

# 拉美基础设施问题与中拉合作

芦思姮

(中国社会科学院 拉丁美洲研究所, 北京 100007)

**摘要:** 在新时期中拉整体合作框架中, 鉴于双方利益诉求的高度契合, 拉美地区基础设施建设成为合作的重点与核心。随着这一进程的推进, 拉美区域经济一体化将进一步深化, 中拉之间互联互通状况亦会显著改善。文章探究拉美基础设施长期呈现滞后性与双重缺失性的深层原因, 并阐释拉美基础设施投资对区域经济的增长效应。在此基础上, 力图解读中拉在互联互通方面合作的必要性与紧迫性, 为中国在“新常态”下, 优化经济结构、输出技术经验、刺激趋缓的双边贸易提供新的选择和视角, 也为拉美完善基础设施一体化、获取新的增长点、摆脱初级产品出口路径依赖提供新的出路和契机。

**关键词:** 基础设施; 互联互通; 拉丁美洲; 中拉合作; 区域经济一体化; 两洋铁路

**中图分类号:** F114.41 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2015) 10-0074-09

在新时期中拉整体合作框架中, 鉴于双方利益诉求的高度契合度, 拉美基础设施建设成为合作的重点与核心。那么, 究竟是哪些因素促成了中拉双方在基础设施领域的密切合作? 这一举措背后蕴含的利益关切是什么? 对此, 本文对以下问题进行思考。

## 一、对拉美地区基础设施现状与问题的诊断

基础设施这一概念可用于广泛的领域, 如经济、社会、文化、环境等。本文集中讨论经济类别的基础设施及服务, 即对刺激拉美经济增长、促进贸易便利化、提升企业竞争力以及融入世界市场产生直接影响的基础设施类型。根据联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会(以下简称拉美经委会)的划分, 这一类别主要包括交通、电信、电力能源、供水和卫生。<sup>①</sup>

### 1. 地区基础设施呈现整体性缺失

对拉美地区基础设施的评估, 本文使用世界经济论坛制定的“全球竞争力指数”<sup>②</sup>, 包括 12 个竞争力评价项目, 亦称 12 大支柱, 基础设施位列其中, 被视为考察全球竞争力水平的重要参考指标。<sup>③</sup>

表 1 显示部分国家与地区在 2014—2015 年度《全球竞争力报告》中的表现情况。所获分数越高, 排名越靠前。在表格左半部分, 本文选取拉美七国作为地区代表; 右半部分则包括若干近年来世界范围内崛起的新兴经济体。可以看出, 与同为发展中国家的新兴经济体相比, 拉美在基础设施领域表现

作者简介: 芦思姮, 中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员, 中国社会科学院研究生院博士生, 研究方向: 公共政策研究、区域一体化、拉美经济。

<sup>①</sup> Perrotti, D., “Caracterización de la brecha de infraestructura económica en América Latina y el Caribe”, Boletín FAL, Edición No. 193, No. 1, CEPAL, 2011.

<sup>②</sup> “全球竞争力指数”是一套用以衡量各国和地区的宏观和微观经济基础与竞争力的指标。

<sup>③</sup> 世界经济论坛认为基础设施对全球竞争力的影响由 9 个分项构成: 基础设施总体质量、道路质量、铁路基础设施的质量、港口基础设施的质量、空运基础设施的质量、每千米航线里程可用的航空座位、电力供应的质量、移动电话、固定电话线路。

欠佳，明显落后于对方。

表1 2014—2015 年度部分国家基础设施表现情况

拉美国家	分数	排名	新兴经济体	分数	排名
巴西	3.98	76	金砖五国	4.27	62
墨西哥	4.19	65	菲律宾	3.49	91
阿根廷	3.54	89	韩国	5.74	14
智利	4.56	49	印度尼西亚	4.37	56
委内瑞拉	2.65	121	马来西亚	5.46	25
秘鲁	3.54	88	新加坡	6.54	2
哥伦比亚	3.66	84	泰国	4.48	48
平均	3.73	82	平均	4.92	43

说明：根据《全球竞争力报告》计算制作。见 World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, Geneva, 2014, pp. 32-33。

