

中拉关系

中拉论坛与中非合作论坛比较研究： 基于地区差异性分析

周志伟

内容提要：中非合作论坛与中拉论坛是中国与发展中地区开展跨区域合作战略的两个重要机制，也为研究中国跨区域合作战略提供了两个重要范本。从机制成立时间、机制架构、合作政策体系等角度来分析，中拉论坛与中非合作论坛之间有着较强的延续性，也就是说，成立较早的中非合作论坛为中拉论坛提供了重要的经验借鉴。但是，两个地区之间的差异性也决定了中拉论坛需要摸索出符合拉美地区特点和中拉关系发展阶段的发展路径。鉴于此，文章首先比较中拉论坛与中非合作论坛在机制建设上体现出来的相似性与差异性，然后针对非洲和拉美两个地区的经济社会发展水平、一体化程度、对华认知、与中国经贸合作动能、中国在两个地区事务中的参与度、中国与两个地区国家在国际多边组织中的交叉性进行微观比较分析，并在此基础上，针对中拉论坛合作的建设提出可供借鉴的政策思路。

关键词：中拉论坛 中非合作论坛 整体合作 差异性
合作机制

作者简介：周志伟，法学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室副主任，研究员。

中图分类号：F125.4 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2018) 03-0031-20

自中华人民共和国成立以来，发展中国家一直是中国外交的重要组成部分，而非洲和拉丁美洲及加勒比地区（下文简称“拉美”）也始终是中国“南南合作”政策的两个重要地区。若将亚洲发展中国家纳入中国“周边外交”的分析范畴，那么，非洲和拉美可以算是中国与发展中国家关系中的重要支撑。2000年中非合作论坛的建立开启了中非整体合作机制化及规划发展的新阶段，也为中国拓展与其他发展中地区的关系提供了示范样本。此后，中国跨区域合作（尤其是与发展中地区）进入快速推进阶段。其中，2015年，中拉论坛机制的正式启动标志着中拉合作补充了统筹性整体规划，也实现了中国与全球发展中地区整体合作的全覆盖。

中拉整体合作机制的形成逻辑和内在动力是多层次的，比如中拉关系的坚实基础、南南合作的新趋势、中拉经济发展战略对接，等等。^①但是，从中拉论坛机制架构、政策框架等角度来看，其与中非合作论坛之间存在明显的沿袭。这一方面反映了中国在筹划对发展中地区合作机制方面比较准确地抓住了发展中国家具有的共同属性和相似的利益诉求，另一方面也说明了中非合作论坛在统筹中非合作方面取得了不错成效，为中国探索与其他发展中地区之间的整体合作机制建设提供了参考。尽管如此，由于各个国家经济社会发展节奏的不同，以及全球化对不同国家造成的差异性影响，加之制度选择等因素，发展中国家不管是在经济发展水平，还是在国际事务中的参与程度，都体现出了越来越明显的差异性甚至是分化。^②鉴于此，在推进中拉论坛机制建设的过程中，除借鉴中非合作经验以外，也需厘清拉美的地区特性，找准中拉整体合作的政策抓手。本文首先对中非、中拉整体合作机制做对照比较，然后分析拉美与非洲的地区差异性，试图提出区别于中非合作论坛的中拉论坛的建设思路。

一 中非合作论坛与中拉论坛比较：相似性与差异性

中非合作论坛和中拉论坛是中国与非洲、拉美开展整体合作的主要平台，在这两个机制的建立过程中，中国都发挥了主要的引领作用，与此同时，非

^① 参见周志伟、岳云霞：《中拉整体合作：机遇、挑战与政策思路》，载《世界经济与政治论坛》，2016年第5期，第122-135页。

^② 参见张清敏：《中国对发展中国家政策的布局》，载《外交评论》，2007年第1期，第22-24页。

洲和拉美国家也体现出了积极参与的意愿。随着中拉论坛在 2015 年正式运行，中国在跨区域整体合作机制建设方面实现了对发展中地区的全覆盖。比较中非合作论坛和中拉论坛，两者具有很强的相似性，但也体现出一定的差异性。

（一）合作对象覆盖面的差异性

中非合作论坛和中拉论坛最大的共性在于合作对象的“发展中国家”属性，中非合作论坛覆盖了与中国建交的 52 个非洲国家以及非洲联盟委员会，中拉论坛则是中国与拉共体 33 个成员国之间的整体合作机制。相比较而言，中非合作论坛的对象选择是基于与中国有外交关系的原则，排除了尚未与中国建交的斯威士兰，而在 2000—2016 年期间与中国建交的利比里亚（2003 年）、塞内加尔（2005 年）、乍得（2006 年）、马拉维（2007 年）、南苏丹（2011 年）、冈比亚（2016 年）、圣多美和普林西比（2016 年）都先后加入了中非合作论坛，2018 年 5 月 26 日与中国建交的布基纳法索也将加入中非合作论坛。中拉论坛则通过以拉共体作为对接方将所有拉美国家整体纳入，包括尚未与中国建交的 10 个拉美国家。从合作对象选择来看，中拉论坛做到了全面覆盖，这可以算是在中非合作论坛机制发展经验上的制度创新。这种安排不仅能兼顾中国与未建交国之间的正常合作，而且也能保持中拉论坛整体性合作的机制属性，毕竟 10 个未建交国的数量占到了拉美地区国家总数的近 1/3，如沿用中非合作论坛的对象选择原则，中拉论坛或因拉共体内部阻力而难以成型。

（二）合作宗旨与机制架构的相似性与差异性

中非合作论坛确定的宗旨是“平等磋商、增进了解、扩大共识、加强友谊、促进合作”，中拉论坛的合作宗旨是“促进平等互利、共同发展的中拉全面合作伙伴关系发展”。从字面来看，“平等”“合作”与“发展”是两个机制的核心理念。相比而言，中非合作论坛的宗旨涵盖面更为广泛，“共识”和“友谊”体现出中非关系的特殊性和历史基础。从机制内部的组织架构来看，部长级会议是中非合作论坛和中拉论坛最核心的会议机制，且均为每三年举行一届，部长级会议由外交部长和负责国际经济合作事务的部长参加。区别于中拉论坛，中非合作论坛可适时将部长级会议升格为首脑峰会，2006 年 11 月和 2015 年 12 月中非合作论坛便是以峰会形式召开。围绕部长级会议，中非合作论坛最初设立了两个协调机制：一是高官级后续会议为部长级会议作准备的高官预备会分别在部长级会议前一年及前数日各举行一次，二是非洲

