



第五十五届会议

议程项目 92 (c)

宏观经济政策问题：外债危机与发展

发展中国家债务近况

秘书长的报告*

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	2
二. 国际债务问题和战略	6-68	2
A. 重债穷国的倡议	9-29	4
B. 非重债穷国的债务国	30-34	7
C. 最近商业债务市场的条件	35-38	8
D. 最近调整债务的协定	39-43	9
E. 新兴市场的金融危机和债务	44-57	9
F. 解决商业债务问题	58-68	12
三. 关于国际政策的结论	69-78	14

* 本报告于 2000 年 9 月 26 日提出，以便将评论最近动态所需的最新资料包括在这项对发展中国家外债和偿债问题的全面实质性分析中。

一. 导言

1. 大会 1999 年 12 月 22 日第 54/202 号决议重申继续进一步落实处理发展中国家外债和偿债问题的现有机制，以帮助这些国家脱离重新安排偿债期限的过程，摆脱不可持续的债务负担。大会在该决议内探讨了为取得持久解决这些问题的办法进行国际合作的各种可能性。大会请秘书长就该决议的执行情况向大会第五十五届会议提出报告，并把就发展中国家的外债和偿债问题所做全面实质性分析纳入其报告。本报告是根据该项请求编写的。

2. 对关键债务指标的分析表明，¹ 外债和偿债问题在作为重债穷国倡议目标群体的重债穷国中最为严重和持久。然而，一些其他发展中国家和转型期国家也处在脆弱的状况。尽管这些国家的增长在 1997-1998 年全球金融危机之后开始复苏，债务的结构调整问题仍然存在，这些国家仍然遭受商品价格、利率、汇率和私人资本流动的消极动态的影响。其中一些国家已认为需要重新安排其外债的偿还期。此外，一些国家的偿债能力继续受到战争和自然灾害的影响。

3. 为了解决这些国家的债务问题，已采取各种战略。在这方面，最近国际社会主要将注意力集中在重债穷国倡议，但是，进展比预期要慢，该倡议遇到的问题是：资金筹措不足，过多的附加条件，对资格的限制，减免债务不足以及繁琐的程序等。目前，已采取步骤加快重债穷国倡议的进程，并承诺将商定减免债务的国家数目从 2000 年 9 月的 10 个增加到 2000 年 12 月的 20 个。尽管这种增加的速度令人欢迎，但目前的解决办法不太可能消除世界上最贫穷国家的债务负担。为此目的（将在第三节中更详细加以讨论），在实施现行进程的同时，有一种办法是成立一个独立专家小组，评估或再评估债务可持续性、减免债务的资格，所需减免债务的数量，附加条件以及为所有重债穷国筹措资金（包括为受影响的多边金融机构提供必要资金）的问题，这些重债穷国包括根据现行倡议已经从减免债务中获益或将在今后数月里获益的国家。如果该小组确定，根据重债穷国倡议提供的债务减免仍然不足，最后提到的这两组国家应该能从额外的减免债务中获益。制订这种解决办法的各种模式预计可吸取主要工业化国家国内的无力清偿债

务程序和国际私法中无力清偿债务程序的经验。这种解决办法不应仅限于重债穷国，而且应包括需采取特殊措施才能解决官方债务问题的更多国家。同时，在该小组做出建议，并商定如何减免这些国家的债务之前，应商定暂停所有重债穷国的偿债付款，而且不会因此产生新的债务。对于该小组宣布有资格减免债务的非重债穷国来说，在为最终达成减免这些国家债务的协议所需的期间，也可适用这种暂停偿债付款的办法。

4. 同样，自最近在新兴市场国家里爆发几次金融危机以来，已举行各种会议并成立各种团体和论坛讨论国际金融结构的改革问题。尽管如此，国际社会尚未能处理发展中国家对该改革内容的关切，尤其是关于有序和公平地安排商业债务，以及根据适当的条款和条件向面临严重偿债困难的国家提供充分的国际清偿能力等问题的关切。需要在这些领域迅速取得进展，以确保发展中国家和转型期经济体进一步纳入全球金融系统而又不影响它们的稳定、增长和发展。

5. 这份报告讨论了这些问题。它首先简单回顾了在执行重债穷国倡议中所取得的进展，并评估了不足之处。本报告然后转向非重债穷国的债务国，讨论它们的官方和商业债务问题。之后，讨论了近年来遇到严重金融困难的新兴市场国家的债务问题，以及商业债务安排悬而未决的问题。本报告最后提出一些建议，建议改革发展中国家和经济转型期国家债务问题的国际解决办法。

二. 国际债务问题和战略

6. 发展中国家和转型期国家所欠债务总额在 1999 年几乎没有变化。1999 年年底，这些国家的债务总额估计为 25 540 亿美元，比 1998 年年底略有增加（见图表）。长期债务增加 400 亿美元；短期债务略有减少，1999 年年底占债务总额的 16%。1999 年偿债比率基本上没有改变，约为 18%至 19%。所欠债务总额与出口的比率下降到 137%，债务总额与国民生产总值的比率略有下降，降到 42%以下。短期债务相当于外汇储备的 53%，而在 1998 年年底为 59%，1997 年年底则超过 70%。

7. 如同 1998 年，各区域之间债务的分配在 1999 年保持不变。

发展中国家和转型期国家的外债

(十亿美元)

	所有发展中国家		撒南非洲		中东和北非		拉丁美洲和加勒比		东亚及太平洋		南亚		欧洲与中亚	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
债务总存量	2 536.0	2 554.0	230.1	231.1	208.1	214.2	786.0	792.7	667.5	659.4	163.8	170.7	480.5	485.9
长期债务	2 030.3	2 070.7	180.3	179.1	164.1	169.4	640.5	649.0	517.1	530.6	154.2	159.9	374.2	382.8
公共和政府担保债务	1 529.2	1 580.1	171.1	169.4	159.6	161.4	424.2	440.6	337.7	365.0	143.1	147.2	293.5	296.6
私人 and 未担保债务	501.1	490.6	9.1	9.7	4.5	8.0	216.3	208.4	179.4	165.6	11.1	12.7	80.8	86.2
短期债务	411.9	402.3	42.5	44.7	41.0	41.8	123.5	122.6	119.1	106.1	7.2	8.5	78.6	78.6
拖欠	128.0	..	63.2	..	12.1	..	11.9	..	17.1	..	0.8	..	22.9	..
拖欠利息	36.2	40.7	20.2	20.4	2.4	2.4	3.6	3.6	2.0	2.0	0.3	0.3	7.7	12.0
拖欠本金	91.8	..	43.0	..	9.7	..	8.3	..	15.1	..	0.5	..	15.3	..
偿债	316.1	349.4	14.1	15.2	22.6	21.1	125.3	140.6	84.8	103.5	16.4	15.2	52.9	53.7
债务指标(百分比)														
偿债/货物与服务出口额	18.5	18.7	14.7	14.8	14.3	11.0	33.6	34.5	13.3	14.8	18.9	14.5	14.7	14.8
债务总额/货物与服务出口额	148.0	136.6	238.7	225.1	131.2	111.3	210.5	194.6	104.9	94.4	189.2	162.5	133.7	133.7
债务存量/国民生产总值	42.2	41.5	72.2	75.8	35.8	44.2	40.9	46.2	40.2	34.8	29.1	28.2	49.0	42.2
短期债务/储备	58.9	53.1	139.9	135.5	62.4	60.1	74.7	74.7	40.0	30.9	19.2	21.3	76.3	72.8

资料来源：世界银行，《1999 年全球发展资金》。

注：两个点 (..) 是资料不详。

东亚和南亚占总额的 33%，拉丁美洲占 31%，欧洲和中亚占 19%，撒南非洲占 9%，中东和北非占 8%。拉丁美洲的偿债、出口比率最高，约为 35%；撒南非洲的债务与出口的比率最高，为 225%。

