

研究阐释习近平治国理政新思想新实践专稿

中共十八大以来中国对拉美的政策与实践

郭存海

内容提要：中共十八大以来，以习近平总书记为核心的党中央在和平与发展的旗帜下，以中国梦统筹国内国际两个大局，通过加强外交顶层设计和布局，全面推进中国特色大国外交。这种特色最鲜明的体现是习近平总书记倡导的以合作共赢为核心的新型国际关系，努力构建全球伙伴关系网络，同时借助文明交流互鉴，将追求中国梦同他国梦、地区梦相契合，以携手打造人类命运共同体。在此理念指引下，发展中国家，特别是拉美地区成为中国特色大国外交的亮点。习近平总书记在约4年时间里先后3次出访拉美，并将与6个拉美主要国家的关系提升至全面战略伙伴关系，凸显拉美在中国外交新格局中的重要地位。2015年中拉论坛机制的建立和2016年第二份对拉政策文件的发布意味着中国对拉外交的日益成熟和完善，也预示着中国拥有了一个确定的对拉政策长远目标，即构建平等互利、共同发展的中拉全面合作伙伴关系。这是中国对拉政策的基石，也是中国对拉外交实践的方向。

关键词：中共十八大 中国 拉美 合作共赢 命运共同体 文明互鉴

作者简介：郭存海，法学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所综合理论研究室副主任，阿根廷研究中心执行主任，副研究员。

中图分类号：D871.2；K712 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2017)02-0001-16

中国共产党第十八次全国代表大会（简称“中共十八大”或“十八大”）以来，以习近平总书记为核心的党中央准确把握国内国际两个大局的新特点、新变化，坚持继承与发展同步，理论联系实际，深刻阐述新时期中国外交的战略方针和政策主张，引领中国外交进入一个新的活跃期、发展期和开拓期^①。在新的外交思想指导下，发展中国家在中国外交布局中的基石作用得到进一步夯实，广大发展中国家特别是拉美地区成为当前中国外交的新亮点和新焦点。对拉外交政策与实践不仅是中国新的外交战略的重要组成部分，而且是中国新外交思想的具体体现。本文在阐述十八大以来中国新外交思想的基础上，系统分析和总结这种思想在对拉政策与实践上的具体体现，并指出中国对拉新政策的形成对中拉关系未来发展的意义。

一 中共十八大以来中国外交思想的新变化

2012年11月中共十八大会议上习近平顺利当选中共中央总书记和中共中央军事委员会主席；2013年3月习近平在第十二届全国人民代表大会上当选为中华人民共和国主席和中华人民共和国军事委员会主席。至此，中国领导集体实现了平稳过渡。中国领导层的这次变动引起了全世界的广泛关注，因为作为一个崛起中的新兴大国，中国在新形势下的对外政策走向对各利益相关者、对国际政治格局都具有重要的意义。

国际社会可以释然的是，中国的集体领导体制和权力平稳转移本身意味着中国外交政策的延续性多于变化性。国务委员杨洁篪十八大后曾在《求是》杂志撰文指出，中国将保持外交大政方针的延续性和稳定性^②。这是由中国外交的性质决定的，即“中国外交首先是要紧紧围绕国家发展这个中心，服务发展，促进发展，更加积极有效地为全面建成小康社会营造良好的外部环境……”^③十八大报告更是明确指出：“以经济建设为中心是兴国之要，发展仍是解决我国所有问题的关键……必须坚持发展是硬道理的战略思想，决不

① 王毅：《坚持正确义利观，积极发挥负责任大国作用——深刻领会习近平同志关于外交工作的重要讲话精神》，人民网，2013年9月10日。<http://opinion.people.com.cn/n/2013/0910/c1003-22862978.html>。[2016-12-11]

② 杨洁篪：《新形势下中国外交理论 and 实践创新》，载《求是》，2013年第16期。http://www.qstheory.cn/zxdk/2013/201316/201308/t20130813_259197.htm。[2016-12-08]

③ 王毅：《探索中国特色大国外交之路》，载《人民论坛》，2013年第8期（上），第8页。

能有丝毫动摇。”^①正是基于这一中心目标，十八大报告延续了改革开放以来中国对外政策的指导思想，提出“中国将始终不渝走和平发展道路，坚定奉行独立自主的和平外交政策”^②。

以习近平总书记为核心的党中央在保持外交大政方针延续性和稳定性的基础上，以奋发有为的姿态将继承与创新、坚持与发展相结合，不断开拓进取，提出了一系列新思想、新观点、新举措，开创了中国外交的新特色、新风格、新气象，初步形成了极具创新精神的中国特色大国外交理论体系^③。中国特色大国外交理论主要形成和体现于习近平总书记的一系列重要讲话及其提出的一系列新思想、新论断，其中统筹国内外两个大局的中国梦、以合作共赢为核心的新型国际关系、人类命运共同体、全球伙伴关系网络以及正确的义利观，构成了这一理论的主要思想支撑。

