



大会

Distr.: General
28 July 2008
Chinese
Original: English

第六十三届会议

临时议程* 项目 50

宏观经济政策问题：外债与发展

谋求发展中国家债务问题的永久解决办法

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 62/186 号决议提出的，其中载有发展中国家外债最近发展情况的审查，并描述各项减免债务倡议和巴黎俱乐部重定偿债期限办法的进展。报告显示，发展中国家的平均债务比率在 2007 年继续改善，但是国与国之间有显著的差异。几个低收入国家的经常账户出现逆差，其外债情况面临恶化。报告还研究外债和国内公债的可持续性的相互作用，并审查发展中国家债务管理能力建设工作的进展。

* A/63/150。



目录

章次	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 最近趋势	2-13	3
三. 减免债务与官方发展援助	14-22	6
四. 债务的可持续性	23-34	8
A. 外债的可持续性与公债的可持续性	27-31	9
B. 外债与公债可持续性的相互作用	32-34	11
五. 审查联合国内外在公债管理能力建设方面的努力	35-42	11
六. 政策结论	43-53	13
附件		
外债指标		16

一. 引言

1. 本报告是按照大会第 62/186 号决议第 29 段的规定提交大会的。内容包括对发展中国家的外债和偿债问题作全面、实质性分析，并审查债务管理能力建设方面的努力，特别是联合国系统内的努力。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. 2007 年，发展中和转型经济体的外债总额增加了 3 730 亿美元，在该年年底达到 33 570 亿美元（见附件）。从 2006 年以来，国际储备的累积数额增加了 10 000 亿美元，在 2007 年年底达到 37 190 亿美元，足以抵消上述外债总额的增加数还有余。因为所持的国际储备大多数都是发达经济体发售的债券，到 2008 年，发展中和转型经济体，作为一个集团，没有净外债，反而持有大约 3 500 亿美元的净外债资产。

3. 国际储备的增长率也超过短期债务的增长率。在 2007 年年底，所有发展中区域的储备与短期债务的比率都超过 250%（平均是 475%，从东欧和中亚的 278% 到南亚的 1286%）。但是，国与国之间国际储备累积情况有巨大的差异。四个国家（巴西、中国、印度和俄罗斯）占发展中和转型经济体持有的国际储备总额的三分之二，有几个发展中国家持有的国际储备远低于其短期外债的水平

4. 由于国民生产总值（国产总值）比债务增长得快，发展中和转型经济体的外债与国产总值的比率降到 24.4%，比 2006 年的比率低了两点。在同一期间，债务与出口的比率和偿债与出口的比率减少了 3 个百分点。虽然债务比率全面降低的情况类似 2006 年的情况，但是区域的组成有了改变。促成 2005-2006 年减少的因素是：撒南非洲、拉丁美洲、中东和北非外债与国产总值的比率的减少幅度在平均之上，而东欧和中亚外债与国产总值的比率则增加。2006-2007 年，所有区域的负债比率都降低 1 到 2 个百分点，撒南非洲是负债与国产总值的比率降幅最小的区域（0.8 个百分点）。这种比较微弱的进展与非洲恰成对比，十年来非洲的债务不断减少，使其外债从 1990 年代后半期占国产总值的 70% 降到 2007 年的 25%。

5. 但是，国与国之间有巨大的差异。在 2006 年年底，分布在 90 百分位数的国家负债与国产总值的比率是 102%，而分布在 10 百分位数的国家负债与国产总值的比率是 17%。¹ 此外，这些数字是加权平均值，备受最大的几个发展中和转型经济体的表现的影响（五个最大的发展中和转型经济体约占这类国家合计的国民

¹ 见贸易和发展会议，《2008 年贸易和发展报告》。

生产总值的 50%)。这些国家外债与国产总值的简单平均比率大约是 55%，相当于附件中所列的加权平均值的两倍。

6. 因此，虽然各国平均数显示发展中和转型经济体的外债有净减少，如果看得比平均数更远，就会发现，推动这种进步的一部分因素是少数几个大国和少数几个国家的表现，后者在 1990 年代中期有极高的负债比率。再者，推动负债比率改进的一部分因素是有利的外在情况，对发展中国家外债的演变起了重大的作用。发达世界的经济危机和国际投资者厌恶风险的心理剧增，可能扭转目前积极的趋势。在 2007 年，二分之一的发展中国家遭遇到国际收支经常账户的恶化，50%的发展中国家在年终时国际收支经常账户的逆差超过国产总值的 5%，约有四分之一的发展中国家的国际收支经常账户逆差超过国产总值的 10%。² 发展中国家的国际收支经常账户和外债的情况各不相同，一部分原因是商品和粮食价格上涨，使商品出口国蒙受其利，但给商品进口国，特别是低收入的石油和粮食进口国，造成问题。有迹象表明，2007 年后期和 2008 年初期，私人资金流向发展中国家的数量减少。如果这个趋势继续下去，有些发展中国家可能面临筹资应付赤字的难题。

7. 撒南非洲是债务存量表面价值减少的唯一区域（从 1995–1998 年的 2 300 亿美元，减少到 2007 年的 1 940 亿美元），这归功于《重债穷国倡议》和《多边减债倡议》项下的债务减免办法。但是，减免债务表面价值的数字可能使人误解发展中国家外债价值的改变。估计减免债务所造成的“实际”减少是一种复杂的工作，需要几种假设，但是有一些证据显示，1989–2003 年期间减免债务的倡议所造成的实际减少，比同期减免债务的表面价值，大约低 50%。另一个重大问题是额外资金。《蒙特雷共识》³ 规定，减免债务应当“完全以额外资源来筹措资金，但是最近的研究显示，没有明确证据证明减免债务一直都是全靠额外资金。¹

