

大国对拉战略专题

## 准地区间主义视域下德国对拉美区域战略

蓝天 江时学

**内容提要：**在冷战终结与全球化时代的双重影响下，群体性崛起的南方国家成为北方国家以制度性互动拓展域外影响力的关键对象。作为发达经济体与地区大国，德国将拉美视为具有重要战略价值的合作伙伴，积极推行旨在促进双边关系制度化、实现双方利益深度融合的区域战略。在两德统一后的30余年里，德国对拉美区域战略随着历届政府更迭先后经历了“原初期”“停滞期”“发展期”和“加速期”的阶段性演进。德国对拉美区域战略符合聚焦国家行为体与国家集团间制度性互动的准地区间主义的应有之义。通过构建基于准地区间主义的分析框架，结合德国与拉美地区间合作进程分析发现，德国一方面以制度制衡平抑拉美地区的大国竞争风险并以制度建设提升德拉关系的制度化水平，另一方面以议程设置强化特定议题在双边机制中的显著性并以民间外交塑造德拉双方基于西式民主价值观的身份认同。德国的拉美区域战略显著提升了德拉双边机制的体系化水平，有利于促进德拉关系以及欧拉关系发展，但德国的拉美区域战略本质上服务于不平等的南北交互格局，不利于全球治理体系的结构调整。

**关键词：**后冷战时代 德国 拉美 （准）地区间主义  
区域战略 全球治理

**作者简介：**蓝天，上海大学文学院博士研究生；江时学，上海大学特聘教授，博士生导师，拉美研究中心主任。

**中图分类号：**D871 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649(2025)05-0081-30

伴随着冷战的终结与大国博弈的再起，以推进跨国经济分工、技术扩散、制度安排及价值规范的全球化浪潮在地缘政治变局中不断分化，旨在推进跨区域权力制衡的区域战略成为各方行为体规避全球化风险、稳固域外利益的重要选择，“回归区域”成为未来国际局势最有可能的图景。<sup>①</sup> 基于此，已崛起为“全球南方”重要一极、作为大国战略博弈新中间地带的拉美地区成为各国政治经济体系着力拓展的关键区域。<sup>②</sup> 进入 21 世纪之后，拉美地区在左翼浪潮的席卷下显著提升了国家自主性，融入全球治理的进程不断加速，与域外行为体的系统性互动也达到新的高度，推动了西半球权力竞合态势的深度转变。<sup>③</sup>

两极格局瓦解后，德国与拉美地区的政治联结趋于强化，经贸联系日益紧密，德拉双边关系制度化、体系化水平不断提高。就全球化进程中的南北关系而言，冷战后德拉关系的发展历程既呼应了国家间相互依存的客观规律，又体现出从殖民统治到后殖民时期制度合作与价值渗透的演变趋势，具有跨区域权力渗透与合作的典型性，符合兴起于冷战之末的地区间主义（interregionalism，也译为“区域间主义”）的应有之义。<sup>④</sup> 尽管德国与拉美地区的双边关系在形制上不属于区域行为体间的对等互动，但随着跨地区主义（transregionalism）与德国国际地位的同步勃兴，以多元化视角看待兼具全球影响力与区域建构能力的国家行为体与区域行为体间的关系逐渐为学界所重视。<sup>⑤</sup> 因此，地区间主义视域下德国对拉美的外交政策不应从政治、经济等单一维度加以理解，而应着眼于全球化时代超越传统地缘政治的制度及价值层面的深度整合，将德国对拉美推行的多方位政策视为以稳定及拓展区域合作为目的，强化区域合作框架并主导关键领域合作模式的一体化战略，进而在阐释路径上实现从双边政策到区域战略的升格。<sup>⑥</sup>

① 郑先武：《东南亚早期区域合作：历史演进与规范建构》，载《中国社会科学》，2017 年第 6 期，第 203 页。

② 赵可金等：《百年大变局下的“全球南方”》，载《拉丁美洲研究》，2024 年第 6 期，第 4 页。

③ 杨志敏：《大国竞相发力的拉美地区战略意义何在》，载《人民论坛》，2020 年第 20 期，第 126 - 129 页。

④ 黄凤志：《全球化对当代国际关系的影响》，载《东北亚论坛》，2002 年第 2 期，第 91 页。

⑤ Heiner Hänggi, “Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives”, Paper prepared for the workshop “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, Los Angeles, CA, May 18, 2000, p. 2.

⑥ 高梓菁：《竞争性区域主义视角下的日本中东欧区域战略》，载《国际论坛》，2025 年第 2 期，第 63 页。

鉴于德国已成为世界第三大经济体和拉美地区在“全球南方”叙事体系中集体崛起的背景，探讨后冷战时代30余年来德国对拉美区域战略的现实及学理价值凸显。当前学界关于德拉关系的研究多数停留于政策梳理，仅有部分学者侧重从欧盟—拉美层面研究德国与拉美关系的演变，未能突破组织层面的解释限度，故须从国家维度解构德拉关系发展的系统性因素。此外，现有以地区间主义为理论基础开展的研究多聚焦于区域组织之间或少数大国与区域组织间关系，忽视了国际体系下其他国家在地区间权力竞合中的影响力。因此，基于德拉关系演变历程的（准）地区间主义研究有利于把握大变局下南北交往的内生规律，具有较强的理论与现实意义。

## 一 （准）地区间主义：理解德国对拉美区域战略的理论路径

截至目前，国内外学界对于德国的拉美地区政策研究较为有限，通过对现有文献进行梳理，可大致从区域组织、国际体系、自由主义及建构主义四大视角厘清冷战后德国对拉美地区的政策轨迹。区域组织视角下的多数研究被置于欧盟框架内，或从德国与欧盟在对外政策上的二元结构出发进行论述。<sup>①</sup> 国际体系视角下的研究重在探讨国际与地区权力结构重塑对德国的拉美区域政策的外部效应。<sup>②</sup> 自由主义视角下的研究多聚焦于德国与拉美国家在经

---

<sup>①</sup> 关于区域组织视角下德拉双边关系的研究，参见 Wolf Grabendorff, “Germany and Latin America: A Complex Relationship”, in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, No. 4, 1993, pp. 43–100; Carlos Cruz Infante, “Can Germany Lead the EU’s Geopolitical Efforts in Latin America”, March 22, 2023, <https://theloop.ecpr.eu/can-germany-lead-the-eu-s-geopolitical-efforts-in-latin-america/>. [2025-08-24]; Bettina Trueb, “Boost or Backlash? EU Member States and the EU’s Latin America Policy in the Post-Lisbon Era”, in Paul James Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, T. M. C Asser, 2012, pp. 265–286; 崔守军、梁书砚：《欧盟对拉美政策：演变、机制与挑战》，载《欧洲研究》，2018年第3期，第24–41页；王新影：《浅析欧盟对拉美援助政策的特征及前景》，载《拉丁美洲研究》，2009年第4期，第56–62页；朱天祥：《欧盟的地区间外交：统一性与多样性》，载《理论月刊》，2013年第9期，第174–177页；楼项飞：《美国、欧盟对拉美整体合作的差异性比较》，载《太平洋学报》，2016年第2期，第85–92页。

<sup>②</sup> 关于国际体系视角下德拉双边关系的研究，参见 Günther Maihold, “Vom Nebeneinander zu neuem Miteinander – Die deutsche Lateinamerika – Politik braucht neue Ansatzpunkte”, in *SWP-Aktuell*, No. 58, 2021, pp. 1–8; Jamie Gaskarth and Kai Oppermann, “Clashing Traditions: German Foreign Policy in a New Era”, in *International Studies Perspectives*, Vol. 22, No. 1, 2021, pp. 84–105.

贸、能源以及气候安全等方面的合作动机。<sup>①</sup> 建构主义视角下的研究侧重于梳理德拉双方之间的制度与价值认同。<sup>②</sup>

综合而言,既有研究在阐释冷战后德国对拉美战略的前因后果上颇具说服力,但仍存在不足之处。一是存在时效性断续问题,未对冷战结束至今德国对拉美区域战略形成全时段、系统性的解释。既有研究的重心或置于冷战结束至21世纪之交的科尔与施罗德两届政府,或置于连任四届之久的默克尔政府,未将两者有机衔接以阐明德国对拉美区域战略在政府更迭之下的变与不变,不利于把握拉美地区在德国对外战略全局中的地位变化。二是学理性研究较少,未能运用前沿的国际关系理论构建起完善的分析框架。既有研究多以描述性研究为主,缺乏有关德国对拉美区域战略演变规律的深入探究,对处于权力变局中的南北关系呼应不足。鉴于德国在南北合作中日益活跃的参与,以及拉美区域一体化对于“全球南方”在国际政治经济议程中崛起的重要意义,以方兴未艾的地区间主义对德国的拉美区域战略进行深入研究兼具理论探索与时政分析的重要意义。

随着全球化和区域一体化进程不断加速,以厘清地区间合作发展规律为要义的地区间主义理论应运而生。时至今日,地区间主义的理论体系臻于完善,但其中部分理论解释仍处于摸索阶段,需在界定具体研究对象的基础上加以辨析应用。<sup>③</sup>

#### (一) 地区间主义与准地区间主义的概念辨析

地区间主义的概念是以区域或跨区域的实体为主体建构而成。比约恩·赫特纳是较早对地区间主义进行学理性阐释的学者之一。在他看来,地区间主义的实质在于全球化进程中不同区域乃至次区域行为体之间更为制度化、

<sup>①</sup> 关于自由主义视角下德拉双边关系的研究,参见焦震衡:《德国与拉美国家关系的发展》,载《拉丁美洲研究》,1996年第1期,第44-48页;晓菲:《德国90年代的经济外交》,载《国际问题研究》,1996年第4期,第35-39页;霍军:《浅析德国外交政策》,载《和平与发展》,1996年第2期,第45-48页;章敏:《九十年代的德国经济外交战略》,载《国际展望》,1996年第22期,第15-17页;周逸江:《德国对外气候援助的行为及其动因分析》,载《德国研究》,2020年第2期,第17-38页;周逸江:《德国安全化气候议题的策略与动因分析》,载《德国研究》,2021年第3期,第4-22页。

<sup>②</sup> 关于建构主义视角下德拉双边关系的研究,参见 Günther Maihold, Tania Muscio Blanco, and Claudia Zilla, “Von gemeinsamen Werten zu komplementären Interessen – Für eine Neukonzeption der Beziehungen Deutschlands und der EU mit Lateinamerika und der Karibik”, in *SWP – Aktuell*, No. 78, 2022, pp. 1-9; Günther Maihold et al., “German Foreign Policy in Transition”, in *SWP Research Paper*, No. 10, 2021, pp. 1-128.

