



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERALE/CN.4/2000/51  
14 January 2000  
CHINESE  
Original: ENGLISH人权委员会  
第五十六届会议  
临时议程项目 10

## 经济、社会、文化权利

秘书处的说明

1. 人权委员会第 1999/104 号决定请结构调整政策问题独立专家：(一) 协助结构调整方案与经济、社会、文化权利问题不限成员的工作组完成任务，特别是拟定有关结构调整政策的基本政策指南；和(二) 监测新动态，包括国际金融机构、联合国其他机构和政府间及非政府组织在结构调整政策和人权方面采取的行动和举措，向工作组第三届会议提交一份修订报告。随后工作组再向委员会第五十六届会议提出报告。

2. 委员会在第 1999/22 号决议中，请外债对充分享有经济、社会和文化权利的影响问题特别报告员向委员会提出一份分析报告，应特别注意到：

- (a) 外债和为应付外债所采取的政策对发展中国家充分享受经济、社会和文化权利所起的不良影响；
- (b) 各国政府、私营部门和国际金融机构为减轻发展中国家、尤其是最贫困国家和重债国所受的这种影响而采取的措施。

3. 考虑到外债和结构调整政策在性质上的联系，特别报告员 Figueredo 先生、Fanto Cheru 先生，和独立专家 Reinaldo 先生决定联合提出一份报告，供不限成员

的工作组订于 2000 年 2 月 28 日至 3 月 10 日在日内瓦举行的会议和人权委员会第五十六届会议审议，该报告附后。

附 件

减免债务和社会投资：联系债务沉重的穷国计划和  
艾滋病/病毒在非洲的流行、飓风米奇之后  
洪都拉斯和尼加拉瓜的重建，和国际劳工  
组织 1999 年最恶劣形式的童工现象公约  
(第 182 号公约)

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
摘 要.....		5
一、国家的游戏：第三世界债务，“HIPC 计划”和无 动于衷的政治.....	1 - 15	7
二、赞比亚：债务、艾滋病/病毒和担惊受怕的一年 .....	16 - 51	13
A. “悄悄发展的紧急情况”：艾滋病/病毒在非 洲造成的人和经济后果.....	21 - 26	15
B. 艾滋病/病毒是一项发展危机 .....	27 - 36	18
C. 艾滋病/病毒和无动于衷的政治 .....	37 - 41	21
D. 艾滋病/病毒和市场的残酷讽刺：世贸组织的 涉贸知识产权制度如何造成生命的代价 .....	42 - 46	23
E. 将减免债务与在非洲消灭艾滋病/病毒的流 行联系起来：赞比亚的情况 .....	47 - 51	25
三、洪都拉斯和尼加拉瓜：债务、飓风米奇和重建的 负担.....	52 - 75	26
A. 尼加拉瓜：债务和飓风米奇的影响.....	54 - 60	27
B. 洪都拉斯：飓风米奇和艰巨的重建任务 .....	61 - 69	30
C. 结 论.....	70 - 75	33
四、债务减免和《最有害的童工形式公约， 1999》 .....	76	35
A. 联合国《儿童权利公约》 .....	77 - 80	35
B. 巴西的 BOLSA ESCOLA 奖学金计划.....	81 - 84	36
C. 将减免债务与儿童奖学金计划联系起来 .....	85 - 87	37
五、总的结论和建议.....	88 - 98	38

## 摘 要

1999年6月在科隆举行的七国集团会议上，工业化国家的领导人宣布了一项重大的债务减免计划，该计划大大超出了国际货币基金组织和世界银行在这一年春天的会议上讨论的内容。科隆计划提出，逐步但明显地改善由世界银行和货币基金组织管理的 HIPC 计划。不幸的是，在科隆改革下设想的债务减免，在深度和广度上均有不足，也不能按需要的速度进行，解决穷国发展上迫切的财政需要。

虽然本文作者承认，强化的 HIPC 计划有其局限，但它新提出强调加强减免债务与消除贫困之间的联系，这是在减免穷国债务多灾多难的历史上一个重大的进步。正是在这种情况下，几位作者希望引起世界对一个紧迫需要的认识——将减免债务与三个需要国际社会立即作出反应的严重人道主义紧急情况联系起来，因为它们对增进和保护数百万穷人的人权有着普遍的影响。

艾滋病/病毒的流行不仅是最为重要的公共卫生问题，而且已成为非洲发展的最大威胁。以往在经济增长、提高预期寿命和降低儿童死亡率方面取得的成绩，由于艾滋病毒的迅速蔓延已很快前功尽弃。每天非洲都有 5,000 多人死于艾滋病，流行病学专家预计，到 2005 年将上升到接近 13,000 人。到那时撒哈拉以南非洲死于艾滋病的人将高于两次世界大战死亡人数的总和，或十四世纪在欧洲造成二千万人死亡的鼠疫。由于人道主义危机的迅速发展，几位作者呼吁债权国和债权机构立即勾销赞比亚的债务，以便将资源用于控制疾病的流行。解决这场危机不是一项可作可不作的善事，而是一项义务。

第二，作者强调了飓风米奇的影响，那场飓风以极大的破坏力袭击了洪都拉斯和尼加拉瓜，造成了这两个国家近年历史上规模最大的自然灾害。两国都蒙受了严重的人民生命损失，很多基础设施和生产的经济基础受到破坏，给这两个国家今后解决结构贫困和失业问题的前景造成了更大的困难。

两国都深为债务所累，在得不到优惠条件的外援大量注入的情况下，必将无力应付重建和改造各自经济的挑战。本文作者认为，考虑到贫困的范围和飓风米奇造成的破坏，应宣布洪都拉斯和尼加拉瓜为“灾区”，并立即无条件勾销他们对债权国和债权机构尚未还清的债务。

最后，几位作者建议，将减免债务与落实最有害的童工形式公约直接挂钩。他们以巴西“Bolsa Escola”的成功经验为主要依据，提出应设法使儿童摆脱形式最为

恶劣的童工现象，向他们提供支持，使他们能够留在学校里，以及直接帮助他们的父母，使他们不至总是把孩子留在家作为另一个收入来源。

几位作者有目的地选择了这三个题目，都出于同一个原因。一批有勇气的非政府组织和公民社会组织多年来经过艰苦努力，赢得了主张减免债务和取消形式最为恶劣的童工现象的公约这场战斗，现在已到了从“争取”转向行动的时刻了。将减免债务与艾滋病/病毒、“米奇”后的重建和对儿童教育的再投资联系起来，这是在最穷困的发展中国家消除穷困漫长道路上的一小步。

## 一、国家的游戏：第三世界债务，“HIPC 计划” 和无动于衷的政治

1. 将近 20 年来，国际金融机构和债权国政府乐于一场自欺欺人的游戏，从远距离操纵第三世界的经济，强行让第三世界毫无力量的国家接受不得人心的经济政策，却自认为宏观经济调整的苦药最终将使那些国家走上繁荣的道路和摆脱债务。20 年过去了，很多国家比他们开始执行货币基金组织/世界银行结构调整方案时的情况更糟，这些紧缩计划造成的社会和生态代价是深远的，很多国家的人文发展指数出现急剧下降。

2. 20 年后，在各种非政府组织和公民社会组织结成的全球联盟多年来坚持抵制国际货币基金组织和世界银行的政策后，布雷顿森林机构终止在压力下承认必须解决穷国的债务问题，于 1996 年秋天批准了“重债穷国(HIPC)计划”。世界银行和货币基金组织已确定 41 个国家有资格参加 HIPC 计划。仅这些国家本身在 1998 年便有 2,210 亿债务。这些债务中大约 610 亿美元是欠多边金融机构的。为了偿还这笔债务，那些政府将十分紧缺的资金从必要的投资中转移，不再用于对人文、社会和有形基础设施的投资，包括学校，卫生服务、道路、农业和其他奠定可持续发展基础的领域。过高的偿还债务付款，妨碍了那些国家实现可持久、平衡的经济增长。

3. 根据最初的重债穷国计划，一个国家只有在跨过两个障碍之后才可获得债务减免。第一，它必须在国际货币基金组织的强化结构调整方案(ESAF)下完成六年的结构调整。第二，减免债务本身是一个分两步的过程——作出减免债务的决定要满足一些额外的条件，在满足那些条件后，债务实际上被勾消。但还不到三年，货币基金组织和世界银行便在 1999 年春季的会议上作出结论，HIPC 计划有重大缺陷，需采取更实质性的措施解决债务问题。毫不奇怪，在方案开始几乎三年后，只有三个国家实际上得到债务减免——乌干达和玻利维亚，分别在 1998 年 4 月和 9 月，和莫桑比克在 1999 年中。另外四个国家——马里、科特迪瓦、圭亚那和布基纳法索，在 1999 年底时已接近达到要求的条件。预料布基纳法索将在 2000 年 4 月得到实际债务减免，科特迪瓦在 2001 年 3 月。严格的限制条件干脆将很多要求债务减免的贫困负债国排除在外。此外，货币基金组织和世界银行改变方针的决定，是在国际大庆 2000 运动成功地造成政治压力的情况下作出的，该运动要求勾消最穷国家的债务。

4. 最后，我们愿在本报告中明确表示，由于战争和种族灭绝的影响(如塞拉利昂和卢旺达)和自然灾害的影响(如飓风米奇在洪都拉斯和尼加拉瓜)，一些国家正在力求应付大规模的人道主义危机，另一些国家艾滋病/病毒的高感染率正在使几十年的发展前功尽弃(如赞比亚)，国际货币基金组织和世界银行在宏观经济条件上的僵化作法，特别对这些国家造成了不应该和不必要的压力，对这些危机深重的国家来说，加强的结构调整贷款(ESAF)不应作为决定是否符合减免债务条件的唯一标准。事实上，减免债务应作为更大规模的人道主义援助的一部分。重债穷国计划应避免过分的条件要求，以使遇到严重人道主义危机或刚刚摆脱冲突的国家能够有更大的灵活性。就目前的情况而言，HIPC 计划存在严重不足，因而只能作为部分而不是全盘的解决办法。<sup>1</sup> 其他部分包括增加援助、筹集国内储蓄、改善贸易条件、增加出口和使之多样化。那些国家承担不起等待三至六年后才得到 HIPC 的减免债务。

#### HIPC 和科隆后的协商一致：旧瓶装新酒？

5. 1999 年 6 月在科隆举行的七国集团会议上，工业化国家的领导人宣布了一项重大的债务减免计划，该计划大大超出了国际货币基金组织和世界银行在春天的会议上讨论的内容。科隆计划提出逐步但显著地采取措施，改进由货币基金组织和世界银行管理的 HIPC 计划。其中的主要内容包括，建议对总累积债务(债务威胁)给予更大幅度的减免、加快减免债务的还本付息，和最后，将消除贫困置于加强的 HIPC 安排的中心位置。不幸的是，科隆改革方案下设想的债务减免，在深度和广度上都还不够，也不能以解决穷国紧迫的发展资金需要所要求的速度提供。

6. HIPC 债务减免计划陷入了复杂的货币基金组织和世界银行资格条件的罗网。在各种其他因素中，在强化的 HIPC 计划下取得减免债务的资格，取决于在执行国际货币基金组织和世界银行的加强的结构调整贷款(即将改为“消除贫困和增长贷款”——PRGF)方面，在三年时间里而不是原先的 HIPC 下的六年取得“优秀的业绩”。在头三年的优秀经济业绩之后，到了该作出决定时，该国必须表明，根据对

---

<sup>1</sup> Warren Nyamugasira, “Rwanda and the impact of debt relief on the poor:reconciliation can't wait”, an NGO input to the HIPC Review Seminar (29 July 1999) ; GRZ/UNICEF, Overcoming Barriers to Zambia's Development: Dismantling the Tripod of Deprivation, Debt and Disease, Mid-term Review August 1999.