8. 另一个显著的情况涉及债务的结构。在 1990 年代后期，发展中国家长期外债总额的 48% 是欠私人债权人的债（其余 52% 则是欠官方、多边和双边债权人的债）；到了 2007 年，这个比额达到了 75%。同一时期，私人借款人承担的长期外债总额从 20% 增加到 48%，而公债和政府担保债务的比额从 80% 降低到 52%。东欧和中亚是欠私人债权人的长期外债所占比额（92%）和私人借款人所欠债务比额（71%）最大的一个区域。撒南非洲处于这一系列的另一端，分别为 37% 和 14%。过去五年，几个中等收入国家预先付清它们欠双边和多边官方债权人的债务。结果，官方贷款净额在 2006 年减少了 700 亿美元，在 2007 年减少了 40 亿美元。2002–2007 年期间，世界银行集团的贷款净额增加了 8 亿美元（国际复兴

² 世界银行，《2008 年全球发展金融》（华盛顿特区，2008 年）。

³ 《发展筹资问题国际会议的报告，墨西哥蒙特雷，2002 年 3 月 18 日至 22 日》（联合国出版物，出售品编号：C.02.II-A.7），第一章，决议一，附件。

开发银行的贷款减少了 44 亿美元，国际开发协会（开发协会）的贷款增加了 52 亿美元，两者相抵的结果）。²

9. 虽然债务的全面数额逐渐减少，但在 2007 年流入发展中国家的私人资金净额超过了 1 兆美元（比 2006 年增加了 2.7 亿美元）。这些流入资金约有 60% 是产权流动，其余 40% 是债务流动，其中银行贷款约占私人长期债务流动的四分之三（比 2006 年的 87% 减少）。² 发展中国家发行的国际债券，在 2006 年减少，在 2007 年再次增加。增加总额掩盖了拉丁美洲和加勒比国家发行量减少的情况，因为东欧和中亚国家发行量的增加足以抵消上述减少而有余（这个区域约占 2007 年发展中国家和转型国家发行的国际债券的 50%）。虽然越来越多的发展中国家在国际资本市场发行债券，但是这类国家约有三分之二从未发行这种债券。

10. 外债的减少一部分是因为发展中国家的预算盈余和公债总额减少，但也因为用一种债务管理战略来清偿外债，并用国内发行债券来代替。1994 年，发展中国家的公债总额约有 30% 是在国内发行；到 2005 年，国内负债比额增加到 40%。⁴ 尽管未能取得所有发展中国家更新近的数据，但有一些证据表明，在 2005–2007 年期间，特别是在大的新兴市场国家，这个趋势继续存在。上述外债和公债结构的变化对债务的可持续性有重大的关联，因为不同类型的债务导致不同的脆弱性（见 A/62/151）。

11. 虽然从国外借贷转移到国内借贷是发展中国家在债务管理方面的一部分决定，但是外在的因素也扮演一个角色，在不同的全球状况之下，这个转变会有较大的困难。有利的外在条件有助于发展中国家加强其国内的债务市场，至少有两个理由。第一，经常账户的盈余减少发展中国家对国外资源的需求。第二，低的利率和全球大量资金的流动导致若干投资人到新兴市场去追逐利润，并使他们增加对发展中国家发行的本地证券的持有量。⁵ 在目前收紧资金流动的气氛中，这个趋势会不会继续存在，并不明确。

12. 过去 12 个月发生的最重大事故是美利坚合众国的次级房贷危机连带引起的动荡局面。这个危机已经证明比许多人所预料的更为深远、持久，其后果对发达经济体的增长正产生消极的影响。发展中世界仍以快捷的速度增长，还没有金融病症从发达世界传染给发展中世界。⁶ 但是，下降的风险已经大大增加；如果资金流动的危机扩展到新兴市场债务的市场，发展中国家将面临筹资费用的急遽增加。鉴于发展中国家对外的立场已经加强，筹资费用急遽增加的后果不致像 1990

⁴ U. Panizza, “发展中国家的国内和国外公债” (Domestic and external public debt in developing countries), 贸发会议讨论文件第 188 (2008) 号。

⁵ 外国投资人持有本地发行证券，本来应当列为外债而非内债，但很少人这样做（见 A/62/151）。

⁶ 危机发生后，外国证券在新兴市场流通的增幅约为美国发行的高收益公司债券流通的增幅的三分之一。

年代后半期金融危机的后果一样严重，但仍有可能引起问题，特别是在经常账户出现巨大逆差的发展中国家。在这方面，最容易受害的国家是东欧和中亚的非石油输出国，但是容易受害的不以这个区域为限，因为大多数发展中国家和转型国家仍有经常账户的逆差。

13. 次级房贷市场的崩溃使现代金融部门的脆弱性暴露无遗。近年设计出来的复杂的金融证券，非但没有减少风险，结果反而扩大风险投资的影响，遍及各洲、机构和市场。这个危机也突出了衍生证券缺乏透明性所连带引起的问题，并显示信用评级机构，本来应当解决信息问题并增加透明性，却未发挥它们应当发挥的作用。⁷ 这些事态发展应当促使发展中国家停下来想一想，金融部门发展的哪条途径和哪种精密程度最适合它们的发展水平。

三. 减免债务与官方发展援助

14. 从 2007 年年初，扩大的《重债穷国倡议》项下的进展继续减缓。各国从决定点到结束点的平均时间逐渐拉长，现在接近四年（参加原来倡议的国家只需两年）。截至 2008 年 5 月 31 日，41 个合格的国家只有约略过半数（23 个）达到了结束点，10 个国家处于决定的点与结束点之间的中间阶段，有 8 个国家还在决定前阶段。从 2007 年 1 月至 2008 年 5 月 31 日，有三个国家（阿富汗、中非共和国和利比里亚）达到了决定点，还有两个国家（圣多美和普林西比及冈比亚）达到了结束点。尚未达到决定点的几个国家都是受冲突所影响的国家，当地的政治和/或安全情况阻碍了进展。

