联合国 A/70/274*

大 会

Distr.: General
4 August 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

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

赤贫和人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递赤贫和人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿根据人权理事会第 26/3 号决议提交的报告。

* 由于技术原因于 2015 年 9 月 15 日重发。

** A/70/150。

15-12536 * (C) 150915 150915

请回收

赤贫和人权问题特别报告员的报告

摘要

本报告首先分析了世界银行在法律政策、公共关系、政策分析、运营和保障等领域对人权问题采用的令人费解的工作方法。接下来，特别报告员解释了世界银行一直以来拒绝承认和考虑人权问题的原因。报告指出，世界银行应采取新的工作方法，并分析了新方法可能产生的作用。

特别报告员得出结论认为，世界银行目前对待人权问题的工作方法缺乏连贯性和可持续性，而且会适得其反。在大多数问题上，世界银行完全不考虑人权，特别在运营政策当中，世界银行对待人权就像是对待某种传染病，而不是普遍价值观和义务。要改用一种恰当的工作方法，最大的障碍是对世界银行《协定条款》所载“禁止政治活动”这一条的解释已经过时，而且不统一。由此造成世界银行无法切实参与国际人权框架，也无法协助成员国履行各自的人权义务。这就使得世界银行在各国开展工作时无法充分考虑到自身工作的社会和政治经济层面，与国际社会普遍承认人权和发展密不可分的趋势背道而驰，而且损害了这项国际共识。世界银行自身的政策研究和分析表明，人权是诸多核心发展问题不可回避的一个层面，但由于上述原因，世界银行无法将这些政策研究和分析付诸实施。

特别报告员指出，应开展透明的对话，制定有理有据和细致入微的政策，以避免出现毋庸置疑的隐患，同时让世界银行及其成员能够以具有建设性和富有成效的方式来利用得到普遍认可的人权框架。无论世界银行最终是保持、调整、还是改变其现行政策，相关政策务必要具备原则性、说服力和透明度。接下来提出的建议就世界银行在实际工作中可以采用的人权政策给出了一些提示。

目录

页次

一. 导言 4

二. 世界银行的人权政策 4

三. 解释世界银行抵触人权问题的原因 10

四. 变革时刻：世界银行为什么需要新的人权策略 14

五. 人权政策将产生哪些作用？ 17

六. 结论和建议 18

一. 导言[1]

1. 本报告是根据人权理事会第 26/3 号决议提交的世界银行[2]人权政策报告。

2. 就赤贫和人权相关任务而言，世界银行可以说是最重要的国际机构。有些人可能会质疑这种说法，理由是，世界银行在2014年为借款国提供了400亿美元或更多，但这仅占所有多边和国家发展银行、双边捐助方以及私人投资者投入发展中国家的私人资本流动总额的一小部分。但是，消除赤贫是世界银行的两大核心目标之一，而且世界银行开展的研究工作与同行相比，数量更多，影响力也更大。世界银行是诸多领域的标准制定者，其专业知识和技能往往十分重要，得到世界银行的“认可”往往可以鼓励其他捐助方和投资者的参与。

3. 特别报告员首先分析了世界银行在如下工作领域是如何对待人权问题的：法律政策、公共关系、政策分析、业务和保障。然后，特别报告员解释了世界银行一直以来抵触人权问题的原因。报告员指出，世界银行应采取新的工作方法，并探讨了新方法可能产生的作用。最后，特别报告员思考了世界银行的人权政策。

4. 本报告的主旨是，世界银行现行的工作方法缺乏连贯性和可持续性，而且效率低下。这种方法依据已然过时的法律分析，并且受到关于人权政策必要内容的严重错误观点的影响。世界银行应开展透明的对话，制定有理有据和细致入微的政策，以避免出现毋庸置疑的隐患，同时让世界银行及其成员能够以具有建设性和富有成效的方式来利用得到普遍认可的人权框架。

二. 世界银行的人权政策

5. 世界银行没有制定一整套综合人权政策，而是对人权问题采取了多种不同、而且相互对立的做法。为便于分析，可以认为世界银行在如下工作领域分别采用了不同的人权政策：法律政策、公共政策、政策分析、业务和保障。

A. 法律政策

6. 国际复兴开发银行（世界银行）《协定条款》中的几项条款通常被称为“禁止政治活动”。最重要的是，第四条第 10 节规定：“银行及其官员不得干涉任何成员的政治事务……。其决策只能涉及经济考虑因素……。”世界银行历任法律总顾问都做出了法律解释，以期区分合法的“经济考虑因素”与不恰当的“政治”因素。

7. 1960 年代中期，大会认定非洲南部的种族隔离政策和葡萄牙的殖民政策违反《联合国宪章》，构成危害人类罪。大会要求国际复兴开发银行和国际货币基金组

[1] 特别报告员感谢 Christiaan van Veen 在本报告起草过程中提供的宝贵协助。

[2] 本报告只关注国际复兴开发银行和国际开发协会的政策，下文统称“世界银行”或“银行”。

织等联合国专门机构拒绝向这些国家的政府提供援助。1967 年，世界银行拒绝遵守相关决议，其援引的法律观点认为，此种行为属于政治性质，而非经济行为。

8. 从 1980 年代末期开始，世界银行法律总顾问 Ibrahim Shihata 重新研究了人权问题。他在 1990 年发表了关于治理问题的法律意见，[3] 在 1995 年发布了关于禁止政治活动的法律意见。[4] 法律总顾问承认了人权的不可分割性，但明确区分了这两种权利。Ibrahim Shihata 指出，世界银行的业务已然促进了一系列经济、社会和文化权利，但《协定条款》通常禁止世界银行促进政治权利。在后一个问题上，他认为，假如“大范围侵犯政治权利的行为无处不在”，造成“严重经济影响”，则可以破例。[5]

9. 2006 年 1 月，时任世界银行法律总顾问 Roberto Dañino 在任职的最后一天发表了关于世界银行和人权问题的法律意见，其中并未明确说明世界银行承担着人权义务，而是提出了一种新方法。首先，世界银行可以考虑任何类别的人权，前提是必须具有经济影响或相关性；其次，假如侵犯人权或不履行人权义务的行为造成经济影响，世界银行应将这些情况考虑在内；第三，世界银行可以协助成员国履行人权方面的法律义务，而且在具有经济影响或相关性的情况下，应广泛支持相关承诺。[5]

10. 2006 年 10 月，下一任法律总顾问 Ana Palacio 称其前任的解释“允许、而非命令世界银行在人权问题上采取行动”。实际上，Dañino 先生的实际结论是，世界银行在某些情况下应考虑人权问题。Palacio 女士的意见更为狭隘，她承认世界银行有责任支持成员国履行人权义务。Palaci 女士 o 首先肯定了 Shihata 先生提出的方法，随后补充道：“既不能以人权问题为依据增加银行的限制条款，也不能将人权视为可能造成偿付障碍或增加业务成本的一项议程。”[6]

