



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/48/367  
20 September 1993  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议  
临时议程\* 项目98

## 发展筹资问题国际会议

### 发展资金的筹措来源

#### 秘书长的报告

#### 目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、发展资金的状况 .....	1 - 47	3
A. 国内发展资源 .....	2 - 13	3
B. 国际发展资源 .....	14 - 47	7
1. 私人资金的来源 .....	19 - 28	9
2. 非优惠官方资金来源 .....	29 - 38	12
3. 优惠的官方资金来源 .....	39 - 47	15
二、政策讨论中的当前问题 .....	48 - 67	19
A. 政策的国内方面 .....	49 - 52	19
B. 政策的国际方面 .....	53 - 67	20

#### 图

一、发展中国家的储蓄和经济增长 .....	5
二、1982年-1992年向资本输入发展中国家资源转移净额 .....	8
三、1970年-1992年多边发展承付款额 .....	16

\* A/48/150和Corr.1。

## 背景

秘书长在经济及社会理事会1991年第二届常会上请国际社会审议召开发展筹资问题国际会议的问题。<sup>1</sup> 当时一项主要的考虑是资金似乎不能满足预测的全球投资需求。当时认为特殊的国际论坛可以提供机会,以便采取一致的政策主动,来增加全球的储蓄,并采用可以更好地把这些储蓄资金导向投资,特别是在发展中国家投资的筹资方式。

提出这项建议出于对几种新情况的顾虑。一方面,好几个国家正从中央计划经济转变为市场经济,波斯湾地区战后重建工作预计费用高昂,因此全球投资议程上增加了新的巨额需求。另一方面,目前收入中的全球储蓄率从1970年代中期以来一直呈下降趋势,并且收入增长缓慢。换句话说,总储蓄额没有充分增长。因此重要的投资需要很可能得不到满足,其中发展中国家的许多项目将受积压,而这些国家在1980年代大部分时期一直在进行艰难的调整工作。许多投资者,特别是发展中国家的投资者会难于支付全球储蓄不足造成的实际高利率的利息。长此以往,全球的发展将受到破坏,全球的和平与安全将受到威胁。

经济及社会理事会针对秘书长的建议,在1991年7月26日第1991/274号决定中决定把此事提交大会第四十六届会议进一步审议。大会在1991年12月20日第46/205号决议中以协商一致意见决定在第四十七届会议上审议召开该国际会议的问题。为此,秘书长编写了一份报告(A/47/575),供大会第四十七届会议审议;这份报告中的结论特别指出,原建议中所顾虑的一些问题已经不复存在,部分原因是1991-1992年期间世界经济增长,明显地--但很可能暂时地--缓慢下来了,投资需求也就跟着减少了。大会在1992年12月18日第47/436号决定中决定同世界银行、国际货币基金组织(货币基金组织)、区域开发银行和联合国贸易和发展会议(贸发会议)等密切协商和合作继续探讨召开发展筹资问题国际会议的问题;并且为了进一步审议该问题,请秘书长向大会第四十八届会议提交一份关于发展资金筹措可能来源的情况报告。本报告就是应这项要求编写的。

## 一、发展资金的状况

1. 发展资金最初的定义用于发展中国家投资的财政资源。后来大家认为投资虽然占发展资金的一大部分,但不是全部,传统上作为经常支出的一部分也被广泛认为是发展支出中的重要部分。一个例子是紧急经济支助,如粮食援助,这在传统上就被当作发展援助的一部分,从而在广义上当作发展资金的一部分,技术援助也是如此。今天,人们通常认为发展是扩大发展中国家人能力,因此教师的工资象对新校舍的投资一样,也可以认为是发展支出的一部分。虽然人力资源开发的开支,经常由私人 and 政府共同承担,但是政府对此负有较大的责任。这样,看发展资金的状况就要看投资资金和政府用于人力资源开发的经常支出--国内和国外--的资源状况。

### A. 国内发展资源

2. 国内资源占发展资金的一大部分,决定这些资源数量大小的主要因素是人均收入的总趋势。比较1980年代初和1990年代初的情况就可说明这一点。

3. 在1980年代初期,分析家们通常把发展中国家分为两组。储蓄大大超过国内投资需求的少数国家为一组,这些国家的国内收入因石油出口价格陡升而剧增,它们被称作资本剩余的发展中国家。第二组由其他发展中国家组成。后一组国家大部分国内投资需求,都是通过当地储蓄来满足,但是外国资本的流入也起很大作用。这些国家因而被称作资本进口的发展中国家。

4. 下一个十年,对这两组国家来说都是动荡多变的。从1990年代开始以来,经过5年国际石油价格相对疲软和波斯湾地区长期战争后,整个资本剩余国家的储蓄率约占国内生产总值(国产总值)的23%,这个数字还不到1980年储蓄率的一半,与资本进口国家的储蓄率相同。<sup>2</sup> 后一组国家储蓄率为23%,与1980年大致相同。不过资本进口的亚洲国家的国内总储蓄率从占国产总值27%增加到31%,这主要由于该地区的收入迅速增加和人们倾向于在当地储蓄和把大部分增加的收入用于投资。然而,非

洲和拉丁美洲1990年的总储蓄率却低于十年前的储蓄率。<sup>3</sup>

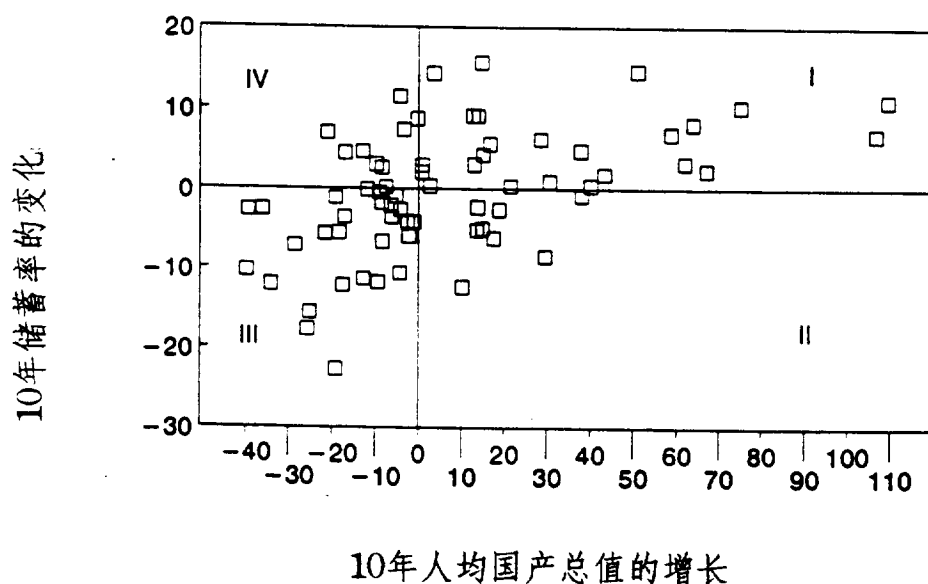
5. 非洲和拉丁美洲国家储蓄率的降低不能归咎于储蓄政策本身的明显失败。相反,储蓄成绩最差的国家,一般都是经济增长最差的国家。不论是个人的储蓄还是政府的储蓄,要在非常困难的经济环境中以政策来促进范围是很有限的。例如,科特迪瓦1989年至1991年期间的人均国产总值,按实际价值计算,比1979年至1981年期间减少了29%。在这种情况下,不论政策改革和经济调整的因素,国内总储蓄率在1989年至1991年期间平均占国产总值的15%,而十年前占国产总值的22%,因此减少了7个百分点。<sup>4</sup>

