



人权理事会

第二十三届会议

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

国家的外债和其他相关国际债务对充分享受所有人权特别是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家西法斯·卢米纳的报告*

国际债务减免举措对人权产生的影响评估

内容提要

将近 20 年以来，世界银行和国际货币基金组织(货币基金)一直通过两个主要机制协调处理低收入国家的债务问题的国际努力：《重债穷国倡议》和《多边债务减免倡议》。这些举措的目的是将受益国的债务负担降至这两个机构认为的“可持续的”水平，并且帮助提供减贫开支和逐步实现《千年发展目标》所需资金。

世界银行和货币基金认为，以上债务减免努力“在很大程度上减轻了”参与举措的低收入重债穷国的债务负担，同时使它们能够相应增加“减贫”开支。如果能够证明，已经达到《重债穷国倡议》完成点的国家的社会开支的增加归因于债务减免，那么就可以认为，这些举措对减贫产生了积极影响。不过，现在难以证明债务减免和减贫开支的增加之间存在因果关系。实际上，关于上述两个国际债务减免方案的社会影响的经验证据并未得出明确的结论。

* 迟交。



《重债穷国倡议》并没有想要成为一种减轻受援国外债负担的常设机制。该倡议目前正接近尾声，国际债务减免努力的前景依然难以料定。在这种背景下，本报告(根据人权理事会第 16/14 号决议提交)对相关举措在减贫、发展和人权方面取得的成绩进行评估。本报告认为，《重债穷国倡议》的完成可提供一次机会，据以探讨现行债务减免机制存在的缺陷，并制定充分处理债务危机的根源的新战略，包括制定执行立足于人权的债务减免战略。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	4
二. 理解债务减免.....	6-13	5
A. 何为“债务减免”？.....	6-9	5
B. 举措之下的债务减免是如何进行的.....	10-13	6
三. 债务减免的影响.....	14-32	7
A. 财政影响.....	14-24	7
B. 减贫与发展.....	25-29	9
C. 人权.....	30-32	11
四. 现行债务减免举措的局限性.....	33-52	12
A. 债权人占据主导地位.....	34-35	12
B. 债务可持续性的界定过于严格.....	36-41	12
C. 有害的附加条件.....	42-45	13
D. 缺乏补充性.....	46-47	15
E. 秃鹫基金诉讼.....	48-50	16
F. 其他缺陷.....	51-52	16
五. 国际债务减免：今后的步骤.....	53-68	17
A. 加强共同责任原则.....	56-58	18
B. 建立公正的国际债务解决机制.....	59-61	19
C. 优先重视国内资源调动.....	62-64	20
D. 改革国际金融体系.....	65-68	20
六. 结论和建议.....	69-70	21

一. 引言

1. 目前，旨在减轻低收入国家外债负担的主要国际债务减免举措共有两项：《重债穷国倡议》和《多边债务减免倡议》。¹
2. 《重债穷国倡议》由货币基金和世界银行于 1996 年发起，目的是将负债最重贫困国家的外债负担降至这两个机构认为的“可持续的”水平。1999 年，对该倡议作了全面审查，以便提供幅度更大的债务减免，并加强债务减免、减贫和社会政策之间的联系。
3. 2005 年，作为对《强化重债穷国倡议》的补充，发起了《多边债务减免倡议》，后者旨在进一步减少重债穷国的债务，并为实现《千年发展目标》提供资源。在《多边债务减免倡议》之下，国际开发协会、货币基金、非洲开发基金和美洲开发银行对符合资格的债务(即货币基金、非洲开发基金和美洲开发银行在 2003 年 12 月底之前发放的贷款，以及国际开发协会在 2003 年 12 月底之前发放，但在实行《重债穷国倡议》债务减免之后仍未偿还的贷款)提供 100% 的减免。²
4. 截至 2003 年 3 月，在经评定有资格或可能有资格在《重债穷国倡议》之下享受减免的 39 个国家中，已有 35 个国家到达完成点，³ 一个国家处在《倡议》的中期，另有三个决定点前国家——厄立特里亚、索马里、苏丹——尚未开始取得《倡议》之下债务减免资格的进程。⁴
5. 世界银行和货币基金认为，上述两项国际债务减免举措明显有助于减轻重债穷国的外债负担，并已使这些国家得以增加减贫开支。本报告对相关举措对减贫、发展和人权的影响进行评估。

¹ 关于为低收入国家采取的债务减免举措概述，见 Boris Gamarra, Malvina Pollock and Carlos A. Primo Braga, “Debt Relief to Low-Income Countries: A Retrospective” in Carlos A. Primo Braga and Dörte Dömeland (eds.) *Debt Relief and Beyond Lessons Learned and Challenges Ahead* (Washington, D.C., World Bank, 2009), pp. 11-33.

² 货币基金的做法是，人均收入低于 380 美元的非重债穷国也有资格享受减免。

³ 阿富汗、贝宁、多民族玻利维亚国、布基那法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、圭亚那、海地、洪都拉斯、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼加拉瓜、尼日尔、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚。

⁴ International Development Association (IDA) and International Monetary Fund (IMF), “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)”, Statistical Update (25 March 2013).

二. 理解债务减免

A. 何为“债务减免”？

6. 当前国际举措之下的债务减免被视为减贫的主要资金来源，这一点加上债务减免的性质不甚明了，使人们对债务减免的影响抱有很高的期望。

7. “债务减免”一词是指可减轻受益方总体债务负担的任何类型的债务重组。在《重债穷国债务倡议》之下，债务减免采取多种形式，包括注销(或“免除”)、调整及重订债务偿还期等。

8. 注销是指债权人和债务人正式商定，某一笔未偿债务或这笔债务的一部分不再需要偿还。换言之，注销是指取消债务人对债权人欠下的所有或部分债务。调整是指债权人和债务人商定修改先前确定的偿还债务条件。调整可能包括免除(取消债务)，或者重订债务偿还期，后者的具体做法，或是修改偿还安排(延长偿还期)，或是提供新的再融资贷款。⁵ 重订债务偿还期是指将应付款(包括利息)的支付推迟明确规定的一段时间，以便减少短期债务，从而向债务国提供“救济”。⁶ 重订债务偿还期已可能包括免除或取消部分债务。

9. 应当指出，和其他资金来源不同，债务减免资源通常不牵涉来自外部的新的款项。⁷ 债务减免的直接作用，在于使受益国能够留存本会用于偿债的普通预算资源。由此产生的财政空间可以或是用来增加减贫开支，偿还债务(内债和外债)，或是用来减税。此外，对于一直未能全额偿还债务的国家来说，债务减免产生的财政空间要小于名义债务减免的所示数额。简言之，“一美元的债务减免不一定意味着减贫开支将会多出一美元。”⁸

⁵ 见“Debt restructuring”，OECD Glossary of statistical terms, 请查阅：<http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>。

⁶ 例如，2010年，有五个《重债穷国倡议》完成点国家(阿富汗、刚果、刚果民主共和国、利比里亚、多哥)与巴黎俱乐部缔结了债务存量调整协定，协定共涉及130亿美元，其中89亿被注销。同样，几内亚比绍于2010年7月缔结了一项协定(依据《科隆条款》)缔结，涉及90%的净现值削减，目的是调整总额为1.71亿美元的债务，包括截至2009年12月31日的未付本金和利息以及2010年1月1日至2012年12月31日的到期债务。根据这项协议，5400万美元被注销，同时，重新安排了1.17亿美元的偿还期——在三年的整理期内偿还。见 World Bank, *Global Development Finance 2012: External Debt of Developing Countries* (Washington, D.C., 2012), p. 11.

