联 合 国 E/2001/45

经济及社会理事会

Distr.: General
18 April 2001
Chinese
Original: English

与布雷顿森林机构联合举行的
高级特别会议
2001 年 5 月 1 日

国际合作加强发展筹资的特选方面

秘书长的说明

导言

1. 过去几年，经济及社会理事会与布雷顿森林机构联合举行的高级特别会议为政府间和机构间对话提供了一个有用的论坛。本说明载列一些背景资料，并提出一些问题，供 2001 年度高级特别会议审议。

2. 在 2001 年度会议上，将进行特别适时的对话，因为发展筹资问题高级别国际政府间活动筹备委员会将于次日重新开会。国际货币基金组织（货币基金组织）和世界银行已经积极进行这项活动的筹备工作，各国财政部、经济部和外交部的高级官员参加经济及社会理事会高级会议的讨论，可以帮助筹备委员会设法更加集中讨论实质性筹备工作。

3. 大会已建议经济及社会理事会和布雷顿森林机构在其高级会议上审议进一步综合拟订一个更广泛的全球议程所需办法，以便建立强化和稳定国际金融体制，能够应付特别是发展中国家增长和发展优先事项，有利于促进全球经济和社会公平（大会第 55/186 号决议第 24 段）。会议的两个重点就是设法响应这个要求。

一. 灭贫、官方发展援助和债务

4. 《联合国千年宣言》由大会在 2000 年 9 月 8 日联合国首脑会议上通过（见第 55/2 号决议），共有 147 位国家元首和政府首脑以及 187 个会员国出席首脑会议。在《千年宣言》中，国家元首和政府首脑，除其他外，承诺在 2015 年以前实现一套发展目标，包括使世界上每日收入低于一美元的人口比例降低一半（第 19 段）。为了实现这个目标，发展中经济体，特别是其中最贫穷、最不发达的国家，其增长率将需比过去显著提高，并将增长所得利益远比过去更广泛地分配给本国人民。为此，各国政府已承诺在国家和国际两级建立有利的环境来实现这些目标。国家和国际两级适当的经济、社会和金融政策和机构是这方面的必要条件。要达到这些目标，还需要所有国家都有足够的人力和财政资源。人力资源的素质取决于国家提供保健、教育和其他基本服务的能力。这个问题本身有一部分是有无足够财政资源的问题。因此，尽管成功的发展，除了需要资金之外，还有很多其他因素，但是，如果所有国家都要达到《联合国千年宣言》的发展目标，充足的财政资源是必不可少的。

5. 发展中国家在发展和灭贫方面的支出，大部分靠国内的资金筹供，但是一般都需要外来的公私资金来补充。对收入较低的国家、尤其是对最不发达国家来说，官方发展援助是外来资金的主要来源，特别是在基本教育和保健的支出、社会安全网的经费和基本建设的投资等方面。特别是在 1990 年代官方发展援助流动量减退之后，要实现千年的目标，将需要各国、尤其是最大的援助国大量增加官方发展援助。只有丹麦、荷兰、挪威和瑞典的拨款净额达到相当于援助国国民生产总值（国产总值）0.7%的指标。就发达国家集团而言，1999 年（有数据可查的最近年度）的比额只达到 0.24%。

6. 对负担沉重债务的穷国（重债穷国）和若干其他债务上困难的国家来说，外债主要是政府欠下的债，而偿债往往是政府预算和国际收支的一大负担。这种情况使有限的资源不能用于社会需求和基本建设方面的公共开支，因而阻碍从事发展和减少贫穷的努力。

7. 因此，进一步实施增加优惠的重债穷国倡议，是达到千年目标的关键因素。在某些情况下，如七国集团（G-7）所承认，还需要给予比重债穷国倡议所规定的更加优惠的减免办法，它们决定超越重债穷国倡议的指标，对符合重债穷国倡议规定的国家，注销所欠的一切双边官方发展援助和合格商业性贷款。[1]

8. 其他重债国家也表示担心其债务对社会造成的负担，建议或许需要进一步努力确保外债不致阻碍这些国家实现千年的目标。更广泛地说，需要显著增加向许多发展中国家转移的财政资源，以支持其发展和灭贫。这还需要确保不因减少官方债务而影响到官方发展援助的流动量。