债务占出口的比例和债务占财政收入的比例的阈值，它无力承担债务的还本付息。<sup>2</sup>如该国最终取得了减免资格，根据计划的规定，只能在达到完成点，或再等三年之后，才可将其应偿还的债务降到被认为是可以维持的水平。这项谈不上慷慨的安排，仍将使该国把相当一部分紧缺的外汇收入无限期地用于债务的还本付息。简单地说，HIPC/ESAF 是国际货币基金组织和世界银行通过后门继续控制穷国和债务国国家发展政策的一种手段。

7. 但强化的重债穷国计划还包括一个新的关键要素，是原先的重债穷国计划所没有的。希望得到减免债务，或从国际开发协会和从 ESAF 得到支持的国家，应制定一项综合的减贫战略，在一项减贫战略文件(PRSP)中提出<sup>3</sup>。减贫战略文件应由国家推动，在公民社会、重要的捐助人和其他有关的国际金融机构广泛参与下，在透明的情况下编写和制定，应与综合发展框架(CDF)中议定的国际发展目标——原则明确地联系起来。这个主张是牛津救灾组织和儿童基金会的设想，目的是作为债务国和债权国政府之间一项“契约”。

8. 虽然制定 PRSP 的责任首先是有关国家的当局，但世界银行和货币基金组织也可在宏观经济政策和有关的结构领域促进磋商进程。在具体制定减贫战略文件的政策上，各国政府可能还需要寻求包括世界银行和货币基金组织在内的广泛的技术援助。<sup>4</sup>唯一的问题是，在消灭贫困方面拥有广泛经验的重要的联合国专门机构，在管理 HIPC 计划上，完全被排除在外，不能发挥任何重要作用。这是一个严重失误，如果计划要想取得任何成效和能够持续，必须尽快解决这个问题。相比之下，在与国际金融机构开展建设性的对话方面，非政府组织比整个联合国系统要幸运的多。

---

<sup>2</sup> 强化的重债穷国计划规定，为了达到减免债务的条件，一国的债务/出口比例需达 150%，债务/税收比例 250%或更高，外加税收/国内生产总值和出口/国内生产总值比例至少为 15%和 30%。

<sup>3</sup> 国际开发协会(IDA)，重债国(HIPC)计划：加强减免债务与减少贫困之间的联系，机密文件，IDA/SecM99-45，1999年8月26日。

<sup>4</sup> 国际货币基金组织和世界银行联合内部通知：“减贫战略文件：银行/基金工作人员参考”，由 Michel Camdessus 和 James D. Wolfensohn 联合签发(未注日期)。

9. 确实，强调加强减免债务和减少贫困之间的联系，是对穷国减免债务艰难历史上的一个重大进步。然而，在决定对一个国家减免债务方面，经过真正和有广泛基础的国家磋商产生的减贫战略计划，国际货币基金组织和世界银行对那些计划会给予多大程度的重视，仍有待观察。第一，对国际货币基金组织来说，减贫是一个全新的领域，基金是否真的感兴趣，或有必要的内部能力，在更广的社会发展目标中结合进 ESAF - 宏观经济条件，仍是一个令人怀疑的问题。虽然在新的 HIPC 计划下将增加教育和卫生服务的支出，但造成贫困的结构因素却不太可能通过传统的结构调整方案得到解决。<sup>5</sup> 第二，决定将减免债务与 ESAF 的条件挂钩，是一个聪明的办法，使货币基金组织可以向那些国家发号司令，无条件地接受他的新自由主义正统经济理论。这种做法最终将影响国家减贫战略文件的理论部分，实际上使他们顺从国际货币基金组织的理论思想。

10. 近来国际货币基金组织执行加强的结构调整贷款(ESAF)的经验表明，未能满足条件的国家较多，在一定程度上反应了基金在制定贷款条件上自上而下的方针。归根结底，满足 ESAF 的条件而不是表现政府减贫的努力，将最终决定能否得到债务减免。<sup>6</sup> 最后，虽然减免债务在短期内是重要的，但为重债穷国能够提供多少新的资源，还是个未知数。单纯地减免债务还不足以使那些穷国走上持续增长的道路。如果最近美国国会预算妥协的情况可以作为借鉴的话，HIPC 的资金还远没有得到保证。克林顿总统向国会提出要求，增加 10 亿美元用于重债穷国的债务减免，包括 100% 勾销那类国家中 30 个国家对美国政府的债务。但在 11 月底预算最后确定时，国会只批准了 1 亿 3 千万美元用于减免债务，且这笔钱只用于减免双边的债务。当然国会确实授权重新估价大约 1,000 万盎司的国际货币基金组织黄金储备，将收益转入 ESAF 方案下国际货币基金组织新的结构调整贷款基金。<sup>7</sup> 大庆 2000

---

<sup>5</sup> 变通政策制定小组关于拟议的多边和七国集团减免债务计划的声明，1999 年 10 月。

<sup>6</sup> OXFAM/UNICEF, "Debt Relief and Poverty Reduction: Meeting the Challenge", report submitted for HIPC Review Seminar, 29, July 1999, p.15.

<sup>7</sup> Jubilee 2000/USA Action Alert, "Africa: Debt, IMF, and US Congress", <http://www.j2000usa.org> (6 November 1999).

运动，特别是在发展中国家，反对 ESAF，希望国际货币基金组织用这笔钱勾销贷款，而不是资助新的结构调整。

11. 强化的 HIPC 计划，只有在减免债务的条件和规定留给有关国家自己在与本国民间组织进行广泛磋商后作出决定的情况下，才有可能更加有意义和面向减贫。此外，如果能邀请对减贫问题有较多了解的联合国专门机构，如开发署、劳工组织和儿童基金会等成为布雷顿森林机构的伙伴，管理 HIPC 计划，该计划也可变得更为有效。这将保证宏观经济的目标和社会发展目标，在 HIPC 计划下同时得到解决。<sup>8</sup> 国家的减贫战略文件(PRSP)，如制定得当，将成为重要的政策文件，只要有关国家有权自主决定框架的内容，并以与公民社会和私营部门广泛和透明磋商为基础。PRSP 将定期更新，实质上成为一个基础框架，用来指导世界银行/基金组织今后对穷国的贷款业务。预期其他捐助人也使用同一框架决定他们对各国政府的援助。PRSPs 将包括以下主要内容<sup>9</sup>：

- (a) 结构、机构、社会和宏观经济条件，以及对目前的贫困状况产生影响的国家政策；确定妨碍更加迅速增长和减贫的障碍，以及解决问题的优先事项；制定中期宏观经济框架和支持减贫的结构政策矩阵；
- (b) 政府可以利用的现有的和计划的磋商程序，以包括进公民社会、私营部门和其他国内利益攸关者，以及捐助人、区域发展银行和其他国际金融机构和组织的意见；
- (c) 中期和最后结果指标，这些指标与 2015 年国际发展目标的关系，和公民社会在监督这些结果方面的作用；
- (d) 将外来的资金和资源输入考虑进战略规划；
- (e) 支持战略计划所需的能力建设和技术援助要求。

12. 不幸的是，并不是所有重债穷国目前都有必要的体制和智力构架或资料库，可以编写他们自己的减贫战略框架。在短期和中期内，很多非洲的重债穷国很可能需要依赖基金组织的指导，使计划的“本国所有”成了纯粹的自欺欺人。

---

<sup>8</sup> Jeffrey Sachs et al. “Implementing Debt Relief for the HIPC”, submission to the HIPC Review Phase II, ( August 1999 ) 。

<sup>9</sup> IDA, Supra note 3, p.30.

13. 归根结底，科隆计划无非是提出了不切实际的期望，第三世界债务问题的最后一场戏还没有写完。对西方债权国和多边开发银行是否真的愿意打破套在重债穷国身上的债务桎梏，存在着相当大的怀疑，更不必说被 HIPC 提供的资金是否足以全盘解决问题了。条件和外部控制仍是强化的重债穷国计划核心的指导原则，尽管该计划的设计师自称消除贫困是计划的真正目标。<sup>10</sup> 将减免债务与成功地执行强化结构调整贷款联系起来是一个严重错误，它势必延迟急需得到新资源修补受到破坏的社会体系各国急需的救济。<sup>11</sup> 以往的经验表明，很多非洲国家政府都未能达到那些调整和改革的条件。实际上近年来四个强化结构调整贷款方案中便有三个由于条件过严难以满足而失败。这些方案对生活贫困的人民增加了很大的负担。

14. 由于这些原因，南方大庆 2000 运动继续坚持，减免债务的条件必需是建立和落实透明的机制，可按乌干达减贫行动基金的办法，力求确保减免债务节省下来的资源直接用于消除贫困和可持续的人的发展。<sup>12</sup> 这个取消债务的过程，需要非政府组织和公民社会进行监督，可能的话与议会合作。新的借贷也必须得到公民社会的监督，看其是否有益于人的和可持续的发展。

15. 最后，减免债务尽管十分重要，仍将会给今后穷国的发展融资留下苦果。目前捐助人向 HIPC 和 ESAF 信托基金补充的资金，是通过重新安排当前的双边预算拨款，而不是筹集新的资源资助这项计划。<sup>13</sup> 长期而言，重要的发展援助来源有可能会受到威胁。对穷国的援助预算已经处于几十年来的最低水平，由于必须找到资金用于减免债务，因而“受到排挤”，还可能会进一步减少。因此，一方面提供债务减免，另一方面又减少其他用于发展的资源，便失去了意义。虽然对 HIPC 作

---

<sup>10</sup> Karen Hansen-Kuhn and Steve hellinger, “SAPs Link Sharpens Debt-Relief Debate”, Third World Network, July 1999.

<sup>11</sup> European network on Debt and Development (EURODAO), “Towards A Comprehensive Solution to the Debt Problem”, contribution to the HIPC Review, Phase II, August 1999.

<sup>12</sup> See for example, the Lusaka Declaration, “Towards an Africa Consensus on Sustainable Solutions to the Debt Problem”, endorsed by around 50 African NGO representatives Meeting in the Zambian capital from 19 to 21 May 1999.

<sup>13</sup> Kevin Morrison, “Don't Make Debt Relief a Burden”, an Overseas Development September 1999.

