

习近平新时代大国外交思想研究

## 新形势下深化中拉合作关系的必要性、 路径选择和挑战\*

沈 安

**内容提要：**进入后金融危机时代，国际政治经济形势发生了对拉美经济不利的重要变化。世界经济将长期低增长，贸易增长低迷，大宗商品价格回升缓慢，外资流入减少，拉美地区经济由于动力不足而面临低增长的困难阶段。随着西方发达国家极右势力兴起，反全球化和反自由贸易的极端保守主义和贸易保护主义盛行，给世界政治经济带来巨大挑战。拉美国家为继续实施宏观经济调整和改革战略，实现经济转型和持续增长，把发展与中国的合作关系作为重要的战略选择。如何抓住拉美经济进入新转型期的历史机遇，把中拉合作关系推上一个新台阶，是我们面临的重要课题。中国应抓住这个战略机遇，开拓思路，采取恰当措施，有步骤地扩大中拉合作关系。坚持既定方针政策和已有合作机制，按照既定规划，继续落实双方已达成的合作项目，并正确处理“一带一路”建设与中拉之间现有合作机制之间的关系。鉴于拉美地区风险较大，中方无论政府还是企业，在推进与拉美国家合作时，都应采取积极、稳妥、慎重的态度，对风险进行充分的评估。

**关键词：**拉美 经济转型 中拉合作 反全球化 新右派 自由贸易 风险防范

**作者简介：**沈安，新华社世界问题研究中心研究员，高级编辑。

**中图分类号：**F125      **文献标识码：**A

**文章编号：**1002 - 6649 (2017) 06 - 0022 - 14

\* 本文是作者根据在中国拉丁美洲学会2017年年会上提交的论文进行修改的成果。

进入后金融危机时代，国际政治经济形势发生新的重要变化，拉美地区经济由于动力不足而面临低增长的困难阶段。在此背景下，拉美国家为继续实施宏观经济调整和改革战略，实现经济转型和持续增长，把发展与中国的合作关系作为重要的战略选择。如何抓住拉美经济进入新转型期的历史机遇，把中拉合作关系推上一个新台阶，是中拉双方共同面临的重要课题。

## 一 国际环境的不利变化

要了解拉美经济未来的趋势，首先必须认识国际政治经济环境已经和即将发生的变化及未来趋势，了解其面临的困难以及拉美国家已经和可能做出的战略选择。拉美经济对国际政治经济环境的依赖度极大，因而受国际经济环境变化的影响极大。近年来，拉美经济虽然有了较大增长，但对外依赖度不仅没有减少，反而有所增大。这是拉美经济在 21 世纪获得 10 年“黄金增长”后再度陷入危机的主要原因之一。国际金融危机过后，国际政治、经济和贸易环境发生的巨大变化已成为拉美经济未来发展的不利因素。其中主要有：世界经济进入长期低增长时期，世界贸易增速低缓，拉美出口的大宗商品价格长期低迷，西方极右势力崛起导致国际形势不确定性增大。联合国拉美经委会认为，今后，拉美国家在宏观经济、技术发展和地缘政治方面将面临严峻挑战。

### （一）世界经济进入长期低增长时期

世界经济增长是推动拉美经济的主要外部动力之一，国际经济受金融危机冲击而经历多年衰退，虽然目前已走出低谷，但恢复缓慢，导致世界经济进入长期低增长阶段。至于这个阶段持续时间长短，专家学者及国际机构普遍都不乐观，认为世界经济可能进入一个持续多年的漫长的低增长时期。世界银行 2017 年经济预测报告指出，随着发达经济体和新兴经济体经济复苏，2017 年世界经济增长率将温和回升到 2.7%，但未来两年仍低于 3%。对拉美地区经济影响较大的美国和欧洲经济增长率低于世界平均水平。美国 2017 年、2018 年和 2019 年的预期增长率分别为 1.8%、1.8%、1.7%；欧元区略高，但也仅为 2.2%、2.1%、1.9%；新兴市场和发展中经济体平均增长率为 4.2%、4.6%、4.7%。然而，拉美地区预期增速却大大低于新兴市场和发展中经济体平均值，分别为 1.2%、2.3% 和 2.6%。导致新兴市场和发展中经济体增长率偏低的主要原因是投资增速低缓，未能恢复到危机前的水平。世界

银行报告认为，新兴市场和发展中经济体的 GDP 总和占全球的 1/3，人口占世界总人口的 3/4 左右，但投资增长率从 2010 年的平均 10% 降至 2015 年的 3.4%，2016 年增幅可能还会下降 0.5 个百分点。<sup>①</sup>

