



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1997/WG.17/2

4 February 1997

CHINESE

Original: ENGLISH/SPANISH

人权委员会

结构调整方案与经济、社会、文化权利

不限成员名额工作组

第一届会议

1997年3月3日至7日

临时议程项目3

执行题为“结构调整政策对充分享有人权的影响”  
的人权委员会第1996/103号决定

对一套初步的基本政策准则的评述汇编

秘书处的说明

### 目 录

|                 | <u>页 次</u> |
|-----------------|------------|
| 导言 .....        | 3          |
| 一、政府提供的答复 ..... | 5          |
| 克罗地亚 .....      | 5          |
| 美利坚合众国 .....    | 5          |

目 录 (续)

|                            | <u>页 次</u> |
|----------------------------|------------|
| 二、政府间组织提供的答复 .....         | 12         |
| 粮食及农业组织 .....              | 12         |
| 国际货币基金组织 .....             | 14         |
| 联合国工业发展组织 .....            | 15         |
| 三、经济、社会、文化权利委员会提供的答复 ..... | 16         |
| 四、非政府组织提供的答复 .....         | 18         |
| 美洲法学家协会 .....              | 18         |

## 导 言

1. 防止歧视及保护少数小组委员会在 1991 年第四十三届和 1992 年第四十四届会议上核准了实现经济、社会、文化权利问题特别报告员第二次进度报告(E/CN.4/Sub.2/1991/17)第 229 至 236 段所载的初步建议和其最后报告(E/CN.4/Sub.2/1992/16)第 202 至 246 段所载的建议,并请秘书长编写关于结构调整和经济、社会、文化权利的基本政策准则,以便作为各人权机构与各国际金融机构继续对话的基础。(第 1991/27 和 1992/29 号决议)。

2. 小组委员会在其第 1992/29 号决议中,对结构调整方案对实现经济、社会、文化权利产生的不利影响表示关切,敦促国际金融机构,尤其是世界银行和国际货币基金组织,对其政策以及结构调整方案对经济、社会、文化权利的实现的不利影响给予更多的考虑;继续不断地充分参加联合国人权机构的工作和辩论,并考虑特别报告员最后报告第 231 至 243 段中的建议。

3. 在 1993 年第四十五届会议上通过的第 1993/36 号决议中,小组委员会大力鼓励各国政府执行有效政策和立法,争取创造条件,确保充分实现全体人口的适足住房权,集中注意当前无家可归或住房不足的人,并顾及采取完全基于自由市场导向的经济调整和其他政策可能对住房和生活条件造成的特别消极的影响。

4. 人权委员会在其第 1993/14 号决议中,请秘书长按照特别报告员在其最后报告所提结论和适当指标问题研讨会所进行的讨论,就结构调整和经济、社会、文化权利拟订基本政策准则作为人权机构与国际金融机构继续对话的基础。

5. 小组委员会在 1994 年第四十六届上通过的第 1994/37 号决议中,请秘书长以国际人权法原则为依据,完成关于结构调整与经济、社会、文化权利的基本政策准则的起草工作。

6. 秘书长根据这一要求向小组委员会第四十七届会议提交了一份报告,载有一套关于结构调整方案和经济、社会、文化权利的基本政策准则(E/CN.4/Sub.2/1995/10)。

7. 小组委员会这届会议的第 1995/32 号决议核准了秘书长的上述报告,并请人权委员会批准委员会的不限成员名额工作组在其第五十三届会议召开之前举行一周会议,在经济、社会、文化权利委员会的密切合作下,根据秘书长的报告

(E/CN.4/Sub.2/1995/10, 第二章)所载的关于结构调整与经济、社会、文化权利的一套初步基本政策准则,详细制订出有关这一问题的政策准则。小组委员会还请人权委员会要求秘书长邀请各国政府、政府间组织和非政府组织以及经济、社会、文化权利委员会通过对这套初步的基本政策准则作出评述,为详细制订政策准则草案作出贡献,以供工作组审议。

8. 小组委员会在该决议中还建议起草一项决定,请人权委员会通过。

9. 然后,人权委员会第五十二届会议在第 1996/103 号决定中决定设立委员会的一个不限成员名额工作组,在第五十三届会议召开之前举行一周会议,在经济、社会、文化权利委员会的密切合作下,根据 E/CN.4/Sub.2/1995/10 号文件内所载关于结构调整方案与经济、社会、文化权利的一套初步基本政策准则,详细制订关于这一问题的政策准则。

10. 委员会还在该决定中决定请各国政府、政府间组织和非政府组织以及经济、社会、文化权利委员会借以对这套初步的基本政策准则提供意见为详细制订政策方针草案作出贡献,以供工作组审议。

11. 经济及社会理事会在第 1996/289 号决定中核准了这一决定。

12. 因此,人权事务高级专员在 1996 年 9 月 30 日在一封供传阅的通函中请各国政府、政府间组织和非政府组织以及经济、社会、文化权利委员会为政策准则草案的拟定工作作出贡献,对一套初步的基本政策准则作出评述,供工作组审议。

13. 截至 1997 年 1 月 23 日,下列国家的政府、政府间组织和非政府组织提供了答复:

(a) 政府: 克罗地亚和美利坚合众国;

(b) 政府间组织: 联合国粮食及农业组织(粮农组织); 国际货币基金组织(货币基金组织); 联合国工业发展组织(工发组织);

(c) 非政府组织: 美洲法学家协会。

经济、社会、文化权利委员会也提出了一份答复。

14. 本报告载有按人权委员会第 1996/103 号决定的要求提供的答复。关于粮农组织、货币基金组织和工发组织的答复中提到的附件,可到秘书处查阅。如果再收到其它答复,则编入本报告增编后予以提交。

## 一、政府提供的答复

### 克罗地亚

[原文: 英文]

[1996年11月19日]

