



人权理事会

第三十八届会议

2018年6月18日至7月6日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

赤贫与人权问题特别报告员的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交赤贫与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿的报告，报告按照人权理事会第26/3号决议编写，重点阐述国际货币基金组织及其对社会保障的影响。



赤贫与人权问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 法律框架和基金组织的任务.....	5
三. 实践中的任务灵活性.....	6
A. 人权禁忌.....	7
B. 灰色地带：腐败和军费开支.....	8
C. 变革先例：经济不平等和两性不平等.....	9
四. 社会保护.....	11
五. 结论和建议.....	18

一. 导言

1. 本报告由赤贫与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿根据人权理事会第35/19号决议编写，重点阐述国际货币基金组织(基金组织)及其对社会保护的影响。¹

2. 大多数低收入发展中国家已经或可能在不久的将来被纳入基金组织的方案，²但在这些国家最贫穷的20%人口中，只有不到五分之一的人享受某种形式的社会保护。他们得到的任何援助仅能满足13%的消费需求。即使在中等偏下收入国家，也只有不到一半的贫困者得到这种援助。这数亿人中绝大多数因此而生活在赤贫之中，得不到任何形式社会保护，无法享有大部分人权，³由此引发的问题是，他们国家的政府正在采取何种对策，国际社会发挥着何种作用。

3. 在分配等问题上，包括社会保护问题上，基金组织的影响力比任何国际机构都大。但多年来，基金组织的立场是，它不关注这些问题；它只能考虑狭义的宏观经济问题。社会领域只能由其他机构收拾残局，但它们的施展空间有限，仅限于采用基金组织处方过后剩余的财政空间。

4. 长期以来，基金组织因忽视“社会问题”及其影响而遭到批评。1987年，当联合国儿童基金会(儿基会)发表题为《考虑到人的调整》⁴的开创性和极具批判性的报告时，基金组织赞同最初的“华盛顿共识”，该共识的优先事项是“审慎的宏观经济政策、外向型定位和自由市场资本主义”。⁵人权团体和其他团体指出，对非洲、亚洲和拉丁美洲许多国家“强加”结构调整政策使穷人的生活条件进一步恶化。⁶

5. 这种批评，加上政治倒退，导致了“扩展的华盛顿共识”，新的重点是社会安全网和“有利于穷人的增长”。⁷基金组织后来在1997年亚洲金融危机期间提出的建议广受各国政府和评论者指责，随着亚洲衰退的缓和及发展中国家债务危机的解决，基金组织退居幕后，进行了大量裁员。然而，2007至2008年的全球金融危机使它回到了国际经济治理的中心。二十国集团在2009年峰会上承诺

¹ 特别报告员感谢 Christiaan van Veen 为本报告所作的出色的研究和分析。

² 基金组织指出，59个低收入发展中国家中，40%现在面临着债务方面的重大挑战，60%面临着中低风险。见基金组织，“2018年低收入发展中国家宏观经济发展和前景”(2018年2月15日)，第72段。

³ 特别报告员在以前的报告中阐述了这些问题之间的联系。

⁴ G. Cornia, R. Jolly 和 F. Stewart (编辑)，《考虑到人的调整：保护脆弱者和促进增长》(1987年)。

⁵ J. Williamson (ed.), “What Washington Means by Policy Reform”, in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (April 1990).

⁶ “甚至在调整进程、经济衰退或其他因素造成严重资源困难的情况下，仍可以也必须保护社会中易受损害者”，经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务的性质的第3号一般性意见第12段。

⁷ J. Williamson, “An Agenda for Restarting Growth and Reform”, in *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P. Kuczynski and J. Williamson, eds. (March 2003). 另见 A. Abrams, “基金组织在社会保护中的作用：基金政策和指导”，BD/17-01/01号背景文件(2017年7月5日)。

提供 7,500 亿美元扩大基金组织的业务，使得总裁理直气壮地宣布“基金组织回来了”。⁸

6. 之前的批评加上新的全球危机的性质和规模，促使基金组织进行内部重新评估，⁹ 包括重新审查了“新自由主义议程”的部分内容。¹⁰ 这包括提出了下文解释的“宏观关键性”理论，以证明有理由在其分析和处方中纳入更广泛的问题，如社会保护。由于这些变化，基金组织认为它已从根本上改变了其做法，基金组织总裁克里斯蒂娜·拉加德在 2014 年的一次记者招待会上回答问题时指出：“结构调整？那是在我担任总裁之前。我不知道它是什么。我们不再那样做了”。¹¹ 到 2016 年，基金组织一些主要经济学家甚至承认，新自由主义被过分吹嘘，“(紧缩)在产出和福利下降以及失业率上升方面的短期成本被低估了”。¹²

7. 然而，许多批评者不认为基本政策范式已经改变。一些人将基金组织的变革描述为“旨在转移批评的烟幕”，以及其“虚伪的不断升级”的一部分，他们指出，有证据表明，“结构性条件仍然存在”，这意味着“以前的”基金组织的回归。¹³ 但基金组织工作人员称此类批评是“与过去新自由主义幽灵的假想斗争”，而不承认已经发生的深刻变革。

8. 虽然这些问题在社会保护进而在人权方面极为重要，但像本报告这样的简短报告不能期望公正评判基金组织是否已改革或“重生”还是“仍旧属于新自由派”这一更广泛的辩论。¹⁴ 相反，更适度而不失雄心的目标是通过基金组织的社会保护工作审查该组织对穷人人权的影响。首先，应当指出，基金组织虽然同质化严重、等级森严，但它不是内部意见缺少多样化或业务做法不存在分歧的单一整体。同任何复杂的国际组织一样，它的做法也在演变。现任总裁与她的前任一样，倡导重大变革，包括对不平等、性别平等、治理、气候变化和社会保护等问题的新的关注。从人权的角度来看，许多新的论述和支持这些论述的研究都值得

⁸ A. Walker, “The International Monetary Fund returns”, BBC, 24 April 2009, available at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8015979.stm>. 基金组织这些年来在更认真地对待消除贫穷和相关社会问题方面的演变体现于：其“结构调整贷款”1987 年更名为“扩额结构调整贷款”，后于 1999 年改为“减贫与增长贷款机制”，又于 2009 年改为“展期信贷”。

⁹ C. Ban and K. Gallagher, “Recalibrating Policy Orthodoxy: The IMF Since the Great Recession”, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 28, No. 2, April 2015), p. 141.

¹⁰ 正如以下文章所指出的那样，“新自由主义”的批评者使用比这些政策的设计者更多使用这一标签，但它仍然是一个有用的含义广泛的术语。新自由主义议程通常指旨在增加市场竞争和减少国家在经济中的作用的政策。J. Ostry, P. Loungani and D. Furceri, “Neoliberalism: Oversold? ”, in *Finance & Development* (June, 2016).

¹¹ 见国际货币基金委员会新闻简报(2014 年 4 月 12 日)，可查阅 www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr041214b。

¹² Ostry, Loungani and Furceri “Neoliberalism: Oversold? ”, p. 40.

¹³ A. Kentikelenis, T. Stubbs and L. King, “IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985–2014”, in *Review of International Political Economy* (vol. 23, iss. 4, 2016), p. 556.

¹⁴ S. Babb and A. Kentikelenis, “International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism”, in *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, D. Cahill et al (eds.) (SAGE Publication, 2018) p. 16; and A. Broome, “Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice”, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 28, No. 2, April 2015), p. 161.

