

# 非正式治理与主权债务重组机制演进\*

黄宇韬

如何推进主权国家债务重组已成为当前国际焦点。历史上国际货币基金组织曾尝试建立国际主权债务重组机制，但在广泛抵制下被迫放弃，分析该尝试为何走向失败、后续探索是否通过经验吸取而发生质变则具有重要现实与理论意义。理解主权债务重组机制的演进规律需结合非正式治理的理论视角，包括制度本身的非正式化、制度内部的非正式化、制度周围的非正式化三种形式。非正式治理具有去中心化、遵循贝叶斯式学习机制、推崇软性约束与方案迭代的特征，其优势在于能降低国家、非国家行为体参与集体协商的成本，进而在持续沟通学习中促使共识形成、促进方案持续优化。该模式在当前债务问题的处置中已得到广泛运用，如二十国集团下属框架文件，由国际货币基金组织与世界银行共同发起的圆桌会议等。虽然非正式治理的实际绩效仍有待检验，但已成为国际金融合作中不可忽视的新兴模式。随着中国近年来已成为部分中低收入国家的主要双边官方债权人，分析债务重组机制的演变规律可为更好参与国际债务治理提供借鉴。

关键词：非正式治理 主权债务重组 国际货币基金组织 国际金融治理

如何推进中低收入国家债务重组，再次成为国际焦点。国家可通过财政收入偿付以国家信用为担保的主权债务，但如果遭遇经济增长下降、外汇储备不足、国际收支欠佳的情况，则往往无法按照合同规定还本付息，导致债务违约。2022年10月，时任世界银行行长戴维·马尔帕斯（David Malpass）警告发展中国家的偿债负担为近30年来之最，世界经济“正在面临第五波债务危机”。<sup>[1]</sup>能否妥善

黄宇韬系中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员，Email: yutaohuang\_cass@163.com。

\* 本文系中国社会科学院“青启计划”（项目编号：2024QQJH165）的阶段性研究成果。感谢徐奇渊及两位匿名评审人对本文提出的宝贵意见，文中疏漏由笔者负责。

[1] World Bank., “2022 Annual Meetings Press Conference: Opening Remarks by World Bank Group President David Malpass”, October 13, 2022. [https://www.worldbank.org/en/news/speech/2022/10/13/2022-annual-meetings-press-conference-opening-remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass\[2023-10-08\]](https://www.worldbank.org/en/news/speech/2022/10/13/2022-annual-meetings-press-conference-opening-remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass[2023-10-08]).

解决债务问题事关全球宏观环境稳定与经济复苏信心，关键点在于如何优化国际债务重组机制以完善全球债务治理。<sup>[1]</sup>

债务重组的难点在于如何克服债权人的集体行动困境。<sup>[2]</sup>在债务重组方案设计阶段，由于主要债权人都希望承担较少成本，因而常出现重组偏好不一致的矛盾，致使重组方案出台滞后，存在“太慢太少”的顽疾。在债务重组方案执行阶段，由于并非所有债权人都支持重组计划，常出现少数顽固、不配合的债权人（Holdout Creditors）利用程序漏洞扮演否决者角色，阻滞重组计划推行。由于国际层面尚缺乏监督执行机制，国际货币基金组织（IMF）曾于2003年提议建立正式的主权债务重组机制以解决上述集体行动困境，但其方案却在广泛抵制下被迫放弃。之后，国际层面再无任何机构、行为体扮演权威领导角色，主权国家、国际组织、私人机构开始自行探索、论证、实践具备可行性的债务重组方案。

为何历史上权威机构“一步到位”建立正式机制的努力会走向失败？后续建立主权债务重组机制的多元探索又反映出何种新特征？回答以上问题不仅能更好地理解国际债务治理的发展方向，也能从理论层面剖析全球治理的新兴模式。结合国际关系学前沿理论，本文提出债务治理方式的演变反映出非正式治理（Informal Governance）这种新兴模式的运用与普及。非正式治理具有去中心化、遵循贝叶斯式学习机制、推崇软性约束与方案迭代的突出特征，其优势在于能降低国家、非国家行为体参与集体协商的成本。尽管短期内无法立刻对国家行为产生强约束，但长期来看利于推动各行为体持续参与，进而在反复观察与学习中促进共识形成、促使方案迭代。

## 研究背景

如何应对发展中国家债务违约、进行有效的债务重组，是国际金融领域的长期问题。早期聚焦主权国家债务问题的代表性机构是巴黎俱乐部，由来自发达国家的多边官方债权人于1956年成立。由于成立初期发达国家贷款为发展中国家主权债务存量的主要构成，俱乐部工作通常只涉及双边维度，其提出的系列规则

[1] 张勇：“拉美地区债务发展与风险研究——基于‘历史—结构’框架的分析”，《拉丁美洲研究》，2023年第2期。

[2] Buchheit C. L., Chabert G., DeLong C. and Zettelmeyer J., “How to Restructure Sovereign Debt: Lessons from Four Decades”, *Peterson Institute for International Economics*, 1–26, 2019.

并未涉及对私人与多边债权人的协调。<sup>[1]</sup>虽然巴黎俱乐部在债务处置领域具有丰富经验，但其并非依据国际条约建立的正式政府间组织，且与成立初期的环境相比，当前债权人结构已发生深刻变化。<sup>[2]</sup>随着美国成为中低收入国家主要双边债权国，其也开始深度介入国际债务治理，提供美国版债务重组方案。1989年，时任美国财长布雷迪推出“布雷迪计划”，旨在通过债务重组、部分债务减免的方式增强拉美国家债务偿还能力，进而减少美国的经济损失。此计划提出的背景是认识到仅提供新增贷款和补充流动性的“贝克计划”已无法解决问题，只有在推进债务重组的同时进行一定存量债务减免才是解决危机的关键举措。<sup>[3]</sup>“布雷迪计划”虽然有助于化解拉美地区债务问题，但实际效果却受到质疑，并未获得广泛认可，更难以成为国际上处置债务问题的普遍操作。<sup>[4]</sup>

处置中低收入国家债务问题的一个转折点是20世纪90年代中后期，彼时处置债务问题的主要思路出现明显调整，从提倡债务展期走向提倡债务减免。<sup>[5]</sup>在1996年七国集团（G7）里昂峰会上，IMF与世界银行协同提出“重债穷国计划”（Heavily Indebted Poor Countries, HIPC），旨在减轻非洲国家债务负担，并于1999年推出“加强版重债穷国计划”。时任美国总统克林顿（William Jefferson Clinton）在1999年的G8科隆峰会上公开承诺美国会加大债务减免的力度，并呼吁其他发达国家跟进采取相应举措。<sup>[6]</sup>巴黎俱乐部也逐步修改债务重组方案，从最初使用的《标准条款》到于1999年启用的《科隆条款》，债务减免的幅度也逐步扩大，

[1] European Stability Mechanism., *The Macroeconomic Effects of Official Debt Restructuring: Evidence from the Paris Club*, 21/2016, Publications Office, 2016.

[2] 王金强、黄梅波、崔文星：“新冠肺炎疫情下全球主权债务治理困境及其应对分析”，《国际经济评论》，2021年第4期。

[3] Corden W. M., “The Theory of Debt Relief: Sorting out Some Issues”, *Journal of Development Studies*, 27(3): 135-145, 1991.

[4] Frenkel M., “The International Debt Problem: An Analysis of the Brady Plan”, *Intereconomics*, 24(3): 110-116, 1989.

[5] 于20世纪80年代末期推出的布雷迪计划主要针对拉美地区的主权债务问题，其中债务减免虽然得到运用，但其目的是增强债权国的流动性，并非主要政策工具。于20世纪90年代末期推出的HIPC计划主要针对亚非地区重债穷国的问题，此时债务减免已成为解决主权债务问题的主要措施。虽然两者针对的国别不同，但21世纪以来债务减免已被发达国家、国际组织普遍接受，成为一项处置发展中国家债务问题的国际规范。关于债务减免的详细讨论，可见 Ajay Chhibber and Victoria M Elliott, “Innovation in the Sovereign Debt Regime: From the Paris Club to Enhanced HIPC and Beyond”, *The World Bank Operations Evaluation Department (OED) Working Papers*, Washington, July 9. 2002.

[6] Egan M., “Clinton Forgives Poor Countries’ Debt”, Reuters, September 29. 1999, <https://archive.globalpolicy.org/component/content/article/210-debt/44668.html>[2023-10-08].

