

Dec. 28

2023

全球治理学科动态
2023 年第 6 期 (总第 30 期)

全球治理中的 债务问题

中国社会科学院 (CASS)
世界经济与政治研究所 (IWEP)

本期执笔

苏山岳 张尊月 蔡皓宇
邢均璠 杨嘉豪

中国社会科学院世界经济与政治研究所
全球治理研究团队成果发布
Global Governance Perspectives



专题序言

全球债务尤其是中低收入发展中国家的债务正在上升,已成为全球治理和国际发展的重要议题。本期学科动态以全球治理中的债务问题为主题,分析了 G20 缓债倡议的进展和问题,探讨了中国对主权债务减免的参与及重塑,并尝试对发展中国家的主权债务问题提供解决框架和政策建议。这些近期文献反映了学界对债务与发展、传统与新兴债权人以及地缘政治与经济规则之间关系的思考。在全球债务治理中,既要帮助减轻发展中国家债务负担,也要继续为发展中国家提供必要融资支持,提升其自主和可持续发展能力。

本期目录

1. Yan Wang and Yinyin Xu, “China and Africa: A New Narrative on Debt Sustainability and Infrastructure Financing,” *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, Vol. 7, No. 1, 2023.
2. Deborah A. Bräutigam and Yufan Huang, “Integrating China into Multilateral Debt Relief: Progress and Problems in the G20 DSSI,” Briefing Paper, China Africa Research Initiative (CARI), School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University, Washington, DC, No. 9, 2023.
3. Muyang Chen, “China’s Rise and Reshaping of Sovereign Debt Relief,” *International Affairs*, Vol. 99, No. 4, 2023.
4. Yu Ye, “The G20 Reciprocal Socialization for Global Coordination on Sovereign Debt and Development: Perspective of China,” *International Politics*, forthcoming.
5. 徐奇渊、孙靓莹、熊婉婷:《发展中国家主权债务问题:一个系统、全面、有效的综合解决框架》,《拉丁美洲研究》,2023 年第 2 期。
6. 周玉渊:《发展中国家主权债务治理探析》,《当代世界》,2023 年第 8 期。

本期审校

陈兆源、杨嘉豪



No. 1**Yan Wang and Yinyin Xu***Journal of Infrastructure, Policy and Development***Vol. 7, No. 1, 2023.****“China and Africa: A New Narrative on Debt Sustainability and Infrastructure Financing”****《中国与非洲：债务可持续性与基础设施融资的新叙事》**

面对迫在眉睫的债务危机，债权国和借款国都需要努力了解什么是好债务，什么是坏债务。当前关于债务可持续性的叙述往往忽略了政府资产和政府负债的问题。虽然传统方法主要侧重于债务方面，但一个国家试图建立的资产类型对经济发展和债务可持续性至关重要。本文对债务可持续性问题进行了新的阐释，并对债务重组背景下的基础设施融资问题进行了思考。文章使用了传统和新型两种方法研究中国和非洲国家共同融资、共同建设的基础设施项目的作用，重点关注它们是否以及在多大程度上解决了当地基础设施问题。这两种方法都证实了中国参与投资的项目满足了东道国最落后领域的需要，解决了当地发展的瓶颈问题。这些已完成的项目构成了国家公共业务资产的一部分，为当地带来基本的社会服务、就业、税收、出口与发展。

作者首先指出了现有研究的不足。文章认为，主流观点只关注负债，或债务占 GDP 的比例，未能关注公共部门资产负债表的资产方面。作者由此引出了以下几个研究问题：

Q1: 当下评估主权债务问题的研究缺少了什么？

Q2: 基础设施项目是一种被低估了的公共资产，抑或仅仅是负债？



Q3: 中国通过南南合作融资或共同融资的项目是一种公共资产还是负债?

Q4: 后疫情时代对促进可持续发展有什么影响?

