



第六十二届会议

临时议程* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

经济改革政策和外债对充分享有所有人权的影响

秘书长的说明

秘书长谨向大会各成员转交经济改革政策和外债对充分享有所有人权的影响问题独立专家伯纳兹·穆德霍依照人权理事会第 5/1 号决议提交的报告。

* A/62/150。



经济改革政策和外债对充分享有所有人权的影响问题独立专家的报告

摘要

本报告是按照人权委员会第 2005/19 号决议及人权理事会第 5/1 号决议的要求提交的，该决议延长了经济改革政策和外债对充分享有所有人权的影响问题独立专家的任务期限。

经济改革政策和外债对充分享有所有人权的影响问题独立专家提交本报告是为了向大会提供有关准则草案定稿进展的最新情况。该准则将供各国以及公营、本国及国际金融机构在包括与减免外债有关的方案在内的还债和结构改革方案的决策及实施过程中执行，以便确保履行偿还外债义务不会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。

根据人权理事会在第 2/109 号决定的授权，人权事务高级专员办事处组织了一次专家协商，征求不同利益攸关方的意见，以便帮助独立专家撰写准则草案定稿。专家协商于 2007 年 7 月 9 日至 10 日举行。

来自联合国组织、经济、社会及文化权利委员会、世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织的代表、学者和民间社会的成员参加了专家协商。

本报告反应了专家协商期间的讨论情况。应该指出，所有参加协商的专家都是以个人身份参与讨论，他们的观点不一定代表他们所在机构或组织的官方立场或观点。

独立专家现在将着手审议准则并定稿，并在适当时间将定稿提交人权理事会。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-19	4
A. 概览	1-4	4
B. 准则概要	5-14	4
C. 专家协商	15-19	6
二. 关于目标、内容和过程的一般性意见	20-25	7
三. 人权与外债	26-41	8
A. 债务可持续性对人权的影响	31-35	8
B. 千年发展目标作为债务可持续性的一项临时基准	36-41	9
四. 人权和经济改革政策	42-57	10
A. 贸易改革	42-48	10
B. 宏观经济稳定与社会部门	49-52	11
C. 私有化	53-57	11
五. 国际金融机构的人权责任	58-78	12
A. 债务国的义务	63-70	13
B. 债权国的义务	71-78	14
六. 结论意见与前景	79-83	15
附件		
一. 专家磋商议程		16
二. 与会者名单		17

一. 引言

A. 概览

1. 本报告是按照人权委员会第 2005/19 号决议及人权理事会第 5/1 号决议的要求提交的，该决议延长了经济改革政策和外债对充分享有所有人权的影响问题独立专家的任务期限。

2. 人权委员会第 2004/18 号决议和 2005/19 号决议要求独立专家履行其任务授权，起草一般性准则，供各国以及公营、本国及国际金融机构在包括与减免外债有关的方案在内的还债和结构改革方案的决策及实施过程中执行，以确保履行偿还外债义务不会影响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。委员会还要求独立专家在委员会第六十二届会议上提交该一般性准则的最后草案。

3. 人权理事会按照第 2/109 号决定，要求人权事务高级专员办事处（人权高专）召开专家协商会议，邀请人权、经济改革政策和外债的相关专家、成员国、相关联合国机构、国际金融机构和民间社会的代表参加，为正在进行中的制定准则草案进程提供意见。

4. 专家协商于 2007 年 7 月 9 日至 10 日在日内瓦举行。独立专家将适当考虑协商的结果，现在将着手撰写准则草案定稿，并按要求将准则提交人权理事会。

B. 准则概要

5. 正如上文第 2 段所述，准则的目的是为各国以及国家、区域和国际金融机构提供一个自愿性政策的框架，帮助它们结合人权义务，特别是那些与经济、社会与文化相关的权利义务，对债务偿还及经济改革政策的意义，以及这些政策对保护与实施人权造成的影响进行评价。

(1) 外债

6. “债务可持续性”的概念一直是讨论外债对人权影响的基本前提，所以在拟定相关的准则时一直突出体现这个概念。在此背景下，研究以及与世界银行和国际货币基金组织（基金组织）的年度协商显示，这两个布雷顿森林机构近期已经修改了其对债务可持续性的定义，过去的定义依赖静态指标，而修改后的定义将会成为更具有前瞻性的分析工具。然而，即使对债务可持续性有了上述新理解，其目标也依然是确保偿债的财务能力，而不是实现更大范围的发展或人权目标。

7. 与之相反，准则草案倡议的对债务可持续性的理解是：如果一个国家没有足够的资源，无法在偿还债务的同时遵守核心最低标准人权，从人权角度看，这种债务状况则是不可持续的。因此，如果出现一个国家无法既偿还债务又履行其核心最低标准人权义务的情况，债权国与债务国有义务进行谈判，以通过各种方法