6. 在人均收入水平比较高的情况下也存在这种关系。例如,委内瑞拉实际人均国产总值在1979年至1981年(当时国际石油价格较高并比较容易获得国际信贷)和1989年至1991年期间(债务危机-加-调整时期)下降了18%。在这十年中,国产总值中的储蓄份额下降了近6个百分点,从32%下降为不足27%。在经济大发展的情况下,储蓄和经济增长间的关系,也是如此。例如,泰国1989年至1991年的人均国产总值比1979年至1981年高75%;而在1989年至1991年期间的储蓄率仅高十个百分点(占国产总值的30%对20%)。

7. 当然,储蓄和经济增长间的关系并不是一对一的关系,不过这三个例子尽管惊人,却代表了一般状况。图一用有充分数据的68个国家的样本说明了这一点。图中每一个方格表示一个国家在所涉十年期间人均国产总值的总增长率(横轴)和国产总值中储蓄率的十年变化(纵轴)。图中一区所有国家的人均国产总值和储蓄份额都在增加。三区所有国家的人均国产总值和储蓄份额都在减少。虽然图中二区和四区的国家有17个,但是一区和三区的国家却有51个(占总数的四分之三)。

8. 三区国家困难的核心是它们不得不从1980年代初开始就实施宏观经济稳定和结构调整的方案,当时这些国家所依赖的许多经济支助和财政支助都取消了,比如商品出口的补偿价格、外债的实际低利率、新的外部资金流入和出口市场的需求增长等等。国际社会提供了财政援助支持这些受影响的国家的调整方案,但是这远远

图一、发展中国家的储蓄率和经济增长



资料来源:根据世界银行的数据,联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部提供。  
注:有1979年至1981年和1989年至1991年期间数据的68个国家的样本。横轴表示从第一阶段到第二阶段人均国民生产总值的增长率。纵轴表示这两个阶段之间储蓄占国民生产总值份额的百分比变化。

不能弥补上述国际环境恶化的情况。还有,几个发展中国家的国内冲突和区域冲突爆发了从而把发展完全排除在政策日程之外。

9. 在整个国内储蓄因收入紧缩而受影响的同时,许多国家政府更难以把足够的资源用于预算发展方案。一方面,不健全的征税制度和补贴某些部门的承诺在收入增长时虽然效率不高但还能发挥作用,一到在经济下降时,就成了难以承受的负担了。另一方面,政府无权控制某些不断增加的开支。

10. 一个例子是政府支付的利息额增加,这不仅因为外债(和还本付息)增加,而且由于几个国家实行向完善货币政策靠笼的政策,把国内利率提到很高的水平。<sup>6</sup>在39个发展中国家的样本中,支付的平均利息1980年占中央政府支出的6.6%,十年后增加到占12.8%。<sup>6</sup>在九个负债严重的国家的样本中,支付的利息几乎占支出的19%,甚至在11个低收入的国家样本中,支出中也几乎有近14%用于支付利息。在非洲撒哈拉沙漠以南地区,在经分析的29个国家中,有14个国家政府的支出在扣除通货膨胀因素和所付利息后1980年代末低于1980年代初的水平。

11. 军费开支还在继续吞噬许多发展中国家的巨额公共资源。然而,一种令人鼓舞的倾向是,在有数据可查的58个国家中有40个国家在到1990-1991年度为止的十年中减少了中央政府指拨的防卫费用。不过,防卫费用在总开支中的份额表明,可削减的军费仍然很大。有些国家报告说,它们的防卫费用还不足预算的2%(例如,巴巴多斯、哥斯达黎加和毛里求斯),而许多其他国家的防卫费用却占25%或25%以上。<sup>7</sup>的确,《和平纲领》<sup>8</sup>中的一个主要目标是减少世界上的冲突和消除紧张局势,并让各国政府减少对军事安全的关注。

12. 鉴于大多数国家都面临支付利息和防卫费用的现实并都需要减少政府的预算赤字,许多国家政府的发展支出就受到严重限制了。不少国家政府力图保留人力发展服务的开支,但是成败不一。特别在非洲撒哈拉沙漠以南地区,尽管1980年代保健和教育的实际开支都增加了,但是人口增加更快,低收入国家更是如此。一般来说,许多国家政府为了减少支出往往限制供应品的补充、推迟投资和降低工资。由

于名义工资的增加赶不上通货膨胀的增加,实行最后一项措施往往通过减少实际工资,而不是直接裁减工作人员,特别在非洲和拉丁美洲。这样就损害了所提供服务的质 量,因为素质较好的工作人员,不是去私营部门工作就是出国了,而且大多数工作人员,为了补充收入不得不,花越来越多的时间从事其他活动。

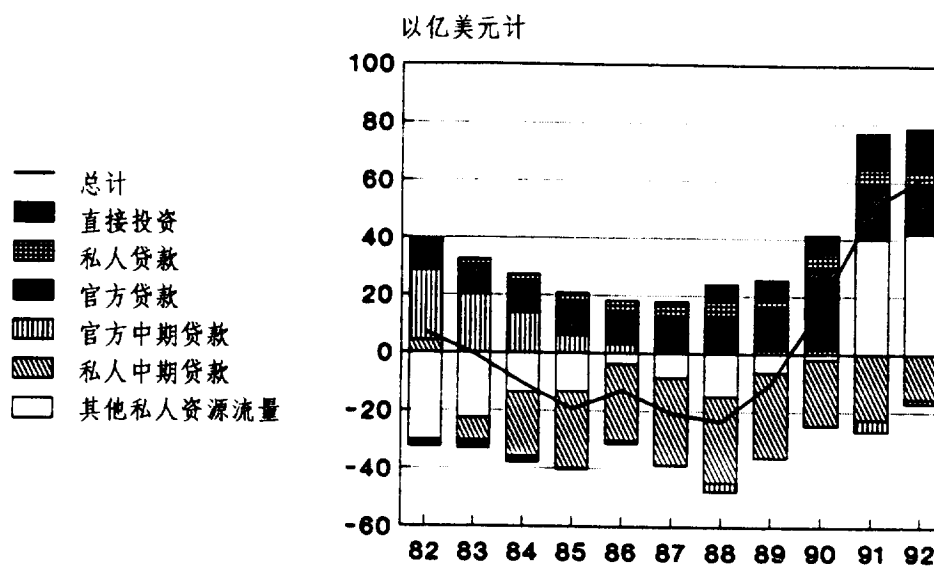
13. 现在人们日益认识到,这种状况是不能维持的。如下所述,人们已采取得到广泛支持的政策来加强公营部门的财务工作和更好的把资源用在最需要的地方。人们还进一步认识到,国内财务部门的不完善会造成投资失误和资源浪费,从而进一步看清了政策改革和机构改革的方向。<sup>9</sup>然而所分配的资源必须增加,而在国内增加资源--公共资源和私人储蓄--的关键仍然是让经济重新增长。

