

论IMF贷款条件性与人权的国际保护

王 萍*

内容摘要:IMF贷款条件性会对成员人权实现产生积极和消极影响,特别是IMF经济援助合作框架制定等内容会涉及经济、社会、文化权利的实现。IMF原则上不愿意干涉成员人权问题,但其推动“善治”、“平等”等实践已表明其“被迫”参与了人权保护行动。为此,IMF需要对《国际货币基金组织协定》进行适当扩大解释,处理好权限范围与人权保护义务之间的关系。当IMF贷款条件性可能对成员国国民的经济权利实现产生实际影响时,IMF需要与成员进行协调,使贷款条件性设置尽可能地限于宏观经济领域范畴之内。

关键词:人权保护 经济、社会、文化权利 贷款条件性

IMF贷款条件性主要针对成员宏观经济领域设置改革要求,原则上人权因素不属于其考虑范围,但事实上IMF某些贷款项目在实施过程中难免会对成员国人权实现造成一定的积极或消极影响。经济权利和政治权利是人权的两个方面,IMF贷款条件性如何影响该类人权,是探讨IMF与成员人权保护关系的核心问题。

一、IMF贷款条件性对成员国人权实现的影响

(一)影响因素的等级分层

对于分析金融援助政策对人权的影响可采纳国际法学者Vylder的“同心圆”(concentric circles)模式。^①尽管该模式主要针对儿童权利和宏观经济问题,但它

* 广东金融学院法学院讲师,法学博士。

本文系中国法学会2017年部级课题“亚洲基础设施投资银行贷款条件性法律问题研究”[CLS(2017)D180]的阶段研究成果;广东省教育厅青年创新人才项目“全球治理视野下国际货币体系改革与中国法律应对”(项目批准号:2016WQNCX107)成果。

① See S. De Vylder, Development Strategies, Macro-economic Policies and the Rights of the Child, Discussion Paper for Radda Barnen, 1996, p.9, http://hr.law.vnu.edu.vn/sites/default/files/resources/childrens_rights-alston.pdf, visited on 16 March 2018.

也可类同地适用于人权问题及IMF金融资助下的宏观经济政策。第一,处于同心圆模式核心的是关于儿童权利的政策和法律,如儿童健康、教育以及反对童工等规则。第二,同心圆模式第二层是指那些有重大关系但产生间接影响的政策。例如,税收分配、公共财政支出政策、社会安全和福利政策,整体上这些政策间接地影响家庭的生活境况。第三,同心圆模式最外层是有重要关系但更为间接的政策,如贸易和外汇政策、WTO规则、货币政策或环境政策等。

IMF贷款条件性在有关人权问题上主要指减贫与发展便利(poverty reduction and growth facility, PRGF)下减贫的目标。为此,以上述模式为原型,将贫困人口的政治经济权利作为标的,可以类推IMF贷款资助对人权影响因素的等级分层结构。第一层为“直接或特定行为”,是那些旨在直接且显著影响贫困人口政治经济权利、利益以及需求的行为;第二层为“间接或包容性行为”,是指那些旨在使包括贫困人口在内的广大民众受益的行为,同时也处理关于平等分配和参与权等人权问题;第三层为“授权行为”,是指那些旨在扶贫而加强经济增长的结构性措施和其他影响贫困人口社会、环境或经济福利的政策。从行为性质上看,第一层行为所包含的政策和法规主要是一国主权管辖事项,IMF无权干涉。IMF官方观点也认为,若参与人权问题处理特别是减贫方面,并以此作为核心目标,已超出其法定权限,也超出其“专业范围”。然而,IMF贷款条件性特别是结构性改革、紧缩财政政策等要求都会间接影响到成员国人权问题的处理,这可体现在上述第二层和第三层行为中。

(二)IMF决策对人权保护的影响

1. 积极影响

在IMF看来,宏观经济稳定、市场自由化结构性改革以及“善治”是可持续经济快速发展的关键内容,这是确保减贫目标实现的前提条件。^①根据上述人权影响因素等级分层模式,这属于第三层“授权行为”。换句话说,稳定的宏观经济为人权实现提供了有利的环境。而关于第二层“间接或包容性”行为中的人权利益在理论上可以通过IMF结构性调整项目中健康和教育部门的改革,逐渐实现《经济、社会及文化权利国际公约》(International Covenant on Economic, Social and

^① See IMF, Social Policy Issues in IMF-Supported Programs: Follow-up on the 1995 World Summit for Social Development, 2000, p.2, <http://enb.iisd.org/download/pdf/enb1044e.pdf>, visited on 16 March 2018; H. V. Morais, *The Globalization of Human Rights Law and the Role of International Financial Institutions in Promoting Human Rights*, 33 *George Washington International Law and Economics* 87 (2000).

