

全球发展倡议专题

构建新时代中拉发展伙伴关系 的核心理念与路径规划

高 波

内容提要：平等是中国共产党的核心政治理念之一，也是中国发展的目标与动力源泉。习近平在全球发展倡议中提出“以人民为中心”和“普惠包容”理念，将各国国内的平等发展与国际社会的平等发展相结合，把平等理念推向全球，代表了马克思主义发展观的一次重大飞跃，也为人类命运共同体建设、“一带一路”倡议和构建全球发展伙伴关系倡议注入了精神内涵。将中国与拉美的发展模式相对照，可以发现平等的缺失阻碍了拉美国家的发展进程。鉴此，本文提出了构建新时代中拉发展伙伴关系的路径规划：统筹中国三大全球倡议，将中拉发展伙伴关系的构建置于百年大变局、国内与国际两个大局互动的背景下加以考量；提高拉美地区在中国全球战略中的定位；以平等理念为核心，统筹发展援助和中国投资，构建以农村减贫项目、产能合作项目为龙头的一体化发展示范区；宜选择巴西、阿根廷、玻利维亚、尼加拉瓜等四国为中拉发展伙伴关系的战略支点国家。

关键词：平等 贫困 全球发展倡议 中拉发展伙伴关系 发展援助 减贫

作者简介：高波，历史学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员。

中图分类号：F125 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2022) 06-0068-17

2021年9月，中国国家主席习近平在出席第七十六届联合国大会一般性辩论时提出了全球发展倡议，倡议的主要内容有六项，分别为发展优先、以人民为中心、普惠包容、创新驱动、人与自然和谐共生、行动导向。在2022年6月举行的全球发展高层对话会上，习近平又提出了“共建团结、平等、均衡、普惠的全球发展伙伴关系，不让任何一个国家、任何一个人掉队”的倡议。在这些倡议中，创新驱动、人与自然和谐共生、行动导向都是指实现发展的方式，以人民为中心和普惠包容则提出了发展的核心理念。其中，“以人民为中心”是指发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，不断增强民众的幸福感、获得感和安全感。“普惠包容”则关注国家间的不平等，强调着力解决国家间和各国内部发展不平衡、不充分问题。二者涵盖了国内平等与国际平等两个方面，共同表达了全球发展倡议以平等为核心的基本理念。

一 平等是中国发展模式核心理念

全球发展倡议所倡导的平等涵盖了国际与国内两个范畴。倡议提出了国家发展的出发点和落脚点，即以人民为中心，这是中国共产党平等理念的集中体现。中国之所以能实现跨越式经济发展和长期政治稳定，创造中国奇迹，根本原因在于平等，特别是机会平等。中华人民共和国成立后，中国共产党领导进行了“中华民族有史以来最为广泛而深刻的社会变革”，这些改革带有鲜明的平等取向。其中，土地改革消灭了地主阶级，实现了“耕者有其田”，也就是土地平等，产生了重大而深远的影响。发展经济学的新成果表明，土地平等可以使农业进步的收益平等分配至广大农户家庭，对劳动密集型工业制品的巨大需求和储蓄率提高，能从供需两方面为工业化提供强大的内生动力，逐步将经济体带入良性循环和结构升级的发展进程。美国、加拿大、北欧国家以及澳大利亚等发达国家的早期经历都证实了这种发展机制，日本、韩国等经济体在二战后创造的东亚奇迹也植根于此。^① 中国奇迹也遵循了同样

^① Kevin Murphy, Andrei Shleifer, and Robert Visney, “Income Distribution, Market Size and Industrialization”, in *Quarterly Journal of Economics*, No. 104, August 1989, pp. 537–564; Torsten Persson and Guido Tabellini, “Is Inequality Harmful for Growth?”, in *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, June 1994, pp. 600–621; Alberto Alesina and Dani Rodrik, “Distributive Politics and Economic Growth”, in *Quarterly Journal of Economics*, No. 109, May 1994, pp. 465–490; Dani Rodrik, “King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle”, in *CEPR Discussion Paper*, No. 944, April 1994.

的路径：1978 年开始的农村改革逐步废除了人民公社制度，重新恢复了土地平等，由此实现了农业的快速增长和农村工业化的快速扩张（即乡镇企业的异军突起），开启了需求与供给相互促进的良性循环，支撑了中国企业国际竞争力的快速提升，实现了持续 40 余年的高速发展，改变了全球发展格局。^①

自改革开放以来，中国进入以平等促发展、以发展促平等的良性循环。为减少高速增长过程中出现的收入分配不平等，中国共产党把减贫特别是减少农村贫困作为重中之重。1994 年，中国提出了《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》，基本解决了农村 8000 万贫困人口的温饱问题。党的十八大以来，中国组织实施了人类历史上规模空前、力度最大、惠及人口最多的脱贫攻坚战。到 2021 年，全国 832 个贫困县全部摘帽，12.8 万个贫困村全部出列，近 1 亿农村贫困人口实现脱贫，提前 10 年实现联合国 2030 年可持续发展议程减贫目标，历史性地解决了绝对贫困问题，创造了人类减贫史上的奇迹。^②

在消除绝对贫困、全面建成小康社会之后，习近平总书记又强调指出，共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，中国现代化坚持以人民为中心的发展思想，自觉主动解决地区差距、城乡差距、收入分配差距，促进社会公平正义，逐步实现全体人民共同富裕，坚决防止两极分化。共同富裕不仅是中国发展的目标，同时也是中国构建新发展格局、实现经济发展和政治发展的主要手段。习近平对此做了深刻阐述：“高质量发展需要高素质劳动者，只有促进共同富裕，提高城乡居民收入，提升人力资本，才能提高全要素生产率，夯实高质量发展的动力基础。当前，全球收入不平等突出问题突出，一些国家贫富分化，中产阶层塌陷，导致社会撕裂、政治极化、民粹主义泛滥，教训十分深刻！我国必须坚决防止两极分化，促进共同富裕，实现社会和谐安定。”^③ 2008 年国际金融危机的冲击发生后，中国更加深刻地认识到在供给与需求之间建立高水平动态平衡关系的重要性，开始把扩大内需作为保持经济平稳较快发展的基本立足点，推动经济发展向内需主导转变，致力于构建以

