

中拉关系

中国与乌拉圭共建“一带一路”： 进展、驱动因素及挑战

贺双荣 佟亚维

内容提要：中乌“一带一路”合作取得了可喜进展，双方在经贸、构建“一带一路”合作机制、抗击新冠疫情合作等许多方面走在拉美地区前列，为中拉合作树立了新典范。与此同时，美国也将乌拉圭强大的民主制度及与中国保持相对透明关系视为其他拉美国家与中国打交道的榜样。乌拉圭同时受到中美两个大国的重视，体现了其在拉美的特殊重要性、中乌“一带一路”合作进展及其地缘政治的复杂性。因此，有必要对中乌两国对“一带一路”合作的战略考量、面临的挑战及未来前景做深入分析，探讨双方合作的政治基础，提早进行风险防范，规划未来发展。虽然中乌双方对推动“一带一路”合作的战略考量不同，但促进国家发展利益是双方的共同目标。中乌关系的稳定性和可持续性以及在全球治理上的合作前景，使其在新时期推进中拉高质量“一带一路”合作中能发挥引领作用。中乌“一带一路”面临来自全球、区域（南共市）和国内层面的三重挑战。其中，中乌双边自由贸易谈判作为战略合作举措，谈判前景仍存在不确定性，其结果可能会影响中乌合作的战略预期，但这不会影响中乌合作的大局。

关键词：“一带一路”倡议 中乌关系 自由贸易谈判 南共市

作者简介：贺双荣，中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室研究员；佟亚维，北京交通大学乌拉圭研究中心执行主任，语言与传播学院欧亚语言文学系主任。

中图分类号：F125；D773 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649（2021）06-0067-21

2014年7月17日,习近平主席在巴西利亚举行的中国—拉美和加勒比国家领导人会晤上提出,中拉要努力构建“携手共进的命运共同体”;2018年1月“一带一路”延伸至拉美,中拉关系由此进入发展新阶段。在新发展阶段,中乌关系在许多方面走在拉美地区前列。虽然中乌双方的战略考量不同,但推动合作、促进共同发展、扩大利益纽带、夯实合作基础是共同的目标,中乌战略伙伴关系进一步巩固。与此同时,中乌在共建“一带一路”的过程中面临着来自全球、区域和国内层面的三重挑战。其中,中乌双边自由贸易谈判作为推动“一带一路”合作的战略举措,未来的谈判前景仍存在不确定性。其结果可能会影响中乌合作的战略预期,但这不会影响中乌合作的大局。

一 新时代中乌关系的新进展

在推进中拉共建“一带一路”、构建“携手共进的命运共同体”的进程中,中国与乌拉圭的关系进入快速和深化发展新阶段,双边关系定位升级,经贸关系取得突破性进展,“一带一路”下的合作机制逐步建立,全方位合作进展顺利。

第一,战略伙伴关系将中乌关系定位提升到新高度。自1988年2月3日中乌两国建立外交关系以来,两国关系一直保持平稳发展状态。2013年5月25—28日,乌拉圭总统何塞·穆希卡对中国进行工作访问,“寻求同中国一切可能的合作”^①。2016年10月12—20日,塔瓦雷·巴斯克斯总统对中国进行国事访问,双方签署了《关于建立战略伙伴关系的联合声明》,两国关系进入发展新阶段。中乌关系定位升级,为中乌开展全方位合作、推动双边关系全面深入发展、提升各领域合作水平、携手在国际和地区事务中发挥更加积极的作用奠定了政治基础。^②2020年3月,中右翼的拉卡列总统上台执政后,致力于推动两国全方位合作进一步深化。

第二,中乌经贸关系取得突破性进展。进入21世纪以来,中乌贸易快速增长。根据中国海关统计,中乌贸易额从2000年的3.44亿美元增加到2019年的59.36亿美元。中国自2012年起首次超过巴西成为乌拉圭最大的贸易伙

^① 《乌拉圭将寻求同中国“一切可能的合作”——访乌拉圭总统穆希卡》,中国政府网,2013年5月24日。http://www.gov.cn/jrzq/2013-05/24/content_2410452.htm。[2019-03-25]

^② 《中华人民共和国和乌拉圭东岸共和国关于建立战略伙伴关系的联合声明》,新华社,2016年10月18日。

伴、第一大出口市场。2020年中乌贸易额虽然有所下降，但中国仍保持了乌拉圭第一大贸易伙伴地位。根据乌拉圭的统计，2020年乌拉圭对中国出口21.49亿美元，占其出口总额的27%；乌拉圭从中国进口14.39亿美元，占其进口总额的21%，中国为其第二大进口来源国^①。2021年中乌贸易迅速回升。根据“乌拉圭21世纪委员会”（Uruguay XXI）的数据，2021年1—10月，乌拉圭出口达87.18亿美元，增长31%，而同期对中国出口达20.73亿美元，同比增长59%。2021年10月，中国占乌拉圭出口总额的37%^②，凸显了中国市场对乌拉圭的重要性。目前，中国对乌拉圭的投资规模并不大。根据中国驻乌拉圭大使馆的统计，截至2019年年底，中国在乌拉圭的累计投资不超过2.3亿美元^③。但随着“一带一路”协定的签署，中乌双方在基础设施等领域的合作正在展开。2021年5月，中乌500kV输变电环网闭合项目签约，这是乌政府重点关注的国家电网项目，也是两国建交以来中国在乌中标的最大基建项目、“一带一路”框架下的首个双边大型成套项目，对于深化中乌战略合作伙伴关系具有重要意义^④。

第三，中乌“一带一路”合作机制取得新进展。在2018年1月“一带一路”正式延伸至拉美前，乌拉圭在2016年10月就已从国家层面表达了加入“一带一路”倡议的意愿，是第一个表示希望加入这一倡议的拉美国家。2017年5月，乌拉圭参加了在北京举行的“一带一路”高峰会。2018年8月，中乌签署《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》，是首批加入“一带一路”倡议的拉美国家和第一个加入的南方共同市场（以下简称“南共市”）成员。乌拉圭把加入“一带一路”倡议视作历史性机遇，希望借助“一带一路”将本国打造成为中国及亚太国家面向南大西洋的重要支点，助其实现从拉美“后阳台”变成“前大门”的战略构想^⑤。此后，乌拉圭寻求加入“一带一路”框架下的合作机制，特别是金融合作机制。2020年4月28日，乌拉圭正式加入亚洲基础设施投资银行（简称“亚投

^① Uruguay XXI, “Informe Annual Comercio Exterior 2020”, 14 de enero de 2021. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion>. [2021-01-25]

^② Uruguay XXI, “Informe Mensual de Comercio Exterior - Octubre 2021”. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion>. [2021-11-03]

^③ Wang Gang, “Inversiones Chinas”, en *El Pais*, 11 de mayo de 2021.

