



第六十四届会议

临时议程* 项目 54

2002 年发展筹资问题国际会议成果的后续
行动和执行情况以及 2008 年审查会议

《蒙特雷共识》和《关于发展筹资问题的多哈宣言》的后续 行动和执行情况

秘书长的报告**

摘要

根据大会第 63/208 号决议，本报告描述了发展筹资审查进程和《蒙特雷共识》执行情况的相关最新动态。主要的事态发展列在《蒙特雷共识》六个主题章节标题之下，即：调动国内金融资源促进发展；调动国际资源促进发展；外国直接投资和其他私人资本流动；国际贸易作为发展的动力；加强国际金融和技术合作以促进发展；外债；解决系统性问题；加强国际货币、金融和贸易系统的统一和一致性以促进发展。其他近来的事态发展载于题为“保持接触”的第七节。

* A/64/150。

** 本报告是与参与发展筹资进程的主要利益攸关机构工作人员密切磋商后编写的。但联合国秘书处对其内容负全部责任。



一. 调动国内金融资源促进发展

危机对发展中经济体的影响

1. 全球金融和经济危机源于发达国家，已成为全球性发展紧急情况，危及穷人的根本生存。¹ 世界正在进入经济增长显著放缓²的时期，发展中国家首当其冲，目前世界贸易崩溃，私人资本流入急剧逆转，商品价格下跌，流入较贫穷国家的汇款减少，以及全球经济活动收缩³导致的收入和就业损失，都对它们产生影响。不仅如此，现有的官方发展援助承诺也有可能无法兑现，或者由于伴随而来工业化国家的财政压力，援助水平甚至有可能降低。因此，发展中国家用于重大投资，包括在基础设施、人力开发和社会安全网，以及建立贸易和生产能力方面的投资的资源将减少。而当下，政府很少回旋余地，难以采取扩张性财政措施，应对经济衰退。

2. 发展中国家因其经济结构、融入全球经济的程度和抗冲击能力，受影响程度也有不同。危机的影响还取决于政府是否有能力实施相应的宏观经济政策和社会计划。这可能会决定社会中不同群体，包括最贫穷和边缘化群体将受到何种程度的影响。最贫穷国家尤其脆弱，因为它们严重依赖外部资金(主要是援助)和贸易，外汇收入依靠少数商品，其社会保障系统没有能力全面抵御危机。⁴ 这场危机将对发展中国家的经济和社会前景造成消极影响，即使在那些近年来宏观经济管理和基本面改进明显的国家。

3. 发展中国家很少有进行大规模反周期开支。虽然大部分全球刺激措施理所当然的是由发达国家采取的，但这一开支集中在工业化程度较高的地区，可能进一步扭曲全球收入的分配。目前各国政府还没有任何明确的财政措施协调。要想发展中国家在促进需求方面发挥其作用，必须向它们转移资源。2009年4月，20国集团成员在伦敦举行会议，会议期间承认了这一点，但它们同意转移的资源并不足以使发展中国家能够确保配合其长期发展需要，采用更均衡的全球刺激措施。⁵

4. 如何使发展中国家能够更好地应对金融危机的后果，以及联合国和国际金融机构在这一领域的作用问题，是经济及社会理事会与布雷顿森林机构、世界贸易组织和联合国贸易和发展会议2009年4月27日在纽约专门举行的高级别会议上

¹ 见世界银行，《2009年全球监测报告：发展紧急情况》(哥伦比亚特区华盛顿，2009年)。

² 世界银行，全球发展筹资数据库，2009年6月。

³ 联合国，《2009年世界经济状况和前景》，2009年中期修订。见 <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2009files/wesp09update/pdf>。

⁴ 《世界金融和经济危机及其对发展的影响》，将提交大会本届会议的秘书长的报告。

⁵ 联合国，《2009年中期世界经济状况和前景》，修订本。

大多数干预措施的主题。不少人认为，国际社会包括国际货币基金组织(货币基金组织)应提供更多的补充资金，以在这些国家采取反周期刺激措施。应避免涉及削减财政开支的顺周期措施。个别国家由于缺乏所需资源进行的顺周期调整将与为克服所有国家都受影响的私人消费和投资崩溃而作出的全球努力直接冲突。如4月份20国集团伦敦会议要求的，国际货币基金组织及其他贷款机构在贷款做法上必须显示更大的灵活性。

对贫穷和可持续发展的影响

5. 目前的全球危机将减少就业和收入机会，导致许多发展中国家贫穷加剧。危机对全球贫困的总体影响很难准确估计，因为这些问题还没有见底，国家都受到不同程度的影响，其作出反应和提供社会保障的能力也有很大差别。据国际劳工组织(劳工组织)估计，世界范围至少有5 000万人可能失业，⁶许多是由于出口导向产业关闭。除了失业，就业不足也将加剧，因为在缺乏适当的社会保障的情况下，许多失去工作的人可能会转入非正式部门。据联合国秘书处的经济及社会事务部估计，2009年的人均收入增长将显著下降，因此大大延缓减贫方面的进展。估计将有7 300万和1.03亿人将因这场危机无法脱贫或陷入贫困，所有发展中地区无一幸免。⁷实际上，如果将危机带来的分配后果计入在内，其在贫穷问题上的影响将比这些数字更严重。不平等有可能加剧，因为低收入者更可能面临失业或工资削减。同时，危机造成预算压力，迫使人们削减社会开支，这将严重影响人口中最贫穷的阶层。⁸最后，汇款减少也有可能加剧贫穷，特别是在汇款流入与国内生产总值密切相关的那些国家。

