

# 区域性公共产品与中拉“一带一路” 金融合作\*

王 飞

---

**内容提要：**“一带一路”倡议是中国向世界供给的“公共产品”。拉丁美洲和加勒比地区的国家普遍对中国寄予高度期待，希望能抓住这一契机，弥补它们在基础设施建设方面的不足，解决金融脆弱等问题。本文基于域外国家供给区域性公共产品理论，对中国和拉美国家在“一带一路”框架内的金融合作进行分析。短期内，中国参与拉美地区基础设施建设，能够解决当地资本不足等问题；中国通过一系列的制度安排向存在国际收支逆差的拉美国家提供流动性支付工具，能够解决其金融脆弱性问题。长期来看，中国通过向拉美地区提供基础设施和金融公共产品，能够建立人民币国际化区域支点；通过更高级的基础设施建设和人民币计价机制，保证中国原材料的供给安全。通过中国参与供给，拉美地区长期存在的区域性金融公共产品不足的问题将得到有效解决。

**关键词：**中拉关系；拉丁美洲和加勒比地区；区域性公共产品；“一带一路”

**作者简介：**王飞，经济学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员，研究方向为货币政策与通货膨胀、拉丁美洲经济。（北京，100007）

**中图分类号：**F114.3   **文献标识码：**A   **文章编号：**2096-4536(2020)02-0018-13

---

进入 21 世纪，中国跟拉丁美洲（以下简称“拉美”或“拉”）和加勒比地区国家的金融合作对它们的经济和社会发展起到了关键作用。但是，西方政府、媒体和研究机构却无视拉美国家发展进步的良好局面，频频指责中国在拉美进行“新殖民主义”。近年来，一种污名化“一带一路”与中国的新论调——“债务陷阱论”在国际社会散布，认为中国通过“一带一路”给一些国家的基础设施建设

---

\* 本文为国家社会科学基金青年项目“区域性公共产品视阈下中拉在‘一带一路’框架内的金融合作研究”（项目编号：19CGJ027）的研究成果。

项目提供贷款，使其对中国高度依赖。当这些国家无力偿还贷款时，便“趁机获取战略资源”，使债务国陷入“债务陷阱”。在拉美地区，随着委内瑞拉国内危机愈演愈烈，西方国家借题发挥，认为中国是委内瑞拉国内危机的推手。此外，厄瓜多尔、玻利维亚等国因与中国合作而落入“债务陷阱”的论调也不绝于耳。正是基于这样的背景，本文从区域性公共产品理论切入，从域外国家参与拉美地区金融公共产品供给的视角分析中拉金融合作，旨在对以上论断进行回应，并为双方进一步加深在“一带一路”框架内的金融合作提供有益参考。

## 一、区域性公共产品理论及其供给

国际公共产品理论是霸权稳定论的灵魂，霸权国家承担“公共成本”，使国际经济体系得以稳定。<sup>①</sup> 国际公共产品在使用权和使用量上分别具有非排他性和非竞争性。因此，以国际公共产品的提供作为物质基础，霸权国家按其意志建立国际秩序。当霸权国家从国际秩序中得到的边际收益下降到不足以抵消为维持该秩序所付出的边际成本时，霸权就会松动。此时，国际体系中的多个行为体如果能够围绕多边国际制度展开合作，就可以保障公共产品的联合供给，反之则会出现国际公共产品供给不足的情况。<sup>②</sup>

第二次世界大战结束后，美国作为霸权国家，充当各类国际公共产品的主要供给者。但是这种霸权并未持续很久，尼克松总统在 1971 年宣布关闭黄金兑换窗口以及此后布雷顿森林体系的解体可以视为美国供给国际公共产品能力和意愿的下降。“冷战”结束后，国际公共产品的“私物化”倾向和供给不足已明显成为经济全球化的障碍。<sup>③</sup> 进入 21 世纪，政治多极化和经济全球化使“冷战”时期完善起来的西方地缘政治理论发生新变化，大部分国家在地缘政治中的角色定位

---

① C P. Kindleberger, “Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides”, *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 1981, pp. 242-254.

② Albin Cecilia, “Negotiating International Cooperation: Global Public Goods and Fairness,” *Review of International Studies*, Vol. 29, No. 3, 2003, pp. 365-385; Collins Paul, “Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century,” Inge Kaul, ed., Isabelle Grunberg and Marc Stern Oxford University Press, 1999, published for UNDP, *Public Administration and Development*, Vol. 21, No. 4, 2001, p. 365; Keohane Robert O, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 2005, p. 55.

