

大国关系专题

美国“美洲增长倡议”评析

郭 语

内容提要：2019年年底，美国政府正式提出其在拉美和加勒比地区能源和基础设施建设领域的管总政策“美洲增长倡议”。目前相关研究不多，讨论主要集中在外交、政策和媒体界。本文主要对美国政府高层就“美洲增长倡议”发表的公开讲话、政策文件、新闻报道等进行分析，梳理“美洲增长倡议”的出台背景、主要内容、政策特点、拉美和加勒比各方反应，分析“美洲增长倡议”的总体考虑和政策效果，厘清对中国与拉美和加勒比地区经贸合作，尤其是对“一带一路”倡议在该地区的影响，并由此提出政策建议。本文认为，“美洲增长倡议”是特朗普政府对当前国际关系及大国博弈的理解和认知在拉美和加勒比地区的政策体现，矛头指向中国“一带一路”倡议与中拉经贸合作。鉴于当前世界局势及中国的综合国力，“美洲增长倡议”实际效果有限，但考虑到特朗普政府对华政策的重大转向，“美洲增长倡议”与其他举措机制形成合围之势，势必影响中国在拉美和加勒比地区的政策和未来发展，值得密切关注。

关键词：美国外交 美洲增长倡议 能源政策 基础设施建设 对外援助 “一带一路”倡议

作者简介：郭语，商务部国际贸易经济合作研究院国际发展合作研究所助理研究员。

中图分类号：F125；D873 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2020)04-0020-13

自1823年“门罗主义”提出以来，美国就将拉美地区视为“后院”，加勒比地区则被视为美国的“第三边界”，拉美和加勒比地区在美国全球战略中不占有最重要位置，但一直拥有特殊意义。相比前几届美国政府，特朗普政府更加关注与拉美和加勒比地区的关系，在移民、外交、安全、经贸、能源等领域相继出台多项政策。2019年年底出台的“美洲增长倡议”反映了特朗普政府对当前国际关系及大国博弈的理解和认知，是这种认知在拉美和加勒比地区的政策体现。“美洲增长倡议”政策主要集中在能源和基础设施建设领域，矛头指向中国“一带一路”倡议与中拉经贸合作，希望通过强调西半球的地区认同，达到挤压中国、重返拉美的目的，最终实现抵消中国在拉美和加勒比影响力、保持美国传统优势的战略意图。以“美洲增长倡议”为代表的美国对拉美和加勒比政策调整，势必影响中国与拉美和加勒比国家之间的关系，对全球地缘经济和地缘政治产生新的影响，并与中国在该地区现存利益和未来发展形成竞争，值得深入研究。

一 “美洲增长倡议”的主要内容及特点

2019年12月17日，美国国务院在白宫正式发布“美洲增长倡议”（Growth in the Americas Initiative），宣布与除委内瑞拉、古巴和尼加拉瓜3个所谓“独裁国家”之外的30个拉美和加勒比国家在“美洲增长倡议”框架下开展合作。美国商务部长罗斯、国家安全事务助理奥布莱恩、国际发展署副署长格里克，巴拿马财经部副部长阿尔门戈尔，牙买加科学、能源、技术部长威廉姆斯，哥伦比亚通信部长罗索，危地马拉财政部长马丁内斯等出席发布仪式。“美洲增长倡议”为期10年，由美国国务院、财政部、商务部、能源部、国际发展署、贸易发展署、进出口银行、国际发展金融公司等机构共同参与实施。其政策主要集中在能源和基础设施领域，包括机场、港口、能源、公路、通信、电子网络等，尤其重视能源领域的基础设施建设。^①与拉美和加勒比国家开展合作的方式包括制定外交政策、签署谅解备忘录、实施技术援助、举行双边对话及地区论坛等，旨在通过帮助拉美和加勒比国家完善法律框架和采购程序，改善营商环境，以吸引美国私人投资，实现西半球基础设施发展、能源安全供应、就业和经济可持续增长。

^① “Growth in the Americas”. <https://www.state.gov/growth-in-the-americas/>. [2020-03-31]