8. 尽管发展中国家和转型期国家的外债增长速度减缓，其中一些国家的债务和偿债问题仍然存在。重债穷国的问题是结构性的，远远没有得到解决，而其他贫穷国家也遭受最近新兴金融和经济危机的影响，因此其中一些国家遇到付款的问题。许多近几年遇到金融不稳定和危机的新兴市场国家正遭受国内外债务困难，威胁到它们复苏的持续性。

A. 重债穷国的倡议

1. 制定和实施方面的进展以及最近的其他政策动态

9. 重债穷国通常的特点是，极端贫困、社会发展指标很差、人力资源开发不足、经济单一、出口收入高度集中在一些初级商品、依赖官方援助以及债台高筑。高债务问题反映在：相对于国民收入来说债额很高，偿债与出口的比率很高，付款拖欠额很大，偿债与政府收入的比率很高。到 1999 年年底，根据重债穷国倡议所提供的援助非常少，因此对整个债务存量和重债穷国的指标影响甚微。根据最近获得的统计数据，² 重债穷国未支付的外债总额在 1999 年约增加 45 亿美元，达 2 190 亿美元，这一年债务与出口的比率达 389%，是整个发展中国家比率的两倍多，而且大大超过撒南非洲（包括该区域重债穷国）比率。目前重债穷国名单上有 41 个国家，³ 其中 33 个在撒南非洲，30 个被列为最不发达国家。

10. 在 1999 年 6 月举行科隆首脑会议之后，对重债穷国倡议进行一些具体的修改，以便能“更深入、更广泛和更迅速地”减免债务。国际货币基金组织（货币基金组织）和世界银行 1999 年 9 月举行的年会核可了这些修改。⁴ 预计更深入和更广泛地减免债务的办法是，降低债务可持续性指标，⁵ 使更多国家有资格得到重债穷国得到的援助。这项新计划保留了分两阶段进程的基本框架，该进程要求在减免债务之前需

要有一个执行政策的确实记录。如以往一样，评估某国是否有资格获得重债穷国减免债务的“决定点”，通常是在三年满意地履行货币基金组织和世界银行资助的调整方案之后才达到。该计划的另一个特点是，对有资格的国家提供额外的临时援助，包括货币基金组织和世界银行的减免债务，以及根据科隆条款（按现行价值减免 90%或更多的债务，而原先采用里昂条款只减免 80%），在巴黎俱乐部框架内对债务进行更多减让性的结构调整。该进程的第二阶段将最终产生“完成点”，并由参与的，债权人向重债穷国充分提供援助。根据最初的框架，原则上需要另外三年令人满意的政策执行记录，现在如果债务国能较早达到高要求的政策指标，则有可能缩短重债穷国进程的第二阶段。采取这种“浮动完成点”的做法，使各国政府能够确定其本身进行改革的速度。

11. 根据增加优惠的重债穷国框架制定的一项主要创新措施是与减轻贫穷建立在明确的联系。现在，重债穷国需要提出减贫执行战略文件，作为减免债务进程的组成部分。希望根据该倡议获得援助的国家通常应在达到决定点之前实施一项全面参与性的减贫战略。实际上，临时战略已作为目前根据新的框架正在审理的大部分国家达到决定点的基础。在达到完成点执行减免债务之前，各国需要完成减贫战略文件，并在执行中初步取得令人满意的进展。初步得到的经验表明，要达到完成点，通常需要一至两年。与减轻贫穷之间的这种联系，以及需要通过由民间社会参与的各种进程商定减贫战略文件，使得重债穷国的进程变得比以往更为复杂。

12. 截至 2000 年 7 月底，有 9 个国家根据增加优惠的计划已达到决定点。玻利维亚、毛里塔尼亚和乌干达已被宣布有资格在 2000 年 2 月得到更多的减免，莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国将在 2000 年 4 月获得，塞内加尔在 2000 年 6 月获得，贝宁、布基纳法索和洪都拉斯将在 2000 年 7 月获得。⁶ 总的来说，这九个国家估计按票面价值计算将得到超过 150 亿美元的额外债务减免，比传统减免机制平均减少债务存量现值约 45%。所要达到的目标是，到 2000 年年底，使 20 个重债穷国根据新的框架能达到各自的决定点。⁷

13. 乌干达已于 2000 年 5 月初成为第一个在增加优惠的重债穷国倡议之下达到完成点的重债穷国。玻利维亚预期将在 2000 年下半年达到完成点，之后，贝宁、布基纳法索、莫桑比克、塞内加尔和坦桑尼亚联合共和国将在 2001 年达到，洪都拉斯和毛里塔尼亚将在 2002 年达到。在增加优惠的框架下首先处理的这些案例中（6 个案例是考虑到经修订的债务可持续性指标进行的重新评估，另外 3 个为新的案例），这些国家在很大程度上能够利用原先存在的国家减贫行动计划和战略编写减贫战略文件，以便提供给布雷顿森林机构。

14. 在 1999 年 8 月至 2000 年 2 月期间，巴黎俱乐部没有达成任何协定，同时，正在实施执行增加优惠的重债穷国框架的各种办法。在 2000 年 3 月，毛里塔尼亚成为第一个根据巴黎俱乐部协定从科隆条款获益的国家，然后在 2000 年 4 月，坦桑尼亚联合共和国成为第二个获益国家，这两个国家均得到债务的重新安排，尤其是所有债权人都减少这两个国家的债务。换句话说，在债务统一整理期，完全取消应付的款项。此外，在 2000 年 5 月，圣多美和普林西比与巴黎俱乐部谈判达成第一项协定，根据那不勒斯条款重新安排债务，以支持该国与货币基金组织达成的新的减少贫穷促进增长信贷额度安排。为协助莫桑比克处理严重水灾造成的紧急情况，巴黎俱乐部于 2000 年 3 月决定将所有到期的款项推迟到该国达到完成点（预定为 2001 年年中），届时也将达成取消债务的安排。货币基金组织和世界银行也与莫桑比克达成类似安排，将莫桑比克到期的偿债付款推迟一年。

15. 1999 年年底和 2000 年年初出现的一项重要动态是，越来越多的债权国减免债务的程度甚至超过科隆条款。在这方面，美利坚合众国总统在 1999 年 9 月货币基金组织和世界银行年会上保证，在重债穷国倡议框架内百分之百免除债务这是全面取消（双边）债务要求有一大突破。其他债权国、尤其是所有 7 国集团最后也作出类似声明。2000 年 4 月，7 国集团财政部长和中央银行行长在华盛顿特区举行会议时共同承诺要扩大减免债务的程度，将百分之百减免根据巴

黎俱乐部框架处理的非官方发展援助的债务要求，⁸ 7 国集团的领袖在 2000 年 7 月冲绳首脑会议上重申这项承诺。⁹

16. 然而，上述情况不应被解释为，重债穷国从现在起可以预期能迅速和全面地取消它们的双边债务：取消债务原则上仅限于实施重债穷国倡议的国家，而且将取决于这些国家在经济政策改革和减少贫穷方面所取得的进展。减免债务的对象国、减免债务的时机和减免债务的种类（如在截止日期之后的债务）也视不同的债权人而各不相同。减免债务也有赖于立法当局是否授权释放资金。

17. 与重债穷国有关的债务问题仍然是冲绳首脑会议之后国际议程的重点。意大利议会于 2000 年 7 月颁布一项法案，全面取消欠意大利的债务（发展和商业债务），并大量扩大潜在受益者的范围，包括重债穷国类别之外的国家。

18. 然而，冲绳 8 国集团会议并未提出类似于一年前科隆债务倡议的任何新的重大债务倡议。领袖们同意继续推进重债穷国倡议，并共同努力确保根据在科隆订立的指标，尽可能使更多国家达到决定点。他们对目前遭受军事冲突影响的重债穷国的数目众多感到关切，因为武装冲突阻碍了减贫努力，也推迟了债务减免。他们同意加强努力，协助这些国家为减免债务做好准备。他们还承诺促进更多负责任的贷款和借款做法，以确保重债穷国不再遭受无法承担的债务负担。¹⁰ 在首脑会议上，还提出其他一些问题，其中包括：官方发展援助在灭贫斗争中的关键作用，需要改善贸易和投资环境，以及加快发展中国家、包括最贫穷国家融入世界经济。¹¹