③ 樊勇明：《西方国际政治经济学》，上海人民出版社 2017 年版，第 80 页。

从消极防御转向积极建构。<sup>①</sup>这主要表现为民族国家之间的封闭边界被打破，国与国之间通过缔结洲内或洲际协议，进行力量整合，应对世界多极化。随着2008年国际金融危机深层次的影响继续发酵，世界经济复苏乏力，全球化出现分裂，国际公共产品的供给严重不足。区域化作为一种全球性的发展趋势，越来越呈现出其时代的合理性，有关国家为了本地区的稳定和繁荣而联合起来，共同生产和维护区域性公共产品成为新趋势。

区域性公共产品理论是对传统霸权稳定论的修正和延伸，是区域合作发展实践在国际政治经济学理论上的体现。2002年，美洲开发银行和亚洲开发银行出版了《区域性公共产品：从理论到实践》一书，该书从区域金融合作、基础设施建设等方面总结了发展中国家在区域发展和稳定方面开展合作的经验。<sup>②</sup>曼瑟尔·奥尔森认为，相较于大集团中不可避免的集体行动困境，在小集团里联合行动提供公共产品则更易实现。<sup>③</sup>国内学者中，樊勇明率先提出“区域性公共产品”这一概念，用以解释区域性经济和安全的合作。<sup>④</sup>经过多年研究，国内学术界已形成共识，“区域性或区域间公共产品”是只服务于特定区域或跨区域，其成本又由区域内或区域间国家共同分担。按照产生领域划分，区域性公共产品可以分为安全类、贸易类、投融资类、开发援助类四种具体类型。<sup>⑤</sup>学术界对区域性公共产品的三种传统供给模式也已形成共识，即霸权国供给（如“北美模式”）、域内主要大国合作供给（如“欧盟模式”）、域内多个成员国共同供给（如“东亚模式”）。

随着区域间主义（inter-regionalism）理论的逐步成熟，区域性公共产品的供给模式被拓展，区域外国家参与区域性公共产品供给的例子屡见不鲜。<sup>⑥</sup>由于在国际区域合作中无法避免的外部因素，当一国注重其在合作对象区域内的政

---

① Puntigliano, Andrés Rivarola, “21st Century Geopolitics: Integration and Development in the Age of Continental States,” *Territory, Politics, Governance*, Vol. 5, 2017, pp. 478-494.

② 安东尼·埃斯特瓦多道尔、布莱恩·弗朗兹、谭·罗伯特·阮：《区域性公共产品：从理论到实践》，上海人民出版社2010年版，第3页。

③ 曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁等译，上海人民出版社1995年版，第1—10页。

④ 樊勇明：《区域性国际公共产品——解释区域合作的另一个理论视点》，载《世界经济与政治》2008年第1期，第7—13页。

⑤ 当然，区域性公共产品还有其他分类方式，本文重点关注产生领域。

⑥ 例如，欧盟—非洲峰会、中非合作论坛、东盟与澳大利亚、新西兰等国新型对话伙伴关系等。具体可参见郑先武：《区域间主义与国际公共产品供给》，载《复旦国际关系评论（第9辑）》，上海人民出版社2009年，第86页。

治地位时，该国可以在提供地区公共产品时选择“最佳表现”。<sup>①</sup>这意味着，虽然此选择可能短期内不会使该国收益最大化，但可以提升公共产品供给国在公共产品接受地区的声望和地位。结果是，当公共产品供给国在公共产品接受地区的声望和地位达到一定高度后，便可提升该区域的凝聚力，促进区域内以及跨区域之间的合作。这也就从理论层面对区域外国家参与区域性公共产品的供给提供了支持。

## 二、拉美区域性金融公共产品的需求与供给

拉丁美洲是世界上最早进行经济一体化尝试的发展中地区。早在 20 世纪 60 年代，拉美地区就成立了分别包括 10 个拉丁美洲自由贸易协会和由 5 个成员国组成的中美洲（简称“中美洲”）共同市场。但是，拉美地区又是世界上一体化最为复杂、成效最为有限的地区。在拉美一体化探索过程中，往往贸易先行，金融一体化最为滞后。究其原因，缺少区域性金融公共产品供给国是关键因素。区域性金融公共产品既包括通过融资支持的基础设施建设，又包括以货币金融合作方式促成的金融稳定。

