。在其中一些领土,该部门的收益现已大大地促进了政府的收入和国内生产总值。

5.3 海外领土健全的管理、有效的法律制度、稳定的政治和井然的公共秩序声誉卓著,以及它们与联合王国之间的联系是它们取得成功的基础。这使未来的投资者和企业伙伴感到放心。维护和加强诚实和正直的管理的声誉对该部门的前途至关重要。

5.4 发展规模较大的金融部门产生了舞弊的风险。已经存在一些问题。这些问题在暴露后都得到了处理,并已采取措施加强各项制度,防止问题的再次发生。建立适当的防范措施以杜绝舞弊现象的进程是动态发展

的。随着市场的发展以及洗钱、诈骗、逃税和滥用条例技术的翻新,金融管理制度也必须加以改进、修订和顺应更严格的国际标准。

5.5 特别是加勒比海外领土由于它们的岸外金融业务、邻近主要的毒品生产国和消费国有些岸外金融业务没有适当的管理标准,而且有严格的保密规则,从而有成为洗钱者的潜在目标。它们还要承担被人企图诈骗的风险。有些领土公共部门规模很小,使它们难于提供适当的管制,尤其是当境外部门的发展速度超过管理能力时更是如此。海外领土所产生的国际金融犯罪和滥用条例现象主要都是针对其他国家的。

5.6 在 1989 年蒙特塞拉特银行业出现问题和 1991 年国际信贷与商业银行发生银行业丑闻之后,已加紧了对金融部门的管理。聘请了具有海外有关经验的管理者和提出了更加全面的金融条例。公布了订正的银行业务准则,限制向受本国监督的国际银行的分行或附属银行颁发境外许可证。还作出规定,以便加强与海外管理者和执法机构合作;加勒比海外领土、百慕大和直布罗陀已经颁布或很快将通过有关洗钱等一切罪行的现代立法。现在的重点是如何有效利用这些权力。

5.7 尽管如此,1997 年 5 月关于附属领土或有负债的国民审计办公室报告指出,加勒比海外领土在提出条例立法方面的全面进展十分缓慢。很多海外领土尚未全面达到国际公认的标准。

如果不加强管理,就会影响金融市场的稳定和信心并使联合王国遭到国际批评和可能出现或有负债。而且,也会损害我们打击金融欺诈、洗钱、向恐怖主义提供资金和逃税的能力以及损害金融制裁的效力。它还会损害联合王国促使更高标准的全球金融管理和鼓励在管理方面进行更大合作的能力。

5.8 参加国际金融业的任何一方都必须达到相应的国际正规标准。国际金融全球化意味着必须使整个制度受到保护。确保海外领土不成为控诉对象和建有适当的规范性制度是完全符合我们的利益的。从长远来看,最好对质量加以管制。任何薄弱环节都可能损害国际金融制度,因此,绝对不容许存在。

5.9 直布罗陀被要求执行与财政条例有关的所有欧洲共同体指令。直布罗陀承诺不仅要采取必要的措施以符合欧洲联盟内要求的最低标准,还要符合联合王国的金融条例标准。联合王国政府定期正式和严格评价直布罗陀的金融条例标准。这将确保直布罗陀能够符合本白皮书规定的条例要求。

5.10 设有金融中心或有心发展这一部门的所有海外领土都必须采取行动,以提高标准。海外领土政府必须加速完成手里的工作,以便在 1999 年底之前落实所有措施。我们将要求总督提供定期进度报告。在 1999 年期间,我们的条例专家将进行深入细致的独立审查,评估在执行这些措施方面所取得的进展并就在什么时限内处理尚未解决的问题提出建议。这对确保适当管理和使所有海外领土适用同等条件是至关重要的。

5.11 我们希望在 1999 年底之前落实的综合条例的关键组成部分如下:

- 制定关于完全达到国际公认标准的有效管理岸外部门的立法;将打击洗钱的全面措施扩展到所有金融机构并提出立法,改进对公司组成代理和管理人员的管理;
- 授权确保无论有什么保密法,设有金融部门的海外领土的管理者和执法部门能够与其海外的对应方适当合作包括在调查和执法方面;
- 制定管理所有金融活动的许可证和条例制度,为海外领土之间的公平竞争创造条件。
- 建立达到国际公认标准的独立的管理当局。

