



## 人权理事会

## 第十四届会议

## 议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、经济、  
社会和文化权利，包括发展权

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、文化权利的影响问题独立专家西法斯·  
卢米纳的报告\*

## 摘要

尽管国际债务减免努力存在种种缺陷，它帮助重债穷国减小了外债负担，并在这些国家创造了财政空间，以便将资源用于减少贫困和发展经济。还有证据表明，额外的财政空间使一些重债穷国能够增加用作与人权有关的关键社会服务的公共开支，如保健和教育，从而促进这些人权的实现，尤其是经济、社会和文化权利。

然而，这些债务减免措施的自愿性质为某些商业债权人创造了机会，他们先避开这种努力，随后试图通过提起诉讼完全收回其债务的全部价值。这些债权人被称作“秃鹫基金”，它们以极低的折扣价购入违约债务，要求其他债务人勾销债务，而后大肆追偿远远超过其购债成本的赔款。这种行为不仅减小了债务减免的作用，因为它减少了目标债务国可用于资助发展和减少贫困的资源，还削弱了负债穷国创造必要条件实现人权，尤其是经济、社会和文化权利的能力。

根据人权理事会第 11/5 号决议提交的本报告，旨在吸引全球关注秃鹫基金活动对债务减免以及贫困国家履行其人权义务和实现其发展目标的能力的不利影响。报告还包括一项呼吁，呼吁开展确定性的国际和国家行动，以打击秃鹫基金活动。

\* 迟交。

本报告分为五节。第一节为独立专家简要介绍报告。第二节概述了独立专家向理事会提交上次报告(A/HRC/11/10)之后开展的活动。第三节，独立专家简要讨论了什么是秃鹫基金，并提供了一些秃鹫基金诉重债穷国的案例。他还概述了秃鹫基金活动对债务减免的影响，及其对那些被掠夺性债权人盯上的国家实现人权的影响。第四节，独立专家概述了为打击秃鹫基金已经采取或者正在考虑的官方倡议。第五节，他提出了一些有关应对秃鹫基金活动不利影响的措施的建议

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	4
二. 开展的活动.....	3-7	4
三. 秃鹫基金 .....	8-36	5
A. 什么是“秃鹫基金”？ .....	8-14	5
B. 案例研究.....	15-26	7
C. 秃鹫基金，债务减免与人权 .....	27-36	11
四. 对付秃鹫基金的官方倡议.....	37-66	13
A. 多边倡议.....	38-47	13
B. 国家一级的倡议 .....	48-53	15
C. 对拟议的秃鹫基金立法管制措施的关切 .....	54-66	17
五. 结论和建议.....	67-80	20

## 一. 引言

1. 本报告系根据人权理事会第 11/5 号决议提交，理事会在该决议中要求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、文化权利的影响问题独立专家向理事会和大会提交一份有关该决议执行情况的分析报告。
2. 独立专家在理事会第十一届会议上提交的报告(A/HRC/11/10)中概述了一个用于理解外债和人权之间关联的初步概念框架，以国际法律标准为基础。他在提交大会的报告(A/64/289)中强调指出，非法债务的概念对于寻找到一个公平和持久地解决债务危机的方案的全球努力至关重要，并称，在以准确用语定义本概念时必须参考人权问题。本报告旨在实现三大目标：(a) 吸引全球关注“秃鹫基金”活动对以下方面的不利影响：国际债务减免努力和从债务减免中受益的负债穷国创造实现人权及其发展目标所需条件的能力；(b) 检查旨在打击这些投机性投资者的措施和提案；和(c) 提出有关这些举措的建议。

## 二. 开展的活动

3. 独立专家在 2009 年 6 月向理事会提交第一次报告(A/HRC/11/10)之后开展了广泛活动。他在提交大会的报告(A/64/289)中概述了 2009 年 3 月至 7 月间开展的各种活动。
4. 2009 年 8 月 31 日至 9 月 2 日，独立专家参加了在日内瓦举行的理事会社会论坛，他在论坛上就全球经济和金融危机对打击贫困的努力的影响进行了发言。11 月 12 日，在其提倡负责任的主权借贷项目下，他参加了联合国贸易和发展会议(贸发会议)设立的专家工作组成立会，以便提供技术和政策分析，向有关有助于促进负责任的主权借贷原则的讨论提供信息。12 月 17 日，他发布了一份新闻声明，对英国高等法院作出的利比里亚必须向两个秃鹫基金偿还一笔 1978 年债务的判决表示遗憾。这次事件和报告中详述的其他举措促使独立专家决定把本报告的重点确定为秃鹫基金。
5. 2010 年 1 月 11 日至 13 日，独立专家参加了一次在日内瓦举行的全球经济中的人权问题座谈会，此次座谈会是国际人权政策理事会与实现权利：伦理全球化倡议合作组织的。1 月 21 日，他参加了一次有关千年发展目标 8 债务减免问题阶段目标 B 和 D 的小组讨论，这次讨论是落实发展权问题高级别工作队在日内瓦的第六届会议期间(1 月 14 日至 22 日)举行的。独立专家在此次活动期间发布了一份声明，作为对世界银行和国际货币基金组织(基金组织)代表发言的回应，他在声明中审慎评估了多边债务减免倡议的成绩和缺陷。
6. 此外，在挪威政府和厄瓜多尔政府的邀请下，独立专家分别于 2009 年 4 月 28 日至 30 日和 2009 年 5 月 2 日至 8 日对这两个国家执行了他的首次国家特派任务。这两次任务的主要目标是检查这两个国家在非法债务问题辩论中的独特作

用和从债权人及债务人的角度考虑这两个国家所作关于公共债务的决定对享有人权的影响。有关这些任务的正式报告载于本报告增编(A/HRC/14/21/ Add.1)。

7. 为便于查询，与独立专家工作有关的所有联合国文件，包括提交大会和理事会的文件，在外债和人权方面的干预行动以及新闻声明，都可在以下人权事务高级专员办事处网站上获得 [www2.ohchr.org/english/issues/development/debt/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/development/debt/index.htm)。

### 三. 秃鹫基金

#### A. 什么是“秃鹫基金”？

8. “秃鹫基金”一词用于描述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其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。<sup>1</sup> 根据非洲开发银行(非行)，秃鹫基金的平均回收率为其投资的 3-20 倍，相当于 300-2 000% 的利润率。<sup>2</sup> 非行把这种回收率描述为“可能是问题债务市场中最高的”。<sup>3</sup> 目前，既没有法律限制这种基金可通过诉讼获得的利息或利润总额，也没有管理框架要求披露这种基金的购债成本。

9. 很难准确说明秃鹫基金提出过多少诉讼。然而，据估计，商业债权人对重债穷国提起的诉讼已达 50 多起，其中很多仍悬而未决。<sup>4</sup> 根据世界银行和基金组织，1998 至 2008 年间，共提起了针对 12 个重债穷国的 54 起诉讼案件。<sup>5</sup> 其中，截至 2008 年 9 月，有 33 起未做出裁决。在做出法庭裁决的绝大多数案件中，判决的估计总额为 12 亿美元(不包括通过减债贷款机制回购手段偿清的裁定

<sup>1</sup> 见非洲开发银行(非行)，“主权债务背景下的秃鹫基金”。可从以下网址获取 [www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/vulture-funds-in-the-sovereign-debt-context/](http://www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/vulture-funds-in-the-sovereign-debt-context/)。

<sup>2</sup> 同上。

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 实例包括在英属维尔京群岛注册的归 Greylock Capital Management 所有的 Greylock Global Opportunity 诉尼加拉瓜案，最终获赔 5 090 万美元；在美国注册的 FG Hemisphere 诉刚果及刚果民主共和国案，分别获赔 1.519 亿美元和 8 170 万美元；在开曼群岛注册的归 Elliott Management 所有的 Kensington International 诉刚果案，获赔 1.186 亿美元；和在英属维尔京群岛注册的 Donegal International(所有者不详)诉赞比亚案，获赔 1 540 万美元。

