

习近平新时代大国外交思想研究

新时代中国对拉美的战略及其影响因素

贺双荣

内容提要：“新时代”，在习近平中国特色大国外交理念引导下，中国开始从全球视野和全球利益角度对拉美进行重新定位和战略布局，拉美成为中国构建全球伙伴关系网、践行中国特色大国外交不可或缺的一个地区。通过顶层设计，中国对拉美的目标及路径进一步清晰，中拉关系从受全球化驱动的自然发展阶段向战略引领阶段转变。在构建中拉命运共同体的总体战略目标下，中拉通过共建“一带一路”，促进人文交流和文明互鉴以及进一步完善合作机制，打造中拉共同发展的利益共同体、理念共同体、责任共同体和安全共同体。中国对拉战略目标不是短期的，要立足长远，必须通过不懈的、潜移默化的努力，去逐步构建和培育。在保持对拉美战略耐心的同时，战略预期也不能过高。世界正处于百年未有之大变局，中拉关系发展的内外部环境都正在发生复杂而深刻的变化。这些变化给中拉关系带来了机遇，更带来了挑战。面对世界及拉美发展形势的不确定性，中国对拉战略的确定性将给中拉深化合作带来可期的前景。

关键词：新时代 中拉关系 “一带一路” 命运共同体
美国因素

作者简介：贺双荣，中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室研究员。

中图分类号：F125 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2019) 06 - 0001 - 21

2017年10月18日,习近平总书记在党的十九大报告中明确提出:“中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。”^①新时代,在推动建立人类命运共同体的伟大目标中,中国特色大国外交在战略定位、政策理念和战略布局上都发生了重大调整。拉丁美洲和加勒比(以下简称“拉美”)作为世界上重要的发展中地区,在中国不断扩大的全球视野和全球利益中有了新的定位。通过顶层设计,中国对拉战略加强了对中拉关系的塑造和引领作用。在百年未有之大变局下,影响中拉关系的各种因素持续发酵且相互作用,给中拉关系发展带来机遇的同时也带来了前所未有的挑战。

一 中国对拉美的战略构建

自2012年习近平同志任党的总书记以来,中国外交持续探索战略转型问题。习近平主席提出:“在保持外交大政方针连续性和稳定性的基础上,主动谋划,努力进取……中国必须有自己特色的大国外交。丰富和发展对外工作理念,使我国对外工作有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。”^②新时代,中国特色大国外交主要体现在如下三个方面。一是战略视野。随着中国日益走进世界舞台的中央,中国将从全球视野和全球利益重塑中国的外交政策。二是外交理念。由于特殊的身份和地位,中国的崛起必须构建和塑造与传统霸权国不同的国家形象、理念和话语体系,展现“中国特色、中国风格、中国气派”。三是国际责任。中国与世界的关系日益密切,中国准备承担更多与自身地位相称的国际责任,促进世界和平与发展,延长中国发展的战略机遇期。

新时代的特色大国外交使中国从全球战略视野和全球利益重新审视拉美,拉美不再是遥远的外围和边缘,而是中国构建全球伙伴关系网的重要一环。这增加了中国走入拉美、了解拉美的兴趣。与此同时,拉美作为世界上最重要的发展中地区,与中国有许多共同的利益和相同的身份认同,成为中国构建全球伙伴关系网、践行中国特色大国外交不可或缺的一个地区。为

^① 习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)》,载《人民日报》2017年10月28日第1版。

^② 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》,央广网,2014年11月29日。http://news.cnr.cn/native/gd/201411/i20141130_516925943.shtml. [2019-11-17]

此，中国加强了对拉战略的顶层设计和战略谋划。自 2013 年至 2019 年年末，习近平主席 5 次访问拉美，足迹遍及 10 多个拉美国家，会见了几乎所有同中国建交的拉美国家领导人。此外，李克强总理在 2015 年 5 月 18—26 日访问巴西、哥伦比亚、秘鲁和智利。中国领导人对拉美国家的访问在地理上及政治经济版图上基本实现全覆盖。通过高层访问及中拉领导人在双边及多边层面的互动，中国提出了对拉美的战略目标，完成了对拉美的战略布局，制订了具体的行动计划，中国对拉战略建构完成。2014 年 7 月 17 日，习近平主席在巴西与拉美国家领导人会晤时提出了中国对拉美的战略目标，宣布与拉美国家“努力构建携手共进的命运共同体”，推动中拉建立“全面战略伙伴关系”。^① 2015 年 1 月，中国—拉共同体首届部长级论坛在北京召开，中拉关系进入双边及整体“双轮驱动”的合作新时代。2016 年 11 月 24 日，中国发布了第二份中国政府对拉美政策文件。2018 年 1 月中国—拉共同体论坛第二届部长级会议发表了中拉共建“一带一路”的声明，“拉美成为 21 世纪海上丝绸之路的自然延伸，是共建‘一带一路’不可或缺的重要参与方”，“一带一路”由此成为一项全球性合作计划。

表 1 2013—2019 年习近平主席对拉美的访问

时间	访问国家	峰会及地区领导人会晤
2013 年 5 月 31 日至 6 月 6 日	特立尼达和多巴哥、哥斯达黎加、墨西哥	
2014 年 7 月 15 日至 23 日	巴西、阿根廷、委内瑞拉、古巴	金砖国家领导人第 6 次会晤；首次中国—拉美和加勒比国家领导人会晤
2016 年 11 月 17 日至 23 日	厄瓜多尔、秘鲁、智利	在秘鲁利马参加 APEC 领导人非正式会议
2018 年 11 月 30 日至 12 月 3 日	阿根廷、巴拿马	在布宜诺斯艾利斯参加 20 国集团领导人峰会
2019 年 11 月 13 日至 14 日	巴西	金砖国家领导人第 11 次会晤

资料来源：笔者整理。

新时代的中国对拉战略使中拉关系发展更具战略性、规划性和可操作性。与此同时，拉美作为中国外交战略的组成部分，中国对拉战略的实施也在践

^① 习近平：《弘扬传统友好 共谱合作新篇——在巴西国会的演讲》，载《人民日报》2014 年 7 月 18 日第 3 版。

行和成就着新时代的中国特色大国外交。

二 中国对拉美的战略定位：目标及战略预期

根据中国学者杨洁勉的定义，“全球的战略定位就是对本国在当代国际体系中的地位以及在全球事务中实现其战略目标能力的总体评估”^①。根据此定义，结合构建中拉命运共同体的总体目标及拉美的现实情况，笔者认为中拉命运共同体的具体目标有四个，但重要性各不相同，中国对拉美要有战略耐心，定位要精准，预期不能太高。

