



人权理事会

第三十三届会议

议程项目 3 和 5

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

人权机构和机制

人权理事会咨询委员会关于秃鹫基金的活动及对人权的影响
问题的报告


秘书处的说明

秘书处荣幸地转交人权理事会咨询委员会根据理事会第 27/30 号决议编写的
关于秃鹫基金的活动及对人权的影响问题的报告。

GE.16-12532 (EXT)



* 1 6 1 2 5 3 2 *

请回收 



人权理事会咨询委员会关于秃鹫基金的活动 及对人权的影响问题的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 秃鹫基金是什么?	3
三. 案例研究.....	5
A. Donegal International 诉赞比亚案.....	6
B. FG Hemisphere 诉刚果民主共和国案	6
C. NML Capital 有限公司诉阿根廷案	7
四. 破坏性诉讼: 不断增长的趋势.....	9
五. 国家立法.....	10
六. 打造国际共识.....	13
七. 推动债务重组多边框架.....	14
八. 秃鹫基金活动对人权的影响.....	15
九. 加强立足于人权的方针.....	19
十. 结论和建议.....	21

一. 引言

1. 本报告系根据人权理事会第 27/30 号决议提交，理事会在该决议中请人权理事会咨询委员会编写一份有关秃鹫基金活动及其对人权的影响的研究报告。
2. 理事会在决议中重申，秃鹫基金的活动凸显了全球金融制度的一些问题，显示了现行制度的不公正性质，这些活动直接影响到债务国对人权的享有。理事会吁请各国考虑建立法律框架，遏制其管辖范围内的掠夺性基金活动。
3. 咨询委员会在编写报告时征求了会员国、联合国各专门机构、有关国际组织和区域组织、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和有关特别程序任务负责人，包括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，以及国家人权机构、非政府组织和著名学者的意见和材料。本报告是由关于秃鹫基金的活动及对人权的影响问题起草小组报告员 Jean Ziegler 编写的。
4. 咨询委员会希望特别感谢阿根廷、古巴、萨尔瓦多、科威特、毛里求斯、菲律宾和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的政府、葡萄牙监察员、希腊全国人权委员会、法律与社会研究中心、欧洲—第三世界中心和人权常设大会答复 2015 年 3 月发出的调查问卷并提供信息。
5. 报告员在报告中强调秃鹫基金采取的战略引起越来越多的关切。他分析了一些最引人注目的例子，并思考了为减轻这些活动对享有经济、社会和文化权利以及发展权的负面影响而采取的国家和国际举措。

二. 秃鹫基金是什么？

6. 没有任何国际法律制度涉及国家“无力偿付”或“破产”的案件。当一个国家主权债务违约时，该国必须主动启动债务重组程序，以减少债务或延长偿还期限。这意味着要与范围广泛的各类债权人进行复杂和旷日持久的谈判。¹ 参与重组程序是自愿的，因此，即使是持有债权不多的债权人也完全可以决定不予退让，以期未来获得较高水平的偿付。秃鹫基金正是针对这一点开始活动。
7. 前任外债对人权影响问题独立专家 Cephias Lumina 将秃鹫基金定义为：

私人商业实体通过购买、转让或其他交易形式，获得违约或不良债务，有时是实际的法庭裁决，以期获得高回报。从主权债务的角度来说，秃鹫基金(或如它们通常自称的“问题债务基金”)一般会在二级市场上以远低于面值的价格获得穷国(其中很多是重债穷国)的违约主权债务，然后企图通

¹ 这些债权人可能是国际金融机构、双边或多边贷款人、私营金融机构或债券持有人。

过诉讼、扣押财产或施加政治压力寻求获得债务全额面值连带利息、罚金和法律费用的偿付(见 A/HRC/14/21, 第 8 段)。

8. 这些商业实体不是贷款人, 而是私人对冲基金, 在二级市场上以折扣价购买(或从其他债券持有人那里收购)不良债务, 然后起诉债务人, 要求偿付高得多的金额。由于其运作方式, 它们一般被称为“秃鹫”, 其特点如下:

(a) 针对经济陷入困境并且法律辩护能力经常很薄弱的主权国家。据非洲开发银行称, 自从 1999 年以来, 在 36 个最贫穷发展中国家中, 有 20 个国家受到秃鹫基金提出的富有侵略性的诉讼的威胁或被其盯上。² 世界银行估计, 在符合世界银行债务减免倡议资格的国家中, 有三分之一以上成为至少 38 个提起诉讼的债权人的诉讼对象, 其中 26 个案件的判决金额总计达到 10 亿美元;³

(b) 利用二级市场缺乏监管的漏洞开展运作。为获得巨大折扣, 秃鹫基金在债务国接近违约或已经违约时购买主权债券。在二级市场, 投资者的活动在所有权和运作两方面都是极为机密的。在投资者之间已经开始秘密交易主权债券时, 相关债务国却还未意识到或还未获悉此类运作;⁴

(c) 拒绝系统地参与有序和自愿的债务重组程序。一旦国家为重组主权债务而启动与私人债券持有人的谈判, 秃鹫基金就行使它们的“不合作权”或收购和购买主权不良债券, 然后一直等到国家的金融形势改善, 再为了达成更好的交易而开启谈判。债务国在重新进入国际资本市场时可能面临困难, 而这种情况却加强了秃鹫基金的地位。⁵ 在这种形势下, 特别“富有侵略性的”诉讼人提起的漫长而昂贵的诉讼程序带来的威胁给国家施加了更多的压力, 可能促使国家接受对自己不太有利的解决方案;

(d) 起诉国家, 以期获得债券全额面值连带利息和延期罚金的偿付。在未与国家达成协议的案件里, 秃鹫基金可以提出寻求偿付的合法主张。为确保获得有利的法院裁决, 秃鹫基金会确保在“偏袒债权人的”管辖区解决纠纷。⁶ 由于这种诉讼涉及大量技术细节, 能力较弱的法律体系拙于应对, 使得大家日益倾向

² 非洲开发银行集团, “主权债务环境下的秃鹫基金”。

³ 同上。

⁴ 正如所指出的, 大型机构投资者不喜欢起诉主权国家, 因此可以通过在二级市场向秃鹫基金出售这些国家的违约债务而获得一些回报。D. Sookum, 《停止秃鹫基金诉讼案: 手册》(英联邦秘书处, 2010 年), 第 11 页。

⁵ 秃鹫基金可能不仅诉诸于法院诉讼程序, 还会进行游说和采取其他施压策略, 其范围可能包括尝试扣押债务国的资产以及组织破坏名声的新闻宣传活动, 以迫使政府偿付。R. Kupelian 和 M.S. Rivas, “秃鹫基金: 对阿根廷提出的诉讼及它们对世界经济构成的挑战”, 阿根廷经济与金融发展中心, 第 49 号工作文件, 2014 年 2 月, 第 7 页。

⁶ 伦敦和纽约是外部主权债务和相关法律纠纷的主要地点。研究证据表明, 70% 以上的国际债券是根据纽约州法律发行的, 剩下的大多数是根据英国法律发行的。J. Schumacher、C. Trebesch 和 H. Enderlein, “法庭上的主权债务违约: 债权人诉讼上升”, 2014 年 5 月 6 日, 第 1 页。

于选择债务国的法院来解决争议。⁷ 被秃鹫基金提起诉讼的案件尤其漫长：估计平均追偿时间是 6 年，这意味着平均年化回报率为 50% 到 333%。⁸ 如此漫长的司法诉讼程序总是非常繁重，并且会使债务国的财政和储备金管理复杂化；

