



大会

Distr.
GENERAL

A/50/379
31 August 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议
临时议程* 项目96(c)

宏观经济政策问题：外债危机和发展

1995年年中发展中国家债务状况

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
供行政首长参阅的摘要		3
一、导言	1 - 4	4
二、国际债务战略：最新情况	5 - 19	5
A. 私人债权人	8 - 11	7
B. 双边官方债权人	12 - 16	8
C. 多边债权人	17 - 19	9
三、全球和各区域的债务指标：忧喜参半的现象	20 - 36	12
A. 综合衡量债务负担	23 - 30	15
B. 债务指标的另一面情况	31 - 36	18

* A/50/150。

目录(续)

	段次	页次
四、未决的问题	37 - 55	22
A. 中等收入国家	39 - 44	22
B. 低收入国家	45 - 55	24
五、政策的结论	56 - 65	26

图

1. 输入资金发展中国家的外债,1984-1994	13
2. 按贷款者类型显示的1984、1989和1994年输入资金 发展中国家的长期外债结构	14

表

1. 国际债务战略中的债务和债务偿付宽减	6
2. 巴黎俱乐部当前重订条件的主要特点	10
3. 1984-1994年输入资金发展中国家的债务指数	16
4. 被世界银行归类为严重负债的发展中国家	19

供行政首长参阅的摘要

由于发展中国家外债危机引起重大的政治、经济和社会影响，大会多年来一直密切监测这些国家的债务状况和国际社会如何处理这项问题。大会1994年12月19日第49/94号决议要求秘书长就过去一年来在国际社会如何处理发展中国家债务方面所发生的重大发展向大会第五十届会议提出报告。本报告就是应这项要求提出的，它也指出国际债务战略内不够健全的领域，大会不妨在讨论时研究这些问题。

本报告的结构如下。首先是简短的导言，接着针对发动的新措施和1994年7月至1995年6月签订的调整协定，第二节说明了现用战略的最新情况。国际债务状况已见改善，应当可由传统债务指标看出，第三节分析了最近的数据。然而，有人反驳说，这种指标所描述的债务状况并不完整，因为它们并没有把诸如拖欠债务之类的问题计入，更不用说它完全不提债务国经济增长缓慢和社会情势每况愈下。因此，第四节作出进一步的分析，专注于尽管到目前为止已采取各种倡议但仍被列为负债累累的国家。通过指明所负债务的种类和所采用的调整安排，这项评估试图特别指明现用债务战略比较薄弱的环节。

本报告的结论是，尽管已对某些国家和对某些类债务给予相当宽厚的减免待遇，国际战略并没有对累积的所有债务全面加以处理，使得还本付息义务仍然超过其“支付能力”的国家处境十分危殆。固然，勾销“积欠未还的债务”本身并不能解决陷入债务危机国家的发展问题。但是如果积欠未还的债务迟迟无法解决，那么这些国家即使采用最急进有效的国内经济稳定和结构调整方案，它们在争取持续和可持续发展的道路上推进时仍然会面对严重的障碍。对它们来说，解除积欠未还的债务是一件时间十分紧迫的要事。

一、导 言

1. 秘书长在向大会第四十九届会议提出的关于发展中国家外债状况的报告(A/49/338)中说,在遭受1980年代债务危机影响的国家当中,各国处境已出现越来越大的分歧。有些国家,特别是积欠国际商业银行可观债务的拉丁美洲中等收入国家经济情况已在逐渐改善,并且重新获得了进入国际资本市场融资的机会,尽管它们要付出高昂的财政代价。这种情况看来指出,它们最后终于摆脱了债务危机。对于商业银行债权人来说,危机确实已经过去。另一方面,绝大多数低收入国家,和有些收入较低的中等收入国家,继续受到还本付息的困扰。同时它们的经济增长率低,而且只能向多半属于减让性融资来源的官方来源贷款。对这些国家来说,外债危机仍然十分严重。

2. 一年以后,陷入债务危机的低收入国家,情况没有多大改善,尽管某些倡议可能正在改变这种局面。然而,有些人开始意识到,在金融市场一度认为已经度过债务危机的一些中等收入国家,经济情况仍然十分脆弱。

3. 自从债务危机于1980年代早期爆发以来,大会一直密切注视发展中国家的外债问题,而且从大会第四十一届会议以后,“外债危机和发展”每年都列在大会议程上。大会的讨论导致通过一系列决议,这些决议反映,国际社会关切发展中国家严重的债务问题,以及它们对需要采取哪些措施来减轻这些国家的债务负担已经逐渐形成了一致意见。这些决议也强调,需要进一步加强国际战略,以便对债务问题达成持久的解决办法。

4. 1994年12月19日大会以协商一致意见通过的第49/94号决议除别的以外,欢迎国际社会为减轻负债累累发展中国家债务负担而采取的措施和这些国家在经济改组方面作出的努力。然而,大会吁请官方债权人和私人债权人考虑采取适当的新措施,对深陷债务的国家给予进一步的纾解。该决议又请秘书长就决议的执行情况向大会第五十届会议提出报告。本报告就是根据这项要求提出的。¹如同前几份报告,

本报告在许多方面借重世界银行,国际货币基金组织(货币基金组织)和联合国贸易和发展会议(贸发会议)的资料和分析。

二、国际债务战略:最新情况

5. 自从债务危机爆发以来,国际社会制订了一系列措施,以应付发展中国家在偿还外债时持续面临的种种困难。²这些措施逐渐演变成称之为“国际债务战略”的一套办法,这项战略包含两大基本部分。第一,债务国着手推行所需的国内改组,通常是由多边金融机构支助的一项方案。第二,根据谈判商定的安排修订偿债义务,现将其主要组成要素审查如下。

6. 国际战略对债务调整所采用的办法不断演变,直到1980年代中期才开始形成目前的结构。国际社会直到那时才体认到,现用的偿债办法仅仅把付款日期延后,而积欠未偿的债务数额并没有变动,这种做法使得投资却步不前而且破坏了债务国经济成长的展望。此外,拖欠的利息和本金付款越积越多,显示债务国无力付款和有必要减少积欠未偿的债务,使其达到比较容易应付的数额。同时又出现了一个新的金融市场,受债务危机所累的各国商业银行的贷款可以在这个市场上进行交易。这些贷款在折价交易时所用的折扣率日益增高,显示债权人日益体认到债务将不可能全额偿还。然而,到1990年代初期,在债务国同其双边官方债权人和私人债权人所谈判议定的调整债务协定中,减免债务和减免偿债付款已成为常见的一个组成部分。

7. 债务宽减数额并不是一律的,所用的方法反映每一个情况下所涉债权国和债务国各别的情况。就私人债权人和官方双边债权人而言,特定的债务调整办法是通过从各种不同但多多少少标准化的“备选办法选择单”内选出的。表1列出国际债务战略现用形式的各个主要组成部分。如表1所示,只有某些类型的债务可以进行调整,但可以对调整后的债务给予大幅度宽减。³