① 高波、李昊旻：《权力结构、土地平等与国家发展》，载《世界经济与政治》，2022 年第 1 期，第 116—149 页；关于联产承包责任制对农业的促进作用，参见林毅夫著：《制度、技术与中国农业发展》，上海：格致出版社，2008 年，第 63—92 页。

② 中华人民共和国国务院办公厅：《人类减贫的中国实践》白皮书，北京：人民出版社，2021 年。

③ 习近平：《扎实推动共同富裕》，载《求是》，2021 年第 20 期。

国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局。党的十八大以来，中国坚持实施扩大内需战略，使发展更多依靠内需特别是消费需求拉动，内需对经济增长的贡献率在多个年份超过 100%。在全球内需不足的时代，共同富裕是中国进一步扩张国内大市场、实现长期稳定增长的必然选择。基于超大规模的国内市场，以国内大循环吸引全球资源要素，中国就有能力在一定程度上重塑全球化的新格局。^① 因此，共同富裕还是中国引领全球发展、实施全球战略的基础工程。

可以说，平等是中国共产党领导中国革命与执政的基本政治目标和核心理念。从结果平等到机会平等，从国内平等到国际平等，中国共产党对平等的认识不断加深，对平等的追求也成为中国模式对全世界的重大启示。将国内的平等发展与国际的平等发展相结合，不让每一个人、每一个国家掉队，构建共同发展的人类命运共同体，这是马克思主义发展观的一个重大飞跃。从全球发展倡议开始，中国第一次把“以人民为中心”的发展理念从国内推向国际，必将在全世界产生深远影响。

西方主流发展理论关注的往往是资本、经济自由、制度等因素，对平等因素基本上不加关注。^② 一些具有广泛影响的经济学家甚至把不平等作为发展的前提。其中，诺贝尔经济学奖得主刘易斯（A. Lewis）、库兹涅茨（S. Kuznets）等提出了“不平等→高储蓄→高增长”机制：富人的储蓄倾向高于穷人，只有把收入集中在富人手中，才能产生更多储蓄、更多投资和更高增长速度。^③ 但是这一理论已经被拉美的发展史所证伪：更高的不平等带来

① 习近平：《新发展阶段贯彻新发展理念必然要求构建新发展格局》，载《求是》，2022 年第 17 期。

② Paul N. Rosenstein-Rodan, “Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, in *The Economic Journal*, Vol. 53, No. 210/211, Jun. - Sep. 1943, pp. 202 - 211; Albert Hirschman, “A Dissenter’s Confession: The Strategy of Development Revisited”, in Gerald Meier and Dudley Seers (eds.), *Pioneers in Development*, Washington D. C.: Oxford University Press, 1984, pp. 87 - 118; Paul Romer, “Increasing Returns and Long - Run Growth”, in *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5, October 1986, pp. 1002 - 1037; [美] 罗伯特·索洛著，朱保华译：《经济增长理论：一种解说》（第二版），上海：格致出版社，2015 年，第 26 - 28 页；[美] 道格拉斯·诺斯、罗伯特·托马斯著，厉以平等译：《西方世界的兴起》，北京：华夏出版社，1999 年；[美] 道格拉斯·诺斯、约翰·瓦利斯、巴里·温格斯特著，杭行等译：《暴力与社会秩序：诠释有文字记载的人类历史的一个概念性框架》，上海：格致出版社，2017 年。

③ Arthur Lewis, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, in *The Manchester School*, May 1954, pp. 149 - 150; Simon Kuznets, “Economic Growth and Income Inequality”, in *The American Economic Review*, Vol. 45, No. 1, March 1955, p. 7; [法] 托马斯·皮凯蒂著，巴曙松等译：《21 世纪资本论》，北京：中信出版社，2014 年。

的是更缓慢的经济增长和频繁的经济危机。以往的激进发展理论，如依附理论等只强调国际因素，认为是中心国家对外围国家的经济剥削、示范效应等外部因素妨碍了落后国家的发展，对国内不平等的负面影响缺乏关注。中国共产党以平等为立党宗旨，在领导中国改革开放的实践中进一步概括出了“以人民为中心、普惠包容”的平等发展理念，既注重国内平等，又关注国际平等，代表了发展理论的新进步。全球发展倡议为全世界提供了重大启示，也为中拉发展伙伴关系的构建注入了灵魂。

二 不平等是拉美发展模式的主要缺陷

将拉美发展模式与中国等东亚经济体的发展模式相对比，可以更深刻地理解平等的价值。第二次世界大战刚结束时，资源丰富的拉美国家发了战争财，拥有巨额外汇储备，经济发展水平高于所有东亚经济体，被认为是全球最具发展潜力的地区，而饱受战争蹂躏、资源匮乏的东亚则不被世人看好。但半个多世纪以后，东亚相继出现日本奇迹、汉江奇迹和中国奇迹，日本、韩国、中国台湾省已经跨入发达经济体的行列，中国也成为世界第二大经济体，人均国内生产总值（GDP）超过 1 万美元。相形之下，拉美的发展步履蹒跚，不仅经济增速迟缓、危机频发，而且政治动荡，社会问题丛生。对拉美发展模式的深入考察可以发现问题的根源。

（一）高度不平等的二元社会

首先，拉美的收入分配不平等非常严重。这个地区向来被称为“最不等的大陆”，高度不平等的状况由来已久，从殖民地时期一直延续至今。根据联合国数据，在 1970—2000 年间，经合组织国家的收入分配基尼系数平均值约为 0.33，长期保持在较为平等的状态；亚洲国家较高，约为 0.41；而拉美国家最高，达到 0.51，远远超过国际警戒线。世界上 15 个最不等的国家中有 10 个在拉美。^① 根据联合国拉美经委会的统计，受 21 世纪初期大宗商品出口繁荣的影响，拉美地区的收入分配基尼系数有轻微下降。但在新冠疫情的冲击下，2020 年拉美的基尼系数平均值又回升至 0.46。应注意的是，除阿根廷之外，地区主要国家巴西、墨西哥、智利等国的基尼系数均保持在

^① UNDP, *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010*, New York, 2010, pp. 24–25.

