

中国和拉美关系转型的特征、动因与挑战

崔守军

〔摘要〕 2015年中拉论坛机制的建立,标志着中国和拉美关系迈入双边与整体合作并行互促的新时代。中拉关系实现了“自发反应型发展”到“自主构建型发展”的战略转型。“战略目标”“战略路径”“合作理念”“发展动能”的有机衔接是中拉关系转型的鲜明特征。经贸合作、政治互信、首脑外交与人文交流的层层递进是推动中拉关系转型的内源性动力,而全球政治的时代变迁是推动中拉关系转型的外源性动力。拉美地区形势的变化、中拉经贸结构的不均衡以及中国对拉美认知的不足制约双边关系的发展;美国对拉美事务的介入以及中美战略竞争的加剧也对中拉关系构成了挑战。

〔关键词〕 中拉关系; 战略转型; 特征; 动因; 挑战

〔作者简介〕 崔守军:中国人民大学国际关系学院副教授、博士生导师,拉美研究中心主任(北京 100872)

中国是一个具有全球影响力的发展中国家,拉丁美洲和加勒比海地区(简称“拉美”)是全球中高收入新兴经济体最为集中的地区。拉丁美洲由33个国家和12个未独立地区组成,人口数量超过6.4亿,总面积逾2070万平方千米,约占世界陆地面积的13.8%,其中可耕地面积占全球的1/3,森林覆盖率占全球的23%,拥有现代工业所需最基本的20多种矿物资源的绝大部分以及丰富的油气资源。^①拉美地区的地域空间、自然资源禀赋与文化开放性为其可持续发展提供战略性支撑。进入21世纪以来,经过夯基垒台、立柱架梁十多年的发展,中国和拉美关系(简称中拉关系)正在向落地生根、持久发展的新阶段迈进。2015年中拉论坛机制的创立,标志着中拉关系实现了从“顺势而为”到“主动筹划”的重大转变,在高层互动的促进下,中拉整体合作机制建设取得重大突破,全面合作关系日益紧密。在世界格局大调整、大变动的形势下,中拉关系亦处于战略转型之中。中拉关系发展的内部和外部环境都在发生复杂而深刻的变化,中拉双方在战略目标、战略路径、合作理念、发展动能方面也发生重大变化。鉴于中拉在世界格局中的地位和作用均呈现上升趋势,中拉关系越来越具有全球属性。深刻理解中拉关系转型的特征、动因及挑战,有利于进一步挖掘各自优势,推进双边关系持续向好发展。

一、中拉关系转型及其特征

2001年中国加入世界贸易组织之后,以一往无前的姿态积极参与经济全球化进程,中国同世界各个地区的交流与互动空前深化,彼此的利益融合日趋紧密。在这一宏大的历史背景下,遥居西

〔基金项目〕 中国人民大学科学研究基金“明德青年学者计划”(中央高校基本科研业务费专项资金资助)(14XNJ005)

① 布拉德福德·伯恩斯、朱莉·阿·查利普:《简明拉丁美洲史》,3-5页,北京,世界图书出版公司,2009。

半球的拉美成为中国开拓全球市场、吸收世界资源和输出对外投资的“新边疆”，中拉关系的发展也进入一个全新的发展阶段，驶入“快车道”。^①在大宗商品的“超级繁荣周期”的刺激下，中拉基于自身的发展利益而相互接近，2003年到2013年这十年间拉美成为整个中国对外贸易和投资中增长最迅速、幅度最大的地区，中拉务实经贸合作实现了“跨越式”的发展。

20世纪90年代以来，中国与拉美地区的一些国家逐步建立了沟通机制，但双边关系的发展主要通过经济视角，聚焦于传统的经贸领域，而政治议程则被远远地甩在后面。究其原因，主要有二：一是因为拉美地区一体化进程较为滞后，地区政治“碎片化”格局较为突出，缺乏一个地区性的统一协调组织，中拉结构性对话缺乏一个依托平台；二是美国一直视拉美为其“地缘政治后院”，在美国“统治阴影”的干预下，拉美国家普遍对中国抱有较大的疑虑。^②

进入21世纪第二个十年，随着拉美全球化和区域一体化进程的加速，上述障碍逐渐被扫除。一方面，2011年拉美国家联合自强意识的觉醒促成了“拉美和加勒比国家共同体”（简称“拉共体”）的诞生，该组织是西半球最大的地区一体化组织，囊括了除美国和加拿大外的所有拉美国家，具有广泛的地区代表性和政治独立性，为中国新一届领导人开展全方位多边外交奠定了基础。“拉共体”的建立不仅会重塑拉美与美国的关系，而且会促使拉美各国加强与域外国家（尤其是中国）的联系。另一方面，中国经济总量已居世界第二位，在全球和地区事务中的影响力显著提升，同发达国家、周边国家和广大发展中国家关系都取得了历史性发展，越来越多的拉美国家基于自身的发展利益在制定对外政策时开始考虑“中国因素”。在这样的背景下，中国国家主席习近平运筹帷幄，于2013年首次出访拉美三国，为开启中拉合作机制做了有益的铺垫。2014年1月，“拉共体”峰会通过了《关于支持建立中国—“拉共体”论坛的特别声明》，同年7月习近平主席在巴西参加“金砖会议”期间，中拉双方共同宣布设立中拉论坛机制。至此，中拉关系的发展取得历史性突破。

