

中国新型大国外交研究

百年变局下的中拉“一带一路”合作

曹廷 程弋洋

(复旦大学 国际问题研究院, 上海 200433; 复旦大学 外文学院, 上海 200433)

【摘要】近年来,中国以“一带一路”倡议为抓手,推动中拉关系不断提质升级。当前大国博弈加剧,俄乌冲突持续,国际经济环境风险积聚,拉美地区作为全球发展中国家最多的地区之一,是中国实现“双循环”新发展格局和拓展南南合作的重要伙伴。但中拉合作亦面临美国加大打压阻挠、拉美地区政经局势不稳等诸多挑战。对此,中拉应加强沟通协调,以全球发展倡议为指引,以“一带一路”倡议为平台,着眼可持续发展,扎实推进高质量合作,努力构建互利共赢的合作关系,为构筑人类命运共同体发挥应有作用。

【关键词】中拉合作 “一带一路” 全球发展倡议 双循环

拉美地区是世界上最大的发展中地区之一,对于维护全球供应链、产业链安全具有重要作用,同时也是中国推进南南合作、共建“人类命运共同体”的重要合作伙伴。进入21世纪以来,中拉合作不断深入发展,中拉关系成为平等、互利、创新、开放、惠民的新型合作关系。尤其自2017年拉美国家纷纷加入“一带一路”合作倡议以来,中拉关系持续快速发展。近年来,国际政治格局不断调整,中美博弈加剧,美国加大对中拉合作的阻挠。自新冠肺炎疫情席卷全球以来,世界进入动荡变革期,拉美地区亦受到疫情冲击。在当前复杂的国际形势下,中拉有必要以共建“一带一路”为引领,带动合作优化升级、创新发展,同时也为世界和平与发展做出应有的贡献。本文将梳理近年来中拉合作取得的成就,分析继续推进的必要性以及面临的挑战,并为“一带一路”促进中拉关系提质升级提出相关对策建议。

一、百年变局下中拉“一带一路”合作的进展

中国坚持以对外开放的基本国策为指引,致力于

构建全方位开放的新格局。尤其“一带一路”倡议以开放包容的合作理念吸引了许多拉美国家加入。在大国博弈加剧和乌克兰危机持续的背景下,中国与拉美国家加强协作、推进合作,取得了一系列丰硕成果。

(一) 高层交往密切,政策沟通不断加强。拉美各国国情有所差异、利益诉求多元,加强政策沟通是共建“一带一路”的重要保障。近年来,中国与拉美以高层交往为引领,积极构建双、多边交流机制,加强对话和协商。2020年初新冠肺炎疫情暴发后,习近平主席通过视频通话、信函等方式与巴西、墨西哥、阿根廷、委内瑞拉、智利、秘鲁、厄瓜多尔等拉美国家领导人沟通。在2021年9月墨西哥主办的第六届拉美暨加勒比国家共同体峰会上,习主席特地做视频致辞。疫情得到一定控制后,中国与拉美国家高层开展了密集互访活动。2022年初阿根廷总统费尔南德斯和厄瓜多尔总统拉索赴华参加冬奥会开幕式。2022年7月,中国外交部拉美司司长蔡伟对阿根廷、智利、哥伦比亚、古巴、墨西哥、秘鲁和乌拉圭等国进行工作访

[作者简介] 曹廷,复旦大学国际问题研究院副研究员。
程弋洋,复旦大学外文学院西班牙语系教授,本文通讯作者。

◎ 本文系复旦大学2022年度人才引进科研启动经费项目“中美博弈下的中拉合作研究”(项目批准号:JH3057007Y)的阶段性成果。

问。2023年4月12~15日,巴西总统卢拉率领庞大团队访问中国,并与习主席亲切会晤。

在高层引领下,拉美国家参与“一带一路”建设的热情日益高涨。2022年初,尼加拉瓜、阿根廷先后与中国签署“一带一路”合作谅解备忘录,使加入该倡议的拉美国家达到21个。其中,苏里南、古巴等国已与中国签署了具体规划、明确重点合作项目。

(二) 经贸合作逆势走强,结构持续优化。中国持续多年成为拉美地区第二大贸易伙伴国。受疫情冲击,2020年中拉贸易额同比略有下降,但拉美对华出口逆势增长0.1%。^① 同年拉美第二大经济体墨西哥出口总额下跌9.5%,但对华出口达78.91亿美元,同比增长10.9%。^② 2021年中拉贸易突破4500亿美元,2022年则进一步增长至4858亿美元的历史高点。^③ 2023年2月,中国与厄瓜多尔正式完成双边自由贸易协定谈判,目前正与尼加拉瓜积极推进自贸协定谈判。同时,中拉贸易结构加快均衡发展。拉美对华出口从初级产品为主向多样化方向转变,生物医药、电子产品等高科技产品以及水果、花卉、烟酒、咖啡、藜麦、羊驼绒等农产品出口不断扩大。

中国对拉美投资呈现积极走向。首先,中国对拉美投资量不断增多。截至2021年7月,中国在拉美直接投资存量已超过4500亿美元,占中国对外投资存量的19%。^④ 2021年1—5月中国对拉直接投资103.8亿美元,同比增长40%。^⑤ 其次,中国在拉投资目的国不断增多。截至2020年底,在拉中资企业已

