

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/45/656
23 October 1990
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十五届会议

议程项目83

外债危机与发展

国际债务战略最近的演变

秘书长的报告

一、 导言

1. 大会在过去几年审查了发展中国家的债务问题,并设法扩大国际上就成功克服这些问题所需的政策做法取得协议的领域。大会在最近于其第四十四届会议上通过了1989年12月22日第44/205号协议,其中除其他事项外,说明了为确保关于债务问题的最新倡议,特别是减少债务的倡议在合宜的经济政策和有利的国际环境下,对恢复发展中国家经济增长和持续发展的活力产生有效而全面的影响所需采取的若干措施。

2. 为帮助支持大会努力扩大国际上就债务问题的政策做法取得协议的领域,秘书长于1989年年底任命了可敬的贝蒂诺·克拉克西为其债务问题私人代表。克拉克西先生将在次一年度会见债权国和负债国政府领导人、各金融机构和银行首脑,以便探讨方法、提出行动方针并一般性地促进迅速而有效降低这些国家的债务负担。

3. 债务问题私人代表已完成其任务,秘书长向大会提出了克拉克西先生报告(A/45/380)。私人代表的报告广泛分析了发展中国家面临的债务问题的源起、演变、范围和特性,并提出了政策上的补救方法。本报告拟审查通过第44/205号决议以来国际债务战略的演变方面的主要发展情况,并简要评价这一演变。

90-27335

二、债务战略的演变

4. 从1989年年中到1990年年中,在执行《布雷迪倡议》和《多伦多协议》(见下文)所要求的改进债务战略的事项方面,踏出了重要的步骤,有若干负债国得以按更为有利的条件谈判其债务。而这些发展是在持续对外财政困难和总的增长成绩不良的背景下出现的。发展中国家与中期和长期借贷相关的资源净转移仍然是大大的负数,在1989年约达\$350亿。这持续给公、私投资带来了数额下降的压力,并成为许多国家设法使公共部门的收入和支出达到更好的平衡方面面临着困难的根源。²在此同时,大部分负债国产出的增长,最好的情况下也不过是停滞不前而已:拉丁美洲各国作为一个集团,其产出预期在1990年会下降,而非洲的产出增长可能会再度落后于人口的增长。³

5. 从1990年年中以来,大部分负债国的对外都受到了波斯湾事件的影响。这些发展将对若干负债国有大的影响,并将使更多国家的经济管理严重复杂化。短期的条件合适的紧急财政援助是需要的,以使用来帮助受到不利影响的国家。⁴一些捐助国和多边机构已在这方面采取了一个步骤,临时委员会和发展委员会最近的会议的公报反映了这一点。如果波斯湾的事件对负债国有中期和长期的影响,将需在几个战线上,包括在债务战略方面有更多的行动。

A. 官方债务

6. 到1989年年底,资本输入发展中国家积欠官方债权人(双边和多边债权人)的债额已增长到\$4950亿左右,几占中期和长期外债总额的一半,而1985年为五分之一。⁵官方债务的显著增长在很大程度上归因于重订官方双边债务的还债期限方面利息的资本化和双边与多边债务所拖欠利息的积累。

1. 重订官方债务的还债期限

7. 从债务危机开始出现以来,重订官方债务的还债期限的次数迅速增加。最近重订还债期限的节奏达到了很高的地步,1989年在巴黎俱乐部(重订官方双边债务还债期限的地点)有22次会议,1990年头9个月有16次,而1983年至1988年每年平均有16次。这种节奏的加速是巴黎俱乐部短期做法的征兆,而直到最近为止的统一期限(重订期限的债务付款期到期的时限)都典型在12到18个月左右。因此,在1989年和1990年头9个月期间,重订还债期限的34个国家当中,有26个国家已至少在以前重订过还债期限一次。其中有13个国家已重订了3次或3次以上,有5个国家至少重订了6次。此外,先前重订过还债期限的债务已到期的待付债款,已日益成为合并总额的一个重要部分,反映了原先的协议条件的不足之处。