(e) “催促”国家执行裁决。秃鹫基金一旦获得有利的裁决，就会向不同的法院寻求强制执行(即，通过“挑选诉讼地”的做法)，直到得到自己希望的强制措施。数据表明，过去几年来，扣押国家的海外资产已经成为一个特别常见的执行策略。⁹ 尽管有许多不成功的尝试，单此类措施往往有助于秃鹫基金实现有利自身的庭外和解。但是，秃鹫基金继续在法庭上使用一项法律上的策略，通过挑战传统上保护特定国家财产和资产免遭扣押的国家豁免权原则，寻求执行有利的裁决；¹⁰

(f) 获得过高的利润。秃鹫基金的平均回收率为其投资的 3 至 20 倍，相当于 300% 至 2,000% 的回报率。据国际货币基金组织(基金组织)估计，在一些案件中，秃鹫基金的债权占国家国内生产总值的 12%-13%；¹¹

(g) 在银行保密规则适用的管辖领域运作。¹² 大多数秃鹫基金都在避税港成立，没有义务披露与收益或所有权相关的信息，它可以隐瞒收益，以逃避或规避纳税。¹³ 这类管辖区域为秃鹫基金的秘密运作和发展中国家亟需资金的秘密外逃提供了便利(见 A/HRC/14/21，第 13-14 段)。

三. 案例研究

9. 长久以来，秃鹫基金一直对发展中国家采取掠夺性做法，特别是重债穷国。最经常被盯上的国家大多数位于非洲和拉丁美洲，它们经常背负已经不可持续的

⁷ “秃鹫基金和穷国债务：近期发展情况和政策响应”，美国银禧网，第 4 号简报，2008 年 4 月，第 3 页。

⁸ 非洲开发银行集团，“主权债务环境下的秃鹫基金”。

⁹ Li Yuefen，南方中心特别顾问，2015 年 2 月 25 日向咨询委员会提交的材料。例如，2005 年大不列颠及北爱尔兰联合王国高等法院的一份裁决允许肯辛顿国际有限公司拦截刚果的石油销售收益，以偿还 3,900 万美元的债务。在刚果偿付 9,000 万美元的债务之前，可以扣押该国从石油销售中获得的利润。

¹⁰ Schumacher，“法庭上的主权债务违约”，第 7-8 页和第 12 页。

¹¹ 非洲开发银行集团，“主权债务环境下的秃鹫基金”。

¹² 例如，Donegal International 有限公司总部位于英属维尔京群岛，肯辛顿国际有限公司总部位于开曼群岛，而 FG Hemisphere 则位于美利坚合众国的特拉华。

¹³ 这些管辖区域有如下一些特点：不透明(银行保密或其他机制，如信托)；对非居民征税低或者免税；其法规有利于建立不在其领土上实际开展活动的幌子公司；缺乏与其他国家税务局、海关和/或司法当局的合作；金融法规薄弱或不存在。见 R. Vivien，“FG Hemisphere 秃鹫基金诉刚果民主共和国的最新胜利。比利时在做什么？”，消除不正当债务委员会，2011 年 1 月 2 日。可查阅网站 www.cadtm.org。

债务，并且缺乏面对复杂和旷日持久的司法诉讼程序所需的能力和资源。近年来，秃鹫基金将它们的利润期望瞄准了中等收入国家，特别是阿根廷。在 2001 年违约之后，商业投资人提出 40 多起诉讼案，该国占秃鹫基金提出诉讼案总数的三分之一。¹⁴ 报告员在本节详细分析了一些关于秃鹫基金的策略及活动对人权影响的例子。

A. Donegal International 诉赞比亚案

10. 到 1984 年，赞比亚政府无力偿付其为采购农用机械而欠罗马尼亚的 3,000 万美元债务。1997 年初，Debt Advisory International 公司(随后与 Donegal International 组成公司)开始提出提案，以期获得赞比亚的债务。1999 年，就在赞比亚即将达到重债穷国倡议规定的全面免除债务决策点之际，罗马尼亚以大约 300 万美元的价格将债务卖给了 Donegal International，该价格仅为该债务的面值的 11%。

11. 2003 年，在涉及腐败指控和贿赂官员的争议情况下，赞比亚与 Donegal International 签订了一份和解协议，同意放弃诉讼中的国家豁免权，并为当时面值为 4,400 万美元的债务支付 1,500 万美元。这项协议还约定在发生不履行债务的情况下支付罚息，以及按照英国法律裁决未来由此产生的任何争议。赞比亚政府在总共支付了 340 万美元之后停止履行协议条款，争辩说该协议中存在腐败(见 A/HRC/14/21, 第 24 段)。

12. 2006 年，就在赞比亚马上可根据重债穷国倡议下获得债务减免的几个月前，该公司在英国法院对该国提起法律诉讼，要求获赔 5,500 万美元。Donegal 公司获得了有利的裁决，获得 370% 的利润，几乎是初始债务价值的 17 倍。

13. 据称赞比亚政府承认判决，并将已经收到并已指定专门用于卫生方案的一笔资金，将其中的大约 65% 用于偿付债务(同上，第 25 段)。15 这一诉讼案的结果是，秃鹫基金从该国拿走了社会福利总开支的将近 15%，这些资金本可以用于教育、医疗保健和减贫。¹⁶

B. FG Hemisphere 诉刚果民主共和国案

14. 1980 年，刚果民主共和国与一家总部设在萨拉热窝的公司 Energoinvest 达成信贷协定，以建造高压电力传输设备。该国很快对偿付义务违约。

¹⁴ Schumacher, “法庭上的主权债务违约”，第 36 页。

¹⁵ 同样见 Kupelian, “秃鹫基金”，第 9 页和 T. Laryea, “Donegal 诉赞比亚和低收入国家持久的债务问题”，《法律和当代问题》，第 73 卷，第 4 期(2010 年秋季)。

¹⁶ Li Yuefen, 向咨询委员会提交的材料；L. Polgreen, “针对刚果共和国贪污不太可能的同盟”，《纽约时报》，2007 年 12 月 10 日。

15. 2003 年，国际商会做出两项有利于该公司的仲裁裁决，2004 年，美利坚合众国的一家地区法院确认了应付金额：1,843 万美元和 1,172.5 万美元，外加 9% 的利息以及仲裁费用。这时，该公司决定将追偿权利转让给总部设在美国避税地特拉华州的 FG Hemisphere。¹⁷ 这笔债务的出售价格据称为 3,700 万美元。¹⁸

16. FG Hemisphere 接着通过尝试扣押刚果民主共和国在世界各地的资产来追偿债务。2005 年，一家法院下令要求该国政府提供有关其在世界各地所有价值超过 10,000 美元的资产的详细资料。¹⁹ 刚果民主共和国政府未能提供该信息，美国一家地区法院以该国不执行法院命令为由，判处其每周缴纳 5,000 美元罚金，并定期提高罚款金额，直至达到每周 80,000 美元(同上，第 19 段)。

