



人权理事会

第二十八届会议

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胡安·巴 勃罗·博霍萨拉夫斯基的报告

关于金融共谋：向严重侵犯人权的国家提供贷款问题的报告

摘要

本报告系根据人权理事会第 25/16 号决议提交，重点关注向严重侵犯人权的国家提供贷款的问题。报告旨在通过根据专制政府和私人与官方贷款人的动机构建一个理性选择框架来促进更好地了解金融支助在何种情况下会导致发生大规模严重侵犯人权行为或使大规模严重侵犯人权行为得以继续发生。在报告中，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回顾了关于主权融资、人权做法与严重侵犯人权政府的巩固三者之间关系的现有实证证据。在报告中，独立专家提供了一些临时结论并邀请利益攸关方对此进行讨论。关于金融共谋的法律和政策影响将在今后的研究中予以讨论。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-7	3
二. 金融共谋为何重要？联合国在此领域有何行动？	8-18	4
三. 额外资金是如何在多数情况下巩固专制政权的？	19-35	7
四. 资金会使严重侵犯人权的政权得到巩固吗？	36-51	12
五. 下一步.....	52-57	16

一. 导言

1. 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在其向大会提交的报告(A/69/273)中将向为严重侵犯人权负责的国家提供贷款问题确定为其六个优先专题之一。任务负责人反复提倡，国际金融机构、私人行为者和国家在提供贷款时应遵循国际人权标准，尤其在发展合作和出口信贷保险方面(见 A/66/271 和 A/68/542)，这二者要求为项目融资提供人权保障或促进采取基于人权的方法以进行发展合作(见 A/HRC/25/50/Add.2 和 A/HRC/17/37/Add.1)。这项任务的主要焦点是研究外债、债务减免、结构调整政策和为应对债务危机所采取的紧缩措施对人权的影响(见 A/HRC/23/37 和 Add.1, A/HRC/25/50/Add.1 和 Add.3 以及 A/HRC/20/23/Add.1 和 Add.2)。

2. 然而，之前的任务负责人未具体处理一个问题：当面临是否应该为据称对严重侵犯人权负责的政府和国家机构提供金融支助的问题时，国家、国际金融机构和私人金融行为者应采取何种行动。在此类情况下，如果国家或其他行为者提供金融支助，他们应如何确保此类支助不会推动进一步严重侵犯人权行为的发生？人权理事会明确要求独立专家考虑外债和有关金融义务对享有“所有人权”的影响，鉴于除了一些例外情况(见，例如，E/CN.4/Sub.2/412, Vols. I-IV 和 Corr. 1)，¹金融共谋问题尚未得到联合国任命的独立专家的系统研究，因此填补这一空白尤为必要。

3. 本报告重点关注严重侵犯人权所涉及的专制政权，但独立专家还认为，这与经济、社会和文化权利保护有关。撤回对国家的金融支助可能会对受影响人口享有经济、社会和文化权利造成负面影响，这一问题，例如，在安全理事会实施全面经济制裁的背景下已得到确认。此外，专制政权经常为抑制公众异议而严重侵犯人权，包括核心的社会、经济和文化权利。致力于捍卫社会权利的人权捍卫者、工会代表和土地权利捍卫者经常首当其冲。

4. 在理解主权融资与国家严重侵犯人权之间的因果关系方面存在着困难。然而，关于专制政权官员的侵犯人权行为为何会受到其获得的外部金融支助影响这一问题，有一种合理解释。

5. 考虑到金钱的可替换性以及行政与经济结构和专制政权动态的复杂性，适当的法律和政策概念对于更好地认识金融与严重侵犯人权之间的关系十分关键。本报告的目的是促进更好地理解这些关联，并为一份未来的报告提供一个框架，该

¹ 也见防止歧视及保护少数小组委员会特别报告员的报告，《对南非种族主义政权的援助》。《对享有人权的影响》(联合国出版物，出售品编号：E.79.XIV.3)。自 1981 年至 1992 年，特别报告员继续向人权委员会和大会提交题为“给予南非种族主义和殖民主义政权的政治、军事、经济和其他形式援助对享有人权的负面影响”的定期报告，报告也涵盖国家和商业银行向南非种族隔离制度提供贷款的问题。

报告将述及一些与防止金融共谋并使贷款人对协助增强专制政权权能负责有关的法律考虑。

6. 独立专家国际法学家委员会提供的关于共谋的定义，即通过融资“造成”、“促成”或“加剧”人权践踏。²为了述及共谋的概念并理解其在金融领域的影响，独立专家采用了一种宏观的整体方法，阐释了各种与主权融资的关联。在本报告中，主权融资是指各种金融贷款或为国家提供的援助，包括私人、双边或多边贷款人基于商业、发展或优惠目标的融资。

7. 出于本次报告的目的，独立专家将“严重侵犯人权”理解为对国际人权严重且一贯的侵犯，这可能相当于《国际刑事法院罗马规约》所规定的国际犯罪，或任何其他对国际公认的人身安全权一贯、广泛且严重的侵犯，例如酷刑、强迫失踪、法外处决、任意处决或即审即决，或任意拘留。³

二. 金融共谋为何重要？联合国在此领域有何行动？

8. 政治体制会影响主权借贷，但向国家提供贷款也会影响接受国的政治体制，包括那些用于犯罪的体制。这是从人权角度反思严重侵犯人权的国家是否并且在何种条件下应获得金融援助十分重要的根本原因。

9. 在联合国成立之初的那几年，也就是在美国于第二次世界大战之后在纽伦堡随即针对 12 起战争罪行案件进行审判期间，提出了金融共谋问题。在判定一些向纳粹党卫军捐款的德国实业家是否应对这些罪行负责时，纽伦堡军事法庭推断，“证据依然清晰表明，他们每个人都给了党卫军领袖希姆莱一张空白支票。他的犯罪组织得以维持，我们确定这些钱有一部分用于这个组织的维护。至于这些钱是用来支付工资还是用于致命毒气，似乎不重要。”⁴为了使他们负刑事责任，军事法庭认为有充分证据证明被告中的两人，即 Flick 和 Steinbrinck，定期向一个组织提供大量资金，该组织为大规模灭绝犹太人、集中营的暴行和杀戮，以及其他被国际法视为犯罪的行为负责。纽伦堡审判不是在联合国主持下举行的，在纽伦堡被裁定的危害人类罪前所未有，但是这一裁决却具有里程碑意义，它强调，如果个人向对大规模灭绝、战争罪行和其他严重侵犯人权行为负责的组织提供金融捐助，则会招致国际刑法规定的法律责任。

