



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/51/3
26 July 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
第五十一届会议
2004年10月4日至15日，日内瓦
临时议程项目5

非洲的经济发展

债务可持续问题：是沙漠绿洲还是海市蜃楼？*

贸发会议秘书处的摘要

内 容 提 要

回顾第十一届大会通过的《圣保罗共识》要求贸发会议“继续解决债务可持续问题……引起的发展中国家的问题。”本文件摘要介绍对债务问题进行全面技术分析的UNCTAD/GDS/AFRICA/2004/1号文件关于非洲债务可持续问题的研究。还结合到2015年实现《千年发展宣言》论述了非洲国家的债务问题。分析表明，尽管“强化重债穷国倡议”的执行取得了进展，但负债的非洲国家仍然发现自己处于不可持续地承担债务的境况。最后提出各种采取替代标准的方法，以确保永久地解决债务过度问题。

* 本文件资料于2004年9月30日前报界不得援引。

目 录

	<u>页 次</u>
1. 导 言.....	3
2. 非洲的债务问题.....	4
3. 减债举措.....	4
4. 重债穷国倡议.....	6
(a) 执行速度.....	7
(b) 债务的长期可持续性.....	8
(c) “决定点”后继续实行改革.....	8
(d) 临时减免.....	8
(e) “额外性”.....	9
(f) “决定点”前和冲突后的国家.....	9
(g) 国内债务.....	9
5. 债务可持续性与资格标准.....	10
(a) 贫困标准.....	10
(b) 债务可持续性标准.....	11
(i) 债务净现值与出口比率标准.....	11
(ii) 债务净现值与收入比率标准.....	12
6. 重债穷国倡议后的债务可持续性.....	13
7. 重债穷国倡议实际是否节省了偿债额?.....	14
8. 重债穷国债务减免是否是传统援助之外的?.....	14
9. 替代方案.....	14
10. 结 论.....	16

1. 导 言

1. 国际社会在《千年发展目标》中为自己制定了到 2015 年将贫困人口减少一半的目标。许多观察员现在已经认定，按目前的增长趋势，包括非洲在内的贫困国家在接近该日期的任何时候实现这一目标的可能性都很小。¹

2. 在非洲资本流动和增长的报告(贸发会议，2000)以及以后的非洲发展年度报告中，贸发会议一贯主张，实现非洲大陆的减贫目标，年平均增长率必须达到 7-8%，而且还必须维持一段较长的时间。也就是说，如果使非洲大陆打破低增长和贫困的恶性循环，必须将现有援助额增加一倍，并至少维持十年。国际社会的此类行动，加上适当的国内政策组合，可以有助于产生足够的储蓄和投资，使非洲走上可持续发展的道路，从长期看可以减少对援助的依赖。

3. 非洲大陆的债务问题及其资金需求，与它的资本积累和增长能力密不可分，而且又影响到这种能力。几年前，贸发会议呼吁由独立机构在不受债权人过分干预的情况下，对非洲国家债务可持续问题进行评估，债权人则承诺充分迅速地执行可能提出的任何建议(贸发会议，1998, xii 页)。这项拟议未得到债权人的赞成。后来便要求通过重债穷国倡议和以后的强化重债穷国倡议确保永久地解决非洲债务问题。现在人们似乎一致认为，重债穷国倡议和巴黎俱乐部的各种行动没有能够解决许多非洲国家的债务过度问题。已达到(或即将达到)“完成点”的国家将很快陷入债务不可持续的境况，印证了批评家关于债务可持续性分析中采用的标准不适合的论点。几个高负债国家无资格享受债务减免，也反映了资格标准缺少客观性。

4. 虽然没有绝对的债务可持续性标准，但以下问题需要回答：在绝大多数人口人均日生活费用不足 1 美元的国家，可承受的债务水平是多少？债务可持续性标准是否基于国际公认的基准，如《千年发展目标》或在客观和理论上可核实的标准？非洲外债余额与实际偿债数额之间的关系？债务全额注销是“道德风险”还是“道德义务”？

5. 该研究设法将这些问题和其他相关问题置于应有的位置，提出若干解决非洲债务过度问题的建议，或者是采取新的办法或对现有债务减免政策进行重大修订和改进。

2. 非洲的债务问题

6. 1970年至1999年非洲外债增加了30倍，而人均收入几乎没有变化。1970年非洲外债数额略超过110亿美元，在1980年代初的外来冲击中达到1200亿美元，在1980年代和1990年代初的结构调整期间，外债总数急剧增长，到发起重债穷国倡议前一年的1995年约达到3400亿美元的高峰。

7. 一个主要看法是，非洲大陆外债危机不断恶化在于拖欠数额越来越多，这是无力及时偿债的标志。例如，1995年，应偿本金拖欠额累积达410亿美元，几乎全部归于撒哈拉以南非洲国家，²占其债务余额的五分之一。而且，1980年代和1990年代未偿债务中的多边和官方债务部分大幅度增加。

8. 稍加观察非洲的负债情况可以看出，从1970年到2002年，非洲大陆约收到贷款5400亿美元，还本付息约5500亿美元，尚有余额2950亿美元(图1)。撒哈拉以南非洲国家收到贷款2940亿美元，还本利息2680亿美元，负债余额约2100亿美元。

