



第六十四届会议

临时议程* 项目 53(c)

宏观经济政策问题：外债与发展

谋求持久解决发展中国家债务问题

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 63/206 号决议提出的，其中载有发展中国家和转型经济体外债最近发展情况的审查。报告分析美国次级房贷市场崩溃引燃的金融和经济危机对有进入国际资本市场机会的国家和低收入国家外债可持续性的影响，并批判审查有关的政策行动。报告描述《重债穷国倡议》和巴黎俱乐部重定偿债期限办法的进展以及多边融资的新趋势和模式。报告讨论私人对外借款日增的重要性对外债可持续性的影响。

* A/64/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 最近趋势	3
三. 当前经济危机与债务可持续性承受的风险	3
A. 有进入国际资本市场机会的国家	4
B. 低收入国家	5
四. 私人外债及其脆弱性	6
五. 债务减免与官方发展援助	8
A. 《重债穷国倡议》的进展	8
B. 巴黎俱乐部的活动	8
C. 官方发展援助的趋势	9
六. 多边融资的新趋势和模式	10
七. 政策结论	13
附件	
发展中国家的外债	15

一. 引言

1. 本报告是按照大会第 63/206 号决议第 4 段的规定提交大会的。内容包括对发展中国家和转型经济体的外债状况和偿债问题作全面分析。本报告试图说明外债和相关的发展资金领域新的发展情况和主要趋势，并作为审议有关的政策问题的基础。

二. 最近趋势

2. 2008 年，发展和转型经济体(以下称为发展中国家，因为没有转型经济体单列的数据)的外债总额增加了 1 760 亿美元，在该年年底超过 3.6 万亿美元。发展中国家的产出增长得比债务快，外债总额从 2007 年占国民总收入的 25%下降到 2008 年占国民总收入的 21.8%。发展中国家作为一个集团继续积累国际储备，在 2008 年年底超过 4.2 万亿美元(见附件)。

3. 附件内的数字是加权平均值，备受几个发展中大国的表现的影响，这几个国家过去几年取得破纪录快速的产出增长和储备积累。对每个国家给予同等比重的简单平均所得出的债务与国民总收入的比例，会比附件所列的加权平均值大一倍。

4. 外汇储备的高平均值也是少数几个大国造成的。在 2008 年年底，四个国家(巴西、中国、印度和俄罗斯联邦)占发展中国家持有的储备总额约三分之二。结果，区域之间和国家之间有巨大的差异。东亚和太平洋区域与中东和北非区域持有的储备远多于外债，所有其他发展中区域的储备都少于外债，但多于短期外债。不过，东欧和中欧有几个国家的国际储备远少于短期外债。

5. 债务的结构也迅速变化。本十年的前五年，发展中国家长期外债总额约 60%是欠私人债权人的(幅度从撒南非洲的 21%到拉丁美洲和加勒比的 78%)；到 2008 年欠私人债权人的债务份额为 75%(幅度从撒南非洲的 33%到东欧和中亚的 93%)。同一时期，私人借款人在长期外债总额中承担的份额从 30%增加到 50%。在东欧和中亚转型经济体私人借款人发行的债券特别重要，占长期外债总额的 72%。

三. 当前经济危机与债务可持续性承受的风险

6. 上文所述趋势反映 2003-2007 年期间世界经济具有的良好条件，尚未计入经济和金融危机的冲击波。

7. 早先认为发展中国家得以使其经济与发达世界的经济脱钩的看法，现已证明是不正确的。所有区域的经济增长都在减缓，几个发展中国家预期 2009 年会有负增长。发展中世界的总增长在 2009 年仍为正值，但如果从这个集团中排除中国和印度，则发展中世界的产出将成为收缩约 1.5%。

8. 2008年，亚洲的国民总收入增长了5.9%（少于2007年的8.1%），预期2009年只稍多于2%；拉丁美洲和加勒比区域的增长预期会从2008年的4.2%下降到2009年的负2.6%；非洲的增长将从5.1%下降到1.2%；而东欧的增长将从2008年增加5.4%大幅摆动到2009年收入减少5%。在166个有数据可查的国家中，约有62个发展中国家预期2009年产出下降，大量国家预期人均收入减少。

9. 发展中国家作为一个集团2007年经常账户的顺差占国民总收入的3.5%。顺差于2008年下降到2.5%，预期2009年会再缩小到1.6%。2007年，所有发展中国家中约40%的国家经常账户的逆差超过国民总收入的6%；到2008年，发展中国家中经常账户有大额逆差的国家比例已上升到53%。在2006-2007年，撒南非洲的经常账户收支是平衡的，在2008年，赤字相当于该区域国民总收入的2.3%，预期2009年会达到5%。2008年该区域约84%的国家经常账户有逆差，该区域70%的国家经常账户逆差超过国民总收入的6%。拉丁美洲和加勒比区域与东欧和中亚区域2008年经常账户有逆差，很可能延续到2009年。东亚和太平洋区域与中东和北非区域2009年很可能维持经常账户的顺差，但这些顺差是由于进口崩溃，而不是出口部门活跃。

10. 有些发展中国家可能面临筹资应付经常账户逆差的难题。初步数据显示，2008年私人资本流入发展中国家的净额减少了50%，2009年又进一步下降。这种现象通常称为“逆向国际资本流动”，不应先验地认为是所有受影响国家的灾祸。许多低收入国家的确需要外来资金以支付生产性进口，但在许多市场准入国家私人资本流动往往是投机行为，最终导致货币超值和消费剧增。因此在有的情况下，私人资本逆向流动可能对国产总值的增长影响不大，甚至有助于受影响国家走向更可持续的增长模式（《2008年贸易和发展报告》，第四章）。¹