表1. 国际债务战略中的债务和债务偿付宽减

贷款者		负债国	低收入国家	中等收入国家
多 边	商业银行		开发协会债务宽减办法 债务转换	布拉迪计划 债务转换
	其他私人贷款者			
双 边	巴黎俱乐部		那不勒斯条件	休斯顿条件 (仅是低-中等收入国家)
	其他双边		自愿债务取消/转换	自愿债务取消/转换
私 人	世界银行 (仅是非减让性债务)		第五层面(“仅开发协会”国家)	
	货币基金组织			
	其他			

资料来源：联合国/经社分析部

说明：“仅属开发协会国家”意谓获准只向国际开发协会高度减让性资源贷款的世界银行成员国灰栏表示
 缺乏债务或偿债宽减倡议。

A. 私人债权人

8. 涉及减少积欠商业银行贷款总额或偿债付款的调整协定准许债权国折价购回一部分未清偿债务,或把它换成应付利息较低或票面价值降低的证券。换成证券办法是1990年首次实施的“布雷迪计划”安排的一项共通特点。而这些新债券有许多是用美国财政部发行的零息票债券(或其他财政部债券)为抵押,作为偿付本金的保证。有时,在一定的一段期间,对利息付款也提供部分保证。根据布雷迪计划,也向债务国提供多边和双边贷款,以便应付开头的手续费,例如购买作为抵押的美国证券。

9. 这种办法主要用于重新谈判中等收入国家积欠的银行债务。其标准程序是:债务国政府同由银行债权人组成的一个“指导委员会”谈判,列出一张备选办法选择单,然后由每一个债权银行在这张选择单中挑选处理办法。银行家所关心的是,在对债务国给予宽减的时候,所有银行都作出类似的让步。在本报告所述期间,又有两个发展中国家同它们的商业银行债权人签订了宽减债务和偿债付款的协定:多米尼加共和国和厄瓜多尔。在这两个例子里,如何处理过期利息都是协定的一部分。多米尼加共和国完全能够利用自己本国的资源来支付开头的手续费,而厄瓜多尔则需要向官方债权人增加借款。这两项协定的签订使得同债权人谈判商定布雷迪协定的国家数目达到13国。平均来说通过这些办法获得的债务宽减约占商业银行对各有关国家所拥有的未清偿债权的三分之一。⁴目前正在谈判一套布雷迪解决办法的国家包括巴拿马和秘鲁。

10. 购回债权备选办法是由低收入国家在官方债权人和捐助者的援助下进行的。合格的低收入国家通过国际开发协会(开发协会)的宽减债务业务获得了惠益。开发协会是世界银行的减让性贷款机构。开发协会业务的经费是由双边捐助者提供和调用世界银行正规信贷业务所得的净收入。每一个国家最多可获得1000万美元赠款,用于通过购回债权以减少其商业银行债务。然而,自从1989年创办这种业务以

来,只有七个国家签订了由这项业务支助的购回协定。最近签订协定的国家包括圣多美和普林西比和赞比亚。

11. 减少债务并不是所有债务调整所普遍共有的特点。传统常见的同商业债权人和双边官方债权人谈判重新安排偿债日程仍然是常用的办法。举例来说,1995年5月,据宣布的消息说,阿尔及利亚已经同债权银行指导委员会就重新排定32亿美元商业银行债务的偿款日程达成了协议。1994年3月起,阿尔及利亚就拖欠银行债务,这项协定将有助于使该国同银行债权人的关系恢复正常。

B. 双边官方债权人

12. 债权国政府通常通过称为巴黎俱乐部的多边论坛调整积欠它们的偿债付款。如同商业银行指导委员会的情况一样,巴黎俱乐部同意接受适用于某一特定债务国的类似处理办法选择单,然后每一个债权人就从双边执行协定所列的各种备选办法中进行挑选。1980年代以来,在调整发展中国家的外债时,官方双边债权人一直在逐渐提高减让的幅度。提供多大程度的宽减除别的以外取决于有关国家按人口平均计算的收入数额,以及取决于需要进行调整的债务数额。债务调整仅涉及在某一段特定期间(所谓的“合并整理期间”)到期,而且在某一特定日期(“截止日期”)之前签订合同的债务,尽管随着下面讨论的那不勒斯条件开始实施,现在已可能一次过处理积欠的所有有关债务。

13. 巴黎俱乐部制订了一套标准条件和特殊待遇。特别是适用于中下收入国家的“休斯顿条件”,其中规定长期限的重新排定付款日程,而“那不勒斯条件”现在已可用于合格的低收入国家。后者是巴黎俱乐部在1994年12月通过的,实际上就是较早期“改善后的多伦多条件”的延伸。这就是说,对于巴黎俱乐部允许选择把有关债务偿债付款减少50%的国家,那不勒斯条件将把百分比再提高到67%。在例外的情况下,积欠的全部债务都可以获得宽减(50或67%),并且被视为是一种“脱身选择”,这就是是说将不会要求债务国再次重新排定其剩余债务的偿债日程。

14. 中等收入国家通常按照标准条件重新排定偿债日程。最近,已经使标准条件获得一些灵活变通的余地,其方式是延长到期日期和分期累进付款,这样做使得各国在偿还日程的开头只需偿付数额较少的本金。表2突出强调巴黎俱乐部重新安排偿债日程现用条件的各项主要特点。

15. 到1995年6月为止的一年当中,巴黎俱乐部准许克罗地亚采用分期累进的偿还债务日程。休斯顿条件适用于菲律宾,改善后的多伦多条件适用于塞拉利昂⁵,那不勒斯条件适用于玻利维亚、柬埔寨、几内亚、几内亚比绍、海地、尼加拉瓜、塞内加尔、多哥和乌干达。在争取到那不勒斯条件的各国当中,除几内亚外,所有国家都获得经合并整理而到期日期又合格的债务减少67%的待遇。到1995年年中,只有乌干达一个国家获得把合格的积欠债务减少67%的待遇。

16. 个别的债权国也在多边构架的范围外免除一些债务和进行债务转换的工作。没有参与巴黎俱乐部重新安排偿债日程工作的债权国政府(有些阿拉伯债权人、中国、某些拉丁美洲债权人和其他债权人)也在进行双边的重新安排偿债日程工作,通过这项工作有些国家得到大幅度宽减,特别当所涉国家是低收入的债务国。

C. 多边债权人

17. 积欠多边金融机构的债务不能正式进行调整,而且不得取消或减免。然而,实际上有人提出了一系列倡议,用来解决发展中国家在偿付其多边债务时遭遇的各种困难。供低收入国家采用的一种间接办法是,以减让性条件提供新贷款,从而筹得的外汇可用来偿付旧债务。

18. 然而,世界银行通过其第五方面业务减免了一些利息付款。已制订了开发协会借贷方案的负债累累国家可以(按减让性条件)获得开发协会提供更多贷款,以便协助它们融通资金,以支付未清偿的世界银行非减让性贷款。