超过3000家,主要分布在英属维尔京群岛、开曼群岛、巴西、墨西哥、秘鲁、智利、厄瓜多尔、阿根廷、委内瑞拉等,地区覆盖率达到65.3%。^⑥ 第三,投资领域日益多元化。目前,中国对拉投资正由能矿开采转向促进多元化生产的国际产能合作,尤其向清洁能源、信息通信、互联网、高端制造、医疗等多领域延伸。据中国商务部统计,截至2020年末,占中国对拉投资存量前五位的行业是信息技术服务业、租赁和商务服务业、批发和零售业、制造业、科学研究和技术服务业。以墨西哥为例,目前该国40%的中国投资集中在制造业,电信业投资占11.3%,金融业投资占10.3%,而矿业投资仅占9.3%。^⑦ 第四,中国投资为拉美增加了就业机会。截至2021年,中国在拉美和加勒比地区累计实施了192项基建项目,总投资金额984亿美元,为当地提供了超67.3万个就业岗位。^⑧ 同时,近年来,滴滴在拉美开展客货运输服务,为当地创造了许多就业机会。据统计,2018—2020年滴滴在拉美地区的5项投资创造了16.26万个就业岗位,占中国投资在拉美创造就业总量的28.74%。^⑨

(三) 设施联通不断推进,促进可持续发展。联合国拉美经委会指出,基础设施是促进包容性和可持续经济增长的关键引擎,拉美地区需建立更好的基础设施,以促进经济结构变革。^⑩ 近年来,中国不断加强与拉美基建合作,为促进地区交通、能源、信息化建设发挥了重要作用。一是深化交通基础设施建设合作。完善的交通基础设施对寻求融入全球价值链的拉美

① 《2020年12月进出口商品主要国别(地区)总值表(人民币值)》,中国海关总署网站,2021年1月14日, <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/3511734/index.html>, 访问时间:2023年3月10日。

② Tatiana Clouthier, “Comercio e Inversión entre México y la República Popular China en el 50 aniversario de sus relaciones diplomáticas,” *50 Años de Relaciones Diplomáticas entre México y China, Pasado, Presente y Futuro* (2002): 20-32.

③ 《2022年12月进出口商品主要国别(地区)总值表(美元值)》,中国海关总署网站,2023年1月14日, <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/4794352/index.html>, 访问时间:2023年3月10日。

④ 《中拉合作韧性活力足》,《经济日报》,2022年2月26日, http://bgimg.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202202/26/t20220226_37358452.shtml, 访问时间:2023年3月5日。

⑤ 《拉美成为中国对外投资的第二大目的地》,搜狐网,2021年7月2日, https://www.sohu.com/a/475227168_100282017, 访问时间:2023年1月15日。

⑥ 中华人民共和国商务部:《2020年度中国对外直接投资统计公报》,北京:中国商务出版社,2021年,第46页。

⑦ Tatiana Clouthier, “Comercio e Inversión entre México y la República Popular China en el 50 aniversario de sus relaciones diplomática,” *50 Años de Relaciones Diplomáticas entre México y China, Pasado, Presente y Futuro* (2002): 20-32.

⑧⑨ 恩里克·杜塞尔:《2021年中国在拉丁美洲和加勒比地区直接投资报告》,拉美-中国研究网(Red ALC-China),2021年3月31日,第8、17页。

⑩ División de Recursos Naturales e Infraestructura, “La gobernanza de la infraestructura a favor del desarrollo basado en la igualdad y la sostenibilidad,” CEPAL, Naciones Unidas, noviembre de 2016, <https://www.cepal.org/es/temas/infraestructura/la-gobernanza-la-infraestructura-favor-desarrollo-basado-la-igualdad-la-sostenibilidad>, 访问时间:2023年1月18日。

国家十分重要。^①近年来中国企业加大对拉美交通基建投资,参与了秘鲁钱凯港口、阿根廷贝尔格拉诺铁路改造、墨西哥玛雅铁路、秘鲁奥永公路、哥伦比亚波哥大地铁建设等重要项目。疫情初期,部分项目因社会管控等原因一度停工。但疫情得到一定控制后,许多项目恢复建设并取得进展。中阿铁路合作持续推进,2022年初双方签署了包括贝尔格拉诺铁路北线现代化改造在内的多份协议。^②2020年,中国交通建设公司与葡萄牙公司组成的联合体获得墨西哥玛雅铁路一号标段项目,目前正加速推进施工,争取2023年底该段铁路投入使用。^③2021年中国企业在拉美新签合同额199.8亿美元,完成营业额79.7亿美元。截至2021年底,中企在该地区累计签订承包工程合同额2371.5亿美元,完成营业额1524亿美元。^④

二是加大清洁能源开发和电网建设合作。近年来,中国企业加大参与拉美太阳能、风能等清洁能源项目。2020年9月,上海电建参与建设的阿根廷胡胡伊省高查瑞光伏电站项目投入商业运营。新疆金凤科技长期与智利开展合作,2021年已签署第四个风电项目。2022年,中企明阳智能在巴西启动海上风电项目建设。^⑤同时,华为凭借先进的智能光伏和储能技术,为拉美国家电站和离网社区提供应用。阿根廷胡胡伊省太阳能电站、智利首都机场屋顶光伏、危地马拉埃斯库因特拉4MWh储能等清洁能源项目都运用

了华为技术。^⑥

三是持续加强数字基础设施合作。华为、中兴等中国企业在5G和互联网领域的技术领先优势为中拉“数字丝绸之路”建设创造了新机遇。近年来,华为云为拉美提供稳定可靠的云服务,助力拉美零售、物流、教育、金融、医疗等领域数字化转型。继在智利、巴西、墨西哥开展业务后,2020年华为云在阿根廷和秘鲁开启服务合作,成为在拉美节点资源最丰富的云服务提供商之一。^⑦联合国拉美经委会前执行秘书阿莉西亚·巴尔塞纳称“‘一带一路’已成为中拉提升互联互通能力的合作范本”。^⑧