扭转这种情况，例如，减免债务、签定更优惠的偿债条件协议、或调整金融合作方向，以提供更优惠的贷款和赠款。

8. 因此，准则力求提供有关参数，以确定关于所要求的最低限度经济、社会和文化方面人权标准的一个明确、清晰的定义，并用数量表示实现这个最低标准所需资源，以进行客观的衡量。同时，还需要承认，一般化的或通用的债务可持续性概念并非适用于所有的情况。因此，每一个国家都有必要评估本国可利用资源的状况和具体的优先领域，同时适当考虑到本国人权计划。

9. 准则草案力求为政策制定者提供一个具有可操作性的暂定解决方法，供过渡期使用，直到国家完全履行人权义务。在这种背景下，千年发展目标似乎是当前最易接受的经济和社会发展目标框架。然而，还是有必要牢记：经济、社会和文化权利之间以及千年发展目标针对的众多问题之间有许多重叠之处，而且实现千年发展目标本身并不等同于经济、社会与文化权利的完全实现。尽管如此，千年发展目标仍然是当前操作性最强、也是最为国际认同的参考框架，可以用来衡量实施这些权利方面的进展情况。因此，在过渡期，如果一个国家无力偿还债务并按时实现千年发展目标，这个国家的债务形势自然就应被看作是 unsustainable 的。

10. 有些国家因为债务被取消或减免，原来用于偿还贷款或债务的资金便成为国家获得的额外资源，但是，大家都承认，除非该国制定并实施以各项权利为基础的政策或预算分配，否则，这笔额外资源并不能自动保证人权实现。因此，准则建议将人权规范和标准纳入国家预算程序。在同样的背景下，本着债权国和债务国应具有“分担责任”的精神，准则呼吁债权国，在必要时并应债务国要求，向债务国提供技术支助援助，改进债务国的预算程序，提高其债务管理能力。

(2) 经济改革政策

11. 许多经济改革的政策要素，如：宏观经济稳定、私有化和贸易改革都能确实帮助发展中国家遵守人权义务。关于“采取达到稳定的经济、社会和文化发展的政策和方法；实现充分就业和生产性就业”的义务，仅仅是其中一个例子，¹ 该义务是工作权利的一部分。另一方面，在改革的过程中非常有必要捍卫人权，特别是弱势群体的人权。正如人权委员会所声明的那样：“为应付外债而实行的结构调整政策、经济方案和经济改革不应该优先于债务国人民行使获得食物、住房、衣服、就业机会、教育、保健服务和健康环境的基本权利。”² 准则提出了协调两种要求的方式。

¹ 《经济、社会、文化权利国际公约》，第6条，第2款。

² 经济及社会理事会正式记录，2001，补编第3号（E/2001/23-E/CN.4/2001/167），第二章，A节，第2001/27号决议，第7段。

12. 应该用经济、社会和文化权利影响评价作为传统的经济和社会影响研究的补充，还要考虑到就遵守人权义务而言的相关国家的特殊国情。

13. 草案准则指出了经济改革政策的若干标准领域，如：宏观经济稳定、私有化、贸易、治理和社会部门的改革等。然而，这些领域的具体政策措施的影响如何则主要取决于每个国家的具体国情，因此，无法明确地就这类措施是否符合人权标准做出一概而论的陈述，而且这种做法也是不合理的。仅举以下几例说明：

(a) 降低通货膨胀率的政策可能不利于实现经济和社会权利，因为这种政策很可能会限制社会支出。但是，在不同的经济大环境中，如果能够维持实际收入，并避免对穷人生计产生影响，则相同的政策也许有利于经济和社会权利的实现；

(b) 国有企业私有化在一些情况下会限制大众获得基本服务。但是，如果与新的私人所有者通过谈判确立一个符合人权的私有化框架，并由政府有效地监督和执行该框架，则即使是私有化企业也能确保向所有人提供基本服务。如果政府具有这个能力，私有化可有助于提高产出，从而最终为所有人提供更好的服务；

(c) 不能将任何贸易自由化措施在发展中国家的影响笼统地归为建设性或破坏性。贸易自由化的结果取决于许多因素，包括与贸易改革的规模和顺序以及保护条款有关的具体部门甚至具体产品的决策；

14. 正因如此，准则草案对提出具体和直截了当的政策建议非常谨慎。相反，该准则力求指出在分析改革措施对人权的影响时应该考虑的主要政策问题。以人权为基础的制定经济改革政策过程也是如此。众所周知，应该以参与和透明的方式制定经济改革方案，及时提供相关信息，使公众了解情况，但是很难为这类进程制定一套具体的通用规范。

