



第七十四届会议

暂定项目表* 项目 72(b)

人权问题，包括增进人权和基本
自由切实享受的各种途径

国家外债和其他有关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

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递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·波霍斯拉夫斯基根据人权理事会第 25/16 和 34/3 号决议提交的报告。

* A/74/50。



国家外债和其他有关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独立专家的报告

经济改革和紧缩措施对人权的影响

摘要

本报告表明采取紧缩措施不会促进经济复苏，反而会造成经济增长、债务率和平等方面的不利后果，并经常导致一系列负面的人权影响。因此，有坚实的法律依据可以初步论证，在经济衰退时期，强制实施紧缩政策与享有人权之间存在矛盾。

由于各国在向国际金融机构求助时通常所处的情形，附加条件常常是强加的，未必经过与借款国、更不必说与该国民众的谈判，后者在相关协商、讨论和谈判中的参与甚至更少。过去几十年中，附加条件的范围一直在不断扩大，这一点有助于理解附加条件在关键主权业务中的普遍性和无处不在。

根据国际法标准，国际金融机构可能对强制实施侵犯人权的经济改革负有共谋责任。在国际不法行为中提供的协助(共谋，以贷款、监督和技术援助以及附加条件为形式)与所造成的伤害(侵犯人权)之间的因果关系显而易见，且有充分记录。如果即使在推行通常导致侵犯人权的经济改革时，也未事先进行影响评估，则可推定对行为的不法性质存在了解。共谋的法律责任引起停止、不重犯和赔偿方面的义务。

一. 引言

1. 本报告以 2019 年提交人权理事会的对经济改革进行人权影响评估的指导原则(A/HRC/40/57)为基础,具体侧重于国际金融机构在国家实施侵犯经济、社会和文化权利的经济改革中的共谋责任。报告回答以下问题:在国家实施的侵犯人权的经济改革中,是否可以追究国际金融机构的共谋责任?如是,国际金融机构在何种条件下负有共谋责任?
2. 报告还提供了一个机会,以审查指导原则 14 和 15(分别题为“外部影响和政策空间”和“公共债权人和捐助者的义务”)的一些实际影响。这些原则的核心是各国和其它行为体的以下义务:“不应对其他国家施加不适当的外部影响,以便它们能够采取步骤,根据其人权义务,包括在试图应对经济或金融危机时,利用其政策空间,设计和执行经济方案”。此外,一般原则 15 特别指出,国际金融机构、双边贷款人和其他公共捐助者应确保其交易条款、改革政策提议和财政支助条件不会损害借款国/受援国尊重、保护和履行其人权义务的能力。
3. 国际金融机构在设计经济改革方案时进行人权影响评估至关重要;对此类方案的人权影响进行系统性审查的目的是确保损害得到预防、补偿且不再发生。这种评估应与现有的保障措施和机制协调进行,以促进知情的决策,并从人权的角度补充结论。
4. 由特定贷款机构促成的国际不法行为可被视为对人权的侵犯,包括对民事和政治权利以及对经济、社会和文化权利的侵犯。2014 年,独立专家在提交人权委员会的关于金融共谋的专题研究(A/HRC/28/59)中得出结论称,向犯有严重侵犯人权行为的国家提供贷款可能有助于政权巩固并增加进一步严重侵犯人权的可能性。
5. 2018 年,独立专家在就一项申诉提交的法庭之友意见书中重申了这一论点。该申诉涉及两家银行可能未能遵守经济合作与发展组织(经合组织)的准则,违反了安全理事会对南非种族隔离政权的武器禁运规定。¹ 该申诉由比利时和卢森堡的国家联络点² 根据经合组织的跨国企业准则予以审查。
6. 然而,是否可将贷款方视作资助与推动侵犯经济、社会及文化权利的政策和(或)措施的共犯,这个问题在政策和学术辩论中得到的关注要少得多。³ 这种趋势的一个例外是正在形成的一种观点,它大力主张某些侵犯经济、社会和文化权利的行为可以被视为国际犯罪。⁴ 然而,可被视为国际社会经济犯罪的行为显然

¹ 例如见安全理事会第 418(1977)号决议以及大会第 40/64 A、41/35 B 和 42/23 B 号决议。

² <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/OECDNationalContactPointsBelgiumLuxembourg.pdf>。

³ 例如见 Robert Howse, “The International Criminal Court Should Investigate Germany's Finance Minister for Crimes Against Humanity in Greece,” *International Economic Law and Policy Blog* (2016)。

⁴ 见 Evelyne Schmid, *Taking Economic, Social and Cultural Rights Seriously in International Criminal Law*, Cambridge University Press, 2015。

相当有限，无法完全涵盖与不可容许的倒退性经济措施有关的侵犯经济、社会及文化权利的行为。

7. 虽然紧缩措施可由各国主动采取，但这些措施通常包含在国家与国际金融机构之间协议所规定的条件中。国家通过强制实施这些举措侵犯经济、社会和文化权利的责任可以直接确定，但国际金融机构在从事贷款、监督及技术援助业务时，也可能助长对这些权利的侵犯行为。因此，国际金融机构如要求实施对人权具有可预见的负面影响的改革，则可被认为负有共谋责任。⁵

8. 虽然共谋一词通常适用于刑法，但本报告从一般国际法的角度探讨这一概念。责任的概念应从类似的角度理解。在这种情况下，共谋责任应被视为一种共担的责任。⁶ 根据国际法，共谋责任意味着：(a) 实施了被国际法视为不合法的行为；(b) 不法性要素，包括故意视而不见的情况，为国家或提供协助的一方(如国际组织)⁷ 所知；(c) 金融代理所提供的货物或服务与造成的伤害(特定政府实施的经济政策导致侵犯人权)之间存在因果关系(促成作用)。

9. 如果不考虑是否可能损害经济、社会及文化权利的情况下强制实行技术援助、监督、贷款及其附加条件，则必须对此提出严重关切。⁸ 当执行这些附加条件导致的侵犯人权后果显现时，需要考虑有关各方的责任，以便追究直接/主要施害者(国家)及其共犯(国际金融机构)的责任。

10. 本报告首先探讨了附加条件的概念、相关政策制定过程及所涉及的主要领域。通过着重审查作为附加条件一部分的经济改革与紧缩政策，报告还解释了经济改革与紧缩政策对增长、债务可持续性和平等的影响，同时解构了支持紧缩的经济理论。报告还介绍了经济改革对享有人权的影响。以这些结果和论点为基础，可进一步审查共谋的法律责任概念，并探讨当国际金融机构支持可以预见会导致侵犯人权的政策时，这一概念对它们的适用性。报告最后部分提出了结论意见和建议。

二. 国际金融机构提出的条件：薄弱的流程和不断扩大的范围

A. 有问题的程序

11. 观察国际金融机构的政策制定过程有助于了解其结果。例如，与国际货币基金组织(基金组织)缔结协议的过程包括几个步骤：一般而言，基金组织工作人员与提出请求的政府代表之间举行一系列会议，以评估一国具体的经济和金融情况。

⁵ 独立专家感谢以下人士对报告的研究贡献：大不列颠及北爱尔兰联合王国华威大学法学院法律读者兼副教授 Celine Tan 博士和她的团队(副教授 Stephen Connelly 博士和在读博士生 Rafael Quintero Godínez)；罗马第二大学经济学博士研究员 Nicolò Fraccaroli；支持这项任务的联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)工作人员。

⁶ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, Hart Publishing, Portland, 2016, p.11.

⁷ 见国际组织责任条款草案，第 66/100 号决议，附件，第 14 条。

⁸ Margot E. Salomon, “Of Austerity, Human Rights and International Institutions,” *European Law Journal*, vol. 21, Issue 4 (2015).

