



第五十七届会议

临时议程* 项目 86(d)

宏观经济政策问题：外债危机与发展

外债危机与发展

秘书长的报告**

目录

	段次	页次
一. 导言	1	2
二. 发展中国家的外债状况	2-5	2
三. 官方债务	6-34	2
A. 重债穷国倡议下的最新发展和未决问题	6-25	2
B. 巴黎俱乐部对实施增强的重债穷国倡议所作贡献	26-30	5
C. 最近其他的官方债务谈判情况	31-34	6
四. 债权方为私人的债务	35-42	6
A. 流向发展中国家的私人资金和商业债务的调整	35-39	6
B. 新生市场经济中的金融危机	40-42	6
五. 政策结论	43-53	7
表 发展中国家和转型期经济国家的外债		10

* A/57/150.

** 鉴于大会第 56/184 号决议要求本报告应考虑到发展筹资问题国际会议的成果，因而本文件于 2002 年 7 月 23 日提交。

一. 引言

1. 大会在其 2001 年 12 月 21 日第 56/184 号决议中请秘书长就外债危机与发展问题, 向大会第五十七届会议提出报告, 同时要特别铭记 2002 年 3 月 18 日至 22 日在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议的成果。本报告是应此项要求编写的。本报告探讨了应根据蒙特雷会议结果加以探讨的问题以及外债与国家和国际各级为实现千年发展目标而作努力之间的关系。继陈述近来发展中国家和转型期经济体外债状况的发展情况之后, 第三节述及对官方债权人积欠的债务, 并特别注重在执行《重债穷国倡议》方面尚未解决的问题。第四节讨论了近来发展中国家结欠私人债权人债务方面的发展。本报告在最后为加强国际合作, 争取持久解决发展中国家外债问题, 提出了政策建议。

二. 发展中国家的外债状况

2. 与 2000 年相比, 发展中国家 2001 年年底的外债状况总体上有所改善。尽管世界经济减缓, 但发展中国家和转型期经济体作为一个整体, 其所有债务指标均略有改善。¹ 然而, 许多国家, 尤其是撒南非洲, 仍背着非常沉重的外债负担, 令其国民生产总值(国生产总值)不堪承受, 此外它们继续面临着重大的偿债问题, 而偿还债务则消耗外汇, 降低在全球需求不旺情况下刺激增长以及达到千年发展目标所需的预算灵活性。

3. 在 2001 年年底, 发展中国家和转型期经济体的债务总量估计为 24 420 亿美元, 相当于其国民总收入的 38.2%。长期债务减少了 2.4%, 短期债务减少了 3%。但与此同时, 使用国际货币基金组织(货币基金组织)信贷的比例却比前一年上升了 16%(见下表)。已还债款的总数额从 2000 年的 3 990 亿美元下降到了 2001 年的 3 820 亿美元, 积欠的利息和本金从 330 亿美元减至 310 亿美元。

4. 在这一总体情况中, 一些发展中区域的部分债务指标出现了恶化。在撒南非洲, 偿债额相对于国民总

收入和货物及服务出口的比例均有上升。此一恶化反映出非洲许多债务国所面临的外部环境有所变坏: 商品价格下跌, 贸易条件恶化, 出口收入降低, 而且虽然债务总额有所减少, 但偿债付款却上升了将近 18%。撒南非洲的重债穷国数目最多, 该区域的相对债务负担仍然最高。其外债相对于国民总收入的比率仍在 70%以上, 而假如将南非排除在外, 则该比率超过 100%。拉丁美洲是 2001 年绝对债务总额以及与国民总收入相比的债务总额均有增加, 而且国际储备出现下降的唯一区域。在东亚和太平洋区域以及在欧洲和中亚发展中经济体和转型经济体集团中, 偿债额占出口的比例高于 2000 年, 但仍然低于 1990 年代后期。

5. 秘书长提交大会第四十六届会议的报告(A/46/415)中所述的发展中国家债务结构的总体趋势在 2001 年得到了证实。私人债权者在发展中国家债务总数中占将近 60%, 占中等收入国家债务总数的三分之二以上。

三. 官方债务

A. 重债穷国倡议下的最新发展和未决问题

1. 减免债务和减缓贫穷

6. 《蒙特雷共识》强调指出, 扩充后的重债穷国倡议为加强其受惠国的经济前景和减贫努力提供了一个机会。但它还指出了其执行工作中需要得到解决以确保取得成功的一些要素: 迅速实施、增加资源以及进行适当的承受力评估。² 关于评估问题, 它指出, “未来的债务承受力审查也要考虑到债务减免对于实现《千年宣言》所载各项发展目标的进展情况所产生的影响。”³ 它还强调必须继续对合格标准采取灵活的做法。

2. 实施速度及条件规定

7. 自 2001 年年中以来, 埃塞俄比亚、塞拉利昂和加纳已达到决定点。截至 2002 年 7 月, 42 个重债穷国中共有 26 个国家原则上已具备取得临时宽减的资格。然而, 由于临时宽减是以实施宏观经济和结构政