^④ 《驻乌拉圭大使王刚出席中乌500kV输变电环网闭合项目签约仪式》，2021年5月31日。http://uy.china-embassy.org/chn/xwdt/202105/t20210531_9064309.htm. [2021-11-14]

^⑤ 毕淑娟：《中乌务实合作打开新空间》，载《中国联合商报》2018年2月12日第B01版。

行”)，成为加入亚投行的第二个拉美伙伴。2021年9月2日，乌拉圭与阿联酋和孟加拉国一道加入金砖国家新开发银行(NDB)，是第一个成为金砖国家新开发银行新成员的拉美国家。乌拉圭经济和财政部长阿祖塞纳·阿贝莱切(Azucena Arbeleche)表示：“乌拉圭把金砖国家新开发银行看作是与其成员国在寻求国际贸易和投资一体化合作的大好机会。”^①为进一步推动双方的合作，乌拉圭增加了对中国的外交资源投入。2018年5月，巴斯克斯政府在驻华大使馆设立了农业办公室，致力于乌拉圭农产品在中国的市场推广。继北京、上海、香港和广州之后，乌拉圭于2019年12月20日在重庆设立了在中国的第五家领事馆，乌拉圭成为拉美第一个在重庆市开设领事馆的国家。

第四，中乌启动自由贸易可行性研究。巴斯克斯总统在2016年10月访问中国时，提出要参加“一带一路”倡议并提议与中国谈判自由贸易协定。这种同步性显示乌拉圭希望抓住“一带一路”给乌拉圭带来的机会，将自由贸易协定作为扩大贸易、增加投资、创造就业、实现发展良性循环的工具。随后，双方成立非正式联合工作组，就商签自贸协定事宜进行技术性磋商，首次会议于2017年4月在北京举行。与此同时，乌拉圭主张应将南共市与中国签署自贸协定一事纳入战略讨论议程，并利用担任南共市轮值主席国的时机，在2018年10月18日推动了中国—南共市第六次对话。由于南共市及巴斯克斯所在的左翼政党执政联盟“广泛阵线”(Frente Amplio)内部对推动与中国自由贸易谈判缺乏共识，中国与南共市和乌拉圭的自由贸易谈判被暂时搁置。2021年9月7日，拉卡列总统宣布将推进中乌双边自由贸易谈判。虽然乌拉圭方面强调中国在谈判中的主动性，但根本变化来自拉卡列政府的决心和政治意愿。他提出，如果南共市不想推动与中国的自由贸易谈判，乌拉圭就走双边谈判的道路。^②拉卡列政府成立了一个由外交部、经济和财政部(MEF)领导的技术小组，评估自贸协定对乌国内各部门的影响。这个小组成员包括来自工业、畜牧业、环境、教育领域的代表及劳工代表，目标是在2021年年底完成可行性研究，2022年启动自贸谈判。

第五，中乌抗疫合作树立了构建人类卫生健康共同体的合作典范。新冠病毒世纪大流行改变了世界，也改变着中乌关系。在中国武汉市暴发新冠疫

^① “NDB Admite a Uruguay como Nuevo Miembro”, September 2, 2021. <https://www.prnewswire.com/news-releases>. [2021-09-10]

^② “Uruguay Avanza con ‘Apuro’ en TLC Bilateral con China, Confiado en Respaldo de Brasil”, en *El Observador*, 8 de septiembre de 2021.

情后，乌拉圭是最早向中国抗击新冠疫情表达声援和提供援助的拉美国家之一。在2020年3月13日乌拉圭报告首例新冠肺炎病例后，中国也迅速向乌拉圭提供了援助。截至当年7月初，中国已向乌拉圭运送了90多万只口罩、8600套防护装备、2.12万个检测包、数百个温度计和5台呼吸机等物资^①。2020年9月9日，中国国家主席习近平与拉卡列总统通话，希望加强两国卫生合作，并保证中国将向所有拉美国家提供新冠疫苗。阿根廷、智利、哥斯达黎加、墨西哥等国在2020年12月最后一周已开始接种新冠疫苗，而乌拉圭政府与辉瑞公司的合作及其新冠肺炎疫苗实施计划（COVAX）遇到了困难，拉卡列总统在2020年12月从中国获得了疫苗援助的承诺。首批19.2万剂中国科兴疫苗于2021年2月25日抵达乌拉圭。虽然乌拉圭新冠疫苗接种晚于很多拉美国家，但中国疫苗帮助乌拉圭展开了一场比其他拉美国家速度更快、范围更广的疫苗接种运动。截至2021年9月，乌拉圭完成第二剂新冠疫苗接种的人口比重达72.67%，超过智利成为拉美国家接种新冠疫苗比重最高的国家^②。在2021年5月末乌拉圭获得的525万剂、可为75%的人口完成全程接种的新冠疫苗中，来自中国的新冠疫苗占到75%^③。拉卡列总统还亲自接种了中国科兴疫苗。中国的疫苗援助帮助乌拉圭控制了疫情，为其经济恢复创造了条件。拉卡列总统表示，“能得到中国的疫苗支持，是乌拉圭之幸；中国政府能说到做到，更是乌拉圭之幸。”^④在新冠疫情全球暴发之初，习近平主席就向世界表示，“人类是命运共同体，团结合作是战胜疫情最有力的武器”，应“共同构建人类卫生健康共同体”。^⑤中乌在抗击新冠疫情，特别是在新冠疫苗上的合作，成为构建“人类卫生健康共同体”的典范。在2021年9月22日第76届联合国大会上，拉卡列总统指出，“如果有什么东西让我们从这场流行病中吸取教训，那就是‘我们都是一体的’。”^⑥这与中国倡导的人类命运共同体的理念不谋而合。

^① Sergio Held, “Joint War on Virus Brings China Closer to Uruguay”, in *China Daily*, July 6, 2021.

^② “Mapa de la Vacunación en el Continente”. <https://www.infobae.com/america/coronavirus/vacunacion>. [2021-09-09]

^③ EIU, *Country Report - Uruguay*, 2nd quarter, 2021, p. 26.

^④ 《乌拉圭总统拉卡列：能得到中国疫苗的支援，是乌拉圭之幸》，国际在线网，2021年4月29日。<http://news.cri.cn/20210429/33b724b3-2761-d119-202a-aed0f8fc3dfc.html>. [2021-10-12]

^⑤ 习近平：《团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体》，载《人民日报》2020年5月19日第2版。

^⑥ Lacalle Pou, “Si Hay Algo que Nos Deja de Enseñanza esta Pandemia, Es que Todos Somos Uno”, 22 de septiembre de 2021. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias>. [2021-11-22]

第六,中乌全方位合作取得新进展。在中乌战略伙伴关系引领下,中乌在政治、经济、文化、科技等领域的合作不断加强。2017年11月29日,由乌拉圭共和国大学和中国青岛大学共建的孔子学院在乌拉圭首都蒙得维的亚正式揭牌成立,这是中国在乌拉圭开设的首家孔子学院。2018年4月23日,北京交通大学乌拉圭研究中心成立,两国还签署了关于在乌拉圭设立中国文化中心的谅解备忘录。2021年10月21日,乌拉圭批准了与中国的引渡条约。

随着中国与乌拉圭关系进入“历史最好时期”,台湾问题不再成为影响中乌关系的一个因素。乌拉圭政府宣布,自2018年12月5日起暂停持有“中华民国护照”者免签入境90天的待遇。2019年8月22日,乌拉圭工业部部长访问了华为基地,与华为公司签署了战略合作谅解备忘录,双方同意在5G、物联网和云计算方面加强合作。

二 新时代中乌战略伙伴关系的驱动因素

中国与乌拉圭在推动共建“一带一路”合作、构建发展的命运共同体的实践中,双方虽然有不同的战略考量,但合作共赢、促进国家发展、夯实合作基础是双方的共同目标。

(一) 乌拉圭的战略考量

乌拉圭积极参与“一带一路”合作、特别推动中乌双边自由贸易谈判是由多种因素推动的,既有短期的目标,也有长期的战略考量,但最主要的目标是促进本国产品出口和推动中乌经济合作。

1. 利益驱动

发展利益是小国追求的首要 and 最重要的目标。乌拉圭在1988年2月与中国建交主要是由经济因素驱动,因为该国羊毛出口商认为与中国建交可以促进对华出口。时任总统桑吉内蒂看到中国的发展潜力,认识到“世界的趋势是承认这个正在发展的伟大国家”^①。随着中国的崛起,乌拉圭意识到“对拉美来说,中国是一个全球行为者”^②,中国的市场潜力及其给乌拉圭带来的发展机遇应该受到重视。穆希卡总统说过,“我们都知道中国意味着什么,我们

^① Sebastián Cabrera y Delfina Milder, “La Historia detrás del TLC con China: Así Se Gestó la Relación con Uruguay, que ya Lleva 33 Años”, en *El País*, 12 de septiembre de 2021.