## （二）世界贸易高速增长短期内难以重现

影响拉美经济的另一个主要因素是世界贸易。受世界经济增长低迷的影响，世界贸易随之进入低增长期。2012—2016 年世界贸易陷入衰退，增速由过去的两位数下降到一位数。从目前的表现看，这种低迷状态可能还会持续多年。世界贸易组织（WTO）2017 年 4 月 9 日发布的《2016 年全球贸易报告》指出，世界贸易连续 5 年持续低迷，增长率低于 3%。全球贸易额 2015 年下降 14%，2016 年增长 2.8%，其中货物贸易仅增长 1.7%。预计 2017 年世界贸易将增长 3.6%，仍为低增长状态，且预计今后几年内不会出现大幅增长。<sup>②</sup>

值得指出的是，即使在全球贸易低速增长的情况下，拉美地区对外贸易增速仍落后于全球平均水平和发展中国家平均水平。世界贸易组织的报告预计，按地区经济体划分，2016 年发达国家和发展中国家的出口增长速度大体相同，而南美洲和中美洲等地区无论出口还是进口的增速都明显低于发达国家和其他发展中国家。2017 年拉美地区贸易形势有所好转，增速高于预期，但出口额增长的主要原因是拉美出口的大宗商品价格上涨，而不是由对外贸易结构变化带来的。<sup>③</sup>

## （三）大宗商品贸易前景不容乐观

受经济和贸易形势影响，国际市场大宗商品出口价格回升缓慢，导致拉美贸易额持续下降，引发经济衰退，而且还会产生持续性影响。据 2017 年 4 月 26 日世界银行发布的《大宗商品市场展望》报告预测，2017 年原油价格每桶 55 美元，预计 2018 年将涨至平均每桶 60 美元。油价在连续多年负增长后，2017 年大幅度回升 28.2%，此后两年预计分别增长 8.4% 和 4.6%。在石油输出国组织（欧佩克）和非欧佩克国家减产的支持下，油价上涨将会使市

<sup>①</sup> World Bank Group, *Global Economic Prospects, January 2017: Weak Investment in Uncertain Times*, January 2017. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25823>. [2017-10-03]

<sup>②</sup> WTO, *World Trade Report 2016: Levelling the Trading Field for SMEs*. [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/wtr16\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr16_e.htm). [2017-10-05]

<sup>③</sup> CEPAL, *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2017.

场逐渐实现再平衡。但若美国页岩油产量回升幅度大于预期，预计油价仍有下行趋势。非能源类大宗商品（包括农产品、化肥和金属矿产在内）预计2017年价格出现5年来首次上涨。金属价格预计上涨16%，而贵金属价格预计2017—2018年将下降1%。谷物降价的影响将被油料和粗粉及原材料价格上涨所抵消，因而农产品价格指数预计2017年总体上保持稳定；咖啡、可可和茶叶等产品由于供应量大于预期，预计2017年价格降幅将超过6%。<sup>①</sup>

#### （四）国际政治经济前景不确定性加大

近年来西方政局发生很大变化，其中最突出的事态是极右势力和民粹主义在西方发达国家崛起，如美国特朗普上台执政，英国脱欧，部分欧盟国家极右势力不断壮大。随着极右势力增强，反全球化和反自由贸易的极端保守主义和贸易保护主义盛行，给世界政治经济带来巨大挑战。西方国家各派政治力量对全球化、地区一体化、经济自由主义和贸易自由化等经济体制的反思和争论以及由此产生的政策调整，对世界经济具有极大影响。反全球化成为一种新的世界性趋势，使得世界经济面临巨大的不确定性。

拉美对外关系中，美拉关系是居第一位的，美国内外政策的变化对拉美国家会产生直接或间接的重大影响。特朗普上台以后宣布的政策调整直接涉及拉美国家的利益，特别是修建美墨边境墙、限制移民、重新谈判自由贸易协定等政策对拉美国家冲击最大。正如拉美经委会执行秘书巴尔塞纳所说，“美国优先”理念不利于全球贸易发展，如果美国退出北美自由贸易协定，将给墨西哥带来巨大冲击。<sup>②</sup> 特朗普的新政已经开始改变美国与西半球其他国家的关系，从而导致战后形成的由美国主导的西半球体制走向不确定的未来。这种形势必将将对拉美地区的政治、经济和国际关系格局产生巨大影响，甚至可能导致拉美地区出现整体上反美的国际关系态势。

## 二 拉美地区政治经济形势的变化

国际金融危机爆发后的最初几年，拉美经济没有受到太大冲击，直到2013年仍能保持较高的增长。但随着大宗商品价格暴跌，拉美陷入新一轮危

<sup>①</sup> World Bank Group, *Commodity Markets Outlook*, April 2017, Washington D. C. : World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26457>. [2017-10-01]

<sup>②</sup> CEPAL, “China y América Latina y el Caribe Refuerzan sus Lazos Comerciales: Exportaciones Crecerán 23% en 2017”, Santiago de Chile, 2017.

