



第七十五届会议

临时议程\* 项目 72 (b)

促进和保护人权：人权问题，包括  
改进切实享受人权和基本自由

国家的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

秘书长的说明

秘书长谨根据人权理事会第 34/3 号决议，向大会转递国家的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问题独立专家李月芬的报告。

\* A/75/150。



## 国家的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问题独立专家李月芬的报告

### 从人权角度应对 2019 冠状病毒病大流行病给发展中国家造成的债务问题

#### 摘要

本报告重点阐述在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行病及其对人权影响的背景下低收入和发展中国家的债务偿还和债务可持续性。国家的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问题独立专家李月芬，在报告中探讨了影响遏制冠状病毒病疫情努力中的原有债务脆弱性和现有资金缺口，强调了债务对各国应急努力和可用资源的影响。报告还从人权角度分析了一系列旨在疫情背景下应对债务挑战的拟议解决方案，并讨论了这方面的各种备选方案，包括财政刺激计划和应急融资，以及暂停偿债、债务重组和债务取消。独立专家的结论认为，必须尽快地有效解决债务问题，特别是发展中国家的债务问题，以平抑冠状病毒病感染曲线，为公平、有复原力、更加绿色、可持续的经济和社会复苏做好准备。她向各国、国际金融机构和其他利益攸关方提出了一系列建议，使其能够从人权角度应对当前的债务挑战，并防止和减轻未来严重的社会经济影响。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 发展中国家原有的债务脆弱性和防控疫情的资金缺口 .....	5
A. 债务和紧急应对 .....	6
B. 现有的债务脆弱性 .....	7
C. 解决债务问题，释放财政空间 .....	8
三. 采取人权办法应对债务和疫情挑战 .....	9
A. 通过一揽子刺激计划和债务减免，缩小不平等，确保所有人充分享有人权 .....	10
B. 从人权角度解决疫情期间发展中国家的债务问题 .....	11
1. 国际金融机构和 20 国集团提出的债务暂停 .....	12
2. 紧急融资和特别提款权 .....	16
3. 债务重组和债务取消 .....	16
四. 结论和建议 .....	18

## 一. 引言

1. 全世界正面临着多种危机——健康危机、经济危机、社会危机和人权危机。<sup>1</sup> 危机的主要触发因素是 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行病，世界各地已有大批民众在疫情中丧生。截至目前，全球已有超 1 600 万人感染病毒，超过 66.2 万人死亡。<sup>2</sup> 由于各种漏报问题，感染和死亡数字可能更高。因为缺乏疫苗和有效治疗，许多国家采取大规模封锁和社会隔离措施遏制病毒传播，并努力维护人民的健康权和生命权。这些措施产生了意想不到的经济和社会成本，需求和供应两方面的经济活动全面崩溃，财政成本巨大，先前存在的社会、经济和金融薄弱环节、系统性不平等和一系列人权问题逐一显现，包括在获取和提供医疗、食品、住房、水和卫生设施以及其他基本社会服务方面的不平等现象。疫情防控措施并加剧了系统性的种族歧视和性别歧视，从经济角度来看还加剧了国家之间和国家内部的收入不平等以及拥有和没有货币储备的国家之间的不平等。

2. 近年来，各方作出巨大努力，解决全球贫困、不平等、排斥和边缘化问题，各国通过千年发展目标和可持续发展目标作出持续的政治承诺。但在最近，进展受到严重威胁，现有的关切因疫情而迅速加剧。不幸的是，目前一些国家新增病例迅速攀升，全球疫情仍未得到控制。

3. 不仅如此，有史以来全球经济第一次迅速同步出现严重经济衰退，发达经济体、发展中经济体、各个大陆无一幸免。世界银行估计，按照每天 1.9 美元的国际贫困线衡量，2020 年冠状病毒病疫情将使 7 100 万人陷入极端贫困。<sup>3</sup> 另外，世界粮食计划署预测，如不采取直接行动，将有 2.65 亿人面临饥饿危机。<sup>4</sup> 令人关切的是，如果没有充分的社会保护和强大的医疗保健，如果没有把危机作为实现“我们希望的未来”的机会的愿景，那么复苏之路将是十分漫长和曲折的。

4. 债务问题最近成为人们关注的焦点，并成为抗击疫情、确保未来复苏的国际讨论的主题。债务问题关注力度加大，原因是明显的：防控疫情需要大量的财政资源，而许多国家无法轻易动用资源，而且各国政府身处困境，有时必须在挽救生命和偿还债务之间作出选择。此外，面临这种挑战的许多经济体在疫情爆发之前就已经承受不可持续的债务。因此，许多国家不得不作出艰难抉择，或者偿还债务(本金加利息)，或者用这笔资金去挽救生命，保护人民的人权，特别是最脆弱、最边缘化群体的人权，保护他们的生计，以减轻疫情的影响。

---

<sup>1</sup> 联合国，“2019 冠状病毒病与人权：同舟共济”，政策简报，2020 年 4 月。

<sup>2</sup> 世界卫生组织(世卫组织)，世卫组织冠状病毒病(COVID-19)平台。可查阅：<https://covid19.who.int/> (2020 年 7 月 31 日查阅)。

<sup>3</sup> Daniel Gerszon Mahler 等人，“COVID-19 对全球贫困影响最新估计”，世界银行博客，2020 年 6 月 8 日。

<sup>4</sup> 世界粮食计划署，“迅速采取行动：COVID-19 将使粮食危机人口增加一倍”，2020 年 4 月 21 日。

5. 疫情流行不同于其他危机，紧急行动、预防控制至关重要。时间是一切的关键。国际社会为解决债务问题提出了许多建议和具体措施，但相当多的解决方案难以及时实现。较快处理主权债务危机的世界体系尚待开发。债务工具日益复杂，债权人和借款人越来越多，债务规模不断扩大，因此这个过程通常是漫长的，代价是高昂的，在世界近代历史上更是如此。此外，当前全球公共和私人债务爆炸式增长，经济陷入深度衰退，预计不久的将来会出现更多的主权和私人债务违约情况。

6. 按照传统做法，对债务形成一种狭隘的行业理解，认为债务涉及金融和经济研究，而与人权无关。但是，当前的危机清楚表明，债务问题与多项人权的实现密切相关，并使国际社会和各国政府认识到债务、可用资源和履行人权义务相互关联。疫情引发的问题再次明确强调，不应把逐步和全面地实现经济、社会和文化权利仅仅看作是一种理想。建立全民保健、水和卫生服务以及全面的社保制度，落实适足生活水准权、住房权和食物权以及健康权、水权和卫生权，对缓解危机对人权和经济的严重影响，特别是对最弱势、最边缘化群体的影响，可以发挥重要作用。换言之，这场疫情表明，必须把人权层面纳入经济等式，纳入偿债，以防止债务危机，确保所采取的措施为贫困和弱势群体服务，并确保战胜疫情实现可持续、包容、有复原力和公平的复苏。