11. 危机还损害取得贸易融资的机会和成本。90天信用证的利率差额增加了24倍，从10-20个基点增加到250-500个基点。作为对这种情况的反应，2009年4月在伦敦举行的二十国集团首脑会议的公报包含一套拿出2500亿美元支持贸易融资的办法。

A. 有进入国际资本市场机会的国家

12. 利用国际资本市场的国家面临因全球避免风险的意识增强而导致的借贷成本升高。借贷成本的增加可能危及新兴市场经济体私人借款人的清偿能力，因为他们在2003-2007年期间承借的外债很大一部分现在即将到期。²

¹ 见联合国贸易和发展会议，《2008年贸易和发展报告》（联合国出版物，出售品编号：C.08.II.D.21），第4章。

² 世界银行估计发展中国家2009年头六个月到期的公司债达1000亿美元。

13. 主权债券利差衡量新兴市场国家发行美元面值的主权债券与美利坚合众国政府发行同类债券所付利率的差额。主权债券利差平均值从 2007 年夏季约 200 个基点变为 2008 年 10 月将近 900 个基点。2009 年上半年“逃往优质”风消退时利差再次减少，但仍然大大高于金融危机之前。主权债券利差的变化显示，向国际资本市场借款的发展中国家为与国内政策无关的外部冲击付出了代价。

14. 大多数情况，借贷成本高的理由不是基本面恶化，而是源于别处的冲击波所触发的普遍“避免风险”心理的结果。同一市场曾经对发展和转型经济体的政策表示“信心”而使这些经济体的货币升值，却突然转向逃离这些经济体就像经济政策急剧改变了一样。

15. 大多数发展中国家向国外借的是外币，因此汇率变动对决定这些国家的借贷成本发挥关键作用。自 2008 年中期以来，高利差的负面影响因几个新兴市场 and 低收入国家的货币对美元贬值而放大。

16. 经济增长降低和融资成本升高很可能造成发展和转型经济体的外债情况恶化。由于过去五年实施的审慎政策，许多中等收入国家拥有大量储备资金，完全能够面对一两年的资本市场收紧。几个低收入国家的情况则很不同，它们的储备已几乎耗尽。有流动性问题的国家能够获得国际货币基金组织加码的资金。但是，如果目前的情况持续到 2009 年以后，几个国家很可能会开始面临严重的流动性和偿债能力问题。

17. 到目前为止，东欧和中欧区域受这场危机的影响最严重。2009 年，估计这个区域的产出将经历 1994 年以来最严重的收缩，大多数国家的债务与国民总收入的比率将不断恶化。但是，该区域各国的情况有很大的不同。最受影响的国家是 2003-2007 年期间经常账户赤字很大的国家，赤字往往超过国民总收入的 10%。这些国家还经历对其货币的投机，和因过度贷款给家庭而造成的信贷剧增，这些贷款往往以外币计值。信贷剧增限制了银行部门的贷款能力，这就助长了地产泡沫的破裂。随后的信贷紧缩使得制造业产出和出口的下降更加恶化。因为有大量外币债务，几个国家拒绝因应这些压力作出调整使货币贬值。自 2008 年中期以来，该区域 7 个国家取得了货币基金组织的贷款，更多国家收到欧洲联盟的支助。但是，国际金融界迄今采取的措施可能不足以恢复市场信心，这从 2009 年 6 月拉脱维亚未能发行约 1 亿美元的国库券就可看出。

B. 低收入国家

18. 由于贸易冲击波带来出口需求下降，旅游收入和汇款流动减少，许多低收入国家处于国际收支危机的边缘。据世界银行的资料，18 个国家的国际储备不够应付 4 个月的进口需要，16 个国家自 2008 年 9 月以来消耗了 20% 以上的储备。³ 几

³ 世界银行，《2009 年全球发展金融》，（华盛顿特区，2009 年）。

个重债穷国通过若干渠道受到经济和金融危机的影响。完成点国家面临经常账户赤字平均达国民总收入的 8% 的情况，而决定点和决定点之前国家的经常账户赤字平均超过国民总收入的 10%。这突出表明所有重债穷国，包括完成点之后的国家，需要高度减让性贷款或赠款形式的外来资金。

19. 全球经济周期影响低收入国家增长的传统渠道是，对低收入国家高度依赖的商品的需求崩溃。另一个渠道是外国拥有的银行的贷款活动，2007 年年底这种银行控制了发展中国家国内银行资产的将近 40%。⁴

20. 一项就全球经济危机对 49 个样本低收入国家债务可持续性的影响进行的分析发现，自 2008 年中期以来银行系统的金融杠杆作用大大增加。杠杆作用增加使这些国家容易出现系统化银行危机，这可能对经济活动和债务可持续性造成不利影响。有证据表明外国拥有的银行助长了杠杆作用的通盘增加，因而助长了危机传播。⁵

21. 由于金融危机的破坏性作用，以及迫切需要防止债务比例恶化而导致社会开支减少和贫穷增多，贸发会议秘书处提议暂时延期或停止偿还低收入国家的官方债务。⁶ 同发达国家的一揽子刺激方案的规模相比，这种暂停偿债的总额微不足道，49 个低收入国家 2009 和 2010 两年合计只有 260 亿美元左右。然而，这一政策可以给受援国一点喘息空间，抵消出口收入和资金流入收缩的一些不利影响。暂停偿债还可以成为反周期措施，帮助受援经济体稳定宏观经济，在维持世界需求方面发挥作用。