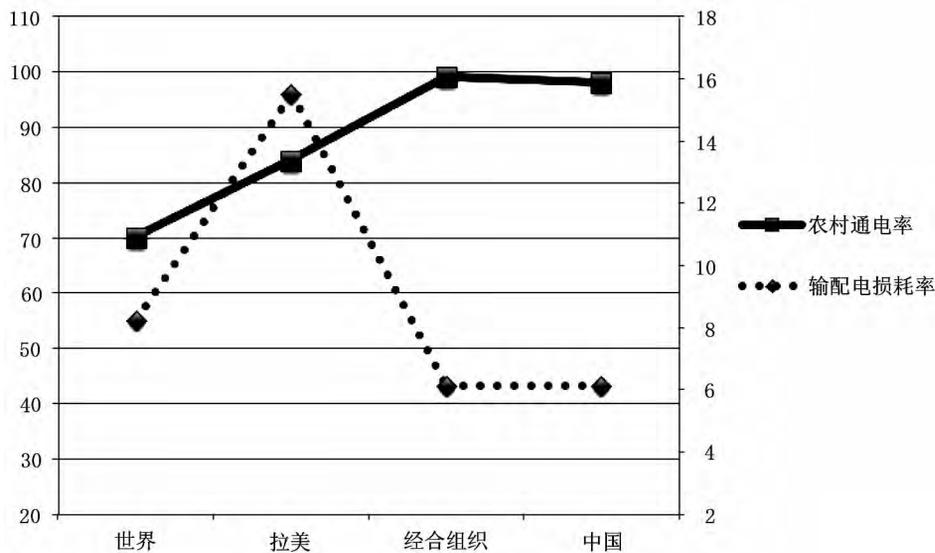


图1 电力能源基础设施数量与质量的国际比较

资料来源：根据世界银行数据库数据绘制。

此外，拉美国家基础设施在质量和数量上呈现双重短缺问题。如图1所示，本文以能源基础设施为例，将拉美地区平均水平同世界其他国家与地区进行比较。选取输配电能损耗率<sup>①</sup>作为衡量能源基础设施质量的标准（见右轴），输电系统在输送电能时所引起的电能损耗越大，表示电力能源基础设施运行效率越低；选取农村通电率<sup>②</sup>作为数量评估指标（见左轴），通电率越低，很大程度上说明电力基础设施覆盖面积越有限。电能损耗率方面，拉美明显高于世界、经合组织和中国水平，而农村地区通电率方面，拉美则低于经合组织和中国。可以认为，世界范围内，电力能源基础设施领域，拉美地区无论在质量还是数量上均存在明显的缺失情况，处于较为落后的水平。有调查研究显示，拉美地区的公共基础设施运行效率仅是工业化国家的74%<sup>③</sup>，这充分表明该地区基础设施质量的不足。

## 2. 地区基础设施供求矛盾日趋紧张

基础设施缺口通常是指作为经济活动产物的基础设施的供给与需求之间的差距。如何来界定与衡量本地区的供给与需求是多年来国际机构和拉美各国所关注的对象。

① 输配电损耗率指输配电能损耗占总发电量之比。

② 农村通电率指农村通电人口占农村总人口之比。

③ Fay, M. y Morrison, M., *Infraestructura en América Latina y el Caribe. Acontecimientos recientes y desafíos principales*, Publicación de Banco Mundial, 2007, p. 19.

本文使用拉美经委会根据 Carciofi 和 Gayá 的方法<sup>①</sup> 制订的两个变量表示拉美基础设施供给与需求水平。具体而言,以交通基础设施相关的资本存量指数表示供给水平,以贸易量指数表示需求水平,并且选取巴西、墨西哥、阿根廷、智利、哥伦比亚、委内瑞拉、哥斯达黎加、秘鲁八个拉美重要国家的数据为代表。以1990年为基年(1990年=100),从图2中可以看出1990年至2010年20年间,供给和需求均有上涨,但需求的增幅明显高于供给。尽管2008年至2009年由于国际环境的不利影响需求有所波动,但是总体来看,拉美地区基础设施供求不平衡状况呈加剧趋势。

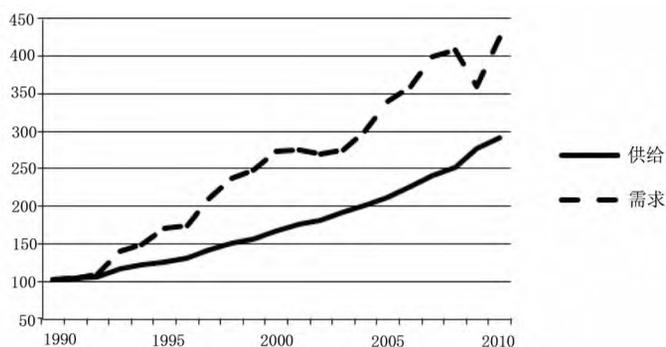


图2 拉美地区基础设施供求缺口 (1990—2010)

资料来源: Carciofi, R. y Gayá, R., “Una nota acerca de la Expansión del comercio y las necesidades de infraestructura en América del Sur”, Carta Mensual Intal, No. 135, 2007, p. 6 以及 Perrotti, D. y Sánchez, R. J., “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, serie Recursos naturales e Infraestructura, No. 153, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, julio de 2011。

