



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/424
29 February 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

第十二届会议
加纳，阿克拉
2008年4月20日至25日

有利于贸易和发展的债务管理办法

贸发会议秘书处编写的说明 *

一、导言

1. 尽管目前存在债务减免举措而且世界金融市场环境有利，但债券仍然是发展中国家的主要融资手段。为保证债务可持续性进行债务管理也是新的当务之急，尤其是由于许多发展和新兴市场经济体的债务结构不断出现变化。包括国内外债务在内的有效的公债管理战略，有助于减少货币种类和到期方面的不搭配，从而有助于降低由国内外冲击带来的潜在风险。缺乏对债务的妥善管理会导致债务危机，从而妨碍实现国家经济目标，如汇率、贸易融资、投资环境、信誉和对外竞争力方面的目标。

2. 然而，单靠有效的债务管理并不能带来一个良性循环，即随着外债的增加使出口能力得到增强，而出口能力的增强反过来又为偿还外债创造了必要的资金。因此对一些低收入和中等收入国家而言，债务可持续性是一项难题。在这些国家，赠款和其他形式的援助对借贷作了补充。官方发展援助可发挥重要作用，通过为各国提供赠款和优惠贷款支持债务可持续性，为实现各国的发展目标作出

* 由于处理上的延误，本文件在上述日期提交。

贡献。这就进一步突出了在全球性援助和整个金融构架中进一步增强连贯性和协调的重要性。

二、近期趋势

A. 外债和公共部门借贷

3. 2006年,发展中国家外债面值总额有所增加(从27,420亿增加到28,510亿),但占其国民生产总值的份额却从29%下降到25%。发展中国家作为一个整体减少了对官方和私人债权人的国家外债。2006年,主权债务的回购达到了300亿美元。¹ 2005-2006年期间,偿还给巴黎俱乐部成员的双边债务和偿还给国际金融机构的多边债务已超过了新借贷款额的大约1,450亿美元。²

4. 主权外债的减少相当一部分是由于债务减免和外部良好环境造成的。高商品价格,资金流动额大、风险规避水平低和低利差使一些中等收入国家能为外债作再融资并且能够用内债来替代外债。这充分表明了可行的公共债务战略在内外债之间重要的互动。

5. 对发展中国家公债进行的分析一直侧重于外债,其原因有三个:(a)外部借款可以增加一国所获取的资源量,而国内借款只是在国内转移资源;(b)由于发展中国家的中央银行不能印发偿还外债所需的货币,因此外债通常伴有导致债务危机的各种脆弱性;(c)没有关于国内公债的全面可靠数据。

6. 在目前的环境下,在有关分析中只注重外债,其中的某些根据可能已经占不住脚。一些发展中国家当前的政策是回购公共外债,代之以内债。虽然有关公债数额和构成情况的数据并不完全可靠,但是现有估计数显示,1994-2004年,国内公债在发展中国家国民生产总值中所占比例从16%上升到24%,国内公债在公债总额中的比例从39%上升到57%。³ 有证据显示,这一趋势呈加速之势。2006年,新兴市场国家公债存量的70%以上是在国内发行的。⁴

¹ 一些回购的融资是通过发行条件更优惠的新外债。

² 世界银行,“2007年全球发展融资”。其中一些回购是通过发展融资提供资金的。

³ U.Panizza,《发展中国家国内公债》,贸发会议,(2007年)(未出版)。

⁴ 摩根大通《新兴市场债务和财政指标》(2007年)。

7. 低收入国家也有在国内借款的传统。如果外来援助过少或过多，都会影响低收入国家国内公债的累积数额。有预算赤字、但没有与之完全匹配的捐款流入的国家通常发行内债，因为国际金融机构的标准政策建议是限制以商业利率计息的外部借贷的规模。由外来援助流入驱动的内债的不断增加通常是由于有关政府决定冻结援助的流入，以避免实际汇率升值。

8. 直到不久以前，主权借款仍然是发展中国家资金流入的主流，但是在过去一年中，公司借款日益重要。1996年，私人借款者的债务只占长期外债的20%。2006年，这一比例已经增长了一倍，达到41%。2002年至2006年，私人借款者的债务占发展中国家外部长期银行贷款的60%，发行额占发展中国家外部债券的75%。⁵ 公司借款的上升在东欧和中亚表现得尤其明显。2006年，这一区域的公司新债达到1,350亿美元，占发展中国家公司债务总额的40%，而1996年至2003年平均百分比只有19%。