<sup>③</sup> 肖斌、张晓慧:《东亚区域间主义:理论与现实》,载《当代亚太》,2010年第6期,第34页。

规范化的关系。地区间主义语境下的区域作为具有强大政治行为体角色的实体，其区域性强弱与地区间主义的效用大小关系显著。<sup>①</sup> 郑先武教授认为，地区间主义是以国家和区域组织为代表的行为体对全球化和区域化的积极反应，其目的在于保护自身并避免全球化和区域化的消极影响。<sup>②</sup>

在赫特纳所定义地区间主义的核心概念基础上，尤尔根·鲁兰德将地区间主义的类型分为“双边地区间主义”与“跨地区主义”，以此突出地区间主义中行为主体的实体与组织属性。<sup>③</sup> “双边地区间主义”意为区域组织或集团间的双向互动，如欧盟与东盟之间、东盟与非盟之间的制度化关系。“跨地区主义”则是在地缘层面相对于区域组织更为独立的成员之间所建立的合作性关系，如亚太经合组织与上海合作组织等。

海纳·汉吉在鲁兰德的理论归纳上更进一步，创造性地提出区域组织或集团与单个国家行为体间的混合互动模式，将地区间主义的理论流派细分为三大类：广义上的区域组织与第三国的关系，即“半地区间主义”或“准地区间主义”；来自两个及两个以上区域的国家、国家集团或区域组织间的关系，即“宏区域主义”；狭义上的区域组织或集团间的关系，即“纯地区间主义”。汉吉推动了地区间主义的“光谱化”并深化了地区间主义的内涵。在他看来，地区间主义是区域组织之间或来自两个及两个以上国际区域（次区域）的国家集团之间制度化的关系，其本质在于不同地区间的结构性互动。<sup>④</sup>

作为本文的理论依据，准地区间主义相较于“纯地区间主义”在研究对象上有一定差别。从地区间主义的根本立场出发，不同区域组织/集团间在制度化水平、行动能力以及对外行动路径选择方面的差异是推动制度化合作的动力，由此导致了地区间互动的不对称性，进而生成单边驱动下的依赖关

---

① Björn Hettne and Frederik Ponjaert, “Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models”, in Mario Telò (ed.), *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Routledge, 2007, pp. 121-122.

② 郑先武：《国际关系研究新层次：区域间主义理论与实证》，载《世界经济与政治》，2008年第8期，第61-68页。

③ Jürgen Rüländ, “Inter- and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda”, in *National European Center Paper*, No. 35, 2002, pp. 3-4.

④ Heiner Hänggi, “Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives”, in Paper prepared for the workshop “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, Los Angeles, CA, May 18, 2000, pp. 3-13.

系。<sup>①</sup> 准地区间主义视域下地区间互动的差异性超出了传统地区间主义以区域行为体为重心的解释范畴。准地区间主义产生于单一国家行为体与区域组织间的双边互动，为满足双方在制度化合作上的战略愿景，其中的单一国家行为体须具备足够的实力与意愿，方可实现由“区域组织+区域组织”向“区域组织+国家”合作模式的转变。在北北合作与南南合作模式中，地区间互动的双方不对称度较低，北方国家具有较为一致的制度化水平，驱动其地区间合作的动力来源于彼此高度共性的价值规范，而南方国家间在制度层面的差异性大于共性，使得彼此间合作动力依赖于双向制度整合。<sup>②</sup> 在南北合作中，双方在综合国力以及制度化水平上均存在较大差异，北方国家对南方区域的比较优势上升为地区间合作的主导能力，主要体现为前者对后者单向性的经济援助、价值流动以及制度扩散。因此，注重于“北方国家+南方区域”的准地区间主义研究不可偏颇于区域层面，需结合国家与区域行为体的双重特性加以阐释。

## （二）德国对拉美区域战略的准地区间主义分析框架

德国对拉美区域战略属于北方国家与南方国家关系的具体映射，同聚焦于区域组织与第三国关系的准地区间主义相互契合，由此本文在以准地区间主义为论述视角的基础上，引入相关学者提出的“功能—效用”框架为分析工具，结合德国对拉美区域战略的具体政策为分析依据。<sup>③</sup> 为此，本文须对现有理论框架进行调整，以构建起适用于德国对拉美区域战略的分析框架。

1. 权力平衡/制衡。以权力为本的平衡/制衡见于军事、经济与制度三大维度，其中制度平衡/制衡对地区间主义尤为关键。经济与制度维度的权力平衡/制衡属于软制衡，制衡双方的依存属性与竞争属性相互叠加，突出表现为双边关系中的“竞争性合作”与“合作性平衡”。<sup>④</sup> 冷战结束后，南北发展失

<sup>①</sup> Andrés Litsegård and Frank Mattheis, *Interregionalism across the Atlantic Space*, Springer, 2018, pp. 1–13.

<sup>②</sup> 李雪威、李鹏羽：《中欧蓝色伙伴关系研究——基于区域间主义视角》，载《欧洲研究》，2022年第2期，第72–92页。

<sup>③</sup> 鲁兰德、汉吉和拉尔夫三位学者在综合国际关系中的现实主义、自由主义以及建构主义三大主流学派观点的基础上，归纳出“功能—效用”的理论框架，该框架将地区间主义的功能总结为以下五点：一是权力平衡/制衡，二是制度建设，三是认同强化，四是议程设置，五是认同塑造。参见 Jürgen Rüländ, Heiner Hänggi, and Ralf Roloff, *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?*, Routledge, 2006, pp. 300–310.

<sup>④</sup> Jürgen Rüländ, Heiner Hänggi and Ralf Roloff, *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?*, Routledge, 2006, p. 300.

衡成为国际体系失稳的结构性诱因，凸显出畅通南北对话、强化南北合作以推进全球治理的重要性。作为本文所探讨的一组南北关系，德国与拉美国家均为大国政治的受体，彼此不存在因地缘政治而引发的权力对立，反而具备通过制度化合作扩大整体权力、抵御大国博弈消极影响的战略需求。基于德国的实力地位，其在推动经济、制度维度的权力平衡中更能够占据主动。在强权政治仍处处存在的多极化体系中，依靠非零和的制度竞争而不是零和的权力对抗达成制衡，是德国这样的西方大国处理与发展中国家双边关系最为现实的战略抉择。

2. 制度建设。地区间主义的核心在于提升行为体间互动的制度化水平，构建行之有效的互动机制便是其重中之重。地区间主义主张建立非强约束性的多层次互动机制，通过软制度化路径推进地区间制度化合作。两极格局瓦解后，数十年来较为稳定的国际权力制衡态势被打破，相继崛起的新兴国家与守成国家间的权力交互日趋复杂化，使得以特定行为体为制衡对象的联盟策略面临反应不足与合理性过时的风险，而建立具有强大约束力的国际组织则存在成本与收益不对等的问题。<sup>①</sup> 地区间主义视域下制度建设的内涵在于以正式合作关系及相应管理决策机构为基础，辅以高峰会议、企业对话、专家论坛等弹性机制而形成完善的制度体系。在北方国家对发展中国家的区域战略中，制度建设的能力不仅直接关系到双边关系的制度化水平，亦是借助非物质性竞争力实现权力制衡的关键前提。

3. 议程设置。地区间主义的前提在于塑造行为体间的共同意识与共同利益，议程设置便是互动双方凝练共识、实现互利的战略引领。鉴于制度化合作的应有之义，地区间主义下各方能够就广泛的利益基础形成议题偏好，通过区域化机制将其升格为全球治理中的关键议程，进而扩大整体影响力。冷战结束后，自由制度主义的勃兴造就了国家间合作的利益高地，推动了基于国际组织之上的治理体系的发展。在不同层面的北北合作、南南合作有序推进的现实鼓励下，南北合作中的各方逐渐将不均等的实力禀赋转化为制度化合作中的不对称优势，以议程设置的方式将议题偏好引入国际论坛，通过游说或反对某项议题以实现利益增值最大化。<sup>②</sup> 基于价值体系的渗透与经济援助

<sup>①</sup> Jürgen Rüländ, Heiner Hänggi, and Ralf Roloff, *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?*, Routledge, 2006, pp. 302–303.

<sup>②</sup> Jürgen Rüländ, “Inter- and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda”, in *National European Center Paper*, No. 35, 2002, p. 10.

的影响，南北合作中的北方国家更易于在议程设置上占据主动，强化其在国际综合治理进程中的角色。

4. 认同塑造。作为地区间主义在理念建构过程中的自然产物，互动各方在集体认同上的塑造关系到制度化合作的最终成效。地区间合作进程伴随着从“他者”到“自我”身份认知的同步重构，包含了互动主体物质实力在意识层面的衍射，缔结了互动各方基于集体属性的精神纽带。地区间对话与合作会刺激参与各方产生“角色性”认知，促成“经由地区间主义的地区主义”效应。<sup>①</sup> 在互动各方实力地位与制度规范基本一致的情况下，行为体间互动基调将较为协调，有利于促成凝聚程度较高的集体身份认同。若互动各方在实力地位与价值规范层面差距较大，则存在弱势一方对强势方有所抵触乃至反抗的可能，由此激发弱势方发展出基于地区主义之上的“集体符号”以反对另一方，不利于互动各方集体认同的塑造。<sup>②</sup> 结合地区间主义的绩效而言，认同塑造对国家行为体发起的区域战略有着远大于赋能制度化建设的意义，其不仅是互动各方形成合作意向的逻辑起始，也是确保合作机制健全的最终要素。

综上所述，基于对地区间主义理论体系的梳理辨析，能够构建起德国对拉美区域战略的准地区间主义分析框架。分析框架安排由制度制衡、制度建设、议程设置与认同塑造四部分组成：制度制衡是对德国的拉美区域战略进行功能分析的起点，重心在于阐释制度规范与德国实施权力制衡间的逻辑关系；制度建设是德国的拉美区域战略实施过程中的重头部分，其核心在于厘清德国在南北方国家制度化合作进程中的发展规律；议程设置是德国的拉美区域战略在治理层面的具体表现，其核心在于把握全球治理背景下德国与拉美国家间议程偏好的动态演变；认同塑造是德国的拉美区域战略在软制度化建设范畴的关键组成，其核心在于理解德国在南北合作中角色性功能建设的内在逻辑。

## 二 冷战后德国对拉美区域战略的历史演变

就经济层面而言，德国与拉美有着长达400余年的交往史，但从政治维

<sup>①</sup> Fu-Kuo Liu and Philippe Regnier, *Regionalism in East Asia: Paradigm Shifting?*, Routledge Curzon, 2003, pp. 197-219.

