

# 为“一带一路”倡议导航

丹尼尔 R. 拉塞尔 布莱克.伯格

美国亚洲协会政策研究院

2019年7月11日



## 美国亚洲协会政策研究院

美国亚洲协会政策研究院 (Asia Society Policy Institute ASPI) 肩负着以提供解决方案为导向的使命, 致力于应对亚太地区在安全、繁荣、可持续性以及制定该地区共同准则和价值观方面面临的重大政策挑战。作为一个高级别智库, 美国亚洲协会政策研究院旨在提出包含亚洲顶尖专家最佳思维的政策理念, 并与决策者合作, 将这些理念整合并付诸实践。

## 中国人民大学重阳金融研究院

中国人民大学重阳金融研究院 (人大重阳) 成立于 2013 年 1 月 19 日, 是重阳投资董事长裘国根先生向母校捐赠并设立教育基金运营的主要资助项目。

作为中国特色新型智库, 人大重阳聘请了全球数十位前政要、银行家、知名学者为高级研究员, 旨在关注现实、建言国家、服务人民。目前, 人大重阳下设 7 个部门、运营管理 3 个中心 (生态金融研究中心、全球治理研究中心、中美人文交流研究中心)。近年来, 人大重阳在金融发展、全球治理、大国关系、宏观政策等研究领域在国内外均具有较高认可度。

## 中国人民大学中美人文交流研究中心

中国人民大学中美人文交流研究中心成立于 2017 年 8 月 25 日, 是教育部在国内设立的两家中美人文交流研究中心之一, 由人大重阳运营管理。建院以来, 人大重阳调研美国 20 余次, 先后在中美两国主办过关于“一带一路”、南海问题和中美关系等多次高层次双边智库对话, 受到国际社会的广泛关注。

---

### 作者介绍

丹尼尔 R. 拉塞尔 (Daniel R. Russel) 是美国亚洲协会政策研究院国际安全和外交副主任。他曾经是美国国务院外交部高级官员, 最近担任东亚和太平洋事务助理国务卿。他还曾在白宫担任总统特别助理和国家安全理事会亚洲事务高级主任, 帮助制定了奥巴马总统对亚太地区的“战略再平衡”。

布莱克·伯格 (Blake Berger) (特约作家) 是美国亚洲协会政策研究院的高级项目官员。在加入 ASPI 之前, 他担任新加坡国立大学李光耀公共政策学院亚洲与全球化中心的研究助理。他的研究侧重于东南亚国家联盟 (东盟)、“一带一路”倡议和美国 - 东盟政策。

本项目受到福特基金会和 AIG 的资助。

本项目中文版由中国人民大学重阳金融研究院、中美人文交流研究中心翻译与发布。

# 目 录

术语缩写	2
前言	3
导语	5
发现	7
政策建议	10
1. 要求并实施严格、全面和透明的项目准备过程	
2. 建立“一带一路”项目准备基金	
3. 为“一带一路”项目构建国际咨询工程师联合会为基准的“标准合同”，包含强制、推荐和可选择的条款	
4. 使用混合融资保证“一带一路”项目具有商业可行性以及能够吸引国际公私资金（例如通过政府和社会资本合作形式）	
5. 确保项目采购过程公开透明	
6. 进行严格、透明、社区参与、可公开获得的环境和社会影响评估	
7. 要求并促进利益相关方在整个项目周期中的参与，包括建立地方申诉机制	
8. 更好的管理海外项目中的中国劳工	
9. 扩大和改进对当地劳动力的使用和商业合作，包括实施“技能提升项目”	
10. 采用“廉洁一带一路”反腐败/反行贿监督、执法和报告机制	
11. 在“一带一路”沿线国家的中国大使馆设立“一带一路”机构	
12. 开发全面完整、可检索、实时更新的英文“一带一路”项目数据库	
总结	19
“一带一路”建议以及成功实践一览	20
附录：工作组成员	24

## 术语缩写

ADB Asian Development Bank 亚洲发展银行

AIIB Asian Infrastructure Investment Bank 亚洲投资银行

APEC Asia-Pacific Economic Cooperation 亚洲 - 太平洋经济合作

ASPI Asia Society Policy Institute 美国亚洲协会政策研究院

BRI Belt and Road Initiative “一带一路”

CBRC China Banking Regulatory Commission 中国银监会

CHINCA China International Contractors Association 中国对外承包工程商会

EBRD European Bank for Reconstruction and Development 欧洲重建和发展银行

ECRL East Coast Rail Link 东岸铁路线

EIA Environmental Impact Assessment 环境影响评估

ESIA Environmental and Social Impact Assessment 环境和社会影响评估

FIDIC International Federation of Consulting Engineers 国际咨询工程师联合会

GDP Gross Domestic Product 国内生产总值

MDB Multilateral Development Bank 多边发展银行

MFA Ministry of Foreign Affairs 外交部

MOU Memorandum of Understanding 备忘录

MOFCOM Ministry of Commerce 商务部

NDRC National Development and Reform Commission 国家发展与改革委员会

ODA Official Development Assistance 官方发展援助

OECD Organization for Economic Co-operation and Development 国际经合组织

PBOC People's Bank of China 中国人民银行

PPF Project Preparation Fund 准备基金项目

PPP Public-Private Partnerships 公私伙伴关系

SASAC State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council 国有资产监督管理委员会

SOE State-Owned Enterprise 国有企业

## 前言

由于中国幅员辽阔，经济和战略利益不断扩大，以及中国对国际关系的处理日益加强，当今世界正面临着一个雄心勃勃、复兴的中国所带来的挑战和机遇。挑战和机遇的关键在于中国国家主席习近平在2013年提出的“一带一路”倡议——将中国与整个东南亚、中亚、中东和欧洲连接起来的一系列基础设施投资，其目的在于促进中国与世界之间新的贸易联系和互联互通。但也有一些其他的目的，包括中国需要摆脱当时巨大的钢铁和建设产能过剩压力、发展中国贫穷偏远的西部省份、促进中国能源进口路线多样化以减少对脆弱的马六甲海峡石油运输通道的严重依赖等方面。

“一带一路”倡议(BRI)的宏伟计划，涵盖了“丝绸之路经济带”和“海上丝绸之路”。2013年在北京举行的外交全国工作会议上，中国政府还宣布建立一个价值400亿美元的丝路基金。从那时起，随着“一带一路”影响力的增长，该倡议的投资规模已经扩大到1万亿美元或更多。

“一带一路”项目不仅在数量、价值和地理范围上有所发展，并且涵盖了世界上的70多个国家，也已成为中国外交政策和习近平中国特色社会主义思想的核心，甚至写入中国共产党章程。中国政治认同、经济利益和大战略的结合意味着“一带一路”建设将成为中国长期的国策。

与此同时，华盛顿越来越多地发出的反对“一带一路”的信号，尤其是在七国集团(G7)成员意大利等西方国家签署该倡议的时候。副总统彭斯(Michael Pence)2018年10月在哈德逊研究所(Hudson Institute)就中国问题发表的演

讲以及随后一个月在亚洲举行的首脑会议上，声称中国的“一带一路”是“紧缩地带”和“单向道路”，称“一带一路”将会将其合作伙伴淹没在“债务之海”中。国务卿蓬佩奥(Michael Pompeo)也提出了关于“债务陷阱外交”这一指控。在访问欧洲和中美洲时，蓬佩奥警告说，“一带一路”是一个危险的计划，称中国试图“购买一个帝国”。

正是在这种背景下，美国亚洲协会政策研究院(ASPI)决定对“一带一路”项目进行深入研究，以分析有关倡议的主张和批评。美国亚洲协会政策研究院作为一个力求知行合一的智库，并不满足于简单的分析，而一直寻求为未来提出切实可行的政策选择。因此，该项目意在为中国的“一带一路”倡议导航，是否有最佳做法，以产生更好的结果？倘若如此，我们是否可以向中国决策者说明这些调整将明显地为中国利益服务，并解决受援国关注的问题？

美国亚洲协会政策研究院副主席丹尼·拉塞尔(Danny Russel)有着30年的外交经历，并担任过总统顾问和东亚及太平洋地区助理国务卿，这些经历都有助于他对政策制定的理解把握，并领导研究工作。

我们感谢丹尼召集的由基础设施融资、劳工、环境、反腐败和中国法律方面的专家组成的工作组，为这项研究工作提供宝贵建议。通过这项工作，以及与合作伙伴和区域专家一起进行的案例研究，丹尼和他的团队能够得出一套经过仔细研究和充分了解的调查结果，并提出十几项具体建议，以提高“一带一路”项目能够得到有利并可持续的发展，在经济，环境，

公民和社会等方面。

美国亚洲协会政策研究院对“一带一路”的建议在一定程度上得到了验证。譬如，丹尼 2019 年 3 月在北京路演这些发现和提议时，中国有关部分对其中一些发现和提议做出了积极反应。事实上，其中一些建议似在次月举行的第二届“一带一路”高峰论坛中也有回音。

本报告标志着美国亚洲协会政策研究院关于“一带一路”努力的开始，希望帮助人们客观理解“一带一路”这一重大举措的影响，并阐明减少“一带一路”不利因素和改善项目成果的实际途径。

最后，我要感谢福特基金会和 AIG 对这一重要项目的支持。也要感谢中国人民大学重阳金融研究院为我们提供的大力支持，并帮助发布本报告中文版。

陆克文 (Kevin Rudd)

美国亚洲协会政策研究院主席

澳大利亚第 26 任总理

## 导 语

（一）基础设施建设推动经济增长，增加社会福利。

虽然亚洲的动态经济持续推动全球增长，但人们普遍认识到基础设施投资的短缺可能会抑制该地区的前景。亚洲开发银行（ADB）警告称，该地区只花费所需资金的一半来保持目前的增长，并处理气候变化等紧迫问题，而每年基础设施融资缺口超过 8000 亿美元。

中国国家主席习近平 2013 年发起的“一带一路”政策给亚洲及其他地区增加了希望，即中国将开始填补这一空白。这项倡议包括在超过 125 个国家的一系列项目，估计规模达到 1 万亿美元。“一带”寻求发展基础设施、贸易和投资联系，将中国与中亚、甚至欧洲联系起来；“一路”的重点是沿海基础设施和海上连接，延伸至地中海。