表2. 巴黎俱乐部当前重订条件的主要特点

	标准条件	休斯顿条件	那不勒斯条件
		低中收入国家 (人均收入:1993年 低于1 345美元)和 严重债务负担(债 务/国产总值= 50% 或以上; 债务/出口=275%或 以上; 或预定偿债 出口=30%或以上) 按个案基础	仅属开发协会借贷国, 有2个处理可能性:67% 的办法:人均收入低于 500美元或债务/出口 超过350% 50%的办法:所有其他 国家按个案基础
	单一付款: 到期: 10年 宽限期:58年 利率: 市场 混合付款: 到期: 多达14年 宽限期: 短于上 利率: 市场	到期: 15年 宽限期: 多达8年 利率: 市场 可能的债务转换多 达1 千万美元或债 务的10%,取较高者 计算	一、50%办法(以往的 加强多伦多条件): • 债务宽减:偿债义 务的50%; 余额重 订时间表: 到期:23年 宽限期:6年 利率: 市场 • 偿债宽减:按当前 价值基础的50%: 到期23年 宽限期: 无 利率: 减让性 • 商业办法: 到期25年 宽限期:14年 利率: 市场

	标准条件	休斯顿条件	那不勒斯条件
	到期10年 宽限期:5年	到期20年 宽限期:10年	二、67%办法: • 债务宽减:偿债义务的67%; 重订时间表的余额: 到期:23年 宽限期:6年 利率:市场 • 偿债宽减:按当前价值基础的67%: 到期33年 宽限期:无 利率:减让性 • 商业办法: 到期40年 宽限期:20年 利率:市场 三、债券办法 债券到期的债务或当前偿债价值宽减50%或67% 按50%办法:重订时间表的债务: 到期:30年 宽限期:12年 按67%办法:重订时间表的债务: 到期:40年 宽限期:16年

资料来源: 贸发会议, 世界银行, 《1994-1995年世界债务表》; 和货币基金组织, 《1994发展中国家的官方筹资》。

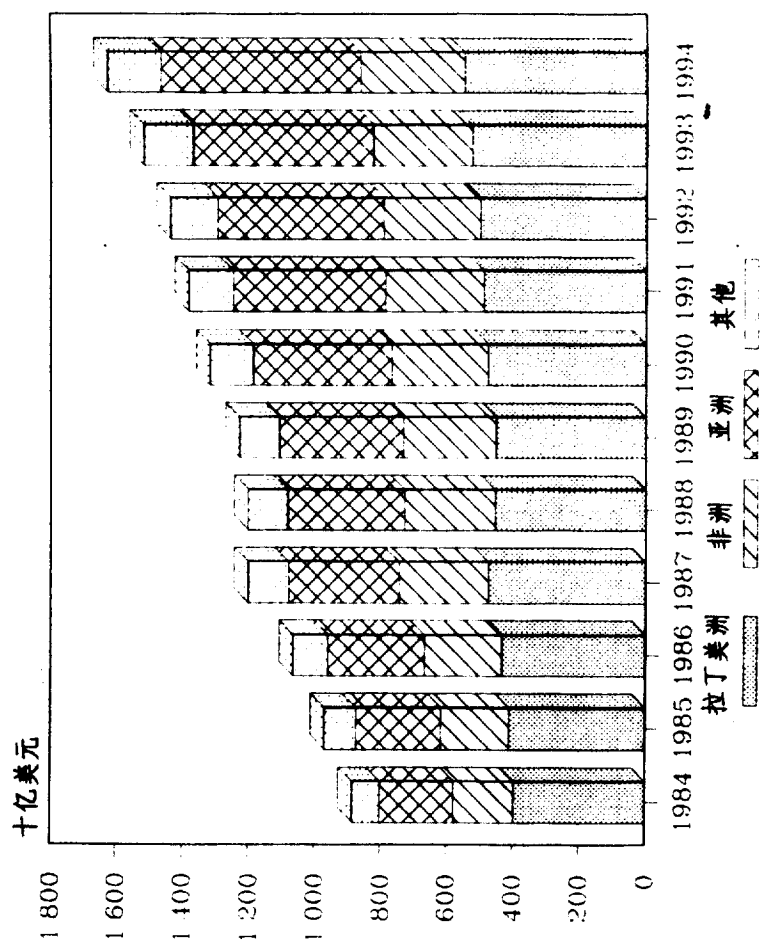
19. 货币基金组织并没有同第五方面业务类似的方案,但它向拖欠债务而又希望得到援助把偿债地位回归正常的各国经办权利累积方案。如果各国政策调整取得了令人满意的记录并且又遵照偿债日程付款,该方案就准许这些国家累积今后向基金资源提用资金的“权利”。遵照偿债日程付款通常是在双边捐助者提供资源的资助下达成的。制订的这项方案现用于到1989年底已长期拖欠该基金偿款的11个国家。⁶

三、全球和各区域的债务指标:忧喜参半的现象

20. 输入资本的发展中国家的外债总额在1994年年底达到16,000亿美元的估计数,比1993年增加1000亿美元。⁷ 由于债务国经济情况的好转,又由于国际资本市场的发展,1994年对发展中国家增加的长期放款,以私人债主占绝大部分。虽然自1991年以来发展中国家所欠私人债主的债务一直在增加,但私人债务的增长超过官方债务的增长,这还是十年来的第一次。但是,私人借款的方向主要是不需要调整其债务结构的那些国家和拉丁美洲的主要借款国。因此,亚洲成为发展中世界借债最多的主要地理区域,占1994年输入资本的发展中国家外债的约37%,比1984年的25%有所增加(见图1)。

