

习近平新时代大国外交思想研究

## “一带一路”在秘鲁： 促进南美基础设施一体化\*

[秘鲁] 罗萨里奥·圣加德亚

**内容提要：**“一带一路”倡议与南美洲基础设施一体化倡议（IIRSA）在多方面存在理念契合。秘鲁和中国在“一带一路”倡议各重点领域合作已取得重大进展，两国是全面战略合作伙伴关系，并签署了自贸协定。秘鲁政府提出将陆路基础设施的战略连接列入“一体化倡议”的优先项目，旨在成为南美连接亚太的枢纽，同时促进南美洲特别是与巴西的基础设施一体化。“一带一路”倡议与南美基础设施一体化的合作潜力巨大，但在实践中仍面临诸多难题。以秘鲁为例，存在地缘利益的考量、量化项目收益、社会环境影响评估、投资规模对财政结构的影响等障碍，目前尚不具备条件来推动项目的实施。从长远考虑，深入开展以秘鲁为枢纽的跨太平洋海上直航和海底光缆建设以及扩大空中连接的可行性研究，将为秘中关系提供新的发展机遇。秘鲁应明确自己的目标，开放政府部门与商界、学界的对话渠道，研究最佳战略和措施，以秘鲁为切入点，推动“一带一路”倡议延伸到整个南美地区。

**关键词：**“一带一路”倡议 南美基础设施一体化 设施联通 两洋铁路 秘鲁 南美洲 中拉议程

**作者简介：**罗萨里奥·圣加德亚（Rosario Santa Gadea），巴黎第十大学国际经济学博士，秘鲁太平洋大学中国与亚太研究中心主任，经贸与国际关系项目负责人。

**中图分类号：**F326 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002 - 6649 (2018) 04 - 0033 - 20

\* 感谢秘鲁太平洋大学中国与亚太研究中心助理莱奥利诺·雷森德（Leolino Rezende）和该大学研究中心经贸与国际关系项目助理加布里埃尔·阿列塔（Gabriel Arrieta）对本项研究的辛勤付出。

研究秘鲁如何与中国的“一带一路”倡议进行衔接，可从促进南美洲基础设施一体化和提升秘鲁在亚太地区竞争力的战略视角加以考察。这种研究视角的合理之处在于，“一带一路”倡议与南美洲基础设施一体化倡议（IIRSA）在部分理念上存在重要契合。后者由多位南美洲国家总统一于2000年提出，并在2010年后成为南美洲国家联盟（UNASUR）下设机构南美洲基础设施和计划委员会（COSIPLAN）的技术论坛。

“一带一路”延伸到南美洲的美好愿景可以通过建立一条跨太平洋的“21世纪海上丝绸之路”来实现，而秘鲁在此过程中将发挥重要作用。秘鲁位于南美太平洋沿岸的中心，地理上的优势能使其成为连接南美与亚洲之间国际贸易的“支点”。与此同时，南美洲基础设施和计划委员会提出的“一体化和发展轴心”（EID）则是亚洲—南美跨太平洋海上直航必要的补充。因此，“一带一路”延伸到拉美也将重启南美基础设施一体化议题。

秘中两国在“一带一路”倡议各重点领域合作已取得重大进展。最近建立的秘中关系中长期战略规划有必要将“一带一路”延伸到秘鲁作为重点思路，以秘鲁为切入点，推动倡议延伸到整个南美地区。

## 一 “一带一路”倡议：焦点与核心理念

阿米尼认为，“一带一路”倡议作为一个综合框架，能帮助中国的内政和外交政策取得令人满意的结果<sup>①</sup>。这些政策是近年来中国领导人在2016年3月公布的“十三五”规划和中共十九大中提出的。“十三五”规划纲要明确了中国2016—2020年的经济发展政策。关于“一带一路”倡议，规划指出：中国与“一带一路”沿线国家应在互利共赢基础上开展广泛的合作，推动各国发展规划、技术标准体系对接。此外，要通过加强多式联运和基础设施网络建设，促进亚洲内部以及亚洲、欧洲和非洲之间的互联互通；积极推进海上战略支点建设，发展共建临港产业集聚区，确保海上路线的更好运作。

2017年10月召开的十九大阐明，“一带一路”倡议将有助于实现中国国

---

<sup>①</sup> Alessia Amighini, “Towards a New Geography of Trade?”, en Alessia Amighini (ed.), *China's Belt and Road: A Game Change?*, Milán: Italian Institute for International Political Studies (ISPI), 2017, pp. 121 - 139.

内的均衡发展，通过东部海上连接点和西部陆上连接点提高对外开放水平。互联互通将为国际合作提供新平台，有助于创造发展新动力。

### （一）“一带一路”延伸到拉美

尽管发展和加强中国与中亚、欧洲及非洲的关系是“一带一路”倡议的侧重点，但它已成为向所有国家开放的全球进程。习近平主席在“一带一路”国际合作高峰论坛上首次向美洲大陆发出明确邀请，许多拉美国家代表都参加了此次活动，其中包括智利和阿根廷两国的总统。秘鲁的官方代表是外贸与旅游部长爱德华多·费雷罗斯（Eduardo Ferreyros），这也反映出拉美国家对“一带一路”倡议的兴趣。

2017年11月，巴拿马总统巴雷拉（Juan Carlos Varela）对中国进行国事访问，期间两国政府签署了《关于共同推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设的谅解备忘录》。值得注意的是，根据中国一带一路网的相关信息，巴拿马是目前唯一一个正式参与合作的拉美国家。

另一方面，亚投行已接受拉美七国（阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉）的入行申请，这些国家被列为“潜在新成员”。<sup>①</sup>就秘鲁而言，2016年9月时任秘鲁总统库琴斯基（Pedro Pablo Kuczynski）访问中国时承诺将加入亚投行。同月28日，秘鲁正式向亚投行提交申请并于2017年3月23日获准加入<sup>②</sup>。

此外，中国—拉美和加勒比国家共同体论坛（简称中拉论坛）第二届部长级会议于2018年1月21—22日在智利圣地亚哥举行。会议通过了《关于“一带一路”倡议的特别声明》，其中中国再次向拉共体国家发出邀请，并指出“拉美和加勒比国家是海上丝绸之路的自然延伸和‘一带一路’国际合作不可或缺的参与方”。拉共体成员同样也表示欢迎和支持这一倡议，并有意愿深化与中国在经济、贸易、投资、文化、旅游等领域的合作。

鉴于上述情况以及中拉关系的发展演变，双方还同意制定《中国与拉共体成员国优先领域合作共同行动计划（2019—2021年）》，旨在加强中拉多领域合作，包括上述的“一带一路”倡议五项合作重点。

---

<sup>①</sup> “潜在新成员”对应尚未向亚投行缴纳完准入存款的成员国。但巴西情况比较特殊，被列为意向创始成员国。

<sup>②</sup> Fabian Novak y Sandra Namihas, *La Inserción de China en ALC y el Perú. Su Impacto en la Relación con la UE*, Lima: Instituto de Estudios Internacionales - Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