“一带一路”倡议（BRI）宣布的目标令人钦佩。如“一带一路”愿景宣言所述，该倡议将有助于满足基础设施发展的迫切需要，支持贸易、金融和人文交流，加强政策协调，促进金融融合。另外，中国提供的技术设施投资规模受到发展中国家的欢迎。一些发展中国家的官员指出，“一带一路”项目的提出、融资和建设效率很高，对东道国政府的要求也要比一般由国际开发银行提供的资助项目少。官员们说，后者有严格的标准，对于政府能力有限的贫穷国家来说，这是一项费时的要求。尽管如此，“一带一路”项目还是产生了一些问题，例如融资、债务、腐败、环境损害、法律争议和公众反对等，这些问题引发了对“一带一路”的质疑。

2018 年，美国亚洲协会政策研究院（ASPI）启动了一个政策项目，分析在

东南亚地区“一带一路”基础设施项目产生的效果。美国亚洲协会政策研究院同各相关领域知名专家组成的全球工作队（见附录）负责调研“一带一路”在五个主要领域的运营和影响：财务可持续性、透明度（包括反腐败和竞争性采购）、劳工实践、利益相关者参与和环境保护。这项分析基于对四个国家的主要“一带一路”铁路、港口和能源基础设施项目的深入案例研究；与有关官员和非政府人员的内部会议；以及对东南亚其他地方的“一带一路”项目的额外研究。有些项目正在进行中，一些已经完成，另一些已经重新谈判或处于停顿状态。

美国亚洲协会政策研究院提出的“为一带一路倡议导航”的项目基于五个前提：

- “一带一路”倡议有助于满足亚洲基础设施发展的巨大需求，并且其能力远远超过多边发展银行、国际捐助者和其他国家政府。

- “一带一路”倡议在 2017 年被写入中国共产党党章和中国宪法，中国领导人明确表示，他们国家的利益与这一倡议息息相关。

- “一带一路”的建设规模和范围能够为项目东道国带来重大利益。

- 随着时间的推移，中国的倡议从一般的口号演变为更细致的结构化项目，这是一个长期的试错过程，意味着可以采用改进的程序和标准。

- 最后，中国政府可能会面临与“一带一路”项目相关的财务成本问题，尤其是在经济增长放缓、公共资金流向海外项目受到质疑的情况下。这些压力促使中国寻求国际商业和公共融资，并要求“一带

一路”项目按照国际标准进行结构和运营。

考虑到这一点，我们着手分析导致“一带一路”某些项目出现问题的主要因素。我们试图评估如何结合现有的最佳做法或国际标准来避免此类问题，并为各利益相关方带来更好的结果。在工作组成员的帮助下，我们使用行业和国际标准作为比较基准，但也确定了相关的中国国内法律、法规和程序，如果将它们应用于“一带一路”项目，可能会有助于改善现状。

基于此项研究和分析，该项目的第二阶段旨在为中国的决策者提供一个建设性的、可操作、有说服力、基于证据的案例，以采用关键的国际通行做法和标准。我们补充了这些建议的论据，尽可能参考中国声明的利益、承诺和国内做法。除建议部分外，本报告还包括一个图阵，显示了12个关键的建议做法，并将它们与具体的实施步骤、预期成果以及相关的中国和国际先例进行了可视化链接。

本报告的研究结果和建议于2019年3月在第二届“一带一路”高峰论坛筹备期间对中国相关政府官员、学者和商界领袖等不同群体做了介绍。中国的对话者认真考虑了报告中的建议，所有参与本研究的人也都希望看到实现“开放、廉洁、绿色发展”这些目标的机制正在落实，并符合相关国际标准和实践。

丹尼尔 R. 拉塞尔 (Daniel R. Russel)  
美国亚洲协会政策研究院国际安全和外交  
副主席

## 发现

### （一）“尊重主权”还是“规避责任”？

国际发展研究人员与东南亚地方利益相关方在地区内部协商时指出，在建立、落实自然与社会环境影响评估 (ESIAs)、经济补偿和移民安置方面，中方交易人常常会规避责任。有些“一带一路”项目的开发商经常对一些在中国境内会被视为非法的行为视而不见。

而发展中国家大多缺乏必要的法律维护和国际标准监察机构。国家与地方的法律、法规、标准可能不足以维护当地利益相关方的权益。这种情况下，某些中国开发商更容易从偷工减料和逃避法律、社会、劳工、环境相关责任中获益。长远看来，这些做法对中国和这些项目的东道国来说都不是可持续的。相对贫穷、能力有限、管理制度薄弱的发展中国家缺乏严格的监管，这导致了许多问题的发生，也导致当地社会抵触“一带一路”项目，败坏了“一带一路”的整体形象。

### （二）快速协议削减项目可持续性，并增添项目风险

在我们研究的东南亚地区“一带一路”项目中，有这样一个普遍的现象：中国官员、项目开发商，有时还有东道国参与人员常常推动加快进程，推动快速签署项目谅解备忘录 (MOUs) 和合同，从而会在完成必要的尽职调查之前敲定交易。跳过关键的项目设计与、可行性分析、和忽视融资问题可能会为项目带来的巨大风险和长期问题。匆忙停止协商使得包括地方政府和利益相关者在内的关键各方适当评估项目优点、目标、成本和影响的机会。在初创阶段为确保达成协议而行动过快，会拉降低政策透明度，招致腐败，造成公众对其的怀疑和误解，削弱项目的可行性，为

项目整体增添风险。

马来西亚东海岸铁路 (ECRL) 和印尼雅加达 - 万隆高速铁路 (Jakarta-Bandung High Speed Railway) 这两个关键的“一带一路”项目就显示了这一现象。在印尼雅加达至万隆高速铁路急于签署协议并开始建设的过程中，项目没有完成全面的土地征用评估和可行性研究。尽管该项目的破土动工仪式在 2016 年举行，但铁路的土地征用仍不完整，本应于 2019 年竣工的项目被推迟至 2021 年。

### （三）项目准备工作评估和分析

另一方面，造成项目缺陷或失败的最大因素是在项目签署和启动之前缺乏足够的项目可行性分析或彻底的尽职调查。一旦项目磋商达成一致，特别是如果项目拥有中国国有和 / 或政策性银行提供国家支持的保险或类似担保，则开发商和东道国相关人员会倾向于加速项目进程，绕过必要的尽职调查。这方面疏忽所导致的问题需要在项目开工之后再修改，其政治和经济代价极高。

马来西亚和印度尼西亚经济较为发达，拥有足够的资金进行项目前评估，或对失败项目或尽职调查漏洞进行补救。但是，大多数承办基础设施项目的发展中国家往往缺乏项目可行性评估和分析的财力和人力资源。通常，发展中国家也没有能力、或不愿意出资聘请国际专家提供服务，而这些专家可以帮助他们评估项目的要求、风险和长期影响，或者设计明确和现实的目标。以缅甸政府为例，它只能依靠友好国际专家和捐助者援助小组 (Donor Assistance Group) 内的外国使馆官员的无偿帮助来协助审查项目合同和文件。

### （四）环境与社会影响评估

地方官员和民间社会组织报告说，环境与社会影响评估(ESIA)有时是不完整、草率或缺失的，尤其是在政府对环境标准监管不严格的国家，这个问题会埋下“定时炸弹”，意味着环境破坏问题的严重性会在项目后期变得明显。马来西亚东海岸铁路项目甚至在投入运行后也很少被翻译成当地语言并公之于众。中国开发商与当地居民和环保团体很少进行磋商，即使有交流，也是成果甚微。迄今为止，中央发布的绿色“一带一路”声明与当地实践落实状况仍然存在脱节。

#### (五) 项目融资与债务问题

中国政府正在寻求将“一带一路”项目多边化，向国际公共和私人投资者开放。但问题是，商业银行、多边开发银行和国际私人融资机构不会对没有充分降低风险或不具备财务可行性的项目进行投资。通过政府支持的保险或中国开发银行融资来提供公共资金，提供隐性或明确的政府担保，已经产生了道德风险，这种过于简单的来钱方式导致中国开发商追求风险过大或无利可图的项目。这导致了资金损失、政治反弹、环境破坏和其他一些负面后果。没有遵守商业贷款标准建立的项目可能会使东道国政府承担不可维系的债务，并导致包括债转股和特许权方面在内的诸多政治和经济后果。

“一带一路”项目的规模和成本通常远高于东道国所能承受的范围，导致其需要用模棱两可的变通手段和附带交易来补偿开发商，来完成这些不可完成的项目。这些手段有时是没有经过客观价值评估、公开披露或接受公众评价的情况下授予的自然资源特许权和土地补助金。这些变通手段助长了腐败，也造成了严重的社会和政治问题。

#### (六) 当地利益相关方参与度

我们调查的多个“一带一路”项目具

有一个共同特点，就是项目开发人员不与当地利益相关者、民间社会组织、以及当地社会居民进行充分沟通，向他们进行咨询，征求意见或解决他们对项目的不满。中方的做法尤其倾向中方与“一带一路”相关国家政府之间协商。但是，仅与国家当权者沟通，特别是对政治系统薄弱的国家来说，不等同于与地方利益相关者和影响人群沟通。在该项目研究过程中，我们发现中国开发商通常没有相关资金、人员来有效解决民间社会团体或当地利益相关者的不满。利益相关方参与度不足和意见申诉处理不当加剧了项目与当地居民的紧张关系，产生了负面的社会、政治及其他影响。

#### (七) 带动当地劳工、企业 and 专业培训

“一带一路”项目对中国外来人力资源的严重依赖、当地人民就业机会不足、工人权利保障措施薄弱以及专业培训的缺失，这些都是东南亚地方普遍对“一带一路”项目的控诉意见。过度依赖中国劳动力会降低项目对东道国的利益，并产生社会关系紧张等一系列问题。中国的开发商给出了相对合理的理由称，当地劳动力资源存在一系列问题，例如缺乏合格的人选，项目与城市地区距离远，或者当地职业道德职业素养与要求中方项目不符。然而，工作机会和其他当地经济相关利益的缺乏引发当地居民的不满和怨恨，中国工人在当地社区聚居也引发了社会问题。

本地和中国工人都可能面临开发商或其分包商的不公正待遇或剥削问题。这些问题包括拖欠工资，没收护照，不安全的工作条件和强制性劳役。工人通常难以摸清争议调停和申诉机制是否存在，应获的补偿也往往被推迟。当地工人或中国工人通常很难对这些不公正待遇进行控诉，更不会获得补偿。

本地人才资源缺失状况最严重的是高级管理人员和技术职位。当地的劳工招聘

过程通常很短，使得“技能提升”（“upskilling”）项目没有时间帮助当地居民完成能力建设，形成了一个恶性循环。

即使在设有中资技术学院和培训设施的国家，也没有足够条件让培训人员与即将开展的项目建立联系，以促进技能转让，从而达成建设后项目管理并培养出技术熟练的本地员工。在缅甸，尽管皎漂地区有一所技术学院，社区人员代表说，到目前为止，该学院内还没有人在皎漂港口项目找到工作。

