

· 中拉关系 ·

关于中国未来对拉美外交战略的思考 (下)

· 沈 安

不过, 拉美国家对中国的看法并非都是积极正面的期望, 还存在值得我方重视的消极面。其中, 一是“中国威胁论”并未完全消除, 对中国仍有疑虑与戒心; 二是期望值过高引起负面影响。

(一) 疑虑与戒心由来已久, 但随着时间的流逝, 正在逐步减轻

在与中国发展关系的同时, 拉美国家还对中国心存疑虑和戒心, “中国威胁论”仍有一定市场。它们对中国的崛起可能给世界带来的影响、对中国的国际战略特别是在拉美地区的战略目标, 持怀疑态度。这种现象在极右派势力和极左派或激进左派和民族主义倾向较强的社会群体和人群中表现得尤为明显。他们的疑虑如下。

1. 担心中国经济实力增强后, 可与美国争霸, 把拉美地区作为中国的势力范围, 控制这一地区的经济, 威胁这一地区的安全。持这种观点的主要是右派保守势力。

2. 担心中国在拉美地区搞“殖民主义”, 把中国参与开发和进口自然资源看作是掠夺其自然资源, 破坏当地的生态环境。担心占较大优势的中国工业制成品占领拉美市场, 挤垮当地的民族工业。与此同时, 担心中国商品挤占拉美的出口市场, 特别是在美国市场上与其竞争。因此, 它们反对中国企业开发本国的自然资源, 要求限制中国商品的进口。在拉美左派或中左派执政的国家中, 这种思潮颇有市场。

民族主义思潮的强化导致投资和贸易保护主义抬头, 中拉贸易摩擦不断。拉美国家对中国商品的反倾销案件最多。中资企业在拉美的投资阻力较大。目前大多数拉美国家还未承认中国的市场经济地位。贸易谈判进展缓慢, 目前只与智利一国签署了自由贸易协定, 与秘鲁和哥斯达黎加的谈判尚未完成。

3. 在双边关系方面, 中国与拉美国家还存在一些缺乏互信或互信不足的现象。在一些具体事务

上, 一些拉美国家的政府容易受国内政治的影响, 对中国采取不友好的政策或措施。例如, 墨西哥政府在甲型 H1N1 流感爆发初期出于国内中期选举的政治需要, 对中国采取了不友好的政策。一些拉美国家在选举前也往往采取对中国商品实施反倾销的措施, 以取悦于本国选民, 争取选票。这些做法虽然不会对中拉关系的大局产生太大影响, 但也不同程度地干扰了中拉关系的正常发展, 至少带来了一些意想不到的麻烦。

产生上述现象的原因是多方面的。究其主要原因如下。拉美人对中国缺乏了解, 双方存在文化差异, 政治制度和社会制度各异, 存在经济和贸易利益之争。应特别强调的是, 拉美国家在意识形态上与西方发达国家虽然存在较大差异, 但在“民主”“自由”“人权”等问题上, 与西方国家大同小异。在对涉及中国的某些问题的认识上, 西方舆论仍在这一地区占主导地位。西方鼓吹的“中国威胁论”在某些拉美社会阶层、特别是在保守势力中仍有较大市场。拉美国家的一些激进左派, 从历史经验出发, 用老眼光看拉中关系的发展, 把中国发展与拉美国家的关系与西方列强对拉美国家的殖民掠夺相提并论。此外, 一个不容忽视的事实是, 中国某些价廉物美的商品大量涌入拉美市场, 既给当地市场带来了新的机会, 又对当地商品市场造成了竞争和威胁。利益之争导致反倾销和排斥中国商品和中国投资等现象。在投资方面, 也存在着诸多问题和困难, 如劳资纠纷、环境问题、当地土著人利益保护与资源开发之间的冲突、当地官员腐败、法律不健全, 等等。这些问题不仅给中资企业的投资和贸易带来困难, 而且也会引发双方政治上的摩擦、误解和争端。