7. 本报告重点阐述在冠状病毒病大流行及其对人权影响的背景下低收入和发展中国家的偿债和债务可持续性。国家的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问题独立专家李月芬，在报告中探讨了影响遏制冠状病毒疫情努力的原有债务脆弱性和现有资金缺口，强调了债务对各国应对努力和可用资源的影响。本报告并通过现有各种方案的研究，从人权角度分析了所提出的解决方案。<sup>5</sup> 独立专家的结论认为，必须尽快地有效解决债务问题，特别是发展中国家的债务问题，以平抑冠状病毒病感染曲线，为公平、有复原力、更加绿色、可持续的经济和社会复苏做好准备。本报告考虑到了与利益攸关方和专家协商后获得的信息，以及各国、国家人权机构、国际组织、非政府组织和学术界等为响应若干特别程序任务负责人的联合呼吁而提供的资料。<sup>6</sup>

## 二. 发展中国家原有的债务脆弱性和防控疫情的资金缺口

8. 作为应对疫情努力的一部分，发达经济体基本采取了大规模的财政和货币刺激措施，为国民经济注入资金。这种措施得到了借贷激增的支持，激增程度只能与过去的战争时期相比。例如，2020年4月至6月在美利坚合众国，除联邦储备

<sup>5</sup> 例如，南非政府公布了5000亿兰特的一揽子刺激计划，其中包括为应对COVID-19提供的社会救济款。国际乐施会对COVID-19与人权联合问卷调查的答复，可查阅：

[www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx)。

<sup>6</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx) 和 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx)。

系统采取货币扩张措施外，联邦政府出台了 3 万亿美元的财政刺激计划。<sup>7</sup> 目前，美国国会还在讨论新一轮的量化宽松政策。<sup>8</sup>

9. 在短期内，“直接针对危机应对能力最弱群体的综合刺激和社会保护一揽子计划，对于减轻疫情的毁灭性后果至关重要。有保障的带薪病假、长期失业福利、食品分配、儿童保育、全民基本收入等直接经济救济措施，有助于防止危机的严重影响。”<sup>9</sup> 国际货币基金组织(基金组织)表示，截至 2020 年 5 月，以发达国家为主的全球各国的援助总额达到约 9 万亿美元，<sup>10</sup> 发达国家掌握并可使用多种工具，如财政和债务措施，以增加国家卫生医疗系统的支出，通过失业福利、推迟工资税、中小企业补贴、家庭直接拨款等形式，向弱势群体提供援助。

10. 尽管发达经济体在财政资源方面比发展中国家有很大优势，但是疫情之下发达国家的收入不平等以及种族和性别歧视不断加剧，迫切需要加以解决。

11. 发展中国家医疗和社保系统比较薄弱，债务负担沉重，经济缓冲不断恶化，应对疫情及其对经济和人权的影响所产生的直接后果，需要大量的流动性和融资支持。2019 年，国际劳工组织报告称，世界一半以上的人口，主要是发展中国家的人口，缺乏基本医疗服务，几乎没有或根本没有社会保护。<sup>11</sup>

12. 由于对冠状病毒知之甚少，并缺乏有效的治疗方法，世界各国都面临一系列人权问题，而事实上人权问题存在于两个方面。一方面，世界上许多国家的大批民众没有达到拥有适当住房、食物、清洁水、卫生设施的生活水平，因此受到致命病毒及其相关影响。因此，社区传播风险很高。另一方面，主要作为预防性公共卫生措施在城市实行的封锁也极大地影响了许多民众，特别是非正规部门工人、从事基本服务的低薪工人以及最弱势、边缘化群体成员的经济和生计，危及他们的经济、社会和文化权利。

## A. 债务和紧急应对

13. 疫情之下，许多国家的卫生系统已经崩溃，或承受着巨大压力。发展中国家，特别是贫困和重债国家，财政空间狭窄，外汇储备和其他国内资源有限，没有足够空间适当应对疫情，因此需要国际的紧急支持。<sup>12</sup> 截至目前，非洲大陆受疫情

<sup>7</sup> James Politi、James Fontanella-Khan 和 Ortenca Aliaj，“为何美国大流行病应对措施可能扩大经济差距”，《金融时报》，2020 年 6 月 18 日。

<sup>8</sup> 量化宽松是指中央银行购买资产，增加在经济中流通的货币数量，以刺激经济活动。

<sup>9</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，“COVID-19 指南”，2020 年 5 月 13 日。

<sup>10</sup> Bryn Battersby、W. Raphael Lam 和 Elif Ture，“跟踪抗击 COVID-19 全球财政支持 9 万亿美元”，基金组织博客，2020 年 5 月 20 日。

<sup>11</sup> 国际劳工局，《普及社会保护，促进人类尊严、社会正义和可持续发展》(日内瓦，2019 年)。摘要和报告见 [www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_675946/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_675946/lang--en/index.htm)。

<sup>12</sup> 例如，见联合国老挝人民民主共和国国家工作队对提供投入联合呼吁的答复，可查阅：[www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx)。

影响人数相对较少，但原因之一可能是报告不足和收集的数据不准。专家已经发出警告，病毒传播范围可能扩大，受影响人数正在增加。

14. 令人关切的是，虽然发达经济体已将国内生产总值(GDP)的 8.6%用于应对疫情，但新兴市场和低收入经济体的疫情应对和减税资金仅分别占 GDP 的 2.8%和 1.4%。<sup>13</sup> 发达经济体和发展中经济体 GDP 差异巨大，发展中国家应对疫情的能力相形见绌。各国的支出能力差异明显，但必须强调，各国已经承诺“单独或通过国际援助和合作，特别是经济、技术方面的援助和合作”，<sup>14</sup> 在短期内支持应急努力，在长期内确保可持续和有利于人权的复苏，逐步实现经济、社会和文化权利。因此，所有国家都可以发挥重要作用，确保充分实现所有人的人权，并对当前的危机作出迅速、公平和可持续的反应。如果一些国家缺乏能力，就不得不依靠国际合作和支持。

15. 2020 年 4 月，联合国贸易和发展会议(贸发会议)和基金组织估计，发展中国家应对疫情的流动性和融资需求至少为 2.5 万亿美元。<sup>15</sup> 基金组织担心恢复正常很可能要耗费比最初预计更长的时间，并且第二波疫情爆发的风险正在逼近，因此随后调升了估计。