机,至今仍没有完全复苏。受世界经济不景气的影响,拉美经济的黄金增长期宣告结束,今后可能进入长期低速增长状态。换言之,未来几年对拉美地区而言可能是一个资金短缺、技术落后、增长动力不足的困难阶段。同时,地区政治形势也在发生变化,左右两派力量斗争激烈,部分国家出现政党轮替,中右派再度崛起,地区政治版图随之改变。但是,中右派与中左派的政策趋同性是不可忽视的重要特点,政策上的务实主义有可能成为今后一个时期的主流。也就是说,今后虽然存在左右翼政党轮替的可能性,但发展政策方面不会发生太大的极端性改变,而是回归更加务实的方向。这些因素将决定拉美地区今后一个时期的政治和经济形势以及对外关系的发展方向。

### (一) 新右派重新崛起

近年来,右派政党在拉美政坛东山再起,左派转向低落,特别是激进左派遭遇很大挫折。今后一个时期内,拉美地区的政治版图有可能走向左右并存,甚至左弱右强或中右派居主导地位的态势。新右派力量的领军人物多为20世纪90年代崛起的青年一代,他们总结历史经验,提出新的思想与策略,形成了新的右派社会思潮,被拉美学术界称之为新保守主义。新右派的意识形态或政治主张与传统右派有很大不同,与欧美的极右派也不同,属于走中间路线的右派政治力量,政策上比较强调务实主义。新右派与中左派的一个共同特点是,意识形态色彩比较淡薄,更注重选民关注的政治、经济和社会问题,为与左派争夺选民而提出了许多顺应当前需要的新思想和政策主张。

总体来看,21世纪拉美新右派属于中右派范畴,政策取向上偏向中间派。相比较而言,新右派的政治经济主张更加务实,符合当今世界全球化的潮流。政治上坚持民主制度,意识形态上主张多元化,不像传统右派那样有强烈的意识形态色彩,因此能与各种不同意识形态的党派组成竞选或执政联盟。经济上主张开放的自由市场经济,反对过度的国家干预,但不强调新自由主义,甚至有意与其划清界限,而是更多地强调务实主义;赞成改革和调整经济结构,加强基础设施建设。在经济社会发展战略与政策方面,新右派与中左派的主张日益接近,而与激进左派的政策有很大差别,特别是反对激进左派对国家经济的过度控制和国有化政策等。所以新右派的竞选纲领与中左派差别不大,但与激进左派差别很大。在外交政策方面,新右派仍坚持对外关系多元化和独立自主,但在对美关系方面主张与美国保持或发展良好关系。这是拉美右派与左派之间在外交政策主张上的最主要区别。在对外经济贸易领域,新右派接受全球化安排,主张对外开放和自由贸易,这与发达国家极右派的

反全球化、贸易保护主义主张完全不同。在地区一体化方面，新右派更倾向于太平洋联盟等持贸易自由化立场的一体化组织。

总体来看，新右派政策的取向比较务实，比较有利于经济发展。为争取中下收入阶层选民和不同意识形态盟友的支持，新右派在制定政策主张时也必须兼顾他们的利益诉求，平衡社会各阶层的利益，并且要从本国的实际情况出发，不再走 20 世纪 90 年代新自由主义改革时期脱离社会实际的老路。这就导致新右派政策主张的中间化，与中左派政策日益趋同。对外政策方面更注重实际利益，强调平衡外交，温和务实，反对偏激。在对华关系方面，拉美中右派政府都注重发展与中国的经济贸易合作，发展中拉友好关系。

## （二）经济进入低速增长期

在经济领域，拉美地区经历了由高速增长到危机和衰退，有可能进入一个新的增长周期——低速增长期。经济周期性变化直接影响拉美对外关系的前景，为中拉关系的发展创造了新的条件。

### 1. 拉美经济渡过新一轮危机周期

拉美经济经历了高速增长的“黄金十年”后，2011 年起增速持续走低，2015 年全地区整体呈负增长，进入新的衰退周期。2015 年和 2016 年，巴西、阿根廷等主要国家陷入衰退，预计 2017 年可能缓慢复苏。2017 年后拉美经济可能走出这一轮危机周期，开始全面复苏，但预计仍难以恢复到以往的高速增长，而是处于低增长状态。拉美新的经济衰退周期的主要特点有以下两方面。

