



大会

Distr.: General
11 July 2001
Chinese
Original: English

第五十六届会议

暂定项目表* 项目 108 (b)

宏观经济政策问题

国际金融体系与发展

国际金融结构与发展，包括发展中国家
与发达国家间的净资金转移

秘书长的报告**

目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-3	2
二. 最近的资金流动和净转移.....	4-25	2
三. 国际金融结构的改革.....	26-67	10
A. 汇率和资本帐户体制.....	30-36	10
B. 汇率和资本帐户体制.....	37-40	12
C. 多边监视和监测.....	41-52	12
D. 国际援助的条件.....	53-61	14
E. 私营部门参与预防和解决危机.....	62-67	16
四. 结论：全球化世界中的全球合作.....	68-80	17

* A/56/50。

** 由于有些被协商者不在，大会第 55/186 号决议第 26 段所要求的协商比预期的时间多了一个星期，本报告到 2001 年 7 月 3 日以后才提出。

一. 引言

1. 本报告是根据 2000 年 12 月 20 日通过的大会第 55/186 号决议提交的，并借助了包括联合国秘书处经济和社会事务部，各区域委员会、包括拉丁美洲和加勒比经济委员会，联合国贸易和发展会议（贸发会议），联合国开发计划署（开发计划署）以及国际货币基金组织（货币基金组织）和世界银行在内的联合国系统不同组成部分的分析和合作。¹

2. 本报告根据大会的要求由两份增编加以补充。其中一份由开发计划署编写，讨论国际金融稳定作为全球公益问题。贸发会议编写的另一份增编报告了该机构推动长期私人资金流动促进发展的活动。本报告虽自成一体，但可作为去年的报告的增订本。²

3. 报告第二节摘要说明了流向发展中国家的净资金转移的最近情况，第三节审查了就第 55/186 号决议讨论的政策问题采取的主要行动和这些问题引起的关注。第四节总结了本报告，试图进一步就新的国际金融结构形成一个更广泛的全球议程，将其纳入定于 2002 年 3 月 18 日至 22 日在墨西哥蒙特雷召开的联合国发展筹资问题会议的进程内。

二. 最近的资金流动和净转移

4. 作为一个群体，发展中国家在 2000 年向其他国家转移了估计达 1700 亿美元的资金“资源”，³ 比 1999 年多出 600 亿美元，而 1999 年又比 1998 年多出约 750 亿美元（见表 1）。事实上，从 1990 年代中期起，流向发展中国家的净资源转移并不很多。从发展中国家来说，2000 年的净资金外移反映了正面和负面的发展情况。正面是石油出口国因为受益于石油价格上涨而减少了对净资源流动的需求。负面是，许多发展中国家正处于调整过程，增长缓慢，需偿还债务，并抑制了对外来资源的有效需求。

¹ 这些实体的主要报告载有比本报告所能载列的更为详细的资料和分析，其中包括《2001 年世界经济和社会概览》（联合国出版物，出售品编号：E.01.II.C.1）；贸发会议，《2001 年贸易和发展报告》（联合国出版物，出售品编号：E.01.II.D.6）；贸发会议，《2001 年世界投资报告》（联合国出版物，出售品编号：E.01.II.D.12）；货币基金组织，《世界经济展望》，2001 年 5 月；和世界银行，《2001 年全球发展资金》

² “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”（A/55/187 和 Add.1 和 2）。

³ 本节的数据和分析主要取自《2001 年世界经济和社会概览》，同上，第二章。资金资源的净转移主要包括资本净流入减去投资收入的净流出；它提供了货物与服务贸易差额的资金（关于本概念的更详细资料见《1986 年世界经济概览》（联合国出版物，出售品编号：E.86.II.C.1），附件三。

表 1. 1993-2000 年流向发展中国家的资金转移净额
(十亿美元)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
发展中国家	66.2	34.3	39.9	18.5	-5.7	-35.2	-111.2	-169.8
非洲:	2.5	5.1	6.0	-5.1	-3.3	17.0	6.3	-14.5
撒南(不包括尼日利亚和南非)	19.2	3.7	10.1	12.2	12.9	13.1	16.4	15.8
东亚和南亚	10.0	1.9	22.9	24.6	-28.1	-127.7	-125.8	-102.9
拉丁美洲和加勒比	14.7	18.1	-1.6	-1.3	20.8	42.0	7.9	-1.6
西亚	39.0	9.2	12.6	0.2	4.9	33.5	0.4	-50.8
备忘项目:								
重债穷国	13.0	10.7	11.8	11.9	13.6	16.5	12.8	9.2

