



第七十四届会议

议程项目 17 (c)

宏观经济政策问题：外债可持续性与发展

第二委员会的报告*

报告员：大卫·穆莱特·林德先生(危地马拉)

一. 引言

1. 第二委员会就议程项目 17 举行了实质性辩论(见 [A/74/379](#)，第 2 段)。2019 年 11 月 14 日和 26 日第 22 和 24 次会议就分项(c)采取了行动。委员会审议该分项的情况载于相关简要记录。¹

二. 决议草案 [A/C.2/74/L.9](#) 和 [A/C.2/74/L.59](#) 的审议情况

2. 在 11 月 14 日第 22 次会议上，巴勒斯坦国观察员代表属于 77 国集团的国家和中国，同时考虑到大会 2018 年 10 月 16 日第 73/5 号决议的规定，介绍了题为“外债可持续性与发展”的决议草案([A/C.2/74/L.9](#))。

3. 在 11 月 26 日第 24 次会议上，委员会面前有委员会报告员在就决议草案 [A/C.2/74/L.9](#) 进行的非正式协商基础上提出的题为“外债可持续性与发展”的决议草案([A/C.2/74/L.59](#))。

4. 在同次会议上，委员会获悉决议草案 [A/C.2/74/L.59](#) 不涉及方案预算问题。

5. 同样在这次会议上，委员会通过了决议草案 [A/C.2/74/L.59](#)(见第 8 段)。

* 委员会关于本项目的报告将分七部分发布，文号为 [A/74/379](#)、[A/74/379/Add.1](#)、[A/74/379/Add.2](#)、[A/74/379/Add.3](#)、[A/74/379/Add.4](#)、[A/74/379/Add.5](#) 和 [A/74/379/Add.6](#)。

¹ [A/C.2/74/SR.22](#) 和 [A/C.2/74/SR.26](#)。



6. 决议草案通过后，美利坚合众国代表作了发言。
7. 鉴于决议草案 [A/C.2/74/L.59](#) 获得通过，决议草案 [A/C.2/74/L.9](#) 由提案国撤回。

三. 第二委员会的建议

8. 第二委员会建议大会通过以下决议草案：

外债可持续性与发展

大会，

回顾其 2003 年 12 月 23 日第 58/203 号、2004 年 12 月 22 日第 59/223 号、2005 年 12 月 22 日第 60/187 号、2006 年 12 月 20 日第 61/188 号、2007 年 12 月 19 日第 62/186 号、2008 年 12 月 19 日第 63/206 号、2009 年 12 月 21 日第 64/191 号、2010 年 12 月 20 日第 65/144 号、2011 年 12 月 22 日第 66/189 号、2012 年 12 月 21 日第 67/198 号、2013 年 12 月 20 日第 68/202 号、2014 年 12 月 19 日第 69/207 号、2015 年 12 月 22 日第 70/190 号、2016 年 12 月 21 日第 71/216 号、2017 年 12 月 20 日第 72/204 号和 2018 年 12 月 20 日第 73/221 号决议，

注意到联合国在这方面开展的工作，

重申其题为“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”的 2015 年 9 月 25 日第 70/1 号决议，其中大会通过了一套全面、意义深远和以人为中心的具有普遍性和变革性的可持续发展目标和具体目标，承诺做出不懈努力，使这一议程在 2030 年前得到全面执行，认识到消除一切形式和表现的贫困，包括消除极端贫困，是世界的最大挑战，对实现可持续发展必不可少，并决心采用统筹兼顾的方式，从经济、社会和环境这三个方面实现可持续发展，在巩固实施千年发展目标成果的基础上，争取完成它们尚未完成的事业，

又重申其关于《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的 2015 年 7 月 27 日第 69/313 号决议，该议程是《2030 年可持续发展议程》的组成部分，支持和补充《2030 年议程》，并有助于将其执行手段的具体目标与具体政策和行动联系起来，再次作出强有力的政治承诺，本着全球伙伴关系和团结精神应对挑战，在各级为可持续发展筹措资金和创造有利环境，

还重申《巴黎协定》，¹ 鼓励所有缔约方充分执行该协定，鼓励尚未交存批准书、接受书、核准书或加入书的《联合国气候变化框架公约》² 缔约方酌情尽快交存，

回顾世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议及其成果文件，³

¹ 见 FCCC/CP/2015/10/Add.1，第 1/CP.21 号决定。

² 联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

³ 第 63/303 号决议，附件。

又回顾 2019 年经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛、其政府间商定的结论和建议⁴ 以及在大会主持下举行的发展筹资高级别对话，