随后，通常会拟一份协议，政府根据列出的一系列条件编写意向书，并随附一份谅解备忘录，其中进一步详述政府对基金组织的承诺。⁹

12. 缔结协议的情形除了可以反映出具体国家情况的紧迫性或严重性之外，也可以反映出某种不对称的动态关系。讨论主要在专家一级进行，由相关政府代表和基金组织工作人员双方出席；国家代表通常先与基金组织工作人员就国家方案进行谈判，然后他们再向基金组织执行董事会提交方案。¹⁰

13. 就时间安排而言，据观察，有时被称为“事前行动”的做法现在常常是贷款过程的一个重要方面。“事前行动”实际上相当于预期借款国将为了获取借款资格而设法满足的若干“先决条件”。¹¹ 就强制性而言，虽然这些先决条件本身并不被认为具有约束力，但它们在国内政策中发挥着重要作用。根据国际金融机构的说法，这将使国家对所实施的改革拥有更大的“所有权”。与其他形式的条件一样，它们不被视为合同义务，而是将在“自愿基础”上执行的政策或财务要求。事前行动的目的是奖励国家在落实这些要求方面的“良好行为”。

14. 协议拟好后，基金组织执行董事会的 24 名执行董事就协议作出决定，通常是通过协商一致的方式，有时也会经过投票程序。¹² 虽然不常见，但可以设想向执行董事会提交一份计划，以便在执行董事会列席的各国代表能够根据他们的义务，重新审查将危及享有人权的方案组成部分。¹³ 然而在大多数情况下，不仅一般惯例使各国无法获得关于一国对协议的接受度或“所有权”的第一手信息，而且决策过程也不易于对方案提出任何潜在反对意见。¹⁴

15. 此外，虽然达成安排前的整个过程的确提供了一些双向讨论的基础，但法律文件的性质更接近附合同，而不是经过充分谈判的双边协议中所达成的共识成果。似乎一个国家越需要贷款，它的议价能力和谈判空间就越小。¹⁵

⁹ 见 Giuseppe Bianco and Filippo Fontanelli, “Enhancing the International Monetary Fund’s Compliance with Human Rights: the Issue of Accountability”, in Juan Pablo Bohoslavsky and Jernej Letnar Čerňič, eds., *Making sovereign financing and human rights work*, (Oxford; Hart Publishing, Portland, Oregon, 2014), p.227.

¹⁰ 同上, p.228。

¹¹ Celine Tan, *Governance through development: poverty reduction strategies, international law and the disciplining of third world states*, New York, Routledge, 2011, pp. 119-120.

¹² <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/24/How-the-IMF-Makes-Decisions>。

¹³ 被称为《经济、社会、文化权利国际公约》对国际货币基金组织(基金组织)适用性方面的“间接影响”，见 Francois Gianviti, 基金组织法律总顾问, “Economic Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund”, in *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Volume 3, IMF (2005), paras. 24-25; 另见 E/C.12/2016/1, 第 9 段。

¹⁴ Yilmaz Akyüz, “Reforming the IMF: Back to the Drawing Board”, 联合国贸易和发展会议, 国际货币事务与发展二十四国政府间小组, 讨论文件系列, 第 38 (2005)号, 第 19 页。

¹⁵ Celine Tan, 120; Paul Mosley et al., *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, (London, Routledge, 1991)。

16. 由于缺乏应对债务危机的替代性全球机制，基金组织实际上是最后贷款方，这一事实使借款国与基金组织之间的不对等关系变得更加突出。正如学者们所强调的那样，根据基金组织关于附加条件的准则，安排不被视为“协议”，因此避免使用合同用语，这显示出基金组织董事会这方面决定的单边性质。¹⁶

17. 如上所述，在审议这些改革的社会影响时，受影响人口在谈判过程中的受征询和参与程度相当有限，这项工作往往只是“走个过场”而已。民意也没有反映在附加条件的内容中。在这方面，独立专家强调，在协商和设计经济政策时必须遵守某些义务，包括在透明度、参与度和问责制方面的义务。¹⁷ 然而，由于政府本身往往希望限制这类讨论和谈判的透明度和公众参与度，因此挑战十分严峻。

B. 附加条件数量及范围

18. 对于国际金融机构而言，附加条件是融资协议中的关键要素。国际货币基金组织强调，“通常来说，在向一国提供贷款之前，基金组织与该政府必须就经济政策方案达成一致。一国对采取某些政策行动(或称政策附加条件)的承诺在大多数情况下是基金组织贷款的组成部分”。¹⁸ 因此，只有“就政策和融资方案达成谅解”，国际货币基金组织才能释放资源。尽管如此，在缔结融资协议或通过改革前，并未系统地、甚至并未偶尔地进行人权影响评估，以确保协议或附加条件符合国际人权标准。

19. 就世界银行而言，该行的国际开发协会专门从事信贷业务，也就是无息贷款业务，而国际复兴开发银行则为中等收入国家政府和信用良好的低收入国家政府提供贷款。¹⁹ 国际复兴开发银行作为世界银行集团的一部分，当然也与其他开发银行一样，在为会员国提供贷款时附加条件。除了提供与发展政策有关的贷款，世界银行还提供项目融资，旨在支持各种项目，并会附带一系列条件。然而，本报告的重点是政策借贷业务，因为它们往往会附带宏观经济条件，类似的条件也可能出现在欧洲联盟委员会和欧洲中央银行的协议中，²⁰ 包括被纳入经济调整方案，而经济调整方案实际上类似于过去实行的备受批评的结构调整方案。²¹

20. 附加条件不仅显著缩小了国家法律和决策空间，而且仅仅(以及理论上)旨在实现债务可持续、提高市场竞争力和促进包容性增长。几十年来，国际货币基金

¹⁶ Bianco and Fontanelli, p. 228。

¹⁷ A/HRC/34/57/Add.1, 第 36 段。

¹⁸ <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Lending>。

¹⁹ <http://www.worldbank.org/en/about>。

²⁰ A/HRC/31/60/Add.2, 第 19 段及之后。

²¹ Scott Greer, “Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates”, *Global Social Policy*, Vol.14(1), 2013。

组织的附加条件体系随着时间的推移不断发展，尽管有一种说法强调它们已经有根本性的转变，但最近的研究表明这种变化其实相当有限。²²

21. 虽然基金组织过去承认反周期政策措施的关键作用，并称将保障社会支出下限，以此维持社会保障，但这些措施的实践却已遭到质疑。尽管在本世纪初，基金组织进行了一系列改革，包括努力在其权限范围内侧重于方案目标，以回应对其“侵入性”范围和程度的批评，但这些附加条件的数量和范围似乎仍在增加。²³ 基金组织后续开展了结构调整办法“灵活化”倡议，此后还努力精简附加条件。²⁴ 这方面的最新调整包括更多地考虑气候、不平等和性别等问题。

22. 有人还提出，基金组织关于其转型的主张，只不过是肤浅的“品牌重塑”行为，而不是促使现有做法发生更深刻改变的努力。²⁵ 例如，在一项关于中东和北非区域的研究中，针对 4 个国家比较了 2011 年之前的政策建议和最近的政策方案，该研究指出，基金组织的政策在这两个时期并没有显著变化。²⁶ 至于劳工和社会政策，基金组织在宣传中似乎没有提到这方面变化，也没有坚持实行其方案中旨在维持社会保障的部分，例如保障社会支出下限。²⁷

23. 基金组织对解决性别不平等问题的承诺显然是一项重要举措。在这方面，独立专家曾强调，有必要不仅仅为了缩小劳动力参与方面的性别差距作出努力，在考虑调整社会保障福利的覆盖面、社会服务的财政空间以及可持续和促进性别平等的基础设施投资时，也应铭记这些性别平等承诺。²⁸

24. 至于附加条件本身，不仅数量有所增加，涵盖范围也有所扩大。²⁹ 2018 年基金组织《方案设计和附加条件审查》指出，2011 年至 2017 年期间，方案中结构性附加条件的数量显著增加。³⁰ 此外，在 2016 至 2017 年期间获批的 26 个基金组织贷款方案中，已确定有 23 个以财政整顿为条件。³¹