资料来源:《2001 年世界经济和社会概览》(联合国出版物,出售品编号:E.01.II.C.1),表 II.4, 据国际货币基金组织的数据。

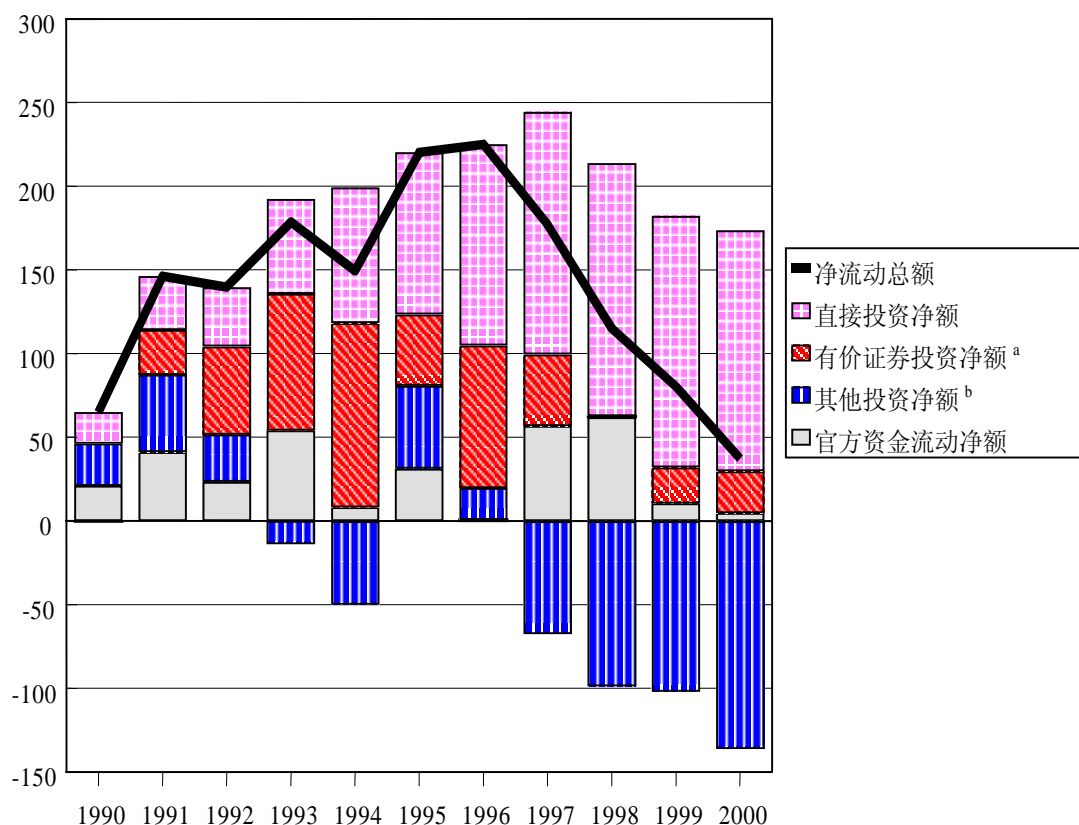
^a 初步估计数。

5. 在区域一级,最大的改变是西亚,反映了远远超过进口品所用资金的石油出口收入的急剧上涨,并且使得能够积累外汇储备。另一方面,东亚和南亚国家因为有力的经济复原强化了进口增长,加上资本外流已经到了最低点,其净流出减少了很多。拉丁美洲和加勒比在 2000 年有少量净资金流出,主要是因为某些国家出现有力的石油和制成品出口,不过年底阿根廷减少取得国外信贷也有关系。

6. 非洲整体的内向净资金转移在 2000 年已经倒转,原因是几个大石油出口国增加了出口收入。用于支付撒南非洲石油进口的贸易收支赤字的内向净资金转移大体上继续维持,流向重债穷国的内向净资金转移则是几年来数额最小的。

7. 净资金转移的这些发展情况在流向发展中国家的资金流动一级反映了出来,这些流动在私人 and 官方流动两方面均告减少(见图 1)。

Figure 1. Net financial flows to developing and transition economies, 1990-2000
(Billions of dollars)



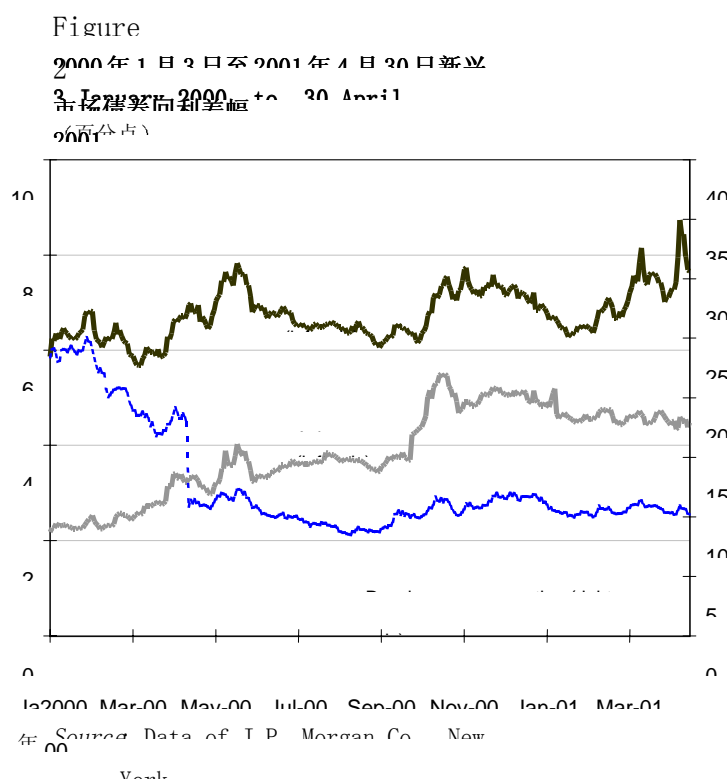
Source: *World Economic and Social Survey 2001* (United Nations publication, Sales No.E.01.ILC.1), figure II.3, based on data of the International Monetary Fund.

a/ Including portfolio debt and equity flows.

b/ Including short-and long-term bank lending. It may include some official flows owing to data limitations.

私人流动

8. 2000 年的私人资金流动受到投资者因为日益疲软的证券市场价格——尤其是下半年高度投机的股票价格——和各国日益担心全球经济减慢——而避开风险的压制。投资者心态的这种转变反映在新兴市场债券和美国无风险基本投资证券——两者的回利间的“差幅”上升方面。这种情况特别反映在 2000 年上半年南亚和东亚经济体的债券和下半年拉丁美洲发行的债券的差幅上面，后者受到阿根廷日益加剧的困难的很大影响（见图 2）。



9. 在经过几个月的不确定后，投资者信心的日益恶化在 2001 年中期因为阿根廷和土耳其——受到金融危机影响的第二个国家——受到货币基金组织带头的支持其重新制定的调整方案的援助而受到制止。但是，全球经济前景持久不消的不确定性继续打击投资者的信心，他们担心这两个大国的方案可能还会遭遇困难。

10. 象最近几年一样，2000 年流向发展中国家和转型经济体的私人信贷流动的特点是外国商业银行减少了风险暴露，非银行信贷（主要是债券）的净流入停滞不动。国际银行对这些国家的贷款继续减少，受到危机影响的亚洲国家进一步大笔偿债，这些国家和不同程度上石油出口国对新的外来信贷的需求降低，阿根廷和土耳其失去了国际资本市场的准入。一个正面的影响是其中某些国家债务与国内生产总值的平均比率有所降低。另一方面，从 2000 年中期起，尽管发达国家的利率降低了很多，发展中国家和转型经济体在国际资本市场的借贷成本仍旧很高。

11. 2000 年流向发展中国家和转型经济体的外国直接投资数额减少了，但仍然是私人资金流动的主体。⁴ 亚洲的跨国界兼并和收购随着最受 1997—1998 年金融

