

一带一路重启：北京为降低全球基础设施倡议风险的努力

第一章：一带一路重建——从消防到未来规划

2023年11月

Bradley C. Parks, Ammar A. Malik, Brooke Escobar, Sheng Zhang, Rory Fedorochko, Kyra Solomon, Fei Wang, Lydia Vlasto, Katherine Walsh, and Seth Goodman



AIDDATA
A Research Lab at William & Mary

第一章：一带一路重建——从消防到未来规划

第一节：北京的全球基础设施计划是资产还是负债？

关于中国海外发展计划，有两种竞争性的叙述正在引起关注。第一种观点是，北京拥有大量外汇储备，并通过其旗舰基础设施计划——“一带一路”倡议，赢得了外国领导人的忠诚，并产生了有利的国际舆论。根据这种观点，中国是发展中国家无法承受疏远或敌对的国际债权人。它资助大型基础设施项目，如道路、铁路、桥梁、隧道、发电厂和通信系统，这些项目既不是美国也不是其盟友所支持的。它向外国领导人提供奢侈的开支，用于雕像、剧院、博物馆、会议中心、体育场、总统府和议会大楼等虚荣项目。它还是一个有实力的最后贷款人，愿意并能够在借款人陷入困境或面临宏观经济逆风时提供援助。西方首都的战略家和决策者经常引用这个关于中国实力的论点，以证明北京正在“在海外舞台上超越我们”，“吃掉我们的午餐”，或者“赢得全球的人心”。[1]

但是在华盛顿、伦敦和布鲁塞尔，另一个关于中国弱点的叙述正在流行。在这种替代解读中，一带一路倡议更像是一种负债而非资产，北京正处于一条危险的道路上，有可能通过花钱的方式陷入国际声誉的危机。从中国大量借贷的发展中国家现在背负着为规模过大的基础设施项目偿还债务的压力，而这些项目所产生的收入不足以偿还债务。这些贷款的宽限期正在到期，迫使北京进入一个陌生而不舒服的角色，成为发展中国家最大的官方债务收回者。一方面，它希望通过要求借款人提供其他官方债权人所不具备的杠杆来源（如托管账户中的现金担保）来将自己置于偿还队列的前端。另一方面，它希望将自己定位为“南南合作”的全球冠军，优先考虑与低收入国家和中等收入国家的团结。另一个脆弱性来源是，南方国家的政治家们越来越感到有必要取消或搁置备受关注的一带一路项目，因为公

众对中国的反感情绪日益上升，这使得与北京保持密切关系变得困难。国际媒体也开始关注一系列一带一路项目组合中的问题，如定价过高、腐败、栖息地破坏以及弱势和边缘化人口的非自愿迁移。

这两种叙述之间的根本区别在于一种认为中国在进攻，而另一种认为中国在防守。哪一种更好地描述了现实？或者可能两者都不是真实的吗？北京显然意识到自己面临着一种“一带一路”项目的“买家后悔”问题[2]。但是，中国的贷款和援助机构是否从过去的错误中吸取教训并调整了他们的政策和做法呢？如果是这样，那么是如何做到的呢？

北京考虑进行重大调整的第一个迹象出现在2016年10月，当时中国国家发展和改革委员会（NDRC）的一位官员告诉一家总部位于伦敦的报纸：“现在我们需要可行的项目和良好的回报。我们不想支持失败者”（《金融时报》2016年）。然后，在2017年5月，习近平宣布“我们将加强反腐败的国际合作，以诚信建设一带一路倡议。”[3]他在2018年9月发表了类似的讲话：中国的融资“不是用于任何虚荣项目，而是用在最有价值的地方。”[4]

在接下来的两年里，对中国旗舰全球基础设施倡议“一带一路2.0”进行重大改革的呼声越来越高。2019年4月，在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上，习近平宣布“一带一路2.0”将是“开放、绿色和清洁”的（中华人民共和国外交部2019年）。他还表示中国将“采用广泛接受的规则和标准，并鼓励参与公司在项目开发、运营、采购、招标等方面遵循普遍的国际规则和标准”（中华人民共和国外交部2019年）。然后，在2020年，北京表示有兴趣“多边化”一带一路，并将其政策和做法与现行国际发展金融规则和标准相协调[5]。

然而，目前尚不清楚这些修辞承诺是否转化为北京在海外发展项目管理方面的重大变化。一些“中国观察家”对北京是否真诚地有意与多边机构和西方大国合作融资、设计和实施基础设施项目表示怀疑。质疑北京对“一带一路2.0”承诺的可信度的一个原因是，中国在规模、速度和近期经济影响方面的比较优势与经济合作与发展组织-发展援助委员会（OECD-DAC）捐助国和多边开发银行的完全兼容性可能不足。[6]另一个原因是，中国长期以来一直在严格的双边“单打独斗”努力中管理海外危机。[7]全球基础设施融资市场的竞争日益激烈，这带来了额外的挑战：美国、英国和G7的其他成员现在正在推动全球基础设施和投资伙伴关系（PGII）——此前被称为“重建更美好世界”（B3W）倡议，他们将其描述为一个替代性、更高质量的选择，供那些希望根据可持续和透明融资原则、公共部门动员私人资本、与当地社区进行磋商和合作，并严格遵守环境、社会和治理（ESG）保障的国家进行基础设施项目的国家选择。[8]因此，如果北京希望通过将声誉风险分散到更大的捐助国和贷款方群体中来保护“一带一路”品牌，它将不得不获得一组似乎对合作不太感兴趣的参与者的支持（Parks 2019; Dreher et al. 2022）。

无论中国能否说服传统的捐助国和贷款方加入“一带一路”倡议，都有迹象表明该基础设施倡议正在重新启动。2017年11月，中国最高银行监管机构——中国银行业监督管理委员会（CBRC）——出台了新规定，要求中国国家开发银行（CDB）和中国进出口银行（China Eximbank）建立更加健全的环境和社会风险管理程序（CBRC 2017a, 2017b）。然后，在2021年，中国国家外汇管理局（SAFE）——中国大多数国有政策性银行、商业银行和投资基金的最终资金来源（见第2章的第2b框）——宣布将优先考虑“采用多边开发银行的ESG标准”并“将ESG原则纳入从决策到后期投资管理的整个项目投资过程中”（SAFE 2021: 54）。与此同时，SAFE的母机构（中国人民银行）呼吁减少对具有高还款风险的海外借款人的抵押贷款（Chen 2023: 1173）[9]。

在本章中，我们记录了中国海外发展计划的演变性质、规模和组成。我们还解释了中国为什么转向国际危机管理角色，以及如何在海外项目组合中管理三种不同类型的风险：（1）还款风险，（2）与ESG相关的项目绩效风险，以及（3）声誉风险。

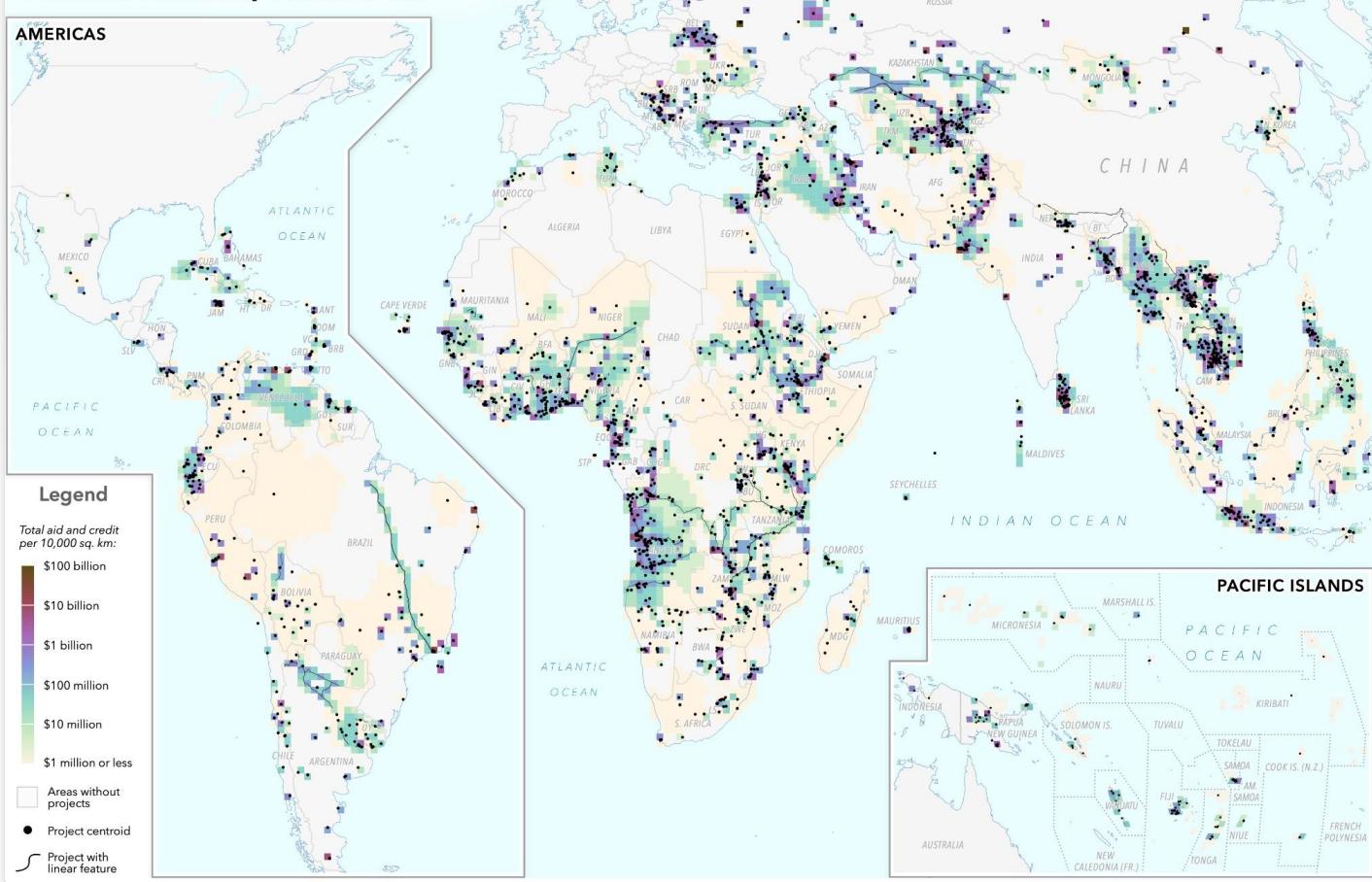
在第2章和第3章中，我们确定了北京采取的具体措施，以降低其海外发展金融投资组合的风险，并评估这些变化是否与其多边化和与国际发展金融规则和标准相一致的言辞承诺一致。然后，在第4章中，我们解释了中国如何利用援助和信贷工具来应对其在低收入国家和中等收入国家中所经历的软实力收益和损失。我们的研究结果表明，北京努力“未雨绸缪”其海外发展金融投资组合以及其旗舰全球基础设施倡议的雄心不容小觑。

第二节：揭示关于中国海外发展规模和构成的神话，并揭示其竞争对手的应对方式

AidData维护着全球最全面的中国对发展中国家的国际发展金融承诺数据集。我们的全球中国发展金融（GCDF）数据集的最新版本（3.0）记录了在146个国家支持的20,985个项目和活动，价值1.34万亿美元，来自中国官方部门的官方部门机构提供的资金和实物转移[10]。它涵盖了每个低收入、中低收入和中高收入国家和地区，包括非洲、亚洲、大洋洲、中东、拉丁美洲和加勒比地区以及中东欧地区（包括19个其他国家或地区，进行了系统搜索，但未发现中国政府资助的项目和活动）。该数据集跟踪了22个承诺年份（2000-2021）的项目和活动，并包括了在24年（2000-2023）的项目/活动实施时间的详细信息。数据集中的17,957条记录代表正式批准、进行中和已完成的项目和活动。数据集中的其余3,028条记录代表（1）从中国获得官方财务或实物承诺，但随后被暂停或取消的项目和活动；（2）从中国官方部门获得财务或实物支持承诺，但从未达到正式批准（官方承诺）阶段的项目和活动；以及（3）所谓的“伞形”记录，旨在支持多个子项目和活动。图1.1展示了2000年至2021年间，由中国提供官方发展援助（ODA）和其他官方流动资金（OOF）资助的已批准、进行中和已完成的项目和活动的全球分布[11]。

图1.1

中国对低收入国家和中等收入国家的海外援助和投资项目的全球分布



注：该地图显示了中国对低收入国家和中等收入国家的海外援助和投资承诺所支持的项目的地理位置。这些项目来自AidData的GCDF数据集3.0版本，具有实际的足迹或涉及特定的位置。Goodman等人（2023年）描述了生成这些点、多边形和线矢量数据的过程。

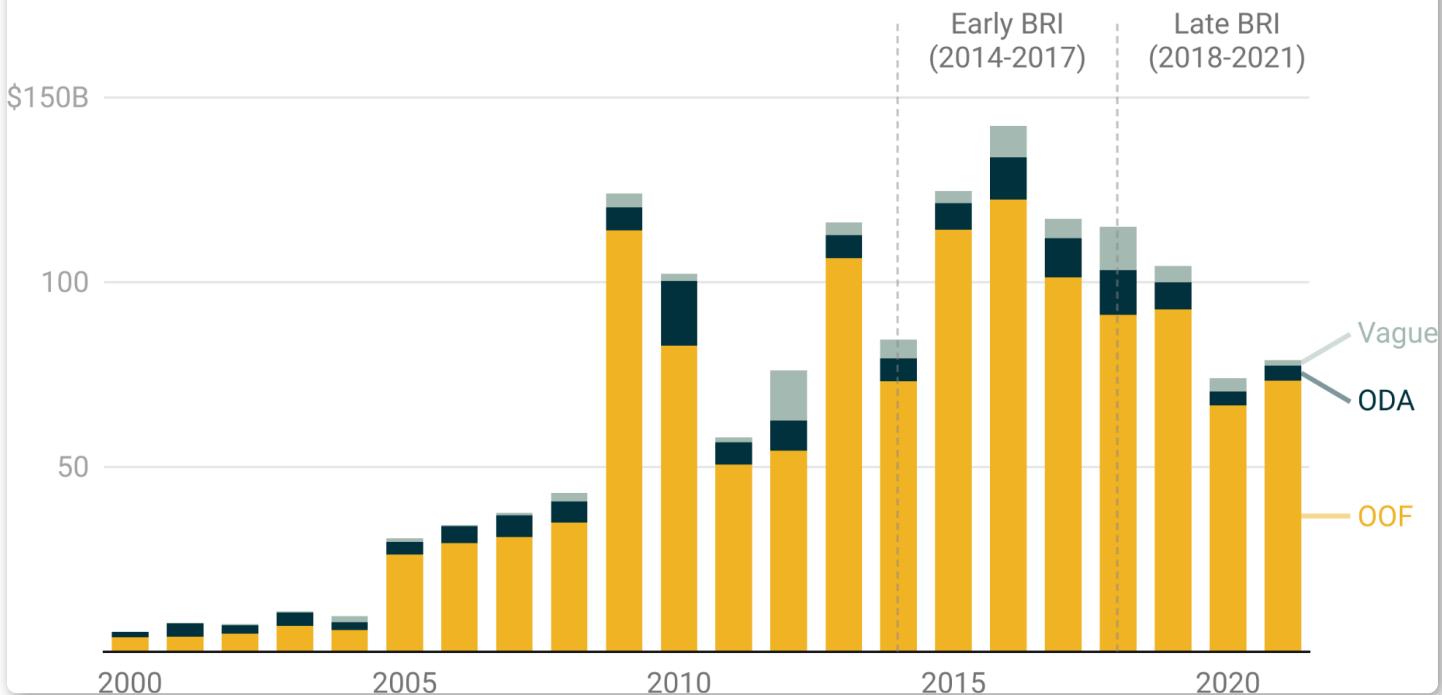
当AidData于2021年9月发布GCDF数据集的2.0版本时，它提供了证据表明中国在发展中国家的支出至少是美国的2倍。^[12] GCDF数据集的3.0版本显示，中国仍然是世界上最大的国际发展金融来源。2021年，中国向低收入国家和中等收入国家提供的官方金融流动（ODA和OOF承诺）总额达到790亿美元（见图1.2）。^[13] 中国的任何同行或竞争对手都没有可比较的规模的海外贷款和赠款计划。2021年，G7的任何单个成员国对低收入国家和中等收入国家的官方金融流动都没有超过610亿美元。^[14] 中国还超过了所有多边国际发展金融来源。2021年，最大的多边国际发展金融来源是世界银行，其国际发展金融承诺总额约为530亿美元。