策改革方案为条件的，因而货币基金组织部分截留了若干国家的救济款。⁴ 截至 2002 年 7 月，只有乌干达、玻利维亚、坦桑尼亚联合共和国、莫桑比克、布基纳法索和毛里塔尼亚达到完成点，而且进度仍然比预期的要缓慢。尽管实行了“浮动”完成点，但严重负债国达到决定点之前和之后在满足条件方面所遇到的困难继续阻碍实施工作的迅速进行。

8. 最近提交给发展委员会的一份报告⁵描述了实施方面的各种问题。报告为实施进度缓慢提出的一个主要理由是，许多国家未能“坚持实施其宏观经济和结构改革方案”。但这些问题也牵涉到货币基金组织和世界银行的条件规定本身。秘书长以前关于发展中国家外债状况的报告均提请注意许多重债穷国在满足条件规定方面所面临的困难，而这些困难在许多情况下是这些国家体制和行政能力所无法克服的。⁶

9. 作为减免债务的一个前提条件，每一个重债穷国都必须编制一份《减贫战略文件》。一般而言，此类文件阐述诸如保健和教育等预期会直接影响贫穷问题的政策领域，此外它们也载有非常类似于许多低收入国家、特别是非洲国家过去二十年来所实施的宏观经济和结构调整方案内容的某些政策要素。⁷

10. 在重新注重减贫过程中所出现的一个重要问题是如何在当家作主与达到条件之间取得平衡。设定条件的最初构想是保护布雷顿森林机构的财务健全并保持其资源的循环特性。但随着这些机构在发展中国家扩展业务，其条件规定变得更为严格、更加复杂，所包含的领域不仅属于其他国际组织的权限范围，而且也是国家经济和社会发展战略的内容，如国营企业的结构调整和私有化、市场管理放松、贸易制度、价格和营销政策、金融部门以及农业和能源部门。最近，所规定的条件也开始牵涉到政治和经济施政的问题。1999 年，货币基金组织和世界银行支助 13 个重债穷国时所设定的条件数目平均为每个国家 110 个，其中有 77 个与施政有关。⁸ 随着结构条件数目的增加，各方案的贯彻程度在 1990 年代急剧下降。⁹ 国际货币基金委员会和货币基金组织总裁均已对过度和过细地设定条件的做法表示关切。¹⁰

11. 虽然布雷顿森林机构最近已加紧努力，精简所设条件，但这方面所取得的进展一直很缓慢，而且也没有导致加速各国达到其完成点。重债穷国的财政部长们最近发出呼吁，要求更大刀阔斧地精简所设条件，并要求比照总体趋势和努力而不是比照个别业绩标准来评判满足条件的情况。¹¹ 为了使重债穷国能够在寻求增长过程中确定减贫的备选途径，重债穷国的财政部长已提请各方注意宏观经济条件规定的某些内容。这些内容的侧重点似乎是降低通货膨胀而牺牲增长与就业。因此有建议认为应加速努力，制订出更灵活的以增长为目的的宏观经济构架。

3. 债务承受能力和减免债务的幅度

12. 在重债穷国框架内，债务承受能力的主要指标是债务对于净现值出口 150% 的临界比率。对大多数重债穷国来说，这一比率决定着债务的承受能力。对出口基数大的国家来说，只有外债对净现值财政收入的临界比率为 250% 时才予以考虑。

13. 完成点和完成点以后的公共外债水平能否被视为有承受能力，基本上取决于对预测这些变数所作的假设。目前很多证据表明，对进程中已升级的大量重债穷国进行承受能力评估中作出的假设是不现实的。实际上，鉴于世界经济局势的恶化，2001/2002 年期间债务承受能力问题的重要性增加了。

14. 对于 2002 年 1 月已达到决定点的 24 个重债穷国来说，对 1999 年至 2001 年未加权年均出口增长所作预测是 9.4%，而这两年的实际出口增长只有 5.4%。除六个国家外，所有重债穷国在这两年中的出口增长都比预测的低，几内亚比绍、马拉维、尼加拉瓜、尼日尔和乌干达 2001 年的出口实际下降，而不是象预测地增长。结果，世界银行当前对 24 国到 2005 年出口收入总计的最新预测比在各决定点上所作预测低 13%。¹²

15. 与起初的预测相反，由于出口收入增长下降，对 24 国 2001 年债务对出口比率的平均数的预测是 277.7%，几乎是按倡议标准被视为可承受水平的两倍。此外，估计 2002 年 1 月达到完成点的四个国家

的债务对出口比率的平均数是 156%，即高于债务承受能力的基准参数。根据货币基金组织和世界银行本身的估算，2002 年 4 月介于决定点和完成点之间的 20 个国家中，无法再期望贝宁、布基纳法索、乍得、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚比绍、马拉维、卢旺达、塞内加尔和赞比亚在完成点时实现债务对出口比率低于 150% 的基准参数。

16. 有一种意见认为，未能达到债务和出口收入预测水平主要归咎于执行宏观经济和结构改革不理想以及外部市场条件的恶化。但是，看来即使不计算外部环境最近的恶化，出口和增长预测与长期趋势相比仍然过于乐观。尽管符合资格的 24 个重债穷国 1990—1999 年的年均出口增长为 4.2%，但债务承受能力评估预测 2000—2010 年的年出口增长为 8.5%。这一预测的假设是商品价格将急剧回升和在整个十年内一直保持在高水平上。过去的趋势无法证明这种假设有道理。实际上，货币基金组织和世界银行在 2002 年 4 月的债务承受能力展望中承认，24 个国家中 17 个国家过半的出口收入依赖三种主要的商品，“这些商品在世界市场上的价格长期以来呈现下降趋势”。¹³

