

习近平新时代大国外交思想研究

“一带一路”视角下提升 中拉合作的战略思考

中国现代国际关系研究院拉美研究所课题组

内容提要：新时代，中国与拉美国家关系面临转型升级任务，需要新的发展动力与机制引领。“一带一路”倡议秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢理念，受到包括拉美地区在内越来越多国家的关注和认可。将“一带一路”拓展至拉美地区，既有历史依据，也有现实基础。当前，加快“一带一路”与拉美对接已成为中拉间的普遍共识。为推动对接，需加强战略规划，做好顶层设计。“一带一路”在拉美的布局需结合区情、国情，有步骤、分层次推进，包括明确阶段性目标，制订路线图，突出重点国家和领域。近期目标是快速推动互联互通，扩大贸易投资往来，使中拉关系再次迎来加速发展期，服务中国经济转型和对外开放新需求；中长期目标是通过发展战略对接，使拉美成为中国发展的有力支撑，进一步提升中拉“命运共同体”意识。可重点围绕基建、油气、装备制造、农业等领域，尽快推动一批有代表性、见效快的合作项目，尤其是配合南美洲、中美洲地区基础设施一体化规划，与拉美合作开展港口、电力、公路、铁路项目建设。不可否认，“一带一路”与拉美对接是一项长期的系统性工程，势必面临不少困难：国内配套支持有待完善，拉美国家和地区间存在一定的差异性以及发展的不确定性，第三方因素的影响也需加以考虑。

关键词：“一带一路” 中国 拉美 对接合作 战略规划

作者简介：课题主持人：杨首国，中国现代国际关系研究院拉美研究所副所长、研究员。课题组成员：孙岩峰、曹廷、陈晓阳、严谨、吕洋，均任职于中国现代国际关系研究院拉美研究所。

中图分类号：F125 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2018) 03 - 0001 - 19

— “一带一路”：中拉合作“新抓手”

近年来，世界正经历百年未有之变局，旧有合作体系失衡、失序、失效现象突出，新的合作机制和模式正不断涌现。2013年9月和10月，习近平主席在出访中亚和东南亚国家期间，先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大倡议（简称“一带一路”倡议）。该倡议秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的理念，从无到有，由点及面，不断拓展广度和维度。已有全球100多个国家和国际组织共同参与，40多个国家和国际组织与中国签署合作协议，形成了广泛国际合作共识。^①2017年10月，中国共产党十九大胜利召开，进入新时代的中国需要在对外合作上有新作为。十九大报告指出：中国坚持对外开放的基本国策，坚持打开国门搞建设，积极促进“一带一路”国际合作，努力实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，打造国际合作新平台，增添共同发展新动力。^②这表明，以“一带一路”倡议为引领，推动新一轮高水平对外开放、加快国际合作的提质升级，已成为中国国家层面的重大战略。中国作为最大的发展中国家，拉美作为资源最丰富的发展中地区，双方合作无论在理论层面还是现实层面，均有必要、有条件加快互联互通与战略对接，以引领新时代中拉关系提质升级，迈上新台阶。

（一）“一带一路”与拉美对接的基础

历史上，“一带一路”与拉美曾有密切联系。历史上“海上丝绸之路”的一条重要线路就是16—19世纪期间中国—东南亚—拉美间的贸易路线，包括西班牙殖民者开辟的从中国沿海出发、经马尼拉中转到达墨西哥阿卡普尔科和秘鲁利马的贸易路线，以及葡萄牙人经营的澳门—果阿—里斯本—巴西的贸易路线。^③数百年间，东方的丝绸、瓷器、手工艺品以及先进的生产技术传播到拉美，极大促进了当地的发展。同时，美洲的玉米、土豆、辣椒等也

^① 《加强国际合作 共建“一带一路”实现共赢发展——杨洁篪谈“一带一路”国际合作高峰论坛筹备工作》，载《人民日报》2017年2月3日第7版。

^② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第60页。

^③ 《综述：从“中国船”到“新海丝”——拉美国家拥抱“一带一路”倡议》，新华社，2017年5月24日。http://www.xinhuanet.com/2017-05/24/c_1121030198.htm. [2018-03-27]

输入中国，带动了中国农业的发展。跨越太平洋的“海上丝绸之路”成为中拉关系的原始纽带，也是人类不同文明交流的典范。如今“一带一路”倡议作为历史的延续和创新，拉美的参与十分重要。习近平主席多次强调，拉美地区是“21世纪海上丝绸之路”的“自然延伸”。

从现实看，进入21世纪以来，中拉关系驶入“快车道”，形成多层次、多领域、全方位合作新格局，为“一带一路”拓展至拉美奠定了基础。

1. 政治互信达到新高度。中国视拉美为“大外交”的重要一环，习主席5年内3次访问拉美和加勒比地区10国，中拉政治互信日益加强。中国积极支持拉美国家探索适合本国国情的发展道路以及维护国家主权所作的努力，拉美建交国家坚定支持中方在核心利益问题上的立场。中国已与巴西、阿根廷、墨西哥、委内瑞拉、阿根廷、智利等国建立了全面战略伙伴关系，而且不仅与拉美多国建立了双边战略对话机制，与拉美区域组织也建立了常设性的多边协商对话机制。迄今为止，中国已与拉美和加勒比国家共同体建立了中拉论坛，并成为美洲开发银行、拉美一体化协会、美洲国家组织、联合国拉美经委会和太平洋联盟等组织的观察员，还与里约集团、南方共同市场、安第斯集团建立了对话机制。中拉双方还在联合国、二十国集团、亚太经合组织、金砖国家等国际组织和多边机制框架下，围绕联合国改革、可持续发展、应对气候变化等全球性议题加强协作，有力维护了发展中国家共同利益。