根据智库和媒体机构的常规智慧，北京在2017年之后努力控制“一带一路”倡议（Lu 2023; Olander 2023; Do Rosario and Savage 2023），到2021年其年度发展金融承诺几乎降至零（Gallagher and Ray 2020; Hwang et al. 2022; Ray 2023; Myers and Ray 2023; Moses et al. 2023）^[15]。然而，AidData的GCDF 3.0版本数据揭穿了北京海外发展计划完全崩溃的神话。通过对华对低收入国家和中等收入国家的贷款和援助活动的更完整数据，它显示出在后期“一带一路”阶段，海外支出下降并不那么剧烈：中国对低收入国家和中等收入国家的官方金融流量（官方发展援助和官方其他财政承诺）从2018年的1150亿美元下降到2019年的1040亿美元，再下降到2020年的740亿美元，然后增加到2021年的790亿美元（见图1.2）^[16]。

图1.2

Official financial flows from China to the developing world, 2000-2021

Constant 2021 USD Billions



注: AidData依赖于OECD-DAC的测量标准来确定官方发展援助和官方其他财政的决定 (有关详细信息, 请参见附录的A-2部分)。模糊 (官方金融) 是指中国的官方金融承诺, 由于信息不足而无法可靠地归类为官方发展援助或官方其他财政。

在第二章中, 我们通过证明在2018年至2021年期间, 以美元计价的双边公共投资项目贷款确实出现了大幅下降, 但这在很大程度上被人民币计价的双边紧急救助贷款的同时增加以及通过联合融资和多边化增加的非紧急贷款所抵消。我们还提供证据表明, 尽管北京正在减少对政策性银行的依赖, 但正在加大对国有商业银行和央行的利用。

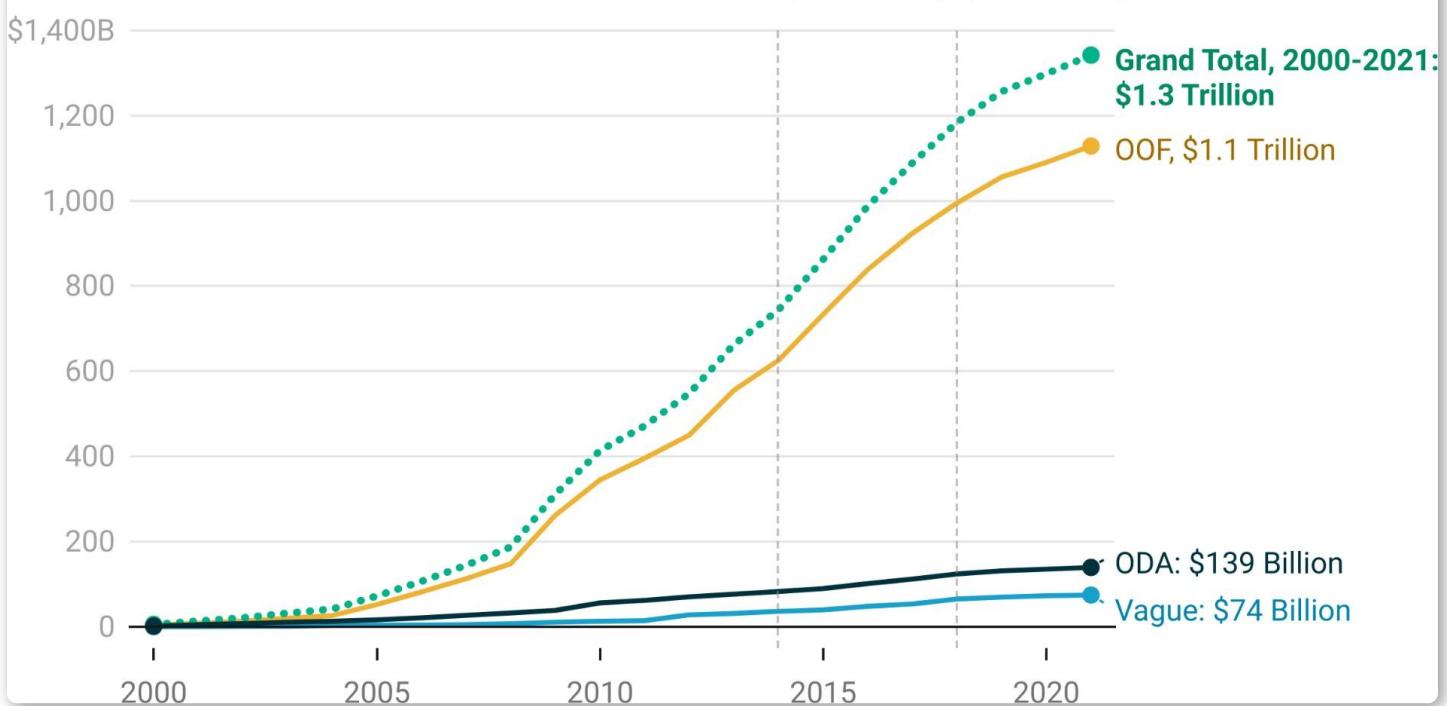
中国作为全球发展金融家的雄心壮志规模在分析“存量”而不是“流量”时变得更加清晰[17]。图1.3提供了证据, 表明北京在21世纪海外发展金融投资组合的通胀调整价值在BRI实施的第一个完整年度(2014年)达到了7450亿美元, 并在BRI实施的第四个完整年度(2017年)超过了1万亿美元的标志。该投资组合在随后的几年继续扩大, 以至于在2021年超过了1.3万亿美元[18]。图1.4展示了2014年至2021年中国官方发展援助(ODA)和官方其他金融(OOF)的累计金额, 并将其与G7成员国在同一时期的累计ODA和OOF金额进行了比较。中国的海外发展计划远远超过了任何一个G7成员国, 包括美国。自BRI启动以来, 北京在低收入国家和中等收入国家的支出超过了华盛顿的两倍以上[19]。在2014年至2021年期间, 中国向发展中国家的官方金融流量总额为6800亿美元, 而美国为3190亿美元[20]。在同一时期, 中国还在多边发展金融的最大来源——世界银行上的支出超过了两倍以上[21]。

图1.3

Cumulative official financial flows from China to the developing world, 2000-2021

Constant 2021 USD Billions

Early BRI
(2014-2017) Late BRI
(2018-2021)



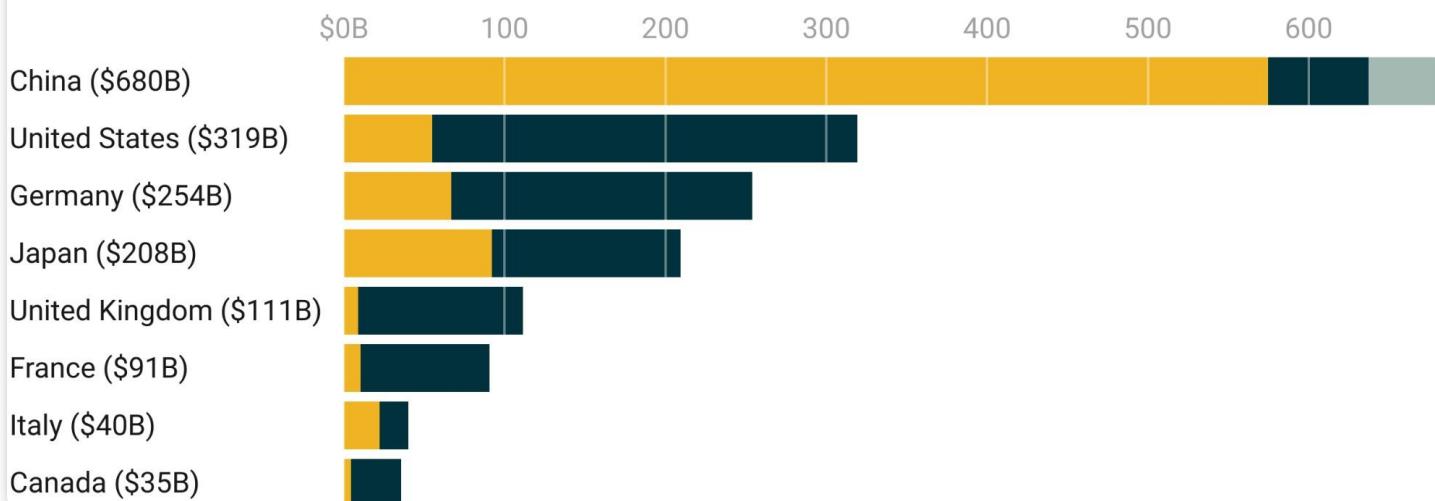
注: AidData根据OECD-DAC的测量标准来确定ODA和OOF (如附录A-2中所述)。模糊的“官方金融”是指由于信息不足而无法可靠分类为ODA或OOF的中国官方金融承诺的剩余类别。该图不包括短期“展期”设施在官方金融承诺总额中的计算 (见附录中的2c和A-3部分)。

图1.4

Official financial flows from China and the G7 to the developing world during the BRI era, 2014-2021

Constant 2021 USD Billions

OOF ODA Vague

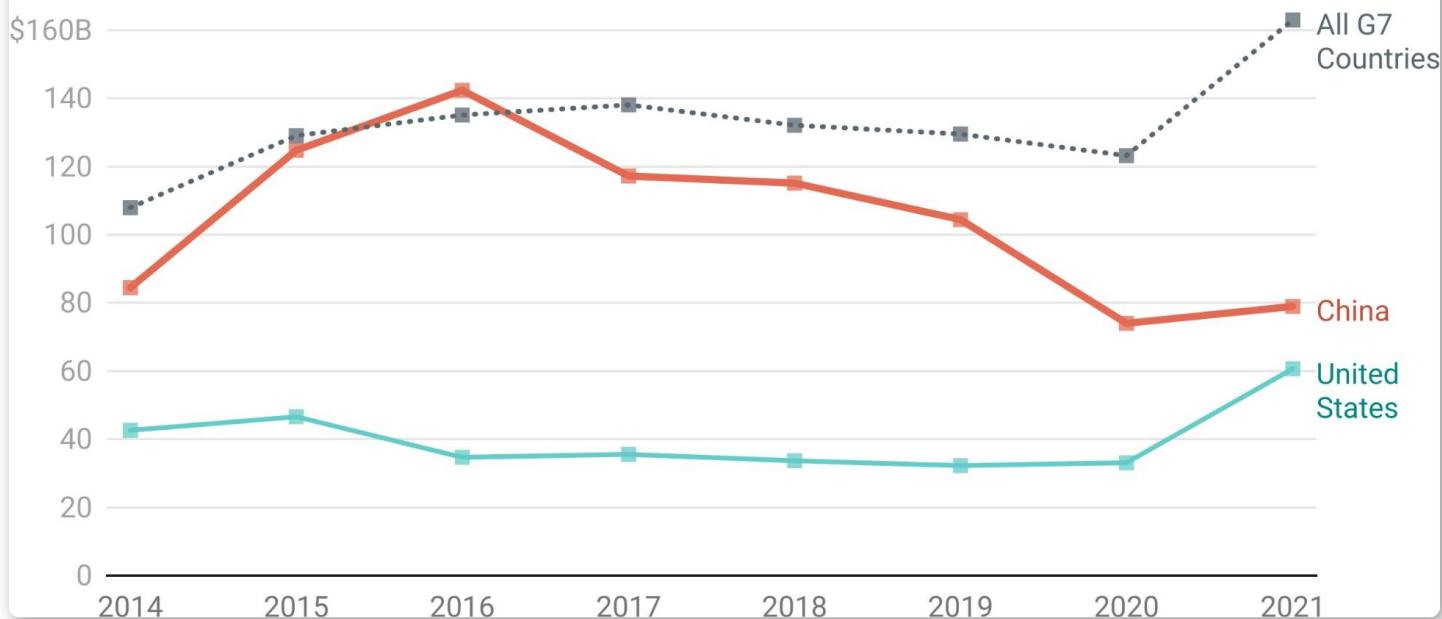


与此同时，有证据表明，美国开始缩小与中国在海外发展支出上的差距（见图1.5）。在早期的“一带一路”期间（2014-2017年），中国的支出几乎是美国的三倍。然而，在“一带一路”的后期（2018-2021年），北京对每一美元的海外发展支出，花费了2.33美元。在我们能够获取的最后一年的可靠数据中，这个差距进一步缩小：2021年，北京对每一美元的海外发展支出，只花费了1.30美元[22]。

图1.5

Official financial flows from China, the U.S., and G7 countries to the developing world during the BRI era, 2014-2021