17. 为执行 2003 年的裁决，FG 资本管理公司设法冻结了应向刚果民主共和国支付的数亿美元，并获得了世界各地多个法院作出的强制执行裁决。2008 年 11 月，一家南非法院裁决 FG Hemisphere 可以扣押刚果民主共和国向南非销售服务所得的付款，有效阻止了该国出售电力。2010 年 2 月，香港上诉法院冻结刚果民主共和国与中国之间一笔 60 亿美元的矿物换取基础设施协议的大约 1 亿美元签约定金，直至国际商会的裁决得到执行。²⁰ 该协议包括向该国政府支付 2.21 亿美元的采矿准入费，FG Hemisphere 寻求通过仲裁裁决获得偿付。刚果民主共和国政府主张国家豁免权，但是上诉法院裁定该国在商事仲裁程序中不享有任何豁免权。²¹

18. 这对一个需要金钱实现发展的国家来说是一个不幸事件。刚果民主共和国自然资源丰富，但正从破坏其基础设施的四十多年的独裁和战争中恢复。实际上，很难看出一个人类发展指数排名最低(排名第 176 位)的国家如何能够在不损害其减少贫困和经济发展前景的情况下偿还外债(同上，第 20 段)。因此，秃鹫基金对国家创造履行自身人权义务必要条件的能力造成的负面影响是显而易见的。

C. NML Capital 有限公司诉阿根廷案

19. 2001 年，经济、金融和社会形势恶化导致阿根廷出现毁灭性崩溃，这些情况都有据可查的(A/HRC/25/50/Add.3)。在违约后不久，该国政府认识到有必要重

¹⁷ 销售得到了前波斯尼亚和黑塞哥维那总理的批准，他由于其在 Energoinvest 的职位而受到腐败指控和调查。“秃鹫基金——关键行为者”，《卫报》，2011 年 3 月 15 日。

¹⁸ M. Kavanagh, “刚果，美国控制的企业损失 1 亿美元索赔要求”，2010 年 11 月 3 日。可在网站 Bloomberg.com 上查阅。

¹⁹ Sookum, 《停止秃鹫基金诉讼案》，第 45 页。

²⁰ Kavanagh, “刚果，美国控制的企业损失 1 亿美元索赔要求”。

²¹ K. Crossley, “案例分析：刚果民主共和国和 Ors 诉 Hemisphere Associates 有限公司案”，《亚洲法律事务》，2011 年 6 月 17 日。

组大概 810 亿美元的债务。在 2005 年和 2010 年连续两次提出债务置换之后，阿根廷成功地与 92% 以上的债权人达成一份协议，后者同意将他们持有的债券“折价”大约 70%。

20. 一个由 NML Capital 有限公司(一个总部位于开曼群岛的对冲基金)领导的代表 1.6% 的债券持有人的群体²² 拒绝重组，并决定向纽约州的法院起诉该国，要求全额偿付。在其持有的违约债券中，有一些是在阿根廷 2001 年违约之前从二级市场购买的，但大多数是在这之后低价购入的。秃鹫基金据称在该国违约之后支付了大约 4,870 万美元，购买了超过 2.2 亿美元的违约债券；其他一些债权甚至是在其在 2005 年和 2010 年债券交易之后购入的(同上，第 32 段)。

21. 2012 年 11 月，纽约地区法院的法官命令阿根廷全额偿付 NML Capital 有限公司和其他“不合作债权人”(大约 13 亿美元)，这一数字可能代表大约 1,600% 的利润。²³ 法院的裁决首先得到美国第二巡回上诉法院裁决的确认，随后得到最高法院的核可，根据该裁决，阿根廷在全额偿付“不合作债权人”之前，不能偿付已经接受债务置换提议的债权人。

22. 这些裁决代表着严重背离对作为债券契约一个共同组成部分的同等权益条款的传统市场/法律认识。²⁴ NML 辩称，阿根廷没有授予不参加债务置换的债权人同等待遇，因为该国仅同意向置换债权人持有人偿付债务。²⁵

23. 2016 年 2 月，随着阿根廷新一届当选政府就职，美国法院为有效解除该禁令和使阿根廷得以偿付重组债务设置了众多条件。²⁶ 事件随后加速发展，4 月份，阿根廷迫于巨大的金融压力，突然撤销先前的债权偿付政策，同意庭外和解，向“不合作债权人”支付 65 亿美元。²⁷

²² 埃利奥特管理公司投资基金控制着 NML Capital，并对阿根廷和许多其他国家提起诉讼。该基金的首席执行官 Paul Singer 是美国共和党的主要资助人之一，这使他拥有巨大的游说力量以及实质性的政治和法律支持以开展这些活动。见 Kupelian，“秃鹫基金”，第 10 页。

²³ 7 月 9 日阿根廷经济和公共财政部长阿克塞尔·基希洛夫致《金融时报》的信。

²⁴ 采取平等的步骤或没有偏好。国际金融市场长期以来认为该条款保护债权人免于因债务人偏好对其他债权人而导致自身在法律上处于次要地位的威胁。见 L.C. Buchheit 和 J.S. Pam，“主权债务证券的同等权益条款”，《艾莫雷法学杂志》，第 53 期(特刊，2004 年)，第 869-870 页。

²⁵ 见 J. Muse-Fisher，“饿死秃鹫：NML Capital 诉阿根廷共和国案及解决问题债务基金问题的方案”，《加利福尼亚法律评论》，第 102 卷，第 6(2014)期，第 1689 页。同等权益条款被更加广泛地解释为实际偏好于“不合作”债权人而不是其他债权人，它并不是为了避免其他非后偿债务和无保护债务的债权人陷入法律上的次要地位而提供契约性保护。

²⁶ “阿根廷赢得对对冲基金债权人的胜利”，《经济学家》，2016 年 2 月 21 日。

²⁷ 筹措这些资金需要一个发展中国家进行最大规模的债券销售，价值达 165 亿美元，利率为 6.5%-8%。“主权债务：治愈违约”，《金融时报》，2016 年 6 月 7 日。另见《大会正式记录》，第 107 次全体会议，2014 年 9 月 9 日(A/68/PV.107)，第 6 页。

24. 这一和解代表着旨在基于债权人的平等待遇建立国际主权债务重组机制的进程出现进一步倒退，人权专家对此深表遗憾。向秃鹫基金支付的金额远远超出支付给先前合作进行债务重组的债权人的金额，这种结果令人不安。奖励那些拒绝参与债务重组努力的债权人传达出了这一错误信息。²⁸

25. 人们质疑这一和解是否对人权有利。实际上，结束十多年的司法纠纷从短期看可以加强国家的信誉，使其能够在国际金融市场上借债。但是，为了偿付“不合作债权人”，政府被迫增加债务负担，这一事实从长期看可能阻碍国家履行其在经济和社会权利领域的义务，也从而加剧不平等和金融不稳定性。

26. 无论如何，这起漫长的司法纠纷凸显出对投机的投资做法进行监管、使其符合立足人权的方针和要求的紧迫必要性。而且，该案促使启动了一个旨在建立多边机制的进程，其任务是以独立和公正的方式解决主权债务诉讼。

27. 尽管不应当低估该案件的法律影响，但必须基于围绕该争议的特定形势以及其中涉及的明显政治含义来理解它的最终结果。但是，毫无疑问，美国法院核可的原则使秃鹫基金更加确信其策略的有效性，这无疑将激励它们未来进一步采取这些策略。²⁹

四. 破坏性诉讼：不断增长的趋势

28. 阿根廷案件并非一个例外，而是更普遍性趋势的一部分。由于达成和解或在破坏性诉讼之后获得有利判决，不合作的债权人越来越多地收获超乎寻常的利润。缺乏债务重组全球机制，不仅让投资人得以通过起诉受到繁重财务条款束缚的国家获得高额回报，也有可能是导致形成目前这种局面的根源所在。