² 见国际法学家委员会，《公司共谋和法律责任》(日内瓦，国际法学家委员会，2008 年)，第 1 卷。

³ 列明这一定义只是为了出于本报告的目的澄清严重侵犯人权的含义，以便强调独立专家考虑到了多种大规模侵犯此类权利的行为。这不应被理解为试图为联合国提出一种关于该术语的正式定义，或者将该术语的应用范围限制为仅针对民事完整权。

⁴ 联合国诉 Flick，纽伦堡军事法庭根据管制委员会第 10 号法律对战犯的审判，第六卷(哥伦比亚特区华盛顿，美国政府印刷办公室，1952 年)。

10. 在联合国，主要在制裁背景下讨论了国家、国际金融机构或私人融资是否应避免向严重侵犯人权的国家提供贷款这一问题。大会呼吁或安理会已实施了一系列经济制裁或贷款禁令，旨在遏制或尽量减少严重侵犯人权行为。在 1960 年代，大会要求世界银行和其他国际机构不得向南非和葡萄牙提供贷款，因为其人权纪录不佳。虽然起初这一要求响应甚微，但在 1966 年之后，世界银行的确停止批准继续向种族隔离制度提供贷款；⁵ 而国际货币基金组织(基金组织)则仍继续向南非提供贷款，一直到 1983 年。人权关切是联合国首项全面制裁制度的核心，安理会在第 253(1968)号决议中对南罗德西亚白人少数政权实施了全面制裁，内容包括禁止使非法政权获得投资资金或任何其他金融或经济资源。

11. 1977 年，安东尼奥·卡塞斯被联合国防止歧视及保护少数小组委员会任命为特别报告员，其具体任务是评估当时分配给皮诺切特军事政权的金融援助与智利人民遭受的人权侵犯之间的关系。他的报告分析了智利当时的普遍政治、制度、经济、预算、财政和金融条件，并考虑了在此种情况下，金融援助是如何推动该政权犯下罪行的，由于其人权纪录，一些国家决定不向皮诺切特军事政权提供贷款(见 E/CN.4/Sub.2/412, 第一卷至第四卷)。

12. 关于对南非种族隔离政权实施的更加全面的经济制裁的利弊，已激烈讨论了 20 多年。虽然安理会在第 181(1963)号决议和第 418(1977)号决议中对该政权实施的强制性制裁仅限于武器禁运和禁止军事与核合作，但大会一再促请安理会考虑对南非的种族主义政权实施全面的强制性制裁，谴责继续与南非合作的跨国公司和金融机构，并不断呼吁基金组织“终止向南非种族主义政权提供信贷和其他援助”。⁶ 1987 年，在第 42/23B 号决议中，大会促请所有国家引导跨国公司、银行和金融机构从南非有效撤出，并防止它们在该国投资以及为南非提供贷款和信贷，同时，如有任何违反，将对其追责。⁷

13. 在冷战结束之后，安理会对伊拉克(1990-2003 年)、利比亚、前南斯拉夫(1991-1996 年解体期间)和海地(1993-1994 年)实施全面制裁，包括金融制裁。⁸ 在南斯拉夫案件中，安理会在第 757(1992)号决议中决定，各国不应为南斯拉夫联盟共和国当局或任何商业、工业或公用事业提供资金，并应防止其各自领土内的任何人提供资金(除了专门用作医疗或人道主义用途和用于食物的资金)。违反停火、强迫驱逐和试图改变波斯尼亚和黑塞哥维那及克罗地亚人口的种族构成，就是这些制裁的理据。

⁵ 见 Samuel A. Bleicher, “联合国诉国际复兴开发银行：机能主义的困境”《国际组织》，第四卷，第 1 号(1970 年冬)和 E/CN.4/Sub.2/1987/8/Rev.1, 第 54 段。

⁶ 见，例如，大会第 40/64A 号和第 41/35B 号决议。

⁷ 早些时候，大会推迟了安理会的行动，并要求所有国家采取法律和/或其他措施以确保，除其他外，禁止金融贷款和投资，并从南非将投资撤出。见，例如，第 40/64 号决议。

⁸ 见安理会第 661(1990)号决议、第 748(1992)号决议，第 757(1992)号决议、第 820(1993)号决议和第 841(1993)号决议。

14. 针对伊拉克和海地的制裁制度引起了严重关切，即这些制裁会对受影响人口享有经济、社会和文化权利造成负面影响，⁹ 这促使经济、社会和文化权利委员会通过其关于经济制裁与尊重经济、社会和文化权利的关系的第 8(1997)号一般性意见。

15. 为避免这些对享有人权造成的负面影响，安理会制裁更加具有针对性，并包括了武器禁运、旅行禁令、金融制裁和全面冻结指定个人和实体的资产。联合国大部分现有制裁制度针对的是侵犯国际人权或违反人道主义法行为，或明确提及特定侵犯，例如招募儿童兵、实施强奸和性别暴力、针对平民以及其他类似罪行。¹⁰ 已对位于决策岗位的个人和非国家行为者实施了制裁，例如反叛团体和恐怖团体，以及私营部门行为者。截至 2013 年 11 月，安理会指定对 575 名个人和 414 个实体进行资产冻结。¹¹ 虽然针对性制裁避免了一些与全面经济或金融制裁有关的对人权的负面影响，但他们就适当法律程序和对经济、社会和文化权利造成的意想不到的负面影响提出了关切，负面影响包括阻碍合法的人道主义工作或防止向国外的家庭成员汇款(见，例如，A/HRC/16/50, 第 1-27 段，A/65/258 和 A/HRC/6/17, 第 42-50 段)。

