

习近平新时代大国外交思想研究

中拉关系 70 年回顾与前瞻： 从无足轻重到不可或缺

湛园庭

内容提要：在过去的 70 年里，中国与拉美国家关系经过了从点到面、从基础性到战略性、从无足轻重到不可或缺的历程。本文基于双方关系发展的主要动力，将 1949 年以来的中拉关系归纳为三个阶段，即政治驱动为主阶段（1949—2001 年）、经贸驱动为主阶段（2002—2012 年）和战略引领、多擎驱动阶段（2013 年以来）。本文将战略引领、多擎驱动阶段称之为“构建发展”阶段。战略引领表现为双方关系的全局性和战略性日益凸显，双方政府主动从战略高度规划彼此关系的发展。多擎驱动表现为推动中拉关系发展的动力向着政治、经贸、社会、人文、国际协作、安全领域及整体合作方式全面发展，形成了全方位、多层次、立体化的战略合作格局。本文认为，要充分评估当前中拉关系面临的不确定性以及表现出的韧性。未来中国必将从大国责任和全球发展与治理的必然逻辑出发来建构中拉命运共同体的理论价值及其实现路径，对拉战略在追求发展利益的同时兼顾道义原则。

关键词：中拉关系政治驱动经贸驱动战略引领多擎驱动

作者简介：湛园庭，法学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员，国际关系研究室主任，墨西哥研究中心秘书长。

中图分类号：D878.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2019) 06 - 0022 - 13

在过去的 70 年里，中国与拉丁美洲和加勒比地区的外交关系作为中国对外关系的重要组成部分，走过了从点到面、从基础性到战略性、从无足轻重到不可或缺的非凡历程。这段跨世纪的关系，在某种程度上集中反映了中国外交的成绩和困惑，具有重要的思考意义。

新中国成立之初，正值冷战格局形成之际，中国和拉美分属以美苏为首的两个阵营。囿于国际格局和自身国际地位，中拉双方在各自对外战略都处于边缘地位，在某种程度上可以说是无足轻重。因此，在冷战结束前后的很长一段时间内，中拉关系以建立和发展政治关系为主要目标。加入世界贸易组织（WTO）不仅是中国拥抱经济全球化的重大举措，也有力地推动了中拉关系向以经贸合作为主的方向演进。2008 年全球金融危机爆发后，中国成为世界经济增长的主要稳定器和动力源，中拉经贸也实现了“跳跃式”的加速发展，双方在各自对外战略中的地位与日俱增。当前双方关系的发展不再仅限于政治、经贸关系，而向着政治、经贸、社会、人文、国际协作、安全等领域全面发展，合作形式从双边关系向整体合作迈进，中国和拉美已经形成不可或缺的战略伙伴关系。

本文基于双方关系发展的主要动力，将 1949 年以来的中拉关系归纳为三个阶段，即政治驱动为主阶段（1949—2001 年）、经贸驱动为主阶段（2002—2012 年）和战略引领、多擎驱动阶段（2013 年以来），未来中国对拉战略需要以“努力构建携手共进的命运共同体”^①为目标，在追求发展利益的同时兼顾道义原则，以寻求双方共同的可持续发展。

一 中拉关系的历史回顾：从政治驱动为主到经贸驱动为主

在党的十八大召开之前，中拉关系的发展经历了从以政治驱动为主和以经贸驱动为主的两大发展阶段。在这两个阶段中，国际格局变化和中拉各自对外战略的调整是影响中拉关系发展的主要因素，双方关系发展的主要目标和取得的成就也因此而有所变化。

（一）政治驱动为主阶段（1949—2001 年）

新中国成立到 21 世纪初的半个世纪里，建立和发展政治关系是中拉关系

^① 习近平：《努力构建携手共进的命运共同体》，2014 年 7 月 18 日。http://www.gov.cn/xinwen/2014-07/18/content_2719920.htm。[2019-10-10]

发展的主要动力，这一阶段也是中拉双方致力于关系正常化的时期。

中国和拉美国家各自的对外战略在这一时期进行了多次调整。受制于国际格局和各自国内政治经济形势的变化，这一时期中拉关系在双方对外战略中的地位都处于边缘化状态。因此，双方在发展相互关系上不抱过高期望，不求“抱个金娃娃”^①，不提过高要求，双方也努力挖掘对方在自身对外战略中的基础性作用。