#### B. 国际发展资源

14. 国际社会长久以来已认识到,大部分发展中国家从其自身储蓄中所能筹措的资金达不到国内投资的适当水平,因此需要用资源转移的净额填补不足。只有在人均收入长期上升之后,发展中国家的储蓄才有可能增加到足以填补资源上的不足。

15. 在这一方面,国际金融流通近来出现了若干重要的发展。如果将所有来往于资本输出的发展中国家的金融转移加在一起,即资本流量减去该流量所产生的利润、利息或其他收入,则可以得到以财政为基础确定的财政资源总的转移净额。<sup>10</sup>如图二所示,这种衡量转移净额的办法在八十年代的绝大部分时间里是付数,而在九十年代却大量转为正数。这些资源被用来引进出口收入所无法支付的产品和一系列广泛的服务项目,并增加官方外汇储备。在过去几年里,大部分正转移的确增加了储备金,然而进口水平也大量增加,尤其是在拉丁美洲。事实上,1992年是拉丁美洲在该十年里第一年因资源转移净额而出现入超。

图二、1982-1992年资本输入的发展中国家  
资源转移净额 a



来源：《世界经济概览》（联合国出版物，销售品号E.93.II.C.1），  
附件，表A.27。

a 净资本流量减去净收入。



16. 然而,图二表明1991年和1992年资源转移净额剧增,在大部分情况下,这是由于筹资剩余类别增加所致,该类别包括短期资金的流动和发展中国家居民在海外所拥有财产的变化。这些资金的流入在大部分情况下是被国内短期利率所吸引,该利率远远高出于国际上的利率。对国际高利率的担忧是促使最初要求召开筹资官方会议的理由,但这种理由是站不住脚的,因为国际利率一直在下降,而且一直大量调拨世界储蓄给予若干发展中国家。然而,鉴于这么多资金流入的不确定性及其所处的国际环境,这些资金可能很快又会流往国外,例如,在利息差额变得不吸引人的情况下。同样,大部分国家尚未利用所提供的这种资源。因此,大部分新流入的资源不是筹措发展资金的可靠来源。

17. 换句话说,任何向发展中国家提供资源转移净额,可增加它们的潜在进口,并能筹措更多的投资。然而,在实际中,各种中长期资源和贷款与发展的联系更为确定。因此,仍需将政策集中在国际发展资源上,但不必太多集中于将储蓄提供给发展中国家投资的问题,而要更多地集中于将投资资金分配给各国和资金财务构成的问题。

18. 最近的迹象表明,中长期私人筹资的供应相当多,而且正在以越来越多的形式和条件提供给合格的发展中国家。但是,目前只有很少的国家被认为是合格的。一些偿还债务能力不高的低收入国家,将需要在可预见的将来主要依靠减让性官方资金。大部分发展中国家仍需要在今后许多年里依靠一些官方筹措的资金。关键的问题是公共和私人的资金是否将能有足够的数量。

#### 1. 私人资金的来源

19. 关于各种私人 and 外部发展资金筹措来源的问题,近年来最令人鼓舞的趋势是直接投资,这可以从图二中看出。然而,这项投资的分配是非常不平均。在1992年,占该总数65%的投资给予10个发展中国家,这个数量几乎自1981年以来都集中在10个国家(尽管前10个国家可能不同)。<sup>11</sup> 1991年和1992年发展中国家总的直接投

资有一半以上是在亚太地区的国家,而在八十年代初这些国家只占约三分之一。在早些时候,拉丁美洲和加勒比国家所获得的投资量超过亚洲,但是,尽管自1991年起拉丁美洲的投资量剧增,仍有超过三分之一的投资被吸引到亚太地区。此外,非洲的直接投资量一直未增长,尽管过去几年里其他地区的资金流量急剧增加,非洲每年的资金流量仍停留在20-30亿美元,现只占发展中国家总资金流量的5%。

20. 亚洲对于直接投资者所产生的吸引力基本上与该区域对其本国投资者所产生的吸引力相同,该吸引力涉及相对稳定的宏观经济和政治条件、持久的对外帐户及其面向国外的决策方针、以及实际收入迅速增长等。流向若干拉丁美洲国家的资源也是因类似现象或认为这种条件可能出现而促成的。然而,最近大部分流向拉丁美洲的资源是因为国营企业私营化而引起的。虽然有更多的企业将要私营化,然而,这只是一次性的现象,资源继续长期流入的因素主要是靠人们对总的经济状况普遍有着积极的认识。人们对于许多非洲国家缺乏这种认识正是非洲难以吸引直接投资者的主要原因。

21. 在选择投资地点时,直接投资者也要寻找辅助性的生产资源,即基础设施、训练有素的劳动力、当地银行和商业服务、供货人和分包商。同样,这些因素对于国内投资者也是关键的。如果不存在这些因素,则需要加以创造,以便能够获得不断的增长。通常来说,私营部门本身只需要承担该任务中的一部分。各国政府应在提供剩余的资源中发挥首要的作用。

22. 在工业化国家里,重大的政府投资项目通常是由销售给国内外民众的债券加以筹资。发展中国家政府于十九世纪便开始进入国际债券市场以获得这种筹资(当然,在不同阶段里,它们曾无法进入该市场)。拉丁美洲的某些国家(主要是阿根廷、巴西和墨西哥)以及若干亚洲国家又在挖掘这方面的来源。在1992年里,拉丁美洲从这些市场中所出售的债券,以及私营和国营企业出售的债券中筹集到约120亿美元。这相当于亚洲国家(主要是中国和大韩民国)所借贷款的2倍以上。三年前,拉丁美洲通过该机制几乎没有筹到任何款项。大部分发展中国家以及几乎所有的非洲国