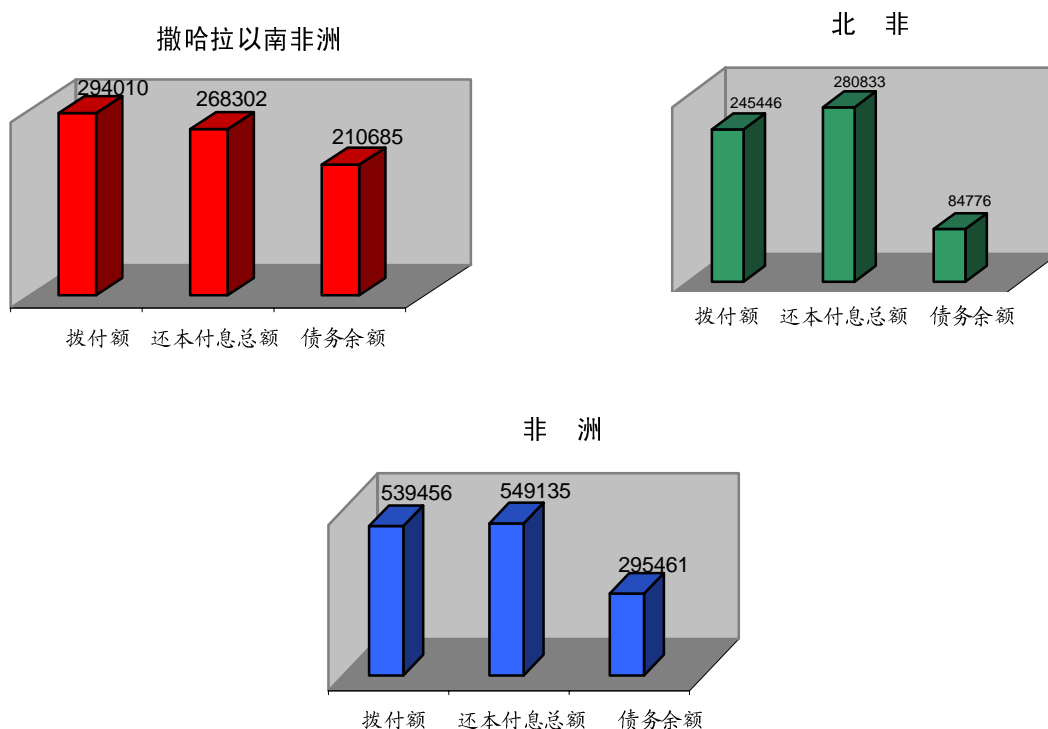
3. 减债举措

9. 国际社会解决最贫穷低收入发展中国家债务过度问题的第一个重大协调行动，是通过了贸发会议贸易和发展理事会第165S-IX(1978)号决议，³为贫困国家减免债务约60亿美元。对低收入发展中国家的债务减免历来是在巴黎俱乐部范围内进行的，手段有以优惠或非优惠条件重组还本付息日期，债务余额往往不减少；增加双边官方发展援助贷款的优惠和/或注销；提供新的优惠贷款。这些减免通常是按照巴黎双边捐助国俱乐部内商定的各种条件，如多伦多、伦敦、那不勒斯、里昂和科隆条件进行的。⁴这一组国家的商业债务减免则通过官方发展援助减债办法进行，而双边捐助国支持的特别方案可以使它们能够履行多边偿债义务。例如，世界银行1988年实施“第五方面”计划，使接受国际开发协会援助的国家可以偿付国际复兴开发银行以往借款的利息；货币基金1990年实施“权利积累方案”，使各国可以清偿长期拖欠它的债务(详见贸发会议，1996, 49页)；非洲开发银行1997年建立了补充融资机制，1998年开始运行，提供快速拨付的优惠援助，以协助成员国支付未偿非优惠贷款的利息(非洲开发银行，2000, 34页)。

图 1

非洲债务情况(1970 年至 2002 年)

百万美元



资料来源: 贸发会议根据 GOF 在线所作的计算。

说明: 2002 年债务余额。

总拨付额和还本付息总额(1970 年至 2002 年)。

10. 布雷顿森林机构于 1996 年 9 月发起重债穷国倡议, 是因为许多低收入国家在接受传统债务减免后仍面临不可持续的公共外债负担。在这一背景下, 重债穷国倡议的目标是在较短的时间内, 将所有合格的重债穷国公共外债负担减少到可以承受的水平。所有重债穷国有可能充分履行其“现在和未来的偿债义务, 无须诉诸债务重组或拖欠累积, 也不会损害增长”(货币基金和世界银行, 2001)。铭记非洲国家未偿公共和公共担保债务约有三分之一是欠多边金融机构的, 倡议与过去的做法有很大的不同。过去一直以可能损害“优先债权人地位”为由拒绝减免欠多边金融机构的债务。

4. 重债穷国倡议

11. 只有最贫穷的发展中国家才有资格获得倡议下的债务减免。这一组国家被界定为：(i) “只有资格获得国际开发协会和货币基金‘减少贫困促进增长贷款机制’(‘减贫贷款机制’)高度优惠援助的国家”，(ii) “充分实施传统减债机制(如根据巴黎俱乐部协定实施‘那不勒斯条件’)后仍面临不可持续的债务情况的国家”。⁵ 一旦被划类，并经过债务可持续性分析，还必须连续三年成功地实行宏观经济稳定和政策改革，从而达到“决定点”(如果政策改革在以后三年继续下去，货币基金和世界银行董事会则正式批准一国的资格，国际社会承诺提供实现债务可持续的债务减免)后，该国才算具有充分资格。因此，根据原来的重债穷国倡议，达到“完成点”并得到国际社会提供“不可撤回”债务减免承诺，需要六年的良好行为记录。⁶

12. 1999 年即倡议发起三年后，可以看出，倡议不足以使重债穷国永久地摆脱反复的债务重组，也没有提供足够的资源应付减贫的迫切挑战。人们关注倡议覆盖的国家有限，提供的债务减免很少，实施速度过慢。此外，即使得到了倡议的债务减免，受惠国的偿债支出仍远远大于公共卫生和教育支出。由于这些关切以及不断增加的公共压力，包括非政府组织、民间团体和学术界的压力，一些重债穷国政府也指出了原有倡议的种种不足，货币基金和世界银行于 1999 年 9 月正式同意实施“强化版本”的重债穷国倡议。强化的重债穷国倡议的主要目的是加强债务减免与符合本国国情的政策的联系，以便通过“更深度、更广泛和更快速”的债务减免来减少贫困。