17. 在这方面，正如《蒙特雷共识》第 49 段指出的，“必须不断审查关于债务承受能力分析的基本计算程序和假设。债务承受能力分析作出结论时必须考虑到全球增长前景日益暗淡和贸易条件日益恶化的情况”。第 50 段强调“国际货币基金组织和世界银行在作出政策建议，包括适当的债务减免建议时，应考虑到自然灾害、严重的贸易条件冲击或冲突对国家的债务承受能力引起的任何根本变化”。2002 年 6 月七国集团首脑会议也承认必须审查债务的承受能力。这次首脑会议要求货币基金组织和世界银行“评估对完成点时额外援助（或补充援助）的需要和数额进行评估所采用的方法”，并“确保能够在对增长和出口作出审慎和细致假设的基础上预测债务承受能力”。¹⁴

18. 为使各国政府能够根据国际发展目标维持用于减贫目的的开支，应该既计算偿债对于进口的承受能力基准参数，也应计算偿债对于预算收入的承受能力参数；在考虑到外债和内债的债务承受能力情况下的

年度评估，应该在决定点和完成点之间的阶段和达到完成点后进行，凡必要时，都应加大减免债务的力度。¹⁵

19. “在外生变化根本改变了重债穷国情况的极个别情况下”，¹⁶ 增加优惠的重债穷国倡议可使一个国家在到达决定点后获得额外的债务减免。迄今为止，一个国家，即布基纳法索已从中收益。但是，对整个重债穷国倡议来说，达到完成点时已超过债务承受能力临界值的情况中确定额外债务减免数量的机制仍不明确。

20. 货币基金组织和世界银行估计，负担支付达到完成点时超出临界值的债务所需要额外减免的双边债务数额为 5.2 至 9.3 亿美元。¹⁷ 七国集团领导人已意识到额外双边债务减免和为重债穷国信托基金提供更多资源的必要性。七国集团领导人在卡纳纳斯基斯首脑会议上承诺将与其他捐助国和国际金融机构合作，确保准备妥当对债务承受能力所作新的估计提出的额外财政资源。¹⁸

4. 债务减免和官方发展援助

21. 鉴于迄今只有四个国家实现联合国的援助目标，《蒙特雷共识》敦促尚未这样做的发达国家作出具体努力，正如第三次联合国最不发达国家问题会议所确认，争取达到把发达国家国内生产总值的 0.7% 作为官方发展援助给予发展中国家，0.15% 至 0.20% 给予最不发达国家。¹⁹ 《蒙特雷共识》并鼓励捐助国采取步骤确保用于债务减免的资源不会从计划给予发展中国家的官方发展援助资源中扣除。²⁰ 对这方面的关切自发起重债穷国倡议以来就存在了，最近援助流量方面的发展情况看来确实证实了这种关切。²¹

22. 根据世界银行的数字，自从为 42 个重债穷国中的 27 个发起重债穷国倡议以来，对重债穷国的官方发展援助赠款的正常流量有所下降。²² 如果拿所有重债穷国来说，1997—2000 年平均年度流量为 82 亿美元，而 1990—1996 年为 97 亿美元，下降了 15.7%。对于尚未达到完成点的重债穷国来说，这种情况尤其令人

担心。与 1990-1996 年相比，这些国家 1997-2000 年期间年均收到官方发展援助赠款减少了 35.7%。其他发展中国家也未能逃脱收到官方发展援助赠款下降的趋势，但这些国家在同一时期收到的外资筹措仅下降了 2.8%。

23. 《蒙特雷共识》在第 43 段承认，提供赠款形式的官方筹措资金可大大有助于实现成员的债务承受能力。七国集团领导人就“双边捐助国有必要考虑主要通过持续的阶段内给予赠款的方式资助重债穷国和已渡过重新安排债务阶段的重债穷国”达成的协议，是朝着这个方向迈出的重要一步。²³但同样重要的是，双边和多边捐助国的债务减免以及增加官方发展援助以确保重债穷国的债务长期承受能力不应使其他贫穷发展中国家受到损害。

5. 债权人的参与

24. 重债穷国财政部长已提请注意因一些债权人难以或不愿全面参与重债穷国倡议而给倡议的全面性带来的问题。²⁴让这些债权人参与十分困难，因为货币基金组织和世界银行给予重债穷国倡议的决定对债权人没有约束力，巴黎俱乐部的协议记录没有给非巴黎俱乐部债权人带来任何义务。

25. 重债穷国财政部长网络建议召开一次由重债穷国、国际金融机构和非经济合作与发展组织(经合组织)和其他双边和多边债权人参加的会议，就债务减免问题商定有创意的机制，其中包括一笔国际开发协会(开发协会)回购资金、重债穷国信托基金资源和捐助国赠款，以便减免对自身也收到减让性债务减免的国家所欠债务。²⁵七国集团呼吁布雷顿森林机构加倍努力鼓励和便利区域和小型多边发展机构的参与，并鼓励属于货币基金组织和世界银行成员的非巴黎俱乐部双边债权人的参与。关于商业债权人的参与问题，七国集团请货币基金组织和世界银行就对重债穷国采取法律行动问题以及在这方面向重债穷国提供技术援助问题草拟综合的报告，并鼓励双边债权人不要在次级债务市场上出售握有的债权。²⁶

