

南南合作视野下的中拉论坛*

何晓静

【内容提要】 随着国际体系进入转型期，世界多极化格局深度发展，通过与发展中地区的整体性外交升级，南南合作成为中国外交的重要使命。在继中国—东盟对话、中非合作论坛、中阿合作论坛等机制之后，中国—拉共体论坛于2015年正式成立，标志着中国实现了对发展中地区整体外交的全覆盖。中拉论坛的建立是新世纪以经贸联系为核心的中拉关系深入发展的必然结果：一方面，中国南南合作战略深度发展需要拉美国家的全面参与；另一方面，拉美国家努力寻求自身发展道路也为中拉多边合作机制的建立提供了契机。需要指出的是，中拉论坛也面临双边关系基础相对薄弱、贸易结构相对单一、欧美长期主导等一系列挑战。如何构建符合双方利益的长效合作机制，如何在双边合作进入“新常态”的背景下升级并多元化贸易结构，如何推动中拉多层次交流与合作以增加双方战略互信，如何通过中拉合作的可持续发展提升南南合作水平等，都是中拉论坛未来发展所面临的重要议题。

【关键词】 南南合作 中国—拉共体论坛 发展中地区 整体外交

【作者简介】 何晓静，北京外国语大学西葡语系副教授

【中图分类号】 F114.41

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)05-0060-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201605004

* 本文系北京市社会科学基金项目“拉丁美洲媒体中的北京形象分析”（14WYC050）的阶段成果之一。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部提出的修改意见，文中错漏由笔者负责。

南南合作是建国以来新中国谋求发展并积极融入国际体系的重要国际合作机制。整体来看,中国的南南合作大致经历了“支援亚非拉”、“农业国到工业国”、“工业国到现代化国家”以及“现代化国家到新兴大国”四次转型。^①南南合作的合作模式也由中国与发展中国家单一的政治结盟到多层次、全方位的多边合作,从冷战时期的 77 国集团,到 2000 年的中非合作论坛,再到 2015 年的中国—拉共体(“拉美和加勒比国家共同体”,简称“拉共体”)论坛,中国完成了南南合作整体多边合作机制的总体布局,实现了对发展中国家集团整体性合作机制的全方位覆盖。

本文以中国对发展中国家集体合作机制建设为视角,通过对中拉合作论坛的缘起、筹备和成立过程进行梳理,解读中拉论坛成立的战略规划,探讨中拉整体合作对新时期中国外交战略的意义,在此基础上分析中拉论坛面临的挑战并展望中拉关系的前景。

一、南南合作与中国—发展中地区的整体外交

南南合作贯穿于新中国成立之后直至 21 世纪中国外交实践的全过程,体现了不同历史时期中国的总体外交战略,是中国为谋求自身发展、建立稳定的安全环境而建立的国际合作统一战线。在先后与东盟、非洲和阿盟建立论坛式合作机制之后,与拉丁美洲的全方位合作成为中国完善全方位外交格局的最后一块重要拼图,是中国践行南南合作以及实现多边外交布局的里程碑事件,展现了中国参与国际事务,积极推动世界和平发展的外交战略,完整勾勒出新时期中国在参与地区合作和完善伙伴关系的基础上逐步参与多边合作的外交路线。^②

国际国内局势的变化形塑了中国南南合作理念的历史演变,构建了不同时期南南合作的内容和特点,而中国—发展中国家整体外交布局的完成反映

^① 北京全球南南科技发展中心、《管理观察》杂志社:《和平发展引领下的中国南南合作成功经验与战略走势》,载《管理观察》2015 年第 27 期,第 35-53 页。

^② 门洪华、刘笑阳:《中国伙伴关系战略评估与展望》,载《世界经济与政治》2015 年第 2 期,第 65-95 页。

了中国几十年外交实践以及参与国际机制的经验总结。

（一）中国南南合作与整体外交的理念发展

整体来看，中国南南合作与整体外交理念的演变经历了以下三个阶段：

第一阶段：“三个世界”理论时期，寻求发展中国家结盟，实现政治突围。在新中国成立之后，关于世界革命的分工问题，毛泽东和斯大林曾经多次进行讨论，斯大林建议中国多做东方和殖民地、半殖民地国家的工作，苏联对西方多承担些义务，多做些工作。^①因而，从战后的整个国际政治谱系来看，中国对第三世界国家具有很强的凝聚力。50年代中期以后，随着与苏联的交恶，中国开始考虑突破建国初期的“一边倒”战略，打破美苏争霸的两极格局，团结以亚非拉发展中国家为主的“中间地带”，争取欧洲、日本等第二世界，反对霸权主义和强权政治。1974年2月22日，毛泽东在会见赞比亚总统卡翁达时提出“三个世界”理论，主张亚非拉等同属“第三世界”的国家应团结起来，以实现发展中国家在国际政治领域内的突围。

“三个世界”理论是中国共产党对国际政治局势作出的科学判断，是毛泽东国际战略思想的核心内容之一，是毛泽东统一战线思想的延续，突出了第三世界在中国国际政治战略体系中的重要作用，也是中国参与南南合作的理论根源。按照“三个世界”理论，中国政府明确将加强同第三世界的团结与合作确立为外交政策长期的重要内容，时至今日，这仍是我国新时期外交战略的重要组成部分。^②“三个世界”理论号召世界各国，尤其是第三世界国家，为了民族的独立和世界和平加强团结与合作，建立国际统一战线，共同反对霸权主义。在这一思想的指导下，全球范围内的发展中国家进行了跨区域团结，以南南合作为纽带，创建了不结盟运动和77国集团，打破了美苏对国际体系的绝对主导权，走出“第三条道路”。