美国等西方舆论的挑拨也是一个不容忽视的因素。“中国威胁论”等论调的始作俑者大多是美国等西方的政客和所谓学者, 与美国国会和美国政府中的反华势力有着密切关系。

(二) 期望值过高, 引发种种误解和负面影响

一些拉美国家的政府、企业和舆论界缺乏对双方实际能力的了解, 对双方的经贸合作、特别是对中国投资和进口及本国接受投资的条件与出口的期望超过了双方的实际可能。在中国与阿根廷等国签署经贸合作协议时, 都发生过此类问题。由于这些不切实际的期望无法实现, 在当地舆论界和群众中造成了不良影响, 认为中国言而无信, 损害了中国的形象。这种现象的发生有着复杂的原因和背景。既有在分析问题时对双方实际情况不了解、一厢情愿的问题, 也有拉美国家的政府或某些政党和团体从政治需要出发, 有意炒作所致。此外, 许多拉美国家在投资和贸易环境方面没有做好充分准备, 或出现某种困难, 使双方已签署的经贸协议无法得到落实。

五 中国未来对拉美战略的展望

(一) 中国对拉美战略的最新调整

进入 21 世纪以来, 中国政府更加重视发展与拉美地区的关系, 随着国际关系和双边关系的变化, 中国政府多次调整了对拉美的政策。2008 年 11 月 5 日中国政府发表了《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》。这是有史以来发表的中国政府关于拉美政策的第一份文件。2008 年 11 月胡锦涛主席在秘鲁国会发表了重要演讲《共同构筑新时期中拉全面合作伙伴关系》。这两个文件全面阐述了中国政府对拉美的政策, 报告提出“与拉美国家构筑平等互利、共同发展的全面合作伙伴关系, 开展更高层次、更宽领域、更高水平的合作。”

胡主席的演讲报告指出: “中国政府从战略高度看待对拉关系, 致力于同拉丁美洲和加勒比国家建立和发展平等互利、共同发展的全面合作伙伴关系。”报告明确提出了中国对拉美政策的 3 个总体目标。

1. 互尊互信、扩大共识。坚持和平共处五项原则, 同拉美各国平等相待、相互尊重。不断加强同拉美国家的对话和沟通, 扩大政治互信和战略共识, 在涉及彼此核心利益及重大关切的问题上继续相互理解、相互支持。

2. 互利共赢、深化合作。充分发挥各自优势, 不断挖掘合作潜力, 同拉美国家成为互利互惠的经贸合作伙伴, 促进双方共同发展。

3. 互鉴共进、密切交流。积极开展人文交流,

相互学习有益经验, 共同促进人类文明与发展进步。

报告还强调指出: “一个中国原则是中国同拉美国家及地区组织建立和发展关系的政治基础。中国政府赞赏该地区绝大多数国家恪守一个中国政策, 不同台湾发展官方关系和进行官方往来, 支持中国统一大业。中国愿在一个中国原则基础上同拉美各国建立和发展国家关系。”

