



第六十五届会议

临时议程\* 项目 18(c)

宏观经济政策问题

## 外债可持续性与发展

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据大会第 64/191 号决议提交的。它审查了发展中国家外债方面最近的事态发展，其中把重点特别放在当前的全球金融和经济危机对外债可持续性的影响上。本报告探讨了旨在减少债务危机的普遍性和有关费用的各项政策和机制，并介绍了在债务减免和官方发展援助方面的进展情况，分析了多边筹资方面的新趋势和方式。

\* A/65/150。



## 目录

	页次
一.  导言.....	3
二.  最近的趋势.....	3
三.  最不发达国家的负债情况.....	5
四.  旨在减少债务危机的普遍发生和相关费用的政策.....	6
五.  债务减免和官方发展援助.....	11
六.  政策结论.....	14
附件	
外债指标.....	16

## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 64/191 号决议第 39 段提交的。文中全面分析了发展中国家和经济转型国家的外债状况和偿债问题。它介绍了外债和发展金融相关领域新的事态发展和趋势，并为审议相关的政策问题提供了依据。

## 二. 最近的趋势

2. 如果用美元计算，发展和转型经济体(下称发展中国家)从 2007 年到 2008 年的外债总额增加了 8%，但在 2009 年稳定在约 3.7 万亿美元左右(见附件)。2007 年到 2008 年之间，偿债负担增加了超过 11%(2009 年的数据尚未掌握)。

3. 经济危机导致以美元计值的出口额和国民总收入减少。其结果，发展中国家的外债与出口的平均比率从 64% 增加到 82%，其外债与国民总收入的比率从 22.0% 上升到 23.5%。这是一个重大的挫折，因为这使 2000 年到 2008 年期间取得的一些进展遭到逆转，在此期间债务从占货物和服务出口额的 133% 降至 64%，从占国民总收入的 37% 降至 22%。

4. 在东欧和中亚，债务与出口的比率增加了 45 个百分点，拉丁美洲和加勒比增加了 26 个百分点，撒南非洲增加了 17 个百分点。受影响最小的区域是东亚和南亚，其债务与出口的比率增加了约 7 个百分点。

5. 全球危机也对低收入国家产生了重大影响。其 2010 年的国民总收入与危机前的估计数字相比下降了 5%。不过，对人口不足 500 万的小型低收入经济体而言，危机之前和危机之后的估计数字差距扩大到 8%。下列区域的这一差距也很大：拉丁美洲和加勒比(约 7%)和撒南非洲(6%)。不过，受危机影响最大的莫过于东欧和中亚。危机发生前，该区域以私人借贷为助力出现了快速的经济扩展(见 A/64/167)，目前面临着增长的崩溃。这一产出的收缩导致外债从占国民总收入的 37% 上升到 48%。

6. 国际货币基金组织/世界银行最近就危机对低收入国家债务可持续性的影响进行分析发现，在出现暂时的巨大不利影响的同时，长期的影响要小得多。这些研究结果依据下列假设，就是危机不会对长期的经济增长产生影响；恢复将是快速的；受影响的经济体将继续能获得充足的供资、并将重新采用在危机前实行的宏观经济政策。由于危机，一些小型的较脆弱中等收入国家同样面临着紧迫的债务问题。

7. 2009 年期间，发展中国家作为一个整体而言，继续累积国际储备，在当年底之前国际储备已超过 4.8 万亿美元。不过，不同区域和国家的情况差别很大。东亚和太平洋以及中东和北非区域的储备远远大于外债，东欧和中亚以及拉丁美洲和加勒比的国际储备则占其外债总额的约 50%。

8. 2008年9月雷曼兄弟公司破产之后,流向新兴市场的资本流动大幅减少,在2009年3月之前都没有恢复。资本流动的这种摇摆,也造成汇率发生很大波动,借贷成本急剧增加。新兴市场的利率差在2008年8月为约300个基点,2008年12月达到顶峰,为760个基点。其后花了约一年时间才恢复到雷曼破产前的水平。虽然利差较低,但如果先进经济体的债务累积将发展中国家的借贷方挤压出去,则借贷成本可能再次上扬。

9. 总的来说,较大的储备范围使发展中国家应对这些流动性冲击的复原力增强。不过,储备范围在各国间也有所不同,一些小型的较脆弱经济体储备数额有限,并且正在急剧减少。

10. 危机还导致更多地从私人贷方借贷和更多地由私营部门从国外借贷的趋势发生逆转。2009年,欠私人贷方的长期外债减少了约2个百分点(从75.6%减至74.0%),私营部门借贷者所欠长期外债份额从51.6%下降到49.8%。这一逆转是由于采取了扩张性财政政策,这增加了公共部门借贷的份额,再加上私人资金部分干涸,因此需要增加官方贷款。国际货币基金组织(基金组织)的承付款总额从2007年的13亿美元大幅增加到2009年的近1200亿美元。这一增长额(800亿美元)的约70%用于新的灵活的信用额度机制。不过,这一数额中仅有30亿美元通过减贫与增长贷款机制和缓冲外源冲击融资机制被分配用于低收入国家。剩下的360亿美元为标准的备用贷款安排。