B. 巴黎俱乐部对实施增强的重债穷国倡议所作贡献

26. 继续实施加强的重债穷国倡议一直是巴黎俱乐部活动的中心。2001 年下半年和 2002 年上半年间，七个重债穷国缔结了新的重订还债期或重组债务的协议；其中三国根据科隆倡议(增强的重债穷国倡议)在完成点得到债务削减，原则上退出了巴黎俱乐部的债务重订计划。莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国在 2001 年达到科隆倡议的完成点之后缔结了债务协议，它们在截止日之前对巴黎俱乐部在全国承担的非减让性债务多数都将免除。布基纳法索 2002 年也得到一个类似的削减债务的协议。毛里塔尼亚的一个脱离债务的协议将在 2002 年 7 月订立。布基纳法索由于在决定点所作预测同完成点的结果之间的出口情况大量恶化，债权国承诺进一步提供减免，包括额外的双边免除债务协议，以助于达成指标。

27. 卢旺达和加纳在达到决定点之后根据科隆倡议的条件重订了还债期。加纳已于 2001 年根据那不勒斯条件缔结了一项调整还本付息的临时协议。债权国同意把加纳的截止日期从 1983 年改为 1999 年。

28. 塞拉利昂和科特迪瓦也因在减少贫穷促进增长信贷办法之下同国际货币基金组织的新协议而得到巴黎俱乐部的债务减免。塞拉利昂得到那不勒斯条件下的还本付息调整，科特迪瓦则按里昂条件。两国在达到重债穷国决定点之时都将按照科隆条件得到进一步的缓解，使债务减免达到 90%。

29. 尽管巴黎俱乐部调整重债穷国债务的程序业已精简，但所定协议仍然相当复杂，其实施，根据其他巴黎俱乐部的协议，需要进行双边谈判，占用了有关国家大量的技术能力。一些债权国除了巴黎俱乐部框架之下的债务减免之外还提供双边债务减免。这就表示重债穷国可以期待巴黎俱乐部债务的进一步免除。然而，这些措施至今并未反映在巴黎俱乐部的协议之中，表现出的是一种最低姿态。

30. 某些受益国感到关切的是，巴黎俱乐部还没有最后订定关于小型债务方临时债务减免议订的内容，缔

结双边协议的进度往往十分缓慢。另一个关切事项是巴黎俱乐部的一些债权国把某类债务摒除在减免范围之外，另一些债权国所提供减免债务的方式并不能解放资金以供受益国政府实施减贫战略文件。²⁷

C. 最近其他的官方债务谈判情况

31. 在重债穷国框架之外，巴黎俱乐部债权国在 2001 年和 2002 年上半年考虑了以下各国的情况：印度尼西亚、吉尔吉斯斯坦、南斯拉夫联盟共和国、巴基斯坦，后两国得到了以往未曾有过的缓解债务协议。

32. 巴黎俱乐部涉及大量债务减免方面的工作到目前为止对象主要是重债穷国中最贫穷的债务国，例外情况是 1990 年代初期同埃及和波兰缔结的协议，这些协议使这两国脱离了重订还债期过程。同南斯拉夫联盟共和国之间也定有类似协议。为支持巴基斯坦同国际货币基金组织新的三年期减少贫穷促进增长信贷安排而缔结的新协议有所突破，其调整办法适用于截止日期前所有未偿债务，还债期也大为增长，远超过标准的休斯顿条件。

33. 2002 年 4 月，印度尼西亚，同巴基斯坦一样是国际复兴开发银行/国际开发协会低收入国家，得到标准休斯顿条件，但与东亚危机之后同官方债权国缔结的前两个协议相比，条件较为优惠。

34. 一些转型期国家自独立以来累积了大量的外债，它们在还债方面遭遇很大困难。若干国家向巴黎俱乐部请求援助。吉尔吉斯斯坦缔结了一项非减让性条件的重订还债期协议，同格鲁吉亚一年之前所定协议大致相同。

四. 债权方为私人的债务

A. 流向发展中国家的私人资金和商业债务的调整

35. 按照向国际清算银行汇报的银行外债资产，发展中国家和东欧国家银行债务从 1997 年到 2001 年下降了 23%，使这类国家在国际清算银行汇报领域银行总借贷中所占份额从 1997 年的 12.2% 下降到 2001 年的

7.4%。这种情况不仅仅是由于国际银行借贷减少，也由于债权国，特别是东亚债权国减少了它们的国外资产。

36. 发展中国家和转型经济国家债券的发行继续 1998 年以来的下降趋势。同银行贷款的削减一样，债券发行的减少亚洲最为显著。亚洲地区发行量毛额自 1997 年到 2001 年减少了一半以上，净额下降更多，2001 年达到负数，因为新发行的债券被到期债券的调整抵消后还有余。一如过去四年，拉丁美洲在 2001 年新发行债券中占一半以上，这一年发行量的净额所占比例超过 85%。