报告提出了包括政治、经济、人文、社会、安全、司法、军事等 34 个具体的合作领域, 充分体现了中国与拉美国家建立“全面伙伴关系的指导方针”。

在秘鲁国会的演讲中, 胡锦涛主席强调指出: “中国愿同拉美和加勒比国家一道, 努力构筑新时期中拉平等互利、全面发展的全面合作伙伴关系。”为构筑这一伙伴关系, “中方愿重点从 5 个方面同拉美国家共同努力推动中拉关系深入发展。一是继续密切政治关系, 保持高层往来和接触, 完善多层次的双边和多边政治磋商和对话机制, 不断增进政治互信。二是深化经贸互利合作, 着力优化贸易结构, 努力增加相互投资, 重点加强制造业、基础设施建设、能源、矿产、农业、高新科技产业等领域投资合作, 鼓励双方企业就贸易和投资加强战略性合作, 中国愿在力所能及的条件下继续向拉美和加勒比国家提供经济社会发展援助。三是加强国际事务中协调配合, 在气候变化、粮食安全、能源安全、金融安全、多边贸易体系、联合国千年发展目标等全球性问题上协调立场, 共同参与国际经济、金融、贸易规则制定, 推动国际经济秩序朝着更加公正合理的方向发展。四是重视社会领域互鉴共进, 积极探索在扶贫、教育、社会保障、医疗卫生、环保、减灾救灾等具体领域开展实质性合作, 鼓励本国企业在对方投资兴业过程中承担相应社会责任, 为当地社会发展作出贡献。五是丰富人文对话交流, 深化和扩大双方文化、体育、新闻、旅游等领域交流合作, 充分发挥地方和民间友好交往机制作用, 增进相互了解。”

《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》, 2008 年 11 月 5 日。

苏振兴: 《2009 年的拉丁美洲——中国企业“走出去”的新机遇》, 载《拉丁美洲和加勒比发展报告 (2008~2009)》, 北京, 社会科学文献出版社, 2009 年。

中国外交部网: 《胡锦涛在秘鲁国会发表重要讲话》, <http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb>

(二) 关于中国未来对拉美战略的一些建议

《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》和胡锦涛主席的演讲，明确了中国对拉美的战略和政策，也为中国未来对拉美战略和政策指明了方向。展望未来的中拉关系，笔者以为，随着世界进入新的历史时期，形势发生了很大变化，我们还应进一步审视和调整中国对拉美战略和政策，并制定具体的措施和步骤。

我们只有正确认识拉美在我国国际战略布局中的战略地位，才能制定明确的长期和近期战略和政策。在可预见的未来，拉美地区还不会成为我国外交的重点，但其重要性不可忽视。在经济方面，拉美地区必将成为中国重要的原料来源地及商品和资本的输出资本市场，是中国未来经济贸易发展的战略依托地区之一。在政治方面，拉美国家、特别是巴西等拉美地区大国将成为中国的重要战略伙伴，在国际金融体制改革、建立新的国际政治和经济秩序、在许多重大国际事务和多边事务中，与拉美国家的合作将具有不可或缺的重要作用。在国家安全方面，拉美地区同样可以发挥重要作用。在涉外外交和遏制台独方面，拉美地区也具有独特的重要意义。鉴于此，我国应根据形势的变化，与时俱进，制定长期和近期的对拉美地区战略与政策。

认清差别，直面对方的疑虑，区别对待，慎重采取相应对策。在制定统一的对拉美战略的同时，还要根据不同的国家和不同的事务，制定相应不同的对策、政策与措施。没有区别就没有政策。认清中拉双方共同点与不同点，合作与分歧的可能性，对制定正确的政策至关重要。在意识形态领域，中拉双方差别极大。中拉双方在一系列重大双边和多边事务上均有异同点，因此，增进相互了解，建立互信，求同存异，十分重要。

同时，还应了解拉美国家主流意识形态与西方发达国家的一致与不同，它们之间战略利益的一致性与冲突性，在国际多边事务中的异同点（如WTO谈判中的异同点，经济发展目标的一致性，双方的互补性与竞争性，实际的与潜在的冲突性，等等）。

在制定新的拉美战略时，笔者以为，还应注重以下一些方面。

1. 提高高层合作的档次和形式。除双方领导人的互访以外，还应建立中拉双边高层对话机制，并使其制度化。可考虑像中非峰会那样，举行中拉论坛峰会，定期或不定期地举行中拉领导人或部长

级的战略对话或论坛。作为第一步，可考虑举行中国与巴西等一些拉美地区大国的高级战略双边或多边的对话论坛，使目前举行的企业峰会或论坛制度化和机制化，以此大力推动企业之间的合作与了解。

