联合国 A/66/271

大 会

Distr.: General
5 August 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

临时议程* 项目 69(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

国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享受所有人权，尤其是经济、社会、文化权利的影响

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享受所有人权，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家西法斯·卢米纳根据人权理事会第 7/4 和 16/4 号决议提交的报告。

* A/66/150。

11-44606 (C) 010911 010911

国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享受所有人权，尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家的报告

摘要

出口信贷和投资保险机构通常称为出口信贷机构。这些机构作为一个整体，是为外国企业参与发展中国家和新兴经济体大规模工业和基础设施项目提供公共融资的主要来源。近年来，出口信贷机构在全球经济中，尤其在全球金融危机背景下，发挥了日益重要的作用。

然而，出口信贷机构支助的许多项目在环境、社会和人权方面产生了有害后果，而且在经济上无法维持。许多报告记录了出口信贷机构所支助的项目引起的或与其相关的侵犯人权行为，包括迫使当地人口流离失所、侵犯土著居民权利、剥夺获得基本服务的机会和破坏环境。此外，出口信贷机构一般行事作风诡秘，在融资决策和业务操作上往往缺乏透明度。

本报告系根据人权理事会第 7/4 和 16/4 号决议提交，旨在探讨出口信贷机构所支持的活动对进行此类活动的国家、尤其是发展中国家的可持续性发展和人权实现情况的不利影响。报告还论述了出口信贷在增加这些国家债务负担方面所起的作用。

本报告吁请各国减少出口信贷机构所支助项目的负面影响，并提出一些措施建议，以切实避免出口信贷机构的活动妨碍机构母国及东道国履行国际人权义务和其他义务，并切实避免该活动助长侵犯人权行为。

一. 导言

1. 出口信贷和投资保险机构一般称为出口信贷机构。这些机构作为一个整体，是为外国企业参与发展中国家大规模工业和基础设施项目、尤其是采掘业部门项目提供公共融资的主要来源。[1] 2005 年，经济合作与发展组织(经合组织)成员国的出口信贷机构提供了 1 250 亿美元的信贷、保险、担保和利息补助。[2] 2007 年，出口信贷机构集体支助了 1.4 万亿美元的贸易和投资，相当于世界出口贸易总额的约 10%。[3] 据估计，出口信贷机构开展的活动超过所有多边开发银行和海外开发署的活动，其直接融资的贸易额占世界贸易总额的八分之一。[4]

2. 近年来，出口信贷机构在全球经济中，尤其是在全球金融危机背景下，发挥了日益重要的作用。2009 年 4 月，20 国集团和经合组织国家举行伦敦峰会，承诺为出口信贷提供更多支助，以增加国际贸易流量。[5]

3. 然而，出口信贷机构支助的许多项目，包括大型水坝、输油管、排放温室气体的火力发电厂和原子能发电厂、化工设施、采矿项目以及林业和种植园项目，在环境、社会和人权方面产生了严重后果。[6] 许多报告记录了出口信贷机构所支

---

[1] 见 Doug Norlen, Rory Cox, Miho Kim and Catriona Glazebrook 编辑，Unusual Suspects: Unearthing the Shadowy World of Export Credit Agencies (Oakland, California, Pacific Environment, 2002)第 1 页；Bruce Rich, “Exporting destruction”, The Environmental Forum, September/October 2000；Malcolm Stephens, The Changing Role of Export Credit Agencies (Washington, D.C., International Monetary Fund, 1999)第 63 页；Andrew M. Moravcsik, “Disciplining trade finance: the OECD export credit arrangement”, International Organization, vol. 43, No. 1 (Winter 1989)，第 176 页；OECD，“Review of official export credit commitments to IDA-only countries(2001-2009)”P.6 , available from www.oecd.org/dataoecd/42/59/36945707.pdf。

[2] 见 www.oecd.org/dataoecd/30/35/37931024.pdf。另见 Karyn Keenan, “export credit agencies and the international law of human rights”(Halifax Initiative, 2008)，第 1 页。

[3] 见 Bruce Rich, Foreclosing the Future: Coal, Climate and Public International Finance (Environmental Defense Fund, 2009)，第 5 页，可查阅 www.edf.org/documents/9593_coal-plants-report.pdf。另见 Richard Wainwright, 编辑，Exporting Destruction: Export Credits, Illegal Logging and Deforestation (FERN, 2008)，第 7 段。

[4] Delio E. Gianturco, Export Credit Agencies: The Unsung Giants of International Trade and Finance (Westport, Connecticut, Quorum Books, 2001)，第 1 页。