四. 私人外债及其脆弱性

22. 金融市场和金融改革政策的发展和深化增加了发展中国家私人借款人进入国际资本市场的机会。1990 年代初期，发展中国家长期外债总额中不到 10% 是私人借款人所欠，大多数外国借款都是公共部门所借。过去 15 年来，私营公司和银行向国际市场吸取了越来越大量的资金。结果，在长期外债总额中私人借款人所欠份额在 1990 年代下半增加到 22%，在本十年的上半超过 30%，并于 2008 年达到 50%。

23. 国际清算银行关于提交报告的银行跨国界索赔总额和国际证券总额的数据没有本报告附件所载的全面，但更细地分列了短期和长期债务的借款人类别。这些数据表明，在 2008 年年底发展中国家外债总额中约 80% 是私营部门借款人所欠。

⁴ 在东欧和中亚区域以及撒南非洲区域外国银行的存在特别重要。与通常想法相反，在低收入国家的外国银行效率往往比国内银行低。见 Detragiache, Tressel, and Gupta, 2008, “Foreign Banks in Poor Countries: Theory and Evidence,” *Journal of Finance*, vol. 63.

⁵ Gande and Senbet (2009) “The Impact of Global Economic Crisis on Debt Sustainability of Low-Income Countries,” unpublished, University of Maryland.

⁶ 见 A/CONF. 214/3, 世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议成果文件草案，第 15 段。

24. 依据世界银行，2002-2007 年期间新兴市场经济体有超过 3 000 家公司以发行债券或通过银行团贷款的方式利用国际资本市场。结果，目前发展中国家的短期外债大多数是公司债务。³

25. 但是，区域之间存在很大差别。在有进入国际资本市场机会的国家和上中收入国家，私人借款人所欠债务特别重要。因此，2008 年这种债务在长期外债总额中所占份额在下列区域很大：拉丁美洲和加勒比(42%)、东亚(45%)、东欧和中亚(72%)，而在撒南非洲(12.7%)和南亚(26%)则小得多。奇怪的是，私人借款人所欠债务的份额在中东和北非区域最小(7.5%)，该区域包括几个中等收入和高收入国家。这也许是由于在有些情况下难以区分公共债务和私人债务。在较小的海湾国家尤其如此，这些国家进行了几项公私合营的项目。阿拉伯联合酋长国的官方统计报告没有私人外债，但该国在 2006 年至 2008 年发行了 1 亿美元政府担保的公司债，使它成为发展中世界发行公司外债最多的国家之一。

26. 私营部门实体现在能够进入国际资本市场，这减损了国家作为这种融资的中介的传统作用。有一种观点认为，由于私营代理人(贷款人和借款人)更能评价其行动的风险，只要财政账户是平衡的私人向外借款就不会导致脆弱性。但是，几个私人投资率高而财政账户也平衡的国家发生的债务危机推翻了这种观点。因此，不能因为一国的外债中很大份额为私人借款人所欠就认为其脆弱性较低。事实上，往往不可能区分公共债务和私人债务，银行债务尤其是这样，由于暗示或明示的存款保险，银行债务成为公共部门的或有债务。

27. 在某些条件下私人外债可能导致过度借款，产生比公共部门外债更大的脆弱性。私人资本大量流入可能导致货币过度升值，随之而来的是丧失竞争力和不可持续的经常账户赤字。而且，私人外债往往导致在公司和家庭收支表中积累货币错配。过分相信私营部门应付普遍丧失竞争力现象的能力是许多金融危机的根源，包括 1997/98 年东亚的危机，和最近东欧和中亚的危机。最终，不可避免的贬值会伤害银行，如果银行的客户在收支表中有货币错配的话。当生产不可贸易商品的公司借了外币，或家庭因外国利率较低而持有外币计值的房贷时，就会发生货币错配。

28. 旨在避免这种错配的审慎规章很难实施，因为私营部门的外债总额比公共部门的外债更难衡量和量化。私营代理人常常使用复杂的衍生证券而承担货币风险，这使衡量和量化更加困难。旨在发展国内债券市场的政策可能使公司能够避免借过多的外债，但发展中国家需要小心避免会便利热钱流进流出而增加金融不稳定风险的政策。

29. 对于发展中国家外债净额与毛额偏离的趋势，私人国外借款也发挥了重要作用。1970 年，发展中国家作为一个集团的国际负债(包括债务和产权)净额占集团共计国民总收入的 18%左右。负债净额是相当于集团国民总收入 27%的国际负债毛额与相当于集团国民总收入 9%的国际资产毛额的差额。到 2004 年，国际负债

净额已减少到占国民总收入的 2%，但外债毛额却增加到占国民总收入的 80%。资产和负债毛额较大可能在国际多样化和取得技术方面有优势，但也会增加与价值效应或资本突然逆向流动有关的脆弱性。

五. 债务减免与官方发展援助

A. 《重债穷国倡议》的进展

30. 截至 2009 年 6 月，40 个合格国家中有 35 个根据扩大的《重债穷国倡议》取得了减免债务的资格。2009 年 1 月，布隆迪成为在该倡议下达到完成点的第 24 个国家。自上次报告以来，多哥(2008 年 11 月)和科特迪瓦(2009 年 3 月)达到了决定点，使决定点国家数增加到 11 个。正在朝向完成点取得进展的国家包括阿富汗、中非共和国、几内亚、几内亚比绍、海地和利比里亚。除了可能正式决定退出《倡议》的吉尔吉斯共和国之外，其余尚未达到决定点的国家都是处于冲突中或冲突后的国家，可以预期进展非常有限。