²² Alexander E. Kentikelenis et al., “IMF conditionality and development policy space, 1985-2014”, *Review of International Political Economy* vol. 23, Issue 4(2016)。

²³ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing”, European Network on Debt and Development (Eurodad) (2018)。

²⁴ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing”, European Network on Debt and Development (Eurodad) (2018)。

²⁵ Kentikelenis et al., “IMF conditionality and development policy space, 1985-2014”, p. 3。

²⁶ Mohammed Mossalem, “The IMF in the Arab world: Lessons unlearned”, Bretton Woods Project, (2015)。

²⁷ Kentikelenis et al., pp. 1, 9 and 17(报告称劳动力市场自由化仍是被建议采取的举措，且社会支出最低标准往往没有达到)。

²⁸ A/73/179。

²⁹ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions”, p.6。

³⁰ 基金组织, “2018 Review of Program Design and Conditionality”, (Washington, 2019)。

³¹ Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions”, p.3。

25. 一项对 1980 年至 2014 年期间缔结的基金组织协议的详细审查表明，贷款附加条件的数量增加、范围扩大。³² 虽然与核心经济政策领域相关的附加条件占条件总数的近 87%，但仍有超过 12% 的附加条件涉及国有企业私有化、劳工问题(公共和私营部门)、机构改革以及减贫政策(其中最常见的是国有企业私有化，其次是劳工问题)。³³ 尽管人们普遍认为以紧缩驱动的劳工改革会令劳动力市场放松管制，但这类政策不一定有助于经济增长和就业增加，更不用说这些附加条件对人权的负面影响了。³⁴

26. 最近，独立专家在致世界银行行长的一封公开信中表达了对《2019 年世界发展报告》草案的看法，指出诸如劳动力非正规就业现象、社会契约的破裂以及性别和收入不平等许多当代问题，都因紧缩和早前的劳工改革——包括冻结或降低最低工资标准、放松劳动力市场管制、社会保障私有化和定向社会保障计划——而更趋恶化。³⁵

27. 此外，世界银行最近推出的“最大限度地增加发展资金”办法，旨在促进私营部门投资以确保可持续发展，这意味着世行的目标是“促进私营部门(……)解决方案”，以限制“公债和或有负债”。³⁶ 将基本服务的提供从公共部门转移到以利润为导向的企业，可能会对人权和公共部门的可行性产生负面影响。³⁷

28. 一项侧重于 2017 年世界银行发展融资政策的业务附加条件的研究，集中审查了 43 个国家的 56 项业务，突出显示了世界银行在国家一级、特别是在发展中国家的重要影响力，包括在“国内经济政策”和“机构建设”方面的影响力。³⁸ 与基金组织不同的是，该研究显示，附加条件的数量与前一年相比有所减少。但是，研究指出：“无论如何，少数有争议的经济政策条件也可能对一国的发展议程非常不利”。³⁹ 重要的是，所列条件总数中 27.7% 的条件“旨在加强私营部门在所有政策领域中的作用”。⁴⁰

³² Thomas Stubbs and Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Debt Relief: An Overview”, in Ilias Bantekas and Cephias Lumina eds., *Sovereign Debt & Human Rights*(Oxford, Oxford University Press, 2018), pp.364-365.

³³ 同上, pp.367-368。

³⁴ A/HRC/37/54, 第 56 段。

³⁵ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/LetterWorldBankAugust2018.pdf>。

³⁶ A/73/396, 第 4 段; 另见世界银行, “Maximizing Finance for Development”, briefing note (2018)。

³⁷ A/73/396, 第 82-83 段。

³⁸ 见 Gino Brunswijck, “Flawed conditions: the impact of the World Bank’s conditionality on developing countries”, Eurodad(2019)。

³⁹ 同上, p.2。

⁴⁰ 同上, p.5。

三. 紧缩对经济到底有何影响

29. 2008 年全球金融危机刚发生后，人们意识到有必要刺激经济以克服危机的社会和经济影响。在这方面，如最近一项研究所述，基金组织通常会建议实行紧缩措施，以减少公共支出；但由于担心经济形势恶化，基金组织反而鼓励实行财政刺激措施。⁴¹ 这种做法在金融危机后流行了两年，但此后出现了大范围的财政整顿趋势，全球有 2/3 的国家实行了紧缩措施。³⁷ 紧缩措施顾名思义会对经济增长、平等和公共资源造成影响，不利于实现人权，但国际金融机构却一直在建议这类措施。因此，解构支持紧缩的经济理论十分必要。

A. 紧缩对增长、债务可持续性和平等的影响

30. 有证据表明，在经济衰退时期实行紧缩政策会对经济产生不利影响，⁴² 而经济学家也强调，在经济疲软时实行财政紧缩会延长痛苦，原因是公共卫生和教育等一些公共服务会受到不利影响。⁴³ 大量文献表明，紧缩措施无法促进经济复苏，反而会对经济产生负面影响，同时使公共债务在国内生产总值中所占比例降低。⁴⁴ 例如，对一组欧洲国家在 2009 至 2013 年间采取的紧缩措施的严厉程度进行研究后得出，紧缩措施越严厉，国内生产总值增长率就越低。⁴⁵

31. 已经被一再证明的是，紧缩不会带来经济增长。⁴⁶ 例如，在最近一次全球金融危机后，联合国贸易和发展会议(贸发会议)重申紧缩不是增长的同义词，这证实了该组织之前的结果和预测。⁴⁷ 该组织还强调，欧洲的紧缩政策以及对货币政

⁴¹ Isabelle Ortiz et al., “The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries”, Extension of Social Security, Working Paper No. 53, (Geneva, ILO, 2017); 另见 Olivier Blanchard, Economic Counsellor and Director, IMF Research Department, *IMF Survey* (online magazine) (2008)。

⁴² “The boom, not the slump, is the right time for austerity at the Treasury”; “Yet austerity should never entail cuts to public services that safeguard human rights”, John Maynard Keynes, *Collected Writings*, 1937。

⁴³ Alan Taylor, “When is the time for austerity?” *Vox*, Center for Economic and Policy Research, (2013); 进一步解释见 Òscar Jordà and Alan M. Taylor, “The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy”, *The Economic Journal*, vol. 126, Issue 590(2016), p.220。

⁴⁴ W. D. McCausland and Ioannis Theodossiou, “The consequences of fiscal stimulus on public debt: a historical perspective”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, Issue 4(2016)。

⁴⁵ Robert Skidelsky and Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus: The Political Future of Economic Recovery*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (2017); 另见 Axel Dreher, “IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans and Compliance with Conditionality,” *World Development*, vol.34, (2006)。

⁴⁶ Òscar Jordà and Alan M. Taylor, “The Time for Austerity”, p.221。

⁴⁷ 见 <https://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=95>。

策的过度依赖也影响了国际金融市场的稳定性，助长了发展中经济体和新兴经济体财政失衡的积累，且未能成功拉动需求。⁴⁸

32. 从经济上讲，并且结合基于经验的关切，不可能得出财政紧缩会带来经济扩张的结论。⁴⁹ 有人发现，那些用于证明“紧缩积极影响”的案例，比如丹麦或爱尔兰，⁵⁰ 应该被视为警示故事，而不是外部有效模型，由此引起的人权问题则更是不容忽视。⁵¹ 有人将 20 世纪 80 年代爱尔兰的经验与最近一次全球金融危机后采取的紧缩措施进行比较后指出，紧缩对经济增长的影响并不如预测的那样明确，而且在短期内，“国家经济仅靠紧缩是很难复苏的”。⁵²

