

一带一路重启：北京为降低全球基础设施倡议的风险努力

第四章：一带一路的声誉修复

2023年11月

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



AID DATA
A Research Lab at William & Mary

第四章：一带一路的声誉修复

第一节：中国在一带一路时代追求软实力

大国利用援助和信贷来扩大其全球影响力[305]。这些经济国家工具在赢得发展中国家的支持方面尤为有用。在冷战期间，东西方阵营利用赠款和贷款工具来推广他们相互竞争的意识形态，并在全球范围内加强联盟关系（Heurlin 2020）。中国的一带一路倡议是21世纪另一个引人注目的例子。北京试图通过提供需求响应型基础设施融资和快速项目交付来增强其全球影响力（Dreher et al. 2022）。在一带一路倡议发布之前，北京试图以国际捐助者和贷款者的身份保持相对低调，遵循邓小平的“韬光养晦”原则。然而，一带一路倡议标志着一个重要的转变。中国更加积极地培育其品牌，并宣传其海外活动的积极信息。它通过在项目现场设置标志牌，组织高调的庆祝项目开工和竣工的仪式，与记者建立关系以鼓励对项目成就的正面媒体报道，并与广播电台、电视台和报纸建立内容共享合作伙伴关系来实现这一目标（Custer et al. 2018, 2019; Wellner et al. 2023）。

华盛顿认为“一带一路”倡议是北京试图“重塑国际秩序”和“改变游戏规则”的尝试，通过“利用经济实力来迫使国家”（白宫2022年）。2022年美国国家安全战略强调“与中国竞争”的重要性，并呼吁政府机构“与伙伴国家合作、支持并满足其经济和发展需求”（白宫2022年）。然而，考虑到与北京进行一对一的竞争的困难，华盛顿越来越意识到需要仔细选择能够提供最大投资回报的国家、行业和交付工具。

美国政策制定者还表现出对了解“一带一路”倡议引起的反弹原因和后果以及北京对此的响应的兴趣。在其十周年之际，“一带一路”倡议在东道国面临一系列声誉挑战，对该倡议的热情已经减退。债务偿还挑战（在第二章中讨论）和与基础设施项目实施相关的ESG问题（在第三章中讨论）导致越来越多的低收入国家和中等收入国家重新评估继续参与北京的“世纪工程”的风险和回报（Horigoshi 等人，2022年）。

在本章中，我们试图解释中国援助和贷款项目何时、何地以及如何成为中国的声誉资产或负债。我们还研究了北京在遇到公众反感、不利的媒体情绪或执政精英支持不足的国家中如何重新调整其策略和战术。通过对公众舆论、媒体情绪、精英支持以及中国在“一带一路”倡议的前八年（2014年至2021年）期间的援助和贷款承诺的数据进行分析，我们使用“行动-反应”框架来研究在倡议的早期年份（2014年至2017年）中，低收入国家和中等收入国家的软实力收益和损失如何影响北京在所谓的“一带一路2.0”时期（2018年至2021年）的回应。

追求软实力以获取外交优势

国家经常使用非强制性工具，即所谓的软实力工具，来赢得外国在重大国家问题上的支持（Nye 2004; Goldsmith and Horiuchi 2012; Goldsmith et al. 2014; Guiso et al. 2009; Rose 2016, 2019）[306]。对于中国来说，这些问题包括台湾、西藏、新疆、法轮功、人权以及南中国海的海洋主张（Flores-Macías and Kreps 2013; Kastner 2016; Strüver 2016, 2017; Custer et al. 2018）。

维护“一带一路”倡议的国际支持也是一个重要优先事项。2021年10月，我们注意到北京方面准备好应对与其旗舰全球基础设施倡议相关的声誉风险。在AidData发布一份关于公共债务暴露于中国的报告后的两天内，巴基斯坦一家主要英文日报《黎明报》发表了一篇尖锐的社论，呼吁在中巴经济走廊（CPEC）的规划和融资方面增加透明度。

五天后，作为回应，两位内阁级部长在国家电视台上举行了一场现场新闻发布会，他们对社论和报告逐点作出了回应（Malik et al. 2021; Dawn 2021）。在与巴基斯坦高级官员的随后会议中，我们了解到这次新闻发布会的组织部分是受到中国大使馆的压力影响，后者对于有关CPEC的罕见负面新闻报道所产生的“公共关系影响”感到不满[307]。

北京利用各种软实力投资，包括允许外国人在中国学习的奖学金计划，让外国政府官员了解中国的政策立场的培训项目，让外国记者访问中国并了解其经验和观点的旅行团，以及政党外交和能力建设活动，以争取国际社会对其优先事项和政策立场的支持。根据Dong和Chapman（2008年：162），中国每年向非洲学生提供数千个大学奖学金，目的是“培养未来的领导者[...]，他们回到自己的国家后可能成为舆论领袖”。在对北京与非洲政党建立关系的分析中，Aiping（2015年）发现非洲国家经常派遣代表团到中国了解其经济发展模式和治理体系，并且中国共产党（CPC）利用这些交流来宣扬执政党维护内部稳定以促进长期经济增长和发展的优点。

有传言表明，这些软实力投资可能是有效的。例如，考虑一下那些同意在与俄罗斯入侵乌克兰有关的关键联合国大会（UNGA）投票中弃权的国家群体[308]。2022年3月2日，联合国大会通过了一项谴责俄罗斯侵略行为并要求其“立即、完全和无条件地从乌克兰领土上撤出其所有军事力量”的决议。141个国家投票赞成该决议，5个国家投票反对，另外35个国家弃权。中国弃权，许多中国的最大援助和信贷接受国，包括安哥拉、孟加拉国、玻利维亚、布隆迪、中非共和国、刚果（布）、古巴、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、加蓬、几内亚、伊朗、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝、蒙古、莫桑比克、纳米比亚、巴基斯坦、南非、斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦、多哥、乌干达、乌兹别克斯坦、越南和津巴布韦都效仿了中国的做法（White and Holtz 2022）。

然而，大国不仅仅是为了在具体政策问题上获得国际支持而使用软实力工具。他们还努力实现更深层次的意识形态一致性，并广泛赢得对其经济发展和治理模式的钦佩（Repnikova 2022）。有效的、长期的软实力投射需要具有吸引力的影响力：共鸣的思想和价值观，塑造其他国家的执政精英如何诊断问题、思考因果关系、确定理想的政策结果、在竞争目标中分配优先级以及确定政策应如何制定和实施（Kroenig等，2010年；Atkinson，2010年）。

对于中国在全球南方的目标受众来说，其经济发展模式因其明显的成功而具有吸引力：它成功地在一代人中使6.8亿人摆脱了贫困（Ravallion 2009; Lin and Wang 2014）[309]。中国的模式，即通过国家主导的投资迅速建设大规模基础设施，是其管理海外援助和贷款计划的核心（Ansar et al. 2016）[310]。这种方法据说使各国能够跳过建立自由机构和民主价值观的过程，而这些在西方国家是经济和社会进步的先决条件（Naughton and Tsai 2015）。

对于在四到五年的选举周期内寻求连任的政治领导人和以绩效为基础争取合法性的独裁者来说，中国的经济发展模式尤其具有吸引力。津巴布韦前副总理亚瑟·穆塔姆巴拉在2011年告诉《华尔街日报》说：“中国是我最喜欢的国家。[...]中国的模式告诉我们，你可以在不遵循西方的例子的情况下取得成功”（Wonacott 2011）。几年前，塞内加尔前总统阿卜杜拉耶·瓦德批评西方援助机构和多边开发银行对发展中国家政策制定者面临的条件的不敏感，并赞扬中国的模式：“中国对我们需求的处理方式比欧洲投资者、捐助机构和非政府组织的缓慢且有时带有优越感的后殖民主义方法更加适应。[...]我坚信良好的治理和法治。但当官僚主义和无意义的繁文缛节阻碍我们行动能力，而贫困仍然存在时，非洲领导人有责任选择更快速的解决方案”（瓦德2008）。

中国软实力工具的有效性

但中国的软实力手册不仅限于资助和建设大型基础设施项目。与西方大国类似，中国还采用了一系列工具，包括通过孔子学院进行文化外交、通过学生奖学金和记者访问进行交流外交，以及通过领导人访问进行精英外交（Benabdallah 2021; Custer et al. 2018）。北京还制定了一项资源充足的战略传播策略，具有“独特”的中国特色（Shambaugh 2015; Snow 2022）。它大幅扩大了官方媒体机构（如新华社和中国国际广播电台）的全球影响力[311]。中国的信息传播行动受到与当地媒体的内容共享合作伙伴关系的支持，后者重新发布携带官方中国叙事的报道（Custer et al. 2019）。

越来越多的统计证据表明，中国有效利用软实力工具影响公众舆论、媒体情绪和执政精英的外交政策优先事项，尽管成功程度各异（Brazys and Dukalskis 2019; Eichenauer et al. 2021; Blair et al. 2022a; Dreher et al. 2022; Wellner et al. forthcoming, 2023; Asmus et al. forthcoming）。Wellner等人（即将发表）发现，平均而言，每完成一个额外的中国发展项目，短期内对中国政府的支持率将增加3个百分点，尽管这种影响会随时间而减弱[312]。Brazys和Dukalskis（2019: 557）提供证据表明，与活跃的孔子学院地理接近“显著且实质性地改善了与中国相关事件的媒体报道的语调”。

据报道，北京当局认为更有利的媒体舆情和公众舆情可以“向上过滤并影响精英政策，使其更有利于他们自己的利益”（Brazys和Dukalskis 2019: 567）。然而，北京也寻求直接影响执政精英的外交政策优先事项。Dreher等人（2022）提供的证据表明，与中国在联合国大会上的投票一致性增加10%，平均会导致中国援助和信贷增加276%[313]。这些结果表明，北京像一些竞争对手一样，利用其对外援助和信贷来鼓励和/或奖励支持其外交政策立场的国家[314]。

然而，关于中国在全球南方的软实力战略仍有很多未知。北京对于与美国相比的软实力收益或损失是否敏感？哪些声誉负债或资产会导致竞争性反应？北京在何时何地以及如何利用其发展金融工具来获

得软实力收益？

借助AidData的GCDf数据集3.0版本的广泛时间和地理覆盖，我们使用“行动-反应”框架来研究这些问题。基于中国对低收入国家和中等收入国家的舆论变化、媒体舆情和精英支持变化的先前反应，我们试图预测中国将来将如何在哪些地方进行竞争性反应[315]。我们特别强调了如何在“安全赌注”、“悬而未决”和“冒险”国家之间分配有限的竞争资源。

第二节：争夺软实力：中国在舆论、媒体情绪和精英支持方面的努力

我们的行动-反应框架评估了北京在早期一带一路时期（2014-2017年）观察到的三个软实力指标的变化后，在晚期一带一路时期（2018-2021年）的援助和信贷分配决策：中国政府的公众支持，通过盖洛普世界民意调查（GWP）进行测量；与中国政府相关的媒体报道的好感度，通过全球事件、语言和语调数据库（GDELT）进行测量；以及对中国外交政策立场的精英支持，通过与中国的联合国大会投票一致性进行测量。

在第一章中，我们记录了在一带一路的前八年（2014-2021年）中，这三个软实力指标在全球南方国家中的变化方向不同。在早期一带一路时期，华盛顿和北京之间的国际舆论竞争保持势均力敌。然而，中国的公众支持在2019年至2021年间急剧下降了16个百分点。在媒体好感度方面，经过多年的竞争优势，北京在晚期一带一路时期失去了与华盛顿的显著优势，其好感度优势缩小到微乎其微的程度。中国在维持其外交政策立场的精英支持方面表现相对良好，这是通过低收入国家和中等收入国家在联合国大会上与中国的投票一致性来衡量的。然而，我们还在一带一路参与国中发现了一些令人担忧的情况，因为这个群体的执政精英在晚期一带一路时期采取的外交政策立场（在联合国大会上）与中国的立场越来越不一致。

我们在第一章的分析中还发现，在早期一带一路阶段，中美之间争夺人心的战斗是“五五开”的，但在后期一带一路阶段，这种竞争变得更加激烈。在这一时期，华盛顿在声誉方面取得了比北京更多的收益，而不是相反。这在争夺国际舆论方面尤为明显，其中近85%的国家层面的舆论变化代表了中国的相对损失。

我们现在通过关注早期一带一路阶段两个大国在三个软实力指标上的年度相对收益和损失来扩展分析。我们设计了我们的分析方法，以认识到两个现实。首先，大国之间的软实力竞争通常被参与者视为零和博弈。[316]其次，地方、地区和全球层面的事件（“冲击”）可以同时影响对所有大国的海外支持。[317]为了解决这些现实问题，我们首先测量每个大国（中国和美国）在国家层面上对我们的三个软实力指标的绝对年度变化（单一增量）。然后，我们测量中国经历的变化与美国经历的变化之间的差异（双重增量）（见方框4a）。这些双重增量措施使我们能够确定中国何时何地经历了比美国更大的损失（或更小的收益），以及中国何时何地经历了比美国更大的收益（或更小的损失）。[318]

这种方法论的方法也更容易思考北京如何在不同类型的国家之间分配有限资源以推进其软实力目标。当一个大国在追求基层、媒体或精英支持时，它必须进行风险调整的回报计算，通过平衡在特定司法管辖区内潜在软实力增益的大小与在该环境中成功的可能性之间的关系（Asmus等人即将发表）。一般来说，它可以在成功的概率较高的地方获得较小的收益（安全投注领域），或者可以冒险进入成功的概率较低的更具挑战性的地方（冒险投注领域），但是可以获得较大的收益（以牺牲竞争对手为代价）[319]。鉴于这种权衡，我们将我们的分析分为四个群体：安全投注国家、倾向于中国的摇摆国家、倾向于美国的摇摆国家和冒险投注国家（基于在Box 4a中描述的数据来源和方法）。

方框4a: AidData如何衡量中国软实力的相对收益和损失

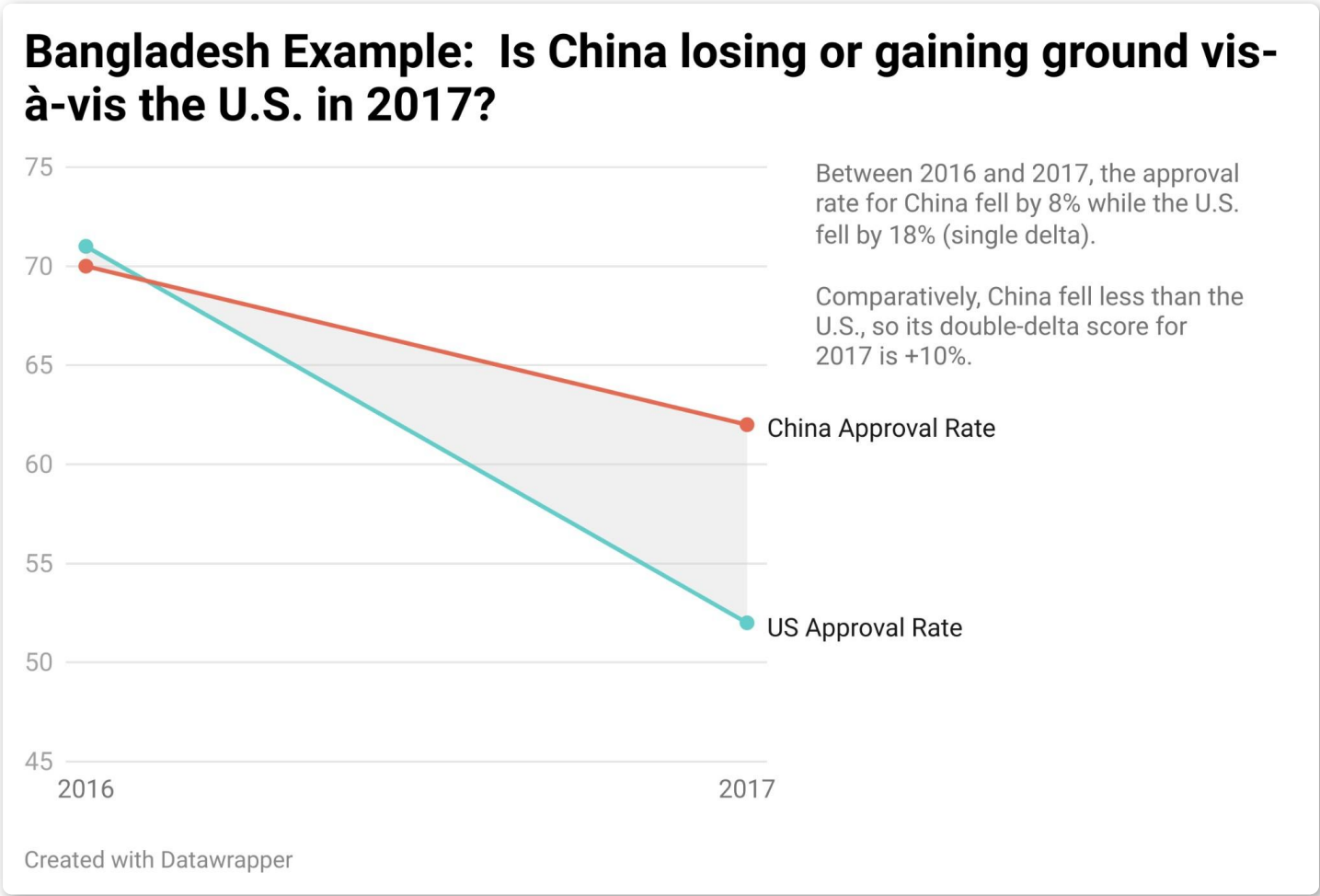
对于低收入国家和中等收入国家（LICs和MICs）的三个软实力指标（公众舆论、媒体情绪和精英支持），我们采用相同的方法来衡量中国在东道国与美国之间的相对收益和损失。为了解释我们的测量方法，我们描述了如何将其应用于一个软实力指标（公众舆论）和一个东道国（孟加拉国）。我们采取以下步骤：