(四) 开展抗疫合作,打造“健康丝绸之路”。疫情暴发后,中拉守望相助。疫情初期拉美国家向中国慷慨捐赠医疗物资。疫情蔓延至全球后,中国向拉美提供大量疫苗及医疗物资,并派遣医疗队赴委内瑞拉等国提供援助,获得拉美民众好评。智利前总统皮涅拉、秘鲁总统卡斯蒂略等拉美国家元首亲自接种中国疫苗。巴西圣保罗州城市塞拉纳加入中巴疫苗合作试验,为该市市民接种科兴疫苗,2021年5月数据显示疫苗使感染者住院率和死亡率分别降低了86%和95%。^⑨中国还与墨西哥等国达成疫苗本地化生产协议,帮助拉美国家加快疫苗接种。^⑩联合国拉美经委会执行秘书长阿莉西亚·巴尔塞纳表示,中国对拉医疗援助为2020年第六届拉共体峰会通过的地区医疗

① 张勇、史沛然:《“一带一路”背景下的中拉经贸合作机遇:全球价值链视角》,《太平洋学报》2018年第12期。

② “Transporte y Trenes Infraestructura firmaron tres memorandos con China para ampliar el Plan de Modernización del Transporte Ferroviario,” Gobierno de Argentina, 20 de enero de 2022, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/transporte-y-trenes-infraestructura-firmaron-tres-memorandos-con-china-para-ampliar-el-0>, 访问时间:2023年3月10日。

③ “Empresa china ha construido más de 100.000 durmientes para el tramo uno del Tren Maya,” CGTN, 24 de julio de 2022, <https://espanol.cgtn.com/n/2022-07-24/HGEecA/Empresa-china-ha-construido-mas-de-100-mil-durmientes-para-el-tramo-uno-del-Tren-Maya/index.html>, 访问时间:2022年7月28日。

④ 《中国和拉美国家经贸关系简况》,中国商务部网站,2022年2月14日, <http://mds.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/200210/20021000042975.shtml>, 访问时间:2022年7月28日。

⑤ 《中拉合作助推拉美新能源产业发展》,中工网,2021年3月24日, <https://www.workercn.cn/c/2021-03-24/6559208.shtml>, 访问时间:2023年3月16日。

⑥ 《华为:共建低碳智能社会,拥抱绿色美好未来》,搜狐网,2022年5月12日, https://www.sohu.com/a/546193845_418320, 访问时间:2022年6月28日。

⑦ 《华为云拉美公有云市场排名第四,增速最快》,华为云官方网站,2021年7月21日, <https://www.huaweicloud.com/zhishi/mkt-lmgyy.html>, 访问时间:2022年6月28日。

⑧ Alicia Bárcena, “La iniciativa china de la Franja y la Ruta puede contribuir al gran impulso ambiental propuesto por la CEPAL para la región,” CEPAL, 11 de abril de 2019, <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcena-la-iniciativa-china-la-franja-la-ruta-puede-contribuir-al-gran-impulso>, 访问时间:2022年12月10日。

⑨ Lucas Rocha, “Coronavirus: 99% dos voluntários têm anticorpos após vacinação em massa em Serrana,” CNN, 19 de outubro de 2021, <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/coronavac-99-dos-voluntarios-tem-anticorpos-apos-vacinacao-em-massa-em-serrana/>, 访问时间:2022年3月22日。

⑩ 曲颂:《共同守护人类健康未来》,《人民日报》2022年3月2日第3版。

卫生合作计划的实施提供了重要支持。^①

(五) 民间交流不断加强,巩固合作根基。民心相通为推进“一带一路”建设提供坚实民意基础和社会根基。中国民众对拉美的了解日益加深。国内西班牙语热持续升温,截至2022年5月,开设西班牙语专业的高校已经达到99所。^②除马尔克斯、博尔赫斯等经典作家外,巴西作家保罗·柯艾略、智利作家博拉尼奥、乌拉圭作家加莱亚诺等拉美畅销作家成为中国新的译介热点。^③拉美民众对华了解也不断提升。中国国际电视台在脸书等新媒体开辟了宣传渠道。拉美赴华留学生持续增加,在中拉论坛第三届部长级会议上,中方承诺2022-2024年向拉美提供5000个奖学金名额和3000个培训名额。^④

二、推进中拉“一带一路”合作的有利因素

(一) 中拉推进合作的政治意愿不断加强

中国视拉美为多极化世界中的重要力量和外交基础之一,始终从战略高度和长远角度谋划与拉美国家的关系蓝图。党的十八大以来,拉美在中国外交中的地位不断上升,中国和拉美国家领导人建立了高度的政治互信,共同确立了中拉全面合作伙伴关系的新定位。中国与巴西、阿根廷、墨西哥、委内瑞拉、阿根廷等多国建立了全面战略伙伴关系,与拉美最大的一体化组织拉美暨加勒比国家共同体成立了中拉论坛,并于2021年底成功召开中拉论坛第三届部长级会议。

当前世界大国价值观日益对立、全球性政治经济体系走向分裂,但全球化的内在驱动力尚存,大量国际间合作机制仍在运转,多数国家仍需要以规则为基础开展交流,机制性、规范标准层面的合作仍有可

为。^⑤中国与拉美国家在推动多边主义、自由贸易和全球化上拥有共识。中国坚持走和平发展道路,着眼构建人类命运共同体和共建“一带一路”,提出全球发展倡议,得到了包括拉美国家在内的广大国家的积极响应。在中拉论坛第三届部长级会议上,拉共体成员国外长纷纷表示“一带一路”可成为深化中拉合作的重要途径。^⑥