好的方面是，由中国国企开发商和马来西亚彭亨大学之间合作的马来西亚东海岸铁路项目启动了针对马来西亚工人的持续三个月的技能培训项目。该项目旨在培训 3600 名铁路设计或施工的工程学生，并承诺其毕业后在该项目就职。马来西亚东海岸铁路项目开发商承诺项目中 70% 的劳动力为马来西亚本地员工，比其他东南亚地区的“一带一路”项目高得多。

#### （八）竞争和透明度

由于各种原因，东道国和外国承包商经常难以竞标“一带一路”相关合同。语言可能是一个问题，设备兼容性和质量控制也是如此。但是，许多（如果不是大多数的话）项目合同都没有通过竞争性的竞标，而可能直接给了其他中国公司或者与东道国有着政治联系的亲信。即使中国国内已建立的政府或者行业招标程序，但这些程序也未必被广泛的应用在“一带一路”项目中。缺乏公开、透明和包容性的采购流程会通过夸大价格和贿赂而产生腐败和浪费。严重依赖中国供应商和分包商也会引起当地居民的不满。马来西亚的一位专家曾在会议上感叹，“他们甚至带着自己的板子和钉子！”

相反，为了应对上述挑战，缅甸政府选择了一家受人尊敬的新加坡咨询公司来协助 Kyaukpyu 港口项目的评标和合同授

予。评估是由与一家声誉良好的跨国公司财团共同实施的，并使用了一个能够确保专业性和可靠性的记分卡系统。

采购过程中的透明度是必要的，以保证产品和服务的选择是基于其品质。但是，出于其他同样重要的原因，以可获得性、完备性和及时性为形式的透明度也是必要的。一是确保供应商能够提交投标，这将有助于增加竞争并产生更好的定价，二是为当地公民和利益相关者提供相关信息，从而尽早解决潜在问题并建立公众信任。关于“一带一路”项目的英文或者当地语言的公共信息的缺乏妨碍了以上目标的实现，也降低了非中国公司以中国领导人所倡议的方式参与项目的能力。“一带一路”官方网站缺乏“一带一路”项目、合同、ESIAs、分包或者采购等相关信息细节，从东道国获取“一带一路”项目的细节有时候也有一定难度。例如，印度尼西亚的投资主管抱怨说即使是内阁部长也很难获得关于雅加达 - 万隆铁路项目的信息。

#### （九）腐败

中国大力推动执行反贿赂和反腐败法案，大多数东道国也有自己的反贿赂法，尽管在执行上千差万别。然而，在我们的研究过程中，没有发现任何关于东南亚“一带一路”项目腐败处罚的案例，并且项目似乎没有当地语言的网站或其它可用于举报的机制，而这是大多数腐败案件被揭露出来主要途径。

#### （十）项目监管和协调

如果缺乏协调，将使得大使馆无法发挥本地语言优势和对东道国政治及社会条件了解的优势，不能够帮助中国公司在当地避免犯错。再者，如果很少参加与其他捐助者大使馆和东道国政府召开的定期援助小组会议，将阻碍协调和透明联系，在出现问题时会将中国排除在沟通圈子之外。

## 政策建议

该部分概述了在“一带一路”基础设施项目过程中不同阶段应该实施的 12 个措施。每项建议都概述了预期的实施情况，以及中国和项目东道国可能获得的好处。这些建议还引用了中国国内有关的措施、政策和法规，以及基础设施发展或者中国企业海外经营中的国际承诺。国际和区域性组织以及多边发展银行的实践经验以及其采纳的标准也是可供参考的绝佳案例，这能够为中国提供可以参照的范本。

**1: 要求并实施严格、全面和透明的项目准备过程。**

**如何实施？**在正式签署“一带一路”项目合同之前，中国的官方组织应该要求实施严格和透明的项目准备过程。无论是中国的银行和开发商独立出资还是与东道国以及其他参与者共同出资，项目预审批流程都应该对“一带一路”项目的财务、环境、社会、劳动力、技术、法律和采购实施详细的评估。项目前评估的要求应与国际标准以及中国国内标准接轨。

**能够促进什么和避免什么？**任何成功的基础设施项目都是以全面的项目准备评估为基础。严格的项目准备能够为“一带一路”融资机构和开发商、以及东道国的官方和股东提供将实施项目的可靠概览和可行性评估基准。项目早期就识别环境、社会和政治风险能够使得项目设计中纳入和建立预防性或减缓的举措。基于精心准备的项目准备评估，项目会更加高质量和可持续进行，能够为项目参与者带来更多价值。实施透明和全面的项目前分析能够促进社区对项目的接受度和对开发商的信任程度。早期的尽职调查能够使得已识别风险得到相应的解决，这对于吸引私人资本和国际融资来说很重要，有利于实现中国既定目标。

**中国在国内和国际的发展实践：**在国内，国家发展改革委（NDRC，发改委）和住房城乡建设部最近出台了《关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见》，其中呼吁在项目决策和市政基础设施以及其他固定资产投资这两个阶段实施全面咨询服务，还强调进行综合项目可行性研究的重要性。在国际上，中国银行业监督管理委员会（CBRC，银监会）于 2017 年发布了《关于规范银行业服务企业走出去加强风险防控的指导意见》，认为金融机构在评判项目可行性时候应该实施独立、全面和深入的环境、法律、社会和政治风险评估。中国国际承包商协会（CHINCA）于 2017 年发布了《中国企业境外可持续基础设施项目指引》，指出在项目融资过程中，必须出具包含以下内容的项目可行性报告：设计、环境、社会风险评估，风险规避措施，经济评估，以及国家投资环境。

**国际通行做法和标准：**国际上有大量的高质量项目前期准备案例。G20 组织在 2018 年发布了《G20 基础设施项目准备阶段原则》，亚太经合组织（APEC）发布了《APEC 基础设施发展和投资质量指南》。两份文件都描述了在实施项目准备评估和分析中应该重视的主要内容和问题。世界银行发布的文件《评估公共投资管理的诊断框架》描述了公共投资在进行基础设施项目建设之前应该具备的重要特征和步骤。亚行（ADB）为如何实施项目准备评估提供了若干指导，包括技术辅助报告、贫困和社会分析、安置和环境评估，以及项目设计和监管框架。

**2: 建立“一带一路”项目准备基金。**

**如何实施？**项目准备基金（PPF）将向“一带一路”项目申请国，尤其是资源

和能力有限的欠发达国家提供赠款和其他支持，以使其能够开展或委托可行性分析报告。PPF 拨款能够使得发展中国家获得高质量的国际咨询服务，以帮助项目设计或者评估，确保项目合适、可融资、可行和可持续。具体而言，PPF 赠款将对项目早期的分析进行支持，早期分析内容包括经济、金融、环境、社会、劳工、法律、采购和技术方面。PPF 咨询合同将具有竞争性和国际竞标力，从而使结果更具可信度。

**能够促进什么和避免什么？** 建立 PPF 将缓解东道国在评估相关成本、收益，以及环境、社会等其他风险上的能力、资源或者专业知识的缺乏程度。这些咨询报告将会使得政府有能力评估和优先支持与其发展目标相符合的项目。以这种方式筹集 PPF 资金将产生有利于财政和可持续的项目，并有助于开发人员和项目东道国官员及利益相关方判断将使项目延误或者停止的因素。而且 PPF 也表明该项目是可靠的和可持续的。这反过来又会促进国际公众和私人部门对“一带一路”项目的支持，尤其是 PPF 能够帮助国际私人公司实施评估和分析。在做出政治和经济决策之前，在项目准备阶段进行的严格评估和分析通过在设计阶段和项目促成之前就识别可能出现的情况和问题，减小了失败的风险，降低了项目成本。这些措施能够解决针对“一带一路”的一些批评。

**中国的国内和国际发展实践：** 在《“一带一路”融资指导原则》中，中国已经明确承诺将公共资金用于重大项目的规划和建设。虽然这些原则并不直接要求建立 PPF，但是确实呼吁使用已有的公共基金渠道以及与其他基金渠道如外国援助基金共同协调，对需要的国家提供金融支持和技术支持。尽管尚未为“一带一路”建立项目准备基金，亚洲基础设施银行已经在 2016 年建立了一个项目准备基金，中国财

政部和新开发银行签署了一个 PPF 协议。

**国际通行做法和标准：** 世界银行、欧洲复兴开发银行和亚洲开发银行已经准备或建立了项目准备设施。这些设施的主要目标是为发展中国家及其相关机构提供援助，制定适合私人部门参与的基础设施项目，并将其构建为政府与社会资本合作关系（PPP）。

**3：为“一带一路”项目构建国际咨询工程师联合会“标准合同”，** 包含强制、推荐和可选择的条款。

**如何实施？** “一带一路”项目开发商应根据特定司法管辖区和项目使用适合的国际咨询工程师联合会的标准合同。鉴于“一带一路”覆盖了大量的地理区域，从国际咨询工程师联合会的标准合同中选取成套合同有利于开发商和东道国提高项目的清晰度、效率，降低成本并保证连续性，以及调整相关方的预期。一些重要的条款应作为“一带一路”项目的强制性要求，其他的条款可以是推荐的或可选的，具体取决于项目性质。在正常情况下，“一带一路”合同应符合公共采购透明度的原则，并对专利信息进行必要调整。

**能够获得或避免什么？** 使用国际公认的 FIDIC 合同将更好地保护相关方的合法权益。使用 FIDIC 合同能够使中国建筑公司和基础设施开发商与国际规范和通行做法保持一致。此类合同将有助于在公私合作基础上构建“一带一路”项目。这样的实践能够促进“一带一路”的国际化，实现中国领导人的既定目标，也通过提高谈判和项目采购过程的透明度来吸引更多感兴趣的融资方、承包商和供应商。FIDIC 合同条款可以通过提供技术监督和施工管理的工程顾问的角色来加强项目监管。而且，使用 FIDIC 合同有助于缩短项目时间表，避免延误和由此产生的成本，防止参与方之间出现问题，并通过提供标准化的

争议解决程序来降低项目风险。

**中国在国内和国际上的发展经验：** FIDIC 合同已被多边开发银行和在中国从事基础设施项目的外国承包商广泛使用。虽然中国政府可能不使用 FIDIC 模型，但建设部和国家工商行政管理局于 1991 年发布并于 1999 年修订了《建筑施工工程合同示范条件》，近年来国家发改委已发布招标的标准合同。此外，中国国务院已通过规定，要求在国内披露重大建设和其他相关信息