（一）中国对拉美的战略目标

基于中拉关系的发展及拉美的独特性，构建中拉命运共同体既要符合中国外交的总体目标，也要有鲜明的拉美特征。

1. 共同发展的利益命运共同体

促进共同发展，使中拉成为互为发展的利益共同体，是构建中拉命运共同体最重要和最优先的目标，原因有如下三方面。第一，历史的经验。“历史证明，服务发展是中国外交的重要使命和应有之义。”^②其中，中拉关系给出了最好的例证。改革开放后，在经济外交推动下，中拉经贸关系取得了跨越式发展。中拉双边贸易从改革开放初期1984年的17亿美元，增加到2000年的126亿美元，2018年突破3000亿美元，达到3074亿美元。同期，拉美占中国对外贸易总额的比重从3.09%、2.66%上升到6.65%。2013年中国取代欧盟成为仅次于美国的拉美第二大贸易伙伴。2009年后，中国先后成为智利、巴西、秘鲁的第一大贸易伙伴。随着中国“走出去”战略的实施，中国对拉美的直接投资和金融贷款大幅增加，成为中拉经贸关系发展的新引擎。据中国商务部统计，2003—2018年中国对拉美直接投资流量从10.38亿美元增加到146.09亿美元；投资存量从46.19亿美元增加到4067.72亿美元。2018年拉美已经成为中国海外投资的第二大目的地和中国对外开展境外承包工程合作的第三大市场。

^① 杨洁勉：《中国特色大国外交战略思想的发展和挑战》，载《同济大学学报》（社会科学版），2017年第4期，第30页。

^② 刘劲松：《辉煌七十年，奋进新时代，开启中国特色大国外交新征程——新中国外交70年：回顾与展望》，2019年9月23日。https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1701464.shtml。[2019-10-06]

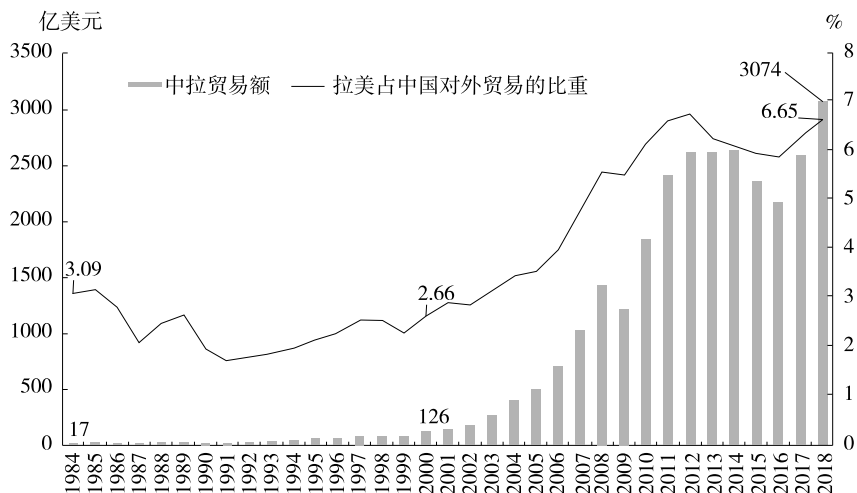


图1 中拉贸易额及其占中国对外贸易的比重（1984—2018年）

资料来源：笔者根据 CEIC 数据库绘制。https://www.ceicdata.com/en. [2019-11-10]

第二，中拉在发展外交上有较高的战略契合度。十九大报告明确指出，“发展是解决我国一切问题的基础和关键”。在实现两个百年的“中国梦”的过程中，拉美国家以其巨大的市场、资源优势及发展潜力，在中国发展主义外交（diplomacy for development）中的地位将进一步提升。拉美是世界石油、矿产及农业资源最丰富的地区。以石油为例，根据《BP世界能源统计年鉴》的统计，中国从拉美进口石油占中国石油进口总量的比重从2007年的8.39%上升到2015年的12.66%，2018年达到13.5%。2014年中国进口的前十大产品中，中国从拉美进口的铁矿石及其精矿、油籽和含油水果以及铜分别占中国进口总额的22.5%、53%和34%。^① 拉美是世界上最稳定的地区之一，未发生过大的战争。5亿多的消费市场也为中国开拓拉美市场提供了巨大的机会。在中美贸易战的背景下，拉美在大宗农产品上的高替代性更加凸显其重要性。2018年在全球贸易放缓的情况下，中拉贸易额增长15.88%，高于同年中国对外贸易9.7%的增幅，显示了拉美在新形势下所发挥的特殊作用。

第三，发展主义外交在拉美国家外交政策中始终占有重要地位。在许多拉美国家，发展通常等同于国家安全。智利总统皮涅拉在来华出席第二届“一带一路”国际合作高峰论坛前，智利众议院在2019年4月2日通过第500号决议，要求政府促进中国在基础设施和互联互通领域的投资，推动双方签

^① 笔者根据联合国贸发会议数据库相关数据计算，以2014年中国的全球进口额为排序基准。

署有关合作协议，由此可以看出拉美国家对发展中拉经贸合作已经达成国家共识。意识形态和实用主义是拉美外交政策的组成部分，但为了发展，拉美国家外交政策中的意识形态考量常常让位于实用主义。由于中国在贸易和投资等方面“对巴西是一种必需而不是一种选择”^①，巴西总统博索纳罗不得不放弃意识形态的樊篱，转而加强与中国的合作。因此，加强中拉经贸合作、进一步推动中拉发展利益的融合是构建中拉命运共同体最重要的基石。

2. 推动中拉在全球治理上的互动与合作，构建中拉“责任共同体”

随着中国的崛起及其国家利益向全球扩展，如何处理好与外部世界的关系、争取和平发展的外部环境以延长中国发展的“战略机遇期”，成为新时代中国外交思考的新问题。这使中国在处理国际事务、对待国际体系和国际制度改革问题上，探索从“接受者”“应对者”的角色向“建设者”“塑造者”的角色转变。^② 习近平主席在十九大报告中指出，中国将“继续发挥负责任大国的作用，积极参与全球治理体系的改革和建设，不断贡献中国智慧和力量”。

拉美是世界上最重要的发展中地区，不仅国家众多（有33个国家），而且巴西、墨西哥、阿根廷作为20国集团的新兴经济体成员，巴西作为金砖国家成员，墨西哥作为中等强国合作体（MIKTA）^③成员，在全球治理中发挥着越来越重要的作用。在维护世界和平与发展、维护国家主权、反对霸权和外部干涉、维护国际法及以联合国为主导的多边机构的主体作用等重大问题上，拉美国家与中国有很多相同的立场和诉求，这为中拉在全球治理问题上加强互动与合作奠定了政治基础。

3. 加强与拉美的身份认同，构建基于价值及理念的命运共同体

命运共同体仅仅建立在共同利益基础上是不牢固的。当利益关系减弱时或出现新的利益关系选择时，命运共同体的基础就会削弱。此外，大国博弈和竞争不仅是经济、军事等硬实力的比拼，更离不开政治及文化等软实力的竞争。提升中国文化软实力和话语权是构建中国特色大国外交的重