0.45 以上，其中巴西仍处于 0.52 的高位，这意味着拉美地区的大部分人口仍生活在高度不平等之中。^① 收入分配基尼系数是一个流量概念，如果对财富分配状况（存量）进行测量的话，拉美的不平等程度更高。联合国拉美经委会的研究表明，拉美地区共有 104 位亿万富豪（个人总资产超过 10 亿美元），他们占有的财富总量为 4466 亿美元，约占拉美地区 GDP（2021 年）的 11.1%。其中，智利的 9 名富豪、巴西的 65 名富豪、墨西哥的 13 名富豪的财富分别占到其本国 GDP 的 16.1%、14.2% 和 12.2%。在疫情期间，当贫困率和极端贫困率陡然上升的时候，这个极富人群的财富却增长了 14%。^② 两极分化更为严重。

其次，拉丁美洲还是一个相对贫困的大陆。20 世纪 80 年代，拉美贫困率约为 40%，极端贫困率约为 20%。20 世纪 80 年代的债务危机之后，拉美的贫困率上升至 48.4%（1990 年），极端贫困率也升至 22.6%（1990 年）。^③ 也即是说，约一半人口生活在贫困之中，接近 1/4 的人口处于极端贫困状态。伴随着 21 世纪初期的出口繁荣，拉美地区的贫困率逐步下降至 29.1%（2015 年），极端贫困率降至 8.8%（2015 年）。但随着出口繁荣期的结束，贫困率和极端贫困率缓慢下降的趋势再次逆转，并在新冠疫情的打击下加速恶化。2021 年，拉美地区的贫困率和极端贫困率分别升至 32.1% 和 13.8%，这意味着有超过 2 亿人口生活在贫困线以下，8600 万人口生活在极端贫困之中。^④ 也即是说，拉美约 1/3 的人口被甩到了发展进程之外，再加上 1.54 亿在贫困线上挣扎的低收入人口，拉美边缘化的人群达到 3.54 亿，占到总人口的六成。在拉美地区，农村贫困率又显著高于城市。根据 2020 年数据，拉美城市贫困率为 30% 左右，而农村贫困率则达到 45%，这意味着约 6000 万农村人口处于贫困甚至极端贫困状态。此外，青少年、土著人也是贫困高发的人群。^⑤

最后，拉美国家的公共卫生状况堪忧。拉美国家公共卫生支出只占 GDP 的 3.8%，只有古巴和乌拉圭两个国家的公共卫生支出超过了 GDP 的 6%，卫生总支出占 GDP 的比重只有经合组织国家的 1/4。2015 年的调查表明，有

①② CEPAL, *Panorama Social*, Santiago de Chile, 2021, p. 51, pp. 62–65.

③ CEPAL, *Desarrollo Social Inclusivo: Una Nueva Generación de Políticas para Superar la Pobreza y Reducir la Desigualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2015, p. 17.

④ CEPAL, *Panorama Social*, Santiago de Chile, 2021, p. 14, p. 15.

⑤ Alicia Bárcena, *La Igualdad en el Centro del Pensamiento de la CEPAL: Ideas, Políticas y Acciones en el Período 2008–2022*, Santiago de Chile, 2022, p. 8.

1200 万人因医疗支出致贫。^① 拉美国家的医疗体系不健全，初级诊所网络覆盖面狭窄，医疗资源分配不平等。每万人拥有的医生总数为 20 名，每千人拥有病床数为 2.0，这与经合组织国家平均水平（35 名医生和 4.8 张病床）有明显差距。^② 因此，尽管拉美地区人口只占世界总人口的 8.4%，但其新冠致死人数却占到了全球总数的 28.8%，秘鲁、巴西等国的新冠死亡率位居世界前列。截至 2021 年，仍有 30% 的人口未被任何卫生体系所覆盖。在最贫困人群中，该比重更是达到 40%。^③ 养老金体系的覆盖率也是如此，在经济活跃人口中的覆盖率只有 45%。其中，农村养老金覆盖率只有 22%，比城市低 31 个百分点。最贫困人群的覆盖率只有 11%，远低于最富有人群 72% 的覆盖率。

（二）缺乏内生动力的经济发展模式

如果仅从主要经济数据来看，拉美的经济发展状况尚可。2021 年，拉美地区人均 GDP 为 8340 美元。^④ 按照世界银行标准，拉美已进入中高收入经济体行列。从产业结构来看，拉美国家的产业结构与发达经济体相似。其中，农业占 GDP 的 7%，制造业占 14.5%，第三产业占 67.5%，采矿业占 5.6%，建筑业占 5.4%。以支出法来计算，最终消费约占 GDP 的 80%，投资占 20%，进出口分别占 28% 和 27%。^⑤

但是，深入的考察可以发现拉美发展模式的深层次问题，主要表现为对外依附性和内部的二元性。首先，对外依附性主要体现在资金、技术依附等方面。在技术方面，拉美国家的研发投入强度（研发投入与 GDP 之比）普遍较低。地区研发投入强度最高的国家为巴西，其研发投入占 GDP 的比重为 1.28%，阿根廷、墨西哥、哥斯达黎加等三国的占比在 0.5% ~ 1% 之间，其他拉美国家的占比在 0.5% 以下，这与中国、美国等国家 2% 以上的占比形成鲜明对比。以 2015 年为例，中国的研发投入占世界总投入的 24%，而拉美只占 3%。^⑥ 由此造成的后果是劳动生产率、创新驱动增长能力的低下以及工业化进程的逆转。在 1950—1980 年间，拉美地区劳动生产率与美国劳动生产率之比逐步由 25% 升至 35%，随后便掉头下行，到 2022 年只有美国的 15%，

①②③ CEPAL, *Panorama Social*, Santiago de Chile, 2021, p. 101, p. 102, p. 106, p. 140, p. 17.