（一）统筹国内外两个大局的中国梦

十八大报告绘制了中国未来的发展蓝图，提出了“两个一百年目标”，即在中国共产党建党100年时全面建成小康社会，在新中国成立100年时建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。习近平总书记形象地将实现中华民族伟大复兴这一雄伟目标称之为“中国梦”。

从2012年11月29日参观《复兴之路》展览时第一次提出“中国梦”至今，习近平总书记在许多重要外交场合都全面阐述了中国梦的基本内涵及其世界意义。他多次强调，尽管实现国家富强、民族振兴、人民幸福是中国梦的应有之义，但“中华民族历来爱好和平……我们要实现的中国梦，不仅造福中国人民，而且造福各国人民”^④。因此，中国梦是追求和平与幸福的梦、奉献世界的梦，中国既对自己负责，又为世界负责。“中国人民的梦想同各国人民的梦想息息相通。实现中国梦，离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序，离不开各国人民的理解、支持、帮助。中国人民圆梦必将给各国创造更

^{①②} 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，新华网，2012年11月18日。http://news.xinhuanet.com/mrdx/2012-11/18/c_131981867.htm。[2017-02-13]

^③ 外交部党委：《党的十八大以来中国特色大国外交理论与实践》，载《求是》，2016年第6期。http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2016-03/15/c_1118334395.htm。[2017-02-17]

^④ 习近平：《顺应时代前进潮流 促进世界和平发展——在莫斯科国际关系学院的演讲》，新华网，2013年3月24日。http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/24/c_124495576_5.htm。[2017-02-16]

多机遇，必将更好促进世界和平与发展。”^①

习近平总书记提出“中国梦”成为中国重要的指导思想和执政理念。它的最大特色就是对内构建国家、民族和个人的命运共同体，对外构建人类、地区和国家间的命运共同体，亦即用中国梦统筹国内国外两个大局，将国内建设目标同对外关系目标有机地结合起来。

（二）以合作共赢为核心的新型国际关系

十八大以来，国际局势更加复杂，国际社会进入格局调整、体系变革的关键阶段。以习近平总书记为核心的党中央勇于开拓创新，突破了传统的国际关系理论，率先提出了国与国之间关系的新思想——以合作共赢为核心的新型国际关系。

2013年3月，习近平总书记访问俄罗斯时，首次提出推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系。2014年11月，他在中央外事工作会议上特别强调，要跟上时代步伐，抛弃冷战思维，推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系，坚持互利共赢的开放战略，并将合作共赢理念体现到政治、经济、安全、文化等对外合作的方方面面。2015年9月，习近平总书记在第70届联合国大会一般性辩论时的讲话中，再次全面深入阐述了以合作共赢为核心的新型国际关系理念，得到了国际社会的广泛赞誉。

以合作共赢为核心的新型国际关系思想，契合当今时代发展潮流，是对和平共处五项原则的继承和弘扬，更是当代中国国际秩序观的重大创新和发展。新型国际关系之“新”在于“合作共赢”，这既是其内核也是其特点，它不仅适用于中美及同其他大国的关系，也适用于同周边及其他发展中国家的关系。以合作共赢为核心的新型国际关系需要世界各国共同构建和维护，“各国要同心协力，妥善应对各种问题和挑战，共同变压力为动力、化危机为生机，谋求合作安全、集体安全、共同安全，以合作取代对抗，以共赢取代独占”。^② 基于此，中国将高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，加强同各国人民友好往来，扩大同世界各国利益的交汇点，勇于担当，做世界和平的建

^① 习近平：《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，人民网，2015年9月29日。<http://world.people.com.cn/n/2015/0929/c1002-27645856.html>。[2017-02-16]

^② 《推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系——关于国际关系和我国外交战略》，载《习近平总书记系列重要讲话读本（2016年版）》，人民网，2016年5月11日。<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0511/c1001-28340141.html>。[2017-02-16]

设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。

（三）人类命运共同体

继提出以合作共赢为核心的新型国际关系之后，党中央又推出了打造人类命运共同体的重大主张。习近平总书记在2015年博鳌亚洲论坛年会和第70届联合国大会一般性辩论时的讲话中都对这一理念进行了全面系统的阐述。

习近平总书记的阐释体现了命运共同体理念5个方面的基本内涵。一是要建立平等相待、互商互谅的伙伴关系。这意味着各国要尊重彼此核心利益和重大关切，努力求同存异、聚同化异。二是要营造公道正义、共建共享的安全格局。这要求必须摒弃一切形式的冷战思维，树立共同、综合、合作、可持续安全的新观念。三是要谋求开放创新、包容互惠的发展前景。这意味着要秉承开放精神，推进互帮互助、互惠互利，实现相互发展和可持续发展。四是要促进和而不同、兼收并蓄的文明交流。文明没有优劣之分，只有特色之别，要尊重各种文明，互学互鉴，取长补短，使文明交流互鉴成为增进各国人民友谊的桥梁。五是要构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系。生态文明关乎人类未来，呵护自然而不凌驾于自然之上是实现世界可持续发展和打造人类命运共同体的应有之义。