6. 显然，全球金融和经济危机将对发展中国家的发展产生长期影响。它已经严重阻碍了较贫穷国家的发展努力，给它们带来更严峻的挑战。即使在危机发生之前，许多国家由于食品和能源价格波动，已经很难达成大多数千年发展目标。贫困加剧和政府收入减少，只能削减社会开支，必然进一步阻碍它们努力实现这些目标。危机对实现这些目标的确切影响因国家而异，因此国家再度作出努力，重返实现这些目标的正轨的成本也有不同。

7. 因此，重要的是注意维持就业、生计和有针对性的社会支出，包括扩大安全网，以保护穷人。各国现在比以往任何时候，都更需要结合其在基础设施、教育和卫生等领域的长期发展目标，调整财政刺激计划。此外，资金也可向微型企业和中小型企业倾斜，这些企业在创造就业机会，帮助个人和社区摆脱贫困方面发

⁶ 劳工组织，“全球就业趋势”，2009年1月(日内瓦，国际劳工局，2009年)。

⁷ 见联合国，《2009年世界经济状况和前景》，修订本。

⁸ 秘书处的说明，“目前的全球危机及其对发展的影响”(E/CN.5/2009/CRP.2)。见 <http://unstats.un.org/unsd>。

挥了重要作用。据世界银行表示，正在采取多项举措，支持向中小企业提供资金，包括通过为私人金融机构提供公共担保。⁹

8. 这场危机还带来了在全球努力应对气候变化时调动资源的挑战。适应气候变化需要纳入所有国家的发展计划，包括投资方案。此外，在那些特别容易受到气候变化影响的国家，适应气候变化的投资需求将明显影响政府预算。在发展中世界，适应气候变化风险的总费用，估计每年在 40 亿到 370 亿美元之间。重要的是国际社会应在 2009 年 11-12 月在哥本哈根举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第十五届会议上，着手解决适应和缓解气候变化的资金筹措这一日益紧迫的问题。

广泛的政策经验教训

9. 虽然对所有国家来说，当务之急是加快经济复苏，但发展中国家还必须就金融部门的发展和战略从危机中汲取长期的经验教训。以往关于金融部门发展的看法，往往强调更大程度的多样化和竞争，债务与自有资本的平衡，以及加强合同和法规的执行的重要性。然而，最近的经验表明，有关国家当局同样必须采取适当的监管方针，既可保护金融系统免遭危机冲击，又有助于维护它们有效开展核心活动的的能力。在这一背景下，国家和国际决策圈都在认真考虑各种建议，包括鼓励金融机构的反周期贷款，加强决策者在国家和国际各级监督金融市场的活动。此外，在多边合作框架内，促进区域合作和对话，启动区域经济和金融监测机制或建立储备基金，以及在危机时有效的货币互惠信贷，可以帮助减少私人资本流动的突然变化的影响。

10. 广义的宏观经济稳定，不仅包括价格稳定和财政政策稳健，还包括商业周期平缓，汇率有持续竞争力，外债组合合理以及国内金融系统健全和私人部门资产负债良好，反周期政策对实现此一稳定的作用，吸引了很多注意(见 A/59/800，第 21 段)。各国应考虑扩大政策工具的范围，包括建立反周期基金，有选择和有针对性的公共开支和加强使用税收制度管理繁荣和萧条。

11. 在审查《蒙特雷共识》执行情况的发展筹资问题国际后续会议预备会议审议期间，对许多这类问题作了探讨。会议是 2008 年 11 月 29 日至 12 月 2 日在多哈举行的。关于调动国内资源，各国政府在税收问题作出了新的重要承诺。加强国际税务合作应成为更有效的全球金融监管体系的一个关键因素。在《关于发展筹资问题的多哈宣言》中，¹⁰ 各国政府特别要求经济及社会理事会审查加强现有的体制安排，包括联合国国际税务合作专家委员会。

⁹ “逆流而上：发展中国家如何应对全球危机”。世界银行工作人员为 2009 年 3 月 13 至 14 日在大不列颠及北爱尔兰联合王国的霍舍姆召开的 20 国集团财政部长和中央银行行长会议编写的背景文件。

¹⁰ 大会第 63/239 号决议，附件。

二. 调动国际资源促进发展：外国直接投资和其他私人资本流动

12. 全球金融危机发生后，对发展中国家的私人资本流量大幅度下降。对发展中经济体的私人资本流入净额已经从 2007 年的大约 7 000 亿美元的高峰下降到 2009 年的不到 4 000 亿美元。与这一趋势同步，发展中国家的外部融资成本急剧上升。这方面的一个例证是对新兴经济体的贷款的风险溢价大幅增加，在 2008 年第三季度，从 250 个基点大幅上升到大约 800 个基点。此外，整个发展中地区风险利差普遍增加，证实全球金融市场中存在传染性和普遍性的投资规避做法。

