

拉美经济与区域合作

拉美区域合作和一体化的 国别基础、互补与竞争*

张 凡

内容提要: 21世纪第二个10年,域外经济、政治发展和拉美国家政治生态变化引发了拉美区域合作和一体化的新态势,相关研究多聚焦于地区建设的周期性、多样性和复杂的动力机制。本文选取拉美国家外交政策视角观照目前地区建设动态,考察自下而上影响区域合作和一体化的各种因素,将地区主义的两个维度(即合作和一体化)作为国别外交政策选项,阐明拉美国家如何利用区域次区域组织展开互补和竞争,分析各组织间的互补关系及其缺失,同时指出其并非壁垒森严的竞争关系。以拉美和加勒比国家共同体、南方共同市场和太平洋联盟的演化为例,分析三种类型的区域合作和一体化组织在面对域内外挑战时所体现的拉美地区建设的固有风格,指出成员国利益和诉求的最终决定作用,即区域次区域组织关系背后的国别政策基础。由于拉美国家利益的多样性和政策的差异性,拉美一体化组织生命力在于如何凝聚具有共同诉求的成员国直面当下最急迫的挑战,借助区域次区域平台解决经济衰退、对美关系和地区热点等诸多难题,其现实路径是采取协调和谋求共识的方式开展国家间的“合作”。

关键词: 外交政策 地区主义 合作和一体化 拉美和加勒比国家共同体 南方共同市场 太平洋联盟

作者简介: 张凡,中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室主任,研究员,博士生导师。

中图分类号: F173; D773 文献标识码: A

文章编号: 1002-6649(2017)05-0088-22

* 本文是国家社会科学基金2015年重大项目(第一批“中拉关系及对拉战略研究”(编号:15ZDA067))的阶段性成果。感谢赵晖、陈倩文和刘稼为本文写作提供的帮助。

20 世纪最后 10 年间，在“新地区主义”浪潮中，西半球出现了两条区域合作和一体化路线，即以北美自由贸易区和美国推动的美洲自由贸易区为主导的整合计划，以及以南方共同市场（南共市）和拉美其他次区域组织联合为基础的应对性方案，两者都主动或被动地卷入了当时以自由贸易为主要内容的全球化、区域化潮流。进入 21 世纪后，后一种路线逐步演化为南美国家抵制美国主导全球化的防御性区域合作与整合运动，特别是伴随左翼力量的崛起，地区建设的主调演变为政治和社会问题优先，形成所谓“后霸权”地区主义进路。随着拉美政治生态的变化以及地区经济的困境，以太平洋联盟的活跃和南共市的转向为代表，开放和自由贸易又提上了地区建设的日程，但能否形成新一轮的区域合作和一体化浪潮，形势还不够明朗。

21 世纪第二个 10 年，拉美区域合作和一体化进程的新态势，主要体现在此前几个活跃的区域次区域组织的动态，美洲玻利瓦尔联盟和南美国家联盟由盛而衰，拉美和加勒比国家共同体（拉共体）前景未卜，南方共同市场再次转向，太平洋联盟喜忧参半。

这一时期有关拉美区域合作和一体化问题的分析多聚焦于地区建设进程的周期性、多样性和复杂的动力机制，虽然就其整体判断和具体解读尚无一致意见，但仍可梳理出若干基本的情况及其认知，可视为进一步探讨的出发点。^①其一，拉美地区建设的思想和实践构成一部高潮和低谷交织的历史，伴随着世界经济和政治演变以及域内发展战略更迭，区域组织和机制应运而生并不断壮大，追随潮流或联合自保，继而陷入停滞、分解或更新、重组。21 世纪初最新一轮发展高潮已近尾声，而新的驱动力量能否带来新的发展势头，尚在未定之天。比较悲观的估计认为，拉美区域一体化的潜力已尽，其发展进程的最高峰已成为过去，经过 20 世纪后半叶全球化和地区政治、经济发展的冲击和洗礼，拉美地区一体化进程又回到了原点：地区各国最有力甚或唯一的纽带不过是其特有的历史文化联系以及在全球或西半球的地缘政治、经济地位。其二，拉美区域组织和机制包括整个地区和各个“次区域”，及“跨

^① Andrés Malamud and Gian Luca Gardini, “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and Its Lessons”, in Lorenzo Fioramonti (ed.), *Regionalism in a Changing World*, London and New York: Routledge, 2013, pp. 116–133; Diana Tussie, “Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects”, in *Review of International Studies*, Vol. 35, Supp. S1, 2009, pp. 169–188; Rafael Mesquita, “The Hegemonic *Hernando*: South American Collective Identity and Brazilian Regional Strategy”, in *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 41, No. 2, 2016, pp. 215–238.

次区域”的各种国家集团及其不同形式的组合，成员国、制度和机制、目标与政策以及功能各异，积极的判断可称为灵活性、多样化，消极的描述则为重复性、碎片化。其三，与上述情况相关，拉美国家在地区层次的互动几乎涵盖了区域合作与一体化研究中包含的所有驱动因素。就结构因素和体系过程而言，依附论分析中的传统的“中心—外围”思想、国际关系分析中的全球及半球范围内的美国霸权因素，以及区域内较大国家与较小国家间的权力关系，均构成地区建设研究中最基本的环境和背景。而聚焦国别的利益分析，则涉及不同国家产业和贸易结构对加入或回避区域合作及一体化的影响，不同国家在处理国际霸权、区域核心国家、经济发展模式、区域制度建设等方面是否能够形成共识，以及在诸如与域外组织关系、多边与双边、多重组织成员身份等方面的协调问题。拉美国家的历史文化联系及其相关的身份认同和建构，以及经济、社会和政治发展进程中的理念、价值趋同问题，则始终无法脱离拉美地区建设研究议程。

关于拉美区域合作和一体化的研究，特别是对于一系列基本问题业已形成广泛认可的结论性意见之际，下一步的探讨如何推进？一个努力方向是在具体专题领域做些细致、扎实的深入研究，将拉美政治、经济或社会领域中的某一问题放在“区域”层次上加以观照，推动区域合作研究的精致化。^①另一个方向是辨析分析视角：在区域合作和一体化进程及其研究现状的当下，从何种角度切入可以更好地把握这一领域的发展趋势？本文的视角为外交政策，将拉美地区建设问题放在国别政策视角下进行分析。这种国别视角分析可以强调“视角”本身的意义，意在指出不同层次的观察可能导出的不同判断和结论，即以国家层次（自下而上）和区域次区域层次（自上而下）为出发点会适用不同逻辑和思路；也可能关注具体国家战略的制定以及由国家到区域次区域层次的政策过程分析^②，需要在清晰界定地区整合进程某一局部现象边界的基础上，对国家与区域次区域间联系及其机制作出实证分析，一般应以个案研究为主。本文属于前者。

国别外交视角是一种传统的分析方法，但在近年来地区建设问题的研究中，

^① 例如，中国社会科学院拉丁美洲研究所课题组“拉美一体化与中拉合作研究”，系国家自然科学基金2015年重大项目“中拉关系及对拉战略研究”（编号：15ZDA067）子课题。参见吴白乙主编《中拉关系及对拉战略研究》（即将出版）。

^② 参见 Laura Gómez - Mera, *Power and Regionalism in Latin America: The Politics of Mercosur*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2013.