总而言之，上述倡导形成了打造人类命运共同体“五位一体”的总路径和总布局。人类命运共同体理念正日益成为中国外交的又一面重要旗帜。

（四）全球伙伴关系网络

“全球伙伴关系网络”这一理念首次出现于2014年11月在北京举行的中央外事工作会议上。习近平总书记在讲话中提出，要在坚持不结盟原则的前提下广交朋友，形成遍布全球的伙伴关系网络。2015年9月，在第70届联合国大会一般性辩论时的讲话中，习近平总书记又强调，要在国际和区域层面建设平等相待、互商互谅的全球伙伴关系，走出一条“对话而不对抗，结伴而不结盟”的国与国交往新路。当前，中国已经同世界上主要国家和地区组织建立了不同形式、不同程度的伙伴关系，其伙伴数量从2014年年底的72对伙伴关系发展到当前的80多对^①。至此，中国的全球伙伴关系网络初步建成，也标志着中国的外交更具全球视野，更注重立体布局。

正如王毅外长曾经指出的那样，构建伙伴关系是中国外交的一个特色。

^① 裴广江等：《稳步构建全球伙伴关系网络》，载《人民日报》2016年7月6日第21版。
http://world.people.com.cn/n1/2016/0706/c1002-28527383.html. [2016-12-05]

而伙伴关系之要义，恰在于互利共赢、共同发展。^① 基于此，中国构建的伙伴关系显示出三大显著特征，即平等性、和平性和包容性。这就意味着志同道合是伙伴，求同存异也是伙伴，各伙伴国要尊重各自的发展道路和价值观念，不对抗、不针对第三方，摒弃零和博弈，最大限度地追求公共利益。

（五）正确义利观

十八大以来，习近平总书记秉承中华传统文化，在许多场合以不同方式向世界阐发中华传统哲学智慧，其中最典型的就是在“国不以利为利，以义为利也”及以义轻利、先义后利、取利有道等传统道德准则和行为规范基础上凝练成的“正确义利观”。2013年他首访非洲时提出在外交工作中要坚持正确义利观，尤其强调要加强与发展中国家的团结合作。

习近平总书记强调指出，坚持正确义利观，要做到义利兼顾，要讲信义、重情义、扬正义、树道义；对周边和发展中国家，一定要切实落实好正确义利观，真正做到弘义融利。^② 具体而言就是，政治上要秉持公道正义，坚持平等相待，遵守国际关系基本原则，反对霸权主义和强权政治；经济上要坚持互利共赢、共同发展。对那些长期对华友好而自身发展任务艰巨的周边和发展中国家，要更多考虑对方利益，不要损人利己、以邻为壑。

习近平总书记在外交工作中坚持正确义利观的思想，不仅体现了中国特色社会主义的内在要求和中国在国际上主持公道、践行正义的价值理念，而且体现了新一届中央领导集体对中国未来国际地位和作用的战略谋划。^③ 当前，中国倡导的正确义利观已成为中国彰显其软实力的一大特色抓手。

二 中国外交新思想在拉美的实践

中国特色大国外交思想是以习近平总书记为核心的党中央基于不断变化的国际国内形势对中国外交提出的新思考、新判断和新定位，充分反映了中国发展对外关系的立场、态度和方向。拉美作为过去10多年间同中国关系发

① 王毅：《构建全球伙伴关系网络是中国外交的一个特色》，新华网，2014年12月24日。
http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/24/c_1113763159.htm. [2017-01-17]

② 《中央外事工作会议在京举行》，人民网，2014年11月30日。<http://politics.people.com.cn/n/2014/1130/c1024-26118788.html>. [2016-11-25]

③ 王毅：《坚持正确义利观 积极发挥负责任大国作用——深刻领会习近平同志关于外交工作的重要讲话精神》，人民网，2013年9月10日。<http://opinion.people.com.cn/n/2013/0910/c1003-22862978.html>. [2016-11-25]

展最迅速的新兴地区，这种新的外交思想也充分体现于新时期中国发展对拉关系的具体实践。

（一）“伙伴关系”布局拉美

进入 21 世纪，特别是十八大以来，中国同拉美的政治和经济关系加速发展。这一方面源于中拉在经济结构上存在着较强的互补性，双方互为需求；另一方面源于中拉双方领导人积极主动的接触意愿，特别是习近平主席作为大国领导人彰显的外交主动性。2013 年 6 月，当选国家主席尚不足 3 个月，习近平主席就开启了他的第一次拉美之行（哥斯达黎加、特立尼达和多巴哥）。中国国家领导人在如此短的时间内将拉美国家列为第一批出访对象，这在中拉关系史上是从来没有过的。随后，习近平主席又相继在 2014 年和 2016 年两度访问拉美。不唯如此，2015 年李克强总理也访问拉美四国，进一步夯实了习近平主席 2014 年达成的一系列合作共识。国家最高领导人如此高频出访同一个地区特别是发展中地区，在中国外交史上是极其罕见的，凸显拉美在中国新外交格局中的重要地位。