13. 私人资本流入的下降涵盖所有发展中区域，下降幅度最大的是欧洲的新兴经济体。这一趋势也将影响到非洲部分地区，因为该大陆也日益依赖私人资本流入，只是流入的数额从全球角度看比较小而已。事实上，考虑到非洲大多数国内资本市场的规模，这些流入资本即使小幅下降也会对证券的价格产生相当大的影响。由于全球信贷紧缩，非洲国家在 2008 年没有发行国际债券。一些国家，尤其是肯尼亚、尼日利亚、坦桑尼亚联合共和国和乌干达，不得不取消在国际资本市场为基础设施项目筹集资金的计划。

14. 外国直接投资急剧下降，在 2008 年收缩了约 15%。造成这一问题的原因是企业利润明显削弱，全球资本支出下降。最令人担忧的问题是，外国直接投资流动下降也会对基础设施项目产生影响，而这些项目对于长期增长至关重要。许多发展中国家已经出现了大量的基础设施资金缺口，长期需求远远超过目前正在投资的数额。据世界银行估计，发展中国家如果要想实现增长和减贫目标，目前每年需将其国内生产总值的 7%-9% 投资于基础设施，而目前是 3%-4%。在经济危机期间和之后，公共和私人基础设施项目投资趋于大幅度下降趋势。例如，1990 年代后期东亚金融危机之后，基础设施投资大幅减少，到 2007 年仍没有恢复到危机前的水平。据世界银行公私合作促进基础设施发展咨询机制认为，2008 年 8 月至 11 月之间结账的公私基础设施项目的价值，与上一年相比，下降了 40%。

15. 除了目前的危机局势和影响外，吸引足够数量的私人资金投入基础设施项目在许多国家也仍然是一项艰巨任务，因为私人投资者对监管风险、信贷风险和货币风险心存顾虑。虽然基础设施仍然主要是由公共部门提供的，不断增加的融资需求和财政压力已促使许多国家寻求私人参与基础设施项目的建设和供资。通过采取措施，减少私人投资者所面临的风险，多边组织和各国政府可尝试吸引更多的私人资本投入基础设施项目。正如联合国贸易和发展会议(贸发会议)最近发表的一份研究报告指出，¹¹ 目前的风险缓解方案不完全适应低收入国家的情况。

¹¹ 贸发会议，“评估目前的金融和经济危机对外国直接投资流量的影响”(UNCTAD/DIAE/IA/2009/5)，日内瓦，2009 年 4 月。

16. 降低风险和能力建设，以及采取措施改善扶持性商业环境，有助于将更多外国直接投资分配给更多发展中国家和部门，如人力资源、交通、能源和信通技术。同时，伴随这些努力，还应采取措施，最大限度地发挥这些流入的发展影响。在这方面，《关于发展筹资问题的多哈宣言》载有各国政府加强国家和国际努力的具体承诺，旨在最大限度地建立跨国公司与国内生产活动之间的反向生产联系，同时加强技术转让，为当地劳动力创造培训机会。

17. 目前对发展中国家的其他类别的私人资本流动也出现急剧下降。最大降幅出现在对新兴经济体的银行贷款上，预计从 2007 年大约 4 000 亿美元的流入逆转为 2009 年的净流出。此外，发展中国家的公司有巨额国际银行债务在 2009 年到期。一些企业，包括中小型企业，可能很难争取债务展期。此外，从前依赖外国资金的公司，可能试图转向国内融资市场，加大了对本地较小企业的压力。由于机构投资者普遍和更多地回避风险，向发展中国家的证券资本流入也急剧收缩。

18. 但是，从长远来看，决策者必须解决与许多类别的私人资本流动内在不稳定性有关的问题。这些问题首先是国家和国际各级的监管不足。现有的监管方针，传统上一直局限于改进信息披露、审慎管制和风险管理。但这现在一般被视为不足以减轻私人资本流动固有的顺周期性，需要通过建立或进一步发展反周期性规定、工具和机构，有效地监督金融市场的所有系统性风险来源，包括对冲基金活动和跨国界流动。此外，应为各国留出更大的余地，以采取措施，有效遏制超短期资本流入，同时不影响较长期资金的流入。

19. 过去几年里，正式记录的流向发展中国家的汇款每年增长为两位数，2008 年总额超过 3 000 亿美元(三倍于对发展中国家的官方发展援助水平)。对于一些小型经济体，汇款占其国内生产总值的 20%以上。预计 2009 年所有发展中地区的汇款都将下降，贫穷国家因此将面临困境，因为汇款是支持消费和发展的重要来源。

三. 国际贸易作为发展的动力

20. 贸易对促进经济发展的作用是众所周知的。贸易为发展中国家带来的收益，在大多数情况下，超过任何其他国际经济合作领域。在本次危机中贸易量锐减对增长和就业的影响清楚显示了这一关键作用。

贸易量下降

21. 世界贸易组织(世贸组织)报告说，世界商品贸易增长率从 2006 年 8.5%下滑到 2007 年的 5.5%。¹² 最初，世贸组织预计 2008 年增长 4.5%，但此后鉴于 2008 年第四季度全球产量大幅下降，已经调低到 2%。

¹² 世贸组织，2009 年 3 月 23 日第 554 号新闻稿。

22. 世界贸易组织预测，2009年，贸易增长将进一步下滑9%。贸发会议预测，全球商品出口将下降6%至8%。¹³ 2009年中期对《世界经济形势和前景》的最新修订¹⁴ 预测了进一步的跌势，2009年世界贸易将下降11.1%（自1930年代大萧条以来的最大降幅）。修订本依据2009年经济活动探底的状况，给出了2010年增长4.1%的基准情景。