第一，衰退周期相对较长，经济增长率多年持续下降，短期内难以触底反弹。拉美“黄金增长”期的转折点是 2011 年，当年全地区 GDP 增长率由前一年的 5.9% 下降到 4.3%。此后连续 3 年减速，2012 年降到 3.1%，2013 年又降到 2.7%，2014 年再降到 1.1%，2015 年和 2016 年则连续两年负增长，分别为 -0.4% 和 -1.1%。这标志着拉美经济从 2003 年开始的初级产品出口繁荣期结束，进入一个新的衰退期。地区主要经济体陷入衰退，拖累了全地区的经济增长。2015 年，委内瑞拉、巴西、阿根廷和厄瓜多尔等主要国家陷入衰退，其中，委内瑞拉衰退最严重，2015 年下降 6.7%，2016 年下降 7%；巴西次之，2015 年下降 2.8%，2016 年下降 1%。阿根廷虽然好于预期，但仍处于衰退状态。墨西哥、秘鲁、智利和哥伦比亚等国经济增速也明显减缓。

拉美经济当前经历的衰退期会持续多久，各国际机构看法不同。有的观点认为，由于国际市场大宗商品需求近期内难以明显回升，加上受美国提高

利率的影响,国际资本流动不利于新兴经济体,拉美经济短期内难以复苏,衰退的形势还会持续下去,有些拉美国家的形势甚至还会进一步恶化。也有观点认为,2016年以后拉美经济会走出谷底、开始复苏。如拉美经委会2017年10月发布的《拉丁美洲与加勒比经济研究报告2017》预测说,2017年拉美地区经济将走出衰退,开始缓慢复苏,实现1.2%的正增长;2018年将继续保持低速增长势头,增长率达到2%以上;中期内可能恢复到3%以上的增长率。<sup>①</sup>但从整个世界经济形势的走向来看,也许还要更长时间拉美经济才能走出低谷。

第二,金融市场持续动荡。近年来,拉美主要国家金融市场动荡不断,直接影响到实体经济的增长,其主要表现是资金外流、货币贬值、股市汇市波动。据墨西哥北方银行集团报告,2013年5月至2015年9月从新兴市场国家流出的资金达770.92亿美元,其中从拉美流出的资金占29%,达227.27亿美元。仅2015年上半年从拉美股市流出的资金就达65.16亿美元。2015年墨西哥股市流失的外国投资达189.5亿美元,这意味着外国投资者在墨股市的持股总额减少了12.37%。<sup>②</sup>2015年阿根廷外流资金达79亿美元,前8年累计外流820亿美元。马克里上台后调整外汇政策,但仍未能遏制资金外流的势头。据阿根廷官方统计,2016年前11个月累计流失146.6亿美元,为上年同期的近两倍。<sup>③</sup>受资金外流影响,拉美货币贬值加速。巴西雷亚尔2015年前11个月累计贬值38%,同期墨西哥比索累计贬值14%,智利比索贬值17%。

## 2. 复苏缓慢,低增长将成常态

第一,拉美经济今后几年仍将保持低增长状态,并在一段时间内可能成为常态。世界银行2017年经济预测报告指出,今后3年拉美地区经济将处于极低增长状态,预计拉美地区2017年、2018年和2019年的增长率分别为1.2%、2.3%和2.6%,显著低于世界平均水平及新兴市场和发展中经济体平均水平。造成拉美地区经济整体低迷的主要因素是巴西、墨西哥和阿根廷三大经济体增长率过低,从2017年开始未来3年内巴西的预期增长率分别为

<sup>①</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2017.

<sup>②</sup> “En 2015, Fuga de Capitales Extranjeros de Casi 19 mil”. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/01/13.htm>. [2017-10-05]

<sup>③</sup> “La Fuga de Capitales en Argentina se Duplico Durante el 2016”. <http://www.elcomahueonline.com.ar>. [2017-10-10]

0.5%、1.8%、2.2%，墨西哥为1.8%、2.5%、2.8%，阿根廷为2.7%、3.2%、3.2%。拉美经委会的估计同样不乐观，其2017年4月发布的年度经济增长预测报告把2017年地区增长率再次调低0.1个百分点，降为1.1%。其中，南美洲地区由原来预期的0.9%降到0.6%，中美洲地区由原来预期的3.7%降到3.6%。各国增长率预期分别为：委内瑞拉下降7.2%，巴西回升到0.4%，阿根廷增长2%，智利增长1.5%。墨西哥增长1.9%。增长率最高的是巴拿马（5.2%）和多米尼加（5.3%）。古巴增长1%。<sup>①</sup>