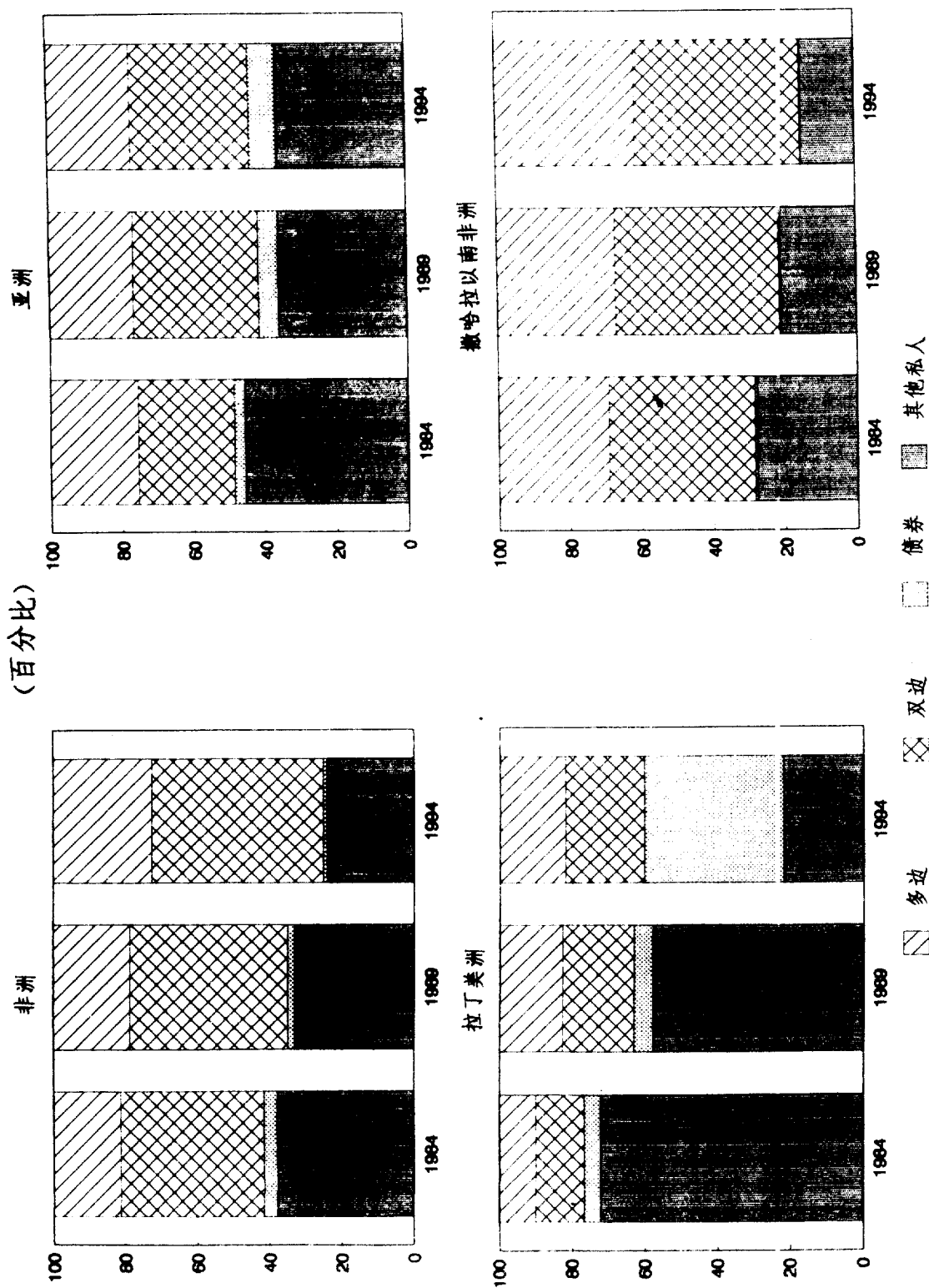
21. 最近比较明显的另一个趋势是,发展中国家长期债务的构成有所变化。如图二所示,拉丁美洲的外债仍然以私人债务为主,但其私人债务的构成在1989年以后有很大变化。从私人债主的借债多数采取债券的形式。至1994年年底,拉丁美洲38%的长期债务是债券,而1989年仅为5%。这一变化既反映了根据“布雷迪计划”所进行的结构调整活动,也反映了在国际资本市场上取得新借款比较成功。投资者自然欢迎通过债券借钱,因为债券的收益较高,到期较早。此外,各债务国即使在其外债危机最严重的时刻,总的来说都能继续履行还本付息的义务,这使得外国债权人觉得债券的还本付息将会优先于其他的债务文书。“对几千个投资者所持的债券要经过谈判作出重新安排,肯定比重新安排对几百家银行的付款更为复杂。

图1. 输入资金发展中国家的外债, 1984-1994年



资料来源: 联合国, 《1995年世界经济和社会概览》

图2. 按贷款者类型显示的1984、1989和1994年
 输入资金发展中国家的长期外债结构



资料来源: 《1995年世界经济和社会概览》

a 尼日利亚和南非除外。

22. 亚洲和非洲的外债主要是借自官方债权人,但对亚洲来说,私人债务的份额最近有所增加,但非洲却在持续下降。外国私人债权人躲避非洲外债的情况,在撒哈拉以南非洲(不包括尼日利亚和南非)特别突出。如图2所示,私人外债仅占1994年该分区域长期外债的15%。撒哈拉以南非洲的其他外债是借自官方债权人,主要是优惠贷款,(占长期债务总额的58%)。就其债务的结构来说,奇怪的是,拉丁美洲和撒哈拉以南非洲具有共同的特点,两个区域都已累积了大量的原则上难以调整结构的债务。

A. 综合衡量债务负担

23. 为评估当前国际债务战略是否有效,可以看一下债务负担的各项指标(见表3)。最经常使用的指标有:(a)外债与国民生产总值的比率;(b)外债与货物和服务出口的比率;和(c)债务还本付息与出口的比率。这些指标是用债务国或地区取得收入的能力(国民生产总值)和取得外汇的能力(出口)来衡量负债的程度。

24. 一些分析家还使用债务现值作为一个计算器。债务的现值反映了对债务利息和本金付款流量的当日值,并按一定的市场利率贴现。实际上它表明一个投资者今天愿意付多少钱来取得今后债务还本付息的付款。因此它考虑到对现有债务的优惠程度。由于这种理由,一些人认为同债务的面值比较,它是衡量一国负债的更准确的指标。

表3. 1984-1994年输入资金发展中国家债务指数
(百分比)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994a
所有国家											
其中:											
拉丁美洲	40.5	44.4	47.2	49.7	44.9	41.8	39.7	40.3	39.5	38.6	38.7
非洲	57.4	60.3	62.1	64.2	55.0	48.7	44.1	44.1	41.3	36.5	35.7
亚洲	51.5	61.2	70.5	78.8	77.4	78.9	75.1	77.7	74.6	74.6	78.4
备忘录项目:	22.8	25.7	28.1	29.6	27.4	26.5	26.9	28.0	28.7	29.9	30.1
撒哈拉以南非洲 ^b	67.1	81.3	82.0	95.0	92.9	96.9	105.2	108.7	111.5	115.3	130.8
所有国家											
其中:											
拉丁美洲	162.8	180.9	200.0	187.0	159.8	145.3	138.4	135.8	134.0	135.6	132.9
非洲	285.3	310.1	376.6	369.6	309.3	272.5	259.7	264.8	254.4	253.8	240.2
亚洲	189.4	218.1	270.8	284.9	271.6	261.1	234.6	240.6	231.4	243.5	227.0
备忘录项目:	88.3	102.5	106.0	94.5	81.8	77.2	77.1	74.4	75.5	77.1	78.1
撒哈拉以南非洲 ^b	218.0	262.8	302.3	337.6	326.1	325.2	334.0	358.4	364.9	398.7	352.0
所有国家											
其中:											
拉丁美洲	22.7	23.5	24.5	21.7	20.0	17.4	15.6	14.3	14.6	15.2	14.2
非洲	36.3	36.6	42.5	36.7	31.9	31.0	29.3	29.1	27.5	28.6	27.8
亚洲	26.8	26.7	29.5	24.1	26.4	24.8	24.5	23.6	22.3	22.6	18.1
备忘录项目:	12.5	15.6	15.4	15.3	11.7	10.5	9.8	8.5	8.6	9.7	9.2
撒哈拉以南非洲 ^b	19.3	21.6	24.8	23.1	22.5	19.5	18.0	17.7	15.4	14.4	13.2