29. 事实上，统计数据显示，诉讼案和图谋扣押正日益成为解决主权债务纠纷的常见方式，使违约国家陷入了费用高昂并且漫长的司法诉讼程序。³⁰ 这一趋势自从 1990 年代以来一直在增长，此类纠纷所占比例从 10% 增至将近 50%。1976 年至 2010 年期间，仅在美国和联合王国，就对 26 个违约国家提出了大约 120 起诉讼。³¹ 高胜诉率(72%)无疑鼓励了这一令人忧心的趋势。³²

²⁸ 人权高专办，情况说明，“联合国权利问题专家称阿根廷的不合作债权人协议使解决债务危机难上加难”，2016 年 3 月 8 日。

²⁹ 爱尔兰债务和发展联盟，“阻止债务秃鹫：秃鹫基金攻击阿根廷的启示”，2014 年 9 月 1 日。

³⁰ Schumacher，“法庭上的主权债务违约”，第 2 页。该研究得出结论认为，“债权人能够通过法律手段”和通过“阻挠”违约国家的经济“前进步伐”“对违约进行报复”。

³¹ 同上，第 1 页和第 4 页。该数字不包括双边投资条约导致的诉讼案或向国际仲裁机构提出的诉讼案，秃鹫基金越来越多地利用这些手段实施其策略。

³² 国际货币基金组织，简介：重债穷国倡议(HIPC)下的债务减免，2016 年 4 月 8 日。

30. 拉丁美洲和非洲国家政府所受影响最大，对这些国家提起的债权人诉讼分别达到 79 起和 27 起。过去几年来，对重债穷国的诉讼趋于稳定。尽管目前的大多数诉讼是针对中等收入国家提起的，但仍有将近 30% 的案件针对重债穷国。³³ 2016 年 3 月，至少有 13 起针对 8 个重债穷国的案件仍然悬而未决。³⁴

31. 非洲是受骚扰最严重的区域，平均每年对非洲提起 8 起诉讼。根据国际货币基金组织的报告，秃鹫基金的索赔要求占非洲国家国内生产总值的 12%-13%。非洲国家的胜诉率最低，在诉讼案裁定给秃鹫基金的将近 10 亿美元中，已经偿付了 70% 以上。³⁵

32. 2008 年，非洲开发银行建立非洲法律支助机制，目的是就如何应对秃鹫基金的活动和阻止债权人对非洲国家提出债务诉讼的问题提供法律援助和建议。³⁶ 截至 2016 年 1 月，共计 52 个非洲国家及包括比利时、巴西、法国、荷兰和联合王国在内的其他国家，以及 7 个国际组织签署了关于建立该国际组织的协定。³⁷

33. 同样，为最大程度地减少未来的债权人诉讼案，2006 年，英联邦秘书处建立了“重债穷国法律咨询所”，以援助主权债务国处理债权人诉讼，并协助这些国家开展外债谈判和重新谈判外债问题。³⁸

五. 国家立法

34. 目前，只有比利时和联合王国这两个国家颁布了某种阻止秃鹫基金提出破坏性诉讼的法律框架。2013 年，联合王国的立法在其海外领土和附属领土泽西岛、根西岛和马恩岛上推行。³⁹ 法国和美国颁布类似举措的尝试到目前为止均以失败告终。⁴⁰

³³ 目前 39 个国家被列为重债穷国，重债穷国是指符合从国际货币基金组织和世界银行获得财政援助的条件的高度贫穷国家。

³⁴ 国际货币基金组织，“重债穷国倡议和多边债务减免倡议——统计更新”，2016 年 3 月，第 46 页。

³⁵ 同上；另见非洲法律支助机制，《2013-2017 年中期战略》，2012 年 5 月 29 日通过，第 10 页，可在网站 alsf.afdb.org/sites/default/files/resources/ALSF_MTS%20%281%29%20copy.pdf 上查阅。

³⁶ 管理委员会批准支助的第一个案件涉及秃鹫基金 2010 年对刚果民主共和国提出的诉讼案。非洲法律支助机制，《2013-2017 年中期战略》，第 10 页。

³⁷ 见 alsf.afdb.org/basic/members。

³⁸ 2007 年 4 月 12 日英联邦秘书处华盛顿特区举行的英联邦重债穷国部长级论坛上通过的部长级声明。

³⁹ 例如，见 2013 年《发展中国家债务减免法》(新泽西州)。

⁴⁰ 见第 3214 号法律草案“打击秃鹫基金行动法”，2006 年 6 月 28 日；和 H.R.2932，“制止从贫穷国家到富裕、剥削性基金的不法贷款转让法案”，2008 年 8 月 1 日。

35. 虽然这些国家法律发挥了重要的威慑作用，很明显需要更多的国家法律来有效地解决这一问题。秃鹫基金经常针对某些管辖区域提起诉讼或强制执行扣押，因此这些管辖区域特别需要颁布国家立法。在这个方面，各国可以从现有的国内法律及其实施经验中吸取有用的准则，包括：(a) 应当将保护延伸到任何处于债务困境的国家，而不仅仅是重债穷国；(b) 如有可能，诉讼程序应当根据客观的标准，考虑确定哪些债务应受到保护，以免被秃鹫基金提出索赔主张；(c) 立法者应当充分考虑并解决对债务国的社会经济形势的关切以及这些国家的人民的福利；(d) 还应当解决二级债务市场缺乏透明度和秃鹫基金在避税港运作的问题。

比利时

36. 2008 年，比利时通过了一项法律，保护“分配用于发展合作和债务减免的资金”免遭秃鹫基金的起诉，比利时是第一个这样做的国家。⁴¹ 这项立法获得通过是为了遏制秃鹫基金为寻求攫取根据官方发展援助方案分配给发展中穷国的资金而向国家法院提出多起诉讼案。⁴² 该法自动禁止此类企图。

37. 2015 年通过的法律制定了更加详细的框架，限制了秃鹫基金可以合法索赔的金额。⁴³ 对于已证明债权人通过再购买归国家所有的贷款或债权来寻求“非法利益”的情况，该法规定“其对债务国享有的权利仅限于为再购买该贷款或债务而支付的价格”。

38. 另外，该法规定必须符合两个累计性条件才能认定存在“非法利益”。首先，贷款或债务的再购买价值与其面值或债权人寻求从债务国收回的金额相比必须“明显不相称”；其次，必须符合至少以下一项条件：

- (a) 在债务回购时，债务国已经破产(或者即将违约)；
- (b) 债权人设在避税港或类似管辖区域；
- (c) 债权人有系统地利用法律诉讼程序获得偿付；
- (d) 债权人拒绝参与债务重组努力；
- (e) 债权人滥用国家的弱点，在谈判时要求得到明显有偏向的偿付；
- (f) 债权人要求的总偿付金额将对国家的公共财政造成显著不利影响，并且可能危害到该国人民的社会经济发展。