第二，贸易形势难以好转，影响经济增长。如前所述，世界经济和贸易未来几年将持续处于低迷状态，拉美出口的主要大宗商品价格难以迅速回升，受此影响，拉美地区对外贸易形势短时间内仍将难以好转。2013年开始地区出口连续4年负增长，地区进口从2014年起连续3年负增长。2015年和2016年下降幅度最大，其中出口分别同比下降15%和7.6%，进口下降10%左右。2017—2020年期间贸易将依然为低增长状态，预计这4年进出口年平均增长率分别仅为3.1%和2.9%，与2011年（出口增长23%，进口增长30%）和2012年（出口增长27%，进口增长20%）的大幅增长形成鲜明对照。受上述形势影响，拉美地区在世界贸易总额中占比全面下降，显示出拉美在世界贸易中的影响和地位正在下降。据拉美经委会2015年报告，拉美地区货物出口总额占世界货物出口总额的占比从2000年的5.7%下降到2015年的5.5%，同期高技术出口占比从8%下降到5%，服务出口占比从4.1%下降到3.4%，现代服务（即其他服务类）出口占比从2.4%下降到1.9%。<sup>②</sup>

第三，投资不足仍是制约增长的因素。拉美经委会2017年4月的报告认为，拉美地区需要投入3万亿~4万亿美元用于基础设施、生态环境和能源，才能实现联合国2030年可持续发展目标（ODS）。<sup>③</sup>该机构的另一项报告认为，拉美每年在基础设施建设方面的投资应占GDP的6.2%，但过去10年中仅为2.7%；估计2012—2020年总共需要3200亿美元用于基础设施建设。按此计算，拉美基础设施建设投资缺口应为56%。<sup>④</sup>拉美各国2012年开始新一

<sup>①</sup> CEPAL, “América Latina y el Caribe Retomará Tenue Crecimiento en 2017 en Medio de Incertidumbres Sobre la Economía Mundial”, Santiago de Chile, abril 24, 2017.

<sup>②</sup> CEPAL, “El Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 2016.

<sup>③</sup> CEPAL, “Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una Oportunidad para América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, abril 2017.

<sup>④</sup> CEPAL, “La Inversión en Infraestructura en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 2014.



轮宏观经济改革和结构调整，其重点是加强基础设施建设，但由于国内储蓄率低，外资流入不足，很多计划项目无法落实。投资不足是拉美基础设施建设发展缓慢的主要原因之一。受历史条件影响，拉美地区对外国投资的需求仍然很大，外资对拉美地区经济的发展具有不可替代的重要作用。但近年来受经济危机影响，流入拉美的外资减少，加上内部储蓄率低下，造成总投资不足，严重制约拉美经济增长。2003年以来拉美的外资流入经历了由升转降的过程：2003—2013年流入拉美的外国直接投资呈持续上升趋势，从469亿美元增长到1899.5亿美元的创纪录水平（2006年和2009年除外）；但2014年这种趋势发生逆转，2014年同比下降16%，2015年下降9.1%，2016年下降8%。<sup>①</sup> 外资流入减少使得拉美国家财政更加困难，严重制约了基础设施设计计划的实施。资金短缺和对外资的需求，为中国投资进入拉美提供了客观的有利条件。

### 三 加强与中国的合作是拉美的战略选择

当前拉美国家面临着两大任务：一是推动经济复苏，尽快走出危机；二是继续实施经济调整和改革战略，以实现国家经济社会发展战略的转型，进而实现联合国2030年可持续发展目标。<sup>②</sup> 从2012年起拉美各国就开始了新一轮的经济改革和结构调整，制定了大规模的基础设施建设规划，但这一轮改革开始不久即遭遇长达5年的经济衰退和危机。受此影响，改革进程放缓，但各国仍在坚持推行原定的改革与调整计划。不过，可以预计的是，在世界经济形势不利的环境下，拉美地区可能要经历一个相对比较漫长的发展模式转型期。

对拉美国家来说，要推动经济改革，走向可持续发展，外部动力是必不可少的。在国际经济和贸易低迷、外资流入下降等因素导致外部动力不足的情况下，拉美国家必须扩大国际合作，寻求更加可靠的国际支持，扩大外部市场，拓展资金来源。这就需要强化多元化外交，加强与世界其他国家或地区的国际合作。中国所在的亚太地区是全球经济增长最快的板块，也是世界经济增长的一个主要引擎；而中国作为世界第二大经济体，在带动世界经济

<sup>①</sup> CEPAL, “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 2016.

