



第七十届会议

临时议程* 项目 18(b)

宏观经济政策问题

国际金融体系与发展

秘书长的报告**

摘要

本报告系根据大会第 69/206 号决议提交,摘要说明流向发展中国家的国际官方和私人资本的近来趋势,以及目前为加强国际金融体系,落实即将提出的 2030 年可持续发展议程而开展的工作。报告还着重阐述关于官方发展援助、金融监管、主权债务困扰、全球金融安全网、多边监督、政策协调和国际金融机构治理改革的相关协定和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的各项承诺。

* A/70/150。

** 本报告是与参与发展筹资进程的主要机构利益攸关的工作人员协商编写的。不过,联合国对报告内容承担全部责任。



一. 引言

1. 大会第 69/206 号决议确认需要继续和加紧努力加强国际货币、金融和贸易体系的一致性和连贯性，重申必须确保这些体系的开放性、公平性和包容性，以补充国家努力和实现可持续发展，包括实现国际商定的发展目标，并重申必须大力调集各方资源和有效利用资金，以推动为全体人民创造充分生产性就业和体面工作。

2. 在 2015 年 7 月 13 日至 16 日在亚的斯亚贝巴举行的第三次发展筹资问题国际会议上，各国国家元首和政府首脑及高级别代表审议了与发展筹资差距和实现可持续发展所有三个层面有关的问题，并通过了《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》。¹ 虽然这一领域的需求巨大，但《行动议程》指出，满足这些需求的挑战并非不可逾越。此外，正如可持续发展筹资问题政府间专家委员会的报告所指出的那样，现有全球公共和私人储蓄足以为全体人民实现可持续发展的所需投资提供资金。² 然而，目前的投资模式必须改变。虽然没有一个简单的政策解决办法，但《行动议程》特别指出，必须创造有利于可持续供资的国内和国际环境。《行动议程》强调，要调集必要的资源就必须作出协调一致的努力，调动所有行为方并利用一切资源，包括公共、私人、国内和国际资源。正如《蒙特雷共识》所确认并经《多哈宣言》和《行动议程》所重申的那样，各国要对本国的经济和社会发展负责。同时，各国的发展努力也需要得到有利国际经济环境的支持，包括稳定的国际金融体系、协调一致和相互支持的世界贸易、货币和金融体系以及强大和改善的全球经济治理。

二. 流向发展中国家的国际资金

A. 国际公共融资

3. 《亚的斯亚贝巴行动议程》确认，实现包括可持续发展目标在内的 2015 年后宏大发展议程给公共预算和能力提出很高的要求，需要有更大和更有效的国际支助，包括减让性和非减让性融资。

发展援助数量

4. 自《千年宣言》以来，经济合作与发展组织(经合组织)及其发展援助委员会成员国提供的官方发展援助净额大幅增加，估计 2014 年达到 1 352 亿美元，³ 而

¹ 第 69/313 号决议，附件。

² A/69/315，第 22 和 36 段。

³ 经合组织，“Development aid stable in 2014 but flows to poorest countries still falling”，2015 年，巴黎。

此前经过世界金融和经济危机和一些欧洲国家的财政紧缩后，2011 年援助净额曾跌至 1 324 亿美元，2012 年跌至 1 276 亿美元。发展援助委员会中只有 5 个成员国的援助数额超过了实现联合国所定目标的承诺，即将本国国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助。2014 年，官方发展援助合计达到捐助方国民总收入的 0.29%，达标缺口为 1 910 亿美元，即国民总收入的 0.41%。

5. 在千年发展目标时代(2000-2015 年)期间，官方发展援助按部门分配，体现了千年发展目标对基本社会需要尤其是卫生和教育领域的重视。最近，与气候有关的官方发展援助也迅猛增加。2007-2009 年至 2010-2012 年期间，此类援助增加了 150%，到 2010-2012 年达到每年 210 亿美元。虽然人们普遍同意所有官方发展援助都应敏感对待气候问题，但有人对这种官方发展援助的分配趋势感到担忧，因为与气候有关的官方发展援助往往过分有利于中等收入国家。⁴ 此外，这也可能影响到气候融资的额外性质。

6. 向最不发达国家提供的官方发展援助大幅度增加一倍以上，从 2000 年的 2 160 亿美元增至 2010 年的 4 580 亿美元，但近年来有所下降。2011 和 2012 年，对这些国家的援助数额的下滑特别明显。2014 年的初步数据显示，双边官方发展援助额持续下降，按实际价格计算共计 16%。在撒哈拉以南非洲国家，2014 年双边援助按实际价值计算减少大约 5%。发达国家在亚的斯亚贝巴举行的第三次发展筹资问题国际会议上商定，制止给予最不发达国家的官方发展援助下滑趋势。《亚的斯亚贝巴行动议程》鼓励发达国家将给予最贫穷国家的官方发展援助的目标提升至国民总收入的 0.2%，并欢迎欧洲联盟承诺到 2030 年拨付国民总收入的 0.7% 用于援助，其中 0.2% 用于支援最不发达国家。

发展合作实效

7. 除了承诺提高官方发展援助的数量外，国际社会还致力于提高援助质量和实效。尽管在执行发展援助委员会的援助实效工作计划方面取得一些进展，但到 2011 年最后审查之时，12 个商定指标中只有 1 个指标充分实现，这突出暴露了妨碍挑战性援助关系的政治和行政障碍。为重振这一进程，广大群体包括各国政府、双边和多边组织、民间社会的代表和私营部门创建了促进有效发展合作全球伙伴关系，旨在更全面地监测和交流政策经验教训。经济及社会理事会主持举办的发展合作论坛也为发展实效提供了支持，特别是协助监测和审查发展合作情况，并建立了发展合作供给方和收受方问责制。