家仍无法以这种方式筹款。<sup>12</sup>

23. 在七十年代和八十年代初,发展中国家更多是通过国际银行团联合贷款,从国际私人信贷中筹措大部分资金。国际债券市场一直十分谨慎,需要对贷方相当了解,而且只有很少一部分发展中国家能够进入该市场。银行放款需要有一批银行家了解潜在借方的情况,这批银行家的人数要大量少于由个人或机构债券持有者构成的小组人数。因此,某个银行或银行集团(通常包括那些在发展中国家营业,而且与该国有着持久联系的银行),将安排和管理由许多其他银行(有时数百家)提供的资金所构成的一大笔贷款。除了那些未受债务危机影响的发展中国家以外,该资金来源渠道基本上在八十年代期间消失。

24. 因此,亚洲国家目前占国际银行借给发展中国家中长期贷款的70%以上(在1991年和1992年里,由于科威特和沙特阿拉伯挖掘该市场,该比例超过80%)。尽管上文提到拉丁美洲国家又回到债券市场,银行给予它们的贷款仍然很少。对非洲来说,银行贷款尤其有限,因为非洲的若干国家曾大量借款,而后负债累累。

25. 许多工业化国家的大型商业银行以及国外中心,曾在诸如房地产、筹措公司合并以及发展中国家债务等领域大量进行投机性贷款,它们现在不得不紧缩或重建其资本基础。它们仍在通过谈判达成的协定和以股票买回的方式减少对债务危机国家偿还的要求。<sup>13</sup> 它们不会很快恢复对这些国家的贷款。同时,债券市场正变得更加发达,并且允许通过债券进行更多的投机性贷款。

26. 国际通信的进步已大大改善有关发展中国家在国际金融市场信息的普遍状况,因此,发展中国家的公司已能在工业化国家发行越来越多的股票。在1991年,这些公司在国际上发行了约50亿美元的新股票。尽管墨西哥私营化活动的股票在总数中所占的比例越来越大,<sup>14</sup> 1992年仍超过70亿美元。

27. 总的来说,最近的发展情况似乎表明,发展中国家正日益有能力以直接投资或有价证券投资的方式获得国际私人投资,并继续挖掘大部分现有的国际银行贷款。具有相当有利可图前景的投资项目所能获得的资金似乎是足够的。即使是在国

际收支状况比较差的国家里,如果未来的外汇收入能专门用于还本付息的话,许多项目仍可吸引到贷款。

28. 尽管具有这方面的吸引力,发展中国家所能获得资金的来源仍十分有限,许多债权人认为它们的贷款在很大程度上是投机性的。向已陷入债务危机的政府提供风险最高的贷款将难以得到安排。工业化国家若干级别的机构投资者只限制于主要购买被私营评级机构之一定为投资级的债务。截至1993年年终,该级别只给予八个发展中国家的外汇债券(智利、中国、哥伦比亚、印度尼西亚、大韩民国、马来西亚、泰国和土耳其)。<sup>15</sup> 此外,即使严重负债国家尚未偿还的银行债务或后续债券的刺激市场价格在过去几年里已经上升,除了两个国家之外,所有国家的债务仍能比其票面价值低10%的比率进行交易。<sup>16</sup> 截至1993年6月,拉丁美洲债务的平均投标只是票面价值的55%。

## 2. 非优惠官方资金来源

29. 有时,官方资金流动补充或促进了私营部门资金的调动,有时,官方提供者是唯一切实可行的国际财政资助来源。不论发展中国家可以多么容易地从私人资金来源获得资助,但它们很少愿意放弃所有官方来源的资助。即使对较高收入国家而言,它们能够利用多边机构提供项目评估和技术援助,并利用较低的借贷成本,这都颇有益处,更不必说在调整时期可利用货币基金组织的资源。对若干低收入国家而言,它们没有私营部门代而提供所需的大部分资金,而且只能承受以高度优惠条件提供或馈赠的那部分官方资助。能否获得后两种资金的前景很不明朗,下文将对此进行阐述;但是,若干形式的高成本官方资助的前景也不明朗。

30. 出口信贷机构便是一例。出口信贷机构的基本目的是促进母国的出口,这往往是需要中期至长期贷款的资本货物。出口信贷机构通常为银行对购买货物所提供的贷款或出口商对供应商直接提供的贷款提供保险,从而降低买方的成本。它们减少了贷方的风险,从而也降低了收取的利率。有时出口信贷机构也提供贷款。

31. 出口信贷机构应该用各种手续费和收费来支付各种支出,虽然由于发展中国家和经济处于过渡时期的国家发生债务危机,出口信贷机构不得已支付的索赔数额大大超过保险费收入。各国政府承担了这些损失,因此,“监护当局”已对出口信贷机构施加压力,要求其比以往更加谨慎地对出口提供保险。<sup>17</sup>这意味着早先或许可以被接受获得出口信贷资金的某些项目可能无法得以执行,或者提供资金的条件不太具有吸引力。

32. 出口信贷机构的自然趋势是通过提供不断增加津贴的信贷而相互竞争,但是,由于定期增订经济合作发展组织(经合发组织)谈判的一项协定,这种趋势早已得到控制,该协定的正式名称是“关于官方支助出口信贷准则的安排”。在新的压力下,经合发组织的安排中基本上已逐步排除利率津贴,虽然各国通过利用官方发展援助来支付出口货物的部分成本,仍然可以间接提供津贴。然而,已经作出努力来限制使用这些“混合信贷”。在经合发组织的讨论中,已经强调必须保证在混合信贷中所使用的官方发展援助不得失去“援助”限制,也不得取代可以获得的商业贷款。<sup>18</sup>

33. 从另一种意义上来说,出口信贷的条件也已经恶化。有些出口信贷机构已采用新安排来减少贷方的风险,这些新的安排似乎改变了出口信贷贷款的性质。有一个实例要求设立离岸第三者代管帐户,存入一个项目的外汇收入,因为该项目将使用出口信贷购买的资本货物。这种安排同商业银行在没有出口保险的情况下可能制订的安排相似,从借款者的角度来看,也没有改善在没有官方资助的情况下所安排的贷款。由于存在这些因素以及投资数量仍然很少,从而许多发展中国家资本货物进口量仍然很少,因此,人们或许对下列情况并不会感到惊奇,即1991至1992余期间中期和长期出口信贷平均美元值仅为28亿美元,这一数字同1970年的数字大致相同。<sup>19</sup>实际上,解决削减陷入债务危机的发展中国家主要是出口贷款债务中尚未偿还的债务的速度比处理商业银行债务的速度更为缓慢,就低收入国家而言尤其是如此。<sup>20</sup>

34. 目前国际金融机构的经常借贷“窗口”是发展中国家获得无津贴的官方信

贷的主要来源。就世界银行和其他多边开发银行而言,借款人可以获得好处,因为其支付的利率仅比该机构本身在国际债券市场上借款的极低风险利率略高。金融机构借款的条件极佳,因为它向发展中国家提供的各种贷款具有很高的多样性,而且该机构本身债务的还本付息得到该机构工业化成员国和其他财力强大的会员国的有效保障。到期期限也比通常直接在金融市场上得到的到期期限更长。<sup>21</sup>