^① Maurício Santoro, “China Es Una Necesidad, No Una Opción”, octubre 24, 2019. <https://dialogochino.net/31174-opinion-china-is-a-necessity-for-bolsonaros-brazil-not-a-choice/?lang=es>. [2019-11-07]

^② 赵可金：《中国外交3.0版：十八大后的中国外交新走向》，载《社会科学》，2013年第7期，第8页。

^③ 2013年由墨西哥、印尼、韩国和土耳其成立的非正式伙伴关系。

要使命。习近平主席在十九大报告中明确提出，“我国国际影响力、感召力、塑造力进一步提高，为世界和平与发展作出新的重大贡献。”目前，我国在拉美的软实力和国际影响力存在赤字和一些障碍^①，“中拉相互认知存在巨大差距”^②。

4. 加强中拉在安全领域的合作，构建中拉安全共同体

十九大报告提出构建总体国家安全观，维护国家主权、安全和发展利益。在拉美地区，维护国家主权是最优先安全目标。截至2019年10月末，与台湾有“邦交”关系的15个国家中，有9个集中在拉美地区。此外，随着中国企业对拉美贸易和投资的增长，特别是中国企业快速“走出去”，形成了中国资本和人员“两头在外”的局面。其中，2018年中国在拉美的投资存量超过4000亿美元，在拉美参与工程承包和劳务人员达5.7万人。如何保障中国在拉美的投资安全和人员安全成为新时代中国对拉战略的新课题。此外，中拉人员跨国流动大幅增加。入境中国的拉美游客从2000年的8.29万人次增加到2015年的34.98万人数，2018年仅南美国家入境中国的游客就达到45.37万人。与之相伴随的是毒品走私、非法移民、有组织犯罪等非传统安全问题的出现。因此，加强与拉美国家在安全领域的合作应提上重要日程。

（二）中国对拉美的战略预期

新时代中国对拉战略目标扩大，从经济向政治、安全及全球治理全方位扩展。但我们必须意识到，有些目标不是短期内能够快速实现的，必须通过不懈的和潜移默化的努力，逐步构建和培育。此外，在保持对拉美战略耐心的同时，战略预期也不能过高。原因有五个。第一，中拉地理上相距遥远，交流与交往成本较高，且中国对拉美地区缺少战略投射能力。第二，中拉关系起步较晚，基础薄弱。除经贸关系外，中国与拉美国家在政治、军事、人文等方面交流的发展相对落后。第三，中国与多数拉美国家存在政治制度差异，政治互信水平仍然较低。第四，拉美国家的分化和摇摆立场弱化了中拉合作的基础。拉美一些国家在快速发展后，“发展中国家”的身份也在发生变化。继智利于2010年加入经合组织（OECD）后，哥斯达黎加、哥伦比亚启

^① Amadou Sy, Harold Trinkunas, Philippe Le Corre, and Yun Sun, “Other Perceptions of China: Views from Africa, Latin America, and Europe”. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/05/27/>. [2018-11-20]

^② Dawisson Belém Lopes, “Why China Is Not Bound to Lead Latin America”, April 29, 2017. <http://thediplomat.com/2017/04/why-china-is-not-bound-to-lead-latin-america/>. [2018-11-20]

动了加入经合组织的进程，秘鲁提出了加入申请。其中，特别值得注意的是巴西在特梅尔政府（2016—2018年）上台后，公开表示希望成为经合组织成员。2019年3月，博索纳罗总统访美时不仅表示将开启巴西加入经合组织的进程，而且将放弃巴西在世界贸易组织谈判中的发展中国家的特殊和差别待遇。第五，拉美被美国视为“后院”，地缘政治复杂，中国也必须考虑美国的战略关切，如果中国在拉美过度追求战略利益和政治影响力，可能加剧中美关系的复杂性和美国对中国的战略遏制。

自2012年以来，中国相继与巴西（2012年）、秘鲁（2013年）、委内瑞拉（2014年）、阿根廷（2014年）、墨西哥（2014年）、智利（2016年）和厄瓜多尔（2016年）建立了全面战略伙伴关系，与乌拉圭、哥斯达黎加、玻利维亚等拉美国家建立了“战略伙伴关系”。但上述制约使中拉政治及战略合作基础不牢固。一是拉美国家在优先开展南北合作还是南南合作、民主人权与不干涉原则、主权与安全、发展中国家地位等问题上立场摇摆。二是拉美国家对发展中拉政治及战略合作仍存疑虑和戒心。阿根廷一位学者就曾质疑，拉美是在被动接受中国与拉美的战略关系，“拉美对中国说：‘我拿大宗商品和你换东西’；而现在，中国则是对拉美说：‘我拿战略关系换你的东西’”。^①智利总统皮涅拉公开表示，“中国在拉美的强大政治影响力并不好”^②。从实证研究看，中拉经贸关系的发展在短期内并不一定导致中国在拉美政治影响力的上升。根据美国布鲁金斯学会高级研究员特德·皮科恩（Ted Piccone）对联合国大会上针对具体国家的人权决议投票情况的研究，2005—2015年在美国和中国持相反立场的37次投票中，拉美与美国的一致性上升，而与中国的一致性下降。^③

由于中拉战略合作的基础还不十分牢固，中国在拉美不应刻意追求政治影响力和软实力，而是优先谋求发展利益，通过经贸关系加强与拉美国家在发展利益上的融合。中拉经贸关系作为中拉关系发展的“压舱石”，不仅会巩固双边关系的基础，而且还会产生一定的溢出效应，对中拉政治及国际合作

① [阿根廷] 埃杜阿多·丹尼尔·奥维多：《中国与拉美国家关系的现实与发展》，载《江苏师范大学学报》（哲学社会科学版），2016年第3期，第13页。

② Manuela Andreoni, “Brazil’s New President Stokes Fear of China’s Regional Presence”, October 31, 2018. [https://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/en.\[2018-11-10\]](https://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/en.[2018-11-10])

③ Ted Piccone, “The Geopolitics of China’s Rise in Latin America”, in *Geoeconomics and Global Issues Paper*, No. 2, 2016. [http://chinahghia.com/the-geopolitics-of-chinas-rise-in-latin-america_ted-piccone.pdf.\[2019-11-12\]](http://chinahghia.com/the-geopolitics-of-chinas-rise-in-latin-america_ted-piccone.pdf.[2019-11-12])

产生积极的影响。近年来，随着中国的崛起及中拉关系的发展，过去影响中拉关系的诸多问题，如台湾、西藏等一些涉我核心利益问题，对中拉关系的干扰在下降。巴拿马（2017年6月13日）、多米尼加（2018年5月1日）和萨尔瓦多（2018年8月21日）相继与中国建立外交关系。正如拉美学者指出的，“加强经济联系一直是中国在该地区提升软实力的机制。（新时代）中国扩大软实力的办法就是如何拓展和加强经济在外交目标中的重要性”^①。