2. 加强和扩大对拉美地区多边组织的参与及合作。除美洲开发银行以外，还应推动与南方共同市场等地区性一体化组织的合作与贸易谈判。拉美地区一体化进程进展较慢，但一些地区组织（如南方共同市场）在对外贸易谈判方面采取协商一致的原则，以集体方式与其他地区和国家举行贸易谈判。近年来，欧盟国家、印度等国与南共市的谈判就是如此。巴西和阿根廷是南共市主要成员，是中国的主要贸易伙伴，中国要与巴西和阿根廷达成自由贸易协议，就必须与南共市举行谈判。由于种种原因，我方过去与南共市的谈判并不积极主动，今后应尽早把与南共市的谈判纳入议事日程，积极推动南共市与我方谈判。与南共市的谈判取得突破后，与整个南美的贸易谈判就会实现整体进展。

3. 加强与拉美地区大国的战略合作。定期与拉美地区大国进行战略磋商，扩大双方在中边事务中的合作。特别是要加强与巴西的关系，通过“金砖四国”加强与巴西在国际经济和金融体系改革方面的合作。在20国集团范畴内，加强与巴西、墨西哥和阿根廷等国的协调与合作。

4. 加快双边自由贸易谈判，与更多的国家达成自由贸易协议。联合国拉美经委会指出，签署自由贸易协定是推动贸易的主要渠道之一。亚太地区贸易的48%是通过某种自由贸易协议或贸易优惠协议达成的。应大力推动拉美国家与中国签署此类贸易协议。

目前我国已与智利签署自由贸易协定，与秘鲁和哥斯达黎加的自由贸易谈判也即将完成。还应把这种谈判扩大到其他国家，特别是巴西等大国。

5. 继续大力推行“走出去”战略，在全球投资战略的框架内，制定和实施对拉美投资和贸易战略。我国政府应制定全面的长期投资和贸易促进战略，扩大投资和贸易。推动企业认识双边贸易投资的重要性，推动企业到拉美国家投资。随着我国经济和企业实力的不断增长，“走出去”已成为重大发展战略。具有巨大发展潜力的拉美地区已成为我

El Informe de la CEPAL, *Las Relaciones Económicas y Comerciales entre América Latina y Asia - Pacífico*, Octubre de 2008.

国企业投资的主要地区。而我国在拉美直接投资的结构非常不合理,有待大力改进。主要问题是投资的地理分布和部门不合理。据我国官方公布的统计数字,2002~2007年,在中国对拉美地区的直接投资存量247亿美元中,234亿集中于开曼群岛和维尔京群岛,占90%以上。这种地理布局显然是不合理的。在其他国家的投资则主要集中于能源、矿业等资源性开发领域。对此,联合国拉美经委会的报告指出,中国企业在可以提高拉美国家经济效益的领域,即在制造业、特别是高技术产业和高附加值产业等领域的投资相对较少。为此,政府应有针对性地引导企业的投资从资源性开发扩大到基础设施建设、制造业和高技术产业。把拉美相关国家纳入中国产业和贸易链,推动拉美加入亚洲供应链,以提高其以自然资源为基础的出口部门的附加值和技术含量。

在中拉贸易方面同样存在着结构性问题,这已成为妨碍我国扩大对拉美贸易的主要症结。中国出口商品(如服装、纺织品、玩具、轻工、小五金等低附加值产品)与拉美本地产品冲突较多,在多个拉美国家受到反倾销调查。拉美地区是对中国出口商品进行反倾销调查最多的地区,除拉美地区存在的贸易保护主义等因素以外,我国廉价商品对当地产品和企业的冲击也是不容忽视的。中拉贸易争端大多源于此。这种对拉美出口商品的格局与中国出口商品的总格局是相同的。因此,中国政府应在继续推动贸易增长的同时,大力调整和改善贸易结构。

