



贸易和发展理事会

第六十三届会议

2016年9月27日至29日，日内瓦

临时议程项目3

非洲经济发展：非洲的债务动态与发展融资

概述

概要

从全球和非洲大陆经济发展议程的更大角度看，非洲有着雄心勃勃的发展愿景。这就需要筹募到巨额的资金，而当前正值全球发展融资格局的变化期，从以官方发展援助为主并依靠外债满足其余融资需求的模式过渡到一个更加重视筹集国内资源的框架。

副标题为“非洲的债务动态与发展融资”的《2016年非洲经济发展报告》探讨非洲内债和外债背后的一些主要政策问题，并就不同发展融资办法与债务总体可持续性之间实现必要微妙平衡的问题提出政策指导方针。报告分析了非洲的国际债务以及内债如何在某些非洲国家作为发展融资的替代办法而发挥着越来越大的作用，还阐述了各种补充融资办法及其与债务的关系。报告中提出一些可采取行动的具体政策建议，关系到非洲各国政府、外部伙伴和国际社会可如何发挥作用以确保非洲的公共债务可以持续下去。



一. 引言

1. 从全球和非洲大陆经济发展议程的更大角度看，非洲有着雄心勃勃的发展愿景。这就需要筹募到巨额的资金，而当前正值全球发展融资格局的变化期，从一个以官方发展援助为主并依靠外债满足其余融资需求的模式过渡到一个更加重视筹集国内资源的框架。《2016 年非洲经济发展报告》探讨非洲内债和外债背后的一些主要政策问题，并就不同发展融资办法与债务总体可持续性之间实现必要微妙平衡的问题提出政策指导方针。报告分析了非洲的国际债务以及内债如何在某些非洲国家作为发展融资的替代办法而发挥着越来越大的作用，还阐述了各种补充融资办法及其与债务的关系。

2. 过去二十年来，在《重债穷国倡议》和《多边债务减免倡议》下采取过债务减免行动，但若干非洲国家的外债近几年急剧增加，引起了政策制定者、分析师和多边金融机构的担忧。非洲的外债比率目前看来虽属可控，但一些国家债务的迅速增长却令人关注，需要采取行动，以免 1980 年代和 1990 年代的非洲债务危机重演。2011–2013 年，非洲年均外债存量达 4,430 亿美元(占国民总收入的 22.0%)。非洲外债存量增长迅猛，2011–2013 年每年平均增加 10.2%，而 2006–2009 年的年均增长率只有 7.8%。一些非洲国家外债的增加可归因于它们目前的国际金融市场准入程度较高，而且过去十年来非洲经济增长强劲。因此，投资者根据投资非洲的感知风险而追求更好的收益和更高的回报率(发达国家的投资收益率低)。其他发展中国家特别是通称金砖五国的巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非的崛起也开辟了可供非洲国家利用的新的且通常不带政策限制条件的外部资金来源。一些非洲国家自 2000 年代中期起成功发行了主权债券。然而，2012 年之后，初级商品出口商的风险加大，其借贷成本也急剧增加。

3. 非洲外债的规模及增长率也影响到可持续性。某些政府目前向私营放款方贷款，与前些年主要从官方放款方获得优惠贷款形成对照。一些非洲国家向银团贷款，另一些则发行欧元债券。此外，非洲私营部门的外债也与日俱增。例如，尼日利亚和南非大举发行公司债券。由于这些债券是以外币发行，国家会面临汇率波动的风险。而且，在私营借贷方不能履行还债义务时，若必须施以援手以防金融系统崩溃，私营部门债务有可能转为公共债务。

4. 不仅如此，从私人放款方获得(非优惠)贷款较复杂，因为当国家无法偿还债务时，重新谈判通常更加困难，而且重新谈判的条件苛刻，造成巨大成本。虽然这种情况不限于私人放款方，但非洲国家向私营放款方贷款时，还可能面临被秃鹫基金诉讼和投资仲裁的风险。因此，非洲各国政府必须密切注意债务特点的演变，采取先发制人的行动，以免陷入债务困境。

5. 内债和国内债务市场也有很大的发展。不久以前，论述主权借贷和债务动态的文章还几乎只关注外债，基本上不谈内债在非洲的发展融资方面可起什么作用。然而近几年来该地区有几个国家在扩大净借贷时越来越求助于国内的资金来