31. 完成点国家收到的债务减免按 2008 年年底净现值计算估计为 380 亿美元。据世界银行估计，35 个达到决定点以后的重债穷国的债务存量约减少了 80%，下列债务比率从 1999 年到 2008 年已大大改善：债务净现值与出口的比率(从 457%到 133%)、债务净现值与国民总收入的比率(从 114%到 38%)、偿债与出口的比率(从 18%到 6%)、债务净现值与岁入的比率(从 552%到 153%)、偿债与岁入的比率(从 22%到 6%)。这些改善并不自动意味着这些国家的中期债务状况会更有利。在达到完成点的 24 个重债穷国中只有 8 个被归类为受债务困扰的风险低，而 4 个国家被归类为风险高或已经遭受债务困扰。

32. 所有达到完成点的重债穷国都得到根据《多边减债倡议》给予的额外债务减免，但并非所有重债穷国都平等地得益于《多边减债倡议》，因为亚洲开发银行没有参加这个《倡议》。

B. 巴黎俱乐部的活动

33. 自上次报告(A/63/181)以来，有 6 个国家与巴黎俱乐部的债权人重新安排了偿债期限。⁷

34. 2008 年 10 月，吉布提同巴黎俱乐部债权人达成协议按《休斯顿条件》重新安排偿债期限，包括在 36 个月巩固期间完全暂停支付利息。协议涵盖本金、利息和截至 2008 年 8 月底的拖欠款，以及延期支付截止日期以后的债务和巩固期间发生的短期债务。债权人表示愿意考虑在未来某个日期按埃维昂办法处理债务。

⁷ 上次报告所述在 2008 年重新安排巴黎俱乐部债务偿债期限的国家是冈比亚、几内亚、利比里亚和多哥。

35. 多哥共和国于 2009 年 3 月达到《重债穷国倡议》下的决定点，随后将于 2009 年 12 月举行巴黎俱乐部会议。已按照《科隆条件》处理在三年巩固期间内到期的偿债支付，导致取消约 8.05 亿美元的债务和重新安排 1.55 亿美元债务的偿债期限。

36. 多哥于 2008 年 11 月达到决定点，并于 2009 年 1 月举行巴黎俱乐部会议。多哥已按照《科隆条件》重新安排了在巩固期间内到期债务的偿债期限。这一待遇导致额外取消欠巴黎俱乐部债权人的 2 200 万美元债务。若干债权人表示愿意给予议定条件之外的额外债务减免。

37. 布隆迪于 2009 年 1 月达到完成点，并于 2009 年 3 月举行巴黎俱乐部会议。处理的贷款包括截至 2009 年 1 月 1 日的债务存量和截至 2008 年 12 月 31 日的拖欠款。布隆迪获得 100%取消官方发展援助和非官方发展援助贷款，以及减少 95%前已重新安排偿债期限的官方发展援助信贷，即取消 12 950 万美元的外债偿付。双方作出进一步承诺，该国在这项协议后将不再有巴黎俱乐部债务。

38. 金融危机促成塞舌尔旅游收入的崩溃，而该国非常依赖此项收入。结果，塞舌尔没有能力继续偿还债务。2009 年 4 月举行了一次巴黎俱乐部会议，导致按照《埃维昂条件》处理债务，产生了一项复杂的协议。首先对截至 2008 年 10 月底的所有拖欠款和在 2008 年 11 月至 2009 年 6 月期间到期的债务重新安排和推迟偿还期限。然后，在实施重新安排和推迟偿还期限之后对截至 2009 年 7 月到期的所有未偿还本金按净现值削减 31.4%。还议定在实施第一次削减之后，对 2010 年 7 月 1 日到期的其余未偿还本金再作削减，目的是实现将所处理的债务存量按净现值取消 50%以上。

39. 科特迪瓦于 2009 年 3 月达到《重债穷国倡议》下的决定点，并于 2009 年 5 月举行了巴黎俱乐部债权人会议。按照《科隆条件》处理了巩固期间内到期的债务偿付，但因该国的外债存活需要进一步援助，债权人同意超越通常条件，准予将暂停支付的利息本金化并推迟 6 年偿付，以及将拖欠款推迟到 7.5 年内偿还。债权人还同意对截止日期以后的债务推迟偿还拖欠款，和对截止日期以后的债务推迟在巩固期间到期的偿付。这种待遇表明官方双边债权人愿意对需要援助以恢复可持续性的国家给予特别援助。

C. 官方发展援助的趋势

40. 发展援助委员会(发援会)捐助者提供的官方发展援助于 2008 年上升到 1 198 亿美元的最高水平，达到发援会捐助国共计国民总收入的 0.3%。总额中约 7%是债务减免，债务减免以外的官方发展援助比 2007 年增加了 12%。官方发展援助的这种增加可能仍然反映前段期间捐助国经济增长高而稳定时作出的决定，官方发展援助可能会受到当前危机的不利影响。

41. 据经济合作与发展组织(经合组织)估计，捐助国须将目前的官方发展援助开支增加 100 亿至 150 亿美元才能实现其 2010 年援助承诺；但援助目标可能不足

