



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/46
2 March 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十二届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

经济改革政策和外债 对充分享有所有人权的影响

独立专家贝尔纳茨·穆德霍提交的报告*

* 本报告迟交是为了反映最新资料。

内 容 提 要

本年度分析报告是根据委员会第 2000/82 号决议编写的，更具体地说，则是应第 2004/18 号和第 2005/19 号决议的要求编写的。这些决议特别请独立专家拟订一般性准则，供各国及私营和国营、国家和国际的金融机构在决策及实施还债和结构改革方案(包括外债减免方案)时执行，以便确保对外债义务的履行不致破坏国际人权文书规定的有关实现基本经济、社会和文化权利的义务。

在本报告中，独立专家回顾了八国集团债务减免倡议方面的最新进展以及目前国际货币基金组织和世界银行所采用的债务可持续承受能力框架的可能影响。他欢迎它们作出了政治承诺，对于达到完成点的重债穷国要百分之百地取消欠这些机构的多边债务，认为这是迈向更广泛、更深入的债务减免的一步。国际社会应当保证这些倡议及其他债务减免倡议造成资源的确实增加，并考虑采取旨在保证长期可持续承受能力的另外一些措施和倡议，例如增加赠款融资，完全取消重债穷国的其他官方多边和双边债务，以及对非重债穷国的中低收入国家更大幅度减免债务。

独立专家也强调，应当探索综合处理这些国家债务问题的新机制。他特别指出，迫切需要重新思考目前分析债务可持续承受能力的宏观经济方法，并进一步纳入人权方面的考虑，以免损害一国实现千年发展目标的能力，并根据国际人权文书履行最低限度的核心义务。为此，他建议建立独立的同行审查机制，来确定一国债务的可持续承受能力状况，或对此提供不同意见。这样的同行审查机制在独立的国家人权机构的参与下，可以充当一个问责机制。

尽管一般性准则建议草案的进一步拟定考虑到了这些因素，独立专家还是认为有必要延长拟定期限，以从中获益，尤其是鉴于这一年来本领域最近出现了重大进展。在这方面，他遗憾地注意到，委员会提出的在所有利益相关者中召开专家协商会议的建议并未得到落实。因此，期限若延长，不仅可以使债务国与债权人双方的所有利益相关者能够进行适当的、有意义的磋商，而且提供了充分的机会以征求众多的成员国对此类准则的必要性及范围的观点。

报告最后提出下列临时建议和下一步拟订准则的提议：(a) 欢迎国际社会的政治承诺，特别是八国集团倡议中所提出的承诺，并注意到债务可持续承受能力领域的最新进展；(b) 将拟定准则草案的期限延长一年，并要求举行专家协商会议；(c) 敦促成员国、国际组织、民间社会和其他利益相关者提交它们对一般性准则草案可能

包含的要素的观点和意见；以及(d) 鼓励人权事务高级专员办事处继续就指标问题开展工作，以及与联合国开发计划署、联合国经济和社会事务部、世界银行和国际货币基金组织进行合作，将人权方面的考虑纳入以千年发展目标为基础的债务可持续承受能力的评估方法中。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 9	5
一、债务可持续承受能力问题：最新发展情况	10 - 18	7
二、进一步审议一般性准则的建议草案	19 - 36	10
A. 重新思考债务可持续承受能力的概念	21 - 25	10
B. 加强国家一级和国际一级的制度协调	26 - 36	12
三、结论和建议	37	15

导 言

1. 独立专家提交的本年度报告是根据委员会第 2000/82 号决议编写的。委员会在该决议中请独立专家特别注意到：(a) 外债和为应对外债所采取的政策对发展中国家充分享受所有人权，尤其是经济、社会、文化权利的影响；(b) 各国政府、私营部门和国际金融机构为减轻发展中国家，尤其是最贫困的国家和重债国所受的这种影响而采取的措施；(c) 国际金融机构、联合国其他机关、政府间组织和非政府组织在结构调整政策和人权方面新的动向、行动和倡议。委员会在第 2004/18 号和第 2005/19 号决议中，还请独立专家在执行其任务过程中拟订一般性准则，以供各国及私营和国营、国家和国际的金融机构在决策及实施还债和结构改革方案(包括债务减免方案)时执行，以便确保对外债义务的履行不致破坏国际人权文书规定的有关实现基本经济、社会和文化权利的义务，并向委员会第六十二届会议提交一般性准则定稿。

