

# 中拉关系： 在充满不确定性的时代开拓前行

新千年以来，中拉政治、经贸关系迎来一波快速发展，双边合作水平达到前所未有的高度。在此过程中，中拉整体合作从构想成为现实，成为中国整体合作体系的重要组成部分，也成为推进中国特色大国外交的坚实支撑。可以认为，中拉整体合作将是未来十年间决定中拉关系走势的最重要推动力之一，如何使其得到深化也将是中国外交的最重大议题之一。2016年11月颁布的第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》高度强调中拉整体合作的战略重要性，并为推进这一合作提供新的政策选项。

■ 王鹏/文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2017.04.017

2016年以来，世界政治经济形势仍然充满不确定性，全球经济难以摆脱结构性调整下的低增长态势，反对全球化和自由贸易的情绪在欧美国家蔓延和加剧。在这种背景下，中拉关系能否延续过去十几年间的奋进势头、再上一个新台阶？事实表明，中国和拉美在互利共赢的基础上取得巨大的合作成就，中拉关系的快速发展符合历史潮流，中拉关系仍然存在巨大的发展空间。当下，整体合作已经成为助推中拉关系的新引擎，有望在更宽领域和更高层次推进和塑造中拉全面合作。中国政府通过颁布第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》，向世人展示了发展对拉美关系的良好意愿和坚定决心。

## 中拉关系迈向全方位合作

在全球化进程的助推下，在自身经济社会发展需求的带动下，中国在新千年大踏步“东进”拉美，中拉政治、经贸关系实现快速发展。

中国和拉美的政治关系在近年达到前所未有的高度。自杨尚昆在1990

年成为第一位出访拉美和加勒比地区的中国国家主席以来，历届中国国家主席都留下出访该地区的记录。江泽民主席曾三次到访拉美，其行程覆盖拉美七国；胡锦涛主席曾五次到访拉美，其行程覆盖拉美七国。

习近平在2013年就任国家主席之后，大力推动对拉外交，先后访问墨西哥、巴西、阿根廷、委内瑞拉、秘鲁、智利等国。他是第一位在当选国家主席首年就出访拉美和加勒比地区的中国最高领导人，是首位到访英语加勒比国家（特立尼达和多巴哥）的中国最高领导人，还是首位访问厄瓜多尔的中国最高领导人。截至2016年，习近平主席在四年之中三次访问拉美，其行程覆盖十个国家。就访问频次和访问广度而言，这都是一个超越前人的新成就！

习近平主席的高密度、高频次访问表明，拉美和加勒比地区在中国外交中的地位显著上升。这种状况体现了中国的全方位外交战略，展现了新一届政府开展全方位外交的自信和魄力，成为推进中国特色大国外交的重

要步骤。

在过去十几年间，中拉经贸合作突飞猛进，双边贸易额在2014年超越2600亿美元大关，中国已经成为仅次于美国的拉美第二大贸易伙伴。在投资领域，中国已经成为拉美第三大投资来源国；拉美成为中国企业海外投资的第二大目的地，仅次于亚洲地区。双方在能源、基础设施、金融、制造业等领域的合作取得积极进展，双边合作面临机制升级的机遇。

中国对于发展中拉关系，尤其是中拉经贸合作抱有坚定信心。习主席在2015年1月明确提出，中拉贸易额力争在十年内达到5000亿美元，中国对拉美投资存量力争在十年内达到2500亿美元。

在政治、经贸关系快速发展的基础上，中国和拉美国家迫切需要“提速换挡”，开辟全方位、宽领域、多层次的合作格局。在双方共同需求的推动下，中拉整体合作从无到有、从虚到实迅速发展起来。2014年7月，中国—拉美和加勒比国家共同体论坛宣告成立，标志着中拉整体合作正式

启动。2015年1月，中拉论坛的第一届部长级会议在北京成功举行，成为中拉整体合作迈向机制化的开拓之举。此后，中拉农业部长论坛、中拉政党论坛、中拉科技创新论坛、中拉企业家峰会、中拉智库论坛、中拉青年政治家论坛、中拉基础设施合作论坛等配套机制或被纳入中拉论坛的框架，或开始运转。简而言之，中拉论坛的成立和运转标志着中拉双边、多边、整体合作的“多轮转动”形成良性互动，共同推动中拉关系迈向全方位合作。

### 中拉整体合作 为中拉关系带来巨大增量

中拉整体合作是中国在发展对拉美关系进程中取得的最重大外交成果之一。它是以中国为一方，以所有拉美国家及它们所属的拉美和加勒比共同体为另一方，通过举行领导人会晤、设立多领域对话机制、制订各类合作规划来推动具有整体性的机制化合作。