16. 关于恐怖主义，某个涉嫌的恐怖团体获得的钱财或许并未被用于实际实施恐怖主义行为。¹² 然而，这并不意味着供资没有支撑一个恐怖团体及其恐怖行为。如果涉及向大规模侵犯人权的国家提供资金，这一问题可能会更加复杂，但上述论点依然成立。

17. 当然，人们需要区分向国家提供的资金是直接用于为严重侵犯人权行为供资，还是用于支撑侵犯人权政体的一般运作和可持续性，以及向这些政体提供的资金在多大程度上会仍被用于实现人权，包括社会和经济权利。¹³ 有时，例如当

⁹ 见，例如，促进经济和文化权利中心，“经联合国制裁的痛苦：对联合国对伊拉克制裁的人权评估”(纽约，1996 年 5 月)，可在网站

<http://cesr.org/downloads/Unsanctioned%20Suffering%201996.pdf> 上查阅；George. A. Lopez 和 David Cortright，“经济制裁和人权：问题的一部分还是解决办法的一部分？”《国际人权杂志》，第 1 卷，第 2 号(1997 年)；E. Gibbons 和 R. Garfield，“1991 年至 1994 年间的经济制裁对海地卫生和人权的影响”，《美国公共卫生杂志》，第 89 卷，第 10 号(1999 年 10 月)；以及 E/CN.4/Sub.2/2000/33。

¹⁰ 见，例如，安理会第 1533(2004)号决议，第 1572(2004)号决议，第 1591(2005)号决议，第 1970(2011)号决议和第 2127(2013)号决议。

¹¹ 安理会特殊研究报告，“联合国制裁”，2013 年 11 月 25 日，可在网站 www.securitycouncilreport.org 上查阅。

¹² 见讨论于 *Holder* 诉人道主义法项目，美国，130 S.Ct.2705(S.C., 2010 年)；*Boim* 诉救济和发展圣地基金会，549 F.3d 685(7th Cir., 2008 年)；*Almog* 等人诉阿拉伯银行公众有限公司，471F.Supp.2d 257(E.D.N.Y. 2007 年)；*Weiss* 等人诉国民西敏寺银行，453 F.Supp.2d 609(E.D.N.Y. 2006 年)；关于 2001 年 9 月 11 日恐怖袭击，349 F.Supp.2d 765(S.D.N.Y. 2005 年)；*Linde* 诉阿拉伯银行公众有限公司，384 F.Supp.2d 571(E.D.N.Y., 2005 年)。

¹³ 独立专家在“追踪过渡司法中缺少的金融联系”中提出了这些想法，《国际人权法回顾》，第 1 卷，第 1 号(2012 年)。

资金被用于为情报局、警察或其他安全部队配备镇压工具或武器时，资金会以更加直接的方式促进严重侵犯人权行为的发生。在很多情况下，通过例如允许侵犯人权的政权为支持行为供资而使该政权得以持续更长时间，金融支助确实会产生间接影响。我们需要更好地了解官方和私人借款何时、是否以及如何导致大规模侵犯人权行为的发生，以便在国家和国际层面制定并实施有效法律和政策，旨在将金融支助促使政府或非国家行为者实施此类侵犯行为的风险最小化。

18. 在本报告中，独立专家旨在通过根据专制政府和私人与官方贷款人的动机构建一个理性选择框架来促进更好地了解金融支助在何种情况下会导致发生大规模严重侵犯人权行为或使大规模严重侵犯人权行为得以继续发生。专制政权在试图继续执政时，会做出理性的政策选择，使用可用资金以便获得特许权或打压反对者，这一点会在下文进一步展开。在就贷款作出决定时，贷款人还会进行合理计算，其中偿还贷款的可能性是关键。除了定性解释之外，独立专家将探讨关于主权融资、人权做法与严重侵犯人权政府的巩固三者之间关系的现有实证证据。在报告中，独立专家将提供一些临时结论并邀请利益攸关方对此进行讨论。关于金融共谋的法律和政策影响将在今后的研究中予以讨论。

三. 额外资金是如何在多数情况下巩固专制政权的？

19. 严重侵犯人权的专制政权由于其正当性问题而在政治上极具脆弱性。此类政权总是力图保住权力，并通过给予人民、精英、军事或安全机构特权来实现这一目的，即通过分配经济利益和/或政治让步来换取支持。为了继续当权，一个政权必须摆脱经济束缚，采取的方式包括获得最基本的政治支持，或者使官僚机构或镇压机构能够有效运转、控制社会或镇压人民。特许权和镇压之间存在着持续的相互作用，但也存在着权衡，这取决于战略目标。¹⁴ 两种策略需要政府拥有充足的经济资源。国家经济以及更具体来说的国家预算必须支持购买特许权或确保镇压的有效制度。

20. 特许权可通过(定向)经济利益获得，这些经济利益包括资源转移、补贴、关税保护以及保证利润、雇用和消费的规章。同时，应该考虑公共财政和用于镇压的支出：预算分配和官僚机构将在一定程度上反映政权的镇压能力和政策。对于主要通过暴力进行统治的专制政权而言，必须优先考虑军队、警察或情报处在控制或镇压反对者时的特许权。因此，全球数据证实，专制政权通常会增加军事预

¹⁴ 见 Daron Acemoglu 和 James A. Robinson, 《独裁与民主的经济起源》(纽约, 剑桥大学出版社, 2005 年); Bruce Bueno de Mesquita 和其他, 《政治生存的逻辑》(麻省理工学院出版社, 2003 年); Ronald Wintrobe, 《政治经济的独裁统治》(剑桥大学出版社, 1998 年)。

