



大会

Distr.: General
21 July 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由
切实享受的各种途径

促进民主和公平的国际秩序

秘书长的说明

秘书长谨向大会递交促进民主和公平的国际秩序独立专家阿尔弗雷德-莫里斯·德·萨亚斯按照大会第 [71/190](#) 号决议提交的第六次报告。

* A/72/150。



促进民主和公平的国际秩序独立专家的报告*

摘要

本报告讨论了国际货币基金组织贷款条件对发展和人权的影响问题。在提及
其向人权理事会提交的以世界银行为重点的第六次报告(A/HRC/36/40)时,促进民
主和公平的国际秩序独立专家吁请基金组织给予各国充分的政策空间,以便其履
行各自的人权义务。不宜对各国提出削弱公共部门、引起社会性支出减少的贷款
条件,而应鼓励各国削减军费,合作开展防止逃税、腐败和利润转移的努力,并
就主权债务重组达成全球共识。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 挑战	6
三. 危机国家	11
四. 国际货币基金组织在国际秩序中的作用.....	17
五. 国际货币基金组织的新领域?	23
六. 结论和建议	25

* 独立专家谨表示赞赏联合国人权事务高级专员办事处秘书处的敬业、勤奋和能干,并鼓励大会向人权高专办、
人权理事会特别程序、条约机构及联合国贸易和发展会议划拨更多资源。 17-12400 (C)

一. 导言

1. 本报告依照大会第 71/190 号决议提交，大会在该决议中邀请促进民主和公平的国际秩序独立专家继续研究国际组织及其他机构、特别是世界银行和国际货币基金组织推行的金融和经济政策对民主和公平的国际秩序的影响。
2. 本着同样的精神，大会在其题为“努力建立国际经济新秩序”的第 71/236 号决议中重申国家发展努力需要得到有利国际经济环境(包括协调一致和互相支持的世界贸易、货币和金融体系以及经过强化和改善的全球经济治理)的支持，还需要通过尊重各国的政策空间得到支持，这奠定了本报告的基础。
3. 独立专家最近提交人权理事会的报告(A/HRC/36/40)专门分析了世界银行的各项政策对人权的影响以及补偿机制，包括视察小组和合规顾问/监察员在内。本报告的重点在于国际货币基金组织(基金组织)，特别是基金组织的贷款“条件”。读者会看到独立专家的报告与世界银行的关联，但不要忘记这两大机构之间的区别，二者都有自己的《协定条款》¹ 和具体任务规定，尤其是世界银行负责为项目提供资金，而基金组织负责为各国政府提供贷款。
4. 本报告的重点是基金组织的政策对国际秩序和人权的影响，报告中没有宏观经济分析或预测，但针对一些地方性问题探讨了可能的解决办法，这些问题阻碍了受各国政府、国际组织、跨国企业和银行的经济和金融决定影响的数百万人享受人权。
5. 毫无疑问，世界银行和基金组织对当今的国际秩序发挥了重大的作用，两大机构都有大力促进实现可持续发展目标的潜力，同时也应从目标 16(旨在创建和平、包容的社会以促进可持续发展、让所有人都能诉诸司法以及在各级建立有效、负责和包容的机构)中得到启示(见大会第 70/1 号决议；A/69/700)。作为一项前景光明的拟议法文书，关于各国人民和个人国际团结权利的宣言草案也应成为激励基金组织确保不让任何一个人掉队的动力源泉(见 A/HRC/35/35)。
6. 在对独立专家发出的调查表作出答复时，基金组织阐明其负有“促进更为自由的经济交流和推动成员国实现收支调整平衡的有限的技术任务”。²但是，即使基金组织并不是这样的“发展机构”，也没有什么能够阻止其推进包容的经济发展和人权。在这一方面，基金组织在答复中承认：

基金组织工作人员承认尊重人权的重要性，在履行《协定条款》所述任务规定时，基金组织为符合实现人权的先决条件作出了贡献。基金组织开展各项活动，帮助创造了有利于人权蓬勃发展的经济和制度环境，从而间接地促进了人权(特别是社会权利和经济权利)。
7. 基金组织作出的答复显示，基金组织运用自身的监测和融资能力促进稳定的经济和金融环境，从而促进了在成员国行使人权。早在《2000 年世界经济和社会

¹ 可查阅 www.imf.org/external/pubs/ft/aa/；及 <http://go.worldbank.org/Q53G3UP520>。

² 另见国际货币基金组织，《协定条款》(华盛顿特区，2016 年)，第 1 条。

概览》中，这种乐观的预测就曾受到质疑。在《2017 年世界经济和社会概览》所载的回顾中，对《概览》中受到质疑的传统思维作出了如下总结：“按照《华盛顿共识》的逻辑，稳定、自由化和私有化将自动刺激经济增长，而经济增长的涓滴效应则将使生活水平提高。”³ 与之相对的是，《概览》中确认了刺激贫困陷阱持续存在的各种因素，包括总需求不足和制度约束因素(例如普遍存在的资产持有特别是土地持有的高度不平等情形)。对“涓滴效应”的虔诚信仰很难消泯，让我们想起安·兰德的著作——《自私的美德》。⁴

8. 独立专家认为，基金组织在履行职能的过程中，应确保其借贷做法、特别是其中的“条件”⁵不会损害发达或者发展中经济体，并且不会与既定的人权准则冲突，正如经验证据多次证明的那样，政府服务私有化、放松市场监管或采取“紧缩”措施等做法已导致大面积失业和低迷。独立专家并非暗示基金组织工作人员漠视人权，而是看到基金组织有必要预见到其“有条件”贷款做法的后果，并且基金组织必须整合事前人权评估，使其活动不会导致侵犯人权。另外，还必须制定有效的机制，以监测基金组织各项活动的影响，并根据需要及时采取纠正措施。

9. 在提交给 2017 年可持续发展高级别政治论坛的题为“聚焦 2017 年可持续发展”的报告中，2030 年可持续发展议程民间社会反思小组对私有化和企业捕获政府现象如何绑架《2030 年可持续发展议程》进行了评估。该小组认为，虽然 2015 年各国政府承诺振兴全球伙伴关系，宣布公共财政必须在实现可持续发展目标方面发挥重要作用，但“新自由主义意识形态、企业游说、亲商财政政策和避税逃税结合在一起，导致严重削弱公共部门及其提供基本物品和服务的能力”。⁶

³ 《2017 年世界经济和社会调查：七十年发展政策分析的反思》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.C.1)。可查阅 www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESS_2017-FullReport.pdf。

⁴ Ayn Rand, *The Virtue of Selfishness: A New Concept of Egoism* (New American Library, 1961); 另见 Naomi Klein, “Thanks a million, Ayn Rand, for setting the greedy free”, *The Guardian* (28 September 2007)。作者讲述了 1974 年艾伦·格林斯潘发现安·兰德的经过，“她的工作……让我思考为何资本主义不仅高效实用而且讲求道德”。克莱恩评论说，“兰德关于‘贪欲之乌托邦’的思想……给[格林斯潘]注入了新的强大使命感：赚钱不仅对他自己有利，对整个社会也是有益的”。可查阅 www.theguardian.com/commentisfree/2007/sep/29/comment.comment。

⁵ 国际货币基金组织，《国际货币基金组织贷款条件》，2017 年 4 月 17 日。可查阅 www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality；安娜·尤克汉纳诺夫，“国际货币基金组织贷款条件明减暗增：研究”，路透社，2017 年 4 月 2 日。可查阅 www.reuters.com/article/us-imf-conditions-idUSBREA311SZ20140402；行动援助加纳，“国际货币基金组织贷款及条件对加纳贫困和弱势群体的影响”，2010 年 11 月。可查阅 www.actionaid.org/sites/files/actionaid/implications_of_imf_loans_and_conditionalities_on_the_poor_and_vulnerable_in_ghana.pdf；欧洲债务和发展网络，“世界银行和国际货币基金组织贷款条件：发展不公”，2006 年 6 月。www.eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/eurodad_world_bank_and_imf_conditionality_report.pdf。

⁶ 2030 年可持续发展议程民间社会反思小组，《聚焦 2017 年可持续发展：重振公共政策》(2017 年)。可查阅 www.2030spotlight.org/en。

10. 报告中提到，在强行施加结构调整方案，导致国家特别是全球南方重债穷国遭到削弱方面，国际金融机构负有共同责任。⁷

11. 一些特别报告员、独立专家和工作组探讨了第 71/190 和 71/236 号决议中提到的问题(见 A/67/302、A/69/297、A/71/302、A/HRC/7/11/Add.2、A/HRC/26/28、A/HRC/29/31 和 A/HRC/34/51)，⁸独立专家对这些调查结果和建议表示赞同。基金组织对国际秩序的影响，特别是对于享受公民、文化、经济、政治和社会权利的影响，同样也是律师、经济学家和民间社会组织的研究对象。本报告不是为了要显得比娜奥米·克莱恩在其惊世名著《休克论》中提出的观点更优秀，⁹也并非想要力压约瑟夫·斯蒂格利茨、¹⁰ 托马斯·皮克迪、¹¹ 杰弗里·萨克斯、¹² 保罗·克鲁格曼、¹³ 丹尼·罗德里克、¹⁴ 威廉·范·格纳戈登、¹⁵ 格雷厄姆·伯

⁷ 同上，第 12 页。

⁸ 另见国家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、社会及文化权利的影响问题独立专家的报告，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/AnnualReports.aspx。

⁹ 娜奥米·克莱恩，《休克论：灾难资本主义的兴起》(伦敦，企鹅出版社，2008 年)。

¹⁰ 见

www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/the-three-sisters-and-other-institutions/internal-critics-of-the-world-bank-and-the-imf/42796-joseph-stiglitz.html。

¹¹ 托马斯·皮克迪，《二十一世纪的资本论》(剑桥、马萨诸塞和英国伦敦，哈佛大学出版社贝尔纳普出版社，2014 年)；另见托马斯·皮克迪，“国际货币基金组织，不平等辩论和经济研究”，2016 年 9 月 21 日。可查阅 <http://piketty.blog.lemonde.fr/2016/09/21/the-imf-the-inequality-debate-and-economic-research/>；卡洛斯·戈伊思，“国际货币基金组织工作报告：测验皮克迪关于收入不平等成因的假设：来自 VARs 小组的证据及异构动态”，工作报告编号 WP/16/160(国际货币基金组织，2016 年)。可查阅 www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16160.pdf。

