



基础设施： 中拉利益对接的绝佳契合点

文 / 芦思姮

近两年来，以中拉“1+3+6”合作新框架，即“一个规划”（制定2015-2019年中拉合作规划）、“三个引擎”（以贸易、投资、金融合作为动力推动双方合作）与“六大领域”（以能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术为合作重点推进中拉产业对接）为指导，中国与拉美积极寻求深化整体合作的突破口，基础设施领域的全面合作不断释放活力。这主要得益于中国和拉美在该领域呈现的高度利益契合。具体来讲，一是在供给与需求层面，中国基础设施产业优势明显，供给意愿强烈，而拉美基础设施落后，需求意愿旺盛；二是在双方发展战略利益层面，基础设施合作对双方应对新时期经济转型挑战的作用不容小觑；三是在基础设施融资渠道层面，中国所构建的多边融资渠道与拉美克服资金短缺瓶颈的需要实现了“无缝对接”。

“以彼之长补己之短”

的确，在肩负基础设施建设重任方面，中国兼具相应的能力与意愿。中国在与基础设施相关的资源、经验、技术方面拥有雄厚的实力，工程设计和施工能力世界领先，在公路、铁路、港口、机场、电力、油气管线等领域比较优势明显，并且业已收获了颇丰的参与海外工程建设项目的实践知识。

此外，在与基建相关的机器设备

制造方面，中国存在过剩的生产能力。为化解富余产能，中国政府释放出强烈的信号——充分运用资源技术优势，鼓励企业加强与新兴国家的合作，特别是针对在交通、通信等基础设施领域缺失的国家和地区，将过剩产能转化为优势产能输出国外。

对拉美一方来说，改善基础设施这一任务可谓势在必行且迫在眉睫。该地区基础设施状况普遍缺失。横向来看，与世界其他国家和地区相比，特别是与发展阶段相似的新兴经济体相比，拉美地区无论是在基础设施覆盖面积层面，还是其相关服务的运行效率层面均表现不尽如人意。

纵向来看，近20年来，受一系列社会经济因素的共同作用，该地区对基础设施需求日益膨胀。贸易开放度大幅提升引起区域进出口贸易量迅猛增长，但这导致物流成本高昂的弊端，同时也对更加健全的道路运输和信息技术网络的构建提出了更高要求，倒逼各国政府正视基础设施短缺现状；城市化进程发展过快，基础设施供给无法赶上人口城市化的速度，致使拉美各国在该领域供求矛盾越发彰显。不断壮大的中产阶级对消费更加优质的基础设施拥有更强烈的期待，但相对于各国所处的社会发展阶段而言，该地区基础设施呈现严重的滞后性。

基础设施供求不平衡性的加剧严重制约了拉美的长期发展潜力，但却为兼具基础设施建设能力与投资意向的中国带来了机遇。拉美亟待改善落后面貌的诉求，可谓正中中国企业下怀。因此，近年来，双方基础设施合作案例层见叠出，如在能源部门，中国国家电网进入巴西市场，致力于该国输电线路的建设，再如葛洲坝集团参与阿根廷圣克鲁斯省水电站建设项目；在交通部门，最具标志性和里程碑意义的当属备受关注的横跨南美大陆、连接大西洋和太平洋的“两洋铁路”工程；在电信部门，中拉共同推动通信和网络信息技术合作，有意参与智利建设跨太平洋光缆项目。

“走出去”和“引进来”的“二重奏”

在调结构、稳增长的“新常态”框架下，中国宏观经济调控致力于转变经济增长方式，落实经济结构的合理化，推动经济提质增效、转型升级。这一宏大课题所包含的一项重要内容在于实施产能输出计划，践行“走出去”战略。以基础设施“走出去”为突破口，从而实现以资本驱动带动产能输出，能够为我国探求新经济增长点提供一个有效的“抓手”，有助

本论坛首届部长级会议

Community of Latin American and Caribbean States
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

Beijing · China



2015年1月，中国—拉美和加勒比国家共同体论坛首届部长级会议在北京举行。2014年7月中拉领导人举行会晤时一致决定建立平等互利、共同发展的中拉全面合作伙伴关系并成立中国—拉共体论坛。