^② Ignacio Bartesaghi Hierro, “China: Un Nuevo Actor Global para América Latina”, en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, No. 3, 2017, pp. 148 - 158.

不应该羞于说中国是我们这个时代的大买家和大卖家”，中国经济的快速增长确实为两国贸易的快速发展提供了机会。^① 拉卡列政府明确表示，乌拉圭的国际融入战略是基于“永久利益”，而不是“朋友或敌人”的考量。^② 对于乌拉圭来说，发展与中国的关系符合其发展利益。中国已成为乌拉圭主要出口产品的重要市场。2020年，乌拉圭肉类、纤维素、奶制品和大豆等重要出口产品占其出口总额的比重达51%，而中国是这4类出口产品最重要的消费市场（见表1）。

表1 2020年乌拉圭主要出口产品占出口总额的比重及中国市场的地位

	占出口总额的比重 (%)	对中国出口占比 (%)	中国市场排名 (位)
牛肉	20	48	1
纤维素	14	41	2
大豆	9	9	1
奶制品	8	65	1

资料来源：Uruguay XXI, “Foreign Trade Annual Report – 2020”. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion>. [2021 – 01 – 25]

中国继续是乌拉圭羊毛的重要买家。与此同时，中国成为乌拉圭肉类产品出口不可替代的重要市场，对中国的肉类出口占其肉类出口总额的比重从2015年的32.8%增加到2019年的59.1%。2020年受疫情影响，这一比重下降至47%（见表2），但2021年1—10月回升到57%。中国市场对于乌拉圭肉类产品出口的重要性还在于“中国是一个以合理的价格吸收所有动物产品的市场”^③。

表2 乌拉圭对中国的肉类出口额（亿美元）及占比 (%)

2015年		2016年		2017年		2018年		2019年		2020年	
金额	占比										
4.81	32.8	4.98	33.8	6.10	39.5	7.27	43.5	10.81	59.1	7.49	47.0

资料来源：Instituto Nacional de Estadística del Uruguay, “El Anuario Estadístico Nacional 2018” “El Anuario Estadístico Nacional 2020”. <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/697245>. [2021 – 11 – 20]

^① Francisco Urdinez et al., “MERCOSUR and the Brazilian Leadership Challenge in the Era of Chinese Growth: A Uruguayan Foreign Policy Perspective”, *New Global Studies*, February 2016. http://www.furdinez.com/uploads/2/2/5/6/22565746/ngs-2015-0015_1_.pdf. [2019 – 04 – 28]

^② “Lacalle Pou y Ministros Participaron en Conferencia sobre Trabajo, Competitividad e Inserción Internacional”, 10 de septiembre. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/lacalle-pou-ministros-participaron-conferencia-sobre-trabajo-competitividad>. [2021 – 11 – 10]

^③ “Exportaciones Cárnicas Alcanzaron en 2021 a 530.000 Toneladas y 2.300 Millones de Dólares”, 17 de noviembre de 2021. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias>. [2021 – 11 – 20]

除了对中国市场的倚重，乌拉圭还非常看重中国对其经济增长的拉动作用。自2015年以来，乌拉圭经济持续低迷。2020年新冠疫情席卷世界，拉美作为世界新冠疫情的“震中”，经济遭受重创。虽然乌拉圭在控制新冠疫情方面比其他拉美国家做得好，但2020年经济仍收缩了5.86%。如何促进经济增长，特别是在后疫情时代实现经济复苏，是乌拉圭面临的最重要挑战。中国一直是世界经济发展的引擎，中国作为世界上新冠疫情控制最好的国家，在2020年成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体。因此，加强与中国的经贸合作成为乌拉圭政府的优先目标。

2. 促进对外开放及战略调整

乌拉圭推动与中国的双边自由贸易谈判被视为两国建交30多年来乌拉圭对外开放迈出的重要一步。^①乌拉圭在1991年3月26日与巴西、阿根廷和巴拉圭组建南共市，南共市从此成为乌拉圭促进国家发展和融入世界的平台。^②南共市在1991年成立后的最初几年中发展势头良好，乌拉圭对南共市的依赖不断加深。1989—2000年，南共市占乌拉圭对外出口总额的比重从32.9%上升到44.5%；同期从南共市的进口占其进口总额的比重从43.3%上升至50%以上。然而，自1997年阿根廷金融危机和1999年巴西货币贬值后，南共市对乌拉圭经济的重要性下降，甚至成为乌拉圭发展经济的制约。(1)南共市国家宏观经济高度不稳定，影响了乌拉圭的发展。2001—2002年阿根廷经济危机更是将乌拉圭拖入了近50年来持续时间最长的经济衰退。(2)南共市在乌拉圭出口中的地位下降。自20世纪90年代末，由于金融和经济危机以及各成员国政府实施的保护主义政策，南共市至今仍是一个不完美的关税联盟，贸易尚未实现完全自由化。^③南共市占乌拉圭出口总额的比重从1998年的47%下降到2017年的20%。(3)南共市成为日益封闭的集团，影响了乌拉圭的国际融入战略。随着WTO多哈回合谈判失败，双边和诸边自由贸易协定成为推进全球贸易自由化的主要形式。发生在有互惠贸易协议国家之间的全球

^① “TLC con China: El Paso más Importante para la Apertura desde la Creación del Mercosur, Según Expertos”, en *El Observador*, 10 de noviembre de 2021.

^② Camilo López Burian y María Cecilia Míguez, “Uruguay como Estado Pequeño en el MERCOSUR (1991–2020): Una Lectura desde la la Autonomía Regional”, en *Revista de Cultura e Política*, No. 112, p. 192.

^③ Carmen Estrades y Manuel Flores, “Trade Policymaking in Uruguay: Recent Trends and Challenges ahead”, in *The World Economy*, Vol. 43, No. 12, 2020, p. 3136.