9. 由于公司借款者对国际市场的依赖程度增加，这可能增加了这些公司的利率和货币风险，而这一风险带来了几个政策问题。最主要的问题是需要评估由于私营部门借债而引起的公共部门或有负债的情况。有关政府需要特别注意国内银行外汇借债迅速增加的情况。虽然尚无迹象表明整个银行部门近年来借债过度，但是东欧和中亚国家的一些银行在国际资本市场大举借债，转手将这些资金贷给国内市场。这可能造成银行或最终借债者的资产负债表币种不搭配，从而加剧财务脆弱程度。

B. 外援和债务减免

10. 1990年代后半期，官方发展援助减少，但是情况在2002年得到扭转，到2005年，来自经合组织发展援助委员会捐助国的官方发展援助增加到了820亿美元(占发达国家国民总收入的0.33%)。尽管出现了由减债和其他特别资金流入推动的最近这种趋势，目前的和预期的官方发展援助水平仍然达不到八国集团到2010年把对非洲的援助增加一倍的承诺。而捐助国作为一个整体除几个明显的例外以外)，承诺的援助仍然低于占国民总收入0.7%的商定目标。虽然对援助持怀疑

⁵ 世界银行(2007年)《全球发展融资》。

态度的人没有对官方发展援助的必要性和影响提出结论性的证据和论据，但是至少对许多低收入国家而言，官方发展援助仍然是一系列发展和减贫政策及项目的唯一资金来源。

11. 然而，援助的分配仍然具有侧向性和不稳定性的特征。接受援助最多的 20 个国家获得的援助超过了双边官方发展援助净额的一半，不到 50% 的受援国获得了全部援助的 90%，而很多最贫穷的低收入国家获得的援助非常少。最近增加的援助有一大部分源于《重债穷国倡议》和《多边减债倡议》项下的减债。1990 年，债务减免占官方发展援助流入量的 5%，而在 2006 年占 30%。

12. 1996 年《重债穷国倡议》出台时的一个重要组成部分就是追加性。然而，到 1998 年，扣除债务减免后官方发展援助的数额与这一倡议出台时的水平相比降到了最低点，从 2003 年开始，扣除债务豁免的名义官方发展援助才超过该《倡议》之前的水平，与九十年代初的水平相当。扣除债务豁免的名义官方发展援助只相当于 1990 年代早期的水平，而且扣除债务豁免的实际官方发展援助仍然大大低于《重债穷国倡议》实施以前的水平。这些研究结果表明《重债穷国倡议》实施的债务减免并不是额外的减免。⁶ 在该《倡议》实施十年后，有必要重新考虑债务减免的方式和资格标准，以便能够保证得到额外贷款，并且把低收入国家未来的债务减免与较苛刻的官方国家发展援助要求脱钩。

13. 自从 2000 年《重债穷国倡议》出台以来，债务减免的执行一直非常稳定，虽然比较缓慢，每年平均仍有 3 个国家完成方案和两个国家开始执行方案。2007 年，阿富汗也被列入债务减免方案合格国家的名单，使合格国家的数量增加到了 41 个。在这些国家中，有 22 个国家完成了方案，8 个国家介乎决定点和结束点之间，还有 11 个国家尚未达到决定点。开展债务减免进程十年以来，现在更迫切需要加快这一进程来执行必要的债务减免。

14. 1995 年至 2005 年期间，已到达决定点的 28 个重债穷国的名义总债务存量减少了约 10% (从 1,160 亿美元减少到 1,040 亿美元)，占国民生产总值的份额减少了 50% (从国民生产总值的 140% 下降到 70%)。《重债穷国倡议》的目标之一就是

⁶ 见贸发会议《2006 年贸易和发展报告》第 89-100 页。世界银行的一份评估发现增加优惠倡议是额外的减免。然而，报告参考的当年，以占捐助国国内生产总值的份额计算，官方发展援助额是过去 30 年的最低点。

是要释放资源投入到减贫活动。事实上，完成重债穷国方案的国家的国民生产总值中偿债率的下降伴随着国民生产总值中减贫开支比例的增加。然而，关于达到决定点的重债穷国为在 2015 年达到《千年发展目标》的进展情况表明，减贫开支的增加不足以使它们实现这些目标。⁷