8. 总之，可以说取得了一些进展，例如，着手取消援助附加条件、在受援国国家预算中列报官方发展援助以及利用国家行政系统来管理由援助供资的方案和项目。尽管如此，捐助方为官方发展援助规定的条件仍然繁琐，捐助方的内部程

⁴ 海外发展研究所、世界资源研究所和地球环境战略研究所，2013 年，“Mobilizing international climate finance: lessons from the fast-start period”。

序仍然复杂,各行其是的情况仍给协调工作带来挑战。《亚的斯亚贝巴行动议程》强调,必须提高官方发展援助实效并改进质量,还呼吁提供援助实效的数据和切实取得成果的证据。

9. 发展中国家之间的金融和技术合作在发展方面发挥着日益重要的作用。根据现有数据计算的估计数据显示,2013年由于部分阿拉伯国家的捐款数额大幅增加,南南发展合作规模可能已达到200亿美元。⁵发展中国家也采取步骤,建立了新的发展融资机构,特别是新开发银行和亚洲基础设施投资银行,预计将提供和调动大量额外资源,特别用于支持基础设施发展。这两家银行的最初核定资本基数为每家1000亿美元,这两家金融机构预计将在2015年全面运营。《亚的斯亚贝巴行动议程》对这些新举措表示欢迎,鼓励发展中国家自愿加紧努力,根据联合国南南合作高级别会议内罗毕成果文件的规定,加强南南合作并进一步提高其发展实效。

B. 流向发展中国家的私营资本

10. 2014年,对发展中国家的外国直接投资依然强劲,达到7000多亿美元的新高值,比2013年增加4%,占全球外国直接投资的56%。不过,流向转型经济体的资金减少一半以上,仅为450亿美元,因为区域冲突、对俄罗斯联邦的制裁以及增长前景(特别是发达国家的经济增长前景)黯淡,使外国投资者望而却步。2014年,中国的外国直接投资增加了3%,成为世界上接受外国直接投资最多的国家。⁶

11. 同时,发展中经济体对外直接投资继续增加,特别是来自中国包括香港的投资。2014年,仅发展中经济体跨国公司的国外投资额就接近5000亿美元,比前一年增加30%。它们占全部全球外国直接投资的份额达到创纪录的36%,比金融危机前的2007年增加12%。2014年,香港和中国成为世界上仅次于美利坚合众国的第二大和第三大投资方。⁷

12. 组合证券资金流入继2013年骤降后,受到重寻收益力量的驱动2014年大幅反弹,达到大约1400亿美元。到2014年年中,流入亚洲和拉丁美洲国家,包括巴西、印度、印度尼西亚和墨西哥的组合证券资金大幅增加。流入其他市场包括南非和土耳其的组合证券资金也有所增加。相比之下,组合债务资金的流入2014年继续下降,从2013年的3900亿美元降至3100亿美元。尽管出现了这种下降,债务流入仍明显高于危机前的峰值。⁸

⁵ 参与南南发展合作的许多伙伴没有每年公布数据。该数字是根据在编写即将发布的第二次国际发展合作报告(经济和社会事务部)期间收集的数据计算的。

⁶ 贸发会议,《全球投资趋势监测》,第18号,2015年1月29日。

⁷ 同上,第19号,2015年5月18日;贸发会议,《2015年世界投资报告》,2015年6月。

⁸ 《2015年世界经济形势与展望》,2015年年中更新本,经济和社会事务部,2015年。

13. 2014 年，跨界银行流量增加了 6%，⁹ 但仍显示具有高度波动性。¹⁰ 对中国的贷款增加了 21%。对中国的国际贷款增量主要由银行贷款组成，最常见的是短期债权。剩余债期为一年或不足一年的中国未偿国际债权的比例从 2008 年底的 59% 增加至 2014 年底的 78%。与此同时，许多大型新兴市场经济体以美元计值的跨界银行债权比率有所下降。就中国而言，比率下降了 15 个百分点，从 2008 年底的 54% 降至 2014 年底的 39%。就墨西哥、俄罗斯联邦、中国台湾省和土耳其而言，跨界银行贷款中的美元比例也有所下降。

C. 外债

14. 发展中国家合计债务情况看来普遍不错，但一些发达国家和发展中国家的债务负担仍然很重。2014 年，发展中国家的外债计值占其国内生产总值的 23.2%，而 2000 年为 35.4%。截至 2015 年，重债穷国倡议和多边债务减免倡议成功大幅度减轻了合格国家的债务负担，各项计划现已接近完成，在总共 39 个合格国家中，36 个国家达到了“完成点”。¹¹ 只有厄立特里亚、索马里和苏丹这三个通过资格预审的国家尚未启动债务减免流程。重债穷国倡议和多边债务减免倡议的债务减免办法有助于腾出资金用于额外支出，包括减贫。

15. 最近，为应对埃博拉危机，国际货币基金组织(基金组织)设立了灾难控制和救济信托基金，给予已达到重债穷国倡议完成点的几内亚、利比里亚和塞拉利昂价值 1 亿美元的新债务减免。

16. 虽然所有低收入和中等收入国家的外债与国内生产总值(国内总产值)的比率自 2000 年代初期以来大幅下降，但合计数字掩盖了“小国”群组债务的快速积累，¹² 其中一些国家长期陷入债务困境，本国债务与国内总产值的比率很高。此外，一些发展中国家的短期债务占外债存量的比例近年来也不断提高。

17. 外债偿款与出口的比率也开始上升，但仍低于本千年头几年的水平。由于利率今后可能提高，必须对有延期风险的国家不断加剧的债务脆弱性风险进行有效管理。尤其是，一些中低收入国家和低收入国家，包括受益于重债穷国倡议和多边债务减免倡议的部分国家，近年来都在国际市场上发行了债券。如果利率上升，