Cultural Rights, ICESCR)项下有关人权。又如,妇女和儿童常在经济动乱中受害最深,IMF可通过减贫和危机预防间接地促进他们人权的实现。^①另外,IMF可通过贷款条件性有关规定和治理要求,推动成员国司法和行政公正,这便潜在地维护了人权利益。第二层有关行为的另一典型例子为间接地采取对实现人权利益至关重要的措施保障《公民权利和政治权利国际公约》(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)下表达自由和结社自由、儿童的参与权以及其他信息自由传播、公共事务参与、透明和负责任政府等的实现。其中,PRGF则是对上述观点的最好体现。可见,IMF贷款条件性下调整项目尽管没有明确地将人权保护作为目标,但IMF贷款条件性无疑间接地影响并保护了有关人权的实现。特别是在有关社会和经济权利贷款项目时,IMF的技术判断有可能不准确,但其项目整体上确实提高了人类基本需求目标的实现。^②

2. 消极影响

就宏观经济设计而言,IMF整体上还是基于新自由主义经济观点。过去25年里盛行的新自由主义经济政策未能实现其所追求的经济快速增长、贫困减少以及经济稳定等多项目标。由这些情况所产生的一项关键性结论是,今天世界贫困的现状不是意外产生的,而是所追求的那些政策的后果。人权事务委员会独立专家的报告称,结构性调整项目在经济和政治层面对人权主要产生消极影响。^③类似的观点可以在1991年和1992年人权事务委员会下属经济、社会和文化权利特殊报告员的报告中找到,依据1991年报告,紧缩政策和调整项目的其他方面已经有损于ICESCR项下人权在国内层面的实现,特别是在教育、健康、食品、住房和就业等领域。^④之后的1992年最终报告认为,消极影响的产生是由于调整责任的不对称、对发达国家国际贸易和制度的偏见、经济自主权的侵蚀、过度依赖不适宜国情

① See IMF, Women 2000: IMF Support Aims to Enhance Participation by Women in Social and Economic Development, 29 IMF Survey 202 (2002).

② See G. Helleiner, G. Cornia & R. Jolly, *IMF Adjustment Policies and Approaches and the Needs of Children*, 19 World Development 1823(1991).

③ See E/CN.4/2000/6, para.32. The Report of the Open-ended Working Group on Structural Adjustment Programmes and Economic, Social and Cultural Rights on Its Second Session, 1-3 March 1999, E/CN.4/1999/51, para.11(a).

④ See The Realisation of Economic, Social and Cultural Rights, Second Progress Report by Danilo Türk, Special Rapporteur, Subcommission for the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 43rd. Session, UN, Doc.E/CN.4/Sub.2/1991/17, 1991, pp.36-51.

的经济政策以及无效的条件性设置的项目监督等。^①IMF 严苛的贷款条件性所要求的紧缩政策往往只能产生短期效果,而人权保护是一项长期的任务。因此,如果IMF 片面追求“经济增长”的任务,不将平等、人力资源充分利用等作为重点因素加以考虑,则结构性改革项目从长远看将不可持续且失去活力。^②

二、IMF 贷款条件性对经济、社会、文化权利的国际保护

ICESCR 是经济、社会、文化权利保护的主要国际公约之一,而IMF 作为国际金融机构,在其贷款资助中涉及人权问题的内容便主要表现在经济权利方面。

(一)与人权问题有关的IMF 贷款条件性

1987年建立的加强结构性调整便利(enhanced structural adjustment facility, ESAF)以及1999年替代ESAF的PRGF是涉及人权问题的IMF 贷款便利类型。^③ ESAF是一个优惠性贷款便利,旨在向面临国际收支失衡的低收入国家提供贷款资助。与PRGF不同,ESAF不是成员国以本国货币购买其他国家货币,它本质上是IMF 直接向该低收入国家提供贷款,利率为0.5%。PRGF的核心目的在于通过IMF 优惠性贷款帮助低收入国家实现减贫,利率为0.5%—1%,期限长达5—10年。PRGF理论上主要实现以下目标:第一,分配平等,包括IMF 采取有益于贫困人口的措施,以促进所谓的“高质量发展”;^④第二,保障贫困人口参与国家发展的权利,这要求发展策略尊重成员国自主权并对结果负责;^⑤第三,严苛的条件不适用且无效。IMF 设置该贷款便利与联合国提出的“千年发展目标”相一致,并且体