[5] 20 国集团关于《全球复苏与改革计划》的最后公报说，该集团各国领导人将确保今后两年至少提供 2 500 亿美元，以支助该集团各出口信贷和投资机构以及各多边开发银行提供贸易融资。见 2009 年 4 月 2 日 20 国集团领导人通过的《全球复苏与改革计划》。可查阅 www.g20.org/Documents/final-communique.pdf。另见 2009 年 4 月 22 日经合组织关于全球金融危机与出口信贷的声明。可查阅 www.oecd.org/dataoecd/51/22/42624233.pdf。

[6] Norlen 等人，Unusual Suspects(见脚注 1)，第 1 页。

助的项目对人权的不利影响，包括迫使当地人口流离失所、导致政府镇压、侵犯土著居民权利、剥夺获得基本服务的机会和破坏环境。[7] 此外，出口信贷机构往往没有足够的保障监督和尽责措施，缺乏透明度，并卷入腐败。

4. 本报告系根据人权理事会第 7/4 号和第 16/4 号决议提交，旨在重点阐述出口信贷机构所支持的活动对执行此类项目所在国的可持续性发展和人权实现情况的不利影响。本报告还探讨了出口信贷在增加发展中国家债务负担方面所起的作用。

二. 出口信贷机构概述

A. 什么是出口信贷？

5. “出口信贷”一词系指一种保险、担保或融资安排，它使出口资本货物和/或服务的购买人能推迟一段时间付款(包括通常为两年以下的短期信贷，通常为两至五年的中期信贷，以及通常为五年以上的长期信贷)。[8] 出口信贷是出口信贷机构提供的主要贷款。

B. 什么是出口信贷机构？

6. 出口信贷机构是公共实体，向母国的私营公司提供政府担保或补贴的贷款、担保、信贷和保险，以支助出口和对外投资，尤其是对发展中国家和新兴经济体的出口和投资。大多数发达国家至少有一个出口信贷机构，通常是其政府的官方或准官方机构。[9]

7. 虽然出口信贷机构的组织形式多种多样，但通常由政府支持并根据政府赋予的任务开展活动。出口信贷机构可以是：(a) 一个政府部门，例如大不列颠及北爱尔兰联合王国的出口信贷担保部和美利坚合众国的进出口银行；(b) 一家政府

---

[7] 见 Gabrielle Watson,编辑，Race to the Bottom, Take II: An Assessment of Sustainable Development Achievements of ECA-Supported Projects Two Years After OECD Common Approaches Rev. 6 (ECA-Watch, 2003)；Stephanie Fried and Titi Soentoro,编辑，A Brief Overview of Export Credit Agencies in the Asia-Pacific Region (Mumbai, World Social Forum, 2004)；Nicholas Hildyard,“Snouts in the trough: export credit agencies, corporate welfare and policy incoherence”,Corner House Briefing Paper No. 14 (Corner House,1999)，可在 www.thecornerhouse.org.uk/resource/snouts-trough 查阅;Keenan, “export credit agencies and the international law of human rights”，第 1 页。另见 2010 年 3 月大赦国际关于审查环境与官方支助出口信贷问题共同方式修订建议的呈文(POL 30/002/2010)，第 1 页。

[8] 见 OECD，Export Credit Financing Systems in OECD Member Countries and Non-member Economies：Introduction(2008)。可查阅 www.oecd-ilibrary.org。

[9] 关于经合组织成员和非成员国家出口信贷融资制度的信息,见 www.oecd-ilibrary.org/trade/export-credit-financing-systems-in-oecd-member-countries-and-non-member-economies_17273870。

拥有但独立经营的自主公司，例如澳大利亚的出口融资和保险公司、比利时的Office National du Ducroire/Nationale Delcrederediennst和加拿大的加拿大出口发展公司；或(c) 一家作为政府代理机构或公私合伙机构的私人公司(由政府作出关键决策并承担关键风险，由公司提供服务并进行初期风险分析)，例如法国的Compagnie Francaise d’Assurance pour le Commerce Exterieur、德国的Euler Hermes Kreditversicherungs以及荷兰的Atradius。[10] 这些形式反映于融资安排的资金来源：国家预算；政府专项资金；政府贷款和资本；股份或债券。

8. 出口信贷机构以不同方式向国内公司提供支助。这些机构向外国购买人(直接或通过商业银行)提供贷款，用于购买源自该机构母国的货物和服务，从而提升本国公司的出口能力。出口信贷机构提供的金融服务还包括商业贷款担保和出口信贷保险。为获取信贷担保，出口人向出口信贷机构投保，由该机构保证在进口人拖欠款项时向出口人支付的款项。出口信贷机构的保险还承保政治风险造成的损失，此类风险包括：无偿国有化或征用、没收投资、限制兑换股息和转移利润、货币不稳定、经济危机或战争。通过提供担保和保险，出口信贷机构支助在私人市场上因相关经济或政治风险而通常无人问津的交易。