11. 2012 年，联合国两项特别程序建议世界银行融资应支持各国履行人权义务；在针对这一建议的答复函中，世界银行现任法律总顾问 Anne-Marie Leroy 和负责非洲地区业务的副行长 Makhtar Diop 表示：“经济考虑是指对世界银行的工作造成直接、明显经济影响的考虑因素；只有经济考虑才能纳入世界银行及其官员的决策。因此，我们认为你方建议不属于本行的机构任务范畴。”[7] 在此后的一封信函中，Leroy

[3] Ibrahim Shihata，《借款国‘治理’问题——对于世界银行<协定条款>的相关性》，世界银行集团法律总顾问的法律备忘录，1990 年 12 月 21 日。

[4] 《世界银行集团法律总顾问的法律意见》，1995 年 7 月 11 日，Ibrahim Shihata，《世界银行法律文件》（海牙，Martinus Nijhoff 出版社，2000 年）。

[5] 见 Roberto Dañino，《世界银行人权工作的法律方面：初步想法》，《人权和发展：共同促进》，Philip Alston 和 Mary Robinson（编辑），（牛津大学出版社，2005 年）。

[6] Ana Palacio，《前进之路：人权和世界银行》，《世界银行发展外联》，第 8 卷第 2 期（2006 年 10 月）。

[7] Anne-Marie Leroy 和 Makhtar Diop 致食物权问题特别报告员以及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、文化权利的影响问题独立专家的一封信，2012 年 10 月 9 日，可查阅：http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/OTH_09.10.12_(7.2012).pdf。

女士试图撇清 Dañino 先生的观点与世界银行的关系，她表示，Dañino 的观点“既未向世界银行执行董事会提交，也未得到执行董事会的支持，因此不能将其作为世界银行的政策”。[8]

12. 关于世界银行目前对待人权问题的法律方法，最大的问题是这种方法基于双重标准。一方面，历任法律总顾问都提出了令人信服的理由，促进管理层愿意解决腐败、洗钱、恐怖主义融资、治理和法治等多方面的问题；另一方面，人权问题连同支持军事和情报工作，仍然列在一份十分简短的黑名单上；这些问题目前被划定为政治问题，属于被禁止之列。

13. 2012 年发表的法律总顾问的意见旨在为世界银行参与刑事司法领域提供正当理由，从中可以看到这种双重标准的最生动的例子。[9] 这份文件分析缜密，大量援引 Shihata 先生的观点，最终得出结论认为，世界银行的使命允许其在刑事司法领域开展工作，“前提是提议采取的干预措施基于恰当、客观的经济理由，而且要避免干涉成员国的政治事务”。 由于提出的这些问题以及处理的其他许多问题都涉及到人权内容，研究所用的方法和论据，并考虑可以在多大程度上将其平等地适用于各项人权问题，是十分有益的。

14. 2012 年发表的意见基于多种资料来源，有选择地大量援引了以往发表的法律意见。其他多边发展银行以及多边和双边发展机构的做法都具有相关性。最后，援引了独立学者和银行研究工作的观点，以强化意见中提出的法律观点。

15. 这份意见首先提出了定义。首先是对刑事司法领域做出了广义的定义，因而允许世界银行在这一领域开展广泛的活动。定义涉及“人权和监察员办公室”，但在实践中，这些机构可能会与“禁止政治活动”的规定产生冲突。

16. 其次是对发展进行了定义。与 70 年前通过《协定条款》时的观念不同，当今的发展定义涵盖“人类发展、社会发展、教育、保护全球公益、治理和机构等诸多领域，以及包容、融合、参与、问责和公平等问题”。但显然并未提及人权问题，人权毕竟有所不同。

17. 这份法律意见的作者接下来试图证明，“经济考虑”要求人们关注刑事司法领域。法律意见指出，犯罪和暴力阻碍经济发展，降低投资和就业增长，削弱国家竞争力。犯罪和暴力会削弱旨在提高对经济增长具有重要意义的社会资本和人力资本水平的策略，让资金远离发展和其他生产活动，削弱脆弱国家的经济，并且可能造成冲突升级。此外，犯罪和暴力还会对穷人造成严重影响，削弱就业、降低流动性、以及妨碍民众获取基础服务。

---

[8] Anne-Marie Leroy 致食物权问题特别报告员以及国家外债和其他有国际金融义务影响问题独立专家的一封信，2013 年 1 月 16 日，可查阅：http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/World_Bank_16.01.13_(7.2012).pdf。

[9] Anne-Marie Leroy，《关于世界银行参与刑事司法领域的法律说明》，2012 年 2 月 9 日。

18. 接下来是证明刑事司法干预不会违反关于禁止政治活动的要求。这份法律意见承认，“大多数发展努力”都具涉及“政治方面”，但采用了狭义的解释。据此，世界银行可以参与“会对成员国产生影响的党派政治或意识形态争端”。这份法律意见指出，不恰当的参与包括“偏向于某些政治派别、党派或选举中的候选人”，或是“支持或委任特定形式的政府、政治集团或政治意识形态”。

19. 最后，这份法律意见的作者承认，刑事司法干预可能会越界，进入政治领域，这种风险永远存在。因此，法律意见提出了管控这种风险的多种方法，例如通过如下方法，提倡对于活动的“国家所有权”：与非国家利益攸关方磋商，避免参与具体案件的强制执行工作，认真开展风险分析，以及在出现某些关切时设立特别审查机制。

20. 实际上，世界银行的律师们可能会极力反驳这一观点，但可以采用极其相似的方式利用上述模板文件为人权政策辩护。此前发表的法律意见允许制定人权政策，其他多边发展银行以及大多数多边和双边发展机构都制定了人权政策，并且就人权问题开展了大量学术研究。法律总顾问为解释任务而提出的发展定义显然包含人权问题。侵权人权的行为在很多方面造成严重的经济影响，而且对穷人的影响特别严重。与刑事司法领域一样，某些权利的某些方面会与禁止政治活动的禁令发生冲突，因而需要制定一系列风险管理策略来避免出现此类问题。

21. 如果拒绝涉及人权问题，采用宽泛的刑事司法政策将导致人为地区分刑事司法问题和人权问题。一个例子是，上述法律意见在解释不恰当的活动时援引了“国际正当程序标准”；其实，除非在解释时纳入人权标准，否则“国际正当程序标准”这一概念毫无意义。