跨境贸易在 30 年前只有 5%，如今已上升到 60%^①，但是南共市却停滞不前。南共市除了与智利、玻利维亚、以色列（阿根廷未批准）和埃及等小国的自由贸易协定已生效外，与多数国家或集团签署的自由贸易协定都未生效。

从巴特列政府（2000—2005 年）开始，乌拉圭就一直希望南共市进行改革，在允许成员国与第三国谈判自由贸易协定方面能采取灵活政策。巴特列政府与美国进行了贸易和投资自由化谈判。2005 年 3 月巴斯克斯领导的左翼广泛阵线政府上台后，对南共市的不满有增无减。2005 年 12 月 7 日，乌拉圭经济部长达尼洛·阿斯托里（Danilo Astori）表示，乌拉圭的贸易关系不能只局限于充满问题的南共市，“我们不能成为问题成堆的南共市的‘人质’，我们不能坐等投资者来乌拉圭”，他坚持推动与美国的自由贸易和投资谈判^②。2007 年 1 月 25 日，乌美两国正式签署《贸易和投资框架协议》（TIFA）。2020 年 3 月上台的拉卡列政府将推动南共市现代化和灵活性作为外交政策的优先日程，他明确表示要使南共市成为一个“跳板”，而不是“紧身衣”或“压舱物”^③。2021 年 11 月 16 日，拉卡列总统强调，“乌拉圭正在向世界开放的进程中”，“如果我们能与中国和美国签署自由贸易协定，我们将会实现‘儿时的梦想’”^④。2021 年 4 月 26 日，乌拉圭正式向南共市成员国公布了一项提案，以促使南共市成员的贸易谈判更加灵活，并允许各国单方面与第三方签订协议^⑤。拉卡列政府希望与美国、中国等国家谈判自由贸易协定。因为中国是乌拉圭最大的贸易伙伴，且美国目前没有将与乌拉圭的自由贸易谈判列入双边日程的计划，拉卡列政府将自由贸易谈判的重心放在中国。乌拉圭希望同中国的自由贸易谈判能带动南共市的改革，摆脱南共市对它的束缚，扩大乌拉圭的国际融入，为乌拉圭的经济发展注入活力。

① Marcelo Elizondo, “En el Mercosur Se Están Discutiendo Cosas Serias”, 8 de noviembre de 2021. <https://www.cronista.com/columnistas/en-el-mercursosur-se-estan-discutiendo-cosas-serias>. [2021-11-11]

② “We Can’t Be Hostages of a Mercosur Full of Problems”, December 8, 2005. <https://en.mercopress.com/2005/12/08>. [2021-11-10]

③ “Tras las Críticas de Alberto Fernández, Lacalle Pou Volvió a Pedir ‘Que Se Flexibilice el Mercosur’”, 29 de marzo de 2021. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/03/29>. [2021-03-30]

④ “Lacalle Pou Insistió con la Modernización del Mercosur y Reiteró que Uruguay Busca Acuerdos de Libre Comercio con EEUU y China”, 16 de noviembre de 2021. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/11/16>. [2021-11-17].

⑤ “Uruguay Presents Plan to Make Mercosur Trade Talks More Flexible”, in *Buenos Aires Times*, April 26, 2021.

3. 推动乌拉圭加快融入亚太

亚太地区不仅是世界上经济发展最快、最具活力的地区，也是区域经济合作取得最多进展的地区。2018年12月《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）生效。此外，由中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰和东盟10国共15方成员达成的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）在2022年1月即将生效。这些都将对全球贸易格局产生重要的影响。面对亚太区域一体化的发展，拉美太平洋沿岸国家做出了积极的反应。2011年4月28日，智利、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁4国成立了面向亚太的太平洋联盟。在外部环境的推动下，乌拉圭的亚太战略逐步清晰。2016年乌拉圭天主教大学等机构举行了“乌拉圭面向太平洋”研讨会。鉴于南共市与欧盟的自由贸易协定能否生效的前景日益暗淡，乌拉圭进一步转向亚太，特别是中国。前总统巴特列在2016年10月24日逝世前几日表示，欧盟与南共市的贸易协议“因为法国的原因而不可能达成”，“我们不能再浪费时间了……贸易前景不是在欧洲，而是在亚洲”。^①作为融入亚太的跳板，乌拉圭开始接近太平洋联盟。2012年乌拉圭成为该组织的观察员，并着手与智利、秘鲁和哥伦比亚等成员谈判自由贸易协定。2021年8月2日，拉卡列政府外交部发布的“外交政策战略计划（2020—2025年）”明确提出要“为成为太平洋联盟成员制定并执行一项新的谈判战略”^②。

加强与中国的“一带一路”合作特别是自由贸易谈判，是乌拉圭亚太战略的重要步骤。拉卡列总统甚至表示将探讨加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的可能性。乌拉圭认为这是合乎逻辑的下一步，将有效地重新定位乌拉圭在新兴的印度—太平洋—美洲（IndoPacLAC）的经济空间。

4. 抓住中拉“一带一路”合作的战略机遇

随着中乌战略伙伴关系的建立和“一带一路”在拉美的延伸，乌拉圭看好中国的发展前景，更看好“一带一路”给乌拉圭带来的发展机遇。乌拉圭政府对其在中拉关系中的定位日益清晰，希望让乌拉圭成为南共市国家进入中国、中国企业进入南美国家的门户。乌拉圭还希望通过中乌自由贸易协定，提升其产品在中国市场上的竞争力，以应对中国签署的多个双边和诸边自由贸易协议给其出口带来的贸易转移效应。其中，由于澳大利亚和新西兰的对华出口结构与乌拉圭相似，中国与这两国的自由贸易协定使乌拉圭在对中国

^① “Battling Battle Dies; The Last of a Political Dynasty”, in *Brazil & Southern Cone*, November 2016.

^② “El Plan Estratégico de Política Exterior (2020 - 2025)”, 2 de agosto de 2021. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/institucional>. [2021 - 11 - 02]

出口中面临不利的条件。目前，乌拉圭对华出口牛肉支付的关税平均为 11.8%，2020 年乌拉圭对中国出口（主要是农牧产品）共支付了 1.84 亿美元的关税，占其在全球支付关税总额的 54%。^①与此同时，乌拉圭认为中乌自由贸易协定也将给乌拉圭的服务业带来更多机会。乌拉圭学者的相关研究认为，中国已成为仅次于美国的世界第二大服务业进口国。^②随着中国在拉美日益扩大的存在，中国对海外服务的需求将日益增长，而乌拉圭拥有具备全球竞争力的发达服务业，两国在这方面高度互补。乌拉圭近 70% 的国内生产总值来自第三产业，40% 的对外销售来自服务业，是拉美所有经济体中这两个指标最高的国家之一；其中，乌拉圭在旅游、信息和通信技术、物流、金融服务、视听、教育和体育等方面的竞争优势尤为明显。^③在中乌服务贸易中，乌拉圭每年有 2 亿美元的顺差^④。中乌在 2018 年签署了服务贸易合作谅解备忘录。乌拉圭希望成为“‘一带一路’在拉丁美洲的服务节点”。为此，拉卡列总统于 2021 年 9 月 2 日在中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会上发表致辞，希望推动乌中服务业的发展与合作。

5. 中乌自由贸易谈判的“机会之窗”

虽然乌拉圭与中国的自由贸易谈判受到南共市的制度约束，但巴西博索纳罗政府对于南共市改革的立场使拉卡列政府看到了机会。巴西政府在 2021 年 3 月庆祝南共市成立 30 周年发布的评估报告中认为，南共市没有实现其预期目标，迫切需要进行现代化改革。^⑤然而，阿根廷和巴西在意识形态和对外政策上的分歧使得南共市的改革面临困境。奉行市场原教旨主义的巴西经济部长盖德斯（Paulo Guedes）表示，“南方共同市场共识条款已成为实际上的否决权条款……我们不能成为一项拒绝现代化和限制贸易机会的制度性协议的囚徒。巴西

^① EIU, *Country Report – Uruguay*, 3rd Quarter, 2021, p. 20.