强调债务可持续性对奠定增长基础必不可少，着重指出债务可持续性、债务透明度和债务有效管理对旨在实现可持续发展目标的努力十分重要，承认债务危机对就业和生产性投资等代价高昂并具有破坏性，而且往往随之削减公共支出，包括保健支出和教育支出，对穷人和弱势群体的影响尤重，

重申每个国家对本国的发展负有首要责任，包括为本国的发展保持本国债务的可持续性，而且国家政策和发展战略、包括债务管理领域的政策和战略，对实现可持续发展的作用至关重要，并认识到各国的努力，包括实现发展目标和维持债务可持续性的努力，应辅之以旨在扩大发展中国家发展机会的扶持性全球方案、措施和政策，同时考虑到各国国情，并确保尊重各国的自主权、战略和主权，

重申债务可持续性取决于国际和国家两级许多因素的综合作用，并强调债务可持续性分析应当继续考虑到具体国情以及商品和能源价格波动、自然灾害更加剧烈和频繁及国际资本流动等外部冲击的影响，

表示关切全球经济仍然脆弱以及全球增长和贸易复苏缓慢带来的不利影响，包括对发展的影响，意识到全球经济仍处于一个富有挑战性的阶段，存在许多下行风险，其中包括资本从一些新兴经济体和发展中经济体净流出，商品价格继续走低，失业率特别是青年、妇女、残疾人和其他处境脆弱民众失业率高企，许多发展中国家的私人和公共负债上升，强调指出需要继续努力克服系统性弱点和解决失衡问题，改革和加强国际金融体系，同时实施迄今商定的改革措施，以期应对这些挑战，在维持全球需求方面取得进展，

表示深为关切自全球金融危机以来，全球增长仍严重依赖于全球债务存量前所未有的增加，加上发展中国家迅速融入国际金融市场，包括为债务再融资的目的融入，使越来越多的发展中经济体容易对金融市场哪怕是轻微的不利经济发展、甚至是对这种发展的看法作出高度敏感和放大的反应，

重点指出在全球范围内，如果每个国家都实现性别平等，国内生产总值增长率就可大幅提高，并认识到因实现性别平等以及增强妇女和女童权能的工作缺乏进展而造成的经济和社会损失相当严重，

关切地认识到，如秘书长的报告⁵ 所述，到 2018 年许多发展中国家外债状况再度恶化，仅过去三年所有发展中国家的外债存量就累计增长了近 20%，2018 年外债总额与国内生产总值的比率上升至 29.1%，而 2011 年为 23.3%，而且中等收入国家和小岛屿发展中国家的外债状况恶化，

又关切地认识到，小岛屿发展中国家外债与国内生产总值的总比率在 2003 年急剧上升，从 2000 年的 19.8% 上升到 2003 年的 85.6%，到 2010 年外债存量

⁴ 见 [E/FFDF/2019/3](#)。

⁵ [A/74/234](#)。

已超过这些国家国内生产总值的总和，全体小岛屿发展中国家的这一比率达到 118.9%，

还关切地认识到，2009 至 2018 年期间中等收入国家(不包括小岛屿发展中国家)的外债存量总额每年增长 8%，自 2016 年以来外债总额已增长 20%以上，当前债务占这些国家国内生产总值总和的 26.8%，关切地认识到中等收入国家的债务不仅增长速度高于预期，而且债务成本更高，偿还期限也更短，

确认根据个案情况减免债务包括酌情取消债务和债务重组作为预防、管理和化解债务危机的工具所具有的重要作用，

回顾《仙台宣言》和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，⁶重申严重的自然灾害和社会或经济冲击可削弱一个国家的债务可持续性，注意到公共债权人在地震或海啸和西非发生埃博拉危机后采取步骤，重定偿债期限和取消债务，从而减轻偿债负担，注意到拉丁美洲和加勒比经济委员会提出的债务互换倡议“债务换气候适应”，并鼓励在可行情况下酌情考虑对受此影响的国家进一步采取减免债务步骤(例如使用主权国家依存型债务工具)和(或)其他措施，

表示深为关切一些特殊处境国家，特别是非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家以及越来越多的中等收入国家在偿还债务方面面临挑战，而且尽管作出国际努力，越来越多的发展中国家仍然债台高筑，按照债务可持续性评估被列为受债务困扰或极有可能受债务困扰的国家，