以提供所需的额外发展资源以应对全球危机带来的挑战。援助将发挥重要作用，提供亟需的反周期资源并帮助各国政府支持社会开支和扩充基础结构。

42. 在捐助国以往银行危机期间，官方发展援助曾下跌 20%至 40%，然后非常缓慢地恢复。除了削减预算外，捐助国的经济危机可能导致自动减少官方发展援助，因为有些捐助国将援助目标定为国民总收入的一个百分比，因此国民总收入下降会导致援助下降。而且，援助预算通常按本国货币计算，如果货币对受援国货币贬值，则援助预算的价值也会减少。因此就有在最需要援助的时候援助减少的危险。援助的崩溃可能会消除一些朝向实现《千年发展目标》取得的进展。

43. 一个积极的迹象是几个捐助国重申对援外的承诺。捐助国通过了 2009 年 5 月 27 和 28 日举行的发援会高级别会议的《行动计划》，承认需要填补目前的援助短缺，并表示愿意部署更多资源到多边机构。但是，可以制订供资模式使各援助机构的预算不再取决于捐助国的商业周期，从而使援助更稳定、更可预测。⁸

六. 多边融资的新趋势和模式

44. 2003–2007 年期间全球经济增长强劲。大量发展中国家也有很大的经常账户盈余，面对很低的外部资金需求。而且，国际流动性充裕和避险意识低使几个发展中国家能以同国际金融机构收取的利率相似的利差向国际资本市场借钱，而不必承担任何条件。结果，最大的几个国际金融机构借出的贷款在此期间急剧减少。例如，国际复兴开发银行(世界银行)——世界银行集团的非减让性贷款机构——在整个 2002–2007 年期间净流动连续为负值，意思是偿还的贷款比新发放的贷款多。在货币基金组织，未偿还的信贷从 2002 年的 960 亿美元下降到 2007 年的 150 亿美元。

45. 多边融资的机会现在吸引力大得多，也更加需要，因为正当国际流动性开始干涸、主权债券利差开始高升的时候，几个发展中国家开始出现经常账户赤字。世界银行的贷款净额从 2007 年的负 5 亿美元变为 2008 年的正 28 亿美元，而且预期今后三年还会以非常快的速度增加。例如，国际复兴开发银行贷款毛额在 2007 年为 100 亿美元，2008 年为 130 亿美元，预期 2009 年会达到 350 亿美元，2009–2011 年期间贷款毛额共计超过 1 000 亿美元。预期大多数新贷款会采取快速支付的发展政策贷款的形式。世界银行的减让性贷款机构——国际开发协会——也增加贷款，并提供 20 亿美元赠款和无息贷款形式的快速通道财政援助，供用于社会安全网、基础结构、教育和卫生。最后，世界银行的私营部门贷款机构——国际金融公司——也预期增加其活动以支持公私基本建设项目、在新兴和低收入国家的银行贷款、小额供资机构和贸易融资。

⁸ 联合国贸易和发展会议，“不遗余力地维持官方发展援助于不坠”，贸发会议第 7 号政策简报，2009 年 3 月，(http://www.unctad.org/en/docs/presspb20092_en.pdf)。

46. 各区域开发银行也增加贷款。在拉丁美洲和加勒比，美洲开发银行试图向面临流动性问题的成员国提供 60 亿美元的信贷额度。有流动性问题的拉丁美洲国家还可以利用安第斯开发协会设立的 15 亿美元的贷款机制，拉丁美洲储备基金会的 7 个成员国将可利用 18 亿美元的支持国际收支平衡的信贷额度。

47. 在非洲，非洲开发银行为面临流动性问题并需要迅速取得贷款的国家设立了 15 亿美元的贷款机制。它还协调几个机构以期设立非洲融资伙伴关系，目的是提供 150 亿美元的贷款供用于基础结构、农业综合企业和中小企业，以促进贸易和加强金融部门。⁹

48. 在亚洲，亚洲开发银行董事会宣布将亚行的资本金增至三倍，从 550 亿美元增加到 1 650 亿美元。亚洲开发银行打算在 2009-2010 年将贷款增加 100 亿美元以上，增至 320 亿美元。它还为面临流动性问题需要国际收支方面的支助的国家设立 30 亿美元的贷款机制。东盟+3 集团议定了一个称为《清迈倡议多边化》的方案，该方案设立 1 200 亿美元的区域基金，旨在向面临外汇危机的国家提供短期流动性支助。日本也宣布打算向亚洲国家增加提供 600 亿美元的紧急货币互换协议，并为外国国家或公司在日本发行的日元面值债券提供担保。

49. 全球经济危机深化的一个有力指标是对货币基金组织贷款和援助的需求剧增。从 2002 年第一季度至 2008 年第三季度，平均每年有 6 个国家寻求非减贫与增长贷款机制(减贫贷款)的贷款。从 2008 年 11 月至 2009 年 5 月，有 23 个国家开始利用非减贫贷款的货币基金组织贷款机制。这 23 项贷款中有 13 个是传统的备用协议，其中 7 个是根据货币基金组织快速通道紧急融资机制的程序批准的。¹⁰ 另有 7 个贷款协议是根据外部冲击贷款机制发放的，3 个协议是根据新近设立的灵活信贷额度机制发放的。¹¹

50. 灵活信贷额度机制是要向根据该机制的条件预先审定合格的国家提供可迅速取得的信贷。灵活信贷额度声明的目的是，消除关于一国取得货币基金组织资源的能力的不确定性。只有被认定具有坚实的经济基础和政策并承诺将来继续这种政策的国家才有资格使用灵活信贷额度。¹²