Constant 2021 USD Billions



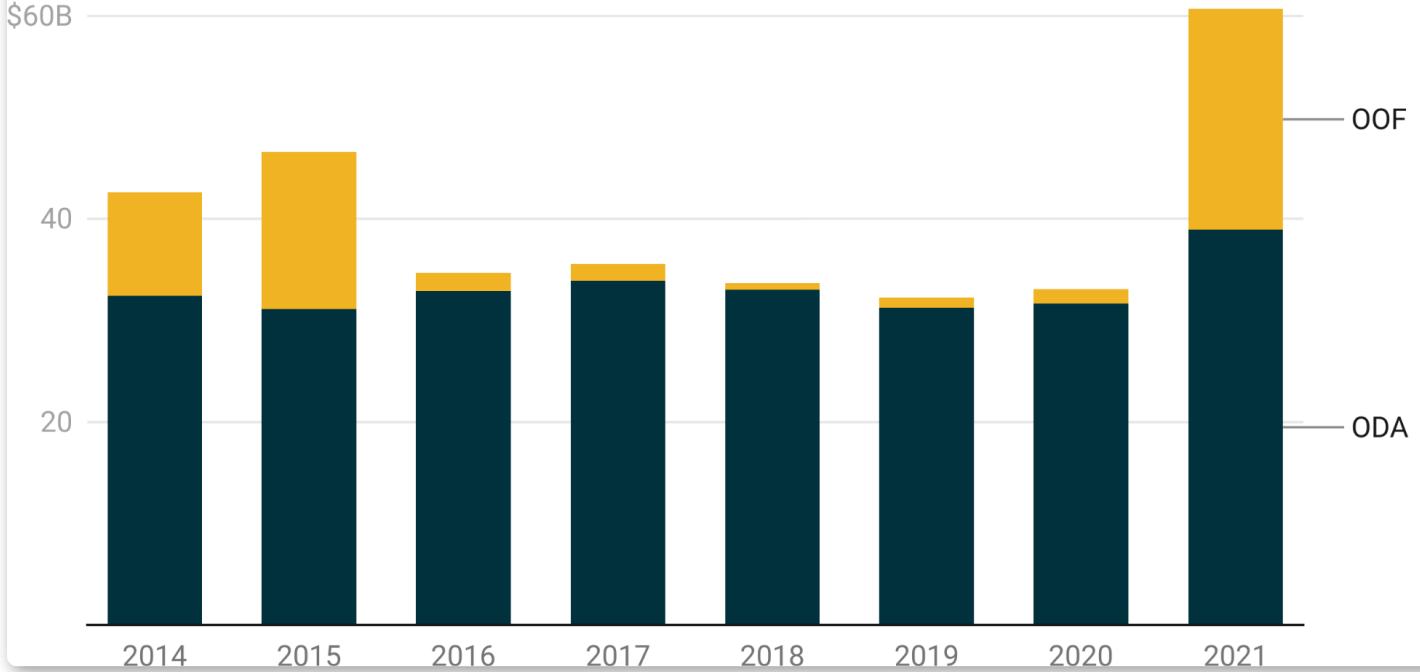
注：该图显示了2014年至2021年中国、美国和G7国家对低收入国家和中等收入国家的官方金融流动（官方发展援助和官方其他资金承诺）。AidData使用OECD-DAC的测量标准来确定官方发展援助和官方其他资金（详见附录A-2）。美国和G7国家的官方发展援助和官方其他资金数据表示来自OECD-DAC的总发放额。

图1.6显示，由于海外官方援助支出增加了15倍（1,423%），美国在2021年对中国取得了优势[23]。在2020年，海外官方援助仅占美国国际发展金融组合的4%；而一年后，通过海外官方援助提供的美国国际发展金融比例飙升至36%。美国发展支出的这种重大组成变化表明，华盛顿正在通过模仿而非差异化来与北京竞争[24]。

图1.6

Official financial flows from the U.S. to the developing world, 2000-2021

Constant 2021 USD Billions



注：美国海外发展援助和海外官方援助流量反映了总发放额（因为OECD-DAC没有公布各个DAC成员的海外官方援助承诺数据）。

2021年海外官方援助增加的203亿美元是美国国际发展金融公司（DFC）海外活动扩张的结果[25]。2018年10月，美国国会通过了促进投资以促进发展（BUILD）法案，将DFC建立为一个“全方位”的发展金融机构，以帮助美国在全球范围内“超越”中国。然而，DFC直到2021年才完全开始运作[26]。它最早的（尝试性）交易之一是在2021年1月提供28亿美元贷款，帮助厄瓜多尔政府提前偿还部分对中国的未偿债务，并承诺将中国公司排除在其电信网络之外[27]。DFC贷款的拟议借款条件是非优惠性质的：8年期限，1年宽限期，利率为LIBOR加2.25%的差额[28]。当时，DFC首席执行官亚当·博勒表示，该贷款将“重新融资具有掠夺性的中国债务，并帮助厄瓜多尔提高其战略资产的价值”[29]。

但是，美国的支出模式并不能提供完整的图片，因为华盛顿正在寻求与伦敦、巴黎、柏林、东京、罗马和渥太华的盟友合作，以与中国竞争。G7国家与中国竞争的努力正在积聚力量。在早期的“一带一路”时期（2014-2017年），中国和G7国家在海外发展上的支出基本持平：中国每花费一美元，G7国家花费1.09美元[30]。然而，在晚期的“一带一路”时期（2018-2021年），G7国家加大了努力，每花费一美元，G7国家花费1.47美元（见附录中的图表A2）[31]。到2021年，G7国家在海外发展上的支出几乎是中国的两倍（见图表1.5）[32]。

随着美国及其盟友通过推出旗舰基础设施项目（如全球基础设施和投资伙伴关系以及印度-中东-欧洲经济走廊倡议）和加大非优惠贷款（OOF）的力度来与中国竞争，北京正在进行战略转变。图表1.7提供了2014年至2021年中国海外发展金融组合部门构成的重大变化证据[33]。在早期的“一带一路”（或BRI 1.0）时期，北京主要专注于为大型基础设施项目提供信贷。然而，正如我们在第二章中更详细地解释的那样，随着晚期的“一带一路”（或BRI 2.0）时期的到来，北京减少了基础设施项目贷款，增加了紧急救援贷款。北京做出了这个调整，以适应一个新的现实：许多最大的借款人在偿还基础设施项目债务方面遇到了严重困难[34]。

图表1.7

Change in sectoral composition of official financial flows from China to the developing world, 2014-2021

Percentage change in ODA/OOF (in constant 2021 USD), selected sectors



注：这个图表依赖于AidData的GCDF数据集3.0版本中的3位数OECD部门代码，展示了2014年至2021年中国对低收入国家和中等收入国家的官方发展援助(ODA)和官方其他资金(OOF)承诺在行业构成上的比例变化(以2021年不变的美元计算)。附录中的图表A3提供了同一时期行业变化的补充证据。

对于G7努力与中国竞争，有乐观和悲观两种解读方式。乐观的观点是，北京正在放弃在全球基础设施领域的领导地位，而G7正在寻求填补这一空白，这可能有助于解决发展中国家面临的巨大未满足的基础设施融资需求。悲观的观点是，G7误读了全球南方的需求信号，并试图与不再存在的一带一路倡议（一带一路1.0）竞争。在最近为大型基础设施项目大举借债之后，低收入和中等收入国家可能对昂贵的基础设施项目的兴趣减少，而对保持其经济艰难时期的国际收支支持的需求增加（随着利率上升、美元走强、本地货币贬值和经济增长放缓，全球经济形势不利）。

第三节：从北京的角度看还款风险

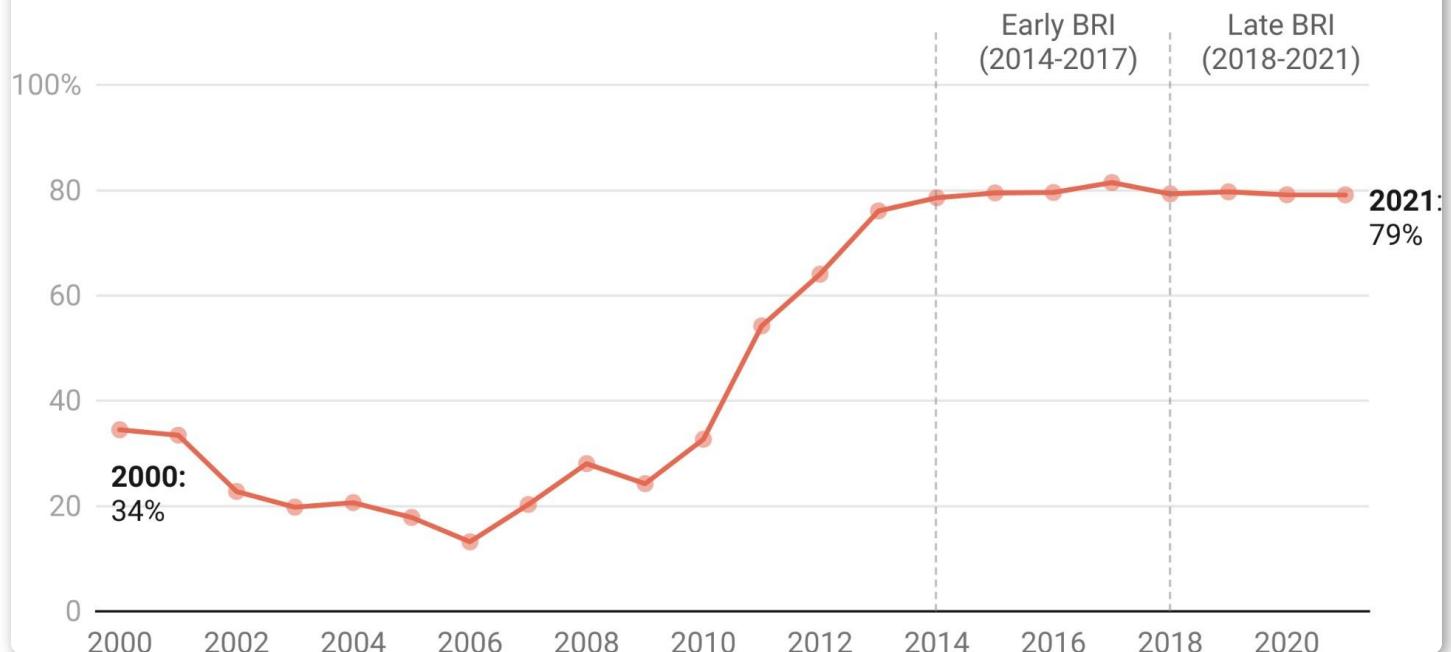
北京转向紧急救助贷款而远离基础设施项目贷款，既是供给侧压力，也是需求侧压力的结果。在“一带一路”倡议启动后，中国国有债权人大举发放贷款，为发展中国家的大型基础设施项目发放了数千笔贷款，涉及129个国家。然而，他们在发放贷款时没有建立起强有力的风险管理防线。他们向信用评级不佳或没有信用评级的借款人发放贷款（如老挝、塔吉克斯坦、赞比亚、南苏丹、苏里南、津巴布韦、巴基斯坦和阿根廷）；依靠借款人能够通过自然资源出口的现金收入偿还贷款（如安哥拉、赤道几内亚、厄瓜多尔、委内瑞拉、刚果-布拉柴维尔和土库曼斯坦）；向无法使用美元和欧元进行交易的国家（如俄罗斯、白俄罗斯、缅甸、苏丹、伊朗和古巴）发放美元和欧元贷款，后来这些国家由于国际制裁而无法进行交易。

现在，中国国有债权人背负着许多表现不佳的贷款，希望确保海外借款人有足够的流动性来继续偿还他们现有的基础设施项目债务[35]。他们以两种方式应对这一挑战，我们在第二章中详细介绍：债务重组提供短期现金流缓解给借款人，紧急救助贷款帮助借款人增加外汇储备并偿还现有（基础设施项目）债务。

图1.8

Percentage of China's portfolio of loan commitments supporting countries in financial distress, 2000-2021

Proportion of cumulative loan commitments (in constant 2021 USD) from official sector institutions in China to low- and middle-income countries

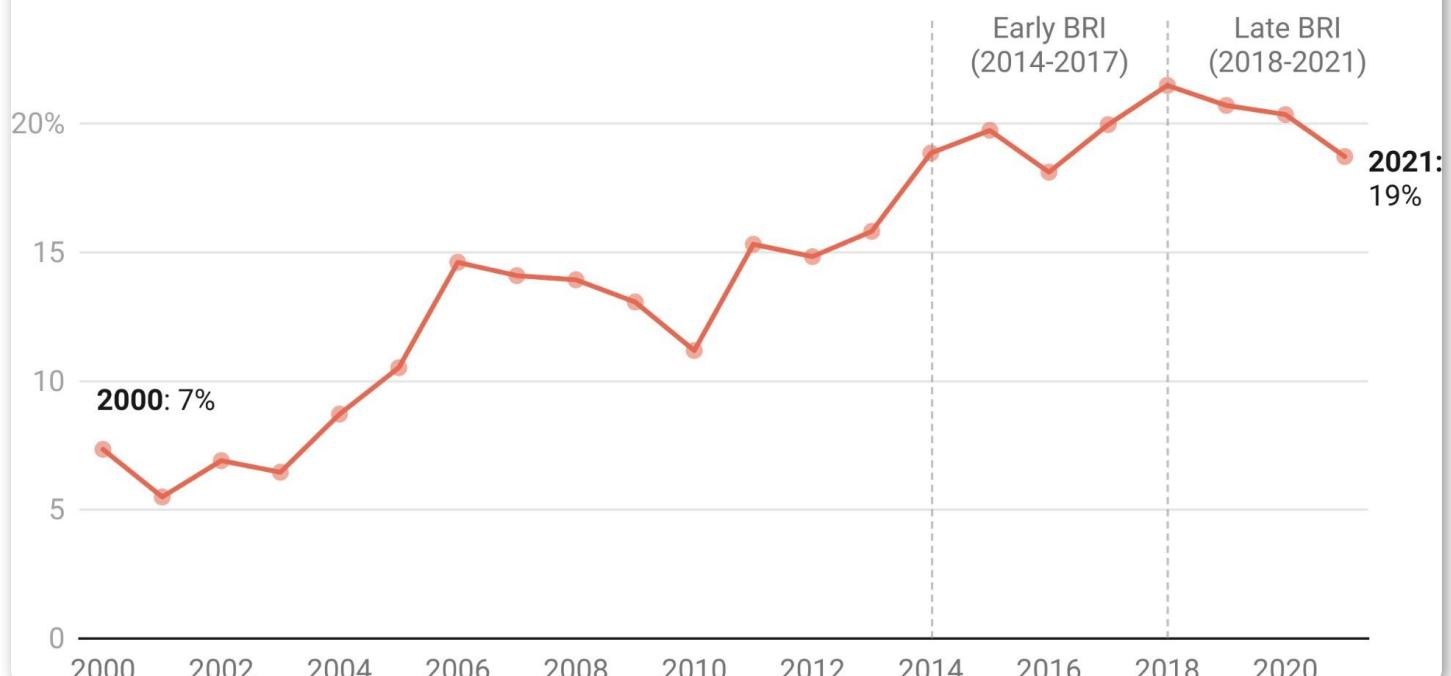


注: MOFCOM的无息贷款承诺（通常在没有可靠的偿还预期的情况下发放）和紧急救助贷款承诺（对财务困境的回应）不包括在计算中。为了确定一个国家在某一年是否经历财务困境，我们使用了在Box 1a中描述的二元度量。

图1.9

China's share of overdue repayments owed to official creditors, 2000-2021

Percentage of sovereign (principal and interest) arrears from low- and middle-income countries



注: 主权拖欠捕捉到中国进出口银行、中国国家开发银行和中国商务部对参与世界银行债务报告系统 (DRS) 的低收入国家和中等收入国家的政府间债务的本金和利息拖欠（即逾期偿还）。每个国家-年

观察在给定年份具有相等的权重，以生成全球平均值。排除了与台湾保持外交关系的年份。数据来自世界银行的国际债务统计。

附录中的图1.8、1.9和A4突出了这一挑战的范围和严重性。直到2008年，北京从未不得不处理超过10个财务困境的国家对中国国有债权人的未偿债务；然而，到2021年，至少有57个对中国有未偿债务的国家处于财务困境（见图A4）[36]。2000年，中国海外贷款组合中有34%支持处于财务困境的借款人[37]。到2021年，这个数字飙升到79%（见图1.8）[38]。

方框1a: AidData如何确定中国借款国是否遇到财务困境

本报告中的图A4、图1.8和其他图表需要一个衡量标准，用于确定借款国在正常情况下从中国借款以及在财务困境期间从中国借款的情况。为了确定借款国是否经历了财务困境，我们在给定年份中确定是否满足以下任一条件：