面对复杂激烈的大国博弈,大多数拉美国家坚持多元化外交政策。乌克兰危机爆发后,拉美多数国家表达了本国中立立场,拒绝追随美国谴责或制裁俄罗斯。而且拜登政府继续干涉拉美国家内政的做法亦引起多国不满。2022年6月,美国拒绝邀请古巴、委内瑞拉和尼加拉瓜领导人出席第九届美洲峰会,导致拉美十国元首缺席峰会。此外,美国秉持“本国利益优先”思想,对拉美国家“口惠而实不至”,令后者颇为失望。2021年初,拉美因疫情严重向多方求援,中、俄等国向拉美雪中送炭,而美国则继续大量囤积疫苗。直到2021年6月,美国因担忧“后院”被别国染指才开始向拉美提供疫苗。美国这种自私的做法引起了拉美国家的不满。^⑦上述因素均客观上促使拉美国家依然看重与中国、俄罗斯等域外国家的合作。

(二) 中国为实现“双循环”新发展格局需加强对拉合作

自改革开放以来,中国和世界的互动日益频繁。2020年全球新冠肺炎疫情暴发后,中国提出加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。其中国内循环和国际循环是辩证统一关系,相互促进、相得益彰。^⑧2022年,李克强总理在《中国政府工作报告》中指出,要继续扩大高水平对外

① CEPAL, “La cooperación entre China y América Latina y el Caribe ofrece una oportunidad para reducir las asimetrías globales y apoyar una recuperación económica transformadora,” CEPAL, 13 de octubre de 2021, <https://www.cepal.org/es/noticias/la-cooperacion-china-america-latina-caribe-ofrece-oportunidad-reducir-asimetrías-globales>, 访问时间:2023年1月10日。

② 根据2022年中国教育部外国语言文学类专业教学指导委员会内部报告统计所得。

③ 楼宇:《中拉文化交流70年:以拉美文学作品汉译为例》,《西南科技大学学报》(哲学社会科学版)2020年第4期。

④ 《王毅主持中国—拉共体论坛第三届部长会议并发表主旨讲话》,中国外交部网站,2021年12月4日, https://www.fmprc.gov.cn/wjbxhd/202112/t20211204_10462377.shtml, 访问时间:2022年2月10日。

⑤ 廖峥嵘:《总体国家安全观视野下的中国金融安全:挑战与思考》,《国家安全研究》2022年第2期。

⑥ 《中国—拉共体论坛第三届部长会议宣言》,中国外交部网站,2021年12月7日, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/202112/t20211207_10463450.shtml, 访问时间:2023年3月10日。

⑦ Daniel García Marco, “Coronavirus en América Latina: los llamados a EE.UU. para que envíe a la región parte de su excedente de vacunas,” BBC, 27 de abril de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56909705>, 访问时间:2023年3月26日。

⑧ 黄汉权:《加快构建双循环相互促进的新发展格局》,《经济日报》2020年7月15日。

开放,推动外贸外资平稳发展,以高水平开放促进深层次改革、推动高质量发展。^①在中美博弈加剧和中国经济下行压力增大的背景下,“一带一路”倡议是我国实现“双循环”和拓展对外经贸合作的重要抓手。一是维护供应链安全。在当前复杂的国际局势下,全球供应链的安全与韧性遭遇极大挑战。^②而拉美多国是全球重要大宗商品出口国,也是中国进口大豆、铁矿、铜矿等原材料和加工制成品的重要来源地。中国可与拉美加强农业、矿产、能源等领域合作,保障自身及全球供应链安全。二是巩固贸易链合作。中拉贸易仍有较大发展潜力。2021年,中国对外货物贸易额达到6.05万亿美元的历史最高记录,但中拉贸易额为4500亿美元,仅占7.4%。^③进一步推进中拉经贸关系,对于中国优化国际市场布局至关重要。三是加强产业链合作。加强与拉美国家的产能合作能够为中国企业创造更多外部机遇,为中国在全球布局产业链提供更大空间,有助于维护中国和拉美地区产业链安全。中国还可与拉美国家在可再生能源、电子商务、跨境物流、金融等领域加强合作,以高水平合作促进自身产业转型升级。

(三) 拉美国家希望加强对华合作以推动可持续发展。当前,拉美地区发展不平衡问题依然严峻,实现可持续发展目标是该地区面临的重要任务。以“一带一路”为抓手推进中拉合作,倡导“开放、包容、联动、可持续”的世界经济,有助于拉美国家推进可持续发展。一是有助于拉美稳定外贸。大部分拉美国家为外向型经济体。2020年拉美经历了1900年以来最严重的衰退,经济萎缩达6.8%。在疫情持续背景下,走势强劲的中拉贸易成为拉美外贸的“稳定器”。当前拉美国家依