截至2020年3月底,美国在“美洲增长倡议”框架下开展了多个项目,包括与危地马拉签署一项旨在促进10亿美元投资的谅解备忘录;投资萨尔瓦多太平洋发电厂,将该国发电能力提升20%;投入1000万美元将印太地区“数字连接与网络安全伙伴关系”(DCCP)扩展至拉美和加勒比地区^①;向牙买加国家商业银行提供2500万美元贷款用于能源项目;与秘鲁合作开展铀循环项目并分享基础设施透明采购的最佳实践;帮助巴拿马提高信用评级;向阿根廷提供超过10亿美元贷款,支持该国制定离岸安全和环境法规、漏油应对及公路等基础设施建设项目。^②

“美洲增长倡议”采取“全政府”模式(Whole-of-Government Approach, WGA),充分调动外交、安全、能源、贸易、财政、发展、金融等相关政府部门资源。政府“搭台”,出台利好政策丰富发展融资来源,整合援助与经贸资源,降低融资成本;企业“唱戏”,以市场为主导,扩大美国出口,拉动美国经济,具有明显的本国主义色彩,同时将政策矛头对准域外大国,表现出强烈的排外倾向。

(一) 通过“全政府”模式统筹政府资源

“全政府”模式要求包括政府在内的公共部门跨越部门边界,汇集相关职能组织的资源,通过各组织间的协调、合作及联合行动,共同应对公共政策领域的复杂问题。“全政府”模式是英国、澳大利亚、新西兰等国家在公共部门改革中出现的新概念,由“协同政府”(Joined-up Government)的概念发展而来。1997年英国布莱尔政府提出“协同政府”,主要目的是要更好地解决涉及多个公共部门、行政级别和政策领域的问题。^③“全政府”模式不是简单的加法,而是要求形成“乘数效应”。英国国际发展部(DFID)在2015年出台的对外援助战略文件《英国对外援助:从国家利益出发应对全球挑战》中也明确提出采取“全政府”模式对外提供援助,以加强统筹协调和提升援助专业性。^④

^① “Growth in the Americas: Activity Highlights”, December 2019 to March 2020. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/04/AC-News-English-508.pdf>. [2020-05-29]

^② 美国驻库拉索总领馆网站。<https://cw.usconsulate.gov/growth-in-the-americas-initiative-op-ed/>. [2020-05-09]

^③ 侯海丽、倪峰:《美国“全政府—全社会”对华战略探析》,载《当代世界》,2019年第7期,第61页。

^④ “UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interest”, November 23, 2015. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834. [2020-04-01]

美国自“9·11”恐怖袭击事件后实际上已开始广泛采取“全政府”模式，奥巴马政府2010年《国家安全战略》报告首次在官方文件中明确提出“全政府”路径，从国防、外交、经济、发展、安全、情报、战略交流、美国人民和私人部门等方面详细阐述了如何通过“全政府”路径确保实现国内安全。^① 特朗普政府近年提出的“印太战略”“繁荣非洲倡议”“数字连接与网络安全伙伴关系”“美洲增长倡议”等多个举措也采取“全政府”模式。“美洲增长倡议”由多个政府部门和相关机构共同参与实施，充分整合安全、外交、贸易、投资、发展、金融等国家力量的多种要素，以加强统筹协调，形成合力。同时，“美洲增长倡议”是美国在拉美和加勒比地区能源和基础设施建设领域的管总规划，美国在该地区这两大领域的其他政策均在“美洲增长倡议”框架下进行协调^②，消除不同政策相互掣肘的情况，整合该领域所有利益相关者，以充分利用各类资源，确保实现战略目标。

（二）丰富融资渠道，确保发展资金

融资问题是所有开发性机构和项目面临的普遍问题，尤其在当前世界经济形势下行加速、财政资金吃紧、各国政策“向内转”趋势明显的大背景下，国际发展合作的资金保障问题更加具有现实意义和紧迫性。特朗普执政以来，一度大幅减少援助预算。根据美国国会研究服务局公布的美国2018财年政府预算案，特朗普政府削减了对所有拉美国家的援助，美国国际发展署2018年全球援助预算为399亿美元，其中对拉美和加勒比地区拨款为10.83亿美元，比2017年减少36%；特朗普甚至考虑撤销专注于草根项目的泛美基金会，援助重点也并非受援国关心的促进就业、经济发展和民生问题，而是集中在美国国内关注的移民及移民问题引起的治安议题上。^③ 对拉美和加勒比地区援助资金的大幅度减少，势必削弱美国与该地区的联系，降低美国在该地区的存在感和影响力。

