

## 斯里兰卡视角下的债务危机及其与中国贷款关系分析

王秋彬 普雷马拉特纳 乌梅什·莫拉穆达利

**摘要:** 斯里兰卡是较早参与“一带一路”倡议的国家之一,使用中国贷款建设了高速公路、港口、机场、电视塔等重要基础设施,但却经常被西方与印度拿来作为所谓“中国债务陷阱论”的典型案例。2022年,斯里兰卡爆发自独立以来最为严重的债务危机,陷入经济、政治、社会等多重危机,引起国际社会广泛关注。由于近年来中国贷款在斯里兰卡外债总额中的占比增加,西方以及印度有些人就把这场危机归咎于中国贷款,再度大肆炒作“中国债务陷阱论”。但事实上,从外债结构来看,斯里兰卡高额债务负担的直接原因是商业贷款规模的急剧增加;从债权人结构来看,国际主权债券(ISB)而不是中国贷款规模在斯里兰卡外债存量以及还本付息额中占比更高。可见,这场危机不仅不能算到中国头上,也很难完全归咎于新冠病毒大流行、乌克兰危机等外部因素。危机的根源性因素主要是在斯里兰卡内部:国家落入中等收入陷阱、政府长期的经济管理不善与政治机会主义、经济结构性弱点等因素,这是造成这场严重危机的重要根源。简言之,债务危机的爆发不是债务本身或贷款国出了问题,而是使用债务的人与方式出了问题。为此,斯里兰卡需要进行重大改革并采取短期、中期和长期战略,才能带领国家走出危机。

**关键词:** 斯里兰卡; 债务危机; “中国债务陷阱论”; 中国贷款; 中斯合作

**收稿日期:** 2023-02-21

**作者简介:** 王秋彬(1977—),华侨大学国际关系学院副院长、教授,主要研究领域:印太国际关系、公共外交等;普雷马拉特纳(Sandaram P. Premaratne, 1965—),斯里兰卡科伦坡大学经济系教授,主要研究领域:国家财政、性别经济学、社会保护等;乌梅什·莫拉穆达利(Umesh Moramudali, 1990—),斯里兰卡科伦坡大学经济系讲师,主要研究领域:斯里兰卡公共债务、中国贷款等。

**基金项目:** 本文系国家社科基金项目“‘债务陷阱论’的兴起与加强‘一带一路’建设中的民心相通研究”(项目编号:19BGJ011)的阶段性成果。

斯里兰卡被誉为“印度洋上的珍珠”,也有人说它是“印度洋上的眼泪”,是东

---

华侨大学国际关系学院研究生姚毓珊、王首元同学协助翻译了本文部分英文资料,特表谢意。

《南亚东南亚研究》2023年第2期,第96—108页。

西方海运的必经之道，地理位置十分重要。斯里兰卡是较早参与“一带一路”倡议的国家之一，使用中国贷款建设高速公路、港口、机场、电视塔等重要基础设施，但却经常被西方与印度拿来作为所谓“中国债务陷阱论”的典型案列。近年来该国陷入严重的危机之中，引发国际社会广泛关注。2021年9月1日，斯里兰卡政府宣布进入经济紧急状态，以应对货币贬值、食品价格飙升以及严重的通货膨胀问题。进入2022年，由于外汇储备短缺，斯里兰卡政府无法履行债务利息义务，也无法为基本进口提供资金，导致食品、燃料和药品等必需品短缺问题进一步加剧，爆发了该国自1948年独立以来最严重的经济危机，并引发严重的社会动荡与政治危机。7月9日，大批愤怒的反政府抗议者突破警方防线，冲入总统、总理官邸及私宅，戈塔巴雅·拉贾帕克萨总统闻风外逃，国家陷入自内战结束以来的至暗时刻。由于近年来中国贷款在斯里兰卡外债总额中占比增幅较大，且2017年中国与斯里兰卡签署协议租借汉班托塔港（下文简称“汉港”）99年，西方及印度媒体便抓住斯里兰卡陷入严重债务危机这一“机会”，大肆渲染“中国责任”，把当前斯里兰卡危机归咎于中国贷款，进一步炒作所谓的“中国债务陷阱论”。那么，这个在该地区曾经最早开始推行经济自由化改革、成功跻身中等收入国家行列，并号称联合国人类发展指数最高的南亚国家，缘何发展到债台高筑、难以为继的地步？这场危机与中国贷款之间有何关联性？斯里兰卡应如何走出债务困境？本文拟从斯里兰卡的视角（既是从斯里兰卡学者的视角，也是从斯里兰卡内部寻找危机根源）尝试解释这几个与斯里兰卡债务危机相关的核心问题。

## 一、债务危机的生成逻辑与斯里兰卡债务危机

根据债务人不同，债务可以划分为公共债务与私人债务。公共债务，是政府为解决正常财政收入不足，以信用形式筹集资金而形成的债务。简言之，公共债务是政府的债务，而私人债务则是个人、商业公司和非政府组织的债务。一般说来，当政府税收和其他收入不足以为公共支出提供资金时，就需要依赖债务融资。根据债务来源不同，公共债务可分为内部债务与外部债务。内债通常是指在国内发行的国债，其债权人多为本国公民、法人或其他组织，还本付息均以本国货币支付。外债是一国债务中从国外债权人（包括外国政府、商业银行、国际金融机构）借贷的那部分，还本付息需以外币支付，借款国也可以向贷款国出口商品和服务以赚取外币来偿还外债。

学术界关于公共债务对经济增长的影响存在较大争议。有的学者认为，债务对经济发展具有积极影响；有的学者认为，债务将带来消极影响；还有的学者认为，影响好坏参半。<sup>①</sup>其实，如果政府能够有效管理债务的话，借款可以为国家发展提供