9. 出口信贷机构以低于私人市场的利率、保险费和手续费提供融资，且这些机构对提供支助提出的经济条件很低，只需有限度地遵守(或根本不用遵守)环境、社会和透明度标准，使金融交易得以更容易、更快捷地进行，但其风险也更高。然而，对发展中国家的借款人而言，出口信贷机构担保的贷款的利率仍高于开发银行或机构等其他官方来源提供的许多贷款的利率。[11]

10. 最后，世界银行、国际货币基金组织和其他发展机构等大多数官方贷款机构显然以促进当地经济增长、发展和/或减贫为目标，而大多数出口信贷机构则完全没有促进发展的任务。这些机构的唯一目标就是促进本国的出口或对外投资。

三. 出口信贷机构与主权债务

11. 与出口信贷机构相关的债务是发展中国家债务的最大组成部分。据世界银行估计，截至 2000 年底，出口信贷机构对发展中国家长期外债的总敞口已达 5000 亿美元，占这些国家长期外债总额的四分之一。[12] 一些国家债务总额的 50%以上

[10] Keenan, “Export credit agencies and the international law of human rights,”(见脚注 2)，第 2 页。

[11] Aaron Goldzimer, “Worse than the World Bank? Export credit agencies-the secret engine of globalization”, Backgrounder, vol. 9, No.1(Winter 2003)，第 2 页。

[12] 世界银行，《全球发展融资：向最穷国提供资金》，(华盛顿特区，2002 年)，第 107 页。

为欠出口信贷机构的债务。例如，根据 2001 年经合组织提供的数字，尼日利亚约 64%的债务和刚果民主共和国约 42%的债务为欠出口信贷机构的债务。

12. 出口信贷通过各种途径造成一个国家主权债务的增加。出口信贷机构可能直接加重主权债务负担，其途径是这些机构直接向政府或外国公共实体提供贷款，或者为提供给政府或公共实体的商业信贷提供担保或保险。如果债务人(公共实体)对出口信贷机构或其提供保险的债权人拖欠付款，该公共实体所欠的债务就会成为该国主权债务的一部分。

13. 出口信贷还可能通过主权反担保间接导致主权债务。此类担保的目的是降低私人出口商通常为发达国家的服务出口商或提供商)与外国私人接受方(通常为发展中国家的进口商或投资或项目的接受方)之间交易的风险。出口商为有较大经济或政治风险的交易或项目向母国的出口信贷机构投保。然后，出口信贷机构要求接受方所在国家政府提供反担保。如果项目违约或破产，出口信贷机构会支付私营公司的损失，并根据发展中国家政府的反担保追回付出的款项。如果该政府无力按反担保付款，则所欠款额计入该国的主权债务。这样一来，该交易所包含的金融或政治风险就从私人投资者转到私人接受方所在国的纳税人身上。

14. 另一种情况是，即便政府不借款或提供贷款担保，出口信贷机构项目也会给政府带来大量或有负债。发展中国家政府为吸引私人投资如发电项目投资，往往提供“特别慷慨的”条件。该政府可能不得不签订电力购买协议，保证按美元高价购买电力。这种购买协议并非贷款，因此不计为债务，但可能使该政府带来严重的预算问题。

15. 不可避免的是，由于有出口信贷机构的支持，投资人为评估项目违约或破产风险而进行尽职调查的压力就会降低。因此，不负责任的投资行为和出口信贷机构的支持可能导致发展中国家债务增加。

16. 无力履行偿债义务的政府往往需要在巴黎俱乐部等国际场合重新安排偿债期限。对最不发达国家而言，与出口信贷相关的债务往往不属于减免和取消债务谈判的一部分。目前，在巴黎俱乐部签订重新安排偿债期限协议后取消的所有出口信贷债务均可记为官方发展援助。因此，用于取消出口信贷机构债务的资金往往来自官方援助预算。但是，导致出口信贷债务的交易并不一定用于发展目的。出口信贷往往用于支助对环境和社会有害的项目。

17. 民间社会组织已表示担心，出口信贷机构与发展中国家的交易所导致的某些债务可能是恶债或非法债务(见 A/64/289)，因此应予以取消。独立专家也有这种担心，并促请债务国对所有出口信贷机构债务进行透明的公共审计以确定其性质。《国际发展筹资会议蒙特雷共识》强调了债权国与债务国对防止和解决不可持续的债务问题共同承担责任的原则。根据这项原则，他还呼吁出口信贷机构母国对这些机构的借贷组合进行透明的共同审计。