其次，作者对非洲国家的债务情况进行了描述性分析。文章指出，实际上，平均来看，本文涉及的 49 个非洲国家对华债务仅占其债务总量的 9.8%。与此同时，文章指出，世界银行和国际货币基金组织用于指导低收入国家借款决策的债务可持续性分析（DSA）框架存在严重的“反投资偏见”，它仅仅关注债务，忽略了投资项目形成的公共资产。

接着，作者引出了本文的观点：**公共资产是债务可持续性关键**。文章指出，公共部门的资产负债表能够很好地反映政府的资产情况，并且有研究表明，公共部门净值较高的经济体在新冠疫情期间经历的衰退较浅，在经济衰退后恢复得更快。因此，应当改进政府负债评估方法，在评估时应将目光更多集中在政府的资产情况而非债务上。

随后，作者通过运用传统与新型两种实证分析方法，展示了如何识别硬基础设施和软基础设施瓶颈，并探究中国是否以及在多大程度上帮助非洲解决了不同领域基础设施的瓶颈。在传统方法中，作者创建了一个标准化的“基础设施发展指数”，对国家进行排名并确定其在不同领域基础设施发展水平上的相对位置，以量化东道国的“瓶颈”。同时，作者将研究分为两个部分，分别考察硬基础设施和软基础设施投资，并分别构建了对应的线性回归模型。回归结果显示：过去二十年，中国对这些非洲国家的投资与当地最落后的基础设施部门存在显著的正相关，意味着这些项目很大程度上满足了该国需求。但作者同时指出，传统方法存在误差，无法精准识别出非洲国家的基础设施瓶颈。因此，文章提出了一种新的测量方式。在新的方法中，文章构建了 2000 年至 2017 年间所有 54 个非洲国家关于硬软基础设施需求九个指标的面板数据集，将其分为中等收入和低收入两

个组，确定每个指标的排名顺序，以反映相应部门的投资紧迫性，并将收入组内排名最低的硬指标或软指标定义为“瓶颈”。计算以下式子：

$$\text{达到 4 个瓶颈之一的概率} = \text{匹配数} / \text{项目总数}$$

$$\text{达到瓶颈 i 的概率} = \text{达到瓶颈 i 的项目数量} / \text{项目总数}$$

数据证实了 2000 年至 2017 年间，中国融资或共同融资的基础设施项目解决了非洲 76% 的硬基础设施和 73% 的软基础设施的瓶颈问题。有力回击了西方国家和媒体关于中国在非从事所谓“流氓”活动和“债务陷阱外交”的说法。

最后，作者提出了在后疫情时代实现 2030 年可持续发展目标的政策建议和方案：

1) 在债务可持续性评估方面，研究债务的用途，进一步调查公共资产的债务可持续性状况，并利用瓶颈法审查发展中国家的新债务；

2) 在债务重组方面采用逐案模式的 G20 共同框架，并采取类似于在高负债穷国(HIPC)中使用的方法，使多边开发银行在内的每个债权人都得到同样的“公平待遇”；

3) 在发展融资方面，注重股权融资和债务融资；

4) 开展以资产为基础的再融资；

5) 建议金融机构应当将处于“困境”的贷款与精心设计的绿色能源/走廊项目结合起来，并以优惠利率提供基于“资产+”的再融资；

5) 从长期来看，一个国家可以将已经完成的、有现金流的项目用于首次公开发行，并为其他公共基础设施投资筹集资金。

本文的贡献在于：提出了测量发展中国家基础设施部门“瓶颈”的新方法，有力地驳斥了部分国家对于中国在非设置“债务陷阱”的诋毁和抹黑，并指出后疫情时代发展中国家想要实现可持续发展目标，需要了解政府的资产和负债，区分“耐心资本”和“自由”投资者，并区分结构性和流动性问题。

编译：苏山岳（中国社会科学院大学）

No. 2




Deborah A. Bräutigam and Yufan Huang
China Africa Research Initiative (CARI), Johns
Hopkins University, Washington, DC
Briefing Paper, No. 9, 2023.