---

<sup>①</sup> Yi Huang, Ugo Panizza and Richard Varghese, “Does Public Debt Crowd out Corporate Investment? International Evidence”, IHEID Working Paper, No. HEIDWP08-2018, May, 2018, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/201691/1/HEIDWP201808.pdf>; Philip Adom, “The DDT Effect: The Case of Economic Growth, Public Debt and Democracy Relationship”, MPRA Paper, No. 75022, November 11, 2016, [https://mpa.ub.uni-muenchen.de/75022/1/MPRA\\_paper\\_75022.pdf](https://mpa.ub.uni-muenchen.de/75022/1/MPRA_paper_75022.pdf); Sam Kris Hilton, “Public Debt and Economic Growth: Contemporary Evidence from a Developing Economy”, *Asian Journal of Economics and Banking*, Vol. 5, No. 2, 2021, pp.173-193.

必要的融资需求，但如果借款演变成债务危机，那就成了沉重负担。债务危机是在一个国家无法偿还政府债务时发生的。当政府的债务负担太重时，投资者开始担心其偿还能力，往往会选择提高贷款利率，导致政府融资成本增加；如果国家收支状况进一步恶化，国际评级机构下调该国的信用评级，其融资难度将随之增加。当政府发现延期偿还现有债务变得越来越困难时，债务就会陷入不可持续状态甚至出现违约。这种不可持续的公共债务降低了一个国家的竞争力，加大了外部冲击对该国金融市场的影响，导致经济增长放缓。<sup>①</sup> 历史经验表明，一个国家在高速增长时期往往会积累大量债务，特别是对于发展中国家来说，如果生产率跟不上债务的增速，导致宏观经济不稳定，就会陷入债务危机。<sup>②</sup>

外债偿还率（简称“偿债率”），即一国当年外债的还本付息额在当年商品和服务出口收入中所占的比率，是衡量一个国家债务可持续性的重要指标，这也是联合国可持续发展目标（SDG 17.4）关注的核心问题之一。SDG17.4旨在酌情促进债务融资、债务减免和债务重组的协调政策，协助发展中国家实现长期债务可持续性，并解决重债穷国的外债问题，以减少债务困扰。<sup>③</sup> 偿债率指标反映了政府通过出口收入偿还外部债权人对公共部门债权主张的能力。这一比率的下降（上升）可能是由于出口收入增加（减少）、偿债成本减少（增加）或两者兼而有之。超过债务可持续的水平，债务在GDP中的占比过高可能导致更高的税收、更低的未来收入、通货膨胀和代际不平等<sup>④</sup>，这将进一步导致经济波动加剧和增长率降低<sup>⑤</sup>，还会把那些负储蓄（支出大于收入）的私营部门排挤出市场<sup>⑥</sup>。上述因素结合起来最终将对社会流动性产生负面影响，导致人们甚至很难购买到生活必需品，影响正常生活。

许多国家都曾经经历过或正处于债务危机之中。20世纪80年代，拉丁美洲爆发的债务危机（被称为“失去的十年”）就是一个典型例子。具有讽刺意味的是，该

---

① Gabriela Castro, Ricardo M. Félix, Paulo Júlio and José R. Maria, “Unpleasant Debt Dynamics: Can Fiscal Consolidation Raise Debt Ratios?”, *Journal of Macroeconomics*, Vol. 44, 2015, pp.276-294.

② Kenneth De Zilwa and Shiran Illanperuma, “Debt Sustainability and Debt Management in Sri Lanka: A Reflection on the Applicability of Chinese Policy Lessons”, October, 2021, [https://unctad.org/system/files/official-document/BRI-Project\\_RP16\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/BRI-Project_RP16_en.pdf).

③ “SDG Indicators: Metadata Repository”, <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=17&Target=17.4>.

④ Veronique de Rugy and Jack Salmon, “Debt and Growth: A Decade of Studies”, Policy Brief, April, 2020, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3690510](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3690510); Michael J. Boskin, “Are Large Deficits and Debt Dangerous?”, NBER Working Paper, No. 26727, February 2020, [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w26727/w26727.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26727/w26727.pdf).

⑤ Philippe Aghion and Enisse Kharroubi, “Cyclical Macro Policy and Industry Growth: The Effect of Countercyclical Fiscal Policy”, November 2007, <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2008/streureform/pdf/cyclical.pdf>.

⑥ Cristina Checherita-Westphal and Philipp Rother, “The Impact of High Government Debt on Economic Growth and Its Channels: An Empirical Investigation for the Euro Area,” *European Economic Review*, Vol. 56, No. 7, 2012, pp.1392-1405.