为在援助资金减少的前提下继续保持优势地位，美国政府打了一套融资“组合拳”，解决发展融资的问题，增加海外发展项目对美国企业的吸引力。

^① “National Security Strategy”, May 2010. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>. [2020-06-13]

^② “Frequently Asked Questions (FAQs) about Growth in the Americas Initiative”, April 2020. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/04/FAQs-English-April-2020-508.pdf>. [2020-05-12]

^③ Peter J. Meyer, “U. S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations”, May 9, 2018. <https://fas.org/sgp/crs/row/R45089.pdf>. [2020-06-12]

首先，特朗普总统于2018年10月5日签署《更好利用投资引导发展法案》(BUILD)，通过优化投资政策进一步鼓励私人资本参与海外发展项目。其次，根据该法案，美国在原海外私人投资公司(OPIC)基础上于2019年创建国际发展金融公司(DFC)，融合原国际发展署发展信贷局与海外私人投资公司的职能，资金规模翻番，达到600亿美元。国际发展金融公司整合了援助、贷款与投资等多种资金来源，不仅提供援款、贷款及贷款担保，同时允许企业以股份形式参与发展项目，实现国家财政资金与开发性资金、商业资金的合力，降低融资成本，提升融资能力，增强企业竞争力。

(三) 私营部门主导，体现本国主义色彩

美国政府明确表示，“美洲增长倡议”以私营部门为主导，市场起决定性作用，目的在于与拉美和加勒比国家达成“更好、更公平的贸易协议”，保障美国企业利益，扩大美国出口，拉动美国经济增长。有学者认为，《更好利用投资引导发展法案》是美国政府在后台“搭台筑巢”，“美洲增长倡议”则是美国私营部门在前台“登堂入室”。^①这反映出特朗普政府“本国优先”和保护主义的政策特点，认为美国对拉美不存在大国责任和盟友义务，反对拉美国家“搭便车”，取而代之的是从经济利益角度看待美拉关系。^②上述政策心态具体到发展援助领域，同样要求发展合作伙伴分担责任，强调援助的经济性和回报率。以美国国际发展金融公司为例，作为美国发展合作的主要金融机构，美国国际发展金融公司设定了三个主要目标：全球发展、推进外交政策、提升纳税人回报，可见回报是与发展和外交并列的目标之一。

“美洲增长倡议”以私营部门为主导的模式，也反映出中美两国“走出去”之间的差异。“一带一路”倡议是中国促进对外开放的管总规划，也是推动企业“走出去”的国际合作新平台，以政府为主导，国有企业和政策性银行跟进，实施市场化运作。“美洲增长倡议”则是市场起带头作用，以私营企业为主导，政府专注于在对象国改善营商环境和提升能力建设，为企业海外发展扫清障碍。

(四) 舆论战并用形成合围之势

近年来，作为“全政府”概念的一个重要补充，学界又提出了“全社会”的概念，强调政府以外的私人部门的作用，更加注重个人、私人机构与

^① 严谨：《特朗普执政以来美国对拉美政策的调整及其影响》，载《拉丁美洲研究》，2020年第2期，第35页。

^② 刁大明、宋鹏：《从〈美墨加协定〉看美国特朗普政府的考量》，载《拉丁美洲研究》，2019年第2期，第80-94页。

政府之间的相互配合。^① 在运用国际舆论打击中国这一点上，美国可谓充分调动了从“全政府”到“全社会”的力量。自美国单方面挑起贸易战到新冠肺炎疫情发生以来，美国在发动贸易战、科技战、疫情战的同时，舆论战更是不断升级，从对“国家资本主义”的批评到对中国“输出发展模式”的指责，从炮制“中国威胁论”“债务陷阱论”“资源攫取论”“新殖民主义论”到当前新冠疫情污名化、抗疫合作政治化，美国部分政府高层和媒体智库公然诋毁中国国内政策、对外经贸合作及“一带一路”倡议。

