



上海国际问题研究院系列课题报告
SIIS Task Force Report

中国在拉美的 利益拓展与保护

Development and Protection of China's Interests
in Latin America and the Caribbean



2017年10月



<http://www.siis.org.cn>

中国在拉美的 利益拓展与保护

Development and Protection of China's
Interests in Latin America and the
Caribbean

2017-10



上海国际问题研究院系列课题报告 201703 号

SIIS Task Force Report 2017 no.03

© 本报告版权属于上海国际问题研究院

本报告仅代表课题组成员个人观点

Copyright © 2017 by the Shanghai Institutes for International Studies.

All Rights Reserved.

All views expressed in this publication are the sole responsibility of the authors.

2017

中国在拉美的 利益拓展与保护

Development and Protection of China's Interests
in Latin America and the Caribbean

目录 Contents

引言

Foreword 01

课题组成员

About the Authors 01

内容提要

Executive Summary 01

前言

Introduction 01

一、中国在拉美的利益诉

1.China's Interest in Latin America 02

二、中国拓展在拉美利益的新环境

2.Expanding China's Interests in Latin America under New
Environment 07

三、对中国拓展拉美利益环境的再认知

3.Re-examine the New Environment 07

四、政策建议

4.Policy Suggestions 02

SIIS

序

Preface

2015年1月，中国—拉美共同体论坛首届部长级会议在北京举办。习近平主席在论坛开幕式上指出：“我们要共同努力，实现10年内中拉双边贸易规模达到5000亿美元、中国在拉美地区直接投资存量达到2500亿美元的目标。”2016年11月，中国政府发布第二份对拉政策文件，全面阐述新时期中国对拉政策新的理念和主张。2017年5月，习主席在会见阿根廷总统马克里时强调拉美是21世纪海上丝绸之路的自然延伸。上述事件标志着拉美成为中国在发展中地区整体外交的重要板块，中拉关系进入战略引领、利益交融和全面发展的新时期。

伴随着中拉整体合作的稳步推进，中国在拉美的利益拓展和维护也步入了深水区。中国已经成为拉美第二大贸易伙伴国，拉美成为仅次于亚洲的中国海外投资第二大目的地。在全球经济仍然存在诸多不确定性的形势下，中拉之间日益增长的经济纽带对彼此的发展显得愈发重要。拓展和维护好中国在拉美的利益不仅有利于保护中国企业走进拉美的积极性，也有利于中拉双方实现共同发展、打造中拉命运共同体的远景目标。

拓展和保护中国在拉美的利益并不是一个容易完成的任务。相比于欧美国家在拉美的长期存在与经营，中国是拉美国家的新伙伴。中国与拉美之间的相互认知与磨合都将是一个长期的过程。拉美的地区环境与其他发展中地区也不尽相同，中国在非洲等地的经验并不能简单地复制到拉美。然而，相对于上述困难而言，更为根本性的问题是中国在拉美的利益到底是什么，以及中国能够为拉美带来哪些新的积极变化。

本院美洲中心课题组在既有研究基础上，围绕“中国在拉美的利益拓展与保护”这一主题进行了专题研究，提出了一些有益的看法。报告认为，相比美国战略忽视和中拉经济互补而言，中拉战略契合与相互重视在双方关系发展中扮演的角色更重要；在亲市场力量上台后，拉美一些国家的政治理念和发展思路出现重大转变，但对华关系仍有望保持外交优先；拉美期待中国在其未来发展中扮演更重要角色，这既是中国拓展在拉美利益的战略机遇，也要求中国树立更为综合、精细和可持续的利益观及实施战略。为此，报告建议加强对中国在拉美的利益分析，加强双方围绕发展战略的对话；加强与美国、巴西等地区战略力量的对话，强调和发展共同利益，防止零和博弈；重视通过机制性合作增信释疑，以更为稳健、互动和渐进的方式拓展在拉美的战略合作空间。

中拉伙伴关系是南南合作的典型范例，其深入发展对于构建新型国际关系和建设人类命运共同体具有重要启示。期待该课题组能够再接再厉，为中拉关系的健康发展做出新的贡献。

是为序。

上海国际问题研究院院长



In January 2015, the first ministerial meeting of China-CELAC Forum was held in Beijing. At the opening ceremony of the meeting, President Xi Jinping said that we need work together to achieve the goal of \$500 billion for bilateral trade between China and Latin America and \$250 billion for China's direct investment in Latin America in the coming decade respectively. China's second policy paper on Latin America and the Caribbean in November 2016 expounds the new concept and proposition of China's policy towards Latin America. In his meeting with Argentine President Macri in May 2017, President Xi stressed that Latin America was the natural extension of the 21st Century Maritime Silk Road. The above-mentioned events marked Latin America as an important part of China's overall diplomacy in the developing regions, and China-Latin American relationship entered into a new era of strategic guidance, converged interest and all-round development.

With the steady progress of the China-Latin American cooperation, China has also stepped into the deep water for its interest exposure and maintenance in Latin America. China has become Latin America's second-largest trading partner, and Latin America has become the second largest destination for China's overseas investment after Asia. Amid the uncertainties in the global economy, the growing economic tie between China and Latin America is becoming increasingly important to each other's development. Expanding and maintaining the interests of China in Latin America will not only help to protect Chinese enterprises enthusiasm in Latin America, but also help the two sides achieve the long vision of common development and building the China-Latin American community.

Expanding and protecting China's interests in Latin America is not an easy task to accomplish. China is a new partner of Latin America, compared with the long-term presence and operation of European and American countries in Latin America. The mutual recognition between China and Latin America will be a long-term process. Latin America's regional environment is not the same as other developing regions, and China's experience in places like Africa can't be simply replicated to Latin America. However, compared with the above-mentioned difficulties, the fundamental questions are what China's interests in Latin America are and what kind of positive changes China can bring to Latin America.

On the existing research, the Center for American Studies of SIIS has carried out special research on the theme of "Development and Protection of China's Interests in Latin America and the Caribbean", and put forward some useful views. It argued that compared with the strategic neglect of the United States and the economic complementary between China and Latin America, the mutual strategic conjunction played a more important role in the development of China-Latin American relations. After the pro-market forces took power, political ideas and development model in some Latin American countries changed significantly, but relationship with China were still expected to remain diplomatic priority. Latin America expects China to play a more important role in its future development, which is not only a strategic opportunity for China to expand its interests in Latin America, but also calling for a more integrated, refined and sustainable Chinese view of interest and implementation strategy in the region. To this end, the report proposes to strengthen the analysis of China's interests in Latin America, strengthen bilateral dialogues on development strategies, strengthen dialogue with strategic forces such as the United States and Brazil by emphasizing common interests and avoiding zero-sum game, strengthen mutual trust through institutionalized cooperation, and expand China's strategic cooperation space in Latin America in a more stable, interactive and gradual way.

The China-Latin American Partnership is a typical example of the South-South cooperation, and its further development is of great significance to the construction of new international relations and the building of human destiny community. We hope that the task force can redouble its efforts to make new contributions to the healthy development of China-Latin American relations.

This is the foreword.

Chen Dongxiao
President, Shanghai Institutes for International Studies
October 16, 2017

中国在拉美的 利益拓展与保护

Development and Protection of China's Interests in Latin America and the Caribbean

进入新世纪以来，拉美成为中国全球性外交的重要版图，双方利益融合进展到前所未有的程度，中国成为影响拉美未来发展的关键性外部变量。中拉论坛的顺利运作标志着中拉双方进入机制化、整体化合作的新阶段。2016年发布的《中国对拉美和加勒比政策文件》是中国政府第二份对该地区的政策文件，显示出中国对发展拉关系的持续重视和新时期发展对拉关系的战略规划。在世界经济复苏乏力、保护主义回潮和中拉经贸合作模式转型的新形势下，拓展和保护中国在拉美的利益需要更为综合、细致和可持续的战略设计。

在解释中拉关系快速发展的原因时，通常较为强调美国对拉美的忽略为中国在拉美带来了战略空间，以及中拉经济关系本身存在高度互补性。本报告认为中拉战略契合与相互重视扮演了更为重要的角色。这体现在双方强调互为重要发展伙伴的战略认知、重视在全球范围内寻求发展空间的国际体系观以及对相互尊重、互利共赢和共同发展理念的认可。

在中国经济进入新常态、拉美经济增长趋缓和部分发达国家贸易保护主义回潮的新形势下，拉美主要经济体在政治理念和发展思路上出现重大变化。在进入政治摇摆、经济转型且

亲市场力量占据上风的新时期后，拉美国家仍旧期待中国在其经济结构多元化和全面发展中扮演更加重要的角色。这种新形势既是中国进一步拓展在拉美利益的战略机遇，也要求中国在拉美地区构建更为综合、精细和可持续的利益观。

在中国实力快速上升、拉美独立自主能力增强、全球性问题重要性上升和大国与拉美互动升温的新态势下，中国在拉美的利益拓展和保护战略需在下述三个层面展开：第一，中国应加强对拉美的利益分析，加强在智库对话、人文交流和公共外交方面的力度，以互利共赢、交流互鉴和共同发展的理念指导中拉关系，成为致力于共同发展的战略伙伴。第二，加强与美国、巴西等相关战略力量的对话，避免误判彼此意图，强调和发展共同利益，防止零和博弈，拓展中拉在国际体系层面的战略新兴利益。第三，重视通过双边和多边的机制性合作增信释疑，以更为稳健的、互动式的、渐进性的方式拓展在拉美的战略空间。

报告建议中国从发展战略上互学互鉴、强化战略伙伴关系的引领作用、培育以可持续发展为核心的经济合作议程和推动中拉合作引领经济全球化走向深入等几个方面完善和实施中国的拉美的利益拓展与保护战略。

Since entering the new century, Latin America has become an important part of China's global diplomacy, and the interests of both sides have progressed to an unprecedented degree, and China has become a key external variable affecting the future development of Latin America. The smooth operation of the China-CELAC Forum marks a new stage of the institutionalized and overall cooperation between China and the region. China's policy paper on Latin America and the Caribbean issued in 2016 is the second one to the region, showing the Chinese government's continued emphasis on its regions with the region and the strategic planning for the development of this relationship in the new era. Under the new situation of sluggish world economic recovery, the resurgence of protectionism and the transformation of China-Latin American Economic and trade cooperation model, it is necessary to develop and protect the interests of China in Latin America in a more comprehensive, precisely and sustainable way.