驻华使节与中方后续行动委员会秘书处每年至少举行两次会议。2006年北京峰会还确定中非外长在每届部长级会议次年的联合国大会期间举行集体政治磋商机制。中拉论坛配设的协调机制也有两个：其一是中国—拉共体“四架马车”外长对话，以联合国大会期间会晤或互访的方式开展；其二是国家协调员会议，由中国和拉共体轮值主席国或中拉双方商定的拉共体其他成员国轮流承办，会议原则上每年至少举行一次。此外，在两个机制下都设立了一系列专门论坛和会议（见表1）。从分论坛涉及领域来看，两个机制都设立了经贸、民间、智库、地方政府、青年等分论坛。同时，分论坛设置也体现出了非洲、拉美的地区特性及面临的发展问题，比如中非设立了“减贫与发展论坛”，并在此基础上建立了中非减贫与发展基金，中拉之间的分论坛设置主要集中在经贸合作方面，设立了农业、企业家、科技创新、基础设施等领域的分论坛。

表1 中非合作论坛和中拉论坛框架下设立的分论坛设置情况

非洲	中非民间论坛、中非青年领导人论坛、中非部长级卫生合作发展会议、中非媒体合作论坛、中非减贫与发展论坛、中非合作论坛—法律论坛、中非地方政府合作论坛、中非智库论坛、中非农业合作论坛、对非投资论坛、中非金融合作论坛、中非文化部长论坛，等等。
拉美	中拉农业部长论坛、中拉青年政治家论坛、中拉民间友好论坛、中拉智库交流论坛、中拉企业家高峰论坛、中拉科技创新论坛、中拉基础设施合作论坛、中拉政党论坛、中拉法律论坛、中拉地方政府合作论坛，等等。

资料来源：根据中国外交部网站资料整理。

（三）合作规划的相似性与差异性

比较两个论坛所达成的“合作规划”文件，能较清晰地看出中国在开展对非洲、拉美整体合作过程中政策选择的共性与差异。中非合作论坛已举办6届部长级会议，发布了6个《行动纲领》或《合作计划》，合作框架包括五个主要领域：政治与安全、经济领域合作、发展领域合作、人文交流、国际事务合作。细微差别在于，2000年在北京召开的首届中非合作论坛部长级会议公布的《中非经济和社会发展合作纲领》对于安全问题涉及较少，仅提及“加强武器控制的合作”。自第二届部长级会议开始，每次公布的合作纲要不仅明确了中非在一些互相关切议题上的立场，也清晰提出了具体合作举措。总体来看，经济发展、社会发展和人文交流是中非整体合作的三个核心支柱。在经济发展领域，中国对非合作思路集中在减免关税、建设经济贸易合作区、设立专项基金或贷款、提供技术培训等方面，提出了一系列政策指标，比如

第三届部长级会议提出设立中非发展基金，规模从原定的 50 亿美元增至 100 亿美元（第六届）；还提出给予最不发达国家（建交国）输华商品零关税待遇，受惠商品由 190 个税目扩大到 440 多个税目，第四届部长级会议将免税产品范围扩大到 95%；向非洲提供优惠性贷款，规模从第四届部长级会议设定的 100 亿美元增至第六届的 350 亿美元；设立非洲中小企业发展专项贷款，规模从 10 亿美元（第四届）提高到 60 亿美元（第六届）；第六届部长级会议提出设立首批资金 100 亿美元的“中非产能合作基金”，共同制定《中非铁路合作行动计划（2016—2020 年）》，中国对非直接投资存量将从 2014 年的 324 亿美元增至 2020 年的 1000 亿美元，同期中非贸易规模将从 2200 亿美元增加到 4000 亿美元，等等。在社会发展领域，政策重点在免除债务和发展援助两个方面，发展援助涉及人力资源培训、卫生医疗援助、援建学校、减贫支持、能源与环境合作等内容，建立了具体合作机制，提出设立“非洲人力资源开发基金”（第二届），对非援助规模翻番（第三届），援建 50 所中非友好学校（第四届），提供 5 亿人民币的医疗设备和抗疟物资（第四届），实施“非洲人才计划”（第五届），3 年内培训各类人才共 3 万名（第五届），设立中非环境合作中心（第六届）等目标。在人文交流方面，政策覆盖面较广，包括教育、媒体、文化、智库交流，设立“中非文化人士互访计划”（第三届），实施“中非联合研究交流计划”（第四届）和“中非智库 10 + 10 合作伙伴计划”（第五届），提供 2000 个学历学位教育名额和 3 万个政府奖学金名额（第六届），等等。在国际多边合作方面，比较突出地体现了中国在非洲核心关切议题上的支持态度，比如前 6 届会议都强调非洲在国际多边机构中的地位应得到尊重、体现和提升，支持非洲国家加入世界贸易组织（第二、三届），支持联合国安理会改革应优先增加发展中国家特别是非洲国家的代表性（第二、三、四届），加强在人权理事会中的合作，呼吁消除人权双重标准和政治化（第三、四、五届）。总体来看，在中非合作论坛框架下，形成了以经贸合作为核心驱动、社会发展和人文交流为重要支撑、辅以国际多边立场协调的合作体系。

从最近召开的两届中拉论坛部长级会议制定的合作规划文件来看，合作框架与中非合作论坛具有较高的一致性，涵盖政治与安全、经贸合作、人文交流与国际多边合作等四个领域，主要区别体现在经贸合作规划更加细化，针对贸易、投资、金融、基础设施、交通运输、农业、工业、科技、能源、资源、环境提出了具体的合作思路，但是缺乏中非合作规划中的政策目标体系，仅在 2015 年提出“力争 10 年内双方贸易额达到 5000 亿美元，双方投资

存量达到至少 2500 亿美元”的具体目标。在政治与安全领域，核心内容集中在推动高层互访和政党交流，首届部长级会议确定了“5 年内邀请 1000 名拉共体成员国政党领导人访华”，第二届部长级会议提出“2019—2021 年，中方每年邀请 200 名以上拉共体成员国政党人员访华”等目标。在人文交流方面，提出了一些细化指标，比如 2015—2019 年期间向拉共体成员国提供 6000 个政府奖学金名额、6000 个赴华培训名额及 400 个在职硕士名额；从 2015 年起正式实施为期 10 年的“未来之桥”中拉青年领导人千人培训计划；2019—2021 年期间向拉共体成员国提供 6000 个政府奖学金名额，等等。在国际合作方面，首届部长级会议将国际事务作为单列内容写入《合作规划》，主要强调中拉在多边组织和机制内的对话与合作，推动国际治理体系改革，在气候谈判中坚持“共同但有区别的责任”原则。第二届部长级会议提出的《合作规划》将国际多边合作内容分拆放入各个具体议题下，涉及的重要国际事务包括互联网安全、跨国有组织犯罪、裁军、反腐、多边贸易体制、气候变化，等等。

