

# 非洲债务问题的议题化及其影响\*

周玉渊

[内容提要] 议题化是当今非洲债务问题的重要特征。作为经济议题,债务问题是非洲发展进程中的重大问题;作为政治议题,债务问题正成为非洲国家国内政治和社会的重要议题;作为国际关系议题,非洲债务问题是传统大国与新兴大国、双边与多边、官方与私人部门在非洲博弈和互动的议题。非洲债务问题的议题化正带来多重影响,其嵌入非洲国家的国内政治和国家发展议程,推动中国与传统债务治理机制的碰撞、竞争和磨合,成为影响中非合作关系的焦点问题。受 2020 年初暴发的新冠肺炎疫情等因素影响,非洲债务问题议题化趋势更加复杂,非洲债务可持续性面临新的不确定性,同时国际社会在非洲债务救助中团结合作的意愿和行动不断走强,非洲债务问题日益成为国际债务治理合作转型的重要动力。然而,美西方在非洲债务问题上的政治化图谋给非洲发展和国际债务治理带来负面影响。国际社会必须认清非洲债务问题的根源和本质,坚决反对将债务问题政治化,通过团结协作构建真正有效的国际债务治理体系,从而切实推进非洲发展和国际对非合作。

[关键词] 非洲发展 非洲债务 经济议题 “债务陷阱论” 债务治理

[作者简介] 周玉渊,上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副研究员,主要研究非洲问题、发展中国家债务等。

非洲债务问题正越来越受到关注。<sup>①</sup>20 世纪 80 年代爆发的发展中国家债务危机使债务问题开始成为非洲发展进程中的重要问题。90 年代国际金融机构主导的“重债穷国倡议”“多边债务减免倡议”标志着债务问题已经成为全球治理和国际对非合作的重要问题。2005 年国际金融机构提出的债务可持续性分析框架则确立了非洲债务问题的主要议程,非洲债务可持续性成为各方关注的重要议题。2010 年以来,受世界经济波动、石油价格下跌、国际需求下降等一系列因素影响,非洲公共债务开始经历较快增长,债务负担进一步增加,进而引发对非洲是否会爆发债务危机的担心。2017 年起,在印度和美国等的炒作下,中国“债务陷阱论”迅速在国际上传播,使债务问题的热度上升。非洲债务问题尤其是非洲对华债务问题受到重视。<sup>②</sup>这一现实也引起学术界的兴趣,相应的研究也越来越深入。美国学

者布蕾提格姆等研究发现,印度智库 2017 年开始散播的中国“债务陷阱论”,短时间内迅速成为西方政府、媒体、情报部门描述和抹黑中国的重要话语,其中所编造的谎言深刻影响着外界对中国的认知。<sup>③</sup>总体上,债务问题的议题化已经成为当今非洲债务问题的重要特征,它正在超越债务问题本身,成为一个重要的经济、政治、社会议题和国际关系议题。本文尝试厘清非洲债务问题议题化的过程,进而分析

\* 本文系国家社科基金一般项目“‘一带一路’沿线部分国家的债务可持续性研究”(19BGJ002)的阶段性成果。

① 除非特别说明,文中“非洲”专指撒哈拉以南非洲。

② Deborah Brautigam, “A Critical Look at Chinese ‘Debt-Trap Diplomacy’: The Rise of a Meme,” *Area Development and Policy*, Vol. 5, No.1, 2020, pp.1-14; 杨思灵、高会平“‘债务陷阱论’:印度的权力政治逻辑及其影响”,《南亚研究》2019 年第 1 期,第 55~81 页。

③ Deborah Brautigam, Yufang Huang and Kevin Acker, “Risky Business: New Data on Chinese Loans and Africa’s Debt Problem,” *CARI Briefing Paper*, No.3, 2020, p.1.

其对非洲发展、国际债务治理和非洲对外关系尤其是与中国关系的影响,从中探究非洲债务问题的解决前景。

非洲债务问题的议题化指非洲债务问题从经济发展议题逐渐扩展成为其他领域重要议题的过程。非洲债务问题本质上是经济发展问题。然而,从20世纪80年代的债务危机开始,非洲债务问题逐渐从经济议题演变成重要的国际发展和全球治理议题。21世纪第二个十年以来,随着中国在非洲融资影响力的上升,非洲债务问题甚至成为大国博弈的新议题。当前新冠疫情期间,非洲债务问题受到高度关注,凸显其作为发展议题、政治议题和国际关系议题的重要特征。

(一) 债务问题是非洲发展的重要议题。国际或国内借贷是一国政府维持财政平衡、应对流动性不足、扩大公共支出、实现国家发展的重要方式。作为一个经济手段,债务在促进非洲基础设施建设、产业发展和经济增长上发挥了重要作用。在应对发展中国家债务危机的长期实践中,国际社会对债务问题的理念和焦点正在发生变化。一个重要的认知变化是“债务机遇”向“债务负担”的转变。相对于早期对债务积极作用的认识,当前债务问题的负面作用越来越受到关注。非洲债务问题开始被更多视为影响国家财政稳定、公共支出和民众福利的重要因素。非洲债务形势也被视为研判非洲国家宏观经济和发展趋势的重要依据。

2010年以来,在美国次贷危机、欧债危机、新兴国家经济调整的大背景下,国际需求降低、原油等大宗商品价格暴跌、非洲国家出口和外汇收入下降、非洲融资需求快速增长等一系列因素的叠加,使非洲债务形势开始出现重大变化。第一,非洲公共债务增长显著,债务负担持续上升。2005年,国际货币基金组织(IMF)和世界银行提出低收入国家债务可持续性分析框架,债务可持续性自此成为非洲债务问题的核心内容。<sup>①</sup>得益于非洲经济恢复和“重债穷国倡议”等政策的作用,2006年起,非洲债务可持续性指标得到较大改善。到2012年时,非洲公共债

