制定亚太地区基础设施项目负责任借贷的国际标准

专家报告

目录

引言 3
第 1 章 亚太地区基础设施融资的现状与动态 5
第 2 章 亚太地区基础设施融资的风险与问题 7
2.1. 政治风险与国家主权问题 7
2.2. 经济与金融风险 9
2.3. 环境与社会风险 10
2.4. 战略安全风险 12
第 3 章 现行负责任主权借贷的国际法基础及其实施机制 14
3.1. 联合国发展融资框架与借贷共同责任 14
3.2. 负责任信贷与优质基础设施的核心原则 15
3.3. 负责任信贷在债务周期中的实施机制 16
3.3.1. 债务可持续性评估、信息透明与国内程序 16
3.3.2. 多边开发银行的项目保障、合同约束与问责 17
3.3.3. 债务重组与借款国能力建设 18
3.4. 相关国际规范与不同融资主体的适用 19
3.4.1. 反腐败、气候变化与人权要求 19
3.4.2. 出口信贷与私人项目融资 20
3.5. 现行规范体系的基本特征 21
第 4 章 现行国际机制的不足与标准制定前景 22
4.1. 现行国际机制的主要局限 22
4.2. 现有文件没有涵盖的问题 24
4.3. 可能的解决办法 27
第 5 章 主要利益相关方 31
5.1. 主要矛盾 33
结论 34
来源 35
英文条目 35
中文条目 37
术语表 40

引言

交通、能源和数字基础设施的发展对亚太地区的经济增长和区域一体化具有战略意义。根据亚洲开发银行 2017 年的研究，2016—2030 年亚洲发展中国家基础设施投资总需求估计为 26 万亿美元[1]。国内财政资源有限，因此需要吸引外部资本，包括双边政府贷款、国际金融机构贷款和私人投资。

同时，基础设施借贷伴随着重大风险。项目成本高、回收期长、汇率波动和信贷协议透明度不足，可能导致债务负担增加，并限制国家的预算能力。例如，国际货币基金组织 2026 年 2 月发布的评估指出，尽管老挝公共债务占 GDP 的比重有所下降，但其债务仍不可持续。此外，根据世界银行 2025 年的数据，只有 25% 的低收入国家公开了每一笔新贷款的具体信息。

在此背景下，负责任借贷尤为重要。它要求在借贷过程中充分考虑债务可持续性、项目的经济可行性、贷款条件的透明度，以及项目可能产生的社会和环境影响。这不仅意味着借款国需要合理评估自身的偿债能力，也要求贷款方充分考虑贷款风险，并明确相关的贷款条件。

联合国大会第二委员会主要负责审议经济和财政问题，包括宏观经济政策、国际贸易、国际金融体系、外债可持续性、发展融资、可持续发展、全球化与相互依存以及消除贫困等议题。

每年，第二委员会都会在“宏观经济政策问题”议题下审议“外债可持续性与发展”这一分项。在相关讨论中，联合国大会通过决议，强调债权人和债务人在预防和应对债务危机方面均负有责任，并呼吁各方采取负责任的借贷实践[2]。

在这一议程框架内，委员会可建议：

1）制定负责任贷款的自愿性国际原则；

2） 推动债务可持续性分析方法的协调；

3）提高基础设施贷款条件的透明度；

[1]亚洲开发银行. Meeting Asia's Infrastructure Needs. 马尼拉: ADB, 2017.

[2]United Nations. Economic and Financial Committee (Second Committee) // United Nations General Assembly : — URL: https://www.un.org/en/ga/second/ (访问期间: 24.10.2026).

4）推动环境和社会标准的制定与应用；

5）加强联合国、国际货币基金组织、世界银行、亚洲开发银行和亚太经社会的合作；

6）推动建立区域基础设施融资数据库或登记机制；

7）向亚太地区国家提供技术援助；

8）促进本地债券市场发展和混合融资机制的应用。

与此同时，联合国大会第二委员会无权：

1）强制修改双边信贷协议的条件；

2）规定国际贷款或商业贷款的强制性利率；

3）直接对私人银行实施制裁；

4）直接干涉各国主权的预算和金融政策；

5）取代国际货币基金组织、世界银行或亚洲开发银行的职能；

6）直接监督信贷合同的履行；

7）制定能够自动对所有贷款人和借款人产生法律约束力的统一监管规则。

第 1 章 亚太地区基础设施融资的现状与动态

在过去 3 至 5 年间，受宏观经济不确定性和利率上升的影响，亚太地区基础设施项目的融资呈现出高度波动性[3]。根据亚洲开发银行 2017 年的评估，考虑到气候因素，到 2030 年，亚洲发展中国家每年需要约 1.7 万亿美元的基础设施投资[4]。

2023 年，全球基础设施领域的私人投资名义金额增长了 10%[5]，但这一增长几乎完全来自发达市场，而中低收入国家则面临资本流入小幅下降的情况，亚太地区各国经济也受到影响。2023 至 2024 年间，该地区基础设施融资的整体活跃度持续下降：该地区的已成交交易额较 2023 年下降了 20% 以上，项目融资规模则缩减了 26%[6]。

尽管市场整体趋于降温，但仍出现了重要的结构性转变。这些变化反映了投资者和借款人正在适应资本成本高企及监管要求趋严的新环境。

首先，混合融资的作用日益凸显：在东亚和太平洋地区，混合融资流量从 2023 年的 11 亿美元增至 2024 年的 40 亿美元[7]。这一近四倍的增长，主要得益于公共资金发挥风险分担作用，从而提高了项目对商业投资者的吸引力。此类机制在初期成本高、投资回收期长的领域尤为受到青睐。混合融资的扩展还使风险较高的国家能够吸引资本，而这些国家原本无法获得纯商业融资。

其次，市场工具的使用正在增加：亚太地区基础设施项目发行的债券规模在 2024 财年增长了 20%，达到 665 亿美元。债券融资使发行人能够接触到更广泛的投资者群体，并且通常可以锁定长期利率，这在利率波动的背景下尤为重

[3]Global Infrastructure Hub. Infrastructure Monitor 2024: Global Trends in Private Investment in Infrastructure. — 2024. — URL: https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2025-05/infrastructure-monitor-2024-report.pdf (访问日期: 28.10.2026).

[4]Asian Development Bank. Meeting Asia's Infrastructure Needs. — Manila : Asian Development Bank, 2017. — URL: https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs (访问日期: 28.10.2026).

[5]Global Infrastructure Hub. Infrastructure Monitor 2024: Global Trends in Private Investment in Infrastructure. — 2024. — URL: https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2025-05/infrastructure-monitor-2024-report.pdf (访问日期: 28.10.2026).

[6]IJGlobal. IJGlobal Regional Report – APAC FY 2024 // IJGlobal : — 2025. — 3 March. — URL: https://www.ijglobal.com/Widget/Download/224675? (访问期间: 28.10.2026).

[7]Convergence. State of Blended Finance 2025. — 2025. — URL: https://downloads.ctfassets.net/4cgqlwde6qy0/6PUhZboJ4cylDIxjcGGZWZ/8869e1f6b41476213304b403691e06f6/Convergence_State_of_Blended_Finance_2025.pdf (访问日期: 28.10.2026).

要。

第三，债务融资仍占据主导地位：2023 年，债务占所有私营基础设施投资的 77%[8]，这一比例在过去十年间保持稳定。这种融资结构源于基础设施资产现金流的可预测性，其特点与固定收益类债务的特征相契合。包括养老基金和保险公司在内的投资者，将基础设施债务视为一种在相对较低风险水平下实现投资组合多元化的方式。然而，债务占比过高也意味着项目仍易受利率变动的影响，在货币政策收紧的背景下，这给借款人带来了额外的挑战。

第四，根据世界银行《2025 年国际债务报告》，2022 年至 2024 年期间，中低收入国家偿还的外债本金和利息总额比获得的新融资多出 7410 亿美元。2024 年，这些国家的外债利息支付达到 4154 亿美元。同时，双边债权人向中低收入国家提供的净债务资金流入下降至 45 亿美元，为 2008 年全球金融危机以来的最低水平[9]。

联合国贸易和发展会议指出，亚洲和大洋洲占全球政府债务的 24% 以上，即发展中国家债务的约四分之三。该机构在 2026 年的报告中称，亚太地区吸引了发展中国家 70% 以上的外部资金流入[10]。

[8]Global Infrastructure Hub. Infrastructure Monitor 2024: Global Trends in Private Investment in Infrastructure. — 2024. — URL: https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2025-05/infrastructure-monitor-2024-report.pdf (访问期间: 22.10.2026).

[9]World Bank. International Debt Report 2025. — Washington, DC : World Bank, 2025. — URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099122225162037208/pdf/P165236-a536f876-71a7-4abb-b204-80ef88d247a1.pdf (访问期间: 22.10.2026).

[10]联合国大会第八十一届会议. 《外债可持续性与发展：秘书长的说明》. A/81/258, 2026 年 7 月 22 日.

第 2 章 亚太地区基础设施融资的风险与问题

亚太地区是全球经济增长的重要引擎，但基础设施投资缺口巨大。亚洲开发银行 2017 年的估算显示，该地区到 2030 年每年需要约 1.7 万亿美元的基础设施投资，才能维持增长势头并应对气候变化。该估算此后被亚洲基础设施投资银行等机构在区域基础设施融资讨论中多次引用，成为常用的参照数据之一。[11] 大规模基础设施融资在推动经济发展的同时，也带来了一系列复杂的风险和挑战。本章分析亚太地区基础设施融资面临的主要风险类型，包括政治与主权风险、经济与金融风险、环境与社会风险，以及战略安全风险。通过典型案例的比较分析，揭示这些风险的成因、表现及其对借款国的影响，并探讨现有国际规则的局限性，为后续章节讨论国际标准的制定奠定基础。本章所引用的案例数据截至 2026 年 10 月，部分项目的运营和债务状况可能发生变化。

2.1. 政治风险与国家主权问题

当一国基础设施项目高度依赖外国融资时，可能对债权国产生经济和政治依赖，进而影响其政策自主性。这种依赖关系在债务规模较大、还款压力沉重的情况下尤为明显。中老铁路项目总投资约 59 亿美元，其中中国进出口银行提供 35.4 亿美元贷款，约占总投资的 60%。项目开通后，老挝确实面临债务压力。国际货币基金组织 2026 年 2 月的报告指出，尽管老挝公共债务占 GDP 比重有所下降，但债务仍处于“不可持续”水平。老挝的债务问题在很大程度上源于水电部门国有企业，特别是电力公司的负债，而铁路项目本身的债务只是整体财政脆弱性的一部分。国际货币基金组织在评估中特别强调，加强国有企业监管，尤其是电力部门监管，是改善财政风险管理的关键。债务依赖并非由单一债权国造成。2022 年斯里兰卡对华债务仅占外债总额的 10%-12%，而 80%-90% 的债务来自西方金融机构和国际资本市场。这说明，债务问题往往源于借款国自身的经济结构和全球金融环境的变化，而非单纯的“债务陷阱”。港口、铁路、电网、通信网络等战略性基础设施的外资参与，引发了对国家安全和技术主权的担忧。当外国