B. 公共关系政策

22. 自 1990 年代初期以来，世界银行发布了无数公共关系声明，肯定人权问题的重要性。世界银行通常认为人权与发展相互关联；认为世界银行的项目为实现经济、社会和文化权利做出了贡献；指出世界银行在“治理”方面的工作有助于打造有利于人权的体制环境；并且声称在世界银行的业务中一贯适用参与等“人权原则”。然而，这些说辞通常很抽象，没有任何具体的分析或支持证据。[10] 在世界银行内部成立的北欧信托基金成功地促成了更加复杂的辩论，但其产出并没有改变世界银行的实际做法。

[10] 例如，见 Anupama Dokeniya，《权利和发展》，2012 年 5 月 16 日，可查阅：http://blogs.worldbank.org/ publicsphere/node/5989 。

C. 政策分析

23. 尽管如此，世界银行还是有一些研究涉及人权的细节问题，例如世界银行旗舰出版物《世界发展报告》涉及公平、性别平等、解决冲突、艾滋病毒/艾滋病、以及残疾等问题。2006 年《世界发展报告》敦促，在制定和执行发展政策时，应将公平问题作为核心关切。这份报告指出：“国际人权机制证明各方普遍认为，所有人都应享有平等的权利，而且不应受到极端剥削。”这份报告承认人权和公平之间的其他种种关联。[11] 2011 年《世界发展报告》关注冲突、安全和发展问题。这份报告的核心观点是，强化合法制度和治理，为公民提供安全、正义和工作，对于打破脆弱国家的暴力循环具有重要意义。建立信任是一项重大挑战，并且需要保护人权。报告为实现这一目标提出了详细的建议。[12]

24. 2012 年《世界发展报告》的主题是性别平等和发展，核心观点是性别平等既是核心发展目标，同时也是“明智的经济学”。性别平等问题十分重要，是因为“能够过上自己选择的生活，而且不受绝对剥削，是一项基本人权”。报告认为，发展是“为所有人平等地拓展自由的进程”，而且国际和区域人权文书对于实现性别平等至关重要。报告认为《消除对妇女一切形式歧视公约》是“监测和推动性别平等的主要国际工具”。[13]

25. 自 2011 年以来，世界银行公布了关于艾滋病毒/艾滋病风险群体的三份重要论文。这三篇文章认为，为这些弱势群体提供援助是一项迫切的人权任务，并且明确引述了相关人权规则。[14]

26. 在世界银行和世界卫生组织联合发布的《世界残疾报告》中，这两家机构的领导人表示，报告旨在“为能够改善残疾人生活的创新政策和方案提供证据，促进执行《联合国残疾人权利公约》……。这项标志性的国际条约加深了我们对于残疾这一人权和发展优先事项的认识”。[15] 报告包含关于国际人权法律如何适用于解决发展中的残疾问题的多项实践指导。

27. 在涉及人权问题的出版物当中，一个突出的例子是世界银行和经济合作与发展组织（经合组织）在 2013 年联合发布的《将人权纳入发展捐助方的方法、经验和挑战》。这份报告大力支持将人权与发展结合起来，但与大多数此类出版物一样，报

[11] 世界银行，2006 年《世界发展报告：公平和发展》（华盛顿特区，2005 年）。

[12] 世界银行，2011 年《世界发展报告：冲突、安全和发展》（华盛顿特区，2011 年）。

[13] 世界银行，2012 年《世界发展报告：性别平等和发展》（华盛顿特区，2011 年）。

[14] 世界银行，《全球性工作者群体艾滋病毒流行情况》（2013 年）；《全球男男性行为者群体艾滋病毒流行情况》（2011 年）；以及，《全球毒品注射群体艾滋病毒流行情况》（2013 年）。

[15] 世界卫生组织和世界银行，《世界残疾报告》（日内瓦，世界卫生组织，2011 年）。

告在封面上列出了附件说明——“本报告的研究结果、解释和结论不代表世界银行、执行董事会或其代表的各国政府的观点”。[16]

28. 由专为此设立的北欧信托基金提供资金，在世界银行的支持下还发布了其他一些关于人权议题的重要研究报告。[17] 但是，特别报告员发现，这些出版物并没有对世界银行的内部政策产生重要影响。

D. 银行业务

29. 世界银行的出版物提出了强有力的论据，承认人权与多项发展目标之间存在关联，但由世界银行供资的项目和方案却竭力避免在业务中涉及人权问题。在众多实例中，只需开展一项个案研究便可证明这一点。这项个案涉及性别暴力，这是公认的侵犯人权行为。

30. 特别报告员分析了关于性别暴力问题的 13 个项目，这 13 个项目属于世界银行关于这一议题的一项重要倡议的组成部分，在 2012 年 1 月至 2015 年 6 月间获得批准。相关项目文件无一实质性地涉及性别暴力中的人权层面。简短地提到了《消除对妇女一切形式歧视公约》或《世界人权宣言》，但没有分析相关权利和义务，也没有将现有项目与相关条款联系起来。[18] 事实上，就连“人权”和“权利”这些通称都很少使用；即便出现，也没有给出任何解释。项目的预期受益者被称为客户或服务接受者，而不是权利持有者。借款国应向世界银行承担契约责任，但没有提及任何国际或国内人权义务。尽管性别暴力问题频发，但没有提及警察或医疗工作者等国家行为者在性别暴力问题上承担的责任；尽管《公约》几乎已经得到所有国家的批准，但没有采用消除对妇女歧视委员会以及其他众多国际人权行为者为消除性别暴力问题而提出的基于人权的详尽框架。

31. 世界银行的性别暴力项目在整体上避免使用人权语言、框架和机制，这种现象在世界银行的其他大多数活动领域中极为常见，[19] 但近 10 年来，在艾滋病毒/艾滋病等领域以及与性别有关的某些项目中出现了一些例外。

---

[16] 世界银行和经合组织，《将人权纳入发展：捐助方的方法、经验和挑战》（华盛顿特区，2013 年）。

[17] 例如，见 Varun Gauri 和 Siri Gloppen，《基于人权的发展方法：概念、证据和政策》，《政体》，第 44 卷 （2012 年 10 月）；Daniel Brinks 和 Varun Gauri，《法律的庄严平等？社会和经济权利诉讼的分配影响》，《政策研究工作文件》，第 WPS 5999 号（世界银行，2012 年）；以及，Salman M.A. Salman 和 Siobhán McInerney-Lankford，《获取水的人权：法律和政策层面》（世界银行，2004 年）。

[18] 例如，见项目 P130819 （更加安全的城市），洪都拉斯，2012 年 12 月 13 日获批；项目 P132768（伯南布哥公平和包容性增长发展政策贷款），巴西，2013 年 6 月 25 日获批；以及，项目 P145605（增强财政能力，促进共同繁荣发展政策贷款），哥伦比亚，2013 年 9 月 6 日获批。