15. 根据《多边减债倡议》，国际货币基金组织，国际开发协会和非洲开发银行百分之百地取消了 22 个重债穷国未清偿的多边债务。2006 年底，美洲开发银行也宣布有意取消重债穷国成员国的债务，此举为五个拉丁美洲重债穷国在完成《重债穷国倡议》方案之后从《多边减债倡议》中获益铺平道路。⁸ 然而，美洲开发银行取消债务的筹资方式也引起了人们的关注，因为这种方式减少了银行优惠贷款分支机构的资源，继而可能减少给予拉丁美洲和加勒比低收入国家的优惠贷款。

三、债务可持续性分析

16. 过去几年里，货币基金组织为有市场准入的中等收入国家拟定了债务可持续性框架，货币基金组织和世界银行共同为低收入国家拟定了债务可持续性框架。为中等收入国家拟定框架的主要目的是为了审查脆弱性及制定旨在降低债务危机可能性的政策。低收入国家框架的目的在于指导它们的借贷决定和多边发展银行的赠款分配决策。这一框架利用一套阈限来确定该国是否有资格接受开发协会的赠款。债务阈限是由一国债务比率和国家政策 and 体制评价指数排名综合决定的。⁹

17. 通用的债务可持续性框架存在几个问题。主要的问题是对债务的定义。虽然国内借贷日益增加的重要性往往得到认可，但是大多数的债务可持续性分析仍然偏重于外债，而没有把内外债动态发展结合起来。对这种方法惯常的解释是外债和国内公债有不同的违约风险，因此不能把两者简单叠加作为总公共负债的单一指标。然而，在总负债率中加大“风险”型债务的加权量，降低“安全”型

⁷ 见联合国贸易和发展会议《2006 年贸易和发展报告》表 3.A2, 第 124-125 页。

⁸ 由于亚洲开发银行无意参加《多边减债倡议》，三个重债穷国(阿富汗，吉尔吉斯斯坦和尼泊尔)无法得益于该《倡议》的全面债务减免。

⁹ 国家政策和体制评价指数是按以下四个方面对国家业绩进行定量的主观指数：经济管理、结构性政策、社会包容政策、公共部门管理和机构。指数包括 16 项指标，范围从 1-6(弱-强)。

债务的加权量胜于目前通行的做法，目前通行的做法是统一设定各种类型的债务的加权量，或者是把所有的外债加权量设定为一以及把所有其他类型债务的加权量设定为零。提供进一步的债务结构信息和对各种类型债务脆弱性进行更多研究有助于设计这样一个指标，继而改进债务管理战略的覆盖面，通过更好地跟踪债务风险，减小债务危机的可能性。

18. 对于低收入国家来说，债务可持续性框架最重要的问题就是利用债务阈限来衡量一个国家的债务困境风险并且确定该国是否有资格接受开发协会的赠款。债务阈限是根据计量经济学推算出来的，其结果不能非常可靠地预测可能出现的债务困境，债务可持续性框架分类比较粗糙，只能把这些国家进行一般性归类。¹⁰ 这样可能产生次优结果，因为每一类指数顶端国家的借贷能力可能被低估，而底端国家的借贷能力可能被高估。目前的框架则大胆地使用多管齐下的办法代替以前一刀切的办法。

19. 利用国家政策和体制评价指数确定债务阈限时仍然存在一些问题。善治和体制的概念本来就是主观的，而且鉴于银行也就治理问题和最佳做法向各国提出建议，该指数可能反映各国执行世行政策建议的好坏。另一个关注的问题涉及这个尺度的准确性和用这个尺度衡量不同国家时的一致性。在作出借贷决定时，必须决定要给予这一指数多大的份量，这时衡量尺度的问题就需认真考虑。国家政策和体制评价指数通过利用开发协会资源分配指数分配开发协会的资源，并且通过债务可持续性框架指导开发协会的赠款分配决定。在其他条件相同时，国家政策和体制评价指数得分高就能获得更多资源，得分低则可能得到更多的赠款。令人费解的是，一方面，执行好政策能得到更多资源，而另一方面，一些负债额高及政策似乎较差的国家却比那些政策较好和负债额中等的国家得到更多的赠款。

20. 最后，债务可持续性框架基于还债至上的理念，没有明确地评估为实现《千年发展目标》所需资金。正如联合国秘书长的千年首脑会议后续报告所述：“……我们就应当把持续承受债务能力重新定义为：一个国家的债务，应无碍它