建立和推动政治关系的发展是这一时期中拉关系的主要目标。这一时期的中拉关系见证了两次建交高潮。1960年中国与古巴建交、实现对拉外交关系的“零突破”之后，历经十余年，中拉关系迎来了第一次建交高潮。1970—1977年，有11个拉美国家同中国建交，包括智利、秘鲁、墨西哥、阿根廷和巴西等拉美大国和主要国家。20世纪80年代中国又与哥伦比亚、安提瓜和巴布达、玻利维亚、乌拉圭等拉美中小国家建交，形成了第二次建交高潮。到2001年年底，中国共与19个拉美国家建立了外交关系，双方关系实现了正常化。值得一提的是，拉美地区是中国“伙伴外交”的最早实践地。1993年中国与巴西战略伙伴关系的建立开创了中国特色伙伴外交的先河。

这一时期中拉经贸关系的发展服从于政治关系发展这一总体目标。在20世纪70年代双方关系进入建交高潮的同时，中拉贸易关系改变了以中古贸易为主的状况，实现了国别贸易合作的全面铺开。但直到90年代末，中拉经贸关系仍处于缓慢发展阶段。1999年，中拉贸易总额为82.61亿美元^②，直到2000年才实现了100亿美元的突破。

（二）经贸驱动为主阶段（2002—2012年）

中国于2001年12月13日加入世界贸易组织，这不仅是中国融入经济全球化和多边贸易体系的标志性事件，也带动中拉关系进入了经贸驱动发展阶段。在这一阶段，中国和拉美国家抓住战略机遇期，实现了双方关系的“跨越式”发展。

这一时期，双方在各自对外战略中的地位与日俱增。对中国而言，拉美的重要性不仅体现在作为一个资源型大陆和拥有6亿人口的潜在市场，体现

^① 黄志良著：《新大陆的再发现：周恩来与拉丁美洲》，北京：世界知识出版社，2004年，第60页。

^② 贺双荣主编：《中国与拉丁美洲和加勒比国家关系史》，北京：中国社会科学出版社，2016年，第246页。

在拉美与中国经济的互补性上，还体现为其在“台湾因素”中的特殊性上。^①对拉美而言，中国虽然是“后来者”，但已成为其多元化战略不能忽视的选择之一。此外，同为发展中国家，中国和拉美在涉及发展中国家切身利益等重大国际问题上的共同诉求起相互支撑作用。

经贸往来是这一时期中拉关系发展的主要动力和“压舱石”。双方贸易实现了跳跃式发展，2003 年中拉贸易总额突破 200 亿美元，2007 年突破 1000 亿美元，2011 年突破 2000 亿。2012 年再创新高，达到 2613 亿美元。^②通过与智利、秘鲁和哥斯达黎加等三国签署的自由贸易协定，中国逐渐启动和扩展了自由贸易网络。投资和金融合作在这一阶段开始发力，中国对拉美直接投资存量达到 682.1 亿美元，拉美地区成为中国海外投资的第二大目的地。中国资金在这一时期有力地支持了拉美国家的基础设施和资源开发等项目。

这一时期中拉关系的快速发展是在双方政治、经济、社会全方位发展的大背景下发生的，实际上映射了双方十年来的发展进程。中拉关系日益密切，这不仅得益于双方从战略上给予对方的高度重视，得益于驱动双边关系发展的强大经济纽带，还得益于双方在构建更加有效的社会经济治理和公平合理的国际秩序等方面的联合行动和重要共识。与此同时，这一时期双边关系存在不平衡的问题，如一些拉美国家对华出口结构单一，对华贸易存在逆差，以及中国对拉美投资国别和领域集中度高等。

二 当前中拉关系的发展：战略引领 + 多擎驱动

2013 年的中国外交不仅是成功的开局之年，也是创新之年、丰收之年^③。以习近平总书记为核心的中国新一届领导强调要“加强战略思维”^④，并提出了一系列战略性理念，包括“人类命运共同体”“丝绸之路经济带”等，对中拉关系的发展起到了战略性、引领性的作用，中拉关系由此进入了一个新的发展阶段，即“构建发展”阶段。战略引领下的多擎驱动是这一阶段的主

^① Robert Evan Ellis, “China in Latin America: The Whats and Wherefores”, Cited from Ralf J. Leiteritz, “China and Latin America: A Marriage Made in Heaven?”, in *Colombia Internacional*, No. 75, enero a junio de 2012, pp. 49 – 81.