算并过度补偿宪兵以及控制暴力和胁迫工具的其他官员。¹⁵ 实际上，已经发现用于加强政权胁迫能力及其稳定性的军事支出¹⁶ 会极大地增加一个国家的外部债务负担。¹⁷

21. 通常，政府确实可通过税收、投资所产生的收入、商品贸易和其他内部收入维持自身运转，这使得它们能够购买主要特许权并资助镇压机构，但主权融资经常对维持专制统治以及度过异议或经济滑坡的关键期十分重要。从长期来看，有理由认为，为侵犯人权政权的正常运转提供资金的外部行为者有助于巩固该政权。主权融资可能会协助该政权实现其主要目的：通过购买并维持主要特许权或使用胁迫手段以将持异议人士的数量最小化并将其边缘化来继续执政。在很多专制政权中，大多数人仍处于被排斥或依赖的境地，无法改善其状况及其被统治的方式，并且担心持有异议会招致歧视、酷刑或死亡。结社和集会自由受到限制，以至于持有异议者无法共同聚集或要求变革。主权融资可能有助于进一步维持这一现状。

22. 由于钱是可替换的，借给或给予严重侵犯人权政权的资金当然也可用于有益的用途。然而，一些原因决定了这种经济支持可能无法满足人民的长期利益。

23. 第一，即便证实了贷款能被用于有益用途，这一开支也会可能腾出其他资金用于有害目的。如果贷款被用于修建道路、建造房屋或其他公共基础设施，则毫无疑问，外部融资未被直接分配用作镇压用途。然而，这些项目也可能对平息不满或购买特许权很关键。即使是被分配直接用于旨在实现经济、社会和文化权利的社会方案或项目的资金也能够减少社会和政治抗议与抵制，从而延长政权的生命。此外，原先计划用于社会或经济发展的政府收入也可被分配用于加强保护主义关系并巩固国家安全制度。

24. 外部资金可能会暂时为政权提供更多财政空间，以至于这些政权更加依赖购买特许权并减少对镇压的依赖。实际上，当政府考虑到拥有自己的金融和预算优先事项的外部(非支持性)团体的偏好时，它们可能会获得一些社会和政治支

¹⁵ 见 Justin Conrad, “专制政权中狭隘利益和军事资源分配”, 《和平研究杂志》, 第 50 卷, 第 6 号(2013 年 11 月)。关于拉丁美洲独裁政权军事支出的具体情况, 见 Thomas Scheetz, “公共部门支出的演变: 改变阿根廷、智利、巴拉圭和秘鲁的政治优先事项”, 《和平研究杂志》, 第 29 卷, 第 2 号(1992 年 5 月)。

¹⁶ 见 Michael Albertus 和 Victor Menaldo, “胁迫能力和民主化”, 《比较政治学》, 第 44 卷, 第 2 号(2012 年 1 月)。

¹⁷ 见, 除其他外, Robert E. Looney, “关于武器进口对第三世界债务的影响”, 《发展中地区杂志》, 第 3 卷, 第 2 号(1989 年 1 月); John Dunne, Samuel Perlo-Freeman 和 Aylin Soydan, “小型工业化经济体的军事开支和债务: 小组分析”, 《防御与和平经济学》, 第 15 卷, 第 2 号(2004 年); Russell Smyth 和 Paresh Kumar Narayan, “关于军事支出和外部债务联系的面板数据分析: 从六个中东国家获得的证据”, 《和平研究杂志》, 第 46 卷, 第 2 号(2009 年 3 月)。

持，而这与此同时有助于实现其基本目标，对于专制政权而言，这一目标可能意味着继续执政并实现其政治和经济计划。¹⁸

25. 第二，虽然国内居民可能感到额外的公共开支使民生得到短期改善，但这与享有人权通常所需的积极条件存在直接冲突。多边贷款可能无法真正有助于享有人权、社会权利和经济权利，而是可能被用于宣传目的，使一个政权从外部看来比实际更加温和。人民温顺的本性可能被误解为接受或支持某一政权，从而混淆了公开顺从与权宜。联合国防止歧视及保护少数小组委员会的特别报告员在其1977年报告中说明了在皮诺切特政权中出现的这种情绪。专制政权有时能够承受其他国家或联合国施加的改善其人权纪录的国际压力，因为多边银行不仅向专制政府提供直接金融援助，还有助于获得数额更加巨大的私人资本。

26. 最后，能够获得外国收入的政府通常不那么依赖向其公民征收税金以获得收入。¹⁹这使得政治精英少有或没有动机给予公民民主代表性或有效政治参与以换取其作为纳税人在经济上的顺从。经济精英和其他相关团体获得奖励而无需进行政治谈判、选民控制或就资金的用途进行民主决策。如前所述，“在发展中国家，税基通常很狭窄，并且国家提取税收的能力十分有限。因此，政府利用其在国际层面上出售贷款的能力来获得资助国内消费项目所需的收入。”²⁰然而，对于专制政府而言，这些公共消费项目具有明确且特定的政治目标，包括因政权内部人士的忠诚而对其进行奖励、自我充实以及为胁迫性机构供资。²¹

27. 外部融资的增加和减少会以不同方式对人权造成影响。这些情况很明显，即外国(包括金融)投资可实际促进享有社会和经济权利或促进增长和民主化的良性循环，从而在更大程度上促进尊重公民权利和政治权利，但额外融资也会产生负面影响。关于国际制裁有效性的争论反映了当前的不确定性，即贷款或经济支持的减少是否会产生预期的政策效果，包括改善对人权的尊重。²²关于限制外国

¹⁸ 见 Sabine Michalowski 和 Juan Pablo Bohoslavsky, “强制规范、过渡司法和其他就恶意债务争论的趋势：对世界银行关于恶意债务的讨论文件的回应”，《哥伦比亚跨国法杂志》，第 48 卷，第 1 号(2010 年)。

¹⁹ 关于石油收入，见 Kevin Morrison, “石油，非税收入和政权稳定的再分配基础”，《国际组织》，第 63 卷，第 1 号(2009 年 1 月)。也见 Michael L. Ross, “征税能带来代表性吗？”《英国政治学杂志》，第 34 卷，第 2 号(2004 年 4 月)。