第一步：使用孟加拉国的年度公众批准评级（来自GWP）来计算中国和美国在早期“一带一路”期间每年的年度变化（单一增量： $t_0 - t_1$ ）。

第二步：计算中国公众批准评级的“单一增量”与美国公众批准评级的“单一增量”之间的差异。结果的“双重增量”（中国-美国）衡量了中国在与美国相比是否以及在多大程度上取得了收益或损失。一个（正）双重增量的大小越大，中国在牺牲美国的情况下获得的收益就越大，反之亦然。图4.1以孟加拉国2016年至2017年间一个软实力指标（GWP）为例，提供了这种计算方法的可视化表示。

图4.1

孟加拉国示例：中国在2017年是失去还是赢得了与美国的地位？



第三步：计算早期“一带一路”（2014-2017年）期间公众支持率的平均年度相对变化（即平均年度双重增量）。在2014-2017年期间进行平均计算，可以有效衡量中国在整个早期“一带一路”期间是否比美国获得更多的地位，或者反之。表4.1提供了孟加拉国的完整计算，其中1.6是孟加拉国在此期间的最终得分。

表4.1

孟加拉国示例：计算软实力指标的平均双重增量得分

年份	中国支持率	中国单一增量	美国支持率	美国单一增量	中国-美国双重增量
2013	69.6	-	66.2	-	-
2014	47.5	-22.1	44.9	-21.3	-0.817
2015	55.6	+8.1	55.5	+10.6	-2.52
2016	70.4	+14.8	70.5	+15.0	-0.164
2017	62.0	-8.4	52.1	-18.4	+9.99
平均值 (2014-17)	58.8	-1.9	55.7	-3.5	1.6

安全赌注（第75-100百分位数），倾向中国的摇摆不定（第50-74.9百分位数），摇摆不定（第25-49.9百分位数），冒险尝试（第0-24.9百分位数）

第四步：对所有国家-年份配对重复此过程，根据中国在早期一带一路期间的平均年度双倍增长值对国家进行排名，并将低收入国家和中等收入国家的全球分布分为四个类别：

- **安全赌注**：中国在早期一带一路期间以美国为代价取得最大收益的国家中的前四分之一（第75-100百分位数）。
- **摇摆不定（倾向中国）**：处于第50-74.9百分位数之间的国家代表竞争激烈的司法管辖区，在早期一带一路期间，中国相对较小地以美国为代价取得了收益[320]。
- **摇摆不定**：处于第25-49.9百分位数之间的国家代表竞争激烈的司法管辖区，在早期一带一路期间，中国以美国为代价取得了微不足道的收益，或者美国以相对较小的代价取得了收益。
- **冒险尝试**：中国在早期一带一路期间以美国为代价取得最大收益的国家中的后四分之一（第0-24.9百分位数）。

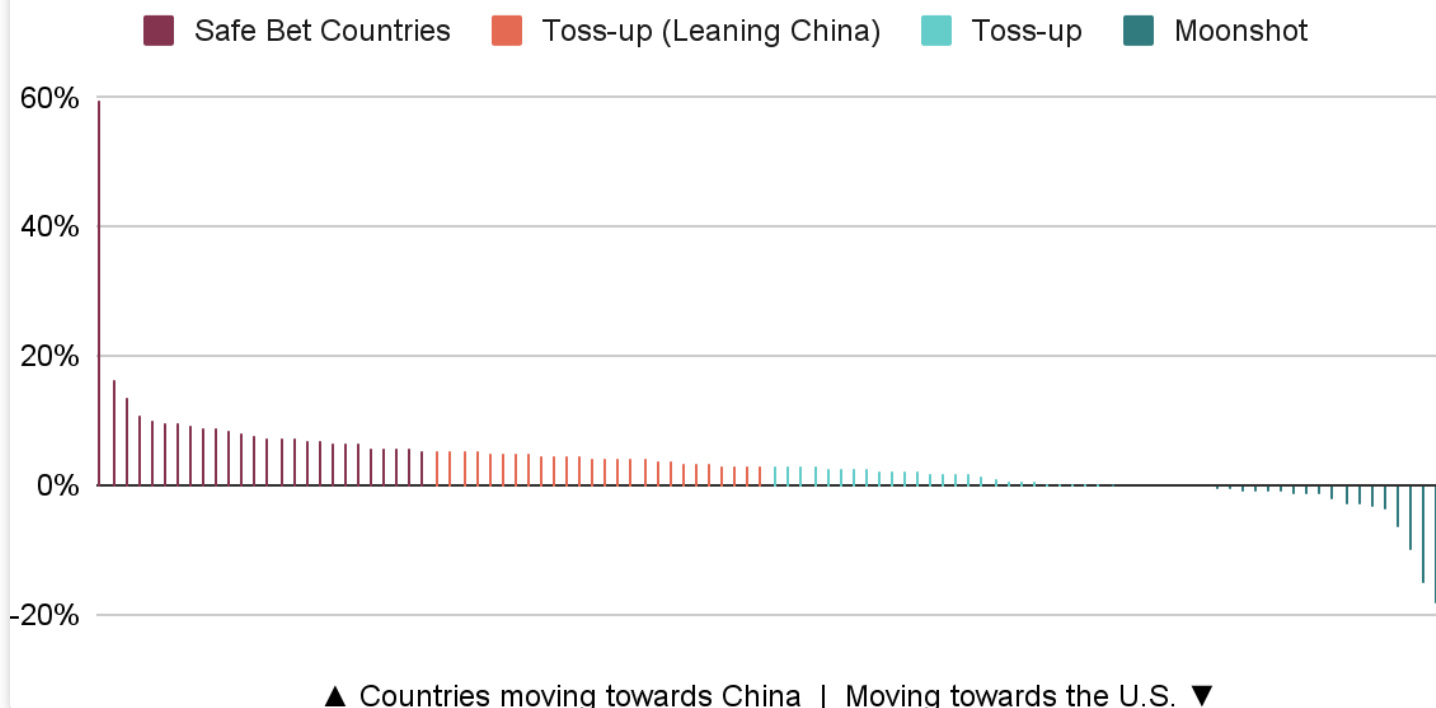
公众舆论

为了了解中国在早期一带一路的年份中与美国相比在公众舆论方面的得失，我们首先根据我们的双重增量测量（见图4.2）对104个低收入国家和中等收入国家（可获得GWP数据）进行排名。这个测量的观察值范围从马来西亚的-18个百分点到利比亚的+60个百分点。然后，我们计算每个国家在全球分布中的百分位排名。随后，这些排名被用来将每个国家分配到四个类别中（在Box 4a中描述）：安全赌注（第75到100个百分位数），倾向于中国的摇摆不定（第50到74.9个百分位数），摇摆不定（第25到49.9个百分位数）和冒险（第0到24.9个百分位数）。

图4.2

China's public approval gains and losses vis-à-vis the U.S.

Distribution of relative public approval changes in LICs and MICs (quartile percentage points, 2014-2017)



注：相对变化计算基于在Box 4a中描述的“双重增量”测量。根据其在全球分布中的位置，每个国家被分配到四个类别中的一个：安全赌注，摇摆不定（倾向于中国），摇摆不定或冒险（如Box 4a中所述）。

正如图4.2所示，在早期一带一路的年份中，中国在拥有GWP公众舆论数据的所有东道国中，有三分之二的国家取得了对美国的收益。这个群体的平均双重增量为+3个百分点。美国在这一时期可能遭受软实力损失的原因有几个。一个原因是特朗普总统的当选和“美国优先”议程，这导致了全球撤退的时期。另一个原因是习近平主席的对比方法，他试图通过一带一路与全球南方建立“双赢”伙伴关系和新的“连接性”（Rolland 2017）。[321]

尽管北京在牺牲华盛顿的情况下在舆论上取得了整体上的成功，但也有一些显著的例外。马来西亚（-18个百分点）、越南（-10个百分点）和尼日尔（-2个百分点）的负双倍增指数表明中国在这些国家相对失去了很多。与此同时，中国在牙买加（+16个百分点）、纳米比亚（+10个百分点）和埃及（+8个百分点）的双倍增指数都有很大的正增长。在至少三分之二的国家中，我们看到华盛顿和北京之间存在激烈的竞争，平均双倍增指数在-5到+5个百分点的范围内。

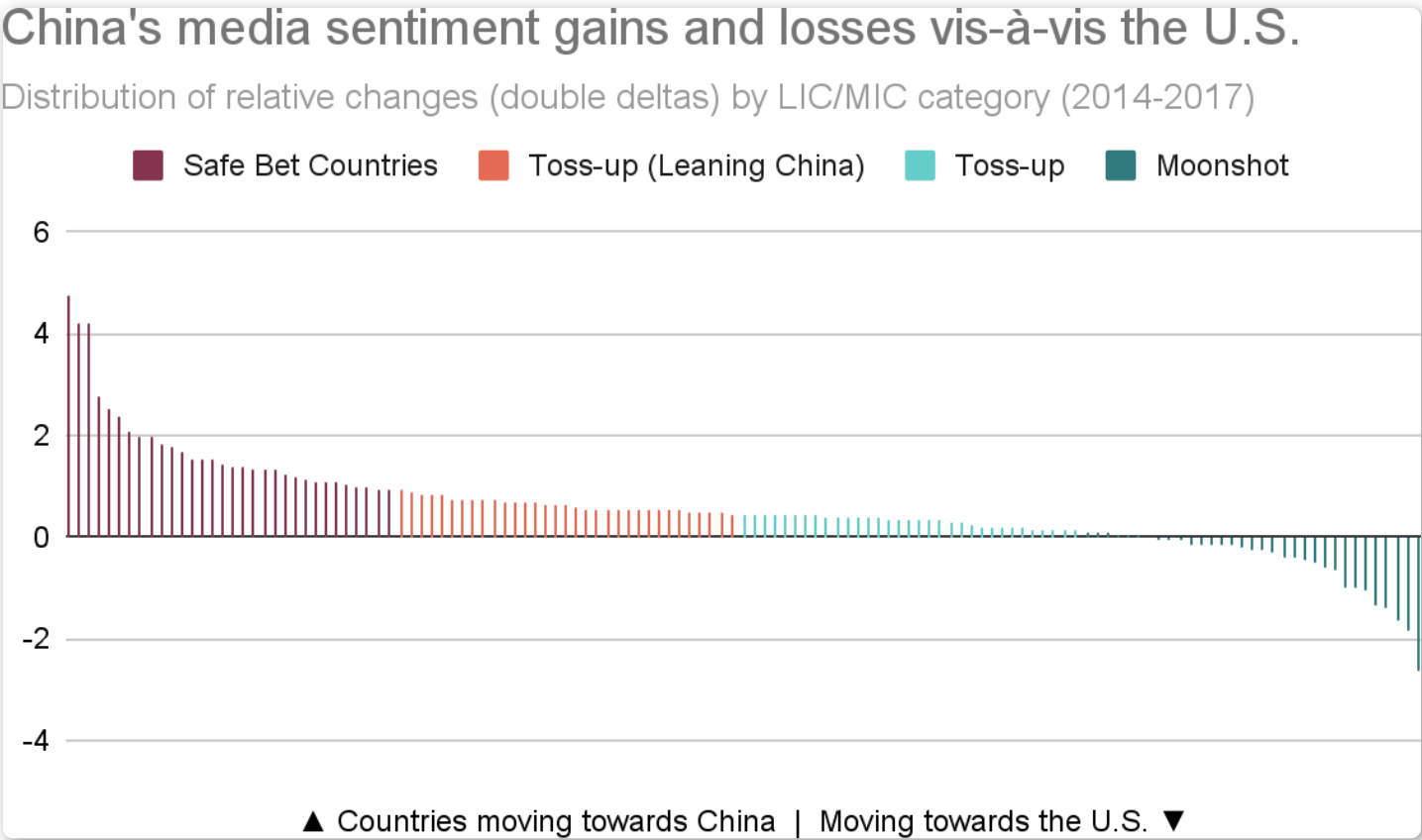
虽然每个国家的情况都是独特的，但公众支持水平似乎对某些因素敏感，例如政府从亲华派转向对北京持更大怀疑态度的新政治领导人（例如马来西亚），与中国的领土争端持续恶化（例如越南），以及来自大国的援助或贷款水平发生重大变化（例如牙买加）。第4节中的案例研究表明，北京的决策者在回应这些变化时使用发展金融和公共外交工具的程度取决于他们对于一个特定国家战略价值的认知。

媒体情绪

我们采用相同的双重增量方法来衡量中国在早期“一带一路”期间与美国相比所取得的媒体情绪的收益和损失。[322] 根据图4.3，北京在131个可获得GDELT数据的东道国中，以79.4%的比例取得了对华盛顿的收益。这一模式与之前的研究一致，表明“一带一路”的启动以及北京加大公共外交努力，包括基层媒体管理，产生了更多关于中国政府的积极媒体报道（Custer等，2019年；Brazys和Dukalskis，2019年）。

图4.3还显示，中国在刚果民主共和国（+2.8个百分点）、瓦努阿图（+1.8个百分点）和塔吉克斯坦（+1.5个百分点）取得了最大的相对收益，而最大的相对损失发生在科摩罗（-2.6个百分点）、突尼斯（-1.4个百分点）和多米尼加（-1个百分点）。在整个全球分布中，早期“一带一路”期间的平均双重增量大小为+0.54。

图4.3



注：相对变化计算基于“双重增量”指标，该指标在Box 4a中有描述。根据其在全球分布中的位置，每个国家被分为四个类别之一：安全赌注、摇摆（倾向中国）、摇摆或冒险（如Box 4a中所述）。

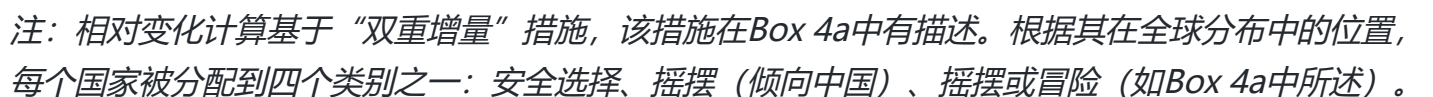
精英支持

作为南方国家的一员，中国在联合国大会的投票模式总体上与发展中国家的投票模式密切相关，特别是在与人权和国家主权相关的问题上（Fung和Lam 2022）[323]。然而，正如图4.4所示，与公众支持和媒体情绪不同，在早期“一带一路”年份中，北京在华盛顿的损失方面取得了显著的收益，而联合国大会的投票一致性则是一种软实力的衡量标准，我们观察到相反的趋势：在107个国家中，只有28%的低收入国家和中等收入国家的执政精英将其外交政策立场与中国更加接近（联合国大会投票一致性数据可用）[324]。中国在印度（-0.14 pp）、巴基斯坦（-0.12 pp）、巴西（-0.09 pp）、委内瑞拉（-0.05 pp）、马里（-0.16 pp）和卢旺达（-0.14 pp）方面经历了软实力的损失。相对而言，将相对软实力收益交给中国的国家包括基里巴斯（0.4）和密克罗尼西亚（0.34）的太平洋岛国，以及拉丁美洲的一些中等规模的国家，包括巴拿马（0.18）和巴拉圭（0.12）。

与此同时，正确理解这些变化的背景非常重要。在绝对意义上，绝大多数低收入国家和中等收入国家在联合国大会上与中国的立场比与美国更加一致。在2000年至2021年间的所有联合国大会投票中，我们发现低收入国家和中等收入国家平均与中国一致的次数为75.6%，而与美国一致的次数为23.1%。

图4.4

Distribution of relative changes (double deltas) by LIC/MIC category (2014-2017)



在测量了中国在早期“一带一路”阶段所经历的软实力收益和损失之后，我们现在将注意力转向我们行动-反应框架的第二部分：北京在早期“一带一路”阶段对软实力变化的后续反应。我们通过分析AidData智库3.0版本的GCDf数据集的一个新特征来进行，该数据集包括2018年至2021年所有低收入国家和中等收入国家的发展金融承诺数据。

我们分析的下一步是确定在晚期“一带一路”阶段，是否有证据表明北京在分配援助和信贷时战略性地追求其软实力目标。我们通过分析2018年至2021年期间，相对于基于经济需求的跨国分配的援助和信贷分配的参考点，来确定北京是否偏爱或偏弃了任何特定的软实力国家群体[325]。在观察到中国发展金融承诺的预期规模（基于经济需求）与实际规模之间存在较大差异的情况下，我们认为这样的差异可能反映了北京为了软实力目的而优先考虑或不予考虑某个国家的战略决策。

中国发展金融根据软实力群体的预期与实际分配情况

类别	公众舆论			媒体情绪			精英支持		
	预期 (%)	实际 (%)	差异 (百分点)	预期 (%)	实际 (%)	差异 (百分点)	预期 (%)	实际 (%)	差异 (百分点)