2015年初，中拉论坛首次部长级会议在北京成功举行，标志着中拉关系进入双边合作与整体合作并行互促的新阶段，开启了中拉合作的新篇章。以2015年中拉论坛机制的创立为里程碑，中拉合作进入战略转型期，实现了从“顺势而为”到“主动筹划”的转变，“谋合作、促发展、求共赢”成为中拉关系发展的主线。在中方奋发有为的外交实践的推动下，依托中拉论坛机制平台，中拉关系实现了从“自发反应型发展”到“自主构建型发展”的战略转型^③，中拉整体合作在各个领域稳步推进，互利共赢的发展格局日趋形成，中拉合作迈向新时代。拉美国家的“太平洋意识”与中国的“一带一路”倡议相向而行，通过凝聚思想共识和发展共识，中拉双方的顶层规划和实施落实相互支撑，形成了从“战略目标”到“战略路径”、从“合作理念”到“发展动能”的有机衔接链条，旨在以发展战略对接实现发展成果共享。中拉关系转型的主要特征为：

第一，以“一带一路”为媒，打造“中拉命运共同体”，是中拉全面合作的“战略目标”。2014年7月，习近平主席在巴西举行的中国—加勒比海国家领导人会晤上发表了《努力构建携手并进的命运共同体》主旨讲话，提出构建“中拉命运共同体”的发展愿景，首次明确了中拉合作的终极目标。2018年1月中拉论坛第二次部长级会议通过了《关于“一带一路”的特别声明》，这是中拉双发首次以官方文件的方式明确了拉美和加勒比国家是海上丝绸之路的“自然延伸”和“一带一路”国际合作不可或缺的参与方，标志着拉美正式加入“一带一路”建设“大家庭”。目前，拉美已经

^① Alex E. Fernandez Jilberto & Barbara Hogenboom. "Latin America and China: South-South Relations in a New Era". in Alex E. Fernandez Jilberto & Barbara Hogenboom (eds.), *Latin America Facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus*. New York: Berghahn Books, 2012, p. 2.

^② Cui Shoujun. "China's New Commitments to LAC and its Geopolitical Implications". in Cui Shoujun & Manuel Perez Garda (eds.), *China and Latin America in Transition: Policy Dynamics, Economic Commitments, and Social Impacts*. New York: Palgrave Macmillan, 2016, p. 21.

^③ 张勇、岳云霞：《新时期中拉整体合作迎来新机遇》，载《经济日报》，2018-01-24。

有16个国家与中国签署了共建“一带一路”合作谅解备忘录，“一带一路”为中拉双方共同打造领域更宽、结构更优、动力更强、质量更好的中拉合作新局面提供了新契机。^①

第二，坚持整体合作与双边关系并行互促，是贯彻中拉全面合作的“战略路径”。中拉全面合作通过三个层次铺开，即区域合作、次区域合作与双边合作。在区域合作层面，2016年11月出台的《中国对拉美和加勒比政策文件》是新形势下指导中拉全面合作的纲领性文件，该文件明确指出以中拉论坛机制为平台推动中国与拉美和加勒比国家的多边合作，打造全面均衡的中拉整体合作网络。在次区域层面，拉美地区有十余个融合程度不一的次区域一体化组织，例如南方共同市场、安第斯共同体、加勒比共同体、南美洲国家联盟、太平洋联盟等。一方面，不同的次区域组织通过成员国的相互交叉而彼此沟通；另一方面，拉美国家之间的制度性安排又将不同的次区域一体化组织联系起来，因而次区域合作与整体合作可并行不悖地展开。^②在双边合作层面，中方在夯实原有双边合作的基础上，积极通过签订双边自贸协定或经济互补协议推进双边务实经贸合作。当前，中国已与哥斯达黎加、秘鲁和智利三国签订自贸协定，正在与哥伦比亚等国就签署自贸协议进行磋商。

