



人权理事会

第四十五届会议

2020年9月14日至10月2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

国际金融机构的经济政策和保障措施与地方一级善治的
相互作用

促进民主和公平的国际秩序独立专家的报告*

概要

促进民主和公平的国际秩序独立专家向人权理事会提交第三份专题报告，
专门讨论国际金融的经济政策和保障措施与地方一级善治的相互作用。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 促进民主和公平的国际秩序独立专家利文斯通·塞瓦尼亚纳根据人权理事会第 18/6 和第 42/8 号决议，向理事会提交本报告。这是现任任务负责人在 2018 年理事会第三十七届会议上获任命后的第三份报告。

2. 在第 42/8 号决议第 17 段中，人权理事会请独立专家审查国际金融机构采取的金融和经济政策对民主和公平的国际秩序的影响。他决定在本报告中专门讨论国际金融机构¹的经济政策和保障措施与地方一级善治的相互作用。

3. 独立专家认为，善治原则是民主和公平的国际秩序的关键原则之一。事实上，安理会和大会关于促进民主和公平的国际秩序的一系列决议中提到了善治的一些组成部分，本报告将就此进行详细阐述。例如，理事会和大会提到，所有人民企盼一个以《联合国宪章》所载原则为基础的国际秩序，这些原则包括：促进和鼓励尊重每个人的人权和基本自由，尊重人民平等权利及自决原则，和平、民主、正义、平等、法治、多元主义、发展、提高生活水平和团结。²此外，理事会和大会确认，民主、对包括发展权在内所有人权的尊重、社会各部门透明和负责任的治理和行政以及民间社会的切实参与，是实现社会发展和以人为本的可持续发展的必要基础的重要组成部分。³

4. 本报告所指的国际金融机构是世界银行、国际货币基金组织、非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行和美洲开发银行。这些机构向发展中国家提供贷款、信贷和赠款；政策咨询意见；技术援助；和全球公共产品。除其他外，它们着眼于减少全球贫困和实现经济、社会和体制的可持续发展，其中大多数承诺支持《2030 年可持续发展议程》。国际金融机构通过其活动可以直接影响国家当局如何实施善治，从而遵守其尊重人民的人权的义务。本报告研究的所有机构都在其活动中采取了与善治相关的保障措施，独立专家不怀疑它们对这一原则的承诺。他打算研究国际金融机构的各种规定、政策和做法，并在认为适当的时候提出改进的方法。

5. 为了本报告的目的，并由于字数限制，独立专家决定重点阐述与他在构想展望报告(A/HRC/39/47)中提出的一些专题优先事项有关的以下重要问题：利益攸关方接触以及公众参与、透明度和报复问题；国家对民众需求的顺应和倒退措施；打击腐败。问责问题贯穿整个报告。独立专家希望主要侧重国家在维护善治和人权方面的责任，即通过国际金融机构对公共部门的贷款和其他针对公共部门的干预措施履行这种责任。在编写本报告时，冠状病毒病(COVID-19)大流行席卷世界各地，给世界人口，包括最脆弱的人口造成了沉重的损失。因此，在本报告中不可能忽视这一可怕的背景。

6. 为了编写本报告，除了进行广泛研究和文件审评之外，独立专家还与各利益攸关方举行了几次电话会议，他原计划在两个区域举行的面对面磋商因 COVID-19 大流行病而不得不取消。他还使用了他在 2019 年 5 月访问日内瓦、巴黎和华盛顿

¹ 就本报告而言，“国际金融机构”一词涵盖“多边开发银行”和“发展融资机构”。

² 例如，理事会第 42/8 号决议，序言部分第 10 段。

³ 例如，理事会第 42/8 号决议，序言部分第 16 段。

特区期间收集的与本报告主题相关的材料和笔记。他感谢各方在这些充满挑战的情况下抽出时间与他交流并为本报告做出贡献。

7. 本报告不是为了对本专题进行详尽研究，而是对所涉的一些主要问题进行概述，可能为进一步思考铺平道路。独立专家希望，他的报告将为所有参与维护、促进或监测地方一级善治和人权的利益攸关方提供有益的意见和建议，促进实现民主和公平的国际秩序。

二. 活动

8. 2019年9月和10月，在人权理事会第四十二届会议和大会第七十四届会议期间，独立专家在日内瓦和纽约与会员国和民间社会代表举行了一系列双边会议。此外，他还分别在日内瓦和纽约与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发展权科和人权、经济和社会问题科的代表以及秘书长青年问题特使特别顾问进行了交流。

9. 在本报告所述期间，其中一半时间因 COVID-19 大流行而受到旅行限制，独立专家参加了一些活动，包括：

(a) 亚太妇女、法律和发展论坛 2019 年在吉隆坡举行的关于“制定人民贸易议程”的区域协商(2019年8月26日至28日)；

(b) 卡特中心在美利坚合众国亚特兰大举办的主题为“团结起来，实现人人平等”的人权维护者论坛(2019年10月12日至15日)；

(c) 卡塔尔国家人权委员会与人权高专办、欧洲议会、国家人权机构全球联盟和国际新闻工作者联合会合作，在多哈举办的主题为“社交媒体：促进自由和保护活动人士的挑战和途径”的国际会议(2020年2月16日和17日)；

(d) 奥胡斯大学在丹麦奥胡斯举办的主题为“非洲的代表和选举”的讲习班(2020年2月28日至29日)。

10. 各对话者均对独立专家的任务表现出越来越多的兴趣，并围绕他计划在剩余任期内处理的优先专题开展了引人深思的讨论，独立专家再次对此感到满意。

11. 独立专家与其他特别程序任务负责人联合发出了 6 封信函和 19 份新闻稿。其中一些新闻稿与 COVID-19 大流行引起的人权挑战有关。

三. 善治、人权和可持续发展

12. 人权高专办指出，“善治”没有全面的定义，因为它包含许多因研究领域和背景而异的概念，如对人权的尊重、法治、有效参与、政治多元化、透明和负责的进程和机构、高效和有效的公共部门、政治赋权、公平和可持续性。然而，人们在很大程度上一致认为，善治与被认为是实现发展目标所必需的政治和体制进程及成果相关。至关重要的一点是，对善治的真正检验是它在多大程度上实现了人权承诺：公民、文化、经济、政治和社会权利。⁴

⁴ 人权高专办，“善治与人权”。可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx。

13. 《2030 年可持续发展议程》同样承认善治是建设和平、公正和包容性社会以实现可持续发展的基石。⁵ 可持续发展目标 16 是善治理念的缩影，在更大程度上包含了 2030 年议程的人权层面，除其他外，强调促进法治、减少腐败、发展有效、负责和透明的机构、确保决策反应迅速、具有包容性、参与性和代表性以及确保公众获得信息和保护基本自由的重要性(具体目标 16.1-16.10)。