Different from the view that the United States' ignorance of Latin America creating strategic space for China and the rapid development of China-Latin American relations as a result of a high degree of complementary between China and Latin America, the report argues the strategic mutual alignment and attention played a more important role. This is reflected in the strategic understanding of each other as important development partners, the international system view of seeking space for development in the global context and the shared views of mutual respect, mutual benefit and common development. Under the new situation of the new normal of China's economy, the slowdown of Latin American economic growth and the resurgence of protectionism in some developed countries, major Latin American economies have changed significantly in terms of political ideas and development models. In the new era of political swing, economic transformation and the rise of pro-market force, Latin American countries still expect China to play a more important role in the diversification and all-round development of their economic structure. This new situation is not only a strategic opportunity for China to further

develop its interests in Latin America, but also requires China to build a more comprehensive, precised and sustainable view of its interests in Latin America.

In the context of China's rapid development, Latin America's increased ability to strengthen itself, the high profile of global issues and the enhanced interaction between great powers and Latin America, China's interests in Latin America shall be developed and protected in the following three levels: first, China shall strengthen analysis of its interests in Latin America and enhance its dialogue, humanities exchange and public diplomacy with the region with the guideline of mutual benefit, win-win, and common development to achieve common development partnership. Second, China shall strengthen its dialogue with the United States, Brazil and other relevant strategic forces to avoid misjudgment, emphasize and develop common interests, prevent zero-sum game, and expand emerging strategic interest at the international system level. Third, China shall enhance its strategic space in Latin America through a more robust, interactive and progressive approach by bilateral and multilateral mechanisms of cooperation.

The report suggests China improve and implement its interests development and protection strategy in Latin America from the aspects of development strategy mutual learning, the leading role of strategic partnership, fostering economic cooperation agenda with sustainable development as its core, and leading economic globalization by deepening China-Latin American cooperation.

课题组成员

Task Force Members

牛海彬 上海国际问题研究院美洲研究中心副主任；国际
战略所所长助理

Niu Haibin, Deputy Director of the Center for American
Studies, Assistant Director of the Institute for
International Strategic Studies, SIISS

张明德 上海国际问题研究院美洲研究中心研究员

Zhang Mingde, Senior Researcher, Center for American
Studies, SIISS

楼项飞 上海国际问题研究院美洲研究中心助理研究员

Lou Xiangfei, Research Fellow, Center for American
Studies, SIISS

黄放放 上海国际问题研究院美洲研究中心助理研究员

Huang Fangfang, Research Fellow, Center for
American Studies, SIISS



前言

2014年7月，习近平主席在巴西利亚同拉美和加勒比国家领导人达成共识，双方决定建立平等互利、共同发展的中拉全面合作伙伴关系。2016年11月，习主席在秘鲁国会的演讲中呼吁双方铸就携手共进的中拉命运共同体。这为中国在拉美的利益拓展提出了极富建设性和前瞻性的指导思想。

拉美和加勒比是一个发展中国家和新兴经济体集聚的重要地区，是国际体系和全球治理中的一只重要力量，也是中国全球外交不可或缺的重要板块。作为21世纪海上丝绸之路的自然延伸，“一带一路”倡议已成为当前中拉合作的新抓手。中拉双方利益融合和增长迎来了新的历史机遇。

在上述新形势下，探索中拉经济关系迅速拓展的经验教训，深入分析中国在拉美的利益诉求以及双方的利益契合点，思考中拉经贸关系在当前形势下深化路径，以及中拉未来经济可持续增长的前景在多大程度上可受益于双方关系是本课题的重要努力方向。

一、中国在拉美的利益诉求

中国在拉美的利益诉求主要体现在中国政府两份对拉政策文件之中。

2016年11月24日发布的第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》进一步明确了新时期中拉关系的努力方向。在中国的国际战略中，拉美的定位是平等互利、全面发展的全面合作伙伴。中国对中拉伙伴关系的利益诉求体现在国际体系、全球治理、共同发展等不同层面，集中体现为“政治上真诚互信、经贸上合作共赢、人文上互学互鉴、国际事务中密切协作、整体合作和双边关系相互促进”的“五位一体”的伙伴诉求。

首先，新的对拉政策文件是从当今世界历史性变革的高度看待和培育中拉伙伴关系，这超越了传统的基于原材料和市场获取为内核的经济利益观。文件特别强调了多极化和全球化深入发展、新兴市场国家和发展中国家崛起的时代背景，视拉美和加勒比地区为国际格局中不断崛起的一支重要力量。在这种国际格局观的指导下，文件强调了中拉合作参与全球经济治理的重要性，包括国际经济金融组织和机制中的协调配合，推动亚太区域经济一体化，增加新兴市场国家和发展中国家在全球经济治理机制中的代表性，推动全球金融安全网建设，

强化网络安全和推动多边、民主、透明的互联网治理体系建设等；文件将落实2030年可持续发展议程列为中拉国际协作的重要内容，中方表达了为拉美推进落实2030可持续发展议程提供支持帮助的意愿；文件强调中拉经贸合作是一个开放的过程，中方愿在尊重拉美国家意愿的基础上同域外国家、国际组织和相关方开展三方合作，显示出中国支持建设开放型经济和经济全球化的先进理念。

其次，在中拉关系更为注重全面合作的新时期，拓展和保护经贸利益、实现共同发展仍将维持其优先性，并注入更多的可持续发展理念。纵观新的对拉政策文件，经贸领域用墨最多、规划最为细致和深入。在中国经济迈入新常态、拉美和加勒比经济增长整体陷入低迷的新形势下，中拉均面临着结构性改革、突破中等收入陷阱和应对贸易保护主义升温的内外挑战，需要通过创新思路、共同发展予以应对，中国第二份对拉政策文件的出台恰逢其时。中拉蓬勃发展的经贸关系如何深化、拉美未来经济持续增长的前景在多大程度上可受益于对华关系成为拉美的重要关切。经合组织发展中心、联合国拉美经委会和拉美开发银行在联合发布的报告中指出，“中国带动拉美发展相对来说时

间还不久，但却是推动拉美发展的关键因素，为其带来挑战与机遇。”^①针对拉美国家关切的中拉贸易结构存在工业制成品换原材料、中国对拉投资集中在少数国家以及侧重能矿等关切，新的政策文件强调互利合作与共同发展，推动中拉经贸合作加快提质升级。在经贸合作领域，新政策文件明确了包括贸易、产业投资及产能合作、金融、能矿、基础设施、制造业、农业、科技创新、航天、海洋、海关质检、贸易投资促进和经济技术援助等 13 个重点，并提出各自的配套政策。

新的经贸合作议程具有下述鲜明特点。首先，该议程颇具综合性与广泛性，显示出新时期中拉经济关系的全面性。在传统的贸易之外，投资和金融作为新的引擎将在未来的中拉经济关系中扮演更为重要的角色。其次，该议程富含许多新的经济合作理念，显示出新时期中拉经济关系的前瞻性。比如，在贸易上注重健康平衡发展与结构多元化；注重提升拉美国家自主发展能力；坚持企业主导、市场运作、义利并举、合作共赢原则；注重科技创新的联合研发；注重生态环境保护等。第三，该议程包含诸多政策工具和制度安排，显示出新时期中拉经济关系的创新性。政府与社会资本合作（PPP）模式、强化服务贸易和电子商务、商讨贸易便利化安排以及经济技术援助注重发展规划和经济政策咨询等，这些政策与制度设计为中国在拉美的

利益拓展和保护提供了更好的机制保障。

第三，中国注重中拉全面合作关系的推进，经贸合作与其他领域的合作相辅相成、难以偏废。在中拉各领域合作的政策设计中，新的政策文件也包含了诸多与经贸合作息息相关的内容。比如，在政治领域，进一步加强发展经验交流，中方设立国际发展知识中心，中拉政府间对话与合作机制包含经贸混委会的设置等，从而有利于在更了解彼此商业文化和发展理念的情景下开展经贸合作；在社会领域，加强社会治理、社会发展、环保气变与减灾、减贫与卫生等方面的合作，从而帮助拉美改进中企较为担忧的社会治安因素，降低环保、灾害和疫情对经济活动的消极影响；在人文领域，注重教育与人力资源培训、媒体交流和旅游合作，特别是探讨更多直航与消费者保护等政策，这些举措有助于为中资企业在拉美业务开展提供符合要求的人力资源和互联互通支持。

新的对拉政策文件将新阶段中拉合作的领域细分为政治、经贸、社会、人文、国际协作、和平安全司法、整体合作以及三方合作等八个领域，提出了一系列符合国际发展大势和中拉共同发展需求的重要主张。^②如此众多的合作领域表明，中国是从构筑人类命运共同体，应对多极化和全球化深入发展，推动新兴市场国家和发展中国家崛起、实现中国民族伟大复兴的高度来看待中拉关系。新文件规划了中拉在政

① OECD、联合国、CAF：《拉丁美洲经济展望 2016：与中国建立新型伙伴关系》，2015 年。

http://www.oecd.org/dev/Overview_%20LEO2016_Chinese.pdf. [2016-05-06].