⁹ 国际清算银行，2014 年 12 月底国际金融统计，货币和经济部，2015 年 4 月。

¹⁰ 私人资本总流量与直接投资、组合投资和“其他”投资流量持平。不过，按照基金组织的报告，“其他”投资的定义最近发生了变化，现在还包包括若干官方(政府)资金流动项目。本报告使用国际清算银行报告中的“银行流量”代替私营非直接投资和非证券投资。必须铭记，银行流量、直接投资和证券投资总额不完全等于资本流动总额。

¹¹ 乍得于 2015 年 4 月底达到完成点；目前没有任何已达到重债穷国倡议的决定点、但尚未达到完成点的“临时重债穷国”。

¹² “小国”是英联邦秘书处使用的分类。英联邦 31 个会员国被归类为小国。

一些国家有可能在债务再融资方面遭遇困难。健全的财政政策和审慎的债务管理战略有助于减轻这些风险。

D. 全球失衡和储备积累

18. 全球经常账户失衡和溢额失衡的程度 2013 年略有缩小，2014 年保持稳定。溢额赤字和盈余在一些国家有所缩小，但在另一些国家则有所扩大。此前，各国储备与世界总产值的比率过去几十年来一直在大幅提高，从 1960 年代的大约 2% 升至 2014 年的 15% 以上。减少溢额失衡仍是一个未竟政策议程。盈余经济体和赤字经济体的努力可相辅相成，也可支持增长。

19. 尽管如此，全球失衡率仍大大低于 2007 年衰退前峰值。美国仍是世界上赤字最多的国家，但其经常账户赤字已从 2007 年占国内总产值的 5% 降至 2014 年的 2.4%。在主要盈余国中，中国的经常账户盈余已从 2007 年占国内总产值的 10% 以上降至 2014 年的大约 2%；人民币 2007 年起大幅升值有助于中国的经济调整，形成一个更加注重消费和进口的模式。德国的盈余继续增加，相当于国内总产值的 7.5%，有助于将欧元区的合计盈余推升至一个创纪录的新高点，这一趋势可能因欧元疲软而得到加强。由于石油和其他商品价格的下降，一些大宗商品进口国的赤字有所减少，主要商品出口国特别是沙特阿拉伯和海湾合作委员会其他成员国的盈余则有所减少，甚至出现赤字。¹³

20. 新兴市场和发展中经济体的储备积累大幅度下降。2014 年，这些国家的储备金仅增加 660 亿美元，而在 2007 至 2013 年期间，这一组国家的储备金增加额每年都在 4 390 亿美元至 12 200 亿美元之间。¹⁴

21. 储备积累的原因各不相同。储备金是对经常账户(主要由商品价格波动造成)和资本账户(由资本流入和流出波动造成)潜在外部冲击的“自我保险”。同时，储备金也可以是通过干预货币市场维持低估货币价值的出口引导型增长战略的副产品。

22. 增加储备积累存在机会成本，储备金是发展中国家的储蓄，通常投资于发达国家的政府债券，用于为发达国家的投资和消费提供融资。然而，储备积累的收益(体现为出口、就业和产出增长速度加快)可能大于搁置部分国家储蓄的代价。

23. 以下一些重大事态发展会影响 2015 年国际收支情况：石油价格大幅下跌；主要经济体之间的周期性分歧和不同的货币政策以及相关汇率变动。预测经常账户近期变化模式主要受石油价格下跌的影响，但该模式将被相关货币流动和最终支出对策部分抵消。

¹³ 经济和社会事务部，《2015 年世界经济形势与展望》，2015 年年中更新本，2015 年。

¹⁴ 《2015 年世界经济概览：不平衡增长：短期和长期因素》，2015 年 4 月。

24. 实际有效汇率的近期变化(有些接近 10%)也影响到 2015 年经常账户。主要货币币值的近期变动模式结合最近的货币政策,对全球经济产生了有益的影响,包括缓解了全球金融状况。同时,未来全球金融环境更为复杂,特别通融的货币政策的退出流程会带来各种风险,有可能干扰世界各国的市场,冲击实体经济。存在溢额经常账户赤字的新兴市场和新兴国家可能最为脆弱。决策者应准备采用各种工具,包括加强政策框架和资本账户的管理,灵活应对不断变化的金融条件。

三. 加强国际金融架构,支持 2015 年后发展议程

A. 加强国际金融监管

25. 《亚的斯亚贝巴行动议程》包括一项协议,即“加快完成关于金融市场监管的改革议程,包括评估和必要时降低影子银行、衍生产品市场、证券贷出和回购协议所造成的系统性风险。”¹⁵ 政府还承诺消除“规模大到不会倒闭”的金融机构造成的风险,并处理陷入困境的系统重要性金融机构有效解决问题的跨界因素。

26. 目前的国际金融监管改革办法主要侧重于确保金融体系的安全性和健全性,重点是通过《巴塞尔协议三》对银行部门进行监管。《巴塞尔协议三》所规定的改革包括提高最低资本要求,改进资本质量,设定杠杆率和扩大流动性缓冲(包括资产负债表以外的负债)。¹⁶

27. 《亚的斯亚贝巴行动议程》强调,政策和监管环境应有助于金融市场的稳定,均衡促进包容性金融,包括适当保护消费者。一方面要实现稳定,特别是降低系统性风险,另一方面还要确保获得信贷,特别是在可能对实现可持续发展至关重要的领域获得高风险借贷,两者之间达成平衡对于决策者来说仍是一个复杂的挑战,可在这两者之间权衡利弊。因此,人们日益关注《巴塞尔协议三》的意外后果,特别是在长期融资、贸易融资、中小型企业融资以及对于实现可持续发展十分重要的其他领域。对此,一些国家已作出调整。例如,欧洲联盟很关注中小型企业贷款减少的风险,在计算资本留存缓冲要求时,减少了对此类风险敞口的资本要求。¹⁷