<sup>5</sup> 国际开发协会(开发协会)和基金组织，“重债穷国倡议和多边债务减免倡议——执行情况”(2008 年)，第 38 段。然而，应当指出的是，基金组织仅追踪了私人债权人对达到决定点或完成点的满足重债穷国倡议资格的国家提起的诉讼案件。

额)。法院裁决对债务国的潜在影响从不足国内生产总值的 0.5%到利比里亚情况中的 49%。<sup>6</sup>

10. 关于《重债穷国倡议》和《多边债务减免倡议》执行情况的 2009 年报告表明, 2009 年商业债权人提起的诉讼问题与上一年相比有所缓和, 未决案件数量也从 2008 年的 33 起减少到 2009 年的 14 起。<sup>7</sup> 然而, 这份报告还警告说“仍然存在新诉讼的危险”, 并称, 2008 年对刚果民主共和国、塞拉利昂、苏丹和赞比亚提起了新诉讼。<sup>8</sup>

11. 商业债权人诉讼不仅限于重债穷国。根据新兴市场贸易协会(贸易协会)的一项研究, 至少有九个非重债穷国也成为此类诉讼的对象。<sup>9</sup> 在这种情况下, 很多时候, 与在二级市场上购买债权的支出或者其他自愿在重组时交换债权的债权人的所得相比, 作为诉讼方的债权人都能获赔新兴市场贸易协会所说的“一大笔赔偿”。<sup>10</sup>

12. 秃鹫基金诉讼案件通常都在发达国家的法院上提出。这里可能是秃鹫基金的注册地或贷款协定中指定的管辖区。多数诉讼案件都是在美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和法国的法院提起的, 这些地方被视为“有利于债权人的”辖区。只有少数诉讼是在重债穷国国家的法院提起的。

13. 值得注意的是, 秃鹫基金通常都很神秘, 其所有权和运作情况均不为人知, 其中很多都被纳入海外金融中心和银行业保密辖区, 即通常提到的避税地。<sup>11</sup> 有些为大型金融机构所有, 如对冲基金(总部通常在美国), 有时它们的所有权也很模糊。一般情况下, 这些公司的建立就是为了追偿某一笔债务。如 2006 年向赞比亚提起诉讼的 Donegal International 有限公司, 该公司于 1997 年 12 月 18 日被总部位于纽约、归 Michael Sheehan 所有的 Debt Advisory International LLC 纳入英属维尔京群岛, 其唯一目的就是追偿赞比亚欠罗马尼亚的债务。在其向赞比亚提

<sup>6</sup> 同上。第 38 段。

<sup>7</sup> 开发协会和基金组织, “重债穷国倡议和多边债务减免倡议——执行情况”(2009 年), 第 24 段。根据开发协会和基金组织, 诉讼中案件数量的减少是因为在尼加拉瓜和利比里亚开展了减债贷款机制行动, 喀麦隆、刚果民主共和国、塞拉利昂和赞比亚的庭外和解以及五个债权人停止了对尼加拉瓜的诉讼(第 24 段)。

<sup>8</sup> 同上, 第 25 段。

<sup>9</sup> 它们是阿根廷、巴西、保加利亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和波兰。然而, 贸易协会称, “无法肯定这是一份在重组背景下对非重债穷国主权提起诉讼的完整列表”。(贸易协会, “非重债穷国主权债务重组背景下的债权人诉讼: 贸易协会案例汇总”, 讨论草案(2009 年), 第 1 页)。

<sup>10</sup> 贸易协会, “非重债穷国主权债务重组背景下的债权人诉讼初步分析”, 讨论草案(2009 年), 第 3 页。

<sup>11</sup> 很多避税地都位于欧洲, 或者欧洲国家的属地或海外领土。见欧洲债务和发展网络及其他, “解决发展黑洞: 管理资金外逃”(2008 年 5 月), 第 9 页。

提起诉讼时，Donegal 归属于 1997 年 6 月 27 日在英属维尔京群岛注册的 Select Capital 有限公司。在 *Donegal International* 一案中，法庭裁定“Select Capital 的最终所有权异常含糊不清”，Sheehan 先生在法庭上的证词中说在海外成立 Select Capital 是因为“许多投资者来自欧洲，不想受美国税法管制”。<sup>12</sup>

14. 独立专家支持以下观点：避税地为秃鹫基金的秘密运作和发展中国家亟需的资金秘密外逃提供了便利。<sup>13</sup> 因此，他认为国际社会的一个关键优先事项是结束这种秘而不宣和缺乏透明度的状况。在他看来，处理避税地也有助于解决洗钱、逃税和资金抽逃等问题。

## B. 案例研究

### 利比里亚

15. 1978 年，利比里亚从总部位于美国的化学银行借款 650 万美元。<sup>14</sup> 该银行将这笔债务卖给 FH International Financial Services 公司和 Sifida Investment Company S.A.，这两家公司随后在纽约一家法院提起诉讼，要求追偿这笔债务。2002 年 6 月 19 日，法院正式对利比里亚做出约 1 840 万美元违约债务的裁决。该判决做出后，FH International Financial Services 和 Sifida 多次将这笔债务让与第三方，而后又回到这两个裁决债权人手中。这笔债务后来被让与 Hamsah Investments 有限公司(注册地为英属维尔京群岛)和 Wall Capital 有限公司(注册地为开曼群岛)。

16. 2008 年 6 月，Hamsah Investments 和 Wall Capital 在伦敦高等法院开始诉讼程序，将纽约法院的判决登记为一项英国判决。<sup>15</sup> 2009 年 11 月 26 日，高等法院判处利比里亚向原告支付包括利息在内的超过 2 000 万美元。尽管承认利比里亚“资金不足”，判决债务“数目巨大”，但法院还是命令利比里亚“尽力而为”。<sup>16</sup> 利比里亚提交了一份呈文，说明其因为面临资金困难而无力履行纽约法院做出的索赔要求，特别是在国家内战时期，该呈文被法院驳回。<sup>17</sup> 法院还

<sup>12</sup> *Donegal International Ltd. 诉赞比亚共和国及其他* [2007] EWHC 197 (Comm.)，第 27 段。

<sup>13</sup> 见 Jubilee Debt Campaign，“该制止债务秃鹫了”(2009 年 6 月)。每年从发展中国家流向发达国家的资金约有 5 000-8 000 亿美元(欧洲债务和发展网络，“解决发展黑洞”，第 4 页)。另见 L. Ndikumana and J.K. Boyce，“New estimates of capital flight from sub-Saharan Africa: linkages with external borrowing and policy options”，Working Paper No. 166 (Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, April 2008)。

<sup>14</sup> 见 H. Stewart，“Vulture funds sue Liberia for £12m in high court”，25 November 2009。可从以下网址获取 [www.guardian.co.uk/business/2009/nov/25/vulture-funds-sue-liberia](http://www.guardian.co.uk/business/2009/nov/25/vulture-funds-sue-liberia)。

<sup>15</sup> 见 *Hamsah Investments Ltd. & Anor 诉利比里亚共和国*，第 2008/587 号案(高等法院，伦敦)，2009 年 11 月 26 日判决。

<sup>16</sup> 同上，第 29 段。

<sup>17</sup> 同上，第 4 和 17 段。

裁定，利比里亚与其巴黎俱乐部债权人达成的重新安排的债务支付计划与其对私人公司所负义务无关。<sup>18</sup>

17. 利比里亚是一个国内生产总值为 8.7 亿美元的重债穷国，在人类发展指数排名中，位列 182 个国家中的第 169 位。<sup>19</sup> 全国 400 多万人口中有超过 94% 的人每天靠不足 2 美元的费用过活，失业率高达 85%。寿命不足 50 岁，识字率略高于 1/3。估计的成人艾滋病毒感染率为 1.7%。<sup>20</sup> 利比里亚正在试图从毁灭性内战的影响中恢复过来，包括基础设施严重被毁以及绝大多数人只能有限地或者根本无法获得安全的饮水和卫生设施或电。判决利比里亚偿还的 2 000 万美元债务相当于政府今年预算的大约 5%、国家的全部教育预算和 2008 年保健预算的 150%。<sup>21</sup> 很明显，利比里亚无法在不损害其减少贫困和经济发展前景的前提下偿还债务，更不消说支付一笔连英国高等法院也认为“数目巨大”的金额了。