2. 悬而未决的问题

19. 截至 2000 年 7 月，只有少数国家在重债穷国进程中取得明显进展，而其他国家尚未达到进入该进程的要求。换句话说，它们尚未开始执行货币基金组织和世界银行资助的方案，尚未就减让性重新安排债务与巴黎俱乐部进行谈判。所涉及的国家几乎全都是最不发达国家，而且正发生国内冲突或存在严重的施政

问题，它们也属于债务负担最严重的重债穷国。货币基金组织和世界银行的理事会支持将重债穷国的“日落条款”再延长两年，以便鼓励这些国家在 2002 年年底前采用所要求的方案。

20. 总体进展情况受到该倡议调动资源所遇到困难的影响，该倡议基本上是通过自愿捐款资助。布雷顿森林机构在 1999 年 9 月举行的年会上，商定利用货币基金组织的黄金储备来帮助资助基金组织的参与。后来，到 2000 年 4 月初，进行并完成了一系列市场外的交易，筹措了约 30 亿美元，该款项已投资用来为该倡议创造收入。另外，还为货币基金组织和世界银行重债穷国信托基金认捐了大量新的双边捐款。¹²然而，无法确保该倡议得到充分的资金。

21. 所需资源不仅用来满足货币基金组织和世界银行/国际开发协会（开发协会）在重债穷国计划执行的期间，支付充分减免债务的费用，而且也需要用来支付对重债穷国持有债权的其他多边机构的减免费用，其中一些机构在为减免重债穷国债务中提供他们的份额方面遇到困难。一些区域开发银行和其他金融机构感到关切的是，重债穷国倡议对其健全的财政状况和长期可持续性产生影响，并对非重债穷国发展中国家成员国借贷费用产生影响。仅在数月前，美洲开发银行、拉丁美洲及加勒比的其他区域机构和非洲开发银行已达成关于参与重债穷国倡议的协定。

22. 如果仍存在筹资方面的不确定因素，首先有可能推迟各别国家的减免债务进程。例如，玻利维亚新的减免债务综合措施的最终确定有赖于该国最大的债权人美洲开发银行和其他区域金融机构的参与。同样，由于根据 2000 年 6 月商定的美洲开发银行筹资框架所作的捐助认捐尚未得到确定，因此拖延了货币基金组织向洪都拉斯释放临时援助。

23. 更加广泛来说，如果资源短缺持续存在；如果在最终确定减免债务一揽子措施之前确保所有信贷者参与仍然是一个漫长而又困难的进程；而且如果国家的情况因此无法达到决定点，那么，该倡议进程有可能减慢并最终停止。资源短缺问题可能在 2000 年年

底便会出现，因为在 2000 年年底之后便无法确保货币基金组织会继续参与。¹³

24. 在增加优惠的重债穷国框架之下减轻贫穷与减免债务之间的联系产生了一些根本性的问题。重债穷国倡议的原本目标是为无法持续的债务负担提供一条明确的出路，而根据增加优惠的框架，减轻贫穷已被增加为另一个重大目标。然而，根据新框架预见的机制是否能满足这些愿望，仍然是一个无法回答的问题。毫无疑问，向重债穷国提供的援助在改善社会开支方面能发挥重要作用。不过，目前的办法过多依赖公共社会开支方案，转移了人们对提高实现经济增长所需投资额和效益的根本问题的注意，而经济增长却是持续减轻贫穷的前提。¹⁴

25. 联合国贸易和发展会议（贸发会议）秘书处最近对撒南非洲所需外部融资所做的估计，增进了人们对后一个问题的认识。根据这些估计，需要将现有的官方融资数额增加一倍，才能保持 6% 的增长率。这意味着需要将官方资本流入净额增加到约占该区域各国合计国内生产总值的 7%。另一方面，在过去五年里，这些国家官方债务的还本付息只达到他们合计国内生产总值不到 3%。这意味着，如果撒南非洲的国家均纳入重债穷国的框架，并对它们的官方债务立即给予全面的减免，由此释放的数额将少于取得所需增长率所需外部融资额的一半。¹⁵当然，仅对重债穷国来说，无论是在撒南非洲还是在其他地方，所需外部融资相对于国内生产总值来说预计会更多，因为其中许多国家国内储蓄率和私人资本流入额均较低。另一方面，在过去五年里，重债穷国的官方债务还本付息的平均比率类似于撒南非洲国家，略低于它们合计国内生产总值的 3%。因此，可以估计，立即全面减免重债穷国的所有官方债务，所释放的资源将大约不超过减轻贫穷所需增长所需额外资源的三分之一。所以，即使重债穷国倡议仍充分和迅速地得到执行，国际社会仍无法仅仅依靠该倡议来减轻贫穷。

26. 这也表明除发展援助之外，应为减免债务提供更多资源。如果参与国和参与机构无法确保真正增加它们的捐款，减少债务也将不会弥补资源的差距，因此

也无法改善持续减贫的前景。鉴于有迹象表明，一些捐助者已经将它们的正常援助资源转移到给予重债穷国倡议的捐款，因此，这种情况很有可能发生。

27. 从早期的案例尚无法准确地判断，对重债穷国的援助是否真正能够将债务负担降低到商定的指标，或是否能够将债务保持在可持续的水平。实现债务可持续性不仅取决于债务减免额，而且也取决于出口收入和政府收入的增长。为重债穷国倡议编写的债务可持续性分析文件反映出优惠结构调整基金/减少贫穷促进增长信贷额度预测中的一项标准假设，是需要有稳步强劲的出口增长。然而，第一批重债穷国的经验表明，这种假设并非总是切实可行的。例如，原来预测乌干达将在 1999 年至 2000 年期间出口增长达 6% 至 7% 之间，但最近的数字表明，在该期间，出口实际上下降约五分之一。就圭亚那来说，该国于 1999 年达到其第一个完成点，根据财政标准已合乎资格，但目前其债务总值与政府收入的比率估计约达 410%，而指标比率规定应不超过 280%。如果重债穷国需要在相当长时间内保持债务可持续性，那么，在估计所需减免债务额时，应对出口收入和政府收入做出切实的预测，并估及这些经济体易遭受外部震荡影响可能产生的波动。

28. 尽管增加优惠的重债穷国倡议/减贫战略文件承认债务国家政府“当家做主”对获得该倡议的成功至关重要，但该倡议的设计并不符合该目标。债权人和捐助者没有与有关债务国进行适当协商，便增加减贫目标。他们基本上也确定减贫战略文件的政策议程，规定应采取的方式，使债务国没有太多自主权。债权人为减免债务规定条款和条件，这些条款和条件通常取决于债权国的需求，也取决于债权国是否愿意提供资源。贫穷国家是否有资格获得减免及何时获得减免的问题，最终由布雷顿森林机构决定。增加优惠的重债穷国计划又增加另一层条件，这有可能使债务国的有关行政当局无法应付，而且可能会减少当家做主和独立决策的程度。鉴于越来越多的证据表明（部分证据产生于布雷顿森林机构本身），附加条件并无法有

效改善方案的执行情况，因此扩大附加条件和交叉条件的理论根据是十分令人怀疑的。¹⁶

29. 总的来说，重债穷国倡议是一个繁琐而花费巨大的进程，需要有关债务国进行广泛的准备工作，需要进行漫长的协商进程，而且需要编写大量文件，并在该进程的不同阶段提交这些文件供不同机构审议。此外，随着重债穷国执行该进程时，它们会遇到一个漫长的谈判进程，需要有巨大的技术能力：需经过谈判达成一系列巴黎俱乐部协议，然后再与各债权人达成双边协议。所有这些都对重债穷国匮乏的和原本就十分紧张的人力资源提出巨大要求。¹⁷