15. 所有国家，一旦达到结束点，都蒙受其利，根据《多边减债倡议》百分之百地取消它们尚未偿还的国际货币基金组织、开发协会、非洲开发基金以及最近美洲开发银行的多边债务。虽然大多数的重债穷国都在这些区域金融机构的范围之内，但是并非所有这种国家都能平等地蒙受其利，因为亚洲开发银行目前没有参加《多边减债倡议》。

16. 《多边减债倡议》里有一种不平均的现象。《多边减债倡议》只准许对《重债穷国倡议》项下已经达到结束点的重债穷国百分之百地取消多边债务，对中度负债的穷国却不给予任何减免债务办法，因此对低收入而设法维持低度负债的国家并没有奖励。这不是说，重债国家不应蒙受《多边减债倡议》的利益，而是说，所有低收入国家都应当蒙受这个倡议的利益，而且不应当以重债作为参加这个倡议的条件。

⁷ A/61/152，第 22 至 27 段。贸发会议关于全球金融市场最近发展情况的研究报告（TD/B/54/CRP.2）对这个危机提供了早期的分析。

17. 截至 2006 年 12 月,《重债穷国倡议》和《多边减债倡议》已经把达到决定点后的国家负债的现值净额减少了 960 亿美元。这两个倡议,在降低参加国家的负债比率方面,有重大作用。例如个人平均偿债中位数从 2000 年的 9.2 美元减到 2005 年的 6 美元。偿债与出口的平均比率从决定点的 18% 减到 2006 年的 5.6%, 预料 2011 年将减到 3.3%。⁸ 偿债比率降低,使重债穷国能按照本国的优先事项和国际商定的发展目标,包括千年发展目标,增加社会支出。但是,各国的情况有巨大差异,偿债减少量在国产总值中所占比额,从赞比亚的 0.3 % 到圭亚那的 1.8 % 不等。此外,有几个低收入和中等收入的国家不包括在目前的减免债务倡议之内,但面临债务可持续性的严重问题,并在调动必要资源实现国际商定发展目标方面遭遇严重的阻碍。这种国家应当纳入未来的减免债务倡议。

18. 虽然这两个倡议提供的减免债务办法使接受国的负债比率有所改善,但是 2007 年重债穷国和《多边减债倡议》的实施状况报告⁸ 表示,达到结束点后的国家半数以上仍被视为有被债务困扰的中度和高度风险,而 22 个达到结束点的国家之中,只有 10 个升级进入低风险类。这表示,单单提供减免债务办法不能确保达到结束点的国家的债务将达到长期可持续的水平。这些国家仍然面临几种挑战,包括增加出口多样化,筹措减贫战略的经费,回避外来震撼,改进资源利用,并采用有效的债务管理办法。

19. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)继续帮助债务国准备在巴黎俱乐部的框架内,就双边官方债务重新安排偿还期限或结构调整问题,进行谈判。自上一次报告以来,有四个国家与巴黎俱乐部的债权人重新安排偿债期限,还有一些预付款项并与这些债权人建立正常关系的动作。2007 年 12 月,冈比亚达到了结束点,巴黎俱乐部取消该国在截止日期之前的所有债务以及 1986 年和 1999 年之间累积的债务存量的 86%。2008 年 1 月,巴黎俱乐部的债权人开会考虑给冈比亚减免债务。它们同意按照《科隆倡议》的规定,对截止日期之前、于 2008 年 1 月和 2010 年 12 月之间到期的债务,重新安排偿还期限,并将累积的短期拖欠债款和截止日期之后的债务的偿还期推迟到 2011 年。2008 年 4 月,利比里亚按照《重债穷国倡议》达到了决定点之后,重新安排它欠巴黎俱乐部的债务的偿还期限。2008 年 6 月,多哥按照那不勒斯条件,重新安排它欠巴黎俱乐部的债务的偿还期限,预料在 2008 年年底以前将达到《重债穷国倡议》规定的决定点。

20. 2007 年 7 月,巴黎俱乐部的债权人接受加蓬的建议,让它按面值预先偿还它在 1994 年、1995 年、2000 年和 2004 年会议上重新安排偿还期限的非官方发

⁸ 国际开发协会和国际货币基金组织,“《重债穷国倡议》和《多边减债倡议》: 实施状况”(华盛顿特区, 2007 年)。

展援助债务。这项行动已于 2008 年初期结束。2007 年 10 月，巴黎俱乐部的债权人接受约旦预先还债的建议，已于 2008 年上半年实施。2007 年 12 月，安哥拉宣布它将付清所有拖欠的债款，从而与巴黎俱乐部的债权人建立正常关系。这项行动为巴黎俱乐部的债权人重新给予安哥拉出口信用铺路。

21. 除了减免债务倡议之外，提供官方发展援助，在筹措发展资金和追求千年发展目标方面，发挥了重大作用。人们一再呼吁捐助国把官方发展援助的捐款增加到国民总收入的 0.7%，这个目标最近在千年首脑会议上得到重申。千年发展目标成功的关键在于提供足够的资金来实现这些目标，尽管其他发展目标并不排除在外。

22. 2007 年，来自发展援助委员会成员国的官方发展援助共计 1 037 亿美元，表示按实际价值计算，官方发展援助减少了 8.4%。2005 年，减免债务几乎占官方发展援助增加数额的三分之二。当时官方发展援助的合计总额达到颠峰（1 071 亿美元），约占 2005–2006 年提供的官方发展援助总额的 30%。目前官方发展援助的总额减少，其原因是巴黎俱乐部在 2005 年给予伊拉克和尼日利亚特别大的减免债务行动已经结束。虽然减免债务以外的官方发展援助总共净额增加了 2.4%，但在 2007 年，官方发展援助与国民总收入的比率是 0.28%，低于 1990 年代早期达到的比率，也低于 2010 年预定的 0.35 目标。根据经济合作与发展组织的估计，大多数的捐助国不倾向于兑现 2010 年预定的承诺。⁹