资料来源: 联合国《1995年世界经济和社会概览》, 表A.37。

^a 初步估计

^b 尼日利亚和南非除外。

25. 同多数的经济指标一样,对债务指示也必须慎重对待。在1994年债务与国内生产总值的比率中,这种情况特别明显。虽然全世界和各区域的比率大体没有改变,但非洲和撒哈拉以南非洲的情况明显的恶化。这种情况与汇率的变化关系很大。一个债务国的国民生产总值必须转换为债务的同样货币,它一般是以美元表示,因为多数的债务按美元计算。降低汇率就会减少一国国民生产总值的美元价值,撒哈拉以南非洲货币的大批贬值,特别是非洲金融共同体法郎,是该区域的外债从1993年占国民生产总值的115%增加到1994年131%的原因之一,这一增加同对该区域的债务净流入(不到80亿美元,约占1993年债务的5%)和去年所取得的经济增长(按实际值计算为2%)都不相称。这些数字并不表明1994年的实际情况有如此的恶化,如同过去的的数据基于高估的汇率,低估了问题的严重性。

26. 从外汇限制的角度来说,1994年所增加的债务仍在总的可持续的范围之内,因为去年的国际贸易有强劲增长,多数非石油商品的价格也有回升。⁹但各区域表现的趋势不同。在拉丁美洲,过去三年来债务与出口的比率一直在下降,但亚洲在同一期间内却一直在上升。然而,亚洲的比率数仅为拉丁美洲的三分之一。

27. 债务还本付息对出口的比率是另一个指标,它表明1994年所有区域的债务负担都有所减轻。1994年只有拉丁美洲的比率高于20%,一般认为这一临界值表明一国家财务状况可持续能力的极限。¹⁰然而,这一指标也应慎重使用,因为它只表明实际的付款,而没有计算应付的欠款。这种欠款可能数额庞大,如撒哈拉以南非洲到1994年年底所积累的应付欠款高达440亿美元,超过该区域外债的27%。

28. 逾期债款并不是撒哈拉以南非洲专有的问题,实际上,世界银行监测的多数国家都有过期未付款。在提供有1992年和1993年数据的120个国家中,63个国家应付利息欠款有所增加(其中的25个国家是撒哈拉以南非洲以外的国家),另外25个国家减少了逾期债款的数额,但仍有逾期未付款。在该年期间,只有31个国家没有或已结清了逾期债款。

29. 应付欠款的长期存在是一个警告的信号,说明尽管有所进展,但仍未找到

发展中国家债务问题的持久解决办法。在国际舞台上发生债务危机以后13年,大量国家仍存在着还本付息的困难,这种情况值得关切。

30. 世界银行目前将许多国家实际上分类为“严重负债国”。世界银行使用债务还本付息的现值与货物和服务出口的比率以及与国民生产总值的比率来评估负债的程度,如其中一个比率分别高于220%或80%,就算是严重负债国。“中等程度负债国”是指两个比率都低于临界值,但有一个比率为临界值60%或以上。世界银行在其最新的《世界债务表》中将51个国家列为严重负债国(见表4)¹¹。虽然多数国家在很长时间内一直被列为严重负债国,但有些国家最后离开这一群组,同时又有另外的国家加入。最近离开的国家包括阿尔及利亚、柬埔寨、埃及和墨西哥,新的成员是几内亚、乌拉圭和也门。考虑到阿尔及利亚和墨西哥1995年的债务和支付困难,将它们排除这一清单似乎欠妥。还有一项关切是,乌拉圭在1991年成功的完成了一项布雷迪结构调整,但再次被列为严重负债国。此外,离开这一类别的所有国家,除柬埔寨以外,又被列为中等负债国,而没有列为低负债国,这意味着根据这些标准这些国家的对外财务状况仍不健全。其债务指标接近既定临界值的中等负债国,也适用于同样的情况。国际利率的突然上升,或其出口产品的大幅度下降,都足以使这些国家重新回到严重负债国一类。

B. 债务指标的另一面情况

31. 如果说大量发展中国家的债务形势似乎仍很脆弱,那么其总的经济情况也不象所希望那样强有力。“最近经历债务还本付息困难”的国家¹²的国内生产总值的增长率,一直低于没有债务还本付息问题的国家。根据国际货币基金组织的估计,前类国家的国内生产总值增长率在1987至1994年期间平均每年为2.4%;没有债务还本付息问题的国家在同一期间的每年平均增长率为7.1%。此外,货币基金组织预测1995和1996年将继续存在增长率的差别,前一类国家平均为每年3.3%,后一类国家仍为7%以上。¹³

表4. 被世界银行归类为严重负债的发展中国家 a

低收入国家b	中等收放国家 b
布隆迪	安哥拉
中非共和国	阿根廷
科特迪瓦	玻利维亚
赤道几内亚	巴西
埃塞俄比亚	喀麦隆
加纳	刚果
几内亚	厄瓜多尔
几内亚比绍	牙买加
圭亚那	约旦
洪都拉斯	摩洛哥
肯尼亚	巴拿马
老挝人民民主共和国	秘鲁
利比里亚	阿拉伯叙利亚共和国
马达加斯加	乌拉圭
马里	
毛里塔尼亚	古巴c
莫桑比克	伊拉克c
缅甸	
尼加拉瓜	
尼日尔	
尼日利亚	
卢旺达	

低收入国家b

中等收入国家b

圣多美和普林西比

塞拉利昂

索马里

苏丹

乌干达

越南

也门

扎伊尔

赞比亚

阿富汗

资料来源：世界银行，《1994-1995年世界债务表》，第1卷，第187页。

- a 目前偿债对出口价值比率超过220%或目前偿债对国内生产总值价值比率超过80%的国家。
- b 1993年人均国内生产总值为695美元或低于此数的国家被归类为低收入，1993年人均国内生产总值高于695美元但低于8 626美元的国家被归类为中等收入。
- c 未向世界银行的负债国报告系统提出报告的国家。