[11]亚洲开发银行，满足亚洲基础设施需求（马尼拉，2017 年）

企业获得这些关键设施的运营权时，可能带来数据安全、网络安全和供应链安全等方面的风险。

汉班托塔港常被引为“债务陷阱外交”的典型案例。2017 年，斯里兰卡将港口 70% 股权以 11.2 亿美元租让给中国招商局港口控股有限公司，租期 99 年。[12]西方媒体多将此解读为斯方因债务压力被迫出让战略资产。然而，卡内基国际和平基金会的研究指出，汉班托塔港项目最初源于斯里兰卡自身的政治与经济发展需要，中方并未主动提出这一交易。[13]中国驻法国大使馆援引的斯里兰卡经济学家报告进一步说明，汉港项目建设期贷款平均利率约 3.2%，截至 2016 年并未导致斯方偿债困难，出租港口时该笔债务仅占斯政府外债偿还总额的 2.4%。斯里兰卡债务困境的主因在于其高度依赖高成本的国际资本市场融资，而非中国贷款。[14]将复杂的基础设施融资简单归结为“债务陷阱”并不准确。对战略基础设施“控制权”的讨论需要回到项目层面：商业可行性、合同条款的公平性以及借款国在谈判中的议价能力，才是判断融资安排是否构成不当影响的依据，而非仅凭租期长短或股权比例作出推断。

当一国对某一债权国形成高度依赖时，可能在联合国投票、地区安全合作等议题上倾向于支持债权国的立场。亚太地区国家普遍采取多元化外交策略，在大国之间寻求平衡。太平洋岛国的研究表明，这些国家并非被动接受大国影响，而是主动利用大国竞争争取更好的发展条件。太平洋地区近年的变化提供了一个不同的观察视角。洛伊研究所 2026 年《太平洋援助地图》显示，中国对该地区的贷款承诺已从 2010 年代年均约 3.6 亿美元降至 2020 年以来年均约 9000 万美元，与此同时澳大利亚签署了 24 亿美元的新贷款协议，取代中国成为该地区最大的基础设施贷款方。中国则转向更多小额赠款和“小而美”项目。这一转变

[12]Sirilal R., Aneez S. Sri Lanka signs $1.1 billion China port deal amid local, foreign concerns // Reuters. — 2017. — 29 July. — URL: https://www.investing.com/news/economy-news/sri-lanka-signs-$1.1-billion-china-port-deal-amid-local,-foreign-concerns-511991 (访问日期: 24.10.2026).

[13]Ferchen M., Perera A. Why Unsustainable Chinese Infrastructure Deals Are a Two-Way Street // Carnegie Endowment for International Peace. — 2019. — 23 July. — URL: https://carnegieendowment.org/china/research/2019/08/why-unsustainable-chinese-infrastructure-deals-are-a-two-way-street (访问日期: 24.10.2026).

[14]中华人民共和国驻法国大使馆. 关于斯里兰卡对华债务问题的六大真相. 2022-12-26.

的成因是多重的：自 2019 年以来太平洋岛国对债务负担的担忧上升、融资渠道增加，以及中国银行放贷能力变化，共同导致中国贷款需求下降。换言之，借款国并非被动接受某一债权国的影响；融资渠道多元化之后，单一债权国能够发挥的作用也随之下降。[15]

2.2. 经济与金融风险

基础设施项目通常投资规模大、回报周期长，项目收益一旦不及预期，就可能转化为债务不可持续。雅万高铁是这一风险的典型。雅加达至万隆高速铁路是东南亚首条高铁，中国国家开发银行提供约 75% 的融资。建设过程中成本超支，总投资从最初的 55 亿美元增至约 72 亿美元，原因包括土地征收困难、疫情影响和设计变更。[16]运营效益方面的问题更为突出：原预计年乘客量可超过 1800 万人次，2025 年实际约 620 万人次；运营公司 2025 财年最终亏损约 5 万亿印尼盾，较上年扩大 19%，截至 2025 年底负债约 20 万亿印尼盾。2026 年 9 月，印尼政府完成对运营公司 60% 股权的接管，中国同意将原本 40 年期的贷款期限延长至 80 年，年度偿还额降至约 1 万亿印尼盾。[17]雅万的问题不只是“收益不及预期”，更在于项目收益结构与客流基础不匹配：线路短、沿线人口与经济密度有限，票价与客流难以同时支撑运营成本和债务偿还。当实际客流长期低于预测水平时，亏损只能由借款国财政填补，进而挤占其他公共服务支出。中老铁路提供了一个对照。2025 年，中老铁路全年发送旅客 1951 万人次，货物运输量达 2448 万吨，同比增长 24.6%，跨境货物覆盖 19 个国家和地区。铁路开通后，万象至昆明的陆路运输价格下降 40%–50%，老挝国内物流成本降低 20%–40%。[18]与雅万不同，中老铁路的收益增长主要来自跨境货运，其财务表现主要取决于区域贸易流量，而非依赖单一国家的国内客流。

[15]Duke R., Rajah R., Xu J. Australia expands Pacific aid lead as China shifts strategy // Lowy Institute. — 2026. — 28 July. — URL: https://www.lowyinstitute.org/publications/2026-pacific-aid-map-report (访问日期: 20.10.2026).

[16]印尼商报，〈印尼财长：雅万高铁债务重组后偿还期最长 80 年〉，2026 年 9 月 8 日。

[17]印尼商报，同前注 16。

[18]新华社，〈中老铁路 2025 年客货运量均创新高〉，2026 年 1 月。

大多数基础设施贷款以外币计价，而项目收入通常以本币计价。当借款国货币贬值时，以外币计价的债务折合本币后的偿债负担就会加重。老挝是一个具体的例子：基普贬值后，中老铁路贷款的实际偿债负担相应上升。国际货币基金组织在 2026 年老挝第四条款磋商报告中，将外部脆弱性列为老挝面临的主要下行风险之一，并指出高外债、储备不足和经济多元化程度有限，使老挝易受全球金融条件收紧的冲击。[19]外债以硬通货计价，而政府收入以本币为主，本币贬值就会直接加重偿债负担。储备不足则使政府缺少干预汇率的手段，这一压力更难缓解。

双边基础设施贷款的一个突出问题是透明度不足。与多边开发银行贷款不同，双边贷款合同往往包含保密条款，利率、担保安排和违约条件等关键信息通常不会向公众披露。世界银行 2025 年《完全的债务透明度》报告指出，低收入国家中公布部分债务数据的比例已从 2020 年的不足 60% 升至 75% 以上，但只有 25% 的国家披露新签债务的逐笔贷款信息；私募配售、央行掉期和抵押交易等复杂安排的增加，使债务报告进一步复杂化。

不透明贷款条件的后果之一，是隐性债务的积累。政府担保的国有企业贷款在账面上可能不计入政府直接债务，但一旦企业无力偿还，担保责任便转化为政府的或有负债。老挝电力类国有企业的情况正是这一后果的体现：电力行业国有企业的或有负债构成老挝财政风险的主要来源之一，在电价改革完成之前，这些企业可能持续陷入亏损。这类负债与汇率风险叠加时，透明度不足会直接影响债务可持续性评估的准确性。

2.3. 环境与社会风险

大型基础设施项目对生态环境的影响同样不容忽视。铁路、公路、港口等线性工程可能切割生态系统，破坏野生动物栖息地，影响生物多样性。北京大学的研究指出，中老铁路穿越热带雨林和山区，建设期间对沿线生态系统造成了

[19]International Monetary Fund. Lao People's Democratic Republic: 2025 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Lao People's Democratic Republic. — Washington, DC : International Monetary Fund, 2026. — (IMF Country Report ; No. 26/050). — URL: https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2026/050/article-A003-en.pdf (访问日期: 24.10.2026).

一定影响；随着铁路运营的深入，经济活动集聚、产业结构变迁和城镇化发展可能带来更广泛的生态效应，需要长期监测和评估。[20]项目对环境的影响程度，很大程度上取决于适用的标准。与多边开发银行项目相比，部分双边融资项目的环境影响评估标准可能较低，执行力度不足。中老铁路的环境和社会保障措施相对薄弱，一个重要原因在于融资渠道的制度设计：多边开发银行的环境社会标准，其适用范围限于该机构自身参与融资的项目——世界银行《环境与社会框架》仅适用于其投资项目融资，亚行《保障政策声明》亦仅对亚行融资项目有效。当融资完全通过双边渠道安排时，上述标准在制度上并无适用的依据，项目的环境社会要求因而取决于双边协议的具体约定，而非多边机构的统一框架。双边融资渠道的存在，客观上为借款国和贷款方提供了绕开严格保障标准的空间。[21]

基础设施建设需要大量土地，可能导致人口迁移和生计丧失。如果补偿不足、安置不当，可能引发社会矛盾。世界银行环境与社会框架第五标准专门针对土地征收与非自愿移民作出规定，要求尽量避免或减少非自愿移民、对受影响人口进行充分补偿、帮助移民恢复或改善生计水平，并与受影响社区充分协商。[22]

在实际操作中，这些标准的执行仍面临挑战。部分项目存在补偿标准偏低、安置方案不完善、公众参与不足等问题；当项目涉及少数民族或边缘化群体时，文化和社会影响可能更为复杂。与土地问题并行的还有劳动力问题：外国承包商参与基础设施建设时，可能带来本国劳动力和技术人员，引发当地就业担忧。中老铁路建设期间，大量中国工人进入老挝，引发当地民众对就业机会被挤占的担忧；虽然项目也雇用了部分当地工人，但技术岗位和管理岗位多由中方人员担任。短期来看，外国劳动力的引入可能减少当地就业机会；长期来看，技术转移和技能培训有助于提升当地劳动力素质。基础设施项目的收益和成本往往在不同社会群体之间分配不均。城市居民、商业精英可能从改善的交通条件中获

[20]北京大学国家发展研究院. “一带一路”基础设施建设的生态效应评估. 北京: PKU, 2026.

[21]World Bank. Environmental and Social Framework (ESF) // The World Bank : официальный сайт. — URL: https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework (访问日期: 21.10.2026).