④ 《人均 GDP（现价美元）》，世界银行国民经济核算数据，以及经合组织国民经济核算数据文件。
https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=chart.[2022-10-10]

⑤ CEPALSTAT, “América Latina y el Caribe: Perfil Regional Económico”. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-regional.html?theme=2&lang=es.[2022-10-08]

⑥ CEPAL, *Explorando Nuevos Espacios de Cooperación entre América Latina y el Caribe y China*, Santiago de Chile, 2018, pp. 81-87.

形成了一个巨大且日益增长的生产率鸿沟。^① 拉美国家的工业化进程刚进入中期便开始逆转，制造业产值占 GDP 的比重持续下降。在拉美三大国中，巴西制造业产值只占其 GDP 的 9.2%（2018 年），阿根廷仅为 12.7%（2018 年）。墨西哥的制造业占比较高，达到 17.2%（2018 年），但墨西哥的制造业多为“两头在外”的客户工业，主要从事进口中间产品的组装环节，技术含量较低。^② 拉美经济由此失去了最具活力和外溢性的制造业的支撑，越来越依赖初级产品出口拉动经济增长。除墨西哥客户工业组装的汽车外，拉美的出口产品主要包括矿产品（8.2%，含精炼铜）、原油（6.7%）、大豆及其制品（5.5%），总体上以初级产品为主，进口产品则以中间产品（48.4%）和资本品（21.8%）为主。高昂的进口价格耗尽了出口收入，使拉美地区的经常账户长期处于赤字状态，占到地区 GDP 的 2% 左右，2021 年赤字额高达 761 亿美元。资本及金融账户也基本处于同样的状态，这使得拉美国家背负了沉重的外债。拉美外债总额自 21 世纪初开始一直呈上升态势，占 GDP 的比重也从 20%（2008 年）的低点升至 43.7%（2021 年）。^③ 其次是国内经济的二元性。这主要体现在非正规经济的规模上。在拉美地区，非正规就业人口占到劳动力总数的 50%。^④ 非正规经济的特征包括低生产率、低劳动报酬、就业不稳定、缺乏社会保障等。据测算，拉美地区非正规经济的劳动生产率只有正规经济的 1/5，这意味着劳动力资源的巨大浪费和整体经济效率的低下，还会导致收入分配的高度分化。这种发展模式导致拉美经济增长的内生动力不足，长期处于“停停走走”的状态，明显落后于中国等东亚新兴经济体。

（三）无法进行有效治理的政治发展模式

尽管民主制度已经普及，但拉美地区的政治发展状况并不理想。世界银行的全球治理指数（Worldwide Governance Indicators）对世界各国的政治发展状况进行了量化评估。其中，拉美地区在政治稳定、政府效能、政治表达与问责、调控质量、法治、腐败控制等六个领域的平均得分为 53 分，比撒哈拉

^① Alicia Bárcena, *La Igualdad en el Centro del Pensamiento de la CEPAL: Ideas, Políticas y Acciones en el Período 2008–2022*, Santiago de Chile, 2022, p. 7.

^② 谢文泽著：《大变局视角下的中国—拉美经贸合作》，北京：中国社会科学出版社，2021 年，第 143 页。

^③ CEPALSTAT, “América Latina y el Caribe: Perfil Regional Económico”. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-regional.html?theme=2&lang=es>. [2022-10-08]

^④ Laís Abramo, *Políticas para Enfrentar los Desafíos de las Antiguas y Nuevas Formas de Informalidad en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL, 2021, p. 36.

以南非洲地区的平均得分（30 分）要高，但是与经合组织国家的平均分 85 分有明显差距。而且自 2011 年至今，拉美地区在全部六个领域的得分都处于下降趋势，其中政府效能得分从 58 分降至 50 分，腐败控制从 59 分降至 49 分，下降幅度接近 20%。^① 拉美的政治体系之所以得分较低，在于利益分配不平等和两极分化造成的政治撕裂。

表 1 拉美、非洲、发达国家全球治理指数得分对比

地区（国家）	政治稳定	政府效能	政治表达与问责	调控质量	法治	腐败控制
拉美地区	57	50	59	53	49	50
撒哈拉以南非洲地区	31	27	33	27	29	32
经合组织国家	73	87	87	88	87	85

资料来源：“Worldwide Governance Indicators”. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>. [2022 - 10 - 08]

首先，社会上层与底层之间的矛盾难以调和，导致大量的政治抗议和政治暴力，军事政变时有发生，危及政治体系的稳定。^② 其次，社会底层的普遍贫困还导致严重的政治庇护主义，降低了民众的政治参与能力和问责能力，从而引发了严重的腐败问题。^③ 拉美学者的研究表明，越是贫困和不平等的拉美国家，政治庇护主义就越严重。^④ 对 19 个拉美国家的庇护主义指数和全球治理指数中的政治表达与问责指数的回归分析表明，二者的皮尔森相关系数为 -0.8453 ($R=0.8029$)，呈高度负相关，即庇护主义越严重，公民问责能力越低下（见图 1）。根据“透明国际”的调查，拉美国家清廉指数平均得分仅为 40 分，低于全球平均分（43 分），而地区主要国家巴西（38 分）、阿根廷（38 分）、墨西哥（31 分）的全球排名分别为第 96 名、第 96 名和第 124 名，比很多非洲国家还要落后。^⑤ 总的来说，贫困与不平等导致拉美国家严重的政治庇护主义与腐败，政治体系没有起到凝聚共识的作用，政府治理能力

① “Worldwide Governance Indicators”. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>. [2022 - 10 - 09]

② 关于拉美的新型军事政变，参见李昊旻：《权力结构视角下的拉美“天鹅绒政变”研究》，载《拉丁美洲研究》，2022 年第 2 期，第 99 - 119 页。

③ 高波：《拉美国家的体系性腐败及其治理》，载《现代国际关系》，2021 年第 3 期，第 40 - 48 页。

④ Agustina Giraudy, Jonathan Hartlyn, Clarire Dunn, and Emily Carty, “The Impact of Neopatrimonialism on Poverty in Contemporary Latin America”, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 62, No. 1, Spring 2020, pp. 78 - 80.