C. 专家协商

15. 专家协商的目的如下：(a) 提供关于外债和债务减免方案以及不同种类的经济改革政策对国家实施人权标准的能力有何影响方面的真见灼识；(b) 就为国家、国际组织和其它利益攸关方提出以下方面有益建议发表意见：有助于发展中国家在实施债务及经济改革方案的同时促进和保护人权的诸项可能的政策要素。协商会议议程载于附件一。

16. 本报告的下一部份总结了专家以个人身份参与协商讨论的情况。

17. 协商会议为期两天，参加协商的有来自经济、社会及文化权利委员会、联合国人口基金（人口基金）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、世界银行、国际货币基金组织（基金组织）、世界贸易组织的专家以及学者和民间社会的代表。与会者的完整名单载于附件二。

18. 第一天的协商重点讨论了一些选定的债务和经济改革政策要素，以及这些方式与人权原则的一致性。专家利用协商论坛，听取来自国际金融机构、学术界以及非政府组织的同行关于经济、社会、文化权利和最低标准、债务可持续性、贸易和宏观经济稳定、私有化和社会部门的不同观点，并相互交流。

19. 第二天的讨论力求在第一天讨论的基础上将关于政策影响的评述合并在一起，并从人权义务承担者以及其他利益攸关方在债务和经济改革进程中的义务的角度对其进行审议。

二. 关于目标、内容和过程的一般性意见

20. 有多名专家在一般性意见中一致强调，准则应该以人权、而非完善的经济政策为重点。未来准则将为制定及实施经济改革政策和外债方案提供指导，以便维护实现基本经济、社会和文化权利的义务。专家探讨了制定经济、社会和文化权利“最低标准”的概念。大部分专家认为，由各国自行制定这些标准，能够提供实用的可操作工具，用以衡量经济改革对经济、社会和文化权利的影响，确保各国政策与义务保持一致。

21. 专家一致认为，统一框架或全球方式不适用于所有国家。“核心义务”取决于每个国家的具体国情，应由国家来制定基准和指标。应该指出，“核心义务”只是最低标准的义务，不是全面实现经济、社会和文化权利。各国以及国家、区域和国际金融机构应该注意到，“核心义务”意味着国家在偿还债务或贷款时不能牺牲教育、卫生和社会服务等重要的社会服务。

22. 几位专家提出，准则应该说明世界银行、基金组织和世贸组织等多边机构以及跨国公司的作用。一些专家还指出人权影响评估作为政策工具的重要性，并呼吁实施发展权工作组在这方面商定的结论与建议。

23. 一位专家指出，《经济、社会、文化权利国际公约》和其监察委员会通过的一般性意见、旨在确定相关权利的内容，可以制定最低标准。《公约》规定了一系列最低义务，应由经济、社会和文化权利委员会针对不同情况制定最低标准。专家指出，由于特别程序机制的任务规定更具体，工作方式更灵活，能够继续制定最低标准，因此经济改革政策和外债问题独立专家在起草准则时享有优势。相比之下，委员会的灵活性有限，因而关注基本内容。

24. 许多专家指出，千年发展目标是国际公认的框架，但只能作为参照，不应视为经济、社会和文化权利的“最低标准”。一位专家指出，对千年发展目标的批评意见认为，目标没有解决歧视问题。此外，千年发展目标没有充分反映出以权利为本的方式。

25. 专家指出，准则对决策者和其他利益攸关方十分有用，但准则的监督与可执行性依然是个尚待解决的问题。

三. 人权与外债

26. 在专家协商讨论中，一名专家简要概述了世界银行和基金组织关于债务可持续性的观点和操作框架。世界银行与基金组织对低收入国家采用债务可持续性评估合作框架。当债务超出国家的偿还能力，这笔债务即为不可持续债务。债务可持续性框架的主要目的是指导低收入国家做出举债决策，结合本国具体国情，依据当前和今后的偿债能力确定资金需求。布雷顿森林机构制定的债务可持续性框架的作用是潜在债务危机风险的早期预警系统，以便在必要时采取预防行动。

27. 世界银行-基金组织的债务可持续性框架利用世界银行的国家政策和体制评价指数，将国家分为三种政策业绩类型。框架的目的并非制定明确的上限，而是为捐赠方和国家提供基准，在签订贷款协议时可以这些限额作为指导标准。对于国家为实现发展目标应接受的援助总额，框架没有作限制。不希望、也不鼓励债务比率较低的国家贷款超过其阈值。

28. 一名与会者提出，准则草案没有包括债务可持续性的“更新定义”。他认为，现在需要的不是给债务可持续性下新的定义，而指导如何计算一国所需外部援助的数量，同时又让该国能够履行人权义务。他说，履行人权义务固然非常重要，但宏观经济和金融稳定也不可忽视。