11. 世界银行也增加了承付款总额,从2008年的365亿美元,增加到2009年的650亿美元。这一增加额的大部分是国际复兴开发银行针对中等收入国家的贷款;有利于低收入国家的国际开发协会承付款仅增加了10亿美元。亚洲开发银行、非洲开发银行、欧洲复兴开发银行以及美洲开发银行的承付款总额从2008年的330亿美元,增加到2009年的500亿美元。

12. 欠私人贷方的长期外债总额所占份额在下列区域仍然高居不下:东欧和中亚(92%)、拉丁美洲和加勒比(81%)。东欧和中亚是长期外债总额中50%以上为私人借贷者所欠(实际份额为71%,低于2008年的73%)的唯一的区域。而私人欠债所占份额在下列区域尤其低:撒南非洲(长期外债中32%是欠私人贷方的,10%为私人借贷者所欠)以及中东和北非(长期外债中36%是欠私人贷方的,不到6%为私人借贷者所欠)。

13. 若干新兴市场国家在1990年代后半段和新的千年初遭到金融危机打击,这些危机使政策制定者非常清楚借外债的风险。因此,若干国家实行了旨在清偿公共外债并以国内举债取而代之的政策(见A/62/151)。这项政策成功地降低了发展中国家在本次危机中的风险,因此增强了其复原力。不过,在一些情况下,政策制定者利用受垄断的国内市场累积了过多的负债,一些国家正面临着国内债务可

持续性问题。这方面的一个例子就是牙买加，该国就占国内总产值约 60%的国内公债的 95%于 2010 年 1 月进行了成功的债务交换。

### 三. 最不发达国家的负债情况

14. 49 个最不发达国家的这一群体的平均负债率比发展中国家总体的平均负债率高出约 50% (2008 年的负债与国民总收入比分别为 31%和 22%)。

15. 在 2000 年至 2008 年期间，最不发达国家作为一个群体的国际储备、货物和服务出口以及国民总收入出现了相当大的增长，大大改善了其负债指标。作为重债穷国以及从与重债穷国倡议和多边减债倡议有关的减少债务存量得益的最不发达国家尤其如此。

16. 尽管出现了这些积极进展，全球金融和经济危机还是对最不发达国家产生了相当大的不利影响，原因是经济增长、出口收益、汇款和投资出现萎缩。虽然尚不掌握 2009 年所有最不发达国家的债务数据，有迹象显示，危机部分地扭转了直到 2008 年底在外债方面所取得的进展。有 33 个最不发达国家的非洲国家的外债总额从 2008 年占国内总产值的 22.4%增加到 2009 年的占 25.4%。根据非洲经济委员会的数字，外债占货物和服务出口的百分比从 2008 年的 53.4%也增加到 2009 年的 80.3%。

17. 偿债负担，无论是按在出口中所占份额，还是按政府收入的百分比，在 2010 年及其后都会比危机前更高。2009 年，重债穷国的偿债与政府收入比增加了 17%强。增长的原因既包括绝对的偿债支出增加，也包括政府收入减少。即使在危机发生前，许多最不发达国家实现千年发展目标的能力都因国内资源缺乏而受到限制。政府收入中专门用来偿债的份额增加令人担心，因为更多的国家有可能在按照计划执行减贫方案上发生延迟。

18. 为了减轻金融危机的不利影响，许多最不发达国家启用在前几年建立的财政储备，增加公共开支。不过，如果经济恢复受到进一步拖延，其财政空间可能迅速枯竭。在政府收入不断减少、开支却日益增加的情况下，许多国家在 2009 年出现了很大的财政赤字。在整个撒南非洲，除赠款之外的政府收入从 2008 年占国内总产值的 25.1%下降到 2009 年的占 21%。根据货币基金组织的数字，2009 年，许多撒南非洲国家(23 个国家中的 12 个)的基础收支差额已降至稳定债务比率所需的水平之下。

19. 非洲国家还面临着国际收支经常账户几乎全面恶化的情况。例如，安哥拉、赤道几内亚和苏丹的经常账户结余已经减少。像埃塞俄比亚和尼日尔这样的石油进口国，经常账户的长期赤字在 2009 年进一步增加。根据基金组织的数字，非洲是经常账户在 2008 年到 2009 年间由盈转亏的少数区域之一，它从 2008 年拥

有相当于国民总收入 2.5% 的盈余转为 2009 年出现相当于国民总收入 3.1% 的赤字 (为约 180 亿美元)。

20. 目前受债务困扰的最不发达国家包括科摩罗、刚果民主共和国、厄立特里亚、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、缅甸、索马里、苏丹和多哥。具有受债务困扰高度风险的国家包括：阿富汗、布基纳法索、布隆迪、吉布提、冈比亚、海地、老挝人民民主共和国、马尔代夫、圣多美和普林西比、也门。

21. 在监测最不发达国家债务状况方面，国际社会必须避免自满，保持警惕，并采取步骤，确保随时可提供赠款和减让性资金。就中期而言，预期随着各国应付全球危机的不利影响，对此类资金的需求会很大。大多数最不发达国家无法从国际金融市场获取资本，使减让性贷款和赠款成为至关重要的发展筹资形式。

