

# 中国在非洲债务问题的争论与真相<sup>\*</sup>

周玉渊

**内容提要** 近年来，中国在非洲债务引发了广泛的关注和激烈的争论。争论大致可归纳为：中国债务贡献论、中国债务威胁论和中国债务陷阱论。对中国在非洲债务的关注和争论，一方面可归因于西方少数国家持续的政治宣传和炒作，但更重要的原因在于对中国在非洲债务共有知识和科学认识的缺乏。具体而言，对中国在非洲债务中的比重、中国与非洲国家债务关系、中国融资的效果等核心问题的关注和研究比较缺乏。通过研究这些问题可发现，中国债务主要集中于少数几个国家，且这些国家并不是债务高风险国，中国在非洲债务中的平均比重远远低于多边金融机构和私人融资等国际融资方；各种证据显示，中国与当前非洲整体的债务问题的相关性很低。另外，在债务关系上，中国不仅不是债务关系的主动方和主导方；相反，中国在债务谈判中的手段和空间其实非常有限。在融资效果上，中国融资在促进非洲国家包容性发展以及改善融资环境方面发挥了重要作用。

**关键词** 中非合作 发展融资 非洲债务风险 中非债务关系 债务可持续性

**作者简介** 周玉渊，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副研究员（上海 200233）。

进入 21 世纪第二个十年以来，非洲债务规模明显上升，债务可持续性指标出现加剧恶化趋势。鉴于 20 世纪 80 年代非洲债务危机的惨痛教训，债务问题很快再度受到国际社会和非洲国家的广泛关注。作为非洲新的重要的发展融资提供方，中国对非发展融资开始成为各界关注的一个焦点。国际学界

---

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金项目“‘一带一路’沿线部分国家的债务可持续性问题的研究”（19BGJ002）的阶段性生活成果。

围绕中国对非发展融资的论调和论述也层出不穷。其中，既有对中国对非发展融资的客观和理性认识，更有对中国对非发展融资的负面和非理性的认识。大体而言，一个主要趋势是西方政界和学界将非洲国家债务形势严峻的矛头指向中国，是非洲国家债务负担论、债务陷阱论、债务不可持续论的主要来源。这带来的一个核心问题是，如何客观和正确地认识当前中国的对非发展融资的本质？如何正确回应一些西方政界和学界对中国在非发展融资的负面、片面甚至妖魔化的论调？针对这一问题，本文首先将对目前关于中国对非发展融资的相关研究进行系统梳理，然后从决定非洲债务问题本质的 3 个要素来理解中国在非发展融资，即非洲国家债务来源和构成、非洲国家债务管理中的自主性、中国对非融资的效果，以期对国际社会正确理解中国在非洲以及其他发展中国家的发展融资带来一些启示。

## 争论中的中国在非债务问题

自 2000 年以来，中非合作获得了巨大发展，其中，中国对非发展融资发挥了重要作用。2015 年，在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上，中国宣布向非洲国家提供包括援助、优惠贷款和出口信贷额度的 600 亿美元一揽子融资支持；2018 年，在中非合作论坛北京峰会上，中国宣布在未来三年内再次提供 600 亿美元的融资支持。这些举措使得中国融资受到了国际社会的广泛关注。事实上，从 1994 年中国国家开发银行和中国进出口银行两大政策性银行成立至今，中国已经成为非洲最大的基础设施融资方，中国融资在支持非洲基础设施建设、经济增长和社会发展方面发挥了重要作用。但同时，因其总体规模、增长速度和中国特色融资模式，中国对非发展融资也成为各方关注、研究和争论的一个焦点。<sup>①</sup> 目前，国际学界对中国对非发展融资的解读可归纳为以下三类：

### （一）中国债务贡献论

西方、非方和中方的研究者从不同视角来理解中国对非发展融资的正面作用。大体上，这类研究认为，发展融资合作是中非合作的重要组成部分，

---

<sup>①</sup> Chris Humphrey, Katharina Michaelowa, "China in Africa: Competition for Traditional Development Finance Institutions?", *World Development*, Vol. 120, 2019, pp. 15 - 28.

在促进非洲发展、中国在非利益拓展以及密切中非合作关系方面发挥了重要作用。<sup>①</sup> 中国的发展融资不仅在非洲受到普遍欢迎，对传统对非融资也是重要的补充。<sup>②</sup> 经济合作组织（OECD）发展研究中心高级顾问赫尔穆特·瑞森（Helmut Reisen）指出，中国不仅是非洲重要的融资提供方，而且通过基础设施投资、带动非洲国家出口和国内生产总值增长，为缓解非洲国家的债务问题发挥了重要作用。<sup>③</sup> 黛博拉·布罗迪加姆指出，中国发展融资并不是一些指责所描绘的那样包藏地缘和政治野心，相反在缓解非洲国家基础设施资金短缺、促进非洲国家经济发展上发挥了重要作用。<sup>④</sup> 德雷尔（Dreher）等通过量化和案例研究发现，中国发展融资在推动非洲经济增长、带动当地就业、促进社会平等等方面发挥了积极作用。<sup>⑤</sup> 基拉马（Kilima）则强调，中国发展融资为非洲国家提供了更多外部选择，提高了非洲国家在寻求国际融资上的自主权和灵活性。<sup>⑥</sup> 与此类似，维尔（Anzette Were）也指出，中国发展融资具有发展导向而非政治导向属性，与传统金融机构附加苛刻政治条件形成鲜明对比，传统金融机构和西方国家力推的“经济结构调整计划”在发展中国家的惨痛失败教训使非洲国家更愿意加强与中国的发展融资合作。<sup>⑦</sup> 关于“资源

---

① 世界银行、非洲开发银行的报告具有很高的代表性，see Richard Schiere, “China and Africa: An Emerging Partnership for Development? – An Overview of Issues”, African Development Bank Group Working Paper, No. 125, May 2011.

② Martine Dahle Huse, Stephen L. Muyakwa, “China in Africa: Lending, Policy Space and Governance”, Norwegian Campaign for Debt Cancellation/Norwegian Council for Africa, 2008.

③ Helmut Reisen, “Is China Actually Helping Improve Debt Sustainability in Africa?”, G-24 Policy Brief, No. 9, OECD Development Center, 2008.

④ Deborah Brautigam, “Chinese Loans and African Structural Transformation”, in Arkebe Oqubay & Justin Yifu Lin eds, *China – Africa and Economic Transformation*, Oxford University Press, 2019; Deborah Brautigam & K. Gallagher, “Bartering Globalization: China’s Commodity Backed Finance in Africa and Latin America”, *Global Policy*, Vol. 5, No. 3, 2014, pp. 346–352 [美国]黛博拉·布罗蒂加姆《龙的礼物：中国在非洲的真实故事》，沈晓雷、高明秀译，社会科学文献出版社，2012年版。

⑤ A. Dreher, A. Fuchs, B. Parks, A. Strange & M. Tierney, “Aid China and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset”, AidData Working Paper 46, Williamsburg, 2017; R. Bluhm, A. Dreher, A. Fuchs, B. Parks, A. Strange & M. Tierney, “Connective Financing: Chinese Infrastructure Projects and the Diffusion of Economic Activity in Developing Countries”, AidData Working Paper 64, Williamsburg, 2018.

⑥ E. G. Kalima, “The Influence of China and Emerging Donors Aid Allocation: A Recipient Perspective”, *China Economic Review*, Vol. 38, 2015, pp. 76–91; “Evidence on Donors Competition in Africa: Traditional Donors versus China”, *Journal of International Development*, Vol. 28, 2016, pp. 528–551.

⑦ Anzette Were, “Debt Trap? Chinese Loans and Africa’s Development Options”, Policy Insights 66, South African Institute of International Affairs, August 2018.

