

GLOBAL CHINA INITIATIVE



Dr. Blake Alexander Simmons is a Post-Doctoral Research Fellow at the Global Development Policy Center. He holds a PhD in Conservation Science from the University of Queensland and an MS in Biology from the University of Antwerp.



Dr. Rebecca Ray is an economist and senior research associate at the Boston University Global Development Policy Center. She is lead editor of *China and Sustainable Development in Latin America: The Social and Environmental Dimension and Development Banks and Sustainability in the Andean Amazon*.

债务互换：中国可以怎样为金融和环境稳定创造机会

作者：BLAKE ALEXANDER SIMMONS, REBECCA RAY, AND KEVIN GALLAGHER

当发展中国家走出COVID-19危机，它们将需要迅速转向，重启经济。在当前经济严重衰退的情况下，世界也面对着在下一个商业周期转向更环保、更具包容性的经济增长方式的机会。

而阻碍这一进程的是另一场危机：主权债务。在面临严重债务危机的同时，各国政府无法按照《巴黎协定》履行其自主贡献所体现的气候友好型增长承诺，也无法履行到2030年扭转全球生物多样性流失的承诺。

在对各国应对这两种危机的支持方面，中国正处于独特的地位。作为世界上最大的双边债权国，中国可在为债务压力最大的国家减免债务时考虑多种可持续方案，包括债务自然互换、债务气候互换以及与可持续发展挂钩的债券发行等。

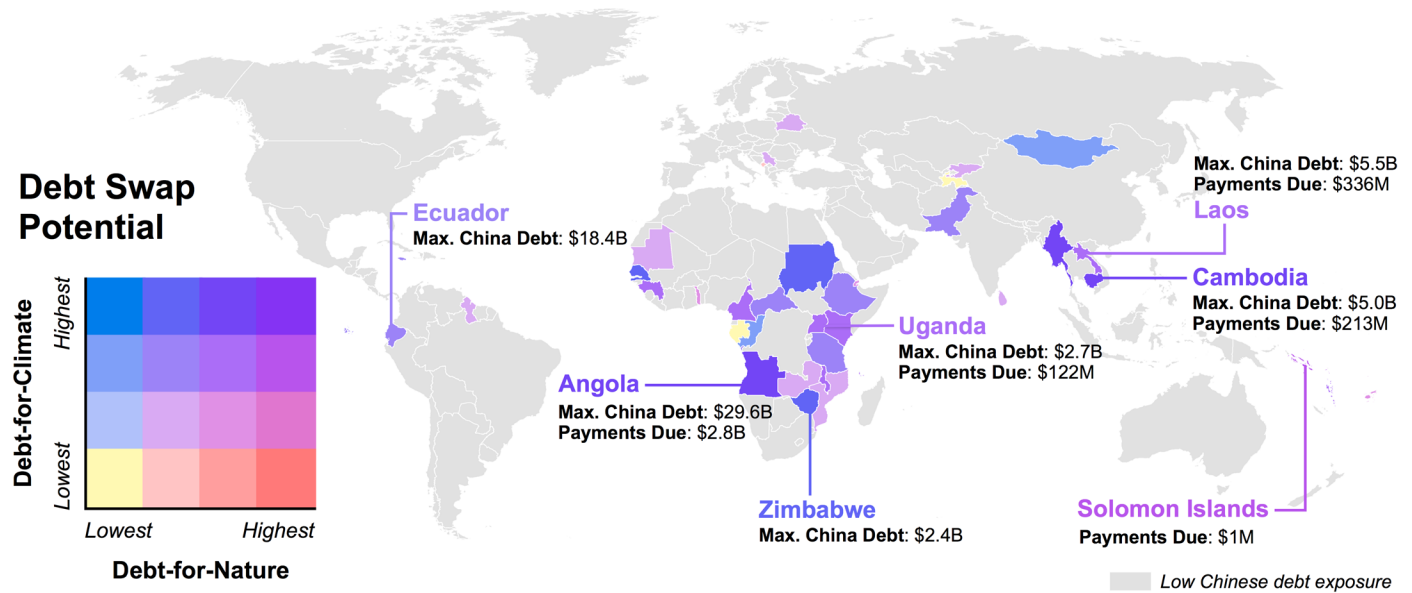
全球发展政策研究中心（GDP中心）发表在Science杂志上的一项新研究讨论了中国在帮助面临来自中国的债务敞口高的低收入和中等收入国家时采取这些方案的机会。在今年生物多样性大会（缔约方大会第15次缔约方大会）召开之际，这项研究还突出了哪些地方的环境投资回报前景较高、可供中国考虑。