得欢迎，但真正的考验是它是否能充分转化为实际行动，在实际行动中，新想法会遇到根深蒂固的体制文化、既得利益和意识形态。

9. 特别报告员感谢基金组织愿意组织有主要行为体参加的会议，包括执行董事会成员、一名副总裁以及研究部、战略、政策和审查部、财政事务部、法律部、信息交流部、所有五个地区部和独立评估办公室的高级别工作人员。除了法律部几乎没有提供任何信息，他对与基金组织的合作非常满意。

10. 令人遗憾的是，尽管特别报告员一再提出要求，世界银行仍拒绝为特别报告员与世界银行社会保护专家之间的会面提供便利。可以推定，这是为了报复他2015年提交大会的报告，他在报告结论中称，在大多数场合下，世界银行“避而不谈人权问题”。¹⁵ 但可喜的是，世界银行现在已开始在一些领域改变其这方面的做法。¹⁶

11. 特别报告员还感谢为本报告提供投入的民间社会组织、学术专家、其他国际官员和许多其他人。他还从基金组织独立评估办公室和纽约大学法学院国际组织诊所出版的基金组织关于社会保护的详细报告中获益匪浅。¹⁷

二. 法律框架和基金组织的任务

12. 《基金组织协定》赋予它监督权以及提供财政援助和咨询意见的权力。其明确的宗旨包括促进“各成员国生产性资源的开发，并以此作为经济政策的首要目标”，并向存在国际收支问题的国家提供资源，使它们无需采取“有损本国和国际繁荣的措施”。《协定》还要求基金组织在其监督和贷款中“尊重各成员国国内的社会和政治政策”。¹⁸ 基金组织法律总顾问 François Gianviti 在审查了这些规定和有关规定后得出结论称，基金组织是“一个货币机构，而不是一个发展机构”，因此其任务是“维持有秩序的汇率和一个不受经常支出限制影响的多边支付体系”。¹⁹

13. 与这种形式主义形成鲜明对比的是，2010年金融危机后对基金组织的任务进行了一次审查，承认《协定》中的宗旨“涉及过去时代的问题”，而所赋予的权力“甚至没有提及当今最引人注目的问题”。Gianviti 先生曾指出，如果基金组织希望将人权考虑纳入其各项决定，就应对《协定》进行修订，但2010年审查认识到修订进程的困难，反而得出结论认为，“《协定》具有足够的灵活性，可以适应重大改革”。²⁰

¹⁵ 见 A/70/274, 第 68 段。

¹⁶ 世界银行《2018年妇女、商业与法律》(华盛顿特区, 2018年)非常倚重《消除对妇女一切形式歧视公约》，而2016年同一份报告中则坚决不涉及《公约》。

¹⁷ 基金组织，《基金组织与社会保护》(华盛顿特区, 2018年)。可查阅 www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/SP%20-%202017EvalReport.pdf。

¹⁸ 见第四条第 3 款(b)项；以及贷款条件指导方针(第 6056-(79/38)号决定)。

¹⁹ F. Gianviti, “Economic, Social, and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund” in P. Alston (ed.), *Non-State Actors and Human Rights* (2005) p. 135.

²⁰ 见 www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/012210a.pdf。

14. 法律部编写的另一份分析报告首先提出了正式立场，称基金组织的权力“一般限于《协定》中明确指出的权力”，但随后指出，它有权“通过一般适用的决定(政策)”，为其权力“提供更具体的内容”。这些政策如果符合《协定》案文，就可以随着时间的推移进行调整，将不断变化的情况纳入考虑。但在为一定程度的政策灵活性做好铺垫后，法律部指出：“由于所列举的所有宗旨均属经济性质，基金组织不能将其权力用于政治目的”。²¹ 将基金组织的领域划分为经济事务或政治事务，是确定诸如社会保护等问题位置的核心问题，这些问题既涉及经济，又涉及政治，而且范围更广。在实践中，法律部似乎没有利用其相当大的影响力来限制或阻止下文所述的事态发展，尽管它们实际上是对《协定》和可能被认为属于基金组织任务范围内的一系列问题的重大重新解释。

15. 政策的演变主要通过“业务指导”反映出来。²² 2015年“监督工作指导说明”明确指出，汇率、货币、财政和金融部门的政策都应受到基金组织的监督，而其他问题只有在具有宏观关键性的情况下才会加以评估，这意味着这些问题“影响或有可能影响国内或国外稳定或全球稳定”。²³ 基金组织几乎没有提供额外的指导，而是鼓励其工作人员“行使判断力”并注意“存在空间，可以进行创新并扩展现有分析内容超越现有做法”。²⁴ 确实进行了许多创新，考虑到了与就业和增长、基础设施、劳动力市场、社会安全网、公共部门企业、治理、性别和气候变化有关的政策。²⁵ 实践中的立场似乎是，只要愿意的话，如果一个问题在政治上没有很大争议，那么它就可以被视为具有宏观关键性，因此属于基金组织的任务范围。

16. 在贷款方面，工作人员在评估所施加条件的“关键性”时也享有“广泛的自由度”。²⁶ ²⁷ 这适用于基金组织“专业知识核心领域”内的问题，但如果关键性的认定附有“详细解释…和有力理由”，则也适用于核心之外的问题。²⁸ 对于非核心问题，敦促工作人员尽可能利用“其他多边机构，特别是世界银行”的专门知识。²⁹

三. 实践中的任务灵活性

17. 在重点阐述具有很大有潜在灵活性的宏观关键性概念在实践中如何处理社会保护问题之前，不妨先考虑人权、军费开支、腐败、不平等和两性平等的宏观关

²¹ 见 www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/022210.pdf。

²² 虽然业务指导是由工作人员编制的，而不是执行董事会核可的，但监督和贷款条件指导说明都是由执行董事会讨论和核准的。

²³ 基金组织，“第四条监督工作指导说明”(2015年5月)，第36页。

²⁴ 同上，内容提要。

²⁵ 同上，第39页。

²⁶ Abrams，“基金组织在社会保护中的作用”，第6页。

²⁷ 基金组织，“关于2002年贷款条件指导方针的基金组织工作人员订正业务指导”(2014年8月)。

²⁸ 同上，第10页。

²⁹ 同上。

键性。本分析表明，尽管基金组织的分析事实上确实注意到政治冲突、暴力和社会动乱的相关性，但人权似乎是基金组织唯一的避忌。

A. 人权避忌

18. 基金组织尚未通过关于人权的正式法律意见。当被问及其法律立场时，该组织提及 Gianviti 先生 2002 年撰写并随后在学术文集中发表的一篇文章。³⁰ 特别报告员了解到，自那以来，该组织规模相当大的法律部的任何成员都没有正式发表或作为学术论文发表任何关于基金组织人权方针的论文。因此，Gianviti 先生的论文虽从未得到基金组织正式核可而且撰写于 16 年前，但异常重要。该论文的主旨可概括如下：《经济、社会及文化权利国际公约》不适用于基金组织；其条款不具备习惯国际法地位，无法独立于该公约而适用；基金组织通过推动形成有利经济条件间接促进经济和社会权利；基金组织无法在不违反《基金组织协定》的情况下直接促进人权。³¹ 基金组织法律副总顾问告知特别报告员，这一立场没有改变。他重申，基金组织不受人权准则的约束，“或许在发生灭绝种族行为的情况下例外”。

19. Gianviti 先生的论文没有述及公民权利和政治权利问题，但基金组织未做进一步解释，似乎认为同样的分析将适用于这两套权利。从本质上讲，该论文已经过时，不宜作为基金组织现行政策的说明。它植根于 1950 和 1960 年代的历史，重点阐述了在 2002 年非常重要的“重债穷国倡议”。而且论文是在自 2007-2008 年全球金融危机以来据称发生的根本变革前很久撰写的。

20. Gianviti 先生呼吁对照欧洲法律来加强基金组织的立场，这突显了论文的过时性。该论文指出，“欧洲共同体不是《欧洲人权公约》[《保护人权与基本自由公约》]的缔约方，不受其规定约束”。但现在，欧洲联盟认为自己受该《公约》规定的约束，而这些规定具有一般法律原则的地位。

21. Gianviti 先生将基金组织根据国际法是否正式受到《公约》规定约束作为重点的做法备受批评。³² 事实上，他的论文几乎没有提及基金组织应如何在实践中考虑到人权因素的多种不同表现形式这一关键问题。基金组织的一贯做法是予以回避，并假定这些因素与宏观经济政策毫不相干。³³ 然而，这里不对这些问题进行广泛审查，这是基金组织自身应该做的。

³⁰ Gianviti, “Economic, Social, and Cultural Human Rights”, p. 113.