换贷款”等中国融资模式，一些学者认为，这是平衡非洲国家融资、发展需求与中国融资风险的灵活选择，对双方都有利。<sup>①</sup>同时，一些学者也指出，中国发展融资在支持中国企业在非洲商业拓展上发挥了重要作用，即中国的发展融资尤其是基础设施融资也使中国企业受益，助力于中国“走出去”战略，拓展中企在非洲的商机，创造海外就业机会。<sup>②</sup>

## （二）中国债务威胁论

尽管学界存在着大量对中国发展融资的正面、客观的评价，但负面的评价和炒作则往往产生较大的影响。<sup>③</sup>其中，中国债务威胁论是一个主要论调。这类研究和论调往往基于自身价值观和利益观，臆断中国发展融资对非洲国家政治、经济、社会的负面影响。例如，有的研究认为，中国对非发展融资支持了非洲国家的独裁和专制政权；<sup>④</sup>中国债务往往滋生非洲国家腐败。<sup>⑤</sup>有的研究则提出中国发展融资对非洲社会和环保标准具有负面影响。还有一些研究者直接将中国对非发展融资界定为“流氓援助”，其主要依据是，中国对非的援助和发展融资支持破坏了西方国家和国际金融机构长期以来在非洲确立的规则、规范和实践活动。<sup>⑥</sup>最近几年，在债务可持续性问题的持续升温的背景下，将中国发展融资与非洲债务可持续性问题的趋势更为明显。一个舆情导向是，中国是非洲国家债务负担加剧、债务可持续性风险上升的主要威胁。例如，约瑟夫·安加拉（Joseph Onjala）认为，中国贷款对于肯尼亚基础设施发展起到了重要作用，但由于缺乏透明度和附带条件，长远来看

---

① 可参见唐晓阳《评析中国与安哥拉经济合作的新模式》，载《西亚非洲》2010年第7期，第55~60页；姚桂梅《中国对非洲投资合作的主要模式及挑战》，载《西亚非洲》2013年第5期，第104~108页。

② Lucy Corkin, “Chinese Multinational Corporations in Africa”, *Inside*, 2008, p. 10.

③ G. Asmus, A. Fuchs, A. Muller, BRICS and Foreign Aid, AidData Working Paper 43, Williamsburg, 2017.

④ S. Kleine - Ahlbrandt, A. Small, “China’s New Dictatorship Diplomacy: Is Beijing Parting with Pariahs?”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, 2008, pp. 38 - 56.

⑤ A. Dreher, A. Fuchs, R. Hodler, B. Parks, M. Tierney, “Aid on Demand: African Leaders and the Geography of China’s Foreign Assistance”, AidData Working Paper 3, Williamsburg, 2016; A. Isaksson, A. Kotsadam, “Chinese Aid and Local Corruption”, *Journal of Public Economics*, 159, 2018, pp. 146 - 159; S. Brazys, J. Elkind & G. Kelly, “Bad Neighbors? How Co - located Chinese and World Bank Development Projects Impact Local Corruption in Tanzania”, *Review of International Organizations*, Vol. 12, No. 2, 2017, pp. 227 - 253.

⑥ Chris Humphrey & Katharina Michaelowa, “China in Africa: Competition for Traditional Development Finance Institutions?”, *World Development*, Vol. 120, 2019, pp. 15 - 28; M. Naim, “Rogue Aid”, *Foreign Policy*, October 15, 2009.

将对肯尼亚的债务可持续性带来重大威胁。<sup>①</sup> 基尔 (Kiel) 世界经济研究所的报告则认为, 中国债务占 50 个主要借款国外债的比重高达 40% 以上, 而且中国至少一半的贷款是“隐蔽性”的 (Hidden Debt)。“中低收入和新兴市场国家所欠中国债务存量高达 3 800 亿美元, 远远超过 22 个巴黎俱乐部国家的 2 460 亿美元。这不仅增加了相关国家的债务负担和偿还压力, 而且也极大增加了债务管理和风险预警的难度。”<sup>②</sup>

### (三) 中国债务陷阱论

“债务陷阱”并不是一个新鲜提法, 但在最近几年, “债务陷阱外交”则被描述为中国对外贷款和外交政策的独有特征。<sup>③</sup> 这一论调大致可归纳为: 中国利用自身的经济和金融实力, 主动向亟需资金的国家提供高利率贷款, 并通过设置资产、商品、股权等担保和还款条件, 在借款国无法还款的情况下, 达到攫取借款国资产、迫使借款国追随中国、扩大中国军事存在等政治、经济、军事和战略的目的。<sup>④</sup> 2013 年, 自中国提出“一带一路”倡议以来, “债务陷阱论”迅速得以扩大和泛化, 最开始主要集中于南亚、东南亚和拉美国家, 如斯里兰卡、委内瑞拉等, 但当前非洲也已经成为“债务陷阱论”关注的重要区域。<sup>⑤</sup> 在吉布提、肯尼亚、赞比亚、安哥拉等非洲国家, 存在着大量关于“中国债务陷阱论”的报道、报告和宣传。

与“债务陷阱论”相对应, 质疑“债务陷阱论”的研究和声音也开始增加。严格意义上讲, “债务陷阱论”更多只是一个话语工具, 并没有上升到理

---

① Joseph Onjala, “China’s Development Loans and the Threat of Debt Crisis in Kenya”, *Development Policy Review*, Vol. 36, Issue. S2, 2018.

② Sebastian Horn, Carmen M. Reinhart & Christoph Trebesch, “China’s Overseas Lending”, Kiel Working Paper, No. 2132, Kiel Institute for the World Economy, 2019, pp. 12 – 14.

③ “债务陷阱”是一个经济现象, 其本义指: 在借贷便利化快速提升的大背景下, 超前消费、透支消费、小额高频消费等行为很容易使普通民众背负大量债务, 而银行高利率等政策变化则很可能导致借款者面临着巨大的还款压力乃至无法还款。但“债务陷阱外交”则很大程度上是一个政治外交话语, 其更突出贷款方的主观动机, 是将经济问题政治化的重要表现。

④ See Thomas J. Shattuck, “How China Dictates the Rules of the Game”, Foreign Policy Research Institute, July 2018; Thomas Ameyaw – Brobbey, “The Belt and Road Initiative: Debt Trap and Its Implication on International Security”, *Asian Journal of Multidisciplinary Studies*, Vol. 1, No. 2, 2018; Sam Parker & Gabrielle Chefetz, “Debtbook Diplomacy”, Belfer Center Paper, Harvard Kennedy School, May 2018.

⑤ Scott Morris, “From Asia to Africa, China’s ‘Debt – trap Diplomacy’ Was under Siege in 2018”, *Quartz*, December 28, 2018.

论的高度。随着“债务陷阱论”的持续宣传，学界加大了对这一问题的研究，而基于事实的研究往往证明，“中国债务陷阱论”缺乏事实依据，背后隐藏着各种政治动机。如关于中国通过债务攫取他国战略资产的指责，黛博拉·侯赛因·阿斯卡里等很多学者通过对斯里兰卡研究发现，汉班托塔港只能勉强算是唯一的一例“攫取资产”案例，而且所谓“债务陷阱”的描述也“很不诚实”。<sup>①</sup>关于中国设置“债务陷阱”的战略野心，荣鼎集团（Rhodium Group）通过对40个中国贷款案例的研究发现，中国的贷款往往是基于借款国的要求，也就是说，借款国是中国贷款的主要决定因素，而不是中国的战略野心使然。<sup>②</sup>同样，基于非洲案例的研究往往也得出类似结果。维尔指出，非洲国家的债务中，来自私有机构借贷的比重高达的1/3，而利息偿还占比更是高达55%，这远远高于所欠中国债务的比重。因此，“一味指责中国，却无视非洲国家的债务管理政策，是非常错误的做法。”<sup>③</sup>古伊德·摩尔（Guyide Moore）则直接指出，非洲债务问题的根源并不来自中国，“债务陷阱论”本质上是西方国家担心中国影响力上升的政治反应。<sup>④</sup>帕特里克·马卢基（Patrick Maluki）等通过对“债务陷阱论”话语的分析发现，这一论调仅仅是西方竞争者遏制中国在非洲乃至全球影响力的重要工具。“非洲国家应该保持足够清醒，非洲国家不应该被西方所左右；相反，非洲国家的发展重心应聚焦于提高自身能力建设，更好地利用中国融资所带来的机遇。”<sup>⑤</sup>

综上，中国对非发展融资是目前中非关系中的一个热点问题，学界对这一问题存在着明显的争论和分歧。尽管已经有一些正面和理性的研究，但负面舆情仍较盛。而且在西方政治操作、媒体和舆论引导下，负面认识仍有不断扩大的趋势。因此，如何正确认识中国在对非发展融资的本质，不仅是一个

---

① 因为港口等相关股权转让合同是中国企业与汉班托塔港共商的结果，其目的是缓解汉班托塔港债务负担，同时降低中国企业和银行的债务违约风险。这是正常的商业操作，而且在中国之前，斯里兰卡曾向日本、印度、国际金融机构寻求过支持，但被拒绝。Hussein Askary, Jason Ross, “Why Accusations Against China for ‘Debtbook Diplomacy’ are a Hoax”, the International Schiller Institute, August 30, 2018.