2019年4月，美国国务卿蓬佩奥访问拉美四国（智利、巴拉圭、秘鲁、哥伦比亚）期间，多次宣称中国和俄罗斯是拉美国家的“假朋友”，中国的贸易活动不是出于经济目的，而是与国家安全任务、窃取知识产权、强迫技术转让等企图密切相关，抹黑中国对拉经济合作偏离国际标准、滋生腐败、破坏良治甚至威胁拉美国主权，要求拉美和加勒比国家重新考虑与中国之间的合作。^② “美洲增长倡议”提出以后，美国一方面在各种场合继续抹黑“一带一路”倡议和中拉经贸合作，另一方面大肆宣扬“美洲增长倡议”所代表的美国高标准和所谓“最佳实践”。在白宫举行的“美洲增长倡议”发布会上，美国财长姆努钦表示，“美国经济建立在具有竞争力的开放市场基础上，有利于促进私人投资，我们希望复制这个经验。”^③ 美国国务院能源政策助理国务卿范农表示，“相比国有企业，美国政府不会告诉美国企业应该在哪里投资。”^④

福柯提出，话语即权力。^⑤ 话语是国际关系的重要力量，叙事之争、舆论之争实质上是意识形态、体制和道路之争。美国从客观现实和心理威慑两方面要求包括拉美和加勒比在内的国家选边站队、去中国化甚至对华“脱钩”，试图将中国塑造为国际社会的“他者”，目的在于孤立和挤出中国，从而确保其在该地区的传统优势。

^① 侯海丽、倪峰：《美国“全政府—全社会”对华战略探析》，载《当代世界》，2019年第7期，第62页。

^② Kimberly Breier, “China’s New Road in the Americas: Beyond Silk and Silver”, April 26, 2019. <https://www.state.gov/chinas-new-road-in-the-americas-beyond-silk-and-silver/>. [2020-05-12]

^③ “‘América Crece’, el Plan de EE. UU. para Reactivar la Economía en América Latina que Excluye a las Dictaduras de Venezuela, Cuba y Nicaragua”, December 18, 2019. <https://www.infobae.com/america/eeuu/2019/12/18/>. [2020-03-10]

^④ Francis Fannon, “Energy Partnerships for Growth in the Americas”, December 17, 2019. <https://www.state.gov/energy-partnerships-for-growth-in-the-americas/>. [2020-03-07]

^⑤ [法] 福柯著，陈怡含编译：《福柯说权力与话语》，武汉：华中科技大学出版社，2017年。

二 “美洲增长倡议”的主要目标

美国“美洲增长倡议”主要目标是重返拉美和加勒比地区，加大对该地区能源和基础设施建设领域的参与和掌控力度，并挤压域外大国尤其是中国在该地区的战略空间和重大利益。

（一）高举“新门罗主义”旗帜重返拉美和加勒比

美国将拉美视为“后院”，将加勒比地区视为“第三边界”，拉美和加勒比地区在美国全球战略中虽不占有最重要位置，但一直拥有特殊意义。截至目前，美国在全球共签署了20个自由贸易协定，其中12个是与拉美和加勒比国家签署的；新成立的国际发展金融公司，拉美国家约占其全球投资的1/4^①。与布什、奥巴马政府对拉美关注度有限不同，由于全球战略收缩，特朗普政府更加重视巩固“后院”和“边界”，形成了学界所谓的“新门罗主义”拉美政策。“新门罗主义”指特朗普上台以来承袭门罗主义思想，维护“美国的美洲”，强调“美国优先”，以更加直接的政治、经济甚至是军事手段遏制域外大国（主要是中国和俄罗斯）在拉美和加勒比影响力的政策思想。^②

首先，公开宣扬“门罗主义”。2018年2月，时任国务卿蒂勒森在出访墨西哥、阿根廷、秘鲁、哥伦比亚、牙买加前发表演讲，首次全面系统阐释特朗普政府的拉美政策，并提出要重拾门罗主义，强调美国视拉美为“外交优先”，承诺“美国将继续成为西半球最稳定、最强大、最持久的合作伙伴”^③，大打贸易牌、移民牌，运用“胡萝卜”加“大棒”政策，提升自身吸引力的同时，加大对拉美和加勒比国家的直接干预。同年9月，特朗普在第七十三届联合国大会发言表示，“在西半球，我们致力于维护我们的独立，不受外国扩张主义势力的侵扰。自门罗总统执政以来，我国的一项正式政策就是反对外国干涉本半球和我们自己的事务。”^④

^① “Other Regional Priorities”. <https://www.dfc.gov/our-impact-priorities/other-regional-priorities>. [2020-05-10]