[22]World Bank, Environmental and Social Framework (Washington, D.C., 2016), 同前注

益，农村居民和小农户可能因土地征收而受损。联合国可持续发展目标强调“不让任何人掉队”，要求基础设施发展具有包容性。这一要求落到操作层面，就是两个具体问题：项目收益如何在不同群体间分配，受损群体如何得到补偿。这两个问题不解决，包容性就无法实现。

2.4. 战略安全风险

港口、机场、通信网络等民用基础设施可能具有军事用途潜力，这种“双重用途”特性引发了对战略安全的担忧。有研究指出，中国参与建设的基础设施可能被用于增强军事投射能力，例如深水港理论上可以停靠军舰，通信网络可能具有情报收集功能。但“可能”与“实际”之间需要区分，分析这一问题至少应区分三种情况：实际军事化、潜在军事用途和政治化叙事。实际军事化是指设施被明确用于军事目的；潜在军事用途是指设施具备军事用途潜力但目前未用于此目的；政治化叙事则是将正常商业项目政治化并夸大安全威胁。汉班托塔港的争议在很大程度上属于第三种：部分西方媒体报道该港可能用于军事目的，但缺乏实质证据，港口目前主要用于商业运营。如果不区分“潜在用途”与“实际使用”，就容易陷入政治化叙事。反过来，如果确实存在实际军事化的证据，讨论就应当回到具体设施的具体使用，而不是停留在“可能”层面。

数字基础设施，包括光纤网络、数据中心和 5G 基站，涉及数据安全和网络安全问题。外国企业参与这些项目可能引发对数据泄露和网络攻击的担忧。这一问题涉及不同国家的科技企业。关键在于建立有效的网络安全标准和监管框架，确保关键信息基础设施的安全。上述问题都发生在亚太地区大国战略竞争的背景下。中国“一带一路”倡议、美国“印太战略”、日本“高质量基础设施”倡议等，都在争夺地区影响力，太平洋岛国是焦点之一。洛伊研究所 2026 年的数据提供了一个观察竞争动态变化的窗口：中国对太平洋地区的贷款从过去的大额项目转向“小而美”援助，澳大利亚重新成为该地区最大的贷款方。这一转变既反映了太平洋岛国对债务负担的担忧和融资渠道的多元化，也说明大国在基础设施融资领域的竞争格局并非静态。卡内基国际和平基金会的研究此前已指出，中

国对太平洋地区的融资在2021年后显著下降，变得更加有针对性。[23]这些变化说明，基础设施融资的战略维度需要持续观察，不宜套用固定框架——竞争格局在变，对“双重用途”的判断也应当随具体项目、具体证据而调整，而不是把一个静态标签套在所有项目上。

[23]Baruah D. M., Prasad S., Zhang D. How Chinese Financing Shapes the Pacific // Carnegie Endowment for International Peace : официальный сайт. — 2024. — 8 February. — URL: https://carnegieendowment.org/posts/2024/02/how-chinese-financing-shapes-the-pacific (访问日期: 21.10.2026).

第 3 章 现行负责任主权借贷的国际法基础及其实施机制

3.1. 联合国发展融资框架与借贷共同责任

负责任基础设施信贷尚未形成一部统一、具有普遍约束力的国际公约。现行规范体系主要由联合国发展融资文件、负责任主权借贷原则、国际金融机构的债务评估工具、多边开发银行的项目保障政策，以及反腐败、气候变化、人权、出口信贷和私人项目融资规范共同构成。这些文件的法律效力和适用主体并不相同：有些属于国家间的政治承诺，有些通过金融机构内部政策和贷款合同实施，还有一些则构成缔约国的条约义务。因此，理解现行制度不仅需要考察其规定了哪些原则，也需要考察这些原则如何进入借款决策、项目合同、国内管理和债务危机处理过程。

2002 年《蒙特雷共识》首次较系统地将发展融资、外债可持续性和国际债务合作纳入同一政策框架。文件承认基础设施和发展投资需要外部融资，同时强调债务人和债权人应共同预防并解决不可持续债务问题，并提出改进债务可持续性评估、推动负责任借贷以及探索主权债务重组安排。《蒙特雷共识》还将自然灾害、贸易条件严重恶化和冲突等外部冲击纳入债务评估，为后来在贷款合同中加入危机暂停和灾害应对条款提供了政策基础。

2008 年《多哈宣言》进一步明确，维护长期债务可持续性不仅是借款国的责任，也是贷款人的责任。宣言提出，债务解决应是官方和商业债务人、债权人的共同责任，其主要目标应是促进发展和恢复债务可持续性；为此，需要加强透明度与问责、改善债务管理、尊重借款国的发展战略，并促进不同债权人获得可比待遇。宣言还鼓励债权人和债务人酌情使用国际货币基金组织与世界银行的债务可持续性框架，并通过技术援助提高发展中国家的债务谈判和管理能力。

2015 年《亚的斯亚贝巴行动议程》将上述原则与《2030 年可持续发展议程》衔接。其第 93—107 段强调，应加强债务管理，合理控制债务规模，定期评估债务风险，并提高公共债务和政府担保债务数据的透明度。并提出研究建立包含债务重组信息的中央数据登记系统。第 97 段在确认借款国负有维持可持续债

务责任的同时，明确贷款人不得以破坏借款国债务可持续性的方式提供贷款，并提及联合国贸易和发展会议。文件还鼓励采用集体行动条款、改进同位条款，并研究债务转发展、债务转自然等工具。这意味着，基础设施融资评估不能只关注贷款能否发放，还应考虑项目的发展收益、长期财政承受能力和危机处置安排。

2025 年《塞维利亚承诺》在延续前述框架的基础上提出了更具体的实施安排。第 48 段要求联合国秘书长会同国际货币基金组织和世界银行召集工作组，以联合国贸易和发展会议原则和二十国集团《可持续融资操作指南》等为基础，提出一套整合后的自愿性负责任主权借贷指导原则及实施建议。文件还涉及议会监督、全球债务数据登记、气候韧性债务条款、债务暂停条款和借款国平台等安排。这些措施仍尊重各国自主决定发展和借款政策的原则，其实施主要依靠国家参与、机构合作和信息披露，而不是建立一个凌驾于借款国之上的国际审批机关。

3.2. 负责任信贷与优质基础设施的核心原则

联合国贸易和发展会议于 2012 年发布的《负责任的主权贷款与借款原则》是目前较为直接针对主权借贷行为的专门性国际文件。该文件共提出十五项原则，其中第 1—7 项主要规定贷款人的责任，第 8—15 项主要规定借款人的责任。这种划分体现了一个重要思路：贷款决策失误或项目失败不应自动归咎于借款国一方。该文件属于软法，不直接创设具有法律约束力的条约义务，但为理解和规范负责任的主权借贷行为提供了较为完整的框架。

在贷款发放前，贷款人应开展尽职调查，核实借款方是否获得了合法授权，并根据现有最佳信息和客观的技术标准，真实评估借款方的偿债能力。评估范围不应局限于显性政府债务，还应包括政府担保及其他或有负债。即使贷款具有外交、发展合作或地缘战略方面的目标，贷款人也不能以这些目标取代对借款方偿债能力的分析。

借款国则应建立透明的授权和监督程序，披露债务信息，避免过度借款，并对贷款的成本与收益进行中长期评估。会议还提出，基础设施贷款的预期社会收益至少应与可能承担的利率水平相匹配，计算时应考虑社会和环境成本。

在项目实施阶段，相关原则要求评估项目在财务、运营、社会、文化和环境方面的可能影响，公开项目评估结果，并在必要时开展放款后的持续监测。因此，项目可行性研究不能仅限于工程技术和商业回报，还应涵盖就业、移民安置、社区文化、生态影响以及政府可能承担的隐性救助责任。项目范围或外部条件发生重大变化时，持续监测和重新评估也具有重要意义。在债务管理阶段，双方应保持信息透明、开展审计并进行国际合作；发生偿债困难时，则应通过善意谈判恢复债务可持续性。

二十国集团文件进一步将上述要求与基础设施的全生命周期治理结合。2019 年《优质基础设施投资原则》分别涉及发展影响、全生命周期成本、环境因素、风险韧性、社会包容和基础设施治理。其中，建设、运营和维护成本以及延期和超支风险应被纳入经济效率评估，项目财务可持续性和宏观债务可持续性也应同时考虑[24]。

《可持续融资操作指南》及其诊断工具则从融资适当性、信息共享、金融支持一致性和债权人协调等方面，为贷款人提供操作参照[25]。这些原则说明，负责任贷款不仅涉及债务规模，还涉及项目选择、合同质量、运营成本、公共采购和长期治理。

3.3. 负责任信贷在债务周期中的实施机制

3.3.1. 债务可持续性评估、信息透明与国内程序

债务可持续性分析是负责任信贷的主要技术工具。国际货币基金组织与世界银行的低收入国家债务可持续性框架通过债务承载能力分类、基准情景预测和压力测试，对债务困境风险进行分级，并用于指导借款决策、官方贷款和赠

[24]二十国集团. 《二十国集团优质基础设施投资原则》. 大阪: 二十国集团, 2019.
[25]国际货币基金组织、世界银行. 《二十国集团可持续融资操作指南：诊断工具》. 2019.

款分配。2026 年通过的框架改革进一步强化了对国内债务、长期发展和气候风险以及数据质量的关注。这一机制使偿债能力成为可比较、可定期复核的评估对象，但其使用方式和实际影响仍取决于不同债权人是否采用相关分析。

信息透明则连接国际评估与借款国国内治理。二十国集团诊断工具鼓励披露逐笔贷款的金额、用途、利率、期限、宽限期和担保结构，定期与借款国及国际金融机构核对数据，并避免通过保密条款阻碍必要的债务报告；对于担保贷款，还应说明担保安排及其是否反映在金融条件中[26]。

这对基础设施融资尤其重要，因为资源抵押、项目收入质押、国有企业借款和政府担保可能形成未充分反映在显性债务中的财政风险。

国际原则还需要通过国内程序落实。借款授权、预算审批、公共采购、政府担保登记、议会报告和独立审计，决定了国际上的透明度要求能否转化为可执行的国家义务。联合国文件一方面鼓励加强这些程序，另一方面承认各国有权根据本国法律和发展战略选择具体制度。因此，现行机制通常提供评估和披露标准，而不直接规定各国必须采用完全相同的债务管理或公私伙伴关系立法。

3.3.2. 多边开发银行的项目保障、合同约束与问责

多边开发银行的环境和社会政策将宏观债务原则落实到具体基础设施项目。亚洲开发银行 2009 年《保障政策声明》以环境保护、非自愿移民和原住民保障为核心，要求开展影响评估、信息披露和公众协商；2024 年通过的新《环境与社会框架》进一步扩大了保障范围，并在过渡期内与既有政策安排衔接[27][28]。

亚洲基础设施投资银行的《环境与社会框架》由环境与社会政策、三项环境与社会标准以及排除清单组成，分别涉及环境与社会评估和管理、土地征收与非自愿移民、原住民问题。其“项目受影响人群机制”为认为自身因银行未执行环境与社会政策而受到或可能受到不利影响的人群提供独立申诉渠道，并设有早期问题解决、争端解决和合规审查职能[29]。

[26]国际货币基金组织、世界银行. 《二十国集团可持续融资操作指南：诊断工具》. 2019.
[27]亚洲开发银行. 《保障政策声明》. 马尼拉: 亚洲开发银行, 2009.
[28]亚洲开发银行. 《环境与社会框架》. 马尼拉: 亚洲开发银行, 2024.
[29]亚洲基础设施投资银行. 《受项目影响人群机制》. 北京: 亚洲基础设施投资银行, 2025.