14. 人权理事会在其关于善治对促进和保护人权的作用的一系列决议中，界定了善治的范围，并明确阐述了善治、人权与可持续发展之间的相互联系。理事会在关于这一事项的最近决议中确认，能顺应人民的需要和愿望的透明、负责、问责、开放和参与型政府是善治赖以存在的基础，而这一基础是充分实现包括发展权在内的各项人权的必要条件之一。⁶ 该决议还从根本上确认了良好的国家和国际环境对充分享受人权和基本自由的重要性以及善治与人权之间相辅相成关系的重要性。⁷

15. 独立专家非常有兴趣地注意到人权高专办于 2019 年 6 月 14 日举办的理事会闭会期间研讨会，该研讨会讨论了善治对促进和保护人权的作用以及为此执行可持续发展目标，包括执行目标 16 的最佳做法。在研讨会上，专家和其他与会者强调，善治、人权和可持续发展目标的成就为何确实是相互关联和相辅相成的，善治和目标 16 是《2030 年议程》的基石(A/HRC/43/34, 第 43 至第 44 段)。

16. 善治概念牢牢植根于国际人权法，因为它要求实现若干人权原则和标准，包括参与公共事务的权利、获取信息的权利、意见和表达自由的权利、和平集会和结社的权利以及获得补救的权利。重要的是，它还与各国尊重和确保《公民及政治权利国际公约》所确认的权利的义务相联系，并与采取步骤以使用一切适当方法逐步达到《经济社会文化权利国际公约》所确认的权利的充分实现的义务相联系。

17. 经济、社会及文化权利委员会援引国际法院的一项裁决指出，国际金融机构“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”。因此，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的一部分(E/C.12/2016/1, 第 7 段)。此外，委员会强调，设立国际货币基金组织和国际复兴开发银行这两个联合国专门机构的《协定条款》不能被解释为妨碍它们在决策中考虑人权因素(同上，第 8 段)。

18. 多年来，国际金融机构制定并更新了环境和社会保障框架，以管理与投资贷款相关的影响和风险。这些保障措施涵盖许多问题，包括环境和社会评估、劳动条件、土地征用、土著人民、公众参与和获取信息。为了实施其保障措施，国际金融机构制定了尽职调查程序，以评估环境和社会风险以及与项目背景、项目本身和客户相关的影响。

⁵ 大会第 70/1 号决议，第 35 段。

⁶ 理事会第 37/6 号决议，序言部分第 9 段。

⁷ 同上，序言部分第 8 段。

19. 2018 年，世界银行启动了其环境和社会框架，其中包括 10 项环境和社会标准。也在 2018 年，欧洲投资银行更新了其环境和社会标准。2019 年，欧洲复兴开发银行通过了新的环境和社会政策；在起草本报告时，美洲开发银行正在审查其保障政策，⁸ 欧洲投资银行将开始审查其环境和社会声明和标准。

20. 国际金融机构在其各自的保障框架中对人权的重视程度各不相同。例如，欧洲投资银行承认自己有责任在自己的尽职调查中适用人权，而世界银行和非洲开发银行则只是从志向而不是行动的角度提及对人权的支持，并承认客户有责任遵守人权。世界银行的私营部门机构国际金融公司认为尊重人权完全是其客户的责任。⁹ 独立专家认为，遵守人权应当是国际金融机构保障体系架构中的关键。

四. 国际金融机构的经济政策和保障措施与地方一级善治的相互作用

A. 利益攸关方接触

1. 公众参与

21. 由国际融资机构资助的发展活动的规模往往很大，可能会以不可逆转的方式严重威胁包括土著人民在内的社区的生计。因此，至关重要的是，社区应参与设计、实施和评价可能对其产生直接影响的发展计划和方案。如果土著人民拥有、占有或使用的土地将受到开发项目的影响，应征求他们的自由、事先和知情同意。值得注意的是，实实在在的早期参与是一个关键战略要素，通过认可环境人权维护者在决策过程中发挥的正当作用，能够避免不同行为体之间产生矛盾，防止环境人权维护者遭受暴力侵害(A/71/281, 第 66 段)。

22. 独立专家注意到，所有国际金融机构都采取了环境和社会保障措施，处理利益攸关方接触的问题，世界银行、欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行等一些机构在这一问题上制定了具体的标准，它们要求借方与受项目影响的利益攸关方进行公开和透明的接触。¹⁰ 这些标准非常重要的，其目的必须始终是利益攸关方的有意义的参与。为此，独立专家提到，人权高专办指出了发展融资机构新的良好做法，即规定了参与方面的要求，以期这些机构加强其现有的保障条款和做法。其中包括一个得到资源支持的参与计划，该计划从尽可能早的阶段开始，在整个项目生命周期中建立一个利益相关者接触的系统方法；总体目标是为所有项目获得广泛的社区支持；对不同类型的利益攸关方进行摸底，以确定哪些人拥有与项目相关的人权权利；弱势群体和其他可能受歧视者的代表性和公平参与、无障碍参与和包容性，确保获得并考虑妇女的观点；有针对性的能力建设和/或其他援

⁸ 人权高专办，“对照《联合国工商企业与人权指导原则》对发展融资机构的保障和尽职调查框架进行的基准研究”，研究报告草稿(2019 年)，2019 年 9 月 20 日，第 1 页。

⁹ 同上，第 9 页。

¹⁰ 见 www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-standards、www.eib.org/en/publications/environmental-and-social-standards-overview.htm 和 www.ebrd.com/who-we-are/our-values/environmental-and-social-policy/performance-requirements.html。

助，以增强受影响的个人和社区的能力。¹¹ 独立专家还提及了发展权特别报告员制定的关于切实落实发展权的准则和建议，其中强调有意义地参与制定优先发展重点和享受发展惠益的重要性，包括对于开发银行而言(A/HRC/42/38, 第 50-51 段)。

23. 然而，尽管存在这些总体健全的保障措施，但有报告称，在许多国家，项目一级的利益攸关方接触仍常常是一个难题，独立专家对此深感关切。民间社会¹²和负责接受利益攸关方对国际金融机构资助的项目的申诉的独立问责机制的许多报告记录了这些经历。报告称，截至 2015 年，此类机制收到的申诉中有 57% 涉及基础设施项目，最常提出的关切问题之一是咨询和披露不足。¹³ 重要的是，国际金融机构的协商要求未能解决借方与受项目影响的社区之间固有的权力不平衡。这更成问题，因为进行协商的责任在于借方，包括公共部门。¹⁴

24. 社区有效公众参与的另一个障碍是国际金融机构广泛使用金融中介，如股本资金和商业银行。民间社会行为体向独立专家投诉说，它们对经济受益人(公司或项目)的身份知之甚少或一无所知，因此不可能实现公众参与。虽然国际金融机构要求其金融中介机构在投资时遵守自己的标准，但据报告称没有关于遵守这些标准的信息。¹⁵

25. 更广泛而言，国际金融机构决定投资的地方一级的有利环境至关重要。国际人权法保障自由和不受阻碍地行使意见和表达自由、和平集会自由和结社自由的权利，这是实现公众有意义地参与决策进程的基石。然而，在国际金融机构现有的在做出投资决定前的保障措施中，对有利于项目和国家一级的这种参与的环境的评估往往不是尽职调查的一部分，独立专家对此感到严重关切。¹⁶ 他赞同人权高专办和民间社会行为体提出的建议，即在法律/政策和实践中，尽职调查应涵盖有利于利益攸关方参与的环境，以及更广泛的人权状况，同时考虑到项目和国家层面的对话空间和权力动态。¹⁷ 这种做法不仅应在开始时执行，而且应贯穿整个项目。

¹¹ 人权高专办，“基准研究”，研究报告草稿，第 41 页。

¹² See, for instance, International Accountability Project, *Back to Development: A Call for What Development Could Be* (2015). Available at <https://accountabilityproject.org/wp-content/uploads/2017/09/IAP-Back-to-Development-Report.pdf>.