35. 货币基金组织是一种特殊类别的多边金融机构。它提供贷款的目的是在经济调整时期提供国际支付方面的临时资助,因此,其贷款期限大都比发展贷款本身要短,而且同项目无关。从货币基金组织获得的经常贷款必须在五年内偿还,但是各国可以借贷期限更长的贷款,到期期限至多为十年(世界银行为二十年)。除此之外,货币基金组织贷款的条件也同样比该机构借款成本略高,虽然货币基金组织在其经常业务中仅仅被认为是由各国货币组成的一个联合基金,货币基金组织则向将货币存入货币基金组织并供货币基金组织借贷给借款国的国家支付利息。在财务方面与开发银行的主要不同之处是货币基金组织仅仅从各国政府获得资金,而不在金融市场上获得资金。

36. 人们普遍认为货币基金组织和世界银行这两个多边机构具有充分的能力来满足预期在今后几年中对非优惠贷款的需求。1992年货币基金组织增加了50%的资金,从而提高了提供非优惠贷款的能力,当时它完成了第9次配额全面审查。然而,实际情况是,目前货币基金组织收到发展中国家偿还过去贷款的款额超过其提供新贷款的款额。<sup>22</sup>

37. 世界银行最近的一次资本全面增长是在1988年,其非优惠贷款能力增加了750亿美元。如果贷款数额按当时所预计的速度增长,现在世界银行就会需要更多的资金。然而,据了解,目前世界银行还具有在将来提供新的贷款的能力,虽然其原因是许多发展中国家在经济增长缓慢的环境中安排项目和方案发生困难和耽搁,有时候对关于一揽子计划的政策所开展的谈判发生困难以及政府投资额较低<sup>23</sup>。

38. 与此相反,各区域开发银行正在努力提高贷款能力,尤其是亚洲开发银行和

美洲开发银行。非洲开发银行遇到一个困难的问题,即目前该区域只有少数成员国能够承担其经常贷款安排中接近商业贷款的条件。然而,其提供高度优惠贷款的部门、即非洲开发基金目前由于资源有限而受到极大的遏制,如何补充并扩大这些资源还有待于进行谈判。

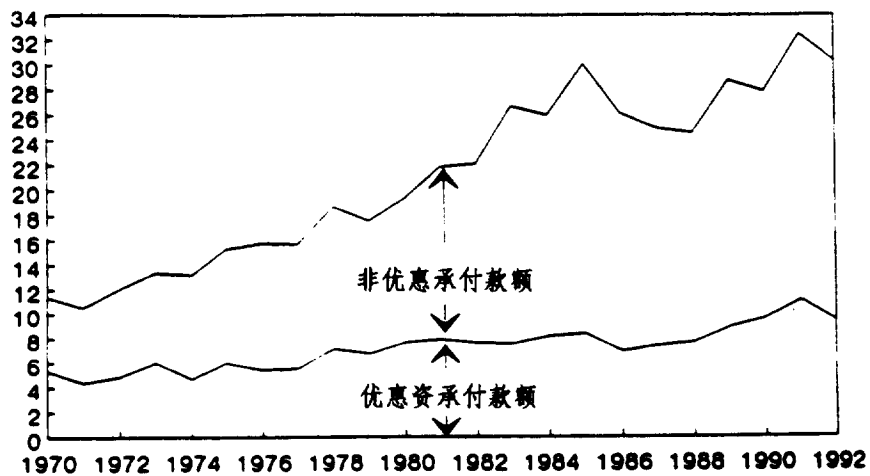
### 3. 优惠的官方资金来源

39. 所有多边银行和货币基金组织除了经常方案之外,还通过世界银行的国际开发协会、非洲开发基金和各区域银行的其他类似资金、国际农业发展基金以及货币基金组织的扩充结构调整专用资金等各种专用资金,以高度优惠的条件向低收入发展中国家提供贷款。这些资金加上联合国各业务组织(即联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界粮食计划署(粮食计划署)所提供用于技术援助和粮食援助的赠款,构成通常称为多边官方发展援助的主要部分。二十年前,多边官方发展援助约占多边资源安排总数的一半。近几年来,多边官方发展援助占不到三分之一(见图三)。

40. 多边官方发展援助同一般性官方发展援助遇到同样的困难,难以获得能转化为充分增加预算经费的政治支持。多边银行的资本增长数额中只有一小部分得以兑现,其余部分是“可回收的资金”——迄今从未得到回收,优惠贷款方案的资金同多边银行本身官方资金筹措不同,这种资金完全来自捐款国的预算。

41. 此外,由于捐款国资金公平分摊费用的安排确定了各国向多边资金补充所提供经费的比例,因此,一个大国如希望提供数量较少的捐款,可以限制资金增长的总额。如何说服态度暧昧的伙伴增加其拟议提供的资金,这取决于愿意提供大笔补充资金的国家的能力。这一机制限制了最近开发协会第十次资金补充(IDA-10)的数额,这次资金补充提供开发协会于1993年7月1日至1996年6月30日提供贷款的资源。按照这项资金补充计划,34个捐款国将提供180亿美元,这笔款项加上预期将偿还开发协会早先贷款的40亿美元,其实际值同开发协会第九次资金补充相同。尤其鉴于

图三、 1970-1992年多边发展承付款额  
(按1980年10亿美元计)



来源：联合国秘书处经济和社会资料政策分析部根据各机构提供的资料编制。

注：实际承付款额为根据工业化国家制成品出口价值指数缩减的承付款额的美元价值（货币基金组织的安排除外）。



国际社会在《里约环境与发展宣言》<sup>24</sup>和《二十一世纪纲领》<sup>25</sup>等文件中作出新的承诺来资助合乎环境要求的可持续性发展方案,世界银行曾争取得到更多资金补充。此外,这些资金必须分配给许多国家,因为从中央计划经济过渡到市场经济的几个国家最近已加入了世界银行,因此有资格从开发协会提款。<sup>26</sup>

42. 联合国通过年度自愿认捐,而不是正式的分担责任的安排来为其业务活动筹措资金,这些资金都属于赠款。然而,最近这方面的情况也令人感到失望,并且迅速反映到方案活动之中。因此,为业务活动所承付的款项总额从1991年的40亿美元减少到1992年的36亿美元,所减少资金约有一半是在开发计划署,这是规模最大的规划署。<sup>27</sup>至于今后情况如何,若干捐款国已提出,若要增加资源,就需要改革对业务活动的监督和协调工作。

43. 虽然通过多边途径提供官方发展援助是开发国际合作特别理想的方式,但这种援助还不到发展中国家所获得官方发展援助的30%。其余援助都通过双边途径提供,捐助国通常将援助方案集中在同它们具有强有力的政治关系或经济关系的国家,并且比较多地采用它们能力较强的方式进行,例如粮食援助。