¹² 杰弗里·萨克斯，“修复国际货币基金组织和世界银行”，1999 年 10 月 4 日。可查阅 www.project-syndicate.org/commentary/fixing-the-imf-and-the-world-bank?barrier=accessreg；杰弗里·萨克斯，“遍及每个港口的工程”，《金融与发展》，第 49 卷，第 4 期(2012 年 12 月)。可查阅 www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/12/people.htm；杰弗里·萨克斯，“二十国集团峰会前夕的警告”，《波士顿环球报》，2017 年 7 月 5 日。可查阅 www.bostonglobe.com/opinion/2017/07/05/warning-eve-summit/TL2az8LWtbMYkNGklqihPP/story.html。

¹³ 保罗·克鲁格曼，“别理僵尸”，《金融与发展》，第 53 卷，第 4 期(2016 年 12 月)。可查阅 www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/12/krugman.htm；保罗·克鲁格曼，“一名自由主义者的良知：言论篇”，《纽约时报》。可查阅 <https://krugman.blogs.nytimes.com/page/2/>；保罗·克鲁格曼，“裁员是谎言。为何英国还要信息？：紧缩妄想”，《卫报》，2015 年 4 月 29 日。可查阅 www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion。

¹⁴ 丹尼·罗德里克，“二十国集团误入歧途的全球主义”，2017 年 7 月 6 日。可查阅 www.project-syndicate.org/print/g20-misguided-globalism-by-dani-rodrik-2017-07；丹尼·罗德里克，《全球化悖论：民主与世界经济的未来》(纽约和伦敦，诺顿出版公司，2011 年)，以及丹尼·罗德里克，《经济学规则：沉闷科学的是非曲直》(诺顿出版公司，纽约和伦敦，2015 年)。

¹⁵ 威廉·范·格纳戈登，《世界银行集团、国际货币基金组织与人权：一条有具体背景的前进之路》(英国剑桥，因特桑提亚出版社，2015 年)。

德和戴恩·罗兰兹等知名教授。¹⁶本报告思考当前的形势是为了提出切实可行的建议，并使布雷顿森林机构与国际人权条约制度保持一致，这不仅适用于各国，也适用于政府间组织和跨国企业(见 E/C.12/2016/1)。¹⁷ 在现代的全球化世界里，没有人可以选择逍遥于所谓的国际人权习惯法之外。

12. 在世界银行和基金组织对国际秩序的影响方面，从来不乏批评意见。一些观察员认为，布雷顿森林机构对世界事务的影响比大会、经济及社会理事会以及联合国贸易和发展会议(贸发会议)的所有决议加在一起的影响还要大。尽管《联合国宪章》原则上高于所有其他条约和国际协定(第一百零三条)，但事实是这些机构并不是正式的联合国下属机构。¹⁸

13. 虽然基金组织是《联合国宪章》规定的“专门机构”，但 1947 年通过的《联合国与基金组织协定》规定，“基金组织是独立的国际组织，必须独立运作”。基金组织在答复中指出，“大会等做出的决定对基金组织不具有约束力”。基金组织还表示：“作为与经济问题有涉的机构，基金组织不得利用自身权力支持特定的政治制度或直接参与促进人权。”但是，这并不表示没有问责制，也并不意味着免除基金组织对其借贷行为造成的不利人权影响的责任。

二. 挑战

A. 思想意识障碍

14. 尽管有优秀的实证研究、准确的诊断和创新的改革建议，但基金组织的管理中仍然普遍存在令人遗憾的惯性。娜奥米·克莱恩在《休克论》中重点讨论了这一根本问题，即：经济休克疗法与危机机会主义。她描述了“不搞私有化，那就等死吧”的理论如何强加给各个饱受危机折磨的国家，并指出 1990 年代“[美国]财政部和基金组织在立即实行私有化方面变得更为强硬”。¹⁹ 她描述了墨西哥的“龙舌兰酒危机”、梅内姆在阿根廷进行的“狂野西部”私有化改革以及贡尼在玻利维亚和叶利钦在俄罗斯联邦实施的私有化运动，这些运动都给人权造成了毁灭性后果。

15. 基金组织一些业内人士抵制这一趋势。例如，基金组织高级经济师戴维森·巴德霍指控基金组织利用“统计舞弊”手段，夸大各国的经济危机水平，以方便基

¹⁶ 格雷厄姆·伯德和戴恩·罗兰兹，《国际货币基金组织：区分现实与说辞》(切尔滕纳姆，英国和北安普顿，马萨诸塞，爱德华·埃尔加出版社，2016 年)。

¹⁷ 另见经济、社会及文化权利委员会，关于充足食物权的第 12 号一般性意见；以及经济、社会及文化权利委员会关于人人有权享有能达到的最高标准身心健康的第 14 号一般性意见。

¹⁸ 见威廉·霍尔德，“国际货币基金组织与联合国的关系”，《当前影响中央银行的法律问题》，第 4 卷，罗伯特·埃夫罗斯(编)(华盛顿特区，国际货币基金组织，1997 年)。

¹⁹ 娜奥米·克莱恩，《休克论：灾难资本主义的兴起》(伦敦，企鹅出版社，2008 年)；另见约翰·珀金斯，《一名经济杀手的自白》(纽约，羽翼出版社，2006 年)。

金组织提出自己的解决方案，他在提出这一指控之后离职，此举令人难忘。²⁰ 以特立尼达和多巴哥为例，这些石油储量丰富的国家被弄得让人以为比实际情况更不稳定。在另一个实例中，戴维森·巴德霍指出基金组织“凭空发明”了未偿付的巨额政府债务。他声称这是故意的“严重违规”行为，并非是什么“不严谨的计算”，但金融市场却将该债务当作事实，迅速将特立尼达和多巴哥归入不良风险类别，并切断了融资。

16. 在 1990 年代亚洲金融危机期间，亚洲也出现了加勒比地区的这种管理不善状况。娜奥米·克莱恩说道：“就基金组织看来，危机解决得非常顺利。在不到一年的时间里，它就谈好了要让泰国、印度尼西亚、韩国和菲律宾……在经济上彻底改头换面。基金组织的‘帮助’把危机变成了灾难。”²¹ 就连基金组织独立评估办公室最后也认为，强行要求亚洲国家进行结构调整是“不明智的”，并警告“不应因为杠杆高而把危机作为寻求长期改革议程的机会”。²² 在其关于这一主题的著作中，格雷厄姆·伯德和戴恩·罗兰兹指出，“批评者也认为东亚方案的设计是不恰当的，它涉及过多的条件，过度强调通过财政紧缩压缩国内需求”。²³ 在其题为“更好的多边主义”的文章中，巴基斯坦经济学家沙开比·谢拉尼解释说世界银行和基金组织惯常的做法是：

与[美国]的外交政策保持步调一致——实际上是名副其实的[美国]政策目标的工具或延伸。两个知名的来源为这一指控提供了证据：[美国]国会委托编写的 2000 年梅尔策委员会报告和基金组织独立评估办公室 2001 年公布的初次报告(其中认定巴基斯坦方案具有“地缘政治性”)。²⁴

17. 在为 2017 年 4 月的世界银行-基金组织会议发布的政策文件《总裁全球政策议程：更有包容性和恢复性的全球经济》中，“增长”因素被放在人权和环境等所有其他考虑因素之前，体现出一种对新自由主义经济方法的持续痴迷。不过，该文件的确承认不平等现象带来了一个问题：

工作人员要学习财政政策——包括税收累进性、社会安全网设计和基本收入补助——如何帮助解决不平等现象以及经济一体化和技术带来的其他副作用

²⁰ 戴维森·巴德霍，《适可而止：亲爱的康德苏先生……致国际货币基金组织总裁的公开辞职信》(纽约，新天地出版社，1990 年)，第 102 页；娜奥米·克莱恩，《休克论：灾难资本主义的兴起》(伦敦，企鹅出版社，2008 年)，第 10 页。

²¹ 娜奥米·克莱恩，《休克论：灾难资本主义的兴起》(伦敦，企鹅出版社，2008 年)。

²² 国际货币基金组织独立评估办公室，《基金组织与近期资本账户危机：印度、韩国、巴西——评价报告》(华盛顿特区，国际货币基金组织，2003 年)，第 43 页。另见阿伦·梅尔策，“国际金融机构顾问委员会报告：对评论意见的评论”，为卡内基梅隆大学研究展示编写的报告，2000 年。可查阅 <https://pdfs.semanticscholar.org/6ac0/b262dd0bac92b27acf3aa3dd88ee1e5c6b35.pdf>。

²³ 伯德和罗兰兹，《国际货币基金组织》，第 3 页。

²⁴ 沙开比·谢拉尼，“更好的多边主义”，《晨曦》，2016 年 10 月 14 日。可查阅 www.dawn.com/news/1289815。

用。工作人员还将进一步探索结构改革和金融部门政策对增长、收入、就业和不平等问题的影响。²⁵

18. 事实上，基金组织宣传倡导结构调整，让强大的企业利益获得了特权，使借款国产生恶性的依赖循环。正如彼得·多来克所指出：

意识形态在这里起着至关重要的作用。国际借贷组织……一直实行紧缩政策。指定……用于支付债务或稳定货币的基金组织贷款总是同样地要求公共资产私有化(可能以远低于市场的价格出售给虎视眈眈的跨国企业)；削减社会安全网；大幅缩小政府服务范围；取消监管；向跨国资本敞开经济的大门，即使这意味着破坏当地的工业和农业。结果是债务进一步增加，让推行这些企业利益的跨国企业和基金组织有了更多可强化控制的杠杆，包括增强了其用于削弱环境法和劳动法的能力。²⁶

19. 在《二十一世纪的资本论》一书中，托马斯·皮克迪指出，经济研究的目的是产生现成的确定性，因为经济学没有普遍的规律可循。因此，虽然经济学家当前的讨论仍然重要，对世界更为关键的是这些理论和意识形态在当地对真实的人的生活的影响。

20. 改善人民生活要求基金组织放弃过时的经济模式，采取以人权为基础的方针。实际上，独立专家认为，必须脱离关于私有化、解除监管和“紧缩措施”的《华盛顿共识》，转向更为“进步”的包容性发展理念。

