



第五十四届会议

议程项目 97 (b)

宏观经济政策问题: 发展筹资, 包括发展
中国家与发达国家之间资源的净转移

金融危机及其对各国特别是发展中国家的增长与发展的影响

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	2
二. 最近资金的流动和净转移	3-12	2
三. 加强全球金融安排的方案	13-47	5
A. 国际经济和金融环境	14-17	6
B. 加强发展和转型期经济体的金融部门	18	6
C. 改善信息流动	19-24	6
D. 改进标准和条例	25-28	7
E. 应付国际金融市场的动荡	29-32	8
F. 紧急外部融资现行办法	33-39	8
G. 采取更有效、更公平的对策处理金融危机	40-43	9
H. 新体制安排	44-47	10
四. 进一步行动的某些途径	48-63	11
A. 使金融管制适应金融制度	50-53	11
B. 克服国际金融动荡	54-55	12
C. 危机期间满足国际融资的需求	56-60	12
D. 调整方案的内容应集中于特定问题	61	13
E. 使国际金融制度的管理民主化	62-63	13

一. 引言

1. 本报告是根据大会 1998 年 12 月 15 日第 53/172 号决议并在联合国秘书处各部门共同努力下提交的。报告还受益于与布雷顿森林机构目前的合作。此外,在墨西哥政府和拉丁美洲经济体系及拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)秘书处的倡议下,1999 年 9 月 5 至 7 日在墨西哥城举行了一次区域会议,会议还审议了本报告¹中讨论的问题。

2. 报告第二节是对目前全球资金流动的分析,而第三节考查了就大会第 53/172 号决议所讨论问题采取的主要行动。第四节提出了建议国际社会考虑的额外措施。

二. 最近资金的流动和净转移²

3. 1990 年代发生了金融资源的大规模变动。十年开始时,向发展中国家的资金流动迅速增加,1993 年达到 630 亿美元的高峰。接着,从这些国家的转移增长到 1998 年的近 600 亿美元(见表)。这种转移总量的变动包括资金非正常地先是流入然后流出一系列亚洲国家,这些国家直到 1990 年代中期仍未有大量国外资金的净流入。

1988-1998^a 发展中国家各集团资金转移净额

(10 亿美元)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^b
所有发展中国家	-14.8	-21.3	-42.2	28.6	40.4	63.0	29.0	31.3	8.6	-10.8	-59.5
非洲	3.9	0.6	-10.3	-5.8	0.9	2.9	7.6	10.5	-1.1	6.3	19.0
其中:											
撒哈拉沙漠以南的非洲地区 ^c	7.8	5.9	8.5	9.2	11.4	9.9	8.1	7.6	8.0	10.2	14.0
拉丁美洲和加勒比	-22.0	-27.7	-27.6	-9.1	7.8	14.3	16.9	-1.0	-1.5	23.1	45.5
西亚	23.8	16.7	3.9	50.8	39.4	38.9	9.7	10.4	-0.7	4.6	35.5
亚洲其他地区	-20.5	-12.5	-10.4	-9.4	-5.7	6.9	-5.2	11.5	12.0	-44.7	-159.5
其中:											
中国	3.9	4.9	-10.8	-11.8	-5.2	11.4	-8.0	-12.3	-19.2	-44.9	-47.5
南亚和东亚其他地区	-24.4	-17.2	1.0	2.7	-0.6	-4.4	3.6	24.4	31.2	0.2	-112.0
备忘项目:											
最不发达国家 ^d	8.8	8.4	8.7	9.8	11.6	11.6	9.2	11.0	11.2	12.2	16.0