## （二）“一带一路”与南美洲基础设施一体化焦点有重要的契合

作为“一带一路”国际合作高峰论坛的成果文件，《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》（下称《联合公报》）中明确表示，倡议同样欢迎亚欧之外的其他地区。《联合公报》第6条中还指出，南美洲基础设施一体化倡议（下称“一体化倡议”）作为“推进互联互通和可持续发展”的合作框架和倡议之一，能够与“一带一路”倡议进行“沟通协调”。<sup>①</sup>

“一体化倡议”的聚焦点与核心理念都与中国的“一带一路”倡议相一致。在21世纪的头十年（2000—2010年），南美基础设施一体化发展是在“一体化倡议”框架下开展的。此后就交由南美洲基础设施和计划委员会（下称“委员会”）负责，“一体化倡议”成为其技术论坛。在新框架下，基础设施一体化战略持续得到发展，并已制定未来10年（2012—2022年）的计划。<sup>②</sup>

应当指出，“一带一路”倡议比“一体化倡议”的内容更广泛。虽然两者都有强大的区域根基并着眼于互联互通促发展，但中国的倡议涉及面更广，例如还包括加强政策沟通、促进资金融通等内容。此外，尽管互联互通有利于贸易往来，但有关贸易自由化的议程并非“一体化倡议”的内容；而“一带一路”则把贸易畅通作为五大合作重点之一。因而，“一带一路”倡议更接近于一个全面的经济一体化计划。

基础设施一体化同时也重塑了南美洲区域一体化的聚焦点，使其将发展目光从部门扩大到区域，通过投资交通运输、能源和通信等领域的“一体化基础设施”引导区域发展，实现区域的互联互通。在这一焦点上，“一体化倡议”和“一带一路”倡议有重要的契合。而这种契合必将成为推动中国和南美以及中国和秘鲁之间产生新合作议程的基石。

## 二 区域一体化新焦点：南美洲基础设施一体化

基础设施一体化作为南美洲区域一体化的新焦点，将一体化的核心议题从消除贸易壁垒转向了基础设施建设和区域互联互通。这并非给一体化添加一项新内容，而是源于区域解决当前发展问题和参与国际事务的内在需求。

<sup>①</sup> “Joint Communique of Leaders Roundtable of the Belt and Road Forum for International Cooperation”, 15 de mayo de 2017. <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/13694.htm>. [2018-06-20]

<sup>②</sup> COSIPLAN, *Plan de Acción*, 2011; COSIPLAN, *Agenda de Proyectos*, 2011; y COSIPLAN, *Plan de Acción Estratégico*, 2017.

南美洲基础设施一体化的核心在于其区域性和全球性的双重特点，具体如下。

### （一）一体化和发展轴心

传统的基础设施一体化常局限于关注对运输成本的影响，新的一体化意在打破传统思维，将基础设施建设视为实现分散式发展的手段。该理念首先出现在“一体化倡议”中，随后在“委员会”框架下以“一体化和发展轴心”的形式得到明确。这些轴心也可被看作南美洲的一些大区域。<sup>①</sup>轴心概念的设立不代表在各区域内开展基础设施建设，它们应该被看作是区域整体基础设施项目上不同的地理组成部分。

尽管基础设施一体化有助于促进域内和区外贸易，例如新建交通运输走廊将使商品流动更为便捷，但其主要目标是在轴心基础上实现区域的分散式发展。因而，如果光从运输便利角度来理解“一体化倡议”是不合适的<sup>②</sup>。

安第斯山脉、亚马孙雨林、亚马孙河、潘塔纳尔湿地等珍贵的自然和地理资源将南美大陆切割成不连续的各部分，好比形成了一个个人口密集的“岛屿”，基础设施一体化的核心便是要在这些“岛屿”之间架起“桥梁”，使其互联互通。这些“桥梁”即为“一体化和发展轴心”，也是“一体化倡议”区域规划的核心理念。<sup>③</sup>

### （二）新兴东西走向轴心

从历史上看，南美洲的人口和生产力主要集中在大西洋和太平洋沿岸地区，中部或腹地则基本长期处于孤立和欠发达状态<sup>④</sup>。因此，南美洲基础设施一体化的第二个核心理念是：区分新兴轴心与传统轴心<sup>⑤</sup>。后者指在既有区域一体化框架内，如南方共同市场和安第斯共同体通过贸易流通已经连接起的地理空间，涵盖南美洲国家的主要城市。

与之相对的新兴轴心，是指轴心内部很少有连接，又与南美区域内主要贸易和生产中心缺乏联系的地区。对这类轴心而言，基础设施建设带来的互

<sup>①</sup> IIRSA, *Planificación Territorial*, 2005; y COSIPLAN, *Cartera de Proyectos*, 2017.

<sup>②</sup> IIRSA, *Planificación Territorial*, 2005; COSIPLAN, *Plan de Acción Estratégico*, 2017; y COSIPLAN, *Cartera de Proyectos*, 2017.

<sup>③</sup> IIRSA, *Herramienta de Trabajo*, 2003; y Santa Gadea, “Integración Sudamericana y Globalización: El Papel de la Infraestructura”, en *Revista de la Integración: La Construcción de la Integración Sudamericana*, Lima: Secretaría General de la CAN, 2008, pp. 45 - 61.

<sup>④</sup> Ariel Pares, “Integración Física Sudamericana y Salida al Pacífico: La Perspectiva de Brasil”, en Rosario Santa Gadea (ed.), *Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú*, Lima: BID, CEPEI y Universidad del Pacífico, 2012, pp. 89 - 113.

<sup>⑤</sup> IIRSA, *Herramienta de Trabajo*, 2003.

联互通将是发展和提高人民生活水平的关键因素。“横向型”是新兴轴心的一大显著特征，即在地理上呈东西走向，将腹地或内陆地区与最具活力的沿海地区相连。

由此形成地缘经济视角下的基础设施一体化：传统轴心主要呈南北向，新兴轴心则多为东西向。一体化面临的主要挑战是将新兴轴心转化为传统轴心，从而在扩大南美区域整体互联互通的基础上，推动各地区分散式发展<sup>①</sup>。

### （三）新焦点：从基础设施到发展

通常情况下，基础设施项目都建在传统轴心。实际上，交通基础设施营利性的传统评估方法是根据以往记录来估算未来的交通流量。从经济角度看，仅有传统轴心的交通流量才足够让基础设施项目盈利，从而值得投资。相反，新兴轴心在传统评估中往往被忽略，因为它们无法盈利：其运营历史记录为零或极少，未来预期也颇为堪忧。

相反，新焦点则把基础设施看作是“触发”交通流量的工具，试图打破因传统逻辑形成的恶性循环，即没有交通流量是因为没有基础设施，而没有基础设施又是因为没有交通流量。在新兴轴心进行投资是基于这样一个假设：一旦建立了基础设施，交通就会发展，进而对相关区域的经济和社会发展产生积极的影响。但这一进程不是自发的，必须在生产、物流、贸易促进等方面采取配套措施。