#### 四. 旨在减少债务危机的普遍发生和相关费用的政策

22. 债务危机往往是清偿能力和流动性问题交互作用造成的。

23. 对于私人借贷者来说，清偿能力的定义是直截了当的：一个实体若资不抵债，就没有清偿能力。但对于主权借贷方清偿能力的确切含义就没有一致意见。以“内部转移”问题 (例如需要将资金从私营部门转移到公共部门) 为重点，在利息账单超出政府在当前和今后创造基本预算盈余的能力时就产生了清偿能力问题。<sup>1</sup> 有外币债务的国家还需要处理“外部转移”问题，这与在为债务还本付息所需硬通货方面的创收能力有关。

24. 难以评估一个国家是否有增加债务 (可能是为高回报的投资项目供资，或者提供亟需的社会服务) 的空间，或者一个国家的债务水平是否过高。由于债务变得不可持续的门槛因国家而异，这一问题更加复杂。鉴于对何种因素决定这一门槛没有形成共识，可能存在多种均衡，它们以市场参与者易变的、自我实现的观点所驱动。在一个时期愿意将巨资投入一个国家的同一些投资者会突然决定该国的债务已变得不可持续，他们在匆忙撤出时，可能导致该国的借贷成本激增，因此有可能使其观点得到确证。

25. 此外，债务的可持续性是一个前瞻性概念，需要就若干宏观经济变量 (即产出增长、税率、利率、商品价格以及实际汇率) 进行长期预测。不过，在作为大多数发展中国家和新兴市场国家特征的动荡不定的宏观经济环境中，任何超过三、四年的预测都几乎没有任何意义。

---

<sup>1</sup> 该定义并未规定需要有偿还债务能力，而只是要将债务稳定在可以不断还本付息的比率。更确切地说，在基本盈余 (即除去支付利息的预算净盈余) 在国内总产值中所占份额小于需要支付的有效利息 (即债务与国内总产值比乘以平均利率与产出增长之差)，债务就增长得太多 (因此是不可持续的)。增长超过公共债务利率的国家即便存在基本赤字也是有偿债能力的。

26. 最后，对债务可持续性的任何分析都必须确认需要在不增加负债比率的情况下实现千年发展目标(见 A/59/2005, 第 54 段)，并确认公共开支可能用于对确定债务可持续性的变量产生直接影响。例如，公共投资的增加可能推动潜在的增长，因此对可持续性产生积极影响。

27. 过去 20 年的情况表明，进入国际资本市场对许多发展中国家来说是一把双刃剑。一方面，资本的流入可得以在一段时间内购买更多、或更廉价的进口商品。另一方面，资本的流入、尤其是投机资本的短期流入往往造成本国货币升值，使整个国家的国际竞争力减弱。这会导致经常账户出现很大的赤字以及债务不可持续。金融市场一旦对该国还债的能力失去信心，或者该国有可能受到其他市场的传染，资本流动的转向就可能将该国推入金融和货币危机。这些类型的危机也与债务结构有关，对能以自己可印制的货币借贷的国家来说，担忧会少一点(因为中央银行可以提供必要的流动性)。到期日期也有关系，因为发行长期债务国家的结转需求也会较小。

28. 在这种情况下，由于缺少一致性的国际货币体系，大多数国家需要国际援助来制止货币本国货币贬值，因为自身的储备太少，无法进行成功的干预。虽然可能需要一些条件才能恢复信心，管理有秩序的贬值，国际金融机构在提供援助时往往附带一揽子条件，要求作出不必要的、痛苦的财政和结构调整。事实上，传统的国内最后贷款人、即中央银行通常不提任何条件，因为其目标是让金融市场从不确定时期跨越到“具有虎虎生气”时期，而不是从长远来说使借方和贷方的行为发生改变。

29. 直到最近，受流动性影响最重的是金融上全球化的经济体，它们以外币从国际资本市场借贷，而依靠更为稳定的官方发展援助的低收入国家则受影响不大。不过，金融全球化进程正迅速扩展到中低收入国家(所称的前沿市场)，使这些国家实现国家易遭受潜在的流动性冲击之害。

### 评估债务的可持续性

30. 即便就债务变为不可持续的门槛没有形成共识，其他所有条件不变的话，一个国家的负债额越低，它避免债务危机的可能性就越大。因此，任何旨在避免债务危机和维持债务可持续性的政策的起点都应当是避免无必要的债务的积累。

31. 实行这样一项政策就需要更好地了解何为“无必要”的债务积累。<sup>2</sup> 联合国贸易和发展会议(贸发会议)旨在围绕着一套负责任的主权国家借贷和向主权国

<sup>2</sup> 例如，为了为高回报投资项目供资而承担的债务可促进长期增长，因此可对债务可持续性产生积极影响。为在经济不景气期间促进总体需求而承担的债务也是同样的道理。最后，为了为某些形式的社会支出供资而承担的债务可能对债务可持续性产生不利影响，但很难被确定为无必要的。私人储蓄率较高的国家的债务可持续性也往往更强。