地区在新冠疫情大流行之前又经历了“失去的五年”，预计在疫情结束后还将再次“失去十年”。根据拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC）的数据，2014—2023年该地区经济年均增长率将仅为0.7%，是20世纪80年代“失去的十年”年均1.4%增长率的一半。ECLAC和IMF发布的数据显示，2020年拉美地区失去了2500万个工作岗位，贫困率回升了约34%。<sup>①</sup>为此，拉美地区不少国家需要通过大力举债来维持正常的财政开支。2009年爆发的欧洲主权债务危机则是另一个例子，危机波及冰岛、希腊等国，令欧洲许多国家元气大伤。近年来发展中经济体的债务问题尤为严峻。据统计，2021年发展中经济体的外债存量高达11.1万亿美元，占其GDP的31%，十年间，发展中经济体的外债年均增长率为7.1%。<sup>②</sup>另据“债务正义”（Debt Justice）网站发布的数据显示，2022年全世界有54个国家正处于债务危机之中，2018年是31个，2015年是22个，7年间数量翻了一番。除此之外，该组织还估计，目前全世界有14个国家面临公共或私人债务危机的风险，22个国家面临私营部门债务危机的风险，21个国家面临公共部门债务危机的风险。其实全球南方的大多数国家早在新冠疫情暴发之前就已经处于或接近债务危机，疫情则使经济形势更加恶化。<sup>③</sup>有学者指出，在当今世界上最贫困的国家中，有58%已经处于债务困境或很可能即将出现债务困境，而且这种危险正在向中等收入国家蔓延。但是，如果将当前债务危机的责任完全归咎于疫情也有失公允，危机的种子其实早在疫情之前就已播下。从一个包含65个发展中国家的样本研究来看，2011—2019年，这些国家公共债务占GDP比重平均上升18%，有的国家增幅还远高出这个水平。<sup>④</sup>研究发现，发展中国家在经历大型自然灾害和战争后，公共债务往往会大幅增加。据估计，在灾害发生后的三年时间里，与未受影响的经济体相比，遭灾经济体的公共债务平均增长2.3%~3.6%；遭灾当年的实际GDP增长率也将下降约1.3%。<sup>⑤</sup>

由于各种原因，斯里兰卡长期保持着较高的政府债务率。1950年，斯里兰卡公共债务总额为6.54亿斯里兰卡卢比（LKR，占GDP的16.9%，约合1.22亿美元），到2022年，它已迅速增长到21.6万亿斯里兰卡卢比（占GDP的107.16%，约合748亿美元），其中，外债占GDP的比重为64.2%。<sup>⑥</sup>自2011年以来，斯里兰卡的外债额、

<sup>①</sup> Jose Antonio Ocampo, “Latin America’s New Lost Decade”, December 22, 2021, <https://www.omanobserver.om/article/1111513/opinion/business/latin-americas-new-lost-decade>.

<sup>②</sup> “Developing Country External Debt: A cascade of Crises Means More Countries Face Debt Distress”, <https://sdgpulse.unctad.org/debt-sustainability/>.

<sup>③</sup> Debt Justice, “Countries in Crisis”, <https://debtjustice.org.uk/countries-in-crisis>.

<sup>④</sup> Marcello Estevão & Sebastian Essl, “When the Debt Crises Hit, Don’t Simply Blame the Pandemic”, June 28, 2022, <https://blogs.worldbank.org/voices/when-debt-crises-hit-dont-simply-blame-pandemic>.

<sup>⑤</sup> Rachel Yuting Fan, Daniel Lederman, Ha Nguyen and Claudio Rojas, “On Calamities, Debt, and Growth in Developing Countries”, June 7, 2022, <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/calamities-debt-and-growth-in-developing-countries>.

<sup>⑥</sup> IMF, “Sri Lanka: IMF Country Report”, Washington, D.C.: IMF, No. 22/91, March 2022, <http://www.imf.org>.



外债负债率、外债偿债率等指标处于多重上升期，已经达到高债务负担线。<sup>①</sup>据世界银行估计，像斯里兰卡这样的发展中国家，债务与GDP比率的理想阈值是64%。另据世界银行测算，超过该阈值的每个百分点将使经济年实际增长损失0.02个百分点。<sup>②</sup>斯里兰卡长期内战结束后，政府在受冲突影响地区进行了大规模投资，支持基础设施和社会项目建设，资金不足就大举借贷，导致债务快速增长。除了新增借款之外，其他因素，例如贴现效应——以折扣价发行国库券和国债，还有近年来斯里兰卡货币贬值增加了该国债务摊销和支付利息的成本，从而导致债务支付成本也大幅增加。

近年来，随着中短期贷款纷纷到期，斯里兰卡政府的还贷压力剧增，而外汇收入又捉襟见肘，导致外债偿债率逐年上升，外债负担加重。根据斯里兰卡政府发布的数据显示，截至2021年底，需偿还连本带息债务38.6亿美元，而此时该国外汇储备为31.4亿美元。到2022年4月底，该国外汇储备只剩下18.1亿美元，2022年需偿还债务40多亿美元，包括7月份到期的10亿美元国际主权债券（ISB）。<sup>③</sup>ISB在斯里兰卡外债中所占份额最大，总额为125.5亿美元，主要债权人包括亚洲开发银行、日本和中国等。<sup>④</sup>可见，当前斯里兰卡外汇储备已经不足以偿还短期债务，债务上升到“不可持续的水平”。2022年4月12日，斯里兰卡中央银行行长维拉辛格（Nandalal Weerasinghe）表示，斯里兰卡将暂时停止偿还外债以避免硬性违约，其有限的外汇储备需要用于进口燃料等必需品。<sup>⑤</sup>5月，该国发生历史上首次债务违约。未来五年，斯里兰卡连本带息每年均需支付40亿—50亿美元，已经远远超出了该国目前的偿还能力。

斯里兰卡债务占GDP的比重自2015年开始显著增长，由于时间上的高度重合，国际社会有一些人据此认为，斯里兰卡参加“一带一路”倡议导致债务迅速增加，并污称中国实施的是控制南亚和斯里兰卡关键资产的地缘政治战略，即所谓的“债务陷阱外交”。虽然有诸多证据表明，这一论调与事实严重不符，但却流行甚广，经常成为国际媒体的头条新闻，斯里兰卡也经常拿来作为研究“中国债务陷阱外交”的典型事例<sup>⑥</sup>。在这种背景下，重要的是要探究为什么这一缺乏根据的叙事在国际社会如此受欢迎，以及它的真实性如何？

---

① 李艳芳：《斯里兰卡外债问题的生成逻辑与争议辨析》，《国际展望》，2020年第1期，第112-115页。

② Thomas Grennes, Mehmet Caner and Fritzi Koehler-Geib, “Finding the Tipping Point: When Sovereign Debt Turns Bad”, Aug. 2010, <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5391>.