资料来源:《1999 年世界经济和社会概览》(联合国出版物,出售品编号 C.99.II.C.1),表二.1。

^a 基于开支(与商品、劳务和私人转账,不包括投资收入的国际收支相反)。

^b 初步估计。

^c 不包括尼日利亚和南非。

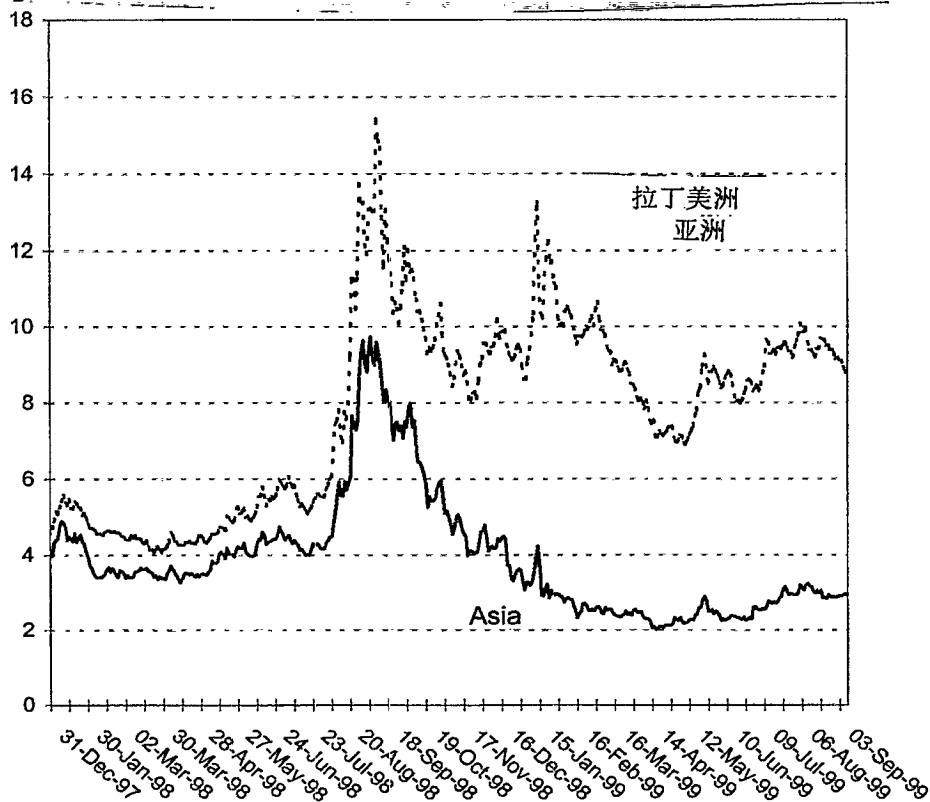
^d 包括 48 个最不发达国家中的 42 个。

4. 有时,负转移是经济实力的一个迹象,反映出强劲的出口以及外汇累积收入超过进口支出。然而在 1998 年,负转移却表明经济疲软,特别是反映出东亚经济的急剧收缩。伴随着资金外流的危机改变了决策者对资金流入风潮容易扭转的看法,并突出了一些拉丁美洲国家³ 早些时候经历的特征。
5. 1998 年大多数资金流向的变化是由于私人国外贷款,特别是短期贷款造成的。变动主要集中在亚洲,尽管向拉丁美洲的资金流动至年底受到很大限制。拥有大量资产存货的石油输出国和具有大量官方储备的中国最具有继续利用国际信贷⁴ 的能力。
6. 1998 年(持续到 1999 年)拉丁美洲资金转移的巨大变化是国际金融危机蔓延的结果。1998 年大部分时间大量资金持续流入拉丁美洲,但国际金融界认为一些拉丁美洲国家经济的不稳定性也在日益增加,特别是俄罗斯危机爆发以后尤其如此。作为回应,这些国家的几个货币当局增加了国内利率。但是,当短期公债和/或利率定期调整的长期债务数量很大时,货币紧缩就会对预算产生严重的负面影响。货币紧缩可能影响而不是改善金融投资者的情绪,例如在巴西就是这种情况,1999 年初⁵ 巨额资本净流出后巴西货币贬值。到 1999 年 9 月,国际投资者关注的焦点转向厄瓜多尔,厄政府被迫延期支付曾一度不可一世的“布雷迪债券”,该债券是得到国际支持的、几个国家用以摆脱 1980 年代债务危机的一种机制。总的看,主要由于证券投资的减少,1999 年向拉丁美洲的资本净流入将低于 1998 年。由于产量增长减弱造成进口减少,这将使该区域的资金转移净额下降。
7. 自 1998 年 8 月俄罗斯危机以来,能够在国际市场贷款的发展中和转型期经济体所面临的利息成本总体上看仍然较高。1999 年亚洲国家发行的债券收益低于 1998 年的水平,但是即便到 1999 年 9 月,拉丁美洲和其它国家债券的收益尚未从“俄罗斯震荡”中恢复过来(见图一)。

图一. 新兴市场债券的收益变化

1997年12月31日至1999年9月9日

(百分点)



资料来源:纽约JP摩根公司的数据。

8. 1998年外国直接投资的步伐仅稍稍有所减缓。1998年向发展中国家的外国直接投资下降4%,至1650亿美元⁶的水平。这主要是由于南亚和东亚国家的外国投资减少;特别是区域内部公司的跨区域外国直接投资估计下降25%。同时,一些总部设在欧洲和北美的跨国公司已经重组了在亚洲的业务,并利用公司资产价格较低及有利的汇率购置了其中有些国家的公司资产。尽管向俄罗斯联邦的流动下降了一半,但是1998年对于作为一个整体的转型期经济体,外国直接投资总体平稳。

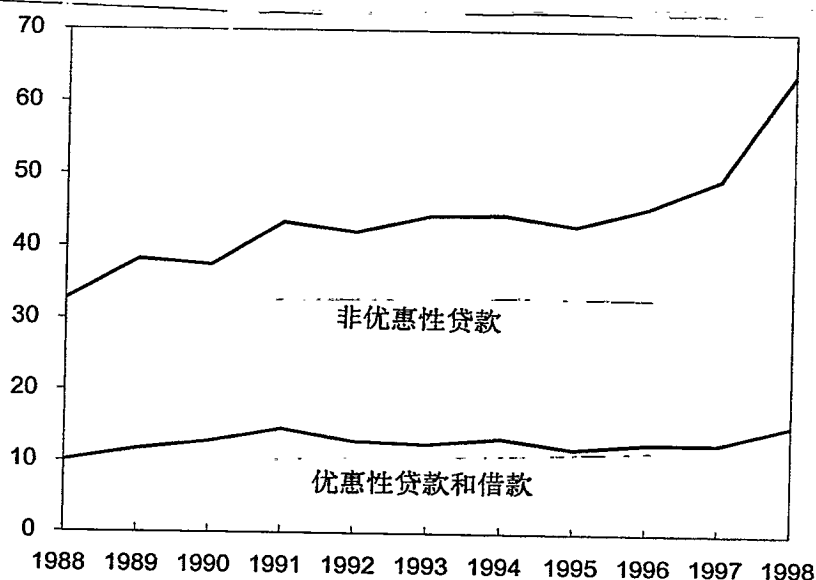
9. 1998年官方筹资流动上升,反映出1998年和前几年对受危机影响国家的大量承付款。仅1998年,国际货币基金组织(货币基金组织)就向发展中国家提供了近300亿美元的承付款,并向转型期经济体提供了30亿美元的承付款,分多年支付。许多紧急的官方筹资是以接近商业条件为中等收入的国家安排的。1998年⁷多边发展机构向发展和转型期国家提供的承付款从130亿美元猛升至620亿美元。