2. 经贸互补性、融合性日益提升。中拉深挖经贸合作潜力，创新合作模式，积极推动务实合作。贸易方面，拉美成为中国外贸增长最快地区。2017年中拉贸易额达2578.5亿美元，同比增长18.8%。^①中国已成为巴西、智利和秘鲁最大的贸易伙伴国，墨西哥和阿根廷第二大贸易伙伴国。贸易结构由初级产品、纺织品向机电、化工产品等高附加值产品转变。贸易机制不断完善。中国已与16个拉美国家签署贸易协定或议定书，与15个国家签署双边投资保护协定，与11个国家签署双边投资协定，与9个国家签署避免双重征税协定，还与智利、秘鲁和哥斯达黎加签订了自贸协定。2017年11月，中国与智利签署自贸协定升级议定书，以拓展电子商务、技术转让等领域合作。此外，还积极推进与哥伦比亚自贸协定可行性联合研究，与乌拉圭自贸协定谈判有望启动。中国对拉投资规模不断扩大，领域更加宽广。中国成为拉美第三大投资来源国，拉美成为中国第二大境外投资目的地。截至2016年年

^① 中国海关：《进出口商品主要国别（地区）统计》，载《国际贸易》，2018年第2期。

底，中国对拉美直接投资存量达 2071.5 亿美元，占中国全部对外直接投资存量的 15.3%；对拉美工程承包业务累计签署合同额 1435.5 亿美元，完成营业额 985.3 亿美元。^① 从投资领域看，已从传统的能源矿产、基础设施等逐步向金融、农业、制造业、信息产业、服务业、电子商务、航空运输拓展。金融合作全面开展。中国国有大型银行纷纷在拉美设点，开展信贷等业务，石油换贷款、货币互换等合作机制不断拓展，并推出了各类专项基金贷款，包括中拉产能合作专项基金（300 亿美元）、中拉基础设施专项贷款（200 亿美元）等。2017 年 6 月，中国与巴西建立基础设施合作基金，中方出资 150 亿美元，巴方出资 50 亿美元。据美洲对话组织统计，2005—2016 年期间中国政策性银行向拉美贷款总额超过 1410 亿美元，已超过世界银行和美洲开发银行对拉贷款总额。^②

（二）加快“一带一路”合作的现实需求

1. 中拉同处经济转型关键期，需要新的发展动力。金融危机重创全球需求和国际贸易，尤其对“以出口为导向”的发展中国家冲击较大，迫使其进行结构性改革。中国也处于转型关键期。十九大报告指出，中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻坚期。中国要推动形成全面开放新格局，需要以“一带一路”建设为重点，坚持“引进来”和“走出去”并重，遵循“共商、共建、共享”原则，加强创新能力与开放合作，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。同样，拉美处于增长动力不足、经济增速缓慢的困难期，急需进行结构性调整，并引入外资和先进技术刺激经济增长。“一带一路”作为站在全球高度、盘活区域内各种资源、推进中国全面改革开放、促进中国与沿线国家共同发展的战略安排，为中拉加强合作、实现共同发展提供了重要契机。

2. 中拉关系提质升级，需要新的突破。近 20 年来，中拉贸易呈跨越式发展。1995 年双边贸易额仅为 61 亿美元，2014 年达到 2635 亿美元，增加约 42 倍。但受国际大宗商品价格下跌、拉美经济衰退以及中国经济“新常态”等因素影响，近年来中拉双边贸易增速放缓，2015 年、2016 年连续两年大幅下降。贸易和投资不平衡、不充分的特征显现。中拉全面提升合作水平，需要

^① 赵本堂：《努力推动中拉关系在更高水平上向前发展》，载《拉丁美洲研究》，2018 年第 1 期，第 7 页。

^② Inter-America Dialogue, “China-Latin America Finance Database”, February 2017. https://www.thedialogue.org/map_list/. [2018-04-20]

推出新的合作战略、构想，通过全方位的互联互通，形成制度性的融合和深层互动。“一带一路”倡议契合双方现实需求，为深化合作打开广阔空间。

（三）新形势下中拉“一带一路”合作机遇凸显

1. 中拉在“开放包容”的合作理念上前所未有地接近。当前，主要发达国家经济社会结构性矛盾突出，保护主义、孤立主义思潮兴起，对中国和拉美地区国家的利益均形成挑战，也促使中拉在践行开放包容合作的理念上更加一致。2017年习近平主席在达沃斯世界经济论坛上发表重要讲话，指出要坚定不移发展开放型世界经济，在开放中分享机会和利益，实现互利共赢。多数拉美国家领导人秉持相近理念。巴西总统特梅尔在2018年世界经济论坛上明确表示反对任何形式的贸易保护主义。阿根廷总统马克里上台后采取一系列经济开放政策，如取消进口和外汇管制、改善投资环境以吸引国际投融资等。在没有美国参与的情况下，智利继续积极参与跨太平洋经济伙伴协定（TPP）谈判，并主办会议号召11个谈判国签署跨太平洋伙伴关系全面协定（CPTPP）。墨西哥主张继续推进地区一体化，与美国在北美自贸协定（NAFTA）重谈中展开博弈。主张自由贸易的拉美国家希望中国引领全球化进程，并将“一带一路”倡议视为继续推动全球化、吸引中国投资、带动本国经济增长的难得契机。^① 拉美国家与中国高度一致的发展与对外合作理念，为深化合作打下更加坚实的基础。

2. 拉美与美国关系受挫为中拉“一带一路”合作提供更大空间。美国总统特朗普坚持“本国利益优先”原则，不仅大力打压古巴、委内瑞拉等左翼国家，而且高举贸易保护主义大旗，与拉美多数国家倡导的自由开放理念形成巨大反差。特朗普政府“以邻为壑”，拿拉美“开刀”，实行简单粗暴的排斥政策，令拉美人愤慨。而中国捍卫开放和自由贸易的理念，在拉美展现积极负责任的大国形象。英国《金融时报》称“美国在拉美筑高墙，中国在拉美建桥梁”，两国态度大相径庭。^② 特朗普的一系列不友好政策促使拉美国家加快与中国经济的合作步伐。贸易方面，秘鲁明确支持中国倡导的“亚太自贸区”（FTAAP），希望参与“区域全面经济合作伙伴”（RCEP）谈判，智利甚至呼吁中国加入“没有美国的TPP”。太平洋联盟、南方共同市场等次区域

^① 沈安：《新形势下深化中拉合作关系的必要性、路径选择和挑战》，载《拉丁美洲研究》，2017年第6期，第31页。

^② Kevin P. Gallagher, “Trump Builds Walls, Xi Builds Bridges in LatAm”, in *Financial Times*, November 16, 2016.