### 刚果民主共和国

18. 1980 年和 1986 年，刚果民主共和国(旧称扎伊尔)及其国家电力公司(Société Nationale d'Électricité)与一家前南斯拉夫公司 Energoinvest 达成信贷协定，提供电力基础设施。政府为这笔款项做了担保，但到了 1980 年代末，电力公司和政府均未履行偿债义务。2003 年，国际商会做出两项仲裁裁决，判处 Energoinvest 获赔 1 843 万美元和 1 172.5 万美元外加 9% 的利息以及仲裁费用。2004 年，美国哥伦比亚特区地区法院肯定了 1 172.5 万美元的仲裁裁决，又于 2005 年肯定了 1 843 万美元的仲裁裁决。

19. Energoinvest 随后将其在仲裁裁决和判决中的利益卖给了一家叫做 FG Hemisphere(现名 FG Capital Management)的公司，这家公司专门从事发掘、调查和管理新兴市场上的备选投资机会和特殊情况的工作。<sup>22</sup> 因此，FG Hemisphere 企图攫取刚果民主共和国在巴哈马、欧洲、南非、美国和中国香港特别行政区的资产。2005 年，该公司获得一份法庭命令，强制要求刚果民主共和国提供有关其在全球各地所有资产的详细资料。后者未能执行该命令，争辩说这是强加的一

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 联合国开发计划署(开发计划署)，《2009 年人类发展报告》(纽约，2009 年)，第 145 页；世界银行，《世界发展指标》(2009 年 10 月)，可从 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> 上获得。

<sup>20</sup> 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)，《2008 年全球艾滋病疫情报告》(2008 年)，第 215 页。

<sup>21</sup> Jubilee USA Network, “UK judge awards funds \$20 million, more than Liberia’s total spending on education last year”. 可从以下网址获取 [www.jubileeusa.org/press/press-item/article/advocacy-groups-decry-profiteering-by-vulture-funds-in-liberia.html?tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=170&cHash=924f4678be](http://www.jubileeusa.org/press/press-item/article/advocacy-groups-decry-profiteering-by-vulture-funds-in-liberia.html?tx_ttnews%5BbackPid%5D=170&cHash=924f4678be)。

<sup>22</sup> H. Stewart and A. Seager, “Vulture fund swoops on Congo over \$100m debt”, *Observer*, 9 August 2009. 可从以下网址获取 [www.guardian.co.uk/world/2009/aug/09/congo](http://www.guardian.co.uk/world/2009/aug/09/congo)。

项根本不可能完成的任务。2008年5月，FG Hemisphere 向美国哥伦比亚特区地区法院提出一项请求，判定刚果民主共和国犯有蔑视法庭罪。<sup>23</sup> 2009年3月，法院因其不执行命令，判处刚果民主共和国每周缴纳5 000美元罚金，每满四周即提高罚款金额，直至达到每周80 000美元。<sup>24</sup>

20. 刚果民主共和国国内生产总值为116亿美元，在人类发展指数中排名第176位，仍然深陷内战的泥潭中。<sup>25</sup> 其近6 600万人口中有大约79.5%的人每天的生活费不足2美元。政府在保健方面的支出估计占国内生产总值的7.2%。<sup>26</sup> 背负着一笔世界银行和基金组织认为不可持续的债务负担，刚果民主共和国无法在不损害其减少贫困和经济发展前景的情况下偿还外债。目前，它正处于重债穷国进程中；上述法庭裁决威胁到了国家可能从国际债务减免努力中获得的收益及其创造履行自身人权义务条件的能力。

### 赞比亚<sup>27</sup>

21. 1979年罗马尼亚借给赞比亚1 500万美元供其用于从罗马尼亚购买拖拉机和其他农用机械。其中有些设备在运达时处于无法使用的状态。由于欧洲提供补贴，赞比亚更难在全球市场上竞争。因为无力从出口中获得足够收益用于偿债，赞比亚未能偿还债务。

22. 1997年初，Debt Advisory International(随后与Donegal International 组成公司追偿赞比亚欠罗马尼亚的债务)开始提出提案，以期从罗马尼亚手中获得赞比亚的债务。在一次明显为了说服罗马尼亚接受其购债提案的企图中，Debt Advisory International 于5月向罗马尼亚发出了一份备忘录，它在其中称：

据我们所知，目前，赞比亚没有偿还其欠罗马尼亚的债务，且多年来也没有努力想要重新安排偿债计划。此外，赞比亚也不太可能在短期内恢复履行对罗马尼亚的偿债义务。赞比亚的经济状况仍十分糟糕，该国不稳定的外债负担使其成为有可能从重债穷国倡议中获益的国家之一……在重债穷国倡议下，赞比亚将可从其双边债权人处获得更多的债务减免……特别是，双边债权人可能需要勾销赞比亚高达90%的债务，而剩下的10%将被重新安排在23年或者更长时间内偿还。巴黎俱乐部的惯常做法是要求非洲政府同意一份大意如下的备忘录：他们不会给予其他任何主权债权人优于其给予巴黎俱

<sup>23</sup> 见 M. Stulman, “Indebted nations fight off vulture funds”, *Asia Times Online*, 8 July 2009。可从以下网址获得 [www.atimes.com/atimes/Global\\_Economy/KG08Dj02.html](http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/KG08Dj02.html)。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 开发计划署，《2009年人类发展报告》，第145页和世界银行，《世界发展指标》。

<sup>26</sup> 开发计划署，《2009年人类发展报告》，第178和201页。

<sup>27</sup> 见 *Donegal International 诉赞比亚案*(见脚注12)。

乐部的重订偿债条件。因此，按照净现值计算，我们认为罗马尼亚不太可能获得多于我们目前愿意支付的数额。<sup>28</sup>

23. 1998 年，罗马尼亚同意在 Donegal 兑现某些条件的前提下以 320 万美元的价格将这笔债务出售给 Donegal International。该公司未能满足其中一个条件，即在 1998 年 12 月 31 日的最后期限之前完成转让。1998 年 12 月，这两家公司开始协商，将债务金额确定为 3 281 780 美元，随后签订了一份谅解备忘录，大意是赞比亚可在 1999 年 1 月 31 日前确认是否以 350 万美元这一略高的出价购买这笔债务。就在该最后期限前 12 天，罗马尼亚在没有事先通知赞比亚的情况下，以 320 万美元将这笔债务卖给 Donegal International。当时，这笔债务的面值约为 3 000 万美元。

24. 2002 年 9 月，在未能成功实现将债务转换为对赞比亚的投资后，Donegal International 在英属维尔京群岛提起诉讼，要求获得约 4 300 万美元的赔偿。2003 年 4 月，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。它还同意在发生不履行债务时支付罚息，和按照英国法律裁决一切争议。赞比亚分三期总共支付了 340 万美元，此后停止付款，争辩说该协议存在腐败且不是与必要当局签订的。

25. 2006 年，就在赞比亚马上将可在重债穷国倡议下获得债务减免的几个月前，Donegal International 对该国提起法律诉讼，要求获赔 5 500 万美元——该数额将近公司购债成本的 17 倍。2007 年 2 月，英国高等法院判决 Donegal International 胜诉。尽管查明公司所有者 Sheehan 先生“故意给出含糊其辞甚至不诚实的答复”，他“故意”提供“伪证”，公司“故意”隐瞒“与其论据相左”的文件以及“名为 Donegal 的证人提供的证据含糊不清又前后矛盾”，<sup>29</sup> 法院仍然裁定 Donegal International 的法律证据充分。然而，它随后又裁定赞比亚很有希望能够证明该和解协议中的某些条款是处罚性质的，因而是非法的。它命令赞比亚向 Donegal International 支付 1 540 万美元(这相当于该国 2006 年债务减免存款的 65%)。<sup>30</sup> 根据《重债穷国倡议》条款，赞比亚本来有望减少 88% 的债务。