出判断还为时过早，但如果它不能使穷国摆脱债务的桎梏，帮助他们走上人的发展的宽广进程，这项计划便有可能成为一场骗局。

## 二、赞比亚：债务、艾滋病/病毒和担惊受怕的一年

16. 赞比亚属于重债穷国的一类，债务负担是造成长期发展不足的一个重要因素，债务使国家预算付出了沉重的代价，严重压缩了可用于发展的资源，也大大降低了增长的前景。即使在艾滋病/病毒被公认是赞比亚人文发展的最大威胁之前，该国需要定期偿还的外债便是以重要的社会方案为代价的，对六十年代和七十年代取得的很多社会成果造成了破坏。<sup>14</sup> 因此，找到赞比亚债务问题的长期解决办法，可打开一条战略通道，控制艾滋病/病毒流行的威胁，实现可持续的人文发展。

17. 赞比亚的外债总额在 1998 年达 65 亿美元。其中 46% 是对多边机构的欠债，如国际货币基金组织、世界银行和非洲开发银行。由于多边债务是“优先和豁免”债务，因此不能重新安排或取消，而且这些债务优先于其他债务。1998 年需要还本付息的债务总共为 1.23 亿美元，已相应的付给债权人：多边债权人 8,900 万美元，巴黎俱乐部债权人 3,400 万美元。1,230 万美元的债务还本付息，大约相当于对社会部门预算拨款的 69%。然而没有任何国家能够在不使公民受到教育和保证他们健康的情况下得到发展，无论他们如何一丝不苟地满足偿还债务的要求。<sup>15</sup>

18. 赞比亚目前的债务危机源自七十年代中，当时该国遇到了铜价的暴跌，七十年代末两轮油价的攀升，进一步加重了赞比亚的经济困难，国际收支情况继续恶

---

<sup>14</sup> Peter Henriot, “How is AIDS Related to Debt Burden?”, Times of Zambia, 2 November 1999.

<sup>15</sup> “Breaking the Back of HIV/AIDS in Zambia: Scaling up an Expanded response through a Multi-Donor Debt for Development Arrangement”, paper by The Honourable Dr, Ktele Kalumba, Minister of Finance and Economic Development, Government of the Republic of Zambia, XIth International Conference on AIDS and STDS in Africa (XI-ICASA) 12-16 September 1999, Lusaka.

化，八十年代中以后政府越来越依靠向外举债资助必须的进口使债台越筑越高。<sup>16</sup> 外债总额 1992 年 37 亿美元，1994 年 42 亿，1997 年 64 亿。这段时间里债务的增加，主要是增加了从多边机构“软窗口”的借贷。结果，多边债务的比重从 1992 年的 39% 上升到 1997 年 52%。对多边债权人的总债务中，对世界银行组织的债务占 43.8%，对货币基金组织的债务占 36.4%。

表 1. 社会部门支出和偿债，1991-1996(百万美元)

年 份	教 育	卫 生	所有社会部门	偿 债
1991	107.8	73.6	192.5	565.0
1992	78.6	46.8	137.1	275.8
1993	72.0	44.7	145.3	315.9
1994	76.0	74.1	176.7	324.4
1995	91.6	72.4	191.8	348.7
1996	88.4	67.7	176.1	256.4
占国内生产总值 百分比， 1993-1996	2.5	2.0	5.3	10.3

来源：M.J. Kelley, 《重债穷国的初级教育：90 年代赞比亚的情况》，牛津救灾组织和儿童基金会，卢萨卡。

19. 偿还的债务本息总额从 1992 年的 2.76 亿美元增加到 1995 年的 3.49 亿美元，之后 1996 年又下降到 2.56 亿美元，1997 年 2.33 亿美元。预测的 1998-2002 年偿还债务情况表明，赞比亚 1998 年将需要 2.91 亿美元，1999 年 3.50 亿美元，2000 年 3.92 亿美元。到 2001 年，按计划需要还本付息的债务将增长 58%，达 6.21 亿美元。这种债务情况打破了一切实现人文发展的可能性，转移了应投入教育和卫生保健的资源。社会服务对偿债而言受到的次级待遇，上面的表 1 就是很好的例证。

---

<sup>16</sup> Republic of Zambia, Economic Growth with Equity: Policies of the Government of the Republic of Zambia, report presented to the Consultative Group Meeting for Zambia, Paris, 26-28 May, 1999; Fantu Cheru, The Silent Revolution in Africa: Debt, Development and Democracy, Chapter on Zambia, Zed Books, London; 1989.

20. 为减轻债务负担，政府执行了一项争取减免和重新安排债务的政策。在1992-1997年期间，各方面的债权人提供的债务减免共达1,873,000,000美元，其中巴黎俱乐部债权人提供了1,440,000,000美元，其余部分为巴黎俱乐部以外和商业方面的债权人提供的。多边债权人没有提供任何债务减免。现在到是有了可能，如该国政府成功地满足债权国提出的大量宏观经济和管理上的条件，赞比亚有可能在强化的重债穷国计划下得到债务减免。该国政府最早也要等待三年，才有可能得到实际的债务减免。而如果考虑到艾滋病/病毒正在给赞比亚人民带来的灾难性影响，和这个国家今后总的发展前景，这并没有什么值得庆幸的。

A. “悄悄发展的紧急情况”：艾滋病/病毒  
在非洲造成的人和经济后果

21. 艾滋病/病毒的流行不仅是最为重要的公共卫生问题，而且已成为对非洲发展最大的威胁。过去在经济增长、提高预期寿命和降低儿童死亡率方面取得的成绩，由于艾滋病毒的迅速传播已被很快扭转过来。<sup>17</sup> 虽然我们没有把这场正在发展中的人道主义危机说成是“不行为造成的种族灭绝”，但我们准备指出，一些国家的政府和国际社会不负责任地未对非洲的危机迅速作出反应，在一定程度上造成了病毒的传播及其可怕的后果。未能控制艾滋病的流行，正在对非洲的经济发展前景产生重大影响。很多艾滋病发病率高的国家正在失去它们最优秀的工人、教师、会计师、农民和商业人员。

22. 在撒哈拉以南非洲，有2,320万人携带艾滋病毒——占世界总数的三分之二。妇女占艾滋病毒阳性成人的55%，母婴传播仍是年幼儿童感染的主要原因。<sup>18</sup> 仅1998年，全世界便有560万人感染艾滋病毒，其中400万是非洲人。此外，800多万儿童的母亲或父母同时死于艾滋病。从艾滋病流行开始全世界死于艾滋病的1,400万人中，有1,200万在非洲。每天非洲都有5,000多人死于艾滋病，流行病学专家估计这个数字到2005年还将上升到大约13,000人。到那时，撒哈拉以南非洲死于艾滋病的人将超过两次世界大战中死亡人数的总和，或十四世纪在中欧造成2,000

---

<sup>17</sup> World Bank, *Intensifying Action Against HIV/AIDS in Africa: Responding to a Development Crisis* Washington, D.C.2000, pp.6-9.

<sup>18</sup> UNAIDS/WHO, *AIDS Epidemic Update*, November 1999, Geneva, 1999.

万人死亡的鼠疫。<sup>19</sup> 仅 1999 年便有 260 万人死于艾滋病/病毒，是这种病流行以来最多的一年，死亡的人中有 200 万是非洲人。联合国儿童基金会执行主任 Carol Bellamy 说：“艾滋病/病毒的流行，是世界上最可怕的未经宣战的战争，整个撒哈拉以南成了一个屠宰场”。<sup>20</sup>

23. 在非洲的各地区中，南部非洲特别受到一种艾滋病/病毒的蹂躏，造成了比该大陆任何其他地区更多的人更快的死亡。该次区域感染艾滋病毒的成年人比例 (15 至 49 岁)，估计在 16%-32% 之间。自艾滋病开始流行以来在撒哈拉以南非洲死亡的 960 万人中，有 920 万是在东部和南部非洲。根据联合国儿童基金会的数字，到 2010 年艾滋病将在 12 个东部和南部非洲国家造成 1,100 万孤儿。<sup>21</sup>

表 2. 艾滋病和病毒感染情况估计，全球和撒哈拉以南非洲

地区	受感染人数 (百万)	1999 年感染人数 (百万)	受感染的成年人 比例	妇女在受感染人 中所占比例
撒哈拉以南非洲	23.30	3.800	8.00	55
加勒比	0.36	0.057	1.96	35
南亚/东南亚	6.00	1.300	0.69	30
拉丁美洲	1.30	0.150	0.57	20
西欧/北美	1.44	0.074	0.39	20
东欧/中亚	0.36	0.095	0.14	20
北非/中东	0.22	0.019	0.13	20
东亚/太平洋	0.53	0.120	0.07	15

来源： 艾滋病方案/卫生组织，艾滋病流行最新情况： 1999。

<sup>19</sup> John Jeter, “AIDS Sickening African Economies”, Washington Post (12 December 1999), p.A1/A44.

<sup>20</sup> Brief for the XI-ICASA, p.2.

<sup>21</sup> UNICEF/Zambia, HIV/AIDS in Eastern and Southern Africa: The Silent Emergency, Presentation to XI-ICASA by Mr. Peter McDermott, UNICEF Country Representative for Zambia.

24. 赞比亚 1997 年估计有 20% 的成人受到感染。这意味着在 15 至 49 岁的人口中每 5 人便有一人 HIV 阳性。估计到 1999 年，从艾滋病在赞比亚流行开始累计死于艾滋病的人数将达到接近 100 万。15 至 49 岁的成年人中，每年的死亡人数一直在逐渐增加，到 2000 年和 2005 年将分别达到 70,000 和 127,000 人，即 2005 年将近每天 350 人。<sup>22</sup>

25. 只是在最近，很多捐助国政府和捐助机构才开始认识到这场流行病对非洲今后发展的影响，并开始提供资金，支持各国的努力。美国国务卿马德琳·奥尔布赖特在 1999 年 3 月 16 日的一封信中说：“艾滋病/病毒的日益流行，以及它实际和潜在的致命影响，要求我们修订我们的政治和经济安全思维。艾滋病/病毒的流行同任何导弹一样致命，也同任何金融崩溃同样具有破坏力，是全世界稳定和生产力的敌人”。<sup>23</sup> 在西雅图举行的世界贸易组织会议上，克林顿总统宣布，对真正的公共卫生危机，如艾滋病/病毒，美国将采取宽松和灵活的知识产权政策。对非洲的最大借贷人世界银行，设立了一个称为“ACT africa”的完整机构，确保艾滋病/病毒问题纳入该银行在非洲贷款项目的主流。如果在 70 年代初这场流行病开始时便有此认识，各方面的捐助人本会对各国政府如何对危机作出反应，以及制定和检验预防措施带来十分不同的影响。

26. 不用说，对非洲艾滋病/病毒危机更多的了解，还没有转化为捐助人和债权机构更多的同情。HIPC 计划可能会成为重债穷国艾滋病/病毒预防方案的一个重要资金来源。不幸的是，这项计划与一套复杂的宏观经济条件搅在一起，有可能会拖延急需的减免债务。当债权国政府还在应给穷国多少债务减免的问题上争吵不休时，艾滋病/病毒的大规模流行迅速发展，正将 60 年代和 70 年代非洲取得的多方面进展一扫而光。等到货币基金组织和世界银行的技术官僚们想方设法引导很多非洲重债穷国在抽象的和复杂的 HIPC 进程中从“决定点”达到“完成点”时，早已有数以百万的非洲人死于艾滋病/病毒，又有数百万人染上艾滋病，或成为孤儿。这既不符合道德又不能令人接受。任何一种病毒在西欧或北美造成如此重大的生命损失，都会在国际社会引起完全不同的反响。要不是少数几个有勇气的机构，如儿童

---

<sup>22</sup> 卫生部，《赞比亚的艾滋病/病毒情况：背景、预测、影响和干预》，中央卫生局，卢萨卡，1997 年。

<sup>23</sup> 1999 年 3 月 16 日的信，可在以下网址上查找：[www.state.gov/ww/global](http://www.state.gov/ww/global)。