四. 债务的可持续性

23. 有两个标准框架供鉴定发展中国家债务的可持续性。第一个是基金组织制定的，重点放在中等收入国家。第二个是基金组织和世界银行共同制定的，重点放在低收入国家。这些框架一开始就拟订一个基线假设，根据的是对政策和宏观经济各种变数的长期和中期预测，这些预测是用来评估负债比率的可持续性。第二步是利用对政策变数、外在因素和宏观经济发展情况的各种不同假设，制定未来债务演变的上限，对这个模式进行压力测验。然后把预测债务演变的概率分布用作一种预警系统，对走上不可持续途径的国家自动提出政策咨询意见。

24. 这两个框架的主要差异涉及负债极限的定义。对中等收入国家，基金组织表示，外债超过国产总值的 40% 时，债务“矫正”的可能性就大大增加。但是，它并未制定一个明确的极限，债务超过这个极限，就被视为不可持续。这种极限，对低收入国家来说，却是债务可持续性的一个关键因素，也被开发协会和其他多边开发银行用来指导赠款的分配。低收入国家的债务可持续性框架，把各种负债比率演变情况的长期和中期预测与根据世界银行的国家政策和体制评估所评定

⁹ 见 http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_201185_40381960_1_1_1_1.00.html。

的政策品质制定的负债极限比较。根据这个比较，然后把国家分成四类：(a) 低风险；(b) 中等风险；(c) 高风险；(d) 被债务困扰。¹⁰

25. 采用国家政策和体制评估作为决定负债极限的唯一准则，已经受到几种批评。国家政策和体制评估指标的历史丛书没有公开发布（只发布了开发协会国家从 2005 年起的数据）。因此，凡是把债务可持续性与国家政策和体制评估联系起来的分析都由世界银行/基金组织的工作人员进行，外界研究人员无法测验两种变数之间关系的坚牢程度。国家政策和体制评估对债务困扰的可能性在数量方面的影响是否够大，可以只根据它来制定负债极限，也是很有问题。此外，国家政策和体制评估实际上究竟是一种衡量政策的方法，或者只是预测债务危机的方法，这一点也不清楚。把国家政策和体制评估当作用来确定负债极限的多种准则之一，也许是合理的，要证明采用这种变数作为唯一准则的方法是正当的，就比较困难。

26. 研究发展中国家的债务可持续性的工作历来都集中于外债，但是，从 1990 年代以来，债务危机的特征不是存在巨大的私人外债，就是累积大量的国内公债。因此，关于债务可持续性的讨论都集中于债务的各种定义。有些决策人考虑到外债的可持续性和相关的国外转账问题。其他决策人集中考虑公债的可持续性和相关的预算问题。还有其他决策人辩称，没有任何可持续性问题是与私人外债的存在相关，因此，他们只担心政府的外债。

A. 外债的可持续性与公债的可持续性

27. 发展中国家的大多数外债是以一种外币为面值，因此，它们的外债净额必须用国际上可以交易的货物和服务来偿还。¹¹ 这表示不可能分析债务的可持续性，而不考虑到使用借款。用外国借款来资助消费的激增，这种情况可能是不可持续的。但是，在某些情况下，即使利用负债来筹措投资项目的资金也可能是不可持续的。如果这种借款是用来筹措投资项目的资金，而这个项目的收益低于借款规定的利率，甚至如果这种借款是用来筹措投资项目的资金，而这个项目虽有很高的私人或社会收益，但不能直接影响到国家增加外汇收入的能力，都可能发生上述情况。因此，适当的债务管理，经过设计使债务结构与项目资金的流量相称，在保证债务的可持续性方面发挥关键作用。另一个重要的考虑是，偿还一个国家

¹⁰ 如果国家的所有债务指标都低于负债极限，纵使遭遇到巨大不利的震撼，也会保持在这个极限之下，这种国家列为低风险。如果国家的各种债务指标虽低于负债极限，但遇到不利的震撼，就会突破极限，这种国家被列为中等风险。如果国家的各种基线预测都表示它将突破这个极限，这种国家被列为高风险。如果国家的负债比率突破极限，这种国家列为被债务困扰。

¹¹ 即使外债是以本国货币为面值，情况也是如此，但是，以自己发行的货币作为债务面值的国家可以加印钞票来降低债务的价值。

外债的净值需要国际收支经常账户的盈余，而这种盈余往往需要降低实际的汇率。因此，外债可持续性的任何评估都需要仔细分析实际汇率的情况。

28. 公债（或财政）的可持续性明确地关系到政府预算的紧缩。在这方面，重点不在于国外的转移问题，而在于国内的转移问题，这关系到政府能否增加足够的税收来偿还公债。面对国外的公债，政府显然既有国内的转移问题（课征税收），又有国外的转移问题（把税收换成外币）。

29. 目前有大量的著作专为制订财政可持续性的正式测验，但是，其中大多数都是为发达经济体制订的，不能适用于历史数据有限的发展中国家。因此，专业人员在评估财政可持续性时，往往采用没有适当根据经济理论的指标。最常用的可持续性指标是根据一个方程式，其中表示：如果主要的预算赤字（即预算赤字除去支付利息）等于债务盘存乘以公债利率与经济增长率之间差额，则债务占国产总值的比率保持稳定。用这个办法来处理财政可持续性，虽然简单、直觉，但有几个问题。