“Integrating China into Multilateral Debt Relief: Progress and Problems in the G20 DSSI”

《将中国纳入多边债务减免：G20 DSSI 的进展与问题》

2020 年 3 月 25 日，在新冠肺炎疫情肆虐的背景下，国际货币基金组织和世界银行的负责人共同提议二十国集团（G20）暂停向世界 73 个国家收取官方贷款的还本付息。G20 于 2020 年 4 月 15 日迅速启动了暂停偿债倡议。

G20 暂缓偿债倡议（Debt Service Suspension Initiative, DSSI）究竟是否有效？中国在哪里的参与又如何？本文基于 2022 年 12 月发布的世界银行 IDS 2022 数据集，以及对 100 余位学者、官员的访谈和在安哥拉、肯尼亚、赞比亚的实地考察，对中国参与 G20 暂缓偿债倡议的情况进行了评估和比较分析。结论认为，DSSI 总体上是成功的，中国被平等地纳入了一个多边的、由 G20 监督的平台，中国作为负责任的 G20 利益攸关方，很好地履行了 DSSI 的职责。既有的亟待改革的主权债务减免架构迎来了新的规则，但紧张的地缘政治影响了债务减免谈判。

中国通过 G20 暂缓偿债倡议在全球经济合作中的角色是本文研究的关键。中国的加入有多方面的原因。一是源于对不履行承诺而导致声誉受损的担心，在疫情背景下也有树立“负责任大国”形象的需要。二是认为参与多边债务协调的时机已经成熟。中国致力于将 G20 作为应对全球经济危机的论坛，长期以来，中国在 G20 中的参与和实践催生了对 G20 足够的信任和主人翁意识，使其相信 G20



的“制度中性”，但前提是联合行动和公平分担负担。

虽然中国确实较好地执行了 DSSI，但作者指出，中国在参与和融入 G20 暂停偿债倡议的过程中也存在不少困境。一是对公平分担负担的呼吁。中国债权人的贡献（63%）远超过其在暂缓偿债中所占的份额（30%）。二是共识的缺乏。既有框架巴黎俱乐部等有其自身发展过程中形成的规范，比如债权人分类中倾向于将私人等同于商业，而中国则将国有政策性银行中国国家开发银行视为商业贷款机构，由此引发分歧。但看似中国打破规则的问题，其实质是共同框架不能只是“巴黎俱乐部规则加上中国”，我们应重新思考全球规则应该是什么，应该由谁来制定、如何制定、在哪里制定？三是中国特色的考虑。一方面，中国的政策性银行相对于其他 G20 国家的政策性银行而言，其独立性更高。另一方面，中国需要协调国内银行和官僚机构之间的利益冲突。文章认为中国进出口银行被赋予领导“中国”在 DSSI 和共同框架中行动的权力，但他们对金融损失的专注和天生的厌恶阻碍了符合中国整体利益的多边合作。四是地缘政治和“话语陷阱”的影响。一方面，美国政府以及诸多美国著名智库对中国的 DSSI 意图表达了非常明显的不信任。另一方面，中国也担心其他债权人试图“搭便车”以获得债务减免。

本文的一大局限在于仅审视了中国进出口银行作为官方双边债权人参与 G20 暂缓偿债倡议的情况。在附录中，作者给出了更多与数据相关的问题，包括中国国家开发银行是否属于官方双边债权人、数据时间范围的选取、世界银行的数据是否准确，以及与具体国家的债务相关的问题。作者指出，这些数据上的问题产生的偏差可能使文章低估了中国的贡献，而就目前的数据，中国暂停的金额也已远远超过其他 G20 国家。

编译：张尊月（中国社会科学院大学）



No. 3



Muyang Chen

International Affairs

Vol. 99, No. 4, 2023.