23. 世界贸易的这一崩溃严重影响发展中国家。对商品和制成品进口需求的下降促成了这一趋势，其他因素则包括特别是价格下跌，贸易融资困难且成本过高，以及通过贸易关税供资的政府开支减少了。

24. 对于商品出口国来说，情况尤其困难。2002年至2008年中期，许多国家的石油和非石油商品的价格普遍上涨。然而，2008年中期全球金融危机加剧，导致这种趋势急剧逆转。石油价格从2008年年中的最高水平大幅下跌70%以上，尽管最近明显上涨，但价格的波动带来新的困难。

25. 同样，金属的价格下跌了50%，其他一些商品的价格也大幅度下跌。有一些反弹，但市场仍处于低迷状态，且极不稳定。许多发展中国家的出口收入和政府岁入很可能继续下降。食品和能源进口国的贸易条件或将改善，尽管在大多数情况下，出口需求下降、借贷成本增加和/或汇款流动减少可能抵消这些成果。在商品净出口国，低收入国家在国际市场价格暴跌中首当其冲，因为平均说来，初级产品出口占了其出口总额的70%。此外，政府岁入很大一部分来自对这些出口的税收。

保护主义的风险

26. 由于国内生产和就业每况愈下，国家复苏政策中已然可以看到贸易保护主义措施。世界银行的数据显示，在参加20国集团会议的国家中，有17个国家实施了47项限制贸易措施，不惜损及其他国家。任何保护主义的兴起，发展中国家都有可能受害最深，因为它们出口的产品往往对保护主义措施特别敏感，没有资源采取报复措施，并普遍缺乏安全网，对受这类行动影响者施以援手。除了贸易保护主义，为了维护市场地位，反竞争做法也会加剧。

27. 避免保护主义已成为世界各国领导人会晤时的普遍呼声，如最近的亚太经济合作会议和20国集团领导人会议。真正的考验还在于各国究竟是实行保护主义，还是意识到以邻为壑的政策对社会的腐蚀性影响，拒绝实行保护主义，1930年代这种政策曾大行其道，带来灾难性后果。世贸组织在其2009年年度报告¹⁵ 中

¹³ 贸发会议，贸发会议秘书处的报告，题为“全球经济危机：对贸易和发展的影响”（TD/B/C.1/CRP.1）。见http://www.unctad.org/en/docs/cicrpl_en.pdf。

¹⁴ 见<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2009files/wesp09update.pdf>。

¹⁵ 世贸组织，“2009年世界贸易报告：贸易政策承诺和应急措施”（日内瓦，2009年7月）。

指出，保护主义倾向在危机中抬头，并指出，与 2007 年相比，2008 年的反倾销行动增加了 28%。

28. 面对全球危机，重要的是承认和巩固多边商定的，有章可循的贸易纪律，这些贸易纪律见之于世贸组织和早期的关税及贸易总协定的安排中。安排承认可采取合法贸易措施应对紧急情况，特别是为保护外汇。通过成员国合法利用贸易政策空间缓解危机的严重性来显示制度的能力，对进一步加强该制度是很重要的。因此，必须区分哪些是为保护主义目的采取的限制贸易措施，哪些是国际规则规定的合法措施。此外，这类措施往往倾向进行竞争性货币贬值，对此，目前的国际制度没有有效的纪律。实现世界贸易的复苏的最终目标涉及在各类经济体中回归国内生产和需求。基于已经商定的全球贸易纪律，各国采取适合本国具体情况的复苏政策是符合全球利益的。

29. 南南贸易仍然是当前危机气氛下的希望所在。尽管此一贸易也有所下降，但过去一些年，它始终保持强劲，增长很快。2007 年，南南商品贸易就出口而言，自 1995 年以来增加了三倍多，其数额占发展中国家贸易总额的 46% 以上。¹⁶

多哈发展回合

30. 世贸组织在多哈发展议程下目前正在进行的贸易谈判，除其他外，寻求通过消除目前多边贸易规则中的不公平，建立对所有世贸组织成员更公正和更公平的贸易制度。

31. 在《多哈宣言》中，国际社会重申“当机立断地决心确保目前旨在改善多边贸易体制运转情况的努力更加符合所有发展中国家，特别是最不发达国家的需要和利益”，并呼吁“实施世贸组织在中国香港举行的第六次部长级会议上通过的关于发展层面在《多哈发展议程》工作方案每个侧面中的核心重要位置的部长级宣言，以及使发展层面成为一个名副其实的现实的承诺”。

32. 2008 年 7 月在日内瓦举行的世贸组织部长级会议的会谈以失败告终，至少表明多哈谈判出现重大延误。从那以来进展有限，农业谈判尤其如此，而农业谈判对取得以发展为中心的结果至关重要。不过，一些主要参与方最近重申它们有意推动多哈回合，而在政治层面上“振兴”多哈回合的必要刺激措施似乎已有所进展。任何此类振兴都必须立足于需要将发展方面摆放在谈判的中心位置，尤其是特殊和差别待遇原则和对最不发达国家所有出口品免税和免配额的实际措施。回顾历史，展望未来，目前的金融危机愈发显示出推动重在发展的多哈回合谈判迅速获得成功的紧迫性。