^② 李庆四、邱龙宇：《美国“新门罗主义”拉美政策及面临的挑战》，载《拉丁美洲研究》，2020年第2期，第41页。

^③ Rex Tillerson, “U. S. Engagement in the Western Hemisphere”, February 1, 2018. <https://www.state.gov/u-s-engagement-in-the-western-hemisphere/>. [2020-05-12]

^④ “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly”, September 25, 2018. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements>. [2020-05-31]

其次，表现出强烈的排外色彩。“美洲增长倡议”对域外大国进入和深耕拉美和加勒比地区反应强烈，采取“全政府”模式动用各种政府力量对冲、抵消域外大国的影响。蒂勒森在首次全面系统阐释特朗普政府拉美政策的公开演讲中，公然诋毁中国是进入西半球的“新帝国主义”，中国在拉经贸活动会破坏拉美就业和可持续发展，警告拉美国家不要与中国走得太近。^① 特朗普执政以来，美国在西半球展现出更公开的干涉行径、更浓厚的利己色彩、更明显的分化企图和更强烈的排外取向，意在将拉美打造成一个政治上亲近、经贸上依赖、安全上无威胁的美国“后院”。^②

（二）关注基础设施建设和能源领域

在反全球化思潮指引下，特朗普政府认为边界很重要，不应让对他国能源供应的依赖成为讨价还价的筹码。特朗普政府先后通过重新评估奥巴马政府的“清洁能源计划”、退出《巴黎气候协定》、取消联邦土地新开煤矿禁令、放开对近海石油开发和页岩气开发的限制禁令等一系列有利于美国油气行业发展的政令，使美国快速回到第一大油气生产国地位。美国已于2017年成为天然气净出口国，并有望在2020年成为石油净出口国^③，至此，美国基本实现国内能源独立。在确保国内能源安全和供应稳定的同时，加强全球能源资源治理，致力于实现在“能源领域占据主导地位”^④，将能源资源作为地缘经济和地缘政治的有力工具。2019年9月，美国出台“能源资源治理倡议”，包括秘鲁、阿根廷、巴西等拉美国家在内的9个国家加入了该倡议。^⑤

“美洲增长倡议”与特朗普政府的反全球化思维一脉相承，通过加强与伙伴国家在能源和基础设施建设领域，尤其是能源领域基础设施建设的合作，保障美国关键性能源资源稳定供应，加强全球能源资源治理。美国商务部国际贸易管理局副局长萨姆撒曾表示，拉美和加勒比地区基础设施建设项目，

^① Rex Tillerson, “U. S. Engagement in the Western Hemisphere”, February 1, 2018. <https://www.state.gov/u-s-engagement-in-the-western-hemisphere/>. [2020-05-12]

^② 严谨：《特朗普执政以来美国对拉美政策的调整及其影响》，载《拉丁美洲研究》，2020年第2期，第22页。

^③ 《全球矿业发展报告2019》。<https://kuaibao.qq.com/s/20191012A0JDZX00?refer=spider>. [2020-05-01]

^④ “National Security Strategy of the United States of America”, December, 2017. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12>. [2020-05-11]

^⑤ 《全球矿业发展报告2019》。<https://kuaibao.qq.com/s/20191012A0JDZX00?refer=spider>. [2020-05-01]

美国只占2%，而西班牙占19%，中国占7%。^① 美国将“美洲增长倡议”视为改善这一状况的契机，仅2018年美国在拉美和加勒比地区直接投资金额就达2670亿美元，合作开展政府间项目102个，主要涉及采掘业、液化天然气、电力、输配电及交通等能源和基础设施建设。^②

2018年7月，美国国际发展署提出“亚洲通过能源促进发展和增长计划”（Asia EDGE），即美国“印太战略”的能源计划。而在加勒比地区，美国国际发展署于2019年10月提出“加勒比能源倡议”（CEI），作为“美洲增长倡议”的重要组成部分，拟借助援助手段帮助加勒比国家实现稳定、可持续的能源供应，优化美国在加勒比地区的能源布局。