第三，互利共赢、不针对第三方，是中拉全面合作的“合作理念”。中拉关系根植于“南南合作”的基石之上，以相互尊重、平等相待、真诚合作、不干涉内政和互利共赢为指导原则，这与“南北关系”有本质上的区别。^③“南北关系”是发展中国家与发达国家之间的关系，既充满矛盾与对立，又有依存与合作，其实质是打破发达国家对发展中国家的控制和剥削。“南南合作”是指多数地处南半球的发展中国家之间的合作，旨在通过共享知识、技能、专长和资源实现共同的发展目标，是发展中国家自力更生、谋求进步的重要途径。中国与拉美国家同属发展中国家，处在相似的发展阶段，肩负着相同的发展任务。在平等互利基础上建立新型经济合作关系，有利于中拉双方深度融入世界经济体系，增强彼此在全球治理中的地位与作用，全面落实联合国“2030年可持续发展议程”^④。《中国对拉美和加勒比政策文件》指出：“中拉全面合作伙伴关系以平等互利为基础，以共同发展为目标，不针对、不排斥任何第三方。”^⑤中国对外关系的发展是全方位的，中拉友好合作是中国全方位外交的有机组成部分，不会取代各自与其他国家、其他地区已有的交往与合作。

第四，贸易、投资、金融与产能合作，是中拉全面合作的“发展动能”。2013年以来，中国领导人就加强中拉关系和各领域合作提出一系列重大倡议和举措，赋予中拉关系新的发展动力。2015年1月，中方倡议共同构建“1+3+6”中拉合作新框架，“1”是“一个规划”，即《中国与拉美和加勒比国家合作规划（2015—2019）》；“3”是“三大引擎”，即以贸易、投资、金融合作为动力，推动中拉务实合作全面发展，力争实现十年内中拉贸易规模达到5000亿美元、中国对拉投资存量达到2500亿美元；“6”是“六大领域”，即以能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术为合作重点，推进中拉产业对接。^⑥在共建“一带一路”的框架内，2015年5月中国国务院总理李克强在巴西提出了中拉“3×3”产能合作的新模式，即通过共建拉美物流、电力、信息三大通道，实现企业、社会、政府三者良性互动，拓展基金、信贷、保险三条融资渠道。^⑦产能合作是中拉务实经贸合作的新突破口，不仅契合了拉美国家发展工业和基础设施的需求，还将推动

① 崔守军：《中拉友好合作：志不改、道不变》，载《光明日报》，2019-01-01。

② 袁东振、刘维广：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2017—2018）》，17-18页，北京，社会科学文献出版社，2018。

③ Barry Naughton, "China's Distinctive System: Can It Be a Model for Others", *Journal of Contemporary China*, 2010, 19 (65): 437.

④ Monica Hirst, "A South-South Perspective", in Riordan Roett and Guadalupe Paz (eds), *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008, pp 90-108.

⑤ 中华人民共和国政府：《中国对拉美和加勒比政策文件》，新华社，2016-11-24。见 http://www.xinhuanet.com/world/2016-11/24/c_1119980472.htm。

⑥ 国纪平：《迎接中拉命运与共的历史新时期——写在习近平主席2016年拉美之行前夕》，载《人民日报》，2016-11-16。

⑦ 李克强：《推动中巴合作升级，引领中拉共同发展——在中巴工商界峰会闭幕式上的致辞》，载《人民日报》，2015-05-21。

中国经济结构转型升级，有利于在更高层面上实现中拉之间的发展对接。

二、中拉关系转型的动因

当前，中拉关系已经形成全方位、多层面、宽领域和官民并举的发展局面。中拉利益融合达到了前所未有的深度，双方关系达到了前所未有的高度，双边关系处于历史最好时期。在发展动因上，经贸合作、政治互信、首脑外交与人文交流的层层递进是推动中拉关系转型的内源性动力，而全球政治的时代变迁是推动中拉关系转型的外源性动力。

第一，经济纽带是驱动中拉关系转型的“催化剂”。贸易、投资和金融合作是驱动中拉经济融合共生的“三大引擎”。首先，贸易结构优势互补带动了中拉贸易的持续繁荣。中国对食品、能源、金属和矿产品的巨大需求，使输出这些产品的拉美国家从中受益，表现为大宗商品价格的持续走高和出口的快速增长。据联合国拉美经委会（CEPAL）统计，2001—2010年，拉美的商品出口平均年增长率为10.8%，其中价格效应为5.5%，出口量效应为5.3%，有学者将这种中国驱动的商品价格上涨和出口繁荣称为“中国效应”。^①2000年中拉贸易量仅为126亿美元，到2011年突破2000亿美元，2017年达到近2700亿美元，2018年突破3000亿美元，创历史新高。^②目前，中国已是拉美仅次于美国的第二大贸易伙伴，是巴西、智利、秘鲁等南美国家的第一大贸易伙伴。其次，中国对拉美投资也呈现“井喷”态势。当前，拉美是中国海外投资仅次于亚洲的第二大目的地，截至2017年末中国在拉美的投资存量为3869亿美元，占到中国海外投资的21.4%。^③中国对拉美投资结构日益多元化，除了传统的基础设施、能源矿产领域之外，日益向金融、农业、制造业、信息产业、服务业、电子商务、航空运输等领域拓展。最后，金融合作成为进一步推动经贸合作发展的“新动力”。美洲国家对话组织（IAD）和波士顿大学“中拉融资数据库”（CLAF）披露的数据显示，2005—2017年中国政策性银行向拉美提供的开发性融资金额超过1500亿美元，超过世界银行和美洲开发银行（IADB）的总和。^④相比于西方多边金融机构，中方融资不附带政策条件，兼具战略长期性和策略灵活性；近80%中方贷款用于基础设施建设，在使拉美各国普遍受惠的同时，可纠正市场失灵导致的基建投资不足的难题。^⑤可见，经济增长的共同需求成为中拉关系迅速升温的重要催化因素。