源，并且在国际金融机构和其他国际组织的积极支持下实行了开发国内债务市场的政策。国内借贷今后的作用也许日益重要，因为众多非洲国家的经济持续增长导致国民储蓄大为增加，动用国内资源为发展融资的可能性为之提高。国家还有必要力求对国内金融机构流动性的增加加以有效利用，而这种情况在过去是不一定会出现的。

6. 随着内债的作用越来越重要，债权人和债务工具的数量继续扩大，国家将面临新的风险。基于内债的规模和快速增长，在评估公共债务的可持续性时，也须考虑到内债。内债积累引起的其他担忧有：公共部门在国内市场借贷有可能排挤私营部门的投资，因为金融市场实力浅和国内储蓄处于低水平在该地区很常见，尽管机构储蓄较高；而且在国内市场借贷往往被认为不利于实现和维持公共债务的可持续性。1980年代中期以来进行的金融自由化及有关改革导致国内的实际利率升高。因此，有人担心国内借贷也许会带来非洲经济体宏观经济不稳定的因素，而高利率负担也有可能吸走很大一部分政府收入，造成扶持穷人和促进增长的开支减小。¹ 这对妇女和儿童影响很大，因为他们往往是大幅削减社会支出的主要受害者。

7. 1990年代，大多数非洲国家不难获得优惠贷款和赠款形式的外部融资，政府倾向于避开看来昂贵的国内借贷。尽管财政逆差长期以来居高不下而且对发展投资和结构投资的需求越来越大，非洲的债券市场基本上一直不怎么发达，这主要归咎于信用问题。一些国家直到近年来才大力开发自己国内的债务市场，而且越来越依赖国内市场为发展融资。其重要性与日俱增有五个原因。

8. 首先，2015年通过了两项得到全世界领导人认可的联合国重要决议，这在为今后多年制定可持续发展国际议程方面具有里程碑的意义。《2030年可持续发展议程》提出了各国盼望在未来15年内实现的可持续发展目标，作为2015年7月在亚的斯亚贝巴举行的第三次发展筹资问题国际会议成果的《亚的斯亚贝巴行动议程》(A/RES/69/313)则为发展筹资制定了议程和执行手段。这两项决议在可持续发展融资方面的目标和承诺相互关联，都会惠及非洲的发展。这些决议反映出，强调的重点正从一个基本上以官方发展援助为主的模式转变为一个更加重视筹集国内资源的新的全球性框架，同时依然根本上依靠公共资金来实现可持续发展目标。这对非洲各国政府的融资构成了重大挑战；各方估计，非洲实现目标

¹ SMA Abbas 和 JE Christensen (2007年)，“内债市场在经济增长中的作用：低收入国家和新兴市场实证调查”，国际货币基金组织 07/127 号工作文件。

所需要的投资额每年可能高达 6,000 亿至 1.2 万亿美元。² 非洲的公共预算资源不足以满足这一需求，还需要发展伙伴来共同承担。

9. 其次，在可预见的将来，也许不再能够想当然地认定，外部援助——无论是优惠贷款还是赠款——还可在减贫、可持续发展目标和促增长的方案的融资方面继续发挥主要作用。随着全球金融危机的一再发生以及财政紧缩的力度加大，人们开始担心传统的捐助基金将日益减少，流动性够大的国内债券市场的存在因而将越来越无法避免。发展方面的挑战也在起变化，捐助界越来越关注气候变化和预防灾害等问题，从而把越来越多的资源用在这些问题上，而十年前这些问题在发展议程上并不居于优先。³

10. 第三，一些非洲国家最近已升格为中等收入国家。⁴ 因此，多边开发银行的优惠贷款窗口将来也许会逐步取消提供优惠贷款的做法，因为发展伙伴将把更多的预算资源用于帮助更为贫穷和更加脆弱的国家。换句话说，升格为中等收入国家意味着，对这些国家的政府而言，融资变得更为昂贵，不得不在更大的程度上依赖非优惠或较不优惠的公私融资来源。

11. 第四，由于许多非洲国家依赖初级商品，外债的可持续性还受到国际初级商品市场繁荣与萧条交替的影响，而国家在预期收入会下降时紧缩财政的做法也不利于继续举债。初级商品价格目前的惨跌为这一点提供了证据。初级商品超级周期的上升阶段看来已结束，导致非洲初级商品的出口收入减少。简言之，非洲需要减小对波动不已的初级商品市场的依赖。