10. 1998年优惠资金承付款也上升了,部分是为了处理危机形势。尽管如此,优惠多边发展承付款以美元不变购买力计算近年很大程度上停滞不前。相反地,非优惠性资金供应数则有所增加(见图二)双边优惠资本流动相对而言也陷于停滞。发展援助

委员会(发援会)和经济合作与发展组织(经合组织)成员国的官方发展援助向发展中国家和多边机构的流动在 1990 年代有 5 年按实际价值计算下降 21%,终于在 1998 年⁸回升。这一回升按实际价值和汇率计算近 9%,部分反映出对“亚洲危机”的回应。但是,它还反映出以往商定的向多边机构的承付款及提高官方发展援助的新承付款,如大不列颠及北爱尔兰联合王国到 2001 年将其援助增加 25%。另一方面,一些国家继续削减其援助拨款,其结果是全面重振官方发展援助问题尚待解决。

图二. 1988-1998 多边发展承付款

(以 1990 年 10 亿美元计)



资料来源:联合国秘书处经济和社会事务部,基于单个机构提供的资料。

11. 尽管官方发展援助总体下降,1990 年代向低收入国家,特别是对最不发达国家(见表)的资金转移流入净额相对稳定。但是,对这些和其它低收入国家的资金转移仍然不足,既不稳定也不可靠。

12. 此外,净转移包括一些流入的资金又作为偿债支付流出,对于进口或投资没有净获益。如果减轻依靠援助国家的偿债负担,同等水平的官方流入就会造成更大的资金转移净额。这就是相当重视诸如加强对于重债穷国⁹债务宽缓方案等近期国际倡议取得成功的原因之一。

三. 加强全球金融安排的方案

13. 大会已经呼吁各国和国际决策者针对 1997-1998 年的国际金融动荡采取一系列行动。随后在各级采取的行动处理了大会第 53/172 号决议中涉及的许多问题并在前一节中已进行了分析,这些行动包括改进现有安排以及重新思考预防危机和应对危机所需的政策。有些以往可能被认为是无法达成协议的改革现在已经被接受,而如前所述,正在就其它改革进行讨论。本节回顾近期的形势发展。

A. 国际经济和金融环境

14. 正如国际经济环境可以在国家金融危机中发挥关键作用,国际经济环境在危机的蔓延方面也起到核心的决定作用,并能够在恢复过程中发挥作用。在世界经济经历大幅持续增长,低通货膨胀及国际货币市场相对平静时,危机、蔓延和恢复缓慢的风险就会减小。这种情况往往发生在宏观经济政策协调一致的情况下,特别是那些对世界经济增长从而对世界贸易和资金流动具有重要影响的主要工业化国家的政策协调一致。

15. 七个主要工业化国家集团(七国集团)是一种特设机制,自 1970 年代以来就不时寻求协调其成员的宏观经济政策。七国集团财长和中央银行行长定期开会,七国集团领导人每年开会。此外,主要货币国家的中央银行保持密切和经常接触,有时为稳定汇率走势而共同干预货币市场。过去一些年来,七国集团发展了交换意见,从而共同认识发展中的世界经济和货币形势以及各自政策局限的非正式渠道。

16. 例如,在最近一次危机中,有关方面认识到,美国联邦储备银行于 1998 年第四季度调低了短期利率可能会有(也确实有)两个作用。第一,这缓解了美国金融市场的周转危机。第二,这会促进其它主要中央银行采取类似行动,加强了美国最初采取的周转刺激。世界经济于 1999 年开始对这些行动作出响应。

17. 国际货币基金组织工作人员和基金其它国家的代表在例行的有关世界经济展望的讨论中都谈到七国集团政策对全球形势的贡献。此外,七国集团中每个国家的宏观经济政策同基金所有其它成员国一样,均受国际货币基金组织的监督。在这种监督的过程中,基金从世界经济全局的角度表明其对各国政策的观点。但是,七国集团响应国际货币基金组织政策建议的压力小于发展中和转型期经济体。

B. 加强发展中和转型期经济体的金融部门

18. 事后看来,显然受到 1997 年金融危机打击的各国银行部门调控没有跟上金融自由化和竞争加剧的步伐。再加上明的和暗的政府金融“安全网”,其设立是为防止由于金融系统混乱局面扩散而向个别银行挤兑,这就产生了鼓励银行冒过度风险¹⁰的“反常激励”。结果是一系列银行倒闭。此后,一些国家作出重大努力关闭或合并这些倒闭的银行,为更多外方参与(带来新技术和管理做法,以及资本)开放银行部门,加强银行调控,并提高执行调控的监管机构的能力。

C. 改善信息流动

19. 有人认为,增加关于各国的公开信息量应该既能改善国际投资者的决策,又能作为对危机来临早期预警的原始资料。各国和国际当局自危机以来已采取各种措施,以改进此类信息的可用性和国际可比性,特别是加强了特别数据发布标准。截至 1999 年 9 月 1 日,47 个国家已经赞同特别数据发布标准。

20. 国际货币基金组织、世界银行、经合组织和国际清算银行在收集和公布发展中和转型期经济体的外债统计方面加强了合作。1999 年 3 月,首次发布了整套联合季度债务数据。综合了债权和债务当局的数据,这将在监督这些国家外部金融形势方面协助决策者以及金融市场。

21. 对各国总体经济形势的可信评估也可以改善对国际金融市场和早期预警的信心。“第四条磋商”就是这样一种信息来源,是国际货币基金组织《协议条款》规定

的,通常每年举行一次磋商。第四条进程有两个步骤:首先由国际货币基金组织工作人员访问某国并准备一个报告;然后由国际货币基金组织执行局讨论该报告,并将这些讨论的主席摘要送交该国政府。以往这两个步骤都是秘密的,这促进了对各国经济的坦率评估。