2. 在本报告的增编中(E/CN.4/2006/46/Add.1)，独立专家提交了访问莫桑比克的报告。他应该国政府邀请，于 2005 年 7 月 27 日至 29 日进行了访问。独立专家的任务包括研究外债和经济改革政策的影响以及各国政府(包括那些受到不利影响的国家)及国际社会在克服债务问题方面的经验和举措。这次访问，就是为了履行其中一部分任务。独立专家先前还于 2002 年访问了玻利维亚(见 E/CN.4/2003/10, 第二节)，2003 年 6 月访问了乌干达(见 E/CN.4/2004/47/Add.1)，2004 年 6 月访问了吉尔吉斯斯坦(见 E/CN.4/2005/42/Add.1)。独立专家感谢这次访问中所有有关各方尤其是莫桑比克政府的邀请及合作，并感谢联合国驻地协调员办事处在访问过程中给予的当地协助。

3. 独立专家酌情根据其任务和委员会的指示，继续满怀兴趣地关注并想方设法协助推进发展筹资问题国际会议后续工作的进程，以提请委员会关注与其任务有关的问题。他对经济和社会事务部发展筹资办公室的合作表示感谢和满意。该办公室邀请独立专家参加于 2005 年 6 月 20 日至 23 日在日内瓦举行的关于主权债务促进可持续发展的多方利益相关者协商会议，这仅仅体现了卓有成效的合作中的一个方面。独立专家认为这种协商会议很有帮助。

4. 独立专家还感谢大不列颠及北爱尔兰联合王国积极响应他提出的建议，即请女王陛下的财政部和国际开发部对该国政府在八国集团框架下开展的减免债务

举措和设立国际筹资机制进行情况通报及讨论。上述会议于 2005 年 6 月 27 日在伦敦举行。

5. 根据委员会第 2005/19 号决议和经济及社会理事会第 2005/260 号决定的要求，独立专家首次向大会提交了报告(A/60/384)，并于 2005 年 10 月 28 日同第三届委员会的成员国进行了互动式对话。独立专家很高兴这次有及时的机会，在审查《联合国千年宣言》执行进展情况的大会高级别全体会议以及世界银行和国际货币基金组织董事会年会不久之后，能够强调经济改革政策和外债问题及其对充分享有所有人权的影响。

6. 尽管独立专家在以往的报告(E/CN.4/2005/42,第三节)中概述了一般性准则草案的一些基本要素，他还是认为有必要：(a) 就一般性准则建议草案的必要性和内容，收集成员国进一步的看法和理念；并(b) 召开一个专家协商会议，以征集人权、经济和金融领域专家的意见以及主管债务管理的政府官员的意见。委员会随后批准了这个想法，并决定建议在一般性准则草案定稿之前举行这样一个专家协商会议。

7. 由于不可预料的限制(包括但不限于预算方面的考虑)，独立专家无法像委员会要求的那样，从拟议的专家协商会议中获益。此外，成员国对于独立专家所征求的看法和资料的回复迄今为止非常有限。因此，独立专家认为，在没有同成员国及其他利益相关者进行充分协商之前提交拟议准则的草案框架定稿，这并不合适。

8. 同时，在八国集团倡议之后，许多最新发展情况和建议值得进一步予以考虑。在独立专家以往报告中评述的近期减免债务倡议和重债穷国执行情况的经验提出了一些问题，这些问题对拟定委员会要求的一般性准则建议草案或许具有重要影响。新的发展情况包括：债务可持续承受能力的概念；附加条件问题；国家自主权原则。

9. 在本报告第一节，独立专家回顾了债务可持续承受能力问题的最新发展情况，尤其是近期有关债务减免的倡议。在报告第二节，独立专家概述了在制订一般性准则草案中需要进一步审议的问题，以及由此必须重新思考目前的债务可持续承受能力概念，还有就是将人权方面的考虑纳入国家和国际债务管理框架。报告最后提出了下一步促进拟定准则定稿的一般性建议。