37. 2001 年，一些发展中国家通过债务回购或互换业务调整了同私人债权人之间的债务。²⁸ 坦桑尼亚联合共和国、也门和洪都拉斯这三个重债穷国的债务是以官方多边和双边捐助者的资金回购的。

38. 一些中等收入国家也通过次级市场上的布雷迪债券交易减少了它们的外债。约旦于 2001 年付清了为数 4 400 万美元未清偿的布雷迪债券。墨西哥继续其互换业务。总的说来，墨西哥在 2001 年 4 月和 2002 年 5 月之间付清了 18 亿美元以上未清偿的布雷迪债券，到 2002 年年终，已不再有任何未清偿的布雷迪贴现债券。

39. 阿根廷自 1997 年以来为了重新调整债务进行了若干次布雷迪互换。2001 年，互换业务继续进行，该国虽然未能达到可持续的外债状况，但其业务并不包含任何减免债务成份。2001 年 6 月，阿根廷开展了一项空前未有的大规模债务互换业务所涉国内和国外债券，数额达 300 亿美元。在此互换业务中，阿根廷政府以增高利率的代价使还债期得到延长。

B. 新生市场经济中的金融危机

40. 认识到对于发展中国家公私投资的资金筹措，外来储蓄作为本国储蓄的补充可能带来的利益，《蒙特雷共识》指出了国家政府有必要为这种筹资的可持续性创造本国条件，办法如“监测和管理外债的国家全面战略”和“健全的宏观经济政策和公共资源管理”。

《蒙特雷共识》第 47 段还指出了债权方对于造成不可承受债务状况同样负有责任，承认“债务方和债权方必须共同承担责任，以防止和解决债务不可承受的情况”。

41. 发展中国家的外债管理日益困难，迅速的资本帐户自由化往往引起资本内流到新生的市场，造成外汇波动和收支的不均衡。这种内流资金的很大一部分与实际投资无关，可能发生突然的逆转。最近，有两个新生市场国家，阿根廷和土耳其，经济发展遭到严重挫折，这同它们的不可承受外债情况是密切相关的。经过若干次货币基金组织特别干预已恢复市场信心，稳定调整方案之后，阿根廷和土耳其在面临迅速资金外流的情况下被迫采取浮动汇率。这两国都经历了深度的经济危机，尽管它们的经济政策是作为布雷顿森林机构所支持方案的一部分而设计的。阿根廷和土耳其同其他一些利用汇率稳定作为防止通货膨胀的调整方案的基础的一些新生市场国家的危机有相似之处。这些经验再度显示，资金内流的增加如果加上金融市场的自由化，往往导致货币的实际增值和赤字的上升，从而需要更多的资金内流来应付增加的债务。这种财政上的脆弱性会引起货币的反复无常，资本的迅速退出，造成汇率的过度和利率的上升。阿根廷和土耳其金融危机对其他国家造成多大影响直到 2002 年年中尚不明确，但日益明显，其他国家，特别是拉丁美洲，可能遭遇困难。

42. 1980 年代所谓的“贝克计划 15 国”之中的其他一些国家自 1997 年以来债务指标也发生恶化。巴西恶化的情况几乎同阿根廷一样严重。阿尔及利亚、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁尽管没有那么严重，但债务和偿债额对出口的比例 2000 年也较 1980 年中期有所退步。

五. 政策结论

43. 蒙特雷共识确认，秘书长前两份报告（A/55/422 和 A/56/262）关于解决发展中国家债务问题的政策提案仍然适用。

44. 双边债权国继续注销若干低收入国家的官方债务，有的还超出了在《重债穷国倡议》框架内作出的承诺的范围。同时，关于欠私人债权者的国际债务解决程序的辩论业已取得进展。尽管如此，要持久解决各类发展中国家的债务问题，还需取得很多进展。在若干低收入和中等收入国家，外债已达到不可持续的程度，继续严重阻碍经济和社会发展，阻碍关于发展和减贫的千年目标的实现。

45. 鉴于《重债穷国倡议》的执行仍然步伐缓慢，应考虑简化程序，审查条件的内容。尤其是，与减贫指标密切相关的执行准则似乎比以往调整方案适用的准则更为恰当。应考虑采取各种措施，把增长放在改革的中心位置。应拟订具体措施，加速开展关于贫穷与社会影响的分析，使各国具备自己进行这种分析的工具，以避免利益冲突。²⁹

46. 重债穷国面临严峻的经济问题，例如储蓄能力弱，依赖外援，出口产品集中，依赖进口等等。外部环境恶化使这些问题更加严重。有鉴于此，这些国家需要更加迅速地获得足够的外部资金用于拟订和建立社会安全网，并需要有公共和私人投资。秘书长以前的报告曾提议认真考虑从决定点开始减免债务的方法。一些工业国政府已经让所有重债穷国从决定点开始暂停还债。这一作法也值得进一步审议。

