



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/10
23 October 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十九届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

结构调整政策和外债对充分享受人权、特别是经济、
社会和文化权利的影响

结构调整政策和外债的影响问题独立专家贝尔纳茨·穆德霍先生
根据委员会第 2002/29 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要.....		3
缩略语表.....		5
导 言.....	1 - 10	6
一、减少债务和减轻贫困：执行结构调整方案产生 的模棱两可的问题.....	11 - 50	8
A. 布雷顿森林机构	11 - 28	8
B. 联合国系统和相关机构	29 - 41	11
C. 非政府组织的看法.....	42 - 50	13
二、减债本身为什么不能实现穷人的人权：玻利维 亚的案例研究	51 - 68	15
A. 国家的减贫机构安排	51 - 56	15
B. 玻利维亚人在何种程度上享有经济、社会 和文化权利？	57 - 63	16
C. 对玻利维亚结构调整方案的批评和评估	64 - 68	19
三、结 论.....	69 - 74	21
四、建 议.....	75 - 77	22

内 容 提 要

本报告是根据委员会第 2002/29 号决议提交的。对世界银行和货币基金组织政策的分析已部分上证明,《减贫战略文件》没有能够有效地解决结构调整方案在全球产生的消极影响。虽然出现了一些成功实例,但有关国家债务负担难以为继,对贫困似乎没有产生积极效果。

尽管发展机构和国际金融机构采取了补救措施,但发展中国家的财政状况不断恶化,国际社会施加压力,要求世界银行和货币基金组织寻找解决债务问题的新办法,同时也要求不断地适应生产力、消费者偏好和市场适应性等条件的变化。

各国政府在采取宏观经济政策和进行结构改革时,设法更多地注意社会后果。但是,遵守某些条件产生了不均衡的效果:贫困率没有大幅度降低,有时尽管条件明显改善,但生活在贫困中的人数却有所增加。

已设立的社会安全网,因未能有效应对结构调整方案的失败而失去了人们的信任。1980 年代虽然曾作为不断增多的经济社会问题的答案而加以提倡过,但却没有能够解决经济和社会恶化的根本原因,也从未拨出足够的资源,对结构调整产生的问题稍加缓解。

尽管越来越多的阿根廷贫困人口面临严重困难,但政府没有能够成功地防止侵犯基本人权。玻利维亚虽然在过去十六年执行了正统、刻板的新自由主义政策,但现在仍然是地球上最贫困的国家之一。

结构调整方案的社会政策似乎与经济政策的总体方向脱节。某些社会指标有所改进,但两性不平等仍然很严重。与之前的稳定化政策一样,结构调整方案也是在有一定实施理由的情况下制订的。在经济停滞不前、多数国家经济甚至不断恶化的背景下,外债和结构调整方案不可否认对社会和文化活动的公共支出产生了消极影响。

在撒哈拉以南非洲的重债穷国和最不发达国家中,形势相当严峻。八国集团近期在加拿大举行首脑会议,宣布增加对非洲的援助行动计划,很值得欢迎。为有效应对艾滋病毒/艾滋病和显著减少贫困,所需要的是达到将 0.7% 的国内生产总值用于发展援助的联合国目标。

要求非洲国家实行的结构调整方案,一项重要内容是实行资本帐户自由化。资本帐户自由化对这些国家的汇率造成了不利影响。据联合国贸易和发展会议 2001

年底公布的一份报告，汇率失调和不稳定进一步损害了投资和生产力。汇率是影响贸易业绩的最重要价格因素，所以不应该让听任肤浅和波动的市场和扰乱市场的资本流动兴风作浪。

如果“非洲发展新伙伴关系”的目标是充分享受经济、社会和文化权利，那么世界银行、货币基金组织和其他国际机构就必须与非洲国家政府合作，向它们提供充分实现地区潜力所需要的支持。只有这样的伙伴合作关系，才能使结构调整方案更有利于实现人权，推动民主和地方自主权。

缩 略 语 表

国家援助战略	国家援助战略
民间社会组织	民间社会组织
西亚经社会	西亚经济社会委员会
扩充结调贷款	扩充的结构调整贷款办法
国内生产总值	国内生产总值
重债穷国倡议	重债穷国倡议
货币基金组织	国际货币基金组织
国际金融机构	国际金融机构
最不发达国家	最不发达国家
净现值	净现值
非政府组织	非政府组织
官方发展援助	官方发展援助
公共支出跟踪调查	公共支出跟踪调查
减贫和增长贷款	减贫和增长贷款
减贫战略	减轻贫困战略
减贫扶助信贷	减轻贫困扶助信贷
减贫战略文件	减轻贫困战略文件
减贫和社会影响分析	减贫和社会影响分析
结构调整方案	结构调整方案
参与性审查倡议	对结构调整的参与性审查倡议
参与性审查国际网络	对结构调整的参与性审查国际网络
社会安全网	社会安全网

导 言

1. 委员会在 2002/29 号决议中决定在第五十九届会议上继续审议结构调整政策的影响。受托负责这项任务的独立专家 2001 年 9 月 23 日致信提出辞职。委员会主席团提名贝尔纳茨·穆德霍先生(肯尼亚)接替他。贝尔纳茨·穆德霍先生的任命自 2001 年 11 月 30 日生效。

2. 鉴于目前这一问题的讨论，不妨在本导言中回顾一下本任务的背景、范围和使用的方法。

背 景

3. 自 2000 设立独立专家职位以来，结构调整方案和外债问题研究往往侧重于结构调整方案的起源和外债对发展中国家经济增长的负面影响，而这些国家为应对外债和结构调整方案而采取的政策则没有得到重视。