29. 与会者强调，布雷顿森林机构制定的债务可持续性框架不仅仅是这两个机构的工作成果，同时吸纳了国家当局的参与，目的是帮助各国制定本国的举债战略。

30. 目前，国际社会还没有确定非法债务的标准，而是关注如何加强借款与贷款决策的管理和透明度，以及确定适当的法律和政府责任。

A. 债务可持续性对人权的影响

31. 专家指出，人权是一种法律义务，而不是在可能或方便的情况下才会予以考虑的概念。布雷顿森林机构在制定债务可持续性框架方面依然有着巨大的影响力，可以研究如何将人权纳入框架。但基金组织的首要重点是确保各国能够偿还债务。

32. 在债务可持续性框架内就维持最低人权标准的成本计算方法达成一致，是国际社会面临的挑战。一名专家说，应该由联合国提出一个适用于不同利益攸关方的商定框架。

33. 债务可持续性应是一国在不牺牲对人权的促进与保护前提下的偿债能力。一名与会者指出，基金组织认为，不可持续的债务只是在某些时点存在，一国不应该永远负债。据估计，有一半的最不发达国家仍在以履行人权义务的能力为代价偿还债务。

34. 重债穷国倡议和多边减债倡议受到几个国家的欢迎，但债务减免并不意味着这些国家失去了获得援助的资格，也不能自动保证一国有能力履行人权义务。但债务减免可以为实现经济、社会和文化权利释放资源并有助于减少贫困。

35. 正如 2005 年世界首脑会议成果回顾，国际社会决定“强调债务的可持续承受性对于支撑增长来说至关重要，并强调债务的可持续承受性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，应当看到债务减免在将资源转用于实现消除贫困、经济持续增长和可持续发展的活动方面可以发挥关键作用。”³

B. 千年发展目标作为债务可持续性的一项临时基准

36. 对债务可持续性框架的批评之一是没有考虑到千年发展目标。专家指出，这些目标是最接近可操作和国际公认框架的现有工具，可供国际金融机构使用。不过，这种工具也因过多强调“宏观”或合计数字而受到批评。

37. 此外，有人指出，没有提及差距，这些目标是“临时指标”，不是权利。人有权利，这些权利在有执行机制时是可以实现的。但任何时候都可以实现或不实现、取消或修改指标。实现千年发展目标，未必能够为公民要求政府和国际金融机构在经济改革和债务政策方面负责任奠定基础。

38. 另一个困难是，千年发展目标规定了结果，但没有提到过程。从人权的角度来看，过程极为重要。用国家平均数来监测实现千年发展目标的情况，助长了对差距、剥削和边缘化的忽视，这些是人权要处理的问题。

39. 一名专家指出，将千年发展目标纳入债务可持续性框架可以提供一次机会，使各国能够开始量化履行人权义务所需的资源。他还强调，千年发展目标不应脱离《联合国千年宣言》的框架，后者强调支持在实现国际公认的人权范围内制定发展目标。

40. 发展权工作组第八届会议满意注意到落实发展权问题高级别特别工作组的报告（E/CN.47/2005/WG.18/2）。在报告中，工作组将债务可持续问题确定为实现千年发展目标的制约之一。特别工作组同意，将包括制定发展框架权利在内的人权纳入千年发展目标的实现与执行，的确是一个挑战。一些挑战包括：第一，将具体情况与敦促各国重视普遍公认和具有法律约束力的文书相结合，作为实现千年发展目标的战略之一；第二，人权相互依存和不可分割的概念；第三，有必要在国家和国际两级建立参与式、方便使用、透明和有效的问责机制；最后，动员民间社会作为发展工作的监测机构，确保以基于权利的方式实现千年发展目标（同上，第 36 和 37 段）。

³ 大会第 60/1 号决议，第 26 段(b)。

41. 特别工作组将债务负担描述为贫穷发展中国家实现千年发展目标的主要障碍之一。特别工作组欢迎并鼓励捐助国和国际金融机构作出努力，考虑采用更多办法提高债务可持续性，“包括提供赠款，对重债穷国的社会支出规范提供进一步减免债务的资金，以及与业绩挂钩的债务转换安排，以基于权利的方式实现千年发展目标”（同上，第 48 段）。特别工作组认为，债务可持续性分析依赖各种变量，因而应具有综合性和前瞻性，考虑到各国具体情况。

四. 人权和经济改革政策

A. 贸易改革

42. 一名与会者在专家协商中发言说，世贸组织不是人权机构，有自己的任务和目标。世贸组织的任务包括协助各国之间的技术合作，鼓励全球各地经济体的市场准入。《关税及贸易总协定》的基本规则是便利贸易和鼓励各国承诺市场准入。