¹³ Caitlin Daniel and others, eds., *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (Centre for Research on Multinational Corporations, Amsterdam, 2016), p. 17.

¹⁴ 发展促进人权联盟提供的材料。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 人权高专办，“基准研究”，研究报告草稿，第 15 页。

¹⁷ 同上，第 17 页；发展促进人权联盟提供的由 150 多个民间社会组织签署的联合声明，“国际金融机构有责任在其投资中确保有意义和有效的参与和问责，并为表达、集会和结社自由营造有利环境”(2016 年 7 月 11 日)。

26. 独立专家支持由一些国际民间社会组织引领的新做法，即赋予受项目影响的社区对项目影响进行自己的尽职调查的权能，因为它们最适合为这一进程提供信息。显然，有利于进行社区主导的人权尽职调查的环境应当是安全的。否则，如同任何评估一样，国际金融机构应当质疑它们在该国投资的适当性。¹⁸

2. 透明度

27. 受发展项目影响的利益攸关方尽早和及时获得信息至关重要，这样它们才能有意义地参与有关发展进程。一些国际金融机构已经制定了与它们资助的项目的信息获取有关的披露政策。这些政策包括主动分享信息，以及对信息请求作出回应。亚洲开发银行¹⁹等一些国际金融机构明确承认国际人权法保障的获取信息的权利。独立专家感到遗憾的是，其他机构，如欧洲复兴开发银行和美洲开发银行目前并没有这么做。承认这一权利对于在商业利益与可能受国际金融机构支持的项目影响的社区的权利之间建立平衡至关重要。²⁰ 人权高专办和一些民间社会组织就包括非洲开发银行、欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行和美洲开发银行在内的国际金融机构的披露政策作出了透彻的评论。²¹

28. 独立专家获悉了与保密有关的问题，据称有关机构以保护“商业敏感”信息为借口将客户利益凌驾于受影响社区获取信息的权利之上。提出的另一个令人关切的问题涉及如何将文件翻译成这些社区懂得的语言，因为各国际金融机构内没有负责执行这一任务的最高主管机构。

29. 独立专家认为，不妨参考人权高专办确定的国际金融机构在获取信息方面的要求的良好做法。这些要求包括承认寻求和接收信息的权利和透明度推定(但有具体有限的不适用情况，要求证明限制是合理的)，以及承认主动披露的义务；促进获取信息的积极主动措施，包括传播机构信息和项目信息；回应索要信息的请求的明确时限、有限和具体的拒绝理由以及上诉程序；制定政策，允许在合法利益(如面临人权风险)比受保护利益更重要的情况下披露信息；制定翻译准则，并承诺以社区可理解的形式和语言进行交流，向残疾人提供无障碍格式。²² 独立专家呼吁国际金融机构仿效这些良好做法。

30. 独立专家还赞扬了民间社会领导的预警系统的出色工作，包括建立了第一个此类数据库，汇总了 13 个发展金融机构的项目，并向社区提供信息、咨询意见、工具和资源。²³

¹⁸ 发展促进人权联盟提供的资料。

¹⁹ 人权高专办，“基准研究”，研究报告草稿，第 48 页。

²⁰ 人权高专办，“基准研究”，研究报告草稿，第 48 页。

²¹ 两端基金会提供的关于非洲开发银行披露政策的资料；Counter Balance 组织提供的关于欧洲投资银行的环境和社会原则和标准的资料；Ishita Petkar，“Will the EBRD make a better offer on public information disclosure and engagement?”，CEE Bankwatch Network, 28 March 2019；人权高专办，“向欧洲复兴开发银行提出的关于获取信息政策的建议”，2019 年 3 月 6 日；国际问责项目、银行信息中心、Fundeps 基金和问责顾问 2019 年 12 月 24 日题为“关于美洲开发银行更新信息获取政策简介的评论和建议”的联合声明。

²² 人权高专办，“基准研究”，研究报告草稿，第 48-49 页。

²³ See <https://ews.rightsindevelopment.org/about>.

3. 发展活动背景下的报复

31. 那些寻求参与围绕由国际金融机构资助的发展项目进行的协商的人、这些项目的批评者或明显反对者——无论他们是社区成员、土著人民、农民、土地活动人士、工人还是民间社会组织成员——越来越成为令人震惊的报复行为的对象。这些行为包括恐吓、污名化(例如,扣上“反发展”和“恐怖主义分子”的帽子)、刑事定罪、司法骚扰、人身攻击和杀害。²⁴ 在全球关闭民间社会空间的背景下,这些实例发生在世界不同地区。

32. 独立专家对这种令人不安的报复事件感到极为关切,并对所有受害者及其亲属和同事表示声援。举一个说明性例子,在与国际金融机构资助的项目有关的许多其他关切中,他和其他特别程序任务负责人于 2019 年向世界银行提出关切,内容涉及一名人权维护者据称遭到死亡威胁和绑架未遂,以及对与世界银行及其检查小组合作记录和谴责与世界银行资助的刚果民主共和国高优先道路重新开放和维护项目有关的侵犯人权行为的报复行为的指称。²⁵ 世界银行答复说,它非常认真地对待这些指控,并澄清了信中的一些问题。世界银行的一个代表团还向独立专家介绍了该机构为消除报复行为而开发的工具。独立专家注意到对制止报复行为的承诺以及随后于 2020 年 3 月发表的公开声明,世界银行在声明中强调它不容忍对世界银行资助的项目发表观点的人进行报复,并与有关各方合作处理提请其注意的任何申诉。²⁶

33. 独立专家还注意到,一些其他国际金融机构及其独立的问责机制公开表示反对报复,并制定了具体的方案以应对维护者遭到报复的风险。例如,欧洲复兴开发银行资助的项目背景下的报复行为属于“银行执行政策和程序下的胁迫做法”²⁷的范围,世界银行的检查小组和亚洲开发银行的问责机制都针对报复行为制定了指导意见。²⁸ 然而,非洲开发银行没有关于报复的明确政策或声明。²⁹ 独立专家特别感兴趣地注意到由美洲开发银行独立协商和调查机制委托开发的实用的应对报复行为工具包,该工具包为国际金融机构的独立问责机制提供了关于如何评

