

## 疫情变局下的中国—加勒比次区域合作： 进展和前景

步少华

**内容提要：**自新冠肺炎病毒2020年3月初输入至5月底，加勒比地区疫情发展态势经历了扩散和震荡两个阶段，目前仍难言乐观。疫情暴发以来，地区各国及相关国际和区域组织、域外国家等凝心聚力，通过加强统筹、强化诊疗、社会管控、经济干预、扩大协作等手段阻击疫情，有效地遏制了病毒在本地区的蔓延势头，地区一体化治理优势进一步凸显。但受疫情蔓延影响，地区支柱产业旅游业、国际大宗商品出口及供应链遭受严重冲击，政府经济治理能力被严重削弱，各国难逃流动性枯竭前景，经济衰退几成定局。加勒比地区经济社会脆弱性在此次危机中尽显，表现出明显区别于拉美其他国家的次区域特征。疫情暴发后，中国和加勒比国家/组织互相支持，中加次区域建设明显加速，政治互信、合作机制化建设显著加强。下一步，中方应高举卫生健康共同体旗帜，精准帮扶，提升双方卫生合作机制化水平，助加方成功战“疫”，并借力深化各项务实合作，同时严防供应链脱钩、台湾当局发动“疫情攻势”等风险，将中加次区域合作推向深入。

**关键词：**新冠肺炎疫情 加勒比 次区域合作 公共卫生

**作者简介：**步少华，中国国际问题研究院拉美和加勒比研究所助理研究员。

**中图分类号：**F125      **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649(2020)03-0084-17

当前，新冠肺炎疫情已全面“攻陷”加勒比地区。尽管加勒比各国<sup>①</sup>、各国际组织及相关域外国家已携手采取诸多强力举措抗击疫情，但囿于体量小且经济结构单一，加勒比国家所遭受的疫情冲击或将远超于拉美其他国家，表现出明显的次区域属性。面对汹涌疫情，中国和加勒比国家/组织始终同舟共济、守望相助，共同谱写出同心共抗疫的中加次区域合作佳话。

## 一 加勒比地区的疫情发展态势及应对举措

自2020年3月1日多米尼加出现本地区第1例输入性确诊病例至今，新冠肺炎疫情迅速蔓延至所有加勒比国家及政治实体。3月5日，加勒比公共卫生署（CARPHA）将疫情地区输入风险等级调至“非常高”级别<sup>②</sup>并维持至今。据该署统计，截至2020年6月1日，本地区共有27920例确诊病例，病亡数885例<sup>③</sup>，死亡率达3.17%。

迄今三个多月里，加勒比地区疫情发展呈现出较明显的阶段性特征：2020年3月1日至4月20日为扩散期，期间确诊病例及死亡病例每日增长率均维持在10%以上水平，病毒迅速蔓延至所有域内国家及政治实体；4月21日至5月底为震荡期，在此阶段，尽管确诊病例及死亡病例每日增长率大部分维持在10%以下水平，部分国家连续多日无新增病例报告，但个别国家（如海地）的确诊病例却逆势上扬，甚至被指有发生人道主义危机的风险。总之，目前加勒比地区疫情仍难言乐观，正如泛美卫生组织（PAHO）主任艾蒂安（Carissa Etienne）近期所言，本地区疫情“尚处于早期阶段”。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 加勒比地区呈现高度的差异性和模糊性。除语言分野外，本地区还涵盖海岛、南美大陆和中北美洲三种认同圈层。地区一体化核心加共体长期由英语加勒比国家主导，并且不包括古巴、多米尼加。此外，本地区还存在众多自治国、半自治国、海外省等不同政治实体。目前，国内学术界对加勒比地区的范围与构成尚未形成明确定义。本文所涉加勒比概念，主要包括加共体成员国、古巴、多米尼加及各自治/半自治实体。这些自治/半自治政治实体因实难定位，故本文统称为加勒比国家。

<sup>②</sup> “Outbreak of Coronavirus Disease (COVID-19) CARPHA Situation Report-No. 23 March 16, 2020”, CARPHA, March 26, 2020. [http://ca13rpha.org/Portals/0/Documents/COVID%20Situation%20Reports.\[2020-03-15\]](http://ca13rpha.org/Portals/0/Documents/COVID%20Situation%20Reports.[2020-03-15])

<sup>③</sup> “CARPHA Situation Report No. 51 May 29, 2020 Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic”, CARPHA, May 29, 2020. [https://www.carpha.org/Portals/0/Documents/COVID%20Situation%20Reports.\[2020-06-01\]](https://www.carpha.org/Portals/0/Documents/COVID%20Situation%20Reports.[2020-06-01])

<sup>④</sup> “PAHO Chief Warns Against Relaxing Social Distancing Rules”, in *Barbados Today*, May 6, 2020. [https://barbadostoday.bb/2020/05/06.\[2020-06-01\]](https://barbadostoday.bb/2020/05/06.[2020-06-01])

面对疫情输入及大规模本地传播，加勒地区各国和加共体、加勒比公共卫生署、泛美卫生组织等国际/区域组织以及中国等域外国家一道，展现出高度的协作精神，采取果断有力措施，在一定程度上有效遏制了病毒在本地区的输入与传播。正如圣卢西亚总理艾伦·切斯特尼（Allen Chastanet）所强调的，在加勒比地区抗疫中“地区主义功不可没”（Regionalism Working）<sup>①</sup>。

#### （一）国际/区域组织发挥主导作用

与世界其他地区相比，各类国际组织在加勒比地区的疫情阻击战中角色更显吃重。其中，又以加勒比公共卫生署和泛美卫生组织的角色最为凸显。加勒比也因此成为世界上仅有的被两大公共卫生组织同时聚焦并协助抗疫的地区。

加勒比公共卫生署（以下简称卫生署）是此次加勒比抗疫行动的领导者 and 重要参与者，在此次抗疫行动中发挥了重要作用。

一是病毒检测。抢在病毒输入本地区之前，卫生署位于特立尼达和多巴哥的“参考医学微生物学实验室”在2020年2月10日就具备了病毒检测能力，实现了本地区零的突破。该实验室日后也成为域内部分不具备独立检测能力的国家唯一合法的检测渠道。卫生署通过协调加勒比“地区安全体系”（RSS），确保这些国家能第一时间将病例样本送至该实验室。