4. 当无法持续的巨额债务有可能扰乱国际金融体系时，国际捐助国历来通过减债方案成功地解决债务问题。这些计划只针对中等收入国家的债务，而多数位于非洲的最不发达国家则被排除在外。它们的收入最终无法应付日益沉重的债务负担。

5. 在这一背景下，2000 千禧年运动发起了国际辩论，提出了由债务国和债权人共同负责外债和结构调整方案的思想。外债和结构调整方案中的人权成为了国际发展辩论的新议题。

6. 世界银行和国际货币基金组织承认最不发达国家债务问题的尖锐性，于 1996 年发起了“重债穷国倡议”。在 2001 年 4 月发表的一份联合报告中，世界银行和货币基金组织指出，即使在重债穷国倡议下得到债务减免的国家，仍然极有可能处于不利的经济条件下，重债穷国倡议可行性分析曾预测的颇为乐观的出口收入或发展援助水平也可能减少。

任务的范围

7. 委员会在设立独立专家职位(第 2000/82 号决议)时，请独立专家特别注意以下问题：

- (a) 外债和应对外债政策对发展中国家人民充分享受所有人权，包括经济、社会和文化权利的影响；
- (b) 各国政府、私营部门和国际金融机构采取措施，减轻发展中国家、特别是最贫穷的严重负债国的这类影响的情况；
- (c) 国际金融机构、其他联合国机构、政府间组织和非政府组织在结构调整政策和人权方面采取的新举措、行动和倡议。

8. 委员会在同一决议第 13 段中请独立专家向为拟订结构调整方案及经济、社会和文化权利政策准则而设立的不限成员名额工作组提交年度报告的预发本。

方 法

9. 本报告是独立专家 2002 年 2 月至 9 月间活动的成果。他采取了以下方法编写报告：

- (a) 对最不发达国家和重债穷国外债情况、国际金融机构和其他国际伙伴的借款政策以及受影响的发展中国家的政策进行案头研究；
- (b) 与若干实行结构调整方案或采用减债战略文件的重债穷国政府代表进行访谈；
- (c) 发放调查表，了解各国政府、国际金融机构、非政府组织采取措施，减轻结构调整方案和外债对充分享受人权的影响；
- (d) 向各国、国际金融机构和私营部门发放调查表，了解受艾滋病毒/艾滋病影响的国家的状况；
- (e) 与货币基金组织和世界银行日内瓦代表处、其总部的高级官员、美洲开发银行、华盛顿特区寻求替代政策发展集团、秘书处经济和社会部、人权事务高级专员办事处驻纽约办事处，以及玻利维亚的国际伙伴、政府官员和民间社会组织代表进行磋商；
- (f) 西亚经济社会委员会(西亚经社会)和国际人权联合会(人权联合会)提供了资料。

10. 本报告第一部分论述减少债务和减轻贫困：执行结构调整方案产生的模棱两可的问题；第二部分论述减债本身不什么不能实现穷人的权利：玻利维亚的案例研究。

一、减少债务和减轻贫困：执行结构调整方案 产生的模棱两可的问题

A. 布雷顿森林机构

11. 恢复和保持发展中国家外债的长期可持续性，是世界银行支持的改革方案和债务倡议的主要目标。最近，一项全面的《结构调整贷款回顾》评估了世界银行政策贷款支持的改革方案实施情况。¹ 结构调整贷款于 1980 年出台，向实行稳定化和调整措施的成员国提供临时性国际收支平衡贷款。自此以后，已成为中期支持社会、结构和部门改革的一项重要发展手段。1990 年代，随着注意力更多地转向减轻贫困、机构建设以及复杂的社会和结构改革，结构调整贷款的促进发展方向也更加明确。

12. 1990 年代，独立业务评价司的评价显示，世界银行结构调整贷款的质量、成果和可持续性明显提高。提高的主要原因是借款人改善业绩，世界银行较注重选择，将结构调整贷款更多地提供给业绩好、并能有效利用贷款收益的国家，也因为实施了支持各国自身发展和减贫战略的高质量方案。

13. 在减贫的总体框架内，重债穷国倡议的主要目标是将国家债务降低到可持续的水平。根据强化的重债穷国倡议，现有机制无法在“决定点”实现债务可持续性的国家，可以在重债穷国债务倡议下，从“决定点”开始接受援助。对比按照“完成点”债务累积额预测来计算债务减免数额的原有框架，新框架下的减免将依据“决定点”的现有数据进行。这一改变不仅使计算较为肯定，而且在多数情况下增加了实际提供的借款数额，因为大多数国家将在决定点与完成点之间减少债务对出口比率和债务对收入比率的净现值。²

14. 社会安全网方案保证低收入家庭人民能够享有最低综合生活水平。有些社会安全网方案还与教育或卫生部门的投资挂钩，以保护有可能被剥夺这类机会的群体和土著人等遭受社会排斥群体的基本权利。

15. 拉丁美洲、非洲和亚洲重债穷国倡议编写的减贫战略回顾指出，这些战略的执行有助于更多地享受人权。如果人民遭受赤贫，社会安全网可以满足他们在卫生、教育和住房方面的基本人权。

16. 对主要政策措施的减贫和社会影响进行分析，是确保宏观经济、结构和部门改革为穷人带来最大利益的一项重要手段。在制定国家减贫战略时，越来越多地利用减贫和社会影响分析。冈比亚的减贫战略文件便包含了对过去政策的减贫影响以及花生部门和服务提供部门改革薄弱环节的不完全分析。对墨西哥有条件现金转让方案以及洪都拉斯、尼加拉瓜和玻利维亚有关方案影响的评价，也显示出支持社会安全网的积极效果。