^② 数据来源于中经网统计数据库。http://202.204.164.23:91/page/Default.aspx. [2019 - 10 - 11]

^③ 《王毅：2013 年的中国外交创新之年、丰收之年》。http://news.cnr.cn/special/2014lh/zh/wjb/news/201403/t20140308_515022651.shtml. [2019 - 10 - 04]

^④ 杨洁勉：《站在新起点的中国外交战略调整》，载《国际展望》，2014 年第 1 期，第 6 页。

要动力，战略引领表现为双方关系的全局性和战略性日益凸显，双方领导人统揽全局，主动从战略高度规划彼此关系的发展，包括战略目标、战略路径和合作原则等方面内容，从而使得双方关系向“主动筹划型”也即“构建发展”模式转变。^①多擎驱动表现为推动中拉关系发展的动力不再仅限于政治、经贸关系，也不再仅限于双边关系，而向着政治、经贸、社会、人文、国际协作、安全及整体合作全面发展，形成了全方位、多层次、立体化的战略合作格局。

（一）战略定位的提升

经过改革开放以来持续30多年的高速增长，中国已成为世界第二大经济体，国力的提升带来国家利益的拓展及国际地位的变化，中国需要重塑自己的国际角色和对外关系。与此同时，中国对世界的观察视角更为宽广，对国际事务的参与路径更趋多样化，主动构建国际关系的能力有了明显提升，政策手段也日渐丰富。

对于拉美，中国视其为构建新型国际关系的建设性力量：拉美地区是中国伙伴外交战略的重要基础，是中国“一带一路”倡议不可或缺的重要参与方，是中国推动南南合作的关键因素。基于以上判断，在中国推动新型国际关系的过程中，拉美成为重要的建设性伙伴。

对于拉美，中国已经成为其不可或缺的外部伙伴。尽管不同的拉美国家在发展对华关系尤其是经贸关系中受益程度不同，但加强同中国的关系已经成为地区共识。拉美国家希望借助中国发展带来的机遇实现自身的发展。因此，“中国倡议”和“中国方案”得到拉美伙伴的积极回应。中国的“一带一路”倡议、金砖国家新开发银行以及亚洲基础设施投资银行等多边合作机制，是对现有全球治理机制的有益补充和完善，拉美国家对此进行了积极响应和参与。

（二）多擎驱动

1. 首脑外交引领新阶段中拉关系的发展

首脑外交不仅引领着中拉关系的发展方向，而且在双方关系发展中起着重要的协调和推动作用。从2013年以来，习近平主席五次踏上拉美大陆。近两年中国推出主场外交，拉美伙伴纷纷到华参会。阿根廷总统马克里和智利总统巴切莱特出席了2017年5月在中国举行的“一带一路”国际合作高峰论坛

^① 赵重阳、谌园庭：《进入“构建发展”阶段的中拉关系》，载《拉丁美洲研究》，2017年第5期。

坛。9 月，巴西总统特梅尔和墨西哥总统培尼亚·涅托出席了金砖国家领导人厦门峰会。2018 年，古巴、多米尼加、巴拿马和萨尔瓦多 4 国元首出席了首届中国国际进口博览会开幕式。2019 年，智利总统皮涅拉出席了第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。此外，中拉领导人在联合国、金砖国家、二十国集团等多边场合的互动充分展示了中拉关系的良好发展势头。

2. 中拉经贸关系向贸易、投资、金融三轮驱动模式演进

数年前，巴西前总统罗塞夫直言，中拉经贸关系需要“超越互补”，实现升级。正是因为注意到了双方关系中存在的不平衡性，中拉双方通过努力，使经贸领域的合作向平衡性方向发展。中拉经济关系在日益密切的同时也日益呈现贸易、投资和金融并驾齐驱的景象。