²⁴ 例如见, A/71/281 和 A/HRC/391/17; Human Rights Watch, “At your own risk: reprisals against critics of World Bank Group projects”, 22 June 2015; Global Witness, *Defenders of the Earth: Global Killings of Land and Environmental Defenders in 2016* (London, 2016); and Coalition for Human Rights in Development, *Uncalculated Risks: Threats and Attacks against Human Rights Defenders and the Role of Development Financiers* (2019)。

²⁵ 见一组特别程序任务负责人 2019 年 4 月 12 日的信(OTH 16/2019)和世界银行 2019 年 6 月 7 日的答复,可查阅: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

²⁶ 世界银行,“世界银行承诺反对报复行为”,2020 年 3 月。

²⁷ See www.ebrd.com/our-values/integrity-and-compliance/enforcement-committee.shtml。

²⁸ 世界银行检查小组,“减少小组进程中报复风险和应对报复行为准则”(2016 年);亚洲开发银行的问责机制,“问责机制进程中保护重要利益攸关方的准则”(2018 年)。

²⁹ 两端基金会提供的资料。

估、预防和应对报复行为的非常有用的指导。³⁰ 正如联合国人权事务高级专员所强调的那样，这一得到她认可的工具包实际上是所有发展组织的宝贵资源。³¹

34. 虽然独立专家欢迎这些积极的事态发展，但他获悉的几起报复案件仍然令他感到极为关切。他呼吁各国际金融机构在这一领域取得进一步的具体进展。最值得注意的是，国际金融机构在推动地方当局调查报复行为并将犯罪者绳之以法方面可以发挥重要作用，事实上还有很大的影响力。这些机构应公开承认民间社会的正当作用，并在发生与它们直接或间接资助的项目相关的指控行为时坚决进行干预，而不应躲在客户的酌情处理或使用金融中介的背后。

35. 上述尽职调查程序在涉及有利于利益攸关方参与的环境时，应系统地包括一个章节，论述国际金融机构资助的发展项目背景下的报复问题，特别是如何评估威胁和如何采取适当行动。³² 重要的是，首要任务应该是首先避免报复行为。国际金融机构应在其与客户的贷款协议中纳入防止报复的条款，并建立一个应对报复威胁的紧急反应系统。³³

36. COVID-19 爆发的背景似乎加剧了上述一些问题。独立专家获悉，一些对项目表示关切并试图监测进展的社区现在因封锁而无法这样做，而国际金融机构据称一直在支持相关项目的继续开发。此外，一些国家利用这些特殊情况进一步限制记者和医生等人的促进性权利，他们一直批评接受国际金融机构紧急资金的政府对这一大流行病的应对。有报告称，封锁使当局更容易将这些人作为目标。还有报告称，有限的互联网关闭阻碍了信息的传播，通过追踪应用程序实施了侵入性监测技术。³⁴ 独立专家表示严重关切，并将与其他任务负责人一起监测这一情况。

4. 问责

37. 大多数国际金融机构建立了独立问责机制，接受受到或担心将受到国际金融机构所资助项目影响的社区的申诉。这些机制大多独立运作，可以调查关于不遵守国际金融机构政策和标准(包括维护善治的政策和标准)的指称，并提出补救措施，使项目恢复合规。通过这样做，独立问责机制促进有助于正确执行这些政策和标准的问责文化，并可以提出规定和执行层面需要改进的领域。³⁵ 独立专家支持以下观点，即为了加强善治，独立问责机制应当按照《联合国工商企业与人权指导原则》原则 31 所列的非司法申诉机制有效性标准，是合法的、易于使用、可预测、公平、透明的和符合权利的。³⁶ 为履行其职能，向独立问责机制

³⁰ Tove Holmström, *Guide for Independent Accountability Mechanisms on Measures to Address the Risk of Reprisals in Complaint Management: A Practical Toolkit* (Washington, D.C., IDB, 2019).

³¹ 人权高专办，联合国人权事务高级专员的发言，“多边开发银行和独立问责机制圆桌会议：应对发展融资中的报复风险”，2019年4月12日。

³² 人权高专办，“基准研究”，研究报告草稿，第17页。

³³ 民间社会组织的联合声明，“国际金融机构的责任”，第5段。

³⁴ 发展促进人权联盟提供的资料。

³⁵ 问责顾问提供的资料。

³⁶ 同上。另见 A/HRC/44/32, 附件，第 7.1-12.4 段。

提供足够的权力和资源非常重要，更重要的是，国际金融机构和客户应忠实地遵守该机制的决定，使之可予强制执行。³⁷

38. 独立专家获悉，非洲开发银行正在审查其独立问责机制——独立审查机制。他支持就以下方面提出的呼吁：解决整个申诉进程中的实质性延误；加强独立问责机制与社区的外联；取消申诉过程中需要非洲开发银行董事会批准的一些要求；为独立问责机制和非洲开发银行制定方案，保护与申诉相关的个人。³⁸

39. 独立专家希望提及独立问责机制一些新的良好做法，这些良好做法经人权高专办确定，应得到推广，包括确定补救的具体目标；批准广泛的补救措施，包括但不限于补偿；对针对任何可能提出投诉或以其他方式与该机制接触的人实施报复的行为采取不容忍的立场；简化无障碍要求，确保申诉人可以根据需要自由选择合规审查或争议解决或调解；通过要求客户向当地社区披露独立问责机制的存在，有效提高对该机制的认识。³⁹

40. 另一个补偿途径存在于项目层面由客户建立的申诉机制，但这种机制的独立性非常值得怀疑。因此，必须从受项目影响的社区获得关于这样的申诉机制的设计和成员的共识。⁴⁰ 总之，社区在接触问责机制求助时应总是感到非常轻松。

B. 国家对民众需求的顺应

1. 最大限度利用可用资源

41. 在人权理事会关于善治在促进可持续发展中的作用以及在这方面落实可持续发展目标的最佳做法闭会期间研讨会上，小组成员中的经济、社会及文化权利委员会委员将善治与《公约》第二条第一款规定的缔约国采取步骤最大限度地利用可用资源逐渐使所有经济、社会和文化权利完全实现的义务联系起来(A/HRC/43/34, 第 23 段)。这是《公约》规定的一项总体义务，但缔约国可能会发现自己无法遵守这一义务，因为国际金融机构规定的贷款条件导致会员国被迫采取了一些倒退措施。这些措施包括私有化和放松管制以及紧缩措施，它们要求大幅削减公共开支和/或增加税收，以努力控制公共部门债务并促进经济增长。其结果是，此类措施可能——实际上已经——对享有《公约》所涵盖的一整套权利产生不利影响，包括工作权(第六条)、公正和合适的工作条件权(第七条)、社会保障权(第九条)、适当生活水准权，包括食物权和住房权(第十一条)、健康权(第十二条)和受教育权(第十三和第十四条)。