“China’s Rise and Reshaping of Sovereign Debt Relief”

《中国的崛起与主权债务减免的重塑》

在中国成为世界上最大的发展中国家双边债权国的背景下，本文探讨了中国金融实践与传统全球主权债务减免框架之间复杂的相互作用。通过分析历史案例进行横向以及纵向的比较分析，探究美国在主权债务减免问题上政策的变化及其背后复杂的政治经济原因，以及中国在发展过程中所产生的国家内部债务问题和主权债务问题。研究表明，中国并非在其他债权人债务减免中“搭便车”的角色，也不是在挑战西方所主导的“基于规则的秩序”。中国采用的是基于国家债务问题的发展实践逻辑以及西方债权国债务处理方式的转变经验所形成的以市场为导向的新货币（New Money）政策。这在一定程度上同之前西方国家处理债务问题的方式相同，中国的立场与政策在短期内转变的可能性较小，将中国纳入当前的多边机构债务减免机制时应当考虑更多，而中国也更有可能会采取谨慎的态度来处理全球债务减免治理的问题。

研究问题：为什么中国在主权债务减免的问题上不采取同现今多边机构（包括 IMF、世界银行、巴黎俱乐部等）所形成的债务减免机制即直接债务豁免，而是选择同 1980 年代的新货币政策类似的以市场为导向的债务减免政策？

分析方法：本文采用历史案例分析、实证分析与时间段追踪的方式，横向与纵向对比了中美尤其是美国在处理债务问题时方式的转变，突出了背后的政治经



济逻辑。

重点内容：中国的债务减免措施：文章强调中国主要采用市场理性导向的“新货币政策”进行债务救济，这涉及对现有债务项目的持续再融资、重新安排和重组，类似于 1980 年代西方私人银行的做法。这种方法与 20 世纪 80 年代末西方债权人和多边机构普遍采用的“减记”方法（Hair-Cut）即直接减少贷款本金形成了对比。

中国银行的商业理念：尽管是国有银行，但中国主要银行如中国国家开发银行和中国进出口银行在运营中遵循市场导向的理念。这体现在相较于削减贷款而选择重组贷款的做法，这种做法与私人债权人更为一致，而非传统的官方双边债权人的做法。

中国双边发展融资的资金来源多样，包括国家预算收入，政策性银行自筹资金，以及政府贴息的优惠贷款。在 G20 暂缓偿债倡议（DSSI）中，中国国家开发银行向符合条件的国家提供了债务暂缓，但并非 DSSI 的正式参与者。

结论与启示：既有研究认为中国采取不同于多边机构的债务减免措施的原因其一是想要成为债权国中搭便车的角色，其二是采取一种有别于传统债权人的特殊债务减免方式与发达经济体制定的规则抗衡。本文提出了新的观点解释中国债务减免方式，即中国采取的方法与西方私人债权方在 20 世纪 80 年代采用的方法类似，这反驳了规则抗衡的观点。此外中国所采取的方法符合发展经历与市场导向逻辑，这表明了中国对于当前多边机构债务减免框架的谨慎态度，由此在将中国纳入债务减免框架中应当给予更多时间、考虑更多因素。

编译：蔡皓宇（中国社会科学院大学）



No. 4

International
Politics

Yu Ye

International Politics

Forthcoming

“The G20 Reciprocal Socialization for Global Coordination on Sovereign Debt and Development: Perspective of China”**《G20 对主权债务和发展问题全球协作的双向社会化：中国视角》**

本文基于“双向社会化”理论框架，从中国的视角出发，对 G20 在新兴和传统债权人在主权债务处理和发展合作方面的协调作用进行评估。

双向社会化是指新兴经济体在接受占主导地位的自由主义秩序的规则和价值观的同时，也将自己的思想带入该体系并对其进行重塑。双向社会化的僵局是当前国际经济制度最明显的特征。分歧在国际经济体系普遍存在，但在发展合作方面最为突出。