四. 出口信贷机构与人权

A. 出口信贷机构的人权义务

18. 国家对实现人权负有首要责任。在这方面，国家肩负三项基本义务，即尊重、保护和实现国家领土或管辖范围内个人与群体的人权。保护义务意味着，应采取措施确保人权在任何时候都不受第三方侵犯。为此，国家必须采取适当步骤，通过有效政策、法律、条例和裁定，防止、调查、惩治和补救第三方的侵犯人权行为(见 A/HRC/17/31，附件，原则 1)。

19. 日益获得确认的是，国家的人权义务在某些情况下可以超出国界。例如，经济、社会和文化权利委员会特别指出，国家在法律上有义务尊重其管辖范围以外的经济、社会和文化权利，并有义务避免其行动导致这些权利受到侵犯。该委员会在其第 14 号一般性意见中指出，缔约国为遵守国际义务，必须尊重在其他国家境内享有健康权，并根据《联合国宪章》和适用国际法，在能够通过法律或政治手段影响第三方时，阻止第三方在其他国家违反这项权利(E/C.12/2000/4，第 39 段)。[13] 同样，人权委员会还在其第 31 号一般性意见中指出，缔约国必须尊重和确保该缔约国权力或有效控制范围内任何人、即使是位于缔约国领土以外者的《公约》所规定权利(CCPR/C/21/Rev.1/Add.13，第 10 段)。[14]

20. 所以，一国的行动在国外损害人权，或因一国不监管本国行为方而在其他国家导致侵犯人权行为，则该国对此类侵犯行为负有责任。[15] 此外，根据《经济、社会、文化权利国际公约》第 2.1 条，国家有义务提供国际援助及合作以逐渐达到《公约》所述权利的实现。

21. 虽然出口信贷机构所支助项目的实施国对保护本地居民的人权负有首要责任，但此类机构的母国有责任监管和监督本国此类机构(不论是政府拥有、政府赋予任务还是政府监管的机构)所进行的、对东道国居民享有人权造成不利影响的活动。正如人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表所指出，国家应采取措施避免人权受到国家拥有或控制的工商企业侵犯，或受到获得出口信贷机构和官方投资保险或担保机构等国家机构大量支持和服务的企业侵犯，包括在适当时要求采取人权尽责措施(A/HRC/17/31，附件，原则 4)。

---

[13] 另见关于适当食物权的第 12 号一般性意见，第 36-37 段；以及关于水权的第 15 号一般性意见，第 31-34 段。

[14] 另见 Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 2004，第 136 页。

[15] 一些条约机构促请各国采取步骤防止其管辖范围内的公司在国外犯下侵犯行为。可参见经济、社会和文化权利委员会关于社会保障权利的第 19 号一般性意见(E/C.12/GC/19)，第 54 段，以及消除种族歧视委员会关于美国第四次、第五次和第六次报告的结论性意见(CERD/C/USA/CO/6)。

22. 然而，政府很少对本国出口信贷机构的行动采取尽责措施。事实上，这些机构的业务政策和国家关于建立此类机构的法律大都不提人权标准。出口信贷机构不论在防止侵犯人权行为方面，还是在采取尽责措施查明项目对人权可能造成的有害影响和减轻此种影响方面，都缺乏明确政策。许多出口信贷机构的母国还缺乏有效机制，无以对这些机构支助项目所导致的侵犯人权的指控作出裁决。[16] 此外，很少评估出口信贷机构所支助的活动侵犯人权情况的影响。再者，出口信贷机构支助的所有交易和项目往往都受保密规定的保护，无法对居民和潜在受影响社区公开，因此有损于透明和参与等人权原则。

23. 如以上所解释，出口信贷机构支助的活动可能对一国的债务负担和可持续发展带来严重后果，因而给人民生活带来严重后果。所以，各国应切实避免其通过出口信贷机构支助的项目导致或助长侵犯人权行为。直接行事或通过其出口信贷机构行事的政府，如果未采取尽责措施和未避免非国家行为方的潜在有害行为侵犯人权，就等于违反国际人权法律所规定的义务。

24. 出口信贷机构要在业务活动中履行尽责义务，就应在与潜在的受影响居民磋商的前提下，进行人权影响评估并公布评估结果，然后才决定支助任何项目。这些机构还应在整个项目过程中继续进行独立监测并重新评估人权风险。为确保潜在受害人获得充分注意和补救，出口信贷机构应建立独立、公平的非歧视性投诉机制。国家关于设立出口信贷机构的法律和出口信贷机构的业务政策也应提及人权标准。出口信贷机构应根据人权标准评估所有项目，并在其政策及合同中明确设定尽责措施规则。