⁴¹ “采取行动，防止扣押或转让用于国际合作的公共资金，特别是防止通过秃鹫基金这样做”，2008 年 4 月 6 日。

⁴² 仅 2007 年，就向刚果民主共和国提出了 10 起诉讼案。Sookum, 《停止秃鹫基金诉讼案》，第 90-91 页。

⁴³ 《打击秃鹫基金活动法》，2015 年 7 月 12 日。

39. 该法不仅适用于重债穷国，还针对秃鹫基金的诉讼规定了全面的保护。该法在处理主权债务时，充分考虑了面临危险的重要公共利益，同时还考虑了人权方面的关切。⁴⁴ 该法要求法官评估偿付债务可能给债务国的社会经济形势及其人民的福利造成的影响，这无疑是该立法的一个创新要素和最突出方面之一。

40. NML Capital 最近正向比利时宪法法院提起追索之诉，以寻求使该立法失效。⁴⁵ 三个比利时民间社会组织参与干预这一进程，以支持该立法，维护公共利益。⁴⁶ 这三个民间组织坚持认为，秃鹫基金提出的若干法律论据旨在寻求认可债券持有人财产权利的优越地位，这忽视了比利时法律更广泛的人权意义。⁴⁷

大不列颠及北爱尔兰联合王国

41. 在联合王国，议会最早于 2009 年讨论旨在对发展中国家违约主权债务的“最大可追偿金额”进行限制的法案草案。⁴⁸ 该草案规定了最大可追偿金额的限度(“与同一违约主权债务的其他相关诉讼案的追偿金额相等”)、利率及其计算方式。⁴⁹ 其中还要求秃鹫基金在寻求裁决或执行裁决前，必须提交一份“同意申请”，为国家当局提供与购买或收购违约主权债务相关的所有信息。⁵⁰

42. 最初的草案没有通过，但在 2010 年 9 月通过了另一份追求类似目标的法案。2010 年的《发展中国家债务减免法》专门限制了与“符合条件的债务”有关的债权可追偿数额。该立法适用于联合王国法院的任何裁决，可在联合王国执行的外国裁决以及仲裁裁决。⁵¹ 但是，该法仅针对重债穷国。

43. 这项法律旨在确保联合王国的法院既不会作出也不会执行允许对这些国家担保债务的追偿金额超过重债穷国倡议计算的可持续债务金额的判决。即使该债务经过重新谈判或遵从新协定，债权人也不得追偿超过现有债务的金额。由于没

⁴⁴ 比利时众议院关于打击秃鹫基金活动的法律草案，第 54 0394/001 号文件，2014 年 10 月 7 日。

⁴⁵ R. Vivien, “继阿根廷之后，秃鹫基金又盯上比利时”，《晚报》，2016 年 4 月 12 日。

⁴⁶ “三个非政府组织在法庭上反对秃鹫基金”，新闻发布会，布鲁塞尔记者俱乐部，2016 年 6 月 15 日；另见人权高专办，“联合国人权专家敦促应当保留比利时反对秃鹫基金的立法”，2016 年 6 月 15 日。

⁴⁷ 见第三世界债务委员会(CADTM)、国家发展合作中心(CNCD-11.11.11)和弗拉芒南北运动联盟(11.11.11)根据 2015 年 7 月 12 日《打击秃鹫基金活动法》就 NML Capital 有限公司提出的判决无效申请提出的请求。

⁴⁸ 2008-2009 年《发展中国家债务限制追偿法案》。

⁴⁹ 同上，第 3 节。

⁵⁰ 同上，第 6 节。

⁵¹ 同上，第 5 节。

有任何关于债务取消的条款，因此不论对债务或索偿要求适用的是哪一项法律，都仅限于对现有债务下的可追偿金额进行追偿。⁵²

其他立法草案

44. 法国最近在讨论对一份与经济领域透明、腐败和现代化相关的法案草案颁布修正案。建议的新修正案旨在保护面临主权债务违约的官方发展援助受惠国。值得注意的是，其中要求秃鹫基金在为追偿债务进行扣押之前获得法院授权。⁵³ 该草案对另一份旨在保障特定国家享有财产扣押豁免权的提案形成了补充。⁵⁴

六. 打造国际共识

45. 近年来人们日益认识到有必要遏制秃鹫基金的活动。许多国家表示支持旨在保护重债穷国免受秃鹫基金活动伤害的国际行动，并且广泛支持建立有序的债务重组国际机制。

46. 2007年5月，在八国集团举行的一次会议上，各国财政部长和中央银行行长对向重债穷国提出的富有侵略性的诉讼表示关切。他们欢迎巴黎俱乐部为解决这一问题采取的措施，同时敦促所有主权债务的债权人不要出售对这些国家持有的债权。⁵⁵

47. 同年，英联邦各国财政部长声明，他们对一些商业债权人，特别是秃鹫基金向重债穷国提出的诉讼案感到震惊，并强调有必要采取一致的国际行动解决这一问题。他们敦促各国政府出台法律保护，以确保至少按照与重债穷国框架同等的条件提供债务减免。⁵⁶

48. 2008年，欧盟会员国承诺不向不愿提供债务减免的债权人出售对重债穷国的债权。⁵⁷ 一年前，巴黎俱乐部的成员们同意采取相同的立场。⁵⁸

⁵² M. Waibel, “减免穷国的债务：规则与自由裁量权”，《巴特沃斯国际银行业和金融法律杂志》(2010年6月)，可在网站 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1612242 上查阅。

⁵³ 在编写本报告时，参议院正在讨论该法律。见 A. Paredes-Vanheule, “法国将限制‘秃鹫基金’的权利主张”，《欧洲投资》，2016年6月3日。

⁵⁴ 《透明度、打击腐败和经济现代化法案》，第24条和第24条之二。

⁵⁵ “七国集团财政部长和中央银行行长的声明”，华盛顿特区，2007年10月19日。

⁵⁶ 英联邦重债穷国部长级论坛上通过的部长级声明。

⁵⁷ 欧洲联盟理事会，“理事会结论：加快实现千年发展目标的进度”，第41段。

⁵⁸ 巴黎俱乐部就一些提出诉讼的债权人对重债穷国造成的威胁举办的新闻发布会，2007年5月22日。

49. 2008 年通过的《发展筹资问题多哈宣言：审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议结果文件》的签字国也表达了类似关切，在该文件中，签字国欢迎采取包括加强债务回购机制以及提供技术援助和法律支助在内的各项措施，防止对符合重债穷国倡议规定资格的国家提起侵害性诉讼，并吁请债权人不要把持有的重债穷国债权卖给拒绝充分参与减债努力的债权人。⁵⁹

50. 2009 年，欧洲委员会的议会大会通过一项建议，强烈谴责秃鹫基金的活动，抨击其“毫无愧疚地利用债权国，特别是欧洲给予的债务豁免产生的机会，或者在全世界范围内限制相关国家的资产并用破产威胁这些国家”。⁶⁰

51. 2014 和 2015 年，77 国集团加中国的成员国外交部长认识到“秃鹫基金”的活动及其高度投机性的行动给无论发展中国家还是发达国家未来的所有债务重组进程构成了风险。外长们进一步强调，不能允许秃鹫基金使发展中国家的债务重组努力陷入瘫痪，并声明不应让这些基金凌驾于国家根据国际法保护本国人民的权利之上(见 A/69/423, 附件, 第 29 段和 A/70/410, 附件, 第 33 段)。