导致基础设施供求关系越来越紧张的原因主要在于:基础设施在数量或质量上的改善会促进社会经济的发展,而这种增长又反过来刺激个人和企业对基础设施的需求。往往对基础设施的供给速度不及顺应社会经济发展趋势的基础设施需求速度,从而产生供不应求。一般来说,拉美地区过度膨胀的基础设施需求来自以下三个方面。

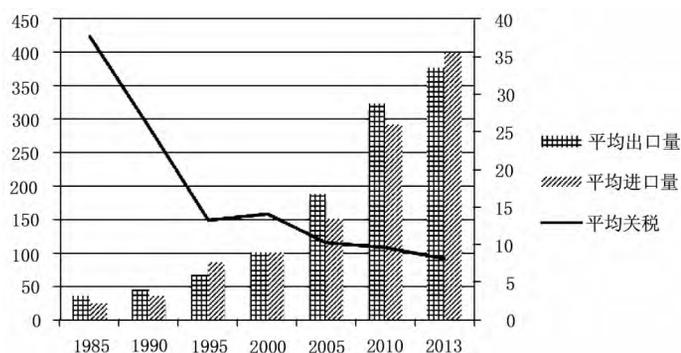


图3 拉美平均关税与进出口贸易量 (1985—2013)

资料来源: 根据世界银行数据库数据和 Tussie 的论文<sup>②</sup> 计算绘制。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> Carciofi, R. y Gayá, R., “Una nota acerca de la Expansión del comercio y las necesidades de infraestructura en América del Sur”, Carta Mensual Intal, No. 135, 2007, p. 6; Perrotti, D. y Sánchez, R. J., “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, serie Recursos naturales e Infraestructura, No. 153, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, julio de 2011.

<sup>②</sup> Tussie, D., “América Latina en el sistema mundial de comercio”, Serie Working Paper No. 132, Red Latinoamericana de Política Comercial, abril de 2011, p. 5.

<sup>③</sup> 图3选取拉美地区最重要的7个经济体作为代表进行计算,分别为巴西、墨西哥、阿根廷、智利、哥伦比亚、委内瑞拉和秘鲁,并分别选取进、出口物量指数(以2000年为100)来衡量拉美地区各年度平均进出口量。

第一，贸易开放度大幅提升。自 20 世纪 80 年代以来，为了应对经济全球化和区域集团化引发的日益激烈的竞争和挑战以及基于国内带有新自由主义特色的出口导向型经济发展模式的要求，拉美各国开始实施一系列贸易促进措施，如降低关税、签订自由贸易协定，以期大幅提升贸易开放度，增加区域内对外贸易量，并加快产业价值链区域分工步伐。

从图 3 中，可以看出 1985 年至 2013 年拉美地区平均关税从 37.6% 降至 8%（见右轴），降幅为 78.7%。随着关税壁垒的大幅削减，拉美地区同期进出口贸易量均呈大幅增长趋势，2013 年进口量是 1985 年的 15 倍，出口量也翻了近 10 番（见左轴）。然而，在这一情况下，严重缺失的基础设施状况致使各国物流成本长期居高不下，成为阻碍地区贸易便利化与进一步提升国际竞争力的主要因素。因此，随着地区贸易开放度的大幅提升，对构建更加密集且优质的基础设施体系的诉求越来越强烈，尤其是对道路运输效率以及信息和能源的可获性提出更高的要求。

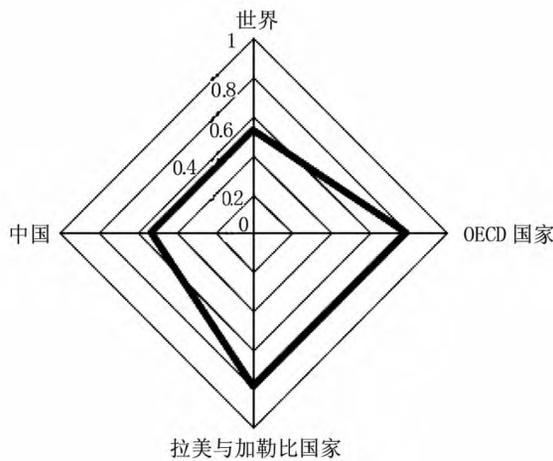


图 4 2013 年城市化水平的国际比较

资料来源：根据世界银行数据库数据绘制。

第二，过度膨胀的城市化进程。拉美是城市化程度最高和速度最快的地区之一。如图 4 所示，根据世界银行数据，1985 年至 2013 年，拉美城市化水平从 68% 升至将近 80%，高出世界平均水平和中国 26 个百分点，与经合组织国家相当。与发达国家不同的是，对于发展中国家的经济社会长远发展来说，过快的城市化进程并不是一个有利的信号。由于二元经济结构下形成的农村推力大于城市拉力作用，随着大量人口的涌入，基础设施供给逐渐赶不上人口城市化的速度。为了获得更广的生存空间，城市边界不断被开发，这些地区往往严重缺乏基础设施及相关服务，不具备道路、电力、卫生等基本条件<sup>①</sup>，导致供求缺口呈现数量与质量的双重不足。因此，过度城市化对拉美基础设施建设尤其能源供给