一体化组织亦考虑推动与中国的自贸谈判。此外，墨西哥、中美洲国家为弥补美国市场的损失，希望扩大对华出口。投资方面，美企从拉美回流留下“真空”，拉美对中国直接投资和技术转移的需求更加强烈，中企在制造业、农业、能源等领域有更大开拓空间。人民币国际化方面，美加快加息步伐，收紧美元流动性，有助于拉美国家减少美元、增加人民币使用，中国将与更多拉美国家达成本币互换协议，设立更多人民币清算中心。

（四）加强“一带一路”合作成为中拉普遍性共识

拉美不是中国周边，亦不处中国西线，因此早期“一带一路”倡议并不包含拉美，仅巴西以金砖国家身份成为亚投行创始成员国。但拉美国家一直高度关注“一带一路”倡议建设的进展，拉美学界和政界就倡议的内容、意图、对拉美的机遇和挑战等展开广泛讨论，并评估拉美参与其中的可能性，不少国家表达了强烈的参与意愿。墨西哥、智利、秘鲁、阿根廷、厄瓜多尔、哥斯达黎加、玻利维亚等国领导人积极表态参加“一带一路”建设。阿根廷总统马克里、智利总统巴切莱特和 20 多个拉美国家政府高级代表团 2017 年来华参加首届“一带一路”国际合作高峰论坛。此外，巴西、秘鲁、委内瑞拉、玻利维亚、智利、阿根廷、厄瓜多尔等拉美 7 国加入亚投行，凸显拉美重视中国的战略取向。

总体看，拉美各界对“一带一路”倡议评价积极。阿根廷驻华大使盖拉尔称，“一带一路”倡议展现中国在“反自贸”“反全球化”逆潮中的责任担当，是福惠全球的伟大计划。秘鲁大使卡普纳伊称，“一带一路”倡议本着开放、包容的丝路精神，不会局限于区域合作，注定为经济全球化作出贡献。阿根廷“亚洲—阿根廷研究中心”主任古斯塔沃称，“一带一路”倡议有助于重塑亚欧地区的价值链、产业链，编织一张立体式贸易投资网络。阿根廷对外关系副国务秘书斯劳维嫩指出，拉美正在推动地区一体化，但面临基础设施“瓶颈”制约，“一带一路”倡议将为中拉双方在基础设施领域合作创造新机遇。联合国拉美经委会执行秘书阿莉西亚·巴尔塞纳表示，拉美国家不应缺席“一带一路”建设，因为在这个平台上，拉美国家不仅可以和其他国家加强贸易、投资、技术等领域交流，还可从中汲取先进的发展经验和理念。^①

^① 《拉美国家拥抱“一带一路”倡议》，新华社，2017年5月24日。<http://news.cctv.com/2017/05/24/ARTIBHMJgsD6pg5t8YNMPVUr170524.shtml>. [2018-05-12]

（五）“一带一路”与拉美对接从构想变为现实

近年中国领导人就提升与拉美合作、加快与拉美融合提出一系列战略构想。习主席2013年、2014年、2016年三访拉美，提出中拉关系“五位一体”格局（政治上真诚互信、经贸上合作共赢、人文上互学互鉴、国际事务中密切协作、整体合作和双边关系相互促进）；“1+3+6”务实合作框架，即“一个规划”（2015—2019年中国与拉美和加勒比国家合作规划），“三大引擎”（贸易、投资、金融合作），“六大领域”（能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术）；打造“中拉命运共同体”四点建议（高举和平发展合作旗帜、推动发展战略对接、推进合作换挡加速、实现合作成果共享）。2016年11月中国发布第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》，新增中拉关系发展总体目标、整体合作规划，提出新的合作领域。^①此外，2015年，李克强总理访问拉美四国，以产能合作为突破口，力推“3×3”合作新模式，即共同建设物流、电力、信息三大通道，实现企业、社会、政府三者良性互动的合作方式，拓展基金、信贷、保险三条融资渠道。

2017年，中国领导人就拉美与“一带一路”关系做出重要表述，确立了以“一带一路”倡议引领中拉关系发展的战略安排。2017年5月，习主席会见到访参加首届“一带一路”国际高峰合作论坛的阿根廷总统马克里时强调，“拉美是21世纪海上丝绸之路的自然延伸。中方愿同拉美加强合作，包括在‘一带一路’建设框架内实现中拉发展战略对接，促进共同发展，打造中拉命运共同体。”^②这是中国最高层首次明确将拉美纳入“一带一路”建设框架。2017年11月，习近平主席与巴拿马总统巴雷拉会谈时指出，“中方把拉美看作‘一带一路’建设不可或缺的重要参与方”，确立了拉美在“一带一路”倡议中的重要地位。2017年9月、2018年1月，王毅外长先后表示，“一带一路已成当前中拉合作新抓手”，“愿以共建‘一带一路’为新契机，实现中拉跨越大洋的牵手”。中国高层多次发声，表明了中国将拉美纳入“一带一路”倡议的政治决心，为中拉双方合作指明了前进方向。

拉美国家采取积极行动加快“一带一路”合作。2017年5月，阿根廷同中国发表联合声明，明确“双方将在‘一带一路’框架内加强发展战略对接，

^① 《外交部介绍中国对拉美和加勒比政策文件》，中国网，2016年11月25日。<http://www.china.com.cn/news/world/2016-11/25/content-39787915.htm>。[2018-03-12]

^② 《拉美国家拥抱“一带一路”倡议》，新华社，2017年5月24日。<http://news.cctv.com/2017/05/24/ARTIBHMJgsD6pg5t8YNMPVU:r170524.shtml>。[2018-05-12]

推进互联互通和联动发展”，阿根廷成为首个以联合声明方式确认参加“一带一路”的拉美国家。2017年11月，巴拿马与中国发表联合声明，明确“双方将本着开放、包容、互利、普惠的原则共商共建‘一带一路’”。巴拿马与中国签署《关于共同推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设的谅解备忘录》，成为首个签署“一带一路”建设备忘录的拉美国家。2018年1月，中拉论坛第二届部长级会议专门通过《关于“一带一路”倡议的特别声明》，拉共体国家外长对中国外长关于“一带一路”倡议的介绍表示欢迎和支持，认为该倡议可以成为深化中国与拉美和加勒比国家经济、贸易、投资、文化、旅游等领域合作的重要途径^①。拉方一致认为，共建“一带一路”将为中拉全面伙伴关系提供新的理念、注入新的活力、开辟新的前景。此举标志着对接“一带一路”倡议已成为拉美地区的普遍共识。