5.12 在多数境外领土,管理岸外金融部门是总督的责任。我们审议了统一权力是否有利的问题。我们认为这并不是关键所在。在权力已经移交的地方,确保管辖权达到最高标准已成为有关方面的责任。我们将监督各有关海外领土并表明希望达到什么样的标准。在监督清单的执行情况时,如果发现某些领土不积极或落后,我们将认真考虑是否利用我们的权力确保达到要求的标准。

审计和财政问责制

5.13 建立适当的金融程序和管制,包括及时作出公共部门活动的审定决算,对适当管理公共支出是不可或缺的。海外领土过去在帐目初算和审定决算标准和及时性方面的记录好坏参半。

5.14 我们将确保海外领土建立健全的程序,以管理政府财政和进行充分的内部审计,我们将此作为一项高度优先事项。将要求海外领土按照联合王国的标准,及时和独立作好所有公共部门活动的审定年度决算,其中全面确定财政上或有负债。决算应受到领土立法机构,及在适当情况下受到全面执业的会计师委员会的严密检查。有些海外领土需要修订会计和审计立法,以加强这一进程。我们随时准备向海外领土提供专家建议和协助,使它们的审计和统计制度达到所需标准。

金融管制——借贷

5.15 借贷是政府政策的一项合法工具,但是必须谨慎使用。为此,我们打算与各海外领土政府一起商定如何加强程序和准则。

这将确保借贷能在一个合理谨慎的限度内得到适当使用,并将协助海外领土政府从借贷中获得最大的经济效益和得到最好的借贷条件。多数准则都是建立在现有惯例基础之上并将包括筹措资金的所有手段。

5.16 一般来说,只能将信贷当作个别资本投资项目。应将其限用于具有可计算和合理的一定财政和经济利润率的投资让所有投资项目不论以何种方式提供资金,都应当有适当合格的专业人员对照技术、经济、财政、社会和(适当的情况下)环境标准加以评估。首先应当寻求减让性筹资来源,从原则上来说,带有社会目标和财政利润低的项目资金都应当从经常性预算盈余中支出。

5.17 在审议特别项目时,应适当注意新的承付款项对整个借贷数额所产生的影响并注意领土债务管理记录。尽管不应套用刻板的框架,但是也要求希望借贷的每一个领土与我们商定一个全面借贷额,对某些领土来说,每项贷款都需要经过审批。只有在例外情况下,或在设定限额以后经济形势发生了重大变化,才可核准借贷超过同意的限额。

5.18 如果海外领土政府对其他组织的贷款进行担保,它们自己就承担了或有负债,只有在适当审查了拖欠的危险之后,才能提供这类担保。我们必须在个案基础上核准这类担保。

5.19 我们对海外领土政府的商业借贷既不提供言明的担保也不提供不言明的担保。在谈判借贷安排时,海外领土政府不得说任何可能被解释为具有任何相反意义的话或作任何产生这一效果的事。

税收问题

5.20 国家间有害的税收竞争所产生的经济副作用已日益引起国际社会的关注。最近,经济合作与发展组织(经合组织)和欧洲联盟已在进行这方面的工作,并得到七国集团的坚决赞同。考虑到国际资本的流动性,这两个组织都认为很难在纯区域基础上解决这一问题。必须采取全球性方法来对付逃税、欺诈和洗钱现象。

5.21 英国政府支持欧洲联盟、经合组织和七国集团提出的倡议。促进经济稳定和公平性以及加强金融市场的一体化和安全都是高度优先事项。不论其规模如何,所有的管辖当局都是一个更加健康的世界经济的潜在受益者。它们有责任确保其规章制度有效、透明和能够充分用于对包括税收舞弊和逃税在内的犯罪活动进行的合法调查。