（三）战略矛头指向中国

美国2017年《国家安全战略》报告将中国定位为“修正主义者”和主要战略竞争对手后，华盛顿需要一个应对中国的新战略，核心是平衡中国国力的崛起。^③ 自此，美国对华政策发生重大转变。特朗普2018年签署《2019财年国防授权法案》，法案要求“美国总统制定全政府政策，以应对中国的各项活动”。^④ 自此，特朗普明确采取“全政府”模式制定对华战略，以贸易战为主导，结合科技战、舆论战，加上美国在文化、人员交流等领域的一系列政策转变，逐渐形成“全政府”、全方位对华战略。2020年5月20日发布的《美国对华战略方针》也被认为是一份“全政府”模式的对华战略，新冠肺炎疫情发生以来，污名化和敌视中国更是呈现出向“全社会”蔓延的态势。

在这个意义上，2019年年底出台的“美洲增长倡议”不能孤立地看，而应和“加勒比能源倡议”“繁荣非洲倡议”“印太战略”“蓝点网络计划”等诸多举措联系起来。路透社发文明确表示，“美洲增长倡议”目的在于平衡中国在拉美和加勒比地区的影响力。在“美洲增长倡议”发布会上，美国商务部长罗斯指出，“美洲增长倡议”是美国为扩大出口、改善能源安全和基础设施建设所作出的努力。^⑤ 美国国务院能源政策助理国务卿范农则表示，某些来

^① Joseph Semsar, “Remarks at Launch of Expanded America Crece Growth an Americas Initiative”, December 17, 2019. <https://www.trade.gov/feature-article>. [2020-05-10]

^② “Growth in the Americas”. <https://www.state.gov/growth-in-the-americas/>. [2020-05-12]

^③ 郑永年著：《大趋势：中国下一步》，北京：东方出版社，2019年，第381页。

^④ “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019”, May 2018. <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/costestimate/hr5515.pdf>. [2020-06-13]

^⑤ “EE. UU. Cerca de Firmar Acuerdo con Perú dentro del Programa ‘América Crece’”, 5 de diciembre, 2019. <https://gestion.pe/economia>. [2020-03-02].

自东亚或者欧亚国家的国有企业依靠掠夺性贷款占据优势，使得美国和拉美国家共同致力追求的能源多元化努力付之东流，而“美洲增长倡议”则有助于实现可持续的长期增长。他提醒拉美国家不应只成为优秀的外资吸引者，更应该成为有鉴别力的选择者。^① 美国国际发展金融公司网站上专门有一项“发展路径与中国有何不同”的条目，明确表示中国由国家和政府主导的投资模式会使合作国陷于债务困境。^②

特朗普政府一方面密集推出包括“美洲增长倡议”在内的各种“替代方案”，拉拢拉美和加勒比国家选边站队，加大与中国的竞争态势；另一方面通过强调法规、透明度、市场化、债务可持续性等问题，污名化“一带一路”倡议与中国对拉经贸合作。上述对华政策，倡议对倡议、投资对投资、基础设施对互联互通、能源对产能、“让美国再次伟大”对“中华民族伟大复兴”，或多或少明确传递出遏制中国“一带一路”的战略意图，即对冲中国影响力，削弱中国话语权，减缓美国相对实力衰减进程，确保美国优势地位。

三 拉美和加勒比国家对“美洲增长倡议”的反应

大部分拉美和加勒比国家对“美洲增长倡议”持欢迎态度。首先，地缘位置和发展水平决定了拉美和加勒比国家对美国经济高度依赖，对美国政策和意志高度重视。其次，特朗普政府相比前几届政府虽然更加重视拉美和加勒比地区，但由于特朗普政府奉行“美国优先”主张，拉美和加勒比国家并未从其拉美政策中获益多少。相反，特朗普政府针对该地区的贸易、移民和援助政策强调美国利益、公平和责任分担，拉美国家尤其是墨西哥和中美洲国家可谓深受其扰、疲于应付。而“美洲增长倡议”似乎表明，美国不仅欲“重返拉美”，加强美拉联系，且有意推动美拉合作与共同发展，拉美和加勒比国家自然欢迎。目前阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、牙买加、巴拿马等8个国家已与美国签署相关正式文件^③，秘鲁等国家正在协商签署细节。

然而，拉美和加勒比地区对“美洲增长倡议”的态度并非铁板一块，虽然

^① Francis Fannon, “Energy Partnerships for Growth in the Americas”, December 17, 2019. <https://www.state.gov/energy-partnerships-for-growth-in-the-americas/>. [2020-03-07]

^② 美国国际发展金融公司网站。 <https://www.dfc.gov/who-we-are/overview>. [2020-05-10]