^② Ignacio Bartesaghi, Gabriel Gari, and Natalia Melgar, “China’s Trade Concessions in Services and the Opportunities for a Small Economy”, junio de 2021. <https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii>. [2021 – 11 – 08]

^③ “Entrevista: Diplomática Uruguaya Destaca Alta Complementariedad entre China y Uruguay en el Sector Servicios”. http://spanish.xinhuanet.com/2020-09/09/c_139355825.htm. [2021 – 11 – 01]

^④ “Lacalle Pou Participó de Evento Internacional sobre Comercio de Servicios”, 2 de septiembre de 2021. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias>. [2021 – 11 – 02]

^⑤ Felipe Solá et al., “Mercosur 30 Años (1991–2021) – Edición Conmemorativa”, 26 de marzo de 2021. <https://www.mercosur.int/documento>. [2021 – 11 – 01]

不能成为保护主义和落后哲学的囚徒。”^① 巴西支持南共市成员与其他国家或集团的贸易谈判采取更加灵活的政策，“允许每个成员国按照自己的节奏进行谈判”“尽快与所有相关经济体进行谈判。”^② 盖德斯甚至在2019年11月参加金砖国家新开发银行研讨会时提出与中国协商建立自由贸易区。姑且不论巴西是否真的有意愿与中国谈判自由贸易协定，但博索纳罗政府与美国的自由贸易谈判已迈出了实质性步伐。2019年7月，巴西和美国宣布开始谈判双边自由贸易协定。2020年4月，巴西与美国讨论了“雄心勃勃”的贸易议程，并希望在今年达成自由贸易协定。2021年5月14日，盖德斯告诉美国贸易部长吉娜·雷蒙多（Gina Raymondo），巴西希望继续两国之间的自由贸易协定谈判。^③ 由于得到巴西的支持，拉卡列政府认为乌拉圭与中国达成自由贸易协定存在“机会之窗”^④。

（二）中国的战略考量

按照国际关系学者从客观维度对小国的划分^⑤，乌拉圭无疑是一个小国，人口仅有350万人，2020年国内生产总值只有536亿美元。但乌拉圭在南美地缘经济及区域合作中的地位、其政治及政策的稳定性以及独立的外交政策，使其具备了国际政治定义的“关键小国”的某些特征。^⑥

1. 乌拉圭是中拉共建“一带一路”的战略节点

乌拉圭虽然是南美的小国，但拥有重要的地缘经济地位。在地理上，它位于南美两个大国巴西和阿根廷之间，据守拉普拉塔河口，历史上曾是大国地缘政治竞争之地，现在是南美大西洋地区地缘经济合作的桥头堡和门户。蒙得维的亚港不仅是该国最大的海港，也是拉普拉塔地区最大和最深的天然良港之一，同时也是南美洲大西洋沿岸唯一的自由港。优越的地理位置可使其成为中国企业进入南美的重要门户，在中国与南美特别是南大西洋国家的贸易和基础设施合作中发挥重要作用。中国在对外合作中重视地区组织的作

^① “Mercosur Needs Urgent Modernization and Brazil Can't be Prisoner of an Institutional Accord”, August 26, 2021. <https://en.mercopress.com/2021/08/26>. [2021-08-30]

^② “Araújo Defends Relaxing Mercosur Trade Rules”, in *LatinNews Daily*, March 3, 2021.

^③ Abigail Brewer, “Brazil Reaffirms its Interest in Concluding a Free Trade Agreement with the United States”, in *The Guardian*, May 15, 2021.

^④ “Uruguay Avanza con ‘Apuro’ en TLC Bilateral con China, Confiado en Respaldo de Brasil”, en *El Observador*, 8 de septiembre de 2021.

^⑤ 韦民在《小国概念：争论与选择》（载《国际政治研究》，2014年第1期，第59页）一文中对小国的定义是“人口不超过1000万”。

^⑥ 参见陈翔：《关键性小国与中国的支点外交》，载《江南社会学院学报》，2015年第1期，第28-33页。

用，希望乌拉圭在中国与南共市的合作中发挥桥梁和示范作用。中国与智利、秘鲁和哥斯达黎加签署的自由贸易协定已先后生效。自由贸易协定是扩大贸易融通的重要手段，中国希望与更多拉美国家签署自由贸易协定，但近年来中拉自由贸易谈判进展缓慢。早在2003年9月，中国与南共市就同意进行自由贸易协定可行性研究；2012年和2017年中国先后两次提议启动与南共市的自由贸易协定谈判，但没有得到南共市的响应。中国希望通过中乌双边自由贸易谈判来推动中拉贸易自由化进程，特别是推动与南共市的自由贸易谈判。

2. 乌拉圭在中拉共建高质量“一带一路”中的引领和示范作用

2021年11月19日，习近平主席在第三次“一带一路”建设座谈会上提出了“一带一路”高质量发展的三个目标：高标准、可持续、惠民生。在推进中拉共建高质量“一带一路”合作中，乌拉圭的优势明显突出。

第一，中乌“一带一路”合作机制建设引领拉美。可持续性是“一带一路”高质量发展的核心，而实现可持续性的基本路径在于机制化。^①目前，乌拉圭是参与“一带一路”合作机制最多的拉美国家。中乌两国除了签署《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》外，乌拉圭还加入了亚投行和金砖国家新开发银行。中乌双边自由贸易谈判将是两国致力于“一带一路”机制建设的另一个重要步骤。

第二，中乌关系的稳定性。乌拉圭国内在发展中国关系上存在国家共识。从两国建交以来，乌拉圭已历经多届政府轮替，但无论其国内政治光谱如何变化，乌拉圭对华政策都保持了稳定性，这确保了中乌关系的延续性、稳定性和持续向好的发展势头。2018年左翼巴斯克斯政府推动的与中国“一带一路”合作，得到2020年上台执政的右翼拉卡列政府的支持。这种国家共识保障了中乌关系的确定性和稳定性。在中乌自由贸易谈判问题上，虽然乌拉圭国内存在一些分歧，但共识在不断加强。2016年巴斯克斯政府提出推动与中国的自由贸易协定谈判时，曾遭到广泛阵线内部一些派别的反对。但随着形势的发展，广泛阵线内部的分歧在减少，共识在增加。因此，拉卡列政府与中国谈判自由贸易协定的决定几乎没有遭到本国内部反对。^②过去对自由贸易谈判较为敏感的工业部门对中乌自由贸易谈判不再拒绝，而是寻求适应，如乌拉圭工业商会表示接

^① 李向阳：《“一带一路”的高质量发展与机制化建设》，载《世界经济与政治》，2020年第5期，第51页。

^② Eric Farnsworth and Carlos Mazal, “The U. S. Should Cozy Up to Uruguay. Here’s Why”, September 23, 2021. <https://www.barrons.com/articles>. [2021-11-22]

受中乌自由贸易谈判的“既成事实”，并寻求“迫使自身做出改变”。^① 2021年10月8日，乌拉圭工业商会邀请曾参与中智自贸协定谈判的智利经济学家安德烈斯·雷博莱多（Andrés Rebolledo）介绍经验，希望从中智合作经验中获得启示。