### （一）拉美区域性金融公共产品需求形势

长期以来，诸多拉美国家意识到自身基础设施建设水平低下是制约其经济难以维持可持续增长的主要原因，各国也积极应对，制定基础设施建设战略，积极吸引外资。但是，资金不足问题始终突出。另一方面，金融不稳定是拉美地区的主要特征。2018 年，美联储货币政策正常化步伐加快导致多国金融动荡，使这一问题再次被讨论。

#### 1. 拉美地区基础设施建设资金长期不足

基础设施的完善程度是影响人员流动、资源配置、贸易活动和生产布局的关键因素，对一国经济活动的效率起着决定性作用。特别是对拉美国家来说，基础设施建设水平是决定其竞争力的关键。20 世纪 80 年代下半期和整个 90 年代，受困于债务危机和经济衰退，拉美国家大幅减少它们在基础设施方面的投

---

<sup>①</sup> 杨国庆、黄帅：《西方地区公共产品理论及其政策意义》，《复旦国际关系评论（第 9 辑）》，上海人民出版社 2009 年版，第 21 页。

资。据统计，拉美地区六大经济体在基础设施领域的公共投资占GDP的比重从20世纪80年代上半期的3.1%锐减至1996—2001年的0.8%，而同期私人资本在该领域的投资更是少之又少。<sup>①</sup>基础设施不足成为经济增长、提高竞争力和降低贫困的一大障碍。联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会（CEPAL）曾在2012年做过估计，拉美国家应当将GDP的6.2%（约3200亿美元）用于基础设施投资上，以满足2012—2020年期间最紧迫的基础设施需求，并赶上其竞争对手。但是，2004—2013年全球大宗商品超级周期内资金充裕的情况下，拉美国家每年在基础设施方面的投入不足GDP的3%。另外，根据美洲开发银行的数据，2008—2013年，拉美地区基础设施投资额（包括私人投资和公共投资）占GDP的比重排在前三位的是洪都拉斯、巴拿马和尼加拉瓜，而墨西哥、阿根廷、巴西和智利的基础设施投资额均低于拉美地区的平均水平。<sup>②</sup>当前，几乎所有拉美国家均面临债务高企、美联储加息、大宗商品价格低位徘徊、财政赤字不可持续、货币疲软等问题，这使拉美国家在未来3至5年对基础设施的投资仅能维持在最低水平。

作为全球最大的多边开发机构，世界银行对全球发展中国家和地区的贷款总额不断增加，但对拉美地区的贷款总额却呈下降趋势。其中，国际复兴开发银行（IBRD）对拉美地区的实际支付额从2014财年的56.62亿美元降至2018财年的40.66亿美元；国际开发协会（IDA）对拉美地区的实际支付额则从2014财年的3.06亿美元降至2018财年的2.23亿美元。<sup>③</sup>与此同时，随着《巴塞尔资本协议III》的普及，商业银行资本充足率要求被提高，意味着其长期投资的能力和意愿将降低，使本来就难以获得资金支持的拉美国家更加困难。

## 2. 拉美地区金融不稳定长期存在

金融稳定实质上是一种公共产品。历史上，拉美国家曾饱受货币和金融危机的影响，其中，原因之一就是地区金融稳定公共产品的缺失。经济体系与发展模式的脆弱性以及对外部环境过度依赖造成拉美地区极易受国际环境的影响，

---

<sup>①</sup> Alfredo Toro Hardy, "The World Turned Upside Down: The Complex Partnership between China and Latin America," Hackensack: World Scientific, 2015, p. 212.