务占GDP的比重已从2001时的90%降至37%左右。然而,2013~2019年间,非洲公共债务占GDP的比重从37%又很快增长到59%。<sup>②</sup>其中,有38个国家超过了40%的阈值。<sup>③</sup>截至2018年底,非洲外债存量达到5830亿美元,是2008年水平(2360亿美元)的2.5倍。<sup>④</sup>

第二,非洲债务困境和高风险国家数量达到新高,不同类型国家债务表现差异明显。根据IMF数据,2019年,在非洲低收入国家中,有7个国家陷入债务困境,11个国家处于高风险债务状态(表1)。基于2012~2019年间政府债务占GDP比重的变化,世界银行研究将非洲债务国分为轻度、中度、重度借款国(表2)。其中,重度借款国政府债务占GDP比重平均增加了57.7%,总体水平达到102.8%。中度借款国的水平与非洲平均水平59%接近,平均增加了19%。<sup>⑤</sup>非洲债务增长主要集中在石油出口国和重债穷国。2014年以来,随着国际原油价格走低,石油出口国的政府债务与GDP比重增长了超过一倍,从21.6%增至41.9%。如果不包括尼日利亚,这一比重将达到70.7%。<sup>⑥</sup>在资源匮乏型国家或重债穷国,公共外债规模相对较小,外部资金流入主要以援助、投资和优惠性质贷款为主。然而,即使如此,受出口和汇率波动影响,这些国家的财政和流动性普遍面临压力,债务可持续性指标也出现加剧趋势。相比之下,(非石油)资源型国家的政府债务增长比较稳定,总体上低于2008年的水平。

① 黄梅波、张小倩、邓昆“非洲国家的债务可持续性及其对策分析”,《国际经济评论》2020年第4期,第84-97页。

② Albert G. Zeufack, Cesar Calderon, Gerard Kambou, Calvin Z. Djiofack, Megumi Kubota, Vijdan Korman, Catalina Cantu Canales, “Assessing the Economic Impact of COVID-19 and Policy Responses in Sub-Saharan Africa,” *Africa's Pulse*, No.21, 2020, p.86.

③ UNECA, *Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa*, Addis Ababa, Ethiopia: United Nations Economic Commission for Africa, 2019, p.38

④ World Bank, *International Debt Statistics 2020*, Washington, 2019, p.23.

⑤ Albert G. Zeufack, Cesar Calderon, Gerard Kambou, Calvin Z. Djiofack, Megumi Kubota, Vijdan Korman, Catalina Cantu Canales, “Assessing the Economic Impact of COVID-19 and Policy Responses in Sub-Saharan Africa,” *Africa's Pulse*, No.21, 2020, p.89.

⑥ Albert G. Zeufack, Cesar Calderon, Gerard Kambou, Calvin Z. Djiofack, Megumi Kubota, Vijdan Korman, Catalina Cantu Canales, “Assessing the Economic Impact of COVID-19 and Policy Responses in Sub-Saharan Africa,” *Africa's Pulse*, No.21, 2020, p.86.

表 1 非洲国家债务风险(2019)

等级	数量	国家
债务困境国	7	厄立特里亚、冈比亚、莫桑比克、刚果(布)、圣多美和普林西比、南苏丹、津巴布韦
债务高风险国	11	布隆迪、佛得角、喀麦隆、中非、乍得、埃塞俄比亚、加纳、塞拉利昂、赞比亚、吉布提、毛里塔尼亚
债务中风险国	14	贝宁、布吉纳法索、科摩罗、刚果(金)、科特迪瓦、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、马拉维、尼日尔、马里、多哥
债务低风险国	5	马达加斯加、卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚、乌干达

资料来源: IMF, "Sub-Saharan Africa: Navigating Uncertainty," *World Economic and Financial Surveys*, Washington, October 2019, pp.6-7; 黄梅波、张小倩、邓昆 "非洲国家的债务可持续性及其对策分析", 《国际经济评论》2020 年第 4 期, 第 89 页。

表 2 非洲借贷国类型(2012~2019)

类型	数量	国家
轻度借贷国	15	博茨瓦纳、布基纳法索、中非、科摩罗、刚果(金)、科特迪瓦、莱索托、马达加斯加、马里、毛里求斯、尼日利亚、圣多美和普林西比、塞舌尔、坦桑尼亚、津巴布韦
中度借贷国	14	贝宁、布隆迪、喀麦隆、乍得、斯威士兰、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、马拉维、纳米比亚、塞拉利昂、南非、多哥、乌干达
重度借贷国	15	安哥拉、佛得角、刚果(布)、赤道几内亚、加蓬、冈比亚、加纳、利比里亚、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、苏丹、赞比亚

说明: 非洲借贷国的分类依据的是 2012~2019 年间公共债务的增幅, 轻度、中度和重度的参考值分别为: 低于 33%、33%~67%、高于 67%。

资料来源: Albert G. Zeufack, Cesar Calderon, Gerard Kambou, Calvin Z. Djiofack, Megumi Kubota, Vijdan Korman, Catalina Cantu Canales, "Assessing the Economic Impact of COVID-19 and Policy Responses in Sub-Saharan Africa," *Africa's Pulse*, No.21, 2020, p.89.

第三 非洲国家偿债能力大幅度下降。一国偿债能力主要取决于其财政收入和出口收入。根据《国际债务统计 2020》, 2008 年, 非洲国家平均偿债率(年末还本付息额与出口收入比率)为 5%, 2018 年达到 14%。其中, 安哥拉、埃塞俄比亚、肯尼亚等国家的偿债率超过 20%。非洲 17 个国家的利息成本占政府收入的比重超过 10%; 在 1/3 的非洲国家, 利息成本已经达到或超过“重债穷国倡议”时的水平。根据非洲经济事务委员会《2019 年非洲经济报告》, 40% 的非洲低收入国家面临着较大的债务偿还压力。<sup>①</sup> 有研究认为, 非洲国家债务规模相对较低, 但其高利息成本将有可能成为债务形势恶化的重要因素。<sup>②</sup>

第四 非洲外债构成发生重大变化。2012 年之前, 多边债务、巴黎俱乐部双边债务在非洲公共外债中占有绝对比重。这使优惠性质贷款、长期贷款以及官方贷款在非洲外债中占有很高比重。这种债务结构有利于缓解非洲国家的债务偿还负担, 而且