⁷ S. Arslanalp and P.B. Henry, “Helping the Poor to Help Themselves: Debt Relief or Aid?” Working Paper 10230 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2004), also cited in M. Kaddar and E. Furrer, “Are current debt relief initiatives an option for scaling up health financing in beneficiary countries,” *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 86, No. 11 (November 2008) p.3.

⁸ M. Kaddar and E. Furrer, “Are current debt relief initiatives an option” (see footnote 7), pp. 1-9.

B. 举措之下的债务减免是如何进行的

10. 一国要想获得享受《重债穷国倡议》之下的债务减免的资格，就必须符合特定条件，致力于减贫，实行政策变革，并在宏观经济稳定方面建立良好的成绩记录。作为第一步，一国必须符合以下条件：(a)有资格向国际开发协会借款，该机构向世界上最贫困国家提供无息贷款和赠款；向货币基金减贫和增长信托基金借款，该基金以补贴利率向低收入国家提供贷款；(b)债务负担被世界银行和货币基金认为“无法持续”⁹，无法通过传统的债务减免机制加以处理；(c)在通过执行得到货币基金和世界银行支持的调整方案实行改革并执行合理政策方面，建立了良好的成绩记录；(d)通过国内广泛的参与进程，¹⁰ 制定了《减贫战略文件》。¹¹

11. 在一国符合上述四项条件或者在符合这四项条件方面取得足够进展之后，世界银行和货币基金就会正式对该国是否有资格享受债务减免作出决定，债权人就会设法将该国的债务降至“可持续的”水平。在这个初步阶段(称为“决定点”)，债权人开始就到期债务提供临时减免。不过，如果相关国家的改革出现偏差，这种临时减免就可能停止。¹²

12. 想要到达“完成点”并在《重债穷国倡议》之下获得正式、不可撤消的债务削减，一国就必须：(a)建立货币基金和世界银行方案之下的“良好表现”的进一步记录；(b)落实在决定点“商定的”关键改革举措，落实情况令货币基金和世界银行满意；(c)通过并执行《减贫战略文件》，执行期至少一年。

13. 应当指出，请求债权人免除的那部分债务(“公折减系数”)是经过计算的，目的是使一国债务处于可持续性阈值(出口现值的 150%，有时为政府收入的 250%)。因此，相关举措之下的债务减免并不一定意味着取消债务国的所有债务。¹³

⁹ 世界银行和货币基金认为，低收入国家的债务符合以下情形之一的，便属于无法持续：(a)外债超过出口值(前者比率为 150%)；(b)债务与政府收入比率超过 250%。

¹⁰ IMF, “Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative”, Factsheet (2 April 2013), 可查阅: www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm。

¹¹ 《减贫战略文件》把债务减免和减贫联系在一起：它具体为债务国编写的一份报告，该报告阐述将在增长和减贫战略之下执行的宏观经济和社会政策及方案。《减贫战略文件》还叙述外部资金需求和来源情况。《减贫战略文件》须得到世界银行和货币基金批准。

¹² 例如，冈比亚、几内亚、几内亚比绍和马拉维的情况就是如此。

¹³ 1998 年，货币基金认为，要求完全注销重债穷国的全部外债的呼吁是“不现实的”，并指出，这种呼吁意味着在官方发展援助净流量减少的情况下使人们产生“不切实际的期望”。见 IMF, “HIPC Initiative: The IMF’s Response to Critics” (September 1998), 可查阅 www.imf.org/external/np/hipc/res.htm。

三. 债务减免的影响

A. 财政影响

14. 据估计，向在相关举措之下具备资格或可能具备资格的 39 个国家提供援助的费用总额，按 2011 年底的净现值计算约为 1129 亿美元(《重债穷国倡议》之下为 760 亿美元；《多边债务减免倡议》之下为 369 亿美元)。¹⁴

15. 世界银行和货币基金认为，相关举措之下的债务减免“极大地”减轻了受援国的债务负担，并使这些国家能够增加减贫开支。¹⁵ 从 36 个决定点之后的重债穷国的情况来看，平均偿债开支在 GDP 中所占比例从 2001 年占 GDP 的 2.9%降至 2011 年占 GDP 的 0.9%。

16. 不过，衡量债务减免产生的直接财政影响并非易事。¹⁶ 一项注销某一名义数额的债务的决定不一定会立即带来现金流量的增加。这种效果可能会随着时间的推移而产生。此外，虽然偿债开支的减少可能有助于改善社会指标，但这种减少或许并非这些报告的改善的发生所依据的主要途径。其他因素也有助于偿债开支的减少，这些因素包括商品出口价格的提高、强劲的经济增长以及政府收入的增加等。多民族玻利维亚国的经历似乎可以为这种观点提供佐证。

17. 玻利维亚的债务最初于 1998 年在《重债穷国倡议》之下得到部分注销，之后于 2001 年再次得到部分注销。Jubilee Bolivia (Fundación Jubileo)最近提出的一份报告认为，这种债务减免几乎未能降低债务的总体水平。1998 至 2005 年间，债务额上升，偿债开支 2005 年达到峰值，只是在作出进一步债务减免之后才开始下降。该报告说，2007 年以来，贫困和不平等状况明显减轻，同时，社会经济结果得到改善。2009 年，赤贫人口降至 26%，卫生保健和社会结果得到改善。玻利维亚还经历了强劲的经济增长，人均 GDP 从 2005 年的 1,000 美元增至 2010 年的 2,000 美元。

18. 2005 年起债务开支方面的节余与玻利维亚油气和矿产资源价格上升相关。虽然 2007 年以来政府的外债增加了 7 亿美元，但由于经济增长，外债在 GDP 中所占百分比不断下降。与其他重债穷国形成对照的是，玻利维亚自债务减免以来经历了贸易顺差，2006 年以来贸易顺差平均相当于 GDP 的 1.7%(而 1997 至

¹⁴ IDA and IMF, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)”, Statistical Update (25 March 2013), p. 4.

¹⁵ 同上，p.3。

¹⁶ D. Cassimon and others, “Dynamic Fiscal Impact of the Debt Relief Initiatives on African Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)”, Document de travail DT/2013-01 (Université de Paris Dauphine, January 2013). p. 6.