12. 第五，全球经济前景依然低迷，财政紧缩造成欧元区的增长减速。全球制造活动和贸易依然疲软，更大范围的全球需求和投资不振，这些都可能对非洲的发展前景产生不利的影

13. 在此背景下，非洲必须根据其发展融资需求认真评估自己应对巨大发展挑战的能力。这就要求加倍努力挖掘潜在的资金新来源，包括通过公私伙伴关系等途径从私营部门融资，同时应对债额上升的问题。非洲及其伙伴还需检讨现有的债务可持续框架。非洲目前正致力于落实《亚的斯亚贝巴行动议程》、实现可持续发展目标并以可持续的方式改造整个大陆，债务的可持续性至为重要。下面介绍《2016 年非洲经济发展报告》中的一些主要分析结果、要旨和政策建议。

² Z Chinzana、A Kedir 和 D Sandjong，2015 年，“非洲实现可持续发展目标所必需的增长和发展融资”，提交 11 月 2-4 日在金沙萨举行的非洲经济会议，见：afdb.org/uploads/tx_llafdbpapers/Growth_and_Development_Finance_Required_for_Achieving_Sustainable_Development_Goals__SDGs__in_Africa.pdf (2016 年 4 月 13 日访问)；G Schmidt-Traub，2015 年，“实现可持续发展目标所需要的投资——为何以 10 亿和万亿美元计”，可持续发展解决方案网络工作文件，第 2 版；贸发会议，2014 年，《2014 年世界投资报告：投资于可持续发展目标——一个行动计划》(纽约和日内瓦，联合国出版物，出售品编号 C.14.II.D.1)。

³ 联合国非洲经济委员会，2015 年，《非洲地区可持续发展目标报告》，亚的斯亚贝巴。

⁴ 世界银行，2016 年，《全球经济展望——增长疲软下的溢出效应》，华盛顿特区。

二. 主要分析结果

非洲在通过公共预算资源满足其发展融资需求方面面临着重大挑战

14. 鉴于非洲的发展挑战很复杂，发展融资需求很大，而且能力的限制因素不少，非洲国家需充分利用一切可能的资金来源。据估计，非洲实现可持续发展目标所需要的投资额每年可能高达 6,000 亿至 1.2 万亿美元。⁵ 单单基础设施就需要 930 亿美元，而非洲只能筹到该数额的一半。非洲发展融资的政策选项中不能排除内债和外债以及其他补充来源。因此，在为与可持续发展目标有关的投资举债方面，应具有更大的弹性。然而，非洲容易受到外部条件急速变化的影响，包括初级商品市场波动和国际金融市场不稳定，这使得债务作为一种金融工具虽有其必要，但引起的问题也不少。

非洲的外债正在增加，这主要与出口收入减少和经济增长减慢有关

15. 外债的组成和条件正在改变，利率升高，优惠贷款在总债额中占比下降。因此，债务的结构与组成关系到债务的可持续性。2011–2013 年，外债存量平均达 4,430 亿美元，而 2006–2009 年只有 3,030 亿美元。外债与国民总收入的比率低，大多数非洲国家的这一比率还不到 40%。外债的合计存量虽然随时间而下降(2000 年外债与国民总收入的比率高达 107%)，在若干非洲国家却有上升之势。可是，以绝对值计的大趋势掩盖了几个非洲国家近几年外债的急速增加。自 2006 年以来，外债存量增长得很快，2011–2013 年期间年均增加 10.2%，而 2006–2009 年期间这一速率为 7.8%。驱动外债积累的主要因素是经常账户逆差加大和经济增长减慢。

非洲外债的组成和条件正在改变

16. 首先，从 2005–2007 年到 2011–2013 年，非洲三分之二重债穷国的优惠贷款占比下降。其次，自 2005 年以来，这些国家新承付外债的平均偿还期和宽限期稳定地明显缩减。其新承付外债的平均利率也恶化，尽管仍低于非洲非重债穷国及低收入国家的平均利率。再其次，重债穷国和非重债穷国从私营债权人获得的公共借款和公共担保借款不但增加，而且越来越多样化。优惠债务占比下降，利率升高，偿还期和宽限期缩减，极有可能会加重非洲国家的债务负担。