“主权国家不会破产”很大程度上对非洲债务国也是重要保护。因为从债务重组谈判的角度, 相比于私人债务, 官方债务的谈判或重组以及债务免除相对容易。当前非洲私人债务包括债券和商业银行贷款的快速增长显然将对这一债务结构带来严重冲击。根据 IMF 数据, 非洲公共债务主要来自商业部门, 其中一半以上是国内债务, 15% 来自欧债, 双边和多边官方债务的比重只有 25%。对私人 and 商业银行贷款的过度依赖将大大增加非洲国家对外部经济、汇率和投资波动的脆弱性。<sup>③</sup>

(二) 债务问题是非洲国内政治的重要议题。债务问题与非洲国家政治的结合是当今非洲发展进

① UNECA, *Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa*, Addis Ababa, Ethiopia: United Nations Economic Commission for Africa, 2019, p.141

② Brahim S. Coulibaly, Dhruv Gandhi, Lemma W. Senbet, "Is Sub-Saharan Africa Facing Another Systemic Sovereign Debt Crisis?" *Africa Growth Initiative*, Brookings Institution, April 2019, pp.4-5.

③ IMF, "Sub-Saharan Africa: Navigating Uncertainty," *World Economic and Financial Surveys*, October 2019, p.7

程中的一个重要现象。作为一种政治资源,债务在非洲国家国内政治中发挥了非常特殊的作用。其一,债务是一国执政集团控制国家机器、维护政权稳定的重要资源。执政者通过国际借贷在国内“购买”权力、维稳、推动发展项目等,能够达到维护政权稳定的效果。对于政权不稳者,外债的需求尤其明显。苏尔·奥兹勒(Sule Ozler)等学者的研究就发现,在1972~1981年间,政治不稳定的国家相对于国家信用更好的国家反而得到了更多贷款,政治不稳定与债务规模增长存在着正相关关系。<sup>①</sup>

其二,债务问题在国内政治斗争中的“工具属性”在强化。在很多非洲国家,执政者往往选择利用国际借贷推动基础设施或重大项目建设,从而达到获取政治支持或留下政治遗产的目的。对在野党或反对者而言,债务问题则成为攻击执政者的重要手段。为了达到特定目的如选举需要,一些政客和组织甚至不惜扭曲和夸大事实,挑动公众对政府的不满。这种政治投机主义往往会对国家规划和项目带来重大影响。

其三,债务问题正成为非洲社会重要的“公共议题”。20世纪非洲国家债务危机导致国际社会和非洲社会非常关注和重视债务问题。非洲债务是国际社会关注的重点,非洲债务危机也催生了一批非常活跃的国际债务非政府组织,如欧洲债务与发展网络(EURODAD)、朱比利债务行动(Jubilee Debt Campaign)等。非洲债务问题也是西方及非洲媒体关注的重要议题之一。近些年来,随着中国对非贷款的增加,西方国家和媒体加大了对中国在非洲债务的关注和负面宣传。上述因素共同推动了非洲债务问题的社会化。债务问题正在成为非洲社会公开讨论的重要问题。如中国融资支持的蒙内铁路、亚吉铁路、吉布提自贸区、黑角港经济特区等重大项目的债务问题在非洲国内引发了激烈讨论。

(三)非洲债务问题是国际关系的重要议题。在应对20世纪80年代发展中国家债务危机的过程中,巴黎俱乐部和国际金融机构确立了在国际债务治理上的主导地位。然而,从21世纪第二个十年开始,随着非巴黎俱乐部国家对非融资和贷款的不断增长以及私人金融机构债务的快速增长,传统国际

债务治理体系正在经历重大冲击。传统大国与新兴大国、官方与私人部门、双边与多边在非洲债务问题上的互动和博弈不断加大。这导致非洲债务问题也已经成为重要的国际关系议题。

债务问题是传统大国与新兴大国在非洲互动的重要问题。非洲债务构成的一个重大变化是,新兴国家尤其是中国在非洲总体外债中的比重增长较快,而巴黎俱乐部等西方国家则持续下降。巴黎俱乐部在非洲外债中的比重从2007年时的28%下降至2018年时的5%,新兴国家在非外债中的比重快速上升,2018年时达到30%。<sup>②</sup>中国对非贷款在其中占有重要地位,但实际数额缺乏准确的统计。根据“中非研究倡议”(CARI)数据,2000~2018年,中国向非洲国家承诺的贷款额约为1480亿美元,中国贷款占非洲公共外债中的比重约22%。<sup>③</sup>CARI的数据主要是基于贷款承诺额,并非实际发放额,也没有计算已经偿还的债务本金和利息,因此并不等同于中国在非洲的债务数据。根据CARI的数据,有研究大致确定中国在非债务的规模区间约为720亿~1000亿美元,中国债务在非洲外债中的比重最多占20%。<sup>④</sup>而且,中国贷款主要集中在少数国家。正如美国布雷提格姆等学者所言,“中国在非洲债务中的角色不应被过分解读。事实上,中国贷款主要集中在少数国家。中国在22个面临较大债务压力的非洲国家中的贷款很少,这些国家的债务问题与中国无关。”<sup>⑤</sup>中国已经成为非洲发展融资的重要提供者。西方大国对此的反应是复杂的。它们担心中国融资将严重削弱传统融资和债务治理机制的作用,因此不断指责中国对非融资不透明、不开放,以

<sup>①</sup> Sule Ozler, Guido Tabellini, “External Debt and Political Instability,” *NBER Working Paper*, No.3772, July 1991, pp.1-3.

<sup>②</sup> The Office of the Chief Economist for the African Region, *Africa's Pulse*, Spring 2018: *Analysis of Issues Shaping Africa's Economic Future*, Washington: World Bank, April 2018, p.39.

<sup>③</sup> Deborah Brautigam, Jyhjong Hwang, Jordan Link and Kevin Acker, “Chinese Loans to Africa Database,” *China Africa Research Initiative*, Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, 2020.