一、传统债权国和新兴债权国在主权债务处理和发展合作方面存在分歧

经济合作与发展组织（OECD）发展援助委员会（DAC）官方发展援助规则的核心目的是鼓励向发展中国家提供赠款和优惠援助。OECD 通过的“重债穷国倡议”、“多边减债倡议”以及国际货币基金组织（IMF）提出的“低收入国家债务可持续框架”构成了当今占主导地位的国际发展共识。

随着巴黎俱乐部持有债权的大幅减少和新兴债权国的崛起，全球发展合作体系沿着南北合作（NSC）与南南合作（SSC）两条路线不断分化。二者突出的区别在于：第一，SSC 优先发展基础设施建设和生产部门。第二，SSC 利用更倾向



于市场的发展融资方式，经常直接提供官方非优惠贷款。第三，SSC 主张“授人以渔”，把援助和贸易联系起来而不是分开。第四，SSC 将发展合作视为平等互利的伙伴关系，坚持不干涉政策，不给援助附加政策条件。

DAC 在新兴债权人社会化方面取得的成功有限。DAC 和新兴债权国在发展中国家的利益既互补又竞争。分担负担的困难是“全球有效发展合作伙伴关系论坛（GPEDC）”薄弱的最根本原因，身份和意识形态是双方协调的重要障碍。

二、G20 与中国新身份的塑造

全球金融危机以及在 G20 框架下与美国的互动，帮助中国重新配置了自己在世界上的角色。2016 年中国担任 G20 主席国，承诺将继续作为一个“负责任的大国”在全球治理中发挥作用，并首次表示将在全球治理中扮演“参与者和推动者”之外的“领导者”角色。但中国一再重申其“作为世界上最大的发展中国家的国际地位没有改变”。

G20 为中国加强与 OECD 的全面互动提供了关键的桥梁作用。在中国担任 2016 年 G20 主席国前夕，中国与 OECD 签署了《中期愿景声明》和《2015-2016 年联合工作计划》，这不仅使 OECD 为中国担任 G20 主席国发挥重要的智力作用，还提供了一个包括合作借调并多职能领域交流的全面框架。OECD 前秘书长安赫尔·古里亚强调了 G20 作为 OECD—中国伙伴关系相关框架的作用，因为它是发达经济体和新兴经济体唯一能够平等讨论政策的论坛。

G20 为巴黎俱乐部加强与新兴债权国的互动并使之正规化提供了新的动力和平台。作为最大的新兴债权国，中国与巴黎俱乐部建立了良好的互动关系。G20 杭州会议期间，中国央行领导表示将积极考虑加入巴黎俱乐部。但最终，可能是出于潜在的信息共享和政策义务，或其他不确定的成本和损失等各种考虑，中国



并未正式加入巴黎俱乐部。

三、作为规则接受者的中国

中国比其他发展中债权国更多地间接遵循了巴黎俱乐部在重债穷国倡议下的行动，并成为了主要债权国，这需要中国改变政策。

首先，更多地参与巴黎俱乐部负担的分担。目前，中国为最不发达国家提供的无息贷款减债，其优惠贷款和商业贷款只接受债务延期。“一带一路”的大部分贷款是不受减记约束的优惠或非优惠贷款。因此，共同框架的签署可能会促进其长期政策调整，因为共同框架下“债务处理”的含义理论上比类似 DSSI 的债务期限延长更广泛。

其次，继承巴黎俱乐部的基本结构和原则。DSSI 和 G20 共同框架继承和发展了巴黎俱乐部的经验和六项核心原则，即行动一致、协商共识、信息共享、逐案处理、条件性、待遇可比。中国在共同框架下采用巴黎俱乐部方式，需要特别强调两个原则：一是正式接受 IMF 提出的债务处理条件，二是在个案基础上的信息共享。

与重债穷国时代相比，目前债权人的情况更加多样化，仅仅扩大巴黎俱乐部官方双边债权人协调的 G20 共同框架在处理国家债务问题上显示出其局限性。预期布雷顿森林机构（BWIs）今后将在促进共同框架的实施方面发挥更大的作用。