③ Statistics Department, Central Bank of Sri Lanka, “Weekly economic indicators”, June 3, 2022, [https://www.cbsl.gov.lk/sites/default/files/cbslweb\\_documents/statistics/wei/WEI\\_20220603\\_e.pdf](https://www.cbsl.gov.lk/sites/default/files/cbslweb_documents/statistics/wei/WEI_20220603_e.pdf).

④ Reuters, “Explained: What led to Sri Lanka’s Economic Crisis, and Who’s Helping?”, May 19, 2022, <https://indianexpress.com/article/explained/sri-lanka-economic-crisis-explained-7849208/>.

⑤ “Sri Lanka Suspends Foreign Debt Payments to Avoid Hard Default”, April 13, 2022, <https://www.globalbusinessoutlook.com/sri-lanka-suspends-foreign-debt-payments-default/>.

⑥ Brahma Chellaney, “China’s Creditor Imperialism”, December 20, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-sri-lanka-hambantota-port-debt-by-brahma-chellaney-2017-12>; Manasseh et al., “External Debt and Economic Growth in Sub-Saharan Africa: Does Governance Matter?” *PLoS ONE*, Vol. 17, No. 3, 2022, pp. 1-28.

## 二、中国贷款与斯里兰卡债务的关系

斯里兰卡债务危机的爆发与其债务结构的变化不无关系。2005年，斯里兰卡步入中等收入国家行列，使其从国际社会获得优惠贷款的机会大为减少，债务结构也随之发生变化。在向中等收入国家过渡的过程中，斯里兰卡政府推行了公共投资驱动增长的战略。斯里兰卡长期存在财政赤字以及经常项目赤字（双赤字），财政赤字迫使政府依靠借债维持运转，经常项目赤字则弱化该国对外经济部门发展基础并限制本币币值抬升。<sup>①</sup>在斯里兰卡进入中等收入国家行列之前，外债主要来自世界银行、亚洲开发银行、日本国际协力机构等多边、双边金融机构提供的优惠贷款，条件比较优惠，如低利率（1%或更低）和更长的还款期限（25—40年），这有助于国家系统地管理外汇储备。成为中等收入国家之后，优惠贷款减少，斯里兰卡主要通过两种替代方式来解决公共投资项目所需的巨额资金问题：一是发行欧元债券从国际资本市场借款，二是向中国贷款。一些大型基础设施建设项目，如汉班托塔港、科伦坡—卡图纳亚卡高速公路和马塔拉国际机场，主要使用中国贷款建成。还有一些项目则是通过发行ISB来筹集资金，这些商业贷款利率较高（6%以上），还款期限较短（5—10年），没有宽限期。2007年，该国首次发行了价值5亿美元的ISB，此后以ISB的形式从国际资本市场大量借款。2004—2019年，商业贷款占斯里兰卡外债总额的比重从2.5%增加到56%，从而加剧了宏观经济的不稳定。<sup>②</sup>

从斯里兰卡外债的债权人结构来看，中国是斯里兰卡债务市场的后来者，并逐渐成为主要债权人之一。根据斯里兰卡外部资源部统计数据，2004年，中国贷款仅占斯里兰卡外债总额的1%，此后大幅增加，到2021年，中国贷款占斯里兰卡外债存量的大约20%，但这也并没有超过2004年日本贷款高达30%的占比。目前斯里兰卡外债占比最大的是外国商业贷款，其中大部分是ISB。中国贷款占比一直到2018年才首次超过日本，虽然在此之前日本贷款占比较高，但并没有人炒作“日本债务陷阱论”。<sup>③</sup>在这些债权人提供贷款资助的项目中，世界银行、亚洲开发银行和日本提供的贷款主要侧重于农村发展、教育和健康改善以及技能培训项目，而中国贷款主要侧重于基础设施建设项目，都是些非常“烧钱”的项目，这也就比较好理解中国贷款占比为何在这一时期增长如此明显。随着中国贷款项目不断增加，世界银行和亚洲开发银行等多边金融机构提供的贷款减少，中国逐渐成为斯里兰卡的主要债权人。目前中国贷款的还本付息额占比大约20%，ISB才是斯里兰卡还本付息的“大户”，

① 宋颖慧、王瑟、赵亮：《“中国债务陷阱论”剖析——以斯里兰卡政府债务问题为视角》，《现代国际关系》，2019年第6期，第4页。

② Soumya Bhowmick, “Fallacies in Sri Lanka’s External Debt Patterns”, June 21, 2022, <https://www.orfonline.org/expert-speak/fallacies-in-sri-lankas-external-debt-patterns/>.

③ 王秋彬、李龙龙：《“中国债务陷阱论”的兴起及其实质》，《吉林大学社会科学学报》，2020年第2期，第130页。

占比高达 50%。在斯里兰卡发行的 ISB 中，欧元债券占比较高。跟其他商业贷款一样，欧元债券利率偏高，从 5% 到 9% 不等；期限也较短，从 5 年到 10 年不等。此外，当欧元债券到期时，债券的全部金额要立即结算，而不是像优惠贷款那样可以分期付款或有宽限期。