GDP中心还创建了一个互动平台，允许用户探索潜在的“债务-气候”和“债务-自然”互换条件。

主要发现：债务互换潜力的全球形势

文章的全球展望列出了对中国的债务敞口较大，但在遏制重大气候和生物多样性威胁方面，以债务换自然和债务换气候可使双方受益的国家。这些国家包括安哥拉、柬埔寨、老挝、缅甸、乌干达和所罗门群岛。

图1：对中国的债务敞口最高的国家的债务互换潜力的全球形势



来源：经BA Simmons等许可转载， Science371: 468-470 (2021)



Kevin P. Gallagher is a Professor of Global Development Policy at Boston University's Pardee School of Global Studies and Director of the Global Development Policy Center. Gallagher also serves on the United Nations' Committee for Development Policy and co-chairs the T-20 Task Force on International Financial Architecture at the G-20.

在某些情况下，根据各国所面临的具体威胁，可能值得优先考虑不同类型的债务互换。例如，塞内加尔、苏丹和津巴布韦可能从“债务换气候”项目中获益最多。该项目旨在在这些易受气候变化影响的高度脆弱的国家减少极高的年度碳排放、并增加建设气候韧性社区的投资。

如斐济和多哥等较小的国家则可从“债务换自然”项目中获益最多，该项目旨在保护其高度集中的受威胁物种，并加强对其剩余的完整自然景观的生物多样性保护。

巴基斯坦、埃塞俄比亚和喀麦隆等其他一些国家也可能受益于债务换气候或债务换自然项目，读者可以在我们的互动平台中更详细地探索。

研究背景：债务互换带来了什么

以可持续发展为基础的债务减免可以有多种形式，包括债务自然互换、债务气候互换以及与可持续发展相关的债券。

传统的“债务互换”是一种基于激励的解决方案，目标是在高负债的国家实现自然保护目标，机构和/或政府债权人与政府债务人谈判，取消或减少债务，以换取保护濒危物种、减少森林砍伐、或实现其他环境目标的有约束力的承诺，通常通过建立保护区来实现。历史上看，这类互换通常由大型组织牵头，比如自然保护协会（Nature Conservancy）或世界野生动物基金会（World Wildlife Fund），它们针对的是规模相对较小的债务，以加强对国家级重点自然保护地区的保护。

为了在更长的时间内增加投资、让更多不同利益相关者的参与，并加大执行力度，债务互换的设计演变至今，也包括了以促进债务国的国家气候变化减缓和适应为目标的债务减免激励措施，即“债务气候互换”。

尽管仍处于起步阶段，“债务气候互换”似乎具有巨大的潜力——无论以其本身形式，还是与“债务自然互换”的结合。塞舌尔最近实施了首个基于自然和气候双重利益的海洋债务互换，将海洋保护区扩大到了该国近三分之一海域，换取了2160万美元的主权债务减免。

债务互换模式还推动了与可持续发展挂钩的债务重组新前沿，包括与特定的地方自然保护、减排或气候适应目标挂钩的绿色债券。从全球来看，绿色债券市场增长迅速，预计2021年规模将达到1万亿美元。虽然不同的绿色债券认证计划在定义上存在很大差异，但各方在关于如何使用资金、如何选择项目、如何管理收益以及如何透明地报告业绩等方面的绿色债券原则上达成了广泛的共识。新出现的主权债务选择还包括“自然履约债券”，鼓励在实现国家自然保护目标方面取得可衡量的进展。