⁴ 关于外国直接投资的进一步细节，见贸发会议，《2001 年世界投资报告》（联合国出版物，出售品编号：E.01.II.D.12）和联合国，《2001 年世界经济情况与前景》（联合国出版物，出售品编号：E.01.II.C.2），第二章。

危机影响的国家资产出售浪潮的结束已经平息下去。虽然象巴西、秘鲁和波兰的大型私有化方案吸引了强有力的直接投资流动，但是在新产能的“绿野”投资方面增长很少。对转型经济体的直接投资流动继续增加。虽然流向非洲整体的投资减少了，仍有不少流入某些国家，象埃及、南非和坦桑尼亚联合共和国等。2000年非洲的外国直接投资主要集中于能源和基础设施部门。

12. 2000年下半年国际投资者在发展中国家和转型经济体的组合证券投资广泛后撤。年初大量流向新兴市场的股票的资金，全年算下来只成为很小的净流入。通常伴随新兴市场股票价格的疲软的是信息技术部门股票收益前景的下调而造成的发达经济股票市场价格的下降。人们对发展中国家在全球经济减缓中的增长前景日益增加的关切进一步削弱了新兴市场的股票价格。2001年上半年全球股票市场价格继续急剧下降，才刚刚开始稳定下来，并在第二季度呈现反弹的一些迹象。

官方流动和债务减免

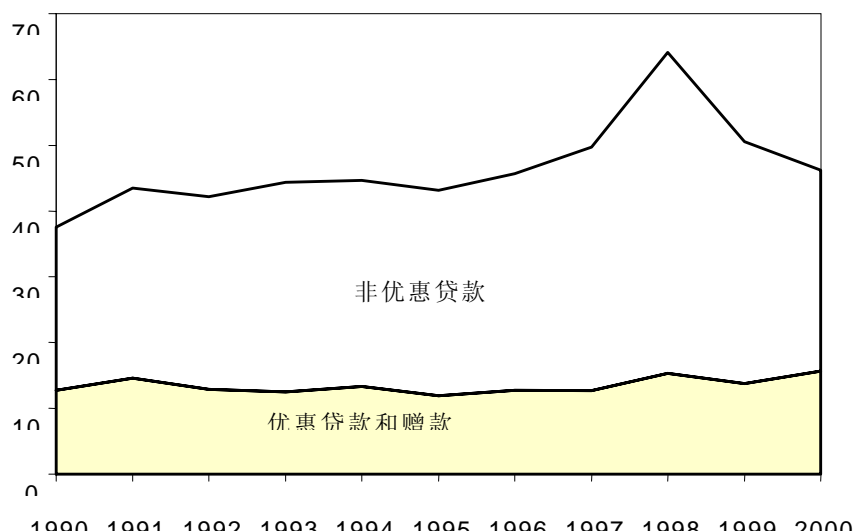
13. 如图1所示，2000年官方资金流动的减少反映了对处于财政危机国家的紧接援助的持续减少。货币基金组织的情况特别显著，它连续第二年从发展中国家和转型经济体收到净偿款总额约100亿美元。⁵ 同样的，主要是由于多边发展机构紧急借贷作业增加的情况不再出现，这些机构承付的资源总额（贷款和赠款）按经常价格和汇率计算减少了8%，只达420亿美元。⁶ 但是，在这一总数中，承付的优惠多边资金在1999年有所减少后，在2000年略有增加。事实上，虽然主要来自各开发银行的非优惠性发展资金在1990年代出现过增长和下降的情况，优惠性多边发展承付款大体上还是保持不变（见下图3）。

⁵ 见《2001年世界经济和社会概览》，同前，表A.23和A.24。

⁶ 同上，表A.27。

图 3
1999-2000 年 11 边承付资源

(十亿美元)



资料来源：联合国秘书处，据个别机构和组织的资料
institutions

14. 优惠多边方案的资源主要是由官方发展援助提供，该项援助也提供了双边财政援助和技术合作的资金。按不变价格和汇率计算，2000 年经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会成员国提供的官方发展援助总额减少了 1.6%。⁷ 官方发展援助作为发展援助委员会成员综合国民生产总值（国产总值）的比值，从 1999 年的 0.24% 减到了 2000 年的 0.22%，远低于联合国各个论坛建议的 0.7% 的指标。

15. 2000 年官方发展援助降低的一个主要因素是：最大的捐助国日本因为结束了它在亚洲财政危机之后的额外捐助而导致捐款减少了 18%。同时，联合王国和若干其他国家的捐款则有所上升。官方发展援助流动总额再度增加的机会如何并不确定，因为某些主要捐助国提供的资金流动的前景令人存疑。由于按官方发展援助占国产总值的比率衡量的各捐助国官方发展援助数额分布高度不均，大大增加

⁷ 2000 年官方发展援助减少的一个因素是定义上的：发展援助委员会不再将提供给以下国家或领土的援助归类为官方发展援助：阿鲁巴、法属波利尼西亚、直布罗陀、大韩民国、阿拉伯利比亚民众国、澳门（中国）、荷属安的列斯、新喀里多尼亚、北马利亚纳和维尔京群岛（联合王国）。就这些变动作出调整后，按不变价格和汇率计算，官方发展援助总额减少了 0.2%。这项重新分类影响最明显的是法国的官方发展援助（见经合组织，“解释造成官方发展援助数额减少的特别因素：发展援助委员会公布 2000 年的官方发展援助数字”，巴黎，2001 年 4 月 23 日）。

许多捐助国的官方发展援助数额是当前增加官方发展援助流动总额方面的主要挑战之一。迎接这项挑战是履行在 2015 年之前实现《千年宣言》各项目标——包括增加对最不发达国家的官方发展援助——的承诺的努力当中特别重要的一个部分。⁸

16. 此外，各捐助国将越来越大比例的官方发展援助流动用于资助全球公益。⁹虽然全球公益方案必须有足够的资金，但不应牺牲了官方发展援助。¹⁰ 因此，必须寻找增加全球公益资源的来源和机制。