³⁷ 有关独立问责机制的一组良好做法和各独立问责机制之间的比较，见 Daniel and others, eds., *Glass Half Full?*

³⁸ 两端基金会提供的资料。

³⁹ 人权高专办，“基准研究”，研究报告草稿，第 46-47 页。另见人权高专办的问责和补救项目(www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx)。

⁴⁰ 发展促进人权联盟提供的资料。

42. 正如委员会所强调的那样，低收入家庭和没有一技之长的工人都属于受到裁员、最低工资冻结和削减社会救济金等紧缩措施严重影响的群体。同样，当紧缩措施影响到托儿所或家庭支助服务时，妇女会承担过高的费用(E/C.12/2016/1, 第 2 段)。其他受到过度影响的弱势和边缘化群体包括儿童、残疾人、老年人、艾滋病毒/艾滋病患者、土著人民、少数族裔、移民、难民和失业者(E/2013/82, 第 49 段)。

43. 人权机制和民间社会充分记录了紧缩措施对享有经济、社会和文化权利的不利影响。例如，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在 2019 年提交大会的关于在倒退的经济改革背景下国际金融机构在侵犯人权方面的共谋责任的报告中，提出了一系列令人信服的例子，突出说明了这些机构贷款附带的条件如何阻碍了包括一些弱势和边缘化群体在内的民众享有经济、社会和文化权利。这些例子来自于独立专家进行的一些国别访问，以及联合国条约机构的理论和判例(A/74/178, 第 45-55 段)。⁴¹ 前任促进民主和公平的国际秩序独立专家在其 2017 年提交大会的关于国际货币基金组织贷款条件对发展和人权的影响的报告中，研究了一些国家案例(A/72/187, 第 31-54 段)。他呼吁国际货币基金组织和世界银行采取新的所谓的“聪明”借贷做法，以期促进发展和人权，这种做法能够令银行、投机者和数十亿人都受益(同上, 第 87 段)。

2. 警惕 COVID-19 大流行的背景下的倒退措施

44. 鉴于上述对倒退措施的明确评估，独立专家强烈告诫不要在贷款条件中附带强加倒退措施的要求，在当前的 COVID-19 大流行背景下，这可能会损害经济、社会和文化权利的实现。在本报告定稿时，COVID-19 的感染者已超过 1,500 万人，死亡人数超过 620,000 人。⁴²

45. 当前疫情的经济影响预计将远远大于 2008 年的全球金融危机，导致了失业和贫困急剧增加以及进一步的不平等，影响经济、社会和文化权利的实现。国家和国际经济和金融体系将受到严重影响，全球深度衰退很可能无法避免。国际货币基金组织预测全球经济将出现 12 万亿美元的巨大缺口。⁴³

46. 正如经济、社会及文化权利委员会在 2020 年 4 月的一份声明中所强调的那样，所有缔约国应作为紧急事项，采取特别、有针对性的措施，保护和减轻这次疫情对老年人、残疾人、难民和受冲突影响人口等弱势群体的影响，以及对遭受结构性歧视和处于不利地位的社区和群体的影响(E/C.12/2020/1, 第 15 段)。

⁴¹ See also Isabel Ortiz and Matthew Cummins, *Austerity: The New Normal – A Renewed Washington Consensus 2010–24* (New York, Initiative for Policy Dialogue; Brussels, International Trade Union Confederation; Ferney-Voltaire, Public Services International; Brussels, European Network on Debt and Development; and London, Bretton Woods Project, 2019).

⁴² 系统科学与工程中心，约翰霍普金斯大学，COVID-19 统计。可查阅：<https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6> (accessed on 27 July 2020)。

⁴³ Larry Elliott, “Global economy will take \$12tn hit from coronavirus, says IMF”, *Guardian*, 24 June 2020.

47. 此外，各国必须尽一切努力调动必要的资源，以最公平的方式抗击 COVID-19，以避免给这些边缘化群体带来进一步的经济负担，资源分配应优先考虑这些群体的特殊需要(同上，第 14 段)。在这方面，发展权特别报告员(得到独立专家和其他特别程序任务负责人支持)指出，各国和国际行为体必须收集关于 COVID-19 危机的影响的适当数据——至少按性别、年龄、残疾状况、收入、种族和族裔分类——以查明掉队者，从而为有具体针对性的政策提供信息，以期最终维护《2030 年议程》下的不让任何一个人掉队的承诺。⁴⁴

48. 独立专家认为，必须对照人权标准仔细评估作为国际贷款附带条件而在紧急阶段之后实施的旨在应对疫情对人权的大规模和极有可能持久的影响的经济改革，包括紧缩措施，以避免潜在的倒退措施，并确保最大限度地将可用资源用于实现经济、社会和文化权利。这种人权影响评估应由放款国和借款国进行(E/C.12/2016/1, 第 11 段)，但国际金融机构在发放有条件贷款之前同样也应进行(A/HRC/42/38, 第 131 段)。在这方面，独立专家希望提及外债问题独立专家设计的《对经济改革进行人权影响评估的指导原则》，该指导原则阐述了在设计、制定或提出经济改革时适用于国家、国际金融机构和债权人的人权原则和标准(A/HRC/40/57, 见原则 14 和 15)。

49. 经济、社会及文化权利委员会还强调了国际援助与合作在这一严峻背景下的至关重要性，这是《公约》所载的一项核心原则(E/C.12/2020/1, 第 19 段)。⁴⁵ 在这方面，外债问题独立专家于 2020 年 3 月 20 日发表声明，呼吁国际金融机构紧急调动财政资源，帮助各国抗击疫情。⁴⁶ 独立专家(促进民主和公平的国际秩序独立专家)在编写本报告时欣见国际社会对 COVID-19 大流行作出的显而易见的迅速和协调的反应。联合国秘书长与加拿大和牙买加总理一道，于 2020 年 5 月召开了 COVID-19 时期及其后发展筹资问题联合国高级别活动，以期推动解决疫情引发的紧急情况的具体办法，包括扩大全球经济流动性和处理所有请求支助的发展中国家的债务脆弱性。⁴⁷ 国际货币基金组织已经筹集了 1000 亿美元的紧急资金，国际货币基金组织执行董事会已在该组织经修改的灾难控制和救济信托基金之下，立即减免了 29 个国家的债务。⁴⁸ 世界银行已承诺在未来 15 个月内提供高达 160 亿美元的资金，⁴⁹ 它与区域开发银行一道采取的针对新兴国家和低

⁴⁴ 人权高专办，“‘不让任何一个人掉队’——联合国专家敦促各国在应对 COVID-19 危机时不要忘记曾所作出的承诺”，2020 年 4 月 9 日。

⁴⁵ 另见人权高专办，“联合国专家敦促通过国际团结宣言草案”，2020 年 5 月 6 日。

⁴⁶ 人权高专办，“立即采取人权措施应对 2019 冠状病毒病和面前的全球衰退是当务之急，刻不容缓”，2020 年 3 月 20 日。

⁴⁷ 见 www.un.org/en/coronavirus/financing-development。另见联合国，发展筹资问题机构间工作队，“新闻稿：2020 年可持续发展筹资报告”，2020 年 4 月 9 日。