16. 由于疫情，一些发展中经济体已经陷入瘫痪，政府不得不加大紧急医疗支出以及对弱势企业和个人的社会和经济支持，使财政转移进一步增加。与此同时，由于疫情的连锁效应，政府的财政收入不断减少。受疫情影响，包括许多经济体关键部门在内的几乎所有创收渠道都遭受重创，世界范围内商品价格暴跌，外国直接投资和贸易骤降，资本空前外流(3 月后趋稳)，旅游业骤然停顿，汇款自由落体式下降，税收系统崩溃。因此，迄今为止，疫情对发展中国家已经造成毁灭性影响，其范围和程度是前所未有的。

## B. 现有的债务脆弱性

17. 更糟糕的是，由于公共和私人债务水平迅速上升，疫情发生时发展中国家对债务问题的脆弱性已经达到历史最高水平。在编写本报告时，发展中国家的外债合计约为 11 万亿美元，偿债额近 4 万亿美元，所有债务都应在 2020 年偿还。<sup>16</sup> 疫情发生前，40%以上的低收入国家已经陷入债务困境或面临债务困境的高风险。这些国家基本依赖商品，对商品价格暴跌更为敏感。一些中等收入国家也遭受债务不可持续性的困扰。

<sup>13</sup> Martin Mühleisen、Vladimir Klyuev 和 Sarah Sanya，“迎难而上：新兴市场和发展中经济体防控 COVID-19 大流行病的政策应对”，基金组织博客，2020 年 6 月 3 日。

<sup>14</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》，第二条第一款。

<sup>15</sup> 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，“从大封锁到大崩溃：COVID-19 期间发展中国家的债务”，贸易和发展报告更新，2020 年 4 月；国际货币基金组织(基金组织)总裁克里斯塔利娜·格奥尔基耶娃在国际货币和金融委员会电话会议后举行的新闻发布会开始时的讲话，2020 年 3 月 27 日。

<sup>16</sup> Homi Kharas，“如何应对发展中国家即将到来的债务危机？”，布鲁金斯学会，2020 年 4 月 13 日。

18. 此外，这些国家的债务可持续性不仅受到债务迅速增加、偿债成本不断增加的威胁，还受到债务到期期限(债务全额偿付的时间点)缩短的威胁。

19. 1990 年代以来，特别是 2008 年全球金融危机以来，一些国家，包括没有投资级评级的低收入国家，已经转向风险更高的债务，包括商业或接近商业条件的债务。<sup>17</sup> 换言之，这些国家必须接受不断增加的偿债负担，导致财政空间减少，并且更容易受到汇率和利率波动等外部冲击的影响。在低收入国家中，超过一半的政府债务是非优惠条件。<sup>18</sup> 此外，2010 年以来，短期到期的外债不断增加，这一趋势非常危险，<sup>19</sup> 将导致展期和偿付能力风险更容易出现，因此可能影响可用于逐步实现经济、社会和文化权利的资源。

20. 发展中国家的债务结构和组成不断变化，加重了偿债负担，导致更大的流动性风险。由于利率和债务水平提高，一半的重债穷国的外债利息收入比不断上升，可能影响其对社会、保健等其他部门的支出。

21. 因此，这些发展中国家收入中偿债的占比很高。疫情爆发成为灾难，经济冲击影响到供应和需求，卫生系统压力加大，需要立即采取行动，投入大量财政资源，不仅保护生命、维护社会和经济稳定，还要防止贫困和弱势群体成为这场疫情的第一批受害者。最近的一项分析表明，2019 年，64 个低收入国家的外债偿债支出超过了医疗保健支出。<sup>20</sup> 近年来，人们还注意到，在全球南方，包括非洲、拉丁美洲和加勒比地区，偿债增加与公共支出减少相互关联。<sup>21</sup> 在目前这样的时刻偿还债务，会动用挽救生命、实现人权和保护社会中最弱势群体的急需的财政资源。

22. 显然，不可持续的债务负担和更高的偿债成本将严重限制各国应对疫情的能力。因此，解决债务问题已成为当务之急，这样各国才能确保人人获得医疗保健，并为弱势群体提供支持。

### C. 解决债务问题，释放财政空间

23. 早在 2020 年 4 月，秘书长就对潜在的违约风险发出警告，强调在许多国家，包括低收入和中等收入国家，人们日益明显地看到，除非提供大规模债务减免，否则私人 and 公共债权人可能面临多重单方违约。将不再在违约和持续偿债之间作出选择，而是在经济形势好转后，在一波无序违约和债务国与贷款国之间达成的有序付款之间作出选择。<sup>22</sup>

<sup>17</sup> 世界银行，“暂停偿债与 COVID-19”，概况介绍，2020 年 5 月 11 日。

<sup>18</sup> M. Ayhan Kose 等人，“搏击高涨的债务浪潮：以往的债务危机可以教育发展中经济体如何应对 COVID-19 融资冲击”，《金融与发展》，第 57 卷，第 2 期(2020 年 6 月)。

<sup>19</sup> 基金组织战略政策和审查部与世界银行，“低收入经济体公共债务脆弱性的演变”，第 20/003 号政策文件(华盛顿哥伦比亚特区，基金组织，2020 年 2 月 10 日)。

<sup>20</sup> 千禧年免债运动，“64 个国家的偿债支出超过卫生支出”，2020 年 4 月 12 日。

<sup>21</sup> 废除第三世界债务委员会提交的资料，可查阅：[www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx)。

<sup>22</sup> 联合国，“债务和 COVID-19：全球团结，共同应对”，政策简报，2020 年 4 月 17 日。

24. 面对这一挑战，利益攸关方为发展中国家能够在疫情之下保护生命和生计提出了三大方案。一是迅速提供流动性，使各国政府能够在疫情期间提供必要的医疗服务和经济支持，这已被证明是应对当前危机带来的挑战的关键，对于重债国家和目前没有足够财政空间的国家尤其重要。<sup>23</sup> 二是提供偿债减免，即暂停偿债或暂停债务，目的是将偿债资金用于疫情应急，释放各国的财政空间，以更好地应对疫情。第三仍然是取消债务，这对偿付能力已经出现问题的国家帮助最大，因为这些国家的债务不可持续，即使提供过渡资金，其财政能力也不足以偿债。

25. 应当强调，对于官方银行贷款，所有债权人，包括多边金融机构和政府，可以提供暂停偿债和取消债务，而对于债券或其他贷款，私人投资者也可以采取同样的行动。必须指出，债务工具受不同的法规或立法管辖。因此，不可能采取一刀切的做法。