1. 克罗地亚共和国认为, 提议的基本政策准则案文结构严谨, 它在结构调整方案对享有经济、社会、文化权利的影响问题方面汇编了有关具有法律约束力和没有约束力的标准。然而, 克罗地亚共和国认为, 整个文件在有些问题上有重复, 特别是在大量列举原则之上的原则(第39-72段)和执行部分方面。因此, 需要作仔细的选择, 对这一系列的有关规定作删减, 在不影响进一步列入国际文书所载标准的情况下使该文件更加行之有效。

2. 关于这一套初步的基本政策准则所提出的有些特殊问题, 克罗地亚共和国支持在外债(第二章, C.3)方面进一步拟订标准, 特别是为了能够重新安排债台高筑的发展中国家的外债, 缓解这种债务对享有经济、社会、文化权利的影响。

3. 此外, 关于这套初步准则中所拟订的国际组织的作用问题(第二章, C), 克罗地亚政府支持列入关于世界银行提供并使用所谓公共结构调整贷款的标准, 以保证在债务国加强尊重和享有经济、社会、文化权利。

### 美利坚合众国

[原文: 英文]

[1997年1月13日]

#### 第一节. 主要人权问题概述(第10-37段)

1. 美国不能接受的是, 报告坚持说发展中世界的经济问题完全是由于发达国家和国际金融机构没有无条件提供支援, 没有更多地减免债务, 也没有考虑结构调整方案的社会影响所造成的。报告还错误地说, 贷款方案有附带条件, 损害了国家主权, 对一个民族履行人权义务的能力带来有害影响。

2. 报告还认为，私有化和贸易宽放等市场改革对人权带来有害影响，这种推论是不正确的。美国政府承认，有时是会出现诸如失业率增加等暂时困难的。但这里的真正问题不是是否，而是如何实行建立健全的市场经济所必需的改革。市场仍然是可持续发展方面经济增长的基础。这并不是说以市场原则为基础的国际经济制度是完美无缺的。发达国家和发展中国家以及国际金融机构必须继续争取保证所有国家能够利用全球的经济机会，同时又能尊重人权和保护最脆弱的群体。

3. 报告还将环境问题归咎于结构调整，说什么结构调整鼓励过度开发资源。这种论点与另一种常见但同样没有根据的说法，即保护环境阻碍经济增长前景的说法不相一致。

4. 我们还想表明，结构调整方案不是从外部强加的。从来没有强迫任何政府接受国际金融机构给予的非常优惠的资金。国际金融机构实行了许多改革，为的是将社会和环境保护与减轻贫困列入各方案。不从市场方面处理发展问题的办法，从来没有成功过；这种办法的失败，只能进一步说明许多中央计划经济的国家在人权记录方面的缺陷。联合国系统其它地方采取了一种较现实的办法，承认过去几十年的发展。这份报告也应这样做。

## 第二节. 初步的基本政策准则\*

### A. 原 则(第 39-72 段)

5. 这一节承认每个国家对自己的发展负有主要责任，这是正确的。它认为必须将一系列广泛的社会、环境和人权问题列入经济决策。第 57 段表示市场力量阻碍开发人的潜力，这与普遍存在的事实正相反。实际上，市场仍然是最大可能发挥人的潜力的最佳出发点。虽然因市场故障而有时需要予以纠正，但市场已被证明优于所设计的其它机制。

6. 美国政府支持第 62 段，该段说，结构调整方案应促进经济增长，同时推动实现改善人的境况的目标。

---

\* 本节不作逐段批评，但想指出普遍接受的内容和不能接受的内容。

7. 第 66-71 段批评有条件援助的原则。美国政府不能同意这些要求无条件援助的话。滥用发展援助的恶习由来已久，因此必须要在实现改革之后才提供支援，而不是在这之前。对不是坚定地致力于实现良好管理、承担财政责任和决策公开化的政府提供资金，是一种浪费。不附加条件，即无助于促进人权的实现，也无助于促进经济发展。

## B. 国家一级行动的政策准则

### 1. 民众参与(第 76-91 段)

8. 美国政府非常赞同这一节对国内和国际金融机构内加强透明度和参与的一般性支持。

9. 美国政府强烈支持第 78 段要求各国保障工人的基本权利。这符合《哥本哈根宣言》承诺 3(i)。但我们要指出的是，在工人基本权利的一览表中必须加入以下权利，使之完全符合在哥本哈根议定的承诺，这些权利是：“禁止强劳和童工以及不歧视原则”。此外，该段末尾应删去“并争取真正持续性的经济增长和可持续发展”一语。

10. 如果不折不扣地实行第 80 段，那么，就不能因技术改革的投资而解雇工人，这样就会导致经济停滞。美国政府认为，随着国家的发展，它的生产结构也会改变，劳工也必须适应这种情况。这里较可取的办法是，制定措施，帮助工人适应变化的条件。

11. 美国政府基本上同意第 91 段，但最后一款要求能够单方面在任何时候改变协定，这在法律上有可疑之处，这至少是不明智的，必须删去。

### 2. 平等享用生产性资源的机会和条件(第 92-129 段)

12. 总的来说，这一节的目标值得称道，但它要求将严格的经济规章、社会保护方案和中央规划混合在一起，美国政府认为这不符合自由市场的概念，而且会产生相反的结果。第 126 段要求广泛使用补贴，美国政府不能予以支持。相反，美国

政府认为，补贴必须严格针对可能需要援助来适应经济改革和调整的最脆弱的人。不应将补贴用于支撑没有竞争力的工业或经济部门。

13. 第 95 段呼吁各国保证所有人有机会平等地得到“公平的分配收入”。但这种说法对应采取何种标准确定这种分配的公平，如何落实方面非常笼统，不能接受，美国政府认为，它的用词应更加明确。