十八大以来的近 5 年间，中国最高领导人几乎每年都出访拉美，一方面显示出中国以发展中国家为基石的外交传统，另一方面则表明新一届中央领导集体奋发有为的全球外交布局。仅就拉美地区而言，中国领导人的四次出访实际上实现了“拉美布局”。从地域上看，既包括北美洲（墨西哥），又包括中美洲（哥斯达黎加）、加勒比（特立尼达和多巴哥、古巴）和南美洲（巴西、阿根廷、智利、哥伦比亚、委内瑞拉、厄瓜多尔和秘鲁）；从体量上看，既包括大国，也包括中小国家；从国家性质上看，既包括社会主义国家，也包括资本主义国家，既包括市场和法治较强的国家，也包括国家干预较多的国家。这充分表明中国发展对拉关系完全不以意识形态划界，而以如何促进共同利益、实现合作共赢为标准，是一种建立在平等互利和共同发展基础上的新型国家关系。中国领导人的主动外交壮大了中国的拉美“朋友圈”，收获了许多“伙伴”。截至目前，中国已经同主要拉美国家建立了战略或全面战略伙伴关系，其中有 7 个是全面战略伙伴关系（见表 1）。可以发现，除了巴西，同拉美国家共同建设的其他六个全面战略伙伴关系都是十八大以来缔结的。

表1 中国同主要拉美国家的伙伴关系

国家	关系定位	缔结年份	关系定位	缔结年份
阿根廷	战略伙伴关系	2004	全面战略伙伴关系	2014
巴西	战略伙伴关系	1993	全面战略伙伴关系	2012
智利	战略伙伴关系	2012	全面战略伙伴关系	2016
厄瓜多尔	战略伙伴关系	2015	全面战略伙伴关系	2016
墨西哥	战略伙伴关系	2003	全面战略伙伴关系	2013
秘鲁	战略伙伴关系	2008	全面战略伙伴关系	2013
委内瑞拉	共同发展的战略伙伴关系	2001	全面战略伙伴关系	2014
乌拉圭	战略伙伴关系	2016		
哥斯达黎加	战略伙伴关系	2015		

资料来源：根据外交部网站、新华网和人民网信息整理。

（二）命运共同，梦想相通

习近平总书记以中国梦统筹国内国际两个大局，将造福于中国人民同造福于世界人民有机地结合起来。在发展中拉关系时他亦将这种理念行之于实践，让中国梦和拉美梦相连相通，让中国梦和拉美梦交相辉映。2014年7月17日，在巴西利亚出席中国—拉美和加勒比国家领导人会晤发表主旨讲话时，习近平主席郑重呼吁：“当前，中国人民正在为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗，拉美和加勒比各国人民也在为实现团结协作、发展振兴的拉美梦而努力。共同的梦想和共同的追求，将中拉双方紧紧联系在一起。让我们抓住机遇，开拓进取，努力构建携手共进的命运共同体，共创中拉关系的美好未来！”^①的确，同为发展中国家，同处相似的发展阶段，肩负相同的发展任务，让中国和拉美彼此间更能够感同身受，更能够深刻理解何谓“命运共同”。事实上，中拉不仅是互为发展的命运共同体，而且还是政治命运共同体和责任命运共同体。^②基于此，习近平主席和拉美国家领导人会晤时，共同宣布建立平等互利、共同发展的中拉全面合作伙伴关系，即努力构建政治上真诚互信、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

^① 习近平：《努力构建携手共进的命运共同体——在中国—拉美和加勒比国家领导人会晤上的主旨讲话》，新华社，2014年7月18日。http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/18/c_1111688827.htm。[2016-12-05]

^② 贺双荣：《构建中拉“命运共同体”：必要性、可能性及挑战》，载《拉丁美洲研究》，2016年第4期，第13页。

作和双边关系相互促进的中拉关系五位一体新格局。

在新的目标框架下，习近平主席提出了一系列的倡议，比如重申支持拉美一体化，实现拉美国家联合自强；共同构建“1+3+6”合作新框架，实现包容性增长和可持续发展目标；实施系列专项优惠贷款，启动中拉合作基金和专项基金；举办中拉论坛和各专业分论坛，以及扩大人员培训和交流力度，促进文化交流等。为实现更高水平的发展，2016年11月习近平主席在秘鲁国会演讲时又在此基础上提出了新的建议^①，进一步阐释了如何共同打造中拉命运共同体之船。这些建议主要包括高举和平发展合作旗帜，同拉美国家同舟共济，坚定支持其探索符合自身国情的发展道路；加强治国理政经验交流，推动中拉发展规划和发展战略衔接；推进合作换挡加速中拉论坛发展，发挥整体合作对务实合作的促进作用；实现合作成果共享并加大文明互鉴和人文交流等。总而言之，中拉重在通过互信互助、互利互惠、互学互鉴，打通中国梦和拉美梦，成为新时期南南合作的典范。