“一带一路”与拉美对接已取得一系列成果。从中方看，珠海正依托横琴自贸试验区，与澳门联手积极打造葡语系、西语系国家经贸合作平台，目标是成为“一带一路”与拉美连接的重要节点城市。2017年8月，珠海港与巴西维多利亚港直航航线正式开通。11月，中拉国际博览会在珠海成功举办。同时，珠海横琴专门规划建设的中拉经贸合作园也正式揭牌。从拉美看，2017年与中国建交的巴拿马因其特殊地缘地位，正成为“一带一路”向拉美延伸的重要承接地。2017年11月16—22日，巴拿马总统巴雷拉对华进行国事访问，中巴决定以共建“一带一路”为统领，加强发展战略对接，把两国互补优势转化为全面合作优势，共签署19项双边合作协议，涉及“一带一路”、经贸、投资、海运、铁路、人力资源、产业园区、农业、质检、民航、旅游等各个领域。随着“一带一路”在拉美不断深入，中拉合作面临全新发展局面。^②

二 “一带一路”与拉美对接的战略构想

为推动“一带一路”与拉美对接，需加强战略规划，做好顶层设计。“一带一路”在拉美的布局需结合区情、国情，有步骤、分层次推进，包括明确

^① 《中国—拉共体论坛第二届部长级会议关于“一带一路”倡议的特别声明》，外交部网站，2018年2月2日。<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1531470.shtml>。[2018-05-15]

^② 《巴拿马总统结束历史性访华，两国多领域合作获“里程碑式突破”》，新浪网，2017年11月24日。<http://news.sina.com.cn/o/2017-11-24/doc-ifypapmz4524635.shtml>。[2018-05-15]

阶段性目标，制订路线图，突出重点国家和领域等。

（一）总体目标

近期目标是本着求同存异、优势互补、互利共赢的原则，快速推动互联互通，扩大贸易投资往来，使中拉关系再次迎来一个加速发展期，服务中国经济转型和对外开放新的需求。中长期目标是通过发展战略对接，使双方合作形成更加便捷合理的匹配和衔接，加速中拉关系提质升级，拓展全球化的“中国方案”，使拉美成为中国发展的有力战略支撑，提升中拉“命运共同体”意识。

1. 推动中拉关系再上新台阶。推动与拉美“一带一路”合作，有助于把对拉美外交纳入新时代中国特色大国外交整体布局，为实践中国特色的“大外交”战略迈出坚实一步。通过更多参与国际事务，承担国际责任，更有力地向拉美和世界其他国家展示中国有能力、有担当的国际形象，为中拉在政治、经济、外交等领域更高水平的合作创造良好氛围。在贸易领域，全面加强“一带一路”与拉美太平洋联盟、南方共同市场等区域和次区域一体化组织的联系、对接和合作，推进中拉双边自贸协议升级和自贸区建设合作，使中拉贸易从货物进出口向金融、服务领域拓展，创造中拉贸易新增长点；在投资领域，将“一带一路”提倡的产能和基础设施建设合作与拉美国家经济发展战略对接，创造更多对拉投资机会，实现互利共赢；在融资领域，提高对拉美融资便利化水平，同时推动人民币国际化在拉美率先取得突破性进展；在人文交流领域，借助“一带一路”建设重塑拉美对中国的认识与定位，增强中国对拉美的文化吸引力、制度影响力和政策号召力。

2. 助力国内发展。通过加快“一带一路”与拉美对接，实现对外开放战略国别布局上的平衡和高、中、低全产业链的合理搭配，推动中国优质产能有序渐进输出，缓解国内建设中去产能、去库存、去杠杆压力。通过拓展拉美市场，助力“中国制造”积累技术、经验和口碑，提升产品竞争力，加快推动东部沿海城市产业转型升级，同时加强中西部地区与拉美的联通，在农业、能源、旅游、产业升级等方面实现双向开放和技术交流与合作，拓展“一带一路”乃至中国对外开放的战略内涵和全面性。

3. 拓展全球化“中国方案”。借助中国在基建、物流、高速铁路等领域的技术、资金优势，扩大对拉投资合作力度，并为之提供相应的安全保障。为拉美各国乃至世界经济发展提供新的可选择方案，扩大全球经济的互联互通，努力将“一带一路”区域合作机制升级为全球化“中国方案”。

(二) 战略布局

1. 夯实顶层设计。将“一带一路”合作作为中拉合作的总引领，铸牢“1+3+6”务实合作框架、“3×3”产能合作模式等中拉合作的“四梁八柱”，以中国—拉共体论坛及各类双、多边战略对话机制为政策沟通和战略对接平台，共同推动“中拉命运共同体”建设不断迈向新高度。

2. 统筹谋划在拉美地区布局。将与拉美合作划分成中北美、加勒比、太平洋沿岸国家和大西洋沿岸国家等几大板块，根据地缘特点规划“一带一路”建设方向。在中北美国家，优先夯实政治互信和发展战略对接，为对美外交和涉台外交创造良好外部环境；在加勒比地区，打造一批跨洋物流枢纽，为“一带一路”贸易畅通提供有力支持；在太平洋沿岸国家，将其与“21世纪海上丝绸之路”全面对接，打造一批高质量的自由贸易协议，推动“亚太自贸区”建设在拉美取得新突破；在大西洋沿岸国家，将中国—欧洲自由贸易运输通道向其自然延伸，构建跨越亚、欧、拉的“丝绸之路经济带”，为“一带一路”开辟新的全球化路径。与区内经济一体化组织加强对话和沟通，通过构建“N+中国”模式，加快发展战略对接，推动制度、规范、标准同步化，并将合作效应扩散到相关成员国。