³¹ 关于基金组织在人权问题上的立场的最近重申，见 www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/impactassessments/IMF.pdf。

³² 重要的批评意见见：经济、社会及文化权利委员会的声明(E/C.12/2016/1)；Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/2016/1)；M. Darrow, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law* (Hart Publishing, 2003)；B. Ghazi, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights* (Transnational Publishers, 2005)；and A. McBeth, *International Economic Actors and Human Rights* (Routledge, 2009)。

³³ 据报道，拉加德的一位演讲撰稿人说，“你不能将人权写入演讲稿，它会被删除”。T. Reinold, “The Path of Least Resistance: Mainstreaming ‘Social Issues’ in the International Monetary Fund”, in *Global Society*, vol. 31, iss. 3, 2017, p. 401.

B. 灰色地带：腐败和军费开支

22. 基金组织在 1997 年关于“治理问题”的指导说明³⁴ 中首次深入阐述了腐败问题。当时基金组织和世界银行对这一问题加大关注，这表明了“华盛顿共识”支持者认识到，腐败削弱了对成功的政策改革和经济发展至关重要的体制。³⁵ 该说明采用了世界银行对腐败的定义，即“利用公共权力谋取私人利益”。基金组织的做法主要包括倡导“制定政策以及建立机构和行政制度，消灭寻租、腐败和欺诈活动的机会”。³⁶ 只有在“有理由相信腐败可能对宏观经济产生重大影响”的情况下，如“腐败所涉数额可能巨大或可能表明更广泛的治理问题”时，它才会对具体的腐败情况作出反应。³⁷ 最近被基金组织认为腐败达到“具有宏观关键性”的国家包括莫桑比克，³⁸ 该国隐瞒了向国有企业提供的巨额贷款；³⁹ 刚果，该国当局最近宣布计划逮捕腐败官员以满足基金组织的贷款条件；⁴⁰ 乌克兰。⁴¹ 但在其他发生重大腐败丑闻的国家，基金组织仅限于对正在做的事是否可取提出一般性意见。这种胆怯与其打击洗钱和资助恐怖主义行为的有力措施⁴² 形成鲜明对比，就这些问题，基金组织向 120 个国家提供了技术援助。⁴³

23. 基金组织目前正在进行一项重大审查，以加强反腐败政策的效力。⁴⁴ 面临的挑战包括：可能会卷入政治性辩论及被认为不“公平”⁴⁵；如何确定宏观关键性及依赖哪些信息来源；⁴⁶ 以及需要具备适当专门知识的专业人员。虽然这些问题都不是直截了当的，但在大规模或系统性腐败等具有重大宏观经济影响的问题

³⁴ 基金组织，“关于基金组织在治理问题上的作用的指导说明”（1997 年 8 月）。

³⁵ D. Rodrik, “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?”, in *Journal of Economic Literature*, vol. 44, No. 4 (December 2006), pp. 973–987.

³⁶ “指导说明”，第 2 页。

³⁷ 同上，第 5 页。

³⁸ 基金组织，“莫桑比克共和国：2017 年第四条磋商”（2018 年 3 月）。

³⁹ See www.bbc.com/news/world-africa-36158118.

⁴⁰ “基金组织工作人员结束对刚果共和国的访问”，新闻稿（2017 年 12 月 20 日）；www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-06/congo-steps-up-battle-against-corruption-after-imf-criticism。

⁴¹ 基金组织，“乌克兰，2016 年第四条磋商”（2017 年 4 月）。

⁴² 例如见，基金组织，“马耳他：2017 年第四条磋商”（2018 年 1 月），第 26 段。

⁴³ C. Lagarde, “Stepping up the Fight against Money Laundering and Terrorist Financing”, IMF blog (26 July 2017).

⁴⁴ 在本报告最后提交前不久，基金组织发布了一份新的政策文件，广泛关注与腐败有关的政策。基金组织“对 1997 年治理问题指导说明的审查”（2018 年 4 月）。本报告的内容没有反映在这一分析中。

⁴⁵ C. Lagarde, “Corruption Disruption”, IMF blog (8 December 2017).

⁴⁶ 基金组织呼吁乌克兰加强反腐败立法，依据的是法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)关于反腐败法院法律草案的意见，可查阅 [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)020-e)。

题上不采取强硬立场会严重损害基金组织的公信力。⁴⁷ 更强有力的反腐败政策还将使基金组织能够为实现“可持续发展目标”具体目标 16.5 作出贡献。

24. 在基金组织，军费开支是比腐败更为敏感的问题。然而，虽然控制军费开支与促进财政整顿同时为社会保护创造财政空间之间存在明确的联系，⁴⁸ 基金组织的宏观经济分析中几乎完全不涉及这一专题。这对该组织宣称自身超越政治并以经济事实为导向的说法是一记重拳。确实可以找到基金组织涉及军费开支工作的个别例子，⁴⁹ 并且该组织在《政府财政统计年鉴》中公布有关军事支出的数据。但总的来说，各国政府似乎仍然认为，“国家安全以及对确保安全所需的适当军事开支水平的判断，[是]各国政府的主权权力，不属于基金组织的工作范围”。⁵⁰

25. 但此类观点肯定是“宏观不相容的”，尤其是考虑到过去十年来，亚洲和大洋洲军费开支增长 64%、非洲增长 48%、中东增长 19% 和欧洲增长 6%。⁵¹ 在未来几年，可能会出现更大幅度的增长。尽管这一问题对基金组织而言可能是一个雷区，但它对总体宏观经济平衡的影响极大，不容忽视。这就是俗语所说的“房间里的大象”，而基金组织理应处理这一问题，并探讨可行的备选办法，使各国政府和其他方面注意到军费开支对宏观经济的影响。⁵²

C. 变革先例：经济不平等和两性不平等

26. 基金组织关于社会保护的工作与其解决日益加剧的不平等和促进两性平等的工作密切相关。

27. 乐施会赞扬基金组织近年来成为强调经济不平等危机方面的全球领袖。⁵³ 总干事的评论确实引起了很大关注，基金组织的研究表明，“更低的净不平等程度与更快和更持久的增长密切相关”，并且“再分配对增长的影响总体上似乎有利”。这些结论对有关再分配与增长之间不可避免此消彼长的正统观点构成了挑

⁴⁷ 当然，未能考虑到具有明显的宏观经济后果的大规模侵犯人权行为也会造成这种结果。

⁴⁸ I. Ortiz, M. Cummins and K. Karunanethy, “Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries”, Extension of Social Security Working Paper No. 48 (2017). Available at www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537.

⁴⁹ S. Gupta, L. De Mello and R. Sharan, “Corruption and Military Spending”, IMF Working Paper (2000); J. Stevenson, “IFIs and military expenditures”, in *Adelphi Papers* (vol. 40, iss. 336), p. 29 (2000); and H. Davoodi et al, “Military Spending, the Peace Dividend, and Fiscal Adjustment”, *IMF Staff Papers* (vol. 48, No. 2), p. 290 (2001).

⁵⁰ 见 www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=EBM/91/138.

⁵¹ See <http://visuals.sipri.org/>.

⁵² 研究表明，在基金组织经济学家中逐步实现两性均等，可能会使人们更多地关注高额军费开支负面的经济和社会后果。M. May, G. McGarvey and D. Kucera, “Gender and European Economic Policy: A Survey of the Views of European Economists on Contemporary Economic Policy”, in *Kyklos International Review for Social Sciences*, (vol. 71, No. 1), February 2018, pp. 162–183.

⁵³ Oxfam, “Great Expectations: Is the IMF turning words into action on inequality?” (October 2017), p. 2.