22. 根据两年前开始的并在 1999 年 3 月扩展的新政策,国际货币基金组织在发布“新闻通报”方面采取了更为系统的作法,通报是执行局关于第四条讨论的摘要,并开始试验性地(至 2000 年 10 月 4 日)¹¹ 公布工作人员报告。所有的公开发布都经过成员国的准许。尽管有些观察家认为国际货币基金组织作为政府秘密顾问的作用正在受到削弱,以及担心此类资料公布之后金融市场可能作出负面反应也许会影响基金以往的坦率程度,但是这种透明度的增加受到广泛欢迎。

23. 与此相关的是,国际社会正制订一系列附加的“良好作法守则”。特别数据发布标准就属于此类,然而其它重点放在透明度方面的守则也会,除其它事项外,促进改善经济和金融领域可用的国际可比信息。临时委员会于 1998 年 4 月通过了《财政透明度良好作法守则》,¹² 并于 1999 年 9 月通过了《货币和金融政策透明度良好作法守则》。许多发展中和转型期国家目前缺乏采用这些守则的能力,可能会要求国际援助以改善这种状况。此外,守则旨在作为适用于各国不同情况的广泛的指导方针。因而,遵守守则仍应是自愿的,而不应是国际援助的条件。

24. 鉴于国际金融市场的多数困难都与私人部门有关,这些实体也必须促进信息流动的改善。还有决策者和商界都在注意使公司信息更加透明、可靠和及时。

D. 改进标准和条例

25. 1988 年,工业化国家十国集团为其国际上活跃的商业银行商定了共同的资本充足标准。十国集团既要减少任何一国的某家银行倒闭可能会导致跨越边境的银行危机的风险,又要防止任何一国不那么严格的条例会使该国银行在全球市场中具有竞争优势。最初的“巴塞尔协议”已经由国际清算银行支持的委员会所议定的其它类似文件来补充。¹³

26. 巴塞尔协议成为 1990 年代银行部门调控的基准并且在拟订这一协议的国家以外的许多国家适用,尽管其它地方的银行环境可能会与制订标准的国家集团的银行环境有很大不同。即使在它们本国,调控者都很难跟上迅速变化和日益全球化的金融业的步伐。1997 年爆发的金融危机增加了更新和拓宽这种国际调控标准的压力。

27. 1999 年 1 月,巴塞尔银行监督委员会发布了一份分析银行与对冲基金为首的举重债经营机构之间的相互作用及指导此类交易的稳当作法的报告(1999 年 6 月)。巴塞尔委员会提出了新的资本充足框架建议,收集对该建议的评论直至 2000 年 3 月。1999 年 7 月底,巴塞尔委员会发布了四份在银行活动中信贷风险各个方面指导银行和银行监管人的文件。

28. 除了特定的调控问题以外,1999 年 2 月七国集团设立了旨在综合并加强一系列监管及相关努力的金融稳定论坛。论坛最初包括七国集团、主要国际监管机构和负责国际金融的主要多边机构代表;至 1999 年 9 月,增加了澳大利亚、中国香港特别行政区、荷兰和新加坡。论坛的目的就是确定国际金融的弱点及克服这些弱点的监管行动。论坛向七国集团负责。在其 1999 年 4 月第一次会议上,论坛设立了三个工作

组,工作组定于1999年9月就下列主题提出报告:减少举重债经营机构可能产生的破坏稳定影响的行动;减少资本流动变化无常现象及过度短期负债对金融系统的危险性的措施;及国外金融中心及这类中心遵守国际谨慎标准及跨国信息交流协议¹⁴对全球金融稳定的影响。

E. 应付国际金融市场的动荡

29. 更多的信息和较好的监管应该减少,但不会消除国际金融市场的动荡。同样,适当调控和管理金融机构应该比较不易受危机伤害,但是不会完全不受影响:金融市场将仍会受制于“群体”行动,派生市场流动资金的周期性变化、投资组合调整和其它类似破坏稳定因素的影响。¹⁵ 所以国家决策者要求采取进一步措施,以抵御和应付国际金融变化无常的影响。

30. 可以认为有些国家在过去十年放宽了对包括短期信贷流动在内的国际资本流动的控制,因而比较容易受动荡和蔓延的伤害。即使在最近金融危机发生之前,关于加速发展和转型期经济体资本流动自由化的建议就是颇具争议的。鉴于近期的经验,关于自由化的主张变得更为微妙。特别是自1998年10月临时委员会会议以来,强调资本帐户应该“有条不紊、逐步和有秩序地”放开。此外,请国际货币基金组织执行局审议各国在外汇管理方面的经验。在1999年4月和9月的会议上,临时委员会鼓励国际货币基金组织继续以适当的步伐并有条不紊地开放资本帐户,并考查各国资本管制的使用和放开,特别注意资本帐户放开和金融市场稳定之间的关系。

31. 进一步防止金融危机及其扩散的方法是而加强各国支配的可供采取先发制人行动的外部资金。除了中央银行积累大量官方储备外,一些国家政府在同外国私人债权人议定应急信贷额度。但是这些措施有其局限性。

32. 国际上1999年4月试验性地引进了国际货币基金组织的应急信贷额度。只有经过国际货币基金组织评估,经济政策得力的国家才有资格获得应急信贷额度。如遇到危机,一个拥有应急信贷额度的国家可以请求执行局批准启动该信贷额度。批准将是迅速的,执行局还决定立即和随后分批放发的资金数额。为了阻止该信贷用于非应急目的,最初的提款利率高于国际货币基金组织标准贷款利率3个百分点,并逐步提高到5个百分点。截至1999年9月,没有商定任何应急贷款额度。