### （四）南美轴心和太平洋盆地

南美洲基础设施一体化的战略视角还包括轴心发挥超越区域的国际作用。其基本思路在于：如果物流成本降低，横向型的轴心（连接太平洋沿岸港口和次大陆内部）便可成为连接亚洲国家和南美内陆之间的通道。

对南美洲太平洋沿岸国家而言，这不仅意味着商品出口的增加，还包括物流服务的扩大，以及通过地缘位置提升其国际竞争力的好机会<sup>②</sup>。由此观之，随着太平洋的重要性日益凸显，南美太平洋沿岸国家必将成为连接南美与亚洲市场的贸易支点、平台或桥梁，并置身于全球活动的中心位置。

---

<sup>①</sup> Santa Gadea, “Oportunidades y Desafíos de la Integración Sudamericana: Una Perspectiva Andina”, en Fundación Alexandre de Gusmão (FUNAG) & Instituto de Investigación de Relaciones Internacionales (IPRI) eds., *A América do Sul e a Integração Regional*, Brasília: Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2011.

<sup>②</sup> Santa Gadea, “Integración Física Sudamericana y Globalización: Visión Estratégica del Perú”, en Rosario Santa Gadea (ed.), *Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú*, Lima: BID, CEPEI y Universidad del Pacífico, 2012, pp. 131 – 154.



### 三 秘鲁、南美基础设施一体化及与太平洋的连接

秘鲁地处南美洲的中间位置，面向太平洋盆地，与巴西的边界长达 3000 公里。因此，“一体化倡议”启动指示性区域规划（2003—2004 年）之初，秘鲁政府就提出要实现南美洲陆路基础设施的战略连接，并提议将其列入“一体化倡议”的优先项目，主要目的是实现与巴西的基础设施一体化。

自那时起，基础设施的战略连接便成为秘鲁和南美国家的优先项目之一<sup>①</sup>。亚马孙轴心一侧的项目包括：多式联运（公路—水路）建设、亚马孙轴心北部的海港建设以及轴心中部的内河港口建设<sup>②</sup>；在秘鲁—玻利维亚—巴西轴心一侧，则包括巴西—秘鲁南跨洋公路（下称“南跨洋公路”）。<sup>③</sup>

#### （一）国家基础设施一体化与秘鲁—巴西轴心：一枚硬币的两面？

从战略视角看，打造秘鲁—巴西方向的联通符合秘鲁国内建设“大区”（*macrorregiones*）的理念。这些“大区”在地理上具有“横向性”（连接沿海地区—山地—雨林）。一体化轴心贯通后，秘鲁的经济就能通过太平洋出海口以及与邻国的联系得到快速发展。值得注意的是，南美一体化不仅仅是在国与国的边境区域实现连通，还涉及更广泛的区域。例如，位于秘鲁安第斯山脉“另一侧”的安第斯高原区和亚马孙热带雨林区是秘鲁国内发展程度最低的地区，基础设施连通能使这些地区也融入国家发展与全球化进程。因此，一体化与发展轴心不但可以成为加强南美洲区域大融合的“桥梁”，也是促进国家一体化发展的手段。

反观巴西，其土地利用率的变化趋势是自东南向中西部和北部不断减少。北部的亚马孙地区虽占国土面积的 60%，但在富裕程度上却排名国内倒数第二。为此，南美洲基础设施一体化的发展理念能使巴西内陆地区与发达地区相连；但与此同时，巴西也将面临亚马孙河流域未来发展所带来的挑战。由

<sup>①</sup> IIRSA, *Agenda de Implementación*, 2010; COSIPLAN, *Agenda de Proyectos*, 2011; y COSIPLAN, *Agenda de Proyectos*, 2017.

<sup>②</sup> 多式联运项目的公路路段在秘鲁分别被称为北部 IIRSA（IIRSA norte）和中部 IIRSA（IIRSA centro）。多式联运项目是一体化优先项目议程（*Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración*, API）的组成内容，于 2011 年获得批准。

<sup>③</sup> 巴西—秘鲁南跨洋公路（亦称作“南部 IIRSA”，IIRSA sur）是一体化优先项目议程的自愿实施议程（*Agenda de Implementación Consensuada*, AIC）中的优先项目，先于一体化优先项目议程的制定（IIRSA, 2010）。

此可以得出结论，秘鲁和巴西两国发展战略上的共同目标进一步推动了秘鲁—巴西基础设施一体化。

## （二）去中心化的一体化：秘鲁各省和巴西各州

在亚马孙轴心中，秘鲁的沿海和山地地区与巴西的马瑙斯之间存在经济互补性。现在，马瑙斯食品主要从圣保罗空运，但如果这条联结秘鲁和巴西的海陆联运线路建成，将对现有的供给线产生巨大的竞争力，因为秘鲁的农产品可以便利地出口马瑙斯。<sup>①</sup> 其实早在2003年，两国就签署了《秘鲁—巴西基础设施和经济一体化谅解备忘录》作为建立战略联盟的一部分。此举也被认为是最近几十年来秘鲁外交政策上的一大里程碑<sup>②</sup>。

秘鲁—巴西基础设施一体化的设计内容，包括在秘鲁亚马孙地区城市伊基托斯市建立一个针对亚马孙轴心西部产业的加工、出口和物流集散中心，通过与马瑙斯的互补性以及向第三国出口，促进秘鲁工业、贸易和旅游业的发展。另一方面，两国也将共同利用生物多样性，通过技术创新和发展生物产业促进亚马孙地区的出口。<sup>③</sup> 尽管多式联运项目已在秘鲁获得重大进展，但上述两项议程都还处于待定状态。

有必要指出的是，秘鲁—巴西基础设施一体化中有中国企业的参与，即中国水电建设集团国际工程有限公司。该公司系中国电力建设集团有限公司旗下子企业，2017年7月通过与秘鲁本土企业建筑与管理公司组成联营体，成功中标秘鲁亚马孙疏浚项目（Hidrovia Amazónica）。该项目旨在改善并提高亚瓦利加亚河、马拉尼翁河、乌卡亚利河及亚马孙流域的适航性，发展客运及货运，促进地区、国内和国际贸易。与此同时，与多式联运的北部和中部路段实现连接后，大型船只也能由此通过。

“南跨洋公路”（Interoceánica Sur）已于2011年正式通车，也由此打通了秘鲁各省直达巴西边境各州（阿克里和亚马孙）以及临近各州（朗多尼亚、马托格罗索和南马托格罗索）的通道。该跨洋公路也将打破巴西传统的利马—圣保罗运输模式（经海运连接两大港口），代之以更分散的运输模式（可

<sup>①</sup> Roberto Urrunaga y José Bonifaz, *Conexiones para el Desarrollo: Beneficios del Eje Multimodal Amazonas Norte*, Lima: Universidad del Pacífico, 2009.