44. 将双边官方发展援助和对多边优惠行动所提供的资金相加,就可以了解官方发展援助的总数,这是从捐赠预算程序的角度以及从在联合国和其他地方对官方发展援助承付款项的角度来看的官方发展援助的总数。虽然各捐赠国政府信守其承诺,但是,自1980年代中期以来所收到的官方援助实际值基本停滞不前。按1991年价格计算约为550亿美元。<sup>28</sup>在这一时期内,经合发组织的发展援助委员会成员国所提供援助的实际值每年约增长2.5%;而其它捐赠国,尤其是石油输出捐赠国以及东欧和苏维埃社会主义共和国联盟等前中央计划经济国家则削减了官方发展援助。这两组国家都不能维持其早先的援助努力,1985年,在石油输出国中,阿拉伯捐赠国提供的援助总额曾达其国民生产总值的1.3%。1992年阿拉伯提供的援助约为10亿美元,下降到1985年美元数值的三分之一以下,而其他国家集团此时几乎丧失了提供援助的所有能力。

45. 因此,发展援助委员会国家所提供官方发展援助的增长防止了援助总额的下降,但是,发展援助委员会的官方发展援助仅以国民生产总值总数的增长率大体相同的速度增长。这一增长率将发展援助委员会官方发展援助同国民生产总值的全面比率保持在0.33%,但是,这一数字还略微低于联合国所提出占国民生产总值0.7%这一指标的半数,因此从总体而言,在实现这一目标方面没有取得进展。虽然奥地利、丹麦、芬兰、法国、卢森堡、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典和瑞士等国的1992年官方发展援助同国民生产总值的比率超过1980年代中期,但是,这些国家的官方发展援助总额还不到发展援助委员会官方发展援助总额的30%。1992年,只有四个国家实现或超过指标(丹麦、荷兰、挪威和瑞典),它们仅占发展援助委员会官方发展援助的13%。

46. 几年来,人们日益感到忧虑的是,援助数额不但远远没有上升到联合国的指标,而且会变得日益不足,难以满足世界的需要。正如发展援助委员会主席将近一年以前所指出:

“鉴于当今迅速变化的世界中各种需求和机会不断增加,可获得的官方发展援助的趋势特别令人担忧。在今后几年中,新的受援国以及环境等新的部门性优先项目将更加激烈地,竞争匮乏的官方发展援助资源……”<sup>29</sup>

他还呼吁更加有效地利用援助,即使援助资源比较充足,也必须这样做,他还指出,受援国可能会发现它们自己为获得有限的援助资源而进行越来越激烈的竞争。世界银行在评估援助趋势时作了更加直率的分析:

“……对受援的发展中国家而言,这种严酷的信息是:必须通过完善的经济政策和有效的管理,显示出以有效的方式使用援助的能力,否则就有失去援助的危险。”<sup>30</sup>

47. 最近,援助流动的前景令人更加忧虑。发展援助委员会中第四大捐赠国意大利不得不将其1993的援助预算削减40%,在同日本竞争最大捐赠国地位的美利坚合众国,政府和国会正在考虑全盘改革对外援助,包括预算数额。另一方面,日本最近

通过了扩大其援助方案的新的五年指标,同前五年相比,将1993-1997年期间日本的官方发展援助提高40%-50%。

## 二、政策讨论中的当前问题

48. 近年来国际社会通过了几个文件,合起来看,代表它对发展目标、和国际合作作为达成这些目标所负责任的一致意见,特别是发展的筹资方面。主要的文件是《关于国际经济合作,特别是恢复发展中国家的经济增长和发展宣言》(如1990年5月1日大会决议S-18/3附件所示)和《联合国第四个发展十年国际发展战略》(为1990年12月21日大会决议45/199附件所示)。发展的筹资也是1992年两个主要国际会议的要点。一个是通过了《卡塔赫纳承诺》<sup>31</sup>的联合国贸易与发展会议第八届大会和通过《议程21》<sup>26</sup>的联合国环境和发展会议,最近,世界银行和基金理事会所属向发展中国家移转实际资源的联合部长级委员会(发展委员会)在其1992年秋季和1993年春季会议里讨论了发展的筹资问题。<sup>32</sup>上面这些文件虽然重点不同,但有一个原则上和关切事项上的共同核心。如果要为发展的筹资问题召开一个国际会议上这些就可以说是它的出发点,虽然下面提到的某些额外问题,也是可以考虑的。

### A. 政策的国内方面

49. 国际间最广泛的一致意见是:发展中国家本身必须是发展所需财政资源的主要来源。同样地,主要以市场信号为依归来计拟持续的宏观经济政策和灵活的经济结构,也是异口同声认为重要的。如果要潜在的投资成为实际的资本形成,就同样需要一个适当的法律和机构体制,明白指出企业所负的责任和可得的保护,另外一个广泛接受的意见是:在贫穷国家内,相当大量的储蓄的增加,可用提高个人所得的方式来促成;但是要在所得滞塞的情况下,以重新分配用于消费的支出的方式,来大量提高储蓄的水平,将是很不寻常的举动。

50. 这些原则可以连接在一起,把在增长迟缓国家内提高国内储蓄的问题,看成要靠经济调整和成长来解决的问题。这两者本来是相辅相成的。调整要以重定政策方向来达成,并于必要时作体制上的改革。迟滞经济中的增长,一般是以增加支出来推动,象出口成绩的改进或新投资,通常含有外国融资的重要成分。换句话说,政策上的必要行动是恢复迟滞地方的经济成长,同时实施一套政策,<sup>33</sup>鼓动国内参加经济活动者的信心。这个政策如果成功,所得增加的人就可能增加相当多的储蓄,在国内动员起来,作为向国内经济投资之用。

51. 在储蓄和投资之间须有一个运作顺利而又日益灵活的国内财务部门,作为中介。这是今日广泛接受的一个观念。因此,财务部门政策着重体制的建立,包括资本市场的发展,加上行政管制的放松。不这还得佐以对财政机构的慎重管理和监督。现在有许多国家需要应付财政机构由于呆帐贷款而致破产的问题。同样重要的是要有一些措施,让小创业者和农民有取得信用贷款的机会。

52. 成功的另一方面是要有一个广泛的、公平的税收制度,从增长的取得中提出适当的收入来支持必要的政府服务,其中有一部分是私人投资的必要补充。为人力资源的发展作出适当的公共筹资,今日已看成发展努力中特别的关键因素。加强税收当局的行政能力,也日益引起注意。此外,许多国家对于以补贴方式把公共援助提供所有人的作法和向选定的脆弱群体直接给予援助的作法相比,已经觉得有重新考虑的必要。因此当前的趋势是:想法子多收回政府服务的成本,同时逐渐取消对公共部门企业的补贴。