形成巨大压力。

第三，因社会经济繁荣而不断壮大的中产阶级群体。进入 21 世纪以来，拉美经济运行总体向好。尤其在 2003—2008 年，由于国际贸易大宗产品步入超级周期，整个地区进入新一轮繁荣周期，此后在 2008—2009 年爆发的全球经济危机中，基于在增长周期中整个地区抵御危机的能力有所增强以及各国反周期政策的应用，再加上政策计划中对经济效益与社会效益的兼顾，拉美地区整体上受经济危机的冲击较轻，且很快实现了社会经济的稳步复苏，一系列社会计划有序开展。经贸的繁荣以及人民生活水平的提高，使地区中产阶级群体空前扩大，这一社会阶层的膨胀大幅增加了对建设基础设施的诉求，特别是对能源的消费。预计至 2020 年，整个地区的电力需求将超过 1600 太千瓦时，即与 2010 年水平相比，10 年间这一需求将上涨 1/4 左右。<sup>②</sup> 然而，基础设施供给面对社会经济的快速发展则呈现一定程度的滞后性。

① ONU-Habitat, Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Nairobi: Naciones Unidas, 2012, pp. 17-32.

② Yepez-García, R., Johnson, T. M. and Andrés, L., Meeting the Electricity Supply/Demand Balance in Latin America and the Caribbean, Washington: World Bank, September 2010, p. 14.

## 二、拉美基础设施投资及其对区域经济的增长效应

### 1. 拉美地区基础设施投资的模式与特点

为使基础设施及其服务收获理想的效果，政策制定者必须对一国或一个地区发展所必需的基础设施投资量作出清晰判断。在拉美地区，缺乏公共和私人部门对基础设施投资以及这一支出在各级地方政府之间分配情况的准确数据，成为影响公共政策制定的局限性因素。

从历史沿革上看，基础设施的公共支出被视为20世纪90年代以来拉美各国政府推行以自由化、私有化为特征的经济改革计划的牺牲品。在当时新自由主义理念的指导下，各国政府大幅降低公共开支，其中削减基础设施支出的幅度尤甚，这是因为这一领域支出下降所造成的负面影响显然比降低工资、养老金等这些直接关切民生的刚性需求要隐晦得多，从而政府所遭受的阻力也小得多。

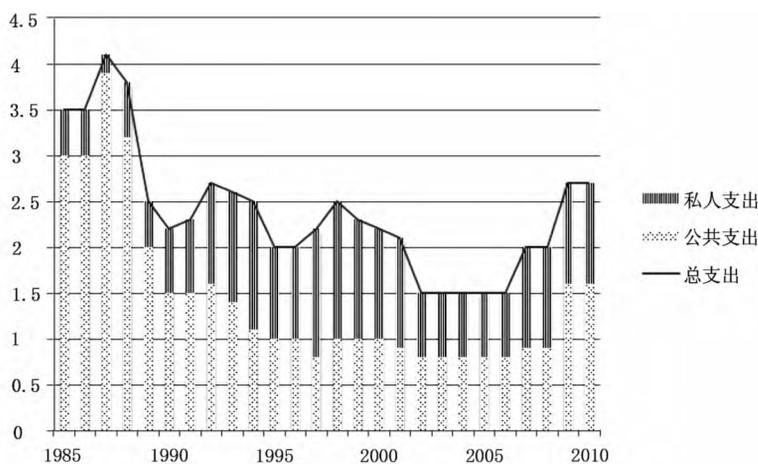


图5 拉美基础设施公共投资和私人投资情况 (1985—2010)  
(占比GDP)

资料来源: CAF, “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria”, Ideal, 2011, p. 80.