总体来看，中国与非洲、拉美的合作规划具有共性，但也存在较大差异。中非合作规划体现了政策多样性特点，而中拉合作规划尚处在合作思路的摸索阶段，虽然政策框架与中非合作规划重叠性较大，但政策内容较为泛化，不及中非合作规划丰富和具体。这既有拉共体成型和中拉论坛启动较晚的原因，也体现出拉美在对华合作方面尚未形成指向明确的政策目标体系，还反映出中拉合作尚不具备多样化政策支撑的现实局面。

二 非洲和拉美地区差异性分析

要理解中非合作论坛和中拉论坛在机制建设方面体现出的差异，且找到适合中非、中拉整体合作的合适路径，就有必要细致分析两个地区的特性，以及涉及对华合作的各种要素在不同地区呈现的状态，并以此为基础制定适合各地区实情的合作模式。作为发展中国家较为集中的两个地区，非洲和拉美的差异性能从以下维度得到体现。

（一）经济社会发展程度上的差异

比较地区、国家之间经济社会发展程度上的差异，国际上一般采用人均 GDP 作为主要的衡量指标。根据国际货币基金组织（IMF）公布的统计数据（见图 1），如以中国人均 GDP（8583 美元）作为参考对象，拉美地区有 15 个国家的人均 GDP 高于中国，大约相当于拉美国家总数量（33 个）的一半，其

中，巴哈马（24510 美元）和乌拉圭（17252 美元）甚至超过了中国的 2 倍。在非洲地区，只有 3 个国家的人均 GDP 超过中国，分别是塞舌尔（15658 美元）、赤道几内亚（11948 美元）和毛里求斯（9671 美元）。另外，非洲国家人均 GDP 普遍不足 4000 美元，其中人均 GDP 不足 1000 美元的非洲国家甚至达到了 25 个，大约占非洲国家总数的一半。相反，拉美国家人均 GDP 低于 4000 美元的只有 4 个国家，分别是玻利维亚（3412 美元）、洪都拉斯（2729 美元）、尼加拉瓜（2201 美元）和海地（761 美元）。总体来看，拉美地区经济发展水平远高于非洲地区，绝大多数非洲国家的经济发展水平与最不发达的拉美国家群体大致相当。

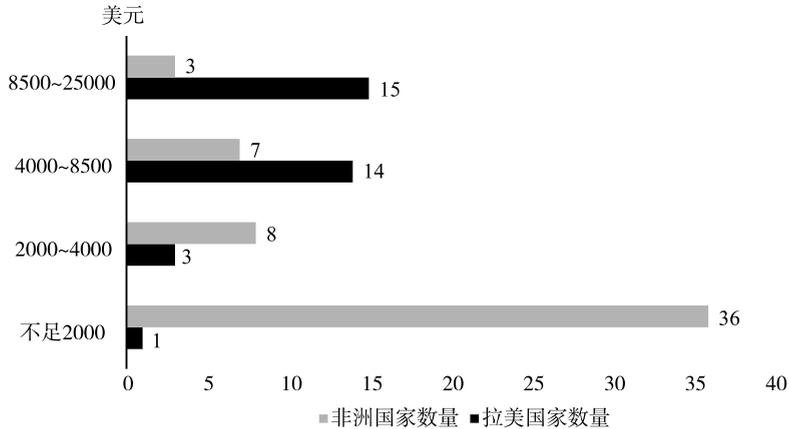


图 1 人均 GDP 不同区间的非洲、拉美国家数量 (2017 年)

注：8500 ~ 25000 美元区间，非洲 3 国为塞舌尔、赤道几内亚、毛里求斯，拉美 15 国为巴哈马、乌拉圭、巴巴多斯、安提瓜和巴布达、圣基茨和尼维斯、特立尼达和多巴哥、巴拿马、智利、阿根廷、哥斯达黎加、格林纳达、巴西、圣卢西亚、墨西哥、多米尼加；4000 ~ 8500 美元区间，非洲 7 国为博茨瓦纳、加蓬、南非、纳米比亚、利比亚、安哥拉、阿尔及利亚，拉美 14 国为圣文森特和格林纳丁斯、多米尼克、委内瑞拉、秘鲁、苏里南、古巴、哥伦比亚、厄瓜多尔、牙买加、伯利兹、圭亚那、萨尔瓦多、危地马拉、巴拉圭；2000 ~ 4000 美元区间，非洲 8 国为突尼斯、埃及、斯威士兰、佛得角、摩洛哥、苏丹、尼日利亚、吉布提，拉美 3 国为玻利维亚、洪都拉斯、尼加拉瓜；不足 2000 美元区间，非洲 36 国为刚果（布）、圣多美和普林西比、肯尼亚、加纳、科特迪瓦、赞比亚、莱索托、马里塔尼亚、喀麦隆、津巴布韦、坦桑尼亚、塞内加尔、厄立特里亚、埃塞俄比亚、贝宁、乍得、马里、科摩罗、几内亚比绍、卢旺达、布基纳法索、几内亚、乌干达、多哥、塞拉利昂、冈比亚、利比里亚、刚果（金）、索马里、尼日尔、莫桑比克、马达加斯加、中非、布隆迪、马拉维、南苏丹，拉美 1 国为海地。

另外，以联合国开发计划署（UNDP）公布的人类发展指数（HDI）比较非洲和拉美两个地区的经济社会发展水平，基本上也呈现出与人均GDP相类似的较大地区差异性。拉美地区的智利（0.847）、阿根廷（0.827）属于“极高人类发展水平”行列（第1~51位），全球排名分别为第38位和第45位。此外，还有另外23个拉美国家进入“高人类发展水平”行列（第52~105位），中国以0.738排名世界第90位，也处于“高人类发展水平”行列。排名最高的非洲国家是塞舌尔，以0.782排名第63位。除塞舌尔外，另外有毛里求斯、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚、萨摩亚等5国属于“高人类发展水平”。另外，在“低人类发展水平”区间（第148~188位），拉美只有海地（0.493，第163位）一个国家，而非洲则多达36个国家。^① 相比较而言，绝大多数拉美国家的经济社会发展水平不低于中国，而非洲只有少数几个国家与中国处于相当的水平，绝大多数非洲国家属于全球经济社会最不发达的国家。