28. 为解决“太大而不能倒闭”的问题,金融稳定委员会建议全球系统重要性金融机构建立吸收全部损失的能力,高于《巴塞尔协议三》的一般标准,还应制定恢复和解决计划(又称预嘱计划),并建议各国将这个办法优先列入国家监管框架。

¹⁵ 大会第 69/313 号决议,附件,第 109 段。

¹⁶ 《巴塞尔协议三》提出了两个须达到的流动性比率。“流动性覆盖比率”的本意是要求银行持有足以支付 30 天净现金流出总额的优质流动资产;“净稳定资金比率”是要求可用的稳定资金数额超过持续受压一年情况下所需的稳定资金数额。

¹⁷ 《巴塞尔协议二》第 231 段(零售风险敞口定义)和《资本要求条例》第 501 条。

金融稳定委员会还呼吁通过跨界合作协定，并正在制订细则，保护全球系统重要性金融机构的附属机构所在国小经济体。多数大型国际银行都在致力于实现《巴塞尔协议三》新规定的资本率。2014年，调查中的最大银行包括全球系统重要性金融机构距离7%的目标比率(包括大银行资本留存缓冲)仅差44亿美元，低于2013年的620亿美元。

29. 尽管人们日趋认识到全球系统重要性金融机构所构成的系统风险，但许多国家仍未实行旨在将核心银行活动与市场活动分开的结构改革。关于杠杆率这个风险资本要求的可信补充措施的讨论正在进行之中。对最低杠杆率(目前定为3%)的定义和计算办法的任何最后调整将在2017年进行。然而，大银行已于2015年1月1日开始向本国国家监管机构公开披露杠杆率。

30. 更泛泛地说，复杂的条例可能在许多国家难以实施和监督。因此应制定基础广泛、简单易行的条例，其中纳入资产负债表和资产负债表以外的风险并纳入反周期措施。尽管如此，需要较多资本的贷款仍有可能脱离受监管的银行活动而转向影子银行。

31. 根据金融稳定委员会的数据，2013年和2014年期间，全球影子银行业务¹⁸增长了5万亿美元，达到大约75万亿美元。委员会牵头开展了影子银行体系系统性风险管理框架的制订进程，目的是防止这类风险冲击受监管的银行部门。委员会指出，虽然发达经济体因其规模而拥有最大的影子银行部门，但增长率最快的仍在新兴市场经济体。例如，阿根廷的影子银行增长最快，增加了50%，中国的影子银行也增长了30%以上。但必须指出，在发展中国家，影子银行的特征比在发达国家更难认定。一些国家的影子银行含有包容性金融的某些要素，即作为非银行金融中介，填补重大信贷缺口。这突出表明了《亚的斯亚贝巴的行动议程》中的观点，即必须在强有力的监管框架中纳入各种形式的金融中介，还必须均衡支持金融稳定和普惠金融。

32. 2008年的危机还暴露了无管制衍生工具的风险，这种衍生工具大大提高了金融系统中的杠杆作用。场外衍生工具市场的风险特别突出，包括对手方的风险不透明、担保不足和违约管理杂乱无章。金融稳定委员会报告，在落实20国集团为加强衍生工具安全而核准实行的改革方面取得了一些进展，委员会所有19个成员管辖区落实了至少部分现行报告要求，或通过了这方面的立法或规定。虽然委员会10个成员管辖区预计将到2015年底对某些产品实行强制性平仓规定，但场外衍生工具交易仍接近危机前的水平。

33. 国家间落实银行监管框架以及将立法解释纳入国家准则的程度仍有很大不同。有些国家认为，规则应协调连贯地执行，因为差异会削弱标准。但有些国家

¹⁸ “影子银行”一词有时用来指不受监管的协助建立信贷的金融中介；然而，金融稳定委员会将影子银行定义为涉及正规银行系统以外实体和活动的信贷中介。

则认为，鉴于国家体制框架不同，差异实属必要。为了确保在制定国际标准和规范时顾及更广泛的视角，金融稳定委员会全体会议最近接纳了更多的新兴市场(阿根廷、印度尼西亚、沙特阿拉伯、南非和土耳其)，这是一个重要的步骤。在这方面，世界领导人在《亚的斯亚贝巴行动议程》中再次承诺扩大和加强发展中国家在国际经济决策和规范制定以及全球经济治理中的发言权和参与度。

B. 多边改革

全球金融安全网

34. 自 2008 年世界金融和经济危机以来，世界各国领导人一再强调需要建立适当的全球金融安全网。¹⁹ 安全网可在发生系统性危机时提供流动性，减少激励各国积累溢额储备金，作为抗御不利冲击的自我保险形式的动因。《亚的斯亚贝巴行动议程》还确认，需要加强常设国际金融安全网，包括建立一个强有力的基金组织，与区域金融机构开展合作，同时维护各自的独立性。在这方面，自 2008 年全球危机以来，基金组织的贷款资源翻了两番，基金组织还采用了若干新的融资工具，主要目标是减轻人们所感受的从基金组织借款所背负的污名，鼓励各国在遭遇全面危机前请求援助。这些工具包括：灵活信贷额度，为基础条件很好的成员提供先期获取大量基金组织资源的机会；执行政策和体制政策框架；以及预防性和流动性额度，为基本条件好、执行稳健政策和体制政策框架不错、但仍存在一些脆弱性的国家提供金融支持。