类别	公众舆论			媒体情绪			精英支持		
确定性选择	15	17	+2	10	9	-1	7	30	+22
摇摆不定 - 倾向中国	18	48	+29	19	48	+29	17	23	+6
摇摆不定	22	15	-7	36	35	-1	28	16	-12
重点支持	43	16	-27	34	7	-27	47	31	-16

注：该表格说明了在“一带一路”后期（2018-2021年）期间，相对于预期分配，中国向哪些软实力群体（确定性选择、摇摆不定倾向中国、摇摆不定和重点支持）提供了更多或更少的发展金融。每个群体和软实力指标（公众舆论、媒体情绪和精英支持）的预期百分比是基于一种假设情景，即中国根据非战略性基础（即仅基于每个群体的人口规模）向每个群体分配发展金融。实际百分比表示中国在2018-2021年期间分配给每个软实力群体的官方发展援助（ODA）和其他官方金融（OOF）组合的实际百分比。因此，预期分配与实际分配之间的差异提供了中国可能根据战略考虑对每个群体进行了多少优先或次优先的指示。

为了将这一框架付诸实践，我们采取了三个步骤的过程。首先，根据中国在早期“一带一路”阶段所经历的相对收益和损失在全球分布中的位置，我们将每个低收入国家（LIC）和中等收入国家（MIC）（具有可用数据）分为“安全投注”、“摇摆（倾向中国）”、“摇摆”或“冒险”类别。我们对每个软实力指标都采取这个步骤，这导致每个国家在每个软实力指标上被分配到不同的类别中。例如，摩洛哥在公众舆论指标上属于“安全投注”类别，但在媒体情绪指标上属于“冒险”类别，在精英支持指标上属于“摇摆（倾向中国）”类别。

其次，我们根据每个东道国的人口规模创建预期的中国发展金融水平的指标。我们首先对2018年至2021年期间每个东道国的人口规模进行平均，然后估计每个东道国在同一时间段内从中国获得发展金融承诺的所有低收入国家和中等收入国家的总人口中的份额[326]。然后，我们将这些国家特定的份额乘以中国国际发展金融组合的总规模（以2021年不变美元计）。例如，属于“安全投注”类别（根据公众舆论指标）的东道国仅占有所有低收入国家和中等收入国家的总人口的14.9%，因此我们预计中国在“一带一路”后期（3688亿美元）的国际发展金融承诺中将分配给这26个属于“安全投注”类别的国家相同的百分比（14.9% × 368.8亿美元，即54.9亿美元）。（有关更多详细信息，请参见附录中的表A14）。

第三，对于每个软实力指标的四个类别，我们衡量中国在发展金融承诺的预期规模和实际规模之间的差距。再次考虑中国在早期一带一路期间经历的全球舆论收益和损失的分布，以及属于安全赌注类别的国家。通过AidData的GCDf数据集的3.0版本，我们计算了中国在2018年至2021年期间对这26个国家的总发展金融承诺。这个数字为622亿美元，占中国国际发展金融承诺组合的17%。中国发展金融承诺的实际规模与预期规模之间的72亿美元差额，对于安全赌注类别的国家来说，意味着+2个百分

点的差异（见表4.2），这表明北京可能将这一组国家作为软实力目的的优先考虑。然而，从表4.2中还可以看出，北京在软实力目的上更加重视摇摆不定（倾向中国）类别（+29个百分点的差异），并对月球计划类别（-27个百分点的差异）进行了降低优先级的处理。

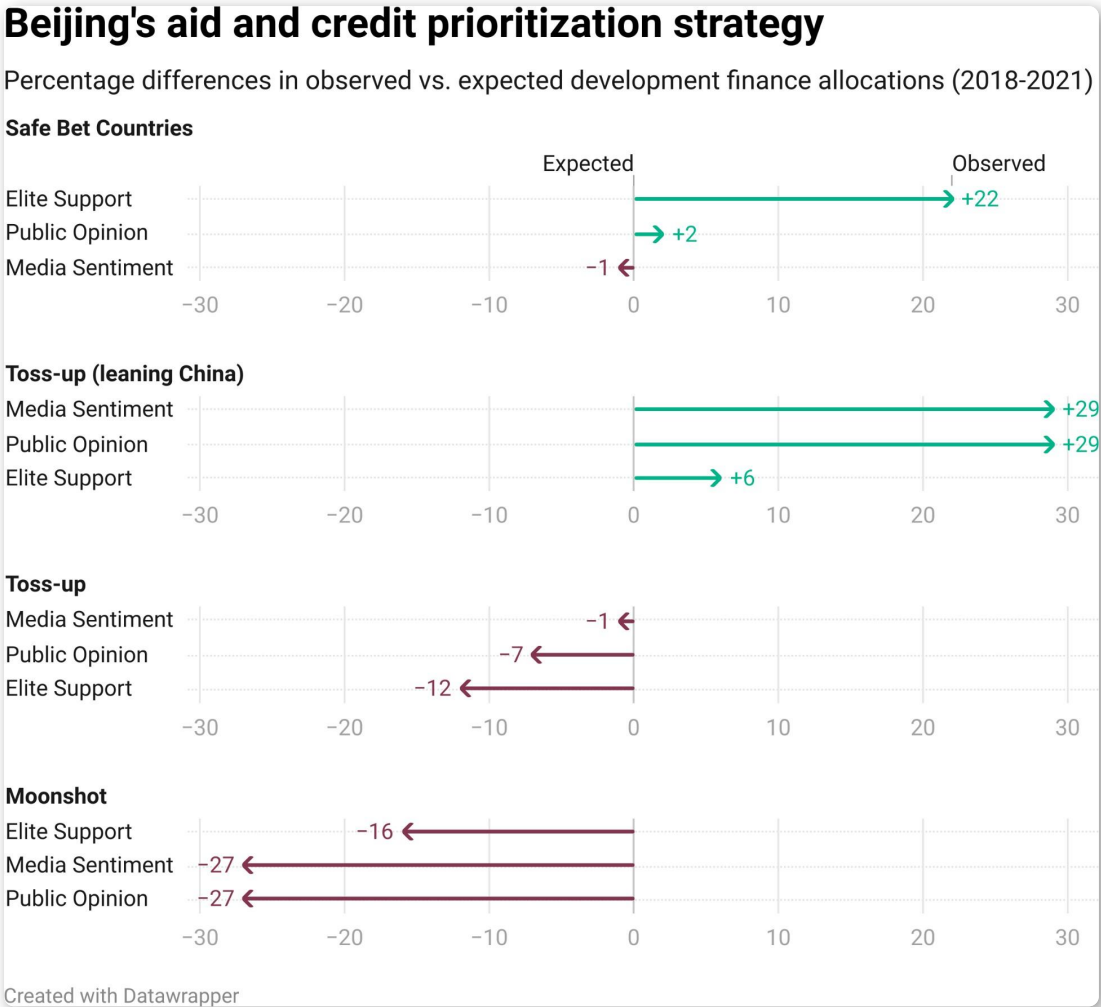
解读北京的软实力策略

表4.2提供了关于北京如何在软实力收益和损失方面分配援助和信贷的五个关键见解。这些见解共同帮助解读北京在全球南方扩大影响力方面的策略。

首先，在软实力的三个衡量指标中，中国在后期“一带一路”阶段将近三分之二的国际发展金融组合用于属于两个摇摆国家类别的国家。表4.2还表明，北京优先考虑倾向于自己的摇摆国家。这在软实力的三个衡量指标中都是如此，这表明北京的外交政策智囊团正在监测软实力的收益和损失，并在关键时刻将援助和信贷重新引导到具有适度优势的战场国家。[327]

其次，根据所有三种软实力衡量标准，我们发现中国对“登月计划”类别国家的预期和实际发展金融分配存在较大的负差异（见表4.2和图4.5）。这种模式表明，北京在追求软实力时相对风险规避。与其优先考虑引诱国家摆脱华盛顿的影响力，北京在2018年至2021年期间在早期“一带一路”阶段朝向华盛顿方向移动的国家上投入的资源较少。中国将优先级降低的事实表明，中国在处理风险回报计算时的决策者如何更加普遍地对待风险回报计算。登月计划国家是“高风险、高回报”的机会，因为它们代表着对中国支持水平相对较低的地区，软实力收益的幅度可能很大，但成功的概率很低。图4.5表明，北京的软实力投资策略并不专注于这些国家，而是专注于成功的概率较高的国家，即使可以实现的收益规模较小。

图4.5



注：该图通过关注北京在晚期“一带一路”阶段对软实力收益和损失对美国的反应中优先考虑或降低优先级的国家类别，提供了表4.2中“差异（pp）”列的可视化表示。标记为0的线表示预期和实际的援助和信贷分配之间没有差异的情况。正值或负值表示支出超过和未达到预期的类别，分别。

第三，中国在争夺国际舆论的竞争中，对声誉风险的容忍水平较低。在“一带一路”后期，中国将其国际发展金融投资的三分之二分配给了摇摆不定的国家，并特别优先考虑了那些倾向于中国的摇摆不定的国家（见表4.2）[328]。相比之下，在“一带一路”后期，中国只将其国际发展金融投资的16%分配给了“冒险”国家[329]。这种资源配置模式表明，中国对于在其主要竞争对手势头强劲的国家竞争兴趣较低，而对于在基线条件有利的国家的公众支持更感兴趣。赞比亚就是一个例子，北京在赞比亚相对亲华时提供了大量援助和信贷。然而，正如我们在本章第4节中解释的那样，当赞比亚政府在2020年11月违约其外债义务后，中国的公众支持率下降了9.2个百分点，而美国的公众支持率基本保持不变（-0.3个百分点）。北京对赞比亚的援助和信贷几乎停止，这完成了自北京在“一带一路”早期参与该国时的戏剧性转变。

第四，为了获得有利的媒体报道，中国对安全投资和冒险投资类别的国家持强烈偏好。在后期“一带一路”阶段，中国只将其国际发展金融投资组合的16%用于这些国家。相反，中国将其国际发展金融投资组合的83%集中在两个摇摆不定的类别的国家上。这些支出模式表明，北京在追求有利的媒体报道时既不对高风险、高回报的机会感兴趣，也不对低风险、低回报的机会感兴趣。相反，它似乎在竞争激烈的司法管辖区加倍努力，这些地区“背风处”。图4.5提供了对于处于摇摆不定（倾向中国）类别的国家，中国发展金融分配的预期和实际之间存在大的正向差异（+29个百分点）的证据。在孟加拉国的情况下，中国在牺牲美国的媒体情绪收益的情况下，尽管面临COVID-19的挑战，但在后期“一带一路”阶段，平均年承诺额从早期“一带一路”阶段的9.94亿美元增加到超过33亿美元。在印度-太平洋地区的战略竞争日益加剧的背景下，北京与谢赫·哈西娜总理15年的政府的伙伴关系显著加强。[330]

第五，中国在争夺精英支持的国际竞争中对摇摆不定的国家表现出相对较少的兴趣。表4.2表明，在后期“一带一路”阶段，北京只将其国际发展金融组合的39%分配给这些竞争激烈的司法管辖区。它将其余的61%分配给了“登月”类别的国家（即美国在其损失的情况下取得软实力收益的司法管辖区）和“安全赌注”类别的国家（即中国在美国的损失的情况下取得软实力收益的司法管辖区）[331]。这些支出模式表明，北京相信其以金钱换取外交政策让步的经验丰富的策略可以在任何环境中奏效。

正如我们在第2节中解释的那样，阿根廷的案例符合这样一种观点：北京愿意与友好政府合作，而不考虑其意识形态承诺或政治观点。

第四节：国家案例研究

在第三节中，我们了解到中国在海外发展中没有一种适合所有情况的方法。北京根据东道国的本地情况来制定其战略，同时考虑最近的竞争优势和劣势。然而，决策者和分析师仍然缺乏对中国如何根据当地的情境因素来调整援助和信贷分配的清晰理解。为了获得更深入的了解，我们将注意力转向三个案例研究：赞比亚（在公众舆论方面在早期“一带一路”时期倾向于中国的一个摇摆国家），孟加拉国（在早期“一带一路”时期在媒体情绪方面倾向于中国的一个摇摆国家）和阿根廷（在早期“一带一路”时期在精英支持方面是一个安全的选择）[332]。

赞比亚案例研究：从声誉资产到声誉负债

在早期“一带一路”时期，赞比亚在公众舆论变化方面属于摇摆（学习中国）类别的国家，比起美国更靠近中国，但还不足以被归类为安全的选择。在早期“一带一路”时期（2014-2017年），中国对赞比亚的年均发展承诺增加到19.3亿美元，而在“一带一路”之前的时期（2000-2013年）仅为2.3亿美元。我们将在这个案例研究中调查塑造中国与赞比亚在早期和晚期“一带一路”时期接触的因素。

争夺影响力：中国软实力在赞比亚的局限性

作为美国副总统，卡玛拉·哈里斯于2023年3月访问赞比亚。她在童年时曾来此地看望印度祖父。她宣布她的政府真诚而坚定地致力于非洲事务。她说：“我们在这里的存在并不是关于中国。而是关于对我们两国历史相互交织的独立理解，以及我们对民主原则的共同承诺，以及对于进行智能投资和全球未来潜力的认识和理解。”作为证明，她宣布美国私营部门向各个非洲国家承诺了超过70亿美元的投资。其中大部分投资集中在先进技术领域，如人工智能用于改善天气预测、电动汽车装配厂和生物肥料设施（白宫2023年）。

拜登政府初期启动了一项重大对抗中国“一带一路”倡议的计划（Sanger和Landler 2021）。随着白宫在细化“重建更美好世界”计划（PGII，从“重建更美好世界”重新命名）的细节时，非洲对俄罗斯入侵乌克兰的冷淡谴责加速了美国争取非洲领导人更多支持的努力。作为对2022年3月联合国大会决议（GA/12407）的回应，该决议谴责俄罗斯的侵略行为，只有51%的非洲国家与华盛顿一起投票（而世界其他地区的投票比例为81%）。相当数量的非洲国家弃权，就像中国一样，或者决定不投票（White和Holtz 2022）。

为了在他的前任中国支持的基础设施开支狂潮之后重置对外关系，赞比亚的希奇莱马政府决定与邻国津巴布韦和南非决裂，并投票支持联合国大会决议（Obe和Vandome 2022）。几周后，希奇莱马因此受邀到白宫会见副总统哈里斯，这是赞比亚领导人近30年来的首次。在这次会议和2022年12月的美非领导人峰会上，美国官员没有将中国列入议程，而是专注于向非洲传递信息。相比之下，在前（特朗普）政府期间，高级官员直接批评了中国在赞比亚的活动。2018年12月，国家安全顾问约翰·博尔顿声称“中国现在准备接管赞比亚的国家电力和公用事业公司，以收回赞比亚的财务义务”（博尔顿2019）。一年后，在联合国为非洲领导人举行的会议上，蓬佩奥国务卿建议“各国应当警惕威权政权及其空洞的承诺”，因为“它们滋生腐败、依赖和不稳定，而不是繁荣、主权和进步”（Paravicini 2020）。[333]

尽管拜登政府放弃了前任的言辞，但中国在非洲的影响力不断增长，尤其是在赞比亚铜带等矿产丰富地区，仍然是美国政府官员关注的焦点，并且在副总统哈里斯的访问中笼罩着。在卢萨卡与副总统哈里斯举行的新闻发布会上，希奇莱马总统澄清了他对美中战略竞争的立场。“当我在华盛顿时，我不反对北京，”他说。“当我在北京时，我不反对华盛顿”（白宫2023年）。在2021年8月击败现任赞比亚总统埃德加·伦古后不久，希奇莱马与两个大国保持友好关系，寻求改善双边关系（Obe和Vandome 2022年）。但是在与巴黎俱乐部、中国和私人债券持有人进行长达数月的争议性重组谈判后，他发现解决赞比亚的债务问题需要妥善处理美中紧张关系。

从软实力的角度来看，在希奇莱马上台之前，北京在其国家主导的海外发展融资模式上遇到了限制。尽管国际货币基金组织警告称“借款速度需要显著放缓”，迈克尔·萨塔和爱德华·伦古领导的爱国阵线（PF）总统任期见证了“统治精英的挥霍和盗窃”时期，公共债务从2012年的GDP的32%增加到2020年的120%（《经济学人》2020年）。中国国有债权人在为大型基础设施项目提供资金的借款狂潮中发挥了重要作用。从2000年到2011年，中国对赞比亚的平均年度贷款承诺仅为1.783亿美元。然而，在2012年至2018年（萨塔和伦古政府任期内），中国的平均年度贷款承诺飙升至9.32亿美元。

中国继续通过提供信贷来建设、扩建和恢复大规模基础设施，包括道路、机场、发电厂、输电线路以及水和卫生系统，直到2018年底，当中国的债务占GDP比例超过90%时，这一发展引发了全球的警觉，尤其是在北京，因为其对不良贷款的高风险敞口。中国还目睹了其公众支持率的急剧下降，一旦关闭信贷渠道：2017年，79.5%的赞比亚人支持中国政府，而到2021年，这一数字下降了12.9个百分点（至66.6%） [334]。