（三）搭台唱戏，合作共赢

虽然中拉关系的起点是政治，但经贸合作却始终是中拉关系发展的引擎，也是中拉关系的主要内容。在很长一个时期内，中国同拉美的经贸合作大多是双边的、零散的，既缺乏多边合作，也缺乏机制化、制度化的平台。十八大以来，搭建合作平台、谋求整体合作、实现互利共赢就成为推动中拉合作机制建设的重要方向。在此背景下，中国—拉共体论坛（简称“中拉论坛”）和其他合作机制应运而生。

中拉论坛是基于中拉双方互为发展的需求而快速搭建起来的。2014年1月在古巴举行的第二届拉美和加勒比国家共同体峰会通过的《关于支持建立中国—拉共体论坛的特别声明》，是建立中拉论坛、推进中拉整体合作的重要基础。2014年7月，习近平主席在巴西利亚同拉美和加勒比国家领导人会晤时通过了《中国—拉美和加勒比共同体领导人巴西利亚会晤联合声明》，宣布建立中国—拉共体论坛。2015年1月8日至9日，中拉论坛首届部长级会议在北京成功举行，标志着论坛正式启动。会后发布的《中国—拉共体论坛首届部长级会议北京宣言》和《中国与拉美和加勒比国家合作规划（2015—2019年）》使得中拉合作“可期可望”，成为未来一个时期中拉合作的行动指

^① 习近平：《同舟共济、扬帆远航，共创中拉关系美好未来——在秘鲁国会的演讲》，人民网，2016年11月23日。<http://politics.people.com.cn/n1/2016/1123/c1024-28888220.html>。[2016-12-25]

南，在中拉关系史上具有里程碑式的重大意义。不唯如此，中拉论坛的特殊意义还在于它是一种机制性的合作平台，拥有一系列的机制性安排，比如中拉论坛定位为由中国和拉共体成员国外交部牵头的政府间合作平台，包括部长级会议、中国—拉共体“四驾马车”外长对话、国家协调员会议（高官会）、司局级磋商以及8个专业分论坛。^①中拉论坛及其相关合作机制安排将对中拉关系的未来发展产生深远影响，它既是中拉加强团结协作、推进南南合作的强烈信号，也是打造中拉命运共同体、推进合作共赢、实现中国梦和拉美梦的主要合作机制和平台。

除了中拉论坛，中方还倡议了其他重要合作项目和平台，比如两洋铁路以及中拉产能合作基金和中拉合作基金等。（1）两洋铁路项目。该项目是2014年7月习近平访问巴西时首先提出的，也得到了巴西和秘鲁的积极响应，中国同巴西和秘鲁分别于当年7月和11月签署了推进“两洋铁路”项目可行性研究备忘录。2015年5月李克强总理访问巴西和秘鲁时，三方签署“两洋铁路”项目可行性研究合作文件，并在随后正式启动可行性研究。（2）中拉产能合作基金。该基金是2015年5月李克强总理访问巴西在中巴工商峰会上倡议积极探索“3×3”产能合作新模式时宣布设立的。同年9月由中国人民银行、国家外汇管理局会同国家开发银行正式发起设立中拉产能合作投资基金，首期规模100亿美元。中拉产能合作基金旨在服务中拉全面合作伙伴关系，帮助推进中拉产能合作，秉承商业化运作、互利共赢、开放包容的理念，重点投资拉美的制造业、高新技术、农业、能源矿产、基础设施和金融合作等领域。（3）中拉合作基金。该基金始于2012年6月温家宝总理在联合国拉美经委会上的讲话，他提出以经贸合作为重点，拓展中拉共同利益。2014年7月习近平主席访问巴西时宣布全面启动中拉合作基金并承诺出资50亿美元。2016年1月12日，中拉合作基金正式投入运营，总规模扩大到100亿美元，投资领域涉及基础设施、能源资源、农业、制造业、产能合作、科技创新以及信息技术等领域。

（四）文明互鉴，民心相通

十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视文明互鉴和文化交流并以此作为特色大国外交的软支撑。这主要表现在高度重视中国传统文

^① 分别是中拉农业部长论坛、中拉科技创新论坛、中拉企业家峰会、中拉智库交流论坛、中拉青年政治家论坛、中拉基础设施合作论坛、中国和拉美及加勒比地区民间友好论坛和中拉政党论坛。参见中拉论坛网站 <http://www.chinacelacforum.org>。[2016-12-25]

化并从中汲取智慧，加强对外文化传播，讲好“中国故事”，同时大力推动中外文明互鉴和文化交流，以最大限度地促进民心相通。2014年3月习近平主席在联合国教科文组织总部的演讲中强调指出，文明因交流而多彩，文明因互鉴而丰富，文明交流互鉴是推动人类文明进步和世界和平发展的重要动力。^①