然面临通胀和劳动力市场恢复缓慢等问题,2022年经济增长率仅达3.7%,预计2023年将下滑至1.3%。^④促进中拉贸易往来有助于拉美国家经济复苏。

二是可助推拉美基础设施建设。据美洲开发银行统计,拉美地区要2030年实现可持续发展目标,需在饮用水、卫生、交通和电信领域投资2.22万亿美元,每年投入的资金需达地区生产总值的3.12%。^⑤而拉美多数国家面临财政紧缺状况,急需吸引更多外资。在电力开发和电网建设方面,截至2018年仅有巴巴多斯和乌拉圭基本实现电力全覆盖,墨西哥、阿根廷、委内瑞拉等多国尚未实现全民供电。^⑥而2019—2040年拉美和加勒比地区对电力的需求将翻倍。^⑦这将对拉美发电能力和电网覆盖率提出更高要求。在交通基础设施方面,拉美地区长期以公路和空运为主要运输途径,铁路、地铁等设施发展相对落后。据2018年美洲开发银行统计,拉美物流基础设施评分仅高于南亚和撒哈拉以南的非洲地区。^⑧秘鲁、乌拉圭、多米尼加共和国、委内瑞拉、萨尔瓦多等多国物流水平在全球160个国家中排名居于中下游水平。^⑨在饮用水和卫生设施方面,墨西哥、玻利维亚、牙买加等国城市自来水入户比例不足80%,在农村地区的比例则更低。^⑩仅智利、哥伦比亚、秘鲁等国城市下水道系统覆盖率超过80%,尼加拉瓜、萨尔瓦多等国农村下水道覆盖率几乎为0。^⑪此外,随着第四次工业革命深入展开,广大发展中国家推进数字化建设的需求日益强烈。中国可借助自身优势,与拉美国家开展数字化合作,推动拉美在交通、电力、教育、人工智能等领域的数字化转型。

① 《中国政府工作报告》,中华人民共和国中央人民政府网站,2022年3月12日,http://www.gov.cn/premier/2022-03/12/content_5678750.htm. 访问时间:2023年1月18日。

② 刘云:《全球供应链安全问题的理论及现实研究》,《亚太安全与海洋研究》2022年第4期。

③ 《2021年12月进出口商品主要国别(地区)总值表(美元值)》,中国海关总署网站,2022年1月14日,http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/4122070/index.html,访问时间:2022年7月20日。

④ CEPAL, “War in Ukraine Quickens Inflation, Reduces Growth and Increases Poverty in Latin America and the Caribbean,” CEPAL, June 6, 2022, https://www.cepal.org/en/pressreleases/war-ukraine-quickens-inflation-reduces-growth-and-increases-poverty-latin-america-and, 访问时间:2022年6月15日。

⑤ Juan Pablo Brichetti, Leonardo Mastronardi, *La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe*, 2021, Banco Interamericano de Desarrollo, P.4.

⑥ Juan Pablo Brichetti, Leonardo Mastronardi, *La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe*, 2021, Banco Interamericano de Desarrollo, P.24.

⑦ Rigoberto Ariel Yepez-Carcía, Yi Ji, Michelle Hallack, David López Soto, *La Electricidad en América Latina y el Caribe 2040*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019, P.4.

⑧ Agustina Calatayud y Laureen Montes, *Logística en América Latina y el Caribe*, BID, 2021, p.23.

⑨ “International LPI Global Rankings 2018,” World Bank, https://lpi.worldbank.org/international/global, 访问时间:2022年12月20日。

⑩⑪ Juan Pablo Brichetti, Leonardo Mastronardi, *La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe*, 2021, Banco Interamericano de Desarrollo, P.8.

三是促进地区一体化。拉美地区一体化进展缓慢,是世界上区域内贸易比例最低的地区之一,区域内贸易占其贸易总额的比例为20%,远远低于欧盟(60%)和东亚地区(50%)。^①而基础设施一体化是促进生产一体化的必要条件。拉美经委会持续呼吁拉美提高一体化水平以应对外部风险。^②在“一带一路”倡议下,拉美国家可通过基础设施建设促进地区一体化发展,提升区域内的贸易水平和整体竞争力。

三、中拉“一带一路”合作面临的挑战

当前国际和地区局势复杂多变,俄乌冲突持续发酵,经济全球化遭遇逆流,中美在拉美地区博弈加剧,部分拉美国家不稳定因素犹存,中拉“一带一路”合作面临诸多风险和挑战。

(一) 拉美地区政治风险不容忽视

拉美地区政治生态历来具有左右轮流执政的周期性特点。但近年来,该地区政坛乱象丛生,左右博弈加剧,各国内外政策面临一定不确定性。尤其是在2020年新冠肺炎疫情暴发后,拉美陷入政治内斗、经济衰退、社会失衡的危机。外界认为拉美正进入“又一个失去的十年”。近期拉美左翼持续崛起,但在内外不稳定因素增多的情况下,新上台的拉美左翼政党面临艰难转型,右翼力量伺机东山再起。阿根廷左翼执政联盟“全民阵线”执政危机四伏,总统阿尔韦托·费尔南德斯与副总统克里斯蒂娜政见不和,近期后者又因涉腐被调查,导致政府口碑直线下滑。2022年5月民众对政府满意度已从2020年11月的60.8%下跌至35.4%。^③秘鲁府院之争持续白热化,佩德罗·卡斯蒂略总统遭国会弹劾下台。智利总统加夫列尔·

博里奇改革推进缓慢,加之国内通胀持续、南部马普切人问题继续发酵,民众对政府不满加剧。^④各国政府忙于巩固执政地位和推进国内改革,对外合作精力难免受到牵扯。拉美左右博弈持续加剧,国家政权更迭易造成其对外政策延续性不足。总体看,“一带一路”在拉美地区的推进仍然面临较为复杂的政治环境,在拉企业经营面临一定挑战。

(二) 拉美国家经济风险持续酝酿。长期以来,拉美国家存在经济结构韧性和抗风险能力不足的问题。在俄乌冲突冲击下,拉美经济复苏放缓,并面临多重经济风险。一是粮食供应链断裂的风险。当前全球疫情走势不确定性增加,拉美作为我国大豆和玉米的重要进口来源地,粮食生产和运输受到一定影响。在乌克兰危机背景下,美国对俄罗斯的制裁对全球化肥供应造成广泛影响,给拉美大豆和玉米生产带来较大风险。二是债务风险。近年来,拉美国家财政状况恶化,外债压力陡增。尤其是阿根廷遭遇金融危机,欠下国际货币基金组织巨额款项,截至2022年第一季度外债总额已达2743.55亿美元。^⑤萨尔瓦多公共债务占国内生产总值的比例已超过80%,约8亿美元债务将于2023年到期。^⑥一旦拉美国家发生债务危机,我国在当地的投资和工程建设将受冲击。三是汇率风险。拉美多国经济结构脆弱,抗风险能力差,汇率波动大。2022年初俄乌危机爆发以来,全球经济形势不稳加剧,美联储持续加息产生外溢效应,拉美国家面临通胀攀升和货币贬值压力。2022年6月委内瑞拉和阿根廷的通胀率分别达到14.5%和5.3%,预计全年通胀率将分别达到53.5%和36.2%。^⑦自2021年底至2022年7月,美元兑阿根廷、智利、哥伦比亚等国货币