17. 结构调整方案的最终目标是减轻贫困。为此，需要创造或恢复公平增长和可持续发展条件，防止经济金融危机，扭转损害穷人的不可持续的经济状况。世界银行回顾性审查表明，既有积极成果，也有消极问题。获得结构调整贷款的国家与未获得结构调整贷款的国家相比，就大多数与贫困有关指数的变动而言，前者与后者相同或比后者好，差别不是很大，总体情况好坏参半。虽然过去十年结构调整贷款愈加以贫困和社会为重点，但仍有很大的改进余地。³

18. 世界银行的一项主要优先工作，是加强其支助工作的分析基础，协助各国更系统地进行减贫和社会影响分析，包括教授对改革进程进行分析的方法。世界银行提供培训和指导，包括在世界银行工作人员、各国和伙伴中间推广良好做法。重要的是，应该由有关国家进行此类分析。在减贫战略文件的框架内，各国政府及其机构应该优先安排需要加以改革的改革，并决定是由国家机构、非政府组织或捐助人进行此种分析。

19. 预计世界银行将向单个国家提供大量援助，支持在某一减贫战略文件和/或国家援助战略周期内，对某些重大改革进行减贫和社会影响分析。国家援助战略将提出国家改革议程和计划进行减贫和社会影响分析的政策领域。如果存在差距，国家援助战略将指出需要世界银行和其他捐助人设法填补的领域。世界银行将在经济和部门工作以及方案预算中，提供此类援助和国家援助战略的有关分析工作。在计划支持减贫和社会影响分析时，世界银行将与货币基金组织和其他捐助伙伴密切合作。

20. 根据借款国需求的变化，过去 20 年结构调整贷款也不断改变，产生了各种新方法。减轻贫困扶助信贷(减贫扶助信贷)就是为了更好地支持各国执行减贫战略而设计的一种结构调整贷款形式。在对财税制度和社会影响进行分析的基础

上，近期多数减贫扶助信贷用于支持布基纳法索和阿尔巴尼亚的主要社会和结构改革。

21. 世界银行在计划修订结构贷款业务政策指南，已着手与成员国、利益相关者和有关当事方公开磋商。作为磋商的基础，它准备了一份讨论议题说明⁴，涉及：如何对待贫困、社会和环境方面，加强国家财税政策和机构，体现国家自主权，决定适当的贷款规模和设计，促进与其他发展机构的合作。

22. 世界银行为履行减贫使命，实施了各种关注穷人以及弱势、边缘、处境不利或受社会排斥群体的方案和项目。这些群体也是减贫战略的重点目标。在制定减贫战略时，发起了广泛的参与进程，确保问责制、透明度、参与和能力建设。实际经验表明，反映一国国情的人权和能力建设原则，是改进基础服务提供、公正司法、增加透明度和问责制的先决条件。

23. 减贫战略可有助于实现人权，这方面可协同合作的领域有：社会(突出的是教育和卫生保健)、政治和民事(随着基层扩大参与，有明显的推动和进步)、治理和腐败。

24. 在经济权利方面，世界银行在发展中国家资助的项目和方案在性质上主要是减轻贫困、增加社会支出，以便对最弱势群体产生有益的作用。减贫战略文件着重于增长和获得收入机会。但是也应该承认，由于减贫战略文件关注的重点是目标的现实性、成本核算和拟议措施的先后顺序、执行和可持续性，所以存在着矛盾冲突。因为这些矛盾冲突，才难以将重心放在国际人权规范上。

25. 最近的减贫战略文件确认，这一进程有助于更大的透明度，改进了政府与各类利益相关者的政策对话。阿尔巴尼亚的民间社会组织应邀参加各种工作组，讨论减贫战略文件的内容；圭亚那将民间社会组织的磋商结果和政府的反馈加以整理，进行分析，并向广大公众公布。在马拉维，减贫战略文件的编制过程加强了民间社会组织的力量。

26. 在公共支出管理领域，参与进程不断加深的迹象尤其明显。马拉维民间社会组织——经济公正网络每年对国家预算进行分析。加纳的一个民间社会组织也开始分析和跟踪预算决定，并在减贫战略文件的监督工作中，通过“公民报告卡”对公用事业的业绩进行监督。公共支出跟踪调查为跟踪地方一级的实际支出提供了新的手段。乌干达的民间社会组织开始调整经常性投入和预算的跟踪办

法。阿尔巴尼亚政府即将在公共部门改革中，利用公民报告卡方法，在国际发展协会和减贫扶助信贷的支持下，对服务质量和用户满意度进行调查。

27. 过去十年，货币基金组织调整了政策方向，加强政策对话，既坚持国家自主，又考虑货币基金对国际社会的政策建议。在通过制定减贫战略文件实现广泛参与的情况下，国家自主对寻求债务减免的国家更加合适。货币基金组织也改变了运作方式，从扩充结调贷款转向减贫和增长贷款。正是因为对 1980 年代的结构调整方案运作方式表示强烈不满后，才促使货币基金组织缩小了它的业务范围。

28. 鉴于基金目前的政策重点，委员会不妨再次考虑关于建立不限成员名额工作组制定结构调整方案及经济、社会和文化权利政策准则的决定，由此可以质疑此种后续机制的相关性。货币基金组织支持政府在经济稳定化进程中，利用现有资源实行正确的政策。它与世界银行合作，只支持减贫战略文件包含的、并经过减贫和社会影响分析的贷款请求，将此作为发放减贫和增长贷款的一个先决条件。自 2000 年以来，减贫和增长贷款已成为货币基金组织唯一的贷款方式，实行此种贷款，是侧重于支持照顾穷人的贷款。