3. 锚定支点国家。继续巩固与巴西、墨西哥、阿根廷等地区大国的关系，通过产能合作基金和服务贸易合作协议的落实，促进对接，以点带面，形成对周边经济体的辐射和影响。加快与智利、秘鲁、哥斯达黎加等自贸区升级步伐，推动产能合作园区，扩大示范效应。重视巴拿马、委内瑞拉、古巴等国的特殊地缘战略价值，努力将之打造为维护中国在拉美乃至西半球贸易、投资和战略利益的可靠支点。

4. 突出重点领域。契合拉美国家升级产业结构、补齐基建短板的需求，发扬中国在装备制造、能源、基建、电信、融资等产业领域的优势，率先打造一批有代表性、引领性的合作项目。同时继续深挖拉美能源矿产、农业、畜牧等部门的比较优势，与中国形成优势互补，实现互利共赢。

(三) 路线图

按拓展、巩固、提升三阶段分步推进，从强调共商开始，进而加快共建步伐、实现共享目标。

第一阶段，着眼推动“一带一路”在拉美落地生根。从双边合作入手，优先做好巴西、墨西哥、阿根廷等大国的政策沟通工作，增信释疑；尽快推出一批示范性合作项目，加快签署或升级一批自贸协议，推动“两洋铁路”

等跨区域战略性基建项目的基础研究工作，为下一阶段的多边、区域合作奠定基础。在人文领域，加强智库交流合作，共同谋划中拉“一带一路”对接合作方案，加速双边签证便利化，促进商业、旅游和文化产品交流，提升“一带一路”在拉美地区的认同。

第二阶段，大力夯实“一带一路”在拉美的基础。密切经贸纽带，培养拉美对华市场偏好，使中国制造和中国创造深入拉美全产业链。推出多个跨区域重大基建项目，使中国资本和中国技术引领拉美区域一体化进程。全面加速人民币国际化，以巴拿马以及巴西圣保罗、里约等拉美金融中心为依托，推动人民币结算行、合格境外人民币投资者（QFII）加速落地，探索大宗商品人民币结算试点，全面增强中国在拉美的金融实力。

第三阶段，全方位提升“一带一路”在拉美的影响力。全面增强中国在拉美的政治、经贸、文化影响力，基本实现拉美基建、物流、金融一体化建设，使之成为中国“一带一路”推动构建全球政治、经济、金融新秩序的成功典范，为构建“人类命运共同体”伟大目标跨出坚实一步。

三 中拉重点合作领域与项目

中拉合作的重点包括港口、电力、公路和铁路等基础设施领域，以及农业、油气、装备制造等合作领域和项目。

（一）基建领域

基建领域是拉美各国优先发展方向，亦是中国具备施工和资金优势的领域，可大力推动。拉美经委会2017年4月的报告指出，拉美地区需要投入3万亿~4万亿美元用于基础设施、生态环境和能源领域的发展，才能实现联合国2030年可持续发展目标^①。拉美经委会的另一篇报告认为，拉美每年在基础设施领域的投资应占GDP的6.2%，但过去10年平均仅为2.7%，由此估算基建投资缺口达到近56%^②。拉美国家2012年开始新一轮结构性改革，重点是加强基础设施建设，特别是南美洲地区将基础设施一体化作为优先领域，将港口、公路、铁路、电站作为优先发展项目。早在2000年12月，南美洲

^① CEPAL, “Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una Oportunidad para América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, abril 2017.

^② CEPAL, “La Inversión en Infraestructura en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 2014.

12国就提出了基础设施一体化倡议，目的是实现南美洲的交通、能源和通信的一体化，2011年制订了“2012—2022年战略行动计划”。2016年南美洲国家联盟“南美洲基础设施和计划委员会”批准的基础设施一体化倡议项目有581个，投资总额约1914亿美元。其中，公路项目259个，投资额约637亿美元，占投资总额的33.2%；铁路项目61个，投资额约479亿美元，占投资总额的25%；电站项目25个，投资额约469亿美元，占投资总额的24.5%。

1. 港口。拉美濒临大西洋、太平洋，具备丰富的港口资源，同时70%的对外进出口依赖于海运。2016—2017年巴西特梅尔政府提出一揽子港口私有化项目，同时东北多州也将港口建设作为招商引资优先领域，中国交通建设集团承建的马拉尼昂州圣路易斯港将成为巴西东北地区港口现代化的重要标杆。秘鲁、墨西哥、乌拉圭也在各自国家发展计划中提出港口现代化目标。秘鲁着力扩大卡亚俄港现代化改造，墨西哥的阿卡普尔科港对吸收中国资本表示强烈兴趣，乌拉圭已与中国签署港口合作备忘录。鉴于中国具有丰富的港口建设、改造、疏浚经验，同时港口机械等核心装备制造能力竞争优势明显，港口项目可成为中国企业进军拉美基建的重点。

2. 电力。随着拉美经济增长、民众生活水平提高，电力需求日渐增大，但拉美电力设施较为老化，电力供应缺口较大，输变电线路严重不足，大量边远地区仍面临缺电少电问题。因此，拉美各国均提出电力现代化计划。巴西于2014年提出“大众用电计划”，一是将输电线路普及到东北、北部等贫困地区，二是将亚马孙地区丰富的电力资源输送到东北部经济发达地区。中美洲地区则提出“中美洲国家电网互联工程”，以巴拿马、哥斯达黎加、洪都拉斯、尼加拉瓜、萨尔瓦多、危地马拉6个中美洲国家为主体，建设连接8个国家的输电线路。智利、秘鲁、厄瓜多尔等国家也纷纷加快电力开发步伐，包括利用丰富的水利资源，建设梯级水电站，开发风能、光能、生物能等新能源。鉴于中国拥有丰富的水电开发经验和庞大的施工队伍、输变电施工和装备制造能力，可考虑在拉美优先推动电力、新能源及输变电合作项目。

3. 公路和铁路。拉美国家高度重视公路运输。南美洲联盟提出的南美基础设施一体化倡议设计了9条横贯南美的交通运输轴心：安第斯轴心包括委内瑞拉、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁、玻利维亚5国；圭亚那轴心涉及委内瑞拉、圭亚那、苏里南、巴西4国；亚马孙轴心涉及亚马孙河流域和亚马孙雨林地带的厄瓜多尔、秘鲁、哥伦比亚、巴西4国；两洋轴心涉及秘鲁、智利、玻利维亚、巴拉圭、巴西5国；秘鲁—玻利维亚—巴西轴心涉及秘鲁、