2013年以来，中国一直追求以更有力的措施提升对拉关系。另一方面，发展对华关系逐渐成为拉美国家的普遍共识。对华经贸合作为这些国家带来新的经济成长机遇；中国的市场、投资和技术有助于它们提高对外经济合作的多样化程度，增强经济的内生性、独立性和抗干扰性。2011年12月成立的拉美和加勒比国家共同体为中拉整体合作创造组织依托。

中国之所以大力推动整体合作，第一个目的是为了找到体量、规模较为相近的合作对象，从而使双方能够在整体上规划合作事宜、产生必要的规模效应。就单个国家而言，中国的巨大经济规模是任何拉美国家无法相

比的。按照世界银行的测算，中国2015年国内生产总值达到108664亿美元，相当于拉美第一大经济体——巴西国内生产总值（17747亿美元）的六倍。<sup>[1]</sup>2014年，中拉贸易额创下新高，但它占中国对外贸易额的比重仅为6%。这种巨大的实力差距意味着拉美国家有必要作为一个整体开展对华合作。

第二个目的是以整体合作破解双边合作的局限性，加强对集体行动的协调，有利于形成拉美国家对华合作的共同诉求，既为中拉关系注入新动力，也使中拉关系变得更为均衡。拉美33国的国力存在巨大的差异，而这种差异势必导致它们的对华合作诉求存在相应的巨大差异。例如，巴西的人口高达2亿，而圣基茨和尼维斯的人口仅有不到6万；前者的国土面积达到851万平方千米，后者仅为287平方千米；前者的国内生产总值高达2.4万亿美元，后者仅有不到8亿美元。<sup>[2]</sup>地区小国长期面对经济、社会和生态的脆弱性，更多考虑如何生存下去；地区大国具有较好的发展基础，更多考虑如何实现更大的发展。现实需求的差异势必导致拉美国家的对华合作意愿存在巨大的差异。唯有整体合作能够有效弥合这种差异性，使中拉关系在贸易、投资、基础设施、产能合作、气候问题、全球治理等领域产生巨大的合作增量。

第三个目的就是要实现合作对象国的全覆盖。拉美现有33个国家，其中12个尚未成为中国的建交国。它们集中分布于中美洲和加勒比地区，主要为小国、岛国和穷国。如何在没有建立外交关系的情况下提升与未建交国的经济社会事务合作？如

何争取这些国家支持中国维护国家主权和领土完整？整体合作将是中国解决上述问题的最有力“抓手”。

中拉整体合作建立的重大意义在于，中国外交初步建立了覆盖世界主要地区的整体合作框架体系，中国的全球外交布局得到很大的完善。整体合作这种机制化的复合型外交是中国构建中国特色大国外交的必然选择。整体合作的建立是伙伴国家对华大国地位的直接承认，是中国大国地位的具体体现。<sup>[3]</sup>

具体而言，中拉整体合作为解决拉美和加勒比这一中国全球外交最薄弱的环节创造强劲动力。中国与拉美既能够通过整体合作实现优势互补，又能够通过双边合作在国际事务、经贸往来、人文互鉴等领域进行纵深拓展。在整体合作的牵引下，中拉关系能够超越双边关系的局限性，就区域范围、全球范围的重大问题、共性问题进行深入讨论，达成广泛合作，必将有助于在更宽领域、更高层次深化中拉全面合作伙伴关系。

### 新《中国对拉美和 加勒比政策文件》 对中拉整体合作的指引作用

新世纪以来，中国连续出台多份地区政策文件，用于指导外交工作、阐明中国政策目标及措施、规划各领域合作和推动双边关系的稳定发展。在拉美方向，第一份《中国对拉美和加勒比政策文件》在2008年出台。2016年11月，在习近平主席顺利完成拉美三国访问之际，新《中国对拉美和加勒比政策文件》问世。

新《中国对拉美和加勒比政策文件》对中拉整体合作给予高度重视和重点论述，尤为值得关注。它明确提

出,中方愿与拉方一道积极推进论坛框架下各领域合作,发挥好论坛部长级会议、中国—拉共体“四驾马车”外长对话、国家协调员会议等机制作用,举办好政党、法律、青年、智库、基础设施、科技创新、企业家、农业、民间和地方友好等领域分论坛活动,不断完善中拉论坛机制建设,在条件成熟时举行由中国和拉共体成员国领导人共同出席的峰会。