F. 紧急外部融资现行办法

33. 如果预防措施未能避免金融危机,国家可能需要官方财政支助以渡过危机。1998年后期,货币基金组织的可用资源降低到危险的地步。人们普遍感到关切的是,其在进一步危机中发挥可靠作用的金融能力将会受到损害。自那时起,情况有所好转。第一,借款新安排自1998年11月起生效。借款新安排是25个成员的政府和官方机构承诺贷给货币基金组织至多约230亿美元。借款新安排和早先的借款总办法使货币基金组织除了自己的应急资源之外还可获得460亿美元的信贷。1998年从这二个信贷设施提取如下款项:7月利用借款总办法帮助支助俄罗斯联邦的调整方案;12月利用借款新安排帮助资助巴西方案。

34. 由于第11次份额总审查自1999年1月起生效,货币基金组织能够在1999年4月30日之前偿付这两笔贷款。当所有成员都付清其新份额时,最新增加额将使货币基金组织的资源总额增至约2900亿美元,但并非其中所有资源都可随时动用。

35. 动员采取融资办法对付最近爆发的一连串金融危机不仅需要货币基金组织的参与,而且需要世界银行、区域开发银行和国家当局的参加。大部分提供的资金并未使危机国家的人民受益,而是在很大程度上为外国私营部门的债权人解除合约提供了资金,甚至助长了资本外逃。由于普遍认为国内外私营部门的债权人都被公共资金“保出”,对官方财政救援一揽子安排的支助减少。这促使国际社会寻求让外国私营部门的债权人更充分参加解决紧急情况的模式,即“保进”,例如使它们的到期贷款展期。在“保进”私营部门方面存在种种挑战,其中之一是尽可能减小选定办法对私人资本流向发展中和转型期经济体的阻碍或提高其费用的幅度。

36. 货币基金组织临时委员会在鼓励债权人参加救援一揽子安排方面取得了进展。1998年10月,除其他外,该委员会核准了其1989年“贷款偿付积欠款”政策,并宣布愿意个案考虑运用该政策。1999年6月,货币基金组织执行委员会更明确地指出,如果需要货币基金组织立即提供支助以供执行该国的调整方案、目前执行的政策很适宜、而有关政府正在为与债权人达成协议作出真诚的努力,则可采取贷款偿付积欠款的办法。

37. 在一般情况下,货币基金组织期望它与之作出财政支助安排的债台高筑的国家努力与其外国债权人就还债义务达成协议。这需要采取合作的态度,利用短期安排使国家过渡到达成较长期的协议。在此情况下,不累积计算积欠款。事实上,货币基金组织决定,如果它确定因私营部门的债权人不合作而出现积欠款,则可打破标准做法,向该政府贷款。

38. 在救援行动中,贷款偿付积欠款本身并不解决保进私营部门的债权人的问题。当必须使外国银行和债务国之间加快达成协议时,债权银行的国内管理局对其非正式施压一直而且将继续非常重要。在此方面,为大债务国比为小债务国容易作出安排。

39. 此外,当今大多数国际借贷都采取证券而不是银行贷款的形式,很难召集证券持有人自愿免除债务。但由于债券占国际私人筹资的大部分,官方救援一揽子安排数额有限,必须将债券持有人纳入财政救援安排。1999年6月在科隆召开的七国集团首脑会议讨论了这一问题,将其作为促进私营部门参与解决危机框架的一部分。该问题的核心是鼓励将“集体行动条款”列入债券合同,明确规定债券持有人就重新调整债券债务达成协议的条件。此类条款已在“英国式”债券中存在,但在更普通的“美国式”债券中还不存在。¹⁶事实上,美国式债券受投资者欢迎的原因之一是很难重新调整这些债券,这使债务人不愿意停止偿还债务。同样,如果此类债券购买人认为他们承担了更多的风险,则采用集体行动条款可能使借贷费用升高。7国集团各国政府应在核准这些针对私营部门的条款原则之后作出榜样,将这些条款纳入自己的债券中。

G. 采取更有效、更公平的对策处理金融危机

40. 国际社会于1997年和1998年向危机国家提供财政援助,与此同时推行的调整方案受到诸多批评,包括货币基金组织的工作人员。¹⁷从这些审查中吸取的教训是必须使调整要求更好地适应每个国家当时面临的形势。1997至1998年期间,继每个危机国家作出初步政策反应之后经济严重紧缩,这一情况突出表明,当一国经济在金融危机压力下正在崩溃时,财政紧缩和长期压缩信贷都不是适当的办法。如果在危机伊始急剧紧缩银根会增强投资者信心,增加国内金融资产的吸引力,则可能带来某

些好处。但如果这些行动削弱本已脆弱的金融系统,使非金融部门缺乏周转资本,则会损害投资者信心。因此,现在更普遍地认为,一俟意识到现行政策未取得预期效果,就应予以改变。

41. 危机国家在 1997 年至 1998 年期间通过的大部分调整方案不仅包括宏观经济措施,也包括广泛的结构改革。从此经验中得出的第二个结论是在发生金融危机期间,不宜进行许多结构改革,使国家负担过重,即使为了长期发展有理由采取这些措施。

42. 最近发生的危机对危机国家的低收入阶层和更广泛的易受伤害者造成了巨大损失,从而使调整所涉社会问题成为焦点问题。最近,世界银行、区域开发银行、联合国系统、双边捐助国和非政府组织共同努力帮助减轻危机及其后果造成的不良影响。但此方面的经验表明,必须在发生危机之前建立全面有效的国家社会安全网。