玻利维亚、巴西 3 国；南回归线轴心包含智利、玻利维亚、阿根廷、巴拉圭、巴西 5 国；巴拉圭—巴拉那河轴心涉及玻利维亚、巴拉圭、阿根廷、乌拉圭、巴西 5 国；南共市—智利轴心涉及智利、阿根廷、巴拉圭、乌拉圭、巴西 5 国；南部轴心涉及智利、阿根廷 2 国。上述交通项目中公路项目合计 156 个，约需投资 499 亿美元。中美洲也规划建设高速公路路网工程，全长约 13133 千米，包括太平洋沿岸高速公路（3152 千米）、大西洋沿岸高速公路（2906 千米）、中美洲 6 条两洋高速公路（合计 1374 千米）、加勒比海沿岸旅游公路（1446 千米）、支线公路（4255 千米）。中企在公路建设方面经验丰富，并在巴西、秘鲁、厄瓜多尔等国获得宝贵经验，可利用拉美多国项目招标机会，根据自身实力和项目难度稳步参与。

二战前，拉美普遍开启铁路建设，但二战后主要交通设施多依赖公路，铁路运输渐趋衰落。目前阿根廷、巴西、秘鲁、玻利维亚等资源富集国家逐渐意识到铁路运输的重要性，纷纷提出铁路改造或新建计划。阿根廷的“贝尔格拉诺将军货运铁路”和首都城铁项目已在中企的参与下逐步推进，秘鲁政府也提出大规模城郊铁路建设计划。在跨国铁路方面，南美洲基础设施一体化倡议包含“三横一纵”规划，“三横”是智利瓦尔帕莱索港—阿根廷布宜诺斯艾利斯铁路、智利安托法加斯塔—巴西帕拉纳瓜铁路、秘鲁—玻利维亚—巴西两洋铁路这三条东西向铁路，“一纵”是阿根廷布宜诺斯艾利斯—玻利维亚圣克鲁斯这一南北向铁路。^①但综合目前现状，拉美国家对未来铁路的运输经济性研究不足，铁路对公路运输的强大竞争性引发内部利益纷争，加之铁路投入较大、税收周期较长，因此导致建设决心还不够强。铁路合作可成为中拉长期合作的关注点，近期可优先考虑建设城铁、近郊客运等投资成本可控、赢利可能性较大的中型项目。

（二）农业

在中拉“1+3+6”合作框架中，农业是重要合作领域之一。拉美地区地域辽阔，自然资源丰富，气候适宜，雨量充沛，有利于农、林、牧、渔业发展，长期以来是世界主要农产品生产地和西方国家农业投资重点。中拉农业有高度互补性。中国和拉美的耕地面积均占世界总耕地面积的 10% 左右，但中国人口占世界总人口的 20%，拉美则仅占 8%，因此拉美有充足的农产品

^① 谢文泽：《“一带一路”视角下的中国—南美铁路合作》，载《太平洋学报》，2016 年第 10 期，第 47—57 页。

输出能力。巴西、阿根廷、乌拉圭的大豆和玉米生产均处世界前列，是中国农产品进口的主要来源地。同时，拉美地区在吸引农业投资方面也采取积极措施，鼓励外国投资者进行农业开发。例如，巴西政府规定巴境内农业项目可享受国民待遇，在信贷、价格、税收政策上一视同仁；如土地利用率在90%以上、占地25公顷以上的农业项目可免除土地税。而中国作为世界最大的农产品进口国，为确保粮食安全和供应地多元化，可鼓励中企积极参与拉美农业开发，采取合资、参股、并购、购买方式掌握包括土地、生产、出口、加工在内的粮食生产链。还可考虑利用双边自贸协议、农业换贷款模式，加强与拉美农业直接贸易合作，逐步摆脱嘉吉、卡夫、孟山都等国际粮商对拉美农业和农产品贸易的控制。

（三）油气合作

拉美地区石油储量丰富，但开发程度却较低，是中国调整石油进口结构、维护国家能源安全的重要选择。一方面，拉美地区新的石油区块不断被发现。1991年，拉美探明石油储量1255亿桶，占当时世界石油探明总储量的12.15%，但到2013年年底，探明储量已达3368亿桶，占世界总量的20.4%。另一方面，拉美石油开发程度较低。2014年拉美地区石油产量为5.25亿吨，占世界总产量的13.1%，其中石油储量较少的墨西哥就占到了3.6%，而拥有大部分石油储量的中南美洲等地区产量仅占世界的9.5%，巴西深海石油更是处于起步阶段。由此可见，拉美石油开发潜力巨大，中国可通过加大与拉美油气开发合作的力度，获取更多油气产品和份额。同时，拉美国家对发展与中国油气合作意愿强烈。近年来，由于资金不足、技术设备落后等原因，拉美一些国家石油产量出现下降，必须吸引更多国际投资参与开发。巴西、阿根廷、墨西哥等拉美国家面对困境纷纷采取私有化或国际招标手段，放松对油气资源国有化管制，巴西甚至考虑出售政府掌握的巴西石油公司股份，取消巴西石油公司对“盐下层”深海石油的垄断。巴西、墨西哥2015年以来已启动多次国际招标。中国强大的对外投资能力和石油需求颇受拉美国家重视，许多拉美国家纷纷与中企签订合作协议。中国可凭借工程建设、海运等方面优势，拓展上下游业务，在拉美能源业占据一席之地。目前，巴西深海石油招标、墨西哥沿海和深海石油招标、阿根廷南部油气勘探、秘鲁和厄瓜多尔的油气炼化项目，都可成为重点关注对象。