2005 年，逆差相当于 GDP 的 3.7%)。所有其他完成点后的重债穷国则仍然经历贸易逆差。

19. 有必要指出的是，就一些在参加《重债穷国倡议》之前拖欠多边机构大量款项的国家而言，其偿债费用实际上由于参加该倡议而出现上升。造成这种状况的原因是，《重债穷国倡议》的一项附加条件规定：拖欠多边债权人的全部款项都必须在决定点之前得到清偿。这给布隆迪、刚果民主共和国、几内亚比绍、塞拉利昂等国带来了严重问题。为偿还拖欠款，通过提供赠款或过渡性贷款的方式，重新向相关国家提供了资金。以刚果民主共和国为例，在 2002 年参加《重债穷国倡议》之前，该国的拖欠款占债务总额的 80%(106 亿美元)，从 2002 年起直到该国 2010 年完成倡议为止，该国的付款数额平均达到政府收入的 20%。

20. 世界银行和货币基金还报告说，债务减免“明显改善了完成点后国家的债务状况，使这些国家的债务指标出现好转，优于其他重债穷国或非洲债穷国的指标”。货币基金认识到，许多国家仍然容易遭受冲击，尤其是影响到出口的冲击(正如全球经济危机所表明的那样)。但同时，货币基金建议这些国家“奉行谨慎的借款政策，加强公共债务管理”，以便“切实有效地”降低债务脆弱性。¹⁷

21. 相关举措之下的债务削减能否持续？现有证据显示，这种削减也许无法持续。2008 年的一份关于 16 个完成点后的重债穷国的研究报告指出，平均来看，外债净现值与这些国家的平均出口值相比，在假设 2004 年在《多边债务倡议》之下提供减免的情况下，将从 2004 年 22%的最初比率上升至 2015 年的 176%，并将在 2020 年达到峰值(242%)。¹⁸ 2009 年 3 月，货币基金报告说，28 个低收入国家的债务与 GDP 比率超过 60%¹⁹——这一比率是货币基金和世界银行为机构薄弱国家设定的债务可持续性阈值的两倍。2011 年，货币基金和世界银行报告说，“三分之一的低收入国家或是陷入债务困境，或是极有可能陷入债务困境”，“四分之一的完成点后重债穷国”“极有可能陷入债务困境”。²⁰ 货币基金和世界银行近期的一项评估表明，虽然完成点后重债穷国目前都没有被认为陷入债务困境，但有五分之一的国家(7 个)目前极有可能陷入债务困境。

¹⁷ IMF, “Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative”, Factsheet (2 April 2013), 可查阅 www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm。

¹⁸ Jacinta Nwachukwu, “The Prospects for Foreign Debt Sustainability in Post-Completion Point Countries: Implications of the HIPC-MDRI Framework,” Working Paper No. 26 (Manchester, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, February 2008), p. 12.

¹⁹ IMF, *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries*, March 2009, available from www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf.

²⁰ IDA and IMF, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative,” 8 November 2011.

22. 此外,《重债穷国倡议》旨在使债务与出口比率的净现值处在低于 150%这一阈值的水平,但至少 13 个重债穷国到达完成点时的比率高于这一阈值,两个国家(冈比亚和乌干达)的比率高于决定点时的比率。²¹ 另一些国家的债务指标在接受债务减免之后出现恶化。例如,在到达《重债穷国倡议》完成点之后的三年内,乌干达的比率上升至超过 300%。2012 年 6 月的一项债务可持续性分析显示,截至 2007 年 6 月底,相关举措之下的债务减免使坦桑尼亚的债务负担降至相当于 GDP 的 20.6%。²² 但是,到 2011 年 6 月底,该国的外债却上升到相当于 GDP 的 34.7%。值得指出的是,这项评估仅涉及中央政府债务。但该评估承认,“其他国有企业和养老基金的债务引起的意外风险可能会相当大。”海地的外债负担得到减轻,但该国薄弱的出口基础会给债务可持续性造成困难。²³ 具体而言,海地仍然极有可能陷入债务困境。

23. 另一个令人关注的问题是,由于在国际资本市场大量借款,一些重债穷国的公共债务与 GDP 比率达到了减免前水平。这一问题的影响如何,要看新借入的资金是否能够转变为生产性投资和增长。

24. 以上情况表明,这两项举措之下的债务减免总的来说并没有降低重债穷国的脆弱性,²⁴ 许多国家仍然严重依赖向国外借款和外国投资。此外,显然,由于这两项举措侧重纠正负债国的债务管理失当问题,因此它们忽视了、同时也未能处理造成债务问题的根本原因,如不公平的贸易条件,国际金融机构不负责任的放贷,以及提出的政策办法收效甚微等。

B. 减贫与发展

25. 在国际债务减免机制之下,受援国必须致力于把通过债务减免释放出的资源用于执行《减贫战略文件》概述的主要减贫方案。然而,由于多数国家总预算中公开开支的可替换性,很难对债务减免带来的节余进行追踪,因而也就难以确定这种节余对减贫产生的影响。此外,关于债务减免对社会开支的影响的经验证据亦不具确定性。尽管一些研究发现,债务减免和社会开支的增加之间存在着正

²¹ 贝宁(216%)、布基那法索(208.7%)、埃塞俄比亚(218.4%)、冈比亚(242%)、加纳(152%)、马拉维(229.1%)毛里塔尼亚(256%)、尼日尔(208.7%)、卢旺达(326.5%)塞内加尔(154%)、塞拉利昂(202.3%)、乌干达(258%)、赞比亚(174%)。

²² IDA and IMF, “United Republic of Tanzania: Joint World Bank/IMF Debt Sustainability Analysis”, 22 June 2012, p. 2.

²³ IMF and IDA, “Haiti: Joint Bank-Fund Staff Debt Sustainability Analysis 2012”, 23 February 2012, pp. 1-2 and 9.

²⁴ 2009 年,贸发会议曾经指出,由于全球金融危机,贫困国家有可能发生新的债务危机。见贸发会议,《2009 年最不发达国家报告》,可查阅 www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=11721&intltemlID=2068&lang=1。

相关，²⁵ 但另一些研究发现，债务减免对重债穷国的社会开支的影响甚微甚至毫无影响。²⁶

26. 不过，货币基金和世界银行认为，从得益于债务减免的 36 个国家的情况来看，社会开支平均从 2001 年的相当于 GDP 的 6.3% 增加到了 2011 年的相当于 GDP 的 8.8%。²⁷ 在执行《重债穷国倡议》之前，平均来看，有资格的国家的偿债开支“略高于”卫生保健和教育这两者的开支。²⁸ 由于实行了债务减免，这些国家的卫生保健、教育开支和其它社会服务开支明显增加。平均来看，“这些开支约为偿债开支的五倍。”

27. 但是，同时也可以看出，债务减免的一些附加条件引起了极高的社会代价，包括高失业率以及贫困和不平等现象加剧等，并且对一些基本人权的落实产生了不利影响。例如，赞比亚于 2015 年完成《重债穷国倡议》，通过《重债穷国倡议》和《多边债务减免倡议》共获得 66 亿美元的债务减免。虽然该国把债务减免带来的节余用来取消学费和农村保健所的使用费，并将这些节余用来为基

²⁵ 例如，见 J.D. Lewis, “What comes after debt relief? Some preliminary thoughts,” *GREAT Insights*, vol. 2, No. 1 (January 2013); Jesus Crespo Cuaresma and Gallina Andronova Vincelette, “Debt Relief and Education in Heavily Indebted Poor Countries,” in Carlos A. Primo Braga and Dörte Dömeland (eds.) *Debt Relief and Beyond: Lessons Learned and Challenges Ahead* (Washington, D.C., World Bank, 2009), pp. 35-48; E. Lora and M. Olivera, “Public debt and social expenditure: friends or foes?” Working Paper No. 563 (Washington DC, Inter-American Development Bank, 2006), available from <http://ssrn.com/abstract=905964>.

²⁶ 例如，见 S.E. Dessy and D. Vencatachellum, “Debt relief and social services expenditure: the African experience, 1989-2003,” *African Development Review*, vol. 19, No. 1 (April 2007), pp. 200-216; N.D. Chauvin and A. Kraay, “What Has 100 Billion Dollars Worth of Debt Relief Done for Low- Income Countries?” *International Finance* (EconWPA) (2005) Paper No. 0510001; Ralf Hepp, “Health Expenditures Under the HIPC Debt Initiative” (29 August 2005), Social Science Research Network; S. Arslanalp and P.B. Henry, “Helping the Poor to Help Themselves” (见脚注 7); W. Easterly, “How Did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief”, *World Development*, vol. 30, No. 1 (2002) pp. 1677-96.