^③ “Frequently Asked Questions (FAQs) about Growth in the Americas Initiative”, April 2020. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/04/FAQs-English-April-2020-508.pdf>. [2020-05-12]

欢迎是主流声音，但也存在质疑和批评。拉美和加勒比地区与美国历史渊源深厚，但在美国对外战略中却处于边缘位置，重要性远不如亚太地区，这使得拉美和加勒比国家深感失望，继而寻求其他合作伙伴。自2016年以来，拉美和加勒比地区对美国领导力的看法下降幅度超过世界上任何其他地区，2017年该地区只有16%的人认可特朗普的执政表现，63%的人不认可。^①对美国这种一方面未给予足够重视、拒绝履行地区大国责任与盟友义务，一方面又不断指责和干涉地区国家与域外大国合作的门罗主义霸权行为，拉美和加勒比国家不乏质疑和批评。多米尼加科学院院士克林格在《今日报》发表的《美中之争》一文指出，造成拉美和加勒比地区20世纪80年代严重经济危机的并不是中国，而恰恰是美国主导的跨国银行集团。该地区数千亿美元债务中，来自中国的债务仅占很小一部分。美国发起“美洲增长倡议”，宣称要刺激私营行业对拉美和加勒比地区的基础设施投资，美方如欲真心促进该地区发展，就应摒弃地缘政治考量。^②

拉美和加勒比国家对“美洲增长倡议”采取务实策略，力图在大国博弈中寻求发展。拉美和加勒比国家多为中小经济体，经济发展采取以农产品、矿产品等初级产品为主的出口导向模式，外向型经济促使拉美和加勒比国家大多实行自由贸易政策，希望与更多国家尤其是主要贸易伙伴保持广泛联系和经贸往来。美国、中国作为世界最大的两个经济体，是绝大多数拉美和加勒比国家第一、第二大贸易伙伴，如何应对中美在本地区竞争所带来的负面影响，寻求利益平衡，在大国博弈中谋求自身发展，是中美贸易战以来拉美和加勒比国家必须面对的现实问题。我们看到，拉美和加勒比国家政府高层一方面高调率团参加2019年12月17日在美国白宫举行的“美洲增长倡议”发布会，对该倡议及其代表的美国对拉合作充满期待；同时又表现出谨慎低调的矛盾面，相较“印太战略”“繁荣非洲倡议”等其他区域政策及“蓝点网络计划”等专门领域政策，对“美洲增长倡议”缺乏深入研究。甚至有巴西学者表示，巴西国内较少提到签署“美洲增长倡议”的事情。^③拉美和加勒比国家一方面热烈欢迎“美洲增长倡议”，另一方面又积极加入“一带一路”

① Peter J. Meyer, “U. S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations”, May 9, 2018. <https://fas.org/sgp/crs/row/R45089.pdf>. [2020-06-12]

② 中国驻多米尼加使馆：《中国给拉美留下“依赖、债务和腐败”？听听这些来自拉美的看法》，2020年2月4日。 <http://do.chineseembassy.org/chn/xwdt/t1739763.htm>. [2020-03-31]

③ 《学者访谈：Mauricio Santoro》，载《拉丁美洲观察》，2020年第5期，第21页。 <https://book.yunzhan365.com/njpo/xcvk/mobile>. [2020-05-26]

倡议，截至发稿共有 19 个拉美和加勒比国家与中国签署“一带一路”相关合作文件。欢迎“美洲增长倡议”并不必然意味着排斥与其他国家尤其是中国的合作，拉美和加勒比国家清楚“美洲增长倡议”针对中国和“一带一路”的战略意图，希望从大国博弈中获得更多利益和更大空间。

四 “美洲增长倡议”对中拉关系的影响及建议

“美洲增长倡议”一定程度上会对中国造成干扰，但无法完全抵消中国在该地区的影响力。首先，拉美和加勒比国家大多奉行务实的外交政策，更愿意“左右逢源”而非“选边站队”。其次，拉美和加勒比地区在特朗普政府《国家安全战略》报告中的区域顺序排在倒数第二，实施“美洲增长倡议”不是特朗普政府的首要任务，“美洲增长倡议”也不是保持优势的策略，而是“补齐短板”的需要。^①再次，作为“美洲增长倡议”等机制的融资机构，美国国际发展金融公司的运作并非一帆风顺。该机构原定于 2019 年 10 月 1 日正式运行，由于预算迟迟未获批复等原因，直到 2020 年 1 月 2 日才正式营业。它还面临新增的股权投资功能资金有限，如何搭建良好的运营体制和基础，如何使原美国国际发展署发展信贷局与海外私人投资公司的职能更好地融合，如何在资产翻倍而人员未增的情况下保持高效运转等问题，其运转情况和未来发展还需进一步观察。最后也是最重要的，按照中国当前的经济体量、综合国力和国际影响力，围堵遏制中国并非易事。

