

重塑非洲债务体系的方案

睿纳新国际咨询公司旗舰报告



2021年2月

目录

第 1 节：概述	4
第 2 节：全球债务体系	5
债务人.....	5
谁是债务人？.....	5
各国为什么要借贷？.....	6
债权人.....	8
谁是债权人？.....	8
他们为什么提供借贷？.....	8
他们提供什么贷款服务？.....	9
向谁提供贷款？.....	10
第 3 节：非洲国家债务简史	12
非洲长期债务和债务可持续性：数据表明了什麼？.....	12
崛起的中国成为非洲贷款的主要来源.....	13
非洲债务：背景说明.....	14
独立前/殖民时期对非洲经济的结构性影响.....	14
20 世纪 70 年代石油危机与其他大宗商品价格暴跌.....	15
20 世纪 80、90 年代的债务危机.....	16
第 4 节：新冠肺炎疫情与债务	18
新冠肺炎疫情对非洲的影响.....	18
经济增长减慢.....	18
政府支出增加.....	19
国际货物、人员和资金流动的税收减少.....	20
日益严峻的外债挑战.....	21
第 5 节：评估备选方案	23
第 6 节：备选方案	25
以前使用过的解决方案.....	25
1. 布雷顿森林体系（国际货币基金组织/世界银行）结构调整方案（SAPs）.....	25
2. 重债穷国和多边债务减免倡议.....	28
3. 2020 年新冠疫情债务减免应对措施.....	31
改革全球债务制度以满足非洲需要而拟定的新解决方案：.....	33
4. 特别提款权的发行/重新分配.....	33
5. 私营部门风险感知分析的改革和监管.....	36
6. 改革既定的债务可持续性框架.....	38

7. 世界银行/多边开发银行发展办法的改革	41
8. 改善与债权人的谈判——“债务国集体”	45
9. 非洲联盟大陆金融机构的发展	47
10. 加快非洲经济结构转型	50
各方案的比较	51
第7节：结论和建议：重新规划全球债务体制	54
对非洲利益攸关方的建议	55
对中国利益相关方的建议	55
对其他国际社会利益攸关方的建议	56
附录1：首字母缩略词和术语表	59
缩略词:	59
术语表	60
附录2：中国2019年债务可持续性分析框架（LIC-DSF）与国际货币基金组织/世界银行（DSF）的比较	63
参考文献	65

致谢：

睿纳新国际感谢接受采访的各位专家（Howard Stern, Tang Xiaoyang, Yun Sun, Woury Diallo, Deborah Brautigam, Marina Rudyak, Wang Yan and Mma Amara Ekeruche），他们为这篇论文的撰写和背景研究提供了大力支持。同时感谢 Deborah Brautigam, Mma Amara Ekeruche 和 W. Gyude Moore 在这篇报告发表前提出了见解深刻的评论。还特别感谢睿纳新国际兢兢业业的工作团队，他们是 Hannah Ryder, Peter Grinsted, Rosemary Flowers, Ovigwe Eguegu, Fu Yike, Harry Nicholls, Jade Scarfe, Rose Wigmore, Chen Jinyu 和 Chazha Ludo Macheng.

第 1 节：概述

睿纳新国际咨询公司最近出版了《非洲债务指南》一文，作为有关非洲增长、债务和前景的“自由非洲”系列内容补充，旨在增进对这一专题的了解。本文将基于此文件，探讨发展中国家的债务未来，特别是非洲国家。

本文全面汇总并评估了 10 种方法、解决方案和战略，在全球抗击新冠肺炎之际，供非洲和各个利益攸关方采纳实施。本文中所分析的解决方案中，3 个已经得到使用，另外 7 个是新提出的。

文本的大部分内容都是基于案头研究，不仅对睿纳新国际咨询公司以前有关债务的研究和出版物内容进行了更新，还结合了其他各方所提供的信息，如来自政府和多边组织、学术界、非政府组织和包括中国和非洲国家在内的世界

各地的私营部门组织的官方报告。作为补充，本文还对主题专家进行了一系列访谈，包括发展和债务问题的研究人员，如来自中国、非洲国家等世界各地的学者和政策制定者。

通过采用全新的方案研究方法和评估框架（可适用于其他方法），本文以非洲可持续发展、避免经济危机为长期目标，全面、系统地阐述了各个方法，及相互之间的细微差别，并提出了相关建议，旨在让参与国际债务体系的所有利益攸关方更好地了解如何积极应对 2020，谋远未来。

本文主要面向有相关专业背景知识的读者。对该主题较为生疏的读者，可参照附录中的术语表，里面对贯穿本文的首字母缩略词和技术术语有相关释义。



第 2 节：全球债务体系

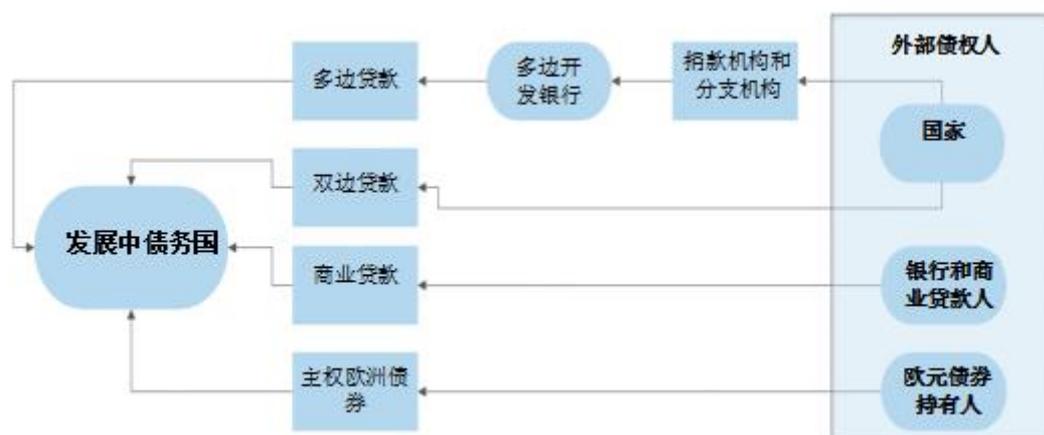
全球债务体系复杂，有多重、甚至相互重叠的概念和角色。本节旨在详细阐明这一体系所涉及的不同利益相关者、不同做法，以及参与债务的不同原因。一般国家通过金融机构发行的债券称为内债，内债会同时给国家带来机会和挑战。由于本报告侧重于国际政策，报告中的“债务”主要指外债，定义如下：

“一个国家从国外放贷机构如商业银行、政府或国际金融机构举借的债务。”

本文的分析和结论适用于所有举借外债的国家，从可持续经济发展和减贫的角度来看，世界各国普遍都需要举借外债。由于大多数高收入国家的银行体系高度发达，它们对外债的依赖程度较低，再加上能获取的数据有限（主要是多边组织对数据有一定的限制），本文的分析主要侧重于低收入和中低收入国家。

图 1 为全球外债体系的简要概览。在这一体系中，监管机构和信用评级机构等其他机构发挥着重要作用，但关键在于提供贷款的债权人和接受贷款的债务人。

图 1：债务国债务制度——简要概览



各个发展中国家所持有的不同债务的比例、不同债权人发放或支持的贷款类型差别很大，下文各节将对此展开详述。

这些利益相关者到底是谁？他们为什么放贷或借贷，如何放贷或借贷？他们的侧重点是什么？

债务人

如上文所述，富国和穷国的政府代表其公民持有债务。对于大多数富裕国家的政府而言，他们的大部分债务通常是通过各自国家的中央银行或者私人银行放贷产生。但对于许多穷国政府而言，大部分债务都是通过从外部机构如他国政府、多边组织以及私人贷款机构借贷产生。

谁是债务人？

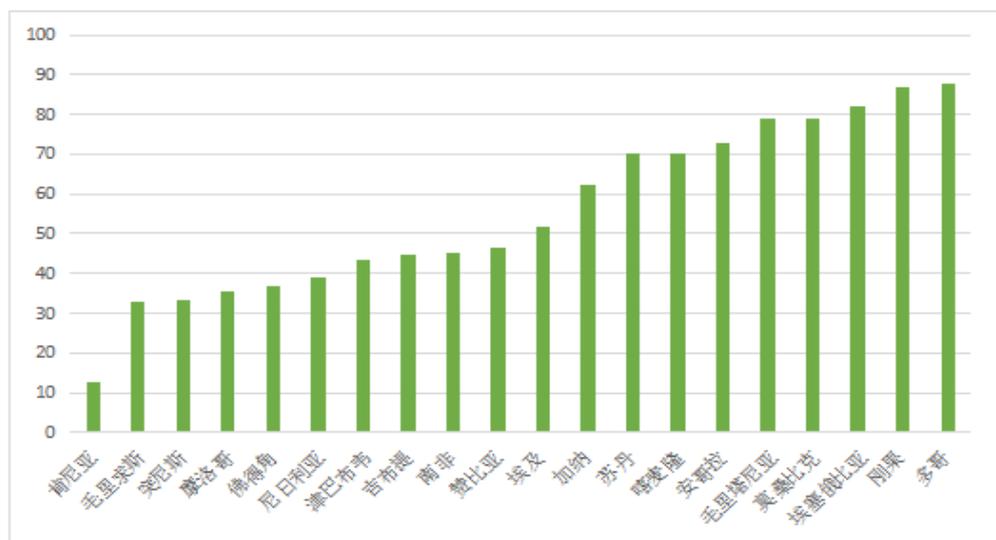
本文件所侧重的国家在债务和发展方面表现各异。大多数非洲国家为低收入或中低收入国家，有些资源丰富，有些政治局势不稳定，各国状况各不相同。睿纳新国际咨询公司出版的《非洲债务指南》详细介

绍了其中 20 个国家的情况ⁱⁱ，但还有更多的国家出于不同的原因需要举借和维持债务，此外各国对债务水平、存量、结构和债权人组成的偏好也各不相同。

各国为什么要借贷？

非洲国家面临巨大的基础设施缺口，如果要想实现必要的可持续发展，及类似可持续发展目标（SDGs）等目标，就需要融资。例如，在非洲仍有超过 6.4 亿人无法获取到能源，只有 40% 的人口实现了通电ⁱⁱⁱ。图 2 显示了 20 个非洲国家在互联网接入方面的差距。在新冠肺炎疫情期间，互联网接入的重要性再次得到凸显。互联网接入不仅对实现安全的数字贸易和服务至关重要，而且还关系着儿童是否能获得教育和卫生信息。联合国可持续发展目标 9 也指出，要“大幅增大信通技术的普及，并努力在 2020 年前为最不发达国家提供普遍和可负担的互联网接入”。如下图 2 所示，这一目标显然还未实现，甚至在一些相对富裕的非洲国家^{iv}也未能实现。

图 2：2018 年 20 个非洲国家未接入互联网的人口百分比



许多非洲国家既没有预算，也无法在国内筹集到资金来弥补能源、电力、水、运输等部门的基础设施融资缺口。连通项目和基础设施项目往往需要大量资金投入，政府无法在不降低教育和卫生等关键政府支出的机会成本的情况下，通过税收或内债为这些项目提供融资。非洲开发银行估计，非洲国家无法通过征税或筹措其他资金来弥补基础设施每年高达 680 亿至 1080 亿美元的资金缺口^{vi}，更不用说满足其公民的其他关键需求了。

因此，外部融资在非洲国家的基础设施和发展规划中发挥着重大作用，包括外国直接投资、赠款援助、以及本文将重点谈及的贷款。“良性债务”指用于生产性支出的贷款，主要用于开展重要的基础设施项目，促进可持续发展、经济增长和减贫，而“坏账”大多指用于非生产性的支出，这类支出会使政府陷入腐败泥潭，甚至使非洲各国政府陷入债务危机。

显然，促进“良性债务”对很多国家加快基础设施建设、刺激经济增长、推进扶贫进程和保障就业至关重要。

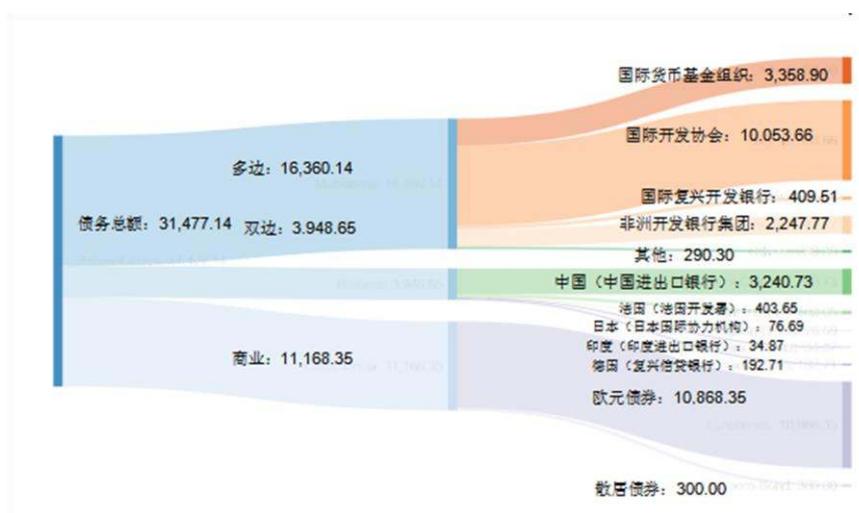
为深入阐述，表 1 列出了对尼日利亚的案例研究，包括该国外债存量的细目^{vii}。

表 1：债务人案例研究：尼日利亚

按国内生产总值和人口计算，尼日利亚是非洲大陆最大的经济体。尼日利亚的外债用于电力、采矿、道路、农业、卫生、水和教育等部门未完成的基础设施项目，并发行欧元债券，为国家预算赤字和其他融资需求进一步提供资金。该国总统穆罕默杜·布哈里（Muhammadu Buhari）在 2020 年 9 月曾表示：“我们的基础设施面临诸多挑战。我们只需贷款修建公路、铁路和电力，就能增大对外国投资者的吸引力。”

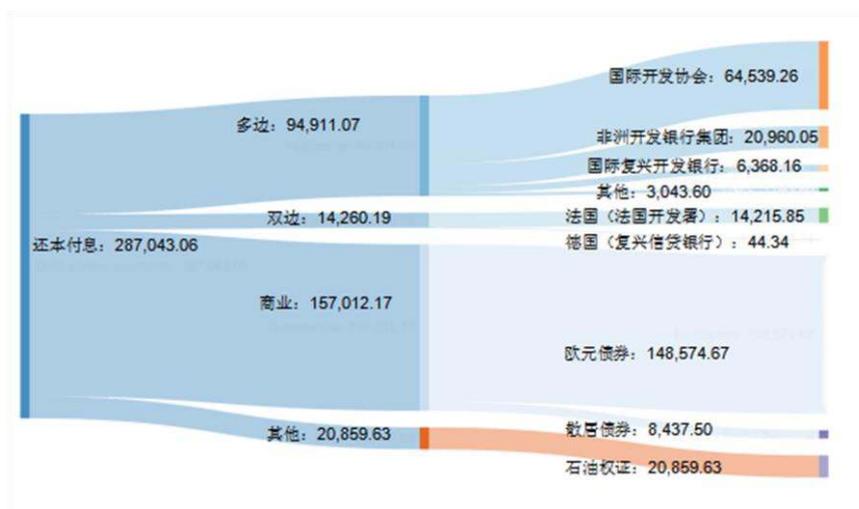
如下文图 3 所示，尼日利亚的外债存量多种多样，商业私营部门债务（称为“欧元债券”）是最大的债务来源。该国还欠有世界银行国际开发协会、国际货币基金组织和中国进出口银行的巨额债务。尼日利亚对中国的双边债务是其对其他双边债权方双边债务的数倍，这在非洲国家中相当典型。

图 3：尼日利亚截至 2020 年 6 月 30 日的外债存量（百万美元）



这种债务的期限因债权人和机制而异，图 4 显示了该国在 2020 年短期内的实际偿债情况。在此期间，尼日利亚主要偿还的是欧洲债券持有者的债务（占 55%），其次是国际开发协会和非洲开发银行集团。

图 4：尼日利亚实际外债偿付情况（2020 年 4 月至 6 月）（千美元）



债权人

债权人可大致分为 3 类（如上文图 2 和图 3 所示）：

1. 债权国——或“双边”债权人
2. 多边或区域开发银行¹
3. 商业放贷机构，如私人投资或其他拥有市场利率贷款的银行（如摩根大通或中国国家开发银行），以及其他不同期限的信贷金融工具（如欧洲债券或其他外国债券）。

有些债权人通过合作或提供不同的贷款机制形成贷款机构，有些会被一些观察者视为私营或公共的贷款机构。例如，在某些情况下，双边债权国家向开发银行提供额外资金，而不是通过本国机构提供贷款，或者在此基础上再提供贷款。

本节将详细介绍这些不同贷款群体及其内部债权人在非洲各地提供的贷款类型，并介绍主要原因。

谁是债权人？

图 5 显示了上述各个类别中的一些示例机构。所有人贷款的原因都各不相同。

图 5：不同贷款群体中的示例组织



他们为什么提供借贷？

不同的债权人会出于不同的原因向非洲国家提供信贷（贷款），并以不同的方式作出贷款决定。

多边和区域开发银行通常以减贫、可持续发展和危机援助为缘由提供贷款。在 2015 年，上述所有多边开发银行都致力于实现可持续发展目标^{viii}，例如，非洲开发银行的总体目标是“促进其区域成员国的可持续经济发展和社会进步，从而为减贫作出贡献”^{ix}。

然而，每个信用机制提供借贷服务的目的各不相同。例如，国际货币基金组织主要为低收入国家提供三种信贷服务：1）用于支持“国家维护宏观经济稳定、促进可持续发展，实施强有力和持久减贫和发展的国家政策”；2）“向面临国际收支紧急需要的低收入国家提供低准入、快速和优惠的财政援助”；3）

¹注：多边组织代表捐助国执行的项目被归类为双边流动，因为捐助国有效控制资金的使用。

用于支持“宏观经济大体可持续发展、但可能经历间歇性、短期融资和调整需求、包括冲击引起的需求的低收入国家”^x。

此外，多边开发银行在这些总体目标的范围内，就如何放贷、发放多少贷款以及向谁放贷做出决策时，采用了不同的结构性方法。例如，国际货币基金组织的执行董事会包括 24 名执行董事，其中只有 3 名来自非洲^{xi}。董事会的组成成员会影响国际货币基金组织的战略观点和资金来源。来自非洲的董事只占董事会比例的 12%，远远低于非洲大陆人口占全球人口 17% 的比例。此外，就非洲在全球贫困人口所占的比例而言，非洲董事的人数是远远不足的。同样，世界银行国际开发协会、国际金融公司和国际复兴开发银行的执行董事会共有 24 名执行董事成员，其中只有 4 名非洲执行董事^{xii}。

与多边开发银行相比，**双边债权人**向非洲国家提供贷款的理由更多样。在多数情况下，债权国的政治或战略是主要考量因素，贷款往往（但并非总是）以债权国的企业（如基础设施公司或咨询公司）的参与为条件。债权国本国人民对外部贷款的政治接受程度（即“纳税人”对援助的看法）也会影响他们的决策。

许多双边债权人会根据该国双边机构自己制定的“国别战略”来决定其贷款战略，如何处贷款、如何贷款。例如，英国的外交、联邦及发展事务部（正式的国际发展部）制定了多年的自上而下的国家战略，适用于援助、世界银行信托基金和其他活动战略，其中考虑到了世界银行的国家政策和制度评估（CPIA）等分析²。另外，债权国的非政府组织和私营部门组织往往直接与双边债权人相对接，提出项目，以便在国外交付，然后再接受这些项目。中国、美国、法国、日本等债权国通常会出现这种情况。

商业银行和欧洲债券持有人等**私人债权人**提供融资的目的通常是盈利。通过利用信用评级机构的评级和其他风险分析以及可行性研究，以此来决定投资组合和（或）具体项目和融资贷款。

他们提供什么贷款服务？

图 6 显示了债权人提供的几类发展融资。由于本文的重点是债务，因此对无偿援助不作进一步讨论。

图 6：发展融资的类型



²关于这类文件的一个例子—参见英国 2016 年双边发展回顾：<https://www.gov.uk/government/publications/rising-to-the-challenge-of-ending-povertythe-bilateral-development-review-2016>

向谁提供贷款？

不同的组织会对不同的地方提供贷款。

出于以下原因，**多边开发银行**只向符合条件的一些国家提供贷款：

地域分布

- 例如，非洲开发银行只向区域成员国，即非洲国家提供信贷。亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行也只向区域成员国提供贷款。在多数情况下，来自各自地区以外的多边开发银行成员机构都是贷款机构。但也有例外，如亚洲基础设施投资银行的外部成员通常是债务人，而不是贷方（包括贝宁这样的非洲成员）。

收入状况/水平

- 货币基金组织和世界银行的某些贷款只提供给低收入国家。例如，获得世界银行集团国际开发协会资助的资格主要取决于一个国家的相对贫困程度，即人均国民总收入低于既定门槛。这一标准每年都会更新（2021 财政年度为 1,185 美元），目前适用于全球 74 个国家^{xiii}。
- 这些类型的分组也有其它条件限制。例如，国际开发协会的贷款资格涉及债务可持续性评估（后文将进一步讨论）。相比之下，获得国际复兴开发银行贷款的资格不需要此类评估，但只有较高收入的国家才有可能获得此类贷款。当一个国家的分类出现变化时，它的贷款资格会出现很大的变化。

同样，出于以下原因，一些**双边债权人**只向一些国家提供贷款：

- 政治——例如：
 - 加拿大只向被认为是民主的国家提供贷款。
 - 中国只向与之有外交关系的国家提供贷款，包括 53 个非洲国家。
- 收入状况/水平
 - 与多边开发银行类似，一些国家只向低于其任意设定的人均国民收入水平的国家提供一些债务。

最后，**私人**和**商业债权人**，以及欧洲债券持有者，优先考虑的是回报、利率和票面利率。

关于债权人中国的案例研究见表 2^{xiv}。

在讨论了参与债务制度的参与者及其动机和机制之后，下一节将简要概述非洲国家债务史及债务发展历程。



表 2：债权人案例研究：中国

与世界各国机构一样，中国机构通过多种机制、多种来源向非洲国家贷款。根据世界银行和联合国的分类，作为世界上最大的发展中国家和最大的南南合作行为体，中国被选为案例研究债务国。中国向非洲提供了大量的贷款：2000 年至 2018 年间，非洲有 50 个国家向中国机构借款，累计发放贷款 1077 笔，总值 1480 亿美元。

从非洲的角度来看，这笔数额巨大，但从中国的角度来看并非如此。例如，中国对非洲的贷款分为三类（如上文正文所述）：

- 通过中国进出口银行和国家开发银行等国家政策性银行提供的双边贷款。（关于国家开发银行（国家开发银行是政策性银行还是私人银行，尚有争议）
- 通过资本投入和继续持股多边开发银行（如世界银行机构以及最近的亚投行和新开发银行）（注：对联合国机构的出资属于赠款）。
- 通过工行、中行等商业银行进行的民间借贷。

就进出口银行而言，根据 2018 和 2019 年的数据，中国向 46 个非洲国家的贷款总额仅占其海外贷款总额的三分之一左右。然而，进出口银行也有相当一部分向国内的贷款。国家开发银行的报告显示，该行向非洲提供的贷款很少，截止到 2019 年仅占海外贷款总额的 1.3%。

尽管与其他一些债权国形成鲜明对比，与日本相似，中国更倾向于双边贷款，而不是多边贷款。双边贷款使中国公司能够直接参与项目的交付（通过附带条件的贷款）。从中国的角度来看，这也使其他激励措施（如省级补贴）与项目交付相结合，获得最佳成本效益。

一项对 157 个国家的分析比较了 2000-2014 年期间世界银行和中国的贷款情况，发现虽然中国的贷款条件（宽限期、利率和到期日）似乎不如世界银行项目优惠，但中国机构提供的贷款往往大于世界银行提供的贷款规模（平均贷款规模分别为 3.07 亿美元和 1.48 亿美元），表明中国会提供世界银行和其他多边机构不提供的贷款类型。笔者还发现，中国向 30 个国家提供了世界银行没有提供的贷款，而且中国的贷款条件比私营部门的贷款条件更宽（更优惠）。