二是协调各方。早在2020年1月21日，经加共体政府间协议授权，并听取加共体人类和社会发展理事会健康委员会（COHSOD - health）建议，卫生署启动突发事件应对机制（IMT - ER），主持由加共体秘书处、加勒比灾害突发事件管理署（CDEMA）、东加勒比国家组织（OECS）、泛美卫生组织、加共体犯罪与安全执行署（IMPACS）、美国疾控中心、英格兰公共卫生署、加拿大公共卫生署共同参加的地区卫生安全协调机制，每周召开三次会议，讨论应对疫情举措。

三是专业指导。卫生署制订本地区应对疫情条例，规定了各国、游轮行业及其他行为体的具体作用和职责，规范了各国抗疫举措的统一最低标准，指导域内所有国家有序应对疫情。卫生署还与专家合作，向成员国及航空、酒店行业提供技术指导。此外，其实验室网络（CariPHLN）还通过视频培训及发送简报、更新数据等方式加强对各国实验室的能力建设。

<sup>①</sup> “CARPHA Commended for Regional Response to Coronavirus COVID - 19 at Heads of Government”, CARPHA, February 26, 2020. <https://carpha.org/More/Media/Articles/ArticleID/297>. [2020 - 03 - 17]

四是舆论引导。自2020年1月21日起，卫生署开始每周定期发布三份疫情“形势报告”，通报国际/地区疫情进展、本地区最新抗疫举措并普及相关疫情知识。卫生署还格外重视疫情舆论引导工作，于2020年2月中旬主持制订了地区预防疫情沟通战略，旨在提升公共认知，打击媒体不实信息，降低因担心疫情爆发而引起的社交媒体恐慌。

作为加勒比地区抗疫的另一重要支柱，泛美卫生组织亦发挥了至关重要的作用，尤其是在地区病毒检测能力建设上。该组织于2020年2月12日紧急派专家赶赴本地区，为苏里南、牙买加、海地、伯利兹、多米尼克、巴巴多斯、巴哈马、圭亚那等8国实验室补充器材并进行医务人员培训，最终确保包括上述国家在内的拉美29个实验室于2020年2月21日之前具备完全检测能力，为日后抗疫奠定了坚实基础。<sup>①</sup>此外，除与卫生署定期沟通、通力合作外，该组织还通过提供医疗援助、建议咨询等手段指导各国抗疫，比如针对圭亚那、海地等国抗疫吃紧的情况，该组织通过派遣专家组等形式提供额外援助；针对疫情加速蔓延，建议圭亚那等国采取修建专门医院等紧急措施积极应对；该组织还建议各国参照德国和韩国模式，采取大规模核酸筛查的方式追踪和打破病毒传播链。

此外，其他国际和区域组织也在此次抗疫中展现了高度的合作精神。首先，地区一体化组织功不可没。加共体在其中发挥了领头羊的作用。除了组织领导人峰会外，加共体下属的人类和社会发展理事会卫生委员会、加勒比灾害突发事件管理署更是很好地充当了不同利益攸关方的沟通协作平台，确保各方抗疫力量得到整合。针对东加勒比地区国家普遍缺乏相关医疗物资的情况，东加勒比国家组织积极作为，协助域内国家采购紧缺的抗疫物资。<sup>②</sup>

其次，国际/地区金融机构雪中送炭。国际货币基金组织通过其“快速融资工具”（RFI）向申请国提供紧急资金，并对海地等全球24个最不发达国家实行债务减免。世界银行提供140亿美元的快速融资以帮助相关机构应对新冠肺炎挑战。美洲开发银行制定120亿美元的借贷方案，帮助其26个成员国应对卫生危机和经济冲击。加勒比开发银行批准价值1.4亿美元的基金来支

<sup>①</sup> “PAHO Prepares 8 Caribbean Countries for Laboratory Diagnosis of New Coronavirus”, PAHO, February 12, 2020. <https://www.paho.org/hq>. [2020-04-08]

<sup>②</sup> “Member Countries to Get Help from Eastern Caribbean Central Bank to Fight Coronavirus”, BUZZ, March 5, 2020. <https://buzz-caribbean.com/news>. [2020-04-22]

持各国抗疫<sup>①</sup>，还拿出300万美元帮助成员国购买医疗物资<sup>②</sup>。东加勒比中央银行（ECCB）专门为其客户推出“贷款推迟还款计划”<sup>③</sup>。中美洲经济一体化银行向多米尼加捐赠了检测试剂盒。此外，域内最著名的高等学府西印度大学（UWI）也成立了新冠肺炎疫情特别应对小组，协助域内各国抗疫。

## （二）加勒比各国的应对举措

各国所采取的措施主要涵盖以下几个方面：强化顶层设计，集中全国公共卫生力量抗击疫情；采取严格的社会管控措施，保证民众安全；实施经济干预政策；加强跨国协作，共同抗击疫情。

### 1. 强化顶层设计，集中全国公共卫生力量抗击疫情

一是加强顶层协调。古巴、特立尼达和多巴哥、格林纳达、巴哈马、伯利兹等国成立了疫情应对部际协调机制。古巴、巴巴多斯、巴哈马等国制定了专门的疫情应对计划。

二是强化流行病学应对举措。首先是加强入境管控。各国均在入境口岸实施严格的检测、登记、监视程序。多米尼加、圣文森特和格林纳丁斯还采取指定专门入境机场和港口的的方式，对旅客进行集中检测。其次是强化隔离观察及诊治措施。比如，参照中国经验，各国均已将部分医院及机构改造成专门收治、隔离病例的定点医院。在特立尼达和多巴哥，中国企业更是加班加点抢修应急设施和床位，用7天时间建起一座特立尼达和多巴哥版“火神山”医院<sup>④</sup>。牙买加依法严加处置逃脱隔离机构的病患<sup>⑤</sup>。此外，鉴于病毒传播已在部分国家暴发，各国均已成立专门应对小组以开展流行病学调查。特立尼达和多巴哥还与加勒比航空公司合作开展圭亚那病例流行病学调查。开曼群岛等国对公民展开大规模筛查<sup>⑥</sup>。特立尼达和多巴哥称将为每个公民配发口罩。