基金会、艾滋病方案、卫生组织和一些非政府组织坚持这个问题不放，非洲在静悄悄中发生的艾滋病/病毒紧急情况可能早已从西方媒体的头版上消失了。

## B. 艾滋病/病毒是一项发展危机

27. 赞比亚是世界上艾滋病/病毒流行最严重的国家之一。据估计 15 至 49 岁的成年人口 20% 目前 HIV 阳性。这意味着，现在 15 岁以上的赞比亚人 5 人中便有一人可能会年纪轻轻地死于这种疾病，大部分会在今后的 3-10 年里。<sup>24</sup> 据估计，每天还会发生大约 500 例新的感染。患与艾滋病/病毒有关系的“并发症”疾病的赞比亚人，如肺结核，比例就更高了。<sup>25</sup> 它造成的死亡率之高，特别是在人口中经济生产最活跃的部分，造成的孤儿也越来越多——据估计到 2000 年将有 100 万人——这种疾病对赞比亚社会正在造成十分有害的影响。

28. 艾滋病/病毒对赞比亚发展前景的机会成本是巨大的。由于赞比亚将近 70% 的家庭已经生活在贫困线以下，这种情况尤其令人不安。<sup>26</sup> 普遍的贫困现象造成了易受感染的情况——由于没有任何经济上的机会可言，妇女可能不得不依赖性关系。受不到教育和识字率低造成信息不畅通。一旦艾滋病毒占领阵地，所有上述问题都进一步加剧，因为疾病降低了成年人工作或在他们的土地上耕作的的能力。随着家庭贫困的加深，女孩子被迫停学，妇女不得不去卖淫，儿童也失去了父母，进一步减少了他们获得教育的机会。<sup>27</sup>

### 1. 对就业和生产力的影响

29. 随着艾滋病在成人中造成的死亡率越来越高，掌握重要技术的人在艾滋病/病毒引起的死亡中占有重要比例。教师、会计师、文职人员和其他专业人员都在大批死亡。结果，劳动生产率下降，艾滋病/病毒现已成为各公司关心的主要问题，因

---

<sup>24</sup> Ministry of Health, *Supra* note 22.

<sup>25</sup> UNAIDS, *Tuberculosis and AIDS*(Geneva: 1997).

<sup>26</sup> 赞比亚政府：《国家贫困问题战略文件》，1997。

<sup>27</sup> S. Lucas, “Valuing Life: Choices and Treatments for People with HIV in Africa”, 1999.

为随着死亡率上升和缺勤的情况增加造成的生产率下降，引起了劳动成本的增加。一项对 33 家赞比亚企业的调查显示，平均年死亡率从 1987 年的 0.25% 急剧增加到 1992 年的 1.6%。<sup>28</sup> 赞比亚的 Barclays Bank 已有四分之一以上的高级管理人员死于艾滋病。在一家大型蔗糖企业，1992-1993 年期间有 755 人死亡与 HIV 有关。<sup>29</sup> 缺勤现象增加，部分原因是职工要参加追悼会。由于劳动力更换增加，又将增加培训费用。此外，企业还不得不支付更多的医疗、对死亡职工家属的工资赔偿和安葬费用。

## 2. 粮食安全受到破坏

30. 艾滋病/病毒也对农业部门的生产力造成了灾难性影响。<sup>30</sup> 生产力受到多种因素的影响：由于疾病不能参加农田劳动；劳动力不足；农业知识和管理技巧的损失。此外，很多家庭不得不卖掉牲畜和其他财产，支付照看病人的费用，进一步加重了他们的贫困。最后迫使他们迁往城市谋生。

## 3. 卫生服务捉襟见肘

31. 庞大的医疗费和艾滋病/病毒对整个赞比亚卫生保健制度造成的负担是巨大的。艾滋病/病毒已经耗去了很大一部分医院的资源，以及很大比例的卫生部门预算和人力资源。由于大部分家庭和社区生活在贫困之中，因此几乎没有什么选择，可将医疗负担从公共卫生服务转移到家庭和社区身上。<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> R. Baggaley, P. Godfey-Fausset and R. Msiska, "Impact of HIV on Zambian Business", *British Medical Journal*, vol.309,1994, pp.1549-50.

<sup>29</sup> M. Halswimmer, *The Social and Economic Impact of HIV/AIDS on Nakambala Sugar Estate*, 1994.

<sup>30</sup> M. Drinkwater, "The Effects of HIV/AIDS on Agricultural Production Systems in Zambia: An analysis and Field Reports of Case Studies carried out in Mpongwe, Ndola Rural Districts and Tate, Serenje District, Lusaka, 1993.

<sup>31</sup> World Bank, *supra* note 17, p.10; Miriam Malawi, "HIV/AIDS and Human Rights", UNDP Workshop on Human Rights and Development for the Southern and Eastern Africa Region, Windhoek, 9-11 November 1999.

#### 4. 对教育的影响

32. 艾滋病/病毒对教育部门的影响尤其令人担心。这场疾病的流行对学生和教师都产生了巨大影响。由于艾滋病/病毒造成的高死亡率，使小学学龄儿童大大减少。根据预测，15岁以下的人口到2010年将达到540万人，而不是如果艾滋病的发病率不是如此普遍的话可能达到的680万人。<sup>32</sup>即使在艾滋病/病毒蔓延之前，入学率也因贫困问题而开始下降，尽管学龄儿童的人数是在增加。由于父母死于艾滋病/病毒，越来越多的儿童成为孤儿，上学成了无关紧要的事，因为没有人付学费，满足他们每天生活的需要。总之，如果这场疾病的流行继续得不到控制，将来上学受教育的儿童将越来越少。<sup>33</sup>

33. 教育系统由于教师感染艾滋病毒造成较高的死亡率而受到沉重打击。据估计，赞比亚30%以上的教师已经感染了艾滋病毒。<sup>34</sup>教育部的资料显示，1996年有680名教师死亡，1997年624人，1998年头十个月便有1,300人。这意味着教师的死亡人数从1996年的不到每天2人，上升到1998年的每天4人以上。对教育系统来说，1998年的死亡人数相当于损失了所有教师培训机构每年新培养出来的教师总数的大约三分之二。<sup>35</sup>

#### 5. 预期寿命下降

34. 艾滋病/病毒正在大大降低预期寿命。在赞比亚的情况下，几年前预期寿命还是54岁，现已急剧下降到37岁。预料在今后十至三十年里还将下降。在成人带艾滋病/病毒10%以上的九个非洲国家中(博茨瓦纳、肯尼亚、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、卢旺达、南非、赞比亚和津巴布韦)，预计下个世纪头二十年的预期寿命

---

<sup>32</sup> S.Hunter and D. Fall, *Orphans and HIV/AIDS in Zambia: An Assessment of Orphans in the Context of Children Affected by HIV/AIDS*, Report to UNICEF, Lusaka, 1998.

<sup>33</sup> M.J.Kelly, "The Impact of HIV/AIDS on Schooling in Zambia", Paper presented at XI-ICASA, 12 September 1999.

<sup>34</sup> World Bank, *Supra* note 17, p.11.

<sup>35</sup> Zambian Ministry of Health, *supra* note 22.

将下降到 47 岁，而不是上升到 64 岁。<sup>36</sup> 由于艾滋病的流行主要集中于年轻人和在经济和社会生产力上处于顶峰的成年人，因此也威胁到发展。这将使过去三十年里取得的大部分发展成果前功尽弃。<sup>37</sup> 预期寿命的下降，由于儿童死亡率的上升而进一步恶化，结果使在儿童存活率方面取得的成绩荡然无存。据联合国艾滋病方案的统计，赞比亚和津巴布韦正在面临死亡的婴儿比在没有艾滋病的情况下要高出 25% 以上。

## 6. 日益发展的孤儿问题

35. 这场流行病随之而来的，是艾滋病造成孤儿人数的增加。据估计，2000 年孤儿的人数将达 1,660,000 人，其中大约 750,000 人为失去母亲或父母双亡的孤儿，910,000 人为失去父亲的孤儿。<sup>38</sup> 根据联合国儿童基金会的数字，这个数字将占 15 岁以下儿童总数的大约 34.3%。

36. 如上所述，艾滋病/病毒对赞比亚发展前景的总体影响重大，推迟作出强有力的反应，代价也是巨大的。据估计，考虑到直接的医疗费和工人的消耗，以及与艾滋病有关的其他费用，如不增加任何外来资源，国内生产总值将下跌到低于预计水平的大约 9%。如外部资源能够满足额外的费用，国内生产总值将下跌大约 5%。<sup>39</sup> 如不能尽快以前所未有的数量输入外国援助，国民收入的下降可能会高达 10%。由于赞比亚(以及整个非洲)正在发生的人道主义危机，我们呼吁各多边机构立即取消赞比亚的债务，并提供新的资源，以便迅速控制危机，恢复健康的、真正的发展。因此，必须加强照看、治疗和社会支持，成为一个高度优先的事项。

### C. 艾滋病/病毒和无动于衷的政治

37. 艾滋病/病毒引起的死亡，和非洲家庭和社会网络体系受到的破坏，规模是前所未有的，但还没有引起国际社会采取行动。国际社会为何对非洲不断发展的

---

<sup>36</sup> World Bank, Supra note 17, p.7.

<sup>37</sup> UNAIDS, AIDS Epidemic Upadte, Geneva December 1998.

<sup>38</sup> S. Hunter and J.Williamson, Children on the Brink: Strategies to Support Children Isolated by HIV/AIDS, USAID, Washington, D.C.1997.

<sup>39</sup> Forgey & Mwanza, 1994.

艾滋病/病毒引发的人道主义危机如此无动于衷？为什么这么多的非洲领导人对它们的公民每天大批死于这场流行病一言不发？

38. 与不久前西方对电视上大量报导、在战略上具有重要意义的麻烦地区——土耳其的地震、巴尔干的战争和中东和平协议作出的反应相比，西方国家政府对非洲艾滋病/病毒危机作出的反应，可以说是麻木不仁。在科索沃，由于有 CNN 摄影机的跟踪，国际社会的反应是迅速常常也是大量的。而在非洲，默默无闻的艾滋病/病毒造成的紧急情况，每天都在吞噬着偏远的村庄和棚户区拥挤狭窄的街道，连最近的 CNN 摄影机也远不可及。世界卫生组织和联合国艾滋病方案对将要发生的危机一再发出的警告，却根本无人理睬。

39. 国际社会对艾滋病/病毒在非洲的流行没有立即作出反应，必须从更大的背景下来看，即近年来流行的“捐助人疲劳”和“非洲悲观主义”。自冷战结束后，捐助人对非洲的总援助一直在减少。很多在非洲工作的联合国机构，如联合国难民事务高级专员办事处，曾一再指出捐助人方面对非洲的不平等待遇。例如 1999 年，对联合国为撒哈拉以南非洲提出的 8 亿美元紧急援助，捐助人提供了不到五分之三。同样，世界粮食计划署在 9 月份宣布，在提出的资金要求只得到不足 20% 后，它将削减对塞拉利昂、利比里亚和几内亚大约 200 万元的食物援助方案。在夏季发出的一项紧急呼吁，为该国长年内战造成的至少 60 万流离失所的安哥拉人提供食物和住所——几乎与去年春天科索沃的难民人数相等——最初的反应十分有限，预料将出现大规模的饥荒。在刚果、布隆迪和卢旺达的大湖地区，联合国估计它将需要 2.78 亿美元，照料将近 400 万拥挤在难民营中的人。到 10 月下旬，得到的捐款只有该数额的 45%。