⁴⁸ 国际货币基金组织，“国际货币基金组织能如何帮助各国应对冠状病毒的经济影响”，2020 年 5 月 20 日。

⁴⁹ 世界银行，“世界银行集团如何帮助各国应对新冠肺炎(冠状病毒)”2020 年 2 月 11 日，于 2020 年 6 月 8 日更新。可查阅 www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/11/how-the-world-bank-group-is-helping-countries-with-covid-19-coronavirus。

收入国家的应急方案的金额超过 2,000 亿美元。⁵⁰ 它宣布其业务将侧重社会保障、减缓贫困和政策性融资。⁵¹ 二十国集团宣布有时限地暂停请求债务偿还期延展的最贫穷国家的偿债支付，并鼓励多边开发银行与国家一级的发展伙伴密切合作，以确保一致性，优化资源利用，确保债务保持可持续性，并最大限度地发挥发展影响。⁵²

50. 独立专家当然对这些公告感到鼓舞。他强调，国际金融机构必须利用它们在 COVID-19 应对办法中向各国提供的资金，并按照民间社会的呼吁和经济、社会及文化权利委员会的上述建议，确保：立即采取救济措施，以包容和公平的方式在获得医疗保健、食物、水、适当住房、教育、社会保障、体面劳动等基本条件方面向最脆弱群体提供资助；确保作为优先事项加强公共机构，以支持健康问题社会决定因素；确保制定旨在应对日益加剧的贫困和不平等问题的社会经济方案；确保受惠国的债务状况不会因所提供的支助而恶化；确保在 COVID-19 应对和恢复期提供的支助不会导致不利于实现人权的削减公共开支的做法。⁵³

C. 打击腐败

51. 国际货币基金组织和世界银行将腐败定义为滥用公职谋取私利。⁵⁴ 这种普遍存在的现象在各国都有，其表现形式各不相同，如行贿、贪污和公共服务欺诈、裙带关系或任人唯亲、以权谋私和利益冲突。⁵⁵

52. 多年来，国际社会在联合国和其他论坛⁵⁶ 上越来越关注腐败问题，腐败对实现人权具有不利影响。2003 年，大会通过了《联合国反腐败公约》，这是一项主要的国际反腐败条约，于 2005 年生效。人权理事会在其关于腐败对享受人权的不利影响的最新决议中确认，善治、民主和法治，以及促进和保护人权和基本自由对于国内防止和打击腐败的努力是必不可少的。⁵⁷ 理事会还承认，社会的贫困、边缘化和弱势群体特别容易遭受腐败对于享受人权的不利影响。⁵⁸ 此外，可持续发展目标具体目标 16.5 的目的是大幅减少一切形式的腐败和贿赂。

⁵⁰ Group of 20, “Communiqué: G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting – 15 April 2020(Virtual)”, April 2020, p. 7. Available at [https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMDBG_Communicu%C3%A9_EN%20\(2\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMDBG_Communicu%C3%A9_EN%20(2).pdf).

⁵¹ 世界银行，“世界银行集团如何帮助各国应对新冠肺炎”。

⁵² Group of 20, “Communiqué”, p. 7.

⁵³ See Coalition for Human Rights in Development, “Statement to development finance institutions regarding COVID-19 response”, 18 May 2020.

⁵⁴ 国际货币基金组织，“财政监测：遏制腐败”（华盛顿特区，2019 年），第 41 页。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 例如见，1989 年设立了财务行动工作组、1996 年设立了经济合作与发展组织反腐败任务小组，2010 年设立了二十国集团反腐败工作组。

⁵⁷ 理事会第 41/9 号决议，序言部分第 11 段。

⁵⁸ 同上，序言部分第 9 段。

53. 自 2000 年代以来，国际金融机构越来越多地采取措施打击腐败，并已成为全球反腐败努力的重要参与者。在此之前，它们主要发挥被动作用，认为反腐败是国家当局的事情。⁵⁹ 它们甚至在这项事业中联合起来。2006 年 2 月，非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、美洲开发银行、国际货币基金组织和世界银行成立了一个国际金融机构反腐败联合工作队，以期通过各自的活动和业务以一致和协调的方式打击腐败。2006 年 9 月，工作队通过了防止和打击欺诈和腐败统一框架，原则上商定了欺诈行为和腐败行为的标准化定义，核准了调查成员机构资助的活动中此类行为的共同原则和准则，并确认了交流相关信息的重要性。⁶⁰ 独立专家当然欢迎这些事态发展，他指出，国际金融机构在交流信息和针对承包商的协调一致执法方面领先于各国政府。⁶¹

54. 独立专家强烈支持人权高专办倡导的基于人权的反腐败方法，在这种办法的基础上，反腐败辩论围绕权利持有人的国际人权权利和作为义务承担者的国家的相应义务展开。⁶² 这种方法侧重于受害者、国家责任、预防和补救，是对侧重罪犯、个人刑事责任和抑制的传统反腐败政策的补充(A/HRC/32/22, 第 130 段)。

55. 虽然根据国际人权法，国家在确保实现人权、防止腐败泛滥方面负有主要责任，但国际金融机构的作用以及私营部门的遵守，对于遏制腐败从而维护地方一级的善治无疑至关重要。为了发挥这种作用，国际金融机构主要通过客户国的治理改革以及在其业务活动中采取反腐败措施来推动这项努力。

1. 治理改革

56. 国际金融机构通常以几种方式向发展中成员国提供政策咨询和技术援助。例如，有报告称，世界银行帮助各国政府改善公共财政管理，改善司法服务，培训和提高公务员机构的能力，投资于金融信息系统，扩大公众获取信息的机会，减少贿赂等行政腐败的机会。⁶³ 同样，国际货币基金组织于 2018 年批准了加强治理参与的新框架，⁶⁴ 提供技术咨询，帮助各国在税收管理、支出监督、财政透明度、金融部门监督、反腐败机构和高级官员资产申报等领域加强治理。⁶⁵ 非洲开发银行寻求加强反腐败机构和民间社会行为体在非洲大陆打击腐败的能力。⁶⁶ 亚洲开发银行一直在向其发展中成员国提供技术支持，以帮助它们适应

⁵⁹ “Special report forum: fraud and corruption investigations in multilateral development banks”, *Financier Worldwide*, February 2016.

⁶⁰ Joint International Financial Institution Anti-Corruption Task Force, “Uniform framework for preventing and combating fraud and corruption”, September 2006, pp. 1–2.

⁶¹ Transparency International, “TI welcomes multilateral development banks’ commitment to fight corruption together”, 9 April 2010.