拉美和中国一样有着悠久灿烂的文明，中拉文明互鉴有着良好的基础。习近平主席始终是中拉文明互鉴和文化交流的积极倡导者和践行者。2013年6月在墨西哥参议院的演讲中，他6次提及中墨文化交流的典故或墨西哥文化的象征，8次引用中国和拉美的谚语或名家名句。^②事实上，习近平每到一个拉美国家出访都会寻找中拉文化的相同点和契合处，强调文化交流的重要性。2014年7月，在巴西利亚同拉美国家领导人会晤时，习近平主席宣布将“人文上互学互鉴”作为中拉关系五位一体新格局的有机组成部分并倡议2016年举办“中拉文化交流年”。2016年11月，在中拉文化交流年闭幕式上，习近平主席同秘鲁总统库琴斯基一同参观了《文明的长河——中拉文明互鉴》图片展。他在闭幕式致辞中强调，文化关系是中拉整体外交的重要一翼，要以2016年中拉文化交流年举办为新起点，牢牢把握中拉整体合作的历史机遇，充分借鉴彼此文化成果，让中拉文明成为不同文明和谐相处、相互促进的典范。

为保证中拉文明互鉴和文化交流的有效性，中国政府还加强了对拉人文交流的力度。2014年7月在中国—拉美和加勒比国家领导人会晤上的主旨讲话中，习近平主席宣布在未来5年内，中方将向拉美和加勒比国家提供6000个政府奖学金名额、6000个赴华培训名额以及400个在职硕士名额，邀请1000名拉美和加勒比国家政党领导人赴华访问交流，并于2015年启动“未来之桥”中拉青年领导人千人培训计划。^③不唯如此，2016年11月21日在秘鲁国会的演讲中，习近平主席又再度升级人文交流力度，提出中方将加强对拉美技术转让和人力资源合作，未来3年将在现有基础上把各类对拉美培训

^① 习近平：《在联合国教科文组织总部的演讲》，人民网，2014年3月28日。<http://politics.people.com.cn/n/2014/0328/c1024-24758504.html>。[2016-12-10]

^② 习近平：《促进共同发展 共创美好未来——在墨西哥参议院的演讲》，新华网，2013年6月6日。http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/06/c_116058743.htm。[2016-12-10]

^③ 习近平：《努力构建携手共进的命运共同体——在中国—拉美和加勒比国家领导人会晤上的主旨讲话》，新华社，2014年7月18日。http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/18/c_1111688827.htm。[2016-12-05]

名额增至1万人；同时宣布为扩大中拉媒体交流，2017年在北京设立中拉新闻交流中心，邀请拉美媒体记者赴华工作和学习。^①

三 中国对拉美新政策的形成

自十八大以来，习近平总书记和李克强总理四度访问拉美，凸显拉美之于中国的重要性愈益增强。中国领导人的拉美外交实践为中国对拉美新政策的形成发挥了重要的促进作用。实践源于政策并在政策的指导下不断创新和发展，从而推动新的实践，形成新的政策。2008年中国外交部发布第一份《中国对拉美和加勒比政策文件》，这是中国政府第一个对拉美地区的指导性文件，它为中国发展同拉美国家的关系提供了政策依据。但随着时间流逝，特别是十八大以来，国际形势发生了翻天覆地的变化，中拉双方所处的发展环境与2008年相比也有很大不同，特别是中国领导人访问拉美期间提出了一系列新主张、新理念和新举措。这表明中国已有的对拉外交政策已经不能全部容纳中国对拉美的外交实践需求。正是在此背景下，2016年11月24日习近平主席结束第三次访问拉美之际，外交部发布了第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》^②，该文件发布的时机带有明显的总结和宣示意味。可以说，新的对拉政策文件系统梳理和总结了十八大以来中国对拉美的外交实践，并全面阐述了新形势下中国对拉美的政策。

之所以称第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》是“新”文件，并非仅指其发布时间的新，而是强调第二份政策文件在继承基础上的发展和创新。与2008年第一份对拉政策文件相比，“新文件在精神实质和具体举措等方面具有重大的提升和超越，充分体现了新一届中央领导集体的对拉外交成果、习近平主席治国理政的外交思想”^③。新政策文件有着不同于旧政策文件的特点和内容，它既继承了旧政策文件的原则和精神，又融入中国基于对拉外交实践提出的新思想、新判断和新倡议；它既是对过去8年中拉关系新变化的

^① 习近平：《同舟共济、扬帆远航，共创中拉关系美好未来——在秘鲁国会的演讲》，人民网，2016年11月23日。<http://politics.people.com.cn/n1/2016/1123/c1024-28888220.html>。[2016-12-25]

^② 中国外交部：《中国对拉美和加勒比政策文件》，2016年11月24日。<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1418250.shtml>。[2016-12-10]