¹⁶ 贸发会议数据。

33. 当前世界经济放缓，而贸易保护主义趁机抬头，强调采取行动，确保全球贸易体系继续开放，以支持各国特别是世界上较贫穷的国家发展努力的重要性。它再次强调有必要尽早结束多哈发展回合，但必须面向发展。

贸易援助和贸易筹资缺口

34. 20 国集团领导人在 2009 年 4 月伦敦首脑会议期间，同意通过多边开发银行，提供达 2 500 亿美元的追加贸易筹资支持。这项措施虽然很重要，但只能在部分程度上解决贸易筹资“缺口”，需要配合采取其他行动，如扩大“贸易援助”，以确保可以切实利用市场机会。

35. 世贸组织 2009 年 7 月 6 至 7 日在日内瓦举行了第二次全球贸易援助审查。审查表明，2005 年以来，对贸易流动的援助按实值计算，每年增长超过 10%，使新的承诺总额在 2007 年超过 250 亿美元，增加了 40 亿美元。此外，非减让性贷款增加了 270 亿美元，解决约束性供应方限制。经济合作与发展组织(经合组织)的计算显示，在贸易项目和方案的援助中，每 10 项承诺有 9 项确实促成了实际活动。

36. 在贸易供资减少的问题上，没有关于进出口信贷趋势的现成数据，但许多国家报告了在获取各种贸易融资工具方面的问题。这导致了压缩贸易活动，表现在集装箱船闲置和运费急剧下降上。

四. 加强国际金融和技术合作促进发展

37. 值得注意的是，经合组织发展援助委员会成员国官方发展援助总净额按实值计算，2008 年增长 10.2%，达到 1 198 亿美元，这是有记录以来的最高美元数字，达到捐助国合计国民总收入的 0.3%。特别是，同 2007 年相比，双边发展项目和计划按实值计算上升 12.5%，这表明捐助者正在大幅度扩大其核心援助计划。2008 年的初步数据显示，对非洲的双边官方发展援助总净额为 260 亿美元，其中 225 亿美元给了撒哈拉以南非洲，按实值计算分别增加 10.6%和 10%，其中不包括变化不定的债务减免赠款。在发展援助委员会成员国中，就官方发展援助总额而言，最大的捐助者是美利坚合众国(269 亿美元)、日本(174 亿美元)、德国(159 亿美元)、法国(124 亿美元)和大不列颠及北爱尔兰联合王国(118 亿美元)。

38. 美国援助总额按实值计算，在 2008 年增加了 16.8%，而 2007 年则下降 9.9%，其官方发展援助在国民总收入中的比例现在已上升到 0.18%。虽然美国对几乎所有地区的援助都已增加，但对撒哈拉以南非洲援助按实值计算则大幅度上升了 38.3%，达 65 亿美元，对最不发达国家援助按实值计算增加了 40.5%，达 69 亿美元。因此，美国承诺的到 2010 年将对撒哈拉以南非洲的援助增加一倍的事项看来已经步入正轨。日本也扭转了 2000 年以来官方发展援助持续下降趋势，但 2005 年和 2006 年除外，这两年出现了减免债务高峰。日本在 2008 年的官方发展援助

净额为 94 亿美元，与 2007 年下降 30.1% 相比，按实值计算增加了 8.2%。其主要原因是国际金融机构的捐款增加。日本已宣布打算履行在 2005-2009 年期间总额增加 100 亿美元的承诺。

39. 发展援助委员会 15 个欧洲联盟成员国的官方发展援助合并净额几乎占发展援助委员会所有官方发展援助的 60%，2008 年达到 702 亿美元，按实值计算，与下降 5.8% 的 2007 年相比增加 8.6%。至于在国民总收入中的比例，这 15 个国家的官方发展援助净额从占合并国民总收入的 0.4% 上升到 2008 年的 0.42%。英国、西班牙、德国、加拿大、比利时、希腊、澳大利亚、新西兰和葡萄牙也报告本国的官方发展援助在 2008 年有大幅度增加。

40. 有人担心，危机的压力可能会像 1990 年代初全球经济衰退期间出现的情况那样，导致包括贸易援助在内的援助数额减少。90 年代初的衰退使捐助国产生了巨额财政赤字，导致官方发展援助从 1992 年占国民总收入的 0.33% 大幅减少到 1997 年的 0.22%。捐助者的估计各有不同，但根据最近进行的一项研究，1% 的负增长冲击意味着援助预算将在发生冲击 5 年之后减少 8%。在目前这个关头出现这样的逆转，将对已经在艰难处理收入来源受限和贫困加剧等问题的发展中国家造成危险的额外负担。

41. 在各种国际会议，包括经社理事会 2009 年春季高级别特别会议和发展援助委员会 5 月份高级别会议上，许多发达国家已经宣布它们不会因国内融资困难减少官方发展援助，许多国家表示，它们正在认真考虑捐输资金，减轻危机对最弱势群体影响。

五. 外债

42. 虽然仅限于特定国家组，但国际社会在减免债务方面确实取得了显著进展。这些努力确定了一些基本原则，可适用于扩大国际合作，解决债务困扰，此一活动将成为未来几年的重点。国际社会在 2008 年 12 月通过《多哈宣言》时，承认有必要继续解决外债涉及到的所有相关问题，“包括通过联合国来解决……将考虑在债权人和债务人的普遍参与下，以现有框架和原则为基础，探索完善主权债务重组机制办法的方式，确保债务人共同分担同等责任，并让布雷顿森林机构在其中发挥重要作用。”¹⁷