13. 强化框架将债务净现值与出口比率降至 150% 的固定比率(代替以前的 200-250%)。还降低了“财政窗口”的临界值，出口与国内生产总值比率至少为 30%(以前为 40%)，收入与国内生产总值比率至少为 15%(以前为 20%)。要达到新的临界值，债务净现值与收入比率应从 280% 下降到 250%(见表 1)。据估计，由于强化的重债穷国债务可持续标准的这些变化，又有 7 个国家(贝宁、中非共和国、加纳、洪都拉斯、老挝人民民主共和国、塞内加尔和多哥)获得了重债穷国债务减免资格。⁷

表 1. 资格临界值：原有和强化的重债穷国倡议

A. 内容	B. 原有倡议	C. 强化倡议
债务净现值与出口比率(%)	200-250	150
债务净现值与收入比率(%)	280	250
开放度标准(出口占 GDP%)	40	30
收入临界值(收入占 GDP%)	20	15
债务减免	固定在“完成点”	“决定点”上的临时减免
债务减免的早期实施	不是	是

资料来源：Gautam (2003)。

14. 尽管比原有倡议有所改进，但强化倡议还是受到各种批评：“……进展比预期缓慢得多，而且存在资金不足、条件苛刻、对资格有诸多限制、债务减免不够和程序烦琐等问题”（联合国，2000，第 2 页）。尤其受到批评的是债务可持续性分析和过分乐观的假设(国内生产总值和出口增长)。估计还表明，越来越多的重债穷国的受益国从该倡议“毕业”后仍不可能达到可持续的债务水平(货币基金和世界银行，2002)。关于资格标准，人们认为，资格比率不是基于全面的贫困和负债标准；最贫穷的国家和负债最多的国家，都不符合重债穷国标准。现将有些批评摘要叙述如下。

(a) 执行速度

15. 原有倡议的执行一直很缓慢，直至 1999 年第四季度和 2000 年 12 月两度通过强化框架。在发起的头三年(1996 年至 1999 年)，只有 6 个重债穷国(玻利维亚、布基那法索、科特迪瓦、马里、莫桑比克和乌干达)达到“决定点”。通过强化框架后，各捐助国政府和国际组织承诺到 2000 年底至少有 20 个重债穷国在倡议下获得某些债务减免。约有 22 个重债穷国到 2000 年 12 月底达到“强化决定点”。然而，从此以后进展缓慢，只有 4 个重债穷国(乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚和加纳)在过去三年达到“强化决定点”(2001 年 1 月至 2004 年 1 月)。尽管采用了浮动的“完成点”，但在 2000 年 10 月至 12 月期间达到“强化决定点”的 12 个重债穷国到 2003 年 12 月无一达到“强化完成点”。

(b) 债务的长期可持续性

16. 重债贫穷的受益国在达到“完成点”之后，基于出口和收入标准，能否达到债务可持续水平，并维持较长的时间，日益令人怀疑。根据货币基金和世界银行自己的分析，某些达到“完成点”的国家(如乌干达)目前的债务比率仍超过倡议所确定的可持续水平。出现这种情况有几个原因，如从1990年代末期到2002年底商品价格急剧下跌，对经济和出口增长过于乐观的假设，以及新的借款(货币基金和世界银行，2002)。例如，世界银行业务评估局的审评认为“债务可持续性分析假定的总体单一平均增长率……是1980-2000年历史平均水平的两倍以上”(Gautam, 2003, 28页)。这一问题的出现凸显了在倡议范围内达到债务可持续水平的各种困难。

(c) “决定点”后继续实行改革

17. 一些重债穷国2000年底已达到“决定点”但迟迟没有达到“完成点”(如上所述)，说明确保处于过渡期的国家(已通过“决定点”，但尚未达到“完成点”)继续实行经济改革和减贫方案以便按时达到“完成点”所面临的挑战。挑战之一是维持宏观经济稳定和编制减贫战略文件。这是强化倡议的一个主要要求，目的是将减债资源与促进减贫联系起来。⁸ 将临时减贫战略文件最后确定下来，任务尤其艰巨。使所有利益相关者充分参与这一进程，数据的收集和分析，制定优先目标和部门战略，计算所涉费用，比预期时间长得多。此外，建立公共支出管理系统和透明的债务减免开支监督机制的困难，以及机构和人力资源能力缺乏，都不利于及时编制减贫战略文件⁹ (货币基金和世界银行，2003，第15-22页)。

(d) 临时减免

18. 尽管临时债务减免的增加肯定是对原有重债穷国倡议的改进，但临时援助数额不足以满足方案关键时期的减贫需求。根据主要国际金融机构的现有安排，只有货币基金可以将债务减免总额的60%作为临时减免拨付。世界银行和非洲开发银行可分别将债务减免总额的33%和40%作为临时减免拨付。然而，截至2003年底，非洲开发银行尚未在任何一例的减免中达到这一指标。

(e) “额外性”

19. 紧接着的问题是倡议是否符合其核心原则之一，即“额外性”原则。也就是说，债务减免的每一个美元都应该是现有援助预算之外的。迄今为止，倡议似乎没有实现这一核心原则。根据世界银行业务评估局的审评，总体而言几乎没有任何额外供资，尽管援助流动的最新趋势显示某些援助改拨给符合条件的重债穷国 (Gautam, 2003)。世界银行认为，从数据上不能得出结论认定对重债穷国的债务减免是否属于额外供资，因为可能出现与事实不符的问题。不过，它认为，“无论如何，现有数据表明倡议实施期间对重债穷国的援助资源总额略有增加”(世界银行，2003，框 6.2，第 135 页)。