<sup>②</sup> CEPAL, “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Santiago de Chile, 2017.

增长方面发挥日益重要的作用。发展与中国的和其他亚洲国家的合作关系，是多年来拉美为实现对外关系多元化而推行的国际战略之一。如果说过去这样做是为了实现独立外交，摆脱对美国的过分依赖，那么今天这样做则更多是为了实现经济可持续发展，是放眼未来发展的战略布局。可以说，加强与中国的合作关系是拉美国家重要的战略选择。

事实上，近几年来，拉美国家特别是地区大国，都在不断加强与中国的合作关系。这里有两个现象特别值得指出：一是一些国家在政权更迭、左右翼政党轮替后，其与中国的关系不仅没有削弱，相反还有所增强；二是一些国家主动要求把与中国的合作纳入“一带一路”倡议的战略合作范畴，使中拉合作关系的发展迈上一个新的台阶。拉美国家把加强与中国的合作作为其战略选择是主客观形势的要求，也是历史发展的必然。换言之，在内外不利因素短期内无法改变的条件下，加强与中国的合作是拉美国家的一个优先选项。

第一，在西方极右势力抬头、贸易保护主义兴起的条件下，中国坚持对外开放、维护自由贸易，积极推动全球化，主张建立人类命运共同体。拉美国家希望通过加强与中国的经济贸易合作，推动本国经济复苏和可持续增长。一些主张自由贸易的拉美国家则把中国看作维护全球化和贸易自由化的旗手，希望中国能够带领世界各国继续走全球化的道路。它们把中国倡议的“一带一路”看作继续推动全球化、带动本国经济增长和吸引中国投资的一个机会。

第二，经过几十年的发展，中拉合作关系已具备坚实的基础。众所周知，过去几十年来，中国已与拉美国家建立了密切的经济贸易关系，成为其重要的经贸合作伙伴。拉美部分国家已经成为中国和亚太地区产业链的组成部分。在过去几年经济衰退和贸易停滞不前的形势下，中国在拉美对外贸易中的地位和占比仍居前列。中拉双方已经建立了行之有效的双边和多边合作机制，这些机制对中拉经贸合作已经和正在发挥积极的作用。这种紧密的经贸合作关系为中拉合作未来的发展奠定了坚实的基础。金融合作方面，为支持中拉产能合作项目，2015年中国宣布设立300亿美元的中拉产能合作专项基金。中国还与巴西共同宣布设立200亿美元的中巴扩大产能合作基金。在中方倡导的“1+3+6”中拉务实合作框架内，其中200亿美元中拉基础设施专项贷款、100亿美元优惠性质贷款和50亿美元中拉合作基金已经或即将开始运行。

中国在智利和阿根廷分别设立了人民币结算中心。<sup>①</sup> 为推动中国与拉美的全面合作，2008年和2016年中国政府先后发表了两个对拉美政策文件，全面确立了完善的对拉美政策，中拉关系已经形成良好的态势和合作机制。中国政府不仅与拉美多数国家和次地区建立了政府间合作机制，还在多边合作框架内提出了“1+3+6”务实合作框架和“3×3”中拉产能合作模式，成为中拉多边和整体合作机制与平台，达成了一系列合作计划与项目。

第三，对世界和拉美经济来说，中国是不可替代的巨大市场。在国际经济持续低增长、世界贸易不景气的国际环境下，处于调整过程中的中国经济增长速度虽然有所放缓，但仍保持较高的稳定增长，对世界经济增长的贡献不断增加。中国无论对全世界还是拉美国家都是不可忽视的巨大市场。在当前世界经济不景气的情况下，发展与中国关系对拉美经济发展的重要性更加明显。2017年上半年拉美对外贸易出现复苏，而其对中国出口的大幅增长再次证实了中国对拉美出口的重要性。据拉美经委会2017年10月发布的《2017年拉美和加勒比国际贸易展望》，2017年中国对拉美地区出口的重要性继续上升，预计2017年度拉美地区出口将增长10%，其中对中国出口将增长23%，大大高于全球平均水平和对拉美加勒比地区（10%）、亚洲（17%）、美国（9%）和欧盟（6%）的出口增长水平。<sup>②</sup> 正是由于上述原因，拉美国家也日益重视发展与中国的经济贸易关系。