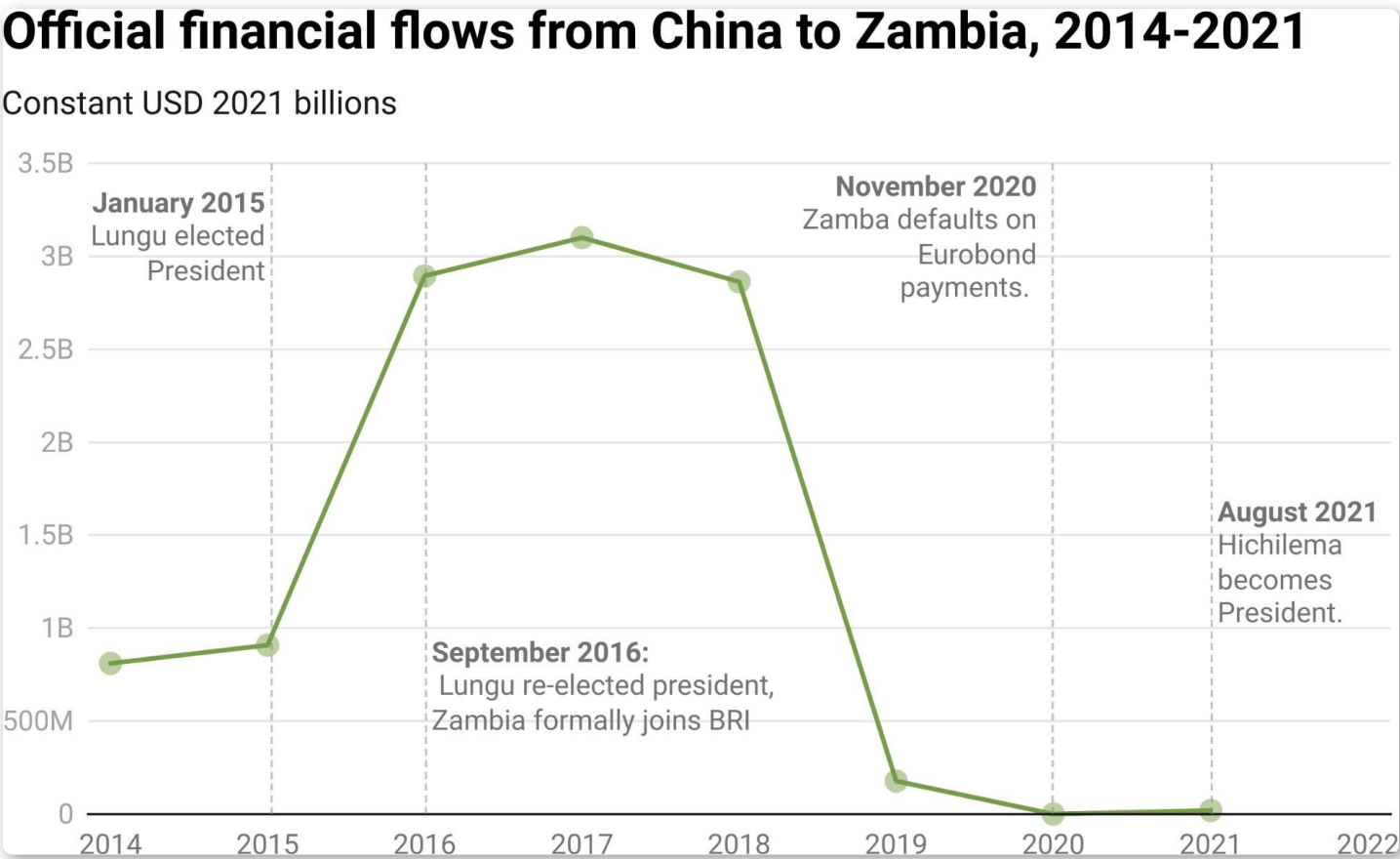
因此，这个案例研究中的一个重要教训是，北京通过提供信贷驱动的发展项目来购买软实力的战略存在局限性。这在任何一带一路参与国家都可能是真实的，但在治理不善、长期存在腐败和财务管理问题的国家，风险尤其高。中国在赞比亚的经验还引起了人们对其竞争对手在这些国家与执政精英和普通民众接触的事实关注。

为什么赞比亚与大国竞争相关？

中国在赞比亚的发展金融投资组合是全球范围内最为知名的，这是因为赞比亚广为报道的债务危机。但是，中国在赞比亚的故事远不止赞比亚的债务偿还困境。作为世界第七大铜储备国，铜是绿色能源转型所需的先进技术的燃料，赞比亚在中美两国的大国竞争中是一个高价值的目标（S&P Global 2022）。

在赞比亚从英国宣布独立后的几年内，赞比亚成为中国首个对外援助大型项目的所在地，这个标志性的TAZARA铁路将赞比亚的铜带核心地带与坦桑尼亚的达累斯萨拉姆港连接起来（Dreher et al. 2022）。如今，中国是赞比亚最大的贸易伙伴，负责购买其主要出口商品铜的75%以上（哈佛大学增长实验室 2023）。中国也是赞比亚最大的外债国和捐助国之一。在2000年至2021年期间，中国向赞比亚提供了总值为137亿美元的援助和贷款。在“一带一路”时代（2014-2021），北京为赞比亚的基础设施项目提供了1003亿美元的融资，包括重要的城际和城市高速公路、水电站及其配套输电线路、国际机场、通信系统、医院、大学、燃煤电厂和供水系统[335]。

图4.6



注：AidData依据OECD-DAC的测量标准来确定官方发展援助（ODA）和官方其他资金流（OOF）（详见附录A-2）

图4.7

China versus the U.S. in Zambia: Public approval rates

Annual approval rates in Zambia between 2014-2021 (Gallup World Poll)



鉴于中国与赞比亚的广泛合作已有七十多年的历史，不足为奇的是，在“一带一路”时期，72%的赞比亚人对中国政府表示支持（见上图4.7）。然而，尽管中国的发展金融承诺（174.7亿美元）远远超过美国的发展金融承诺（34亿美元），但在此期间，中国仅比其主要竞争对手（华盛顿）多出两个百分点的优势。在“一带一路”时期，美国的发展金融在数量和构成上保持相对稳定[336]，但华盛顿的公众支持率在赞比亚的早期和晚期“一带一路”时期大幅上升，从2014年的63.8%上升到2021年的84.7%（见图4.7）[337]。另一方面，中国的公众支持率在“一带一路”晚期持续下降。

Afrobarometer提供的补充数据表明，在“一带一路”晚期，赞比亚人重新评估了追随中国以国家为中心和基础设施为重点的发展模式作为西方以权利、自由和市场机构为基础的方法的智慧。当Afrobarometer在2014-2015年对赞比亚人进行关于他们认为是“最佳发展模式”的国家的调查时，32%的人选择了中国，23%的人选择了美国。然而，到2019-2021年，当中国的大型项目执行不善与赞比亚人的经济困境之间的联系被揭示出来时，北京的九个百分点的优势已经转向了华盛顿，只有22%的受访者表示偏好中国的模式，31%的人选择了美国的模式。这对于中国来说是一个命运的逆转，标志着其与执政党（爱国基金会或PF）的十年合作关系的结束，该合作关系始于2013年5月萨塔总统的北京访问。

爱国基金的基础设施狂潮

爱国基金与北京的关系始于2006年一位激进的前工会主义者迈克尔·萨塔的总统竞选失败，他的激进政治使他赢得了“国王眼镜蛇”（Kimenyi and Copley 2014）的绰号。通过将他的竞选活动定位在新的对中国怀疑主义议程上，他在反对多党民主运动（MMD）15年统治的同时，集结了支持者，声称中国投资者“只是来侵略和剥削非洲”（French 2011）。他甚至曾暗示，如果当选，他将承认中华

民国（台湾）为“主权国家”（Mupuchi 2006）。赞比亚的中国驻卢萨卡大使威胁说，中国的投资将被“搁置……直到我们与赞比亚的双边关系的不确定性得到澄清”，也就是说，直到萨塔的选举失败得到确认（Shacinda 2006）。在两次不成功的总统竞选之后，萨塔在2011年成功的总统竞选中放松了言辞，表示赞赏中国在赞比亚的投资所带来的好处，同时坚持外国矿业公司遵守当地法律以保护工人（Mfula 2011; Shukla 2021）。

萨塔于2013年4月访问中国，重启了中赞关系。根据AidData的GCDF 3.0版本数据集，北京在2013年为9个新项目发放了总值8.102亿美元的赠款和贷款承诺。同年，中国开始交付总值1.116亿美元的另外五个项目，并完成了总值740万美元的设备供应项目，用于维护坦赞铁路。与MMD时代不同，中国最大的财政承诺不再用于体育场馆，而是转向基础设施项目，据称这些项目旨在促进经济增长。这种参与方式一直持续到2014年10月萨塔去世。在萨塔担任总统期间，北京为一些备受关注的項目发放了总值16亿美元的赠款和贷款承诺，包括卢萨卡机场的升级、卢西瓦西水电站的改善、新的电力输电线路的建设以及道路修复活动。对于一个不到一半人口有电力供应、铺设道路密度位居世界最低的国家来说，中国愿意资助具有重要经济增长潜力的基础设施项目是对OECD-DAC对健康、教育和治理项目的重视的一种受欢迎的转变。[338]

萨塔去世后，他的司法和国防部长爱德华·伦古在2015年1月的一次激烈争夺选举中获胜，完成了他的任期剩余部分。预计在随后的一年举行选举，伦古于2015年3月访问中国，加快了新基础设施项目的发展势头。在伦古2016年8月的连任之前，中国的援助和贷款承诺从2015年的9.1亿美元增加到2016年的29亿美元。与以往一样，大部分资金用于支持物质基础设施，包括更多的机场、道路和供水系统。然而，这一次，中国还承诺为信息和通信技术（ICT）领域的活动提供4.68亿美元的资金，包括安装闭路电视摄像头和智能城市项目。这些“人工智能启用”工具是为北京最亲密的盟友保留的，尤其是在政治制度越来越威权化的国家，如肯尼亚和巴基斯坦，它们已经被用来对付政治对手（Bouey等人即将发表）。

在伦古政府期间，北京加大了对赞比亚的支持，可能是因为它认为一个稳定和亲中的政府可以成为其项目和投资的事实保险人。在这一时期，中国的受欢迎程度飙升。根据盖洛普世界民意调查，对中国的公众支持率从2015年的66.4%上升到2017年创纪录的79.5%。

在2016年8月以50.4%的选票险胜连任后，伦古迅速宣布“习近平主席对我的领导表示了信心”。他重申了与中国进一步加深合作的决心，以“赋予商人权力，造福每一个赞比亚人”（Shaban 2016）。在接下来的一年里，中国的援助和贷款承诺总额达到31亿美元，其中一半是用于750兆瓦卡夫峡谷水电项目的贷款。

然后，2018年9月，隆古访问中国参加中非合作论坛峰会，在那里他正式签署了参与“一带一路”倡议的协议。北京方面回应表示将提供额外的29亿美元用于道路建设（14亿美元）、电力输电线路（4.99亿美元）、水泥厂（4.45亿美元）、公共住房（2.29亿美元）和大学建设（2.08亿美元）。[339]

当声誉资产变成负债时

随着中国国有企业向赞比亚提供创纪录的贷款，国际货币基金组织对赞比亚外债负担的构成和可持续性发出了警告（国际货币基金组织2017年）。在2011年至2016年期间，公共和公开担保（PPG）的外债占GDP的比例从8.4%飙升至36.5%。欠私人债权人的中央政府债务比例（主要以非优惠条件提供）增加到50%。欠多边开发银行（MDBs）的中央政府债务比例（主要以优惠条件提供）从60%下降至20.5%。国际货币基金组织警告称，“借款速度需要显著放缓”，以符合该国的“吸收能力”，

通过更严格的标准来“选择、采购和监测基础设施项目”（国际货币基金组织2017年）。尽管有这些警告和赞比亚过去的债务困扰经历，赞比亚政府及其外部债权人未能刹车（国际货币基金组织2023年）。

有报道称，赞比亚政府机构向财政部施压，要求其批准在政治上有利但商业上不可行的项目（Mutati 2016年）。在一个例子中，一位负责处理姆巴拉-纳孔德公路的高级政府官员声称，“[中国]承包商在与财政部达成协议后才来找我们。我们只是就设计细节进行了谈判，而不是贷款金额”（Lee 2018年）。赞比亚急于推出尽可能多的高能见度项目是出于政治经济考虑。该国总统选举中选举胜利的微弱差距“为使用公共工程奖励选区创造了强大的激励机制”（Brautigam 2021年）。

中国对赞比亚的ODA和OOF项目组合的审查显示，21个项目中有19个被确定为ESG挑战，并面临治理相关的问题，如定价过高、腐败和财务管理不善（见表A12）[340]。2019年7月，当时的反对派领导人、未来的总统哈卡因德·希奇尔马声称，“仅仅为了一个项目，卢萨卡-恩多拉（双车道）公路，本应花费4亿美元[...]现在却花费了12亿美元。”他认为赞比亚“以腐败的方式将[项目]交给中国，这让我们花费了太多纳税人的钱”（Ncube 2019）[341]。2022年，赞比亚国家电力公司（ZESCO）前董事会主席姆比塔·奇塔拉博士出版了一本名为《企业控制：赞比亚电力管理的政治经济学2014-2021（如何不管理国有企业）》的书。他声称中国进出口银行资助的智能赞比亚国家信息通信技术发展项目的大部分是完全不必要的，并且旨在使高级政府官员获利。他回忆说，“整个项目都是一个欺诈赞比亚的阴谋”，因为华为提出的解决方案“不如ZESCO现有网络”，而且所在的城镇已经有服务（Chitala 2022）[342]。

到2018年底，赞比亚政府资金短缺，北京的发展项目组合开始受到影响。赞比亚政府越来越难以履行对中国承包商和债权人的财务承诺。例如，中国发展银行在2015年12月发放了4.69亿美元贷款后，铜带城市道路项目面临一系列实施延迟，直到国有工程、采购和建设（EPC）承包商中国河南国际合作集团公司（CHICO）因赞比亚政府支付不足而放弃了该项目。赞比亚最大的能源项目——750兆瓦卡夫峡谷水电项目，在借款人——完全国有的特殊目的实体卡夫峡谷下游电力发展有限公司未能按时偿还对中国工商银行和中国进出口银行的贷款偿还义务时，面临严重的实施挑战[343]。在这两种情况下，赞比亚政府高级官员声称卢萨卡将提供所需的资金来完成这些项目。750兆瓦卡夫峡谷水电项目直到2023年4月才完成，大约是在中铝水电公司（Sinohydro）签署了一份关于按照建设-运营-转让模式完成该项目的谅解备忘录后的13年。铜带城市道路项目被无限期暂停。卢萨卡-恩多拉（双车道）公路项目遭遇了类似的命运。

2019年至2021年间，中国的新的赠款和贷款承诺几乎不存在。在2016年至2018年期间，中国平均承诺了价值30亿美元的资金，但从2019年至2021年，北京方面将平均年度承诺额大幅减少至6600万美元。如果中国积累软实力的努力需要证明其经济发展模式的有效性和可持续性，那么赞比亚就是一个惊人的失败案例。原本应该成为声誉资产并推动赞比亚的中国主导经济增长的项目，却成为了声誉负债。

基础设施融资对软实力积累的局限性

赞比亚的案例说明了中国利用大规模基础设施项目扩大海外影响力的策略的局限性。这种结果并非完全由中国造成，也不是不可避免的。相反，这是由于为那些可行性基于乐观或“腐败的”预测的项目过度借贷所致（《经济学人》2018年）。例如，卢萨卡肯尼思·卡翁达机场的新航站楼设计用于容纳“不太可能的乘客流量增加十倍”，而2011年至2018年间修建的道路的平均价格为每公里36万美元，“超过非洲平均水平的两倍”（《经济学人》2018年）。如果赞比亚政府或中国债权人遵循更严格的尽职调查要求（请参见第2章和第3章的相关讨论），这些陷阱可能会被最小化或避免。然而，这

些因素最终导致了整个模式的崩溃，给隆古政府、中国的声誉以及最重要的是赞比亚人民带来了巨大损失。

展望未来，如果北京方面能够兑现2023年6月的债务减免承诺，并且当地经济状况改善，可能能够扭转其所遭受的声誉损失。此外，一些此前因COVID-19和财务困境而停滞的基础设施项目将很快完工，可能会增加公众对中国的支持。北京还可以考虑派遣高级共产党官员，甚至组织习近平主席的国事访问，以重启并深化与卢萨卡的关系。

然而，与前任相比，希奇莱马总统在与中国和美国的关系中似乎正在谨慎地保持平衡，并且他可能会小心行事。

孟加拉国案例研究：威权主义下的稳定

孟加拉国和赞比亚一样，是一个我们将其归类为竞争激烈的国家，我们将其划分为倾向于中国的国家。在早期“一带一路”期间，中国在孟加拉国取得了适度的媒体情绪收益，而美国则遭受了损失。在晚期“一带一路”期间，中国对孟加拉国的援助和信贷大幅增加。在2014年至2017年期间，中国对孟加拉国的年均官方发展援助和官方其他资金承诺仅为9.94亿美元，而在2018年至2021年期间，这一数字飙升至34亿美元。这一前所未有的支出增加与政治稳定期重合，特别是在2018年孟加拉国总理谢赫·哈西娜连任第二次获胜之后。这也与威权主义上升期重合。