三 中国对拉美的战略布局

为了实现对拉战略的新目标，中拉需要在新平台上将合作向更深更广的方向拓展，进一步完善合作模式、增加发展动能。

（一）以“一带一路”为引领，推动中拉合作提质升级和利益融合

“一带一路”倡议是新时代中国具有引领性和战略性的对外合作计划。2017年5月，阿根廷总统马克里和智利总统巴切莱特出席了在北京举行的“一带一路”国际合作高峰论坛。同年11月，巴拿马在拉美国家中第一个与中国签署了共建“一带一路”合作文件。2018年1月22日在智利首都圣地亚哥举行的中国—拉共体论坛第二届部长级会议上发表《关于“一带一路”倡议的特别声明》，中国邀请拉美国家自愿加入该倡议，拉美成为海上丝绸之路的自然延伸和“一带一路”国际合作不可或缺的参与方。截至2019年8月底，中国与19个拉美国家签署了共建“一带一路”合作谅解备忘录，8个拉美国家加入了亚投行（AIIB）。尽管有些拉美国家，特别是拉美主要大国，巴西、阿根廷、哥伦比亚和墨西哥等还没有签署共建“一带一路”的合作文件，但很多国家表示愿意将中国“一带一路”合作计划与他们的国家发展战略对接。巴西副总统汉密尔顿·莫朗在2019年5月访华时表示，希望将巴西的投资伙伴计划（PPI）与“一带一路”对接。2019年7月哥伦比亚总统伊万·杜克在访华时说，哥伦比亚愿意就共建“一带一路”展开讨论，希望借此形成指引未来40年两国关系发展的共同规划。^②

^① Victoria Chonn Ching and Nicolás Albertoni, “What China’s ‘New Era’ Means for Latin America”, October 24, 2017. <https://theglobalamericans.org/2017/10/chinas-new-era-means-latin-america>. [2019-11-08]

^② 姜岩、孟宜霏：《哥中合作未来有更多机遇——专访哥伦比亚总统杜克》，新华网，2019年7月31日。http://www.xinhuanet.com/world/2019-08/02/c_1210225731.htm. [2019-11-08]

拉美国家积极参与“一带一路”的重要原因是它符合拉美国家的发展需求，特别是有助于拉美国家解决基础设施发展赤字。拉美是基础设施投资最少的地区之一，占 GDP 的 2.5%，仅高于撒哈拉以南非洲国家，远远低于东亚 8% 的投资水平。即使在拉美基础设施最好的智利，运输和物流成本占出口单位成本的 18%，而经合组织成员国的平均水平为 8%。^① 此外，在不确定的世界中，“一带一路”向拉美国家传递了积极的信息。智利总统皮涅拉在 2019 年 4 月出席第二届“一带一路”国际合作高峰论坛时指出，“一带一路”向世界传递了乐观和希望的信息，“加强合作、自由贸易和多边主义的价值观”^②。

表 2 拉美国家加入和批准亚投行 (AIIB) 的情况 (截至 2019 年 12 月)

国家	入股数量	接纳为 AIIB 成员的时间	入股金额 (百万美元)	完成加入程序的到期时间	立法机构启动加入 AIIB 程序	签署“一带一路”文件的时间
巴西*	50	2015-06-29	5	2019-12-31 [†]	未开始	否
秘鲁	1546	2017-03-21	154.5	2019-12-31 ^{††}	2018-10-24	2019-04-26
委内瑞拉	2090	2017-03-21	209	2019-12-31 ^{††}	未开始	2018-09-14
玻利维亚	261	2017-05-12	26.1	2019-12-31 ^{††}	未开始	2018-06-19
智利	100	2017-05-12	10	2019-12-31 ^{††}	2019-05-12	2018-11-02
阿根廷	50	2017-06-16	5	2019-12-31 ^{††}	未开始	否
厄瓜多尔	50	2017-12-19	5	2019-11-01 ^{**}	未开始	2018-12-14
乌拉圭	50	2019-04-18	5	2019-12-31	未开始	2018-08-20

注：* 拉美国家唯一的创始成员；† 巴西已经连续三次未完成履约的最后期限，还将其在 2017 年认缴股份从 31 亿美元降至 500 万美元；†† 这些国家错过了原定于 2018 年 12 月 31 日履约加入亚投行的最后期限；** 2019 年 11 月 1 日厄瓜多尔成为亚投行的正式成员。

资料来源：Alvaro Mendez, “Latin America and the AIIB: Interests and Viewpoints”, in *Global Policy*, 2019, p. 2; AIIB, “Members and Prospective Members of the Bank”. <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>. [2019-12-10]

尽管拉美国家有参与“一带一路”合作的热情，但某些拉美国家对“一带一路”合作仍有很多误解。其一，主动参与度不足。中国在“一带一路”合作中奉行共商、共建和共享的原则，但拉美许多国家认为“一带一路”倡议是中国提出的，应由中国制订合作计划。其二，中拉共建“一带一路”缺少早

^① Jorge Heine, “¿Tocó Techo la Presencia China en América Latina?”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, No. 129, junio 2019, p. 93.

^② “Chile Urges Transparency in China’s Belt and Road Initiative”. <http://laht.com/article.asp?CategoryId=14094&ArticleId=2477789>. [2019-06-28]

期收获，中国与拉美多个国家签署了共建文件，但目前仅与苏里南签署了行动计划。其三，拉美国家的履约能力不足。亚投行作为推动“一带一路”合作的重要金融平台，吸引了8个拉美国家加入。截至2019年年底，拉美国家中只有厄瓜多尔成为亚投行的正式成员，秘鲁和智利刚启动加入亚投行的立法程序。

（二）通过外交与产业合作提升在拉美的软实力

促进人文交流、提升国家软实力主要有两种方式：一是政府主导的外交手段（如公共外交、文化外交、体育外交、教育交流等），二是企业主导的产业合作（文化、教育、旅游等）。两种方式各有利弊，互为补充。但是从效果和可持续性上看，产业合作有更大的优势。以文化外交和文化产业合作为例，文化产业合作从内容的多样性、文化内涵的表达方式、传播方式和受众接受的程度等方面看，比政府主导的文化外交和公共外交在提升国家软实力和国家形象方面能发挥更大的作用。“美国通过好莱坞电影的输出，不仅给美国带来了滚滚财源，也全方位地提升了美国在全球的竞争优势”^①，为中国提供了一个很好的经验借鉴。

表3 文化外交与文化产业对提升软实力的作用比较

	主体	受众	内容	表现形式	传播方式	效果及可持续性
文化外交	政府	精英+大众	高雅艺术	有限性	主观性	小
文化产业	市场	大众+精英	流行艺术	多样性	客观性	大