与多边开发银行相比，中国银行在评估贷款时往往采用不同的方法，这意味着中国银行在基础设施等特定领域提供贷款时更容易、更迅速。非洲基础设施联盟 2018 年的一项研究表明，对于某些类别的基础设施项目，很多国家从多边银行的贷款审批要长达 9 年之久。而其他国家面临的挑战之一是风险评估。在中国，贷款资格通常是特定项目的预期回报来确定的。贷款项目将在哪个国家，或有时被称为“政治风险”，是最少被考虑的因素。换言之，与其他双边或多边贷款机构相比，中国贷款机构将贷款视为商业提案，对个人信用历史或“债务可持续性”（详见附录 2）的担忧较少。从中国贷款的角度来看，在基础设施方面的贷款往往会带来更高的回报。因此，中国进出口银行表示，其未被偿还的对非贷款中，超过 80%用于基础设施建设。此外，贷款可提供给当地由中国公司中标的项目，加快进程。

我们将会在下节中详细讲述有关中国作为非洲国家债务的重要来源的相关问题。

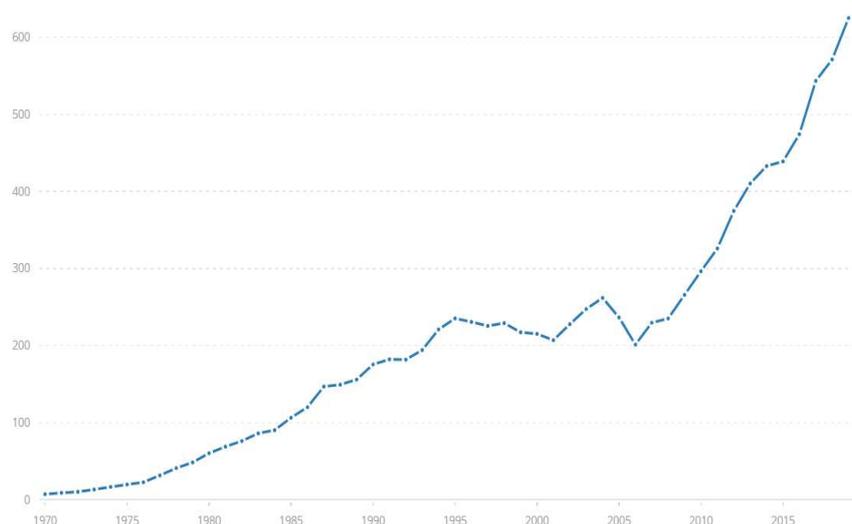
第 3 节：非洲国家债务简史

本节谈论关于非洲国家债务的主要背景资料，包括探讨非洲大陆债务危机的起源（以及其他相关的地方）。首先，我们会通过数据阐述非洲债务水平的背景，时间上从非洲各国走向独立的上世纪五十年代至 2020 年（新冠肺炎疫情及其对非洲债务的影响将在第 4 节中展开讨论）。

非洲长期债务和债务可持续性：数据表明了些什么？

1960 年代和 1970 年代期间，非洲债务水平极低。之后，许多非洲国家的外债存量稳步增长，直到 1990 年代初至 2000 年代中期，外债出现一段相对稳定时期，自此之后外债存量迅速增长，如图 7 所示。

图 7：外债存量、总额（已支付和未偿债务，当前数十亿美元）
——撒哈拉以南非洲（不包括高收入）^{xv}



然而，当考虑这些国家的同期经济增长时，从债务存量占国民总收入百分比的角度来看，我们又会有新的发现。如图 8 所示，根据这一指标，低收入非洲国家的外债存量在 80 年代和 90 年代初大幅增长，在 1995 年达到顶峰，之后在 90 年代末和 2000 年代初由于整个非洲大陆经济增长强劲，大大增加了国民总收入，外债存量快速下降。但自此之后，外债比率再次上升，但尚未达到 1990 年代的高点。

尽管如此，与全球债务和全球国内生产总值相比，大多数非洲国家的债务微不足道。从整个非洲来看，非洲的外部债务比例很小，例如来自其他国家政府、多国银行或全球私营部门的债务，总额为 7750 亿美元，这与单个国家的债务比例相当（例如巴西 5570 亿美元，或印度 5210 亿美元），还不到中国从世界借款（19620 亿美元）的一半^{xvi}。

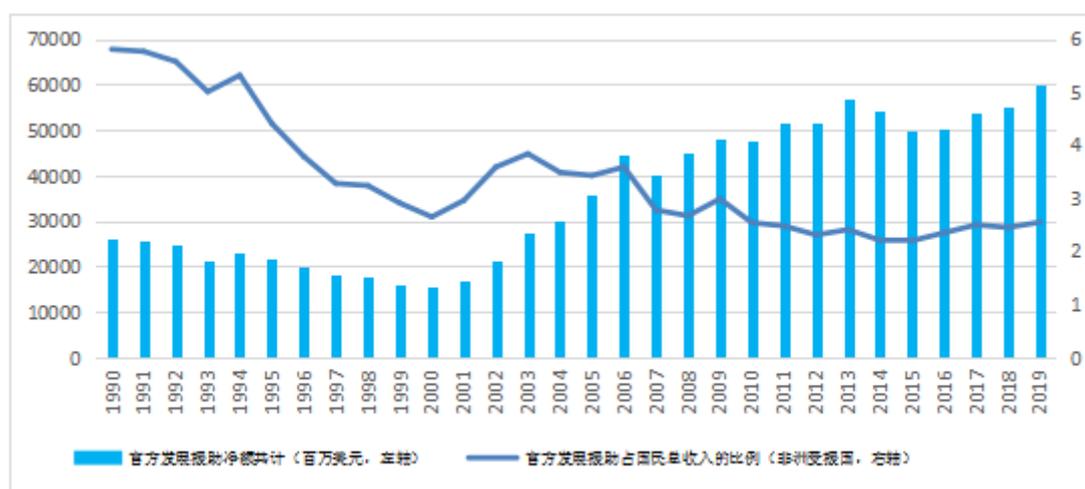
图 8：外债存量（占国民总收入的%）——撒哈拉以南非洲（不包括高收入国家）^{xvii}



崛起的中国成为非洲贷款的主要来源

继本世纪头十年的稳步增长之后，过去十年对非洲的官方发展援助（ODA）停滞在每年 500 亿美元左右。这是真正的多边援助，它包含发展援助委员会（DAC）旗下的捐助国，以及发展援助委员会之外提供 ODA 的国家，经合组织为后者收集数据（因此不包括中国）。图 9 反应了上述情况，同时也突出了非洲国家在同一时期的经济增长情况。对非洲国家的官方发展援助占其国民总收入的百分比从 1990 年的接近 6% 下降到 2007 年以来的每年不到 3%。

图 9：对非洲的海外发展援助^{xviii}



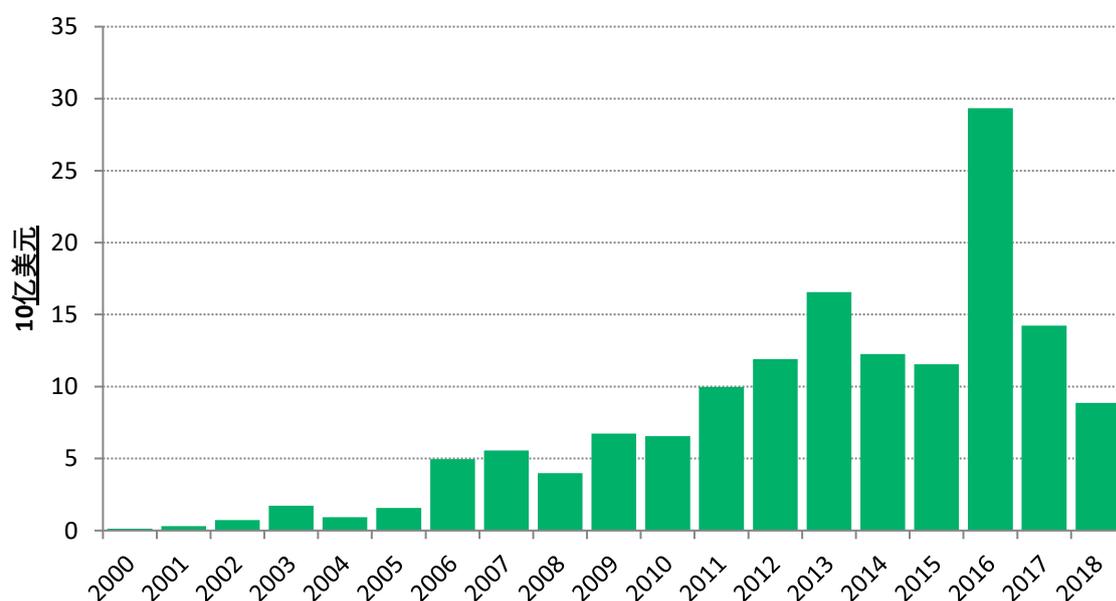
相比之下（并在某些方面弥补了这一点），中国已成为非洲国家外部融资的一个重要来源。

然而，由于对中国海外贷款的估计不同，以及中国官方提供的贷款规模数据有限，尤其是在国家层面，对中国目前占发展中国家贷款比例的估计各不相同。在贷款分配和贷款条件的透明度方面存在挑战；正如海德堡大学中国文化研究助理教授玛丽娜·鲁迪亚克（Marina Rudyak）所言：“我们无法看到贷款协议，因此很难了解其中的风险。”例如，“朱比利债务运动”组织对 48 个非洲国家的一项研究表明，

这些国家 20%的债务是来自中国，35%来自多边机构，32%来自私人债权人，其余 13%来自“巴黎俱乐部”的债权人^{xix}。国际货币基金组织最近的一份文件指出，自 2010 年以来，私营部门债券一直是几个低收入国家增长最快的资金来源。另一方面，根据在 2019 年 6 月提交给基尔世界经济研究所的一份报告指出，在 2010 年至 2015 年期间，中国对低收入国家的贷款总额高于多边和私营部门的贷款^{xx}。

然而，权威消息表明，非洲目前约 20%的外债来自中国，价值 1480 亿美元，如表 2 所示。如图 10 所示，这些贷款在 20 世纪初期价值相对较低，但此后大幅上升，在 2008-2018 年的十年中平均每年超过 100 亿美元。同样值得注意的是，2016 年对于中国对非贷款是特殊的一年，因为这一年里，安哥拉获得了差不多 200 亿美元的贷款。

图 10：中国对非贷款（2000 年至 2018 年）^{xxi}



与其他任何双边债权方一样，中国对其提供的拨款和优惠国际贷款的数额也有限制。中国对非洲的贷款总额通常是根据中非合作论坛（FOCAC）和近期的“一带一路”倡议（BRI）谈判确定的。2020 年是中非合作论坛成立 20 周年，中非合作论坛是中国和非洲 53 个与中国建立并保持外交关系的国家的论坛。例如，在 2015 年和 2018 年中非合作论坛会议上，中国向非洲承诺提供 600 亿美元，其中大部分是贷款和其他信贷。目前，非洲联盟和 46 个非洲国家分别与中国签署了“一带一路”谅解备忘录³，预计这将决定中国未来发展融资的规模和方向⁴。

非洲债务：背景说明

独立前/殖民时期对非洲经济结构性影响

受到非洲国家与前宗主国经济关系本质上的影响，到独立时，几乎所有非洲国家都已成为有限初级产品的出口国和工业制成品的进口国^{xxii}。生产者与殖民地大都市之间建立的联系意味着许多殖民地依赖于其

³ 见 www.africaunconstrained.com/ourdata

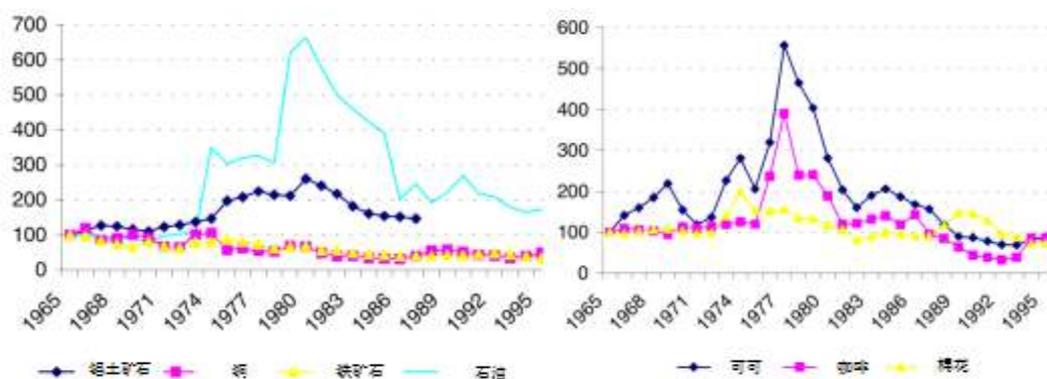
⁴ 参见中国《2021 年国际发展合作白皮书》：http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/10/c_139655400.htm

他国家购买产品，并且其他国家也会支配产品的价格。因此，殖民地没有加工原材料的基础设施，主要是从前宗主国买入现货。殖民地由此生产了他们没有消费过的物品，消费了他们没有生产过的物品。

同时，如果出口收益不足以为维持和扩大以商品出口为主的经济体所需的公共支出提供资金，就需要用到外部资金。再加上非洲过去对初级产品出口的依赖，造成了非洲国家的融资对全球大宗商品需求和价格冲击非常敏感的局面——下一节将进一步讨论这一点。

如图 11 所示，独立后，非洲出口的主要商品出现了繁荣的局面，使这一情况雪上加霜。在许多情况下，大宗商品价格的上涨会导致政府支出的增加。正如非洲经济研究中心研究员姆玛·阿玛拉·埃克鲁希（Mma Amara Ekeruche）在我们对她的采访中所强调的那样，非洲国家获得独立后，对其支出拥有更多的自主权，特别是增加了社会服务方面的支出，而且由于缺乏税收，各国越来越多地通过借债来完成这一目标。虽然有观点认为，该借债政策和进口替代政策是非洲政府的政策失误，但也有观点认为，根本问题是结构性和历史性的，因此形成这样的政策是对上述现实的反映，它们的影响力也就是次要的了。

图 11：非洲一些主要农业和矿物出口大宗商品的价格指数^{xiii}



汲取的经验教训

- 非洲独立时的经济结构很大程度上受到了前宗主国的影响，导致非洲国家在债务和可持续性方面陷入艰难境地。非洲政府脆弱的政策进一步加剧了这种困境，部分原因是受到前宗主国留下的殖民势力的影响。
- 殖民遗留下来的影响至今仍然影响着非洲经济。

20 世纪 70 年代石油危机与其他大宗商品价格暴跌

图 11 还显示，商品价格在 20 世纪 70 年代多次暴跌，对非洲债务产生了巨大的直接和间接影响。据世界饥饿教育服务组织（WHES）称，债务危机（特别是非洲和南美洲的债务危机）是由不受管制的私营领域贷款和国际金融机构政策造成的^{xxiv}。

债务危机爆发的一个主要节点是 1973 年的石油危机，当时石油输出国组织（OPEC）成员国实行石油禁运，作为一大地缘政治战略，目的是摧毁在第四次中东战争（又称赎罪日战争）中那些支持以色列的国家的经济。受益于石油输出国组织新投资的银行开始向发展中国家提供贷款，但在贷款申请和使用情况方面大多没有得到恰当的评估。石油危机导致工业化国家经济衰退，对非洲国家等发展中国家原材料的需求和进口下降，非洲各国国内生产成本上升，许多国家的债务利息也大幅上升。20 世纪 70 年末，油

价出现第二次飞涨，但许多非洲国家无力应对那场危机。当时，非洲的外债总额几乎增长了 15 倍^{xxv}，而政府支出却没有同时出现类似规模的增长。

汲取的经验教训

- 出口和出口市场缺乏多样性可能导致一国过度依赖其主要出口大宗商品的全球价格，或过度依赖对外贸易伙伴的经济地位——而这两者都不在非洲各国政府的控制之下。

20 世纪 80、90 年代的债务危机

20 世纪 80 年代和 90 年代的债务危机对低收入国家产生了巨大的影响。许多发展中国家出现债务违约，墨西哥是第一个要求推迟偿还债务的国家^{xxvi}。国际货币基金组织和世界银行就应对 1982 年债务大危机的金融援助政策进行了监管。提出并采用了以“结构调整”（主要是私有化）和“宏观经济紧缩”（财政紧缩措施）为中心的政策，以应对那场债务危机。第 6 节将从政策角度对这些结构调整方案（SAPs）做进一步讨论。

与之相反的是，与 20 世纪 80 年代的债务危机不同，20 世纪 90 年代的债务危机不是源自于同时出现的大批债务违约。这场危机是由一系列连续发生的事件组成的，如 1994 年（墨西哥危机）、1997 年（亚洲危机）一直到 2002 年（阿根廷危机），全世界多个国家和地区都出现了经济危机。一定程度上，这种危机的根本原因在于私营领域，各大银行和公司以私人投资者的身份过度借贷，外国银行在不审查信用债债务偿还能力的情况下过度放贷。这些都导致了资本外逃和大规模货币投机行为，从而引发了 20 世纪 90 年代的经济危机。

大约是在同一时期，被称为“秃鹫基金”的私人投资者开始收购违约国家的债券，并在数年后起诉这些违约国家，以谋求更高利润的基金^{xxvii}。它们在国际层面有效地充当了“执达主任”或“第三方收债机构”的角色。这种做法最终被英国等国宣布为非法，但类似的做法有可能在未来再次出现。

以下表 3 具体介绍了亚洲危机。

汲取的经验教训

- 一国出口行业的依附性和富人阶层的消费欲会导致外汇交易陷入危急情况，最终不得不采取冒险的应对办法。金融手段（即放松管制、激励措施等）短期内具有效益，但从长远来看几乎不具备可持续优势。
- 另一方面，许多行业内政府支持的放松管制诱发了裙带关系和腐败问题。历史表明，国际货币基金组织和世界银行提出的新自由主义经济复苏政策一贯并巧妙地维护资本主义的利益。随之而来的通常是要求放宽主要和关键行业的私有控制，并加大对相关增长模式的支持，而这就导致了政治僵局的出现。因此必须不断寻求替代办法。国家资本主义和以资源出口为基础的经济增长战略并非唯一选择。
- 非洲债务危机过去及现在的核心问题是发展停滞，而亚洲危机更多的是金融投机和货币保护政策失败的结果。

表 3：亚洲债务危机

1997 年，亚洲金融风暴席卷泰国、马来西亚、印度尼西亚和韩国，这些国家都出现了经济崩溃。这些国家的货币贬值达 30%至 50%，许多银行资不抵债，各国中央银行外汇无力应对国际债务。

与非洲和拉丁美洲国家类似，上述亚洲国家的经济以自然资源开采为基础，但自然资源开采自 20 世纪 80 年代中后期起开始失去价值。泰国和印度尼西亚为避免债务违约，采用了国际货币基金组织的结构调整方案（IMF SAPs）。经济活动的私有化和放松管制最初增加了外国投资、出口和贷款续期。

东南亚国家从日本的外商直接投资（FDI）中获益匪浅，这些国家由此得以暂时不采用国际货币基金组织的结构调整方案，并成为向多国（特别是向美国）出口产品的主要出口国。然而，大多数出口产品的生产受到了外国控制。例如，超过 90%的出口机械和电器来自外国公司（主要是日本公司）。1994 年，仅松下电器（Matsushita）就占马来西亚国内生产总值的 4%至 5%。

这些贸易方式引发了财政账户的高赤字，意味着东南亚各国政府承受着创汇带来的持续压力。由于政府正在寻找更大幅度的创汇方式，因此尽管货物在当地生产并且出口具有竞争力，但资源开采仍在迅速进行，而且为了保持低工薪引进了很多外国劳工。寻求外汇的其中一个例子便是泰国政府大力支持性产业，由此导致艾滋病危机恶化。20 世纪 90 年代初，随着日本外商直接投资减少，泰国、马来西亚、印度尼西亚和菲律宾纷纷通过放松外汇管制、提高利率和将本国货币与美元挂钩来吸引投资者。

而泰国由于外资投资的涌入，增加了借债额，外债从 1989 年的 210 亿美元上升到 1996 年的 890 亿美元。但是，这些资金从未用于生产性投资，大部分都流向了房地产开发商，到 1997 年，房地产开发商的所有贷款中约有一半是坏债。马来西亚、印度尼西亚和菲律宾也出现了类似的情况，这些国家的金融机构开始拖欠外国贷款。这导致了连锁反应的出现，外国投资者开始撤走他们的股票和投资，多个经济体不可避免地崩溃了。泰国和印度尼西亚再次寻求国际货币基金组织的援助，并重新采用结构调整方案。

第 4 节：新冠肺炎疫情与债务

新冠肺炎疫情在全球范围内蔓延，造成了巨大影响。截至撰写本报告之日，全球报告病例超过 9500 万例，死亡人数超过 200 万人^{xxviii}。这场疫情悲剧还引发了世界上最大的一次经济危机，病毒以及（个人、社会和政府）针对病毒采取的应对措施对经济增长产生了重大影响。全球大多数经济体至少出现了一个季度的缩水。图 12 显示了 2019 年至 2020 年国内生产总值增长估值的剧烈变化。然而，应当指出，在这两个图表中，有几个非洲国家与东亚和东南亚国家一样，是世界上增长率最高的国家。

图 12：2019 年（左）和 2020 年（右）全球国内生产总值（GDP）增长预期估值^{xxix}



这场大流行病进一步影响了失业、贫困和“债务可持续性”（第 6 节讨论了“债务可持续性”的概念及其影响）。本节讨论的是新冠疫情全球大流行之前和期间对非洲经济增长和债务的预测，同时展望大流行结束之后的情况。

新冠肺炎疫情对非洲的影响

经济增长减慢

国际货币基金组织表示，2019 年，即在新冠肺炎疫情发生之前，全球增长最快的前十个经济体中有四个是位于非洲。2020 年 10 月，国际货币基金组织估计，前十个增长最快的经济体中有六个位于非洲。然而，尽管国际货币基金组织预测 2021 年非洲 55 个国家中有 22 个国家经济增长将超 4%，但全球增长最快的前十个国家中只有三个位于非洲：利比亚、毛里求斯和博茨瓦纳^{xxx}，部分原因是预计亚洲地区的经济复苏相对更快。

事实上，该分析还显示，非洲在 2019 年和 2020 年的实际国内生产总值增长率分别为 3.3% 和 -2.9%，明显高于除“亚洲及太平洋”以外的加入了国际货币基金组织的其他区域的年增长率，同时还高于“世界其他地区”2019 年 2.2% 和 2020 年 -6.7% 的平均增长率。然而，预计 2021 年非洲经济将增长 3.7%，而世界其他地区将增长 4.3%，后者也是由亚洲推动的。2021 年 1 月，国际货币基金组织发布新一期《世界经济展望》，预测 2021 年撒哈拉以南非洲 GDP 增速 3.2%，与 2020 年 10 月预测的 3.1% 相比，增长了 0.1%。相比之下，2021 年世界其他地区的 GDP 增速预计达 5.5%，比 2020 年 10 月的预测增长 0.3%^{xxxi}。因此，在 2020 年经受住了新冠疫情的一些经济影响之后，非洲国家在 2021 年可能比其他国家遭受更大的损失。

虽然像国际货币基金组织这样做出的预测能够发挥作用，但是仍然有大量的具体情况不为人知，这是当下面临的挑战。尽管非洲在全球投资、旅游和贸易领域中所占的份额不到4%，但事实上，许多非洲经济体的增长在很大程度上都依赖于这些领域的“流动”。根据联合国和其他国际组织的数据，自新冠疫情全球大流行爆发以来，这些领域的大多数“流动”已经大幅减缓，而卫生和社会安全保护方面的预算不得不迅速增加。