33. 最新的基金组织《方案设计和附加条件审查》强调，2011 至 2017 年期间基金组织支持实行的方案中，有四分之三至少取得了部分成功，但“增长假设往往过于乐观”。⁵³ 针对这种没有理由的乐观，基金组织发表声明称，将提高这些方案的可信度。该组织建议，除其他外，重新评估某些“方案设计中的权衡因素”，例如采用“更详细的财政条件”，以便进行更具体和“更敏锐的债务可持续性分析”。⁵³

34. 财政整顿后往往会出现不平等现象加剧和失业率上升。基金组织指出，1978 年至 2009 年期间，经济合作与发展组织中 17 个成员国实行的财政整顿措施，除了降低工资收入和推高长期失业率之外，还严重加剧了结构性不平等。问题。⁵⁴

35. 随之而来的对社会凝聚力的威胁在一些国家已经有所显现。在一些国家，部分受国内高需求水平推动，紧缩措施短暂促进了经济增长，还有一些发展中国家在危机后采取了预防性紧缩措施。⁵⁵ 而自那时起，全球三分之二的国家采取了各种形式的紧缩措施。据观察，设定工资上限、减薪和减少补贴在发展中国家更为普遍，而劳工和养老金改革则在高收入国家中更为突出。⁵⁶

⁴⁸ 联合国贸易和发展会议，《贸易和发展报告》，日内瓦(2016 年)，第 162 页。

⁴⁹ Robert Boyer, “The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy”, *Cambridge Journal of Economics*, vol.36, Issue 1, (January 2012)。

⁵⁰ Francesco Giavazzi and Marco Pagano, “Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries”, National Bureau of Economic Research, Working Paper No.3372(1990)。

⁵¹ Mark Blyth, *Austerity: The history of a dangerous idea* (Oxford University Press, Oxford, 2013); 另见 Stephen Kinsella, “Is Ireland really the role model for austerity?”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, Issue 1(January 2012), p. 235。

⁵² Stephen Kinsella, p.235。

⁵³ 见基金组织，《2018 年方案设计和附件条件审查》。

⁵⁴ Laurence Ball et al., “The Distributional Effects of Fiscal Consolidation”, IMF Working Paper, No.WP/13/151(2013)。

⁵⁵ 人权事务高级专员办事处，《关于紧缩措施和经济和社会权利的报告》(日内瓦，2013 年)，第 5 段。

⁵⁶ Isabelle Ortiz et al., “The Decade of Adjustment”, p.13。

36. 紧缩措施对人权的潜在影响目前已经毋庸置疑。2016年，经济、社会和文化权利委员会强调了紧缩措施对一些人权的潜在影响，包括劳工权利、食物权、住房权和社会保障权。⁵⁷ 此外，2015年的一篇论文在结论中特别指出，财政紧缩可导致经济体的总收入减少，并且对最贫穷人口的影响更为严重。⁵⁸

37. 在这方面，独立专家经常报告紧缩措施对人权和不平等的影响，同时澄清经济不平等既是经济危机的结果，也是经济危机的促成因素。⁵⁹ 在最近的经济危机后，与紧缩有关的传统劳工改革似乎无助于经济复苏，也未能增加获得就业、劳工或其他社会权利的机会。⁶⁰ 从紧缩对一般人权特别是对妇女权利的影响来看，得出的结论也是类似的。⁶¹

B. 解构“扩张性紧缩”理论

38. 财政紧缩问题多年来一直是研究和辩论的核心问题，新一轮的经济研究特别关注其对经济增长的影响及在危机时期的相关性。一些学者认为，紧缩会带来“扩张效应”，财政紧缩有助于经济复苏。例如，最近一项研究的主要成果表明，“平均而言，基于支出削减的财政调整，其产出成本极小，在某些情况下具有扩张性”。⁶²

39. 这种方法通常被称为“扩张性财政紧缩”理论。支持该理论的人认为，避免在震荡时期进一步增加财政赤字有利于经济复苏。⁵⁷ 尽管有大量的证据表明，紧缩无助于经济复苏或增长，⁶³ 但这种观点似乎一直在极大地影响着主流经济思维。

40. 然而，其他经济学家认为，财政赤字在人权方面和经济层面都会带来积极的成果，将有助于经济复苏，刺激和再分配措施可以齐头并进。⁶⁴

41. 支持采取紧缩措施的理由基于一种过分简单的见解，即在经济衰退时，应该避免进一步的财政赤字。因此，“李嘉图”学派认为，增加(或维持)公共支出会导致财政赤字增加，进而影响消费者支出，而“新古典”学派经济学家则认为，赤

⁵⁷ E/C.12/2016/1。

⁵⁸ Davide Furceri et al., “Fiscal Consolidation and Inequality in Advanced Economies: How Robust Is The Link?” (2015), p.29。

⁵⁹ Juan Pablo Bohoslavsky, “Economic Inequality, Debt Crises and Human Rights”, *Yale Journal of International Law*, vol. 41, Issue2, (2016)。

⁶⁰ A/HRC/34/57, 第57段。

⁶¹ 见 A/73/179。

⁶² Alberto F. Alesina Carlos A. Favero and Francesco Giavazzi, “What do we know about the effects of Austerity”, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 24246, (2018)。

⁶³ 例如,见 Òscar Jordà and Alan M. Taylor, “The Time for Austerity” (“平均而言，财政紧缩措施会拖累国内生产总值增长”)。

⁶⁴ Robert Skidelsky and Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, p. 52。

字增加会影响投资。⁶⁵ 尽管经济学家的结论是基于多个解释因素得出的，但(无论是消费者还是投资者的)信心水平无疑是最不合理的因素。⁶⁶

42. 一些经济学家认为，财政赤字必然会影响企业和消费者对经济的信心，⁶⁷ 赤字会导致私人支出和企业投资减少，并影响复苏。在他们看来，紧缩有助于恢复信心，促进经济增长。这些假设已经多次受到挑战。

43. 在这方面，主要问题在于支持“扩张性紧缩”研究所采用的研究方法。简言之，在紧缩对经济影响的实证研究中所用的变量未正确地定性分类，从而严重影响经济研究的结果。

44. 虽然支持扩张性紧缩的人认为财政紧缩是“外生”变量，但其他经济学家已经证明，这种方法从根本上来说是带有偏见的，其应该被视为“内生”变量。外生变量是用来标识经济模型外部变量(如冲击的发生)的经济工具，内生变量则是由经济模型本身所决定的(或不能被视为是一种外部现象)。以基金组织为例，紧缩措施的实施实际上可以“利用预先确定的宏观经济控制进行预测”，⁶⁸ 因此不能被视为外生变量。也就是说，一些基于实证缺陷的经济研究错误地得出了紧缩具有“扩张性”效应的结论，从而曲解了紧缩在潜在经济复苏中的作用。

四. 紧缩对人权的影响

45. 财政紧缩通常是贷款的一个附加条件，国际金融机构在过去几年曾广泛建议、促进甚至推动实施财政紧缩政策。⁶⁹ 然而，财政紧缩给人权带来的灾难性后果众所周知且有据可查。条约机构、特别程序任务负责人、民间社会组织和学者曾再三指出，财政紧缩给广泛的人权和特定群体带来了各种实际和潜在的影响，特别指出给那些面临累积和(或)交叉不平等的人带来了格外严重的影响。⁷⁰

46. 在这方面，为了进行说明，⁷¹ 下面举了一些例子，以表明包括实施财政紧缩和结构调整在内的条件，如何能够直接损害人们享有经济、社会及文化的权利。紧缩对经济增长、债务可持续性和经济平等的负面影响很容易转化成对人权的不利后果。

⁶⁵ Ibid., p. xviii.

⁶⁶ Alberto Alesina 等人还提到了同时采取的政策、劳动力供应和网络。

⁶⁷ Robert Skidelsky and Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, p. xix.

⁶⁸ Òscar Jordà and Alan M. Taylor, “The Time for Austerity”, p. 11.