区域结构或体系演化一般以各区域次区域组织为主题词，理论分析多围绕功能主义和新功能主义、政府间主义或超国家主义以及新自由制度主义等视角展开，其因果关系又多以国际体系压力或经济相互依存为主要线索，国别因素在这种叙述中逐渐趋于隐性，并往往被置于诸多背景因素之一的地位。然而，就拉美地区秩序及其动态而言，除域外力量外，地区进程事实上是基于区域框架、次区域组织和国家行为体三者之间，以及次区域组织之间和国家之间的多重互动，而其动力机制的强度从区域、次区域到国家层次依次递增。与此同时，区域次区域组织的构成、功能以及具体议题的设置和决策无不以各国政策及其变化为转移。因此，强调和突出国别视角，可以重新认识并明晰拉美区域合作和一体化的最主要特征，并推动相关解释更为符合拉美地区的现实状况。

鉴于当前地区建设的大背景涉及全球化趋势和逆全球化潮流中国家角色的重新定位，以及国际问题研究中国别研究重要性的日益彰显，本文选取拉美国家外交政策视角观照地区建设的动态，旨在弥补和平衡区域合作和一体化问题研究中的缺失，详细列举和阐述自下而上影响地区建设的各种因素，明确将地区主义的两个范畴（合作和一体化）作为国家外交政策工具箱中的选项，并以拉共体、南共市和太平洋联盟三个集团为例，分析拉美国家如何利用地区机制展开互补和竞争，指出其互补关系及其缺失以及并非壁垒森严的竞争关系，进而基于对区域次区域组织背后国别基础的再思考，强化对拉美地区建设现状和走向的认识。

一 拉美国家外交政策和地区主义

在 20 世纪 90 年代至 21 世纪初的地区建设新一轮高潮中，曾出现过两个“必由之路”的论断，即地区建设与全球化进程相辅相成，并成为构建全球秩序的基础和要件，地区整合进而成为全球秩序的必由之路；而各个民族国家，不惟需要联合自强的中小国家，甚至世界舞台上的强国大国，一度也不得不接受并组建国家集团来保障自身的安全与发展，因此以地理板块为基础的区域性集团也成为国家自保和发展的必由之路。如果这类论断能够立得住脚并具普遍意义，那么拉美地区建设的评价则为负面，特别是在拉美本地区一体化浪潮消退之后，如果该地区多数国家不再追捧地区一体化为必由之路这类观点，拉美国家将会寻求何种符合各自国家利益和目标的区域合作之路？

拉美国家的区域合作和地区建设有其鲜明的经验和特点，由于采纳地区层次的视角并有意无意地比照欧洲建设的经验，拉美虽曾被视为继欧洲之后

第二个一体化建设最为活跃并富有成效的地区，但最终结果仍逃不脱停滞、倒退、分解的命运，除针对特定时期特定国家的肯定意见外，总体而言地区建设效果不彰。而且最为关键的是，历经数次浪潮之后，拉美国家似乎已形成某种“路径依赖”甚至恶性循环，只有在历史发展的某种重要关头，例如某种危机条件下，才有可能启动新的一波地区建设浪潮。然而，如果从拉美国家外交政策的角度分析地区层次的互动，则有可能得出不尽相同的判断，对历史现象的认知乃至其未来演化，也许会有更好的把握。

关于拉美国家外交政策的分析，可以考虑的因素、思路和要件很多，诸如关于拉美国家外交史的分析，主要涉及拉美国家外交决策和对外行为的描述，拉美国家所处的国际环境及其演变和拉美与世界列强的关系动态，以及拉美国家接受或自创的国际行为理念、规则和规范；拉美国家的国家特质和国内政治对外交政策的影响，可以包括国家实力、规模、发展水平、社会结构、政治制度以及专门的决策分析；拉美国家外交政策的实质内容，比如外交政策目标、战略、地理方向等；拉美国家外交政策的后果及影响，特别关注拉美国家与世界其他国家、地区和国际组织的关系及其发展变化，等等。

值得注意的是，上述分析虽然聚焦的应该是“每个拉美国家”的外交政策行为，但在分析中我们往往会试图归纳拉美各国相同或相似之处。拉美和加勒比地区30多个主权国家，除地理毗邻外，情况可谓千差万别：国家规模和自然禀赋差异巨大，相互依存度远非人们所想象的那样紧密。但这些国家自独立以后都在追求两个最为基本的国家目标，即自主性和社会经济发展。实现这两个目标的途径可以包括国别、区域和全球层次的政策行为。条件的差异和诉求的相似在国别层次的视角与区域层次的分析之间建立起某种联系。拉美国家外交政策分析既可以是针对特定国家的个案研究，也常常根据次区域和国家规模而针对不同国家组合展开，如安第斯、南锥体、中美洲、加勒比等自然区划就已将地区国家分割成不同“单元”，而区分区域大国和中小国家也成为分析中常用的方法。当沿袭区域研究传统或进行比较研究而将域外因素纳入分析之后，“拉丁美洲”或近期常提及的“南美洲”也成为研究中的主题词。

当我们将拉美国家为了国家主权安全、社会政治稳定 and 经济发展而采取的一系列对外战略、策略进行条分缕析之后，就会发现拉美国家作为全球舞台上的中小国家角色，往往会在卷入权力政治和借重国际道义、国际法和国际组织之间趋利避害，除了时而联合抗衡时而主动追随霸权的权力游戏以外，更经常的是采取各种正式或非正式的“组织—联合”策略，几乎在所有对外

关系政策和问题领域，均建立了各种层次的国家集团，在特定时期发挥了维护共同利益的作用。这类组织或联合包括次区域、区域乃至全球层次的建构，也包括中小国家之间、南北国家之间或专门领域的各种组织机构，其中二战后拉美国家的经济一体化运动在发展中世界的实践中具有典型意义。

在这种意义上，拉美国家的区域合作和一体化，不过是国际关系历史和外交政策研究中有关国际交往和国际合作在特定地域范围和问题领域的一个实例，可以包括政治军事条约（如二战后的里约条约和美洲国家组织），经济整合（如20世纪60年代至今的各种贸易集团、关税同盟和共同市场），参与国际组织（如联合国）及国际多边机制（如国际货币基金、世界银行、关贸总协定—世贸组织、美洲开发银行），域内政治安全协调（如里约集团、南美国家联盟）以及各国各自缔结的邦交和双边协定等，均可以用有关国际合作的一般性概念加以界定，即国家间的政策协调行为，其前提和条件是相关国家预期协调行动的收益大于单边（不协调）行动的收益^①，历史形成的经济联系以及对于边缘化地位加剧的忧惧、国家间彼此借力维护主权安全则是驱动地区联合的最基本因素。这与19世纪欧洲国家间的“协调”模式和20世纪国际舞台上的各种联盟、整合、组织、机制等颇为类似，区别只不过是地域和问题领域有所不同，即拉美地区建设相当于国家外交行为在地区国家间的各种“协调”机制和合作形式。如果用“地区主义”来标示这种区域合作和一体化实践，我们除可以将其视为国际合作的一种形式外，也可以专门将地区主义作为对象加以研究，而将“区域国家间合作”和“国家推动的一体化”作为地区主义诸范畴中的两种类型。^②

“合作”与“一体化”的不同含义在于，前者强调国家或政府间用以应对共同问题的协议或协调，旨在保护和强化国家的地位和作用以及政府的权力。“一体化”则主要针对地区性的经济整合，政府制定特定的政策以减少或消除国家间货物、服务、资本和人员相互交流的障碍。此前相互独立的国家间逐步形成紧密而多样的互动格局，这一格局会涉及经济、社会和政治内容，

^① 参见 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984; Kenneth A. Oye (ed.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press, 1986.