21. 在答复独立专家的调查问卷时，人权观察组织指出，国际金融机构继续辩称自己承担的是“非政治性”任务，意思是它们不需要解决“人权”这个“政治”问题。这种心态必须改变，必须摒弃国际金融机构只受自身内部标准约束的自私论点。

22. 在这方面，罗格斯大学的教授拉迪卡·巴拉克里什南和詹姆斯·海因茨提出了如下解释：

在制定对最贫穷国家贷款的附带条件时，基金组织忽视了其政策对各国政府履行其人权义务的能力产生的影响。相反，基金组织把重点缩小到稳定增长和降低通货膨胀上。把人权问题纳入这一组合之中并不仅仅是为减贫战略增添一章新内容，它需要从根本上改变基金组织支持发展的方式。人权义务是实施宏观经济政策时必须遵守的制约因素，而不是相反。²⁷

²⁵ 国际货币基金组织，“总裁全球政策议程：更有包容性和恢复力的全球经济”，2017年，第5页。
可查阅 www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/04/18/md-spring-global-policy-agenda-a-more-inclusive-and-resilient-global-economy。

²⁶ 彼得·多来克，“世界银行称其凌驾于法律之上”，2017年3月24日。可查阅 www.counterpunch.org/2017/03/24/world-bank-declares-itself-above-the-law。

²⁷ 拉迪卡·巴拉克里什南和詹姆斯·海因茨，“让国际货币基金组织对人权负责”。可查阅 www.huffingtonpost.com/radhika-balakrishnan/making-the-international_b_549976.html (2017年7月27日查阅)。

B. 说辞与现实

23. 最近，基金组织付出了相当大的努力，通过发布情况介绍、讨论记录和公开声明改善自身形象，以表明其接受了对其做法的诸多批评。然而，人们仍然必须质疑该组织是否真正对自身进行了改革，以及它现在是否在保护社会性支出、是否优先考虑卫生和教育问题。实际上，正如亚历山大·肯提克勒尼斯、托马斯·斯塔布斯和劳伦斯·金指出的那样，“基金组织并未兑现其对社会保护的高谈阔论”。²⁸ 尽管确实有越来越多的基金组织贷款包括了社会支出目标，但实践表明这些目标并未实现——也不可能实现。学者的阐述如下：

基金组织规定的严格紧缩措施能在一定程度上解释这一趋势。为了实现基金组织的宏观经济目标，各国实行过度的财政紧缩，导致用以维护社会支出的资金所剩无几……在基金组织的直接指导下，一些最穷的国家对本国社会保障体系提供的资金不足……当围绕[可持续发展目标]开展的全球大辩论绝大多数侧重于普及关键服务的背景下，基金组织仍然提倡针对性的社会援助政策。基金组织可以提供帮助，通过援助低收入国家，帮助其奠定有助于制定社会政策的坚实财政基础。这将需要放弃基金组织支助的方案中的改革借口，克服制度惯性。

29

C. 选择性条件

24. 基金组织关于条件性的情况介绍表明：

一国从基金组织借款，其政府同意调整本国经济政策，以解决导致其寻求国际社会经济援助的各种问题。这些贷款条件也有助于确保该国能够向基金组织还款，以便其他有需要的成员国能够使用。为促进国家拥有强有力的有效政策，2009 年批准的借款改革简化了基金组织的借款条件。³⁰

25. 2002 年和 2009 年修改了条件准则。³¹ 此外，修订后的业务指南于 2014 年向工作人员发放，并作为政策文件公布，其中修订的内容主要侧重于与以下问题

²⁸ 亚历山大·肯提克勒尼斯、托马斯·斯塔布斯和劳伦斯·金，“基金组织未兑现其对社会保护的高谈阔论”，《卫报》，2016 年 5 月 25 日。可查阅 www.theguardian.com/global-development/2016/may/25/the-imf-international-monetary-fund-has-not-lived-up-to-hype-on-social-protection。

²⁹ 亚历山大·肯提克勒尼斯、托马斯·斯塔布斯和劳伦斯·金，“1985-2014 年国际货币基金组织条件和发展政策空间”，《国际政治经济评论》，第 23 卷，第 4 期(2016 年 5 月 24 日)。可查阅 www.kentikelenis.net/uploads/3/1/8/9/31894609/kentikelenis2016_imf_conditionality_and_development_policy_space.pdf。

³⁰ www.imf.org/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality?pdf=1。

³¹ 国际货币基金组织，“条件准则”，法律和政策发展与审查司编写的文件，2002 年 9 月 25 日。可查阅 www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.htm。

有关的条件性：“宏观社会”(或就业和增长)问题、更好地发挥监督作用、方案设计中的技术援助以及改善与其他机构之间的伙伴关系,尤其是区域性融资安排。³²

26. 虽然进行了这些改革,但最明显且最有意义的贷款条件应该是在贷款期限内暂停军费开支。³³ 基金组织一直拒绝这项提议,坚持以下不当立场:

基金组织的政策禁止设立要求成员国减少军费开支的条件。虽然成员国当局的军事开支额对国内宏观经济状况可能非常重要,但基金组织的一贯立场是,军费开支问题本质上是政治性问题,因而不是贷款条件针对的适当主体。³⁴

27. 然而,这项政策并不是由基金组织的《协定条款》规定的,而且即使其中有所规定,也需要修改相关条款。

28. 除了选择性地排除与军事开支有关的贷款条件以外,致力于解决债务、发展融资和减贫问题的非政府组织——欧洲债务和发展网络(Eurodad)³⁵ 提出了一个观点,即基金组织的条件阻碍了发展政策,妨碍了对可持续发展政策作出民主的界定。该组织认为,适当的融资将使各国人民能够制定本国的道路,实现发展和结束贫穷。

29. 学者拉迪卡·巴拉克里什南和詹姆斯·海因茨指出,虽然二十国集团负有硬法律意义上的人权义务,但却利用纳税人的钱,在未要求基金组织的政策支持增进人权的情况下,让基金组织摆脱了困境。³⁶ 就条件范围而言,现在必须将这些人权义务作为交换条件。“为了换取二十国集团的财政支持,基金组织必须为促进人人享有人权负责。”³⁷

30. 在基金组织坚持把重点放在严格限制政府开支方面,必须明确界定哪些政府开支是不良支出,哪些不是。在任何情况下都不应减少政府的卫生和教育开支。但是,在基金组织贷款期间应暂停军事采购和研发支出。在存在安全关切的情况下,联合国和区域性的安排应提供所谓的“集体安全”。

³² 国际货币基金组织,《国际货币基金组织工作人员 2002 年条件准则修订业务指南》,2014 年。可查 www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Revised-Operational-Guidance-to-IMF-Staff-on-the-2002-Conditionality-Guidelines-PP4889。

³³ 斯德哥尔摩国际和平研究所(SIPRI),SIPRI 军费数据库。可查阅 <https://sipri.org/databases/milex>。

³⁴ 罗斯·莱克,“国际货币基金组织的条件”,2002 年 5 月 7 日。可查阅 www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/leckow.pdf; 苏珊·杰克逊,“军事支出与华盛顿共识:军事化与全球政治经济之间尚未认识到的联系”,亚利桑那大学博士学位论文,2008 年。可查阅 http://arizona.openrepository.com/arizona/bitstream/10150/193513/1/azu_etd_2867_sip1_m.pdf。

³⁵ 见 www.eurodad.org/和 www.eurodad.org/Countdown-2017-UN-FfD-Forum。

³⁶ 拉迪卡·巴拉克里什南和詹姆斯·海因茨,“让基金组织对人权负责”。可查阅 www.huffingtonpost.com/radhika-balakrishnan/making-the-international_b_549976.html(2017 年 7 月 27 日查阅)。

³⁷ 同上。

三. 危机国家

A. 希腊

31. 正如希腊金融危机揭示的那样，根据成员国的经济状况，基金组织的监督能力是不均等的。一旦爆发经济危机，基金组织可能会固执地实施紧缩措施条件，给各成员国实现权利造成不同影响。2008 年华尔街崩溃，引发希腊危机，拖累多个疲软乏力的经济体，对经济、社会和文化权利造成灾难性的后果。作为基金组织的监督机构，独立评估办公室认为基金组织在一种倾向于进行“肤浅、机械”分析的“自满风气”中运作，³⁸ 做出了一系列灾难性的错误判断，忽略了警示危机即将到来的信号。该办公室的报告指出，办公室调查人员无法获得关键记录，也无法洞察秘密特设工作队的活动。

32. 独立评估办公室对基金组织在金融危机前的绩效评价结果表明对欧元区的监管不力，显示基金组织对发达国家的监督存在更大的问题。有几个因素在起作用，包括“高度的群体思维、心智被俘、普遍认为大规模发达经济体不可能发生严重金融危机的心态以及不完善的分析方法”。³⁹

33. 根据独立评估办公室的说法，基金组织在 2010 年签署了一项紧急财政援助计划，违反了自身的基本原则，尽管它无法保证该一揽子计划可以使国家债务得到控制或者为复苏扫清道路。因为该风险“系统性蔓延”，导致出现例外。事实上，人们关心的问题是挽救货币联盟，而不是帮助希腊摆脱困境。报告还指出：

欧洲的一些官员向[独立评估办公室]表示，他们认为三驾马车支持的这些方案(包括希腊方案在内)是成功的，因为它们避免了欧元区的崩溃以及人们对于希腊退出单一货币的普遍担心。与这些观点一致，欧洲审计院……也指出，这些方案“解决了保障欧元区或整个[欧洲联盟]稳定的问题。”⁴⁰

34. 另一位评论家斯蒂芬·兰德曼描述了与希腊债务管理不善相关的一系列灾难：“甚至布雷顿森林体系建立/[美国]控制的最终高利贷者——基金组织也出人意料地呼吁减免希腊债务。它不在乎强加的紧缩政策对普通百姓的伤害，而是关心蔓延的问题。一旦希腊坍塌，可以预见到对欧洲大陆的冲击。”⁴¹

³⁸ 安布罗斯·伊万斯-普理查德，“基金组织承认与欧元的灾难性联系并为希腊成为牺牲品致歉”，《电讯报》，2016 年 7 月 29 日。可查阅 <http://europeanpost.co/imf-admits-disastrous-love-affair-with-euro-apologises-for-immolation-of-greece/>。