B. 联合国系统和相关机构

29. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)在 2002 年《最不发达国家报告》⁵ 中指出，减贫战略文件进程是打破贫困桎梏的一种途径。日生活费用不足一美元的人口比例在 1970 年代为 56%，二十年后增加到 65%。贸发会议深感遗憾的是，1980 年代和 1990 年代强加于最不发达国家的结构调整方案对贫困没有产生影响。如果制定新的战略，应该增加对它们的援助，因为官方发展援助净值比 1990 年代数字低 49%。

30. 采用减贫战略文件的办法，被认为是“更大程度地减少贫困的主要机会，但是实现这一机会需要与过去的政策真正决裂”。⁶ 它还认为，国家自主应该理解为所实行的政策应该由本国制定，吸收民间社会组织参与执行，而不是由捐助国驱动或由货币基金组织或世界银行强加。

31. 无论减贫战略文件的实施结果如何，它仍然是中低收入国家从国际金融机构获得优惠援助和债务减免的唯一途径。这一进程因只拥有制定政策的技术过

程而没有相应选择自由的国家“自我删减”而必然存在缺陷，但贸发会议认为国际金融机构没有向最不发达国家和其他低收入国家提供与新手段预期结果相符合的足够资源。

32. 社会发展问题世界首脑会议在《哥本哈根社会发展问题宣言》(A/Conf.1166/9)承诺 8 中，专门阐述了结构调整方案及其影响，特别论述了消灭贫困、促进充分和生产性就业、扩大社会融合等社会发展目标；还承诺提高社会开支的质量和效率，进行注重性别差异的社会影响评估，⁷ 制定政策促进更公平地增加收入和资源。

33. 经济和社会方案的目标应该是减少贫困，维护和增加社会资本，加强社会组织结构。不同行为者之间应该加强信息交流和协调，以便促进社会发展，探讨减少结构调整方案不良影响的方式方法。

34. 秘书处提高妇女地位司强调，苛刻的偿债时间表和借贷要求的政策调整，特别是削减基本商品和服务，或将这些商品和服务的责任推向市场，使许多国家的贫困人口增加。不注意性别观点加重了性别差异，损害了可持续发展。

35. 债务管理和债务结构调整应与考虑社会发展和公平问题一样，包括有关的性别观点。还必须考虑偿债的社会代价，如卫生、教育、供水和能源供给等基础服务的减少，以及妇女无偿工作负担的增加。

36. 在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议承认，债务减免是实现可持续增长和发展的关键因素。会议重申，各国政府应该发挥关键性作用，确保借款条件不损害公认人权和性别平等目标。如果在贷款谈判和缔结债务减免协议中有两性双方代表，又有妇女团体积极参与，《蒙特雷共识》将更有效地推动“千年宣言目标”的实现。总体而言，债权人和债务人共同承担责任，确保债务可持续性审查的内容之一是债务减免对实现“千年发展目标”的影响，提供债务减免不应该转移官方发展援助。

37. 2000 年，西亚经社会地区的外债总额约为 2,800 亿美元。然而，各成员国的负债情况相差迥异。埃及、也门和约旦取得了巨大进步。这些国家实行了正确的经济结构改革政策，并通过社会安全网减少紧缩措施的消极影响。

38. 伊拉克和黎巴嫩的负债情况继续恶化。联合国对伊拉克的制裁阻碍了经济增长和发展，也影响到该国减轻贫困的努力。截至 2001 年底，黎巴嫩外债总额

超过 270 亿美元。为此，政府减少支出，实行较高利率的货币紧缩政策。这些政策抑制了经济增长，加重了失业。政府在公共卫生和教育领域的支出份额过去几年也有所下降。

39. 衡量外债对一国的经济负担，一项重要指数是外债与国内生产总值的比率。在整个西亚经社会地区，2000 年债务对收入比率为 36%。通过经济改革政策和外来援助的流入，埃及和约旦分别减少了各自的外债数额。埃及的债务负担比率从 1980 年的 117% 降至 1998 年的 36%；约旦从 1991 年的 195% 降至 1998 年的 112%；阿拉伯叙利亚共和国从 1980 年的 21% 跃升至 1989 年的 226% 后，1998 年又回落至 90%。黎巴嫩政府 1995 年开始将部分国内债务转为对外债务，外债负担有所增加。也门 1990 年代初统一后，外债比率恶化。然而，由于外援的流入和政府的经济改革，比率从 1994 年的 164% 降至 1998 年的 64%。⁸

40. 如果不对偿债情况略为说明，有关外债的描述便是不完整的。埃及、约旦、阿曼和阿拉伯叙利亚共和国大幅度减少了外债还本付息额。埃及外债还本付息对预算总支出的比率从 1990 年的 31% 降至 1998 年的 8.5%；约旦从 1989 年的 66% 降至 1998 年的 34%，为全地区比率最高的国家；阿曼从 1989 年的 46% 降至 1998 年的 13.1%；阿拉伯叙利亚共和国从 1990 年的 24%⁹ 降至 1998 年的 2.1%，是降幅最大的国家。

41. 黎巴嫩外债还本付息对预算总支出的比率从 1993 年的 4% 增至 1998 年的 10%。这说明了公共债务还本付息总额 2002 年上半年为什么陡增 47%。如果不包括债务还本付息额，黎巴嫩在 2002 年上半年预算总支出初步盈余 27%。¹⁰

C. 非政府组织的看法

42. 非政府组织认为，债权国和国际金融机构利用穷国的外债施加具体的经济政策。结构调整措施加重了债务负担，破坏了穷国制造业和农业的生产能力。重债穷国倡议也起到了同样作用，不仅为货币基金组织产生了新的资源，而且允许货币基金组织和世界银行最后决定减贫战略是否可予接受。调整政策影响到公民在医疗保健和教育、饮用水、粮食安全等领域的经济权利以及可行的就业和工人权利，而工人提出抗议，多半遭到政府的压制。