战，⁵⁴ 并对基金组织的政策建议产生了影响。⁵⁵ 但这一理论与基金组织的实践之间仍有较大矛盾，基金组织的实践更有可能依然专注于效率和目标，而不是旨在减少不平等的再分配。变革虽然可能正在酝酿之中，⁵⁶ 但尚未一贯融入政策建议。⁵⁷ 一位观察人士指出，基金组织对不平等问题的重视“正在开始…通过在 25 个国家进行的试点分析产生影响”，⁵⁸ 但其他各方不那么确信。因此，乐施会得出结论认为，这些“试点”未能“充分探索快速财政和货币紧缩的替代方案”，“专注于补偿‘输家’，而不是质疑结构性改革本身”，并倾向于将社会保护视为“补偿其他措施负面影响的创可贴”。⁵⁹ 除了在年度会议的民间社会政策论坛上的工作人员评论外，基金组织没有公开回应这些批评。

28. 直到 2013 年前后，在基金组织的文件中很难找到“性别”一词。⁶⁰ 最初，基金组织侧重女性劳动力参与和收入不平等。问题。⁶¹ 2015 年，性别问题被列为工作人员可在第四条监督中审议的一个结构性问题，⁶² 随后在第四条报告中进行了性别问题试点研究。⁶³ 最近，基金组织的一些贷款，包括对埃及和约旦的贷款，列入了“性别条件”。

29. 这些都是非常重要的进展，但仍有许多工作要做。观察人士批评基金组织过于关注劳动力市场参与和微观层面的性别预算决定。⁶⁴ 基金组织忽视更广泛的宏观经济背景下的性别问题的一个例子是，巴西政府于 2016 年通过了宪法修正案，规定公共支出上限为 20 年，该修正案被称为“所有紧缩计划之母”。⁶⁵ 基金组织非常公开地支持这一举措。巴西研究人员声称，修正案通过之后，“专门惠及妇女的支出减少了 58%”。⁶⁶ 不足为奇的是，乐施会呼吁基金组织注重

⁵⁴ J. Ostry, A. Berg and C. Tsangarides, “Redistribution, Inequality, and Growth”, IMF Staff Discussion Note (February 2014).

⁵⁵ P. Loungani and J. Ostry, “The IMF’s Work on Inequality: Bridging Research and Reality”, available at <https://blogs.imf.org/2017/02/22/the-imfs-work-on-inequality-bridging-research-and-reality/>.

⁵⁶ 基金组织政策文件，“财政政策与收入不平等”（2014 年），第 22 和第 30-32 页。

⁵⁷ “Tackling Inequality”, *Fiscal Monitor* (October 2017).

⁵⁸ J.A. Ocampo, J.M. Griesgraber, M. Martin and N. Coplin, “Are the Multilateral Organizations Fighting Inequality?” (Friedrich Ebert Stiftung, July 2017), pp. 10–11.

⁵⁹ “Great Expectations”, p. 21.

⁶⁰ Bretton Woods Project, “The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques” (October 2017), p. 12.

⁶¹ K. Elborgh-Woytek et al, “Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity”, IMF Staff Discussion Note (2013); and C. Gonzalez et al, “Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality”, IMF Staff Discussion Note (2015).

⁶² “监督工作指导说明”，第 39 页。

⁶³ ActionAid, “Women as ‘underutilized assets’” (October, 2017).

⁶⁴ K. Donald and N. Lusiani, “The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy” (Bretton Woods Project and the Center for Economic and Social Rights, 2017).

⁶⁵ S. Sims, “Brazil passes the mother of all austerity plans”, *The Washington Post*, 16 December 2016.

⁶⁶ G. David, “The impacts of IMF-backed austerity on women’s rights in Brazil”, in *Bretton Woods Observer* (Spring 2018), available at www.brettonwoodsproject.org/2018/03/impacts-imf-backed-austerity-womens-rights-brazil/.

其核心宏观经济建议的性别影响，创造财政空间以支持优质公共保健服务并停止“已证明对两性平等有不利影响的政策建议”。⁶⁷

30. 在处理两性平等这样的问题时，基金组织还需要克服其不愿提及人权的情绪。一项研究令人信服地表明，在低收入国家，法律限制严重阻碍了女性劳动力的参与，呼吁取消这些限制，倡导“宪法保障男女平等[是]绝对最低要求”，最好“全面保障妇女法律平等”，但这项研究甚至完全没有提及人权、妇女的人权或《消除对妇女一切形式歧视公约》。然而，它的确多次重申，“应结合各国广泛接受的文化和宗教规范考虑”其建议。⁶⁸ 对于已批准和接受《公约》具有约束力的法律义务的 189 个国家，未提出类似告诫。如上所述，⁶⁹ 世界银行现已摆脱了这种“抹除”人权义务的形式，希望基金组织也能这样做。

四. 社会保护

简介

31. 在全球金融危机之后，为应对新自由主义的日益反弹，基金组织在过去几年中逐渐承认一些社会保护因素具有宏观关键性。独立评估办公室 2017 年关于这些举措的报告中提出的 5 项建议随后得到了执行董事会的支持。⁷⁰ 鉴于基金组织过去的做法不一致且依情况而定，其工作人员对组织作用也不确定，报告的关键信息是，需要一个明确的战略框架，以指导基金组织参与社会保护。2018 年 1 月，一项管理执行计划⁷¹ 宣布编写一份文件，供执行董事会于 2019 年 2 月讨论，该文件将阐述社会保护的定义、社会保护的宏观关键性、社会保护系统的负担能力和效率、基金组织从事社会保护工作的潜在形式、基金组织关于社会方案的普遍获取和目标针对性的立场以及与其他机构的协作。战略框架还将为有效的方案设计提供指导，涵盖普通资金账户安排和优惠贷款。后者将参考基金组织 2017 年 6 月的一份政策文件、⁷² 将于 2018 年上半年发布的指导说明和“2018 年关于基金组织支持规划的条件和设计的审查”。

32. 外部利益攸关方对独立评估办公室的报告和执行董事会的回应做出了不同反应。一些特别程序任务负责人以及由 53 名经济学家、学者和发展问题专家组成的小组持强烈批评意见。⁷³ 基金组织曾承诺就制定新的社会保护战略问题与

⁶⁷ “Great Expectations”, p. 7.

⁶⁸ C. Gonzales et al, “Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation”, IMF Staff Discussion Note (February 2015).

⁶⁹ 基金组织，《基金组织与社会保护》。

⁷⁰ 同上。

⁷¹ 基金组织，独立评估办公室评估报告——“基金组织与社会保护”董事会核可建议执行方案(2018 年 1 月)。

⁷² 基金组织，“社会保障与减贫和增长信托基金和政策支持工具资助的方案的设计”，政策文件(2017 年 6 月)。

⁷³ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/Open_Letter_IMF_21Dec2017.pdf; www.networkideas.org/news-analysis/2017/12/53-economists-write-to-imf-directors-on-approach-to-social-protection/; and www.brettonwoodsproject.org/2017/09/ieo-finds-imf-follows-nebulous-standard-social-protection-engagement/。

民间社会进行协商，但迄今为止这一进程仍相对不透明⁷⁴ 并流于形式，反映了基金组织的控制习惯以及侧重于审查其活动的民间社会组织相对较少。

33. 尽管如此，独立评估办公室的报告及其附件和背景文件内容丰富，非常有用。其主要缺点是被认为没有阐述两个关键问题：(a) 基金组织的干预措施对弱势群体福利的影响；(b) 基金组织支持的方案使社会保护增加了还是减少了。⁷⁵ 独立评估办公室解释称，第一个问题需要更广泛的研究，而第二个问题由于“概念和归属问题”而不可行。与特别报告员进行会谈的基金组织官员强烈认为，存在的变数太多，无法进行有意义的分析。然而，全面回避这些核心问题令人质疑基金组织提出各种政策处方的确定性。为了以有据可依和负责任的方式行事，必须尝试进行影响评价。⁷⁶