26. 这起案件突出了债务国需要全面理解正式认可由在二级市场上出售的主权债务导致的权利主张的后果。

<sup>28</sup> 同上，第 75 段。

<sup>29</sup> 同上，第 51 (iii)、64、90 和 127 段。又见第 132、136、150、151、156 (ii)、159、167、181、188、273、344 和 544 段。

<sup>30</sup> 见 Jubilee USA Network, “Vulture funds and poor country debt: recent developments and policy responses”, Briefing Note 4, April 2008, 引用开发协会和基金组织, “重债穷国倡议和多边债务减免倡议—执行情况”(2006 年), 第 65 页。

### C. 秃鹫基金，债务减免与人权

27. 主要有两大类国际债务减免方案：《重债穷国倡议》和《多边债务减免倡议》。《重债穷国倡议》创建于 1996 年，旨在把世界最贫困国家的债务负担降低至“可持续级别”。<sup>31</sup> 1999 年的一次全面审查带来了加强优惠的重债穷国倡议，以确保更快速度、更深层次和更广范围的债务减免，核心目的是减少贫困。2005 年，重债穷国倡议获得了多边债务减免倡议的补充，以帮助各国加快实现千年发展目标。多边债务减免倡议名义上将完成重债穷国倡议的国家与以下四大多边机构的债务全额取消：基金组织、国际开发协会(开发协会)、非洲开发基金(由非行管理)和美洲开发银行。<sup>32</sup>

28. 截至 2009 年 7 月底，40 个满足条件的国家中有 26 个完成了重债穷国倡议，有资格获得不可撤销的债务减免；另有 9 个国家达到决定点，有资格获得临时债务减免。2009 年 9 月，世界银行和基金组织报告，根据倡议，向 35 个决定点后重债穷国承诺的债务减免总额为 1 240 亿美元(名义条件)，平均占这些国家 2008 年国内生产总值的 40%左右。<sup>33</sup> 商业债权人占向 35 个决定点后重债穷国提供的债务减免总成本的 6%，但只提供了其中的三分之一左右。

29. 根据世界银行和基金组织，这两大国际债务减免倡议帮助大幅减少了重债穷国的外债负担，并为这些国家创造了减贫支出和经济发展所需的财政空间。从债务减免中受益的国家增加了用于保健和教育的平均支出，现在，他们用于这些基本服务的支出平均达到其偿债支出的六倍。2009 年重债穷国倡议和多边债务减免倡议执行情况报告表明，2001 至 2008 年间，35 个决定点后重债穷国减贫支出的平均增幅达到国内生产总值的 2 个百分点，偿债义务也相应减少。

30. 有关重债穷国和多边债务减免倡议对经济和人类发展影响的经验实证研究还很缺乏。然而，有些研究表明，债务减少与减贫支出增加之间存在正向关系。例如，Crespo Cuaresma 和 Vincellelte 所作的一项研究表明，平均的教育支出约占完成点后重债穷国政府总支出的 18.5%，比决定点前的国家高出 2 至 3 个百分点。<sup>34</sup>

<sup>31</sup> 为获得重债穷国倡议下的债务减免资格，一国必须：(a) 存在不可持续的债务负担(亦即，传统债务减免后的债务/出口比值超过 150%)；(b) 通过基金组织和开发协会支持的方案对政策和改革进行跟踪记录；和(c) 通过“一种基础广泛的参与性进程”编制了减少贫困战略文件。

<sup>32</sup> 该举措涵盖所有完成点后的重债穷国。债务减免包括拖欠基金组织、非洲开发基金和美洲开发银行的截至 2004 年 12 月底的所有债务以及拖欠国际开发协会的截至 2003 年 12 月底的和在获得资格时(亦即在重债穷国倡议债务减免后)仍未偿还的所有债务。见 [www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm)。

<sup>33</sup> 开发协会和基金组织，“重债穷国倡议”(2009 年)(见脚注 7)，第 4 段。

<sup>34</sup> J. Crespo Cuaresma and G.A. Vincellelte, “Debt relief and education in heavily indebted poor countries” in C.A. Primo Braga and D. Domeland (eds.), *Debt Relief and Beyond: Lessons Learned and Challenges Ahead* (Washington DC, World Bank, 2009), pp. 40-41.

31. 从人权的角度来说，减少的债务负担和增加的财政空间有助于重债穷国创造实现人权的必要条件，特别是经济、社会和文化权利。债务取消的一些人权影响包括加纳、马拉维、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚取消小学费用，从而提高了这些国家的入学率；赞比亚废除了保健使用费，这样，数百万生活在农村地区的赞比亚人都能享受到基础保健服务；还有，毛里塔尼亚和玻利维亚多民族国的保健状况得到改善。<sup>35</sup>

32. 然而，上文讨论过的这两个国际债务减免计划的自愿性质为个体债权人创造了拒绝参与而后又试图通过诉讼、扣押财产或施加政治压力等手段完全收回其债务价值的机会。<sup>36</sup> 特别是，这使秃鹫基金能够购买违约债务，然后以牺牲债务国和其他债权人的利益为代价，通过提起诉讼按照面值收回债务。

33. 秃鹫基金诉讼阻碍了重债穷国利用债务减免释放的资源促进自身发展和执行减贫方案，进而减损了这些国家创造实现其人民人权所需条件的能力。专门指定用于减少贫困和基础社会服务，如保健和教育，的资金被转而用作赔偿秃鹫基金的巨额主张。简言之，秃鹫基金侵蚀了贫困国家从债务减免中获得的收益，损害了这些国家人权义务的实现。

34. 据估计，秃鹫基金诉重债穷国案件的平均潜在影响占保健和教育支出的18%，占债务偿还额的59%和预算收入的5%。Debt Relief International 2007年的一项研究发现，诉讼成本占尼日尔保健和教育的52%，占喀麦隆收入的98%。2008年，世界银行和基金组织估计法庭裁决存在不同的潜在影响，从占债务国国内生产总值的不足0.5%到利比里亚情况中的49%。<sup>37</sup>

35. 秃鹫基金诉讼对于重债穷国来说可谓耗时伤财，导致亟需的资源和关注从最紧迫的发展、社会和人权问题上转向他处。根据非行，秃鹫基金“利用循环往复的诉讼压榨贫困国家”，很多诉讼通常都要3到10年的时间才能结案。<sup>38</sup>

36. 值得指出的是，世界银行和基金组织承认商业债权人提起的诉讼“阻碍了向重债穷国提供完全的债务减免”。<sup>39</sup> 同样的，欧洲委员会也承认商业债权人富有侵略性的诉讼减少了债务减免倡议的一些利益。2007年，巴黎俱乐部承认对重债穷国的诉讼“让国际社会感到担心”。<sup>40</sup>

<sup>35</sup> 见 Jubilee Debt Campaign, *Unfinished Business: Ten Years of Dropping the Debt* (London, Jubilee Debt Campaign, 2008), pp. 25-26.

<sup>36</sup> 因此，即使一国达到完成点，债权人也保有对相关国家强制执行主张的法律权利。

<sup>37</sup> 开发协会和基金组织，“重债穷国倡议”(2008年)(见脚注5)，第38段。

<sup>38</sup> 非行，“秃鹫基金”(见脚注1)。

<sup>39</sup> 开发协会和基金组织，“重债穷国倡议”(2009年)(见第三节，脚注7)，第24段。

<sup>40</sup> 见 [www.clubdeparis.org/sections/types-traitement/reechelonnement/initiative-ppte/sujets-relatifs-aux/sujets-relatifs-aux](http://www.clubdeparis.org/sections/types-traitement/reechelonnement/initiative-ppte/sujets-relatifs-aux/sujets-relatifs-aux).