② 张润：《汇聚战略共识，助推中拉务实合作》，载《拉丁美洲研究》2016 年第 6 期，第 4 页。

治、社会和人文交流方面的合作议程，这有利于拉近中拉人民之间心灵的距离。这种合作议程的全面性凸显了中国在拉美的利益超越了单纯的经济利益，而是致力于构建全面发展的全面合作伙伴关系，从而为构建新型国家间关系提供新的范例。

中国新的对拉政策文件，从官方层面明确反对那些注重零和博弈、势力范围等传统看法，提出了如何看待中拉关系中第三方等问题。这种官方立场有利于在中拉关系的政策设计和学术研究中提升对拉美战略重要性的认知，摒弃拉美是美国势力范围以及中拉关系重在谋求经济利益等旧的思维定式。由此，有关各方有望对拉美在国际体系中的重要性、中拉关系对国际关系的启示以及中拉关系的全面性和可持续性做出较为准确全面的评判，并在此基础上拓

展和保护中国在拉美的利益。

与传统地缘政治学过于强调基于权力和安全竞争的零和思维不同，拉美的地缘形势反而因中拉关系的发展而有所优化。中国在拉美不断增加的经济利益不是为了在拉美地区谋求霸权，事实上也没有加剧拉美的地缘政治竞争，而是在某种程度上推动美拉、美古关系互动趋于优化。伴随中拉关系快速发展而来的中国的利益增长以及美拉关系的优化说明，互利共赢的国家利益观和正确的义利观等富有中国特色的外交理论对国际关系发展起到了积极的影响。这种理论视角有利于中国把握拉美地区合作、拉美新兴大国崛起和中拉关系持续健康发展等机遇，进而有助于更深入地思考中国的全球角色、国际角色和海外利益。

二、中国拓展在拉美利益的新环境

（一）国际秩序层面的新变化

从国际秩序层面来看，中美在全球范围内的互动日趋深入、拉美地区秩序正在重新塑造之中，这是制约中国对拉美战略选择与利益认知的结构性因素。中国战略研究界不宜再将拉美视为美国“后院”，因为拉美国家的自主性在新世纪以来已经有实质性提升，美国至少在奥巴马政府任内正式放弃了“门罗主义”的官方用语。巴西等拉美大国的地缘战略眼光已经不仅仅局限在地区，而试图借助地区合作和国际协作实现全球抱负。南美的地区合作机制已经覆盖到政治、经济和军事等主要领域，拉共体成为覆盖拉美和加勒比地区所有国家的地区机制。这些新机制提升了拉美自主处理地区事务的能力，为中拉建立整体合作提供了机制平台，也逐渐提升了拉美国家在对华互动中形成本地区战略的能力。

在某种程度上，中国在拉美的利益拓展起到了优化拉美地区秩序和提升拉美国际地位的作用。国内外对于中国在拉美的利益分析已有不少，总体上呈现出两种观点：一种观点认为中国对拉战略主要是因应美国的“重返亚太”战略，因而主要是出于地缘政治的考量，以便拓宽中国的战略空间，经济利益不是主要诉求；另一种观点认为中国在拉美的利益诉求主要是

经济层面的，主要服务于中国的富裕产能和资本走出去的需求，因此，拉美是中国企业的原料来源地和潜在的消费品市场与投资目的地。

上述两种观点虽强调中拉关系的不同侧面，但说明了中拉关系的发展的确兼具战略与经济效应。美国政府通过宣布门罗主义的终结以及启动美古关系正常化进程，在拉美呈现出积极的战略调整态势，其中很大一部分原因是拉美国家借助中国因素提升了战略自主性。

从趋势来看，中国海外经济利益的拓展势必推动对外关系全面性的提升，这对中美两国在拉美的未来互动提出了新的命题。中国近年来与拉美的经济关系引起了美国较多的关注，特别是对中国在拉美经济利益拓展的战略动机与效应的担忧，中国面临进一步阐释其拉美战略和在拉美利益诉求的压力。美国部分智库的分析报告和智库人士甚至认为中国在拉美的利益拓展对拉美的工业化进程、民主质量和发展模式产生负面影响，进而期待中国利用在拉美的经济纽带施压拉美国家改善内政。^①这种态势与目前两国在亚太地区的互动有某种类似之处。尽管美国在亚太更强调其军事和安全利益，但美国对中国在拉美的利益拓展也是心存疑虑。

特朗普政府上台以来，其退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、修建美墨边境墙、强硬的

移民和贸易政策以及要求重新谈判北美自由贸易协定（NAFTA）的姿态加剧了美拉关系的不确定性。在这种战略不确定性加剧的形势下，墨西哥、秘鲁等拉美经济体开始更多地将目光转向亚太和中国，这势必强化中美拉在拉美地区秩序上的互动，从而引发中国在拉美利益拓展的地缘环境变化。

（二）拉美地区环境的新变化

2016年，在经济增速明显减缓和分化的背景下，拉美政治生态出现相当程度的右转、重新重视与发达国家合作的迹象，这使得中拉经济合作的地区环境更趋复杂。地区形势出现左降右升态势，地区一体化面临深度调整，中拉整体合作环境趋于复杂。拉美政治生态右转在南美三国的表现尤为突出：巴西总统罗塞夫在弹劾中去职结束了劳工党14年的执政，阿根廷左翼执政联盟12年的执政期结束，委内瑞拉左翼力量丧失对该国立法机构16年的掌控。鉴于三国在左翼力量执政期内均高度重视对华关系，且对地区国家的对华战略具有示范效应，其遇挫后外交战略的变化对我国在拉美的利益拓展造成的冲击效应引发广泛关注。

政治上，受世界经济低迷和国内治理不善的综合影响，拉美多国特别是阿根廷、巴西和秘鲁呈现左降右升的政治格局。拉美左翼力量

受挫后对自身失误的理论反思也还没有完成，左翼的地区影响力难以在短期内挽回颓势，而中右翼势力并未完全放弃左翼推行的社会发展政策，也没有对未来发展模式形成成熟的看法。值得注意的是，部分国家中右翼力量上台后，兼顾市场与社会的中间道路仍有竞争力。拉美仍有玻利维亚和厄瓜多尔等多国掌握在左翼力量手中，而执政的右翼也常常未能占据国会多数。

左翼力量近年推动的社会包容、南方外交等具有进步主义的议程代表了一种结构性变化，即便右翼上台后对此也要在相当程度上予以继承。由于经济困难、财政能力下降和政治改革受挫，社会议程受到经济衰退拖累，社会矛盾比较突出。拉美国家民众对政治阶层的信任度普遍下降，公众对官员腐败、治安状况、社会保障、教育与就业等问题关注度上升，新晋中产阶层面临重新返贫的巨大压力。当前左翼受挫的主要原因是长期执政条件下的腐败、政策缺乏新意和失去改革动力等弊病，而很难归结为道路选择的方向性错误。在面临巨大政经和社会危机的形势下，经过危机洗礼的中左翼政党在迎来新领导人后仍可能在选举政治中重新得势。

经济上，拉美经济自2014年起遭遇挫折，国别表现分化明显，中美洲和加勒比好于南美

① See R. Evan Ellis, "America's Strategy for Latin America and the Caribbean," *Air & Space Power Journal*, 2016; Ted Piccone, "The Geopolitics of China's Rise in Latin America," *Geoeconomics and Global Issues*, November 2016; Shannon K. O'Neil, "Opportunities for U.S. Engagement in Latin America," Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 2nd Session, 114th Congress.