- 根据世界银行的sovrate指数，其得分为5或更低；
- 其对中国的公共债务逾期偿还金额等于或超过其对中国的总未偿还公共债务的10%（根据世界银行的测量）；
- 其从中国获得的官方部门贷款中，有一个或多个在其原定还款期内显示出财务困境的迹象（根据AidData的GCDF数据集3.0版本的测量）。

世界银行的主权信用评级指数是一种衡量偿还风险的指标，基于穆迪、标准普尔和惠誉的平均主权信用评级，该指数从0到21不等，得分越高表示主权信用风险越低（Kose等，2022）。得分在0-5之间的国家处于“C和D领域”，即违约或高风险违约的范畴（Teixeira等，2018；Séri等，2021）[39]。关于中国逾期贷款偿还的数据来自世界银行的国际债务统计（IDS），该统计基于119个低收入和中等收入国家的自愿报告。我们使用这些数据来衡量一个国家对中国官方部门债权人的公共和公开担保（PPG）债务的本金和利息拖欠是否等于或超过其总未偿还PPG债务的10%[40]。我们还使用AidData的GCDF数据集3.0版本中的一个变量，根据每笔贷款来衡量借款人在偿还期间是否遇到困难或显示出财务困境[41]。

我们衡量一个特定借款国是否经历了财务困境的指标，在某一年内，如果该国的主权信用评级超过5.0，其对中国公共债务的逾期偿还不再等于或超过其对中国公共债务的总未偿还债务的10%，并且其从中国官方部门债权人获得的贷款（在其原定还款期限内）没有显示出财务困境的迹象，该指标将被重置为0（“关闭”）。

中国海外借贷组合健康状况的另一个有用指标是其借款人在偿还债务方面与中国债权人相比（与其他外部债权人相比）的落后程度。图1.9显示了所有拖欠付款（本金和利息拖欠）中，欠中国债权人的低收入和中等收入国家政府向所有官方债权人欠款的百分比。图表显示，拖欠的贷款偿还额越来越多地欠中国国有债权人。这个数字增长了一倍以上——从2000年的7%增长到2021年的19%。[42]

第四节：从北京的角度看项目绩效风险

北京向发展中国家投入了大量援助和信贷，用于大规模基础设施项目。根据AidData的GCDF数据集3.0版本，该数据集包括了一个新的衡量指标，即项目是否涉及基础设施的建设、修复、扩建或维护。

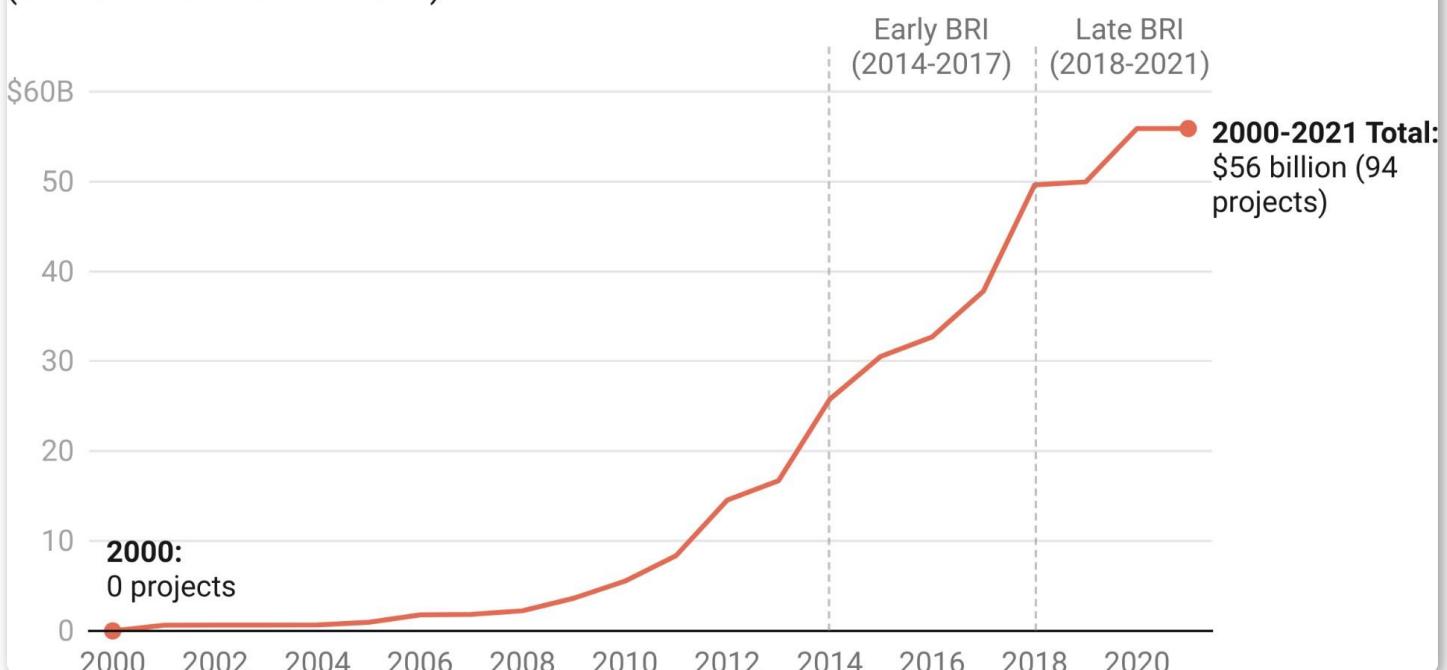
自2000年至2021年，中国的官方部门向140个发展中国家发放了4800项援助和贷款（总值8250亿美元）用于基础设施项目[43]。基础设施项目因其难以实施而闻名（我们在第三章中详细讨论了原因）。因此，北京面临的重要挑战之一是应对项目绩效风险。

AidData的GCDF数据集3.0版本与其他公开可用的中国发展金融数据集不同之处在于，它记录了项目的暂停和取消（见图A6）。我们之前因发布关于基础设施和非基础设施项目的数据而遭到批评，这些项目得到了官方承诺，但随后被暂停或取消[44]。然而，我们坚持认为系统地跟踪这些项目并对其进行分析是很重要的。将暂停和取消的项目屏蔽起来，使分析师和决策者无法全面了解北京的海外发展计划。这也限制了从失败中学习的机会。

图1.10

Canceled or suspended Chinese infrastructure projects, 2000-2021

Cumulative monetary value of Chinese grant- and loan-financed infrastructure projects (constant 2021 USD billions)



注：基于AidData的GCDF数据集3.0版本中标记为“基础设施”的中国官方发展援助和官方其他金融项目（包括自2000年以来被取消或暂停的项目）。2000年承诺的项目没有后来被取消或暂停。

图1.10显示，随着时间的推移，基础设施项目的暂停和取消迅速累积。到2021年，49个国家的94个基础设施项目获得了中国提供的价值560亿美元的赠款和贷款承诺，随后被暂停或取消。这些项目很可能被北京视为“一带一路”参与国的买方后悔的证据，因为在2014年至2021年期间发生的80%的暂停和取消发生在“一带一路”参与国内。[45]然而，这种测量方法是对中国未能成功提供资金和建设的基础设施项目总数的保守、下限估计，因为它不包括那些在获得财务承诺之前被搁置的项目（Lu等，2023b）[46]。

图1.11

Early versus late BRI: Chinese government-financed infrastructure projects that are behind schedule

Constant USD 2021 Billions

Early BRI (3% of projects)	\$7.3B
Late BRI (8% of projects)	\$11.6B

注：“进度滞后”被定义为中国提供的官方发展援助（ODA）和官方其他资金（OOF）资助的项目，其实际实施开始日期比原定实施开始日期晚3个月或更多，以及实际完成日期比原定完成日期晚3个月（或更多）。

另一个实施风险和潜在关注的来源是北京基础设施项目组合中在早期一带一路时期和晚期一带一路时期之间延迟进度的比例增加（见图1.11）[47]。然而，这个衡量项目是否延迟进度的指标捕捉到了两种不同类型的延迟：开始延迟和完成延迟[48]。更具体地说，它衡量了一个项目的（a）实际实施开始日期是否在预定实施开始日期之后3个月或更长时间，和/或（b）实际完成日期是否在预定完成日期之后3个月或更长时间。当将这个总结指标拆分为其组成部分时，中国海外基础设施项目组合呈现出更复杂和细致的图景。

图1.12显示，虽然开始延迟有所增加，但完成延迟没有。在早期一带一路时期和晚期一带一路时期之间，平均开始延迟增加了32天，而平均完成延迟在同样的两个时间段内缩短了59天[49]。

图1.12

Early versus late BRI: Average commencement and completion delays for Chinese infrastructure projects

Change in number of days



注：该图基于中国提供的官方发展援助和官方其他资金的活动和已完成基础设施项目。延迟是通过计算原定项目实施开始日期/完成日期与实际项目实施开始日期/完成日期之间的差异（以日历天计算）得出的。

越来越少的基础设施项目按照最初计划的启动日期开始可能与几个不同的因素有关。一个可能性是，中国承包商和/或他们的东道国合作伙伴在项目实施开始之前越来越多地被要求遵守环境、社会或治理（ESG）标准，或者他们低估了在基础设施项目开始之前满足这些标准的困难[50]。另一个相关的可能性是，中国的贷款方要求借款人在首次贷款发放之前满足更多的ESG条件（所谓的“先决条件”），而这通常在项目实施开始之前。我们在第三章中更详细地讨论了这些问题。另一个可能性是，东道国政治家越来越不愿意通过高调的奠基仪式来“宣扬”由中国资助的基础设施项目，我们在第四章中对这个问题进行了讨论。

与此同时，北京的项目绩效仪表盘上并非所有指示灯都在“闪红”。显然，中国的贷款方和承包商已经学会了如何降低海外基础设施项目延期的可能性，以及项目实施过程中任何延期的时长。这些改进可能是更好的规划（更现实的项目完成时间预测）或由负责项目实施的承包商减少/缩小工作范围偏差

的结果。它们还提醒北京可以采取的一个重要措施，以减缓或扭转“一带一路”项目中不断上涨的“买家后悔”潮：及时完成改善东道国公共服务的项目。在与海德堡大学、哥廷根大学和香港大学的合作伙伴进行的新研究中，我们提供了因果证据，即中国发展项目的完成增加了东道国对中国政府的支持（Wellner等人即将发表）[51]。我们还在同一研究中展示，东道国居民在中国发展项目完成后更有可能对公共服务的提供表示满意。

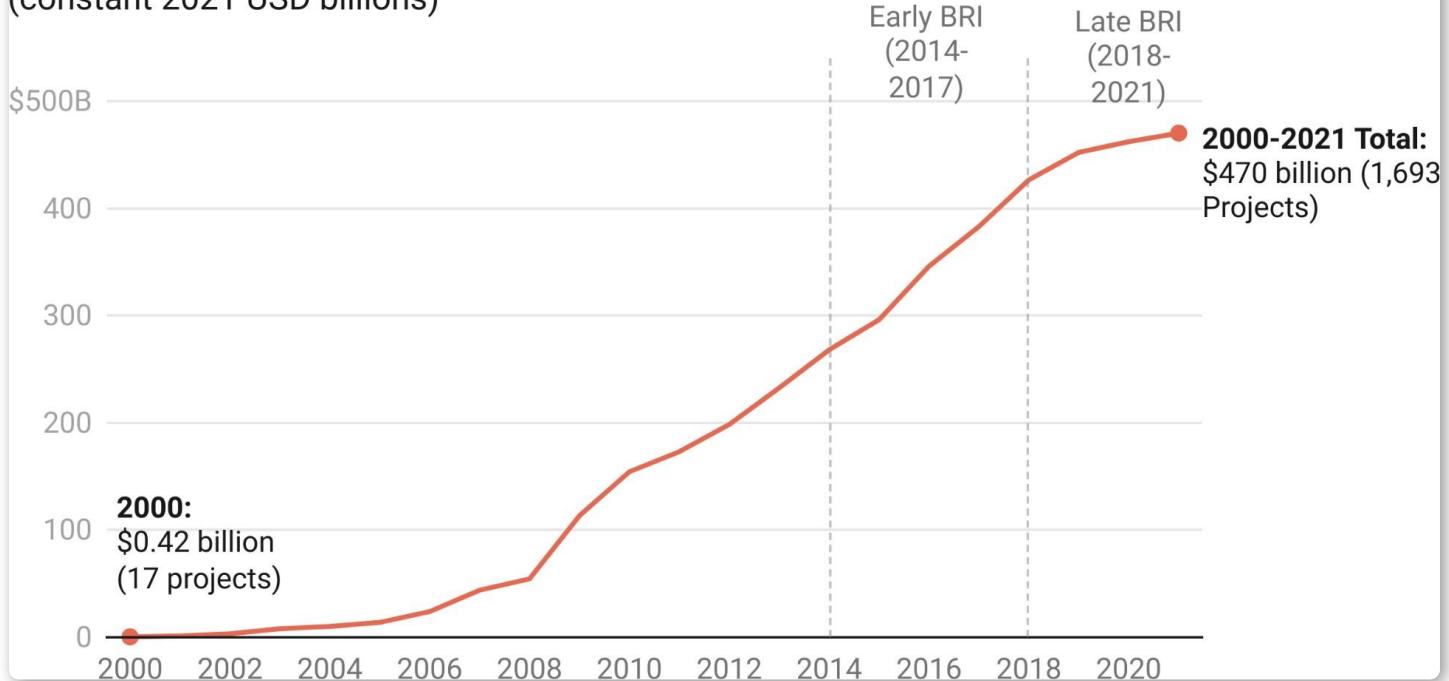
然而，北京不能掉以轻心。同一研究的另一个关键发现是，这些影响随着时间的推移而逐渐减弱：平均而言，我们发现每完成一个额外的中国发展项目，短期内公众对中国政府的支持率大约增加3个百分点，但在长期内仅增加0.2个百分点（Wellner等人即将发表）。

北京在海外发展计划中面临着一系列艰巨的ESG风险。在第3章中，我们开发和分析了一个新的ESG风险综合指标，该指标衡量了中国资助或贷款支持的基础设施项目是否发生在环境敏感、社会敏感或易受政治操纵和控制的地区；是否依赖其他国际金融机构制裁的承包商进行欺诈和腐败行为；或者在实施前、期间或后遇到重大的环境、社会或治理问题。图1.13利用了这个指标，显示了中国在低收入国家和中等收入国家的基础设施项目中ESG风险暴露的累计数量从2000年的16个国家的17个项目增加到2021年的125个国家的1,693个项目。截至2000年，北京已经为低收入国家和中等收入国家的基础设施项目发放了价值4.2亿美元的资助和贷款，这些项目面临一个或多个重大的ESG风险。这个数字在累计基础上增加到2021年的470亿美元。我们定义的ESG风险普遍率，即中国基于环境、社会或治理风险的资助和贷款基础设施项目组合（以2021年不变的美元计量）的年度百分比，也从2000年的12%增加到2021年的33%（见图3.2）[52]。

图1.13

Chinese infrastructure projects facing significant environmental, social, or governance risks, 2000-2021

Cumulative monetary value of Chinese grant- and loan-financed infrastructure projects (constant 2021 USD billions)