贸易关系超越不平衡性。在经历了国际大宗商品价格下降、中拉贸易增速进入下行通道两年后，2017 年中拉贸易额重回上升通道，并呈现出新的、向好的发展特点。2018 年中拉贸易总额首次突破 3000 亿美元大关，达到新高。2019 年，在全球经济增长放缓和中美贸易战的影响之下，中拉贸易增速放缓，根据中国海关统计，2019 年前三个季度，中拉贸易总额为 2327.17 亿美元，同比增长 1.9%，低于同期中国对外贸易总额 2.8% 的增速。值得一提的是，中国自拉美进口 1215.35 亿美元，同比增长 3.5%，好于同期中国进口下降 0.1% 的表现，中国用实际行动兑现了加大从拉美进口力度的承诺。^①

拉美国家成为中国国际进口博览会的重要参与方。中国国际进口博览会是世界上第一个以进口为主题的国家级展会，是国际贸易发展史上一大创举。中国希望通过举办国际进口博览会使中国大市场变得更具吸引力，为全球提供更多的发展机遇，为中国对世界经济的增长贡献提供更多动力。中国国际进口博览会得到了拉美国家的积极响应，拉美有 14 个国家和地区参加了首届中国国际进口博览会，古巴国务委员会主席兼部长会议主席迪亚斯—卡内尔、多米尼加总统梅迪纳、巴拿马总统巴雷拉、萨尔瓦多总统桑切斯等 4 个国家元首应邀出席开幕式。牙买加总理霍尔尼斯参加了第二届中国国际进口博览会开幕式。正如习近平在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲中所说，中国国际进口博览会“不是中国的独唱，而是各国的大合唱”^②。拉美国家的积极参与推动了更多来自拉美的优势产品进入中国。

^① 数据来源于中经网统计数据库。<http://202.204.164.23:91/page/Default.aspx>。[2019-10-10]

^② 《习近平在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲（全文）》，2018 年 11 月 5 日。http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-11/05/c_1123664692.htm。[2019-10-06]

在中国国际进口博览会的助力下，拉美对华出口多样性增加。随着中国中产阶级不断壮大，越来越多的中国人选择购买拉美地区的优质产品。除了智利的车厘子、墨西哥的鳄梨、阿根廷的牛肉、厄瓜多尔的大虾等具有鲜明国别标志的产品，秘鲁的藜麦、巴拿马的凤梨等食品也陆续登陆中国。中国这个被拉美国家视为极有潜力的市场正在逐渐成为现实市场。

中国对拉美投资更加多元化。根据中国商务部的统计，截至2017年年底，中国在拉美地区投资存量达到3868.9亿美元，占中国对外直接投资存量的21.4%。^①拉美成为中国海外投资的第二大目的地，中国也成为拉美稳定的投资来源国。除了能源、矿业和基础设施领域的投资，越来越多的中国企业对拉美的高科技、高附加值产业和服务业表示出浓厚的投资兴趣，中国资本更多地进入了金融、农业和食品、制造业、通信业、服务业、电子商务、航空运输等领域，有力地推动了拉美当地的经济的发展。中国长江电力公司投资35.9亿美元收购秘鲁Luz Del Sur配电公司83.6%股权，是2019年中资企业最大的海外并购项目。此外，越来越多的中国私人资本进入拉美市场，中国在拉美的投资主体呈现多样化趋势。2019年10月，智利首都圣地亚哥开通拉美地区首条绿色公交线路，其所有运营车辆均采用中国自主品牌汽车企业比亚迪生产的纯电动大巴。特别值得一提的是，“一带一路”建设在拉美地区也结出了硕果。2018年7月，首钢秘铁1000万吨精矿扩建项目竣工，成为“一带一路”落地拉美的第一个竣工项目。秘鲁比斯卡拉总统在国情咨文中称赞，首钢项目在如此短的时间建成，创造了一个奇迹。