① Nicole Perelmuter et Germán Ríos, “América Latina y el Caribe: una relación ganar-ganar,” *Études caribéennes*, 42 | Avril 2019, mis en ligne le 15 avril 2019, consulté le 26 avril 2023. DOI: <https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.14821>.

② División de Comercio Internacional e Integración de CEPAL, *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020: la integración regional es clave para la recuperación tras la crisis*, enero de 2021, ISBN: 9789211220582, pp.30-31.

③ “Alberto Fernández y el Gobierno en su peor momento de popularidad,” yahoo, 7 de junio de 2022, <https://es-us.finanzas.yahoo.com/noticias/alberto-fern%C3%A1ndez-gobierno-peor-popularidad-103500708.html>, 访问时间:2022年6月20日。

④ “Reforma tributaria en Chile: la apuesta de Boric por mejorar su popularidad,” france24, 2 de julio de 2022, <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220701-reforma-tributaria-boric-mejorar-popularidad>, 访问时间:2022年7月15日。

⑤ “Argentina incrementa su deuda externa y se preocupa su endeudamiento doméstico,” EFE, 28 de junio de 2022, <https://www.efc.com/efe/america/economia/argentina-incrementa-su-deuda-externa-y-se-preocupa-endeudamiento-domestico/20000011-4840890>, 访问时间:2022年7月15日。

⑥ “Bukele anuncia un plan para recomprar deuda de El Salvador por adelantado,” swissinfo, 27 de julio de 2022, <https://www.swissinfo.ch/spa/bukele-anuncia-un-plan-para-recomprar-deuda-de-el-salvador-por-adelantado/47783578>, 访问时间:2023年1月8日。

⑦ “La inflación siguió al alza en América Latina en junio: así se movieron los precios,” Bloomberglinea, 29 de julio de 2022, <https://www.bloomberglinea.com/2022/07/29/la-inflacion-siguio-al-alza-en-america-latina-en-junio-asi-se-movieron-los-precios/>, 访问时间:2023年3月30日。

均大幅升值,美元兑智利比索汇率一度达到1:1000的记录。^① 通胀高企和汇率波动恐影响拉美吸引外资,甚至造成部分外资流失。四是保护主义风险。拉美地区民族主义倾向有所加剧。墨西哥总统洛佩斯、秘鲁总统卡斯蒂略等均主张国内优先,贸易保护主义和一些较为激进的国有化政策或影响对外合作。同时,在经济低迷背景下,部分拉美国家为改善出口贸易,或对中国产品和投资设置壁垒,发起反倾销调查,贸易摩擦风险不容低估。

(三) 中拉在发展认知上存在部分差异。中国与拉美国家地理相距遥远,政治制度和文化差异较大,话语体系和思维方式亦存在区别。拉美地区长期遭受欧美国家殖民,容易对外国势力和外国资本产生疑虑。部分拉美原住民因其文化传统原因,高度重视环境保护,甚至表示宁可不要发展也要保护环境。加之美欧媒体在拉美地区有较强的影响力,“中国威胁论”、“殖民掠夺论”、“债务陷阱论”等在拉美仍有一定市场。部分拉美媒体称,中国不仅通过向拉美国家提供贷款使后者背负巨额债务,而且未能履行其在人权方面的域外义务,还指责中国企业侵犯社区权利、破坏当地环境等等。^② 近年来,拉美国家社会运动此起彼伏,厄瓜多尔等国多次发生原住民反对政府开发项目的社会运动,对央企在当地的项目造成一定冲击。如何针对上述问题加强沟通、求同存异是中拉“一带一路”合作面临的一大挑战。

(四) 美国加大干涉中拉“一带一路”合作。特朗普政府将中国定性为“竞争对手”和首要“敌手”,2017年版国家安全战略报告试图彻底否定过去美国政府奉行的对华接触政策,提出本质上是零和思维的

对华战略。^③ 拜登上台后继续视中国为美国战略竞争对手,将与华战略竞争视作扭转其相对衰落态势、重振全球领导地位的重要手段。同时,美国保守派和军方遏制中拉合作的声音持续走强。2022年3月,美国南方司令部司令劳拉·理查德森和参议员马克·卢比奥先后在美参议院听证会上指责中国在拉美扩大影响力、冲击地区安全稳定,^④妄称中国通过“一带一路”合作的贷款来困住拉美国家。^⑤ 在多重因素作用下,排挤中国在拉美的影响力仍是拜登对拉政策的重点之一。虽然拜登表面不似特朗普般粗暴干涉拉美内政,但其排华护院的政策核心并未改变,拉美地区日益沦为中美博弈的战场之一。一是通过抹黑中国挑拨离间中拉关系。2021年以来,美国高层访问拉美时言必提及中国,向拉美政府兜售“中国威胁论”、“债务陷阱论”、“资源掠夺论”等论调,警告拉美国家注意中国的“有害活动”。同时,美方还利用对拉美媒体的控制力加大舆论宣传,致使部分拉美媒体渲染中国“危害网络安全”、“侵犯人权”等话题。2022年3月底,美国国际开发署官员纳铁略在参议院称美正加大调查和报道中国渔船在厄瓜多尔海岸非法和无管制捕捞问题。^⑥ 二是通过规则制定加大“排华护院”力度。拜登上台后出台多项合作倡议,企图将更多国家纳入美国制定的合作机制,以加速与中国“脱钩”。在2021年6月召开的七国集团峰会中,美国提出“重建更好世界”计划,欲加大与各国经贸利益捆绑和合作规则制定,以遏制中国提出的“一带一路”倡议。^⑦ 同年9月,美国率先向拉美兜售该计划,派遣副国家安全顾问兼国家经济委员会副主任达利普·辛格率团访问哥伦比亚、厄瓜多尔和巴拿马,承诺为三国的农业部门、女性发展、数字融合等项