注：重大ESG风险暴露的存在基于一个项目级综合指标，该指标在第3章的第2节中有描述。

第五节：从北京的角度看声誉风险

管理中国海外发展项目的风险概况还需要关注东道国的基层、媒体和精英支持[53]。2014年，习近平提出了在中国的国际活动中管理声誉风险的观点，他认为“我们应该增强中国的软实力，提供一个好的中国叙事，并更好地向世界传递中国信息”（人民日报2014年）。作为对这一观点的强调，中国商务部的一位高级官员指出，“对外援助工作涉及到中国的形象。我们不能容忍任何疏忽或质量差的项目”（商务部2014年）。最近，在2023年9月的一次有关“一带一路”倡议十周年的会议上，中国驻欧盟大使承认“在涉及一带一路倡议时，无论是好是坏，我们需要更多地倾听接收国的声音。我们知道西方媒体和西方政府有很多批评，但我们更关心来自接收国，特别是来自全球南方的反应”（Euractiv 2023年）。

图1.14展示了Gallup World Poll (GWP) 关于发展中国家在早期一带一路 (2014-2017) 和晚期一带一路 (2018-2021) 期间对中国政府和美国政府的平均公众支持水平的数据。GWP的数据显示，在早期一带一路期间，北京和华盛顿的公众支持水平相似。2014年至2017年期间，这两个国家在全球南方的认可率在50%至60%之间波动。然而，随着中国旗舰全球基础设施倡议的初步势头减弱，各国在晚期一带一路期间重新评估其持续参与的风险和回报，全球公众对中国的看法变差。北京在2019年至2021年间遭受了16个百分点的损失；其在低收入和中等收入国家的公众认可率从2019年的56%下降到2021年的40%[54]。相比之下，华盛顿在全球南方的认可率在2021年上升了7个百分点，从而与其竞争对手拉开了14个百分点的差距。

方框1b：AidData如何衡量中国和美国在发展中国家的基层、媒体和精英支持

本报告依赖于对低收入和中等收入国家中中国和美国软实力的三种不同衡量方式：（1）公众舆论，（2）媒体情绪，和（3）精英支持。我们依赖盖洛普世界民意调查（GWP）的数据来了解中国和美国的公众支持。GWP是迄今为止最系统的努力，以便在每个主要世界地区持续收集公众舆论数据。它提供了2006年至2021年期间超过140个国家的年度（重复横截面）数据。这些数据是基于概率的，并且在15岁及以上的居民人口中具有全国代表性。为了方便我们的分析，我们首先将WP156和WP151（“您是否赞成或反对中国领导层的工作表现？”和“您是否赞成或反对美国领导层的工作表现？”）的受访者层面数据转换为两个二进制指标，如果受访者分别赞成中国领导层或美国领导层，则取值为1[55]。然后，我们计算在每个国家年度水平上赞成中国领导层或美国领导层的受访者百分比。

我们通过计算两组平均分数来衡量媒体对中国和美国的情感态度——一组是中国的，一组是美国的——这些分数是从全球事件、语言和语调（GDELT）1.0事件数据库的国家年度数据中计算得出的。我们依靠AvgTone变量，该变量是基于近200个国家的数亿条新闻文章的语调进行算法计算的。这个指标的取值范围从-100到+100，正分数表示与中国大陆（或美国）政府行为者相关的媒体报道积极，负分数表示与中国大陆（或美国）政府行为者相关的媒体报道不利[56]。对于大多数国家和大多数时间，AvgTone分数在-10到+10之间变化，取值为0表示中立的媒体报道。

我们通过评估其他国家在联合国大会（UNGA）中与中国和美国的投票立场一致程度来衡量对中国和美国的精英支持。联合国大会是一个国家有机会表明与中国（或美国）采取的外交政策立场相似或不相似的场所。我们对与中国（或美国）的UNGA投票立场一致性的衡量是基于AidData的GCDF数据集3.0版本中每个国家与中国（或美国）之间的“理想点距离”估计值。这些估计值来自联合国大会投票数据的29.0版本（Bailey等人，2017），并且它们是倒置的，因此较高的值表示与中国（或美国）的UNGA投票立场一致性水平较高[57]。

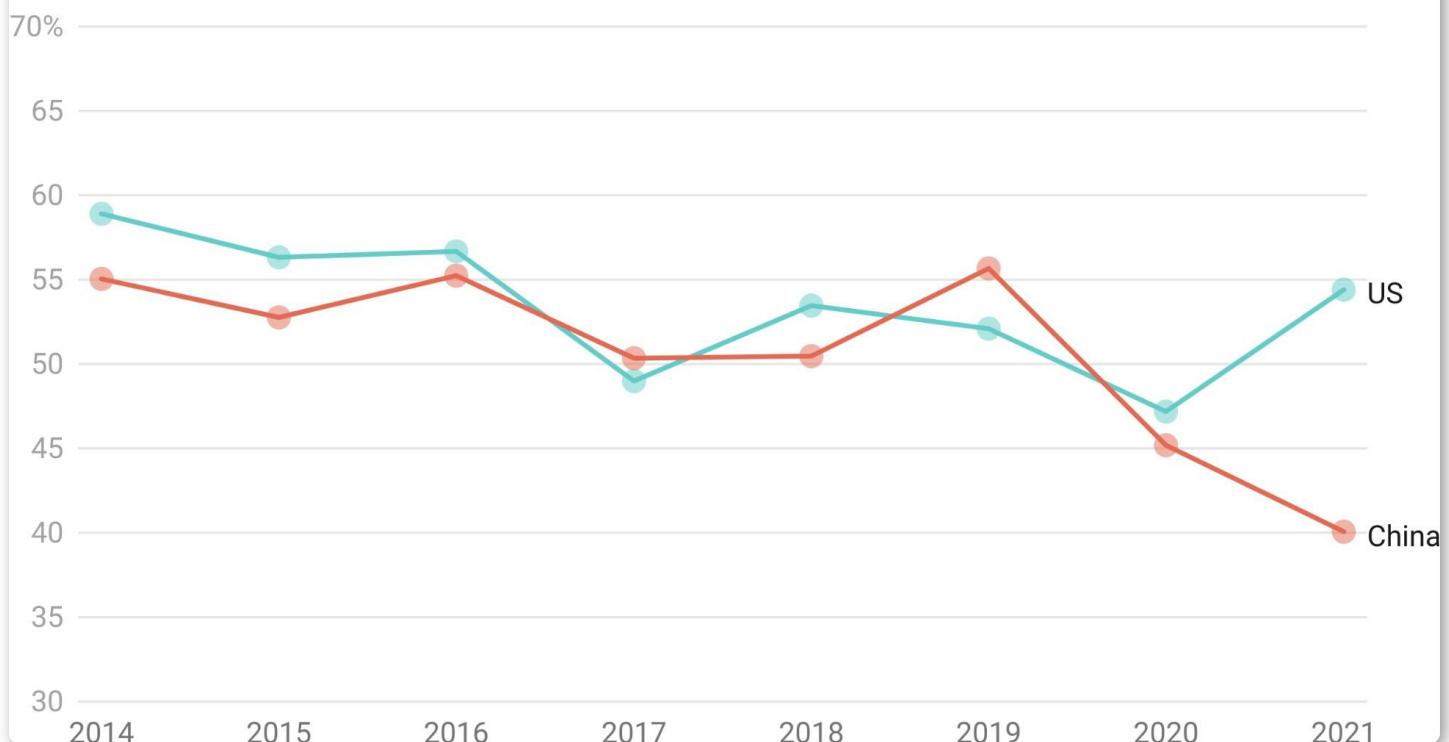
全球对有利的媒体报道的竞争并没有以完全相同的方式展开。图1.15表明，在绝对意义上，中国在发展中国家的软实力维度上在早期和晚期的一带一路阶段都超过了美国[58]。这一模式与证据一致，表明北京的基层形象管理战略涉及积极利用公共外交工具来产生更有利的媒体报道中国的情况。但是，北京对华盛顿的优势并不是不可逾越的；到2020年和2021年，中国在媒体报道的有利程度上失去了优势，并且难以保持微弱的领先地位。

中国在全球南方的巨大影响力最明显体现在联合国大会（UNGA）上，投票模式经常被用作发展中国家统治精英将其外交政策立场与美国或中国对齐程度的代理。图1.16显示，全球南方国家在联合国大会上一直与中国而不是美国一起投票。尽管中国与全球南方国家之间存在一些自然的外交政策亲和性，但北京方面已经建立了使用慷慨解囊来购买国际组织选票的良好记录[59]。在与我们长期合作伙伴海德堡大学、哥廷根大学、香港大学和威廉玛丽学院的联合工作中，我们在一本名为《依赖北京》的新书中展示，当国家在联合国大会上与中国一起投票时，他们会得到丰厚的回报。我们的统计模型结果表明，如果一个低收入或中等收入国家政府选择将其联合国大会投票与中国的一致性提高10%，平均而言，可以预期其从北京获得的援助和信贷（ODA和OOF承诺）将增加276%（Dreher等人，2022）[60]。

图1.14

China versus the U.S.: Public approval rates

Average approval rates in low- and middle-income countries (Gallup World Poll)

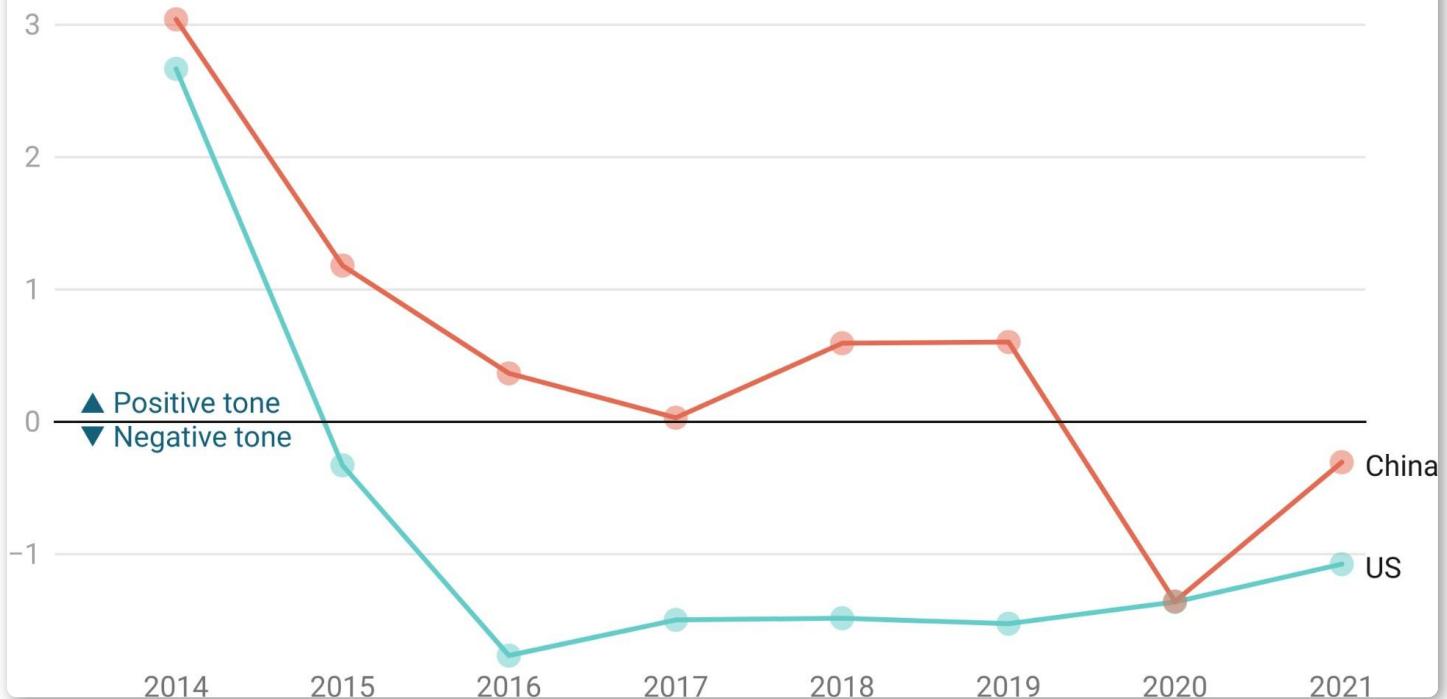


注：中国和美国的平均公众支持率按国家人口加权。该变量的构建在Box 1b中有更详细的描述。

图1.15

China versus the U.S.: Media sentiment

Average media sentiment scores (GDEL) from news articles in low- and middle-income countries



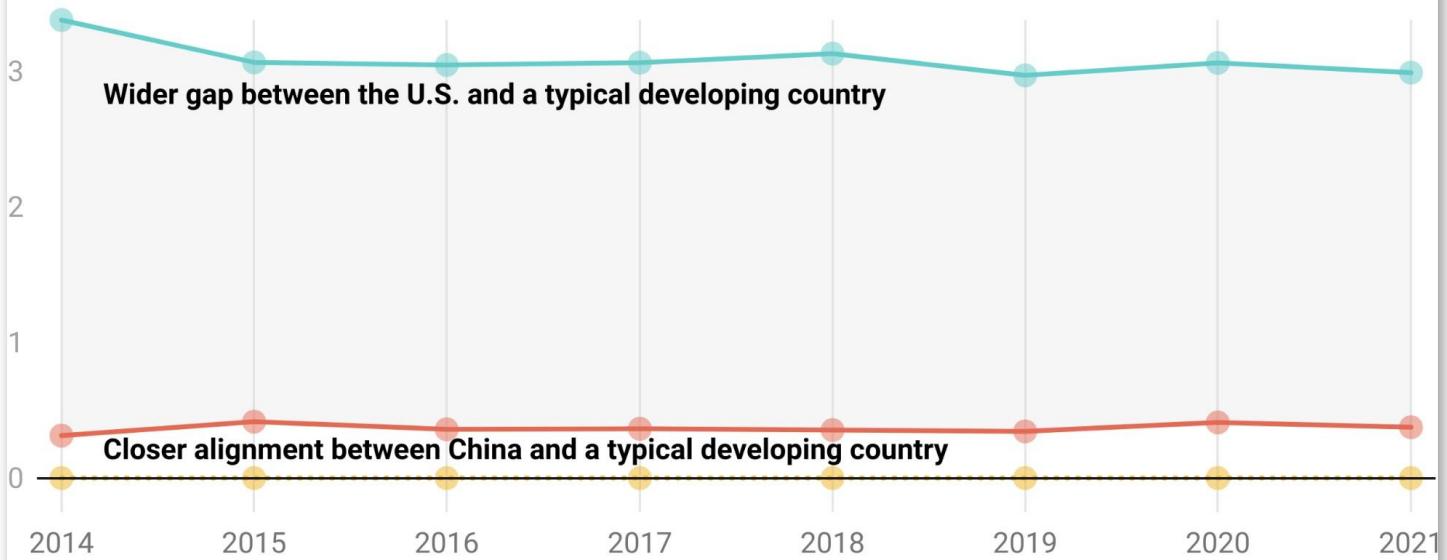
注：中国和美国的平均媒体情感评级按国家人口加权。该变量的构建在Box 1b中有更详细的描述。

图1.16

China versus the U.S.: UN voting alignment

Ideal point distance

— How China votes — How the U.S. votes ······ How a typical developing country votes



