

迈向与千年发展目标相一致的 债务可持续性的概念

Bernhard G. Gunter,
孟加拉国发展研究中心

许多国家先前承诺的提高官方发展援助，但至今仍未兑现。如今经济危机的加深，更进一步地限制了这些国家的资金流动。因此许多专家都有这样的疑问：以国家为主体筹措债务资金来推动实现千年发展目标（MDGs）是否合理呢？

从2005年春季开始，国际货币基金组织（IMF）和世界银行（WB）对低收入国家实施了新的债务可持续性框架，并试图以此来解决债务的持续承受能力的难题。根据这一框架，那些具有多边债务减免倡议（MDRI）资格的国家不可以积累新的债务，即使他们的债务规模是低于框架内设立的门槛。

由于这些低收入的国家担心这一框架可能把他们陷于“低负债-低增长”的困境中，因此联合国秘书长的报告中（UN,2005:18）明确提出“应当把持续承受债务能力重新定义为：一个国家的债务水平，应有助它实现千年发展目标，并同时确保到2015年，负债率没有上升。”依照这一提议，联合国已经开始对债务可持续承受能力的概念征求意见，使其更有利于千年发展目标的实现。

在千年发展计划的实行过程中有一系列的援助计划，其中债务注销这一方式正日渐凸显其重要性。但是对于捐助国而言，债务注销需要增加大量的资金补助，这在政治上有相当大的局限性。所以大部分的援助承诺（包括在09年一月G20峰会上做出的保证）仍然停留在贷款的形式。这种贷款对于受赠国的发展策略来说很不利，毕竟很少有国家能做到扩大债务融资却不增加其本身的债务负担，这使得有能力还债的国家能够借到更多的款项，而那些真正需要帮助的贫穷国家却一而再地陷入窘境。

最近Gunter, Rahman and Shi (2009) 提供了强有力的证据证明了一个国家承担债务的能力与实现千年发展目标的关系。研究中使用的概率回归方法，与用来证明布雷顿森林体系提出的框架的方法是一致的。研究结果表明了负担债务的能力和社会的发展是息息相关的，即使模型中控制了政策制度这一变量后，负债能力和社会发展仍然存在显著的正相关关系。

这一研究报告为采纳一个新的，与千年发展目标一致的债务可持续性

框架提供了新思路：可以在现有的框架内增加监测指标，或者可以用千年发展计划的监测指标来取代现行政策为基础的指标。尽管该指标的组成，以及接下来的具体操作，仍需要进一步讨论，但我们可以明确地说新的框架的优势已经显而易见了。

但是值得指出的是与千年发展目标相一致的债务可持续性概念仍有它的局限性。首先这一概念无法帮助那些被排除在多边债务减免和重债穷国的债务减免倡议资格之外的贫困国家消除债务危机。其次这一概念对那些无法实现千年发展目标的国家几乎没用。另外对许多负债国来说大肆举债很容易陷入新的恶性循环，但他们对此却无能为力。因此这一基于千年发展目标的概念不应该作为一种机制来确定哪些国家值得接受援助而哪些不是。毕竟债务的可持续性框架和援助分配框架是两个不同的概念。

鉴于上述说明，一个与千年发展目标相一致的债务可持续性框架应该包含至少四个政策影响。首先，框架里的千年发展目标监测指标可以能够为增加捐赠者的名义援助额提供帮助。这是因为相对于提供同样额度的无偿援助，贷款具有更低的成本。这使得捐赠者能够提供远超目前数额的优惠贷款。

第二，新的框架能够允许更多低收入国家以优惠的条件获取资金来帮助他们实现千年发展目标。这也使得他们避免以高昂的代价从其他国内外渠道筹措资金。第三，千年发展计划的筹资并不单单依靠合理的政策和制度，同时还和债务的可持续能力有关。最后一点，相对于那些由国际货币基金组织（IMF）和世界银行（WB）提出的基于政策的框架，千年发展目标的达成更容易从客观角度来衡量。总而言之，采用和千年计划目标相一致的债务可持续性概念将会是一个双赢的策略。

References:

- Gunter, Bernhard G., Jesmin Rahman and Haiyan Shi (2009). 'Linking Social Development with the Capacity to Carry Debt: Towards an MDG-Consistent Debt Sustainability Concept', *Development Policy Review* 27 (3), pp. 269-286.
- UN (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General. New York, United Nations. Available at: www.un.org/largerfreedom/.