最终达到了减免债务额的90%。<sup>[1]</sup>此后，德国、日本等最初对债务减免持不支持态度的发达国家也开始大规模免除中低收入国家存量债务。<sup>[2]</sup>

从20世纪末到21世纪初的债务减免缓解了发展中国家偿债压力，但同时也带来新的问题。巴黎俱乐部的早期方案与“布雷迪计划”之所以引起广泛关注，重要前提是其成员国是主要债权人。但随着发达国家纷纷走向债务减免，官方债权人的债务占比在21世纪初出现大幅下滑，私人以及多边债权人转变为主要构成。当债务的属性从银行贷款转变为在国际市场间进行公开交易的金融资产时，从初级债券购买者到最终债权人之间的牵涉方更广，债权构成变得更加复杂。随着国际债权人结构的变化，如何引导集体行动存在经验空白，针对官方、私人、多边债权人之间是否具有同样的权利与义务等问题也未形成共识。<sup>[3]</sup>因此，进入21世纪全球债务治理所面临的“太慢太少”问题反而更为突出，即重组方案推进速度过慢、重组债务占比太少，以至于重组方案推出时已难以真正有效化解问题。<sup>[4]</sup>

为应对债权人结构变化所带来的新挑战，IMF试图凭借自身在国际金融领域的核心地位与专业知识建立评估、监管、推动主权债务重组的正式国际机制。首次以组织名义提出构想是在21世纪初期，时机是阿根廷债务问题的再次爆发导致国际社会对化解债务问题的需求更加强烈。2001年11月，IMF第一副总裁安妮·克鲁格正式提出建立“主权债务重组机制”（Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM）的设想，其思路是参照美国国内破产法的原则并将其运用到国际层面以解决主权债务危机。<sup>[5]</sup>建立债务重组机制的目标是帮助不可持续的主权债务进行有序的、可预测的、快速的重组，以帮助债务国经济运行状况正常

[1] 中国人民银行国际司：《主权债务重组机制研究》，北京：中国金融出版社，2022年。

[2] 转向债务减免的原因较为复杂，既包括前期债务重组方案推行不利的经济原因，也涉及冷战结束后国际环境变化以及“千禧年”运动的非经济原因。由于篇幅限制本文并不展开分析，详细分析可见：Evans H., “Debt Relief for the Poorest Countries: Why Did It Take So Long?” *Development Policy Review*, 17(3): 267-279, 1999.

[3] 徐奇渊、孙靓莹、熊婉婷：“发展中国家主权债务问题：一个系统、全面、有效的综合解决框架”，《拉丁美洲研究》，2023年第2期；周玉渊：“转型中的国际债务治理：过程、功能与前景”，《太平洋学报》，2020年第12期。

[4] Hagan S., “Sovereign Debt Restructuring: The Centrality of the IMF’s Role”, SSRN Electronic Journal, 1-13, 2020; Buchheit C. L., Chabert G., DeLong C. and Zettelmeyer J., “How to Restructure Sovereign Debt: Lessons from Four Decades”, *Peterson Institute for International Economics*, 1-26, 2019.

[5] Krueger A. O., *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, Washington, D.C: International Monetary Fund, 2002.

化，保护资产价值和债权人的权利。IMF旨在为解决债务问题提供长期有效的平台，以防止此类问题的周期性爆发破坏全球宏观经济的稳定与国际社会对金融治理的信心。

然而，SDRM一经推广便在广泛抵制下被迫放弃。理论上SDRM的构想一旦落实将有助于化解主权债务风险，但在现实中却面临了多方阻力，不仅国际私人投资者认为SDRM是对其权益的侵犯，双边债权人也对SDRM的严格要求心存疑虑。<sup>[1]</sup>面对美国以及私人债权人的明确反对，甚至包括债务国的迟疑，IMF最终难以单方面推进方案。至此之后，国际层面再未出现任何关于建立债务处置机制的提议或努力，取而代之的是部分国家、私人债权人、专家学者的自发探索。其中最具代表性的替代方案，是2003年后新的主权债券合同中开始加入限制少数债权人行为的条款，此类条款被统称为“集体行动条款”（Collective Action Clauses, CACs）。<sup>[2]</sup>该条款的引入与实施是债权人的自发选择，并没有任何国际机构进行统一的监督执行。

回顾历史可知，主权债务治理属于国际金融领域的传统问题。虽然在需求端化解“太慢太少”现象、克服债权人集体行动困境依旧紧迫，但在供给端仍迟迟无法形成正式的机制或方案。随着债权人结构发生改变、债务重组复杂性上升，以IMF为主的国际组织虽已扮演协调国际合作的关键角色，但仍无法凭借自身影响力直接建立正式机制。从IMF推动SDRM的受挫到后续国际社会的自发探索，其中揭示了何种道理？随着债务问题再次爆发，当前提出的各项方案是否也与上述债务治理规律性演进相吻合将是本文余下部分重点分析的内容。

## 既有解释的不足

由于存在多个利益相关方，如何处置债务问题并非简单从成本—收益出发寻求经济学意义上的“最优解”。在持不同立场的债权人、债务人之间，提供能被广泛接受的理念以克服集体行动困境，本质上是在国际金融合作领域推动一项议

[1] Euliss R., “The Feasibility of the IMF’s Sovereign Debt Restructuring Mechanism: An Alternative Statutory Approach to Mollify American Reservations”, *American University International Law Review*, 19(1): 108–151, 2003.

[2] Bohoslavsky J. P. and Goldmann M., “An Incremental Approach to Sovereign Debt Restructuring: Sovereign Debt Sustainability as a Principle of Public International Law”, *The Year Journal of International Law Online*, 41(2): 13–43, 2016.



程设置。国际议程设置 (International Agenda Setting) 是国家或政府间国际组织使特定国际问题及解决方案得到相关行为体及国际社会接受的过程。<sup>[1]</sup>具体包括: 议题选择 (Issue Selection), 即什么问题能够被纳入国际社会公开讨论的范畴; 方案供给或议题界定 (Issue Definition), 即如何对已被纳入公共视野的议题提供解决方案, 进而引导国际社会集体行动。<sup>[2]</sup>从 20 世纪 80 年代至今最具代表性的国际金融议程设置包括拉美债务危机背景下的银行业监管、冷战结束后的发展模式之争、“华盛顿共识”的最佳实践以及对 2008 年全球金融危机后的宏观审慎金融改革。<sup>[3]</sup>

然而, 针对主权债务重组, 国际议程设置的既有理论难以充分解释为何 IMF 推动 SDRM 的尝试会走向失败, 以及为何替代方案能够兴起并得到广泛运用。第一种解释认为议程设置的成功与否取决于讨论议题的紧迫性与国际合作的难度。<sup>[4]</sup>全球化的跨国交流使局部问题的外溢效应更加突出, 进而更加依赖国际协调与合作, 但什么问题能够进入国际议程与公共讨论的视野, 并非是一个完全客观、中立的过程。从政治性与紧迫性两个角度考虑, 政治性较低的问题敏感度较低, 更能够促使国家合作; 同时紧迫性高的问题, 在“危机驱动”下更容易刺激国家走向合作与协商。<sup>[5]</sup>国际金融问题具有显著的高紧迫性、低政治性特点, 一方面相较于核扩散、军事合作领域, 经济合作的敏感度较低; 另一方面债务问题的爆发对全球经济稳定性造成的冲击不可忽视。从该解释角度, 难以说明为何债务治理会成为国际金融领域的长期难题。因为从需求侧出发, 为维护全球宏观经济稳定, 国际社会与主要经济体都理应采取及时、有效的措施处置债务危机并做好预案, 而非迟滞议程设置的进度, 使其长期缺乏正式解决机制。

第二种解释聚焦实力因素, 包括物质实力与非物质实力, 讨论的是关键主体是否有能力推行符合自身偏好的方案。<sup>[6]</sup>国际议程设置也是一项充满竞争的政治化实践, 实力强大的主体更能够影响其他主体遵从、跟随其意愿, 无论是基于强

[1] Livingston S. G., “The Politics of International Agenda-setting: Reagan and North-South Relations”, *International Studies Quarterly*, 36(3): 313-329, 1992.