中国对孟加拉国的“一带一路”晚期进军

2021年5月，中国驻孟加拉国大使李吉明向孟加拉国的精英阶层发出了严厉警告。针对有关达卡可能加入四方安全对话（四方联盟，由美国、日本、澳大利亚和印度组成）的报道，他表示这样的举动将对中孟关系造成“重大损害”。这一不同寻常的直言不讳的言论引发了孟加拉国外交部长阿卜杜勒·莫门的强烈反击。他说：“我们是一个独立和主权国家。我们决定我们的外交政策。”他还澄清，达卡既没有被四方成员国接触过，也没有积极考虑加入四方（Islam 2021）。

这场外交争端凸显了孟加拉国在努力平衡与美国及其最亲密的地区伙伴印度的关系的同时，加强与中国的“战略伙伴关系”（中华人民共和国外交部2016年）。孟加拉国位于战略重要的印度-太平洋地区，是南亚和东南亚之间的门户。对于中国来说，它是通往孟加拉湾的入口，而其与缅甸的接近增加了其对美国及其四方盟友的战略价值。

自从2009年谢赫·哈西娜总理上台以来，孟加拉国在经济和社会发展方面取得了巨大的进步：极度贫困人口减少了一半；预期寿命增加了6年；平均经济增长率超过7%；人均收入增加了3.5倍（联合国2022年；特罗茨堡2023年）。与此同时，谢赫·哈西娜有效地将孟加拉国变成了一个单一党制，开启了一个威权主义时期[344]。在2009年至2022年期间，该国在无国界记者组织的媒体自由指数上的排名从180个国家中的121位下降到162位（无国界记者组织2023年）。在自由之家的世界自由指数上，其整体表现下降了四分之一，政治权利几乎下降了三分之一（自由之家2022年，2023年）。

对于美国及其盟友来说，孟加拉国的积极经济发展轨迹、民主倒退和地缘战略位置构成了一个政策难题。孟加拉国权力集中在一个人身上，对政治异议的容忍度不高，而且专注于基础设施驱动的出口导向型经济增长，与北京的情况非常相似。然而，四方安全对印太地区的扩大足迹，并据报道已与孟加拉国接触，探讨了区域“经济伙伴关系”的可能性（岸田2023年）。

北京显然意识到孟加拉国是一个竞争激烈的司法管辖区，它无法在荣誉上休息。在最近发表的一篇专栏文章中，中国驻孟加拉国大使宣布“中国将为孟加拉国带来更多发展机会”，预测在北京宣布对大

多数孟加拉国产品免税市场准入后，该国对中国的出口将显著增长（Wen 2023）。在其他声明中，他指责美国向达卡施压，使其偏离其长期保持中立立场的立场。2023年4月，孟加拉国外交部首次发布了“印太展望”，重申该国创始人谢赫·穆吉布·乌尔·拉赫曼的“对所有人友好，对任何人无恶意”的政治格言作为指导原则（孟加拉国外交部2023年）。

正如我们之前提到的，孟加拉国被选为案例研究国家，因为在早期“一带一路”时期，它处于摇摆不定（倾向中国）的类别中（根据第2节中描述的媒体情绪分析）。然而，在软实力的多个维度上，孟加拉国仍然是一个摇摆不定的国家，既不倾向中国也不倾向美国。中国、美国和印度都在积极争夺在那里影响力（Asmus等人即将出版）。北京对其在孟加拉国最近取得的软实力收益作出了回应，加大了援助和信贷的提供。这一结果可能是由于与孟加拉国国内政治和经济环境有关的几个因素所造成的：一个主导的单一党政府负责中央化的治理体系，强调快速交付高度可见的基础设施项目，以及积极的债务管理。

哈西娜的崛起与政治不稳定的结束

在1971年脱离巴基斯坦独立后的几个月内，执政的孟加拉 Awami League (AL) 党开始将孟加拉国初创的政治体系转向单一党制。但是，包括经济管理不善、政治压迫加剧以及对该国未来的担忧在内的一系列因素导致了从1975年到1990年期间的多次军事政变和独裁统治（Riaz 2016）。在恢复民主之后，从1991年到2008年的时期充斥着政治危机、低效的治理以及谢赫·哈西娜（Sheikh Hasina）领导的AL和卡莱达·齐亚（Khaleda Zia）领导的孟加拉国民党（BNP）支持者之间频繁的暴力冲突（Mannan 2018）。

内斗的一个重要原因是两位领导人之间的激烈敌意的痛苦历史，起源于1975年对谢赫·哈西娜父亲谢赫·穆吉布·乌尔·拉赫曼（该国的创始人）政府的政变。军官们不仅暗杀了谢赫·穆吉布，还杀害了谢赫·哈西娜的三个兄弟、两个嫂嫂和母亲。政变后，卡莱达·齐亚的丈夫扎·乌尔·拉赫曼将军成为了一位重要的军事和政治领导人，两年后成为总统，并组建了BNP，直到他在1981年被暗杀。这些事件的余波仍在孟加拉国的政治中回荡，因为AL寻求实现谢赫·穆吉布将国家作为单一党制民主国家的愿望。

1991年至2006年间，吉亚担任两届总理，哈西娜担任一届总理。这个时期代表了一个选举竞争激烈的时期，尽管经常发生政治和宪法危机（Vaughn 2008）。然后，在计划于2007年初举行的选举之前，军方介入并任命了一个技术专家的临时政府来监督新的选举。最终，这些选举于2008年12月举行，导致了谢赫·哈西娜领导的执政党回归，她一直保持着执政地位。她稳定地巩固了对政治体系的控制，通过严厉的威权措施控制媒体和司法机构来保持权力（《经济学人》2023年）。

发展金融的软实力效益

从1971年3月（该国获得独立的时间）到2008年12月，孟加拉国最大的外援和信贷提供国是日本、美国 and 英国。在这段时间内，中国并没有维持特别大的发展金融计划。然而，在“一带一路”时代，北京发放了价值175亿美元的援助和贷款承诺，成为达卡最大的发展伙伴。2006年，中国还超过印度和美国，成为孟加拉国最大的贸易伙伴，总流量为47亿美元。人们可能会认为，高额贸易量和对高度可见基础设施项目的前所未有的援助和信贷组合导致了中国软实力的快速积累。然而，实际上，发展金融与软实力之间的关系并不简单，原因有几个。

图4.8

Official financial flows from China to Bangladesh, 2014-2021

Constant USD 2021 billions



注：AidData依赖于OECD-DAC的测量标准来确定ODA和OOF（如附录A-2中所述）。

根据AidData的GCDf数据集3.0版本，中国在2000年至2021年间为孟加拉国的138个项目提供了价值208亿美元的援助和贷款承诺（见图4.8）[345]。这使得孟加拉国成为中国在发展中国家中的前20大援助和信贷接受国，也是中国在亚洲的第7大接受国。中国对该国的ODA和OOF承诺从2000年至2013年的前“一带一路”时期的33亿美元激增至2014年至2021年的早期和晚期“一带一路”时期的175亿美元。在“一带一路”时代，项目组合主要集中在电厂、输电线路、公路和桥梁的建设和修复上。

图4.9

China versus the U.S. in Bangladesh: Public approval rates

Annual public approval rates between 2006-2021 (GWP)



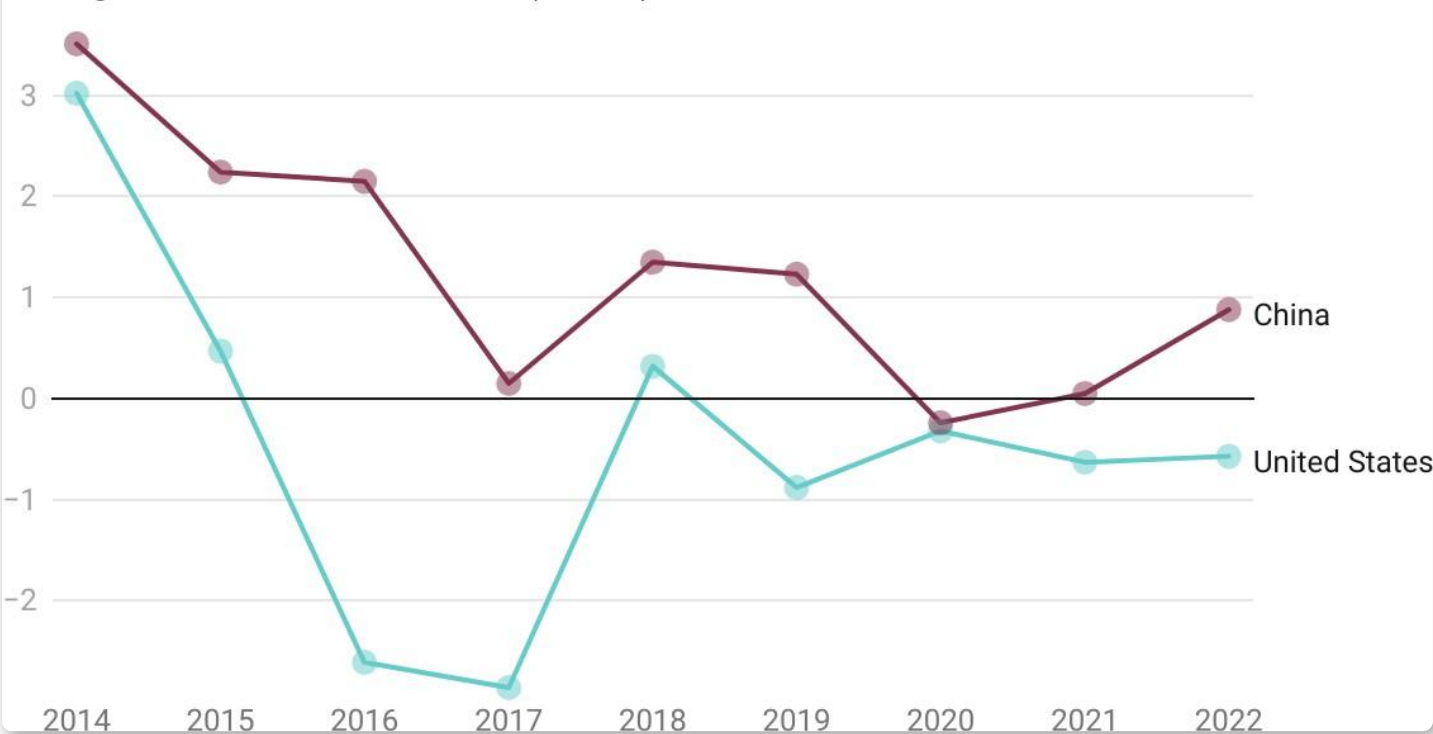
鉴于BRI时代进行的基础设施项目的规模空前，以及这些财政承诺的高度可见性，自2014年以来，北京在公众舆论和媒体情绪方面取得了一些进展并不足为奇。中国政府的公众支持率在2006年至2013年间的平均水平为49%（见图4.9）。然后，在谢赫·哈西娜连任第二和第三个任期期间（从2014年至2018年和从2019年至2022年），北京的平均公众支持率分别增加到60%和56%。

在BRI时代，美国和中国在孟加拉国享受着类似的公众支持水平（见图4.9）。然而，唐纳德·特朗普上台后不久，美国的公众支持率下降了18个百分点（从2016年的70%下降到2017年的52%），这使得中国在2017年比美国多了10个百分点的优势。然而，北京的优势并未持续很久。到2022年，华盛顿的公众支持率上升到62%，从而在2022年对北京开启了11个百分点的优势。

图4.10

China versus the U.S. in Bangladesh: Media sentiment scores

Average media sentiment scores (GDELT) from news articles about China and the U.S.



注：数据来自GDELT 1.0事件数据库（与中国大陆或美国政府行为者有关）。有关更多详细信息，请参见第1章的第1b框。

就有利的媒体报道竞争而言，GDELT数据显示，在Sheikh Hasina的2014-2018任期内，媒体对中国的情感平均得分为+1.88，明显高于对美国的平均情感得分-0.33（见图4.10）。然而，在2019年至2022年期间，中国的平均媒体情感得分下降至+0.48。[346]关于中国的媒体报道可能变得不那么有利的一个潜在原因是，北京在孟加拉国的发展金融投资组合中，100亿美元（近38%）遇到了重大的环境、社会和治理（ESG）问题（见表A12），包括与多个燃煤发电厂的设计和和实施相关的社会和治理挑战。[347]美国在2019年至2022年期间也看到了其平均媒体情感得分的恶化（降至-0.6），尽管其经历的下降幅度小于中国。因此，在早期“一带一路”阶段，北京以牺牲华盛顿为代价取得的媒体情感收益在后期“一带一路”阶段部分逆转（见图4.10）。

北京与谢赫·哈西娜合作的基础

在“一带一路”时代，中国发展金融的迅速崛起得益于北京与谢赫·哈西娜领导的人民联盟政府的紧密合作，而这种合作在她巩固权力的过程中不断加强。自2008年12月以来，政治权力的集中化导致了更高水平的行政确定性，并为北京提供了资金支持和建设大型基础设施项目的有利环境。

表格4.3

中国对孟加拉国的发展金融承诺（ODA和OOF）按行政管理部门划分的情况

政治管理部门	每届政府中国发展金融的年均金额（以2021年美元计）	来自中国的ODA占比
BNP的Khaleda Zia（2002-2006）	175	72%

政治管理部门	每届政府中国发展金融的年均金额（以2021年美元计）	来自中国的ODA占比
军方任命的Fakhruddin Ahmed (2007-2008)	71	100%
Sheikh Hasina I (2009-2013)	381	47%
Sheikh Hasina II (2014-2018)	2,191	20%
Sheikh Hasina III (2019-2023)	2,290	7%

注：此数据总结了自2002年以来孟加拉国每个行政管理部门从中国获得的ODA和OOF承诺。在AidData的GCDF 3.0版本中，将确切的承诺日期与选举日期和政治过渡日期进行比较，以将每个ODA/OOF资助的项目归类为当时承诺时在位的首席执行官。“来自中国的ODA占比”显示了中国发展投资组合中被归类为ODA并在每个行政管理部门任期内承诺的比例。AidData依赖于OECD-DAC的测量标准来确定ODA和OOF（如附录A-2中所述）。

正如表4.3所示，中国在孟加拉国的发展金融规模和构成在过去五个政府任期内发生了显著变化。自2007-2008年军政府以来，财政承诺金额大幅增加，但中国发展金融通过ODA（赠款和高度优惠贷款）提供的比例大幅下降，这反映出北京方面越来越关注规模更大、能产生收入的项目，如电厂和收费桥梁。

2000年至2008年，在孟加拉国民族党（BNP）领导人卡莱达·齐亚和军事支持的技术专家政府法赫鲁丁·艾哈迈德的领导下，中国的年均发展金融承诺分别仅为1.75亿美元和7100万美元（见表4.3）。

在此期间，总承诺的82%，即12亿美元，支持了仅有的七个大型项目，包括输电线路、化肥厂和桥梁。北京还支持了一些较小的项目，以促进公众的友好感，例如自行车救援活动、赴中国留学的奖学金和中孟友谊会议中心作为友谊的象征。

北京在谢赫·哈西娜第二个任期（2009年至2013年）的后期开始改变其在孟加拉国的参与方式，年均承诺金额（3.81亿美元）超过了前两届政府的两倍（见表4.3）。在更加关注“可银行化”基础设施的情况下，中国发展金融通过官方发展援助（ODA）提供的比例下降到了47%。项目规模也有所增加。北京为一个化肥厂发放了价值6.97亿美元的贷款，为3G移动和国家互联网宽带网络升级、电厂和城市污水处理厂发放了价值5.95亿美元的贷款。

但最引人注目的变化发生在Sheikh Hasina于2013年访问北京之后，在那次访问中，双方在最高层面上就发电和交通互联互通达成了一项重大新重点。在政治稳定性更高、对自己政治寿命更有信心的情况下，北京同意批准一系列具有变革性的投资，这些投资可以帮助Sheikh Hasina实现她设定的以出口为导向的经济增长目标，以此来帮助数百万人摆脱贫困。中国自身的发展模式与她的愿景相一致，这可能解释了为什么中国的年均发展金融承诺在2014年至2018年间增长了七倍（达到22亿美元）（见表4.3）。

传统观点认为，中国在“一带一路”后期由于COVID-19疫情和对债务可持续性的担忧而大幅削减了海外贷款承诺（见第2章）。

然而，中国在孟加拉国的行为与这一说法不符。在2019年至2021年期间，Sheikh Hasina政府平均每年接受了来自中国的23亿美元的新ODA和OOF承诺，这使得一些备受关注的的项目如Padma大桥、达

卡高架高速公路和几个发电厂得以迅速进展（或完成）（见表4.3和表4.4）。

从Sheikh Hasina的角度来看，这些可以说是中国支持的最具政治优势的事业：Padma大桥位于她的家乡地区和政治选区；达卡高架高速公路改善了该国政治和商业精英的城市流动性；新的发电厂可以消除影响所有孟加拉国人的严重电力短缺问题。[348]

世界上最好的情况：单一党派治理、积极的债务管理和无止境的基础设施需求

尽管在她担任15年期间，亚洲的“铁娘子”受到了广泛的国际谴责，指责她的威权主义和所谓的人权侵犯，但她有望实现她已故父亲将孟加拉国变成一党制国家的愿景（《经济学人》2023年）。在最近的媒体互动中，谢赫·哈西娜声称她的执政党AL是该国唯一合法的政治力量，应该被允许参加选举，因为主要反对党BNP是由前军事独裁者创建的。她的批评者认为，在她的领导下，孟加拉国的经济进展完全依赖于裙带关系的纺织工业家，她的团队对于解决根深蒂固的结构性问题，如腐败，没有新的想法[349]。尽管面临这些挑战，由于主要反对党陷入混乱，公民社会中的异议声音基本上保持沉默，预计她将赢得2024年1月的选举[350]。