5.22 这些倡议对某些海外领土具有影响。因此,各海外领土政府务必与其配合。我们将继续就这些倡议与各海外领土政府密切协商,并确保有关有害税收竞争的国际讨论能够考虑到它们的利益。我们随时准备就这些倡议向海外领土提供咨询和专门知识。

5.23 成员国在 1997 年 12 月 1 日商定的有关欧洲联盟企业税收行为准则中承诺不采取的有害的税收措施及重新审查法律和惯例,以便取消现行的有害措施。有着联系领土或附属领土的成员国承诺在宪政安排框架内确保这些领土通过行为守则的原则。

5.24 欧洲联盟还考虑起草一项指令草案,要求会员国对个人储蓄中的跨界收入预扣税款,或向其他成员国提供有关储蓄收入的资料。建议成员国应在其宪政安排框架内作出承诺,确保在附属领土和联系领土上实施相应措施。

5.25 在 1998 年 4 月 28 日经合组织公布了有关有害税收竞争的报告后,成立了一个有害税收做法论坛,审议如何执行经合组织报告中的建议。论坛请若干管辖当局,包括一些海外领土提供其税收制度的详情。该论坛将通过与有关管辖当局的对话,评估其税收制度是否符合经合组织确定的避税地标准。达到经合组织标准的管辖当局将列入经合组织的避税地清单。这份清单将指导经合组织成员努力说服避税地管辖当局修订财政制度,以加强它们在财政事务方面的国际合作。

5.26 七国集团在最近发表的公报中敦请经合组织特别注意制订一项综合方案,使税务当局更容易获得资料,以制止通过避税地和优惠制度逃税漏税的国际现象。七国集团还鼓励采取行动,确保有关报告可疑交易的要求适用于税收方面的犯罪活动并确保打击洗钱的当局将资料转送给税务当局,以支持调查与税收有关的罪行,使国际社会能够分享这方面的资料。七国集团还承诺在其负有国际责任的所有领土进一步推动这些目标。

5.27 这一领域的工作仍处于初级阶段。包括某些定义在内的一些问题尚待解决。各海外领土政府有必要并有权获得明确的指导,以便了解其境外金融业的哪些方面可能会继续繁荣滋长,哪些方面需加以改革。在推展倡议时,我们将与它们密切合作。这些倡议的执行需要扩大国际合作,例如交流税收事务方面的资料和加强透明度。将研究这些倡议对某些海外领土可能产生的经济影响,以帮助我们确定最理想的前进道路。我们的利益是确保海外领土的境外金融业兴旺发达,同时根据符合国际商定的准则的标准和做法行事。

鼓励建立一个完善的政府——打击贩毒和与毒品有关的交易

6.1 贩毒与毒品有关的交易严重威胁了加勒比的稳定:我们在该区域的海外领土被贩毒者作为潜在的转运点。这类罪行是不分国界的。因此,我们很乐意支持加勒比领土在该区域齐心协力打击毒品交易。在我们其他海外领土中所存在的唯一重大问题就是利用以直布罗陀为基地的快艇贩运毒品:不过 1995 和 1996 年的地方立法,包括禁止这类船只已经解决了这一问题。

6.2 毒品贩运不光影响到我们的海外领土,也影响到整个加勒比区域。该区域的地理位置尤其容易产生贩运以及与犯罪和暴力、腐败和经济扭曲等有关的问题。据联合国国际药物管制规划署(药物管制署)估计,每年通过加勒比转运的可卡因大约有 400 吨。据信,从我们海外领土转运的多数可卡因都最终运往美国。

6.3 我们在加勒比的每一个海外领土都为解决国内麻醉品消费及贩毒和洗钱的威胁等药物问题采取了措施。他们还作出安排,确保适当协调其禁毒战略。

最典型的例子是特克斯和凯科斯群岛,岛上已任命了一名国家禁毒协调员,国家禁毒委员会负责协调所有参与打击贩毒和洗钱罪行的机构的工作。开曼群岛的全国禁毒理事会协助制定政策,而警察和海关禁毒联合工作队则领导执法行动。