① “El peso chileno sufre la mayor depreciación frente al dólar en 13 años,” El País, 11 de julio de 2022, <https://elpais.com/chile/2022-07-11/el-peso-chileno-sufre-la-mayor-depreciacion-frente-al-dolar-en-13-anos.html> 访问时间:2022年12月15日。

② Laureano Pérez Izquierdo, “La neocolonización: ‘cómo es el plan de China para conquistar América Latina y las peligrosas consecuencias’,” Infobae, 2 de noviembre de 2019, <https://www.infobae.com/america/eeuu/2019/11/02/la-neocolonizacion-como-es-el-plan-de-china-para-conquistar-america-latina-y-las-peligrosas-consecuencias/>, visitado en 10 de diciembre de 2021. 访问时间:2023年3月15日。

③ “National Security Strategy of the United States of America,” White House, <http://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> 访问时间:2022年7月15日。

④ Justin Katz, “Our Own Neighborhood; China’s Influence Is Showing Up Closer to Home,” breakingdefense, March 24, 2022, <https://breakingdefense.com/2022/03/our-own-neighborhood-chinas-influence-is-showing-up-closer-to-home/>, 访问时间:2022年7月10日。

⑤⑥ “Rubio Speaks at Foreign Relations Subcommittee Hearing on Rising Threat of the CCP in Latin America,” Marco Rubio US Senator for Florida, Mar 31, 2022, <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2022/3/rubio-speaks-at-foreign-relations-subcommittee-hearing-on-rising-threat-of-the-ccp-in-latin-america> 访问时间:2023年4月16日。

⑦ “US President Biden Persuades G7 to Be More Competitive Towards China,” DW, 12 de junio de 2021, <https://www.dw.com/en/us-president-biden-persuades-g7-to-be-more-competitive-towards-china/a-57868619>, 访问时间:2022年5月15日。

目提供资金。^① 继抛出“印太经济框架”后,拜登在2022年6月召开的第九届美洲峰会上宣布“美洲经济繁荣伙伴”计划。该计划的本质目标即锁定拉美资源、能源和市场,同时利用透明度、安全性、劳工标准等规则,将中国排除在地区供应链体系之外,迫使拉美与华经济脱钩,从而在全球建立遏制中国的规则体系,达到规制中国的战略目标。三是运用对拉合作机制直接施压。美国政府利用与拉美国家已有的合作协议,不断逼迫拉美国家在中美之间选边站,以牵制中拉合作。2021年10月,中国航天信息股份有限公司中标智利民事登记项目,计划为该国民事登记局提供相关系统建设。消息公布后,美国立即派遣代表团赴智利,以“安全审视”为理由,以取消对智免签计划为威胁,迫使智利取消与中国航天信息合作项目。^② 此外,美国还运用类似手段在5G、新能源等领域继续对中拉合作进行打压。在美国的持续干涉和阻挠下,中拉“一带一路”合作或面临更为复杂的地区政治因素。

四、推进中拉“一带一路”合作的相关建议

拉美地区作为全球最大的发展中地区之一,对我国实现“双循环”新发展格局和推进南南合作具有重要战略意义。在当前复杂的国际局势下,“一带一路”倡议可成为中拉深化合作、促进世界和平与发展的重要平台和抓手。中国应以全球发展倡议为指引,秉持正确的义利观,稳步推进中拉“一带一路”合作,加强与拉美国家在政策沟通、贸易畅通、资金融通、设施连通、民心相通领域的合作,将中拉合作打造为南南合作的示范样板,为广大发展中国家可持续发展提供良好范本,也为维护全球和平与发展发挥应有的作用。

(一) 总体原则和目标

中国应坚持正确的义利观和互利共赢原则,以南南合作为主基调,以构建“中拉命运共同体”为长期目标,与拉美国家共同推动发展振兴。中拉应以全球发展倡议为指引,继续支持多边主义,致力于维护以世界贸易组织为核心、以规则为基础的多边贸易体系,促进自由开放的贸易和投资。中拉应以“一带一路”为合作

平台,从双边合作入手,开拓多边合作舞台,通过各层级沟通,加强彼此社会经济议程和联合国2030年可持续发展议程对接,促进中拉在减贫、绿色发展、女性发展等各领域合作,为构建全球发展伙伴关系和人类命运共同体伟大目标发挥应有作用。

(二) 继续全面推进“五通”工程

第一,加强政策沟通,夯实“一带一路”建设的顶层设计。中拉需加强高层引领。中方应积极加强与拉美国家高层交流,夯实合作的政治基础;适时派遣高级别官员赴拉美访问,并邀请拉美国家高层赴华交流,围绕“一带一路”合作加大协调。在推进双边交往的同时,推动中拉地区层面合作。利用中拉论坛等现有的合作框架,推动与拉美在区域层面的战略合作,加大与拉美及加勒比国家共同体、联合国拉美经委会、南方共同市场、太平洋联盟、普埃布拉集团等区域和次区域组织的对话磋商,助力拉美地区一体化发展。