26. 对于大多数发展中国家，财政空间和缓冲都非常有限。在危机的背景下，急需资金，在挽救生命和偿还债务之间“作出选择”的关键问题越来越明显地是一个人权问题。一方面要保持明确的应对措施，把挽救生命继续作为优先事项，另一方面则要把迅速应对经济挑战作为中长期需要的一个重要部分。如果不能迅速提供流动性，可能会出现许多违约，而国际债务市场最终可能会出现混乱。鉴于这种悲观预测，2020年4月，基金组织和20国集团在几天内先后发出了暂停偿债倡议。国际金融机构和联合国机构发出警告，一场新的广泛的债务危机正在形成。在疫情和深度经济衰退的情况下，债务问题显然不再是一个单纯的金融问题。如果不从人权角度解决当前的疫情和即将到来的债务危机，可能造成社会不公正和社会动荡加剧，迄今在实现千年发展目标和可持续发展目标方面取得的进展及来之不易的成果可能会出现倒退。

### 三. 采取人权办法应对债务和疫情挑战

27. 冠状病毒病正在各国肆虐，造成数十万人死亡，并对经济和卫生保健系统带来前所未有的压力。面对如此严重的危机，人们期望国家和国际机构发挥经济最后手段的作用，同时通过保证救生措施、维护保健和社会服务以及经济体系的平稳运行来履行人权义务。这些努力在各国产生了两种不同的情况。

28. 一方面，有能力的国家通过大幅举债启动了一揽子刺激计划来应对危机。另一方面，债务缠身、财政空间有限的疫情严重国家选择有限，因此有理由希望获得充足的债务减免，借此抗击疫情并保护人民的人权。

29. 无论采取何种应对措施，无论是一揽子刺激计划还是债务减免，都应以人权原则为指导，以确保这一进程不致加剧不平等，或使弱势和边缘化群体的境况更

<sup>23</sup> 许多国家求助于增加融资。例如，北马其顿妇女解放、团结和平等协会提交的资料表示，为了实施经济措施和弥补巨额预算赤字，政府与国际金融机构等签订贷款协议，开始利用金融市场上容易获得的资金。萨尔瓦多捍卫人权国家顾问办公室提交的资料显示，该国的债务很可能从GDP占比70%增加到80%。两份资料可在以下网站查阅：[www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx)。

加恶化。国家、国际金融机构和私人债权人制定的周全应对措施，都必须遵守人权义务。尤为重要的是，任何外债战略“都不应阻碍改善保障享受人权的条件，都应指向确保债务国实现足够水平的增长以满足其社会经济需求和发展需要并履行其人权义务”(A/HRC/20/23 和 A/HRC/20/23/Corr.1，附件，第 8 段)。并且，人权方法不仅有利于克服疫情、恢复经济，还能增进世界的包容和复原力。

#### A. 通过一揽子刺激计划和债务减免，缩小不平等，确保所有人充分享有人权

30. 各国负有最起码的核心义务，即利用最大的资源逐步实现社会、经济和文化人权，尽管可用资源各不相同。相比发展中国家，特别是重债国家，发达国家的财政空间更大，借贷能力更强，因此依赖过度债务的应对措施应该引起人们的关切。这种疫情应对措施固然必要，但将大幅增加发达国家和发展中国家的公共债务，加重发展中国家的债务负担，并使未来复苏更难实现。

31. 在疫情之初，释放或筹集的资金就必须用于维护社会、经济和文化权利，并且不加剧社会中的边缘化、歧视和不平等。有必要确保空前规模的一揽子刺激计划或从暂停偿债或紧急融资中获得的融资空间，真正用于保护人权和最大限度地减少疫情的不利影响。

32. 富人和大型公司企业享受大量税收优惠、救助资金和其他支持市场的长期措施，向受疫情影响最严重的普通家庭和中小企业提供非常短期的财政救济或支持，不是使用财政资源的适当方式，必定会扩大收入不平等和医疗及其他服务不公平。经济学家就前一轮量化宽松政策对收入的影响展开了激烈辩论，2008 年全球金融危机期间实施了量化宽松政策，凸显了不充分考虑收入不平等和其他人权问题带来的风险。<sup>24</sup> 为了减轻疫情的打击，不让任何人掉队，社会保护和财政支持应该持续足够长的时间。在这方面，所有国家都应根据国际人权标准和执行《2030 年可持续发展议程》的国际承诺，朝着同一个目标前进。因此，在有效实现人权方面，各国之间不应有任何区别，不论疫情防控资金来自各国本身非常有限的财政收入，还是来自多边、区域或双边机构提供的财政支持，不论是通过应急资金还是债务减免。

33. 对国家而言，不提供最低基本需求和医疗服务，就是没有履行人权义务。解决不平等问题需要关注处于弱势的边缘化群体和个人(见 A/HRC/40/29)。因此，在实施刺激计划或货币扩张措施时，决策者必须遵守人权义务。这种方法常常遭到忽视，或者没有向社会明确传达。如果各国在决策阶段考虑到这些因素，就会创造一种更加平衡、有利于经济、有利于社会的发展方式。经济政策和改革的人权影响评估将为这一进程指明方向。例如，一揽子刺激计划的设计除确保受影响最大的社会成员的知情参与和协商外，还必须考虑到尽量减少收入、性别和种族的不平等。

34. 善治和决策过程中的一个关键要素，特别是影响千百万人生活的决策过程，是明确决策、行动和执行的责任归属和问责。在这方面，外债与人权问题指导原则规定，透明、参与和问责是核心价值，各国、国际金融机构和其他相关行为方在作出借贷决定、谈判和执行贷款协定或其他债务工具、使用贷款资金、偿还债务、重

<sup>24</sup> 布鲁金斯学会，“美联储的量化宽松加剧了不平等？”，活动，2015 年 6 月 1 日。

新谈判外债或调整外债结构以及酌情实现减债时均应予以遵守(A/HRC/20/23 和 A/HRC/20/23/Corr.1, 附件, 第 28 段)。

35. 国家必须确保不让任何人掉队,“处境不利和被边缘化的个人和群体的权利不会受到过分的影响。”<sup>25</sup> 在某种程度上,这可以称为“人民的量化宽松”。<sup>26</sup> 从长远来看,纳入人权方针的政策将促进经济增长,减少贫困和不平等。在分配资金方面有许多需要考虑的因素,这些资金将有助于通过减少传染、提供医疗服务、防止对享受人权的影​​响来减少疫情的传播。因此,债务可持续性分析必须超越经济考虑,并纳入人权层面。