<sup>②</sup> Allan Wagner, “Prólogo”, en Rosario Santa Gadea (ed.) *Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú*, Lima: BID, CEPEI y Universidad del Pacífico, 2012, pp. 11–13.

<sup>③</sup> *Memorandum de Entendimiento sobre Integración Física y Económica entre Perú y Brasil*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 25 de agosto, 2003.



经由陆路)，促进秘鲁南部“大区”与巴西北部、中西部各州的贸易。事实上，这些州距离圣保罗的距离比距离秘鲁更远，因而与邻国的直接连通能使它们获得更近的供应商、新的市场以及太平洋出海口。该项目的核心理念是实现两国间贸易的分散化，促进两国国内各地区的发展。

根据市场调研，秘鲁的许多产品在巴西具有市场潜力。这些产品主要集中的部门如下：农业及农产品加工业、纺织服装业、建材、化肥等。另一方面，由于巴西国内传统供给模式的物流及运输成本过高，临近秘鲁的巴西各州企业都在寻找可行的替代供给方案。<sup>①</sup> 秘鲁要迎接的挑战正是通过基础设施一体化，以具有竞争力的物流成本使秘鲁的供应满足巴方需求。

“南跨洋公路”中跨越边境的路段分别由秘鲁的伊尼亚帕里和巴西的阿西斯巴西连接。通过对比 2010 年和 2017 年经由此处的双边贸易数据，便可发现贸易额有明显的增长。2010 年公路尚未开通时，阿西斯巴西海关登记的两国双边贸易额仅为 340 万美元；而在 2017 年，该数值已增加了 10 倍有余，达到 3690 万美元。<sup>②</sup> 但相对于秘巴两国贸易总额，这部分双边贸易又显得微乎其微（2010 年占 0.1%，2017 年占 1%）。由此可见，“南跨洋公路”带来的双边贸易发展并未能从根本上改变秘巴两国传统贸易格局，海运依旧在双方贸易中占主导地位。

与此同时，根据 2017 年阿西斯巴西海关数据，双边贸易中 94% 的出口均来自巴西，这意味着秘鲁方面，尤其是南部“大区”的供应商尚未充分利用这一陆上连接。对此，有必要对其原因进行深入研究，以从中汲取经验教训。另一方面，位于秘巴边境亚马孙雨林区的马德雷德迪奥斯仍是秘鲁国内最贫困的地区，有近 30% 的人口至少有一项基本需求无法得到满足。<sup>③</sup>

以上情况表明，交通基础设施的建设还必须结合国家积极推动的配套政策和措施，包括促进相关区域的生产力一体化、发展国际贸易、规划土地、提供公共安全等方面。国家履行区域规划相关职能的努力和效率必不可少，尤其是针对那些通过基础设施一体化项目首先获得与外部连通的区域。

<sup>①</sup> *Plan de Desarrollo del Mercado de Brasil – POM Brasil*, Lima: MINCETUR, 2007. [http://www.dircetursuco.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/poms-POM\\_Brasil.pdf](http://www.dircetursuco.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/poms-POM_Brasil.pdf). [2018-02-18]

<sup>②</sup> Alice Web – Sistema de Análisis de Información de Comercio Exterior, “Exportación 1997 – 2017 NCM 8 dígitos”. <http://aliceweb.mdic.gov.br>. [2018-01-16]

<sup>③</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), “Necesidades Básicas Insatisfechas”. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>. [2018-05-09]

另一方面，“南跨洋公路”虽完成了交通基础设施建设，但并没有推动最核心的一体化发展轴心的建设。事实表明，依靠交通基础设施同样难以向秘鲁亚马孙地区及南美洲中部地区推进，因为公路需要穿过社会环境非常敏感的地区。对此，国家应采取有效措施以避免和减轻基础设施可能产生的直接和间接影响。

此外，由于“南跨洋公路”的特许经营权转让中存在腐败问题，该项目目前正遭到严重质疑。曾经被认为会带来积极影响的秘鲁—巴西基础设施一体化，在过去10年里渐渐丧失公信力。因此，更大程度的信息透明化以及对成本和预期收益的准确、深入的技术性研究是未来开展新项目、继续推动基础设施一体化必不可少的环节。这对中国参建巴西—秘鲁两洋铁路项目也具有重要启示。

在当前背景下，秘鲁应当利用中国提出将“一带一路”延伸到拉美的契机，实现与南美洲国家特别是与巴西的基础设施一体化。秘鲁尤其要重视如何以务实、进取的姿态将自身打造成为南美洲与中国及亚洲国家之间的连接支点。

### （三）秘鲁的潜在作用：扩大南美洲在太平洋盆地的影响

秘鲁的目标是提升港口货运量，并通过建立南太平洋沿岸与亚洲之间的海上直航，降低国际贸易中的物流成本。秘鲁地处南美太平洋沿岸的中心，地理位置得天独厚。利用基础设施一体化，秘鲁可以将来自巴西的货物运抵最适宜的太平洋沿岸港口，从而在与中国和其他亚洲国家的贸易中更具竞争力。<sup>①</sup>

巴西有两大区域与亚洲国家的货物贸易联系密切。第一个区域是马瑙斯自由贸易区（ZFM）所在的亚马孙州，自贸区中许多产业的电子产品供应中心位于亚洲。一体化设施建成后，新的物流方案能将巴西自贸区与亚洲供应商通过南太平洋直接相连。在秘鲁北部海港建立跨洋物流中心将成为该路线重要的货运中转点。<sup>②</sup>

然而，这种替代选择只有比传统路线更具竞争力时才行得通。从马瑙斯

---

<sup>①</sup> Santa Gadea, “Integración Física Sudamericana y Globalización: Visión Estratégica del Perú”, en Rosario Santa Gadea (ed.), *Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú*, Lima: BID, CEPEI y Universidad del Pacífico, 2012.

<sup>②</sup> “Memorandum de Entendimiento sobre Integración Física y Económica entre Perú y Brasil”, MRE - Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 25 de agosto, 2003.