**国际通行做法和标准：** 世界银行、欧洲复兴开发银行和亚行都在基础设施开发合同中使用 FIDIC 合同。

**4：使用混合融资保证“一带一路”项目具有商业可行性并能够吸引国际公私合作资金（例如通过政府和社会资本合作形式）。**

**如何实施？** 只要有可能，“一带一路”项目应该以公私合作（PPP）的结构，由商业银行、多边开发银行与私人投资者共同参与。中国政策和发展银行以及东道国项目基金所资助的项目应该与私人部门投资相结合。混合融资工具，例如投资补助金、技术援助和贷款担保，可以通过降低交易和项目成本，降低风险和提高项目成功的可能性，帮助吸引国际公共和私人融资。应酌情使用公开披露的官方发展援助（ODA）和政府补助或贷款担保，为在商业上不可行的重要项目提供财力支持。

**能够促成或避免什么？** 商业银行和投资者通常会采用细致的标准来评估风险和商业回报，在分担风险和成本的时候能够为项目设计增加宝贵的专业知识和严谨性，将其纳入将有助于确保“一带一路”项目的可负担性和商业可行性。纳入商业贷款者也将促进透明度，并使国际公司更好地与“一带一路”项目合作或提供服务和产品。由于中国经济面临下行压力，国

际银行和私人投资者的参与将扩大发展融资基金，以用于实现雄心勃勃的基础设施发展目标。

假如项目在发展和区域条件方面是合理的，但是东道国无法负担或者商业机构觉得不具备财务可行性，则可使用可行性缺口资金和其他混合融资机制。在混合融资机制中通过 ODA 贷款或赠款对政府基金的选择性使用能够项目对私人投资的吸引力，以使得项目对于缺乏资源的发展中国家来说是可行的，同时也不会牺牲项目的财务可持续性。混合融资，即使用公共资本来动员私人资本进行可持续基础设施发展，在这种情况下，减少了对有问题的方案的使用。这类方案通常用于“一带一路”项目，以弥补发展中国家的政府无法为大型项目提供资金的困境，但是也可能引发腐败并招致当地居民的怨恨。谨慎使用政府担保或保险可以通过降低成本和风险同时保持透明度来吸引国际投资者。在“一带一路”项目中使用混合融资将加强国际资金方与中国开发商和建筑公司之间的关系，创造新的商业机会。

**中国的国内和国际发展实践：** 在 2019 年 4 月的第二次“一带一路”高峰论坛上，习近平主席发表讲话，概述了其他形式融资的必要性，并鼓励国际公共和私人资本参与“一带一路”项目。习近平表示：“一带一路”倡议欢迎“多边金融机构参与‘一带一路’投资和融资，并鼓励第三市场合作。在多个利益相关方的参与下，我们一定能为所有人带来利益。《关于发展“一带一路”的指导原则》指出，中国鼓励“国家的政策性金融机构和出口信用代理机构继续为“一带一路”项目提供金融支持……并通过贷款、担保、股权投资、共同融资等多种方式发挥融资促进和风险分担的作用。此外，中国在其国内的基础设施发展上也推行 PPP 模式。2019 年，财政部指导意见确定了购买力平价项目的标准，鼓

励私营和外国公司参与计划，并通过一个国家购买力平价信息平台加强信息披露。这些做法也可有效地应用于海外购买力平价项目，例如，根据国家发改委与联合国欧洲经济委员会签署的2017年谅解备忘录，我们将在“一带一路”国家推广购买力平价模式。该谅解备忘录试图协助这些国家建立一个健全的公私伙伴关系法律、管理和治理的框架，以吸引其他国家对其基础设施项目的投资，并确定符合人民至上原则的公私伙伴关系项目。

**国际通行做法和标准：**世界银行有一个混合融资机制，而亚洲开发银行(ADB)、经济合作与发展组织(OECD)、欧洲复兴开发银行(EBRD)以及其他多边开发银行已开始纳入混合融资结构以鼓励PPP并将私人资本纳入基础设施项目。

#### 5: 确保项目采购过程公开透明。

**如何实施？**“一带一路”项目应通过采用公开和透明的项目采购流程，来与国际通行做法保持一致。在大多数情况下，最好通过使用电子采购系统来实现这一点。在招标过程中，所有公司，包括国有企业，都必须通过电子采购系统提交合同投标，合同应当以最高性价比和质量为基础授予合同。可以在不发达国家作出规定，以克服技术、语言或当地公司对电子投标的其他障碍。

**能够促成或避免什么？**公开和竞争的采购过程显然符合公众利益，也带来了明显的经济效益。在采购过程的所有阶段采用电子采购系统，将通过一个自动化的电子系统提高效率，缩短采购时间。该系统将通过可靠和有效地监测采购进程，帮助减少腐败以及财政和运营风险。这样做将提高采购过程的透明度，并有助于确保合同的资金效益。这样一个进程将在参与的公司之间建立信任关系，进而促进国际私营公司和多边开发银行参与项目。最终，

良好的采购行为将提高项目的质量和可持续性。

**中国的国内和国际发展实践：**在国内，中国颁布了支持公开透明采购程序的法律法规，其中包括财政部2003年修订的《政府采购法》和2000年修订的《招标投标法》，前者由国家发改委监管，后者管理公共和私营实体的采购活动。此外，自2014年以来，中国一直在国内使用电子采购。2005年，由国家发改委管理的中国招标投标协会与国家发改委合作成立了中国采购与招标网“chinabidding.com.cn”，该网站根据《招标投标法》实时发布采购通知。该网站允许投标人自由获取信息和协调投标活动。2013年，中国80%以上的政府采购合同是通过公开招标程序分配的。

第一次、第二次“一带一路”高峰论坛领导人圆桌会议联合公报均强调了公开、透明和非歧视性的采购程序的重要性。此外，亚投行的采购政策鼓励使用电子采购系统，因为电子采购有助于提高采购流程的效率、经济效益和透明度。

**国际通行做法和标准：**经合组织建议使用电子采购系统，因为它提高了整个采购过程的透明度、效率和责任明确度，并提供了使用该系统的良好做法简编。亚行的《标准投标文件和工程采购用户指南》对投标人如何准备和提交标书、合同、雇主要求以及评标和资格评定标准提供了详细的说明。此外，亚行的“电子采购：采购指导说明”详细介绍了该系统的开发步骤、益处、必要的政策和条例，以及如何应对其中涉及的风险。

#### 6: 进行严格、透明、社区参与、可公开获得的环境与社会影响评估。

**如何实施？**一旦“一带一路”项目获得批准，在建设之前，中国应要求至少在以下领域开展环境风险评估：环境风险；

社会风险和影响，包括性别、土著人民和文化遗产考虑；土地征用、土地权利、重新安置、限制土地使用和流离失所；安全；社区健康；利益相关方参与和信息披露；以及劳工问题，包括劳动力供应和培训、劳动力流入和影响、工作条件，以及童工、强迫劳动、歧视或其他虐待的风险。环境和社会影响评估应在整个进程中以公开和透明的方式与当地利益相关方和受影响社区协商进行。

**能够促成或避免什么？** 一个严格的、透明的、社区参与的和可公开获得的环境倡议将为“一带一路”项目管理人员和东道国政府机构提供一个重要的工具，以制定程序，在项目生命周期内减轻或避免不利的环境和社会影响。一个好的环境和社会影响评估可以带来更好的结果，降低风险，对东道国和中国都有好处。一个可靠和全面的环境和社会影响评估将为项目开发者和当地利益相关者提供避免环境和社会“定时炸弹”的能力，这些“炸弹”可能导致抗议、项目延迟或取消。

**中国的国内和国际发展实践：**中国的各种法律法规明确规定了国内和国外的项目都要进行环境影响评价。2016年修订后的《环境影响评价法》规定，在国内重大环境影响项目开工前，环境影响评价文件必须经过有关部门的审核和批准。银监会2017年《加强风险防范与控制指南》鼓励从事基础设施项目的金融机构学习赤道原则和其他国际通行做法，建立环境和社会风险控制制度，在评估项目可行性时进行环境和社会评估，并加强对社会和环境风险的监测。银监会2012年的“绿色信贷指令”规定了确保适当的环境和社会风险尽职调查、监测和监督的机制，并完成环境和社会风险报告。此外，该指令指出，“银行机构应承诺遵守适当的国际惯例或国际准则……以确保与良好的国际惯例保持一致。”中国国家发改委、中国人民银行、

商务部、外交部于2017年联合发布了《民营企业境外投资业务行为守则》，规定在海外项目建设之前，有关民营企业应当对拟建工地进行环境评价。中国进出口银行2007年的《环境与社会评估指南》同样明确要求进行环境影响评价，并详细说明评估应覆盖的具体部门和方面。

亚投行在开展环境和社会影响评估、与当地利益相关方进行磋商、建立申诉机制，以及透明度/信息披露等方面制定了完善的准则。

**国际通行做法和标准：**世界银行的“环境和社会架构”概述了进行环境和社会评估的要求和标准，如何编写报告，需要评价的问题，以及为利益相关方的参与建立不同渠道的必要性。亚洲开发银行的《环境评估指南》详细规定了进行环境影响评价的程序和要求；解释了如何制定环境管理计划；为开展公众咨询、审查环境影响评估以及建立监测和审计制度提供了一个框架。

**7：要求并促进利益相关方在整个项目过程的参与，包括建立地方申诉机制。**

**如何实施？**中国当局应要求“一带一路”项目建立一个机制，以接收和处理项目工人（中国和当地）、承包商、受影响的利益相关方和民间社会提出的问题或投诉。这些渠道不应取代而应当是补充其他存在的法律或相关程序。该机制应以中文和相关国家的语言进行宣传，并包括如何登记投诉和如何处理投诉的信息。通常，申诉机制将需要设立一个有语言能力的呼叫中心，以中文和相关当地语言开发网站和其他通信渠道，项目管理部门与地方政府和民间社会组织以及中国有关当局和利益相关方合作，报告问题，并在处理投诉方面获得帮助。至关重要的是，要有一个保密的申诉渠道，尊重不重复原则，并向工人和其他利益相关者宣传这些