（二）地区一体化程度上的差异

中非合作论坛和中拉论坛是中国分别与非洲联盟（简称“非盟”）、拉美和加勒比国家共同体（简称“拉共体”）建立的跨区域合作机制，因此，地区一体化程度和能力建设无疑是影响中非、中拉整体合作效果的关键要素。非洲和拉美两个地区的一体化均起步于20世纪60年代，经过半个多世纪的发展，两个地区都建立了多类型次区域一体化组织，而非盟的形成和拉共体的成立是两地区一体化进程的最大突破。从成立时间来看，拉共体的成立较非盟晚将近10年。非盟于2002年7月取代非洲统一组织而形成的，拉共体最早是在2010年召开的第二届“拉美和加勒比团结峰会”上提出的，并于2011年12月正式成立。目前，这两个地区组织囊括了各自地区所有国家，属各自所属地区规模最大的一体化组织，也是与域外国家或地区开展对话合作的最重要平台。从内部组织架构来看，非盟具备完整的《非洲联盟宪章》，每年年初和年中召开两次非盟大会即国家元首和政府首脑会议，机构框架包括国家元首和政府首脑会议，执行理事会，常设代表委员会，非洲联盟委员会，泛非会议，和平与安全理事会，经济、社会与文化理事会，非洲法院和金融机构，自成立以来针对非洲存在的问题提出了诸如非洲发展新伙伴计划、非洲

^① 联合国开发计划署：《2016年人类发展报告：人类发展为人人》，2016年，第198-199页。

基础设施发展计划、非洲互查机制、非洲自由贸易区等具体规划主张。^① 尤其是非洲发展新伙伴计划规划了非洲的发展蓝图，非洲互查机制则为地区治理提供了集体自治机制。^② 另外，非盟在推动非洲地区公共外交方面也体现出较高的一致性，比如在联合国改革问题上，2005年3月和7月，非盟相继发表《埃祖尔韦尼共识》和《锡尔特宣言》，非洲国家能够达成基本共识，以本地区组织非盟的名义统一提案，这是世界其他地区所未有的。^③ 这些都表明非盟具备了较高的一体化程度，已成为引领非洲地区复兴及国际参与的核心动力。在对外合作方面，除中国以外，非盟已与阿拉伯、欧盟、印度、土耳其、美国、日本、韩国、澳大利亚建立了正式的对话机制。

从拉美地区一体化发展轨迹来看，尽管建立了里约集团、南方共同市场、安第斯共同体、美洲玻利瓦尔联盟、加勒比共同体、南美洲国家联盟、太平洋联盟等一系列次区域组织，但囿于地区产业链缺失、政治生态“钟摆”波动等因素，拉美地区很难持续聚焦普雷维什主张的区域经济一体化，拉美地区内部贸易规模落后（不足20%）于全球其他区域就说明了这一问题。21世纪以来，南美洲国家联盟和太平洋联盟可以算是拉美地区一体化探索中的局部突破。南美洲国家联盟致力于实现南美地区政治、经济、社会和文化领域的全方位一体化，建立了12个专门理事会和南方银行，提出了促进经济整合的基础设施一体化规划（IIRSA）。太平洋联盟则着眼于自由贸易。从实际效果来看，南美洲国家联盟因为本地区国家政治生态调整不同步的问题而陷入停滞，而太平洋联盟则体现出“融入亚太经济圈”的核心意图。2011年12月成立的拉共体虽囊括了拉美全部33个国家，但更多是基于共同立场表达的象征性自主意识，缺乏提升区域经济一体化层次的政策支撑，而以政治意识为导向的拉共体面临着拉美政治生态变局所带来的巨大冲击，拉共体峰会甚至面临成员国无法到齐的尴尬局面。比如，2017年1月24—25日，在多米尼加举行的拉共体第五届峰会只有12个国家的元首和政府首脑到会。另外，在拉美地区事务中，尤其是最近三年在部分国家的政治危机中，拉共体不仅远未像非盟那样发挥集体自治、协同治理的功能，甚至缺乏统一的立场表达。

^① 杨立华：《非洲联盟十年：引领和推动非洲一体化进程》，载《西亚非洲》，2013年第1期，第65—84页。

^② 梁益坚：《非盟地区治理：非洲相互审查机制探微》，载《西亚非洲》，2017年第6期，第23—25页。

^③ 罗建波：《论非洲共同外交的发展历程及主要问题》，载《外交评论》，2009年第3期，第113页。

尤其值得一提的是，拉共体至今没有独立域名网站，这也体现了该组织所处的发展困境：尽管以共同的身份认同做到了对拉美所有国家的全覆盖，但内聚力和能力建设的欠缺制约了该组织的发展空间，未来前景并不明朗。

（三）对华关系基础及对华认知上的差异

非洲和拉美在中国外交中都占据重要地位，但是比较中非和中拉两组关系，它们的发展轨迹呈现出明显区别。1949年中华人民共和国成立后，非洲成为当时中国外交取得突破的重要地区。1955年的“万隆会议”促成了中国与亚非国家之间的接触和相互了解，加之在民族独立运动的推动下，中国与非洲国家开启了建交浪潮，1956年埃及成为首个跟中国建交的非洲国家。1955—1964年10年间，从地区看建交国家主要集中在西亚、北非和撒哈拉以南的国家和个别拉美国家。其中，与中国建交的非洲国家数量达到18个，而古巴是当时与中国建交的唯一拉美国家。^①到1970年，中国已同20个非洲国家建立了外交关系，约占当时非洲独立国家的一半。1971年10月，在向第26届联大提交要求恢复中国在联合国席位的23个提案国中，非洲国家占11个；76张赞成票中，非洲国家占26张，分别占总数的近1/2和近1/3。^②关于非洲国家对恢复中国在联合国席位中的决定性作用，毛泽东主席曾形象地指出：“这是非洲黑人朋友把我们抬进去的。”^③尽管古巴在1960年就与中国建立了外交关系，但中国外交在拉美地区的真正突破是在20世纪70年代初，1970—1979年期间先后有11个拉美国家与中国建立外交关系。在1972年2月21日美国总统尼克松访华之前，算上古巴，拉美地区只有5个国家^④与中国建交。其中，墨西哥、阿根廷是在尼克松访华之前的一个星期之内宣布与中国建交。但在1971年10月针对恢复中国在联合国席位的表决中，明确支持中国的拉美国家也达到了7个。^⑤

单纯从建交的动因来看，中国与非洲和拉美地区成员在国家身份、国际立场上的相似性，在反帝、反殖、反霸斗争中的共同参与及相互支持是促成中国与非洲、拉美绝大多数国家建立外交关系的关键因素。但是，建交时间