## B. 政策的国际方面

53. 另一广泛承认的事实是发展中国家对国际经济环境具有很重的依赖性。国内政策固然必须增加这些国家利用国际环境提供的机会,但它们也需要有能力抵挡那个环境的逆向发展。国家只能在发展的较后阶段才能自己产生这种能力。此外,所有国际谈判达成的协议文件中含有一个几乎是举世公认的假定,那就是:在发展过

程中立于早期和中期阶段的国家,应该有从国外净额移转财政资源的机会。

54. 因此国际社会接受了对发展中国家的发展努力提供支持的必要,特别是在发展初期,刚刚开始经济调整和政策改革的时候。这种支持应包括财务援助,必要时的外债结构调整和公开的国际贸易环境的维持。

55. 在贸易方面,声明过多次的国际承诺是工业化国家取消保护主义,但是有些国家的实际行动和发展中国家产生的贸易自由化的程度,跟那个承诺成了鲜明的对比!目前,为了重新鼓舞国际间对工业化国家贸易自由化的信心,没有任何措施比圆满完成关税贸易总协定的多边谈判更重要了。

56. 关于有债务危机国家的债务的处理,国际政策经过了相当大的演变,特别是关于商业银行的债务。不过,要作的事情还很多,特别是关于低收入国家对官方债权人负欠大量贷款的情况,象秘书长关于1993年中期国际优先债务战略的报告(A/48/345)所讨论的那样。

57. 在资金流动方面,大部分注意力集中于培养能力,来吸引国际私资流动的大量潜在供应。为吸引长期私资流动提供适当环境所需办理的事项,实质上和在发展中国家本身促进高额储蓄和投资所需者相同,最重要的是一定程度的经济增长,加上经济稳定和适当的法律和机构体制。近来的经验显示,外国投资流动达到的国家,是那些经济调整已达某种程度,已进入重要经济增长,国际收支状况相当稳定的状况,特别是未为外债重担所累的国家。这些考虑是作出投资决定的中心要点,发展中国家常常用来争取潜在投资者的特别鼓励办法、免税期、信贷补助等等,倒在其次。

58. 凡是适用于直接投资的情形,也就适合于投资组合和中期与长期信贷的流动。但是,国际社会可以扮演一个重要的角色来增进发展中国家获得来自多方的这类资金的机会,藉技术和财政援助接近金融市场,撤除工业化国家内对向发展中国家投放资金所设过分的规章上的障碍。此外,投入发展中国家的私资流动,可藉官方的财政援助来扩大。有时候,官方资金流动占了含有私资流动的一整批流动额的中心,要不是这样,私资流动就不会在正式“共同筹资”办法下参加工作项目。

59. 官方流动的主要来源,不仅要能起这种催化作用,也要能从事其经常的贷款方案。这是必不可少的。虽然有些多边机构目前可能有足够的“回旋余地”,如上所述,但有些别的,象亚洲及美洲国际建设银行,却正在举行重要谈判,以求增添其资金基础。这些安排必须及时完成,有关几个便利使得的尚待举行的谈判,也是一样,其中最主要的有国际货币基金关于接替扩充结构调整专用资金(定于1993年11月结束)的安排,和全球环境融资的审核和补充(目标是1993年12月)以及非洲发展基金的补充。这些都是前面提到过的。

60. 国际社会面临的推进发展的最后问题,也许该说是最棘手的问题,是整个官方发展援助的令人失望的近期成绩和未来展望。有些原来是主要捐助者的国家,已经不再有那种能力。在另外一些国家内,官方发展援助,不得和有限预算资源上别的拨款要求作强烈的竞争。

61. 在有些捐助国内,官方发展援助成了经济衰退或迟滞的预算后果的牺牲品。这些国家经济增长的加速,对于解决它们自身的经济和社会困难,是很有助益的,从而可以减少对预算资源的争取。这种行动可以帮助减轻官方发展援助在增长上所遇到的拟制。(这点着重指出,今日全球方案中经济增长之不足,是极普遍的现象)

62. 不过,有些捐助国也在重新考虑官方援助的政治优先次序。官方发展援助替捐助国作了许多不同的工作其中只有一部分是与经济和社会发展有关的。象关于出口信贷和“混合信贷”的讨论所揭示的,自愿给予的援助,有的是含有商业动机的。从以这种动机为根处的援助看来,一个经济状况长期衰退,贫穷现象日益增长的发展中国家,将会成为一个前途指望不大的市场,会在最需要救助的时候,得到不够充分的官方发展援助。

63. 捐助国的其他援助动机,与建立政治上的盟友有关,特别是在现已无关紧要的冷战情况之下。人道主义的激励,仍然是一个强烈的动机,但是各国对人权、政治参与,且不谈军事支出,所定标准,如有不同,可使捐助国官方发展援助引起政治选民

的质问。而且,在捐助国的政治圈里,官方发展援助吃亏在经过实施三十多年之后,大部分受援国家的国民平均所得,目前比官方发展援助开始时还低。大批小国尽量依赖官方发展援助资源,是捐助国和受援国都很关切的。<sup>34</sup>

64. 在很多情形下,也许对相当小量的援助,寄予了太大的希望。但是,捐受双方为增进官方发展援助应负的共同责任,多年来一直是办理援助各方所关切的事项。最近,经合发组织的发展援助委员会,已经把它处理有关援助事项的惯例,汇编成一手册,供捐助国使用。<sup>35</sup> 这也是捐助国和各受援国间谘商会议和圆桌会议经常关切的问题。

65. 近来有一个值得注意的有关的倾向:非政府组织增加了它们在国际合作和发展方面所负的任务。它们主动提供了另一个途径,让全世界人民由于人道主义激励所引起的行动,得以利用,使整个援助行动在捐助国和受援国两端,减少政府的干预。在另一方面,非政府组织动员财政资源时,规模比政府机构要小得多,虽然它们在捐助国内常常会进行游说活动,寻求更有效、规模更大的官方援助。

66. 实际上,要加深官方发展援助的承诺,是有其理由的。第一,有几个部门上和环境上的问题,已逐渐被认为是全球性的,包括减少二氧化碳的排出、应付全球增温、重建海洋渔业的生产、给予低收入农民的另一生产方式来非法毒品作物竞争、加强国家和区域水平和藉战后经济发展援助建立安全等等。

67. 官方发展援助的存在,一向都是因为这个世界不能坐视它本身的一大部分摒除于收入大增、生活稳定的另一部分之外。官方发展援助向来是发展的国际经济合作中心,它还会这样继续下去。加强合作的意愿,是因国家利益的相互承认和互赖世界之必须团结而产生的。国际社会对官方发展援助所作承诺,永远是它对发展的国际合作所作承诺的考验。