6.4 1996 年 5 月在巴巴多斯举行的药物管制署会议上发起了一项区域范围的行动计划。欧洲联盟对这一五年方案的重大贡献被称为欧洲联盟加勒比禁毒倡议——价值约 2 500 万英镑。这项倡议的目的是通过加强区域合作和提高处理药物管制各个方面的能力,帮助包括海外领土在内的加勒比各国政府应付毒品交易问题。我们在此倡议中发挥了带头作用并将继续努力确保我们的领土充分参与。此项倡议所设各项方案,多数由联合王国提供部分资金或由英国专家参与,它们包括海事合作、司法培训、打击洗钱、执法训练、化学先质管制和减少需求。

6.5 我们还为加勒比的禁毒工作提供重大的双边援助,加勒比海外领土从中直接受益:

- 皇家海军西印度洋群岛警戒舰(WIGS)在辅助舰队的支援下进行缉毒巡逻。由我们、海外领土和美国参加的联合行动最近取得了成功:1998 年 2 月,特克斯和凯科斯群岛海事警察截获了价值至少 2 亿美元的可卡因。
- 在加勒比及其邻国建立了禁毒联络官网络。这些联络官与本区域执法当局一起成功地开展了很多行动。我们正考虑如何将东加勒比的英国军事顾问和培训队变成一项更加有效的禁毒资产。

- 由联合王国部分资助的加勒比海关执法委员会负责操作区域训练和信息系统。
- 我们正帮助加勒比警察专员协会设立一个区域秘书处。
- 自 1998 年以来,我们设立了一个区域情报系统(海外领土区域刑事情报系统(区域刑事情报系统)).在加勒比各海外领土收集和传播资料,以协助预防、侦破和调查重大罪行,特别是诈骗、洗钱和与毒品有关的罪行。区域刑事情报系统(设在迈阿密)与区域其他管辖当局和美国各机构密切合作。
- 皇家海军人员与英国皇家空军操作联合王国赠送的两架反走私活动的飞机的飞行人员和维修人员一起协助海事活动,作为我们对英属维尔京群岛和特克斯和凯科斯群岛反麻醉品方案的部分贡献。
- 我们出资提供一艘训练船只,供加勒比海岸警卫队进行禁毒训练。这艘船将停泊在安提瓜,将在 1999 年年中交付使用。
- 1998 年 7 月,西蒙兹男爵夫人签署了美国与联合王国、加勒比各海外领土和百慕大之间的海事合作协定。这项协定为执法人员登上其他方面的船只提供了框架。简化的程序使参加禁毒行动的船只和飞机能够追捕穿过领土水域和进入国际水域的贩毒者。已要求各海外领土执行这项立法。

6.6 但是我们不能自满。我们在加勒比的各海外领土仍有必要以更加积极的态度促进禁毒方案、提高它们的能力,保护自己不受这一致命威胁,并使现有资源获得最佳利用。我们将继续提供帮助,不过我们也将鼓励和支持各海外领土政府为获得国际援助作出努力。与邻国的有效合作是各海外领土采取有效行动抗击加勒比毒品威胁的关键。

可持续发展——经济和社会发展

7.1 很多海外领土在财政上独立于联合王国。但是其中六个领土仍然接受联合王国的发展援助: 加勒比的安圭拉、英属维尔京群岛、蒙特塞拉特及特克斯和凯科斯群岛以及皮特凯恩和圣赫勒拿。即使这六个领土的生活水平——以社会指标和常规人均收入方法衡量

量——也相对高可接受发展援助的其他国家。多数领土在很多领域都超过了国际发展目标。

7.2 我们认识到我们有责任帮助它们实现可持续发展,其目标是满足最贫穷和易受伤害人口的需要及针对适用于小岛屿领土的特殊考虑——举例说,它们的资源基础十分有限;它们依赖有限的经济活动范围;它们的自然环境脆弱;其中一些还存在实际进出困难和与位置偏远的问题;尤其是加勒比还有可能遭受自然灾害。我们还认识到我们尤其有责任确保英国主权领土的福利。

7.3 我们在向各海外领土提供发展援助方面要实现三个目标:

- 通过合理的经济和财政管理,实现最大限度地经济增长和自给自足,只要这一目标可行,最终不再需要这类支助;
- 与此同时,确保满足基本需要,包括提供主要的基础设施;
- 支持对领土的健全治理,包括适当管理或有负债和履行联合王国的国际义务——特别是人权和多边环境义务。

7.4 政府将通过国际开发部继续帮助各海外领土实现可持续发展,以便为消除贫穷作出有效的贡献。我们在国内追求的社会正义原则也应适用于各海外领土,包括人人都有更好的机会和更好的保障。因此,我们将在有效和管理完善的市场以及所有人,特别是穷人和陷入边际处境的人获得资源和可持续生计的基础上,支持制订促进经济发展的合理政策,造福全体人民。我们还将根据 1997 年 11 月《关于国际发展的白皮书》中所确定的伙伴原则继续提供支助,以加强各领土政府的效率、透明度和问责制及提高其规划和决策能力。

7.5 经济上自给自足是衡量可持续发展的一项指标。对某些接受援助的海外领土来说,这是一项在可预见的将来可以实现的目标:其他海外领土可能还需要继续依靠联合王国提供发展经费。英国政府认识到它有责任继续向这些领土提供必要和适当的发展支助,直到它们达到可以说已在经济上实现自给自足的阶段。我们在追寻这一目标时,将帮助各海外领土动员其本身的资源

促进经济发展和对基础设施的投资并吸引内向型投资。提供适当的立法、管理和财政框架是这一进程中的重要因素。

7.6 在航空安全领域可看到这方面的的重要性。已经取得美国联邦航空局一类地位的百慕大和开曼群岛显示高标准的航空安全条例可有助于成功地发展旅游业。不过有必要提高加勒比其他海外领土的标准,以确保外国航班能够继续在这些领土开展业务。英国民航局已同意与领土执行个别行动计划,以协助它们达到和保持国际民用航空组织的最低安全标准,并最终达到联合王国的标准。

7.7 设有船舶登记中心的海外领土为了安全的原因和维持重要的收入来源,也务必要达到最高国际标准。

7.8 《关于国际发展的白皮书》解释说,“附属领土合理的援助需要是发展方案中的第一优先事项。”已商定的《国家政策计划》是联合王国政府与个别领土之间建立伙伴关系以促进可持续发展的主要机制。在仍然接受发展援助的国家,该项计划一般都与联合王国对发展援助的某项具体承诺联系起来。

7.9 国际开发部以不同的形式提供这一援助:

- 帮助较穷的海外领土建立经济和社会基础设施,包括学校、医院、公路、水利和电力;
- 派遣技术人员填补找不到适当的地方候选人的关键的行政或技术职务并培训当地继任者;
- 提供专家技能和知识,以支助制订和执行政策和立法,并帮助各海外领土建立其本身的能力;
- 对于在经济上依赖最大的两个海外领土——蒙特塞拉特和圣赫勒拿——则提供预算支助,以弥补政府的经常性开支与地方资源之间的财政差距。

外交和联邦事务部也拨出资金支持各海外领土加强治理。我们已作出重大承诺,支助最需要帮助的领土,特别是蒙特塞拉特和圣赫勒拿。

7.10 我们在 1998/99-2000/01 三年期向蒙特塞拉特承付了 7 500 万英镑。这是在 1995 年火山爆发危机以后

的 3 年中支出 5 900 万英镑基础上的一笔追加经费。我们为支助其余人口(4 500)居住的岛屿北部的预算援助和重建提供经费。我们还向加勒比区域的被疏散者提供支助并为疏散到加勒比、联合王国和北美的人提供旅费。在被疏散者抵达英国之后,其支助费用由国内有关各部支出。1998 年 11 月,我们与蒙特塞拉特政府商定了一项可持续发展计划,其中确定了岛屿经济和社会复苏所需的广泛政策。这是 1999 年 1 月商定的联合《国家政策计划》的基础,其中包括一项 2001 年 3 月终了期的指示性投资方案。