洲，太平洋联盟好于南方共同市场。该地区在2015年和2016年经济出现连续衰退，失业率攀升。拉美经济表现不佳固然有世界经济环境整体低迷、初级商品超级周期结束等原因，但主要原因是巴西、阿根廷、委内瑞拉等拉美大国错失调整产业结构和改善基础设施的战略机遇，福利政策超过了财政能力。^①拉美经济增长总体趋缓、分化明显，结构性转型困难较大。拉美经济体的表现又因其对原材料和初级产品出口的依赖程度不同而表现各异，依赖程度轻的墨西哥经济表现较好，而依赖程度高的委内瑞拉、巴西等国经济衰退和财政困难突出，严重拖累地区经济的整体表现。面对这些增长困难，拉美国家普遍重视推动结构性改革和探索可持续发展道路，但受制于外部环境和内部经济结构、政治斗争等因素，这些努力需要数年的调整期才能显现成效。

基于上述形势，拉美国家重点在两个方向上开展努力：一是在全球范围内寻求更多经济伙伴，继续深化对华经贸关系，重点拓展与东南亚的经济纽带，重振与美欧的传统经济关系；二是继续推动拉美地区一体化，为国内产业升级寻求更大的地区市场。然而，拉美在全方位拓展海外市场上困难重重。在对美方向上，美古关系解冻、支持哥伦比亚和平进程虽改进了美国在拉美的形象，但美国对拉美的实质性投入仍然有限，基本处于“有政策无投入”状态，

而特朗普政府的经济民族主义政策更加剧了美拉关系改善的难度。在欧盟方向上，由于法国等欧盟国家的农业保护政策，南方共同市场（南共市）与欧盟的自由贸易谈判久拖不决。

拉美一体化是拉美国家增强自主发展能力的政治努力。当前，拉美一体化出现机制林立、叠床架屋、中心多元的情形，拉美有影响力的国家都希望引领一体化进程，但均缺乏足够的领导力和公共产品提供能力。拉美一体化遭遇上述挫折的原因大致有二：一是地区领导国家的意愿和力量不足以统领地区合作；二是地区经济一体化程度不高，依赖外部伙伴的经济格局没有发生质变。此外，欧盟一体化受挫的心理映射和美国经济民族主义兴起也对拉美一体化产生了消极影响。拉美与加勒比国家共同体（拉共体）、南美国家联盟（南盟）、太平洋联盟和南共市是当前拉美最主要的地区组织。其中，拉共体主要是对地区团结和身份认同的一种政治建设，缺乏经济领导力。南盟和太平洋联盟更具经济影响力，但前者因巴西、阿根廷等核心国家的政策调整而动力弱化，后者提倡的自由化合作模式缺乏项目支撑而流于空泛。南共市受委内瑞拉问题的拖累和关税同盟的约束而趋于松散。比较而言，主张市场经济和开放的太平洋联盟前景更好。

^① See Shannon K. O'Neil, "Opportunities for U.S. Engagement in Latin America," Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 2nd Session, 114th Congress.

（三）拉美对中国的新需求

过去 20 余年，中国与拉美国家越来越密切的经济往来是中拉关系最显著的特征。中拉贸易量的激增和原材料价格的高企见证了中国在经济方面对拉美地区的重要性。与中国强有力的经贸关系一度被视为是拉美国家平稳应对 2008 年国际金融危机和新世纪以来拉美国家民生改善的积极因素。然而，对于如何看待中拉经贸关系发展对于拉美的影响、中国能否取代美欧对拉美发展的重要性等问题，学术界一直存在争议。^①随着中拉经济增长近年来的同步放缓，中国作为拉美重要经济伙伴的作用更富争议，如何看待中国经济进入新常态的影响及中拉经贸关系的前景成为热点话题。中拉关系在整体向好之余，面临着提质升级和全面发展的新需求。

在当前经济低迷的打击下，拉美开始反思其增长模式以及中拉经贸关系对拉美增长的作用，试图就如何抓住下一阶段中国机遇与处理好中拉经贸关系做出国内调整和地区性整体反应。^②中间偏右的政治力量通过选举在阿根廷上台执政，在委内瑞拉掌握了议会多数，或者通过议会道路在巴拉圭和巴西等国获得行政权。

这与新世纪以来左翼力量长期执政的政治环境很不相同，是新阶段中拉关系需要应对的新情况。正如有些学者指出，拉美很多左翼政府采取的政策与中国有共同点，即国家在经济生活中被赋予重要角色。^③然而，拉美左派在应对经济减速挑战上缺乏良策，陷入发展道路上的再次迷失，从而为右翼力量的上台提供了空间。^④中间偏右力量上台执政后，其执政思路更加强调市场的作用和重视发展对美经贸关系，中国作为这些国家重要经济伙伴的地位有降低之虞。

拉美学者对中拉经贸关系经常提出下述提醒，即中国有明确的对拉美经济合作战略、政策和目标设计，而拉美无论是单个国家或者整个地区都缺乏明确的对华经济战略。^⑤在此逻辑下，一些拉美学者建议对中国公共部门在中拉经贸关系中的角色进行深入研究，特别是其带来的法治问题、长期目标冲突、资源对国家安全的影响和公平贸易等方面的挑战。^⑥拉共体在某种程度上也被拉美国家作为协调制定对华整体战略的重要平台。然而，拉美国家在对华经贸关系中的获益和受损程度不一，这与拉美各国的产业结构、比较优势和贸易政策的差别高度相关，拉美地区要整合出一致的对华整体战

① [英] 莱斯·詹金斯著，郝诗楠译：《拉丁美洲与中国：一种新的依附关系？》，载《国外理论动态》，2014 年第 2 期，第 65-73 页。

② ECLAC, Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2016. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40214/1/S1600414_en.pdf. [2016-6-16]

③ Wilson Centre, Latin America and China: What Do They Mean for Each Other? October 2011, p. 15. <https://www.wilsoncenter.org/event/latin-america-and-china-what-do-they-mean-for-each-other>. [2016-6-16]

④ [澳] 约翰·多施、大卫·古德曼著，张春满译：《中国和拉丁美洲：互补、竞争和全球化》，载《国外理论动态》，2014 年第 2 期，第 75 页。

⑥ 参见高波：《发展道路上的再次迷失——2015 年拉美地区形势综述》，载《拉丁美洲研究》，2016 年第 1 期，第 1-14 页。

略确实非常困难。在一些拉美学者看来，拉美国家在对华经贸关系中已经产生五类国家：受损国家、高度受损国家、高度受益国家、较多受益国家和较少受益国家。^①这种分类虽然有助于理解拉美经济的复杂性，但不能静态地看待这些分类。比如墨西哥与中国之间在贸易上更多是竞争关系，但随着墨西哥在能源、基础设施等领域对外开放政策逐渐实施后，中墨经济合作的情形就会有所改善。尽管拉美各国难以形成一致的对华战略，但拉美普遍希望能利用好中国的投资、技术和市场实现自身的发展，降低静态的比较优势，增加动态的比较优势。在国内经济改革基础上利用好中国对拉基础设施、产能合作的机遇，切实对华经济纽带中获得发展收益，成为拉美对华战略新共识。

政治上，加强对华关系成为超越左右和朝野的战略共识，提升与中国的治国理政交流成为新的战略需求。拉美政治虽出现左右钟摆效应，但左右势力主要围绕内政和社会议题进行斗争，重视市场经济、民主政治和社会包容的主线没有变，发展对华友好关系的战略选择没有变。中智自贸协定正在进行升级谈判，在特朗普政府宣布退出 TPP 后，智利邀请中国出席 2017 年 3 月在该国举行的亚太区域经济一体化高级别对话会。有着长期在美国工作经历的秘鲁新总统库钦斯基在当选总统后选择首访中国。阿根廷和巴西在中右翼领导人上台后，也都重申了对华关系仍然是外交优先方向的立场，彰

显了对华关系在拉美新一代领导人心目中的重要性。拉美国家对于中国在国际事务、拉美民主治理、可持续发展等方面的影响关注度上升，特别是中国如何在委内瑞拉国内治理、拉美经济结构调整和哥伦比亚和平进程上的作用高度关注，另外也对事关国际和平的中美关系走向等重大战略问题予以关注。

在拉美的专题调研中，课题组发现拉美国家精英对中国治国理政和经济发展经验表现出较大兴趣。拉美经委会近年来也加强了对中拉经济关系的专题研究，双方在克服中等收入陷阱、推进创新和包容性增长等方面具有共同需求。与中国互学互鉴已经在拉美成为一种超越左右的地区性需求，有望成为中拉关系的新内涵和增长点。具体而言，拉美国家对于中国利用外资的成功经验、中长期战略规划能力、处理国家与市场的关系、培育创新能力、渐进式改革等方面的经验很感兴趣。拉美历史上奉行的资源民族主义、进口替代、全面实施新自由主义、大力推动社会议程等做法都有失偏颇，而中国的战略更为稳健和均衡。中拉发展阶段相似、都面临如何突破中等收入陷阱、实现可持续发展的任务，加强治国理政的交流也有助于更好地理解 and 把握中国下阶段发展战略带来的机遇，提升本国的战略规划能力。

经济上，拉美国家期待借助中拉经济合作的提质升级，力促中国在拉美经济多元化和可持续发展中发挥更大作用。拉美积极肯定中国

^① 吴洪英：《中拉关系正在“升级换代”》，载《现代国际关系》，2015 年第 2 期，第 20 页。

“1+3+6”的经济合作框架和目标，谋求用好中国在中拉论坛框架下设立各类发展基金，对中国推动的“一带一路”倡议表示关注并希望积极参与其中。拉美国家意识到中拉经贸合作存在相互开放市场不够，投资上拉美国家的环境和政策激励做得不够，创新与技术上双方还需探索有效合作途径等问题。拉美国家期待与中国加强关键信息分享和战略规划上的合作，弥补其信息不足和规划能力不强的缺陷，把握好中拉产能合作和产业对接的发展机遇。

21世纪以来中拉经贸关系取得实质性发展，在中国经济步入新常态后，拉美国家对中国的关注更为突出。国内学术界比较侧重从积极方面论述中拉经贸关系的成就与机遇，认为中拉双方的相互依存度前所未有上升，形成相互倚重、共同发展的经贸关系新格局。^①这种积极评价在国际上也引发一定程度的共鸣。然而，在国外学术界始终存在着对中拉经贸关系的担忧，这种担忧情绪一直伴随着中拉经贸关系成长的左右，不仅在中拉经贸关系突飞猛进时存在，而且在近年来中国经济迈入新常态、拉美地区经济整体减速的新形势下有所加剧。