^③ 《汇聚战略共识，助推中拉务实合作——习主席访拉成果总结暨新〈中国对拉美和加勒比政策文件〉的发布意义》，载《拉丁美洲研究》，2016年第6期，第4页。

高度概括，又是对未来发展对拉关系的新定位。

总体来看，第二份对拉政策文件给人印象最深刻的是其内容的丰富性。首先，这种丰富性体现在形式上的文字容量大。和2008年相比，第二份对拉政策文件明显分量更足，文字量增加了1/3强。其次，这种丰富性表现在中国对拉定位更加明确、对拉政策更加清晰，反映出中国对拉外交既有战略又有策略，具有相当的现实性和可操作性。就此而言，如果说2008年政策文件只是表明从战略上重视拉美，为中拉全面合作伙伴关系打下基础的话，那么2016年政策文件则是要从这种战略定位再出发，开始共同搭建中拉合作“大厦”。最后，这种丰富性表现在增添了对拉合作的诸多新内容，比如增加国际协作、整体合作和第三方合作条款，此可谓“传统领域有新意，新兴领域有亮点”。事实上，从整个文件来看，着墨最多、使力最强、用心最深的就是一系列的“新”。

第一，新时期。第二份对拉政策文件开宗明义指出其是基于“2013年以来，中国领导人就加强中拉关系和各领域合作提出一系列重大倡议和举措，赋予中拉关系新的发展目标和发展动力”而颁布的，旨在“推动中拉各领域合作实现更大发展”。开篇第一部分即“重新认识”拉美，明确该地区是“新兴经济体的重要组成部分”和“充满活力与希望的热土”，而非像2008年那样对拉美进行常识性界定。对中拉关系发展的理想上升到“成为携手发展的命运共同体”和“新时期发展中国家共谋发展、共担责任、共迎挑战的典范”。

第二，新主张。对拉外交是中国“推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系”的天然组成单元，与此同时将中国“两个一百年奋斗目标”同拉美的经济社会发展目标融为一体，让中拉双方命运紧密牵连，“中国的发展离不开包括拉美和加勒比在内的广大发展中国家的共同发展。”新文件还强调要“促进建立均衡、共赢、包容发展的多边贸易体制，共建开放型世界经济体系”。

第三，新举措。第二份对拉政策文件提出多方面的新举措，其核心都指向要与拉美国家同呼吸共命运，切实促进拉美和中国实现双赢。比如建立长期稳定的贸易关系，商讨达成自贸协定；促进中国企业全产业链合作，增加拉美本地就业，提升当地工业化水平，助力拉美和加勒比国家实现产业升级。当然还有两点是最新关切，一则“坚持企业主导、市场运作、义利并举、合作共赢原则”。这在某种程度上意味着中国将转换过去政府主导下的企业合作模式，最大限度地发挥企业的市场主体作用。“义利并举”意味着中国将坚持正确义利观，努力促进企业切实履行海外社会责任，这正是习近平主席在秘

鲁国会的演讲中首次提出的。二则“鼓励双方中小企业间的交流合作，积极搭建平台”。这意味着面对拉美地区市场参与者主要是中小企业的现实，中国政府将积极鼓励和扶持中国中小企业对接拉美市场，推动实现国有和民营、大型和中小企业与拉美企业对接。

第四，新理念。对拉政策新理念指的是，从过去重视“硬”转向坚持“软”“硬”两手抓。从形式上看，这表现为在“深入推进中拉各领域合作”框架下将社会和人文领域的合作单独划列，从实践上将“坚持交流互鉴，巩固世代友好”视作中拉关系发展的坚实支撑，并为此积极开展文明对话，推动文化高层交往，引领中拉文化交流。比如2016年访问厄瓜多尔、秘鲁和智利期间，习近平主席亲自践行公共外交，在其所访问国家的主流报纸上均发表署名文章，讲述中国和中拉友好合作故事。此外，新的政策文件还提出了其他一些创新合作理念，比如创新援助模式，从物质“硬援助”转向着重以提高拉美自主发展能力为根本的“软援助”，特别是在投资本地化、促进当地就业和社会事业发展方面担负起应有的社会责任。新的政策还特别强调环境保护和可持续发展，为此习近平主席在秘鲁国会演讲中提出2017年中国在北京召开中拉环境与发展政策圆桌对话会，这在中拉关系史上是史无前例的。

第五，新阶段。2008年对拉政策文件提出了建立平等互利、共同发展的中拉全面合作伙伴关系这一阶段性目标。2014年，中拉领导人在巴西利亚举行会晤时共同确立了这种关系定位，由此意味着中拉关系进入全面合作的新阶段。与此同时，文件还提出，不断完善中拉论坛机制，“在条件成熟时举行由中国和拉共体成员国领导人共同出席的峰会”，以提升中拉整体合作层次。不仅如此，中国还特别注重政策的细化和针对性，共同但有区别地对待拉美不同国情的国家，“将根据拉美和加勒比地区最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的需求，在整体合作中予以必要的照顾”。此外，中国将对拉美政策同中国的大国担当相联系，“愿在拉美和加勒比国家提出、同意和主导的原则下同相关域外国家和国际组织在拉美和加勒比国家开展三方发展合作”。

第六，新格局。中拉关系的发展已经形成了从过去以政治上真诚互信和经济上合作共赢为主发展到包括人文上互学互鉴在内的五位一体、从过去双边合作发展到整体合作与双边合作并行和相互促进的新格局。这种格局将在很长一段时期内不会发生变化。