① See The Realisation of Economic, Social and Cultural Rights, Final Report Submitted by Danilo Türk, Special Rapporteur, Subcommission for the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 49th Session, UN, Doc.E/CN.4/Sub.2/1992/16, 1992, pp.11-18.

② See IMF, Social Dimension of the IMF's Policy Dialogue, April 1998, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/social.htm>, visited on 3 March 2018.

③ See IMF, Social Policy Issues in IMF-Supported Programs: Follow-up on the 1995 World Summit for Social Development, 2000, p.2, <http://www.imf.org/external/np/fad/wldsum/index.htm>, visited on 16 March 2018.

④ See IMF, Social Policy Issues in IMF-Supported Programs: Follow-up on the 1995 World Summit for Social Development, 2000, pp.2-3, <http://www.imf.org/external/np/fad/wldsum/index.htm>, visited on 16 March 2018.

⑤ See IMF, Social Policy Issues in IMF-Supported Programs: Follow-up on the 1995 World Summit for Social Development, 2000, p.3, <http://www.imf.org/external/np/fad/wldsum/index.htm>, visited on 16 March 2018.

现了IMF尊重成员国的经济自主权。

PRGF原本应包含“灵活性、参与性和合作性”,但是,PRGF的指导方针却回到了“强制实施严苛的最后期限和条件”的老路。在ESAF政策框架中,“社会性”条款(主要指人权内容)所占比例非常小,主要附加在IMF财政和宏观经济的“药方”之后,且对两者的内在关系往往不加以探究。^①另外,IMF贷款条件性有关经济、社会、文化权利政策的规定本质上较为宏观抽象,如宽泛的参数和灵活的目标。如果IMF贷款条件性下的调整项目在某种程度上失败了,结果往往是对贷款期限和次序进行调整,IMF并不反思贷款条件的适宜性,这从20世纪亚洲金融危机便可略知。

(二)IMF促进了经济、社会、文化权利的实现

经济、社会、文化权利是国际人权保护的重要内容,其内涵广泛且丰富。它是IMF贷款条件性在调整政策中对宏观经济领域最为直接的影响对象。

1. 经济、社会、文化权利国际保护的法律基础

IMF贷款条件性除遭受挑战成员国经济主权的谴责外,一个备受诟病的问题是忽视成员国中弱势群体的经济社会境况。急速下降的经济社会境况可能会诱发政治骚乱,进而有损IMF调整项目的成功实施,因此IMF逐步对此加以重视。

ICESCR是最为重要的国际条约,它规定了成员国促进就业、保障社会安全、提供合适的生活标准、健康和教育等义务。除此之外,联合国专门机构如世界卫生组织在其章程中规定成员国有义务促进和保持一定的经济社会标准。IMF可通过与联合国及其专门机构的合作来维护成员国的经济社会标准。

除国际条约这一重要的国际法基础外,其他法律基础对规定经济、社会、文化权利也起着重要作用。例如,《世界人权宣言》^②、1969年《社会进步和发展宣言》^③、《国家经济权利和义务宪章》^④、《发展权宣言》^⑤、《国际经济合作宣言》、《维

^① 例如, Kyrgyz Republic—ESAF Policy Framework Paper, 1998-2000, paras.35-38; Azerbaijan Republic—ESAF and EFF Policy Framework Paper, 1997-2000, paras.46-50. 例外的情形有,泰国1998年5月26日在其意向书和经济政策备忘录中有相当大一部分规定了就业、健康、教育、减贫、培训和农村发展等内容。

^② See UNGA, Res. A/Res/217 A(III), 10 December 1984.

^③ See UNGA, Res. A/Res/2542 (XXIV).

^④ See UNGA, Res. A/Res/3281, 12 December 1974.

^⑤ See UNGA, Res. A/Res/41/128, 4 December 1986.