[19] Kirk Herbertson、Kim Thompson 和 Robert Goodland，《将人权问题纳入世界银行集团路线图》（华盛顿特区，世界资源研究所，2010 年）；以及，Galit A. Sarfaty，《翻译中的价值观：人权和世界银行的文化》（加州，斯坦福，斯坦福大学出版社，2012 年）。

E. 保障政策

32. 可以承认人权问题的重要性的一个领域，是世界银行的环境和社会“保障”政策。但当前的保障措施并不包含明确的人权政策，仅在关于土著民族的业务政策 4.10 中提到了人权问题。[20] 在某些情况下，人权问题会间接影响到世界银行检查组对于保障政策的解释，但这方面的做法一直以来缺乏连贯性和系统性。[21]

33. 预计世界银行将在 2015 年年底之前通过新环境和社会框架下的投资项目融资保障政策。2014 年下半年，28 个特别程序任务负责人致函世界银行，就 2014 年 7 月的环境和社会框架草案进行了深入细致的分析。[22] 特别报告员注意到，这份信函充分总结了他本人的立场，信函作者指出：“除在愿景声明以及《环境和社会标准 7》中简短提及人权之外，文件竭力避免实质性地提及人权和国际人权法律。”令人遗憾的是，尽管诸多利益攸关方提交了大量文书，呼吁世界银行考虑人权问题，但即将发布的草案第二版在这方面没有任何改进。[23]

三. 解释世界银行抵触人权问题的原因

34. 在考虑世界银行为什么应改变做法之前，有必要先了解世界银行管理层目前如此抵触人权问题的原因。格外突出的主要有六大因素。

体制文化

35. 自 1944 年创建以来，世界银行一直致力于打造一个职能型技术型机构，因而必须摆脱政治冲突。在第二次世界大战结束之后以及随后阴霾笼罩的冷战氛围中，避免选择派别被认为是必要的。世界银行的这种技术官僚形象从由经济学家主导的内部文化中可见一斑。这反过来又影响到了如何制定机构目标以及如何给出解释。为保持相关性，应从经济影响的角度来阐释人权因素，而不是将其作为价值观、法律或尊严问题。[24] 正如人权捍卫者不欣赏经济学的结果论，经济学家通常认为权利是

[20] 关于土著民族的业务政策 4.10 首先指出，这项政策“确保发展进程充分尊重土著民族的尊严、人权、经济和文化，从而为世界银行的减贫和可持续发展使命做出贡献”。

[21] Adam McBeth，《国际经济行为者和人权》（联合王国，阿宾顿，Routledge 出版社，2009 年）。

[22] 《28 项特别程序负责人致世界银行行长的一封信》，2014 年 12 月 12 日，可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf。

[23] 关于框架草案磋商的全部官方文件，可查阅：http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies 。

[24] 例如，见 Sarfaty，《翻译中的价值观：人权和世界银行的文化》；以及，北欧信托基金和世界银行，《人权和经济学：冲突和积极关系》（2012 年）。

僵化的，不利于市场发展，而且过于以国家为中心。经济学家担心，世界银行介入人权问题将造成激烈的模式变化，产生难以预料的后果。[25]

36. 另一个体制因素是批准贷款的压力，正如世界银行的一份著名报告所说，“把钱推出门”。[26] 虽然官方予以否认，但批准贷款的压力持续存在。在这种背景下，一些人将社会保障、甚至人权问题看作是提高成本、延缓借贷过程的因素，也就不足为奇。一份银行内部报告指出，管理层通常不太关心或是抵触保障工作，将其视为一个选项。[27] 但是，尽可能弱化保障工作中的人权关切，会增加项目设计存在缺陷的可能性，忽视决定项目成功的重要要素，忽视可能存在的反对和抵触，招致怨恨，并损害世界银行的信誉。这份报告还认为，与独立评估小组报告的结论相反，保障成本大于收益。[28]

错位的守法

37. 自 1944 年以来，世界银行的目标和政策经历了显著的变化。《协定条款》并未提及当前宣称的“两大目标”中的任何一项——消除赤贫和促进共同繁荣。要反思和解释这一发展变化过程，需要以动态方式来解释《协定条款》，世界银行历任法律总顾问在这方面起到了重要作用。

38. 《协定条款》的解释由执行董事通过简单多数票决定，可能提交理事会。[29] 在实际工作中，世界银行法律总顾问的法律意见通常为解释《协定条款》提供了基础。法律总顾问还定期为执行董事、行长和高级管理层提供咨询意见，包括任务解释。[30] 最具影响力的法律总顾问均承认，有必要采用目的论阐释法。[31]

39. 这项普遍原则的主要例外是人权问题。随着发展理论发生变化，世界银行面临新的挑战，法律顾问不难找出正当理由，支持世界银行参与腐败、法治、环境恶化和其他新问题。在这些新问题中，唯有人权被界定为“政治问题”，而非“经济问题”，尽管世界银行前任法律顾问认为“人权是世界银行使命的固有组成部分”。[5]

---

[25] Mac Darrow，《千年发展目标：是里程碑还是重包袱？2015 年后发展议程的人权优先事项》，《耶鲁人权和发展法律期刊》，第 15 卷第 1 期（2012 年）。

[26] W. Wapenhans，《有效实施：发展影响的关键》，《证券投资管理工作组的报告》（华盛顿特区，世界银行，1992 年）。

[27] 世界银行，内部审计部，《世界银行保障风险管理顾问审查》（2014 年 6 月 16 日）。

[28] 独立评估小组，世界银行，《变化世界中的保障和持续性政策：对世界银行集团经验的独立评估》（华盛顿特区，世界银行，2010 年）。

[29] 《国际复兴开发银行协定条款》，第九条，另见 Aron Broches，《论文选集：世界银行、国际投资争端解决中心以及其他国际公法和国际私法议题》（荷兰，多德雷赫特，Martinus Nijhoff 出版社，1995 年）。

[30] Shihata，《世界银行法律文件》。

[31] 例如，见 Shihata，《世界银行法律文件》；以及，Broches，《论文选集》。

当前仍由法务部负责“监督”世界银行内部的人权禁忌。[32] 据说，即便是执行董事会的讨论也不例外。

40. 特别令人吃惊的是，世界银行在 21 世纪面临的最复杂、最受争议的问题之一——人权问题的解决之道不是基于详尽的法律或实证分析，也不是基于银行内部的透明辩论，而是基于深受上个世纪政坛影响的法律观点，作为其依据的法律分析模式长期以来被视为不公正，而且与其他任何问题相比都缺乏可持续性。