家贷款原则而建立共识的项目，可有助于改进债务可持续性的定义，因此减少危机的普遍发生。

32. 世界银行和基金组织联合制定的适用于低收入国家的债务可持续性框架力求应对这些挑战，它首先预计若干债务指标的长期行为，其后根据世界银行国家政策和机构评估记分卡检查这些指标跨越国别门槛的可能性。该方法不排除使增长预测与债务积累具有内生关系的可能，但目前没有采用这一做法。然后将这项工作用来限制被视为具有受债务困扰高风险的低收入国家的能力。以前的报告已强调了这种办法的若干问题；尤其是在使用国家政策和机构评估记分卡来确定债务门槛方面(见 A/63/181)。

33. 不过，就债务可持续性框架所要求的长期估计几乎没有包含任何信息内容进行了有限的讨论。其结果，重要的政策决定是根据极为嘈杂的信号作出的。该框架的设计者非常清楚这一问题，并力图加以解决，办法是以一系列压力测试对框架基线预测进行补充。然而，这一解决办法没有考虑到不同的冲击之间复杂的相互作用。此外，这些压力测试仅侧重于有关情况比基线估计数字差会发生什么。其结果，该框架往往在制约国家借贷能力方面限制过多。这一办法只有在有关国家没有多少未经开发的高回报投资机会的假定下才适宜。

34. 因此，政策制定者面临一个两难抉择。各国需要根据前瞻性债务可持续性活动结果作出借贷决定。不过，由于这些活动往往产生嘈杂的信号，各国可能必须避免债务危机，办法是采取限制过多的借贷政策，而这种政策有可能妨碍长期增长。

#### 通过改善债务构成避免偿付能力危机

35. 摆脱这个困境的一种办法是明确承认无法进行长期预测，转而采用偿付债务与国家支付能力明确挂钩的债务结构。更多地采取债务以当地货币计价、债务与国内生产总值挂钩和与商品价格挂钩，可以在使国家避免外部冲击方面发挥重要作用，因而可以增加债务的可持续性，而不必依赖往往误导的长期预测(见 A/62/151)。

36. 尽管这类债务证券确实存在，但是它们往往得不到充分利用，其主要原因有两个：逆向选择和政治经济问题。<sup>3</sup> 通过更多地使用这些证券和教育公众和决策者了解这类债务合同的好处，双边和多边贷款人能促进债务偿付与支付能力挂钩的债务合同的使用。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 详细的讨论见脚注 2。此外，贸发会议正通过进行能力建设以便采用创新性风险管理工具来处理外部冲击所涉财政问题和缓解气候变化的发展账户项目，支持债务管理部门发展更完善的风险管理技术和转向发行或有债务证券。

<sup>4</sup> 法国开发署一直处于设计和利用这类合同的前沿。见丹尼尔·科恩、海伦·杜费尔吉特-科特内、皮埃尔·雅凯和塞西尔·瓦拉迪耶“对最穷的国家的贷款：一种新的反周期债务证券”，第 269 号工作文件(2008 年，经济合作与发展组织中心，巴黎)。



## 避免流动性危机

37. 流动性危机可能导致多重均衡。在最好的情况下，有偿付能力的借款人持续获得资金并保持这种偿付能力。而在最坏的情况下，恐慌的贷款人突然撤出资金就可能把有偿付能力的借款人推向破产。

38. 可以采用国内或国际政策减少流动性危机的风险。最基本的国内政策包括积累国际储备，这是一种自保方式。不过，自保方式的一个问题是并非所有国家都能负担得起。还有，如果国内利率比储备资产(通常是美国政府债券)支付的利率高，自保方式可能产生巨大的财政支出。<sup>5</sup> 虽然通过积累储备的自保方式单独来看有合理性，但是从全球而言它是应对全球货币和金融秩序的系统缺陷的一个无效的办法。一个更加协调一致的全球金融体系可以减少对自保方式的需要并有可能释放出重要的资源。

39. 一种上乘的解决方案是建立运营良好的国际最后贷款人机构，并用旨在限制不稳定资本流动的国内和国际资本账户管理政策加以补充。有效的最后贷款人可以避免不良均衡，如果出现流动性危机，它承诺提供资金。然而，最后贷款人要获得成功，就必须在任何其他贷款人没有能力或不愿意提供应对广泛流动性危机所需的大量资源时，有能力调集大量资金和提供资金。

40. 有效的最后贷款人必须具备三大特征：速度、确定性和实力。基金组织传统贷款具有的限制条款与前两个特征不一致。基金组织新的灵活信贷额度具有所需的速度和确定性，它可以提供无事后限制条款的大额快速资金。这显然是在正确方向上迈出的一步，因此，它被视为基金组织如何与其成员合作的重大变革之一并不足为奇。不过，灵活信贷的主要问题是事前的条件非常严格，需要基金组织贷款机制的国家几乎没有一个符合这些条件。截至 2010 年 7 月，只有 3 个国家参加了灵活信贷(哥伦比亚、墨西哥和波兰)。

41. 创建基金组织的目的是在以固定汇率和有限资本流动为特征的环境中解决国际收支的危机。从一个大部分危机由变化缓慢的、可影响一国经常账户的基本因素触发的世界转化到另一个以资本账户危机为特征的金融全球化世界，基金组织的适应工作一直非常缓慢。<sup>6</sup> 基金组织还有一个与过时的所有制结构相关的合法性问题。正是由于这些原因，一些国家转向区域货币合作安排，这些安排都明确承认跨界外部因素的存在并较好地理解成员国的具体条件和关注问题。虽然这种安排应加以提倡和鼓励，但是它们并不特别适合应对影响整个区域的冲击。因此，应把它们视为全球解决办法的一种补充，而不是作为一种备选方案。