如图5所示，据拉美开发银行（CAF）统计，1985年至2010年，拉美地区将基础设施公共投资从GDP的3%降至1.6%，其间最低水平不足1%，这为私人资本的参与留出空间。这一时期，在基础设施领域形成了公共部门和私人部门之间的合作伙伴关系，即所谓的PPP公私合营模式。这种模式具有一定的优越性，当发展中国家政府意识到现有可利用的基础设施供给无法满足经济增长和社会发展对基础设施服务不断膨胀的需求时，便可以采用PPP融资模式，以将私人部门的投资和专长运用到公共产品和服务领域中。

需要指出的是，尽管这种模式在一定程度上满足了基础设施建设融资的需求，但事实证明，私人部门的这种“公共预算外募资”仍是不足的。纵使私人投资获得了较快增长，但是，一方面，资本过度集中化，绝大部分资本的投向仅限于少数经济相对发达的国家，如阿根廷、巴西、智利、秘鲁、哥伦比亚、墨西哥等；另一方面，从投资总量上看，拉美仍落后于这一时期崛起的东亚诸国。

进入21世纪，阿根廷债务危机爆发后，整个地区开始对新自由主义政策进行反思，以削减公共开支为特征的私有化举措受到重新审视，这一趋势促使公共支出得以抑制持续下跌的势头，且PPP模式的融资规模有所收缩。

2003年至2007年，拉美各国摆脱了世纪初债务危机的阴影，受大宗商品超级周期的激励，整个地区进入繁荣期，再加上以查韦斯为代表的左翼政府纷纷上台，这一时期的各国公共政策十分注重开展社会计划、提高社会支出、改善民生。在这一背景下，基础设施公共投资有所增加。2008年全球

经济危机后，为了刺激地区经济增长和减少财政赤字，包括拉美在内的世界各国政府都将目光重新投向了 PPP 模式，私人部门得以在基础设施建设领域重新焕发活力。可以看出，20 余年里，拉美基础设施投资的公共政策缺乏持续性、稳定性，且 PPP 融资规模交替变动，受不同时期国家国有化与私有化倾向的影响较深。

上文指出，拉美地区基础设施投资长期缺失，那么这一问题对地区经济会产生什么影响？欲回答这个问题，我们需要对基础设施投资与经济增长之间的关联性进行探讨。

2. 拉美基础设施投资与经济增长的联系

国际学术界很多学者一致认为，鉴于基础设施及相关服务对扩大生产、降低生产和物流成本的有益贡献，这一要素与经济增长和提高生产力之间呈正相关关系，如 Aschauer<sup>①</sup> Canning<sup>②</sup> Röller 和 Waverman<sup>③</sup> 等。

具体到拉美地区，世界银行曾使用面板数据计算日益扩大的基础设施缺口对地区生产效率与总产出产生的负面效应。<sup>④</sup> 从这个意义上讲，这种准公共物品供给的短缺与低效以及在该领域公共和私人投资的长期不足产生了严重的负外部性，成为社会经济有效运行的阻碍。

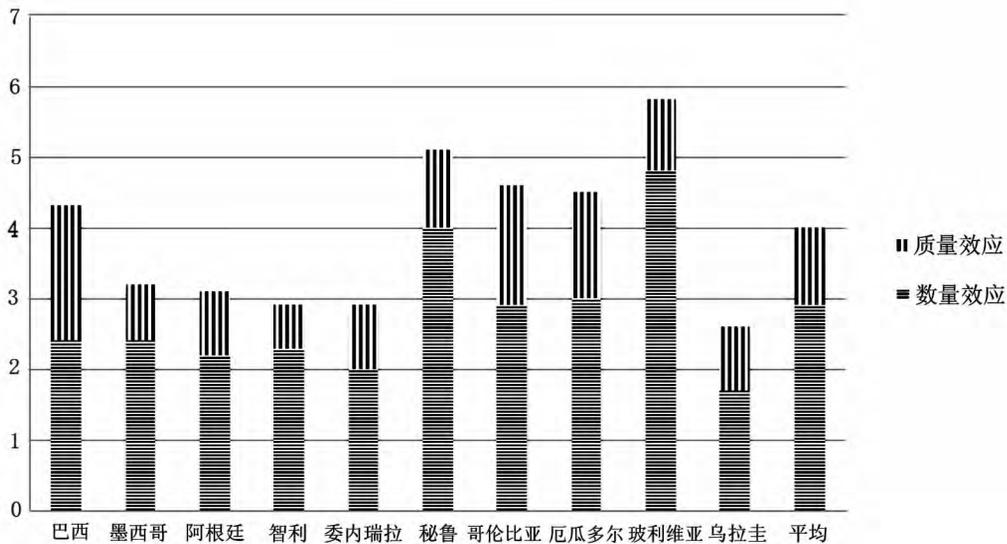


图 6 当基础设施提升至韩国水平时对拉美经济增长的影响

来源：根据 Calderón, C. y Servén, L., “The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution”, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 3400, Washington: Banco Mundial, 2004 绘制。

关于基础设施及相关服务的改善对拉美经济增长的贡献程度，世界银行选取特定国家进行计算，用以说明如果各国基础设施在质量或数量上达到韩国的水平，那么这一改善将会在何种程度上促进各国经济的增长。如图 6 所示，当拉美十国的基础设施在存量方面达到韩国水平时，可获得近 3% 的增长，而在其质量方面的改进所引起的效果则不如前者，增长率在 1% 上下。也就是说，基础设施资本存量对经济增长具有明显的正效应，而基础设施质量与增长之间的关联性较弱。

① Aschauer, D., “Is Public Expenditure Productive?” *Journal of Monetary Economics*, No. 23, 1989, pp. 177-200.