第二，政治互信是推动中拉关系转型的“压舱石”。中国与拉美之间不存在领土纠纷和意识形态方面的争执，没有根本性的矛盾和利害冲突。从1949年以来，中拉关系的发展经历了从无到有，从小规模、低层次交流到大规模、高层次推进的过程；多年“累积式”友好合作中所形成的政治互信和价值认同，是中拉关系在新世纪取得“跨越式”发展的根基。^⑥中拉之间的政治互信体现在双边和多边两个层面。在双边外交层面，中国已与巴西（1993）、委内瑞拉（2001）、墨西哥（2003）、阿根廷（2004）、秘鲁（2008）、智利（2012）、哥斯达黎加（2015）、厄瓜多尔（2015）、乌拉圭（2016）和玻

^① 里斯·詹金斯：《大宗商品价格和拉丁美洲出口收益的“中国效应”》，载奥斯瓦尔多·桑克尔主编：《拉美经委会评论》（中文版特辑），65页，北京，中国发展出版社，2012。

^② United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). *Exploring New Forms of Cooperation between China and Latin America and the Caribbean*. Santiago: United Nations, 2018, p. 39; 李晔：《中拉贸易额突破3000亿美元，农副产品表现突出》，新华社，2019-01-31。见 <http://xinhua-rss.zhongguowangshi.com/13694/-2152979624367925074/5657938.html>。

^③ 中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2017年度中国对外直接投资统计公报》，20页，北京，中国统计出版社，2018。

^④ Kevin P. Gallagher & Margaret Myers, *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue, 2018. https://www.thedialogue.org/map_list/。

^⑤ David Dollar. *China as a Global Investor*. Asia Working Group Paper, No. 4, Washington: The Brookings Institution, May 2016, p. 12.

^⑥ 吴白乙：《转型中的机遇：中拉合作前景的多视角分析》，5页，北京，经济管理出版社，2013。

利维亚(2018)10国建立了“战略伙伴关系”,拉美国家是中国“全球伙伴关系网络”不可或缺参与方。当前,与中国建交的拉美国家已增加至24国。继2017年巴拿马与中国建交后,2018年多米尼加和萨尔瓦多也与中国建交,中国在拉美的“朋友圈”不断扩大。在多边外交层面,中拉双方在联合国、20国集团、金砖国家等的多边框架中保持密切合作,就联合国改革、国际金融危机、气候变化、粮食安全等重大议题开展了良好的沟通与协调。^①2016年巴西加入中国发起的“亚洲基础设施投资银行”(AIIB),成为创始成员国,2017年秘鲁、委内瑞拉、玻利维亚、智利、阿根廷和厄瓜多尔也宣布加入。中拉政治互信的日益加深,成为中拉关系持续向好发展的“压舱石”。

第三,首脑外交是推动中拉关系转型的“顶层驱动力”。首脑外交一般是指由掌握国家最高权力的国家元首或政府首脑直接出面,以多种方式参与和处理对外事务的高层外交方式。^②与传统外交方式相比,首脑外交具有地位特殊、效果直接、迅速及时的特点。^③近年来,随着中拉经贸合作的逐步加强,中拉首脑外交的热度和力度日益提升,而密集的首脑外交反过来又不断驱动双边关系的高水平运行,由此形成良性循环互动。2013年以来,习近平主席高度重视国家之间的高层交往,在过去的6年内4访拉美,足迹遍及十多个拉美国家,既囊括了巴西、墨西哥、委内瑞拉、阿根廷、智利、秘鲁等南美大国,又覆盖了巴拿马、哥斯达黎加、特立尼达和多巴哥等中美洲和加勒比小国。习近平主席身体力行践行首脑外交,从战略高度谋划双边合作,通过密集会晤拉美国家的元首和政府首脑,为中拉将彼此的发展诉求直接转化为现实成果提供了“顶层驱动力”。