② Agatha Kratz, Allen Feng & Logan Wright, “New Data on the ‘Data Trap’ Question”, Rhodium Group, April 29, 2019, <https://rhg.com/research/new-data-on-the-debt-trap-question>, 2019-10-20.

③ A. Were, “Why thinking of China Debt Trap Diplomacy is a Fallacy”, *Business Daily*, October 2018.

④ Guyde Moore, “FOCAC: Africa in the New Reality of Reduced Chinese Lending”, Center for Global Development, 2018.

⑤ Patrick Maluki & Nyongesa Lemmy, “Is China’s Development Diplomacy in Horn of Africa Transforming into Debt-Trap Diplomacy? An Evaluation”, *The Horn Bulletin*, Vol. II, Issue. I, January – February 2019, pp. 9 – 17.

学术命题，也是一个政策议题。当前的研究更多是对“债务陷阱论”等负面论调的回应，并没有对非洲债务问题与中国发展融资之间的关系进行系统和深入的界定。基于此，本文提出从3个核心维度来理解这一关系，即非洲债务来源和构成、非洲国家债务管理自主性、中国对非洲融资的效果。其对应的核心问题是：中国到底在非洲债务问题上有多大的比重和相关性？决定非洲国家与中国债务关系的主体是谁？中国融资在非洲发展上到底发挥了什么样的作用？

## 非洲债务发展：谁是债主？

2009年以来，随着非洲国家债务融资需求扩大，非洲国家的债务规模再次出现较大增长。同时，由于财政赤字加剧、大宗商品价格下跌、国际需求下降等多重因素叠加，非洲国家的债务压力进一步上升。非洲国家公共债务占国内生产总值的比重从2013年的37%增长至2016年的56%。截至2018年3月，18个非洲国家面临着债务高风险压力，比2013年增长了一倍多。<sup>①</sup>19个非洲国家的负债率（债务占国内生产总值比重）超过了“非洲货币合作计划”（AMCP）设定的60%的门槛值，而如果按照国际货币基金组织设定的55%的门槛值，这一数字则达到了24个。如果基于债务偿还比（年偿还额/收入比）的门槛值，非洲处于高风险债务的16个国家中只有两国在门槛值之内。<sup>②</sup>非洲债务形势的变化再次引起各方的关注。这一时期，随着中非合作的快速发展，中国对非发展融资获得了较快增长。这两个趋势的同步发展使中国成为西方政界与学界关注甚至指责的主要对象。然而，这显然忽视了非洲债务问题的根源，也没有清晰界定非洲外债的构成和中国债务在其中的比重。

### （一）非洲债务问题根源与当前发展

非洲债务问题有其深刻的历史和现实根源。20世纪70年代，一方面，非洲新独立国家大多经历了短暂的经济快速发展，其发展融资需求也在不断扩大。另一方面，石油财富极大增强了西方金融机构的资金出借需求。非洲及其他新独立的发展中国家成为重要对象。80年代，非洲债务危机爆发。

<sup>①</sup> World Bank, *Africa Pulse*, Vol. 17, 2018, pp. 38 - 40.

<sup>②</sup> Adedeji Adeniran, Mma Amara Ekeruche, Olalekan Samuel Bodunrin, Abdelaaziz Ait Ali, Badr Mandri & Ghazi Tayeb, "Africa's Rising Debt: Implications for Development Financing and a Sustainable Debt Management Approach", GEG African Discussion Paper, November 2018.

1970~1987年,非洲国家外债总额(不包含逾期债务)从80亿美元升至1740亿美元,债务偿付额从不到10亿美元增加到180亿美元,外债负债率从16%剧增至70%,债务出口比从73%增加到322%。<sup>①</sup>债务危机给非洲国家经济带来重创,1970~1987年间,非洲国家人均国内生产总值下降了8%。<sup>②</sup>非洲国家债务危机爆发的主要原因包括:非洲国家的宽松财政、过度举债政策;美元利率上涨;西方国家经济衰退和需求下降、大宗商品价格暴跌,使外向型非洲经济增速低迷;西方政府和金融机构的过度、不负责任的放债等。<sup>③</sup>

从20世纪80年代中期开始,西方政府和国际金融机构提出各种倡议和举措来应对非洲等发展中地区的债务危机。例如贝克计划(1985年)、多伦多计划(1988年)、布拉迪计划(1989年)、荷兰计划(1990年)、曼谷计划(1991年)等。这些倡议和计划的核心是债务纾困和债务减免。早期的举措是,一方面由国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构向深陷债务危机的非洲国家提供新的贷款,另一方面则组织协调政府和私有债权方减免非洲国家的债务。然而,这些举措不仅没有缓解非洲国家的危机,反而进一步加剧了非洲国家的债务负担。<sup>④</sup>这主要有两个方面的原因:一方面,国际金融机构的新贷款反而使多边金融机构在非洲债务中的比重快速上升,开始成为非洲国家的主要债务来源。<sup>⑤</sup>更重要的是,多边金融机构这一时期贷款的相当比重是短期和非优惠性质贷款,这反而进一步导致非洲国家的过度借贷,进一

---

① Joshua E. Greene & Mohsin S. Khan, "the African Debt Crisis", African Economic Research Consortium, Special Paper 3, 1990, pp. 1-3.

② 这里的非洲指整个非洲大陆,如果只算撒哈拉以南非洲债务指标,则更加严重。See Uka Ezenwe, "The African Debt Crisis and the Challenge of Development", *Intereconomics*, Vol. 28, Issue. 1, 1993, pp. 35-43.

③ 关于20世纪80年代非洲以及发展中国家债务危机原因的解释很多。See Joshua E. Greene, Mohsin S. Khan, "The African Debt Crisis", African Economic Research Consortium, February 1990; Shakira Mustapha, "What Lessons Can We Learn from the 1980's and 1990's Debt Crises for Developing Countries and How are today's Conditions Similar, How are They Different?", Overseas Development Institute, December 2014.

④ 一方面,非洲国家早期的债务主要来自双边和私有金融机构贷款,国际多边金融机构的债务纾困和减免倡议在协调执行中面临着很大问题。另一方面,多边金融机构向非洲国家提供的新贷款主要是短期的、非优惠性质贷款,这使非洲国家的债务结构进一步恶化。Brooks, Ray, Mariano Cortes, Francesca Fornasari, Benoit Ketchekmen and Ydahlia Metzgen, "External Debt Histories of Ten Low - Income Developing Countries: Lessons from their Experience", IMF Working Paper 98/72, Washington: IMF, 1998.

⑤ 1979年,私有金融机构在非洲的债务比重是世界银行国际开发协会的3.6倍,到1997年,国际开发协会在非洲的债务比重已经增长到私有机构债务的8.6倍。W. Easterly, "How Did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief", *World Development*, Vol. 340, No. 10, 2002, pp. 1677-1696.