<sup>①</sup> “CDB Makes US \$ 140 Million Available to Counter the COVID - 19 Pandemic and Other Disasters”, Caribank, April 3, 2020. <https://www.caribank.org/newsroom/news-and-events>. [2020-04-22]

<sup>②</sup> “CDB to Provide US \$ 3 Million for Equipment in Response to COVID - 19 Pandemic”, BUZZ, April 8, 2020. <https://buzz-caribbean.com/news>. [2020-04-22]

<sup>③</sup> “ECCB Focussed on Serving the Region in Light of COVID - 19”, Loop News, April 12, 2020. <https://www.loopslu.com/content/eccb-focussed-serving-region-light-covid-19-3>. [2020-04-22]

<sup>④</sup> 《中国铁建国际抢建特立尼达和多巴哥“火神山”医院》，“一带一路”网，2020年3月27日。 [http://ydyi.china.com.cn/2020-03/27/content\\_75868169.htm](http://ydyi.china.com.cn/2020-03/27/content_75868169.htm). [2020-04-08]

<sup>⑤</sup> “Jamaican Man Who Flew COVID - 19 Quarantine Could Face Charges”, Stabroek News, March 11, 2020. <https://www.stabroeknews.com/2020/03/11/news/regional/jamaica>. [2020-04-23]

<sup>⑥</sup> “Cayman: Mass COVID-19 Testing Has Begun”, Loop News, April 21, 2020. <https://www.loopslu.com/content/cayman-mass-covid-19-testing-has-begun-4>. [2020-04-23]

三是强化医疗体系能力建设。古巴加紧药物研发力度，宣称有能力生产20多种能治疗新冠病毒的药物，其中一款抗病毒干扰素甚至已获得中国卫建部门认可<sup>①</sup>。海地着手对全国私立医院医护人员进行培训，以缓解公立医院压力，还专门建立了疫情热线。

## 2. 采取严格的社会管控措施，保证民众安全

一是实施旅行禁令或封国等严厉措施，试图阻断病毒输入。特立尼达和多巴哥、牙买加、巴哈马、圭亚那、格林纳达、安提瓜和巴布达、伯利兹、海地、圣卢西亚等较早实行旅行禁令，初期针对中国，后期又扩至意大利、韩国、新加坡、伊朗、西班牙、英国等多国。苏里南、格林纳达、特立尼达和多巴哥等国采取了封国的极端措施。特立尼达和多巴哥甚至不允许滞留巴巴多斯的本国公民入境<sup>②</sup>。特立尼达和多巴哥、牙买加、巴哈马、安提瓜和巴布达、多米尼加、海地、圣卢西亚、开曼群岛等国禁止载有疑似或发热病例的游轮及私人飞机停靠。

二是强化社会管制。根据“社交距离”要求，特立尼达和多巴哥、牙买加、格林纳达、巴哈马、安提瓜和巴布达等国采取严格宵禁措施阻止病毒传播。特立尼达和多巴哥总理罗利甚至将当前疫情比作战争，呼吁公民严格遵守“社交距离”要求从而在战时“寻找掩护”<sup>③</sup>。特立尼达和多巴哥、牙买加、格林纳达、圭亚那等国宣布关闭学校，但通过远程教育的方式进行线上授课。牙买加、圭亚那、格林纳达、安提瓜和巴布达等国取消或推迟狂欢节、国际体育赛事等大型活动，多米尼克、巴巴多斯、圣卢西亚甚至颁布禁酒令，禁止人群聚集。格林纳达宣布禁止在疫情期探监。牙买加通过将整个国家宣布为疫区，为政府采取必要抗疫行动赋权<sup>④</sup>。

三是加强舆论引导与控制。特立尼达和多巴哥总理号召民众不要传播虚假信息，不要参与任何囤货行为。牙买加、圭亚那、苏里南等国卫生部通过定期发布公告、召开新闻发布会等手段，向民众传递正确信息。牙买加、圣

<sup>①</sup> “Cuban President Highlights Combat Against COVID-19”, Prensa Latina, March 14, 2020. <https://www.plenglish.com>. [2020-04-08]

<sup>②</sup> “Trinidad Defends Decision Not to Reopen Borders for Citizens Stranded in Barbados”, BUZZ, March 25, 2020. <https://buzz-caribbean.com/news>. [2020-04-08]

<sup>③</sup> “PM Urges Citizens to ‘Take Cover’ as Wages War Against COVID-19”, Loop News, March 30, 2020. <https://www.loopslu.com/content>. [2020-04-22]

<sup>④</sup> “Jamaica Declared Disaster Area, Restriction Now on Travel from United Kingdom”, The Gleaner, March 13, 2020. <http://jamaica-gleaner.com/article/lead-stories/20200313>. [2020-04-22]

卢西亚政府还对散布疫情不实信息的人进行逮捕并提起公诉。

### 3. 实施经济干预政策

一是加强财政刺激。牙买加、巴巴多斯、格林纳达等国实施了逆周期财政政策，扩大财政专项投入，以应对旅游业下滑及国际供应链中断所造成的国民收入减少和就业不足等经济问题。圭亚那实行减税政策帮助企业和个人度过难关。此外，还寻求域外资金援助。安提瓜和巴布达总理布朗代表地区各国向国际货币基金组织和世界银行写信求援，请求其通过贷款宽限甚至减免的方式为各国纾困<sup>①</sup>。牙买加、格林纳达等国向国际货币基金组织“快速融资工具”提出资金援助请求。巴巴多斯请求国际货币基金组织放宽对其财政约束以更好地应对疫情<sup>②</sup>。巴巴多斯、格林纳达、苏里南等国还对世界银行的疫情纾困计划表示欢迎。

