

# 新冠肺炎疫情下的西非债务问题与应对

王书剑

## 一、疫情下的西非债务问题

自2020年2月28日尼日利亚确诊第一例新型冠状病毒肺炎(简称“新冠肺炎”)患者以来,新冠疫情在西非地区一直呈扩散上升趋势。<sup>1</sup>为应对疫情,西非各国纷纷采取防疫措施,包括全面关闭边境、强制自我隔离和宵禁等,力图阻断病毒传播。根据非洲疾病预防控制中心(Africa Centres for Disease Control and Prevention, Africa CDC),简称“非洲疾控中心”公布的最新数据,截至2020年6月2日,西非15国已累计确诊病例36007例,死亡731例。<sup>2</sup>

疫情蔓延同时,西非经济也面临前所未有的冲击。国际货币基金组织(IMF)在其4月出版的《撒哈拉以南非洲地区经济展望》报告中预计2020年撒哈拉以南非洲地区经济增长率为-1.6%,并指出疫情对非洲的经济活动有三大冲击:一是国内严格的防疫措施干扰生产并降低需求;二是全球金融环境收紧,对该地区有明显溢出效应;三是国际大宗商品价格大幅下跌,影响资源密集型国家的出口贸易。<sup>3</sup>

以西非国家为例,佛得角自然资源匮乏,工业基础薄弱,服务业占国内生产总值70%以上。<sup>4</sup>出于防疫需要,该国自3月18日起暂停所有国际航线,国内航空和海上客运服务也于27日全面暂停。<sup>5</sup>可以预测该国服务业受到的疫情影响震荡之强,会导致大规模失业和经济衰退。不同于佛得角,尼日利亚自然资源丰富,60%财政收入和90%外汇收入均依靠石油出口。受疫情影响,至4月末,国际油价相较1月已下跌近七成,尼日利亚石油业预计损失最高可达192亿美元。<sup>6</sup>最新统计数据显示,尼日利亚2020年第一季度GDP增长率仅为1.87%,同比下降0.23%,环比下降0.68%。<sup>7</sup>

国内与国际市场的震荡导致国家财政收入大幅下降,财政赤字问题凸显,而抗击疫情与稳定经济又需大规模资金投入。大规模财政赤字容易引发后果之一是国家无力偿还高额主权债务,若无紧急国际援助,最终将引发债务危机。2020年4月23日,在西非国家经济共同体(Economic Community of West African State,简称“西共体”)特别峰会上,从轮值主席尼日尔共和国总统穆罕默杜·伊素福(Mahamadou Issoufou)到现任非盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德(Moussa Faki Mahamat),乃至联合国秘书长西非特别代表穆罕默德·伊本·钱巴斯(Mohamed Ibn Chambas),都一再向国际社会呼吁应对西非国家乃至所有发展中国家进行债务减免,以帮助它们抗击疫情和振兴经济。<sup>8</sup>联合国经济与社会事务部(Department of Economic and Social Affairs of United Nations, UN/DESA)在5月政策简报中也指出,“如果不采取积极的政策行动,新冠疫情的流行可能会演变成许多发展中国家长期的债务危机”。<sup>9</sup>由此可见,债务问题已成为西非国家疫情期间的重要议题。

## 二、疫情为何导致西非债务问题凸显

历史根源:西非国家的债务问题由来已久

非洲各国独立后,西方国家出于争夺国际话语权、控制生产原材料和人道主义等多重因素考量,开始为这些新成立国家提供金融借贷。到上世纪80年代,由于大多数非洲国家融资经验不足以及资金管理能力有限,其债务可持续性开始凸显。根据世界银行统计,1989年非洲国家外债已达2530亿美元,超过其国内生产总值80%,其中撒哈拉以南非洲国家外债额为1566亿美元,15个西非国家外债总额达644亿美元。<sup>10</sup>自80年代中期开始,西方国家和国际金融机构相继提出各种举措来解决发展中国家的债务可持续性问题。经过多次尝试,国际货币基金组织与世界银行于2005年联手制定了“低收入国家债务可持续性框架(The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, DSF)”。在该框架内,低收入国家为获得新贷款和债务减免,需要在债权国家和国际金融机构的指导下进行一系列社会经济政治改革,以通过借债与减债的“可持续性分析”。在2008年金融危机前,基于上述框架,西非国家的债务已稳定至500亿美元。<sup>11</sup>