<sup>②</sup> Jürgen Rüland, Heiner Hänggi and Ralf Roloff, *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?*, Routledge, 2006, p. 310.

度出发，德国对拉美的影响迟至 19 世纪末才初显端倪。进入 20 世纪后，德国逐渐成为拉美各国最为倚重的经贸伙伴之一。两德统一以来，德国内外政治环境面临深度重组，其对外政策基调也在国际体系与国内政治的相互折冲中发生变化。作为德国对发展中国家战略的重要组成，德国对拉美区域战略具有一定历史继承性，“经先政后”“经主政从”的德拉关系发展脉络既赋予了德国在拉美对外关系史上独特的历史定位，也对德国的拉美区域战略产生了深远影响。德国对拉美区域战略具有鲜明的阶段性，从冷战结束至今，历届德国政府的拉美区域战略在政策重心上不尽相同，使得德国对拉美区域战略呈现出“原初期”“停滞期”“发展期”与“加速期”四大阶段。

#### （一）科尔时期：德国对拉美区域战略的“原初期”（1991—1998 年）

在冷战结束之际，新生的德意志联邦共和国需要更为广阔的消费市场和原料产地以扭转低迷的经济形势。<sup>①</sup> 随着统一后的德国崛起为促进欧洲一体化发展的核心力量，着眼于区域主导能力与政治地位之间的差距，借助经济实力重塑政治威望，以发展援助推动外交破局的经济外交成为德国提升国际地位、扩大域内外影响力的必然选择，也构成了 20 世纪 90 年代科尔政府对外战略的支柱。<sup>②</sup> 作为自由主义经济体系培育出的新兴市场，拉美国家在资源禀赋和消费能力上的区域优势强化了其与发达国家的经贸联系，因而成为科尔政府推行经济外交的重点区域，由此开启了德国对拉美区域战略的原初时期。

科尔政府以构建政治经济合作机制为核心推进德拉双边关系体系化，奠定了德国对拉美区域战略的基本框架。1991 年 10 月，科尔上任后的外交首访选择智利与巴西，凸显出拉美地区在德国外交格局中的重要地位。<sup>③</sup> 1991 年至 1992 年，德国对拉美的出口额由 67.27 亿美元升至 74.46 亿美元，德国在 1993 年便成为拉美第二大贸易伙伴。<sup>④</sup> 1994 年 6 月，科尔牵头德国经济部和外交部、工商会、工业联合会等部门成立拉美论坛，多维度强化德拉经贸合作的制度基础。<sup>⑤</sup> 1995 年 5 月，科尔政府颁布了拉美概念白皮书，标志着德

① 于芳著：《德国的国际角色与外交政策》，北京：人民日报出版社，2015 年，第 32 页。

② 晓菲：《德国 90 年代的经济外交》，载《国际问题研究》，1996 年第 4 期，第 37 页。

③ Die Bundesregierung, “Offizieller Besuch des Bundeskanzlers in Chile und Brasilien vom 19. bis 29. Oktober 1991”, 8. November, 1991. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin>. [2025-08-24]

④ Wolf Grabendorff, “Germany and Latin America: A Complex Relationship”, in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, No. 4, 1993, pp. 43-100.

⑤ 章敏：《九十年代的德国经济外交战略》，载《国际展望》，1996 年第 22 期，第 16-17 页。

国对拉美区域战略的正式出台。在该份白皮书中，深化德拉政治关系内涵、强化德拉双边对话机制建设位列各项政策之首。科尔政府一方面增开德拉双边大使及部长级会议，全方位提升双方高级别交往密度；另一方面以欧盟、里约集团、南方共同市场等国际组织为依托，借助多边机制提升德拉双边互动层次。<sup>①</sup>此外，科尔政府围绕德拉经贸互动格局不断强化顶层设计，通过筹建经济委员会、拉美讨论小组等高规格会晤机制，统领德国对拉美经济援助的具体路线，并在增强政府间协调的基础上，形成从联邦政府到地方州府的对拉定点援助网络，提高援助政策的整合程度。<sup>②</sup>

## （二）施罗德时期：德国对拉美区域战略的“停滞期”（1998—2005年）

在冷战后的两个十年相交之际，随着国内体制整合逐步完成、经济实力与影响力日益增强，德国在区域及全球地缘格局中的地位趋于稳固，实现德国外交正常化、探索符合德国国家身份的外交战略成为施罗德政府的重大使命。<sup>③</sup>施罗德时期的德国承担起了更多的国际责任，而同期拉美地区在政治、经济及社会层面的动荡也削弱了其在德国对外战略中的地位。在1998—2005年间，德国不再出台全面的拉美概念白皮书，而代之以国家为主体的次区域战略文件。<sup>④</sup>伴随着施罗德政府外交战略的全盘调整，德国的拉美区域战略趋于停滞。

施罗德政府外交重心的转移显著弱化了德拉双边政治经济联系，制约了德国对拉美区域战略的推进力度。进入21世纪后，欧洲以及国际地缘安全格局的剧变导致了德国外交战略的系统性调整，加速了德国区域战略重心的转移。为提高外交政策的反哺效益，施罗德政府将发展援助政策定义为“全球性的结构政策”，并认为只有以基础四国（印度、中国、南非、巴西）为援助支轴，才能结成可靠的南北合作网络，从而让德国的国际战略取得成功。<sup>⑤</sup>施罗德政府对拉美地区援助力度的下降致使德拉经贸合作遭遇“瓶颈”制约，加之全球经济环境恶化，导致了德拉经贸关系的倒退。1998年起源于东南亚

<sup>①②</sup> Deutscher Bundestag, *Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung*, Bonner Universitäts-Buchdruckerel, 1995, p. 6, pp. 9-10.

<sup>③</sup> Hans Kundnan, “The Concept of ‘Normality’ in German Foreign Policy since Unification”, in *German Politics and Society*, Vol. 30, No. 2, 2012, pp. 38-58.

<sup>④</sup> Günther Maihold, “Das neue Lateinamerikakonzept der Bundesregierung: Politikinnovation durch Konzeptentwicklung?”, in *Ibero-Analysen*, 2010, p. 12.

<sup>⑤</sup> Thomas Jäger, Alexander Höse, und Kai Oppermann (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik*, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, VS Verlag, 2011, pp. 414-442.

的金融危机重创了拉美经济<sup>①</sup>，削弱了来自德国等国资本的投入意愿，使得施罗德政府对拉美地区的发展援助规模相较于科尔时期萎缩 24%。<sup>②</sup>此外，随着施罗德政府对拉美的战略重心由区域降格为次区域层面，少数地区大国便占据了德国对拉美战略的核心地位，而以墨西哥、哥伦比亚、阿根廷、巴西为代表的拉美大国反复陷于军人干政的政治困局之中，这进一步制约了德拉双边关系的良性发展。<sup>③</sup>2000 年，时任德国外交委员会主席克洛泽表示，德拉双方无论在欧盟或是联合国安理会等多边框架内均难以进行有效磋商和协调，导致双方无法实现深度合作。<sup>④</sup>

### （三）默克尔时期：德国对拉美区域战略的“发展期”（2005—2021 年）

随着基督教民主联盟党首默克尔当选为新一届联盟政府总理，德国的对外政策原则逐渐为基督教民主主义与自由保守主义所主导。<sup>⑤</sup>与此同时，拉美地区首轮“左翼浪潮”显著推动了区域一体化进程，加重了拉美国家在国际政治中的分量，拉美经济的强劲复苏也提升了其在国际资本市场上的地位，而上升为国际重要议程的气候治理则成为拉美国家与域外行为体之间又一合作高地。在经历了数年的低谷期后，拉美地区在德国的外交格局中再度占据重要地位，默克尔政府长达 16 年之久的连续执政也为德拉双边关系发展奠定了稳定的政治基调，促成了德国对拉美区域战略的历史性发展。

默克尔政府继承了施罗德时期针对拉美大国的“重点外交”，并以此为基础带动德拉次区域以及区域层面的合作发展。2008 年 2 月，默克尔政府将墨西哥、巴西等国定义为对拉美地区政治稳定与经济发展具有核心作用的“锚点国家”。<sup>⑥</sup>2008 年 5 月，默克尔在第五届欧拉峰会上提出将八国集团与包括

① 王晓德：《亚洲金融危机对拉美经济发展的影响》，载《拉丁美洲研究》，1998 年第 4 期，第 6—11 页。

② Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, “Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika 1985–2005”, 2006, pp. 13–14.

③ 杨首国：《总统“连任”和军人“重返”——拉美政治的新现象》，载《世界知识》，1998 年第 22 期，第 16—17 页。

④ Lateinamerika Nachrichten, “Schroder wandelt in Lateinamerika auf Kohls Spuren”, Juli, 2003. <https://lateinamerika-nachrichten.de/artikel/schroeder-wandelt-in-lateinamerika-auf-kohls-spuren/>. [2025-08-24]

⑤ 车正光、张楠、王海涛：《德国外交：结构性调整还是暂时的利益需要》，载《国际关系学院学报》，2006 年第 3 期，第 31—33 页。

⑥ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik”, Februar, 2008, pp. 6–26.