¹⁰ Wyplosz C(2007 年)“债务可持续性评估：货币基金组织的办法和替代办法”。高院工作文件 No.03/2007, 日内瓦国际问题研究生院。

实现《千年发展目标》，并且在进入 2015 年时，负债率没有上升。”¹¹ 联合国其他论坛还提到了其他应考虑的事项，例如联合国人权委员会要求起草外债减免方案准则，以确保偿还外债的需要不会削弱实现基本的经济、社会和文化权利的义务。¹² 同时，法律界和政界对恶债和负责任的借贷等概念的兴趣越来越大，这给债务可持续性的概念及其目前的适用性又增加了一个新的方面。¹³

21. 尽管用一条简单规则来确定债务可持续性是值得欢迎的，但有必要协作开展更多研究，以证明为何应当运用有限的、统一的一套指标来确定债务可持续性。在此之前，最好针对具体情况，从发展目的出发评估债务可持续性，同时借款国政府也应充分参与将可持续性标准运用到现实情况中。这也要求广大公众仔细了解情况，并对评估发展中国家治理问题的方法和进行这种评估适宜性进行知情的公共辩论。

四、全球国际金融和贸易规则

22. 有关外债方面全球规则的讨论通常只着重于作出安排，降低债务危机的可能性，并促进对危机的管理和解决。讨论的有关主题包括主权(有时也包括私人)跨界债务的破产机制，对货币基金组织危机时期的借贷条件和供资进行改进以及对国际债务市场进行危机前干预。然而对贸易和贸易融资、收支平衡措施和外国投资等方面规则上出现的发展动态也对各国驾驭其外债的框架产生影响。

23. 在世贸组织成立时所通过的《关于世界贸易组织促进协调全球经济决策的宣言》中也确认了后面的一系列规则的重要性。该《宣言》确认了经济政策之间的联系：“各经济政策领域的有效合作有助于其他领域取得进展。汇率的进一步稳定……有助于促进贸易、可持续增长和发展、也有助于扭转对外收支不平衡。必须为发展中国家提供充足和及时的优惠和非优惠资金以及真正的投资资源，同时进一步加紧努力解决债务问题，协助确保经济增长和发展”。全球决策中的这种协调要求“各个领域的国际机构采取连贯和相辅相成的政策。

¹¹ <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>.
Page 18.

¹² 2004 年 4 月 16 日第 2004/18 号决议任命了一位独立专家就该准则进行审议和提出报告。

¹³ 见 R. 豪斯“公共国际法关于恶债的概念”，联合国贸发会议讨论文件第 185 号，7 月。

24. 在分析贸易与债务联系的一开始，应当注意到联合国会员国在《千年宣言》中承诺“建立一个开放的、公平的、有章可循的、可预测的和非歧视性的多边贸易和金融体制”。尽管在国际贸易、金融规则和体制方面，公平的概念没有普遍接受的定义，但也应指出国际规则(包括世贸组织的规则和货币基金组织协定条款的规则)纳入了公正这一与公平密切相关的概念。此外，在关于贸易、金融和发展的国际文书中公平概念的一个主要因素是应当对规则加以调整，以满足处于不同处境的国家的发展需要。另一个要素是人民“发表意见和参与”权，即他们有权不接受由他人强加于他们或为他们作出的发展设想决定。《千年发展宣言》还包括一个分配部分，因为全球团结的概念要求“根据公平和社会正义的基本原则，以公平承担有关代价和负担的方式处理各种全球挑战”。

25. 关于汇率限制问题，对《关税和贸易总协定》(《关贸总协定》)/世贸组织关于产品贸易规定的意图已达成普遍接受的想法，即无论对贸易交易的限制产生何种影响，这些限制带来的规约不应超过货币基金组织的规约。然而，规则允许作出未得到货币基金组织核准的汇率限制。《关贸总协定》和世贸组织利用这一空间作为对各国采取贸易措施的权利加以狭隘解释的基础。较一般而言，对《关贸总协定》/世贸组织案例法中作出的关于未经货币基金组织核准的汇率限制构成违反《关贸总协定》/世贸组织规则的这一假设是应该提出质疑的。