43. 过去二十年，寻求替代政策发展集团与加纳和厄瓜多尔的组织一起反对实施结构调整计划。在这场斗争中，减贫措施因未能有力地解决贫困问题而遭到拒绝。与世界银行共同进行的对全球结构调整的参与性审查倡议从地方一级的视角证实，这些政策是失败的，促使各人口阶层以及经济社会部门的情况进一步恶化。

44. 非政府组织认为，大量证据表明结构调整战略是失败的，因为没有解决国际金融机构经济政策在世界各地造成的日益严重的贫困和不平等。重债穷国倡议甚至本身就未获成功，因为在世界各国的减债深度和广度都十分有限。它们还认为，重债穷国倡议、结构调整战略和减贫扶助信贷不仅不会成功，而且将使穷人的生活更加艰难，因为其目的是紧缩预算，实行的政策将缩小经济生产能力，减少可行和可持续性就业。如果为减贫而采取的这些手段无法有效地达到透明、参与和问责等标准，那么也会遭到接受国拒绝。

45. 在最近一期出版物中¹¹对结构调整的参与性审查国际网络回顾，世界银行总裁同意吸收民间社会团体参与对结构调整方案效果，特别是对经济改革对减贫和收入差距影响的实地分析，以便深入了解产生贫困的原因和减轻贫困的作用。该报告提出了结构调整方案加重当地人口贫困和边缘化，增加社会不平等的四个方面：国内制造业倒闭，失去了有收入的就业；农业、贸易和采矿业的改革，使小农户和农村贫困社区丧失生活手段和收入；私营化、削减预算和劳动力市场的灵活性措施，削减了工人人数；私营化措施加剧贫困，诉诸用户收费和其他调整措施影响到政府向人口提供必要公用服务的能力。

46. 国际人权协会论述阿根廷经济危机时，对该国经济、社会和文化权利的恶化深表关切，认为阿根廷政府和国际金融机构负有同等责任。阿根廷外债 1993 年为 25 亿比索，2000 年为 95 亿比索，预计 2001 年将达到 110 亿比索。名义债务负担的急剧增加，是因为“国家风险”税推动利率提高。七年间，还本付息额从 1993 年的占国家经常支出的 8%，增加到 2000 年的 20%，2001 年的 30%。

47. 阿根廷从国际金融机构获得财政支持，必须采取零赤字政策。于是，2001 年通过了《零赤字法》，为此削减了公共支出，特别是基础卫生保健和艾滋病病毒/艾滋病患者补贴、教育以及养恤金等其他社会部门费用，还单方面削减了公务员工资。¹²

48. 根据社会和法律研究中心,¹³ 2002 年的趋势是持续的社会排斥、系统的镇压和取缔示威游行。在穷人的经济、社会和文化状况更加恶化,当局拿不出有效办法的情况下,采取单方面措施,包括继续实行非法¹⁴的《零赤字法》,禁止公民个人从银行提款,只能加剧社会紧张状况。

49. 目前的宏观经济指数十分糟糕¹⁵归咎于政府采取的调整政策未起作用。过去几个月,阿根廷贫富差距急剧扩大,公共支出和国家必要职能锐减。自 2002 年 5 月以来,在 3,550 万居民中有 1,820 万人生活在贫困线以下,占居民的 51.4%,比 2001 年估计数增加 26%。儿童和青少年占贫困人口的比例为 66.6%,损害了儿童的营养状况,增长了儿童死亡率。

50. 国家统计局最新数据显示,2002 年 5 月阿根廷出现了创纪录的失业率,失业人口占参加经济活动人口的 21.5%,有 27.7%的工作人口每月收入不足 200 美元,难以满足一个成人的基本需求。比索兑美元贬值使形势更加严重,不仅助长了投机,而且严重地影响到病人、特别是器官移植和肿瘤病人购买所需药物的能力。

二、减债本身为什么不能实现穷人的人权:

玻利维亚的案例研究

A. 国家的减贫机构安排

51. 玻利维亚颁布《国家对话法》是一个里程碑,促进了资本化,从债务减免中筹集资金资助最贫穷市镇,还每两年发起一次社会对话,调整资源调拨机制。根据官方资料来源,尽管实行了更大的民主化,但仍有 30%的参加经济活动人口被剥夺基本人权。分散化造就了 350 个市镇,低收入分配水平导致了 8%的文盲率,重债穷国倡议进程与“社会控制机制”有着很大的联系。¹⁶

52. 2001 年发表的玻利维亚执行“千年发展目标”进展报告¹⁷着重阐述了该国取得的成就和以下领域面临的挑战:极端贫困;普及初级教育;两性平等;儿童死亡率;产期保健;艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病;环境与可持续发展;有利于发展的全球社会。成功地解决这些问题,需要国际社会提供大

量财政援助。此类援助属于发展援助优先事项的范围，从增加优惠贷款机会，对机构和立法的深入改革，到制定可持续发展战略。

53. 关于艾滋病毒/艾滋病这一严重问题，政府面临的主要挑战是减少发病率，通过强有力的新闻宣传活动进行预防。这些努力是《卫生改革方案》所含《卫生战略计划》的一部分。目前，人们认为玻利维亚的卫生环境监测能力，包括数据收集、信息质量、统计和分析，以及将数据分析纳入政策、计划和资源分配机制等，颇为有效。

54. 2002 年《玻利维亚人类发展报告》¹⁸ 指出，尽管进行了机构改革，并从国际伙伴收到了合理数量的国际财政援助，但国家仍然很穷。报告显示，如果玻利维亚希望避免不利的国家经济环境导致持续紧张局势，就必须在政治领域进行若干关键性改革。