<sup>5</sup> 关于储备积累的成本和效益的讨论，见 2009 年《贸易和发展报告》(联合国出版物，出售品编号 C.09.II.D.16)。

<sup>6</sup> 这并不是说，旨在限制经常账户失衡的政策是没有必要的。这类政策的中心点是建立一种避免实际汇率大幅度失调的制度。关于这方面的建议，见 2009 年《贸易和发展报告》。

## 应对偿付能力危机

42. 偿付能力危机以一种独特的平衡为特征，其中丧失偿债能力的借款人需要重组债务。在这种情况下，最后贷款人不能在不损失资金的情况下重建偿付能力，但是解决主权违约的机制能够促进这种债务重组过程。

43. 贸发会议是第一个借鉴 1986 年国家破产法呼吁为发展中国家的外债制定有序解决程序的国际组织。在布雷迪债务交换之后，大量分散和多种多样的债权国的存在可能导致长期和费用昂贵的债务谈判，这种担心促使人们提出了几项减少集体行动问题的建议。2001 年这场辩论达到了高潮，基金组织提议设立一个主权债务重组机制。

44. 建立主权债务重组机制的提议最终遭到了拒绝，而使用集体行动条款得到了青睐。该机制的反对者强调，重组抵押债务没有常常声称的那样困难，并表示设立这样的机制可能会妨碍国际债务市场，因为代价昂贵的违约行为产生一种偿还意愿，而旨在减少这些费用的政策可能会缩小国际贷款范围或使贷款更加昂贵。

45. 这些观点是错误的，因为现行制度的效率低下远远超出了债权国缺乏的协调。当然，解决主权违约的公正机制通过在贷款人与借款人之间扮演调解人的角色，能够促进债务的重组，并通过避免拒不合作问题，保证迅速和公正地分配债权要求。但是需要这种改革的真正原因是，目前的非系统造成了价值的极大破坏。因此，有可能制定降低违约费用的制度和政策，同时提高拖欠债务的回收价值，从而增加获得信贷的机会和降低借贷的总成本。

46. 在典型的违约事件中，受影响的国家往往失去包括贸易信贷在内的国际信贷途径。这样就减少该国的出口，而因为限制了支付能力，借贷双方都受到伤害。虽然在债务重组过程中提供过渡性贷款可以避免价值受损，但是这项政策要求要能使新贷款比旧债权优先，有能力使国际收支维持现状，以避免新的资金遭虹吸外流。更一般而言，能创建现有和未来债权要求的优先架构就可以避免违约前的债务稀释和便利违约后阶段的催化筹资。

47. 经济文献往往认为各国违约太频繁，太早，但是有案例表明，国家可能为了保护自己的声誉，以非最佳的方式推迟违约时间。再说一次，这可能导致价值受损，因为违约前的长期危机可能减少支付能力和支付意愿。应该建立一个可证明和量化债务重组需要的机制，这可能会保护违约者的声誉，而不会迫使它们采取最终伤害债权方和负债方的令人痛苦的推迟违约行动。

48. 可以肯定这些都是复杂的任务，并且潜在的政治压力往往对某些国家较为有利，更增加了这些任务的难度。不过，这不应该成为无所作为的借口。债务重组进程平均以四年为期，它们都是缓慢、费用高和效率低的过程。在低收入国家这个问题尤其严重，其中商业债务重组花费的时间比中等收入国家的长得多，并且

债务重组并无助于债务的可持续性(国家退出违约时的债务比例平均高于国家进入违约时的债务比例)。

49. 应对流动性危机和偿付能力危机需要采用不同的方式，它们在理论上可以由不同机构处理。不过，这些机构是相辅相成的。

## 五. 债务减免和官方发展援助

50. 债务减免和官方发展援助为困难时期的发展中国家提供了一种关键的缓冲。在过去一年中向重债穷国提供债务减免的工作取得了令人鼓舞的进展。不过，仍然令人关注的是，由于全球金融危机和援助流量波动，许多发展中国家的债务脆弱性在增加。

### 债务减免

51. 从 2009 年 7 月到 2010 年 7 月，1 个国家达到了增加优惠的重债穷国倡议的决定点和 6 个国家达到了完成点，它们都受益于多边债务减免倡议的额外债务减免。在 40 个符合条件的国家中，有 30 个国家已经达到完成点，6 个国家已经达到决定点，4 个国家尚未开始实施重债穷国倡议。尚未完成重债穷国倡议的几乎所有国家都被世界银行划分为脆弱经济体，表示它们需要额外援助，才能加快债务减免工作。

52. 在同一期间举行了 7 次巴黎俱乐部会议，它们专门处理了重债穷国的债务问题。

53. 海地在 2009 年 6 月达到重债穷国倡议的决定点后，于 2009 年 7 月重新安排了巴黎俱乐部债务的偿还期限。在双边和自愿的基础上，巴黎俱乐部债权国决定超出重债穷国倡议取消债务的标准，为海地注销了另一笔官方双边债务 1.52 亿美元，从而免除了海地拖欠巴黎俱乐部的所有符合条件的债务。在 2010 年 1 月 12 日该国发生毁灭性地震后，双边和多边债权国减免了海地的大笔债务。<sup>7</sup>