对中拉经贸关系及其影响的担忧主要源于

对中拉经贸关系的模式、重要性和影响力的复杂认知。一种观点认为，中拉经济纽带近年来快速发展到影响拉美地区国家演进和处理地区一体化的程度，从而提升了中国在该地区的战略影响力。该观点认为虽然这种影响力为拉美的发展提供了更多的金融和基础设施等发展资源，但中国强调通过国家间关系为企业打开市场，采取了规避市场竞争和严格的环保与劳工要求的模式，降低了中拉经贸关系对拉美发展的积极影响程度。^②另一种观点则认为中拉经贸关系模式具有南北关系的特征，中国主要以工业制成品交换拉美的原材料和初级产品，中国对拉美的投资也以农矿和能源领域为主，虽然这种模式带动了拉美在新世纪以来的快速增长，但也加剧了拉美国家对初级产品的依赖程度，不利于拉美经济实现可持续增长。^③还有一种观点认为，中国在拉美的经济存在并不均衡，中国与左翼力量长期执政的巴西、阿根廷、委内瑞拉、厄瓜多尔等国的经贸关系更为密切，中国2005年以来对上述四国的贷款占据对拉美地区贷款总额的91%，而这些国家在2008年国际金融危机之后的表现相对乏力，中国与这些国家的经贸关系面临的挑战也更为严峻。

① Mario Esteban (coord.), "China in Latin America: Repercussions for Spain", in Real Instituto Elcano Working Paper, No.3, October 2015.

② Kevin P. Gallagher and Roberto Porzecanski, *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*, Stanford University Press, 2010.

③ Kevin P. Gallagher, Amos Irwin, and Katherine Koleski, "The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America", *Inter-American Dialogue*, February 2012. <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/GallagherChineseFinanceLatinAmericaBrief.pdf>. [2016-6-30]

文化上，拉美国家许多学者认为中拉关系不只是经贸关系，希望加强中拉文化交流和人员往来。拉美加强中拉文化交流的期待呼应了习主席关于建设中拉命运共同体的主张，文化交流成为中拉整体合作亟需强化的领域。在部分拉美国家，政府与民间对中拉关系的认知存在一定的反差，民间对华或者缺乏认知，或者不能正确认知。拉美大部分国家缺乏既通语言又有专业的人才，中拉关系的研究和相互认知常常需要借助美国等第三方的研究成果和媒体。中拉学术界和智库的合作研究和直接交流刚刚起步。拉美的中国研究正在兴起，但面临所在国投入不足和人才缺乏的窘境。拉美青年了解中国的兴趣日渐浓厚，但了解中国和到中国学习的机会不多，中国内高校英文授课比例低也在一定程度上降低了拉美学生来华学习的积极性。中拉媒体合作面临资金和时差的制约，拉方媒体期待更多地与中国专家合作，以便及时、准确和深度报道中国政治经济生活的重大变化。

拉美对于如何认知中国在拉美一体化进程中的影响也存在分歧。一种观点认为中国与拉美国家的双边关系客观上降低拉美国国家对一体化市场的需求。另一种观点认为中国强调中拉整体合作，特别是中拉论坛提供了机制化的互动平台，有利于拉美国家思考地区合作和协调酝酿对华整体战略。乌拉圭总统巴斯克斯 2016 年访华时提出建立乌中自贸区的设想，这一设想引起巴西、阿根廷等南共市成员国的强烈关注，强调乌拉圭签订任何外部自贸协定都必须通过集体谈判达成。上述情形表明，中拉关系

深化后复杂性随之加大，这要求中国进一步平衡双边和整体两个合作路径。当然，这种分歧也显现了中拉加强战略对话、构筑战略认知和信任的重要性。

三、对中国拓展拉美利益环境的再认知

针对上述涉及国际秩序、地区环境和
中拉关系的新变化，中国如何正确
解读和认知这些新变化对于拓展和保护中国未
来在拉美的利益至关重要。

（一）对中拉关系新阶段的第三方因素的再认识

自小布什总统以来，拉美在美国的对外战略中一直处于边缘位置。小布什政府深陷中东和阿富汗的反恐战争，奥巴马政府致力于从“两场战争”中脱身，力推亚太再平衡战略，同时应对俄罗斯的战略扩张，均无暇顾及拉美。奥巴马政府在最后两年的任期内，运用行政职权积极推动美古关系转寰是十余年来美拉关系最为积极的进展。在美国经济复苏、美国对拉美战略调整的背景下，拉美重新重视对美经济纽带，中美在拉美的竞争色彩有所增加。这种观点迎合了美国的拉美学界流行一种论调，即美国外交重点转移至中东和亚太后在拉美形成了战略真空，而中拉经贸关系自新世纪以来的强化就是利用了这个战略真空，因此强调美国应更多从国际关系而不是国内民主、人权等角度

看待美拉关系^①。这种观点忽视了美拉、中拉关系自身存在的内在逻辑。

事实上，美国是在美拉峰会因古巴问题遭遇拉美国抵制等现实困境，以及奥巴马政府构筑外交遗产等因素作用下，奥巴马政府在第二任期后期大力推动美古关系正常化进程，美国的拉美战略由忽视转为重视。美国重新重视拉美的战略得到较好的国际支撑，包括拉美经济增速趋缓后主要经济体发生政治右转，美国经济近年来表现较好，带动墨西哥等与美国关系密切的经济体增速快于巴西等经贸关系与中国关系密切的南美经济体，加上奥巴马政府在任内推动跨太平洋协定谈判取得阶段性成果的吸引力，美国重新重视拉美的战略姿态吸引了巴西、阿根廷等拉美大国新任领导人的目光。

从经贸关系的结构来看，美国从拉美进口为数可观的附加值较高的工业制成品，而且是拉美的首要外来直接投资国，这对致力于推动工业化进程的拉美国家来说很具吸引力。欧洲首要经济体德国对拉美的需求主要是确保能源和资源供给安全，这与中拉经贸关系有类似之处，但德国与中国相比更加关注对拉美能源效

^① Christopher Sabatini, "Rethinking Latin America", in *Foreign Affairs*, Vol.91, No.2, March/April 2012, pp.8-13.

率、环境保护和发展合作等方面的投入，这也为德国在拉美赢得不少软实力。^①欧美通过推动跨区域自由贸易议程在经贸关系的规则层面上挑战中拉经济合作，中国与拉美相关经济体的经贸关系面临机制化不高的局限。欧美在对拉关系中的弱势是农产品市场的保护主义，其经济合作更多建立在私人企业和资本的合作意愿之上，更多考虑拉美本身的投资环境而非政府意愿。在拉美面临更加多元化的选择和各具比较优势合作伙伴的新格局之下，中国发展对拉经贸关系将面临更多竞争，因此中国需要提升自身的合作优势和战略进取精神，寻求中拉经济合作的契合点。

美拉关系在奥巴马政府时期的进展遭遇到特朗普政府的挑战。特朗普政府如何处理美拉关系引发拉美国家的广泛关注。从特朗普总统在大选以及执政初期的表现来看，拉美已经成为观察其内政外交政策走向的重要对象。从议题上看，特朗普政府非常关注非法移民、退出“跨太平洋伙伴关系”（TPP）、重新谈判北美自由贸易协定以及“美国优先”为主体现出强烈的保护主义和民族主义倾向，这些议题均直接涉及拉美国家。特朗普在应对这些议题上表现出强势与单边主义态势增加了美拉关系的不稳定性，而美拉关系在特朗普任内最大的隐忧则是双方在国际关系中理念的摩擦与错配。特朗普政府的内顾与拉美新一代领导人的外向形成

了鲜明的反差。

特朗普政府任内美拉关系的紧张被解读为中国利益在拉美拓展的机遇，然而这种解读暗含有较强的零和博弈色彩，也缺乏对全球化时代中美拉互动的深刻认知。以墨西哥为例，美墨关系紧张固然为中墨发展更密切的经济关系提供了机遇，但如果北美自贸协定受到较大破坏，中国在墨西哥旨在开拓美国市场的投资将面临较大的消极影响。美国在致力于帮助拉美国家提升制度能力、打击跨国有组织犯罪以及发展经济的援助消减之后，也会对拉美的整体营商环境造成较大的破坏，从而间接损及中国在拉美的经济利益。

事实上，中拉经贸关系的发展高度受制于美国在其中发挥关键作用的国际经济体系的结构制约。在分析拉美经济近年来的增长困难时，学术界一方面将此原因归咎于拉美国家内部存在的脆弱性，另一方面则认为中国经济放缓所致。这种分析的偏颇之处在于过于突出中国因素，而忽略了世界经济不景气、国际能源格局变化以及美元霸权等重要外部因素。美国逐步退出货币量化宽松的预期提升了美元价值，美国国内能源创新使其成为石油出口国，加上发达经济体复苏步伐的缓慢均对原材料和能源价格形成打压，因此以美元计价的中拉贸易近年来出现了价格而非体量的下降。智利前驻华大使在接受美洲研究所的访谈中曾指出，