⁶⁹ 例如，见国际货币基金组织，“2018年方案设计及附加条件审查”，第5和31页。

⁷⁰ 例如，见人权高专办，“关于紧缩措施及经济和社会权利的报告”，第49段及其后各段；另见 Aoife Nolan, *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press (2014)。

⁷¹ [A/HRC/34/57/Add.1](#) 和 [A/HRC/25/50/Add.1](#)。

47. 在结构调整方案下，实施与劳动有关的改革损害了集体和个人的劳动权利，例如实施工资上限或就业限制影响了获得公正和良好的工作及工作条件的权利。⁷² 这种改革带来的后果也可能对妇女的平等权利产生影响。例如，强制削减公共部门工作岗位导致非正规就业现象上升，失业补助减少，社会保障恶化以及女性无酬照护工作压力上升。⁷³

48. 除了财政紧缩之外，在类似情况下提出的特定改革尤其令人关切。乌克兰最近与基金组织达成了贷款协议，其中附带了一系列条件，包括大量国有企业私有化。⁷⁴ 在私有化的背景下，获得像水和电等一系列的基本服务可能会面临风险。⁷⁵ 此外，一些导致补贴减少或影响特定商品价格的措施会产生直接影响：例如，减少(或取消)天然气和燃料补贴可能给人们的生计带来严重后果，并可能影响经济、社会和文化权利的实现。

49. 为更好地确定社会保护制度受益者目标所采取的措施也令人关切。例如，在突尼斯，独立专家强调，将福利专门转移至极度贫困人群的做法不应让其他处于贫困状况的人无法充分享受到福利。⁷⁶ 残疾人权利委员会在关于葡萄牙的结论性意见中，就紧缩措施对残疾人获得支助服务的影响表示关切；同时强调，“在没有家庭支持或援助网络的情况下”，残疾人面临着生活贫困或极端贫困的风险。⁷⁷

50. 同样，消除对妇女歧视委员会强调，一般而言，在经济危机背景下削减公共服务对妇女和女孩产生了特定的影响。例如，有可能让她们失去接受教育的机会、承担额外的无酬照护工作。⁷⁸ 独立专家特别指出，目前的经济体系建立在性别不平等和多种形式的性别歧视的基础上，同时强调，紧缩型财政整顿措施和经济改革对女性的负面影响往往大于男性，例如那些鼓励从社会保障福利和服务覆盖方面降低劳动力市场弹性，削减公共部门岗位，以及将服务私有化的措施。⁷⁹

51. 经济、社会和文化权利委员会在关于塞浦路斯的结论性意见中关切地注意到，“在财政紧缩措施下，公共支出持续大幅减少，特别是在社会保障、住房、卫生和教育领域”。⁸⁰ 委员会还强调，这些措施对人们享有经济、社会和文化权利带来了格外严重的不利影响，特别是对弱势和边缘化个体与群体而言。

52. 人们注意到，减贫条件在近年来有所增加，从 1998 年占有条件的约 1% 上升到 2014 年的 5%。但是差距仍然存在，而且正如一些学者所言，鉴于减贫目标

⁷² Thomas Stubbs and Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Debt Relief: An Overview”, p. 375.

⁷³ [A/HRC/34/54](#)。

⁷⁴ [A/HRC/40/57/Add.1](#)。

⁷⁵ [A/73/396](#)。

⁷⁶ [A/HRC/37/54/Add.1](#)，第 38 段。

⁷⁷ [CRPD/C/PRT/CO/1](#)，第 53 段。

⁷⁸ [CEDAW/C/GC/36](#)，第 38 段。

⁷⁹ 见 [A/73/179](#)。

⁸⁰ [E/C.12/CYP/CO/6](#)，第 11 段。

不具有约束性，这些条件不像包括财政紧缩在内的宏观经济条件那样重要。⁸¹ 也就是说，尽管制定了优先支出目标，但这些目标通常没有实现，⁷⁶ 更何况减贫条件可能并不符合人权标准。

53. 减贫条件或其他条件会影响特定的社会部门，给人权带来重大的潜在后果。在这方面，一个明显的例子就是财政紧缩和相关削减对卫生部门公共支出的潜在影响。例如，乍得 2013 至 2017 年由于财政赤字预算从紧，卫生部门的预算减少。⁸² 此外，采取结构调整可能造成放松对该部门市场的管制等后果，从而导致所提供服务的可及性和质量下降。⁸³

54. 采取紧缩和相关措施尤其可能会影响特定群体的人权，特别是对弱势群体而言。例如，累退税改革导致直接征税政策转变为间接征税政策，这可能会产生重大影响，特别是对低收入家庭而言。例如，根据基金组织 2017 年的建议，哥伦比亚⁸⁴ 和哥斯达黎加⁸⁵ 大幅提高了增值税。在这方面，独立专家在关于斯里兰卡的国家访问报告中对增值税大幅上涨表示关切，因为最贫穷的人往往受到这类税收的影响最大。⁸⁶

55. 紧缩措施虽然被认为是暂时的，但其产生的影响远远超出了实际执行期。从以往经验中吸取的教训来看，例如几十年前在东南亚、拉丁美洲和撒哈拉以南非洲等不同区域实施的结构调整方案表明，紧缩措施对人权产生的影响可能需要长达 20 年的时间才能恢复过来，⁸⁷ 会导致不平等和贫困现象上升。

五. 国际金融机构的共谋

56. 国际组织对可归于其且构成违反其自身义务的作为(和不作为)负有责任。这种独立责任原则至关重要，贯穿于国际法委员会关于国际组织责任的条款草案中。此外，与国家共谋是参与国际不法行为最常见的手段之一。⁸⁸

⁸¹ Thomas Stubbs and Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Debt Relief: An Overview”, p. 371。

⁸² Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions”, p. 19。

⁸³ 同上。许多国家在 2017 年和 2018 年还发生了“卫生人员罢工事件，呼吁改善基金组织方案实施期间的工资、工作条件和设备”。

⁸⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/31/Colombia-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-44952>。

⁸⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Costa-Rica-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-43916>。

⁸⁶ A/HRC/40/57/Add.2, 第 26 段。

⁸⁷ 见 Oxfam, “A cautionary tale”, Briefing Paper 174 (2013)。

⁸⁸ Vladyslav Lanovoy, Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility, p. 2 及其后各页。

57. 共谋是从其促成的主要不法行为中转移出来的一个单独的责任方面：国际组织为首要不法行为提供便利，要对其自身的助长行为负责。⁸⁹ 换言之，这类组织可能对实施国际不法行为负有直接责任，也可能因向最终实施不法行为的国家提供技术和(或)财政协助而负有责任。

58. 此类情况的共谋包含三个主要要素：相关国际组织提供的援助或协助被视为国际不法行为，该国际组织知晓这一点，⁹⁰ 且所提供的商品或服务与造成的损害(在此情况下为侵犯人权)之间存在因果关系。⁹¹

59. 一国际组织，若其作为或不作为构成对该组织国际义务的违反，则需要对此不法行为负责。⁹² 尽管世界银行⁹³ 和基金组织⁹⁴ 确有章程禁止它们做出政治考虑(后者的章程没有规定得那么明显)，但很难辩称侵犯人权属于各国内政管辖(《联合国宪章》第二条第七项)。⁹⁵ 国际法委员会特别报告员吉奥尔吉奥·加亚在谈到基金组织的意见时认为，不能说“一个组织如果按照其组成文书行事就不用承担国际责任”。⁹⁶ 此外，一些国际金融机构在其章程中规定了中立原则(“作出政治考虑”)，这一原则经常遭到违反，被绕过或人为地重新解释，以制定结构调整政策。⁹⁷

60. 在批准多边贷款时必须考虑的相关国际义务有哪些？有人认为，诸如《经济、社会及文化权利国际公约》等国际人权公约只对缔约国具有约束力，而国际金融机构的运作遵循其自身的协定条款。⁹⁸