② Canning, D., “The Contribution of Infrastructure to Aggregate Output,” Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 2246, Washington: Banco Mundial, 1999.

③ Röller, L. H. and Waverman, L., “Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach,” *American Economic Review*, No. 91, 2001, pp. 909-923.

④ Calderón, C. and Servén, L., “The Output Cost of Latin America’s Infrastructure Gap,” in Easterly, W., Servén, L., eds., *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, Stanford University Press and the World Bank, 2003, pp. 95-118.

在拉美地区,基础设施投资对产出的增长效应是显著的,平均总增幅为4%。有学者通过实证分析,指出对基础设施的投资,无论是交通、电力能源还是电信,对生产所产生的积极效应要明显超越对非基础设施资本的投资。<sup>①</sup>

图7表示拉美十五国达到韩国基础设施水平时所产生的经济增长率与基础设施状况的关联性。可以看出,除了个别国家如委内瑞拉、阿根廷外,基础设施较为落后的国家,即排名靠后的国家,对这一领域投资所产生的经济增长效应更为显著,如玻利维亚、洪都拉斯、秘鲁;而对智利、乌拉圭、巴拿马这些在地区基础设施建设方面名列前茅的国家来说,投资所产生的效应不如前者。对这一趋势产生的原因可以运用新古典增长模型来解释:如果两个国家(地区)投资率相同,但初始人均资本不同,那么人均资本较低的那个国家(地区)将获得较高的经济增长,换言之,基础设施初期存量越低,投资的边际产出越大,投资收益率越高,反之亦然。这也是20世纪70年代经济底子薄弱的亚洲四小龙迅速崛起的原因之一。

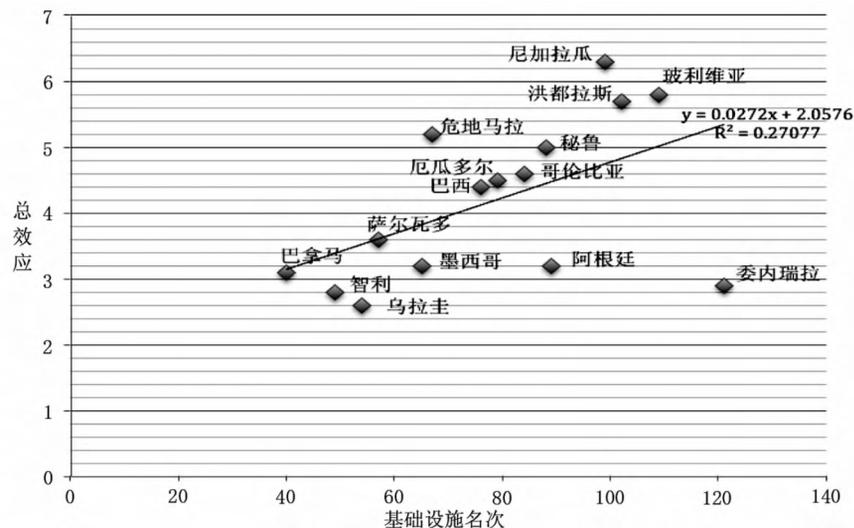


图7 拉美各国基础设施状况的增长效应

资料来源:根据Calderón和Servén的论文<sup>②</sup>以及《全球竞争力报告》<sup>③</sup>计算绘制。

此外,增长模型还告诉我们,当两个国家(地区)初始人均资本相同,但投资率不同时,那么,投资率高的国家(地区)将具有较高的经济增长。图8中的两个部分分别表示1980年至2005年,拉美同东南亚国家和地区<sup>④</sup>能源和交通基础设施资本的改善情况。可以看出,1980年初期,拉美与东南亚的差距并不大,甚至交通基础设施水平要高于后者,但是在此后的20余年里,东南亚国家(地区)十分重视基础设施投资,持续保持在该领域的高投资率,最终反超或拉大了与拉美国家的差距,从而获得高速发展。截至2005年,拉美基础设施资本已经远远落后于很多亚洲国家(地区)了。有学者认为拉美和东亚经济增长差距的30%应归咎于那一时期基础设施资本积累速度的不同。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> Calderón, C. and Servén, L., "The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap," in Easterly, W., Servén, L., eds., *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, Stanford University Press and the World Bank, 2003, pp. 95-118.