(f) “决定点”前和冲突后的国家

20. 尽管存在上述执行问题，但“决定点”前和/或冲突后的国家可能是倡议的“阿基里斯脚跟”(致命弱点)。2004 年春夏季在美国海岛举行的八大国首脑会议提议对倡议提供额外资金，并将“日落条款”延长二年至 2006 年底，但额外供资何时兑现，数额是否足以支付对所有“决定点”前国家的债务减免费用还不清楚。这些国家属于符合条件的国家，但因各种原因尚未考虑给予援助——即尚未达到“决定点”。现有估计费用不包括某些这类国家的债务减免费用。截至 2003 年 6 月有 11 个国家属于这一类，只有老挝人民民主共和国和缅甸不是该名单中的非洲国家。¹⁰ 这些国家几乎都受到冲突的影响，或正处于冲突之中，或逐步摆脱冲突；有些国家有巨额拖欠，在达到“决定点”前必须清偿。

(g) 国内债务

21. 有些分析家还认为，对低收入发展中国家的全面债务可持续性分析必须考虑国内债务，因为它占据重债穷国外债总额的很大比例，有可能对重债穷国总体的债务可持续性造成不利影响(Beaugrand, Loko 和 Mlachila, 2002)。此外，国内债务还对政府预算、宏观经济稳定、私营部门和总体经济增长业绩都有广泛影响(出处同上；Chirwa 和 Mlachila, 2004；Fedelino 和 Kudina, 2003；债务减免国际，2003)。

22. 虽然国内债务数额小于对外债务数额，但对债务的财政可持续性影响很大。2000年至2002年期间，达到“决战点”或“完成点”的23个非洲重债穷国中有11个国家国内公共债务余额与外债总额的比例相当高，坦桑尼亚联合共和国为17%，加纳为47%，肯尼亚为48%——在重债穷国倡议中该国外债被认为是可持续的。考虑到利息支付和短期借款偿还，国内公共债务的财政负担似乎更大。23个非洲重债穷国中有12个国家利息支出总额的三分之一被计入国内公共债务，冈比亚利息支付总额的77%被计入国内债务，肯尼亚的这一数字为73%。因此，国内公共债务是重债穷国实现债务总体可持续性的“瓶颈”，即使在倡议范围将外债减少到可持续的水平。

23. 除上述一些问题外，有些研究质疑强化重债穷国倡议的资格标准，以及债务“可持续性标准”基于客观考虑的程度。

5. 债务可持续性与资格标准

24. 人们越来越多地批评说，按债务净现值与出口比率和财政可持续临界值确定的重债穷国资格标准是任意的，缺乏客观性，不是依据重债穷国可持续发展的债务减免需求，而是考虑债权人的债务减免成本。例如，Sachs认为，官方债权人(巴黎俱乐部以及货币基金和世界银行等多边债权人)“决定债务减免水平时使用了任意性公式，而不是依靠对国家需求的认真分析，……强化重债穷国倡议所谓的债务可持续性分析建立在最薄弱的基础之上(Sachs, 2002, 第275页)。

25. 如果重债穷国倡议的目标是将减债与减贫联系起来，则需要较全面的做法，在债务可持续性和减贫方面产生可持续的成果。

(a) 贫困标准

26. 目前有一种共识认为，以货币衡量贫困过于简单和狭窄，无法反映贫困的多面性。作为贫困问题核心方面的脆弱性因素被排除在重债穷国概念之外(Sachs, 2002; Dagdeviren 和 Weeks, 2001; Gunter, 2003; Drummond, 2004)。贫困应被看作是“以不安全、脆弱和无能力为特征的经济、政治、人性、社会文化上被剥夺的连锁困境。”(关于贫困多面性分析，详见贸发会议，2002b)。虽然重债穷国倡议被认

为是针对世界上最贫穷国家的，但是界定这些国家所使用的“仅限于接受国际开发协会和减贫贷款机制”援助的标准基本上是人均收入标准。¹¹

27. 人们认为选择国家的范围很狭窄，因为“仅限于接受国际开发协会援助”的标准使某些严重负债的非接受国际开发协会援助的国家失去了资格。有人由此认定，政治和成本因素在确定债务可持续性临界值和资格标准中起到了作用(Gunter, 2001; G-24, 2003)。根据开发计划署“人类贫困指数”数据所作的分析表明，提供数据的所有非洲国家除毛里求斯外都比两个贫困程度最低的重债穷国(玻利维亚和圭亚那)贫穷。

28. 重债穷国倡议原本是为了解决低收入国家的债务问题，但最后仅限于“接受国际开发协会和减债贷款机制援助的”国家。这意味着尼日利亚这样的国家没有资格获得重债穷国倡议下的债务减免。¹²毫无疑问，减免这类国家债务需要更多的费用。

(b) 债务可持续性标准

29. 如上所述，债务文献中的一个雄辩观点是重债穷国倡议的债务可持续性标准不客观，缺乏有力的理论支持(如 Gunter, 2003; Hjertholm, 2003; Sachs, 2002)。然而，世界银行业务评估局(Gautam, 2003)认为债务可持续性标准不是一个大问题，因为不同的指标具有各自优势和劣势。布雷顿森林机构在提出新的评估债务可持续性标准时，便含蓄地接受了重债穷国倡议债务可持续性标准的弱点，认为有必要重新考虑和修订(如货币基金和世界银行，2004)。

30. 重债穷国倡议内的债务可持续性分析使用了两个主要指标——债务净现值与出口比率和债务净现值与收入比率。有些分析人士指出这些标准对确定债务可持续性不够有力，详见以下讨论。