第四,人文交流是推动中拉关系转型的“民意基础”。民相亲在于心相通,“民心相通”既是“一带一路”倡议的重要内容,也是夯实“中拉命运共同体”的基础柱石。中拉文化交流和文明互鉴,增进了中拉人民之间的相互了解和友谊,架起了“心灵沟通”的桥梁,是中拉关系行稳致远的支撑和保障。自中拉论坛2015年启动以来,中拉双方设立了涵盖政党、基础设施、农业、企业、科技创新、青年、智库、法律、环境、地方政府合作、民间友好等多个领域的对话合作平台,直接参与人数超过2万人次,为落实双方发展共识和合作规划提供了机制保障。与此同时,从2015年至2018年,中方累计邀请了拉方1000多位政党领导人访华,4000多名拉方人才赴华学习深造。此外,拉美成为全球孔子学院发展最快的新兴地区。中国已在拉美建立了39所孔子学院和20个孔子课堂,越来越多的拉美民众热衷于学习中国文化。2016年设立的“中拉文化交流年”覆盖中国多个省市和近30个拉美和加勒比国家,是迄今中拉共同举办的最大规模文化盛事,拉近了心灵之间的距离。^④中华文明与拉美文明虽各成体系、各具特色,但都包含人类发展进步所积淀的共同理念和共同追求,都重视中道和平、多元开放、忠恕宽容等价值观念。中拉人民在相互学习和借鉴中挖掘出了更多的价值认同共性,最终发生聚合效应,让中国形象和拉美形象在双方民众中更加立体和饱满。

第五,全球政治变迁是中拉关系转型的“外部驱动力”。世界正处于一个“可塑的关键时期”,新兴国家的群体性崛起,正在重塑全球政治经济格局。中拉关系的转型与全球政治的时代变迁保持一致。一方面,南方国家在世界经济中的地位空前上升,原有的“中心—边缘”经济结构正在被重塑。经济合作与发展组织(OECD)认为,近20年来世界经济的重心已经从经济合作与发展组织国家向新兴经济体转移,这一现象被称为“全球财富转移”。^⑤从贸易和投资结构看,1970年南方国家仅占全球贸易比重的24%、全球投资比重的18%,到2012年分别攀升至51%和50%。从GDP结构看,1970年南方国家的GDP总量仅占全球比重的20%,到2012年已经上升到40%,预

① 崔守军、张政:《美国学界中拉关系研究评析》,载《国外理论动态》,2018(4)。

② 赵可金:《首脑外交及其未来趋势》,载《教学与研究》,2007(12)。

③ 张颖:《首脑外交与中英关系的“黄金时代”》,载《现代国际关系》,2018(3)。

④ 鲁元珍:《“中拉文化交流年”对文化走出去的启示》,载《光明日报》,2016-11-24。

⑤ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). *Latin America Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*. Paris: OECD Publishing, 2016, p. 17.

计到 2025 年将达到 55%。^①另一方面，南方国家在世界政治中的地位快速提升，全球治理由“北方主导”阶段过渡到“南北共治”阶段。“南北结构”中经济实力对比关系的变化，促使南方国家开始进入全球治理的核心地带。全球治理不等于大国治理、更不同于西方治理的理念日益深入人心，成为国际社会共识。^②中国的发展中国家身份虽然没有变化，但自身实力和外部环境已经发生巨大变化，中国自身的政策取向和发展道路对外部世界的影响更加深刻，走到了世界舞台的中央。拉美作为一个发展中国家最为集中的地区，在世界政治经济格局中的地位不断上升，成为全球治理中一支不可或缺的力量。外部环境的变化使中拉关系越来越具有全球属性。中拉在全球性事务中携手合作、相向而行，成为驱动中拉关系转型的外部动力。

三、中拉关系面临的挑战

中国与拉美合作发展互有需要、互有优势、互为机遇。拉美地区由于在地理上与中国相距最远，因此也成为中国贸易和投资的“最后领地”，中拉经贸关系的快速发展表明中国成为全球性的贸易和投资国家。^③当前，拉美外交是中国整体外交的重要组成部分，也是中国推进全球性大国外交的“试金石”。随着中国国家实力的增强和“一带一路”倡议的推进，拉美已成为中国大国外交的优先方向。然而，中拉关系的“深度对接”也面临一系列的挑战。

第一，从拉美角度看，拉美地区形势的变化对中拉关系发展构成挑战。当前，拉美正处于十多年来最大规模的政治、经济与外交变局。主要为：其一，政治格局“左抑右扬”。在 21 世纪的前 15 年，左翼政党先后在拉美十多个国家上台执政，这一“左翼崛起”现象被称为“粉红浪潮”。然而，由于左翼政党的政策失当和全球经济衰退，2015 年后拉美政治生态呈现出“左抑右扬”态势，阿根廷、巴西、秘鲁、智利等国的右翼政党通过选举上台执政。2018 年是拉美的选举年，共有 10 个拉美国家举行大选，这一趋势有所加强。在巴西、巴拉圭和哥伦比亚等国，右翼反对派和反建制政党纷纷得势，左翼政党转入低潮。在时间上，中拉关系的快速发展与拉美的“粉红浪潮”相互重叠。虽然中拉相互接近是基于双方的战略需要而非意识形态的相似性，但右翼政党难免要对其经济政策进行调整，从而也间接影响到中拉关系的发展。其二，经济复苏缓慢。受到阿根廷金融危机、巴西经济下滑和委内瑞拉局势动荡的影响，2018 年拉美经济增长率为 0.6%，低于 2018 年全球经济的平均增速（3.3%）。世界银行预测 2019 年拉美经济的增速为 1.6%。^④虽然国际大宗商品价格始终维持较高水平有利于拉美经济增长，但中美贸易摩擦的“外溢风险”又使拉美经济复苏更为“脆弱”。拉美经济低速增长为中拉经济合作“提质升级”提出了更高要求。其三，外交分歧加剧。拉美政治格局的深刻变化带来了外交立场上的分化。2018 年 4 月，阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、巴拉圭、秘鲁六国宣布无限期停止参加南美国盟（UNASUR）的活动。同年 5 月，利马集团的 13 个拉美成员国宣布不承认委内瑞拉总统大选的结果，不承认马杜罗政府的合法地位。8 月，哥伦比亚退出南美国盟，厄瓜多尔退出美洲玻利瓦联盟（ALBA）。拉美国家之间的外交关系裂痕，削弱了拉美国家之间的团结协作程度，也要求中国在处理与个体及群体关系时要更加巧妙，注意掌握好分寸。其四，拉共体内部发展动力不足。拉共体的建立是推进拉美区域一体化的有益尝试，