[2] 韦宗友: “国际议程设置: 一种初步分析框架”, 《世界经济与政治》, 2011 年第 10 期。

[3] 张发林: “全球金融治理体系的演进: 美国霸权与中国方案”, 《国际政治研究》, 2018 年第 4 期。

[4] 孙振民、任琳: “全球治理中的次级力量: 权威与议题联盟选择”, 《东北亚论坛》, 2022 年第 6 期。

[5] 张发林: “全球金融治理议程设置与中国国际话语权”, 《世界经济与政治》, 2020 年第 6 期。

[6] 徐秀军: “规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑”, 《世界经济与政治》, 2017 年第 9 期。

制权力的强迫，还是通过国际话语权力的说服。<sup>[1]</sup>除了物质实力之外，还包括外交领导力与知识领导力（Intellectual Leadership），后者对解决国际问题、提出具有吸引力的方案具有显著影响。<sup>[2]</sup>从该解释角度，作为国际金融治理中最核心的国际组织，IMF的经济学家与技术官僚往往具备金融领域最具权威性的知识领导力，其提出的方案也理应具有显著吸引力。<sup>[3]</sup>换言之，就推动建立主权债务重组机制而言，难以存在比IMF更具有相关性与权威性的国际组织，而这也使得其推动机制建设的努力走向失败的现象更加令人困惑。

第三种解释聚焦议程设置的策略，从议题传播与框架互动（Frame Interaction）的角度分析推进议程的不同效果。<sup>[4]</sup>议程设置可进一步细化为国际议程设置者在具体议题平台进行传播，进而使国际议题及议题的后续安排得到国际社会其他成员重视与支持的过程。该解释指出议程推进者提出方案的框架与其他受众框架的契合程度，决定了议题传播效果与议程设置的成败，进而指出需要在话语构建中兼顾可传播性。不可否认，参与议程的各方在背景经验、潜在立场相同的情况下更容易达成共识，但国际议程推进的难点恰恰在于如何在差异化立场的制约下走向协商一致。正因为各行为体在具体问题上形成了显著的立场分歧，如何避免过度政治化的议程设置才具有重要价值。因此就充满复杂性的国际债务治理而言，如何在具有利益冲突的债权人之间形成处置方案，国际社会在过去二十年的实践中探索出了何种规律，仍需进一步解答。

### 非正式治理的兴起与特征

结合国际关系学前沿研究，本节引入非正式治理概念并对其特征进行分析。非正式治理是自下而上的合作方法，在治理主体上具有去中心化特征，在治理理念上遵循贝叶斯式学习机制，在治理成果上强调软性约束。非正式治理的兴起是

[1] Rutherford K. R., "The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines", *World Politics*, 53(1): 74-114, 2000; 张发林：“化解‘一带一路’威胁论：国际议程设置分析”，《南开学报》（哲学社会科学版），2019年第1期；李益斌、王昊语：“国际议程设置与中国倡导信息安全规范的扩散”，《外交评论（外交学院学报）》，2023年第2期。

[2] Ikenberry G. J. and Kupchan C. A., "Socialization and Hegemonic Power", *International Organization*, 44(3): 283-315, 1990.

[3] Chwieroth J. M., *Capital Ideas*, Princeton: Princeton University Press, 2009; 孙振民、任琳：“全球治理中的次级力量：权威与议题联盟选择”，《东北亚论坛》，2022年第6期。

[4] 杨娜、程弘毅：“理解国际议程设置：议题传播与框架互动”，《当代亚太》，2022年第5期。

国际格局变化与国际问题复杂性上升的共同结果。与传统治理模式相比，其优势在于更能促进各行为体对治理问题的持续参与，进而在反复交流与持续学习中促进国际议程设置中的共识形成、促使方案迭代。

### （一）非正式治理的兴起

第二次世界大战以后，正式的国际政府间组织在推进国际合作中发挥了重要作用。国际组织的中立性、独立性、专业性使之成为国家间谈判、沟通的重要平台。国家借由国际组织展开合作，有助于减少信息不对称、增加相对收益。<sup>[1]</sup>然而，国际组织的稳定性与功能性在近年来出现下降。由于国际组织数量大幅增加，组织之间被迫进行经费竞争，为获取资金捐赠与赞助经费而在一定程度上不得不牺牲其自主性。<sup>[2]</sup>同时受国际政治环境的影响，竞争性多边主义成为突出现象，导致治理机制、方案的碎片化，传统国际组织的权威性出现下降。<sup>[3]</sup>

在此背景下，非正式治理逐渐成为一项新兴选择。在广义上，非正式治理指的是国际合作中的规则、规范、程序并没有被正式记录、设计在制度章程之中，因而国家与非国家行为体可以通过更加灵活的、非正式的方式推动沟通协商。<sup>[4]</sup>这与传统国际合作中由主权国家作为代表签订国际条约，根据事先约定的决策程序与投票份额，在正式的组织平台上进行合作的形式呈现出截然不同的特征。非正式治理并非否定正式政府间组织的功能与作用，而是在传统治理手段无法推动国际合作时的一种额外选项。尽管早期研究已经关注了国际软法、非正式国际平台的作用，但研究焦点还是基于国际条约、国际机制的差异化设计及其效果，并未从治理的角度充分分析利益矛盾的行为体如何克服集体行动困境。

随着研究议程的推进，非正式治理被进一步分为三种主要形式。<sup>[5]</sup>其一是制度本身的非正式性（Informality of Institutions）。非正式的国际制度指的是未设秘书处、通常根据成员自愿协商而成立的平台，如七国集团与二十国集团；同样也

[1] Abbott K. W. and Snidal D., “Why States Act through Formal International Organizations”, *Journal of Conflict Resolution*, 42(1): 3-32, 1998.

[2] Ege J. and Bauer M. W., “How Financial Resources Affect the Autonomy of International Public Administrations”, *Global Policy*, 8(5): 75-84, 2017.

[3] Morse J. C. and Keohane R. O., “Contested Multilateralism”, *The Review of International Organizations*, 9: 385-412, 2014; 王明国：“从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑”，《世界经济与政治》，2020第10期。

[4] Stone R. W., “Informal Governance in International Organizations: Introduction to the Special Issue”, *The Review of International Organizations*, 8: 121-136, 2013.

[5] Westerwinter O., Abbott K. W. and Biersteker T., “Informal Governance in World Politics”, *The Review of International Organizations*, 16: 1-27, 2021.



包括跨政府的、具有专业技术性的行业网络，如对银行监管具有重要影响力的巴塞尔协会。其二是制度内部的非正式性（Informality within Institutions），指的是在正式国际组织内部的非正式实践、规范、安排等。这些内容虽不经正式文件规定，但一旦形成会产生不言自明的长期影响，对国际组织内部文化与外部行为也能产生方向上的影响。比如IMF内部在20世纪80年代中后期所秉持的对资本流通自由化的推崇。一旦组织内部形成共识，尽管暂时还没有明文规定必须推动政策，但IMF在对外进行贷款时都会以借款国资本账户自由化为条件推动规范扩散。<sup>[1]</sup>其三是制度周围的非正式性（Informality around Institutions），主要指与国际组织保持合作关系的自发性组织群体。这些群体不仅参与治理的过程，同时也是重要的信息供给渠道，对国际议题的推进产生独特影响力。其涌现背景在于当前全球治理问题日益复杂，主权国家越发难以形成统一意见，因此更加依赖社会专业团体、非政府组织等提供信息、推进合作。

制度本身、制度内部、制度周围的非正式性并非是新兴现象，但是以非正式治理为统一概念去进行整体概括则属于新的理论发展。这说明全球治理的制度结构已发生显著转变，非正式治理已成为不可忽视的重要路径，如非正式机制的数量已从1990年的28个增加到了2014年的82个。<sup>[2]</sup>需要说明的是，非正式治理研究并非否认国际组织在推动国际合作中的重要地位，而是更加强调非正式的程序、规则在具体操作中的运用。国际组织通过召集会议、发布指导文件的方式引导重要国家的政策制定者、国际学术专家就热点问题进行协商交流，体现了制度内部的非正式性。<sup>[3]</sup>国际行业协会、国际评估机构与咨询网络等利用其处于知识网络中心的信息优势，推动了国际规范的形成与扩散，则体现了制度周围的非正式性。<sup>[4]</sup>因此，在概念界定上非正式治理既包含新的治理单位，也包含传统治理

[1] Chwieroth J., “Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets”, *International Organization*, 16(2): 443-463, 2007.