渠道的存在。

**能够促成或避免什么？** 通过提供一个可访问的机制，让地方利益相关方和受影响的社区提供反馈，“一带一路”开发商将有一个早期预警系统，以预防新出现的问题。这将产生对项目成功有价值的信息、见解和联系。这一机制直接与地方利益相关方接触，不是完全通过国家和地方政府官员开展工作，而是建立社区信任，并为项目提供支持。提供一个本地语言项目联系点和投诉处理机制也可以防止虚假谣言泛滥，防止可能扰乱或破坏“一带一路”项目的地方抗议活动。这种类型的机制将有助于以一种早期、有效和低廉的方式解决争端。

**中国的国内和国际发展实践：** 中国制定了国内准则和指令，要求当地利益相关方参与重大项目开发，并建立投诉和申诉机制。中国国际承包商社会责任指南明确指出，企业必须建立一个支持员工参与的谈判机制，并建立双向沟通机制，以应对员工的抱怨和期望。国内条例还承认举报人在举报不法行为方面的重要作用，以及保护他们免遭报复的必要性，包括在环境保护方面。在工作场所，中国的法律和条例承认有必要建立解决雇员关切的机制，例如中国的《劳动争议调解和仲裁法》规定，地方政府与工会和企业代表一道，建立一个三方协调机构，共同研究和解决劳工问题和纠纷。

此外，亚投行还在 2018 年建立了申诉机制。

**国际通行做法和标准：** 世界银行集团的“发展项目申诉机制的设计和实施方案”和“设计有效的银行理财项目申诉机制”，说明如何设计和执行申诉机制、它的通行做法、运作该机制所需的办事处和人员，以及解决不满和争端的不同办法。亚行的“申诉机制建设能力”和“问责机制政策”

提供了全面的指导方针和步骤，以建立和运行申诉处理机制；详细说明如何提出、推进和处理投诉；并详细说明了审查该机制的程序。

**8：更好的管理海外项目中的中国劳工。**

**如何实施？** 选择从中国或第三国派遣工人参与“一带一路”项目的公司，应该要求它们提供有关输入劳动力的需求和规模的文件；研究这种劳动力流入对当地环境、资源和社区的影响；开展东道国利益相关方协商；为当地劳动力提供各种选择；并展示避免不利后果的计划，并在可能的情况下提供对当地劳动力的培训。主要承包商应最终负责保护所有项目工人的权利，包括分包商雇用的工人的权利，并确保他们的工资得到支付，工伤能得到公平补偿，工人可以利用申诉机制。

**能够促成或避免什么？** “一带一路”国家大量中国或外国工人的到来，在当地民众中引起了不满。中国（或第三国）工人的涌入会对当地环境造成损害，重新分配当地的稀缺或宝贵的资源，或造成人口贩运等社会弊病。对输入国和东道国工人的劳工权利的保障以及处理他们不满的有效机制，可有助于防止可能导致罢工、抗议或分裂而妨碍项目和加剧紧张局势的行为。更好地管理中国海外劳工问题，也将有助于提高“一带一路”的声誉和国际接受度。

**中国的国内和国际发展实践：** 中国建筑业的国内法规，特别是建设部和人力资源和社会保障部 2004 年联合颁布的措施，确立了让开发商支付工人工资的最终负责的原则，甚至是那些受雇于分包商的人，甚至要求公司在未来发生涉及项目工人的工资纠纷时，必须留出资金以防万一。银监会 2017 年《加强风险防范与控制指南》明确指出，参与项目的金融机构和公司应

建立投诉应对机制。中国有许多保护海外中国工人的书面规定，甚至有一个申诉机制，例如，中国工会的劳务派遣人员申诉中心。

**国际通行做法和标准：**世界银行在管理与劳动力流入有关的不利影响方面拥有广泛的资源，世界银行将其界定为项目开发人的合同义务。联合国和国际劳工组织制定了一系列公约、政策和准则，描述了保护移徙工人权利的做法。

**9：扩大和改进对当地劳动力的使用和商业合作，包括实施“技能提升项目”。**

**如何实施？**“一带一路”项目的开发商应最大限度地利用当地劳动力和公司，限制他们对从中国输入的劳动力和原材料的依赖感。在发展中国家内，这可能需要为当地工人制定或支持技术和管理培训方案，这些方案既是为了计划本身，又是为了在建设 - 运营 - 移交项目中最终过渡到当地运营。这些训练项目可能需要相当长的筹备时间，才能建立足够的合格当地劳动力并且应纳入项目设计和预算。与中国技术和管理学校的机构联系有助于提高技能，并创造了一批合格的当地人员以支持“一带一路”项目。

**能够促成或避免什么？**增长的当地就业可以促使社区支持各种项目来减少问题和风险，从而增强长期可持续性和经营效果。扩张或发展技术和管理培训项目，在“一带一路”项目的早期阶段中将有助于确保合格候选人的流动，解决普遍的抱怨，即“一带一路”项目过度依赖来自中国的劳动力，只向当地工人提供低级别的服务岗位。这类培训项目促进了技术诀窍向“一带一路”东道国的溢出，减少了中国工人的数量，与当地雇员建立了更好的融合，缓解了社区怨恨，增进了信任和好感。减少中国劳动力的输入规模，可能会降低成本，减少与海外华人聚居区相关的政治或

社会问题。在支持使用当地材料和产品时，项目合同应规定当地含量要求。将更多的当地工人纳入该项目将有助于减轻东道国的反对情绪，促进经济发展，并解决对“一带一路”项目的普遍不满。

**中国的国内和国际发展实践：**中国国家发改委、商务部、中国人民银行、外交部发布了《民营企业海外投资经营行为规范》，要求从事境外活动的民营企业积极招聘当地人才并为他们创造就业机会。中国对外承包工程商会(CHINCA)发布的《中国国际承包商社会责任指南》指出，开发商和企业应优先采购当地产品和服务，以促进当地业务，培养当地员工。

**国际通行做法和标准：**亚洲开发银行的“国内优惠：采购指导说明”为如何在采购中纳入和使用当地货物和服务提供了全面的准则。

**10：采用“廉洁一带一路”反腐败/反行贿监督、执法和报告机制。**

**如何实施？**根据2019年4月“一带一路”高峰论坛提出的“廉洁一带一路”倡议，中国应该采用一个廉洁的“一带一路”平台，使反腐败成为“一带一路”国家的基石。这应该包括建立举报机制，并为个人举报“一带一路”项目中的腐败行为提供保障。防止贿赂和腐败的承诺应纳入“一带一路”的法律、政策和项目相关文件和合同中。参与“一带一路”项目的公司和人员应遵守明确界定的反映国际反贿赂公约和行业最佳做法的标准。应要求所有项目公司建立适当的内部机制，以预防、发现和解决腐败，从而有资格参加“一带一路”国家项目，培训其工作人员处理和减少腐败，报告反腐败遵守情况，并从声誉良好的机构那里获得这些项目的反腐败证书。公开执行中国刑法中禁止贿赂外国官员和国际公共组织官员的条款，将有助于遏制此类行为。

**能够促成或避免什么？** 腐败是导致项目成本过高、延误、最终项目价值和项目失败的主要因素，并产生次优的资源分配。解决腐败问题将确保以透明和以市场为基础的方式分配公共资金和合同，从而提高项目的效率和可持续性。反过来，这将有助于减轻项目东道国和中国的财政风险。“廉洁一带一路”平台将促成国际公司和机构的参与。为感兴趣的各方创造一个公平竞争的环境，增加了参与的机会，降低了参与的风险。此外，这些措施将提高“一带一路”项目的透明度，并有助于减轻地方和国际社会的担忧。

**中国在国内和国际上的发展经验：** 中国共产党目前正在进行国内反腐运动。根据国家发改委 2017 年《民营企业海外投资行为准则》，行贿受贿是被严令禁止的。国家发改委 2018 年《海外企业合规管理指引》明确要求所有中国企业遵守反腐败、反贿赂、反洗钱及相关活动的具体要求。国务院国有资产监督管理委员会（国资委）与世界银行于 2018 年 1 月联合举办了“中国一带一路企业合规培训班”。

此外，亚投行还制定了违禁行为政策，建立报告、举报人保护、暂停和禁止机制，以解决欺诈和腐败问题。

**国际通行做法和标准：** “联合国反腐败公约”涵盖私营部门的反腐败和反贿赂条例，重点是预防措施，刑事定罪和执法，国际合作，资产追回，技术援助和信息交流。经合组织的《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》提供了有关处理和减轻腐败的详细指导。亚洲开发银行的文件《2015 年诚信原则和准则》详细说明了具体机制，包括建立举报机制和证人保护协议，办公机关和打击腐败的政策。尽管存在特定的组织差异，其他多边开发银行已发布了这些政策。

11: 在“一带一路”沿线国家的中国

大使馆设立“一带一路”部门。

**如何实施？** 中国政府应在主要“一带一路”国家的中国大使馆和领事馆配备专门的“一带一路”团队或单位。各小组应履行监督职能，监督中国开发商和工人的活动。该单位或团队可包括中国相关机构的代表，而他们可作为一个面向公众和商务的“一带一路”项目联络点。各国的“一带一路”单位应与中国开发商保持紧密的联系并提供建议，确保开发商们遵守当地法律，并促进协调开发商与东道国政府和民间社会组织的项目管理与合作。

**能够促成或避免什么？** 创建“一带一路”单位将有效解决中国开发商在缺乏当地专业知识以及大使馆协调的情况下，以不协调、不规范的方式去运营而受到的批评。其中，中国大使馆可以给项目经理提供项目实施国的政治、经济、商业和社会信息，以加强和监督中国开发商对国际、地方或中国指导方针的遵守，从而防止“一带一路”项目在实施和运行阶段的障碍。同时，中国大使馆的团队还可以发挥建设性作用，加强中国公司、承包商和海外工作人员之间的纪律，例如打击腐败、贩运或其他不符合规范的问题等。此外，使馆团队也可以成为在外中国工人的法律和安全保障保障。由于这些国家的派遣华工往往被派往孤立的项目现场，当他们的护照在这些地方被没收，并且没有任何其他途径获得帮助时，中国使馆团队成为了他们寻求帮助的资源。不仅如此，这些单位还可以确保争端得到妥善解决，为中国公司提供当地法律和程序方面的建议、帮助与支持，并通过协调开发商与当地政府和民间组织，大大提高项目成功的前景。综上所述，这些单位可以使中国大使馆参与到信息分享活动中来，并有效协调国家发展优先事项和活动。

**中国的国内和国际发展实践：** 中国国家发改委的《私营企业境外投资经营行为

准则》鼓励建立当地投资商与中国驻外使领馆之间的定期沟通渠道。而国资委《关于加强中央企业境外诚信风险防控工作的指导意见》则强调要加强对境外人员的监督管理，加强各监管部门之间的协调，并建立境外诚信风险防控单位。