30. 第一个问题是，它能够研究哪些条件可以稳定某一个债务与国产总值的比率，但是只字不提这个特别的比率是否最佳。实际上，有若干理由说明为什么一个国家可能需要出现赤字并增加负债，或者需要出现盈余并减少负债。第二个问题是，根据上述方程式所作的分析暗示假定方程式的各个组成部分互为外生。但是，政府不能改变其主要盈余，而单单假定国产总值增长率和实际利率都会保持不变。此外，为筹措资金进行投资而承担赤字，较之为筹措资金应付经常支出而承担赤字，对长期增长可能有不同的影响。减少公共投资以改善政府当前的现金流情况，可能导致长期支付能力的衰退。从财政目标中删去投资，并不能轻而易举地解决这个问题，因为不是所有各类公共投资项目都能提高长期的支付能力。但是，研究显示，国家如果很有能力对投资项目进行预先的评估，就能够选择可以提高长期支付能力的项目。在可能时，需要把债务可持续性的分析纳入一种资产负债管理方法。借贷如能增加国家债务盘存的价值，比用借贷来应付经常支出或办理粗心设计的项目，可能比较可以持续。

31. 第三个问题是，发展中国家的征税能力往往有限（因为有一个庞大的非正式部门），基本收入迅速变动，容易感受国外的震撼，造成国产总值增长率和偿债能力更加迅速变动，债务结构往往很复杂，以致几乎无法估计“平均”汇率，如果认识到以上各种情况，即使上述的简单指标也会变得复杂。实际上，虽然财政可持续性的评估工作通常都集中于分析预算赤字，但有证据显示，赤字只能解释发展中国家的债务与国产总值比率的小部分变动情况。¹² 这一点强调需要更加注意或有负债和债务结构引起的资产负债表效应。

¹² 这种变动有 90% 以上是用国外震撼和债务结构有关的变动结果来解释（参看 C. Campos, D. Jaimovich and U. Panizza, “The unexplained part of public debt”, *Emerging Markets Review*, vol. 7, No. 3 (2006), pp. 228-243.

B. 外债与公债可持续性的相互作用

32. 财政与外债可持续性之间最重要的相互作用关系到汇率的变动情况。这种相互作用带来一种不愉快的交替。一方面，实际的贬值可能是恢复外债可持续性的一个必要条件。另一方面，因为发展中国家的外债往往是按外币计算，大幅贬值会导致债务与国产总值比率急速上升。因此，货币升值既能对公债的可持续性产生积极的影响，又能对外债的可持续性产生消极的影响。这种情况，对于能够按自己的货币在国外借贷的国家来说，不是一个问题。在这种情况下，实际汇率的降低可能对公债和外债的可持续性都有积极的影响（只要贬值不会导致人们对这种货币完全失去信心，因而造成利率的过度提高）。因此，若干国家不到国外借贷，改在国内借贷，尽管后者可能意味着较高的预定利率。但是，一种政策，如果目的是以内债取代外债，能够减少汇率引起的交替，但可能造成其他的交替（例如可能导致偿还期的错配）。债务管理人必须仔细评估这些动态，选择最佳的债务结构。

33. 外债和财政可持续性之间的这些相互作用指出，应当把内债纳入债务可持续性的评估工作的主流。目前没有一种共同的做法，至少有两个原因。第一个原因是很难找到内债数额和组合的有关数据。第二个原因是不同种类的债务造成不同的脆弱性，不能把它们加在一起，构成单独一个负债比率。如果有政治决心，数据的问题是可以解决的。实际上，国际联盟曾经收集发达经济体和发展中经济体国内公债的数额和组合的详细数据，而联合国也继续收集并公布这种数据，直至1980年代。¹³ 订立一个负债比率，对不同类别的债务给予不同的权数，就可以处理合计的问题（见A/62/151）。

34. 这项讨论指出，评估债务（包括公债和外债）的可持续性，是艺术多于科学。可持续性没有简单的指标，对一个国家应付未来债务的能力的任何评估都必须针对具体国家，并根据对几种变数的仔细分析，包括国家的资产和负债的未来情况。负债与国产总值比率所受的大多数震撼取决于债务组合，这一点表示有效的债务管理可能与财政政策同样重要。

五. 审查联合国内外在公债管理能力建设方面的努力

35. 积极帮助发展中国家建立债务管理能力的国际和区域机构包括贸发会议、英联邦秘书处、基金组织、东部和南部非洲宏观经济和财务管理研究所（MEFMI）、中部和西部非洲债务管理培训项目（Pôle Dette）、西非财务和经济管理研究所（WAIFEM）和联合国训练研究所（训研所）。

¹³ C. Reinhart and K. Rogoff, “*The forgotten history of domestic debt*”, NBER Working Paper No. 13946 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2008)。

36. 这些机构提供的协助包括支持各国精简其日常业务（例如记录和管理债务交易并维持全面的债务数据库）；支持债务组合、风险和债务可持续性的分析；以及提供关于拟订债务战略和债务重组的咨询意见。具有关键重要性的工作是培养发展中国家的体制、人员和技术能力，以便更有效管理其债务。

37. 依照贸发会议在 2001 年提出、后来被许多其他机构欣然采纳的能力建设金字塔概念，债务管理的技术援助必须采取一种综合步骤。拟订债务战略有赖于分析债务，而后者则有赖于取得统计数据 and 可靠的债务资料。因此，需要在所有各级进行能力建设，没有一个单独的机构能够适当地提供所有领域的支助。