43. 世贸组织在议程中认识到，贸易政策本身已经不够了。该组织总干事帕斯卡尔·拉米开始了名为“日内瓦共识”的新一轮讨论。简言之，“日内瓦共识”指出，贸易促进福利，但从来都不够。需要其他国内和国际政策确保市场开放的成效。第二，对于发展中国家来说，市场开放和全球化的挑战极为重要，因而需要从人权的角度采取国际行动。⁴

44. 该与会者说，贸易谈判旨在减轻贫穷。世贸组织新的贸易援助方案包括鼓励对每个国家的贸易开放情况进行逐一分析。目前把发展中国家看作一个组，贸易谈判没有考虑到各国的不同费用、补贴和具体情况。

45. 有些专家，特别是民间社会专家指出，贸易政策和协定确实应当考虑到当地经济情况。在人权方面不应该存在歧视，但就贸易而言，规则应允许有利于穷人并确保更公平竞争条件的差别待遇。换言之，在贸易谈判中有必要为弱势一方采取平权行动。贸易政策、协定及任何形式的贸易自由化都应考虑到国内情况，例如工业就业、农业和知识产权等方面的情况。与会者强烈指出，在谈判贸易规则时，应确保基本的经济、社会和文化权利，如获得健康、食品和教育权利。若干专家重申，人权应是贸易规则的核心内容。

46. 贸易政策改革决策往往是在首都的国内政治家作出的。这样做有利有弊，因为做出决定的依据可能不是正确的经济判断，而是出于意识形态原因或选举政治的需要。但还必须铭记，贸易政策也受到国际金融机构的影响。

⁴ 见 http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl45_e.htm。

47. 国家和国际金融机构或世贸组织等各方利益攸关方将人权纳入政策的方法之一，是在谈判中进行人权影响评估，或鼓励贸易协定或扩大市场准入。不过，正如一名与会者指出，许多国家没有能力进行人权影响评估。

48. 一名专家评论说，准则中关于贸易的措辞应特别针对贸易专家，或作为一个备选办法，准则中应有为不同决策者受众和不同情况起草的不同部分。

B. 宏观经济稳定与社会部门

49. 国际金融机构的与会专家指出，一国要实现宏观经济稳定，就需要考虑到一些利益权衡。与会者欢迎准则（在关于宏观经济稳定的一节）中提到，经济政策改革往往需要作出困难的利益权衡，列举的例子是价格稳定和增加公共（社会）开支的积极影响，这两者均被视为有助于更好地实现人权目标。

50. 推行宏观经济稳定政策，不应以减少对教育、保健、水和适当住房等社会部门的投资为代价。在某些情况下，世界银行会资助将社会资源专门用于发展中国家某些社会部门的社会方案。近年来，一些发展中国家的经济业绩提升，看来是改善宏观经济政策管理的结果。发言还强调了一些如何削减预算赤字的例子，包括通过征税增加岁入。不过，有些与会者指出，高税收可能产生十分消极的影响。通货膨胀被认为是最恶劣的征税，打击的是穷人和弱者。相反，各国应努力实现价格稳定。

51. 人们常常指责基金组织为各国制定僵硬的价格稳定指标，对高通货膨胀采取十分严厉的限制观点。但基金的一贯回应是，制定通货膨胀指标、成为负责任的债务国并考虑到本国具体情况，是有关国家的责任。但让基金的批评者感到关切的是，有人指责基金在制定方案以及同实行还贷方案的国家开展讨论时缺乏透明度和问责制。这些批评者呼吁基金尽量提高谈判的透明度，并将各种利益攸关方纳入整个过程。

52. 一名人权专家指出，必须提醒人权界，国际金融机构有着不同的眼光，基于金融的眼光，并有着自己的治理形式。在经济、社会和文化权利委员会的互动对话中，各国经常指出，它们正在“尽力”在国家一级落实经济、社会和文化权利。但该委员会经常发现，各国采取的办法几乎总是限制社会部门的公共开支。国际金融机构应考虑，在制定政策时，宏观经济管理不应减少社会开支，这会导致国家无法履行人权义务。

C. 私有化

53. 一些与会者指出，世界银行没有特别积极地劝说各国开展国有企业私有化。保健和教育等社会服务的私有化可能导致穷人和弱者无法获取基本的社会服务。

54. 一名与会者遗憾地指出，被出售和私有化的公司往往是实际为国家盈利的公司。另一个让人感到遗憾的趋势是自然资源私有化后归跨国公司所有。

55. 另一名民间社会与会者问由谁决定哪些社会部门或地方工业需要私有化。他指出，私有化往往是国际金融机构施加的一项贷款条件。此外，国际金融机构和有关政府往往都不承担责任。他对从长远来看国家在实行私有化之后能否更加富裕表示质疑。这名与会者指出，在撒哈拉以南非洲，鉴于私营部门很不发达，私有化将意味着基本服务不再由当地人掌握，而是转让给工业化国家的大型跨国公司。