25. 由出口信贷机构提供资金支持的私营公司也对自身活动的人权影响承担责任。这方面值得注意的是，人权理事会第 8/7 号决议特别指出，跨国公司和其他工商企业有责任尊重所有人权(另见人权理事会第 17/4 号决议)。还值得注意的是，经济、社会和文化权利委员会强调，国家和跨国私人行为者应按照有利于尊重这些权利的行为准则展开其活动(E/C.12/1999/5，第 20 段)。

26. 私营公司对社区负有下述责任，即：切实避免其活动侵犯人权，包括直接侵犯或与他人共谋侵犯，并努力避免或减少对人权产生不利影响(A/HRC/17/31，附件，原则 13)。值得注意的是，人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表强调，公司除遵守国家法律外，还承担尊重人权的基本责任，因为这是社会对工商企业的基本期望(见 A/HRC/11/13)。

[16] 在美国，作为出口信贷机构开展业务的海外私人投资公司设立了问责办公室，以评估和审查关于其所支助项目的投诉。该办公室向可能受项目重大、直接或不利影响的当地社区以及项目主办人提供投诉的途径，此途径独立于该公司的业务。见 www.opic.gov/doing-business/accountability。

27. 该项责任要求在政策上承诺遵守国际核心人权文书所载的人权标准，采取具体的人权尽责措施，并向人权受侵犯者提供投诉机制。公司的尽责措施应包括公司必须采取一些步骤了解、防止、减少和处理对人权的不利影响。公司要在业务活动中履行尽责义务，就必须考虑到：公司开展业务的环境；其活动的影响；进行人权影响评估；以及与这些活动相关的各种关系的动态，以避免共谋侵犯人权(A/HRC/17/31，附件，原则 17)。公司还应通过持续开展磋商和提供信息，与可能受影响的社区进行接触互动。

28. 在人权已遭到侵犯的情况下，应向受害人提供投诉机制。特别代表强调，受害者获得补救是公司尊重人权责任的重要方面。公司应建立各种投诉机制，例如申诉热线电话、受害人咨询服务和调解专家。

B. 出口信贷机构活动对人权的影响

29. 大多数出口信贷机构以秘密方式操作，因此难以获得关于这些机构所支助项目的准确信息。尽管如此，许多报告记录了这些项目对人权的有害影响。根据此类报告，出口信贷机构所支助的公司的活动造成了许多侵犯人权情况，例如骚扰少数族裔，占用土著人土地、强制驱逐和重新安置、缺乏赔偿、损害农村生计、侵犯劳工权利、威胁生命和人身安全、加重军事化、国家镇压、不让妇女参与磋商、限制言论和结社自由、受项目影响的居民的参与以及与这些居民的协商不够、诉诸司法的机会受到限制。[17]

C. 其他关切事项

30. 出口信贷机构所支助的活动引起了对缺乏透明度和问责制的关切。大多数出口信贷机构抵制民间社会组织关于公布信息的呼吁，声称自己的活动具有商业和国际敏感性，而且受到保密规则的保护，因此可免于遵守透明度规则。

31. 虽然各国在提供出口信贷机构信息的程度互有差别，但这些机构在透明度和问责制方面落后于其他公共机构。此种情况不利于确保这些机构提供负责任的信贷，在行动中履行尽责义务，以及尊重人权和环境标准的努力。事实上，大多数出口信贷机构无义务披露其所支助的项目可能产生的不利社会和环境影响。一些出口信贷机构仅在交易获得批准后等待客户核准时才公布有关信息。

32. 出口信贷机构的业务活动缺乏透明度和问责制，使东道国政府并间接使其纳税人承担下述风险：共谋支助可能导致侵犯人权情况的项目、纵容腐败行为、参与无问责政权的活动以及破坏环境。出口信贷机构作为半公共实体，有责任向纳税人通报任何此类风险。

[17] 可参见 Watson,编辑，Race to the Bottom, Take II(见脚注 7)和 Norlen 等人，Unusual Suspects(见脚注 1)。

33. 民间社会组织的报告表明，出口信贷机构所支助的项目确知涉足腐败案件。据透明国际报告，贿赂外国官员以获得其出口合同已成为工业化国家的普遍做法。[18] 贿赂被当作佣金，包含于担保的合同金额，在有保险情况下则包含于出口人的赔偿金额。[18]