一、债务可持续承受能力问题：最新发展情况

10. 外债规模。独立专家感到关注的是，发展中国家的外债尽管增长速度较慢，但数额一直在持续增加。2004 年底，发展中国家和转型期经济国家的外债存量总额约为 26,000 亿美元。与 2003 年相比，大约增加了 430 亿美元，即增加了 1.7%，小于上一年 2,176 亿美元的增长，即 9.3%。一个令人鼓舞的迹象是，2004 年撒哈拉以南非洲国家的债务存量总额下降了 5.6%，而 2003 年则增长了 9.4%，这部分归功于重债穷国倡议(A/60/139,第 4 段)。

11. 重债穷国执行进展情况。2005 年 8 月，布隆迪达到了决定点，这使得达到决定点的国家总数为 28 个。其中，18 个国家达到了完成点，包括 2005 年 4 月新增的洪都拉斯、卢旺达和赞比亚。对于在决定点和完成点之间处于过渡期的 10 个国家，优惠增强的重债穷国协议要求它们达到浮动完成点的触发标准，包括宏观经济业绩的追踪纪录。但是，对其中一些国家来说，保持宏观经济稳定仍是个巨大的挑战。¹

12. 对重债穷国的影响。对 28 个达到决定点的国家，获准的名义偿债减免额已经超过 560 亿美元，这有望将这些国家的债务存量下降三分之二，而且每年能大幅降低 10 亿美元的偿债额。根据世界银行和国际货币基金组织的资料，这使得达到决定点的国家 2004 年用于减贫的开支几乎是其偿债额的四倍。² 尽管有所进步，但是人们日益认识到，重债穷国(包括已经超出完成点的国家)还没有实现千年发展目标。³ 秘书长在“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”报告(A/59/2005)中指出，这需要取消更多的债务——百分之百取消重债穷国的债务和更大幅度地降低许多债台高筑的非重债穷国的债务——在不减少其他发展中国家可用总体资源的情况下减免债务，同时又不损害国际金融机构的长期财务维持能力。⁴

13. 资源净流出量。然而，即使尽了所有努力来减免债务并呼吁增加援助，但是 2004 年资源仍继续从发展中国家净流出。自 1997 年以来，从发展中国家流向发达国家的资源一直稳定增长。2004 年向外净转移达到约 3500 亿美元。⁵ 相形之下，实现千年发展目标每年需要 1000 亿美元，而从重债穷国的债务偿还中每年只能节省 10 亿美元，显然需要更激进和更具有决定性的解决办法。

14. 呼吁百分之百取消债务。非洲委员会的报告呼吁，尽快百分之百取消撒哈拉以南非洲穷国的债务。它建议，应当立即开展工作，制定一个透明的债务协议，

纳入所有撒哈拉以南非洲低收入国家，包括那些被排除在目前计划之外的国家。它主张，取消债务存量和债务偿还额的幅度可达到百分之百，不仅对多边债务如此，对双边债务也是一样。它建议，作为应急措施，应当立即提供融资以便百分之百取消多边债务偿还，这对于实现千年发展目标非常必要。⁶ 千年项目报告主张，在提供债务减免方面加强关注实现千年发展目标。它指出，许多重债穷国甚至在减免债务后，仍欠有官方贷款者(诸如布雷顿森林体系)的过量债务。⁷ 如果可以调整目前的债务可持续承受能力框架，以适应实现千年发展目标的需求，对许多重债穷国来说这意味着可以大大加速债务的减免。⁸

15. 多边债务减免倡议。对发展中国家(尤其是非洲)做出更多承诺的公众压力在不断增长，在这样的背景下，八国集团领导人迈出了受人欢迎的一步。2005年7月，八国集团领导人在苏格兰格伦伊格尔斯举行会议，批准了八国集团财政部长早在2005年6月提出的对达到完成点的重债穷国提供全面债务减免的建议。该协议包括18个达到完成点的重债穷国(贝宁、玻利维亚、布基纳法索、埃塞俄比亚、加纳、圭亚那、洪都拉斯、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼加拉瓜、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚)，协议规定百分之百取消它们积欠国际货币基金组织、世界银行和非洲开发银行的债务。2005年6月11日发表的《财政部长公报》声明，将根据现行的国际开发协会(开发协会)和非洲开发基金(非发基金)基于业绩的资源分配系统，在这两个机构的所有受援国间分配额外捐助。这一行动将进一步帮助这些国家开展实现千年发展目标的工作，并确保根据国家的业绩提供援助。此外，八国集团财政部长认识到，善政、问责制和透明度对于发挥债务取消的好处至关重要，并承诺今后向这些有关国家提供双边援助和多边援助时重申这一点。