也纳宣言和行动纲领》^①、《发展纲领》^②、《社会发展世界峰会宣言和行动纲领》^③等。非政府组织所颁布的相关文件有,国际法协会1986年的《首尔宣言》和《林堡原则》等。^④

2. IMF与经济、社会、文化权利保护的关系

ICESCR作为主权国家签订的多边协定,对IMF并无法律拘束力,因此该公约对《国际货币基金组织协定》(以下简称《基金协定》)影响有限。IMF在促进经济、社会、文化权利保护过程中,将金融援助资金定位为资源优化配置的最优方式。提高教育水平、健康护理或良好就业前景都要求社会公共支出向这些部门。

联合国人权委员会在1990年的一项决议中对金融机构与人权实施间的关系作出了一个模糊界定,即“联合国有关机构包括金融和贸易组织,应该尊重有关人权国际公约和其他有关人权的条约,视自身为缔约方”。^⑤但此项规定并不意味着IMF受到ICESCR的约束,更多地体现为呼吁。为此,IMF对经济、社会、文化权利可以假定为存在某种程度的道德义务。另一方面,ICESCR应做动态解释,尽管该公约仅规定主权国家的义务,但是并不意味着国际组织在此方面没有责任,毕竟IMF是由主权国家参与的国际金融机构。从立法背景可知,20世纪50年代和60年代,立法者无法预见国际组织的迅猛发展,特别是IMF决策程序对主权国家国内立法权威性的影响。总之,IMF对成员国有巨大的经济影响力,因而在经济、社会、文化权利实现过程中,需要承担某些非强制性义务。

《基金协定》所规定的目标并没有禁止制定有关经济、社会、文化权利的政策。从《基金协定》第1条第5款可知,IMF调整项目所采取的措施以不损害国内或国际经济繁荣为限。尽管此处的国内经济繁荣并无准确定义,但是一般认为繁荣是指人均收入、非物质性事项如健康护理和教育等方面的提高。将经济、社会、文化权利纳入国内繁荣认定标准之一无疑是必要的,而IMF要求成员国尽可能避免采取有损国内繁荣的措施也是其章程的必然要求。IMF贷款条件性指导方针同样也要求IMF在贷款条件设定过程中对国内社会和政治目标必须予以考虑。

^① See UNGA, Res. A/Res/S-18, 4 June 1990.

^② See A/CONF.157/23, 12 July 1993.

^③ See UNGA, Doc. A/48/935, 6 May 1994.

^④ See A/CONF.166/L.3, 9 March 1995.

^⑤ See Doc. E/CN.4/1990/9/Rev. 1.

3. 义务范畴

ICESCR 要求政府必须将公共开支中的一部分用于实现经济社会目标。由于该国际公约归属条约法范畴,要求成员国遵守“条约必须信守”的国际法规则。又如,《社会进步和发展宣言》由联合国大会及辅助机关通过,条款具有建议性质^①。这些建议^②有助于对 ICESCR 进行解释。ICESCR 第2条第1款规定了成员国所要承担的基本义务,即“每一缔约国家承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作,特别是经济和技术方面的援助和合作,以使用一切适当方法,尤其包括用立法方法,逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”。其中,要求“采取步骤并最大化利用资源”是该条所规定义务的核心内容,成员国采取的措施包含经济、金融等方式。虽然对成员国具体措施并无绝对标准,但该国际公约至少规定了所需采纳的最低标准。^③因此,成员国在实现经济、社会、文化权利时可依据自己的判定而采取措施,且不引起法律责任。那么,当成员国面临经济负增长或国际收支失衡情况时,IMF 金融资助便是成员国可利用的国际资源。有学者认为,国家需要“立即”采取措施以促进经济、社会、文化权利的实现已规定在 ICESCR 之中。^④此种理解应该是适当的,因为若要采取有关措施便要求行动之初对有关问题加以识别并将措施上升到决策程序。因此,IMF 在制定调整项目时将促进经济权利作为要求之一具有一定的合理性。

4. 合作框架设计

尽管 IMF 在其调整项目中愈加重视经济权利的保护,但 IMF 不会迫使成员国采取某些特定措施。IMF 与联合国专门机构建立了紧密的联系以推动经济权利

① 《联合国宪章》第13条1(b)款规定,联合国大会建议“以促进经济、社会、文化、教育及卫生各部门之国际合作,且不分种族、性别、语言或宗教,助成全体人类之人权及基本自由之实现”。