52. 2014 年 7 月，全世界大约一百个民间社会组织支持“基于国家在其领土内和领土管辖范围外尊重、保护和落实人权的义务”建立国际主权债务重组机制。⁶¹

七. 推动债务重组多边框架

53. 为响应关于采取国际行动的越来越多的要求，大会于 2014 年 9 月 9 日通过一份题为“推动为主权债务重组进程建立一个多边法律框架”的里程碑性质的决议。决议在 77 国集团加中国的倡议下提交讨论，大多数会员国投票赞成决议。⁶² 在决议中，大会认识到有必要建立一个法律框架，推动主权债务的有序重组，在允许重建活力和增长的同时，不去制订会无意中增加违约风险的激励措施。该框架应当发挥制止债权人可能在主权债务重组谈判期间提出破坏性诉讼的作用。大会明确提到秃鹫基金，强调它们的活动迫使债务国为应对此种诉讼调用本国很多资源，从而损害债务重组进程的宗旨。

⁵⁹ 见大会第 63/239 号决议，附件，第 60 段。在大会第 69/313 号决议附件《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中，签约方重申他们对不合作的债权人表示关切，这些债权人已经表现出有能力破坏及时完成债务重组(第 98 段)。

⁶⁰ “保护财政援助免受‘秃鹫基金’攫取”，最终文件 CM/AS(2009)Rec1870，2009 年 6 月 12 日，第 3 段。

⁶¹ 见 www.cels.org.ar/common/documentos/Deuda%20Externa%20y%20DDHH%20-%20CELS%20+ENG.pdf。

⁶² 第 68/304 号决议，以 124 票赞成、11 票反对和 41 票弃权获得通过。

54. 2015年9月，大会通过第69/319号决议，⁶³宣布主权债务重组进程应遵循特设委员会的报告所载的主权债务重组进程的基本原则(A/AC.284/2015/2)。⁶⁴根据可持续性原则，债务重组解决方案应当稳定债务状况，并促进持久的包容性经济增长和可持续发展。这一相关原则还要求最大限度地减少经济和社会损失，同时保障国际金融体系的稳定和尊重人权。⁶⁵

55. 由于它的一般性质，可持续性已经成为促进和保护经济发展和增长以及人权的一项关键原则。⁶⁶在债务危机期间，不同利益方都在发挥作用，必须在它们之间达成平衡。保护初始债权人的权利这一私人利益，不能以牺牲保护和促进国家持久的包容性经济增长和可持续发展这一公共利益为代价。

56. 在此背景下，2014年9月26日，人权理事会以绝大多数票通过了另一份里程碑性质的决议，题为“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：秃鹫基金的活动”，该决议得到大多数成员的支持。在第27/30号决议里，理事会明确谴责在掠夺性条件下向秃鹫基金偿还债务给各国政府履行其人权义务造成的负面影响。⁶⁷理事会吁请各国考虑建立法律框架，遏制其管辖范围内秃鹫基金的掠夺性活动。

八. 秃鹫基金活动对人权的影响

57. 人权监督机构帮助阐述了秃鹫基金的活动与人权之间的联系，并特别侧重于此类活动对国家履行人权义务的能力产生的负面影响(特别见A/HRC/14/21)。⁶⁸实证研究还分析了对债务问题穷国提出商业诉讼产生的负面经济和金融后果。⁶⁹这些研究表明，此类法律纠纷对所涉国家而言正变得越来越常见，越来越昂贵。⁷⁰

⁶³ 以136票赞成、6票反对和41票弃权获得通过。

⁶⁴ 这九项原则是主权、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。

⁶⁵ 关于评论，见J.P. Bohoslavsky和M. Goldmann，“主权债务重组的递增方法：主权债务可持续性作为一项国际公法原则”，《耶鲁国际法杂志》，2016年(即将发行)。

⁶⁶ 人权高专办，“主权债务的重组：联合国专家强调大会原则具有约束性”，2015年9月10日。

⁶⁷ 以33票赞成、5票反对(捷克共和国、德国、日本、联合王国和美国)和9票弃权获得通过。另有79个国家为联合提案国。

⁶⁸ 要求各国承担义务，采取适当的立法、行政、预算、司法和其他措施充分实现经济、社会和文化权利。

⁶⁹ 千年发展目标工作队和国际货币基金组织每年都跟踪破坏性诉讼对重债穷国的债务可持续性的影响。

⁷⁰ Schumacher，“法庭上的主权债务违约”，第2页。

秃鹫基金的诉讼和扣押图谋可能为国家进入国际资本市场造成困难，并且还可能使债务国的国际贸易大幅下滑。

58. 实际上，问题来源于秃鹫基金的运行方式和它们通过投机主权债务为获得不相称的利润而采取的策略，以及这如何影响到国家履行人权义务的能力。⁷¹ 据外债对人权的影响问题独立专家称，由负有不可持续债务水平的贫穷国家向秃鹫基金支付过高赔款，会对这些国家的政府履行其人权义务的能力造成直接的不利影响，特别是在经济、社会和文化权利方面，如享有保健、饮水和环境卫生、粮食、住房和教育的权利。⁷²

59. 通过耗时伤财的诉讼，秃鹫基金导致国家亟需的资源从最紧迫的发展、社会和人权问题上转向他处(见 A/HRC/14/21, 第 35 段)。旷日持久的诉讼可能造成解决债务危机方面的重大延误，可能会限制国家为摆脱困境而投入必要的资源和努力的能力。它有可能会使危机带来的严重经济和金融后果恶化，导致形成严重影响享有人权的政策。⁷³ 下面的段落描述了秃鹫基金的活动产生的一些最显著的负面影响。

秃鹫基金的活动阻碍国家落实经济、社会和文化权利的能力

60. 秃鹫基金的诉讼对已经陷入贫穷的国家而言是一个重大预算负担。不利的贷款条件和极高的利率可能使偿付极其困难。国家不得不偿付远远多于最初所借的金额，可能必须将先前划拨给基础公共服务的资金转用于偿付债务，并引起公共开支的削减(同上，第 57 段)。这样的做法阻碍了国家落实经济、社会和文化权利的能力(即，采取适当措施推动充分实现这些权利)并最终影响到国家的经济增长和发展。⁷⁴

61. 人权监督机构分析了过度的高额外债偿付负担如何导致大幅削减可用于社会投资的资金。实际上，事实证明，在许多国家，债务偿付经常是以基本人权为代价的，包括牺牲获得食物、保健、教育、适足住房和工作的权利。例如，在厄瓜多尔案中，经济、社会和文化权利委员会注意到，划拨用于偿债付息的国家年

⁷¹ 评估秃鹫基金如何影响正在经历债务危机的国家的恢复能力，意味着系统收集和分析提出诉讼的案件数量、债务偿付负担和预算分配方面的数据。这还要求更加详细地跟踪和分析相关的经济和社会指标。

⁷² “‘秃鹫基金’——联合国外债问题专家欢迎解决牟取暴利问题的里程碑性质的法律”，新闻发布会，2010 年 4 月 20 日。

⁷³ 债务危机可能遭致大量的经济破坏和经济逆转并牺牲人权方面。国家可能损失 5%-15% 的国内生产总值。Li Yuefen, 向咨询委员会提交的材料。

⁷⁴ 国家落实权利的义务要求国家在其他措施未能成功确保充分实现这些权利并可能在公共开支、政府的经济法规、基本公共服务和基础设施的供应、税收和其他再分配经济措施等方面带来问题时采取积极措施。人权高专办，《经济、社会和文化权利：国家人权机构手册》(联合国出版物，出售品编号 E.04.XIV.8)，第 18 页。