43. 自通过《蒙特雷共识》以来，在外债问题上最重要的国际行动是在《重债穷国倡议》和《多边减债倡议》背景下采取的。承诺了 1 170 亿美元(按名义价值计算)的实质性援助，用于已达到决定点的重债穷国，大多数是在《重债穷国倡议》下，但也有 490 亿美元是在《多边减债倡议》下，平均而言，相当于这些国

¹⁷ 大会第 63/239 号决议，附件，第 67 段。

家 2007 年国内生产总值的约 50%。大约一半的资金是由双边债权人提供的，其余的来自多边贷款机构。

44. 在有资格或可能有资格获得《重债穷国倡议》援助的 40 个国家中，24 个国家达到了完成点，已接受或正在接受不可撤销的债务减免。此外，11 个国家达到决定点，其中一些正在接受《重债穷国倡议》临时债务减免。关于多边债务减免，大约三分之二的资金或追加的 178 亿美元已提供给达到完成点的国家，其中三分之二由国际开发协会承担。

45. 随着全球金融危机爆发，发展中国家的国际收支和财政平衡受到巨大压力。许多发展中经济体，包括从减债倡议中受益者，都有可能受到债务困扰。外部融资条件收紧，无论是公共还是私人来源。捐助国和受援国的财政和金融压力越来越大，加剧了上述挑战。在资本流入减少和传统外部贷款者的预算受到限制的情况下，收入减少和日益依靠外部融资来弥补国内资源短缺是造成财政压力的主要原因。额外的财政压力导致货币贬值和利率上升。所有这些因素对发展中国家的债务可持续性构成了严重风险，削弱了它们的偿债和债务展期能力。

46. 自从危机发生以来，重债穷国的债务上升很快，正在迅速接近布雷顿森林机构的《债务可持续性框架》设置的门槛。因此，越来越多的重债穷国面临高风险债务困扰。这场危机显然将断送根据这些计划取得的进展。2009 年 3 月，国际货币基金组织确定 28 个国家的债务超过国内生产总值的 60%，模拟表明，另外 3 个国家如果为抵消外部资金短缺额外借贷，也可能面对超过 60%的债务率，进而导致债务相关困境。国际货币基金组织对抵消外部资金短缺的额外借贷的模拟表明，至少有 20 个国家处在债务困扰高风险的边缘。¹⁸ 假定国家以公共赤字弥补外部资金短缺，则据国际货币基金组织估计，仅在 2009 年，就将占国内生产总值的高达 4%。

47. 2009 年 4 月上旬，20 国集团领导人宣布了一项 1.1 万亿美元的一揽子计划，帮助各国应付危机带来的燃眉之急，刺激全球经济活动。该计划资源的一大部分是靠会议之前宣布的方案来筹措。据估计，最贫穷的国家最多只能从这些资源中额外获得 500 亿美元，弥补数额达 1 650 亿美元的短缺。¹⁹ 在某种程度上，如果低收入国家达到应偿还债务展期的极限，或储备耗竭，国际社会可考虑如贸发会议在经社理事会 2009 年 4 月高级别特别会议上建议的，允许低收入国家无代价延期偿还（延迟偿还但不付利息），或如作为 77 国集团和中国的成员的联合国会员国在 2009 年 6 月 24 日至 30 日在纽约召开的世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议谈判时建议的，按照人口规模一次性专门向低收入国家分配特别

¹⁸ 一个国家，如果其国内生产总值和偿债额与出口额之比超出了各自的门槛，即被视为处在债务困扰高风险状态。

¹⁹ 世界银行，《2009 年全球监测报告》。

提款权，以利其弥补资金缺口(特别提款权的分配将需要修订国际货币基金的《协定条款》)。²⁰

48. 2003 至 2007 年，在流动性充足和低利率时期，私人来源的中等收入国家债务激增。作为发达国家去杠杆化过程的一部分，私人债务的可得性急剧下降。国际金融市场收缩带来巨大的财政风险，威胁到了中等收入国家的宏观经济稳定，虽然一些引人注目的中等收入国家制定了缓冲措施，应对国际储备下降。从债权人的角度来看，这些中等收入国家外债展期面临困难，尤其是公司的外部借款。此外，与低收入国家不同，由于面向发达经济体的金融资产，需要借助公共资源来恢复其良好状态，中等收入国家国内金融部门的健全性恶化了。

49. 债务沉重的中等收入国家，可能被迫或者作出更广泛的常规选择，如债务重组，或者作出其他更传统的选择，如双边债务减免协议和债务转换，以管理紧迫的债务脆弱性。在国际金融部门调整期内，这些努力的累积效应将加重全球金融体系的脆弱性，并可能拖长消除发展中国家偿债义务不确定性的时间。

50. 千年发展目标具体目标 15 要求通过国家和国际措施全面处理发展中国家的债务问题，使债务对所有发展中国家来说可以长期持续承受。就中等收入国家而言，迫切需要超越个别国家的个案办法，重组和解决债务，并在明年推广开来，并建立更可预测的，以规则为基础的和公平的国际机制。国际货币基金组织曾于 2002 年发起主权债务解决机制，但后来中断，目前似乎是修正这方面努力的时机。