²⁰ Irfan Nooruddin, “1970-2000 年的国家债务负担的政治经济”，《国际互动》，第 34 卷，第 2 号(2008 年 6 月)。

²¹ William Easterly, “负债累累的贫穷国家是如何负债累累的？回顾债务减免二十年”，《世界发展》，第 30 卷，第 10 号(2002 年)。

²² 见 Joy Gordon, “重新回顾的明智制裁”，《道德与国际事务》，第 25 卷，第 3 号(2011 年秋)；David Lektzian 和 Mark Souva, “制裁开始与成功的制度理论”，《冲突解决杂志》，第 51 卷，第 6 号(2007 年 12 月)；William H. Kaempfer、Anton D. Lowenberg 和 William Mertens, “对独裁者的国际经济制裁”，《经济和政治》，第 16 卷，第 1 号(2004 年 3 月)；以及 Dursun Peksen, “更好还是更糟？经济制裁对人权的影响”，《和平研究杂志》，第 46 卷，第 1 号(2009 年 1 月)。

投资的制裁导致镇压减弱的例子也有一些，但制裁有时反而会推动政权加剧镇压。下面的汇总表提供了一个框架，突出显示了向专制政权提供的贷款可能会对人权产生的影响。通常这些影响会交叉产生。

金融和人权的内在联系，可能的前景

	较多侵犯人权行为	较少侵犯人权行为
较多资金	加强政权，出于犯罪目的释放资金	促进增长循环和民主化或直接使人民受益
较少资金	引发不稳定性以及之后更多的镇压	削弱政权并开放民主过渡

28. 切断贷款可动摇专制政权，但这是否会导致镇压增加却是一个更复杂的问题。可能出现两种不同的结果：当一个政权面临金融紧缩并减少其人口资源供给时，可能会出现异议并且政权可能在短期内加大镇压力度予以报复。社会和经济不稳定性可产生升级效应、引发反对集团的激进行为，甚至是安全部队的倒戈。另一种前景是金融困境实际可减少镇压，因为国家维持其镇压机构正常运行的金融能力减弱，从而降低了该政权的中长期可持续性并最终缩短了其政治生命。总之，避免向一个政权提供贷款可能会产生消极或积极结果，这取决于这些不同的因果关系链。购买特许权和镇压之间存在着权衡关系，并且政权可能无法在这两种选择之间找到一种可持续的平衡。

29. 需要注意的是，崩溃国家或在政府结构脆弱的情况下所实施的严重侵犯人权行为日益增加。因此，进一步撤回向脆弱或崩溃国家提供的贷款可能会造成更多伤害，因为在此类情况下，国家行政能力和执法有效性的缺失为私人或国家伪代理的践踏人权行为提供了充分空间。²³ 削弱国家及其执法机构职能可能有时会因进一步降低了国家能力而增加严重侵犯人权的可能性。然而，仅仅向一个脆弱或崩溃的国家或其执法当局提供资金无法确保根据法治和尊重人权建立国家机构。存在的风险即为资源将被投资用于不尊重人权的镇压性国家结构，或被分配用于维持庇护网。

30. 由于需要对每种情况进行单独评估，贷款人应遵守基本的尽职标准，以便了解其自身行为可能引发的后果。风险分析不仅应关注贷款在将来得以持续的可能性，还需评估提供贷款将对人民及其享有人权的影响。这不仅包括考虑资金是否会使专制政权得到巩固，还应考虑施加给国家今后几代人的债务义务是否合理。为了就其提供的贷款作出明智的决定，国家、国际社区、跨国金融机构和私人贷款人需要了解政权是如何为自己供资的；它对外部融资的依赖程度；哪些国家机构或其他行为者对严重侵犯人权负主要责任；政权的目的是什么；以及是否有机会向民主过渡。当预计金融援助有助于加强严重践踏人权的政权时，贷款人

²³ 关于为这一趋势提供了证据的实证研究，见，例如，Neil A. Englehart, “国家能力、国家失败和人权”，《和平研究杂志》，第46卷，第2号(2009年3月)。

应避免分配将维持其运行的资金。在这种情况下并且在其他条件不变时，抑制提供贷款可能会使该国践踏人权的程度减轻。

31. 联合国防止歧视及保护少数小组委员会特别报告员解释称，在其关于皮诺切特政权获得的金融捐助的报告中解释了这一点：根据不同情况，金融援助会对任何特定国家的人权状况产生积极或消极影响。与用于一般支出需要的贷款相比，用作为最贫穷的人建造房屋这一明确目标的贷款以及用于减轻痛苦的资金造成消极影响的可能性要低。

32. 在一定程度上，国家行为对此类人权争论十分敏感。最近的一项研究分析了在 1981 年至 2004 年间，国家如何在其双边发展援助中应对发展中国家的侵犯人身安全行为，该研究表明，整体而言，捐助国减少了对侵犯人身安全行为有所增加的国家的基础设施、一般预算和方案支助。然而，平均而言，捐助国在这些国家维持了其用于社会部门，包括卫生、教育和水供应，或者用于促进人权和民主化的发展支出。²⁴ 然而，双边发展融资仅仅是所有金融支助或所提供贷款的一小部分，并且独立专家并不知道有任何研究以类似的方式分析了国家或私人贷款者非减让性贷款。

33. 贷款人应分析与过去借贷和近期发展相关的经验，以便认识到变化的趋势。一项尽职分析应至少考虑以下信息和因素：拟定贷款的数额、类型、目标和时间；从对早期贷款的支出后监测中获得的信息；债务的增长和公共资金用于进一步偿还债务的可持续性；严重侵犯人权的类型和特点以及受争议国家的人权纪录可能发生的变化；从民间组织中获得的信息；专制政权的性质；以及国际组织和其他政府采取的措施。因此，一项评估贷款或关于人权的额外贷款影响的尽职分析应被视为一个持续的过程。

