

刘东民

sunshine_ldm@126.com

宋爽

songsh@sem.tsinghua.edu.cn

中国可以积极利用巴黎俱乐部 处理官方双边债务问题

在今年召开的三次 G20 财长和央行行长会议以及巴黎俱乐部 60 周年庆典上，美国和法国屡次向中国抛出橄榄枝，邀请中国加入巴黎俱乐部。9 月 3 日，习近平主席在 G20 峰会期间会晤了美国总统奥巴马，在双方达成的 35 项成果中重申了巴黎俱乐部作为官方双边债务重组主要国际平台的作用。中方表示将继续常态化参与巴黎俱乐部，并进一步讨论潜在的成员身份问题。可以看出，随着新兴债权国的成长，巴黎俱乐部为扩大国际影响力开始积极吸纳新兴国家参与，而中国通过融入这一机制将强化在全球经济治理中的作用和对外部官方债权的风险管理。

何为“巴黎俱乐部”？

巴黎俱乐部成立于 1956 年，源于因阿根廷债务危机而在法国巴黎召开的主要债权国会议。此后，巴黎俱乐部演变为世界主要债权国组成的以协商解决债务国困境为目的的非正式组织，至今已先后对 90 个债务国达成了 433 项协议，涉及债务金额 5830 亿美元。

首先，巴黎俱乐部是官方双边债务重组的主要国际平台。国际上处理主权债务问题的机制主要有四种：通过 IMF 和世行制定的“重债穷国倡议”(HIPC Initiative)

处理官方多边债务，通过巴黎俱乐部处理官方双边债务，通过伦敦俱乐部处理非官方债权机构与债务国之间的债务重组，以及通过债券互换处理债务国债券融资方式下的债务重组。巴黎俱乐部平台上磋商的债务问题主要呈现四个特征：一是双边，即债权国与债务国直接签订借贷协议；二是官方，即借贷协议是由政府或政府担保机构之间签订的；三是中长期，即仅涉及一年期以上的债务；四是截止点（cut-off date），即仅对截止点之前的债务进行重组，通常是债务国首次同债权国谈判的时点。

其次，巴黎俱乐部是由世界主要债权国组成的非正式组织。巴黎俱乐部现有永久成员国 21 个，以发达国家为主，包括：欧洲的法国、英国、德国等 15 个国家，北美洲的美国、加拿大，亚洲的日本、韩国、以色列，以及大洋洲的澳大利亚，因此又被称为“富人俱乐部”。近年来，巴黎俱乐部也不断寻求与新兴债权国的合作，其特设参与国（Ad Hoc Participants）目前已扩展到 12 个，包括中国、巴西、南非等新兴经济体。当永久成员国和债务国均同意时，这些国家的代表可以作为观察员列席其具有债权主张的谈判会议，但是无权签署最终的谈判协议。此外，主要国际机构的代表也作为观察员参加谈判会议，包括：IMF、世界银行、经合组织等 9 个机构。

再次，巴黎俱乐部在现有国际金融体制下对债务国构建了完整的重组体系。巴黎俱乐部的债务重组以 IMF 的改革计划为前提。债务国只有已经接受了 IMF 的改革计划并获得贷款支持，才能受邀与债权国进行债务重组谈判。针对经济发展水平和债务困境程度不同的国家，巴黎俱乐部预设了四个等级的债务重组标准条款，即经典条款、休斯顿条款、那不勒斯条款和科隆条款，在不同等级下不同程度地采用了减免债务、调整期限和利率结构、债务互换等措施，如表 1 所示。在标准条款的基础上，巴黎俱乐部还针对非重债穷国（non-HIPC）和重债穷国（HIPC）分别创新了更为量体裁衣的方式，并对不同类型的外生冲击设计了额外的重组方案，以提升债务国债务重组的有效性和可持续性。

表 1 巴黎俱乐部债务重组的标准条款和措施

条款	起始年份	适用国家	主要措施
经典条款	1956	任何参与 IMF 改革计划且需要双边债务重组的国家	基于相应货币的标准市场利率进行债务重组
休斯顿条款	1990	高负债的中低收入国家	延长期限：非 ODA 贷款 15 年，ODA 贷款 20 年 优惠利率：ODA 贷款可以低于标准市场利率的优惠利率进行重组 债务互换：非 ODA 贷款的 20%或相当于 1500 - 3000 万 SDR 的部分可互换，ODA 贷款不受限制
那不勒斯条款	1994	高负债的低收入国家	债务减免：可减免 67%的债务 延长期限：非 ODA 贷款可延至 33 年，ODA 贷款可延至 40 年 优惠利率：同休斯顿条款 债务互换：同休斯顿条款
科隆条款	1999	符合 IMF 和世行“重债穷国倡议”的国家	债务减免：可减免 90%的债务 延长期限：非 ODA 贷款可延至 23 年，ODA 贷款可延至 40 年 优惠利率：同休斯顿条款 债务互换：同休斯顿条款