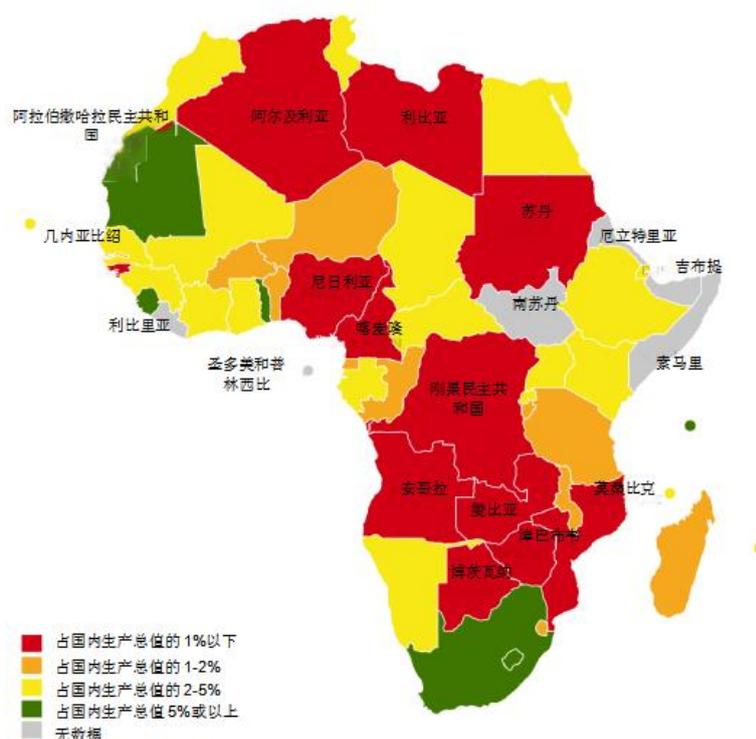
2020年1月至10月，进入非洲的国际旅客人数减少69%^{xxxii}。同时，预计2020年最后一个季度的全球贸易将同比2019年下降3%^{xxxiii}。许多非洲国家的贸易和旅游业在其GDP中占有很大比例。19个非洲低收入国家中至少30%的GDP来自商品和服务出口^{xxxiv}，而14个非洲国家中至少10%的GDP来自旅游业^{xxxv}。这两个名单上，佛得角等有些国家所面临的情况显得尤为明显。

政府支出增加

受新冠疫情大流行的影响，由于需要资金来满足应对新冠肺炎的相关需求——如个人防护设备、检测设备、医疗物资和疫苗——以及在新冠肺炎疫情期间支持穷人的措施，非洲大陆各国政府的支出大幅增加。此外，联合国估计，除紧急卫生支出外，非洲各国将需要至少2000亿美元来应对新冠肺炎疫情带来的社会经济成本，但未来流入非洲的新资金量比较有限^{xxxvi}。实际上，非洲各国政府一直在增加预算（从2020年4月的380亿美元增加到2020年9月的680亿美元），以支持公民生活和企业运转。

如图14所示，一些国家在这些措施上的支出达到GDP的5%以上。然而，这些支出平均占GDP的2.5%，尽管很重要，但远低于其他国家和地区的水平，如亚洲（约7%）和20国集团（约11%）^{xxxvii}。换言之，总体来看，如果把支出平摊到非洲大陆人口的话，非洲国家2020年抗击新冠疫情的预算支出相当于人均51美元。

图14：2020年9月非洲国家用于在疫情期间支持公民和企业的相关支出占国内生产总值（GDP）的百分比^{xxxviii}



此外，非洲各国政府公开发布的信息显示，2020 年推出的旨在避免贫困加剧的扶贫措施计划惠及超过 1.75 亿非洲人民，这一数字远高于世界银行模拟预测的非洲因新冠肺炎可能陷入极端贫困的 4000 万人^{xxxix}。然而，如图 15 所示，这些措施主要集中在相对较富裕的非洲国家，且每个国家覆盖的人口不同。

图 15：截至 2020 年 6 月，非洲各国政府为应对新冠疫情大流行而采取的扶贫措施ⁱ



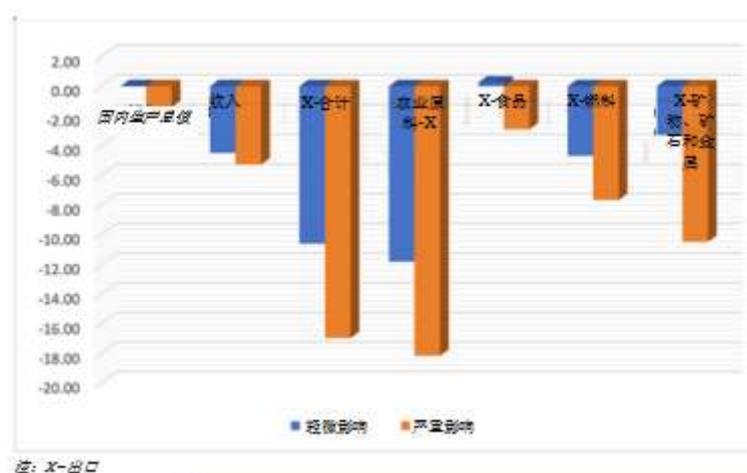
此外，非洲政府在其他措施上的支出，如急需的基础设施上的支出，也受到影响。由于面对减少拖欠债务的压力，肯尼亚在基础设施建设上的支出可能有所放缓，并且有多个项目中止或推迟，其中包括一个价值 4.5 亿美元的大坝^{xii}。相比之下，因尼日利亚石油出口收入减少，2020 年 6 月初，该国政府提出将 2020 年卫生预算支出削减 43%^{xiii}。

国际货物、人员和资金流动的税收减少

新冠疫情全球大流行对非洲各国政府税收收入的影响同样显著。许多非洲国家依赖原油和矿物等大宗原材料商品的出口，很多国家还要从重要的旅游行业征税^{xiiii}。正如姆玛·阿玛拉·埃克鲁希（Mma Amara Ekeruche）在接受作者采访时提到的尼日利亚那样，许多非洲国家由于新冠疫情引发的经济衰退导致工作岗位流失，所得税收入也很低。

新冠疫情使得全球 GDP 萎缩，导致对许多大宗商品（包括石油和非洲一些国家的其他初级出口商品）的需求和价格下降，以及税收减少，这削弱了政府在应对疫情危机时强化公共服务的能力。预计非洲的公共收入将平均减少约 5%，商品出口总额将减少约 17%^{xv}。如图 16 所示，预计受燃料出口和随之而来的粮食出口减少的影响，非洲出口总额不会受到剧烈冲击，但仍将减少 10.6%。无论情况是否危机，燃料价格大幅下跌都将使政府收入遭受重大损失。此次经济大衰退期间，非洲出口总额将下降 16.7%，收入损失高达 5.3%。农业原材料出口的大幅下降将不利于主要依赖这一领域的非洲经济体，如贝宁和冈比亚等国。非洲多国矿产领域收入也出现了显著下降，如：塞拉利昂（-7%）、刚果民主共和国（-6.2%）、加纳（-4.6%）和马里（-4%）。

图 16：预计新冠疫情对非洲 GDP、收入和出口的综合影响^{1v}



新冠疫情还导致旅游业收入大幅减少。由于封城措施、边境关闭、旅行限制和对旅行的恐惧，非洲政府的税收收入减少——在旅游业很重要的非洲国家情况更是如此。如前文所述，14 个非洲国家至少 10% 的 GDP 来自旅游业，5 个国家超过 20% 的 GDP 来自旅游业；这 5 个国家分别是：塞舌尔、佛得角、圣多美和普林西比、毛里求斯、冈比亚^{xvi}。2020 年 10 月入境非洲的国际旅客人数同比 2019 年减少 87.4%，联合国世界旅游组织对 2021-2024 年预测估计，要使国际旅客人数恢复到 2019 年的水平，仍需要 2.5 至 4 年的时间^{xvii}。

尽管 2019 年对非洲外商直接投资（FDI）仅占全球外商直接投资的 2.9%，但埃及、南非、刚果、尼日利亚、埃塞俄比亚在同年的外国直接投资资金流入额均超过 20 亿美元，因此对非外商直接投资仍是一个重要考量因素^{xviii}。联合国贸易和发展会议（UNCTAD）预计，对非外商直接投资将从 2018 年的 510 亿美元和 2019 年的 450 亿美元骤降至 2020 年的 250 亿至 350 亿美元，降幅在 25% 至 40% 之间，如恢复到之前的水平，预计要到 2022 年^{xix}。

日益严峻的外债挑战

新冠疫情的影响有经济增长下降、政府支出增加和税收收入减少，导致包括非洲在内的世界各地债务存量和债务占 GDP 比重上升。

因此，如果债务管理不当，疫情很有可能会加剧非洲大陆的主权债务危机。非洲开发银行发布的 2020《非洲经济展望》报告（补编）指出，新冠疫情全球大流行期间，非洲多国的债务占 GDP 比重仍很高，预计在 2020 年和 2021 年，债务占 GDP 比重将比疫情前高出多达 10 个百分点¹。

然而，重要的是要结合背景来考量这些国家的债务水平。第一，全球背景。2019 年，全球共有 64 个国家的公共债务占 GDP 比重超过其 GDP 的 60%。其中三分之一是非洲国家。但是，2020 年，仅有的 12 个被列为正面临或可能面临债务危机高风险的国家都是非洲国家ⁱⁱ。非洲国家之间有什么明显的本质区别吗？区别很小。

第二，在非洲的 55 个经济体中，目前只有 5 个经济体（佛得角、毛里求斯、莫桑比克、南非、突尼斯）的债务占 GDP 比重预计将高于其在 20 世纪 90 年代初宣布发生“非洲债务危机”时的水平。这些国家通常被视为能够“很好管理”其债务的非洲国家，例如赞比亚，该国的债务预计（2025 年之前）会有所上升，但不会达到 20 世纪 90 年代 261% 那么高的水平。

基于数据分析，也只有少数几个非洲国家从指标来看会面临较大的挑战，例如债务水平高于其目前的经济体量（仅两个——吉布提和莫桑比克），40%的债务由私营领域借出（毛里求斯、尼日利亚和赞比亚）——往往以外币形式借出，或目前的债务偿还额占所欠债务的15%以上（毛里求斯、吉布提和安哥拉）⁵。非洲绝大多数国家缺乏资金来促进经济增长和解决贫困问题⁵。

我们现在将讨论如何避免债务危机，同时为经济增长提供更多资金支持。非洲国家和国际伙伴有哪些方案可以选择？



⁵更多信息见：《非洲国家债务指南》，重新设想的发展，2021年1月。

第 5 节：评估备选方案

在列出和分析这些备选方案之前，我们必须首先探讨这些方案是否可以评估以及应该如何评估及比较这些方案。备选方案的整体评估使用的是“优势、劣势、机会和威胁”（SWOT）分析法等方法。

在国际发展中，双边和多边捐助方常常使用一套标准（图 17）来评估发展措施的备选方案ⁱⁱⁱ。

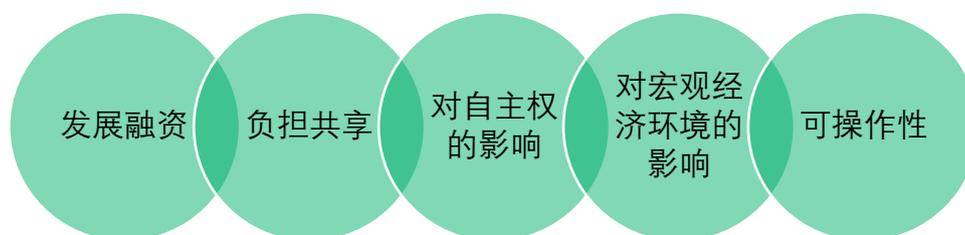
图 17：经济合作与发展组织发展援助委员会（OECD DAC）评价标准^{iv}



虽然这两个框架都很重要，但鉴于我们正在讨论长期发展解决方案，而且这很可能涉及发展部门领域内及该领域外的多种措施和行动，我们决定在这两种评估方法的基础上，制定一种专门的评估方法。

具体而言，考虑到第 2 节所述当前债务市场的结构，第 3 节所述从以往债务危机吸取的经验教训以及第 4 节所述非洲国家在新冠肺炎疫情期间面临的特殊挑战，每一个备选方案将根据以下五个关键标准进行审议和评估（如图 18 所示）：

图 18：备选方案评估标准



1. 发展融资：这一方案在多大程度上支持或阻碍非洲国家的长期经济发展的目标？

解决方案应激励生产性贷款以促进发展，并且填补实现上文强调的可持续发展目标所需的基础设施和融资方面的巨大缺口，这一点至关重要。在新冠疫情全球大流行之前，非洲在基础设施发展方面出现了巨大的融资缺口——因此，理想的解决方案不仅仅是靠债务减免，同时也要促进良好环境的

建立，激励受援方获得未来所需的融资。本分析将此标准评分分值从 1（阻碍发展）列到 10（支持发展）。

2. 负担分担：债务方和债权方如何负担债务风险？

原则上，应对融资挑战的解决办法应至少允许债务方和债权方之间以及共同债务方和共同债权方内部均分负担债务。事实上，这一原则在某种程度上已经包含在援助制度中。例如通过“优惠”贷款（见第 2 节的解释）。然而，鉴于贫穷问题往往集中出现在债务国（因为较富裕的国家有机会获得国内贷款），有一种观点认为，应尽可能少的把负担分给债务国。我们采用后一个论点作为我们评估的基准。因此，对分给债务国的负担会给出一个评分，1 表示全部负担落在债务国（会导致问题出现），10 表示负担根本没有落在债务国，而是落在债权国，或者完全没有承担负担。本报告不会根据这一标准来判别债权国承担负担或完全不承担负担哪种更好——无论我们如何探讨每一个备选方案的含义，都要根据一个独立的标准（标准 5——可行性）来探讨这方面的问题。

3. 对所有权的影响：债务国是否会丧失主权？

发展合作成效包括地方或国家“所有权”标准，这一标准探讨筹资国在多大程度上会将资金直接用于最需要的地方，而不是通过“附加条件”、“条件”或者向债权国询问资金该应用于什么方面或者如何使用这笔资金（例如通过债权国的公司或承包商）。原则上，应对融资挑战的解决方案应符合债务国政府、公民和机构的需要和主权要求，并应优先考虑这些需要和主权要求，而且不应限制债务国在可能需要资金的领域直接使用资金的能力。以下分析中从 1（强烈妨碍所有权）到 10（不妨碍所有权）进行评分。

4. 对非洲宏观经济环境的影响：这一解决方案有多“稳定”？

一个解决方案如果要真正长期奏效，就必须得是“稳定的”——避免对该国的其他领域造成问题——例如，如果该解决方案导致了商品的通货膨胀（即价格上涨），这可能就是一个问题，因为这种通货膨胀会使该国最贫穷的人无法获得商品。下面的分析将这一标准的评分从 0 分（代表高度不稳定的解决方案）列到 10 分（代表改善国家整体经济运行的解决方案，特别是针对最贫穷的人）。

5. 可行性：该备选方案在未来实际施行的可能性有多大？

各种备选方案必须要切合实际，可以达到目的，这是至关重要的。例如，如果某解决方案要求债务国或债权国之间进行前所未有的合作，则该方案会得分很低（1 分表示不可行，10 分表示执行起来非常容易，且能迅速执行）。



第6节：备选方案

以下分析介绍、解释和评估了十个解决方案——有三个是之前使用过的方案（备选方案 1-3），包括为应对新冠疫情而实施的 20 国集团暂停偿债倡议（DSSI），以及其他七个完全“新”的解决方案，供非洲读者和国际社会查阅和实施（备选方案 4-10）。

应当指出，所分析的前两种解决办法（备选方案 1-2）是相互联系的。简单地说，20 世纪 80 年代的时候，备选方案 1 占主流，该方案涉及多边机构向债务国提供新的贷款，然而对新的支出提出了严格的附加条件，并适当延长偿债期限，但不勾销债务。从 20 世纪 80 年代末开始的实际债务减免倡议（备选方案 2）与提倡备选方案 1 的相同机构提供的新型贷款组合在了一起，但对条件的类型和程度作了一些调整。备选方案 2 勾销债务的第一部分只涉及双边机构，但在备选方案 1 的大部分内容实施后，最终于 20 世纪 90 年代扩大到多边机构。

本报告列出的其他备选方案并不存在这种现有联系，尽管它们完全有可能存在（这一点将在后面的评估中讨论）。

除了标注“以前使用过的”或“新的”之外，这些方案没有按特定顺序排列。

在得出结论和给出建议之前，根据上述 5 项标准进行的单个分析位于每个备选方案的末尾，而对于全部方案的综合“评分”位于本节的末尾。

以前使用过的解决方案

1. 布雷顿森林体系（国际货币基金组织/世界银行）结构调整方案（SAPs）^{iv}

结构调整方案由国际货币基金组织和世界银行（统称布雷顿森林体系机构）向经历经济危机的国家提供的贷款（结构调整贷款；SALs）组成，该方案是一个国家为了从布雷顿森林体系机构获得贷款而必须支持的一系列经济改革方案。结构调整往往是一揽子经济政策，包括减少政府支出，接受自由贸易等。这些政策的目的是鼓励经济体结构调整，例如取消“过度”的政府管制和促进市场竞争^{vi}。

在寻找解决债务危机的办法时，结构调整方案在开放外国投资市场和降低通货膨胀方面产生了积极作用。另一方面，结构调整方案由于私营化率高和公务员减少而使得失业率不断攀升^{vii}。结构调整方案还导致环境被忽视，卫生、教育和基础设施行业的质量下降。非洲大陆的许多国家依赖资源开采作为出口来源，这些国家需要利用外汇来偿还债务。如果把结构调整方案引入混合所有制经济体，对许多行业活动会放松管制，资源被开采，从而对土地和以土地为生的人民产生破坏性影响。以上几点在如今整个非洲都可以明显观察到。

由此形成了一个恶性循环：发展中国家因采用结构调整方案导致货币大幅贬值，削减了其竞争力，无法创造实际价值，导致一国无力偿还现有债务或利息，因此，这些国家不得不寻求外部筹资，在这种情况下，借贷周期周而复始。

布雷顿森林体系的这两大机构要求债务国执行某些政策，才能获得新的贷款（或降低现有贷款的利率）。这些政策通常将重点放在提高私营化率、加强贸易和外国投资自由化以及平衡政府赤字。贷款的附加条

件条款因其对竞争力、主权和社会领域的影响而广受批评，一些批评者认为，这些条件相当于财政威胁，甚至是敲诈，而穷国别无选择，只能遵守。例如以下政策：

- 使货币贬值以减少国际收支赤字；
- 削减公共领域就业、补贴和其他开支，以减少预算赤字；
- 国有企业私有化，对国有经济控制的行业放宽管制；
- 放宽管制，以吸引外国企业投资；
- 堵住税收漏洞，改进国内税收。

20 世纪 80 年代债务危机期间，中低收入国家采用了早期结构调整方案。墨西哥是第一个实施结构调整以换取贷款的国家。20 世纪 80 年代期间，国际货币基金组织和世界银行为经历经济危机的大多数拉丁美洲和非洲国家制定了一系列贷款计划^{lxviii}。此后，贷款主要流向拉丁美洲、东亚、南亚和非洲国家，包括哥伦比亚、墨西哥、土耳其、菲律宾、巴基斯坦、尼日利亚、苏丹和津巴布韦。截至 2018 年，印度成为自 1990 年以来结构调整计划贷款的最大受援国。

对结构调整常见的一种批评是教育和卫生领域的费用会大幅削减。许多情况下，政府花在这些基本服务上的钱比用于偿还国际债务的钱还少^{lix}。其他批评包括^{lx}但不限于以下几点：

- 批评者将附加条件的贷款描述成新殖民主义的工具。此观点认为，富国向穷国提供救助——后者通常是前者的前殖民地——以迫使穷国改革，接受跨国公司的剥削性投资。因为这些公司的股东主要居住在富裕国家，所以尽管前殖民地名义上拥有国家主权，但富裕国的殖民欲望仍未消停^{lxi}。国际货币基金组织和世界银行向寻求资金援助的国家提供资金援助，但将经济意识形态或经济议程作为接受资金的先决条件。例如：
 - 根据规定，应削减开支，实现经济自由化，打造资源开采/出口导向型的开放市场，并作为其结构调整的一部分；
 - 国家的作用被最小化；
 - 鼓励私有化，减少对国有产业的保护；
 - 其他调整政策还包括货币贬值，提高利率，实现劳动力市场的灵活性以及取消粮食等的补贴；
 - 为了吸引外国投资者，应减少或取消各种规定和标准。
- 损害国家主权^{lxii}。实施结构调整计划的国家在应对经济冲击方面的政策自由空间较小，而富裕的债权国可以自由地累积公共债务，以度过通常源于其市场的全球经济风暴。
- 穷国必须更多依赖出口，以筹集足够多的资金及时还清债务。由于有如此多的国家被要求（或被迫）进入全球市场——在这些国家可能实现经济社会稳定并做好准备之前——并被告知要像其他国家那样重点生产经济作物和大宗商品，这种情况就像是一场大规模的价格战。这可能导致较贫穷区域的资源变得更加便宜，从而有利于较发达国家的消费者。各国政府还需要增加出口，以保持本国货币稳定（这种做法可能不具备可持续性），赚取外汇来偿还债务。

这些先决条件一旦糅合起来对较贫穷国家的影响可能是毁灭性的。上述因素可能会让低收入国家进一步深陷困境，并因此继续依赖发达国家。表 4 以加纳为例说明了这些挑战^{lxiii}。

表 4：加纳与结构调整

加纳实施的结构调整方案包括通过削减社会服务支出和国有企业私有化来减少政府开支。加纳还增加了可可和木材等主要产品的生产和出口，以及非传统产品的出口。加纳的经济改革方案得到了世界银行和其他机构 60 多亿美元贷款的资助。

和其他国家一样，当时的加纳政府（国家临时军事委员会-PNDC）分阶段实施了结构调整方案。1983 年至 1992 年是加纳实施结构调整方案的两个主要阶段，该国称之为经济复苏计划一（ERP I）和经济复苏计划二（ERP II）。经济复苏计划一（1983-1986 年）是该方案的第一阶段，重点是使经济复苏。

经济复苏计划一有很多目标，但基本上是为了稳定加纳的经济。目的是防止经济继续下滑，特别是防止出口和工业领域下滑。该计划旨在增加出口。这一阶段的特点是，所谓的国家临时军事委员会痴迷于降低通货膨胀，并将汇率自由化作为出口的一种激励手段。

实际上，经济复苏计划一是为了恢复财政纪律，鼓励储蓄和投资，并缓解加纳国内和国际收支的不平衡情况。

经济复苏计划二（1987-1992 年）旨在巩固经济复苏计划一取得的成果，助力经济改革“稳中有进”。因此，政府制定了一系列中长期目标：通过将投资从占国民收入的 10%左右增加到 25%；将储蓄从经济复苏计划一结束时的 7%增加到 1990 年的 15%左右；通过公共企业改革方案 (PERP) 进行公共部门改革，减少政府开支，实现不良国有企业私有化，同时出台调整社会成本的解决方案，又称减轻调整社会负担方案，最终实现年均 5%左右的经济增长率。

结构调整方案的未来潜在利用分析

评价项目	评级 (1-10)	备注
发展融资	3	尽管提供了高额贷款，但结构调整方案在过去却阻碍了各方面的发展。
负担分担	1	负担主要由借款方承担。
对所有权的影响	2	对主权的影响较大，政府不得不放弃公共事业等国有资产，并开展违背政治的其他具有挑战性的政策改革。
对宏观经济环境的影响	2	大量证据表明：结构调整方案产生了强大的通货膨胀压力，加剧了不平等和不确定性，同时阻碍了国内投资和储蓄。
可行性	7	经过近 40 年的具体落实，相关机构表示，结构调整方案切实可行。从政治角度而言，尽管新方法让问题看似变得简单，但接受国政府要迎接新的结构调整方案可能带来的诸多挑战。

2. 重债穷国和多边债务减免倡议

在 20 世纪 90 年代和 21 世纪初，债权人提出并执行了两项新的倡议——向被视为债务危机的国家提供取消债务和减免债务的举措。

重债穷国倡议

世界银行、国际货币基金组织和其他多边、双边和商业贷款机构于 1996 年开始实施重债穷国倡议。

该方案旨在帮助世界上最贫穷的国家避免因无法控制或不可持续的债务负担而难以喘息。国际金融界（包括多边组织和各国政府）应共同努力，将重债穷国的外债负担维持在可持续水平。

如何筛选符合资格的国家？

第一步：决定点。一个国家要符合重债穷国倡议的援助，必须满足以下四个条件：

1. 有资格向世界银行的国际开发协会借款，该协会主要向世界最贫穷国家提供无息贷款和赠款；向国际货币基金组织的减贫与增长贷款信托基金借款，该基金以补贴利率向低收入国家提供贷款⁶；
2. 债务负担被认为“无法持续”，无法通过传统的债务减免机制加以处理；
3. 在通过执行得到国际货币基金组织和世界银行支持的调整方案进行改革并发展合理政策方面，建立了良好的成绩记录；以及
4. 制定了《减贫战略文件》。《减贫战略文件》是继结构调整方案之后推出的一系列改革方案。

一旦某国家满足或在满足四项标准方面取得了长足的进展，国际货币基金组织和世界银行的执行董事会将正式决定该国是否有资格获得债务减免，同时国际金融界亦承诺将债务减至其认为可持续的水平。执行董事会作出的决定还可能包括必须在该国国内进行的进一步改革。某国家一旦通过该阶段的评估，可立即停止支付该国的到期债务。