[2] Abbott K. W., Kauffmann C. and Lee J., “The Contribution of Trans-governmental Networks of Regulators to International Regulatory Cooperation”, OECD Regulatory Policy Working Papers, 10, 2018.

[3] Koremenos B., “What’s Left Out and Why? Informal Provisions in Formal International Law”, *The Review of International Organizations*, 8(2): 137-162, 2013.

[4] Haas P.M., “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, 46(1): 1-35, 1992. Andonova L. B., Hale T. N. and Roger C. B., “National Policy and Transnational Governance of Climate Change: Substitutes or Complements?” *International Studies Quarterly*, 61(2): 253-268, 2017.

单位（正式机制、国家政府）通过新的方式推动国际合作。<sup>[1]</sup>

## （二）非正式治理的特征

非正式治理研究议程的持续发展表明，尽管具体表现方式不同，但不同模式之间存在高度共性，其共同特征、效果有待进一步挖掘。本节从治理主体、治理理念、约束力度、成果形式四方面对非正式治理的关键特征进行理论建构，以阐明非正式治理与传统治理模式的主要差异（见表1）。

表1 非正式治理的关键特征

治理要素	关键特征	表现形式
治理主体	去中心化	在不同主体共同参与的全球性网络中，并无任何国家、组织能位于推进议程设置的关键位置，无法“垄断”治理方案的供给。
治理理念	贝叶斯式学习	并不存在可直接套用的“正确”理念，在面对不确定性与信息不充分时，更依赖反复的观察、学习以推动新的理念形成。
约束力度	软性约束	以约束力较弱的倡议、原则、方案为起点，更重视增强利益相关方的参与度。
成果形式	方案迭代	不同主体形成统一认识后，再适时推动更加刚性的规则设置，治理方案不断迭代。

资料来源：笔者自制。

早期围绕国际机制的功能主义研究，是进行特征分析的理论基础。针对国际软法与国际硬法的差异，从义务、精确度、授权三维度进行区分，其中“义务”指规则的约束力，“精确度”指规则内容是模糊还是精确，“授权”指是否有独立的机制来监督实施。<sup>[2]</sup>针对国际机制的特征，从成员、范围、中心化、控制力、灵活性五维度进行分析。“成员”指机制偏向包容性还是排他性；“范围”指涉及议题是广泛综合还是聚焦特定领域；“中心化”指治理规则的实施是否借由一个

[1] 如刘宏松、吴桐指出大国可以通过非正式治理的途径向国际组织施压，进而获得超出其正式规则限定范围的影响力，详见刘宏松、吴桐：“外部选择与大国在国际组织中的非正式治理”，《世界经济与政治》，2024年第4期。

[2] Abbott K. W. and Snidal D., “Hard and Soft Law in International Governance”, *International Organization*, 54(3): 421-456, 2000. 顾宾：“软法治理与‘一带一路’法治化和全球化”，《外交评论（外交学院学报）》，2022年第4期。

实体机构来推动；“控制力”指是否有国家扮演规则设定的关键角色；“灵活性”指治理的程序规则是否具有弹性。<sup>[1]</sup>

功能主义视角的研究具有重要价值，但早期围绕法律、机制特征的研究成果无法简单套用于分析非正式治理特征。原因在于法律与机制更加具体，但全球治理所涉及要素更为广泛，关注的是普遍意义上如何维持国际政治经济秩序，如何引导国际协调和合作以解决全球性问题。<sup>[2]</sup>具体到本文关注的领域，全球金融治理的定义是在国际金融体系中，共同应对全球金融变革和世界经济挑战的一种规则机制、方法和活动。<sup>[3]</sup>因此，研究治理模式的特征必须要回应全球治理的基本问题，即谁来治理、治理的问题是什么、基于怎样的价值理念引导国际合作，以及治理成果如何体现。只有从早期功能主义研究中提炼观点并紧扣全球治理基本问题，才能使特征分析具有理论与应用价值。

本节提出，与传统治理模式相比，非正式治理在治理主体、治理理念、约束效力、成果形式四方面呈现显著特征。其一，在治理主体方面，非正式治理更加体现去中心化（Decentralization）。中心化概念最早用于描述正式的政府间组织，指的是存在独立运营的机构在组织内部发挥信息传输、内部管理、议程推动的作用，通常表现为秘书处的设立。<sup>[4]</sup>在全球治理层面，中心化则指全球性网络之中，有某些国家、组织、机构处于协调集体行动的关键位置。虽然运用相似术语，但此处并非描述组织内部的机构设置，而是判断在处理具体国际事务时，特定主体是否具有不言自明的权威性。<sup>[5]</sup>因此去中心化不是否定参与主体的独立性，更不是指是否设置秘书处等机制，而是指在治理的过程中并无任何单位能够“垄断”治理方案的供给。基于不同主体平等对话的原则，主权国家、国际组织、国际知识社群能够就如何解决具体问题进行沟通交流。

其二，在治理理念方面，非正式治理更加依赖学习机制。全球治理传统模式依赖个别单位发挥权威领导作用，具体包括提供资源资金的物质领导力、动员全

[1] Koremenos B., Lipson C. and Snidal D., “The Rational Design of International Institutions”, *International Organization*, 55(4): 761 - 799, 2001.

[2] 蔡拓：“全球学与全球治理”，《外交评论（外交学院学报）》，2018年第2期。

[3] 廖凡：“全球金融治理的合法性困局及其应对”，《法学研究》，2020年第5期。

[4] Abbott K. W. and Snidal D., “Why States Act through Formal International Organizations?”, *The Journal of Conflict Resolution*, 42(1): 3-32, 1998.

[5] Busch P., Heinzl M., Kempken M. and Liese A., “Mind the Gap? Comparing de facto and de jure Expert Authority of International Public Administrations in Financial and Agricultural Policy”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 24(3): 230-253, 2022.

球共同参与的外交领导力，以及提供治理方案的知识领导力。<sup>[1]</sup>缺乏具有信服力的知识理念的引领，是当前全球治理陷入困境、集体行动难以实现的根本原因之一。<sup>[2]</sup>非正式治理的理念供给依赖学习（Learning）机制，即“通过对经验的观察与解释，引起旧理念的改变或者新理念、技能、程序的产生”。<sup>[3]</sup>学习机制可进一步分为建构式学习（Constructionist Learning）与贝叶斯式学习（Bayesian Learning）。前者假设存在某种“好”的学习对象而对其仿效，而贝叶斯式学习假定并不存在类似知识体系，在针对某项全球性问题时，国际社会无法一蹴而就形成统一认识。<sup>[4]</sup>因此面对不确定性与信息不充分，经典统计学无法获取足够样本帮助决策分析，替代方式是设立先验概率并通过观察、试错更新后验概率。<sup>[5]</sup>

需强调的是，非正式治理的独特特征在于理念供给的机制，而非最后被广泛接受的理念本身。非正式治理形成的理念并非与传统治理理念存在本质差异，能够引导集体行动的方案，都是具有信服力、在某种程度上能够协调国际合作的理念。但差异在于理念形成的方式，在价值上非正式治理更加强调在反复沟通与观察中渐进地、自下而上地形成共识。在传统治理模式的理念传播中，通常依靠权威国际组织为解决具体问题提供方案，之后再“出口”到其他国家。<sup>[6]</sup>贝叶斯式学习机制的运用在于经验证据的不断重复，虽然理念从产生到走向成熟的周期更长，但更加强调不同治理参与者主动学习、相互协商的过程。

其三，在约束效力方面，非正式治理更加强调软性约束。结合针对国际规则的研究，国际软法体现为对国家行为约束性较低、规则内容较为模糊，同时缺少专门机构监督规则执行。<sup>[7]</sup>非正式治理的成果形式通常表现为基于自愿原则所推动的倡议或方案，并不会严格的规则制度强迫国家或非国家单位执行，具有较

[1] Young O. R., “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society”, *International organization*, 45(3): 281-308, 1991.

[2] 秦亚青：“全球治理失灵与秩序理念的重建”，《世界经济与政治》，2013年第4期。

[3] Levy J. S., “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield”, *International Organization*, 48(2): 279-312, 1994.

[4] Simmons B. A., Dobbin F. and Garrett G., “Introduction: The International Diffusion of Liberalism”, *International Organization*, 60(4): 781-810, 2006; Dobbin F., Simmons B. and Garrett G., “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?” *Annual Review of Sociology*, 33: 449-472, 2007.