56. 准则草案提出，公有企业私有化的决定不应只考虑经济因素，还应对确保弱势群体获取与人权有关的货物和服务的必要性进行透彻分析。若干与会者指出，《经济、社会、文化权利国际公约》第二条应理解为呼吁各国不要将保健和教育等基本服务私有化。

57. 一些与会者指出，国际援助不应附加关于主要企业特定所有制形式的任何先决条件，因为这种条件可被视为违背人权义务，即无论经济多么困难都必须确保享有最低限度的权利。

五. 国际金融机构的人权责任

58. 在有关经济、社会和文化权利最低标准的最初发言中，有人指出，关于国际金融机构贷款作法及所谓“有条件性”的主要关切在于，这些作法被认为损害了国家对于公民的责任，包括人权义务，致使政府只负责兑现向金融机构做出的承诺。如果这些承诺的谈判与监督工作都没有顾及国际人权义务，则人权承诺就无法实现。遗憾的是，与人权义务相比，向国际金融机构做出的承诺受到有更有力的执行条款的约束。金融机构在审议政策时，几乎不会考虑宏观经济政策改革与借款国根据《经济、社会、文化权利国际公约》或其他国际人权条约承担的人权义务之间可能产生的冲突的严重性。有人指出，世界银行/基金组织也没有考虑各国的人权义务，因而继续将一些破坏人权义务的条件强加给各国。

59. 但也有人指出，研究一下国际金融机构基本文件中的原则与条款及其同义务的相互关系，就会发现这些事件虽然言必及权利，但也包含人权内容。世界银行前首席副行长、律师罗伯特·达尼诺曾明确表示，世界银行参与人权事务。

60. 基金组织等其他金融机构不承认自己有责任开展人权分析。基金组织的法律部门曾就基金组织如何着手参与人权问题进行过某些分析，但分析结论认为，基金组织无法做到这一点，因为这样做可能与基金组织的协议条款相冲突。

61. 与会者还提出，根据国际法，国际金融机构具有法律人格，应受到习惯国际法的制约。世界银行或基金组织忽视人权，反映出这些机构的成员国违背了各自的国际人权义务。

62. 一名与会者指出，国际金融机构是多国行为体，是由成员国组成的国际机构。正是这些成员国签署并批准了一系列人权公约，并受到国际法的约束。当今世界秩序的通行做法是强国为经济弱国和穷国制定条款和条件，包括经济改革政策。

A. 债务国的义务

63. 人权框架承认个人享有权利，应获得一系列应有待遇；同时承认债务国承担义务，应承担一系列义务。经常有人说，弱势群体、社会边缘群体、特别是穷人和被剥夺权利者受到经济政策的负面影响。一名与会者指出，假如债务国没有制定法律框架，那么在设计和实施外债和经济改革政策时，弱势群体很难找到表达关切的适当渠道。

64. 另一名与会者说，债务国应认识到本国在制定和实施经济改革和外债政策的过程和成果方面承担有人权义务。他说，债务国对于经济改革及外债政策给人权问题造成的后果和影响认识不足。他提请所有利益攸关方注意人权委员会第2000/82号决议声明：“为应付外债而实行的结构调整政策和经济改革不应该优先于债务国人民行使[……]基本权利。”

65. 债务国应该建立法律框架，确保人权义务得到承认。许多与会者关切地注意到，各国国内往往不会以政策对保护和促进人权的影响为衡量基准，对结构调整方案、减免外债和经济政策等相关政策进行审查。

66. 债务国面临的挑战包括：资源匮乏、恶债、治理不善、缺乏问责制和透明度以及腐败等。一名与会者指出，国家如果无法确保国民获得食物和人身安全，就很难偿还债务。几名专家还提到，减贫战略文件在承认由现任政权接管的前任政权债务方面可以起到关键的作用。

67. 2005年10月13日，挪威政府发表了《Soria Moria国际政策宣言》。《宣言》指出：“联合国必须制定非法债务标准，这类债务必须取消。”挪威政府将“支持建立国际债务清算法院，审理有关非法债务问题。”非政府组织也表示支持建立公正、透明的仲裁机制，解决恶债问题，并指出：“当前的债务减免机制（重债穷国倡议、巴黎俱乐部和伦敦俱乐部）完全由债权国把持，违反了公平与透明的最基本原则。”⁵

68. 一名与会者指出，在实施国际金融机构和债权国制定的方案时需要有一定的灵活性。他还说，可以采取增强债务国与债权国以及国际金融机构之间谈判的透明度，但人口文盲率高等因素有可能成为提高程序透明度的主要障碍。

⁵ Odious Lending. Debt relief as if morals mattered. New Economics Foundation, 2006, P. 21.