54. 2009 年 6 月中非共和国达到了完成点，为巴黎俱乐部 2009 年 9 月的会议铺平了道路。在按照重债穷国倡议注销债务和许多债权国在双边基础上额外减免债务后，中非共和国拖欠巴黎俱乐部债权国的债务从 2009 年 6 月的 5 930 万美元减至会议后的 370 万美元。

55. 2009 年 11 月，科摩罗与巴黎俱乐部债权国达成了一项根据那不勒斯条款重新安排债务的协议。此外，采用特殊处理方式后，2009 年 7 月至 2012 年 6 月期间科摩罗向巴黎俱乐部债权国偿还的债务减少了 80%。巴黎俱乐部债权国已承诺

<sup>7</sup> 关于对地震时海地债务状况的评估，见贸发会议第 11 号政策简报，“海地的恢复应该从取消其债务开始”，2010 年 1 月。可从下列网址查得：[www.unctad.org](http://www.unctad.org)。

进一步减免债务，即一旦该国达到重债穷国倡议的决定点，将把到期债务本息偿还额再减少 50%。

56. 2010 年 2 月，刚果民主共和国与巴黎俱乐部债权国达成了重新安排 2009 年至 2012 年间到期债务偿还期限的协议。根据科隆条款重新安排了截止日期前的债务，在整合期间减免债务 90%。还有，截止日期后的债务也得到了处理，包括推迟偿还拖欠的短期债务。

57. 2010 年 1 月阿富汗达到重债穷国倡议的完成点后，巴黎俱乐部债权国于 2010 年 3 月会晤了阿富汗代表团。该国截止日期前的债务获得 100% 的注销，其中包括债权国在自愿和双边基础上注销的额外债务。与巴黎俱乐部债权国的协议包括了待遇条款的一致化。

58. 2010 年 1 月刚果共和国达到重债穷国倡议的完成点后，巴黎俱乐部于 2010 年 3 月举行会议，审议刚果共和国的债务状况。该国所有符合注销条件的债务均被注销，但未来 3 年中刚果共和国要随时向巴黎俱乐部秘书处通报与其他债权国取得的进展情况。这次会议突出地说明了秃鹫基金在国际金融系统中发挥的有争议的作用。其中所涉及金额巨大，约为 5 亿美元，但刚果从这些款项中仅获得最低的折扣。

59. 2010 年 7 月，几内亚比绍与巴黎俱乐部债权国签订了一项根据科隆条款重新安排其债务偿还期限的协议，从而把 2010 年 1 月至 2012 年 12 月到期的债务本息偿还额减少 98%。作为协议的一部分，该国把短期债务和截止日期后债务的本息偿还期限推迟到 2012 年 12 月，包括推迟延期支付的利息。这种处理方式用于支持几内亚比绍的调整努力，直到几内亚比绍达到重债穷国倡议的完成点为止。

60. 非巴黎俱乐部官方债权人对债务减免进程的参与有限、以及商业债权人的诉讼仍会妨碍各国尽量减少债务重债穷国将来发生偿债困难的风险。贸发会议多次呼吁国际社会解决秃鹫基金诉讼行动及其活动的破坏性所产生的问题，特别是在重债穷国倡议范围内加以解决。虽然有迹象表明，基金组织目前正在探索将来如何帮助面临秃鹫基金索赔的国家，但是现阶段还不清楚这种帮助可能产生何种效果，将来是否足以适当地处理这些问题。

61. 塞舌尔提供了一个双边债权方、商业贷款人和多边贷款方之间成功协调的例子。在全球危机发生时，塞舌尔严重失调，2008 年第三季度对外发行的债券违约。它违约后，2009 年 4 月巴黎俱乐部举行会议，会上达成了一项关于重新安排债务和减少净现值的协议（见 A/64/167，第 38 段）。在非洲开发银行提供部分信贷担保的帮助下，巴黎俱乐部的协议为 2010 年 2 月成功的债券交换铺平了道路。

62. 至少有 6 个达到完成点之后的重债穷国继续显示受债务困扰的迹象，有 3 个预计中期内不会达到可持续的状况。国家要在达到完成点之后较长时期内维持债务的可持续性，就需要继续向它们提供和增加优惠贷款。鉴于全球危机的消极影

响，应努力确保所有符合条件的重债穷国受益于重债穷国倡议和多边债务减免倡议的债务减免。

### 官方发展援助

63. 官方发展援助为最不发达国家提供了一个重要的资金来源，特别是为它们实现千年发展目标提供了资金来源，因为它们往往缺乏扩大征税基础的空间，同时面对国内生产总值增长大幅度波动和收入基础脆弱的问题。已一再呼吁捐助者把官方发展援助的捐款增加到 2000 年千年首脑会议重申的占国民总收入 0.7% 的目标。