墨西哥、巴西在内的发展中五国（“G8 + 5”）结合成常态化合作机制的构想。<sup>①</sup> 2010 年 8 月，默克尔政府进一步明确了与墨西哥、巴西等拉美大国在应对非传统安全、优化地区经济秩序、推进气候治理等方面的双边合作在德国对拉政策中的优先地位。<sup>②</sup> 此外，默克尔政府不断强化与安第斯共同体、加勒比共同体、中美洲共同市场等拉美次区域组织的交往力度。在 2008 年、2010 年出台的两份对拉美区域战略文件中，默克尔政府提出了以欧盟地区间合作模式为框架推动与拉美次区域组织经贸合作的路线规划。<sup>③</sup> 2015 年 7 月，默克尔政府在新版对拉美区域战略报告中强调了德国在欧盟地区间外交中的核心作用，明确了以欧盟设立的拉丁美洲投资机制与联合国拉美经委会相结合的经济外交路径，不断提升体系性要素在德国对拉美区域战略中的作用。<sup>④</sup>

#### （四）舒尔茨时期：德国对拉美区域战略的“加速期”（2021—2025 年）

进入 21 世纪第三个十年后，席卷全球的新冠疫情加重了国际治理赤字，东西方大国博弈深刻影响了南北方国家交往格局，迫使德国调整对外战略以稳固同发展中国家的关系。2021 年上台的舒尔茨政府在内外战略环境变化的背景下开启了德国外交战略由“文明力量”向“建构性力量”的转型进程。<sup>⑤</sup> 随着现实政治回归德国政坛，德国对拉美地区的政策步调更趋务实稳健。基于默克尔时期德拉关系的既有内涵，舒尔茨政府推动德国对拉美区域战略进入了加速发展的新阶段。

舒尔茨政府依托成熟的德拉与欧拉双边合作机制，积极推动德拉双方在国际事务上的立场同化，以实现德拉关系深化发展。2023 年 1 月，舒尔茨先后对阿根廷、智利与巴西三国进行了国事访问，期间出席了智利与阿根廷两国推翻独裁统治的纪念活动，借机重申了“强化人权保障制度，巩固民主价

---

① Die Bundesregierung, “Reise nach Lateinamerika vom 13. bis 20. Mai 2008 – Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel”, 20. Mai, 2008. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin>. [2025-08-24]

② Auswärtiges Amt, “Germany, Latin America and the Caribbean: A Strategy Paper by the German Government”, Federal Foreign Office, 2010, pp. 18-37.

③ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Konzept für die entwicklungs politische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik”, Februar, 2008, pp. 26-27.

④ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Mit gemeinsamen Werten und Interessen Zukunft gestalten: Die neue Lateinamerikapolitik des BMZ”, Juli, 2015, p. 8.

⑤ 郑春荣：《从“文明力量”到“建构性力量”：德国外交战略转型及影响》，载《当代世界》，2024 年第 6 期，第 34-39 页。

值体系”的重要意义。<sup>①</sup> 2023年5月，德国社会民主党发布了强化德拉伙伴关系政策报告，强调了德拉关系在协调俄乌冲突、推动联合国安理会改革方面的建设重心。<sup>②</sup> 此外，舒尔茨政府表示将延续前任政府对拉美地区的政策基调，支持拉美反对威权主义和独裁统治的政治斗争。<sup>③</sup> 2023年6月，舒尔茨政府进一步阐明了以可持续发展原则推进德拉经济共同体建设的政策路线。<sup>④</sup> 2023年7月，随着第三届欧盟—拉共体峰会<sup>⑤</sup>宣布将拉美国家纳入“全球门户”计划，舒尔茨政府构建德拉经济共同体的步伐亦有所加快。<sup>⑥</sup>

### 三 德国对拉美区域战略的准地区间主义分析

基于对冷战后德国对拉美政策演变的系统性梳理，结合“北方国家+南方区域”的准地区间主义分析视角，有利于系统性把握德国对拉美区域战略的演进逻辑。因此，下文基于准地区间主义的分析框架，对德国的拉美区域战略的内生动力与外部机制进行系统性分析。

#### （一）制度制衡：平抑大国竞争风险，强化制度竞争力

冷战结束后，南方国家基于经济、军事等实力维度的崛起深度促进了国际权力格局的演变，驱动了南北方国家互动范式的转变。<sup>⑦</sup> 作为“全球南方”加速崛起的一员，拉美地区成为域外大国转控制为拉拢、化地缘对抗为多重竞合的重要对象。作为西方阵营的一员，德国在拉美地区的影响力面临新兴大国与传统大国的双向竞争。德国通过制度层面的软制衡路径强化制度竞争

<sup>①</sup> Die Bundesregierung, “Exzellente Beziehungen zu Lateinamerika weiter ausbauen”, 31. Januar, 2023. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles>. [2025-08-24]

<sup>②</sup> SPD – Bundestagsfraktion, “Gemeinsame, Verantwortung für eine gemeinsame Politik – Lateinamerika und Karibik als Partner für Deutschland und Europa”, 23. Mai, 2023, pp. 1-3.

<sup>③</sup> Deutscher Bundestag, “Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU”, 2022, pp. 3-18.

<sup>④</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Perspektiven mit Lateinamerika und der Karibik – Gemeinsam für ökologischen Wandel und soziale Gerechtigkeit”, Juli, 2023, pp. 9-23.

<sup>⑤</sup> 2010年2月，在墨西哥举办的第21届里约集团峰会暨第二届拉美峰会通过了将里约集团和拉美峰会组合成“拉美和加勒比国家共同体”（简称“拉共体”）的决议。因此，自2010年第六届欧盟—拉美峰会结束后，拉共体作为新的主体参与对欧盟地区间合作，原峰会被欧盟—拉共体峰会（EU-CELAC summits）所取代。参见 EuroLat, “EU-CELAC Summits”. <https://www.europarl.europa.eu/euroLat/en/eu-latin-america/celac-eu-summits>. [2025-08-24]

<sup>⑥</sup> European Parliament, “Outcome of the 2023 EU-CELAC Summit”, 2023, pp. 1-2.

<sup>⑦</sup> 徐秀军、沈陈：《“全球南方”崛起与世界格局演变》，载《国际问题研究》，2023年第4期，第64-78页。

力，扭转在拉美地区间竞合中的不平衡关系，降低大国竞争对德国的拉美区域战略的冲击，避免其在西半球的南北关系格局中被边缘化。

### 1. 与传统大国开展竞争性合作，巩固西方阵营在拉美地区的主导地位

在以拉美地区为核心的域内外权力交互格局中，传统大国围绕地区安全与经济建构的“主导—依附”型等级体制对域外行为体与拉美地区的关系具有关键影响。<sup>①</sup> 鉴于美拉关系已成为塑造拉美地区政治经济生态、影响拉美国对外关系的常量，德国在推进拉美地区间制度建设、激活拉美地区间论坛的同时，需顾及德美同盟关系与德拉利益基础间的平衡效应，以实现在拉美地区的权力制衡。

德美同盟关系约束了德国在西半球的地缘战略，决定了德美双方在拉美地区的权力交互体现为非对抗的竞争性合作。冷战结束后，德国对于美国的权力制衡在路径上表现为制度竞争，而在意涵上则是对以美国为首的西方阵营在拉美地区权威体系的内部制衡。以美洲国家组织、美洲开发银行为核心的泛美体系是美国“门罗主义”的产物，尽管泛美体系提升了拉美的区域治理水平，但根植于权力等级制的地区秩序仍带有鲜明的霸权主义色彩，损害了西方阵营在拉美地区的集体权威，不利于拉美地区对外关系的长远发展。德国通过制度路径强化与拉美的地区间合作，便包含了平衡美国对拉美地区过度干预的意图。

美国对拉美的地区间制度建设起步较早，致力于美洲地区政治、经济与安全的一体化构建，而德国主导或参与的拉美地区间制度建设相对滞后，重在推动欧洲与拉美地区双向市场开放与资源整合（见表1）。德国对美国的制度制衡是基于等级制权力体系优势互补的结果，体现在美国制度性权威的流失与德国制度有效性的进展之中。<sup>②</sup> 德国属于美欧跨大西洋伙伴关系与北约防务体系的重要成员，拉美地区则长期处于美国势力范围的核心区域，德国对美关系中的非对称性使其难以触及拉美地区安全的制度建设。然而，单极体系下美国的权力扩张削弱了其在拉美实施等级制干预的合理性，为域外行为体参与拉美地区发展与治理进程创造了契机。<sup>③</sup> 在特朗普政府上台后，美国不断收紧对拉美地区的政治及军事控制，大幅缩减对拉美地区的经济援助，美

<sup>①</sup> [美] 戴维·莱克著，高婉妮译：《国际关系中的等级制》，上海：人民出版社，2021年，第82-85页。

<sup>②</sup> 郑先武：《区域间治理模式论析》，载《世界经济与政治》，2014年第11期，第91-120页。

<sup>③</sup> 柴瑜主编：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2022~2023）》，北京：社会科学文献出版社，2023年，第81页。

拉贸易占拉美地区外贸的比重从2000年的53.9%降至2017年的37.9%。<sup>①</sup>此外，特朗普政府一系列“扶右打左”的霸权外交加剧了拉美政治分裂，削弱了美国在拉美地区的权威。在2022年第九届美洲峰会上，美国对古巴、委内瑞拉、尼加拉瓜三国的打压招致拉美多国声讨，美国任命的美洲开发银行行长也遭免职。在第五十二届美洲国家组织年会上，多数拉美国家不再追随美国支持委内瑞拉反对派。<sup>②</sup>等级制在经济层面的开放性赋予了德国加入拉美地区制度建设的合理性，对美国在该地区的战略存在构成了制度竞争。<sup>③</sup>随着美国主导拉美地区间关系的多边机制相继陷入治理危机，德国抓住机遇积极参与拉美地区间制度建设。2023年7月，第三届欧盟—拉共同体峰会的成功举办以及欧盟“全球门户”计划的出台有力地促进了德拉乃至欧拉合作机制的发展，对美国在拉美地区“一家独大”的制度性权力形成了有效制衡。

表1 德国与美国对拉美的地区间机制建设比较

国家	对拉美的地区间机制	性质	发起时间	宗旨及主要方向	执行情况	
美国	美洲国家组织	区域性国际组织	1948年	协调域内分歧，推动军备控制，促进美洲一体化	定期举行年会	
	美洲国家首脑会议	高峰会议	1994年	促进美洲国家间的合作，加强人权、民主、法治建设	不定期召开峰会	
	美洲自由贸易区	区域自贸协定	1994年	促进美洲经济一体化，增强美洲集体竞争力	自贸谈判推进缓慢	
德国	主导	德国—拉美圆桌会议	半官方会晤机制	2010年	推动德拉双方产业交流，优化德国在拉美地区产业布局	定期举办交流会
		德国—拉美三方合作	政府主导合作项目	2010年	促进德国与拉美地区在可持续发展与公共治理领域的合作	提供资金与项目合作
	参与	欧洲拉美议会大会	政府间会晤机制	2006年	加强欧盟与拉美地区对话，促进双边战略伙伴关系发展	定期举行年会
		欧盟—拉美首脑会议	高峰会议	1999年	巩固或加强欧盟与拉共体的区域战略伙伴关系	定期举行年会

① 徐世澄、袁东振著：《拉丁美洲政治》，北京：中国社会科学出版社，2023年，第403-406页。

② 柴瑜主编：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2022~2023）》，北京：社会科学文献出版社，2023年，第81页。