<sup>④</sup> “Africa's Growing Debt Crisis: Who is the Debt Owned to?” *Jubilee Debt Campaign*, October 7, 2018.

<sup>⑤</sup> Deborah Brautigam, Yufang Huang and Kevin Acker, “Risky Business: New Data on Chinese Loans and Africa's Debt Problem,” *CARI Briefing Paper*, No.3, 2020, p.1.

凸显自身的正义性,但又不能无视中国的重大影响,故而希望加大与中国的合作。近年来,中欧非三方合作、多方合作等新合作形式的出现正是这一现实的反映。<sup>①</sup> 同样,新冠肺炎疫情背景下,对非债务救助是中国与巴黎俱乐部、国际金融机构面临的共同问题。

非洲债务问题是官方与私人部门合作的重要问题。私人债务(包括债券、商业银行、私人债权人债务)正在成为非洲外债的主要来源。2006 年之前,非洲外债构成中,公共债务的比重近 80%。然而,到 2018 年,非洲私人债务占 GDP 的比重已经从 2010 年时的 2.5% 增至 6.9%,超过公共债务即双边(5.9%)和多边(6.5%)债务。<sup>②</sup> 因为发展中国家的债务危机往往与私人资本的过度扩张有密切关系,而推动私人金融机构参与债务救助的难度反而非常大。所以,这一变化加重了外界对非洲债务问题的担心。国际社会也一直在努力通过对话合作鼓励和推动私人机构参与集体性国际债务救助。

非洲债务问题正成为大国在非洲争夺话语权的重要问题。自 2009 年起,中国超越美国成为非洲最大的贸易伙伴、最大的基础设施融资方、最大的国际工程承包方、重要的投资和发展伙伴。中国融资在其中发挥了非常重要的作用。因为美国无法从正面赢得与中国的竞争,由此开始采取污名化和妖魔化等非常规手段,以抵消中国的影响。“债务陷阱论”是美国在非洲攻击中国的主要说辞。“债务陷阱论”反映的不仅是融资方式差异,更是发展模式之争。

## 二

非洲债务问题的议题化凸显非洲债务问题的重要性和复杂性。严重的债务负担不断转化为发展负担。非洲债务问题的议题化是不同行为体对于非洲发展的关注重心差异化的主要表现,深刻影响着非洲国家的自主发展进程。作为一个重要的发展问题,非洲债务问题正在成为塑造国际对非合作与竞争的重要因素。非洲债务问题加剧了西方传统大国与中国等新兴大国在非洲合作理念、发展模式、治理效果和影响力上的差异和竞争,其复杂性和严峻性

又反过来促使两方进行合作。中国是非洲债务问题的重要攸关方,非洲债务问题的议题化很大程度上是西方国家对在非融资影响力上升的反应,因而对中非关系产生了重要影响。

(一) 债务负担妨碍非洲发展。对很多发展中国家而言,债务危机往往伴随着经济危机和发展危机。20 世纪 80 年代的债务危机终结了非洲国家独立初期的发展神话,随之而来的是非洲“失去的十年”。债务危机为西方国家和国际金融机构介入和重塑非洲国家发展议程提供了条件,“经济结构调整计划”给非洲国家带来严重创伤。许多早期发展势头很好的非洲国家,如“南部非洲粮仓”津巴布韦、“非洲瑞士”多哥,自此一蹶不振,国家发展陷入困境。2000 年,非洲国家经济才恢复至 1980 年时的水平。

非洲债务负担增加严重迟滞非洲的发展和经济增长。自 2000 年以来,政府借贷在促进非洲国家基础设施建设、农业、制造业、出口、教育、公共卫生等发展上发挥了关键作用。然而,盲目的、不负责任的借贷则可能增加国家的财政和债务负担,对国家发展带来负面影响。一方面,债务负担的增加使非洲债务国对外部经济因素的变化更加敏感和脆弱。根据世界银行的数据,2019 年,非洲重度借债国 77% 的政府债务是外币计价。这意味着世界经济波动包括汇率、出口、国际需求的变化将进一步加剧其债务负担。另一方面,偿债负担的增加将导致政府转移本来用于公共发展投入上的资金。例如教育、卫生和基础设施,从而对国家长远发展带来重要影响。

当前快速增长的私人债务增加了非洲发生债务危机的风险。总体看,非洲债务主要集中于南非、安哥拉、肯尼亚、埃塞俄比亚等经济基础较好或经济增速较快的国家,这些国家的债务大多处于中等风险或低风险水平。处于债务困境和高风险的国家主要来自低收入国家。这些国家债务可持续性指标表现

<sup>①</sup> 张颖“中国的国际经济合作新模式: 第三方市场合作”,《现代国际关系》2020 年第 4 期,第 45~46 页。

<sup>②</sup> Albert G. Zeufack, Cesar Calderon, Gerard Kambou, Calvin Z. Djiiofack, Megumi Kubota, Vijdan Korman, Catalina Cantu Canales, “Assessing the Economic Impact of COVID-19 and Policy Responses in Sub-Saharan Africa.” *Africa's Pulse*, No.21, 2020, p.86.