16. 但是，八国集团债务协议由于商定时就存在的一些弱点和含糊之处有所减色，许多执行细节有待2005年9月的世界银行董事会和国际货币基金组织董事会年会进行进一步的探讨和认可。首先，该协议只包括达到重债穷国完成点的18个国家，忽略了更多的面临偿债困难的中、低收入国家。将重点放在重债穷国完成点就意味着：只有那些成功地满足了国际货币基金组织条件(包括进行了结构改革)的国家才有资格获得减免，而不是那些难以满足这些苛刻条件的国家。其次，该提案只包括欠国际货币基金组织、世界银行和非洲开发银行的债务，不包括欠其他贷方

的债务，如包括亚洲开发银行、美洲开发银行、加勒比开发银行在内的其他多边银行或私人债权人的债务。再次，目前还不清楚该协议是否体现了流向有关国家的资源在额外增加。《八国集团财政部长公报》声明，对于开发协会和非发基金的债务，“取消已达完成点并正在履行偿债义务的重债穷国的全部债务，从向其提供的援助资金总额中减去与免除的债务相等的金额。捐助国将按照商定的负担份额，向开发协会和非发基金提供额外捐助，用作取消债务后还本付息的款项。”这实际上意味着这些合格的国家不需要再偿还欠开发协会和非发基金的债务，但是它们今后得到的贷款或援助数量会减少，减少的数量相当于减免债务的金额。另一方面，在所有完全依靠开发协会援助的国家之间，捐助国将根据各国的政策业绩重新分配捐助资金，而不一定是向曾受益于取消债务的国家分配资金。最后，八国集团的承诺只包括从现在起到开发协会——14 和非发基金——10 结束的这三年，即分别到 2008 年 6 月 30 日和 2007 年 7 月 31 日。在这个时间点之后，《公报》只含糊地承诺提供额外捐助，即在贷款期余下的时间里向开发协会和非发基金定期补充资金。⁹

17. 2005 年 9 月，世界银行开发委员会和国际货币基金组织在年会上批准了八国集团的提案。八国集团的提案随后被称之为“多边减免债务倡议”。同时，三家机构——开发协会、国际货币基金组织和非洲开发银行——继续研究在各自的机制框架内的运行模式。尽管多边减免债务倡议是这三家国际金融机构的共同倡议，但是由于给予债务减免的决定最终属于各机构自己的责任，因此覆盖范围和执行方式或许有所不同。例如，国际货币基金组织宣布执行多边减免债务倡议的目标日期是 2006 年初，但是必须得到减少贫穷促进增长贷款机制补贴账户的 43 个捐助国的同意，多边减免债务倡议的法律框架才生效。对某一成员国来说，多边减免债务倡议的实际执行日期依据各自的具体情况而定。对开发协会而言，在其理事会作出决定之后，假定可如期获得捐助资金，它预期将在 2006 年 7 月 1 日执行多边减免债务倡议。

18. 多边减免债务倡议/八国集团减免债务倡议肯定是向前迈出了令人欣喜的一步。重要的是，它代表了与实现千年发展目标有关的完全取消重债穷国债务的政治动力在增长。然而，如上所述，由于该倡议只限于这三家国际金融机构，并不包括美洲开发银行等其他重要的贷款者，因而它并不是真正百分之百取消了债务。还需要

继续关注的是，如何保证资源确实有了增加以及来自债务减免的收益不会被简单用来抵消今后的官方发展援助。此外，世界银行和国际货币基金组织在其现有的框架内是否会将八国集团建议的善政和透明度问题作为附加条件，这仍是个问题。