7.11 在本三年中,我们对圣赫勒拿的承付款项共达 2 600 万英镑。这笔数额用作基础设施项目、专家和预算支助的经费。我们还为圣赫勒拿号的英国邮船提供营业津贴,到目前为止这是实际进出岛屿的唯一工具(目前,我们除了与美国政府讨论开放阿森松的韦达瓦克机场供民用包机使用之外,还在审查最终建立空中联系在经济上是否可行的问题)。我们将继续与私营部门合作,寻找扩大圣赫勒拿经济活动的其他途径。

7.12 国际开发部对其他海外领土的支助数量较小(一年共计 700 至 800 万英镑)。在这方面是靠加勒比海外领土区域拨款来支撑,这笔拨款是用来支助具有区域重大意义的问题和协助这些领土参与区域一体化的努力。

7.13 将努力使各海外领土的援助来源多样化。私营部门在促进发展方面可发挥潜在的重要作用,我们将寻求在海外领土的私营和公共部门之间建立互利的伙伴关系,其中特别强调旅游业和金融服务业。

7.14 各海外领土还根据《洛美协定》的海外国家和领土条例,获得由欧洲发展基金资助的欧洲共同体发展援助。在截至 2000 年的本五年期内,我们各海外领土从这一来源应收到的资金刚好超过 1 900 万欧洲货币单位(约 1 300 万英镑)。已利用欧洲共同体援助帮助向安圭拉及特克斯和凯科斯群岛的公路和供水计划等重大基础设施项目提供资金。目前正在讨论由欧洲共同体向若干项目提供支助,包括在圣赫勒拿兴建新码头以及向蒙特塞拉特和皮特凯恩提供基础设施方面的支助。还可根据海外国家和领土条例拨出资金用于支付稳定出

口收入制度的款项(对基本出口作物的价格波动进行补偿)和提供紧急援助。

最近,欧洲开发银行同意为在英属维尔京群岛建造机场的一项重大计划提供资金。各海外领土还得到欧洲共同体其他来源提供的资金(例如紧急援助)和获得因海外国家和领土决定准许进行优惠市场推销而产生的贸易机会。

7.15 我们将继续支持尽量吸引非欧洲共同体捐助方对海外领土的支持。举例说,目前,蒙特塞拉特接受由加勒比开发银行、加勒比共同体、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国志愿人员和东加勒比国家组织以及加拿大、牙买加和日本的双边方案提供的援助。

7.16 各海外领土必须能够在全球经济中竞争。国际开发部、外交和联邦事务部及政府其他部门在一系列政策问题上将继续密切合作,以帮助海外领土适应和利用它们现在所面临的全球性机会和义务。

可持续发展——环境

8.1 海外领土的自然环境是一项丰富的遗产,但是也是一项责任。皮特凯恩群岛上的亨德森岛是太平洋最好的大型突起环状珊瑚岛。直布罗陀是食肉猛禽移栖的主要通道。英属南极领土是测量人的行动对世界气候和环境产生影响的一个敏感的晴雨表。海外领土拥有具有世界重要性的一系列生境和野生物:在领土上发现了很多世界其他地区所没有的比英国还要多的动、植物种。这些领土所特有的物种至少是英国的 10 倍。

8.2 自然资源也为海外领土的很多人提供了经济谋生的来源。举例说,开曼群岛在很大程度上依赖于旅游业,而旅游业也依赖于丰富的海洋环境。福克兰群岛,特别是特里斯坦达库尼亚则依靠可持续渔业。

8.3 但是这些生境和环境都受到了压力。其中一些受到它们协助维持的不加控制的经济活动的威胁;另一些受到引进的动、植物种的威胁;还有一些则受到不断变化的条件的威胁,例如全球升温使海洋温度不断上升。而这些压力很少是单独存在的——例如海洋温度上升可毁灭珊瑚礁,同时也意味着使海洋动、植物受到损

失。这一切扰乱了生态系统并进一步损害了人们所依赖的资源,例如鱼类资源——往往已经受到压力。

8.4 海外领土的环境具有世界重要性。各海外领土政府、民间社会团体、私营部门和联合王国政府已在努力保护环境。不过,还需做更多的工作。利用海外领土环境向这些领土上的人民提供福利和通过可持续的管理海外领土所有的自然资源保护我们全球的遗产必须成为一项共同目标。