为什么中国应将债务互换纳入政策工具箱

中国将于今年5月主办联合国生物多样性公约第15次缔约方会议（CBD COP-15），全世界的目光都将聚焦于中国。有关环境保护目标的世界会议的中心位置将使中国有机会展示其在支持全球自然保护方面取得的进展，并将可持续性纳入未来的债务减免谈判。

中国与20国集团的其他成员国共同参与了去年创建的暂停偿债倡议（DSSI），但该倡议目前将于2021年6月到期。DSSI允许73个低收入借款国在COVID-19危机期间减少双边债务偿还。随后，20国集团的共同框架将允许符合DSSI条件的国家申请永久性债务减免。

然而，一些前财政部长和央行行长表示支持另一项倡议，即“面向绿色包容性复苏的债务减免”，该倡议将财政减免与对借款人的社会和环境政策目标的支持联系起来。“债务自然互换”和“债务气候互换”便符合这一框架。

在COVID-19危机之前，中国就表示愿意在为应对气候变化提供资金的多边努力中发挥领导作用。2019年底，中国国家主席习近平与法国总统马克龙共同发布了《中法生物多样性保护和气候变化北京倡议》。中国和法国都承诺“在国家和国际层面，从所有公共和私人来源调动额外资源，用于适应和减缓气候变化，使资金流动符合实现温室气体低排放和气候韧性发展的路径，并用于生物多样性的养护和可持续利用、海洋养护、土地退化等”。

中国还在考虑建立一个全球生物多样性基金，在展示中国在全球环境方面的全球领导地位的同时，支持生物多样性互换或信用增级。

中国的债务互换可以为全球金融稳定、减轻环境威胁提供一条宝贵的途径。债务重组可以同时帮助各国从疫情中恢复，并增强债务负担沉重的国家向中国偿还剩余债务部分的可能性。

中国对债务互换的支持将为中国对生物多样性、气候变化和国际金融的共同承诺释放有力的信号。

研究方法

虽然中国的“债务自然互换”或“债务气候互换”项目可以使大多数国家从中受益，但为了确保中国投资潜在利益的最大化，需要制定优先策略，其关键在于需求的考量以及成功的可能性。我们的分析基于以下三个关键特征中选取了国家债务互换潜力的评估要素：

哪些国家需要中国减免债务？

分析共纳入了102个低收入和中等收入国家，对中国的债务减免潜在需求最大的有41个国家。

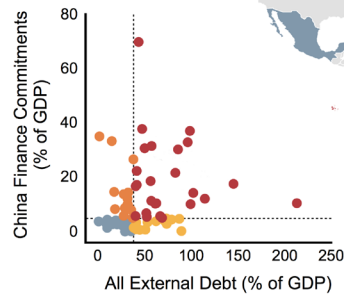
2008年以来接受中国两大政策性银行——中国开发银行和中国进出口银行开发性贷款的87个低收入和中等收入国家中，贷款超过其GDP的4.80%（中位数）以及总外债超过其GDP的38.47%（中位数）的25个国家的入选。

此外，暂停偿债倡议（DSSI）还有11个参与国2020年对中国的到期应付款占2020年所有双边到期付款的51.30%以上，以及2020年所有到期外债的13.17%以上。以上阈值为62个对中国有持续支付款项的DSSI国家的中位数。

图2：中国债务敞口的全球分布

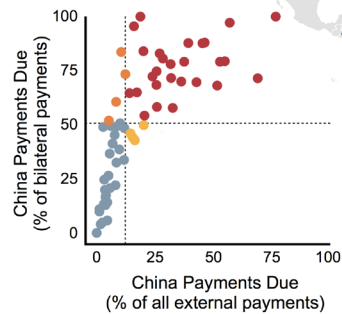
(A)

