

China's Debt Trap Theory: Challenges and Countermeasures

“中国债务陷阱论”的挑战和应对

■ 季芳芳 刘学良

近年来，我国“一带一路”战略构想在世界范围内落地开花，产生广泛国际影响。美国等部分国家为了实现其遏制中国的目的，在国际上大肆宣传、营造“中国债务陷阱论”，试图污名化中国的“一带一路”倡议，破坏中国和相关发展中国家的关系，阻挠这些国家与中国建立更紧密的经贸关系。我们应积极应对“中国债务陷阱论”对我国对外开放和“一带一路”倡议制造的挑战，把握国际话语权，以降低我国“一带一路”倡议实施和走出去的困难和阻力。

“中国债务陷阱论”的产生及负面影响

随着中国进一步扩大对外开放，从改革开放早期的鼓励“引进来”到近年来鼓励企业和资金“走出去”，积极灵活利用我国巨量的外汇储备开展对外投资，我国对外投资稳步增长。特别是在2013年习近平总书记提出“一带一路”倡议并付诸实施以来，我国的对外投资快速增长：2012年我国对外直接投资总额878亿美元，到2016年底我国对外投资总额已升至1961.5亿美元，2017年稳定在1500亿美元左右。其中，中国对非洲、南亚、东南亚等发展中国家的投资增长迅速。

但是，出于遏制中国、阻碍中国扩大其全球影响力的目的，以美国为首的西方国家不遗余力地炒作“中国债务陷阱论”，利用其在国际舆论场的优势地位，从动机、效果等多个层面污蔑中国对发展中国家的投资和援助。从Google Trends的搜索结果看（见图1），“中国债务陷阱论”的产生基本同步于我国提出“一带一路”战略和成立亚投行，但在2017年后热度才有大幅上升，并在2019年上半年达到顶峰。从google搜索的区域热度看，“中国债务陷阱论”主要在南亚（印度等）、东南亚（菲律宾、马来西亚、印尼等）和美国有较高的关注度。

2017年“中国债务陷阱论”的突然爆发主要受三个因素影响。一是特朗普于2017年初上任美国总统后，开始采取各种敌对和限制中国的措施，其中，批评中国的“一带一路”成为美日常工作之一。美国连续两任国务卿蒂勒森和蓬佩奥，以及副总统

彭斯不断发表中国债务陷阱方面的负面言论。二是当年斯里兰卡由于偿还债务困难，因此与中国达成交易，将南部的汉班托塔港70%的股权售给中国招商局集团，招商局集团同时获得该港口和周边工业园99年的租借权，美国等国以此为证据四处宣称中国在对一些发展中国家设置“债务陷阱”。三是印度的推波助澜。

“债务陷阱外交”这一术语在2017年初由印度新德里政策研究中心的Brahma Chellaney提出，将中国描绘成一个故意对发展中国家设置债务陷阱以迫使他国臣服的所谓帝国主义形象，这一术语广为传播并造成了一定的国际社会影响。

“中国债务陷阱论”对我国扩大对外开放造成多种不利影响，它破坏中国的国家形象，把中国塑造成怀有邪恶目的的帝国主义和新殖民主义者，试图令发展中国家对中国产生戒心，不愿接受中国的投资和债务，阻挠中国的走出去战略。在阻碍中国“一带一路”等倡议实施的同时，也阻碍了中国的产品、技术、模式、标准等在其他国家和地区的推广。同时，这也阻碍了一些发展中国家获得中国资金、采用中国技术和学习中国模式以发展本国经济的机会。

部分国家的债务偿还危机不是中国造成的，“中国债务陷阱论”并不成立。“中国债务陷阱论”充满了各种偏见、不实之词和恶意污蔑，只要稍做研究，即可发现“中国债务陷阱论”并不成立。

第一，部分国家较沉重的债务负担并不是中国造成的，与刚开始不过5年的“一带一路”倡议也没有关系，而是由于历史不断的债务积累形成。虽然中国在个别国家新增债务中占比较高，但从总体存量债务看，中国并不是这些国家债务的主要来源。例如，斯里兰卡是“中国债务陷阱论”关注的重点国家，而根据斯里兰卡外部资源部发布的债务数据，截至2018年底，来自中国的债务只占斯里兰卡外债总量的12%，而市场化融资占国家外债总量的42%，来自亚洲开发银行的债务占外债总量的13%，来自日本的债务占比为10%。在非洲大陆上，肯尼亚是“中国债务陷阱论”关注的重点国家之一，一度有媒体报道声称肯尼亚对中国债务占其外债的70%以上，而实际上，根据肯尼亚央行和财

政部公布的数据，是2018年肯尼亚对中国债务占其双边债务的比例为72%，但在肯尼亚外债总额中占主要部分的是多边债务和商业债务，如果看肯尼亚的外债总额，则来自中国的债务占比仅有21%。Jubilee Debt Campaign发布的研究报告显示，在IMF和世界银行认定的非洲16个面临债务困境的国家中，14个有对中国债务数据，对中国债务占他们外债的比例平均为15%。并且，来自中国的双边债务通常有更低的利率，实际降低了相关国家的偿债负担。Jubilee Debt Campaign的报告显示，在非洲国家中，32%的非洲政府外债是来源于商业债务，35%是来源于多边债务（如世界银行），但是商业债务的利息支出占外债利息支出总额的55%。较高的商业债务融资是非洲国家偿债困难的重要原因。