26. 在《关贸总协定》/世贸组织关于产品贸易的规定中，适用于资本的汇率管制与适用于经常往来帐户交易的汇率管制不同，对前者没有留下作出裁决的余地。然而，根据《服务贸易总协定》(《服贸总协定》)对服务贸易收支平衡管制的相应规定有可能引起对资本管制提出质疑，理由是它们有悖于结合《服贸总协定》一般性义务解读某个国家的具体承诺。因此，应由负责贸易和金融系统公平问题的机构就这些情况起草指导方针。

五、新的预防金融危机手段

27. 几个发展中国家的官方和公司债权人在国际资本市场上日益活跃，反映出目前国际金融架构日趋复杂的性质。根据新的现实对现有机构进行改革，并就危机预防和解决机制达成共识有助于提高国际金融系统的效率和普遍信誉。

28. 当前已经形成的一个共识是，债务的构成与债务规模同样重要。在其他条件相同的情况下，对借方较为安全的债务结构可以大幅度降低发生债务危机的可能性。在正常情况下，可以减少主权借贷风险的、较为安全的债务证券包括本国货币借债、长期债和偿付金额须与借方偿付能力挂钩的债务合约。特别引人注意的是国内生产总值指数债券，这是将一国的偿债义务与经济活动水平挂钩的机制，在高增长期间偿债额较高，而在衰退期偿债额较低。

29. 就债务国而言，对影响本国经济的不利冲击因素提供保险有两个好处。首先，这有助于保持财政偿付能力(不利冲击因素的出现是造成本来可以偿付的债务无法偿付的因素)。其次，这有助于改善财政政策，因为在不利时期，政府的偿债金额会降低，从而拥有更大的“财政政策空间”。一个常见问题是这些新证券的定价问题较为复杂。可通过创建一系列不同新兴国家发行的可比证券，降低定价问题的难度。如果多个国家共同努力，则可以形成必要的足够数量。举亚洲债券市场为例，1990年代末期建立了一个多国协调债券市场，将南亚和东亚各国集中起来，通过进一步利用区域储蓄、尽可能降低各国货币的不匹配和债券到期日期的不匹配，实现强化金融体系这一压倒一切的目标。国际机构可以发挥作用，通过提供政策咨询和建立参照基准，推动一些国家共同发行此类证券，支持建立安全的债券市场。

30. 新的贷款形式也可以使市场准入有限的低收入国家受益。例如，国际金融机构的多数贷款是美元、欧元、日元或特别提款权贷款。国际金融机构可考虑建立一个新系统，在借款和贷款活动中采用客户国家的货币，从而利用它们的资产(利用本国货币贷款)和负债(协助发展起以发展中国家货币计价的债券市场)推动发展进程。¹⁴

¹⁴ See chapter 10 of Eichengreen B and Hausmann R (2005). *Other people's money*. University of Chicago Press; and Hausmann R and Rigobon R (2004). *IDA in UF: On the benefits of changing the currency denomination of concessional lending to low-income countries*. Unpublished. Harvard University.

31. 金融革新可减少有可能成为新的风险来源的各种脆弱性。衍生工具市场最新动向之一是信贷违约掉期的发行。¹⁵ 信贷违约掉期提高了市场的效率并降低了借贷成本，但这类工具的相应风险不容忽视。这一市场要求所有有关方面，包括信贷来源者、衍生产品的创造者和这一工具的购买者都具备与其各自风险相应的风险制模和管理能力，同时在强有力的内部管制的前提下开展活动。由于信贷违约掉期是根据用户需要量体裁衣制作的，通常是独一无二的，不能流通和难以定价的，因此这样做相当不容易。2007 年以来持续不断的金融危机突出地表明对金融革新产品管理不善可能使金融系统更加不透明。¹⁶

32. 主权债务并不是脆弱性的唯一来源。各国政府也必须评估由私营部门借贷造成的或有负债。各国政府面临的或有负债风险及其驾驭这些风险的能力是今后应给予进一步注意的问题，因为近些年来有利的国际金融环境似乎是越来越不可能无限地继续下去了。单由金融管理当局监测公司债务的增长和存量水平很可能是不够的，必须进一步重视公司债务的到期结构及其货币种类。