二、进一步审议一般性准则的建议草案

19. 委员会为一般性准则草案规定的目标是，为各国及私营和公营部门、国家和国际金融机构在决策和执行偿还债务时提供一般性指导，以便确保对外债义务的履行不致破坏国际人权文书规定的有关实现基本经济、社会和文化权利的义务。这必然会要求：(a) 确定一国外债的“可持续承受能力”水平；(b) 根据国际人权文书，独立评估成员国履行最低限度核心义务所需的必要条件；和(c) 拟定过程符合有可能获得补救和赔偿的人权原则。

20. 尽管这些可以被认为是一个符合逻辑、合理的框架，但此项任务并非如此简单，也不是没有概念上和执行上的挑战。首先，经济学家赞同，对于一个国家的债务水平的问题，并没有简单明了的答案。其次，如果在偿债计算中把实现人权作为一项因素的话，国际人权界还远远无法制订适当的指标和方法，用钱来衡量实现人权的代价。再次，即使完全注销债务，该提案也并没有为发展中国家实现千年发展目标提供充分的资源或条件，更不用提充分实现所有的人权了。除了减免债务之外，还应当大大增加官方发展援助以及进一步加强接受国吸收和有效利用这些援助、造福其人民的能力。此外，在所谓的多哈发展回合中，国际贸易体系是否能成功且及时地实现人们所渴望的改革，还很成问题。尽管存在这些挑战，还是有必要在以下事项中考虑人权问题：(a) 确定一国可持续承受的债务水平；和(b) 处理主权债务管理方面所涉及的程序问题，包括国家自主权和附加条件问题。

A. 重新思考债务可持续承受能力的概念

21. 在决定哪些国家和多少国家有资格获得债务减免方面，对债务可持续承受能力进行分析是必不可少的。目前国际金融机构在决定债务可持续承受能力水平时采用的宏观经济方法，是以债务对出口比率为基础，由于该方法具有任意性，也未能考虑重债穷国及其它债务国在实现千年发展目标时的贫穷和社会层面问题，更不

用提全面实现所有人权，因而受到了广泛的批评。民间社会特别表示关注，这些国际金融机构在实务中使用的债务可持续承受能力标准是被用于确保债务的偿还，而不是为这些债务问题提供可持续的解决方案。杰弗里·萨克斯等经济学家认为，债务对出口比率净现值并不能够真正衡量可持续承受能力，因为这些标准能够指出一个国家何时无偿债能力，但它并不能够说明更深一层的问题，因为可持续承受并不仅仅是不可持续承受的对立面。大会在第 59/223 号决议中着重指出，债务的可持续承受能力取决于国际一级和国家一级许多因素的共同作用，强调没有哪个单项指标可被用于对债务可持续承受能力作出确定判断。

22. 在通过 2002 年《蒙特雷共识》时，会员国在发展筹资问题国际会议上商定，今后在审查债务的可持续承受能力时，还应考虑到减免债务对于推动实现千年发展目标的影响，并且应当继续努力减少重债穷国的债务负担，使之降到可持续承受的水平。这就要求，在为千年发展目标提供资金的基础上考虑债务偿还。联合国千年项目报告还在严厉批评，目前的债务减免与千年目标并不一致，许多重债穷国甚至在减免债务之后仍对官方贷款者(诸如布雷顿森林机构)欠有过多债务，与此同时处于同等境地的许多中等收入国家(非重债穷国)也几乎没有或完全没有任何债务减免。¹⁰

23. 根据联合国千年项目报告的建议，秘书长在“大自由”的报告中提出“应当把债务可持续承受能力重新定义为：一个国家的债务，应无碍它实现千年发展目标，并且在进入 2015 年时负债率没有上升。”¹¹ 2005 年世界首脑会议随后在《2005 年世界首脑会议成果》中接受了这个提议，强调债务的可持续承受能力对于实现包括千年发展目标在内的国家发展目标至关重要，承认债务减免在解放资源用于实现消除贫困、经济持续增长和可持续发展等活动方面可以发挥关键作用。首脑会议还强调，有必要考虑采取额外措施和行动计划，以便通过增加赠款融资或百分之百取消重债穷国的多边和双边官方债务，来确保长期的债务可持续承受能力；并且有必要酌情考虑在个案基础上大幅度减免或重组非重债穷国的中、低收入发展中国家的债务，以及探索综合处理这些国家债务问题的各种机制¹²。