文化相对论

41. 具有讽刺意味的是，各界普遍认为世界银行以西方的利益和价值观为导向，但公众往往听到这样的论断——由于人们可能会认为世界银行将西方价值观强加给非西方国家，世界银行应避免谈论人权。因此，一份关于性别问题和基于人权的发展方法的报告的作者认为，应在单独的附件中专门探讨这个问题。[33] 关于文化相对主义的讨论在政界和学术界都很活跃，但合理的关切问题并非长期以来多次重申的标准的普遍性，而是在标准适用过程中体现出来的文化适宜程度。[34] 世界银行以相对论为借口，为拒绝参与普遍标准辩护，这种做法有悖国际法。对于人权的特定阐释永远会受到质疑，但关于贫困、法治、腐败的定义以及对于世界银行工作至关重要的其他许多概念也是如此。绝不能用规避来代替复杂和微妙的参与。

制裁的阴影

42. 长期以来，对于人权的关切一直与希望世界银行向客户国家实施制裁的要求联系在一起，这是一段漫长、而且不甚愉快的过往经历。这种要求是多方面提出的，其中包括联合国大会、美利坚合众国和其他国家政府、以及大量非政府组织。原则上，世界银行以这些要求是政治问题而非经济问题为由，拒绝了大多数要求。但在实际工作中，世界银行偶尔也会屈服于政治压力，延迟拨付或扣留资金，虽然其坚称自己的行为不构成制裁。[35]

43. 即便出于好意、但问题尤其严重的一项个案研究是，在乌干达通过一项严厉的《反同性恋法案》之后，世界银行在 2014 年 2 月决定延迟向乌干达发放的 9 000 万美元的卫生项目贷款。银行表示，之所以这样做，只是为了确保卫生项目不会受到

[32] 见，Sarfaty，《翻译中的价值观》。

[33] 世界银行和北欧信托基金，《性别问题和基于人权的发展方法报告》（2013 年）。

[34] 最强有力的文化相对论称：“找不到超验或跨文化的权利概念，也无法就此达成共识，因此，任何文化或国家……都没有正当理由将与其自身有关的理念强加给向其他文化或国家。”Philip Alston 和 Ryan Goodman，《国际人权》（牛津大学出版社，2012 年）。

[35] 最著名的案例涉及：1972 年，智利；1991 年和 2006 年，肯尼亚；1999 年，印度尼西亚；以及 2000 年，俄罗斯联邦。

《反同性恋法案》的负面影响。但世界银行行长解释说，他这样做是因为认为这笔贷款将导致歧视，甚至对男女同性恋、双性恋和跨性别者群体造成威胁。

44. 世界银行行长试图说明，严重的制度歧视会产生经济成本，而世界银行理应将这些成本考虑在内。但是，同样的论断适用于世界银行开展业务的诸多国家存在的针对不同群体的同样严重的歧视，世界银行对此却没有采取任何行动。多个国家立法将同性恋行为定位刑事犯罪，为什么单单选中了乌干达，世界银行并未给出令人信服的理由，也没有解释为什么针对男女同性恋、双性恋和跨性别者群体的歧视、而非针对其他各类群体的根深蒂固官方歧视会促成世界银行采取措施。而且，世界银行采取的行动并非基于此前拟定的任何政策文件。最后，假如这个问题直接牵涉到世界银行自身，采取紧急补救措施是比较容易说得通的，但事实并非如此。

45. 这项决定产生的最重要的影响是（显然并非初衷），更多的国家因此认为世界银行的确应回避人权问题，以防止世界银行以一种出其不意的特定方式，在更大范围内实施制裁。

46. 当前的挑战是确保这一事件能有一线转机。世界银行应制定细致入微的政策，以避免今后再次发生类似事件，除最极端和事先确定的情况外避免采取制裁；制定一系列政策，在与世界银行的总体政策目标和任务保持一致的同时，以建设性的方式促进尊重人权。

将世界银行变为人权警察

47. 世界银行的高级官员曾在多个场合警告人们，假如世界银行成为某种形式的全球警察，负责要求其客户国家政府尊重人权，将产生可怕的后果。由于上述制裁心态，这种恐慌并非全然是空穴来风。

48. 但是，拥有精心制定的人权政策和成为权利执法者之间有着天壤之别。其他许多国际组织都采取了此类政策，但均不是执法者。现行国际人权机制与被控侵犯人权的国家合作，设法鼓励、推动和促进有关方面遵守国际规范。假如世界银行承认人权与其业务相关，也没有理由让世界银行承担这项任务。世界银行可以通过多种途径鼓励、甚至是协助各国制定符合这些国家因批准具有约束力的国际条约而自愿承担的各项义务的政策和项目。在这方面特别值得一提的是，世界银行的保障工作已然要求其在开展环境评估时考虑各国的国际环境条约义务，而且世界银行在没有造成过多争议的情况下完成了这项工作。[36]

与其他贷方的竞争

49. 往往有观点指出，要求世界银行考虑人权问题，可能造成世界银行与不考虑人权因素的其他贷方相比处于劣势。2006 年，时任世界银行行长保罗 • 沃尔福威茨批

[36] 例如，见业务政策 4.01 和 4.36。

评中国政府和中国银行在向非洲发放贷款时没有附加人权和环境标准。2011 年，中国的发展贷款数目超过了世界银行。设立新的多边投资银行以及巴西、印度等国家的国家发展银行的增加，进一步加剧了贷方市场的竞争。世界银行一向不太在意这种说法，但大多数评论者表示，这些发展给世界银行造成竞争压力。

50. 事实上，假如主要新兴银行不制定适当的社会保护政策，则有理由认为，在项目规划所需时间、向借方提出的条件以及拨付速度等方面，世界银行的竞争力较低。新开发银行自称可以“替代现存的以美国主导的世界银行和国际货币基金组织”，[37] 该银行和亚洲基础设施投资银行均创建于 2015 年。这两家银行的《协定条款》均包含与世界银行《协定条款》相同的“禁止政治活动”条款。[38] 亚洲基础设施投资银行致力于“解决环境和社会影响”，但银行将采取哪类标准和保障以及如何考虑人权问题（如果考虑的话），仍需拭目以待。对于这些问题，今后需要给予最审慎的监督。

51. 世界银行面临的一个迫切问题是，最佳策略是不惜一切代价与新的贷方开展竞争，还是采取原则性立场？前者的吸引力很大，但有充足的理由支持后者。如上所述，强有力的保障措施能够确保规划完善、减少后续问题、便于获得公众支持、尽可能降低贷方的声誉损失，同时有助于改善整体成果。秘密发放的贷款没有这些预防措施，因而存在风险，最终可能会给借方和贷方造成灾难。世界银行真正的比较优势在于，为高质量的项目提供资金，并保持创新者的身份，而不是不惜一切代价比赛放贷。当然，这绝不意味着世界银行不必通过除了降低标准和避免人权考虑之外的其他途径来提高效率。