51. 除了像灵活信贷额度那样采用事先审定的资格标准之外，货币基金组织还宣布将贷款附带的条件“现代化”，从 2009 年 5 月 1 日起生效。意图是走向用基于

⁹ 伙伴关系包括法国开发署、南部非洲开发银行、欧洲投资银行、德国联邦经济发展与合作部、伊斯兰开发银行和世界银行。

¹⁰ 这个融资机制是 1995 年设立的，以便向成员国提供快速融资。到 2008 年 9 月为止，这个机制只使用过 5 次：4 次是在亚洲危机期间，1 次是 2001 年土耳其使用。

¹¹ 灵活信贷额度的前身是应急信贷额度，应急信贷额度于 1999 年设立但于 2003 年停止，因为没有任何国家申请使用该机制。

¹² 资格标准包括：经常账户强度、公共财政强度、公共债务可持续性、通货膨胀水平和稳定性。

审查的办法来监测货币基金组织各项方案的执行情况，而不是使用业绩标准。新办法的用意是，使贷款的附带条件顺应国家的具体情况，从而不再需要对不能在一个具体日期前达成目标的国家正式放弃要求。

52. 引进一些灵活性可能是朝正确方向跨出的一步，但是存在这些改革和信贷机制不能实质性改变货币基金组织以往备受批评的传统条件的风险。2007年货币基金组织独立评价处一份题为“货币基金组织支助的方案的结构条件”的报告发现货币基金组织的贷款条件超出了基金组织的核心职责范围。现在还不知道改革是否真能把货币基金组织的贷款条件限制在其授权的工作领域，还是只会导致贷款条件在作业上而非实质上的改变。

53. 二十国集团与国际货币和金融委员会 2009年4月的公报要求修改货币基金组织/世界银行为低收入国家制定的债务可持续框架，目的是增加该框架的灵活性。目前版本的债务可持续框架使用外债净现值的明确界限，超越界限就认为外债不可持续。对如何计算这些阈值和这些阈值与世界银行国家政策和体制评价指数的关系都有严重的问题(见A/63/181)。¹³ 世界银行和货币基金组织正在拟定一项提议，旨在解决债务可持续框架的批评者提出的一些问题，但国家政策和体制评价似乎仍将居于计算债务阈值的核心。

54. 债务可持续框架没有区分用于为投资项目供资的债务和用于为经常支出供资的债务(同上)。这是很成问题的，因为投资项目可以增加国民总收入的增长，因而改善一国的偿债能力。债务可持续框架应该灵活一些，在外债用于为高回报投资项目供资时让债务阈值提高，从而承认并非债务的每一项增加都会导致政府财富的减少。¹⁴ 而且，当债务超过债务可持续框架规定的阈值时，经常支出常常是政府预算中最死板的部分，而投资是典型的调整变数，债务可持续框架增加灵活性可以帮助发展中国家减少公共投资的不稳定性。

55. 在增加债务可持续框架的灵活性时必须认识到，为回报率高于贷款利率的投资项目供资是外债可持续的必要条件而不是充分条件。只有高回报而且能直接间接产生偿债所需外币的项目才不会伤害外债可持续性。¹⁵

56. 另一个问题涉及债务的组成，最近的研究显示，在决定债务的可持续性时，债务的组成与债务的数额同样重要。¹⁶ 债务可持续框架应该修改和扩大，以包括内债和外债，并控制债务的结构，对不同种类的债务给予不同的权重。例如，在

¹³ 货币基金组织执行董事会最近质疑国家政策和体制评价是否适宜，同意需要“客观、可信的标准”来评价宏观经济管理能力(见货币基金组织，新闻通告，第09/39号，2009年3月30日)。

¹⁴ 代表美洲开发银行11个借款成员的董事们在2004年称为“利马信函”的公开信中讨论了这个问题。

¹⁵ 见联合国贸易和发展会议，《2008年贸易和发展报告》。

¹⁶ 美洲开发银行(2007年)，《与债共存：如何限制主权贷款的风险》。

其他条件相同的情况下，以本国货币计算的长期债务要比以外币计算的短期债务产生较少的脆弱性。最近货币基金组织执行董事会讨论建立考虑到国内债务以何种货币计算的债务阈值，这是朝正确方向跨出受欢迎的一步。¹⁷

57. 一个有关问题涉及如下事实：几个有资格根据货币基金组织减贫与增长贷款机制借款或向国际开发协会借款的低收入国家面对最低减让要求，使它们不能向国外借不是至少减让 35% 的贷款。目前旨在给予这些国家更多灵活性的提议侧重“平均”减让要求，根据该提议这些国家新的向外借款的平均减让率需要达到至少 35%，但个别贷款可以有较低的减让率。在减少全部减让要求方面还应做得更多，尤其是因为有些方面在讨论对按照债务可持续框架认定会面临债务困扰高风险的国家进一步收紧减让要求。

七. 政策结论

58. 发展中国家为有些发达国家政策和管控错误所造成的经济危机付出过高的代价。为预防将来的危机将须更公正地监督所有的主要金融中心(见 A/CONF. 214/3)。需要果断和大胆的政策行动来限制这场危机所造成的贫穷增加和朝向《千年发展目标》的进展受挫。令人欣慰的是，2009 年 4 月二十国集团的公报承认全球金融系统不适宜应对当前的危机，并同意要提出一大套政策。另一个积极步骤是，承认需要向受到外部冲击的发展中国家提供不附带条件的充足的流动性。这偏离了认为“如果一个国家出现危机，那一定是该国的错”的老观点，这是有积极意义的。