② 《社会进步和发展宣言》第8条规定:“每个国家的政府的首要任务和根本的责任在于确保其人民的社会进步和福利,拟定作为全面发展规划的一部分的各种社会发展措施,鼓励、调整或集结全国的力量以达此目的,以及引导社会结构中的必要的改变。在拟定社会发展措施中,每个国家内部发展中地区和发展地区之间以及城市地区和农村地区之间需要的不同应受到适当的注意。”

③ See Panl de Waart, Ramcharan in Peters & Erlye Denters, *International Law and Development* 301 (Martinus Nijhoff Publisher 1988).

④ See Alston, U. S. *Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The Need for an Entirely New Strategy*, 84 *The American Journal of International Law* 379 (1990).

的实现。不同于ICCPR核心主体为主权国家,ICESCR除了需要国内采取措施外,与专门机构的国际合作也是必要的。^①由于IMF成员国很多也是ICESCR的缔约国,因此IMF在制定调整项目时也需要加以考虑。IMF通过贷款条件性可影响成员国宏观经济政策,进而也会间接地促进经济、社会、文化权利的实现。在执行调整项目期间,由IMF决定公共支出预算的范围,因此贷款条件性常常包括信贷限额。在IMF信贷限额内,由成员国决定多大比率资金用于促进经济权利的实现。

经济、社会、文化权利合作框架是由联合国经济、社会、文化权利委员会(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR)^②、IMF和成员国相互协商配合而组成的三角结构。^③如图1所示,该合作框架仅针对执行IMF调整项目且为ICESCR的缔约国。合作框架下的协商程序来自于条约规定,合作过程起始于国家基于ICESCR第16条第1款提交报告的义务。后续的对话应对国家有关人权问题加以鉴别并解决,CESCR可行使其职权将有关人权问题提请IMF注意,旨在实现ICESCR第22条所规定的“职权范围内利用国际资源以逐渐促进公约的有效实行”的目的。CESCR同样也可以邀请IMF给出对一国经济问题的意见。委员会审议缔约国提交的定期报告,并就审议结果形成“结论性意见”(concluding observations),向缔约国提出关切和建议。另外,经济及社会理事会(Economic and Social Council, ECOSOC)也可基于与IMF合作协议依据CESCR的建议向IMF提出正式建议。但是,各方对经济、社会、文化权利状况可以存在观点差异。例如,CESCR可能会觉得可利用资源严重缺乏,而IMF则可能持相反观点。因此,两者的相互协商很有必要。

① See UNGA, Doc. A/2929, 1 July 1955.

② 经济、社会、文化权利委员会是《经济、社会及文化权利国际公约》的条约机构,由联合国经社理事会1985年5月1985/17号决议设立。该机构由18位专家每2年在日内瓦会面,讨论由联合国会员国所递呈的每5年关于《经济、社会及文化权利国际公约》执行情况的报告。

③ See Erik Denters, *Law and Policy of IMF Conditionality* 190 (Kluwer Law International 1996).