界定社会保护

34. 独立评估办公室的报告将社会保护定义为向弱势个人或家庭提供现金或实物福利的各种政策工具，包括：(a) 社会保险(如公共养老金计划)；(b) 社会援助(如政府向穷人的转移支付)；(c) 针对失业者的劳动力市场干预措施(如失业保险和积极的劳动力市场政策)。报告还阐述了粮食和能源补贴，但没有涉及更广泛的发展或减贫政策，如教育和卫生政策。⁷⁷ 其附件列出了基金组织和其他组织对社会保护的不同定义。⁷⁸ 正在进行的确定基金组织所使用的统一定义的工作至关重要，因为特别报告员的访谈证实，基金组织内部对于社会保护的含意存在相当大的不确定性和分歧。

35. 最重要的问题是支撑社会保护的总体理念。界定社会保护的主要争论是“社会安全网”办法与人权或“社会公民身份”办法之间的争论。⁷⁹ 国际劳工组织(劳工组织)、世界卫生组织(世卫组织)和联合国认为，如“社会保护最低标准倡议”所示，社会保护最低标准的定义反映了一种立足人权的办法。⁸⁰ 这并非如许多经济学家所设想的那样，是一种严格的“一刀切”办法，即声称对所有关于资源配置的困难选择都有答案。相反，它确定了一套总体目标，并提供了问责制框架的要素。因此，虽然“倡议”从人权角度看待社会保护问题，但每个国家的最低标准范围和覆盖面是由各国在遵守不歧视、性别平等和社会包容等原则的同时决定的。其目的是确保普遍保护，但这并不意味着每个人获益相同。相反，其目标是防止或减轻贫困、脆弱性和社会排斥，最低标准应包括保健方面的基本社会保障，以及儿童、老年人和无工作能力者的收入安全，特别是在疾病、失业、孕产期和残疾的情况下。

⁷⁴ 与之形成强烈对比的是，世界银行 2016 年就更新其社会保障政策进行了很长时间的磋商。

⁷⁵ 基金组织，《基金组织与社会保护》，第 23-24 页。

⁷⁶ 关于评价的重要性，见 M. Ravallion, “The World Bank: Why it is Still Needed and Why it Still Disappoints”, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30, No. 1, Winter 2017, pp. 82-84.

⁷⁷ 基金组织，《基金组织与社会保护》，第 4 页。

⁷⁸ 同上，附件 1。

⁷⁹ 见赤贫和人权问题特别报告员的报告(A/69/297)，第 21 段。

⁸⁰ 劳工组织，社会保护最低标准建议书，2012 年(第 202 号)。

36. 相比之下，基金组织通常采用的社会安全网办法往往是最低水平的，几乎算不上“社会保护”。用独立评估办公室的话说，基金组织认为，“必须建立社会安全网，以减轻财政调整、经济改革或外部冲击对弱势群体的短期不利影响”。⁸¹ 社会保护本质上是一种短期的解决办法，旨在帮助“最弱势群体”克服暂时的经济困难。这一群体通常并不等同于社会中最贫困的群体，而是与受到基金组织推动的经济调整冲击的群体重合。此外，负担能力是压倒一切的考虑因素，其近乎迂回的定义假定负责任的财政整顿将无法提供能够确保极端贫困者的生存的真正的最低标准。基金组织关注的是减轻损失，而不是转型，接受社会保护主要是出于务实的方案考虑，而不是出于原则性的理由，即任何宏观经济框架都应保护那些无法自保的人们。

37. 世界银行是将安全网办法作为一种社会风险管理形式的主要国际支持者，⁸² 现已正式赞同劳工组织/世卫组织/联合国的社会保护最低标准办法，正常情况下，基金组织也有望这样做。

目标精准

38. 出于实际目的，“安全网”和“社会保护最低标准”支持者之间的主要争论在于“目标精准”原则，即实物和现金福利形式的再分配只应惠及“最弱势群体”。国际基金组织“一直大力支持瞄准”，⁸³ 特别是在收入不平等、⁸⁴ 公共支出改革⁸⁵ 和能源补贴改革方面的分析中。⁸⁶ 事实上，目标精准似乎本身就被视为一种目的。自 2009 年以来，基金组织针对低收入国家的财政整顿方案中，只有 15% 要求保护弱势群体，而且大多数相关条件“侧重改善社会安全网的目标精准性”。⁸⁷

39. 在某些情况下，基金组织还强烈反对普遍方案。因此，2017 年，经基金组织多年施压，⁸⁸ 蒙古同意将以前的普及“儿童福利金”方案的范围限定在 60% 的最贫穷儿童，这一比例之后又提高至 80%。⁸⁹ 报告称，基金组织贷款的结构基准得到了严格执行。⁹⁰ 同样，2018 年 1 月，基金组织宣布，吉尔吉斯斯坦将

⁸¹ 基金组织，《基金组织与社会保护》，第 11 页。

⁸² 世界银行，《1990 年世界发展报告—贫困》(1990 年)，第 iii 页。

⁸³ 基金组织，《基金组织与社会保护》，第 11 页。

⁸⁴ 基金组织，“财政政策与收入不平等”，第 25 页。

⁸⁵ 基金组织，“公共支出改革：艰难选择”(2014 年 4 月)，第 32 页。

⁸⁶ 基金组织，“能源补贴改革：经验教训和影响”(2013 年 1 月)，第 30 页。

⁸⁷ 基金组织，“社会保障”，第 16 页。

⁸⁸ 独立评估办公室，“基金组织与社会保护：七个低收入国家案例”(2017 年 7 月)，该报告认为，“基金组织一贯主张有目标精准的(经过家计调查的)福利，而不是普遍的儿童货币补贴”。

⁸⁹ 基金组织，“蒙古：中期贷款机制下的第一次和第二次审查”(2017 年 12 月)，第 10 页。

⁹⁰ See S. Kidd, “Mongolia and Kyrgyzstan lose out in their struggle with the IMF over the targeting of child benefits”, *Development Pathways*, 21 February 2018. Available at www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/. For a response by the IMF, see www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/#comment-1358.

“修订关于普遍儿童津贴的法律，以重新强调目标精准性”。⁹¹ 据说，这一政策变化是在基金组织审查该国的展期信贷之后通过的。⁹²

40. 然而，如果目标精准的目的是减少贫困，而不是促进新自由主义的正统观念，那么最近对撒哈拉以南非洲地区的目标精准性的一项研究对针对性逻辑提出了重大挑战。⁹³ 该研究的作者探讨了影响减贫政策设计和实施的重要因素。第一个因素是信息，作者表明，基金组织和其他机构为此目的一贯倡导的准家计调查在实践中的结果令人很不满意。他们的结论是，这项调查“几乎在所有国家中错过了许多最贫困的家庭：平均而言，80%的贫困家庭被调查算作非贫困家庭，40%的非贫困家庭被算作贫困家庭”。第二个因素是激励效应，他们认为，目标精准的政策鼓励非贫困人口改变他们的行为，以便有资格获得向穷人提供的福利。第三个因素是政治经济，如下文所述，这一因素表明，主导政治决策的精英和中产阶级不会对仅针对最贫困群体的政策给予足够的政治支持。研究得出的结论是，覆盖范围更广的减贫计划比目标精准的计划更有可能减少贫困。

41. 基金组织《财政监测报告》最近发表的一项分析也初步指向同一方向，承认目标精准需要足够的行政能力，在缺乏这种能力的情况下，往往“对穷人覆盖不足，使富人渔利”。⁹⁴ 因此，分析谨慎地探讨了将普遍基本收入计划作为有目标精准的社会保护的“次优”替代办法这一备选办法。根据这一办法，基金组织最近关于莫桑比克的第四条报告鼓励继续“努力提高”非缴费型社会保护制度的“覆盖面和力度”，并指出，政府的重点从目标精准的慈善转向立足权利的普遍福利办法。⁹⁵ 按照基金组织的标准，这一办法似乎完全不适当。

社会保护实践

42. 将社会保护作为“某种最低限度的正义或公平”⁹⁶ 的想法实际上事关基金组织的所有核心工作。一位执行董事向特别报告员解释得很好，他说基金组织在货币、财政、金融、国际收支和结构政策这五大支柱中的任何一项工作都可能促进或破坏社会保护。然而，基金组织“传统上从财政政策的角度处理社会保护问题”，⁹⁷ 补贴改革和社会开支最低标准的案例就说明了这一点。

⁹¹ 见基金组织，“基金组织工作人员结束对吉尔吉斯共和国的访问”，新闻稿(2018年1月31日)，可查阅 www.imf.org/en/News/Articles/2018/01/31/pr1834-imf-staff-concludes-visit-to-the-kyrgyz-republic。

⁹² Kidd, “Mongolia and Kyrgyzstan lose out”.