资料来源：笔者整理自制。

近年来，中国在拉美构建软实力的路径主要是通过外交手段，增加了针对拉美地区的各种培训项目和教育奖学金名额，开展了各种形式的文化艺术、体育、媒体等方面的交流活动。其中，2016年中拉文化交流年代表着中拉文化交流的新高度。孔子学院成为中国开展教育培训和文化传播的一张名片，不仅扩张快，而且投入多。截至2019年6月，全球已有155个国家（地区）设立了530所孔子学院和1129个孔子课堂，其中，在拉美24个国家建立了43所孔子学院，6个孔子课堂。^②当中拉人文交流处于低水平时，将政府主导的外交手段作为人文交流的主要手段是非常必要的。但是随着中拉人文交流水平的扩大，产业合作应提上日程：一方面中拉双方有发展相关领域产业合

^① 饶曙光：《国家形象与电影的文化自觉》，载《当代电影》，2009年第2期，第12页。

^② 国家汉办：《孔子学院/孔子课堂》。http://www.hanban.org/confuciusinstitutes/node_10961.htm. [2019-09-26]

作的基础和预期,另一方面有助于中拉经贸结构转型和提质增效。

(三) 完善中拉合作机制,构建全方位的合作体系

中拉关系在实现跨越式发展的过程中,逐步建立了双边和整体的双轮驱动合作机制,这些机制成为推动中拉政治对话与合作的平台。在双边层次,中国与多数拉美国家建立了不同层次的政治磋商机制。其中,中国—巴西高层协调与合作委员会(COSBAN)对话级别最高,为副国级别。2019年5月巴西副总统莫朗访华,同王岐山副主席共同主持召开了中国—巴西高层协调与合作委员会第五次会议。中国与巴西还举行了三届外长级全球战略对话。此外,中国与墨西哥(2004年)、阿根廷(2013年)和智利(2017年)建立了政府间常设委员会。中拉整体合作自中拉论坛2014年7月成立、2015年1月举行首届部长级会议以来,机制化合作取得了进展。论坛逐渐形成了部长级会议、国家协调员会议、中国—拉共体“四驾马车”外长对话会、八个专业领域分论坛以及由外交部牵头的中拉论坛中方后续行动委员会的合作机制。

机制化是中拉关系发展的制度性保障。从欧盟与巴西和拉美合作机制的经验看,由于整体合作(欧盟称为“跨区域主义合作”)缺乏有效性,“欧盟正在放弃跨区域主义,转而支持现实主义的双边战略”^①。两年一届的欧盟—拉共体峰会自2015年6月第二届峰会至今未举行新的峰会。虽然中拉论坛与欧盟—拉共体峰会的模式不同,但由于拉共体的组织机构不完善,没有秘书处,轮值主席国每年轮换,拉美大国参与热情低等原因,中拉论坛的效率和执行能力略显不足。目前,中拉论坛的作用主要停留在论坛性质上,还没有成为推动中拉务实合作的重要平台。与中非论坛等中国同世界其他地区开展的整体合作机制相比,“中拉论坛掉队风险仍存”^②。因此,未来中拉论坛必须寻找新的办法,增加中国与拉共体的协调能力并提升合作效率。

此外,还应探索“1+N”的小多边合作机制,特别是中国与南共市、太平洋联盟、加勒比共同体等拉美地区一体化组织的对话与合作。拉美这些组织机制比较完善,成员国相对较少,易于协调。其中,太平洋联盟是拉美地区最具开放性和活力的、面向亚太的次区域一体化组织,应成为未来中国与拉美之间小多边合作的主要伙伴。美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)后,中国应考虑加入TPP其余成员随后建立的《全面与进步跨太平洋

^① Susanne Gratius, “Brazil and the European Union: From Liberal Inter-regionalism to Realist Bilateralism”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 61, No. 1, 2018.

^② 王慧芝:《中拉论坛建设成就、问题及前景》,载《当代世界》,2018年第9期,第53页。

伙伴关系协定》(CPTPP)。通过加入该协定,中国可以深化与智利、秘鲁和墨西哥等太平洋联盟国家的关系,未来可以使它成为让拉美融入亚太的重要平台,并有助于推动中国与南共市的自由贸易谈判。

四 中国对拉战略的影响因素

世界正处于百年未有之大变局。中拉关系发展的内外环境也正在发生复杂和深刻的变化。这种变化对中拉关系来说有机遇,但也带来了前所未有的挑战。

(一) 中国经济“新常态”与中拉务实合作的提质升级

中国经济进入“新常态”,中国经济增长速度由高速发展转入中高速发展。中国经济增速放缓,加之国际大宗商品价格自2012年开始下跌,中拉经贸合作的可持续性受到挑战。一是中拉贸易出现放缓甚至下降。中拉贸易额在2013—2014年几乎没有增长,2015年、2016年分别下降11.61%和8.7%。虽然中拉双边贸易额在2018年突破3000亿美元,但这与中美贸易战中国扩大从巴西等拉美国家的大宗农产品进口有很大关系。从中美贸易战中受益的拉美国家担心美国停止对中国的贸易战后,它们对中国的出口将受到影响。二是中拉经贸关系中原有的一些结构性问题,如贸易不平衡及贸易摩擦等问题日益突出。根据中国海关统计,2011—2015年,拉美对中国的贸易逆差持续扩大,2015年只有巴西、智利、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉五个拉美国家对中国的贸易顺差。自2016年拉美对中国的贸易逆差开始收窄,2018年才转为顺差。贸易不平衡导致中拉贸易摩擦加大,使拉美对中拉经济关系是否双赢提出质疑,认为中拉经济关系只服务于中国的发展,而不是拉美国家的发展。^①三是受中国外汇储备下降影响,中国对拉美投资和贷款转为审慎。其中,2017年中国对拉美直接投资流量从272.27亿美元下降到140.87亿美元,下降了48.89%。中国对拉美国家的金融贷款在2016年、2017年出现较大幅度下降,2018年略有回升,但仍保持在低位。^②

尽管中国经济减速使中拉经贸合作受到一些影响,但中国政府为应对经

^① Raúl Bernal - Meza, “China and Latin America Relations: The Win - Win Rhetoric”, in *JCIR*, Special Issue 2016, p. 38.