第二步：完成点。为了获得根据重债穷国倡议提供的全部及不可撤销的债务减免，该国必须：

1. 在国际货币基金组织和世界银行贷款方案的支持下，进一步建立良好业绩记录；
2. 实施在决定点商定的效果良好的关键改革；以及
3. 采纳和执行《减贫战略文件》不少于一年。

一旦某国家满足上述标准，该国则可获得在第一步（决定点）承诺的全部债务减免。

重债穷国的适用范围？

- 据初步确定，有资格或可能有资格获得重债穷国倡议援助的国家有 39 个。其中，36 个国家在达到完成点后，获得了国际货币基金组织和其他债权人的全部债务减免。
- 另外 3 个国家尚未达到决定点，如图 19 所示。

⁶换言之，该国必须是低收入国家或中低收入国家，但也必须符合世界银行单独确定的若干其他标准。

图 19：符合、有资格或可能有资格以及可能获得重债穷国倡议援助的国家名单（截至 2020 年 2 月）^{lxiv}

达到完成点后的国家（36 个）		
阿富汗	埃塞俄比亚	毛里塔尼亚
贝宁	冈比亚	莫桑比克
玻利维亚	加纳	尼加拉瓜
布基纳法索	几内亚	尼日尔
布隆迪	几内亚比绍	卢旺达
喀麦隆	圭亚那	圣多美和普林西比
中非共和国	海地	塞内加尔
乍得	洪都拉斯	塞拉利昂
科摩罗	利比里亚	坦桑尼亚
刚果共和国	马达加斯加	多哥
刚果民主共和国	马拉维	乌干达
科特迪瓦	马里	赞比亚
决定点前的国家（3）		
厄立特里亚	索马里	苏丹

多边债务减免倡议

为帮助加快实现千年发展目标，多边债务减免倡议于 2016 年对重债穷国倡议进行了补充。

针对已完成重债穷国倡议进程的国家，多边债务减免倡议为符合国际货币基金组织和多边开发银行（包括非洲开发银行、泛美开发银行和世界银行）的债务提供了 100% 的债务减免。例如，根据多边债务减免倡议取消的亚洲开发银行债务总额估计为 113.5 亿美元，涉及 25 个非洲国家。

最终达成的多边债务减免倡议成为了美国和欧洲之间的息争协议。据报道，美国官员认为，多边债务减免的费用可由上述机构承担，无需捐助方提供任何新的援助。但其他债权人认为，这些机构应因其提高债务减免而获得补偿，以避免挪用可能借给最贫穷国家的资源。他们认为，任何债务减免都应是对现有多边援助的补充。根据息争协议计划，多边开发银行从债权国获得新的资金以抵消其债务减免，而国际货币基金组织则利用内部资源承担债务减免的费用。例如，在 50 年多边债务减免倡议期间（2004-2054 年），非洲开发银行就与多边债务减免倡议相关的亚洲开发银行放弃的再融资得到了“美元对美元”的补偿。

哪些国家有资格参加多边债务减免倡议？

所有达到重债穷国倡议完成点的国家均符合多边债务减免倡议的债务减免条件。此外，为了遵守国际货币基金组织的具体要求（即该机构的资源应在其成员国之间公平使用），国际货币基金组织执行董事会同意，人均收入达到或低于 380 美元的所有成员国（包括非重债穷国）也应符合债务减免条件。图 19 提供了有关符合减免条件国家的名单详情。

图 20：符合多边债务减免倡议减免条件的国家^{xv}

	符合“多边债务减免倡议一号信托”（人均收入为或低于 380 美元）	符合“多边债务减免倡议二号信托”（人均收入超过 380 美元）
受益于重债穷国/多边债务减免倡议的国家		
“完成点”重债穷国：根据“加强的重债穷国减债计划”达到完成点的 36 个国家	阿富汗、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚比绍、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、莫桑比克、尼日尔、卢旺达、圣多美和普林西比、塞拉利昂、坦桑尼亚、多哥、乌干达	贝宁、玻利维亚、喀麦隆、科摩罗、刚果共和国、科特迪瓦、几内亚、圭亚那、海地、洪都拉斯、毛里塔尼亚、尼加拉瓜、塞内加尔、赞比亚
人均收入低于 380 美元、欠国际货币基金组织未偿债务的非重债穷国（2 个）	柬埔寨、塔吉克斯坦	
有可能符合“加强的重债穷国减债计划”完成点条件的国家		
乍得：在重债穷国完成点时，乍得不再持有符合多边减债倡议条件的债务，因此没有资格获得国际货币基金组织的多边减债倡议援助。		
另外三个国家：厄立特里亚、索马里和苏丹适用于重债穷国债务减免，但这些国家没有任何符合多边债务减免倡议条件的债务。厄立特里亚国对国际货币基金组织没有任何未履行的义务。索马里和苏丹长期拖欠货币基金组织的款项，在其欠款结清后，将不会有任何符合多边债务减免倡议条件的债务。		

重债穷国和多边债务减免倡议方案总共免除了 37 个参与国（其中有 31 个非洲国家）1,000 多亿美元的债务。

关于未来可能利用类似重债穷国/多边债务减免倡议的债务减免分析

评价项目	评级 (1-10)	备注
发展融资	5	债务减免作为一项干预措施，并不直接提供促进长期可持续金融发展的方法。但是债务减免更有效果。一方面，它可以拓宽未来的债务承载能力，但也会损害国家的声誉（以及未来债权人的决策），导致新的举债难上加难。
负担分担	8	负担主要由债权人承担（尽管债务人可能会因未来举债渠道受损而承担一些负担）。
对所有权的影 响	4	债务减免附带了某些条件，例如，附加《减贫战略文件》，作为结构调整方案的后续文件。虽然《减贫战略文件》的要求不太严格，但仍然涉及了公共部门改革等内容。
对宏观经济环 境的影响	6	通常情况下，宏观经济条件的改善可能会因对未来违约的预期（风险感知）导致资本成本上升。
可行性	7	该等倡议已经实施了数十年，债权人和债务人都了解相关要求。

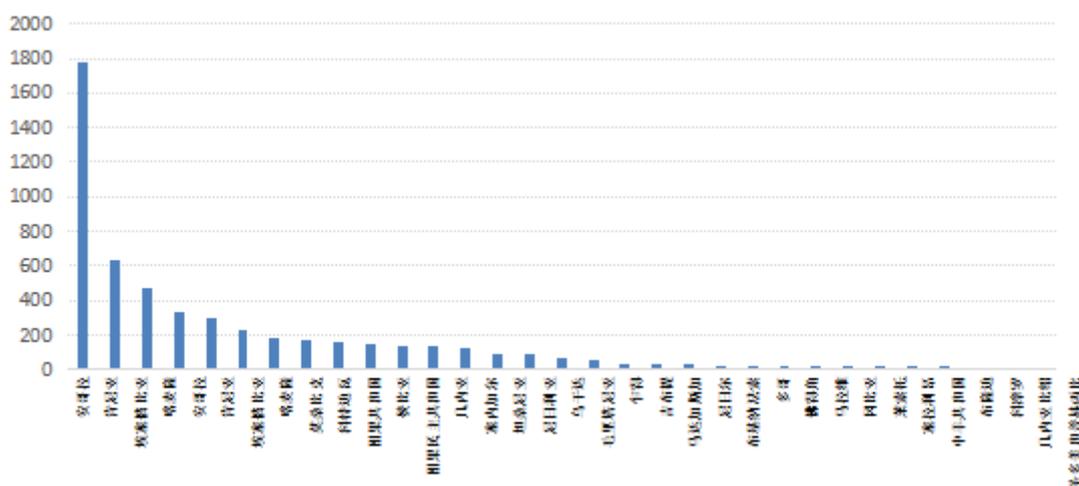
3. 2020 年新冠疫情债务减免应对措施

为应对新冠疫情，截止 2020 年 9 月^{lxvi}，非洲各国共筹措 680 亿美元，相当于国内生产总值的 2.5%。这是一笔额外的开支，因此各国政府必须重新调整其他预算线，以获得更大的“财政空间”。其中一条关键的预算线可予以确定——债务偿还，包括利息支付。就债务规模而言，2018 年非洲各国须向世界其他国家偿还的债务总额为 766 亿美元——超过预留预算的 1.1 倍。

推迟偿还债务似乎是改善当前局势的最佳方式，同时也不影响这些国家未来获得资金的能力。20 国集团（包括中国在内的 20 个世界上最富裕的国家）主要向 77 个世界上最贫穷的国家（其中 40 个在非洲）提供了支持，以推迟各国偿还所欠 20 国集团的债务。最初，暂停偿债的截止期限为 2020 年底，但随后延长至 2021 年 6 月，而且可能会进一步延长。鉴于过去十年以来，诸多 20 国集团国家的双边供资相对减少（如第 3 节所述），目前符合《暂停偿债倡议》条件的非洲国家于 2020 年和 2021 年到期的双边偿债款中有 71.8% 为亏欠中国的债务^{lxvii}；据估计，绝大部分偿债与国家开发银行相关^{lxviii}。

自 2020 年 5 月以来，《暂停偿债倡议》已向共计 73 个符合条件的国家中的 40 多个国家提供了约 50 亿美元的援助。^{lix}截止目前，37 个非洲国家中已有 31 个国家参与其中，受益总额将近 60 亿美元，如图 21 所示（按参与国分列）。

图 21：参与的非洲国家从《暂停偿债倡议》中的获益详情（单位：百万美元）^{lxx}

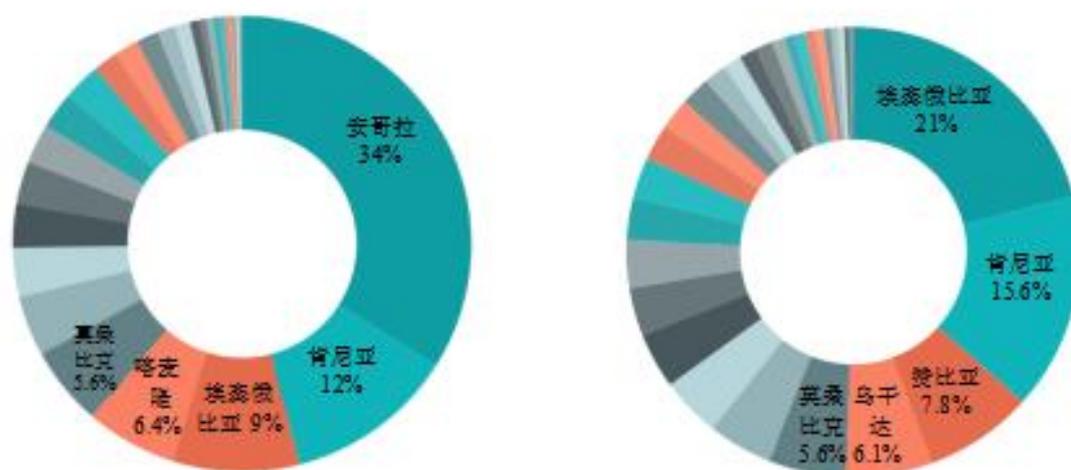


然而，20 国集团暂停倡议的影响也受到了限制，原因如下：

1. 20 国集团的承诺与多边融资无关，多边融资需要偿债，否则各国将面临无资格获得未来资金的风险。相反，世界银行和国际货币基金组织等多边机构通过现有工具向各国提供新的资金，其数额和条件须由其各自的董事会逐国谈判和批准。此外，新增的多边融资大部分是需要 5-10 年内偿还的贷款，而非赠款^{lxxi}；
2. 20 国集团的承诺并不涉及 20 国集团国家的私营部门（商业）债权人，因为他们仍会要求偿付贷款，否则国家将被贴上“违约”的标签。例如在 2020 年 11 月，赞比亚就未偿还贷款，并被贴上了“违约”的标签。截至目前，只有一家（半）商业贷款机构公开同意为任何非洲国家提供债务延期——中国国家开发银行为赞比亚提供的债务延期（数额未披露）；
3. 20 国集团的承诺不适用于 15 个非洲国家，因为它们的收入门槛比较随意；而其他国家被排除在外是因为它们不符合世界银行或国际货币基金组织的供资条件（如苏丹、厄立特里亚和津巴布韦，尽

- 管它们是世界上贫穷的国家)；而 40 个符合条件的非洲国家中的某些国家也对加入该倡议表示担忧，因为他们可能仅因要求债务延期就会被贴上“违约”或“债务危机”的标签；而且
- 20 国集团的承诺更偏向于支持那些面临巨额债务偿还的国家——不一定是那些在财政空间方面（例如由于增长放缓）面临最大挑战的国家，也不一定是面临新冠肺炎健康挑战的国家。如图 22 所示，34% 的非洲债务延期提供给了安哥拉，但安哥拉的新冠肺炎病例仅占非洲《暂停偿债倡议》国家中病例总数的 3%（截至 2021 年 2 月 1 日为 19,672 例）。与此相比，埃塞俄比亚的情况最为严重，病例总数达 135,594 例，但其暂停偿还的债务仅占该区域债务总额的 9%。

图 22：通过《暂停偿债倡议》向非洲《暂停偿债倡议》受援国提供的全部援助比例（按国家分列）^{lxxii}（左）；非洲《暂停偿债倡议》受援国新冠肺炎病例比例^{lxxiii}（右）



- 20 国集团的承诺最初仅适用于 2020 年。^{lxxiv}于 2020 年 11 月，该承诺延期至 2021 年 6 月。然而，短期承诺所造成的不确定性将会阻挠政府充分利用所创造的“财政空间”。20 国集团国家表示，他们将在 2021 年 4 月决定是否需要将债务再次延期 6 个月^{lxxv}。实际上，2021 年预计偿还的债务将高于 2020 年，这给各国政府施加了诸多压力^{lxxvi}。

关于未来可能利用的《暂停偿债倡议》的暂停偿债分析

评价项目	评级 (1-10)	备注
发展融资	5	暂停偿债作为一项干预措施，并不直接提供促进长期可持续金融发展的方法。虽然暂停偿债确实为与新冠肺炎有关的发展筹资（特别是在卫生领域）创造了直接的财政空间，但这更多的是一种短期反应。然而，与债务减免相关的“违约”或“债务危机”都不会影响未来贷款的资格，因此，必须警惕反事实的情况。目前的《暂停偿债倡议》仅包括暂停偿还小部分债务。
负担分担	5	从短期来看，负担由债权人承担；但从长期来看，则由借款人承担，他们需要找到偿还债务的方法。
对所有权的影 响	6	由于须获得从多边机构获得资金的资格，以及满足 20 国集团在倡议附件中规定的其他透明度要求，因此对所有权产生了一些影响。

对宏观经济环境的影响	5	其创造了避免违约的财政空间，但随着未来偿债数额的增加或新增的财政紧缩条件，也可能产生更高的风险
可行性	10	两轮《暂停偿债倡议》已经完成，更多的可能仍在酝酿之中，这表示从双边债权人的角度而言是切实可行的。但对于大多数私营部门和多边债权人而言尚不具备可行性。

改革全球债务制度以满足非洲需要而拟定的新解决方案：

4. 特别提款权的发行/重新分配

特别提款权是国际货币基金组织于 1969 年创立的，目的是为了支持实行固定汇率的布雷顿森林体系而作为外汇储备的一种资产。特别提款权是针对人们对黄金和美元作为唯一的国际账户结算方式的局限性深表担忧而创设的，它通过补充标准储备货币来增加国际流动性。关于特别提款权的一些要点：

- 特别提款权由国际货币基金组织界定和维持。
- 特别提款权本身并不是一种货币，而是国际货币基金组织的记账单位。特别提款权是指对国际货币基金组织成员国所持有的货币的索偿权，可将其兑换为其他成员国货币。
- 特别提款权本质上是国际货币基金组织使用的一种人为货币工具，由一些重要的国家货币组建而成。
- 国际货币基金组织将特别提款权用于内部会计目的。
- 特别提款权由国际货币基金组织分配给成员国，并以成员国政府的充分信任和信用进行背书。特别提款权的货币篮子构成每五年重新评估一次。
- 特别提款权根据各国的配额进行分配，而配额则根据各国在国际货币基金组织中的持股情况决定。因此，绝大多数特别提款权由最富裕的国家持有。例如，非洲国家总共分配了约 187 亿美元的特别提款权。具体来看，分配给非洲国家的特别提款权总额仅占分配给 20 国集团国家的特别提款权总额的 9%。

自特别提款权创设以来，一直有人提议，包括在联合国讨论过的提议，将特别提款权随机分配给发展中国家，以用作潜在的发展融资模式^{lxvii}。但是，此提议尚未具体执行过。与之相反的是，特别提款权被用在了规避危机，特别是在 2008 年全球金融危机期间。2009 年 9 月，经过 5 个月的审议，并响应 2009 年 4 月 20 国集团的声明，增加了 1,872 亿特别提款权（相当于新增 1,170 亿美元，且相当于分配给美国的特别提款权价值的两倍以上，或超过分配给 20 国集团的特别提款权过半价值），以向全球经济注入流动性，缓解财政压力。由于特别提款权是按配额重新分配，因此国际货币基金组织的大股东国从新的分配中受益最多。

由于新冠肺炎疫情的影响，新提议了两项有关特别提款权的提案。

第一项提议是，将目前不需要特别提款权的国家所持有的大量特别提款权重新分配给有特别提款权需求的中低收入国家，包括非洲国家。例如，并非所有国家都“利用”了 2009 年注入的额外流动性。一些国家拥有较多的特别提款权“储备”，这些储备可以在不损害其货币地位的情况下捐赠给其他有需求的国家。

第二项提议是，如同 2009 年，国际货币基金组织新增特别提款权额度。有人提议，为应对新冠肺炎疫情，可新增至少 5,000 亿至 2 万亿美元等值的特别提款权，这一数额明显高于 2009 年。

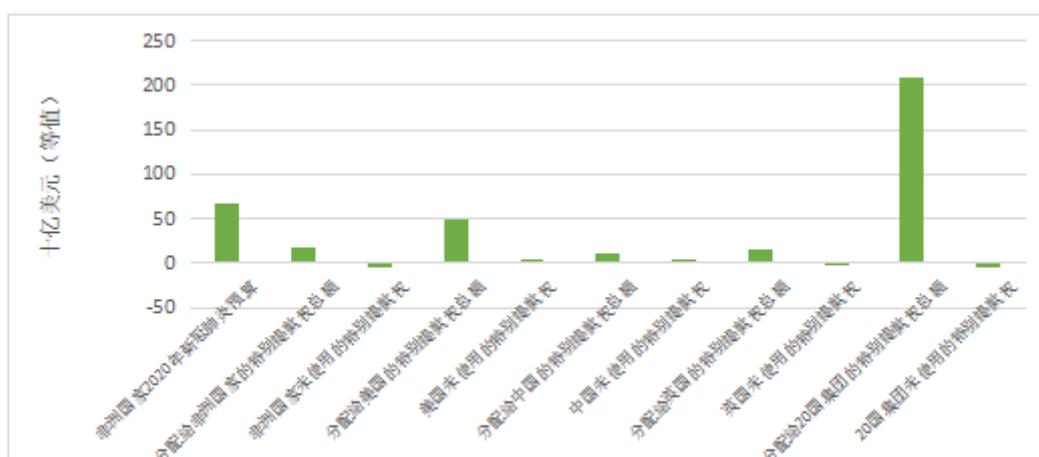
一般而言，作为在透明基础上分配的无附加条件的资源，这两项建议有以下益处：

- 该举措可成为应对与新冠肺炎疫情相关的债务、流动性和金融压力更具成本效益的对策，而不会（特别是）使非洲国家面临信用评级下调或私人资本获取受限的风险。
- 新增特别提款权将提高非洲国家的外汇水平，降低非洲国家受汇率和商品价格波动影响的风险，同时提振投资者的信心。
- 既可使符合《暂停偿债倡议》资格的低收入非洲国家受益，也可使不符合《暂停偿债倡议》资格和（或）选择退出《暂停偿债倡议》计划的国家受益。
- 新增特别提款权将减少非洲国家出现流动性问题的风险，并在非洲国家政府缺乏财政空间或没有发行储备货币的特权的情况下，为它们提供应对新冠肺炎疫情及其影响的财政手段。

然而，目前尚不清楚这两项提议是否足够全面。

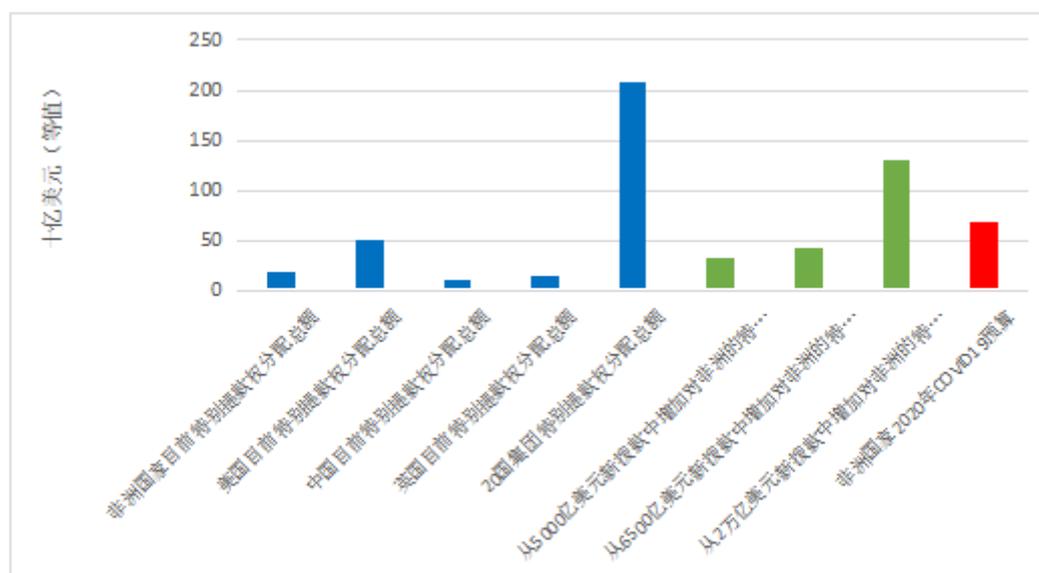
在重新分配方面，虽然美国、中国和日本等一些 20 国集团国家确实拥有一些储备，但若其他国家使用了它们的分配额度，就会使 20 国集团的总体持有的额度大于所分配的额度（即某些 20 国集团国家使用其分配额度进行借款）。此外，可分配出去的额度并不多——20 国集团中 5 国的盈余总额仅为 63 亿美元，虽然这些资本可以与国际货币基金组织的其他减让性工具相结合，发挥杠杆作用。

图 23：不同国家未使用的特别提款权与非洲的对比^{xxviii}



下图 24 列示了向非洲国家分配“大额”特别提款权与非洲国家 2020 年预留的新冠肺炎疫情预算进行模拟的结果。显而易见，由于 55 个非洲国家总共仅占国际货币基金组织分配的 7%，因此即便超大额度的分配也不足以满足非洲的短期融资需求。

图 24：不同国家的特别提款权分配及新增特别提款权与非洲新冠肺炎疫情预算的对比^{xxx}



两种方法有利有弊，尤其是在可行性方面。特别是新增特别提款权，需要获得国际货币基金组织董事会 85% 的多数票支持。仅美国就占 16.5% 的投票权，而美国任何超过 6,500 亿的分配都需要国会批准^{xxx}。因此，6,500 亿可能是一个非官方上限。重新分配也不太可能需要国会批准。

就可行性而言，特别是特别提款权的重新分配（第一项提议），双边货币互换即可发挥相应作用。2018 年，中国和尼日利亚宣布开展为期三年的 150 亿元人民币（约合 23 亿美元）货币互换，为各自货币的流动性提供支持，以方便和促进两国贸易和投资。中国或其他伙伴与面临贸易外汇挑战的非洲国家之间的此类互换可进一步加大。

最后，也有观点认为，特别提款权的长期民主化将使主要国际储备货币国以外国家的央行开放更大的权力。新冠肺炎疫情暴露了全球许多方面的不平等，包括当前全球金融架构内的不平等。改变这一局面将使非洲和全世界各国政府为今后的危机缓解和管理做好更好的准备。

特别提款权发行/再分配的潜在未来利用分析

评价项目	评级 (1-10)	备注
发展融资	6	特别提款权无论是过去还是现在都被认为是一种短期解决办法，但原则上也可以将特别提款权分配用作一项长期措施。
负担分担	8	重新分配或新增特别提款权的负担将由在国际货币基金组织中持有大部分特别提款权的国家承担。
对所有权的影响	7	由于目前概无根据特定条件或附加“条件”抵扣某些国家的特别提款权，因此新增特别提款权对所有权几乎没有影响。
对宏观经济环境的影响	8	很有可能通过实施国内量化宽松政策和降低公共和私营部门活动的利率来改善宏观经济状况