14. 第 97 段的意思是要用累进率较低的税制代替合情合理的累进税制，这与较切合实际的第 98 段相矛盾，该段促请各国采取行动，在结构方面解决贫困的根源。

15. 第 110 段可以大大改进，可以在“童工”一词后面加入“自由结社以及组织和集体讨价还价的权利”，然后接下去是“男女同工同酬”。美国政府还认为，将“男女同工同酬”列入的意图，是加强男女的收入平等，它在这一层基础上接受该建议。美国予以执行，遵守“同工同酬”原则。

16. 第 113-115 段涉及粮食安全，美国政府认为，目前的草案是不能接受的，应代之以最近世界粮食首脑会议上议定的结论。第 114 段不适当地将全世界的粮食问题归咎于国际贸易，而“民主土改”一语似乎是对“非市场”的委婉说法。

### 3. 平等享用社会服务和机会的条件(第 130-158 段)

17. 美国政府也反对这一节试图实行起相反效果的措施，如强制性交出硬通货。反之，美国政府呼吁采取改善市场环境稳定情况的政策，即不受没收或国有化威胁的政策，加强国内外投资。

18. 第 145 段要求对因结构或技术改革而失业的工人带全工资进行再培训，然后给予正式工作。美国政府认为，这是不现实的，应对该段作限制，在开头处，即在“由于结构变革或技术变革”之前加上“只要有可能”一语。

19. 第 151 段要求向所有人提供免费医疗，美国政府并不赞同这一点。这样解决提供医疗服务的问题，费用高昂，而且也不现实。政府应将援助面对最贫困和最容易受影响的公民。



## C. 国际一级行动的政策准则

### 1. 条件(第 159-185 段)

20. 美国政府认为,以最符合主权利益的方式使用对外援助资源,是任何捐助国的主权,也是它对本国纳税人的义务。受援国没有义务要接受援助,捐助国也没有义务一定要提供援助。这一节应重新起草,以反映国际经济和政治关系相互性的真正意义。对国内所有经济利益实行绝对和专制控制的制度,不会自然产生促进贸易和环境(从而促进经济发展)的政策。

21. 第 164 段认为存在着国有化和征用财产的不可分割的权利。有国际规则,无视这些国际规则,就是侵犯别国主权,就要保证任何投资资源都不能流入不遵守这些规则的国家。

22. 第 165 条应重新起草,将越界问题包括在内,即列入对邻国带来负面影响和侵犯它们主权的行动。美国政府认为必须平等地处理越界问题。

23. 第 169 段要求对发展中国家提供无条件援助和贸易条件,美国政府认为这是不现实的,应予以删除。

24. 第 171 段再次以不可接受的方式提出了条件问题。美国政府认为在外援方面不存在固有的权利。

25. 第 178 段声称,每个国家,不论政治、经济和社会制度有何差别,都有权进行国际贸易。美国政府认为,如果提出反对理由,不承认存在着造成不公平贸易条件或者侵犯国际公认人权(如核心劳工标准)的差别,潜在的贸易伙伴完全有权拒绝与某国进行贸易。

26. 第 185 段要使国际金融机构的援助与政策措施“脱钩”。美国政府认为,实际上,除了人道主义方面的紧急情况外,援助应与政策措施,包括尊重人权挂钩。

### 2. 外部资源的提供(第 186-188 段)

27. 应改写这一节,以反映这样一种情况,即发展中国家必须认识到资源流动的变化靠得是落实健全的经济政策,而不靠命令,因此需要对自己的经济作改革。

### 3. 外 债(第 189-198 段)

28. 必须用去年 9 月份世界银行/货币基金组织的会议发表的发展委员会公报的语言改写和更新这一节，以反映债台高筑的穷国的需要。债权国和国际金融机构制订了新的方案，以处理这一类具有真正改革的记录的国家在双边和多边外债方面的问题。

29. 第 192 段表示，发展中国家不需要将偿债作为优先事项。尽管停止还债可以使一个国家有短期的喘息余地，但停止还债的中长期后果是极其有害的。一旦采取行动，停止还债，任何国家均不应指望获得实现可持续发展必须的援助或私人投资。

30. 第 198 段：必须鼓励伙伴关系和债务国参与解决债务问题。但是，伙伴关系的一个关键因素，是债务国必须保证采取健全的经济政策，实行良好管理，履行财政义务。此外，美国政府认为，联合国系统简直不是制订债务政策的适当场所。

### 4. 外 贸(第 199-203 段)

31. 美国政府认为，这一节要求人为制订价格(第 201 段)和建立卡特尔(第 202 段)，这种想法非常有害，必须放弃。这一节的其它概念，包括市场准入和人们表示对保证发展中国家不落在全球贸易自由化后面的关注，是可以接受的，应予以保留。

### 5. 跨国公司(第 204-208 段)

32. 应重新起草这一节，以反映在制订行为守则方面的更扎实的理论基础以及更明确和确切的历史感。

### 6. 发展援助(第 209-220 段)

33. 美国政府认为，第 219 段要求增加官方发展援助，这是不现实的，尽管美国政府同意“努力达到”国民生产总值 0.7% 的指标，因为这与以前的用语一致。在这儿加进一些新的用语是有用的，即要求对落实加强私营部门和提高投资气候吸引

力的国家方案提供援助。美国政府认为，如果私营部门有活力，不腐败，这便是有助于发展中国家消除官方发展援助需求的最大希望。

#### 7. 发达国家的调整(第 221-227 段)

34. 美国政府认为，第 221 段没有认识到在创建贸易和投资的平等的比赛场地方面所做的许多多边努力。

#### 8. 军费开支(第 228 段)

35. 美国政府鼓励继续控制军费开支。但美国政府认为，这一节提出的“普遍和彻底裁军”目标是不切合实际，不可能实现的。这一节还需要承认为合法目的维持武装力量的合法需要。

#### 9. 国际机构(第 229-252 段)

36. 美国政府认为，第 242 段要求“紧急有效地”审查国际金融机构的贷款政策，是没有必要的，这一段应删除，因为这又退回到过时的新的国际经济秩序行动纲领上去了。实际上，国际金融机构正在继续审查它们的政策和惯例。