二是稳定市场秩序。安提瓜和巴布达表示要采取措施在短时间内提高食品生产和加工能力，防止国际贸易萎缩引发食品短缺<sup>③</sup>。苏里南等国采取措施管控哄抬物价行为。

### 4. 加强跨国协作，共同抗击疫情

一是加强域内协调。鉴于卫生署病毒检测实验室位于特立尼达和多巴哥，该国政府发扬国际主义精神，在病例样本通关及运输方面给予域内伙伴极大便利，得到普遍赞扬。古巴派出医护人员到牙买加、特立尼达和多巴哥、苏里南、圣基茨和尼维斯、巴巴多斯、圣卢西亚协助抗疫。巴巴多斯成立紧急医疗队以在必要时帮助邻国抗疫，得到泛美卫生组织表扬<sup>④</sup>。圭亚那和苏里南两国共同宣布封闭界河渡口，最大限度减少人员往来。苏里南和法属圭亚那在界河开展联合巡逻，严厉打击非法偷渡。开曼群岛将其自韩国采购的20万份检测试剂中的10万份以成本价提供给急需的地区伙伴<sup>⑤</sup>。

<sup>①</sup> “Caribbean Needs Financial Backing”, CARICOM, April 3, 2020. <https://caricom.org/caribbean-needs-financial-backing/>. [2020-04-23]

<sup>②</sup> “Barbados to Seek Relief from IMF in the Wake of COVID-19”, in *Jamaica Observer*, March 13, 2020. <http://www.jamaicaobserver.com/business-report>. [2020-04-08]

<sup>③</sup> “Update on the Government of Antigua and Barbuda’s Response to COVID-19 (Coronavirus)”, Antigua & Barbuda High Commission, March 12, 2020. <https://antigua-barbuda.com>. [2020-04-08]

<sup>④</sup> “The Region Can Learn from the COVID-19 Response in Barbados”, Loop News, April 7, 2020. <https://www.loopslu.com/content/paho-region-can-learn-covid-19-response-barbados-4>. [2020-04-23]

<sup>⑤</sup> “Cayman Selling 100000 Excess COVID-19 Testing Kits to the Region at Cost”, Loop News, April 11, 2020. <https://www.loopslu.com/content>. [2020-04-23]

二是强化国际合作。各国始终与中国保持物资、经验交流。美国通过其“加勒比韧性伙伴关系”合作机制向该地区捐助 300 万美元抗疫资金<sup>①</sup>。欧盟、英国则分别通过加勒比公共卫生署、泛美卫生组织渠道向各国提供资金及物资支持。印度向牙买加、圣卢西亚等国捐献资金及医疗物资。古巴发扬人道主义精神，与英国合作，允许此前已遭加勒比多国拒绝停靠的载有确诊英国病例的“布雷马”号游轮靠岸，并把相关人员交由英国专机接回国内。

## 二 疫情对加勒比国家的冲击及其特点

疫情传播至加勒比地区的时间较晚，但发展迅速，已给地区各国的旅游业、贸易投资、供应链等造成严重负面影响，严重削弱政府经济治理能力。与拉美其他国家相比，加勒比地区的经济社会脆弱性更加突出，具有明显的次区域特点。

### （一）加勒比政治经济受到全方位冲击

由于国家体量小，国民经济严重依赖于服务业，加勒比国家对国际经济体系的开放性和依赖性极高。正如巴巴多斯总理莫特利所指出的，以加勒比为代表的小岛屿国家对国际秩序危机“最具敏感性”<sup>②</sup>。当前，疫情对国际政治经济秩序造成严重冲击，并已通过以下几方面传导至加勒比地区。

一是冲击加勒比经济支柱——旅游业。加勒比是全世界最依赖旅游业的地区之一。据统计，旅游业已占到该地区整体 GDP 的 15.5% 左右，就业人数约 240 万人，约占地区总就业人口的 14%<sup>③</sup>。其中，巴哈马、巴巴多斯、牙买加对旅游业依赖程度最高。据美洲开发银行统计，旅游业平均占上述三国 GDP 和就业人口的 34% ~ 48%。当前疫情已重创全球旅游业，连锁反应正在加勒比地区慢慢凸显。上述统计指出，单就巴哈马一国而言，在最好的情况

<sup>①</sup> “US Gov’t Provides G \$ 100M for Guyana to Combat COVID-19”, St. Lucia News Online, April 23, 2020. <https://www.stlucianewsonline.com>. [2020-05-27]

<sup>②</sup> “Exploring the Unique Impact of Coronavirus on Small Island Developing States”, in *Forbes*, March 31, 2020. <https://www.forbes.com/sites/daphneewingchow/2020/03/31>. [2020-04-22]

<sup>③</sup> “Can the Caribbean Tourism Industry Withstand COVID-19?”, *The Dialogue*, March 23, 2020. <https://www.thedialogue.org/analysis/can-the-caribbean-tourism-industry-withstand-covid-19/>. [2020-04-08]

下，该国本年度 GDP 将下滑 3.5% ~ 8.7%<sup>①</sup>；在最坏的情况下，其 GDP 将遭受 11% ~ 26% 的损失<sup>②</sup>。而加勒比开发银行的专家则更加悲观，指出旅游业对其他相关服务产业的连带效应无法忽视。即便旅游业只下滑 10%，但如果将其对批发零售业、交通运输业等带来同等规模的消极影响考虑进来，累加计算甚至将导致整体国民经济缩水高达 50%。<sup>③</sup>

二是打击地区大宗商品出口。疫情对需求端的冲击导致全球大宗商品价格大幅下跌，这使得域内特立尼达和多巴哥、圭亚那、苏里南等并不显著依赖于旅游业的国家也无法独善其身。正如特立尼达和多巴哥总理所指出，作为世界第二大经济体，中国减少消费和生产，无疑将使全球石油和天然气价格下跌，从而直接影响以液化天然气和甲醇出口为主要收入来源的特立尼达和多巴哥的经济。这对于准备近期投产其大规模近海油田的圭亚那和苏里南来说同样不啻于当头一棒。此外，也有牙买加学者指出，牙买加对华出口的铝土矿、铝材等大宗商品也受到严重波及。