Maximum China Debts



(B)

DSSI China Payments



Excluded or no data

来源：经BA Simmons等许可转载，Science 371:468-470（2021年）。

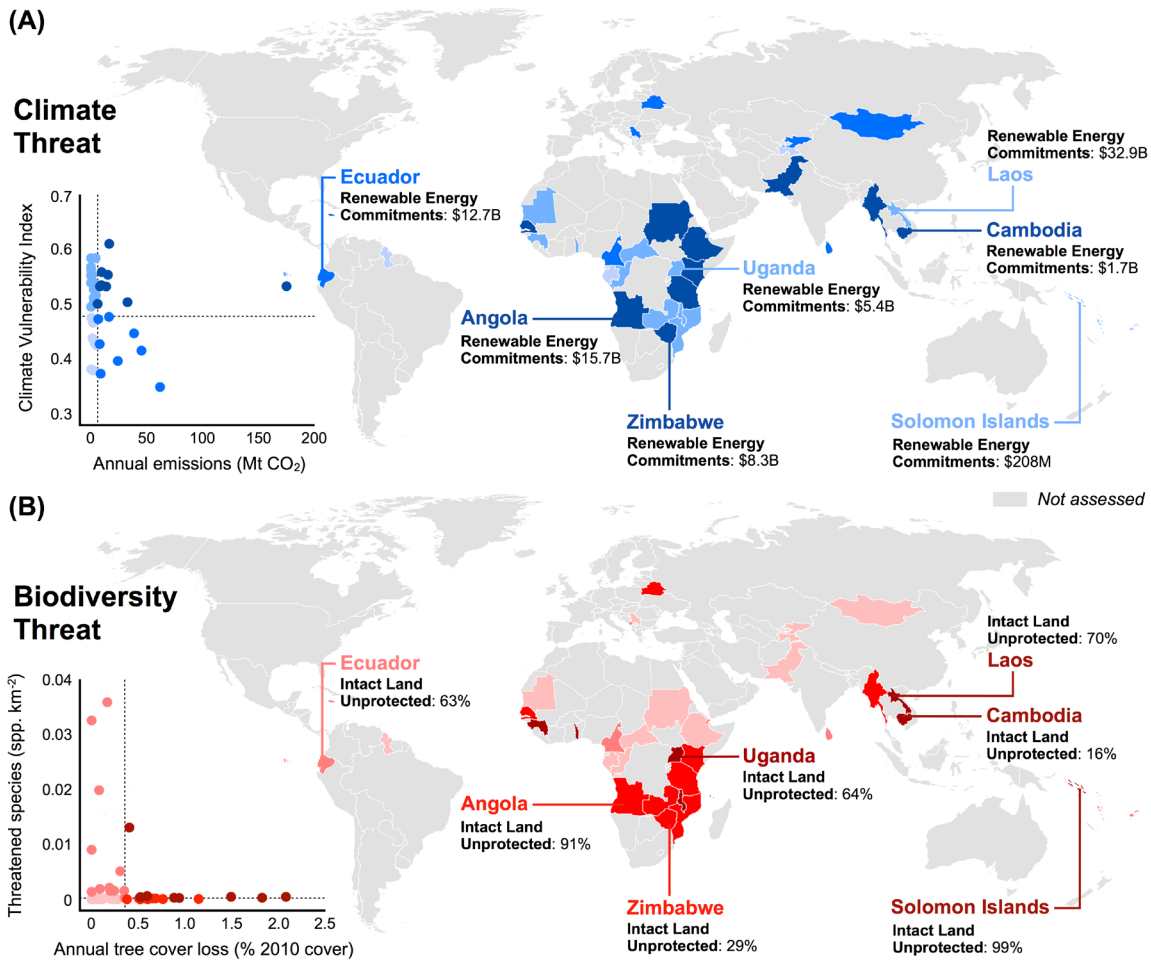
哪些国家有环境威胁？

为了评估各国“债务自然互换”和“债务气候互换”的不同效益，我们基于各国与所有102个低收入和中等收入国家的全球中位数的相对程度，根据气候和生物多样性威胁分别对各国进行了打分。