33. 尽管使用革新债券工具能够减少发生债务危机的可能性，但也必须承认在短期内发展中国家利用这些工具筹集大量资金的可能性是很小的。因此，在发行新的债务方面谨慎小心，并采取政策避免公私营部门过度举债，对于防止债务和金融危机是极为重要的。至于国际层面上需要建立新的金融机构，改革重点是改善预防危机工作，但即便是改善了整个系统，也不能说从此就不会有危机了。因此，需要有解决危机的机制，可借用目前再也无人问津的关于主权债务违约后债务重组机制建议的思路，建立这种机制。

¹⁵ 信贷违约掉期最简单的形式是掉期合同的买主向掉期合同的卖主支付违约溢价。作为交换，在出现违约的情况下，掉期合同的卖方承担由于违约给买方造成的损失。信贷违约掉期存在的各种差异之一是将信用利差风险(由于与美国政府国库债券无风险利率相比，信用利差日益扩大造成证券价值的损失)包括在内，可利用信用利差期权加以对冲。

¹⁶ “全球金融市场近期动向”，见贸发会议秘书处的说明，TD/B/54/CRP.2, 2007 年 9 月 28 日。

六、债务管理方面的能力建设

34. 鉴于完善的债务管理对于可持续发展极为重要，同时许多发展中国家在这一领域存在明显的不足，因此必须采取全面的能力建设方针。必须采取自下而上的综合全面的方针，加强债务国的能力。采取这些举措必须以各国本身的明确需要为基础，切实了解可获得的支助范围和取得可持续的成果方面固有的困难。与此同时，国际社会在提供所需的支助方面大有改进余地。

A. 各国的需要

35. 发展中国家需要得到能力建设方面的支助，以加强其与债务管理所有方面相关的能力。必须根据各国的需要和具体情况量体裁衣提供这一支助，以便有利于其发展和执行可行的中期公债战略。

36. 为建立所需能力提供国际支持必须形成一个全面和协调的框架，提高负责公债(国内外公债)管理的政府官员的具体和分析技能。应当注重于一系列全方位的职能，其中包括(a) 建立有效的治理、问责制和透明度框架；(b) 改善债务管理部门的职能安排和结构；(c) 确保负责债务管理的各国家机构之间的协调；(d) 拟订业务手册、程序和职能简介。

37. 这一支助包括两项主要内容：工具和培训。为保证各国以最低成本、高效益的方式从各种先进经验和最新技术和工具的手段中获益，在提供支助时必须包括提供必要的手段，协助对国内外债务信息进行登记和管理(包括监测私营部门的或有负债)。必须通过概况分析、风险分析和债务可持续性分析对债务数据校正、公债统计、公债结构和数量方面提供充足培训，这些都是对于制定债务战略所必不可少的，同时也要对有效地利用各种工具提供充足培训。

38. 这里所谈到的国际支助的一个关键特点是能否为各国提供可持续的援助。鉴于许多发展中国家共同面临的问题包括缺乏训练有素的人员、工作人员离职率高以及较少开展某些债务管理职能，因此必须长期提供培训和支助，同时也要根据需要的不断变化对培训和支助加以调整。

B. 现有的技术援助

39. 在债务管理和债务可持续性分析方面有不少官方技术援助提供者。在债务管理方面提供技术援助的国际组织包括世界银行、货币基金组织、英联邦秘书处、贸发会议债务管理和金融分析系统方案、区域组织和重债穷国倡议的能力建设方案。这些方案提供范围广泛的产品和服务。例如贸发会议和英联邦秘书处是为债务管理提供电脑化债务管理手段的两个主要提供方。尽管存在大量的技术援助提供者，在债务概况分析、成本风险分析和制定债务战略等主要领域仍存在差距。此外，在不同层面的提供者之间开展连贯和全面合作仍处于初期阶段。

C. 潜在的改进领域

40. 在提供有效的债务管理技术援助方面，受援国和提供者均面临着许多的挑战。这些挑战主要包括现有资源不足，难以满足要求和保证可持续性，协调不足，同时各国本身对有效的债务管理的重要性缺乏充分的认识。

41. 就资源量而言，国际组织为满足各国的援助需要作出的努力由于缺乏资金来源和供资的难以预测性而受到妨碍。旨在为债务管理机构提供长期支助的各个方案在这一方面存在的问题尤其突出，这些组织只得调整其产品，并根据各国不断变化的需要提供服务。