24. 有些人甚至认为，鉴于八国集团债务减免倡议和随后多边减免债务倡议的建立，国际货币基金组织/世界银行对于重债穷国的债务可持续承受能力框架已经过时。¹³ 如果使用目前的债务可持续承受能力重债穷国门槛公式，全面执行八国集团

减免债务提案后所产生的比率将低于接受国的门槛，这可能使得它们今后无法获得国际开发协会的赠款。这产生了一种风险，即：如果找不到解决办法可以保证它们在获得减免债务之外还能够继续取得以赠款方式提供的援助，这些国家将陷入贷款和债务累积的新循环。在这方面，八国集团在格伦伊格尔斯所承诺的到 2010 年对非洲援助再增加一倍多的决定肯定会受到欢迎，有关发展融资方面其他创新方式的提案所取得的进展也是如此，诸如国际融资机制等。但是，一些发展中国家继续需要获得减让贷款和其他贷款，以便为它们的发展需求充分提供资金，而且它们的获得贷款资格将继续主要以宏观经济预测为基础来决定，尽管这些宏观经济预测可能没有准确描述一国债务的可持续承受能力。

25. 因此，有必要探索其他观点和方法，以替代现有债务可持续承受能力分析公式。目前的框架需要以保障一国必要需求的原则为基础予以修订，并不致破坏国际人权文书规定的有关实现基本经济、社会和文化权利的义务。与此同时，也认识到国际人权界还远远无法制定出合适的指标和方法，来定量地衡量实现人权的基本要求，并且它们可以被放在今后可持续承受能力框架下予以考虑。如果缺乏合适的指标，或许值得使用实现千年发展目标及其相关目标的融资需求作为替代指标，因为这些目标可被视作重要基准，而且根据《千年宣言》框架这些指标代表了充分实现人权的国际承诺。在这方面，独立专家关心地注意到联合国开发计划署的倡议：为有兴趣的政府提供建议和帮助，并以千年发展目标为基础共同进行债务可持续承受能力分析。

B. 加强国家一级和国际一级的制度协调

26. 独立专家在向委员会和大会提交的前一份报告中已经强调，诸如不可分割、非歧视、平等、参与和问责制等人权原则，是完善政策协调的基础，也是国际社会支持欠债发展中国家的基础。采取重视人权的办法，进行国际合作来处理债务问题，可以迫使所有的国家和机构推动建立有利的国家和国际环境，特别是在国家一级通过善政和法制，而在国际一级通过有关贸易、金融、货币政策、知识产权与发展援助的各个机构及机关的决策透明化和民主化，以及通过在援助、筹资和投资的各项领域进行更进一步的国际合作，来达到这个目的。

27. 关于发展，各国必须为其人民实现人权承担主要责任。通过适当的经济政策和合理的外债管理来创建有利的国家条件，是一国基本责任的一部分。如果政策改革是由该国政府和人民而不是外人来进行，则更容易获得成功，基于这样的基本理念，近年来重心不断从发展合作向更大的国家自主权转移。这些想法紧紧响应了1986年12月4日联合国大会第41/128号决议的附件《发展权利宣言》，它宣称：“人是发展的主体，因此，人应成为发展权利的积极参与者和受益者”而“国家有权利和义务制定适当的国家发展政策，其目的是在全体人民和所有个人积极、自由和有意义地参与发展及其带来的利益的公平分配的基础上，不断改善全体人民和所有个人的福利”。这也与1974年12月12日大会第3281(XXIX)号决议载有的《国家经济权利和义务宪章》一致，其中规定“各国间的经济关系，如同政治和其他关系一样，除其他外要受下列原则指导：……(b) 所有国家主权平等”，并且其第一条规定，“每个国家有依照其人民意志选择经济制度以及政治、社会和文化制度的不可剥夺的主权权利，不容任何形式的外来干涉、强迫或威胁”。