世界银行也建立了环境与社会框架及检查小组机制，通过独立审查、管理层行动计划和后续监督处理项目实施中的合规问题[30][31]。这些保障要求可以通过融资协议转化为借款国或项目客户的合同义务。亚投行《环境与社会框架》第81段要求，项目法律文件应载入客户为遵守环境与社会政策、相关标准和排除清单所需采取的行动、实施期限、监测及报告义务[32]。

因此，影响评估、移民安置计划、利益相关方参与和整改措施可以成为放款条件或持续性合同承诺，而不仅是放款前的一次性审查。项目设计或实施方式发生重大变化并可能产生新增影响时，还可以触发重新评估、协商和补充披露，由此形成"政策标准—融资合同—持续报告—独立申诉—整改行动"的实施链条。

在共同融资项目中，实施机制还涉及不同机构之间的协调。亚投行允许在共同融资方政策与其政策实质一致、且具备适当监测程序时，适用共同融资方的环境与社会制度，同时鼓励各机构协调项目评估、监测、报告和投诉处理方式。不过，采用共同融资方政策并不当然免除亚投行自身的信息披露要求[33]。

开发银行也可以有条件地依赖借款国或客户自身的制度，但通常需要进行差距评估并确定补充措施。这种安排有助于减少重复审查并尊重国内制度，同时也使不同融资机构之间的标准衔接成为实施过程中的重要问题。

3.3.3. 债务重组与借款国能力建设

债务危机发生后的实施机制主要包括巴黎俱乐部和二十国集团《共同框架》。巴黎俱乐部以团结、协商一致、信息共享、逐案处理、条件性和待遇可比性为工作原则；《共同框架》则将二十国集团和巴黎俱乐部官方双边债权人纳入官方债权人委员会，以国际货币基金组织支持的计划及基金组织—世界银行债务可持续性分析确定处理需求，并要求其他官方和私人债权人提供可比待遇[34]。

[30]世界银行. 《世界银行环境与社会框架》. 华盛顿: 世界银行, 2017.

[31]世界银行检查小组. 《关于检查小组》.URL: https://www.inspectionpanel.org/about-us/about-inspection-panel (访问日期: 25.10.2026).

[32]亚洲基础设施投资银行. 《环境与社会框架》（2024 年 6 月修订）. 北京: 亚洲基础设施投资银行, 2024.

[33]亚洲基础设施投资银行. 《环境与社会框架》（2024 年 6 月修订）. 同前注

[34]巴黎俱乐部. 《二十国集团超越债务暂停偿付倡议的共同框架》.2020.

联合国大会第 69/319 号决议则从更一般的层面提出主权、善意、透明、公正、公平待遇、主权豁免、合法性、可持续性和多数重组九项原则，并鼓励采用集体行动条款，防止不合作的少数债权人阻碍多数债权人已经接受的重组[35]。

这些安排并不建立普遍适用的主权破产法院，而主要通过债权人协调、合同条款和逐案谈判实施。此外，《塞维利亚承诺》提出的借款国平台已于 2026 年 4 月启动，由联合国贸易和发展会议担任秘书处，用于开展同行学习、技术援助、知识共享和集体政策表达。平台以自愿参加为基础，不代替各国作出借款或重组决定，也不构成集体债务谈判机构[36]。

其作用主要在于改善借款国的信息、技术和谈判能力，并为不同地区交流债务管理经验提供渠道。

3.4. 相关国际规范与不同融资主体的适用

3.4.1. 反腐败、气候变化与人权要求

除直接规范主权信贷的文件外，部分国际条约和联合国指导原则从项目后果角度提供补充要求。《联合国反腐败公约》第 9 条要求缔约国建立以透明、竞争和客观决策标准为基础的公共采购制度，并提高公共财政管理的透明度与问责性，包括及时报告收支、建立会计审计和内部控制制度[37]。

与多数负责任信贷软法不同，该公约对缔约国具有条约约束力，但仍须通过国内采购、预算、审计和刑事法律制度实施。

《巴黎协定》第 2 条第 1 款（丙）项提出使资金流向符合低温室气体排放和气候韧性发展路径，第 9 条则规定发达国家缔约方应继续为发展中国家的减缓和适应行动提供资金资源[38]。

这些条款并非专门的贷款条件规则，但为审查高碳基础设施的长期环境成本、气候风险及搁浅资产风险提供了国际法背景。在人权方面，2019 年《经济改革政策人权影响评估指导原则》要求将人权影响评估纳入债务战略和债务可

[35]联合国大会. 《主权债务重组进程基本原则》: A/RES/69/319. 纽约: 联合国, 2015.
[36]联合国贸易和发展会议. 《借款国平台》. 日内瓦: 联合国贸易和发展会议, 2026.
[37]联合国. 《联合国反腐败公约》. 纽约: 联合国, 2003.
[38]联合国气候变化框架公约秘书处. 《巴黎协定》. 波恩: 联合国气候变化框架公约秘书处, 2015.

持续性分析，官方和私人债权人均不应附加削弱借款国履行人权义务能力的融资条件。评估应在政策实施前、实施中和实施后开展，并遵守参与、信息获取、问责和有效救济原则[39]。

这为分析基础设施融资及偿债安排对就业、劳动条件、卫生、教育和社会保障的影响提供了规范依据。

3.4.2. 出口信贷与私人项目融资

对于双边出口信贷，经合组织 2024 年修订的《官方支持出口信贷及环境与社会尽职调查共同方针建议》建立了筛查、风险分类、环境与社会审查、支持决定、持续监测和信息公开程序。有关国家在作出官方支持决定前，应对照国际标准评估项目，并考虑预防、减少、缓解或补救不利影响的措施；对于存在严重人权影响高度可能性的项目，还可能需要专门的人权尽职调查。该建议通过成员实践调查、高风险项目报告和出口信贷机构实施情况公开进行后续监督[40]。

对于私人项目融资，国际金融公司《环境与社会可持续性绩效标准》和“赤道原则”提供了主要行业标准[41]。前者包含八项标准，覆盖环境与社会风险管理、劳动条件、资源效率与污染防治、社区健康安全、土地征收与非自愿移民、生物多样性、原住民和文化遗产，并要求客户在整个投资周期内开展利益相关方参与、信息披露和风险管理。第四版“赤道原则”以这些标准为主要技术参照，要求参与金融机构识别、评估和管理项目融资的环境与社会风险，并通过金融机构内部政策、贷款协议和持续审查实施[42]。

这些文件使负责任融资规范不再局限于多边开发银行，但其适用范围仍取决于融资主体是否参加相关机制、项目是否达到适用门槛，以及有关要求能否被写入融资合同。因此，同一基础设施项目中的官方双边贷款、多边开发银行融资、出口信贷和私人投资，可能分别受到不同规范组合的调整。

[39]联合国人权理事会. 《经济改革政策人权影响评估指导原则》：A/HRC/40/57. 日内瓦: 联合国, 2019.

[40]经济合作与发展组织. 《官方支持出口信贷及环境与社会尽职调查共同方法建议》：OECD/LEGAL/0393. 巴黎: 经济合作与发展组织, 2024.

[41]国际金融公司. 《环境与社会可持续性绩效标准》. 华盛顿: 国际金融公司, 2012.

[42]赤道原则协会. 《赤道原则（第四版）》. 2020.

3.5. 现行规范体系的基本特征

总体而言，现行制度已经形成了覆盖债务周期的基本规范链条：贷前阶段侧重借款授权、尽职调查、债务可持续性和项目可行性；合同与建设阶段侧重信息透明、环境社会保障、采购和持续监测；运营阶段强调项目收益、社会影响和新增风险管理；偿债困难阶段则依靠善意谈判、债权人协调和债务重组。其实施方式既包括国家自愿遵循和机构间合作，也包括开发银行内部合规、贷款合同义务、独立申诉以及国内预算和采购制度。

这一体系同时具有多层次和多主体特征。联合国文件主要提供共同原则，国际金融机构提供技术评估，多边开发银行将保障要求落实到具体项目，出口信贷和私人融资规范则覆盖其他融资主体。不同文件在适用范围、参与程度、合同化方式和问责程序方面并不完全相同，且其实施仍需与借款国主权、国内法律和亚太各国不同的制度能力相协调。现行规范因此已经提供了负责任基础设施信贷的基本要素，但这些要素能否形成协调、透明并可有效落实的区域性标准，仍需进一步分析。

第 4 章 现行国际机制的不足与标准制定前景

4.1. 现行国际机制的主要局限

对第 3 章讨论的文件进行分析可以发现，现有文件存在一些系统性问题。这些问题降低了它们在亚太地区基础设施贷款方面的实际效果，也未能充分解决基础设施贷款中的相关问题。主要问题如下：

自愿性：主要文件是贸发会议 2012 年的《促进负责任的主权贷款和借款原则》。根据作者自己的说明，该文件主要是对已有做法进行归纳，并没有在国际法上创造新的权利和义务[43]。参加贸发会议讨论的人还指出了一个更深的问题：即使把这些原则写进国际条约，它们能不能得到执行的问题还是没有解决，因此需要制定规定这些原则必须适用的办法[44]。二十国集团 2019 年的《高质量基础设施投资原则》也是类似的情况：这些原则主要体现了总体战略方向[45]。这些原则的重点包括开放、透明和债务可持续性[46]，但这些原则并不对所有参与方构成强制约束。这些原则最初也引起了中国的谨慎回应，而中国是该地区最大的基础设施贷款国[47]。

接受程度低：根据贸发会议的数据，自 2012 年 4 月以来，只有 13 个国家认可了这些原则[48]。该组织自己也承认，不可持续的主权债务不断增加，说明这一框架在落实方面仍存在不足[49]。

---

[43]贸发会议（UNCTAD）。《促进负责任的主权贷款和借款原则》（Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing）。2012 年。https://unctad.org/publication/principles-promoting-responsible-sovereign-lending-and-borrowing（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[44]贸发会议。TD/483 号文件：关于负责任主权贷款和借款原则的讨论结果（贸发会议第十三届大会，多哈，2012 年 4 月）。https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/td483_en.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[45]G20. Principles for Quality Infrastructure Investment（二十国集团《高质量基础设施投资原则》）。大阪峰会文件附件 6，2019 年。https://www.g20.utoronto.ca/2019/annex6_1.pdf；全文：https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/pdf/documents/en/annex_01.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[46]日本国土交通省。Summary of the G20 Principles for Quality Infrastructure Investment. https://www.mlit.go.jp/kokusai/content/001397311.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[47]World's top economies lay out principles on debt sustainability at G20 meet. Malay Mail, 2019 年 6 月 9 日。https://www.malaymail.com/news/money---international/2019/06/09/worlds-top-economies-lay-out-principles-on-debt-sustainability-at-g20-meet/1760527（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[48]贸发会议。Project on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing and Debt Workout Mechanism: Progress Report. 2013 年 12 月。https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2013misc2_en.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[49]贸发会议。Revitalizing UNCTAD Principles on the Promotion of Sovereign Lending and Borrowing（网络研讨会，2022 年 4 月 6 日）。https://unctad.org/fr/node/37032（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

零散性：发展银行的环境和社会要求只适用于它们自己的项目。例如，亚洲开发银行已经从《保障政策声明》（SPS）改为新的《环境和社会框架》（ESF）。新框架适用于 2026 年 1 月 1 日以后批准项目概念的项目，而 SPS 继续适用于更早的项目[50]，这意味着两套制度将同时适用。在联合融资时，亚洲基础设施投资银行允许依靠合作伙伴做出的合规评估[51]。公民社会的代表批评亚行对联合融资的"共同做法"，认为这种说法可能只意味着最低标准[52]。因为中国仍然是世界上最大的双边债权国[53]，所以大部分贷款不在这些银行的要求范围内。