35. 基金组织还放宽了审慎使用备用信贷的时间限制，延长了中期信贷安排的可允许初步期限，提高了分期支付的灵活性，在一些情况下允许特别加强各项安排，并放松了减贫战略文件中对中期信贷和政策支持工具的要求。此外，减贫与增长信托中的快速信贷也允许对面临紧急国际收支需要的低收入国家施加有限的条件。

36. 为了维护基金组织向低收入国家提供金融支持的能力，基金组织执行董事会决定按照成员国的份额比例，向成员国分配普通储备黄金出售所得意外利润所产生的 17.5 亿美元特别提款权(约合 27 亿美元)。这一分配的条件是，成员国必须作出令人满意的保证，说明它们将提供至少相当于所分配数额 90% 的新的优惠贷款补贴。各国于 2013 年 10 月作出了这种保证，截至 2015 年 4 月 15 日，155 个国家(代表 94.37% 的参与国)承诺用其分配比例为低收入国家提供补贴贷款。²⁰

¹⁹ 例见 20 国集团和基金组织(国际货币和金融委员会)最近发表的公报、巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非(金砖国家集团)通过的《福塔莱萨宣言》和《亚的斯亚贝巴行动议程》。

²⁰ www.imf.org/external/np/fin/prgt/second.htm。

37. 在第三次发展筹资问题国际会议前，基金组织改革了其贷款构架，以扩大获得其优惠资源的机会，并向最贫穷国家提供抵御意外冲击的更广泛安全网。²¹ 这些关键措施包括：将获得所有优惠贷款的准入门槛提高 50%，对混合安排中减让和非减让融资的供资组合进行再平衡，并将快速信贷中给予有紧急国际收支需要的低收入国家的利率设定为零。

38. 全球金融安全网是一个多层次结构，有全球、区域、双边和国家构成部分。鉴于基金组织为安全网提供了最大一笔资金(1.250 万亿美元)，因此，为提供额外流动性制订了一系列区域和多边融资安排。主要中央银行之间的更长期流动性额度框架对于全球安全网的运作依然至关重要。例如，2013 年 10 月，美国联邦储备银行建立了美元互换额度制度，美元互换额度是 2008 年全球金融危机期间同加拿大银行、英格兰银行、欧洲中央银行、日本银行和瑞士国家银行协调实行的办法，总额为 3 330 亿美元。此外，在过去 8 年中，中国人民银行也与乌兹别克斯坦、大韩民国和欧洲中央银行等方面签订了互换协议，总额为 3.14 万亿元(5 100 亿美元)。此外，其他亚洲经济体包括日本、大韩民国、印度、印度尼西亚和菲律宾等国中央银行最近也缔结了小型区域互换协定。

39. 常设欧洲稳定机制自 2012 年 10 月 8 日以来一直发挥作用，向塞浦路斯和西班牙提供了财政援助。2014 年 7 月，巴西、俄罗斯、印度、中国和南非(“金砖国家”集团)签署了建立应急准备金安排的条约，以解决短期流动性压力，进一步促进成员国之间的合作，加强全球金融安全网并补充现有的国际安排。²² 东南亚区域金融安全网(即 2010 年创立的清迈多边化倡议)的规模到 2014 年 7 月已翻了一番，达到 2 400 亿美元，安全网秘书处即东南亚国家联盟(东盟)“+3”宏观经济研究办公室 2014 年 10 月被升格为国际组织。不过，虽然清迈倡议已存在 15 年，但它尚未被要求发挥作用，而独立运作的拉丁美洲储备基金虽然规模较小，但自 1978 年成立以来经常被动用。

40. 尽管取得上述进展，大多数区域安全网机制仍不足以在紧急情况时提供适当保障。进一步加强危机贷款机制的努力应侧重于强化全球金融安全网的各个层级，并加强不同级别机制之间的合作。区域和全球多边筹资安排之间加强合作和提高互补性有助于全球金融稳定及可持续增长。

宏观经济监督

41. 基金组织更加关注源自金融部门的风险对全球稳定产生的影响。2012 年金融监督战略为制订一个统一的宏观金融框架奠定了基础，这一框架将考虑到金融部门之间的相互依赖性、金融条件与宏观经济稳定之间的联系以及中期宏观经济和

²¹ 发展筹资：加强发展中国家的金融安全网(基金组织，2015 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

²² 《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》，第六次金砖国家首脑会议，2014 年 7 月 15 日。

宏观审慎政策之间的互动。2013 年 12 月采用了一个订正方法来确定对系统重要性金融部门的管辖权，从而使要进行强制性金融稳定评估的国家数目有所增加。

42. 2014 年 10 月，基金组织完成了最新一次三年度监督审查。本次审查对基金组织开展经济和金融分析和提出政策咨询的方式进行了考察。基金组织在审查中发现，由于最近实行的改革，基金组织更加重视风险监督，从而改进了对全球经济和金融互联互通情况的信息收集。不过，审查还显示，仍有很大余地更有效地发挥双边和多边监督之间的协同增效。基金组织执行董事会呼吁更系统地分析系统国家的外溢和逆溢效应，并呼吁加强风险外溢效应对收受国影响的量化工作。审查还提出了一个问题，即基金组织的任务是否足以支持基金组织在全球合作中发挥更有力的作用，但执行董事们没有支持关于成立专家组探讨这个问题的提案。

布雷顿森林机构的治理改革

43. 《亚的斯亚贝巴行动议程》呼吁进一步增加发展中国家在规范制订进程以及在基金组织、世界银行和巴塞尔银行监督委员会等决策机构中的发言权和代表权。²³ 基金组织执行董事会和基金组织理事会在 2010 年第 14 次份额总审查中核可了基金组织的治理改革办法。这些改革被视为是建立更具有代表性、更顺应民需和更加负责的治理结构的重要步骤。改革将使成员国的配额增加一倍，同时向代表不足的成员包括新兴市场和发展中国家转移投票权。2010 年的改革还设想建立一个全部由选举产生的执行董事会，包括增加新兴国家和发展中国家的代表权。大家商定将这些改革中作为单一的一揽子办法，但需要修订基金组织的协定条款。