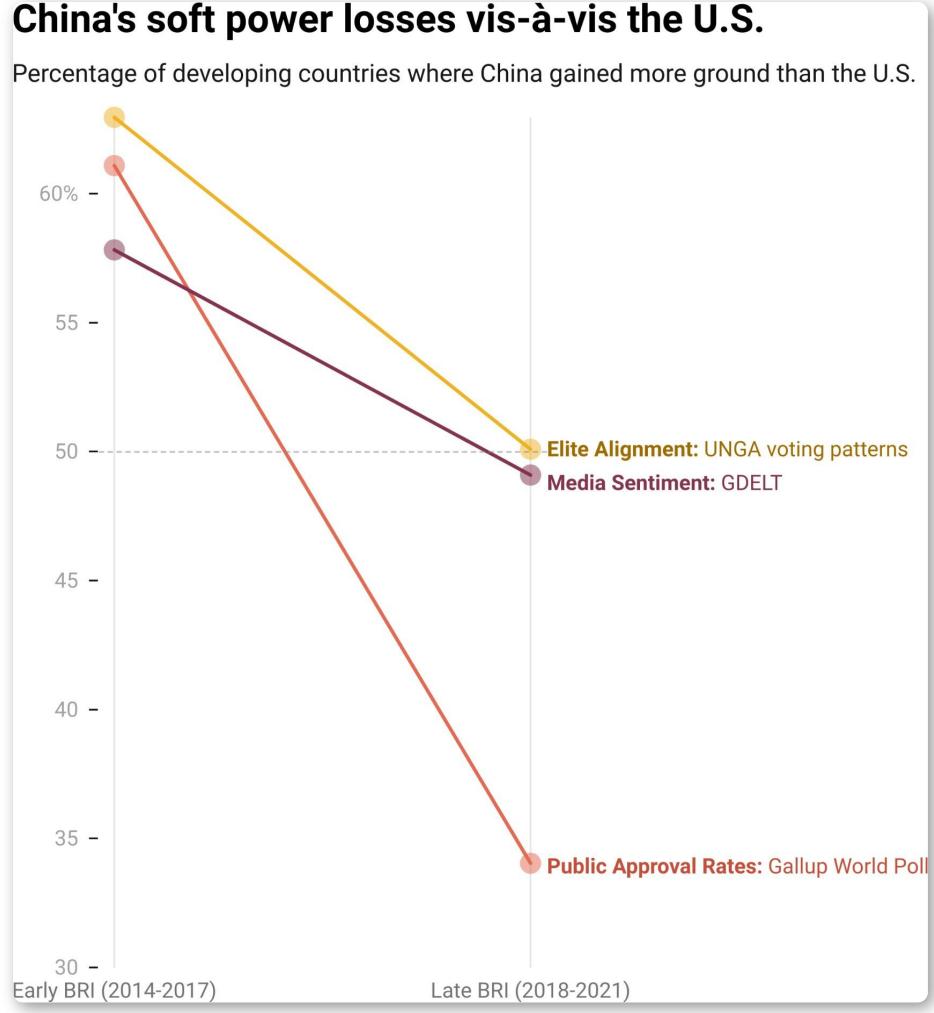
Ideal point distance (from Bailey et al. 2017) is a measure of variance between distributions. Low- and middle-income countries with lower variance in between their respective voting patterns are "closer together" (i.e. higher alignment).

注：中国和美国的平均联合国大会投票一致性得分是根据国家人口加权计算的。有关此变量的构建详细信息请参见附录1b。

图1.17统计了中国在2014年至2021年期间与美国相比在各个国家上的软实力“增益”和“损失”的年度数量[61]。在软实力的三个指标（舆论、媒体情绪和精英支持）上，中国自2014年（BRI实施的第一个完整年度）以来在与美国相比方面经历的损失多于增益。发展中国家的舆论在对北京不利的方向上发展得尤为不利。在早期的BRI时期，中国经历的国家级舆论变化中，有39%是相对损失而不是相对增益（即相对于中国，对美国的舆论改善速度更快，或者相对于中国，对美国的舆论下降速度更慢）。然而，在晚期的BRI时期，这个数字上升到了66%。到2021年，中国经历的国家级舆论变化中，近85%是相对损失而不是相对增益（请参见附录中的图A8）。随着时间的推移，对中国的公众反感情绪的上升和对美国的普遍支持的扩大，使得华盛顿在软实力上对北京的优势加大。在发展中国家争夺人心方面，在BRI的早期年份中，北京和华盛顿在国家级舆论增益和损失方面取得了类似的数量[62]。然而，在BRI的晚期时期（2018年至2021年），北京的损失超过了胜利——而且差距很大[63]。

图1.18和图1.19表明，北京在“一带一路”参与国家中遭受的舆论和媒体情绪损失较轻，这与关于中国援助和信贷对国际形象提升效果的新研究一致（Wellner等，即将出版，2023年；Brazys和Dukalskis，2019年）[64]。然而，即使在“一带一路”参与国家中，趋势线也朝着一个对北京来说不太令人满意的方向发展。图1.20提供了更多的担忧理由，因为它显示，“一带一路”参与国家的执政精英正在采取与中国日益不一致的外交立场。媒体情绪恶化和公众支持水平下降可能使得执政精英更难以与北京保持密切关系。

图1.17

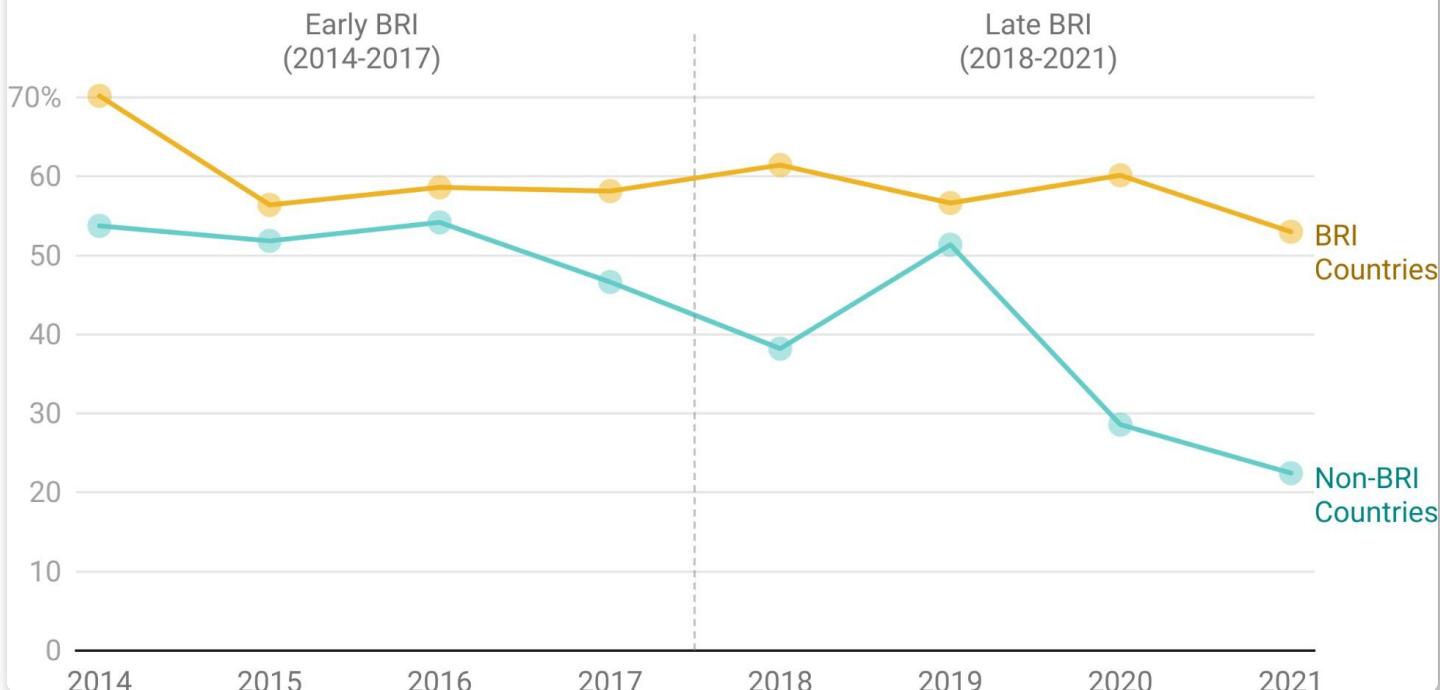


注：中国在受欢迎程度、媒体情绪和联合国大会投票对齐方面相对于美国的收益和损失是根据每个国家和每年的基础计算的。这些指标的构建在Box 1b和脚注61中有更详细的描述。

图1.18

Public support for China: BRI countries vs. non-BRI countries

Average approval rates in low- and middle-income countries (Gallup World Poll)

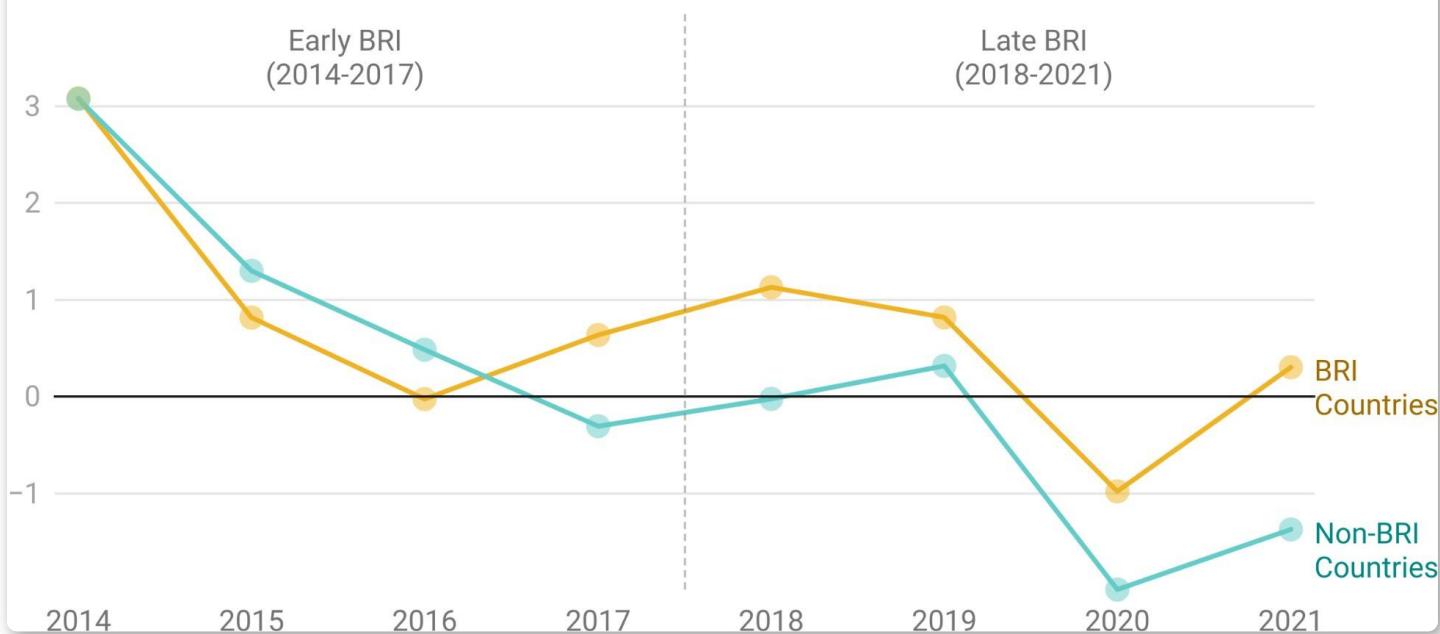


注：中国的平均公众支持率按国家人口加权。这个变量的构建在Box 1b中有更详细的描述。

图1.19

Media sentiment toward China: BRI countries vs. non-BRI countries

Average media sentiment scores (GDELT) from news articles in low- and middle-income countries

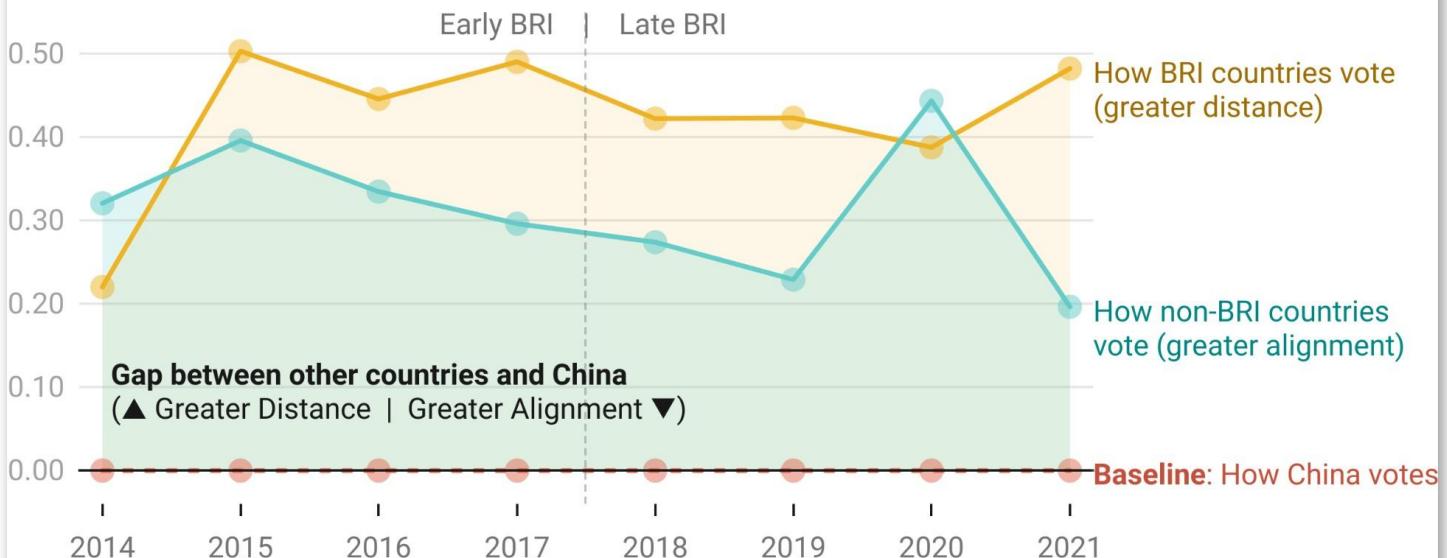


注：中国的平均媒体情绪评分按国家人口加权。这个变量的构建在Box 1b中有更详细的描述。

图1.20

UN voting alignment with China: BRI countries vs. non-BRI countries

Ideal point distance



Ideal point distance (from Bailey et al. 2017) is a measure of variance between distributions. Low- and middle-income countries with lower variance in their voting patterns compared to China's patterns are "closer together" (i.e. higher alignment).