40. 相比之下，科索沃和波斯尼亚却引起了近年来国际社会作出的最大反应。国际社会的不同反应，原因很简单：科索沃和波斯尼亚是“大声疾呼的紧急情况”，展现在电视镜头之前，受影响的主要是欧洲人；而艾滋病/病毒在非洲的流行，是一种“静悄悄的紧急情况”，受影响的主要是贫穷的非洲黑人，西方媒体常常把他们描绘成永远处于危机状态。因此，随着官方发展援助的减少和优先问题的转移，已经债台高筑的非洲国家政府克服饥饿、无家可归和疾病问题的能力便更加受到限制。

41. 数以百万的非洲穷人又受到他们本国政府残酷无情的抛弃，使在非洲克服艾滋病/病毒的斗争更加复杂化。在南非、乌干达和塞内加尔，开明的政治领导人对动员群众控制艾滋病/病毒的蔓延发挥了积极的作用，但在这几个国家之外，很多非洲领导人却成了捐助人、非政府组织和公民社会团体作出任何一致努力为控制艾滋病的流行开展大规模运动的障碍。<sup>40</sup> 这些腐败的领导人，他们之中很多人更关心他们在瑞士银行的存款，而不是他们本国人民的死活。那些领导人对艾滋病/病毒的受害者不是产生同情心，而是把他们看作根本无须教育或供给食物的毫无用处的公民。这些没有对本国发生的艾滋病危机作出适当反应的非洲国家政府，应承担侵犯人权的责任。

D. 艾滋病/病毒和市场的残酷讽刺：世贸组织的涉贸  
知识产权制度如何造成生命的代价

42. 即便非洲国家能够得到较大数额的减免债务和克服艾滋病流行的新的资源，享有健康权仍要受到世贸组织与贸易有关的知识产权(TRIPS)制度的威胁，这套制度使非洲国家政府无法得到或生产支付得起药物，帮助 2 千 2 百万感染艾滋病毒的非洲人。这些国家根本就得不到已在西方控制住艾滋病流行的先进医疗手段。在药品的价格体制与发展中国家大多数穷人的实际需要之间存在着差距。那些国家或者以市场价格购买药物，这远远超出了他们的支付能力，或者冒美国贸易制裁的风险，以较低的价格购买或制造非专利药品。<sup>41</sup>

43. 很多在 90 年代加入世界贸易组织的发展中国家，现在才开始认识到加入世界贸易组织对公共卫生的影响。在加入世贸组织之前，它们还可避免制药厂商索取的高额零售价。一旦加入世贸组织，一国便同意遵守外国的专利，承认在专利到期之前生产非专利产品将受到制裁。涉贸知识产权协议要求所有国家必须全部支付

---

<sup>40</sup> Peter Mwaura, "Pioneers in the control of HIV/AIDS: Uganda and Senegal show that infection rates can be reduced", Africa Recovery, vol.12, No., 4 April 1999, pp. 8-9.

<sup>41</sup> K. Vick, "African AIDS victims losers of a drug war; U.S. policy keeps prices prohibitive", The Washington Post, 4 December 1999, p. A01.

零售价。但对面临卫生紧急情况的国家，该协议免除了它的一切义务，允许它自己生产药品，但要付给专利持有人谈判商定的专利使用费。

44. 对违反涉贸知识产权制度的国家，美国提出予以惩罚的威胁起了作用，但却危害了数以百万感染艾滋病的非洲人。例如，1998年当10人中便有1人HIV阳性的南非通过法律允许政府制造认为过于昂贵的药品时，美国政府把南非列入了“301观察名单”，这一做法被看作是实行贸易制裁的前奏。类似情况还有，在美国官员威胁对泰国的重要出口实行制裁后，泰国放弃了生产抗艾滋病药物ddI的计划。然而1999年9月17日，在双方官员会晤并讨论了有关问题，达成一项协议后，从观察名单上取下了南非。

45. 在西雅图世贸组织会议之前，克林顿政府的官员为其政策辩解，强调在大量投资研究的制药业保护专利权的重要性。而这样一来，美国的贸易政策便把贪婪的制药厂商的利润放在了公共卫生之上，对希望自己制造药品的穷国进行威胁，尽管国际法允许各国在遇到公共卫生的紧急情况下可以那样做。当然，这是一个结构性问题，必须在讨论减免债务的范围之外处理。

46. 克林顿总统一反过去的政策，在世贸组织会议期间宣布，在知识产权涉及到公共健康问题时，美国将采取宽松的立场。总统在对世贸组织的讲话中说：

“今天是世界艾滋病日。就在今天我国的贸易代表和卫生与公众服务部将要宣布，它们决心共同努力，保证我国的知识产权政策有足够的灵活性，能够对合理的公共卫生问题作出反应。保护知识产权对现代经济十分重要，但当事关艾滋病和病毒流行问题时，如同严重的卫生危机一样，今后美国执行它的卫生保健和贸易政策将保证最贫困国家的人民不会得不到他们迫切需要的药品。”<sup>42</sup>

这是令人振奋的消息，尽管我们必须还等着看如何实际落实总统的指示。完全有可能，不论谁成为下一任美国总统，都可以轻而易举的否定现行政当局的立场。

---

<sup>42</sup> 美国总统对西雅图世界贸易组织的发言，可在以下网站查找：  
[www.whitehouse.gov/WH/News/W](http://www.whitehouse.gov/WH/News/W).

E. 将减免债务与在非洲消灭艾滋病/病毒的  
流行联系起来：赞比亚的情况

47. 从上述分析中必须清楚地看到，艾滋病/病毒在非洲的流行是对人类发展的一场最严重威胁，大大减少了非洲社会受教育最高、精力最旺盛、生产力最强的部分，从而制约了人文资本的发展。此外，这场危机还对有限的基础结构和资源造成了过度压力，对生产力造成了负面影响，从而影响到总的经济增长。这种情况不仅对赞比亚，而且对其他很多非洲国家也是如此，他们都被大量支付不起的外债所拖累。偿还这些债务，造成紧缺的资源不能用于重要的社会服务，限制了政府对艾滋病/病毒危机作出积极反应的能力。

48. 尽管非政府组织和教会团体作出的反应具有积极的潜力，也尽管这些组织在这个领域里作出了尽可能的认真的尝试，但大部分公民社会在艾滋病/病毒的预防和管理方面采取的行动依然有限，主要是由于缺少资金。同样，公共部门对艾滋病/病毒作出的反应，也受到缺少资金的限制。这在很大程度上是由于各种因素的共同作用：赞比亚的宏观经济情况不好，加上又必须偿付国家的债务。偿还债务平均用去了国家出口收入的将近三分之一。例如，1998 的赞比亚对巴黎俱乐部债权人和多边机构的债务还本付息 1.25 亿美元。这在政府的总支出中占有很大比重，相当于该年对所有社会部门总预算的 69%。结果，公共部门机构有效开展艾滋病/病毒的预防和控制活动，能力受到了极大的限制。

49. 赞比亚政府与几个当地的非政府组织和教会组织一道，共同提出了一个多方面捐助人减免债务的方案，加速本国对艾滋病/病毒问题作出的反应。根据这项提案，目前用于偿还债务的紧缺的国家资金，将用于投入控制艾滋病/病毒传播的活动。这笔钱之后将供公民社会团体和公共社会部门的机构使用，在全国范围内开展活动，预防艾滋病/病毒，处理现有的问题，和解决孤儿不断增加的危机。民间和国家两方面作出的反应，将成为多部门艾滋病/病毒委员会和秘书处制定的国家综合艾滋病/病毒战略的一部分。减免债务后投入到预防和减轻艾滋病/病毒影响方案所需的

资金，估计五年期间需 8,900 万美元。<sup>43</sup> 平均下来每年需要将近 1,800 万美元，用于国家和公民社会两方面的所有方案——与北约在科索沃空战的头一个月中花掉的 25 亿美元相比只是个零头。一个独立的非政府机构将管理这笔资金，受非政府组织、政府和捐助人方面的代表组成的减免债务指导委员会领导。这将保证财务和方案上的责任制。

50. 赞比亚在强化的重债穷国计划下取得债务减免资格能否取得进展，在很大程度上取决于该国政府是否有能力，履行在上一次磋商小组会议上作出的承诺，在进行根本的政府管理改革方面，能否取得真正和明显的进展。虽然我们完全同意捐助人对这个问题的关心，但我们也同样关注，解决艾滋病/病毒的流行迫切需要的资源可能会由于管理改革的失败而被无限期的搁置。结果，非政府组织迄今为止靠少得可怜的资源在赞比亚预防艾滋病/病毒扩散方面所作的出色工作，将前功尽弃。

51. 作为独立专家，我们认为赞比亚减免债务用于艾滋病/病毒的提案十分具有创新性，值得捐助人立即给予支持。考虑到赞比亚艾滋病/病毒的流行情况，对赞比亚提供债务减免应采用“卫生紧急状态”的标准，而不是 ESAF 的宏观经济条件。捐助人方面和国际金融机构必须清楚，艾滋病/病毒的问题不能等到平衡国家预算和使通货膨胀率降到合理水平后才去解决。需要现在采取行动，而不是三年后，到那时将有数以百万更多的非洲人受到传染或死于艾滋病。这将是一场严重的人道主义悲剧。国际社会最终将对之负责。

### 三、洪都拉斯和尼加拉瓜：债务、飓风米奇和重建的负担

52. 10 月 25 日至 11 月 1 日飓风米奇加带暴雨袭击了洪都拉斯和尼加拉瓜，造成的破坏性影响，成了这两个国家近年来经历的最为严重的自然灾害。两国都受到严重的人员伤亡，它们的基础设施和经济生产基础也大部分受到破坏，使人们更加怀疑这两个国家今后是否能力解决结构贫困和发展不足的问题。在尼加拉瓜的情

---

<sup>43</sup> Government of Zambia, *Zambian Proposal to Accelerate the National Response to HIV/AIDS through a Multi-Donor Debt Relief Programme*, draft proposal as of 16 September 1999.

况下，米奇造成的生命损失和破坏，已使 1972 年将首都马拉瓜移为平地的地震造成的破坏相形见拙。

53. 这两个已经外债债台高筑的国家，如得不到优惠条件的大量外部援助输入，将无力迎接重建和改造它们各自经济的挑战。全部勾销它们的大量外债，这一需要应作为对这两个国家一切有意义的援助的起点。不幸的是，由于 HIPC 与 ESAF 条件的关系，两国能够得到债务减免的速度，取决于它们在执行目前的 ESAF 上能够取得多大的成功。对两国政府和人权组织来说这都是一个主要的关注问题，它们提出考虑到飓风米奇造成的经济和社会破坏，不应把 ESAF 作为给予债务减免的唯一通行证。

#### A. 尼加拉瓜：负债和飓风米奇的影响

54. 尼加拉瓜是拉丁美洲和加勒比地区第二个最穷的国家，1997 年人均收入 470 美元，人口的半数以上为贫困人口，五分之一属于极端贫困和社会指数最弱的部分。几乎一半的经济活动人口失业或属于非正式经济活动就业不足。1990 年代，由于削减公共开支和国家企业私营化引起的解雇，加上遣散反政府组织和政府军退役，使失业问题更加严重。在 90 年代初的一段萧条之后，从 1994 年开始尼加拉瓜的经济稳步增长，根据该国政府和国际货币基金组织的数字，正准备在 1998 年实现国内生产总值大约 6% 的增长率。从 1991 年起，通过对大约 350 家国有企业的私有化和削减公共开支，特别是削减国防和国家安全方面的开支，该国经济已从集中的、国家管理的经济，改造成私营部门所有的经济。<sup>44</sup> 贸易自由化是 90 年代经济政策的基石，既增加外汇收入偿还庞大的债务，又能吸引工业投资。经济的迅速恢复也使私营部门恢复了信心，反映在私人投资从 1994 年占国内生产总值的 7%，增加到 1997 估计的 18%，翻了一倍以上。失业率从 1994 年的百分之二十几，下降到 1997 年的 14% 以下，主要是由于一些部门的发展创造了新的就业，如化妆品行业。

55. 尼加拉瓜对债权国和债权机构的欠款达 63 亿美元，几乎为该国国内生产总值的三倍。其中 18 亿是欠多边机构的，42 亿是对双边债权人的债务，只有 2.44 亿是对商业银行的债务。双边债务主要是优惠贷款和出口信贷。1998 年，债务的还

---

<sup>44</sup> Economic Intelligent Unit, Nicaragua: Country Profile, 1998-99.