面对“美洲增长倡议”及其对中拉关系的挑战，中国应保持战略定力、坚持底线思维，稳步推进“一带一路”倡议建设，同时充分发挥对外援助的特殊作用，营造良好外部环境。

（一）保持战略定力，坚持底线思维

美国在全球频繁推出各种举措，中国要避免陷入疲于应付、消极被动的局面，首先要保持战略定力。2020 年及未来一段时间，中国面临抗击疫情及疫后经济恢复的双重压力，形势严峻，任务繁重，发展才是第一要务。考虑到美国仍是综合实力最强的大国，且特朗普政府采取“全政府”模式，集中力量在全球所有地区的几乎所有重要领域对中国进行围追堵截，势必在一定程度上牵制中国的发展资源，压缩中国的战略空间。在保持战略定力、专注

^① 张凯：《繁荣非洲倡议能使非洲走向繁荣吗？》，载《中国投资》（非洲版），2019 年 7 月号。

国内发展的同时，还应坚持底线思维，充分预估包括“美洲增长倡议”在内的对华政策所带来的消极影响，加强顶层设计和战略谋划，做好应对准备。

（二）稳步推动“一带一路”在拉建设

面对美国的对华政策，中国需要谋篇布局、主动出牌。“一带一路”是促进中国对外开放的管总规划^①，稳步推进“一带一路”建设行稳致远，积极推动“五通”建设取得丰硕成果，才是一呼百应、天下归心的中国好故事。拉美是21世纪海上丝绸之路的自然延伸与合作伙伴，但毕竟距离遥远，并非“一带一路”重点国家，在拉美和加勒比推进“一带一路”建设应有所侧重、有所选择。中国应做好政策沟通和宣示，在2008年和2016年两份《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》基础上，出台更加清晰、明确、透明的对拉政策。中国对外签订的18个自贸协定中，拉美和加勒比国家占3个（智利、秘鲁、哥斯达黎加），中国—智利自贸协定已完成升级谈判，中国—秘鲁自贸协定升级谈判正在开展，巴西、秘鲁是中国重要产能合作国家，在投资与贸易领域大有可为。拉美和加勒比国家与中国相距遥远，做好民心民意的长期工程，发挥“人的工作”的乘数效应，在美国“后院”尤其具有重要意义。

（三）充分发挥对外援助手段作用

随着中国日益走向世界舞台的中心，国际社会对中国的关注和期待日益提高，希望中国提供更多全球公共产品，进一步开展发展合作。这也是中国履行大国责任、构建人类命运共同体的重要途径。当前，美国视中国为主要战略竞争对手，中美竞斗几乎在所有重要领域和地区展开，加上新冠肺炎疫情的冲击，在贸易、投资、科技、人文交流等其他手段受限或暂停的情况下，对外援助的战略手段作用更加凸显。中国应在确保现有援助规模的基础上，稳步加大资源投入，履行大国责任，为对外战略和国内发展提供支撑。在当前及今后一段时间里“一般性支出要坚决压减，各级政府必须真正过紧日子”^②的情况下，中国对外援助应进一步解放思想，将援助、贷款和投资结合起来，积极探索与金融机构、多边组织等合作开展开发性项目，充分调动非国家行为体力量，推动全方位、多层次、立体化发展合作及“一带一路”建设顺利实施。

（责任编辑 黄念）

^① 肖渭明：《“一带一路”是促进中国对外开放等的管总规划》，载《21世纪经济报道》2019年4月22日。<https://finance.sina.com.cn/roll/2019-04-22/doc-ihvhiewr7617115.shtml>. [2020-07-16]

^② 《2020年政府工作报告》。http://www.china.com.cn/lianghui/news/2020-05/30/content_76107727.shtml. [2020-05-29]