(i) 债务净现值与出口比率标准

31. 债务与出口比率标准在 1982 年债务危机后被用于多数中等收入的拉丁美洲国家。然而，普遍采用这一标准有困难。拉丁美洲的债务大部分是民间债务，1982 年债务危机爆发后汇率贬值，导致贸易盈余激增。相反，除四个国家(玻利维亚、科特迪瓦、洪都拉斯和莫桑比克)外，重债穷国的所有外债几乎都是公共或公共担保债

务；第二，货币大幅度贬值不是解决重债穷国经济体债务问题的方法，因为大多数重债穷国在经济上依赖官方发展援助和进口，在目前国际现实下增加出口的办法非常有限。此外，非洲重债穷国的出口很大部分是转口贸易，但重债穷国框架在计算债务与出口比率时是包括还是排除转口贸易不一致。由此导致债务比率严重扭曲，不同重债穷国的此种比率不统一。

(ii) 债务净现值与收入比率标准

32. 公共债务总额净现值与收入比率是一个有用的指标，如果将国内公共债务也列入公共债务总额，可用以衡量一国政府偿还公共债务的能力。鉴于重债穷国倡议将国内公共债务排除在外，这项指标失去了某种有用性，因为重债穷国的国内公共债务数额相差悬殊。另外，“财政窗口”的必要临界值也没有理论基础。如 Martin(2002, 第 3 页)所指出，债务净现值通常称为“科特迪瓦标准”，“被定在恰好将一个国家列入重债穷国集团的水平……并附加了实际证明缺乏根据的细则，将许多其他[低收入]重债穷国排除在外。”

33. 2003 年底已达到“强化决定点”的 27 个重债穷国中有 19 个国家预期在 2003-2005 两年至少拿出 10% 的政府收入偿还对外公共债务。刚果民主共和国、冈比亚、几内亚、塞拉利昂、圣多美和普林西比和赞比亚在 2003-2005 年三年中至少有一年拿出 20% 以上的政府收入偿还对外公共债务。在 27 个重债穷国集团内，只有一个国家(布基那法索)预计 2003-2005 年期间平均拿出略高于 5% 的政府收入偿还对外公共债务。

34. 除此之外，还有四种普遍使用并获得广泛接受的指标，可用于确定各国债务的可持续性水平：债务净现值与国民总收入比率；偿债额与国民总收入比率；偿债额与出口比率；偿债额与收入比率。

35. 根据这六项指标对非洲负债情况进行审查表明，各国债务的可持续性相关悬殊，非洲的债务问题远远超出有资格在强化重债穷国倡议下获得债务减免的正式非洲国家集团的范围。分析表明，现行的重债穷国资格标准既不包括最贫穷的国家，也不包括负债最重的国家。

6. 重债穷国倡议后的债务可持续性

36. 按照现行财政政策，一些非洲重债穷国从重债穷国倡议“毕业”后仍然无法达到债务的可持续水平，货币基金的工作文件最近表示支持这一观点(Fedelino 和 Kudina, 2003)。应该指出，债务可持续性评估本来是概率性的，因为在性质上属于前瞻性概念。

37. 美国总审计署(GAO, 2004)的报告突出宣传重债穷国债务可持续性分析中过于乐观的增长假设。报告显示，使用货币基金和世界银行的增长率，在 2003 年底已达到“强化决定点”的 27 个重债穷国到 2020 年实现债务可持续的平均概率为 83.9%。使用历史增长率，到 2020 年实现债务可持续的平均概率下降到 45.1%。如果将比较局限于 2003 年底已达到“强化决定点”的 23 个非洲重债穷国，使用货币基金和世界银行的增长率，概率下降到 82.5%，使用这些国家的历史增长率，概率仅为 41%。所有这些数据使人们对重债穷国框架内确定的债务减免数额是否适当表示严重关切。

38. 尽管人们愈益承认使用过于乐观的增长率已导致对重债穷国债务可持续性的误导性结论，但重债穷国进展报告(货币基金和世界银行，2003)显示，对某些重债穷国政府收入仍在使用过分乐观的增长率，对某些重债穷国出口也在较小程度上使用这类增长率。

39. 虽然较适中经济增长假设对短期债务比率只有较小的影响，但出口和政府收入的增长假设即使有很小的差异，也具有很大的长期影响，可轻易地造成债务严重不可持续情况，因为乐观的增长率从两个方面影响倡议框架内的债务可持续性。第一，它们影响债务比率的分子；第二，它们通常低估一国未来融资需求。高估债务比率的分子，低估债务比率的分子，将产生十分不现实的长期债务比率。如美国总审计署以前的报告(2000, 第 15 页)所指出的，如果坦桑尼亚联合共和国出口以每年 6.5%(而不是货币基金和世界银行预测的 9%)速度增长，该国债务与出口比率在预测期将比货币基金和世界银行的预测高出一倍以上。

7. 重债穷国倡议实际是否节省了偿债额？

40. 因重债穷国倡议而节省偿债多半是假设，因为重债穷国一般没有能力充分偿还债务。例如，Cohen(2003)建议，虽然重债穷国倡议将债务与出口比率的平均水平从 300%降至 150%，但从 300%降至 150%可能只是将债务中的呆帐部分拨离。Birdsall 和 Williamson(2002, 第 8 页)报告，美国政府由国会授权评估其信贷余额现值时，对重债穷国债务打 92%的折扣。

41. 事实上，22 个重债穷国实际偿债额 2001 年高于 1992 年、1993 年和 1994 年(因为要求所有合乎条件的重债穷国在达到“决定点”前必须与主要金融机构清理所有拖欠)。对于达到“决定/完成点”的 27 个重债穷国，2003-2005 年期间偿债额预计从 24 亿增加到 26 亿美元。