²⁷ 见 World Bank, “Debt Relief and Development”, News and Broadcast online, 可查阅 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:20040942~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html>.

²⁸ 不过，一些独立研究显示，在许多重债穷国，与教育和卫生保健等基本社会服务开支相比，偿债开支要高得多。例如，1992 至 1997 年，一些重债穷国的国家总预算用于基本社会服务和偿还债务的比例如下：喀麦隆：4%用于社会服务，36%用于偿债；科特迪瓦：11.4%用于社会服务，35%用于偿债；坦桑尼亚联合国国：15%用于社会服务，46%用于偿债；赞比亚：6.7%用于社会服务，40%用于偿债。见 D. Millet and E. Toussaint, “Figures relating to the debt for 2009” (Brussels, CADTM, 2009); 还见 Christian Barry, Barry Herman and Lydia Tomitova (eds.) for Carnegie Council, *Dealing Fairly with Developing Country Debt* (Malden, MA, Blackwell, 2007), p. 2; Jubilee Debt Campaign, “Debt and Public Services,” Briefing note (October 2007); Alcino Ferreira, Câmara Neto and Matías Vernengo, “Lula’s Social Policies: New Wine in Old Bottles?”, Working Paper Series 2006-07, Department of Economics, University of Utah (2006), p. 11; The New Economics Foundation, *Debt relief as if justice mattered: A framework for a comprehensive approach to debt relief that works* (2008) p. 11.

基础设施项目供资，但该国目前仍然属于贫困国家，大约 64% 的人口的每日生活费不到 1 美元。该国四分之三的外汇收入来自铜矿开采。但是，由于一项对外国公司有利的自由化协议，该国从这一至关重要的部门获得的收益减少。

28. 债务减免对发展和《千年发展目标》的实现进展的影响不具确定性。2011 年，世界银行和货币基金报告说，重债穷国增加了减贫开支，但同时指出，这些国家“在实现《千年发展目标》方面取得的进展并不均衡甚至有限。”只有 1/4 的完成点重债穷国可望实现目标 1(消除极端贫困和饥饿)，目标 5(改善孕产妇保健)的实现进展欠确定。此外，只有少数重债穷国可望实现目标 8(建立全球发展伙伴关系)。

29. 同样，世界卫生组织和儿童基金最近发表的一份报告(该报告涵盖 68 个国家，这些国家占全球产妇和儿童死亡率的 95% 以上)指出，《千年发展目标》的实现进展有限。²⁹ 该报告表示，在调查的国家中，有 49 个国家无望实现目标 4(降低儿童死亡率)和目标 5(改善孕产妇保健)。值得提及的是，在调查的国家中有 33 国家为重债穷国，其中包括 27 个完成点后重债穷国。

C. 人权

30. 一些研究报告称，债务减免带来的节余产生的一项重要益处，是公共教育和利用医疗保健服务的机会的扩大。在一些国家，债务减免带来的节余使政府能够废除使用费(这种收费最初作为货币基金和世界银行在 1980 和 1990 年代提供调整贷款的一项条件而出台)。根据世界银行的国际，2011 年，32 个完成点后重债穷国的卫生保健开支从 1995 年相当于 GDP 的 5.2% 增至 2006-2009 年的 6.6%。在公共教育领域，使用费被降低，在有数据的 19 个完成点后重债穷国，小学入学率从 1990 年代初期至中期的 59% 升至 2010 年的 83%。³⁰

31. 在毛里塔尼亚和多民族玻利维亚国，可能由于将债务减免带来的资金拨给了卫生部门，有专人照料的分娩从 40% 分别增至 60% 和 70%。在贝宁、多民族玻利维亚国、圣多美和普林西比及坦桑尼亚联合共和国，债务减免带来的节余被用来为以母亲为对象的营养和计划生育知识普及方案供资。同样，贝宁和尼日尔利用债务减免带来的节余增加获取水的机会。

32. 如果能够证明，公共开支的这种增加可归因于债务减免带来的财政空间的扩大，那么就可以认为，债务减免有助于改善人权(如健康权、受教育权、水权及卫生设施权)的落实所需的条件。但是，多民族玻利维亚国的例子(见上文第

²⁹ WHO and UNICEF, Countdown to 2015, Decade report (2000-2010): Taking stock of maternal, newborn and child survival (2010), p. 1.

³⁰ 见 IDA and IMF, “HIPC Initiative and MDRI Initiative: Status of implementation and proposals for the future of the HIPC Initiative,” 8 November 2011.

17-18 段)表明, 确定因果关系并非易事。使问题变得更加复杂的是, 许多受援国缺乏管理和跟踪债务减免带来的节余的开支情况的专门系统。

四 现行债务减免举措的局限性

33. 现行债务减免方案存在一些缺陷, 在一位评论者看来, 这些缺陷似乎表明, 方案“并非如同货币基金和世界银行所说的那样成功。”³¹

A. 债权人占据主导地位

34. 对相关举措提出的一条主要的批评意见是: 举措完全受债权人驱使, 债务负担过重的穷国别无他择, 只能接受债权人提出的苛刻条件, 即便这些条件显然不利于国家利益。例如, 在世界银行和货币基金进行的债务可持续性评估方面, 据认为, “鉴于这些机构无论从数量来看还是从质量来看, 或从这两方面来看, 对多数[……]债务国来说都是最为重要的债权人[……], 这些机构的债权的收回价值直接或间接地取决于其自身的评估。”³²

35. 独立专家认为, 债权人在现行债务减免机制中占据主导地位的做法, 不符合债权人和债务人在防止和消除不可持续的债务状况方面共同承担责任的原则。

B. 债务可持续性的界定过于严格

36. 现行国际债务减免倡议方面最具争议的问题之一, 是“债务可持续性”概念。债权人对这一概念作了狭义界定, 依据的是债务国根据其出口收入状况偿还债务的能力。

37. 就债务免除而言, 世界银行和货币基金采用《低收入国家债务可持续性联合框架》(《框架》)进行可持续性评估。该框架由这两个机构于 2005 年 4 月提出, 目的是“帮助指导低收入国家的借款决定, 为债权人的放款和赠款分配决定提供指导, 以便确保根据与实现发展目标方面的进展和长期债务可持续性相一致的条件向低收入国家提供资金, 并改进世界银行和货币基金的评估和政策咨询。”³³

³¹ Sarajuddin Isar, “Was the Highly Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) a Success? ”, *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, vol. 9, Iss. 1 (2012), pp. 107-122.

³² 见 Jürgen Kaiser, “Commentary on IMF/World Bank: Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries,” *erlassjahr.de Working Paper* (Updated version), 9 February 2012, p. 1.

³³ IMF and World Bank, “Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries”, 12 January 2012, p. 1.