³⁹ 国际货币基金组织独立评估办公室，《国际货币基金组织与希腊、爱尔兰和葡萄牙危机》(华盛顿特区，国际货币基金组织，2016 年)，第 37 页。可查阅 www.imo-imf.org/imo/files/completedevaluations/EAC%20-%20Full%20Report.pdf。

⁴⁰ 同上，第 80 段。

⁴¹ 斯蒂芬·兰德曼，“基金组织：希腊债务不成立”，2015 年 7 月 15 日。可查阅 www.globalresearch.ca/imf-greek-debt-untenable/5462570。

35. 不过，独立评估办公室仅承认紧急援助失败，并没有讨论强加的条件对人权的不利影响。

36. 2015 年 12 月结束对希腊的访问时，国家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、社会及文化权利的影响问题独立专家胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基发表声明，对这些影响表示关切，包括对经济危机导致估计 250 万人没有健康保险这一事实表示关切。他接着详细说明了工作权和社会保障权的混乱状态，青年失业率维持在 47.9%，10 名登记失业人员中只有 1 人领取到失业救济金，数百万人没有基本的社会保障。“调整政策推行五年之后，对希腊经济、社会和文化权利进行最终的各项指标均未得到改善。”⁴²

37. 问题的一部分就是基金组织、欧洲委员会和欧洲中央银行组成的三驾马车实行的贷款条件。胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基感到遗憾的是，“这样具有深远意义的改革……似乎是贷款人仅为了追求还款这一目标而施行的，希腊人民的意见并没有得到认真考虑”。⁴³在其向大会提交的任务报告(A/71/305，第二.B 节)中，他吁请基金组织在其债务可持续性框架下大幅放宽对“可持续性”的定义，并尊重提供财政空间的必要性，以保证和确保核心的人权义务。

38. 在同一份报告中，胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基还重点讨论了把人权纳入债务政策以应对新的债务漏洞的问题，并表示支持经济、社会及文化权利委员会关于“公债、紧缩措施和《经济、社会及文化权利国际公约》”声明(E/C.12/2016/1)。他回顾了“借款国和贷款国双方都需要在提供有关贷款之前进行人权影响评估，以确保贷款条件不过大地影响经济、社会和文化权利，并且不导致歧视”(A/71/305)。

39. 在这个方面，在答复本报告编写期间发出的调查问卷时，基金组织指出：

基金组织的方案设计注重提高社会支出，这一点随后在债务可持续性框架评估中得到贯彻……基金组织分别与成员国广泛开展工作，通过在税收管理、税收政策和国际税收问题上提供技术援助和开展能力建设，提升财政空间。

40. 对于胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基在提交给人权理事会的报告中提出的具体建议(A/HRC/31/60/Add.2)，基金组织的答复如下：

基金组织一直奋战在确保减免希腊债务、避免财政调整过度的第一线。……基金组织呼吁增加财政措施……原因是基金组织认为希腊目前的预算结构不可持续。现在迫切需要调整预算方向，更好地支持经济增长和社会保护。基金组织呼吁改革，以确保更好地覆盖最贫困人口，包括全面实施新推出的最低收入保障。基金组织还呼吁坚持 2011-2012 年启动的劳动力市场改革，

⁴² 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“联合国人权专家呼吁减免债务以促进希腊包容性增长”，2015 年 12 月 8 日。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16844&LangID=E。

⁴³ 同上。

以保障就业。……希腊当局与欧元区合作伙伴正在就当前的[欧洲稳定机制]调整方案进一步讨论债务减免的问题。

41. 尽管有上述答复，但独立专家的看法与很多人一致，认为三驾马车在希腊正在持续的危机中仍然是失败的，只有通过减免债务和国际团结才能解决这个问题。增加“紧缩措施”只会导致持续侵犯人权。⁴⁴ 他赞同埃里克·图森特负责的公债真相委员会初步报告所载调查结果，该报告中还载有前任国家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、社会及文化权利的影响问题独立专家希法思·卢米纳的来稿，希法思·卢米纳认为希腊债务是应当否认的“恶债”。⁴⁵

42. 在这个方面，在向人权理事会第三十届会议所做陈述(A/HRC/30/NGO/18)中，欧洲-第三世界中心批评基金组织通过私有化和反社会的紧缩措施助长对希腊的掠夺，并赞同公债真相委员会(亦称“希腊债务真相委员会”或“真相委员会”或“希腊公债审计”)的初步报告，⁴⁶ 指出：

作为一个国际组织，基金组织受国际法一般规则赋予的义不容辞的任何义务的约束……如联合国外债和人权问题指导原则所述，基金组织要避免可能破坏借款国遵守本国和国际人权义务的步骤：“国际金融组织和私人企业有义务尊重国际人权。这意味着避免制定、采纳、资助和实施直接或间接地违反享受人权的政策和方案。”此外，作为联合国的专门机构，基金组织还受到《联合国宪章》的宗旨和一般原则的约束，包括必须尊重人权和基本自由。⁴⁷

43. 欧洲-第三世界中心提交的陈述还指出：

希腊可以合法地采取单方面的拒绝履行行动。从公正与公平的强制性角度考虑，这种决定是有道理的，它建立在主权和自决的基础上。根据《维也纳条约法公约》第二十六条，这属于缺乏诚信的情况。……债权人的失信在于违反国家、欧洲和国际法，将希腊恶意渲染为经济附庸，实行影响希腊人民基本权利的措施。债权人的最终目标不是为了帮助希腊人民，而是……将私人债务转化为公债，从而拯救大型私人银行，这也是失信的表现。⁴⁸

44. 独立专家支持希腊债务为非法恶债的审计结论，并表示：

⁴⁴ 人权高专办，“联合国人权专家欢迎希腊公投并呼吁国际团结”，2015年6月30日。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16170&。

⁴⁵ 公债真相委员会，初次报告。可查阅 <http://cadtm.org/IMG/pdf/Report.pdf>。

⁴⁶ 见 www.auditamosgreceia.org/en/executive-summary-greek-debt-audit/；另见 <http://greekdebtruthcommission.org/>。

⁴⁷ 见 www.cetim.ch/debt-and-austerity-measures-imposed-on-greece-violate-the-human-rights-of-the-greek-people-and-international-law/。

⁴⁸ <http://www.cetim.ch/debt-and-austerity-measures-imposed-on-greece-violate-the-human-rights-of-the-greek-people-and-international-law/>。

债务增加并不是因为公共开支过度(实际上公共开支仍然低于其他欧元区国家),而是因为向债权人支付极高的利率、军事开支过度并且不合理、非法资本外流导致税收流失、国家注资民营银行以及货币联盟本身的设计缺陷导致国际失衡。⁴⁹

45. 在一份透露给欧洲委员会的基金组织备忘录中,估计在没有救济的情况下希腊的债务两年内将达到其国内生产总值的 200%。1980 年为 22.6%, 2008 年为 127%, 2014 年为 177.1%。自金融危机爆发以来,希腊经济急剧下滑 25% 以上。基金组织的备忘录中继续指出:“希腊的债务现在只有通过远远超出迄今为止欧洲愿意考虑范围的债务减免措施才能实现可持续。”

46. 然而,即使是这些可怕的预测,也没能阻止实行足以动摇整个系统的贷款条件,没能阻止它们造成毁灭性的人权后果。2017 年 2 月,欧洲联盟和基金组织决定对希腊施加进一步“紧缩措施”,⁵⁰ 即希腊需在 7 月之前再向债权人偿付 70 亿欧元的债务,否则将视为拖欠全部债务,而希腊当时仍负有 3 300 亿欧元的惊人债务。无论在对希腊实行紧缩政策上有什么战术上的差异,在政策实施方面都没有什么不同。对于这场“交易”的实质,路透社的报告指出:“官员称贷款人将要求希腊在 2018 年以前采取价值 18 亿欧元的新措施,2018 年以后再完成 18 亿欧元,重点是扩大税基和削减养老金。”⁵¹ 从人民的角度来看,新的削减相当于国内生产总值的 2%,等于另行紧缩 36 亿欧元或者再从每个希腊人手中夺走 327 欧元。

47. 不幸的是,在接受半岛电视台采访时,前希腊财政部长雅尼斯·瓦鲁法克斯用最简洁通俗的语言这样总结希腊危机,他表示希腊正在遭受“财政水刑”。⁵²

48. 作为防止希腊的人权进一步受到侵害的保障,独立专家鼓励所有债权国和金融机构重新考察其过去和未来对希腊贷款的“条件”。基金组织不应要求实行私有化、解除监管和减少社会服务,而应考虑采用一套不同的条件;不应向继续花钱进行军事采购的国家发放贷款。根据独立专家 2014 年提交给人权理事会的报告中提出的建议(A/HRC/27/51),在危机持续期间以及直到贷款还清,除津贴和人事费用以外,应暂停所有军费开支。这意味着,北约不得要求已经破产的希腊将稀缺资源用于军费开支。⁵³考虑到基金组织 2010 年曾在希腊开展的调查,并在

⁴⁹ 公债真相委员会,“执行概要:希腊公债审计报告”,2015 年 6 月 17 日。可查阅 www.auditamosgreceia.org/en/executive-summary-greek-debt-audit/。

⁵⁰ 罗伯特·斯蒂文斯,“欧盟与基金组织要求希腊加大紧缩措施”,2017 年 2 月 13 日。可查阅 www.globalresearch.ca/eu-and-imf-demand-more-austerity-measures-from-greece/5574554?utm_campaign=magnet&utm_source=article_page&utm_medium=related_articles。

⁵¹ 简·斯特鲁普切维斯基,“欧元区、基金组织就希腊问题达成共同立场:正式”,路透社(2017 年 2 月 10 日)。可查阅 www.reuters.com/article/us-eurozone-greece-stance-idUSKBN15PI1L。

⁵² 可查阅 www.yanisvaroufakis.eu/2017/02/20/greeces-fiscal-waterboarding-continues-on-al-jazeera/。

⁵³ 乔恩·斯通,“联盟主席称,北约国家防务开支不足”,《独立报》,2016 年 10 月 28 日。可查阅 www.independent.co.uk/news/uk/politics/nato-jens-stoltenberg-military-spending-gdp-target-