8. 重债穷国债务减免是否是传统援助之外的？

42. 将重债穷国倡议通过三年前(1994-1996 年)和三年后(1997-1999 年)的数据加以比较，Gunter(2001)显示，额外增加数额几乎为零，已达到“完成点”的国家亦如此。世界银行业务评估局的审评(Gautam, 2003)认为，虽然总体而言额外增加数额几乎为零，但援助流动的最新趋势表明有些援助改拨给合乎条件的重债穷国。¹³

43. 关于多边债权人，就国际开发协会而言，回流资金占目前可借贷资源的 40%，因国际开发协会捐助国之间以前关于不再按不变价值补充国际开发协会资金的协议，预计三十年内回流资金可能达到 70%(见 Sanford, 2004; GAO, 2004)。此外，国际开发协会将重债穷国贷款偿还的实际损失记入未来收回贷款的日期，也就是将这些费用推迟到未来，希望在偿债损失可以实现时由捐助国兑付。截止 2003 年 6 月，国际开发协会已积累未偿债务 86 亿美元。

9. 替代方案

44. 某些结构变量，特别是新的对外融资形式和新兴的国际生产结构，似乎在全球化进程中取得了相当重要的地位。它们包括出口的进口含量；进口结构；不产生债务的资本流动，特别是外国直接投资；汇出利润的资金外流；工人汇款的资金流入。传统债务指标无法反映这些变量，各国之间在这些方面的差异可能意味着，

按照债务与国内生产总值、债务与出口或债务与公共收入比率衡量债务情况相似的国家，在债务承受能力上很不一样。

45. 计算向重债穷国和其他严重负债穷国提供多少债务减免的重要基准，应该是这些国家为实现《千年发展目标》所需求的资源数量，而且以在中短期不损害增长和减贫为前提。在这方面，应该在国际发展资源转让的范围内，调整债务和债务减免政策的方面，将其当作债务国增长和发展的工具。此外，国家政策需要强调，如果希望长期避免债务的不可持续，对外借款和债务积累应该同宏观经济和国际收支管理之间相互依存。由此可以确保债务融资是国家发展战略的切实可行工具和组成部分。

46. 这一办法有很多优点。它不制定任意性债务指标比率，避免了在传统援助之外提供债务减免和发挥赠款作用这类枯燥的问题，而且对其他同样贫穷和负债国家也没有不利影响。最重要的是，它将债务可持续性问题纳入总体援助和减贫战略，向重债穷国和其他穷国提供了一个坚实基础用以摆脱反复的债务重组。这一办法似乎还满足了贫困发展中国家特别是非洲国家的发展需求。

47. 在重债贫穷的非洲国家看来，基于《千年发展目标》的办法是实现债务可持续性的最切合实际的建议，按履行偿债义务的机会成本衡量也是代价最小的建议。英国财政大臣戈登·布朗先生指出，到 2015 年实现《千年发展目标》的进展十分缓慢，按现有速度，世界某些地区可能需要一个多世纪才能实现这些目标。关于将世界某些地区赤贫人口比例减少一半的具体目标，他说，“我们的最佳估计是撒哈拉以南非洲 100 年也不会实现”。他还说，《千年发展目标》的第一个目标(即确保到 2015 年女童与男童享有同等教育机会)将失之交臂，而到 2015 年普及初级教育的目标到 2129 年才会实现(《独立报》，英国，2004 年 2 月 17 日)。

48. 如前所述，最贫穷国家偿还债务无论多少都与实现《千年发展目标》的要求相矛盾。因此，现实的办法是让它们暂停还债，组成一个独立专家机构深入分析最贫穷非洲国家债务可持续性的整个问题，确定一个符合其发展需求包括《千年发展目标》的债务可持续性水平(另见贸发会议，1998，第 xii 页)。

10. 结 论

49. 分析表明，重债穷国倡议在寻找永久解决非洲重债穷国债务危机的办法方面存在诸多弱点，一些同样贫穷的非洲国家被排除在这一进程之外。关于多数人以日生活费用不足一美元或两美元的国家的债务可持续性问题，答案是显而易见的：考虑到国际社会正认真谋求实现《千年发展目标》，这些目标应该成为衡量债务可持续性的重要基准，它们所有未偿债务都需要注销。

50. 有人认为，注销最贫穷国家债务可能是一种“道德危险”，不利于债务国的经济改革，也可能损害国际金融机构享有的“优先债权人”地位。也有人反驳说，穷国特别是非洲穷国减少贫困和实现《千年发展目标》必须继续依赖于发展援助的大幅增加，所以它们不可能放弃经济改革。而且，注销贫穷非洲国家债务不可能对国际金融机构造成金融灾难，因为所涉及的数额与其资本相比很小，可仿照商业银行的做法，通过贷款损失准备金加以吸收。

51. 在缺乏免除债务政治意愿的情况下，国际社会可考虑对拖欠的国际债务适用破产法原则，相当于破产法下的无力偿还概念。要使这一进程不受债权人的过分干扰，应由独立专家机构实施，根据较全面的债务可持续性标准，包括《千年发展目标》作出裁决。

52. 最后，另一问题是永久性地解决这些穷国债务过度问题是否属于道德义务。许多债务，特别是具有地缘战略意义国家的债务，在许多观察家看来是“令人讨厌的”。而且，多边贷款陡增是过去 20 年实行结构调整政策的产物，而结构调整政策在非洲没有产生预期的可持续增长。因此，似乎需要对解决非洲债务分担某些责任。

53. 毫无疑问，非洲的债务负担是影响该地区经济增长和投资前景以及减少贫困的主要障碍。非洲大陆债务过度不利于在物质和社会基础设施上进行公共投资，也使民间投资望而却步。债务过度影响在健康和人力资源发展上进行关键投资，从而损害可持续的经济增长和发展以及减贫的某些必要条件。目前的共识是，要永久地解决外债危机，非洲国家必须继续实行审慎的债务管理、经济多样化和持续经济增长的政策，而这样做要求更大的政策空间。同样，另一共识认为，国际社会必须在贸易和金融领域协调统一行动，支持这些国家政策。例如，增加市场准入；大幅度减少并最终取消农业补贴，并附之以商品领域的国际行动；以及增加官方发展援