^② Andrew Hurrell, “Regionalism in Theoretical Perspective”, in Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, New York: Oxford University Press, 1995, pp. 37–73; Finn Laursen, “Regional Integration: Some Introductory Reflections”, in Finn Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration*, Surrey: Ashgate, 2010, pp. 3–20.

正式的一体化一定是有意识的政治决定，而非正式的一体化更多地指涉经济、社会和文化交流的“区域化”进程。政治和国际关系研究将合作与一体化视为地区主义连续统的两端，其中一个重要关注点是国家主导的地区建设在多大程度上将国家的决策权力和政治权威让渡给了地区组织和机构。区域合作基本上意味着在政府间组织和机构中国家权力的协调以达成在经济、政治或安全领域的集体行动。区域一体化则趋向于设立超国家性质的机制，国家的部分权力将让渡给区域组织或机构以形成某种带有约束力的集体决定，以达到和平解决争端、矫正市场失灵，特别是消除国家间经济、社会交往障碍的目的。不同历史时期不同地区的区域合作和一体化进程，尽管高潮迭起，但其结局究竟是合作或一体化，对于地区整体发展产生的效应当然是大不相同的，但其出发点却必须在国别层次上寻找。拉美国家地区建设及其组织机制基本上属于区域合作的范畴，原因很简单，即拉美国家对外关系首要目标仍为独立自主，在全球、区域、次区域层次上的对外活动远未达到分享或共同行使主权的程度；但在一些能够形成共识的政策领域或制度形式选择中也会包含一体化因素，与欧洲建设类似，拉美地区建设也是合作与一体化的混合物，哪种因素居优取决于各个国家的政策考虑。

除政府间主义和超国家主义外，有关合作和一体化的考察还可参照国际关系理论发展和传统外交政策分析的基本思路。例如，新古典现实主义强调地区建设的推动力来自国际体系和国内政治因素的结合，既认可新现实主义有关国际权力分布对国家外交政策行为的中心作用，又认为体系压力必须经过国家层次的中介加以过滤才能产生效应。国内因素可能涉及决策者的认知、政治制度的影响、国家与社会的关系等方面的内容及其对政策决定的具体塑造过程。^①传统的外交政策分析一般会关注国家外交政策形成的外部因素和内部因素，同时强调二者之间的重叠或联系，认为只有二者之间的互动才提供了外交政策行为最有力的解释，即决策者实现国家安全和发展目标的基本途径实为内政和外交的整合。拉美国家外交政策研究常常关注的正是特定历史时期或国际环境下，拉美国家政府因应内外压力、选择发展模式、动员国内资源、协调社会力量和政府官僚机构，并最终形成对外政策的动力机制、政策过程、政策内容及政策影响等议题。合作和一体化不过是政策手段选项中

^① 参见 Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

的不同内容，原则上讲，具体国家政府均可任选其一，或在特定条件下对二者均加以抵制，决定性的考虑在于所希望组成的国家集团能否与本国利益和诉求相适应。在 20 世纪 90 年代以来全球化进程加速条件下，中小国家诉诸集体行动的要求，无论是平衡传统霸权或地区强权，还是创造条件维持既有秩序，最终也会归结到具体问题领域的国家间互动。

从国际关系和外交政策的角度考察区域合作和一体化问题，首先要关注经济整合的进程和意义，但同时也必须考虑地区主义对于区域国家间冲突的解决、区域稳定和秩序的效应。拉丁美洲国家传统的联合自强、抱团取暖举措除其历史文化纽带的作用外，区域性的国家联盟具有针对域外大国的抗衡或针对域内大国的平衡等诉求。冷战期间投入某一阵营，或者加入“不结盟”运动，乃至创建区域性组织解决本地区冲突问题，其政策取向主要在于地区安全稳定或冲突解决，这与同期的经济一体化运动并行不悖，均与各国追求生存和发展的政策目标相吻合。而组建制度性的区域合作集团是其中一部分内容，常常与各国功利性地利用区域框架调和彼此竞争性的诉求以应对内外挑战相关。在正式的一体化形式之外，各国更经常地关注其他区域合作形式如何成为维护自身利益的有效而可靠的工具：合作如何达成互利结果以及避免自利行为破坏合作安排，合作进程如何建立信任进而使共同行动的取向高于单独行动的冲动，以及如何使跨国交流带来的相互依存与国家作为主权实体的行为逻辑加以调适等。

因此，广义而言，区域合作和一体化与拉美独立以来的历史如影随形，区域性的认同、利益与国家身份和诉求并存互动，并随着区域化和全球化进程不断呈现新内容和新形式。就国别层次而言，发展问题本来就是拉美各国公共政策的核心内容，经济外交也是各国对外关系的主要取向，20 世纪下半叶以来的贸易、投资活动及其争端，以及全球化、区域化的相关规则如何确立，也就成为区域各国最为常见的对外活动内容。但是，虽然贸易、投资、信息、技术的跨国流动在加速，但国家利益、本土利益、认同、社会风俗、价值等与上述流动并非完全同步，各国在支持和推动全球化与抵制全球化之间往往进退两难。区域合作和一体化可以成为国家和本土利益、价值的一种保护机制，也可以成为融入全球进程的平台和基地。就区域层次而言，区域合作和一体化不过是各国处理共同经济难题所采纳的一个“区域性”组织或框架，也即在抵御外部冲击和解决自身增长问题时选择区域性方案可能更为有效、更具吸引力，包括加强集体谈判的能力。而这种区域性框架的效力常

常受到国家规模、发展水平、经济理念和模式的制约，也无法摆脱部分国家历史积怨以及与域外大国的历史联系等因素的影响。

在拉丁美洲，伴随进口替代工业化的区域一体化浪潮与利用地区空间安排生产和贸易，以改变在世界经济结构中弱势地位的诉求相关，但这种区域层次的安排也是在试图抵御全球性的市场和投资活动的冲击。而“新地区主义”对业已存在的区域性集团的改造以及催生的新型贸易集团，则在有意避免新形成的世界各大经济板块给本地区造成的挤压，同时形成自己的区域性集团并逐步由区域向全球演进，保护和融入兼而有之。以里约集团为代表的区域性协调机制则成为在政治安全和外交领域解决地区争端、促进地区和平稳定的区域性框架。而以美洲玻利瓦尔联盟和南美国家联盟为代表的、强调政治和社会问题优先的区域性组合，以其卷入国家之多、延续时间之长和政策力度之大成为21世纪初叶拉美区域舞台上的重要角色。^①虽然其中一些组织最终尽显疲惫而沉寂或转向，但是对拉美地区发展的影响以及未来发挥作用的潜力都不可低估，特别是每一次实践都对拉美国家的对外关系和国内发展产生了不同程度的塑造作用，其中一些机制对于特定国家更是得心应手的工具，经济的发展、冲突的解决、各国利益的协调、安全困境的消除、国内政局的稳定、本土身份和价值的维护等，均已置身于以区域合作和一体化作为有效机制发挥作用的地区环境，而这种环境正是基于国家行为体的主动塑造。

二 互补与竞争：次区域与国别层次

在上文讨论的背景下，我们引入“互补与竞争”关系来探讨拉美地区建设问题。1980年，拉美自由贸易协会成员国签署《1980年蒙得维的亚条约》，将原组织改名为拉美一体化协会，成为20世纪60年代以后区域合作和一体化运动合作形式和合作机制变化的转折点。^②与名称变化直接表达的含义相反，改组以后的区域建设内容是放弃原定的成员国步调一致的做法和限期建立自