37. 应修订第 236 段，在“享有人权”后加入以下词语：“包括国际承认的工人权利”，然后接下去说“和社会发展的影响”。

38. 美国政府认为，第 246 段也应放弃，该段的有些说法不可接受，其中包括对汇率必须实行非市场控制以及国际金融机构的“一国一票”制。美国政府认为，表决权必须以有关的财政捐款为基础，这是任何金融机构良好管理程序的基本组成部分。

39. 第 247 段从总体上提出了世界银行在章程方面的问题。但实际上，世界银行已经(至少间接地)在决策中列入了一些人权问题，因为这些问题显然能影响具体项目在经济方面的可行性。第二句应修订为：“应鼓励世界银行在其职权范围内敏锐地注意联合国人权机构发表的意见。”

## 二、政府间组织的答复

### 联合国粮食和农业组织

[原文：英文]

[1996年12月13日]

1. 联合国粮食和农业组织仔细地研究上述报告中所载的、初步拟订的关于结构调整方案和经济、社会、文化权利的基本政策准则。

2. 但是，首先我们想提请注意，1996年11月13至17日在罗马举行的世界粮食首脑会议通过的《世界粮食安全罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》。《宣言》和《行动计划》中都强调需要持续发展和实现粮食权利。该《宣言》又在第7段中指出：

“粮食不应作为一种施加政治和经济压力的手段。我们重申国际合作和声援的重要性，必须制止违反国际法和联合国宪章并危害粮食安全的单方面措施。”

3. 作为一个一般性意见，粮农组织注意到对“正统调整”战略主要成分的分析似乎对世界银行和国际货币基金组织提倡的结构调整方案的效率和公平性有所怀疑。它也突出了这些方案对人权，不论是国内和国家之间的人权的不良影响。并强调了结构调整方案对穷人、妇女和儿童的不良影响。另一方面，有人说“... .. ‘调整过程如果谨慎小心地进行并有适当的基础，就能创造经济条件，促进增长和对易受损害和贫困群体的保护... ..事实上，可以利用调整作为纠正社会不平衡现象和重新强调经济、社会、文化权利的一个机会’”（准则第31段）。

4. 然而，粮农组织怕的是政策准则草案的雄心太大，在许多方面，不论是在理论上或在实际上，不太可能得到许多政府或国际金融机构的接受。虽然在原则上容易同意结构调整政策不应影响穷人享有经济、社会和文化权利，粮农组织认为一个较集中和平衡的办法可能更有效，即为这些政策规定一套最低限度的基本人权标准。此外，不要一来就假定结构调整对经济、社会和文化权利有不良的影响，应对执行和不执行结构调整的结果作出比较，以评估其正负影响。应对其短期、中期和长期影响作出比较(参考第55段)。

5. 由于原则很多，因此难以消化。在不同的情况下似乎再三重复了同一些原则。举例说，工人的权利重复了四次(第 78、81、108 和 111 段);对人力投资的要求重复了四次(第 130、133、136 和 140 段);反穷困措施和社会保障重复了七次(第 134、142、143、144、150、157 和 158 段);社会服务的提供被重复了十次(第 146-149 段和 151-156 段)。与结构调整有关的社会-经济问题的分类如得到改善，就可以克服这些起草方面的问题。此外，为了更集中注意政策准则，这些准则应只限于结构调整方面的政策，不要牵涉到其他关系不大的问题，譬如，不应用粮食来施加政治压力(第 180 段);粮农组织认为这是另一个问题。最后，应规定这些准则的优先次序。

6. 在一个更具体的问题上，粮农组织认为在这一套准则中(见第 51 段)应更明确地规定粮食和粮食安全的权利。在这方面，希望能提到世界粮食首脑会议或得到足够食物和免于饥饿的基本权利。也可以在这一节里，加列一项关于可持续地管理自然资源的原则，并在 B 节和 C 节规定有关保存自然资源及其持续性的适当准则。

7. 粮农组织又注意到第 180 段提到的“粮食”一词的意思含糊。不知它指的是实物的粮食援助、可用来购买食物的经济援助、可协助国家赚取收入，用来购买粮食的贸易优惠、提供建设经济和保障长期粮食安全的援助或者指包括可减少购买粮食能力的措施在内的制裁。此外，需要解决的一个问题是，是否真的有一个管制所有国际援助和国家之间经济关系的一般原则，包括医疗供应和服务、衣服、教育以及粮食等问题。

8. 在第二部分 B 节(国际一级行动的政策准则)，有 16 段牵涉到粮农组织的工作(第 77、82-84、98、103、106、112-115、117、119-120、122 和 126 段)。这些段落的内容符合粮农组织的宗旨、政策、战略和方案，这些都已得到该组织理事机构的核可并列入其行动计划和预算中。但是该清单中忽略了一点，即农人对植物和动物基因资源的权利。

9. 在有关研究和技术转让的第 213 段中，粮农组织建议对措词作出如下的修改：

“所有国家，主要是高度工业化国家，应促进适用和酌情散布和转让与发展中国家有关的粮食生产技术，并为此目的尽一切努力加强发展中国家

家科学机构和科学家不单是在利用现代科学进展带来的利益方面而且在以可持续的农业发展方案来有效地结合新科学和本土知识方面的能力。”

10. 最后，关于第 185 段，粮农组织想指出每一个国家有主权决定是否接受或拒绝那些在批准贷款方面坚持某些基本条件的国际金融机构的援助。未来的债权人或捐赠者，不论是国家或多边机构都有权利要求这些资金得到适当和有效的使用，而受援国则有权接受或拒绝附带条件的贷款或援助。

### 国际货币基金组织

[原文：英文]

[1996 年 11 月 14 日]