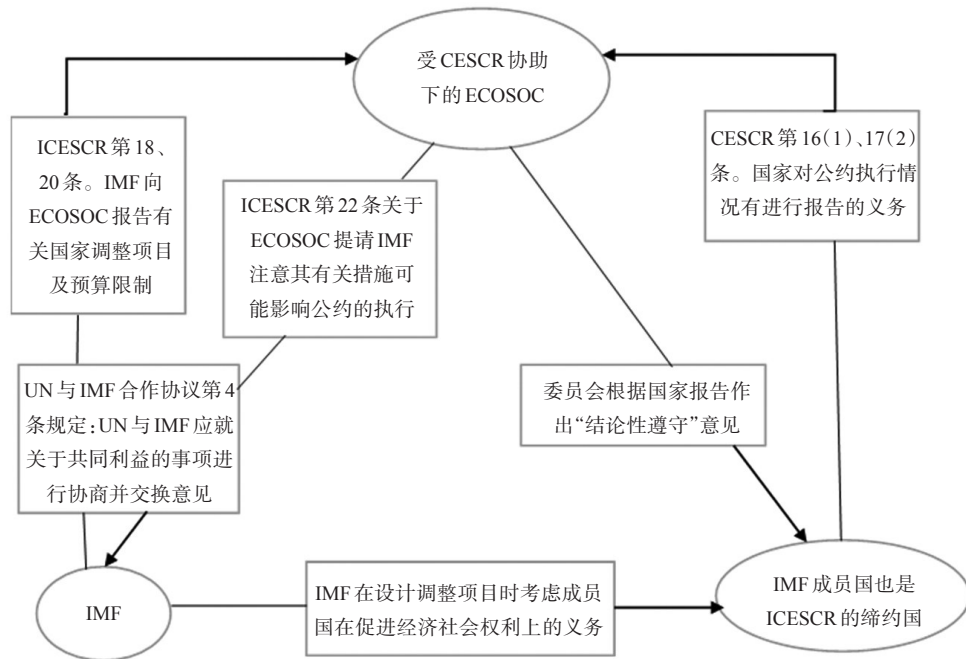


图1 促进经济社会人权合作和协商框架

三、IMF 贷款条件性与人权国际保护间的互动关系

IMF 如何在权限范围内合法地考虑人权因素是本部分主要论述的问题。不同国际法主体所承担的国际法义务存在巨大差异,IMF 不愿意以贷款项目直接干涉成员国人权问题有其诸多考虑,但 IMF 在“被迫”情形下如何有效协调其贷款条件性与成员国人权实现间的关系,是 IMF 必须予以认真考虑的问题。

(一) IMF 不直接干涉成员国人权问题的考虑因素

IMF 之所以不愿意“直接”干涉成员国人权问题,主要有以下几个原因:

第一,IMF 作为国际货币系统的管理者,当成员国违反人权时,IMF 必须在对人民负责和对国际货币系统其他利益攸关者负责间作出平衡。因而,如果该制裁会对国际货币体系产生实质性的负面影响,IMF 不能简单地对违反人权的成员国加以制裁。

第二,IMF 面对违反人权的成员国应对手段有限。IMF 不同于世界银行提供特定项目贷款,它主要是针对国际收支失衡提供一般性金融援助,进而 IMF 不能主导援助资金的流向。因此,当出现严重违反人权问题时,IMF 只能以监督成员国货币情况或制裁的方式加以应对。

第三,《基金协定》限制了 IMF 使用制裁的能力。《基金协定》要求对面临国际收支失衡且“良好信誉”(in good standing)的成员国提供特定类型的贷款便利。

“良好信誉”主要是指履行IMF项下所有成员国的义务。^①但是,这些义务主要指《基金协定》项下的规定,成员国人权状况并不包含在其中。为此,IMF不能以成员国违反人权或人权状况恶化而拒绝提供金融援助。

尽管存在上述限制,但是IMF可依据《基金协定》第4条规定的关于对成员国国内社会、政治事务予以“适当注意”的协商程序进行解释而提出对人权问题的关切。事实上,协商程序所起的效用会因国家和贷款项目的不同而存在差异性,^②IMF可将“人权问题足以影响成员国国际收支状况”作为贷款条件性设置的考量因素。

(二)IMF实践与成员国人权保护间的协调

IMF贷款资助实践中虽未明确提及人权问题,但是如若对《基金协定》有关条款进行扩大解释,则便涉及IMF如何协调其项下义务与成员国人权保护义务间的关系。

1. IMF有关人权问题的实践

有关人权原则的适用范围主要存在于《基金协定》第4条项下有关监管活动以及一系列金融援助贷款便利中。尽管《基金协定》并未直接涉及人权问题,但是,在解释《基金协定》可适用国际法规则时却不可避免地受到国际人权法的规制。1978年《基金协定》第二次修订时,明确将“经济增长”纳入《基金协定》第4条第1款成员国义务范畴之内,承认IMF目标得到了适度扩展。^③I《维也纳条约法公约》第31条第3款a项和b项对如何解释《基金协定》第1条第5款起了巨大作用。^④IMF所提出的“善治”(good governance)、“平等”以及早期促进妇女和环境

^① See Joseph Gold, *Uniformity as a Legal Principle of the International Monetary Fund*, 7 Law & Policy International Business 766 (1975).

^② See IMF, External Evaluation of IMF Surveillance: Report by a Group of Independent Experts, September 1999, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/surv/eval.pdf>, visited on 16 March 2018.