缺乏执行和问责机制：安娜·格尔佩恩教授为贸发会议做过分析，她建议保留原则的非约束性，但是把原则的执行放进多边的信息披露、评估和解释机制中[54]。这样的机制现在还没有建立。一个值得注意的例子是，根据《塞维利亚承诺》成立的工作组，其任务包括评估现有原则的覆盖范围、重叠和差异，以及加入和适用这些原则的机制[55]。

债务重组没有按计划进行：二十国集团 2020 年的《共同框架》本来是为了加快债务重组，但是因为效率不高而受到批评：在这个框架下，债务重组所需的时间是过去的三倍，而且这个机制只适用于低收入国家[56]。全球主权债务圆桌

[50]亚洲开发银行。Environmental and Social Requirements; Safeguard Policy Statement. https://www.adb.org/who-we-are/safeguards/country-safeguards-systems ； https://www.adb.org/documents/safeguard-policy-statement（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[51]亚洲基础设施投资银行。Environmental and Social Framework（演示文稿，2016 年）。https://events.development.asia/system/files/materials/2016/09/201609-asian-infrastructure-investment-bank-environmental-and-social-framework.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[52]NGO Forum on ADB. Written Submission on Asian Development Bank's September 2023 Draft Environmental and Social Framework. 2024 年。https://events.development.asia/sites/default/files/materials/2024/11/202411-written-submission-asian-development-bank-s-adb-september-2023-draft-environmental-and-social_32.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[53]China's double-edged Belt and Road debt trap. Asia Times, 2023 年。https://asiatimes.com/2023/09/chinas-double-edged-belt-and-road-debt-trap/（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[54]Gelpern A. Hard, Soft, and Embedded: Implementing Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing. Georgetown Law Faculty Publications and Other Works, 2012 年。https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1860/（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[55]联合国。Consultant to provide substantive support to the Working Group on guiding principles on responsible sovereign borrowing and lending（职位说明，引用《塞维利亚承诺》第 48 段 a 项），2026 年 9 月。https://uncareer.net/vacancy/consultant-to-provide-substantive-support-to-the-working-group-on-guiding-principles-on-responsible-sovereign-borrowing-and-lending-866228（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[56]The G20's approach to debt has failed. Lowy Institute. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/g20-s-approach-debt-has-failed（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[57]联合国大会第八十一届会议。《外债可持续性与发展：秘书长的说明》。A/81/258，2026 年 7 月 22 日。

会议联合主席的第六份报告说，进展很小[57]。对亚太地区来说，很多借款国属于中等收入国家，所以这是一个很大的限制。

总之，现有文件中的规范多为建议性规定，彼此之间缺乏协调，执行机制也较为薄弱。下一部分将进一步分析这些问题为何至今仍缺乏明确的解决方案。

4.2. 现有文件没有涵盖的问题

虽然已经有了一些机制和文件，但是仍然有一些问题没有解决。这些问题对亚太地区的基础设施贷款特别重要，包括：

1. 缺乏统一的标准和共同的方法。贸发会议在 2013 年指出，国际金融体系有两个空白：

- 缺少关于负责任贷款的原则（“软法”）；
- 缺少处理主权债务的机制[58]。

贸发会议把主权融资领域缺乏共同规则的情况称为全球法律空白[59]。十多年以后，2025 年的《塞维利亚承诺》要求成立工作组，起草一套统一的自愿性指导原则，工作组的任务包括评估现有规范的覆盖范围、重叠和差异，也就是说，这个问题到现在还没有解决[60]。另外，也没有评估债务可持续性的共同方法。到 2013 年为止，认可贸发会议原则的 12 个国家中，亚洲国家只有尼泊尔[61]。

2. 条件不透明和隐性债务。对中国贷款合同的研究发现，有些合同中的保密条款禁止借款国公开贷款条件和债务本身。这些条款把债务隐藏起来，纳税

[58]贸发会议。Project on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing and Debt Workout Mechanism: Progress Report. 2013 年 12 月。https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2013misc2_en.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[59]贸发会议。Principles on sovereign lending and borrowing: UNCTAD kick-starts endorsement process. 多哈，2012 年 4 月 22 日（UNCTAD/PRESS/IN/Doha/2012/003）。https://unctad.org/press-material/principles-sovereign-lending-and-borrowing-unctad-kick-starts-endorsement-process（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[60]联合国。Consultant to provide substantive support to the Working Group on guiding principles on responsible sovereign borrowing and lending（职位说明，引用《塞维利亚承诺》第 48 段 a 项），2026 年 9 月。https://uncareer.net/vacancy/consultant-to-provide-substantive-support-to-the-working-group-on-guiding-principles-on-responsible-sovereign-borrowing-and-lending-866228（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[61]贸发会议。Project on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing and Debt Workout Mechanism: Progress Report. 2013 年 12 月。https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2013misc2_en.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

人和其他债权人看不到，也给预算编制带来困难[62]。债务高的国家的政府“丢失”的债务大约占国内生产总值的 10%[63]。美国财政部的一位代表曾指出，对中国的债务经常被排除在多边监督之外[64]。这些评价来自美国方面，带有政治色彩。为了保持平衡，还需要考虑中国的立场：中国签署了二十国集团的《共同框架》，主张公平分担，并主张多边债权人参与债务处理[65]。2026 年的贸发会议报告也承认了这个问题：改进债务记录并及时提供统计数据，被认为是减少信息不对称的办法[66]。

3. 主权与国际监管之间的矛盾。任何标准都必须尊重国家自己决定借款的权利，所以新机制都建立在自愿的基础上。贸发会议的原则没有创造新的义务[67]。2026 年成立的借款国平台，成员资格是自愿的，对成员国没有约束力[68]，它也不是集体债务重组或集体谈判的论坛[69]。同时，不依赖外国债权人是有代价的：“主权溢价”，也就是国内债务和外债的利率之差，在 2014 至 2024 年平均为 2.8 个百分点，在南亚是 5.6 个百分点[70]。国家不得不在自主和融资成本之间做选择，而现有文件并没有让这个选择变得容易。

4. 各国国内法律的矛盾。各国对基础设施项目义务的核算方法不同。在联合国欧洲经济委员会公私伙伴关系工作组 2025 年的会议上，比利时介绍了一个模式：要求评估项目的可负担性，规定付款限额，并向议会报告；法国则介绍

[62]Morris S. Testimony before the House Financial Services Subcommittee on National Security, International Development and Monetary Policy. 2021 年 5 月 18 日。https://democrats-financialservices.house.gov/UploadedFiles/HHRG-117-BA10-Wstate-MorrisS-20210518.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[63]Gelpern A. Testimony before the House Financial Services Subcommittee on National Security, International Development and Monetary Policy. 2021 年 5 月 18 日。https://democrats-financialservices.house.gov/UploadedFiles/HHRG-117-BA10-Wstate-GelpernA-20210518.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[64]US Treasury official criticizes China's “unconventional” debt practices. TBS News. https://www.tbsnews.net/node/500602（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[65]China's double-edged Belt and Road debt trap. Asia Times, 2023 年。https://asiatimes.com/2023/09/chinas-double-edged-belt-and-road-debt-trap/（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[66]联合国大会第八十一届会议。《外债可持续性与发展：秘书长的说明》。A/81/258，2026 年 7 月 22 日。

[67]贸发会议（UNCTAD）。《促进负责任的主权贷款和借款原则》（Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing）。2012 年。https://unctad.org/publication/principles-promoting-responsible-sovereign-lending-and-borrowing（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[68]贸发会议。Borrowers' Platform: Factsheet. 2026 年 6 月（UNCTAD/GDS/MISC/2026/7）。https://unctad.org/system/files/official-document/gdsmisc2026d7_en.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[69]贸发会议。Borrowers' Platform enters new phase with first Governing Council Meeting in Bangkok（新闻稿 UNCTAD/PRESS/PR/2026/013）。曼谷，2026 年 10 月 12 日。https://unctad.org/system/files/press-material/pr26013_borrowers-platform_en_0.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[70]联合国大会第八十一届会议。《外债可持续性与发展：秘书长的说明》。A/81/258，2026 年 7 月 22 日。

了自己的特许经营模式[71]。这些例子属于欧洲经委会地区，但是说明了缺少统一的要求。

5. 项目实施过程中条件的变化。对合同的分析表明，关于取消贷款、提前追偿和稳定条款的规定写得很宽，使债权人有很大的力量影响借款国的政策[72]。关于条件的变更，现在没有通用的规范。最近的规范性工作涉及抗危机的公私伙伴关系合同，但是只计划在 2026 年进行，而且只涉及欧洲经委会地区[73]。

6. 债权人和工具的多样性。发展中国家的公共债务和政府担保债务中，私人债权人所占的比例，在 2014 至 2021 年从 56% 上升到 62%[74]。二十国集团《共同框架》没有给私人债权人规定一个与官方债权人相当的最低标准[75]。伦敦主权债务可持续性联盟提出了私营部门的自愿工具，包括暂停还款条款[76]，但是它们仍然是自愿的。基础设施需要的长期贷款，在 2025 年只占发展中国家外债的 36%，低于疫情以前的水平[77]。

7. 社会和人权方面。二十国集团《高质量基础设施投资原则》包括平等获得工作机会、安全的工作条件和公平的报酬等规定[78]，但是它们只是没有约束力的参考，而不是债权人在具体合同中的义务（作者的结论）。欧洲经委会 2025 年只是呼吁起草小组在公私伙伴关系和基础设施中采用以人权为基础的方法[79]。

8. 亚太地区的特点。贸发会议的数据显示，各地情况并不一样。在南亚，2015 至 2025 年外债的偿债支出每年增长 9.70%，比债务本身的 5.39% 快；而在

[71]联合国欧洲经济委员会。《公私伙伴关系工作组第九届会议报告》（日内瓦，2025 年 11 月 24 至 25 日）。ECE/CECI/WP/PPP/2025/2，2026 年 1 月 13 日。

[72]Morris S. Testimony before the House Financial Services Subcommittee on National Security, International Development and Monetary Policy. 2021 年 5 月 18 日。

[73]联合国欧洲经济委员会。《公私伙伴关系工作组第九届会议报告》（日内瓦，2025 年 11 月 24 至 25 日）。ECE/CECI/WP/PPP/2025/2，2026 年 1 月 13 日。

[74]联合国大会第八十一届会议。《外债可持续性与发展：秘书长的说明》。A/81/258，2026 年 7 月 22 日。

[75]The G20's approach to debt has failed. Lowy Institute. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/g20-s-approach-debt-has-failed（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[76]联合国大会第八十一届会议。《外债可持续性与发展：秘书长的说明》。A/81/258，2026 年 7 月 22 日。

[77]联合国大会第八十一届会议。同前注

[78]G20. Principles for Quality Infrastructure Investment（二十国集团《高质量基础设施投资原则》）。大阪峰会文件附件 6，2019 年。https://www.g20.utoronto.ca/2019/annex6_1.pdf；全文：https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/pdf/documents/en/annex_01.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[79]联合国欧洲经济委员会。《公私伙伴关系工作组第九届会议报告》（日内瓦，2025 年 11 月 24 至 25 日）。ECE/CECI/WP/PPP/2025/2，2026 年 1 月 13 日。

