



---

第五十五届会议

临时议程\* 项目 94 (e)

宏观经济政策问题：发展筹资，  
包括发展中国家与发达国家之间  
资源的净转移

建立一个响应发展挑战、尤其是发展中国家  
发展挑战的稳定国际金融体制

秘书长的报告\*\*

增编

秘书长谨按照大会第 54/197 号决议的要求，向大会提供资料说明联合国贸易和发展会议在促使私营部门参与预防和解决金融危机方面所进行的工作。

---

\* A/55/150 及 Corr. 1 和 2。

\*\* 本报告在 2000 年 7 月 3 日以后才提出，因为按照大会第 54/197 号决议第 21 段的要求进行广泛的协商，所需时间超出预料。

## 联合国贸易和发展会议在促使私营部门参与预防和解决金融危机方面所进行的工作的资料

### 贸发会议秘书处的说明

1. 私营部门更广泛参与预防和解决金融危机、公私部门之间和债务人、债权人与投资人之间更公平分担调整代价的问题，一直都是联合国贸易和发展会议（贸发会议）宏观经济和发展政策处的研究活动及全球化和发展战略司的技术合作活动的一个主题。研究活动的成果定期发表在《贸易和发展报告》及其他出版物之中。这项工作的主要重点在于研究有无可能将类似工业化国家的破产法规中所载的无力偿债的原则扩大适用于国际债务。在过去的危机情况中，多边机构的特别缓急行动一般都是保护债权人，使其免于承担贷款决定的全部风险，而把这种责任几乎完全放在债务人的身上。它们还往往给私营的国际放贷机构制造道义上的风险，鼓励粗心大意的放贷办法。这种行动已经越来越难以自圆其说。采用无力偿债的原则，不但有助于使发展中国家财政危机的解决办法更为公平，代价较小，比较节省时间，也有助于减少重新发生这种危机的可能性。

2. 贸发会议在扩大适用无力偿债原则方面的工作显示，促使私营部门更广泛参与的有效框架将须包括三个关键要素：(a) 规定自动暂停还债付息，可使债务人得到拟订债务重新安排计划所需的“喘息机会”；(b) 使债务人仍有机会取得维持业务所需的周转资金；(c) 订立债务人资产和负债的重新安排办法，以期债务人与债权人之间分担调整的沉重责任，并由各债权人公平分担这种代价。后一种安排可能需要将债务展期、延长现有债务期限、注销或转换债务，并根据每个情况采用特别的综合办法。或许还需要某一机构充当中立的裁判和调解人，并在必要时有权强行采取有约束力的办法，来解决债权人与债务人对立的主张。

3. 《1986年贸易和发展报告》<sup>1</sup>首次讨论这个问题，连带提出关于解决1980年代国家债务危机的建议。当时，国际债务人与债权人的关系没有一种类似工业化国家规定国内债务人与债权人之间关系的框架，这种情况被视为在迅速解决发展中国家外债问题方面的一个障碍。《1986年贸易和发展报告》因而建议将国内无力偿债的原则扩大并适用于国际债务，极力主张在国际债务危机的情况中，债务人“被判定为事实破产，连同这种情况在债信和未来取得信贷的机会方面所带来的种种后果。同时，他们大体上都无法享受到按照类似《美国破产法》第11章的方式处理事实破产情况时所给予的财务宽免和财务重新安排的办法”。<sup>2</sup>

4. 虽然在1980年代，主要问题是各国政府直接拖欠或替私营借款机构作保而拖欠商业银行的外债，在1990年代中期，发展中国家的外债却越来越变成私人性质的债务。因此，无力偿债的原则可否适用于保护债务人和确保公平对待债权人的问题就越来越有关系，而且《1998年贸易和发展报告》<sup>3</sup>重新提出这个问题，供贸易和发展理事会第四十五届会议审议。<sup>4</sup>