出发，目前绝大多数通往亚洲的航线都经过巴拿马运河。另有一条多式联运航线经由北太平洋，连接马瑙斯—迈阿密—洛杉矶—亚洲。秘鲁的港口若想开通连接马瑙斯自由贸易区的南美—亚洲替代路线，就必须在制定物流政策、投资建设主要联运点、维护亚马孙水道适航性等方面采取措施。<sup>①</sup>

第二个大量对华出口的区域是巴西的中西部，即国内主要的大豆产地。建设巴西—秘鲁两洋铁路（下称“两洋铁路”）的主要用途之一便是将巴西的大豆运往中国。事实上，“两洋铁路”并不是一个新话题，它早在2000年圣保罗举办的秘鲁—巴西商务论坛上就被提出<sup>②</sup>。此后在2008年，该项目得到秘鲁和巴西两国政府的支持<sup>③</sup>。2014年中国加入“两洋铁路”的建设，巴西、中国和秘鲁三国领导人表示，愿共同努力实现“两洋铁路”贯通，“扩大南美洲交通基础设施建设，推动南美洲和亚洲市场相互连接”。<sup>④</sup>

如果秘鲁与巴西的基础设施不进行连通，铁路在穿越社会环境非常敏感的亚马孙地区时还将面临诸多困难，在这样的情况下，秘鲁如何成为连接中国和南美洲之间国际贸易的枢纽、中心或门户？问题的关键在于，如果算上其他周边邻国（玻利维亚、厄瓜多尔、哥伦比亚和智利，但不包括巴西）的产品，秘鲁某一港口的货运量是否足以使之成为中国—南美海上直航的目的地？

然而，对外贸易数据否定了这一想法。联合国商品贸易数据库数据显示，2016年巴西占南美国家对华贸易总额（出口额和进口额）的41%，智利占总额的22%，秘鲁则为12%。这三个国家共占中国—南美洲贸易总额的75%。其他南美洲国家中，只有阿根廷和哥伦比亚在对华贸易中占相对较大的份额，其余国家都只占2%—3%。

另一相关问题是，秘鲁在多大程度上需要与中国建立海上直航路线才能成为南美洲与亚洲国际贸易的枢纽？换言之，利用到北美中转的路线（例如，

---

<sup>①</sup> Roberto Urrunaga y José Bonifaz, *Conexiones para el Desarrollo: Beneficios del Eje Multimodal Amazonas Norte*, Lima: Universidad del Pacífico, 2009.

<sup>②</sup> Ilustración Peruana Caretas, “Tren Transcontinental”, 2007.

<sup>③</sup> 2018年3月，秘鲁颁布第29207号法令，宣布跨洋铁路项目为“公共需求和国家利益”（Congreso de la República del Perú, 2008）。同年9月，巴西颁布第11772号法令，将该项目纳入“国家交通运输计划”（Casa Civil, Presidência da República de Brasil, 2008）。

<sup>④</sup> *Declaración para el Establecimiento de Cooperación entre Brasil, Perú y China sobre una Conexión Bioceánica*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 16 de julio de 2014.

墨西哥的曼萨尼约港)是否依旧可以成为南美支点?需要指出的是,如果建立海上直航路线的目的是增加对华出口的竞争力,那么缩短到达目的地市场所需的时间(特别是针对易腐产品)是必不可少的因素,而建立新的直航航线则是关键。与传统航线相比,新航线必须具备运输成本更低、往返频率更高的优势。

概言之,秘鲁具备成为“一带一路”特别是“21世纪海上丝绸之路”与南美洲衔接的战略支点的潜力。但在物流成本方面,还需与传统海上航线进行更多比较研究,计算用时、频率和成本上的差异。针对可能从秘鲁港口始发的货物,还需测算出以上变量在货物种类及数量不同情况下的变化趋势。只有这样,秘鲁才能充分利用自身的地理优势、对港口的大量投资、与巴西的基础设施一体化以及不断增长的中国—南美洲贸易关系,提升自身在亚太地区的竞争力。<sup>①</sup>这一观点似乎也与一些中国专家的分析相契合,即“有必要建设一条连接拉美(和‘一带一路’)的跨太平洋经济走廊”<sup>②</sup>。

与此同时,相悖的观点也有助于各方客观务实地看待问题。有分析指出,大西洋港口和太平洋港口到亚洲的距离没有太大差异,但以铁路为代表的陆路运输则需要穿越安第斯山脉,成本相当高。另外,通过南美洲大西洋港口运输的货物量比太平洋一侧大得多。两条航线的选择,取决于贸易频率、船舶的承载能力以及海运费用。因此,“不应指望南美洲中部地区的大量货物会转移到太平洋沿岸港口”<sup>③</sup>。中国拟参建的“两洋铁路”就面临类似困境。

#### 四 “两洋铁路”与中拉海上直航

巴西、中国和秘鲁三国政府就“两洋铁路”项目先后签署了两份谅解备忘录(2014年和2015年),并提出通过建立三方联合工作组共同推进铁路项

<sup>①</sup> 2001—2016年间,中国—南美洲贸易额增长了15倍,占2016年中国—拉美贸易总额的59%(数据来源于2018年ITC TradeMap)。

<sup>②</sup> Zhang Yong y Shi Peiran. “Expansion of Cooperation Scope on the ‘Belt and Road Initiative’: A Research on Status Quo, Opportunities and Challenges of Sino - Latin American Integrated Cooperation”, in *Expanding the Belt and Road: A New Perspective on China - Latin America Integrated Cooperation*, ILAS - CASS, Beijing: China Social Sciences Press, 2017, pp. 1 - 42.

<sup>③</sup> COSIPLAN, *Insumos para Elaborar una Estrategia que facilite la Integración Ferroviaria de Suramérica*, Buenos Aires: Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria, 2017, p. 20. <http://www.iirsa.org/Document/Detail? Id =4622>. [2018 - 04 - 25]

目可行性基础研究。其中，中国负责与可行性研究相关的大部分内容，巴西和秘鲁主要负责对环境影响的初步评估以及对项目相关的国家法律和政策的研究，同时协助和支持中方的研究任务<sup>①</sup>。此外，中国还向秘鲁提供 1630 万美元用于资助秘方开展可行性基础研究的相关工作<sup>②</sup>。

“两洋铁路”将连接巴西中西部，经由马托格罗索州、南马托格罗索州、戈亚斯州和联邦区，最终通向秘鲁太平洋沿岸港口。对于秘鲁境内的路段，研究分析了北线、中线、南线三条可能的路线，并建议选择秘鲁北部线路作为修建两洋铁路的最优方案。<sup>③</sup>

#### （一）“两洋铁路”对巴西和中国的潜在利益

“两洋铁路”的主要用途是将巴西中西部地区生产的大豆运往中国。大豆作为巴西最主要的出口产品（2017 年的出口额达 257 亿美元），其中近 80% 销往中国<sup>④</sup>。而巴西中西部地区的物流问题在于，交通运输网络主要由公路构成，因而相比其他运输方式而言平均物流成本更高。此外，有分析指出，现有运输路线已处于饱和状态或存在缺陷<sup>⑤</sup>。

根据巴西卡布拉尔皇家基金会的调查数据，在巴西中西部地区，物流成本占受访公司总收入的 30%，而这一占比在全国的平均值还不到 12%<sup>⑥</sup>。同样，交通运输问题也成为限制该地区扩大农业生产的重要因素。由此可见，“两洋铁路”项目在经济上比现有公路及其他可选的大豆运输路线更具竞争力，它的建造能促进巴西扩大农业生产，显著提高其产品竞争力。

“两洋铁路”也是中国的国家战略议程之一。该项目有助于保障和扩大国

---

① Memorandum de Entendimiento sobre la Creación, 2014; y Memorandum de Entendimiento sobre la Conducción, 2014.