B. 非重债穷国的债务国

30. 有 18 个最不发达国家不在重债穷国之列，其中一些国家按照世界银行的分类¹⁸被视为严重负债或中等负责的国家。现已为最不发达国家制订了若干特别措施，如主要依靠赠款向它们提供资金。大多数最不发达国家是只使用国际开发协会贷款的国家，因此原则上可受益于特别宽减措施，如巴黎俱乐部特许重新安排偿还期限和开发协会减债资金。大多数捐助国还取消了最不发达国家的官方发展援助债务。然而，随着时间推移，最不发达国家的外债负担继续增大。1998 年 5 月在伯明翰举行的 8 国首脑会议呼吁尚未这样做的国家，免除最不发达国家的与援助有关的债务，或对进行经济改革的最不发达国家采取类似的行动。

31. 大多数受债务困扰的非洲国家既不属于重债穷国也不属于最不发达国家，但有明显例外，如北非的阿尔及利亚和摩洛哥被列为中等负债的低收入国家；加蓬和尼日利亚被列为严重负债的国家；津巴布韦被列为中等负债的低收入国家。因此，讨论非洲债务问题不能局限于重债穷国倡议或只对最不发达国家有利的特别措施。

32. 针对低收入国家的债务减免办法有限，因为这些国家既不属于重债穷国也不属于最不发达国家。除尼日利亚和津巴布韦之外，有 6 个低收入国家被列为既不属于重债穷国也不属于最不发达国家的严重或中

等负债国家。此外，共有 9 个严重负债的中等收入国家，其中一些国家有类似的外债问题。例如在过去两年中，印度尼西亚、厄瓜多尔、约旦和巴基斯坦等国继续或已重新与巴黎俱乐部债权人重新安排债务偿还期限。2000 年 4 月，印度尼西亚与其官方债权人通过谈判达成新的协定。2000 年 5 月，厄瓜多尔开始与巴黎俱乐部进行新的会谈。巴基斯坦与巴黎俱乐部的现行协定将于 2000 年年底满期。2000 年 8 月，债台高筑的尼日利亚其经济复苏方案获得货币基金组织的一定支助，在此情况下也可望返回巴黎俱乐部。

33. 根据布雷迪计划，某些严重负债的低收入和中等收入国家过去一直能够获得减少其商业银行债务的待遇。然而，没有类似机制处理官方债务。重债穷国除外，在最近与巴黎俱乐部重新安排偿还期限的国家中，1996 年和 1999 年巴黎俱乐部协定中只为俄罗斯联邦设想利用股票和综合办法解决债务问题。一些受债务困扰的低收入国家是有资格获得国际复兴开发银行(世界银行)和开发协会资金的“混合国家”，但其它只使用开发协会贷款的低收入国家却没有这种资格，而且获得私人资助的机会也有限。事实上，混合国家的地位迄今为止一直把此类债务国排除在削减债务的计划(巴黎俱乐部特许重新安排偿还期限，或针对只使用开发协会贷款国家的其它特许债务减免办法，如重债穷国倡议和减债资金所涉办法)之外。此类国家不得不认真考虑官方债务减免办法，包括至少根据多伦多条款、甚至延长重债穷国倡议的好处。原则上，这同样适用于严重负债并且只使用世界银行贷款的中等收入国家。作为一项规则，巴黎俱乐部的确作出债务转换的规定，¹⁹ 但此类方案的实施很复杂：一般而言，无法有效实施这些方案，因为它们太复杂，并且涉及到有关债务国的预算问题。²⁰

34. 此外，还需采取特别债务减免措施，帮助受战争和自然灾害影响的国家。例如，最近准许受 1998 年下半年米奇飓风、2000 年初莫桑比克洪水以及 1999 年科索沃危机影响最严重的国家延期支付，在其它情况下或许也可采取这一办法。

C. 最近商业债务市场的条件

35. 虽然重债穷国和最不发达国家主要依靠官方来源筹措外资，但更多的低收入国家及大多数中等收入国家有一定机会进入私人资本市场，特别是近年来在国际金融市场发行债券发挥着日益重要的作用，成为债务资金筹措的主要来源。虽然 1980 年国际债券在发展中国家长期商业债务总额中所占比例低于 5%，但在 1990 年代末期已达 40%。债券资金筹措日益重要，特别是作为主权借款国筹措私人外资的来源。例如，拉丁美洲五大借款国和亚洲五大借款国²¹ 共占发展中国家债务总额的 42%，1995 年至 1998 年期间债券形式的债务存量增加了 38%，而其公共债务和国家担保债务只增加 14%。近年来，私营部门的债券迅速增加，目前占私人长期债务总额的 20% 强。

36. 东亚金融危机之后，债务资金筹措的数额和条件都发生了实质性变化。1998 年，以债务形式净流入发展中和转型经济体的私人资本净额锐减，此后这种情况一直持续到 1999 年。据国际清算银行报告，1998 年和 1999 年在这些经济体内部风险暴露的银行下降了 7%。1999 年，下降总额中 50% 以上是由于在东亚的风险暴露发生变化。1998 年，严重紧缩表明在金融危机之后，对该区域国家的贷款资金普遍撤出，曾一度包括与贸易流动资金有关的贷款，而 1999 年紧缩措施受到借款需求减少的影响，其原因是贸易顺差导致外汇储备增多。

37. 1999 年，发展中和转型经济体国际债务证券(货币市场证券和债券)净发行量略有增加。问题再次集中在拉丁美洲借款人、政府和国家机构上。1999 年，大多数新债券是在第二季度发行的。这种情况在一定程度上表明，在巴西发生危机时，国际金融市场动荡期间推迟发行的债券已回到市场。在 1999 年后两个季度，净发行量维持较低数额，但在 2000 年第一个季度增加。拉丁美洲借款人债券的毛发行量仍比净发行量高，因为当年大量重新筹集资金。在其它地方，净发行量都很低。2000 年第一季度宣布发行的新债券达 250 亿美元，比 1999 年全年增加 40% 强。然而，由于主要货币的利率升高，这种回升很难保持。

38. 1999 年年初,新兴市场借款人债券在二级市场的收益率差价水平仍反映出 1998 年夏之后动荡不安的后果。对其中大多数经济体而言,此类差价下降成为该年其余时间的特点,但在 2000 年第一季度,下降趋于停止。虽然在 1997 年以后债务利息急剧增加,但新债务的利息一直稳定。最近主要工业化国家的利率升高使发行新债务的费用增加,至少在一定程度上抵消了过去一年差价下降幅度。

D. 最近调整债务的协定

39. 1999 年下半年和 2000 年上半年,巴基斯坦和乌克兰完成了新的债券调整安排。1999 年 11 月,巴基斯坦主动提出将未偿还的欧元换成新的六年期证券,包括三年宽限期;大多数持券人接受了这项提议。1999 年 7 月,乌克兰达成一项调整 1.63 亿欧元的协定,用现金偿还 20% 的债券,将其余的债券换成新的三年期债券。2000 年 2 月,乌克兰再次主动提出,把 2000-2001 年到期的一部分未偿债务转换为 7 年到期的新债券。95% 以上的未偿债务债权人接受了这项提议。

40. 金融危机开始不久之后,俄罗斯联邦开始与其伦敦债权人谈判,旨在总体调整前苏维埃社会主义共和国联盟的债务,包括免除债务。谈判持续了 18 个月,主要因为双方认为很难商定免除的债务额。最后,债权人银行于 2000 年 2 月同意注销 36.5% 的面值共计 318 亿美元的前苏联债务,相当于 106 亿美元,而俄罗斯联邦要求免除 40% 的债务。前苏联的其余债务将转换为 10 年期和 30 年期的欧元债券,宽限期为 7 年。换成欧元的条件是打近 35% 的折扣,这是 1980 年代和 1990 年代布雷迪交易的标准作法。事实上若干年以来,商业银行债权人大体上已拨出足够的储备金注销其剩余债务。此外,谈判取得的一个结果是,这些银行获得对俄罗斯联邦债权的担保。从俄罗斯政府的角度看,这笔交易减轻了对联邦预算的压力,可望推动该国于 2001 年返回国际资本市场。