本付息相当于其出口收入的 56.4%。1998 年的 63 亿美元债务，与 1994 年 121 亿美元的最高峰相比已经有了很大的改善，之后前总统 Violeta Barrios de Chamorro (1990-1996) 设法得到了大量双边债务减免。此外，尼加拉瓜收回了 14 亿美元的商务欠债，1 个美元支付 8 美分——总共 1.12 亿美元。接下来的一个突破，是在 1996 年 4 月宣布 9 月完成的，免除了它对俄罗斯联邦 35 亿美元债务的 95%。此后墨西哥又作出决定，勾销了对墨西哥 11 亿美元债务的 91%。<sup>45</sup> 尽管如此，去年人均债务仍高达 1,314 美元，而人均国内生产总值却只有 445 美元。<sup>46</sup>

56. 1998 年 10 月飓风米奇袭击该国之前，宏观经济和结构改革方案一直按计划进行，根据 HIPC 作出决定的时间初步确定在 1999 年底。不幸的是，飓风米奇的袭击使该国的命运发生了巨大的变化。辛辛苦苦取得的经济成绩，一夜之间一扫而光，基础设施和主要出口基地，特别是香蕉和糖，都受到大面积的破坏。

表 3. 尼加拉瓜：1990 年以来取消的外债  
(百万美元)

年 份	债权人	欠 债	勾销的债务	减免债务占总债务的百分比
1990	委内瑞拉	208.1	196.4	94.4
	哥伦比亚	47.1	44.1	93.6
1993	阿根廷	76.1	66.3	87.1
	古 巴	101.6	94.6	93.1
1994	中国台湾	22.8	17.1	75.0
1995	商业银行	1,098.7	1,010.7	92.0
1996	墨西哥	1,156.6	1,065.7	92.1
	俄罗斯	3,444.3	3,099.9	90.0
	捷克共和国	140.5	126.4	90.0
	萨尔瓦多	40.4	35.3	87.4
	洪都拉斯	117.2	100.6	85.8
1997	中美洲银行(BCIEP)	566.7	103.7	18.3
	总 计	7,020.1	5,960.8	84.9

来源：尼加拉瓜中央银行。

<sup>45</sup> 同上。

<sup>46</sup> Grupo Propositivo de Cabildeo e Incidencia (GPC), La Deuda Externa de Nicaragua y la Iniciativa HIPC Flexibilizada: Oportunidad Para Abrir Una Ventana al Desarrollo Humano con la Participacion de la Sociedad Civil, Managua, July 1999.

## 飓风米奇的影响

57. 飓风米奇的影响限于该国的西部和西北部地区(影响到将近全国 50%的地区, 因而不象邻国洪都拉斯那样范围更大)。总体上由于这场灾害的影响, 估计已有 4,000 尼加拉瓜人据认为已经死亡, 还有大约 1 百万人——占该国人口的大约 20%——无家可归。1,500 多公里铺筑路面的旱地公路, 大约 12,000 公里未铺路面的公路和 80 余座桥梁受到破坏。大约 350 所学校受到破坏, 280 所学校被用来作为临时住所。美洲公路网的重要路段——通往其他中美洲国家的主要商业通道——受到破坏或完全破坏。联合国开发署和拉丁美洲和加勒比经济委员会对破坏和修复费用所作的初步估计表明, 直接和间接损失共达 9 亿美元, 相当于尼加拉瓜 1997 年国内生产总值的 45%。对基础设施和生产部门造成的破坏, 修复的费用将达 12 亿美元。解决这些新的重建和恢复需要, 将给正在设法解决该国目前的基础设施问题的政府增加额外的负担。

58. 飓风米奇之后, 巴黎俱乐部的双边债权人同意, 从 1999 年 1 月起放弃两年的债务还本付息。对多边开发银行的欠债, 正在通过中美洲信托基金偿还, 该基金是 1999 年 5 月在斯德哥尔摩举行的中美洲磋商小组会议上由双边捐助人设立的。HIPC 计划下的债务减免, 将取决于 1998 年 3 月签署的三年 ESAF 方案, Aleman 总统的政府在执行该方案方面能够取得何种程度的成功。根据 ESAF 改革的进展情况, 决定是否符合 HIPC 减免债务的资格, 原计划作出决定的时间是在 1999 年底, 但在国际货币基金组织的小组完成与尼加拉瓜的“第四条”年度磋商后, 在 10 月份便已作出。

59. 尼加拉瓜有多少可能达到“终点”, 由于 ESAF 改革的范围和复杂性, 政府是否有能力按时落实所有改革要求, 以及飓风造成的运输困难和重要出口收入上的损失对经济整体生产力造成的影响, 目前还很难确定。此外, 目前的 ESAF 中还有很多方面, 如私有化, 产权和司法改革等, 政府还未能迅速实施, 可能需要更长的时间完成。<sup>47</sup> 如果这种情况发生, 急需的债务减免便将受到拖延, 进一步影响重建工作。

---

<sup>47</sup> IMF Mission, “performance criterion under the 2<sup>nd</sup> annual ESAF arrangement”, confidential document, 21 October 1999.

60. 尽管如此，尼加拉瓜可能在决定点和完成点中间的这段时间里，继续得到债务还本付息上的减免。这对尼加拉瓜的帮助极大，因为到 2001 年初，飓风米奇之后巴黎俱乐部的债务减免即将到期。否则外债的还本付息预测将从 2000 年的 1.55 亿美元上升到 2001 年的 2.30 亿美元(税收的大约 28%)。因此，考虑到尼加拉瓜的特殊情况，货币基金组织和世界银行不应把 HIPC 的宏观经济条件作为决定它是否有资格得到债务减免的唯一标准。此外，单单减免债务并不能使尼加拉瓜目前的经济情况一夜之间发生变化。该国将需要大量外国资金的注入，解决结构贫困问题，和跃进到新的、有活力的知识经济。

#### B. 洪都拉斯：飓风米奇和艰巨的重建任务

61. 洪都拉斯是拉丁美洲第三个最贫困的国家，1997 年人均收入 700 美元。人口半数以上生活贫困，三分之一属极端贫困。洪都拉斯的经济是拉丁美洲最不发达的一个，该国严重依赖咖啡和香蕉的出口。历任政府一直努力实现经济的多样化，但成效甚微，经济改革总是半途而废。

62. 当局总是依靠对外举债为发展筹资，特别是向美国和多边开发银行。1990 年代以来，随着萨尔瓦多和尼加拉瓜游击战的结束，从美国得到的赠款支持减少，因而借债的频率增加。此前洪都拉斯得到美国的经济和军事援助，报之以对洪都拉斯东部地区 Contra(反政府武装力量)的存在视而不见。于是政府在 1996 年颁布过一项法令，任何新的债务承诺必须有 35% 为优惠贷款。<sup>48</sup>

63. 1998 年洪都拉斯的债务达 44 亿美元，相当于预计国内生产总值的 93%，或人均 725 美元。到 1998 年底，洪都拉斯的债务 62% 是对多边债权人的债务——主要是世界银行、泛美开发银行(IDB)和中美洲经济共同体银行(BCIE)，37% 是对双边债权人的债务(日本、西班牙、意大利和德国)，其余的 7.2% 是对私人债权人的债务。<sup>49</sup> 1994 年以来，洪都拉斯平均偿还债务要付出 3 亿美元，包括本金和利息。例如 1998 年，偿还债务总额 300.5 百万美元。其中 190.4 百万美元(63.4%)是偿还多

---

<sup>48</sup> Interview with the Director of the Central Bank, 10 November 1999.

<sup>49</sup> Calculated from World Bank, Global Development Finance; Republic of Honduras, Secretary of Finance, Memorandum 1998, presented to the National Congress, Tegucigalpa, July 1999, p. 29.

边债务，106 百万美元(35.5%)是偿还双边债务。鉴于洪都拉斯普遍贫困和发展不足的情况，偿还债务已成了经济的沉重负担，进一步制约了政府解决该国普遍贫困和人民生活不足的能力。贫困的情况由于飓风米奇的破坏性影响而变得更加严重。

表 4：洪都拉斯：偿还外债的情况，1994-1998

(百万美元)

	1995	1996	1997	1998
本 金	217.7	210.3	183.1	152.4
利 息	201.0	183.2	164.9	148.1
总 计	418.7	393.5	348.0	300.5

来 源：财政部公共信贷局长。

64. 在中美洲范围内，洪都拉斯在飓风米奇面前首当其冲。洪都拉斯没有任何一块地方逃过飓风的影响，最大的两个城市——首都特古西加尔巴和圣佩德罗苏拉都受到严重破坏。连政府本身的很多机构，建筑也受到破坏，如教育部受到完全破坏，财政部受到大面积破坏。联合国开发署和拉加经委会对破坏和修复费用所作的初步估计表明，直接和间接损失总共达 36 亿美元，相当于 1997 年洪都拉斯国内生产总值的 74%。更新的费用估计为 50 亿美元(见下表)。

表 5：破坏和重建费摘要

(百万美元)

	直接损失	间接损失	总 损 失	恢复费用
总 计	2 177.4	1 461.1	3 638.5	4 987.7
社会部门	305.4	719.4	1,024.8	580.5
住 房	259.1	675.3	934.4	484.0
卫 生	25.6	36.7	62.3	64.5
教 育	20.7	7.4	28.1	31.2
基础设施	347.6	164.2	511.7	713.2
道路、桥梁	314.1	140.0	454.1	571.4
水/卫生设施	24.2	7.2	31.3	118.6
能 源	9.3	17.0	26.3	23.2
生产部门	1 477.6	577.1	2 054.8	3 694.0
农业，牲畜，林业	1 387.3	274.2	1 661.5	2 990.7
制造业	15.8	196.3	212.1	381.8
贸易、旅馆	74.5	106.7	181.2	326.2
环 境	46.8	0.4	47.2	n.a.