28. 因此，尽管国家自主权不是人权术语中的新概念，但是直到呼吁对结构调整方案相关条件进行改革的公众压力形成了势头，这个概念才在债务讨论中再次获得关注。约十年前，由世界银行和非政府组织网络在1997年共同发起的《结构调整政策审查倡议》强调，为保证调整方案的成功，除其他事项外，一国必须拥有对其方案的自主权，并且着重指出需要为最弱势群体提供足够的安全保护以及保障社会支出和维护享有卫生保健和教育服务。

29. 近年来出现了令人振奋的有利变化。例如，乌干达是从重债穷国协议中获益的首批国家之一，广泛的全国性协商过程导致拟定了全国扫贫综合战略，并从结构调整政策改为国家执行的减贫参与性政策。为此，乌干达政府建立了减贫行动基金，将从重债穷国债务减免中所获得的收益拨用于社会支出的保证。最近，世界银行彻底改革了结构调整贷款，代之以强调国家自主权的重要性的、更简化的发展政策贷款工具。

30. 同时，不仅在债务管理和经济改革方案方面，而且在处理政策、能力和机制约束方面，需要进一步研究国家自主权的实际范围(因为不同行动人员会对这些术语有不同方式的理解和解释)，以便在全面发展进程中以及尤其是在债务管理方面保证国家自主权。各种条件的负担将继续削弱许多重债穷国的实际国家主权。当八国

集团提案被宣布时，圭亚那总统对此新提案表示“谨慎的欢迎”，指出该国以往承受了国际金融机构“以许多武断的方式施行的条件”。¹⁴ 尽管近期对世界银行贷款条件的审查发现，每项贷款的平均条件数目在过去 10 年中已经急剧下降，¹⁵ 民间社会的反应则更谨慎地认为，发展中国家官员的实际负担并没有减轻，很可能被低估了。

31. 此外，在许多国家，签订新的贷款合同并不需要立法机构审查或批准，而且政府在作出重大承诺之前经常也没有很好地公之于众，这时国家自主权的程度和性质方面可能存在问题。在政府承接新的重大贷款之前，应当提高透明度，并在政府的各个部门、立法机构和民众之间进行公开的对话。对于大规模基础设施项目的贷款所涉及到的各方面问题，应该加以研究，并且举行公开政策对话进行辩论。为了实现这个目标，政府和贷款者必须进一步提高透明度，并且及时披露信息。

32. 由于《减贫战略文件》程序是当前世界银行和国际货币基金组织方案所列的关键条件之一，将人权纳入《减贫战略文件》是这方面必须采取的一个步骤。必须更加重视加强发展中国家进行它们自己对债务可持续承受能力的评估、管理外部筹资以及以最适合它们国情的方式与公众协商作出决策的能力。在决定贷款时，应当加强国家债务管理机构和民间社会团体进行独立分析的能力，以确保拥有真正的国家自主权。尤其是，独立的人权机构和监察人员能够并且应该被授权审查和监测外债负担对人权的影响，以确保债务减免能够对实现人权产生积极的贡献。

33. 同时，应当强调，外部融资的决定不仅涉及债务人，而且也涉及债权人。因此，债权人应分担“适当的警惕”责任，向发展中国家提供负责任的贷款，并防止债务累积到不可持续的程度。对于非重债穷国，鉴于私营部门(包括个人投资者)发挥很大的作用，为确保投资者的信心并避免突然的大量资本外流，提高透明度以及政府和债权人之间的公开交流非常重要。

34. 为此，独立专家希望建议，一般性准则可以提供合适的框架，来建立一个同行审查机制，以确定一国债务可持续承受能力状况，或对此提出不同看法。这种机制的目的也是为所有各类债权人以及债务人收集和传播一国债务的实时信息，并且充当政策对话和解决危机的论坛。如该国存在独立的国家人权机构，同行审查机制可以让这种机构的代表参与。对于外债状况对人权的影响以及保护该国最低限度人权标准所应有的资金需求和条件，他们可以提出意见。