中拉金融合作发展迅速。当前，中国已经成为拉美国际融资的主要渠道之一，双方建立了多层次的融资渠道。中国金融机构在拉美主要国家开设了分支机构，2017年中国银行获准在智利开设分行。此前，作为人民币清算行的中国工商银行阿根廷分行、中国建设银行智利分行也正式开业，业务面向整个拉美地区。除了传统的优惠贷款、出口信贷、境外投资融资之外，中拉合作基金、中拉基础设施专项贷款等各项基金逐步落地。2019年4月，中拉开发性金融合作机制在北京成立，是中国与拉美国家间首个多边金融合作机制，目的就是以更加紧密的金融合作促进更高水平的中拉合作。中国与阿根廷的货币互换协议在关键时刻帮助阿根廷政府缓解了汇率危机。“一带一路”

^① 中华人民共和国商务部：《中国对外投资发展报告2018》，第99页。<http://www.fdi.gov.cn/CorpSvc/Temp/T3>。[2019-06-28]

倡议对接拉美发展战略的一个重要领域就是资金融通和金融合作。

3. 人文交流成为中拉合作的新支柱

随着中拉关系发展进入新阶段，双方对相互间文化、价值观、制度等要素的了解更为迫切。一方面，在中拉关系的发展过程中，文化、制度等因素所形成的制约日益显性化。另一方面，在国际秩序转型过程中，西方大国解决国际和全球性问题的能力贫乏，需要更多“中国思路”和“中国方案”，以及“拉美思路”和“拉美方案”为之助力。“中国思路”和“拉美思路”之间能否顺利对接，从根本上取决于文化、价值观等软实力的相互影响。正如阿根廷总统马克里所说：“互联互通只有真正地把不同国家的人民、不同国家的文化相互联系起来才有意义。”^①

基于此，中国政府发布的第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》中，将人文合作单独列为中拉需要加强的一个合作领域，而并非如第一份“政策文件”那样将人文与社会视为一个合作领域，足见中国政府对加强中拉人文领域合作的重视程度。

媒体成为沟通中拉关系的使者和桥梁。在双方急需加深相互了解的当下，传播一个真实的中国、一个真实的拉美显得尤为重要，媒体担当此责义不容辞。2017 年，中国主办的“一带一路”国际合作高峰论坛、金砖国家领导人厦门峰会，以及 10 月召开的党的十九大，通过媒体的报道，让更多的拉美人了解现代中国。中国人也通过多种媒体了解拉美政治经济发展变化。

随着双方交往的深入，中拉人文交流的主体更加多元化，包括智库、高校、行业协会、文化演出机构、企业以及华人华侨等都成为人文交流的主体，从而开辟了更多民间交往的渠道。

特别值得一提的是，旅游不仅是中拉人文交流的重要组成部分，也将成为中拉经贸合作的新抓手。如中国已成为向墨西哥输送游客最多的亚洲国家，2019 年中国赴墨游客数量有望上升至 20 万。^② 中国赴南美旅游在 2019 年尤其火热，拉美各国推出了各种旅游项目来吸引来自中国的游客。巴西总统博索纳罗表示欢迎更多中国游客赴巴西旅游并给予免签待遇。一旦实施细则出台，中国游客赴巴西旅游人数将大幅跃升。哥斯达黎加则寻求将特色医疗旅游推向中国。

^① El Presidente Mauricio Macri, “Apostemos a Enriquecermosen la Diversidad”. <https://www.casarasada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi>. [2019-10-07]

^② “Boom in Chinese tourists to Mexico”, October 14, 2019. <https://www.chinatravelnews.com/article/132279>. [2019-10-07]

4. “一带一路”倡议为中拉关系发展注入新动能

拉美国家的积极加入使“一带一路”倡议更具全球意义。2013年习近平主席提出“一带一路”倡议时，正值中拉关系发展进入一个新阶段。这一年，习近平主席在出访特立尼达和多巴哥、哥斯达黎加、墨西哥前接受三国媒体联合书面采访时指出，早在几个世纪前，中拉贸易使者就开辟了“海上丝绸之路”，成为联系东西两个半球的重要贸易通道。但彼时，拉美地区并没有被纳入“一带一路”框架范围内。拉美国家对于“一带一路”倡议，经历了从审慎评估到热情拥抱的过程。中国对于拉美在“一带一路”倡议中的角色和定位，也从规划范围外到“海上丝绸之路的自然延伸”，再到“不可或缺的重要参与方”的提升。可以说，“一带一路”倡议为中拉关系的发展注入了新的动能。