43. 在此方面,货币基金组织发展委员会和世界银行在其 1998 年 10 月召开的会议上呼吁世银与联合国、货币基金组织和其他合作伙伴共同努力制订社会政策中的健全措施总则。该委员会在其 1999 年 4 月召开的会议上确定,最适宜在联合国框架内进一步努力制订这些总则。目前,关于社会发展问题世界首脑会议成果执行情况和进一步倡议的大会特别会议筹备委员会正在审议此事项。

H. 新体制安排

44. 亚洲金融危机促使经济大国政府在设法加强国际金融体制时与其他国家进行协商。1998 年初,美国邀请 21 个发达和新兴经济国家的财政部长和中央银行行长与之一道召开“22 国集团”会议,讨论改革问题。该集团成立了三个工作组,分别起草关于金融交易中的透明度和问责制、加强金融体制及处理国际金融危机的报告,并于 1998 年 10 月散发。该集团随后解散,但在其报告中讨论的一些想法已纳入 7 国集团 1998 年 10 月 30 日发表的声明中。

45. 随后,成立了由 33 个发达国家和新兴经济国家组成的新特设小组。该小组分别于 1999 年 3 月在波恩和 4 月在华盛顿哥伦比亚特区举行两次高级官员一级的“研讨会”。7 国集团在其 1999 年 6 月召开的首脑会议上承诺设立“日益重要国家之间非正式对话机制”。7 国集团认为,这一目前被称为十国集团的新机制在“布雷顿森林机构体制的框架内”(见 1999 年首脑会议公报第 7A 段),该机制与临时委员会或整个多边体制关系的问题仍悬而未决。

46. 国际社会还加强了国际机构、特别是货币基金组织和世界银行之间的合作,同时尊重其各自截然不同的任务规定。除在危机国家实施其方案时进行合作之外,货币基金组织和世银还于 1998 年 9 月设立了财政部门联络委员会,以便增强其在加强金融体制方面的合作。此外,继评价 1998 年货币基金组织的扩充结构调整专用资金(扩充金)之后,货币基金组织和世银保证在援助是扩充金方案重点国家的低收入国家方面加强合作。¹⁸ 他们随后于 1999 年共同审查重债穷国倡议,并将进行合作,协助这项更健全的倡议的受援国编写减少贫穷战略文件和执行配套政策。

47. 此还,政府间跨机构讨论也蓬勃展开,包括货币基金组织和世界银行的执行委员会与联合国经济及社会理事会之间互访,以及经社理事会与布雷顿森林机构分别于 1998 年和 1999 年召开高级别会议。

四. 进一步行动的某些途径

48. 如第一节所述,某些资金已经回流到新兴市场,股票市场价格也已经回升。一些——尽管并非所有——发展中国家又再次能够安排中期国际信贷,但条件比危机开始之前要更加严格。许多买空卖空者过度的风险已经减少(尽管对于他们的借贷数额及其是否又在增长还缺乏全面的资料)。许多国家已实施政策改革,但仍有很大的空间可供采取进一步的国内措施,以加强国内的金融部门并使之现代化,以期及改善国内和外来资金的调集,并更加有效地将这些资金引向生产性投资方面。¹⁹

49. 尽管有上一节所述国际社会的若干主动措施,但对“国际金融结构”的改革仍是一项紧迫但尚未完成的工作。在今后几个月里,将有若干机会可以对这些问题进行国际讨论,包括大会的本届会议以及2000年2月联合国贸易和发展会议的第十届会议。本节明确说明可以采取进一步行动的某些领域。²⁰

A. 使金融管制适应金融制度

50. 发展中国家和转型期国家的金融制度总体来说比全球的平均水平要更为脆弱。这意味着:如果他们要减少发生危机的可能,这些经济体的金融管制就必须比全球标准更加严格。具体来说,可以这么认为:有效银行业监督的核心原则如果适用于新兴的市场经济则应当予以加强,资本充足的要求应当比巴塞尔银行监督问题委员会的全球标准更高。关于后者,改进办法之一可以是在外国对某国经济的高涨情绪不断上升时暂时提高资金要求,以便阻止地方银行接受新的和可能动荡的资金。此外,还应当订立打击洗钱和洗资产、腐败和偷税漏税等行为的国际标准。关于不同类型的金融中间商,可以对银行和非银行的金融部门进行统一监督,便建立一套类似于银行业监督原则的统一监督“核心原则”。所有这些标准还应当符合,除其他外,联合国的各项国际人权文书,特别是《经济、社会、文化权利国际盟约》。²¹

51. 根据1999年6月巴塞尔委员会的提议(见上文第30段),对政府贷款所要求的资金担保可以部分地取决于私营部门风险等级评定机构的等级评定。但是,这些机构风险评估中的主观成份可能加剧对市场的看法的摇摆程度。因此必须促进提高政府风险等级评定中的透明度。特别是,这些等级评定应当通过众所周知的严格和客观的参数来确定。

52. 鉴于金融市场日益显著的全球性质以及不同类别的金融商务之间日益增长的联系,人们提议建立一个负责金融管制和监督的全球机构。²²有人认为,由于金融业正变得日益相互关联和跨越边界,其管制和监督也应当在全球的基础上统一地进行。金融市场稳定论坛正在发挥建议由一个新机构履行的某些职能,这一机构还可能进一步演变。但是,在一个金融日益一体化的世界,任何这种国际机制都应当不仅包括那些在国际金融市场上已经是主要角色的国家,还应当包括那些希望(并被鼓励)参加这些市场的国家。最近的事件突出地说明有必要确保这些国家的金融制度在其纳入世界市场之前而不是之后应当具有足够的弹性。在这样一种安排之内,利用区域和分区域结构能使它更加有效和更加适应发展中国家和转型期经济体的需求,并可提供一个同行审查的机制,便于审查各国管制当局及其执行国际商定标准的情况。