如前所述，在 2007 年之前，斯里兰卡外债结构以优惠贷款为主，这些贷款还款期限普遍较长。因此，当时斯政府并没有感到沉重的外债偿还负担，也没有因持续的“双赤字”问题而面临与国际收支有关的重大风险。然而，在大幅转向商业贷款之后，情况发生了巨大变化，斯里兰卡由于高利息支付和还款期短而产生的国际收支脆弱性暴露无遗，导致每年有大量外汇外流。斯里兰卡正在经历这一过渡时，其出口额占 GDP 的比重又持续下降，导致流入该国的外汇大幅减少，国际收支出现入不敷出的局面。由于出口收入下降和税收收入下降，如此高额的外债偿还成为政府的沉重负担。因此，从外债结构来看，斯里兰卡高额债务负担的直接原因是商业贷款规模的急剧增加；从债权人结构来看，ISB 而不是中国贷款规模在斯里兰卡外债存量以及还本付息额中占比更高，ISB 的还本付息额占比是中国的 2 倍左右。可见，斯里兰卡并不是“中国债务陷阱”的受害者，或许可以说是“商业贷款陷阱”的受害者。但这也并不意味着中国贷款不会受到当前危机的影响，使用中国贷款建设的基础设施项目未能提供相应回报，无法赚取外汇和产生经济效益，势必影响斯里兰卡偿还包括中国贷款在内的外债。

再来看看经常被某些媒体与学者用来描述中国对斯里兰卡进行“债务陷阱”与“资产掠夺”证据的汉港贷款利率以及特许经营协议。首先，关于汉港建设项目的贷款利率。2007—2013 年期间，斯里兰卡总共从中国进出口银行获得 5 笔贷款（共签署了 6 份贷款协议，但有 1 份协议未履行）用于该港口及其配套设施建设。第一份贷款协议于 2007 年签署，斯里兰卡以 6.3% 的利率获得 3.06 亿美元贷款，这与当时斯里兰卡获得的其他商业贷款的利率相当。但是，除了前两笔贷款之外，中国提供的其余三笔贷款（占总贷款额的 65% 左右）是年利率为 2% 的优惠贷款。<sup>①</sup> 换言之，中国向汉港项目建设提供的大部分贷款仍然属于优惠贷款的范畴。然而，当前流行的“中国债务陷阱”叙事对此进行了有选择的剪裁，只抓住贷款额度占比较小的 6.5% 利率大书特书，而对占比更大的优惠贷款视而不见，这是非常明显的政治陷阱。

其次，关于汉港特许经营协议。在某些媒体和学者中流行这样一种说法：由于斯里兰卡未能履行与建造港口有关的贷款承诺，该港口被中国“掠夺”。这些论调

---

<sup>①</sup> Umesh Moramudali and Thilina Panduwawala, “Evolution of Chinese Lending to Sri Lanka Since the mid-2000s – Separating Myth from Reality”, Sais-cari Briefing Paper, No. 8, 2022, <https://static1.squarespace.com/static/5652847de4b033f56d2bdc29/t/638689771d0e3c4beb14bf2f/1669761400150/Briefing+Paper+-+Sri+Lanka+Debt+-+V5.pdf>, p.8.

把该港口描述为是斯里兰卡用来获得中国贷款的抵押。按照这一说法，在港口出租给中国之后，为建设港口而获得的中国贷款应予注销，但实际上，贷款并没有被注销，也没有将港口用作获得贷款的抵押。斯里兰卡政府仍然需要偿还为建造汉港而从中国进出口银行获得的贷款，与这些贷款有关的协议也并未重新修订。从这个意义上说，港口租赁不能被解释为债务—股权互换，它指的是取消债务以换取资产的股权。2017年8月，斯里兰卡内阁决定与中国招商局集团签署特许经营协议，将汉港作为公私合作伙伴关系（PPP）项目运营。根据协议，该港口70%的股份租赁给中国招商局集团，其余30%股份归斯里兰卡港务局（SLPA）所有，港口的商业业务由二者共同处理，而斯里兰卡政府仍然拥有该港口主权。在签订协议时，汉港的价值为14亿美元，中国招商局集团根据协议条款投资了11.2亿美元，租期99年。然而，这笔钱并没有用于偿还为建造港口所欠下的债务，而是用于加强该国的外汇储备，注入的资金被用于偿还到期的国际主权债券，但并不是偿还给中国的银行。确切地说，从汉港协议中获得的钱主要是用于维系斯里兰卡的国际收支（BOP）。事实证明，所谓的中国通过汉港协议对斯里兰卡进行“资产掠夺”是被编造出来的谎言。

所谓的“中国债务陷阱论”毫无根据，其原因有三：（1）汉港特许经营协议不是债务—股权置换；（2）该协议是斯里兰卡政府积极寻求中国投资合作的项目；（3）斯里兰卡所欠中国的债务只占其外债总额的小部分。总的说来，不应该把斯里兰卡陷入严重债务危机的责任归咎于中国。“……使其他国家陷入债务困境其实并不符合中国自身利益，……特别是在新冠肺炎病毒大流行引发全球债务不断增加的背景下，债务可持续性仍然是许多国家双边发展融资的主要（经常是唯一）来源。”<sup>①</sup>

### 三、从斯里兰卡内部探寻危机的成因

债务危机是当前斯里兰卡面临的首要问题，人们可以从多种角度来分析其成因。本文主要聚焦于斯里兰卡内部因素（强调内因，并不是说外因不重要，而是基于外因是所有国家都面临的共同因素，而且外因往往需要通过内因起作用），其中既有政治因素，也有经济因素，还有文化因素；既有直接原因，也有间接原因。

首先，斯里兰卡落入了中等收入陷阱，以借贷来维持中等收入消费标准的模式难以为继。在内战结束之后，斯里兰卡以商业利率借贷了大量外债。这主要是因为斯里兰卡被提升为中等收入水平国家，因此落入了中等收入陷阱。简单地说，中等收入陷阱意味着个人、家庭或国家期望达到一定的富裕程度，并开始享受生活，同时保持高水平的生活标准  $CI_1$ 。当他们意识到自身没有足够的收入时，便采取借钱的方式来维持消费模式。如图1所示，民众试图享受高生活标准  $CI_1$ ，但国家的收入仍

---

<sup>①</sup> Maria Adele Carrai, “Questioning the Debt-Trap Diplomacy Rhetoric surrounding Hambantota Port”, June 5, 2021, <https://gjia.georgetown.edu/2021/06/05/questioning-the-debt-trap-diplomacy-rhetoric-surrounding-hambantota-port/>.