1. 应该提醒的是，货币基金组织在为一个国家的政策方案提供资金和其他方式的支助时，其政策是由几乎所有成员都有代表在内的执行理事会所规定的。这些政策受到基金组织的协定条款所决定，总的来说，把基金的活动范围限于国家和国际一级的宏观经济和财政事务。基金组织的政策经常受到修订，以适应国家经验和全球经济情况的变动。自然我们很愿意接受关于这些政策怎样能更好地照顾到一些国家在《经济、社会、文化权利国际盟约》方面的活动的建议。

2. E/CN.4/Sub.2/1995/10 号文件中对实现经济、社会、文化权利问题特别报告员达尼洛·蒂尔克先生提出的意见和建议作出的摘要是十分有用的。这里应该提到，基金组织的职员曾与特别报告员见过几次面，并交换意见，提供资料和回答有关基金的政策和做法的问题。此外，一名基金组织职员代表向人权委员会、防止歧视和保护少数小组委员会、世界人权会议和第四届妇女大会就有关事项作了声明。总裁在社会发展问题世界首脑会议上作了发言。为了社会问题首脑会议，基金的职员编写了一份题为“货币基金组织政策对话的社会方面”的小册(附上)，可能对工作组有用。

3. E/CN.4/Sub.2/1995/10 号文件中很重要的一部分用来列出从许多不同来源摘出的规定。其中一些规定已是 30 年前制订的，当时的全球经济和金融背景与目前有很大的差别。工作组不妨从事的一项任务是选出符合当前情况的那些规定。该基本

文件中常常提到发展中国家的外债情况。这里提请注意货币基金组织总裁及世界银行行长拟订的一项有关债台高筑的贫穷国家的债务倡议(附上)。该项倡议得到了部长级监督机构—基金组织临时委员会和世界银行/基金组织联合发展委员会—各自于1996年9月在华盛顿召开的会议的核可。这两个委员会都鼓励货币基金组织和世界银行紧急进入执行阶段。

4. 最后,某些圈子里的人认为,由基金组织和世界银行支持的调整方案使得一些国家的经济和财政情况更趋恶化,因而更难以充分享受人权。为了驳斥这一意见,我们附上了一份关于非洲国家结构调整影响的最新研究报告,以及一套关于货币基金组织各项活动的说明;这些说明已在基金和世界银行于1996年10月在华盛顿举行的联合届会上散发。

5. 货币基金组织愿意应要求作出澄清和提供额外资料,并在需要时,与工作组会谈。

### 联合国工业发展组织

[原文:英文]

[1996年11月13日]

1. 工发组织虽然一般支持结构调整方案,但它认为不应过份地损害到社会中的脆弱群体。因此,这些方案,除其他外,应该与一项工业部门的明确战略及一项以建设为发展基础,以生态上可持续的方式创造收入、就业和其他资源的工业政策一起执行。

2. 在这方面,工发组织为发展中国家和处在过渡期的经济制订和执行了若干方案,特别针对了竞争力和私有化问题、区域一体化、农村工业化、促进妇女在工业中的作用、支持中小型工业、促进投资和人力资源发展等问题。

3. 有关上述各个方案的较详细情况可参考所附上的《工发组织1995年年度报告》。

### 三、从经济、社会、文化权利委员会收到的答复

[原文：英文]

[1997年1月23日]

1. 经济、社会和文化权利委员会注意到人权委员会决定设立一个不限人数的工作组以便拟订“一套关于调整方案和经济、社会、文化权利的基本政策准则”。工作组被要求在进行这项工作时与本委员会密切合作。人权委员会并决定邀请包括本委员会在内的各个不同机构对秘书长编制的一套初步基本政策准则提出意见。人权委员会关于提意见的邀请，在本委员会1996年11/12月的第十五届会议上受到审议。在各成员提出的意见基础上，以委员会的名义提出了下列意见。

2. 委员会认为结构调整方案对于行使《经济、社会、文化权利国际盟约》中所承认的权利所具有的潜在影响十分巨大。在许多情况下，政府和其他来源向委员会提供的资料显示实际的影响十分恶劣。这些资料导致委员会在其一般意见第2号(1996年)第9段中通过下列声明：

“委员会注意到调整方案往往是不可避免的，并且经常涉及严重紧缩。但在这种情况下，更有必要努力保护最基本的经济、社会和文化权利。因此，《盟约》缔约国以及有关联合国机构应特别努力确保尽可能把这种保护作为促进调整的方案和政策的一项固定内容。这种有时被称作“考虑到人权的调整”或促进“发展的人权方面”的办法要求把保护穷人和脆弱者的各种权利作为经济调整的一项基本目标。同样，处理债务危机的国际措施也应充分考虑到有必要，特别是，通过国际合作保护经济、社会和文化权利。在许多情况下，这可能意味着要主动大量减少债务。”

3. 自从通过这项声明后，委员会未有收到任何资料会导致它相信由于为了促进经济、社会和文化权利而修改了调整政策带来了任何显著的改善。委员会注意到这方面的责任在于不同的行为者，通常不可以也不应当建议任何一个行为者需负起在许多国家里发生的这种情况的责任。参与制订结构调整政策者包括有关国家的政府、作为债务人的第三方政府、捐助者或其他有关方及国际机构。社会伙伴，包括国内和跨国的劳工和商业部门在许多情况下也发挥重要的作用。



4. 关于秘书长的报告，委员会想提出若干意见。它赞赏地注意到达尼洛·蒂尔克先生提交的各份报告，这些报告说明了在经济、社会和文化权利方面出现的许多重要挑战。

5. 委员会感到很遗憾的是该报告的其中一项主要建议还未得到执行。它在其 1995 年 5 月通过的第十二届会议报告中以下文表达了它的失望。

“在 1992 年[蒂尔克先生的最后报告]强调在有关促进[经济、社会和文化]权利的讨论时应邀请世界银行和货币基金组织参与(E/CN.4/Sub.2/1992/16, 第 238 段)。小组委员会在其第 1992/29 号决议(第 11(c)段)中也提出了这项建议。后来，人权委员会在其 1993/14 号决议(第 18 段)中要求秘书长‘邀请国际金融机构考虑是否有可能组织一次关于金融机构在实现经济、社会和文化权利方面所起作用问题的专家研讨会’。在其 1993 年第九届会议上，经济、社会、文化权利委员会‘以坚决的措施’批准了这项建议并促请‘作出一切努力组织这样一次研讨会’(E/1994/23-E/C.12/1993/19, P.78, para.388)。