① 谢益显主编：《中国当代外交史（1949—2009）》，北京：中国青年出版社，2009年，第131—132页。

② 张永蓬：《当代中非关系发展阶段划分之我见》，载《西亚非洲》，2007年第1期，第58页。

③ 翁明：《临行点将——“乔老爷”首次率团赴联大》，载符浩、李同成主编：《经天纬地——外交官在联合国》，北京：中国华侨出版社，1995年，第9页。

④ 另外4个国家是墨西哥（1972年）、阿根廷（1972年）、秘鲁（1971年）和智利（1970年）。

⑤ 7个国家分别为智利、古巴、厄瓜多尔、圭亚那、墨西哥、秘鲁、特立尼达和多巴哥。

上的差异还是体现出了当时拉美多数国家外交独立性的相对不足，尤其是受到了“美国因素”更大的影响，而美拉之间天然的地缘政治关系仍然是当前中拉关系中不容忽视的要素。从这一点来看，非洲在选择与中国建交问题上体现出更强的主动性，这与中国在非洲国家民族独立解放斗争中给予的道义和物质支持密切相关。正因为如此，有学者提出，非洲、阿拉伯国家是中国与发展中地区关系中“患难与共和互相支持的典范”^①。这种典范关系在特殊时期得到了充分验证，1989年后，到中国访问的首位国家元首、政府首脑和外长均来自非洲，“他们表示，之所以在这个时候访问中国，就是要向全世界表明，非洲是中国真正的朋友，即便是在中国最困难的时候也是如此。过去中国帮助他们，因此，在中国最需要支持的时候，他们会不遗余力地表达对中国声援”^②。这也体现出在非常态下，针对某些特定事件，中国在与西方大国进行政治博弈的过程中，中国具备最大限度动用在非洲的外交资源的可能性。事实上，在“南海问题”上，非洲国家的立场也再次体现出了这一点。^③另外，非洲和拉美曾经都是中国未建交国家最为集中的两个地区，进入21世纪以来，“台湾”在这两个地区的“外交”空间都呈现出明显萎缩的趋势，8个非洲国家和5个拉美国家分别与中国建交。目前，从未建交国家数量来看，拉美地区占到了10个，非洲地区仅剩1个^④，这也体现出了中国在开展与两个地区的整体合作时，“未建交国”因素在拉美地区造成的干扰相对更明显。

尽管非洲、拉美在与中国建交的时间节点上体现出来的差异跟当时的国际形势、不同地区的政治环境等多种要素密切相关，但是，这种差异同样能够从两个地区对中国的认同问题上体现出来。换句话说，中国在非洲、拉美两个地区的国家形象也呈现出相似的差异性。皮尤研究中心2017年度的调查显示（见图2），非洲是全球对中国正面评价最高的地区。该调查所选择的撒哈拉以南的6个非洲国家对中国持正面评价的平均值为59%，其中，尼日利亚对中国的满意度达到了72%，为皮尤研究中心该年度报告所选择国家样本中对华满意度最高的国家。另外，被纳入中东国家的突尼斯对华正面评价率

① 参见张清敏：《中国对发展中国家政策的布局》，载《外交评论》，2007年第1期，第23页。

② 钱其琛：《外交十记》，北京：世界知识出版社，2003年，第255-257页。

③ 张宏明：《中国在非洲利益层次分析》，载《西亚非洲》，2016年第4期，第57-58页。

④ 拉美10国分别为伯利兹、海地、洪都拉斯、尼加拉瓜、萨尔瓦多、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、危地马拉、巴拉圭。非洲1国为斯威士兰。

也达到了 63%。拉美地区对华满意度也不低，从所选择的 7 个国家样本的调查结果来看，对华正面评价的平均值为 51%，秘鲁（61%）是拉美地区对华满意度最高的国家。另外，2017 年的皮尤调查报告还反映出非洲、拉美两个地区在“对中国领导人信任程度”“中国人权状况”等问题上存在较大差异，非洲对这两个问题上的正面评价都是调查样本中最高的地区，并且，对中国领导人、中国人权状况持肯定态度最高的国家都在非洲地区，坦桑尼亚对中国领导人的信任率为 66%，而 71% 的尼日利亚民众认可中国的人权状况。特别值得关注的是，受调查的拉美样本国家在上述两个议题上的正面评价甚至低于全部样本的均值。由此可以看出，非洲和拉美的对华认同存在非常明显的差异，这很可能影响中国与两个地区的未来关系。

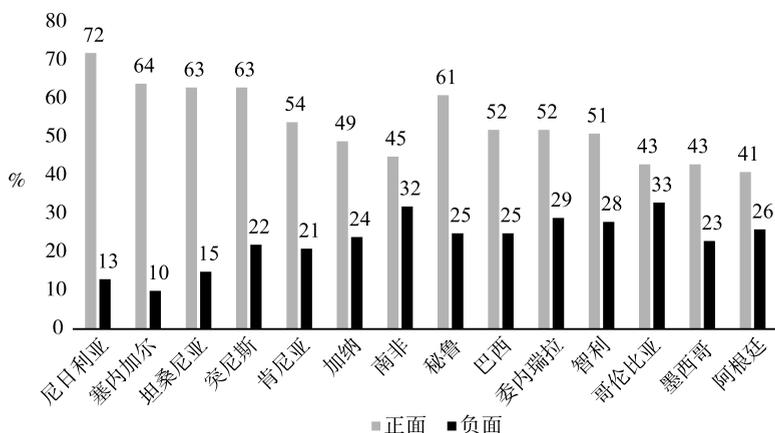


图 2 非洲 7 国和拉美 7 国对中国的正、负面印象调查结果

资料来源：Richard Wike, et al., *Globally, More Name U. S. than China as World's Leading Economic Power*, Pew Research Center, July 2017, p. 6.

（四）对华经贸关系动能上的差异

进入 21 世纪以来，中国与非洲、拉美之间的经贸关系均得到了跨越式的推进，经贸合作也成为中非、中拉两组关系中的核心引擎。从贸易层面来看，中国与非洲和拉美的贸易都是在 2000 年突破 100 亿美元。自此以后，中非和中拉两组贸易关系基本呈现出相似的发展轨迹，在长达 10 余年的时间里年均增速超过了 30%，且都在 2014 年达到历史峰值，中非、中拉贸易分别为 2219 亿美元和 2636 亿美元。在这期间，中国在 2009 年成为非洲的第一大贸易伙伴，在 2014 年超过欧盟成为拉美的第二大贸易伙伴。随后，受大宗商品需求

和价格大幅下跌的影响，中非和中拉贸易都出现了明显萎缩，但相比而言，中非贸易萎缩的幅度更大。根据中国海关的统计，2014—2016年，中非贸易降幅约33%，中拉贸易下滑约18%。2017年，中国与两地区的贸易都止跌回升，中非贸易增长13.8%，贸易额回升至约1698亿美元；而中拉贸易增幅约为18.8%，贸易额接近2600亿美元，接近2014年的历史峰值。