可行性	5	包括中国在内的一些国家已经敦促国际货币基金组织推行新的分配方案。然而，如美国等国目前则持反对态度 ^{lxxxix} 。因此，尚不清楚重新分配是否可行。
-----	---	--

5. 私营部门风险感知分析的改革和监管

包括非洲国家在内的所有国家均须接受私营部门和政府间的各行为体的风险感知分析。针对特定能力的指数或评估都伴随着对风险或机会的判断。许多国家竞相在某些排名上“靠前”，例如，私营部门广泛使用世界银行的营商便利度指数^{lxxxii}，而如前几章节所述，双边捐助方经常使用世界银行国家政策制度评估指数（CPIA）指数来确定国家的援助和贷款优先级^{lxxxiii}。

信用评级机构是以专业和独立的方式进行评级的机构。他们不属于任何国家行为体所有，且不受任何国家行为体控制。在美国国家认可的统计评级机构的指定下，有三家特别的信用评级机构在行业中占据主导地位，并已经发展成为全球寡头垄断行业。他们是：标准普尔、穆迪和惠誉。美国证券交易委员会于 1975 年提出了国家认可的统计评级机构这一理念，并指定信用评级符合美国证券交易委员会规定的以投资者利益为核心的信用评级机构^{lxxxiv}。作为市场参与者，尽管信用评级机构不断表示自己只是财务意见的发布者，但它们的信用评级远比政府、多边机构或最著名的金融出版商和记者的意见更具价值^{lxxxv}，它们对债务决定（包括对非洲国家的债务决定）具有广泛和全球性的影响。

在过去 20 年中，越来越多的非洲国家加入主权债务体系^{lxxxvi}。20 世纪 90 年代初，非洲各国中只有南非获得主权信用评级^{lxxxvii}。甚至于 2006 年，仍有 28 个^{lxxxviii}非洲国家“未获得评级”。目前，在 55 个非洲国家中，有 32 个国家得到了三家信用评级机构中的一家或多家评级^{lxxxix}。投资者、投资组合经理和金融市场买卖双方的其他行为体均可获取信用评级机构分析的结果。通过信贷“展望”和“观察”，金融监管机构和立法者越来越多地根据信用评级标准做出决策。投资的最低质量标准 and 债务发行人获得金融工具的资格都受到这些评级的影响，这意味着信用评级机构在证券市场上具有准监管作用¹³。从这个意义上讲，评级对非洲国家大有裨益，有助于它们获得某些私营部门的融资，并降低从国际私营部门借款的风险和费用。

然而，信用评级机构对非洲国家提出了四项关键性挑战。

第一，由于金融监管框架存在缺陷，以及投资者的决策标准与信用评级紧密相连^{xc}，信用评级机构的全球影响力在 2008 年金融危机后被推上了风口浪尖。2011 年美国国会的一份金融危机报告发现，穆迪和标准普尔触发了 2008 年金融危机，当时它们被迫下调最初授予不良抵押贷款支持证券的经夸大的信用评级^{xcii}。1998 年亚洲金融危机期间也显示，信用评级机构可以加强经济的繁荣萧条周期，使资本市场对投资和信贷水平的评级作出反应，然后系统地影响信用评级，通常对发展中经济体而言，这是最糟糕的情况¹⁹。

第二，有一个需要指出的问题是当前普遍存在的“发行人付费”的商业模式，即债务发行人直接向信用评级机构支付费用，信用评级机构对债务发行人作出评级，这是自 20 世纪 70 年代以来就产生的利益冲突。此外，信用评级机构收入中约有 90%来自需要评级付费的债务人，其服务费高达 240 万美元^{xcii}。通过信用评级机构和其他金融机构之间的官员“旋转门”，利益冲突进一步显现。例如，美国世界通信公司董事同时也在穆迪担任董事，尽管其证券的评级为非投资级，但该公司的评级良好¹⁸。这表明，债务状况不佳的国家为评级付费，而间接的“付费赢”模式仍然让它们处于两败俱伤的境地，因为从金融角度而言，新的负面评级破坏了任何持续复苏的机会。

第三，信用评级机构一贯使用多个经验变量来确定 90%的信用评级变化，包括但不限于：人均 GDP、GDP 增长、通货膨胀、非黄金外汇储备占进口的比例、经常项目余额占 GDP 的比例、债务违约历史以及经济发展水平。此外，发展中国家的评级还受到另外两个变量的不利影响——国际利率的上升和出口结构及其集中度^{xviii}。这意味着在信用评级设计方面，考虑到非洲国家信用评级产生的条件，非洲国家在债务可持续性方面处于劣势，大多数是在 2000 年代债务减免和结构调整之后开始信用评级。

第四，由于获得信贷的机会进一步受到限制，且借贷成本不断增加，发展中经济体的未来政策将受到信用评级下调的影响。解决结构性问题的改革派政策可能不会对评级产生影响，但可能会朝相反的方向发展。事实上，为了避免评级继续下调，各国往往以牺牲长期可持续发展为代价，来满足债权人的短期关切，使它们陷入以结构性解决方案为优先的恶性循环，而非眼前的权宜之计。新冠肺炎疫情期间有一个重要例子：信用评级机构在加入《暂停偿债倡议》后立即下调了 4 个非洲国家的信用评级，从而导致更高的风险溢价，饱受联合国的批评^{xciv}。其他国家最初没有加入《暂停偿债倡议》就是因为担心自己的评级被下调^{xcv}。美国金融稳定委员会于 2010 年 10 月发布了《降低依赖外部评级机构评级的原则》并指出，信用评级与监管/投资判断相互交织，这意味着评级的微小变动会引发大规模出售，从而使本已糟糕的形势雪上加霜^{xcvi}。

出于这四大挑战的一部分原因，新冠肺炎疫情危机促使非洲联盟同行审议机制推出了首份主权信用评级审查报告。对信用评级机构提出的主要批评是：缺乏竞争、缺乏问责机制和评级触发因素（即降低一国的评级可能损害流动性，进而导致投资者丧失信心和信用度降低）。

处理与信用评级机构有关问题建议的做法是，解决与利益冲突有关的利益问题，并在行为不当的情况下承担相应责任。尽管遵守情况不甚理想，但已搭建了相应框架结构，以求解决利益冲突（特别是“发行人付费”模式）。同时，还可以制定具体计划，减少投资者对评级的过度依赖，打破寡头垄断局面，因为寡头垄断是反竞争的，特别是在“发展中”国家的实体经济中，尤其是非洲国家，鲜有其他实体拥有权力。

指数供货商

同样，近年来，随着追踪型基金被动投资的迅速增长，指数供货商在非洲国家金融领域内作用显著。以前，投资者将钱投入基金，由高薪基金经理挑选股票（或债券），以获取高于平均水平的回报——行业内称之为“跑赢”市场。但现在，越来越多的投资者投资于廉价的被动基金（包括交易所交易基金和指数共同基金），只需追踪金融指数即可。然而，与主动管理基金不同的是，被动指数基金行业能产生巨大的规模经济——就操作技术而言，被动基金管理的资产无论是 1,000 万美元还是 100 亿美元，差别不大。贝莱德、先锋和道富作为主导被动型基金的“三巨头”，将投资决策适当地委托给一小部分指数供货商；这些指数供货商则拥有、构建和维护主要的全球基准指数——标普、道琼斯、摩根士丹利资本国际公司和富时罗素。

不同指数之间的重新分类可对一国的资本流动产生重大影响。例如，将摩根士丹利资本国际公司的前沿市场指数（以价值 140 亿美元的资产为跟踪对象）重新归类为新兴市场指数（以价值 1.8 万亿美元的管理资产为基准）。土耳其被纳入摩根士丹利资本国际公司新兴市场指数的“观察名单”。预计将触发土耳其股票总流出约 50 亿美元，其中包括自动追踪该指数的被动投资基金流出约 20 亿-30 亿美元。

指数供货商对指数进行分类时，依据的是他们自己对标准的评估，如市场可及性，并基于摩根士丹利资本国际公司（和其他指数供货商）至少每年一次的市场评估，这给了指数提供商高度的酌处权和“充分的空间来主观判断某些国家应被视为前沿市场还是新兴市场^{xcvii}”，从而发挥重大影响。

私营领域风险分析改革/监管的潜在未来利用分析

评价项目	评级 (1-10)	备注
发展融资	6	改革非洲国家的信贷评级，对它们今后获得贷款和未来的发展道路可能产生重大影响。
负担分担	10	改革全球债务体系中的中介机构，而不是债权人自己或债务人，不应该影响负担分担平衡。
对所有权的影响	8	该选择对所有权的影响很小，事实上可能导致自主权的增加，因为各国能够轻易应对消极的风险感知。
对宏观经济环境的影响	6	通过更好的风险评估改变借款成本，可以降低公共和私营部门活动的利率
可行性	3	这个占主导地位的国际金融基础设施的关键部分将很难作出重大改变——信用评级机构是美元继续作为全球金融市场主导货币地位的重要组成部分。关于指数供货商的探讨还不成熟。但是，监管是可行的，例如通过大多数信用评级机构运营的美国或英国市场。

6. 改革既定的债务可持续性框架

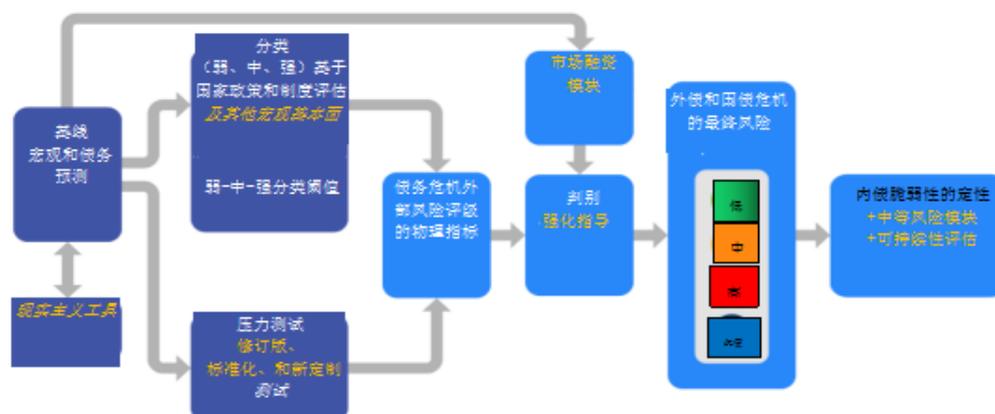
国际货币基金组织和世界银行于 2017 年共同批准了一个新的低收入国家债务可持续性框架（LIC-DSF），该框架“旨在指导低收入国家的借款决策，使其融资需求与当前和未来的偿还能力相匹配”，并“帮助指导各国和捐助方调动资金满足低收入国家的发展需求，同时减少未来债务过度累积的可能性^{xcviii}。”

在这个框架下，国际货币基金组织目前对债务可持续性的定义如下：“如果一国政府能够在没有特殊财政援助或违约的情况下履行其当前和未来的所有付款义务，那么该国的国债被认为是可持续的^{xcix}。”

然而，如上所述，债务可持续性分析只针对贫穷国家进行。该分析遵照图 25 所示的图表，包括：

- 利用一套具体国家和全球因素（包括使用世界银行 CPIA 评分的机构实力）评估国家债务承受能力的一个综合指标；
- 促进对基线预测进行更仔细审查的现实主义工具；
- 基准情景下，面对看似合理的冲击时进行债务和偿债动态的标准化前瞻性分析，其中冲击的规模和相互作用按国家经验进行校准；
- 有针对性的压力测试，以更好地评估或有负债（与公共部门债务的覆盖范围一致）、自然灾害、不稳定的商品价格和市场融资冲击造成的特定国家风险；以及
- 对债务脆弱性（来自国内债务和市场融资）进行更丰富描述的模块，并对中等风险类别内的国家进行更好的区分。

图 25：低收入国家债务可持续性框架流程图



这些评估是参照具有类似经济特征的国家集团以往债务危机的情况进行校正的。该校准创造了关键国债指标的债务可持续性分析阈值，如果该指标超过（或预计超过）其阈值，则该阈值表示风险较高”，但也可以“基于历史经验。”国际货币基金组织的框架通过扇形图和压力测试来考虑债务和偿债指标预测的不确定性程度。

国际货币基金组织（和世界银行）认为，主要的经验研究结果表明，政策、机构、资产和宏观经济前景较好的低收入国家可以承受较高的外债水平。债务可持续性框架利用 CPIA 框架，将各国划分到三种债务承载能力类别（强、中、弱）之一。与这些类别相对应，该框架为五个债务负担指标（按国内生产总值、出口和收入评估）中的每一个指标确定了三个指示性阈值和一个基准。政策执行力强的国家所对应的阈值最高。

图 26：低收入国家债务可持续性框架下的债务负担阈值和基准ⁱ

	占外债现值百分比		占外债还本付息百分比		占总公共债务现值百分比
	国民生产总值	出口	出口	收入	国民生产总值
低	30	140	10	14	35
中	40	180	15	18	55
高	50	240	21	23	70

如图 26 所示，在这些阈值和基准的基础上，低收入国家债务可持续性框架下的可持续性情况根据四个类别对外债和总体债务危机进行了评估：

- 低风险（在没有突破阈值的情况下）；
- 中度风险（在风险情景中突破阈值时）；
- 高风险（在基线情景中突破阈值时）；
- 债务危机（如拖欠或重组等不幸事件已经发生或被认为迫在眉睫）。

这种方法在结构上和分析上都存在一些问题。

首先，从结构上讲，一个主要问题是只对穷国进行评估，具有限制性，这意味着在违约的情况下，与世界其他国家相比，非洲国家将被不合适地公开评估为“处于或面临债务危机的风险”。如上文第4节所述，2021年初，2019年度全球64个国债水平高于60%的国家中，只有12个非洲国家被国际货币基金组织列为“高风险”或已经有“债务危机”。这本身就向投资者和其他人发出了一个关于较贫穷（非洲）国家发展潜力的负面信号，并可能对他们今后获得（低息）发展资金的潜在机会产生负面影响。

第二，阈值的使用本身就具有“自我实现的预言”的成分^{cii}。使用阈值的基础既有理论基础，也有证据基础。在经济理论中，投资回报往往随着投资数量的增加而下降——边际报酬在减少，这可以成为阈值的一个论据。更实际的是，关于债务——增长关系的大多数研究都发现一个阈值在GDP^{ciii}的75%至100%之间，并认为债务与GDP比率的大幅增加可能导致更高的税收、更低的未来收入和代际不平等。许多人认为，有一个所谓的悬崖存在，导致私人部门被国债“排挤”。然而，如果没有很好的理解，存在一个被认为是“门槛”的事实本身就会向私营部门（和信用评级机构——如前面几节所讨论的）发出信号，使其作出消极的反应。经济学家将此描述为一个“内生性”和“信息不对称”问题，而且很难克服。

第三，与此相关的是，债务可持续性框架没有考虑到政府支出的组成和质量。事实上，如果将债务资源用于“经常性支出”——如公务员、卫生或教育工作者的工资，或对基础设施的大规模一次性投资等本身可能具备“溢出效应”的领域。虽然国际货币基金组织的一些文件广泛提及不同支出类型的影响^{civ}，但目前的国别框架本身无法正式（如果有）区分这两种支出，因为对可持续性的影响差异较大。例如，在一次关于非中债务问题的网络研讨会上，曾与国际货币基金组织一起研究中国在发展中国家的贷款额的德国基尔世界经济研究所国际金融和全球治理主任兰克里斯托夫·特雷贝施（Christoph Trebesch）教授表示：“我非常喜欢资产和负债相结合。但是，货币基金组织不把资产数据列入其债务可持续性分析中的原因在于缺少关于资产的可靠数据”^{cv}。此外，一些分析家承认，在不同的背景下，债务可以促进增长^{cvi}。另一些组织也承认，已在欧盟成员国等发达国家/转型国家对阈值进行了大量分析^{cvi}。

第四，尽管该框架声称要这样做，但它没有办法考虑到为实现可持续发展目标而在基础设施和人力资本方面需要的未来公共投资（并且往往是债务）。尤其是需要新的债务投资来弥补基础设施缺口，这与此相冲突——即使在治理最好的非洲低收入国家也是如此^{cvi}。2018年，非洲开发银行预计到2025年非洲基础设施融资需求每年高达1700亿美元，预计外部融资缺口每年高达680-1080亿美元^{cix}。这甚至没有考虑到实现非基础设施可持续发展目标，例如教育或卫生的某些方面，以及后新型冠状病毒肺炎时代对贸易和服务数字化获取的需求增加。它也不包括为应对减缓和适应气候变化这一“灰犀牛”提供的资金。如果债务可持续性框架有可能降低目前可能为满足这些需求而进行投资的国家价值，那么从整体上看显然是“不可持续的”。

第五，债务可持续性框架在国别特征方面没有足够的灵活性。例如，债务阈值是使用低收入国家平均GDP增长率计算的，CPIA评分只有三类（弱、中、强），而不是连续变量。这种方法忽略了潜在的有用信息。为什么要探求债务阈值，而不是债务危机本身的概率阈值？在不同的债务负担衡量标准传达相互矛盾的信息时，制订债务负担阈值的愿望使如何汇总信息的问题变得模糊不清^{cx}。

第六，尽管国际货币基金组织最近专注于努力确保各国将银行和国有企业的或有负债纳入其债务数字（这往往可以“发现”更多中国因附带条件的援助或资源抵押贷款而产生的债务），但还可以包括其他标准和指标——例如通过“量化驱动债务相对于国内生产总值的变量：主要财政赤字和利率增长差异，以及汇率风险，对国债进行彻底分析，因为一半以上的债务是以外币计价的。同样缺少的还有违约和贬值风险的市场信号，如欧元债券利差或地方债务利率超过通胀目标，鉴于市场债务的大幅转移，这些信号是与之相关的^{cx}。

第七，债务可持续性框架使用的是债务的现值，而不是面值。目前，名义债务似乎更合适，因为有大量不同类型、不同利率的国债——包括官方减让性债务、国内市场债务、欧洲债券和非减让性双边贷款。但与债务动态相关的是它们的加权平均数。

第八，也是最后一点，CPIA作为一种主要用于衡量和评估各国有效利用援助而不是债务的能力的工具，其具体使用也带来了问题。CPIA 没有直接反映减贫、入学率、产妇保健等具体标准；它也不直接依赖GDP、出口或投资增长率等替代性结果变量。CPIA 依赖于技术分析师的主观判断，因此可能会受到重大偏见和缺乏深入信息的影响。

现有债务可持续性框架改革的潜在未来利用分析

评价项目	评级 (1-10)	备注
发展融资	8	对债务可持续性框架进行改革，以考虑到未来的金融需求，这将对各国今后获得贷款的机会和未来的发展道路产生重大影响。
负担分担	10	改革全球债务体系的评估，而不是放款人本身的评估，这不应影响负担分担平衡。
对所有权的影响	8	这一选择对所有权的影响很小，事实上可能导致自主权的增加，因为各国能够以更灵活的方式利用债务融资。
对宏观经济环境的影响	7	改变非洲可持续性排名可以降低公共和私营部门活动的利率，并为其他风险评估提供信息
可行性	5	国际货币基金组织这一整体工作方式的重大变更将会是一个长期性的难题，但这是有针对性的，并且可以把启动一个独立的审查程序作为第一步。

7. 世界银行/多边开发银行发展办法的改革

世界银行及其所采取的发展方法在全球发展政策和倡议的叙述、结构和有效性方面发挥着重要作用。

作为背景，重要的是要意识到存在着许多相互竞争的发展方法。例如，戴安娜·亨特（Diana Hunt）教授在 1989 年^{cxii}对关于发展的形成历程的六种不同潜在理论进行了分类。如下图所列：

图 27：亨特的 6 类发展经济学方法



在不解释每一类理论的情况下，需要注意的重点是，每一种理论对“欠发达的最终原因，刺激经济发展的关键因素和技术的作用，政府、市场和其他机构在发展过程中的作用，以及对发展初期平等的含义”^{cxiii}都有不同的看法。

世界银行作为发展领域的一个主要机构，不仅向发展中国家提供贷款，而且还提供大量“能力建设”，以利用这些贷款和制定发展政策，它高度影响着欠发达国家利用和推动这些理论的一个或多个领域。例如，霍华德·斯坦（Howard Stein）认为，世界银行需要“重新思考基本问题”，并“摆脱新自由主义的条件限制”。

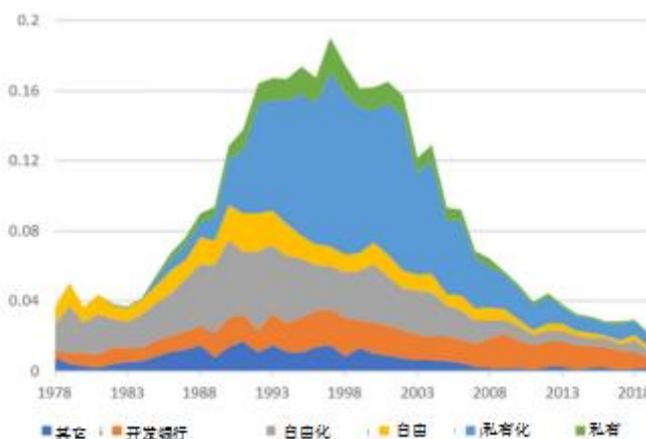
更具体地说，世界银行业务有许多不同方面可以改革，这有可能对非洲国家的发展和债务管理产生更大的积极影响。下面探讨几个案例研究，以说明不同方法和工具的影响。

世界银行改革背景：华盛顿共识

1989年，国际经济研究所（总部设在美国首都的国际经济智囊团）的英国经济学家约翰·威廉姆森（John Williamson）创造了“华盛顿共识”一词，用来描述世界银行、国际货币基金组织和美国财政部等总部设在华盛顿的机构在政策建议中所支持的主题和改革，这些主题和改革被认为是拉丁美洲国家从20世纪80年代的金融和经济危机中复苏所必需的^{cxiv}。改革要求通过贸易和投资开放经济，扩大国内经济的市场力量，并实现总体的宏观经济稳定。然而，这个词后来被扩大到指应在所有发展中国家推广的高度市场化的政策，其做法通常被贴上“新自由主义”的标签。应当指出的是，威廉姆森（Williamson）强烈反对这种替代性用法，并强调说他的一些指示常常被忽视，特别是关于“将公共支出从补贴转向基础广泛的促进增长、扶贫的关键服务，如初级教育、初级医疗和基础设施投资”^{cxv}。世界各国都在努力实施一系列改革方案中的各种不同政策，有时这是从货币基金组织和世界银行获得结构调整方案贷款的一个条件^{cxvi}。

然而，如图28所示，与“华盛顿共识”最相关的术语“自由化”和“私有化”的使用频率在20世纪90年代末达到顶峰，但最近几十年却急剧下降，这表明在这个布雷顿森林体系内，对这类政策的态度和/或使用已不受欢迎。