8. 但是,最近巴黎俱乐部的做法有了一些改进,最显著的是遵循《多伦多协议》,为较穷的负债国提供优惠性减免。此外,重新采行了多年期重订还债期限协议。⁶最近,巴黎俱乐部已延长了官方债务数额较高的中等偏低收入国家的重订的还债期限和宽限期。

9. 1988年6月的《多伦多协议》就低收入国家所欠的官方双边债务向巴黎俱乐部的债权国提供一系列的选择:(a) 部分宽免债务;(b) 较长的偿款期;(c) 优惠利率。《多伦多协议》⁷标志了债务战略的一项大的进展,在这方面,债权国政府首次认识到有必要就非优惠性的官方债务提供优惠性减免。

10. 债权国原先向世界银行的特别援助方案所包含的撒哈拉以南非洲国家--其中大部分为最不发达国家--提供了多伦多条件;到目前为止,这些非洲国家都从这些倡议得到了好处。⁷1990年,玻利维亚和圭亚那也获得了多伦多条件。所有的受益国都只能通过国际开发协会向世界银行取得资金。

11. 《多伦多协议》提供的各项选择的执行工作显示了若干的缺陷。⁸它们所得出的减免幅度是极为有限的。在1989年从多伦多条件受益的15外国家中,这些国家

当年从利息支付所得的节余少于债务支付的2%，其中几个国家仍然必须支付比它们近年来所能支付的付款至少高出三倍的款额。多伦多办法影响不大，反映了这一办法的优惠性并不高：在15个受益国当中，总的赠与成分平均约为20%，为给予极度负债的低收入国家的新贷款和赠款的平均赠与成分的四分之一不到。

12. 措施的幅度有限的另一个原因是只有满足某些标准的债务可以重订还债期限。此外，只有在短暂的统一期间内到期的债务付款可以受惠于新的条件，导致仍然必须一再重订还债期限，以致耗时费事。有些债权国从援助预算转移资金，以用作减免债务的费用，从而减少了多伦多措施产生的可追加性。

13. 反映出人们日益认为多伦多条件有所不足，有若干债权国最近提出了涉及大量削减债务的提议。在1990年9月于巴黎举行的第二次联合国最不发达国家会议上，荷兰政府要求取消面临严重债务问题并执行完善经济政策的最不发达国家和其他低收入国家的所有官方双边债务。⁹在最近的英联邦财政部长会议上，¹⁰联合王国政府提议巴黎俱乐部的债权国应将合格的国家所欠的官方双边债务总额减少三分之二，将其余债务的还债期重订为25年，并在头5年将利息资本化。

14. 其大部分债务的债权人主要为官方的许多中等收入国家也面临着严重的财政困难。减少这些国家的债务的问题已开始获得债权国更多的注意。举例来说，在1990年6月，法国宣布了减少其贷给非洲撒哈拉以南国家的非优惠贷款的利率的措施。¹¹同时，美国开展了一个方案，以期在处理拉丁美洲区域的贸易、投资和债务的“美洲企业”倡议的构架内减少它对拉丁美洲国家的债权。该项方案设想大量取消优惠贷款和以当地货币支付的利息付款，这些付款可被用于支助环境项目。此外，有一部分非优惠性官方贷款（如出口信贷）将在市场上出售，以期便利将债务转为股权和变债务为保护自然资金。

15. 继休斯敦首脑会议作出建议后，巴黎俱乐部于1990年9月通过了有利于官方债务额高的严重负债中等偏低收入国家的整套新措施。这些措施包括将重订的官方发展援助贷款的还债期延长为15年（宽限期高达8年）和20年（宽限期高达10年）。此

处,新的待遇容许债权国在自愿基础上限额进行债务换股和其他债务转换——如变债务为保护自然基金和变债务为援助。

16. 官方债权人继续要求重订还债期限的国家同国际货币基金组织签订事先的安排。这往往会造成耽误,并反过来恶化了一国的财政地位。实际上,同基金组织的条件挂钩的情况有越来越强的倾向;债权人现在要求把某些重订还债期限协议的执行工作同负债国是否能满足基金组织的安排所规定的成效准则相联系。