非洲和拉美在对华出口中都存在明显的“初级产品化”问题，但相比而言，非洲国家对华出口产品集中度较高，脆弱性较大，这与非洲国家工业化程度过低有着至关重要的联系。^① 拉美对华出口也基本以大宗商品为主。2015年，初级产品、制成品分别占拉美对华出口额的70%和8%，与两类产品占拉美对全球市场（除中国外）出口的比值（分别为34%和49%）形成巨大反差。^② 这一方面体现了中拉贸易结构失衡问题，另一方面也反映出制成品实际上是拉美对除中国以外市场的主要出口产品，同时也说明中拉贸易结构失衡主要源于拉美工业竞争力的欠缺。从非洲的具体国别来看，目前中国是埃塞俄比亚、多哥、冈比亚、南非4国的第一大贸易伙伴，是安哥拉的第二大贸易伙伴；在拉美地区，中国成为巴西、秘鲁、乌拉圭和智利4国的第一大贸易伙伴，是哥斯达黎加、古巴、墨西哥、阿根廷、哥伦比亚5国的第二大贸易伙伴。另外，中国已经与智利、秘鲁、哥斯达黎加签署了自贸协定，与哥伦比亚的自贸谈判已在研究阶段，与巴拿马也将启动自贸谈判程序，而中国与非洲国家之间的自贸制度安排尚未实现突破，目前仅与毛里求斯启动了自贸谈判。总体来看，中国在拉美地区的贸易发展，不管是在宽度（贸易辐射面或贸易对象多元化）还是在深度（贸易制度安排）上，都要好于中非贸易。

投资方面，随着中国企业“走出去”进行海外投资的步伐加快，中国在非洲和拉美两个地区的投资都呈现出快速增长的趋势。目前，非洲是中国第四大海外投资目的地，而拉美则已经跃居为中国第一大海外投资目的地。根据中国商务部《中国对外投资合作发展报告》（2017年）的统计，截至2016年年末，中国在非洲、拉美的投资存量分别为398.8亿美元和2071.5亿美元，占中国对外投资存量的比重分别为3.0%和15.3%。从投资覆盖面来看，中国在非洲52个国家开展了投资，投资覆盖率为87%，而在拉美地区，开曼群岛和英属维尔京群岛这两个“避税天堂”占到了中国对拉美直接投资存量的

^① 参见李智彪：《非洲经济增长动力探析》，载《西亚非洲》，2013年第5期，第47-72页。

^② 联合国拉美经委会：《拉丁美洲和加勒比地区与中国之间的经济关系：机会与挑战》，2016年11月，第20页。

93.2%。从海外并购来看，中国企业在拉美的并购活跃度要强于在非洲，并购的行业分布相对而言更加多元化，制造业、服务业成为中企在拉美并购的重点。

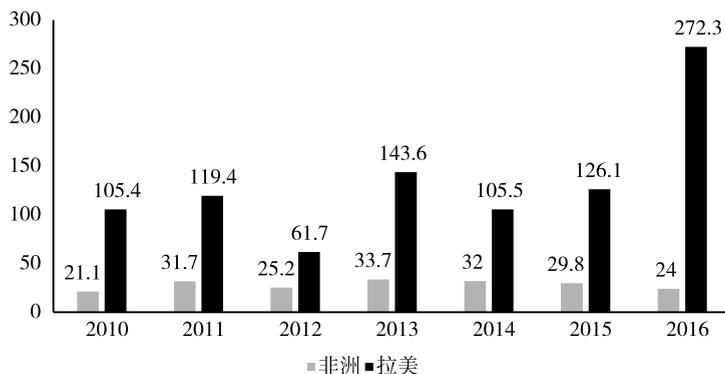


图3 2010—2016年中国对非洲、拉美直接投资流量(亿美元)

资料来源：商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2016年度中国对外直接投资统计公报》，转引自中国商务部：《中国对外投资合作发展报告》（2017年）。

（五）中国在非洲、拉美地区事务中参与程度的差异

由于在地缘政治经济环境中存在较大差异，中国在涉非事务上的参与程度强于在拉美事务中的参与程度，这种差异尤其体现在安全领域。自1989年首次向联合国纳米比亚过渡时期援助团派遣20名文职人员以来，中国非常积极地通过联合国维和行动参与非洲地区的和平建设。从2000年起，中国向联合国提供的维和人员增长了20倍，其中主要部署在非洲，几乎参与了联合国在非洲的所有维和行动。中国积极参与和支持联合国在非洲的维和行动对于非洲冲突后国家巩固和平、预防冲突发挥了建设性的作用。^①自2012年中非合作论坛第五届部长级会议以来，中非在和平安全领域的合作得到进一步深化，如先后分别向马里、南苏丹派遣安全警卫部队和营级战斗部队，这也被视为中国加强中非安全合作的明确信号。除此之外，中国还通过多种形式的援助项目支持非洲国家安保能力建设、冲突后国家建设及民生工程。通过联合国维和行动以及与非洲国家之间的安全合作，中国已成为非洲事务的重要参与者。自2006年以来，以美欧为代表的国际社会对与中国在非洲开展三方

^① 袁武：《中国在非洲冲突后国家重建中发挥重要作用》，载《当代世界》，2016年第3期，第58-61页。

合作的呼声便持续不断，中国先后与美国、欧盟、法国、日本、韩国、英国、印度、巴西、俄罗斯、德国建立了针对非洲事务的磋商机制，磋商内容几乎涵盖了非洲政治经济发展的所有问题。^① 2015年12月，中非合作论坛南非峰会提出了“十大合作计划”，其中就包括中非和平与安全合作计划。

相比而言，中国对拉美地区事务的参与较少。2004年10月，中国维和警察防暴队员赴海地维和，这也是中国在拉美地区参与的唯一一次联合国维和行动。虽然中国与拉美主要国家加强了诸如军事人员、技术方面的交流与合作，但是在涉及拉美地区安全的核心领域（包括地区防务、打击毒品走私、政治经济危机、哥伦比亚和平进程）基本缺乏参与。2006年，中美首次就拉美事务建立双边磋商机制。此外，中国与俄罗斯、日本、韩国、欧盟也建立了拉美事务磋商对话机制，但从磋商议题来看，多集中在对拉政策沟通以及经贸合作领域，这也体现出中国在拉美地区事务中的参与角色相对有限。