^① Augusto de la Torre et al. *Latin America and the Rising South: Changing World, Changing Priorities*. Washington: World Bank Group, 2015, p. 3-4.

^② 丁工：《“人类命运共同体”的实践路径和中国角色论析》，载《当代世界与社会主义》，2017（4）。

^③ Thomas P. Narins. “China’s Eyes on Ecuador: What Chinese Trade with Ecuador Reveals about China’s Economic Expansion into South American”. *The Global Studies Journal*, 2012, 4（1）: 267.

^④ The World Bank. *Latin America and the Caribbean Growth Prospect*. October 8, 2018. <https://www.worldbank.org/en/region/lac/overview#1>.

旨在加强区域内国家之间的政治协调,减少美国对拉美事务的干预,推动对外交往的多元化发展。然而,作为一个政治实体,拉共体的发展受到两个地区大国——巴西和墨西哥的共同牵制。巴西是南美地区最大国家,希冀通过拉共体重塑其南美地区的“绝对领导力”;而墨西哥在地理上靠近北美,希望加强其在南美地区的政治认同,修正其日益下滑的区域影响力。^①此外,拉共体并未设置秘书处,亦无财政预算支撑其政策议程,这些机制的缺失也将制约其协调力度。中拉论坛机制是依托拉共体而设立的多边合作机制,未来拉共体的发展空间受限也会影响到中拉整体合作的开展。

第二,从中国角度看,中拉经贸结构的不均衡和中国对拉美认知的不足制约双边关系的发展。其一,中拉贸易结构不均衡。中国对初级商品的旺盛需求拉动了拉美国家的出口繁荣,然而中国从拉美进口的商品主要是大豆、铁矿石、原油、铜矿等初级产品,这种贸易模式给拉美国家带来了“去工业化”(Deindustrialization)担忧。^②根据联合国贸发委员会发布的数据,2011年到2016年期间,在整个拉美对全球的出口结构中,初级产品出口和制成品出口的比重分别是50%和48.4%;而在拉美对中国的出口结构中,初级产品出口占到87.2%,而工业制成品仅占12.7%。^③由于初级产品的价格在2013年到2016年进入下跌周期,拉美对华出口商品的总价值下降25%;2017年由于受到初级产品价格反弹,价值上升16%。^④拉美对华出口结构高度集中于自然资源产品,让拉美过度受到大宗商品“繁荣—萧条周期”波动的影响。其二,中国在拉美的投融资分布不均衡。中国在拉美的投资区域不断扩大,2003年中国对拉美地区的投资覆盖率为49%,到2017年已增至67.4%。2008年中国在拉美设立的境外企业仅为600家,到2017年已增长至2200家,年均增速近20%。但2017年中国对外投资的全球覆盖率达81%,明显高于中国对拉美地区的投资覆盖率。^⑤从地区分布看,中国在拉美地区投资过多地集中于开曼群岛、英属维尔京群岛、委内瑞拉、巴西、阿根廷、厄瓜多尔等国家或地区,占到中国对拉美投资存量的90%以上。金融合作是驱动中拉经贸关系快速发展的新引擎,然而依托“贷款换石油”模式,中国对拉美金融借贷有一半以上集中在委内瑞拉、巴西、厄瓜多尔和阿根廷四国。^⑥其三,中国对拉美认知有待进一步深化。拉美文化深受欧洲基督教文化的影响,并融合了美洲印第安文化和非洲黑人文化,具有丰富性、质感性、多元性与复杂性等特征^⑦,在语言、制度、价值观念、行为习惯等方面与中华文化差异较大。随着中拉关系的日益深入,中国对拉美的认知程度已有日新月异的变化。但总体而言,中国对拉美地区的研究尚处于探索阶段。在对拉美的研究中,“抽象的概念多于具体的知识,模糊的印象多于确切的体验”^⑧。作为一个全球性大国,中国应深化对拉美文化和文明的理解与认知,以推动中拉关系迈向更高的发展水平。

第三,从美国因素看,美国对拉美事务干预的加大制约中拉关系的发展。鉴于拉美的“后院”地缘战略价值和美国的“门罗主义”传统,拉美在美国的全球战略部署中始终处于重要地位。在过去的几个世纪中,拉美的命运在很大程度上“取决于它和国际权力中心之间的相互关系”,外部力量的

① Elsa Lenderrozas, “Latin American Foreign Policy and The Community of Latin American and Caribbean States”. *Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2013, 2(4): 179-180.