55. 虽然自 1980 年代以来人均国内生产总值有所增加，但贫困程度没有减轻。主要原因是人口构成发生变化，社会政策偏重于基础卫生保健和教育。国家的合法性降低，传媒在确定公共辩论题目上影响增大，导致跨国公司差不多垄断了市场和文化环境。社会和政治领导人对当前危机看法不同，使人们对他们的政治意愿更加怀疑，恢复多数贫困公民对领导人的信任举步维艰，而这是新的发展观念的关键所在。

56. 人们还希望，国家应努力倡导更大的公益意识；为此，应该：

“致力于发展民主，促进竞争性商业文化以及更大程度的一体化和社会经济融合，特别是在最贫困和最受社会排斥群体中间这样做。……玻利维亚需要将贫困、一体化和社会融合置于政治辩论的中心。需要加强当事方和社会的承诺，采取具体建议，增强为最贫穷者谋利益，结成减贫联盟和缔结减贫协议的能力。”¹⁹

B. 玻利维亚人在何种程度上享有经济、社会和文化权利？

57. 在 2002 年 4 月所做过去十年情况调查的基础上，盖洛普(Gallup)国际公司²⁰ 要求一组具有代表性的被调查者说出玻利维亚阻碍享受人权的最紧迫问题。所收到的答复按重要性依次是：失业(如此认为的被调查者为 87%)；贫困(74.8%)；腐败(69.3%)；贩毒(28.7%)；教育(20.2%)；卫生(19.7%)。

58. 根据设在拉巴斯的劳工和农业发展研究中心，玻利维亚十七年不间断实行的旨在稳定价格的结构调整方案，没有产生任何重大效果。国内生产总值增长缓慢，社会后果归为贫穷，因为社会不平等加快，收入集中在获利的少数人手中，工作场所条件不稳定，缺少社会保障，生产力低，70%的城市居民没有机会从事个体经济活动。

59. 大量文献显示，62%的城市居民和90%的农村人口生活在贫困线以下。尽管1952年革命以后进行了土地改革，但土地分配一直不平等：67%的可耕地被一国的4%人口占有，而该国的石油收入又占国内生产总值的18%。

60. 许多机构、包括劳工和农业发展研究中心都认为，结构调整方案是玻利维亚贫困的根本原因。减贫战略文件的实施没有改变这一事实，只是承认结构调整方案对整个社会产生了负面影响。除非增加对社会计划的投资，否则结构调整方案不会减轻贫困。1990年至1995年，还本付息花掉了9亿美元。实行债务减免后，1995年至2001年债务负担反而加重，达到45亿美元，同时出现了大规模失业、贸易额锐减的局面。

61. 土著人民占玻利维亚人口的大多数，但却是独立以来最贫困的阶层、最远离政治权力的边缘群体。²¹ 为扶助土著人民而设立的机构大多被认为不起作用或腐败，最终有利于势力集团。

62. 关键性问题仍然是土著人民获得土地与领土管理。要实现有意义的改革，必须执行1999年《民众参与法》产生的市政管理制度和继而提出的土著城镇建议，必须对国家土地改革机构进行改革，必须落实根除可可种植计划和取消宪法改革。

63. 以下表格详细列出社会指数(表1)和宏观经济指数(表2)，反映了玻利维亚政府采取的经济和社会政策对人口的基本经济、社会和文化权利的影响。

表 1. 社会指数 a/

指 数	自 <u>b/</u>	至 <u>b/</u>
贫困率 (1976-1992 年)	85.5	70.5
城市贫困率 (1976-1992 年) <u>c/</u>	66	53
农村贫困率 (1976-1992 年) <u>c/</u>	98	95
预期寿命 (1990-1999 年)	59.3	62
儿童死亡率 (每千活产儿童) (1976-1998 年)	151	67
产妇死亡率 (每千次生产) (1989-1994 年)	416	390
长期严重营养不良(1989-1998 年)	14.8	8.9
文盲率(1976-1999 年)	36.8	15.5
基本卫生设施 (1976-1998 年)	21.5	70
人类发展指数 (1993-1999 年)	低/122	中/112
人均消费 (以美元计) (1990-1999 年)	568	783
人均国内生产总值 (以美元计) (1990-2000 年)	739	991
医生底薪(按面包条数计算) (1989-1998 年)	4 615	8 230
教师底薪 (按牛奶公升数计算) (1989-1998 年)	138	219
教师底薪 (按肉公斤数计算) (1989-1998 年)	37	52
最低工资(基数 1989 年=100) (1989-1998 年)	100	250

资料来源: 共和国总统, 拉巴斯, 2002 年 5 月。

a/ 2001 年, 一些指数显示情况有所好转, 如贫困率为 58.6%, 城市贫困率为 38%, 农村贫困率为 90.5%。

b/ 这些栏是指每一指数后括号中表示的日期。

c/ 贫困率按未满足的基本需求计算。

表 2 宏观经济指数，1985 年和 1998-2000 年

指 数	1985 年	1998 年	1999 年	2000 年
增长率	-1.7	5.2	0.4	2.4
通货膨胀率 (12 个月)	8170.52	4.39	3.13	3.41
货币贬值 (12 个月)	n.a	5.21	6.19	6.84
财政赤字 (占国内生产总值%)	25.5	4.1	3.9	4.1
财政压力	4.0	19.6	18.4	18.5
国内生产总值 (百万美元)	136	1 063	1 114	1 084
进口 (百万美元)	225	1 007	919	594
出口/非传统产品 (百万美元)	34	576.0	570.0	643.0
银行存款(百万美元)	56	3 473	3 520	3 442
银行资产 (百万美元)	60	4 218	4 053	3 590
利率/实际	28.5	15.4	16.3	16.2
国家风险等级	9.4	3.6	2.8	1.2
投资—总储蓄 (占国内生产总值%)	7.2	23.9	19.0	18.4
外国直接投资(占国内生产总值%)	0.2	10.2	12.2	8.6
公共投资 (占国内生产总值%)	4.4	5.9	6.2	6.7