38. 为了满足能力建设方面的一切需要，提供技术援助的机构按照自己在各个债务管理领域中的相对优势，集中提供支助。举例来说，贸发会议的债务管理和金融分析系统（DMFAS）方案和英联邦秘书处提供“下游”活动的支助，包括保持债务数据库，债务数据的鉴定，日常债务交易，债务统计和基本债务分析。因此，援助工作包括采用债务管理软件、相关培训和经常支助。另一方面，世界银行和基金组织的援助则集中于比较“上游的”功能，包括（在宏观经济更大框架内的）全面需求评估，高级债务分析，债务的可持续性，减免债务和债务战略。在同一方面，国际减免债务组织和四个区域组织（中非国家银行/西非国家中央银行合设的 Pole Dette，MEFMI，WAIFEM 和拉丁美洲货币研究中心（CEMLA））实施的重债穷国能力建设方案培养设计和实施债务战略及分析债务可持续性的能力。美国财政部提供机构性支助，以改进债务管理。训研所在债务管理的某些方面提供在线培训支助，包括法律培训。最高审计机关国际组织（国际审计组织）为国家和国际两级的审计人员办理债务管理讲习班。区域组织与其他援助机构合作，支持各国在地方和区域两级进行上游和下游活动。

39. 各种援助机构必须协作并商定最佳做法。债务管理能力建设方面所有技术援助机构协作努力，目的在于确保一个机构提供的支助是以另一个机构的支助为基础，最佳做法可供大家分享。例如若干国际组织组成机构间财务统计工作队，以商定统计报告的最佳国际做法。这个工作队的一项成果是《外债指南》，其中载有关于债务报告的许多建议。为了便利采用这种最佳做法和商定标准，各种能力建设工具（例如债务管理和金融分析系统 DMFAS 软件）包括一个分类和编码系统，容许各国按照《指南》的建议编写报告。

40. 不同机构进行协作的实例也包括在国家和区域两级合办能力建设讲习班和座谈会。贸发会议经常与 MEFMI 和 Pôle Dette 之类的区域组织合办各个领域（例如建立债务数据库、数据鉴定和编写债务报告）的讲习班。它还积极参加或合办基金组织的统计问题讲习班，或与国际审计组织合作进行债务数据鉴定和品质控制。

41. 多年来已经发展出若干工具，来促进能力建设的工作。其中包括贸发会议的DMFAS软件和英联邦秘书处的债务汇报和管理系统（CS-DRMS）软件。大多数发展中国家目前依靠DMFAS或CS-DRMS软件来管理它们的债务资料，不论是外债、内债、公债或私债的资料。这种软件还包括世界银行债务可持续性模式（DSM+），作为这三个组织之间伙伴关系协定的一部分规定。2007-2008年，有56个国家积极使用DMFAS系统，约有56个国家使用CS-DRMS系统。

42. 世界银行和基金组织，在其他技术援助机构的积极参与下，目前正在研制更多的工具，以供进行债务分析和战略。这些新的工具包括中期债务战略方案，其目的是加强已经得到重债穷国和多变减债倡议减免债务的国家的能力，还有一种新的债务管理成绩评估工具，这种方法旨在评估政府债务管理功能的成绩。

四. 政策结论

43. 直至最近，大多数发展界和学术界的标准看法都是认为，取得国外资源是激发穷国增长的必要条件，纵使不是足够的条件。这种看法，符合现代的新古典经济理论和传统的发展资金战略，是《蒙特雷共识》的主要知识基础。但是，经验证据并不支持这个看法。过去几年，几个发展中国家迅速增长，同时出现经常账户的巨额盈余，并偿付它们的外债。

44. 这并非意味着取得国外资源不能在经济发展方面起积极作用，而是表示并非所有国家时时刻刻都需要取得国外资源。外债的政策纲领的两个主要挑战是：查明哪些国家能从国外资源获得最大的利益，并实施债务管理战略尽量减少债务危机的风险。偿债的能力（这个概念是债务可持续性标准分析法的核心）和对国外资源的需求是两个不同的概念。有些国家面临不可持续的债务情况而需要更多的资源，别的国家没有困难可以维持更巨额的债务，但是处于一种情况，就是国外资源的净流动可能具有宏观经济的有害后果，并对经济和社会发展产生消极的影响。在进一步修订《低收入国家债务可持续性框架》时，应当着眼于查明怎样才是解决这些不同种类国家的筹资需要的最佳办法。

45. 旨在确保外债可持续性的国内政策应当配合债务可持续性的宏观分析，仔细评估每个项目的可持续性。按商业条件向国外借贷之前，国家应当评估一个项目，确保其社会收益高于资金的成本，能赚到偿债所需的外币，而且资源的流动配合债务合同上的偿债时间表。在低收入国家，有些高收益项目可能满足不了第二种和第三种要求，所以这种项目应当用赠款和减让性贷款来筹供资金。需要增加援助的一个实例是当前的粮食危机。为了减轻粮食价格上涨对最穷困的人口阶层的消极影响，有些发展中国家需要相应增加粮食津贴，这样对财政的可持续性并对（粮食净输入国的）外债的可持续性将有消极的影响。

46. 新兴市场国家的借款之中，越来越大部分来自私营部门，有鉴于此，这些国家需要仔细监督私营机构人员的活动，确保私人借款在国内银行和公司的资产负债表上不会造成过度的脆弱性。在国际资本市场上发行主权债券而有功用良好的国内金融制度的国家，应当采用一种债务战略，将其纳入一个适当的资产和负债管理办法的框架内。债务管理人员应当在这样一个框架内，制定他们发行的各种债券的成本和风险的指标，并仔细评估发行或有债务证券和类似股票的债务证券的成本和利益。

47. 评估可持续性也需要债务数额和组合的正确、及时的资料，而且所有发展中国家都需要一个功用良好的机制来收集并汇报主权债务的数据。大多数发展中国家虽然收集外债的数据，但很少有能力将各个政府实体的内债和外债的资料合并起来。