⑤ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2021*, Berlin, Germany.

低下，无力促进本国的发展。

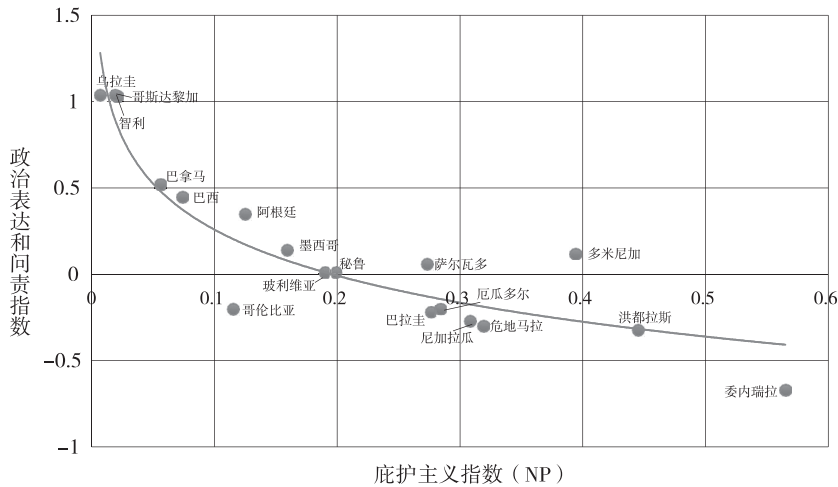


图1 庇护主义指数与政治表达及问责指数的相关性

资料来源：作者绘制。

总之，拉美地区发展模式的主要问题在于不平等。第一，不平等导致内需不足和供给乏力，经济增长缺乏内生动力，导致拉美形成了依附的、二元的发展模式。第二，不平等导致拉美政治与社会发展模式的分裂性与冲突性，政治体系能力不足，政府治理能力低下。在世界经济放缓、新冠疫情等外部冲击下，拉美国家普遍经济增速放缓，宏观经济更为脆弱，财政赤字居高不下，债务负担沉重，通货膨胀高企，政治动荡加剧。拉美再次站到了发展的十字路口，它一方面需要发掘内部的发展潜力，另一方面需要外部的发展助力，这就为中拉发展合作提供了历史性契机。

三 构建中拉发展伙伴关系的路径规划

对中拉发展伙伴关系的规划必须与世纪变局、中国的全球战略及新发展格局构建相联系，提升拉美的战略定位，确定战略支点国家，并针对拉美发展模式的特点制定双方发展合作的路线图。

（一）必须以大局观统领中拉发展伙伴关系的构建

不谋全局者，不足以谋一域。构建中拉发展伙伴关系不能只关注拉美，而是要放在全球大格局变动、国内与国际两个大局互动的背景中加以考量。

当前全球大格局变动的基本特征是百年大变局的逐步成形。首先，大格

局的变化体现为“东升西降”和“南升北降”，其中尤以中国为代表的东亚国家及发展中国家的崛起最为重要，由此导致大国博弈性质发生改变，中美两国的竞争加剧，冲突日益激烈，对全球经济与政治都造成了重大冲击，其影响深远且充满不确定性。其次，地缘政治冲突进入上升期。2022 年 2 月至今，俄乌冲突局势愈演愈烈，并有可能在其他地缘政治承压点引发新的危机。最后，世界经济进入新常态。无论发达经济体、新兴经济体还是发展中经济体都进入增长动能弱化、经济增速放缓且危机频发的新阶段，很多国家的政府及家庭债务负担已接近上限，通货膨胀高企，这意味着财政与货币刺激政策的空间缩小，世界经济与中国经济都亟须培养新动能，替代旧动能，实现新旧动能的平稳转化。总体来看，世界进入动荡变革期，动荡程度又因气候变化、新冠疫情的影响而上升，自然因素与人为因素交织，人类社会的生存与发展面临严峻挑战。

国内与国际两个大局互动指的是“立足国内，放眼全球，在大变局中主动塑造新型国际关系体系”。当前，中国的国家战略目标包括两个百年奋斗目标、保障国家总体安全和完成祖国统一，要实现这些目标，就必须把构建以国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局作为基本路径，并且把国内新发展格局的形成与全球发展伙伴关系建设、“一带一路”建设、构建人类命运共同体的大战略相结合，以形成内外良性互动、相互促进的总体态势。

虑及百年大变局及其次生影响，包括中美贸易战、美国对中国实施高科技及战略物资的断供、全球产业链价值链供应链的部分重组、俄乌冲突的长期化、国际政治的集团化倾向等，中国构建新发展格局、实现国家战略目标的难度陡然上升。^① 在国际环境恶化的前提下，以内循环为主体重塑中国经济势在必行，这是中国实现可持续发展的根基所在。但即便如此，以内循环为主体并不意味着闭关锁国，而是国际合作重心的转移。中国必须把广大的非西方世界建成自己的“根据地”，并以此为依托与西方世界展开竞争与合作，逐步推动全球新秩序的构建。以此来看，拉美作为非西方世界的重要组成部分，在中国全球战略中的地位必然显著提升。此外，拉美紧邻美国，长期被美国视为“后院”，中拉发展伙伴关系的构建必须关注美国的阻碍作用。