69. 另一位专家认为，一国的治理框架是由许多优先政策和制度决定的。一国的政策越来越取决于国家如何理解这些政策对人民生活的影响。这个概念对于债务国更为重要。任何形式和方式的腐败都会对切实有效地使用资源产生负面影响。首先，腐败影响外债和经济改革政策的制定和实施。腐败操纵发展目标，增大了人们对发展的期望和实际结果之间的距离。要实现廉洁施政，更为重要的是务必提高透明度和加强问责制。

70. 债务国是保障本国人民享有人权的首要责任方，但是债权国与国际金融机构在确保享有权利方面同样起着至关重要的作用。

B. 债权国的义务

71. 债权国应该、而且必须采取合理措施，了解贷款的用途，并应该为贷款的作用负责。更具体来说，债权国还应该考虑到，贷款的条件性在阻碍或促进享有人权方面的作用。

72. 一名与会者指出，债权国应该负责进行影响评价，确保本国的贷款不会产生负面影响，不会损害债务国履行最低人权义务的能力。

73. 有必要指出，巴黎俱乐部的全体成员和欧洲联盟成员国都批准了《经济、社会、文化权利国际公约》，因此都有责任遵守《公约》的条款。美国只签署了《公约》但尚未批准，但同样不能采取违反《公约》目标与宗旨的行动。

74. 各国的义务来自于条约法和习惯国际法。一名与会者说，在习惯国际法的框架下明确阐述人权问题非常重要，主要有两个原因。首先，成员国往往要遵守多个法律制度规定的义务，包括与国际金融机构和跨国公司的合同条款，这些条款可能跟国家的人权义务相冲突。第二，只要非缔约国不是反对者《公约》规范，那么就要接受关于经济、社会和文化权利的习惯国际法的约束。她还说，习惯国际法保护最基本的人权，普遍适用于所有国家。许多学者和国际法专家认为，主要经济、社会和文化权利的基本核心内容已经成为习惯国际法，因此对所有国家都具有约束力，不论这些国家是否签署或批准《公约》。

75. 一国一旦批准人权条约，包括《经济、社会、文化权利国际公约》，就有责任采取积极措施，实现其中规定的权利。首先，由政府承担三项义务：尊重、保护、及实现权利。尊重权利的义务要求政府不得直接或间接干涉个人享受自己的权利；保护权利的义务要求政府保护人权不受他人侵犯；最后，实现权利的义务要求政府采取必要措施，充分实现这些权利。

76. 与会者进一步提出，《公约》中没有条款说明其具体管辖范围。但国际合作的普遍义务规定，《公约》缔约国必须在境外尊重和保護社会和经济权利，无论是否行使治外法权。

77. 《公约》第二条第 1 款规定：“每一缔约国家承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。”一名与会者指出，根据对第二条的严格解释，债权国负有特殊责任，以贷款条件的方式确保债务国在偿还债务的同时能够履行最低人权义务。

78. 经济、社会和文化权利委员会对于获得食物、健康和水的权利发表了一般性意见。其中，委员会强调尊重和保护的义务或国际合作中的消极义务要多于实现权利的义务。在尊重和保护域外经济和社会权利方面，各国应该保持警惕，避免参与侵犯域外权利，例如通过国际金融机构造成侵犯。

六. 结论意见与前景

79. 独立专家感谢人权事务高级专员办事处组织了专家磋商，也感谢专家参与磋商并为一般性准则的定稿提供宝贵意见，准则“供各国及民营和国营、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，以便确保履行偿还外债义务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。”

80. 独立专家也感谢联大提供的机会，使他能够向大会汇报起草一般性准则的进展情况。现在他正在考虑专家和其他利益攸关方提出的各种意见与建议，决定哪些内容最适合纳入准则定稿，并在人权理事会认为适当的时候向其提交准则定稿。

81. 他呼吁国际货币基金组织和世界银行继续以建设性方式参与他的工作，让草案准则定稿可以充分汲取它们在相关问题上的看法和丰富经验。在这方面，他提醒注意准则的最终目标是成为人权界和国际金融机构的有益工具，可以缩小业务差距，争取连贯性，在各国政府和国际组织制定政策的过程中提供综合、便捷的工具。

82. 此外，独立专家强调国际社会各行为体之间的协调和互补非常重要。因此，他希望与经济、社会和文化权利委员会以及落实发展权问题高级别特别工作组成员进行磋商，确保草案准则的定稿包含有上述机构凡涉及独立专家工作的所有工作内容。

83. 最后，独立专家重申非国家行为体、特别是非政府组织在以下方面的重要监管作用；积极游说国际金融机构在设计或制定经济改革政策时坚持将人权的基本核心内容纳入其中，特别是经济、社会和文化权利。