17. 由于偿付外债往往耗用了政府预算和流入的资金，实际挪用了发展和减贫资源，在执行增加优惠的重债穷国倡议以实现各项千年目标方面取得进一步进展也是很要紧的。各国广泛同意，为满足大量增加净资金转移以支助这些努力的需要，提供官方债务减免时不应牺牲官方发展援助的流动。事实上，减免债务的同时，必须增加官方发展援助，主要是以赠款和高度优惠贷款方式提供。

18. 到 2000 年 12 月 31 日为止有 22 个合格的国家达到增加优惠的重债穷国倡议下减免债务的“决定点”，另有一个国家——乍得——在 2001 年 5 月达到了这一点，合于临时减免债务。截至 2001 年 6 月初，乌干达和玻利维亚已达到“完成点”，合于临时减免债务。¹¹ 这 22 个国家在完成其方案时将收到约 340 亿美元的债务减免，占向所有合格的国家适用时该倡议所需国际支出的三分之二。加上传统的债务减免和另外的双边债务取消，用于减免债务的总额估计达 530 亿美元左右。增加优惠的重债穷国倡议下承诺的债务减免将使 22 个国家尚有债务存量的净现值减半或减去 203 亿美元。债务存量占这些国家出口值的百分比将因此减到 126%，虽然还是很高，但已经是债务减免前的比例的一半左右，与其他发展中国家比例相当；它们的偿债付款将减少约三分之一。

19. 但是在加速执行重债穷国倡议方面仍然存在一些障碍。特别令人关切的是重债穷国信托基金的资金数额不高。实缴双边捐款总额只略高于 2001 年 3 月底承缴数额的三分之一。几乎所有多边债权国都承诺在各国达到决定点时提供临时减免。货币基金组织在市场外售出的黄金的收入预期将可支付对重债穷国倡议的承诺。各捐助国和国际机构也以减免缴给世界银行和各区域开发银行的偿债付款的

⁸ 见“联合国千年宣言”，大会第 55/2 号决议。

⁹ 世界银行，《2001 年全球发展资金》（2001 年，华盛顿），英文本第 109—110 页。

¹⁰ 关于联合国经济和社会事务执行委员会对此一看法的阐述，见“达成新的援助协议”，联合国经济和社会事务执行委员会的报告，2001 年 6 月 20 日，纽约，（可进入 www.un.org/esa/coordination/ecesa 索阅）。

¹¹ 关于这方面的更多讨论，见“发展中国家的外债和偿债问题，包括全球金融不稳定造成的问题”，秘书长的报告（A/56/262）。关于债务减免对这些国家的选定债务指标额影响，见发展委员会的报告，“重债穷国：进度报告”，2001 年 4 月 19 日，华盛顿。

方式提供资金，这项安排是在“边做边付”的基础上实施。因此，为了重债穷国倡议的顺利运作，必须更及时收到对重债穷国信托基金的捐款。

20. 令人关切的另一点是必须加速冲突后重债穷国债务减免方案。货币基金组织执行的冲突后紧急援助方案应有助于加速这一进程。¹² 同时，考虑到这些国家在宏观经济政策和机构改革方面的成绩记录，在执行增加优惠的重债穷国倡议方面表现弹性将符合它们的特殊状况。

21. 人们还关切根据重债穷国倡议得到减免的个别国家剩余债务数额指标是否可以持续。其中一些国家已受到很大伤害，贸易条件持久恶化。由于计算重债穷国的预期出口收入和政府收入时未考虑到这些情况，人们认为处于此种情况的这些国家可能陷入无法持续的债务深渊。¹³ 在这种情况下，为了设法避开债务危机，必须提供足够的额外援助，最好是以赠款方式。

22. 除了重债穷国的特殊需要外，许多其他发展中国家和转型经济体的债务已经失控和（或）财政需要与债务满期结构严重失调。这种债务数额和状况使得它们很容易受到国内或国际经济因素突然出现不利变化的打击。改进这些国家的债务管理体系可以大大减轻这种问题。

23. 由于这些国家的大部分都可以进入国际货币市场，它们对私人 and 官方债权者都承担了义务。虽然人们同意要解决这些国家的债务危机，就必须进行债务调整，但人们也担心可能产生的一些影响。首先，有出现“道德危害”的风险。也就是鼓励私人债权人承担更高的风险（见第三.E 节）。第二，与此相关的是担心对这些国家的债务减免可能减少了给予其他国家的多边资源。

24. 由于巴黎俱乐部是官方双边债务的调整中心，必须继续加以改进，定出更明确的原则和更透明的机制来解决官方债务问题。此外，应加强鼓励手段，使所有双边债权人充分参与债务谈判。

25. 私人债权人似乎往往低估了他们的贷款决定的风险，国际社会正致力于使私人债权人在未来的债务危机中参加解决债务问题。目前正在各个论坛中设法形成必要的机制和协调公私债权人（见第三.E 节）。

¹² 到 2001 年 3 月，被视作重债穷国但卷入武装冲突的国家有：安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、几内亚比绍、缅甸、卢旺达、塞拉利昂、索马里和苏丹。埃塞俄比亚最近脱离了武装冲突状况，于 2000 年 6 月 18 日签署协定结束敌对状态。（另见《国际货币和金融委员会与发展委员会联席会议公报》（2001 年 4 月 29 日，华盛顿），第 10 段）。

¹³ 见国际开发协会（世界银行）和货币基金组织，“维持长期外债的可持续性的挑战”（2001 年 4 月 18 日，华盛顿），英文本，第 1 页。

三. 国际金融结构的改革

26. 由于亚洲危机，各国很快形成了广泛的共识，认为有必要减少国际经济和金融活动中的过度不稳定性或限制其影响。到十年末期，各国普遍同意这样去做的广泛政策目标，包括要有一个稳定的宏观经济环境和运作良好的有力金融体系。在资本输出和输入国都需如此。

27. 各国还相当同意实现这些目标所需的许多要素，过去几年达成的一般结论正被转化为具体的政策和做法。这并不意味着没有争论，但是全世界的决策者都是从几个领域中执行什么政策的共同评估的角度去运作，重点已经转到执行、评估和提升方面。主要的国际金融机构也在重新思考在这方面如何能够最好地协助各国。一个尚未解决的问题之一是如何能够将所有国家的看法和需要纳入进一步制定新的国际金融结构的进程内。