17. 世界银行—国际货币基金组织的低收入国家债务可持续性联合框架旨在帮助低收入国家新的优惠官方贷款实现债务的可持续性。该框架的主要用意是评估债务的可持续性，以防止陷入债务困境的风险。需检讨目前的框架，以免低收入

⁵ Chinzana 等人，2015 年；Schmidt-Traub，2015 年；贸发会议，2014 年。

国家落入低负债低增长的处境而不能自拔。框架还应在债务可持续性分析中反映内债风险。非洲国家正努力在《2030 年可持续发展议程》的框架内为国家发展战略筹募资金，维持外债的可持续性对它们是一个挑战。

非洲的内债正在逐步增加， 有价债务证券的占比越来越高

18. 非洲的内债正在逐步增加，有价债务证券的占比越来越高。随着国际投资者的兴趣提高，国内的资本市场在加深之中。更多地依靠国内资源可以给各国开拓更大的政策空间，用以实现其发展重点目标，因为通过官方发展援助融资往往会与政策限制条件捆绑在一起。然而，随着内债的作用越来越重要，债权人和债务工具的范围继续扩大，国家可能会面临新的风险。从五个案例研究的数据分析归纳出的典型事实表明，内债正逐步增加，从 1995 年平均占国内生产总值的 11% 上升到 2014 年占国内生产总值的 17%。此外，大多数政府日益通过有价债务证券而不是非有价借贷来满足融资需要。有价证券包括商业票据、银行承兑票据、国库券及其他货币市场工具。

19. 过去十年来，越来越多的国家有能力发行以本国货币计价且偿还期长的债务证券，这说明原罪问题有可能逐渐消失。一般来说，市场在加深，偿还期在加长，投资者基础在加宽，这在国际金融投资者被全球金融周期引向先前被认为风险过大的市场的情况下，使得政府向国内借贷容易得多。但是，现有国内债务市场的运行有进一步加强的余地，包括通过非银行金融部门的改革来加宽长期政府证券的投资者基础。退休福利业和保险业的进一步加强可使长期储蓄增加，以供国内债务市场利用。内债的利息负担仍高于外债，但有证据表明，随着国内债务市场的加深，利率会逐渐下调。外债有外汇风险，而内债没有；因此，不应将以本国货币计价的内债的利息成本视为决定是否利用国内债务市场为发展融资的唯一因素。还应当考虑内债外债工具的风险回报情况。最后，从对穷人有利的增长和转型经济发展的角度看，不应低估金融市场加深的能动效应，因为金融市场的加深有助于没有银行账户的人获得金融服务，特别是妇女。在非洲，只有 20% 的妇女能够得到正式金融服务。⁶

20. 还有多种可作为补充的发展融资模式，若加以有效利用，也有助于满足非洲的融资需求，而不一定会影响债务的可持续性。这类模式包括汇款和公私伙伴关系及遏制非法资金流动。

⁶ 贸发会议，2015 年 a，《2015 年非洲经济发展报告：释放非洲服务贸易的潜力以促进增长和发展》(联合国出版物，出售品编号 E.15.II.D.2，纽约和日内瓦)。

公私伙伴关系日益普遍，从债务管理角度值得关注

21. 与其他地区相比，非洲基础设施公私伙伴关系的规模和数量较小，但在加大之中。公私伙伴关系，特别是涉及基础设施发展的公私伙伴关系，属于复杂的承诺，具有相当大的风险。它们通常是资本密集的长期项目，合同安排复杂，不易妥当评估和记录。因此，有必要制定一个公私伙伴关系政策框架，以应对和减轻这些风险，而这需要范围广泛的法律、管理和技术能力。这类伙伴关系的一大风险来自于它们被当作预算外的交易(或有负债)，未来可能成为财政负担。被当作预算外交易，也可鼓励国家利用这类伙伴关系，以规避国家或货币基金组织议定的债务上限。在现有的债务可持续性框架中，不估计或有负债对债务可持续性的影响。

汇款和侨民储蓄是发展融资的可能来源

22. 各国政府和金融机构设计了一些金融工具，以利用侨民储蓄和汇款为发展融资。侨民债券的利率应该对外国投资者具有吸引力，以抵消政治风险。发行国也可认真挖掘侨民债券的潜力，这类债券的国外销售会带来技术上或行政上的要求。应鼓励使用正式的汇款渠道，使汇款可以充当抵押物，并有助于金融市场的加深。