⁸⁹ 同上，第 4-5 页。

⁹⁰ 第 66/100 号决议，附件，第 14 条。

⁹¹ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 262。

⁹² A/CN.4/L.632, 第 3 条。

⁹³ 国际复兴开发银行，《协定条款》，第四条第(10)款和第三条第(5)款(b)项；另见 Hassane Cissé, Daniel Bradlow and Benedict Kingsbury eds., “International Financial Institutions and Global Legal Governance”, *The World Bank Legal Review*, vol. 3, (2012)。

⁹⁴ 《国际货币基金组织协定条款》(<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>)，第一条和第四条第(3)款(b)项。

⁹⁵ John Ciorciari, “The Lawful Scope of Human Rights Criteria in World Bank Credit Decisions: An Interpretive Analysis of the IBRD and IDA Articles of Agreement”, *Cornell International Law Journal*, vol. 33, Issue 2 (2000)。

⁹⁶ 见 A/CN.4/610。

⁹⁷ Alexander Kentikelenis and Sarah Babb, “The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change”, *American Journal of Sociology*, vol.124, Issue 6, (2019)。

⁹⁸ Francois Gianviti, General Counsel of IMF, “Economic Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund”, *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Volume 3, IMF (2005), p. 43 及其后各页。

61. 然而，基金组织和世界银行是联合国的专门机构，⁹⁹ 因此它们必须按照《联合国宪章》行事；更重要的是，作为国际组织，它们显然要遵照国际法，因此不能违反习惯国际法¹⁰⁰ 和国际法一般原则，¹⁰¹ 这些不仅涉及经济、社会和文化权利，¹⁰² 而且就共谋责任而言，法律基础包括一长串强有力的国际文书、习惯国际法案例、¹⁰³ 国际和国家法院判例以及国家立法。¹⁰⁴

62. 国际金融机构没有被免除不违反或不共谋违反人权法一般性规则的义务。¹⁰⁵ 具体而言，《经济、社会及文化权利国际公约》强调国际社会有义务进行合作，以实现经济、社会和文化权利。各国不能因为有一个国际组织代表它们行事，就逃避其明确的义务(包括那些源自《公约》的义务)。

63. 经济、社会及文化权利委员会还强调，国际金融机构和其他国际组织“受到国际法一般规则、其组织法或其参加的国际协定所规定的任何义务的约束”。¹⁰⁶ 委员会还明确指出，“它们有义务遵守人权，特别是《世界人权宣言》所列人权，这是习惯国际法或一般法律原则——二者均为国际法的来源——的一部分。”¹⁰⁷

64. 国际金融机构不应对外国施加不适当的外部影响；这样做可能构成共谋。¹⁰⁸ 各国应能根据其人权义务，利用其法律和政策空间¹⁰⁹ 来设计并执行经济方案。不适当的外部影响是指通过经济和(或)政治措施，直接或间接干预一国的经济事务，谋求影响该国采取某些经济政策或从它那里获得任何形式的利益，这种利益

⁹⁹ 见《联合国与基金组织协定》，联合国，《条约汇编》，第 328 号(1948 年)；《联合国与国际复兴开发银行协定》，联合国，《条约汇编》，第 346 号(1948 年)；以及《联合国与国际开发协会关系协定》，第 1594 (XV)号决议。

¹⁰⁰ 见 1951 年 3 月 25 日世界卫生组织同埃及的协定的解释，咨询意见，《1980 年国际法院案例汇编》，第 73 页；A/CN.4/532，第三条；A/CN.4/553，第八条。

¹⁰¹ Willem van Genugten, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia (2015)。

¹⁰² Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, (2006)。

¹⁰³ 见《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(波斯尼亚和黑塞哥维那诉塞尔维亚和黑山)，判决书，2007 年国际法院案例汇编。

¹⁰⁴ 见 Juan Pablo Bohoslavsky, “Tracking Down the Missing Financial Link in Transitional Justice”, *International Human Rights Law Review*, vol. 1 (2012)。

¹⁰⁵ Christian Tomuschat, “International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century: General Course on Public International Law”, *Recueil des cours*, Vol. 281 (1999)。

¹⁰⁶ 见 1951 年 3 月 25 日世界卫生组织同埃及的协定的解释，咨询意见，《1980 年国际法院案例汇编》，第 37 段。

¹⁰⁷ 见 E/C.12/2016/1，第 7 段。

¹⁰⁸ 第 66/100 号决议，附件，第 15 条。

¹⁰⁹ 见 A/HRC/40/57，原则 14；可持续发展目标 17 具体目标 15；第 69/313 号决议，附件，第一节第 9 段；第 2625(XXV)号决议。

损害该国尊重、保护并履行其人权义务的能力。经济措施可以既包含附加于财政援助方案的条件，也包含国际或区域机构非正式敦促的隐含条件。¹¹⁰

65. 此外，必须指出，各国在无法以单个国家的身份违反国际法时，不得调动国际金融机构来这样做：不得通过授权来回避责任。¹¹¹ 指导原则强调，“国家不能逃避对于已授权给国际机构或私人当事方的行动或行使职能(即混合融资和私有化)的责任：不能以授权作为不遵守人权义务的借口，否认这些义务的域外性”(第15.3段)。此外，正如经济、社会及文化权利委员会在其关于爱尔兰的结论性意见中所解释的那样，“委员会也鼓励缔约国，作为包括诸如国际货币基金组织等国际金融机构在内的国际组织的一员，确保这些组织的政策符合缔约国根据《公约》承担的义务”。¹¹²

66. 在国际组织的责任条款草案的讨论和编纂过程中，一些提供融资的国际组织反对关于共谋及其与首要不法行为联系的内容，认为这会让人联想到二者和财政援助有关。¹¹³ 具体而言，关于将援助和协助条款适用于国际组织的问题，世界银行强调，“如果不严格限定适当的范围，这一条款令人担忧，可能产生危险的效应，打击向符合条件的借款人及受援人提供经济援助的国际金融机构的积极性。”¹¹⁴

67. 同样，基金组织表示关切第16条评注提供的解释，该解释会将援助或协助的概念等同于促进或提供对有关行为必不可少的或大大有助于此行为的资助，基金组织解释称，“鉴于财政援助具有可替代性质，在财政援助情形下，这样的表述只能是指指定用于不法行为的援助”。基金组织进一步强调：

“这应当同国际组织定期向其成员提供的援助和协助(即这两个词在日常口语中用来表达的含义)区分开来，因为这些词是口头用语，国际组织定期向其成员提供这种援助或协助。

例如，基金组织成立的目的，除其他外，是要向其成员提供财政援助，帮助处理它们的国际收支问题。基金组织按照其章程，定期提供此种财政援助。

话说回来，从基金组织获得财政援助的成员仍然可以从事不法行为。基金组织本身，以及基金组织提供财政援助这一点，既不能防止、也不能大有助于此类行为的发生”。¹¹⁵

¹¹⁰ 见 [A/HRC/40/57](#)，原则15。

¹¹¹ Ian Brownlie, “State Responsibility: The Problem of Delegation”, K. Gintner et al. (eds.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, Duncker & Humblot, Berlin (1994); 另见 International Law Association, “Accountability of International Organizations Final Conference Report”, (Berlin, 2004)。

¹¹² 见 [E/C.12/IRL/CO/3](#)，第35段。

¹¹³ 见 [A/CN.4/637](#)。

¹¹⁴ 同上，第27页。

¹¹⁵ [A/CN.4/582](#)，第10页。

68. 基金组织当时的关切是无法防止此类行为的发生，因为“成员总是能够作出有效选择，可以决定不接受基金组织提供援助的条件”。此外，基金组织强调，

“基金组织不能大有助于此类行为的发生，因为基金组织的资助不是针对具体行为的；提供此援助，是支助某成员解决其国际收支问题的经济方案的。该成员用于从事具体行为的财政资源可以，而且一般也总是，取之于若干不同的来源——国内纳税人、国内和国际债权人和国际捐助者。财政资源的可替代性质也意味着……基金组织的财政援助永远都不能对某成员国具体不法行为而言是必不可少的，也不能大有助于此项行为。”¹¹⁶