32. 这并不是说，增长率的差别只归因于债务问题。有些国家除外部困难外，还有严重的发展困难和各种的政治问题，这些问题的解决可以打开更令人满意的发

展道路。但曾被认为是模范调整国的一些债务危机国家,如1994年以前的墨西哥,也并没有取得有力的经济增长。

33. 采取强有力的调整政策长期以来是国际债务战略的组成部分,但至今所取得的结果突出表明这是一个长期和困难的过程。基于过去的经验,人们会意识到它经常是出师不利,举措失当和有一个边做边学的政治经济过程。¹⁴增长缓慢,失业机会减少和削减政府开支在许多国家导致贫困人口的增加,在另一些国家则加大了贫富之间差距。许多国家的社会进步减慢,另一些国家的社会指标恶化。¹⁵虽然多边的金融机构和各国政府最近日益强调在调整期间要保护穷人和其它弱势群体,但在许多情况下仍需要将这种努力变为更加有效的政策。

34. 这个问题今天甚至具有更大的重要性,因为被认为已走上持续道路的一些国家突然遇到新的外部困难,并需要克服新的调整障碍。这使其很大一部分居民要担负额外的负担,而且经常是未能享有短期“繁荣”的那部分居民。

35. 1995年墨西哥和阿根廷的危机就是这种情况。墨西哥的危机在年初使全世界感到震惊,许多人开始认为债务危机以一种新的致命的形式重新回到这个国家。按市场的诊断,这是一次偿还能力的危机,是贸易自由化和高估汇率不适当结合的结果,但墨西哥经济已不得不返回困难的调整道路,造成1995年经济活动的急剧收缩,收入降低和失业增加。阿根廷在今年初也不得不采取新的节减措施,虽然失业问题已经十分严重。

36. 墨西哥发生的情况暂时冷却了投资者向发展中国家借款的热情。虽然在1995年上半年有些债务国能在国际资本市场上发行债券,但仍需要有很高的利率才能吸引买主,这表明这些国家的信誉仍不被看好。至1995年3月,在27个“中等负债”的国家中,只有智利、哥伦比亚、印度、印度尼西亚和突尼斯被大的私人信贷公司列为“投资等级”。¹⁶

四、未决的问题

37. 在制定出一项战略并由债务人和债权人共同努力十余年之后,为什么仍不可能说债务危机已经最后解决?答案似乎是各国摆脱危机的国际战略是不完全的。该战略的特点首先是承认一个国家不管什么原因发生外债危机后,它必须调整其经济,以便提高贸易货物和服务的产量,全面提高效率并稳定其宏观经济。该战略同时承认,如果所有的债务必须按时还本付息,就不能实行必要的调整,而同时保持最低的生活标准。这样,债务国政府要承认必须承担调整的代价,国际社会要承认并不是所有的债务都能全部还本付息。经过一段时间后,债务国日益认识到调整过程的困难程度和长期的性质,债权国也日益认识到减轻债务必要程度的深度。但是在几乎所有情况下,在理应减轻债务的全面程度和在任何时刻能够得到的东西之间仍然存在着差距。

38. 这种情况的一种解释似乎涉及到这样一个事实,即国际战略通过分别处理债务问题的互不相关的组成部分,并未能充分的解决“债务过多”问题。换言之,在许多情况下所减轻的债务,还不足以使债务义务符合债务国的偿还能力。

A. 中等收入国家

39. 例如,布雷迪式的减轻债务和债务还本付息的各项协定,是为具有大量私人债务、特别是商业银行债务的中等收入国家设计的。这些协定对债务结构作出后调整,因为“退出选择权”没有重新谈判某项债务的机制。然而,在某些情况下,现金流的利益甚小,因为在协定生效之前,各债务国尚未作出全部付款。净减少的债务总额经常小于银行债务的减少额,因为增加了多边来源的借款,以购买作为担保的美国政府债券。这样,墨西哥协定(第一个布雷迪计划安排)虽然使墨西哥的商业银行债务减少17%,但墨西哥债务总额(准备金净额)只减少不到2%。在委内瑞拉,商业银行债务有少量减少,但该国的债务净额有少量增加。在乌拉圭,银行债务减少三分

之一,仅使净债务额减少不到3%。¹⁷

40. 哥斯达黎加的情况说明了另一种困难。在布雷迪计划协定以后,其银行债务减少57%,债务总额的净额减少23%。然而,现金流动的利益并不大,因为哥斯达黎加积累有逾期欠款。同样,对于哥斯达黎加欠双边官方债权人的债务作出了标准的巴黎俱乐部重新安排,这项债务大体上等于其银行债务。实际上,不久就出现了新的债务还本付息困难。

41. 中等收入国家通常欠有双边官方债权人大量债务。例如,许多严重负债的中等收入国家在1993年年底,欠双边官方债权人的债务占其债务的40%以上,这些国家包括玻利维亚、喀麦隆、刚果、牙买加、约旦、摩洛哥、秘鲁和阿拉伯叙利亚共和国。通过巴黎俱乐部为这些国家作出的减轻安排通常仅是延期偿还本金,对迟付的数额收取商业银行利率,这些条件远不如其商业银行债权人的条件宽容。

42. 出于政治原因,对这些债务的处理可以优惠得多,波兰就是这种情况,该国是一个中等收入国家,通常不列入发展中国家之内。巴黎俱乐部将该国的双边债务总额在若干年内逐步减少50%(或同样减少按现值净额计算的应还债务本息)。这项协定在1994年4月被批准全面执行。从其商业债权人也取得了类似的减轻安排,波兰可能不久会脱离严重负债国一类。事实上,波兰协定可以作为一项指标,说明其它中等收入国家所减轻的官方债务是如此之少。此外,波兰的变化将突出立刻处理全部债务的重要性。

43. 实际上,一些中等收入的国家的债务处理已有改进。玻利维亚和喀麦隆最近根据对低收入国家的优惠条件、即提高的多伦多和那不勒斯条件作出了重新安排。若干国家(刚果、厄瓜多尔、牙买加、约旦、摩洛哥和秘鲁)根据休斯顿条件调整了巴黎俱乐部债务的结构,到期时间和宽限期比标准条件略长,虽然根据这些条件没有正式减少债务本息。

44. 总的来说,除了一些例外情况,巴黎俱乐部对严重负债的中等收入国家不愿减少其债务。在布雷迪计划安排中为担保筹措的资金已冲淡了减少商业银行债务

的净利益。全面的减轻程度可能甚小。首先,这至少对金融市场来说似乎并不重要,它们通过向若干国家提供大量的资本流入,宣告发生债务危机的中等收入国家同其债权人之间关系的规范化。然而,如1995年初所表明,在一些情况下,这种流入是不能持续的。

B. 低收入国家

45. 严重负债的低收入国家的大部分是欠给官方贷款者。在有些国家(科特迪瓦、圭亚那、老挝人民民主共和国、马达加斯加、毛里塔尼亚、莫桑比克、缅甸、尼加拉瓜、尼日利亚、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、越南、也门和扎伊尔),双边债务支配了整个长期债务的结构。从上述看来,贷款国政府已经增加了适用于巴黎俱乐部改组低收入国家债务的条件的减免。因此,1991年以来,有些国家已经获得加强的多伦多条件,最近又获得那不勒斯条件。