^① 中国国际关系学界对于中美“脱钩”、构建平行体系的可能性等重大战略问题进行了深入探讨，参见高程：《中美竞争与“一带一路”阶段属性和目标》，载《世界经济与政治》，2019 年第 4 期，第 58—78 页。

此外还需辨析中国三大全球倡议的关系。三大全球倡议分别为人类命运共同体构建倡议、“一带一路”倡议以及全球发展伙伴关系倡议。三大倡议提出的次序有先后之别，并且后两者初步形成了各自的合作机制与项目体系，如“一带一路”合作高峰论坛、“全球发展倡议之友小组”等多边机制以及丝路基金、全球发展和南南合作基金等合作项目。“一带一路”倡议与全球发展伙伴关系倡议虽各有侧重，但究其根本，它们应该是人类命运共同体旗帜下功能互补、相互促进的战略“两翼”。也即是说，人类命运共同体应该是互联互通、共同发展的共同体，政策沟通、贸易畅通、设施联通、资金融通、民心相通的目的就是为了各国共同发展、共享发展成果，三大全球倡议其实是一个有机整体。因此，在“一带一路”倡议与全球发展伙伴关系倡议的工作机制、项目之间应该加强融合与协调，力争实现二者的“无缝衔接”。中拉发展伙伴关系的构建也应遵循这一原则。

（二）提升拉美地区在中国全球战略中的定位

如前所述，非西方发展国家在中国全球战略中的地位应整体提升，其中拉美的定位尤其应该提高。长期以来，中国对亚洲、非洲国家的战略定位高于拉美地区，主要原因在于中拉相距遥远、拉美国家的内部分化等，双边关系的历史基础较为薄弱。但从构建中拉发展伙伴关系的角度来看，中国对拉美的战略定位及投入都应予以提升。

首先，从经济发展的角度看，拉美国家的整体发展水平高于大多数亚洲和撒哈拉以南非洲地区（2021 年人均 GDP 为 1645 美元）、南亚（2176 美元）以及中东与北非地区（不包括高收入国家，3612 美元），人均 GDP 水平与中国较为接近，这意味着拉美国家在市场容量、产能合作等方面比多数亚非国家更具潜力，这一点体现在中拉商品贸易额的快速上升等多个方面。从 2000 年的 126 亿美元到 2021 年的 4516 亿美元，中拉商品贸易额增长近 36 倍。^①中国已经是巴西、阿根廷、秘鲁、智利、乌拉圭、古巴等六国的第一大贸易伙伴，是墨西哥、玻利维亚等五国的第二大贸易伙伴。^②近年来中拉贸易结构的变化尤为重要，2021 年，中国对拉美出口的机电产品达 7593 亿元，增长

^① 中华人民共和国海关总署：《2021 年 12 月进出口商品主要国别（地区）总值表》。<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/4122070/index.html>。[2022 - 10 - 10]

^② 该排名在不同年份略有波动，参见周志伟：《中拉关系具备延续“战略机遇期”的充分逻辑》，载《世界知识》，2021 年第 18 期，第 22 页。

36%，其中汽车及零配件增幅达 68%，这对中国汽车产业的发展具有重大意义。从拉美进口铜矿砂 1535 万吨，占当年中国铜矿砂进口总量的 72%；进口拉美大豆 6016 万吨，占同类产品进口的 70% 左右；进口拉美豆油 86.6 万吨，占同类产品进口的 77%。自拉美进口的牛肉、食糖等产品也占据相似甚至更高的比重。^① 此外，中国还从委内瑞拉等国大量进口原油，这些都充分体现了拉美产品为中国经济的平稳运行发挥了不可或缺的作用。在投资方面，拉美国家接受中国对外直接投资超过非洲，少于亚洲，但如果剔除中国香港地区，亚洲经济体的优势并不大。拉美大国巴西长期居于中国企业对外投资并购榜单的前五位。^② 中拉在产业内合作、价值链互补方面具有重大潜力。应该说，拉美作为重要的资源来源地和市场的重要性上升，对于中国增加战略回旋余地、提高战略物资可及性、避免对美过度依赖等都起着不可或缺的作用。^③

其次，从政治角度看，拉美国家与中国同属发展中国家，也长期受到殖民主义、帝国主义的压迫剥削，拉美涌现了普雷维什、卡多佐等有影响力的理论家，提出了“中心—外围”理论、依附理论及进口替代等思想，拥有摆脱外部干预、实现自主发展的愿望。拉美左翼政治力量的反美情绪尤为强烈，希望建立公正合理的国际秩序。对于国内不平等问题，拉美左翼及知识界也进行了深刻批判，并积极探索社会主义新形式及有效再分配的方式。因此，拉美地区的进步主义思潮、政治组织拥有深厚的社会基础，在涉及全球秩序、可持续发展等领域与中国有相同或相近的观点。此外，拉美与中国没有领土、领海争端，也没有历史包袱。这些都为中拉在政治、外交领域的合作奠定了基础。还需注意的是，目前仍有洪都拉斯等 8 个拉美国家与中国台湾地区保持所谓的“邦交”关系，是中国实现祖国统一的过程中需解决的问题。

最后，从地缘角度看，拉美地区对中国具有重要的战略价值。拉美地处西半球，毗邻美国，连接太平洋和大西洋，拥有连接两洋的战略通道巴拿马运河。同时，南美地区的大部分位于南半球，与中国季节相反，并且是最接近南极的大陆，潜在的地缘战略价值不容低估。

① 中华人民共和国海关总署数据。<http://www.customs.gov.cn/customs/resource/cms/article/333551/4117545/2022011116325426565.doc>. [2022-10-11]