第二，部分发展中国家发生的偿债困难，与近年来国际大宗商品价格下跌有密切关系。“一带一路”沿线的发展中国家产业结构较为单一，出口产品中初级产品占比较高，其中，部分国家的经济严重依赖石油、铜等矿产资源，经济和出口受相关国际商品价格影响较大。2014年来，许多国际大宗商品的价格大幅下跌，其中国际原油价格从2014年前近120美元/桶降至最低约30美元/桶，近两年则在约60美元左右波动。这使得许多发展中国家的宏观经济形势受到很大冲击，从而影响偿债能力，加大债务负担。

第三，美国退出量化宽松使得国际金融市场融资成本上升，难度加大，是近几年部分国家出现偿债困难的重要原因。2014年以来，由于美国经济逐步从金融危机中复苏，因此开始施行退出量化宽松的货币政策，国际金融市场上融资变得困难，利率明显上升，这令部分发展中国家陷入偿债和再融资的困难。

事实上，原因二和原因三经常共同发挥作用。在美国等主要国际货币国家采取宽松货币政策时，使得世界利率水平下降，刺激发展中国家多从国际金融市场借款，同时催生国际大宗商品市场的繁荣，在短期内增加这些国家大量借款的能力。而一旦美国等开始收紧货币政策，国际金融市场和商品市场就会同时受到严重影响，就会令许多国家陷入偿债困难。20世纪80年代发生的拉美债务危机是这一情况的典型案例。70年代末、80年代初，为了解决滞涨的问题，美国大幅收紧货币政策，联邦基金利率攀升至二战以来历史最高水平。同时，1981年后，国际油价连续多年大幅下降，原油价格从1980年的36.8美元/桶降至1986年的14.4美元/桶，这让许多发展中国家陷入债务困境。2014年以来部分发展中国家的债务偿还困境可以说是这一情景的重现。

第四，中国的投资和债务并无有损相关发展中国家主权的附加条款，不存在用债务手段控制他国的问题。共建“一带一路”，中国绝非是用债务手段控制他国主权来实现自身“帝国主

义野心”，而是真心用中国智慧、中国投资为发展中国家的经济发展乃至世界经济做出贡献。在中国与相关发展中国家签订的投资和债务协议中，没有一项有损相关发展中国家主权的附加条款，反过来相关国家也不会同意有这样条款的协议。即使发生债务偿还困难，中国也是平等、友好地与债务国进行谈判、协商，在双方同意的基础上达成解决方案。这方面反而是西方国家需要反思，在落后的发展中国家面临债务偿还危机时，西方常以债权国的身份干涉相关国家内政，趾高气昂地对相关国家的财政政策、货币政策乃至经济和政治体制进行“指导”。

国际社会的反应和存在的问题

值得欣慰的是，从国际舆论界的反应来看，东南亚、南亚、非洲等区域的发展中国家总体而言并不相信或盲从“中国债务陷阱论”。我们整理了大量相关的国际报道和研究，发现这些国家的政府官员以及学者等制定或影响政策的精英阶层，普遍并不相信“中国债务陷阱论”，仍然认可中国的援助方式和理念，并乐于继续接受中国的投资和援助。例如，美国约翰·霍普金斯大学的中非研究项目在2018年发表的研究报告指出，中国并不是非洲债务风险的主要原因。斯里兰卡国家安全研究所发布的研究报告指出，中国并非斯里兰卡债务危机的主要根源，中国对斯里兰卡贷款余额只占斯里兰卡外债的12%，造成斯里兰卡债务危机的主要原因是2008年以来斯里兰卡大量从国际金融市场上融资，积累了很多债务。随着美国和欧洲在2014年后相继退出量化宽松政策，国际市场融资变得困难，利率升高，美元升值也加剧了债务偿还难度，再加上斯里兰卡近年来经济表现不佳，这是近年来斯里兰卡出现债务危机的主要原因。事实上，中国给与斯里兰卡的贷款条件是相当优惠的。

许多国家的政要也发表否定乃至批评“中国债务陷阱论”



图1 “中国债务陷阱论”在全球的Google Trends趋势图

的言论。例如，肯尼亚总统肯雅塔在2018年10月26日接受CNN采访时否定“中国债务陷阱论”，斯里兰卡总理维克勒马辛哈在2018年9月指出来自中国的贷款并不是威胁，时任非盟轮值主席的卢旺达总统卡加梅表明“债务陷阱论”是为了阻碍中国和非洲的关系和合作。