不包括中国的东亚和太平洋地区，两者几乎一样（6.73% 和 6.40%）[80]。此外，目前没有协调债权人和借款国的统一区域机制（作者的结论）。新的借款国平台部分填补了这个空白，但是它面向所有发展中国家，不是针对本地区的特点。

统一标准、条件透明、主权与外部要求的协调、各国国内规范的协调以及社会后果的考虑，这些问题仍然没有解决。这决定了下一节要讨论的方向。

4.3. 可能的解决办法

4.1 和 4.2 中发现的空白可以从两个方向来看：一是规范方面，就是制定共同原则；二是机构方面，就是建立平台、登记系统和工具，保证原则得到应用。现在，由于 2025 年《塞维利亚承诺》正在落实，这两个方面都出现了有利的机会。本报告可以为亚太地区的基础设施贷款提出具体的内容。

规范方面的核心是负责任主权借款和贷款指导原则工作组。《塞维利亚承诺》（第 48 段 a 项）要求联合国秘书长同国际货币基金组织和世界银行一起召集这个工作组。工作组要提出一套统一的自愿原则和落实办法，参考贸发会议的原则、二十国集团《可持续融资业务指导方针》和其他文件；2026 年的论坛上将通报最新进展，2027 年向成员国提出建议[81]。工作组的共同主席是 D.布拉德洛教授[82]。因为工作组的任务涉及整个主权贷款领域，所以可以建议在最后文件中加入一个基础设施部分。它可以包括：对项目的收益能力以及对借款国和贷款方债务可持续性的影响进行事先评估；公开合同的重要条款，并限制过宽的保密条款[83]；项目实施中通知和修改条件的程序；还有对双方都有约束力的社会和环境审查。贸发会议的原则认为，交易的每一方都要对自己的行为负责[84]，所以这种

[80]联合国大会第八十一届会议。《外债可持续性与发展：秘书长的说明》。A/81/258，2026 年 7 月 22 日。

[81]联合国。Consultant to provide substantive support to the Working Group on guiding principles on responsible sovereign borrowing and lending（职位说明，引用《塞维利亚承诺》第 48 段 a 项），2026 年 9 月。

[82]University of Pretoria. UP expert to help shape UN principles on sovereign borrowing and lending. https://www.up.ac.za/news/expert-help-shape-un-principles-sovereign-borrowing-and-lending（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[83]Morris S. Testimony before the House Financial Services Subcommittee on National Security, International Development and Monetary Policy. 2021 年 5 月 18 日。

[84]贸发会议（UNCTAD）。《促进负责任的主权贷款和借款原则》（Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing）。2012 年。https://unctad.org/publication/principles-promoting-responsible-sovereign-lending-and-borrowing（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

做法并不违反国家主权。至于形式，格尔佩恩的建议看来最现实：保留原则的非约束性，但是把执行放进定期披露信息、评估和解释的多边机制中[85]。

机构方面首先要有透明度。《塞维利亚承诺》的成果规定，在世界银行设立全球债务登记系统[86]，2026 年的贸发会议报告也指出，改进债务记录和及时的统计数据有助于减少信息不对称[87]。登记系统是否有效，要看债权人（包括官方债权人）能公开多少合同信息。这里要注意，二十国集团《共同框架》的参与方，包括中国，已经表示愿意公开透明地谈判[88]。另外，二十国集团《高质量基础设施投资原则》把透明度和债务可持续性定为重点，中国一开始比较谨慎，后来态度变得更积极[8990]。

第二个机构要素是借款国平台。它于 2026 年 4 月成立，同年 10 月在曼谷召开了理事会第一次会议[91]。这个平台向 120 多个借款国开放，成员资格是自愿的，没有约束力，主要任务是交流经验和形成集体立场[92]。贸发会议强调，平台不是集体债务重组或谈判的论坛[93]，也就是说，它不会代替各国的主权决定。贸发会议部长级圆桌会议的与会者支持建立这个平台，指出了它要填补的国际金融体系的空白，并认为发展中国家之间的合作和在复杂问题上的技术援助很重

[85] Gelpern A. Hard, Soft, and Embedded: Implementing Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing. Georgetown Law Faculty Publications and Other Works, 2012 年

[86] Pham M.-T. The Sevilla development finance conference and multilateralism. 卡内基国际和平基金会，2025 年 7 月 16 日。https://carnegieendowment.org/middle-east/research/2025/07/sevilla-development-finance-conference-multilateralism（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[87] 联合国大会第八十一届会议。《外债可持续性与发展：秘书长的说明》。A/81/258，2026 年 7 月 22 日。

[88] China's double-edged Belt and Road debt trap. Asia Times, 2023 年。https://asiatimes.com/2023/09/chinas-double-edged-belt-and-road-debt-trap/（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[89] G20. Principles for Quality Infrastructure Investment（二十国集团《高质量基础设施投资原则》）。大阪峰会文件附件 6，2019 年。https://www.g20.utoronto.ca/2019/annex6_1.pdf；（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[90] World's top economies lay out principles on debt sustainability at G20 meet. Malay Mail, 2019 年 6 月 9 日。https://www.malaymail.com/news/money---international/2019/06/09/worlds-top-economies-lay-out-principles-on-debt-sustainability-at-g20-meet/1760527（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[91] 贸发会议。Borrowers' Platform enters new phase with first Governing Council Meeting in Bangkok（新闻稿 UNCTAD/PRESS/PR/2026/013）。曼谷，2026 年 10 月 12 日。https://unctad.org/system/files/press-material/pr26013_borrowers-platform_en_0.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[92] 贸发会议。Borrowers' Platform: Factsheet. 2026 年 6 月（UNCTAD/GDS/MISC/2026/7）。https://unctad.org/system/files/official-document/gdsmisc2026d7_en.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[93] 贸发会议。Borrowers' Platform enters new phase with first Governing Council Meeting in Bangkok（新闻稿 UNCTAD/PRESS/PR/2026/013）。曼谷，2026 年 10 月 12 日。https://unctad.org/system/files/press-material/pr26013_borrowers-platform_en_0.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

要[94]。对亚太地区，可以建议在平台内建立一个区域形式，与亚太经社会合作，让本地区的借款国交流基础设施合同的标准条款和谈判经验。这是作者的建议，能不能实现要看平台成员的决定。

第三类办法涉及债务危机的管理。伦敦主权债务可持续性联盟提出了暂停还款条款和关于私营部门贷款重组的实用指南[95]，西班牙对低收入和中等收入国家的贷款规定了延期还款[96]。贸发会议的报告还呼吁改进二十国集团《共同框架》，推动落实国际货币基金组织和世界银行的“三支柱”方针，并在出现外部冲击时更广泛地使用暂停偿债的条款[97]。批评者强调，要让这个机制有效，必须明确规定，国家无力偿债时，国家和债权人应该怎么做，并把适用范围扩大到低收入国家以外[98]。对亚太地区来说，很多借款国属于中等收入国家，所以最后一点特别重要。

在国家和项目层面，预算核算义务的经验也很有用。欧洲经委会讨论的比利时模式包括：对大型项目进行强制性可负担性评估，规定付款限额，每年向议会报告，这样可以避免隐性债务[99]。联合国欧洲经济委员会的公共基础设施项目经济评价与报告标准已经用于 60 个国家的 284 个项目，总额为 1180 亿美元，这说明评估项目的工具即使没有合同约束力也可以使用[100]。这些例子属于欧洲经委会地区，但是可以在亚太地区的标准中加以借鉴。最后，在发展银行联合融资时，应该统一最低的社会和环境要求。亚行新旧政策同时存在，亚投行依靠合作伙伴的评估[101][102]，公民社会又批评“共同做法”[103]，这些都说明，如果联合融资

[94]贸发会议。《落实〈塞维利亚承诺〉和建立借款国平台：部长级圆桌会议》，贸发会议秘书处编写的摘要。TD/553，第十六届大会（日内瓦，2025 年 10 月 20 至 23 日），2025 年 11 月 28 日。

[95]联合国大会第八十一届会议。《外债可持续性与发展：秘书长的说明》。A/81/258，2026 年 7 月 22 日。

[96]贸发会议。《落实〈塞维利亚承诺〉和建立借款国平台：部长级圆桌会议》，贸发会议秘书处编写的摘要。TD/553，第十六届大会（日内瓦，2025 年 10 月 20 至 23 日），2025 年 11 月 28 日。

[97]联合国大会第八十一届会议。《外债可持续性与发展：秘书长的说明》。A/81/258，2026 年 7 月 22 日。

[98]The G20's approach to debt has failed. Lowy Institute. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/g20-s-approach-debt-has-failed（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[99]联合国欧洲经济委员会。《公私伙伴关系工作组第九届会议报告》（日内瓦，2025 年 11 月 24 至 25 日）。ECE/CECI/WP/PPP/2025/2，2026 年 1 月 13 日。

[100]联合国欧洲经济委员会。同前注

[101]亚洲开发银行。Environmental and Social Requirements; Safeguard Policy Statement. https://www.adb.org/who-we-are/safeguards/country-safeguards-systems ； https://www.adb.org/documents/safeguard-policy-statement（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

的项目有统一的最低标准，就可以减少混乱；双边债权人的参与也可以通过二十国集团的原则得到支持[104]。

我们也应该承认这些办法的局限。所有这些机制都是自愿的，以前支持贸发会议原则的国家数量不多[105]，而且联合国的规范性工作缺少资源：比如，欧洲经委会的公私伙伴关系小组已经从五名专家减少到两名[106]。因此，最可能的情况是逐步推进：先通过统一的原则，然后通过平台和发展银行在地区层面落实，最后实行定期报告和相互评估。这样做不能消除主权与国际监管之间的矛盾，但是依靠自愿原则和借贷双方的参与，可以缓和这种矛盾。

[102]亚洲基础设施投资银行。Environmental and Social Framework（演示文稿，2016 年）。https://events.development.asia/system/files/materials/2016/09/201609-asian-infrastructure-investment-bank-environmental-and-social-framework.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[103]NGO Forum on ADB. Written Submission on Asian Development Bank's September 2023 Draft Environmental and Social Framework. 2024 年。https://events.development.asia/sites/default/files/materials/2024/11/202411-written-submission-asian-development-bank-s-adb-september-2023-draft-environmental-and-social_32.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[104]G20. Principles for Quality Infrastructure Investment（二十国集团《高质量基础设施投资原则》）。大阪峰会文件附件 6，2019 年。https://www.g20.utoronto.ca/2019/annex6_1.pdf；全文：https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/pdf/documents/en/annex_01.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[105]贸发会议。Project on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing and Debt Workout Mechanism: Progress Report. 2013 年 12 月。https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2013misc2_en.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

[106]联合国欧洲经济委员会。《公私伙伴关系工作组第九届会议报告》（日内瓦，2025 年 11 月 24 至 25 日）。ECE/CECI/WP/PPP/2025/2，2026 年 1 月 13 日。

第 5 章 主要利益相关方

制定负责任基础设施借贷的国际标准涉及借款国、贷款国、国际金融组织、私人投资者和公民社会的利益。它们的目标不同：借款国需要可获得的融资，贷款国需要资金收回，而居民需要项目带来实际好处并免受不利影响。主要分歧与风险分配、条件透明度以及外部对国家经济政策影响的范围有关[107]。

1. 借款国

对亚太地区发展中国家来说，外部融资是交通、能源和数字基础设施现代化的重要工具。其主要利益在于获得条件可接受的长期贷款、发展贸易和就业，以及保持对战略设施的控制。在选择项目时，借款国应权衡预期的经济和社会效益与建设、运营和偿债成本[108]。

然而，外部借款可能增加债务负担，特别是当项目收入低于预测且债务以外币计价时。老挝就是一个例子，国际货币基金组织继续将其政府债务评估为不可持续[109]。企业贷款的国家担保也带来额外风险，这些担保并不总是反映在直接政府债务中。主要矛盾在于：既要快速发展基础设施，又要保持债务可持续性、预算灵活性和国家经济政策独立性。

2. 贷款国

贷款国，包括中国、日本和澳大利亚，通过国有银行、双边协议和经济合作计划提供基础设施融资。其利益与资金收回、贸易发展、支持本国承包商和加强长期经济联系有关[110]。对贷款国而言，借款国偿债能力、项目前期评估质量

[107] UNCTAD. Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing. — Geneva : United Nations, 2012. — URL: https://unctad.org/publication/principles-promoting-responsible-sovereign-lending-and-borrowing (访问期间: 25.10.2026).