表格4.4

2018年下半年中国对孟加拉国的ODA和OOF基础设施项目里程碑（以2021年美元计，百万）

项目	承诺金额	活动类型	月份
Padma桥铁路连接	2,900	开始实施	2018年7月
Dasherbandi污水处理	318	开始实施	2018年8月
Payra燃煤发电厂	2,200	开始实施	2018年10月
孟中友谊桥	94	开始实施	2018年11月
Banskhali燃煤发电厂	1,300	财务承诺	2018年12月

*注：本表格记录了2018年12月孟加拉国全国选举前6个月内中国ODA和OOF资助的基础设施项目里程碑。财务承诺金额仅代表中国官方部门的金额。AidData根据OECD-DAC的测量标准来确定ODA和OOF（详见附录A-2）。

先前的研究表明，选举为政治家们展示自己的表现提供了强大的动力，而高度可见的物质基础设施项目是实现这一目标的理想选择（Marx 2018; Anaxagorou et al. 2020）。在赞比亚，Brautigam（2022）认为总统选举的竞争加剧了这种愿望，但在孟加拉国，即使在相对不具竞争力的选举中，如2018年，主要反对党BNP也抵制了选举，利益似乎仍然很高。在2018年12月选举前的准备阶段，北京似乎也特别努力确保其支持的候选人Sheikh Hasina能够在最佳位置上获得连任。[351]

在2018年12月选举前的六个月里，北京批准、开始实施或完成了价值68亿美元的赠款和贷款承诺支持的项目（见表4.4）。其中一个项目是由五家中国债权人（中国农业银行、中国国家开发银行、中国建设银行、中国银行、中国民生银行）和一家当地债权人（Rupali Bank Limited）通过17.8亿美元的联合贷款融资的1320兆瓦Banskhali燃煤电厂。

在同一六个月的期间，中国国有企业开始实施了另外六个项目，这些项目的财务承诺总额为65亿美元，包括1320兆瓦的Payra燃煤电厂和备受关注的Padma桥铁路项目。谢赫·哈西娜获得连任后，北京

继续保持了这一势头。在她新任期的头六个月里，中国捐助者和贷款人批准了价值10亿美元的新项目；中国企业开始实施了价值12亿美元的新项目；并完成了两个由中国贷款（价值3亿美元）支持的项目（见表4.4）。与以往几年一样，这些项目的性质是基础设施建设（用于电力生产和国家互联网连接）。

与中国在赞比亚的埃德华·伦古和阿根廷的基尔奇内尔家族的关系类似，北京与谢赫·哈西娜的合作似乎表明其更倾向于与有良好连任前景或因其他原因具有政治长寿的现任政府合作。从投资回报的角度来看，这种偏好可能反映了中国基础设施融资机构希望按时还款并获得利息的事实[352]。然而，考虑到基础设施项目的完成会增加公众对中国的支持（Wellner等人，即将出版的2023年），北京的外交官们很可能也有动机优先与稳定的政府合作，这些政府已经制定了促进大规模基础设施项目交付的政策和机构[353]。

通往南亚和东南亚的门户

考虑到其独特的地理位置和最近的地缘政治趋势，包括印度的崛起和中美在南中国海的紧张关系，孟加拉国在未来几年可能仍然是大国竞争的关键战场。从达卡的角度来看，中美在印太地区的竞争只会为改善经济增长提供更多机会。孟加拉国经济仍然需要多样化，例如通过与其主导的纺织业相邻的新竞争性产业。这将需要投资、技能转移以及将现有产业进一步整合到全球供应链中。与中国的贸易关系加深，可能通过经由缅甸的计划中的铁路联系，可以通过创造就业机会增加经济繁荣。

从美国的角度来看，其与孟加拉国的强大贸易关系和与印度的紧密联盟（孟加拉国最有影响力的地区伙伴）可能提供机会来取得进展。然而，最近的事件，包括选举舞弊、选民恐吓、暴力使用以及通过司法系统针对诺贝尔和平奖得主穆罕默德·尤努斯的打击，使华盛顿陷入困境（米勒2023年）。作为世界各地自由民主国家的捍卫者，华盛顿可能感到有必要谴责会将孟加拉国进一步推向威权主义道路的行动。另一方面，它不能忽视中国在南亚和东南亚的影响力正在扩大的现实政治考虑。

阿根廷案例研究：“家族事务”——中国的慷慨和务实

在早期“一带一路”时期，阿根廷在支持中国方面的精英支持变化方面属于安全赌注类别的国家。其联合国大会的投票模式表明，它在2014年至2017年期间与中国的关系比与美国更加接近。我们选择对阿根廷进行案例研究，是因为在“一带一路”后期，北京对其进行了丰厚的奖励，主要是通过连续的紧急救助贷款，帮助阻止了该国经济陷入灾难的边缘。

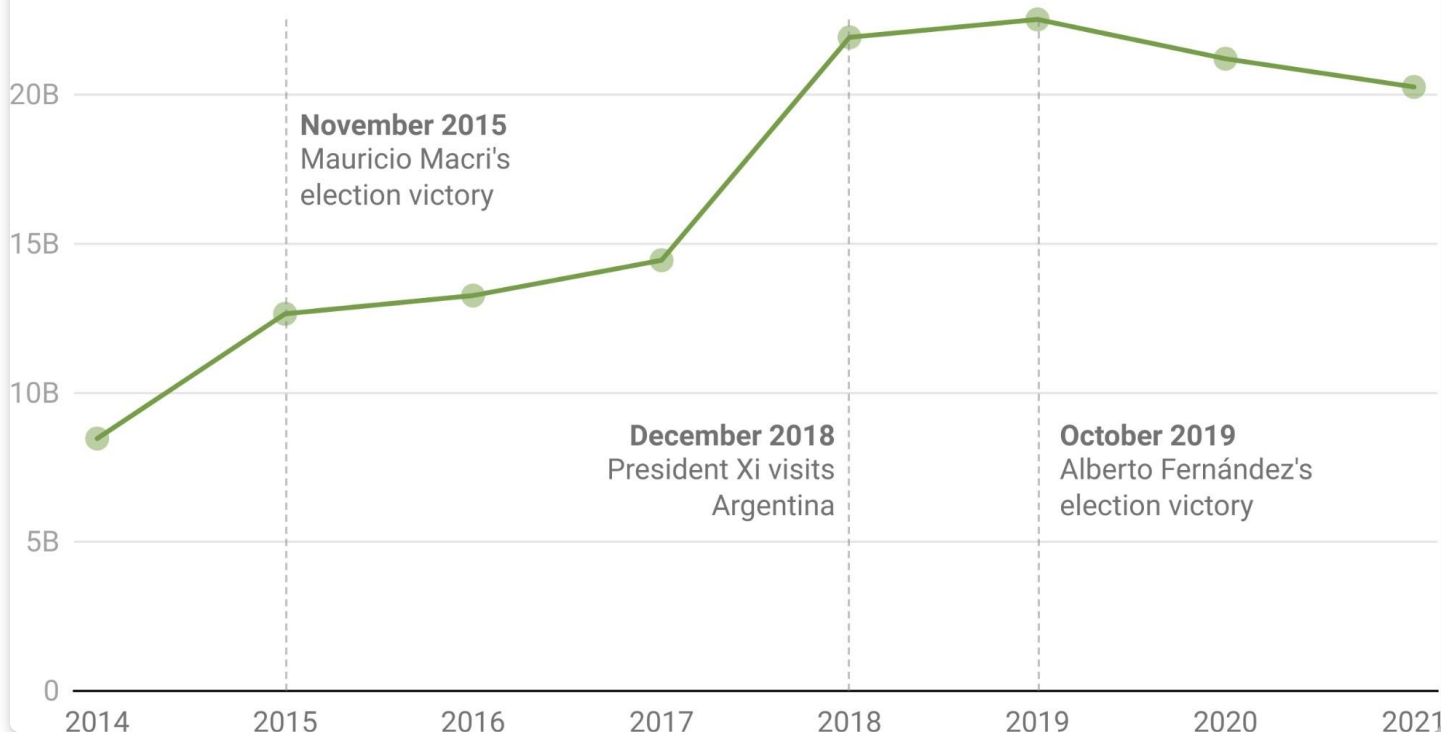
令人惊讶的是，阿根廷——一个与美国关系密切但有时紧张的中高收入国家，是AidData的GCDF数据集3.0版本中中国援助和信贷的最大受援国之一。这并不总是这样。在“一带一路”之前的时期（2000年至2013年），北京提供的贷款和援助总额仅为40亿美元。然后，在“一带一路”时期（2014年至2021年），中国对阿根廷的官方金融流量激增（见图4.11）。

在此期间，平均年度财务承诺金额达到168亿美元。北京资助了太阳能和水电站、灌溉系统、公路、铁路线和机车，甚至还有一个空间监测站等基础设施项目。然而，中国对阿根廷的官方部门金融流量的绝大部分以中国人民银行的货币互换债务形式出现。[354]

图4.11

Official financial flows from China to Argentina, 2014-2021

Constant USD 2021 billions



注：AidData依赖于OECD-DAC的测量标准来确定官方发展援助（ODA）和官方其他资金流量（OOF）（如附录A-2中所述）。

同时，阿根廷在地理和经济上与西方接近。自1998年以来，它一直是美国的主要非北约盟友（拉丁美洲和拉丁裔研究中心2022年）。美国是阿根廷的第三大出口和进口市场（哈佛大学增长实验室2023年）。

阿根廷与国际货币基金组织（IMF）有着密切而复杂的关系，IMF已经提供了数十亿美元的信贷支持该国。阿根廷也是一个充满活力的民主国家，拥有高度受教育的人口。

但是，阿根廷在追求其国家议程时，有着与意识形态相左的伙伴建立战略关系的历史。在冷战后期，阿根廷右翼军政府与苏联保持良好关系，以支持其通货膨胀严重的经济（Schumacher 1981年）。

在大国竞争的现代时代，阿根廷作为拉丁美洲地区的领导者和G20经济体的地位使其对美国和中国都非常重要，并且它与这两个国家都建立了联系以使自己受益。尽管如此，我们基于联合国大会的精英支持度量表显示，在“一带一路”倡议早期，阿根廷与中国的关系比与美国更加紧密。但这个故事始于“一带一路”倡议启动的十年前。

基尔奇纳夫妇与“一带一路”

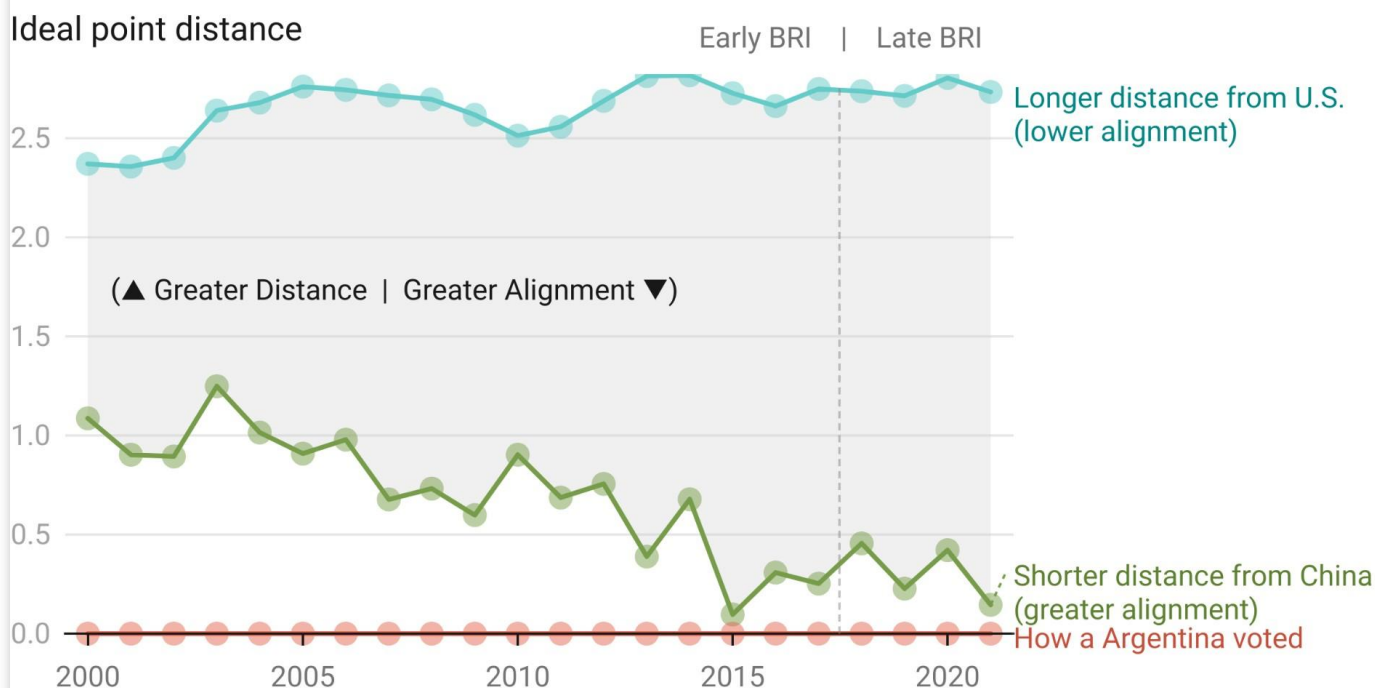
在内斯托尔·基尔奇纳和他的妻子克里斯蒂娜·费尔南德斯·德·基尔奇纳（CFK）的2003-2007年和2007-2015年的佩罗尼主义总统任期内，美国与阿根廷的关系摇摆不定，时而紧张和敌对，尽管不是完全没有合作（Sullivan和Nelson 2017）。基尔奇纳夫妇的政府加深了与美国的对抗，包括与俄罗斯、委内瑞拉、伊朗和古巴的关系（Filkins 2015）。

在与美国的紧张关系加剧并且美国外交政策专注于全球反恐战争时，基尔奇纳夫妇加深了阿根廷与中国的关系，尤其是在CFK的第二个任期内（Sullivan和Nelson 2016）。中国成为基尔奇纳夫妇任期内阿根廷第二大出口和进口市场（哈佛大学增长实验室2023年）。在CFK的第一个任期（2007年12月

至2011年12月) 期间, 中国对阿根廷的官方财政承诺仅为10亿美元。然而, 在她的第二个任期 (2011年12月至2015年12月) 期间, 中国对阿根廷的官方财政承诺激增至239亿美元[355]。

图4.12

Argentina's U.N. voting alignment with China versus the U.S.



* Ideal point distance (from Bailey and others 2017) is a measure of variance between distributions. LICs and MICs with lower variance in their voting patterns compared to China's patterns are "closer together" (i.e. higher alignment).