35. 更为广泛地在国际一级来说，独立专家认为，为了监测发展中国家的债务情况以及债务对这些国家的发展和人权潜力所带来的影响，除了巴黎俱乐部的团队工作以外，还需要更多的正规国际机制。尽管制订一般性准则确实有用，但是这些准则很可能只是自愿性质，成员国甚至可能几乎不采用这些准则，而且它们不能够取代更正规的机制来确保发展中国家债务的长期可持续性。在这方面，尽管当前包括八国集团提案在内的关于债务减免的国际辩论值得欢迎，还是应当注意到，目前这些国际辩论在相当大程度上仍是以债权人为主导的，并没有讨论债务国表示严重关注的一些问题，如非法债务的问题。考虑债务减免的问题，不仅应该以一个国家需要减免多少债务或者国际社会到底能够减免多少债务为指导方针，而且首先应该考虑一个国家如何背上了债务。

36. 多年来，许多非政府组织呼吁建立一个公正和透明的仲裁程序来裁决发展中国家由于不负责任的借贷行为而欠下的非法和恶意的债务。这种程序要设立一个中立的决策机构，独立于各直接当事方，并且所有的利益相关者都有权获得听询。民间社会关于公正和透明的仲裁程序的提案包括以人权为基础的各种标准和办法，例如维持程序和评估的公正性，务必保护公民的基本最低标准而使人权优先于债务偿还，使所有的利益相关者都参与这个程序，并且确保监测所有的行动者都负责执行公正和透明仲裁程序的结果。

三、结论和建议

37. 基于自前一份报告以来的上述最新情况和所提出的进一步考虑，特别是一年来本领域的最新重大发展，独立专家认为应当请求延长拟定一般性准则建议草案的期限。如前文所述，在拟定草案的过程中，应当尽可能多地征求债务国和债权人双方所有利益相关者的观点和意见。最后，独立专家希望提出下列临时建议，包括下一步拟订一般性准则的建议，并希望得到委员会的反馈和指导：

- (a) 委员会应该欢迎八国集团倡议和《2005年世界首脑会议成果》重新提出的政治承诺，并注意到债务可持续承受能力领域问题的最新进展，以及特别是建立多边减免债务倡议来执行八国集团倡议；
- (b) 委员会应该将拟定一般性准则草案的期限延长一年，并再次请求召开讨论一般性准则建议草案的专家协商会议，并请国际金融机构(尤其是

世界银行和国际货币基金组织)、区域开发银行、联合国相关机构、各国专家和利益相关者推动协商过程；

- (c) 委员会应该敦促成员国、国际组织、联合国机构、基金和方案、区域经济委员会、国际和区域金融机构以及非政府组织配合独立专家执行其任务，尤其是在征求对一般性准则草案可能包含的要素的观点和意见时，它们应当作出答复；和
- (d) 委员会应该请求人权事务高级专员办事处继续就指标问题开展工作，与联合国开发计划署、联合国经济和社会事务部、世界银行和国际货币基金组织进行合作，将人权方面的考虑纳入以千年发展目标为基础的债务可持续承受能力的评估方法中。

注

¹ International Monetary Fund and International Development Association, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation”, 19 August 2005, p. 6.

² Ibid, p. 10.

³ See A/60/139, sect. III.B, para. 10.

⁴ A/59/2005, para. 54.

⁵ A/60/163, para. 2 and table 1.

⁶ Commission for Africa, *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*, 2005, p. 62.

⁷ United Nations Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005, Part III, chap. 13, para. 7, p. 197.

⁸ Ibid., table 13.3, line 7, p. 200.

⁹ For more detailed criticism of and concerns about the G-8 proposal at the time of its announcement, see, for example, European Network on Debt and Development (EURODAD) NGO Briefing, “Devilish Details: Implications of the G7 Debt Deal”, 14 June 2005 (http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf).

¹⁰ United Nations Millennium Project, p. 197.

¹¹ A/59/2005, para. 54.

¹² A/RES/60/1, para. 26.

¹³ Jürgen Kaiser (UNDP), presentation at UNCTAD Fifth Inter-Regional debt Management Conference, 20 June 2005.

¹⁴ Quoted in Oxfam International, “Beyond HIPC: Debt cancellation and the Millennium Development Goals”, Oxfam Briefing Paper 78, September 2005, p. 13.

¹⁵ The World Bank, *Review of World Bank Conditionality*, September 2005, p. 9.

-- -- -- -- --