[108] G20. G20 Principles for Quality Infrastructure Investment. — Osaka : G20, 2019. — URL: https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/pdf/documents/en/annex_01.pdf (访问期间: 25.10.2026).

[109] International Monetary Fund. Lao People's Democratic Republic: 2025 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Lao People's Democratic Republic. — Washington, DC : International Monetary Fund, 2026. — (IMF Country Report ; No. 26/050). — URL: https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2026/02/20/lao-peoples-democratic-republic-2025-article-iv-consultation-press-release-staff-report-574181 (访问期间: 25.10.2026).

[110] OECD. Export credits // OECD : official website. — URL: https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/export-credits.html (访问期间: 25.10.2026).

和履约法律保障很重要[111]。

与借款国的主要分歧出现在利率、还款期限、国家担保、合同条件披露和债务重组程序等方面。贷款国可能寻求额外担保或保持商业条件保密，而借款国需要灵活性和社会监督的可能性。同时，防止债务危机符合双方利益：违约会造成财务损失、延误项目实施，并需要就修改条件进行谈判。

3. **国际金融组织**

国际货币基金组织和世界银行进行债务可持续性分析，帮助改善公共财政管理并提供技术援助[112]。亚洲开发银行和亚洲基础设施投资银行资助具体基础设施项目，并实施环境和社会要求，包括影响评估和履约监测[113]。联合国贸发会议制定负责任主权借贷的一般原则，可作为国家和贷款国的参考。

对这些组织来说，优先事项是债务可持续性、项目经济合理性和遵守保护居民和环境的要求。主要矛盾在于：既要保证准备和监控的高质量，又不能使融资对发展中国家过于复杂或昂贵。各银行标准差异也带来额外问题：在更换融资来源或联合贷款时，对项目的要求和检查机制可能不同[114]。

4. **私人投资者**

商业银行、投资基金、建筑公司和基础设施运营方补充国家资本来源。他们关心可预测的收益率、明确的风险分配、稳定的费率和合同条件，以及有效解决争端[115]。他们的参与能够扩大融资机会，但需要仔细评估国家仍承担哪些财务义务，包括在公私合作项目中。

---

[111] UNCTAD. Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing. — Geneva : United Nations, 2012. — URL: https://unctad.org/publication/principles-promoting-responsible-sovereign-lending-and-borrowing (访问期间: 25.10.2026).

[112] World Bank. Debt Sustainability Framework (DSF) // The World Bank : official website. — URL: https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dsf (访问期间: 25.10.2026).

[113] Asian Development Bank. Environmental and Social Framework. — Manila : Asian Development Bank, 2024. — URL: https://www.adb.org/documents/environmental-social-framework (访问期间: 25.10.2026).

[114] Asian Infrastructure Investment Bank. Environmental and Social Framework. — Beijing : Asian Infrastructure Investment Bank, 2024. — URL: https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/AIIB-Environmental-and-Social-Framework_ESF-June-2024.pdf (访问期间: 25.10.2026).

[115] World Bank Group et al. Public-Private Partnerships Reference Guide. Version 3.0. — Washington, DC : World Bank, 2017. — URL: https://ppp.worldbank.org/library/ppp-reference-guide-3-0-full-version (访问期间: 25.10.2026).

私人投资者的利益可能与借款国的社会经济优先事项相矛盾：提高费率有助于改善项目的财务指标，但可能降低居民对服务的可及性[116]。此外，某些基础设施具有很高公共价值，但商业盈利能力有限。出现债务困难时，私人债权人可能采取与官方债权人不同的立场，使重组协调复杂化。因此，事先确定损失分配、国家担保和合同条件变更规则很重要。

5. **公民社会和当地居民**

非政府组织、当地社区和土著民族代表关心基础设施决策的透明度、环境保护、劳动权利和文化遗产权[117]。建设铁路、公路、港口和能源设施可能涉及土地、收入来源和当地居民生活条件。在这种情况下，协商、公平补偿、移民安置计划和可用的申诉机制尤为重要[118]。

他们的利益可能与当局和投资者加快施工或减少开支的计划相矛盾。居民在项目准备阶段参与不足可能导致冲突、延误和额外成本。因此，社会监督不仅有助于保护受影响群体的权利，也关系到基础设施项目本身的可持续性。开发银行的环境和社会标准规定影响评估和与利益相关方互动的程序。

5.1. 主要矛盾

总之，关键分歧集中在信贷可获得性与债务可持续性、国家主权与国际要求、项目商业收益与公共效益之间。为了协调各方利益，需要在签订贷款合同前进行透明的项目评估，明确参与方之间的义务分配，披露融资的实质条件，并建立应对不可预见风险的机制。同时，国际标准应考虑亚太地区各国能力的差异，并且不应取代各国关于基础设施发展的国家决策。

[116] World Bank Group et al. Public-Private Partnerships Reference Guide. Version 3.0. 同前注

[117] International Finance Corporation. Performance Standards on Environmental and Social Sustainability. — Washington, DC : IFC, 2012

[118] International Finance Corporation. Performance Standards on Environmental and Social Sustainability. 同前注

结论

分析表明，吸引外部融资仍然是亚太地区基础设施发展的重要条件。然而，大型项目的实施伴随着经济、政治、社会和生态风险。主要问题是债务负担加重、基础设施回报不足、汇率波动、信贷协议不透明以及隐性政府债务的产生。

现有国际机制构成了负责任借贷的基础，但仍存在重大限制。2012 年联合国贸发会议原则和 2019 年 G20 高质量基础设施投资原则不具有普遍法律约束力。多边开发银行的标准适用范围有限，而各国立法和债务重组机制的差异使债权人与借款人的协调变得困难。

可能的解决方案是制定协调一致的负责任基础设施借贷国际标准，规定对项目债务可持续性和经济效率进行事先评估、披露信贷协议主要条件、考虑社会和生态风险，以及完善债务管理机制。

一个有前景的方向是落实 2025 年塞维利亚承诺的规定，该承诺要求制定协调一致的负责任主权借贷自愿原则、加强债务数据透明度并发展国家间合作。对亚太地区而言，这些措施可以通过在国际金融组织和联合国亚洲及太平洋经济社会委员会参与下的区域合作加以补充。

因此，国际标准不应限制基础设施融资，而应提高其透明度、效率和可持续性。在兼顾债权人和借款人利益的前提下逐步推行这些标准，将有助于促进亚太地区经济发展，同时保持债务可持续性和国家主权。

来源

英文条目

1. Asian Development Bank. Environmental and Social Framework. — Manila : Asian Development Bank, 2024. — URL: https://www.adb.org/documents/environmental-social-framework (访问日期: 25.10.2026).
2. Asian Development Bank. Meeting Asia's Infrastructure Needs. — Manila : Asian Development Bank, 2017. — URL: https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs (访问日期: 23.10.2026).
3. Asian Infrastructure Investment Bank. Environmental and Social Framework. — Beijing : Asian Infrastructure Investment Bank, 2024. — URL: https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/AIIB-Environmental-and-Social-Framework_ESF-June-2024.pdf (访问日期: 23.10.2026).
4. Carnegie Endowment for International Peace. How Chinese Financing Shapes the Pacific. 2024.
5. Carnegie Endowment for International Peace. Why Unsustainable Chinese Infrastructure Deals Are a Two-Way Street. 2019-08-19.
6. China's double-edged Belt and Road debt trap. Asia Times, 2023 年。https://asiatimes.com/2023/09/chinas-double-edged-belt-and-road-debt-trap/（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
7. Convergence. State of Blended Finance 2025. — 2025. — URL: https://downloads.ctfassets.net/4cgqlwde6qy0/6PUhZboJ4cylDIxjcGGZWZ/8869e1f6b41476213304b403691e06f6/Convergence_State_of_Blended_Finance_2025.pdf (访问日期: 25.10.2026).
8. G20. G20 Principles for Quality Infrastructure Investment. — Osaka : G20, 2019. — URL: https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/pdf/documents/en/annex_01.pdf (访问日期: 23.10.2026).
9. Gelpern A. Hard, Soft, and Embedded: Implementing Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing. Georgetown Law Faculty Publications and Other Works, 2012 年。https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1860/（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
10. Gelpern A. Testimony before the House Financial Services Subcommittee on National Security, International Development and Monetary Policy. 2021 年 5 月 18 日。https://democrats-financialservices.house.gov/UploadedFiles/HHRG-117-BA10-Wstate-GelpernA-20210518.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
11. Global Infrastructure Hub. Infrastructure Monitor 2024: Global Trends in Private Investment in Infrastructure. — 2024. — URL: https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2025-05/infrastructure-monitor-2024-report.pdf (访问日期: 24.10.2026).
12. International Finance Corporation. Performance Standards on Environmental and Social Sustainability. — Washington, DC : IFC, 2012.