图 28：“华盛顿共识”在国际货币基金组织的兴衰
(Y轴指国际货币基金组织国别报告中使用该术语的频率)^{cxvii}



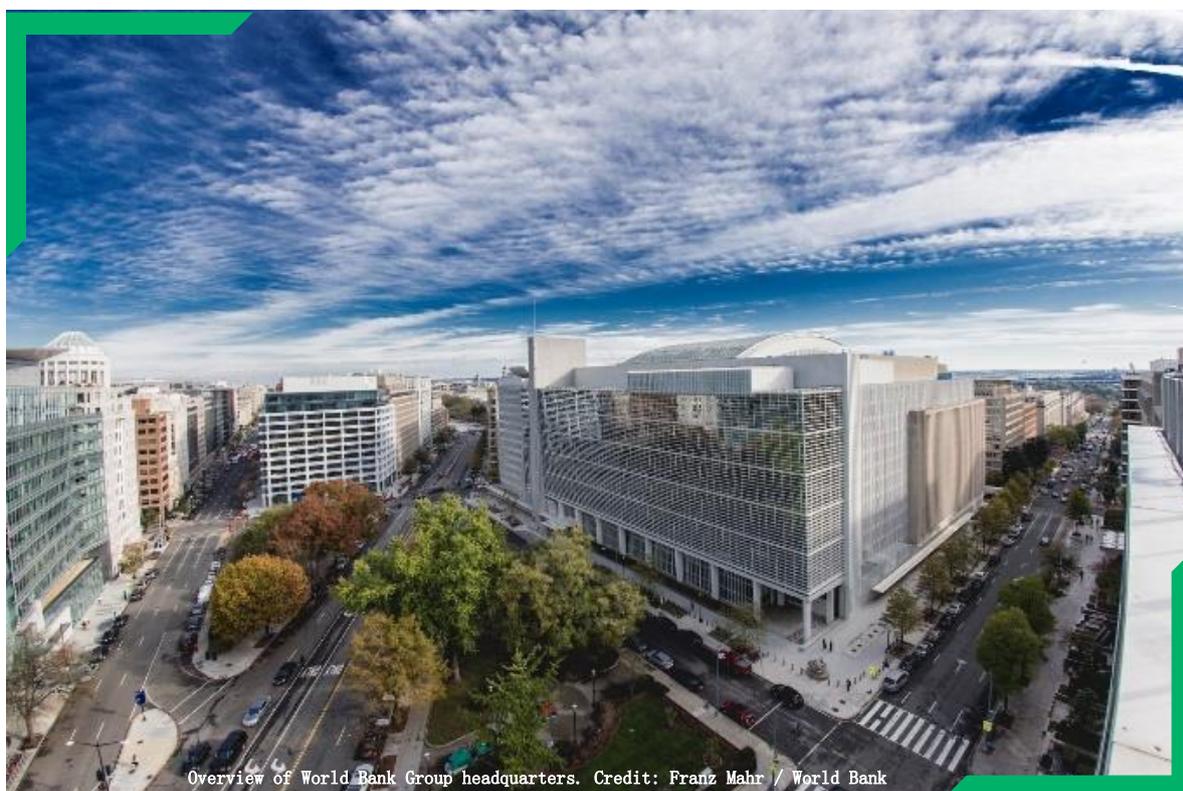
向“新结构经济学”方向迈进？

林毅夫博士，2008年被任命为世界银行首席经济学家兼高级副行长。事实证明，林博士将在塑造世界银行的经济研究议程方面发挥重要作用，并以他所称的“新结构经济学”^{cxviii}的新方法引领发展中国家实现可持续增长。在金融危机之后，林博士制定了一个由三个不同的理念组成的框架，以此来重新思考世界银行的发展方法。第一，一个经济体的要素禀赋结构是从一个发展水平演变到另一个发展水平的。也就是说，一个经济体的产业结构应该根据其目前的发展水平进行优化。第二个问题是，“富国”和“穷国”的概念是一种错误的二分法，应当摒弃。相反，从低收入的农业经济体到高收入的工业化体系，经济发展遵循着一个更微妙的连续统一体。因此，发展中国家的基础设施项目和工业能力的改善不一定要以高收入经济体的项目为基础。最后，在这一连续发展过程的每一个阶段，市场仍然是有效配置资源的基础。然而，经济发展是一个不断变化的动态过程，因此，为了确保成功，国家在促进基础设施改善和产业升级方面可以与市场一道发挥作用。

营商便利指数改革

世界银行的营商便利度指数（DBI）旨在对各国的营商便利度进行排名，得分/排名越高意味着管理环境越有利于当地企业的开办和运营^{cxix}。有些人认为营商便利度指数存在利益冲突。世界银行和其他机构告诉各国政府寻求扩大国内收入动员——包括通过税收，但营商便利度指数鼓励它们的做法恰恰相反。例如，一个国家会因增加对外国投资的免税而获得分数，这意味着税收负担更大程度上落在该国（通常是穷人）公民身上，而不是富有的潜在投资者身上。同样，政府为了实现可持续发展目标和直接支持当地公民/企业（如贸易或就业）而可能施加限制条件，例如不鼓励当地成分要求或当地就业要求——这本身会阻碍发展。营商便利度指数本质上是以新古典经济学为基础的，几乎没有证据表明这些政策实际上推动了发展中国家的投资（或降低了风险）。相反，非洲国家需要世界银行和其他机构的帮助来形成上升趋势。而不是消除缺点。）

表 5 说明了可能改革世界银行/多边开发银行发展办法的另一个例子，其中详细阐述了资本管制方面的一些挑战和争议^{cxx}。



Overview of World Bank Group headquarters. Credit: Franz Mahr / World Bank

表 5：资本管制——使用还是不使用？

资本管制属于限制或改变资本（金融）跨境交易的政策。20 世纪 30 年代经济大萧条时期，各国首先采取资本管制来稳定本国经济，同时降低资本外逃风险。自那之后，它们被用于其他各种场合。例如，智利在 1990 年应对拉丁美洲金融危机时采取了资本管制，马来西亚在 1998 年应对亚洲金融危机时也采取了资本管制。

这对非洲国家非常重要，因为它们以外币借款，并且获得外币对偿还外债至关重要。一般而言，外币通过以下方式流入各国：a) 向外国出售商品/服务并获得其货币；b) 外国投资者携带货币进行投资；c) 移居国外的人将钱寄回本国。在许多非洲国家，外币往往主要通过跨国矿业企业赚取。由于这些公司是跨国企业，它们通常把大部分或全部利润留在母公司所在的国家之外。有了自由的资本流动，这些公司可以很容易地将钱（如美元或欧元）转移到国外，因此政府无法获得资金（借款）来偿还债务。在这种情况下，资本管制可以发挥作用。

然而，国际货币基金组织（及其最大股东美国）总体上不鼓励使用资本管制。事实上，金融账户开放是获得重债穷国和多边债务减免倡议资格的先决条件之一。

尽管如此，近年来，国际货币基金组织的工作人员之间进行了更多的公开讨论。2010 年，国际货币基金组织的一些经济学家拟订了一个政策工具包，以管理与资本流动波动有关的宏观经济和金融稳定风险。在这个工具包中，他们考虑到了资本管制的作用。尽管这份政策说明并不代表国际货币基金组织的官方立场，但它似乎在政策制定者和更广泛的国际社会之间引发了一场辩论，并最终导致国际货币基金组织官方立场的转变。该政策的关键在于，限制短期资金流入可以降低金融稳定风险。2012 年，他们发表了一篇员工论文，以他们最初改变主意支持资本管制为基础，但仍将其作为最后手段加以限制。

资本账户开放的支持者表示，如果投资者难以将资金撤出，那么管制措施可能会打消投资者将资金带入该国的念头。他们还指出，这种管制在很大程度上是无效的，因为私营部门可以找到规避管制措施的方法，实行这种管制实际上可以刺激投资者将其资本转移到“安全港”。1970-2000 年期间对 96 个发展中国家的分析表明，对资本帐户的限制只在东亚国家有效。研究表明，资本管制政策对非洲和中东没有影响。此外，对东亚和南美洲的经济产生了净负面影响。

另一方面，没有一个统一的框架来分析资本管制的宏观经济后果，人们对什么是成功有多种定义，因为资本管制是一种单一的政策手段，同时有多种目标；使用这种政策的国家之间存在巨大的社会经济差异。事实上，不同情况下的政策制定者宁可放弃资本流动性，也不愿赋予货币政策自主权（或拖欠债务）。

世界银行/多边开发银行方法的未来潜在利用情况分析

评价项目	评级 (1-10)	备注
发展融资	8	对世界银行提供给发展中国家的建议进行改革，可能会也可能不会影响各国未来获得债务的途径和未来的发展道路。
负担分担	9	世界银行的改革重担将落在债权人身上，而不是债务人身上。
对所有权的影响	8	这个选项对所有权的影响很小，事实上可以导致所有权的增加，因为各国能够利用其他发展办法。
对宏观经济环境的影响	3	不可能立即对宏观经济产生重大影响。
可行性	2	对世界银行/多边开发银行的主要政策和工作方式进行重大改变将会是一个长期难题。

8. 改善与债权人的谈判——“债务国集体”

毫无疑问，非洲国家——以及其他较贫穷的国家——在与所有债权人谈判其贷款条件以及就贷款的用途和使用方式建立代理机构方面存在困难。顾名思义，作为“借款人”，他们处于“请求”的位置，这降低了他们讨价还价的能力。

此外，与某些借款人的谈判可能比其他借款人的谈判更为复杂，即使它们满足了金融需求。例如，苏丹、加纳、安哥拉和南苏丹等一些非洲国家利用所谓的“资源支持”融资工具——利用石油或可可等大宗商品流通作为抵押品——来获得中国资金^{cxxi}。其他双边捐助者很少提供此类贷款，尽管它们可为公民带来明显的利益，例如确保大宗商品收入完全用于（即抵押）基础设施支出项目，并降低资金流失到避税天堂的可能性。此外，在某些情况下，如果谈判进行融洽，此类工具可以为借款人提供缓冲，使其免受初级商品价格偏低的影响^{cxxii}——这是一个长期存在的问题。然而，资源交换型贷款也伴随着风险，就像所有的合同一样，风险隐含在细节中。对贷款的形式越不熟悉，就越难谈判出最好的结果。

因此，创造更广泛地支持非洲国家和/或低收入国家（LIC）和中等收入国家（MIC）的手段——让它们更好地交流经验并相互提供支持——以便更好地与债权方谈判，可能会有所帮助。

可以从各级制度层面设想这一手段——从协调程度较低到高度协调——每一种均各有利弊。我们将在下文深入探讨这些备选方案。

当协调程度最低时，非洲国家可以特别寻求法律公司的支持（无偿或收费），以便从达成的每一笔交易中获得最好的收益。这方面的例子不胜枚举。最近的一个例子——赞比亚政府于2020年5月以高达500万美元的费用雇用法国拉扎德公司以支持其与各债权方进行的债务重组谈判^{cxxiii}。

这类支持也是可以协调的。例如，法国基德律师事务所（GIDE）最近设立了一个“非洲债务特别工作组”和一个智囊团，就这一问题向非洲各国政府提供无偿支助^{cxxiv}。其他公司加入这一倡议或创建其他公司也是可能的，这样就有可能“按需”获得这类咨询意见。

非洲借款人也可以自己寻找或创建论坛，举行非正式或正式会议，讨论并交流贷款工具谈判的经验，例如非盟内部（例如在非洲财政部长会议前后或期间）进行的，或由联合国或甚至学术机构协调的谈判。

例如，2019年10月，英国牛津大学布拉瓦尼克政府管理学院的Folashadé Soulé博士发起了“非中谈判系列研讨会”（闭门），涉及比较谈判实践策略以及非洲政府与中国进行贸易时采取的策略。第一个讲习班研讨会吸引了15名高级决策者参加^{cxv}。这样的项目未来很有可能继续扩大规模并实现形式化。

下文将详细介绍另外两项潜在的更具结构性和协调性的措施：

统筹债务转换

如前一节所述，“互换额度”实际上是向需要的国家提供外汇的紧急渠道，由各国中央银行商定，将本国货币相互兑换。一国货币与另一国货币“互换”，或者说是交易。

2020年初，联合国非洲经济委员会（UNECA）提议，一些非洲国家应携手合作，以主权债务换取新的优惠贷款——而不是简单地将应对新冠肺炎所需资金用于偿付私人债权人^{cxvi}。非洲经委会、非盟和一个非洲财政部长团队正在设计一种用途特殊的工具以进行互换。

该机制的运作方式如下。一个值得信赖的（即高信用评级或AAA级的）多边贷款机构，如世界银行、国际货币基金组织或更大的20国集团经济体，将为这些经济体共同承保一笔重大的新贷款——提供“抵押品”。这笔新贷款将用于还清目前正在支付的商业债务——有效地将目前的债务转变为期限较长的贷款（五年宽限期），此后支付的利息也较低。这一提议与上世纪80年代的布雷迪计划相似，该计划将主要是将拉丁美洲国家所欠的银行贷款转换成由美国国债支持的新证券，但重要的是，正如联合国非洲经委会执行秘书维拉·宋威（Vera Songwe）所指出的，这一次情况有所不同：“布雷迪计划是帮助我们度过了危机，但那是一场由政策引起的危机[...]这一次，我们不是资不抵债、管理不善的经济体，而是因为疫情而陷入危机。”^{cxvii}

对借贷者来说，好处在于他们将不再需要在相当长且可预测的期限内（如5年）支付商业债务，且支付的利息较低，并利用为应对新冠疫情创造的新“财政空间”以及投资于促进经济增长的措施以产生新的资金来支付新贷款。他们的信用评级也不会受到任何影响。对债权人的好处则是他们可以收回款项。

这一模式的挑战——就像20国集团的债务延期——在于，它将在很大程度上有利于已经在债务投资上花钱的国家（包括可能花掉很多钱的国家），而不是为那些相对于其他国家而言没有投资或正在遭受较大的新冠疫情影响的国家提供新的资金。然而，它也可以为另一种更长期的模式——“债务国集体”开辟了道路。

“债务国集体”

对于那些边缘化、信用等级低或无抵押的借款人，也有各种可供选择的方案来筹集更多的资金。这些方案大多是以1976年诺贝尔经济学奖得主穆罕默德·尤努斯（Mohammed Yunus）在孟加拉国创立的格莱珉银行的“小额信贷”模式为基础的。在格莱珉银行设立之前，人们只能通过自己的预期收入或抵押品来获得贷款，这就使得许多人被排除在系统之外，特别是农村的穷人。

尤努斯的银行使人们能够一起申请贷款，并共同在较长的时期内以较小的金额偿还贷款。这一体系虽然存在缺陷，但已在全球推广开来，使得数百万人能够通过获得贷款来持久地摆脱贫困。

这一模式还可应用于宏观层面，使人们以更低的利息获得更多的国家贷款——即“债务国集体”，以应对新冠肺炎疫情或缓解其带来的债务挑战。

在这样的俱乐部内，非洲（和/或其他）国家将作为一个集体协调申请资金，利用彼此的增长前景作为抵押，同时对彼此及其公民负责。或者，按照上述“互换模式”，也可以由多边银行提供抵押。

借款人自身将负责确定各成员项目的优先次序，每个成员提供小额、低息的定期还款，并商定各自的内部违约（如商品价格下跌）的相关门槛或标准。俱乐部将根据需要按照债权人的还款时间表核对并发放还款，同时留出一定数额作为缓冲资金或进一步贷款的抵押品。非洲大陆已经有一些组织帮助确定项目的优先次序——如《非洲基础设施发展方案》（PIDA）设立了一个由非盟委员会、非盟开发署、非洲开发银行和非洲经委会的基础设施专家组成的工作组，负责以十年为期限收集、协商非洲大陆四个部门（能源、运输、跨境水资源和信息及通信技术）的项目并确定其优先次序^{cxxviii}。债务国集体可以强化这一工作组的工作及其进程，并加以利用。

这种俱乐部给债权人带来的好处与小额信贷带给商业银行的益处相似。债权人可以把新贷款看作是能够带来实际增长或具有较低风险的业务——从而实现更低利率——和更高回报。

对改进的谈判和债务国集体的潜在未来利用分析

评价项目	评级 (1-10)	备注
发展融资	9	协调借款人以确保贷款——即使是最不正式的贷款——带来最佳效益，会对各国今后获得贷款的机会和未来发展道路产生重大影响。
负担分担	8	负担大多是公平分担的——借款人采取措施改善债务结构，但要确保债权人更加公平，且提供更多贷款。
对所有权的影 响	9	由于各国能够从债务融资中获得更多利益，因此，采用这种最协调、正式的方法可能会增强国家主权。然而，某些咨询机制可能会产生利益冲突。如果涉及多边机构，也可以在互换工具或债务国集体中引入资格标准——这可能会产生相反的效果。
对宏观经济环 境的影响	7	以较低的成本增加外债可能会降低公共/私营部门的国内利率
可行性	4	为实现这一备选方案，目前正在采取一些初步措施，并在现有协调机制的基础上进一步发展。

9. 非洲联盟大陆金融机构的发展

2019年5月30日生效的《非洲大陆自由贸易区协定》（AfCFTA）是非盟计划发展或促成的多个大陆级机构之一。自2006年以来陆续制定的建立非洲货币基金组织（AMF）、非洲中央银行（ACB）和非洲投资银行（AIB）的计划，将为解决非洲债务问题提供强有力的动力。建立非洲金融机构是非洲《2063年议程》中的一个旗舰计划，目的是加快非洲大陆的区域一体化^{cxxix}。

但是，在探讨这三个计划之前，应该注意到，非洲已经有一个全大陆级别的金融机构——非洲开发银行（AfDB）。非行的目标是促进各区域成员国的经济可持续发展和社会进步，从而为减贫作出贡献^{cxix}。它不一定是初级金融机构（最后债权人），因为它侧重于实现可持续发展目标，“区域一体化”只是其五项运作原则之一，如图29所示。

图 29：非洲开发银行 2013-2022 年战略^{xxxii}



非洲开发银行有两组股东。第一组是 54 个非洲成员国，第二组则是 27 个非洲以外的成员国。非洲以外的成员国拥有 39.493% 的股东投票权，因此非洲成员比非非洲成员在战略方向和批准项目等方面有更大的决权定^{exxxii}。

相比之下，三个金融机构计划设想的投票权和决定权则完全属于非洲国家。图 30 从概念层面说明了非盟这三个未来金融机构之间可能的关系，它们的最终目的是实现非洲大陆内部的经济一体化，并最终实现货币一体化。

图 30：非洲联盟各金融机构之间的概念联系



非洲货币基金组织的主要目标将是“通过消除贸易限制并提供更大范围内的货币一体化，而促进非洲经济的一体化”^{cxxxiii}。这一设想载于1991年《建立非洲经济共同体条约》（《阿布贾条约》）中的第6条和第44条，预计非洲货币基金组织将作为非洲中央银行的资金池和非盟成员国国家的官方货币——基本上是非洲自己的货币基金组织，也就是它自己的“最后债权人”。像货币基金组织一样，它也将对非盟成员国进行宏观经济监督。

非盟大会在2014年6月举行的第22届非盟峰会上通过了《非洲货币基金组织议定书和规约》。它将在15个非盟成员国批准30天后生效。截至2019年6月，已有12个国家签署了《非洲货币基金组织议定书和规约》，乍得是唯一一个批准并交存了资本的国家^{cxxxiv}。迄今12个签署国中的大多数来自西非。

非洲货币基金组织的计划已经相当详细。非洲货币基金组织的总部将设在喀麦隆首都雅温得，经董事会批准可设立其他办事处^{cxxxv}。该法规第7条第1款规定了非洲货币基金组织的资本结构，法定股本总额为226亿美元，以100美元的股份计值。每隔5年，董事会将通过受束共识（类似国际货币基金组织）审查非洲货币基金组织资本份额的分配情况，并确定成员国需要还款的最后期限。每个成员国认缴资本的份额是由国内生产总值和人口来确定的^{cxxxvi}，这样每个成员国的认缴额低于其9年年均国内生产总值的0.625%，投票权与认缴份额成比例^{cxxxvii}。

非洲投资银行（AIB）的计划也很完善。非洲投资银行的目的是为发展项目提供技术援助和投资——特别是成员国的区域经济一体化、低收入成员国农业部门的“现代化”，同时加强私营部门的活动。该计划的会员资格向非盟所有成员国，以及非洲区域金融机构、非洲国内公共金融机构/企业乃至非洲国家国民和注册法律实体开放^{cxxxviii}。非洲投资银行的法定初始股本为250亿美元，以10,000美元的股份计值。会员国的认购份额将根据非盟大会规定的“经济和人口变量综合指数”确定。此外，投票权按比例由每个会员国实收会费的分配配额决定^{cxxxix}。非洲投资银行还将设立一个向非洲低收入国家提供贷款和担保的基金，其资金来自成员国的特别/自愿捐款、偿还贷款的资金以及由特别基金供资的投资收益。

截至2019年5月，已有22个国家签署了《非洲投资银行议定书》，6个国家（多哥、利比亚、刚果、乍得、布基纳法索和贝宁）批准了该议定书。

与非洲货币基金组织和非洲投资银行不同，非洲中央银行（ACB）的计划尚未详细制定。这是因为预计非洲中央银行最终将接管非洲货币基金组织的职责，其计划将由在非洲中央银行之前成立的非洲货币研究所制定^{cxl}。然而，将非洲中央银行与欧洲中央银行（ECB）和美联储相比较，以了解其在非洲的潜在作用，是很有启发性的。欧洲央行是欧元区（由19个欧盟成员国组成的货币联盟，与非洲中央银行类似）的中央银行，是欧盟的七个机构之一，正如非洲央行（未正式成立）是非盟的五个机构之一。美国联邦储备委员会是美国的中央银行，负责确保支付系统的安全和效率，同时具有处理各种金融交易和监管银行机构等职能。欧洲央行可以发行纸币，而欧元区成员国可以发行欧元硬币。以美国为例，美联储从美国财政部购买纸币和硬币，并以相应数额发行货币。然而，目前还没有相对应的非洲货币，因为美元是全球储备货币，而非洲法郎等货币仍然与欧元挂钩，并由法国财政部支持。因此，非洲中央银行的既定任务是通过建立共同的货币政策和单一的非洲货币来填补这一空白。

如果这些机构现在已到位，毫无疑问，它们已经缓解了新冠肺炎疫情给非洲带来的金融流动性挑战，特别是非洲货币基金组织（AMF）——通过量化宽松政策（相当于发行“仅限非洲的”特别提款权）。非洲投资银行还可以帮助最贫穷国家进行短期、中期和长期投资，以采用所需的技术解决方案来应对健康或经济危机。

非洲金融机构的潜在未来利用分析

评价项目	评级 (1-10)	备注
发展融资	10	拥有独立的非洲金融机构可能对各国今后获得贷款和发展道路产生重大影响。
负担分担	1	(非洲) 借款人的责任是建立并使机构资本化。
对所有权的影响	9	受到各机构的治理结构的影响，这一方案很可能导致主权的增强。然而，非洲各国政府有可能通过各种机构的规则和治理机制将主权和所有权强加于彼此。
对宏观经济环境的影响	5	通过集中的货币政策，可以显著（正面和负面）改变不同国家的宏观经济状况。
可行性	5	虽然已采取初步措施以建立这些机构，但这些措施进展缓慢，要在非洲实现这一目标还需要几年的时间 and 齐心协力的游说，特别是资本投入方面。

10. 加快非洲经济结构转型

广义地说，结构转型是指跨经济活动和经济活动之间的资源重新配置。例如，随着时间的推移实现再平衡，从而成为一个以第二产业为主、第一和第三产业为辅的经济体，或是成为一个以服务业为主的经济体。结构转型可以意味着跨行业或行业部门的多样化，也可以意味着这些行业或行业部门内部的多样化——如一个经济体的农业部门通过转型来提高生产率。

非洲许多经济体的多样化程度很低，有些经济体依赖一种或几种商品出口来赚取外汇，另一些经济体则高度依赖旅游业。如果一个国家不能通过其依赖的主要行业的税收来偿还债务，它该怎么办？如前几节所述，商品价格下跌，或游客人数的大幅减少，都可能对政府筹集偿债和支付利息所需资金的能力产生重大影响。对外贸伙伴的过度依赖也会产生类似的复杂影响。如果贸易伙伴的经济陷入衰退，从而对某个非洲国家出口商品的需求（和价格）下降，会发生什么？

其他可能发生转型的方向是出口和数字化。事实上，在 2021 年经合组织和非盟的一份报告显示，数字化对非洲和其他发展中国家在创造就业机会方面的主要影响表现在出口机会^{cxli}。

因此，经济多样化是各国减轻来自某一行业、商品或贸易伙伴的外部冲击风险的关键。这时，《非洲大陆自由贸易区协定》(AfCFTA) 可以发挥作用，以开放大陆内部贸易，减少非洲对大陆外经济体的依赖。

许多非洲国家需要外部融资和贷款以促进其可持续发展并实现《2063 年议程》或可持续发展目标的一个原因就在于其国内资源动员 (DRM) 不足。国内资源动员是指低收入和中低收入国家通过税收或储蓄来筹集并支出自己的资金以供本国人民的过程。如果各国能够更好地做到国内资源动员，它们对可能受到外部冲击的行业的依赖度就会降低。联合国将国内资源动员 (DRM) 视为“自力维持发展的基础”^{cxlii}。

除经济多样化和国内资源动员外，非洲国家进行结构转型的另一条途径是改变贷款结构。贷款是否有正当理由？是否得到有效利用？以及如何建立有关贷款使用的激励性和奖励性制度？

对非洲国家来说，结构转型办法可能会产生强烈的反响。工业化和国内资源动员将创造就业机会并提高生产力。也有人认为，随着新冠肺炎疫情进一步扩大了非洲对经济多样化的需求^{cxliii}，这一解决方案的重要性更加突显。