46. 但是,加强的条件还不足以使这些国家摆脱它们的债务问题。根据世界银行,应用加强的多伦多条件和在议定的巴黎俱乐部条件上重新制订官方发展援助贷款的时间表,在32个严重负责的低收入国家中,只能够把3个国家的债务对出口比率下降到百分之二百的重要价值以下。¹⁹那不勒斯条件又更进了一步,但是只有在取消了议定比例的大批债务时,才能感觉到他们影响。

47. 巴黎俱乐部的倡议的有限影响,到目前只能够由事实来部分解释,如上所述,巴黎俱乐部并没有改组所欠的全部债务,而只是其中一部分。此外,许多国家并非完全欠债给巴黎俱乐部的贷款国。净结果是,只有一部分的双边债务最后获得减免的待遇。一个相关的问题是,债务国的选择并非一致的,有些债务国政府--由于复杂的法律和政治限制--并未能够采取减免的选择,以致国与国之间债务宽减的幅度变化很大。因此,所获得的全部宽减可能要少于所规定的百分之50或67,那要看参与重订时间表的贷款国的组成而定。

48. 举例来说,由于贷款国缺乏一致意见,阻碍了玻利维亚和尼加拉瓜在巴黎俱

乐部的最新改组行动中,有资格宽减的大批债务获得处理,虽然那两个国家都符合由贷款国就其债务问题进行审议的资格标准。此外,有些低收入国家尚未获得对它们与巴黎俱乐部重新时间表的宽减待遇(肯尼亚和尼日利亚)。²⁰

49. 另一个造成宽减比预期为小的作法是“最低限额”条款。它让那些债权要求低于议定数额的贷款被排除在重订时间表的协议。最近乌干达的改组很能说明这些问题。第一,成批的处理并没有包括所有尚未偿付的债务,而只是那些在1981年7月1日截止日期以前所签订的债务。第二,所处理的债务又由于一个高的“最低限额”条款而进一步减少,因此只有三个贷款国参与协议。结果,49%的乌干达截止日期前的债务获得取消,这相当于该国欠巴黎俱乐部贷款国的债务的百分之26。²¹

50. 无论如何,那不勒斯条件并没有解决欠给并未参与巴黎俱乐部的政府的债务问题。巴黎俱乐部协定包括一项待遇可比条款,根据该条款,贷款国将设法从其许多其他的双边官方贷款国获得可比的减免。但是,该条款可能阻挠巴黎俱乐部的谈判,因为相对来说只有很小的议价力量的欠债国面临了取得可比减免的阻碍。²²对许多严重负债的低收入国家来说(包括埃塞俄比亚、几内亚、圭亚那、老挝人民民主共和国、马达加斯加、马里、莫桑比克、尼加拉瓜、尼日尔、索马里、苏丹、坦桑尼亚联合共和国和越南),他们的双边债务的一个重大部分--往往几乎是全部--是欠给非巴黎俱乐部的国家。此外,那些最大的非巴黎俱乐部的贷款者的多边机构,也完全排除在巴黎俱乐部的待遇之外。

51. 许多严重负债的低收入国家都欠给多边贷款者很高的债务。到1993年年底,多边债务,包括欠给货币基金组织的数额,占了布隆迪、中非共和国、加纳、几内亚比绍、洪都拉斯、肯尼亚、利比里亚、尼日尔、卢旺达、圣多美和普林西比以及乌干达至少50%的全部公共和由公共保证的债务。1994年,严重负债的低收入国家的多边债务偿付达到32亿美元,占这些这国家所有债务的大约47%。在例如玻利维亚、布隆迪、洪都拉斯、毛里塔尼亚、尼日尔、乌干达和赞比亚,单是多边债务的偿付就相当于它们1993年出口物质和劳务的至少20%。

52. 当例如这些国家从它们的双边贷款者获得宽减时,反常的情况可能出现,在那个情况下,宽减也许主要帮助满足对它们的多边贷款者的财务责任。实际上,象这样的情况已经发生了。借贷者典型的让主要是双边和长期私人债务的欠款积累,因为不偿付短期债务(基本上是贸易线)和多边债务的费用,将会对有关国家造成甚至更具破坏性的后果。根据最近的一项研究,撒哈拉以南非洲国家1992年满足了它们对多边贷款者的预定付款的84%,虽然私人贷款者收到预期付款的64%,双边贷款者只收到应付款额的14%。²³

53. 虽然多边债务无需重新调整,新的贷款通常提供给已经遵照多边财务机构所支持的调整方案的那些国家,这些新的贷款能够帮助对于旧贷款的应偿付款额的再筹资。但是,在偿付多边债务有困难的情况下,这只会延缓了问题并且使它恶化,因为这会使债务增加。

54. 在这方面,相当重要的是,一些低收入国家最近越来越承认同多边债务偿付有关的困难。1995年6月7个主要工业化国家集团在加拿大的哈利法克斯的首脑会议公报指出,该集团“...承认一些最贫穷的国家有重大的多边债务负担”因此,该集团同意鼓励布莱顿森林机构发展一个全面的方法,通过灵活执行现有的工具以及必要时采取新的机制去协助有多边债务问题的国家”(参看A/50/254,附件一)。

55. 联合王国财政大臣肯尼斯·克拉克先生已经提议了一个新的机制。它包括在货币基金组织设立一个新的减免办法,由贷款国提供的贷款来供资。虽然贷款国将收到这些贷款的市场利息,用此办法提款的国家将支付高度减让性利率。其差别也许可由一个信托基金赚取的金额来支付,可设立该基金,其利润是来自分期出售小量的货币基金组织的黄金储存。²⁴由于只有货币基金组织拥有大量的黄金,将需要其他的机制来担保在多边发展银行的可比较的再筹资办法。

五、政策的结论

56. 以上的分析显示出债务宽减措施的一个比较全面的应用,可能是必要的。

若是如此,是那一个债务;若非如此,为何不进行?