认识到债务可持续性对即将从最不发达国家地位毕业的国家以及已经毕业的国家实现平稳过渡至关重要，

强调应对发展中国家债务可持续性方面越来越大的挑战需要国际支持，即官方发展援助和多边协调努力提供低成本长期发展筹资，并需要加强国内资源调动，这是所有类别的国家发展筹资的主要来源，

表示注意到二十国集团推动的可持续融资业务准则，同时敦促二十国集团在其工作中继续以包容各方和透明的方式与联合国其他会员国合作，以确保二十国集团的举措补充或加强联合国系统，并注意到在执行业务准则方面取得的进展，

注意到国际货币基金组织和世界银行需要协调努力，促进负责任、透明和可持续的借贷，包括债务透明度，

1. 表示注意到秘书长的报告；⁵

2. 强调及时就发展中国家的债务问题达成有效、全面和持久的解决办法对促进这些国家的经济增长和发展特别重要；

⁶ 第 69/283 号决议，附件一和二。

3. 确认尤其要重视整个债务构成的结构性变化、许多新兴国家和发展中国家的私营部门债务快速增长以及使用新的债务融资工具和办法的情况日趋增多，对发展中国家外债可持续性造成的新的和正在出现的挑战和脆弱性；

4. 注意到人们日益担忧迅速增长的企业债务、受动荡国际金融市场影响的高风险敞口和快速加重的偿债负担可能引发金融和债务危机，因此需要有协调一致的对策；

5. 强调指出需要继续帮助发展中国家避免积累不可持续的债务，以降低再次陷入债务危机的风险，同时考虑到全球经济环境带来的挑战以及一些发达国家和发展中国家的债务可持续性风险；

6. 肯定国际货币基金组织和世界银行联合拟订的低收入国家债务可持续性框架在指导借款和贷款决定方面所发挥的作用，注意到该框架于 2018 年开始实施以及各项债务可持续性评估框架进一步加强，与《2030 年可持续发展议程》⁷ 和长期结构转型保持一致；

7. 重申不应采用单一指标对一国的债务可持续性作出定论，而且鉴于联合国贸易和发展会议的工作以及国际货币基金组织和世界银行最近进行的联合分析证实发展中国家的外债可持续性存在新的挑战 and 脆弱性，强调指出需要根据国家优先事项，改进国内公债、国内和国外私人债务等领域的数据收集和质量，以及所有权、货币面额和管辖权等法律和监管要素；

8. 又重申及时提供关于债务水平和债务构成的全面数据对除其他外建立旨在限制债务危机影响的预警系统十分必要，呼吁债务国和债权国加强收集和酌情发布数据的努力，欢迎有关机构不断努力采用监测发展中国家财政压力的创新工具并设立一个包括债务重组信息的中央数据登记处，呼吁捐助方考虑进一步支持旨在提高发展中国家这方面统计能力的技术合作方案；

9. 鼓励联合国系统、世界银行集团、国际货币基金组织和包括经济合作与发展组织发展援助委员会在内的其他相关利益攸关方继续进行分析活动，并应要求向各国政府提供债务管理及数据库操作和维护方面的政策咨询和技术援助，在这方面回顾联合国贸易和发展会议应继续就债务问题开展分析和政策工作并提供技术援助，包括债务管理和金融分析系统方案，以此不仅提高债务数据记录的及时性和准确性，而且扩大公共部门和其他相关债务数据的覆盖范围，特别是迄今未记录的或隐藏的债务工具、或有负债和更复杂的债务工具；

10. 强调指出需要在所有债权人和债务人之间加强信息共享和提高透明度，确保在全面、客观和可靠数据基础上开展债务可持续性评估，包括评估国家的公私债务，以确保实现可持续发展目标，鼓励所有债权人和债务人进一步改进彼此自愿交流借贷信息的工作，并表示注意到巴黎论坛举措，其目的是使主权

⁷ 第 70/1 号决议。

债权人和债务人聚集一起交流见解和信息，促进提高债务透明度和保持债务可持续性；

11. 确认债务长期可持续性除其他外取决于经济增长、调动国内和国际资源、债务国出口前景、可持续债务管理、稳健并且也支持创造就业的宏观经济政策、透明而有效的监管框架和成功克服发展方面的结构性问题，因而也取决于在各级创造有利于发展的扶持性环境，又确认需要帮助发展中国家通过采取旨在促进适当债务融资的协调政策以及债务减免和债务重组等解决工具支助稳健债务管理，实现债务的长期可持续性；