（六）中国与非洲、拉美在多边机构和机制中的交叉性差异

一个国家在国际多边机构和机制之中的参与程度既是体现该国国际“能见度”的重要参考，也能一定程度上反映该国对外政策的对外辐射力以及国际决策影响力，而国家之间在这些机构和机制中的交叉性（或者说叠合性）更能说明合作效应的辐射维度，尤其是对于国家身份相似的国家而言，这种交叉性更便于聚合共同利益，达到更贴近各自利益诉求的效果。随着国际力量格局的变化及全球治理体系改革的推进，非洲和拉美国家在国际多边机构及机制方面的代表性都有了一定程度的提高，并在一些重要的全球事务中发挥了积极的推动作用。但相比而言，拉美国家与中国在国际多边机制中的交叉性要强于非洲国家（见表2）。受各种条件制约，非洲绝大多数国家以及非盟在多边全球治理机制中的参与程度和所做贡献并不高，这严重限制了非洲国家在多边场合表达立场和影响决定的能力。^② 拉美属于最早参加地区性和全球性国际组织的发展中地区，从19世纪末开始的泛美体系，到20世纪早期的国际联盟和1945年成立的联合国等国际组织，拉美国家在国际多边参与方面积累了丰富的经验，并通过主办全球性会议、在国际组织中担任公职，影

^① 张春：《涉非三方合作：中国何以作为？》，载《西亚非洲》，2017年第3期，第3-27页。

^② 黄海涛：《南非视野下的全球治理》，载《南开学报》（哲学社会科学版），2012年第6期，第68页。

响全球治理议题和议程的设置。^① 特别是巴西、墨西哥、阿根廷、智利等拉美主要国家，成为当前学术界探讨新兴大国参与全球治理路径的重要案例国家。另外，如表2所示，拉美国家在中国倡导的亚洲基础设施投资银行、“一带一路”倡议方面，也体现出了很强的参与意识，这也为中拉之间拓展多边合作提供了更加多样化的平台。

表2 中国与非洲、拉美在国际多边机构及机制中的交叉性

国际多边机构及机制	非洲	拉美
20国集团	南非	阿根廷、巴西、墨西哥
金砖国家	南非	巴西
发展中国家20国集团	南非、埃及、尼日利亚、坦桑尼亚、津巴布韦	阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、古巴、厄瓜多尔、危地马拉、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉
南方中心 (South Centre)	阿尔及利亚、加纳、安哥拉、尼日利亚、贝宁、塞舌尔、塞拉利昂、布隆迪、南非、佛得角、利比里亚、利比亚、马拉维、科特迪瓦、苏丹、马里、毛里求斯、乌干达、坦桑尼亚、摩洛哥、埃及、莫桑比克、加蓬、纳米比亚、津巴布韦	尼加拉瓜、圭亚那、阿根廷、洪都拉斯、巴巴多斯、巴拿马、玻利维亚、巴西、牙买加、古巴、苏里南、多米尼加、厄瓜多尔、委内瑞拉
亚洲基础设施投资银行	埃及、南非、埃塞俄比亚、马达加斯加	巴西、秘鲁、委内瑞拉、玻利维亚、智利、阿根廷、厄瓜多尔
“一带一路”国际合作高峰论坛	肯尼亚、埃塞俄比亚	阿根廷、智利

资料来源：作者根据中国外交部资料整理。

三 对中拉论坛发展思路的思考

中拉论坛的建立是中国推进跨区域国际合作战略的重要组成部分，因此，从中国的战略框架设计来说，反映出了中国开展对拉合作过程中机制建设的创新思维和尝试，也说明中国当前具备了推进跨区域整体合作所需的经验积累以及公共产品供给、政策手段储备、合作对象整体筹划等能力。这其中最为关键的因素无疑是中国国力和国际影响力的提升，但起步较早的中非合作

^① 贺双荣：《全球治理：拉美的作用及中拉互动的政治基础》，载《西南科技大学学报》（哲学社会科学版），2017年第5期，第2页。

论坛也为中国探索跨区域整体合作积累了政策经验，甚至可以说提供了可借鉴的“样板”。作为中国开展跨区域合作的两个重要的发展中对象地区，拉美与非洲在历史发展轨迹、国家身份、利益诉求及挑战等方面具有很多共同点，但同时经济社会发展状况、对华关系基础、地缘政治形态以及地区一体化程度等方面也呈现出较明显的差异。在这种承继关系下，我们需要深入思考如下两个问题：中拉论坛能从中非合作论坛中获取哪些可借鉴的经验？中拉论坛应选择怎样一种符合拉美地区实情和中拉关系现状特征的整体合作思路？针对这两个问题，笔者对未来中拉论坛建设有以下思考。

第一，找准中拉论坛的推进节奏。整体合作节奏选择取决于诸多要素，如双方合作意愿的聚合度、合作手段的多样性、合作对象的协调能力和效率保障、地缘政治环境的复杂程度，等等。根据上文分析，从中非、中拉整体合作的现实基础和内部动力等要素来看，中国在推进与拉美地区整体合作的过程中，还面临拉美地区一体化程度不足、拉美对华利益诉求相对单一（主要聚焦于经贸合作）、对华认同度偏低、地缘竞争趋势不确定性等现实挑战，这些问题都可能增加中国落实对拉整体合作政策与规划的难度，换句话说，中拉之间的多维度合作（政治安全、经济发展、社会发展、国际多边合作）对接难度要大于中非合作。正如上文针对中非、中拉整体合作规划政策框架的比较，中拉合作意愿吻合度最高的主要体现在贸易、投资两大核心议题，与中非合作在安全、经贸、发展援助、人力资源培训、国际多边协调等领域全面推进的局面存在较大差异。因此，即便在不考虑拉共同体能力建设这个因素的情况下，中国在推进对拉整体合作的过程中存在公共产品供需对接难度。与此同时，如考虑中拉经济社会发展程度对比状况、非建交国因素（如前文所述，将非建交国纳入合作范畴是中拉论坛的创新）、美欧发达国家在拉美影响力的存量优势等因素，中国在中短期内要实现中拉合作维度的较大突破存在现实困难。因此，中国在筹划中拉论坛发展思路时，应基于上述因素作出客观预期，找准合适的节奏，切忌盲目跟随中国与其他发展中地区的推进节奏，避免预期目标与实际效果失配而出现被动局面。

第二，主攻经贸合作，保持中拉经贸的增量优势。经贸合作属于中拉全方位关系中基础最扎实的内容，也是中拉双方利益吻合度最高的领域。在当前甚至未来很长一段时间内，资源和市场获取是当前中国对拉美地区的核心利益。同样，自 21 世纪以来，拉美国家充分享受到了中拉经贸强劲增长所带来的红利，现阶段有所强化的亚太战略更是反映出了拉美国家“搭便车”的