57. 虽然许多国家实际上都受到了执行到目前所制订的债务宽减倡议的好处,一些国家的债务仍然无法管理,而另一些国家的债务可能变得无法管理。只有谨慎来审议一些紧急情况。但是,某些宽减的渠道对许多国家而言,已经封闭了,另一些渠道则被认为不切实际。

58. 特别是布拉迪计划的债务重组安排--就象为低收入国家提供的那布勒斯条件下的债务大批处理那样--是要为欠债国和贷款国提供“出路”的选择。它们是打算让那些国家有可持续的债务偿付义务,同时使得贷款国无需一再就同一个债务一再重新谈判债务的偿付问题。即使关于可持续性的计算是错误的,采取了出路选择的贷款国就不再进行对于受影响的债务的进一步债务重组,因此,任何进一步的宽减都必须由其余的贷款国来承担,它们主要是债券持有人,将非常困难动员它们在新的债务重组方面同某一种或另一种官方贷款者合作。

59. 因此,巴黎俱乐部或许会发现它本身正被要求扩大它给予减免性债务宽减的国家的数目。按照目前的构想,通过巴黎俱乐部的债务宽减的资格标准,排除了那些严重负债但是人均收入超过500美元标准或者目前的债务对出口的价值和比率低于350%的国家,即使该比率仍然高于世界银行所确认的20%的重要价值。

60. 巴黎俱乐部的较大减免性不需要是一个使得债务偿付可以管理的特别方法,或甚至其本身能够自足。对于债务的其他部分,特别是多边债务,可能需要采取其他的步骤。一些低收入国家欠给多边金融机构的债务,已经变成国际社会特别关注的问题。正如上述,这些机构有的已经开始实施特别机制来减轻某些国家的债务偿付负担。被认为需要加以特别减免处理的国家的范围,又可能不够宽广以应付所有的紧急情况。

61. 但是,也有可能例外的一些类别情况,例如最低收入国家或者某些冲突后的国家,才有必要扩大国家和债务种类的范围,以及增加所给予的宽减在程度上大为超过已经在国际议程上的比例。一个国家的债务偿付能力要看国际经济的发展,同

样重要的是要看它本身结构调整的成败。我们尤其要强调负债国必须遵守纠正宏观经济失衡的政策,维持一个稳定的经济环境并且使得相对价格反映实际的资源费用。但是,这些政策的本身并不足以促进有关国家的迅速而可持续的成长,这是展望脱离债务困扰的任何战略的关键--对中等收入国家也是如此。

62. 严重负责国家所面临的问题可以视为一个与时间竞争的问题。如果投资够多而有效率,制造可交易的物品与服务的能力就可能成长得足够迅速,足可掌握国际经济所提供的机会。但是,那些机会要看世界收入的持续成长和世界的大型经济体的开放市场甚至面临来自发展中国家的新竞争。

63. 一般来说,严重负债国家的企业革新活动必须加以鼓舞,除了适当的价格信号之外,那还需要一定的商业信心。债务的威胁阻挠了那个信心,特别是在缺乏应急计划以维持债务仍然超过长期债务偿付能力的国家的流通的情况,特别是在譬如有严重的国际经济下降的情况。在这方面,货币基金组织的一般贷款安排所能提供的资源的拟议扩充将是一个资源性的步骤,A/50/397号文件所讨论的通过适当定时的货币基金组织配额的增加、开发银行资金的增加以及减让性的资金补充来维持充分的经常多边借贷能力,也是支援性的步骤。

64. 此外,虽然人们非常注意短期的货币和财政指数,当长期的社会和经济目标受到挫折,信心也同样下降,调整的政策并不能取代发展政策。优先考虑经济调整,然后在社会方面利用指标的办法--例如通过设立特别基金供资给目的在于减轻调整的社会成本的项目,这种作法得到的结果很有限。因此,信心和它所决定的投资,也有赖于维持某个程度的社会均衡。

65. 一如既往,认识整个的调整措施计划,加上足够的债务宽减,官方财政支助以及一个开放的世界经济的蓬勃发展,建立了私人部门的信心,并且促进了动态的发展进程。

注

¹ 另一份相关的报告载有对最近金融资本流入发展中国家趋势的评价(见秘书长关于议程项目96(a)的报告,“宏观经济政策问题:发展融资”,A/50/397)。

² 对于负债累累的转型期经济体,国际社会处理其外债困难的方式同发展中国家类似。因此,本报告不讨论转型期经济体的外债情势。

³ 在表内,“债务转换”被列为是处理官方债务和银行债务的一种方法,尽管在实际情况下绝大部分涉及银行贷款。在利用后一种转换方法时,银行通常在次级市场上把债权折价出售给可能有兴趣的直接投资者(债务交换产权)或非政府组织(例如债务交换保护自然基金或债务交换促进教育基金)。然后,再用产权股份或预算内编列的方案承付款来交换债券。在转换积欠官方债务人的债务时,债权人和债务人之间可以作出特别的安排(例如,准许偿债付款用当地货币支付,然后把这笔款项还给债务国政府用于环境方案)。

⁴ 见世界银行,《1994-95年世界债务表》,第一卷(华盛顿特区,1994年12月),第30页。

⁵ 同塞拉利昂的协定是在那不勒斯条件通过前签订的。

⁶ 见货币基金组织,《1994年年度报告》(华盛顿特区,1994年),第143页。

⁷ 数字和国家的分类采用联合国《1995年世界经济和社会概览》(联合国出版物,出售品编号E.95.II.C.1)。

⁸ 但1980年代的债务危机使一些国家(哥斯达黎加、危地马拉、尼日利亚和巴拿马)暂停对债券的还本付息。详情见J.J.Fernandez-Ansola和T.Laursen编写的“发展中国家债券筹资的历史经验”,货币基金组织工作文件WP/95/27(1995年3月)。

⁹ 详情请见联合国《1995年世界经济和社会概览》,第35-40页。

¹⁰ 见货币基金组织《发展中国家的官方筹资》(华盛顿,1994年4月),第14页。

¹¹ 在提供资料的57个低收入国家中,33个为严重负债国,13个为中等负债国,仅有11个被列为低负债国。在96个中等收入国家内,18个为严重负债国,19个为中等负债国,59个为低负债国。

¹² 此类别为货币基金组织在其《世界经济展望》中所使用。它包括在1986-1990年期间具有逾期借款或订有重新安排债务协定的72个发展中国家。

¹³ 见货币基金组织《世界经济展望》(华盛顿,1995年5月),第121页。

¹⁴ 见《1995年世界经济和社会概览》,第五章。

¹⁵ 见联合国《1993年世界社会情况报告》(联合国出版物,出售品编号E.93.IV.2)。

¹⁶ 见《金融流动与发展中国家:世界银行季刊》,1995年5月,第10页。

¹⁷ 见《1991年世界经济概览》(联合国出版物,出售品编号E.91.11.C.1),第163页。

¹⁸ 1991年同年,在第一次通过对低收入国家的普遍优惠待遇(提高的多伦多条件)以前,对埃及也同意给予类似的待遇。

¹⁹ 参看世界银行,《1994-95年世界债务表》,第一卷,第44页。

²⁰ 参看贸发会议,《1995年贸易和发展报告》(联合国出版物,出售品编号1.95.II.D.16),第37页。

²¹ 贸发会议/发展和财务科提供的资料。并参看C.KATSOURIS,“那不勒斯债务处理不能满足需要”,《非洲复原》,第9卷,第1号(1995年6月),第11页。

²² 参看经合发组织,《发展中国家的筹资和外债,1992年概览》(1993年巴黎)。

²³ 参看不结盟运动,特设债务专家咨询组,《发展中国家的延续债务危机》(1994年8月)。

²⁴ 利润将代表净出售价格超过每盎司特别提款权35的数额,那是基金黄金的官方价值(在1995年6月底,黄金的市场价格几乎是每盎司特别提款权247)。