资料来源：共和国总统，拉巴斯，2002 年 5 月。

C. 对玻利维亚结构调整方案的批评和评估

64. 玻利维亚 8,274,225 人口中有 58% 生活在贫困线以下。为寻求消除贫困的办法，玻利维亚可动用以下三类资源：共同参与资源 175,224,363 美元；重债穷国倡议资源 69,650,000 美元；国家生产和社会投资基金 6,000 万美元。

65. 劳工和农业发展研究中心评估了结构调整方案对玻利维亚宏观经济的影响²²，认为玻利维亚是不公正的全球化的受害者。主要原因是：单方面对国际贸易开放，而发达国家则增加保护主义壁垒；出口减少；对部分公共部门强制实行私有化；金融投机导致资本急剧流动；所采取的劳工政策增加了就业的不安定感；教育、保健、食品、卫生和其他公共服务设施恶化。玻利维亚的竞争力减

弱，债务增加。主要体现在：1990年代，尽管外国直接投资增加，十年期间在4.5%与0.5%之间徘徊，但经济增长率中等偏低甚至不稳定，在3%以下；人均国内生产总值增长1.7%，低于人口增长2%；按不变价格计算的财政赤字为4%左右；储蓄回报率低，导致可用于投资的国内资源缩减至占国内生产总值的7%；经常贸易赤字；经济作物出口收入减少，而进口制成品价格上升，导致贸易条件持续恶化；本国需求和储蓄支出减少，过度地惩罚穷人。

66. 关于生产结构的调整，如果认为全球化在自由贸易、刺激外国投资的基础上，推动了生产力和竞争力或有助于改变出口构成，是十分荒谬的。若得不到技术创新，玻利维亚将继续固守原有的生产结构，只出口原材料，拥有少数生产基本消费品的产业和大量与制造业相联系的小型经济单元。这类政策的特点是资本大规模集中在外国公司手中，创造了盈余条件，却没有资本的内部积累，对生产发展的可持续性将造成严重不良后果。

67. 过去二十年，严重的债务负担成为了玻利维亚结构调整方案的基础。1985年，外债总额为32.94亿美元，占国内生产总值的51.3%，年还本付息额为2.48亿美元，还本付息额对出口的比率为33.1%。巴黎俱乐部免除了部分债务，私营银行也按面值回购了余下债务的11%。尽管许多债权人实行债务减免，但玻利维亚债务负担按不变价格计算在1981-2001年期间从26.52亿美元增加到43.37亿美元。外债占国内生产总值的51.2%，债务对出口的比率减少到21.5%，而年还本付息额达到创纪录的3.18亿美元，比1980年代初开始实施结构调整计划时增加7,000万美元。目前，99.6%的玻利维亚外债是欠公共债权人的，仅有0.4%是欠私营部门的，而1980年代欠公共伙伴的债务占58%，欠国际私营银行的债务占42%。

68. 重债穷国倡议1998年首次减免玻利维亚债务4.48亿美元，相当于其债务总额的10%。此时，玻利维亚承诺接受扩充结调贷款。由于减少公共债务的业绩不令人满意，玻利维亚的债权人同意为“减贫扶助信贷”支持的强化重债穷国倡议提供资金。这是建立在以下三大支柱基础上的新的减贫模式：扩大外国直接投资的基础；在人力资本上投资；创立安全网，包括减贫措施。

三、结 论

69. 除突出了结构调整政策和外债对享受所有人权的影响外，此项活动的真正用途不是很清楚。自设立独立专家职位以来委员会通过的该问题决议很少或没有承认该领域的变化或许多重要进展，所以说需要对这项任务加以微调。

70. 正式选举不限成员名额工作组主席的延误和进而出现的工作组会议时间表的不确定，严重影响到独立专家的工作计划和报告内容，而独立专家需要向工作组提交报告的预发本。对资源拨付规则的灵活解释和适用，加上各国政府不愿意提供额外资源，使独立专家无法履行委员会拟想的职能。

71. 无论在设立独立专家职位的决议中，还是以后的决议中，委员会都没有要求独立专家提出任何建议。这可能是委员会出于明智考虑，选择不明确说明拟提交的年度分析的目标和宗旨的必然结果。这种事态似乎无助于委员会促进和保护人权的事业。

72. 外债和结构调整政策对发展中国家充分享受人权的影响，现在已得到广泛承认，并见诸于各种文件。这些影响的范围和严重程度在重债穷国和最不发达国家中间不尽相同。然而，一个共同的想法是，1970年代和1980年代发展中国家大量举借外债，投资兴建大型发展项目和计划，导致这些国家债台高筑，难以为继。所以，借款人和债权人应该对重债穷国和最不发达国家日前无法持续的外债承担共同责任。

73. 世界银行认为它的任务是减轻贫困，所以不同意人权倡导者与世界银行之间存在着看法上的差距。外债和结构调整政策的影响，与不注意或不重视或没有努力促进和保护经济、社会和文化权利之间是否有联系，长期以来一直众说纷纭。借款人指摘沉重的债务负担、还本付息和债权人强加的结构调整方案，而后者则将其归咎为重债穷国和最不发达国家的政策不当、公共事务管理不善或失误、腐败和有罪不罚。

74. 世界银行总裁最近承认²³，到2015年将全球贫困人口数量削减一半的目标已偏离轨道，除非富裕国家增加捐助和加强活动协调，否则成功的希望十分渺茫。八国集团首脑会议2002年初在加拿大作出的承诺与世界银行和货币基金组织