③ [美]戴维·莱克著，高婉妮译：《国际关系中的等级制》，上海：人民出版社，2021年，第150-152页。

德国	参与	欧盟—南共市 自贸区	次区域 自贸协定	1999 年	降低欧盟与南共市国家间 贸易壁垒，促进经济一 体化	达成双边自贸协定
		欧盟—加共体 自贸区	次区域 自贸协定	2002 年	强化加勒比地区经济合作， 推动地区市场对外开放	达成双边自贸协定
		欧盟—安共体 自贸区	次区域 自贸协定	2007 年	强化欧盟与安共体国家间 的经济合作	整体谈判于 2008 年 搁浅

资料来源：U. S Department of State, “The Americas Summit”. <https://www.state.gov/summit-of-the-americas-about>. [2025 - 08 - 24]

## 2. 与新兴大国开展合作性竞争，平衡非西方国家在拉美地区的影响

新兴大国与拉美地区基于制度层面的地区间合作构成了对守成大国排他性制度体系的冲击，客观上有利于德国与拉美地区建立起更具效力的互动机制。金砖国家（BRICS）在成立之初便将拉美第一大经济体巴西与中国、俄罗斯、印度、南非四大新兴市场结合为举足轻重的国际经济合作组织。随着“金砖+”合作模式与“大金砖合作”理念相继出台，玻利维亚、委内瑞拉、洪都拉斯、古巴与尼加拉瓜等拉美五国成为金砖伙伴国，其余拉美国家也对该组织抱有较高期待。<sup>①</sup> 金砖国家面向发展中国家的开放性机制削弱了美国对拉美地区经贸合作的制度垄断；中俄两国以经济与能源为核心的区域存在释放了拉美的地区间合作活力；中国“一带一路”倡议所主张的绿色发展理念推动了拉美各国在应对气候变化与基础设施建设等领域的对外合作<sup>②</sup>；俄罗斯与委内瑞拉、玻利维亚、巴西等拉美能源大国在欧佩克（OPEC）、“锂三角”等国际能源组织中的密切合作提升了拉美相关能源的市场化水平<sup>③</sup>。中国、俄罗斯等新兴大国与拉美地区的南南合作塑造了德国强化南北合作以平衡全球权力格局的认知，加入“一带一路”利好德国整体利益的图景则助推了德国对中国参与拉美地区间合作的开放态度。<sup>④</sup>

新兴大国与拉美地区的地区间合作构成了对西方阵营在拉美地区主导地

① 徐秀军等：《金砖扩员：事实、挑战与展望》，载《国际经济合作》，2024 年第 2 期，第 13 - 31 页。

② 柴瑜主编：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2022 ~ 2023）》，北京：社会科学文献出版社，2023 年，第 133 - 168 页。

③ 庞大鹏：《俄罗斯外交战略中的拉丁美洲》，载《拉丁美洲研究》，2020 年第 4 期，第 1 - 19 页。

④ Joanna Ciesielska - Klikowska, “Germany’s Attitude towards the Belt and Road Initiative: The Impact of Non-state Actors on German Foreign Policy towards China”, in Francisco José B. S. Leandro and Paulo Afonso B. Duarte (eds.), *The Belt and Road Initiative. An Old Archetype of a New Development Model*, Palgrave Macmillan, 2020, p. 6.

位的有力挑战，促使德国对新兴大国开展积极的制度竞争。受全球化与大国博弈交织影响的地区间互动带有鲜明的身份属性，新兴经济体或崛起大国在通过地区间主义实现跨区域制度构建的同时，其价值体系与制度规范便实现了对向扩散；区域行为体在接触、适应及认同外来规范的过程中会与自身的信念基础产生进步性融合，对与第三方行为体的地区间互动造成不确定性影响。<sup>①</sup> 作为新兴大国推进南南合作的典型代表，中拉地区间合作既具有主动塑造的特征，也体现出非军事化、去意识形态的软性特征，且中国以平等互利为原则、无附加条件的地区间主义对拉美地区更具吸引力，从而抬升了德国与拉美地区进行地区间合作的制度成本。因此，德国对标中拉地区间机制发展特性，积极推动对拉美的地区间合作建设，制衡中国在拉美地区呈上升态势的制度性权力。

中德两国与拉美地区基于经贸层面的地区间合作在执行主体与推行路径上有所不同：中国对拉美合作机制以政府与政策性银行为主导，而德国对拉美合作机制则以政府与多边机构为核心（见表2）。随着中德两国在拉美区域治理格局中参与的深入，资金投入与规范效力成为德国对华制度性竞争的焦点。作为欧盟经济与对外发展援助的支柱，德国对拉美地区权力竞合的认知影响了欧盟“全球门户”计划的执行基调。舒尔茨政府在国会报告中明确表示欧拉合作机制是制衡中国在拉美影响力的关键手段，呼吁欧盟与拉美地区间论坛需与中拉合作论坛保持相同频率。<sup>②</sup> 德裔欧盟委员会主席冯德莱恩多次强调地缘政治考量在欧盟对外政策中的重要性，诞生于大国博弈加剧时期的“全球门户”计划便不可避免地带有排挤“一带一路”倡议、强化西方制度体系地缘对抗的底色。欧盟通过组建欧拉数字联盟对冲中拉“数字丝绸之路”，加剧了欧盟与中国在全球技术与数字化领域的竞争态势<sup>③</sup>，从体系层面进一步固化了德国对新兴大国与拉美地区合作的外部制衡路径。<sup>④</sup>

① 郑先武：《区域间治理模式论析》，载《世界经济与政治》，2014年第11期，第117页。

② Deutscher Bundestag, “Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Die strategische Bedeutung Lateinamerikas und der Karibik als Partner für die Stärkung der regelbasierten Ordnung erkennen und Chinas Präsenz in Lateinamerika strategisch entgegenwirken”, 2022, pp. 1-4.

③ 李翰林、李靖莹：《“全球门户”战略下欧拉数字联盟的构建》，载《现代国际关系》，2024年第9期，第103-121页。

④ Eduard Soler i Lecha, “The Global Gateway: Connectivity and Competition in the Global Race for Infrastructures”, in Oriol Costa, Eduard Soler i Lecha, and Martijn C. Vlaskamp (eds.), *EU Foreign Policy in a Fragmenting International Order*, Palgrave Macmillan, 2025, pp. 177-199.

表 2 德国和中国与拉美制度性合作的比较

中国		德国	
合作机制	合作规模	合作机制	合作规模
中拉合作基金	50 亿美元	德国联邦经济合作与发展部的对拉援助	2023 年约 37 亿美元
中拉产能合作投资基金	300 亿美元		
中拉基础设施专项贷款	225 亿美元	德国复兴信贷银行的对拉投资	2023 年约 9 亿美元
中国—加勒比合作基金	30 亿美元		
中国—拉美数字技术合作论坛	覆盖拉美 16 国	德国投资与开发有限公司的对拉合作	覆盖拉美 15 国
中拉“1+3+6”务实合作框架	覆盖拉美 22 国		
中拉绿色能源合作	覆盖拉美 22 国		

资料来源：柴瑜主编：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2022~2023）》，北京：社会科学文献出版社，2023 年，第 106-114 页。

## （二）制度建设：完善双边议事体系，提升关系管理水平

自后冷战时代以来，全球治理体系中的制度建设始终处于“北主南从”的非对称局面。囿于全球治理机制固有的非中性，拉美国家实力的提升难以转化为与其实力相匹配的制度性话语权，而德国凭借自身在规则制定方面的地位优势，具备充足动力推进与拉美国家的制度建设。<sup>①</sup> 地区间主义视域下的制度建设在于将认同、利益与规范社会化并转化为相对稳定的认同和利益结构。<sup>②</sup> 德国在维护德拉双边正式交往机制的基础上，推动双方非约束性对话机制的同步构建，进而不断完善德拉双边议事体系，提升德拉双边关系的管理与制度化水平。

### 1. 立足发展援助机制，构建政治经济一体化议事体系

冷战结束后，在以价值观和利益为政策导向的驱动下，德国当局构建了一系列旨在促进拉美地区市场开放与社会治理的合作机制。<sup>③</sup> 随着大国博弈深度促变国际政治经济格局，德国开启了由“文明力量”向“建构性力量”的国际角色转型，德国对拉合作机制相应呈现出“以经促政”“政经一体”的

<sup>①</sup> 徐秀军、沈陈：《“全球南方”崛起与世界格局演变》，载《国际问题研究》，2023 年第 4 期，第 76 页。

<sup>②</sup> 郑先武：《欧盟与区域间主义：区域效用与全球意义》，载《欧洲研究》，2008 年第 4 期，第 27-44 页。

<sup>③</sup> 于芳著：《德国的国际角色与外交政策》，北京：人民日报出版社，2015 年，第 35 页。

发展趋势，深度扩充了德国对拉美区域战略的制度性权力内涵。

德国以发展援助机制为基点，推动制度重心的全域性流动，塑造“高级区域”与“低级区域”间的共同规范。在冷战结束之初，科尔政府对南方国家的发展援助是以自由主义原则展开的。“9·11”事件后，施罗德政府将安全与人权对话、有效政府管理等内容注入德国的南北合作中，以多元化制度性合作取代了前任政府单一的经济外交。<sup>①</sup> 随着东西方大国竞合博弈加剧，默克尔政府积极推动德拉双边合作机制跨领域发展，舒尔茨政府则加速推动德国与拉美地区在能源与气候领域的伙伴关系构建，提升德拉合作的制度化水平。<sup>②</sup>

德国对拉美的合作机制呈现出以经贸合作为基础、以区域治理为依托、高低政治议程协同发展的演变特性（见表3）。德国相较于拉美在经济发展与制度性权力方面的显著优势使其成为德拉合作机制建设的“高级区域”。发展水平较高的“高级区域”在地区间合作中承担了制定合作目标、监控合作进程与提供合作工具的职责，以支持发展水平较低的“低级区域”完成双方商定的任务。<sup>③</sup> 长期以来，拉美地区在政治经济发展与社会治理上的短板严重制约了区域一体化水平，而其制度性缺陷也成为德拉合作中“高级区域”制度性权力的主要流向。<sup>④</sup> 从科尔时期到舒尔茨时期，围绕德拉经济合作的互惠性议程扩大了德国制度规范在拉美地区政治经济发展与社会治理层面的影响力，塑造出具有稳定性与一致性的德拉利益格局。<sup>⑤</sup> 随着以制度建设驱动利益聚合的交往模式日渐稳固，德拉政治经济一体化的议事体系也愈显完善，并强化了德拉双边关系的制度韧性。

表3 德国与拉美地区间合作的制度性内涵的演变

时序	议程	机制
科尔时期	地区减贫、市场开放、国家现代化	德拉双边技术与财政合作

① 连玉如著：《国际政治与德国》，北京：北京大学出版社，2012年，第119-124页。

② Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, “Klima- und Energiepartnerschaften und Energiedialoge”, 2022, pp. 16-39.