结构转型的潜在未来利用分析

评价项目	评级 (1-10)	备注
发展融资	6	多样化的经济和更多的国内资源可能会对各国今后获得贷款的途径和发展道路产生重大影响。然而，这本身在很大程度上需要（预先）筹资。
负担分担	1	（非洲）国家需要进行经济转型。
对所有权的影响	8	由于经济更加多样化，以及对单一的双边或多边伙伴的依赖度降低，这一备选方案可能导致所有权和主权的增强。
对宏观经济环境的影响	3	经济转型的目的在于改善宏观经济，但也可能导致更高的（公共）债务水平
可行性	4	可以说，至少自 1960 年代以来，非洲国家始终致力于实现结构转型，但遇到不少结构性障碍。目前尚不清楚情况是否会在短期内改变。

各方案的比较

毫无疑问，对备选方案的评估（例如本节所述的评估）存在一定的主观因素。如第 5 节所述，对备选方案的评估围绕着对债务解决方案的长期可持续性至关重要的四个特别制定的具体标准。

图 31 给出了每个备选方案的“分数”情况，其中含有一些有意思的初始含义。

图 31：方案总结

条目	发展融资 (1-10)	负担分担 (1-10)	对所有权的 影响 (1-10)	对宏观经济环 境的影响 (1-10)	可行性 (1-10)	总分 (满分 50)
1. 类似结构调整的进一步方案	3	1	2	2	7	15
2. 类似重债穷国/多边债务减免倡议的进一步债务减免	5	8	4	6	7	30
3. 《暂停偿债倡议》债务的进一步暂停	5	5	6	5	10	31
4. 特别提款权的发行/重新分配	6	8	7	8	5	34
5. 私营领域风险分析改革/监管	6	10	8	6	3	33
6. 债务可持续性框架改革	8	10	8	7	5	38
7. 世界银行/多边开发银行方法的改革	8	9	8	3	2	30
8. 谈判和“债务国集体”的改善	9	8	9	7	4	37
9. 非洲金融机构	10	1	9	5	5	30
10. 经济结构转型	6	1	8	3	4	22

在促进发展融资方面，与调整货币基金组织债务可持续性框架（备选方案 7）和发展非洲金融机构（备选方案 9）有关的备选方案得分最高。这些方案有助于创建激励人们未来融资需求的环境。改善谈判和协调能力，包括建立债务国集体或特别目的工具（备选方案 8）的得分也相当高，而重新实行结构调整政策（或其他类似的紧缩和私有化方案——备选方案 1）的得分最低。重要的是，债务减免方案（备选方案 2）和最近的 20 国集团《暂停偿债倡议》本身（备选方案 3）在通过融资支持非洲国家的长期经济发展方面得分也相对较低。

在负担分担方面，最中立的备选方案（即对债务人和贷方产生类似或同等影响）是改革现有的规范性债务框架，尤其是改革信用评级机构和其他私营部门风险评估（备选方案 5）以及债务可持续性框架（备选方案 6）。另一方面，如本节导言所述，鉴于贫穷往往集中在债务国，负担的分担应更多地落在债权人而不是债务人身上。对债务人负担最小的备选方案包括改革世界银行和多边开发银行（因为它们是世界范围内最大的债权人——备选方案 7）、进一步减免债务（备选方案 2）和重新分配/发行特别提款权（备选方案 4）。建立非洲金融机构（备选方案 9）和非洲经济转型（备选方案 10）看起来非常重要，但必须认识到，它们只要求作为借款国的非洲国家承担经济调整和变革的责任。

就债务人的所有权而言，得分最高的备选方案意味着所有权或主权的增强——特别是谈判和协调能力的改善（备选方案 8）以及非洲金融机构（备选方案 9）。然而，诸如结构调整方案（备选方案 1）以及债务减免（备选方案 2）甚至暂停（备选方案 3）等备选方案可能对所有权施加限制，因此面临着可行性挑战，尤其是在非洲国家。

最后，就**可行性**而言，最切实可行的是那些已经在实施或最近实施的方案，特别是《暂停偿债倡议》的进一步债务暂停（备选方案 3）。改进谈判和协调能力可能是可行的（备选方案 8——但一些较强的方面可能不太可行）。可行性最低的是对非洲经济进行结构转型（备选方案 10）和改变国际货币基金组织的债务可持续性框架（备选方案 6）和世界银行的方法（备选方案 7），因为这些方案需要对许多行为体进行大量的体制改革——而这些改革已经尝试进行了几十年。

总体而言，这意味着什么？选择的框架需要将债务挑战的长期解决方案列为重中之重，在此基础上，世界各国、特别是非洲利益攸关方倡导的优先备选方案是：改善谈判和协调能力（备选方案 8），以及改革债务可持续性框架（备选方案 6）。对私营部门风险评估进行改革（备选方案 5）与进一步暂停偿还债务（备选方案 3）也脱颖而出，而存在一些可行性挑战的发展非洲金融机构（备选方案 9）以及发行/重新分配特别提款权（备选方案 4）也得分较高。如图 32 所示，这些备选方案按照重要性进行排序。

图 32：各备选方案按重要性排序



该排序框架还表明，在确保长期解决非洲债务问题带来的挑战方面，类似结构调整的财政紧缩和私有化方案和政策（备选方案 1）的用处最小。

尽管如此，我们还应指出，这些选择并非相互排斥，非此即彼。它们是而且应该是可以同时进行，相互影响的，在某些情况下还可以相互促进。例如，备选方案 8 的一些方面，如货币互换安排和借款人提议，可与特别提款权的发行或重新分配结合，和（或）作为创建非洲金融机构的一种手段。

第 7 节：结论和建议：重新规划全球债务体制

第 1 节概述了本工作报告的方法和结构，强调此前未编写过这类报告——即概述在债务方面促进非洲发展的各种备选方案。

第 2 节介绍了全球债务体制。对该体制中，包括债权人、债务人、信用评级机构在内的各利益攸关方作了解释。强调了债务的类型，以及更重要的是，举债的原因——利用外部融资来建设急需的基础设施对于非洲而言非常关键。并引用尼日利亚和中国为例做了进一步的阐释。

第 3 节概述了非洲国家长期存在的债务情况，并通过数据强调了非洲债务的重要背景。非洲受到殖民时代以及诸如 20 世纪 80 年代债务危机等重大事件的持久影响及其重要性是显而易见的。

第 4 节重点讨论了新冠疫情全球大流行在非洲的情况及影响。新冠病毒对非洲的影响虽然不如世界其他地区严重，但大大降低了经济增长预期，增加了政府支出，减少了税收——由此损害了非洲债务的可持续性，并引起了各方对非洲国家资产折现力的关切。

第 5 节介绍了分析标准，**第 6 节**利用这些标准提出了未来非洲和国际社会的利益攸关方可选择的方案。分析了过去实施的干预措施，例如重债穷国倡议和暂停偿债倡议，并汇集七个拟议的解决办法，对照一套最重要的标准进行分析。还使用了比较分析来讨论这些备选方案——并在最后一节提出了结论和建议。

上文概述的备选方案提供了一套连贯、全面的工具方案，可供非洲和其他利益攸关方使用以应对未来的债务和经济发展挑战。重要的是，这些方案并不是相互排斥、非此即彼的。由于不同的行为体或政府将工作重点放在其认为最切合需求的方案上，因此应同时研究各主要备选方案，特别是确保除了借款方或债务方，各相关方都应自行采取行动/做出改变。同时，有必要对单一方案及**第 6 节**评估中排名最低的方案持怀疑态度。

此外，这一套综合方案与国际发展领域近期出现的其他若干范式转移是一致的。

第一，自 2011 年以来，发展政策制定的关注点已从“援助”转向“发展合作”，其目的是鼓励私营领域融资转向可持续性和减贫，以及提高资金流动的透明度和援助或贷款受援国的“所有权”。

第二，有消息称，向穷国提供拨款和贷款的“对外援助”正在向“全球公共投资”转变——乔纳森·格伦尼（Jonathan Glennie）在 2020 年出版的《未来的援助》（*The Future of Aid*）^{cxliv}一书中提出并解释了“全球公共投资”这一概念。其旨在鼓励人们不再将国际金融视为临时性的最后手段（如特别提款权或贷款），而是视为一劳永逸的方法，并将其与集体支付和集体利益（无论一个国家的发展水平如何）以及具有代表性的决策一道加以重视。

第三，由于受到 2020 年“黑人的命也是命”（Black Lives Matter）运动的影响，非洲的发展受到了一些压力和批评，批评者要求“去殖民化”，不再接受“白人凝视”，因为白人总是以优越的眼光看待援助或贷款的接受国，批评者还呼吁关闭他们在非洲的代理处。

因此，对于这三次范式转移，关于避免让非洲国家再度陷入债务和确保这些国家今后能获得足够资金的任何讨论都必须能够妥善地作出回应。

基于此要求和第 6 节对各方案的分析，我们针对不同的利益相关者，在考虑了他们对实施本报告所述解决方案做出的独特和潜在贡献后，提出了以下具体建议。

对非洲利益攸关方的建议

毫无疑问，在探索短期和长期非洲融资方案时，非洲的利益攸关方是最重要的。应由非洲各国政府和公民决定世界其他国家如何参与解决一问题。从这个意义上说，非洲各国政府和公民必须首先拥有解决这些问题的手段，例如，如本报告所述，自行评估各方案。

基于本报告的分析，我们提出以下具体建议：

- 非洲各国政府在新冠肺炎疫情期间抓住机遇为实现共同目标而进行合作，并通过非洲大陆自由贸易区加强协调，各国应借此机会共同创建由非洲人构成及管理的论坛或机构，以提高有关融资问题的谈判和协调能力，特别包括《暂停偿债倡议》和特别提款权提案（参考：备选方案 8，且该方案与备选方案 3 以及备选方案 4 相联系）。
- 尽管新的特别提款权发行提案受到欢迎（参考：备选方案 4），但非洲利益攸关方必须要清楚，这些提议本身不足以满足非洲的需要，而如果与多边组织牵头的财政紧缩方案相结合，可能会产生问题。因此，非洲各国政府应呼吁 20 国集团同意发行新的特别提款权，条件是 20 国集团成员国也将新分配到的一定百分比（待定）重新分配给一个由非洲国家/机构管理和领导的新的特殊目的借款方机构（参考：备选方案 4）。
- 非洲各国财政部长应在与联合国非洲经济委员会（UNECA）合作的基础上，成立一个工作组，确定一个特殊目的借款方机构的形式，并在 2021 年意大利担任主席国的 20 国集团峰会上提供给 20 国集团和多边债权方，以获得重新分配给非洲的一定比例的特别提款权（参考：备选方案 8）。
- 非洲各国政府和非政府组织应呼吁立即对国际货币基金组织的债务可持续性分析框架开展独立审查，以确保非洲的专家在该审查的任何专家组中都有充分的代表权（参考：备选方案 6）。
- 非洲各国政府应呼吁 20 国集团启动改革和监管信用评级机构和私营领域风险分析的工作。20 国集团因其具有金融性质，是启动这一工作的合适机构（参考：备选方案 5）。
- 非洲各国政府应督促 7 国集团和 20 国集团同意根据新冠肺炎疫情的情况，将所有非洲国家（低收入国家和中等收入国家）的《暂停偿债倡议》期限进一步延长 1 至 2 年，此举也包括多边债权方（参考：备选方案 3）
- 非洲各国政府应加快建立独立的非洲金融机构，利用新的特别提款权双边分配，在必要时提供初创资本投入，并利用特殊目的借款方机构推进相关工作（参考：备选方案 9）。
- 非洲各国政府和非政府组织应呼吁世界银行审查其发展方法——包括迄今为止对通过工业化和其他由国家主导的政策转变而实现的结构转型给予的重视不够问题（参考：备选方案 7）。
- 非洲利益攸关方应根据从过去债务危机中吸取的教训，警惕所有潜在合作伙伴——无论是多边组织、中国还是其他国家——提出的以私有化、税制改革或其他类型的政策改变为条件提供新贷款的建议，因为这可能削弱政府在国内筹集资金的能力。

对中国利益相关方的建议

本报告阐述了中国如何以及为什么会成为非洲国家在发展融资方面的重要合作伙伴。中国不仅仅是推动了合作，还填补了其他合作伙伴未能完成的空白。尽管如此，每一个合作伙伴都可以做得更好，重要的是，中国的利益攸关方认真倾听非洲利益攸关方的需求，尊重他们的需求和对所有权的要求，以及他们寻找非洲长期融资方案的愿望。这需要在以下两者之间取得微妙的平衡：既要成为 20 国集团系统的一部分，以确保全球宏观稳定；又要与 20 国集团的非洲成员南非和其他非洲观察员国一道，在 20 国集团中持进步的立场。

基于本报告的分析，我们提出以下具体建议：

- 自 2020 年中期以来，中国政府已经表示对发行新的特别提款权持开放态度^{cxlv}。本报告分析认为这显然是一个积极的立场。然而，中国政府也应认识到，由于分配份额较少，尚不足以支持最贫穷国家，所以需要尽快表示愿意将其新拨款的一定比例（待定）重新分配给一个由非洲国家/机构管理和领导的新的特殊目的借款方机构。中国还可以考虑在 2021 年塞内加尔担任主席国的中非合作论坛（FOCAC）峰会上，为这样一个机构拨出一定数额资金作为双边资助的一部分（参考：备选方案 4 和备选方案 8）。
- 如第 5 节和附录 2 所述，中国政府发布了新的债务可持续性分析指导意见，以支持中资银行“走出去”。尽管因受到国际压力而审查自己的做法是值得赞赏的，但国际压力来自其他合作伙伴，并非非洲的利益攸关方。因此，中国政府还应呼吁对国际货币基金组织的低收入国家债务可持续性分析框架进行审查并呼吁改革，以及向专家小组提供更多关于中国关于债务可持续性分析框架的细节，以帮助各专家考虑备用方案，并确保未来各方向非洲国家提供更多资金（参考：备选方案 6）。
- 中国政府应在 20 国集团内部倡导进一步延长对所有非洲国家（包括低收入国家和中等收入国家）和其他低收入国家（包括多边债权方）的《暂停偿债倡议期限》（参考：备选方案 3），并在 20 国集团内就参与信用评级机构监管和国家风险分析工作达成一致（参考：备选方案 5）。
- 除政府以外，中国的其他利益攸关方——包括私营领域和非政府组织——应致力于与非洲国家更加紧密合作，增进对非洲国家融资负担的了解，以及中国保留的潜在选择和使用的方法，以帮助应对迄今中国在向援助非洲方面存在的怀疑和缺乏透明度的问题。
- 中国债权方还应避免重蹈覆辙（参考：备选方案 2），即以私有化、税制改革或其他可能削弱政府国内融资能力的政策改变为条件提供新贷款。

对其他国际社会利益攸关方的建议

本文件阐述了传统经济合作与发展组织（OECD）债权方和多边机构在金融和债务问题上与非洲国家接触的惯用模式中一直存在并将持续存在严重问题的原因。尽管非洲各国政府和机构在 2020 年已表现自身状况优于许多其他国家，包括在新冠肺炎危机期间优于其传统合作伙伴，但非洲利益攸关方并没有设立相关机构，分析认为是治理不善导致的。目前应当吸取经验教训，做出改进，认真倾听非洲利益攸关方的需求，尊重他们的对所有权的要求以及他们寻求非洲长期筹资方案的愿望。这不仅需要在 20 国集团内采取看似进步的立场，还要愿意考虑内部改革，考虑以前从未搬上谈判桌的新备选方案，以避免未来施加错误的条件而引发债务危机。

基于本报告的分析，我们提出以下具体建议：

- 经合组织双边债权方和多边机构董事会应对新的特别提款权发行持开放态度，但应认识到，由于分配水平较低，这将不足以支持最贫穷国家。因此，他们还应尽快考虑将新的国家拨款和资本（通过国际货币基金组织、多边开发银行等机构获得的）的一定百分比（待定）重新分配给一个由非洲国家/机构管理和领导的新的特殊目的借款方机构（参考：备选方案 4 和 8）。联合国和设在经合组织成员国的非政府组织应向各国政府施压，促使其同意这一做法。
- 设在经合组织成员国的非政府组织应认识到过去财政紧缩方案给穷国造成的问题（参考：备选方案 2），并向经合组织双边债权方和多边机构董事会施加压力，避免利用新的资金（无论资金来自多边机构还是来自新的特别提款权）作为对非洲国家附加条件的手段。
- 经合组织双边债权方和多边机构董事会，以及联合国和非政府组织应呼吁并同意就国际货币基金组织的低收入国家债务可持续性分析框架开展深入独立的审查（参考：备选方案 6）。

- 世界银行董事会应启动对世行发展方法的审查，包括迄今对通过工业化和其他由国家主导的政策转变实现结构转型给予的重视不够问题。审查应涵盖银行内部模式和运营的所有方面——包括行长的选举，以及其他人员分配，内部指导，经济模型及指标偏差等问题（参考：备选方案 7 和 10）。
- 经合组织双边债权方和多边机构理事会应在 20 国集团内商定，对所有非洲国家（包括低收入国家和中等收入国家）和其他低收入国家（包括多边债权方）的债务（参考：备选方案 3），进一步延长《暂停偿债倡议》期限 1.5 年至 2 年，并在 20 国集团内商定启动关于信用评级机构监管和国家风险分析的工作（参考：备选方案 5）。
- 经合组织成员国的私营领域债权方应表示进行改革并参与 20 国集团关于信用评级机构监管和国家风险分析工作的意愿（参考：备选方案 5）。
- 联合国在支持非洲国家协调应对新冠肺炎疫情对经济造成的影响方面发挥了积极作用，特别是通过联合国非洲经委会扮演了重要角色。联合国应继续推进并扩大这项工作，为更详细的协调支持提供一个连贯一致的平台，以期使非洲主导的新金融机构得以运作（参考：备选方案 4 和 9）。

附件



附录 1：首字母缩略词和术语表

缩略词：

ADB	亚洲开发银行
AfDB	非洲开发银行
AIIB	亚洲基础设施投资银行
AU	非洲联盟
BRI	“一带一路” 倡议
CDB	国家开发银行
COVID-19	新型冠状病毒肺炎
DAC	发展援助委员会
DR	睿纳新国际咨询公司
EBRD	欧洲复兴开发银行
EXIM	中国进出口银行
FOCAC	中非合作论坛
HIPC	重债穷国
IADB	泛美开发银行
IBRD	国际复兴开发银行
IDA	国际开发协会
IFC	国际金融公司
IMF	国际货币基金组织
MDB	多边开发银行
MDRI	多边债务减免倡议
NDB	金砖国家新开发银行
NGO	非政府组织
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织
SAP	结构调整方案（贷款）
SDG	可持续发展目标
UN	联合国
UNCTAD	联合国贸易和发展会议

术语表

优惠贷款

多边和双边官方债权人提供的贷款，通常对借款人来说成本很低；优惠贷款的优惠度约为 35%。

CPIA: 国家政策和制度评估 (CPIA) 指数

以四个主要类别为标准，对一国进行指数评级：经济管理、结构政策、社会包容和公平政策以及公共领域管理和机构。

债务

债权人要求债务人约定在未来的某一日期向其支付利息和/或本金。

债务危机 指对一国外债危机风险的明确评估。这一评估是基于债务可持续性 (DSA) 中公共和公共担保 (PPG) 外债的分析做出的。

债务豁免

债务豁免是指债权人与债务人之间在合同协议约定范围内，债权人自愿给予债务人解除全部或部分债务义务的行为。

债务积压

主权债务总额超过其偿还能力的情况；债务负担过大，导致一方实体无法通过借钱来偿还债务；债务预期税收负担过高，阻碍了当前的投资/消费，从而抑制了经济活动的情况。

债务重组

又称债务重整；是指债权人和债务人（有时涉及第三方）修改原定债务偿还条件的事项。

还本付息

贷款到期后，债务（利息+摊销）的偿付。

暂停偿债倡议 (DSSI)

今年 4 月，世界银行发展委员会和二十国集团财长对《暂停偿债倡议》表示支持，以此响应就给予最穷国暂停偿债待遇以助其管控新冠肺炎疫情的严重影响的呼吁。

债务可持续性分析框架 (DSF)

此框架用于提出所有债务可持续性分析 (DSA) 方法，以确保为不同国家制定的 DSA 方法之间存在可比性。

债务人

对第三方负有债务的一方；欠钱的个人或机构；向另一方借款的人。

违约

一方当事人不愿意或者无力支付债务义务的；政府无力偿付债权人。

外债

一个国家（政府，企业或私人）所拥有的、债权人为外国的债务。

外商直接投资 (FDI)

外国投资者为向一国的国内投资项目或外商在该国的项目而进行的投资。

外汇储备

一国货币部门持有的以外币计价的储备货币。

国内生产总值 (GDP) 增长率

一个经济体从一个时期到下一个时期（通常为一年）增值的百分比变化

政府债务

又称公债、主权债、或国债；中央政府欠下的债务。

政府经济顾问

政府支付和其他支出总额。

宽限期

贷款应偿本金未到期的一段时间。

国内生产总值 (GDP)

一个国家在特定时期内生产的所有最终产品和服务的市场价值。国内生产总值是利用生产、支出或收入的数据确定的，并以现价或不变价格表示

国民总收入 (GNI)

国内生产总值和国外生产活动产生的国外净要素收入之和。国民总收入原称国民生产总值，在 1993 年以前属于国民经济核算体系

通货膨胀

物价总水平的持续上涨。通货膨胀率是特定时期内（通常为一年）物价水平变化的百分比。

通货膨胀率

通货膨胀率是特定时期内（通常为一年）物价水平变化的百分比。

重债穷国倡议 (HIPC)

重债穷国倡议是由国际货币基金组织和世界银行于 1996 年发起的，旨在确保所有贫穷国家面临都能应对债务负担。自那以后，包括多边组织和各国政府在内的国际金融界一直在共同努力，将最穷重债国的外债负担减少到可持续的水平。

利息偿付

各时期贷款款项支付，不含摊销。利息偿付是与借款相关的定期支付，从名称上可知，即为使用他人金融资产的成本。

利率

以固定价格回购的金融资产产生的年度收益，并以资产价格的百分比形式表示

多边债务减免倡议 (MDRI)

多边债务减免倡议于 2005 年发起，以帮助实现联合国千年发展目标。该倡议指出三个多边机构（国际

货币基金组织、国际开发协会和非洲开发基金）对低收入国家符合条件的债务给予 100%的减免。2007 年，泛美开发银行（IADB）还决定向西半球五个重债穷国提供额外（“重债穷国倡议之外”）债务减免。

国债

一国所有政府机构承担的全部债务；一国公共领域承担的全部债务

政府债务占国内生产总值（GDP）比重

一国政府债务总额与国内生产总值的比重。

减贫与增长信托（PRGT）

国际货币基金组织针对减让性融资的信托基金。包括三个优惠贷款工具——提供灵活的中期支持的中期信贷（ECF）；为满足短期和预防性需要而设立的备用信贷（SCF）；提供紧急支持的快速信贷（RCF）。

信用评级机构

对债券发行人和债券信用进行等级评定的组织；例如：标准普尔、穆迪，惠誉。

偿还能力

衡量一方是否能够通过其营收偿还其现有债务的标尺。

附录 2：中国 2019 年债务可持续性分析框架（LIC-DSF）与国际货币基金组织/世界银行（DSF）的比较

什么是 LIC-DSF？

《“一带一路”债务可持续性分析框架》（BRI-DSF）

该框架（在第 1 页）阐述直接述了这样一个事实：借贷是促进经济增长和实现可持续发展的途径。该框架表明其为自愿使用，不同于国际货币基金组织的低收入国家债务可持续性分析框架（IMF-DSF）

- 借款是投资融资的重要工具，这对实现可持续发展至关重要。
- 认识到在满足筹资需求、可持续发展和债务可持续性之间取得平衡的重要性。
- 这一框架是非强制性的政策工具。鼓励中国和共建“一带一路”国家金融机构使用这一框架。

国际货币基金组织的低收入国家债务可持续性分析框架（IMF-DSF）

BRI-DSF 未涉及减贫，而 IMF-DSF 侧重于支持、可持续发展目标和减贫

- 低收入国家债务可持续性分析框（DSF）旨在支持低收入国家（LICs）努力实现其发展目标，同时尽量减少这些国家面临债务危机的风险。
- 低收入国家需要大规模公共投资，以缩小基础设施差距，加大潜在产出增长，并实现减贫。由于可持续发展目标（SDGs）所反映的远大目标以及官方援助的限制，低收入国家越来越多地依赖国内和非优惠外部借款来支持投资。