36. 换言之,经济分析和决策必须防止经济、社会和文化权利可能出现的倒退。例如,在性别平等方面,证据表明,在当前的危机中妇女受到的不利影响特别大,因为很多女性受雇于疫情最严重的部门,如服务部门(零售商店、餐馆、医院和旅游业),并受到社交隔离措施、封锁和关闭边境的严重打击,导致性别平等遭到重挫。<sup>27</sup> 此外,许多妇女在非正规部门工作,几乎没有工作保障,社会保护很不稳定。封锁迫使许多妇女回到自己的城市或农村,在农村由于各种后勤和财政原因,她们难以继续从事以前的工作。为了纠正对妇女的结构性或系统性歧视,不仅要向她们提供保健和特别财政支持,还要加强社会保护制度,使她们能够避免经济危机和疫情应对措施​​的冲击。

37. 此外,根据《发展权利宣言》第 8 条第 1 款,“各国应在国家一级采取一切必要措施实现发展权利,并确保除其他事项外所有人在获得基本资源、教育、保健服务、粮食、住房、就业、收入公平分配等方面机会均等”。

## B. 从人权角度解决疫情期​​间发展中国家的债务问题

38. 在最近的历史上,发生过四次大的债务积累。<sup>28</sup> 当前一次始于 2008 年的全球金融危机。但是,这次债务积累的构成更加复杂,并涵盖优惠和商业银行贷款、债券以及各种外债和内债。债权人和贷款人十分多样,达到空前水平,既有公共的私人的,也有国外的国内的。<sup>29</sup>

<sup>25</sup> 2012 年 5 月 16 日经济、社会和文化权利委员会主席给《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国的信。

<sup>26</sup> Koldo Casla 提交的资料。可查阅: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx)。

<sup>27</sup> Stefania Fabrizio、Vivian Malta 和 Marina M. Tavares,“COVID-19: 性别平等的倒退”,VoxEU,2020 年 6 月 20 日。

<sup>28</sup> M. Ayhan Kose 等人,“认识全球债务浪潮”,《政策洞察》,第 99 期(经济政策研究中心,2020 年 3 月)。

<sup>29</sup> Anna Gelpern,“全面停顿——何去何从? 第一部分”,信用证,2020 年 4 月 20 日。

39. 虽然债务构成和行为者近年来发生了重大变化，<sup>30</sup> 但有趣的是，1980 年代以来，预防和解决债务危机的各种工具基本未变，只是债券合同有所收紧。这种不对称使得疫情应对政策建议在某种程度上显得力度不够，也不够成熟。

40. 与此同时，这次疫情也引发了社会经济和人权危机。因此，解决债务危机的政策措施要求采取人权办法，这个问题过去多次提出，但无人理会。目前，讨论主要围绕“重建得更好”的思路进行。但是，实施这一概念而不纳入人权，将回到“一切照旧”的状态。现在正是讨论这个问题的时候，以确保危机应对措施充分解决社会、经济、环境和人权问题，最重要的是，未来的复苏和改革进程纳入适当的系统改革。这样，债务危机预防和解决政策及相关工具将适应当前形势，从而加强国家、区域和国际各级抵御外部冲击和债务危机的能力。

#### 1. 国际金融机构和 20 国集团提出的债务暂停

41. 全球疫情爆发时，负债累累的发展中国家认识到，没有国际支持，就无法进行适当的应对。当时的情况是，即便是愿意利用最大资源适当履行人权义务的国家，在没有国际合作的情况下，也可能无法独自履行最起码的核心义务。世界主要经济体都向本国经济注入了历史上数额最大的资金，但非洲、亚洲和拉丁美洲的许多发展中国家同样采取了迅速、果断的行动，以更有限的财政资源抑制疫情的进一步蔓延，包括实施封锁、分发食品和消毒用品、确保水电供应、提供紧急社会保护措施。

42. 贫困国家的信贷紧缩是显而易见的。国际社会充分认识到迫切需要向贫困国家提供流动性支持，因此迅速做出反应，提供紧急融资并解决偿债负担。尽管有人抱怨援助资金太少，但目的是释放额外资源，作为例外情况解决疫情造成的国际收支需求，以便受疫情影响国家能够集中精力制止危机，并最大限度地减少疫情对人权的不利影响。

43. 正如人权义务所预期，在资源稀缺紧张时这种预期甚至更高，各国应优先考虑与人权有关的开支，以便能够提供医疗、食物、住房和其他重要的紧急措施，而不是偿还债务。应该强调指出，一些人权在任何时候都是不可减损的，所有国家都必须履行最起码的核心人权义务。

44. 在这方面，独立专家欢迎一些主要债权人和贷款人，包括基金组织和 20 国集团，提出了减轻低收入国家债务负担的具体措施。应当指出，这两套措施都是临时性的。具体而言，2020 年 4 月，基金组织宣布向 25 个最贫穷和最脆弱的国家提供赠款，用以支付未来 6 个月欠基金组织债务的利息和本金，帮助它们将更多稀缺的财政资源用于重要的紧急医疗和其他救济工作。随后，20 国集团提出建议，从 2020 年 5 月 1 日至年底暂停 73 个有资格从国际开发协会借款或属于最不发达国家的主要低收入发展中国家的债务偿还，并呼吁私人债权人向债务人提供

<sup>30</sup> 废除第三世界债务委员会提交的资料。

同样的债务减免服务。在这方面，独立专家于 2020 年 5 月 14 日提出建议，将暂停偿债期限延长至 2020 年以后。<sup>31</sup>

45. 这些举措可以为负债国提供喘息空间，使其能够集中精力抗击疫情，因此深受欢迎。举措也符合《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第一款。近三十年来国际社会始终申明，“偿债不应优先于债务国人民获得食物、住房、衣服、就业、保健服务和健康环境的基本权利”（见人权委员会第 1994/11 号决议）。在疫情期间继续偿还债务，将会转移保护和促进人权的所需资源，特别是阻碍各国履行最低核心义务的努力，并迫使其采取倒退措施。然而，这里有几个值得注意的问题。

(a) 有资格获得债务减免的国家集团分类

46. 将对符合基金组织和 20 国集团倡议暂停偿债条件的国家进行评估，评估的依据是收入水平或人均 GDP，而不是债务可持续性条件。这套标准非常狭窄，没有考虑到这些国家的实际债务脆弱性，也没有考虑到疫情对其民众或民众人权的实际影响。一些发展中国家既不属于最不发达国家，也没有资格获得国际开发协会的资助，因此没有资格获得债务减免，但却受到了疫情沉重打击，防控疫情的医疗设施十分紧张。一些中等收入发展中国家也受到这次疫情的不利影响，并存在严重的债务可持续性问题的。疫情爆发时，一些国家已在进行债务重组。