[5] 任晓明、黄闪闪：“贝叶斯推理的逻辑与认知问题”，《浙江大学学报》（人文社会科学版），2012年第4期。

[6] 廖凡：“全球金融治理的合法性困局及其应对”，《法学研究》，2020年第5期。

[7] Abbott K. W., Keohane R. O., Moravcsik A., Slaughter A. M. and Snidal D., “The Concept of Legalization”, *International Organization*, 54(3): 401-419, 2000.

低的缔约成本。<sup>[1]</sup>治理成果维度的特性，与去中心化、贝叶斯式学习机制的特征相辅相成。正是由于缺少中心化的治理角色，通过协商得出的规则不会直接成为国际机制的正式制度安排。与强迫、说服、模仿等传统理念传播方式相比，学习机制在于获取新知识与新信息以调整行为，是主体有目的地获取信息以解决具体问题的反思性过程。通过学习而引起行为变化，行动者已就某问题的因果反思，即就什么样的方式、政策行为能够产生什么样的预期结果形成了新的共识。<sup>[2]</sup>在实践层面，国家行政机构负责人可以在非正式平台加快国际谈判的进程，同时支持基于自愿性、约束性较小的倡议也较少受到国内立法机构的干预。<sup>[3]</sup>

其四，在治理成果方面，非正式治理更加具有方案迭代的特征。传统治理模式通常希望直接形成能够指导国际合作的“最佳方案”，而国际治理问题的复杂性、参与者利益冲突性较大，导致直接形成最终方案的难度较高。当前国际问题的复杂性不仅使得单一国家政府难以独自解决，更让直接提供能够长时间、跨地区解决问题的治理方案越发困难。<sup>[4]</sup>因此，以提高参与度为替代目标，给予治理者在协商、实践过程中迭代治理方案的灵活度。这并不意味着非正式治理只能形成临时性措施，而是强调在形成初步成果之后，经由治理者的持续参与、不断深入认识治理内容也会进一步发展。因此虽然治理成果在短期内具有软约束性，但更能激发治理参与者的施动性（Agency），进而随着观察次数的增加、对治理问题理解更加深化而不断优化。<sup>[5]</sup>从模糊性较强、约束性较弱的原则倡议开始，适时提升治理方案的精确性与义务性，更有助于为应对国际问题的发展变化留出空间，促进治理方案的更新与优化。

非正式治理当然不是解决国际治理问题的“万能药”，其效用不能被过分高估，但是当前国际形势下不可忽视的新兴模式。非正式治理不要求主权国家进行刚性承诺，因而施加更少主权成本，更具有灵活性和可操作性。其相对劣势同样

[1] 田野：“国际制度的形式选择——一个基于国家间交易成本的模型”，《经济研究》，2005年第7期。

[2] Carstensen M. B. and Schmidt V. A., “Power through, over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism”, *Journal of European Public Policy*, 23(3): 318–337, 2016.

[3] Vabulas F. and Snidal D., “Organization without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements”, *The Review of International Organizations*, 8:193–220, 2013.

[4] 赵可金：“疫情冲击下的全球治理困境及其根源”，《东北亚论坛》，2020年第4期。

[5] 此处借鉴建构主义研究的术语，把主体对外部理念的主动反思并调整行为的能力称作施动性，详见：Acharya A., “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization*, 58(2): 239–275, 2004.



突出，体现为共识形成的周期较长、治理成果对具体行动的影响更慢。同时，由于更依靠行为体的自愿遵从，在缺少强制机制进行监督的条件下，该治理模式是否能够真正解决全球性问题也有待检验。但非正式治理之所以能够兴起，恰恰也是国际局势变化所引起的客观结果，特别是在传统霸权国家的知识领导力出现下降、专业国际组织所推广的理念体系信服力降低的情况下，传统治理模式更加难以推行。<sup>[1]</sup>如果要求更高的承诺与更大的行为调整，对治理方案不满的主权国家往往拒绝参与或直接退出已有机制，这更不利于克服集体行动困境。因此，非正式治理的兴起也是全球治理传统模式失灵后的另一种选择。虽然无法一步到位形成能够引导集体行动的方案，但能降低国家、非国家行为体参与集体协商的成本，进而更有可能在理念交集的最大公约数部分推动共识形成，推进国际议程的方案供给。

## 全球债务治理的非正式化

明晰了非正式治理的特征和优势，便更能理解为何IMF的初次尝试会遭遇挫折，以及为何后续替代方案能得到广泛运用。由于发展中国家的债务可持续性再次成为国际热点，当前国际社会也在推动建设新的机制，而近年来的探索尝试已展现出明显的非正式治理特征。案例分析不仅揭示了优化国家主权债务重组机制的新方向，也体现了非正式治理在推动国际金融议程设置中的独特价值。

### （一）IMF的受挫与替代方案的兴起

IMF参与主权债务重组的过程主要分为触发、协商、执行三个阶段。<sup>[2]</sup>触发阶段由债务国主动发起，IMF的角色是评估该国是否真正存在债务不可持续问题，以决定是否开启债务重组。协商阶段是IMF组织债务人与各个债权人共同讨论债务重组的内容，以及如何开展债务展期或债务减免。执行阶段是在重组方案达成后，IMF督促各利益相关方执行方案以使债务国尽快恢复经济正常化。

遭遇广泛质疑的SDRM聚焦协商与执行阶段，是一项体现传统治理模式的改革倡议。在2003年4月发布的《SDRM草案》中，IMF指出缺乏明确的、有法律基础的国际主权债务重组机制是导致主权债务风险不能及时化解的原因，因此提

[1] 赵可金：“全球治理知识体系的危机与重建”，《社会科学战线》，2021年第12期。

[2] Hagan S., “Sovereign Debt Restructuring: The Centrality of the IMF’s Role”, SSRN Electronic Journal, 1-13, 2020.

议建立正式机制以监督各利益相关方、推进集体行动的效率。<sup>[1]</sup>为了使SDRM具有约束力，IMF提议修订《基金组织协定》，其中重点在于设立独立运营的债务重组争端解决论坛（Dispute Resolution Forum, DRF）。DRF的职能一是对债权进行行政管理，即负责向债权人通报有关信息，组织核实和表决程序等；二是解决债权人和债务国之间可能产生的纠纷，主要包括解决在债权验证与投票过程中的争议。<sup>[2]</sup>虽然仅当利益相关方提出争议问题时DRF才会启动调查和裁决程序，但DRF在设立之后会对重组期间产生的争议拥有绝对管辖权。

从草案内容可知该机制的设计秉持高度中心化、强约束的逻辑，并且重组方案推行相关专家自上而下的裁决。为履行机制职能，DRF计划在基金组织成员推选的基础上组建一个由12~16名专家组成的专家库。专家库成员负责相关工作，理论上可独立于基金组织理事会、执董会和管理层作出中立的裁决。重组方案的推行在形式上属于建构式学习机制，即专家们先设计其认为“最佳”的解决方案，再“出口”至利益相关方并敦促接受执行。虽然专家选拔的标准力求严格、公正，但该机制在客观上也强化了IMF在债务重组过程中的中心地位。

SDRM一经推广便面临多方阻力，体现出了传统治理模式在实际运用中的困境。私人债权人对其设计架构表示强烈反对，并通过国际金融协会在国际层面对该方案提出批评。由于其强约束性，私人债权人认为强制执行暂停索债诉讼机制是对债务合同赋予其权利的严重侵犯。<sup>[3]</sup>官方债权人也对SDRM心存疑虑，特别是设立独立的DRF是否会有损国家司法主权。<sup>[4]</sup>通常经由美国银行参与的债务处置是在纽约法院提起上诉，而交由独立的国际机构会在司法管辖上存在交叉重叠。此外，虽然SDRM的初衷是给予债务国保护，但债务国也对该机制的理想化表示忧虑。此类国家担心如果对债权人的行为进行强约束，那么可能导致在融资阶段索要更高的利率，这反而会抬高债务国的融资成本。<sup>[5]</sup>从SDRM的推出遭到

[1] Krueger A. O., *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, Washington, D.C: International Monetary Fund, 2002.

[2] “Sovereign Debt Restructuring and Dispute Resolution – Speech by Anne Krueger, First Deputy Managing Director”, IMF, June 6, 2002, [https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp060602\[2023-11-13\]](https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp060602[2023-11-13]).