度预算的比例很高(大约 40%)，严重限制了可用于实现有效享有经济、社会、文化权利的资源(见 E/C.12/1/Add.100, 第 9 段)。

62. 马拉维案可能比较极端，但它说明了债务偿付如何影响国家创造实现经济和社会权利所需条件的能力。2002 年，政府决定从国家食品储备局出售玉米以便筹集资金偿还贷款。由于当年庄稼歉收，该国 1,100 万人口中有 700 万人面临严重食品短缺(见 A/HRC/11/10, 第 30 段)。

秃鹫基金的活动危害到国际减贫倡议

63. 秃鹫基金危害国际货币基金组织和世界银行重债穷国倡议各项目标的能力令人吃惊，而特别应当记住的是，该倡议的目标是确保穷国的债务可持续性。⁷⁵ 在一些案件中，明显证明节约出来用于发展和减贫方案的资金被用于偿付欠秃鹫基金的债务。这一形势促使人权监督机构敦促相关国家将国际发展援助及其他资源重新划拨到优先事项部门，并确保将国际发展援助用于逐步实现享有适足生活水平的权利(见 E/C.12/COD/CO/4, 第 29 段)。

64. 刚果民主共和国案就是一个很好的例子。2014 年，美国一家地区法院裁决该国必须向秃鹫基金偿付将近 7,000 万美元，该基金 2008 年购买了该国 1,800 万美元的债务，这笔债务可追溯到 1980 年代前独裁者蒙博托·塞塞·塞科统治时代。⁷⁶ 由于基于国际债务减免方案导致该国财政状况好转，法院因此下令该国偿付该对冲基金的债务。这一例子说明了国内裁决如何能够明显破坏重债穷国倡议的意图，而国家法院通常对此不予考虑。⁷⁷

65. 然而，这并非一个孤立的案例。2013 年，世界银行和国际货币基金组织报告称有 8 个重债穷国被提出商业诉讼。该报告强调此类法律诉讼不仅给最贫穷的国家带来不利的金融后果，还使债务国的政府当局花费了相当多的时间和资源。⁷⁸

66. 因此，在当前形势下，最贫穷国家从债务减免中获得的资金很容易根据法院裁决转向偿付未偿还的贷款。富有侵略性和破坏性的诉讼导致债务国可能将用于减贫和基础社会服务的专项资金，例如保健和教育资金转用于赔偿秃鹫基金的巨额索偿。⁷⁹

⁷⁵ 该计划最早于 1996 年推行，2005 年得到多边债务减免倡议的补充。详见网站 www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm。

⁷⁶ 原告 Themis Capital、LLC 和 Des Moines 投资有限公司诉被告刚果民主共和国和刚果民主共和国中央银行案，2014 年 7 月 14 日。

⁷⁷ 《全球促进发展伙伴关系评估——2015 年千年发展目标差距工作队报告》(联合国出版物，出售品编号 E.15.I.5)，第 46 页。

⁷⁸ 《全球促进发展伙伴关系状况——2014 年千年发展目标差距工作队报告》(联合国出版物，出售品编号 E.14.I.7)，第 41 页。

⁷⁹ 正如所指出的，它们“以牺牲重债穷国公民和支持国际债务减免努力的国家的纳税人的利益为代价牟取暴利”。见 A/HRC/14/21，第 69 段。

秃鹫基金的活动导致债务偿付金额增加

67. 债务负担对保护经济和社会权利产生了负面影响，这不仅是因为资金从社会用途转到偿付债务，⁸⁰ 也因为使债务国产生依赖性。据称，这种依赖性“可能导致事实上丧失对经济和社会政策的主权，以及施行对保护社会权利有潜在负面后果的政策”。⁸¹

68. 在此背景下，减少债务偿付金额和取消债务能够有效地创造实现经济、社会和文化权利的必要条件。事实表明，这类措施让许多国家能够更多地投资于医疗、教育、用水和卫生等更多公共服务，并为用户免除部分服务费，这些服务费是先前国际金融机构提出的紧缩措施之一。⁸² 但是，如果只能以忽视人民的基础社会需求为代价才能偿付对秃鹫基金的债务，那么国家是否有义务不去偿付该债务，这仍然是一个争议性问题。

69. 在当前形势下，债务国往往没有多少选择，只能把合同债务义务作为优先事项，这与人权法的要求相悖。这表明需要有更加立足于人权的方针。国家有义务确保优先考虑人民享有最低限度的核心经济和社会权利，而不是债务偿付义务，特别是当这种偿付进一步限制国家履行人权义务的能力时(见 E/C.12/GRC/CO/2, 第 8 段)。在与进一步限制国家的人权义务履行能力的投机索赔有关的不利债务导致偿债额增加时，情况就更是如此。

70. 因此，国家不能决定以履行人权义务为代价来偿付债务，这是人权法演进的必然结果(见 A/70/275)。主权债务解决方案不得导致侵犯经济或社会权利或阻碍实现国际公认的发展目标。联合国贸易和发展会议(贸发会议)在此方面指出，“只有当偿还债务不会给社会福祉带来无法忍受的牺牲时，才能实现充分的债务可持续性”。⁸³

秃鹫基金的活动破坏实现可持续发展目标

71. 尽管国际金融机构提供强有力的支助，但秃鹫基金提出的诉讼可能使发达国家和发展中国家在实现可持续发展目标方面取得的进步放缓。在此方面特别相关的是目标 17：“加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系”。该目标的目的是协助各国实现长期债务的可持续性，具体办法包括协调旨在酌情推动债务

⁸⁰ 例如，2006 年，10 个发展中国家在偿付债务方面的开支多于在公共教育方面的开支，52 个国家的债务偿付金额超过了公共医疗预算。《为实现千年发展目标的全球伙伴关系做实事——2008 年千年发展目标差距工作队报告》(联合国出版物，出售品编号 08.I.17)，执行摘要，第 x 页。

⁸¹ S. Michalowski, “主权债务和社会权利——对艰难关系的法律思考”，《人权法评论》，第 8 卷，第 1 期(2008 年 1 月)，第 39 页。

⁸² C. Lumina, “主权债务和人权”，见《实现发展权：纪念联合国发展权利宣言 25 周年论文集》(联合国出版物，出售品编号 E.12.XIV.1)，第 289 页和第 294 页。

⁸³ 贸发会议，《主权债务解决方案：向前进：路线图和指南》，2015 年 4 月，第 24 页。

融资、债务减免和债务重组的各项政策，以及处理重债穷国的外债问题以减轻债务压力。

九. 加强立足于人权的方针

72. 金融体系缺乏适当的法规，历来重视纯粹的商业利益而漠视立足于人权的方针和关切，秃鹫基金就钻了这个空子。虽然前几年采取了相关行动，尽管人权监督机构为在不同利益攸关方之间达成更好的平衡提供了一些宝贵的指导，但应当进一步将人权纳入这一背景的主流。

73. 国际社会应当致力于为形成一个兼顾商业利益和人权关切的更加一致的框架奠定基础。在此背景下，应当加强国家落实经济、社会和文化权利的能力与可持续发展之间的相互联系。⁸⁴

74. 人权法提供了一些适用于这一背景的标准，并为国家提供了单独和在国际层面上处理秃鹫基金活动对充分享有人权和发展权的负面影响的指导。

在国际层面上

75. 不能以孤立或片面的方式处理秃鹫基金的活动对人权的不利影响。期望各国在促使建立主权债务重组国际机制的进程中真诚合作。在此背景下，各国应确保偿付债务的义务不会导致本国减损履行享有最低限度核心经济和社会权利的义务。⁸⁵ 重组进程应当旨在达成协定，让国家能够偿还债务，同时不削弱其履行人权义务的能力。⁸⁶