<sup>②</sup> Calderón, C. y L. Servén, "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution", Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 3400, Washington: Banco Mundial, 2004.

<sup>③</sup> World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, 2014, pp. 32-33.

<sup>④</sup> 选取的拉美国家包括:阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、圭亚那、牙买加、墨西哥、委内瑞拉、乌拉圭、特立尼达与多巴哥、尼加拉瓜、巴拿马、海地、苏里南、哥伦比亚、巴拉圭和秘鲁;东南亚国家和地区包括:韩国、中国香港、中国台湾和新加坡。

<sup>⑤</sup> Calderón, C. and Servén, L., "The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap," in Easterly, W., Servén, L., eds., *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, Stanford University Press and the World Bank, 2003, pp. 95-118.

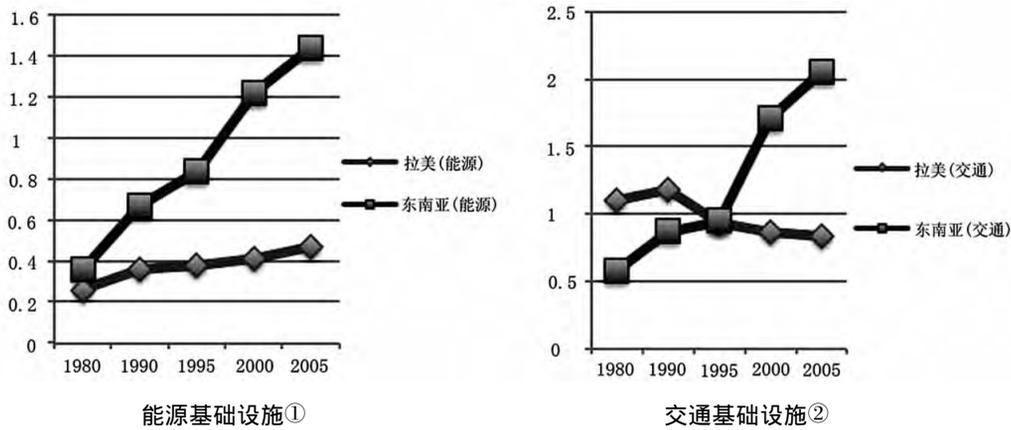


图8 拉美与亚洲：能源与交通基础设施投资比较（1980—2005）

资料来源：根据拉美经委会数据绘制。见 Balbontín, P. R., Bonifaz, J. L., y Guerra-García, G., *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*, Publicación de CEPAL, 2011, p. 64。

### 三、对中拉基础设施一体化合作的思考

近两年来，习近平主席和李克强总理先后访问拉美，致力于构建中拉整体合作新格局，在这一框架下，基础设施合作是重心，也是核心。在2015年李克强总理拉美四国之行的成果中，两洋铁路项目备受瞩目。对于中拉基础设施领域的共同关切，我们可以做以下三点思考：

第一，应当指出，中国参与拉美基础设施一体化建设符合双方的利益诉求，这既为中国优化经济结构、输出技术经验提供了新的选择，也为拉美地区摆脱初级产品出口路径依赖提供了可能性。在新时期，中国与拉美各国均进入经济结构转型期。一方面，中国经济步入调结构、稳增长的“新常态”，政府致力于解决产能过剩问题，寻求新的经济增长点。另一方面，经过多年发展，中国在公路、铁路、港口、机场、油气管线等基础设施建设中积累了丰富的经验，拥有雄厚实力，也就是说，中国有能力参与拉美基础设施一体化建设，无论在融资方面，还是在技术方面。

拉美近年来面临来自周期性和结构性的双重困境。就周期性因素而言，在经历了2003—2008年的繁荣期后，近两年来，外部不确定性加剧，主要贸易伙伴需求疲软，国际大宗商品退出超级周期，贸易比价恶化，这对于经贸结构过度倾斜于初级产品的拉美各国，尤其是以自然资源为主要出口产品的南美国家来说，构成了不小的挑战。结构性因素是指长期根植于拉美各国经济体系内部的顽疾，如出口与投资对经济增长的拉动作用长期处于低位，出口对经济的贡献率下降很大程度上归因于产业结构的不合理以及基础设施发展的相对滞后；而投资率偏低的主要制约因素在于缺乏有利于鼓励私人投资和创业的环境，且高利率很大程度上打击了投资者的意愿。在这种情况下，拉美各国纷纷进行结构性改革。在这一进程中，各国需要吸收中国的资金和技术改善本地区基础设施的落后面貌，以期降低物流成本，促进贸易便利化，转变出口对经济拉动趋缓的状况，进而深化地区贸易一体化进程，也可以通过融资，加大投资的乘数效应，从而刺激新一轮经济增长。