注：中国的平均联合国大会投票对齐分数按国家人口加权。这个变量的构建在Box 1b中有更详细的描述。

第六节：投资组合风险管理的平衡行为

管理中国海外发展项目的风险状况是一个多方面的挑战。首先，中国在低收入国家和中等收入国家面临着高风险贷款的暴露，并且这种暴露正在迅速上升。其对于不良债务的暴露主要集中在最重要的

“一带一路”参与国之间，这引发了一个问题，即其追求偿还是否会与其外交政策（以及软实力）目标产生冲突（Hancock and Hill 2022）[65]。正如中国央行的一位高级官员所描述的那样，问题的关键在于“债务减免可以塑造中国作为负责任的全球重要参与者的形象，但它往往会导致巨大的[财务]损失，甚至会引发道德风险-债务人可能拒绝偿还，因为他们知道[我们可能会减免他们的债务]”

（Chengjun 2021）。其次，中国的基础设施项目组合中有很大一部分面临ESG风险暴露，虽然有许多充分的理由通过采用更强的保障措施来降低风险，但这样做可能导致中国在全球基础设施市场上失去竞争优势。中国不再是寻求外部基础设施融资的国家唯一选择，市场上的其他主要参与者已经提供了受益于强大ESG保障的高质量基础设施项目。中国在两个关键方面一直在与G7国家和多边开发银行竞争：速度和便利性。如果这些差异不再适用，中国可能面临一个不同类型的问题：对中国基础设施融资的需求不足。第三，对北京的公众反感情绪不断上升，媒体环境也越来越恶劣，这使中国越来越依赖于全球南方政治领导人的好意。解决这个挑战的一种方式是重新翻开旧的策略手册，迎合东道国政治领导人的狭隘利益，以取悦他们。

在豪华地花费在宠物项目上，比如总统府邸，以及主要城市中的设施（如博物馆、剧院、会议中心和体育场）。另一种方法是加大公共外交努力，如奖学金、姐妹城市计划以及与当地广播电台、电视台和报纸的内容共享合作，以产生更有利的媒体报道并影响BRI参与国的公众舆论。

北京显然意识到需要转变并承担“消防员”角色。它正在迅速将时间、资金和注意力重新集中在全球南方的债权人、问题项目和公众反弹源上。然而，对BRI的长期重塑也正在进行中。随着北京从过去的

错误中吸取教训，它正在重新调整贷款和赠款的做法，并努力使其旗舰全球基础设施倡议具备未来性。BRI 2.0的雄心目标仍然被制定和塑造G7国家政策的人们所理解和低估。华盛顿、伦敦、巴黎、柏林、东京、罗马和渥太华在很大程度上仍在根据BRI 1.0时代的证据制定政策。

本报告的主要目标是解释中国在短期内如何处理其作为国际危机管理者的新角色，同时进行长期努力以未来保护BRI。在接下来的三章中，我们试图回答以下问题：

- 中国如何应对不断上升的债务困扰？它采取了哪些措施来减少其对不良贷款的敞口？
- 中国是否加大了ESG风险缓解的努力？如果是，何时、何地和如何？在实施过程中，具有和没有强有力ESG保障的基础设施项目是否表现不同？
- 中国如何管理声誉风险？它采取了哪些措施来保护东道国的基层、媒体和精英支持？中国的发展金融机构是否从过去的错误中吸取教训，重新调整在BRI“买家后悔”国家的政策和做法？
- 中国对偿还风险、项目绩效风险和声誉风险的容忍水平是多少？

然而，我们还希望向研究人员、政策制定者和记者介绍AidData智库的GCDF 3.0版本的“可能性”。由于数据集的独特全面范围和前所未有的细致程度，现在可以回答许多其他问题[66]。数据集的几个新的和改进的特点值得特别关注：

1. **捐助者和贷款人覆盖范围：**3.0数据集记录了中国791个官方部门的捐助者和贷款人在低收入国家和中等收入国家支持的项目和活动。它还确定了1225个合作或协调与北京合作的西方商业银行、多边开发银行和OECD-DAC发展金融机构在中国资助的项目和活动中的参与情况。3.0数据集的一个新特点是包含了两个“标志”变量，可以方便地识别涉及（a）非中国金融机构或（b）多边机构的项目/活动。
2. **借款人和受援国覆盖范围：**3.0数据集确定了5,037个接受（借款）机构，并按类型（政府机构、国有银行、国有企业、特殊目的车辆/合资企业、政府间组织、私营部门等）、来源国（受援国、中国或第三国）以及在适用的情况下角色（直接借款人或通过借贷安排间接借款人）对每个机构进行分类。鉴于特殊目的车辆和合资企业在中国的海外借贷计划中发挥重要作用，并且常常模糊公共和私人债务之间的界限（Malik等，2021年；Malik和Parks，2021年），我们还在最新版本的数据集中添加了两个新变量：主机政府所有权程度的度量和中国政府所有权程度的度量，只要借款机构（受援机构）是特殊目的车辆或合资企业[67]。3.0数据集还确定了422个机构（“负责机构”），他们通过提供偿还担保、保险政策和可在违约情况下被查封的抵押品来支持中国贷款资助的项目和活动[68]。
3. **金融工具覆盖范围：**3.0数据集使用户能够轻松区分10,291个由赠款资助的项目/活动和4,776个由贷款资助的项目/活动。然而，鉴于北京方面越来越多地依赖多样化的债务工具来为其在低收入国家和中等收入国家的海外发展项目提供资金，AidData在最新版本的数据集中引入了一种新的贷款分类方案，使用户能够分离出特定类型的贷款工具，包括但不限于双边贷款、联合/俱乐部贷款、无息贷款、政府优惠贷款、优惠买方信贷、公共投资贷款、国际收支平衡贷款、并购贷款、营运资金贷款、银行间贷款、再融资贷款、延期付款协议和出口前融资协议。
4. **借款条款和条件：**没有其他公开可用的数据集能够全面覆盖2000年至2021年中国海外贷款承诺，并且能够在交易级别上确定借款条款和条件。3.0数据集在非洲、亚洲、大洋洲、东欧和中欧、中东以及拉丁美洲和加勒比地区的4,776笔贷款中，确定了2,699个利率、3,315个到期期限、1,854个宽限期、498个承诺费、480个管理费以及2,537个赠款要素。它还确定了668笔由第三方偿还担保支持的贷款，529笔由信用保险政策支持的贷款，以及1,015笔由一个或多个抵押来

源支持的贷款。值得注意的是，还有三个额外的数据集特点。首先，鉴于最近对经济合作与发展组织（OECD）的赠款要素测量方法的变化（参见A-2节）以及世界银行/国际货币基金组织

（World Bank/IMF）方法在确定政府是否遵守其世界银行和国际货币基金组织计划中规定的非优惠借款限额方面的日益重要性，我们现在提供三种不同的赠款要素测量方法：一种基于OECD的现金流方法，一种基于OECD的赠款等值方法，以及一种基于最新（2013年后）的世界银行-国际货币基金组织方法[69]。其次，为了更准确地计算中国债务的“全包”价格，我们引入了衡量

(a) 贷款违约时适用的违约（罚息）利率，即在未按计划日期支付本金、利息或费用时的利率，以及 (b) 信用保险费用[70]。第三，为了支持未来关于向中国偿还债务的研究，我们在3.0数据集中新增了两个指标：借款人最初计划进行首次贷款还款的日历日期和借款人最初计划进行最后一次贷款还款的日历日期。在可能的情况下，我们还记录了数据集中“描述”字段中的拨款、偿还和未偿还金额。

5. **空间和时间粒度：**3.0数据集提供了前所未有的项目启动（实施开始）日期和项目完成（实施结束）日期的详细信息。它确定了11286个项目的精确的日历级别的启动日期（由价值7670亿美元的财务承诺支持）和11542个项目的精确的日历级别的完成日期（由价值6060亿美元的财务承诺支持）。相比之下，GCDF数据集的2.0版本确定了5539个项目的日历级别的启动日期（由2021年不变的5040亿美元的财务承诺支持）和6061个项目的日历级别的完成日期（由2021年不变的3830万美元的财务承诺支持）。3.0数据集还提供了有关最初计划的项目启动日期和完成日期的数据，为引入两个新的度量标准（“与计划实施开始日期的偏差”和“与计划完成日期的偏差”）铺平了道路，以衡量项目提前或延迟的程度[71]。3.0数据集的另一个重要增值是关于项目发生地点的地理细节水平。正如我们在Goodman等人（2023）中更详细地描述的那样，对于具有物理足迹或涉及特定位置的9497个项目，3.0数据集通过OpenStreetMap的URL提取点、多边形和线矢量数据，并提供相应的GeoJSON文件和地理精度代码[72]。这些项目中的72%（6919个）包括“精确”或“近似”的地理编码；剩下的28%（2578个项目）以行政单位级别进行测量[73]。以高精度测量项目实施的时空展开是重要的，因为它创造了以严谨的方式识别因果关系的新机会[74]。
6. **部门覆盖：**3.0数据集系统地追踪中国向低收入国家和中等收入国家提供的官方资金流动，涵盖所有部门。根据经合组织的定义和测量标准，每个项目/活动都被分配一个3位数字的部门代码。这种“方法学的对应关系”很重要，因为它允许进行跨金融机构的比较——在全球、区域、国家和次国家的尺度上——因为大多数国际发展金融的官方来源（包括经合组织-发展援助委员会成员和多边机构）使用相同的标准。它还有助于对部门模式和趋势在空间和时间上进行分析。
7. **定性细节：**3.0数据集提供了详细的项目叙述，通过“描述”字段“讲述”每个项目的故事。每个项目叙述的平均长度从2.0数据集的144个单词增加到3.0数据集的169个单词。而2.0数据集中的项目叙述由193万个单词组成（大约相当于19本全长书的单词数量），3.0数据集中的项目叙述由348万个单词组成（大约相当于34本全长书的单词数量）。[75]正如我们将在第三章中展示的那样，这些叙述很有用，因为它们记录了项目设计和实施过程中出现的风险和挑战（例如破产、丑闻、抗议、劳工罢工和刑事调查），以及资金、接收、实施和负责机构对这些风险和挑战的应对方式。
8. **规模、多样性和透明度的来源：**3.0数据集是由147,703个来源（包括99,393个不同的来源，使用了十几种语言，其中51,597个是官方来源）组成的。相比之下，2.0数据集是由91,356个来源（包括63,464个不同的来源，使用了十几种语言，其中34,075个是官方来源）组成的。而1.0数据集中的平均记录基于3.6个来源，2.0数据集中的平均记录基于6.8个来源，而3.0数据集中

的平均记录基于7.0个来源。3.0数据集中的87%的记录至少有一个官方来源作为支撑。为了让我们的编码和分类决策接受公众的审查，并促进可复制的研究结果，我们在个别记录级别上披露了构建数据集所使用的所有来源，包括数百个未经编辑的赠款、贷款、债务豁免和债务重组协议（这些协议AidData以前从未发布过）。

注释

1 2018年美国国防战略指出，“对美国繁荣和安全的核心挑战是长期战略竞争的重新出现...与修正主义大国的竞争”。它呼吁美国政府“超越思维、超越动机、超越合作伙伴、超越创新修正主义大国”（美国国防部2018年）。2018年10月，美国国会通过了《促进投资以实现发展的更好利用》（BUILD）法案，成立了一个“全方位”发展金融机构，以帮助美国政府在全球范围内与中国竞争。然后，在2019年9月，它授权创建了一个“对抗中国影响力”的基金。

2 Euractiv 2023。

3 2017年“一带一路”国际合作高峰论坛。

4 引自Shepherd和Blanchard 2018年。

5 Morris等人2020年；Dreher等人2022年。2020年，北京与八个多边机构合作，成立了多边合作发展金融中心（AIIB 2021）。

6 我们在第三章更详细地讨论了这个问题。还可以参考Parks 2019年；Malik等人2021年；以及Dreher等人2022年。

7 例如，当中国最大的借款人遇到财务困境时，它没有呼吁与所有主要债权人协调债务重组（Gardner等人2021年；Bon和Cheng 2021年）。

相反，中国政府秘密提供了紧急救助贷款，以确保这些借款人有足够的流动性来继续偿还款项。“一带一路”项目债务（Horn等，2023a, 2023b）。北京还拒绝了多次加入巴黎俱乐部（主要用于主权债务重组）的邀请，并坚持与明确排除中国债务的巴黎俱乐部和其他集体重组倡议的贷款合同，从而使其国有债权人独自决定是否以及何时以及如何提供债务减免（Dreher等，2022年；Gelpern等，2022年）。

8 欧盟、日本、澳大利亚和印度还推出了一系列互补的倡议，包括全球门户、基础设施伙伴关系（P4I）、蓝点网络和印度-中东-欧洲经济走廊（IMEC），旨在增加全球基础设施金融市场的选择和竞争。

9 在2021年11月的第三届“一带一路”研讨会上，习近平还呼吁加强对海外基础设施项目的风险管理，并劝阻中国企业前往“混乱和危险”的地方（中华人民共和国国务院，2021年）。

10 这个1.34万亿美元的数字不包括在Box 2c和A-3节中描述的短期“展期”设施。如果将这些设施计入总额，数字将增加到1.5万亿美元。

11 AidData的GCDF数据集中的所有项目和活动都必须符合官方财务流量（ODA或OOF）的资格。为了方便说明，在本报告的其余部分，我们将所有这些项目和活动称为“项目”。有关ODA和OOF的定义和测量标准在附录的A-2节中描述。

12 当时，我们估计中国在2013年至2017年间的平均年度发展金融承诺金额为854亿美元，而美国在同一五年期间的平均年度发展金融承诺金额为370亿美元（Malik等，2021）。然而，GCDF数据集的最新3.0版本显示，中国的支出超过了我们之前的理解范围：2013年至2017年间，中国的平均年度发展金融承诺金额为1170亿美元，而美国在同一五年期间的平均年度发展金融承诺金额为406亿美元（以2021年的不变美元计算）。这些历史修订意味着在“一带一路”早期阶段，北京方面的支出几乎是华盛顿方面的3倍。

13 要了解中国对低收入国家和中等收入国家提供的官方金融流量的年度百分比，包括官方发展援助和官方其他资金，请参见附录中的图A1。

14 自2014年“一带一路”实施的第一个完整年度以来，G7成员国没有超过中国的支出。在2014年至2021年间，G7各成员国每年在海外发展活动上的支出金额在20亿美元至610亿美元之间。而中国在2014年至2021年间每年的支出金额在740亿美元至1420亿美元之间。

15 在最近的一次总结性工作中，日经亚洲评论指出，“对于‘一带一路’的最初乐观情绪已被对管理不善、债务危机和腐败的失望所取代，这些问题导致许多项目未能完成或无法实现其承诺的潜力”（Aamir等，2022）。

16 在第二章中，我们解释了为什么AidData智库对中国向低收入国家和中等收入国家的官方部门贷款承诺的估计与其他公开可获得的数据库记录（如中国海外发展金融数据库、中国对拉美和加勒比地区贷款数据库、中国对非洲贷款数据库、中国全球能源金融数据库、中国海外金融库存数据库和世界银行的国际债务统计数据库）存在显著差异。

17 评估“存量”（累计财务承诺）而不是“流量”（年度财务承诺）的理由是，援助和贷款是在特定时间点发放的，但它们在多年内支付，并支持在多年内实施的项目。

18 附录的A-3部分为那些希望使用AidData的GCDF 3.0版本数据集估计中国向低收入国家和中等收入国家的官方财务流量存量提供了指导。

19 中国在2014年至2021年间的平均年度国际发展金融（ODA/OOF）承诺总额为850亿美元（不包括在第2c和附录A-3中描述的短期“滚动”设施）。如果包括短期“滚动”设施，则该数字增至1050亿美元。美国在2014年至2021年间的平均年度国际发展金融（ODA/OOF）承诺总额为400亿美元。