## 四. 对付秃鹫基金的官方倡议

37. 为应对秃鹫基金，已经在国际和国家两级通过或者正在审议一系列倡议。在本节中，独立专家概述了这些倡议，并简要触及提出的一些重要关切，它们涉及拟议的立法措施对目的受惠者——重债穷国——发展前景的潜在不利后果。

### A. 多边倡议

38. 开发协会减债贷款机制成立于 1989 年，它向严重负债的开发协会唯一信贷国家提供赠款，使他们有能力以极其优惠的价格购回商业债权人持有的外部主权债务。<sup>41</sup> 该机制提供赠款支持商业减债行动的筹备和执行工作。为取得从减债贷款机制获得支助的资格，各国必须满足特定条件，包括“在中期调整方案下的表现令人满意”和执行一项“令人满意的债务管理战略，以便全面解决商业债务问题、提供来自官方双边债权人的大幅减免以及加强国家的增长和发展前景”。<sup>42</sup> 自其成立以来，该机制已帮助取消了约 100 亿美元的外部商业债务。

39. 2008 年 4 月，改革了减债贷款机制的政策和程序，以便提高有效性，协助有资格的国家减少主权商业外债负担和减少商业债权人通过起诉重债穷国渔利的机会。经过改革，此前在重债穷国决定参考日期之后出售给商业债权人的双边债务和出售给国外债权人的国内债务将不再被看作有资格回购。这些变更旨在通过该机制防止问题债务基金(亦即秃鹫基金)通过以大幅折扣价购入债权而后邀请回购从中渔利，和打击将债务从官方债权人卖给商业债权人的做法。<sup>43</sup>

40 尽管实现了这些成功和改进，减债贷款机制还存在一个重大缺陷：商业债权人的参与完全是自愿性质的。换言之，该机制无法阻止债权人起初拒绝参与，随后通过提起诉讼要求按照面值收回债务。利比里亚的案子就说明了这个问题。2009 年 4 月，商业债权人根据该机制的一项债务回购计划和双边捐助方的捐款向利比里亚提供了债务减免，以面值 97% 的大幅折扣取消了 12 亿美元的商业债务。尽管实施了这项回购，未参与的债权人仍向利比里亚提出相当于机构回购成本 85% 的索赔。11 月，英国高等法院命令利比里亚向两个秃鹫基金支付超过 2 000 万美元的赔偿金(见上文第 16 段)。因此，联合王国政府承认减债贷款机制

<sup>41</sup> 见 <http://go.worldbank.org/DB88PB5XA0>. See also B. Gamarra, M. Pollock and C.A. Primo Braga, “Debt relief to low-income countries: a retrospective”, in C.A. Primo Braga and D. Domeland (eds.), *Debt Relief and Beyond* (see footnote 13), pp. 24-25.

<sup>42</sup> 见 <http://go.worldbank.org/2W4HSIN510>.

<sup>43</sup> 开发协会和基金组织，“重债穷国倡议”(2008 年)(见第三节，脚注 5)，第 32 页，方框 3。

“无法解决由决心获得高于重债穷国倡议条款所能给予的赔付的债权人带来的问题”。<sup>44</sup>

41. 2006年9月，英联邦秘书处成立了一个合法债务咨询所，向正在面临或者有可能面临商业债权人诉讼的英联邦和非英联邦重债穷国提供法律意见。该咨询所的另一个目的是通过举行区域讨论会提高对债务管理的法律层面、贷款协议的合法性、债务重组以及如何应对诉讼威胁的意识。<sup>45</sup>

42. 巴黎俱乐部债权人集体承诺不把重债穷国的债权出售给无意提供债务减免的债权人，并呼吁其他债权人也做出相同承诺。<sup>46</sup>

43. 2008年，英联邦财长们发布了一份公报，他们在其中“承认英联邦债权人以身作则，向重债穷国提供全额债务减免和不向其他债权人出售债权非常重要”。<sup>47</sup>

44. 2008年5月，欧洲联盟国家承诺采取行动“阻止问题债务基金提起的侵略性诉讼”，并且同意不把对重债穷国的债权出售给无意提供债务减免的债权人。<sup>48</sup>他们进一步同意支持：(a) 与其他债权人(双边、多边和商业)以及借债国开展对话；和(b) 提供技术援助以加强低收入国家的债务管理能力和协助进行有效的债务谈判；和(c) 作为重债穷国债务减免行动补充的商业债务回购计划。<sup>49</sup>

45. 2009年6月，非行设立了非洲法律支助机制，目的是通过帮助其成员国获得更多应对秃鹫基金提起的诉讼和其他权利主张所需的技术性法律建议，使他们获得尽可能多的资源用于促进经济发展和社会进步，此外还有其他辅助领域。<sup>50</sup>除其它外，该机制的主要任务是：(a) 向卷入债权人诉讼的机制成员提供法律意见和服务；和(b) 向机制成员提供技术性法律援助，以加强他们以下相关事务方

<sup>44</sup> 联合国，《确保向贫困国家提供有效的债务减免：法律咨询》(英国财政部，2009年)，第22页。

<sup>45</sup> 见 [www.thecommonwealth.org/Internal/39284/157583/legal\\_debt\\_clinic/](http://www.thecommonwealth.org/Internal/39284/157583/legal_debt_clinic/)。

<sup>46</sup> 巴黎俱乐部，关于一些向重债穷国提起诉讼的债权人带来的威胁新闻稿，2007年5月22日。可从以下网址获取 [www.clubdeparis.org/sections/communication/archives-2007/communiqu-presse-du/switchLanguage/en](http://www.clubdeparis.org/sections/communication/archives-2007/communiqu-presse-du/switchLanguage/en)。

<sup>47</sup> 见 [www.thecommonwealth.org/document/184212/commonwealth\\_finance\\_ministers\\_meeting\\_communicu.htm](http://www.thecommonwealth.org/document/184212/commonwealth_finance_ministers_meeting_communicu.htm)。

<sup>48</sup> 欧洲理事会，“理事会结论：加快实现千年发展目标(千年目标)的进程”，第2870次理事会对外关系会议，布鲁塞尔，2008年5月26日和27日，第41段。可从以下网址获取 [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/100688.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/100688.pdf)。

<sup>49</sup> 同上。

<sup>50</sup> 见 [www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/goals-and-objectives/](http://www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/goals-and-objectives/)。另见开发协会和基金组织，“重债穷国倡议”(2009年)(见第三节，脚注7)，第25段。

面的法律专门知识和谈判能力：债务管理；自然资源和采掘工业的管理与承包；投资协定；和有关的商务及商业交易。

46. 独立专家欢迎上述打击秃鹫基金的多边倡议。但他认为，这些还不足以阻止秃鹫基金的活动。所有这些倡议都取决于不把对重债穷国的债权出售给投机性投资者或者由他们向重债穷国提供资金或技术性法律支助的自愿性承诺。此外，如欧洲债务和发展网络所言，以打击秃鹫基金活动为目标的多边倡议看似都忽略了这样一个事实，即“秃鹫基金在法庭上竭力维护自身主张的行为是完全合法的”。<sup>51</sup> 耐人寻味的是，这些措施并不阻止投机性的商业债权人对穷国提起诉讼。的确，获利潜力仍是秃鹫基金继续大行其道的强大动力。<sup>52</sup> Donegal International 的 Michael Sheehan 对本问题进行了如下贴切总结：“我们和其他人在这桩买卖中的经验就是，你最终总能获得赔偿。你的权利主张是合法的。因此，只要你提起诉讼，据理力争，你总能获得足够的赔偿用以抵消成本。”<sup>53</sup> 因此，独立专家呼吁所有国家——无论是债权人还是债务人——即刻考虑立法，以便在其各自辖域内将秃鹫基金牟取暴利的行为确定为非法。