第三，乌拉圭政治和社会风险小，营商环境领跑大多数拉美国家。强化风险防控是推动共建“一带一路”高质量发展的要求，而乌拉圭的政治、经济和社会风险无疑是拉美国家最低的。国际货币基金组织在2020年国别报告中指出，乌拉圭在许多方面处于令人羡慕的地位，该国享有政治稳定、健全的治理和制度以及高度的社会凝聚力；经过10多年的强劲增长，该国人均收入水平较高，贫困和不平等程度较低，金融部门富有活力。^② 乌拉圭政治、经济和社会的稳定性以及法制水平体现在全球各类指数排名中，乌拉圭在这些指数排名中大多居于拉美前列。在《经济学人》（*The Economist*）发布的2020年民主指数中，乌拉圭在拉美排名第一，是拉美3个、世界上20个“完全民主国家”之一。乌拉圭政府也是拉美最清廉的，在2021年全球反腐能力指数中排名拉美第一。^③ 在大多数拉美国家陷入政治不稳定的时期，乌拉圭是该地区少数仍保持政治稳定的国家之一。2021年9月拉卡列总统在第76届联合国大会发言时称，“乌拉圭是动荡世界中体制、政治和社会稳定的堡垒”，是一个严肃、可预测和高度透明的国家。^④ 基于人力资源优势、良好的治安环境、先进的电信基础设施和税收优惠等激励措施，乌拉圭的营商环境领跑大多数拉美国家。乌拉圭也是较好地控制住新冠疫情的拉美国家，感染率在拉美国家中较低，有利于吸引外国投资。根据联合国贸易和发展会议（UNCTAD）的年度报告，2020年全球外国直接投资下降了35%、拉美地区下降了45%，而乌拉圭接收的外国直接投资却增加了43%，达26亿美元，创2012年以来的最高水平。^⑤

乌拉圭在技术和创新领域较拉美国家有许多竞争优势，是中拉加强创新领域，特别是数字“一带一路”合作的好伙伴。乌拉圭早期的国际化使其成为南

① Mathías da Silva, “El Gobierno Avanza en Estudios Previos al TLC con China; Industriales Calibran Efectos y PIT – CNT Critica el Proceso”, 9 de octubre de 2021. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/10>. [2021-11-02]

② IMF, “Uruguay: 2019 Article IV Consultation”, in *Country Report*, No. 20/51, February 21, 2020.

③ “2021 Capacity to Combat Corruption Index”, June 14, 2021. https://www.as-coa.org/sites/default/files/CCC_Report_2021.pdf. [2021-11-20]

④ “Uruguay Es un País Serio, Predecible y con Alto Nivel de Transparencia”, 20 de septiembre de 2021. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/09/20>. [2021-09-22]

⑤ UNCTAD, *World Investment Report 2021*, June 21, 2021. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf. [2021-11-03]

美洲人均软件出口居首位的国家。根据以色列全球创业研究机构 StartupBlink 发布的《2021 年全球创业指数报告》(Global Startup Index Report 2021), 乌拉圭在南美洲排名第四位; 在电子商务、科技和零售领域, 乌拉圭也表现出色, 排在世界第 50 位。在数字经济领域, 乌拉圭被谷歌公司 (Google) 视为拉美的“数字领跑者”。谷歌委托咨询公司 Alpha Beta 进行的一项研究指出, 到 2030 年新兴市场发展数字经济将带来价值 3.4 万亿美元的经济增长机会, 对拉美地区而言约为 1 万亿美元; 乌拉圭在该地区表现尤其突出, 它推动了包容、互联互通、准入和教育政策实施, 这些政策是发展和转型的基础, 是创建可持续企业的基础^①。

3. 中乌合作是大国与小国间互利合作的典范

互惠互利、合作共赢是国家间关系稳定发展的基础。通常来说, 由于实力地位差异, 大国与小国间的关系是不对称的, 大国在市场、投资等各方面对小国的重要性远大于小国对大国的重要性。虽然中乌关系也存在着不对称性, 但两国互惠互利的关系不完全是单向的, 乌拉圭在农业领域里的世界性地位为中国提供了稳定和多元化的高质量农产品选择, 其重要性在中美战略竞争背景下显得尤其重要。

乌拉圭虽是拉美小国, 但在某些经济领域具有地区和世界性地位。如乌拉圭人均软件出口居拉美第一位, 按绝对值计算居第四位, 仅次于墨西哥、巴西和阿根廷。在农业领域, 乌拉圭具有世界性地位, 是世界第二大羊毛出口国、第八大肉类出口国及第六大稻米出口国。乌拉圭对华农产品出口满足了中国经济快速发展带来的消费需求增长和对高质量产品的追求, 并在中国占据了重要的市场地位。自 2008 年, 乌拉圭在中国牛肉进口中的市场份额在 15% ~ 20% 之间, 排名前 2 ~ 4 位^②。根据阿根廷学者统计, 2021 年 1—9 月, 乌拉圭占中国肉类市场供应的比重从 11% 增加到 14%, 超过阿根廷成为中国第二大肉类进口国^③。在中美战略竞争背景下, 加强与乌拉圭在农业领域的合作对于中国增加牛肉、大豆、纸浆等与民生有关的产品供给弹性有重要作用。

4. 中乌是推动全球治理的伙伴

在构建全球治理伙伴关系中, 巴西等新兴发展中大国的作用固然很重要,

^① “Google Defined Uruguay as a ‘Digital Sprinter’”, August 6, 2021. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/en/news/article>. [2021 - 11 - 06]

^② 王如玉、肖海峰:《中国肉类产品进口市场结构变动及效应分析》, 载《世界农业》, 2020 第 12 期, 第 7 页。

^③ Mariana Reinke, “Uruguay Desplazó a la Argentina como Segundo Proveedor de Carne a China”, en *La Nación*, 11 de noviembre de 2021.

而小国的作用同样不能忽视。在全球治理时代，国际组织及国际法的发展为小国提升国际话语权和参加国际事务创造了机会。乌拉圭自20世纪初在国际体系中是一种特殊的存在。被誉为“现代乌拉圭创建者”的巴特列—奥多涅斯政府奠定了乌拉圭积极参与国际组织的外交政策传统。1907年巴特列—奥多涅斯总统在海牙和平会议上提出建立一个国际组织的倡议，后来成立的国际联盟在架构上与他倡导建立的国际组织非常接近。乌拉圭作为国际联盟和联合国的创始成员国，积极参与国际组织的活动，包括在维和行动中发挥重要作用。乌拉圭是许多地区及国际多边组织总部的所在地，如拉丁美洲一体化协会（ALADI）、南共市等。乌拉圭还是一些重要国际会议的主办地，如1986年9月至1994年4月，历时7年半的关贸总协定（GATT）乌拉圭回合谈判在埃斯特角城举行。2022年3月，乌拉圭将主办美洲开发银行大会。

中国在全球治理中主张践行真正的多边主义，维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。^① 中国的这些主张和理念与乌拉圭的外交政策原则有相通之处。小国通常被认为是脆弱的，一些小国通过中立或与大国结盟来获得生存空间和利益；也有一些小国家为了能作为一个政治单位生存下来、应对来自更强大外部力量压力，发展了其他方法。^② 自20世纪初，在巴特列—奥多涅斯倡导和推动下，乌拉圭逐步确立了一套以价值理念为基础的外交指导原则和独立自主的外交政策。乌拉圭认为“法律是弱者的盾牌”，因此主张通过国际合作，在国际法的框架内捍卫小国的独立。和平解决争端，不干涉他国内政，坚持多边主义和尊重国际法，成为乌拉圭外交重要原则。^③ 这些原则与中国外交中奉行的原则和理念有很多共通之处，为中乌构建全球治理伙伴关系奠定了政治基础。

三 中乌“一带一路”合作的挑战及自由贸易谈判前景

“小国大多受到更强大国和机构的影响”，这是小国在全球政治中脆弱性

^① 习近平：《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》，载《人民日报》2021年9月22日第2版。

^② Annette Baker Fox, *The Power of Small States*, London: Cambridge University Press, 1959. 转引自 Raúl Salgado Espinoza, *The Role of Small States in the Construction of the Union of South American Nations (UNASUR): The Cases of Ecuador and Uruguay*, PhD Dissertation, University of Birmingham, 2015.