<sup>②</sup> Remi Piet, "The Future of Infrastructure Investment in Latin America," Americas Market Intelligence, <https://americasmi.com/insights/THE-FUTURE-OF-INFRASTRUCTURE-INVESTMENT-IN-LATIN-AMERICA/>, 访问日期：2019年4月13日。

<sup>③</sup> World Bank, Fiscal Year Data, <http://www.worldbank.org/en/about/annual-report/fiscal-year-data>, 访问日期：2019年4月13日。

抵御危机的能力差。再加上受美国经济及美元影响较为显著，大多数拉美国家的汇率随美元变化而剧烈波动。如果说 20 世纪 80 年代的债务危机使拉美各国开始意识到金融稳定的紧迫性，那么全球金融危机以来的经历则使拉美各国加快了确保金融稳定的步伐。无论是资本流入还是流出，外部因素对拉美国家的流动性冲击均十分显著：首先，自 2011 年下半年起，发达国家相继推出宽松货币政策，使国际资本流动性加剧，拉美国家面临的外部风险上升，巴西、墨西哥和阿根廷等国家的货币在 2011 年下半年分别贬值 19%、20% 和 5%；其次，在美联储 2013 年宣布结束量化宽松后，资本开始回流，拉美国家又面临本币贬值的压力，再次进入贬值区间，巴西的雷亚尔在 2015 年贬值 41%，成为拉美乃至全球表现最差的货币；<sup>①</sup>再次，特朗普于 2016 年底在美国总统选举中胜出后，墨西哥、巴西等拉美国家的货币连续暴跌，墨西哥的比索兑换美元汇率连续创出历史最低值，而巴西中央银行甚至在一天之内连续两次出手抛售远期美元，以维持汇率稳定；最后，特朗普上台之后的美联储加息周期中，以阿根廷为代表的拉美国家货币动荡再次证明拉美国家金融体系的脆弱，阿根廷中央银行在八天之内连续加息三次却难以抵御其本币贬值，不得不向国际货币基金组织（IMF）请求紧急援助。

在应对危机的手段方面，拉美国家的中央银行显得捉襟见肘，只能通过消耗外汇储备、加息、实施资本管制或直接求助于 IMF 来应对冲击，政策效果并不明显。由于全球货币流动性程度日益加深，国际经济学传统理论中的“三元悖论”已经变成“二元悖论”，包括拉美国家在内的新兴经济体维持独立货币政策的前提是进行资本管制。在此环境下，谋求双边和多边金融合作成为其维护自身利益、应对流动性风险的最优选择。

## （二）拉美区域性金融公共产品供给困境

拉美地区金融公共产品的供给曾经属于美国主导的霸权国模式。作为美国的“后院”，拉美地区的资金供给和金融稳定长期被美国支配，这也成为美国深刻影响拉美地区的关键途径。进入 21 世纪，随着美国对拉美的关注度下降，拉美自身长期处于世界经济的“外围”并缺乏地区领导国，拉美地区金融公共产品的传统供给模式发生了变化。

---

<sup>①</sup> 如果追溯到此次贬值的起始点，巴西雷亚尔的贬值幅度高达 70%。

首先，拉美金融公共产品供给严重不足，基础设施建设资金匮乏，地区金融不稳定。自20世纪80年代以来，拉美国家的储蓄率停留在GDP的18%左右，而东亚新兴经济体则达到了30%。低储蓄率造成拉美地区在基础设施领域的投资不足。<sup>①</sup>由于区域性基础设施投入规模大，所需资金多，往往超越了一国的生产和供给能力，这就需要建立必要的合作机制。尽管“南美洲区域基础设施一体化倡议”和“中美洲一体化和发展项目”分别在2000年和2008年开始实施，但项目建设速度却差强人意，规划项目多，实施困难大。例如，“南美洲基础设施一体化倡议”自2000年正式提出，到2010年仍处于准备阶段，由于缺少资金且难以协调，项目建设困难重重。此外，该倡议规划了10个跨国和次区域的发展轴心，但仅涉及一个国家的单边项目比重就超过了80%，<sup>②</sup>难以满足拉美地区互联互通的真实需求。另一方面，普遍存在于拉美各国的货币错配、期限错配和结构错配以及外汇储备规模有限使金融不稳定效应被放大，各国货币在危机袭来之时会出现不同程度的贬值，进而影响区域内国家之间的双边贸易，引发自我强化式的竞争性贬值。金融不稳定成为众多拉美国家挥之不去的梦魇。