6. 加强和扩大金融合作。金融合作包括两个方面,一是金融业务的往来,二是双方银行等金融机构相互设立分行或子公司,开展金融业务。在中拉金融合作方面,应利用我国巨额外汇储备的有利条件,积极探索,大力推动双方在信贷融资等领域的合作。迄今为止,中国与拉美国家之间在金融方面的合作规模不大,与双方的投资水平和贸易发展水平不相适应。近几年,双方积极探索新的合作方式和途径(如建立合作基金,以能源换贷款,货币互换等),取得了一定成效。在金融危机爆发后,双方金融合作的步伐加大,签署了一些重要的合作协议。如中国与阿根廷签署了货币互换协定,与巴西签署了100亿美元石油换贷款协议,与委内瑞拉签署了石油换贷款协议,与其他拉美国家签署了一些数量不等的贷款协议。2008年中国银行与美洲开发银行签署了参与“贸易融资便利项目”

的协议。金融方面最突出的例子是2008年中国正式加入美洲开发银行,成为该行第48个成员。这为中拉金融和经济合作建立了一个新的平台。中国今后应充分利用2万多亿美元的外汇储备,与包括拉美地区在内的发展中国家进一步开展和扩大金融合作。

中国商业银行应利用金融危机后出现的有利形势,积极、慎重、有步骤地进入拉美金融市场。中国各商业银行可通过直接投资或购并控股、建立分行或子行等方式,进入拉美地区的银行体系和金融体系,增大对拉美地区的金融投入力度,在金融上支持中国企业在拉美地区的投资和贸易。遗憾的是,中国商业银行在拉美地区的投资额几乎为零。迄今为止,除中国银行在巴拿马设有办事处外,中国各商业银行在拉美地区仍无一家独立的分行或子行。这种形势对中国企业在拉美的投资和贸易造成了极大的不便,也对中国商业银行的发展不利。近年来,有些中国商业银行通过海外合作伙伴参与购并,进入了拉美地区(如工商银行通过其控股的南非标准银行进入阿根廷)。中国商业银行缺乏海外投资经营的经验和人才,是最大的限制性因素。对中国商业银行而言,缺乏既懂西班牙语和英语、又懂银行业务的专业人才,不熟悉当地市场和法律法规及金融体系等因素,是中国商业银行难以进入拉美市场的重要原因。

7. 与其他发展中大国协调在拉美事务方面的政策。除与美国就拉美事务进行对口磋商以外,我国还应主动与印度、俄罗斯、南非等在拉美地区有重大利益的发展中大国进行协调,就各自在拉美地区的战略与政策进行磋商,以避免相互间的误会和不必要的恶性竞争。近年来,这些国家在拉美地区的投资和贸易均有较大发展,相互间的利益摩擦和竞争不可避免。事实上,西方国家和有关国家的一些舆论刻意把中拉关系的发展与其他发展中大国的利益对立起来,无论其用意如何,我方都应予以高度重视,并采取适当措施和方式,与有关国家互相沟通,协调政策。

8. 建立统筹协调机制,统一实施和协调对拉美战略及政策。在中国政府内应建立有相关省政府

中国商务部、国家统计局和国家外汇管理局:《2007年度中国对外直接投资统计公报》,2008年11月。<http://hzs.mofcom.gov.cn/accessory/200811/1226887378673.pdf>

El Informe de la CEPAL, *Las Relaciones Económicas y Comerciales entre América Latina y Asia - Pacífico*, Octubre de 2008.