② 中国香港在亚洲所占份额超过 80%。另外，中国对拉美的投资多集中于英属维尔京群岛和开曼群岛，这一点也需顾及。参见中华人民共和国商务部：《中国对外投资合作发展报告 2020》，商务部网站。<http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwrcxw/202102/20210203036239.shtml>. [2022-10-12]

③ 谌园庭：《中拉关系 70 年回顾与前瞻：从无足轻重到不可或缺》，载《拉丁美洲研究》，2019 年第 6 期，第 22-34 页。

总的来说，拉美是中国商品重要的海外市场、重要的海外资源来源地、重要的海外投资目的地、构建国际新秩序的重要支持者以及中国发展安全的重要屏障，这些条件又构成了中拉共同发展伙伴关系的基础，拉美在中国全球战略中的地位应予提升。

（三）构建中拉发展伙伴关系要选取若干战略支点国家

制定拉美地区战略规划的第一步是确定战略支点国家。拉美地区共有 33 个国家，构建发展伙伴关系不能平均着力、平行推进，而是要确定重点，以点带面，分批次、分步骤进行。选取战略支点国家的主要标准是对象国的战略重要性、对华合作意愿、合作可行性及其示范作用。以这些标准来衡量，巴西、阿根廷、玻利维亚、尼加拉瓜和古巴可作为第一批入选国家。

巴西总人口超 2 亿，GDP 达到 1.61 万亿美元（2021 年），居拉美第一位，世界排名在第十位左右，人均 GDP 为 7518 美元。^① 中巴双边经贸关系密切，中国为巴西第一大贸易伙伴，巴西则是中国第八大贸易伙伴（有小幅波动）。巴西向中国出口大豆、铁矿砂等大宗商品，从中国进口机电等产品，长期享有贸易顺差，2019 年对华贸易顺差达 444 亿美元，双方的贸易纠纷处于温和可控水平。中国在拉美的投资大部分集中于巴西，涉及能源、矿产、农业等领域。双方签署了 1900 亿元人民币/600 亿雷亚尔本币互换协议，有利于促进双边贸易及投资。2017 年，中巴扩大产能合作基金正式启动，基金规模达 200 亿美元。双方在航空航天、信息技术、生物技术、农牧林业、水产养殖等领域都有密切的科技合作，中巴联合研制地球资源卫星项目被誉为南南合作的典范。中巴双边政治关系密切，2012 年结为全面战略伙伴关系，高层交往频繁，各层级、各领域沟通密切，签署了一系列合作协议，形成了较为完整的合作制度框架。巴西还是金砖国家、二十国集团成员，并在积极争取成为联合国安理会常任理事国，还是亚投行唯一的拉美创始会员国，在国际及多边事务中积极活跃，发挥重要作用，与中方有很多合作。总的来看，巴西是拉美的主要国家，也是发展中世界最重要的成员之一，中巴双边关系基础稳固，巴方对华合作意愿强烈。巴西经济体量大、科技水平较高，与中国开展互利合作的可能性很大。另外，巴西社会不平等程度高，收入分配基尼系数长期居于 0.5 以上，城乡均存在大量贫困人口，公共服务和社会保障水

^① 《人均 GDP（现价美元）》，世界银行国民经济核算数据，以及经合组织国民经济核算数据文件。
<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=chart>. [2022-10-10]

平低，是接受中方发展援助的适宜对象。两国发展合作的重点领域为产能合作、粮食安全、扶贫、医疗卫生、金融、基础设施、全球治理等。中巴两个发展中大国的合作能为南南合作树立典范，起到标杆和导向作用。

阿根廷同为拉美大国，总人口约 4500 万，GDP 约 5000 亿美元（2021 年），人均 GDP 为 10729 美元，人类发展指数为 0.842，人力资源丰富。^① 阿根廷农业、矿产资源丰富，有“世界粮仓”之称，同时也是南美“锂三角”国家之一。中国是阿根廷第一大贸易伙伴，对阿根廷出口以机电产品为主，阿根廷对华出口以大豆、原油、牛肉等初级产品为主。两国政治关系友好，高层互访频繁，沟通渠道畅通。自 2004 年以来，双方多次签订本币互换协议，2020 年再次续签 1300 亿本币互换协议，对阿根廷的金融及贸易稳定都发挥了重要作用。阿根廷与中国同为二十国集团成员，双方在马尔维纳斯群岛主权归属问题及台湾问题上相互支持。阿根廷宏观经济脆弱，金融、债务危机高发，近些年来发展困难重重。总统费尔南德斯在 2022 年访华时表示愿意借鉴中国的发展模式，两国还签署了“一带一路”建设谅解备忘录。目前阿根廷是拉美三大国里唯一签署“一带一路”协议的国家。阿根廷还是除墨西哥以外最大的西语国家，与葡语国家巴西相比，对拉美其他国家的辐射作用更强。两国发展合作的重点领域为矿产开发、粮食安全、扶贫、医疗卫生、产能合作等。

玻利维亚为南美小国，总人口约 1100 万，GDP 约 400 亿美元（2021 年），人均 GDP 为 3414 美元，人类发展指数为 0.692，整体发展水平较低。^② 玻利维亚矿产资源丰富，为“锂三角”国家之一。中国是玻利维亚第二大贸易伙伴，第一大进口来源地，双方经贸合作潜力巨大。两国政治关系发展顺利，2018 年建立战略伙伴关系，并签署“一带一路”合作文件。玻利维亚“争取社会主义运动”等左翼政党拥有广泛的社会基础并长期执政，美国曾于 2019 年参与策划了推翻该党领袖莫拉莱斯总统的政变，但该党旋即在大选中获胜并重新执政，具有明显的反美倾向。玻利维亚发展水平低，贫困率高，医疗卫生缺口大，亟需发展援助，两国发展合作的主要领域为扶贫和矿业开发。