⁶² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx。

⁶³ 世界银行，“反腐败概况”，2020 年 2 月 19 日。可查阅 www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet。

⁶⁴ 国际货币基金组织，“国际货币基金组织执行董事会批准加强治理参与的新框架”，2018 年 4 月 22 日。

⁶⁵ Transparency International, “The IMF on corruption and COVID-19: an interview with Kristalina Georgieva, Managing Director, IMF”, 16 June 2020..

⁶⁶ AfDB, Office of Integrity and Anti-Corruption, “Annual report 2017”, p. 13.

和采用关于反洗钱、打击资助恐怖主义行为、税务透明度和税务诚信的各种国际标准。⁶⁷ 欧洲复兴开发银行为制定和实施反腐败行动计划提供支助，并组织了有针对性的关于反洗钱、打击资助恐怖主义行为和处罚合规的培训课程。⁶⁸ 美洲开发银行一直在成员国开展与诚信相关的培训课程，包括针对执行机构开展关于美洲开发银行集团资助的业务中的廉正风险管理的培训课程。⁶⁹

57. 虽然独立专家欢迎这些措施，但他感到关切的是，这些措施在长期治理不力、政府不愿意切实承诺杜绝腐败的国家可能影响有限。他呼吁国际金融机构加强这些措施，特别是针对统治阶级的措施。

2. 针对业务活动的措施

58. 国际金融机构由于其资助项目的性质和往往具有的复杂性，本身也容易发生腐败，它们也在其业务活动中采取了反腐败措施。

(a) 防止和减轻

59. 国际金融机构广泛提倡“对腐败零容忍”。对内而言，这意味着对机构内的所有工作人员采用较高的道德和诚信标准。⁷⁰ 此外，国际金融机构据称已制定了准则，支持其工作人员按照披露、公共财务管理、合同监测和采购领域的良好做法开展工作。⁷¹ 预防的另一个重要方面是国际金融机构对其参与的项目进行的反腐败尽职调查。然而，有报告称，国际金融机构在反腐败尽职调查领域开展的各项努力差异很大，专家对此表示关切。⁷²

60. 所有国际金融机构都制定了举报保护条款，以处理与谴责这些机构资助的项目中的腐败相关的报复事件。这些规定主要涉及对内部举报人的保护，据报告取得了不同程度的成功。虽然独立专家欢迎这些规定，但他呼吁国际金融机构在尚未对外部举报人提供保护的情况下，将保护范围扩大到外部举报人，并允许举报人通过法律方案对调查结果提出上诉。⁷³ 此外，至关重要的一点是，必须将对报复外部举报人的指控系统地通知国家当局，并推动其采取行动。

61. 在这方面，反腐败活动人士必须能够在有利于行使基本权利和自由的安全环境中工作，不受到恐吓、攻击和报复。因此，如 A 节所强调的那样，国际金融机构在保护因开展反腐败工作而遭到针对的民间社会行为体时，必须同样直言不讳和积极主动。它们同样应推动国家当局调查关于报告腐败指称的民间社会行为体遭到报复的指称。

⁶⁷ ADB, “Fighting corruption in Asia and the Pacific”, video and transcript, 1 April 2019.

⁶⁸ EBRD, “Integrity and anti-corruption report 2018”, p. 19.

⁶⁹ IDB, Office of Institutional Integrity and Sanctions System, *Annual Report 2019* (Washington, D.C., 2020), p. 28. Available at <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1138756496-278>.

⁷⁰ Matthew Jenkins, “U4 Expert Answer: multilateral development banks’ integrity management systems”, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 14 September 2016, pp. 8–9. Available at www.u4.no/publications/multilateral-development-banks-integrity-management-systems-2.pdf.

⁷¹ 同上，第 8 页。

⁷² “Special report forum”, *Financier Worldwide*.

⁷³ See Transparency International EU, *Investing in Integrity? Transparency and Accountability of the European Investment Bank* (Brussels, 2016).

62. 更广泛而言，独立专家强调，通过持续、参与性和包容性的利益攸关方接触以及获取信息，民间社会可以而且应当在反腐败工作，包括在反腐败措施的设计、实施、监测和评估方面中发挥重要作用。⁷⁴ 民间社会表示关切的是，国际货币基金组织在国家审查中没有关于与民间社会进行接触的一致政策，而不同成员国采取不同的方法。⁷⁵ 独立专家 2019 年在华盛顿特区会见国际货币基金组织代表团时被告知，国际货币基金组织了解这一关切，而且他们有诚意和改进的空间。独立专家希望国际货币基金组织将处理这一合理关切。

(b) 调查和处罚

63. 国际金融机构设立了独立机构，调查腐败指称，并对被认定有过失的实体实施行政处罚。非洲开发银行设有廉政和反腐败部，亚洲开发银行设有反腐败和廉政办公室，欧洲复兴开发银行设有首席合规官办公室，美洲开发银行设有机构廉政办公室，世界银行集团设有廉政事务副行长。这些部门直接向各自机构的负责人报告，可以以取消参与国际金融机构资助的业务的资格和可能移交国家执法当局的形式实施处罚。⁷⁶ 一些国际金融机构公开它们的取消资格决定。例如，世界银行在其网站上保留所有被取消资格的公司的最新清单，并且，与欧洲复兴开发银行类似，公布其处罚委员会的全部决定。⁷⁷ 2010 年，非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行和世界银行商定对被认定在其资助的项目中实施欺诈或腐败行为的公司和个人执行交叉取消资格，这是国际金融机构在全球反腐败斗争中的又一项受欢迎的合作努力。⁷⁸ 独立专家期待更多国际金融机构加入这一协议。

64. 必须指出的是，国际金融机构在被指控的腐败行为方面没有刑事执法权。国家执法机构可利用国际金融机构公布的取消资格决定，主动决定调查和起诉欺诈和腐败案件。独立专家认为，事实上，作为一项原则，国际金融机构应自动直接提请国家当局注意这类情况。在这方面，他支持民间社会的建议，即修订欧洲联盟反欺诈政策，规定欧洲投资银行必须将可疑的违禁行为(即便发生在欧盟以外)直接提交国家当局和检察官处理。⁷⁹ 如果这些当局不愿审查提交给它们的案件，国际金融机构应当向当局施加压力，要求采取必要的行动。这种旨在在地方一级实现问责的行动对于全球反腐败斗争至关重要。

⁷⁴ Marie Chêne, “U4 Expert Answer: mainstreaming anti-corruption within donor agencies”, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 27 January 2010, p. 9. Available at www.u4.no/publications/mainstreaming-anti-corruption-within-donor-agencies.pdf.

⁷⁵ M. Emilia Berazategui, “The IMF post-Lagarde: how to keep up anti-corruption momentum”, Transparency International, 11 September 2019.

⁷⁶ Jenkins, “U4 Expert Answer: multilateral development banks’ integrity management systems”, pp. 2 and 4–5.

⁷⁷ 见 www.worldbank.org/en/projects-operations/procurement/debarred-firms。

⁷⁸ See www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32774/files/cross-debarment-agreement.pdf.