38. 评估对 20 年内的计划借款量和经济变量进行预测，然后使用比率(债务存量、债务现值或偿债额与国内生产总值、出口值或预算收入之比)评估支付能力。这种办法只是评估，鉴于对经济增长、外贸动态和外部资金提供所作的某些分析，某个债务国是否有能力偿还债务。因此，评估债务可持续性的标准几乎完全侧重债务国偿还债务的能力；没有顾及一国提供基本服务(如安全饮用水、卫生设施、医疗保健、教育和住房等)的能力或人权义务。

39. 2009 年，对《框架》进行了审查，以便处理以下关切：《框架》“过分限制了[低收入国家]为实现其发展目标提供资金的能力”。³⁴ 这项审查旨在为相关国家提供更大的空间，以便借入更多资金，应对全球经济放缓所带来的挑战。因此，该框架获得了“灵活性”，从而使相关国家能够更多地举债，而不被认为处于债务“困境”。经修订的《框架》将某些国家债务(国有企业负债)排除在外，列入了移徙者汇款，作为对国家偿还外债的能力的贡献。2012 年，对《框架》作了进一步审查，目的是“弄清在低收入国家的情况发生变化的背景下，《框架》是否[仍然]恰当”。³⁵

40. 货币基金和世界银行的债务可持续性评估所依据的假设曾受到质疑。例如，2007 年，货币基金独立评价处报告说，“有证据显示，投资在货币基金支持的方案中一直被估价过高。”³⁶

41. 显然，货币基金和世界银行对债务可持续性的界定不仅属于狭义界定，而且几乎无助于推进债务减免的减贫目标，更不用说可持续发展目标了。独立专家认为，债务可持续性分析应当考虑到有必要保障满足基本的人的发展需要所需的政府开支，以及有必要为落实人权特别是经济、社会、文化权利创造条件。换言之，债务可持续性分析应当包括一国在不损害其履行人权义务和争取实现自身发展议程的能力前提下能够承受的债务水平评估。

C. 有害的附加条件

42. 除了享受《重债穷国倡议》之下的债务减免的资格标准以外，负债国还须符合类似于通过结构调整方案规定的其他过多的政策条件。³⁷ 这些条件包括：

³⁴ 见 IMF and World Bank, “A Review of Some Aspects of the Low-Income Country Debt Sustainability Framework”, 5 August 2009。

³⁵ IMF and World Bank, “Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries”, 12 January 2012。

³⁶ IMF, Independent Evaluation Office, *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programmes*, Evaluation Report (2003), p. 4. 还见 John Weeks and Terry McKinley, “Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia? ”, Country Study No. 5, UNDP, International Poverty Centre (September 2006), p. 6; J.J. Teunissen and A. Akkerman, (eds.) *HIPC Debt Relief: Myths and Reality* (FONDAD, 2004)。

公用事业私营化(有时称为“公共部门改革”),³⁸ 解除管制, 取消补贴(包括扶助贫困者的补贴), 削减公共开支, 卫生保健和教育等公共服务部门征收使用费, 提高税收(如增值税), 劳动力制度改革, 促进出口和外国投资, 以及贸易自由化等。³⁹

43. 这些政策对政府提供基本社会服务的能力产生的不利影响是有详细记录的。⁴⁰ 尽管附加条件可能带来益处,⁴¹ 但极具说服力观点认为, 它们不仅起不到任何积极作用⁴² 而且还非常有害: 它们破坏了生计, 加剧了贫困和不平等, 使许多贫困国家被由外部规定或核可的政策框架捆住手脚, 这种框架不仅使这些国家难以履行人权义务, 而且还会损害这些国家的发展, 并使其人口陷入进一步贫困的境地, 这一结果是与债务减免目标背道而驰的。两个完成点后重债穷国(马拉维和坦桑尼亚联合共和国)的经历颇能说明问题。

³⁷ 世界银行和货币基金称, 债务减免的附加条件旨在鼓励相关国家改善政策和机构, 从而高效率地使用债务减免带来的节余。见 World Bank, “Debt Relief and Development,” News and Broadcast online, 可查阅 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:20040942~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html>; and IMF, “IMF Conditionality”, Factsheet (2 April 2013), available from www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm.

³⁸ 被世界银行列为“公共部门改革”的条件, 往往是为私营化创造法律和政策环境的条件。见 EURODAD, “Untying the knots: How the World Bank is failing to deliver real change on conditionality”, Report (Brussels, November 2007), 可查阅 www.eurodad.org.

³⁹ 一项关于 26 个国家的重债穷国决定点文件的研究发现, 所有文件都提及一项先前的私营化方案和一个正在进行和今后将进行的私营化进程。共有 15 份决定点文件明确提及了能源、水供应和交通等公用事业和基本服务的私营化规划; 23 份文件提及了以往的贸易自由化努力; 11 份文件表示将继续进行贸易自由化进程。见 P. Hardstaff, *Treacherous Conditions: How IMF and World Bank policies tied to debt relief are undermining development* (London, World Development Movement, May 2003), p. 7.

⁴⁰ 例如, 见 E/1990/5/Add.48, 第 3 和 35 段; CEDAW/C/CMR/1; CRC/C/65/Add.18, 第 382 段; CRC/C/3/Add.62, 第 121、134 和 457 段; CRC/C/KEN/2, 第 30 段; E/C.12/KEN/1, 第 6 段和第 90 段; CRC/C/70/Add.18, 第 67 段; E/C.12/BOL/2, 第 2 和 372 段; CRC/C/65/Add.2, 第 35、36 和 124 的; E/1990/5/Add.40, 第 6、36 和 170 段; CEDAW/C/HON/6, 第 350 段; CRC/C/65/Add.28, 第 53 段; E/C.12/IND/5, 第 4 段; CRC/C/70/Add.17, 第 128 和 144 段; CRC/C/65/Add.30, 第 36 和 37 段; CEDAW/C/BRA/1-5; E/CN.4/2001/53; E/CN.4/2006/44; E/CN.4/2002/59; 以及 E/CN.4/2001/52。还见 UNCTAD, *Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap* (2002); UNCTAD, *Economic Development in Africa – From Adjustment to Poverty Reduction: What's New?* (2002); Peter Hardstaff, *Treacherous Conditions* (见脚注 39), p. 5; Jeffrey D Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York, Penguin Press, 2005), pp. 81-82, 280-281 and 342; Eric Toussaint, *Your Money or Your Life! The Tyranny of Global Finance* (London, Pluto Press, 1999), pp. 155-165.

⁴¹ 例如, 贸易自由化可增强竞争并降低初级商品价格。

⁴² 在 2007 年对货币基金附加条件进行的一次评估中, 货币基金独立评价处得出结论认为, 附加条件既没有引起可持续的政策变革, 也未能协助相关国家达到与货币基金商定的减贫目标。见 IMF, Independent Evaluation Office, *Structural conditionality in IMF-supported programmes*, Evaluation Report (27 November 2007)。

44. 在马拉维，农业部门的自由化(削减小农享受的补贴，取消价格管制，以及国家农产品销售机构进行重组/私营化等)致使价格上涨，谷物囤积现象增加，贫困者无力购买食品，从而损害了多数人口的粮食安全。⁴³ 在坦桑尼亚联合共和国，由于达累斯萨拉姆水供应实行私营化，服务削减，使用费上涨，最贫困者获取和使用水的机会遭到严重削减。⁴⁴

45. 世界银行和货币基金经常强调，作为取得享受《重债穷国倡议》之下债务减免的资格的一项条件的《减贫战略文件》，由国家“掌控”。然而，在《减贫战略文件》须经这两个机构的董事会批准的情况下，说减贫战略由国家掌控，容易使人产生误解。还有证据显示，在一些国家，在《减贫战略文件》的制定方面缺乏切实参与，而且对替代性政策的考虑也不充分。⁴⁵