（四）装备制造

21世纪以来，拉美各国随着服务业高速发展，均面临“去工业化”或

“去制造化”问题。特别是拉美国家装备进口大大增加，已引发相关业界高度不满。巴西、墨西哥、阿根廷、秘鲁等国均提出强化高附加值产业发展、鼓励加工和装备制造业复兴的“再工业化”计划，对华产品反倾销等贸易制裁手段与日俱增，巴西、墨西哥、阿根廷成为对华反倾销调查最多国家。另一方面，改革开放以来，中国制造业保持年均12%的增速，成为全球第一大制造业国家，家用电器、建筑材料、船舶钢铁等产品超过全球总产量一半，在国内强化“供给侧改革”和节能降耗过程中，转移具有产业优势的过剩产能成为产业政策重点。鉴于中国作为拉美最大机电和加工产品来源国，可将制造业合作作为中拉产业对接的重要渠道，实现化解过剩产能与帮助拉美实现“再工业化”的双重目的。考虑到目前拉美市场需求和中国的技术能力，可优先发展家用电器、农产品深加工、油气炼化、通信设备、矿产冶炼、汽车组装等加工业，将拉美的丰富资源就地转化，满足当地巨大的消费需求。可利用秘鲁、厄瓜多尔、智利丰富的铝铁矿产和丰富的水力资源，进行冶炼制造，这既可减轻中国环保及资源消耗压力，又可提升当地国家出口产品附加值。巴西、厄瓜多尔的石油炼化以及巴西、阿根廷、乌拉圭的肉类和豆类加工都可成为关注领域。中拉产能合作基金、中国—巴西产能合作基金、中拉合作投资基金，均可成为上述项目资金的来源。

四 中拉“一带一路”建设面临的主要困难与挑战

“一带一路”与拉美对接有望带来新时代中拉关系的巨大飞跃，但“一带一路”向拉美“自然延伸”仍面临不少困难和挑战。

（一）国内配套有待完善

1. 领导、协调机制亟待理顺。“一带一路”向拉美自然延伸是对现有倡议的扩展，推进“一带一路”建设专门机构与现有负责对拉美合作机构间需要进一步加强协调，国内各省份和各地区开展与拉美合作亦需统筹规划。

2. 对拉政策规划需重新整合。目前指导中拉关系的有打造“中拉命运共同体”四点建议、中拉关系“五位一体”新格局、“1+3+6”务实合作新框架、“3×3”产能合作模式以及第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》等一系列顶层设计，这些规划需要进一步统合，形成更加完整的论述。

3. “东西布局”有待平衡。“一带一路”建设旨在带动中国中西部地区经济开发，推进区域协调发展。但目前除珠海等少数东部试点城市外，西部

各省市仍普遍缺乏与拉美合作的财政、机构和项目合作机制。让西部地区同享“一带一路”与拉美对接红利，实现东西部在发展对拉经济合作上的“均衡发展”，应是下一步工作方向。因此，需加强国内各省份各地区的互联互通，尤其利用好港口运输通道，探索沿海自贸区创新建设，帮助内陆省份“借船出海”，化解开放进程中的“东西失衡”问题，加快内陆省份与拉美在“一带一路”方面的对接。^①

4. 知识和人才保障还需夯实。拉美作为新加入“一带一路”倡议的地区，国内民众和相关行业对其知之甚少，中拉合作难以做到精准对接。一线涉拉美工作者语言、国情知识储备尚难达到“一带一路”合作高要求。国内智库、科研机构对拉美重视程度不够，国别问题专家少，研究深度不足，很难“因国荐策”；对“一带一路”向拉美自然延伸的理论和政策研究尚在起步阶段，难以提供高质量的咨询报告。

（二）拉美的差异性与不确定性

1. 政治因素。近年来拉美左右翼争斗激烈，地区一体化推进遭遇困难。拉共体虽涵盖拉美地区所有国家，但近年发展不力，迄今未设立秘书处，难以代表拉美整体发声，中拉整体合作推进难度较大。“一带一路”合作亦面临拉美国家政局变化带来的不确定性。2018年委内瑞拉、墨西哥、巴西等主要国家举行大选，左右政治博弈持续升温；多起跨国腐败案搅动拉美政坛，秘鲁、巴西等国政局不稳。一旦政局动荡乃至政权中途更迭，“一带一路”推进很可能受到影响。此外，拉美部分国家对华尚有一定疑虑。巴西担忧中国主导对拉整体合作将冲击其地区大国地位，亦担心中国借助“一带一路”向拉美加大商品倾销和“价值观输出”。墨西哥担心其在中美洲和加勒比地区的影响力受到削弱，而且也不愿与中国走得过近而引起美国不满。还有一些国家主要希望获得更多贷款和援助，与“一带一路”共同参与、互利合作精神不尽一致。

2. 经济因素。一是收益风险。拉美经济连年衰退，导致在拉企业经营困难，投资收益率走低。联合国拉美经委会数据显示，2016年对拉美直接投资平均收益率仅为4.2%，矿产、能源部门投资收益率更跌至3%以下^②。考虑到以能源、基建为主体的“一带一路”建设大多投入大、工期长，一旦遭遇

^① 吕洋：《“一带一路”对接拉美的机遇和挑战》，载《河北大学学报》，2018年第2期，第142页。

^② CEPAL, “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2016”, Santiago de Chile, junio de 2016, p. 39.

经济低迷，拉美国家配套资金跟不上，很容易造成资金链断裂，合作项目搁置。预期未来3年拉美经济将继续处于低速增长状态，增长率将仅为1.2%、2.3%和2.6%，显著低于世界平均水平及新兴市场平均水平。二是债务风险。经济衰退导致拉美各国的中央财政状况显著恶化，外债压力陡升。2016—2018年期间，阿根廷已成为全球最大的主权债务发行国；中国对委内瑞拉等国的大笔贷款也存在违约风险。三是汇率风险。拉美国家货币汇率波动性大且难以预测，更多受外部因素干扰。2016年墨西哥比索受美国大选影响，汇率突破1美元兑20比索的高位，成为2016年外汇市场上表现最差的货币。“一带一路”在拉美建设涉及大笔人民币、美元和各国本币交易，汇率风险较大。四是贸易保护主义阻力。中国对拉美国家出口多为工业制成品且质优价廉，获得当地市场认可，但客观上与部分拉美企业构成竞争，不少拉美国家对中国的出口商品发起反倾销调查，2016年巴西、阿根廷成为除美国、印度外对华反倾销调查的最主要发起国。少数国家筑起贸易保护壁垒，不利于“一带一路”贸易畅通建设。五是营商环境风险。在世界银行《2018年营商环境报告》中，拉美地区排名最好的墨西哥位列第49名，智利、秘鲁、哥伦比亚分列第55名、58名和59名，阿根廷和巴西仅分别位列第117名和125名^①，这些排名显示拉美主要国家营商环境下滑的趋势。尤其是部分国家腐败严重，行政效率低下，增加了贸易、投资项目落实成本。