稍差,但国家债务的规模并不高,其对非洲经济的影响相对有限。然而,相对于非洲整体的债务水平,一些国家则存在着债务危机和债务违约的风险。尤其是私人债务的快速增长正在给非洲国家的债务前景带来不确定性。相对而言,私人债务、债券和商业贷款债务还款周期更短、利息更高、且债务重组谈判难度极高。因此,私人债务是非洲债务负担和潜在危机的主要来源。一些分析指出,在疫情期间,私人债权人和商业银行等非官方债权人并没有参与“缓债倡议”等国际债务救助措施,这导致非洲国家面临着“双重负担”,一些债务国不得不将紧急抗疫贷款用于偿还私人债权人的债务。<sup>①</sup>

(二) 非洲债务问题凸显国际债务治理改革的必要性。作为发展中国家最集中、低收入债务国最多的大陆,非洲的债务问题是全球治理的重要内容和国际债务治理的重点。如何应对非洲债务问题也成为国际债务治理体系改革和发展的重要动力来源。

其一,非洲债务问题凸显了传统国际债务治理的不足。“重债穷国倡议”“多边债务减免倡议”等传统债务治理手段通过直接债务免除短期内改善了非洲等低收入国家的债务可持续性指标,但并没有根本上解决非洲国家的债务问题和发展问题。传统的债务治理只是一个松散的、反应式、短期性的危机协调机制,其并没有真正建立起长期的、综合性的债务问题解决机制。<sup>②</sup>另外,传统债务治理相当程度上忽视了债务国自身的主张。债务国是国际债务治理的重要组成部分,然而,由于结构和实力的不对称,传统债务治理一定程度上成为传统债权方对债务国的治理。<sup>③</sup>传统债务治理限制了非洲国家的政策和行动空间,不利于其自主性和内生性的发展。

其二,非洲债务问题加剧了传统国家与新兴国家发展合作模式之争。发展融资是西方国家在非洲影响力的重要来源,是西方国家和国际金融机构介入非洲国家事务的重要途径。西方国家和国际金融机构在融资供给、规则制定和制度建设上发挥着核心作用。然而,中国对非融资的快速发展不仅使中国成为非洲重要的融资提供者,而且向非洲提供了一套新的不同于传统大国的发展模式。第一,在融

资的理念上,中国更强调政府和公共部门的效能,而西方国家和国际金融机构坚持以经济结构转型为目标的新自由主义理念,在实践中主张弱化政府的作用。第二,在融资的条件性上,西方国家和国际金融机构附加较多政策性条件,中国则并不附加政策性条件。西方国家认为中国融资阻碍了西方国家的政策努力。第三,在融资和贷款规范上,传统债务治理机制更强调融资的透明度和包容性,认为中国“不透明”的贷款对非洲国家的债务治理构成了挑战。这些差异和竞争随着非洲债务问题的凸显有加剧的趋势。传统债务治理机制开始在非洲债务问题上寻找新的替罪羊,以掩盖自身在解决非洲债务问题和发展问题上的缺陷和不足。

其三,非洲债务问题的工具化和政治化削弱了国际债务治理的合法性。债务问题本质上是经济问题,然而,从巴黎俱乐部成立开始,债务问题的工具化导向就非常明显。债务问题是西方国家在二战后介入发展中国家事务的重要工具,在拉拢第三世界国家,服务于其全球战略并在大国对抗中发挥了重要作用。贷款及债务治理中附加的苛刻政策条件模糊了债务问题的本质,使债务问题成为西方国家推广经济自由化和政治民主化,控制和影响发展中国家政治制度和发展方向的重要工具。随着中国在非融资和影响力的提升,债务问题的政治化趋势日益加剧。美国等西方国家不遗余力地利用债务问题攻击中国的对外合作模式。债务议题近乎从一个经济问题演变成为一个重要的战略、政治和安全问题。债务问题的工具化和政治化促使人们不断反思,西方国家主导的国际债务治理到底是为了真正解决发展中国家的债务问题,还是另有所图?基于西方国家战略、政治和安全导向而非发展中国家导向的债务治理到底能否促进发展中国家的可持续发展?

(三) 非洲债务问题考验中非关系。中国是非

<sup>①</sup> “Double Burden – Africa’s Debt Crisis Hampers Its Fight against COVID-19,” *The Economist*, April 11, 2020.

<sup>②</sup> Kathrin Berensmann, “The Global Debt Governance System for Developing Countries: Deficiencies and Reform Proposals,” *Third World Thematics: A TWQ Journal*, Vol.2, Issue.6, 2017, pp.864–866.

<sup>③</sup> Howard P. Lehman, “International Creditors and the Third World: Strategies and Policies from Baker to Brady,” *The Journal of Developing Areas*, Vol.28, No.2, 1994, pp.191–218.

洲债务问题的重要攸关方,中国在非债务也是国际社会关注的焦点。非洲债务问题已经成为中非关系中的重要问题。从融资的角度,是否向非洲国家提供贷款或融资支持直接影响着中国与该国的外交关系。近年来,基于非洲国家总体债务负担增加的现实,中国在对非融资上开始采取相对谨慎的做法,对境外投融资管理已经有所收紧。例如,基于肯尼亚的债务负担等综合考虑,中国暂时拒绝了肯尼亚内马铁路三期项目的融资。<sup>①</sup>同时,非洲国家营商环境的恶化也严重影响中国金融机构的融资意愿。在非洲债务高风险国家,中国金融机构越来越趋于谨慎。<sup>②</sup>

从债务管理的角度看,中国贷款的实际效果直接影响着非洲国家对中国的认识。中国贷款总体上在促进非洲基础设施、农业、制造业、信息通讯等产业的发展上发挥了重要作用,这在非洲得到了广泛的认可。然而,一些贷款和项目决策受政治因素影响较大,科学严谨的商业可行性分析不足。这些项目在后期往往出现各种问题,其不仅成为非洲国家的债务负担,也可能成为中非关系的负担。另外,由于中国的融资支持主要集中于基础设施、电力、矿产等领域的大型项目。这些项目往往是为非洲国家国内关注的重要议题,被赋予了很高的政治、社会和民族意涵。在债务问题持续升温的背景下,中国融资支持的重大项目会成为各方关注、利用甚至攻击的目标。<sup>③</sup>

从债务救助的角度看,债务违约和重组谈判对中非关系带来重要考验。中国与非洲国家在债务救助上存在着不同的预期和目标。当债务偿还出现问题时,一些非洲国家首先考虑的是寻求债务减免,其次是暂停债务偿还、重新融资、债务重组。这显然与中国的政策和选择存在着明显的不对称。<sup>④</sup>以疫情期间的对非债务救助为例,中国是国际对非债务救助的重要参与者,中国参与了二十国集团“缓债倡议”和国际金融机构的救助计划,更是率先作出了免除相关非洲国家无息贷款的承诺,同时还鼓励中国商业金融机构参与对非债务救助。<sup>⑤</sup>然而,即使如此,非洲一些国家依然希望中国通过双边途径作出更多承诺,甚至要求中国减免非洲所欠全部债务。