“后来人权事务中心和世界银行互通信函。世界银行在信函中表示愿意在这方面提供协助。此后，尽管委员会又通过了两项决议(第 1994/20 号决议第 17 段和第 1995/15 号决议第 17 段)，但没有任何结果。

“委员会对无法接受的不断拖延甚为遗憾，要求联合国人权事务高级专员和负责人权事务的助理秘书长立即采取行动执行委员会屡次提出的建议。委员会认为，召开这样一次由有关机构专家参加的研讨会是非常适合的，研讨会之后可考虑举行一次公共研讨会。”(E/1996/22-E/C.12/1995/18, 第 345-347 段)。

6. 委员会注意到，虽然高级专员与世界银行行长于 1996 年 7 月进行了会谈，但这并不能替代一个专家研讨会。委员会因此促请人权委员会再次请秘书长紧急召开该专家研讨会。

7. 在工作组可能决定采取的方法方面，委员会认为秘书长的报告并不是拟订准则的最适当根据。该报告所根据的是特别报告员在 1988 年和 1992 年间编写的一份报告。自那个时候以后，国际情况发生了很大的变化，影响调整措施的政策性的

质和程度，不论是在国内或国际一级都发生了重大的改变。因此，该报告并不能为工作组的工作提供一个及时的或订新的基础。

8. 此外，秘书处的报告只是一些声明、原则和权利的汇编，成分复杂，欠缺条理，有可能使用来指导结构调整的基本准则与争论性的政治立场主张混淆。这样一来，各国所接受的各项条约，特别是《经济、社会、文化权利国际盟约》和《儿童权利公约》中所明确规定的法律义务就得不到它们应有的重视。

9. 委员会认为秘书长的报告太广泛，只能为工作组的工作提供有限的技术基础。虽然人权委员会必须也应该审议和不断监督国际经济政策的人权方面，它只能在能取得必要的专家意见后，才能这样做。这些专家意见使它能通过正确和有实效的政策建议。在这方面，委员会回顾人权委员会根据世界人权会议的建议，提出的下列建议：“人权事务中心召开由各人权条约监测机构的主席、各专门机构和非政府组织的代表以及国家代表参加的专家研讨会，着重讨论具体的经济、社会和文化权利，以阐明这些权利的具体内容”，(第 1994/20 号决议第 9 段)。尽管作出了这项要求，并无召开这类研讨会。这类研讨会本来可以为工作组现在被要求进行的重要讨论提供一个适当和有用的基础。

#### 四、非政府组织的答复

##### 美洲法学家协会

[原件：西班牙文]

[1996 年 12 月 9 日]

1. 第三世界和高度工业化国家的领导精英虽有过失，当今国际秩序不公平的主要原因却是控制国际经济、金融和技术要素者所强行的办法，而且在他们的左右下还得到大国和特别是布雷顿森林机构那样国际机构的支持。

2. 货币基金组织反对减少或免除多边债务的原因<sup>1</sup>是，除了作为掠夺第三世界债务国资源的一种手段之外，对第三世界债务国强加受大规模国际资本控制的经济的全球化而言债务乃是首要武器。

3. 明显的趋势是使对国际经济和社会事务的控制体制化，即便在联合国系统本身范围也是如此，其目的是在封闭的小圈子里集中讨论这类事项并作出决定，参与其事的是布雷顿森林机构，而国际社会包括主权国家、社会倡导者和负责且客观的专家在内，却被排斥，换言之，原因是后者的意识形态动机不是面向新自由主义的。

4. 加州大学经济学教授 Rahman Khan 在一国际劳工组织出版物中说：

“各捐助方和国际开发机构十多年来一直告诉发展中国家说，调整是不可避免的，如果不经过艰苦的调整过程，是无法企望恢复增长改进人民生活条件的。这一推断是，失衡主要是由于任何人都无法控制的外部因素和发展中国家本身的政策欠合理。

这一论点是几乎站不住脚的。许多上述失衡原因[作者提到对外贸易帐目、国家预算和通货膨胀造成的失衡]是由于欧洲经合发组织国家推行的政策。这些国家尤其是美国的国内政策使得实际利率空前高涨。它们的衰退主要也是由于政府政策的结果。”<sup>2</sup>

5. Khan 教授依据统计数据认为，发展中国家的对外失衡不是由于它们的出口贸易额下降，而是由于同经合发组织国家的贸易条件恶化。这正是经合发组织国家向发展中国家转嫁危机的一种方式。

6. 国际危机可归因于若干因素，其中包括由于技术创新引起生产系统发生影响深远的变化，但致使经济和社会衰退的因素却是由于新自由主义政策的强制推行，以便使发展中国家和整个世界各国人民担负危机的主要负担，从而保存最不发达国家的利益，确保条件有利的少数者的利润不受影响。

7. 大资本家的贪婪自大同其顾问和专家的社会短视正好互相配合。

8. 新自由主义政策的后果是众目可见的；经济衰退在世界各地几乎日趋普遍化和持续不已。高失业率不但没有下降，而且继续存在，甚至上升，社会不平等现象日益明显，这类情况下正好助长种族主义和独裁主义意识形态及做法、社会边缘化、暴力以及大小犯罪行为。