47. 下一节简要审查了各国已经采取或者正在考虑的解决秃鹫基金问题的立法措施。

## B. 国家一级的倡议

48. 在美国和联合王国，正在审议或者已经通过了国家一级的立法提案，以限制秃鹫基金对重债穷国提起诉讼。比利时参议院于 2008 年 5 月批准了一部法律，禁止秃鹫基金在该国提起诉讼。<sup>54</sup> 该法强调，“禁止动用和不可转移”官方发展援助资金。参议院还通过了一项不具有约束力的决议，主要用于呼吁比利时政府促请世界银行和基金组织编制必要的法律文书，以确保债务减免倡议对所有债权人都具有约束力。<sup>55</sup>

49. 2009 年 7 月，议员 Maxine Waters 在美国众议院介绍了《制止从贫困国家到富裕、剥削性基金的非常不道德的贷款转让法》，又称《制止秃鹫基金法》(众

<sup>51</sup> 欧洲债务和发展网络，“驯服秃鹫：新措施是否足以保护债务减免收益？”(布鲁塞尔，2008 年)，第 11 页。

<sup>52</sup> 联合王国政府对该问题的认识如下：“这些方法无法阻止意图通过诉诸法院主张其自身权利的债权人的此类行为。只要仍有可能在其他债权人提供债务减免时通过提起诉讼获得全额赔付，并有可能从中获利(取决于购债成本)，就会有债权人愿意选择这条路”联合王国，《确保有效的债务减免》(见脚注 23)，第 19 页。

<sup>53</sup> Donegal International 诉赞比亚案(见第三节，脚注 12)，第 76 段。

<sup>54</sup> 见 <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2008/05/16/109374.pdf>。

<sup>55</sup> P. Vandevort (11.11.11 Belgium), “比利时参议院一致核准‘秃鹫基金’法”，2008 年 2 月 1 日。可从以下网址获取 [http://jubileusa.typepad.com/blog\\_the\\_debt/2008/02/belgian-senate.html](http://jubileusa.typepad.com/blog_the_debt/2008/02/belgian-senate.html)。另见开发协会和基金组织，“重债穷国倡议”(2009 年)(见第三节，脚注 7)，第 26 段。

议院 2932)。本法旨在通过防止“对某些贫穷国家的违约债务进行投机和从中牟利”，保护低收入发展中国家免遭秃鹫基金掠夺性做法的侵蚀。这部拟议法律(限于有资格从开发协会和世界银行优惠贷款机制中借款的国家)规定以下行为属违法行为：任何持有违约主权债务的私人债权人通过在美国法院提起诉讼，或者威胁提出此类诉讼，以获取高于其购债成本加上自其从某个有资格的贫困国家取得这笔债务之日起按 6% 单利计算的利息总额的付款。违反该法的公司或个人将被处以金额相当于其企图通过诉讼获得的赔付的罚款。本法的另一个目的是，通过要求全面披露所有企图在美国法院对贫困国家提起诉讼的私人债权人提高透明度。

50. 值得注意的是，美国法律草案认识到，私人债务人可以获得破产保护，但主权债务人破产保护的缺失为从违约主权债务中牟取暴利提供了便利。一般来说，破产法主要通过以下途径保护私人债务人：作为债务重组进程的一部分，在债务重组完成前中止执行、暂停计息和暂时取消免除债务和义务的能力。

51. 2009 年 7 月，联合王国政府举行了一次公共磋商会议，探讨何种法律有助于限制秃鹫基金对重债穷国已经按照英国法律订约的债务的回收程度。<sup>56</sup> 2010 年 2 月，政府公布了一份对这次磋商会议的回复和一份影响评估，表示支持《债务减免(发展中国家)法案》——这是下院议员 Andrew Gwynne 于 2009 年 12 月在下议院提出的一份普通议员法案。<sup>57</sup> 4 月 8 日，该法案获得通过成为法律，即《债务减免(发展中国家)法》(c. 22)，并于同日获得御准。本法的有效期为生效之日起一年(当然也可续期或者定为长期法律)，其目的是限制秃鹫基金利用联合王国法院追偿重债穷国所欠债务的能力。

52. 比利时、美国和联合王国已经或者正在执行的旨在遏制秃鹫基金活动的倡议值得称赞。独立专家敦促所有国家，特别是那些秃鹫基金更青睐的管辖区域，即刻考虑颁布法律限制秃鹫基金的活动。这种做法符合所有国家在《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》中所作的共同负责防止出现和解决债务不可持续的状况的承诺，以及《蒙特雷共识》对全面战略有助于减少债务国脆弱性的认可。<sup>58</sup>

53. 独立专家认为，这种立法框架应当包括提高二级债务市场透明度和应对避税地的措施。此外，如 Jubilee Debt Campaign 针对联合王国立法提案提出的建议，该法律不应仅限于重债穷国，还应当扩延至所有发展中国家，重债穷国国家适用重债穷国条款，所有其他发展中国家适用一个收益上限。<sup>59</sup>

<sup>56</sup> 联合王国，《确保有效的债务减免》(见脚注 44)。

<sup>57</sup> 联合王国，“解决不参与债务减免的措施的影响评估”，(英联邦财政部，2010 年)，可从以下网址获取 [www.hm-treasury.gov.uk/consult\\_debt\\_relief.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_debt_relief.htm)。

<sup>58</sup> 《发展筹资问题国际会议报告》，蒙特雷，墨西哥，2002 年 3 月 18 日至 22 日(联合国出版物，出售品编号：E.02.II.A.7)，第一章，第 1 号决议，附件，第 47 段。

<sup>59</sup> 见 Jubilee Debt Campaign，“The business case for prohibiting ‘vulture’ actions in UK courts”。可从以下网址获取 [www.jubileedebtcampaign.org.uk/download.php?id=859](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/download.php?id=859)。

### C. 对拟议的秃鹫基金立法管制措施的关切

54. 对于遏制秃鹫基金活动的立法提案也存在一些基于以下关切的反对声音，除其他外，拟议的立法管制措施只向受惠国提供最低限度的收益，它们对二级债务市场存在不利影响，可能还会阻碍预定受惠国获得信贷。<sup>60</sup> 鉴于篇幅有限，只简要提及这些关切。

55. 作为对联合王国政府有关拟议的秃鹫基金立法的磋商会议的回复，贸易协会——该组织将其自身描述为“购买、出售和持有新兴市场国家和位于该区域的债务人发布的债务工具的主要世界金融机构工贸业协会”，并声称它“致力于促进公平、高效和透明的新兴市场工具交易市场的有序发展……和帮助新兴市场更全面地”融入国际金融体系中<sup>61</sup>——在其呈文中争辩说，拟议法律“尽管旨在向某些重债穷国提供非常有限的‘惠益’，但实际上会对所有重债穷国进入市场造成不利影响，从而限制他们的长远发展与经济增长，还有碍于他们进一步融入国际金融体系”。<sup>62</sup> 它还进一步称，拟议法律对更广阔市场的影响包括：“(一) 违约债务在二级市场上的流动性和价格大幅降低，(二) 信贷相应减少和/或重债穷国借款者的融资成本提高……和(三) 整个广泛的新兴市场的融资成本可能会增加，因为债权人认为该法律提案不利于债权人的权利”。<sup>63</sup> 然而，这项呈文未能提供任何令人信服的证据支持贸易协会的主张。

56. 与贸易协会的观点相反，旨在保护债务减免收益免遭秃鹫——基金掠夺性活动侵蚀的法律不会削弱二级债务市场。与此相反，它将使二级债务市场能够以一种更透明高效的方式运作。英国法律不反对债权人利用法律制度追偿债务。它只是想要通过类似于破产法对待私人债务人的方法，阻止债权人以牺牲其他债权人的利益为代价从主权债务中牟取暴利。