助。只有通过伙伴合作，非洲国家才能够实现持续的高增长率和发展，执行必要的减贫战略，以应对非洲大陆面临的发展挑战，包括实现《千年发展目标》，特别是到 2015 年将贫困人口减少一半的目标。

附 件

重债穷国倡议：截止 2004 年 2 月执行上的进展 — 按国别情况列出

国 家	决定点日期	完成点日期
完成点		
贝宁	00 年 7 月	03 年 3 月
玻利维亚	00 年 1 月	01 年 5 月
布基纳法索	00 年 7 月	02 年 4 月
圭亚那	00 年 11 月	03 年 12 月
马里	00 年 9 月	03 年 3 月
毛里塔尼亚	00 年 2 月	02 年 6 月
莫桑比克	00 年 4 月	01 年 9 月
尼加拉瓜	00 年 12 月	04 年 1 月
坦桑尼亚联合共和国	00 年 4 月	01 年 11 月
乌干达	00 年 2 月	00 年 5 月
决定点		
喀麦隆	00 年 10 月	浮动
乍得	01 年 5 月	浮动
刚果民主共和国	03 年 7 月	浮动
埃塞俄比亚	01 年 11 月	浮动
冈比亚	00 年 12 月	浮动
加纳	02 年 2 月	浮动
几内亚	00 年 12 月	浮动
几内亚比绍	00 年 12 月	浮动
洪都拉斯	00 年 7 月	浮动
马达加斯加	00 年 12 月	浮动
马拉维	00 年 12 月	浮动
尼日尔	00 年 12 月	浮动
卢旺达	00 年 12 月	浮动
圣多美和普林西比	00 年 12 月	浮动
塞内加尔	00 年 6 月	浮动
塞拉利昂	02 年 2 月	浮动
赞比亚	00 年 12 月	浮动

资料来源：货币基金和世界银行(2004, 附件二, 第 9-10 页)。

说明：斜体字国家不是非洲国家。

尼日尔和加纳分别于 2004 年 4 月和 7 月达成“完成点”。

References

- African Development Bank (AfDB) (2000). *Annual Report 1999*, Report by the Boards of Directors of the African Development Bank and the African Development Fund covering the Period, 1 January to 31 December 1999.
- Beaugrand P, Loko B and Mlachila M (2002). *The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits: The Case of Central and West African Countries*. IMF Working Paper WP/02/79. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Bigsten A, Levin J and Persson H (2001). *Debt Relief and Growth: A Study of Zambia and Tanzania*. United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Discussion Paper No. 2001/104. Available at www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-104.pdf.
- Birdsall N and Williamson J with Deese B (2002). *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture*. Washington, DC, Center for Global Development and Institute for International Economics.
- Brown G and Wolfensohn J (2004). “A new deal for the world’s poor”, *The Guardian*, UK, 16 February.
- Chirwa EW and Mlachila M (2004). *Financial Reforms and Interest Rate Spreads in the Commercial Banking System in Malawi*. IMF Staff Papers, vol. 51, no. 1. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Chowdhury AR (2001). *External Debt and Growth in Developing Countries, A Sensitivity and Causal Analysis*. United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Discussion Paper No. 2001/95. Available at www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-95.pdf.
- Claessens S, Detragiache E, Kanbur R and Wickham P (1997). *Analytical Aspects of the Debt Problems of Heavily Indebted Poor Countries*, Policy Research Working Paper, 1618, Washington, DC, World Bank.
- Cohen D (2003). *Maintaining Debt Sustainability in the Future*. Paper presented at the Joint IMF/World Bank Workshop on Debt Sustainability in Low Income Countries, Washington, DC, 11–12 September.
- Dagdeviren H and Weeks J (2001). *How Much Poverty could HIPC reduce?* Paper presented at the WIDER Development Conference on debt relief, Helsinki, Finland, 17-18 August.

Debt Relief International (2003). *Critical Assessment of Existing Debt Proposal*, a paper presented at the ECA Conference of Debt Experts, Dakar, Senegal, 17 October.

Dijkstra G and Hermes N (2001). *The Uncertainty of Debt Service Payments and Economic Growth of HIPCs, Is there a Case for Debt Relief?* United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Discussion Paper No. 2001/122. Available at www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-122.pdf.

Drummond J (2004). *Rich Countries Should Agree on the Best Measure of a Poor Country's Debt is its Ability to Pay*. Financial Times, 19 February 2004.

Fedelino A and Kudina A (2003). *Fiscal Sustainability in African HIPC Countries: A Policy Dilemma?* IMF Working Paper, WP/03/187. Available at www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03187.pdf.

Gautam M (2003). *The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Debt Initiative, An OED Review*. Washington, DC, World Bank, Operations Evaluation Department (OED). Available at www.worldbank.org/oed/.

General Accounting Office (GAO) (2000). *Developing Countries: Debt Relief Initiative for Poor Countries Facing Challenges*, Washington, DC, United States General Accounting Office.

General Accounting Office (GAO) (2004). *Achieving Poor Countries' Economic Growth and Debt Relief Targets Faces Significant Financing Challenges*. Washington, DC, General Accounting Office (GAO-04-405), April.

Gunter BG (2001). *Does the HIPC Initiative Achieve its Goal of Debt Sustainability*. United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Discussion Paper No. 2001/100 (September); available at www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-100.pdf.

Gunter BG (2002). *What's Wrong with the HIPC Initiative and What's Next?*, *Development Policy Review* 20 (1): 5–24.