2008年金融危机爆发导致国际大宗商品价格大幅下跌，对外商品贸易逆差持续扩大，西非国家债务也随之迅速增加。到2018年，西非国家债务飙升至1235亿美元。<sup>12</sup>虽然西非地区整体负债处于国际公认安全范围内，但不同国家间差异显著。疫情爆发前，尼日利亚和几内亚比绍两国债务占GDP比率分别为20.1%和27%，是西共体中债务率最低两个国家；佛得角为西非国家中债务率最高国家，公共债务占GDP比率高达123.9%；冈比亚、塞拉利昂、多哥三国近年来的债务占GDP比率均超过70%；加纳、塞内加尔、贝宁、尼日尔、科特迪瓦等国紧随其后，债务率均超过50%；其余西非国家的债务率则处于30%-50%的相对安全范围内。<sup>13</sup>

**直接原因：疫情引发的大规模财政赤字使得西非国家无力偿还高额债务**

以加纳为例，2019年该国GDP增长率为7.1%，债务占GDP比率为60.6%。因发行价值30亿美元的欧元债券和国内借贷，其债务率正以每年3.2%的趋势上升。同年，加纳的财政赤字为GDP的3.4%，低于该国最新颁布的《财政责任法》（Fiscal Responsibility Act）中要求的5%上限。<sup>14</sup>由于新冠肺炎疫情导致国际大宗商品价格波动、旅游业大幅下降、贸易中断和投资减少，加纳经济遭受巨大冲击，其2020年预期GDP增长率已下调至1.5%，预期政府财政赤字更是高达GDP的6.6%，远超5%上限。<sup>15</sup>如无紧急国际援助，加纳将无力偿还债务，实现国际收支平衡。4月13日，国际货币基金组织批准了加纳的紧急申请，拨付10亿美元的信贷资金，以补足其预算和外部资金缺口。<sup>16</sup>

**结构性原因：西非国家经济结构单一，区域内生产整合度低**

在西非地区的15个国家中，有11个国家被联合国列入最不发达国家（Least Developed Countries, LDCs）名单当中。<sup>17</sup>除了“人均收入”和“人力资产”外，评定该名单的重要综合指数是“经济脆弱性”（Economic Vulnerability），该指数包括自然冲击、贸易冲击、经济规模、地理位置等多项指标。<sup>18</sup>理论上该指数越低，则该国面临自然灾害、公共卫生突发事件和贸易冲击时受到经济影响越大。此外，根据《2019年非洲区域一体化指数报告》（Africa Regional Integration Index Report 2019），西共体成员国区域内“生产整合度”（productive integration）低，其中7个国家该项指标得分低于0.1，明显低于平均水平。<sup>19</sup>生产整合度低意味着区域内国家间产业不互补，贸易往来不频繁。事实上，西非国家产业集中在大宗商品出口和旅游业，重合度较大，高度依赖国际市场。由此可见，大部分西非国家不仅受限于国内经济的脆弱结构，还缺乏区域内贸易缓冲，在面对各类冲击时，很容易陷入经济危机。

### 三、疫情下西非债务问题的多方应对

**债权方（一）：G20国集团宣布允许最不发达国家暂停债务偿还**

早在2020年3月，世界银行集团和国家货币基金组织就号召国际社会关注国际开发协会国家（International Development Association Countries, IDA Countries）的债务问题。<sup>20</sup>法国总统马克龙于4月14日接受法新社采访时，也一再呼吁应该对非洲国家逐步减免债务以团结抗疫。<sup>21</sup>在4月15日举行的二十国集团（G20）财长和央行行长电话会议中，该倡议得到与会各国支持。在随后发布会议公告中，G20集团各国表示同意自2020年5月1日起至年底，暂停最不发达国家的债务偿还。<sup>23</sup>此后，因疫情持续扩散，部分国家和国际金融机构宣布将进一步扩大暂停债务偿还国家名单。例如，中国政府于6月7日宣布允许77个发展中国家和地区暂停债务偿还。<sup>24</sup>但需要注意的是，近年来西非各国商业债券等非传统债务占比持续增加，而暂停支付的债务并不包括这一类，所以这些国家在疫情期间依然存在债务偿还成本和再融资风险。<sup>25</sup>