其次，拉美金融公共产品供给存在困难。在集体合作供给模式下，由30多个国家和地区组成的拉丁美洲“众口难调”，区域性公共产品供给成本高。拉美地区存在大量的次区域一体化组织，碎片化现象严重，区域性公共产品供给有限。然而，作为美洲地区的霸权国，美国的国际战略最优选项是全球主义，而非地区主义。这体现在美国及其主导的IMF在20世纪90年代末至21世纪初对墨西哥、巴西、阿根廷三个地区大国先后发生金融危机（动荡）的救助行为当中。<sup>③</sup>墨西哥能够迅速从“金融废墟”中恢复元气，阿根廷却迟迟没有摆脱危机阴霾，与美国不无关系。从这一角度来看，美国在美洲地区供给金融公共产品的利益边界的最南端仅仅到达了墨西哥，在整个美洲供给金融公共产品的能力和意愿不足。结果是，美洲国家对美国的信任度降低，美国的区域霸权效应在南美洲

---

<sup>①</sup> IDB, *Rethinking Reforms: How Latin America and the Caribbean can Escape Suppressed World Growth*, 2013, p. 46.

<sup>②</sup> 谢文泽：《南美洲基础设施一体化倡议：规划项目多，实施困难大》，载《拉美黄皮书（2014—2015）》，社会科学文献出版社2015年版，第332—340页。

<sup>③</sup> Robert Rubin, *In an Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington*, New York: Random House, 2003, pp. 3-10; 李巍：《霸权国与国际公共物品——美国在地区金融危机中的选择性援助行为》，载《国际政治研究》，2007年第3期，第164—186页。

失色。以委内瑞拉为首的美洲玻利瓦尔联盟曾创立了统一的货币“苏克雷”，以减少美元使用，但最终遭遇失败。对于基础设施建设，资金来源以长期本币融资最佳。拉美国家外资流入不稳定，且以外币计价，并不适合成为基础设施建设的长期资金来源。<sup>①</sup>例如，连接巴西和秘鲁的“两洋铁路”自2014年被提出以来难以落地，缺乏有效的资金供给便是关键因素之一。

### 三、拉美区域性金融公共产品供给的中国模式

公共产品理论为区域间合作和地区一体化提供了一个新的分析视角。跨国公共产品的外部性是长期困扰其实现有效供给的阻力之一。区域内各成员国有选择“搭便车”的倾向，使公共产品的成本难以得到合理分摊，这是拉美一体化难以向前推进的主要原因。基础设施建设资金供给和金融稳定均可视为公共产品，中国参与拉美区域性金融公共产品供给，有利于探索美国霸权模式之外的区域金融合作体系，为多边主义和全球化提供新的发展方向。

#### （一）供给激励

作为公共产品的子集，区域性公共产品具备联合提供、集体决策、成本分摊和利益共享的基本特征，而外部性的存在则决定了区域外大国参与供给的必然性。<sup>②</sup>区域性公共产品供给不仅是一个国际经济问题，更是一个国际政治问题。实践表明，区域合作不仅仅是地区性事务，与本地区有直接或间接利益关系的域外国家也会在具体领域甚至全面参与其中。因此，随着区域与区域、国家与区域之间的复合型相互依赖日渐加深，区域外国家参与区域性公共产品供给具有必然性，共同利益是区域性公共产品实现有效供给的前提。

中国以“一带一路”倡议为平台，推动中拉“五通”的实现，是在拉丁美洲提供区域性公共产品的重要举措，能够缓解该地区公共产品供给不足的困境。由于拉美国家经济发展程度不一，在金融公共产品分担能力方面存在差异，作

---

<sup>①</sup> IDB, *Rethinking Reforms: How Latin America and the Caribbean can Escape Suppressed World Growth*, 2013, p. 46.

<sup>②</sup> 樊勇明：《从国际公共产品到区域性公共产品——区域合作理论的新增长点》，载《世界经济与政治》，2010年第1期，第143—152页。



为“一带一路”倡议的发起方，中国有必要在合作早期主动承担供给成本，这也符合中国在拉美地区的综合利益。从经济收益来看，中国和拉美国家在资源禀赋、产业结构等方面高度互补，通过为拉美国家基础设施融资可以保证中国从当地进口大宗商品的供给安全和供给效率。投资拉丁美洲的基础设施建设项目能够为中国的资金提供新的投资渠道，解决长期以来只能投资于回报率低的美国国债的不利局面。此外，通过双边互换、建立人民币清算行和发行熊猫债等手段能够实现人民币国际化的拉美区域支点。从政治收益来看，在中美贸易摩擦可能成为持久战的大背景下，中国抓住机遇，重新思考全球和区域合作战略，利用向拉美地区供给金融公共产品，能够促进双方在基础设施和金融等领域开展南南合作，体现中国作为大国的国际责任，提升中国在拉美地区的影响力，强化政治互信。