② 根据协议签署当天（2015 年 5 月）国际货币基金组织公布的汇率，1 亿人民币兑 1630 万美元。资料来源于 Convenio de Cooperación Económica y Técnica, 2015.

③ Bi Qiang, “Apresentação do Estudo Básico de Viabilidade da Ferrovia Transcontinental Brasil - Peru”, PowerPoint Presentation exibido durante audiência pública para tratar del proyecto del ferrocarril transcontinental, senado brasileiro, Brasília, 29 de junio de 2016. <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=7734>. [2018 - 05 - 28]

④ Alice Web - Sistema de Análisis de Información de Comercio Exterior, “Exportación”, 2018. <http://aliceweb.mdic.gov.br>. [2018 - 05 - 16]

⑤ César Castro, “O Agronegócio e os Desafios da Infraestrutura de Transporte na Região Centro - Oeste”. En *Desenvolvimento Regional no Brasil - Políticas, Estratégias e Perspectivas*, orgs. Aristides Monteiro, César Castro y Carlos Antonio Brandão, pp. 247 - 274. Brasília: Instituto de Investigación Económica Aplicada, 2017.

⑥ Paulo Tarso Vilela de Resende et al, *Pesquisa de Custos Logísticos no Brasil em 2015*, Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2015. <https://www.fdc.org.br/conhecimento/publicacoes/relatorio-de-pesquisa-32576>. [2018 - 05 - 27]

外农产品（尤其是大豆）的供应，以满足中国市场的需求。铁路同样能促进中国对巴西的出口，但在路线设计上有必要连通巴西东南部（圣保罗、里约热内卢、米纳斯吉拉斯州和圣埃斯皮里图州），因为以上地区占2017年巴西对华进口的近50%。此外，大型项目建设意味着大量投资，从而为中国合理投资部分外汇储备提供机遇，并有助于消化国内钢铁和水泥等行业的过剩产能<sup>①</sup>。

因此，无论对巴西还是对中国而言，“两洋铁路”项目的益处都十分明显，而秘鲁也应在这方面明确自己的利益。

## （二）秘鲁量化收益的必要性

2015年秘鲁外交部指出，“两洋铁路”项目“能促使全国物流链效率的提高，（改变）当前物流成本过高的特点”。同样，在《“两洋铁路”可行性基础研究中期报告》中，中方强调“两洋铁路”将会成为秘鲁主要的矿产资源出口走廊以及推动秘鲁东北部发展的重要物流渠道。此外，铁路也将有利于秘鲁对巴西的出口，特别是来自巴约瓦尔港（位于秘鲁北部）的磷酸盐能被用于巴西大豆产区作为肥料。

然而，计算秘鲁预期效益的关键是对来往货运量进行分析。铁路一端是面向中国的出口，另一端是面向秘鲁的最大出口市场巴西，主要出口目的地为其中西部（出口磷酸盐）和东南部。由于可行性基础研究报告并未公开，因此尚不清楚该报告是否包括相关研究。

秘鲁外交部从地缘战略角度分析指出，“大幅提升运输到秘鲁港口的货物数量将是我国（秘鲁）成为南美西海岸枢纽的首个具体措施，而这同样也是邻国智利和哥伦比亚所追求的目标。”<sup>②</sup> 铁路运输将带来货运量的增加，从而吸引来自中国的大型船舶停靠秘鲁港口，为巴约瓦尔港建设成为南太平洋大型港口以及建立中国与秘鲁之间的海上航线创造条件。另一方面，巴约瓦尔港自身也具备转型升级的地理条件。与秘鲁南部的伊洛港不同，巴约瓦尔港为深水港，油码头装载（吃水）深度为21~22米，表明其能够停靠超大船舶，具有成为大型港口的潜力。相比之下，伊洛港油码头的吃水深度仅为11~12米。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> Peter Cai, *Understanding China's Belt and Road Initiative*, Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2017.

<sup>②</sup> MRE de Perú, “Memorandum N° DA00377/2015”, 2015, p. 45.

<sup>③</sup> Sea Rates (website), “Puertos Marítimos del Perú”. <https://www.searates.com/es/maritime/peru.html>. [2018-02-05]



因此，从地缘战略角度来看，开展深入、细致的研究必不可少，特别是从两大功能上对“两洋铁路”进行整体性分析。一是铁路运输将推动秘鲁对中国的商品出口，二是秘鲁港口作为连接中国和南美的枢纽将提供物流服务出口。同时，确定是否有足够的回程货物也至关重要。

### （三）确保预防或减轻社会环境影响

建设“两洋铁路”这样的大型项目，其施工和运营期间都会对相关区域产生一系列直接和间接的社会环境影响，这也成为该项目最敏感的问题之一，多次在官方声明中被提及并遭到环境专家的批评。其中，部分负面影响是由于缺乏项目相关信息所致。如前所述，在三方政府共建的工作组框架内进行的社会环境研究报告并未公开，换言之，没有官方信息明确指出铁路走向会影响到哪些地区。

秘鲁对社会环境的担忧主要是针对迪维索尔山（秘鲁和巴西所共有）国家公园的自然保护区和阿苏尔山国家公园缓冲区、奥拓马约森林保护区（后二者均在秘鲁），以及火车途经的秘鲁亚马孙雨林各省的森林区域。铁路项目对环境的最大危害在于，建造车站等人为行为可能导致森林砍伐和环境退化，且施工行为也会对环境产生直接影响。另一大担忧是该项目对当地印第安社区（西皮波、阿沙宁卡和伊斯科纳瓦）以及对传统沿河聚居群体的影响。因此有建议称，铁路不应穿过当地印第安社区领土，否则可能产生严重的间接影响。<sup>①</sup>

对于铁路穿越迄今未遭到外界干扰的原始森林，秘鲁政府高层也指出其可能对环境构成的威胁<sup>②</sup>。基于以上种种担忧，铁路工作组首先应当将已完成的社会环境研究报告公之于众；其次，应当进行深入分析，并以透明方式对所有疑问和不安予以准确回应；最后，必须设计相应的计划来预防或减轻对社会环境的影响。此外，还要量化经济效益。这些都是项目可行性研究中不可或缺的要素。

### （四）投资估算

“两洋铁路”项目所需投资总额预计达 700 多亿美元，其中秘鲁需要承担

<sup>①</sup> Dourojeanni, “Impacto Ambiental”, en Jorge Caillaux, Fabián Novak y Manuel Ruiz (eds.), *Las Relaciones de China con América Latina y el Ferrocarril Biocénico Brasil - Perú*, Lima: MacArthur Foundation, Pontificia Universidad Católica del Perú y Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2016, pp. 119 - 147.