拉美国家和“一带一路”的关系，在很大程度上反映了中国与世界的关系。哥斯达黎加前计划部长埃切维里亚（Carlos Manuel Echeverría）的思考代表了多数拉美国家的观点，“为何我们要游离于丝路之外？”“如果不进行战略性的思考，如果被排除在这个令人兴奋的发展倡议之外，这将是一个严重错误”。^①

中国对拉美国家的诉求给予了积极回应。2017年5月，习近平主席在与前来参加首届“一带一路”国际合作高峰论坛的阿根廷总统马克里会晤时强调，拉美是21世纪海上丝绸之路的自然延伸。2018年1月，中国—拉共体第二届部长级会议在智利首都圣地亚哥举行，会上通过的《“一带一路”特别声明》特别提到，中国认为拉美和加勒比国家是“一带一路”国际合作不可或缺的参与方，并正式邀请拉美和加勒比国家自愿加入该倡议。

巴拿马是首个对接“一带一路”倡议的拉美国家。2017年11月，中国与巴拿马签订了第一份共建“一带一路”谅解备忘录。此后，拉美其他国家纷纷跟进。2018年5月，中国和特立尼达和多巴哥签署了首份中国与加勒比国家共建“一带一路”合作文件。2019年4月，在第二届“一带一路”国际高峰论坛期间，秘鲁的加入使得拉美参与“一带一路”的国家达到了19个，共建“一带一路”伟大构想已经全面延伸到拉美大陆。

“一带一路”倡议从理念到行动，并逐渐发展成为实际的国际合作，取得了全球瞩目的成就。也正因为拉美国家的积极参与，“一带一路”倡议成为了真正意义上的全球合作平台。

^① Cynthia R. Rush, “China – Celac Forum Embraces China’s Belt and Road: Will the U. S. A. Join?”. http://www.larouche.org/public/eiw/public/2018/2018_01-09/2018-05/pdf/20-25_4505.pdf. [2019-10-02]

5. 中拉整体合作开辟新的合作平台

2015 年中国—拉共体首届部长级会议在北京举行后，其衍生出的一系列合作新机制为中拉在政治、经贸、人文等领域展开全方位合作提供了有效的平台，从而形成一个立体合作格局。中拉基础设施合作论坛、中拉青年政治家论坛、中拉智库论坛、中拉媒体论坛纷纷举办，助推中拉整体合作取得实质性的战略共识。

“一带一路”合作机制也在不断完善。2019 年 4 月，包括古巴与危地马拉在内的“一带一路”绿色发展国际联盟正式成立，推动绿色发展理念融入“一带一路”建设，促进“一带一路”沿线国家落实联合国 2030 年可持续发展议程。这些努力对拉美和加勒比地区尤其重要，中国在拉美的投资多为可再生能源和采掘业等对环境保护要求高的行业，如果充分利用“一带一路”倡议的环境工具和举措，将有助于在该地区创建更多更好的绿色项目。

当前，中拉关系仍存在诸多的不平衡性。比如，贸易的不平衡性，经贸关系中投资与贸易的不平衡性，科技、人文之间的交流与政治、经济关系的不匹配，等等，这些不平衡性需要双方在更长久的时期内通过建设性合作来消弭。

三 简要总结与展望

日益走近世界舞台中心的中国将成为一个什么样的大国，是包括拉美在内的全世界正在审视和判断的。实事求是地说，不应夸大中国在拉美地区日益增长的存在所带来的恐惧或希望^①，也要充分评估当前中拉关系面临的不确定性。

（一）中拉关系发展的韧性

值得一提的是，在跨越近半个世纪的拥抱中，中拉关系在压力和挑战面前显示出了极强的韧性。韧性在汉语中的直接意思是指受外力作用时不易折断的性质，也特别指一种顽强持久的精神，尤其是面对困难或者逆境时所表现出的有效应对和适应。而当前中拉关系的韧性主要表现在如下两个方面。