② Cynthia J. Arnson. *In the Age of Disruption: Latin America's Domestic and International Challenges*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center, 2018, p. 14.

③ Rebecca Ray. *China-Latin America Economic Bulletin 2018 Edition*. Global Development Policy Center, Boston University, January 2018, p. 5. <https://www.bu.edu/gdp/files/2018/04/C-LAC-Bulletin-2018.pdf>

④ United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). *Exploring New Forms of Cooperation between China and Latin America and the Caribbean*. Santiago: CEPAL, 2018, p. 39.

⑤ 中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局:《2017年度中国对外直接投资统计公报》,40-41页,北京,中国统计出版社,2018。

⑥ United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). *Exploring New Forms of Cooperation between China and Latin America and the Caribbean*. Santiago: CEPAL, 2018, p. 23.

⑦ 托马斯·斯基德莫尔、彼得·史密斯、詹姆斯·格林:《现代拉丁美洲》,434-435页,北京,当代中国出版社,2014。

⑧ 崔守军:《拉丁美洲研究的现状与反思》,载《中国社会科学报》,2018-12-18。

渗透——尤其是美国，损害了拉美的独立性。由于美国在综合国力和地缘政治方面的绝对优势，拉丁美洲始终是“独立而依附的，自主而附属的”^①。近年来，虽然美国在拉美的影响力有所下降，但美国仍是拉美最重要的贸易伙伴和投资国，其霸权地位并未受到根本动摇。美国特朗普政府执政以来，加大了对拉美地区事务的干预力度，主要体现在委内瑞拉和古巴问题上。据《纽约时报》披露，特朗普上任后，美国白宫安全委员会便酝酿起草了一份针对委内瑞拉的逐步升级的“干预路线图”，其中设定美国会在何种情势下军事介入委内瑞拉，终极目标是推翻马杜罗总统领导的左翼政府。^②自2016年以来，美国已多次对委内瑞拉总统在内的政要和商界人士实施经济与金融制裁，恶化了委内瑞拉的经济困局，试图以“经济绞杀”的方式迫使马杜罗总统下台。在古巴问题上，特朗普政府逆转了奥巴马政府时期奉行的“美古和解”政策，双边关系急剧恶化。在历经近60年的敌对关系之后，美古于2015年7月恢复外交关系。特朗普上任后谴责古巴实施“独裁统治”，重新对古巴实行旅行和贸易限制，并对26家古巴实体实施经济和商业制裁，美古关系再次“冰冻”。此外，美国还对玻利维亚和尼加拉瓜等左翼政府实施打压。在拉美政局“右摆”的态势下，美国试图拉拢一些右翼国家“选边站队”，利用委、古问题等制造地区分裂，从而对拉美国家团结和地区一体化产生负面影响。美国对拉美地区事务的介入加大，直接影响到拉美地区的政治与社会稳定，对中拉合作也产生一定的负面影响。

第四，从中美关系发展态势看，中美战略竞争的加剧促使美国加大对中国在拉美的遏制力度。特朗普政府执政后，以“零和竞争”的“冷战思维”看待中美关系，认为中国崛起会挑战美国的霸权根基。在战略与安全层面，2017年12月特朗普政府发布的美国《国家安全战略》将中国明确定位为“战略竞争对手”和“修正主义国家”，视中国为美国的政治、经济与安全威胁。^③中美战略竞争的加剧，有些矛盾直接体现在涉华经贸投资政策上，有些则转化为政治与外交领域的政策围堵与遏制。美国兰德公司（RAND）在2018年10月发布的《“一带一路”的黎明：中国与发展中世界》研究报告称，中国对发展中国家的重视在“一带一路”倡议中达到顶峰，发展中国家为中国持续成长提供经济增长与全球影响力支撑，中国旨在“攫取”地缘政治优势以平衡与美国之间的全球竞争。^④具体到中拉关系上，美国惧怕中拉“相互接近”会导致美拉“相互疏离”，中国在拉美的政治、经济与外交存在会削弱美国对西半球秩序的控制力。^⑤2018年2月，时任美国国务卿蒂勒森出访拉美五国，指责中国利用其经济影响力将拉美纳入自己的“势力范围”，抨击中国是在拉美谋求地区影响力扩张的“新帝国强权”，称美国始终是拉美“最稳定、最强大、最持久的合作伙伴”，试图让拉美屈从于美国主导的西半球霸权。^⑥2018年10月美国战略与国际研究中心（CSIS）在报告《中国崛起背景下的拉美和加勒比》中对2050年的中拉关系进行展望，认为到2050年中国在拉美的军售和军事存在规模、质量和范围上都会大幅增长，将对美国西半球霸权构成致命威胁。^⑦在政策实践上，特朗普奉行“美国优先”的政策理念，一方面在美墨边界修建“边墙”对拉美移民