## （二）供给方式

根据公共产品理论，区域合作的实现问题就是区域性公共产品的有效供给问题。从这一角度看，中拉合作的深化在于中国向拉美供给公共产品的能力和意愿。“一带一路”构想是中国向世界提供的公共产品，<sup>①</sup>是一个开放、包容的发展平台，契合拉美国家的发展需要。作为“21世纪海上丝绸之路的自然延伸”，拉丁美洲已经成为“一带一路”建设不可或缺的重要参与方。在“一带一路”框架内，中拉实现“设施联通”和“资金融通”均涉及金融公共产品的供给。首先，因资金不足得不到改善的基础设施是长期困扰拉丁美洲发展的症结之一，而来自中国的资金成为改善拉美基础设施的重要资金来源。其次，金融不稳定是拉美国家危机频发的深层原因，中拉货币互换以及人民币国际化在拉美地区推进，将有效提升拉丁美洲金融稳定。以人民币计价的石油、铁矿石期货上市，使用人民币进行双边贸易结算，中国金融机构在拉丁美洲设立清算银行以及熊猫债的发行均有利于拉丁美洲金融的稳定。截至2019年8月，与中国签署“一带一路”合作文件的拉美国家达到19个。通过“五通”建设，中国不仅对拉美国家的基础设施发展提供大量公共产品，还对拉美地区的金融稳定进行塑造。

---

<sup>①</sup> 王毅：《“一带一路”构想是中国向世界提供的公共产品》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-03/23/c\\_127611758.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-03/23/c_127611758.htm)，访问日期：2019年4月20日。

基于长期金融效率的视角，中拉投融资机制可为拉美国家的基础设施建设和可持续发展项目提供资金支持。中国与拉美国家合作的突破口是基础设施建设和互联互通，这是《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》的题中应有之义。基础设施建设不仅能降低区域交通成本、扩大经贸往来规模，还将促进市场和产业对接，促进人民币国际化和贸易投资便利的发展。2014年，习近平访问阿根廷、巴西、古巴和委内瑞拉，签署了56项合作协议，绝大部分是基础设施建设项目。基础设施投资在中拉经济合作中的地位日益上升，是中国经济增长模式向外推广的必然结果，也是拉美国家发展困境的真实需求。自20世纪90年代以来，基础设施建设成为中国经济飞速发展的重要支撑因素之一。“设施联通”既要求有强大的工程设计和建设能力，还要求通过建立多元化的融资体系提供资金支持。拉美国家资金稀缺，用于改善基础设施水平的投入更为有限。

中国提出的“一带一路”倡议，秉承共商、共建、共享原则，不附带苛刻条件的贷款将助力拉美国家的基础设施建设，突破拉美地区融资类区域性公共产品的供给困境。据估计，2005—2016年期间，中国向拉美各国政府所提供的贷款总额超过了1410亿美元。2005年以来，中国国家开发银行和中国进出口银行成为拉美地区的发展提供几乎所有来自中国融资的国家机构。2005—2016年期间，拉美和加勒比地区80%的贷款都来自中国国家开发银行。<sup>①</sup>2017年，尽管中国国家开发银行和中国进出口银行对拉美地区的贷款总额从2016年的210亿美元降至90亿美元，但中国在该地区的放贷规模仍超过其他主要贷款机构。自2005年中国银行开始向该地区贷款以来，截至2017年底，中国两大金融机构已累计向拉美地区提供了超过约1500亿美元的资金。中国提供的政府间金融贷款超过了世界银行、美洲开发银行和CAF—拉丁美洲开发银行的同期水平。<sup>②</sup>以国家开发银行负责实施的“中拉基础设施专项贷款”为例，总额为200亿美元的贷款将用于支持中资企业参与的拉美和加勒比国家能源、公路、通讯、港口、物流、电力、矿业、农业等基础设施项目；采用市场利率和

---

<sup>①</sup> ECLAC, Exploring New Forms of Cooperation between China and Latin America and the Caribbean, <https://www.cepal.org/en/publications/43214-exploring-new-forms-cooperation-between-china-and-latin-america-and-caribbean-tan>, 访问日期：2019年4月20日。

<sup>②</sup> Margaret Myers and Kevin Gallagher, “Down but Not Out: Chinese Development Finance in LAC, 2017,” *China-Latin America Report of The Dialogue*, March 2018, p. 1.