64. 2009 年经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)捐助者支付的官方发展援助净额按实际值计算略微增加了 0.67%，达到 1 230 亿美元。虽然一些捐助者兑现了现有的官方发展援助承诺并相应增加其官方发展援助的交付款，但是发展援助委员会的一些大的捐助者大幅度削减交付款抵消了增长。鉴于全球金融危机在继续发展，过去危机的经验表明，2010 年官方发展援助有可能减少。<sup>8</sup> 事实上，一些捐助国已经削减了对外援助的预算项目。

65. 据经合组织估计，8 国集团在其 2005 年首脑会议上通过的格伦伊格尔斯援助目标提出，至迟在 2010 年前把提供给发展中国家的援助(按 2004 年不变价格计算)增加 500 亿美元，增加到 1 300 亿美元，把提供给非洲的援助增加 250 亿美元，但这些援助目标不太可能实现。经合组织估计，2010 年官方发展援助目标总额中将出现 140 亿美元的短缺，对非洲的援助中将出现 170 亿美元的短缺。此外，对最不发达国家的援助份额极有可能大为低于占捐助国国民总收入 0.09% 的预期下限。鉴于在实现千年发展目标方面面临的巨大挑战以及官方发展援助在最不发达国家发挥的重要作用，承诺的援助目标出现估计的短缺对于最穷的国家减少贫穷是一项重大挫折。

66. 援助质量和交付模式日益被视为与援助数量一样重要。为增加援助的潜在影响，确保捐助者的努力协调一致越来越得到关注。《阿克拉行动议程》(A/63/539, 附件)和《援助实效的巴黎宣言》都确定了 2010 年的援助实效目标。

67. 取消援助附加条件的工作已取得相当大的进展，到 2007 年发展援助委员会 79% 的双边援助都取消了援助附加条件。但是在增加援助可预测性方面取得的进展较少。自 2002 年以来由承付款和交付款之间的差距衡量的援助不确定性大为增加，援助波动性也是如此，现在还没有改善的迹象。如果今后几年发展援助委员会许多国家采取的新的财政紧缩措施对官方发展援助产生不利影响，这种状况甚至可能变得更糟。

<sup>8</sup> 见贸发会议第 7 号政策简报，“使官方发展援助继续下去：千方百计”，2009 年 3 月。可在 [www.unctad.org](http://www.unctad.org) 查得。

68. 这些趋势令人担忧，因为有证据表明，援助不确定性和援助波动性对援助实效和经济增长产生负面影响。对官方发展援助专项捐赠提供有利息收入的援助资金，可以增强援助流量的可预见性。

69. 虽然减少贫穷和发展援助都是千年发展目标的核心问题，但是加强对千年发展目标的援助努力不应以牺牲对经济基础设施和生产部门的官方发展援助为代价。在援助实效方面的进展还需要增加以发展生产能力、促进结构变化和经济增长为目标的援助份额。进入经济部门和基础设施的援助流量能够在公营部门和私营部门之间产生增效作用(例如非洲基础设施集团)和发挥国内投资的杠杆作用。

## 六. 政策结论

70. 全球金融危机的一种积极的意外现象是几个发展中国家的复原力。不过，如果经济复苏乏力和发展中国家有限的政策空间耗尽，这种复原力就可能是短命的。特别是，发展中国家正在迅速耗尽财政政策空间，这可能将其逼入反作用的财政紧缩。最不发达国家和脆弱的中低等收入小经济体处境特别危险。国际社会必须继续向这些国家提供赠款、增加它们获得优惠资金的途径并在必要时减免债务。先进经济体的预算问题不应被用作削减对外援助的借口，因为对外援助仅占大多数捐助国财政总支出的极少部分。在许多发展中国家受到巨大负面的外部冲击之时，违背援助承诺和放弃全球团结一致是一种短视的政策，只能导致各方都输的结果。

71. 债务危机，特别是对穷人和其他弱势社会群体而言，往往是代价昂贵和破坏性极大的。债务危机还对获得教育和保健服务产生负面的影响，从而减少人力资本积累和长期经济增长。因此，旨在减少债务危机的流行和代价的政策能够在减贫方面获得巨大的回报，并能在有助于推动实现千年发展目标方面发挥重大作用。这些政策涉及推广更新和更安全的债务工具；开展旨在减少不稳定资本流动的管制；建立有效的国际最后贷款人机构；设计一系列准则，通过促进负责任的主权借款和向主权国家贷款限制偿付能力危机；以及设计处理主权债务危机的机制(见大会第 63/303 号决议)。

72. 除了制定减少债务危机代价的新政策，还需要审查现有的政策和框架。特别是鉴于债务可持续性框架在确定向发展中国家提供的资源数量和条件中发挥着中心作用，必须审查债务可持续性框架的使用和作用。

73. 虽然按照上述路线进行金融结构改革是一项有很多技术和政治问题的挑战性任务，但是有几个易于实施的行动可能对系统稳定产生积极的影响。数据收集和报告就是一个例子。及时和全面收集负债水平和组成的数据是建立旨在限制债务危机影响的早期预警系统的必要条件，关于发展中国家外债水平的全国数据只能滞后一年提供；还没有覆盖国内债务水平和组成的(按货币和偿还期分列的)完