44. 为了使拟议修订生效，需要有 113 个基金组织成员接受这项修订，占基金总投票权的 85%。截至 2015 年 6 月，已有 147 个基金组织成员(占总投票权的 77.25%)接受了这项修订。最终能否通过取决于基金组织的最大股东美国，但它迄今尚未作此表示。

45. 基金组织投票权遵循上次 2008 年调整的份额分配公式。根据 2010 年的改革成果，份额分配公式须到 2013 年 1 月调整，到 2014 年 1 月在第 15 次份额总审查中就表决权的重新分配办法达成新协定。份额分配公式审查产生了一些协议，包括应继续将国内总产值作为调整后的配额分配公式的最重要变量，但执行董事会商定，最好在第 15 次总审查的同时就新公式达成广泛共识。²⁴

46. 2014 年 1 月，基金组织执行董事会得出结论，认定需要更多时间来完成其第 15 次份额总审查的工作。²⁵ 2015 年 2 月，基金组织理事会通过了一项决议，呼吁到协定条款的最后期限 2015 年 12 月 15 日完成第 15 次全面审查。同时，理事

²³ 第 69/313 号决议，附件，第 106 段。

²⁴ 基金组织，执行董事会关于配额分配公式的报告，2013 年 1 月 30 日。

²⁵ 基金组织，2010 年改革和第 15 次份额总审查，执行董事会给理事会的报告，2014 年 1 月 16 日。

们呼吁执行董事会迅速开展工作，完成与临时步骤有关的工作，以便在 2010 年改革规定的主要领域得到充分落实前取得重大进展。这项工作仍在进行之中。

47. 2010 年，世界银行的股东们商定每五年进行一次国际复兴开发银行股份审查，以反映经济情况的变化。2008 年商定的投票改革侧重于最小和最贫穷的国家，而 2010 年的审查则侧重于中等收入国家以及向国际开发协会捐款的捐助方。2010 年还设立了主管撒哈拉以南非洲事务的第三执行董事会主席。

48. 2010 年阶段的明定目标是确保世界银行具有关联性、有效性和合法性，银行理事委员会强调必须采用一个主要体现各国不断变化的经济实力和世界银行发展使命的动态公式，经过一段时间后逐步“实现公平投票权”。因此，发展中国家和转型期国家的投票权已从 2008 年 7 月的 42.7% 升至 2015 年 7 月的 45.1%，预计到 2017 年 3 月还将增至 47.2%。然而，一些发展中国家认为，改革功亏一篑，未能实现所有国家特别是最不发达国家的充分代表权。世界银行集团执行董事会已着手进行 2015 年审查，以便制订可用于选择性增持资本的“动态公式基准”。²⁶

外部债务重组

49. 如重债穷国倡议和多边减债倡议所示，债务减免对于国家走可持续道路至关重要。但是，根据最近希腊特别是阿根廷的经验，人们逐渐达成共识，认为解决主权债务危机的进程需要改进。这些进程仍然具有分散性和临时性，因为陷于债务危机的国家必须接触不同类别的债权人争取债务重组，或接触政府或国际机构寻求贷款，但须偿还正常债权人不再延期的到期债务。希腊在第一次欧洲危机后获得的贷款就是后述办法的一个例子。

50. 虽然主权债务重组没有发生，但债务重组往往“太少太迟”。实际上，处理清偿能力问题的办法往往是放宽付款条件，而不是“削减”或减记所欠债务的表面价值。这类重组往往无法恢复债务可持续性和市场准入，从而导致一再进行重组，以及对官方融资的依赖。

51. 到目前为止，巴黎俱乐部这个部分债权国进行官方债务重组的现有双边特设机制，仅被用于对发展中国家的债务进行重组。为解决这一问题，一些先进国家的高额债务可能需要进行债务重组，但这些国家的双边官方债务重组尚无先例，也没有固定的规则。

52. 银行债务重组通常由被称为伦敦俱乐部的银行间非正式咨询俱乐部管理。此外，债券债务目前在发展中国家总债务组成中所占比例很大。债务重组结构也因此十分零散。各债务组成部分的重组问题不能在伞式机构下解决，需要有不同的

²⁶ 世界银行集团/基金组织，发展委员会公报，2010 年 4 月。

平台,从而可能拖延重组工作,并给债务国带来高昂的费用。从债权人的视角看,目前不成系统的系统不能确保债权人实体之间的公平。

53. 及时适当解决债券债务问题所面临的挑战涉及债权人协调,以及拒不退让的债权人的诉讼威胁。近年来,近 50%的主权违约都涉及国外法律争端(1980 年代仅为 5%),波及 25 个国家。不良债务基金卷入了 75%的诉讼案件。²⁷

54. 拉丁美洲和非洲国家政府所受影响最大,债权人诉讼分别为 79 个和 27 个。大多数债务危机相关诉讼都是针对中等收入国家提出的。在所有诉讼中,将近 30%的案件系针对重债务国提出,即 120 个诉讼中的 34 个案件。²⁷ 争端结果使拒不退让的债权人的地位得到加强。

55. 没有对债权人的诉讼回报进行过系统研究,但回报有时很高。例如,在秘鲁诉讼案中,诉方律师的回报为收益毛额估计数的 400%,巴拿马案中为 60%,也门案中为 270%(推定)。²⁸