三是扰乱地区供应链。疫情所导致的全球供应链紧张甚至断裂，对本地区正常工业生产的消极影响正在显现。来自中国的原材料、中间商品、资本货物断供，对各国的制造业、建筑业、采矿业等关键产业造成全方位冲击，即便其上游供货商来自欧美，也难以独善其身。比如，多米尼克、牙买加、特立尼达和多巴哥等多国的中资企业承建项目陷入停摆；因来自亚洲的设备及相关人员流动被打乱，巴哈马的海上石油钻探计划已遭推迟<sup>④</sup>。生产停滞不可避免地造成终端商品价格上涨，并最终转嫁给本地区消费者。

上述对本地区关键行业的冲击将进一步加大各国政府的财政负担，令本已脆弱的经济增长趋向恶化。作为地区首要支柱产业，旅游业与各国所依赖的外汇收入直接挂钩。比如牙买加外汇收入的 58% 来自于旅游业。而据专家

① “IDB Warns ‘Worst Case’ Impact Could be \$3 Bn”, The Tribune, March 18, 2020. <http://www.tribune242.com/news/2020/mar/18/idb-warns-worst-case-impact-could-be-3bn/>. [2020-04-23]

② “COVID-19: Tourism-Based Shock Scenarios for Caribbean Countries”, Caribbean Development Trends, March 16, 2020. <https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en>. [2020-04-23]

③ “COVID19 Hits Caribbean Economies a Hard Blow”, Newsday, March 12, 2020. <https://newsday.co.tt/2020/03/12/covid19-hits-caribbean-economies-a-hard-blow/>. [2020-04-23]

④ “Coronavirus Covid-19: Bahamas Petroleum Delays Well Drilling”, Offshore Technology, March 13, 2020. <https://www.offshore-technology.com/news/bahamas-petroleum-delays-well-drilling-coronavirus/>. [2020-04-08]

统计，在最坏的情况下，此次疫情将使本地区损失近 83% 的旅游业收入<sup>①</sup>。这显然将对各国的外汇收入造成毁灭性打击。雪上加霜的是，为应对经济停滞所引发的失业潮，政府还不得不扩大公共财政开支，构筑保障失业民众基本生活的“安全网”体系，以纾解国民保险和社保系统所面临的巨大压力，这无疑将不可避免地加剧各国财政困境，进而推高本已高企的债务水平。

疫情甚至已对本地区国家安全及政局稳定产生溢出效应。目前，部分国家尤为关注疫情对其国家食品安全的负面影响。一直以来，绝大多数加勒比国家的食品需从国外进口，缺少“食品主权”。有统计显示，进口食品占到本地区食品消费总额的 80%~90%，而其中超过 90% 的食品进口来源于美国<sup>②</sup>。在此背景下，安提瓜和巴布达、巴哈马等国早已开始关注全球贸易链受阻对其食品进口的潜在影响。加共体也第一时间召开成员国农业部长会议，督促各国提高食品生产及加工能力，做好应对不利局面的准备。此外，对于各国政府尤其是 2020 年举行选举的圭亚那、苏里南、伯利兹、特立尼达和多巴哥、多米尼加、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯等国政府来说，突如其来的病毒扩散、经济下滑、物价上涨，显然对其执政及连选连任增添了较大变数。

## （二）加勒比疫情挑战具有次区域性

因体量小，地理位置特殊，加勒比作为拉美重要的次区域，其独特的异质性在此次疫情中再次凸显，表现出显著高于拉美大陆国家的经济社会脆弱性。首先，面临更严重的流动性枯竭风险。除了支柱产业旅游业受重创导致财政收入锐减外，各国较高的居民收入水平及高企的公共债务又进一步堵塞了外来资金的获取渠道。联合国拉美经委会执行主任巴尔塞纳（Alicia Barcena）指出，作为中高收入水平国家，加勒比各国不符合国际通行的发放优惠性或无偿援助的融资标准。安提瓜和巴布达总理布朗也表示，各国的高额负债率致使其无法像其他国家一样采取更宽松的货币政策，只能依赖于国际救助。对于加勒比各国来说，只有快速的无偿援助才有助于其缓解当前流动性危机，优惠贷款已无济于事<sup>③</sup>。

其次，面临疫情与风灾叠加风险。气象专家表示，2020 年大西洋飓风季

<sup>①②</sup> “Five Ways that COVID - 19 Has Changed What Food Insecurity Looks Like in the Caribbean”, in *Forbes*, March 31, 2020. <https://www.forbes.com/sites/daphneewingchow/2020/03/31>. [2020 - 04 - 08]

<sup>③</sup> “ECLAC: Caribbean Needs Grant Funding to Face the COVID - 19 Crisis”, *Loop News*, April 29, 2020. <https://www.loopnewscaribbean.com/content/eclac-caribbean-needs-grant-funding-face-covid-19-crisis>. [2020 - 05 - 25]

预计于6月1日开始,且强度高于平均水平。这对当前仍在苦苦抗疫的加勒比各国,尤其是对尚未从之前风灾打击中完全恢复的巴哈马、多米尼克等国来说无异于雪上加霜。

加勒比国家的独特异质性使其在应对疫情时并没有将自己与拉美其他国家捆绑起来,而是出人意料地选择了与太平洋岛国、非洲国家等组成的非加太国家集团(ACP)伙伴“同仇敌忾”。2020年5月18日,加共体与非加太国家集团、太平洋岛国论坛秘书处发表共同声明,向全世界展示了其共同抗击疫情的团结和意志。声明强调,除了低收入国家,小岛屿国家等最脆弱经济体亦应被国际债权人纳入抗疫债务减免序列。声明还同时指出,应对疫情的经济复苏举措应与实现《巴黎协定》的气候变化目标协调一致<sup>①</sup>。可见,加勒比国家已明确将“脆弱性”视为自己在全球抗疫行动中的身份定位,明显表现出区别于拉美其他国家的次区域属性。这无疑为中国和加勒比国家加强疫情应对及“后疫情”时代次区域合作指明了方向。