D. 缺乏补充性

46. 评价债务减免的影响方面的一个重要因素是“补充性问题”，即债务减免应当补充而不是取代现有官方发展援助预算，或者由后者供资。虽然债权国承诺，它们不会通过削减向穷国提供的官方发展援助而损害债务减免，但现在看来，债务减免是作为对官方发展援助的一种替代而不是补充得到提供的。值得提及的是，经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会对官方发展援助的界定包含向经合组织国家所借债务的减免。因此，一些债权国可能在报告中把债务减免承诺等同于官方发展援助。

47. 债务减免不具补充性的另一个迹象是，债务减免产生的偿债额的削减大体上被今后的优惠性借款方面相应的削减所抵消。例如，在《多边债务减免倡议》之下，国际开发协会和非洲开发基金采取以下做法落实债务减免：将每年免除的偿债额从国际开发协会每年向受援国拨付的款项中扣除。

⁴³ K. Owusu and F. Ng'ambi, *Structural damage: the causes and consequences of Malawi's food crisis* (London, World Development Movement, 2002), 可查阅 www.wdm.org.uk/campaign/resource.htm#reports。

⁴⁴ Jubilee Debt Campaign, “Debt and Women”, Briefing Note (March 2007); 还见 Romilly Greenhill and Irene Wekiya, “Turning Off the Taps: Donor conditionality and water privatization in Dar es Salaam, Tanzania” (ActionAid International, September 2004): 为执行这项计划，世界银行提供了 6150 万美元的贷款，亚洲开发银行提供了 4800 万美元，欧洲开发银行提供了 3400 万美元，这些贷款偿还从今年晚些时候开始，不过，关于世界银行的贷款，已经支付了 660 万美元的利息和相关费用；见 World development Movement, “Tanzanian activists call for non-payment of World Bank water debt,” by Tim Jones (30 April 2013), available from <http://www.wdm.org.uk/world-bank-imf/tanzanian-activists-call-none-payment-world-bank-water-debt>。

⁴⁵ 例如，见 T. Bierschenk, E. Thioléron and N. Bako-Arifari, “Benin”; R. Jenkins and M. Tsoka, “Malawi”; I. Dante, J.-F. Gautier, M. Marouani and M. Raffinot, “Mali”; H. Falck, K. Landfald and P. Rebelo, “Mozambique”; A. Evans and E. Ngalwea, “Tanzania”, *Development Policy Review*, vol. 21, Iss. 2, *Special Issue: Are PRSPs making a difference? The African experience* (2003)。

E. 秃鹫基金诉讼

48. 债权人对两项国际债务减免举措的参与完全具有自愿性质。这些为一些商业债权人拒绝参与举措，然后试图——通过诉讼、扣押资产或施加政治压力——追回其债务的全额票面价值(连同利息、罚款及诉讼费)创造了机会。⁴⁶ 这些债权人(称为“秃鹫基金”或“不良债务基金”)在二级市场以相当大的折扣购买违约主权债务，拒绝像其他债权人那样注销其债务，然后竭力要求债务人偿还远远高出它们在购买债务时所支付数额的款项。⁴⁷

49. 世界银行和货币基金报告说，秃鹫基金针对重债穷国的诉讼数目“近年来有所下降，但在过去几年中趋于稳定。”⁴⁸ 不过，由于秃鹫基金的运作具有隐密性质，因此难以确定诉讼的实际数目。自从于 1996 年推出《重债穷国倡议》以来，至少有 19 个贫困国家(安哥拉、多民族玻利维亚国、喀麦隆、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、赞比亚、几内亚、洪都拉斯、利比里亚、马达加斯加、莫桑比克、尼加拉瓜、尼日尔、圣多美和普林西比、塞拉利昂、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚)曾遭遇秃鹫基金的诉讼或遭受其诉讼威胁。

50. 秃鹫基金的诉讼会侵蚀债务减免带来的益处，使重债穷国无法把通过债务减免释放的资源用于发展和减贫计划，从而妨碍这些国家履行人权义务。据估计，平均来看，诉讼可能引起的代价相当于卫生保健和教育年度开支的 18%，偿债额的 59%，预算收入的 5%。2008 年，世界银行和货币基金估计，法庭裁决可能造成的影响，从占债务国 GDP 不到 0.5%到相当于相关国家(利比里亚)GDP 的 49%不等。

F. 其他缺陷

51. 债务减免举措还存在另外两项显著的缺陷。首先，《重债穷国倡议》之下的资格标准的限制性过于突出。这些标准往往把许多重债国家排除在外，而这些国家贫困程度严重，用于偿债的资金往往超过用于基本服务的资金。⁴⁹ 这些国家包括孟加拉国、吉布提、格林纳达、牙买加、基里巴斯、莱索托、马尔代夫、

⁴⁶ 秃鹫基金的诉讼往往在国际社会在法律上对相关诉讼应对不力的情况下大量涌现。

⁴⁷ 关于秃鹫基金对人权的影响问题的论述，见国家的外债和其他相关国际债务对充分享受所有人权特别是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家西法斯·卢米纳的报告(A/HRC/14/21)。

⁴⁸ 见 IMF, “Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative”, Factsheet (2 April 2013), available from www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm。

⁴⁹ 针对这种批评意见，货币基金的答复是，资格标准“体现了成员国政府达成的一项广泛共识，即最贫困的国家应当在优惠性债务减免方面享有最高度优先权，”见 IMF, “HIPC Initiative: The IMF’s Response to Critics”, “September 1998, available from www.imf.org/external/np/hipc/res.htm。S

缅甸、菲律宾、汤加、津巴布韦等。例如，2009 年，菲律宾的外债估计为 603 亿美元，2006 年，该国在偿还债务方面花费了 136 亿美元。⁵⁰ 然而，作为一个中等收入国家，菲律宾无法享受现行方案之下的债务减免。2011 年，牙买加(该国仍然是世界上负债程度最高的国家之一)的外债总额为 144 亿美元(相当于出口值的 330%)，该国支付的利息在 GDP 中所占的百分比(约为 10%)高于所有其他国家。⁵¹ 2008 至 2012 年，偿债开支约占预算开支总额的 50%，而教育和卫生保健这两项开支仅占其中的 20%左右。⁵²

52. 其次，相关举措过于侧重借款国对债务管理不善问题，似乎没有处理债务危机的根源。因此，这些举措的影响可能有限。

五. 国际债务减免：今后的步骤

53. 《重债穷国倡议》并没有想要成为一个减少低收入国家外债的常设机制。因此，2006 年，该倡议不再接纳新的参与者，同年，日落条款⁵³ 生效，可能有资格的重债穷国名单得到圈定。⁵⁴ 世界银行和货币基金认为，《重债穷国倡议》基本上达到了目的。⁵⁵ 该倡议正接近尾声，但其前景仍然不明朗。世界银行和货币基金执行董事会“对使《重债穷国倡议》成为一种常设机制或终止该倡议几乎没有表示赞同。”世界银行和货币基金工作人员认为，前一种办法“不仅违背《倡议》原先的意图，而且从低收入国家的债务可持续性前景来看也是缺乏理由的”，而且，“这样做还会受道德风险的困扰。⁵⁶ “因此，他们建议增加新的收入和资格标准(截至 2010 年底的情况)，并进一步“圈定”可能符合资格的国家，因为这样做“将会消除相当大的道德风险，并突出《重债穷国倡议》得到成功实施的程度”。⁵⁷

⁵⁰ 2011 年，外债总额为 760 亿美元。见 World Bank, *International Debt Statistics 2013* (Washington D.C., 2013), p. 23.