^① 21世纪初拉美比较活跃的区域次区域组织，一般强调国家的地位和作用而非超国家或次国家角色的重要性，强调政治、社会问题优先而将经济发展置于次要地位，并且关注国情和发展水平差异要求的区别待遇而非互惠关系。这一特征强化了区域合作的政府间协调特征。

^② 参见宋晓平等著《西半球区域经济一体化研究》，北京：世界知识出版社，2001年；徐宝华、石瑞元著《拉美地区一体化进程——拉美国家进行一体化的理论和实践》，北京：社会科学文献出版社，1996年。

贸区的目标，成员国可按各自意愿开展双边和多边合作，采取灵活多样的合作机制，为日后的区域合作和一体化模式敞开了空间。换言之，两个或多个地区国家有可能在共同选定的领域联合行动，推动合作或一体化。这是拉美地区建设实际遵循的路径，即更为灵活、务实，并根据不同地域或问题领域推出的各种机制和组合，其中互补和竞争并存或交织。

在区域次区域层次上，各国家集团及其成员国往往在自然禀赋、生产和贸易结构等方面存在差异，或者出现政治和意识形态等方面的分化。一方面，即使次区域组织仍具历史联系和地理区位特征（如安第斯、南锥体、中美洲、加勒比等），但各次区域组织一定会设定具体的功能和目标，且对成员国资格作出明确规定并可能具有排他性；加入或退出某一具体国家集团最终取决于国别政策选择和国家之间的关系，这种选择和关系也会导致“跨次区域”或以特定领域和目标为基础的国家组合，如新世纪出现的美洲玻利瓦尔联盟和太平洋联盟，从而可能形成不同次区域组织间就政策取向和发展模式以及争取成员国的竞争。另一方面，虽然无法设想冥冥之中会有一只“看不见的手”在发挥作用，但拉美地区各种不同功能和取向的区域次区域组织并存的现实，也使我们无法完全否认这些组织“客观上”具备条件，可能形成某种互通有无、取长补短的格局。自由贸易和保护主义、经济效率诉求和政治社会问题优先、政府间政策协调和超国家机制、专门化的功能主义和全能型的政治决策的并存或不同组合，在一定程度上也就是形成有益而良性互补、竞争氛围的条件，地区各国之间发生的政治、经济、社会、外交问题各有其对应的机制可资利用，事实上这也是拉美国家处理域内关系的常态，每年各区域次区域集团的例行会议就是这样的场合。

然而，不能不注意到实际的状况可能更为复杂。首先，次区域组织之间有意识的“互补”关系并不明显，特别是各组织之间并没有形成输入输出的互通有无，即通过弥补他组织的缺陷相互补台，或者相向而行通过加强他组织的优势使各自组织的功能放大，以产生共同发展的效果。而各次区域组织虽由于取向不同而构成了某种排他性的相互关系格局，但各组织间目标各异、规则不同，且很少存在力图压倒其他组织的意图或行为，更少有零和博弈的局面，特别是很多组织的成员国往往兼具区域次区域不同集团身份，次区域组织远非壁垒森严。因此，拉美区域合作和一体化组织机制的关系可以更细化为各组织是否分道扬镳、并行不悖、互助互惠和融合整合等更多样的内容。其次，更为现实的情况是在国别层次上的互补与竞争，至少有三层含义：国

与国之间的互应关系体现在区域次区域层次上的互动，其中的互补与竞争比次区域组织之间的关系更为明确、具体；一国同时成为多个组织的正式成员国或观察员国，利用不同场合的机制和功能，谋求本国利益最大化；与此同时，一国对外交往存在不同的政策方向和诉求（包括其背后的政治取向和利益集团间的争斗），表现为不同时期或不同执政者的理念和决策。

如果聚焦于拉美区域合作与一体化动态的区域和次区域层次，更多的讨论关注的是国家集团多头并立所导致的组织、规制错综复杂，其中规则的兼容、组织的代表性、机制的效率、承诺的可信度等均充满不确定性，即所谓“意大利面条碗效应”^①，重叠、交织的区域次区域协议和规则，犹如拌在碗中的意大利面条纠缠在一起难以厘清。如果从各个具体国家多样且不断调适的经济利益和政治诉求出发，则国别外交政策（包括对外经济政策）并不难理解为针对不同对象、在不同问题领域和不同场合而展开一系列政策行为，包括区域合作和一体化浪潮中的趋利（各问题领域的收益）避害（在任一问题领域被排斥在外可能遭到的损失）。具体国家加入合作或一体化进程时的诉求与合作或一体化组织本身建设之间的关系存在各种可能性，其中政策回旋余地常比人们想象的更为充裕，用来作为例子的国家包括尼加拉瓜（同时为美洲玻利瓦尔联盟和中美洲—多米尼加自贸协定成员国）、委内瑞拉（同时为美洲玻利瓦尔联盟和南共市成员国，2016年被中止南共市资格）和玻利维亚（同时为美洲玻利瓦尔联盟、安第斯共同体成员国和南共市联系成员国，其中南共市为入盟过程中，一旦入盟则将成为两个关税同盟成员国），区域次区域与国别两个层次的观察会遵循不同逻辑，具体操作结果需要具体分析。

从外交政策分析所关注的内、外因素考察中，可以看到国别外交取决于内部需求与外部压力如何互动，地区主义的形式可视为对这种互动的一种回应。拉美国家选择的区域次区域组织形式首先面临的结构性因素是各国的贸易及其商品构成格局。墨西哥、中美洲和加勒比地区通过制成品加工、投资、服务和劳动力流动等渠道与美国市场联系密切，遂出现了北美自由贸易区（美国、加拿大、墨西哥三国）和中美洲—多米尼加自贸协定（美国、中美洲国家、多米尼加）这类面向北方的国家组合形式。而南美洲国家贸易分布相

^① Andrés Malamud and Gian Luca Gardini, “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, in Lorenzo Fioramonti (ed.), *Regionalism in a Changing World*, London and New York: Routledge, 2013, pp. 116–133; Gian Luca Gardini, “Towards Modular Regionalism: The Proliferation of Latin American Cooperation”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 58, No. 1, 2015, pp. 210–229.

对多样，域内贸易联系和面向全球市场的初级产品出口更为活跃，域内国家组合和半球外跨区域联系相应地更为多样和密切，南共市的建立和安第斯共同体的重塑，以及世纪初明显带有域内联合、抵制美国霸权色彩的美洲玻利瓦尔联盟和南美国家联盟，代表了这些国家这一时期对国家利益的界定并决定了地区建设形式的选择。同理，美国经济和政策的变化对于墨西哥、中美洲和加勒比地区的冲击相对较大，而全球市场波动和域外国家政策变化则对南美洲国家产生着更大影响。

与此同时，还必须关注 21 世纪初期另一明显趋势，即拉美国国家利益分化对地区建设产生了深刻影响。地区大国的全球视野或地区雄心会将地区建设议题范围拓展至更多的问题领域（远远超出经济合作与整合），并力图使区域次区域组织成为实现本国外交目标的工具，随之而起的可能是邻国的追随或抗衡。域外联系（主要是经济交往）较多的国家会对域内整合相对消极，可能会在尽量松散的地区框架下更多寻求与域外国家和地区的双边合作。对美国依赖较强的国家会尽可能避免追求与美国利益相悖的政策，进而对地区建设三心二意。初级产品出口国对全球市场的依赖性，往往导致自身立场的矛盾和政策上的首鼠两端，自由贸易的收益预期和对经济“初级产品化”的担忧并存，区域次区域组织有可能成为提高国际集体谈判能力的途径，但面对全球市场上的初级产品消费大国，采用双边渠道却有可能是最佳选择。从决策角度分析，21 世纪拉美国国家政治生态的变化也在深刻地影响着地区建设的进程，最突出的莫过于左翼执政国家对于新自由主义议程的抵制以及对政治和社会问题的重视，既催生了若干新式的国家组合或合作形式，也为当前和日后地区建设演变打上了富有特色的烙印。