^② Margaret Myers and Kevin Gallagher, “Cautious Capital: Chinese Development Finance in LAC, 2018”. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2019/02/Chinese-Finance-in-LAC-2018-2.pdf>. [2019-11-10]

济“新常态”，大力推动经济结构性转型，给中拉经贸结构提质升级带来了许多机会。一是推动了中拉贸易多元化。随着中国经济增长方式从投资和出口拉动向消费驱动转型，中国中产阶级的发展壮大为拉美高品质的农产品、文化产品及服务进入中国提供了新机遇。智利和阿根廷的红酒、阿根廷和厄瓜多尔的大虾、巴西和阿根廷等国家的牛肉、智利和秘鲁等国的水果越来越多地进入中国百姓的餐桌。二是随着中国经济结构的优化，许多高新技术企业扩大了对拉美地区的投资，使中国在拉美的对外直接投资日益多元化。2018年，初级产品部门占中国对该地区直接投资总额的53.39%，制造业和服务业占投资总额的36.21%^①。三是中国新一轮的对外开放为拉美国家对华出口和投资提供了新的机遇。中国通过扩大对拉美农产品的市场准入以及举办进口博览会，使拉美国家感受到中国市场的不断开放以及由此带来的机会。

但是，解决中拉经贸关系中的结构性问题并非一蹴而就。据联合国拉美经委会的研究，2015年初级产品仍占拉美对华出口的70%，而拉美对世界的出口中初级产品只占34%。相反，技术性较高的制成品只占拉美对华出口的8%，而拉美对世界的制成品出口占49%。拉美对华出口过度集中于少数几种产品的问题仍然严重。2015年拉美对中国出口的5种产品占对中国出口的69%。拉美国家认为，中拉经贸结构使“生产力的差异不断放大了双边贸易的不平等关系，从而使核心—边缘模式在中拉关系中越发明显”^②，中拉经贸结构提质升级任重道远。

（二）拉美经济进入下行周期将影响中拉贸易和投资

2003—2012年拉美国家发展的“黄金时期”主要是由大宗商品的需求及价格上涨带动的。2012年国际大宗商品价格下跌后，拉美经济的繁荣周期结束。拉美经济自2014年出现增速放缓，2016年出现下跌，2017年拉美经济触底，但持续低迷。未来几年拉美经济形势都不乐观，不仅GDP增长低于世界平均水平，而且国际货币基金组织和世界银行不断调低对拉美国家经济增长的预期。由于经济增长不足，拉美国家的宏观经济稳定面临考验。拉美国家普遍出现货币贬值，财政赤字增加，债务负担加重。其中，2019年8月11日总统初选后，阿根廷货币比索汇率大幅下跌。拉美经济持续低迷及宏观经

^① Enrique Dussel Peters (ed.), “China’s Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean: Conditions and Challenges”. <https://dusselpeters.com/CECHIMEX>. [2019-11-04]

^② [阿根廷] 埃杜阿多·丹尼尔·奥维多：《中国与拉美国家关系的现实与发展》，载《江苏师范大学学报》（哲学社会科学版），2016年第3期，第14页。

济的不稳定，将对中国对拉美的出口和投资产生不利影响。因为基础设施投资通常是顺周期的，在经济下行周期里政府和私人公司都缺乏资金和投资意愿。

表 4 拉美国家及世界 GDP 增长情况 (%)

年份	2001—2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2024
世界	3.9	4.3	3.5	3.5	3.6	3.5	3.4	3.8	3.6	3.0	3.4	3.6
拉美	3.2	4.6	2.9	2.9	1.3	0.3	-0.6	1.2	1.0	0.2	1.8	2.7
中国	9.9	9.0	7.4	7.3	6.7	6.4	6.1	6.2	6.2	5.8	5.5	5.3

注：2019 年、2020 年和 2024 年为预测值。

资料来源：IMF，“World Economic Outlook – Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers”.
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>.
 [2019-11-05]

拉美经济低迷，从表象上看是受国际大宗商品价格下降的影响，但最根本的原因是经济结构及竞争力缺乏造成的。拉美经济的结构性问题表现为初级产品化、出口产品单一和对外部市场的依赖性。拉美左派政府曾试图利用出口繁荣带来的超额收入调整经济结构。比如委内瑞拉总统查韦斯于 2005 年成立了国家发展基金（FONDEN），将石油收入注入这个基金并用于工业和社会投资，以减少国家对石油出口的依赖。巴西曾在 2007 年 1 月和 2010 年 3 月出台两个加速增长计划（PAC），促进对工业的投资；阿根廷的基什内尔政府提出建立生产性国家，等等。但由于这些国家经济的竞争力较低，国家对经济的干预以及一体化程度较低，拉美国家的经济转型并不成功。委内瑞拉非石油投资不仅没有产生效益，而且国家对于石油的依赖不降反增，2012 年上半年石油占该国出口收入的 96%，而 10 年前只占 80%。巴西、阿根廷等国家的非工业化进一步发展。

未来拉美经济能否走出困境，“将主要取决于能否在持续转变经济增长方式方面取得实质性的进展”，但由于经济竞争力不足、投资率低等种种因素，“拉美国家在转变经济增长方式方面依然任重道远”。^① 中国通过扩大对拉美的投资及加强产能合作，有助于拉美国家经济及中拉经贸结构的调整。然而，拉美国家经济存在的结构性制约、制度制约及环境成本等问题将给中拉在投

^① 苏振兴主编：《中国与拉丁美洲：未来 10 年的经贸合作》，北京：中国社会科学出版社，2014 年，第 34 页。

资及产能方面的合作带来诸多挑战。

（三）拉美政治生态变化和政治风险

20世纪初拉美左派集体性崛起，在国际大宗商品繁荣带动下以及左派政府社会政策的推动下，拉美国家政局保持了稳定并“取得了显著的社会经济进步。个别国家的宏观经济形势有所改善，民众的生活水平有所提高，贫困和不平等现象有所减少”^①。但是，随着拉美经济超级繁荣周期结束后，拉美许多国家国内政治矛盾扩大，社会冲突加剧，政治钟摆加速摇摆，政局进入不稳定期。

一是拉美政治生态变化，拉美政治钟摆向右偏转。继2015年12月10日阿根廷右翼总统马克里（Mauricio Macri）上台，终结左翼基什内尔政府长达12年的执政后，巴西、智利、巴拉圭、秘鲁、哥伦比亚等拉美主要大国的右翼政府相继上台。其中，2016年8月巴西总统罗塞夫被弹劾下台，巴西左翼劳工党13年的执政被终结。2019年巴西极右派总统博索纳罗上台执政。2019年10月24日，乌拉圭举行第二轮总统选举，右翼政党民族党联合右翼的红党上台执政，左翼的广泛阵线失去政权，标志着乌拉圭“一个时代的终结”。2019年10月20日玻利维亚举行总统选举，由于莫拉莱斯被控选举舞弊，反对派不承认大选结果，执政14年的左翼总统莫拉莱斯被迫下台。拉美政治格局向右转的趋势是否已经确立，现在下结论还为时过早。因为在南美许多国家右转的同时，墨西哥左翼领导人上台执政。2018年7月，墨西哥以国家复兴运动党（MORENA）为主组建的“让我们共同创造历史”联盟候选人奥夫拉多尔（Andrés Manuel López Obrador）当选总统。拉美政治格局和生态的变化对中拉贸易关系不会产生特别大的影响。智利和秘鲁等大多数国家已把发展重心放在亚太，深化与中国的关系已成为其国策及国内不同政治派别的共识。在秘鲁，时任总统库琴斯基在2016年7月28日就职后，打破传统，于9月将中国作为首访的目的地。一些右翼政府上台前对本国与中国的关系有许多质疑和批评，但他们上台后不得走向实用主义。比如阿根廷总统马克里上台后，曾一度以不透明和不利于环境保护为由，提出要重新评估中国与基什内尔和克里斯蒂娜政府开展的所有合作项目。虽然有些合作项目进行了微调，但马克里政府不得不承认中阿关系“极为重要”和“非常互补”，使“阿根