34. 确知出口信贷机构所支助的项目曾支助无问责政权的活动。例如，在费迪南德•马科斯当权期间的菲律宾，美国进出口银行曾为巴丹核发电厂项目提供贷款和担保。苏哈托当权期间，德国的出口信贷机构曾通过提供保险支助一项与印度尼西亚的交易，即购买德国舰只并使之现代化，这些舰只最终用于印度尼西亚国内的武装冲突。[19] 同样，苏哈托当权的 1993 至 1996 年期间，(大不列颠及北爱尔兰联合王国)出口信贷担保部曾为向印度尼西亚空军出售隼式战斗机提供担保。据报告，1999 年印度尼西亚军方曾用这些战斗机攻击东帝汶村庄。[20]

35. 出口信贷机构为伐木、采矿、天然气或石油等采掘业项目提供的贷款和担保给实施项目地区的环境及当地社区居民的生活造成巨大损害。这些项目的风险包括：环境退化；土地、空气和水污染；生境破坏；温室气体排放、毁林、荒漠化和土壤退化；长期依赖化石燃料；以至最终发生全球气候变化。然后，这些环境变化可能影响当地居民的健康，增大罹患癌症、皮肤病、肺部疾病和发生其他与健康相关问题的风险。这些变化还可能影响人们的生计来源，有损其粮食安全，并导致当地社区居民流离失所，尤其是导致土著居民离开其传统家园。

36. 如上所述，出口信贷机构在全球经济中发挥重要作用。这种作用使支助发展中国家项目的此类机构承担额外的责任，在业务活动中必须具有透明度，实施问责，采取尽责措施，并严格遵守关于人权和环境问题的国际商定标准。遗憾的是，作为支助发展中国家项目的公共融资机构，大多数出口信贷机构并不承担促进发展的任务，且其唯一使命是促进私营公司的投资和出口，而这些活动往往有损于此类机构支助项目所在国的人权和可持续发展。[21]

37. 如独立专家关于其澳大利亚之行的报告所述(A/HRC/17/37/Add.1)，独立专家完全支持的一个看法是：缺乏透明度规则，使人严重怀疑出口信贷机构接受母

---

[18] Dieter Frisch, “Export Credit Insurance and the fight against international corruption,” Transparency International Working Paper (Transparency International, 1999)，可查阅 www.odiousdebts.org/odiousdebts/index.cfm?DSP=content&ContentID=2366。关于在解决公司参与贿赂和腐败问题方面进展不足的情况，另见 Transparency International, Transparency in Reporting on Anti-Corruption: A Report on Corporate Practices (2009)。

[19] 见欧洲债务和发展网络，“Skeletons in the cupboard: illegitimate debt claims of the G7” (2007)。

[20] Hildyard, “Snouts in the trough”(见脚注 7)。

[21] Jubilee Australia, Risky Business: Shining a Spotlight on Australia’s Export Credit Agency (Sydney, Australia, 2009)，第 10 段。

国纳税人和机构支持的项目所在发展中国家国民问责的问题。出口信贷机构母国政府提供的贷款或出口信贷机构所支助项目执行国政府所担保的贷款是关乎公众的事项，因此有理由要求这样的公共机构或公共供资机构遵守透明度规则并根据明确问责机制开展业务。

38. 独立专家认为，应规定出口信贷机构必须公布其活动信息，包括项目评估、决策和执行情况，并评估其融资决策的人权影响(另外还要评估环境和社会影响)。如果对信息披露有限制，应加以明确从严界定。这样出口信贷机构就可以对其所支助的项目作出负责任和知情的决策。

39. 除作为出口信贷机构政策和程序的一部分采用透明度和问责机制外，国家立法机构或国家审计局等国家实体也有责任不断监测这些机构的活动，切实避免其活动有损于本国对外援助和发展政策以及国际人权义务。这些人权事项需要加以进一步研究。

五. 出口信贷机构活动的国际监管

40. 经合组织内部通过“官方支助出口信贷安排”管理出口信贷机构。该安排就提供出口信贷规定法律和金融框架，用以约束出口信贷业务并使其具有透明度。该安排解决的主要问题包括：最低利率和首付、标准化偿还时间表、通用报告程序、信贷最长期限、对使用附带条件的援助的约束和透明度规则。

41. 此外，经合组织出口信贷和信贷担保工作组(出口信贷工作组)提供一个论坛，用以讨论非财政问题(例如腐败、环境和竞争问题)，谈判达成非约束性通用指导原则，以及增进竞争者之间的合作。

42. 国际信用和投资保险人联盟(简称伯尔尼联盟)也开展出口信贷政策方面的国际合作，但该联盟的作用仅限于交换有关外国购买人的信息以降低商业风险。参加伯尔尼联盟的不仅有经合组织国家的出口信贷机构，也有新兴经济体的此类机构。该联盟还包含非按政府所赋任务提供出口信贷和投资保险的私营实体。伯尔尼联盟指导原则适用于所有成员，其中含糊地提及环境敏感性、反腐和提高透明度等问题。