51. 对低收入国家而言，预期的债务困难将迫使人们扩大现有方法的覆盖面，提高债务可持续性框架的灵活性(如 20 国集团在 4 月份要求的)，解决为扩大恢复经济增长动力的债务减免办法筹资遇到的障碍。该基金正在审查其有关债额限度的政策，以推行更灵活的借贷战略，同时确保债务的可持续性。

六. 解决体系问题：加强国际货币、金融和贸易体系的统一性和连贯性以促进发展

52. 在经社理事会 2009 年 4 月高级别特别会议上，许多发言者强调，危机暴露了全球和国家各级金融部门和金融监管的一些重大缺陷。他们还强调，为了摆脱危机，必须恢复信心，确保金融市场正常运作，实现对金融市场更严格的监督和改革全球金融体系。据认为，要想恢复全球经济管理体制的合法性和效率，必须在扩大发展中国家的发言权和参与方面迅速取得进展。²¹

²⁰ 特别提款权的分配将需要修订国际货币基金的《协定条款》。

²¹ 值得注意的是，教宗本篤十六世在其 2009 年 7 月 7 日发表的题为《在真理中的爱德》的通谕中，除其他外，强调在经济危机背景下，必须使较贫穷国家有切实的决策发言权，并呼吁进行联合国、经济体制和国际金融改革，以落实“国际大家庭”的概念。

加强国际金融监管

53. 正在形成一种共识，即改革必须涉及重塑监管制度，以查明并考虑宏观审慎的风险；扩大对所有具有系统重要性的金融机构、工具和市场的监管范围；减少审慎监管的顺周期性；加强资本和风险管理；调整行政报酬原则，以尽量减少盲目冒险；改进评估和防范标准。在各国金融中心相互竞争的金融一体化的世界上，金融公司可以选择开展特定活动的地点，以利用监管方面的便宜之处，因此，必须进行国际协调，改革才能取得成功。

54. 更先进的市场应在监管活动，尤其是对国际可交易金融资产的监管活动上承担更大责任，以便较小和不够先进的市场不致监管过度，只为保护自身金融与货币市场的稳健性，却牺牲了更强有力的国际融资机会。以前通过金融稳定论坛、巴塞尔银行监管委员会和监督人员学会的审议进行的加强合作的努力证明是不够的。2009年4月建立金融稳定局，表明为建立新的体制采取了积极步骤，有可能改进国际金融监管协调，即使其成员仍然不包括在目前危机中受影响最严重的发展中国家。

加强稳定和扩充全球流动性

55. 20国集团2009年4月呼吁国际货币基金组织分配相当于2500亿美元的特别提款权，显示世界各国领导人自1980年代初以来第一次认识到，需要使用一种国际储备单位，大大扩充国际流动性。特别提款权分配的累积总额以往只相当于214亿美元。当前的金融危机引发了世界各国领导人对现行国际货币体系不足之处的讨论，因为在这一体系中，美元充当了国际外汇储备的主要来源。这个问题也是“金砖四国”（巴西、俄罗斯联邦、印度和中国）2009年6月在俄罗斯联邦的叶卡捷琳堡举行第一次首脑会议的讨论主题。改革全球储备体系，以为不断增长的贸易额和发展筹资提供一个稳定的基础，将需要或者制定新的美元注入纪律，或者有目的地发展真正的全球货币储备制度。从技术上讲，二者有可能齐头并进，同时需要认识到为在这一重要问题上有所进展，必须消除一些棘手的政治制约因素。

监督的作用和管理全球经济失衡

56. 监督仍然是货币基金组织预防危机的主要工具，但人们普遍认识到，其设计和实施仍然有待改进。因为一个不争的事实是，全球金融危机需要全球性解决方案，世界经济现在比以往任何时候都更加需要一个可靠的货币基金组织，其管理结构应有利于促进国际经济的稳定和健全的金融发展，特别是发展中国家的金融发展，并发挥强有力的政策领导作用。

57. 1980年代以来，货币基金组织主要侧重于新兴市场和发展中国家的问题，对主要金融中心和全球金融市场的脆弱性关注不够。当前的金融危机突出表明，货币基金组织必须高度重视具有全系统重要性的所有主要国家，特别是储备货币发行国的风险及其潜在的外溢效应。为了弥补这一缺陷，货币基金组织的脆弱性演

习已经扩大到发达经济体并与准备同金融稳定局联合举行的早期预警演习结合起来。加强对主要金融市场的监督的工作需要取得更大进展，包括国家当局应考虑其政策对全球金融体系的影响。

58. 只有各成员在执行监督建议方面保持合作和响应，货币基金组织的监督才能奏效。在目前的危机情况下，人们显然未能针对国际货币基金组织提供的信息采取行动。目前的挑战是确保在前进中积极利用有关信息，预防和缓解今后的危机。

59. 货币基金组织的传统重点是汇率，这方面已经取得一些进展，但危机将宏观财政和宏观审慎问题推到货币基金组织监督工作的中心。在这方面，货币基金组织已采取步骤，加强对金融风险包括资产价格泡沫、杠杆、大银行的风险集中，以及隐蔽风险或资产负债表外的风险的重视。这里的一个重要方面是宏观经济和金融部门监督的一体化，注重宏观经济和金融市场之间的联系以及成员国金融部门，尤其是那些对全球经济具有重大影响者的健全。