三 拉美地区建设的三种类型：拉共体、南共市、太平洋联盟

从拉美地区建设的理想和效果间的关系看，与新功能主义所谓“溢出”效应相距甚远，拉美区域合作和一体化组织常常陷入分解、倒退或重组的窘境，不仅无法达成从一个领域向其他领域的拓展，甚至最初的设计和预想也往往难以实现。但合作和一体化进程的挫折从未打断各国对区域性联合的追求，一方面可以看到大量的政策宣示和原有组织翻新，另一方面在不同时期屡屡展示出针对具体问题领域的次区域机制的活力。拉共体、南共市和太平洋联盟代表着地区建设的三种类型，分别以一般性政策协调、关税同盟和自

由贸易为主要取向,面对域内外挑战时的表现体现了拉美区域次区域组织处理问题的固有风格,同时也不断印证着成员国利益和诉求的最终决定作用。

拉美国家和区域组织目前面临的挑战至少有三个方面:其一是寻求摆脱经济困境的出路,进而在发展理念、模式和政策方面有所创新;其二是界定与美国新政府的关系,特别是在不确定性和政策端倪之间如何趋利避害;其三是协调地区热点问题的立场,当前最重要的是针对委内瑞拉问题的处理方式。应对上述挑战,区域性框架显然不可或缺,而各组织的未来演化则又与如何应对挑战相关。现有的积极迹象是一些国家正在利用合作和一体化机制,在国家、区域和跨区域层次上以及不同问题领域间取长补短,如南共市和太平洋联盟成员国;消极迹象是一些国家似乎丧失了对区域框架的兴趣,或由于国内问题无暇他顾,致使区域框架的潜力无法显现出来,如拉共体。

区域框架的效能与域外环境压力和各国发展水平及国内政治生态密切相关,但具体机制的运行各有其特点。政治取向和意识形态对合作和一体化有重要影响,但不构成不可逾越的障碍,目前南共市中的乌拉圭和太平洋联盟中的智利仍为左翼执政,在委内瑞拉问题上会有所保留但不妨碍各自组织的主要合作进程。而意识形态高度一致则更有可能出现“政治化”的趋势,如民主化进程中各区域组织“民主条款”的采纳和左翼高潮时期美洲玻利瓦尔联盟的政治优先取向。国家规模和发展水平差异虽影响着成员国间的利益分配,但政治意愿会降低其敏感度并找出相应的弥补方案。而各国特别是区域大国政治生态的变化则有可能产生更大影响,如近期巴西和阿根廷的情况。

从上述三个区域次区域组织的动态可知,拉美国家在许多问题上存在共识的,即使是在一般性的、不太急迫的问题领域,但这些问题对于地区长远发展可能具有重要意义。部分国家间共识的形成相对容易,往往会针对具体问题形成不同的国家组合。无论是区域还是次区域框架,建立在有限共识基础上的政策及其后果,以区域建设的标准衡量固然不尽如人意,但站在国别外交的立场,则有可能是具体国家最优选择。玻利瓦尔梦想的实现虽仍遥遥无期,但拉美国家追求区域合作和一体化更是基于国家利益和诉求的实现。

(一) 拉共体:一般性政策协调机制

2011年12月,在委内瑞拉首都加拉加斯举行的拉美和加勒比国家领导人峰会上,拉美和加勒比国家共同体正式成立,这是地区合作与整合进程的又一个里程碑。该组织包括西半球33个主权国家,但将美国和加拿大排除在外,进而对西半球最重要的多边组织“美洲国家组织”构成一种潜在的挑战,

具有强烈的追求独立自主、摆脱美国影响的倾向。加拉加斯峰会及其文件特别强调了成员国致力于地区“政治、经济、社会和文化一体化”的重要性，包括在地区范围内实施整合、合作、互补和开发的各种动议和计划，以及在次区域组织基础上建立协调机制。根据拉共体章程，新建立的拉美和加勒比国家共同体将全面取代里约集团和拉美峰会，并开始履行与其他政府间组织、国际组织和机构的政治对话职能。拉共体将在全球范围内推进与拉美和加勒比各国利益攸关的各项议程。拉共体最初所拟定的工作议程范围广泛，涉及拉美和加勒比国家在各领域展开的合作，诸如反饥饿、扫盲、能源合作、促进区域内贸易、环境保护、人道救援等等。鉴于国际金融危机的影响，成员国在行动计划中重申了“强化和深化”经济一体化机制作为克服危机的重要途径，并承诺以集体的力量创建一个全新的并以公正、团结和透明为基石的区域金融体系，同时致力于重塑国际金融机构及其体制框架，使诸如国际货币基金、世界银行和美洲开发银行等机构的决策更加灵活和民主化。

上述一系列宽泛的诉求决定了拉共体后续的发展路径：定期的聚会及其政策宣示涉及一般性的共同发展问题，政策取向相似的国家借助这一场合协调政策立场并展示团结姿态，关键和敏感问题则诉诸辩论后束之高阁，同时成员国和次区域集团的行动放任自流。自共同体创建之初起，就存在着两种或明或暗的定位和方向。如成立之初，阿根廷、巴西、哥伦比亚和墨西哥等国提出以地区贸易、经济发展和深化经济合作保证各成员国经济的增长。与此同时，以委内瑞拉时任总统查韦斯为代表的一部分国家（如玻利维亚、厄瓜多尔、尼加拉瓜等国）领导人表达了追随南美解放者西蒙·玻利瓦尔的梦想，实现一体化并掌握自身命运，进而抗衡美国在西半球霸权的理念。

拉美和加勒比国家共同体的成立是世纪之交以来地区政治发展的产物，同时也承接了拉美区域合作和一体化进程的传统，在次区域层次之上，总要有有一个区域性框架，具有最大限度的代表性，区域化、身份认同、合作和一体化兼而有之，但最终路径和结果取决于各个国家特定时期的政策选择。拉美国家正在经历的变迁需要地区层次的合作和整合，这既包括一个地区的经济空间，在贸易、投资、税收、基础设施和能源等领域的联合；也包括一个政治空间，即政治对话、协调以及共同应对国际机构和美、欧、亚太等力量的场合，但拉共体作为代表拉美和加勒比众多利益和诉求的多边组织，不会采取与任一域内国家愿望相抵触的行动。换言之，拉共体的合法性基础不会受到挑战，但其运作效率从成立之初就无法保证。

拉共体是该地区国家长期一体化努力在整个区域层次上的最新举措,从19世纪的理想到21世纪的新型联盟,拉美各国为了实现这一目标已经进行过各种各样的尝试,但实际效果和总体进展往往与立约之初的宣示和期待有较大距离。2017年1月,拉共体在多米尼加召开了第5届峰会,这次峰会再次彰显了地区建设固有的特征与风格。由于美国特朗普入主白宫以及此前英国“脱欧”等事件带来的巨大不确定性,峰会召开的时机正值世界经济政治发展的一个重要节点,特别是美拉关系中一些重要问题正面临着全新的历史挑战,在贸易、移民等问题上,许多拉美国国家在新的压力面前显得无所适从。拉共体峰会提供了一个凝聚共识、应对挑战的良机,但峰会未能充分讨论地区各国面临的最紧迫问题。出席会议的各国领导人为拉共体创建以来最少的一次,主要是美洲玻利瓦尔联盟各国总统和几个中美洲和加勒比国家领导人,墨西哥和南美洲其他主要国家如巴西、阿根廷、智利、哥伦比亚、秘鲁、乌拉圭以及中美洲哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马领导人均未出席会议。与会的墨西哥副外长在会议发言中甚至未提及美国政府在美墨边境建墙一事,而在特朗普宣布建墙当日(正值拉共体峰会召开期间),拉共体也仅限于表示谴责“非法移民罪行化”而回避了任何反对建墙的宣示。