47. 债务可持续性评估时的假设的乐观态度现已得到确认。如能通过动荡和可能性分析考虑到以往的外部震荡，这些评估就能更加现实地作出关于增长和出口收入的预测。值得仔细审议的减贫战略的其他措施是创立安全差额以防今后的震荡，并建立应急筹资机制。一些债权国政府已承诺超出科隆倡议范围进一步注销双边债务。如果进一步注销的双边的债务都属所倡议的债务减免范围之外，安全差额就可以实现。要设立应急筹资机制，可以在减少贫穷促进增长信贷额度方案中“浮动更多的份额”，在发生震荡时可拨付使用。³⁰

48. 由于《重债穷国倡议》的成功取决于同债务减免前全盘转让相比较的补充债务减免幅度，因此，捐助

国必须加紧努力遵守商定的官方发展援助指标，向重债穷国和其他穷国提供更多的此类援助。由于重债穷国国内储蓄很少，债务减免和官方发展援助在促进增长和实现千年发展目标方面将能发挥关键的推动作用。

49. 其他一些低收入和中等收入发展中国家和转型经济体的外部公债负担也超出了重债穷国框架内所定的可以持续的最高限额。因此应考虑更加灵活地应用债务减免资格准则，帮助这些国家的减贫工作。在这方面，可考虑对债务可持续性进行独立评估，不仅确定重债穷国所需债务减免的程度，而且也确定其他低收入和中等收入的重债穷国所需减免的程度。这也将有助于许多重债国家不必重新安排偿还期限。迄今为止，巴黎俱乐部进程的许多活动都是重新安排偿还期限。

50. 最近阿根廷和土耳其的经验再次表明，外债管理同财政、宏观经济和汇率管理的质量以及同资本帐户制度密切相关。与恢复信任、包括财政紧缩和银根紧缩的政策有关的官方财政救援未能制止资本外流，结果造成货币瘫痪。这种财政救援办法也难以符合自由市场的基本原理，因为大家普遍同意，只有债权人承担风险的后果，市场机制才能运行。鉴于所需融资数目不断增加，国际社会越来越难以接受这种办法。此外，国际上对危机的处理似乎没有统一的办法，而且也无法预测。土耳其获得了补充资金，以满足其对外义务，避免不履行偿债责任，但阿根廷没有得到这样的资助，2001年底无法满足货币基金组织继续拨款的条件时只得暂停偿还债务。

51. 国际金融制度仍然缺乏处理发展中国家金融不稳定和债务持续性问题的统一、现实的国际战略。由于缺乏这样的战略，发展中国家很可能返回“得过且过”的状态。1980年代，拉丁美洲就这样失去了整整十年，导致阿根廷不履行偿债义务的情况是另一例子。在新兴市场经济体对金融危机的官方干预的模式仍然很不稳定，加剧了市场情绪的动荡。现在似乎比以往任何时候都更有必要拟订机制，根据类似于发达国家破产法规的原则，调整并在必要时注销发展中国

家欠私人债权者的国际主权债务。制定有秩序的解决程序能确保债权人和投资商承担其风险的后果，并确保危机的负担能由债务国和债权人公平分担，同时由各类不同债权人公平分担。

52. 根据这些最近的经验，蒙特雷共识在第 51 段强调：“必须制定一套明确的原则来管理和解决金融危机，使公营部门和私营部门、债权国和债务国及投资者之间公平分担负担”。货币基金组织理事会虽然承认各国别无其他选择时可能需要单方面暂停偿债，但至今未能为债务国提供法定保护，使它们暂时免遭诉讼。由于阿根廷债务自愿解决办法的实施遇到困难，而且货币基金组织未能进行干预使阿根廷和土耳其恢复稳定，关于国际破产守则和暂停偿债的提案得到了更加全面的听证。

53. 暂时停止转换和停止偿还外债，对于面临国际清偿问题国家，是有秩序地解决外债和内债、稳定汇率的切实可行的政策选择（在一些情况下可能是唯一可行的政策选择）。³¹ 关于主权债务，暂停偿债的办法是各国政府本身暂停偿还债务，而对于私人外债，它们要求实行临时交换控制，限制对国外特定交易的付款，包括利息付款。对居民和非居民的资本帐户交易可能需要实行进一步限制。虽然满足不同情况的具体要求可能需要有一定的灵活性，但要制定有效的框架，就必须建立自愿和强制性机制。在作出这种安排的同时，需要以可预测的方式提供官方资金，其数额在预定限额内。这样做主要是为了帮助债务国保持进口，避免经济活动大幅度减少，而不是为了保持开办的资金帐户。总之，根据世界产出和贸易扩大而适当调整的货币基金组织贷款的正常获取方法应满足这样的需求。

注

¹ 本项估计是以世界银行的《2002 年全球发展融资》（2002 年，华盛顿特区）为依据的。

² 《2002 年 3 月 18 日至 22 日墨西哥蒙特雷发展筹资问题国际会议的报告》（联合国出版物，出售品编号：C.02.II.A.7），第一章，决议 1 附件，第 49 和 50 段。