^① Thomas W. O'Donnell, "Competing with China in Latin America: Is Germany Losing Its High-tech Advantage?", in DGAP, August 19, 2013. <https://ip-journal.dgap.org/en/article/24174/print>. [2016-7-1]

智利出口到中国的铜总量没有变化，只是价格下降到每磅 2.5 美元以下。^①

事实上，在全球化背景下中拉经贸关系的发展高度受益或受制于国际体系层面的因素。这种源自国际经济体系层面的重要结构性因素是分析中拉经贸关系表现时较少讨论的重要方面，从而导致在双边层面对中拉经贸关系前景的悲观预期和不当批评。美国再工业化政策和收紧流动性举措导致国际资本回流美国，从而对中拉双方的增长均形成打压。从中国对拉美能源、资源和原材料的长期需求来看，参照美国、德国等工业化国家的历史经验和中国自身的资源禀赋、竞争力和就业压力，中国不会选择制造业空心化的发展路径，加上中国中产阶级成长带来的消费升级需求，因此将会维持对拉美原材料和初级产品的长期需求。伴随中国优势产能和资本走出去，拉美的工业化进程也将有所受益。

（二）对拉美增长潜力的再认识

国际社会通常习惯于从中国经济发展需求的视角看待中拉经贸关系，而忽视了拉美本身如何在全球化条件下吸引中国经济合作的视角。

事实上，拉美地区自身的发展战略以及投资环境的吸引力对于中拉经贸关系的影响日趋显现。中国企业运作的日趋全球化也对拉美的营商环境提出了更高的要求。经过近 20 年的积累与互动，中国企业在投资拉美的认识水平、投资策略和风险管控上都有了长足的进步，特别是环境保护方面的意识和能力均明显增强。^②然而，中国企业在墨西哥高铁等项目上遭遇的挫折表明，中国企业对拉美国家投资环境的复杂性认识仍然不足，这也是抛开获得技术和管理经验等原因之外，中国企业亲睐前往发达国家投资的重要原因。中国在委内瑞拉等拉美国家近年来遭遇的困难也与这些国家的经济政策与营商环境有关。有学者将拉美国家的不利投资环境总结为需要予以防范的国家风险。^③这种国家层面的政治风险很难在双边关系中予以解决，比如对该国投资环境产生很大影响的政治因素很难在国际关系中予以防范。针对这些投资环境的风险，中方投资拉美时到底采纳西方评级公司的投资标准和防控风险的做法，还是制订具有中国特色的投资与风险管控措施，目前还没有成熟做法，这也是制约中国企业进入拉美地区的重要因素。

① Institute of the Americas, "Chile and China Search for New Areas of Economic Engagement", 2015. https://www.iamericas.org/documents/interviews/Chilean_Ambassador_Interview_China_2015_web_small.pdf. [2016-06-20]

② Rebecca Ray et al., "China in Latin America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development", in Global Economic Governance Initiative, April 2015. <http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/12/Working-Group-Final-Report.pdf>. [2016-6-15]

③ Jiang Shixue, "New Development of China-Latin America Relations", in China Quarterly of International Strategic Studies, Vol.1, No.1, 2015, p. 144; 吴彤、陈瑛:《中国对拉美主要国家直接投资的风险分析》，载《国际经济合作》，2015 年第 10 期，第 59-64 页。

经合组织的研究人员认为，长期的低速增长会成为拉美经济的新常态^①，这种长期的低速增长将会使过去 10 余年实施的旨在减贫和缩小贫富差距的项目无力延续。拉美经济目前的表现是全球经济新常态的一部分，这里的全球经济新常态是指全球经济增速趋缓和低于潜力，下行风险大于上行机遇；而拉美经济的新常态是指该地区的增速趋缓、竞争问题和宏观经济失衡，面临增长风险、不公平贸易和金融约束。

^②国际机构的中期预测表明拉美的潜在增长率为 3% 左右，与其在 21 世纪头十年里 5% 的年均增长率相比有很大落差。^③拉美增长低于潜力和脆弱性加剧是近年来拉美经济的新特征。拉美国家需要走出主要依赖原材料出口的增长陷阱和寻找可持续增长路径，解决制约长期增长的结构性问题。

拉美国家存在较为严重的基础设施不足、资本形成率低、区域经济融合度低、人力资本缺乏、社会问题突出、市民社会活跃和政治力量多元等总体特征，这增加了国内就优先发展领域、发展模式等重要议题达成共识的难度。在经济发展趋缓导致财政、就业和增长压力趋紧的形势下，共识更加难以达成，私人投资更为谨慎，公共投资受制于日趋紧张的财政资源。

近期委内瑞拉和巴西政治动荡引发民意分歧，社会问题与经济增长之间的矛盾激化，国内社会对其政治制度的信任度出现衰减，进一步弱化了这些国家经济发展的环境。就拉美一体化及与域外国家合作而言，拉美国家参与全球价值链程度高于地区价值链，太平洋联盟国家也更多地与域外经济体发生经贸关系，而彼此之间的经济联系很弱；南共市国家的关税同盟安排已成阻碍成员国与外部签订自由贸易合作协议的因素；拉共体主要是一个政治机制，缺乏对拉美经济多样性的整合能力。鉴于地区市场的分割和国别保护主义，拉美地区一体化程度不高降低了该地区对外部投资者的吸引力。

然而，在承认上述负面情形之余，不应忽视拉美经济的多样性和蕴藏的潜力。首先，拉美国家并不全是高度依赖原材料或保护主义严重的经济体，墨西哥、巴西等国具备相当水平的制造业和服务业能力，以太平洋联盟国家为代表的拉美经济体开放度较高，新一代政治人物的经济理念更为自由化和市场化，南共市等机构也在谋求与欧盟达成更具自由、开放特征的经济协定。对于当前拉美低于 3% 的经济增长速度是周期性还是结构性的问题，目前还没有定论。其次，绝大多数拉美国家更为注重可持

① Angel Melguizo, "Upgrading Skills for a More Dynamic and Inclusive Latin America", in LAV Konferenz Magazin, October 2014, pp.30-31.

② Rafael Rubio, "The Latin American Steel Market in 2015: The New Normal", OECD Steel Committee Meeting, Paris, May 11-12, 2015. http://www.oecd.org/sti/ind/Item%204c_2b%20-%20Alacero%20OECD%20Meeting%20May%202015.pdf. [2016-7-1]

③ 参见 OECD、联合国、CAF：《拉丁美洲经济展望 2016：与中国建立新型伙伴关系》，2015 年。http://www.oecd.org/dev/Overview_%20LEO2016_Chinese.pdf. [2016-05-06]

续发展，并加强了对人力资源、基础设施、制度完善和经济结构多元化的关注，这为外部合作伙伴提供了新的合作动能和机遇。再次，与中东、非洲乃至东北亚的动荡环境相比，拉美是世界上为数不多的和平稳定地区。哥伦比亚国内和平进程取得阶段性突破，古巴发展模式的调整都增加了拉美地区的整体吸引力。最后，拉美虽然近两年经济增长整体乏力，但仍然有墨西哥、哥伦比亚和秘鲁等表现较好的重要经济体，阿根廷也重返国际金融市场，经济活力正在缓慢释放，巴西现政府推动的改革措施也有利于优化该国的制度环境。此外，拉美也是世界上为数不多的大型消费市场，是中国近年来维持增长为数不多的出口市场。

（三）对中拉经贸潜力的再认识

随着 2008 年国际金融危机的影响逐渐扩散，中拉双方的经济增长均出现减速现象，中拉经贸关系未来需要面对低速增长的新环境。对于中国经济进入新常态后中拉经贸关系的发展前景，国内学术界已经做了一些可贵的探索，指出当前中拉经贸关系面临增长减速、结构失衡和投资受阻的新特征，并主要对中国经济新常态以及中国的比较优势变化做了分析，据此论证中拉之间“1+3+6”合作框架和“3×3”新模式的重要性。^①在此基础上，本课题针对近年来国内外学术界对中拉经贸关系具有新的“中

心-边缘”特征、拉美能否从中拉经贸关系中长期受益等负面质疑，试图进一步分析拉美如何从中拉经贸关系中获取与欧美发达经济体关系中的类似收益，中拉经贸关系发展的地缘政治经济环境变化，进而分析中拉经贸关系的可持续发展的空间。

中拉经贸关系本身存在一些结构性弱点。中拉之间基于工业制成品换取原材料的贸易模式提升了拉美经济伙伴的出口贸易专门化程度，从而加强了对原材料出口的依赖。虽然拉美国家借助中拉经贸关系提升了对全球价值链的参与度，但由于拉美多数经济体在地区和全球层面的价值链参与较少，使得中国在拉美的投资产出主要面向本地市场，难以借助价值链进入更广泛的地区和全球市场。在拉美出现信用收缩和就业压力增大的困境下，拉美市场的收缩进一步限制了中拉经贸关系的空间。与墨西哥及部分中美洲国家融入美国价值链带动的制成品对美出口增加不同，借助中国经济纽带进入全球价值链的拉美国家很少能生产回流中国市场的制成品，这受制于中拉自由贸易安排不足、制造成本高企、地理距离遥远以及中国对拉投资刚刚起步等诸多不利因素。

中拉经贸关系模式的最大挑战是中国国内经济转型的持续推进和拉美国家营商环境的表现。中国自改革开放以来推动的工业品出口模式使中国企业高度依赖外部市场需求和原材料

^① 参见唐俊：《新常态下中国与拉美经贸关系的新发展》，载《拉丁美洲研究》，2015年第5期，第34-40页；岳云霞：《中拉合作：新常态需要新对策》，载《国际商报》，2015年2月15日。