2. 多边债务

17. 对于若干发展中国家来说,多边债务占了其债务总额一个重要的部分。多边债务的还本付息数额很大,以致从多边机构转拨给发展中国家的资金净额大大下降,结果若干债务国在还债方面发生困难。例如在1989年,发展中国家转拨给货币基金组织约\$40亿,而该组织的贷款净额(付款减去分期偿还)是负\$20亿。1988和1989会计年度从世界银行转拨给负债累累的中等收入国家的净额是负数,而在1990会计年度,仅达到正数\$14亿。若干国家的多边债务逾期未付。到1990年中,有10个国家欠货币基金组织的债务逾期未付,而有七个国家欠世界银行的债务逾期未付数额共达\$18亿。

18. 多边金融机构已采取某些措施以减轻还本付息的负担,从而有助于避免多边债务逾期未付。例如,在1988年,世界银行决定将给偿还开发协会款项的10%留下以协助符合开发协会所订资格的国家支付它们欠国际复兴开发银行(世界银行)的利息(这是按市场利率订下合同的);若干捐款国为此目的提供额外的资源。货币基金组织设立了结构调整资金和扩充结构调整资金向低收入国家提供减让性的国际收支差额援助。

19. 然而,货币基金组织必须采取进一步措施以处理现有债务逾期未付问题。货币基金因此向发达的成员募集了额外资源,通过支助集团,协助那些欠货币基金的债务逾期未付但愿意采取纠正措施的发展中债务国。迄今为止,这些支助集团的

成绩是有限的,国为只有两个国家(圭亚那和洪都拉斯)用这个方法清偿了他们逾期未付的债务。今年稍早时候,货币基金组织采取了“权利”方法,按照这个方法,有大量拖欠债务的成员——依据任期所监测的“权利累积”方案期间的持续表现——可获得将来借款的“权利”,其最高额相等于该方案开始时逾期未付的数额。

B. 欠私营银行的债务

20. 在过去12月内每人债务方面有一件大事,就是在美国财政部长尼古拉斯·布雷迪去年提出的倡议以后所通过的加强债务战略已开始执行。已同墨西哥、菲律宾和哥斯达黎加,其后还同委内瑞拉和摩洛哥,达成协议。根据这些协议,债权人银行有各种债额和债务的还本付息减少和新的贷款的选择。截至目前,只知道同墨西哥、菲律宾和哥斯达黎加的交易中,银行有这些选择。在布雷迪的架构之外,所签署的新调整协议非常之少,¹³而有些较早时候缔结的协议已形同虚设了。欠商业银行债务逾期未付数额续增,从1988年末至1990年3月,暴涨三倍,达\$180亿。

21. 债额和债务的还本付息似为加强债务战略的主要部分。然而,展望所及的减少数额远远不及所需的。¹⁴一个研究报告估计,墨西哥协议将能增加其国内生产总值的2%的现金流动;这报告的结论说大多数救济反映出还本调整,而不是利息或债额本身的调整。¹⁵同样地,菲律宾协议较接近传统的重订还债期,而不是减少债额。¹⁶在墨西哥和菲律宾协定中,债额减少的作业都为新债务增加的作业所抵销。¹⁷

22. 此外,刺激私人资本比另一资金来源和扭转资金外流也是债务战略。然而,关于资金筹措的其他来源,过去八年,差不多对有紧急债务问题的国家的资金流动的所有种类都一直下降。例如,对15个负债累累的国家的外国直接投资在1982年以后即下降,尽管其政府通过开放政策和新的鼓励办法,按实际值计算在1988年外资的流入为1982年数额的一半。在债务威胁之下,宏观经济失调以及经济增长迟滞对资金的回流和外来投资起了强大的吓退作用,并且继续发挥这种作用。有紧急债务问题的国家只要经济条件继续不稳定,就不能期望资金回流和外来投资。