制定的不现实估计仍有很大差距，恰恰印证了非政府组织关于世界银行/货币基金组织干预减债进程迄今令人可悲的指控。

四、建 议

75. 为此，建议人权委员会：

- (a) 解决侵犯基本经济、社会和文化权利问题，调查政府压制抗议和抵制贸易自由化、公用设施私营化、取消食品和其他必需品补贴以及放宽采矿业投资等结构调整方案的权利；
- (b) 为债权人和借款人营造一种环境，使其能够对产生外债、导致结构调整方案实施及相应后果的情况承担共同但有区别的责任。委员会不能仅限于通过决议，而应该在立法任务的范围内更积极地制定具有创新的框架和机制，以求承认共同责任；
- (c) 建议经济和社会理事会和大会要求成员国、国际金融机构和所有其他利益相关者，采取一切适当措施，消除和/或减轻贫困、产生债务的条件以及执行结构调整方案措施造成的消极影响；
- (d) 要求重债穷国倡议、减贫战略文件和减贫和增长贷款坚持上述共同责任原则，本着问责和透明的精神加以实施；
- (e) 建立报告制度，监测在执行“千年发展目标”中在促进和保护人权方面取得的成就、出现的问题和汲取的教训。

76. 国际金融机构认为，影响人权的问题和关切正在通过上述各种得到支持的举措和对文书的改进来加以妥善解决。关于结构调整方案及经济、社会和文化权利问题不限成员名额工作组的任务，拟议准则必须承认人民有权不采纳强加于他们的指定政策，特别是损害其基本权利的政策。准则应明确承认：

- (a) 经济、社会和文化权利，特别是在结构调整方案中一直受到系统损害的卫生保健、食品、就业、教育和住房等公认的权利，必须得到尊重；
- (b) 发展权意味着穷国有权按照本国人民的需求，实施发展战略和经济计划，包括恢复上述需求；

(c) 关于政治权利，国际机构试图作出决定，实施加剧两极分化的结构调整方案，产生了社会动荡。所以，只有政府有权不听任国际机构的摆布，建设性而不是镇压性地对待自己的人民，人民享有的不受压制的政治权利才有意义。

77. 以委员会威望，如果向这一方向努力，可以对改变有关结构调整方案和外债问题的全球辩论作出重大贡献。拟议准则若接受实施调整措施，只要求建立安全网和采取其他减贫措施，将不合时宜，是一大倒退，将起相反作用。

注

¹ 有关结构调整贷款动态和问题的全面论述，见《结构调整借款回顾》，最后报告，2001年6月15日，请查阅：<http://www.worldbank.org>。

² 在提交发展委员会的题为《维持外债长期可持续性的挑战》的报告简述了执行重债穷国倡议的进展情况，2001年4月20日。关于重债穷国倡议的详情，见重债穷国倡议网址：<http://www.worldbank.org/hipc>。

³ 见《结构调整贷款回顾》，最后报告，前引文。

⁴ 《从结构调整贷款到发展政策支持贷款》，磋商时间表和所收到的评论，见世界银行网址。

⁵ 联合国贸易和发展会议，“《2002年最不发达国家报告》：逃脱贫困的桎梏”，2002年，日内瓦。特别是第5章，“国家发展战略、减贫战略文件进程和有效的减贫”。

⁶ 出处同上，第168页。

⁷ 另见《北京行动计划》(A/CONF.177/20)，特别是13、16、18、20、47、58、59、67、86、91、175和178段。另见大会第二十三届特别会议成果(2000年6月)。

⁸ 西亚经济社会委员会，《西亚经社会地区的外债》(E/ESCWA/ED/2001/19)，联合国，纽约，2002年。

⁹ 出处同上。

¹⁰ Lebanon Invest Research Company, s.à.r.l., *Weekly Bulletin*, Issue 280, 15-20 July 2002.

¹¹ Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN), *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, First Edition, April 2002. See in particular chap.9 - Structural Adjustment, Poverty and Inequality.

¹² See Instituto de Estudios y de Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), *Lógica del déficit cero, presupuesto para el 2002 y perspectivas*, octubre 2001.

¹³ Centreo de Estudios Legales y Sociales (CELS) “Argentina: The Eruption of a Model”, in *Social Watch 2002*.

¹⁴ 阿根廷最高法院宣布《零赤字法》、包括行政实施细则违宪。

¹⁵ 国家统计局和常住家庭情况调查。调查的对象是买不起基本食品、营养食品和其他必需品的家庭。

¹⁶ 其法规第 1 条确定的“社会控制机制”是具有参与性和代表性的社会机构，由九个部门的控制机制、机构和组织组成，属于受国家宪法、《民法》和其他有关规范保护的非盈利性组织。

¹⁷ 联合国，《千年发展目标：玻利维亚的进展》，2001 年。

¹⁸ 联合国开发计划署，《2002 年玻利维亚人类发展报告》，——摘要，拉巴斯，2002 年 3 月，第 26 页。

¹⁹ 出处同上，第 21 和 22 页。

²⁰ Gallup International, *Los principales problemas de Bolivia*, Walkerinformation, mayo 2002, pág. 4-6.

²¹ Alejandro Parellada, in *Indigenous Affairs No. 2/02 - Bolivia*, Quarterly Journal of the International Work Group for Indigenous Affairs Editorial, 2002, pp. 4-5.

²² Silvia Escóbar de Pabón, *Condicionalidad Externa y Desarrollo - Evaluando la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, CEDLA, Documentos de Conjuntura No. 5, pp. 3-10.

²³ 2002 年 9 月 24 日召开世界银行和货币基金组织年度股东大会之前，在田纳西州纳什维尔对路透社的发言。

-- -- -- -- --