³ 同上，第 49 段。

- ⁴ 见国际货币基金组织和国际开发协会《重债穷国倡议—实施状况》，第 25 页；以及 R.Greenhill 的评论“Seven HIPC’s currently being denied interim relief by the IMF”，Jubilee Research，可查阅：<http://www.jubileeresearch.org/hipc>，上传于 2002 年 5 月 17 日。
- ⁵ 货币基金组织和开发协会，《扩充后的重债穷国倡议及长期外债承受力的建立》，由货币基金组织和世界银行工作人员编写，2002 年 4 月 15 日。
- ⁶ 见 A/55/422，第 28 段；以及 A/56/262，第 25-27 段。
- ⁷ 海外发展学院，减贫战略文件，制度化研究：提交给伦敦“非洲战略伙伴”的最后报告，2001 年 10 月 15 日，第 1 章第 20 页和第 6 章第 24 页。
- ⁸ 见 D.Kapur 和 R.Webb，“Governance-related conditionality of the international financial institutions”，24 国集团第 6 号讨论文件，联合国，纽约和日内瓦，2000 年 8 月，第 6 页。
- ⁹ 见 M.Mussa 和 M.Avestan, The IMF Approach to Stabilization, 货币基金组织第 104 号工作文件，华盛顿特区，2000 年 9 月 13 日。
- ¹⁰ 见国际货币基金组织理事会国际货币和金融委员会的公报，2000 年 9 月 24 日，华盛顿特区，第 11 段；以及 H.Köhler 在理事会第五十五次年会上的讲话，布拉格，2000 年 9 月 26 日。
- ¹¹ 2002 年 3 月 5 日伦敦第六次重债穷国部长级会议的公报，第 3 页，可查阅：http://www.dri.org.uk/pdfs/Min_Meeting_March_02.pdf。
- ¹² 货币基金组织和开发协会，“增加优惠的重债穷国倡议和实现长远外债可持续性”，第 7 页，表 1 和附录表 5。
- ¹³ 货币基金组织和开发协会，“增加优惠的重债穷国倡议和实现长远外债可持续性”，第 21 页和附录表 1。
- ¹⁴ “兑现增加优惠的重债穷国倡议的诺言”，七国集团领导人声明，2002 年 6 月 27 日，加拿大卡纳纳斯基斯，多伦多大学图书馆，八国集团信息中心。
- ¹⁵ 重债穷国部长级会议宣言，2002 年 3 月 5 日，伦敦，第 2 页。
- ¹⁶ 货币基金组织和开发协会，“增加优惠的重债穷国倡议和实现长远外债可持续性”，第 24 页。
- ¹⁷ 同上，第 25 页表 4。
- ¹⁸ 见“兑现增加优惠的重债穷国倡议的诺言”。
- ¹⁹ “发展筹资问题国际会议报告”，2002 年 3 月 18 至 22 日，墨西哥蒙特雷，第一章，决议一，附件，第 42 段。
- ²⁰ 同上，第 51 段。
- ²¹ 见世界银行《2002 年全球发展资金，分析和总表》（2002 年，华盛顿特区），第 106 页。
- ²² 世界银行《2002 年全球发展资金》（2002 年，华盛顿特区），光盘。
- ²³ “兑现增加优惠的重债穷国倡议的诺言”。
- ²⁴ 见《第六届重债穷国部长级会议宣言》，2002 年 3 月 5 日，伦敦，第 1 页。货币基金组织和开发协会也讨论了这一问题，“重债穷国倡议—执行情况”，第 24 页。
- ²⁵ 第六次重债穷国部长级会议宣言，伦敦，2002 年 3 月 5 日，第 1 页。
- ²⁶ 见“增强的《重债穷国倡议》承诺的兑现”。
- ²⁷ 第六次重债穷国部长级会议宣言，伦敦，2002 年 3 月 5 日，第 2 页。
- ²⁸ 商业债务调整详情见世界银行《2002 年全球发展金融，分析和摘要表》（华盛顿，2002 年），附录二。
- ²⁹ 见 2002 年 3 月 5 日在伦敦举行的第六次重债穷国部长级会议宣言，第 3 页。
- ³⁰ 同上，第 2 页。
- ³¹ 这项建议最早是针对 1980 年代债务危机提出的（贸发会议），《1986 年贸易和发展报告》（联合国出版物，出售品编号：E.86.II.D.5），第六章附件），最近又针对新兴市场的危机提出（贸发会议，《1998 年贸易和发展报告》（联合国出版物，出售品编号：E.98.II.D.6），第 89-93 页）。

发展中国家和转型期经济国家的外债

(按 10 亿美元计)