四、容纳中国的不同观点

巴黎俱乐部的六项原则只是指导债务处理的非正式框架，而非有约束力的规则。随着主权债务市场的演变，这些原则也需要重新解释，这给中国对巴黎俱乐

部债权国实施双向社会化留下了足够的灵活性。

中国有两个主要关切。一是纠正“一带一路”贷款的“债务陷阱”说法；二是确保根据能力公平地分担负担。这些差异正在影响共同框架进程。新设立的全局可持续发展报告（GSDR）应定期召集所有公共和私营利益攸关方，促进对共同框架实施下核心概念和原则的共识。预计中国还将利用其最大的双边债权国地位，影响共同框架的程序和对这些原则和概念的解释。

共同框架代表了巴黎俱乐部对低收入国家和中等收入国家债务处理方法的趋同，这对于和新兴债权国的谈判至关重要。共同框架还指出，中国等新兴债权国进入主权债务治理“轴心”，在待遇规则上有更多话语权，不再被动接受巴黎俱乐部制定的规则和条件。债务可持续性分析（DSA）问题是核心问题。中国学者认为：应关注更科学的“公共部门净值”（资产减去负债）指标，并将“债务可持续性”替换为“发展可持续性”；BWIs 收紧 LIC-DSA 并允许发达经济体以现代货币政策的名义摆脱债务纪律是不公平的；民主被认为是衡量债务国制度和治理质量的最决定性因素也存在争议。

中国试图重新解释巴黎俱乐部的规则。G20 倡议没有明确给出“官方双边债权人”的定义。巴黎俱乐部将其定义为政府或其相关机构。这意味着开发银行和出口信贷机构都属于官方双边债权人。中国国家开发银行（CDB）坚持自己是“商业债权人”，自愿参与 DSSI。中国还质疑世界银行不参与 DSSI 的优先债权人地位。在公共债务和公共担保债务（PPG）的定义上也可能存在分歧。虽然中国倾向于考虑向没有主权担保的国有企业（SOEs）提供属于私人债务的贷款，但 BWIs 正在扩大 DSA 的覆盖范围，以包括大多数 SOEs。

本文的主要结论是，G20 加强了中国“负责任大国”的身份认同，并促使传



统和新兴债权国相互学习，G20 共同框架表明了二者的持续协调努力。根本上是由双方协调共同利益的新认识推动的。作为一个政治多元化的平台，G20 在促进双方了解彼此偏好和合理利益，在职能协调中形成共同规则方面具有独特价值。在共同框架下，传统和新兴债权人之间的任何协调都应更多地侧重于更广泛的公私协调。但地缘政治正使这一挑战变得更加严峻，双方都不应以有害的妖魔化行动取代社会化策略。

编译：邢琦璠（中国社会科学院大学）



No. 5



徐奇渊、孙靓莹、熊婉婷

《拉丁美洲研究》

2023 年第 2 期

《发展中国家主权债务问题：一个系统、全面、有效的综合解决框架》

在新冠疫情冲击、地缘政治冲突加剧、主要发达国家央行政策突然转向等因素冲击下，发展中国家主权债务面临着更加严峻的挑战，尤其是一些中低收入国家主权债务的脆弱性和风险大幅上升。这对国际债务解决机制提出了更高的要求，同时国际债务解决机制本身也面临着新的挑战。

一、发展中国家债务面临的问题及原因

当前发展中国家债务问题呈现的特点有三：其一，债务规模持续扩大，债务重组需求大增；其二，债券偿债高峰即将来临，系统性债务风险加剧；其三，虽然发展中国家面临的债务风险快速攀升，但从债务负担水平来看，与历史高点（20 世纪 90 年代）依旧存在较大差距。发展中国家面临的债务危机既源于其固有的内部原因，但更重要的是受到了外部环境动荡的冲击。