因此,如何平衡债务供给与需求之间的关系对中非关系是重要考验。

持续的“债务陷阱论”攻讦使中非关系的社会和民意基础不断被削弱。大量的事实、数据和研究对“债务陷阱论”、“债务威胁论”等针对中国的不实论调进行了有力驳斥。<sup>⑥</sup>然而,相对于事实,谣言的传播和影响却更广。“债务陷阱论”通过将国家债务转化为个人负担的方式,挑动社会和民众对外部债权人的不满;炒作中国对非洲国家港口等战略资产的“攫取”,煽动民族主义;将中国诬为“掠夺者”,诋毁中国对非合作的贡献。一个重要后果是,非洲政府和精英对中国在非贷款有相对客观理性的认识,然而,非洲社会和民间却深受“债务陷阱论”的影响,对中国的负面认识在增加。中非社会和民间信任度的降低不利于中非关系的长远发展。

### 三

受 2020 初暴发的新冠肺炎疫情等因素影响,非洲债务问题议题化趋势更加复杂。一方面,受疫情和经济的影响,非洲债务问题面临着较大不确定性。另一方面,国际社会团结合作的意愿和行动在上升,非洲债务问题正在成为推动国际债务治理合作转型

① Allan Olingo, “Kenya Fails to Secure \$ 3.6b From China for Third Phase of SGR Line to Kisumu,” *The East African*, April 27, 2019.

② “China is Thinking Twice about Lending to Africa,” *The Economist*, June 29, 2019.

③ Kamau Muthoni, “Government Illegally Hired a Chinese Firm to Build SGR, Court Declares,” *The Standard*, June 20, 2020.

④ Agatha Kratz, Allen Feng, Logan Wright, “New Data on the ‘Data Trap’ Question,” Rhodium Group, April 29, 2019; Kevin Acker, Deborah Brautigam and Yufan Huang, “Debt Relief with Chinese Characteristics,” *CARI Working Paper*, No. 2020/39, 2020, pp.12-22.

⑤ “习近平在中非团结抗疫特别峰会上的主旨讲话(全文)”, 新华网 2020 年 6 月 17 日。

⑥ Deborah Brautigam, “A Critical Look at Chinese ‘Debt-Trap Diplomacy’: The Rise of a Meme,” *Area Development and Policy*, Vol. 5, No.1, 2020, pp.1-14; Deborah Brautigam, “Chinese Loans and African Structural Transformation” in Arkebe Oqubay, Justin Yifu Lin, eds, *China - Africa and Economic Transformation*, Oxford University Press, 2019; Chris Humphrey, Katharina Michaelowa, “China in Africa: Competition for Traditional Development Finance Institutions?” *World Development*, No.120, 2019, pp.15-28; Hussein Askary, Jason Ross, “Why Accusations Against China for ‘Debtbook Diplomacy’ Are a Hoax,” the International Schiller Institute, August 30, 2018; Patrick Maluki Nyongesa Lemmy, “Is China’s Development Diplomacy in Horn of Africa Transforming into Debt-Trap Diplomacy? An Evaluation,” *The Horn Bulletin*, Vol.II, Issue.I, 2019, pp.9-17.

的重要动力。然而,与此同时,美国等将债务问题政治化和工具化的图谋却正在给非洲发展和国际债务治理带来负面影响。

(一) 非洲债务问题面临很大不确定性。疫情对非洲经济带来了多重影响。一是导致国际需求锐减,对非洲经济增长和产业链建设带来重大打击。二是外部投融资减少给非洲国家产业发展带来严重影响。疫情使欧美和新兴国家自身面临严重经济困难,对非投融资以及援助的意愿大大降低。外部资金的减少对非洲的能源、矿业、基础设施等核心领域带来严重冲击。三是非洲国家为抗击疫情采取的封锁和限制举措不仅耗资巨大,而且将使本国经济陷入停滞。据预测,2020年南非疫情防控举措的成本将占GDP的15%。<sup>①</sup>

流动性短缺和财政恶化给非洲债务发展带来直接影响。一方面,抗疫需要大量资金,从而限制着非洲国家的债务偿还能力。债务偿还压力反过来又直接影响着非洲国家的抗疫举措和努力。非洲政府抗疫总预算为530亿美元,而非非洲国家每年债务偿还额为765亿美元。<sup>②</sup>另一方面,财政状况恶化和流动性短缺促使非洲国家不得不向国际社会寻求金融支持。目前30多个非洲国家向IMF、世界银行等国际金融机构提交了纾困贷款请求。非洲国家也积极通过多边平台呼吁发达国家提供支持,一些国家也通过双边途径向中国等新兴国家寻求支持。基于此,OECD预测,在现有条件下,非洲政府债务与GDP的比重将很快从57.6%增至85%。疫情和经济衰退将导致更多非洲国家陷入债务困境。<sup>③</sup>

疫情期间的债务救助使非洲国家债务问题更加复杂。其一,当前债务救助的主要方式是“暂缓债务偿还”。然而,“缓债倡议”意味着暂缓债务偿还的国家在四年后仍将面临着严重的偿债压力。如果非洲国家经济不能从疫情和世界经济衰退中获得恢复,债务负担的累加无疑将带来新的问题。其二,国际金融机构的纾困贷款事实上又增加了非洲国家新的债务负担。世界银行已经向30个非洲国家提供了紧急支持,并将在未来15个月内提供1600亿美元的金融支持,其中有550亿美元是用于非洲。<sup>④</sup>IMF通过灾难赈济和救助基金向29个最不发达国家