9. 推行新自由主义的典型实例是美国和联合王国，这些国家内的经济社会情况惨重。美国是世界上债务最沉重的国家，整个世界都需助它承担赤字困难；美国

无疑是工业化世界社会不平等的首要国家；<sup>3</sup> 1980年代，最低实际工资在美国出现下降，工作日增加，不象在1960年代工作时间减少而工资并没减少。<sup>4</sup>

10. 此外，在美国处于贫穷线以下的儿童比例(占总数的五分之一)在工业化世界是最高的，犯罪率，尤其是少年和儿童犯罪现象，迅速上升。<sup>5</sup>

11. 在联合王国，处于贫穷线以下的人数从1979年到1992年已从500万增至1390万。<sup>6</sup>

12. 在拉丁美洲和加勒比地区，从社会和经济方面而言，1980至1990年结构调整时期可说是一个“失去的十年”；国内生产总值下降，贫穷人数就绝对和相对数而言都出现上升，尽管为偿债付息支付了巨笔款数，外债仍急速上升。<sup>7</sup>到本十年，情况一直没有得到改进；据估计，在1995年底，拉美的公债计达6,000亿美元。换言之，自1993年以来公债增加了17%，远比国内生产总值增长得快。<sup>8</sup>

13. 到拉美的“失去的十年”之结尾，才显示出新自由主义办法的失败，1989年在世界银行和货币基金组织的主持下在华盛顿举行了会议，出席者之中包括美国财政部和国务院的代表、七国集团的财政部长、具影响力的跨国银行总裁以及拉美政经界的某些特邀人士。会议拟定了准则和建议，后来称之为“华盛顿协商一致意见”，其中重复了涉及所有领域(金融自由化、私有化、为国际贸易开放所有国界等等)的新自由主义办法。<sup>9</sup>

14. “华盛顿协商一致意见”已成为该区域经济停滞不前和社会衰退持续不已的纲领。

15. 货币基金组织、世界银行和经合发组织专家对不同国家中经济复苏和失业减少作出的一次次乐观预测先是愈来愈少，随后逐一被事实揭穿为假象。<sup>10</sup>

16. 且不理睬基于若干情况——这是由于继跟随资金外逃而造成的投机“泡沫”后或由于实际需求临时出现增长一时经济景象涌现欣快感——的有利短期结合而作出的评价，世界各地的经济和社会平衡老实说并不看好。

17. 在各种声明和文件中，货币基金组织的高级官员毫不咎他们强加于各国和各区域的政策对社会产生的极不利影响，例如非洲金融共同体法郎地区继贬值后实际工资急剧下降<sup>11</sup>以及1995年1月危机后出现的后果；而Camdessus先生甚至更是公开对墨西哥国内失业大为上升表示满意。<sup>12</sup>

18. 布雷顿森林机构的官员争辩说，新自由主义结构调整政策对社会的成本是暂时的。这些政策就中期而言必会对经济发展带来积极成果。世界银行的经济学家还以有些东南亚国家和日本为例说明新自由主义政策的成功应用。但他们也得承认，在这些国家中也发生选择地采用了国家干预做法，而这正好同新自由主义理论相反。<sup>13</sup>

19. 一如《1994年贸发会议评论》中的三篇文章所指出，九个东南亚工业化国家和日本的经济政策同世界银行和货币基金组织建议的新自由主义办法完全不同。这三篇文章的作者都批准驳斥了世界银行的分析；三者之中，Sanjaya Lall批评世界银行的分析“软而无力且有偏袒，既不反映理论也缺证据”（第85页）。

20. 贸发会议于1996年2月/3月初在吉隆坡召开的会议分析了东亚国家的情况以及可从它们的经验中学取的教训。这次会议还产生了若干文件。

21. 事实是，货币基金组织强加的调整政策在经济上是失败的，扩大了富国贫国之间的鸿沟以及每个国家内的贫富悬殊。在国际上，贫穷人数不断增多，上亿人口的生活条件不断恶化。

22. 新自由主义理论一方面倡言无限制的自由市场——贸易和金融的完全自由化、私有化等等——的万灵药，而在另一方面则主张恢复货币平衡的重要性，为此目的而鼓励减少花费——花费在特定开支上，而不是花费在一般开支上：例如(a) 工资花费；(b) 社会花费(社会安全、保健和教育)；(c) 一般性的公共花费——还鼓励税收改革，增加消费者税捐，减少大富者的税款。

23. 货币基金组织和世界银行在许多第三世界国家都鼓励(并强制)采取这些政策，虽然这类政策的许多特点也应用于发达国家。

24. 新自由主义理论缺少一种合适的科学基础，因它立足于想象中的假设，诸如纯然无瑕的竞争，并把货币视为纠正经济失衡的万应灵丹，而货币只是(应当是)真正经济的一种工具而已。

25. 实际上，货币基金组织的主导理论一直在变，以便迁就大规模国际资本的当今需要，从稳定政策时期到目前的结构调整政策时期已从纯粹货币主义变为新自由主义和货币主义；这包括调整经济以适应大规模资本所主导的全球化进程并有利于大规模资本，而正如相对生产过剩需求减少危机时期的特性所显示，尤其得利的正是非生产性寄生性的资本。

26. 新自由主义信念的方法学是微观经济，它的重心是个别企业的经济算术，即一方是工资和成本费用另一方是价格这两者之间的相关性。但作为一门社会科学使用的经济学则基本上必须是宏观经济的，即作为整体看的生产、供应和需求的总的动态趋势。

27. 目前这种执着于裁减工资和社会费用的想法因此乃是一种偏颇错误的办法，没有考虑到经济的一般演变情形。

28. 企业的成本利得分析是合理管理其财务的一种必不可少的工具，但并不是一般经济的一个组成部分，就经济增长、充分就业和产品的公平分配等一般性社会和经济基本原理而言，这种分析可成为非理性的、不利于自己，而且是不利于社会的。

29. 事实上，经济在失业率高、贫穷和排除在社会之外现象广泛存在的情况下也能继续在国际上发挥功能，而不致影响到条件有利阶层的生活，因后者有私人警卫看守他们自成一体的豪华住宅。<sup>14</sup>