57. 秃鹫基金的行为不仅减少了来自债务减免的收益，还使债务减免进程变得更加复杂，并损害到其他债权人，方法是通过强迫债务国以牺牲可能参与了债务重组的债权人的利益为代价给予秃鹫基金优惠待遇。与秃鹫基金不同，负责任的二级债务参与者不以强制要求赤贫国家支付高利贷利率为唯一目的获取主权债务。因此，负责任而又讲道德的债权人无需对拟议法律存在任何恐惧。

<sup>60</sup> 例如，见以下机构呈文(a) EMTA and (b) Africa Fighting Malaria, International Policy Network, Free Market Foundation of Southern Africa and Imani Ghana, in United Kingdom, *Ensuring Effective Debt Relief for Poor Countries: Consultation Responses Received* (2010). 另见 Free Market Foundation of Southern Africa, *The UK Debt Relief (Developing Countries) Bill: A Threat to Growth and Prosperity in Africa*. 可从以下网址获取 [www.freemarketfoundation.com/DynamicData/Event\\_18.pdf](http://www.freemarketfoundation.com/DynamicData/Event_18.pdf)。

<sup>61</sup> Letter from Michael Chamberlin, Executive Director of EMTA to the Judicial Appeal Committee, House of Lords, 23 June 2007. See also EMTA, “Submission” (see footnote 60 above), p. 1.

<sup>62</sup> 贸易协会，“呈文”，第1页。

<sup>63</sup> 同上，第13页。

58. 此外，秃鹫基金诉讼和在此类诉讼期间冻结债务国财产的做法会阻碍受影响国家履行偿债义务。它还抑制了与发展中国家的贸易和投资关系。<sup>64</sup> 举例来说，2001 年，秃鹫基金 FG Hemisphere Associates LLC 和 Af-Cap 起诉 CMS Nomeco——这是位于得克萨斯州的一家油气公司，企图获得 CMS Nomeco 欠刚果民主共和国的第三债务人赔款。<sup>65</sup> 2008 年，FG Hemisphere Associates 与中国香港特别行政区高等法院接洽，企图强迫中国中铁股份有限公司交出其在刚果民主共和国的部分基础设施投资。这种行为使各公司不愿与被秃鹫基金盯上的国家进行贸易往来或对其进行投资，从而损害了这些国家的发展前景。<sup>66</sup>

59. 根据一份世界银行和基金组织的联合报告，待决诉讼和未执行的法院裁决也可能阻碍重债穷国与国际银行业恢复正常的金融关系。<sup>67</sup>

60. 贸易协会还称“目前，在没有法律干预的情况下，重债穷国倡议框架内的商业债权人债务重新谈判进程和债务减免已经实现了有效运作”。<sup>68</sup> 为支持这一主张，它列举了 2009 年 4 月利比里亚债务减免机制回购行动的实例，这次行动以面值的 97% 取消了高达 12 亿美元的商业债务。然而，贸易协会出于自身利益考虑，未提及减债贷款机制回购计划的参与是自愿性质的，该机制无法要求债权人必须参加，上文第三节讨论的 *Hamsah Investments 有限公司* 诉利比里亚案<sup>69</sup> 就清楚证明了这点。

61. 联合国政府在其有关秃鹫基金立法的磋商文件中承认，利比里亚的回购计划是成功的，但同时警告说“未参加的债权人仍然持有对利比里亚的债权——占减债机制回购计划成本的 85%”。<sup>70</sup> 此外，世界银行和基金组织一再强调尽管重债穷国倡议帮助重债穷国国家减少了外债负担，仍然存在一些挑战，它们包括确保重债穷国能够从包括私人债权人在内的所有债权人处获得完全的债务减免。<sup>71</sup> 这突出了迫切需要采取立法措施打击掠夺性的债权人活动。

<sup>64</sup> Jubilee Debt Campaign, “The business case”.

<sup>65</sup> 见 *FG Hemisphere Associates 诉刚果共和国案*, 455 F.3d 575 (5th Cir. 2006) 和 *Af-Cap Inc 诉刚果共和国案*, 462 F.3d 417 (5th Cir. 2006).

<sup>66</sup> 有关与被秃鹫基金盯上的贫困国家做生意的公司面临的困难的讨论，见 A.B. Derman and A. Melsheimer, “Recent developments in foreign sovereign immunity and Texas garnishment law: a new threat facing U.S. oil and gas companies”, *Houston Journal of International Law*, vol. 29 (winter, 2007), p. 277.

<sup>67</sup> 基金组织和开发协会，“重债穷国倡议——执行情况”（2003 年），第 54 段。

<sup>68</sup> 贸易协会，“呈文”（见脚注 60），第 4 页。

<sup>69</sup> 高等法院，第 2008/587 号案件，2009 年 11 月 26 日。

<sup>70</sup> 联合国，《确保有效的债务减免》（见脚注 44），第 17 页。

<sup>71</sup> 开发协会和基金组织，“重债穷国倡议”（2009 年），第 5 页（见第三节，脚注 7）。

62. 根据独立专家的估计，贸易协会呈文和秃鹫基金的其他拥护者提出的类似关切看似建立在一种错误的假定上：商场拥有高效的自我纠正机制。如最近的金融危机充分表明的，这种假定根本就是错误的。正是国家规章的缺乏为金融危机中显示出的各种滥用行为提供了便利。<sup>72</sup> 各政府在世界金融和经济危机及其对发展的影响会议的成果中承认，引起这场危机的原因是“监管失误，再加上过度依赖市场的自我调节，总体缺乏透明度和财务健全性，加上行为不负责任……”<sup>73</sup> 秃鹫基金是这个存在缺陷的国际金融体系的一部分。因此，改革全球金融体系的措施必须包括遏制不道德的商业债权人牟取暴利的措施。在这方面，值得忆及《蒙特雷共识》承认旨在满足发展筹资需求和培育富有成效的投资的资本市场的有序发展需要“一个健全的金融中介体系、透明的监管框架和有效的监督机制”（第 17 段）。

63. 贸易协会呈文进一步主张认为，英国立法提案看来将联合王国置于保障可予起诉的财产权利的国际条约的对立面，如《欧洲人权公约》。<sup>74</sup> 该呈文看似建立在财产权是一项绝对权利的错误观念基础上。人权监督机关阐明国家有权按照共同利益，通过强制执行其认为于实现既定目标必要的法律，限制或控制财产的使用(包括具有经济价值的合同权利)。<sup>75</sup> 《债务减免(发展中国家)法》施加的限制规定是一项“使用控制”，而非剥夺，因为不存在实际或从法律上废除所有权。意义深远的是，本法不反对债权人寻求合理补偿，而只是试图防止他们以牺牲负债务国以及纳税人——他们对国际债务减免努力做出了贡献——的利益为代价牟取暴利。还存在降低债务可收回性和减少秃鹫基金裁决的强大的公众利益理由，即本法有助于促进债权人之间的公平和重债务国的发展。

64. 值得注意的是，贸易协会成员中有一些是秃鹫基金(如 Elliott Associates、Debt Advisory International 和 Greylock Capital)和律师事务所，如 Allen & Overy(它在 Donegal International 诉赞比亚案中是前者的代理人)和 Dechert LLP(它在 Hamsah Investments 和 Wall Capital 诉利比亚案中是这两个秃鹫基金的代理人)。因此，几乎可以肯定地说，贸易协会之所以反对采取立法措施遏制秃鹫基金的活动，更多地是受自身利益而非真正担心贫困国家发展前景的驱使。

<sup>72</sup> 金融危机以 2007 年 8 月美国的“次贷危机”为开端，随后于 2008 年 9 月爆发成为一场全球信贷危机。这场危机是一系列因素组合的结果，包括松散的货币政策、放松管制、银行过度冒险和 2002 至 2007 年间信贷/债务激增。见贸发会议，《全球经济危机：系统失败与多边补救办法》(联合国出版物，出售品编号：E.09.II.D.4)。