意图，即从中国经济增长中获得更多的红利。从上文的比较分析中可以看出，中拉经贸合作动能要强于中非经贸合作，尤其是自由贸易协定在拉美获得了比较快的推进。在下一个阶段，贸易依然是中拉经贸关系中最重要的一环，在短期内难以调整贸易结构的情况下，贸易促进可以通过以下四种方式。首先，扩大拉美对华出口产品种类，向拉美商家推介中国国际进口博览会；其次，提高贸易便利化水平，通过减免关税、消除非关税壁垒、海关合作等途径提升贸易自由度，尤其是对墨西哥、巴西、阿根廷等拉美大国而言，贸易便利化具有较大的提升空间；再次，继续推进与拉美国家的自由贸易谈判，除与智利、秘鲁、哥斯达黎加签署自贸协议外，中国还与哥伦比亚、巴拿马两国启动了自贸谈判可行性研究，下一阶段可以探讨向厄瓜多尔、玻利维亚等国以及加勒比地区延伸；最后，加快中拉跨境电商的发展以及推动贸易本币结算，从效率和成本环节改善中拉贸易环境。从投资层面来看，在中拉论坛框架下已形成了一系列政策安排，也设立了中拉产能合作投资基金、中拉合作基金、中拉基础设施专项贷款、中巴扩大产能合作基金、中墨投资基金、中委联合基金等投融资渠道，中国在拉美的投资也呈现多产业布局的发展态势。目前，拉美国家对投资有两个核心关切点。其一，吸引更多外资流量，弥补本地区普遍存在的投资能力不足。尤其是在面临全球流动性持续萎缩以及美国“制造业回归”的局面下，保障外资流量水平以及实现外资来源的多元化成为拉美当前面临的重要挑战，这为中国企业提供了重要的机会窗口，中拉在投资层面的供需对接效率具有较大的提升空间。其二，促进投资产业的广泛布局，并以基础设施为优先投资领域。当前，中国在拉美的投资已从资源获取型向市场获取型转变，逐步开始向农业、基础设施、制造业、服务业布局。从拉美自身的产业基础、发达国家在拉美投资的产业布局以及中国的比较优势分析，中国投资在基础设施领域的发展空间要强于其他产业，并且拉美国家当前普遍将基础设施发展作为优先战略考虑，希望以此带动经济的快速增长，这与中国把基础设施建设作为“走出去”对外投资合作的重点领域的政策规划构成了新的供需匹配。因此，基础设施可以作为中国在中短期内对拉投资的核心领域，提高拉美各国内部以及地区范围的“互联互通”水平，进而对拉美地缘政治环境产生溢出效应，利用美拉之间可能进一步凸

显的结构性矛盾强化拉美对中国的选择倾向。^①

第三，针对不同合作领域遴选支点国家，构建中拉整体合作的支撑体系。根据已召开的两届中拉论坛部长级会议公布的合作规划，中拉整体合作框架主要包括政治安全、经济发展、社会发展、国际多边合作四个维度。由于拉美国家之间的差异性以及各国与中国合作程度的不同，中国与拉美国家之间的合作不可能在上述四个维度实现同节奏的推进，而节奏上的差异甚至可能制约中拉整体合作在具体领域的落实。要解决这个问题，有必要根据不同合作领域遴选战略支点国家，形成在四个合作维度均有支撑的局面。在政治安全领域，由于受意识形态和地缘政治要素影响较大，中国在拉美的影响力空间相对有限，鉴于此，中国在该领域合作的重心放在南美洲，延续与巴西在军事科技方面的合作，深化与阿根廷在南极的科考合作，适当发展与南美国家（尤其是左翼主政的国家）在非传统安全领域的合作。在经贸层面，巴西、阿根廷、墨西哥、智利可以作为中国重点开拓的市场，四国不仅属于中拉贸易和投资的权重国家，而且中拉经贸增量更多取决于在这些国家市场的开拓。社会发展合作在拉美具有较大的发展空间，除中拉合作规划中强调的人力资源培训以外，可以借鉴欧盟与拉美合作的经验，设立针对减贫、气候变化、流行病防治、生态多样性等问题的“中拉发展基金”，尤其是加强与亚马孙盆地国家、加勒比岛国之间的合作。在涉及全球治理事务的国际多边合作方面，墨西哥、巴西和阿根廷应该成为中国关注的核心国家，通过强化与这三个拉美大国之间的协调与互动合作，推动全球治理体系向更利于发展中国家的方向发展。

第四，建立“中拉联合研究交流计划”，加强服务中拉合作的智力支撑。2010年启动的“中非联合研究交流计划”可以算是中非整体合作的创新举措，该计划不仅建立了专家和学术机构数据库，而且也针对涉及中非合作的前沿议题开展了一系列课题研究，比如新形势下中非关系的国际贡献研究、中国对非经济外交面临的挑战及政策工具创新、新兴大国对非合作比较、西方对非公共外交的经验及对中国的启示，等等。通过联合研究交流的渠道，加深了对中非合作的进一步研究，尤其是涉及趋势性研判、国际比较视角的相关研究对中非关系的战略规划具有较强的启发性。在中

^① 关于美拉结构性矛盾的分析，参见周志伟：《如何看待中美拉三角关系中的两组结构性矛盾》，载《当代世界》，2018年第4期，第31-34页。

拉论坛框架下，可以考虑在中拉智库交流论坛的基础上设立“中拉联合研究交流计划”，推动中拉智库开展问题导向型课题研究，理清中拉合作涉及的各种影响要素，明确拉美国家、次区域对华政策的目标体系，合理配置中拉合作政策选项，细化中拉在不同产业的合作思路，等等。如果中拉智库之间能针对这些问题开展客观扎实的联合研究交流，中拉合作不仅可以更有效地规避风险，而且还可以提高合作效率，达到供需契合度更高的合作效果。

第五，在全球事务中，寻找中拉之间的最大公约数。如前文所述，拉美国家在国际多边事务中的参与要多于非洲国家，并且与中国在多边机构中的交叉性也要强于非洲国家，但在很多国际重大事务上，中拉之间的立场一致性却不及中非之间。因此，提高中拉双方在国际事务中的公约数是中拉关系发展需要面对和解决的问题。作为中国跨区域合作战略的重要一环，中拉整体合作需要强化与拉美国家在全球议题上的立场协调、互动和合作，从全球制度环境、决策机制层面推动更适于中拉各自发展、中拉之间互利合作的国际环境建设。尤其作为中拉整体合作的主要平台，中拉论坛尤其应扩大中拉在共同关心的国际事务上的共识面，强化中拉双方的一致性立场表达。

(责任编辑 高涵)