非法资金流动可成为发展融资的来源，但须在国家一级和国际一级持续应对非法资金流动问题

23. 非洲需要在整个大陆继续开展合作，并需要国际组织及其成员的介入与支持，以应对非法资金流动和实现债务减免。这一点很重要，因为 1970 年至 2008 年的非法资金流动使非洲损失了约 8,540 亿美元。这一数额几乎相当于这段时期收到的所有官方发展援助，而只需其中的三分之一就足以偿还其外债。

24. 在全球层面，非洲非法资金外流问题高级别小组的经验有助于建立一个更有效地打击非法资金流动的框架或治理结构，通过坦诚和公开的对话应对这类流动，并从发展及最终为发展融资的更大的角度看待非法资金流动。所有利益攸关方都需积极互动和参与此一对话。此外，应充分纳入《非洲采矿业展望》、《采掘行业透明度倡议》、金融行动工作组、税务透明度和信息交流全球论坛和《追回被盗财产倡议》等各项举措，以避免重复，同时吸取其经验教训和最佳做法。最后，应认识到公民社会在监督透明度方面可发挥不可或缺的作用以及加大警惕。

三. 要旨和建议

25. 非洲的发展正处于关键期。为实现可持续发展目标融资的成本很高，仅靠官方发展援助和外债不足以负担，这使得内债在发展融资方面的重要性增加。但

这也凸显了维持债务可持续性和防止陷入债务困境的必要性。实现可持续发展目标和维持债务的可持续性显然都值得追求。困难的是，非洲国家如何能够兼顾，既满足其发展融资需求，又可维持债务的可持续性。因此，本节将论述一些也许有助于非洲做到这一点的主要政策建议。

提高为发展而向国内外来源融资的适当水平，以实现发展目标 and 结构转型

26. 鉴于非洲的发展挑战很复杂，发展融资需求很大，而且能力受到的限制很严重，非洲国家需充分利用一切可能的资金来源。非洲发展融资的政策选项中不能排除内债和外债以及其他补充来源。因此，在为与可持续发展目标有关的投资举债方面，应具有更大的弹性。例如，若将借款用于建设抵御灾害的能力(目标 9)，将有助于消除限制生产能力的重大因素，从而促进结构转型。然而，实现这些目标所需的大多数投资无法仅靠举债筹得资金，因为这会影响大多数非洲国家的债务可持续性。调动国内资源进行投资以建设生产能力，对非洲的结构转型至为重要。⁷

充分利用内债和外债而又不致损害债务的可持续性

27. 债务的可持续性永远无法保证。任何严重的冲击都可能将一个国家推下债务难以持续的深渊。完全为了保证长期的债务可持续性而对新的借贷严加限制，是不可取的。从国内外资金来源获得新的优惠贷款和非优惠贷款是有好处的，限制任何这类贷款以实现债务可持续性也是有好处的，两者之间必须求得更好的平衡。因此，非洲需要继续加强宏观经济基本要素和致力于结构转型，以免将来跌入债务陷阱。非洲国家还有必要做到下列各点：

- (a) 缩小经常账户逆差；
- (b) 通过出口多样化减小初级商品价格波动的影响；
- (c) 拟订稳健的投资方案，审慎选择项目，并确定主要的瓶颈，以确保项目及时得到落实；
- (d) 打击腐败和挪用资金；
- (e) 确保政府的支出和税收更有效率；
- (f) 制定战略方针，以查明最佳融资办法，其中考虑到融资成本、偿还期和与新项目匹配的支付结构。

⁷ 贸发会议，2015 年 b，《贸发会议秘书长给贸发十四大的报告：从决定到行动》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

28. 归根结底，将债务维持在可持续的水平是借方和贷方的责任。在这方面，需加大努力，鼓励联合国会员国遵循“提倡负责任的主权借贷原则”，并就主权债务重组进程达成协议。

支持修订债务可持续性框架，以实现债务的可持续性，并在分析工作中顾及国家具体情况

29. 鉴于非洲国家及一般发展中国家的发展融资需求与日俱增，可以说有必要检讨现有的债务可持续性框架。自 1990 年代以来，尽管对这些框架和分析作了诸多改进，许多人仍认为框架过于机械和保守，限制性大，未充分区别资本支出与经常性公共支出。⁸ 就许多非洲国家而言，在为国家发展战略和可持续发展目标融资而积累外债与维持外债的可持续性之间，依然存在着紧张关系。