## 12: 开发全面完整、可检索、实时更新的英文“一带一路”项目数据库。

**如何实施？** 中国政府应建立一个全面的线上“一带一路”英文项目数据库，并尽可能拓展出其他语言（除中文以外）的数据库。数据库应包括已完成、正在进行和预期的“一带一路”项目列表。数据库应为可检索的，并保持实时更新的状态。数据库还应该包含有关项目融资、设计和执行等尽可能更多的信息，并且能够确定项目涉及的相关部门和人员、范围和条款、实际和预计的劳动力数量以及其他具有特点的信息。数据库应公开张贴并即使更新与项目相关的文件和公告，比如说这合同、环境和社会影响评估报告、项目时间表、采购和招标信息、联系点以及其他关键文件。

**能够促成或避免什么？** 通过将数据库公开透明化，数据库将解决一项对“一带一路”的主要批评，那就是有关项目信息

的缺失，以及对“一带一路”项目界定的混淆。通过发布最新的项目追踪和文件，数据库也可以使国际大型公司和金融机构更容易地获取项目相关信息，从而为这些机构提供更多“一带一路”项目建设的参与机会，并有望提高“一带一路”项目的质量和可持续性。更重要的是，一个数据库的成立也将允许研究机构分析“一带一路”现状和问题，并形成报告，从而为那些寻求开发基础设施建设或想要建设和发展“一带一路”相关新项目的政府提供有用的信息。这样一来，一个透明化和公开化的数据库将进一步加强国际信任及“一带一路”自身的声誉。

**中国的国内和国际发展实践：**“一带一路生态环境合作规划”要求建立大数据平台，以加强信息共享与合作。而发改委和财政部也为国内投资、购买力平价和海外投资项目提供了开放的项目数据库。

亚洲基础设施投资银行在其网站上也有一个关于拟议和批准项目的综合数据库，如移民安置和补偿计划、环境和社会影响评估报告和监测报告等相关文件。

**国际通行做法和标准：**亚洲开发银行维护着一个项目数据库，用来提供关于受该行资助项目的重要文件。

## 总结

2019年4月，北京举办了第二届“一带一路”高峰论坛。中国领导人的讲话和与论坛有关的政策文件都指明了一个和本报告主旨和建议一致的方向。习近平主席明确表示，以零容忍的态度打击腐败，并倡导“廉洁丝绸之路”。他呼吁在项目开发、运营和采购等过程中遵守国际规则和标准，并鼓励多边金融机构参与到“一带一路”的建设。论坛的联合公报直接概述了加强当地人力资源开发、教育和专业培训方面合作的必要性，并呼吁“改进项目前期准备工作以确保项目可投资、可融资、经济可行和环境友好”。

中国领导人在论坛上的发言表明北京的政策制定者已经听到了来自国际的批评，并准备承认“一带一路”确实在头五年的实施中遇到了一些问题，并积极努力希望公开回应和应对一些挑战。但仍然存在的问题是，这些努力和表态究竟是表面工作的还是可信可执行的？是雄心抱负的还是实际方针？在过去，鼓励“一带一路”政策倡议、加强环境社会检测评价、公开披露项目信息、促进当地就业等措施在许多项目的执行过程中没有很好被推进。因此，决定“一带一路”未来发展的关键要素就是，中国是否有效地采用、推进、并实施了中国机构提出的最佳运行方针。

不可否认，本报告提出的建议是充满雄心抱负的。但是“一带一路”同样也是一项雄心勃勃的事业，如今与中华民族及其领导人的声誉有着不可分割的联系，而这一联系也将会激励中国政府改善项目目标，从而避免挫折和失败的发生。“一带一路”建设能否在某种意义上借鉴亚投行的发展道路？这在它成立之初就被认为是

合理的疑问。亚投行从最初看似是一个中国推广国家政策的不透明工具到一个值得信赖的多边发展银行，如今其国际治理和国际标准接近或与其他多边银行相当。因此，如果“一带一路”建设参考类似亚投行等轨道，国际社会也自然会受益。

本报告中的一些建议要求现有的规则或标准的履行。应当直截了当地要求和验证“一带一路”项目的环境和社会影响评估，并要求中国像国内所做一样确保主要项目文件的透明度。一些建议，如创建一个可检索、全面的“一带一路”英文项目数据库，无疑是一项浩大的任务。但是，即使只是发布一些作为样本的“一带一路”主要项目的信息文档这小小一步，然后扩展数据库以包含其他项目，也无疑会带来显著的好处并增强多方对“一带一路”倡议的信心。

在过去的一年里，几家机构已经对“一带一路”进行了认真和客观的分析，而更多的分析也正在进行之中。但是，对“一带一路”的公开评价仍然包含不少的批评和怀疑，那些一厢情愿的想法、迎合性的自我陶醉的宣传，都不可能为项目东道国或中国带来实际利益。我们向中国政策制定者提出实际可行的建议是为了促成“一带一路”所有项目采用并履行国际通行做法案例和标准。来自国际社会的其他类似倡导也是有价值且必要的。但同样重要的是让更多发达国家和国际组织参与和协助那些治理薄弱或能力有限的“一带一路”项目东道国，从而使他们在项目周期中更好的保护自己的社区、环境、经济和其他在“一带一路”项目生态圈中的国家的利益。

“一带一路”倡议以及成功实践一览			
	需要并进行严格、全面和透明的项目准备过程	设立项目前期基金（PPF）	开发“一带一路”标准化合同，表明要求、建议、和非强制性的条款
如何实施？	<p><b>中国政府、开发商、及签约公司</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在项目批准前，中国当局应要求项目前期进行严格和透明的准备过程</li> <li>对新材料、工艺和方法进行周期性风险评估</li> <li>取消或者变更对财物不可行的项目</li> <li>根据仔细评估设计项目</li> </ul>	<p><b>中国政府</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>建立“一带一路”项目前期基金（PPF）</li> <li>通过分析项目的决策、设计、可行性和其他因素发放补助金</li> <li>PPF 咨询合同应向国际公司开放，使竞标更具有竞争力</li> </ul>	<p><b>中国政府</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>用国际咨询工程师联合会（FIDIC）的合同模版辅助“一带一路”的项目中必需和非强制性条款的制定</li> <li>公开“一带一路”规范合同</li> <li>监督确保合同符合 FIDIC 标准</li> </ul>
有何影响？	<p><b>改善项目监督</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>许多发展中国家缺乏进行适当可行性分析的资源或能力。</li> <li>通过缜密的前期项目分析和尽职调查，把项目失败的风险降至最低</li> <li>为项目融资人和开发商提供清晰的当地政治、社会、环境和经济背景信息</li> </ul> <p><b>邀请国际参与者</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>不可行的项目不会吸引私人和国际投资，而且还会使项目国政府背负不可持续的债务</li> </ul> <p><b>支持“一带一路”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>降低债务换股权和环境或社会损害的可能性可能会导致中国和“一带一路”项目的不满</li> </ul>	<p><b>项目国能力</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>项目国可能缺乏评估项目所需的能力、资源或专业知识</li> <li>与项目国更好地衔接</li> <li>增强开发商和项目国识别和排除和处理潜在问题的能力</li> </ul> <p><b>吸引私有资本</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>经过全面评估的项目在国际市场上具有更大的可行性和可信度，也更有助于国际和私人的参与</li> <li>在项目前期阶段进行严格的评估可以降低失败的风险并降低项目成本</li> </ul>	<p><b>项目质量</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>缺乏合同的一致性将会导致项目施行和结果的不一致</li> <li>降低延误风险和由此产生的成本</li> <li>建立标准化的争议解决方案以减少潜在延误和损失</li> <li>工程顾问将改进项目监督工作</li> </ul> <p><b>提高多边支持</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>遵守国际公认的标准从而提高“一带一路”的可信度</li> </ul>
参考案例	<p><b>国际标准</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>二十国集团《基础设施项目筹备阶段原则》和亚太经合组织的《优质基础设施开发与投资指南》</li> <li>世界银行的《评估公共投资管理的诊断框架》则概述了公共投资基础设施项目开始建设阶段之前的基本特征和必要步骤</li> <li>亚行就如何进行项目准备评估提供了多种指导方针</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>银监会《规范银行业服务企业走出去，加强控制和风险防范指导意见》规定，金融机构在评估项目可行性时，应当对环境、法律和社会风险进行深入、独立的评估。</li> <li>中国对外承包商会的《中国国际承包商可持续基础设施指南》概述了项目可行性报告中应包含的内容。</li> <li>国家发改委、住房和城乡建设部《关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见》强调开展综合项目可行性研究的重要性</li> </ul>	<p><b>国际标准</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>世界银行、欧洲复兴开发银行和亚洲开发银行已经准备或建立了项目准备设施</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>《关于发展“一带一路”融资的指导原则》指出，中国将利用公共资金投资重大项目的规划和建设</li> <li>亚洲基础设施投资银行（亚投行）于 2016 年建立了 PPF</li> <li>财政部和新开发银行于 2017 年签署了 PPF 协议</li> </ul>	<p><b>国际标准</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>世界银行、欧洲复兴开发银行和亚洲开发银行都使用 FIDIC 标准基础设施开发合同</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中国建设部、国家工商行政管理局和国家发改委在国内招标中都使用标准合同。</li> <li>中国国务院通过了要求在国内披露重大建设和其他相关信息的规定</li> </ul>