### 三 疫情促使加勒比国家和中国深化次区域合作

次区域合作是此次中国疫情外交的重要组成部分。在抗疫过程中,中国同中东欧、加勒比、太平洋、安第斯等次区域国家/组织在双多边层面保持密切协调,深化卫生等各领域合作,深获各方赞赏。作为其中重要一环,中国和加勒比国家/组织在此次疫情中始终相互扶持,守望相助。在中方抗疫最艰难阶段,加共体、加勒比各国政要政党、社会各界均以不同形式给予中方慰问支持,提供力所能及的物资援助。中方亦在疫情稍好转后投桃报李,通过加强政策统筹、召开专家视频会以及提供援助物资等方式向加方伸出援手。经此一“疫”,中加次区域合作将驶入快车道。

#### (一) 加勒比各界对中国的支持

##### 1. 政治支持

加勒比多国元首均通过不同形式向中方表达慰问与支持。古巴共产党第一书记劳尔·卡斯特罗和国家主席迪亚斯—卡内尔、苏里南总统鲍特瑟、牙

<sup>①</sup> “Joint Statement by the Heads of the Organization of African, Caribbean and Pacific States, the Caribbean Community, and Pacific Islands Forum Secretariat on the COVID-19 Pandemic”, CARICOM, May 18, 2020. <https://caricom.org/> [2020-05-25]

买加总督艾伦和总理霍尔尼斯、格林纳达总理米切尔、多米尼克总理斯凯里特、安提瓜和巴布达总理布朗、巴巴多斯总理莫特利、特立尼达和多巴哥总理罗利等，分别向习近平主席或李克强总理致函或者通电话，表达对中国政府和人民的慰问和支持，以及对中领导人强大领导力的敬意，并赞赏中方取得的抗疫成就，相信中国一定能够早日战胜疫情。

古巴国家主席迪亚斯—卡内尔、多米尼克总理斯凯里特还专程来到中国大使馆，转达对中国共产党、中国政府和人民抗击新型冠状病毒肺炎疫情的慰问和支持，表示将坚定支持中国，始终同中国站在一起。多米尼克总统萨瓦林在议会讲话中高度评价中国的抗疫举措，代表多米尼克政府和人民对中国表示全力支持和声援。

各国高层政要和知名人士也在关键时刻纷纷对中方表示支持。海地总统顾问诺埃勒、格林纳达参议长汉弗莱、特立尼达和多巴哥司法事务部长海因兹、多米尼加外长巴尔加斯等政要在不同场合高度赞赏了中方疫情防控举措和取得的显著成绩，高度评价中国举国体制的优势，并感谢中方对其侨民提供的各种协助。

面对疫情蔓延，部分国家采取科学、冷静、负责任的态度，尊重世界卫生组织的专业性建议，不对或是谨慎对中国实施旅行和贸易限制。其中，古巴作为好朋友、好同志、好兄弟，自疫情爆发至今坚决不对中方实施任何旅行或贸易禁令，充分体现了中古两党和两国人民的深厚友谊。巴巴多斯始终尊重世卫组织建议，一直未对中方实施任何旅行或贸易禁令，体现了对中方的坚定支持<sup>①</sup>。苏里南、多米尼克直至晚近疫情全球爆发后才被迫对包括中国在内的诸多国家实施旅行限制，给予中方有力支持。

与此同时，加勒比各国还通过召开加共体首脑会议并发布公报等形式，在多边层面对中方表达坚定支持，并对中方向其在华留学生和侨民提供的协助表示欢迎与感谢。圭亚那作为 77 国集团轮值主席国，积极协调各成员国立场支持中国。77 国集团表示，全力支持中国政府抗击疫情，强调国际社会应本着负责、透明、团结、合作精神，共同抗疫，防止歧视、污名化和传播不实信息<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> 《巴巴多斯华侨华人捐款支持祖国抗击新冠肺炎疫情》，中国驻巴巴多斯大使馆网站，2020 年 2 月 15 日。<http://bb.china-embassy.org/chn/xwdt/t1745181.htm>. [2020-03-17]

<sup>②</sup> 《77 国集团和联合国声援中国抗击新冠肺炎疫情努力》，人民网，2020 年 2 月 11 日。<http://sh.people.com.cn/n2/2020/0211/c138654-33784498.html>. [2020-04-23]

## 2. 社会支持

多国反对党向中方表示支持。特立尼达和多巴哥联合民族大会党、苏里南进步改革党专门致函习近平总书记，表达对中国共产党的支持。多米尼加人民力量党亦向中国驻该国大使馆转交慰问函。学术界、文化届也积极为中国发声。多米尼加科学院友好人士、中国问题专家克林格连续在当地主流媒体发表题为《关于新冠疫情的真相、半真相和谎言》和《利用疫情悲剧搞地缘政治的企图》的专栏文章，驳斥别有用心的谣言和虚假消息，为中国人民战疫仗义执言<sup>①</sup>。古巴学者还专门发文对秘鲁作家略萨发表辱华不当言论进行驳斥。此外，古巴文联还专门举办“支持中国抗击新冠肺炎疫情”诗歌朗诵会，给予中方精神鼓舞与支持。

各国还采取有力措施，打击种族歧视等偏激言论，保障中国侨民安全。牙买加总理强调，抗疫第一线的工作人员要秉持专业精神，对待所有国家的病患及访客须一视同仁，尊重每个人的尊严<sup>②</sup>。针对牙买加国内出现的对华人的担忧恐惧心理及种族歧视行为，牙卫生部长给予明确警告。此外，圣卢西亚卫生部也指出，民众不应参与任何涉及亚裔居民的种族主义歧视活动<sup>③</sup>。