69. 这些论点可以分为四个要素。¹¹⁷ 首先，世界银行警告称，将共谋责任适用于国际金融机构，会产生危险的效应，限制向借款人和受援人提供的财政拨款。这一断言还待实践证明，除此之外，如果未能提供的财政援助本来可能会对人权产生不利影响，那就不必担心这一问题。

70. 第二，基金组织认为它在原则上不能对融资所引发的行为负责，因为借款国始终可以选择不去遵循提供贷款的条件。这个论点是有问题的。一方面，国家通常在经历暂时的金融动荡且没有其他资金来源时求助于国际金融机构，通常是向基金组织求助。因此，基金组织就发现自身议价能力得到增强，可以对借款方施加影响，从而使其不能完全自由地选择自己的经济政策。¹¹⁸ 另一方面，即使借款国能够自由决定走哪条经济道路，如果国际金融机构知晓受到资助的不法行为(或故意视而不见)，一旦满足因果关系要求，它也应该对此援助承担责任。

71. 第三，基金组织提供的融资本质上是通用的(不为任何特定项目提供资金)，必然会有一些同时存在的资金来源，借款国可利用这些来源促进实施倒退的经济政策。但是，存在多个源头并不是免除责任的充分理由，需要做的只是合理划分各不法行为者的责任。应根据每个代理机构的实际行为及其后果来分摊责任。¹¹⁹ 也有人提出连带责任原则，让一方承担责任，该责任方此后可向其他各方追回任何损失，从而平衡受损方和责任方的不同利益。¹²⁰

72. 第四，由于基金组织的财政援助具有可替代性，使其不可能为实施国际不法行为提供重大协助。然而，资金的可替代性并不意味着贷款永远不会被用于助长

¹¹⁶ 同上，第 10-11 页。

¹¹⁷ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 169 及其后各页。

¹¹⁸ A/CN.4/553, 第 28 段：“一个假设的胁迫例子，是一国际金融组织为一笔非常重要的贷款附加严格的条件，因而胁迫受援国违反对另一国或某些个人的义务”，见特别报告员吉奥尔吉奥·加亚，关于国际组织的责任的第三次报告。

¹¹⁹ Roger P. Alford, “Apportioning Responsibility among Joint Tortfeasors for International Law Violations,” *Pepperdine Law Review*, vol. 38, (2011)。

¹²⁰ Christiane Ahlborn, “To Share or Not to Share? The Allocation of Responsibility between International Organizations and Their Member States”, *Amsterdam Law School Research Paper No. 2013-73 and Amsterdam Centre for International Law No. 2013-26*, (28 November 2013)。

侵犯人权的行爲，¹²¹ 它不等于中立性。正如有人在国家金融共谋的背景下所指出的那样，“虽然很难在给予一定数量的资金和具体的国际不法行为之间建立任何形式的具体因果关系，但如果国家可以通过简单地诉诸现金流而非提供传统意义上的物质援助来逃避共谋责任，这将为他们提供一个非常诱人的漏洞。”¹²²

73. 应当指出，这不仅仅涉及到资金，更涉及到所谓的国际金融机构贷款的“催化效应”，因为贷款会向国际市场发出信号，而这些信号会影响投资者做的决定和借款费用——与基金组织提供的为数不多的资金数量相比，这两者对公共财政的影响要大得多。¹²³

74. 在国际组织责任的条款草案中，似乎没有任何内容表明如基金组织所述，所提供的资助必须是必不可少的资助。这一要求可适用于项目融资，而非旨在支持宏观经济方案的大规模财政援助。近几年来，这一领域的法律和学术讨论蓬勃发展。¹²⁴ 国际法委员会强调，“协助国只在自己的行为造成或促成国际不法行为的程度上负责。”¹²⁵ 因此，“关键问题是，某一具体作为或不作为是否使另一国家或国际组织更容易实施其非法行为”。¹²⁶ 当然，“[国际金融机构的]授权或建议同成员国相关行为之间必须具备十分密切的关系”。¹²⁷

75. 鉴于紧缩与侵犯人权之间具有直接因果关系，后者是前者可预见的后果(见第三节和第四节)，如果国际金融机构向借款国提供的技术咨询、进行的监督或给予的财政支持促进和(或)推动了不可允许的经济倒退措施，对享有人权带来负面或者不合理的影响，贷方应证明在提供资金时并不知道不法行为的情况。¹²⁸ 鉴于经济和社会人权受到侵犯者可能无法从国际金融机构或国家获得相关证据，这种责任转移是合理的。¹²⁹

¹²¹ Sabine Michalowski and Juan Pablo Bohoslavsky, “Ius Cogens, Transitional Justice and other Trends of the Debate on Odious Debts. A Response to the World Bank Discussion Paper on Odious Debts”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 48, No. 1 (2010).

¹²² Helmut Aust, *Complicity and the Law of State Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press (2011).

¹²³ Thomas Stubbs et al., “Catalyzing Aid? The IMF and Donor Behaviour in Aid Allocation,” *World Development*, vol. 78, (2016).

¹²⁴ 例如，见 Sheldon Leader, “Project finance and human rights”, in Juan Pablo Bohoslavsky and Jernej Letnar, *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Oxford, Hart Publishing (2014).

¹²⁵ 国际法委员会，国家对国际不法行为的责任条款草案及评注，第 16 条，评注，第 1 段 (http://legal.un.org/ilc/text/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

¹²⁶ Vladyslav Lanovoy, 同前引文件，第 185 页。

¹²⁷ 奥地利在 A/C.6/60/SR.11 中所作的评论意见，第 61 段；另见基金组织独立评估办公室，“基金组织和社会保护”，(05/07/2017)，第 25 页。

¹²⁸ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 234 及以后

¹²⁹ 见《艾哈迈杜·萨迪奥·迪亚洛(几内亚共和国诉刚果民主共和国)，案情实质，判决书，2010 年国际法院案例汇编》，第 55 段：“公共当局一般能够通过提供所采取行动的书面证据，证明它遵循了适当的程序，并实施了法律要求的保障——如果情况确实如此的话”。

76. 证明这种毫不知情的一个有效方法是表明已经进行了人权影响评估，并及时采取了控制恶劣人权后果的措施。只有在国家能够证明这些倒退性的措施符合指导原则中概述的一系列标准时，才能够采取会导致在实现经济、社会和文化权利方面倒退的措施。¹³⁰

77. 被追究共谋责任会带来若干法律后果，¹³¹ 其中包括三个主要义务：停止、不重犯和赔偿。¹³² 如果国际不法行为具有持续的特征——就如大多数经济改革及其影响一样，那么停止的义务就特别关乎紧要。承诺和保证不重犯与预防有紧密联系，就国际金融机构的情况而言，这包括进行系统的、强制的事先人权影响评估。在赔偿(包括恢复原状、补偿和抵偿)方面，¹³³ 经济改革复杂的分配、累积以及短期和长期影响构成了巨大的挑战；因此，事后人权影响评估对于撤销和补救倒退措施及其影响至关重要。

78. 国际金融机构共谋责任的另一个可能后果是，在国家违约的情况下，考虑到这些机构对主权债务人、其人口和其他债权人的轻率程度，¹³⁴ 它们有义务承担一些财务损失。¹³⁵

六. 结论

79. 如本文和其他报告所述，¹³⁶ 紧缩措施经常导致一系列负面的人权影响；因此，有坚实的法律基础证明，在经济衰退时期执行紧缩政策与保护享有人权的义务之间存在显见的矛盾。¹³⁷