⁵¹ 见 Jake Johnson and Juan A. Montecino, *Update on the Jamaican Economy* (Washington D.C., Center for Economic and Policy Research, May 2012), p. 10; 还见 World Bank, *International Debt Statistics 2013* (见脚注 50), p. 22.

⁵² Johnson and Montecino, *Update on the Jamaican Economy* (see footnote 51), p. 11.

⁵³ 相关国家建立足够的良好成绩记录以参加倡议的期限。

⁵⁴ IDA and IMF, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative,” 8 November 2011, p. 24.

⁵⁵ 同上，p.7。

⁵⁶ 上，p.27。

⁵⁷ 同上，p.29。

54. 《重债穷国倡议》的接近尾声不应当意味着全面处理贫困发展中国家债务问题的国际努力的终结，确切地说，应当视为一次机会，可据以评估现行债务减免方案的得失，并在这种评估基础上对全球经济进行根本性重组。

55. 独立专家还认为，仅靠债务减免不足以使受益国走上可持续发展道路。因此，他赞同久比利活动社发出的以下呼吁：彻底改革全球经济，以确保以更为负责、可持续和公平的方式放贷，同时降低发展中国家对国际资本的依赖性。这种彻底改革很有必要，因为：世界银行和货币基金——这两个机构在现行债务减免机制的落实方面发挥着中心作用，但它们本身往往成为债务问题、发展中国家对初级商品出口依赖程度增加问题，以及使这些国家更容易遭受国际资金流动的影响的金融自由化问题的焦点——无法在以公平和可持续方式解决债务危机方面发挥牵头作用。为此，国际社会应当考虑采取一些行动。关于这些行动的论述见下文。

A. 加强共同责任原则

56. 针对发展中国家的债务危机采取的举措忽视了债权人对发展中国家的发展应当承担的责任。⁵⁸ 例如，债权人往往把危机看成发展中国家对债务管理不善引起的问题。⁵⁹ 这体现在当前的国际债务减免机制的设计方面，这种机制一味侧重债务管理而忽视放款人的作用。而债务危机的情况表明，危机部分归因于不负责任的债权人(国家、银行和债券持有人)——它们作出了不当的投资和融资决定，还归因于发布不当的政策规定的国际金融机构的复杂性。⁶⁰ 不负责任的放款包括向压制性政权提供贷款；为存在贪腐问题、毫无用处或定价过高的项目提供贷款，或者按不公正的条件提供贷款等，这些做法造成了大量恶债或不正当债务——负债国最为贫困的人口过多地承担了这些债务。⁶¹

57. 显然，现在需要重申共同责任原则。正如在《蒙特雷共识》中强调的那样，“债务人和债权人必须分担防止和化解不可持续的债务状况的责任。”这首先需要认识到，放款人和借款人承担的共同义务，即确保其放款或借款行为不助

⁵⁸ 一个值得注意的例外是挪威。2006 年 10 月，挪威政府单方面无条件注销了五个发展中国家在其“船舶出口运动”之下引起的 8000 万美元左右的官方债务。挪威承认，“船舶出口运动”是一种“发展政策失灵”。见 Government of Norway, Ministry of Foreign Affairs, press release No. 118/06, 2 October 2006; see also A/HRC/14/21/Add.1, paras. 19-25.

⁵⁹ 见 Jubilee Australia, *Alternatives to debtors prison: Developing a framework for international insolvency*, ACFID Research in Development Series Report No. 4, October 2011, pp. 9-10; Sarah Edwards, *A New Debt Crisis? Assessing the impact of the financial crisis on developing countries* (London, Jubilee Debt Campaign, March 2009), p. 8.

⁶⁰ 例如，见 S. Edwards, *A New Debt Crisis?* (see footnote 59), pp. 7-8. Jubilee Debt Campaign argues that existing responses to the debt crisis “have ignored any sense of responsibility on the part of lenders and have been aimed at protecting creditors and the financial system.”

⁶¹ 关于恶债或不正当债务问题的讨论，见 A/64/289, 第 8-22 段。

长或造成不可持续的债务状况。例如，放款人必须在采取审慎步骤的前提下提供贷款；在提供发展贷款方面，对于对借款国的民众不会产生发展益处的项目不可以提供贷款。就借款人而言，它们不可以筹借它们或许无法偿还的贷款，也不可以在规避适用的国家法律和机构框架的情况下缔结贷款协定。其次，还要求放款人和借款人承担对它们在造成债务危机方面所起的作用的责任，并采取恰当的纠正行动。就放款人而言，这或许意味着无条件注销它轻易提供的贷款；而就借款人而言，这或许要求建立一项透明、负责的公共债务管理制度。

58. 要重新致力于落实共同责任原则，国际社会就应当共同努力，制定一个负责任的融资框架，这一框架不仅包含公平、共同问责和透明原则，而且还能加强国家实现发展目标和履行人权义务的能力。在这方面，独立专家敦促各国充分遵循人权理事会 2012 年 6 月通过的《外债与人权问题指导原则》(A/HRC/20/23,附件)，并支持通过《贸发会议关于促进负责任的主权放款和借款的合并原则》。⁶²

B. 建立公正的国际债务解决机制

59. 多年来，在建立国际主权债务解决机制方面提出了多项建议。其中一些建议受到了美国破产制度的启发。这项制度为无力偿债的政府机构(如州和市等)提供保护，使其保持运转，同时使其能够不至于为偿还债务而牺牲任何基本的提供公共服务的职能。⁶³

60. 独立专家完全赞成建立一个由一中立、具有全球合法性的非放贷机构——联合国——主持的常设、独立的国际主权债务解决机制。他认为，这样一种以公平、透明、包容和参与原则为基础的机制能够有助于以公平和高效率的方式解决主权债务偿还困难和争端。和现行债务解决机制不同，这样一种机制应当优先重视国家按照其国际人权义务和本国发展议程满足国内民众基本需要的责任。⁶⁴通过侧重基本需要，该机制能够有助于确保债务不对发展构成结构性障碍。一个独立的债务解决机制还将对放款人和借款人欠审慎的做法进行约束。⁶⁵

61. 不过，应当认识到，仅靠国际债务解决机制无法处理贫困国家的欠债和贫困问题，也无法处理全球经济的不公平问题。但是，该机制将会把问责制度引入

⁶² 2012 年 1 月 10 日起得到修正和重新表述。

⁶³ 例如，见 Kunibert Raffer, “Internationalizing United States municipal insolvency: a fair, equitable and efficient way to overcome a debt overhang,” *Chicago Journal of International Law*, vol. 6, No. 1 (2005), p. 363; C.G. Paulus and S.T. Kargman, “Reforming the process of sovereign debt restructuring: a proposal for a sovereign debt tribunal,” Paper presented at the workshop on Debt, finance and emerging issues in international financial integration, Financing for Development Office, Department of Economic and Social Affairs, 8 and 9 April 2008.

⁶⁴ 见《外债与人权问题指导原则》(A/HRC/20/23,附件)，第 84-85 段。

⁶⁵ Jubilee Australia, *Alternatives to debtors prison* (see footnote 59), p. 27.