但是，也需注意到，“债务陷阱论”仍然会对这些国家的舆论和政治生态造成影响。在分析Twitter有关China Debt Trap (Diplomacy)的检索结果的基础上，我们发现，虽然“一带一路”沿线发展中国家的精英阶层普遍并不相信“债务陷阱论”，但普通民众似乎更容易受到反华宣传的蛊惑，相信或者部分相信“债务陷阱论”。其次，可以发现不相信或者发声反对“债务陷阱论”的多是现任政府，但是一些国家的在野党却常以现任政府与中国的关系和交易为由发难指责执政党。指责多以交易有腐败嫌疑，或者投资项目是所谓的大白象项目（指昂贵却又无用之物）等为由，这一定程度上可能影响到社会舆论和政府的政策选择。

上述两种现象相结合造成一个问题，即有关国家政府对中国的态度可能容易受到选举政治周期的影响。当国家面临政府换届选举时，在野党经常利用部分民众的情绪，指责现任政府与中国的关系和交易，并承诺若当选则会采取措施纠正这一情况。这种情况在近年已出现多次：2011年赞比亚大选中，最后当选的萨塔曾是强硬的反华派，批评中国对赞投资没有造福赞比亚人；2018年的马来西亚选举中，马哈蒂尔严厉批评时任总理纳吉布与我国达成的一些交易不符合马来西亚的利益，并让马来西亚背负沉重债务。当然，这些政治家可能只是以此作为选举策略，不代表他们真的持反华态度，因此即使当选后也并不见得会对华采取强烈不友好举措。萨塔、马哈蒂尔等在当选后，总体仍维持了与中国良好、紧密的经贸往来。

但是，这种对华关系的政治周期仍然存在，这些国家的对华政策可能总体不会转向，但却会制造政策的短期波动，加大政策不确定性。例如，马哈蒂尔在当选后以国家利益为由，于2018年7月叫停了由中国交建承建的马来西亚东海岸衔接铁路项目（马来西亚东铁项目），项目一度面临取消的风险。项目几经周折，在中马双方共同努力下，最终签订补充协议，大幅缩减投资规模、缩短里程并推迟完工年份，才于2019年7月重新复工。

如何应对“中国债务陷阱论”的挑战

“中国债务陷阱论”充满了各种偏见和不实之词，只要我们摆出事实、给出证据、积极应对，就一定能在国际舆论场上打破西方对我们的污蔑。其中，以下几个方面的工作对于破解“债务陷阱论”至关重要：

支持相关学术研究，证明中国对发展中国家的援助和借贷的正面作用。澄清“中国债务陷阱论”，关键是要系统地、严谨地证明中国对这些发展中国家的援助和借贷所产生的积极积极作用。目前，国内相关的研究还停留在具体案例的分析介绍层面，缺乏全面、系统、有严格的实证检验做基础的、有国际影响力的研究，研究基础的不足是制约我方反驳“债务陷阱论”能力的重要原因。特别是要证明相比美国等国家的援助方式和债务，中国的以交通、能源、通信等基础设施建设项目为导向的援助方式可以对提升发展中国家的发展潜力有更积极的作用；中国基础设施建设企业的引入能帮助这些国家更高效地提升基础设施建设水平。显然，发展中国家可以从很多国家或国际组织获得借款和援助，中国只是其中一个选项，为什么中国的借贷和援助更值得信赖？我们的优越性在哪里？这是值得深入研究的重要问题。

在国际舆论场争夺话语权，介绍中国对外投资产生的积极效果。应积极主动在国际舆论场争夺话语权，宣传介绍中国对发展中国家的投资和借贷所产生积极效果的研究结果和生动案例；应避免自说自话，多创造中国声音与国际主流媒介、当地媒介在同一场域下的情境化对话机会，借助他们的传播渠道和影响力表达我方观点；不回避敏感问题，对于曲解和抹黑要及时、有力回击，占据相关问题的国际道义制高点；进一步扩大中国与“一带一路”沿线国家的全方位交流和合作，增进相互了解和信任。

积极灵活应对相关发展中国家的债务风险。许多“一带一路”沿线的发展中国家发展相对落后、国家管理能力弱、宏观经济不稳定，债务偿还危机的风险是切实存在的。当这些国家确实面临显著的债务偿还风险时，我们应积极灵活应对：一是在投资项目一开始即对可能的债务偿还困难、偿还方式进行估计和磋商，在偿还危机发生时寻找双方都认同的解决方案，即建立事前预防与事后化解相结合的债务风险防控化解机制。二是增加股权融资、投资的占比，减少因相关国家债权融资带来的债务偿还风险和压力，同时通过股权投资参与运营，提高相关投资项目的运营效果。三是引入第三方投资参与合作，引导其他国家的资本注入，鼓励多边开发机构与“一带一路”沿线国家开展联合融资，从而多元化融资主体，变双边融资为多边融资。四是吸取过去西方国家在处理发展中国家主权债务危机中的经验教训，特别是巴黎俱乐部、IMF和世界银行等在应对主权债务风险中的不足，树立解决主权债务风险问题的新国际典范。^⑩

（作者单位：中国社会科学院新闻与传播研究所
中国社会科学院经济研究所）

责任编辑：张春华
643919983@qq.com