来 源：UNDP/ECLAC，飓风米奇造成的破坏初步估评，1998 年 12 月 10 日。

65. 考虑到洪都拉斯受到的破坏，国际社会迅速对灾害作出反应。一开始的重点是抢救社区，建立通讯，发放应急食品和药物，对无家可归的人安排住所，和处理死亡的人和动物，以防止传播疾病。

66. 去年 5 月在斯德哥尔摩举行的中美洲磋商小组会议上，为紧急重建洪都拉斯承诺了 27 亿美元。然而，到目前为止，只从捐助国政府收到 17.243 亿美元。其中 6.10 亿美元为非财政援助，其余的 11.205 亿美元包括优惠和不优惠的贷款，这笔数额几乎相当于该国政府希望在 HIPC 计划下得到的债务减免。非优惠贷款来自以下方面：国际货币基金组织(2.12 亿美元)、国际开发协会(3.65 亿美元)和美洲开发银行(3.04 亿美元)，进一步增加了该国的债务负担。<sup>50</sup>

67. 在外债方面，1998 年 12 月应一些双边捐助人的要求，国际开发协会设立了“中美洲应急信托基金”，该基金正在得到一些捐款，帮助洪都拉斯和其他受飓风影响的国家支付多边债务的还本付息。到 1999 年 9 月，洪都拉斯从 9 个双边捐助人得到 7,190 万美元，其中 7,050 万美元付给了以下债权机构：美洲开发银行(3,120 万美元)、世界银行(3,330 万美元)，和中美洲经济共同体银行(600 万美元)。<sup>51</sup> 在飓风米奇造成的巨大人类痛苦面前，这是一个残酷的讽刺。

68. 除紧急信托基金外，巴黎俱乐部债权人还在 1999 年 4 月给予洪都拉斯 1999 - 2000 年期间延期偿还债务权。然而，飓风经过一年后，洪都拉斯仍在等待在 HIPC 计划下大幅度减少它的对外偿债义务(大约 11 亿美元)，而自台风过后在救灾援助的旗帜下它又增加了 17 亿美元的新贷款。《经济学家》杂志对捐助人方面矛盾的反应十分困惑，向它的读者发问：一方面向他们提供救灾援助，一方面又坚持要求偿还债务从而影响其恢复，这里面的意义何在？(1998 年 11 月 14 日)。不用说，这就是中美洲目前的现状：偿还债务“正在挤掉”用于重建、恢复和减贫的资金。

69. 尽管政府仍抱有很高的希望，它将在今年四月达到“决定点”，但这要取决于在执行目前刚刚一年的 ESAF 方面取得进展。尼加拉瓜在执行宏观经济指标上

---

<sup>50</sup> República de Honduras, Avances En La Reconstrucción y Transformación Nacional: Honduras a un Año Después del Mitch, 15 October 1999, p. 17.

<sup>51</sup> “Fuentes de Financiamiento Reembolsable y Respaldo al Proceso de Reconstrucción”, presentation by Gabriela Nuñez de Reyes, Ministry of Finance, October 1999, p. 1.

有良好的记录，与它不同的是，洪都拉斯很可能在满足 ESAP 条件上遇到困难。即使多边机构对洪都拉斯作例外处理，使它达到“决定点”，从而能够在达到“终点”之前得到临时支持，但这仍将以新贷款的形式为主，使债台进一步高筑。等到六年之后可以减免债务时，情况将比今天更为严重得多。

### C. 结 论

70. 在过去的二十年里，中美洲人民经历了长期的内战、经济崩溃和自然灾害。自尼加拉瓜、萨尔瓦多和危地马拉的内战结束以来，这个地区表现出了极大的活力，更多地集中精力恢复和平、实行民主和重建多年冲突破坏了的的经济，不幸的是，命运出现了骤变，1998年10月底的飓风米奇，以其巨大的破坏力将过去十年里取得的一切成绩一扫而光。

71. 重建和改造的任务，证明是困难的。飓风经过一年后，这两个国家本国为恢复作出的努力，和开始大范围的人文发展进程，到目前为止证明是不足的，且问题重重。本国的工作大部分过于集中在基础设施的恢复上，而很少注意补偿穷人财产的损失(如牛、工具、生产用地、庄稼等等)，以使他们能够开始为自己和家庭进行生产。虽然公民社会的代表参加了重建和国家改革小组，但他们的力量较小，不足以影响国家重建努力的方针。这是第一个迹象，表明强化的重债穷国计划要求的减贫战略文件(PRSP)可能作不到真正意义上的参与和透明。

72. 洪都拉斯和尼加拉瓜的公民社会团体提出，尽管飓风米奇对生命和财产造成了巨大的破坏性影响，但它造成的后果却提供了一个极好的机会，为今后以人为核心的发展奠定基础。因此，他们设法利用重建工作和有关重债穷国的辩论作为战略突破点，提出政府管理、权力下放、人权和生态可持续性的问题。<sup>52</sup> 真正的检验时刻，是这两个国家开始起草国家减贫战略框架文件时，这两个文件它们应通过非政府组织和公民社会组织在内的参与性进程编写。两国政府能够在多大程度上考虑进国家治理、权力下放、人权和生态可持续性的问题，在一项基本的宏观经济活动

---

<sup>52</sup> Mauricio Diaz Burdeth and Martin Barahona, "pectiva de la Societal civil" in Encuentro Continental de los Países Pobres Severamente Endeudados Asociacion de Organismos No Govermanentalls (ASONOG)/Foro Social de la Deuda Externuy Desarrollo de Honduras (FOSDEH)。

中承认这些问题，仍有待观察。它将决定对两个国家债务减免的程度和速度。

73. 我们认为，考虑到贫困的程度和飓风米奇造成的破坏，应宣布洪都拉斯和尼加拉瓜为“灾区”，并应立即无条件取消它们对债权国和债权机构的负债。虽然飓风之后国际社会慷慨地作出了反应，但这还不够。这两个国家不可能指望在背着沉重债务负担的情况下重建和改造它们的经济，减少贫困和完成巩固民主的进程。重建和改革要求完全取消它们的欠债和注入新的资源。我们的建议并没有什么不寻常之处，因为曾经有过先例，在经过第二次世界大战的破坏之后，美国曾给过德国类似的优惠待遇。不勾销债务和提供新的外援，重建工作便必定要失败。因此，我们建议采取以下措施：

- (a) 所有在紧急援助名义下签定的债务，在帐面上均不应作为“新债”处理，而应作为迟早将向两国提供的债务减免的预付款；
- (b) 迄今为止向中美洲信托基金提供的用于偿还对多边开发银行债务的所有双边捐助款项，均应作为赠款提供给洪都拉斯和尼加拉瓜；
- (c) 应探讨新办法，如在二级市场上购回债务的办法，消灭对商务机构现有的债务；
- (d) 减免债务腾出的资金不应只用于投资基础结构的发展；应把重点主要放在社会发展、卫生和教育、营养和安全网方案上。

74. 我们提出上述措施是为了解救洪都拉斯和尼加拉瓜免于经过复杂和旷日持久的 HIPC 资格审查，而把注意力放到为这些国家筹集新的资源上，使它们能够开始解决社会发展和改革的大问题。然而，减贫战略框架要求应维持 HIPC 和国际开发协会今后的贷款，因为它将在今后的贷款业务中作为捐助人和债权国政府之间的一项“契约”，只要计划得到了公民社会组织的认可。

75. 最后，使中美洲国家走上经济发展和民主治国的正确道路，不仅仅限于减免债务和增加外部资源的投入。正确的“改革”战略，必须解决贫困和边缘化的结构原因。把目前中美洲的经济和社会危机完全归咎于飓风米奇，是一个严重的错误。如此大量的中美洲人长期生活在绝对贫困和缺衣少食的条件下，有其历史的、经济的、政治的和生态方面的原因。飓风固然是一场悲剧，但它造成的结果又提供了一个不容失去的机会，对占支配地位的以出口带动、借贷求发展的战略作一次彻底的审查，这套战略的目的主要是照顾一小部分特权的土地所有者和跨国香蕉公司，而

牺牲绝大多数勉强维持生计的贫困农民的得益。单纯地建设这些传统上的“甜点加水果沙拉”式的经济结构，并不能帮助穷人，除非土地所有制和政治决策的结构得到根本改变，保证所有公民的经济、政治、社会和文化权利都得到保障和保护。HIPC 进程将在多大程度上作为新发展道路上的第一步，仍有待观察。

#### 四、债务减免和《最有害的童工形式公约，1999》

76. 世界经济全球化的主要推动力，是寻求最大的经济效益。虽然这个义无反顾的过程无疑给很多国家带来了更大的繁荣，但大批穷国的人民却未能从全球化增加创造的财富中受益。因此，国际社会必须建立全球化进程平衡的积极互动，包括进社会和人权的考虑。<sup>53</sup> 在这一节中，我们建议在减免债务和执行《最有害的童工形式公约》之间建立联系。我们认为，“债务减免用于社会投资”，应作为经合组织/发展援助委员会和世界社会问题首脑会议作出的承诺在 2015 年前的主要内容。在建议采取这项行动方面，我们要提出一个在巴西的具体的成功事例，即巴西利亚州长 Cristovam Buarque 在五年前提出的“Bolsa Escola”。这项成功的计划现已发展到巴西的很多城市，墨西哥和其他一些拉丁美洲国家也在效仿。

##### A. 联合国《儿童权利公约》

77. 被称为历史上得到批准最为广泛的条约《儿童权利公约》，<sup>54</sup> 和《最有害的童工形式公约》，被认为是消除贫困和增进人权行动最关键的组成部分。世界各国领导人在具有法律约束力的公约中作出的承诺包括：儿童的生命权；不受歧视的权利；保护不受武装冲突的影响；保护不受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待

---

<sup>53</sup> 在第一个一年时间里，至少已计划安排了四个重要会议：西雅图世贸组织部长级会议，在曼谷举行的联合国贸易和发展会议第十届大会，在日内瓦举行的联合国大会特别(哥本哈根 + 5)，和联合国的千年大会，所有这些会议都与我们正在讲到的问题有关，也将从促进形成一致意见以及协调的分析方法和注重行动的措施中受益。

<sup>54</sup> 193 个国家中有 191 个已签署《公约》。

遇或处罚；和受教育权、享受卫生保健的权利、享有适当生活水平的权利，和不受经济剥削和其他虐待的权利。

78. 对很多儿童来说，公约的承诺仍是一纸空文。各国政府落实它们在世界会议上商定的东西，行动迟缓。儿童每天受到的虐待与各国政府的所作所为完全相反。尽管有那些庄严的保证，但却有无数儿童他们的基本人权每天都受到无视。那些孩子们——1998年有130,000多万人——得不到教育、在危险的情况下长时间工作，<sup>55</sup>或在收容机构的非人条件下饱受痛苦。还有的受到骚扰和人身暴力，被拐卖和受到性剥削，<sup>56</sup>或因武装冲突被迫当兵或成为难民。

79. 每年都有大批儿童被利用从事商业性性剥削。他们通常的结局是完全失去健康，染上艾滋病/病毒和其他性传播疾病。在很多国家，少数民族和女童仍得不到适当教育，在贫困和农村地区，昂贵的学费使很多儿童不能入学。所有这一切必须改变。

80. 童工现象的一个根本原因，是极端贫困。孟加拉、玻利维亚、巴西、海地、印度、墨西哥、尼加拉瓜、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、津巴布韦、赞比亚和其他很多国家，那里的贫困家庭让他们的子女工作，只是因为他们没有足够的手段谋生。不论在提供食物和医药方面这些孩子可以提供的帮助是多么有限，都非常珍贵。尽管这些父母中很多人认识到，上学可提高他们的孩子长大后的劳动技能，但他们根本承担不起这种“奢侈”——失去孩子给家里带来的哪怕是微乎其微的收入。因此，矛盾在于父母短期的经济利益，和儿童长远的利益。因此必须对家庭有所鼓励，而这正是 Buarque 州长提出的“Bolsa Escola”方案所作的事。