拉共体峰会重申了此前一系列峰会业已采纳的协议条文但未给出新意。针对拉美国国家最重要的热点问题如委内瑞拉局势,拉共体峰会在政治声明中表示支持委政府与反对派对话,这是对委政府的支持(对话为反对派所中断),但同时声明中又追加了尊重人权、民主程序和权力分立等内容,显然又照顾到了委反对派的诉求。拉共体峰会一如既往支持古巴在古美关系中的立场,包括解除封锁和归还关塔那摩。

美洲玻利瓦尔联盟国家成为目前拉共体运作中最活跃的成员。委内瑞拉已被中止南共市成员国资格,类似命运可能发生在美洲国家组织,但委政府已主动宣布退出该组织。外交孤立的压力迫使委现政府寻求和加强尚可维持的域内外联系,拉共体就是可资利用的一个重要平台。玻利维亚经济有赖于开拓天然气出口新市场并获得便捷的出口通道,玻现政府与美国关系长期不睦,因此一直致力于发展与所谓非传统伙伴的联系(如俄罗斯、伊朗、中国等),玻现行政策仍是与拉美现存左翼执政国家站在一起。持同样立场的厄瓜多尔虽与美国维持着比较正常的贸易联系,但双边特惠安排已近期满,已中断多年的自贸谈判目前没有恢复的可能。厄瓜多尔现政府更为重视与中国(其最大投资和贷款国)的关系,同时也在一定程度上表现出与亚太其他经济

体合作的迹象。古巴正在致力于国内经济模式“更新”和应对古美恢复邦交后双边关系的新变数，对外关系多样化是重要的努力方向，特别是委内瑞拉危机导致古巴外援减少，也促使古政府更多地兼顾区域次区域各层级的关系拓展。尼加拉瓜也受到委内瑞拉危机的冲击，特别是外部资金的一个重要来源面临枯竭，但尼加拉瓜同时也已成为包括美国在内的中美洲和多米尼加自贸协定成员国。玻利维亚、厄瓜多尔、古巴、尼加拉瓜四国均维持着一定程度的对外关系灵活性，但仍与委内瑞拉联合应对域内外各种挑战，其中包括维持此前主张的地区建设方向，如拉共体作为一个“替代性”组织的诉求。

拉共体的发展表明该机制是区域合作和一体化成员数量和议题范围“扩大”的典范，而无关地区建设的“深化”。其优势是总会有部分成员国在这一框架内找到共识，如第5届峰会美洲玻利瓦尔联盟各国成为峰会主角，这与这些国家一贯力主拉共体取代美洲国家组织而成为地区最主要协调机制的诉求一脉相承。应该承认，拉共体的最主要功能是承担此前里约集团作为地区政治安全对话机制的传统，同时适度增加成员国所愿意讨论的其他议题。现实的情况是，拉共体已包含拉美和加勒比所有33个国家，且议题范围几乎无所不包，这等于将集体行动难题持续放大，意味着步调一致和利益协调难度空前增大，特别是自成立之初就已存在的两种主要不同取向之间难以调和，在第5届峰会上的表现是众多国家领导人缺席而使外界对峰会的期待值大大降低。这再次证明拉共体推动地区建设的成效取决于其议题与国别政策的吻合度，国家的政策选择限定了合作的广泛性和一体化的深度。

从第5届峰会上拉美国家对美国新政府冲击的反应来看，面临重要历史关头时区域组织的凝聚作用未能彰显，显然外界因素（负面压力）尚不足以对这一地区最庞大的国家集团发挥作用，另外两个比较正面的外部因素，即依托定期峰会机制的欧洲—拉美关系和依托中拉论坛的中国—拉共体关系，能否起到促进地区建设的作用还有待观察。短期内拉共体实际作为难以乐观，主要原因在于区域合作和一体化的“供给”明显缺乏，即政治领导（包括核心国家和强有力的政治领导人）和制度安排均显不足。拉共体能够做到且应该坚持的是其他区域组织暂时还无法替代的功能，即为地区各国提供了一个最广泛的协调框架和政策空间，各国在这一机制内的互动又是整个地区政治发展的一个晴雨表，国别和次区域层次的因素均可找到自身定位和展示空间。

（二）南共市：关税同盟与共同市场

南方共同市场成立于20世纪90年代初，除了国际格局的变化带给拉美

国家更多的对外关系空间外，巴西和阿根廷外交政策调整及其伴随的和解进程是最主要的推动因素。军政府还政于民后，两国民选政府还希望通过政治和经济联合巩固新生的民主制度。巴阿两国的和解促进了双边贸易的迅速发展，而南共市的建立则是“新地区主义”在南美地区最重要的一项实践和成果。进入21世纪以后，南共市的取向发生了变化，自由贸易和共同市场的建设逐步让位于更多的带有保护主义色彩的措施，国家间协调式微。但该组织在政治合作领域的作用却具有重要影响，这一方面可视为拉美左翼力量纷纷上台执政（包括巴西、阿根廷两国）的后果，另一方面也与巴西政府试图扩大其政治影响的努力并行不悖。

与主要成员国的诉求相符，南共市的决策恪守不违背成员国利益和自主的“政府间主义”原则，决策建立在共识的基础之上，经济整合回应市场激励但各国政府保有行动自由，而且是一种极端形式的政府间主义——“总统间主义”，即主要成员国的总统的权威和形象成为该组织政策和行为的主要驱动力量。^①南共市的制度建设是渐进的并遵循政府间协调原则而演变的，但这一组织仍然是拉美地区制度化水平最高的区域合作和一体化组织，一度成为继欧盟之后国际上少数几个具有典型意义的一体化集团，其制度约束对成员国对外政策选择具有实实在在的影响，例如对成员国的单独行动（如立约等）的限制。

进入21世纪第二个10年，南共市经历了一系列变故和冲击以及政策层次的调整和转向：委内瑞拉的入盟和被中止成员资格，世界经济放缓后主要成员国陷入经济危机乃至社会政治动荡，主要成员国政治生态发生变化，加快与欧盟自贸谈判进程，美国大选后加强与拉美太平洋联盟和其他拉美国家（特别是墨西哥）的联系，加强与欧洲自由贸易联盟、东盟、新加坡、中国、加拿大等区域组织和国家的关系等。南共市的变化再次表明，除外部环境变化外，国别层次的调整仍起着十分关键的作用，多年来该集团创始成员国首次能够凝聚共识，重新拾起自由贸易、开放市场和吸引外资的口号。其间南共市和太平洋联盟两个次区域集团关于“趋同”的宣示，恰恰是具体国家政策调整的后果，特别是巴西和阿根廷新政府更急于表明自己的新姿态，虽然两个集团的“合并”在政治上和“技术”上目前均不具备现实可能性。^②

应该注意到，南共市这种政策调整与其成员国面临的经济困境有关，上

^① Andrés Malamud, “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination”, in *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 1, 2005, pp. 138-164.