⁷⁹ Xavier Sol, *Is the EIB Up to the Task in Tackling Fraud and Corruption?* (Brussels, Counter Balance, 2019), p. 49; 欧洲投资银行对这项建议的答复，见第 58 页。

3. 与 COVID-19 危机相关的情况

65. 独立专家认为有必要强调，在 COVID-19 爆发期间，对打击腐败的持续关注绝不应减少。由于国际金融机构正在紧急向各国提供巨额资金以应对 COVID-19 危机(如上一节所述)，分配的资金可能被滥用或通过犯罪计划被盗的风险加大，对需要援助的民众，特别是最脆弱群体，可能造成毁灭性后果。

66. 在这方面，独立专家赞同三个民间社会组织 2020 年 4 月向国际货币基金组织发出的呼吁，即确保基金组织在危机期间向其成员国提供的资金实际用于拯救生命、保障公共卫生和支持生计。为此，这些民间社会组织强调，基金组织需要制定基本措施，确保这些资金的使用是透明和负责任的，并减少滥用和腐败的风险。它们指出了四个方面：阐述并展现国际货币基金组织对反腐败的承诺；公共采购的透明度；内部审计机构和第三方进行审计；执行现有的反腐败和反洗钱框架。⁸⁰ 独立专家注意到基金组织总裁克里斯塔利娜·格奥尔基耶娃在 2020 年 6 月接受透明国际采访时的回应，她强调，基金组织向接受紧急资金的政府发出的信息是坚持问责，她还强调，正在采取若干步骤，以尽可能确保基金组织的资金不被滥用。⁸¹

67. 在这方面，独立专家表示支持国际、区域和地方民间社会组织向基金组织发出的另一项呼吁，即赋予这些民间社会组织权能，正式承认它们作为独立监测团体的作用并加强民间社会团体开展监测工作的能力。⁸² 显然，如前所述，地方一级有利于民间社会开展工作的安全环境对于实现这一作用至关重要。

五. 结论和建议

68. 国际金融机构是发展筹资和实现可持续发展目标的重要行为体。通过它们所奉行的各种政策以及它们执行的保障措施，它们对地方一级实现善治的方式具有直接的影响，包括在利益攸关方接触、对民众需求的顺应以及打击腐败方面，并最终对享有民主和公平的国际秩序具有直接影响。

69. 国际金融机构必须系统地采取一切必要措施，确保其活动和支持的项目不会导致侵犯人权行为，包括公共部门和私营部门的客户实施的侵犯人权行为。同样，它们必须利用其巨大的影响力，确保这些客户尊重人权和善治原则。

70. 虽然国际金融机构应始终致力于成为推动实地积极变革的行为者，但确保在实地善治和尊重人权首先是国家的责任，特别是它们作为国际金融机构客户的责任。这项责任首先要求确保有利于行使基本权利和自由的安全环境，以及追究责任。

⁸⁰ 透明国际、人权观察和全球见证组织 2020 年 4 月 8 日就基金组织应对 COVID-19 危机中迫切需要的反腐败措施致基金组织执行董事会的信。可查阅 https://images.transparencycdn.org/images/TI_HRW_GW_Letter_IMF_COVID19_Emergency_Funding.pdf。

⁸¹ Transparency International, “The IMF on corruption and COVID-19: an interview with Kristalina Georgieva”。

⁸² 97 个民间社会组织 2020 年 5 月 4 日致基金组织总裁的信。

71. 至关重要的是，尊重人权和善治以及当地社区的利益必须是推动可持续发展的核心。这一要求在当前 COVID-19 大流行背景下尤为重要，疫情加剧了本报告中指出的一些挑战，并增加了面临风险的群体的脆弱性。

72. 为延续他自任职以来与各利益攸关方举行的建设性对话，除在本报告中提到的几项具体建议和确认的良好做法之外，独立专家希望提出以下一般性建议。

73. 独立专家建议国际金融机构：

(a) 确保其保障框架明确承诺尊重人权，承诺进行人权尽职调查，并要求其客户尊重人权和进行人权尽职调查；

(b) 在尽职调查进程中的项目和国家一级接触中纳入对于有利于社区和民间社会参与的环境、潜在的报复以及更普遍的人权状况的评估；

(c) 就确保有利于行使基本权利和自由的安全环境的重要性与客户和国家接触；

(d) 确保 COVID-19 期间的持续运作是安全的并符合利益攸关方接触方面的良好做法；关于在 COVID-19 期间批准的新项目，提高关于利益攸关方安全和严格执行适用保障措施的要求；

(e) 为社区领导的人权尽职调查提供适当空间和具体支持；

(f) 提供资料说明金融中介如何遵守国际金融机构的保障措施；

(g) 明确承认获取信息的权利；

(h) 执行主动披露信息的推定，规定具体有限的不适用情况；

(i) 将所有文件翻译成受影响社区懂得的语言；

(j) 采取积极主动措施，防止发生报复事件，系统和公开地谴责报复事件，推动地方当局迅速彻底地调查此类事件并将犯罪者绳之以法；

(k) 赋予独立问责机制足够的权力和资源，并使其决定可强制执行；

(l) 就项目一级申诉机制的设计和成员资格争取受影响社区的共识；

(m) 在会迫使国家采取倒退措施的贷款条件之前进行人权影响评估；

(n) 采用基于人权的反腐败方法，将受害者、国家责任以及预防和补救作为重点；

(o) 加强客户国的治理改革措施；

(p) 开展强有力的反腐败尽职调查进程；

(q) 在尚未对外部举报人提供保护的情况下，将保护范围扩大到外部举报人；

(r) 自动提请国家当局注意腐败情况，并酌情向国家当局施加压力，要求采取必要的行动；

(s) 制定基本措施，确保在 COVID-19 大流行背景下中给予各国的紧急资金得到透明和负责任的使用；

(t) 正式承认民间社会作为独立监测团体在打击腐败工作的作用，并加强它们在这方面的能力。

74. 独立专家建议各国：

- (a) 确保有利于社区和民间社会参与的安全环境；
- (b) 迅速彻底调查报复事件，并将犯罪者绳之以法；
- (c) 为逐步实现人权分配最大限度的可用资源，避免潜在的倒退；
- (d) 在考虑采取倒退措施之前，进行人权影响评估；
- (e) 系统调查国际金融机构指出的腐败情况；
- (f) 以透明和负责任的方式使用国际金融机构在 COVID-19 大流行背景下提供的所有紧急资金，这些资金只得用于需要援助的民众；
- (g) 批准《联合国反腐败公约》；
- (h) 作为国际金融机构的国家股东，要求国际金融机构在其活动中承担尊重人权的责任；

75. 独立专家建议当地社区和民间社会：

- (a) 继续积极参与或寻求参与国际金融机构相关项目；
 - (b) 继续对与国际金融机构相关的项目进行强有力的人权监测；
 - (c) 增强受发展项目影响的社区对此类项目的影响进行自己的尽职调查的权能。
-