分析流程与标准

A. 债务范围

BRI-DSF

定义比 IMF-DSF 更抽象。

- BRI-DSF 将债务范围明确为广义公共部门未来需要向债权人支付本金和/或利息的债务，包括债券、贷款和其他应付账款等。

国际货币基金组织的低收入国家债务可持续性分析框架（IMF-DSF）

- 外部融资在很大程度上仍然是减让性的，现值（PV）在了解与债务有关的脆弱性方面起着关键作用

B. 宏观经济

《“一带一路”债务可持续性分析框架》（BRI-DSF）

前文提到，在 BRI-DSF 中，技术进步应该被视为影响经济的一个因素

- 对关键宏观经济变量的预测应以国家发展规划和中长期财政规划为基础，同时综合考虑经济发展、经济周期、资本积累、人口结构、技术进步等因素

内生增长的影响

两者都基于现实，考虑了债务内生增长影响

《“一带一路”债务可持续性分析框架》（BRI-DSF）

公共投资与经济增长的关系。重大生产性投资虽在短期内提高负债率，但可带来更高的增长、收入和出口，从而降低未来负债率。因此，反映公共投资对经济增长和债务变动的影响至关重要。举借新债进行公共投资对经济增长的拉动效应可用一个投资系数表示。当增加一项公共投资时，如果采用历史经验投资系数计算的经济增长水平与实际经济增长不符，需作出合理解释或修正相应假设。如果缺乏合理解释，应考虑调整宏观经济预测。

国际货币基金组织的低收入国家债务可持续性分析框架（IMF-DSF）

DSF 可基于现实情况评估经济增长和对公共投资做出的假设之间的一致性。经济增长预期应结合实际情况反映公共投资对经济增长的影响。扩大公共投资的支持者认为，生产性投资虽然在短期内提高了负债率，但可带来更高的增长、收入和出口，从而降低未来负债率。同时，单个项目的高收益并不总是转化为宏观经济的高收益。因此，使用 DSF 时应仔细评估增加公共投资带来的影响。有许多工具可以对深入研究这种关系进行辅助并对其进行建模。

参考文献

- ⁱ 作者文件汇编
- ⁱⁱ 《债务指南》有 5 种语言版本可选，请见 <https://www.africaunconstrained.com/reports/>，数据请见 <https://www.africaunconstrained.com/our-data/>
- ⁱⁱⁱ 非洲开发银行，《照亮和驱动非洲 - 非洲能源新政》 <https://www.afdb.org/en/the-high-5/light-up-and-power-africa-%E2%80%93-a-new-deal-on-energy-for-africa>
- ^{iv} 可持续发展目标知识中心，2019，《宽带委员会提出实现 SDG 目标 9c 的行动计划》，<https://sdg.iisd.org/news/broadband-commission-proposes-action-plan-to-achieve-sdg-target-9c/>
- ^v 睿纳新国际咨询，2020，《非洲债务指南》，<https://www.africaunconstrained.com/reports/>
- ^{vi} 非洲开发银行，2018，《非洲经济展望 2018》 - 第 3 章 <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2018AEO/African Economic Outlook 2018 - EN Chapter3.pdf>
- ^{vii} 所有数据来自：尼日利亚债务管理办公室，2020，《外债》，<https://www.dmo.gov.ng/debt-profile/external-debts>，Buhari 引用源自：尼日利亚债务管理办公室，2020，《布哈里总统为基础设施建设借贷辩护》，<https://www.dmo.gov.ng/news-and-events/dmo-in-the-news/president-buhari-justifies-borrowing-to-fund-infrastructure>
- ^{viii} 世界银行，2016，《多边开发银行的声明：《兑现 2030 年议程》》，<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/10/09/delivering-on-the-2030-agenda-statement>
- ^{ix} 非洲开发银行集团，使命与战略，<https://www.afdb.org/en/about/mission-strategy>
- ^x 国际货币基金组织，使命与战略，<https://www.imf.org/external/about/lending.htm#facilities>
- ^{xi} 2021 年国际货币基金组织，基金组织执行董事和投票权，<https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>
- ^{xii} 世界银行，国际复兴开发银行，国际金融公司，国际开发协会，执行董事和代理董事 <http://pubdocs.worldbank.org/en/241041541103873167/BankExecutiveDirectors.pdf>
- ^{xiii} 国际开发协会，《借贷国家》，<https://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries>
- ^{xiv} 本方框中所有数据来自：Brautigam, Deborah, Jyhjong Hwang, Jordan Link, and Kevin Acker (2019) 中国对非洲贷款数据库。” 华盛顿 DC 特区：《中非研究倡议》，约翰·霍普金斯大学高级国际研究学院；新华社，2019，https://www.sohu.com/a/324100156_267106?scm=1002.46005d.16b016c016f.PC_ARTICLE_REC_OPT；澎湃新闻，2018，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1610232808828583333&wfr=spider&for=pc>；新华社，2019，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1638459391077420601&wfr=spider&for=pc>；Morris, Parks, and Gardner 在全球发展中心。
- ^{xv} 世界银行，《国际债务统计》，《国际债务统计数据集》
- ^{xvi} 睿纳新国际咨询，2020，<https://developmentreimagined.com/2020/10/29/will-the-imf-2021-projected-growth-rates-for-african-countries-impact-covid19-recovery/>，29 October, 2020，源自世界银行/国际货币基金组织债务统计。
- ^{xvii} 世界银行，《国际债务统计》，《国际债务统计数据集》
- ^{xviii} OECD 2021，向国家和地区提供的援助 (ODA) 支付 [DAC2a]，<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A#> (accessed on 30/01/2021)
- ^{xix} 银禧债务运动
- ^{xx} Horn, S., Reinhart, C. R. and Trebesch, C., 2019. 中国向海外提供的贷款. 国家经济研究局工作文件第 26050 号，https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26050/working_papers/w26050.rev0.pdf
- ^{xxi} Brautigam, Deborah, Jyhjong Hwang, Jordan Link, and Kevin Acker (2019) 中国对非洲贷款数据库。” 华盛顿 DC 特区：《中非研究倡议》，约翰·霍普金斯大学高级国际研究学院。
- ^{xxii} Geda, Alemayehu, 2003. 《非洲债务危机的历史渊源》. 《东部非洲社会科学研究评论》. 19. 59-89. 10.1353/eas.2002.0012.
- ^{xxiii} Ibid
- ^{xxiv} 世界饥饿，债务危机是如何发生的？它对贫穷国家有什么影响？》，<https://www.worldhunger.org/articles/global/debt/caritas2.htm>
- ^{xxv} 《非洲债务危机的历史渊源》 - ResearchGate 上的科学数据，https://www.researchgate.net/figure/Price-indices-of-some-major-agricultural-export-commodities-of-Africa-1965100_fig1_236792693 [accessed 30 Jan, 2021]
- ^{xxvi} 《1980 年代的债务危机》，https://www.grips.ac.jp/teacher/oono/hp/lecture_F/lec10.htm
- ^{xxvii} 作者对 Howard Stein 的访谈
- ^{xxviii} 《约翰霍普金斯大学与医学》，2021，冠状病毒资源中心，<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- ^{xxix} 国际货币基金组织，《世界经济展望》(2020 年 10 月)，实际 GDP 增长，https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/AFQ/APQ/EUQ/MEQ/NMQ/SMQ
- ^{xxx} Ibid
- ^{xxxi} 国际货币基金组织，2021，《世界经济展望》(2021 年 1 月)，<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>
- ^{xxxii} 联合国世界旅游组织，2020 年，《世界旅游晴雨表》，<https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/wtobarometereng.2020.18.1.7>
- ^{xxxiii} 联合国贸易和发展会议，2020 年，《全球贸易更新》，https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2020d4_en.pdf
- ^{xxxiv} 世界银行 2020，https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?end=2019&locations=ZF&most_recent_value_desc=true&start=1960

- ^{xxxv} Knoema, 2019, 世界旅行和旅游理事会数据, <https://knoema.com/WTTC2019/world-travel-and-tourism-council-data>
- ^{xxxvi} Kituyi, M. 30 September, 2020
- ^{xxxvii} 睿纳新国际咨询, 2020, <https://developmentreimagined.com/2020/12/11/chinadebtreliefimpact/>
- ^{xxxviii} 睿纳新国际咨询, 2020, <https://developmentreimagined.com/2020/09/20/now-comes-harder-work/>
- ^{xxxix} 世界银行, 《世界银行在非洲 - 概述》, <https://www.worldbank.org/en/region/afr/overview>
- ^{xl} 睿纳新国际咨询, 2020, <https://developmentreimagined.com/2020/06/26/is-africa-poverty-inevitable/>
- ^{xli} Muhumuza, R. 1 November, 2020
- ^{xlii} Kituyi, M. 30 September, 2020
- ^{xliiii} Gondwe, G. (2020).
- ^{xliv} Ibid
- ^{xlv} 2020年联合国贸易和发展会议, 《评估新冠疫情对非洲经济发展的影响》, https://unctad.org/system/files/official-document/aldcmisc2020d3_en.pdf
- ^{xlvi} Knoema, 2019, 世界旅行和旅游理事会数据, <https://knoema.com/WTTC2019/world-travel-and-tourism-council-data>
- ^{xlvii} 联合国世界旅游组织, 2020年, 《世界旅游晴雨表》, <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/wtobarometereng.2020.18.1.7>
- ^{xlviii} Gondwe, G. (2020).
- ^{xlix} Ibid
- ^l 非洲开发银行集团, 2018年, 《非洲经济展望 2018》 <https://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook>
- ^{li} 睿纳新国际咨询, 2020, <https://developmentreimagined.com/2020/12/11/chinadebtreliefimpact/>
- ^{lii} 睿纳新国际咨询, 2020, <https://developmentreimagined.com/2020/06/12/is-africa-drowning-in-debt/>
- ^{liiii} 中国参与方如何评估发展援助的实用讨论, see: <https://chinaafricaproject.com/analysis/qa-measuring-the-effectiveness-of-chinese-agricultural-assistance-in-africa/>
- ^{liv} OECD, 评估标准, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>
- ^{lv} Claude Frey, 1997, 布雷顿森林机构的活动, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7711&lang=en>
- ^{lvi} UNESCO, <https://www.unescwa.org/structural-adjustment-programmes>
- ^{lvii} Wohlmuth, Karl, 1984. 《基金组织和世界银行的结构调整政策：合作还是冲突？》, Intereconomics, ISSN 0020-5346, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol.19, Iss. 5, pp. 226-234, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/139935/1/v19-i05-a05-BF02928342.pdf>
- ^{lviii} Lensink, Robert (1996). 《撒哈拉以南非洲的结构调整》 (1st ed.). Longman. ISBN 9780582248861
- ^{lix} Jurgen, K. (2018). Interfering with national sovereignty. Available at: <https://www.dandc.eu/en/article/shortcomings-and-weaknesses-structural-adjustment-measures-recent-decades>
- ^{lx} Tony Killick, ODI (1990). 《调整政策的问题与局限》, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6915.pdf>
- ^{lxi} Ibid.
- ^{lxii} Williams, G. (1994) 《结构调整为何必要又为何不起作用》, 21:60, 214-225, DOI: 10.1080/03056249408704057. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03056249408704057>
- ^{lxiii} 本方框中内容的参考文献来自: Rothchild, 1991:8 and Donkor (1997:122)
- ^{lxiv} 国际货币基金组织, 2016年, 实况:《重债穷国倡议下的债务减免》, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>
- ^{lxv} 国际货币基金组织, MDRI 实际, <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm>
- ^{lxvi} 睿纳新国际咨询, 2020, <https://developmentreimagined.com/2020/06/12/is-africa-drowning-in-debt/>
- ^{lxvii} 作者计算数据源自 <https://datatopics.worldbank.org/debt/ids/>
- ^{lxviii} 路透社员工, 2020年11月20日
- ^{lxix} 世界银行, 2021, 《新冠肺炎：暂停偿债倡议》 <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>
- ^{lxx} Ibid
- ^{lxxi} 睿纳新国际咨询, 2020, <https://developmentreimagined.com/2020/07/10/time-to-find-new-solutions/>
- ^{lxxii} 世界银行, 2021, 《新冠肺炎：暂停偿债倡议》, <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>
- ^{lxxiii} 非洲疾病预防控制中心, 2021年, 2019年冠状病毒(COVID-19), <https://africacdc.org/covid-19/>
- ^{lxxiv} 睿纳新国际咨询, 2020, <https://developmentreimagined.com/2020/09/01/is-africas-covid19-crisis-over/>
- ^{lxxv} 路透社员工, 2020年11月20日
- ^{lxxvi} Muhumuza, R. 1 November, 2020
- ^{lxxvii} 例如, 请见: 联合国, 1970. 《联合国第二个发展十年的国际发展战略》, 联大第2626 (XXV)号决议, 采纳日期10月24日. <https://digitallibrary.un.org/record/201726?ln=en>
- ^{lxxviii} 作者计算数据源自 <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extsdr2.aspx?datelkey=2020-03-31>
- ^{lxxix} Ibid
- ^{lxxx} Barry Herman (2020) 《真正需要了解的特别提款权以及何以用于发展中国家的多边融资》, 《挑战》, 63:5, 286-299, DOI: 10.1080/05775132.2020.1802178
- ^{lxxxi} <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries>
- ^{lxxxii} 路透社, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-china-cenbank-imf-sdr/chinas-central-bank-chief-urges-imf-to-open-cash-floodgate-to-fight-pandemic-idUSKCN24H2ZV>
- ^{lxxxiii} 世界银行, 2020, 《全球营商环境报告 2020》, <https://www.doingbusiness.org>

- ^{lxxxiv} 世界银行, 《国家政策和机构评估》, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/country-policy-and-institutional-assessment>
- ^{lxxxv} Frost, C. A. (2007). 《资本市场中的信用评级机构: 有关机构批评的研究证据综述》. 《会计、审计和财务杂志》, 469-491.
- ^{lxxxvi} Partnoy, F. (2006, May 4). 《信贷机构如何和为何不像其他把关人》. 加州大学伯克利分校: 《社会科学研究网络》, Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=900257>
- ^{lxxxvii} Hu, C. M., Missong, T., Bertocci, B., & Coffee, J. (2014). 《信用评级机构对可持续发展融资的影响》. 发展筹资国际会议 (pp. 1-8). 经济及社会理事会.
- ^{lxxxviii} 本文含有每个国家何时获得标准普尔一级评级的信息. <http://www.acismoz.com/wp-content/uploads/2017/06/000054.pdf>
- ^{lxxxix} 包含即将成立的南苏丹和阿拉伯撒哈拉共和国在内的 30 个国家 - <http://documents1.worldbank.org/curated/en/759061468323725184/pdf/wps4269.pdf>
- ^{xc} 例如, 请见以下清单: <https://tradingeconomics.com/country-list/rating?continent=africa>
- ^{xc1} Hu, C. M., Missong, T., Bertocci, B., & Coffee, J. (2014). 《信用评级机构对可持续发展融资的影响》. 发展筹资国际会议 (pp. 1-8). 经济及社会理事会.
- ^{xc2} Ryan, J. (2012). 《信用评级机构的负面影响和改善监管的建议》. SWP Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- ^{xc3} Partnoy, F. (2006, May 4). 《信贷机构如何和为何不像其他把关人》. 加州大学伯克利分校: 《社会科学研究网络》. Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=900257>
- ^{xc4} Elkhoury, M. (2008). 《信用评级机构及其对发展中国家的潜在影响》. 联合国贸易和发展会议.
- ^{xcv} Global Insolvency, 《穆迪就 G20 债务减免行动与联合国产生冲突》, <https://globalinsolvency.com/headlines/moodys-clashes-un-over-g20-debt-relief-efforts>
- ^{xcvi} For example, Kenya: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-kenya-exclusive-idINKBN22R25A>
- ^{xcvii} Ryan, J. (2012). 《信用评级机构的负面影响和改善监管的建议》. SWP Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- ^{xcviii} IPE, 2018, 《请勿质疑指数提供商的影响力》, <https://www.ipe.com/dont-doubt-the-power-of-index-providers/10022946.article>
- ^{xcix} 国际货币基金组织, 2016, 《实况 - 世界银行-国际货币基金组织就低收入国家债务可持续性联合框架》 <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries>
- ^c 国际货币基金组织, 2020, 《什么是债务可持续性?》 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/what-is-debt-sustainability-basics.htm>
- ^{ci} 世界银行, 《低收入国家债务可持续性框架互动指南》, Station 1, <https://www.worldbank.org/content/dam/LIC%20DSF/Site%20File/station1.html>
- ^{cii} 国际货币基金组织, 2016, 《实况 - 世界银行-国际货币基金组织就低收入国家债务可持续性联合框架》, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries>
- ^{ciii} FRBM, 2016, 《主权债务市场的自我实现预言》, <https://www.minneapolisfed.org/article/2016/self-fulfilling-prophecies-in-sovereign-debt-markets>
- ^{civ} Salmon, Jack and de Rugy, Veronique, 2020, 《债务与增长: 十年研究》. Mercatus Research Paper, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3690510> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3690510>
- ^{cv} 例如, 请见国际货币基金组织, 2018, 《低收入发展中国家的宏观经济发展与前景》: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/03/22/pp021518macroeconomic-developments-and-prospects-in-lidcs>
- ^{cv1} <https://www.ifw-kiel.de/institute/research-centers-initiatives/kielinstituteafricaninitiative/> - 引用起始段落 1:41.
- ^{cvii} Andros Kourtellos, Thanasis Stengos, and Chih Ming Tan
- ^{cviii} Jernej Mencinger, Aleksander Aristovnik, and Miroslav Verbič
- ^{cix} Brian Pinto, 2018, 《国际货币基金组织和世界银行堪忧的债务可持续性框架》, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/07/03/the-distressing-debt-sustainability-framework-of-the-imf-and-world-bank/>
- ^{cx} 非洲发展银行, 2018, 《非洲经济展望 2018》, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2018AE0/African_Economic_Outlook_2018_-_EN_Chapter3.pdf
- ^{cx1} Andrew Berg, Enrico Berkes, Catherine Pattillo, Andrea F. Presbitero, Yorbol Yakhshilikov, 2014, 国际货币基金组织工作论文: 《评估世界银行-国际货币基金组织对低收入国家债务可持续性框架的偏见和准确度》, <https://www.peio.me/wp-content/uploads/PEIO8/Berg,%20Berkes,%20Pattillo,%20Presbitero,%20Yakhshilikov%202014.03.2014.pdf>
- ^{cxii} Brian Pinto, 2018, 《国际货币基金组织和世界银行堪忧的债务可持续性框架》, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/07/03/the-distressing-debt-sustainability-framework-of-the-imf-and-world-bank/>
- ^{cxiii} Hunt, Diana, 1989. 《发展的经济理论: 竞争范式分析》, Harvester Wheatsheaf; 1st edition.
- ^{cxiv} 引用源自: Sadiiddin, Ahmad, 2014, 《戴安娜·亨特的经济发展理论述评: 竞争范式分析》, 《国际文化和历史杂志》 1(2):32: https://www.researchgate.net/publication/287139285_A_Review_of_Diana_Hunt%27s_Economic_Theories_of_Development_An_Analysis_of_Competing_Paradigms
- ^{cxv} Williamson, J., 1989. 《华盛顿政策改革的意义》, in Williamson, J. (ed.), 《拉美的调整: 在多大范围和程度上发生》. 彼得森国际经济研究所.
- ^{cxvi} Ibid.

- ^{cxvii} Helleiner, E. and Pauly, L. W., 2005, in Ravenhill J. (ed.). 《全球政治经济》. 牛津大学出版社. pp. 328 - 333.
- ^{cxviii} Cherif, Engher and Hasanov (2020), 《蹲伏的信念, 隐藏的偏见: 增长理论的兴衰》, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/11/08/Crouching-Beliefs-Hidden-Biases-The-Rise-and-Fall-of-Growth-Narratives-49730>
- ^{cxix} Lin, J. Y., 2011. 《新结构经济学: 反思发展的框架》. 《世界银行研究观察》. 26, pp. 193-221.
- ^{cx} 世界银行, 《营商难易度排名》, <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>
- ^{cxii} 参考文献包括: Neely, C. J. (1999, November 1). 《资本管制导论》. 《圣路易斯联邦储备银行-评论》, 81(6), 13-30. doi:<https://doi.org/10.20955/r.81.13-30> and Magud, N. E., Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2011). 《资本管制: 神话与现实-投资组合平衡法》. Cambridge: 国家经济研究局, and Edwards, S. (1999). 资本管制的有效性如何? 《经济展望杂志》, 13(4), 65-84. Asiedu, E., & Lien, D. (2004). 资本管制和外国直接投资. 《世界发展》, 32(3), 479-490. doi:10.1016/j.worlddev.2003.06.016, <https://developingeconomics.org/2020/11/24/haemorrhaging-zambia-prequel-to-the-current-debt-crisis/>, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1004.pdf>, and <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf>
- ^{cxiii} 自然资源管理研究所, 2020, 《资源换贷款: 陷阱和潜力》, <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/resource-backed-loans-pitfalls-and-potential.pdf>
- ^{cxiiii} 对 Deborah Brautigam 的访谈, 2020 年 12 月.
- ^{cxv} 路透社员工, 2020, 《赞比亚选择法国公司 Lazard Freres 作为债务顾问》, <https://www.reuters.com/article/us-zambia-economy/zambia-picks-french-firm-lazard-freres-as-debt-advisers-idUSKBN2332XR>
- ^{cxvi} Gide, 2020, 《Gide 的非洲债务工作组》, <https://www.gide.com/en/news/gides-african-debt-taskforce>
- ^{cxvii} 全球经济治理计划, 在贝宁举行的中非系列谈判研讨会, <https://www.geg.ox.ac.uk/news/africa-china-negotiation-workshop-series-launches-benin>
- ^{cxviii} Alonso Soto, 彭博社, 2020, 《债务减免提案成形, 非洲着眼于自己的“布雷计划”》, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-28/africa-eyes-own-brady-plan-as-debt-relief-proposal-takes-shape>
- ^{cxix} Ibid
- ^{cx} 非洲联盟 - 非洲基础设施发展方案, <https://www.au-pida.org>
- ^{cxxi} 非洲联盟, 金融机构, <https://au.int/en/financial-institutions>
- ^{cxvii} 非洲开发银行, <https://www.afdb.org/en>
- ^{cxviii} 非洲开发银行, 非洲开发银行 2013 - 2022 战略, <https://www.afdb.org/en/about-us/mission-strategy/afdb-strategy>
- ^{cxviii} 非洲开发银行, 2020, AfDB - Statement of subscription and voting powers as at 30 September 2020, <https://www.afdb.org/en/documents/afdb-statement-subscription-and-voting-powers-30-september-2020>
- ^{cxix} 非洲联盟, 金融机构, <https://au.int/en/financial-institutions>
- ^{cxv} 非洲联盟, 《建立非洲货币基金议定书》, <https://au.int/sites/default/files/treaties/36417-sl-PROTOCOL%20ON%20THE%20ESTABLISHMENT%20OF%20THE%20AFRICAN%20MONETARY%20FUND.pdf>
- ^{cxvii} 非洲联盟, 《非洲货币基金草案》, https://au.int/sites/default/files/pages/32815-file-african_monetary_fund_-_statute_annexes_-_final_-_english.pdf
- ^{cxviii} Ibid
- ^{cxviii} Ibid
- ^{cxix} 非洲联盟, 《非洲投资银行章程》, https://au.int/sites/default/files/treaties/36414-ax-statute_of_the_african_investment_bank_-_en.pdf
- ^{cx} Ibid
- ^{cxii} 非盟委员会-非洲中央银行协会联合研究小组, 2013, 非盟委员会-非洲中央银行协会建立非洲中央银行(ACB)的联合战略 https://au.int/sites/default/files/pages/32815-file-african_central_bank_joint_strategy_e.pdf
- ^{cxlii} African Union Commission and OECD, 2021, 《非洲发展动态 2021》, https://www.oecd-ilibrary.org/development/africa-s-development-dynamics-2021_0a5c9314-en
- ^{cxliii} Samuel Wangwe and Prosper Charle, 2004, 《在某些最不发达国家进行国内资源调集的创新方法》
- ^{cxliii} Njuguna Ndung' u, 2020, 《新冠危机加剧了非洲经济多元化的紧迫性》, <https://www.un.org/africarenewal/magazine/september-2020/covid-19-crisis-amplifies-urgency-economic-diversification-africa>
- ^{cxliii} Jonathan Glennie, 2021, 《援助的未来》, <https://www.routledge.com/The-Future-of-Aid-Global-Public-Investment/Glennie/p/book/9780367404970>