^① OECD, CAF, CEPAL and European Commission, “Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition”, Paris: OECD Publishing, September 27, 2019. <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>. [2019-11-21]

廷很难拒绝中国的提议”^①，并重新确认了两国全面战略伙伴关系^②。巴西的情况也是如此。巴西右翼总统博索纳罗竞选时对巴西与中国的关系多有批评，主张加强与美国的关系，并访问中国台湾，但他在执政后不得不让外交政策回归理性和实用主义。在利益关系面前，博索纳罗总统不得不承认“中巴必定要走到一起”^③。

右翼政府对中拉关系的影响主要表现在政治方面。他们希望加强与美国 and 欧盟的关系，减少对中国经济及外交上的倚重。马克里政府上台后，表示要与美国“这个世界上最大的民主国家建立贸易、经济和外交上的伙伴关系”^④。马克里政府试图改善与美国关系的主要目的是希望“回归世界”，特别是回归国际资本市场。2016年5月，巴西总统罗塞夫被停职后，巴西新任外交部长、原巴西社会民主党总统候选人塞拉（José Serra）开始奉行“新外交政策”，放弃劳工党政府的南南外交，将合作重点放在巴西外交的“传统伙伴”，特别是阿根廷、美国和欧盟。^⑤博索纳罗政府上台后，巴西与美国之间接触的密切程度达到“前所未有”的水平，两国开启了更紧密合作的新时代。

二是拉美各国政府面临执政困境，政治和社会风险加大，政治钟摆加速摇摆。拉美经济进入下行周期、发展模式转型困难以及世界经济的不确定，加大了拉美各国政府执政的困难。由于执政基础不牢靠，拉美国家政治钟摆将加速摇摆。主要受石油价格下跌的影响，委内瑞拉自2014年陷入经济、政治和社会危机。执政的委内瑞拉统一社会主义党（PSUV）在2015年12月的国会选举中失去多数席位，执政能力受到制约。2019年1月10日，马杜罗政府开始新一届任期，由于反对派抵制选举，美国、欧洲及拉美的50多个国家拒绝承认其合法性，转而承认和支持自任总统的国会主席瓜伊多（Juan Guaidó）为合法领袖。美国特朗普政府的极限施压加剧了委内瑞拉经济和社会危机，约400万委内瑞拉移民涌入拉美邻国，给哥伦比亚、巴西、秘鲁等

^① “China Made Mauricio Macri a Deal He Couldn’t Refuse”, in *Foreign Policy Magazine*, January 24, 2017. <http://foreignpolicy.com/2017/01/24/china-made-mauricio-macri-a-deal-he-couldnt-refuse>. [2019-11-21]

^② 骆瑶：《阿根廷希望扩大对华贸易领域》，载《今日中国》，2016年9月6日。

^③ “Bolsonaro Meets China’s Xi in Bid to Balance Ties With U.S.”, Bloomberg, October 25, 2019. <https://www.yahoo.com/news/bolsonaro-meet-china-xi-bid-011537206.html>. [2019-10-27]

^④ Amy Kaslow, “Obama’s Visit to Argentina Exposes a Nation Struggling to Grow”, in *The Future*, March 23, 2016.

^⑤ “Argentina, One of Brazil’s Main Foreign Policy Priorities, Anticipated Serra Who Is Expected in Buenos Aires”. <http://en.mercopress.com/2016/05/23>. [2019-05-25]

拉美国家造成一定的经济和社会压力。

在经济下行周期里，右派政府同样面临执政困境，一些国家先后出现经济危机和社会动荡。阿根廷马克里政府在2015年上台后，虽然大力推动经济改革，但由于受到各种制约以及改革不到位等因素影响，阿根廷比索汇率在2019年8月11日总统初选后出现大幅贬值。经济政策失败导致阿根廷左翼政党“全民阵线”推举的阿尔贝托·费尔南德斯（Alberto Fernandez）和前总统克里斯蒂娜的组合赢得2019年10月27日总统选举的胜利，阿根廷政治钟摆加速摇摆。2019年10月厄瓜多尔政府推出的财税改革，特别是取消燃油价格补贴，引发大规模民众抗议活动。令人意外的是，作为拉美发展榜样的、被皮涅拉总统称为拉美经济平衡和民主稳定“绿洲”的智利，在2019年10月中旬，因地铁票价上涨引起民众不满，陷入持续的社会骚乱，人员和财产损失巨大。拉美政治的不稳定性、政治风险的增加以及社会动荡将会影响中国企业对拉美的投资信心，对中国在拉美的投资及人员安全构成一定挑战。

（四）美国因素

美国因素是影响中拉关系发展最大的地缘政治因素。特朗普2017年执政后，其奉行的“美国优先”的贸易保护主义政策、移民政策等给拉美国家，特别是墨西哥、中美洲国家造成了巨大损害。有学者感叹特朗普将让“中国在拉美变得伟大”^①。墨西哥前外交部长豪尔赫·卡斯塔涅达指出，特朗普的当选对拉美意味着“一场彻底的灾难”。多位拉美学者指出，这不但让中国借此机会靠近拉美，还可能导致华盛顿原来的盟友尝试调整姿态。^②

然而，随着中美关系从战略接触转向战略竞争，美国对中国在拉美日益扩大的存在从战略关注转向战略遏制。2017年12月美国《国家安全战略》报告把中国定位为“战略竞争者”，指责“中国试图通过国家主导的投资和贷款将该地区（拉美）拉到自己的轨道”，美国在西半球的战略目标之一是“限制（中国、俄罗斯等）对手在离我们很近的地区开展活动的机会”^③。2018年美国门罗主义回归及其对中国的打压政策，对中拉关系构成了以下几

^① Antonio Hsiang, “Trump Makes China Great in Latin America”. <http://thediplomat.com/2017/04/trump-makes-china-great-in-latin-america>. [2019-08-23]

^② “Donald Trump le abre la puerta a China en América Latina”, Bloomberg, 21 de noviembre, 2016. <https://www.elmostrador.cl/mercados/2016/11/21>. [2019-08-23]

^③ “National Security Strategy (NSS)”, White House, December 2017. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12>. [2019-08-23]