资料来源：巴黎俱乐部官方网站

最后，巴黎俱乐部以六大原则作为运行基础。作为非正式组织，巴黎俱乐部坚持六个原则以维系其运作。一是“一致行动”原则，即所有成员国必须团结一致，采取共同行动；二是“达成共识”原则，即巴黎俱乐部所有决定需成员国全体同意才能达成；三是“信息共享”原则，即巴黎俱乐部是债权国交流信息的特定平台，成员国之间定期分享债务国信息和索赔数据，对外则保密；四是“个案原则”，即对每个债务国的重组，均依照具体情况进行处理；五是“符合条件”原则，即债务国需按照 IMF 的要求对本国经济进行改革，以从根本上解决债务问题；六是“待遇可比”原则，即债务国对非成员债权国的偿还条件不得优于其与巴黎俱乐部所达成的条款。

中国积极参与巴黎俱乐部的必要性

加入巴黎俱乐部有助于提升中国在全球经济治理中的影响力。其一，主权债务问题已成为全球经济治理中的重要议题。受金融危机的影响，全球主权债务违约的

形势越来越严峻。巴黎俱乐部是解决这一问题的重要机制，中国通过加入该组织将在应对主权债务危机、保障全球金融稳定的过程中发挥更重要的作用，彰显勇于承担大国责任的风范。其二，巴黎俱乐部与全球多边金融体系一脉相承。IMF 的改革计划是巴黎俱乐部重组协议的前提，巴黎俱乐部则是 IMF 实现经济主张的重要途径之一，而且两个机构的核心成员国也高度一致。中国刚刚成为 IMF 第三大成员国，也应考虑在巴黎俱乐部中发挥相应的作用。其三，巴黎俱乐部是主要债权国的常规沟通机制。巴黎俱乐部每月举行名为 Tour d'Horizon 的常规会议，所有正式成员国都会派代表参加，因此通过加入巴黎俱乐部可以增进中国与全球主要经济大国的沟通协作。

加入巴黎俱乐部有助于防范中国所面临的外部债务风险。中国作为新兴的债权大国，尚欠缺有效管控外部债务风险的经验。通过加入巴黎俱乐部，中国有机会接触和学习到传统债权国长期积累的宝贵经验，且在面临主权债务违约风险时不至于孤立无援。此外，巴黎俱乐部的待遇可比性原则，意味着中国即使不加入也需要被动接受一些债务重组条件，因此还不如主动加入以积极影响谈判进程并协商达成更有利于自身债权利益的协议。特别是在当前大力推动“一带一路”建设的背景下，中国对相关国家的主权贷款将不断增加，因此采取更加积极主动的态度及早参与各种主权债务重组的协商机制，将有助于控制中国所面临的外部债务风险和维护全球金融的稳定。

加入巴黎俱乐部有助于增强中国在区域经济事务中的影响力。一方面，中国通过加入巴黎俱乐部能够在区域主权债务问题中与日韩形成势力平衡。日本是早期加入巴黎俱乐部的十国成员之一，韩国也于今年 7 月 1 日正式加入，从而能够通过对区域内债务国的债务重组安排影响这些国家的经济事务。中国与日本、韩国同为亚太地区的债权大国，也应当在区域主权债务问题上发挥更加积极主动的作用。另一方面，中国加入巴黎俱乐部也能够与日韩在区域经济事务中更好地展开合作。中日韩三国作为亚太地区的三大经济体，理应共同致力于区域经济的繁荣和稳定。通过加入巴黎俱乐部，中国也可以与日韩开展更加有效的沟通协作，促进区域发展。

中国未来正式加入巴黎俱乐部需要考虑的问题

中国的国家定位与加入巴黎俱乐部的身份。中国作为世界上经济体量最大的发展中国家，一直以捍卫发展中国家的利益为己任；而巴黎俱乐部传统上被认为是“富人俱乐部”，所以中国加入该组织难免会被人质疑与自身发展中国家的定位存在冲突。然而，随着全球经济形势的变化和新兴国家的崛起，巴黎俱乐部正在不断拓宽其成员

国的边界，已不能以传统的眼光来审视该组织及其作用。其一，俄罗斯早在 1997 年就成为巴黎俱乐部的正式成员，意味着从那时起加入该组织已不再是富国的特权。因此，中国可以坦然地以发展中国家角色加入巴黎俱乐部。其二，中国作为新兴经济体当中成长起来的债权国，更了解发展中国家的问题和需要，因此中国的加入有助于巴黎俱乐部对债务国进行更加切实有效的重组安排，从而更好地维护发展中国家的利益。

中国对外经济政策自由度的调整。加入巴黎俱乐部意味着中国面临的官方双边债务重组问题需要拿到多边协商的框架下解决，这样中国的债权利益能够获得保障的程度将不可避免地受到其他成员国的影响。特别是巴黎俱乐部长期由美国和法国主导，中国作为后来者的话语权在短期内将相对有限。另外，根据巴黎俱乐部信息共享的原则，中国需要向其他成员国披露相关债务国的信息和债权数据，这意味着中国日后在海外开展主权贷款时有必要考虑信息披露后其他成员国的反应。然而，随着中国国际地位的提升，对外经济事务的开放和透明是必然的趋势。中国有信心、有能力在全球经济治理中发挥更为积极和建设性的作用，中国也必然能够应对这一过程中的各种挑战。

（笔者单位为中国社会科学院世界经济与政治研究所）

声明：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际金融研究中心所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。