20 这6800亿美元的数字不包括在第2c和附录A-3中描述的短期“滚动”设施。如果将这些设施计入统计，该数字将增至8410亿美元。

21 世界银行的国际发展金融（ODA和OOF）承诺总额在2014年至2021年间达到3070亿美元。

22 尽管2021年美国对低收入国家和中等收入国家的官方金融流动（官方发展援助和官方其他资金）总额为610亿美元，但同年中国对低收入国家和中等收入国家的官方金融流动总额为790亿美元。

23 2020年美国的官方其他资金总额为14亿美元，2021年为218亿美元。

24 相关地，Zeitz（2021）提供了证据表明世界银行正在通过模仿而非区别来与中国竞争。

25 在2023年7月与AidData的通信中，负责向OECD-DAC报告官方发展援助和官方其他资金的美国国际开发署办公室确认，DFC在2021年的全面运作导致了美国官方其他资金的大幅增加。另请参阅DFC

2021a和DFC 2022。DFC的交易级数据按财政年度而非日历年度组织，可通过<https://www.dfc.gov/our-impact/transaction-data>进行访问。

26 Akhtar和Brown (2021) ; Dreher等人 (2022) 。

27 Sevastopulo和Long (2021) ; Landers等人 (2021) 。

28 Bruni (2021) 。2021年1月DFC与厄瓜多尔政府之间的框架协议可以通过<https://www.dropbox.com/s/oy377uc6wz8u9oe/Ecuador%20DFC%20January%202021%20Framework%20 Agreement.pdf?dl=0>完整访问。

29 DFC (2021b) 。

30 G7在2014年和2016年未能达到中国的官方发展援助和官方其他资金承诺（见图1.5）。

31 尽管中国在2018年至2021年间平均每年花费930亿美元，但G7在同期平均每年花费1370亿美元。

32 2021年，G7所有成员国（合计）对低收入国家和中等收入国家的官方金融流动（官方发展援助和官方其他资金）总额达到1630亿美元，而中国对低收入国家和中等收入国家的官方金融流动总额为790亿美元。

33 根据A3图表显示，中国海外发展金融投资组合中支持三个“硬件”领域（能源、工业、矿业和建筑以及交通和储存）的比例从2014年（早期一带一路阶段的第一个完整年度）的68.3%下降到2021年（我们拥有完整数据的晚期一带一路阶段的最后一年）的30.6%。支持“银行和金融服务”部门和“一般预算支持”部门的中国海外发展金融投资组合的比例在2014年至2021年间从13.0%增加到58.9%。这两个部门捕捉到中国央行（PBOC）通过货币互换安排向低收入国家和中等收入国家的央行提供紧急贷款，以及通过中国国家外汇管理局（SAFE）、国有政策性银行、国有商业银行和国有能源公司向低收入国家和中等收入国家的财政部提供紧急贷款。

34 北京通过向一带一路参与国中存在重大资产负债风险的子集国家提供紧急救助贷款，有效地为高度敞口的中国债权人提供了后盾（参见Horn等人，2023a，2023b以及我们在第2章中进行的复制实验）。

35 中国国有债权人在很大程度上通过现金流减轻（紧急救助贷款、宽限期延长和/或到期日延长）来应对这一挑战，这表明他们认为借款人流动性不足但并非破产（Horn等人，2023a，2023b）。在与北京大学的陈牧阳进行的最近一次采访中，一位政策性银行官员将发展中国家不断上升的债务困境描述为“本质上是流动性问题”（陈，2023年：1772）。

36 根据世界银行的《国际债务统计》（IDS）数据，中国对低收入国家（LICs）和中等收入国家（MICs）的官方债务拖欠金额也大幅增加（见图A5）。然而，由于IDS数据受到信贷覆盖和未报告问题的影响（见图2.1，表A15，Horn等人，2021年和Malik等人，2021年），图A5中的绝对金额应谨慎解读。

37 图1.8借鉴了Horn等人（2023b）的图1，该图依赖于AidData的GCDF数据集的早期（2.0）版本。这两个图都试图以不同的方式衡量中国官方部门对处于困境的低收入国家和中等收入国家的债务的百分比。图1.8中的线条形状与Horn等人（2023b）中的线条形状不同，因为异常高水平的困境（超过50%）开始于2011年而不是2022年。图1.8还表明，中国对LICs和MICs的海外债务中近80%现在支持处于困境的国家。Horn等人（2023b）估计这个数字接近60%，尽管他们使用的是GCDF数据

集的一个版本，该版本捕捉到了来自中国的3,030笔官方部门贷款，而不是3.0版本捕捉到的来自中国的4,890笔官方部门贷款（包括4,776笔已批准、正在进行和已完成的项目/活动和114笔暂停和取消的项目/活动）。

38 在“一带一路”前期（2000-2013年），中国海外债务组合中平均每年有32%支持处于财务困境的借款人。这个数字在“一带一路”早期（2014-2017年）增加到79.7%，并在“一带一路”后期（2018-2021年）保持不变（79.7%）。

39 Moody's、标准普尔和惠誉（Fitch）发布的主权信用评级从AAA到D不等。BB或更低的评级被视为“垃圾领域”。

40 我们排除了与台湾保持外交关系的年份的所有观察结果（因为报告的欠款可能是给台湾的）。

41 一旦这个虚拟变量在特定的国家-年份中被设置为1（“开启”），它将保持为1（“保持开启”）直到贷款的原定还款期结束。还款期是根据每个贷款承诺计算的（无论后来是否暂停或取消），根据最初计划的首次还款日期（通过将宽限期加到承诺日期估计）和最初计划的最后还款（到期）日期（通过将到期日加到承诺日期估计）。在不知道宽限期的情况下，将应用中国对同一借款国家的所有官方部门贷款的平均宽限期。该变量从未对MOFCOM的无息贷款（通常是在没有可靠的偿还预期的情况下发放）或紧急救助贷款（对金融困境的应对）“开启”。

42 中国官方债权人对低收入国家和中等收入国家的主权欠款在绝对金额上也大幅增加（见图A5）。

43 关于“基础设施”变量的定义和测量，请参见Custer等人（2023）。

44 使用AidData的GCDF数据集3.0版本的用户如果希望在分析中排除暂停和取消的项目，可以通过使用“推荐用于聚合”过滤器或“状态”变量轻松实现。

45 为了计算这个数字，我们首先确定了到2021年底正式加入“一带一路”倡议的国家，然后计算了2014年至2021年间“一带一路”参与国家中暂停和取消项目的比例。

46 以乌干达为例，该国计划修建一条连接Masindi-Biso、Kabaale-Kiziranfumbi和Hohwa-Nyairongo-Kyarushesha-Butoole的97公里“石油之路”（通过AidData的GCDF数据集3.0版本的ID # 96073捕获）。2021年12月，乌干达财政部撤回了向中国建设银行申请贷款的请求。因此，AidData将该项目的状态代码标记为“管道：承诺”，而不是财务承诺的暂停或取消。

47 图1.11显示，北京基础设施项目组合（以2021年不变的美元计）的比例和总体规模在早期“一带一路”阶段和后期“一带一路”阶段之间均有所增加，但进度落后。

48 这个指标是根据AidData的GCDF数据集3.0版本中的“计划实施开始日期偏差”和“计划完成日期偏差”变量推导出来的。

49 图A7提供了平均完成延迟的稳定下降证据-从2000年的571天下降到2021年的220天。

50 通常，来自中国国有企业的赠款或贷款的收益被接受方用于在东道国的“项目业主”和金融机构所在国的承包商之间进行商业合同的融资。商业合同通常规定了预期的实施开始日期和预期的完成（实施结束）日期，但承包商和/或项目业主可以协商工作范围和时间表的修改。

51 项目完成日期对声誉的重要性的一个潜在原因是，它“消除了关于项目是否真正完成的任何不确定性”（Wellner等人即将发表）。同一研究并未发现项目启动始终能带来舆论红利。

52 早期一带一路（2014-2017年）期间，ESG风险普遍率平均达到54%，而晚期一带一路（2018-2021年）期间为47%（见第3章和图44）。

53 外国大国采取声誉风险管理措施，重点关注公众和媒体，因为他们认为更有利的情绪可以“向上过滤并影响精英政策更有利于他们自己的利益”（Brazys和Dukalskis 2019: 567）。

54 附录中的图A9提供了证据，表明这种下降不是由于对中国的冷漠（即积极批准的缺失）。这是因为积极反对的增加 - 从2019年的44%增加到2021年的60%。积极反对的高水平可能反映了多种因素，包括对中国发展项目的当地影响以及北京如何处理COVID-19大流行（Silver等人2020; Blair等人2022a）。

55 我们还生成了两个二进制指标，如果受访者不赞成中国领导层或美国领导层，则取值为1。我们删除了所有“不知道”和“拒绝回答”的观察结果。

56 GDELT事件记录以二元格式记录，其中有两个参与者和由参与者1对参与者2执行的动作（例如，一个国家向另一个国家提供援助，一个国家的领导人访问另一个国家）。为了我们的分析目的，我们将参与者1限制为3.0版本的GCDF数据集涵盖的低收入国家和中等收入国家，将参与者2限制为中国和美国。我们还将我们的分析限制在参与者2类型1代码变量设置为GOV的事件记录上（以确保我们测量的是关于中国政府和美国政府的媒体情绪）。

57 尽管在联合国大会中“一国一票”的规则适用，但我们在第1章和第4章中报告了基于人口加权的联合国大会投票一致性估计，因为我们将此指标作为对中国和美国精英支持的代理，而不是作为一个感兴趣的实证现象的直接衡量。我们还在第1章和第4章报告了基于人口加权的民众支持估计（通过盖洛普世界民意调查）和媒体支持估计（通过GDELT）。这种方法基于这样一个假设，即无论所追求的软实力结果如何，大国对中国（和美国）都比小国更重要。

58 然而，相对而言，美国在2014年至2021年间对中国取得了进展（见图1.17）。

59 当然，中国并不是唯一一个利用对外援助和信贷来影响发展中国家外交政策立场的大国（Alesina和Dollar 2000; Kuziemko和Werker 2006; Vreeland和Dreher 2014; Rose 2018）。

60 我们感谢Axel Dreher、Andreas Fuchs、Austin Strange和Mike Tierney为我们生成并分享了《银行依赖北京》第五章中的统计模型衍生的补充证据。

61 图1.17显示了中国在LICs和MICs中相对于美国在民众支持、媒体情绪和联合国大会投票对齐方面的相对收益或损失的百分比。这些百分比报告了两个时间段：早期一带一路（2014-2017年）和晚期一带一路（2018-2021年）。为了衡量民众支持的相对收益或损失，我们对每个国家进行了三步计算：（1）计算给定年份中国的公众支持率与前一年的差异；（2）计算给定年份美国的公众支持率与前一年的差异；（3）计算（1）和（2）之间的“双重差异”，以确定中国在同一国家-年份中是否比美国获得了更大的公众支持增长或损失。对于媒体情绪和联合国大会投票对齐的相对收益和损失，使用了相同的三步计算，使用了GDELT 1.0事件数据库中每个国家-年份的平均媒体情绪分数（与中国大陆或美国的政府行为者有关）和每个国家与中国（或美国）之间的平均“idealpointdistance”估计值。

62 在早期一带一路期间的前三年（2014-2016年），中国在国家-年份级别上相对于美国所经历的公众舆论变化中，55%是相对收益，45%是相对损失。在整个早期一带一路期间（2014-2017年），中国在国家-年份级别上所经历的公众舆论变化中，61%是相对收益，39%是相对损失（见图A8）。

63 在晚期一带一路期间（2018-2021年），中国在国家-年份级别上所经历的公众舆论变化中，39%是相对收益，61%是相对损失（见图A8）。

64 一带一路参与国包括那些与中国签署了加入其一带一路倡议的谅解备忘录的国家。一个国家在签署谅解备忘录的那一年和之后的每一年都被归为一带一路参与国。

65 北京对低收入国家和中等收入国家的不良债务敞口也引发了一个问题，即是否有些借款人“太大而不能倒闭”，以及中国债权人是否会严格遵守每笔贷款必须全额偿还的原则（这个问题我们在第二章中会更详细地讨论）。

66 表A1展示了3.0版本与2.0版本的GCDF数据集的大致对比情况。

67 这些新变量被称为“合资企业/特殊目的机构主政府所有权”和“合资企业/特殊目的机构中国政府所有权”。3.0版本的数据集记录了851项贷款承诺，总额为3150亿美元（按2021年不变价计算），这些贷款承诺是给被归类为特殊目的机构或合资企业的借款机构的。

68 与2.0版本的GCDF数据集一致，3.0版本的数据集中的每个负责机构仍按类型和原籍国进行分类。然而，与2.0版本的GCDF数据集不同，3.0版本的数据集中的每个负责机构还按角色进行分类（担保人、保险提供者或抵押品发行人）。

69 经合组织的现金流量方法假设固定的10%贴现率。其等值补助方法使用依赖于借款国收入水平的固定贴现率（低收入国家和其他低收入国家为9%，中等收入国家为6%）。世界银行-国际货币基金组织的方法假设固定的5%贴现率。有关国际货币基金组织的债务限额政策（DLP）的更多信息，请参阅<https://www.imf.org/en/Topics/sovereign-debt/debt-limits-policy>。

70 例如，阿根廷经济和公共财政部于2014年8月1日与中国银行、中国国家开发银行和工商银行签署了一项总额为47.1435亿美元的联合贷款协议，用于建设1740兆瓦的内斯托·基尔切尔和霍尔赫·塞佩尔尼克水电站项目。该贷款协议后来于2015年1月27日和2022年中期进行了修订，规定了1.5%的违约（罚息）利率。作为信用增强，借款人从中国信保购买了一份买方信贷保险，价值约为贷款面值的7.1%（502,976,000美元）（请参见GCDF数据集3.0版本中的项目ID # 59723、59724、37002）。

71 “计划实施开始日期偏差”变量捕捉了“计划实施开始日期”和“实际实施开始日期”之间的差异，当两个变量都有记录时。它以日历天数的形式表示差异，其中正值表示项目提前开始实施的情况，负值表示项目延迟开始实施的情况。“计划完成日期偏差”变量捕捉了“计划完成日期”和“实际完成日期”之间的差异，当两个变量都有记录时。它以日历天数的形式表示差异，其中正值表示项目提前完成的情况，负值表示项目延迟完成的情况。

72 希望在更高级别的空间聚合水平进行分析的用户可以在GCDF数据集3.0版本中找到与这些项目位置相对应的ADM1（省份）和ADM2（地区）。

73 一个具有“精确”地理编码的项目是指我们对项目地理要素的边界非常精确。一个具有“近似”地理编码的项目是指在项目地理要素的精确边界的5公里半径范围内确定的项目。有关更多详细信息，请参阅Goodman等人（2023）。

74 为了更好地理解中国资助和贷款项目的高度精确的时空推出数据如何使得估计这些项目对预期和非预期结果的因果效应成为可能，请参阅Dreher等人（2019, 2022）、Marty等人（2019）、Blair等人（2022）、Baehr等人（即将出版）、Isaksson和Kotsadam（2018a, 2018b）、Isaksson

(2020)、Martorano等人(2020)、Iacoella等人(2021)、Malik等人(2021)、Bluhm等人(2020)、Anaxagorou等人(2020)、Wellner等人(即将出版)和Asmus等人(即将出版)。

75 一本典型的完整书籍包含10万字。