28. 重点转移到执行方面即意味着专注于每一个国家的特殊需要的技术援助已成为有效改革国际金融结构的关键要求。在提高全球金融反弹的努力中，技术援助和支助对确保没有一个国家受到遗漏是很要紧的。因此，重要的是要加强不同多边和双边提供者间的合作，并考虑到对技术援助日益增加的强烈需求，为此调动更多的资源。

29. 尽管在改革国际金融结构方面取得了重大进展，并没有骄傲自满的余地。阿根廷和土耳其最近的危机事件有力地提醒各国还有很多事情要做。另外，决策者们必须随时防范因最近的长期经济扩充所积累的不平衡造成的金融体系和实际经济的可能突然打击。

A. 国际标准和守则¹⁴

30. 改革国际金融结构战略的基本组成部分是鼓励各国加强其金融和宏观经济政策体系，建立良好做法的国际标准和守则，然后促进其广泛执行。主要的标准和守则领域涵括了政府的透明度、金融部门的监督、共同治理和适当的法律及机构框架等。

31. 各项标准和守则是在具有不同成员各专门机构之内形成。有些标准和守则是货币基金组织制定的（如金融统计、货币和金融政策的透明度方面的标准和守则），有些是发达国家论坛设计的（如巴塞尔银行监督委员会的银行监督和经合组织的合作管理准则）。就后者来说，有些发展中国家和新兴经济体质疑它们是否须采行它们没有参与制定的守则。一些限制成员的组织已就此努力与非成员国协商，它们有一个共识，就是在整个过程中，可以作出更多的努力，让发展中国家参与。

¹⁴ 关于这些问题的更详细分析，见“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”，A/55/187，第24—41段。

32. 另一个受到关切的问题是出现了越来越多的标准。不同机构共发布了高达 80 种的各样标准。为了应付这么多的标准，布雷顿森林机构和金融市场稳定论坛必须挑出与促进完善的金融制度直接相关的一组核心标准（见下表 2）。

表 2. 货币基金组织和世界银行确定的健全的国家金融体系的主要标准¹

主题领域	主要标准	发布机构
数据发布	特别数据发布标准/一般数据发布标准	货币基金组织
财政透明度	财政透明度优良做法守则	货币基金组织
货币和金融政策透明度	货币和金融政策透明度优良做法守则	货币基金组织
监督银行业	有效监督银行业核心守则	巴塞尔银行监督委员会
监督保险业	保险业核心守则	国际保险业监督人协会
证券市场的管制	证券管制的目标和原则	国际证券委员会组织
支付制度	系统作出重要支付制度的核心原则	支付和清算制度委员会
公司管理	公司管理原则	经合组织
会计	国际会计标准	国际会计标准委员会
审计	国际审计标准	国际会计师联合会
破产体制和债权人的权利	有效破产和债权人的权利体制	世界银行

资料来源：货币基金组织，2001 年 3 月 5 日第 1/17 号新闻通知。

¹ 金融市场稳定论坛着重提出了共 12 种的一套标准，金融市场稳定论坛和货币基金组织/世界银行的清单中均列有其中 11 种相同的标准。金融市场稳定论坛另加的标准为“洗钱问题金融行动工作队的四十项建议”(<http://www.fsforum.org/Standard>)。

33. 开头时，关于国际标准与守则的工作是被视作把各国按其遵守特定统一规则和条例的程度分成不同类别，使落后国家受到国际社会或金融市场的“惩罚”的一种方法。的一种方法现在，主流观点认为各项标准和守则的重点是自愿合作努力加强整个全球系统，从而加强国际和国内的经济和金融环境。

34. 为了最好地实现这些目标，预期各国执行各项国际标准与守则的程度时应考虑到不同经济和资本市场发展阶段、行政能力和改革政策，以及文化和法律传统。因此，执行时要求根据各国独特的情况就核心标准区分轻重缓急。同时，应找出方法将适当区别执行与评估标准的工作同需要维持这些标准的普遍性结合起来。

35. 货币基金组织和世界银行对各国遵守各项标准与守则情况的评估大有助于改善各国促进增长与稳定的基础结构。这种评估必须排斥以“通过—不通过”的机械方式进行。相反，这种评估应帮助各国定出相关优先标准和（或）部分标准，并逐渐改进遵行这些标准的情况。

36. 标准的执行将只会在市场参与者使用关于某一经济体对各项标准遵行情况的资料以供业务决策之用时才会影响到给予该经济体的信贷或投资的定价或分配。由于最近出现许多标准，大部分市场参与者都不熟悉这些标准或基金组织/世界银行的评估工作。2000年9月，金融市场稳定论坛为此提出了旨在提高市场参与者对各项标准一般认识的一些建议。金融市场稳定论坛以及货币基金组织和世界银行的宣传已产生了成果，几个私人金融机构已开始将评估各项标准的结果纳入其决策进程之中。

B. 汇率和资本帐户体制

37. 国际金融政策中各国做法极不相同的一个领域就是汇率和资本帐户体制的选择。最近关于发展中国家应选择何种适当的汇率体制的辩论已集中于两极或“双角”解决办法。据这项看法的主张者称，选择完全对国际资本流动开放的国家在汇率严格挂钩——如使用联系汇率或美元化（消除国内货币）——和汇率自由浮动之间并无可行的替代办法。他们辩称，严格挂钩和自由浮动之间的中间政策体制是不可能持续的。提出这种看法是因为1994年以来每一次主要的国际金融危机都涉及汇率挂钩但可以调整的的国家。自从亚洲危机以来，新兴经济体一般都向更具弹性汇率体制方向转变，少数国家则采用美元为其国家货币。

38. 但是，这两个极端的体制，尤其是“严格挂钩”可能只在有限的情况下适用。有很多具弹性的汇率安排存在，资本帐户的可能开放程度也各种各样，可以使稳定性和弹性两者兼具，迎合每一国的增长和发展目标。除了资本帐户的开放程度外，影响汇率体制选择的其他因素包括有：经济规模、贸易和投资结构及经济和财政的发展水平。由于这些条件会改变，因此所需汇率体制也会改变。