尼加拉瓜为中美洲小国，总人口约 660 万，GDP 约 140 亿美元，人均

①② 《人均 GDP（现价美元）》，世界银行国民经济核算数据，以及经合组织国民经济核算数据文件。<https://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=chart>。[2022-10-15]

GDP 为 2090 美元，人类发展指数为 0.667，整体发展水平低。^① 中尼双方经贸往来较少，尼加拉瓜的主要贸易伙伴为美国、墨西哥等国。1985 年两国建交后曾一度断交，2021 年再度建交，两国关系的基础尚未巩固。尼加拉瓜发展水平低，贫困、医疗卫生等社会问题严重，中国宜对其进行有效的发展援助，以巩固外交关系，并为其他未建交国做出榜样。两国发展合作的主要领域为扶贫、医疗卫生等。

墨西哥也是拉美地区重要国家，但不适合成为第一批战略支点国家。墨西哥为《美墨加协定》（原北美自由贸易区）成员，世界最开放的经济体之一，对美国的贸易依存度高达 80% 以上，对美关系是其外交首要考量，故不宜入选。委内瑞拉为重要的石油生产、输出国，具有战略价值，但其国内政局动荡、经济混乱，目前尚不具备培养发展伙伴关系的基础条件。

（四）要对发展援助和中国投资进行整体嵌入式规划

发展伙伴关系的内涵不限于发展援助，而应当是以经贸、投资、政治领域的互利合作为基础的多维一体合作关系，行为者也不限于两国政府，还应当包括企业、非政府组织等。中国经验对拉美的启示就是要加强机会平等，增强内生发展动力，着力解决发展不平衡、不充分问题。因此，可以将农村减贫和工业化作为构建发展伙伴关系的两大龙头项目。农村减贫要引入开发式扶贫的理念与做法，效仿“东亚减贫示范合作技术援助项目”“中国对非农业技术援助村级示范项目”，以及在印尼等国建立的农业产业合作园区项目，在拉美战略支点国家建立一批农业及农村工业化发展村级示范项目，引入适宜的农业技术，搭建电商平台，并在光热条件较好的地区实施光伏减贫项目，在增加小农户收入的基础上推动农产品加工业的发展。同时，可为农村减贫项目配套医疗卫生合作项目，向这些地区派遣以志愿者为主的医疗队，提供医护人员培训、基础免疫及常见病治疗服务。拉美工业化进程的过早逆转是其发展模式的重大缺陷之一，通过中拉产能合作实现拉美工业化进程的重新振兴非常重要。产能合作不是转移中国落后产业和高污染产业，而是从比较优势出发进行中拉产业链、价值链的重组，利用中拉产能合作基金促进双方的产业内合作，创建一批产能合作示范区，以此带动双方制造业的共同发展。

农村减贫及医疗卫生合作项目的投放应有“抱团”意识，即向中拉产能

^① 《人均 GDP（现价美元）》，世界银行国民经济核算数据，以及经合组织国民经济核算数据文件。<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=chart>. [2022-10-15]

合作示范区、中国矿业、能源、基础设施建设项目所在的地区适当倾斜，将官方发展援助与中国企业的社会责任投入相融合，力争形成中国投资与发展援助相互支持，政府、企业与非政府组织相互促进的新格局，形成凝聚中国各方力量的“一体化发展示范区”。需强调的是，要充分利用减贫、医疗合作项目的溢出效应，一方面提升中国国家形象，促进两国民心相通，另一方面可为中国企业改善营商环境，帮助企业解决实际问题，使双边发展伙伴关系更加可持续。

构建中拉发展伙伴关系要注意汲取以往国际发展援助的经验教训，特别是国际机构对非洲发展援助失败的教训。^① 非洲教训告诉我们，腐败是发展援助失败的重要原因，国际援助被腐败“黑洞”所吞噬，起不到应有的作用。我们也看到，中国的减贫模式其实是建立在高度的政治发展基础之上的，其政治及治理优势包括：脱贫攻坚一把手负责制、五级书记一起抓，选派 25.5 万个驻村工作队、300 多万名干部进入农村开展精准帮扶；精准识别、建档立卡、建立全国扶贫信息大平台；区分类别，靶向施策，通过发展生产、易地搬迁、发展教育、社会保障兜底等多种形式扶贫；严格标准、有序退出，跟踪检测、防止返贫；巨额财政资金投入，中央及地方专项财政资金投入近 1.6 万亿元，各类金融贷款发放超 10 万亿元，推动了农村公路、电网、水利设施、信息化等基础设施建设，满足了脱贫发展的融资需求。^② 这些举措都体现了高度的政治共识、高效的治理能力以及政府的资源提取及投放能力。反观拉美，则存在以下劣势：政府提取能力低下，财政能力薄弱，投入不足；选举政治、政治分肥制造成公务员队伍不稳定，执行能力差；腐败及资源漏出问题严重等等。因此，中拉之间的减贫等发展合作不能停留在政策对话、经验分享和官员培训层面，而应当采取嵌入式、立体式的介入方式，中方不仅提供资金，而且要进行项目规划、专家派遣、项目实施、评估监督等全过程参与。需要强调的一点是，中拉发展伙伴关系的规划、实施与评估都需要中国学术界的积极参与，这不仅反映了对相关理论及专门知识的需求，而且可以借此机会培养一批深入了解拉美的中国学者，提升中国对拉美研究的水平，为中国及中拉关系的可持续发展提供助力。

（责任编辑 高 涵）

^① [美] 威廉·伊斯特利著，姜世明译：《经济增长的迷雾：经济学家的发展政策为何失败》，北京：中信出版集团，2016 年；童朗：《中国减贫的历史性成就与中非减贫交流合作》，载《中国非洲学刊》，2020 年第 1 期，第 106—125 页。

^② 中华人民共和国国务院办公厅：《人类减贫的中国实践》白皮书，北京：人民出版社，2021 年。