然低于  $PPF_0$ ，达不到所需的数额  $PPF_1$ <sup>①</sup>。如果借来的钱被用于投资生产性或营利性企业，国家收入就有可能达到  $PPF_1$ ，那么借钱就不会出现问题。但是，斯里兰卡试图通过借贷来填补  $PPF_0$  和  $PPF_1$  之间的差距，而不是用于提高生产能力。如果政府的支出是通过对基础设施的直接投资，或者通过支持私人生产者的消费增长来增加同等数量的供给，那么政府支出就会促进经济发展。但遗憾的是，政府并没有将借来的钱用于投资生产性或营利性企业。债务增加了对商品（特别是进口商品）和服务的需求，并没有引起生产的相应增长，反而成了沉重负担。为了能够更容易地申请到国际融资援助，2022年10月，斯里兰卡宣布将经济地位下调为世界银行定义的“低收入国家”，结束了不到20年的中等收入生活。

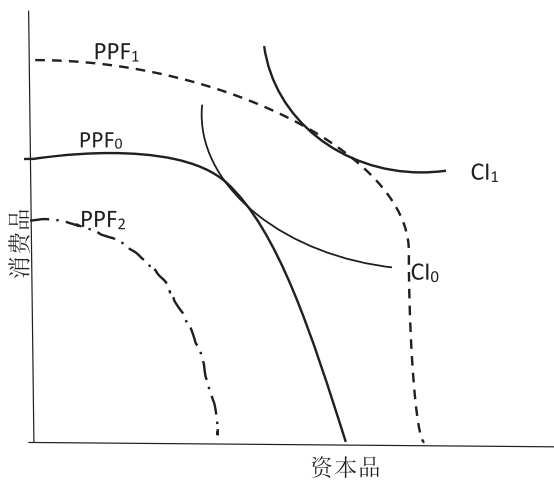


图1 中等收入陷阱行为

CI：社会无差异曲线；PPF：生产可能性边界。资料来源：作者自制。

其次，长期的经济管理不善和政治机会主义一直是斯里兰卡国家治理面临的主要问题，导致该国经济极其脆弱。在斯里兰卡内战结束后的重建过程中，政府把大量贷款用于基础设施建设，缺乏对生产性领域的投入，导致贷款投资回报周期长，短期内无法实现经济回报，而且还得支付数额不菲的利息。这种政策失误与管理不善导致外汇短缺和经济的崩溃。政治精英的行为不负责任，在没有合理债务管理计划的情况下就签署贷款协议<sup>②</sup>，马欣达·拉贾帕克萨执政时提出的“马欣达愿景”、西里塞纳政府提出打造印度洋航运和物流中心的宏伟目标，更像是服务于政客们政治需求的政绩工程，并没有为拉动经济发展发挥任何实质性作用，反而积累了沉重的债务负担。如

① 2022年3月，斯里兰卡GDP为245亿美元，低于潜在生产力；外债则达到506亿美元。生产可能性边界0（Production Possibility Frontier 0, PPF0）代表国家的生产能力。然而，由于生产效率低下，该国的实际产能用PPF2代表。

② Pádraig Carmody, Ian Taylor and Tim Zajontz, “China’s Spatial Fix and ‘Debt Diplomacy’ in Africa: Constraining Belt or Road to Economic Transformation?”, *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 56, No. 1, 2022, pp. 55–77.



果政府可以有效地管理这些不利因素，那么来自包括中国贷款在内的外债实际上能够解决许多问题。此外，近年来的政策失误也使该国经济形势进一步恶化。拉贾帕克萨政府于 2019 年推出减税措施以刺激经济，但事与愿违，经济没刺激起来，反而使政府每年损失 14 亿美元的税收收入<sup>①</sup>，大大削弱了斯里兰卡政府财政和债务可持续性。2021 年 4 月，时任总统戈塔巴雅·拉贾帕克萨宣布，他决定开始履行竞选时做出的让斯里兰卡人民都吃上健康食品的承诺，一夜之间禁止所有化肥、杀虫剂和除草剂进口，全面推行有机农业，要建成“世界上第一个有机农业国家”。此举导致农作物产量急剧下降，尤其是茶叶（主要出口产品）和大米（主食）产量锐减，迫使斯里兰卡从大米自给自足转向依靠进口。最终该禁令只实行了 6 个月便宣布废止。

最后，斯里兰卡经济的结构性弱点是危机爆发的根本性因素。斯里兰卡经济结构单一，经济脆弱性明显，经济对外依赖性强，经济发展面临多重“困局”，“农业不强、工业占比低、服务业不发达”是其典型特征。<sup>②</sup> 斯里兰农业以种植园经济为主，生产成本较高，生产率较低，主要生产茶叶、咖啡、香料。工业则以劳动密集型的轻工业为主，工业基础薄弱，资本和技术密集型工业欠发达，主要工业制成品都需要进口。旅游业是其创汇的支柱产业。<sup>③</sup> 新冠肺炎病毒大流行以及乌克兰危机，导致传统的游客来源地俄罗斯游客大幅减少，旅游创汇锐减。而俄乌冲突还导致国际粮食价格与能源价格走高，这就导致斯里兰卡一方面外汇收入减少，另一方面还得支付高价的能源与粮食进口，外汇的供需矛盾格外突出。2022 年 3 月，IMF 预测，一直到 2026 年，斯外汇储备都将保持在仅够支撑大约 1 个月进口量的极低水平上。斯里兰卡经济严重依赖商业贷款而没有适当关注经济中的结构性弱点，例如，作为外汇重要来源的对外贸易额占 GDP 的百分比持续下降（从 2000 年的 33% 下降到 2019 年的 13%），外国直接投资（FDI）水平偏低，这就意味着外汇流入并没有得到明显的改善，而外汇流出则由于需偿还到期贷款而增长，再加上税收政策调整导致税收收入锐减等等<sup>④</sup>，这些因素在国内外宏观经济因素的相互作用下对经济发展造成了致命影响。该国商业环境对外来投资也不友好，在国际相关机构 2019 年发布的《全球竞争力报告》和《营商环境报告》中，斯里兰卡的排名分别为第 84 位和第 99 位。<sup>⑤</sup>