12. 关切地注意到一些未被纳入现有债务减免倡议的低收入和中等收入发展中国家如今债务负担沉重，可能制约调动必要资源实现可持续发展目标的努力，表明需要酌情考虑加强针对这些国家的债务管理举措，强调指出中长期债务的可持续性对处理债务、包括双边和非巴黎俱乐部债务的重要性；

13. 着重指出除非所有公共和私人债权人都为解决债务酌情作出贡献，确保符合债务减免条件的重债穷国的债务可持续性，否则这些国家将无法充分受益，邀请尚未充分参加债务减免倡议的私人 and 公共债权人大幅提高参与程度，包括尽量向已经与债权人签订可持续债务减免协定的债务国提供可比待遇；

14. 强调指出国际社会需要对监测发展中国家包括最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的债务状况保持警觉，并继续采取有效措施，最好酌情在现有框架内采取有效措施，解决这些国家的债务问题，承认稳健的债务管理举措可发挥释放资源的重要作用，这些资源理应用于开展符合消除极端贫困等一切形式和表现的贫困、促进持续经济增长和发展以及可持续发展目标等国际商定发展目标的活动，在这方面，敦促各国根据本国优先事项和战略，将减免债务特别是取消和减少债务所释放的资源用于实现这些目标，包括在《2030 年可持续发展议程》框架内实现这些目标；

15. 注意到各国可作为最后手段，设法根据个案情况并通过现有框架谈判达成债务人与债权人之间的临时债务冻结协定，以帮助减轻债务危机的不利影响和稳定宏观经济态势；

16. 肯定债权人作出的努力，并邀请债权人给予受自然灾害影响的发展中国家更大的灵活性，使这些国家能够在顾及本国经济和社会具体状况和需要的情况下解决本国债务问题；

17. 确认灾害对许多最不发达国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家债务可持续性的不利影响值得进一步关注，确认保持外债可持续性需要事先融资，以便能够系统地减少灾害风险和建设抗灾能力，并在可行的情况下披露灾害风险，以避免加剧债务困扰，在这方面，确认许多最不发达国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家在获取资金以投资减少灾害风险、提高灾害前后的抗灾能力方面机会有限；

18. 又确认在某些情况下，使用公共债务和新的外部借款消减自然灾害的影响可能会加重发展中国家偿债负担，限制其增长以及为长期复原力建设措施进行投资的能力，并且还认识到，每一次新的灾难都加剧金融脆弱性，削弱国内应对能力；

19. 还确认必须酌情以地方信用度和扩大可持续城市债务市场为手段，以充足的收入和能力为支持，以可持续债务管理为基础，建立强有力的符合国情的可持续的国家和城市借贷法律和监管框架，在这方面着重指出，必须设立适当的城市融资金融中介，如区域、国家、国家以下一级和地方发展基金或开发银行，包括集合筹资机制，从而可促进公共和私人、国内和国际融资；

20. 着重指出必须作出多边努力，应对日趋复杂且严重影响发展和债务可持续性的跨界挑战；

21. 确认联合国和国际金融机构依照各自任务规定所发挥的作用，鼓励它们继续支持为实现持久和包容增长、可持续发展和发展中国家外债可持续性而作出的全球努力，包括继续监测全球资金流动及其在这方面的影响；

22. 重申债务人和债权人必须以透明方式共同努力，防止并解决债务不可持续的问题，重申保持可持续债务水平是借款国的责任，承认贷款人也有责任以不削弱国家债务可持续性的方式贷款，在这方面，表示注意到联合国贸易和发展会议关于负责任主权借贷的原则，确认国际货币基金组织债务限额政策和(或)世界银行非优惠借贷政策的可适用规定，以及经济合作与发展组织发展援助委员会为提高接受国的债务可持续性而在其统计系统中采用的保障措施，并决心在现有举措基础上，力求就主权国家借款和贷款方面的债务人和债权人责任指导方针达成全球共识；

23. 呼吁加紧努力，通过加强预防和解决危机的国际金融机制，防止发生债务危机并降低债务危机的规模和代价，鼓励私营部门在这方面开展合作，并邀请债权人和债务人在相互商定、透明和个案论处的基础上，酌情进一步探索使用新的和改进型债务工具，如债务转换，包括可持续发展目标项目中的债务换权益办法，以及债务指数化工具；

24. 注意到 2019 年 11 月 18 至 20 日在日内瓦举行第十二届国际债务管理会议，鼓励联合国贸易和发展会议、世界银行和国际货币基金组织继续就债务问题开展分析和政策工作并提供技术援助，酌情促进负责任、可持续和透明的主权借贷政策；