家提供了债务救助,其中23个是非洲国家。截至6月17日,IMF批准了对26个非洲国家的紧急贷款,总额达到99.77亿美元,占全部紧急贷款比重的40.35%。<sup>⑤</sup>其中,尼日利亚、埃塞俄比亚、科特迪瓦等国主要利用的是“快速融资工具”(RFI)贷款。这类贷款数额较大、还款周期短(5年半),且需要接受IMF更多的政策条件,因此其潜在的经济影响将更大。其三,债务救助将对非洲国家的外债结构产生重要影响。在国际金融机构纾困贷款的支持下,多边债务的比重将会增加,私人债务增幅将明显放缓。受债务减免的影响,中国等新兴国家的比重将有可能减少。总体上,这一趋势有助于提升非洲国家的债务可持续性管理,然而,附加政策条件的纾困贷款也会对非洲国家自主政策空间带来压力,从而对非洲国家债务可持续性与发展可持续性之间的平衡带来新挑战。

(二) 非洲债务问题将成为国际合作重要议题。相对于疫情期间国际社会的分裂、各自为战,乃至大国竞斗,非洲债务问题则可能成为推动国际合作的重要议题。当前,非洲债务问题的变化、传统债务治理的改革需求、新兴债务治理的机遇和挑战正在塑造新的国际债务治理议程。中国等新兴国家给传统债务治理带来了新的理念、模式和实践,但其与传统债务治理的规范、原则、行为的互动和协调,则是一个长期的过程。当前任何一方都不可能独自应对更加复杂的非洲债务问题。基于此,不同融资模式、不同债务治理体系之间的合作已经成为当今国际债务治理的重要方向。

随着债务问题的再度上升,提升非洲债务问题治理的效果是提升传统债务治理合法性和相关性的

<sup>①</sup> Albert G. Zeufack, Cesar Calderon, Gerard Kambou, Calvin Z. Djiofack, Megumi Kubota, Vijdan Korman, Catalina Cantu Canales, "Assessing the Economic Impact of COVID-19 and Policy Responses in Sub-Saharan Africa," *Africa's Pulse*, No.21, 2020, p.16.

<sup>②</sup> "Is Africa Drowning in COVID-19 Debt?" *Development Reimagined*, June 12, 2020.

<sup>③</sup> OECD, "COVID-19 in Africa: Regional Socio-economic Implications and Policy Priorities," *OECD Development Center*, May 7, 2020, p.7.

<sup>④</sup> IMF, "World Bank Group and IMF Mobilize Partners in the Fight against COVID-19 in Africa," *Washington*, April 17, 2020.

<sup>⑤</sup> IMF, "Emergency Financing and Debt Relief," *Washington*, May 20, 2020.



重要方向。国际合作则是实现这一目标的首要选择。传统债务治理在非洲等低收入国家的债务控制上具有制度和经验优势,但在培育增长动能和带动国家产业发展上存在着不足。传统债务治理机制的这一短板恰恰是中国的长处。对非洲等发展中国家而言,中国融资带来了重要机遇。中国融资、中国基建、中国制造、中国需求的密切联动使中国融资在非洲转化为实实在在的项目、增长和效益。中国不仅推动了非洲基础设施建设,而且带动了就业、产业、技术和人才等包容性的发展。这构成了中国重要的经验优势,也是中国与传统债务治理机制优势互补的重要基础。因此,在对非融资和债务治理上,传统债务治理机制与中国加强合作,实现优势互补,提升国际融资和债务治理的水平。

共同的挑战是推动国际债务治理合作的重要前提。无论是 20 世纪 80 年代发展中国家债务危机,还是当今疫情下的集体债务救助,一个重要启示是,应对共同的威胁和挑战是国际合作的重要动力。当前债务危机主要来源于私人债务,而非官方债务。官方包括双边和多边债务可以通过政治外交渠道解决,而私人债务则缺少这一“保险阀”,因此被视为是债务危机的主要诱因。因此,合作应对非洲私人资本债务的潜在威胁是包括中国与传统债务治理机制的新型国际债务治理的目标。同样,新冠疫情使非洲发展和债务问题面临着严峻挑战。对非洲等的债务救助更需要国际社会的集体努力和团结合作。为此,国际社会必须跨越分歧,通过协调合作真正促进非洲债务问题的改善和解决。当前,中国与国际金融机构和巴黎俱乐部等在集体债务救助上的合作已经释放了积极的信号。“这是中国与巴黎俱乐部第一次真正意义上开展集体债务救助行动,注定将具有历史性的意义。”<sup>①</sup>

(三) 美国的债务问题政治化图谋将进一步增强。美国的债务问题政治化图谋正塑造着非洲债务问题的话语和议程。美国对中国在非洲的“债务陷阱论”和“债务威胁论”攻击使国际社会转移了对非洲债务问题本质的关注,破坏了国际社会的集体努力。美国的目标不是去解决非洲债务问题,而是将贷款和援助作为工具迫使非洲国家疏远中国,这将

使非洲国家面临着在中美之间选边站的压力。这种做法无视非洲国家的发展需求和现实,不仅不能解决非洲债务问题,而且将对非洲发展带来负面影响。

美国正将发展融资视为与中国在非洲竞争的重要工具。2019 年底,美国组建了新的国际发展融资公司,将国际融资合作作为维护和提升在非洲等发展中国家影响力的重要手段。在机制改革之外,美国还加强与盟友和伙伴的协调,压缩中国海外利益的空间。利用七国集团(G7)峰会等平台,美国建立了与英国联邦发展合作公司(CDC)、意大利存贷款机构股份有限公司(Cassa Depositi e Prestiti)、法国国家开发银行(Proparco)、日本国际合作银行和国际协力机构、德国投资与开发有限公司(DEG)之间的协调合作机制。美国也插手国际金融机构或他国与中国的合作。美国极力推动世行改变支持“一带一路”的立场,利用 IMF 影响发展中国家与中国的合作,要求 IMF 拒绝向接受中国贷款的国家提供支持,以美国援助为诱饵迫使接受“一带一路”贷款国家公开贷款数据等。美国还积极推动日本、印度、澳大利亚等国在各自区域内加大对中国的牵制。例如,日本提出向(与中国有关)债务问题严重的国家如埃塞俄比亚派遣金融顾问。<sup>②</sup>可以预见,随着中美竞斗加剧,美国将债务问题政治化的图谋将会持续增强。