[3] *External Panel of Experts’ Review of the IMF’s Dispute Resolution System*, Washington, D. C: International Monetary Fund, June 9, 2022.

[4] Lienau O., “The Challenge of Legitimacy in Sovereign Debt Restructuring”, *Harvard International Law Journal*, 57(1): 151–214, 2016.

[5] 中国人民银行国际司：《主权债务重组机制研究》，北京：中国金融出版社。

各方的强烈反对，体现出在面对具有高度不确定性与负责性的国际问题时，“自上而下”理想化地建立正式机制面临巨大阻力。

SDRM 的尝试搁浅之后，国际社会开始了替代性方案探索，集体行动条款（CACs）随之得到广泛运用。CACs 呈现出明显的非正式治理特征。具体而言，一是没有任何机构主导债权人运用此条款。CACs 的出现最早可追溯至 1897 年依据英国法发行的商业债权合同，在阿根廷债务危机爆发后，美国推动于 2002 年发布了适用于主权债权合同、受纽约州法管辖的新条款。<sup>[1]</sup> CACs 的主要目的是确保多数债权人形成的重组方案对少数债权人有约束力，以减少不配合的债权人利用程序漏洞扮演否决者角色。条款的推行基于自愿原则，债券合同可以根据需求设定差异化重组条款，并没有任何机构组织能提供所谓的“最佳”设计。

二是 CACs 不需要主权国家让渡管辖权，对各利益相关方实施软性约束。与 SDRM 要求签订正式协议相比，CACs 是一种自主选择。根据合同私人部门投资者购买债券，即代表愿意接受债券合同的相关条款，体现了自愿原则。<sup>[2]</sup> 由于上述优点，CACs 比 SDRM 得到了更多的支持。墨西哥 2003 年在纽约发行主权债券，在使用单系列 CACs 之后发现对债券价格没有任何影响，意味着该方案受到了市场的认可，后续在发展中国家的债券发行中得到更广泛运用。<sup>[3]</sup> 2014 年以来，约有 90% 的新发行国际主权债券中包含了 CACs，使之成为当今主权债务重组的主要方式之一。<sup>[4]</sup>

三是 CACs 的内容也在不断迭代，在近几十年来经历了三次明显优化，体现了实践参与者在面对复杂问题时的反复探索。条款于 2002 年更新时规定重组只有在获得占有总债权额 75% 的债权人同意的情况下才能启动，名义上对少数债权人形成保护。但该程序的漏洞在于，当某债务国发行的多只债券同时面临重组时，缺少对所有债权人投票权进行加总的方式，因此在实践中发现少数债权人只要在单只债券中持有超过 25% 的比例，就可以通过行使否决权来阻碍整体债务重

[1] Stolper A. E. and Dougherty S., “Collective Action Clauses: How the Argentina Litigation Changed the Sovereign Debt Markets”, *Capital Markets Law Journal*, 12(2): 239 - 252, 2017.

[2] Bohoslavsky J. P. and Goldmann M., “An Incremental Approach to Sovereign Debt Restructuring: Sovereign Debt Sustainability as a Principle of Public International Law”, *The Year Journal of International Law Online*, 41(2): 13-43, 2016.

[3] Gugiatti M. and Richards A., “Do Collective Action Clauses Influence Bond Yields? New Evidence from Emerging Markets”, *International Finance*, 6(3): 415-447, 2003.

[4] Fourth Progress Report on Inclusion of Enhanced Contractual Provisions in International Sovereign Bond Contracts, International Monetary Fund, March 6, 2019.

组的推行。为解决该问题，在乌拉圭主权债券合同中，CACs首次设计“双层投票”机制，即债务重组方案需要同时获得各只债券加总后85%投票权的支持，以及每只债券66.6%投票权的支持。<sup>[1]</sup>此后为进一步降低债务重组被少数债权人阻挠的可能性，欧盟和国际资本市场协会（ICMA）分别于2012年和2014年推出CACs新模板。ICMA虽然并非正式的国际组织，但该协会一直积极鼓励在主权债券合同中使用CACs，长期处于条款设计和相关讨论的前沿。CACs加强版的创新在于既避免了少数债权人通过增加对单只债券的持有比例而阻挠债务重组的问题，也解决了多数债权人“以多欺少”的问题，进而得到了更加广泛的运用。<sup>[2]</sup>

IMF的受挫与替代方案的兴起是国际主权债务治理的重要事件，体现出从传统治理走向非正式治理的历史性转变。IMF也承认尽管SDRM的设计是为了一步到位解决债务问题，但其刚性的约束与依赖部分技术专家的中心化思路，使得该方案难以获得国际支持。<sup>[3]</sup>这一对比体现出即便是金融领域的权威性组织，在面对高度复杂性与各方利益不统一的全球性问题时，也难以凭一己之力推动建立正式机制。之后IMF再未发起新的尝试，转而通过发布工作论文的方式引导、启发国际社会参与债务治理。面对CACs的不断迭代变化，IMF也加强与国际资本市场协会等自发性组织的合作，从第三方的角度开展对CACs效果的评估讨论。<sup>[4]</sup>

## （二）主权债务重组新探索

为应对近年来日益恶化的发展中国家债务问题，非正式治理模式得到更加广泛的运用，已成为该领域推进国际合作的主要手段（见表2）。结合当前实践，在二十国集团内推动债务治理体现了制度本身的非正式性，IMF与世界银行联合筹备圆桌会议体现了制度内部的非正式性，而由专家学者发起的“上海倡议”体现了制度周围的非正式性。以上探索都体现了非正式治理去中心化、遵循贝叶斯学习机制、强调软约束与方案迭代的特征。然而，尽管以上方式在推动各相关方持续参与方面具有优势，但其同样存在治理进程较慢、对具体问题指导性较低的缺陷，显示出非正式治理模式的优点与不足都同样突出。

[1] 中国人民银行国际司：《主权债务重组机制研究》，北京：中国金融出版社，2022年。

[2] Single-limb collective action clauses: a short introduction, European Parliament, 2019.

[3] Sovereign Debt Restructuring—Recent Developments and Implications for the Fund’s Legal and Policy Framework, International Monetary Fund, April 26, 2013.

[4] Strengthening the contractual framework to address collective action problem in Sovereign Debt Restructuring, International Monetary Fund, September 2, 2014.

表2 非正式主权债务治理机制

类型	代表	表现方式
制度本身的非正式性	二十国集团下属国际金融架构工作组	1. 工作组牵头聚焦债务问题的讨论 2. 发布基于自愿原则的倡议与问题解决框架 3. 考虑进一步加强《共同框架》机制化建设
制度内部的非正式性	IMF与世界银行	1. 发布工作论文 2. 更新评估框架 3. 设立全球主权债务圆桌会议
制度周围的非正式性	“上海模式” 环境项目融资转换	1. 由专家学者、非政府组织自发讨论 2. 打造一个倡导若干新原则的框架，彰显具有特色的理念

资料来源：笔者自制。

首先，二十国集团（G20）峰会是当前协商解决发展中国家债务脆弱性问题的重要平台，体现了制度本身的非正式性。尽管G20是二十国政府及重要国际组织协商国际金融事务的平台，但由于其并无常设秘书处，且发布的宣言公报并无强制约束力，因此被视为非正式机制的典型代表。<sup>[1]</sup>通过该平台，成员可促进债务治理的多边规则协商，同时与世界银行和IMF的债务管理机制以及联合国贸发会（UNCTAD）的债务管理和财务分析系统方案保持对接与交流经验。2017年，在德国担任轮值主席国期间，G20下属国际金融架构（IFA, International Financial Architecture）工作组把债务可持续问题列入讨论重点，并探讨制定了关于主权贷款的自检工具。<sup>[2]</sup>在2020年新冠疫情冲击的背景下，推出《债务偿还暂停倡议》，允许最贫困国家暂停偿还于2020年年底到期的双边官方主权债务。<sup>[3]</sup>

考虑到许多低收入国家存在严重的债务脆弱性和前景恶化，G20进一步推出了《债务处理共同框架》（以下简称《共同框架》），展现了主要官方债权人，包括巴黎俱乐部和非巴黎俱乐部成员，私人债权人、多边机构之间的历史性合作。由于G20成员利益存在分歧，并没有任何国家或组织能够主导议程设置，但从2017年开始关注主权债务问题后，成员对该问题的认识也在不断深化。《共同框架》遵循个案处理原则，提供了债务重组的标准程序与方式，增加了处理债务问

[1] Vabulas F. and Snidal D., “Informal IGOs as Mediators of Power Shifts”, *Global Policy*, 11(3): 40–50, 2020.