③ 李雪威、李鹏羽：《中欧蓝色伙伴关系研究——基于区域间主义视角》，载《欧洲研究》，2022年第2期，第31页。

④ 徐世澄、袁东振著：《拉丁美洲政治》，北京：中国社会科学出版社，2023年，第47-52页。

⑤ 郑先武：《欧盟与区域间主义：区域效用与全球意义》，载《欧洲研究》，2008年第4期，第40页。

施罗德时期	地区减贫、人权维护、民主建构	德国—拉美能源伙伴关系、德拉双边技术与财政合作
默克尔时期	气候治理、社会治理、自贸区设立、可持续发展	德拉清洁发展机制、德国—拉美三方合作、欧盟—拉美投资机制、德国—拉美能源伙伴关系、德拉双边技术与融资合作、德国—拉美经委会战略伙伴关系
舒尔茨时期	气候治理、社会治理、可持续发展、国际/地区秩序建构	欧洲团队倡议、全球门户计划、德国—拉美军政合作、美洲开发银行亚马孙倡议、德国—拉美气候伙伴关系

资料来源：Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Perspektiven mit Lateinamerika und der Karibik”, Juli, 2023, pp. 12 – 16.

## 2. 立足次区域合作基础，构建欧拉合作框架

德国与拉美地区的次区域合作机制一方面围绕与巴西、阿根廷等地区大国间的双边关系展开，另一方面侧重与加勒比共同体、安第斯共同体、南方共同市场等次区域组织间建立多边对话。

作为拉美地区大国，巴西与阿根廷对拉美地区其他国家具有强大的经济与政治辐射能力，成为德国等域外国家积极合作乃至拉拢的重要对象，而德国与拉美地区“锚点国家”在优势区位上的双边合作具有向区域层面投射的特性。以德国与巴西在环境治理上的合作为例，德国通过将巴西引入由德国主导、欧盟参与的国际气候倡议，拓宽了与巴西在全球气候治理层面的合作路径，加速了欧盟与拉美地区在气候治理上的合作进程，促成了欧拉双方在《巴黎气候协定》框架下的广泛合作。<sup>①</sup> 此外，德国与智利、阿根廷等锂矿大国的合作也提升了欧盟与拉美地区在能源领域的合作水平。2023 年 1 月，德国与阿根廷、智利两国就锂矿开采达成协议，带动了欧盟与“锂三角”国家间能源合作机制的发展。2023 年 6—7 月，欧盟先后与阿根廷、智利在“全球门户投资议程”框架下达成合作协议，建立了以锂矿资源为核心的原材料供应联盟。<sup>②</sup>

在德国与拉美次区域组织的双边合作中，德国注重打造政企分工的制度体系，发挥各类次国家行为体在拉美区域治理议程中的作用，推动德拉次区

<sup>①</sup> International Climate Initiative, “Strategic Partnerships for the Implementation of the Paris Agreement”, August, 2025. <https://www.international-climate-initiative.com/en/project>. [2025-08-24]

<sup>②</sup> EU-LAC Foundation, “Lithium in the New Agenda of the European Union and Latin America and the Caribbean: Action Guidelines for a Just and Sustainable Bi-regional Lithium Battery Chain”, in *EU-LAC Policy Brief*, No. 7, 2024, pp. 1-13.

域层面合作向区域层面的制度扩散。以德国国际合作机构与中美洲一体化体系在环境治理领域的合作为例，具有半官方背景的德国国际合作机构有利于弥补官方在方案提供与技术执行上的短板。基于其与德国政府及欧盟的关联，德国国际合作机构能够灵活调动绿色气候基金项目以推进与中美洲国家在可持续发展方面的合作，夯实欧盟与中美洲区域伙伴关系的内涵。<sup>①</sup>

### （三）议程设置：引导地区治理进程，影响南北合作偏好

南北合作视域下的区域治理伴随着制度规范的不对称扩散，议程设置成为行为体充实地区间制度体系、锚定地区间合作方向的重要抓手。<sup>②</sup> 作为发达经济体与成熟区域体系的一员，德国相较于拉美国家的制度优势体现为治理层面的话语优势。鉴于国际议程设置本质上是一国利害关系与具有公共产品属性议题相结合的产物，德国与拉美地区间合作的议程设置既是德拉双方的利益交集，也是德国借以扩大自身在区域治理格局中影响力的主要途径。<sup>③</sup>

#### 1. 推动气候议题设置，强化德国区域治理权重

冷战的结束为跨越国境与区域的多边治理创造了契机。作为将气候议题视为国际治理重点领域的发达国家，德国在 20 世纪 90 年代便将环境保护列为与“共和”“民主”“法治”同等重要的“国家目标条款”。<sup>④</sup> 进入 21 世纪以来，德国持续扩大对外气候援助力度，不断深化与发展中国家在气候治理领域的合作。自 2010 年以来，德国政府对外开发援助中用于气候援助的比重远高于经合组织国家的平均水平，针对亚非拉地区的气候援助超过德国双边气候援助总额的 3/4。<sup>⑤</sup> 基于自身在气候发展援助方面的深厚积累，德国积极提升气候议题在南北合作进程中的地位，强化自身在全球治理体系中的影响力。

德国将自身在气候治理领域的先发优势与欧盟—拉美地区间合作的区位优势相整合，在独立推动气候议题的基础上，建构话语联盟以促成全球治理体系对该议程的吸纳，谋求相应的治理权重。德国将气候治理与发展援助相

<sup>①</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, “Zentralamerika”, 31. Dezember, 2024. <https://www.giz.de/de/weltweit/153585.html>. [2025-08-24]

<sup>②</sup> 郑先武：《区域间治理模式论析》，载《世界经济与政治》，2014 年第 11 期，第 109-117 页。

<sup>③</sup> 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，载《世界经济与政治》，2011 年第 10 期，第 38-52 页。

<sup>④</sup> 张翔、段沁：《环境保护作为“国家目标”——〈联邦德国基本法〉第 20a 条的学理及其启示》，载《政治与法律》，2019 年第 10 期，第 2-16 页。

<sup>⑤</sup> 周逸江：《德国对外气候援助的行为及其动因分析》，载《德国研究》，2020 年第 2 期，第 29 页。

融合，潜移默化地影响并塑造拉美国家对德国气候治理路径的认可。<sup>①</sup> 德国在默克尔时期确立了气候治理、民主秩序建构、社会治理“三位一体”的拉美区域治理战略，增强了德国对外气候援助的政治敏感性。<sup>②</sup> 此后，默克尔政府在2015年发布的对拉美区域战略报告中强调了气候治理对德拉双边关系的重要意义，不断深化德拉气候合作的政治属性，带动气候议题由德拉双边层面向欧拉地区间层面升格。<sup>③</sup>

自默克尔时期以来，气候议题在德拉高级别会晤机制中的显著性不断攀升（见表4），这与德国围绕气候议题所进行的冲突拓展与利益动员密不可分。作为以环境保护、资源利用与产业转型为核心的高技术性议题，气候议题在进入具有体系重要性的国际议程方面存在政治伦理性不足的问题。<sup>④</sup> 德国作为欧盟内部在气候治理领域实践经验最为丰富的成员国，自2007年起便借担任轮值主席国之机将德国气候治理模式与欧盟相关制度基础结合，推动“德国方案”逐步上升为欧盟对外气候合作基准。<sup>⑤</sup> 为强化气候议题在德拉以及欧拉合作层面的显著性，德国当局以德拉、欧拉双边对话合作机制为聚焦议题的场所，对多方行为体展开游说，驱动拉美各国成为利益攸关方，实现基于气候治理利益的重新洗牌并促成相关议题联盟。具体而言，德国通过在秘鲁、玻利维亚、巴西、厄瓜多尔等国构建起含绿色基金保障、生物经济开发、可持续能源利用、职业教育等在内的“气候友好型”经济发展模式，将能源开发利用和经济数字化转型融入与拉美地区的气候合作内涵，实现了气候议题与地区经济发展的深度融合，在具有冲突性的地区议程博弈中吸引了众多拉美国家，使之成为拥护气候议题设置的潜在盟友。<sup>⑥</sup> 随后，德国利用德拉双方在政府与社会层面的联系网络，积极争取拉美各界支持以形成广泛的议题联盟，尽可能消除气候伙伴关系进入拉美地区的意见壁垒，动员更多拉

① 周逸江：《德国安全化气候议题的策略与动因分析》，载《德国研究》，2021年第3期，第8-13页。

② Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik”, Februar, 2008, pp. 18-20.

③ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Mit gemeinsamen Werten und Interessen Zukunft gestalten: Die neue Lateinamerikapolitik des BMZ”, Juli, 2015, p. 3.

④ 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，载《世界经济与政治》，2011年第10期，第45-50页。

⑤ 吴志成、王亚琪：《德国的全球治理：理念和战略》，载《世界经济与政治》，2017年第4期，第45-51页。

⑥ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Perspektiven mit Lateinamerika und der Karibik - Gemeinsam für ökologischen Wandel und soziale Gerechtigkeit”, Juli, 2023, pp. 12-16.