^③ See H. V. Morais, *The Globalization of Human Rights Law and the Role of International Financial Institutions in Promoting Human Rights*, 33 George Washington Journal of International Law and Economics 86 (2000). 依据Morais的观点,《基金协定》第4条“协商条款”关于“经济和金融政策”的内容,已经扩展为包含劳动力市场主体、减贫措施、社会安全网建设、健康、环境、军事开支、政府透明和可问责等内容。

^④ 值得注意的是,IMF对最不发达国家所提供的优惠性贷款不通过“普通资金”进行援助,而是利用黄金销售以及成员国捐助作为资金来源。为此,《维也纳条约法公约》第31条第3款a项有关实践和物质材料等解释规则并不适用于该种优惠性贷款情形。

问题的行动可以看出,IMF已实际参与人权保护有关问题。

(1) IMF推动国家“善治”下的人权实践

国家的“善治”水平有时决定着该国公民有关人权的实现程度,IMF在推动“善治”过程中贷款条件性或多或少渗透着人权保护内容。IMF可通过促进一国法律“良法”化发展推动国内法治的进步。^①IMF在促进“善治”中的地位为“对成员国宏观经济稳定和可持续发展的治理问题予以更多的关注”。^②虽然“善治”过去主要体现于结构性调整项目的贷款条件性当中,但是如今它关注的内容涵盖了‘促进善治的所有方面,包括法律规则的实施、提高公共机构的效率和可问责性以及处理腐败’等,并将它们作为经济繁荣框架中的核心内容。^③然而,IMF官方认为“善治”仅限于经济领域问题,并通过以下两种方式实现:第一,通过覆盖公共机构(如中央银行、国有企业等)的改革提高公共资源的管理,包括行政程序(如财政支出控制、预算管理、税收收支等);第二,支持有利于提高私营部门效率的透明稳定的经济和制度环境的建设和发展(如价格体系、汇率和贸易制度、银行系统等)。^④

事实上,影响成员国中期宏观经济表现和经济可持续发展政策的因素有很多。然而,尽管某些事项可能不属于IMF“经济”领域范畴,但‘那些对达成贷款项目目标至关重要的措施理应成为IMF金融资助条件性的组成部分’。^⑤可见,IMF也试图在为条件性设置“宽松”的界限,将那些对达成项目目标“合适”和“必要”的领域纳入贷款条件的具体内容之中。IMF“善治”行动体现在许多领域并逐渐扩展到司法体系改革、国有企业改革、政府组成体制改革等,这些都触及了成员国宪法安排(constitutional arrangement)的核心问题。

① 参见余贺伟:《论联合国人权条约机构对国内法治的促进——基于法治动力理论的分析与考察》,《武大国际法评论》2017年第2期,第18页。

② See IMF, *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note* (Approved by the Executive Board, 25 July 1997), para.1, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>, visited on 16 March 2018.

③ See IMF, *Partnership for Sustainable Growth* (Interim Declaration, 29 September 1996), <https://www.imf.org/external/np/exr/dec.pdf>, visited on 16 March 2018.

④ See IMF, *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note* (Approved by the Executive Board, 25 July 1997), para.5, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>, visited on 16 March 2018.

⑤ See IMF, *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note* (Approved by the Executive Board), 25 July 1997, para.6, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>, visited on 16 March 2018.

(2) IMF 促进“平等”的实践

IMF 在涉及“平等”问题上的实践,主要源自“平等”与经济增长间的因果关系。具体而言,“平等”问题在于 IMF 如何处理好经济和社会权利间的关系,即如何事实上做到机会和“赋权”(empowerment)的平等。平等是一个多向度概念,它包括机会均等以及资源平均分配等。因此,处理不平等问题的关键不仅仅要“再分配”还要“赋权”,即通过健康、教育、土地所有权等改革使个体能够更充分、更有效地参与经济治理。这其中便涉及有关经济、社会、文化权利的实现问题,而 IMF 虽未在贷款条件性“清单”中列明分配问题,但事实上平等问题已被认为是调整项目协商过程中不可忽视的问题之一。