目前,中拉整体合作仍然处于初创阶段。作为一种合作框架,它有助于中拉利益诉求的协调和融合。许多重大项目,尤其是跨境基础设施项目必须依托整体合作机制才能具备实施的可行性。另一方面,中拉整体合作的范围、机制都有待探索。拉美和加勒比地区有着独特的区域情况,中国和拉美国家之间的双边关系还存在许多亟待解决的问题。这些因素意味着,中拉整体合作仍然是一个在摸索中前行的新生事物。

既有的经贸合作表明,中国注重在拉美获得资源和占有市场。这就意味着,中拉整体合作的优势国家将是大国和能矿资源丰富集国,优势区域将是此类国家集中的南美洲;另一方面,人口规模、领土规模和经济规模都较小的加勒比国家和中美洲国家有可能陷入边缘化的境地。那么,如何防止中拉整体合作变成“大国俱乐部”?如何为加勒比小国和小岛国找到参与整体合作的路径?这些问题就成为深化中拉整体合作的当务之急。新《中国对拉美和加勒比政策文件》专门论述如何在中拉整体合作框架下发展与小国的合作。它表示,中国将根据拉美和加勒比地区最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的需求,在整体合作中予以必要的照顾。

换言之,中国很可能将在中拉整体合作的框架下,制订有针对性的次地区合作战略,着力提升整体合作的可参与性。

小国、小岛国高度集中的加勒比地区无疑是中国在整体合作框架下实施次地区合作战略的最优先选择。该地区大量分布着人口在500万以下的小国和小岛国。<sup>[4]</sup>加勒比国家具有较为独特的历史和文化认同,有着不同于南美洲国家的发展特性,有着对气候变化问题的更高敏感性。以英语加勒比国家为主的加勒比共同体谋求实现共同外交,作为一个表决集团在国际社会中发挥重要作用。同时,加勒比地区是中国的未建交国成片分布的区域。多米尼加共和国、海地、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯均未与中国建立外交关系。鉴于中加之间的长期历史联系和日趋紧密的经贸往来,加勒比国家有着推进对华外交的强烈意愿。他们希望依靠中国的市场、资金和技术带动自身发展,实现对外经贸合作的多元化。

新《中国对拉美和加勒比政策文件》强调依靠既有合作机制强化中国和加勒比地区的关系。在2005年成立的“中国—加勒比经贸合作论坛”以经济合作发展为主题,是中国同加勒比成员之间的互利合作平台。论坛在2005年(牙买加)、2007年(厦门)和2011年(特立尼达和多巴哥)举办了三次大会,为促进中国和加勒比地区的经贸交流和合作发挥重要作用。论坛在原则上每四年举办一次大会。未来,论坛需要提高其会议的频次与决议力度,以便与中拉整体合作的大潮相匹配。

新《中国对拉美和加勒比政策文

件》还给出一个强化中国和加勒比地区关系的潜在选项。它在论述社会领域合作时,明确提出开展应对气候变化与减灾的合作。加勒比国家因其地理特性,易于遭受极端天气的侵袭;因其国力弱小,在遭受自然灾害侵袭时往往暴露出高度的脆弱性。例如,2016年夏天,飓风“马修”横扫加勒比海,使海地、巴哈马、古巴等国遭受重创。针对加勒比国家的核心关切,中国可以在中拉整体合作机制之下大力推动减灾合作,设置较大规模的减灾基金,通过各种渠道帮助相关国家提升灾害预防能力和灾后反应速度。这一做法有助于满足加勒比国家的生存需求,一定能够在当地取得良好的社会效应和外交效应;同时,减灾合作由此成为加勒比国家融入中拉整体合作进程的“跳板”,将为小国、小岛国参与整体合作树立一个典范。■

【本文系国家社会科学基金重大项目:中拉关系及对拉战略研究(批准号:15ZDA067)】

(作者系中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员,中美洲和加勒比研究中心秘书长)  
(责任编辑:魏银萍)

[1] World Bank, "GDP (current US\$)", <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>. Accessed on December 1, 2016.

[2] ECLAC, "Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2015", [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39867/1/S1500739\\_mu.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39867/1/S1500739_mu.pdf). Accessed on December 1, 2016.

[3] 扈大威:《中国整体合作外交评析——兼谈中国—中东欧国家合作》,载《国际问题研究》,2015年第6期。

[4] 包括安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、多米尼克、格林纳达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达和多巴哥、圭亚那和苏里南。无论是就人口规模而言,还是就领土面积而言,圣基茨和尼维斯都是西半球最小的国家。