9. 然而，援助国的议会和公众已经质疑官方发展援助方案和多边发展合作的效用。现在认为，一部分答案在于所有利害攸关人士扩大参与设计发展，以改进政策并提高各个方案和项目“所有权”的程度。同时仍然迫切需要提高行政效率，促进援助国方面的协调，并与受援国加强伙伴关系。这些关心问题促使为联合国各机构、基金和机构提出了多种革新办法，例如在布雷顿森林机构领导下的减贫战略文件和综合发展框架，联合国发展援助框架和共同国家评估。

10. 许多发展中国家争取国际援助，使其更有能力以更广泛参与和透明的方式拟订和实施政策改革。联合国开发计划署（开发计划署）、世界银行、货币基金组织和双边援助机构一直与受援国合作，协助它们拟订这方面的发展战略。

问题

11. 这次会议不妨审议下列问题：

(a) 这些多边努力，旨在帮助发展中国家在政策拟订方面加强一贯性、透明性和公众从参与，预料将订出方案指导援助国与受援国的伙伴关系。各国政府如何评估采用新机制的经验？如何导致发展中国家政策的改变？需要采取何种进一步的措施或行动？

(b) 同时为低收入和中等收入国家调整外债结构，需要许多负责提供各类贷款的独立机构或集团采取行动；就大多数双边官方贷款而言，一般包括巴黎俱乐部；就拖欠商业银行的债务而言，则包括各个“咨询委员会”（或伦敦俱乐部）。此外，中等收入国家的债券和低收入国家拖欠多边机构的债务有时也需要调整结构。这个过程有三个关切的问题。第一，它可能需要几年的时间，并给有关各方，特别是给债务国官员，带来沉重的负担。第二，给予处境困难国家的减免总额可能不够使该国达到其发展目标。第三，减免债务的代价由各债权人分摊，也许并不适当。这些问题应如何解决？债务结构的调整办法可以如何改进？有没有适当方法让所有利害攸关人士对分担责任的原则建立共识？

(c) 唯有官方发展援助的援助国与受援国双方作出进一步的努力，才能实现千年的目标，因此，秘书长已经提议开展一项国际“促进千年发展目标的运动”。[2] 这项运动将追查各国在实现各项目标方面的进展，评估每个阶段所涉的费用，并查明所需的资源。这些目标有 15 年的期限，而且在这个期限内也

很难可靠地估计所需的资源，因此提议这个运动以 5 年为限。需要什么条件，才能使援助国和受援国都充分投入这个运动？各国政府是否同意：这项运动势必显示出成绩的差异，并说明为了应付千年目标的挑战必须作出的进一步努力？

二. 公私机构在防止金融危机方面的责任

12. 要防止金融危机，必须在国家一级并在全球一级实行政策改革。过去几年已经采取重大步骤处理这个问题，但是还需要更加努力。其中包括进一步加强国家政策，并扩大各国政府之间的合作，特别是多边方式的合作。同时，私营部门机构也应发挥其作用。

13. 实现一个更稳定、有利发展的国际金融体系的首要责任在于个别的国家。发展中国家和经济转型国家正在作出巨大的努力，以推行正确的宏观经济政策，加强其金融部门，并进行其他体制改革。这些努力应该得到鼓励。同时，对于何谓“正确政策”，特别是在资本帐户的管理和汇率制度的选择方面何谓正确政策，有时意见分歧。此外，各种政策除技术上正确外，还必须在有关国家境内的政治上可以维持。

14. 发达国家负有促进国际金融稳定的主要责任，而国内和国际的紧急情况也需要它们继续对金融部门加强监督。全球性目标也应该扩大到其他政策领域，特别是国际贸易。在这个领域内，发展中国家和经济转型国家进入发达国家市场中受保护部门的机会不断增加，对进口国和出口国都有利益。欧洲联盟最近宣布一个明确的时间表，要打开其市场，允许来自最不发达国家“军火以外所有其他”出口品免税进入，是这方面很有价值的一个步骤。然而，这样只是部分实现欧盟国家，乃至一般发达国家，对全世界说明的贸易自由化对国家的利益。