^② “Come Together, Right Now”, in *The Economist*, March 25, 2017.

一轮的发展和政策周期已走到尽头，改革势在必行，但外部环境挑战严峻，这与美国新政府政策及其带来的不确定性相关，而各成员国在对外关系的其他战略方向如欧洲、亚太又面临着新的机会之窗。与此同时，由巴西、阿根廷这类拉美地区相对最不开放的经济体主导的区域集团，本身的生产和贸易结构不可能迅速发生改观，目前趋于自由贸易的举措还主要是寻求摆脱危机出路的应急之举，一系列对外谈判所需的国内改革和调整何时到位还不明确，从各成员国对外关系的角度观照，除目前各国政府积极推动的一系列措施外，目前还不存在更可行的政策选项。

从各成员国的情况来看，针对地区建设的议题，巴西政府的战略是在地区合作或一体化进程中发挥主导作用，借此促进国内发展并加强国际竞争力，同时在政治上提升巴西的国际地位和在南美洲的领导作用。这也包括针对美国和域内大国（如墨西哥、阿根廷）彼此影响力消长的考虑。巴西现政府面临着繁重的改革任务（财政一税制、劳动制度、养老金等）却深陷腐败丑闻且支持率极低。2018年巴西又迎来新的大选年。现政府对外政策以贸易优先，包括加强区域和全球两个层次的联系。其中南共市的重塑为重要议题之一，其前提是与阿根廷现政府政策取向一致，而委内瑞拉已被中止成员国资格。巴西政府积极推动南共市与欧盟的自贸谈判，但欧盟方面能否展现政治意愿尚存疑问。美国特朗普政府政策对巴西的冲击小于其他拉美国家，同时巴西继续强化与其他域内外国家的贸易联系，如墨西哥、加拿大、中国等。因此，南共市是其总体对外政策议程的重要一环，但远非唯一且工具性仍然明显。

阿根廷现政府迅速修复了与域内外贸易和投资伙伴的关系，并试图借助南共市这一平台拓展贸易联系，包括北美、欧洲和亚太。阿政府在试图扩大南共市集团内贸易的同时，还成为集团内与太平洋联盟建立更紧密联系最积极的推动者。南共市之于阿根廷，其意义要远远大于巴西。21世纪初的严重危机（2001—2002年）后，阿根廷政府曾采取单方面的保护主义措施，造成南共市内部的贸易争端。巴西政府并未采取针锋相对的反制，在一定程度上接受了阿方的做法。除卢拉政府的左翼倾向外，巴方也意识到成员国间的不对称关系需要调整和利益上的弥补，而作为南共市轴心的巴阿关系必须加以维护。否则，南锥地区历史上长期处于竞争中的两个大国关系倒退，将严重影响巴西成为地区领袖的蓝图。南共市巴阿轴心间的协调保持着务实、理性的色彩。为保护危机过后仍虚弱的产业部门，阿政府推动南共市引入了“竞争调适机制”，使保护措施采用建立在成员国共识的基础之上，至少是保证

巴阿两国政府间的协调。巴西产业部门和乌拉圭、巴拉圭两国均对这一机制有所保留，南共市内所有伙伴间的协调和对话显然还有待于改善。^①

作为南共市内的小国，乌拉圭和巴拉圭有着自己的利益诉求和立场。乌拉圭将南共市视为对外关系的重点，但对集团内部的不对称关系一向持有戒心，认为这种不断扩大的不对称性对本国社会经济特别是产业部门造成了严重冲击。基于此，乌政府长期以来不断呼吁南共市考虑小国利益诉求，尤其是单独与集团外国家签署双边贸易协定的权利。乌拉圭曾先后表达过与美国、中国签约的愿望。乌拉圭与其他成员国的紧张关系还包括因乌方造纸厂建设引起的乌阿两国争端。乌方抱怨巴阿两国过于强调巴阿双边协调而忽视了小国的利益。为此，巴西政府也曾做出努力，如推出与较小成员国间关系的“新政”，引入结构基金并采取措施减少对其他成员国的出口同时相应扩大进口等。巴方做法产生了一定效果，乌方目前南共市成员国的地位没有受到“退出南共市”舆论的影响。乌拉圭现政府的务实外交包括改善域内政治、经济关系和拓展乌产品的国际市场两大目标，乌政府与巴阿两国政府共同推动与欧盟“集团对集团”的自贸谈判，同时单独升级了与智利的自贸协定（南共市认可）并试图与中国启动自贸协定谈判（在南共市尚未开绿灯的情况下，乌政府还试图借此推动南共市作为集团与中国的自贸谈判）。在南共市内部，乌政府与阿政府相向而行，双边关系大为缓和并签署了疏浚河流等协议。另一较小成员国巴拉圭与巴西之间就伊泰普电站价格问题存有争议，但现政府仍积极寻求改善关系。巴拉圭的地理位置（经济依赖巴拉圭河和巴拉那河两河流域的农产品及其出口）决定了该国外交的重心必须以南共市为依托。

从各成员国的诉求来看，南共市不可能走向制度建设深化和组织分崩离析这两个极端。如巴阿两国新领导人所述不虚，南共市应恢复它原本所设计的模式，现有四国也即创始成员国目前一致追求贸易优先和经济开放政策，那么这一平台就是现成的且基础相对良好的次区域框架。这一历史上曾被寄予厚望的合作样板，有可能再次成为拉美独树一帜的区域性集团，在其他大多数区域次区域组织趋于沉寂的情况下，南共市的重新活跃可以给拉美带来一种新的期待。

（三）太平洋联盟：自由贸易取向

太平洋联盟成员国均为拉美国际舞台上富有特色的国家，在其对外关系

^① Steen Fryba Christensen, “The Influence of Nationalism in Mercosur and in South America – Can the Regional Integration Project Survive?”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 50, No. 1, 2007, pp. 139 – 158.

的历史中，除发展区域内国家关系外，均有与域外大国或区域紧密联系的传统，如墨西哥、哥伦比亚的北美取向，以及智利、秘鲁的亚太取向。在地区建设进程中各国也都曾做出过符合自身利益和传统的选择，如智利与安第斯集团和南共市的关系。由这些国家组成的区域集团必然是在区域合作中有积极作为而在一体化建设中则会相对灵活，这在大量的双边贸易协定、大量的观察员国、联盟内贸易及服务乃至人员的自由流动、合并证券市场的进度和步伐等方面均有体现。太平洋联盟成为目前拉美地区自由贸易取向的次区域集团的典范，引起域内外众多国家和组织的兴趣，这一方面是在经济低迷条件下寻找出路努力，也在一定程度上影响着区域合作和一体化的方向和进程，为其他拉美国家提供了可资选择的另一战略方向。由于其“先天不足”，即成员国地理上不完全毗邻且相互依存度（以联盟内贸易占比为标志）相对偏低，因此其自身的发展取决于能否继续坚持其固有特色和规模，而不是急于扩大或深化。