23. 目前的方法完全要看银行的新贷款是否增加而定,经常有人提出这样的论点:让债权人减少债额和债务的还本付息或者提供新贷款的选择,问题就得到适当的解决。然而,债权人银行在提供新贷款的兴趣有多大,能提供多少是很有疑问的。对新的借款有若干障碍,包括大多数债务人发展中国家被视为贷款可信赖程度低,后者主要是由于在其对外的财务情况没有持续改善以及银行业的竞争压力和新的条例规定(例如关于资金充足数额的规定)¹⁸这些年来其中一些障碍加强了。例如,在1989年中至1990年初,美国、联合王国和加拿大的若干银行储备金出现第二轮的增加,从而进一步增加了新贷款费用,因为储备金按理必须同任何新的贷款平行扩充。

24. 最后,迄今已执行的三个布雷迪交易的经验(墨西哥、菲律宾和哥斯达黎加)显示获得新的贷款是多么的困难。例如在墨西哥和菲律宾协定,所筹到的新贷款额远不及的期望的数额。¹⁹在哥斯达黎加协定,没有作出任何争取新贷款的尝试。

25. 迄今为止,所执行的协定的某些其他特点引起了关切。其中一项是,这些协定时未清的债务更难调整。银行债务相当大部分已变为公债,而这些视为撤出票据,因为持有人一般上免除将来的调整和新贷款的呼唤。此外,已获得额外的多边债务(原则上不可能调整)。第二,协定载有遇石油价格(在墨西哥和委内瑞拉的情况)或国产总值(在哥斯达黎加的情况)有大幅度增长时债权人收复条款。但在这些协定中不曾载有例如遇经济情况大大恶化时,对债务人国家有利的收复条款。这种不对称只要在债额和债务的还本付息大减以降低对外界动荡的易受损害程度的条件下才有正当理由。

26. 由于在处理一国债务问题时缺少了国际所订的关于该国中期现金流动的债务简介,布雷迪倡议的执行蒙受不利。结果,出现一种倾向,债额和债务还本付息减少的幅度受谈判能力的平衡而不是受目的需要所决定。在最近的一些协定中,谈判能力的不平衡有一部分为美国政府所抵销。但这不是战略的正式设计的一部分。在哥斯达黎加协议,尽管该国有逾期未付之数货币基金组织和世界银行还是决定向该

国调整方案提供财务支助,这在很大程度上说服了各银行签署该协定。多边金融机构对财务保证的这种态度如能更有系统地应用,是将债额和逾期未付还本付息减少幅度予以扩大的有力工具。然而,在七国集团和货币基金组织之内的最近讨论显示出也许不会按照这样的方向进行。

三. 结论

27. 在目前时刻,无法预见波斯湾事件对经济造成的全部后果。下列各段对债务战略所作结论不言明地假定,这次危机对债务国经济的不利影响是相对短暂的,而且大部分影响将由额外外部资金抵销。如果这两项假定有一项被证明是错的则将需对债务战略进一步进行研究,但是这已超出下面提出的问题的范围。

28. 许多债务沉重的低收入和中等收入的发展中国家已日益认识到,减少债务和减轻偿债负担在债务战略中必须给予显著地位,而且必须有大批债权人实行这类减少措施。将这种广泛赞同的意见付诸实践的政策在过去12个月已取得势头:对更多低收入国家适用多伦多条件,在布雷迪计划下订立了若干减债和减轻偿债负担一揽子办法,官方债权人单方面就减债问题提出若干倡议,一些债权国政府提出的建议涉及一些旨在减轻官方债务负担的进一步措施等等,从而扩大采取政策行动的可能性。

29. 尽管如此,在实行债务战略方面进展仍然有限。迄今为止所谈判的减债数额还是很小,既没有使债权人和债务人恢复正常关系,也没有恢复外部活力或导致负债最沉重的国家的强劲增长。

30. 关于欠官方双边债权人的债务,在减轻低收入国家债务负担方面已明显取得一些进展。多伦多协定规定重新安排以减让条件偿还官方债务的日期,标志着向前迈出了重大意义的一步。但是,所给予的减免程度不够大,远远满足不了需要,与低收入国家偿债能力不相称。债权国政府最近提出若干建议,指出需要比较大幅度地减少这些国家的债务和减轻它们的偿债负担。在未来期间应迫切审议这些建议,