步增加了非洲国家的还款负担和违约风险。<sup>①</sup> 另一方面，国际金融机构和西方政府开始成为非洲国家的经济和发展政策议程的主要塑造者。以债务为工具对非洲国家的政策干预不仅没有为非洲国家的经济恢复和发展提供动力，相反以“经济结构调整计划”为核心的经济改革议程对非洲经济造成了巨大创伤。随着发展中国家债务问题的持续恶化，国际金融机构又在 1996 年提出了“重债穷国倡议”（HIPC），在 2005 年提出了“多边债务减免倡议”（MDRI）。随着非洲国家经济的恢复和增长，这些倡议的效果开始显现。39 个重债穷国倡议国家中有 35 个国家达到“完成点”，其中 33 个非洲“重债穷国倡议”国家中有 30 个达到“完成点”。截至 2013 年 8 月底，债务减免承诺达到 1 260 亿美元，其中 85% 针对非洲国家。<sup>②</sup> 根据世界银行国际债务统计，至 2006 年，撒哈拉以南非洲国家外债规模下降为约 2 000 亿美元，总体债务指标也得到明显改善；负债率从 2000 年的 145% 降至 35%；债务偿还额与国内生产总值的比重也从 2000 年的 3.9% 下降至 1.4%。<sup>③</sup>

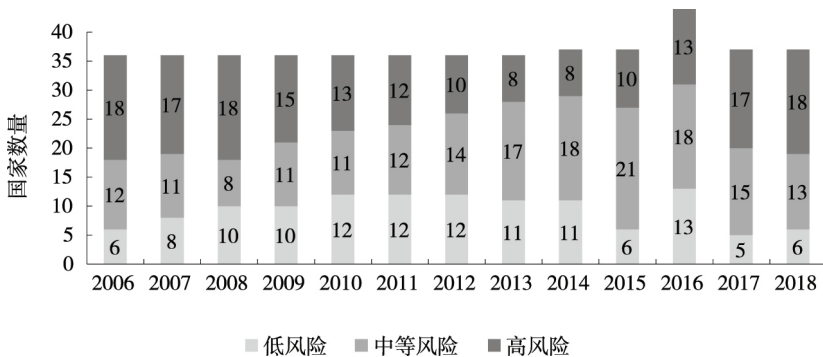


图 1 撒哈拉以南非洲国家总体债务压力

资料来源: World Bank, *Africa Pulse*, Vol. 17, 2018, p. 40.

自 2000 年以来，非洲国家经济获得了较快的恢复和增长，这带动了非洲

① Shakira Mustapha, “What Lessons Can We Learn from the 1980’s and 1990’s Debt Crises for Developing Countries and How are today’s Conditions Similar, How are They Different?”, Overseas Development Institute, December 2014, p. 10.

② Dino Merotto, Tihomir Stucka and Mark Roland Thomas, “African Debt since HIPC: How Clean is the Slate?”, MFM Discussion Paper No. 2, World Bank Group, 2015.

③ World Bank, “International Debt Statistics”, <http://datatopics.worldbank.org/debt/ids/regionanalytical/SSA>, 2019-09-28.

对融资需求的快速增长。从2008年开始,非洲国家债务又步入快速增长通道,年平均增长率达到15.5%。2017年,非洲的外债规模达到5350亿美元,比2008年增加了2倍多,平均负债率则从2011年的30%增长至53%。基于国际货币基金组织的债务可持续性指标,有16个国家被界定为债务高风险国家,但国家间的差异很大,因而并不是一个整体性的现象。非洲开发银行出版的《2019年非洲经济展望》指出,“尽管在一些非洲国家的债务脆弱性有所增加,但非洲作为一个整体并不存在系统性债务危机的风险。”<sup>①</sup>

## (二) 非洲债务构成

非洲债务结构正在发生重要变化。一方面,内部债务和外债的比例结构出现了很大变化。另一方面,外部债务构成也正在经历重大变化。第一,外部债务依然占更大比重,但内部债务的增长更快。2012~2016年间,非洲公共债务占国内生产总值比重从37%增长到56%。其中,外债的增速为8%,而国内债务增速则达到11%。截至2016年底,以外币计价债务占国内生产总值的比重约为29%,而以本地货币计价的债务占比已经达到23%。<sup>②</sup>

第二,多边金融机构债务呈下降趋势,但多边融资机构依然是非洲最主要的公共外债来源。根据世界银行国际债务数据,2010~2018年间,撒哈拉以南非洲公共外债中,多边债务存量从587亿美元增加到1104.5亿美元,增长了88%。多边债务占长期外债的比重从2010年的44%下降到2017年的34%。

第三,来自私有和商业机构债务的规模和比重获得快速增长。随着非洲国家经济发展和投资潜力的提升,非洲国家获得优惠性质贷款的机会和比重在下降。这促使非洲国家开始通过在欧债市场、政府和社会资本合作(PPPs)、私人贷款、混合融资等商业贷款方式来获取融资。私有金融机构的公共债务从524.7亿美元增至1546.4亿美元,增长了237%。截至2018年底,来自私人机构和商业银行的借贷占撒哈拉以南非洲长期外债的比重已经从2009年的17%剧增至41%。<sup>③</sup>其中,政府债券发行再创新高,2017年达到270亿美元,比2016年增长了4倍。在公共外债之外,私人非公共外债的规模也在快速增长,2008年,私人非公共外债只有460亿美元;2010年,已经达到728.4亿美元;2018年,则达到1280.4亿美元。

① AfDB, *African Economic Outlook 2019*, African Development Bank Group, 2019, pp. 18-19.

② World Bank, *Africa Pulse*, Vol. 17, 2018, p. 39.

③ World Bank, *International Debt Statistics 2020*, World Bank Group, 2019, p. 10.

第四，巴黎俱乐部等传统双边债务比重下降明显，但新兴国家的贷款比重增长迅速。2007年，巴黎俱乐部占非洲的债务比重达到25%，是仅次于多边金融机构的主要贷款方，但2016年，这一比重只有7%，至2018年底，则进一步下降至5%。<sup>①</sup> 新兴国家对非贷款的比重逐年上升，从2007年的15%已经增至2016年的30%（见图2）。而截至2016年底，新兴国家贷款占双边债务的比重达到80%。<sup>②</sup>

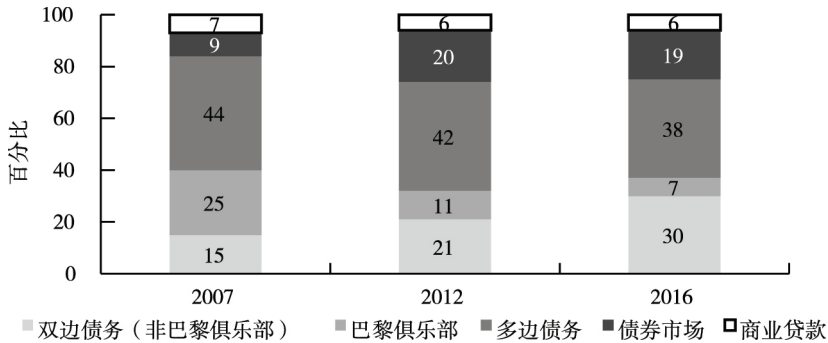


图2 撒哈拉以南非洲国家公共外债构成

资料来源: World Bank, *Africa Pulse*, Vol. 17, 2018, p. 42.

### (三) 中国债务在非洲债务中的比重

中国在非的债务规模和比重是各方关注的重点。然而，由于数据采集来源差异，学界关于中国债务比重和规模的结果也各不相同，甚至差别较大。根据约翰霍布斯金大学的“中非研究倡议”（CARI），2000~2017年间，中国向54个非洲国家提供了约1430亿美元的贷款，其中80%来自官方金融机构，20%来自民营银行。<sup>③</sup> 根据美国威廉玛丽学院研究实验室（AidData）的数据，2000~2014年，中国对非官方资金流入为1210亿美元；2010年后，平均每年的资金流入为120亿美元。在“中非研究倡议”的数据基础上，“朱比利债务行动”（Jubilee Debt Campaign）大致确定中国在非债务的规模区间约为720亿~1000亿美元，在非洲国家所有外债中的比重为18%~24%。通过非洲国

① World Bank, *International Debt Statistics 2019*, World Bank Group, 2018, p. 11.

② World Bank, *Africa Pulse*, Vol. 17, 2018, p. 42.

③ Lucas Atkins, Deborah Brautigam, Yunnan Chen & Jyhjong Hwang, “Challenges of and Opportunities from the Commodity Price Slump”, CARI Economic Bulletin #1, China African Research Initiative, Johns Hopkins University, 2017.