<sup>73</sup> 大会第 63/303 号决议，附件，第 9 段。

<sup>74</sup> 贸易协会，“呈文”(见脚注 60)，第 16 页。另见 submission of Dechert LLP, in United Kingdom, *Ensuring Effective Debt Relief for Poor Countries: Consultation responses received* (2010)。

<sup>75</sup> Case of *Sporrong and Lönnroth*, judgement of 23 September 1982, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 52, para. 61。

65. 各政府有责任在“市场无法为包括最贫穷和被边缘化程度最深的人群在内的所有人创造他们可借以行使其全部人权的条件时”实施干预。<sup>76</sup> 尽管咨询文件并未言明，但有理由说英国法律的最终目的是帮助重债穷国创造实现其公民的基本权利和发展权所需的必要条件。这符合《联合国宪章》和有约束力的国际人权文书，如联合国批准的《经济、社会、文化权利国际公约》，认可的国际援助与合作精神。<sup>77</sup>

66. 很明显，“偏袒债权人的”辖域内的现行法律无法有效保护贫穷国家免遭掠夺性债权人活动的侵害。*Donegal International* 有限公司诉赞比亚共和国及其他案<sup>78</sup> 充分诠释了这个问题。在该案中，尽管英国高等法院承认赞比亚“是个穷国”，但它还是强调说，它关心的是摆在其面前的申请提出的“法律问题”，“而不是道德或人性问题”。<sup>79</sup> 这就强调需要各政府采取立法措施(法院有义务适用)保护弱国免遭秃鹫基金活动的侵蚀。

## 五. 结论和建议

67. 尽管存在种种缺陷，国际债务减免倡议的确帮助减少了重债穷国的债务负担，并为这些国家创造了减贫支出的财政空间。一些证据表明，减少的债务负担和增加的财政空间使这些国家与人权有关的关键社会服务领域的投资增加，如保健和教育。

68. 然而，国际债务减免计划的自愿性质为秃鹫基金创造了机会，使他们可以用极低的价格购得违约主权债务，然后通过诉讼、扣押财产或施加政治压力竭力获得全额债务赔付。尽管秃鹫基金持有的债务占贫穷国家债务的比重不大，但秃鹫基金诉讼的裁决对这些国家的预算来说是个沉重的负担。此外，秃鹫基金活动还会使主权债务重组工作复杂化，因为它会导致债权人之间负担分配不公正，以及破坏被它们盯上的国家的贸易与投资关系。秃鹫基金还会阻碍重债穷国为恢复他们与国际银行业的正常金融关系所做的努力。

69. 通过采取诉讼和其他手段迫使重债穷国挪用从债务取消中节省出来的财政资源，秃鹫基金减少了这些国家从债务减免中获得的有益影响或潜在收益，从而削弱了国际商定的债务减免措施的核心目的。秃鹫基金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。

<sup>76</sup> 经济和社会权利中心，“人权与全球经济危机：后果、起因和对策”(2009年)，第5页。

<sup>77</sup> “政府认为，解决世界贫困的诸多挑战有利于联合王国和全世界的利益。在一个日益互相依存的世界，国际发展对于将会深刻影响所有人生活质量的全球共同利益至关重要……”(联合王国，《确保有效的债务减免》(见脚注44)，第11页)。

<sup>78</sup> 见第三节，脚注12。

<sup>79</sup> 同上，第2段。

70. 从人权角度来讲，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，特别是经济、社会和文化权利方面，如享有饮水和环境卫生、粮食、保健、适足住房和教育的权利。

71. 为打击秃鹫基金活动在国际一级采取的各种倡议(包括成立法律支助基金、自愿守则和提供法律意见)为应对秃鹫基金活动对债务减免的不利影响做出了贡献。然而，这些倡议还不够。鉴于以往诉讼的高成功率可能会招致更多针对重债穷国的诉讼，亟需采取更具体的、可依法强制执行的措施遏制掠夺性的秃鹫基金活动和保护国际债务减免努力的惠益。

72. 应当审慎考虑使国际债务减免计划对所有债权人(包括商业债权人)都具有法律约束力。这将有助于防止不讲道德原则的债权人攫取债务取消带来的收益。

73. 关于违约主权债务的国际破产程序的缺失为秃鹫基金创造了以牺牲重债穷国和其他债权人的利益为代价牟取暴利的机会。为此，亟需考虑在国际一级建立一个公平透明的债务仲裁机制。如独立专家在其提交大会的报告(A/64/289, 第52段)中透露的，建立在平等、透明度、包容和参与原则基础上的一个独立公正的国际债务仲裁机制有助于以公平和有效的方式解决主权债务偿付困难和争议问题。<sup>80</sup>

74. 国际社会应当通过有关负责任的主权借贷的具有法律约束力的标准，其中应包括约束债权人在未事先获得债务人知情同意的情况下单方面将债权让与第三方的权利的条款。在这方面，独立专家呼吁所有国家支持联合国贸易和发展会议有关促进负责任的主权借贷项目。此外，在认识到其他类型债务二级市场的重要性的同时，可能有必要考虑主权债务二级市场的存在是否合适。

75. 独立专家欢迎比利时、联合王国和美国为打击秃鹫基金活动已经采取或者正在审议的倡议。他特别称赞联合王国通过法律保护贫穷国家免遭秃鹫基金诉讼的侵害和保障来自国际债务减免努力的收益。他敦促联合王国在《债务减免(发展中国家)法》初始生效期到期时，进行必要改进，将其确定为一项长期法律。他还敦促所有其他国家，特别是主要债权国，即刻考虑执行法律框架，以便在其管辖范围内遏制秃鹫基金的掠夺性行为。这些措施将符合《蒙特雷共识》奉行的在处理不可持续的债务状况时债权人与债务人责任分担原则<sup>81</sup>。

76. 这类法律不应仅限于重债穷国，还应当涵盖更广泛的贫穷国家(特别是那些有资格获得国际开发协会贷款的国家)；此外，鉴于全球经济衰退对许多发展中国家预算造成的不利影响，该法还应当覆盖重债穷国后债务、原始债务(其中有

<sup>80</sup> 另见欧洲债务和发展网络，“驯服秃鹫”(见第四节，脚注51)，第16页。

<sup>81</sup> 《筹资问题国际会议报告》(见第四节，脚注58)。

些的合法性值得商榷)和已经获得的法院裁决。<sup>82</sup> 此外,本法还应促进二级债务市场的透明度,方法是强制要求意图通过起诉发展中国家收回全额债务的债权人(向法院和其他国家主管机构)全面披露有关贷款金额、收购文件和债权人详细情况的信息。

77. 独立专家呼吁债权国从政治和财政两方面支持非洲法律支助机制和英联邦秘书处合法债务咨询所。他还敦促债务国妥善利用这些倡议提供的援助,特别是逐步加强他们自身的国家法律专门知识。

78. 借款国还应当考虑采取立法措施,确保公共贷款的谈判、立约、重组和交付的透明度、参与和责任制,以及对议会和民间社会组织进行的贷款订约、贷款使用和债务管理实施监督。

79. 避税地的高保密性和资金运作透明度的缺乏为秃鹫基金活动提供了便利。为此,迫切需要采取国际行动解决避税地问题。在这方面,独立专家支持欧洲债务和发展网络关于向与避税地进行的交易征税和对在信息披露方面不予合作的避税地实施制裁的提案。<sup>83</sup>

80. 秃鹫基金的活动突出了全球金融体系中的一些问题,暴露了现行体制的不公平性。因此,打击秃鹫基金的措施应当成为国际金融体系改革的主要部分。

---

<sup>82</sup> 债务减免活动家也发出了这一呼吁。见天主教海外开发机构在联合王国的呈文范例,《确保有效的债务减免》(见第四节,脚注 44)。

<sup>83</sup> 欧洲债务和发展网络,“驯服秃鹫”(见第四节,脚注 51),第 4 页。