41. 2000 年 2 月,印度尼西亚核准与货币基金组织达成的延期协定,以支持其经济和财政方案。此后,印度尼西亚于 2000 年 4 月与其官方债权人达成一项新

的协定,旨在调整 2002 年 3 月底到期应还的本金。与 1998 年 9 月达成的前一协定相比,这次获得了略为优惠的条件:略延长统一整理期;延长非减让性债务的期限;延长官方发展援助债务的宽限期。非减让性债务的期限已重新调整到 15 年以上,包括 3 年宽限期,按市场利率计算,并制定了累进分期偿还的计划。官方发展援助债务期限调整为 20 年以上,包括 7 年的宽限期。该协定还包括一项条款,规定可最多转换 10% 的有关未偿贷款。

42. 发展中国家可用于二级市场交易的债务存量中发生的一个重要变化是布雷迪债券所占份额大幅下降。通过回购和交换²²收回未偿布雷迪债券的趋势始于 1996 年,亚洲危机期间势头放缓之后,于 1999 年开始增大。五个中等收入国家(阿根廷、巴西、墨西哥、菲律宾和乌拉圭)通过贴现交换和公开市场债务回购²³回收了 68 亿美元的布雷迪债券。债券交换的数额开始较小,但最近进行了一些大宗交易。2000 年 6 月,阿根廷将价值 33 亿美元的布雷迪债券换成 24 亿美元的 15 年期欧元。巴西在先进行小额交换之后,8 月成功地将 52.2 亿美元的布雷迪债券换为 51.6 亿美元的 40 年期可赎回无担保环球债券。这是新兴市场数额最大的债券交换,是新兴市场主权国家获得的最长债务期限。这笔交易解除了作为抵押担保品的 3.11 亿美元美国国库券,导致利息和还款现值的节余大幅增加。

43. 从 1999 年中期起,厄瓜多尔开始在偿还布雷迪债券利息方面遇到严重困难。由于展期不是解决问题的办法,该国设法大量削减债务,提出按市场兑换率交换发行的全部债券,20 年到期,但持券人不同意。在多次努力未果之后,持券人接受了厄瓜多尔 8 月中旬的提议,将拖欠的 66.5 亿美元布雷迪债券换成为期 30 年的环球债券,本金削减 40%。

E. 新兴市场的金融危机和债务

1. 东亚

44. 东亚危机导致受影响最大的国家(印度尼西亚、大韩民国、马来西亚、菲律宾和泰国)的债务形势发

生巨大变化。与其说这是其外债总体情况使然，不如说是其债务满期结构及债务在私营和公营部门之间的分布状况所造成。更根本的原因是，偿还外债的困难和货币动荡导致包括金融公司和非金融公司在内的私营部门的拖欠款和不良贷款急剧增加。与在新兴市场和其它地区发生的几乎每场重大金融危机一样，必须由公营部门大规模干预，才能管理和解决东亚危机，而其后果是公共债务和财政平衡受到影响。

45. 商业贷款历来是该区域举外债筹资的主要来源，尽管印度尼西亚的官方优惠资金相对较多。东亚国家的大部分外债为私营金融公司和非金融公司而非公营部门所欠。货币暴跌和利率上升使其中许多公司陷入严重财政困境并破产，尽管大多数公司原本有偿付能力。然而，尽管私人债务人破产激增，但在过去两年中，有关国家的外债总体情况几乎未变。例如，1999年这些国家有记录的外债总存量与前一年相比略降1%强，而下降的原因是偿还现有债务，而不是注销破产私营公司无法偿还的债务。这种反常现象表明，缺乏有效、迅速和公平的解决债务机制来处理私人代理提出的国际索赔和债务。

46. 但各个国家外债情况的变化差别很大，表明在爆发危机之后，这些国家的收入发生了截然不同的变化，偿债程度各不相同。因此，世界银行把大韩民国的等级从“负债中等”提升到“负债较轻”的中等收入国家，而把印度尼西亚降到“负债沉重”的低收入国家地位。其它三个受危机影响最大的国家（马来西亚、菲律宾和泰国）仍然是负债中等的中等收入国家。

47. 东亚外债结构因普遍延长债务期而有所改善：对从银行大量借款的大多数国家而言，1997年底债务至少还剩一年到期的国家约占60%，但到2000年初，除大韩民国和中国台湾省²⁴之外，这一数字降至50%以下。此外，还重新建立国际储备金，从而增强了还债和承受外部冲击的能力。减少短期债务和建立储备金是以大幅削减进口、加剧衰退及大量失业、收入减少的社会代价换取的。²⁵

48. 1996—1999年期间，印度尼西亚、大韩民国和泰国的公共债务（内债和外债）总额几乎增加了四倍，但马来西亚的增幅较小，约44%。²⁶ 这些数字包括从多边金融机构和债权国筹借的公共借款，作为国际救助一揽子方案的一部分，旨在应付偿债困难。这些数字不包括政府被迫为无担保私人外债提供担保时调整债务导致的应急索赔，1998年1月大韩民国债务调整一揽子方案就是一例证。深受危机影响的国家外债总存量依然未变，意味着目前公营部门所占外债比例较大，即使不包括应急索赔。这种情况符合东亚危机后新兴市场私人债务总格局的变化，当时无担保贷款几乎消失，国家和国家担保的债务直线上升，而这主要是私人债务社会化的结果。²⁷

49. 印度尼西亚国内公债的增长尤为迅速。1996年，印度尼西亚几乎没有国内公债，但在危机后急剧增加，1999年达530亿美元。在大韩民国，国内公债的增长也很可观。泰国的公债存量从1996年的70亿美元左右增至1999年的240亿美元。²⁸ 国内救助一揽子方案及与衰退和利率升高同时出现的财政赤字是导致国内公债增长的原因所在。²⁹ 与1980年代债务危机相比，东亚的外债积累不仅远远超过拉丁美洲，而且极大地增加了国内贷款额。³⁰ 对该区域大多数国家而言，解决国内债务负担是比偿还外债更加重要的问题。在此意义上，外部财政危机使私营部门受到内债的威胁，此问题的解决需要国家大力干预。

50. 深受拖欠款和不良贷款增加影响的国家采取了不同战略，对金融和公司的调整进行干预。³¹ 此外，必须对银行资产负债表的资产方和贷方进行财务管理，才能恢复偿债能力。在资产方，必须通过注入新的资本抵偿重估呆帐造成的损失。各国救助工作采取的工具不同，但一般而言，估计调整资本费用很高，在印度尼西亚达500亿美元，在泰国达330亿美元，在大韩民国达260亿美元。³² 为接管呆帐设立的专门机构试图从借款人收回拖欠款，或没收其主要资产在市场上变卖。但许多国家没有现代破产法，阻碍迅速将基本担保品的所有权转给债权人或专门机构。³³ 在解决国内呆帐方面，大韩民国和马来西亚取得的进展

比其它国家大，但工作远未结束，这表明经济复苏可能比表面所见更为脆弱。

51. 在评价东亚目前复苏的可持续性时，还必须注意到迄今为止全球条件总体良好，特别是美国增长强劲是扩大该区域出口的重要因素。然而，该区域国外支付将会出现赤字，维持进口可能要依靠新的资本流入。此外，许多两年后到期的外债已经展期，因此提高汇率可能会陷于进退两难的境地：吸引外国资本要求提高国内利率，而这反过来又会抑制增长，增加金融系统的困难，从而使增加国内公债的压力更大。