第二，地区现有的基础设施一体化项目为中拉合作提供了重要的平台。中拉基础设施合作旨在加强交通运输、港口、公路、仓储、商贸物流、信息通信技术、农业、能源、电力、住房和城市建设等领域的全面建设，并鼓励双方企业参与有利于拉美区域一体化和改善中国与拉共同体成员国间互联互通

① 能源基础设施资本用人均发电量（千瓦）表示。

② 交通基础设施资本用人均铺面道路长度（公里）表示。

的重点项目。对此,中国需要借助一个平台将这种范围广、层次多的合作模式有机整合起来。

在这一背景下,“南美洲基础设施一体化倡议”对中国构筑双边合作平台是一个不可多得的选择。作为拉美推动地区基础设施一体化的重要努力与尝试,<sup>①</sup>这一由地区12个国家组成、于2000年发起的机制,旨在实现地区交通、能源、通信一体化目标。然而,这一倡议长期受制于资金少、协调差等困难,难有更大的作为。但这却为中拉在该领域开展优势互补的合作开辟了道路,尤其是两洋铁路建设,双方都意识到交通基础设施所提供的基础性服务对区域经济加速发展的重要影响,运行越完善,边界效应越低,<sup>②</sup>对促进区域内国家间贸易以及区域经济一体化的正向作用越强。

第三,应该明确,修建两洋铁路所蕴含的社会经济意义。作为中拉在基础设施一体化合作方面的重点工程,中国将提供资金支持和建设团队,向拉美地区输出本国积累的先进铁路技术。完善的基础设施及相关配套服务是社会包容性发展的先决条件。这条穿越巴西,从秘鲁的港口连接太平洋和大西洋的铁路,一经建成,不仅为巴西通往亚洲提供便捷的通道,也为增速趋缓的双边经贸合作注入新的活力,同时还将显著改善这一地区物流和贸易一体化的面貌,造福沿线居民。

根据美洲开发银行的报告,交通成本每降低10个百分点,对拉美地区出口部门产生的积极效应就会达到关税降低同一比例产生效果的5倍。<sup>③</sup>两洋铁路的修建所产生的一系列积极的外溢效应,不仅可以使相关国家降低生产成本,提高经济规模 and 专业化程度,从而促进规模经济的产生;也有利于通过降低运输成本、提升物流效率,改善贸易便利化条件,从而缩短因距离造成的地区发展差距,实现地区市场的整合;此外,还将大幅提高货物、服务、人员、技术的流动性,使各国在低成本水平上密切经济往来,从而从根本上改变这一地区大片内陆地区的闭塞面貌,使其以开放的姿态,实现区域内的互联互通,为向世界敞开大门进行必要的物质准备。

## 结 论

第一,横向来看,与世界其他地区和国家,尤其是与同为发展中国家的新兴经济体相比,拉美地区的基础设施及服务在数量与质量上均处于较为落后的水平。相对于其社会经济发展来说,呈现一定程度的滞后性,不仅体现在数量上的短缺,也反映在质量上的低效。纵向来看,近20年来,受贸易开放度提升、城市化过度膨胀以及中产阶级不断壮大等一系列因素影响,基础设施需求的增长速度明显超过供给,地区基础设施缺口日趋扩大。

第二,长期以来,拉美地区基础设施领域的投资模式为公私合营融资模式。总体来看,该领域投资政策缺乏连贯性与稳定性,受不同时期国家国有化与私有化倾向影响较大。另一方面,基础设施投资同地区经济总产出之间呈正相关关系。基础设施供给短缺所产生的负外部性成为制约这一地区社会经济增长的掣肘。实证研究表明拉美基础设施的改善会大幅推动经济增长,数量上的提升比质量上的提升作用更为显著,且基础设施资本初始存量越低的国家所获得的增长效应越强。

第三,中拉在基础设施互联互通方面的合作,尤其是两洋铁路项目的建设,将有助于拉美地区整体上降低物流成本,推动双边经贸合作升级。此外,在该领域的合作符合双方共同意愿,既为中国在“新常态”下优化经济结构、输出技术经验提供新的选择和切入点,也为拉美地区摆脱初级产品出口路径依赖的顽疾提供新的出路与可能性。

责任编辑:李 华

<sup>①</sup> 除了南美洲地区基础设施一体化倡议,还包括中美洲交通、能源和通信设施项目、中美洲和安第斯地区电网联网工程等。

<sup>②</sup> 刘生龙、胡鞍钢 《交通基础设施与中国区域经济一体化》,《经济研究》2011年第3期。

<sup>③</sup> García, Enrique, “Infraestructura e Integración en América Latina”, Boletín Económico del ICE, No. 2974, 2009.