**债权方（二）：世界银行集团和国际货币基金组织联合多方债权人为非洲提供更多的融资渠道**

4月17日，世界银行集团和国际货币基金组织举行“与非洲一起行动起来”（Mobilizing with Africa）线上会议协助非洲抗疫。会上，国际货币基金组织总裁克里斯塔丽娜·格奥尔基耶娃（Kristalina Georgieva）指出非洲国家财政与债务体系脆弱，需要国际社会的特别帮助。目前，虽然官方和私人债权人已累计筹措专项资金700亿美元，但非洲国家今年应对新冠肺炎疫情所需的财政融资高达1140亿美元，仍存在440亿美元的缺口。<sup>26</sup>为此，格奥尔基耶娃呼吁国际社会积极行动，迅速向非洲国家，尤其是向那些最不发达国家和债务负担过重的国家，提供紧急融资渠道和相关政策工具。同一日，多哥财政部发文表示，国际货币基金组织不仅免除了其30亿西非法郎（合约518万美元）的债务利息，还为其提供了580亿西非法郎（合约1亿美元）的特别援助和3400万美元的信用贷款。<sup>27</sup>

借债方：西非国家通过自建融资机制和发行社会债券等多种渠道积极融资

以尼日尔为例，5月19日，为应对疫情，尼日尔政府与尼日尔银行与金融机构专业协会（l'Association Professionnelle des Banques et Etablissements Financiers du Niger, APBEF-N）签订协议共建银行一级的信贷融资机制，该机制融资总额达1500亿西非法郎（合约2.58亿美元），其中由国家担保的融资额占500亿西非法郎（合约8611万美元）。<sup>28</sup>西非国家加纳在疫情期间虽然已经获得国际货币基金组织10亿美元和世界银行集团3.5亿美元的信贷资金，但财政缺口依旧高达179亿加纳塞地（合约31亿美元）。为此，加纳政府宣布将发行规模为100亿加纳塞地（合约17亿美元）的十年期国债以补足缺口。<sup>29</sup>此外，多哥政府为快速获得融资抗击疫情，在西非国家中央银行（Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, BCEAO）的支持下发行了为期3个月价值2240亿西非法郎（合约3.87亿美元）的社会债券（Bons sociaux）。<sup>30</sup>由此可见，虽有国际货币基金组织等国际金融机构提供的融资帮助，西非国家财政缺口依然巨大，仍需各国自行融资借债。

#### 四、小结

新冠肺炎疫情下，西非国家债务问题凸显。导致西非债务不可持续的直接原因是严重的财政赤字，但究其根本，西非国家脆弱的经济结构和较低的区域生产整合才是引发该问题的深层次原因。但是，虽然西非债务已出现可持续性危机，债权方却选择暂停债务偿还，并提供大量新的信贷资金，而借债方也继续大规模融资借债，债务不降反增。

之所以这样应对债务问题，首先是因为人类作为命运共同体，在面对疫情时需要团结互助，多位非洲和欧洲领导人也不断呼吁“只有非洲抗疫取得胜利，其他地方的疫情才会结束”（Only victory in Africa can end the pandemic everywhere）。<sup>31</sup>其次，在全球化的今天，所有国家都已深嵌国际金融市场，如果国际社会不帮助因疫情出现债务危机的国家实现收支平衡，它们最终将走向主权违约的“深渊”，进一步引发全球性金融危机。此外，债务问题并非一朝一夕可以解决，因为这不仅需要完善国际借贷机制，还需要借债国解决自身经济脆弱性等问题。所以，在全球抗疫的特殊环境下，西非国家的债务不降反增是必然现象。