第二,强化贸易链、供应链和产业链合作,促进贸易联通。一是视情升级部分双边自贸协定和贸易安排。中方可以加大进口藜麦、蓝莓、牛油果、坚果等拉美特色农产品及制成品,帮助拉美农产品在华推广和营销。运用技术、资金优势与拉美农业部门加强创新合作,解决化肥短缺等问题。加强与拉美国家产品市场准入规则对接,推动我国手机等电子产品对拉出口。二是加强与拉美国家电商合作。与拉美国家分享电商经验,帮助其建设数字经济平台,开放更多拉美产品登陆中国的电商平台,并且推动更多中国商品进入拉美电子商务平台。推动货币支付便利化,彻底打通中拉贸易合作面临的地理障碍,开拓广阔市场。三是加强制造业和绿色产业链合作,实现创新发展。中企可在充分调研拉美国家运营风险的基础上,通过扩大对当地制造业投资,完善中拉制造业产业链融合;加大对拉美绿色产业投资,促进拉美新能源、交通电气化等领域的发展。通过产业链高水平合作,中拉可促进市场、技术、产业融合,既可助力拉美国家实现可持续工业化,又可为中拉经济合作良性发展提供源动力。

第三,提升基础设施合作深度,推动可持续发展协

^① Mat Youkee, “Can the G7’s B3W infrastructure initiative work in Latin America?”, Chinadialogue, March 8, 2022, <https://chinadialogue.net/en/business/can-the-g7s-b3w-infrastructure-initiative-work-in-latin-america/>, 访问时间:2022年8月12日。

^② Clément Vêrité, “Chile cancels deal with Chinese Aisino over data safety and US partnership,” Newsendip, November 18, 2021, <https://www.newsendip.com/chile-passport-deal-aisino-china-muhlbauer-data-security-us-visa-waiver/>, 访问时间:2023年3月15日。

作。一是加大规则建设和监管力度。中方应加大对涉外企业的引导和监管力度,坚持“廉洁丝路”和“绿色丝路”精神,敦促中国企业尊重和遵守拉美国家法律法规,加大与拉美国家工会组织、环保组织对话,探索负责任、低风险、高质量、可持续的基建合作方案。二是拓展合作领域。根据拉美国家可持续发展目标,着眼各国在交通、能源、供水等基础设施领域的建设需求,打造一批标志性项目,以提高当地民众生活水平,同时促进拉美国家加大融入全球价值链。加大关注“新型基础设施建设”,加强网络基建合作,推进“数字丝绸之路”的发展。加强医疗卫生合作,通过医疗硬件设施和研发合作共同打造“健康丝绸之路”。三是提高项目质量。将“可持续”作为基础设施建设合作的重点方向,解决好金融支撑、投资环境、风险管控等关键问题,为拉美国家创造更多就业岗位和培育人力资源,促进拉美国家经济可持续发展。四是创新合作模式。与拉美企业加强沟通合作,推动项目本土化运作,促进中拉互利共赢。借鉴欧美等国企业在拉美地区经营的经验,探索与第三方企业联合开发拉美市场。

第四,加强资金融通,保障中拉经贸合作。金融合

作在“一带一路”建设中发挥着重要支撑作用。中方可考虑适时接纳更多拉美国家加入亚投行等金融合作体系以及中拉投资合作基金等;继续在拉美推进人民币国际化,加大在与拉美国家贸易和投资合作中采用人民币结算,以减少美元汇率波动带来的风险。向拉美企业推介人民币投资、债券发行规则,为各国参与人民币原油期货、铁矿石期货交易创造条件,为中拉经贸合作提供稳定可靠、高效可持续的融资支持。

第五,扩大交流领域,促进中拉民心相通。中国和拉美国家应继续推动双方在低碳经济、农村建设、医疗卫生、防灾减灾、文化艺术、妇女儿童发展等领域的交流合作,推进中拉互学互鉴、促进可持续发展,同时为中拉合作构筑广泛民意基础。继续推进中国与拉美国家的教育合作,加大支持中国的拉美区域国别研究,同时培育更多的拉美知华友华派人士。加强国际传播能力,选择一批关于中国古代和现当代文化、政治外交、经济发展、社会治理等议题的优秀作品进行翻译并介绍到拉美国家。结合电视、报纸等传统媒体和社交网络等新媒体,在拉美地区加大传播中国理念、讲好中国故事。

“Belt and Road Initiative” Cooperation Between China and Latin America in a Changing World

Cao Ting¹ Cheng Yiyang²

(1. Institute of International Studies, Fudan University; 2. School of Foreign Languages, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: In recent years, China has introduced “Belt and Road Initiative” as a starting point to upgrade the quality of Sino-Latin American relations. At present, the world witnesses great changes with intensifying game between major countries and continuous Russia-Ukraine conflict. Risks in the international economic environment are mounting. As one of the regions with the largest number of developing countries in the world, Latin America is an important partner for China to realize a “dual circulation” development pattern and expand South-South cooperation. However, the cooperation between China and Latin American is now facing many challenges, such as the intervention and obstruction by the United States and political and economic instability in the region. To cope with these challenges, China and Latin America should not only strengthen communication and coordination and focus on sustainable development and high-quality cooperation by taking Global Development Initiative as a guide and Belt and Road Initiative as a platform, but also strive to build mutually beneficial cooperative relations, and a community with a shared future for mankind.

Keywords: Sino-Latin American cooperation; “Belt and Road Initiative”; global development initiative; dual circulation

[责任编辑 刘 慧]