注: 有关此指标的更多详细信息, 请参见附录1b。

图4.12记录了2000年至2021年阿根廷与中国和美国在联合国大会投票一致性水平的趋势。基尔奇纳主义总统的影响是显而易见的。从外交政策一致性的角度来看, 阿根廷与中国之间从未比2003年更远。然后, 在基尔奇纳夫妇的领导下, 阿根廷稳步向中国靠拢, 这一趋势在“一带一路”早期进一步加强。

阿根廷与中国的关系在克里斯蒂娜·费尔南德斯·德基什内尔 (CFK) 的第二个任期内得到了加强, 这正好与“一带一路”倡议的开始相吻合。2014年底, 几家中国国有银行批准了一笔47.1亿美元的联合贷款, 用于建设1740兆瓦的内斯托尔·基什内尔和霍尔赫·塞佩尼克水电站建设项目 (KCHP项目), 这个项目对CFK来说具有重要的个人意义, 因为它部分以她已故的丈夫的名字命名, 他在2010年去世 (Lucci 2019) [356]。CFK将该项目描述为“阿根廷历史上最重要的水电项目”, 并担任其主要赞助人 (Watts 2015)。中国葛洲坝集团与两家阿根廷公司组成的联合体获得了EPC合同。

这个水坝项目将佩伦主义政治目标 (基础设施驱动的国家建设) 与CFK的个人政治目标 (发展圣克鲁斯省, 基什内里主义的家族和政治核心) 以及“一带一路”倡议的原则 (通过基础设施推动全球发展和贸易) 相结合。阿根廷的领导层有很好的机会利用中国的大规模融资来支持其议程。对于北京来说, 该项目代表了一个推广“一带一路”倡议并追求其软实力目标的机会。

2014年7月30日, 在KCHP项目贷款协议签署前两天, 阿根廷政府未能履行对外债务偿还义务 (von Hoffman 2014)。当时, 阿根廷正经历经济衰退、货币贬值和高通胀水平。在那个月的7月18日, 习近平访问布宜诺斯艾利斯期间, 中国人民银行 (PBOC) 和阿根廷中央银行 (BCRA) 签署了700亿元

人民币（约110亿美元）的双边互换协议，以促进贸易、使用人民币并增强阿根廷的外汇储备（Arnold 2023）。同年早些时候，BCRA启动了互换安排，在10月至12月期间提取了142亿元人民币。然后，在2015年，它再次提取了700亿元人民币。中国人民银行的互换额度帮助阿根廷在没有西方大国的重大参与下获救。这一点很重要，因为违约起源于阿根廷拒绝按照美国法院的要求偿还“秃鹫基金”（Shortell 2014）。

在危机时期，中国愿意提供大量信贷的事实使一些当地精英相信中国可能是西方的可行替代品。在2001年违约后，阿根廷被国际资本市场孤立，因此中国成为主要国际债权人的出现是一个重大利好，这将使该国减少对国际货币基金组织和西方资金来源的依赖。中国信贷的可用性还可以用来获得西方更有利的提议。

与中国的合作也为CFK的正义党提供了国内利益，有助于其保持政权。作为交换，中国受益于布宜诺斯艾利斯政府更愿意采取其支持的外交政策立场。根据2015年的联合国大会投票数据，阿根廷与中国的理想距离达到了整个22年期间的最近点（为0.0968）。

考虑到CFK的正义党对中国的倾向，北京愿意通过授权多次下调中国人民银行的互换额度来稳定经济，以支持现任政府[357]。然而，预计将以较大优势获胜的正义党候选人丹尼尔·斯科利在2015年选举中以3个百分点的差距落败（BBC新闻2015年）。胜出者是保守派商人毛里西奥·马克里。在竞选期间，马克里表示希望改善与美国和欧盟的关系。马克里从未直接表达反对中国的立场。实际上，他公开表示维护良好关系的重要性。但他确实暗示，CFK政府与中国公司签订的合同需要进行腐败和技术细节的审查。CFK个人参与KCHP项目一直是国内政治不满的原因，新政府希望纠正这一问题（拉丁美洲和拉丁裔研究中心2022年）。

经过CFK时期的大量融资后，从北京的角度来看，阿根廷重新定位向西方靠拢将是一项政策失败。马克里的上台恰逢拉丁美洲新的中右翼政府浪潮，这可能加剧了这种担忧（拉丁美洲和拉丁裔研究中心2022年）。

中国对此事的怀疑并非没有根据。在马克里政府任期内，美国和阿根廷的关系比他的前任在位时更加密切[358]。此外，在2018年，马克里政府谈判了有史以来最大规模的国际货币基金组织贷款，金额为571亿美元，以支持该国经济（Sen 2018）。

与中国的关系一开始并不简单。2015年12月底，马克里基于环境原因暂停了双子水坝（KCHP）项目（Lucci 2019）[359]。这引发了中国贷款方的担忧，他们已经支付了9.5亿美元。2016年3月10日，中国国家开发银行（CDB）代表贷款联合体的其他成员向阿根廷财政部发送了一封信，警告项目暂停可能带来的法律和政治后果：“[KCHP项目和贝尔格拉诺铁路现代化项目是]中国方在同一时期在阿根廷推动的重大项目，而且每个项目的贷款协议都包含“交叉违约”条款。”实际上，CDB告诉阿根廷当局，他们不能取消KCHP项目而不取消贝尔格拉诺铁路项目（Gelpern et al. 2022）[360]。

2016年4月，在与习近平在华盛顿特区会面后，马克里宣布KCHP项目将继续进行，尽管会进行修改以减少负面环境影响（Koop 2016）。然后，在2016年12月，阿根廷最高法院暂停了建设，直到完成环境影响评估并进行公开听证会。最终，建设于2018年3月恢复。马克里在得知中国决心亲自支持该项目成功后，决定取消该项目不值得冒险疏远或激怒一个主要债权人的潜在后果（Patey 2017）。他还采取措施与中国发展更强的关系，同时保持与西方的良好关系。在他担任总统的早期“一带一路”年份，中国对阿根廷的官方财政承诺仍然相当大：2016年132亿美元，2017年144亿美元。

在后期BRI（2018-2021）期间，阿根廷从北京获得的财政支持进一步增长。中国在这一时期的年均财政承诺金额为214亿美元。其中大部分资金是通过人民银行的外汇互换额度提供的，用于支持国际收支平衡[361]。到2019年12月马克里离任时，阿根廷的人民币互换债务占该国外汇储备总额的50.5%（见表4.5）。

表4.5

阿根廷外汇储备中来自中国人民银行互换机制的估计比例

年份	总储备（以亿美元计）	中国人民银行互换机制下的未偿金额（以亿美元计）	估计来自中国人民银行互换机制的储备比例
2009	48.01	0	0%
2010	52.21	0	0%
2011	46.27	0	0%
2012	43.22	0	0%
2013	30.53	0	0%
2014	31.41	2.32	7.39%
2015	25.52	10.78	42.25%
2016	38.41	10.07	26.22%
2017	55.31	10.75	19.44%
2018	66.22	18.96	28.65%
2019	44.88	18.60	41.46%

注：该表显示了2009年至2021年期间阿根廷外汇储备中估计来自中国人民银行互换机制的比例。总储备数据来自世界银行，包括黄金储备。中国人民银行互换机制下的未偿金额来自Horn等人（2023a）。所有金额以名义美元报告。

尽管面临最初的挑战，马克里最终成为中国的重要合作伙伴，这体现在互换额度的增加、习近平的访问以及各种贸易协议上，包括2019年9月对阿根廷豆粕牲畜饲料出口市场的开放以及对牛肉和羊肉出口的降低壁垒（Koop 2018, Bronstein和Heath 2019）。马克里在2018年采取措施加入由中国支持的亚洲基础设施投资银行（AIIB），该行为直到2020年才正式生效。此外，尽管阿根廷直到下一届政府才正式加入“一带一路”倡议，但马克里是拉丁美洲仅有的两位参加2017年首届“一带一路”倡议论坛的国家元首之一（Center for Latin American and Latino Studies 2022）。

除了中国人民银行的互换额度借款外，马克里总统任期期间与中国的重要合作活动还包括罗卡将军铁路设备采购项目，该项目获得中国国家开发银行提供的2.36亿美元买方信贷，并支持与国有企业青岛四方合作的商业合同；国家B线（B号走廊收费公路）项目，该项目获得中国银行和工商银行等三家银行提供的11.8亿美元联合贷款，用于阿根廷-中国合资企业负责公路的建设和运营；以及312兆瓦的卡

乌恰里光伏电站项目，该项目由中国进出口银行提供的3.315亿美元贷款资助。马克里的务实态度以及中国仍然能够提供的前景有助于促进良好的关系。

中国与马克里的经验使北京对阿根廷-中国关系的未来持乐观态度。尽管马克里持亲西方的观点和行动，并对中国持初步谨慎态度，但在他的领导下，阿根廷与中国的关系更加紧密。如果中国能够在一个保守的、亲西方的总统领导下在阿根廷取得成功，那么在几乎任何可能的阿根廷总统领导下，它都能够取得成功，尤其是如果基尔奇内派重返执政，他们在首次建立关系时加深了双方的关系。中国在克里斯蒂娜·费尔南德斯·德基什内尔和马克里总统任期内都表明，它是阿根廷政府在国家经济稳定方面可靠、重要的合作伙伴，并愿意在必要时进行谈判，这使得阿根廷精英们几乎没有意愿排斥或敌视这个宝贵的合作伙伴；因此，中国已经将阿根廷变成了一个“稳妥的选择”在可预见的未来。

马克里的中右翼政府由于经济困境，在2019年阿根廷大选时最终没有获得足够的支持。基什内里斯特党派重新上台，阿尔贝托·费尔南德斯当选总统，前总统克里斯蒂娜·费尔南德斯·德基什内尔成为副总统（无亲属关系）。

费尔南德斯在竞选期间经常谈到中国，认为马克里没有足够重视中国。此外，费尔南德斯与中国驻阿根廷大使邹晓莉会面，并派遣几位外交政策顾问在选举前几周前往大使馆。观察人士预计，在费尔南德斯政府的领导下，中阿关系将密切，中国在阿根廷的项目有望得到推动（Koop 2019）。作为对关系重要性的示范，费尔南德斯政府任命蒙托内罗斯游击队创始人之一的萨比诺·瓦卡·纳瓦哈的儿子，也是CFK的女婿，为驻华大使，并派遣一名将军担任防务武官，这在过去只有对美国才这样做（Ellis 2021）。

在AidData的GCDF数据集3.0版本中，对晚期“一带一路”期间的财务承诺数据进行分析，没有证据表明马克里和费尔南德斯政府之间存在差异对待，阿根廷在2020年获得212亿美元，2021年获得202亿美元。然而，尽管关系似乎有望增长，但据报道，费尔南德斯政府与中国的关系因阿根廷方面的问题而停滞不前（Giusto and Harán 2023）。由于货币管制、保护主义、官僚失误和阿根廷国家领导层的不一致决策，许多与中国承诺的项目未能得到实施（Economist 2023）。

一个例子是Atucha III核电站项目。该项目最初在CFK的第二个任期中承诺于2014年，经过与Macri政府多轮谈判，但没有取得实质性进展。费尔南德斯在胜选后不久宣布该项目将继续进行。2022年2月，阿根廷与中国国家核能公司签署了EPC合同，但2022年4月阿根廷要求中国100%资助该项目（而不是标准的最高85%）。随后的一年中进行了更多的谈判和要求修改，使该项目陷入不稳定的境地（Bernhard 2022）。Atucha并不是个例。在2018年至2021年期间，中国承诺提供额外的6.646亿美元融资，但到2023年，这些承诺都没有成为正式承诺，另外价值1.46亿美元的一批项目也被暂停了。[362]

即使费尔南德斯对加强中阿关系不那么感兴趣，作为基什内尔的亲密盟友，费尔南德斯在政治上与中国保持一致。2022年2月，他访问了北京并签署了加入“一带一路”倡议的协议（Giusto and Harán 2023）。中国还发表声明支持阿根廷对马尔维纳斯群岛（在阿根廷被称为拉斯·伊斯拉斯·马尔维纳斯）的主权要求（Rey 2022）。在联合国大会上，他延续了前任的总体模式，使阿根廷与中国在投票上更加一致。[363]

中国对阿根廷的官方融资规模庞大，尤其是以政府支持的货币互换提款形式，加上外商直接投资和贸易联系，使中国成为阿根廷的重要金融伙伴。在一带一路早期阶段，即克里斯蒂娜·费尔南德斯·德基什内尔（CFK）执政的最后阶段和马克里政府最初艰难但很快取得成果的开始阶段，北京意识到自己在

阿根廷的立足点有多么稳固，以至于可以确信阿根廷精英不会危及两国关系，使其成为与中国友好精英对齐的“安全赌注”。

基于马克里总统任期期间的密切关系和费尔南德斯总统任期期间的政治对齐，北京似乎正确预测了双边关系的走向。总体趋势是中国和阿根廷在联合国大会投票对齐度增加，中国援助和信贷规模扩大。

将巩固作为软实力目标

在“一带一路”时代，鉴于中阿双边关系良好，中国向阿根廷提供了有意义的经济支持。由于经济是最重要的选举议题，阿根廷对中国的依赖程度很高，主要政党有强烈的动机与北京保持良好关系。马克里曾经体验到被视为对北京不合作的负面影响，迫使他纠正航向走向更友好的道路。但随着中西方大国竞争的加剧，阿根廷同时与两方保持良好关系的能力越来越有限。一个例子是美国正在推动向阿根廷出售自己的F-16战斗机，以防止其购买更便宜的中国设计和巴基斯坦制造的JF-17战机（《布宜诺斯艾利斯时报》2023年）。

然而，在总统决选中获得第一轮选举30%的普选票的候选人是极右翼民粹主义者和自由派经济学家哈维尔·米莱。2023年8月，米莱宣布冻结与中国的关系，并称中国政府为“刺客”，将他提出的外交政策描述为“与社会主义者和国家主义者作斗争”（Brandimarte和Tobias 2023年）。分析人士将米莱与唐纳德·特朗普和前巴西总统贾伊尔·博索纳罗相提并论，他们都利用反华言论来增强选举活动（Shi 2023年）。如果米莱赢得选举，阿根廷的外交政策很可能会与美国更加紧密地对齐。北京可能希望，作为总统，米莱会像马克里一样在上任后缓和对中国的言辞，但无论如何，中国很可能更喜欢其他候选人。[364]

在2023年10月的第一轮选举之前，中国官方部门向阿根廷提供了额外的资源，可能是为了支持其认为最不成问题的候选人的竞选活动。2023年6月，现任经济部长兼领先候选人塞尔吉奥·马萨访问了北京，在那里他达成了关于阿根廷出口、30.5亿美元的各种项目融资以及最重要的是中国人民银行互换额度的延长和扩大的协议（Alcoba 2023）。根据中国在阿根廷的过去决策以及在全球各地在选举年承诺更多资金的经验模式，更多的协议和承诺可能即将出现（Dreher et al. 2019）。

但是，中国在阿根廷的关系中也可能适用于中国在美国的关系。阿根廷缺乏成为像古巴或委内瑞拉那样真正的美国对手的影响力或意愿。地理接近性、民主亲和性和文化协同等因素都使美国比中国更具优势。根据盖洛普的数据，2021年有59.48%的阿根廷人赞同美国政府，而只有32.65%的人赞同中国。经济维度也值得注意。虽然不及中国，但美国仍然是阿根廷的主要贸易伙伴之一。它还是国际货币基金组织的最大股东，而阿根廷是最大的债务国。在2024年的新政府下，阿根廷的外交政策将不得不在与美国和中国的关系之间谨慎权衡，这两者对其未来经济前景至关重要。

第五章：[北京对声誉风险管理的方法](#)

在本章中，我们提供了统计和案例研究证据，证明中国——像其他外国大国一样——会根据实地的软实力收益和损失来调整其国际发展金融组合。它正在采取被动和主动的措施来管理声誉风险。

我们的分析得出了五个关键观点。首先，在三个不同的软实力衡量指标上（涵盖了公众舆论、媒体情绪和精英支持的收益和损失），北京在后期“一带一路”阶段几乎将其整个国际发展金融组合的三分之二投入到了“摇摆不定”的国家。这些国家代表了竞争激烈的司法管辖区，中国和美国在与其主要竞争对手相比没有取得不可逾越的领先地位。

其次，在中国最近在声誉上取得优势的情况下，它会加大援助和信贷的力度，即寻求保持和扩大势头[365]。北京将援助和信贷重新引导到最近取得优势的战场国家，这事实挑战了一种流行的观点，即负责北京海外发展计划的官僚机构是分散、不协调且不关注实地声誉动态的[366]。

第三，中国对声誉风险没有太大的兴趣。它始终将其国际发展金融组合中的比例分配给“月球计划”国家较低（每个软实力措施分别比预期少16%至27%，见图4.5）。这些国家是其主要竞争对手势头强劲的国家。中国很少试图用援助和信贷来争取漠不关心或对抗的国家，而是优先考虑那些已经朝着它的方向发展的国家。一个独立但相关的观点是，当声誉资产变成声誉负债时（正如我们在赞比亚案例研究中看到的那样），北京大多数情况下会退出有关新项目和财务承诺的讨论，并重新关注管理其现有的赠款和贷款项目组合中的风险。

第四，正如孟加拉国和阿根廷的案例研究所示，东道国的政治过渡是中国参与的性质、水平和速度发生重大变化的关键时刻。北京方面明白，在这些时机中，它可以获得重大声誉收益，也可能遭受重大声誉损失，并且已经表现出愿意和能力使用国家权力工具来保护其利益的意愿。在从基什内尔政府过渡到马克里政府的过程中，中国国有政策和商业银行联合体援引了与阿根廷财政部签订的贷款协议中的交叉违约条款，以阻止新当选的总统履行他暂停环境风险项目的选举承诺，这可能会危及此前授予中国葛洲坝集团有限公司的55亿美元大坝建设合同。相反，当新领导人上台并采取较少对抗性的立场时（如孟加拉国的谢赫·哈西娜和赞比亚的爱德华·伦古），我们的研究表明，北京方面通常会通过帮助现任领导人获得高调项目的功劳来巩固双边关系[367]。它会批准之前正在考虑的项目的新的财政承诺，为之前批准但尚未开始的项目组织奠基仪式，并提供国家赞助的媒体报道最近完成的项目[368]。这种策略在民主国家尤为重要，因为选举更具竞争性，就像赞比亚一样，选民对现任领导人在选举中的表现与其在实施能够创造就业和刺激短期经济增长的重大基础设施项目方面的有效性相关。

最后，对于在西方首都制定和塑造政策的人来说，本章的一个关键观点是，北京倾向于在出现“一带一路”倡议购买方后悔的迹象较强的国家中采取撤离而不是加大投入。这些是北京的竞争对手可能通过专注于自己的比较优势领域来吸引国家重新回到西方轨道的司法管辖区。

然而，这样做需要西方大国在机遇窗口出现时迅速行动，并调整他们的计划以满足合作伙伴国家的未满足需求。

注释

305 在这一点上，请参阅Goldsmith等人（2014年）、Blair等人（2022a年）、Wellner等人（即将出版）和Asmus等人（即将出版）。

306 软实力的一个流行定义是“通过吸引而非强迫来实现目标的能力”（Nye 2004: x）。

307 Gelpern等人（2022年：26，重点添加）报道了一个类似的事件，涉及“由调查记者获得并公开的一段视频，揭示了厄瓜多尔对中国发展银行（CDB）的数十亿美元石油支持债务的条款。该视频在交易签署后不久发布，引发了关于新借款的公众辩论[...]。作为回应，中国发展银行驻厄瓜多尔代表团团长致函厄瓜多尔财政部，抱怨借款人明显违反了一封保密信函，要求厄瓜多尔政府启动泄密调查，并要求其采取措施减轻因该视频对中国发展银行声誉造成的损害。中国发展银行的信函还暗示，如果借款人不适当处理此事，将暂停未来的融资。”