59. 但是，还有令人关切的问题。首先和最重要的是，二十国集团的公报没有确认当前的危机源于因缺乏有条理的全球货币和管控系统才能出现的过分投机，而且没有议定一个协调一致的全球一揽子刺激方案。¹⁸ 其次，尚未确定二十国集团公报同意的 1.1 兆一揽子方案提议全部所需资金的来源。而且，尚未明确新资源会附带什么条件，收到 70% 以上新资源的货币基金组织会不会真正改革其贷款条件政策。第三，二十国集团没有分配足够资源给低收入国家和脆弱的小国。¹⁹

¹⁷ 国际货币基金组织，新闻通告，第 09/38 号，货币基金组织执行董事会讨论低收入国家的借贷工具，2009 年 3 月 30 日。

¹⁸ 贸发会议(2009 年)，《全球经济危机：系统的失败和多边补救办法》，贸发会议秘书处系统问题与经济合作工作队的报告。

¹⁹ 只有 500 亿美元具体指定给低收入国家(A/CONF/214/3)。二十国集团承诺的额外资源有将近四分之一采取发行特别提款权的形式。由于特别提款权按货币基金组织的配额分配，增加的特别提款权中只有约一半会成为基金组织向发展中国家贷款的能力，其中给予低收入国家的份额极小。

60. 低收入国家应对外部冲击的能力有限，其中许多国家面临偿付外债的困难。国际社会有责任、有义务提供援助和资源来帮助减轻危机的不利后果而不要求积累不可持续的债务。²⁰

61. 需要对债务数额大的低收入国家给予实现《千年发展目标》的替代筹资机会。暂时延期或停止偿债将立即、无条件地释放资源，给予国家财政空间来应对它们面对的具体情况。这种暂停可以视为减轻危机影响和减少脆弱经济体积累不可持续债务的多元办法的一部分。

62. 过去的经验显示，捐助国出现金融危机后随之而来的是外援崩溃。虽有几个捐助国承诺增加援助，但令人担忧的是，二十国集团公报没有对增加援助低收入国家做出任何明确承诺。转到援助机构由捐赠供资的系统是有用的，能使援助的发放与捐助国的商业周期脱钩，从而减少援助的周期变化。事实上，也应制定内含保险部分的援助交付机制，从而在受援国遭到外部冲击的不利影响时自动增加援助。同样，国际社会应帮助有进入市场机会的国家制定新的债务工具和机构，在出现不利外部冲击的时候自动减少(或至少避免扩大)债务偿付(A/CONF. 214/3 第 31 段强调需要设计旨在为发展资金提供更多的稳定来源的机制)。

63. 经济条件继续恶化可能把一些有进入国际资本市场机会的国家推向国家违约。因此令人惋惜的是，设计一个旨在协助解决国家无清偿能力问题的机制一事在国际讨论中被边缘化。联合国关于世界金融和经济危机的会议的成果文件强调需要为这一领域的国际合作建立结构完善的框架(A/CONF. 214/3, 第 34 段)。在这方面，国际社会还应该讨论和促进负责任的借款和贷款。

²⁰ 有些低收入国家能够吸纳大量债务，债务可持续框架应该给予它们的灵活性。

附件

发展中国家的外债^a

(十亿美元)

	所有发展中国家和经济转型国家						撒南非洲					
	1990-94	1995-99	2000-05	2006	2007	2008 ^b	1990-94	1995-99	2000-05	2006	2007	2008 ^b
债务存量总额	1 468.8	2 061.5	2 397.6	2 858.4	3 466.0	3 642.0	191.4	226.2	217.9	172.5	195.1	199.7
长期债务	1 192.3	1 660.0	1 931.8	2 195.5	2 602.3	2 785.7	158.2	177.1	180.6	127.1	143.9	146.2
私人(份额)	47.6	54.3	60.5	70.8	74.3	75.4	25.2	24.0	21.5	30.0	33.0	33.3
私人无担保(份额)	8.4	21.8	29.6	43.8	49.6	49.5	4.1	5.6	5.3	6.8	10.9	12.7
短期债务	240.0	336.2	385.6	643.1	848.2	830.5	26.3	41.3	30.5	42.3	47.9	49.5
拖欠	119.8	117.4	94.8	90.9	95.7	97.8	40.1	59.7	39.5	39.6	39.9	39.5
偿债	130.5	240.6	347.4	481.3	501.3	512.9	8.6	12.4	12.6	20.6	15.6	15.4
国际储备	268.7	564.2	1 198.3	2 653.0	3 751.5	4 219.8	16.0	26.7	49.4	114.9	140.4	155.4
债务指标(百分比)												
偿债/出口	18.5	19.3	17.2	12.3	10.2	8.0	12.7	14.7	9.4	7.6	5.0	3.7
债务总额/出口	180.8	149.2	107.1	65.6	65.8	57.0	243.2	227.0	150.6	60.3	56.8	48.0
偿债/国产总值	3.3	4.5	5.0	4.2	3.6	3.1	3.0	3.9	3.1	3.0	2.0	1.7
债务总额/国产总值	37.3	38.2	34.8	25.1	25.1	21.8	67.6	70.8	54.9	24.7	24.9	22.2
储备/短期债务	112.0	167.8	310.7	412.5	442.3	508.1	60.7	64.5	161.9	271.7	293.3	313.9
储备/M2	14.3	19.5	23.1	30.1	33.8	31.1	14.9	21.8	27.7	34.0	27.9	32.7
	中东和北非						拉丁美洲和加勒比					
	1990-94	1995-99	2000-05	2006	2007	2008 ^b	1990-94	1995-99	2000-05	2006	2007	2008 ^b
债务存量总额	124.7	131.6	129.4	129.3	136.4	133.5	483.9	684.2	772.3	729.0	825.7	865.0
长期债务	103.7	114.9	111.3	107.3	113.4	112.7	375.4	541.4	645.6	622.9	684.8	723.9
私人(份额)	37.3	26.5	34.1	42.8	41.5	42.0	64.5	74.1	78.2	80.3	82.4	82.3
私人无担保(份额)	0.9	2.1	4.1	6.0	5.7	7.5	11.7	30.7	34.8	36.9	41.1	42.4
短期债务	19.2	13.9	16.3	21.5	22.7	20.5	93.0	120.5	97.4	105.4	140.1	140.3
拖欠	4.9	2.3	0.8	0.3	0.3	0.3	43.5	12.1	20.1	21.5	25.2	27.5
偿债	15.9	17.1	16.6	28.5	18.2	20.3	43.4	107.9	137.4	176.9	147.5	137.7
国际储备	25.4	43.8	85.3	169.1	216.3	261.8	92.0	160.0	192.9	312.8	450.6	500.5
债务指标(百分比)												
偿债/出口	21.0	18.5	11.5	11.0	5.8	5.1	25.0	33.6	30.6	22.9	16.0	12.3
债务总额/出口	147.5	132.9	85.3	48.1	41.3	33.2	235.1	194.4	152.2	85.6	85.4	77.2
偿债/国产总值	7.7	5.6	4.1	4.8	2.5	2.3	3.4	5.8	7.0	6.0	4.2	3.4
债务总额/国产总值	60.5	43.4	32.5	22.0	19.0	15.3	38.8	36.9	39.6	24.5	23.7	21.5
储备/短期债务	132.6	315.5	524.0	786.0	953.1	1278.1	98.9	132.8	198.0	296.8	321.7	356.8
储备/M2	14.1	20.7	25.8	32.4	34.0	35.1	15.4	23.3	21.3	20.7	24.4	23.5