34. 在作出贷款决定时，对借款国状况的微观和宏观分析应包括下列问题：

(a) 钱财可直接用于还是可被轻易转用于为侵犯人权行为供资(例如，为行刑队、死亡集中营、用于镇压或控制人民的武器或其他工具供资)；

(b) 向政府提供的金融资源是否会使政权在政治上更加强大或延长其生命；

(c) 贷款会改善边缘人群享有经济和社会权利的现状，还是更有可能被用于维持保护主义关系，或者对社会部门的供资将释放用于抑制性投资的政府资金，而不是改善整体人权状况。

²⁴ Richard A. Nielsen, “奖励人权？对专制国家的选择性援助制裁”，《国际研究季刊》，第 57 卷，第 4 号(2013 年 12 月)。

35. 贷款人在给予任何贷款前都应该问自己这些问题。未能尽职可能不只是会引发巨大的信誉风险。由于商业和人权领域的法律标准和关税正在发生变化，所以无法排除法院审查此类贷款决定的可能性，即便这些决定于多年前作出。²⁵

四. 资金会使严重侵犯人权的政权得到巩固吗？

36. 正如前一部分所述，理论上，净贷款可能会对严重侵犯人权的政权产生深远影响。资金会影响政权结构和稳定性，以及生存选择和对国家精英分子的控制。然而，对一个政权践踏人权行为的理论上的理性选择解释在何种程度上会得到现实的验证？

37. 应注意的是，有一些研究分析了国际金融机构提供的贷款或这些机构实施的结构调整方案是否会对人身安全权产生影响。这些研究发现，世界银行和基金组织的调整方案降低了政府尊重包括人身安全权在内的人权的整体水平。²⁶ 虽然一些学者已经发现世界银行和基金组织的净贷款改善了对人权的尊重情况，但是其数据证实，当贷款的偿还数额超过了新贷款数额时，对人身安全权的尊重程度会增加，表明这并不是一个艰难支付过程，该过程能够引发此类侵权行为，而是一项国内危机指标，该危机能够推动镇压的发生。²⁷

38. 其他研究评估了发展援助或与此类贷款有关的限制是否能够减少对人权的侵犯，并呈现了不同结果。²⁸ 虽然一些学者认为，欧盟发展援助总体上对某些人权具有积极影响，例如行动自由权、宗教自由权和工人的权利，但其他学者得出

²⁵ 在阿根廷最近的民事诉讼中，根据为犯罪政权供资的责任，受害者起诉了在 1976 年至 1983 年间为军政府供资的银行。这些案件包括 *Ibañez Manuel Leandro y otros casos/Diligencia Preliminar*, Juzgado Nacional de 1º Instancia en lo Civil 34, Buenos Aires, 第 95.019/2009 号；以及 *Garramone, Andrés c. Citibank NA y otros*, 2010 年, Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8, Buenos Aires, N° 47736/10。也见 Juan Pablo Bohoslavsky 和 Veerle Opgenhaffen, “公司共谋的过去与现在：为阿根廷专制政权供资”，《哈佛人权杂志》，第 23 卷，第 1 号(2010 年 10 月)。

²⁶ 见，例如，M. Rodwan Abouharb 和 David L. Cingranelli, “1981-2000 年世界银行结构调整的人权影响”，《国际研究季刊》，第 50 卷，第 2 号(2006 年 6 月)，以及相同作者，“1981-2003 年基金组织方案与人权”，《国际组织回顾》，第 4 卷，第 1 号(2009 年 3 月)。

²⁷ Silja Eriksen 和 Indra de Soysa, “比债务还要糟糕的命运？1981-2003 年国际金融机构和人权”，《和平研究杂志》，第 46 卷，第 4 号(2009 年 7 月)。

²⁸ 关于对外援助与接受国政治自由化之间关系的反思与讨论，见 Abel Escribà Folch 和 Joseph Wright, 《国外压力与专制生存政治》，第 4 章(牛津大学出版社即将出版)。

结论认为，美国对外援助虽然有人权限制，但仍与侵犯人身安全行为的增加有关。²⁹

39. 还就经济制裁对不同专制政权及其人权纪录的影响开展了研究，研究结果发现，镇压的可能性取决于专制制度的类型。³⁰ 然而，这些研究并未调查净贷款对人权的影响。因此，独立专家并不知道有任何能够系统解决关于外债与政权生存之间关联的特定问题的实证研究。探讨这一问题至关重要，这是因为他将要提出的问题具有明显的政策和法律影响。

40. 在以下段落中，独立专家将讨论一些关于外国融资与专制政权向民主统治过渡的可能性的关系的初步证据。³¹ 他将把民主治理用作一项实施严重侵犯人权行为可能性低的代用指标。在理想的情况下，还需要汇编关于严重侵犯人权的可靠数据以评估贷款与严重侵犯人权之间是否存在直接关联，但这面临着一些方法上的挑战。例如，缺少长期追踪大量国家严重侵犯人权或没有严重侵犯人权程度的可用数据集。虽然存在一些在国家基础上对侵犯人身安全权进行衡量的数据集，但这些数据集未能系统地纳入联合国人权机制提供的信息。因此，独立专家对于是否将这些数据集用于本报告犹豫不定。

41. 然而，将民主治理用作一项严重侵犯人权可能性低的代用指标是合理的。实证研究使用了不同的数据集并发现，民主治理和尊重包括人身安全权在内的人权之间存在一种密切且一致的关联。³² 换言之，在具有一些民主治理基本特征的国家很少见到广泛且系统的严重侵犯人权行为。人权与民主治理之间的紧密联系

²⁹ 见，例如，Allison Sovey Carnegie、Peter M. Aronow 和 Nikolay Marinov，“援助对权利和治理的影响。从一项自然实验中获得的证据”，未经发表的工作文件，2012 年 8 月 6 日，可在网站 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2124994 上查阅。也见 Hyun Ju Lee，“在后冷战时代美国对外援助对人权状况的影响”，爱荷华州立大学毕业论文与学位论文，可在网站 <http://lib.dr.iastate.edu/etd/12068> 上查阅。