⁹³ 这项研究的概述见 C. Brown, M. Ravallion and D. Van de Walle, “Reaching Poor People”, in *Finance & Development* (December 2017), pp. 48–51.

⁹⁴ 基金组织，“解决不平等问题”，第16页。

⁹⁵ 基金组织，“莫桑比克共和国”，第12页。

⁹⁶ T. Judt, *Postwar: A History of Europe since 1945* (Penguin Books, 2005), p. 76.

⁹⁷ 基金组织，《基金组织与社会保护》，第11页。

补贴改革

43. 基金组织 2006 至 2015 年期间核准的安排中有三分之一包含与能源价格补贴有关的结构条件。⁹⁸ 改革此类补贴在经济上完全合理：补贴是一种倒退行为，抑制增长，阻碍投资，排挤社会开支，削弱竞争力，刺激走私，对国际收支产生负面影响，鼓励过度消费并造成加剧气候变化和对个人健康有不利影响的污染。⁹⁹ 然而，正如包括伊朗伊斯兰共和国¹⁰⁰ 和突尼斯在内的许多国家最近的经验所表明的那样，在实践中，改革工作必须考虑到政治经济因素。¹⁰¹ 基金组织认识到这种矛盾关系，通常建议在进行补贴改革的同时，将省下来的部分资金重新分配给“目标精准”、“设计良好”和“扶贫性”的社会保障方案。¹⁰²

44. 但经验表明，这些看似清楚合理的处方所引起的问题比解决的问题更多。首先，历史表明，社会保护制度在不引起政治分歧时更有吸引力。正如一位作者对评论西欧时指出的那样，“虽然穷人感受到了最大的短期优惠，但真正的长期受益者是专业人士和商业中产阶级”。¹⁰³ 同样，有人指出，虽然“福利国家有时被视为产业工人阶级的成就……但它们主要是通过农民、中产阶级和专业人士的广泛联盟而形成的。此外，最全面、最持久的福利国家通常是那些服务于最广泛和最强有力的联盟利益的国家”。¹⁰⁴ 迅速取消倒退但普遍的价格补贴，代之以针对最贫困者的有限社会保护方案几乎得不到主要政治行为方的政治支持，从而会破坏这种改革的政治(而不是财政)可持续性。劳工组织 2017 年记录的世界各国的 322 项“社会保护改革”中仅有 5% 得到实施并满足了贫困者或极端贫困者的需要，这种情况不足为奇。¹⁰⁵

45. 其次，虽然价格补贴往往深深植根于一国的政治和体制结构，但取代价格补贴的“扶贫性”社会保护方案(如现金转移方案)往往完全或基本上是新方案，因此很容易出现回退，使许多贫困者和非贫困者都无法得到保障。¹⁰⁶ 虽然基金组织作为紧急贷款机构，在危机时期可能对政府进行补贴改革有很大的影响力，但基金组织的短期重点与投资 and 建立适当的社会保护制度所需的大量时间之间存

⁹⁸ 同上，第 67 页。

⁹⁹ See Clements et al, *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications* (Washington, D.C., 2013), ch. 3.

¹⁰⁰ See Development Pathways, “Role of IMF-backed elimination of universal social protection in protests”, available at www.developmentpathways.co.uk/resources/role-imf-backed-elimination-universal-social-protection-protests/.

¹⁰¹ U. Laessing and T. Amara “Tunisia seen softening economic reforms to avoid unrest”, Reuters (4 December 2017).

¹⁰² Clements et al, *Energy Subsidy Reform*, pp. 20-21; 基金组织，《基金组织与社会保护》，第 25 页；基金组织，“社会保障”，第 22 页。

¹⁰³ Judt, *Postwar*, p. 76.

¹⁰⁴ David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (2016), p. 41.

¹⁰⁵ 劳工组织，“世界各地的社会保护措施：2017 年 1 月至 12 月(2018 年)”。

¹⁰⁶ 见特别报告员关于访问沙特阿拉伯的报告(A/HRC/35/26/Add.3, 第 7-10 页)和访问毛里塔尼亚的报告(A/HRC/35/26/Add.1, 第 14-16 页)。

在着矛盾关系，不太可能仅通过投入更多资源处理第四条监督中的社会保护问题而解决这一问题。

46. 再次，建议将一种社会保护制度(补贴)改为更“有效”的制度的出发点是一种假设，即可以纸上谈兵般地成功制定具有高度复杂性和政治敏感性的制度。然而，经验表明，尊重权利的成功制度来自于“争论，包括选民或政党间竞争提出的争论或公众、民间社会的压力所引发的争论”。¹⁰⁷

47. 最后，对基金组织和各国政府而言，财政结余是补贴改革的主要吸引力之一。考虑到基金组织对宏观稳定性(支持尽量减少公共支出)的强烈偏好，而且大多数政府倾向于将结余用于政治上更受欢迎的方案，许多补贴改革导致社会保护支出的大幅净减少的情况，这并不足为奇。¹⁰⁸

48. 这并不是说能源补贴改革是不可取的，但建立替代社会保护制度的重要工作所采用的办法需要比目前为止普遍采用的办法更加协调一致和更加坚定。基金组织清楚地认识到深远改革所面临的障碍，¹⁰⁹但它没有采纳政治上和社会上可持续的社会保护政策，而是强调将沟通战略、排序和“非政治化”作为解决方案。换言之，基金组织认为挑战基本上是市场问题，而不是解决更为复杂的实质性问题。

社会支出最低标准

49. 从理论上讲，基金组织非常重视社会保护，将社会支出最低标准“指示性目标”纳入了低收入国家的贷款安排等工作。其目标是维持或增加教育和保健方面，有时还有社会安全网方面的公共支出。自 2009 年以来，在面向低收入国家的项目中，约有 90% 纳入了此类目标。但基金组织本身也承认，这种做法存在严重缺陷。有些目标过于宽泛，因而没有意义(例如，涵盖卫生和教育总开支)，或包括基础设施开支和其他与社会保护没有直接关系的预算项目。各国政府与基金组织之间的谅解备忘录“往往缺乏关于覆盖范围和监测以及报告安排的细节”。¹¹⁰

50. 外部批评甚至更加强烈。一项研究显示，自 2000 年以来，撒哈拉以南非洲国家的社会开支最低标准只得到了约 50% 的执行，西非的成功率甚至更低。即使在满足基金组织平衡预算条件的情况下，配套的社会支出最低标准一般无法得到满足。¹¹¹ 这可能是由于，支出最低标准是无约束力的指示性目标，而基金组织贷款中的重要宏观经济目标具有约束力。尽管基金组织声称，执行基金组织资助

¹⁰⁷ Gabriele Koehler, “The Politics of Rights-Based Transformative Social Policy in South and Southeast Asia”, in *International Social Security Review* (Vol. 70, Issue 4, 2017). p. 107.