42. 在协调方面，对各组织具体参与哪一领域的活动情况并不清楚，由此就带来了重复和重叠的危险，同时也在捐助者和受援国之间产生混乱。必须明确界定哪些组织最有能力提供各种不同的支助，它们相互之间应交流各自的计划。此外还必须对全球一级的债务管理技术援助工作进行定期评估。

43. 至于受援国本身对有效的债务管理的重要性缺乏认识的问题，这些国家必须承认有效的债务管理对于确保债务可持续性的重要性。在债务管理方面推广最佳做法，并以强有力的政治意愿推行必要的改革，这是与技术援助提供者开展的能力建设工作同等重要的两个主要因素。

七、结 论

44. 过去几年的特点是，出现了一个减轻发展中国家外债负担的有利的国际环境，这是多年未见的。全球范围内拥有大量流动资金，加上有利的外部条件和政策改善，使风险规避水平降低，以及低利差的出现，致使中等收入发展中国家可获得大量资金。然而也有迹象表明，情况可能发生变化。2007 年下半年以来，较发达经济体出现了日益加剧和广泛的危机，使信贷和金融市场受到打击。迄今为止，这种危机尚未大举扩散到发展中国家，但过去的经验表明，一系列的联系和机制会导致危机的迅速扩散。此外，一些发展中国家和经济转型国家仍然是经常账户赤字庞大，汇率估价过高。

45. 如果经济出现全球性衰退——在 2008 年年初看来这种可能性日益增加——一些重要的经济变量的关联作用就可能突然增加，产生比单一事件更高的风险。这在当前局势下特别成问题，因为在目前环境里，大量充斥着高杠杆交易、不透明和难以把握和买卖的金融产品。

46. 减免债务的工作一直过于缓慢，也没有按照计划有所增加。应扩大到不属于《重债务国倡议》和《多边减债倡议》的低收入国家。有必要加快这一进程，并增加官方发展援助的流动量，最终目的是实现千年发展目标。低收入国家债务可持续性框架目前的结构和运作存在严重缺陷，必须加以进一步研究、讨论和解决。尽管用一条简单规则来确定债务可持续性是值得欢迎的，但有必要进行更多研究，以证明运用狭小的一套指标来确定债务可持续性是有理由的。在此之前，最好在具体情况具体分析的基础上，列入一系列更灵活的指标和参量，为发展目的评估债务可持续性。

47. 就积极方面而言，一些发展中国家在过去几年改进了债务管理策略。1990 年代后半期，打击新兴市场经济国家的金融危机使得决策者深知对外借款的风险，因此，转而更多地从国内借款。国内发行的债务大都具有以国内货币为单位的优点，因此可降低货币错配风险，并可依赖于一个更稳定的投资者基础。因此，一些国家的政府正试图降低债务危机风险，限制过多向国外举债，它们发展必要的基础设施和体制，以便建立有效的国内债务市场，应对它们予以鼓励和支持。

48. 然而，决策者不应过于自满，因为新的债务结构也可能存在新的脆弱性。债务构成的确重要，但也有必要跳出外债/内债的二分法。转向国内借款可产

生一些重要的好处，在确定公债的最佳结构时，债务管理者应权衡各种融资变通形式在成本和风险之间的利弊。

49. 在发生金融危机之后往往会发现若干系统性薄弱环节，决策者也应了解可能出现的新的薄弱环节。要想预防危机，就必须迅速详细地了解债务结构的信息。国际社会在协助发展中国家提高能力以记录和散播公共债务总额结构的信息方面可发挥重要作用。这将有助于研究部门查明可能出现的新的薄弱环节，从而协助各国改进其债务管理战略，进一步降低债务危机的风险。贸发会议建立债务管理和金融分析系统，就是朝着这一方向迈出的重要一步，然而，为了确保可持续性，需要提供持续支助，各国债务管理部门也必须开展更多的协调。

50. 各不同的利益相关方承认贸发会议在债务管理方面提供技术援助的作用。2007 年大会关于外债与发展的决议(A/62/417/Add.3)呼吁继续开展合作，在债务管理和债务可持续性领域为发展中国家开展能力建设活动。最近在 2007 年 11 月举行的债务管理和金融分析系统方案咨询小组的会议重申，鉴于发展中国家和转型国家的需要在不断变化，因此应继续重视债务管理和提供有效的技术援助。会议强调债务管理和金融分析系统方案应继续支持发展中国家和转型国家增强能力，改善债务管理。

-- -- -- -- --