供应，拉美国家借助对华出口原材料而成为中国经济的重要伙伴。^①随着世界经济趋缓带来的外部市场需求减弱，内部环境和人力资源成本的上升，中国出口导向模式开始向国内消费模式转型，这对传统的中拉经贸关系形成挑战。一方面，高度依赖原材料出口的拉美经济体脆弱性加剧，短期内难以培育出多样化的产业结构和出口竞争力；另一方面，中国资本和企业走出去虽然为拉美国家发展带来机遇，但中方投资者在拉美面临保护主义、投资成本高、政策不稳定和有效需求乏力等问题，难以短期内切实有效地帮助拉美国家推动工业化。

从上述拉美地区经济本身以及中拉经贸关系的结构性因素来看，中拉经贸关系的确面临着深刻挑战，双方能否顺利应对挑战是实现下一阶段中拉经贸关系较大发展的关键。争取好的中拉合作前景需要把握转型中的机遇。^②应对这些挑战，要求中拉双方之间建立一种新型的发展伙伴关系。拉美国家在发展基础设施、应对社会公平增长和改善投资环境上的进步对于吸引中国投资至关重要。中国如能善用国内经济发展取得的资本、技术和管理优势，基于中国国内消费市场的成长和中拉经贸关系的深化，中国有望在拉美国家下一轮增长中扮演更为重要的角色。事实上，中国作为具有吸引力的经

济伙伴的独特优势在于它既有发展中国家的身份，也渐渐具备发达国家拥有的技术、资本和市场优势，从而使中国可能做到既能理解拉美国家的处境又可向其提供切实的帮助。

在经过新世纪以来的快速发展后，中拉经贸关系已不再仅仅依靠贸易驱动，而是呈现基于资本、技术和创新等新要素之上的新发展格局。中国对拉经济合作战略呈现出贸易、投资和金融并重，突出基础设施、产能合作等领域的优先地位，公私企业并举以及双边与整体合作并行等新的思路。按照该思路，中国金融业将在深化中拉经贸关系中发挥关键作用。美洲对话组织与波士顿大学共同组建了一个中拉金融数据库，以追踪近年来中国与拉美的金融合作。该数据库显示自2005年以来，中国向拉美地区提供了1190亿美元贷款。^③中国对拉美的信贷呈现出如下几个特点：（1）主要流向委内瑞拉、巴西、阿根廷和厄瓜多尔等国，这些国家从国际资本市场和国际金融组织融资难度较大，而从中国融资获得的额度较大、条件更优惠。

（2）中国信贷方逐渐多元化。除了传统的中国开发银行和中国进出口银行之外，中国工商银行等商业银行也开始发放对拉美项目的贷款，中国还成立了服务于中拉经济合作的数个基金，包括针对区域基础设施更新的100亿美元的特

① See Juan González García, "The Relationship between Economic Growth and Energy in China: Medium-and Long-Term Challenges", in *Latin American Policy*, Vol.4, No.1, 2013, pp.4-23; Rita Giacalone and José Briceño Ruiz, "The Chinese-Venezuelan Oil Agreements: Material and Nonmaterial Goals", in *Latin American Policy*, Vol.4, No.1, pp.76-92.

② 参见吴白乙等著：《转型中的机遇：中拉合作前景的多视角分析》，北京：经济管理出版社，2013年版。

③ See Kevin P. Gallagher and Margaret Myers, *China-Latin America Finance Database*, Washington: Inter-American Dialogue, 2014.

殊信贷额度、100亿美元的优惠贷款、50亿美元的中拉合作基金以及5000万美元的农业合作基金等。(3) 信贷优先领域集中在能源和基础设施、矿业部门和债券、发展基金以及贸易信贷等。(4) 金融合作的功能涉及国家金融安全,这体现在中国与巴西、阿根廷签署的数额巨大的货币互换协议,以应对可能出现的外部支付危机。阿根廷新政府在本国推动的汇率市场化改革和偿还外债中使用了该协议的信用额度。智利等与中国贸易关系密切的拉美经济体积极推动人民币作为其储备货币。这些金融支持对于中国企业、产品和服务进入拉美地区将起到重要的推动作用。

在拉美奉行公私伙伴关系的模式和相对开放的投标环境中,中国企业在拉美的许多基础设施项目招投标竞争中特别活跃,涉及港口、地铁升级、铁路公路和高铁项目。鉴于拉美基础设施的相对匮乏,而基础设施投资具有资金密集以及收益周期长的特性,难以吸引足够的私人资本进行投资,中国投资对拉美基础设施发展非常重要。随着中拉经贸关系的不断深化,中国参与拉美发展的行为体日趋多元。在“走出去”战略的引导下,无论是国有企业还是私人企业在内的中方经济行为体正在积极参与到中拉经贸关系之中。中国民营企业在高科技、信息技术、电子自动化、无人机产业、可再生能源以及教育等领域充满竞争力,体现出中国经济的多样化和活力。除了传统的政策性银行之外,国有商业银行也在积极拓展海外业务,如2015年中国工商银行与巴西国家石油公司开

展了前所未有的金融合作。中拉双方在能源、金融、农业、制造业和高技术领域也正在开展广泛的合作。

中拉经贸关系的快速发展也得益于双方坚持平等相待、相互重视、互利共赢和务实合作的路径。与欧美等拉美传统伙伴相对忽视拉美不同,拉美在中国外交格局中的重要性不断上升,拉美对中国的认识和重视程度也得到同步发展,这使得双方能够以一种平等相待、相互重视和互为机遇的积极态度处理经济合作议程。一个在世界舞台上日益活跃、稳定和繁荣的拉丁美洲也有助于增添中拉关系的活力。拉美较早、较多地吸引了中国新一代领导核心的访问。值得注意的是,习近平主席3次访问拉美,第一次顺访美国,第二次参加了金砖国家首脑会议,2016年访问参加了亚太经合组织峰会。可见,正是由于拉美在联合国、世界贸易组织、G20等国际机制中重要性的上升,使得该地区在气候变化、国际金融机制改革和联合国2015后发展议程等全球经济议程中被中国视为重要合作伙伴。

部分双边战略伙伴关系的升级、新战略伙伴关系的创建和中国—拉共同体论坛(简称“中拉论坛”)的建立表明双方对彼此重要性认识的提升,反映了双方对发展互利共赢关系的认可与承诺。阿根廷、巴西、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉等国近年在对华战略伙伴关系基础上,提升至全面战略伙伴关系。2015年哥斯达黎加和厄瓜多尔成为中国的战略伙伴,2016年乌拉圭成为中国的战略伙伴。在中拉论坛的多边平

台下，中国致力于发展与拉美所有国家的关系，包括那些不同意识形态的国家以及与中国没有外交关系的国家，反映了务实合作的新理念。通过提升透明度、加强政策协调和促进互相理解，该论坛有助于提出一系列规范和规则，为中国在该地区事务的综合参与提供合法性支撑。在秩序和理念上，中拉论坛建立在平等和相互尊重的基础之上，使其有别于欧美的一些对拉合作机制。中拉旨在构建一种基于相互尊重和共同利益的新型国际关系，而不是去重建或推翻整个旧秩序。从拉美国家的角度看，对华经贸关系使得该地区获得更大的国际自主性。^①通过建设中拉论坛可以为未来的中拉经贸关系提供制度和规则框架。

当然，中拉经贸关系也出现了不少值得汲取的教训。相对于国际贸易而言，中国企业在拉美投资伴随着较高的学习成本。2014年作为中国高端制造业走出去的重大进展，墨西哥高铁项目招标结果突然被取消，引发国内外舆论的高度关注。尽管本次竞标撤销行为主要是墨国内政治斗争的结果且墨方同意赔付中国企业的损失，但这一事件对于中国未来在拉美的投资战略具有重要启示：一是中国企业需深化对拉美国家政治运作规律的认识，在公共关系上要兼顾执政党、主要媒体和反对党的利益诉求；二是中方在报道中拉大型基础设施项目时过于强调中方可获取的好处，而对项目的环境评估、

当地效益和项目运营重视不够。中国建筑巴哈马度假村项目陷入僵局后，该项目的经济可行性、当地就业创造、是否可以算作外国直接投资以及该类投资转换为生产性资本的难度被拉美经委会作为重要案例加以分析。^②“两洋铁路”、尼加拉瓜运河等大型基础设施项目的可行性研究与具体实施也需要从这些案例中汲取教训。

由于从国际金融市场借贷困难，与中国经贸关系最为密切的拉美国家常常面临经济管理不善的弊病，在良好政治关系之下存在易被低估的风险。这种风险主要来自于这些国家经济衰退、经济政策失误及其相伴随的政治风险。通常国内经济管理不善且对中国经济依赖较多的国家发生的政治矛盾更容易波及中国的投资项目。比如，阿根廷马克里总统在竞选期间声称要对此前与中国企业签订的重大项目进行重新评估，从而引发中国企业对拉美政治右转后可能损害中国经济利益的担忧。巴西的腐败弊案影响已经蔓延至拉美地区，跨国反腐败调查影响到巴西企业在相关国家的投资项目。在这些方面，中国企业完全可以借鉴其与美欧国家打交道的经验，重视市民社会、反对党、地方政府和非行政部门的影响，做好第三方的环境评估、盈利前景与风险评估工作，避免招投标过程中出现腐败行为，做好投资中的法律、税收政策调研工作就会比较容易应对拉美变化的政治环境。