发展中国家面临的债务危机通常是国内多重因素叠加的结果。其中，国内经济结构失衡和政府治理水平不足是重要内因。一方面，一些债务国经济结构失衡。另一方面，一些债务国的外债在总量和结构上长期失衡。长期、低利率发展融资贷款和短期、高利率债券搭配不当，以及债券比例过高等结构因素都会抬高偿债成本。

发达国家的货币政策、金融创新工具等是导致发展中国家债务问题的重要外部原因。首先，发达经济体的金融机构所提供的非优惠性融资对部分国家的债务盲目扩张和巨额还款压力负有不可推卸的责任。其次，从利率角度来看，美欧货币政策集体转向紧缩会导致国际金融市场的融资条件收紧，并推高偿债压力和融资成本、加大债务滚动难度。再次，从汇率和跨境资本流动来看，美元指数走强和美元利率上升会削减非美元资产的吸引力。最后，从外需角度来看，美欧货币政策转向还会对全球经济产生下行压力，加剧有关国家面临的宏观政策两难困境。

二、债务问题解决机制面临的挑战

当前发展中国家债务结构发生巨大变化，债务问题的内因和外因都呈现出一些新的特点。因此，国际社会应进一步完善原有债务问题解决机制，为债务问题的解决提供新方案。

债务问题解决机制本身面临挑战。第一，包括巴黎俱乐部在内的现有债务解决机制本身存在一系列问题。首先，债权人普遍不愿迅速给予大量债务减免。其次，债务谈判中博弈参与方增多，异质性增强，巴黎俱乐部对当前债权人结构的协调能力大大减弱。最后，巴黎俱乐部本身对债务国的债务处置只是全球减债行动的一部分，多方合作框架下的重债穷国倡议（HIPC）和多边减债倡议（MDRI）也发挥了相当重要的作用。第二，G20《共同框架》申请者寥寥，尚未发挥应有作用。

主要发达经济体负责任的宏观经济政策协调至关重要。主要发达经济体应当实施负责任的宏观经济政策，维护全球发展融资环境稳定。相比发达经济体，新兴和发展中经济体更容易因为外部经济和金融环境的变化而陷入主权债务困境。对这些经济体而言，一旦本国经济周期与美欧等发达经济体的经济周期差异较大，

适应二者经济自身需求的宏观政策调整方向就会出现分歧，进而加剧其所面临的资本外流和货币贬值压力。

债权人结构变化对解决机制的各方参与提出更高要求。近年来，债权人结构发生了巨大变化，形成了多元化格局。联合国开发计划署报告指出，截止 2020 年，参与重债穷国倡议的国家的公共债务及公共担保债务中私人债权人的比重上升至约 1/4。此外，对大多数面临债务脆弱性的发展中经济体而言，双边债权人占比最低。债权人结构变化给传统债务问题解决框架带来三重冲击。第一重冲击，新兴双边债权人的出现对传统债务解决框架提出了更高要求，新框架必须更具包容性和兼容性。第二重冲击，以 IMF 和世界银行为代表的多边开发银行（MDB）凭借优先债权人身份拒绝参与减债。第三重冲击，从私人部门债权人来看，复杂金融工具的使用（尤其是债券）导致主权债券形式的主权债务到期时间缩短、利率提高，短期偿付压力明显加大。

三、系统、全面、有效解决债务问题的综合框架

考虑到当前债务国面临的独特外部环境及全球宏观经济政策挑战，新的债务问题解决框架需要具备系统性、全面性和有效性特征，需要从发展融资理念、债权方充分参与以及债务处置过程三个角度构建一个新的债务问题解决框架。

1) 解决方案的系统性：从发展融资的理念来看。在可持续发展理念指导下，系统性的债务解决方案应包括四大支柱：促进经济增长，确保稳定优质的融资支持，提供及时适度的减债援助，加强全过程债务管理和监督。