“一带一路”倡议以及成功实践一览			
	<b>积极鼓励混合融资</b>	<b>采纳并建立开放透明的“一带一路”倡议项目审批流程</b>	<b>进行严格、透明，社区共享和公众可获得的环境和社会影响评估 (ESIA)</b>
<b>如何实施？</b>	<p><b>中国政府、开发银行及融资机构</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>使用混合融资工具，包括投资补助金，可行性缺口融资，技术援助，贷款担保和公开披露的官方发展援助，以适用于在发展或经济方面不可行或不负担得起但价格合理的高优先项目。</li> </ul>	<p><b>项目开发商</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>所有公司，包括中国国有企业，都通过已建立的电子采购系统提交合同投标。</li> <li>确保合同的最佳价值和质量基础。</li> </ul>	<p><b>项目开发商</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在项目批准之后和建设之前对环境与社会影响管理影响管理、土地权、健康和安、利益相关者参与和信息披露、劳工问题等进行检查。</li> <li>以当地语言和英语宣传 ESIA 结论。</li> <li>在项目的生命周期中减轻或避免不利影响的程序</li> </ul>
<b>有何影响？</b>	<p><b>声誉与可持续发展</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>减少了对中国通过“一带一路”倡议“欠债”于欠发达国家的担忧。</li> <li>扩大可用于为大型基建项目提供资金的开发资金池。</li> <li>提升国际关系，促进国际和中国公司之间的新商业机会。</li> </ul> <p><b>减少风险</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>大量公共资金用于许多在商业上不可行的“一带一路”倡议项目。</li> <li>中国开发商可以通过轻松获取政府资金来支持非营利性的项目。</li> <li>商业银行和投资者将采用严格的标准来确保项目的财务可行性和商业回报。</li> </ul>	<p><b>提升项目质量和效率</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>通过自动化系统减少采购时间，腐败和浪费。</li> <li>许多项目合同没有竞争性出价，允许公司获得从未交付的服务或设备的报</li> </ul> <p>为“一带一路”倡议提供支持</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在参与各方之间建立信任，吸引国际私营公司和发展</li> </ul>	<p><b>增强项目质量</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ESIA 被伪造或完全绕过，导致问题。</li> <li>环境与社会影响评估很少与利益攸关方接触或翻译成当地语言并公之于众。</li> <li>东道国执行环境标准往往不严格，导致延误，当地阻力和责任问题。</li> <li>适当的环境与社会影响评估提高透明度和投资者信心，降低风险，并面向挑战提供全面和现实的项目，以及缓解方案。</li> </ul>
<b>参考案例</b>	<p><b>国际标准</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>世界银行，亚洲开发银行，欧洲复兴开发银行和经合组织鼓励 PPP 用于基础设施项目，并制定关于如何做的指导方针和框架</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>第二次“一带一路”高峰论坛呼吁在 BRI 项目进行多边开发银行融资。</li> <li>《“一带一路”发展融资指导原则》规定，有关国家的政策性金融机构和出口信贷机构应继续为 BRI 提供资金支持，并在融资促进和风险分担方面发挥作用。</li> <li>国家发改委与联合国欧洲经济委员会之间关于促进 BRI PPP 模式的谅解备忘录概述了如何为 PPP 项目建立健全的法律，监管和治理框架以及如何吸引投资。</li> <li>财政部 2019 年“关于制定 PPP 项目标准和鼓励私人 and 外国参与的指导说明”为 PPP 项目提供标准，并通过国家 PPP 信息平台改善信息披露</li> </ul>	<p><b>国际标准</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>经合组织建议使用电子采购系统，因为它可以提高整个采购过程的透明度，效率和问责制。</li> <li>亚行的《标准招标文件和用户采购工作指南》和《电子采购：采购指导说明》为投标人提供了详细的说明以及制定和实施该系统的步骤。</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>自 2014 年以来，中国一直在国内使用电子采购。</li> <li>由中国和世界银行共同创建的 Chinabidding.com.cn 实时发布采购通知。</li> <li>2017 年和 2019 年“一带一路”高峰论坛领导人圆桌会议的联合公报强调了《公开、透明和非歧视性公共采购程序的重要性》。</li> <li>AiIB 的采购政策鼓励使用电子采购系统。</li> </ul>	<p><b>国际标准</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>世界银行的《环境与社会框架》概述了开展环境和社会评估以及如何进行评估的要求和标准。</li> <li>亚行《环境评估指南》详细说明了进行环境影响评估的程序和要求，并为进行公众咨询提供了框架</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中国环境影响评价法规定，在施工开始前，ESIA 文件必须经过相关部门的审核和批准。</li> <li>银监会《银行服务企业标准化‘走出去’并加强控制和风险防范指导》和《绿色信贷指令》鼓励金融机构开展 ESIA 评估项目的可行性，并制定确保适当的机制 环境和社会风险尽职调查以及分别完成环境和社会风险报告的必要性</li> <li>国家发改委《私营企业海外投资行为准则》规定，企业在施工前应对拟建工地进行环境评估</li> <li>AiIB 制定了有关开展 ESIA，与当地利益相关方协商以及信息披露的指南。</li> </ul>

“一带一路”倡议以及成功实践一览			
	要求利益相关者在项目周期积极参与	更好管理保障中国工人的劳工权	开展并加强当地资源、劳动力、和商务合作的运用
如何实施？	<p><b>项目开发商和合同国</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>建立当地语言申诉机制，与当地流程协调回答问题和处理投诉</li> <li>在网站上以当地语言发布如何登记投诉/相关程序的信息</li> <li>该机制应是保密的，并基于非恢复性原则</li> </ul>	<p><b>项目开发商</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>评估和记录进口劳动力的需求和规模</li> <li>分析劳动力流入对当地社区的影响，制定减轻不利后果的计划</li> <li>咨询利益相关者，为当地劳动力排除选项的同时为劳动力提供培训。</li> <li>建立投诉处理机制，确保工人权利得到维护</li> </ul>	<p><b>项目开发商和合同国</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>为培训留出足够的前期准备时间以建立一个合格的当地劳动力库</li> <li>鼓励在项目采购流程中充分利用当地资源</li> <li>鼓励与当地项目招标/采购业务进行合作</li> <li>创建和支持技术，提供工人管理培训计划，并将这些技术最终过渡到当地自助运营、建设、运营中</li> </ul>
有何影响？	<p><b>沟通与提前预警</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中国开发商目前没有资金、员工或培训来与民间社会组织更好的沟通，由此产生很多社会问题</li> <li>为项目开发人员提供一个预警系统，以便更好地预测新的问题以缓解问题恶化。</li> </ul> <p><b>支持“一带一路”建设</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>减少当地社区和中国开发商之间的紧张关系，从而减少由于抗议活动而导致项目延期或取消的可能性。</li> </ul>	<p><b>缓解当地愤怒</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>外来劳动力的涌入可能会引起当地人的不满、环境破坏和社会等问题</li> <li>因此应该确保项目会为当地经济和社区带来利益</li> </ul> <p><b>保护劳工权</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>申诉机制可以提供潜在问题的预警系统</li> <li>从而防止劳动力滥用和由此引起的抗议或项目中断</li> </ul>	<p><b>融入项目国</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>增加项目购买以减少风险并增强长期可持续性</li> <li>对中国劳动力的依赖可能会降低项目收益，并导致项目所在国和社会氛围紧张</li> <li>向当地工人传授相关技能，改善长期项目运行</li> </ul> <p><b>支持当地经济发展</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中国材料、产品和劳动力的进口常常不会促进项目国的经济发展</li> <li>加强中国企业与当地企业的合作</li> </ul>
参考案例	<p><b>国际标准</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>世界银行的《开发项目申诉机制设计和实施指南》和《如何注意：反馈事项：为世行资助的项目设计有效的申诉补偿机制》提供了有关如何设计和实施申诉机制、最佳做法以及如何操作该机制的程序</li> <li>亚行的《申诉补偿机制建设能力》和《问责制机制政策》提供了关于如何建立和运行申诉和投诉处理机制的全面指导方针</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中国国内劳动争议调解仲裁法要求地方政府建立与工会和企业代表共同解决问题的机制</li> <li>中国认监委的《中国国际承包商社会责任指南》指出，公司必须建立谈判和沟通机制，以支持员工的参与，并回应投诉和期望</li> <li>亚洲基础设施投资银行于2018年建立了受项目影响的人民机制和申诉补偿机制</li> </ul>	<p><b>国际标准</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>世界银行的《临时项目引起的劳动力涌入对社区造成不利影响的风险管理办法》为管理劳动力涌入的不利影响提供了指导，并明确了确保工人权利的责任</li> <li>联合国和国际劳工组织有一系列公约、政策和指导方针，概述了保护迁徙工人权利的做法</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>建设部和人力资源和社会保障部2004年的联合措施承认了项目开发商应最终负责支付工资的原则</li> <li>银监会《规范银行业服务企业“走出去”》，加强控制和风险防范的指导意见》明确指出，企业应维护当地居民和劳动者的权利，尊重当地文化，建立申诉机制</li> <li>中卡设有劳务人员投诉中心，负责处理员工投诉，保护海外员工</li> </ul>	<p><b>国际标准</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>亚洲开发银行的《国内优惠：采购指导说明》就如何在采购中纳入和使用当地货物和服务提供了全面的指导方针</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>发改委《私营企业境外投资行为准则》要求从事境外活动的私营企业积极为当地创造就业机会</li> <li>中国对外承包商会的《中国国际承包商社会责任指南》指出，开发商和公司应优先采购本地产品和服务，以促进本地运营和培养本地员工</li> </ul>