注

<sup>1</sup> 见《大会正式记录,第四十六届会议,补编第3号》(A/46/3/Rev.1),第三章,第6至14段。

<sup>2</sup> 总估计数来源于联合国秘书处的经济及社会资料和政策分析部宏观经济数据系统(宏经数据系统),这是宏观经济和社会政策分析司的分析数据库。

<sup>3</sup> 非洲的总储蓄率从1980年占国产总值的26%下降为1990年占19%,而拉丁美洲同期的储蓄率从占国产总值的23%下降为占21%。

<sup>4</sup> 为了减少个别国家经济条件的短期变化对统计的影响,这儿使用了三年的平均数;储蓄率根据国民收入帐户按名义价值以当地货币计算;实际国产总值也根据国家对比值的规定计算(世界银行的数据,1992年8月28日《世界图表,1992年最新版》)。

<sup>5</sup> 关于外债还本付息和无息预算差额的关系,见题为“发展中国家的资源的净转出”的秘书长报告(A/45/487),第4节和其中引用的参考文献。

<sup>6</sup> 下列各段中的统计数字均根据《1993年世界社会局势的报告》(联合国出版物,出售品编号E.93.IV.2),第八章。

<sup>7</sup> 包括萨尔瓦多、以色列、大韩民国、缅甸、阿曼、巴基斯坦、阿拉伯叙利亚共和国、乌干达、阿拉伯联合酋长国和也门。

<sup>8</sup> 见秘书长依照安全理事会首脑会议1992年1月31日关于预防性外交、建立和平与维持和平的声明的要求提出的题为“和平纲领”的报告(A/47/277-S/24111)。

<sup>9</sup> 见1990年5月28日至31日在丹麦的克拉斯科弗戈德召开的关于用于发展的储蓄和信贷国际会议的报告《用于发展的储蓄和信贷》(联合国出版物,出售品编号 E.92.II.A.1)。

<sup>10</sup> 下列情况是基于《1993年世界经济概览》(联合国出版物,销售品号E.93.II.C.1),第4章。转移净额的正式算法详见《1986年世界经济概览》(联合国出版物,销售



品号E.86.II.C.1),附件3。转移净额被认为是国内储蓄的补充,它被正式界定为以开支为基础的转移净额,该定义有别于本报告以财务为基础确定的转移净额,不同之处在于使用或累积官方储备金的净额。

<sup>11</sup> 资金流量的构成来源于《1993年世界投资报告》(联合国出版物,销售品号E.93.I I.A.14),第45页,表二.2)。

<sup>12</sup> 国际货币基金组织和世界银行的数据,载于《发展的问题:向发展委员会第四十六次会议所作的发言》,“发展中国家获得私人资本的流量”,(世界银行,华盛顿特区,1993年5月),第55页。

<sup>13</sup> 见秘书长的报告(A/48/345),题为“截至1993年年终所采取的国际债务战略”。

<sup>14</sup> 总数包括通过存放收据发行的股票(在这种方法里,银行需作为中间人并持有最初发行的股票)和中国公司发行的“B股”(根据国际货币基金组织和世界银行的出版物,“发展中国家获得私人资本的流量”,第56页)。

<sup>15</sup> 世界银行《向发展中国家的资金流动:季度审查》所报道斯坦达德和普尔公司截至1993年7月5日的评价,1993年7月,第9页。

<sup>16</sup> 在秘书处追踪其二级市场价格的25个发展中国家中,1993年上半年,只有阿尔及利亚和智利吸引到占其面值90%或以上的投标(以纽约梅里尔·林奇公司和萨洛蒙兄弟公司提供的数据为依据)。市场投标的普遍上升反映出有关国家的前景已经改善以及其他国际债券的利率下跌。

<sup>17</sup> 《提交给发展委员会第四十六届会议的文件》(华盛顿市,世界银行,1993年5月),见《发展问题》中马尔科姆·斯蒂芬斯,“作为为发展中国家筹措资金的来源的出口金融”,第195页-200页。

<sup>18</sup> 这仍然是经合发组织发展援助委员会议程上的一个重要项目(见经合发组织,《发展合作,1992的报告》(巴黎,经合发组织,1992年12月),第10页-11页)。

<sup>19</sup> 经合发组织,“援助发展中国家的财政资源:1992年和最近的趋势”一文的数

据,1993年6月29日新闻稿SG/PRESS(93)41。

<sup>20</sup> 见A/48/345号文件。

<sup>21</sup> 然而,有些发展中国家还享有获得私营部门资金的良好机会,并获得具有竞争性很强的条件,在考虑到多边银行借多种货币时的汇率风险,尤其是作为多边贷款协定的组成部分而加以谈判的政策条件时更为如此。

<sup>22</sup> 1992年,货币基金组织从发展中国家收到资金的净值为2亿美元,1993年头六个月收到的净值超过5 000万美元,尽管在这两个时期已支出优惠资金流动净额8亿美元(货币基金组织《国际金融统计》的数据)。

<sup>23</sup> 与此相关的是,近几年来世界银行自己认为取得成功的业务的比例不断下降。为了解决这一问题,世界银行总裁已委托开展一项内部研究(瓦彭汉斯报告,这份报告以领导世界银行的前副总裁的名字命名),然后又执行了一项新的方案来执行这份报告的建议。关于这项方案,见《取得成果:世界银行改善发展效能的议程》(华盛顿市,世界银行,1993年)。

<sup>24</sup> 见《联合国环境与发展会议,里约热内卢,1992年6月3日至14日》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物,销售品号:E.93.I.8),决议一附件一。

<sup>25</sup> 同上,附件二。

<sup>26</sup> 见秘书长的报告(A/48/331),题为“转型期经济的最新演变对世界经济产生的影响”。

<sup>27</sup> 见《世界经济概览,1993年》,附件,表A.33。

<sup>28</sup> 1992年援助详细的初步数据,见经合发组织,《援助发展中国家的财政资源:1992年和最近的趋势》。

<sup>29</sup> 经合发组织,《发展合作》,第23页。

<sup>30</sup> 《全球经济展望与发展中国家》,1993年(华盛顿市,世界银行,1993年4月),第50页。

<sup>31</sup> 联合国贸易发展会议,第八届大会报告(TD/364),第一部分,A节。

<sup>32</sup> 参阅发展委员会发出的新闻公报;1992年9月22日(货币基金会概览,1992年10月12日重印,页313-315),1993年5月1日(货币基金会概览1993年5月17日重印)。

<sup>33</sup> 关于这样一套政策的目前想法,在秘书长向大会第四十八届会议提出的另一报告(A/48/380)内,有所评述。报告的标题是:《发展中国家经济稳定方案》。

<sup>34</sup> 在1986-1991期间,三十多个国家所收到的官方发展援助,价值超出国民生产总值成分之十;19个国家超出百分之二十(根据世界发展指标的数据,1993年世界发展报告(华盛顿,世界银行,1993))。

<sup>35</sup> 参阅发展援助手册:发展援助会的有效救助原则(巴黎,经合发组织,1992)。

- - - - -