第四，“一带一路”倡议的提出与实施不仅为中国周边国家带来了巨大机遇，对拉美国家也具有极大吸引力。一些拉美国家要求将与中国的合作关系纳入“一带一路”的合作框架。阿根廷和智利两国总统都出席了2017年在中国举行的“一带一路”国际高峰论坛。阿根廷总统马克里2017年5月出席这次峰会后对中国进行了国事访问。访问结束后，中阿两国政府发表联合声明称，“双方将在‘一带一路’框架内加强发展战略对接，推进互联互通和联动发展，为实现世界经济稳定、持续、平衡和包容发展作出贡献。”<sup>③</sup> 其他一些拉美国家也表示了加入“一带一路”计划的愿望，拉美已经成为“一带一

<sup>①</sup> 中国商务部：《2015年商务工作年终综述之十五：抓住机遇 加快推进中拉经贸合作提质升级》，2016年1月27日。<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201601/20160101244377.shtml>。[2017-10-10]

<sup>②</sup> CEPAL, *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2017.

<sup>③</sup> 《中华人民共和国和阿根廷共和国联合声明》，2017年5月18日。<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1462819.shtml>。[2017-10-15]

路”自然延伸的地区。“一带一路”倡议在拉美的延伸将为中拉合作提供一个新的平台和机制，也将促进拉美地区与中国建立更加广泛、密切的联系。

正是由于上述原因，拉美经委会执行秘书巴尔塞纳多次强调，拉美应加强与中国的合作，吸引中国企业前来投资；希望中国企业能在拉美加工农产品，刺激拉美制造业发展。拉美经委会国际贸易与一体化司负责人希莫利指出，“现在是一个历史性时刻，中国和拉美加勒比地区应深化对话，在新的全球框架内解读中拉关系，共同应对宏观经济、技术和地缘政治不确定因素带来的挑战。要加强多边主义，相互尊重发展模式多样化。”<sup>①</sup>

#### 四 深化中拉合作关系的路径选择和挑战

拉美地区面临的新形势和做出的战略选择，为中拉关系的发展提供了新的历史性机遇。中国应抓住这个战略机遇，正确处理相关问题，开拓思路，采取恰当措施，有步骤地扩大中拉合作关系。

第一，坚持既定方针政策和已有合作机制，按照既定规划，继续落实双方已达成的合作项目。2008年和2016年中国政府发布的两个对拉美政策文件全面确立了完善的对拉美政策，中国应继续坚定不移地执行两个文件中规定的对拉美政策。中拉关系已经形成良好的态势和合作机制，建立了双边、多边和整体合作机制与平台，达成了一系列合作计划与项目。我们应按照既定规划，继续积极落实双方已经达成的合作项目。

第二，正确处理“一带一路”倡议与中拉现有合作机制之间的关系。“一带一路”倡议提出后得到各国普遍响应，拉美一些国家也寄予极大希望，“一带一路”倡议的合作范围实际上已经扩大到原来设想的中国周边国家和地区之外。但是笔者认为，“一带一路”倡议是中国国际合作战略的组成部分而不是全部，不应该把它变成包罗万象的“大箩筐”。此外，鉴于中国实际能力和各国的具体情况，“一带一路”计划也不可能包办一切，而应从中国实际能力出发，有针对性地实施。因此，中国政府仍应继续坚持“一带一路”原定适用范围，不宜无限度扩张；也不应把已有合作机制和项目全部放在“一带一路”倡议内，更不要用“一带一路”取代已经实施并已被证明确有成效的合

<sup>①</sup> CEPAL, “China y América Latina y el Caribe Refuerzan sus Lazos Comerciales: Exportaciones Crecerán 23% en 2017”, Santiago de Chile, 2017.

作机制，如中非合作机制和中拉合作机制。考虑到拉美国家加入“一带一路”合作的愿望，也可以在具体做法上灵活处理，把“一带一路”适当地扩大到这些国家的某些项目。要特别强调的是，中国对自己的能力和目标要保持清醒的头脑。无论“一带一路”合作还是中拉合作，都是双方之间平等的经济贸易合作，是商业性合作，而非中国对外援助计划。

第三，要有清醒的风险意识和成本意识。要清醒地认识到，拉美地区是一个风险较大的地区，无论政治经济社会风险，还是自然灾害和环境风险，在该地区都是客观存在的。这些风险并没有因为部分国家政局的变化而减少，也不会因为对外合作的意愿增强而消失。不仅如此，在实施新的合作项目后，还会产生意想不到的新的风险。对此，必须有清醒的认识。中方无论政府还是企业，在推进与拉美国家合作时，都应采取积极、稳妥、慎重的态度，对风险要有充分的评估，在前景不明朗的情况下，不应轻易扩大合作规模，不要上新项目。对一些时局可能发生变化、前景不明或风险增大的国家，应及时采取适当的预防对策，对一些可能发生的事态提前准备预案，以规避风险，减少损失。对在一些国家已经遭遇风险和损失的，应采取一切措施把损失降到最低限度，并为今后弥补损失留有余地。