---

① Aparna Pande, “Sri Lanka Struggles to Recover Economically”, October 18, 2022, <https://www.gisreportsonline.com/r/sri-lanka-struggles-economically/>.

② 陈利君：《岛国发展困局与中斯经济合作》，《南亚东南亚研究》，2022 年第 3 期，第 93—96 页。

③ 王世达：《斯里兰卡多重危机破局艰难》，《光明日报》，2022 年 7 月 14 日，[https://m.gmw.cn/2022-07/14/content\\_1303044117.htm](https://m.gmw.cn/2022-07/14/content_1303044117.htm)。

④ Umesh Moramudali, “Sri Lanka’s Foreign Debt Crisis Could Get Critical in 2021”, February 9, 2021, <https://thediplomat.com/2021/02/sri-lankas-foreign-debt-crisis-could-get-critical-in-2021/>.

⑤ “Sri Lanka - Global Competitiveness Index”, <https://countryeconomy.com/government/global-competitiveness-index/sri-lanka>; World Bank, “Doing Business 2019”, [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf).

经济不景气导致的大量财政赤字、国有企业亏损、经济结构脆弱和国家不支持的创业生态系统，是导致债务危机的根本性因素。

政府如果无法对普遍存在的债务危机进行妥善管理，斯里兰卡经济将最终出现高通胀、高税收、工资缩水、金融萧条、失业率上升、货币贬值和投资无果。当这种情况发生时，消费者就会减少支出，生产者将业务转移到国外，个人开始大规模移民，外国企业大量迁出。通过减少经济活动，需求和供应之间的差距扩大。这一恶性循环的出现，将使斯里兰卡遭遇更为深重的危机。当前政策制定者主要专注于解决短期问题，尚未找到有效对策来解决根本性问题。因此，斯里兰卡走出当前债务困境任重而道远。

#### 四、斯里兰卡如何走出债务困境

债务危机给斯里兰卡经济带来了沉重打击，2022年10月，IMF调低了对斯里兰卡GDP增长的预测，2022年和2023年的增长率分别为-8.7%和-3.0%。<sup>①</sup>当前，斯里兰卡除了跟IMF以及各个债权人围绕债务重组进行协商之外，更为重要的是，需要在宏观背景下从内部寻找走出债务困境的路径。

在货币方面，通胀预期偏离中央银行设定的通胀目标的风险正在上升，促使政策制定者采取更积极的紧缩政策。此外，食品和燃料价格上涨，将大大增加较贫穷国家发生社会动荡的可能性。根据斯里兰卡统计部门的数据，以科伦坡消费价格指数（CCPI）同比变化衡量，2022年9月，总体通胀率上升至69.8%；食品通胀上升至94.9%，<sup>②</sup>均为数月来的最高值。乌克兰危机爆发之后，针对新兴市场和发展中国家的全球金融条件立即收紧，截至目前，其中大部分条件都在有序重启之中。然而，一些金融脆弱性的风险仍然存在，预期将出现全球金融条件急剧收紧以及资本外流的情况。全球金融条件的收紧将对世界经济增长造成压力。国外的持续紧缩和国内的通胀上升将导致斯里兰卡中央银行加息，从而对投资造成拖累。

在财政方面，政府的政策空间已经被新冠病毒大流行、乌克兰危机，以及有史以来最严重的债务危机导致的其他国内冲击耗尽。撤回非常规财政支持只是生存的必然选择。对于严重依赖进口石油和必需品的新兴发展中经济体来说，商品价格飙升和利率提高将进一步减少财政空间。鉴于通货膨胀和利率上升，财政支持应针对那些受影响最严重的地区，并将重点放在需要优先发展的领域，而不是以应对贫困问题优先。乌克兰危机也增加了世界经济长期分裂为具有不同技术标准、跨境支付系统和储备货币的地缘政治区块的风险。这将造成长期的效率损失，增加波动率，

---

<sup>①</sup> “World Economic Outlook”, October 11, 2022, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>.

<sup>②</sup> “Food inflation at 95% as per Colombo Consumer Price Index”, *Daily FT*, October 3, 2022, <https://www.ft.lk/front-page/Food-inflation-at-95-as-per-Colombo-Consumer-Price-Index/44-740489>.