这项审议所产生的行动必须毫无疑问地能够使债务战略进一步大大加强。²⁰

31. 中下等收入国家的官方债务问题也日益受到债公国的注意。巴黎俱乐部对这个类别负债沉重的国家所采取的新政策是朝向正确方向迈出的一步,不过这只是微小的一步。这些国家有许多将需要减少其官方双边债务。对它们来说,只商业银行减债还不够;官方双边债权人也需要减少其债权。在这方面,应当迅速审议法国最近提出的建议。这项建议要求制定一个多样化方案,其中载列涉及减债和减轻偿债负担的备选办法。²¹

32. 拖欠多边机构的借款问题是全球债务问题的一个方面,这个问题应继续本着合作精神和通过面向增长的方针来解决。这方面的优先事项是大量增加多边金融机构的净转移额,迫切执行旨在减轻偿债负担和消除欠款的措施。最近若干多边金融机构的资金有所增加(有时经过长时间拖延),意味着多边贷款可以进一步扩大。²²此外,多边金融机构和捐助国应如第二次联合国最不发达国家问题会议所建议那样,迫切考虑采取进一步措施来减轻多边债务负担,同时又巩固自己健全的财政基础。这些措施可包括加强和扩大现有办法,例如利率补助以及由回流资金或特别信托基金资助的重新筹措资金办法。²³

33. 关于欠商业银行的借款,一般说来,为负债沉重国家设计的财政一揽子办法的重点应是减债而不是新贷款。对于每个情况,谈判过程都应集中在对国家债务减少额和现金流动需要作出权威性估计。多边金融机构可在这方面发挥有益的作用。国际货币基金组织即使在没有同私人债权人达成协议情况下,也应继续酌情支持国家调整方案。向债权人提供额外奖励,鼓励它们大幅度减少债务和减轻偿债负担以及在这类业务活动中接受较大贴现,也是有助益的。近年来在这方面提出一系列建议,例如关于设立国际债务筹资机构建议。

34. 也可制定更有效的国家法律和条例使债务减少和偿债负担减轻程度达到适当水平。最近有一项建议(这是以欧洲国家为对象而提出的)是,债权人只有参加减债一揽子办法,才有资格对其贷款-损失款项要求减税。另一项建议(这是以美国为

对象提出的)是,没有参加国际货币基金组织和世界银行批准的减债一揽子办法的债权人需对其贷款作出特别规定,而且无机对损失要求税款减免。

35. 如想避免单方面采取步骤,在双方同意下作出的债务减少和债务负担减轻比例就必须大大提高。但是为增加减债数额而结合选择的额外奖励办法和抑制办法不应偏向一边而有利于从世界银行和区域开发银行取得更多财政支助。除非它们有额外资金可供支配,否则这类支助可减少对新投资的借款,而新投资是经济调整获得成功的关键因素。

注

- ¹ 见联合国《1990年世界经济概览》第82页,表四.2。
- ² 关于净转移及其对本国经济的影响的详尽审查,见秘书长的报告:“发展中国家资源的净转移”(A/45/487)。
- ³ 见贸发会议,《1990年贸易和发展报告》表16和《概览》所列最新资料。
- ⁴ 关于波斯湾事件对经济的影响的评价和对可能的政策反应的讨论,见“目前危机对经济的影响:初步评价”(TD/B/1271)。
- ⁵ 《1990年世界经济概览》,前引书,表四.3。
- ⁶ 1985年和1986年大家对多年度重新安排偿债期限协定不满意,但在1989年和1990年,有7个自从新安排偿债期限国家又重新适用这些协议。对于每个情况,债务整理期限都由货币基金组织中期方案覆盖,或在基金组织扩大的贷款办法下,或在结构调整贷款办法下,或在扩大的结构调整贷款办法下。
- ⁷ 贝宁、中非共和国、乍得、赤道几内亚、几内亚、几内亚比绍、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日尔、塞内加尔、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、扎伊尔和赞比亚。
- ⁸ 关于对伦多协定的更详尽讨论及其执行情况,见贸发会议:《1989年贸易和发展报告》,方框子,以及贸发会议:《债务和管理调整:吸引不产生债务的资金流动和新贷款》(TD/B/C.3/234),第15-21页。
- ⁹ 荷兰政府后来阐述其建议,要求逐步注销双边官方债务,条件是债务国根据货币基金组织方案实行健全的经济政策(见1990年货币基金组织和世银行集团的年度会议第52号新闻稿,1990年9月26日,第3和4页)。
- ¹⁰ 见英邦财政部长会议公报,西班牙港,1990年9月19日和20日。