四. 变革时刻：世界银行为什么需要新的人权策略

52. 先前的审查表明，下列主题概述了世界银行的实际做法：（a）只要不会产生任何后果，就在正式场合口头上支持人权；（b）承认人权在与之明确相关的问题研究和分析中的重要理论意义；（c）作为一项一般性规则，确保世界银行在其实际业务和借贷中不参与人权的任何方面；及（d）即使会产生严重的不一致，当政治命令提出要求时，仍愿意做出例外决定。

53. 关于为何需要采取新的方法，存在许多原因。下列六个原因看起来尤其具有说服力。

54. 首先，如今存在的不一致、不透明的特别政策不符合任何人的利益。自 20 世纪 80 年代以来，世界已发生巨大变化，人权问题成为国家和国际政策和辩论中不可

[37] 见 http://ndbbrics.org/。

[38] 见新开发银行《协定条款》第 13(e)条，可查阅：http://ndbbrics.org/agreement.html；以及，亚洲基础设施投资银行《协定条款》第 31(2)条，可查阅： www.aiibank.org/uploadfile/2015/0629/20150629094900288.pdf。

避免的内容。认为世界银行在没有切实参与整个活动的情况下能够完全发挥效力的想法，是不切实际的。世界银行将人权问题视为禁忌，因此可以肯定的是，其不会公开谈及普遍公认对发展和消除贫穷议程具有重要意义的各类问题，也不会将它们纳入其工作当中。[39] 正如下文指出的那样，一意孤行地依靠替代用语，永远不能取代对人权框架和规范的参与。其结果就是工作人员和管理层对国际人权机制的复杂情况几乎没有什么了解，进而导致毫无根据的恐惧，逃避本可以理所当然地开展的辩论，当人权问题被列入议程时不知如何应对，以及在其他场合讨论这些问题时没有发出可靠的声音。

55. 第二，世界银行的政策必须反映目前国际人权法的状况，而不是世界银行现有政策尚未执行的 20 世纪 60 年代或 80 年代的情况。即使在 20 世纪 80 年代末，国际人权法还处于雏形时，仍引发了相当程度的争论。人权条约寥寥无几，许多国家一项条约都没有批准。冷战主导并扭曲了讨论。但在今天，世界每个国家都加入了多项国际人权条约，所有国家都自愿参加各种国际论坛，解释各自的人权政策和做法并说明其正当理由。简言之，20 世纪 80 年代末的大多数人权机制都具有政治性，这么说并不为过。现在的情况已不再如此，如今人权法是国际制度不可或缺的一部分。

56. 第三，为了不置身局外，世界银行必须使其方法与几乎每个其他主要国际组织的方法保持一致。20 世纪 80 年代中期，世界银行是不愿参与人权机制的众多国际组织中的一个。最早的例子就是联合国儿童基金会（儿基会），而它已从 20 世纪 80 年代期间奉行忽视权利问题政策的机构转变为致力于推广《儿童权利公约》各项条款的机构。许多其他国际组织也发生了同样的转变，因此到 2013 年秘书长才能通过“人权先行”政策，该政策呼吁联合国及其各机构、基金会和方案将人权问题视为全系统的核心责任。

57. 自 2015 年 1 月起，联合国开发计划署（开发署）正式承认“人权对于[其各项目标]的中心作用……致力于支持‘全面尊重并遵守所有人的人权和基本自由’”。开发署“应……不再为可能促使违反一国人权义务和核心国际人权条约的活动提供支持……”。然而，开发署的政策确实载有试图限制人权义务的条款。该政策声称将“按照要求”支持各国努力旅行人权义务，指出开发署不具有人权“监督作用”，还指出开发署将监督自身遵守内部各项政策的情况，以此作为“应尽职责”。[40]这是一项精心编写的说明，既承认了人权的中心作用，又减轻了政府和官员关于该组织未参与人权执行工作的顾虑。

[39] 见独立评估小组，世界银行，《2014 年世界银行集团的结果和业绩》（华盛顿特区，世界银行，2015 年）。

[40] 开发署，《社会和环境标准》（纽约，2014 年）。

58. 即使与其他多边开发银行相比，世界银行也身处局外。世界银行最近的一份研究报告得出结论：“即使承认客户有责任尊重人权，但其他大多数多边开发银行是以支持性、鼓励性的词语提及‘人权’的”。研究报告指出，世界银行只有在土著人民问题上才会这样做。[41]因此，虽然世界银行在 20 世纪 80 年代曾经与各方一道，小心谨慎地将人权标准纳入其工作当中，但如今它却几乎孤军奋战，与国际货币基金组织一道坚持认为人权是政治问题，必须从法律原则的角度避而远之，而不是成为国际法律秩序的有机组成部分。

59. 第四，世界银行必须使其业务政策符合主流的发展理论，尤其是其自身的发展理论。1999 年，阿马蒂亚·森出版了里程碑式的研究著作《以自由看待发展》（以他在世界银行的讲座内容为基础）。森提出了一个有力观点，即对于实现切实发展来说，自由和享受各种权利不可或缺。最近，威廉·伊斯特利称，“贫穷的根源在于缺乏政治和经济权利，缺乏一个能够找到技术方法来解决穷人问题的自由的政治经济体制”。他驳斥了企图人为地将人权与发展分开的政策，并将这些政策称之为技术专家统治论的幻想。[42]自冷战结束以来，各方形成了以下共识，即承认“民主与发展及尊重人权和基本自由是相互依存、相辅相成的”，1993 年 171 个国家以协商一致方式通过的《维也纳宣言和行动纲领》也做出了如此声明，而世界银行经常只是口头上支持这一共识。世界银行在其发挥重要作用的业务上（而非在概念工作中）坚持抱有技术专家统治论的幻想，不仅坚决脱离所有国家正式同意的主流发展思想和政策，还可能造成更严重的问题，发出权利与发展是可以分开（按其自身来说必须分开）的讯息。这一负面例证的传感效应决不能被忽视。

60. 第五，世界银行至少需要一项令人信服的“尽职”政策，使其能够调整或否决可能会导致或支持违反人权行为的项目。很久以来，其保障政策被称为“无害”政策，但这些政策很少提及各国所有的人权义务，这表明所指称的许多严重违法行为是在世界银行资助的项目背景下发生的。[43] 特别报告员无权裁决任何具体的侵权指控是否准确，也没有必要在本报告中这么做。只要注意一下世界银行自己的内部报告就够了，报告明确指出，事实证明现有的保障安排经常不够充分。世界银行视察小组曾强调指出具体项目中的重大问题，内部审计部的一份重新安置方案报告指出了严重的系统性缺陷。[44] 值得赞扬的是，世界银行在答复内部审计部时，宣布要