《1998年贸易和发展报告》说，“破产处理程序尤其关系到资金周转问题所引起的国际债务危机，因为这种程序目的在处理资金结构的调整，而不在清偿债务”。<sup>5</sup>《1998年贸易和发展报告》还重新申明，如未及时规定适当的资金周转方法对抗某种货币所受的冲击，则防止普遍发生拖欠和破产的最有效方法是展缓期限并采用无力偿债的程序，允许暂停还债付息。<sup>6</sup>报告认为国际货币基金组织（货币基金组织）的《协定条款》第八条第2款(b)项可以作为法令基础，以便在某种货币遭受攻击时，通过实施外汇管制，采用暂停还债作为国际无力还债程序的核心办法。临时采用这种管制时，可与现行通过谈判调整债务结构的办法合并实施。在某些条件下，这种暂停办法可由本国货币遭受攻击的债务国单方面决定，然后提交一个暂停还债办法的管理机构。这样一种程序类似世界贸易组织/关税及贸易总协定（总协定）的紧急贸易措施的保障条款。报告还认为，在许多情况下，货币

基金组织本身就是货币遭受攻击的国家的债权人，为了避免货币基金组织的利益冲突，也许应该将暂停还债办法的管理权交给一个独立的小组。

5. 1999年，由宏观经济和发展政策处工作人员编写的一份《贸发会议讨论文件》<sup>7</sup>进一步讨论了这个问题的各方面。文件强调，为了防止普遍撤回资金和货币贬值的相关问题，除了暂停还债，同时还需要对资本帐户上（居民和非居民的）一切收支事项暂时实施外汇管制，并采用货币基金组织“贷款抵减欠债”的办法。另一方面，这样一种办法所需资金远低于货币基金组织在最近几个金融危机中所采取的缓急行动，而且基金还可以帮助安排从私人资本市场取得紧急贷款。

6. 更近一份《贸发会议讨论文件》，<sup>8</sup>评估国际金融体制改革在各方面的进展，其中指出：关于国际货币基金组织在暂停偿债安排方面的作用及应否建立一种以规则为基础的国际危机解决制度的问题，迄今尚未达成协议。因为没有这种协议，文件中更加着重在国际辩论自愿性机制，但是，目的在使债务人可以暂停偿债的机制，例如全面性债券保证条款、自动结转办法和集体行动条款，不大可能自愿提出。况且，如果要使这种条款不会减损发展中国家进入金融市场的机会，或许首先有必要为工业化国家的国家债券制订这种条款，而这个目标反过来又必须在国际上达成协议。

7. 这个问题也列入讨论国际货币和金融制度前途的一次会议的议程。这个会议由贸发会议秘书处1999年1月25日和26日在日内瓦举办，有30名高级专家（包括会员国专家）及国际货币基金组织、世界银行和国际清算银行的主要经济学家和国际著名学者出席。召开这次会议，是与贸发会议对二十四国国际货币事务政府间小组（二十四国小组）的技术支助项目有关，目的是指导发展中国家如何准备进行国际货币和金融制度改革问题的谈判。专家们承认在国际货币和金融方面，各国政府和中央银行、甚至各主要工业化国家的政府和中央银行的影响力，逐渐为私营部

门行动者和金融场所取代；公共部门所关心的金融稳定促进长期增长和发展，与私营金融部门所注重的迅速获利，可能发生冲突。结果，有些专家觉得需要制订金融条例来限制私营机构行为的自由，并且需要制订规则来确保债权人在解决国际偿债能力的危机方面承受主要的负担。在这方面，一个特别重要因素是建立关于“制度破产”的具体规则。这种破产同时影响到许许多多的债务人，尽管他们的企业机构基本上是健全的。制度破产有巨大的宏观经济影响，应与个别破产的情况区分，因为个别破产可能起因于公司的管理不善，但没有这样的后果。<sup>9</sup>