30. 可是人们还会多久继续容忍这类谎言、贫困、排除在外和压迫而不起来反抗？

31. 1996年初，联合国秘书长宣告在下一个十年将拨出25亿美元专用于非洲，由世界银行主导这一活动。这一预告似乎有意冒犯非洲各国人民，考验他们的耐力，因为这一款数实在小得可笑(25亿美元这一数字只略多于在法国的狄斯尼游乐场年营业额的两倍而已)，再者，世界银行，连同货币基金组织，乃是近几十年来在非洲招致发生经济及社会灭绝的主要祸首。

32. 为了起步终止这一不公正、岌岌可危、易爆易燃的境况，我们认为需执行如下所列措施：

- (a) 由一国际独立专家组作出审计，分析外债所涉的经济、金融情形以及引起外债的活动和原先合同中各种条款(利率、各种费用款数和佣金等等)的合理性。应当根据这些审计结果作出决定取消假债和/或非法债务；
- (b) 承认债务国能援用情势变迁原则(即如遇还债不可能、负重太大或基本上有别于合同所生的债务，此债可予消灭，债务人的债可予免除)；
- (c) 在如信贷受益人全是私人的情况下，可消除债务国的偿债责任；

- (d) 大量降低现行利率和重新谈判债务中支付的种种费用及佣金;
- (e) 除还本之外需考虑到过高的利息、已付费用和佣金,从而减少或取消债务;
- (f) 宣布余下的债务一概延期偿付;
- (g) 取消最不发达国家的全部双边及多边债务。

33. 此外:

(a) 在国际一级:

- (一) 进行国际货币制度改革,俾以稳定汇率,劝阻国际金融投机;
- (二) 对投机性国际金融交易课征重税;
- (三) 世界银行和货币基金组织的政策须符合国际人权标准,这两个机构的结构必须民主化,应受联合国经济及社会理事会和大会的监测及指导;
- (四) 在国际市场对于发展中国家的原料和制成品订出公平的价格,富裕国家的市场须对这些原料和产品开放;

(b) 在国家一级:

- (一) 为重新分配收入制定财政政策,对非生产性和投机性资本课征重税,减少对基本消费品的课税;
- (二) 建立有利于微企业和中小型公司和财政和信贷奖励办法;
- (三) 在执行经济发展和社会投资政策上由国家采取步骤作出积极、有选择的干预;
- (四) 引导工资政策面向国家产品的更公平分配,使社会保障政策朝向充分涵盖失业、伤残、病患、扶养津贴、老年养恤金等情形。须确保遵照国际劳工标准;
- (五) 缩短工作日而不减少工资,特别是在由于新技术和经济改变现已减少人工需求的高度工业化国家,因为必须加以重新分配的应是财富而非贫穷;
- (六) 农民如缺少利于生产的土地和灌溉用水,都应有机会得到这些资源。农民社区应能民主地管理和控制农业信贷及灌溉;

(七) 保证已消除贪污现象的国家管理保持民主和透明。订立办法确保  
广大民众参与决策和执行决策，并参与监测决策的执行结果。

34. 如今已是认真讨论发展权问题的时机，但须有诸如贸发会议、开发计划署、卫生组织、粮农组织、劳工组织和社发研究所等联合国系统专门机构、各国以及民间团体——即工人、农民、专业人员、企业家、妇女、土著人民等等组织——的代表参与，原因是这些群体或将是所拟战略的最终受害者或最终受益人。

### 注

<sup>1</sup> 货币基金组织的答复，载于 E/CN.4/1995/25/Add.1，第 27 段。

<sup>2</sup> Azizur Rahman Khan，《结构调整与收入分配、问题与经验》，日内瓦，劳工组织，1993 年，第 4 页。

<sup>3</sup> 联邦储备研究，《纽约时报》，1995 年 4 月 17 日，《世界报》(法国)，1995 年 4 月 19 日。

<sup>4</sup> Sam Rosenberg，“在美国工作时间的延长”《Futuribles》(未来可能性研究者杂志)，第 165-166 号，巴黎，1992 年 5-6 月。

<sup>5</sup> James p. Grant，前儿童基金会主任，1944 年 6 月 21 日在布鲁塞尔举行的记者招待会。

<sup>6</sup> 联合王国社会保障司的调查，《世界报》，1994 年 7 月 20 日。

<sup>7</sup> Eric and Fernando Calcagno，《El Universo Neoliberal》，Alianza Editorial，Madrid-Buenos Aires，1995，pp. 323 and 327；figures and projections prepared at the Segunda conferencia regional gubernamental de América Latina sobre la pobreza，Quito Ecuador，1990。

<sup>8</sup> Clarín (daily newspaper)，Buenos Aires，24 December 1995。

<sup>9</sup> Naúm Minsburg，“El enmarcamiento ideológico de la actual política argentina y el ‘Consenso de Washington’”，in: Argentina Hoy: Crisis del Modelo，Minsbury y Valle (coordinators)，Ediciones Letra Buena，Buenos Aires，September 1995。

<sup>10</sup> 贸发会议，《贸易和发展报告，1995 年》，概览。



<sup>11</sup> Jean A. P. Clément, “非洲金融共同体法郎贬值的后果”, 《金融与发展》(货币基金组织和世界银行的季刊)第 32 卷第 2 期, 1995 年 6 月。

<sup>12</sup> Bertrand La Grange, “金融和经济危机使得墨西哥人贫穷化”, 《世界报》, 1995 年 7 月 5 日。

<sup>13</sup> 世界银行, 《东亚奇迹》, 牛津大学出版社, 纽约, 1993 年, 第 5、6 和 325 页。

<sup>14</sup> Robert López, “富人村的高墙”, 《外交世界》月刊, 1996 年 3 月。

-- -- -- -- --