<sup>②</sup> Pedro Pablo Kuczynski, “PPK: ‘Fuerza Popular ha Hecho Cosas Positivas para Nosotros’”, Entrevista concedida a Sebastian Ortiz M, *El Comercio*, 18 de setiembre de 2016. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/ppk-fuerza-popular-hecho-cosas-positivas-260237>. [2018 - 02 - 16]

400多亿。考虑到秘鲁自身的经济规模以及经济发展对基础设施的需求，这一数字无疑是巨大的。在秘鲁境内建造的铁路路段预计总投资416亿美元，相当于2016年秘鲁国内生产总值的约20%，并可覆盖超70%的国内长期交通基础设施缺口。<sup>①</sup> 得知铁路项目所需的投资金额后，秘鲁前总统库钦斯基在2016年9月访华期间接受一家秘鲁媒体采访时表示，秘鲁还得考虑其他的优先项目。秘鲁境内铁路建造所需的投资额足以为全国的家庭提供饮用水。<sup>②</sup>

在巴西，使用中国的技术标准和规范预计将大大增加项目所需的投资，因为中国每公里铁路的平均成本几乎是巴西平均参考成本的3倍。这与中国的设计方案中包含大量桥梁和隧道有关。近日，巴西规划部国际事务局局长在接受国际媒体采访时称：“该项目现已暂停，因为造价过高，可行性研究极不令人满意。”<sup>③</sup>

由于“两洋铁路”工程可能的融资状况尚不明确，因此无法确定是采取特许经营权形式，还是在政府和社会资本合作（PPP）模式下需要公共部门的参与。假设中国能够提供融资并负责施工建设，包括提供施工技术、设备和技术运营支持，在这种情况下，感兴趣的中国企业必须参与国际竞标。如果中标获得特许经营权，则会出现一个问题：执行项目期间必然产生的债务是否将由中标企业自行承担？这种方案的可行性取决于项目能否在财务上实现自我维持。显然，秘鲁无法承担如此巨大的资金保障，因为铁路所需的投资额相当于目前公共债务总额的近79%<sup>④</sup>。

#### （五）长远的眼光

显而易见的是，有关“两洋铁路”项目尚有许多问题悬而未决。对此，首先有必要将已完成的可行性基础研究结果公之于众，其次应当加以深入分析。但从长远来看，各方必须意识到，关于该项目的争论，大部分注意力都集中在铁路上，但这只是建设运输走廊的一部分。

如前所述，中国与南美洲的整体性连接包括多个组成部分：一是巴西—

---

<sup>①</sup> 根据世界银行数据，2016年秘鲁国内生产总值为1920亿美元（Banco Mundial, 2018）；另根据秘鲁国家基础设施促进协会数据，2016—2025年期间，秘鲁交通基础设施缺口将达到575亿美元（Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional - AFIN, 2015）。

<sup>②</sup> Kuczynski, “PPK: Fuerza Popular”, 2016. 根据世界银行数据，2015年秘鲁仍有超过13%的人口（近400万人）无法在家中获得饮用水（Banco Mundial, 2018）。

<sup>③</sup> Jorge Arbache, “Brasil desiste de Proyecto de Tren al Pacífico por los Altos Costos”, Entrevista concedida a Anthony Boadle y Leonardo Goy, Reuters, 2 de febrero de 2018. <https://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKBNI1FM1TI-OUSLD>. [2018-04-21]

<sup>④</sup> 根据秘鲁经济和财政部数据，秘鲁目前公共债务总额上升至530亿美元，占GDP的近30%（MEF, 2018）。

秘鲁两洋铁路，二是秘鲁海港，三是中国—南美海上直航。其中，连接太平洋盆地两岸的重要性超过铁路“连接两洋”的重要性。由此可见，“两洋铁路”的可行性研究还必须考察当地是否有能力确保条件，以建立完整、双向且具有成本竞争力的中国—南美连接。

基础设施连通是实现秘鲁—中国海上直航的重要契机，但前提条件是双向都必须有足够大的货运量。如果能引入部分巴西与中国的贸易往来，则货运量可能达到所需的水平。另一方面，铁路路线的选择也取决于秘鲁对海港的选择。条件最优的港口能在未来成为大型港口，使秘鲁成为货运物流服务的出口国及南美贸易枢纽。

最近，一份中国的研究报告也指出，“‘两洋铁路’为秘鲁开启了进入南美和太平洋国家的大门……可以将这些国家的货物集中在秘鲁的港口……这不仅是一条铁路，也是一条与中国相连接的海运路线。”<sup>①</sup>

然而，如果铁路建设所需的总投资确如可行性研究所预计，那么实现这一愿景的希望将变得遥不可及。对此，有必要设法降低成本，同时避免对亚马孙地区潜在的环境破坏；融资方案也不可或缺，以分担秘鲁公共资源承担的压力。只有满足以上条件，项目的落实才具备可能。另一方面，投资不能局限于铁路项目，还应当考虑太平洋沿岸港口的建设。

此外，明确指出该项目未来成本—收益具有合理性是建立项目可信度的基础。尤其应当估算的是，通过在秘鲁境内建设“两洋铁路”，其对华出口物流成本的减少幅度和秘鲁方面能获得的最大收益；以及作为“两洋铁路”和跨太平洋直航的始发点和目的地，大型港口建设能在多大程度上提升秘鲁的物流服务出口。

#### （六）其他选择

玻利维亚推动的“两洋铁路中央走廊”（下称“中央走廊”）计划连接巴西的桑托斯港与秘鲁的伊洛港，途中穿越玻利维亚境内。因此，除了玻利维亚，该项目还直接涉及巴西和秘鲁两国。玻利维亚已与上述两国分别签署了谅解备忘录<sup>②</sup>，其中与秘鲁的谅解备忘录为2016年11月在秘鲁—玻利维亚第

<sup>①</sup> Zhang Yong y Shi Peiran. “Expansion of Cooperation Scope on the ‘Belt and Road Initiative’: A Research on Status Quo, Opportunities and Challenges of Sino - Latin American Integrated Cooperation”, en *Expanding the Belt and Road: A New Perspective on China - Latin America Integrated Cooperation*, ILAS - CASS, Beijing: China Social Sciences Press, 2017, pp. 1 - 42.

<sup>②</sup> Memorandum de Entendimiento para Promover, 2016; y Memorandum de Entendimiento sobre el Corredor, 2017.