第七，新平台。自2015年中拉论坛成立后，中国开始以中拉论坛为主要

平台推进中国与拉美和加勒比国家的整体合作。这将是中拉合作的主要工具和平台，但并不限制和排斥其他合作网络，而是同时“加强同地区有关次区域组织和多边金融机构的对话合作，打造全面均衡的中拉整体合作网”。

第八，新框架。在整个世界形势处于不确定的环境下，中国对拉美的经济合作更加具有确定性和稳定性，这有赖于中拉“1+3+6”务实合作新框架的形成。所谓“中拉经济合作新框架”，即以《中国与拉美和加勒比国家合作规划（2015—2019年）》为指引，以贸易、投资、金融合作为动力，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，切实推动中拉各个方面的合作快速发展。

第九，新模式。中国对拉美的经济合作要摆脱过去投资和贸易的单一、单向模式，积极探索“3×3”产能合作新模式，即共建拉美物流、电力、信息三大通道，实现企业、社会、政府三者良性互动，拓展基金、信贷、保险三条融资渠道。这种中拉产能合作新模式不仅契合了拉美国家发展工业和基础设施、推动经济结构转型升级的需求，而且有利于推动中国外贸从“大进大出”转向“优进优出”，帮助形成开放型经济新格局。^①

第十，新合作方式。这是中国对拉经济合作方式的一次重要倡举。基础设施建设是中拉合作的重要领域，但过去一个时期的合作模式面临重重挑战。新的倡议要求在传统的建设施工和装备制造领域之外增添新的内容，比如技术咨询和运营管理合作等。特别是鼓励和支持中国企业和金融机构积极参与拉美国家三大通道的规划与建设，积极探索政府和社会资本合作（PPP）模式等新的合作方式，促进拉美基础设施互联互通。

四 结束语

21世纪以来，中拉经济合作和文化交流呈现前所未有的高速发展态势。截至2016年，中拉贸易总额达2166亿美元，比2000年提高了16倍，占中国外贸总额的比重由2.7%提升到约6%。^②与此同时，拉美成为亚洲之后中国境外直接投资的第二大目的地。截至2015年，中国累积在拉美投资1263.2

^① 李克强：《用中国装备和国际产能合作结缘世界》，新华网，2015年4月3日。http://news.xinhuanet.com/politics/2015-04/03/c_1114869356.htm。[2016-12-15]

^② 陈效卫：《中国市场成为拉美对外贸易“稳定器”》，人民网，2017年2月20日。<http://world.people.com.cn/n1/2017/0220/c1002-29091688.html>。[2017-03-01]

亿美元，占中国全部境外投资的11.5%。^①文化上，拉美成为全球孔子学院发展最快新兴地区。截至2016年，拉美地区20个国家共成立了39所孔子学院，开设了19个孔子课堂。与此交相辉映的是，中国西班牙语教育也呈井喷之势发展。截至2016年，全国开设西班牙语专业的院校达96所（其中本科院校74所），是1999年的8倍；在校生人数达2万多人，是1999年的40多倍。^②

中拉经济关系和文化关系的迅猛发展得益于中拉政治关系的显著增强和政府政策的支撑、引导和推动。自2008年“中国政府从战略高度看待对拉关系”^③并发布第一份《中国对拉美和加勒比政策文件》以来，中拉关系进入加速发展的快轨道。十八大以来，以习近平同志为核心的党中央根据变化的国际形势不断提出对拉新主张和新倡议，为构建平等互利的中拉全面合作关系提供了新动力。2016年第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》的发布表明，中国将其对拉外交实践以政策文件的形式予以框定，从而大大增强了中拉关系发展的确定性。

当前拉美内外环境的不确定性和中国对拉政策的确定性为进一步密切和推动中拉关系的可持续发展创造了良机。从内部看，拉美主要国家因内部政治斗争而难以对地区事务发挥领导力和影响力，拉美陷入“群龙无首”的状态。^④从外部看，美国总统特朗普上台及其奉行的移民限制和贸易保护主义政策对许多拉美国家造成强烈冲击，由此增强了倡导共建开放型世界经济体系的中国对拉美国家的吸引力。基于此，在当前中拉双方都面临着经济结构转型升级需求的背景下，双方亟须以战略互信为基础，加强理解和沟通，推进中拉合作换挡升级，推动发展战略对接，促进中拉命运共同体建设。展望未来，中拉关系的发展前景和方向是可以预期的，因为中国政治的稳定性和对拉政策的连贯性为此提供了双重保障。

（责任编辑 高涵）

① 中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2015年度中国对外直接投资统计公报》，北京：中国统计出版社，2016年，第17页。

② 中拉青年学术共同体和中美洲商学院（CECLA- INCAE）：《中国西班牙语人才就业和流动调查报告》，北京，2017年1月，第5页。

③ 中国外交部：《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》，2008年11月5日。<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/zlb/zejw/t521016.htm>。[2016-12-04]

④ 《汇聚战略共识，助推中拉务实合作——习主席访拉成果总结暨新〈中国对拉美和加勒比政策文件〉的发布意义》，载《拉丁美洲研究》，2016年第6期，第2页。