39. 在整个发展层面，金融的开放与汇率体制之间特别重要的是保持前后一致。虽然金融更为发展时资本管制也较松，汇率安排也更具弹性，但是1990年代危机的重要教训之一是必须让金融部门对随着更加开放而来的起伏变化有所防备。此外，即使是实行工业化国家式的管制的国家，监督和审计也受到了金融危机的打击。因此，即使是成功执行，有力的金融部门也可能不足以保护新兴小经济体免受国际资本流动的大幅变动的影响。对这类国家来说，可增加的防线包括有：以谨慎的管制条例限制短期资本流动和金融中介机构的外汇风险。

40. 目前的共识是：为了最大限度地增加增长和发展机会和最小限度地受到风险，纳入全球金融体系的步伐应当是渐进方式，并要作出审慎的准备。作为这种准备的一部分，国际社会必须就金融部门的发展、资本帐户的自由化和汇率体制的相应改变的顺序安排提供咨询意见和技术援助。

C. 多边监视和监测

41. 对国家经济和金融政策的多边监视是继标准和守则之后国际金融结构的第二个主要支柱。进行监视既是对个别国家的一种服务，也是一种全球公益。这是国

际社会防止危机的现有主要手段。国际货币基金组织对多边监视负有主要责任。伴随这种全球体制而来的是区域和分区域国家集团的相互监视安排。这些安排是对多边监视的有用补充，应当加以鼓励。

42. 超越传统的宏观经济政策领域，监视工作现在集中于提高各国政策的透明度和制订与执行上述各种标准。此外，正日益注意发现和减少会增加金融危机可能性的特定国内和国外脆弱点。

43. 在后一个领域，近来特别注意国内和国际金融市场的问题及其对资本流动的可持续性的影响。2001 年 3 月，货币基金组织和世界银行最后定出了公共债务管理准则和发展国内公共债务市场手册。两项文件为帮助各国处理资本流动起伏不定会产生问题提供了有用的手段。另外，货币基金组织分发了征求意见的《储备管理准则》初稿。预期订正准则草稿和预警系统技术文件在货币基金组织国际货币基金和金融委员会 2001 年 9 月会议之前将可分发。

44. 1999 年 5 月，货币基金组织和世界银行开展了金融部门评估方案，以加强注意监测金融部门。这项联合监测和评估倡议旨在找出个别国家金融系统的优势、弱势和风险，然后帮助它们设计政策反应和确定该部门的发展和技术援助需要。

45. 在设定应优先评估哪些国家时，重点放在一直很重要的国家上，不过这种做法是普遍采用。在评估了 12 个被试验国后，经验显示多学科专家小组对整个金融部门的分析可对国内金融系统的弱点提供宝贵的见解。事实上，发达国家和发展中国家都对参与金融系统评估方案表达了强烈的需求，这种参与是志愿性的。在试验阶段之后，该方案将以每年评估 25 个国家左右为目标。

46. 除了国内资本市场的金融系统评估方案外，还进行了几项倡议，以期加强了解、监测和监视全球资本市场和加强解决与资本市场的发展有关的系统性问题。为了深化这一领域的工作，货币基金组织决定在 2001 年 3 月设立新的国际资本市场部。货币基金组织还通过其新的资本市场协商小组扩大了与金融市场参与者的讨论。这项做法通过设法减少资金来源的起伏变化补充了资本进口国的国内金融市场的工作。

47. 在执行金融市场稳定论坛高度举债机构、资本流动和境外金融中心三个工作组的报告所列各项建议方面取得了一些进展。由于这些报告是在 2000 年 3 月出版，一些境外金融中心已采取行动加强它们的监督、管制、合作与宣传做法。还有，其中一些中心与货币基金组织合作，已开始执行涉及自愿评估相关标准执行情况的方案和采取确保境外金融中心有更高的透明度和能够更好地提供统计资料的措施。不过，不是所有的境外金融中心都展现出它们至今已致力于跟上有关的国际标准。在这方面，必须指出，金融活动是几个境外金融中心预算收入的主要来源。采用国际标准可能会减少了这些中心的吸引力和它们的金融活动收益。因此，必须协助发展出更更为多元化的经济结构。

48. 关于高度举债机构，在管理高度举债机构的对应风险和在管制性监督银行对高度举债机构的贷款方面已作出改进。另外，在 2001 年 2 月，数达 16 家的一群国际商业和投资银行发布了外汇市场活动的一套交易原则。这些原则涉及对可能会干扰中小国家市场活力的交易做法的许多关切。同时，在强制高度举债机构对外公开资料方面的进展很有限。因此，各公司和国家管制当局必须继续进行执行努力。

49. 增加跨国界金融作业的透明度的努力并不限于境外金融中心和高度举债机构。2001 年 4 月，巴塞尔委员会发表了对国际性银行对外公布资料的做法所作两年研究的结果。报告的主要结论是，虽然近年来在提高公布资料的质量和层次上取得了重大进展，但是公布资料的做法还是赶不上各银行如何进行业务和衡量其风险的变化。这就提出了各银行要向以各种货币买卖各种金融证券的金融市场参与者提供多少资料而又不会不必要地改动了公布资料和专有资料的界限的问题。

50. 不断进行的强化金融进程的成果之一就是设立了极为庞大复杂的金融机构。这种发展使人担心有个机构失败的话会对国际金融机构的稳定造成负面影响。鉴于这些关切，金融市场稳定论坛、10 国集团各国的财政部长及中央银行行长和巴塞尔委员会在 2000 年组成了联合工作队审查极为庞大而复杂的机构出现财政困难时应如何处理的问题。他们确定了减少这种公司失败时对其他的市场参与者的影响的若干防备措施。这些措施正由各国国家当局审查中。

51. 全球金融市场的日益复杂化也要求各国充分公布资料，而且做法广泛一致。这就要求进一步统一各种会计标准。

52. 一般而言，已作出了重大努力改善各金融机构风险管理。在这方面，已特别注意针对各银行的新的巴塞尔资本协议已取代了 1988 年的资本协议。新的框架的主要目的是更好地使各银行的管制性资本规定针对暗藏的风险，并鼓励银行管制人员进行更有效的监督。新的协议预期在 2001 年年底前定案，最迟到 2004 年实施。各方广泛同意各项提议是向前迈进的一个大步。不过，对于提议的新协议的可能影响还须进一步分析。事实上，有人担心执行新的框架可能导致银行大量减少对大部分发展中国家的贷款。另外，有人说，新的协议鼓励“周期性”贷款（也就是造成在景气好的时候奖励超贷，衰退的时候奖励过度减缩贷款）。