## 3. 物质支持

在目睹中国举全国之力抗击疫情的英雄壮举之后，众多加勒比国家政府第一时间伸出援手，慷慨解囊。特立尼达和多巴哥政府捐赠了包括 1.5 万个 N95 口罩在内的两批医用抗疫物资。苏里南政府及反对党进步改革党共捐赠 2.2 万个 N95 口罩和 2 千只医用手套；多米尼克捐赠 1 万个医用口罩；格林纳达通过驻华使馆捐赠一批抗疫物资。加勒比各国所捐物资虽数量有限，但患难见真情、礼轻情意重，中国人民对此将牢记在心。

此外，加勒比各国华人华侨虽远在地球另一面，但也发扬“一方有难，八方支援”的大爱精神，自发踊跃捐钱捐物，充分展现了与祖（籍）国人民同呼吸、共命运的坚定决心。

---

<sup>①</sup> 《多米尼加学者为中国战疫仗义执言》，中国驻多米尼加共和国大使馆网站。<http://do.chineseembassy.org/chn/xwdt/t1748287.htm>. [2020-03-17]

<sup>②</sup> “Prime Minister Says Jamaica Ready to Deal with Impact of COVID-19”, *Pride News*, March 9, 2020. <http://pridenews.ca/2020/03/09/prime-minister-says-jamaica-ready-deal-impact-covid-19/>. [2020-03-14]

<sup>③</sup> “St. Lucians Urged not to Discriminate Against Asians amid Coronavirus Fears”, *BUZZ*, March 10, 2020. <https://buzz-caribbean.com/article>. [2020-03-14]

## （二）中国对加勒比国家的支持

在当前中国抗疫已取得决定性成果而加勒比地区疫情仍不容乐观的背景下，中国已开始力所能及的范围内源源不断向加方提供信息、智力和物质支持，携手加方打响疫情阻击战。

### 1. 强化政策统筹

2020年5月12日，通过中国和加勒比建交国外交部间磋商机制，中加联合召开副外长级应对新冠肺炎疫情视频特别会议并发布联合新闻公报。这是继2019年2月召开第七次中加外交部间磋商以来，该机制在短时间内举办的另一场重要活动，为中加在次区域层面保持顺畅沟通搭建机制性桥梁。新闻公报显示，中方对“加勒比地区的特殊脆弱性”表示理解并愿意提供力所能及的帮助<sup>①</sup>。可见，中方对加勒比独特的次区域属性有着清晰的认识，有助于下一步制订更加精细务实的对加政策。

### 2. 通过专家视频会分享经验

2020年3月24日，中方各领域的专家与加勒比所有建交国的政府官员及卫生专家，以视频会议的方式，分享中国抗疫的信息和经验。中方专家详细介绍了新冠肺炎流行病学特点及中方在临床诊断、救治方案、民航保障、海关口岸卫生检疫、社区留观等方面的经验，并回应了加方各类问题。加方代表赞赏中方防控成就及为全球公共卫生安全所作的贡献，认为此次会议高效、专业、针对性强，对地区国家进一步做好疫情防控有重要指导意义，期待同中方加强合作，打赢抗疫战斗。此外，中方还应要求与特立尼达和多巴哥专门举行“一对一”视频会议，受到特方好评。

### 3. 捐赠抗疫物资

中国在基本阻断国内疫情蔓延的同时，向加勒比多国捐赠各类急需物资。除了向加勒比各国转交最新版新冠肺炎诊疗方案外，中国政府还向古巴、牙买加、特立尼达和多巴哥、巴巴多斯、格林纳达、巴哈马、多米尼加等国捐赠了检测试剂盒、医用口罩、防护服、测温仪、护目镜、手套等加方急需的医用物资。以马云公益基金会和阿里巴巴公益基金会为代表的中国民间公益机构也向苏里南、多米尼克、特立尼达和多巴哥、多米尼加、圭亚那、牙买加等国捐赠大量物资，充分体现了中国人民对加勒比人民的友好情谊。此外，

---

<sup>①</sup> 《中国和加勒比建交国应对新冠肺炎疫情副外长级特别会议联合新闻公报》，中国外交部网站，2020年5月13日。[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw\\_673019/t1778553.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1778553.shtml)。[2020-05-27]

驻加勒比各国中资企业及华人华侨也为所在国提供力所能及的援助，展示出担当与大爱，赢得驻在国的高度认可。

#### 四 中加次区域合作的未来路径

正如习近平主席所指出的，“危和机总是同生并存的，克服了危即是机”。此次疫情尽管带来了不少困难，但也为未来中加次区域合作深化拓展、提质升级提供了契机。

##### （一）高举中加命运共同体旗帜，助加方打赢战“疫”

###### 1. 推进构建中加卫生健康共同体

全面准确把握疫情变局所带来的新形势、新任务、新要求，调整中加“一带一路”合作布局。长期以来，中加双方的合作重心主要集中在“五通”中的贸易畅通、资金融通、基础设施联通上，对社会、人文合作的重视相对不足。疫情暴发后，双方贸易和供应链受阻，拟建和在建项目也受到严重影响。在此背景下，中方宜保持战略定力，在继续稳妥推进在建项目的同时，需更加重视政策沟通和民心相通，全面深化社会人文领域交流合作，加大与域内国家及地区组织合作力度，用好用足友好城市、“点对点”帮扶机制，共同谱写中加合作抗疫故事，携手打造人人享有健康的中加卫生健康共同体，为国际防疫大局、推动构建人类命运共同体做出切实贡献。

###### 2. 补短板，提升中加公共卫生合作机制化水平

长期以来，作为中国对加勒比官方发展援助的重要组成部分，中加公共卫生合作主要停留在双边层面，以中国向加勒比国家派遣医疗队为主要手段，同时辅以援建医院、提供紧急医疗援助、治疗眼科等特殊疾病、派遣医院船等方式。但此次疫情显示，相较于加勒比各国，国际/区域组织在本地区所发挥的主导力量不可小觑。尤其是作为全球三大跨国卫生组织之一的加勒比公共卫生署<sup>①</sup>，更是在地区疫情应对中发挥了不可替代的作用。下一步，应在提升中国与加共体合作的框架指导下，推动中方卫健部门与加勒比公共卫生署建立健全定期协调磋商机制，打造中加公共卫生合作双边与次区域双轮驱动模式。