³⁰ 见，例如，Abel Escribà-Folch，“专制政权对国外压力、开支、镇压和制裁的回应”，《比较政治研究》，第 45 卷，第 6 号(2012 年 6 月)以及 Christian Davenport “国家镇压和残暴的和平”，《和平研究杂志》，第 44 卷，第 4 号(2007 年 7 月)。有人认为，与其他类型的专制政权相比，例如独裁者或军事政权，一党制度，尤其是那些涉及较多人员与组织的制度实施镇压的可能性较小。

³¹ 本部分的依据是独立专家与 Abel Escribà-Folch 共同开展的研究。见 Juan Pablo Bohoslavsky 和 Abel Escribà-Folch，《使主权融资和人权发挥作用》中的“理性选择与践踏人权的金融共谋：政策和法律影响”，Juan Pablo Bohoslavsky 和 Jernej Letnar Cernic 编辑(牛津哈特出版社，2014 年)。

³² 见，例如，Christian Davenport，“民主和平的承诺：一项实证评估”，《国际研究季刊》，第 48 卷，第 3 号(2004 年 9 月)；Christian Davenport 和 David A. Armstrong，“民主与侵犯人权：1976 年至 1996 年的一项统计分析”，《美国政治学杂志》，第 48 卷，第 3 号(2004 年 7 月)；Steven C. Poe 和 C. Neal Tate，“1980 年代对人身安全权的镇压：一项全球分析”，《美国政治学评论》，第 88 卷，第 4 号(1994 年 12 月)；以及 Steven C. Poe、C. Neal Tate 和 Linda Camp Keith，“回顾对人身安全权的镇压：一项 1976-1993 年的全球跨国研究”，《国际研究季刊》，第 43 卷，第 2 号(1999 年 6 月)。

不仅在实证研究中得到了充分验证，在大会(55/96)、人权委员会(2000/47 和 2002/46)和人权理事会(19/36)的决议中也得到了强调。

42. 当然，也有一些说明：专制或非民主政权并不等同于一贯且严重侵犯人权者。然而，有强有力的实证证据表明，此类侵权行为主要由专制政权实施。反之亦然，即在民主治理的情况下也可能发生严重侵犯人权行为。实证研究仅确定了民主政权及其代理人严重侵犯人权的倾向要小得多，尤其是针对在其领土范围内生存的人们。

43. 应该承认的是，民主政权与专制政权间的区别并不总是十分清晰。民主治理的组织方式有多种，民主政制的不同性质反映了世界丰富的社会和文化传统。大会认识到，不存在一个普遍性的民主模式，但所有民主政制都具有共同的特点(见第 55/96 号决议)。

44. 其中的一个共同特点在《世界人权宣言》第二十一条第 3 款中有所描述，即“人民的意志是政府权力的基础；这一意志应以定期和真正的选举予以表现，而选举应依据普遍和平等的投票权，并以不记名投票或相当的自由投票程序进行。”《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条也纳入了类似条款。关于其研究，独立专家借助这些人权条款区分了专制类型的治理和民主类型的治理，这也反映了政治学艺术的现状，它强调了定期、自由和竞争性选举作为民主治理的一个主要特征的重要性。³³

45. 独立专家还承认，资金分配与其可能对严重侵犯人权产生的影响之间会存在时滞。根据前面部分提供的解释，一个政权可能对基金进行投资以购买特许权或加强镇压机构。因此，该政权的生命可能会得到延长，而未必会马上对人权产生影响，这一影响的形式大概是严重侵犯人权。然而，只要是专制政权执政，则该政权实施惯常镇压的风险就会增加。

46. 初步实证证据表明，外国金融来源可能会对执政的专制政权的持久性产生重要影响。³⁴ 所涉研究的作者使用了 1970-2006 年期间的数据，并考虑了公共外债和政府担保的外债的转移净额是否会对专制政权在同年向民主过渡的可能性产生影响。³⁵ 该分析的依据是一个囊括 91 个国家的 158 起不同专制事件的数据集。

³³ 关于下文提供的数据，独立专家借助于 Barbara Geddes、Joseph Wright 和 Erica Frantz 在“专制崩溃与政权过渡：一个新数据集”中所作的分类，《政治视点》，第 12 卷，第 2 号(2014 年 6 月)。

³⁴ 见 Bohoslavsky 和 Escribà-Folch，《使主权融资和人权发挥作用》中的“理性选择与践踏人权的金融共谋：政策和法律影响”。

³⁵ 按 2000 年人均定值美元衡量。从世界银行的《世界发展指标》中汇编的数据。

47. 结果显示了 36 年期间，外债对向民主过渡的可能性造成的消极影响。³⁶ 虽然需要更多的研究，并且应对初步结果进行谨慎解释，但这些影响在传统层面上具有统计学意义。这些影响表明，外国贷款有助于专制政权的延续。虽然在样本中，向民主过渡(一年内)的总概率为 2.2%，但债务变量从最小值升至最大值会导致民主化概率(每年)下降 1.65%(之后达到 0.3%-0.4%)。³⁷ 例如，十年期间，这一影响将明显增加。数据集预计，平均而言，在未从公共或私人贷款中获益的所有专制政权中，22%的政权将过渡至民主治理。然而，在这些定期获得净额公共或私人贷款的政权中，只有 3.35%会实施民主统治。其他一些验证也揭示了，在经济低迷的时期，外国借款可能会具有特殊相关性，通常会导致国家收入严重缩水。

48. 重新运行上文详述的政权生存模式，但区分官方债权人和私人贷款人的外债(公共外债和政府担保的外债的)转移净额，有可能发现私人人和官方债权人提供的外债对民主化可能性的影响。³⁸

49. 结果表明，尽管两种资金来源有助于专制政权的延续，私人债权人提供的贷款实际上要比官方贷款更有可能稳定专制政权，并因此也可能对人权造成更多伤害。³⁹ 需要进行额外研究以确定为专制政权提供的资金是用于在支持行为的帮助下购买特许权(从而延长该政权的生命)，还是用于加强该政权的镇压机构。