个方面的地缘政治挑战。一是美国官员利用出访及演讲的各种机会抹黑中国在拉美的形象、离间中拉关系已成为“新常态”，美国先后给中国贴上了“掠夺性行为者”^①、“债务陷阱的制造者”等标签。二是影响拉美国家的政局和政策，使其朝向有利于美国而不是中国的方向发展。三是对拉美国国家直接施压和威胁，要求拉美国国家与美国建立“排他性关系”^②。在美国的干扰下，美洲开发银行取消了原定于2019年3月在成都举行的年会，并对新近与中国建交的巴拿马、多米尼加和萨尔瓦多做出暂停援助等威胁^③。四是利用美国的“长臂管辖”政策影响中国与拉美国家的合作。美国对委内瑞拉的极限施压政策严重影响中委金融合作和石油贸易。五是创建美国国际开发金融公司(USIDFC)，将对西半球的融资增加1倍，提高至120亿美元，在拉美基础设施投资方面与中国展开竞争。尽管中美贸易战有所缓和，但中美关系的结构性矛盾和冲突依然存在，中国在拉美面临的地缘政治风险将会持续，美国因素对中拉关系的影响将会增加。

五 中拉关系前景：以确定性应对不确定性

世界正面临百年未有之大变局。英国脱欧以及特朗普政府的单边主义和贸易保护主义给世界政治经济发展带来了极大的不确定性，第二次世界大战以来建立起来的全球自由秩序面临挑战，冷战后形成的国际格局正在重构。在大变局下，大国竞争加剧并对拉美国国家形成了一定的战略压力。目前，拉美国国家面临两种战略认知及战略选择：一种是中国继续崛起，终结西方时代，形成“中国之治”，拉美国国家必须加强与中国的合作^④；另一种是美国将继续主导世界，而中国经济减速以及中美战略竞争，“中国在该地区的存在可能‘触顶’”，未来“中国与拉美国国家之间的政治、贸易和投资关系将进入一个

^① Richard Miles, “Last, Team Trump Has a Western Hemisphere Policy”, February 9, 2018. <https://www.csis.org/analysis/last-team-trump-has-western-hemisphere-policy>. [2019-08-23]

^② Enrique Dussel Peters, “China’s Recent Engagement in Latin America and the Caribbean: Current Conditions and Challenges”, Carter Center, August 29, 2019. <https://dusselpeters.com/145.pdf>. [2019-11-09]

^③ “U. S. Recalls Diplomats in El Salvador, Panama, Dominican Republic over Chinese Taiwan”, Reuters, September 7, 2018.

^④ [巴西] 奥利弗·施廷克尔著，宋伟译：《中国之治终结西方时代》，北京：中国友谊出版社，2017年。

稳定而非持续扩张的时期”^①，拉美应追随美国捍卫西方的自由秩序。阿根廷首富爱德华多·尤尼金（Eduardo Eurnekian）在2019年10月大选前公开呼吁阿根廷下一任总统，“除了拥抱美国之外，没有其他增长途径”“与中国结盟只会加剧贫困”“如果阿根廷犯了一个新的地缘政治错误，就像它在过去80年里所犯的错误，一次又一次地选择错误的政治盟友，阿根廷将注定失败”。^②还有学者认为拉美国家过去在大国之间实行的“钟摆外交”是一个制胜的战略，但由于当前“不具备成为太平洋两岸——北美和亚洲的战略资产”，拉丁美洲可能面对另一性质的陷阱，即“太平洋陷阱”（Pacific Trap）。^③

在国际格局处于转型的关键阶段以及拉美国家面临战略选择困境时，中国对拉美的政策也处在一个关键时刻，要给予拉美国家信心，稳定拉美国家对中国的战略预期。为此应从两方面着手。一是做好自己，保持中国崛起的势头，增加拉美国家对中国发展的信心。中国的崛起为拉美国家提供了多元化的外交战略选择，符合拉美国家的利益。重要的是要让拉美看到，虽然中国经济减速，但中国仍是世界上经济增长最快的国家，是世界经济增长的引擎。中国作为世界第二大经济体、最大的货物出口国、第二大货物进口国、第二大对外直接投资国、最大的外汇储备国及最大的旅游市场，对世界经济和拉美经济的影响巨大。二是实现中拉关系的合作共赢，让拉美国家从中国的发展中获得实实在在的好处。中国对拉战略目标明确，路径清晰，规划性及可操作性强，这是中拉关系发展的最大确定性，为中拉关系向着可预期的方向发展提供了政治上的保障。但关键在于落实，并产生政策效果。只有这样才能增加中国对拉战略的国际信誉及竞争力。

中拉已成为互为发展的命运共同体，拉美国家的繁荣稳定符合中国的利益，不仅对中国的经济增长和经济安全非常重要，而且中拉关系的可持续发展也成就着中国特色大国外交的实践。面对当前拉美国家出现的经济下行风险、政治动荡、社会不稳定以及某些国家的外交调整，中国要保持战略定力和信心。虽然大宗商品繁荣周期结束后，拉美经济进入下行周期并对拉美政

^① Jorge Heine, “¿Tocó Techo la Presencia China en América Latina?”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, No. 129, junio 2019, pp. 91-93.

^② Pablo Gonzalez, “Argentine Billionaire Warns Fernandez Against Closer China Ties”, Bloomberg, September 18, 2019. <https://www.yahoo.com/finance/news>. [2019-11-09]

^③ Dawisson Belém Lopes, “Latin America’s Pacific Trap”, October 3, 2017. <https://thediplomat.com/2017/10/latin-america-pacific-trap>. [2019-11-09]

治和社会稳定造成不利影响，但这也将迫使拉美国家进行经济改革，提升经济竞争力。巴西经济部长保罗·格德斯（Paulo Guedes）表示，巴西希望“在4年内完成40年的事”，加快经济开放，加强与世界融合^①。2019年10月巴西养老金改革法案获参议院通过，并即将生效，由此终结了“世界上最慷慨的养老金制度”。巴西博索纳罗政府在经济改革和国家治理方面的决心和行动，让我们看到了巴西等拉美国家未来重新进入新的经济增长周期的希望。在改革的过程中，拉美国家不仅“指望中国在这条道路上成为合作伙伴”，拉美国家的开放政策也为中拉合作提供了新的机会。政治上，拉美政局总体可控，除少数国家外，大多数国家仍在民主的框架内解决各种矛盾和冲突。同时，巴西奥德布雷希特公司腐败案以及巴西“洗车行动”等反腐行动给秘鲁、巴西等拉美国家造成的政坛震荡甚至政治危机只是暂时的，长远上看则有利于这些国家的政治发展。对中国来说，拉美仍是“充满活力与希望的热土……拥有巨大发展潜力和良好发展前景，是国际格局中不断崛起的一支重要力量”^②。中拉关系发展前景依然向好。

（责任编辑 高涵）

^① Kelly Oliveira, “Brazil’s Economy Minister Advocates Free Trade with China, Guedes also Discussed India and the New Development Bank”. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/en/economia/noticia/2019-11>. [2019-11-14]

^② 《中国对拉美和加勒比政策文件》，载《人民日报》2016年11月25日第10版。