并对二战后确立起来的基于规则的国际政治和经济关系框架构成重大挑战。经济政策的方向和基本面都受到了质疑，政策制定者必须停止对政策设置的“试错”，以及把国家作为检验个人意见和利益的游乐场的做法。

斯里兰卡需要战略和方向来解决不断扩大的贸易逆差。其贸易条件的恶化——衡量一个国家的出口相对于进口的价格——可能会降低增长，削弱货币，并使经常账户收支恶化。高昂的食品和燃料成本增加了通货膨胀的压力。它们共同构成了消费者支出和生产成本的很大一部分。斯里兰卡严重依赖商业贷款，而没有适当关注经济发展中的结构性弱点，斯必须超越传统的僵化政策，提出创新的发展战略。斯里兰卡近期启动的税收调整与改革无法从根本上解决问题。为此，国家的财政和金融监管部门应该做到以下几个方面：

第一，应制定短期政策保护最弱势群体免受燃料和食品价格上涨的影响，维护社会稳定。当前，在这些压力加剧脆弱性的地方已经出现了社会动荡，因此，政府必须着手设计和应用有针对性的临时保护措施。在短期内，需要一个方案来解决购买燃料、天然气等生活必需品排大队的问题。结构合理、以发展为导向的社会保障政策将有助于实现这一目标。

第二，锚定中期财政政策框架，以确保债务可持续性。由于产出的缺口仍然很大，外汇储备短缺，国家财政没有钱，因此有必要采取适当的财政激励措施，以支持后疫情时代的经济复苏。一些财政空间比较大的国家（例如中国和日本），可以使用财政措施来推动经济迅速复苏，但像斯里兰卡这样饱受债务困扰的国家，更需要尽早采取巩固与激励措施，创造一个有利的创业生态系统，尽快重启经济。

第三，在通胀率上升较快的领域实施货币紧缩政策。宏观审慎政策应在家庭债务水平高的情况下限制金融稳定风险。随着中央银行提高利率以对抗高企的通胀，预算约束也越来越趋紧。哈利·G·约翰逊（Harry G. Johnson）、米尔顿·弗里德曼（Milton Friedman）和弗里德里希·哈耶克（Friedrich Hayek）等货币主义者认为，严格控制货币供应的增长，是一种比需求管理政策更有效的解决通货膨胀问题的方式。<sup>①</sup>

第四，启动经济改革以促进长期增长。因为该国的许多经济问题根深蒂固，所以适时启动改革非常有必要。斯里兰卡经济发展中的诸多问题需要追溯到 20 世纪 50 年代，才能找到真正根源，还需要在几个领域，例如非关税壁垒、产品和劳动力市场，同时进行全面改革才能提高生产率。教育改革对于解决社会和经济领域中的许多基本问题也至关重要。20 世纪 70 年代末中国开始改革开放时，斯里兰卡经济形势远远好于中国，但却高开低走，此后由于缺乏制造业和基础设施建设的长期资金，再加上长期内战，国家陷入发展困境之中，一直没有找到一条适合自己的发展道路。相比之下，中国经过 40 多年的改革开放，经济迅速崛起，不仅顺利使数亿人摆脱了贫困，

<sup>①</sup> Encyclopaedia Britannica, “Monetary Policy”, <https://www.britannica.com/topic/monetary-policy>.

而且还成为净债权国，成功地开辟了一条中国式现代化道路。尽管两国的规模和制度不同，但中国的诸多发展经验仍然值得斯里兰卡借鉴，例如，创建开发银行的重要性、政策的连续性、行政权力下放以及长期目标和短期现金流量要求之间的平衡。<sup>①</sup>

第五，充分利用当前斯里兰卡所处的地缘政治环境。地缘政治碎片化使当前斯里兰卡面临的诸多问题更加恶化，增加了冲突和经济波动的风险，降低了整体效率。当前乌克兰危机长期化、中美竞争日益激烈、相关大国纷纷出台印太战略而导致印度洋地区日益复杂的地缘政治环境中，斯里兰卡应通过大国平衡外交，充分利用大国矛盾，发挥小国在大国地缘竞争中的独特作用，为化解债务危机争取更多的外部资源与国际支持。

## 五、结语

过去五六十年间政府的一些不好的政策决定、文化和公民对外国直接投资的反对倾向、公民对市场体制不信任、政治机会主义文化，是造成斯里兰卡债务危机的一些根本性因素。2023年3月20日，IMF批准了向斯里兰卡提供一项为期四年、近30亿美元救助的计划，使斯里兰卡持续数月的危机初现转机。但这也是治标不治本，斯里兰卡仍需进行各项改革，涵盖收入型财政整顿、税收管理、公共财政和支出管理、能源定价的财政制度改革等方面，以改变经济的结构性问题。这样的一揽子改革必须以财政、货币和部门政策相结合的方式制定并实施，仅靠临时的宏观经济政策调整和财政整顿无法解决斯里兰卡的债务可持续性问题。如果中央政府不采取重大政策变化和强有力的行动，斯里兰卡的财政前景仍将不容乐观。

世界上大多数国家都需要通过包括借贷在内的外部融资方式解决国家与社会发展中的资金不足问题。事实上，如果贷款运用与管理得当，完全可以为借贷国带来可观的经济与社会效益，而不是沦为负担。例如，中国改革开放以来成功地利用外资以及贷款解决资金问题，实现了经济的迅速崛起。然而，斯里兰卡的贷款却演变成了国家负担。斯里兰卡首先需要反思的是，本国的政策出了什么问题，而不应该简单地把责任归咎于贷款国；也不应该完全归咎于新冠肺炎病毒或者乌克兰危机，因为世界上大多数发展中国家都能在这样的“逆境”中负重前行，但斯里兰卡却发生了空前严重的危机。债务危机不是债务本身或者贷款国出了问题，而是使用债务的人与方式出了问题；国家发展出问题的根源是在内部，而不应该让外部因素来买单。

[责任编辑：孙喜勤]

---

<sup>①</sup> Kenneth De Zilwa and Shiran Illanperuma, “Debt Sustainability and Debt Management in Sri Lanka — a Reflection on the Applicability of Chinese Policy Lessons”, October, 2021, [https://unctad.org/system/files/official-document/BRI-Project\\_RP16\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/BRI-Project_RP16_en.pdf).