的代表参加的跨部级机构，统一实施和协调对拉美战略及政策，协调解决在投资、贸易、文化交流等方面出现的问题，制定相应的对策。要充分发挥企业商会在促进投资、贸易和解决贸易争端方面的作用。目前我国的对外工作仍存在着不同部门各自为政和政出多门的现象，在涉及拉美地区的外交工作中，这种现象尤其明显。在外交、商务、体育、文化、教育等领域，中央和地方，地方各省市之间，互不通气，互不协调。这种现象不仅对我国的整体外交工作产生影响，也给驻外机构造成不必要的困难。因此，有必要建立中央一级的统一协调机构。

9. 以新思路看待中拉关系中的美国因素。美国因素是发展中拉关系必须认真对待的问题之一。随着形势的发展与各方实力和力量对比的变化，我们应以新的思路和角度重新审视美国因素，制定对策。

冷战结束后形势的变化表明，美国虽然在西半球仍占主导地位，但拉美地区已不再是美国的“后院”。在美国国内，门罗主义阴魂不散，干涉主义和霸权主义仍是美国制定和实施西半球政策的理论基础。不过，美国完全控制西半球的时代已一去不复返了，独立自主已成为拉美地区绝大多数国家外交政策的基石。对迅速发展的中拉关系，美国政府、国会、企业、智囊机构及其他社会势力仍心存疑虑，甚至把中国在拉美地区的出现视为对美国利益的威胁。在乔治·布什执政期间，美国国会多次就此举行听证会，研究所谓中国在西半球对美国的威胁问题。美国的牵制、掣肘和阻挠仍将是今后中国在发展对拉美关系方面面临的重大不利因素。因此，中国将来在发展与拉美的关系时，仍不能不继续关注美国因素的影响和牵制，制定相应的对策，以既能保持中拉关系的发展势头，又不对中美关系产生负面影响。从2006年起在中美两国政府战略对话的框架内建立了外交部高官级的拉美事务磋商对话。这种对话机制对消除美国的疑虑和误解、增进中美在拉美事务方面的合作，发挥了重要作用。中国应继续与美方进行这种磋商。随着世界形势的变化，美国也不得不面对现实，调整其政策。2008年，在中国加入美洲开发银行问题上，

美国不得不放弃一贯的反对立场，同意中国加入该行，就是一个例证。因此，在制定对拉美战略和政策时，我方也不应过度顾虑美国的态度，不能过分迁就美国的无理要求。在中国对外关系中，中美关系固然仍为“重中之重”，但不应以此为由而牺牲原本应属中国的利益，不应在其他领域过分对美国的要求作出让步。在一些重大利益上，应据理力争，坚持原则，坚决维护我国的利益，以便抓住时机，扩大和发展中国与拉美国家的战略合作。

主要参考文献

1. El informe de la CEPAL, *Oportunidades de Comercio e Inversión entre América Latina y Asia - Pacífico*, Noviembre de 2008.
2. 胡锦涛：《携手应对国际金融危机共同创造和谐美好未来——在上海合作组织成员国元首理事会第九次会议上的讲话》，新华社新闻稿，2009年6月16日。
3. 中国商务部、国家统计局和国家外汇管理局：《2007年度中国对外直接投资统计公报》，2008年11月。
<http://hzs.mofcom.gov.cn/accessory/200811/1226887378673.pdf>
4. 《2009年铁矿石谈判》。<http://finance.sina.com.cn/focus/iron2009>
5. 中国商务部：《2008年中国铁矿砂进口量统计》，2009年2月9日。<http://ccn.mofcom.gov.cn/spbg/show.php?id=8790>
6. 中国商务部：《2008年中国铜矿砂进口分析》，2009年2月9日。<http://ccn.mofcom.gov.cn/spbg/show.php?id=8791>
7. 中国农业部信息中心：《2008年我国大豆进口状况评述》，2009年2月5日。http://www.agri.gov.cn/fxycpd/yl/20090205_1212411.htm
8. 《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》，2008年11月5日。
9. 苏振兴：《2009年的拉丁美洲——中国企业“走出去”的新机遇》，载《拉丁美洲和加勒比发展报告（2008~2009）》，北京，社会科学文献出版社，2009年3月。
10. 中国外交部网：《胡锦涛在秘鲁国会发表重要讲话》。<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb>

(责任编辑 蔡同昌)