¹⁰⁸ “例如，在加纳，2013 年被取消的燃料补贴本可能超过 10 亿美元，而有针对性的低收入能源援助方案每年仅花费约 2,000 万美元(剩余的结余哪去了？” Ortiz, Cummins, and Karunanethy, p. 7. 在毛里塔尼亚，取消粮食补贴预计将扩充一般预算，而不是用于其他社会保护活动。见 A/HRC/35/26/Add.1, 第 59 段。

¹⁰⁹ See Clements et al, *Energy Subsidy Reform*, ch. 4.

¹¹⁰ 基金组织，“社会保障”，第 13-14 页。

¹¹¹ Stubbs and Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries”, in *Critical Public Health* (Vol. 28, Issue 2, 2018), pp. 136-37.

项目的低收入国家在教育方面的公共支出有所增加，而且在统计上并未显示出对卫生支出的显著影响，¹¹² 但这些说法受到了强烈质疑。¹¹³ 批评者认为，2017年基金组织的政策文件在方法上存在问题，¹¹⁴ 基金组织的项目参与实际上“在统计上对教育支出没有显著影响，但与卫生支出的减少有关联”。¹¹⁵ 然而，无论这场辩论结果如何，几乎没有证据表明不具约束力的社会开支目标可能有效实现有意义的社会保护。

与其他国际组织的合作

51. 过去十年来，国际社会越来越重视社会保护和机构间合作。联合国系统行政首长协调理事会 2009 年通过了“社会保护最低标准倡议”，作为全球危机的重要对策，会员国在联合国可持续发展大会上公开支持该倡议，二十国集团和劳工组织(《第 202 号建议书》)也予以支持。2012 年还设立了社会保护问题机构间合作委员会，由世界银行和劳工组织担任联合主席，以协调这一领域的工作。此外，“可持续发展目标”具体目标 1.3 呼吁各国执行“适合本国国情的社会保障制度和措施，包括最低标准，到 2030 年在较大程度上覆盖穷人和弱势群体”。

52. 然而，基金组织与包括劳工组织在内的联合国各机构之间在社会保护方面的合作充其量是不值一提的。¹¹⁶ 实际上，自《考虑到人的调整》出版以来，基金组织和儿基会一直关系复杂。2008 年金融危机后，这两个组织通过在 11 个国家开展社会保护试点研究，寻求更密切的合作。然而，广为人知的持批评态度的 2011 年报告导致两个组织之间的关系相当紧张。¹¹⁷ 试点研究报告在布基纳法索、刚果和莫桑比克等国取得的一些积极成果，但自那以后，除马拉维以外，协调陷入停滞。

53. 基金组织与劳工组织在 2010 年以前几乎没有合作，2010 年，两位行政首长商定就“社会保护最低标准倡议”¹¹⁸ 和 3 个试点案例进行合作。2 个试点遭遇失败，但在莫桑比克，机构间合作取得了成功，直到 2013 年相关人员更换，合作就此停止。¹¹⁹ 虽然基金组织总裁在 2012 年¹²⁰ 和 2014 年¹²¹ 对该倡议作出了承诺，但劳工组织与基金组织之间的合作仍处于停顿状态。

¹¹² 基金组织，“社会保障”，第 11 页。

¹¹³ Stubbs et al, “The IMF and Government Health Expenditure: A Response to Sanjeev Gupta”, in *Social Science & Medicine* (vol. 181, 2017), pp. 202–204.

¹¹⁴ Stubbs and Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards”, pp. 133–134.

¹¹⁵ Ibid, p. 135.

¹¹⁶ “另一方面，将近 75%…的调查答卷人…报告说与联合国机构(包括劳工组织)、基金组织和社会保护组织的互动极少或根本没有互动，基金组织，《基金组织与社会保护》，第 61 段。

¹¹⁷ I. Ortiz, J. Chai and M. Cummins, “Austerity Measures Threaten Children and Poor Households: Recent Evidence in Public Expenditures from 128 Developing Countries”, *Social and Economic Policy Working Paper* (UNICEF, 2011); and Abrams, “The IMF’s Role in Social Protection”, p. 18.

¹¹⁸ IEO, “IMF Collaboration with Partner Institutions on Social Protection”, *Background Document* (July 2017), p. 11. 独立评估办公室，“基金组织与伙伴机构在社会保护方面的合作”，背景文件(2017年7月)，第 11 页。

¹¹⁹ 同上，第 13 页。

¹²⁰ 拉加德，“重返里约——实现未来经济可持续发展的道路”(基金组织，2012年6月12日)，可查阅 www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp061212。

¹²¹ 基金组织，“总裁全球政策议程”可查阅 www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/100314.pdf。

54. 在其他领域，基金组织也不愿意与其他国际组织在社会保护方面开展合作。2012 年至 2017 年期间，基金组织的代表很少出席社会保护问题机构间合作委员会的会议。¹²² 2018 年，基金组织宣布愿意出席会议，但仅限于“所讨论问题与基金组织的工作特别相关时”。¹²³ 造成上述缺少合作的情况的原因可能是对社会保护的理念不同；基金组织长期以来决心保持独立于联合国之外；或基金组织只致力于“在其任务范围内”的“可持续发展目标”，对具体目标 1.3 没有特别的兴趣。¹²⁴

五. 结论和建议

基金组织的中心地位

55. 基金组织是财政政策和社会保护领域最有影响力的国际行为体，尽管基金组织及其批评者可能都不希望如此。即使在高收入经济体，其第四条监督报告和研究也引发了许多更广泛的辩论。基金组织最近的政策改革值得称赞，通过这些改革，它承认自己远不止是一个货币机构，但实地的具体变革实施起来较慢。

社会保护是真正的宏观关键

56. 财政可持续性很重要，但逐步实行基础广泛的社会保护制度可以与之相兼容，而社会保护制度又可以确保总体情况的社会可持续性。社会保护减少紧急救助的经济消耗，扩大就业能力，促进穷人子女的教育机会，并有助于打破依赖循环。有许多社会保护问题应由其他组织处理，不应处于基金组织的关注范围，但除非基金组织更加一贯地推动为社会保护创造财政空间，否则其他行为体能做或愿做的就很少。

57. 考虑到基金组织政策的影响，目前正在进行的内部审查必须审查如何才能真正评价其干预措施对收入最低的五分之一人口的影响。

超越改良新自由主义

58. 在当今世界，全球化和自由民主日益受到攻击，基金组织要在今后几年有效应对这种挑战，就需要采取一种有别于改良新自由主义的心态，目前新自由主义限制了基金组织思维的界限，甚至在讨论性别、不平等和社会保护问题时也是如此。除非将这些问题视为原则问题，而不仅仅是出于务实考虑的次要问题，否则这些关切将不会被真正纳入其使命。

超越为了精准而精准

59. 基金组织坚持认为，它不坚持越来越精准地选择社会受益者。但特别报告员掌握的证据显示，这一说法很难得到支持。然而，鉴于科学文献现在均突显出大多数此类精准政策做法中使用的准家计调查的失败，基金组织必须重新考虑其

¹²² 独立评估办公室，“基金组织合作”，第 30 页。

¹²³ 基金组织，“执行计划”。

¹²⁴ 见 www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals。

方法，并承认目标过于狭窄的社会保护所产生的政策充其量只能得到微弱的政治支持。

拥抱多样性

60. 机构也是由各构成部分组成的，基金组织工作人员的组成加强了其精英性和高度专业化的性质。该组织若要变得不那么自我关注，不那么沉迷于自我参照，开展更真诚地合作，就需要内部的多样性。

61. 首先，其大约 2,400 名工作人员中有一半是经济学家，他们几乎都接受过宏观经济学领域的培训。¹²⁵ 1980 年至 2000 年期间，被任命的高级工作人员有 74% 曾在美利坚合众国或大不列颠及北爱尔兰联合王国接受教育，40% 在这两个国家的 10 所精英大学接受过培训。¹²⁶ 自大衰退以来，许多批评的焦点是，这些一流大学的经济学家越来越相信他们的职业近乎于自然科学，完全基于数学模型。¹²⁷