美国加入德拉气候伙伴关系。<sup>①</sup> 随着德拉气候伙伴关系逐渐实现由双边向次区域层面的扩散，欧盟—拉美双边机制便成为区域层面气候议题的“进入渠道”。德国充分利用欧盟在全球话语传播与组织间互动的优势，将自身的气候外交引入国际议程并取得政策实效。<sup>②</sup>

表 4 气候议题在德拉双边机制中的显著性变化

德国—拉美双边机制		关于气候议题的合作进程
政府间磋商	德国—巴西政府间磋商机制	2015 年两国元首发表气候变化联合宣言，德国承诺为两国在雨林保护、可再生能源领域的双边合作提供约 5.5 亿欧元资金支持 2023 年两国元首签署社会公平和生态转型伙伴关系文件，就绿色工业化、低碳经济与 2030 年零砍伐战略目标达成协议
	德国—墨西哥政府间磋商机制	2023 年两国经济、环境等部门官员就可持续发展项目举行谈判，德国承诺向墨西哥提供约 2.8 亿欧元的应对气候变化专项资金
高级别战略对话	德国—巴西外长级战略对话	2023 年两国外长签署关于应对气候变化的目标与行动的联合声明，讨论建立由科研机构与社会团体参与的“一轨半”对话机制 2024 年两国外长确立双方在可持续能源领域合作的优先事项，明确双边“一轨半”对话机制的建设主体
	欧盟—拉共体峰会	截至 2023 年，欧盟将拉美地区纳入“全球门户”投资对象，确立年均 1000 亿美元的气候专项融资目标
专题领域合作	德国—拉美三方合作	截至 2025 年，德国以气候援助为目标的三方合作已广泛覆盖拉美各国，形成循环经济与生态保护相互促进的合作模式
	德国—拉美国际气候倡议	截至 2025 年，德国先后与巴西、墨西哥、哥伦比亚、哥斯达黎加、秘鲁 5 国达成框架内合作，并借助欧盟环保、金融机构及相关条例提供资金支持，完善规则体系

资料来源：Die Bundesregierung, “Uns verbindet ein Klimaschutz, der Allen Zugutekommt”, 4. Dezember, 2023. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/regierungskonsultationen-deutschland-brasilien-2246888>. [2025-08-24]

## 2. 推动人权议题设置，抢占拉美区域治理高地

两德统一后，推广西方民主制度成为德国对外政策中的“政治正确”，旨在传播西式“民主”“人权”观念的对外发展援助与德国对发展中国家的区

<sup>①</sup> Auswärtiges Amt, “Umwelt – und Klimapolitik”, 29. Dezember, 2023. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/lateinamerika/umwelt-lak/201392>. [2025-08-24]

<sup>②</sup> 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，载《世界经济与政治》，2011 年第 10 期，第 43-51 页。

域战略融为一体。<sup>①</sup> 随着其对南方国家的发展援助政策趋于稳定，德国推动了人权议题在地区间合作进程中的升格，促成人权议题的“泛政治化”，抢占地区间治理高地。

德国以地区民主秩序建构为切入点，推进人权议题在拉美国家间的扩散，吸引议题盟友以实现最大限度的利益聚合，提升人权议题在拉美地区治理中的显著性。冷战结束前后，拉美多数国家仍处于官僚威权主义的影响之下，文武关系紧张，军人干政频发导致拉美政治民主化进展缓慢。<sup>②</sup> 德国科尔政府在执政中期明确了扶持拉美人权保障体系建设的相关议程。<sup>③</sup> 进入施罗德时期后，德国将人权议题附加于地区减贫、司法改革、社区治理、义务教育等区域性议程之中，通过设置专项资金及相应的管理机制推进拉美地区的人权事业发展。<sup>④</sup> 随着默克尔政府上台，德国逐渐确立了以“价值观外交”为核心的对外战略基调，巩固了其在欧盟人权事务上的领导权<sup>⑤</sup>，有利于其借助“欧盟民主与人权工具”、欧盟对外行动署等组织路径强化与拉美国家在人权议题上的对话，同时积极利用欧盟—拉美双边对话机制构建起稳定的人权议事平台，推动人权议题在欧拉合作进程中的显著性不断提升。<sup>⑥</sup>

德国注重将人权议题与全球多边机制的规范框架相结合（见表5），通过自上而下的制度路径强化人权治理在欧拉双边关系中的合理性，使之成为欧拉地区间合作议程的重心。作为与政治经济体制、社会生态紧密相连的高政治敏感性议题，人权治理在地区间合作层面天然带有强政治属性，促使德国积极借助西方国家在全球传播上的话语权，塑造集政治发展、经济转型与人权保障多个维度于一体的民主叙事体系，获取人权议题在推行路径上的合理性。此外，德国当局根据人权议题在社会治理方向的延展性，将其划分为跨境移民、种族平权、性别平等、未成年人保护等多个具体的操作领域，在宏观层

① 于芳著：《德国的国际角色与外交政策》，北京：人民日报出版社，2015年，第35页。

② [美] 霍华德·J. 威亚尔达、哈维·F. 克莱恩著，刘捷、李宇娴译：《拉丁美洲的政治与发展》，上海：译文出版社，2017年，第37页。

③ Deutscher Bundestag, *Lateinamerika – Konzept der Bundesregierung*, Bonner Universitäts – Buchdruckerei 1995, p. 4.

④ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, “Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika 1985–2005”, 2006, pp. 11–39.

⑤ 熊炜、姜昊：《“价值观外交”：德国新政府的外交基轴？》，载《国际问题研究》，2022年第1期，第107–111页。

⑥ 崔守军、梁书砚：《欧盟对拉美政策：演变、机制与挑战》，载《欧洲研究》，2018年第3期，第29页。

面结合欧拉双边战略关切，在执行层面利用有经验的专业谈判者进行细致商谈，以更加顺利地进行利益动员并达成地区间协议。<sup>①</sup>

表5 人权议题在欧拉双边机制中的显著性变化

时间	欧盟—拉美高级别会晤机制	关于人权议题的政策性表述
2006年	第四届欧拉峰会	强化欧拉双方于联合国框架下在民主体制建构、地区反恐、移民问题三大议程上的人权保障力度
2008年	第五届欧拉峰会	强化欧拉双方在世界粮食安全问题高级别会议及联合国粮农组织与人权理事会框架下的合作
2010年	第六届欧拉峰会	强化欧拉双方在联合国人权理事会与联合国大会第三委员会框架下的协调合作，重点强化双方在未成年保护与移民问题上的人权治理合作
2013年	第一届欧盟—拉共体峰会	出台《欧拉联合行动计划（2013—2015）》，强化双方在跨境移民、种族平权、促进就业方面的合作
2015年	第二届欧盟—拉共体峰会	出台《欧拉联合行动计划（2015）》，制定“欧盟—拉共体移民路线图”，进一步强化人权保障合作
2016年	第一届欧盟—拉共体部长级会议	强化欧拉双方在“下一代伙伴关系”合作框架下人权领域的合作
2018年	第二届欧盟—拉共体部长级会议	强化欧拉双方在联合国《纽约宣言》《难民问题全球契约》框架内合作，强化妇女群体权益保障
2022年	第三届欧盟—拉共体部长级会议	将人权保障上升为欧拉地区间对话的主要议题，设立旨在关注性别和多样性问题的常态化交流机制
2023年	第三届欧盟—拉共体峰会	强化欧拉双方在东西方大国博弈加剧背景下在可持续发展与人权治理领域的合作韧性

资料来源：Eurolat, “EU – CELAC Summits”. <https://www.europarl.europa.eu/eurolat/en/eu-latin-america/celac-eu-summits>. [2025-08-24]

#### （四）认同塑造：完善德拉政治同构，重塑南北身份认同

欧洲大陆与拉美地区在政治经济体制上一脉相承，在文化脉络上紧密相连，为德国强化与拉美国家双边关系、塑造与拉美国家身份认同营造了有利的体系环境。然而，拉美地区趋于极化的政治生态与复杂的民族主义思潮也对地区间合作造成了一定的障碍。<sup>②</sup>在地区间合作进程中居于主动地位的德国通过宏观层面的战略构想，细化其在社会层面与拉美地区的身份同构，弱化后者在德拉双边合作中的排斥性，保障德国对拉美区域战略的顺利推进。

##### 1. 强化德拉政府间协作，促进德拉正向政治认同

冷战的结束开启了拉美民主政治与对外开放的新时代，加剧了拉美政治

① 郑先武：《区域间治理模式论析》，载《世界经济与政治》，2014年第11期，第114页。

② 徐世澄、袁东振著：《拉丁美洲政治》，北京：中国社会科学出版社，2023年，第41-47页。

力量陷于社团主义与多元主义交互影响的现实冲突，使得拉美国家政府与社会呈现出依赖与对立并存的局面。<sup>①</sup> 德国着眼于拉美地区政治发展进程中文武对立、体制改革滞后等结构性矛盾，积极参与拉美地区政治与社会治理的现代化进程，拓宽德拉政府间合作交流渠道，以发展援助为手段强化德拉共同身份叙事，提升拉美国家对德国在该地区存在的正面认同。

在强化德拉政府间战略协作上，德国通过与拉美地区政治发展基调保持同步，使其在拉美地区的“他者”意象最大程度地契合后者的自我认知，促成有利于德国推进对拉美区域战略的形象建构。到 20 世纪末，拉美地区已整体完成军政府“还政于民”的民主化进程，但该地区的代议制民主仍不够成熟，政治体制变革与国家现代化发展需求脱节，“低度民主”特质明显。<sup>②</sup> 基于此，德国将巩固拉美民主化进程作为其对拉美区域战略的重要一环，通过德拉以及欧拉地区间合作机制，以软实力路径塑造集体价值规范。在科尔时期，德国确立了以地区民主建构为核心的发展援助计划。在施罗德时期，德国加大了对拉美民主化发展的扶持力度。在默克尔时期，德拉双方在民主化进程中的合作力度持续提升。舒尔茨上台后，德拉双方基于民主政治的身份同构达到了新高度。

德国与拉美在民主化进程上的合作具有鲜明的渐进性和阶段性特征（见表 6），体现出拉美地区政治发展与德拉政治同构之间的对应。在冷战结束之初，拉美各国普遍处于后威权主义向代议制民主的转型调适期，考迪罗主义、寡头政治、克里斯玛型政治风格等非民主政治惯性强大，部分激进执政者公开挑战传统民主制度规则，对拉美地区立足未稳的民主政治体制构成了较大威胁。<sup>③</sup> 科尔政府以两德和平统一的国家建构理念促成德拉双方在约束军方力量上的合作，推动德拉双方基于民主和平建设的身份同构。进入 21 世纪后，制约拉美地区政治发展的主要矛盾转变为愈演愈烈的政治极化，以“委任式民主”为特征的民主政治导致贫富差距加剧、司法体制腐败等社会问题。<sup>④</sup> 以实现“国际政治文明化”为己任的施罗德政府强化了对拉美民主体系的扶持

① [美] 霍华德·J. 威亚尔达、哈维·F. 克莱恩著，刘捷、李宇娴译：《拉丁美洲的政治与发展》，上海：译文出版社，2017 年，第 33 页。

②③ 徐世澄、袁东振著：《拉丁美洲政治》，北京：中国社会科学出版社，2023 年，第 35 - 50 页，第 49 - 50 页。

④ “委任式民主”是国外学者针对拉美地区 20 世纪 80 年代民主化发展特点总结出的一类概念，强调总统是国家化身与国家利益的监管人，国会与司法部门是对总统行使权力的阻碍。参见 [美] 霍华德·J. 威亚尔达、哈维·F. 克莱恩著，刘捷、李宇娴译：《拉丁美洲的政治与发展》，上海：译文出版社，2017 年，第 74 - 76 页。