商业化方式运作，具体信用结构和条件根据项目情况确定；有关项目应含有不少于总投资 60% 的中国因素（即来自中国的设备和服务等），贷款总额原则上不超过项目总投资的 70%，并鼓励中资机构和企业参与项目资金投资。<sup>①</sup>

基于短期金融稳定的视角，中国积极参与拉美地区金融安全网络建设。

首先，中国同巴西、阿根廷、智利、苏里南等国建立的双边货币互换网络，为这些国家以及拉美金融安全提供了有力支撑（见表 1）。

表 1 中国与拉美国家的货币互换

国家	时间	金额	期限	使用与续签
巴西	2013 年 3 月	1900 亿元 /600 亿雷亚尔	3 年	未使用，未续签
阿根廷	2009 年 4 月	700 亿元 /380 亿比索	3 年	未使用，续签
	2014 年 7 月	700 亿元 /900 亿比索	3 年	使用，维持比索汇率稳定，续签
	2017 年 7 月	700 亿元 /1550 亿比索	3 年	未到期
	2018 年 12 月	1300 亿元	3 年	额度扩大
智利	2015 年 5 月	220 亿元 /22000 亿比索	3 年	未使用，已到期
苏里南	2015 年 3 月	10 亿元 /5.2 亿苏里南元	3 年	未使用，已到期

资料来源：中国人民银行，<http://www.pbc.gov.cn/huobizhengceersi/214481/214511/214541/3353326/index.html>；<https://www.cnbc.com/2018/11/08/reuters-america-update-1-argentina-expands-china-currency-swap-as-beijing-eyes-latin-america.html>，访问日期：2019 年 5 月 20 日。

例如，2015 年马克里总统就职后，阿根廷曾动用了中阿货币互换协议，用于保持阿根廷比索币值的稳定。中阿货币互换协议在马克里取消资本管制、允许汇率自由浮动后维护阿根廷经济和金融稳定发挥了关键作用。2018 年，阿根廷比索因美联储连续加息发生大幅贬值，中阿扩大了双边货币互换规模，使阿根廷外汇储备得到补充，为其金融稳定贡献了关键力量。区域性货币合作是有效降低货币风险、形成稳定货币储备结构的重要手段。未来，中国和拉美国家应该在货币互换的基础上进一步尝试“货币互持”，进而有利于实现储备货币多元化，减少对

<sup>①</sup> 中华人民共和国驻苏里南大使馆经参处，《关于申请使用中拉基础设施专项贷款的说明》，<http://sr.mofcom.gov.cn/article/ddfg/qita/201506/20150601022280.shtml>，访问日期：2019 年 4 月 20 日。

美元的依赖。此举也将是促进国际货币体系多元化和合理化，为世界经济发展提供稳定金融秩序的题中应有之义。

其次，人民币国际化在拉丁美洲初见成效，能有效降低拉美国家对美元的依赖。2017年，委内瑞拉宣布使用人民币代替美元成为石油计价货币，并将包括人民币在内的5种货币组成新的货币篮子进行国际支付。<sup>①</sup>2015年，人民币合格境外机构投资者（RQFII）试点地区扩大到智利，投资额度为500亿元人民币，智利也成为拉美地区首个RQFII覆盖国。中国工商银行和中国建设银行分别在阿根廷和智利建立了人民币清算银行，以分散西方国家的政策外溢效应对中拉新兴经济体的冲击，防范区域性金融风险。2018年6月，经巴拿马经济财政部批准，中国银行和中国国家开发银行正式成为巴拿马发行熊猫债的牵头主承销，拟发行20—30亿元人民币的熊猫债。鉴于巴拿马在拉美地区国际金融中心的地位，此次拉丁美洲国家进入中国银行间债券市场发行首支主权熊猫债，在中拉金融合作领域有着里程碑式的意义。

#### 四、结论和政策建议

“债务陷阱论”是西方制造出来的一个伪命题，意在夺人眼球的评论实际上对中拉金融合作的实质进行了误读。中拉金融合作是联合国“南南合作”理念的体现，是建立在平等合作基础上的“互利共赢”。“一带一路”倡议体现了中国供给公共产品的决心，在该倡议下的中拉金融合作不仅有助于推动拉美国家基础设施建设和经济发展，也将为构建拉美区域金融稳定网络贡献重要力量。