家案例，“朱比利债务行动”得出结论：中国债务在非洲外债中的比重最多占 20%，<sup>①</sup> 相比而言，在非私人部门融资的比重为 32%，多边金融机构债务占比 35%。这意味着私人部门和多边金融机构是当前非洲国家主要的债务来源。这总体上与世界银行债务统计的结果一致（见图 3）。

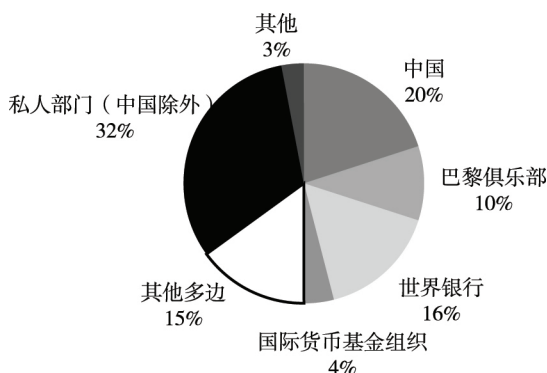


图 3 2000 ~ 2017 年中国债务在非洲总体外债中的比重 (%)

资料来源: Jubilee Debt Campaign, “Africa’s Growing Debt Crisis: Who is the Debt Owned to?”, Oct. 2018.

虽然中国对非贷款的规模增长较快，但中国债务主要集中于少数几个非洲国家，而这些国家并不是债务高风险国家。根据“中非研究倡议”的数据，2000 ~ 2017 年间，中国贷款存量超过 80 亿美元的非洲国家有 3 个，即安哥拉（428 亿美元）、埃塞俄比亚（137 亿美元）和肯尼亚（98 亿美元），仅这 3 个国家就占中国对非贷款存量的 46%。如果加上存量在 50 亿 ~ 80 亿美元的 4 个国家，即刚果（布）（74.2 亿美元）、苏丹（64.9 亿美元）、赞比亚（63.8 亿美元）、喀麦隆（55.7 亿美元），这一比重超过了 56%。10 亿 ~ 50 亿美元的国家数量为 15 个，10 亿美元以下的国家数量为 27 个，其中近 20 个国家的债务数额为 0 或者可以忽略不计。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Jubilee Debt Campaign, “Africa’s Growing Debt Crisis: Who is the Debt Owned to?”, Oct. 2018, <https://jubileedebt.org.uk/report/africas-growing-debt-crisis-who-is-the-debt-owed-to>, 2019-10-15.

<sup>②</sup> “中非研究倡议”的数据主要是基于贷款（意向或承诺）协议，并不是项目框架协议（Framework Agreements）。它并没有核实是否已经发放，也没有计算债务本金和利息偿还额。因此，中国债务的实际数额比“中非研究倡议”的数字要少。

在非洲债务高风险国家，中国贷款在其中的比重很小。朱比利债务行动对 15 个被国际货币基金组织界定为债务高风险的非洲国家分析后发现，12 个国家所欠中国债务与其总体外债比低于 18%<sup>①</sup>，只有 3 个国家的比重高于 24%，包括吉布提（68%）、赞比亚（30%）、喀麦隆（29%）。也就是说，只有 3 个非洲国家的债务增长与中国有关联。姑且不论这 3 个国家债务问题的具体情况，就此而言，如果将非洲总体的债务可持续性主要归因于中国，显然是失实的。<sup>②</sup>

综上，虽然非洲债务问题持续升温，但非洲目前并不存在系统性的债务危机风险。近年来非洲债务规模增长和债务可持续性压力增大有其深刻的历史根源，也与当前非洲债务来源的变化有很大关系。总体上，多边金融机构是非洲国家债务存量的主要来源，快速增长的私人部门和商业贷款是非洲国家债务增量的主要来源。自 2000 年以来，中国对非贷款获得了较快增长，但中国贷款主要集中于少数几个债务状况稳定、经济发展前景良好的国家。在世界银行和国际货币基金组织统计的非洲债务高风险国家，中国贷款的规模总体较小，而且只在 3 个国家的外债中占有较高比重，这很大程度上是因为其他外部借贷的规模很小。就此而言，中国并不是当前非洲债务增长的主要因素，同时，中国与非洲债务高风险上升之间的相关性其实很小。

## 非洲债务管理：谁是主导方？

当前关于中非债务关系的一个重要话语是，中国是债务关系的主导者，中国通过提供贷款来获取政治、经济和战略利益。<sup>③</sup>这一话语缺乏最基本的事实支撑，无助于真正理解中非债务关系的本质，无法回答两个最核心的问题：为什么非洲债务往来自非洲国家自主的决策？为什么非洲国家在债务谈判中往往是更强势的一方？

---

① 12 个国家为布隆迪、佛得角、中非共和国、乍得、冈比亚、加纳、毛里塔尼亚、莫桑比克、圣多美和普林西比、南苏丹、苏丹、津巴布韦。

② Jubilee Debt Campaign, "Africa's Growing Debt Crisis: Who is the Debt Owned to?", Oct. 2018, p. 9.

③ "China Debt - trap Talk Shows Africa's Weak Economic Position", QZ, Feb 4, 2019; Eric Olander, "African Governments Need to Negotiate Better Deals with China. Here's How They Can Do it", the China Africa Project, January 13, 2019, <https://chinaafricaproject.com/podcasts/podcast-foflashade-soule-infrastructure-negotiation-africa-china-loans-debt>, 2019 - 10 - 20.

### (一) 非洲国家是债务关系中的主动方

非洲国家在寻求国际债务上存在着结构性的需求。一方面,资金和基础设施短缺是非洲发展面临的主要瓶颈。在地区和国家内部无法提供资金支持的背景下,国际融资成为非洲国家的现实选择。根据非洲开发银行统计,非洲每年基础设施需求约1 300亿~1 700亿美元,其中资金缺口为680亿~1 080亿美元。基础设施建设和公共投资是非洲国家谋求发展、实现中等收入国家目标的重要前提。另一方面,非洲经济在世界经济体系中的脆弱性是导致非洲债务周期性波动的重要原因。非洲经济以单一和初级产品出口为主,极易受国际商品价格、汇率价格波动影响。2014~2016年的国际大宗商品价格下跌不仅导致非洲国家外汇收益锐减,而且加剧了货币贬值、通胀、失业和经济衰退,这最终使政府公共财政支出和国家发展支出更加紧张。这一结构性问题导致国际融资成为非洲国家应对发展挑战和经济增长的主要方式。<sup>①</sup>

向谁寻求(或拒绝)国际贷款是发展中国家自主决策的结果。<sup>②</sup>自21世纪以来,随着非洲经济的恢复和市场潜力的释放,非洲国家获取债务的渠道也日益多元化。目前,非洲国家主要有4个融资获取渠道:国际多边金融机构、欧洲债券市场、私有金融机构(商业银行)、双边融资。债务来源的多元化,尤其是中国等新兴融资来源使非洲国家有足够的空间来选择向谁借债。2006年以来,欧债发行、私人部门和商业银行债务的快速增长正是这一现实的突出反映。“国际多边金融机构和巴黎俱乐部国家的贷款,尤其是优惠性质贷款比重的下降,使非洲国家更愿意向其他融资更便利、条件更宽松的金融机构寻求贷款”。<sup>③</sup>其中,欧债市场因为其较便利的融资条件成为非洲国家的重要选择。2006年,塞舌尔成为第一个在欧债市场发行债券的非洲国家,2007年,加纳成为第一个发行主权债务的重债穷国倡议国家。截至2019年3月,21个非洲国家发行了主权债券。非洲主权欧洲债券的存量达到1 020亿

---

<sup>①</sup> Kizito Uyi Ehigiamusoe & Hooi Hooi Lean, “The Role of Deficit and Debt in Financing Growth in West Africa”, *Journal of Policy Modeling*, 6 Sept. 2019; Tonderayi Mukeredzi, “Can Africa Fund its Own Growth”, *African Renewal*, August 2015, <https://www.un.org/africarenewal/magazine/issue/august-2015>, 2019-10-20.

<sup>②</sup> Jonas B. Bunte, *Raise the Debt: How Developing Countries Choose Their Creditors*, Oxford University Press, 2019.

<sup>③</sup> Shebo Nalisho, Albert Hawampa, “A Cautionary Tale of Zambia’s International Bond Issuances”, ZIPAR Working Paper No. 22, March 2015.