¹¹ 喀麦隆、刚果、象牙海岸和加蓬。

¹² 对于每个有资格的债务国,也许适用这类换算,数额直至百分之一的官方发展援助贷款和政府直接贷款,以及直至10%的保证出口贷款或直至\$1 000万,以两数中较大者为准。

¹³ 扎伊尔与债权银行达成协议推迟支付1989年和1990年初到期的欠款和本金;约旦及其债权人原则上同意结构改革一揽子办法,包括一些新贷款;洪都拉斯(其1987年协定原则上已证明胎死腹中)与其两个主要债权银行达成协议,重新安排偿还部分未付债务的期限。哥伦比亚获得资金重新偿还1989-1990年到期的的大部分银行债务。另一方面,1988年分别与巴西和象牙海岸签署的协定已经无效。1990年10月开始就巴西银行债务协定进行谈判。

¹⁴ 见例如贸发会议:《1989年贸易和发展报告》,第一部分,第二章,B节。关于所能获得的债务减少和偿债负担减轻程度是否足够,也见世界银行《1990年世界债务表》,第一卷,第25页。

¹⁵ 关于墨西哥协定的详尽研究和数量估计,见《1990年世界经济概览》前引书,第88至91页。

¹⁶ 同上,第92页。

¹⁷ 在墨西哥这个情况,有\$70亿被注销,换成债券,但是债务也增到大约\$70亿(欠官方债权人\$57亿新贷款\$14亿)在菲律宾这个情况,该国借了\$56 000万,来注销旧债,并发放\$70 000万新债券,共达将近\$13亿,通过协定收回。

¹⁸ 所需新资本是根据1988年关于资本充足问题的巴塞尔协定规定的。(见贸发会议:《1989年贸易和发展报告》,附件2。)关于对新借款所遇障碍的更详尽审查,见《1989年世界经济概览》,第64页和第67页,以及贸发会议:《1989年贸易和发展报告》第43页和第46页。

¹⁹ 在墨西哥交易中,选择将其债权换成减少的作为支付利息的平价债券的银行在

债务中占47%；选择折换贴现债券办法的银行占41%。选择提供新贷款的银行占其余12%，大约等于预期数字的一半左右。在菲律宾交易中（给银行两种备选办法：新贷款办法和赎回行动），所筹措的新贷款远远没有达到政府制定的目标，另一方面所收到的申请赎回的投标多得不胜应付。若干债权银行选择不参与。关于这些交易的更详细情况，见《1990年世界经济概览》，前引书，第88-93页，贸发会议，《1990年贸易和发展报告》，第27和28页）。

²⁰ 关于这个问题以及这份报告提出的若干其他问题，见贸发会议贸易和发展理事会于1990年10月17日通过的第388(XXXVII)号决议。该决议除其他外，促请政府迅速审议关于采取进一步措施来减少官方债务负担的建议。

²¹ 见1990年货币基金组织和世界银行集团的年度会议第19号新闻稿（1990年9月25日），第2页。

²² 这些增加额包括，例如，官方发展援助第九次，资金补充，货币基金组织定额增加50%，以及美洲间开发银行资金第七次普遍增加。关于更详细情况，见《1990年世界经济概览》，前引书，第85和86页。

²³ 见《联合国第二次最不发达国家问题会议的巴黎宣言和行动纲领》(A/CONF.147/Misc.9)第42-45页。