50. 官方债权人，尤其是双边贷款人可能受制于(虽然通常是有限的)政治问责制，这在一定程度上能够解释官方和私人贷款的不同影响。由于大多数世界大型双边贷款人享有某些形式的民主治理，选民和民间团体会憎恶其政府将纳税人的钱用于支持侵犯基本人权的国家。同样地，虽然国际金融组织经常被指责缺少透明度和民主管制，但它们会受到公共舆论、跨国集团、民间团体和会员国的监督。⁴⁰

51. 与此相反，虽然民间团体日益加强对公司的监测力度，但选民对在国际金融市场经营的私人贷款人的管控减少，并且截至目前，国家仅在法律条例所规定的特殊情况下禁止私人贷款人向拥有不良人权纪录的国家或国家机构提供资金。⁴¹

³⁶ 为了估计这些概率，其他变量保持不变。

³⁷ 如果控制贸易(进口和出口作为国内总产值的一项比重)，结果在很大程度上会保持不变。

³⁸ 见 Bohoslavsky 和 Escribà-Folch，《使主权融资和人权发挥作用》中的“理性选择与践踏人权的金融共谋：政策和法律影响”。

³⁹ 同上。

⁴⁰ James H. Lebovic 和 Erik Voeten 在“羞耻的代价：在惩罚侵犯人权者时的国际组织和对外援助”，《和平研究杂志》，第 46 卷，第 1 号(2009 年 1 月)中发现多边发展合作承诺比双边承诺对联合国人权委员会对其人权纪录的指责更加敏感。

⁴¹ 关于拉丁美洲独裁政权如何获得私人贷款人的资金见 Robert Bejesky 和 Juan Pablo Bohoslavsky，《使主权融资和人权发挥作用》中的“卡特将人权纳入向南锥体独裁政权的供资所带来的当代教训”。

单独的市场规则无法为对人权敏感的贷款提供充分的动机。市场规则主要关注债务可持续性和偿还贷款的可能性，而并不关注政权的民主性特点或其践踏人权的倾向。市场没有防止向独裁者提供贷款。相反，一旦向专制政权提供了贷款，市场会采取激励措施以便给予该政权额外资金。因此，市场逻辑成为了一个自我实现的预言。

五. 下一步

52. 向严重侵犯人权的政权提供贷款可能有助于政权巩固、使不尊重人权行为得以延续以及增加严重侵犯人权的可能性。这些结论对官方和私人对政府的金融援助都适用。然而，私人贷款似乎更具有破坏性，因为与国家间的贷款和由国际金融机构分配的贷款相比，私人贷款的公共问责程度较低。

53. 上文提供的统计分析的依据是 91 个国家的 158 起不同的专制事件，这表明了资金转移净额会延长专制统治，并因此增加严重侵犯人权的风险。然而，必须对每个国家的情况进行单独评估。独立专家提供的表明了潜在伤亡情况的理性选择模式以及提供的定量数据必须经过案例研究的验证，这些案例研究用于说明所获金融援助与严重侵犯人权的专制政权间的因果联系。

54. 根据在前面部分进行的论证，除非贷款决定受到人权影响评估的影响、目标合理或因合同措施而有所缓和，否则金融贷款会对专制政权产生持续影响，使其可能巩固专制统治并使政治排斥和人权侵犯得以延续，以及降低政治让步的需要。然而，有时最好在任何情况下都不要提供贷款，因为资金流动会在短期或更长时期内损害人权状况。

55. 严重侵犯人权的国家不仅用酷刑虐待并杀害人民，还可能实施侵犯基本社会、经济和文化权利的经济模式。正如安东尼奥·卡塞斯在其于 1979 年撰写的一篇文章中所解释的，不同的侵犯人权行为相互关联的方式通常是一个政权生存策略的一部分。⁴² 外国投资者可能会从未能尊重包括结社自由权和形成工会权在内的人权的政权中获益，还可能从社会、安全和卫生标准薄弱的国家中受益。如果外国行为者根据盈利能力作出决定，并且当人权受限时盈利能力更有可能提高，则经济援助可促进践踏人权行为的持续，而反过来，此类践踏行为又可能会为吸引并获得额外经济援助或投资创造必要条件。此外，一系列对发展造成不良后果的做法可能是向民主过渡的专制政权遗留问题的一部分，并且根据专制主义建立的经济结构将影响巩固民主的前景。⁴³

⁴² Antonio Cassese, “外国经济援助和尊重公民权利和政治权利：智利——一项案例研究”，《得克萨斯国际法杂志》，第 14 卷，第 2 号(1979 年)。

⁴³ 见 Tony Addison, 《过渡司法与发展：建立联系》中的“从专制主义过渡的政治经济”，Pablo de Greiff 和 Roger Duthie 编辑(纽约，社会科学理事会，2009 年)；以及，通常，《过渡时期的司法和经济暴力》，Dustin Sharp 编辑(纽约，施普林格出版社，2014 年)。

56. 本报告没有涉及人权或国际或国家法层面金融共谋的法律方面。本报告的目的是促进讨论并获得利益攸关方的反馈意见，以便能够评估所提供框架和数据的稳健性，推动进一步的数据收集并决定如何改善测量方法和理论论争。独立专家计划在今后提供一份报告，内容包括对金融共谋的法律分析以及就国家和私人金融行为者应如何应对这一问题提供政策指导。他希望在今后的报告中，还能够提供一份经过修改的分析，纳入对贷款净额与严重侵犯人权的关系的直接统计检验，尽管在这一方面有一些方法论上的挑战需要应对。

57. 独立专家的目的是提高对制定适当指南和政策的政治与体制兴趣，这些指南和政策应协助国家、多边机构和私人行为者就是否应向涉嫌严重侵犯人权的国家提供贷款作出更好更明智的决定。如果作出了决定，即向人权纪录有问题的国家或国家机构提供贷款，那么该指南也应具体说明如何实施贷款，以便将贷款促使发生严重侵犯人权行为或国际犯罪的风险最小化。独立专家还计划在其今后的报告中讨论是否需要制定额外的法律标准以解决该问题。这包括说明在何种程度上会对贷款人参与金融共谋追责，以及受害人如何获得补救措施。