2. 俄罗斯联邦

52. 俄罗斯政府为保持国际投资者的信心，一直把从前苏联接管的债务和此后的债务分开。1999 年底，俄罗斯的外币债务总额达 1 480 亿美元，其中大约三分之二是前苏联留下的债务，³⁴ 其余三分之一是 1992 年成立俄罗斯联邦以来的负债。前苏联债务已重新安排多次，同时更加努力足额按时偿还俄罗斯联邦的债务，直至 1998 年 8 月发生金融危机，此后重新安排了政府短期外债。

53. 按世界标准，俄罗斯外债对国内生产总值的比例似乎较小，可以承受还债的负担。在 1998 年 8 月卢布事实上的贬值之前，债务总额占不到国内生产总值的 60%。虽然随后债务相对于国内生产总值的比例激增，约占 2000 年预计国内生产总值的 70%，³⁵ 但与许多债台高筑的发展中国家相比仍不算多。然而，由于税收不力，大规模资本外流每年估计为 200 亿美元，³⁶ 中央政府发现很难获得足够的收入和外汇偿还债务。1999 年下半年，经济形势好转使还债负担有所减轻，其主要原因是石油价格上升、卢布贬值、税收增加和资本外流减少。由于石油价格坚挺，俄罗斯联邦支付情况的改善一直持续到 2000 年。这体现在可观的贸易顺差和外汇储备不断增加之中。然而，导致 1998 年危机的若干结构上和体制上的缺陷依然存在。

3. 拉丁美洲

54. 1999 年，拉丁美洲经济形势进一步恶化，因为该区域连续第二年受到国际金融危机的影响，而且俄罗

斯危机之后许多国家的经济进一步下滑。继 1998 年经济增长降至 2% 弱之后，该区域的总产出自 1990 年以来第一次停止增长。由于货币压力增大，汇率更趋灵活。总体而言，与东亚国家相比，最近发生的事件对拉丁美洲国家获得外部资金的影响较小。东亚国家利用外汇盈余对付资本外流，而拉丁美洲则通过包括外国直接投资在内的各种渠道的资本流入对付经常帐户上的巨额赤字，避免国内吸收外资和经济活动方面的锐减。然而，对厄瓜多尔、哥伦比亚和委内瑞拉等受影响最大的国家而言，进入国际市场的机会仍然有限。此外，阿根廷货币体制在 1999 年期间受到多种压力，特别是与严重衰退和外部对其偿债能力看法改变有关的压力。

55. 巴西和阿根廷不同运作方式形成的对照有利于对比备选政策办法的优劣。在 1999 年年初以前，两国的政策都旨在通过高利率和财政紧缩保护汇率制度。高利率引起结构失衡，因为未偿政府债务的利息费大大抵消了原始预算盈余，增加的偿还外债费用抵消了出口增长。因此，两国逐步丧失了国际投资者的信心，国外支付情况承受了巨大压力。

56. 在巴西，由于大部分外国投资者和地方银行一直期待汇率调整，所以暂停固定汇率之后资本外流量不大。巴西继续实行向外国人出售所有权的私有化进程，并因竞争力增强和放宽政策而恢复乐观态度。这一切导致外国直接投资重新流入，迅速返回债务市场。货币稳定和利率稳步下降使财政赤字锐减，偿还外债情况得到改善。1999 年经济增长率约为 1%，远远高于一般预测；2000 年第一季度的年增长率超过 3%。与巴西的增长相比，阿根廷在成功地保护其美元固定汇率之后，增长率低于预测。这说明在资本外逃的情况下，货币贬值比提高利率的破坏力小，特别是如果私营部门承受的货币风险有限。除货币调整导致对巴西出口锐减之外，阿根廷还受到必须为支持汇率而提高实际利率的不利影响。由于阿根廷政府严重依赖外部资金弥补财政赤字，在外债负担加重的同时财政压力增大。

57. 在拉丁美洲，厄瓜多尔遇到的财政困难最严重，内债和外债交困。1999年10月，厄瓜多尔政府宣布决定重新安排布雷迪债券，推迟7年还债，2年宽限期，同时降低利率，从而成为第一个拖欠此种债务的国家。2000年1月宣布美元化计划和公开资本帐户有效地消除了内债和外债的区别，加重了与丧失信心有关的困难。1999年，政治不稳定加上拖欠债券的决定导致资本外流约25亿美元，约占其国内生产总值20%。该国只得通过紧缩通货和动用国际储备应付资本外流。最初出口下降和货币急剧贬值导致本已脆弱的金融体制资产质量进一步恶化，造成信誉危机，加剧国内需求的萎缩。由于大多数外债为公营部门所欠，上述情况给财政和与国际收支有关的方面造成同样多的困难。除须赚取足够的外汇偿还债务之外，还存在许多拉丁美洲国家在1980年代期间遇到的那种国内预算划拨问题，因为需要从私营部门转移净资源以获得预算盈余。

F. 解决商业债务问题

1. 金融危机、维持债务现状和解决债务办法

58. 最近发生在一些发展中国家和转型经济体的金融危机和国际危机表明，国际社会为解决商业债务作出的安排有很多缺陷，特别是缺乏让私人债权人参与预防和解决危机的有效机制。这不仅意味着周转危机经常发展成普遍拖欠和破产，而且导致在债务人和债权人之间以及在债权人本身之间不平等、不公平地分担解决危机的责任。

59. 东亚危机后，事实日益表明，必须依照某些大债权国的国家破产法、特别是《美国破产法》第11章，实施有序处理债务的各项原则，才能有效处理债权人迅速撤出和投机活动对货币的打击。实施这些原则能够结束，断定债务人是事实上的破产，但不能享受大多数工业化国家法律上的破产所带来的财政保护和宽减额的不正常状况。这些原则尤其与周转问题引起的国际私人债务危机有关，因为其主要目的是处理财务调整而不是清偿债务的问题。这些原则认为债权人争夺资产对债务人和所有债权人都不利，并基于这种

认识允许暂时维持还债现状。此外，这些原则使债务人能够获得营运所需的周转资本，同时把新债置于重要地位。最后，这些原则涉及重新安排债务人的资产和债务，包括延长债务期限，必要时把债务转为股票或注销债务。

60. 诚然，针对跨界债务实施破产原则涉及若干复杂问题。最有争议的问题是维持现状机制。显而易见，除了维持债务现状之外，还应对居民和非居民的资本帐户交易同样暂时实行外汇管制，才能取得稳定货币的预期效果。

61. 维持债务现状会进一步破坏信心，加速资本通过非正式渠道外逃并扩大波及范围，这可能是其不足之处。然而，历史记录不一定支持该论点。在此方面，马来西亚最近维持债务现状的经验有某些可资借鉴之处。该国暂时选择性地维持债务现状，在稳定汇率、降低利率和防止衰退恶化方面极为成功。1999年9月取消管制时，只有少量资本外流，该国的信用等级很快提高，并与国际资本市场恢复了正常关系。³⁷此外，其它证据也表明，维持债务现状不会对采取此措施的国家进入国际金融市场造成长期的不良影响。³⁸

62. 事实上，国际社会干预金融危机最终的确会维持债务现状并制定解决债务问题的办法。例如，在亚洲危机期间，大韩民国债权人最终同意维持债务现状并将短期贷款展期。然而，由于某些原因，此类安排未达到有序解决债务问题的目标。第一，总是在货币暴跌和利率急剧上升之后作出此类安排，因而未能防止发生普遍无力清偿债务的情况。因此，“许多分析1997—1998年大韩民国危机的人士认为，如果在大韩民国要求货币基金组织援助时设立维持债务现状机制，该国能够更快地解决其周转问题”。³⁹第二，提供官方贷款是此类解决办法所采取的典型措施，其主要目的是帮助债权人摆脱困境，而不是提供国际收支支助，使国家能够资助当前的运作。第三，在调整债务过程中，政府通常被迫承担私人债务。最后，债权人往往获得极为优惠的调整债务条件。