综上,非洲债务问题是非洲发展和国际对非合作中的重要问题。新冠疫情使非洲债务问题的重要性凸显,也使非洲债务可持续性前景充满不确定性。相比于非洲债务问题本身,国际债务治理合作、债务问题政治化将对非洲债务发展产生更加深刻的影响。如果传统融资机制与中国等新兴融资机制能进行有效合作,其将为非洲债务问题的改善和解决创造重要条件;反之,则会给非洲债务问题的解决带来严峻挑战。为此,国际社会必须认清非洲债务问题的根源和事实,坚决反对将债务问题政治化,通过有效的国际债务治理合作,真正为非洲发展作出贡献。

<sup>①</sup> Kevin Acker, Deborah Brautigam and Yufan Huang, “Debt Relief with Chinese Characteristics,” *CARI Working Paper*, No. 2020/39, 2020, p.31.

<sup>②</sup> “Extraordinary Press Conference by Foreign Minister Taro Kono,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, May 5, 2019.

## 结 语

议题化是当今非洲债务问题的重要特征。非洲债务问题不仅是重要的经济议题,而且也正成为重要的政治和国际关系议题。非洲债务问题的议题化产生了重要的经济、政治和国际影响。非洲债务问题嵌入非洲国家的国内政治和国家发展议程,成为影响非洲发展的重要因素。非洲债务问题是中国与西方国家在非洲碰撞、竞争、磨合的重要议题领域,在影响国际债务治理的改革和转型上发挥着重要作用。中国是非洲债务问题的重要攸关方,中国在非洲债务问题受到高度关注,非洲债务问题也正成为影响中非关系发展的重要问题。

当今非洲债务问题议题化呈现出复杂化的趋势。一方面,受疫情和经济的影响,非洲债务可持续性前景的不确定性大大增加,对非洲发展构成潜在的重要挑战。另一方面,非洲债务问题尤其是新冠疫情下的债务救助问题促使国际社会开始加强合作。非洲债务问题也正在成为推动国际债务治理改革和转型的重要动力。然而,与此同时,美国等将债务问题政治化和工具化的图谋正在给非洲发展和国际债务治理带来负面影响。为此,国际社会必须认清非洲债务问题的根源和本质,坚决反对将债务问题政治化,通过团结协调合作构建真正有效的国际债务治理体系,从而为非洲发展和国际对非合作作出贡献。

中国应妥善应对非洲债务问题议题化对中非关系带来的挑战。第一,平衡短期债务救助与应对中长期债务危机的关系。新冠肺炎疫情使对非债务救助成为焦点。当前的债务救助主要是为了释放流动性,支持非洲抗疫,其本质上不能解决非洲国家的债务问题。因此,在开展短期债务救助的同时,中国更应充分考虑其中长期影响,尤其是重点国家债务形势的变化,及早制定预案。第二,平衡经济发展可持续性与发展与债务可持续性的关系。历史实践证明,仅仅依靠债务救助无法真正解决债务问题。非洲债务问题的解决必须依赖经济发展。作为较早从疫情中恢复的国家,中国在刺激非洲经济恢复和推动国际对非经济合作上正在发挥重要作用。因此,中国应坚持通过贸易、投融资、援助等综合性手段促进非洲发展和中非关系发展。第三,创新海外融资,提高抵御各种风险的能力。中国官方融资在对非融资中占有较高比重,项目融资结构也比较单一。这些融资往往集中在重大基础设施项目上,因此潜在的风险很大。为此,中国应加大国际融资合作,重视政府社会资本合作,推动中国对外融资主体和方式的创新。第四,积极开展与国际金融机构、巴黎俱乐部等传统债务治理机制的合作,尊重和完善现有国际债务治理原则、程序和规范,加强对非债务救助协调,共同致力于构建有效的新型国际债务治理体系。○

(责任编辑:新南)

ence and cooperation demand. It will promote the recovery of the EU after the COVID-19 pandemic , enhance the international status of the euro , and play an important role in the construction of European integration. The plan will also inject positive energy into China-EU relations.

**Keywords:** COVID-19 pandemic , recovery plan for Europe , recovery fund , green economy

## **The Complexity of African Debt Problem and Its Implications**

*Zhou Yuyuan*

**Abstract:** The debt problem Africa faces is very complex. African debt is not only an economic issue , but also a political one. The debt problem is essential for African economic development , and its political meaning is increasing in recent years. African debt problem is also becoming an issue where the tradition powers and emerging powers , the bilateral and multilateral actors , the public and private sectors are interacting closely. The diffusion of African debt problem is causing multiple effects. On one hand , it has been embodied into the domestic politics and policy framing in African countries. On the other hand , it is accelerating the competition and cooperation between traditional lenders and emerging lenders. In addition , African debt problem is testing and challenging the sustainability of Sino-African relations. The big shocks brought by the pandemic on African economy will dim the prospect of African debt sustainability in the coming years. A more effective and well-coordinated global debt mechanism is much needed than ever.

**Keywords:** African development , African debt , economic issue , debt trap , debt governance

## **India's Position on China-India Strategic Synergy**

*Wang Rui and Shi Yuangang*

**Abstract:** There are future-oriented needs and realistic foundations in the China-India developmental strategic synergy. However , the response of India to China has been uncertain. India adopts a counterbalance hedging strategy and restricts synergy to functional areas , which seriously affects the bilateral developmental strategy synergy. The deep-seated reasons are India's lack of strategic trust in China. India has doubts about the developmental strategic synergy between China and India. Moreover , border disputes , regional order competition , multifaceted challenges such as lack of mutual trust , a volatile external environment , economic and trade imbalances , as well as a weak public opinion foundation still exist. Nevertheless , there are also positive factors. It is foreseeable that India's position on the alignment of China-India development strategies synergy will follow its own demands to change and continue to expand the possibility of synergy with China.

**Keywords:** strategic synergy , China-India relations , strategic mutual trust , major-country relations

( Edited by Zhang Yimeng)