^③ Didier Operti, “La Política Exterior de Uruguay en el Actual Contexto Internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 67-68, 2003, p. 158.

的主要表现。^① 这种影响不仅来自于全球层面，也来自于次地区层面。中乌“一带一路”合作除受外部因素制约外，还受到国内因素的制约。

（一）中美战略竞争对中乌“一带一路”合作的地缘政治影响

美国作为世界霸权国，在中美战略竞争日益加剧的情况下，已成为中国“一带一路”合作最大的全球性影响因素。将拉美视为“后院”的美国认为，“一带一路”合作计划使中国对拉美的政策越来越具有战略性和长期性，对美国在拉美的利益构成了威胁，拉丁美洲可能成为美国与中国发生冲突的“前线”。^② 在这种战略认知下，美国成为影响中乌合作最大的地缘政治因素。

在对拉美的战略竞争中，美国很看重乌拉圭的作用。美国学者埃文·埃利斯（Evan Ellis）认为，乌拉圭拉卡列政府以相对透明和务实的方式寻求与中国发展经济和政治关系，体现了将强大民主制度和与中国相对透明关系的结合，美国应该把乌拉圭作为拉美的一个典范。^③ 乌拉圭的特殊地位以及中乌“一带一路”合作进展引起了美国的特别关注。2021年，在半年多时间里，美国两位高官相继访问乌拉圭：白宫国家安全委员会西半球事务高级主管冈萨雷斯（Juan González）、副国务卿谢尔曼（Wendy Sherman）分别于4月和11月先后到访乌拉圭。针对乌拉圭与中国进行的双边自由贸易谈判，谢尔曼指出，所有国家都必须考虑摆在它们面前的所有选择，只要这些选择是公平、透明的，并遵守国际规则；美国已购买了乌拉圭70%以上的软件和计算机产品，美国和乌拉圭正在探索扩大双边贸易的各种机会。^④ 谢尔曼此番言论既有拉拢又有威胁的味道。在大国的压力和威胁面前，小国是脆弱的。未来拉卡列政府如何做出应对之策，取决于美国为乌拉圭提供多少替代性选择。但美国因素无疑是中乌“一带一路”合作最大的地缘政治影响因素。

（二）南共市因素

作为南共市成员，与巴西、阿根廷等国家一道推动南共市与中国的自由

^① Andrew F. Cooper and Timothy M. Shaw (eds.), *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience*, Palgrave Macmillan, 2009, p. 1.

^② Bill Van Auken, “US SOUTHCOM Chief Calls Latin America ‘Front Line’ in Clash with China”, March 18, 2021. <https://www.wsws.org/en/articles/2021/03/18/scom-m18.html>. [2021-03-20]

^③ Evan Ellis, “Uruguay Exemplifies how to Deal with China”, June 22, 2021. <https://theglobalamericans.org/2021/06/uruguay-exemplifies-how-to-deal-with-china>. [2021-06-30]

^④ “El Gobierno de Estados Unidos Afiró que Explora Diversas Oportunidades para Ampliar el Comercio Bilateral con Uruguay”, 9 de noviembre de 2021. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/11/09/>. [2021-11-12]

贸易谈判是乌拉圭的第一选择，但南共市与中国的自由贸易谈判面临多重困难：一是中国不是南共市自由贸易谈判的优先目标；二是南共市成员巴拉圭与中国台湾地区保持着官方关系。面对这些障碍，乌拉圭单独与中国谈判自由贸易协定会受到南共市的制度约束，面临很大的不确定性。根据南共市共同市场理事会（CMC）在2000年6月29日通过的第32/00号决议，南共市成员承诺与第三国或区外国家集团共同谈判贸易协定。^①但乌拉圭认为其有权与中国单独谈判自由贸易协定，理由有两点：第一，南共市禁止成员国与非成员国签署双边贸易协定的第32/00号决议只是一个政治决定，对成员国与第三国谈判自由贸易协定没有强约束性；第二，南共市成员单独与第三国谈判自由贸易协定的做法是有先例的，如乌拉圭在与中国谈判自由贸易协定前已与墨西哥（2003年）、智利（2016年）和哥伦比亚（2017年）达成了自由贸易协定。此外，2019年阿根廷与智利签署的自由贸易协定生效。中乌能否启动自由贸易谈判，在很大程度上取决于巴西和阿根廷等南共市成员国的态度。

2021年9月7日乌拉圭总统拉卡列宣布与中国谈判自由贸易协定后，南共市一些成员国对此表示谨慎、“担忧”和反对。如巴拉圭外交部长阿塞维多（Euclides Acevedo）对此表示“不安”，强调巴拉圭将继续坚持其立场，服从《亚松森条约》和《欧鲁普雷图议定书》中关于该集团一致决定的规定。阿根廷政府对中乌自由贸易谈判明确表示反对，称“乌拉圭是一个主权国家，可以作出它认为最方便的决定”，但“乌拉圭可以在南共市之外与中国达成双边协议，也可以选择继续留在南方共同市场”。^②巴西则没有像阿根廷和巴拉圭那样明确反对中乌自由贸易谈判。巴西外贸部长卢卡斯·费拉兹（Lucas Ferraz）甚至为乌拉圭的做法进行了辩护，称“乌拉圭的做法符合巴西一直倡导的目标，即南共市的现代化应为成员国提供更大的谈判灵活性。”^③但巴西外交部则不愿发表评论。巴西全国工业联合会（CNI）发表声明，呼吁南共市成员的政府与生产部门进行对话和联合。由此显示巴西内部在中乌自由贸易谈判问题上存在分歧。

^① “MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00”, 7 de abril de 2007. <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas>. [2021-11-18]

^② Ricardo Rey, “Avance de Uruguay y China hacia TLC Es Visto con ‘Inquietud’ por Algunos Socios del Mercosur”, AFP, 7 de septiembre de 2021. <https://www.infobae.com/america/agencias/2021/09/09/>. [2021-09-10]

^③ Eliane Oliveira, “Intenção do Uruguai de Negociar Acordo Comercial com China Não Preocupa Governo Brasileiro”, 8 de septiembre de 2021. <https://oglobo.globo.com/economia>. [2021-10-09]

虽然乌拉圭有理由推动与中国的自由贸易谈判，但关键的问题是乌拉圭能不能在巴西和阿根廷这两个南共市大国反对的情况下单独与中国进行自由贸易谈判，它能否承担脱离南共市的代价。

第一，尽管乌拉圭对南共市不满，但南共市在政治、经济上对乌拉圭仍非常重要，因为“对小国来说，大国所塑造的地区秩序固然重要，但是次地区国家间的互动状态在其战略考量中占据着更为重要的位置”^①。经过 30 多年的一体化过程，乌拉圭与巴西、阿根廷等南共市国家在政治经济和社会方面高度融合。更重要的是，乌拉圭是一个小国，经济规模小，且没有智利那样的经济开放度和多元化的对外经济关系，脱离南共市的代价很大。以乌拉圭与阿根廷的关系为例，虽然阿根廷占乌拉圭出口市场份额仅有 5%，但阿根廷是其外国直接投资的主要来源和金融、旅游等传统服务业的主要客户。乌拉圭担心在区域合作伙伴的背后谈判自由贸易协定可能会产生负面影响^②。