15. 因为世界经济日趋一体化，过去纯属内政问题的一些国家政策领域已经引起国际的注视，特别是金融界的注视。一个注视的重点是拟订金融部门的国际标准和守则，包括明确规定要求“海外”金融中心与外国当局合作。在若干领域，原则是由限制成员资格的机构决定；这些机构有时候还采取强制执行方式。在其他领域，执行虽采自愿方式，但为国际所鼓励——例如向货币基金组织应急贷款部门之类的信贷机构提出申请的国家都必须这样做。

16. 在上次经济及社会理事会与布雷顿森林机构联合举行的高级特别会议上，若干与会者强调，在拟订国际规则和标准时，必须考虑到所有大小国家、包括发展中国家所关切的问题。与会者认为，谨慎行为的守则和标准——乃是金融稳定的必要条件——应以更民主的方式来拟订，以确保这种守则和标准既适合不同国家的情况，又被各国视为正当合法。[3]

17. 私营部门在国际资金流动比额中占压倒多数，因此，各国政府之间有一种共识，就是私营部门应在防止和解决金融危机方面发挥更直接的作用。更笼统地说，私营部门的信心是私人资金流动的一个主要决定因素。私营投资和信贷机构希望更容易取得资信并与政府决策人对话。因此提请国际注意考虑建立公私部门更经常进行讨论和资信交流的方式，以促进并稳定私营部门资金的流动。

18. 此外，民间社会组织一直对国际金融关系提出它们所关切的问题。尽管在官方多边论坛上应该由政府人员作出决定，但是民间社会的关心问题和提议可能也是有价值的投入。这种投入日益受到重视。而且日益显示，一般公众的接受——往往被形容做政策的普遍“所有权”——对于国际行动的成功至关重要。

19. 况且，今天越来越多的人认识到，金融不能与其他主要类别的国际经济相互作用分开来讨论。发展筹资问题高级别国际政府间活动筹备委员会的联合主席在总结筹备委员会第二届会议工作时说，各方有一种共同的看法，认为“应该把重点放在加强各个处理金融、贸易和发展问题的国际机构之间的合作与协调。目前已有一些办法来促进这种协调。不过，还需要更多办法来扩大并加强各个国际金融机构、世界贸易组织和联合国之间的连贯性和一致性”。[4]

问题

20. 这次会议不妨审议下列问题：

(a) 需要采取哪些其他步骤来改善国际金融事务的政策对话并增加其透明性？如何查明新出现问题、初生危机、全球政策漏洞及其解决办法，以加强全球协作？如何在国家一级促进更有效、建立信任的对话，例如缩短实施政策改革与改善国际投资人和领导人的观念之间的距离？

(b) 在所有利害攸关人士参与拟定金融标准和守则方面，现有的安排是否适当？应当如何处理国际标准和守则所需的灵活性？灵活性是否应以标准和守则的实施时间为限？国际社会可以如何最有效地处理并经常审查这种问题？

(c) 有些国家正在区域和分区域两级加强经济和金融合作，其方式包括宏观经济的咨询和协调、监测财政脆弱情况和实施互助计划等。区域集团也可以发挥作用，在更广大的机构和论坛中代表成员国的利益。限制成员资格、但有全球性责任的机构，如果采用这种方法，就可以发展出包容更广的结构和办事方法，而本身不致变得不灵活而且没有效率。在全球金融体制中，区域和分区域合作应发挥何种作用？这种体制与全球施政机构应有何种关系？

注

[1] 七国集团财政部长和中央银行总裁 2001 年 2 月 17 日在巴勒莫发表的声明。

[2] 见秘书长给发展筹资问题高级别国际政府间活动筹备委员会的报告（A/AC.257/12），第 90 和 91 段。

[3] 见秘书长关于 2000 年 4 月 18 日经济及社会理事会与布雷顿森林机构联合举行的高级特别会议的说明（E/2000/79），附件，第 47 段。

[4] 约恩·博耶尔（丹麦）和阿斯达·猜耶南（泰国），“发展筹资问题高级别国际政府间活动筹备委员会第二届实质性会议结束时联合主席的联合声明”第 13 页，2001 年 2 月 23 日（查阅 www.un.org/esa/ffd）。参看《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 28 A 号》（A/55/28/Add.1），附件一，第 22 段。