整的全国数据集；以及国家以下各级的债务信息往往无法找到。官方部门应加紧努力，收集和分发这些数据，捐助者应增加对技术合作方案的支助，目的是增强债务管理部门及时、全面和准确地报告债务统计数据的能力。<sup>9</sup> 这是一个债务问题研究人员基本上没有参与的领域。好数据有助于制定好政策，建立好的统计部门对于发展的贡献可能会更比其他更时尚的政策干预更加有效。

---

<sup>9</sup> 这方面两个主要的技术援助方案是贸发会议的债务管理和金融分析系统方案和英联邦秘书处的债务管理科。改善发展中国家债务管理部门的治理结构和提高其技术能力也可以减少债务危机的蔓延。世界银行的债务管理机制在评估债务管理业绩和向国家提供适当的债务管理战略咨询意见方面发挥了重要作用。

## 附件

## 外债指标

(单位: 10 亿美元)

	所有发展中国家和经济转型国家						撒哈拉以南非洲					
	1990- 1994	1995- 1999	2000- 2006	2007	2008	2009	1990- 1994	1995- 1999	2000- 2006	2007	2008	2009
债务总额	1 426.2	2 043.8	2 436.0	3 448.0	3 720.0	3 749.8	190.4	226.6	210.7	189.0	196.0	185.1
长期债务	1 155.6	1 642.2	1 951.2	2 579.0	2 846.0	2 874.8	156.8	177.4	173.1	141.0	143.0	145.6
私营(份额)	47.1	54.3	62.2	74.5	75.6	74.0	24.6	24.0	22.4	34.1	33.3	32.0
私营无担保(份额)	8.6	21.8	32.3	48.2	51.6	49.8	4.2	5.6	5.6	11.6	10.0	10.2
短期债务	233.4	335.7	413.3	856.9	843.6	821.7	26.4	41.3	31.6	44.7	48.4	33.3
拖欠债务	114.5	116.0	89.0	74.0	75.9	—	40.4	60.1	40.3	37.5	35.4	—
还本付息额	141.7	263.9	403.6	539.9	602.3	—	10.0	14.7	14.9	18.8	13.6	—
国际储备	253.8	554.8	1 432.6	3 852.7	4 330.9	4 893.1	14.8	24.6	56.6	141.5	151.2	150.8
<b>债务指标(百分比)</b>												
还本付息额/出口	19.4	21.3	16.8	11.3	10.4	—	12.7	15.2	9.2	5.8	3.4	—
债务/出口总额	194.6	162.3	100.1	71.5	64.1	82.4	243.9	234.8	125.1	57.0	49.3	66.6
还本付息额/国产总值	3.7	5.0	5.3	3.9	3.6	—	3.4	4.5	3.3	2.3	1.4	—
债务/国产总值总额	37.0	38.3	31.8	24.5	22.0	23.5	65.9	69.5	44.7	22.4	20.3	21.4
储备/短期债务	104.0	162.1	340.2	440.5	503.7	581.0	58.4	61.8	187.4	332.9	327.5	452.7
储备/M2	14.2	19.3	24.7	32.2	32.2	29.4	13.5	21.1	28.6	34.7	37.7	31.4
	中东和北非						拉丁美洲和加勒比					
	1990- 1994	1995- 1999	2000- 2006	2007	2008	2009	1990- 1994	1995- 1999	2000- 2006	2007	2008	2009
债务总额	124.4	131.0	130.1	141.0	132.0	130.7	468.8	672.4	757.3	839.0	894.0	915.3
长期债务	103.6	114.4	111.1	118.0	111.0	111.3	361.8	529.8	635.1	684.0	735.0	775.5
私营(份额)	37.3	26.1	35.1	40.9	39.7	35.5	65.8	74.9	79.1	83.3	83.1	80.9
私营无担保(份额)	0.8	1.6	4.0	5.2	5.3	5.6	12.1	31.3	35.8	41.8	43.9	42.9
短期债务	19.1	13.9	17.4	23.5	20.0	19.2	91.3	120.0	97.2	154.0	158.0	138.6
拖欠债务	4.9	2.3	0.8	0.3	0.3	—	40.2	10.8	20.1	25.1	28.1	—
还本付息额	17.7	18.0	19.4	19.3	21.1	—	49.3	116.5	158.1	153.0	155.0	—
国际储备	34.4	61.1	161.6	382.8	452.9	464.1	83.2	153.6	204.3	437.4	486.7	537.0
<b>债务指标(百分比)</b>												
还本付息额/出口	29.3	25.2	13.0	6.6	6.0	—	27.6	37.8	31.6	18.0	15.6	—
债务/出口总额	206.3	183.6	86.9	48.0	37.5	48.7	257.9	215.9	149.6	98.4	89.9	116.1
还本付息额/国产总值	7.9	5.9	4.5	2.7	2.5	—	4.1	6.4	7.6	4.4	3.8	—
债务/国产总值总额	55.3	42.7	30.4	19.6	15.3	15.2	38.4	36.7	35.8	24.0	21.8	23.9
储备/短期债务	121.0	322.0	693.8	1 208.0	1 707.9	1 799.5	89.3	127.2	209.6	282.7	306.6	387.0
储备/M2	18.8	27.4	45.6	58.0	61.0	56.5	15.1	23.5	19.9	21.2	24.6	20.4