① 王飞：《“中国与拉美：投资机遇与企业社会责任”国际研讨会综述》，载《拉丁美洲研究》，2014年第6期，第72页。
② 参见阿尔弗雷多·托罗·哈等：《中国、拉丁美洲与全球力量平衡》，载《江苏师范大学学报》（哲学社会科学版），2016年第1期，第38页。

中委经贸关系是近年来中拉经贸关系研究较受关注的重要案例。随着国际油价近年来的大幅下跌，国际市场充斥着对委内瑞拉发生债务违约的忧虑情绪，中国在委内瑞拉的经济存在及其影响广受瞩目。^①在油价高企和委内瑞拉拥有最大探明原油储量的条件下，加强两国的石油合作对致力于追求能源安全的中国吸引力巨大。在2007年成立的中委联合融资基金平台效应支撑下，两国的石油贸易和投资合作进展迅速。中委经济合作模式真正面临的考验是2013年以来的国际油价下跌对委内瑞拉的负面冲击效应。油价下跌对委内瑞拉国内经济形势造成多重冲击，拉美经委会的报告显示，该国外来公司因原材料进口困难多打算放弃石油业之外特别是制造业的投资。^②

委内瑞拉形势恶化对中委经济合作的挑战是全方位的。首先，在低油价条件下，委内瑞拉需要增加对华原油出口量才能按期偿还中方的融资。然而，委内瑞拉石油国有化和对外资的高税率政策导致该国石油业缺乏外国资本、技术和管理，生产成本高于产品价格，从而难以提升石油产量。其次，石油收入减少降低了委内瑞拉政府在中委联合融资基金中的融资能力，受该基金支持的中国企业的项目执行能力因此受损。另外，委内瑞拉国内商品短缺、双重汇率、进口困难和治安恶化也加剧了中国企

业的经营风险。再次，委内瑞拉政府在石油输出国组织内谋求限产提价，这也降低了该国增加石油产量的主观意愿。

鉴于新世纪以来培育的中委经济纽带和两国友好关系，在变化的环境中应避免简单化处理方案。中方试图在农业、产能等方面加强合作以帮助委方弥补产业结构单一的短板，委方也在改革国内汇率制度、能源补贴政策等方面做出调整以恢复市场功能。这些都是积极的动向，但很难在短期内产生成效。在当前国际油价有所回升的条件下，中委双方之间有必要就两国融资合作的条件进行调整，探讨加强融资合作机制有效运行的办法。从长远来看，如何让中委经济合作建立在可持续发展的基础上，以及委国内经济运行环境好转是更为关键的挑战。

^① ECLAC, Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2016. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40214/1/S1600414_en.pdf. [2016-6-16]

^② Rita Giacalone and José Briceño Ruiz, "The Chinese-Venezuelan Oil Agreements: Material and Nonmaterial Goals", in Latin American Policy, Vol.4, No.1, pp.76-92.

Rita Giacalone and José Briceño Ruiz, "The Chinese-Venezuelan Oil Agreements: Material and Nonmaterial Goals", in Latin American Policy, Vol.4, No.1, pp.76-92.

四、政策建议

(一) 继续坚持中拉互为发展伙伴的机遇论，将拉美置于支持经济全球化和建设开放经济的重要全球伙伴地位，善用特朗普政府带给美拉关系的不确定性，强化中拉经济合作议程的引领效应。在全球化与逆全球化两种趋势相互交织和缠斗之际，拉美国家更倾向于支持中国倡导的开放共赢的全球化立场，而对“美国优先”等民族主义和保护主义的声调较为抵触。美国的对拉战略更加强调防范非法移民、打击腐败和毒品走私、扶植亲美势力，特朗普在继承这些战略要点基础上更是摆出与拉美争夺经贸投资机会的姿态，在驱逐非法移民上态度也更为强硬。与之相比，中国对拉美更为重视并强调共同发展的理念，借助第二份对拉政策文件的发布和高层互动进一步分享发展机遇，增进整体合作。相形之下，拉美国家更倾向于支持中国的对拉合作议程。特别是考虑到拉美地区出现增长苦难的情况下，中国的战略较美国而言显然更符合拉美国家的需求。中国可以借助拉美国家发展对华关系的迫切性，推动与墨西哥、哥伦比亚、乌拉圭等国的双边自贸协定进程，从双边经济合作协定、区域和全球经济治理的高度对中拉经贸关系的可持续发展予以引导和保障。

(二) 中国在亚投行、一带一路和金砖国

家新发展银行等新兴机制和倡议上对拉美国家保持开放，吸收更多经济发展质量较高的拉美经济体加入其中，分享中国的发展机遇，共建共同发展的伙伴关系。在国际格局深刻演变的情形下，拉美有影响力的大国和中小经济体最担心的是被孤立于拉美一隅，错失世界范围内特别是中国的增长机遇。中国在亚太自贸区、亚投行和一带一路等机制和倡议上更多吸收拉美国家的参与，将会在全球治理和多边范畴内增加中国的国际影响力。一些拉美主要经济体参与“一带一路”高峰论坛和金砖厦门峰会的“金砖+”对话会，为中国2017年的主场外交增色不少。

(三) 中国宜引导中拉走上自由开放和互利共赢的经济合作道路，强化中国机遇论在拉美舆论中的主导地位。美国保守智库如大西洋理事会等对中拉贸易持相当负面的看法，其研究报告认为中国依靠补贴降低了拉美工业的竞争力，甚至建议拉美国家不要承认中国市场经济地位。美国也出现了一些唱衰中国增长前景的论调，认为中国外汇储备缩水、外资撤出和转移速度加快以及中国对外投资能力下降，引导拉美更加注重对美经济合作。针对这种局面，中方宜加强中拉双方智库的合作研究、中拉企业界对话，善用中拉合作基金等平台，引导拉

美舆论对中拉经济合作的积极认知，避免受第三方观点的误导。

（四）积极参与拉美经济转型的进程，在互利共赢中进一步深化中拉关系。拉美多国在政治上呈现出左右两股势力博弈的状态，局势发展的关键仍然在于寻求经济增长的出路。鉴于中国已经成长为拉美重要的贸易与投资伙伴，美国资本回流国内和石油出口解禁的势头明显，拉美的右翼力量难以贸然损害与中国的经济纽带。坚持对华友好的左翼力量并未退出拉美政治舞台，仍然在三权分立的机制中拥有话语权。符合中国利益的战略是利用中国资本、产能、技术和市场优势，支持拉美国家各派政治力量通过政治对话稳定政局、集中精力处理经济议题，推进市场化和产业结构多元化进程，避免中国经济利益受其内政的损害。中国可通过继续强化对话，交换治国理政和对外战略思路，增进与拉美国家的战略互信，为开展国际产能和金融合作提供有力支持。

（五）积极探索利用国内发展积累的优势参与到拉美国家的发展议程之中，在帮助拉美国家破解发展困境的过程中实现互利共赢，共同探索克服中等收入陷阱的途径。中国经济步入新常态后面临诸多转型任务，其对外经贸关系更加强调优势产能走出去和服务国内的消费需求。拉美国家除了能够向中国日益庞大的消费群体提供更多的优质牛肉、蓝莓、葡萄酒等产品之外，还具有吸纳中国高铁、通信、汽车等中国优势产能的经济基础。中国企业在拉美已初步构建起多元化的投资格局，并且在低碳

经济和数字经济领域积极拓展，这是一个富有建设性意义的开端。中国正在致力于建设制造业强国，并且越来越注重企业在国内投资的环境保护与社会责任方面的要求，这种国内技术与理念层面的进步对于中国今后的经济外交路径更具意义，它将从根本上为提升中拉经济合作的品质与可持续性提供帮助。

善用中国与拉美的战略伙伴关系，推动中拉关系超越单纯的经济关系，塑造更为全面、前瞻的对拉利益观。拉美作为中国全面战略伙伴最为密集的地区之一，可推动这种全面战略关系在加强顶层设计、发展战略对接、强化合作成果共享和民间人文交流等多个方面发挥作用。中拉文化对话和文明互鉴成为厚植中拉关系的重要依托，文化联系构成中拉整体外交的重要内容。中国已承诺将各类对拉美培训名额增至1万人，设立中拉新闻交流中心，呼吁中拉合作在物质和精神层面同步发展，显示出中方对构筑中拉友好、持久关系的承诺。中方还可加强在气候变化、海洋保护、落实2030年可持续发展议程等议题上加强与拉美国家的沟通，显示出中拉关系关注人类福祉、着眼未来的良好愿景，构筑全面伙伴的绿色内涵。



上海国际问题研究院系列课题报告 201703 号

SIIS Task Force Report 2017 no.03

© 本报告版权属于上海国际问题研究院

本报告仅代表课题组成员个人观点

Copyright © 2017 by the Shanghai Institutes for International Studies.

All Rights Reserved.

All views expressed in this publication are the sole responsibility of the authors.



<http://www.siis.org.cn>



官网主页



微信公众号

Add:195-15 Tianlin Road,Shanghai 200233,China
Tel:86-21-54614900
Fax:86-21-64850100