2. 债券筹资和重新安排

63. 鉴于债券在发展中国家国外筹资中所占份额迅速增加，调整债券的重要性增大，特别是对主权借款国而言。国际社会（虽然不一定是金融市场所有部分）最近才接受可能需要调整主权债券和银行贷款的概念：1970 年代和 1980 年代发行债券的大多数主权债务国在 1980 年代债务危机期间仍然承担这些债务，同时重新安排和调整其商业银行债务。如上所述，厄瓜多尔、巴基斯坦和乌克兰是国家参与重新安排债券的三个最新实例。在后两个国家的情况中，只涉及延长本金期限而不涉及宽减，因为是在逐个市场的基础上重新安排债券。

64. 关于商业银行债务，没有调整主权债券的既定机制。此外，与重新安排和调整商业银行债务相比，调整债券的困难很大，特别是联合信贷。⁴⁰ 首先是债券发行人和持有人之间的沟通问题。一般而言，债券持有人是匿名的，包括各类投资者，既有个人也有机构。次级市场交易使该问题更加严重。这个问题在巴基斯坦不象在乌克兰那样严重，因为前者的债券持有人比较集中，而后的债券分散在许多零售持有人手中。此外，在建立发行人和持有人之间的沟通机制及处理不参加分红的持有人问题方面存在法律障碍，特别是根据纽约州和英格兰的法律，因为它们是大部分主权债券的发行地。当前安排还鼓励了拒不让步者，因为通常要求主权债券发行国在其债券条款和条件内列入放弃国家豁免权的内容。因此，主权债务国不享受无力清偿债务程序给予私人债务人的保护；该程序往往驳回拒不退让者，取消自由附加条款。

65. 还有若干建议旨在处理这些问题，为有序解决主权债券问题奠定基础，其中包括在国际债券合同中增加自动启动或改变支付条件的条款；多数行动和集体代表权条款，旨在对付拒不退让的债权人，确保达成对所有债券持有人有约束力的协定；旨在阻止诉讼的分担责任条款。目前，发展中国家借款人主要关切的是，列入这些条款可能会向市场发出错误信息，减少它们进入金融市场的机会，提高债券筹资的费用。可能需要制订国际规定，克服这些问题，要求将此类条

款列入所有国际债券合同、包括主要工业化国家发行的债券合同中。虽然事实上有些工业化国家已经在其债券合同中开始运用此类条款，但这种做法远未普及。

3. 私人 and 官方债权人之间的可比性和责任分担

66. 私人 and 官方债权人之间的“可比性”和“责任分担”问题是官方干预新兴市场危机和进行债务谈判中出现的一个重要问题。在最近发生的新兴市场危机中，由官方帮助摆脱困境的做法日益受到批评，因为这有利用公共资金帮助私人债权人摆脱困境的危险。有人建议，除非债务人从私人债权人获得一定的宽减额，否则不应提供公共援助。最近，巴黎俱乐部债权人建议巴基斯坦通过重新安排其欧洲债券债务，设法从其私人债券持有人获得“可比待遇”。随后，巴黎俱乐部向尼日利亚提出类似的要求。在此情况下，官方债权人似乎要求债券持有人等商业债权人在达成巴黎俱乐部协定之前也加入最后解决并接受调整条款。

67. 同样重要的问题是，如果在官方谈判之前达成私人债权人协定，责任分担是否应该对称。某些私人债权人一直质疑商业和官方解决债务办法中责任分担的“公正性”，指出与私人债权人相比，官方债权人在调整债务时不够慷慨。在今后的官方债务谈判中，可能出现“反向可比性”这个问题。如上所述，伦敦俱乐部债权人大量削减了俄罗斯联邦的债务，商业债权人和俄罗斯政府似乎期望下一轮巴黎俱乐部谈判可达成与私人债权人削减的债务相应的削减。此外，厄瓜多尔私人债权人在官方债权人和巴黎俱乐部谈判可能讨论反向可比性问题之前达成了协议。

68. 强调私人 and 官方债权人分担责任和享受可比待遇，比 1980 年代采用的债务战略是一大进步，也比在处理最近发生的新兴市场危机方面采取的做法进步，因为当时官方干预债务危机的主要目的是让主权借款国继续偿还私人债权人的债务，而且优先关注多边债务的做法未受到质疑。然而，应进一步指出，强调债权人分担责任不应使公平对待债务人和债权人这一更重要的问题变得无足轻重。

三. 关于国际政策的结论

69. 以上分析表明,处理发展中国家和转型经济体债务问题的国际办法存在严重缺陷。要克服这些困难,就需要在重债穷国倡议、非重债穷国的官方债务和商业债务三个方面采取行动。

70. 重债穷国倡议认识到必须帮助有关各国在增长与发展的过程中达到可持续的债务水平,这种全面、协调的办法得到了国际社会的大力支持。然而,该倡议迄今为止进展缓慢,即便到 2000 年底经协商获得减债的国家数目日益增多,该倡议仍不大可能实现预定目标。倡议在设计和执行方面的问题表明,即使执行增加优惠的重债穷国倡议也不足以解决重债穷国的债务问题。必须采取更为大胆的办法才能解除世界上最贫穷国家的债务负担。

71. 新办法的形式可以是在进行现有程序的同时,由不受债权人利益不当影响的独立专家小组开展客观全面的评析。评析范围不应仅限于重债穷国,还应包括受债务困扰的低收入国家和中等收入国家。评析内容显然应当包括债务可持续性、减债资格、所需减债数额、附带减债条件和向受影响的多边金融机构等提供必要资金的方式。债权人也应作出承诺,保证全部迅速执行该小组提出的关于取消呆帐的任何建议。此外,小组建议所包括的重债穷国及其他国家,今后应得到以赠款形式或以极优惠条件提供的新援助资金的惠益,以免重新形成不可持续的债务负担。

72. 此外,所有重债穷国还应立即中止偿债付款,在小组提出建议并就减少其债务达成协议前,不产生新的债务利息。由小组确定为符合债务减免资格的非重债穷国也应在该期间中止偿债,直到就减少其债务达成协议。

73. 值得注意的是,美国国会最近任命了一个由不同学派专家组成的独立委员会梅尔策委员会,该委员会提出了大大超出重债穷国倡议范围的提议。⁴¹ 该委员会一致认为,应当取消已实施有效发展战略的重债穷国的所有多边债务。它还建议双边债权人应同样取消这些国家的债务,而且大多数方案应使用赠款而不是

贷款。这些具体建议不应受到忽视,虽然对梅尔策委员会的其他提议尚存有争议。

74. 当然,全部、迅速减免债务并不是解决这些国家面临的深层次政策问题的灵丹妙药。但这会为这些国家的决策者减少一个要处理的难题。这些国家中有许多无力履行偿还外债的义务,对它们而言,债务减免只不过是正式承认一个既成事实,停止累积永远不可能偿还的欠款。

75. 对解决穷国官方债务问题的国际战略进行的改革也应处理目前没有资格享有重债穷国特殊待遇的、受债务困扰的低收入国家的问题。不应将属于非重债穷国的最不发达国家及其他受债务问题困扰的低收入国家排除在重债穷国倡议的考虑范围之外。实际上,如果对债务可持续性和减债资格进行独立评析,这些国家中有许多都可能会列为需要迅速减免大量双边和多边债务的国家。一些债务负担沉重的中等收入国家也可能需要这种安排,第一个步骤可以是取消这些国家的双边官方发展援助债务并优惠地重新安排偿还其他官方债务的期限。

76. 此外还须认识到,受战争和自然灾害严重影响的国家和面临重建和恢复等难题的国家,不论其远景和债务情况如何,既需要获得紧急援助也需要得到债务减免。可以制订各种措施,既可对适用联合国紧急规则的国家自动维持其现状并延长偿还期,也可无条件地取消债务。