调查结果中设想“在这一期间大幅减少军费开支”，因此迫切需要提出减少军费开支的建议。⁵⁴

B. 阿根廷

49. 1977 年，阿根廷记者⁵⁵ 罗伯托·沃尔什在一封致阿根廷军政府的公开信中谴责该政权的罪行、失踪、有组织的酷刑和其他严重的人权侵犯行为。“然而，这些令文明世界良知不安的事件并非是阿根廷人民遭受的最大痛苦……正是在这个政府的经济政策中，人们不仅发现了对犯罪的解释，更发现了通过有计划的苦难惩罚数百万人的更严重暴行。”⁵⁶ 他把责任归于基金组织实施的“紧缩”措施。次日，罗伯托·沃尔什被警方杀害。

50. 阿根廷的债务管理不善并非新鲜事。而且，尽管不能只指责基金组织，但基金组织也并没有什么荣誉可言。错误的选择早在 2004 年就已做出。⁵⁷ 时任阿根廷财政部长罗伯托·拉瓦格纳称基金组织的监督工作是一种“意识形态评估”，影响了基金组织对政策改革进行客观评估的能力。⁵⁸

51. 即便是独立评估办公室也承认，“基金组织的监督未能重点强调当局的政策选择中日益增加的脆弱性，而且基金组织还犯下错误，过于长久地支持不适当政策”。⁵⁹ 罗伯托·拉瓦格纳同意报告作者的意见，认为需要一种更具参与性的决策过程：“一些重要的利益攸关方绕过理事会行事，这种做法引起了对透明

countries-not-enough-a7384236.html; BBC 新闻，“政府坚称，北约防务开支目标已实现”，2017 年 2 月 14 日。可查阅 www.bbc.com/news/uk-politics-38969697。

⁵⁴ 国际货币基金组织，“基金组织调查：欧洲与基金组织同意对希腊提供 1100 亿欧元的供资计划”，2010 年 5 月 2 日。可查阅 www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar050210a。

⁵⁵ 罗伯托·沃尔什，“罗伯托·沃尔什致军政府的公开信”，1977 年 3 月 24 日，《真理之路》，第 4 卷，第 8 期(2007 年)。可查阅 www.domhelder.edu.br/veredas_direito/pdf/26_160.pdf。

⁵⁶ 本杰明·唐格尔，“在增强 1% 的人的权能并令数百万人陷入贫困之后，基金组织承认新自由主义失败”，2016 年 5 月 3 日。可查阅 <https://towardfreedom.com/archives/globalism/after-empowering-the-1-and-impoverishing-millions-imf-admits-neoliberalism-a-failure/>。

⁵⁷ 埃德蒙·康威，“基金组织承认阿根廷危机中的错误”，《电讯报》，2004 年 7 月 30 日。可查阅 www.telegraph.co.uk/finance/2891368/IMF-admits-mistakes-in-Argentina-crisis.html；以及保罗·布兰斯坦，“基金组织表示其政策令阿根廷瘫痪：内部审计发现的警告遭到忽视”，2004 年 7 月 30 日。可查阅 www.globalpolicy.org/component/content/article/209/43078.html。

⁵⁸ “基金组织的角色遭到质疑：阿根廷危机评估”，布雷顿森林计划，2004 年 9 月 21 日。可查阅 www.brettonwoodsproject.org/2004/09/art-65659/。

⁵⁹ 国际货币基金组织独立评估办公室，“基金组织独立评估办公室公布一份关于基金组织在阿根廷的作用的报告”，第 04/02 号新闻稿，2014 年 7 月 29 日。可查阅 www.imf.org/External/NP/ieo/2004/pr/eng/pr0402.htm；以及国际货币基金组织独立评估办公室，《基金组织与阿根廷》(华盛顿特区，国际货币基金组织，2004 年)。可查阅 www.imf.org/External/NP/ieo/2004/arg/eng/index.htm。

度问题的严重关切”。⁶⁰ 姑且不论评价是否正确，但有趣的是，该办公室的报告仅涉及经济和金融问题，并未出现“人权”一词。

C. 突尼斯

52. 观察员同样警告，基金组织把极端条件强加给突尼斯，这将逆转该国自“茉莉花革命”以来取得的进展。2017年3月，国际工会联合会警告，“当突尼斯最需要国际支持时，基金组织拒绝发放其迫切需要的资金，正是此举将突尼斯逼至经济和政治灾难的边缘。”⁶¹ 据突尼斯政府表示，基金组织暂缓支付为期四年的28亿美元贷款，“迫使政府在公共部门大规模解雇人员、出售政府资产和尽可能削减养老金。”⁶² 除此之外，基金组织要求突尼斯出售三家国有银行的股权，此外再取消10 000个公共部门工作。⁶³

53. 国际工会联合会秘书长对这些条件表示质疑，并指出：“基金组织这种基于意识形态的苛刻条件将使成千上万的人陷入贫穷，摧毁突尼斯人民已经取得并决心延续的成果。不断恶化的经济危机将导致原教旨主义复苏，增加突尼斯和附近国家遭受恐怖袭击的风险。”

54. 2017年6月12日，基金组织执行董事会完成了对突尼斯经济方案的第一次审议，使突尼斯当局得以再从基金组织提取3.144亿美元的资金。⁶⁴ 虽然突尼斯寻求放宽一些条件，但政府确实同意实行私有化、上调增值税和缩减公共部门规模。⁶⁵ 2017年7月在汉堡举行的二十国集团会议上，与会者对基金组织强加给突尼斯的紧缩措施感到不安。布雷顿森林项目早在2015年就指出：“变化越大，就越是没有改变……尽管基金组织信誓旦旦，但其2011年之后制定的政策与2011年之前的政策惊人的相似。”⁶⁶

⁶⁰ “基金组织的角色遭到质疑：阿根廷危机评估”，布雷顿森林计划，2004年9月21日。可查阅 www.brettonwoodsproject.org/2004/09/art-65659/。

⁶¹ 国际工会联合会，“基金组织将突尼斯推向危险边缘”，2017年3月1日。可查阅 www.ituc-csi.org/imf-stranglehold-pushing-tunisia。

⁶² 同上。

⁶³ 塔利克 阿马拉，“基金组织冻结贷款令突尼斯加快改革：部长”，路透社，2017年2月26日。可查阅 www.reuters.com/article/us-tunisia-economy-idUSKBN16508T。

⁶⁴ 国际货币基金组织，“基金组织执行董事会根据扩大的基金机制(EFF)安排与突尼斯完成第一次审查”，第17/217号新闻稿，2017年6月12日。可查阅 www.imf.org/en/News/Articles/2017/06/12/pr17217-imf-executive-board-completes-first-review-under-eff-arrangement-with-tunisia。

⁶⁵ 国际货币基金组织，“突尼斯：根据扩大的基金机制进行的第一次审查，要求放弃不遵守绩效标准的做法并重新设定准入”，第17/203号国别报告，2017年7月。可查阅 www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr17203.ashx。

⁶⁶ “信息图表：基金组织在中东和北非地区的政策”，布雷顿森林计划，2015年12月18日。可查阅 www.brettonwoodsproject.org/2015/12/infographic-imf-policy-in-the-mena-region/。

四. 国际货币基金组织在国际秩序中的作用

A. 卫生突发事件

55. 除有可能削弱公共部门基础设施之外，基金组织的条件还显示出对健康权有威胁。研究人员指出，由于政府需要展现出快速的经济增长，但财力有限，因此不会鼓励长期投资，例如改善卫生保健所需的投资，这使得卫生部门资源不足的国家容易受到公共卫生服务瘫痪和突发事件的伤害。

56. 在一项题为“基金组织的条件对政府卫生开支的影响：16 个西非国家跨国分析”的研究中，社会学和公共卫生领域的学者将基金组织的条件与政府削减卫生开支联系起来，这些条件也因此与实现全民健康保健的努力遭到的挫折有所关联。学者们指出：

我们确认了基金组织规定的政策与该区域的政府卫生开支下降挂钩的三种途径：旨在减少卫生投资方面的财政空间的宏观经济目标、缩减工资并设置公务员就业天花板以限制雇用和留用保健人员；实行权力下放措施，从而加剧了卫生部门的预算执行挑战。⁶⁷

57. 该研究的作者认为，基金组织应允许借款国有进行卫生领域投资的政策空间，并确定其卫生政策免受过度限制条件的影响，从而促进实现全民健康保健进程。他们指出，“在这样做时，基金组织可向姐妹机构世界银行学习并开展合作，后者最近对[全民健康保健]目标表示了支持”。⁶⁸

58. 评论者进一步指出基金组织的条件和卫生部门的开支减少与西非埃博拉病毒爆发之间的联系。⁶⁹ 正如亚历山大·肯提克勒尼斯教授在《柳叶刀全球健康》杂志上发表文章解释的那样：

基金组织的经济改革方案要求减少政府支出、优先偿债并增强外汇储备。此类政策通常是非常严格的，会攫取本可以用于处理紧急卫生挑战的资金。虽然基金组织为回应对其方案表示的关切，纳入了“减贫开支”以增加卫生支出，但这些条件往往无法满足。因此，就在 2013 年埃博拉病毒爆发前，虽

⁶⁷ 托马斯·斯坦布斯等人，“基金组织的条件对政府卫生开支的影响：16 个西非国家跨国分析”，《社会科学与医学》，第 174 卷(2017 年 2 月)。可查阅 www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953616306876。

⁶⁸ 同上，第 225 至 226 页；以及桑吉夫·古普塔，“是否存在因果联系？关于‘基金组织的条件对政府卫生开支的影响：16 个西非国家跨国分析’的评论”，《社会科学与医学》，第 181 卷，(2017 年 5 月)。可查阅 www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953617301685，第 199-201 页。

⁶⁹ 阿迪亚·本顿和金·易·迪翁，“在表示基金组织对 2014 年埃博拉疫情爆发毫无过错之前你应该知道的 5 件事”，《华盛顿邮报》，2015 年 1 月 5 日。可查阅 www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/01/05/5-things-you-should-read-before-saying-the-imf-is-blameless-in-the-2014-ebola-outbreak/。

然全部三个[受影响最大的]国家都达到了基金组织的宏观经济政策规定，但均未能实现社会支出目标。⁷⁰

59. 阿迪亚·本顿教授和金·易·迪翁教授在《华盛顿邮报》中总结如下：

基金组织和类似组织在创造某种政治环境方面起着重要的作用，在这种政治环境下，可能会出现[埃博拉]疫情，并创下最高死亡纪录……我们认为，忽视外国援助和金融政策对当地政治和社会条件的影响就是忽略这一事件中的一个重要部分。⁷¹