在气候威胁方面，我们考虑了国家层面对气候变化的贡献（年碳排放）和对气候变化影响的总体脆弱性（气候脆弱性指数）。年排放量大于6.08 Mt CO₂ /年、气候脆弱性指数大于0.478的国家气候威胁得分最高；超过其中一个阈值的国家获得中等威胁得分，低于两个阈值的国家将获得较低的威胁得分。

对于生物多样性威胁，我们考虑了每个国家的树木覆盖年损失率（占2010年已知森林面积的百分比）和受威胁物种（哺乳动物、两栖动物、爬行动物和鸟类）的密度。年树木覆盖损失大于0.357 % /年、受威胁物种密度大于0.00026 spp / km²的国家生物多样性威胁得分最高。

图3：中国债务敞口高的国家的环境威胁



来源:经BA Simmons等人许可转载, Science 371:468-470 (2021年)。

哪些国家的实施机会最大？

气候和生物多样性威胁的存在并不一定意味着债务互换就会成功实现——政府对减缓气候变化的承诺不足或含糊不清，或者仅仅是缺乏可以保护的有生态价值的土地（以及其他可能阻碍成功的障碍）等，都不利于互换项目的实现。

为了说明债务互换的成功机会，我们考虑了各国在《巴黎气候协定》下实现可再生能源自主贡献（NDCs）的相关成本，以及各国目前未被保护区覆盖的完整景观的比例。可再生能源自主贡献承诺超过其GDP的5.50%（中位数）的国家在“债务气候互换”机会上获得了高分，而那些拥有超过78.39%未受保护的完整土地（中位数）的国家在“债务换自然”机会上获得了高分。

债务换气候和债务换自然的总体潜力根据中国债务敞口较高的国家在环境威胁和债务互换机会方面的得分之和计算。

参考文献：

1. B. A. Simmons, R. Ray, H. Yang, K. P. Gallagher (2021) China can help solve the debt and environmental crises. *Science* 371: 468-470.
2. Volz, U., Akhtar, S., Gallagher, K.P., Griffith-Jones, S., Haas, J., and Kraemer, M. (2020). *Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: A Proposal*. Berlin, London, and Boston, MA: Heinrich-Böll-Stiftung; SOAS, University of London; and Boston University.
3. China's Overseas Development Finance Database, 2020 Available at: <https://www.bu.edu/gdp/chinas-overseas-development-finance/>.
4. Li, R 'What is the G20's common framework for debt restructuring?' CGTN, 24 November, Available at: <https://news.cgtn.com/news/2020-11-19/What-is-G20-s-common-framework-for-debt-restructuring--VxW5QBRYNu/index.html> (accessed 19 February 2021).
5. COVID 19: Debt service Suspension Initiative, 11 February Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative> (accessed 19 February 2021).
6. Full text: Beijing call for Biodiversity conservation and climate change, 6 November Available at: <https://www.chinadailyhk.com/articles/3/219/67/1573024746231.html> (accessed 19 February 2021).
7. University of Notre Dame Global Adaptation Index Country Index, 2020 Available at: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>.
8. Williams, B. A., Venter, O., Allan, J. R., Atkinson, S. C., Rehbein, J. A., Ward, M., . . . Watson, J. E. (2020). Change in terrestrial human footprint drives continued loss of intact ecosystems. *One Earth*, 3(3), 371-382. doi:10.1016/j.oneear.2020.08.009.
9. Cabré, M. M., Gallagher, K. P., & Li, Z. (2018). Renewable energy: The trillion dollar opportunity for chinese overseas investment. *China & World Economy*, 26(6), 27-49. doi:10.1111/cwe.12260.