附件一

专家磋商议程

时间	项目	标题	议题
第一天			
10:00 - 10:30	1	会议开幕	<ul style="list-style-type: none"> 开幕辞；会议目标介绍 发展中国家制定和实施符合人权的外债和经济改革政策草案准则的结构
10:30 - 11:00	2	经济、社会和文化人权最低标准	<ul style="list-style-type: none"> 发言：债务和经济改革政策应尊重的经济、社会和文化人权最低标准
11:00 - 12:30	3	债务可持续性	<ul style="list-style-type: none"> 发言：世界银行/国际货币基金组织对债务可持续性及其与人权关系的当前认识 以减少贫困与人权目标为基础的债务可持续性新概念 公开讨论，包括债权国与债务国不同债务可持续性概念的操作性与政策后果问题
14:30 - 16:15	4	贸易	<ul style="list-style-type: none"> 发言：贸易改革因素对经济、社会和文化人权可能造成的积极与消极影响 公开讨论：贸易改革和协议应该如何制定才不会损害人权义务
16:15 - 18:00	5	宏观经济稳定、私有化与社会部门	<ul style="list-style-type: none"> 宏观经济稳定、私有化与社会部门改革的政策建议实例，及其与经济、社会和文化人权的关系 讨论：从过去的经验中汲取“最佳做法”
第二天			
10:00 - 11:30	6	债务国的施政和人权义务	<ul style="list-style-type: none"> 与制定与实施经济改革和外债政策的过程与结果相关的债务国人权义务 公开讨论
11:30 - 13:00	7	债权国的人权义务	<ul style="list-style-type: none"> 债权国与债权机构的人权义务，包括与债务国在制定与实施经济改革和外债政策的过程与结果方面的共同责任 公开讨论
15:00 - 17:10	8	人权行为体的作用	<ul style="list-style-type: none"> 人权系统和机制当前及可能的作用，特别是在提供规范性建议以及参与和监督经济改革和外债政策方面 公开讨论
17:10-17:30	9	总结	

附件二

与会者名单

	姓名与国籍	职衔
1.	Rocio Barahona Riera 哥斯达黎加	经济、社会和文化权利委员会成员
2.	Geoff Barnard 加拿大	国际货币基金组织驻联合国和世界贸易组织代表
3.	Aldo Caliari 阿根廷	关心世事中心协调员
4.	Caroline Dommen 大不列颠及北爱尔兰联合王国	3DThree 执行主任
5.	Heather Grady 美利坚合众国	伦理全球化倡议实现权利政策与合作伙伴主任
6.	Eva Hanfstaengl 德国	德国千禧年运动董事会成员
7.	Barry Herman 美利坚合众国	新学院高级访问学者
8.	Robert Howse 加拿大	密歇根大学法学院法学教授
9.	Raja Khalidi 美利坚合众国	联合国贸易和发展会议全球化和发展战略司债务和发展筹资处代理主管
10.	Martin Khor 马来西亚	第三世界网执行主任
11.	Panos Konandreas 希腊	联合国粮食及农业组织日内瓦联络处高级联络干事
12.	Raj Kumar 印度	香港大学法学院副教授
13.	Steve Mandel 大不列颠及北爱尔兰联合王国	新经济学基金会高级经济学家
14.	Gabriella Marceau 瑞士	世界贸易组织总干事办公室

	姓名与国籍	职衔
15.	Françoise Medegan 贝宁	贝宁常驻联合国教科文组织代表团一等参赞
16.	Jean Merkaert 法国	天主教反饥饿求发展委员会发展筹资方案主任
17.	贝尔纳茨·穆德霍 肯尼亚	经济改革政策和外债影响问题独立专家
18.	Charles Mutasa 津巴布韦	非洲债务与发展论坛和网络执行主任
19.	Smita Narula 印度	纽约大学诊所法律助理教授、系主任
20.	Richard Newfarmer 美利坚合众国	世界银行驻联合国和世界贸易组织特别代表
21.	Ugo Panizza 意大利	联合国贸易和发展会议债务和发展处债务与筹资分析主任
22.	Patrick Reichenmiller 瑞士	世界银行驻日内瓦代表处政策分析师
23.	Ibrahim Salama 埃及	发展权工作组主席
24.	Nicholas Sersison 法国	取消第三世界债务委员会
25.	Saidou Sidibe 尼日尔	国际咨询师，尼日尔前财政部长
26.	Thoralf Stenvold 挪威	外交部社会与可持续全球化问题高级顾问
27.	Celine Tan 马来西亚	第三世界网成员
28.	Elisabeth Tuerk 奥地利	联合国贸易和发展会议国际贸易及商品司经济事务干事