D. 国际援助的条件

53. 国际社会长久就了解到所有国家，即使是管理最好的经济体，也可能需要寻求国际金融市场的援助，帮助克服国际收支问题。这种援助的主要来源是货币基金组织，而发展中国家和转型经济体特别关切的一个问题是寻求货币基金组织的支助是有条件的。

54. 2000 年 11 月，货币基金组织对其非优惠贷款安排作出了重要改变。为劝阻拖长使用和不当阻止大量提取货币基金组织资源，货币基金组织采行了有时限的

预期偿款安排和对超过备用安排及中期贷款下某种数额的未偿信贷收利息罚款。另外还决定中期贷款应当只用于明确界定的情况，即由于一国的结构性国际收支情况和取得私人资本的渠道有限适于提供长期官方资金。此外，还取消了为满足特殊需要而设立的四种很少使用的资金安排。

55. 审查货币基金组织资金安排工作的一个主要成分是修改随时可以收回的信贷额度使其对可能的使用者更具吸引力。其中包括较宽松的监测安排和货币基金组织一旦作出承诺后更自动支付款项，以及减少借款费用。

56. 一个相关的步骤是审查货币基金组织对使用其资金附加的政策条件。人们普遍同意，1990年代货币基金组织贷款所附加的结构性政策条件过于太多和太细，限制过多，效果无法完全发挥。还有人关切条件过多可能破坏了国家对方案的所有权，阻碍了方案的执行。

57. 货币基金组织审查的目的不是要削弱条件性，而是使其更为有效，干预较少和加强方案的所有权。因此，条件性最好是集中于恢复和维持宏观经济的稳定与增长的政策，只有当结构问题对这些目标很紧要时才会加以讨论。困难的是在何者为紧要、何者为不紧要之间划一界线。

58. 同时，简化货币基金组织的方案不仅仅是集中于宏观经济条件而已。往往一个国家需要处理不属于货币基金组织专长领域内的结构性问题，以达成可持续的宏观经济成果。这就要求货币基金组织、世界银行具有相关政策领域的专门任务和专长的其他国际机构之间进行更密切的协作。

59. 对条件性进行审查时也应特别注意调整方案的社会方面。必须把保护最弱勢者列为优先工作，同时也必须达成国际发展目标。这意味着必须保留社会支出，尤其是保健和教育支出。在这方面，有人提议对每一调整方案都应分析必要的社会部门支助机制。

60. 为补充货币基金组织活动以抵制国际收支危机，正在区域一级进行新的供资安排。2000年5月，东南亚国家联盟（东盟）的10个成员国加上中国、日本和大韩民国通过了《清迈倡议》。“东盟加三国”各国提议通过其中央银行间的互换资金安排网络加强区域金融合作。这项倡议涉及延伸东盟现有互换安排并建立东盟各国、中国、日本和大韩民国间的双边互换安排网。各国也同意加强监视和监测领域——包括资本流动——的区域政策对话与合作活动。其后，东盟各国已同意新扩大的东盟互换安排，并就双边互换安排的基本框架和主要原则达成了共识。

61. 这项协议的与会者强调，区域互换安排补充了现有国际筹资安排，特别是货币基金组织的安排。他们也强调了区域货币合作手段与货币基金组织安排间保持连贯一致的重要性。在东盟加三国之下，将在货币基金组织支助的方案的范畴内启动超过议定的双边额度的10%的贷款。

E. 私营部门参与预防和解决危机

62. 一个广泛的了解是，就事论事，由于国际社会必须帮助各国解决金融危机，结果造成了道德危害，使私人债权人相信，在出现危机时，他们会得到解救。因此，他们贷款时承担了过度的风险。为了扭转这点，国际社会现在要求私营部门参与解决危机；这将涉及在出现危机时将到期的贷款展延或提供新的贷款或通过重新谈判接受部分偿还债款。同时，为了提振私人债权者的信心和鼓励私人资金流动，国际社会已寻求让他们参与预防危机出现的活动。

63. 在这方面已就形成私营部门参与预防和解决危机的框架取得了进展。这种框架已在 2000 年 9 月在布拉格举行的货币基金组织/世界银行年会上商定。这一框架的基本原则是私人投资者和债权人必须承担其决定所带来的后果。因此，债权人和债务人都不应期待在出现不利的结果时官方对其提供充分保护。

64. 对于处于危机的国家来说，这一构架在开始时评估其付款能力和重新获得市场准入的前景。大部分情况下，带动性的官方资金和政策调整相结合后应足够使该国很快重新获得市场准入。但是，有的时候，例如一国面临着庞大的短期资金需要而私营市场却关起门来（即不愿贷款）的时候，或是其债务负担变得无法承担的时候，将须把该国的私人债权人集合起来，采取集体行动，限制他们提出立即偿款要求和同意按部就班调整该国的债务结构，以补充国际官方援助行动。布拉格框架也清楚表明，在某些极端情况下，临时暂停付款或停止付款可能是避免不了的。

65. 布拉格框架及其在阿根廷和土耳其的适用以及在涉及小国发行的债券的主权债务调整中的应用，均使致私营部门更为明了私营部门的参与将成为解决危机的标准要素。但是，一个被广泛认同的看法是必须进一步强化一套明确的假设，即私营部门的参与将成为解决危机的中心。这就是说，国际社会须进一步摆脱临时设定的解决危机模式，但保留处理个案所需的弹性，并避免过度细致的参与。因此，关于制订和执行一个框架使市场参与者更为明白和更可以预测的工作应当继续下去。

66. 在这方面，框架的几个领域，包括评估一国的付款能力和重新获得市场准入的前景、临时停止偿款的条件和模式、债权人间的对待方式的可对比性以及对于拖欠款提供贷款的政策均须进一步加以澄清。另外，应鼓励进一步制订机制改进债务国及其债权人之间以及多边组织和私营部门之间的沟通。

67. 虽然私营部门的参与是解决危机的中心要素，但不能取代官方紧急资金，只能是其补充。纯粹依赖市场来解决问题会成为无法被接受的严酷和痛苦经验。这要求在提供整套官方资金与私营部门参与之间取得平衡。