	东亚和太平洋						南亚					
	1990-94	1995-99	2000-05	2006	2007	2008 ^b	1990-94	1995-99	2000-05	2006	2007	2008 ^b
债务存量总额	300.5	509.7	546.4	666.5	741.5	765.5	138.1	154.2	176.1	249.8	304.7	311.3
长期债务	239.7	396.3	398.1	418.5	450.7	475.9	122.0	142.5	165.8	217.7	253.3	264.0
私人(份额)	47.5	59.3	56.3	58.6	60.7	62.5	24.7	27.9	35.7	45.5	48.6	48.3
私人无担保(份额)	15.6	32.3	33.2	38.4	43.0	44.7	2.7	7.2	15.0	39.7	41.2	26.1
短期债务	59.2	105.4	136.1	247.7	290.5	289.4	9.7	8.3	8.0	29.8	49.1	41.9
拖欠	8.4	15.4	19.0	24.7	25.3	25.1	0.1	0.5	0.3	0.2	0.4	0.4
偿债	33.9	57.0	75.1	70.9	75.6	69.0	10.2	14.7	20.9	20.5	42.5	45.3
国际储备	96.9	225.5	571.7	1 315.7	1 856.7	2 292.4	18.2	35.3	103.2	198.5	302.3	274.8
债务指标(百分比)												
偿债/出口	15.5	12.9	9.9	5.1	4.0	2.7	25.1	20.6	14.6	7.5	12.9	11.4
债务总额/出口	123.9	105.3	64.8	38.5	34.7	29.7	288.3	190.1	122.7	85.3	87.0	78.2
偿债/国产总值	4.2	3.9	3.5	2.0	1.7	1.2	2.7	2.8	2.7	1.8	2.9	2.8
债务总额/国产总值	36.9	35.4	25.2	18.4	17.0	13.8	36.5	29.2	23.7	21.7	21.1	19.4
储备/短期债务	163.6	213.9	419.9	531.1	639.1	792.1	188.1	423.3	1293.7	665.1	615.3	656.0
储备/M2	14.9	16.2	19.8	28.0	32.4	31.0	10.7	14.1	22.2	24.7	28.8	22.9
欧洲和中亚												
	1990-94	1995-99	2000-05	2006	2007	2008 ^b						
债务存量总额	230.3	355.6	555.5	911.4	1 262.6	1 367.0						
长期债务	193.3	287.7	430.4	702.0	956.2	1 062.8						
私人(份额)	53.1	53.0	70.9	89.1	91.7	92.7						
私人无担保(份额)	4.3	15.8	41.0	66.8	72.0	71.8						
短期债务	32.6	46.7	97.3	196.4	297.9	289.0						
拖欠	22.8	27.4	15.1	4.5	4.7	5.0						
偿债	18.4	31.5	84.9	163.9	202.0	225.2						
国际储备	23.1	72.9	195.8	542.1	785.1	728.5						
债务指标(百分比)												
偿债/出口		13.4	20.1	19.1	18.7	14.9						
债务总额/出口		130.1	121.4	96.8	107.9	90.7						
偿债/国产总值		3.4	6.7	6.9	6.6	6.0						
债务总额/国产总值		38.5	45.7	38.4	41.5	36.3						
储备/短期债务	70.8	155.9	201.3	276.0	263.6	252.1						
储备/M2	13.6	31.6	46.4	57.3	58.9	44.5						

资料来源：世界银行《2009年全球发展金融》(在线数据库)。

^a 按《全球发展金融》定义的发展中国家。

^b 估计数。