47. 中等收入国家对私人债权人，尤其是债券持有人的债务通常高于贫穷国家，同时也对基金组织和其他国家欠有债务。对于严重依赖旅游业的小岛屿发展中国家，疫情导致游客流入突然停顿，并造成严重的国际收支冲击。尽管这些国家不符合基金组织和 20 国集团暂停偿债倡议的标准，但这些国家不仅面临巨大的债务挑战，它们用于医疗服务或社会福利的资源也非常有限。事实上，这些国家以其收入水平或人均 GDP 衡量，不仅没有资格享受任何这些暂停偿债措施，而且由于同样的原因，它们还欠下了不同类型的债务。此外，签约的债务类型往往涉及不太有利的付款条件和较高的成本。因此，如果疫情持续下去，这些国家将面临严重的债务违约风险。因此，暂停偿债标准应考虑到国家在疫情期间的实际债务脆弱性，以及它们维护人权的义务。

48. 鉴于这些国家身处困境，独立专家谨重申联合国<sup>32</sup> 和一些债务问题学者<sup>33</sup> 的观点，即所有脆弱国家，包括中等收入国家，凡请求支持释放财政资源以拯救生命和生计的，都应在解决债务脆弱性方面得到支持。

(b) 信用损失与债务减免

49. 鉴于发展中国家所欠债务的构成变化以及暂停偿债的限制性，一些合格国家，包括一些最贫穷的国家，因担心可能损害它们的信用评级和未来的市场准入，

<sup>31</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25888&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25888&LangID=E)。

<sup>32</sup> 联合国，“2019 冠状病毒病——联合国全面应对举措：拯救生命，保护社会，实现更好恢复”，2020 年 6 月。

<sup>33</sup> Anna Gelpern、Sean Hagan 和 Adnan Mazarei，“暂停偿债有助于脆弱国家政府管理 COVID-19 危机”，彼得森国际经济研究所，2020 年 4 月 7 日。

而不愿根据基金组织和 20 国集团的倡议请求延期。<sup>34</sup> 他们担心由此造成的信用损失将损害他们未来在国际资本市场上的借款能力。

50. 加上世界各地借贷利率普遍低下，资产负债表上有大量流动性的投资者对收益率的追求——部分原因是当前和以往几轮量化宽松政策，这次国际资本市场的冻结时间仅持续了大约两个月的时间。因此，发展中国家不愿接受所提供的债务减免，是推动因素和拉动因素共同产生的结果。

51. 这种不情愿的另一个可能原因是，未来五年一些发展中国家将迎来偿债高峰期；因此，债务展期所需金额将远远大于有限的暂停偿债所带来的金额。贸发会议估计，2020 年和 2021 年，高收入发展中国家的债务总额将在 2 万亿至 2.3 万亿美元之间，中低收入国家的债务总额将在 7 000 亿至 1.1 万亿美元之间。<sup>35</sup>

52. 随着疫情肆虐发展，未来获得融资机会可能较为困难，而且成本高昂。在这种情况下，一些债务国宁愿放弃所提供的有限债务减免，而发行总额更大的债券，以缓减对即将到来的偿债法律要求的担忧。此外，近年来，没有投资级评级的国家，包括小国和更脆弱的国家，都进入了债券市场。事实上，过去两个月发展中国家发行了大量债券。

53. 国际金融机构也担心信用受损。世界银行和基金组织担心，它们参与暂停偿债将对其优先债权人地位产生不利影响，使其丧失 AAA 评级，从而提高未来的融资成本。因此，利用先进成员国的捐款设立了一个特别基金；基金组织随后利用本组织的资金，向提出请求并符合资格国家提供债务减免。但是，即使在史无前例的全球疫情大流行期间，国际金融机构也必须像正常时期一样遵守人权义务，尽一切努力向有需要的国家提供援助。发展中国家也担心，发达国家对基金组织的捐款将被视为官方发展援助，因此，即使发展中国家获得暂时的偿债减免，它们也可能在未来的官方发展援助中吃亏。

(c) 私营部门不愿参与债务减免

54. 私营部门参与 20 国集团提出的暂停偿债具有自愿性。由于缺乏全球债务重组机制和债券合同条款，不可能实行暂停偿债，因此 20 国集团似乎只能鼓励私营部门自愿暂停偿债。迄今为止，尽管一些债务专家就可能的安排提出了具体建议，大多数私营部门债权人尚未响应呼吁加入债务减免倡议。<sup>36</sup> 失败的原因有以下几个。首先，债券持有人的多样性和庞大数量加大了就此事达成一致的难度。其次，似乎任何机构都无权迫使私人投资者参加债务减免。<sup>37</sup>

55. 另一个令人担忧的问题是，秃鹫基金可能正在等待利用当前形势的机会(见 [A/70/275](#))。

<sup>34</sup> 路透社。“更新 1 号——世界银行行长在减免穷国债务问题上对私人债权人感到沮丧”，2020 年 5 月 19 日。

<sup>35</sup> 贸发会议，“从大封锁到大崩溃”。

<sup>36</sup> Patrick Bolton 等人，“主权债务停滞：最新情况”，VoxEU，2020 年 5 月 28 日。

<sup>37</sup> Anna Gelpern，“全面停顿”。

56. 在这方面，值得注意的是，大不列颠及北爱尔兰联合王国正在制定一项立法草案，以避免债权人因在债务减免倡议中违反合同而对受益于 20 国集团方案的国家提起诉讼。一些学者与千禧年免债运动等民间社会组织一起起草提案，如果通过，可以防止持有符合 20 国集团债务减免方案资格的国家根据英国法律发行的债券的私人债权人在规定的暂停期内在联合王国的法院对该合格国家提起法律或仲裁程序，包括强制执行程序。<sup>38</sup>

57. 在私营部门比以往任何时候更能助力减轻贫困人口的痛苦、减少不平等和保护人权的时候，私营部门的参与带来了如此复杂的不确定性，因此更有必要强调私人债权人也负有人权义务，包括人权理事会第 17/4 号决议认可的《工商企业与人权指导原则》中规定的义务。根据外债与人权问题指导原则，国际金融组织和私营公司也有尊重国际人权的义务(A/HRC/20/23 和 A/HRC/20/23/Corr.1, 附件, 第 9 段)。此外，如发生令一国无法偿还债务的情况(如借款国发生严重财政困难或自然灾害)，可能需要改变债务国与债权人之间的对等义务(同上, 第 52 段)。鉴于一些私人行为者可能缺乏参与真正对话和遵守这些义务的意愿，需要探索其他方法。

(d) 疫情期间暂停偿债的必要性

58. 鉴于疫情的突然爆发及其对各国的巨大影响，现在正是考虑各国可能无法履行国际协定，包括债务协定的时候。

59. 根据国际法，存在解除国家行为或不作为不法性的情况。在其他情况中，国际法委员会认为不可抗力、危难和危急情况是构成例外情况的要素，只要这种情况存在，各国就可能被迫违反国际义务，特别是在生命和生计处于危险的情况下(见大会第 56/83 号决议，附件，第 23 至 25 段)。