第二，南共市仍是乌拉圭融入世界的重要平台。乌拉圭希望发挥其在南共市的门户作用，那就必须依赖南共市的发展。如果缺少这个平台，乌拉圭的谈判地位将会下降。乌拉圭著名思想家雷内·梅索尔（Alberto René Methol Ferré）关于拉美一体化及乌拉圭作为一个小国必须走一体化道路的思想在乌拉圭学界和政界仍非常流行^③。

第三，巴西和阿根廷内部反对与中国谈判自由贸易协定的力量较大，尤其是工业部门。乌拉圭像许多小国一样通常追求比较优势和自由主义的经济政策，而阿根廷和巴西这样的中等强国更加强调自主性和工业发展，两国国内工业部门对于同中国签署自由贸易协定持强烈反对立场，担心中国制成品对本国工业造成冲击。阿根廷经济学家、南美经济发展研究中心（IDEAS）主任吉列尔莫·罗森沃塞尔（Guillermo Rozenwurcel）在 2012 年曾预测，中国提议与南共市谈判的自由贸易协定至少在未来 10 ~ 15 年内是不可行的^④。

① 刘若楠：《次地区安全秩序与小国的追随战略》，载《世界经济与政治》，2017 年第 11 期，第 73 页。

② Fabiana Culshaw, “La Estrategia de Lacalle para Firmar el TLC con China en 2022 y no Pelearse con Argentina y Brasil”, en *El País*, 20 de noviembre de 2021.

③ Diego Hernández Nilson, “La Experiencia Nacional – popular en el Pensamiento de Alberto Methol Ferré sobre la Integración Regional Latinoamericana”, en *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 49, No. 1, 2020, pp. 1 – 11.

④ Marcela Valente, “Mercosur Senses Dangers of Free Trade with China”, August 10, 2012. <https://www.bilaterals.org/?mercotur-senses-dangers-of-free>. [2021 – 10 – 11]

2018年,阿根廷与巴西两国政府启动了南共市与加拿大、韩国、新加坡等国家的一系列自由贸易谈判,但并未把与中国列入谈判日程,原因在于它们担心中国制造业会对其本国工业造成严重冲击。在博索纳罗上台之前,巴西明确反对乌拉圭单独与中国谈判自由贸易协定,未来巴西对中乌自由贸易谈判的立场仍存在变数。2022年巴西将举行大选,无论是左翼政府上台还是建制派的右翼政府上台,都会优先发展南共市,因为南共市对于巴西仍是一种战略性存在。正如前总统卡多佐曾称南共市对巴西来说是一种命运而不是一种选择^①,前总统卢拉认为南共市是一个“需要牺牲个人利益和国家利益的巨大挑战”^②。因此,南共市的制度约束对中乌自由贸易谈判仍是不小的障碍。

(三) 国内政治约束

虽然乌拉圭国内对深化中乌经贸合作特别是自由贸易谈判有政治共识,但一些利益集团也存疑虑,且广泛阵线内部曾对与中国签署自由贸易协定存在分歧。2007年2月,时任乌拉圭外交部长雷纳尔多·加尔加诺(Reinaldo Gergano)在广泛阵线政治局会议上明确表示,鉴于乌拉圭在对中国和印度两国的进出口贸易中处于不利地位,乌拉圭不适合与中印两国签署自由贸易协议^③。虽然广泛阵线内部反对的声音日渐式微,但具有强大政治影响力的乌拉圭中央工会(PIT-CNT)历来都对自由贸易协议持反对立场,认为无论是与中美还是欧盟的自由贸易协定“从来没有考虑到谈判国之间的不对称性”,缓解这一问题的方法是“在一个地区集团内先与地区大国进行谈判”。工会担心工业部门受冲击会影响工人就业。乌拉圭中央工会秘书长马塞洛·阿布拉达(Marcelo Abdala)认为,与中国的自由贸易协定虽然对本国农产品出口有利,但对制造业等附加值较高的行业而言却是“致命的”^④。一些学者和小企业认为,中乌双边自由贸易协议将使2.5万~3.5万个工作岗位面临风险,更不用说与南共市的关系恶化可能造成的更大损害^⑤。乌拉圭国内在中乌自由贸易协

^① Larry Rohter, “South American Trade Bloc under Siege”, in *The New York Times*, March 24, 2001, Section C, p. 2.

^② Katherine Hancy Wheeler, “Uruguay Signs a TIFA with the U. S.: Will this Mean an Unraveling of Mercosur or Is Montevideo Maneuvering to be Left out in the Cold?”, February 1, 2007. <https://www.coha.org>. [2021-11-30]

^③ 《乌拉圭外交部长反对与中国和印度签署自贸协议》, 2007年2月4日。 <http://uy.mofcom.gov.cn/article/jmxw/200702/20070204387237.shtml>. [2019-03-01]

^④ “Uruguay Moves on Forging an FTA with China”, in *Economy & Business*, October 2021.

^⑤ Marcelo Pereira, “Mercosur, China y la Inserción Internacional del Uruguay”, November 10, 2021. <https://www.nodal.am/2021/11>. [2021-11-11]

定问题上如何凝聚共识，仍是一个挑战。

四 结语

中乌两国在推进共建高质量“一带一路”的合作中取得了积极进展，双方的合作基础是稳固的。中乌合作除了短期性的考虑，也有战略性的考量。促进共同发展、实现合作共赢是双方的共识，这对于巩固双方的利益纽带、夯实合作基础有重要作用。与此同时，中乌“一带一路”合作面临着来自全球、区域和国内三个层面的挑战。其中，双边自由贸易谈判面临的不确定性是影响中乌未来深化合作的重要方面。但无论结果如何，这只会影响中乌“一带一路”合作的战略预期，而不会影响中乌合作的大局和发展方向，因为中国与南共市国家有着共同的发展利益，经济上高度互补。另外，巴西和阿根廷国内也有许多支持与中谈判自由贸易协定的力量。此外，在区域化进程不断加深的情况下，推进与中国的自由贸易也符合巴西和阿根廷的利益。阿根廷中国商会外贸专家卡琳娜·菲佐尼（Karina Fiezzoni）在2021年10月接受采访时指出，“现在，南方共同市场和中国之间比以往任何时候都更需要自由贸易协定。”^①目前，中国与南共市的合作升级只是时间问题。中乌双边自由贸易谈判即使未能达成协议，也将为未来中国与南共市的自由贸易谈判做好前期的准备。巴西和阿根廷是中国在拉美最重要的战略伙伴，中国不希望中乌双边自由贸易谈判损害南共市的发展以及中国与南共市的关系。因此，中乌在“一带一路”合作，特别是双边自由贸易谈判中，应加强与巴西和阿根廷的政治磋商，以增加中国与巴西和阿根廷的政治互信。

小国虽然是脆弱的，其力量是有限的，但在全球化时代，小国的作用是不能忽视的。在新时代，中国在重视与大国的关系、加强与新兴发展中大国合作的同时，也应加强与小国的合作。中乌合作将为中国与小国的合作树立榜样。

（责任编辑 黄念）

^① “Ahora, Más que Nunca, Es Necesario un TLC entre el Mercosur y China”, 10 de octubre de 2021. <https://www.baenegocios.com/economia>. [2021 - 10 - 30]