## B. 巴西的 Bolsa Escola 奖学金计划

81. Bolsa Escola 计划始于大约五年前，是由巴西联邦区[Buarque]州长提出的。方案的设想很简单：孩子们没有去上学，是因为他们的家庭让他们去工作，或者是因为他们的家太穷，过于无知而看不到教育的重要性。如果给这些家庭一笔供孩子

---

<sup>55</sup> 《儿童权利公约》第 32 条保护儿童免受经济剥削或从事可能有害儿童发育的工作，并不得影响儿童的教育。

<sup>56</sup> 《公约》第 34 和 35 条明确禁止对儿童的性剥削和拐卖儿童。

上学的津贴，他们就会让孩子留在学校。Bolsa Escola 的目的，不是保证贫困家庭的最低收入，而是为了争取实现普及教育。

82. 方案包括三个部分。第一部分，奖学金计划，为儿童提供帮助，使他们能够上学。方案有一个条件，即家中的所有学龄孩子都必须上学，不能辍学，直到 14 岁。这项奖学金方案还配合有一项学校储蓄计划，根据该计划对每个参加奖学金方案的儿童，每年向他的储蓄帐户中存入一笔相当于一份最低工资的存款。<sup>57</sup> 方案的第三个部分，是家庭援助，向每个子女参加奖学金计划的家庭提供一笔大约相当于月最低工资的补助，以抵消孩子不去上学而去工作的收入。这笔援助在一年中陆续支付，但只是在开学的月份中。目前联邦区有五万多儿童参加 Bolsa Escola 方案。

83. Bolsa Escola 非常成功。该方案已被借鉴到巴西和墨西哥的很多其他城市。由于它的成功，它已引起了联合国儿童基金会、教科文组织和世界银行的兴趣和支持，国际劳工组织和贸发会议正在对其进行研究。各机构在它们对方案的估评中强调，它对辍学和留级的情况产生了积极的影响，同时参加工作的儿童比例也大大减少。

84. 初步分析表明，一项每个家庭每月花费 40 美元的奖学金方案，便足以使贫困家庭的子女留在学校。从这类方案可能对有关家庭的生活以及对整个国家产生的重大变化来看，这是一个很小的投资。这类方案不仅可以提供受教育的机会，而且还可帮助治贫。在提高生活水平和减少边缘化方面，只要有 20 年便会产生重大的社会效果。

### C. 将减免债务与儿童奖学金计划联系起来

85. 《最有害的童工形式公约》第 7 条要求公约的签字国：

- 防止儿童成为最有害形式的童工；
- 提供必要和适当的直接帮助，使儿童摆脱最有害形式的童工，并帮助他们的恢复和社会融合；
- 确保摆脱最有害童工形式的儿童都能得到免费基础教育，或在可能和

---

<sup>57</sup> 1996 年，在总数 33,136 名学生中，有 31,361 人——86%以上——升学从而有资格得到每年给他们储蓄帐户的额外存款。

需要的情况下得到职业培训(第 7 条)。

我们认为, Bolsa Escola 的经验是将减免债务与制止童工现象联系的一个出色计划。Bolsa Escola 的吸引力, 在于执行成本低。它产生了令人难以置信的快速效果, 改善了方案所在环境和社区的社会、经济和道德状况。正如 Buarque 州长所说: “1998 年全世界用在武器上的钱共有 7,450 亿美元, 只要用这笔钱的 5% 便可向全世界所有 2.5 亿做工儿童的母亲提供 ‘Bolsa Escola’ 津贴, 从地球上彻底消灭童工现象”。他还说, 1997 年发展中国家偿还债务付出了 3,050 多亿美元。为解决今天所有仍在干活的儿童的需要, 我们只需要相当于每年还债费用的 13%。这笔钱可通过对半分担的办法来解决, 即勾销整个还债金额的 6.5%, 另外的 6.5% 由有关国家自己投入。

86. 因此我们建议, 取消重债穷国的债务, 应有一个条件, 将资金用于在每个国家设立一个“奖学金保障的家庭收入”计划, 按月支付, 直接与他们的孩子入学挂钩。有了这笔补偿收入来源, 各家将把他们的孩子从街上拉回来, 送进学校。根据 Bolsa Escola 的规定, 一家之中所有学龄儿童都必须作为正式学生注册, 一个月内任何人不得逃学超过两天。正是在这个条件下, 我们敦促将减免债务与《最有害的童工形式公约》密切地联系起来。

87. 在其他重债穷国用减免债务节省的资金效仿 Bolsa Escola 的经验, 是一项值得的投资。在巴西和其他地方都还有上百万的儿童, 如果我们能制定出各种办法减轻债务负担, 包括建议的这类社会投资, 便可解救他们摆脱可怕的街头生活。

## 五、总的结论和建议

88. 正当全球大庆 2000 运动和支持者们似乎终于赢得了减免债务这场战斗之际, 由于主要的援助国和多边金融机构坚持玩弄花样, 使它们一下子又回到了 20 年前的起点。虽然强化的重债穷国计划比原先的 HIPC 有了很大进步, 但它的主要重点是减少债务量, 从而排除了减免偿还债务; 它将 ESAF 作为决定债务减免的唯一标准; 以及最后一点, HIPC 信托基金的不足, 都使整个 HIPC 计划成了一场骗局。

89. 尽管有各种缺陷, 但 HIPC 仍有很大的改进余地, 包括考虑进大庆 2000 运动提出的主要关注。此外, 我们还努力对联系减免债务和社会投资提出三个战略

切入点：在非洲防止艾滋病/病毒，在中美洲开展飓风米奇后的重建，和在巴西 Bolsa Escola 奖学金方案的基础上将减免债务与《最有害的童工形式公约》联系起来。

90. 同样重要的是，应让重要的联合国组织参与，如国际劳工组织、联合国儿童基金会和开发计划署，这些组织可为 HIPC 进程增加很多知识和专门经验。为取得 HIPC 减免债务资格和得到官方发展援助资金必须提出的国家减贫战略文件，在这些文件的起草方面上述机构可发挥十分重要的作用。

### 联合国系统和将人权问题纳入主流的挑战

91. 编写这份联合报告的准备工作范围广泛，两位作者涉及了他们熟悉的领域，也探讨了不熟悉的方面。一开始，两位报告员在华盛顿特区成功地组织了两场关于减免债务和减贫的研讨会。<sup>58</sup> 这些圆桌讨论会的目的，是在一些重要的机构之间开展建设性的对话，这些机构可对解决债务问题作出多方面的贡献，但彼此之间却很少交流。我们仍希望各机构和多边金融机构今后能够比现在更好地共同努力，解决根本的全球性问题，因为没有任何一个机构对如何建设一个公正和可持续的世界秩序拥有绝对的权力。

92. 除华盛顿的两次圆桌会议外，结构调整问题独立专家还对赞比亚、洪都拉斯和尼加拉瓜作了广泛的实地查访。此后又在华盛顿与外债问题特别报告员一道在华盛顿会晤了世界银行和国际货币基金组织及美国国会的官员。这些会晤讨论的重点，主要是减免债务、HIPC 和艾滋病/病毒问题。在纽约，小组会晤了联合国儿童基金会、开发计划署和经济及社会理事会政策股的官员。

93. 在各国走访期间和华盛顿的讨论会上，我们二人明显感到，在人权委员会两年前为我们确定的两项经济任务上，人权事务高级专员办事处目前的方案，对当

---

<sup>58</sup> 11月8日和10日，在华盛顿的 Brookings Institute 和美洲开发银行召开的两次圆桌讨论会分别为：“债务减免、新的 ESAF、科隆和缓解贫困：下一步如何？”，和“债务减免、社会投资和全球化：多边讨论和今后的谈判。”贸发会议秘书长、非统组织秘书长、美洲开发银行总干事、儿童基金会、世界银行和货币基金组织的高级官员，以及华盛顿外交界、学术界和非政府组织的代表出席了讨论会。

前在很多场合进行的辩论和讨论影响有限，特别是关于在全球经济治理上应增加人权问题的必要。

94. 虽然很多在经济、社会和文化权利领域里开展活动的非政府组织，它们的方案受到现有国际劳工组织和人权公约的很大影响，但它们与人权事务高级官员办事处的关系，与促进公民权利和政治权利的非政府组织和人权组织相比，却并不很强。部分原因是从事经济权利工作的非政府组织拥有比人权办事处更强的研究、游说和网络联系能力。

95. 以其目前的构成，尽管人权办事处可能只有最基本的知识力量和所需的掌握大量国际经济知识的合格人员，可以应付这方面的任务。但它没有所需的必要资源，把这些经济任务纳入所有联合国机构活动的主流，更难以向迫切希望制定与布雷顿森林机构政策相对应的项目的各国政府提供支持。我们强烈感到，目前的人员配备和管理结构，与联合国系统之外开展的最富活力的辩论和活动完全脱节，内部现有的专门知识也没有得到充分利用。最近在世贸组织西雅图会议上发生的事件，全球大庆 2000 运动迫使世界银行和国际货币基金组织向穷国提供更快和更大幅度的债务减免，以及两年前经合组织多边投资协议的失败，都出色地表明了全球公民社会的活力和它对全球经济治理问题的影响。不幸但也并不使我们感到意外的是，所有这些重要的辩论人权办事处都没有参与，因而失去了一个极好的机会，将人权问题带入国际经济治理的辩论。

96. 其次我们认为，高级专员办事处正在失去一个极好的机会，由于最高层的管理和目前的专业级别的工作人员不能在全球政策讨论中找到战略切入点，使人权议程能够摆在中心位置，因而未能对经济、社会和文化权利造成影响。我们特别强烈地感到，除高级专员本人之外——她一直在积极提倡经济权利——办事处的最高一级管理部门或者不熟悉有关的实质性讨论——关于人权、经济全球化和改革全球经济治理的斗争之间的联系——或者他们对此根本不关心。抽象地谈论经济和文化权利是不够的。高级专员办事处必须在技术上采取积极行动，保证经济、社会和文化权利切实纳入多边金融机构和区域开发银行的活动和方案。

97. 由于存在上述机构上的问题，人权事务高级专员办事处完全没有参加应该有人权内容的重要经济论坛。其中最重要的有磋商小组会议，多边贸易谈判论坛，区域和次区域经济集团，为取消债务而进行的 HIPC 审查，和关于制定国家减贫战

略框架的国家磋商论坛。人权事务高级专员办事处与世界银行、国际货币基金组织、世贸组织和各种区域开发银行之间毫无关系，或充其量是一种表面的关系。在这些重要的国际机构的方案和活动中，如果在开始阶段没有包括进人权的内容，终将造成剥夺全世界数以百万人民的经济、社会和文化权利。因为人权事务高级专员办事处正恰恰应该在这一级发挥它最大的影响力，而不是在委员会每年的“大聚会”上。

98. 因此，我们向各成员国、联合国秘书长和人权事务高级专员发出特别呼吁，立即采取行动，加强人权办事处在经济、社会和文化权利领域作出反应的能力(经济任务)，加强办事处本身的研究和分析能力，加强它在宏观经济政策和对促进和保护人权有直接影响的、与贸易和投资有关的问题上对各国的技术援助。我们承认整个联合国系统都面临着财务问题，但调整人权事务高级专员办事处的工作重点，完全可以利用现有资源完成，尽管更多的钱会有助于在全球和地方上加快进程的速度和加深干预的质量。

-- -- -- -- --