[2] G20 Presidency 2017 Finance Track Priorities, The Federal Ministry of Finance, Nov 29, 2016.

[3] Debt Service Suspension Initiative, The World Bank, March 10, 2022, <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>[2023-11-17].



题的透明度与可预期性，代表了以集体可协调的方式解决债务挑战的适用途径。<sup>[1]</sup>尽管G20长期被指责为部分国家的排他性俱乐部，但该机制在一定程度上推进了国际社会对国际债务问题的关注与解决，使治理方案不断优化。中国并非巴黎俱乐部成员，但在该框架下也积极参与全球债务治理，从开始仅聚焦传统官方债权人，到在2022年明确提出国际金融机构和商业债权人作为发展中国家的主要债权方，也应该参与对发展中国家减缓债行动。<sup>[2]</sup>

然而，《共同框架》在实际执行中也存在明显缺陷。由于债权人、不同债务人之间存在目标分歧，对《共同框架》推出的方案是否公平、是否存在少数债权人承担不公平责任的质疑声一直存在。特别是针对发达国家私人债权人的责任分担、中国政策性银行的角色认定存在广泛争议。<sup>[3]</sup>同时在引导集体行动上缺少约束力，导致债务治理中“太慢太少”的传统问题依旧突出。当前通过G20平台处置债务重组的进展缓慢，仅有乍得、加纳、赞比亚、埃塞俄比亚四个国家在该机制下参与债务重组。这既体现了非正式治理利于形成共识的优势，也体现出其需要较长周期才能推动具体行动的相对劣势。<sup>[4]</sup>

为增强《共同框架》的实际效力，国际社会也提出一系列优化举措，体现了非正式治理模式的不断迭代。沙特阿拉伯于2023年提议通过设立共同框架秘书处以进一步加强机制建设，目标包括加速集团中所有利益相关者的立场协调，促进集团内部的信息沟通，并推动与集团外国家、国际社会其他单位的合作交流。<sup>[5]</sup>具体职能包括设计和管理谅解备忘录的签署，跟踪各债权人对债务处理的执行情况，以期产生更强的约束效果。虽然当前设立秘书处的理念未得到落实，但主要国家在讨论斡旋的过程中也更加理解了开展国际合作的难点与症结，这也有利于未来的方案迭代与优化。随着前期经验的积累，IMF也提议加快在组织内部达

[1] Statement, Extraordinary G20 Finance Ministers and Central Bank Governors' Meeting, November 13, 2020.

[2] “习近平在二十国集团领导人第十七次峰会第一阶段会议上的讲话”，2022年11月15日，[https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/ershiguojituan\\_682134/zyjh\\_682144/202211/20221115\\_10975346.shtml#:~:text=%E4%B9%A0%E8%BF%91%E5%B9%B3%E5%9C%A8%E4%BA%8C%E5%8D%81%E5%9B%BD%E9%9B%86%E5%9B%A2%E9%A2%86](https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/ershiguojituan_682134/zyjh_682144/202211/20221115_10975346.shtml#:~:text=%E4%B9%A0%E8%BF%91%E5%B9%B3%E5%9C%A8%E4%BA%8C%E5%8D%81%E5%9B%BD%E9%9B%86%E5%9B%A2%E9%A2%86) [2023-11-17]。

[3] Hill M. and Martin E., “Why the G-20 ‘Common Framework’ for Debt Relief Isn’t Helping Poor Nations”, Bloomberg, April 4, 2024.

[4] Setser B. W., “The Common Framework and Its Discontents”, Council on Foreign Relations, March 26, 2023.

[5] Gazette S., “Saudi Arabia Calls for Collective Efforts to Effectively Implement Common Framework on Debt Relief”, Saudi Gazette, October 13, 2023.

成共识、推出重组方案的时间。例如由于对程序的熟悉以及债权人之间信任度的上升，斯里兰卡的重组方案推出时间就快于预期。<sup>[1]</sup>

其次，IMF与世界银行的系列合作体现了制度内部的非正式性。在SDRM失败之后，IMF不再追求直接建立正式国际机制，而是转而通过发布工作论文、与世界银行定期召开春季和秋季年会的方式影响国际债务治理的手段与方向。如两个国际组织于2002年共同开发债务可持续性框架（DSF）和相应的债务可持续性分析（DSA）方法，是用于分析各国外部债务可持续性的首个系统性框架，形成主权债务风险评估领域最为权威和广泛应用的分析工具。<sup>[2]</sup>欧债危机爆发后，债务问题再次成为国际核心关切，IMF趁势于2013年5月发布《主权债务重组——最新进展以及对基金法律与政策框架的启示》论文，旨在通过对希腊债务危机处置的经验总结，为以后的债务处置提供思路。<sup>[3]</sup>在受到广泛关注后，于2014年9月进一步发布《加强合同框架以解决主权债务重组集体行动问题》报告，重点分析了具有普遍性的集体行动问题，提出了优化CACs合同设计与运用的思路。<sup>[4]</sup>虽然政策报告属于不具备任何约束力的倡议性文件，但通过引起国际关注与公开辩论，IMF间接推动了共识的形成。

在此轮国际债务治理中，IMF与世界银行于2022年共同设立全球主权债务圆桌会议，希望借此加快国际合作的进程。圆桌会议在程序上由IMF、世界银行和G20轮值主席国共同主持，旨在汇集主要利益相关方讨论债务处置方案。<sup>[5]</sup>根据公开文件，圆桌会议重点关注债务脆弱性诊断、债务重组关键瓶颈以及债务重组流程等技术问题。其目的包括了解债务脆弱性爆发的具体节点，特别是造成这些脆弱性的关键驱动因素与解决方案可行性；加强债务人、债权人、国际金融机构之间的信息共享；促进不同债权人待遇与负担分担的可比性，改善针对抵押贷款的处理，限制债权人在追偿过程中的立法等。由于不具备任何约束效力，圆桌会

[1] “Policy Reform Proposals to Promote the Fund’s Capacity to Support Countries Undertaking Debt Restructuring”, International Monetary Fund Policy Paper, April 9, 2024.

[2] Cassimon D., Verbeke K. and Essers D., “The IMF-WB debt sustainability framework: Procedures, applications and criticisms”, *Development Finance Agenda*, 3(1): 4–6, 2017.

[3] Sovereign Debt Restructuring—Recent Developments and Implications for the Fund’s Legal and Policy Framework, International Monetary Fund, April 26, 2013.

[4] Strengthening the contractual framework to address collective action problem in Sovereign Debt Restructuring, International Monetary Fund, September 2, 2014.

[5] Global Sovereign Debt Roundtable, International Monetary Fund, March 31, 2023, [https://www.imf.org/en/About/FAQ/gsd-roundtable\[2023-11-24\]](https://www.imf.org/en/About/FAQ/gsd-roundtable[2023-11-24]).

议在刚推出时受到普遍质疑，但其发布的共识性文件却为处理当前核心争议问题提供了重要参考。2023年的首份《圆桌会议联合主席进展报告》明确了信息披露的标准，特别是哪些信息应该披露，谁应披露信息，以及披露的正当程序。<sup>[1]</sup>2024年的《进展报告》更是聚焦官方与私人债权人在债务重组中的责任分担问题，提出了两者的可比较原则以及净现值计算方法。<sup>[2]</sup>

从实际效果来看，通过发布工作论文影响具体行为需要较长周期，而当前圆桌会议发布的进展报告能否真正落实，并运用于更多发展中国家的债务重组也存在疑问。这些不确定性体现了非正式治理的不足，但相较于早期一步到位建立SDRM的野心，当前机制更加务实，具有明显的去中心化与软约束特征。工作论文对债务问题的持续跟踪，既体现了对具体问题的深入学习，也促进了国际社会对该问题的知识更新。会议沟通意味着两个国际组织并非处于中心化的位置，而是以会议召集人的角色推进协商沟通，这更能推动利益相关方的持续参与。主要受邀方包括债务国、巴黎俱乐部和非巴黎俱乐部官方双边债权人、私人债权人（例如银行、债券持有人）以及国际金融机构。圆桌会议的讨论内容并不与具体规则挂钩，因此减少了官方、私人债权人的参与成本，同时进展报告的适时发布也在客观上实现了对当前债务处置中热点问题的覆盖。

最后，由国际技术专家、认知社群自行探索的方案倡议，体现了制度周围的非正式性。随着中国已成为部分中低收入国家的主要双边债权人，有学者建议为增强中国在债务问题中的话语权，可选择在上海组织讨论并通过发布相关文件、公报的形式有意识、策略性地推动形成国际主权债务处置的“上海模式”。<sup>[3]</sup>根据现有文件与宣言，“上海模式”提倡打造一个倡导若干新原则的多边框架。对债务违约的原因加以仔细甄别，并进行债务可持续性评估，以在债务重新安排、利息减免和本金减免三者当中选择最适合的方式。对于已完成重组的债务，“上海模式”着眼于从事前角度降低违约风险，与债务国积极开展更广泛的投融资合作。在此过程中，一方面应进一步建立全面的债务可持续性分析框架，完善指标体系、国别风险、违约风险分析；另一方面应鼓励更多通过人民币债券置换、发行人民币计价资产支持票据等证券化方式为债权人打通退出渠道。

[1] “Global Sovereign Debt Roundtable Cochairs Progress Report”, International Monetary Fund Communication Department, October 12, 2023.