60. 从这一角度来看，人们可以说，这次疫情构成了一种特殊情况，使各国能够根据国际法要求延期偿还债务。这种疫情可以比作自然灾害，如严重的地震或台风。

61. 此外，贸发会议的《促进负责任的主权放款和借款原则》和外债与人权问题指导原则都支持债权人和债务人共同承担责任，预防和解决不可持续的债务状况，协调债务义务与人权的概念。应当指出，前任独立专家强调了执行这两项文书的必要性。

(e) 暂停偿债的持续时间

62. 鉴于疫情发展带来的不确定性以及研发疫苗和有效治疗的预期时间，独立专家发布了一份新闻稿，要求延长最初提出的六个月偿债暂停期限。一些机构和国家表达了类似的关切。基金组织执行董事会最近决定，将脆弱成员赠款的债务减免期限延长至两年，这也表明基金组织和 20 国集团最初的提议不够充分，时间过于仓促。

<sup>38</sup> Stephen Connolly 等人，“COVID-19: 暂停负债国家的偿债”，全球经济法律、监管和治理中心，简报第 2 号(联合王国考文垂，华威大学，2020 年 6 月)。

63. 总体而言，基金组织和 20 国集团提出的暂停偿债没有充分考虑到发展中国家债务状况的变化，因此一直难以实施，而且迄今为止，还没有释放出发展中国家所需的预期数量的财政资源。

## 2. 紧急融资和特别提款权

64. 发展中国家之间的流动性短缺非常严重，构成了应对疫情挑战的一个紧迫障碍。如不迅速克服，将导致投资崩溃、金融市场动荡，更有甚者导致人类痛苦和人权侵蚀。一些金融机构和利益攸关方被警钟警醒，国际金融机构、其他国际机构和开发银行都试图为填补发展中国家的资金缺口作出贡献。

65. 为了应对这一挑战，基金组织通过快速信贷机制和其他融资工具提供紧急融资。基金组织收到了创历史记录的 102 个国家提出的以最低条件分配紧急优惠资金的请求(即与疫情有关的支出)。世界银行集团表示，准备在未来的 15 个月内，根据各国遭受的卫生、经济和社会冲击，提供最高达 1 600 亿美元的融资。

66. 此外，秘书长设立了联合国 COVID-19 应对和恢复基金，作为一个机构间基金机制，支持中低收入国家，特别是最容易遭受经济困难和社会混乱的国家的方案，以克服疫情造成的卫生和发展危机。<sup>39</sup> 该基金的财政需求预计为 20 亿美元。其他区域、多边和双边开发银行将对这笔资金进行补充，这些银行也承诺提供紧急资金，支持针对疫情的专项卫生和其他社会经济对策。

67. 但是，尽管提供的资金数量很大，但仍然远远不能满足发展中国家的流动性需求。为了满足这一需求，联合国发展机构呼吁重新分配特别提款权。特别提款权是一种储备资产，各国可以用作额外的流动性，填补资金缺口。<sup>40</sup> 这种分配是在 2008 年金融危机期间进行的。这种工具的优势在于，特别提款权作为高度流动性和无条件资产，即使不用也可缓解一个国家的现金流问题，因为特别提款权会在资产负债表上显示，可以增强市场对该国的信心。

68. 世界各国的一些机构和政府对这项提议表示支持，但基金组织总裁随后表示，基金组织成员在新的特别提款权分配问题上没有达成一致，但他们同意使用富裕国家手中的现有特别提款权。<sup>41</sup> 国际金融机构的治理似乎仍是一个需要审查的问题。

## 3. 债务重组和债务取消

69. 当一国遭受不可持续的结构性债务并因此陷入债务困境时，或者说，当它没有能力履行财政义务并资不抵债时，有必要重组债务或在可能的情况下取消债务。否则，该国将没有投资，没有经济增长，也没有新的借贷机会，该国人民将遭受后果。经验表明，可能因此而采取的倒退措施会导致人权和生计恶化，导致人们

<sup>39</sup> 见 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/COVID19-Response-Recovery-Fund-Document.pdf>。

<sup>40</sup> 贸发会议，“从大封锁到大崩溃”。

<sup>41</sup> Jonathan Wheatley，“基金组织表示，全球经济前景继续恶化：格奥尔基耶娃警告说，前景‘比我们悲观的预测更糟’”，《金融时报》，2020 年 5 月 12 日。

无法获得食物、医疗保健、水、住房以及应对危机需要的社会支持。疫情仍在肆虐，如果这些国家疫情恶化，世界各国都将遭殃。在一个相互联系、相互依存的世界中，所有国家实现安全才能保证一个国家的安全。无论是发达国家还是发展中国家，深受其害的终将是贫困和脆弱群体。

70. 主权国家不同于公司，没有债务重组或破产制度。主权债务重组目前只有成本高、耗时长(平均 10 年)、拼凑而成的临时安排。

71. 截至目前，基金组织和 20 国集团一直将发展中国家的债务问题视为流动性问题，而非偿付能力问题。因此，迄今所做的努力旨在迅速支付紧急资金和暂停偿债，而不是为债务重组或债务取消提供意见。但是，如主权国家没有正式的破产法、机制或框架来迫使债权人参与，私营部门行为者是不太可能自愿走到谈判桌上的。

72. 另一方面，基金组织和 20 国集团很难提议债务重组，尤其是在主权债券受伦敦或纽约等司法管辖的情况下。在疫情爆发之初，一些国家就已出现债务不可持续现象，因此已被基金组织列为债务困扰或债务困扰高风险国家。疫情不仅导致挽救生命成本高昂，而且破坏了全球经济的需求和供应，使世界经济陷入深度衰退，各国政府目睹公共、企业和家庭债务的爆炸式增长。因此，可能会有更多的国家很快陷入债务危机。

73. 尽管暂停偿债和紧急融资措施可能在短期内减轻打击，但从长期来看，人们担心重债国家最终会积累更多债务。此外，没有资格获得暂停偿债或紧急融资的重债国家，将面临信贷紧缩，破产的风险甚至更大。根据预测，目前严重的流动性短缺将演变为结构性偿付能力问题。因此，除了已经陷入债务困境的国家，预计还会有十几个国家拖欠主权债务。

74. 早在 1971 年贸发会议就提议建立债务重组机制。此后，曾多次尝试建立这样一个机制，如基金组织 2002 年建立主权债务重组机制的未果努力，贸发会议 2009 年至 2012 年期间就《促进负责任的主权放款和借款原则》开展的工作，以及大会 2014 年通过的关于推动为主权债务重组进程建立一个多边法律框架的第 68/304 号决议。外债与人权问题指导原则也提供了解决债务危机的人权方法。