① 托马斯·斯基德莫尔、彼得·史密斯、詹姆斯·格林：《现代拉丁美洲》，6页，北京，当代中国出版社，2014。

② Ernesto Londoño and Nicholas Casey. “Trump Administration Discussed Coup Plans with Rebel Venezuelan Officers”. *The New York Times*, September 8, 2018.

③ The White House of the United States. *National Security Strategy*. December 18, 2017. <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>.

④ Andrew Scobell. *At the Dawn of Belt and Road: China in the Developing World*. Santa Monica: RAND Corporation, 2018, p. 2.

⑤ Niccolo Locatelli. *China in Latin America: Political and Economic Implications of Beijing's Involvement in the Region*. Florida: Boca Raton, 2010, p. 45.

⑥ Cynthia Arnson. *Tillerson's Trip to Latin America: The Good, the Bad, and the Ugly*. Wilson Center, February 23, 2018, pp. 1-2. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/tillersons_trip_to_latin_america_the_good_the_bad_and_the_ugly_latin_trade.pdf

⑦ R. Evan Ellis. *The Future of Latin America and the Caribbean in the Context of the Rise of China*. Washington, D. C.: The Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2018, pp. 26-27.

“零容忍”，另一方面向墨西哥和加拿大施压，重构北美自由贸易协定。2018年11月，新版《美墨加协定》(USMCA)正式签署，美国处心积虑地在其中预设针对中国的“毒丸条款”(Poison Pill)，要求墨、加在与“非市场经济国家”谈判时提前3个月告知美国，意在禁止两国与中国签订自贸协议，谋求在全球贸易体系中建立一个“反华势力范围”。^①此外，在巴拿马、多米尼加和萨尔瓦多与中国建交后，美国于2018年9月召回被派驻到三国的大使或临时代办，美国副总统彭斯称中国的行为“威胁到台海地区的稳定”。可见，中美之间的战略竞争会“外溢”到拉美地区，从而直接影响中拉关系的发展。

四、结论

中国和拉美国家虽然相距遥远，但同属发展中国家，在国际社会中有着共同的理念和诉求，且具有极强的经济互补性，是天然的合作伙伴。在过去的十多年中，中拉双方发挥各自优势，积极开展务实合作，形成互助互益的合作新局面。中国始终从战略高度和长远角度看待中拉关系，在深入推进“一带一路”建设和完善对外开放战略布局的大背景下，提出构建“中拉命运共同体”的战略愿景。拉美国家的“太平洋意识”与中国的“一带一路”倡议遥相呼应，积极响应中方的“一带一路”倡议，与中国进行发展战略对接，以满足拉丁美洲产业链和价值链上行的需求。随着世界经济增长的中心从“大西洋”转向“太平洋”，中拉双方在全球政治经济格局中的地位均呈现上升趋势，因此，中拉关系越来越脱离旧格局之下的从属性，其日益发展的独立性反过来促进这一关系向更加广阔的国际治理领域延伸，从而愈加具有全球意义。

The Characteristics, Drivers and Challenges of the Transitional Relation of China and Latin America

CUI Shoujun

(School of International Studies, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: The establishment of China-CELAC mechanism in 2015 indicates the China-Latin America cooperation has marched into a new era. The China-Latin America relationship has transitioned from a “Spontaneously Responsive Development” into a “Self-directed Constructive Development”. The integrated linkages from “Strategic Goal” to “Strategic Roadmap” and from “Cooperation Directive” to “Development Engine” are the distinctive features of China-Latin America transitional relationship. Economic cooperation, political mutual trust, State-head diplomacy and cultural exchange are the intrinsic drivers of this transitional relationship, while the epochal shift of global politics is the extrinsic driver. On the one hand, the change in Latin America situation, the asymmetry of China-Latin America economic ties and China’s lacking of understanding of Latin America will constrain the development of bilateral relations; on the other hand, the US involvement in Latin America and the escalation of China-US strategic competition will challenge the bilateral relationship.

Key words: China-Latin America relation; strategic transition; feature; driver; challenge

(责任编辑 林 间)

^① Gary Hufbauer and Steven Gliberman. *The United States-Mexico-Canada Agreement: Overview and Outlook*, Fraser Institute, November 2018, p. 6. <https://piie.com/system/files/documents/hufbauer201811-usmca.pdf>