8.5 我们支持作为这一整体目标一部分的具体目标:

- 促进可持续利用和管理海外领土的自然和实际环境,以有利于当地人民;
- 保护珊瑚礁等脆弱的生态系统,防止其进一步退化,并保护海外领土的生物多样性;
- 促进可持续的替换办法以取代用于经济目的的不足的资源或物种;
- 加强海外领土参与和执行国际协定。

海外领土的作用

8.6 得到联合王国政府支持的各海外领土政府的作用是制定适当的、可实施的和负担得起的环境政策、立法和标准。这些是综合环境管理制度的基础,使海外领土政府能够监督和评价在实现环境目标方面所取得的进展;然后将总结的经验反馈于政策的制定。工业和其他各项发展需要进行有效的环境审查和评估,从而尽可能扩大利益并在项目设计的初期阶段就将可能的损害限制在最低点。举例说,有些旅馆为能够安全处理废物而深感自豪;另一些则在制造污染。旅游业可有利于地方经济,但也可以耗尽和损害地方自然资源(开发公司往往寻找原始自然区)。必须将可持续的旅游业做为一项目标。有些海外领土建立了独立的环境影响评估制度,确保在作出新开发的决定之前与公众充分协商。

8.7 各海外领土政府的政策决定可影响地方、区域,甚至全球的环境,为此,它们必须参加适当的国际安排。我们在批准《生物多样性公约》时已经将英属维尔京群岛、开曼群岛、直布罗陀和圣赫勒拿也包括在内(其他海外领土也正准备加入)。多数海外领土加入了《关于

国际重要湿地的拉姆萨尔公约》。到目前为止,尚未将对《联合国气候变化框架公约》的批准扩大到任何海外领土。为执行条约义务必须颁布法律和建立机构,才能扩大批准范围,将它们包括在内。例如,必须在《濒危野生动植物种国际贸易公约》(濒危物种贸易公约)所适用的每一个海外领土立管理局。

英国的作用

8.8 我们的目标是将可持续环境管理纳入政府的决策。这一政策已反映从 1992 年的《关于环境发展的里约宣言》到 1998 年 6 月欧洲理事会在加的夫发表的公报等很多协定中。但是,海外领土就象其他国家一样,短期的经济压力会很严重,也会损害可持续发展的目标。为此,政府更有必要就如何确定政策和实践提供指导和支持,以确保海外领土的作法符合可持续发展的目标。

8.9 我们通过国际开发部、环境、运输和宗教事务部及外交和联邦事务部,向海外领土的环境工作提供财政支助。自 1996 年以来,我们在海外领土与环境有关的发展援助项目上已支出大约 430 万英镑;已在《达尔文倡议》下(支持生物多样性)和对其他环境项目的捐助中承付大约 850 000 英镑。

区域的一些支出也为海外领土带来好处:1998 年 10 月,联合王国安排(与牙买加合作)和资助了在牙买加为所有加勒比国家和海外领土举办的海洋生物多样性讲习班。我们在讲习班上宣布,我们将批准《卡塔赫纳公约关于大加勒比区域特别保护区和受保护的野生物议定书》(特别保护和受保护野生物议定书);并将此批准扩大,首先包括开曼群岛。

8.10 我们确保在国际环境论坛中充分代表和促进海外领土的利益。我们向海外领土提供咨询并鼓励它们加入国际环境协定。

8.11 我们实现这些目标的手段是:

- 帮助确保海外领土建立它们为履行国际义务所需的立法、机构能力和机制;
- 利用联合王国的区域和地方专门知识提供咨询和扩大在技术和科学问题上的知识。其中包括与有关的非政府组织团体;例如联合王国海外领土维护论坛密切和公开协商;