43. 经合组织的大多数出口信贷机构已就其活动的环境和社会影响制定相关政策。此类政策通常要求经合组织的所有出口信贷机构进行环境影响评估。

44. 2003 年，经合组织通过了出口信贷工作小组关于制定环境与官方支助出口信贷问题共同办法(简称共同办法)的建议。共同办法要求政府和出口信贷机构审查项目的潜在环境影响，并根据国际标准加以评估。2007 年 6 月经合组织进行审查后，更新了关于共同办法的建议，呼吁公开披露更多信息和增强信息交流，以使各机构的竞争环境更公平。这套办法还要求遵守东道国的环境标准，审查潜在环

境影响并加以分类，对有潜在重大不利环境影响的项目开展环境影响评估，并根据世界银行保障政策或在适当时根据国际金融公司绩效标准，对项目进行筛选。

45. 然而，共同办法也有几个缺点。首先，共同办法是非约束性建议。第二，共同办法包含一个例外条款(第 13 条)，规定成员出口信贷机构如果决定完全不采用任何标准，则可不采用，前提是该成员向出口信贷工作小组报告此事并提出理由。[22] 第三，共同办法目前仅适用于官方支助的偿还期至少为两年的出口信贷。

46. 值得注意的是，共同办法根本未提到人权，因此人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表建议，共同办法应明确指出人权是企业和市场的社会可持续性方面的一个关键因素，并应明确承认出口信贷机构可为增强企业尊重人权责任发挥作用。[23] 特别代表进一步建议经合组织考虑建立一个人权工作组，编制供出口信贷机构在采取人权尽责措施时可以采用的合适工具并协助建设人权知识库和人权能力，以增强出口信贷机构维护人权的能力。[23] 此外，大赦国际也建议，应根据国际人权标准评估出口信贷机构支助的项目，以防止项目导致或助长侵犯人权行为。[24] 独立专家完全支持这些建议。

47. 关于腐败问题，2000 年出口信贷工作小组发布了贿赂与官方支助出口信贷问题行动声明。该声明于 2006 年修订，后成为经合组织建议。此建议确认出口信贷机构在反腐方面的作用，并提出在国际业务中防止腐败的一些适当措施，包括向申请信贷的出口商说明贿赂的法律后果，要求出口商宣布未进行贿赂，要求提供以往腐败指控的信息，要求披露代理费和佣金信息，检查列入国际金融机构取消资格名单的潜在客户的记录，以及暂时取消有贿赂证据的项目的资格。[25]

48. 尽管作出了这些有限努力，但在全球范围，对出口信贷机构的业务活动大体上仍没有监管，且透明度以及环境和人权影响方面的标准及监管普遍不足。

六. 国家对出口信贷机构不法行为的责任

49. 出口信贷机构作为官方支助的机构，有别于纯粹的私营金融公司。不论是政府拥有还是政府赋予任务的出口信贷机构，都根据规定其任务的国家法律或规章行使职能。所有出口信贷机构均代表政府、在政府支助和控制下从事某些交易。

---

[22] Wainwright,编辑,Exporting Destruction(见脚注 3),第 12 页。另见 http://www.oekb.at/en/export-services/transparency-compliance/environment/oecd-common-approaches/pages/default.aspx。

[23] 人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表，“与出口信贷机构在尊重人权方面进行接触互动”，在经合组织出口信贷工作小组共同办法会议上的发言，巴黎，2010 年 6 月 23 日。

[24] 见大赦国际关于共同办法修订建议审查的呈文(见脚注 7)，第 4 页。

[25] Wainwright, 编辑，Exporting Destruction(见脚注 3)，第 15 页。

这一点确立了国家与出口信贷机构的法律关系。[26] 公私合营财团形式的出口信贷机构也因国家对其业务活动的核准、供资和监管而受国家控制。由于存在这种法律关系，可以说，某一出口信贷机构违反国际法，则其母国需要承担责任，此种机构所犯不法行为将归于该国家。