美元，其中仅 2018 年就发行了 271 亿美元。<sup>①</sup> 同时，由于中国等新兴国家贷款的务实性、灵活性和发展属性，非洲国家也更愿意向中国等寻求贷款。在绝大多数情况下，向中国提出贷款需求的是非洲国家政府。

现以赞比亚卡富埃峡谷水电站项目加以说明。卡富埃峡谷水电站装机容量 750 兆瓦，是赞比亚规划建设的大型水电项目。赞比亚与中国在该项目上的融资谈判很有代表性。谈判大致可分为 3 个阶段，第一阶段，从世界银行融资转向中国融资。为了解决国家电力短缺问题，从 20 世纪 90 年代中，赞比亚政府开始启动该项目，最开始是希望利用世界银行和私人资本融资。然而，在与世界银行前后谈判了几年后，2003 年，赞比亚政府与中国进出口银行和中水电达成了合作备忘录。但在之后的几年内，由于赞比亚电力公司内部的原因，这一项目被赞比亚政府再次搁置，期间赞比亚电力公司还与日本、印度及西方国家进行了接触。<sup>②</sup> 至 2011 年，赞比亚班达政府再次与中国达成谅解备忘录，由中非发展基金提供全部融资，中水电负责建设。第二阶段，融资平衡。2011 年 9 月，赞比亚大选后，新政府立刻表示将对融资条款、项目收益、项目管理和执行程序进行重新评估。为此，新政府马上宣布与中水电签署的备忘录无效，并希望邀请挪威政府和机构对该项目进行重新评估。第三个阶段，重新招标。经过反复讨论和谈判，赞比亚政府决定执行新的建设-拥有-经营-转让融资模式。作为项目业主，赞比亚电力公司拟通过欧债贷款提供一部分融资，而 85% 的融资由中非发展基金提供。同时，赞比亚电力公司将邀请挪威私企（挪威咨询）担任技术顾问，对项目建设和管理进行监督和质量管控。<sup>③</sup> 2015 年 10 月，中水电与赞比亚电力公司签订施工、采购和建设合同（EPC）。2016 年，项目正式开工建设，计划于 2019 年底竣工。

## （二）非洲国家在债务谈判中处于强势地位

“中国债务陷阱论”存在一个常识性错误，即想当然认为，非洲国家在与

---

① Gregory Smith, “African Eurobonds: An Evolving and Now \$100 Billion Asset Class”, African Financial Market Initiative, April 10, 2019, <https://www.africanbondmarkets.org/en/news-events/africa-financial-markets-news/article/african-eurobonds-an-evolving-and-now-100-billion-asset-class-158468>, 2019-10-15.

② Peter Bosshard, “Zambia: From the World Bank to China and Back”, International Rivers, March 11, 2008, <https://www.internationalrivers.org/blogs/227/zambia-from-the-world-bank-to-china-and-back>, 2019-10-25.

③ Arve Ofstad & Elling Tjonneland, “Zambia’s Looming Debt Crisis - Is China to Blame?”, *CMI Insight*, June 2019.

中国的债务谈判中处于弱势地位，而中国可以通过债务条款来实现相应的政治、经济和战略目的。在理论上讲，这一论调就存在问题。相对于国内债务关系，国际债务关系具有其特殊性。其最大的不同在于，国内债务问题可以通过国内完善的法律体系进行保护和解决，而国际债务问题则缺少相应的法律制度，甚至仲裁体系也不存在。<sup>①</sup> 国际法律和规范体系的缺失意味着国际贷款方面面临着比国内借贷方更大的风险。一方面，在债务谈判中，非洲国家具有更多的选择和筹码，而中国的空间则非常有限。因为非洲国家可以在不同融资提供者之间进行议价，也可以搁置项目，甚至还会以政治外交关系作为筹码进行施压，所以，中国的选择其实非常有限，即要么答应，要么拒绝，而最终的决策往往是在提供融资的经济社会风险和拒绝融资的政治外交风险之间维持谨慎的平衡。贷款方的贷款决策更多是基于借款方的要求甚至现实压力，因此，认为中国通过主导债务关系来实现特定目标的假设是不成立的。另一方面，当债务出现问题时，借款方也往往是债务谈判中强势的一方。当借款方出现债务逾期或偿还能力严重不足时，贷款方则承担着更大的风险。一个风险来自贷款收益风险，另一个则来自政治外交和舆论风险。由于缺乏强有力的国际法律和仲裁机制，借款方的违约成本其实很低。在这种背景下，贷款方在债务谈判中因为需要综合考虑贷款收益以及潜在的政治外交关系风险而往往处于被动地位。

中国与非洲国家在债务问题上的谈判很好地验证了这一观点。荣鼎集团对中国的债务谈判进行系统研究后发现，尽管中国体量很大，但中国在债务谈判中其实是非常弱势的一方。该机构通过对 24 个国家（其中 13 个是非洲国家）的 40 个案例的研究发现，借款国往往能通过债务谈判实现有利于本国的结果。其中，债务减免的比重最高（16 例），其次是债务延期（11 例）、重新融资（4 例）、债务重组（4 例）、暂停贷款发放（4 例）。<sup>②</sup> 前 4 种结果（36 例，占 90% 的比重）显然更有利于借款国。相比之下，只有 4 例是暂停发放新贷款，而且这 4 个案例集中于委内瑞拉和津巴布韦两国，主要是因为所在国的政局动荡和项目执行出现了问题，并不是因为中国希望通过暂停贷

<sup>①</sup> K. Rogoff, "Emerging Market Debt: What is the Problem?", Speech to Sovereign Debt Restructuring Mechanism Conference, 2003.

<sup>②</sup> 这里需要指出的是，债务减免虽然案例比重最高，但主要是限于无息贷款，数额相对较少。这在很大程度上具有无偿援助的性质。



款来向对方施压。这反映了一个现实，即暂停发放新贷款是中国所能采取的最有约束力的选择，而这只是在极端条件下的被动选择。截至目前，中国并没有强制要求借款国还款的案例。当前一个重要的变化是，为了确保贷款的最大收益和降低贷款的收益风险，一方面，中国政府积极与非洲重债国进行关于债务重组的磋商，另一方面中国融资机构开始寻求融资模式的多元化，包括支持联合融资、建设 - 经营 - 转让 (BOT)、建设 - 拥有 - 经营 - 转让 (BOOT)、政府和社会资本合作等投建营一体化模式。其主要的目的是，通过风险分担、合作经营和有效管理的方式确保中国融资的最终收益。基于此，我们可以从3个层面来解释为什么中国在债务谈判中处于弱势地位。其一，也是最主要的原因，非洲国家拥有其他潜在的融资来源选择，这增加了非洲国家的谈判筹码。其二，借款国的政权变动伴随的是新政权对债务规则的重新修改，为最大程度保护贷款收益以及政治外交关系，中国往往会选择接受新的谈判条件。其三，即使是资源或商品的抵押贷款，中国其实也无法强制执行，而只能寻求有限的国际仲裁。<sup>①</sup>

由此，中国在与非洲国家的债务谈判中总体上处于相对被动的地位。大量的研究表明，通过强制手段来解决债务违约的案例非常少见，而且目前可查的案例也多集中在殖民主义时期的美、英、法等西方国家。例如19世纪时的英国、法国对埃及、土耳其港口和资产的占有，美国对多米尼加、海地、洪都拉斯和尼加拉瓜港口的攫取。<sup>②</sup>

综上，从中国与非洲国家在融资方面的互动关系可以看出：其一，中非双方的发展项目是非方政府决策的产物，从中国获得贷款也是综合评估、合理选择的结果。这也是非洲国家在寻求中国贷款时的普遍和正常行为。其二，非洲国家基本主导着债务关系的整个过程。在贷款来源、融资方式、项目管理、债务偿还、到债务重组谈判等方面，非洲国家起着决定性作用。相反，受制于政治外交压力，中国银行和企业的政策空间其实非常有限。其三，当前中国融资机构在非面临的主要问题是拒绝新贷款，而不是像外界所刻

---

<sup>①</sup> Agatha Kratz, Allen Feng, Logan Wright, "New Data on the 'Data Trap' Question", Rhodium Group, April 29, 2019, <https://rhg.com/research/new-data-on-the-debt-trap-question>, 2019-10-20.

<sup>②</sup> World Bank, *Global Development Finance: Striving for Stability in Development Finance*, Washington, DC, 2003, p. 57.