2. IMF“被迫”参与人权问题的解决方式

尽管 IMF 官方坚持认为,IMF 如今的职能范围仍仅限于“国际收支平衡”问题。但是,从法律角度分析,经济增长和减贫的目标不能完全地与《基金协定》第 1 条所述目标相“协调”或“融合”。严格来讲,IMF 的宗旨和目标至今仍未改变,但“它的实践和职权确实在《基金协定》下逐渐演变为不断适应并满足成员国的不同需求”^①。尽管法律层面上,IMF 职权限于宏观经济领域,但减贫和人权问题却在事实上取决于政府“体制能力”(institutional capacity)、财政预算、政治和战略考虑等。为此,IMF 在设置贷款条件性时就不可避免地涉及人权问题,特别是在成员国国际收支失衡是由多种因素共同引起的情形下。

IMF 仍然是一个国际货币金融组织,不是一个“发展机构”,尽管“国际收支失衡”的定义比过去更为灵活,但 IMF 仍以提供金融资助为主要职能。IMF 官方在人权问题上的法律权能(legal competence)可从 2000 年第 56 届联合国人权委员会高级专员在涉及粮食权(right to food)上的报告知晓一二。“IMF 的设立是为了促进国际货币合作、汇率稳定和汇率安全,并促进经济增长和就业,同时在保障措施下提供临时的金融援助。IMF 在执行上述职能时,任务核心在于宏观领域问题而不在于粮食权或其他人权问题。然而,IMF 可以和成员国合作共同建立一个稳定的宏观经济和金融框架以促进政府实现粮食权、其他人权或其他政策性目标。”^②

可见,IMF 核心任务不包含人权问题。然而,随着 IMF 对诸如 PRGF 中减贫责任的承担,IMF“被迫”利用联合国专家干涉“参与权”等核心社会问题。为此,IMF 与有关国际人权机构保持信息、专家共享,以帮助其在面临人权问题时能有能

^① See François Gianviti, *The Reform of the International Monetary Fund (Conditionality and Surveillance)*, 34 *International Law Review* 107(2000).

^② See E/CN.4/2000/48, para.13.

力周全各方利益,使贷款条件性效用得到最大发挥。

总体而言,IMF以不干涉成员国人权问题为原则,以“被迫”干涉为例外。IMF虽不对成员国人权保护负有责任,但当IMF贷款资助项目“被迫”涉及人权问题时,IMF需要遵循以下规则:第一,IMF需要确保其程序和活动也遵循“善治”原则。为此,IMF程序和规则必须透明且易被利益攸关者所获知。第二,IMF需要为利益攸关者提供与IMF项目执行有关的沟通渠道,以使有关人权利益得到切实维护。第三,IMF需要建立问责机制,例如世界银行监察组(Bank's Inspection Panel)那样的机构。第四,IMF官员也需要加强人权问题“教育”,即让IMF官员在项目执行过程中保持对人权问题的敏感度,并同时加强与国际专门人权机构和非政府组织的合作。

四、结语

人权问题已经成为国际社会共同关注的问题。当一国出现违反人权情形且不加以制止时,国际人权保护则显得尤为必要。国际人权保护存在较为完善的法律体系和保护机制,例如众多国际人权公约的签订和人权机构的设立。IMF作为国际金融机构,其章程限定其主要关注成员国宏观经济领域问题,人权问题原则上不属于其职权范围。但是,当出现严重违反人权情形产生严重经济后果而导致调整项目不能实施,以及成员国违反《基金协定》项下有关人权规定时,IMF可能不予批准贷款申请。IMF贷款条件性会对成员国人权实现产生积极和消极影响,IMF因其对成员国有巨大的经济影响力,因而在经济、社会、文化权利实现过程中,需要承担某些非强制性义务。为此,IMF在对《基金协定》进行解释时须采取谨慎态度,处理好IMF权限范围与人权保护之间的关系。

Study on Conditionality of IMF Loan and International Protection of Human Rights

Abstract: The conditionality of IMF loan will have a positive and negative impact on the realization of human rights in members, particularly the design of cooperation framework will to some extent exert an influence on the realization of economic and social rights. Generally, IMF is unwilling to interfere in the human rights issue of members, but its practice of promoting good

governance and equality has shown that it is “forced” to participate in human rights protection. To this end, IMF needs to appropriately expand the interpretation of the IMF agreements so as to deal with the relationship between the scope of authority and the obligations of human rights protection. When the conditionality of IMF is likely to have a real impact on the realization of the national economic and social rights of members, IMF needs to coordinate with the Member States to limit the conditionality as far as possible within the scope of the macro economic field.

Key words: human rights protection; economic, social and cultural rights; loan conditionality

(责任编辑:李雪平)