30. 另一个问题是过于重视一些笼统的债务指标，诸如债务与国内生产总值之比或债务与出口之比，而不重点关注债务还本付息与政府收入之比。主要拜 2000 年代初期初级商品价格飙升之赐，而且由于非洲各地之前不久发现了新的资源，许多非洲国家的出口出现了两位数的增长率。这导致债务与出口的比率很低，而不一定真确反映其较长期的支付能力，特别是，采掘资源的大多是跨国公司，政府得到的税收很少。

31. 有些低收入国家有能力举更多的债来促进增长，但现有的债务可持续性框架对这些国家来说限制性基本上过强。非洲的一些低收入国家担忧债务可持续性框架会使它们落入低负债低增长的处境而不能自拔。

32. 在改进现有债务可持续性框架方面，有一些办法可供选择，允许国家有限地增加债务融资，使非洲国家能够推进目标的实现而又不会导致债务负担过重。框架的修订有下列几个要点：

(a) 在框架中，针对为可持续发展目标融资的投资作出调整：修订后的框架应当内含监测系统，对债款的用途加以监督，确保国家借贷是为生产性投资融资，以促进目标的实现，而不是用于消费；

(b) 更加重视针对身陷债务困境的低收入国家而规定债务还本付息的暂时性支出上限：如果将低收入国家债务可持续性的关注重点放在还本付息的公共支出与政府收入的比率上，对这些国家还本付息的支出执行不得超过这一上限的规定，并按比例缩减对包括商业债权人在内的所有债权人的还本付息，将是一大改进。这样的还本付息上限需纳入具有约束力的集体行动条款中。鉴于不能确定债务问题反映的是暂时的流动性不足还是较长期的债务负担过重，可暂时执行债务

⁸ 贸发会议，2004 年，《非洲经济发展：债务可持续性：绿洲还是海市蜃楼？》（联合国出版物，出售品编号 E.04.II.D.37，纽约和日内瓦）。

还本付息支出上限的规定，而不削减债务的总存量。如果一国明显处于较长期的债务负担过重的境地，则需削减债务存量。

促进国内金融深化，以增强国内资源和吸引侨民储蓄

33. 报告指出，非洲的国内金融部门发展和金融深化取得了重大进展。令人鼓舞的是，有些国家已能发行债券及各种其他更可买卖和长期的证券。此外，一些非洲国家在非洲开发银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织及世界银行等官方国际金融机构的积极支持下实行了开发国内债务市场的政策。

34. 这一趋势令人欣慰，但还有进一步深化的余地。例如，应进一步挖掘退休福利业和保险业所产生储蓄的潜力。而且，便利正式汇款渠道的使用并下调其费用将可吸引更多的人通过这些渠道汇款。金融的深化还有助于调动和利用侨民储蓄，诸如通过发行侨民债券、允许外币存款和将侨汇充当银团贷款的抵押物等。

35. 在发展融资方面，更多地将内债作为国内融资的手段，有助于非洲减少对起伏不定的外国直接投资和官方发展援助的依赖，增加非洲的政策空间。它还可加强政策的问责以及国家发展战略的自主性，因为更加依赖国内来源为发展融资能够减小外债带来的脆弱性。

挖掘公私伙伴关系的潜力，在国家一级和区域一级加强公私伙伴关系的政策框架，同时维持债务的可持续性

36. 各国政府应有适当的法律和政策框架对公私伙伴关系加以利用，使之对促进其发展作出最大的贡献，同时将公私伙伴关系失灵的不利影响减至最小。在这方面，还须更加重视监管工作和政策制订的作用，从可持续债务管理和一般经济发展的角度对待公私伙伴关系的建立。在为指导公私伙伴关系的适当估值和记录制定监管条例的同时，应订明风险管理原则，在需要政府介入时考虑使用或有债务基金来应对公私伙伴关系的失灵。

37. 就改进公私伙伴关系的管理而言，非洲国家可以考虑使用债务可持续性框架的模板来设想各种特定的情况，用以分析外部债务和公共债务的可持续性。其中一种情况是标准的压力测试，模仿典型的或有负债冲击。一旦可获得信息，即可根据国家的具体情况更有针对性地分析国有企业、各级地方政府、公私伙伴关系等等产生的或有负债以及金融部门的弱点。