77. 对于商业债务,应制订有序、公平的解决程序,明确规定债权人和债务人的责任以及公私营部门的作用,这仍是应予采取的最重要步骤。应认真考虑最近在这方面提出的许多不同提议:首先,加拿大政府提议,由货币基金组织各成员授权采取紧急维持现状措施;⁴² 其次,设立有关安排,用以确定作出单方面维持现状决定的初步条件;第三,授权一个独立小组事后批准这种决定,其方式类似于世界贸易组织保障条款的程序,该条款允许各国采取紧急行动。此外,应考虑给予国际授权,据以制订国际债券合同盟约,允许债务人在遇到严重财政困难时改变偿还条件。

78. 鉴于私人资本流动的变化无常和新兴市场周转问题的日益频繁，提供国际流动力以及暂时维持现状的做法应成为有效国际金融结构的重要组成部分。尽管多边金融机构最近采取的提供贷款用以偿还欠款的做法是令人欢迎的一种发展，但必须确保这种贷款不仅使私人债权人摆脱困境，而应有助于债务人为其经常帐户交易供资。此外，这种贷款的附带条件不应干涉主权国家政府的正当管辖权，应仅涉及宏观经济和财政变数。

注

¹ 列入本分析的债务国为世界银行借方报告制度所涵盖的低收入国家和中等收入国家（发展中国家和转型期国家）。主要数据来源为世界银行《2000年全球发展金融》（华盛顿特区，2000年）、国际清算银行—国际货币基金组织（货币基金组织）—经济合作与发展组织—世界银行关于外债的联合统计和货币基金组织《世界经济展望，2000年5月》（华盛顿特区，2000年）。

² 货币基金组织，《世界经济展，2000年5月》。

³ 对该名单的最新修改是于2000年增列了冈比亚。

⁴ 关于科隆减免债务倡议的讨论情况，另见A/54/370第43至57段。

⁵ 根据新框架，债务现值将减少到最多达出口的150%（相比之下，原有框架下为出口的200%至250%不等）和政府收入的250%（先前为280%）。债务减免数额将根据实际数据在决定点确定。

⁶ 在这些国家中，玻利维亚、乌干达和莫桑比克均已达到原有框架下的完成点。

⁷ 参看世界银行和货币基金组织，《增加优惠的重债穷国倡议：执行情况的审查》，2000年9月7日。

⁸ 7国集团财政部长和中央银行行长声明，2000年4月16日，华盛顿特区。

⁹ 7国集团声明，2000年7月21日，冲绳。

¹⁰ 八国集团2000年冲绳公报(A/55/257-S/2000/76,附件)，2000年7月23日，冲绳。

¹¹ 另参见7国集团财政部长向各国国家元首和政府首脑提交的报告《减轻贫穷和经济发展》，2000年7月21日，冲绳。

¹² 截至2000年7月底，世界银行重债穷国信托基金已从20多个国家收到了近26亿美元的捐款和认捐款。

¹³ 见2000年9月7日James D. Wolfensohn和Horst Kohler向国际货币和金融委员会各成员和发展委员会各成员提交的备忘录《重债穷国倡议和减贫战略文件：进展报告》。

¹⁴ 另可参见Tony Killick受英联邦秘书处委托为2000年7月17日和18日在伦敦举行的债务、重债穷国和减贫政策工作会议编写的文件《重债穷国倡议二和附带条件：老一套还是新开始》。

¹⁵ 见贸发会议《非洲境内的资本流动与增长》（2000年，日内瓦，贸发会议）（UNCTAD/GDS/MDPB/7）。

¹⁶ 见Killick，前引书。

¹⁷ 与官方债权人重新安排偿还期限的其他债务国遇到同样问题。

¹⁸ 见世界银行《2000年全球发展金融》。下文中“受债务困扰”一词既指严重负债国也指中等负债国。阿富汗和科摩罗属于严重负债国，孟加拉国、柬埔寨、赤道几内亚、海地和萨摩亚属中等负债国。

¹⁹ 债务转换指将债务转成另一种负债或指债务人作出某种支出以换取债务的取消。例如，可将政府债务转成私有化企业中的股权或债务国为环境、发展和教育计划出资。

²⁰ 可参见1999年12月联合国经济和社会事务执行委员会的报告《寻求解决发展中国家债务问题的办法》。

²¹ 拉丁美洲的阿根廷、巴西、智利、墨西哥和委内瑞拉；亚洲的印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、大韩民国和泰国。

²² 在债务回购中，债务国利用二级市场中的折扣回购债务，所需资金通过动用外汇储备或发行新债券解决。转换布雷迪债券是指在其到期前用新发行的国际债券加以替换。

²³ 另见世界银行《2000 年全球发展金融》附录 2。

²⁴ 见巴塞尔银行监督委员会第 2 号工作文件《从亚洲危机汲取的监督教训》(1999 年 6 月, 巴塞尔, 国际清算银行) 表 2 和表 5; 和国际清算银行新闻稿《国际清算银行——1999 年 12 月底国际银行业务综合统计》。

²⁵ 关于对东亚危机和恢复的分析, 参见贸发会议《2000 年贸易和发展报告》(联合国出版物, 出售品编号 E. 00. II. D. 19) 第四章。

²⁶ 见世界银行《东亚: 恢复与展望》(2000 年 5 月, 华盛顿特区) 表 5. 1。

²⁷ 见贸发会议《1999 年贸易和发展报告》(联合国出版物, 出售品编号 E. 99. II. D. 1) 图 5. 4。

²⁸ 见世界银行《东亚: 恢复与展望》(2000 年 5 月, 华盛顿特区)。

²⁹ 同上, 表 5. 1 和图 5. 2。

³⁰ 见贸发会议《1998 年贸易和发展报告》(联合国出版物, 出售品编号 E. 98. II. D. 6) 第一部分第三章 D 节第 71 页和表 31。

³¹ 关于其他不同战略, 参见贸发会议《2000 年贸易和发展报告》(联合国出版物, 出售品编号 E. 00. II. D. 19) 方框 4. 2。

³² 世界银行《东亚: 恢复与展望》(2000 年 5 月, 华盛顿特区)。

³³ 这些机构的运作方式参见贸发会议《2000 年贸易和发展报告》(联合国出版物, 出售品编号 E. 00. II. D. 19) 方框 4. 2。

³⁴ 货币基金组织《世界经济展望, 2000 年 5 月》。

³⁵ 同上。

³⁶ 货币基金组织《资本从俄罗斯外逃》, 政策讨论文件, 2000 年 6 月。

³⁷ 关于这些管制措施的理由、性质和效果, 见贸发会议《2000 年贸易和发展报告》(联合国出版物, 出售品编号 E. 00. II. D. 19) 方框 4. 1。

³⁸ 英格兰银行副行长 David Clementi 最近在一次讲话中说: “维持现状的做法是否会切断流向新兴市场的资本——或者说有杀鸡取卵之虞? 历史在此提供了一些启示。例如, 在 1930 年代的经历中, 看来没有证据能说明在后来的产出增长中, 拖欠过债务的国家比未拖欠过债务的国家增长缓慢。纵观范围更广阔的历史, 其中的一些经验证据并未说明一国的偿债记录对其后来借款的条件或数量有任何长期、显著的负面影响。” 见第 70/2000 号《国际清算银行评论》。

³⁹ 大韩民国财政和经济部 20 国集团报告《韩国危机的解决及其政策影响》, 第 13 页, 1999 年 12 月。

⁴⁰ 关于债券结构调整所涉各种问题, 另见联合国训练研究所对外经济关系训练方案第 1 号文件《主权债务国及其债券持有者》; 和 A. de la Cruz 向债务管理和金融分析体系 2000 年 4 月债务管理会议提交的文件《国际金融新结构。1999 年(厄瓜多尔及其他国家)是否发生了任何变化?》。

⁴¹ “2000 年 3 月, 国际金融机构咨询委员会(梅尔策委员会)报告” 执行摘要和第 2 章。

⁴² 加拿大财政部, 1998 年 9 月, 《恢复信心和实现持续增长加拿大六点计划》。