画的那样主动提供贷款。中国必须在融资项目收益与债务风险、政治外交风险上维持谨慎的平衡。

## 非洲融资效果：中国的作用

融资效果是评价对非融资的核心指标。中国对非融资的基本理念是，推动非洲国家的经济与社会发展，对非贷款是实现这一目标的工具和方式；只要非洲国家实现了经济增长和发展，债务可持续性问题的自然而然可以得到解决。<sup>①</sup>然而，当前针对中国的负面声音往往利用债务可持续性议题转移和抵消中国在非洲发展可持续性上的重要贡献。<sup>②</sup>因此，真正理解中国对非融资就必须聚焦于融资的效果，即中国融资与非洲发展可持续性之间的关系。总体上，中国对非债务融资在促进非洲国家基础设施等重点行业发展、产业带动和包容性发展、改善和提升非洲国家融资环境上发挥了积极作用。

（一）中国对非融资重点聚焦于发展和生产性领域，极大提升了非洲国家的“造血”能力

交通、电力、通讯等基础设施是非洲国家发展的重要前提，对经济增长的作用不言而喻。在中国融资的支持下，非洲的基础设施和重点行业获得了快速发展。根据德勤《2017年非洲基础设施融资报告》，2017年，中国对非基础设施融资194亿美元，相当于其他所有非洲基础设施联合体（ICA）成员的融资总额，在全部非洲基础设施融资比重达到23.8%。<sup>③</sup>根据《2018年非洲基础设施报告》，2018年，非洲国家合同金额5000万美元以上的项目数量达到482个，总金额达到4710亿美元，项目主要集中于交通、房产、能源电力和船运港口4个行业，其中房产（工业和商业为主）、船运港口增长迅速。中国向482个项目中的91个项目提供了融资支持，项目占比18.9%。<sup>④</sup>

中国已经成为非洲基础设施建设最大的融资方和最大的建设方。根据

① 2019年10月，笔者在中国进出口银行座谈所得。

② Czirjuk Rahel, "China's 'Debt Trap Diplomacy' in Africa: False Accusation or Reality?", *Geopolitika*, April 8, 2019, <http://www.geopolitika.hu/en/2019/04/08/chinas-debt-trap-diplomacy-in-africa-false-accusation-or-reality>, 2019-11-01.

③ The Infrastructure Consortium for Africa, *Infrastructure Financing Trends in Africa - 2017*, ICA Secretariat/African Development Bank, 2018, p. 12.

④ Ibid.

“中非研究倡议”统计，截至2016年，中国对非洲贷款最多的领域是交通、电力、矿产，总额分别为381亿美元、301亿美元、191亿美元，其次是通讯、水、其他社会服务、政府部门、工业等。中国在交通、电力、航运港口、信息通讯等基础性生产领域的融资总体上与非洲国家的战略和发展需求相一致，在缓解非洲国家基础设施瓶颈、助力国家发展和经济增长上发挥了重要作用。例如，2010~2015年间，中国向非洲电力行业提供了130亿美元的资金支持，为非洲国家新创造了30%的产能，非洲国家清洁电力的25%是由中国贡献的。<sup>①</sup> 中国企业完成和在建高速公路3万公里、铁路2000公里、港口吞吐量年增长8500万吨、每天超900万吨的清洁水处理设施、3万公里的输电网。<sup>②</sup> 中国融资支持的铁路、公路、机场、港口等重大互联互通项目，不仅在改善交通基础设施、降低物流成本上发挥了重要作用，更成为所在国贸易、投资和产业发展，以及区域一体化进程的重要推动力量。

## （二）中国融资带动了非洲国家的包容性发展

对非融资是中国对非合作的重要组成部分，也是推动中非合作的抓手。中国开发性金融机构具有准政府性质，主要特征是服务国家战略、依托国家信用支持、市场运作、保本微利。<sup>③</sup> “中国进出口银行和国家开发银行在发展中国家的一个明显特征是其庞大的规模水平、明确的战略规划和对发展效果的注重”。<sup>④</sup> 在此框架下，中国对非融资模式的核心特征具体表现为融资与贸易、投资、产业技术转移等要素的密切结合，融资与当地发展的密切结合，融资与融智的密切结合。

第一，中国融资支持不仅仅是提供资金支持，更重要的是带动中国企业共同参与非洲国家的基础设施、电力、能源、农业、制造业、信息通讯、经济特区和产业园区的开发与建设，推动中国优质商品、资金、技术、产业和服务向非洲的转移。例如，2017年成立的中非产能合作基金是为了促进中国向非洲转移中国优质且适合当地需求的产能。中国开发性金融助力中国企业

---

① Luka Powanga, Irene Giner-Reichl, “China’s Contribution to the African Power Sector: Policy Implications for African Countries”, *Journal of Energy*, Vol. 2019, 2019, pp. 1-10.

② 张怀水 《中非“十大合作计划”全面落实，中方在非累积投资超60亿美元》，载《每日经济新闻》2018年9月3日。

③ 《开发性金融》，载中国开发性金融促进会网站：<http://www.capdf.org.cn>，2019-11-02。

④ Xu Jiajun & Richard Cary, *China’s International Development Finance: Past, Present and Future*, 2015, p. 12.

共同参与刚果（布）黑角经济特区等非洲重大发展规划项目。中国进出口银行与中国水电集团在津巴布韦万吉电厂开创的“融资+投资”投建营模式。2018年设立的“非洲贸易专项基金”则通过进口导向的方式促进非洲国家商品的生产和对华出口。在中国融资支持下，埃塞俄比亚等非洲国家的城市化、产业化和出口导向型经济获得了快速发展。

第二，中国融资的资本和投资催化功能逐渐增强，在促进非洲国家中小企业发展、解决就业、减贫、社区发展等包容性发展方面正发挥越来越积极的作用。中国融资的一个重要功能是催化私有资本加大对非洲的投资。根据布鲁金斯学会“非洲经济增长倡议”的数据，截至2018年底，中国对非全部投资存量是美国和法国总和的两倍。中国投资创造的就业数量超过了美国和法国创造就业的总和。<sup>①</sup>最近的一项量化研究也表明，“相比于其他国家，中国对非投资在提高非洲地区人均收入水平方面发挥了更加重要的作用。这一结论表明，中国所提倡的互利共赢理念名副其实；中国投资切实推动了非洲经济的增长”。<sup>②</sup>

第三，中国融资与融智的结合在促进非洲国家发展理念转型、塑造内生发展动力方面发挥了重要作用。非洲发展必须首先有赖于理念的转型和发展，这是当前非洲国家对于发展问题的一个重要共识。近年来，中国开发性融资机构在对非融资合作中把“融资+融智”作为一个重要的工作方向。其核心目标是，通过资金和智力支持相结合的方式，促进非洲国家探索符合本国实际的发展道路，支持非洲国家的重点发展规划和项目，最大程度地发挥中国融资的实际效果，最终帮助非洲国家塑造内生发展的基础和能力。例如，中国进出口银行针对每个非洲国家制定国别融资支持方案。国家开发银行与中国智库、高校、企业和国际组织合作，在刚果（布）等非洲国家共同探讨实践非洲的经济特区开发模式。目前，工业化、经济特区、产业园区、出口导向经济基本已经成为非洲国家经济发展的主要选择，这与中国长期对非合作实践和发展经验分享有着重要关系。

---

<sup>①</sup> Brookings Institution, “Foreign Direct Investment in Africa”, Oct. 9, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2019/10/09/figure-of-the-week-foreign-direct-investment-in-africa>, 2019-11-02.

<sup>②</sup> Ficawoyi Donou - Adousou & Sokchea Lim, “On the importance of Chinese Investment in Africa”, *Review of Development Finance*, No. 8, 2018, pp. 71-72.