38. 同样重要的是，非洲各国政府须警惕或有负债具有的风险。债务管理人员应确保债务管理战略的设计考虑到或有负债的风险对政府财力的影响，包括对总流动性的影响。政府(特别是在国有企业的情况下)与私营公司之间的谈判与安排显然必须保密，但应披露一般财务条款条件的信息。如果政府无力偿债，这些负债就会关系到公众。还应注意加强议会的监督作用，议员负责临时批准有关安排而非一揽子批准该年度的所有新借贷。如果逐个批准贷款会产生瓶颈，可能须对

贷款额度超过某一阈值的合同进行仔细审查。加强公私债务评比、监督和管理方面的体制能力，对非洲国家来说至有必要，这有助于它们以更可持续的方式管理其负债水平。贸发会议可协助非洲国家编制国内债务、私人外债、债务构成和主权债务重组领域的统计丛刊。

加强国际和区域合作，建设体制能力，以满足非洲的融资需求

39. 区域一体化可发挥关键的作用，在 2063 年议程和 2030 年可持续发展议程的框架内协调范围更加广泛的各项发展融资倡议的主要监管层面和体制层面措施，并将之纳入主流。应支持非洲联盟非洲和非洲发展新伙伴关系再次大力强化国家战略和区域战略，建设必要的体制框架，促进各种融资手段，诸如区域性股票交易所、非洲信贷担保机制和非洲基础设施发展方案。这将需要痛下政治决心，有效共用整个大陆的资源。

40. 对所有资金流动，债务管理仍有可改进之处；在非洲联盟之内进行协调，加上政府各部门通力配合，将有助于加强中期债务管理战略。提倡贸发会议负责的主权借贷原则，在这方面尤为重要。非洲需要继续努力强化债务管理能力。近些年鼓励实施过若干旨在强化债务管理能力的培训方案，但鉴于种种融资办法具有新的复杂性，需要掌握驾驭非官方金融市场的一组新技能，而政府官员也许还不具有这些技能。在国际层面，应在税务和非法资金流动领域持续开展并加强合作。非洲无法只靠一己之力打击非法资金流动；获得多边支助，以建设应对非法资金流动的体制能力，并争取国际社会承诺共同致力于解决这个重要问题，将大有助益。因此，应加强公共收入部门的各方面能力，特别是在税务问题及查明并遏制非法资金流动领域。

克服数据方面的限制，建设债务监测和管理的分析能力

41. 数据的获得仍存在很大问题。在提出了诸多倡议特别是对非洲国家的债务管理提出相关倡议之后，令人惊异的是，可公开获得的国内债务和政府收入数据是如此之少。国际货币基金组织和世界银行拥有关于大多数国家特别是关于其经常监测的非洲重债穷国的这类数据，但公众不易获取其中大部分数据。例如，世界发展指标和全球发展融资数据库中没有内债数据，政府收入数据也大多残缺不全。得不到这类数据，就只有使用益处较小的债务指标，诸如债务与国内生产总值之比或债务与出口之比。提高债务数据收集、汇编和分析的体制能力，对改进债务可持续性很重要，特别是对发展中国家而言。贸发会议债务管理和金融分析系统很好地说明了技术合作可如何支持这个在非洲提高数据方面体制能力的进程。该系统已开发出专用的债务管理和金融分析软件，以满足债务管理人员在业务、统计和分析方面的需要。这可帮助发展中国家改进其债务数据库的质量，从而有助于提高透明度、加强问责及完善债务报告和债务可持续性分析。

四. 结论

42. 有必要加强国际和区域合作，建设体制能力，以解决非洲的发展融资需要和应对债务管理挑战。区域一体化可发挥关键的作用，在非洲联盟 2063 年议程和 2030 年可持续发展议程的框架内协调范围更加广泛的各项发展融资倡议的主要监管层面和体制层面措施，并将之纳入主流。目前，初级商品价格下降，负债水平升高，美元走强，全球利率预计上涨，在此背景下，非洲跌入新的债务陷阱的风险不容忽视。非洲各国政府必须保持警觉，在为发展支出融资与避免陷入新一轮债务危机这两个相互冲突的目标之间求得平衡。