8. 如何便利按部就班解决跨界的私人债务，也是贸发会议为支助二十四国小组而进行的一个专题研究计划的主题。这个计划的成果业经二十四国小组1999年3月在斯里兰卡的科伦坡开会时讨论，后经二十四国小组的议员和部长1999年4月在华盛顿特区开会时讨论。<sup>10</sup>这项研究显示，金融市场越是公开，越少管制，就越容易发生恐慌，因为金融的流动比货物和服务的流动可能要快得多，数量要大得多，又因为金融市场是在不准确的信息环境里运作。观念骤然改变时，个别的债权人可能有理由突然之间要求借款人偿还全部借款，尽管这种做法结果会造成各个债权人集体亏损。研究强调：不但是公共机构，包括万不得已的最后贷款机构及金融监督和管制机构，还有各种制度和规则来确保私营部门参加，例如存款保险制度，以及明确规定和透明的制度来处理破产、清偿和其他解决债务的方式，都是任何金融制度保持稳定的重要先决条件。此外，还提请注意：按部就班解决债务的关键原则，不但要到国内破产处理程序中去，还要到巴黎俱乐部和伦敦俱乐部的框架内惯常使用的跨界国债解决机制中去，不过后一种寻找方式较不正式。研究建议在国际债券合同中增列集体行动条款，作为控制国际金融恐慌局面的一个重要步骤，因为这些条款将有助于协调债权人在暂停偿债和债务结转方面的行动。关于新的筹资办法，虽然国际货币基金组织应该探讨各种新的设施，使某些国家可以预先有资格取得迅速拨付、条件很低的贷款，但在向处于困

境中的国家提供新的资金方面，私营部门仍应发挥大得多的作用。不过，这种新的私人资金应该是自愿提供的，并且应该获得较高的地位。研究强调指出，一种有效的暂停偿债机制本身将有助于建立必要的稳定环境来鼓励私营部门提供新的资金。

9. 讨论“新千年开端的各种挑战的解决办法”的第二次区域间债务管理问题会议，<sup>11</sup>于2000年4月3日至5日在日内瓦与通过贸发会议债务管理和金融分析体系（债务金融体系）办理的技术合作活动同时举行。这个会议从法律观点来讨论更公平分担金融危机所造成负担的问题。会议强调新兴市场债券的投资者，因冒较大的风险而所获利润要高得多，在实际出现这些风险时，尤其不应该保障他们，免其承担资金方面的后果。国际金融体制结构的改革，首先必须着眼于促使私人资金顺利无阻地流向新兴市场，以避免过去那种暴起暴落的格局，其次是在危机情况中促使采用迅速、按部就班、不蔓延的解决办法，附带造成的损失由作出投资决定的人承担。从法律观点特别引人瞩目的一个问题是，标准形式的债券文书中必须增列条款，允许更灵活地重新安排采用公开交易债券形式的债务。此外，会议还讨论到应该从最近涉及巴基斯坦、厄瓜多尔和乌克兰的案例中吸取关于重新安排债券的条件的教训。

#### 注

<sup>1</sup> 联合国出版物，出售品编号 E. 86. II. D. 5。

<sup>2</sup> 同上，第六章附件（“国际债务改革争议”）。

<sup>3</sup> 联合国出版物，出售品编号 E. 98. II. D. 6。

<sup>4</sup> 贸易和发展理事会的讨论也反映在理事会第 451 (XLV) 号商定结论（见《大会正式记录，第五十三届会议，补编第 15 号》(A/53/15/Rev.1)，第四部分，第一章，C 节）；其中除其他外，声称“似宜寻求危机管理的替代办法，以便提供保障，防范投机性打击和扰乱市场的活动，预防道德风险，并确保债务人和债权人更为公平地分摊负担。似可进一步讨论如何制订井然有序的债务解决原则”（第 11 段）。

<sup>5</sup> 《1998 年贸易和发展报告》，第一部分，第四章，B. 5 节。  
<sup>6</sup> 关于这种程序的更详细说明，见《1988 年贸易和发展报告》，第一部分，第四章，B 节。

<sup>7</sup> Y. Akyuz and A. Cornford, “Capital flow to developing countries and the reform of the international financial system”, UNCTAD Discussion paper No. 143 (UNCTAD/OSG/DP/143) (Geneva, November 1999).

<sup>8</sup> Y. Akyuz, “The debate on the international financial architecture: reformers”, UNCTAD Discussion Paper, No. 148 (Geneva, April 2000).

<sup>9</sup> 《二十四国小组国际货币和金融制度前途问题会议的审议记录，1999 年 1 月 25 日和 26 日》，贸发会议秘书处摘要（1999 年 1 月，日内瓦），油印本。

<sup>10</sup> 见 S. Radelet, “Orderly workouts for cross-border private debt”, in *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. XI (UNCTAD/GDS/MDPB/6).

<sup>11</sup> 《第二次区域间债务管理问题会议议事录》，2000 年 4 月 3 日至 5 日，日内瓦（UNCTAD/GDS/DMFAS/ ），即将印发。