[41] 世界银行，《多边开发银行保障制度的比较审查》（2015 年 5 月）。

[42] William Easterly，《专家的暴政：经济学家、独裁者和穷人被遗忘的权利》（纽约，基础图书公司，2013 年）。

[43] 见国际调查记者同盟报告，《被驱逐的和被遗弃的：世界银行背弃对穷人的承诺》，可查阅：www.icij.org/project/world-bank；以及，人权监察组织，《风险自负：对世界银行集团项目批评者的报复》（2015 年 6 月）和《坐以待毙：埃塞俄比亚甘贝拉地区的流离失所和村庄化》（2012 年）。

[44] 例如，见视察小组，世界银行，报告和建议，《乌兹别克斯坦共和国：第二次农村企业支助项目（P109126）和第二次农村企业支助项目额外筹资（ P126962）》（2013 年 12 月 9 日）。

进行广泛改革。[45] 但这些评估报告提供有力证据表明，必须采取一种更加持续、综合的方法，反映全部的国际人权标准，而不是目前单独进行监测的有关具体关切的“静态”清单。为符合世界银行的“无害”目标，必须将人权纳入业务政策当中。

61. 第六，世界银行拒绝考虑人权来源提供的任何信息，将自己置身于一个人为制造的泡泡当中，隔绝了能够大大充实其对工作环境状况和背景的认识的信息。这包括尤其是人权条约机构、特别程序任务负责人和人权理事会普遍定期审议进程编制的资料，以及非政府组织编写的分析。引人瞩目的是，世界银行定期与宗教领袖协商，例如，举行了 2015 年信仰和宗教领袖圆桌会议，但却没有与人权问题专家召开过类似会议。

五. 人权政策将产生哪些费用？

62. 针对要求世界银行采取一项人权政策的建议，世界银行工作人员做出的两种最常见的答复却大相径庭。第一种答复的形式不一，但都表示这样的改革会改变世界银行作用的本质，打开潘多拉的盒子，造成政治动乱，或者从总体来说难以操控。第二种答复是，世界银行已经为促进实现人权做了大量工作，政策上的改变不会带来什么变化，因此是不必要的。其论点往往是这样的：“通过增加人们获得保健、服务和水等货物和服务的途径，以及通过使人们脱离贫穷，世界银行增进了许多国家对人权的享受。世界银行对治理的关注改善了人权状况，对协商的强调增强了人们的参与权，世界银行的出版物经常承认人权的重要性。最终，世界银行可能会使用与人权法不同的用语，但目标却是相同的。”

63. 这些言论体现在以下声明当中：“实际上，正如可以在某些国际金融机构的工作中看到的那样，是有可能在不采用明确方法的情况下（使用从人权框架中得出的原则）纳入人权问题的。”但该报告在接下来的句子中着力反驳了这种说法：“这种方法的一个潜在缺点就是，可能出现‘措辞上的重新包装’，包括在发展方面表面上使用人权术语，但并没有完全包括人权义务或原则。”[46]

64. 那么关键问题就是，如果世界银行使用人权用语，或选择使用被认为政治性较弱或争议较小的替代用语，是否真的那么重要。毕竟，如果世界银行倡导性别平等的话，它是否使用人权用语，或者是否提及联合国标准或消除对妇女歧视委员会等机构的工作，真的那么重要吗？或者，如果世界银行致力于增加水和卫生设施供应，谁会在乎它们是否被归为人权？或者，如果世界银行谈及包容、参与、治理或法治相关问题，这些问题是被冠以“银行言论”，还是国家的人权义务，真的重要

[45] 世界银行，《行动计划：改善保障管理以及重新安置做法和成果》（2015 年 3 月 4 日），可查阅：http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/3/71481425483119932/action-plan-safeguards-resettlement.pdf。

[46] 世界银行和经合组织，《将人权纳入发展》。

吗？或者，如果世界银行侧重于帮助那些生活极端贫困的人的话，为什么要担心它是否坚决不谈论人权或社会保护呢？当然，重要的是结果，而不是给使用正确用语来打分。

65. 但是，使用人权框架和用语实际上会带来巨大差异，当然这也正是为什么世界银行如此抗拒使用人权用语，并且如此执着、从不间断地寻找能在相同问题上使用的替代用语。人权用语可以建立背景，提供详细和均衡的框架，援引各国在多项人权条约中商定的具体法律义务，强调某些价值观是不可协商的，提供一定程度的规范必然性，让各方讨论通过谈判谨慎确定下来的具体权利的定义，这些权利源自数十年来的反思、讨论和判决。更重要的是，权利用语承认所有人（无论种族、性别、社会地位、年龄、残疾或任何其他区分因素如何）的尊严和力量，可以有意识地增强权能。无论是在家里、乡村、学校还是工作场所，或者在思想的政治集市，个人是否呼吁实现获得平等或获得饮用水的商定人权，而不是提出一个一般性的要求或需求，会有所差别。人权与问责概念是不可分割的。假如权利受到忽视或侵犯，必须进行问责。

66. 这可以适用于极端贫困者的处境，他们依然受到排斥和污蔑，不得不接受他人的倨傲和慈善救济；承认这些人的人权，并不能保障他们从此获得食物、教育和卫生保健，但这么做确实能承认他们享有尊严和力量，增强这些人自身及其支持者的能力，在全然无视极端贫困者利益的情况下，为切实讨论如何分配社会资源提供了一个出发点。只要世界银行的工作人员精心规划受官僚主义思想指导的项目和政策，这些方面就可以被忽视，这样的假设确实是技术专家统治论的幻想。同样，如果教育改革的前提是受益者的教育权，而不是世界银行的好心或慷慨赠予的话，也会产生巨大差异。

67. 最后，本报告中没有必要重复关于将人权纳入发展政策和方案的大量著作中提出的道德、法律和工具方面的有力论点。世界银行与经合组织合作编写了关于将人权纳入发展的出版物，具有讽刺意味的是，除此之外，再也没有比它更加系统性的提出此类论点的著作了。

六. 结论和建议

A. 结论

60. **在大多数场合下，世界银行避而不谈人权问题。尤其在业务政策上，世界银行更多地将人权视为传染病，而不是普遍价值观和义务。要转而采取适当方法，最大的一个障碍就是不合时宜、前后不一地解读《协定条款》所载的“禁止政治活动”。因此，世界银行无法切实参与国际人权框架，也无法协助其成员国履行自身的人权义务。这限制了世界银行充分考虑其在各国工作中的社会和政治经济相关方面的能力，也违背并破坏了国际社会对人权与发展之间内在联系的一致认可。它还使世界**