四. 结论：全球化世界中的全球合作

68. 在全球贸易、直接投资和资本流动急剧增加的过程中，日益出现了任何国家的经济变动越来越反映全世界的发展趋势。在这些有力的联系下，人们已日益从世界经济管理的更广泛角度看待国际经济和金融系统的稳定性及其对迎接发展挑战和促进经济与社会平等的回应能力。

69. 在 1990 年代，人们纷纷批评着重采用多边政策的处方减少过度的通货膨胀、放开市场价格和开放外国资金的进入与投资的流入。这些政策建议有时被称为“完善的宏观经济政策和让价格合理”，但忽略了使政策对头的基本先决机构条件，并且对政策改革的社会影响，尤其是对弱势人群的影响不够敏感。它们也忽略了经济改革政治，这种政治要求对“所有权”有政治感，以便更具执行信心。

70. 今天，人们认识到社会正义和经济增长不应互相抵触而应互相交织。这种新的做法要求所有的主要角色——个人、政府、多边机构、私营部门和非政府组织——更多地合作共事。为使全球化顺利造福所有人，包括最穷的国家和最穷的人，必须进行全球合作。

71. 为了实现更加稳定和形成友善的国际金融体系，责任首先在于各国决策者。因此，许多发展中国家和转型经济体正作出很大的努力加强它们的金融部门和推动完善的宏观经济政策。这些努力应进一步得到鼓励。

72. 但是这种进程不能是单行道。就象在发展中国家和转型经济体一样，发达国家必须进行结构调整。由于主要工业化国家的经济发展对设定促进发展的国际经济环境起到关键作用，各主要工业化国家应更多地注意其政策与它们主张和同意的全球发展目标和优先次序保持一致。例如，要求加速开放发达国家的外贸保护部门是有其全球的需要和国内的理由的。呼吁“自由贸易”的人应贯彻始终。然而，他们愿意对抗其本国总体国家利益中特别受到保护的经济利益的意愿往往是比预期的薄弱的，这点已在发展中国家和转型经济体的改革中见证到。

73. 还有就是关于全球治理一事。随着经济一体化的加强，国际组织的作用也要加强。国际机构的有效运作是强大稳定的全球经济和金融体系的根本。必须加强和扩大大众的政治合法性意识及国际上对多边经济行动的支持，即在多边机构与不同国家集团之间形成明确有力的政治联系。为有效执行各国际论坛和机构的任务，所有成员不但须要恰当地具有代表性，而且在决策当中拥有有效的声音和适当参与决策。由于所有国家都要服从全球规则，设定这些规则时应有更多国家参与。这样每一论坛和机构都可以从所有有关国家的不同见解中受益，并反过来提振业务效率和促进主人翁感与信任感。

74. 此外，应强调加强处理金融、贸易和发展问题的不同国际机构间的一致性、连贯性和互补性。其中有些合作与协调安排已经存在。但是还要做很多的事情才

能扩大和加强不同国际金融机构、世界贸易组织、联合国和不同论坛与委员会之间的连贯一致性。这应当是发展筹资进程的优先事项。

75. 各个国际机构间要有更有效的合作，就须在国家一级加强不同政府部会间的协调。对国内政策的一致来说也是如此。

76. 不同区域集团间的经济和金融合作能有效补充全球一级的活动。各区域集团为宏观经济协商与协调、监测金融的脆弱性与管理相互援助计划提供了机会，上述东盟加三国倡议为其例证。区域倡议也可在代表发展中国家在国际机构和论坛中的利益方面起到重要作用。这就是说，全球机构的结构和进程可以广泛包纳而不会变得难以驾驭和行之无效。

77. 由于私营部门占有国际金融流动的绝大部分，它对预防和解决危机具有不可或缺的重要作用。到目前为止，关于私营部门对国际经济就金融稳定的贡献的讨论主要还是集中在“赎买”私营部门解决危机方面。如上文指出的，单是这样是不够的，注意力已日益转到私营部门在预防危机方面的作用上。

78. 在这方面，可以形成旨在促成更为稳定的私营部门活动——尤其是在新兴市场——的政策问题方面的加强对话和双向积极定期接触。这是在国家和国际两级实现更高级的互动和伙伴关系的先决条件。通过这种对话，可以形成一个框架，使有关各方各自的作用、意图和行动更为明确。货币基金组织最近设立了资本市场协商组，如上指出的，同大的私人金融机构的对话机制是这方面的重要倡议。发展筹资进程正在考虑在金融领域中更为全面地进行这种交流方式，该进程本身已着手推动若干商业部门/政府的互动，以帮助推进这方面的想法。

79. 与民间团体和代表民间社会的非政府组织的更密切协作在加强国际进程的议程上同样重要。民间社会对多边讨论的贡献被日益看重。越来越清楚的是，全球舆论对任何国际行动的接受是极为重要的。除非得到基层的支持，否则很少会有成就。

80. 经济和金融活动的全球化对国民经济和由此形成的管理国民经济的国家间多边努力有巨大的影响。要加强全球管理，所有有关各方必须进行补充性的强化交流。联合国应为提供其找出新出现问题和政策差距的视野和就全球经济、金融和发展问题召集与促进政策对话及建立共识的机构当中的一员，定于 2002 年 3 月在墨西哥举行的发展筹资问题会议将是联合国发挥这一作用的一个机会。

图 1. 1990-2000 年流向发展中国家和转型经济体的净资金流动

(十亿美元)

资料来源：《2001 年世界经济和社会概况》(联合国出版物，出售品编号：E.01.II.C.1)，图 II.3，据国际货币基金组织数据。

^a 包括证券组合负债和股票资金流动。

^b 包括短期和长期银行贷款，因数据局限，或包括一些官方资金流动。

图 2. 2000 年 1 月 3 日至 2001 年 4 月 30 日新兴市场债券回利差幅

(百分点)

拉丁美洲 (左轴) 亚洲 (左轴) 俄罗斯联邦 (右轴)

2000 年 1 月 2000 年 3 月 2000 年 5 月 2000 年 7 月 2000 年 9 月 2000 年 11 月 2001 年 1 月 2001 年 3 月

资料来源：纽约 JPMorgan 公司数拓

图 3. 1999-2000 年多边承付资源

(十亿 1990 年美元)

非优惠贷款 优惠贷款和赠款

资料来源：联合国/经社部，据个别机构提供的资料。