75. 《工商企业与人权指导原则》明确阐述了工商企业的人权义务(原则 11-15)。这意味着工商企业应避免侵犯人权，并应解决它们可能涉及的对人权的不利影响。私人债权人没有自愿参与暂停偿债，有资格获得债务减免的国家不愿申请这种减免，反映了债务格局的变化以及在国际倡议下债权人和债务人协调方面的困难。它并再次表明需要建立债务重组机制。债务重组是一个漫长而昂贵的过程，如果没有巨大的政治意愿，危机时期很难迅速开展。

76. 由于一些国家现有的债务脆弱性(主要是 2008 年全球金融危机的遗留问题)，这场疫情的不利影响所造成的最终持续时间和最终经济和社会成本的持续不确定性，以及债务状况的进一步恶化，在今后的一段时间内将有必要重组债务和取消债务。必须为此做好准备，并开始打下基础。目前，最重要的是建立政治意愿和国际联盟。

## 四. 结论和建议

77. 2019 冠状病毒病给全世界打了个措手不及。这种规模的疫情百年不遇，疫情和病毒还有许多不为人知的东西，还在不断发展。<sup>42</sup> 疫情的蔓延和随之而来的封锁给世界经济，尤其是发展中国家的经济带来了沉重打击，其影响将在未来几年内显现。

78. 为了平抑病毒感染曲线，为战胜疫情和实现公平、有复原力、更加绿色和可持续的经济和社会复苏做好准备，必须尽快地有效解决债务问题，特别是发展中国家的债务问题。发展中国家以前所未有的高债务水平迎来疫情，债务负担始终是阻碍其履行人权义务的障碍，包括在社会保护、急需的医疗服务和基本需求方面。政府需要利用有限的财政空间，动用外汇储备，增加举债来减缓病毒的传播。其结果是，公共债务进一步增加，不久的将来增势只会加剧。通常，只有在全球经济环境良好、大宗商品价格稳定的情况下，穷国才有减轻债务负担的能力。不幸的是，全球经济陷入深度衰退，最近的预测显示出进一步下滑的风险。因此，人们担心全球将出现大范围的债务危机，不久的将来会有更多的主权债务和私人债务违约。鉴于这种暗淡前景和解决债务问题缺乏人权指引，独立专家提醒各国、国际金融机构和私营部门在当前形势下的责任和人权义务，并提出以下建议供讨论。

79. 对各国作为国家和国际金融机构成员提出建议如下：

(a) 国际合作和多边主义对于促进各国应对当前危机以及为强劲、持续和包容的全球经济复苏奠定基础至关重要。为了应对疫情及其后果并实现普遍人权，各国应单独或通过国际合作联合采取行动。《联合国宪章》第五十五条和第五十六条明确要求各国以及各人权条约和宣言相互合作和协助，以实现某些目标，包括确保发展和消除发展障碍，寻找国际经济、社会、卫生和 Related 问题的解决办法，促进普遍尊重和遵守人权和基本自由。

(b) 应当为所有重债国家，包括中等收入国家和小岛屿发展中国家，实施更全面的暂停偿债，为它们提供财政喘息空间。

(c) 各国政府在应对疫情，尤其在分配财政资源时，必须注重保护和促进人权，消除不平等现象。贫困和弱势群体应受益于抗疫资源，社会中的大型公司企业和特权个人不应成为主要和最终受益人。国际机构、国家和私营部门都应在战胜疫情的共同努力下履行人权义务。

(d) 向贫困和弱势群体提供社会支持会使财政状况进一步恶化，但不应过早地取消支持，过早取消可能导致更多民众陷入贫困并造成大量失业。同样重要的是，根据人权标准，在实行财政整顿或紧缩措施之前，应给予足够的时间和空间，使经济开始稳步复苏。复苏之路将是漫长曲折的。

<sup>42</sup> 世卫组织，东南亚区域办事处，“认识和管理 COVID-19 大流行病的不确定性：简易指南”，2020 年 5 月 27 日。

80. 对国际金融机构和各国提出建议如下：

(a) 对于陷入债务困境的国家，暂停偿债是必要的，但不能代替债务重组和债务取消。过去的经验表明，无力偿债的国家很难摆脱债务陷阱，特别是人们并不了解全球经济何时能够恢复到疫情之前的状态。鼓励国际金融机构和债权人尽快考虑取消债务的标准。

(b) 鼓励所有利益攸关方重新制定主权债务重组框架，而不是等待新的危机再次发生。债务重组复杂、耗时且成本高昂，危机期间没有现成的处理机制，人们往往惊慌失措，四下寻找其他解决办法。人权考虑应在这一框架中得到充分反映。

(c) 在现阶段，注入流动性对发展中国家挽救生命和生计至关重要。鼓励国际金融机构和开发银行，包括区域、多边和双边银行，继续向发展中国家提供宝贵的财政支持。财政支持有助于发展中国家抗击疫情，并防止更多国家将流动性危机转化为无力应对的债务危机。

(d) 应考虑重新分配特别提款权的请求。特别提款权是有需要的国家，特别是与大型经济体或经济集团没有重大互换安排的国家，可以利用的宝贵流动性资源。

(e) 债务可持续性分析和债务减免都应纳入人权义务，包括社会和环境可持续性标准以及更广泛的脆弱性指数，以确保偿债不会损害所有发展中国家享有人权和实现可持续发展目标(见 [A/71/305](#))。

(f) 许多外部和内部因素都可能导致债务危机。为了防止出现这种情况，债权人和借款人都应该以负责任的方式行事，避免不惜一切代价追求收益，不受低利率的诱惑，也不要抱守商业周期会永远持续上升的信念。负责任的行为将最大限度地减少过度借贷和高风险借贷。重要的是重新审视《促进负责任的主权放款和借款原则》和外债与人权问题指导原则。

(g) 2003 年开始进行的主权债券合同改革，可以为更有序的债务重组进程提供助力。尽管改革有很大的局限性，但这一努力应该继续扩大。此外，此次疫情增加了国家或有主权债务的理由，如与 GDP 挂钩的债券。一些债务合同在不可抗力条款中加入了暂停条款，在灾难发生时为各国采用。

81. 对私营部门提出建议如下：

(a) 敦促私人债权人遵守在疫情期间暂停偿债法律诉讼的时限。在购买债券国家不断增加的情况下，私营部门的积极参与对确保暂停的有效性至关重要。

(b) 在疫情期间，信用评级机构应暂停顺周期降级。这样，国际金融机构可以提供债务减免，而不用担心信用降级，各国可以接受债务减免，而不用担心未来进入资本市场。我们的目标是不让偿债耗尽重债国家的有限财政资源，以至于失去抗击疫情的手段。