53. 即使有了改进了的谨慎管制,政府的管制制度总是有个限度,其部分原因是金融方面的创新是不断的。因此,管制应当继续着重于加强金融机构本身的内部监控和风险管理。

B. 克服国际金融动荡

54. 即使具有强有力的经济和金融基础和良好管制制度的国家也可能受到国际资金流动动荡的威胁,特别是短期流动动荡的威胁。现在已有各种财政、金融和行政机制可供对资金帐户进行监督和管制,依各国具体情况而定。主要的目的是减少短期流动的破坏性影响而又不干扰促进发展的长期流动。具体来说,在兴旺时期控制流入的速度、尤其是短期流入的速度,可以减少在困难紧张时期资金大量突然流出的规模。在这方面,对资金流入实行与市场有关的监控,例如智利多年来所采用的监控,得到了广泛的支持。鉴于国际动荡的持续性和广泛的国内金融的脆弱性,这种机制应视为为促进发展管理国际资金流动的可能的备选办法。

55. 人们对何种汇率安排最为适当有着各种不同的意见——永久固定安排例如货币委员会、自由浮动安排,或任何中间安排,但是最适当的安排因国家而异,并随时间变化而变化。在当今的世界经济中,有许多汇率制度都可以得到成功的管理,但假设前提是:货币、财政和储备政策同该汇率制度保持一致,并且国家具有操作该选定制度的技术人员。因此,不应当逼迫政府采纳某种特定形式的汇率制度。

C. 危机期间满足国际融资的需求

56. 国际金融救援一揽子计划所需要的公共融资的数额部分地取决于私营部门的捐助。担保私营贷方的方式目的在于便利“自愿地”重新谈判债券。更加包容的方式是为普遍“停止”外部金融交易规定条件和程序。这种停顿将必然意味着经国际核可暂时中止资金帐户的转换。除了制止资金外逃之外,这种方式可以提供一种喘息空间,在这一期间,可以使国内的政府和私人债务方同外国债权方进行会谈,以重新安排偿还外债时间表。货币基金组织的贷款偿付积欠款办法所附条件,包括同基金合作以正本清源解决国际收支问题,必须得到满足。此外,国际社会可以为完成关于重新安排外债期限的谈判规定期限,在此期限之后,结构改革可以通过仲裁程序来决定。以这种更加全面的方式对待重新谈判债务期限问题,应当能够减少“投机交易”的可能。

57. 货币基金组织补偿和紧急贷款办法向那些因国际商品价格下跌、食品进口成本急剧上升,或其他特别紧急状况而造成出口收入临时减少的成员提供贷款。按照最初的设想,补偿和紧急贷款办法被称为“低条件”贷款办法,因为它不象标准的备用安排,不要求谈判一项全面调整方案。补偿和紧急贷款办法旨在迅速提供资金,以满足因国家无法控制的某些灾难性的临时事态发展而产生的外部融资的特殊需求。如今,这一贷款办法主要用于为货币基金组织所支助的调整方案提供资金。但是,当初订立补偿和紧急贷款办法的理由仍然有效。作为更多地提供紧急融资的更广泛努力的一部分,它可以得到更积极的应用,而且通过这一办法可以获取较大笔的提款。

58. 但是,补偿和紧急贷款办法的目标不是处理国际资金流动所造成的动荡。对于这种动荡诸如应急信贷额度这样的机制将更为恰当。这种机制要想起有效的作用,应当具有高度的自动性而不应受制于复杂的条件和长时间的核准程序。不过,它还需要掌握大量的资金(以便在出现蔓延时可以同时向几个国家提供资金)。

59. 应急信贷额度一类可以视为类似于中央银行为其国内商业银行业所能发挥的“最后贷款者”职能的一种国际安排。中央银行由于是一个国家的货币权威机构,它在用国内货币向商业银行提供贷款方面有着不受限制的权力。货币基金组织在全

球层面并不具备种权力,因为它并不发行货币,也不能从金融市场上借款。但是,它可以通过发放特别提款权而创造国际变现能力。为了满足在危机时候国际变现能力的供应必须迅速增加的需求,应当考虑允许基金对自己发放必要的特别提款权,以用于向面临金融危机的国家提供贷款。应在危机结束之后,付清然后收回特别提款权。

60. 根据欧洲联盟在货币合作方面取得的成功以及其他区域集团所进行的较为有限的努力,可以让区域性和分区域性的组织在全球金融结构中发挥更大的作用。例如,区域性的储备基金可以在困难时候补充货币基金组织的资金。可以允许这种区域性的基金获得上文提议的特别提款权的反周期分配。而且,区域性的同行审查可在宏观经济监督和在对国内金融管理和督导的全面监管方面发挥有效作用。区域性组织也许为这种同行审查提供了更适当的伙伴组合,比从全球范围所选出的更为恰当。

D. 调整方案的内容应集中于特定问题

61. 虽然国际社会更多地意识到调整带来的社会和发展问题是令人欢迎的。但人们仍然关切的是由货币基金组织所支助的国际收支调整方案中所列政策措施的范围。正处于国际收支危机中的国家政府不应当被迫做出涉及其他事项、通常在其他地方作出或在不同的情况下可以更好地作出的决定。具体来说,人们认为货币基金组织的条件不应当延伸到有关经济和社会发展战略和体制的问题,也不应延伸到政治和政府治理的问题。同样,它不应涵盖属其他国际机构职责范围内的问题,这种国际机构包括世界贸易组织和国际劳工组织。