48. 最后，《债务可持续性框架》是以偿债第一为基础，并不明确包括评估为实现千年发展目标必须满足的各种需要。如秘书长的千年首脑会议后续报告所说，我们应当把债务可持续性重新界定为容许一个国家实现千年发展目标并到达2015年而不增加负债比率的债务水平（A/59/2005，第54段）。在联合国的各个论坛上，有人提出其他考虑因素，例如人权委员会呼吁起草外债减免方案的指导原则，确保不因为需要偿还外债而损害到实现基本的经济、社会和文化权利的义务。同时，法律界和政治界日益关注诸如可恨的债务和负责任的贷款的概念，为目前界定的债务可持续性及其适用性的概念开辟另外一个境界。

49. 过去几年实行的债务减免似乎挤掉非减免债务的援助流量，而非作为额外的援助。这表示，减免债务的倡议应当包括一项明确措施规定减免债务是额外办法。捐助国也应当认识到，以往减免债务的努力，对发展需要极大但负债水平低的国家，不太公平。捐助国应该把负债水平低的国家纳入《多变减债倡议》，使这些国家因为维持审慎的宏观经济政策而得到适当的奖励。

50. 有进入市场机会的国家的财政和债务危机往往起因于资金流动问题，而非起因于偿债能力问题。在中等收入国家，债务可持续性的主要障碍是进入国际资本市场的机会不确定。发达经济体的决策人士应该认识到，可能导致发展中世界资金流动危机的各种震撼往往取决于国外因素，而这些因素起源于发达经济体所做的政策性决定。这些外在因素需要增加决策方面的国际协调。新颖的债务证券，例如按国内总产值指数偿付的债券和本地货币的债务证券，可使发展中国家更能抵挡外来的震撼。但是，各国也许需要国际社会的帮助，以便发行这种证券。

51. 直至最近，研究和政策专注于外债，只是因为没有内债的数据，但是收集和传播全部公债组合的数据并非一件不可能的工作。没有高于外债和国内公债组合的迅速和可靠的数据，便无法查明脆弱之处，因此，国际社会应当鼓励努力产生并传播这种数据。现在经济学家和专业人士的意见逐渐趋于一致，认为债务危机

与负债水平和债务组合都有关系，而国内公债与外债之间有重大的相互作用。因此，外债与内债的区分变得比较不紧要，国际对话应当把重点从外债转移到外债和公债。

52. 捐助国应该支持旨在改进发展中国家的债务管理和数据收集能力的方案，并确保所有国家都汇报可供比较的数据并把国内公债包括在内。近年来，各种援助机构加紧推动工作，以协调各种能力建设的努力，目的是帮助培养发展中国家的债务管理能力。现在力求明白了解每个能力建设援助机构与其他机构比较的相对优势并加强伙伴关系。此外，国际社会已经认识到公共部门债务的资料和管理作为一种全球公益的重要性及其在发展中国家公共财政管理的全面改革方案中的重要性。然而，在债务管理的能力建设方面，仍然需要一个更坚强的全球伙伴关系框架。其中包括协调努力，确保国际社会持续提供资金，以便继续办理能力建设的工作，并包括大多数发展中国家所依赖的工具。

53. 纵然有了改进的债务管理和更好、更安全的债务证券，债务危机仍会发生。因此，国际社会不应当放弃关于建立机制以保证迅速解决债务危机以及债权人与债务人公平分担责任的想法。例如债权人和债务人可以授权一个独立的国际机构评估所有面对外债问题的国家的负债情况，并建议必需提供的减免债务办法的数额和方式。

附件

外债指标

(美元十亿)

	所有发展中国家和经济转型国家						撒南非洲					
	1990-94	1995-98	1999-04	2005	2006	2007 ^a	1990-94	1995-98	1999-04	2005	2006	2007 ^a
债务存量总额	1 518.9	2 085.8	2 421.1	2 740.2	2 983.7	3 357.2	191.7	229.5	218.9	216.3	173.5	193.8
长期债务	1 234.1	1 665.1	1 969.8	2 128.6	2 305.3	2 557.8	158.5	179.9	179.6	178.1	126.9	146.1
私人（比额）	47.7	53.6	59.7	65.9	71.8	74.7	25.1	24.2	21.4	23.9	30.2	37.3
私人无担保（比率）	8.3	20.1	28.6	35.8	45.0	47.8	4.1	5.4	5.7	4.8	7.3	13.7
短期债务	246.7	356.3	367.1	562.4	658.2	783.1	26.3	41.6	32.3	32.2	43.4	44.5
偿债	155.6	263.5	383.2	506.7	573.4	523.0	10.0	15.0	12.8	20.1	21.4	16.8
国际储备	276.2	563.5	994.7	2 053.1	2 701.5	3 718.7	15.9	25.7	41.0	84.4	117.6	147.5
拖欠	123.5	128.5	113.4	105.7	112.8	106.5	40.2	60.5	44.0	39.3	41.7	36.5
债务指标（百分比）												
偿债/出口	18.5	18.5	18.8	13.6	12.6	9.7	12.8	15.1	10.2	8.3	7.4	5.0
债务总额/出口	179.7	147.5	119.4	73.6	65.8	62.0	245.4	231.9	170.5	88.8	59.8	57.8
偿债/国产总值	4.0	4.8	6.1	5.2	5.1	3.8	3.6	4.7	3.7	3.5	3.2	2.2
债务总额/国产总值	38.5	38.3	38.4	28.4	26.4	24.4	68.7	72.2	61.5	37.1	26.2	25.4
储备/短期债务	110.4	158.2	263.6	365.1	410.4	474.9	62.7	61.7	129.2	262.0	270.6	331.8
储备/M2	14.2	19.5	21.2	28.9	31.5	34.7	14.9	21.0	26.8	30.9	35.1	33.1
	中东和北非						拉丁美洲和加勒比					
	1990-94	1995-98	1999-04	2005	2006	2007 ^a	1990-94	1995-98	1999-04	2005	2006	2007 ^a
债务存量总额	147.4	160.6	153.9	148.9	141.3	151.3	483.9	664.7	779.3	746.9	734.5	787.6
长期债务	122.9	138.5	130.4	124.6	116.5	125.6	375.4	519.4	650.5	625.2	627.5	651.9
私人（比额）	34.5	26.4	30.1	39.6	42.0	44.2	64.5	73.0	78.2	78.7	80.6	82.1
私人无担保（比率）	1.2	3.5	4.5	6.7	7.2	10.1	11.7	28.3	35.4	33.3	36.7	38.9
短期债务	22.7	19.5	21.2	23.7	24.4	25.3	93.0	122.6	98.4	108.5	106.2	135.0
偿债	8.5	11.5	14.7	5.6	5.7	5.6	43.5	13.5	18.3	27.6	35.2	35.1
国际储备	18.8	19.7	19.0	21.7	29.9	20.1	51.8	110.1	155.7	161.5	194.8	146.0
拖欠	27.5	45.8	74.0	134.8	174.1	216.9	92.0	160.5	176.2	257.3	312.8	444.7
债务指标（百分比）												
偿债/出口	20.1	18.1	12.5	8.7	10.4	6.1	25.0	31.8	33.8	22.8	23.0	15.3
债务总额/出口	157.6	148.6	101.1	59.8	49.1	45.9	235.2	193.8	169.0	105.4	86.8	82.5
偿债/国产总值	8.2	6.1	4.6	3.8	4.6	2.6	4.1	5.8	8.5	6.6	6.9	4.4
债务总额/国产总值	64.0	49.5	37.5	26.2	21.9	19.5	38.8	35.3	42.7	30.6	25.8	23.7
储备/短期债务	124.5	235.3	349.8	567.7	713.8	857.3	97.4	131.0	181.8	237.1	294.5	329.5
储备/M2	15.6	22.5	24.2	31.2	33.5	33.4	17.7	26.9	25.5	27.0	27.4	33.4