银行无法将其自己的政策研究与分析付诸实践，这些研究与分析指出许多核心发展问题的人权方面是不可或缺的。

69. 在世界银行与人权之间的关系当中，一个最显著的方面就是，它几乎没有考虑一项人权政策在实际操作中是什么样的。因此，它将前景设想的非常可怕，世界银行官员经常表示，如果实施这样一种政策，将会产生真正严峻的后果。尽管有人可能会说，这样的恐惧表现出它散布恐慌或缺乏了解，或者两者皆有，但真正的问题是，它甚至连看起来大致上像个蓝图的东西都没有。不论世界银行最终是否维持、调整或改变现有政策，重要的是，这些政策应当是有原则性的、有说服力的和透明的。下列建议指出了世界银行的人权政策在实际操作中应当是什么样的。

B. 建议

70. 没有一个局外人能为世界银行开出如何采取人权政策的处方。可以合理采取的选择和道路有很多。世界银行是一个非常特殊的组织，必须采取一项精心定制的政策，充分考虑到各方必然会表达的许多关切。首先，必须以经过认真思考的提案为基础，开展一次透明的讨论。

71. 必须由行长和工作人员提议这么做，几乎每个这一类型的主要政策倡议也是如此。在没有详细的解释性分析的情况下，不能指望执行董事会就一个抽象的命题切实开展讨论。

72. 与此同时，世界银行成员国、尤其是执行董事会成员，必须开始认真考虑一项政策应当是什么样的，而不是简单地表示他们支持或是反对任何此类政策。

73. 各国政府尤其必须探讨如何确保它们在人权论坛上持有的立场与在世界银行背景下持有的立场在政策上保持一致。

74. 必须将各国政府和世界银行工作人员以及其他利益攸关方的合理关切摆在台面上并全面加以讨论。它们必然是有待解决的难点问题。已经采取人权政策的许多其他国际组织在过去十年或更长时间的经验，应当大大有助于打消世界银行工作人员所表达的许多顾虑。

75. 各类民间社会行为体还必须以更加系统、更加微妙的方式，思考它们具体想要从人权倡议中看到些什么。在特别报告员看来，过去人们呼吁世界银行发挥的一些作用是否适当，尚无定论。不能指望世界银行承载各种期望，满足可能在特定情况下提出的每项人权要求。能够合理期望的结果是有限度的，不同行为体的任务和各自应当发挥的作用存在是否合法的问题。将不合理的需求加诸世界银行，只会使目前拒绝在该领域做出改变的人更加恐惧。

76. 世界银行必须扫除不合时宜、人为和不合道理地解读《协定条款》所载的“禁止政治活动”产生的障碍。必须承认，可以想象的出，世界银行可能想用遭到禁止的“政治”方法处理一些问题，我们必须对此加以防范。但是，对借款国具有约束

力的旨在促进尊重人权条约相关义务的积极措施，则通常不会越界。当然，这在很大程度上取决于如何处理该问题，但以具有政治性为由全面禁止任何此类行动则完全是没有根据的。正如“经济考虑因素”一词曾被解释为适应世界银行反腐措施，促进法治和刑事司法改革一样，这个词语也可以适应考虑到在特定项目中忽视或违反人权的经济后果的政策。

77. 任何政策的起点都是承认人权与世界银行的两个目标有关。应如何在不同状况下和政策中准确地表现这一相关性，是必须随着时间探讨和解决的问题。在此类背景下，以从容不迫的速度向前推进是有道理的。正如有关内部评估机制提出的保障和其他关切中经常谈到的那样，从长远看来，必须要求改革世界银行内部的文化。当儿基会采取一项基于儿童权利的政策时，该机构曾花大量时间来改变其内部文化，其他机构也将如此。培训将成为重要组成部分，如果有任何组织能够主导此类新的政策方向的话，那就是世界银行。

78. 与人权问题专家和人权机制的接触应当常态化。一个好的起点是，人权理事会邀请世界银行行长讨论并参与与其各成员的对话。世界银行还应设立一个论坛，正如它与宗教和信仰领袖之间那样，定期与人权领袖在该论坛内开展对话。

79. 正如在保障方面已经接受的那样，总体政策原则是，世界银行在其整个参与过程当中是“无害”的。在努力实施不会对其正在支持的事情造成直接影响的政府政策方面，世界银行可以或者应该走多远还存在争议。在这一领域，对它提出的一些要求似乎既不切实际，又适得其反。

80. 世界银行应采取一项“尽职”政策，阐明在哪些情况下无法继续为特定项目提供支持。联合国在维持和平方面的尽职政策与之有着直接联系。有理由相信，在随后具有争议的许多情况当中，世界银行本可以促进相对较小的变革，在很大程度上减少其中一些项目因人权理由招致的批评。正如一句古谚语所说，小洞不补，大洞吃苦。

81. 所有利益攸关方必须重新思考在应对违反人权行为时，对借款国施加的“制裁”方法。过去，此类政策经常是任意实施、前后不一，甚至是适得其反的。如果世界银行要对每个被指控严重违反人权的成员国实施制裁，那么它将只有少数几个借款国和贷款国。只要制裁被视为人权政策中的主要部分，许多国家政府将继续拒绝在该领域取得进步。从迄今为止的经验来看，它们的立场不难理解。辩论必须超越制裁思想，做出更加积极、更加微妙的转变。

82. 应当认为，加强尊重人权的措施是人权理事会和其他适当的联合国政策机构的权力，而不是世界银行的权力。

83. 世界银行政策的另一个关键原则应当是，鼓励和协助各国政府履行国际法规定下有关人权的现有义务。其他国际组织明确努力地履行义务，世界银行长期以来也已经在履行国际环境条约义务了。

84. 总体而言，世界银行的政策应强调如何能够为各国提供人权方面的积极支持、意见和协助。首先可以制定一项方案，为希望建立国内体制机制，促进将人权纳入发展政策的各国政府提供协助。

85. 世界银行应采取一项将经济、社会和文化权利称为人权的政策。它经常声称自己已经几乎无意识地这样做了，但这种说法不具有说服力。世界银行有许多事情可以去做，以便在该领域推行一个基本方案，为国际社会迄今能够实现的目标增加巨大价值。

86. 最后，呼吁世界银行采取一项人权政策的各方，必须同样重点关注其他多边贷款方正在采取的各项政策。在这方面，不久前设立的新开发银行和亚洲基础设施投资银行尤其相关。