- 向海外领土的综合环境管理提供财政援助;
- 促进与联合王国海外领土有效交流、交换和传播信息;
- 促进可持续发展战略,包括致力于实现干净环境和持续性目标。

其他伙伴

8.12 多数海外领土政府现有的资源十分有限,这就是说,地方社区、私营部门、科学界和非政府组织应与我们和海外领土本身合作,发挥重要作用。这些利害攸关者拥有海外领土和我们可以利用的丰富经验、专门知识和关系网。一些企业和较大型的非政府组织,例如世界大自然基金帮助向海外领土的环境项目提供资金。私营部门也发挥重要作用,以对环境负责的方式从事贸易和投资。我们坚决支持致力于海外领土可持续发展的项目和伙伴关系。

行动的优先顺序

8.13 为加强海外领土的可持续环境管理,我们打算:

- 协助它们审查和修订环境立法;
- 帮助建立能力,以支持和执行符合海外领土本身发展规划目标的综合环境管理,例如与地方社区、非政府组织和私营部门进行协商以及支持培训和公共教育及提高认识方案;
- 帮助海外领土包括通过捐助方/私营部门/非政府组织伙伴关系,找到另外的环境项目融资伙伴;
- 在区域和国际环境谈判和协定中考虑到它们的利益;
- 促进海外领土和面临同样环境问题的小岛屿国家之间更好的合作和经验交流。

8.14 对于海外领土来说,我们将鼓励它们:

- 将对环境的考虑列入政府工作的各个部门和制订可持续发展战略;
- 考虑采取经济奖励措施和建立机制,鼓励可持续环境管理,例如建立成本回收机制,以抵消管理措施所产生的费用;

- 确定环境优先事项并将其列入可持续发展战略:例如制订生物多样性行动计划,监督物种和生境变化。这些计划应当规定个别环境保护目标,包括保护濒危物种和恢复受损的生态系统。

8.15 这些责任已经存在,但是联合王国及其海外领土并非始终如一或系统地充分解决这些问题。其中的例子包括对珊瑚礁的损害及引进的物种对本地物种和生境所产生的影响。我们打算起草和确定一份与海外领土之间的环境宪章,以便将联合王国政府、各海外领土政府、私营部门、非政府组织和地方社区的责任、共同目标和合作方式凝聚起来。宪章将澄清这些利害攸关者的作用和责任并确定共同的看法,其中也考虑到每个领土;迥然不同的条件和地方资源。将于上述各方协商后确定宪章的确切形式和领土之间的差异。

8.16 为了帮助应付宪章所查明的新问题和各种机会,并为了增加其他捐助方和伙伴的支持,我们计划通过外交和联邦事务部增加现有资金,用于支持宪章的各项活动。与此同时,联合王国政府将通过国际开发部提供进一步援助,以支持较贫穷的海外领土应付全球环境问题。

这也部分反映了这些海外领土不同于独立的发展中国家,它们没有资格从全球环境基金中获得资金。

8.17 如果现在不能作出最好的安排,在下一个一千年初期,多数其余的人和环境的多样性就会丧失。共同关心如何履行我们的环境责任是我们新的伙伴关系中的一个要素。英国作为一个海洋国家,在建立全球市场、扩大工业化和发展其中很多是生态脆弱和易受影响的岛屿的远洋领土进程中占据重要地位。环境退化和生物多样性减少的某些因素正是这一历史的结果。如今我们有机会为管理海外领土这一丰富的自然遗产确定一项新的议程。

新的伙伴关系

9.1 英国和海外领土在进入新的一年之际面临着一个新的挑战。我们都需要建立一种新的伙伴关系来推动我们之间的关系——巩固过去已有的最好经验,但是也需要为今后的进步和繁荣规划新的部署。

9.2 我们认为,本白皮书为确定这一新关系提出的各项建议——特别是有关公民权的新步骤——需要得到广泛的支持。这些建议为英国与海外领土之间的现代、前瞻性、公平和有效的关系指明了新的方向。现在,我们需要共同努力将这一新的见解落实于行动——以有利于联合王国和海外领土。只要我们共同努力,这一新的和现代化关系就能应付未来的挑战:促进进步与繁荣的新的伙伴关系。