疫情过后，西非该如何面对持续上升的债务负担？西非国家的债务问题怎样才能得到改善和解决？如果再次出现紧急公共卫生事件，西非国家能更好地面对吗？其实，早在2015年埃博拉病毒肆虐西非时，许多国家已深陷债务难题。当时的应对方式同当下如出一辙，即世界银行等债权方一方面暂缓债务偿还，另一方面又提供大量新的信贷资金。<sup>32</sup>这虽能解燃眉之急，却无益于债务的可持续发展，反而进一步加重了借债国的债务负担。

本质上来说，债务问题是经济问题，只有经济健康发展，债务问题才能得到有效解决。西非债务问题虽在短期内难以解决，但长期来看，只要适当调整产业结构，增强区域内生产与贸易往来，加强与新兴国家的合作，西非国家依然能够实现经济稳定发展，成功走出债务漩涡。

王书剑，清华大学国际与地区研究院、公共管理学院博士研究生。主要研究领域为尼日利亚、西非，研究兴趣包括政府-市场关系、区域一体化、政策过程等。

#### 参考文献

- 1 本文中的西非地区国家包括：贝宁、布基纳法索、佛得角、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂、多哥。
- 2 Africa CDC, "Outbreak Brief 20: COVID-19 Pandemic – 2 June 2020" (June 4, 2020), <https://africacdc.org/download/outbreak-brief-19-covid-19-pandemic-26-may-2020-2/>.
- 3 国际货币基金组织，《撒哈拉以南非洲地区经济展望》，2020年4月，<https://www.imf.org/zh/Publications/REO/SSA/Issues/2020/04/01/sreo0420>，2020年6月5日。
- 4 中华人民共和国外交部，《佛得角概况》，2019年11月，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/fz\\_677316/1206\\_677608/1206x0\\_677610/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_677608/1206x0_677610/)，2020年6月4日。