一方面，中拉关系并没有因为外部因素的唱衰而转冷。无论是美国前国务卿蒂勒森的“新帝国主义列强”论^②，还是现任国务卿蓬佩奥“善意地提

^① Rhys Jenkins, “Latin America and China – A New Dependency?”, in *Third World Quarterly*, Vol. 33, No. 7, 2012, pp. 1337 – 1358. [2019 – 10 – 02]

^② “Latin America Should not Rely on China: U. S. Secretary of State Tillerson”. <https://www.reuters.com/article/us-usa-diplomacy-latam-china-idUSKBN1FL6D5>. [2019 – 10 – 02]

醒”拉美国家在接受中国投资时要“睁大眼睛”^①，以及白宫召回驻多米尼加大使、驻萨尔瓦多大使与驻巴拿马代办，并无端指责中方片面改变现状等一系列举动，都无法阻止中国和拉美的相向而行。与此同时，拉美国家并没有在中美贸易摩擦中选边站，也没有一个拉美国家站在敌视中国的立场向中国施压，充分说明中拉关系经得住冲击，具有很强的韧性。

另一方面，中拉双方在面对变局时保持了一定的战略定力。中国和拉美国家都视对方为至关重要的合作伙伴。2019年4月，习近平主席在同访华的智利总统皮涅拉会谈时说，中智关系长期走在中拉关系前列，我们要继续发扬敢为人先的精神，推动中智全面战略伙伴关系迈上新台阶。7月访华的哥伦比亚总统杜克表示，此次访华的目标是努力让“中国将哥伦比亚视为投资的战略目的地”。巴西总统博索纳罗在10月对中国进行国事访问时表示，巴西高度重视中国的大国地位，将发展对华关系放在本国外交优先地位。互为合作伙伴的战略共识是确保大变局中中拉关系行稳致远的支撑。

（二）中拉关系面临的挑战

1. 特朗普政府推行的对华战略竞争政策给中拉关系的发展造成压力

2017年年底，特朗普政府发布的《国家安全战略》报告中提及中国在拉美乃至整个西半球的角色，认为“中国试图通过国家主导的投资和贷款将该地区纳入其轨道”^②。在发起中美贸易摩擦的同时，特朗普政府试图将拉美国家纳入其战略轨道上，不断唱衰中拉关系。世界各国包括美国的盟国在内都不愿在中美之间选边站，都不希望中美走向冲突与对抗。多数拉美国家认为，大国加大对本地区的投入本不是坏事，但这种关注和投入应该更多地是基于合作而不是过度竞争。就如巴西副总统莫朗所说，中美贸易战尽管对巴西的某些出口带来短期利益，但从长期看，中美贸易战引发的全球经济形势不稳定、经济秩序失衡乃至全球性经济衰退等负面影响，也会影响巴西的国际贸易、经济增长乃至政治稳定。^③

2. 拉美国家发展进入一个新的调适期。从经济层面看，自2015年出现负

^① “Secretario de Estado de EEUU Pide a Panamá ‘Mantener Ojos Bien Abiertos’ ante la Inversión China”. <https://www.tvn-2.com/nacionales>. [2019-10-02]

^② “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017, p. 51. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>. [2019-10-11]

^③ “BRAZIL: Mourão Comments on US - China Trade War”. <https://www.latinnews.com/component/k2/item>. [2019-10-02]

增长之后，拉美经济一直处于艰难复苏中，在全球经济格局中面临进一步被边缘化的风险。2019 年，国际贸易和地缘政治不确定性加大，导致投资和需求双双下降，全球经济因之同步放缓，拉美经济也不能幸免，巴西、墨西哥、阿根廷等三大经济体增长再现颓势。由于缺乏促进增长的良性外部环境，拉美各国忙于大选和政党博弈，政策的稳定性受到影响，包括养老金、劳工、教育等结构性改革进展缓慢，甚至出现停滞。没有从政策中受益的民众走上了街头，拉美见证了大规模游行示威，从利马到拉巴斯，从圣地亚哥到太子港，从基多到布宜诺斯艾利斯，社会秩序日益动荡的拉美给全球传递的信息令人不安，同样也将给中拉关系带来不确定性。