于深化我国参与经济全球化条件下的国际合作与竞争。

而拉美一方，近五年来，国际大宗商品价格持续走低，对经贸结构过于向初级产品倾斜的拉美国家尤为不利。值得指出的是，这一时期，一系列掩藏在外部环境向好的五年繁荣期（2003-2008年）下的经济结构顽疾逐渐显露出来，主要包括产业结构单一且分布不合理，基础设施发展滞后、经济运行成本高昂，生产效率低下、创新能力不足，经济脆弱性凸显、系统性风险发生率较高。

因此，拉美各国纷纷出台一系列政策方案，欲深化改革，通过完善基础设施体系，降低物流成本，促进贸易便利化，进而推动整个区域经济一体化进程。这一举措也有助于各国摆脱初级产品路径依赖，从而增强抵御外部风险的能力。但鉴于地区基建能力与资源的缺失，基础设施资本的“引进来”成为各国进行结构性改革的一剂“良方”。各国在吸引区外国家在该领域的技术、经验、资源等要素方面采取了相当程度的优惠措施。

在这一背景下，可以认为，对于中拉双方而言，基础设施资本的“走出去”和“引进来”既可以为双方解决当前所面临的“燃眉之急”，又不

失为一项能够触及国家内部结构性痼疾、并有益于合作共赢与可持续发展的“长久之计”。

拉美融资瓶颈的中国“破解法”

自20世纪80年代中期以来，在新自由主义政策影响下，拉美各国用于基础设施领域的公共支出大幅削减。尽管21世纪以来一系列左翼政权的上台使这种局面有所好转，但据统计，1985-2010年期间这一地区基础设施公共投资对GDP占比从3%跌至1.6%，其间最低水平未及1%。为了填补公共投资的缺失，私人部门作为“公共预算外募资”的重要力量，在基础设施建设领域越发活跃，致力于将其投资和专长运用到公共产品和服务领域中。

然而，纵然私人资本获得了较快增长，但拉美地区基础设施融资仍存在三大问题：从总量上来看融资水平仍远远落后于不少新兴经济体；资本分布严重失衡，过度向区内经济相对发达的国家倾斜，如阿根廷、巴西、智利、秘鲁、哥伦比亚、墨西哥等国；各国基础设施投资政策普遍缺乏持续性与稳定性，受不同时期国家国有化与私有化政策倾向影响，呈现“钟摆式”波动。

鉴于这种缺失，以及当前宏观经济的不景气，一方面，拉美各国积极寻求“外援”，吸引外国基础设施投资。不可否认，基础设施投资力度的增强会为地区经济注入新的活力，从而对低迷的地区经济表现产生提振效果。另一方面，自2013年以来，推动中拉关系实现“跨越式”发展的贸易引擎在经历了“黄金十年”后逐渐显露疲态，驱动作用下降，在这种情况下，中拉整体合作新框架下的另外两大动力源——投资和金融，将肩负起引领新时期中拉合作转型升级的重

任，对此，基础设施领域无疑是一项能够将二者有效融合的绝佳选择。

在基础设施建设方面，拉美各国由于缺乏必要的资源和技术，很多有益的主张被迫搁浅。此外，除了“单打独斗”以外，地区各国也不乏“同心协力”的尝试，最重要的当属2000年“南美洲基础设施一体化倡议”的出台，这一机制作为拉美推动地区基础设施一体化的重要努力，旨在实现地区交通、能源、通信的联通。然而，尽管这一动议雄心勃勃，但最终受制于融资约束，很难形成大的建树。但是这一平台的搭建却为中拉在该领域合作实现优势互补开辟了道路，因为拉美基础设施平台面临的融资缺口与中方正在积极筹建的融资渠道能够实现“无缝对接”。

近年来，中国政府在多边融资平台的构建层面进行了重大的努力和尝试。世界范围内，金砖国家开发银行和亚洲基础设施投资银行（AIIB）相继成立，这些金融机构的服务对象多向新兴市场和发展中国家倾斜，业务领域直击基础设施建设领域。中国希望通过这些机制的构建，一方面为资金短缺的欠发达国家谋求另一种出路，另一方面，为激励我国以更加自主的姿态参与国际金融新体系的构建，进而为人民币国际化战略的全面铺开做准备。

针对拉美地区，中国也设立了两项面向该区域的专项融资渠道——中拉产能合作基金和中拉合作基金，以期充分满足中国企业加强与拉美相关机构合作的意愿，使“走出去”的中方资本得以借助拉美已经搭建的基础设施平台，将各种范围广、层次多的合作模式有机整合起来，从而推动中拉整体合作机制的转型与深化。■

（作者为中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员）