62. 第二，其文化多样性也很有限。截至 2017 年，“B 级”员工(从主任到处长)中，5.4% 来自撒哈拉以南非洲，4.8% 来自东亚，6% 来自中东和北非。¹²⁸

63. 第三，尽管基金组织承诺加强性别多样性，目前只有 25.2% 的“B 级”经济学家是女性，¹²⁹ 32 名高级官员中有 3 名女性¹³⁰，24 名执行董事中有 3 名女性。¹³¹ 虽然宏观经济学作为一个整体是男性主导的领域，¹³² 但研究表明，这对政策偏好有重大影响¹³³：女性经济学家比男性更倾向于政府支持的再分配政策。¹³⁴

64. 基金组织或许会无视所有这些考虑，坚持认为它只是按照《协定》的规定做自己的工作。然而，工作人员组成、雇用、奖励和培训等问题能够通过内部文化和主导思维的影响产生巨大效果。

¹²⁵ 见 www.imf.org/external/about/staff.htm。

¹²⁶ 包括麻省理工学院或芝加哥大学、哈佛大学、耶鲁大学、哥伦比亚大学、宾夕法尼亚大学、普林斯顿大学、牛津大学和剑桥大学以及伦敦经济学院。See A. Kentikelenis and L. Seabrooke, “The Politics of World Polity: Script-writing in International Organizations”, in *American Sociological Review*, vol. 82, iss. 5 (2017), pp. 1065–1092, table 2.

¹²⁷ Ha-Joong Chang, *Economics: The User’s Guide* (Bloomsbury, 2014); and P. Krugman, “How Did Economists Get it So Wrong? ”, *The New York Times Magazine* (2 September 2009).

¹²⁸ 见 www.imf.org/external/np/div/2017/index.pdf。

¹²⁹ 同上。

¹³⁰ 见 www.imf.org/external/np/sec/memdir/officers.htm。

¹³¹ 见 www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx。

¹³² J. Wolfers, “Why Women’s Voices are Scarce in Economics”, *The New York Times* (2 February 2018).

¹³³ See in general S. Lundberg, “The 2017 Report of the Committee on the Status of Women in the Economics Profession”, *American Economic Association*, 6 December 2017; and “Women and economics”, *The Economist* (19 December 2017).

¹³⁴ A. May, M. McGarvey and R. Whaples, “Are Disagreements among Male and Female Economists Marginal at Best? ”, *Contemporary Economic Policy* (vol. 32, No. 1, January 2014), pp. 111–132; and May, McGarvey and Kucera, “Gender and European Economic Policy”, pp. 162–183.

有利于穷人

65. 极端贫困是凄惨的，侵犯了基本权利，而且是一种政治选择。基金组织不能仅仅将其视为资产负债表上另一个抽象的项目。目前，基金组织工作人员的专业思维认为该组织的作用本质上是技术性、科学性和非政治性的。基金组织工作人员经常传递出的形象很能说明问题。在危急情况下，他们自视为急诊室医生，¹³⁵ 这意味着他们会例行适用指定的外科干预措施，而没有时间考虑替代医疗方法。在监督模式下，他们自视为警察，这也意味着必须遵守严格的规则。有关基金组织经济学家的说法是，“基于数字、模型和规则的分析看起来公正而公平，它们是针对政治化和不专业行为指控的辩护，这些行为可能削弱官僚作为专家的权威”。¹³⁶

66. 缺少的是作为基础的道德框架。例如，财政整顿并不是中立的；它可以有利于精英阶层，也可以是扶贫性的，或是介于两者之间。所作的选择反映了价值观，而且财政整顿的手段本身不应成为目的。世界银行并没有因为宣告以扶贫为使命而摒弃经济逻辑或放弃市场。基金组织的工作人员经常使用“公平(equity)”一词，但它没有明确的含义，而且很少能够使政策关注贫困者处境。他们还经常提到“弱势群体”，但这也是一个含糊和开放性的概念，很鲜有固定的政策内容予以其关注。

67. 积极主动的举措必不可少。基金组织工作人员经常向特别报告员抱怨说，只有在财政危机时期，社会保护才成为“热点”问题，而到这时社会保护已变得难以负担。但在(相对的)好年景时，基金组织本身也极少努力提出这一问题。基金组织和各国政府都需要采取渐进和积极主动的办法来纳入社会保护。最好的出发点是认真和系统地与联合国、劳工组织和世卫组织的社会保护最低标准倡议合作。

用技术专家统治取代政治的代价

68. 促进社会保护和减少不平等的政治经济学不能被忽视，因为在专制环境中，不平等和社会保护都不可能得到认真对待。这就提出了民主治理的问题，基金组织认为这个问题远远超出其职权范围。事实上，从最广泛的意义上说，确实如此。基金组织的存在并不是为了促进民主，但它的任务也不是破坏民主决策。然而，该组织所倾向的许多政策助长了对民主国家运作的体制和预算限制。例如，加强赤字上限、债务限额和支出上限都会减少选民影响广泛的基本经济和社会优先事项的机会。在这一点上，选民很容易受到具有民族主义、仇外和其他有问题的政治纲领的民粹主义政党的诱惑。这些都是他们仍能控制的问题，可以用来说服选民，他们的偏好仍然很重要。基金组织最近发布了一份宣传“独立财政理事会”优点的文件，开篇便指出，“即使是设计最佳的民主制度，也需要对政策酌处权加以体制限制，作为民主控制的补充，并预防出现不良的政策结果”。¹³⁷ 但现实往往是，民主控制被技术专家统治论的法令所取代。基金

¹³⁵ E. Coburn, “Economics as ideology: challenging expert political power”, *State of Power*, (January 2016), p. 57.

¹³⁶ M. Barnett and M. Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Cornell University Press, 2004), p. 69.

¹³⁷ R. Beetsma et al, “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”, IMF Working Paper (March 2018), p. 3.

组织需要认识到这种做法的潜在负面影响，并设法在建议中纳入某种平衡机制。仅仅假装政策制定者仍保有自由或是民主制度总能否决不受欢迎的政策是不够的，事实上，正在对基本结构进行的调整恰恰会使这一点极难实现。

与外界的真诚合作

69. 基金组织经常口头上赞赏“发展伙伴”、“外部利益攸关方”、“世界银行和其他机构”以及“国家当局”所发挥的重要作用，但正如一位受访者所说，大多数评论者认为，基金组织的行事方式表明它认为自己就是法律本身。基金组织一位常驻代表在被问及与民间社会的互动时，解释了她如何努力说服民间社会来宣传基金组织的优先事项，但其合作程度似乎也仅限于此。基金组织应在第四条国内审查的范围内，与广泛的民间社会团体进行更系统的协商，应该真心愿意学习和调整其做法。仅与世界各国财政部打交道所形成的世界观本身很难称得上一种平衡或适当的世界观。

70. 基金组织若要认真对待社会保护问题，便需要相关的专门知识。当然，它应该以更加协调和有意义的方式与劳工组织和儿基会等组织合作，但认为它能够或真正愿意将有关这一问题的大部分工作外包给世界银行是不现实的，除非其内部工作人员具备专门知识，能够密切监督这种合作努力。

71. 人权界也必须开始认真参与并审查基金组织的工作。该组织的工作具有重大的人权影响，财政整顿政策既可以促进权利，也可以破坏权利。

72. 基金组织过去对全球化的不平衡方针及其一门心思追求一种财政整顿模式而事后才考虑社会影响的做法给当今世界造成了不良的影响，因此，基金组织不仅对过去负有责任，而且还将决定未来是否会有所不同。迄今为止，基金组织一直是一个头脑膨胀、人格不健康且道德意识淡薄的组织。如果它能认真对待社会保护问题，而不是仅象征性地致力于最低限度的安全网，就表明它实际上已经从过去的错误中吸取了教训。