2) 解决方案的全面性：从参与者范围来看。首先，加强发达经济体的宏观政策协调，缓解负面溢出效应。其次，新的债务综合解决框架应允许所有债权人共同参与。最后，综合解决框架可以为更多中等国家债务处置提供思路。

3) 解决方案的有效性: 从债务处置的过程来看。首先, 在债务谈判中提升“一国一策”原则的针对性, 一国一策的债务谈判模式提高了债务谈判效率。其次, 债权人委员会应发挥主导作用。最后, 允许债权人采取行之有效且兼顾债务国实际情况的多种债务处理形式。

编辑: 杨嘉豪 (中国社会科学院大学)



No. 6



周玉渊

《当代世界》

2023 年第 8 期

《发展中国家主权债务治理探析》

发展中国家的主权债务问题是当今全球治理和国际发展合作中的突出问题。受新冠疫情、乌克兰危机以及发达经济体加息等多重因素叠加影响，2008 年以来发展中国家经历的规模最大、范围最广的第四波债务高峰正在转化为新一轮债务危机。与此同时，一些西方大国实行不负责任的金融政策，对承担国际责任和提供全球公共产品的意愿明显下降，加剧了国际分裂和全球治理赤字。如何有效应对发展中国家的债务危机，已成为一项重要的全球治理议题。

债务问题及其治理与国际政治密切相关。随着大国实力对比和全球金融体系的变化，发展中国家的外债来源出现明显多元化趋势。2008 年以来，低利率时代推动西方资本向发展中国家扩张，国际金融市场成为部分发展中国家主要融资来源，其中私人金融机构和商业银行成为发展中国家最大的外债来源。资本的便利性带来了发展中国家债务的增长，而债权人多元化增加了债务救助和治理协调的难度，导致在出现债务危机时很难达成快速的应对方案。债务来源以及利益攸关方多元化导致债务救助碎片化，不同债务救助方案间产生双边与多边协调难题，多元的债务治理范式之间的互动博弈加剧了国际债务治理的碎片化。

地缘政治博弈和大国竞争使本应属于发展议题的债务问题政治化。债务问题政治化正对国际债务治理带来非常消极的影响，主要包括：建构了对发展中国家债务问题的错误认知，阻碍了国际债务治理合作的机制和规范建设，加剧了债务



救助中的集体行动困境。

地缘政治和大国竞争加剧了全球治理赤字，严重影响着发展中国家债务危机的国际应对。与此同时，债务危机也是契机，其凸显了全球政治、经济和金融稳定以及大国协调合作的重要性。以发展中国家的债务问题为契机推动国际合作，通过大国协调来推动构建更加合理的国际债务治理框架，是应对和解决发展中国家债务危机的重要前提。

其一，要加强大国在国际债务治理中协调合作。应对发展中国家的债务和发展挑战迫切需要大国重建信任、承担责任，并在 G20 等多边机构中加强沟通和政策协调。第一，信任是国际合作的基础，目前的首要任务是，大国之间要重建相互信任，在全球治理上担负起道义责任。第二，承担国际责任，发达经济体在制定政策时充分考虑对发展中国家的外溢影响。第三，践行真正的多边主义，促进 G20 等多边机制在应对发展中国家债务危机上发挥更大作用。

其二，要推动构建公正、合理、有效的国际债务治理体系。第一，坚持与时俱进，优化主权债务救助机制、程序和规则。第二，加强学习互鉴，实现传统债权人与新兴债权人之间的优势互补。第三，突出标本兼治，致力于推动债务可持续性与发展可持续性的平衡。

编辑：杨嘉豪（中国社会科学院大学）

全球治理研究团队

任 琳 熊爱宗 韩 冰 吴国鼎
陈兆源 黄宇韬 李 冲 韩永辉
宋 锦 田 旭 沈 陈 彭 博

研究助理团队

兰馨彤 张尊月 苏山岳 孟思宇
杨嘉豪

声明：对观点的摘录和引用不代表编者本人及其所属单位对观点的认同。