56. 已在国际政策层面采取对策来克服这些困难。2014 年 10 月,基金组织执行董事会批准了经订正的同等优先清偿权条款,明确排除了按估值法支付债权人的义务。此外,经与国际资本市场协会密切合作,基金组织执行董事会核可了强化集体行动条款的主要内容,包括“单肢投票程序”,以削弱少数顽固债权人的能力,使其无法破坏多数受影响的债券持有人所主张的债券交换办法。²⁹ 自那时以来,一些国家在发放新的国际债务时采纳了这些建议的主要内容。

57. 缺点是这些变动不影响那些在没有这些新条款的情况下积累的现有债务存量,一国的债务存量可能需要多年才足以适用新条款。如果一国要在过渡期间进行债务重组,那么现有的债务存量仍然十分脆弱。此外,债务整合理由的基本假设是,没有哪个投资人在整合系列债券时具备获得阻断能力的资源规模。但是,对于债券不多、数额不大的国家来说,整合条款无法防止投资人积累足以封杀重组安排的海量仓位。此外,合同文字的这种改善仅适用于债券合同。

58. 现行做法令人关切的另一个问题是,官方不适当地为私营资本在债务危机时退出市场支付费用,希腊似乎就是这种情况。基金组织执行董事会目前建议改革基金组织的贷款框架,两个关键要素是:(a) 采用“债务调整”选项,使基金组织的贷款框架在债务被评定为可持续但不属于高概率的情况下更加灵活;(b) 取消基金组织工作人员认为对减轻危机蔓延并无实效,也不属于一致应对主权债务

²⁷ Julian Schumacher、Christoph Trebesch 和 Henrik Enderlein,“Sovereign Defaults in Court: The Rise of Creditor Litigation”, 2014 年 5 月。

²⁸ 同上,见附录,“Creditor Returns to Litigation”,“……收益没有计入诉讼费,特别是筹资费用和法律费用”。

²⁹ 见“IMF supports reforms for more orderly sovereign debt restructurings”,可查阅 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/NEW100614A.htm>。

危机溢出效应解决办法的系统性豁免。基金组织设法达成深思熟虑的平衡，统筹兼顾融资和调整以及对任何所需债务行动溢出效应的管理。³⁰

59. 国际社会呼吁审查《蒙特雷共识》中的强化主权债务重组办法，并重申联合国各次主要大型会议的成果文件和大会决议提出的请求。最近，大会根据其题为“推动为主权债务重组进程建立一个多边法律框架”的第 68/304 号决议，在其第 69/247 号决议中设立了主权债务重组进程问题特设委员会，以便讨论各项原则和可能的体制流程，克服在处理主权债务时的存在的缺点。2015 年 7 月，特设委员会完成其工作，核准了委员会主席的摘要。然而，这个问题在借贷国和放贷国政府、主权债券投资人和广大民众中确实非常有争议。国际社会面临的挑战是如何适当应对可能出现的沉重债务负担，协助发展中国家避免累积不可持续的债务，并向本国可持续债务情况突然因自然灾害、冲突或全球金融动荡而变得不可持续的国家提供支持。

四. 鼓励对可持续发展的长期投资

60. 为满足可持续发展的巨大融资需求，需要从公共和私营部门筹措资金。虽然国内和国际发展援助的财政补助仍对许多国家和地区至关重要，但这本身不够，还迫切需要调集对基础设施(交通、能源、电信和公路)、人力资源、卫生、绿色经济和中小型企业供资等关键领域的长期私人投资。

A. 调集对基础设施的长期投资

61. 虽然投资于基础设施，包括投资于能源、水、卫生、运输和农业，对支持经济增长、就业、结构转型、社会包容和环境可持续性尤其至关重要，但所有这些领域仍存在巨大的资金缺口。目前，发展中国家每年基础设施投资支出大约为 1 万亿美元，但为了维持目前的增长率，满足工业和家庭的未来需求，2020 年前仍须每年追加 1 万亿美元的投资。³¹

62. 为弥合基础设施融资差距，必须克服供需双方的障碍。在项目方面，投资不足的原因可能是没有充分的有利环境以及没有精心准备和值得投资的适当后备项目。为编制这些项目需要制订更广泛的基础设施投资计划，还应将这些计划作为国家可持续发展战略的一部分。需要将这些计划转化为具体的后备项目。由于许多国家缺乏制定此类计划的能力，因此需要将技术支助作为全球基础设施战略的一个组成部分。

³⁰ 见基金组织，“The Fund’s Lending Framework and Sovereign Debt – Preliminary Considerations”。2014 年联合国千年发展目标差距工作队的报告。

³¹ 见经济和社会发展部，联合国系统工作队，联合国可持续发展筹资问题工作组。第 1 章(可持续发展筹资：审查全球投资需求估计数)，第 1 章，2013 年，纽约。

63. 在融资方面，各国的公共和私营资源都面临一些制约因素。窘迫的公共预算限制了可用于基础设施投资的公共资源。同时，自金融危机以来，基础设施融资的传统私营投资方(如商业银行)减少了基础设施贷款。《巴塞尔协议三》等新的规章意味着长期投资资本的费用增加，可能进一步限制商业银行的基础设施贷款。为此，已提请各方注意机构投资者作为长期可持续发展融资来源所具有的潜力。一些类别的机构投资者(特别是养恤基金等有长期负债的机构投资者)可被视为长期筹资的重要来源，但目前无论在发达国家还是发展中国家，基础设施投资仅占其总投资不到 3%。许多机构投资者仅限于投资流动资产，而不在实体经济部门进行长期投资，许多机构投资者也不具备内部能力，无法对基础设施直接投资履行必要的尽职义务。