“一带一路”倡议以及成功实践一览			
	<p><b>建设“廉洁丝绸之路”反贪污/反贿赂监督、执法和报告机制</b></p>	<p><b>在中国驻项目主办国大使馆设立“一带一路”倡议单位</b></p>	<p><b>开发全新全面英文版可检索的“一带一路”项目数据库。</b></p>
如何实施？	<p><b>中国政府</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>采用“廉洁的一带一路倡议”平台，借助法律、政策文件、合同和谅解备忘录，使反腐败成为“一带一路”倡议的基石，建立举报和执法机制。</li> </ul> <p>国有企业、开发银行和承包公司</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>制定、实施并公布清晰的国际反腐败公约和行业最佳做法。</li> <li>从信誉良好的机构获得反腐败认证，凭此获得参与“一带一路”倡议项目的资格。</li> <li>培训员工解决腐败问题并减少腐败情况。</li> </ul>	<p><b>中国政府和中国驻项目东道国大使馆</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>组建由中国相关机构组成的单位，进行“一带一路”倡议的监督、协调等。</li> </ul> <p>新建“一带一路”倡议单位</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>监督中国开发商、承包商和有关人员的活动。</li> <li>扮演“一带一路”倡议中大众和商业联络点的角色，以此提高透明度。</li> </ul>	<p><b>中国政府</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在一个数据库中列出所有已完成的、正在进行的和预期的“一带一路”倡议项目，尽可能多地提供项目融资、设计、执行、参与方、项目条款等信息。</li> <li>数据库不仅应使用中文，还应使用英语和其他语言。</li> </ul>
有何影响？	<p><b>声誉</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>大面积有关腐败、贿赂的证据以及指控损害了中国和“一带一路”倡议的声誉。</li> <li>预防腐败有助于促进国际贷款人和承包商的参与。</li> </ul> <p><b>财政激励</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>腐败降低了项目效率，提高了项目成本。</li> <li>确保公共资金以透明的方式基于市场进行分配有助于降低财政风险。</li> </ul> <p><b>提高工程质量</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>确保合同的签订建立在物有所值和保质保量的基础上。</li> <li>腐败降低了基础设施项目的可持续性。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>与中国开发商保持联系并为其提供建议，确保其遵守当地法律，并促进其与东道国政府和民间社会组织互相协调。</li> <li>有助于确保争端解决机制和补偿流程的运作。</li> <li>参加与其他大使馆和东道国政府定期举行的捐助者援助小组会议</li> </ul> <p><b>沟通、当地了解</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>与其他捐助国大使馆以及东道国政府举行会议有助于相互协调并提高透明度。</li> <li>中国大使馆目前对“一带一路”倡议项目的关注不够，这限制了其对项目进行监督的机会。</li> <li>大使馆对当地语言的掌握、政治/社会情况的了解可以帮助开发商预防问题、避免错误。</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>发改委的《民营企业境外投资经营行为规范》鼓励在当地经营机构与中国驻外使领馆之间建立沟通渠道的行为。</li> <li>国资委发布的《关于加强中央企业境外廉洁风险防控的指导意见》强调要加强对境外人员的监督管理，加强监管部门之间的协调，建立境外诚信风险防控机构。</li> </ul>	<p><b>明确“一带一路”倡议</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>目前的“一带一路”倡议“门户”只包含少量信息。</li> <li>解决有关“一带一路”倡议包含哪些项目的困惑。</li> </ul> <p><b>邀请国际参与</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>提高项目透明度、大众了解度、以及大众参与度，提供更多参与机会。</li> <li>增加国际金融机构和供应商参与“一带一路”倡议项目的机会，从而提高项目质量和可持续性。</li> <li>对“一带一路”倡议进行分析和研究，为寻求参与的国家提供有用信息。</li> </ul>
参 考 案 例	<p><b>国际标准</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>联合国反腐败公约概述了反腐败各项条例，并提供了相关的预防、执行机制。</li> <li>经合组织的《关于打击国际商业交易中行贿外国公职人员行为的公约》提供了有关处理和减少腐败情况的指导。</li> <li>亚洲开发银行的《2015年廉洁原则和指南》详细介绍了打击腐败的机制、部门和政策。</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上，习近平号召“以零容忍打击腐败”，确立了建设“廉洁丝绸之路”的北京倡议。</li> <li>发改委2017年发布的《民营企业境外投资经营行为规范》和2018年发布的《企业境外经营合规管理指引》明确规定中国企业应遵守反腐败、反贿赂和反洗钱的有关要求。</li> <li>国资委与世界银行于2018年1月联合举办了一带一路沿线有关国家中国企业合规经营培训班。</li> <li>亚投行有关禁止行为的政策建立了报告机制、检举人保护机制、中止机制，目的是为了处理欺诈和腐败问题。</li> </ul>		<p><b>国际标准</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>亚洲开发银行维护的一个项目数据库可以访问世界银行资助项目的关键文件。</li> </ul> <p><b>中国先例</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>《一带一路生态环境规划》要求建立大数据平台、加强信息共享、加强合作。</li> <li>国家发改委和财政部为国内外投资、公私合营的项目维护了一个开放项目数据库。</li> <li>亚洲基础设施投资银行的一个有关拟议、批准项目的综合数据库，涵盖了有关项目的重要信息。</li> </ul>

## 附录：工作组成员

**WILSON ANG** 是 Norton Rose Fulbright 的合伙人，负责新加坡公司的监管调查以及合规实践。他致力于对商业道德问题和反腐败问题进行内部调查，并就风险管理、补救措施，以及为后续纠纷提供建议。他在设计和实施合规计划方面、进行反腐败尽职调查方面，以及在处理亚太地区有关贿赂、欺诈、制裁、洗钱/恐怖主义融资、网络安全、竞争法和违反金融服务监管等复杂敏感的问题方面拥有丰富经验。他与亚太经合组织反腐败与提高透明度工作组、联合国毒品和犯罪问题办事处，经济合作与发展组织以及国际律师协会协同工作。

**BRIAN EYLER** 是史汀生中心东南亚项目主管。他在中国生活工作了超过 15 年的时间。在过去的 10 年中，他与湄公河地区的参与者一同开展了广泛研究，并曾多次带领考察团在中国以及东南亚大陆进行参观考察。在加入史汀生中心之前，他曾担任云南大学 IES 昆明中心主任，以及云南省昆明市联合国开发计划署澜沧江 - 湄公河经济合作项目顾问。他的第一本书《大湄公河最后的日子》于 2019 年由 Zed Books 出版。

**AARON HALEGUA** 是纽约大学法学院美国亚洲法律研究所及其劳动就业法中心的执业律师、顾问、研究员。他是研究美国、中国以及国际劳工和就业法、诉诸司法、法律援助、纠纷解决以及商业、人权方面的专家。他目前的研究主要关注流动工人、贩卖人口和华侨工程劳动标准。Aaron 曾为苹果公司、国际劳工组织、福特基金会、国际劳工权利论坛、布朗大学和其他一些机构就中国，缅甸，泰国，马来西亚和墨西哥的劳工问题提供过咨询。他发表过各类书籍、法律评论文章和专栏文章。他是《谁将代表中国工人：律师，法律援助和劳工权利的执行》这份报告的作者。Aaron 拥有哈佛大学法学院的法学

博士学位，并且能够使用中文普通话交流、阅读和写作。

**JAMIE P. HORSLEY** 是蔡中曾中国中心高级研究员、耶鲁大学法学院客座教授。她还是布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心外交政策项目的访问学者。她的项目工作和研究围绕中国治理和监管改革问题展开。她曾担任耶鲁大学法学院中国法律中心执行主任。1981 年，她代表保罗·维克斯、里夫金德、沃顿和加里森律师事务所来到北京，协助公司进入新开放的中国市场。在被指定为合伙人后，她在香港负责该公司的大陆业务。随后，她在北京的美国驻华大使馆和和曼尼拉的美国驻菲律宾大使馆担任商务参赞，在摩托罗拉国际公司担任副总裁兼摩托罗拉中国政府关系主管，同时她也是卡特中心中国农村选举项目顾问。她拥有哈佛大学法学院的法学博士学位。

**MICHAEL KRAMER** 既是一名律师，也是一名顾问。他专门研究发展中国家的欺诈和腐败行为。他是国际反腐败资源中心的联合创始人。在进入私营部门之前，他曾担任美国司法部有组织犯罪和敲诈勒索部门的特殊代理人，负责调查和审理整个美国的腐败和欺诈案件。作为一名反腐败问题顾问，从世界银行到美国十大公司中的八家，再到美国联邦及州机构都是他的客户。除此之外，他还在 Paul Volcker 领导的独立调查委员会担任高级顾问，负责在伊拉克进行的联合国“石油换食品”项目。他不仅负责重大腐败和欺诈案件的调查，还为全球 80 多个国家的机构提供培训。

**TANG SIEW MUN** 是东盟研究中心负责人，尤索夫伊萨克东南亚研究所区域战略和政治研究项目高级研究员。他的主要研究亚洲安全、东盟与大国关系以及日本外交政策。在加入尤索夫伊萨克东南亚

研究所之前，他曾担任马来西亚战略与国际研究所外交政策与安全研究主任，以及马来西亚国民大学高级讲师。他拥有亚利桑那州立大学政治学博士学位。

**JENNIFER L. TURNER** 是伍德罗·威尔逊国际学者中心中国环境论坛主任和“全球瓶颈计划”主管。她曾发起了一系列会议和交流活动，并参与出版有关刊物，关注并探讨了中国所面临的多种能源以及环境挑战，特别是水资源和绿色公民社会问题。她还在屡获殊荣的 New Security Beat 博客上担任中国和水资源职位的编辑。近期，她与人合著完成《中国的水 - 能源 - 食品路线图》和《中国污泥山》。1997，他获得印第安纳大学伯明顿分校比较公共政策博士学位。

**MIMI ZOU** 是哈佛大学首位研究中国法律的研究员。她还是牛津深层技术争议解决实验室的联合创始人。邹博士的获奖研究主要集中在华人、比较商业、商业法律和技术领域。她定期为一些国际媒体提供有关中国法律的专家咨询服务。邹博士是英中协会特别顾问，该协会由英国外交和联邦事务部设立。她拥有牛津大学法学博士和法学硕士学位，还有悉尼大学经济学与法学一等荣誉学士学位。她是澳大利亚、英格兰和威尔士的执业律师。除了在学术界任职之外，邹博士还曾在国际商业律师事务所、联合国以及行政机关工作了超过 15 年的时间。她曾被亚洲协会评为“亚洲 21 青年领袖”。另外，她还曾入围 2019 年“英国亚洲女性成就奖”以及“澳大利亚杰出青年奖”。

我们还要感谢来自多边开发银行和私营企业的几位高级官员以及工作人员，他们是工作组的重要成员，但要求匿名。感谢中国人民大学重阳金融研究院在本项目调研中提供的大力支持以及报告中文版的发布。

本报告参考文献请参见 <https://asiasociety.org/policy-institute/navigating-belt-and-road-initiative>

## 本报告中文版参与人员

王文，中国人民大学重阳金融研究院执行院长

周洛华，中国人民大学重阳金融研究院副院长

胡海滨，中国人民大学重阳金融研究院副院长

贾晋京，中国人民大学重阳金融研究院院长助理

杨清清，中国人民大学重阳金融研究院院长助理

庄雪娇，中国人民大学重阳金融研究院院长助理

贺颺，中国人民大学重阳金融研究院办公室主任

王敏，中国人民大学重阳金融研究院信息中心执行副总编辑

杨云涛，中国人民大学重阳金融研究院党支部副书记、宣传委员、信息中心高级编辑

展腾，中国人民大学重阳金融研究院科研秘书

任巍，中国人民大学重阳金融研究院科研秘书、信息项目主管

武音璇，中国人民大学重阳金融研究院国际合作项目副主管

张灏筠，中国人民大学重阳金融研究院研究助理

邵建华，中国人民大学重阳金融研究院党支部组织委员、行政项目主管

刘亚洁，中国人民大学重阳金融研究院行政项目主管

中国人民大学重阳金融研究院实习生：张逢玥、王虹锦、周宇轩、王首妃、沈斯谦、赵文博、杨伯森

## 中国人民大学重阳金融研究院

Chongyang Institute for Financial Studies, Renmin University of China (RDCY)

印制

网址：<http://www.rdcy.org>

电话：010-62516305

公众微信号：rdcy2013

新浪微博：@人大重阳

地址：北京市海淀区中关村大街59号文化大厦6层

Add: 6th Floor, Wenhua Building, No.59 Zhongguancun Street,  
Haidian District, Beijing 100872 P.R.China



微信二维码



微博二维码