在国家层面上

76. 国家应当采取旨在颁布国家遵守人权法律框架的具体措施，以管理其管辖范围内的秃鹫基金的活动，特别是涉及主权债务的破坏性诉讼。国家法律应当明确排除攫取发展合作资金和起诉受债务困扰国家的可能性。以债权人最初支付的折扣价格为限追偿债务是一个好的做法。此外，国家应当确保其领土或管辖范围内的秃鹫基金在其全部业务中尊重人权。⁸⁷ 国内法规还应当承认国家在经济、社会和文化权利方面承担的域外义务。⁸⁸

⁸⁴ 一般而言，见 T. Karimova, 《国际法中的人权和发展》(劳特利奇, 2016), 第 31-86 页。

⁸⁵ 《外债与人权问题指导原则》(A/HRC/20/23 和 Corr.1, 附件), 原则 18。

⁸⁶ 同上, 原则 53。

⁸⁷ 《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》(A/HRC/17/31, 附件), 原则 3。2014 年 6 月 26 日, 人权理事会通过了第 26/9 号决议, 内容是拟订一项具有法律约束力的国际文书以处理跨国公司和其他工商企业与人权的关系。

⁸⁸ 见《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》(2011 年), 原则 32。

77. 国家法律应当为管治重组进程中滥用权利的不合作债权人提供基础，规定它们不能比那些真诚合作的债权人享有更好的待遇。⁸⁹ 应当提供各种保障，规定秃鹫基金可追偿的债务金额不能超过其他愿意合作的债权人追偿的金额。⁹⁰

78. 应当采取措施，控制二级市场的主权债务交易并保障透明度。在缺少国际重组机制的情况下，所有努力必须朝着实现谈判解决的方向前进。⁹¹

79. 最后，各国应当评估向秃鹫基金偿付债务是否会导致减损履行本国对享有最低限度核心经济、社会和文化权利承担的义务。债务可持续性分析应当包括评估国家能够在不损害其履行人权义务和实现发展权的能力的情况下承担债务的程度。⁹²

秃鹫基金的管理

80. 《工商企业与人权指导原则》旨在促进各国、工商企业、金融机构和其他行为者尊重人权。这些原则适用于在金融部门经营的商业实体。因此，秃鹫基金同样有责任尊重人权。⁹³ 这具体包括有责任“避免因自身的活动造成或促成不利的人权影响，并在产生这种影响时予以消除”。⁹⁴

81. 尊重人权的责任并不要求在秃鹫基金的活动与负面影响之间存在直接的因果关系联系。⁹⁵ 秃鹫基金有尽责的义务，这需要确认、防止、减轻对人权的影响并进行问责。此外，秃鹫基金应当制定政策和制度，以“了解并表明”自己在所有活动中尊重人权。⁹⁶ 这包括评估其投资战略对其针对的国家的经济和社会福祉及可持续发展造成的实际和潜在的负面影响。

82. 尽管上述总体框架完全适用于秃鹫基金，但在付诸实践时可能会出现困难。事实上，秃鹫基金并不会自愿开始尊重《指导原则》并相应地调整自身的行为，这凸显出适当的国家和国际法规的必要性。

⁸⁹ 这一原则包括公平、诚实和可信任度等基本要求。《主权债务解决方案》，第 22 页。另见贸发会议的《促进负责任的主权放款和借款原则》(2012 年)。

⁹⁰ 《外债与人权问题指导原则》，原则 61。

⁹¹ 同上，原则 59。

⁹² 同上，原则 8、48 和 65。

⁹³ 同上，原则 11。

⁹⁴ 同上，原则 13(a)。

⁹⁵ 同上，原则 17。另见人权高专办，对经济合作与发展组织负责的商业行为工作组主席关于《指导原则》适用于金融部门的请求的回复，2013 年 11 月 27 日。可在网站 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/LetterOECD.pdf 上查阅。

⁹⁶ 《工商企业与人权指导原则》，原则 15。

十. 结论和建议

83. 秃鹫基金本质上是剥削性的，因为它们寻求以牺牲充分实现人权，特别是经济、人权和文化权利以及发展权为代价，获得不相称和过高的收益。寻求违约或接近违约的国家全额偿付主权债务是一个非法的结果。在债务危机中，金融义务并不是最重要的。

84. 履行义务，防止对享有经济、社会和文化权利造成负面影响和潜在侵犯，这适用于所有国家和利益攸关方，包括秃鹫基金的管理层。因此，应当系统性地评估它们的活动对享有经济、社会和文化权利的影响。

85. 判决向秃鹫基金偿付过高的债务让它们能够以最贫穷国家的福祉和可持续发展为代价获得利润，却没有适当考虑到这种措施对国家实现人权义务的能力造成的负面后果。

86. 咨询委员会建议人权理事会：

(a) 坚持将秃鹫基金和人权问题列入议程，以评估它们的活动对经济、社会和文化权利以及发展权的影响，并支持旨在查清和遏制秃鹫基金非法活动的进一步的倡议；

(b) 探索进一步的方法，将人权问题纳入债务重组解决方案的主流，并开展旨在评估和监督秃鹫基金的活动对充分享有经济、社会和文化权利及对实现可持续发展目标的负面影响的进程；

(c) 赞扬非洲法律支助机制的工作，并呼吁各国支持扩大该机制，以援助发展中国家应对秃鹫基金的诉讼和其他类似的操纵金融市场的投机手段；

(d) 在审查本报告之后通过新的决议，授权咨询委员会开展关于这一问题的后续活动，以便向各国和相关利益攸关方提出具体建议。进一步研究审议相关国家的立法和判例法以及良好做法将有助于各国颁布进一步的法规。

87. 咨询委员会建议会员国：

(a) 颁布旨在遏制秃鹫基金在其管辖范围内的掠夺性活动的立法。国内法律不应当仅覆盖重债务国，而应当覆盖更广泛的国家群体，并适用于拒绝就债务重组问题进行谈判的商业债权人。对于明显与最初购买主权债务时支付的金额不相称的偿付要求，应当不予考虑。比利时和联合王国的法律为其他国家起草旨在限制秃鹫基金做法的国家法律提供了宝贵的例子；

(b) 采取旨在限制秃鹫基金在其管辖范围内提出破坏性诉讼的措施。国家法院或法官不应当使有利于寻求不相称利润的秃鹫基金的外国判决生效或实施执行程序。根据秃鹫基金最初为债券支付的折扣价格来限定偿付金额是一个好的做法；

(c) 通过确保披露秃鹫基金的所有人和投资者并对其适当征税，加强和提高透明度。特别应当确保二级市场主权债务的透明度。法院和其他相关国家当局必须能够获得关于金额和债权人身份的所有相关文件和信息；

(d) 确保裁决机构，包括国际投资争端解决中心和常设仲裁法院，在实践中履行仲裁人职责，通过要求公布债务的详细资料，在最初阶段评估秃鹫基金的偿付要求是否带有善意，以及索赔人的立场；

(e) 通过规定滥用权利的债权人不得享有超出真诚合作的债权人享有的待遇，确保善意原则在国家立法中得到适当反映，确保国内法院将该原则适用于主权债务重组程序相关诉讼。