受内外因素的影响，2019 年中拉贸易出现新的国别差异性特征。中国与巴拿马、哥伦比亚、墨西哥等国的进出口贸易都保持正向增长；中国与智利的进出口则双双下降，分别下降 4% 和 5.8%。中国从巴拿马、厄瓜多尔、阿根廷等国的进口增速加快，分别达到 291.6%、85.3%、82.9%^①，而从委内瑞拉、玻利维亚等国的进口则萎缩。与此同时，中国对阿根廷、巴西、厄瓜多尔等国的出口出现萎缩。导致这种差异性变化的原因一是中国经济结构转型，对拉需求发生结构性变化；二是中美贸易战的转移效应；三是全球投资和需求低迷，经济内生增长动力不足。国别贸易的差异性变化值得进一步关注。

（三）对拉战略建议

中拉关系在多个层次和维度上的加速发展，也对中国如何以多维视角、以更加丰富和细腻的手法处理未来双方合作提出了更高要求。未来中国必将从大国责任和全球发展与治理的必然逻辑出发，建构中拉命运共同体的理论价值及其实现路径，对拉战略在追求发展利益的同时应兼顾道义原则。

1. 照顾中国和拉美双重主体性的发展利益。在推动中拉关系发展的过程中，不仅应从中国的需求和能动性出发来考察中拉之间的关系变动，也要充分考虑拉美国家的需求并调动其能动性。不仅要从中国的意愿与对拉合作建设性方案来思考双方发展战略对接的可行性，也要充分考虑和尊重拉美国家制度和治理现状。

2. 中拉发展战略对接是关键因素。中国对拉战略需要在追求发展利益的同时，充分考虑双方发展战略的对接。华盛顿智库“美洲对话”亚洲与拉美

^① 数据来源于中经网统计数据库。http://202.204.164.23:91/page/Default.aspx. [2019-10-10]

项目主任迈尔斯说，拉美地区从中国的参与中受益的程度将更多地取决于该地区的政策协调和战略规划能力，而不是其正式纳入倡议的能力^①。因此，发展战略对接不仅是“一带一路”倡议中的关键问题，也是未来中拉能否进一步深化合作的关键因素。中拉合作需要进一步超越纯粹的经贸关系，向生态、科技、文化、民生、全球治理等多领域拓展。在生态、高科技领域的合作将让中拉双方都受益，而在文化、教育、卫生、体育、旅游等领域交流的深化将筑牢中拉合作的民意基础。

3. 兼顾道义。当前中国和世界的关系发生了根本性变化，但“对国际问题持道义态度”是中国对外关系始终坚持的特点之一。^② 对于中国而言，道义不仅表现为承担国际责任，还表现为维护对拉战略信誉。从政府层面而言，道义原则主要是兑现承诺，让更多拉美国家相信能从中国发展中受益。正是因为维护战略信誉，在“一带一路”推进过程中，中国政府正在适应性解决债务疑问和可持续性问题的，在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛资金融通分论坛期间，中国财政部正式发布了《“一带一路”债务可持续性分析框架》。正是因为维护战略信誉，中国提出了对拉合作尊重第三方利益原则。中拉合作不挑战、不排挤其他国家在拉美地区的利益。中国愿意与第三方国家合作推动拉美地区的和平与发展，从而实现多元的可持续发展。从企业层面而言，道义原则主要是更多地履行企业社会责任，将企业社会责任、公司发展战略以及拉美当地发展需求相结合，在包容性、同理心和环境保护等价值方面发挥领导作用。

中拉关系已经进入一个新时代，双方需要继续保持韧性、建设性和超越性，直面大变局，为双方合作注入新动力，努力打造合作新亮点，拓展合作新领域，未来一定会结出合作新硕果，实现共同发展。

(责任编辑 刘维广)

^① Margaret Myers, “JLAG Perspectives: China’s Belt and Road Initiative: What Role for Latin America?”, in *Journal of Latin American Geography*, Vol. 17, No. 2, July 2018. [https://digitalcommons.lsu.edu/cgi. \[2019-10-10\]](https://digitalcommons.lsu.edu/cgi. [2019-10-10])

^② [美] 安德鲁·内森、罗伯特·罗斯著，柯雄等译：《长城与空城计》，北京：新华出版社，1997年，第10页。