308 另一个有趣的例子是许多非洲政府对中国对居住在新疆省的维吾尔人的待遇所持的政策立场。非洲政府不再跟风西方，批评中国的所谓人权虐待，而是越来越多地反击，认为“西方势力正在炒作所谓的新疆问题，以服务于他们自己的别有用心”（Olewe 2021）。

309 根据Halper（2010）的说法，“中国的治理模式对发展中国家和一些中等规模的大国比美国的市场民主模式更具吸引力。在市场民主和其自由以及市场专制主义和其高增长、稳定、改善生活水平和言论限制之间做出选择时，发展中国家和许多中等规模的非西方大国中的大多数人更倾向于专制主义模式。”

310 中国模式的一个重要特点是其“投资组合方法”。Chin和Gallagher（2019: 256）解释道，“与西方支持的发展金融机构和多边开发银行进行单个项目融资不同，中国的政策银行在国内外采取一种投资组合方法，并为一系列协调和相应的项目发放所谓的‘战略信贷空间’的贷款或信贷额。”协调的公共投资战略与“大推动”理论（Rosenstein-Rodan 1943）和“增长极”理论（Perroux 1950; Hirschman 1958）有着丰富的知识历史。根据Chin和Gallagher（2019: 251）的说法，“中国国家政策银行高层中的一些人从‘大推动’理论中获得了启发，其中包括中国国家开发银行的前首席经济学家邹立行，他认为中国国家开发银行在中国增长奇迹中发挥了这样的协调作用。”

311 在非洲，中国的主要出口CGTN Africa在向世界传递中国信息方面比BBC Africa的成功较少，这是由于缺乏优质人员（Zhang and Ong'ong'a 2021）。

312 在这些模型结果的基础上，Wellner等人（2023年）通过假设一个反事实情景，即中国政府在所有国家均等分配发展项目，估计了这些公众舆论效应的国家特定幅度。如果柬埔寨获得了30个中国发展项目（研究期间2006年至2017年的平均项目数量），而不是实际获得的91个项目，作者估计中国在该国将会遭受12.55个百分点的公众支持损失。

313 我们感谢Axel Dreher、Andreas Fuchs、Austin Strange和Mike Tierney在他们的著作《Banking on Beijing》第五章中生成和分享的补充证据。

314 先前的研究表明，除中国外的其他外国势力利用援助和信贷来影响发展中国家的外交政策立场（Alesina和Dollar 2000年；Kuziemko和Werker 2006年；Vreeland和Dreher 2014年；Rose 2018年）。

315 中国的治理体系常被描述为“分散的威权主义”，其中存在多层次的权力中心，每个中心都有自己的监听站、利益和决策过程，这可能使得形成统一的立场和方法变得困难（Mertha 2009年）。分析人士还指出，“分散的威权主义”影响了中国海外发展计划的执行，国家相关利益相关者（公司、银行、外交使团等）在不一定遵循由中央协调机构组织的一致战略的情况下推进自己的利益（Ye 2021年，Lee 2020年）。本章的一个关键目标是探究北京是否能够制定对其在全球南方面临的竞争（软实力）挑战做出一致回应的假设的合理性。

316 例如，在对2007年至2014年间123个国家的2,333个省份进行的中国和印度之间竞争的实证研究中，有一项研究发现，“在接受国家的民意对印度比对中国更有利的情况下，印度出口银行对新的中国发展项目的贷款概率增加更为显著”（Asmus等人即将发表的文章：26，重点添加）。同一研究提供证据表明，这种影响“是由于这些国家对印度和中国的公众情绪差异而不是对印度的公众支持水平的绝对差异”（Asmus等人即将发表的文章：26-27）。

317 例如，当一个国家遭受全球气候变化引发的重大自然灾害，并且外部援助水平不足时，公众对所有外部力量以及国内机构的不满情绪可能会增加。

318 表A13提供了每个软实力指标的国家特定双重增量分数。

319 Vadlamannati等人（2023: 16）提供证据表明，“一带一路倡议在中国与目标国家接触但尚未占主导地位时，引发了最大的美国积极反应。”现有的实证文献并没有提供关于北京是否遵循平衡、跟随或避险策略的确凿证据。

320 “摇摆不定（倾向中国）”类别描述在应用于精英（联合国大会投票）对齐度量时确实不完美，因为美国在该类别中的许多国家中以中国为代价取得了收益。

321 在2016年选举胜利之前和之后，特朗普总统的激烈的“美国优先”言论和具有分裂性的个人观点引起了全球对他的国家维持全球领导地位承诺的担忧。他的选举议程包括对中国进口商品征收关税以“保护美国就业”，这引发了对一场可能最终伤害发展中国家的新“贸易战”的担忧（Kucik 2017）。与此同时，习近平正在努力将中国定位为世界舞台上的领导者。当他首次提出“一带一路”倡议时，他着重于通过大型基础设施项目与东道国建立“共赢”伙伴关系。

322 正如我们在第一章的第1b框中所描述的，我们将我们的分析限制在关于中国和美国政府的媒体报道上，而不是整个国家，以确保我们关注官方部门的活动。在大多数东道国，中国 and 美国的私营公司 and 非营利组织从事的活动完全或部分独立于其本国的官方政策和方法。

323 我们发现，中国和美国在联合国大会上的投票往往不同。自2000年以来，他们只在14.5%的决议上采取相同立场。在某些问题领域，这种不一致变得更加严重，例如在人权决议上的一致性为7.8%，在巴勒斯坦冲突上的一致性为4.6%。在涉及核武器和材料以及军控和裁军的决议上，中国和美国之间的一致性更高，为19.5%，与他们的核地位一致。

324 在全球分布中，平均双重“理想点”距离为-0.02。

325 跨国援助分配文献通常使用两个变量来衡量经济需求：收入和人口规模（例如，Alesina和Dollar 2000; Dreher等人2022）。然而，收入用于解释高收入国家和低收入/中等收入国家之间不同水平的经济需求。鉴于我们的分析仅关注低收入/中等收入国家（即，只有相对较低收入水平的国家），我们依赖于人口规模来捕捉跨国之间的经济需求差异。

326 在2018年至2021年期间，AidData的3.0版本数据集记录了对138个国家和地区的发展金融承诺。

327 正如我们将很快解释的那样，有证据表明，为了保护其在孟加拉国的地缘政治利益（在那里与总理谢赫·哈西娜建立了牢固的合作关系），中国国有金融机构和实施机构加快了选举季节的项目启动和完成仪式的速度。

328 为了提供背景，根据我们的分析，被归类为摇摆（倾向中国）或摇摆的同一组国家在前一阶段的BRI期间（2000年至2013年）接收到中国总发展金融组合的21%，在早期BRI期间（2014年至2017年）接收到28%。

329 为了提供背景，根据我们的分析，被归类为moonshot的同一组国家在前一阶段的BRI期间（2000年至2013年）接收到中国总发展金融组合的31%，在早期BRI期间（2014年至2017年）接收到12%。

330 在此期间，谢赫·哈西娜总理既见证了出色的经济发展表现，也见证了日益增长的威权主义。大部分晚期BRI融资集中在与交通和能源相关的大规模基础设施项目上。

331 根据表4.2，对于中国向各国的发展金融分配的预期和实际差异中，安全投注类别观察到最大的正增量（+22个百分点）。

332 对于每一项软实力措施，我们选择了一个在中国后期“一带一路”期间被中国优先考虑的国家（安全赌注、悬而未决和冒险）。为了最大程度地提高普适性，我们还选择了来自不同地区和具有不同经济发展水平的国家。

333 许多非洲领导人抱怨特朗普政府时期美国的忽视、冷漠甚至鄙视。

334 批准评级来自盖洛普世界民意调查。中国在2019年和2020年对赞比亚的贷款承诺仅为1.437亿美元。

335 中国在赞比亚的医疗系统中的影响不仅仅局限于医院和设备，自1978年以来，湖南省的医疗队已经在赞比亚进行了22次巡回。

336 美国的发展金融平均年分配仅为4.23亿美元，从2019年的最低点3.99亿美元到2017年的最高点5.48亿美元不等。

337 鉴于来自华盛顿的援助流动相对稳定，赞比亚的公众舆论似乎主要受到白宫变化的影响。在奥巴马政府第一年达到92.5%的高峰后，随着特朗普上台，该比例在2017年降至仅66.7%，符合全球范围内伤害美国声望的“特朗普效应”。

338 根据中央情报局的《世界概况》，赞比亚面积为752,618平方公里，是世界第40大国，但其道路网络长67,671公里，是世界上第70大的。然而，赞比亚只有14,888公里，即28%的道路铺设。这意味着其铺装道路密度仅为每平方公里0.02公里，远低于印度（0.7）和巴西（0.6）等其他发展中国家。

339 在这一高水平基础设施活动期间，中国的标志性公共卫生参与通过医疗团队访问、设备和医疗物资捐赠以及干预措施来应对传染病（Dolan等，2023年）。

340 2000年至2021年间，中国在赠款和贷款资助的基础设施项目组合中的ESG风险普遍率在赞比亚为56%（见表A12）。

341 萨塔政府还对750兆瓦卡夫峡谷水电项目进行了调查，以确定是否有足够的透明度和财务控制措施来监测绩效。

342 Chitala博士在他的书中声称，赞比亚内阁秘书罗兰德·姆西斯卡博士以及后来的西蒙·米里博士和他的副手，前财政部副部长兼赞比亚银行行长帕特里克·姆文加，对赞比亚国家电力公司（ZESCO）施加了巨大压力，要求其接受智能赞比亚国家信息通信技术发展项目第二阶段的借贷协议。他写道，“显然有些人已经从这笔交易中获益，或者被阻止获益。一些[ZESCO]管理层成员表达了对这种情况的真正恐惧，并要求我保护他们。”他还写道，“[赞比亚的]总统建议我取消[即将举行的ZESCO董事会]会议，我非常感激地照办了，因为我计划如果董事会成员决定接受这笔借贷，我将辞去董事会主席和董事的职务。[...]我早就下定决心，如果董事会接受[ZESCO]从财政部获得的3.92亿美元的借贷，明知[ZESCO]有限公司无法在资产负债表上承担这笔贷款，而且明知这笔贷款本质上是欺诈赞比亚的一种方式，我将恭敬地辞去ZESCO有限公司的主席和董事职务。[...]众所周知，财政部释放的超过6000万美元作为贷款的15%配套资金不仅被错误释放，而且被严重滥用，许多人可能在这笔交易中收受了贿赂，因此对ZESCO接受3.92亿美元的借贷指令施加了压力。[...]显然，由于政府资金在没有任何工作成果的情况下被支出，这将增加审计长用来发布政治家和公务员滥用公共职务或盗窃公共资源的例子和其他丑闻。”（Chitala 2022）。

343 鉴于该贷款由中信保险公司承保，工程总承包商（中国水电建设集团有限公司）通过赔偿金寻求赔偿。2021年1月，中国水电建设集团有限公司向中信保险公司提出了保险索赔，中信保险公司于2021年5月向中国水电建设集团有限公司支付了赔偿金（价值5723万美元）。请参阅AidData的GCDF数据集3.0版本中的项目ID # 92289和 # 57536。

344 权威主义的崛起始于谢赫·哈西娜的第二个任期（2009-2014年），并在她的第三个任期（2014-2019年）通过2018年的数字安全法得到强化，在她的第四个任期（2019年至今）继续存在。反对党（BNP）指责政府利用司法系统来压制批评者，并策划在2024年1月的选举中操纵选举，声称多党民主的未来岌岌可危（Amnesty International 2023; Paul 2023）。

345 在这22年期间，中国对孟加拉国的官方发展援助（ODA）和非官方发展援助（OOF）承诺主要集中在四个领域：能源（103亿美元），交通（63亿美元），工业发展（19亿美元）和信息通信技术基础设施（10亿美元）。北京还在教育、卫生和应急响应等领域支持了大量项目（财政承诺相对较小），尤其是在COVID-19疫情期间。

346 中国在2016年和2017年取得了对美国最大的媒体情感优势（+4.7和+3）。自那时以来（2018-2022年），媒体对中国的情感平均值下降到+1.1。这一发现与实证证据一致，表明中国发展项目的软实力效益是短暂的，中长期声誉效益显著减弱（Wellner et al. forthcoming）。

347 2000年至2021年间，中国通过援助和贷款资助的基础设施项目组合中，ESG风险普遍率在孟加拉国为59%（见表A12）。

348 在第三章中，我们讨论了将发展项目设在政治领导人的家乡地区所带来的治理风险。还可参见Dreher等人（2019年，2022年）的研究。

349 孟加拉国在南亚地区的腐败程度被认为是最严重的（透明国际2021年）。

350 根据国际共和国研究所（IRI）洞察力调查中心（CISR）于2023年3月1日至2023年4月6日期间进行的一项调查，谢赫·哈西娜享有70%的公众支持率。然而，反对派的支持率从2019年9月的36%增加到了2023年3月/4月的63%（CISR 2023）。

351 中国此前已经表明，它愿意并且有能力加快基础设施项目的进展，以帮助友好的政治执政者（例如，詹森2013年）。

352 Dreher等人（2022年）提供了统计证据，表明当北京以接近市场利率的利率发放贷款时，它更倾向于支持政治稳定水平较高的国家。

353 有效的公共债务管理就是一个例子。孟加拉国目前的债务占GDP比例低于20%（世界银行2023a）。

354 双边货币互换（BCS）协议是两国央行之间的协议，旨在在特定时间内以预定汇率交换不同货币的现金流。BCS协议的一方成为借款人，另一方成为贷款人。借款人的货币作为抵押品，贷款人在借款人还款前获得借款金额的利息。原则上，与中国人民银行（PBOC）的互换额度旨在促进人民币在贸易和投资结算中的使用。然而，在实践中，它们主要用于在财务困境期间向中国债务高企的借款人提供国际收支支持（Horn等，2023a，2023b）。几乎所有的PBOC互换借款都具有不到一年的法定到期日。然而，PBOC互换债务经常延期，导致实际到期日平均为3.5年（见第3章的第3a框）。

355 这些数字以及其他依赖于精确日期的数字，只包括在给定年份内承诺日期完全未知的项目，如果相关措施（总统任期、选举前几个月等）占该年份的一半以上；因此，对于2015年，由于CFK在该年的除21天外的所有时间都担任总统，AidData将完全未知日期的承诺视为在她的总统任期内。

356 未经编辑的贷款合同包含在《中国如何贷款数据集》第1.0版中（Gelpern等，2022），可以通过https://www.documentcloud.org/documents/20484849-arg_2014_435 完整访问。

357 在该国经济问题成为竞选的主要问题、通货膨胀率达到25%、外汇储备下降的情况下，北京的财政援助计划对执政精英非常有用（GBH 2015）。

358 这得益于马克里和唐纳德·特朗普之间的意识形态共鸣。马克里的阿根廷支持特朗普政府对尼古拉斯·马杜罗的委内瑞拉的打击（Wilkinson 2019）。

359 2000年至2021年，中国在阿根廷的援助和贷款资助的基础设施项目组合中，ESG风险普遍率为44%（见表A12）。

360 可以通过<https://www.dropbox.com/s/q6s26ninx4ldnes/Cross-Default%20Letter%20from%20China%20Development> 完整地查看该信件。

361 2017年7月，阿根廷中央银行和中国人民银行将互换额度再延长三年；然后，在2018年12月，习近平对阿根廷进行国事访问期间，阿根廷中央银行和中国人民银行签署了一项协议，将互换额度从700亿元人民币增加到1300亿元人民币（约190亿美元）（Horn et al. 2023a）。该协议规定，如果阿根廷的国际货币基金组织备用协议被暂停或取消，中国人民银行可以拒绝进行货币互换。

362 除了在早期“一带一路”时期获得财务承诺的项目（这些项目没有COVID-19作为延迟因素的借口，并且有更多的机会得到正式承诺）外，超过28亿美元的融资未能落实，价值110亿美元的项目被暂停。

363 在我们整个22年的研究期间，他在2021年实现了与中国最接近的理想距离（0.1452）。

364 话虽如此，在2023年10月，中右翼候选人帕特里夏·布尔里奇宣布，如果当选，她将撤销阿尔贝托·费尔南德斯总统加入金砖国家的决定。她还告诉《金融时报》：“我们相信，在一些最新的[中国]贷款中存在我们不知道的条款，我们准备重新审查它们”（Stott和Nugent 2023）。

365 具体来说，我们发现，在早期“一带一路”阶段，北京优先向那些在公众舆论和媒体情绪方面对美国造成损失的国家提供援助和信贷，而在早期“一带一路”阶段，它将摇摆不定的国家降低了优先级，因为这些国家的势头转向了美国。

366 我们感谢玛丽娜·鲁迪亚克对这一点的关注。

367 在这一点上，还请参见Holslag 2011; Jansson 2013; DiLorenzo和Cheng 2019; Dreher等人。2019; Anaxagorou等人。2020; Strange 2023; Tang 2021; Kern等人。2022。

368 Wellner等人（即将出版）证明，中国以赠款和贷款为基础的项目的完成增加了对中国政府和东道国政府的公众支持。