第四，坚持独立自主的外交政策，发展与拉美各国的正常外交关系，不以意识形态划线。对拉美政策是中国全球战略的重要组成部分，是从中国长远战略利益出发而制定的，不应因相关国家政局变化或政权更迭而发生动摇。在与拉美国家政府或执政党交往的同时，也应加强与反对党和其他社会团体的交往，扩大公共外交。在进一步保持高层外交、政治和经济贸易交流的同时，还应继续加强人文交流，增加民间往来。

扩大中拉合作关系，还需要应对如下几方面的挑战。

一是如何扭转双边贸易持续走低的形势，实现习近平主席2015年提出的“实现10年内中拉贸易规模达到5000亿美元、中国在拉美地区直接投资存量达到2500亿美元的目标”。从近几年双方贸易和投资情况来看，要实现这个目标，贸易方面有一定困难，投资领域可能困难小一些。中拉贸易经过10年高速增长，2012年增速开始降低，2013年零增长，2015年和2016年连续两年出现大幅度下降，表明中拉贸易进入深度调整期。根据中国商务部数据，2016年中国对拉美贸易总额为2166亿美元，低于2013年。要在今后8年实现贸易总额翻一番的目标，仍面临不小的挑战。

二是如何解决贸易不平衡问题。贸易不平衡是制约中拉合作发展的主要

问题，表现在三方面：其一是贸易集中在少数几个国家，其二是商品进出口结构不平衡，其三是贸易差额不平衡。在大宗商品需求和价格低迷的条件下，如果这些问题不解决，中拉双边贸易难以有大的增长。中拉贸易结构是由双方经济结构决定的，贸易不平衡问题不是一纸贸易协定就能够解决的。必须指出的是，中拉贸易结构存在的问题主要是拉美国家的经济结构所致，2017年上半年拉美出口增长的主要原因是出口价格上涨，这种对大宗商品出口过度依赖的状态在短时间内难以改变。另据中国商务部数据，中国对拉美进出口的结构正在发生改变，但如果拉美经济结构不变，其进出口的结构仍难以发生根本变化。

三是如何大力推动自贸协定的签署。拉美左派政府大多拒绝与其他国家签署自贸协定，而中拉贸易机制的滞后现象是导致双边贸易结构不合理、贸易额难以增长的重要原因。事实证明，自贸协定的签署有助于拉动双边贸易的增长，如2016年智利和秘鲁对华传统商品出口出现较大幅度逆势上涨，就是得益于双方签署了自由贸易协定。一些国家的中右派政党掌权后对自贸协定的政策可能改变，成为中拉之间签署自贸协定的机会。

四是如何进一步扩大投资领域，改变投资结构，提高投资效益。相对而言，中国对拉美直接投资在数量上似乎不难实现上述目标，但在改进投资结构和提升投资效益方面还存在困难。中国在拉美直接投资主要集中在少数几个国家的能源、矿业和农业等少数领域。目前这方面已经有所改观。据中国商务部统计数字，2016年中国对拉美非金融类直接投资298亿美元，同比增长39%；除企业并购外，投资领域开始从传统的能源矿产、基础设施领域向农业、制造业、信息产业、服务业、电子商务、航空运输等诸多领域扩展。<sup>①</sup>为推动中国企业在拉美投资，中国政府提供了巨大的融资支持。据中国商务部数据，中国未来几年对拉美融资资金安排达880亿美元，主要用于中拉产能合作、基础设施建设和优惠性贷款等。<sup>②</sup>但要提升投资效益，中方应进一步促进投资领域和投资方式多样化，积极参与拉美国家经济结构调整，分散投资风险。

（责任编辑 黄念）

<sup>①</sup> 《中拉贸易：“一带一路”建设发挥积极作用》，2017年4月13日。[http://www.china.com.cn/news/world/2017-04/13/content\\_40615564.htm](http://www.china.com.cn/news/world/2017-04/13/content_40615564.htm). [2017-10-15]

<sup>②</sup> 《中国对拉美合作资金安排规模达880亿美元》，2016年4月20日。<http://www.yicai.com/news/5005672.html>. [2017-10-15]