E. 使国际金融制度的管理民主化

62. 人们在各种正式论坛对世界经济状况进行国际讨论,但对多数政府来说,参加那些对主要经济国家的政策制订者们有影响的讨论的机会是有限的。1999年9月,货币基金组织的成员决定将临时委员会提升为货币基金组织的一个常设机构,名称为国际货币和金融委员会。该委员会将保持现有的成员结构,同时增加金融市场稳定论坛的主席。不过,发展中国家和转型期经济体——向货币基金组织借贷资金者——的代表将仍然有限。

63. 如上一节所述,所谓制度上重要的经济体之间就各种国际货币和金融问题进行协商的若干其他新安排已经作出,包括以前的22国集团、金融市场稳定论坛、以及最近的十国集团。建立这些新的机构反映了人们的一种认识,即多边金融制度有一些空白,但是,这些机构并非多边贸易和金融制度的一部分,目前尚不清楚这些机构是否能够充分填补这些空白。而且,虽然发展中经济和转型期经济体过去一直——并将继续——受全球金融危机的不利影响,但这些机制的成员没有相称地反映它们的代表权,尽管有一个机构的具体目标是“促进合作以实现有益于所有国家的稳定和持续的世界经济增长”。²³有必要探索如何在国际金融制度管理中引进更多的多元性,以使其反映各经济体的多样性及其发展水平和目标。

注

¹ 墨西哥政府正在向大会提供本次会议的报告(见A/54/384,附件,附录)。

² 这部分中的数据和分析主要引自《1999世界经济和社会概览》(联合国出版物,出售品编号C.99.II.C.1)。对于较长期审议,见《1999贸易和发展报告》(联合国出版物,出售品编号C.99.II.D.1),第二部分,第五章。

- ³ 见 Ricardo P French-Davis and Stephany Griffith-Jones, eds., 《应对资本风潮: 法国重返拉丁美洲》(科罗拉多博尔德, Lynne Rienne, 1995)。
- ⁴ 尽管在表 1 中没有同发展中国家归为一类,但是向转型期经济体的私人贷款也大幅度减少,特别是在 1998 年 8 月俄罗斯危机发生之后。
- ⁵ 巴西公共部门借款需求从 1998 年 12 月占国内生产总值 8% 上升至 1999 年 2 月占国内生产总值 14% (见《1999 年世界经济和社会概览》..., 第三章,题为“拉丁美洲和加勒比: 巴西货币危机和在金融部门的蔓延”的分节)。
- ⁶ 本段引用的初步估计数字是联合国贸易和发展会议(贸发会议)1999 年 4 月至 7 月在一系列新闻稿中发布的。最终数据和更为详细的分析载于《1999 年世界投资报告“外国直接投资与发展需求”》(联合国出版物,出售品编号 C.99.II.D.3)。
- ⁷ 见《1999 年世界经济和社会概览》..., 表 A.19, A.20 和 A.23。
- ⁸ 见 1999 年 6 月 10 日巴黎经合组织新闻稿。
- ⁹ 详细资料请见关于发展中国家债务形势的秘书长报告(A/54/370)。
- ¹⁰ 《1999 年世界经济和社会概览》..., 框表五.1,题为“银行安全工具包和道德危害”中讨论了有关原则。这里讨论的问题,正如日本银行危机所表明的(同上,第五章,小节题为“发达国家银行业的性质从优势到弱势: 日本银行业”),同样适用于发达经济体。
- ¹¹ 执行国际货币基金组织支持的调整方案的国家也同意公布其“意向书”及类似文件。
- ¹² 可在网上查阅(www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm)。
- ¹³ 见秘书长关于全球金融一体化: 最新情况的报告(A/52/406),第 26 至 44 段,国际清算银行较新情况发展情况,见第 69 份年度报告(巴塞尔,1999 年 6 月 7 日),第 152 至 157 页。
- ¹⁴ 其他资料,请见 Hans Tietmeyer,“发展金融市场监管方面的合作与协调”,金融与发展,1999 年 9 月,第 20 至 23 页。
- ¹⁵ 见《1999 年世界经济和社会概览》...第九章题为“高技术”“国际金融”的一节。
- ¹⁶ 美国式债券要求债券持有人一致同意改变债券条件;这与集体行动条款中将规定的大多数条件截然不同。此外,美国式债券没有分享条款,这一点与银团贷款不同,当未全部偿还债务时,收到还款的银团成员必须与银团的其他成员分享这笔款项。因此,美国式债券持有人按既定办法并不想与其他债权人合作以重新调整债务人债务,反而可能会设法通过法庭解决问题。
- ¹⁷ 见 Timothy D. Lane 等人合写的《货币基金组织在印度尼西亚、韩国和泰国的支助方案: 初步评价》,第 178 号论文,货币基金*组织,1999 年,华盛顿哥伦比亚特区。
- ¹⁸ 见货币基金组织 1999 年年度报告(1999 年,华盛顿哥伦比亚特区),第 8 章第 89 页至 90 页;附录四第 176 页。
- ¹⁹ 关于这一领域可能政策行动的讨论,见《1999 年世界经济和社会概览》...第二分部分。

- ²⁰ 这一节吸取了经济和社会事务执行委员会题为“努力建立一个新的国际金融结构”的报告内容(可在以下联合国网页上查阅:www.un.org/esa/coordination/ifa.htm)。
- ²¹ 见大会第 2200A(XXI)号决议,附件。
- ²² 例如,前联合国发展规划委员会(现为发展政策委员会)第三十一和三十二届会议提议建立一个“世界金融组织”,以对各种国际管制机制提供全面指导。(见《经济及社会理事会正式记录,1997年,补编第15号》,(E/1997/35),第208-210段,以及《同上,1998年,补编第14号》,(E/1998/34),第63-65段)。
- ²³ 七国集团财政部长和中央银行行长的声明,1999年9月25日,第19段。