### （三）中国融资优化了非洲的融资环境

自 20 世纪 70 年代以来，非洲国家的外部融资基本由国际金融机构和西方国家主导。传统融资模式在应对非洲国家债务危机、减免债务等方面发挥了一定积极作用，但同时，由于对非洲国家的强势政策介入、苛刻条件限制，以及对国家发展的有限甚至负面作用，传统融资模式的有效性和合法性也面临着巨大的质疑。传统融资模式改革需求越来越强烈。<sup>①</sup> 中国对非融资很大程度上正在为当前对非债务体系的改革和发展提供重要动力。

第一，弥补了传统融资机制的资金缺陷，同时也带动新兴国家加大对非的融资支持。非洲国家每年面临着巨大的资金缺口，仅靠传统融资机制根本无法满足这一需求。2013 年之前，世界银行包括大部分西方国家基本上对中国增加对非洲基础设施投融资支持支持和欢迎态度。然而，最近几年，出于政治目的，美国等西方国家的政客和媒体恶意中伤中国在非洲基础设施上的贡献，指责中国的基础设施融资模式是对传统融资模式的破坏和挑战，人为制造中国融资与传统融资之间的对立，很大程度上塑造了外界对中国在非融资的负面认识。然而，大量的研究表明，中国对非融资并没有对传统融资模式带来所谓的严峻挑战，相反是对现有机制的有益补充。<sup>②</sup> 同时，中国的基础设施融资也带动了其他新兴国家以及日本等国不断加大对非融资。

第二，促进传统融资机制更加重视融资的使用效果。“长期以来，西方国家金融机构重点聚焦于非生产性的财政金融领域。这种模式只让部分利益攸关方受益，但并没有真正投资国家的未来”。<sup>③</sup> 而且，它们主要是对非提供“输血”，而非“造血”功能。相比之下，中国对非融资重点聚焦非洲基础设施、经济特区和工业化等关乎非洲可持续发展的重要领域。这不仅得到了国际金融机构的认可，也推动世界银行、非洲开发银行等多边金融机制更加重视非洲电力、交通基础设施、农业、产业园区、旅游业等生产性领域的投资。例如，近年来，非洲开发银行专家高度赞扬中国的基础设施开发模式，为此，他们也明确提出了基础设施发展的转型方向：从应对基础设施短缺到更精准

---

<sup>①</sup> Bodo Ellmers, “The Evolving Nature of Developing Country Debt and Solutions for Change”, EUROAD Discussion Paper, July 2016.

<sup>②</sup> Chris Humphrey & Katharina Michaelowa, “China in Africa: Competition for Traditional Development Finance Institutions?”, *World Development*, Vol. 120, 2019, pp. 15 – 28.

<sup>③</sup> Quoted from Xu Jiajun & Richard Cary, *op. cit.*, p. 13.

的战略规划。根据这一战略，非洲基础设施建设的目标是为了促进国家产业发展，并最终促进国家减贫和经济增长。由此，非洲基础设施规划和建设应该与改善营商环境、国内产业发展、经济特区和产业园规划、吸引私人部门投资等同步协调发展。<sup>①</sup>

第三，推动国际融资之间的合作和协调。传统融资机制与中国融资机制各有优势，存在着巨大的互补合作的空间。随着中国融资机制的不断创新和发展，加强与传统融资机制在国际借贷、知识分享上的合作越来越受到重视。<sup>②</sup> 在非洲，中国与世界银行、非洲开发银行、国际货币基金组织也展开了不同程度的合作。从2015年开始，中国财政部、国家开发银行与世界银行开始合作举办非洲投资论坛，截至2019年已经举办五届。2016年，亚洲基础设施投资银行与世界银行合作，开始为项目提供联合融资支持。近年来，国家开发银行和中国进出口银行明显加快了与世界银行、欧洲复兴发展银行等国际和西方金融机构基于“国际标准”的合作。2018年，国家开发银行与欧洲复兴发展银行签署了谅解备忘录，双方表示将基于“国际标准”加强在联合融资上的合作。其中一个重要变化是，备忘录中并没有关于中国企业必须参与融资项目的条款。在此之后，中国国家开发银行与法国发展署（AFD）等西方金融机构以及伊斯兰发展银行等非西方金融机构的国际合作也开始稳步推进。<sup>③</sup> 2019年4月“一带一路”国际合作峰会发布了《“一带一路”债务可持续性分析框架》。这一框架不仅表达了中国对传统融资机制债务可持续性框架的尊重和重视，同时也非常明确地表达了中国对债务可持续性的理解，即只有发展才能根本有效解决债务可持续性问题的。

## 结 语

债务问题已经成为国际社会认识和评价中非关系的一个重要角度。随着国际上对中国对非融资的持续关注，关于中国对非融资的争论也在不断

---

① AfDB, *African Economic Outlook 2018*, African Development Bank Group, 2018, pp. 110-116.

② “China Sees Great Potential in Closer Cooperation with World Bank: Finance Minister”, April 14, 2019, <http://www.xinhuanet.com/english/2019-04/14/c137976394.htm>, 2019-11-02.

③ James Kyngé, Lucy Hornby & Don Weinland, “China Development Banks Expand Links with Foreign Lenders”, *Financial Times*, July 16, 2018. <https://www.ft.com/content/e0a2dd52-85b4-11e8-a29d-73e3d454535d>, 2019-11-03.

上升。这一争论体现在3个维度：中国融资贡献论、中国融资威胁论和中国债务陷阱论，聚焦3个问题：中国债务是否加剧非洲国家债务负担、中国发放贷款是否包藏着政治和战略动机、中国债务是否给非洲国家发展带来了负面影响。

针对这些基本问题，本文集中从中国在非洲债务上的比重、中国与非洲国家的债务关系、中国融资的效果三方面进行了回答。其结论显而易见。其一，非洲国家普遍的债务问题与中国的相关性非常低；其二，虽然非洲国家的债务问题受到高度关注，但基于非洲总体的发展形势，非洲当前并不存在系统性的债务危机风险；其三，非洲国家是中非债务关系中的主动方和主导方，中国在债务问题谈判中的政策和选择空间非常有限；其四，中国对非融资的积极效果非常显著。

总体上，当前国际上尤其是西方国家对中国在非融资的批评和指责存在着明显的政治化、夸大化和妖魔化，这些论调无视和故意回避中国对非融资的基本事实，其并不能改变中国对非融资的总体格局和趋势。但与此同时，我们也必须认识到，中国对非融资在非洲债务可持续性管理、债务违约防范和化解、国际融资规范和标准、国际融资合作等方面仍存在着不足和改进的空间。

第一，中国应该基于传统国际融资的良好实践和自身的成功经验，推动和提高中国融资的规范化、标准化和国际化等建设。第二，中国应综合而均衡地认识当前非洲债务问题对中国的影响。一方面，非洲债务问题热度的上升，尤其是还款压力和债务违约的增加将对中国和中非关系构成新的挑战，中国政府和融资机构应持续推进针对不同非洲国家的债务问题磋商；另一方面，应坚持债务可持续与发展可持续性协调统一的中国融资理念，充分挖掘和利用中国融资对促进发展和经济增长的作用，通过一批有示范意义的项目，树立中国融资的正面形象。第三，中国应发挥开发性金融的催化作用，撬动商业和社会资本共同参与对非融资，通过中国融资模式的创新，构建新型的中国融资体系。第四，中国应加强国际融资合作，共同构建新的非洲债务治理体系。基于共同的国际标准和规范，中方可择机开展与多边、双边金融机构以及国际私人资本的合作，加强彼此的理念、经验、实践和资源优势的互补，共同推动新的非洲债务治理体系的建设。

## China's Lending in Africa: Debates and Truth

*Zhou Yuyuan*

**Abstract:** In recent years, the concerns about China's loans in Africa has been arising, while debates follow as well. Many hold that China's lending is beneficial to Africa, but some others follow the narratives that China is advancing debt trap diplomacy and China's lending is harmful to Africa. These huge contradictions result from the strong narrative offense by some Western governments on one hand, and the big lack of true knowledge of China's lending in African the other hand. Actually, there are very few knowledge on how much African countries borrows from China, what is the essence of China - Africa debt relations, and what impact China's lending is exerting on Africa. This article has three core findings. Firstly, China is of low relevance to Africa's rising debt risk. It can be understood from two evidences, one is that China's loans in Africa are mainly focusing on several countries, and the other is China is less important on average in the African countries facing the worst debt situations. Secondly, China is actually at weak positions during the debt negotiations with African countries that have more resources to leverage. On the contrary, China's policy space and tools are very limited. Thirdly, China's loans are playing positive roles in African development, especially in infrastructure, value chain upgrading, inclusive development, etc. These experiences could be very good lessons for all stakeholders in improving the effects of debt usage in Africa.

**Key Words:** China - Africa Cooperation; Development Finance; Africa's Debt Risk; China - Africa Debt Relations; Debt Sustainability

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)