	所有发展中国家			撒哈拉以南非洲			中东和北非			拉丁美洲和加勒比		
	1990	2000	2001	1990	2000	2001	1990	2000	2001	1990	2000	2001
债务总额	1 458.4	2 490.7	2 442.1	176.9	215.8	208.9	183.5	203.8	196.6	474.7	774.4	787.1
长期债务	1 179.3	2 046.4	1 998.7	149.4	175.8	168.7	137.8	153.8	150.3	379.2	661.7	659.7
公共债务和政府担保债务	1 113.8	1 489.1	1 467.6	144.1	163.8	156.5	136.3	147.0	143.7	354.2	415.1	415.7
私人非担保债务	65.5	557.3	531.1	5.3	12.0	12.3	1.5	6.8	6.6	25.1	246.7	244.0
短期债务	244.4	380.0	368.6	20.9	33.3	33.8	43.9	47.4	43.9	77.2	103.8	103.5
拖欠的偿债额	112.2	98.0		26.8	40.6		11.1	14.4	14.4	50.0	5.8	5.8
利息欠款	52.7	33.3	30.8	9.3	14.3	14.2	2.9	2.7	2.7	25.6	1.7	1.7
本金欠款	59.5	64.7	..	17.5	26.3	..	8.2	11.7	11.7	24.5	4.2	4.2
支付的偿债额	163.8	398.6	381.9	10.9	12.3	14.5	24.2	24.9	23.6	45.4	179.2	156.8
债务指标 (百分比)												
偿债额/出口 ^a	18.1	18.1	17.6	12.8	10.2	12.4	15.0	10.5	10.2	24.4	38.7	33.3
债务总额/出口	161.0	113.3	112.2	208.3	177.9	178.8	113.9	85.5	85.4	255.4	167.2	167.0
偿债额/国民总收入	3.8	6.3	6.0	3.9	4.1	4.9	6.0	3.9	3.9	4.3	9.5	8.6
债务总额/国民总收入	34.1	39.1	38.2	63.0	71.3	70.9	45.7	31.7	32.8	44.6	40.9	43.3
短期债务/储备金	109.5	45.7	40.8	136.0	126.6	127.2	112.1	54.1	46.3	131.7	65.1	65.4
备忘项目^b												
内向外国直接投资总额	283.7	1 473.4	..	24.2	63.3	..	48.2	82.2	..	100.5	517.4	..
负债总额 ^c	1 742.1	3 964.1	..	201.1	254.2	..	231.7	286.0	..	575.2	1 291.8	..
负债总额/国民总收入 (百分比)	40.8	62.2	..	71.6	141.3	..	57.7	44.4	..	54.0	68.3	..
负债总额/出口 (百分比)	192.3	180.3	..	236.9	307.7	..	143.8	119.9	..	309.4	279.0	..
内向外国直接投资利润汇款额												
利润汇款额/出口 (百分比)	1.9	2.1	2.5	2.0	4.0	5.1	0.8	0.5	1.2	3.4	4.5	5.2

^a 货物和服务出口。

^b 撒哈拉以南非洲不包括南非；欧洲和中亚不包括南斯拉夫和土库曼斯坦。

^c 负债总额为债务总额与内向外国直接投资总额之和。

资料来源：世界银行，《2002 年全球发展融资》（2002 年，华盛顿）和贸发会议《统计手册》，光盘。

注：两点表示数据尚缺。

表(续)

发展中国家和转型期经济国家的外债

(按 10 亿美元计)

	东亚和太平洋			南亚			欧洲和中亚		
	1990	2000	2001	1990	2000	2001	1990	2000	2001
债务总额	274.0	633.0	604.3	129.5	164.4	159.3	219.9	499.3	485.9
长期债务	222.7	502.2	483.7	112.6	156.4	151.9	177.7	396.4	384.3
公共债务和政府担保债务	195.7	333.9	326.8	110.8	145.0	140.6	172.8	284.4	284.4
私人非担保债务	27.0	168.4	156.9	1.7	11.4	11.4	4.9	112.1	99.9
短期债务	49.2	108.4	107.2	12.4	6.0	5.6	40.9	81.0	74.5
拖欠的偿债额	4.9	12.5	12.5	0.1	0.4	0.4	19.4	24.3	17.8
利息欠款	1.9	5.2	5.2	0.0	0.1	0.1	13.0	9.3	6.8
本金欠款	3.0	7.3	7.3	0.0	0.3	0.3	6.3	15.0	11.0
支付的偿债额	39.8	92.7	93.8	11.4	14.5	13.8	32.1	74.9	79.4
债务指标 (百分比)									
偿债额/出口 ^a	15.7	10.8	11.5	28.7	13.6	12.3	..	18.1	18.4
债务总额/出口	108.4	74.0	74.2	324.7	153.7	141.5	..	120.5	112.5
偿债额/国民总收入	4.3	4.6	4.6	2.9	2.4	2.1	2.6	8.1	8.0
债务总额/国民总收入	29.8	31.2	29.4	32.4	27.0	24.5	17.8	53.9	49.2
短期债务/储备金	57.0	28.5	24.7	139.1	12.8	10.2	..	62.5	55.3
备忘项目^b									
内向外国直接投资总额	94.0	567.5	..	4.5	33.2	..	..	156.5	..
负债总额 ^c	368.0	1 200.5	..	134.0	197.5	..	..	643.8	..
负债总额/国民总收入 (百分比)	40.0	59.3	..	33.5	32.5	..	..	70.4	..
负债总额/出口 (百分比)	145.5	140.4	..	335.9	184.7	..	..	156.5	..
内向外国直接投资利润汇款额									
利润汇款额/出口 (百分比)	5.1	15.1	17.3	0.1	0.3	0.9	0.2	3.1	4.1
利润汇款额/出口 (百分比)	2.0	1.8	2.1	0.2	0.3	0.8	..	0.7	0.9

^a 货物和服务出口。

^b 撒哈拉以南非洲不包括南非；欧洲和中亚不包括南斯拉夫和土库曼斯坦。

^c 负债总额为债务总额与内向外国直接投资总额之和。

资料来源：世界银行，《2002 年全球发展融资》（2002 年，华盛顿）和贸发会议《统计手册》，光盘。

注：两点表示数据尚缺。