60. 学者们也提请注意基金组织的条件对发展中国家的艾滋病防治工作的影响。⁷²

61. 在另一项题为“基金组织对儿童健康的影响”的研究中，研究人员发现，基金组织的紧缩政策可能会降低贫穷和中等收入国家的父母照顾子女的能力。研究报告涉及 2000 年至 2005 年期间在共计 67 个贫困和中等收入国家居住的约 28 亿人口，其中研究了影响儿童健康的五个因素，包括饮用水、营养不良、住所、卫生设施和卫生保健的获取。⁷³

62. 考虑到缺乏适当的卫生保健可能会导致许多痛苦和死亡，不可避免要进行追责。诚然，国际组织享有对国家法律行动的豁免，⁷⁴但这种豁免已在美国受到挑 战 ， 例

⁷⁰ 亚历山大·肯提克勒尼斯等人，“基金组织和埃博拉疫情爆发”，《柳叶刀全球健康》，第 3 卷，第 2 期（2015 年 2 月）。可查阅 [www.thelancet.com/journals/lanгло/article/PIIS2214-109X\(14\)70377-8/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lanгло/article/PIIS2214-109X(14)70377-8/fulltext)。

⁷¹ 阿迪亚·本顿和金·易·迪翁，“在表示基金组织对 2014 年埃博拉疫情爆发毫无过错之前你应该知道的 5 件事”，《华盛顿邮报》，2015 年 1 月 5 日。

⁷² 阿迪亚·本顿，《艾滋病毒例外论：塞拉利昂的疾病发展》（明尼苏达大学出版社，2015 年）；以及里克·罗登，《新自由主义的致命想法：基金组织如何破坏公共卫生和妨碍打击艾滋病》（英国，伦敦和纽约州，纽约，扎德图书，2009 年）。罗登为发展非政府组织工作近十年，并审查了已发表的研究报告、官方报告、会议声明和议会声明，目的是记录失败的新自由主义改革以改善保健结果。在其著作的第三部分，罗登“解释了国际货币基金组织的财政和货币政策以及相关的预算限制和薪资上限是如何阻碍支持加强公共卫生系统和卫生工作者的。”

⁷³ 阿德尔·达乌德等人，“基金组织对儿童健康的影响”，《美国国家科学院学报》，第 114 卷，第 25 期（2017 年 6 月 20 日）。可查阅 www.pnas.org/content/early/2017/05/09/1617353114, abstract; 另见亚历山大·肯提克勒尼斯，“结构调整与健康：关于途径的概念框架和证据”，《社会科学及医学》，第 187 卷（2017 年 8 月）。可查阅 www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953617301107。

⁷⁴ 克里斯汀·布恩，“国际组织的特权与豁免”，2013 年 6 月 11 日。可查阅 <http://opiniojuris.org/2013/06/11/privileges-and-immunities-of-international-organizations/>；尼尔斯·布洛克和尼科·赫弗雷，eds.《国际组织豁免》，（布瑞尔，2015 年）；《联合国专门机构特权和豁免公约》（大会第 179(II)号 决 议 ）；https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=III-2&chapter=3&lang=en；及《国际组织豁免法》，1945 22 USC § 288d(b)；另见史蒂芬·赫茨，“美国法庭上的国际组织：重新考虑绝对豁免的不合时宜性”，《萨福克跨国法律期刊》，第 471 期（2007-2008 年）。《国际组织豁免法》规定，“国际组织、其财产及其资产无论位于何处及由谁持有，均应享受与外国政府相同的诉讼和一切形式的司法程序豁免。”事实上，世界银行已被宣布享有与主权国家同等地位并具有外交豁免权。然而，这项法律的适用是有选择的。针对古巴的诉讼虽然被驳回，但原告一致获胜。

如地球权利国际等民间社会团体就曾对此提出异议。⁷⁵

B. 腐败、逃税和财政透明度

63. 原则上，基金组织的贷款应确保避免腐败和税务欺诈风险，并确保有适当的监测和后续行动。尽管基金组织在其出版物中承认财政透明度和打击腐败的重要性，但却并未在实践中提出一致的标准。

64. 在对独立专家的调查问卷作出的答复中，人权观察详细谈及：

[国际金融机构]普遍承认避免腐败和财政透明度以及问责制的重要性。然而，在实践中，[国际金融机构]在提出这些标准时是有选择性的……基金组织的《财政透明度手册》为落实财政透明度准则提供了指导，其中承认这些标准应适用于军事收入和开支，但实践中，基金组织并未利用其影响力来支持在这一领域取得进展。⁷⁶

65. 例如，在与埃及政府达成一笔 120 亿美元的贷款时，基金组织选择不向埃及提出军事预算缺乏透明度和问责制的问题。虽然在基金组织为指导实行财政透明度准则而制定的《财政透明度手册》中，承认这些标准应适用于军事收入和开支，但实践中，基金组织并未利用其影响力来支持在该领域取得进展。其他国际金融机构在这方面也同样裹足不前。⁷⁷

66. 另一方面，基金组织过去曾采取行动，在发现腐败时停止支付已批准的贷款。因此，在 2012 年，当发现安哥拉存在 320 亿美元的财政缺口时，人权观察⁷⁸敦促基金组织总裁和执行董事会继续开展关于公共资金使用透明度和问责制的宣

⁷⁵ 克莱尔·普罗沃斯特，“农民起诉世界银行为据称在洪都拉斯发生的暴力提供协助”，《卫报》，2017 年 3 月 8 日；可查阅 www.theguardian.com/global-development/2017/mar/08/farmers-sue-world-bank-lending-arm-ifc-over-alleged-violence-in-honduras；瓦伦蒂娜·斯塔克，“洪都拉斯农民诉世界银行侵犯人权”，地球权利国际，2017 年 3 月 8 日。可查阅 www.earthrights.org/media/honduran-farmers-sue-world-bank-group-human-rights-violations；自皮诺切特将军被捕以及国际刑事法院对巴希尔总统提出控告以来，对国家首脑的绝对豁免已经减少。可查阅 www.ejiltalk.org/the-bashir-case-has-the-south-african-supreme-court-abolished-immunity-for-all-heads-of-states/；以及阿萨德·基亚尼，“巴希尔与国际刑事法院：国家元首的豁免问题”，《中国国际法论刊》，第 12 卷，第 3 期（2013 年 9 月）。可查阅 <https://academic.oup.com/chinesejil/article/12/3/467/323940/Al-Bashir-amp-the-ICC-The-Problem-of-Head-of-State>。

⁷⁶ 国际货币基金组织财政事务部，《财政透明度手册》（华盛顿特区，2007 年）。

⁷⁷ 人权观察，“人权观察呈递的关于国际金融机构和人权的报告”，2017 年 4 月 25 日。可查阅 www.hrw.org/news/2017/04/25/human-rights-watch-submission-re-international-financial-institutions-and-human。

⁷⁸ 人权观察，“基金组织：拒绝向安哥拉提供资金：需要详细解释 320 亿美元的会计缺口”，2012 年 3 月 27 日。可查阅 www.hrw.org/news/2012/03/27/imf-withhold-funds-angola。

传。人权观察进一步敦促基金组织不要向安哥拉提供额外资金，直至基金组织和公众能够核实这些资金是否符合公共利益，以及是否有理由绕过财政监管流程。

67. 多个特别程序任务的负责人也对莫桑比克的国有实体隐瞒公众接受军事采购贷款表示担忧。⁷⁹ 在发现这种“秘密贷款”后，基金组织暂停了其后备供资，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组和外债对人权的影响问题独立专家进一步鼓励基金组织为现有的旨在调查不当行为，保护因要求透明度而面临报复的人权维护者的委员会提供支持。此外，他们还提醒，不成比例的条件和进一步削减资金可能危及用于履行经济、社会和文化权利义务的公共开支。⁸⁰

68. 除鼓励借款国政府提高透明度之外，乐施会和其他组织还强调，基金组织可以在打击逃税方面发挥作用，特别是考虑到国家间和国家内不平等现象日益扩大。在 2017 年世界银行-基金组织会议结束时，乐施会发表声明，提出了以下意见：

从这些机构中，看不到我们需要的领导能力。这是一个危机时刻——一些国家正在采取的步骤让我们艰苦取得的进展岌岌可危。如果基金组织和世界银行想要打击不平等现象，并让所有人都能从贸易中受益，那么通力合作并打击税务竞争将是不可或缺的。⁸¹

69. 在对独立专家的调查问卷作出的答复中，基金组织表示其在这一领域的影响主要是通过技术援助实现的。依据 2014 年题为“国际企业税收溢出效应”的工作人员政策文件，⁸² 基金组织认为要限制避税和逃税对发展中国家的不利影响，就需要开展能力建设，解决国内法律的薄弱环节并作出国际安排。在这种情况下，货币基金组织提倡财政透明度。

70. 然而，在对呈交联合国大会的上一份报告(A/71/286)的后续行动中，独立专家认为基金组织可以更积极主动地将税收透明度作为一项条件，拒绝向那些避税港国家发放贷款。此外，为确保各国政府能够偿还债务，基金组织的借款国必须通过并执行适当的税收立法，包括旨在建立财务交易税的立法。

C. 主权债务重组

71. 2001 年，时任基金组织副总裁的安妮·克鲁格提出了一种新的主权债务重组方法。在国内法中，个人和公司可诉诸破产法以保护其免受债权人的侵害，但主权国家却不能这样做。她的详细阐述如下：

⁷⁹ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=3320>。

⁸⁰ 同上。

⁸¹ 乐施会国际，“春季会议没有在大问题上取得突破”，2017 年 4 月 23 日。可查阅 www.oxfam.org/en/pressroom/reactions/no-breakthrough-big-issues-spring-meetings。

⁸² 国际货币基金组织，“国际企业税收溢出效应”，政策文件，2014 年 5 月 9 日。可查阅 www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf。

我们缺乏动机去帮助肩负不可持续债务的国家及时、有序地解决问题。目前唯一可用的机制是要求国际社会救助私人债权人……我们的目标是创造一种催化剂，鼓励债务人和债权人及时、高效地重组不可持续债务。这种催化剂将采取一种框架形式，为债务国提供法律保护，避免债权人阻碍必要的重组，以换取债务人承担与债权人进行善意谈判的义务，并制定能够防止今后出现类似问题的政策。只要知道建立了这样的框架，就能鼓励债务人和债权人自行达成协定。我们的模式之一就是国家破产法院。⁸³