60. 加强监督的首要长期目标必须是主要通过减少全球失衡，确保国际货币体系的稳定。只有各国加强财政和货币政策的协调，重视把总需求从赤字国转向盈余国，才能达到这一目标。这就是为什么现在比以往任何时候都更需要建立一个有效框架，以在货币基金组织准备进行的管理改革背景下，加强多边监督和政策协调。

国际货币基金组织的贷款活动

61. 面对当前的金融市场动荡，提供官方流动性的需要再度成为世界各国政府的重中之重。而自从危机爆发以来，国际货币基金组织一直在向经历外来资金减少的国家提供大规模的融资。截至 2009 年 5 月，货币基金组织的贷款承诺额达到创纪录的 1 570 亿美元，包括大幅度增加对低收入国家的优惠贷款。最近国际货币基金组织贷款安排的一个重要特征是，相对于各国配额而言，贷款的数额极大。

62. 虽然 2008 年启动的项目已纳入习惯性的公共开支削减，但货币基金组织仍然着手全面修改其借贷工具包和附加条件框架，以提高危机预防和解决努力的成效。货币基金组织已将利用贷款的所有限额(包括对低收入国家)增加一倍，并且简化了附加费框架。设立了两个新的设施，目的是提供大额应急资金，即对宏观经济管理记录良好的国家的灵活信贷额度，且没有事后附加条件，以及便捷预防性安排。这些变化意在使整体贷款框架更灵活，适合成员的不同需要，同时不违背提供临时融资应付国际收支困难的初衷。这些变化需要增加国际货币基金组织的资源，以与世界经济中数额大得多的资金流动相适应。20 国集团和货币基金组织理事会国际货币与金融委员会已同意通过增加货币基金组织的主要长期借款安排(借款新安排)达 5 000 亿美元，将其可贷资金扩大三倍。成员国已对其中大约 4 150 亿美元作了承诺。

七. 保持接触

63. 2008年11月29日至12月2日在多哈举行了审查《蒙特雷共识》执行情况的发展筹资问题国际后续会议。会议由卡塔尔埃米尔殿下主持，共举行七次全体会议和有关《蒙特雷共识》主要主题领域的六次多方利益攸关者圆桌会议。来自170个国家的大约40位国家元首或政府首脑，9位副国家元首或政府首脑，外交、财政、发展合作和贸易部50位部长和17位副部长和其他高级官员，以及所有有关的代表利益攸关者参加了会议。会议通过了《关于发展筹资问题的多哈宣言》，经大会第63/239号决议批准。

64. 经社理事会与布雷顿森林机构、世贸组织和贸发会议一道举行的高级别特别会议的总主题是“为落实《蒙特雷共识》和《关于发展筹资问题的多哈宣言》而进行的统筹、协调与合作”。在全体会议上讨论的两个分主题是：(a) 应对全球金融危机和经济危机对发展的冲击，包括与国际金融和货币结构及全球经济治理机构有关的问题，(b) 加强政府间包容性进程，以执行发展筹资后续行动。

65. 如《多哈宣言》第89段所要求的，经济和社会理事会在其高级别会议上，认为有必要推行强有力和更加有效的政府间包容性进程，以落实发展筹资后续行动。经社理事会在其2009年实质性会议期间，在第2009/30号决议中建议了一系列方式改变，以推行强有力和更加有效的多方利益攸关者政府间进程，落实发展筹资后续行动：

(a) 经社理事会与国际金融和贸易机构举行的春季高级别特别会议可能持续两天，应在布雷顿森林机构春季会议至少五个星期之前适时举行。高级别会议第一阶段将侧重于人们目前关心的问题，第二阶段将在“为落实《蒙特雷共识》和《关于发展筹资问题的多哈宣言》而进行的统筹、协调与合作”这一总主题下进行；

(b) 对关于发展筹资的议程项目的审议应在经社理事会年度实质性会议上分配至多两个整天，一般应通过一个实质性决议；

(c) 大会应更加注重关于“2002年发展筹资问题国际会议成果的后续行动和执行情况以及2008年审查会议的筹备情况”的年度议程项目，可由联合国秘书处经济和社会事务部发展筹资办公室启动包括民间社会和私人部门在内的多方利益攸关者协商方案。

66. 2009年6月24日至30日在纽约召开了世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议，包括六次全体会议和四次互动式圆桌会议。会议通过的政府间商定的成果文件²²要求，除其他外，增加多边资源并强调对发展中国家的赠款和不

²² 大会第63/303号决议，附件。

引起债务的融资，考虑面临国际收支困难的国家暂停偿债和采取合法的贸易保护措施，承认特别提款权提供国际流动性的潜力，提高全球金融体系的透明度以遏制非法资金流动，加强全球经济监测和协调机制，进一步制定和支持联合国发展系统的综合危机对策。

67. 成果文件请大会设立一个不限成员名额的特设工作小组，就文件中所载问题采取后续行动，并要求经社理事会审议一系列事项并向大会提出建议。作为回应，2009年7月31日，大会正式设立了该工作组。经社理事会在第2009/258号决定中，要求秘书处在9月15日之前提交关于一系列问题的详细报告，以审查在2009年实质性会议续会期间这些问题的审议工作取得的进展。