- 5 新华网,《佛得角将进入国家紧急状态》,2020年3月29日,[http://www.xinhuanet.com/world/2020-03/29/c\\_1125782630.htm?baike](http://www.xinhuanet.com/world/2020-03/29/c_1125782630.htm?baike),2020年5月28日。
- 6 樊志菁,《“非洲雄鹰”折戟低油价,五年来经济衰退再度威胁尼日利亚》,《第一财经》,2020年4月28日,<https://www.yicai.com/news/100612489.html>,2020年5月28日。
- 7 Bamidele Samuel Adesoji,“Nigeria’s GDP grows by 1.87% in Q1 2020, as non-oil sector weakens”(May 25, 2020),<https://nairametrics.com/2020/05/25/breaking-nigerias-gdp-grows-by-1-87-in-q1-2020-as-non-oil-sector-weakens/>.
- 8 西非国家经济共同体是西非的区域性经济合作组织,成立于1975年,总部设在尼日利亚首都阿布贾。当前成员国即为西非15国,毛里塔尼亚曾是西共体创始成员国之一,但已于2000年退出。
- 9 UN/DESA,“Policy Brief #72: COVID-19 and sovereign debt”(May 14, 2020),<https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-72-covid-19-and-sovereign-debt/>.
- 10 World Bank,“Data: External debt stocks, total (DOD, current US\$) - Sub-Saharan Africa (excluding high income)”(May, 2020),<https://data.worldbank.org/indicator/DT.DOD.DECT.CD?locations=ZF&view=chart>.
- 11 *Ibid.*
- 12 *Ibid.*
- 13 AfDB,“African Economic Outlook 2020”,African Development Bank Group, 2020, p. 138-185.
- 14 AfDB,“African Economic Outlook 2020”,African Development Bank Group, 2020, p. 157.
- 15 International Monetary Fund. African Dept.,“Ghana: Request for Disbursement Under the Rapid Credit Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ghana”(April 16, 2020),<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/04/16/Ghana-Request-for-Disbursement-Under-the-Rapid-Credit-Facility-Press-Release-Staff-Report-49337>.
- 16 *Ibid.*
- 17 在2018年最新名单内的西非地区国家为:贝宁、布基纳法索、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日尔、塞内加尔、塞拉利昂、多哥。该名名单每三年更新一次。
- 18 UN,“LDC Identification Criteria & Indicators”,<https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-criteria.html>.
- 19 African Union et al.,“Africa Regional Integration Index Report 2019”, 2020, p. 24-25.
- 20 所有西非国家均为国际开发协会国家,详见:<https://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries>.
- 21 The World Bank,“Joint Statement from the World Bank Group and the International Monetary Fund Regarding A Call to Action on the Debt of IDA Countries”(March 25, 2020),<https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/03/25/joint-statement-from-the-world-bank-group-and-the-international-monetary-fund-regarding-a-call-to-action-on-the-debt-of-ida-countries>.
- 22 RFI,《马克龙:减免非洲债务从暂停支付利息开始 将尽力说服所有债权人 包括中国》,2020年4月15日,<http://www.rfi.fr/cn/20200415-马克龙-减免非洲债务从暂停支付利息开始-将尽力说服所有人-包括中国>,2020年5月29日。
- 23 G20 Information Centre,“Communiqué of Virtual meeting of the G20 finance ministers and central bank governors”,(April 15, 2020),<http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-0415.html>.
- 24 人民网,《外交部:向77个发展中国家和地区暂停债务偿还》,2020年6月8日,<http://world.people.com.cn/n1/2020/0608/c1002-31738696.html>,2020年6月8日。
- 25 UN/DESA,“Policy Brief #72: COVID-19 and sovereign debt”(May 14, 2020),<https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-72-covid-19-and-sovereign-debt/>.
- 26 Kristalina Georgieva,“Opening Remarks at High-Level Virtual Event on ‘Mobilizing with Africa’”(April 17, 2020),<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/17/sp041720-2020-Spring-Meetings-High-Level-Virtual-Event-on-Mobilizing-with-Africa>.
- 27 Ministère de l’économie et des finances de la République Togolaise,« Plus de 100 millions de dollars pour combattre les effets de la pandémie »(le 17 avril, 2020),<https://finances.gouv.tg/node/772>.
- 28 Ministère des finances de la République du Niger,« Cérémonie de Signature d’accord-cadre entre la République du Niger et l’APBEF-N : 150 milliards de FCFA pour soutenir les entreprises affectées par la pandémie du COVID-19 »(le 19 mai, 2020),<http://www.finances.gouv.ne/index.php/une/725-ceremonie-de-signature-d-accord-cadre-entre-la-republique-du-niger-et-l-apbef-n-150-milliards-de-fcfa-pour-soutenir-les-entreprises-affectees-par-la-pandemie-du-covid-20>.
- 29 Ministry of Finance of Republic of Ghana,“Bank of Ghana Asset Purchase Programme as part of Covid-19 Relief Bond Programme”(May 30, 2020),<https://www.mofep.gov.gh/news-and-events/2020-05-30/bank-of-ghana-asset-purchase-programme-as-part-of-covid-19-relief-bond-programme>.
- 30 Ministère de l’économie et des finances de la République Togolaise,« 108 milliards pour une riposte massive »(le 14 mai, 2020),<https://finances.gouv.tg/node/783>.
- 31 Kristalina Georgieva,“Opening Remarks at High-Level Virtual Event on ‘Mobilizing with Africa’”(April 17, 2020),<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/17/sp041720-2020-Spring-Meetings-High-Level-Virtual-Event-on-Mobilizing-with-Africa>.
- 32 “IMF delivers on debt relief for Ebola-stricken countries”(March 26, 2015),<https://www.dw.com/en/imf-delivers-on-debt-relief-for-ebola-stricken-countries/a-18344345>.

《区域观察》	
清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园 1 号 中国, 北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话: +86-10-62787747 官方网站: <a href="http://ias.tsinghua.edu.cn/">http://ias.tsinghua.edu.cn/</a>	协调人: 张静 本期执行编辑: 周燕 编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、段九州、傅聪聪
未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。	