3. 社会文化法律等因素。拉美与中国相距遥远，加大了人员交流和贸易往来的难度。在语言、文化、社会风俗和法律规范上，拉美多受欧洲、美国影响，与包括中国在内的东方文化圈存在较大差异。社会层面，拉美国家劳工保护和环境标准规则繁复，导致企业运营成本高昂，中企容易受到处罚或陷入纠纷。经营理念上，很多参与“一带一路”建设项目的中企更青睐“政府搭台、国企唱戏、国家兜底”的投资模式，而拉美国家则多倾向“公开招标、设计—建设—运营、风险共享”等“西方投资模式”，二者对接势必要经历艰难磨合。

（三）第三方因素

1. 美国长期视拉美为“后院”，始终对中国拓展与拉美关系抱有警惕，对“一带一路”拓展至拉美疑虑较大。2018年年初，美国时任国务卿蒂勒森

^① 《世界银行发布〈2018年营商环境报告〉（附全球排名）》，搜狐网，2017年11月6日。
http://www.sohu.com/a/202676840_611309. [2018-05-15]

就曾在访问拉美前发表演讲，强调拉美是美国“外交优先”，指控中国是进入西半球的“新帝国主义强权”，警告拉美国家不要与中国走得太近。美国可能采取一些不利于“一带一路”向拉美拓展的措施：如在税收和融资方面设限，阻止美国企业与中国就“一带一路”与拉美开展合作；加强与哥伦比亚、秘鲁、阿根廷等国家的联系，助其强化太平洋联盟、南方共同市场等一体化机制，以淡化“一带一路”的作用；从外交、经贸方面向拉美国家施压，鼓动部分国家借环保、劳工、资源过度开发等名义批评和攻击中国。

2. 拉美国家在发展与中国的关系时，很难不考虑美国因素的影响。拉美不乏哥伦比亚这样的美国传统盟国或墨西哥和中美洲等长期将美国视为对外战略重点的国家，秘鲁、智利等国在发展对华关系、积极吸引中国投资的同时，也不愿给美国造成有意疏远的印象。

3. 大国“抢滩”拉美使中国面临更大竞争。企业层面看，美欧跨国企业进入拉美市场较早并占据垄断地位，拉美粮食行业的四大龙头跨国企业ADM、邦吉、嘉吉和路易达孚均为欧美企业。这些企业通过长期经营与当地客户和供应商建立了紧密的依赖关系，中国企业进军拉美面临较大竞争压力。战略层面看，近年来欧盟利用传统优势，启动“拉美战略”，加强与拉美在装备制造、金融等领域的合作，并加速与南方共同市场国家的自贸谈判；日本借技术援助、贸易协定和日裔影响力加紧拓展与拉美关系；俄罗斯利用军事、能源技术优势，与委内瑞拉、玻利维亚等国大力合作。在大国争相进军拉美的背景下，拉美部分国家如采取“平衡战略”，“一带一路”合作步伐很可能受到影响。

五 推动“一带一路”合作的几点政策建议

新形势下，应抓住机遇，大胆创新，稳步推进，突出重点，使“一带一路”成为中拉关系腾飞的新助力。

（一）从战略高度出发，全面谋划、落实拉美与“一带一路”对接

借助“一带一路”与拉美对接的动力传导，构建新型政策沟通平台，在更高水平上为扩大双方务实合作提供机制化保障，进一步扩大合作潜能，实现彼此经济社会发展目标与政策的联通、兼容与共济。加强沟通，增信释疑，倡导“共商、共建、共赢”理念，扎实开展“五通”合作，不断提高经济融合度。加强统筹规划，建议成立国内“一带一路”对接拉美的协调机构，出台专门性文件。

（二）以“一带一路”为抓手，带动中拉经贸关系“提质升级”

探索建立“一带一路”与拉美次区域一体化组织联系机制，加强与太平洋联盟、南共市等组织合作，探讨建立自贸区的可能性。升级双边自贸协定和贸易安排，将贸易合作从货物拓展到金融、服务领域，与更多国家商签自贸协定。吸收更多拉美国家加入亚投行和金砖国家开发银行，提供更大金融支持。增加融资方式，除贷款这一传统间接融资方式外，还可推广熊猫债、专项债等直接融资方式。拓展金融合作渠道，加快布局银行、保险、基金等服务“一带一路”建设的金融网络。加快人民币在拉美国际化步伐，增加人民币直接结算贸易，提升贸易竞争力。通过“一带一路”加强与中美洲、加勒比等未建交国的经贸联系，推动中拉合作“全覆盖”。

（三）以互联互通为重点，加快基础设施合作步伐

积极参与拉美基础设施、互联互通项目的规划建设，增加投资机会。创新合作模式，推动合作从工程承包向项目建设、后期运营拓展，推广 PPP、BOT 等新融资模式，推广厄瓜多尔辛克雷水电站（EPC 总承包加出口信贷）、巴西美丽山输电线路一期（特许经营项目融资）、牙买加南北高速公路（土地储蓄替代功能）等中拉基础设施合作典型成功案例。以“点对点”模式，加强港口、机场对接，开辟更多直航线路，减少双边人员、物资流通障碍。探讨建设跨太平洋海底光缆可行性，架设中国—拉美“无形之桥”。

（四）加强对拉美关于“一带一路”合作的宣介力度

派遣更多官员、学者赴拉美宣讲，开设“一带一路”课程培训班，宣传中国“开放、合作、共赢”理念，强调中拉“一带一路”合作是中拉关系发展和全球化进程的自然结果，中国对拉并非“低质产能输出”和针对第三方的“再平衡”，消除拉美对中国的误解、疑虑，提升中拉“利益共同体”意识。

（责任编辑 刘维广）