二届双边内阁会议上签署的，旨在“推动‘中央走廊’项目的实现”。秘鲁前总统库琴斯基在记者招待会上表示支持该项目，并指出列车应穿过玻利维亚而不是亚马孙地区，最终到达秘鲁南部的某个港口。这样设计路线最短，而且能避免环境问题。

根据玻利维亚国家通讯社（ABI）的信息，瑞士和德国将联合成为工程实施方，项目总投资预计为100亿—150亿美元<sup>①</sup>。玻利维亚境内路段的投资估算为70亿美元，目前正处于预施工阶段，预计于2024年完成建设<sup>②</sup>。

尽管有媒体和官员在提及该项目时称其将取代中国支持的“两洋铁路”，但事实上这两条铁路的功能有所不同。玻利维亚推动的“中央走廊”无法到达巴西主要的大豆产区，即马托格罗索州；但“这条走廊途经巴西乌鲁库姆铁矿和锰矿矿区，以及玻利维亚穆图姆铁矿产区。后者……被认为是全球最重要的铁矿区。”<sup>③</sup>因此，“中央走廊”的主要功能是为玻利维亚产品打通太平洋出海口。

讨论上述两个“可互相替代”的跨洋铁路项目时，应当研究分析哪一个项目的太平洋港口出货量更大，哪一个项目自亚洲回程的货物量更多。此外，还需考虑秘鲁哪个港口在深度和宽度方面更有利于建设大型港口，以及港口与铁路衔接所需的总投资。简言之，如果要获得全面的比较结果，就必须对整体往返的连接进行评估，而不仅仅是铁路的部分。

值得注意的是，另有一些替代路线也能将巴西的产品运往亚洲，但都不经过太平洋出海口。其中一条即为“两洋铁路”的一段延伸线路，连接巴西大豆产区和大西洋港口。这种连接方式在技术上比连接太平洋更容易实现，所需的投资也更少。

制定南美洲铁路一体化战略的必要性是当下热议的话题。南美洲基础设施和规划委员会最近的一份研究报告指出了七条可能的南美铁路走廊，其中四条为“两洋铁路”，分别连接两个秘鲁港口和两个智利港口。这四条“两洋铁路”具体为：两洋铁路中央走廊（巴西—玻利维亚—智利—秘鲁）、巴西—秘鲁两洋铁路、巴拉那瓜—安托法加斯塔两洋铁路（巴西—巴拉圭—阿根廷—智利）和跨安第斯山脉铁路中央走廊（阿根廷—智利）。<sup>④</sup>这与中国社会科学院拉美研究所最新一份对南美地区“四横”铁路的研究描述相一致，该研

<sup>①</sup> Agencia Bolivia de Información (ABI). “Consorcio Suizo Alemán acompañará la Ejecución del Tren Bioceánico”, 18 de diciembre de 2017. <http://www1.abi.bo/abi/?i=392786>. [2018-02-15]

<sup>②③④</sup> COSIPLAN, *Insumos para Elaborar*, 2017.

究建立在南美洲基础设施一体化和南美洲基础设施和规划委员会的研究之上<sup>①</sup>。

然而对于每一条连接走廊，南美洲基础设施和规划委员会的研究报告都指出其“在缩短海外进出口货运时间方面不具有竞争力”<sup>②</sup>。因此，一体化战略还有很长的路要走。中国提出将“一带一路”倡议延伸到拉美，尤其是南美洲，便可将建立中国与南太平洋港口之间的海上直航议题一并引入区域基础设施一体化战略中，而智利和秘鲁则最有可能成为连接亚洲与南美之间国际贸易的枢纽。

## 五 “一带一路”倡议延伸到秘鲁的其他可能

为促进国际通信的互联互通，“一带一路”倡议还提出推动国际和洲际海底光缆建设，即建立“信息丝绸之路”<sup>③</sup>。因此，中国与南美之间的跨太平洋海底光纤网络将成为该倡议延伸至南美的另一大重要机遇。

### （一）推动建立跨太平洋数字连接

当前全球光缆网络中有三大数据传输中心，分别是亚太、美国和欧洲。相比之下，南美洲与外界连接甚少，且主要通过美国和欧洲传输。这一现状会在一定程度上限制南美地区与其他国家（例如中国）的通信，因为信息传输必须先经由北美或欧洲，可谓路途遥远。

为促进中国与南美之间的信息交流，一种可能是建立一条海底直连通信光缆，将中国的一个点（可能为上海，由于其通信密度高）与南美洲某一点连接起来，后者将成为亚太地区的数字枢纽。秘鲁得天独厚的地理位置，即地处南美太平洋沿岸中心，可被视为连接点的最佳选择之一。

然而在该议题上，不少中美洲和南美洲国家都表现出浓厚的兴趣，特别是智利已与中国签署相关协议并开展项目可行性预研究。因此，秘鲁方面也应积极研究海底光缆的可行性，并努力将其纳入与中国的双边对话议程。

---

<sup>①</sup> Xie Wenze. “The Cooperation of Infrastructure Construction between China and Latin America from the Perspective of the Belt and Road Initiative: Taking the Cooperation of Railway Construction between China and South America as an Example”, en *Expanding the Belt and Road: A New Perspective on China - Latin America Integrated Cooperation*, ILAS - CASS, pp. 119 - 152, Beijing: China Social Sciences Press, 2017.

<sup>②</sup> COSIPLAN, *Insumos para Elaborar*, 2017, p. 147, p. 152, p. 163, p. 167.

<sup>③</sup> NDRC, MFA y MOFCOM, *Visions and Actions*, 2015.

## （二）扩大秘鲁与中国的空中连接

2016年10月，秘鲁外贸与旅游部、秘鲁运输和通讯部、秘鲁出口和旅游促进委员会与中国东方航空公司（下称“东航”）签署合作协议，旨在通过东航将秘鲁的产品空运直达中国。该协议为库琴斯基总统2016年9月访华期间取得的对话成果<sup>①</sup>。

项目计划在第一年开设7趟由卡亚俄（利马机场所在地）飞往上海的货运直达航班。2016年11月21日，该航线实现首航，成为双边关系发展的一个重要里程碑。空中连接为非传统产品的运输提供了便利，特别是易腐食品，其中包括蓝莓、芒果、鳄梨、芦笋等，有利于秘鲁出口多样化。预计东航未来还将开设客运航班，推动更多中国及亚洲游客前往秘鲁，这与秘鲁政府设定的目标相契合，即在两年内使中国游客数量增加2倍，从2万提升到6万人次。

在“一带一路”倡议的框架下，空中连接必将推动“一带一路”倡议部分优先合作项目的蓬勃发展，例如以运输便利促进自由贸易，以旅游发展、文化交流和贸易往来促进民心相通。

综上所述，“一带一路”延伸到秘鲁已具备基础。因中国不久前才向拉美国家发出加入倡议的邀请，“一带一路”将以何种方式延伸到拉美还是中拉议程上的一个新议题。同样，秘鲁和中国的双边对话文件中亦未明确提及该倡议。但鉴于其重要性，中秘两国有必要将“一带一路”倡议作为战略规划机制中的优先议题列入双边议程。此外，为推动双边对话取得良好的成果，秘鲁首先应当明确自己的目标。然而确定目标的过程不应局限于政府部门的参与，也应向商界和学界开放对话和提议的渠道，从而结合不同的观点和看法得出最佳战略和措施，实现“一带一路”延伸到秘鲁和南美洲区域的愿景。

（翻译：贾诗慧；责任编辑：刘维广）

---

<sup>①</sup> “Aerolínea China Eastern evaluará Conexión con Lima, dice MTC”, en *El Comercio*, 25 de octubre de 2016. <https://elcomercio.pe/economia/peru/aerolinea-china-eastern-evaluara-conexion-lima-dice-mtc-225284>. [2018-05-21]