64. 《亚的斯亚贝巴行动议程》承认并设法克服这些挑战。在国家一级，《行动议程》强调各国需要将具有抗灾能力的基础设施投资计划纳入国家可持续发展战略。该议程还强调能力建设的重要性，国际社会必须致力于确保为各国提供技术支持，以便将这些计划化为可投资的具体后备项目。该议程还鼓励一些私营投资人最近努力开发新的基础设施平台，并要求采取措施，如审查薪酬结构和业绩标准，激励进行更大的长期投资。

65. 《行动议程》特别承诺建立新的全球基础设施论坛，以此作为实现可持续发展目标的主要支柱。该论坛将配合基础设施融资领域的现行举措，召集私营部门和公共部门相关利益攸关方找出差距和制约，特别是经常被忽视的国家和部门所存在的差距和制约，确保各项目在环境、社会和经济方面具有可持续性，并协助调集各方资金。

66. 多边开发银行也作出承诺。世界银行、非洲开发银行、美洲开发银行、欧洲复兴开发银行和亚洲开发银行都承诺今后三年将贷款数额提高至 4 000 亿美元以上。此外，日本也宣布增加 1 100 亿美元对基础设施的融资。此外，除了多边开发银行提供的新资源外，国家开发银行也宣布打算继续加大融资，加拿大和意大利宣布成立新的银行，对发展中国家进行投资。

B. 有效汇集公共和私人资源的条件

67. 过去十年来，公私伙伴关系、股权投资、担保和保险日益被当作一种机制，用于利用官方资源的杠杆作用推动对卫生、水和企业发展等基础设施部门的私人融资。同时，必须对这些机制在交付更多可持续发展和减贫成果方面所具有的潜力进行审慎评估，避免给公共财政造成不必要的负债，避免地方企业和地方交易可能受到的排挤。《亚的斯亚贝巴行动议程》呼吁那些采用公私伙伴关系等混合融资办法的项目力求透明，公平分担风险和分享回报，纳入明确的问责机制，并符合社会和环境标准。《行动议程》还呼吁在规划、合同谈判、管理、会计和或有负债预算编制等方面开展能力建设，结成公私伙伴关系。各国政府还承诺在制

定和通过供公私伙伴关系使用的准则和文件时，举行公开、包容和透明的讨论，建立知识基础并通过区域和全球论坛分享经验教训。

C. 更好地统筹协调私人投资与可持续发展

68. 在扩大私人融资和投资数量与范围同时，还必须使之与长期业绩和可持续性更好地协调一致。在《亚的斯亚贝巴行动议程》中，世界领导人保证推广可持续企业做法，包括将环境、社会和治理因素酌情纳入公司的报告制度，由各国决定如何适当地平衡自愿规则和强制规则。它们还承诺努力统一可持续经营和筹资方面的各种举措，找出差距，包括性别平等差距，加强合规机制和奖励办法。

五. 结论

69. 融资是实现可持续发展目标的关键。需求很大，但正如可持续发展筹资政府间专家组所指出的那样，² 目前可用全球公共和私人储蓄足以实现这一目标。国际金融体系的最终目标是促使资金从储蓄者流向适当部门的投资者。《亚的斯亚贝巴行动议程》呼吁开展多边合作，以建立适当监管和政策框架，既要促进稳定，特别是在降低系统性风险方面开展合作，又要以均衡方式获得资金。

70. 提高官方发展援助和其他类型发展合作的实效，仍是 2015 年后发展议程的当务之急。《行动议程》载有一项强有力的承诺，即提高发展合作的质量、效果和有效性，并使各项活动与国家优先事项相一致，包括减少各行其是、加快取消援助附加条件、促进国家自主、提高透明度和加强相互问责。

71. 南南合作是南北合作的重要补充，但不能取而代之。《行动议程》呼吁发展中国家根据联合国南南合作高级别会议的《内罗毕成果文件》进一步改进南南合作。

72. 发展中国家仍然容易受到金融市场风向突变以及私人资金流波动，特别是跨界资金流波动的影响。《行动议程》强调必须维持或加强宏观审慎的监管和反周期缓冲框架，以解决资本流激增和流出所造成的金融体系可能出现的系统脆弱性。

73. 《行动议程》确认，必须调动较长期的投资进入有助于发展特别是有助于低收入和中等收入国家发展的部门。需要建立有利的国内和国际环境，以调集对基础设施、人力资源、卫生、绿色经济和资助中小型企业等关键领域的国内和国外长期私人投资。

74. 为确保对全球金融体系进行重大改革，《行动议程》强调需要在以下四个主要领域实现变革：(a) 完成金融市场监管的改革议程，包括在金融机构建设抗灾能力；(b) 评估和必要时减少与影子银行有关的系统性风险，以确保透明和有抗灾能力的市场融资；(c) 消除“太大而不能倒闭”的金融机构所带来的风险；(d) 减少衍生工具市场的风险，使此类市场更加安全。

-
75. 需要取得更大进展，确保在国际金融市场改革中顾及各方视角。在这方面，《行动议程》呼吁增强发展中国家在制订标准和规范机构中的发言权。
76. 虽然国际金融安全网自全球金融危机以来已在区域和国际各级得到加强，但它在紧急情况时尚未提供充分的安全保障。加强区域和全球筹资安排之间的合作与互补有助于全球金融稳定和可持续增长。
77. 及时和适当解决主权债务问题的挑战依然存在，尤其是与债权人的协调以及顽固债权人的诉讼威胁：及时化解债务困境会最终减少所有利益攸关方今后可能支付的费用。
78. 全球经济治理架构必须进一步发展，以便扩大和加强发展中国家和经济转型国家对国际经济决策和规范制定工作的参与。新的投票权重新分配协议要到落实 2010 年改革后才能达成，基金组织 2010 年配额和治理改革如能落实，将是向前迈出的重要一步，可为达成协议扫清道路。
-