<sup>①</sup> C. James Hospedales, “Caribbean Public Health: Achievements and Future Challenges”, in *The Lancet*, July 1, 2019. [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(19\)30102-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(19)30102-1/fulltext). [2020-04-08]

### 3. 找准痛点，精准帮扶

在此次疫情中，加勒比国家普遍暴露出医疗条件薄弱的问题，诊疗能力、人力资源和物资供应严重缺位。即使得到了加勒比公共卫生署和泛美卫生组织的襄助，不少域内国家仍无法具备病毒检测能力。截至2020年3月中下旬，东加勒比国家组织成员中仍然只有多米尼克具备检测能力；安提瓜和巴布达直至4月初才具备检测能力。牙买加、苏里南、圣基茨和尼维斯等多国缺少足够医护人员，故向古巴紧急求援。此外，受全球供应链紧张影响，本地区还面临病毒检测试剂短缺的问题。加勒比公共卫生署4月初表态称，其正在积极寻找试剂的货源，因现有储备仅够未来三周使用<sup>①</sup>。

与此形成强烈反差的是，古巴在此次疫情中表现出了强大的疫情应对能力，不仅全国同时可提供约3100个基本医疗床位和超过100个重症监护床位<sup>②</sup>，更有余力派出20余支医疗队驰援全球抗疫，展现出了非凡的勇气担当和公共卫生实力。

鉴此，中方应从以下几方面着手开展与加勒比国家的公共卫生合作。一是加强医疗援助力度。要发挥好中方政府奖学金、赴华培训等机制优势，扩大对加勒比国家传染病等多领域医疗人力资源培训规模，同时有针对性援助域内小国加强重症监护等医疗基础设施建设。二是加强中国—古巴医疗合作。继续强化中古在生物医药、公共卫生体系建设、国际医疗援助等领域的交流与合作。三是未雨绸缪，做好风灾预案。尤应关注巴哈马、多米尼克、格林纳达、巴巴多斯等易受灾国，坚持底线思维，做好提供紧急公共卫生及食品援助的准备。

#### （二）危中寻机，推动中加合作走深走实

一是调整发展援助方式，应对经济变局。在疫情背景下，旅游业萎缩、大宗商品降价及抗疫专项财政投入必将造成域内各国收入减少，财政赤字上升，进而推高本已高企的债务水平，对中国一直以来对本地区以提供优惠贷款为主的发展援助模式构成较大挑战。鉴此，中国宜积极调整发展援助方式，以危促机，倒逼国内民营资本、新金融机构更多通过公私合营模式（PPP）等新模式投资地区基建缺口。

二是紧扣加方关切，深化绿色“一带一路”合作。此次疫情再次暴露出

<sup>①</sup> “Global Shortage of Key Ingredient Could Affect COVID-19 Testing in Caribbean”, Jamaica Observer, April 5, 2020. <http://www.jamaicaobserver.com/news>. [2020-04-08]

<sup>②</sup> “Cuba: Island’s Healthcare System Is Ready for an Eventual Presence of COVID-19”, Radio Havana Cuba, March 9, 2020. <http://www.radiohc.cu/en/noticias/nacionales>. [2020-03-14]

现有全球治理模式的不足。对诸如加勒比国家等小型发展中国家来说，加强应对公共卫生事件、气候变化的经济社会韧性已刻不容缓。鉴此，在未来合作中，中方更应秉持正确的义利观，突出以义为先、义利并举，在做好传统“五通”建设的基础上，力促“一带一路”合作提质增效，在海洋经济、数字经济、气候变化等领域多做文章，将绿色“一带一路”合作落到实处。

### (三) 加强研判，防范风险

一是关注地区供应链变化动向。有域内官员学者表示，疫情变局或将催生更多基于地区内的贸易和供应链体系。巴巴多斯驻联合国日内瓦办事处大使布莱克曼(Chad Blackman)强调，发展中国家必须深化地区内贸易合作，打造更协调、更有韧性的价值链，以应对全球经济变局<sup>①</sup>。地区农业经济学家也表示，深化地区内贸易有助于缓解疫情对本地区食品安全的消极影响，减轻对美国食品进口的过度依赖<sup>②</sup>。尽管加勒比地区并非中国主要贸易伙伴和全球供应链关键环节，但作为最具代表性的小型发展中国家群体，其示范效应亦值得关注。

二是警惕台湾当局借疫情搞“小动作”。近期，台湾当局借疫情在加勒比地区“做文章”意图明显。台湾当局所谓“邦交国”圣卢西亚、圣基茨和尼维斯曾借全球合作抗疫之机鼓噪世卫组织给予台湾会员资格，引发一场闹剧。随着加勒比疫情逐渐蔓延，台湾当局又伺机通过向“友邦”援助口罩等个人防护装备、开专家视频会分享经验等方式“刷存在感”。中方须对此提高警惕，坚决打击台湾当局及其盟友借疫情之机进行的政治炒作。

尽管中国和加勒比双方在此次疫情中再次明确了继续深化全面合作伙伴关系的重要性，但应清醒认识到，在当前中拉合作整体布局中，坚持整体合作与发展双边关系相互促进仍是主流战略路径，次区域合作往往难以得到应有的重视，在整体合作中极易沦为边缘。近年来，拉美一体化组织的碎片化趋势日益加剧，拉共体甚至已陷于停摆状态。在此背景下，如何更好地调整中拉整体合作布局、提升与加勒比等次区域国家/组织的合作水平，是决策者下一步应考虑的问题。

(责任编辑 高 涵)

<sup>①</sup> “Exploring the Unique Impact of Coronavirus on Small Island Developing States”, in *Forbes*, March 31, 2020. <https://www.forbes.com/sites/daphneewingchow/2020/03/31>. [2020-04-08]

<sup>②</sup> “Five Ways that COVID-19 Has Changed What Food Insecurity Looks Like in the Caribbean”, in *Forbes*, March 31, 2020. <https://www.forbes.com/sites/daphneewingchow/2020/03/31>. [2020-04-22]