力度，通过夯实拉美民主制度推动德拉双方基于民主体系建设的身份同构。<sup>①</sup>到默克尔时代，拉美民主政治体制趋于稳固，但拉美国家治理能力上的不足掣肘了该地区政治发展。默克尔政府将德拉政府间合作重心转向民主治理体系现代化，将德国“价值观外交”与西方“善治”理念相结合，推动德拉双方基于民主治理建设的身份同构。在舒尔茨政府上台后，新冠疫情蔓延与东西方大国博弈对拉美地区政治生态的负面影响相互叠加，拉美政坛新一轮左右角力加剧了地区分裂与社会危机。<sup>②</sup>舒尔茨政府基于德国在国际政治格局中“建构性力量”的定位，拉拢拉美国家结成共同价值观基础之上的利益共同体，推动德拉双方基于民主秩序建构的身份同构。

表 6 德国与拉美地区民主化进程协作内涵的演变

时序	科尔时期	施罗德时期	默克尔时期	舒尔茨时期
战略方向	民主和平建设	民主体系建设	民主治理建设	民主秩序建构
协作内涵	裁减军备 预防地区冲突 强化军队法制建设 促进区域一体发展	促进地区减贫 促进司法改革 完善市场体系	实现地区善治 保护少数族裔权利 完善社会保障体系 改革地区政治制度	协调难民安置 打击非法武装 促进性别平权 强化监管治理

资料来源：Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Perspektiven mit Lateinamerika und der Karibik”, Juli, 2023, pp. 16 – 18.

## 2. 强化德拉非官方交流，深化德拉社会意识认同

德国与拉美地区在非官方层面的交往互动具有深厚的历史与人文底蕴，数百年来，往来于大西洋两岸的政党、教会、工会等各类组织参与了德国对拉美地区民间制度性交流机制的构建。冷战结束后，德国积极利用民间渠道加速对拉美地区的价值扩散，强化拉美地区对德国的正面认知，促进德拉双方基于社会意识层面的认同塑造。

作为德国政党政治的国际延伸及对外战略的有机组成，智库（政治基金会）外交在德国对拉美地区的认同塑造上发挥了至关重要的作用。德国的政治基金会（Politische Stiftungen）与政党关系紧密，是德国政治文化的重要构成。<sup>③</sup>早

① 连玉如著：《国际政治与德国》，北京：北京大学出版社，2012年，第119–124页。

② 柴瑜主编：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2022~2023）》，北京：社会科学文献出版社，2023年，第11–16页。

③ Peter Massing, “Politische Stiftungen”, Bundeszentrale für Politische Bildung, März 19, 2015. <https://www.bpb.de/lernen/politische-bildung/193401/politische-stiftungen>. [2025-08-24]

在科尔政府时期，德国便明确了以政治基金会为主体的公共外交战略。<sup>①</sup> 在德国官方的授意下，德国各主流政党下属的基金会先后在拉美地区设立办事处，深入了解拉美各国的政治经济动态，并以提供咨政建议、撰写地区发展报告为纽带，广泛开展各类政治活动，促进德国经验在拉美地区官方与民间层面的传播，自下而上地影响拉美地区对德国国际形象的认知，提升拉美国家的亲德程度。

德国以弗雷德里希·艾伯特基金会、康拉德·阿登纳基金会、汉斯·赛德尔基金会、海因里希·伯尔基金会以及罗莎·卢森堡基金会为代表的智库已在拉美地区完成了系统性布局，并以所依附政党的属性为行动指南，推动德国制度规范在拉美各国政府及社群间扩散（见表 7）。鉴于智库机构与国家意志的高度关联，以及基金会组织形式在社会面开展活动的便利，德国冷战后的历届政府均在对拉美区域战略中强调发挥政治基金会对拉美社会潜移默化的塑造效应，认为政治基金会在推进对拉发展合作、促成德拉意识共同体方面具有不可替代的作用。<sup>②</sup>

表 7 德国主流政治基金会在拉美地区活动情况

智库（政治基金会）	政党归属	办事处设置	主要活动内容
弗雷德里希·艾伯特基金会	社会民主党	设有 17 个办事处 覆盖拉美 19 国	促进地区女权发展 保障市场公平交易 协助政党民主转型
康拉德·阿登纳基金会	基督教民主联盟	设有 17 个办事处 覆盖拉美 12 国	促进法制系统改革 强化金融监管机制 促进权力下放流程
汉斯·赛德尔基金会	基督教社会联盟	设有 11 个办事处 覆盖拉美 12 国	强化目标国议会管理 促进社会多元化认同
海因里希·伯尔基金会	联盟 90/绿党	设有 5 个办事处 覆盖拉美 13 国	出版政治经济报告 协助可持续发展
罗莎·卢森堡基金会	左翼政党	设有 3 个办事处 覆盖拉美 14 国	促进社会公平正义 促进经济秩序改革 支持左翼民主运动

资料来源：Tatsachen über Deutschland, “Politische Stiftungen”. <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/de/politische-stiftungen>. [2025-08-24]

作为德国与拉美地区间的精神纽带，教会外交也在德国对拉美地区的身

① Deutscher Bundestag, “Lateinamerika – Konzept der Bundesregierung”, Drucksache 13/1479, 1995, p. 6.

② Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Perspektiven mit Lateinamerika und der Karibik – Gemeinsam für ökologischen Wandel und soziale Gerechtigkeit”, Juli, 2023, p. 23.

份政治中扮演了关键角色。据现有数据，德国人有 60% 信仰基督教，其中约半数为天主教徒，半数为新教教徒；拉美国家普遍将天主教奉为主流信仰，新教居于其次，截至 2020 年，天主教徒约占拉美总人口的 70%，新教徒则占 20%。<sup>①</sup> 共同的宗教信仰为消除德拉身份隔阂、强化德拉民间交流营造了有利的社会氛围，也为德国推动与拉美地区的身份同构提供了有力支撑。德国历届政府均主张推动德拉双方在宗教领域的合作，并将宗教交流与发展援助相结合以赋能德拉地区间合作进程。从 1990 年至 2006 年，德国官方向拉美地区提供了约 6 亿欧元的宗教专项援助。<sup>②</sup> 德国民间宗教团体也在促成德拉宗教身份认同方面发挥了重要作用。以德国天主教境外学术服务部在拉美地区的活动情况为例，该机构在拉美多国均有校友团体，致力于推动天主教学术研究在拉美地区的发展，培养拉美青年信教人群，同时推动宗教议题向地区扶贫等方向拓展，吸引不同阶层以形成广泛社会基础，深化拉美社会对德国的正面认知，助力德拉集体认同形成。<sup>③</sup>

#### 四 结论

作为聚焦全球化时代区域行为体间权力平衡与治理合作的国际关系理论，准地区间主义在德国对拉美区域战略中得到了充分体现。自 20 世纪 90 年代至今的 30 余年里，德国始终以软权力路径推动德拉以及欧拉关系的制度化发展，并由此影响西半球的权力竞合态势，塑造利益共融的区域治理格局。对如今已成为世界第三大经济体且处于由“文明力量”向“建构性力量”转型的德国而言，以拉美地区为锚点的准地区间主义既有利于扩大德国在南方国家中的影响力，以更为紧密、体系化的跨国利益格局反哺德国国家利益，也有利于规避大国正面博弈的地缘焦点，以无损于德国及欧盟整体利益的区域政策优化全球战略布局。

冷战结束至今，尽管德国对拉美区域战略在战略设计及政策执行层面较为完整地贯彻了准地区间主义，但鉴于德国对外战略的西方本位底色与全球

<sup>①</sup> 徐世澄、袁东振著：《拉丁美洲政治》，北京：中国社会科学出版社，2023 年，第 263 页。

<sup>②</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Konzept für die entwicklungs politische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik”, Februar, 2008, p. 35.

<sup>③</sup> Katholischer Akademischer Ausländer - Dienst, “Der KAAD in Lateinamerika”. <https://www.kaad.de/kaad-netzwerk/lateinamerika>. [2025 - 08 - 24]

南北关系结构性优化需求间的根本矛盾，德拉关系中的准地区间主义痼疾仍然存在，并对拉美地区的规范建构以及新兴大国与拉美地区的南南合作造成一定阻碍。德国与拉美地区的地区间机制建设虽形成了与传统大国及新兴大国的“三足鼎立”之势，但其以意识形态划线的权力平衡无助于实现制度性权力在拉美地区对外合作中的均衡布局，反而有利于巩固美西方阵营在西半球的权力存量，助长拉美地区不平衡的南北关系。新兴经济体在国际政治经济中的分歧协调与冲突管控上发挥着关键作用，将新兴经济体纳入地区间合作尤为必要，忽视变化中的国际权力结构将使地区间主义远离国际政治。<sup>①</sup>此外，德国以西式民主化作为参与拉美地区治理的先决条件，将气候、人权议题“泛政治化”的相关举措激发了部分拉美国家的消极反应，刺激了后者盲目排外的民族主义抬头，不利于域外国家与拉美地区发展平等有序的地区间关系。<sup>②</sup>

中国作为积极参与全球治理体系改革、致力于构建以合作共赢为核心的新型国际关系的负责任大国，在推行立足于发展中国家的特色大国外交上，一方面需对德国的拉美区域战略保持高度战略警惕，充分意识到“北方国家+南方区域”的准地区间主义对拉美地区间合作、拉美区域主义乃至南南合作的不确定性影响，牢固把握自身与拉美地区合作进程的前进方向；另一方面需在正确义利观引领下推行具有大国特色的地区间合作发展新模式，以积极的正和博弈思维与各方区域行为体进行有序竞争，扩大拉美地区间合作的利益基础。中国应以全方位、宽领域、多层次的开放性思维推进中国与拉美国家双边关系的制度化建设，完善中拉地区间合作机制；以“一带一路”倡议的共商共建共享方式参与拉美地区治理体系建设，为拉美社会发展贡献中国方案；以系统性涵盖党政机关、科教人文的官方及民间外交强化中拉交流互鉴，巩固中拉人民世代友好，助力携手共进的中拉命运共同体构建。

（责任编辑 黄念）

<sup>①</sup> Jürgen Rüländ, Heiner Hänggi, and Ralf Roloff, *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?*, Routledge, 2006, p. 30.

<sup>②</sup> 郑先武：《区域间治理模式论析》，载《世界经济与政治》，2014年第11期，第103-108页。