全球金融体系，并且还将会限制国际金融机构继续迫使贫困国家执行不一定与其国家发展优先事项相一致的政策的能力。⁶⁶ 更为重要的是，这种机制还将弥补国际金融体系存在的一项重大不足。

C. 优先重视国内资源调动

62. 许多贫困国家长期依赖外部资金(包括贷款和投资)。造成这种状况的一个主要原因是资金由于非法流动而不断流失。⁶⁷ 据估计，2010 年，发展中国家因资金非法流动(主要形式为逃税、资本外逃和腐败)而损失 7830 亿至 11380 亿美元。⁶⁸ 由于失窃财富回归速度缓慢，问题变得更加严重。

63. 正如全球金融危机所表明的那样，这种依赖性可使上述国家易受资金的可得性和资金获取的承受能力方面的突然变化的影响，而且可能引起高额债务和外债。⁶⁹ 这转而会影响政府负担基本社会开支和确保债务可持续性的能力。

64. 尽管独立专家认识到真正具有生产性的外国投资可带来的益处，但他认为，发展中国家应当作出更大努力，利用它们已经具备的资源，以便降低脆弱性。这就需要：通过改善税收(包括重新审视适用于外国投资者的税收激励措施)筹集国内资源；确保当地资本投在国内；对资金转拨实行监管，以防止投机、资产剥离、资本非法外逃和逃税；鼓励真正具有生产性的长期投资；提高利用国家资源的跨国公司的收入透明度；加强国际合作，以确保失窃资产的回归。

D. 改革国际金融体系

65. 为降低贫困国家易受外部冲击的程度并限制债务危机的发生率，对国际金融体系进行彻底改组势在必行。这种改革应当旨在建立一个更具包容性和更为公平的体系，在这种体系中，决策并非仅由少数国家负责进行。独立专家认为，仅有少数国家参与的非包容性论坛无法提出债务问题的公平、持久的解决办法。因此，重要的是，所有国家都能够参与改革国际金融构架的努力。在这方面，值得提及的是，2002 年，在墨西哥蒙特雷，国际社会曾声明致力于“推动建立基于

⁶⁶ 同上，p.29。

⁶⁷ 欧洲债务和发展网络认为，发展中国家根据国际金融机构的意见或在其胁迫下实行的金融自由化便利了资金的外流：见 EURODAD, “Debt in the downturn: New loans and new rules proposed to help impoverished countries through critical times. Is this the right response?” Discussion paper (30 September 2009), pp. 13-14。

⁶⁸ Dev Kar and Sarah Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001-2010* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2012); see also A/HRC/22/42.

⁶⁹ Tim Jones, *The state of debt: Putting an end to 30 years of crisis* (London, Jubilee Debt Campaign, May 2012), p. 42.

公正、公平、民主、参与、透明度、问责和包容等项原则的全球经济体系。”⁷⁰ 联合国作为具有充分全球合法性的唯一的包容性机构，最适合在改革国际金融体系的努力中发挥牵头作用。

66. 改革国际金融构架还应当包括重新确定国际金融机构(尤其是世界银行和货币基金这两个最重要的债权人)的作用，以便确保这些机构的政策和方案把人权和人民置于核心位置。这些机构还需要摒弃(依据“通用”发展模式)附加侵扰性政策条件的做法——这些政策条件给许多贫困国家造成了极坏的后果。这样，相关国家就能够自由地作出自身的发展政策选择。⁷¹

67. 人们担心，国际金融机构的政策会造成所认为的不利的发展影响，这种担心日益使得一些国家考虑建立替代性国际金融机构，如南方银行、金砖国家银行等。独立专家完全赞同这些努力，但敦促相关国家确保新机构优先重视实现可持续发展人类发展。

68. 最后，为确保负债穷国能够最大限度地从债务减免中获益，并确保债务可持续性、可持续发展结果，各国必须作出努力，增强贸易、援助、债务、金融及货币政策的连贯性和一致性(见 A/65/260, 第 49-53 段)。⁷²

六. 结论和建议

69. 虽然现行国际债务减免举措减轻了重债穷国的债务负担(从账面来看)，但这些举措未能处理致使低收入国家的债务无法持续的根本原因，这些原因包括不公正的全球贸易条件，生产和出口基础狭窄，容易遭受外来冲击(包括国际资金量的减少)，以及不负责任的放款等。实际上，这些举措侧重把债务降至债权人认为“可持续”的水平，这样做隐含的意思是：问题在于接受债务减免的国家在债务管理上欠谨慎而且治理不善。债权人在举措中发挥主导作用，这是与共同责任原则相抵触的。同时，与举措相关的附加条件损害了债务国的主权，在某些情形中妨碍了债务减免的减贫目标的实现。

70. 现有的国际债务减免机制不可能提供解决债务危机的持久和公正的办法。这就突出表明，急需重新思考现有机制，并且制定不仅把人权和人民的基本需要置于核心位置而且尊重负债国的主权的战略。《重债穷国倡议》的完成将为国际

⁷⁰ 《关于发展融资问题的蒙特雷共识》(2002 年)，第 9 段。

⁷¹ 见《外债与人权问题指导原则》(A/HRC/20/23, 附件)，第 73-83 段。

⁷² 贸易、金融和货币政策之间需要确保政策一致性这一点已得到广泛确认；例如，见《圣保罗共识》，联合国贸易和发展会议第十一届大会通过，巴西圣保罗，2004 年 6 月 13 日至 18 日，TD/412, 第二部分，第 17 段；*Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002* (United Nations publication, Sales No. E.02.II.A.7), chap. I, resolution 1, annex, para. 52; 2005 World Summit Outcome, General Assembly resolution 60/1.

社会提供一个机会，据以考虑债务解决危机的公平、持久的办法，同时协助建立真正公平的国际经济秩序。为此，独立专家提出以下建议：

(a) (a)各国应当恪守承诺，分担责任，防止不可持续的债务问题的出现并设法解决这些问题；

(b) 各国应当致力于遵守国际商定的负责任的放款和借款标准，这些标准对国家和金融机构(国际和国内金融机构)两者都适用。在这方面，各国应当执行《外债与人权问题指导原则》，并为《贸发会议关于促进负责任的主权放款和借款的原则草案》获得通过提供支持；

(c) 各国应当加紧作出合作努力，以便建立能够切实有效、公正地解决偿债困难的独立的国际主权债务解决机制。此种机制应当在一个具有充分的全球合法性的包容性机构——联合国——的主持下运作；

(d) 应当设法减轻发展中国家对国际资本的依赖，具体做法是：加强公共收入征收，从而增强筹集国内资源的能力；确保在外国投资者利用自然资源方面实现公平、互利的收益；处理资金的非法流动；加紧努力，使失窃资产回归来源国；

(e) 各国应当建立与《外债与人权问题指导原则》相一致的广泛的立法框架，以便限制其管辖范围内的掠夺性秃鹫基金的活动；

(f) 会员国应当对世界银行、货币基金和其他国际金融机构进行彻底改革，以确保它们遵守共同接受的良好治理规范(包括透明度、问责、掌控权和参与)以及人权、环境和劳工国际标准；

(g) 世界银行和货币基金应当全面审查其《低收入国家债务可持续性共同框架》，以确保债务可持续性评估充分注重保留实现发展所需适足资源，以及为落实所有人权特别是经济、社会、文化权利创造条件。具体而言，可持续性评估应当对政府收入和一国为由本国制定、掌控的发展战略供资以及履行人权义务的需要这两者进行权衡；

(h) 国际金融机构和其他放款人应当按照《外债与人权问题指导原则》，停止采取对贷款和债务减免附加可能会对人权的落实产生不利影响和/或损害受援国发展的政策条件的做法；

(i) 各国应当紧急采取措施，确保金融、货币、贸易和发展政策之间的一致性。