25. 表示关切少数不合作的债券持有人能破坏接受债务危机国家债务重组的大多数债券持有人的意愿，因这会在其他国家产生较广泛的影响，注意到某些国家为防止这些活动采取的立法步骤，并鼓励所有各国政府酌情采取行动，此外表示注意到联合国就债务问题进行的讨论；

26. 鼓励各国政府注意少数不合作的债券持有人有能力阻止债务危机国家债务的重组工作，鼓励债务人和债权人同心协力，起草相应的债券协议；

27. 欢迎为减少主权国家因拒绝重组的债权人而受影响的脆弱性，由国际资本市场协会提出并经国际货币基金组织认可的对同等优先清偿权和集体行动条款的修改，鼓励各国进一步采取行动，将这些条款纳入其所有债券发行，并欢迎国际货币基金组织继续开展工作，监测这些条款的应用情况，并探索备选办法，解决不附带此种条款的现有债务存量这一问题；

28. 回顾联合国作为一个具有普遍性的政府间机构，为债权人和债务人讨论如何改善外债可持续性提供了一个论坛，注意到主要利益攸关机构在 2019 年经济及社会理事会发展筹资后续论坛期间就如何改善债务可持续性和债务重组进行了实质性专家辩论，在这方面邀请包括布雷顿森林机构在内的国际金融机构特别是国际货币基金组织、包括联合国贸易和发展会议在内的联合国系统相关实体以及其他有关论坛，根据各自任务规定并依照关于这个问题的有关决议继续开展现有合作；

29. 又回顾联合国贸易和发展会议发展筹资问题政府间专家组的设立，注意到专家组于 2018 年 11 月在日内瓦举行会议，其中债务可持续性问题是审议的一个项目，并回顾已要求根据政府间专家组的职权范围，作为一项经常性投入向发展筹资后续行动论坛介绍政府间专家组的工作情况；

30. 再次邀请大会主席和秘书长适当考虑到维持和促进发展中国家金融和宏观经济稳定包括债务可持续性以及支持适当的扶持性国内和国际经济、金融和监管环境对《2030 年可持续发展议程》的执行手段所具有的核心作用，在这方面，邀请国际货币基金组织、世界银行和联合国贸易和发展会议等所有主要机构利益攸关方根据各自的任务规定为这些努力提供支持；

31. 鼓励会员国、联合国系统、世界银行集团、国际货币基金组织和其他相关利益攸关方以及国际金融机构扩大债务管理包括债务数据记录和报告方面的技术援助，更好地协调应请求为这方面技术援助工作提供的咨询，并确保与各种债务管理机制协同增效；

32. 邀请捐助国考虑到具体国家的债务可持续性分析，继续向发展中国家提供有助于提高中长期债务可持续性的优惠和赠款型融资，并注意到国际货币基金组织以零利率贷款形式向符合资格的发展中国家提供利息减免；

33. 邀请国际社会继续努力增加支持，包括资金和技术援助，帮助发展中国家进行体制能力建设，以加强上游和下游的债务可持续管理，作为国家发展战略的一个组成部分，包括促进透明而且可问责的债务管理制度，提高谈判和重新谈判能力，提供处理外债诉讼以及债权人与债务人之间的债务数据核对方面的法律咨询支助，以求实现和维持债务可持续性；

34. 请联合国贸易和发展会议并邀请国际货币基金组织和世界银行与各地区委员会、区域开发银行及其他相关多边金融机构和利益攸关方合作，继续在发展中国家债务管理和债务可持续性领域的能力建设活动和预警监测制度活动开展合作并加强合作，以推动落实《2030 年可持续发展议程》；

35. 促请所有会员国和联合国系统采取适当措施和行动，落实联合国各次主要会议和首脑会议的承诺、协定和决定，尤其是有关发展中国家外债可持续性问题的承诺、协定和决定；

36. 请秘书长向大会第七十五届会议提交一份注重行动的报告，说明本决议的执行情况，在报告中评估实现可持续发展目标所需的投资对发展中国家外债可持续性的潜在影响，提出在债务和债务可持续性问题上加快执行《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》⁸ 和《2030 年可持续发展议程》的具体建议，并决定在大会第七十五届会议临时议程题为“宏观经济政策问题”的项目下，列入题为“外债可持续性与发展”的分项，除非另有商定。

⁸ 第 69/313 号决议，附件。