	东亚和太平洋						南亚					
	1990-94	1995-98	1999-04	2005	2006	2007 ^a	1990-94	1995-98	1999-04	2005	2006	2007 ^a
债务存量总额	300.5	502.4	533.2	614.1	660.0	715.6	138.1	152.2	171.2	191.3	227.3	240.3
长期债务	239.7	382.8	407.8	387.0	413.4	437.3	122.0	140.0	161.7	177.3	209.6	220.0
私人（比额）	47.5	59.4	56.8	55.7	58.2	61.3	24.7	28.1	34.0	37.9	43.7	46.6
私人无担保（比率）	15.6	31.4	33.5	34.3	38.3	41.6	2.7	7.3	12.8	19.9	39.4	27.9
短期债务	59.2	113.6	112.0	218.6	246.3	278.1	9.7	8.7	7.2	11.8	15.4	18.2
偿债	8.4	14.2	18.3	24.7	24.7	24.5	0.1	0.5	0.3	0.1	0.2	0.0
国际储备	37.4	60.0	80.4	82.7	85.9	90.5	12.1	17.0	19.4	28.2	22.0	23.9
拖欠	96.9	213.2	447.5	1 020.4	1 315.7	1 856.8	18.2	33.5	84.2	156.7	198.5	277.3
债务指标（百分比）												
偿债/出口	15.5	12.7	11.2	5.9	5.0	4.3	25.1	21.7	15.2	11.9	7.5	6.9
债务总额/出口	123.9	106.1	74.4	43.8	38.2	34.2	288.3	193.4	138.7	80.7	77.6	69.8
偿债/国产总值	4.6	4.2	4.2	2.7	2.4	2.1	3.2	3.3	2.8	2.8	1.9	1.7
债务总额/国产总值	37.0	35.4	27.7	20.2	18.4	16.3	36.5	29.5	25.3	18.8	19.8	17.1
储备/短期债务	167.6	195.5	395.7	466.7	534.1	667.6	229.6	397.2	1 133.3	1 325.7	1 286.2	1 520.6
储备/M2	14.0	15.0	16.7	26.3	28.3	32.7	10.1	13.3	19.6	23.0	24.8	26.8
	欧洲和中亚											
	1990-94	1995-98	1999-04	2005	2006	2007 ^a						
债务存量总额	257.3	376.4	564.8	822.7	1 047.0	1 268.5						
长期债务	215.7	304.6	439.8	636.4	811.3	977.0						
私人（比额）	56.0	54.6	68.9	84.1	90.1	91.6						
私人无担保（比率）	4.3	14.0	36.3	58.1	67.7	70.9						
短期债务	35.7	50.4	96.1	167.5	222.4	282.0						
偿债	22.8	28.4	17.8	8.4	5.3	4.8						
国际储备	25.5	41.7	95.9	192.4	219.3	225.8						
拖欠	25.9	84.9	171.8	399.6	582.8	786.1						
债务指标（百分比）												
偿债/出口	21.7	13.1	20.7	21.7	20.0	16.7						
债务总额/出口	191.6	118.1	125.5	92.6	95.6	94.1						
偿债/国产总值	2.6	4.2	8.7	9.5	9.0	7.3						
债务总额/国产总值	26.5	38.3	52.3	40.7	43.2	40.9						
储备/短期债务	74.1	172.4	173.2	238.6	262.0	278.8						
储备/M2	11.8	28.3	37.4	45.2	51.3	49.8						

资料来源：贸发会议根据世界银行《2008 年全球发展金融》（在线数据库）计算所得，并根据其中所载的发展中国家的定义。

^a 估计数。