[2] “Global Sovereign Debt Roundtable 2nd Cochairs Progress Report”, International Monetary Fund Communication Department, April 17, 2024.

[3] 周诚君、洪灿辉、汪浩：“构建主权债务重组的‘上海模式’”，《管理世界》，2021年第6期。

随着环境问题日益严峻，有非政府组织再次呼吁通过债务置换支持环保事业，并引起广泛讨论与实践。偿债负担将迫使中低收入国家减少政府开支，从而迟滞对其他重要项目的投入，其中包括28个最容易受到气候变化冲击的国家。<sup>[1]</sup>“环境项目融资转换”（Debt-for-nature Swap）的思路是通过减免债务国的外债，以换取该国同意使用当地货币工具，发行环境债券来支持特定环境事业。非政府组织如气候现实项目（The Climate Reality Project）、保护国际（Conservation International）等积极推广该模式，通过筹集国际捐赠以折扣价购买政府债务，并要求债务国拨出资金用于环境保护。<sup>[2]</sup>以上建议与始于20世纪80年代的“债转发展”相吻合，即债务人将所节省资金投入双方协商同意的发展领域，以期达到减轻债务压力和支持公共事务发展的双重效果。<sup>[3]</sup>

相较于制度本身与制度周围的非正式化，专家学者、非政府组织提出的倡议在短期内更难产生现实影响，但其意义在于提供了新的思路与线索，存在推动国际社会对具体问题再思考的可能性。现阶段“上海模式”还处于理论分析阶段，主要集中在专家学者内部，其意义与现实影响应该得到进一步挖掘。未来通过发挥作为主要债权方以及资源充沛、组织动员能力强的优势，中国或有机会努力推动该框架成为各债权方沟通协调和采取一致行动的新方案，促进信息公开透明和公平分担重组成本。<sup>[4]</sup>此外，由于环保问题的紧迫性，通过债务置换支持环保事业的想法正在得到更广泛的支持。非政府组织尝试在塞舌尔、伯利兹、巴巴多斯等国推进新的“债转自然”项目，以筹集资金用于保护重要自然栖息地。<sup>[5]</sup>

## 结 语

国际合作需基于国际议程设置，即先明确有待解决的全球性问题，再形成能

[1] Jensen L., “Avoiding ‘Too Little Too Late’ on International Debt Relief”, UNDP Development Futures Series Working Papers, October, 2022.

[2] The Climate Reality Project, “Debt-For-Nature-Swaps: The Right Kind of Climate Finance or Not?” [https://www.climaterealityproject.org/blog/debt-nature-swaps-right-kind-climate-finance-or-not\[2024-07-02\]](https://www.climaterealityproject.org/blog/debt-nature-swaps-right-kind-climate-finance-or-not[2024-07-02]).

[3] 孙天舒、刘娴：“债转发展：一种债务处理方式的历史演进与中国方案”，《国际经济合作》，2023年第3期。

[4] 徐奇渊、孙靓莹、熊婉婷：“发展中国家主权债务问题：一个系统、全面、有效的综合解决框架”，《拉丁美洲研究》，2023年第2期。

[5] The Nature Conservancy, “Nature Bonds Program: Unlocking Funds for Conservation and Climate Action,” [https://www.nature.org/en-us/what-we-do/our-priorities/protect-water-and-land/land-and-water-stories/nature-bonds\[2024-07-02\]](https://www.nature.org/en-us/what-we-do/our-priorities/protect-water-and-land/land-and-water-stories/nature-bonds[2024-07-02]).


获得大多数国家支持的应对方案。面对发展中国家债务可持续性问题的周期性爆发，如何化解债务问题、建立债务重组机制是国际社会的重要关切。从早期IMF试图“一步到位”建立正式机制的受挫，到当前国际社会涌现的各类自发性探索，均表明非正式治理已成为一种新兴模式。在国际问题复杂性上升、国际知识领导力普遍欠缺的背景下，依赖中心单位设计治理方案再进行“出口”的传统治理模式正走向失效。非正式治理具有去中心化、遵循贝叶斯式学习机制、提倡软性约束与方案迭代的特征，有助于推动国际社会成员在反复观察、学习中实现共识形成。

针对非正式治理的概念与理论，最后再强调三点。其一，在定义明晰上，非正式治理的核心特征在于治理推进的程序，而非参与治理的单位或议题。非正式治理强调运用不成文的程序、规范、规则来推进集体共识的形成，进而引导集体行动。主权国家可以通过建立非正式机制来协商谈判，而正式的国际组织也可以通过灵活的程序来引导议题设置。换言之，传统治理单位并非与非正式治理完全相斥。此外，非正式治理与传统治理所需解决的问题也无差异，即都是具有负面溢出效应的、需要不同利益相关方集体行动才能解决的全球性问题，区别主要在于对如何形成集体共识，如何引导集体行动的理解不同。虽然当前全球性问题的复杂性、紧迫性更加突出，但并无法断言某类问题只有通过非正式的方式才能进行治理，因而特征分析的重点落在治理形式本身。

其二，在现实运用上，随着中国已经成为部分低收入国家的主要双边官方债权人，理解非正式治理可为中国更好参与国际债务治理提供启示。当前中国主要通过与国际组织合作、参与G20财经渠道工作组会议、双边谈判的方式解决债务问题，随着非正式治理的兴起，中国理应加强对此类新兴模式的运用以增强国际话语权与影响力。比如，在中国官方参与G20渠道谈判的过程中，研究人员应提前准备工作论文以配合国际争论，特别是针对主要矛盾点阐明中方立场背后的理性思考，以引起国际社会“他者”的学习与反思。相关研究机构或智库也可通过非正式渠道设计创新性方案，其目的并非要求其他利益相关方直接接受，而是在高国际参与度的条件下实现方案的持续迭代与优化。在当前国际格局下，治理理念的形成需经历一个自下而上的过程。虽然非正式治理的具体绩效有待提升、实施方式有待精细化，但该模式可能产生的长期影响已不可忽视。

其三，在理论发展上，非正式治理研究仍处于兴起阶段，未来对其类型、条件、绩效等维度的细分研究都具有重要意义。本文虽以国际主权债务问题为切入



点分析非正式治理的涌现、特征及优势，但该治理模式的兴起并非限于金融领域，在其他诸如气候变化、发展援助、安全合作等领域或许也存在类似的治理实践。<sup>[1]</sup>非正式治理具有广泛性、可复制性的原因在于其他领域也面临着相似挑战，包括治理问题复杂性上升、治理单位多元性加强、治理权威与知识领导力分散等现象，同时治理方案也往往呈现反复迭代的演变趋势。正是因为治理的非正式化提升了国际社会各个单位的参与度，才更有利于形成新的主张。未来可进一步分析非正式治理在不同领域的适用性、治理单位选择该模式的动机函数，以及在何种条件下非正式治理更能产生实际绩效，从而在理论层面丰富全球治理机制，在实践层面服务于解决全球新挑战。

（责任编辑：崔秀梅）

---

[1] Abbott K. W. and Biersteker T. J., “Informality in Global Governance: An Introduction”, in Abbott K. W. and Biersteker T. J eds., *Informal Governance in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2024, pp.3-28.