为此，中国应加快建设拉美金融公共产品支持体系，构建以中国为核心的金融公共产品提供机制。结合拉美地区缺乏资金和金融不稳定的实际情况，中拉金融合作应分别从短期和长期着眼，采取切实可行的阶段性举措，逐步落实战略合作规划，使金融合作在基础设施类和金融稳定类公共产品的建设中发挥作用。

第一，发展规划对接和政策沟通是前提。尽管越来越多的拉美国家同中国签

---

<sup>①</sup> “Venezuela publishes Oil Prices in Chinese Currency to Shun U.S. Dollar,” REUTERS, <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-oil/venezuela-publishes-oil-prices-in-chinese-currency-to-shun-u-s-dollar-idUSKCN1BQ2D1>, 访问日期：2019年4月20日。

署了“一带一路”合作文件，但这些文件大多数是备忘录或联合声明，实际约束力差，作用有限。双方需要理顺促进政策落地的保障性机制。无论是设施联通还是资金融通，资金缺乏、社会资本参与动力不足和投融资方式单一均制约了合作效果，而这需要从战略高度进行引领。

第二，开发性金融机构、政策性金融机构和商业性金融机构需通力合作，形成全方位、多层次的金融支持体系。对外投资主体缺位是中国开展跨境基础设施投融资机制长期存在的问题之一。支持开发性金融机构建立多元、稳定和低成本的本外币资金筹集渠道，将有利于弥补拉美地区融资机构投资不足，提高商业性金融机构的参与度。

第三，建立和完善拉美地区的人民币离岸金融中心，是人民币争取成为拉美地区的“锚货币”。除了同更多的拉丁美洲中央银行签订货币互换协议之外，中国的金融机构要强化同在拉丁美洲经营的金融机构合作，利用本地机构的网点和客户优势，把资金源源不断地引入拉丁美洲投资中。以巴拿马为代表的拉美国家已经具备成熟的离岸市场，可作为试点国，将人民币资金引入拉丁美洲。

第四，改进民营企业参与中拉合作的融资机制。银行在融资优惠政策方面对国有企业和民营企业往往区别对待，这就使一些具备跨境基础设施建设能力的民营企业“走出去”受到限制。鉴于此，可以对一些关键的民营企业设立融资配套优惠政策，使其能够真正参与中国在拉美地区的金融公共产品供给。

正如习近平主席在2014年8月访问蒙古国时所言：“中国愿意为周边国家提供共同发展的机遇和空间，欢迎大家搭乘中国发展的列车，搭快车也好，搭便车也好，我们都欢迎。”展望未来，通过“一带一路”倡议为拉美地区基础设施建设和金融稳定提供有效的区域性公共产品，将是国家、智库、企业需要共同研究和应对的课题。

(责任编辑：任康钰)

## **Regional Public Goods and China-Latin America “Belt and Road” Financial Cooperation (18)**

**Wang Fei**

【 Abstract 】 The Belt and Road Initiative is a public good provided by China to the world. Latin American and Caribbean countries generally have high expectations of China, hoping to seize the opportunity and address its lack of infrastructure building capacity and financial vulnerability. Based on the theory of extraterritorial countries supplying regional public goods, this paper analyzes the financial cooperation between China and Latin American countries within the framework of the Belt and Road Initiative. In the short term, China’s involvement in Latin America’s infrastructure development can solve the problem of local capital shortage. China can address its financial vulnerability by providing liquidity to Latin American countries with balance-of-payments deficits and a lack of payment instruments through a series of institutional arrangements. In the long run, China will be able to achieve a regional fulcrum of RMB internationalization by providing Latin America with infrastructure and financial stability public goods, and guarantee the security of supply of raw materials by way of more advanced infrastructure construction and RMB pricing mechanism. Through China’s participation in supply, the chronic shortage of regional financial public goods in Latin America will be effectively alleviated.

【 Key Words 】 China, Latin America and the Caribbean, regional public goods, Belt and Road Initiative

【 Author 】 Wang Fei, Ph. D. in Economics, Assistant Researcher of the Institute of Latin American Studies, Chinese Academy of Social Sciences, whose research interests include monetary policy and inflation, Latin American economies.