80. 从经济角度来看，没有证据表明所谓的扩张性紧缩政策真正存在。更明晰的是，结构调整计划与经济增长、就业、债务可持续性和平等程度的下降有关。经济衰退和财政政策的紧缩转向相结合，不免影响了多项人权，特别是那些处境最脆弱的人的权利。显然，在人们最需要政府开支的时刻和领域危及政府开支，很可能会导致侵犯人权。

¹³⁰ 见 [E/C.12/2016/1](#)。

¹³¹ 见 *Jam v. International Finance Corporation* (2019)；美国最高法院裁定，国际组织享有与外国主权国家目前享有的同样的豁免权；也就是说，他们并没有被授予绝对豁免权。

¹³² Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 261。

¹³³ 同上，第 269 页；见第 [66/100](#) 号决议，附件，第 35-37 条。

¹³⁴ Juan Pablo Bohoslavsky, “Lending and Sovereign Insolvency: A Fair and Efficient Criterion to Distribute Losses among Creditors,” *Goettingen Journal of International Law*, vol. 2-1 (2010), pp. 387-412。

¹³⁵ Kunibert Raffer, “Preferred or Not Preferred: Thoughts on Priority Structures of Creditors”, paper prepared for discussions at the 2nd Meeting of the ILA Insolvency Study Group, Washington, D.C. (2009)。

¹³⁶ [A/HRC/37/54](#)；[A/73/179](#)；另见 [A/HRC/31/60/Add.2](#)。

¹³⁷ [A/HRC/40/57](#)，原则 10；另见 [E/1991/23](#)，第 10 段。

81. 并非所有应对经济危机的经济改革政策本质上都与人权保护背道而驰，¹³⁸但从人权的角度来看，紧缩政策缺乏任何严肃的理论和经验依据。虽然与紧缩政策有关的人权后果已经有确凿的记录，但令人震惊的是，各国为执行国际金融机构推行的条件而采取的会产生这种后果的经济改革和措施很少伴随事先人权影响评估。¹³⁹虽然在这一领域，国家仍然是主要责任承担者，但国际金融机构在规定具有明显潜在人权影响的政策和(或)促成这方面的侵犯人权行为时，也应因共谋被追究责任。¹⁴⁰

82. 国际金融机构(或国家)在处理项目融资时，会进行虽说很不完善但还是存在的环境和社会影响评估，与这种做法不相符的是，它们既不定期进行、也不要求人权影响评估。如果它们能够由于资助修建的大坝对受影响者造成可避免的伤害而被追究责任，为什么它们不应该对倒退的经济改革所造成的可避免的人权损害负责呢？这个问题表明，发展不仅仅涉及共同经济增长，也涉及共同承担社会损失。¹⁴¹

83. 在此背景下，本报告提出的论点是，根据国际法标准，国际金融机构可能对实施侵犯人权的经济改革负有共谋责任。在不法行为中提供的(贷款、监督和技术援助及附加条件)协助(共谋)与所造成的伤害(侵犯人权)之间的因果关系显而易见，且有充分记录。如果即使在推行通常导致侵犯人权的经济改革时，也未事先进行影响评估，则可推定对行为的不法性质存在了解。共谋的法律责任引起停止、不重犯和赔偿方面的义务。

84. 由于各国在向国际金融机构求助时通常所处的情形，附加条件常常是强加的，未必经过与借款国、更不必说与其民众的谈判，后者在相关协商、讨论和谈判中的参与甚至更少。此外，在过去的几十年中，这些附加条件的范围一直在不断扩大。所有这些都助于理解，即使考虑到各自民众的压倒性反对，以及国际金融机构根据其自身章程以社会为导向的目标，附加条件在关键主权业务中仍十分普遍，无处不在。¹⁴²

85. 从实际的角度来看，适当人权影响评估的结果是乌托邦吗？国际金融机构应从成功实施逆周期措施和基本符合人权的调整方案中吸取经验，例如马来西亚 1997 到 1998 年对短期资本流出额实行的管制，以及冰岛 2009 到 2010 年的措施，包括资本管制、保护社会福利制度不受削减，和重视通过税收政策创收和再分配。¹⁴³

¹³⁸ A/HRC/40/57，序言。

¹³⁹ A/71/365，第 63 段。

¹⁴⁰ 《经济、社会及文化权利国际公约》；另见 A/HRC/40/57，原则 2。

¹⁴¹ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press (1999)。

¹⁴² 见基金组织协定条款，第一条第(ii)款(<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>)；另见国际复兴开发银行协定条款，第一条(<https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement>)。

¹⁴³ 见 Juan Pablo Bohoslavsky, Kunibert Raffer, *Sovereign Debt Crises: What have we learned?*, (Cambridge University Press, 2017)，第 7 和 10 章。

86. 1960年代，因为南非人权记录不佳，大会请世界银行和其他国际机构停止向其提供贷款，世界银行在1966年之后停止批准给种族隔离政权提供更多的贷款。¹⁴⁴ 国际金融机构不能协助侵犯公民权利和政治权利，但却继续共谋实施侵犯经济、社会和文化权利的行为，这是没有法律依据的。倒退经济措施对人权的广泛不利影响众所周知，尽管如此，国际金融机构仍定期促进和推行这些措施；本报告解释了为什么这会引发它们共谋的法律责任。

七. 建议

87. 独立专家建议国际金融机构：

(a) 在其政策文件中明确承诺在贷款、监督和技术援助政策中尊重所有人权，包括劳工权利。

(b) 根据指导原则，¹⁴⁵ 在制定具体附加条件以及更广泛的对借款国和受援国的经济改革之前和之后，开展独立、有参与性、知情、透明和敏感顾及性别问题的人权影响评估；这种评估不应取代现有的环境和社会影响评估做法，也不应被后者取代；

(c) 确保其交易条款及关于改革政策的提议和财政支持的条件不会损害借款国/受援国尊重、保护和履行其人权义务的能力：这包括确定和避免会对享有人权，特别是最弱势群体享有人权产生负面影响的经济改革政策；

(d) 提出一份(非详尽的)预防和减轻措施清单，其范围应远不止有针对性的社会保护措施，以确保符合所考虑的经济改革政策符合国家人权义务，并确保这些机制为那些受到国际金融机构政策直接负面影响的人提供补偿；

(e) 将人权优先支出目标视为具有约束力的条件，如果不能达到这些条件，就会产生具体的财政影响；¹⁴⁶

(f) 在债务可持续性分析中增加人权方面的内容，并确保影响评估的结果能系统性地在债务重组中发挥作用；

(g) 纳入人权影响评估的调查结果，并通过已有的国际金融机构审查和报告程序监测其发展情况；

(h) 同其他债权人一样，参与债务减免和重组谈判，目的是支持释放财政空间，以保障各国履行其人权义务的能力：对于共谋实施经济倒退措施的国际金融机构，这一义务甚至更大。

¹⁴⁴ 见 Samuel A. Bleicher, “UN v. IBRD: a dilemma of functionalism” *International Organization*, vol. 24, Issue 1 (1970)。

¹⁴⁵ 见 [A/HRC/40/57](#)。

¹⁴⁶ 见 Thomas Stubbs and Alexander Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries,” *Critical Public Health*, vol. 28, Issue 2 (2018)。

88. 独立专家建议国际金融机构各成员国：

- (a) 按照人权标准履行其作为国际金融机构和各种委员会成员的职能；
 - (b) 要求国际金融机构制定人权政策并监测其执行情况；
 - (c) 推动将强制的事先和事后人权影响评估纳入谈判进程和正式工作方法；
 - (d) 确保在推进意味着国家一级经济改革的决定和(或)建议之前，进行人权影响评估。
 - (e) 鼓励那些已经建立独立问责机制的国际金融机构加强这些机制，鼓励基金组织等尚不具备这种机制的国际金融机构建立这种机制，确保这些机制便于利用和广为人知。
-