72. 可惜，她的建议并没有得到囿于意识形态的基金组织的支持，这个想法也被华尔街掐灭了。⁸⁴然而，直至今日它仍然是一项有效的建议。

73. 应扩展和落实基金组织持续开展的关于主权债务重组的工作。⁸⁵在 2013 年 4 月 26 日关于最新事态发展的报告中，基金组织提出以下观察意见：

虽然债权人充分参与了最近的重组，但基于市场的现行合同债务重组方法在克服集体行动问题方面的效力日益低下，尤其是在事前违约的情况下。作为应对措施，可考虑使合同框架更加有效，包括通过在国际主权债券中引入更强大的汇总条款，同时牢记这种方法可能在债权人之间引起的权益问题。⁸⁶

74. 独立专家鼓励基金组织使大会 2015 年 9 月 10 日第 69/319 号决议所载《主权债务重组进程的基本原则》成为主流。⁸⁷确实，学术界、公共部门和民间社会的领袖——包括方济各教皇⁸⁸以及经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨和托马斯·皮凯蒂——都提高了对全球破产程序必要性的认识。《基本原则》为未来的债务重组框架提供了路线图。特别值得注意的是原则 1 和 8。

⁸³ 国际货币基金组织第一副执行总裁安妮·克鲁格，“主权债务重组的新途径”，在美国企业研究所的国家经济学家俱乐部会员年会晚宴上的发言，华盛顿特区，2001 年 11 月 26 日。可查阅 www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp112601；以及“主权债务重组和争议解决”，在布雷顿森林委员会年度会议上的发言，华盛顿特区，2002 年 6 月 6 日。可查阅 www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp060602。

⁸⁴ 伊莱恩·摩尔，“安妮·克鲁格：匆忙的经济学家”，《金融时报》，2015 年 8 月 7 日。可查阅 www.ft.com/content/e3fb48a2-3bae-11e5-8613-07d16aad2152?mhq5j=e3。

⁸⁵ 胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基，“建立债务重组的多边法律框架：各国应考虑的六项人权基准”，2015 年 1 月 26 日。可查阅 http://unctad.org/meetings/en/Presentation/gds_sd_2015-02-03-05_Bohoslavsky_en.pdf；胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基和耶尔内伊·莱特纳·赛尼可，eds.，《令主权融资和人权变得可行》（哈特出版社，2016 年）；以及商业和人权资源中心，“阿根廷：联合国专家表示，政府与私人债权人的债务协议损害了人民的人权”，2016 年 3 月 11 日。可查阅 <https://business-humanrights.org/en/argentina-un-experts-say-the-govts-debt-agreement-with-private-lenders-is-to-the-detriment-of-peoples%E2%80%99-human-rights>。

⁸⁶ 国际货币基金组织，“主权债务重组——近期发展情况及对基金法律和政策框架的影响”，2013 年 4 月 26 日。可查阅 www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/042613.pdf。

⁸⁷ 联合国贸易和发展会议，“联合国大会通过《主权债务重组进程的基本原则》”，2015 年 9 月 11 日。可查阅 <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1074>。

⁸⁸ 门徒众见中心，“方济各教皇呼吁全球性破产程序”，2015 年 8 月 17 日。可查阅 <http://disciplescenter.blogspot.ch/2015/08/pope-francis-calls-for-global.html>。

75. 不要忘记大会在该决议的第 2 段请所有有能力的国际组织支持和促进《基本原则》，基金组织应与其他国际金融机构联手，促进债务减免方案，从国际金融环境中驱除侵略性的秃鹫资金和拒绝债务重组的债权人。

76. 正如外债对人权的影响问题独立专家在 2015 年向人权理事会咨询委员会所作讲话中指出的那样：

《工商企业与人权指导原则》要求各国确保充分管理在其管辖范围内经营的商业企业，以确保尊重人权。在我看来，这也意味着需要充分监管秃鹫基金之类的金融部门私人商业实体，这些实体可能通过其行为或活动对人权造成负面影响，无论这些影响发生在何种领域。如果一个国家的秃鹫基金诉讼可能阻碍另一个国家偿付其重组债务的持有人或引发另一个国家的债务危机，就会对享受经济、社会和文化权利等需要得到考虑的权利产生治外法权影响。⁸⁹

77. 在对独立专家的调查问卷作出的答复中，基金组织指出：

关于国际债务重组机制，国际社会对这种结果没有达成共识，贸发会议也承认这一点。在这种环境下，基金组织的改革侧重于逐步加强现行制度，具体的措施是：改善债务可持续性分析，进一步提高预测债务危机的能力，同时确保其不会阻碍所需借贷；通过加强债券合同条款，降低拒绝重组的商业债权人的风险；通过将贷款改为官方拖欠政策，降低拒绝重组的官方债权人的风险；并提供适当的框架，鼓励债务人-债权人早日互动协作，并在必要时及时重组债务。

D. 与联合国贸易和发展会议的互动

78. 贸发会议的《世界投资报告》和《贸易与发展报告》提供了充分的证据，表明发展需要尊重各国政府，特别是发展中国家的政策空间。基金组织在答复独立专家的调查问卷时指出，其“定期与贸发会议就债务问题进行互动。我们讨论债务人-债权人互动协作方面的挑战，并合作起草发展筹资机构间工作队报告中的债务相关章节——其中概述了债务发展情况和国际结构的发展——我们双方都帮助培训国家官员处理债务问题。”尽管如此，独立专家依然认为，基金组织与贸发会议之间的协调不够，并鼓励双方加强合作。

⁸⁹ 外债对人权的影响问题独立专家胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基，“秃鹫基金和人权”，在人权理事会咨询委员会第十四届会议上的发言，2015 年 2 月 25 日。可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/VultureFundsAndHumanRights2014.pdf。

五. 国际货币基金组织的新领域？

A. 国际货币基金组织的一项“过失”？

79. 2016年6月，基金组织研究部门编写题为“新自由主义超售？”的文件，⁹⁰对基金组织目前的指导思想的效力提出质疑。文件一开头就提出一项不祥的调查发现：“一些新自由主义政策并没有促进增长，而是加剧了不平等，这反过来危及持久扩张”。文件在最后作出以下评估：

新自由主义议程的一些方面并未按照预期交付。我们对议程的评估仅限于两项政策的影响：消除对资本跨境流动的限制(所谓的资本项目自由化)；财政整顿，有时被称为“紧缩”，这是对减少财政赤字和降低债务水平的政策的简略说法。对这些具体政策(而不是广泛的新自由主义议程)的评估得出了三个令人不安的结论：

(a) 在观察大量国家时，似乎很难确定在提升增长方面的收益；

(b) 不平等的增长现象导致付出极大的代价。这种代价体现了在增长与新自由主义议程某些方面的公平效应之间的权衡；

(c) 越来越多的不平等反过来损害了增长的水平 and 可持续性。即使增长是新自由主义议程的唯一或主要目的，该议程的倡导者仍需注意分配效应。⁹¹

80. 独立专家认为，尽管该文件的分析并不深入，但却是值得赞扬的。它有理有据地表明，经济新自由主义在平等和可持续性方面并没有取得预期结果，鉴于此，乐施会在2017年报告称，“全世界最富有的1%的人的财富等于世界上其他人财富的总和”。⁹²

81. 此外，基金组织最近制作了一个视频、⁹³一份工作人员文件⁹⁴和最近有关社会保护的前景良好的研究报告，⁹⁵显示了基金组织对不平等现象的危害的认

⁹⁰ 乔纳森·奥斯特里、普拉卡什·朗加尼和戴维德·福尔切里，“新自由主义超售？”，《财经与发展》，第53卷，第2期(2016年6月)。可查阅 www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm；以及瑞克·罗登，“国际货币基金组织直面其新自由主义”，《外交政策》，2016年7月6日。可查阅 <http://foreignpolicy.com/2016/07/06/the-imf-confronts-its-n-word-neoliberalism/>。

⁹¹ 同上。

⁹² 本杰明·唐格尔，“在增强1%的人的权能并令数百万人陷入贫困之后，基金组织承认新自由主义失败”，2016年5月3日。可查阅 <https://towardfreedom.com/archives/globalism/after-empowering-the-1-and-impoverishing-millions-imf-admits-neoliberalism-a-failure/>。

⁹³ 可查阅 www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=5406736503001。

⁹⁴ 埃拉·达拉-诺里斯等人，“收入不平等的原因和后果：全球视野”，工作人员讨论说明15/13，2015年6月15日。可查阅 www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Causes-and-Consequences-of-Income-Inequality-A-Global-Perspective-42986。

识。和之前的想法相反，研究人员指出：“增加穷人和中产阶级的收入份额实际上加快了增长，而前 20% 的人的收入份额上升则导致增长放缓，也就是说，当富人越来越富裕时，并不会导致大家都受益。”⁹⁶

82. 我们应该聆听这些迟到的“惊醒电话”。不幸的是，正如独立专家在 2017 年世界银行-基金组织会议期间观察到的那样，该机构的许多人仍然认为，包括只令富人受益的增长在内的一切“增长”终将通过想象中的“涓滴”效应令所有人获益，这让人联想到艾伦·兰德的客观主义精神。⁹⁷

B. 国民幸福总值

83. 除了重新审视迄今为止指导基金组织做法的范式和意识形态外，基金组织还应考虑重新评估其对国家福利方面的评价。自 2012 年以来，秘书长主持下的联合国创新倡议“可持续发展解决方案网络”不断发布《世界幸福报告》，⁹⁸其中指出，人类幸福与国内生产总值增长、贸易和物质消费扩张没有关系。人类幸福包括粮食安全、就业、住房、对社会服务的满足、健康的环境、正义、平等、和平、契合的价值观、传统、文化、同情心和团结。在确立世界幸福指数方面，该网络特别使用了世界银行⁹⁹关于政府效能、监管质量、法治和无腐败这四个基准的数据，这些指标将进一步促进履行国家的人权义务。