Gunter BG (2003). *Achieving Debt Sustainability in Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs)*. In Ariel Buira (ed.), *Challenges to the World Bank and IMF, Developing Country Perspectives*. London, Anthem Press, pp. 91–117; summarized version of a paper presented at the 16th Technical Meeting of the Intergovernmental Group of 24 (G-24) in Trinidad, 13–14 February 2003; available at www.g24.org/guntetgm.pdf.

G-24 Secretariat (2003). *Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative*. G-24 Secretariat Briefing Paper No. 2, March.

Hansen H (2001). The Impact of Aid and External Debt on Growth and Investment: Insights from Cross-Country Regression Analysis. Paper presented at the United Nations University (UNU)/World Institute for Development Economics Research (WIDER) Development Conference on Debt Relief, Helsinki. Available at www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/2_1_Hansen.pdf

Hjertholm P (2003). Theoretical and Empirical Foundations of HIPC Debt Sustainability Targets, *Journal of Development Studies*, vol. 39, no. 6 (August), pp. 67–100.

International Monetary Fund (IMF) and World Bank (2001). *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability*. Washington, DC, 20 April.

International Monetary Fund and World Bank (2002). *The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term External Debt Sustainability*. Washington, DC, IMF and World Bank, 15 April.

IMF and World Bank (2003). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, Status of Implementation*. Washington, DC, IMF and World Bank, 17 September.

IMF and World Bank (2004). *Debt Sustainability in Low-Income Countries: Proposals for an Operational Framework and Policy Implications*. Washington, DC, IMF and World Bank, 3 February.

Martin M (2002). Debt Relief and Poverty Reduction: Do we need a HIPC III? Paper presented to North-South Institute, *Global Finance Governance Initiative* workshop, Ottawa, 1–2 May.

Pattillo C, Poirson H and Ricci L (2002). External Debt and Growth. IMF Working Paper, WP/02/69. Available at www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0269.pdf.

Sachs JD (2002). Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries. *Brookings Papers on Economic Activity* (1): pp. 257–286.

Sanford JE (2004). IMF Gold and the World Bank's Unfunded HIPC Deficit. *Development Policy Review*, 22 (1): 31–40.

Serieux JE and Yiagadeesen S (2001). The Debt Service Burden and Growth: Evidence from Low-Income Countries. Paper presented at the United Nations University (UNU)/World Institute for Development Economics Research (WIDER) Development Conference on Debt Relief, Helsinki. Available at www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/4_2_Serieux.pdf.

United Nations (2000). *Recent Developments in the Debt Situation of Developing Countries*. Report of the Secretary-General, General Assembly, Fifty-fifth session, Agenda item 92 (c), Macroeconomic Policy Questions: External Debt Crisis and Development, Report A/55/422, 26 September.

UNCTAD (1996). *Trade and Development Report*, 1996, Sales No. E.96.II.D.6, United Nations, New York and Geneva.

UNCTAD (1998). *Trade and Development Report*, 1998, Sales No. E.98.II.D.6, United Nations, New York and Geneva.

UNCTAD (2000). *Capital Flows and Growth in Africa*. UNCTAD/GDS/MDPB/7, New York and Geneva, United Nations.

UNCTAD (2002a). *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?* United Nations publication, Sales No. E.02.II.D18, New York and Geneva.

UNCTAD (2002b). *The Least Developed Countries Report, 2002*, UNCTAD, Sales No. E.02.II.D.13, United Nations, Geneva, New York,

Were M (2001). *The Impact of External Debt on Economic Growth in Kenya: An Empirical Assessment*. United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Discussion Paper No. 2001/116. Available at www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-116.pdf

World Bank (2003). *Global Development Finance: Striving for Stability in Development Finance*. Washington, DC, World Bank.

注

¹ Brown and Wolfensohn (2004)。

² 到 1995 年北非国家拖欠债务额达 2,88 亿美元。

³ “发展中国家的债务和发展问题”，贸易和发展理事会 1978 年 3 月 11 日第九届特别会议通过。

⁴ 这些条件通过削减偿债额或债务余额净现值将双边官方债务分别减少 33.3%、50%、67%、80% 和 90%。

⁵ 重债穷国倡议，见 HIPC 网址：<http://www.worldbank.org/hipc/>。

⁶ 一个谅解是保持六年令人满意业绩记录的要求是逐例灵活实施的，正在执行的方案可为这些国家达到“决定点”加分。

⁷ 见“现有框架和改革方案展望——关于成本计算的补编”(1999 年 5 月 12 日)，表 4；在 HIPC 网址查阅。

⁸ 临时“减贫战略文件”(I-PRSP)可以成为编制正式“减贫战略文件”的蓝本。

⁹ 还表示关注自主制定“减贫战略文件”与附加条件之间的压力，将它们与预算进程联系起来的困难，需要围绕着国家战略改善捐助国的协调和统一，以便成功地执行这些战略(有关这些问题的论述，见贸发会议，2002a)。

¹⁰ 9 个非洲国家是：布隆迪、中非共和国、科摩罗、刚果、科特迪瓦、利比里亚、索马里、苏丹和多哥。

¹¹ 世界银行业务政策规定，国家获得国际开发协会援助资格所依据的是(a) 相对贫困，(b) 缺乏资信。使用世界银行地图方法，2004 财政年度获得国际开发协会援助资格的“业务中断点”是 2002 年人均国民收入 865 美元。在例外情况下，国际开发协会将此资格扩展到此“业务中断点”以上的国家，如小岛屿经济体。

¹² 重债穷国的原有名单，包括尼日利亚，见 Claessens、Detragiache、Kanbur 和 Wickham (1997)文件脚注 1。

¹³ 2003 年重债穷国报告审查了 1997 - 2002 年外来官方资源的流入总额和净额，由于列入了刚果民主共和国和卢旺达等国，分析可能被高估。这些国家 1990 年代后期因内战没有得到多少援助，只是在战后才成为受益国。