50. 作为此观点的论据，值得回顾的是，根据国际法委员会的国家对国际不法行为的责任条款草案第 4 和第 5 条，任何国家机关(不论行使何种职能或具有何种地位)以及任何经该国法律授权而行使某种政府权力并在特定情况下以此种资格行事的非国家机构，其行为按国际法应归于国家。此外，就国际责任而言，根据国家统一性原则，任何国家单位的作为或不作为均可视为国家作为(A/56/10)。这意味着作为国家机关的出口信贷机构，其不法作为和不作为按关于国家责任的国际法均归于国家。作为国家机构或政府部门设立的出口信贷机构显然是公共权力机构，因此国家对其行动负有责任。这些机构由国家独家所有并在其控制下开展业务。同样，作为国家拥有的自主公司设立的出口信贷机构，虽然可能独立经营，但其活动最终受诸如贸易部或财政部等政府部门管辖。因此，这第二类出口信贷机构也可视为受国家控制。属于第三类的私营公司或公私合营财团虽然自治程度较高，但国家仍通过监管、供资、批准大笔付款、监督或制定标准和程序而对其业务活动保持一定控制。在许多情况下，私营或公私合营公司业务的最终决策需要获得某个部或部级委员会批准。总之，国家对出口信贷机构活动的影响是一个常见因素，不可等闲视之。

51. 根据国家责任的法律，政府必须切实避免本国出口信贷机构违反国际法律义务，包括违反国际人权法律。如出口信贷机构不考虑其所支助私营公司项目对人权的影响或采取步骤减少此种影响，当侵犯人权行为发生时，就可能导致国家对违反国际法义务承担责任(A/HRC/17/31，附件，原则 4)。国际法规定的国家义务还要求各国切实避免其行动或包括出口信贷机构在内的其机关的行动对另一国造成伤害。

52. 一国如事先了解另一国的不法行为的情形，则对此种不法行为承担国际共谋责任(A/56/10，第 16 条)。因此，如出口信贷机构在一个允许某一公司以违反国际人权法律的方式开展业务的外国支助该公司的项目，则母国可能对协助东道国的不法行为承担责任。[27]

---

[26] 见 Özgür Can 和 Sara L. Seck, “The legal obligations with respect to human rights and export credit agencies”，为 ECA-Watch、Halifax Initiative 和 ESCR-Net 编写的论文，2006 年 7 月。可查阅 www.halifaxinitiative.org/updir/ECAHRlegalFINAL.pdf。

[27] 见 Keenan, “Export credit agencies and the international law of human rights”(见脚注 2)，第 3-7 页。另见 Can and Seck, “The legal obligations with respect to human rights and export credit agencies”，第 4-8 页。

53. 关于条款草案第二章第一部分的评注强调，国家如不采取必要措施防止私人当事方的行为，则可能对该行为的影响承担责任(A/56/10)。如上所述，按照国际人权法，国家有责任监管第三方的活动，防止发生侵犯人权行为。同样，就跨国公司活动的责任而言，国家有义务防止本国公司在外国侵犯人权。[28]

七. 结论和建议

54. 出口信贷机构支助的项目可能对实施项目国家的可持续发展和人权造成不利影响。出口信贷机构往往缺乏透明度，而且在融资决策中不充分考虑环境、社会和人权因素。根据关于国家责任的国际法，官方支助的出口信贷机构是母国的机关或代理人，其不法作为或不作为可归于国家。因此，母国有义务监管其活动。此外，出口信贷机构也有责任尊重人权。

55. 为确保出口信贷机构所支助的活动不损害国际人权义务，助长侵犯人权行为，阻碍开展该活动国家的可持续发展，或加重发展中国家的债务负担，独立专家建议：

(a) 各国采取措施确保其出口信贷机构制定和执行更有力的、符合国际人权标准的环境和社会保障措施；

(b) 各国确保其出口信贷机构执行信息披露政策，尤其是要求公开披露此类机构所支助交易的环境、社会、人权和发展影响的所有信息，以提高透明度和问责度，并确保将此类信息提供给受影响社区；

(c) 各国采取措施，包括通过法律，确保其出口信贷机构不支助导致或助长侵犯人权行为的项目，并为此确保其出口信贷机构制定人权尽责措施框架，以便其评估对人权的实际和潜在不利影响并有效防范风险，从而履行其尊重人权的义务；

(d) 各国确保受出口信贷机构所支助的项目和出口影响者，包括出口信贷机构所支助活动导致的侵犯人权行为的受害人，能获得有效的国家法律补救；

(e) 把经合组织共同办法强制纳入出口信贷机构的环境、社会和人权审查政策；

(f) 国际社会规定最穷国暂缓偿还现有的出口信贷机构债务，其中很大一部分用于无经济价值的目的，同时债务国根据恶债原则对出口信贷机构的全部索偿

[28] 见 Keenan, “Export credit agencies and the international law of human rights”，第10页；Can and Seck, “The legal obligations with respect to human rights and export credit agencies”，第12页。

要求进行透明的公共审计以确定其合法性，并无条件取消所有被认定有违恶债原则的债务。