13. International Monetary Fund. Lao People's Democratic Republic: 2025 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Lao People's Democratic Republic. — Washington, DC : International Monetary Fund, 2026. — (IMF Country Report ; No. 26/050). — URL: https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2026/02/20/lao-peoples-democratic-republic-2025-article-iv-consultation-press-release-staff-report-574181 (访问日期: 24.10.2026).
14. Lowy Institute. Pacific Aid Map 2026. 2026.
15. Morris S. Testimony before the House Financial Services Subcommittee on National Security, International Development and Monetary Policy. 2021 年 5 月 18 日。https://democrats-financialservices.house.gov/UploadedFiles/HHRG-117-BA10-Wstate-MorrisS-20210518.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
16. NGO Forum on ADB. Written Submission on Asian Development Bank's September 2023 Draft Environmental and Social Framework. 2024 年。https://events.development.asia/sites/default/files/materials/2024/11/202411-written-submission-asian-development-bank-s-adb-september-2023-draft-environmental-and-social_32.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
17. OECD. Export credits // OECD : official website. — URL: https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/export-credits.html (访问日期: 25.10.2026).
18. Pham M.-T. The Sevilla development finance conference and multilateralism. 卡内基国际和平基金会，2025 年 7 月 16 日。https://carnegieendowment.org/middle-east/research/2025/07/sevilla-development-finance-conference-multilateralism（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
19. Reuters. Sri Lanka signs $1.1 billion China port deal amid local, foreign concerns. 2017-12-09.
20. The G20's approach to debt has failed. Lowy Institute. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/g20-s-approach-debt-has-failed（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
21. UNCTAD. Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing. — Geneva : United Nations, 2012. — URL: https://unctad.org/publication/principles-promoting-responsible-sovereign-lending-and-borrowing (访问日期: 24.10.2026).
22. United Nations. Economic and Financial Committee (Second Committee) // United Nations General Assembly : официальный сайт. — URL: https://www.un.org/en/ga/second/ (访问日期: 25.10.2026).
23. University of Canterbury. China's Dual-Use Infrastructure in the Pacific. 2025.
24. University of Pretoria. UP expert to help shape UN principles on sovereign borrowing and lending. https://www.up.ac.za/news/expert-help-shape-un-principles-sovereign-borrowing-and-lending（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
25. US Treasury official criticizes China's "unconventional" debt practices. TBS News. https://www.tbsnews.net/node/500602（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

26. World Bank Group et al. Public-Private Partnerships Reference Guide. Version 3.0. — Washington, DC : World Bank, 2017. — URL: https://ppp.worldbank.org/library/ppp-reference-guide-3-0-full-version (访问日期: 24.10.2026).

27. World Bank. Debt Sustainability Framework (DSF) // The World Bank : official website. — URL: https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dsf (访问日期: 24.10.2026).

28. World Bank. International Debt Report 2025. — Washington, DC : World Bank, 2025. — URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099122225162037208/pdf/P165236-a536f876-71a7-4abb-b204-80ef88d247a1.pdf (访问日期: 25.10.2026).

29. World's top economies lay out principles on debt sustainability at G20 meet. Malay Mail, 2019 年 6 月 9 日。https://www.malaymail.com/news/money---international/2019/06/09/worlds-top-economies-lay-out-principles-on-debt-sustainability-at-g20-meet/1760527（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

中文条目

30. 巴黎俱乐部. 《二十国集团超越债务暂停偿付倡议的共同框架》.2020.

31. 北京大学国家发展研究院. “一带一路”基础设施建设的生态效应评估. 北京: PKU, 2026.

32. 波士顿大学全球发展政策中心. 新冠疫情时代下的债务困境和开发性融资. 2022.

33. 赤道原则协会. 《赤道原则（第四版）》. 2020.

34. 国际货币基金组织、世界银行. 《低收入国家债务可持续性分析框架审查：拟议改革》. 2026.

35. 国际货币基金组织、世界银行. 《二十国集团可持续融资操作指南：诊断工具》. 2019.

36. 经济合作与发展组织. 《官方支持出口信贷及环境与社会尽职调查共同方法建议》: OECD/LEGAL/0393. 巴黎: 经济合作与发展组织, 2024.

37. 联合国. 《多哈发展筹资宣言》.纽约: 联合国, 2008.

38. 联合国. 《联合国反腐败公约》. 纽约: 联合国, 2003.

39. 联合国。Consultant to provide substantive support to the Working Group on guiding principles on responsible sovereign borrowing and lending（职位说明，引用《塞维利亚承诺》第 48 段 a 项），2026 年 9 月。https://uncareer.net/vacancy/consultant-to-provide-substantive-support-to-the-working-group-on-guiding-principles-on-responsible-sovereign-borrowing-and-lending-866228（访问日期：2026 年 10 月 24 日）

40. 联合国. 发展筹资问题国际会议《蒙特雷共识》. 纽约: 联合国, 2002.

41. 联合国大会. 《塞维利亚承诺》. 2025.

42. 联合国大会. 《主权债务重组进程基本原则》: A/RES/69/319. 纽约: 联合国, 2015.

43. 联合国大会. 第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》. 纽约: 联合国, 2015.

44. 联合国大会第八十一届会议。《外债可持续性与发展：秘书长的说明》。A/81/258，2026 年 7 月 22 日。

45. 联合国贸易和发展会议. 《借款国平台》. 日内瓦: 联合国贸易和发展会议, 2026.

46. 联合国欧洲经济委员会。《公私伙伴关系工作组第九届会议报告》（日内瓦，2025 年 11 月 24 至 25 日）。ECE/CECI/WP/PPP/2025/2，2026 年 1 月 13 日。
47. 联合国气候变化框架公约秘书处. 《巴黎协定》. 波恩: 联合国气候变化框架公约秘书处, 2015.
48. 联合国人权理事会. 《经济改革政策人权影响评估指导原则》：A/HRC/40/57. 日内瓦: 联合国, 2019.
49. 贸发会议。《落实〈塞维利亚承诺〉和建立借款国平台：部长级圆桌会议》，贸发会议秘书处编写的摘要。TD/553，第十六届大会（日内瓦，2025 年 10 月 20 至 23 日），2025 年 11 月 28 日。
50. 贸发会议。Borrowers' Platform enters new phase with first Governing Council Meeting in Bangkok（新闻稿 UNCTAD/PRESS/PR/2026/013）。曼谷，2026 年 10 月 12 日。https://unctad.org/system/files/press-material/pr26013_borrowers-platform_en_0.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
51. 贸发会议。Borrowers' Platform: Factsheet. 2026 年 6 月（UNCTAD/GDS/MISC/2026/7）。https://unctad.org/system/files/official-document/gdsmisc2026d7_en.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
52. 贸发会议。Principles on sovereign lending and borrowing: UNCTAD kick-starts endorsement process. 多哈，2012 年 4 月 22 日（UNCTAD/PRESS/IN/Doha/2012/003）。https://unctad.org/press-material/principles-sovereign-lending-and-borrowing-unctad-kick-starts-endorsement-process（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
53. 贸发会议。Project on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing and Debt Workout Mechanism: Progress Report. 2013 年 12 月。https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2013misc2_en.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
54. 贸发会议。Revitalizing UNCTAD Principles on the Promotion of Sovereign Lending and Borrowing（网络研讨会，2022 年 4 月 6 日）。https://unctad.org/fr/node/37032（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
55. 贸发会议。TD/483 号文件：关于负责任主权贷款和借款原则的讨论结果（贸发会议第十三届大会，多哈，2012 年 4 月）。https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/td483_en.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
56. 日本国土交通省。Summary of the G20 Principles for Quality Infrastructure Investment. https://www.mlit.go.jp/kokusai/content/001397311.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
57. 世界银行. 《世界银行环境与社会框架》. 华盛顿: 世界银行, 2017.
58. 世界银行. Radical Changes Needed in Debt Transparency Practices. 2025-06-19.
59. 世界银行检查小组. 《关于检查小组》.URL: https://www.inspectionpanel.org/about-us/about-inspection-panel (访问日期: 25.10.2026).
60. 新华社. 中老铁路 2025 年客货运量均创新高. 2026-01.
61. 亚洲基础设施投资银行. 《受项目影响人群机制》. 北京: 亚洲基础设施投资银行, 2025.

62. 亚洲基础设施投资银行。Environmental and Social Framework（演示文稿，2016 年）。https://events.development.asia/system/files/materials/2016/09/201609-asian-infrastructure-investment-bank-environmental-and-social-framework.pdf（访问日期：2026 年 10 月 24 日）
63. 亚洲开发银行. 《保障政策声明》. 马尼拉: 亚洲开发银行, 2009.
64. 印尼商报. 印尼财长：雅万高铁债务重组后偿还期最长 80 年. 2026-09-08.
65. 中华人民共和国驻法国大使馆. 关于斯里兰卡对华债务问题的六大真相. 2022-12-26.

术语表

1. **债务可持续性：**指一个国家能够按时偿还债务，同时维持经济稳定、财政正常运行和公共服务供给的能力。
2. **债务可持续性框架：** 指用于评估一国债务状况和未来偿债风险的分析框架，通常考虑债务规模、经济增长、出口收入、利率和汇率等因素，以判断该国是否可能面临偿债困难。
3. **负责任主权借贷：** 指债权人和借款国在借贷过程中履行各自责任，采取审慎、透明的做法。债权人应合理评估借款国的偿债能力，借款国则应根据自身的财政状况和实际需求合理举债。
4. **债权人：**指向他人提供贷款并享有债权的一方，可以是国家、银行、国际金融机构或私人投资者。债权人有权按照合同约定收回本金和利息。
5. **借款人／借款国：**指通过借款获得资金并承担还款义务的一方。当借款主体为国家或政府时，可称为“借款国”。
6. **隐性债务：** 指未被充分纳入或未被清晰反映在官方债务统计中的债务及相关财政义务。这类债务可能在特定条件下转化为政府需要承担的实际财政负担。
7. **或有负债：**指是否需要实际偿付取决于特定条件是否发生的潜在债务义务。例如，政府为国有企业的贷款提供担保，如果企业无法偿还贷款，政府就可能需要履行担保责任。
8. **债务透明度：**指债务信息公开的完整性、及时性和可核查程度，涉及债务规模、债权人、利率、期限、还款安排及担保等内容。
9. **混合融资：**指将公共资金、援助资金或优惠融资与私人资本结合起来，为基础设施等项目筹集资金，并通过公共资金分担部分风险，吸引私人投资参与。
10. **项目融资**：指主要依靠项目未来产生的现金流偿还贷款的融资方式，而不是主要依赖借款方整体的信用或财政收入。

11. **债券融资：**指通过发行债券向投资者筹集资金的方式。发行方按照约定支付利息，并在到期时偿还本金。
12. **债务融资：**指通过借款或发行债券等债务工具筹集资金的方式。与股权融资不同，债务融资通常不涉及出让所有权，但需要按照约定偿还本金和利息。
13. **债务重组：**指当借款方难以按照原定条件偿还债务时，债权人与借款方协商调整原有债务条件，例如延长还款期限、降低利率、减免部分本金或重新安排还款计划。
14. **债务暂停：**指在特定情况下，暂时中止或推迟偿还债务，以缓解借款方的短期财政压力。例如，发生自然灾害或严重经济冲击时，借款国可能通过相关安排暂缓偿债。
15. **同等受偿条款：** 指债务合同中用于规定相关债权人之间平等受偿地位的条款。该条款涉及债权人在法律地位或受偿顺序方面的平等问题，具体含义取决于合同的措辞及适用法律。
16. **出口信贷：**指由出口信贷机构或银行通过贷款、担保或保险等方式提供的融资支持，旨在促进本国商品和服务出口，或支持本国企业参与海外项目。这类融资通常具有一定的政策支持性质。

© 2027 HSEMUN. All rights reserved.