智利历来在对外关系特别是经贸联系中维持着较为平衡的地理分布，与北美、欧洲和亚太的交往均较为密切。智利需要不断开发新的市场，保障能源来源，并维持与邻国改善关系和解决争端的平台。智利现政府重点推动太平洋联盟与南共市的联系和与亚太区域经济体的合作，其中中国占据重要地位，特别是在美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）后，智利仍期待着与亚太区域新的安排，其中可能会借力太平洋联盟这一平台。智利长期重视对外交往的双边渠道，太平洋联盟在这一方面反映了智利外交的特点。另一成员国秘鲁也是以众多的双边自贸协定著称，其现任政府对地区合作态度积极，尤其重视太平洋联盟的整合努力，成为拉美面向亚太的另一积极推动者。哥伦比亚长期以来为美国最坚定的地区盟国之一，并成为拉美接受美援最多的国家，这一状况可能会因美国特朗普政府提出新的援助条件而发生变化。在继续推进国内和平进程及缓和与邻国关系的同时，哥政府会倚重太平洋联盟发展对外经贸关系，同时也会继续加强与传统伙伴的双边联系（如美国、加拿大、韩国、欧盟等）。墨西哥对外关系的重中之重仍为对美关系，但面临着墨美关系几十年来发展的最大变数，即美国特朗普政府一系列充满争议和敌意的政策。虽难度巨大，墨政府会加强对外关系多样化的努力，包括加强与太平洋联盟成员国的联系以及与南共市的关系，同时也会寻求美国退出TPP后的下一步安排。

成员国的取向决定了太平洋联盟不可能放弃现有的模式，其最大优势在

于,在全球经济放缓、拉美经济低迷的状况下,仍鲜明提出并维护自由贸易的原则,并坚持面向亚太区域的战略取向。其实力体现在现有4个成员国累计在拉美人口和GDP中的占比约1/3,出口约占1/2,外资约占45%,整体经济规模可观。更重要的是,其成员国之间以及其成员国与第三国之间的关系均以双边自贸协定为基础,与现有成员国的自贸协定也是入盟的“入场券”。拉美及世界各地近50个国家已成为其观察员国。其内部贸易和服务已有92%实现零关税,4国已决定并正在致力于证券市场合并,并统一了原产地规则,等等。

短期内,太平洋联盟与南共市的联系有可能表现出更强的互补性,特别是在两个集团各成员国领导人政策理念“趋同”的条件下,调整贸易安排(包括双边贸易协定和原产地规则等)有可能重塑地区贸易格局,在包括汽车、材料、农产品和部分制成品等领域催生新的价值链,在更大范围内发挥竞争优势和规模经济效应,不仅相互市场准入利好,同时也充分利用区域框架应对外来冲击并进一步夯实面向欧洲、亚太发展的基础,有助于长期增长目标的实现。^①

太平洋联盟的问题在于,以美国退出TPP为标志的亚太区域经贸合作前景及其规则演变存在巨大的不确定性,这意味着联盟失去了一个初建时期重要的背景和前提。美欧发达世界一向被视为自由贸易和全球化的引领者和主要受益者,而广大发展中世界包括部分新兴经济体则需要自身发展中利用但同时戒备美欧国家造成的伤害和冲击,甚至必要时要抵制全球化进程,其结果是许多发展中国家最终自身陷入发展的两难处境;而发展中世界中率先融入世界经济体系的少数国家则有可能占尽先机,获得更好的发展机遇。拉美太平洋联盟国家基本上可视为这些“先锋者”。当美国特朗普政府的政策从自由贸易和全球化后退之际,太平洋联盟国家属于拉美地区最为担心美国政策后果的一批国家。2017年年初,在拉共体峰会未能表达态度之后,太平洋联盟4国财长会议理所当然地表示支持墨西哥政府在对美政策上的立场。太平洋联盟虽代表着拉美摆脱经济困境并步入发展快车道的一个方向,但其面临的并非最为有利的发展环境。

^① BMI Research, “Mercosur – Pacific: Time Is Ripe to Strengthen Ties”, in *Latin American Monitor, Southern Cone*, Vol. 34, Issue 5, 2017, pp. 1 – 8.

四 结语

拉美地区建设高潮与低谷交织的历史再次来到了一个重要的时间节点。全球、区域次区域和国家层次的挑战需要区域合作和一体化组织发挥作用，通过不同问题领域的制度性安排或协调机制解决地区层次和各国所面临的难题。但由于制度建设和动力机制（特别是领导国家）的供给不足，拉美目前并不具备区域合作和一体化进程再现高潮的条件，但也不会出现各个国家全然抛弃区域次区域平台各自为战的局面，而是仍会回到历史上反复出现的不同国家通过合作方式进行组合以应对挑战的地区建设路径上去。

拉共体、南共市和太平洋联盟是目前仍在发挥作用的区域次区域组织，由于其不同的国家组合、功能和目标设定，三个组织可以形成针对不同领域挑战的“合作分工”，在一般性政策协调特别是政治安全领域、共同市场及其制度建设和自由贸易等方面展开良性的互动；与此同时，不同的政策理念、发展模式也可能引发各个组织及其成员国间的竞争，进而影响区域建设的未来走向。局面最终取决于各成员国的政策，即区域次区域层次的组织行为以各成员国的政策目标和可支配资源为转移，而各国家集团的行事风格最终由成员国的取向和诉求来决定。

由于拉美国家利益的多样和政策的差异，上述组织的生命力不在于规范的严密和制度建设的深化，而在于如何凝聚具有共同诉求的成员国直面当下最急迫的挑战，借助区域次区域平台解决经济衰退、对美关系和地区热点等诸多难题，其现实路径并非追求尚不具备条件的“区域一体化”，而是采取协调和谋求共识的方式开展国家间的“合作”。

（责任编辑 刘维广）

88 The National Underpinning of Region-Building in Latin America: Complementarity and Competition

Zhang Fan

Abstract: This paper addresses the region-building process in Latin America around the turn of the century through the perspective of national foreign policy analysis. The two dimensions, i. e., cooperation and integration are identified as the main foreign policy choices of Latin American countries. Analysis of the different national strategies for regional projects reveals that various shallow agreements of these projects had never been fully implemented. The motivations and mechanisms of regional projects display the different avenues that the region is undertaking in terms of regional balance of power, institution-building and collective identity-building. Their interactions with the outside world and among themselves demonstrate that relations between Latin American countries are both complementary and competitive. The paper also explores the inherent manner of Latin American integration in light of the historical evolution of the three major integrated organizations, i. e., the Pacific Alliance, ALBA and Mercosur, indicating that the member states hold predominantly self-concerned national interests with the individual nation-state being the ultimate frame of reference.

Key words: national foreign policy, regionalism, cooperation, integration, Pacific Alliance, ALBA, Mercosur

110 Impact of Mining on Agricultural Production in Peru and Transmission Channels
César Del Pozo, Valerio Paucarmayta

Abstract: In Peru, the dynamism of the mining sector has generated a contradiction at the macroeconomic level as at microeconomic level. The government promotes private investment in mining; however, this generates strong social and environmental conflicts in rural areas. The objective of this study is to estimate the impact of mining on the agricultural production of rural households in Peru and to explore some transmission channels: land use and labor supply in agriculture. In order to estimate causal effects, we use the interaction between the increase of international mineral prices and the spatial distribution of the mines in the Peruvian territory as source of exogenous variable. Household surveys suggests that, on average, households in both mining districts and neighboring districts have lower agricultural production and less accumulation of animals compared with controlled households. These results suggest the presence of potential spillover effects of mining on agriculture in larger territorial domains. Regarding transmission channels, mining would result in changes in land use and reduce the labor force's margin in agriculture. The empirical results suggest a range of public policies that would contribute to rural development in areas such as land ownership rights, corporate social responsibility and compensation schemes for negative externalities.

Key words: Peru, agriculture, mining boom, labor supply, land use

125 Economic Valuation of Improvements in Environmental Services in the Contour of the Huatanay River in Cusco
Esther Guzmán

Abstract: The objective of this research is to estimate the economic value of improvements