84. 与大会 2011 年 7 月 19 日的第 65/309 号决议一样，《世界幸福报告》同样邀请各国衡量其人民的幸福，并将其用于确定公共政策。2012 年 4 月 2 日，这个概念在关于幸福问题的首次高级别会议上得到进一步发展。¹⁰⁰会议由不丹首相吉格梅·廷里主持——不丹是全球首个将国民幸福总值作为主要发展指标的国家——会议将幸福称为“一种新经济范式”。¹⁰¹不久之后，在 2012 年 6 月 28 日，大会第 66/281 号决议宣布 3 月 20 日为国际幸福日。¹⁰² 基金组织可通过以社会

⁹⁵ 独立评估办公室，“基金组织和社会保护”（基金组织，2017 年）。可查阅 www.imo-imf.org/imo/pages/CompletedEvaluation279.aspx。

⁹⁶ 同上。

⁹⁷ 艾伦·兰德，《资本主义：未知的理想》（新美国图书馆，1966 年）；以及《客观主义认识论导论》（新美国图书馆，1979 年）。

⁹⁸ 联合国可持续发展解决方案网络，“《2016 年世界幸福报告》更新了最幸福国家排名”，2016 年 3 月 16 日。可查阅 <http://unsdsn.org/news/2016/03/16/world-happiness-report-2016-update-ranks-happiest-countries/>；以及 <http://unsdsn.org/news/2017/03/21/media-roundup-on-2017-world-happiness-report/>。

⁹⁹ 约翰·海利威尔、理查德·莱亚德和杰弗里·萨克斯，eds.，《2017 年世界幸福报告》（纽约可持续发展解决方案网络，2017 年），第 34 页。“一国民主进程的质量基于世界银行其余两项措施的平均值，也即：意见和问责制；以及政治稳定性和无暴力。结果显示，将所有国家视为总体来看，发展质量对于幸福的重要性超过对于民主存在与否的重要性。”

¹⁰⁰ 联合国新闻中心，“禁令：需要新经济范式，包括社会和环境进步”，2012 年 4 月 2 日。可查阅 www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41685。

¹⁰¹ 同上；又见 www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/noteonhappinessfinalclean.pdf。

¹⁰² 见 www.happinessday.org/resolutions/。

为导向的条件，从希波克拉底的“不要伤害”模式转向积极主动的发展模式，从而实现民主、公正的国际秩序。

六. 结论和建议

85. 虽然世界银行逐渐认识到其活动带来的风险和后果，并对此展开调查，采取行动，但基金组织与其不同，仍然表现出更加重视过时的新自由主义经济模式。尽管世界银行承认有问题，并建立了诸如调查小组和合规顾问/监察员等补救机制，但基金组织仍然滞后，并且无法纠正不可持续的情况，例如希腊当前的情况。

86. 除了维护全球金融稳定的官方职能，基金组织的行动似乎表明，该组织把牺牲债务人以保障债权人利益作为优先事项。卡琳·利萨克斯在 1990 年代的大部分时期在基金组织的董事会担任美国代表，他在 1983 年写道，基金组织作为“银行贷款的合同执行者”在拉丁美洲开展行动，对债务人施加了严苛的紧缩政策，只为了实现“为偿还债务而实行自由外汇”的狭隘目标。¹⁰³

87. 铭记权力动态正在改变国际秩序，¹⁰⁴ 是时候让世界银行和基金组织重新检视它们的《协定条款》，并探索新职责，通过能够令银行、投机者和数十亿人都受益的“聪明”借贷做法促进发展和人权。如何解决民间社会在世界银行和基金组织 2017 年的会议期间提出的问题，包括与条件有关的根本问题，是这两个机构面临的一项挑战。落实多位特别程序任务负责人提出的有关建议将是朝正确方向迈出的第一步。¹⁰⁵ 不能再忽视借贷中的人权层面。

88. 国际法将继续为了人类的利益而演变。同时，任何国际金融机构或商业协议都不能凌驾于国际法之上。一切机构和协议都必须尊重总体的国际人权条约制度。¹⁰⁶ 为了进一步阐明人权准则对国际金融机构的具体适用，这些机构应要求国际法院发布咨询意见。事实上，《联合国与国际货币基金组织之间的协定》第八条明确地授权基金组织可就其活动范围内产生的任何法律问题征求咨询意见。

89. 民间社会的积极精神极大地有助于世界银行和基金组织了解其在人权领域的责任。围绕可持续发展目标和发展筹资问题召开的许多国际会议使我们有理由

¹⁰³ 卡琳·利萨克斯，“华尔街的最后期限：浮士德式的金融”，《外交政策》，第 51 期(1983 年夏)，第 160-175 页。

¹⁰⁴ 佩佩·埃斯科巴，“来自地狱的二十国集团”，2017 年 7 月 11 日。可查阅 www.counterpunch.org/2017/07/11/the-g20-from-hell/；凯文·泽西和玛格丽特·弗劳尔斯，“世界秩序的权力动态变化”，2017 年 7 月 11 日。可查阅 www.counterpunch.org/2017/07/11/power-dynamics-changing-in-world-order/。

¹⁰⁵ 见 www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/the-three-sisters-and-other-institutions/internal-critics-of-the-world-bank-and-the-imf/42796-joseph-stiglitz.html。

¹⁰⁶ 见 www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm。在世界银行和国际货币基金组织的 189 个成员国中，90% 以上已批准了至少四项国际人权条约。大多数国家的宪法或立法也不同程度地保护人权。仅有一个国家未批准《儿童权利公约》；189 个国家批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》；178 个国家批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》；169 个国家批准了《公民权利和政治权利国际公约》；165 个国家批准了《经济、社会及文化权利国际公约》。

保持乐观。也许思维方式正在改变，变得更适合这个拥有超过 70 亿人口并且要求粮食安全、获取洁净饮用水和卫生设施、卫生保健和教育的世界。这一转变也应反映在基金组织《协定条款》的修正案中。¹⁰⁷《2017 年世界经济和社会概览》强调：“实施目标宏伟的可持续发展议程，需要为各国提供更大的政策空间，以便其能够确定最能反映本国背景的政策和充分的灵活性，从而确保从经济压力状况下有序恢复，正如可持续发展目标 17 下的具体目标 17.15 所阐述的那样。”¹⁰⁸

90. 对民间社会的积极精神形成补充的是，在 2017 年 7 月于汉堡举行的二十国集团会议上，与会者也表现出更多地认识到不平等现象在政治上是不可持续性的。公司企业和开支极大的穷国每年的系统性避税估计达到 2 000 亿美元。商业领袖渐渐认识到，世界经济和他们公司的未来都取决于解决可持续发展目标中承认的贫穷危机。解决这一挑战需要世界银行、基金组织和工商界的共同参与。¹⁰⁹

91. 考虑到基金组织在还贷方面的合法利益，必须营造一种法律和行政环境，令各国能够大幅提高税收，防止浪费和腐败，并在发生浪费和腐败的情况时，对违法行为处以民事和刑事制裁。国内资源调动，主要是税收，对可持续发展至关重要。还必须最大限度地为实现权利提供资源(见 A/71/304，第 30 段)。然而到目前为止，国际金融机构和各国均未能施行必要的机构改革。77 国集团是发展中国家的代表，因此该集团大多数成员国多次要求建立一个由联合国主办的政府间税务机构，¹¹⁰独立专家在此前于 2016 年呈递给大会的报告中(A/71/286)响应了该提议。

92. 在人类的所有努力中都存在有待确定的优先事项和选择。独立专家认为，基金组织应改变其优先事项，并最终放弃过时的私有化条件、放松的市场管制以及过去曾导致侵犯人权的“紧缩”社会服务措施。

93. 今后，基金组织应按照一组新条件提供贷款，其中包括：

(a) 在贷款期间暂停军费开支(薪金和养恤金除外)；

(b) 通过国家立法，确保本国公司和跨国公司缴纳税款，禁止转移利润，将避税天堂规定为非法；

¹⁰⁷ 国际货币基金组织，《协定条款》(华盛顿特区，2016 年)。可查阅 www.imf.org/external/pubs/ft/aa/。

¹⁰⁸ 《2017 年世界经济和社会概览》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.C.1)。可查阅 www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESS_2017-FullReport.pdf。

¹⁰⁹ “二十国集团和不平等危机”，2017 年 7 月 7 日。可查阅 www.project-syndicate.org/print/g20-solutions-to-ending-inequality-by-helle-thorning-schmidt-2017-07。

¹¹⁰ 见 www.un.org/esa/ffd/ffdforum/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/2ndInformal_Statement-by-G77.pdf。

(c) 通过《反避税一般规则》立法,以解决具体的税基侵蚀和利润转移问题;¹¹¹

(d) 通过立法对逃税人员和公司处以罚款,并强制要求离岸隐藏财物的公民在规定时间内归还财富,否则将面临刑事制裁风险;

(e) 通过立法和有效的监测机制防止腐败和贿赂;

(f) 颁布财务交易税法;

(g) 借款人应担保不会将任何贷款的任何部分用于满足秃鹫基金或拒绝重组计划的债权人的要求。

94. 今后,基金组织应:

(a) 如 2017 年 4 月的《全球政策议程》指出的那样,参与并加强当前关于国际税务合作的举措,如关于信息自动交换、税基侵蚀和利润转移的举措以及税务合作平台;

(b) 在发展能力处理非法资金流动方面协助管辖;

(c) 通过资源充分、基于配额的基金组织各个中心,强化全球金融安全网络;

(d) 加强与区域财政安排的协调与合作;

(e) 支持在节能基础设施和减缓气候变化项目方面的公共投资;

(f) 为教育、护理经济、饮用水和卫生设施及其他优质公共服务方面的公共投资做出贡献;

(g) 按照 2017 年 4 月《全球政策议程》的承诺,支持可持续养恤金制度;

(h) 向各国提供咨询服务和技术援助,包括协助起草税收立法和一般反避税规则;

(i) 在发生负面人权影响的情况下,保证受害人得到有效的救助并获得赔偿、生计援助和/或重新安置。

95. 落实这些建议将有利于整体人类大家庭。事实上,正如欧洲—第三世界的座右铭所述:“没有什么发达世界和不发达世界之分,只有一个发展程度不足的世界。”只有通过基金组织、世界银行和联合国的共同努力,才能建立更加民主和公平的国际秩序。

¹¹¹ 埃内斯托 克里韦利、鲁德·德·莫伊和迈克尔·基恩,“税基侵蚀、利润转移与发展中国家”,第 15/118 号工作文件(国际货币基金组织,2015 年)。