第二阶段：“和平与发展”时代主题时期，与发展中国家进行广泛的合作，促进共同发展。改革开放以后，面对新的国内国际局势，中国通过经济

^① 沈志华：《毛泽东与东方情报局：亚洲革命领导权的转移》，载《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2011年第11期，第27-37页。

^② 北京全球南南科技发展中心、《管理观察》杂志社：《和平发展引领下的中国南南合作成功经验与战略走势》，第35-53页。

建设提升自身实力,逐步融入世界经济体系,从一个“体系外国家”变成一个“体系内国家”。^①邓小平继承和发展了毛泽东的“三个世界”理论,进一步提出“东西南北问题”,并指出和平与发展是当今时代的两大主题,认为要解决发展问题需要加强南北对话与南南合作,而解决南北问题的办法是南南之间发展合作,只有南方国家自己发展之后,南北对话才切实可行。^②邓小平的南南合作和南北对话的思想为推动新世纪的发展中国家合作、促进中国以及世界的发展奠定了理论基础,是我国加强与第三世界国家全方位合作,构建合作机制及扩大国际统一战线的指导思想。这一时期,发展中国家通过跨区域的合作成立15国集团等多边合作体系,以更切实的方式推动“南南合作”和“南北对话”。

1992年,江泽民在党的第十四次全国代表大会的报告中提出中国将为维护世界和平与推动国际新秩序的建立做出不懈努力,并强调“加强同第三世界国家的团结与合作是我国对外政策的基本立足点”。^③2005年,中国政府正式发表《中国的和平发展道路》白皮书,强调中国坚持自身和平发展,尊重各国人民自主选择社会制度和发展道路,向全世界阐述了维护世界和平、促进人类社会共同发展的决心。

第三阶段:“命运共同体”时期,谋求发展中国家的多边整体性合作。进入21世纪以来,全球发展格局与中国发展的内外环境经历新的变化。随着中国与其他发展中国家在世界经济体系中的重要性上升,全球发展开始向有利于以中国为代表的新兴经济体以及其他广大发展中国家的方向转移,发展中国家成为全球经济的重要增长点。同时,中国与亚非拉发展中国家经济联系不断增强,发展中国家在中国对外经济合作中的地位进一步提升,中国政府明确提出发展中国家是我国外交政策的基础,是新时期中国外交战略的

^① 时殷弘:《中国的变迁与中国外交战略分析》,载《国际政治研究》2006年第1期,第31-44页。

^② 中央政策研究室:《邓小平年谱(1975-1997)》下卷,中央文献出版社2004年版,第1177页。

^③ 《加快改革开放和现代化建设步伐,夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,人民网,1992年10月12日,<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/20010430/456648.html>。

重要组成部分。党的十八大以来，新一届中央领导集体提出“积极有所作为”的方针，加强外交顶层设计和战略谋划，倡导和践行新型国际合作观念。中共十八大报告强调：“加强同广大发展中国家的团结协作，维护发展中国家的正当权益，支持广大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权，永远做发展中国家的可靠朋友和真诚伙伴。”^①

2014年4月，习近平在中央国家安全委员会第一次会议上首次提出“既重视自身安全，又重视共同安全，打造命运共同体，推动各方朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行”。^② 2015年9月26日，习近平发表题为《谋共同永续发展做合作共赢伙伴》的重要讲话，承诺中国将努力维护国际和平，以和平促发展，并努力“提高发展中国家代表性和发言权，给予各国平等参与规则制定的权利”，清晰界定了中国多边外交的整体目标，并指出中国将在国际合作中秉承“义利相兼、以义为先”的义利观，“为发展中国家经济增长和民生改善贡献力量”。^③ “命运共同体”和新型义利观的提出展示了中国努力谋求与发展中国家共同进步的决心，为构建集体安全体制提供了新的理论思路，是中国建设更具凝聚力的国际统一战线的重要创举，体现了新时期中国扩大开放、寻求区域合作共赢的外交理念，进一步发展和丰富了南南合作的理论基础，拓宽了南南合作的范围并加强了南南合作的制度化发展。

（二）南南合作视野下中国与发展中国家的整体合作

相比传统的双边外交，多边合作是新时期国际组织的重要形式，发展中国家之间的地区性多边合作有利于凝聚各国力量，实现集体发声和规模效应。面对国际体系的转型和经济全球化的冲击，为了提升在形成中的国际体系中的整体地位，赢得在国际事务中的话语权，在原有的国际秩序中处于边

^① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，新华网，2012年11月8日，http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm。

^② 《习近平：坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，新华网，2014年4月15日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm。

^③ 《习近平在联合国发展峰会上的讲话》，新华网，2015年9月27日，http://news.xinhuanet.com/ttgg/2015-09/27/c_1116687809.htm。

缘地位的发展中国家进行了多层次整合，南南合作获得了新的动力。其中，以金砖五国为代表的新兴发展中大国的群体性崛起与外交政策的新调整，对传统南南合作的发展产生了重大的影响，使南南合作超越了过去穷国之间互通有无的传统互助模式，开始拓展到贸易、金融、产能乃至全球治理等各领域。^①

长期以来，中国对外经济合作的重点和对象主要是发达经济体以及周边地区的新兴经济体，合作主要是以双边经济贸易合作为主要形式，这些合作并未形成有机的整体，更没有上升到区域治理的高度。随着全球化的深入以及区域经济竞争的加剧，中国的南南合作实践采取了政治和经济并重的方针，拓展南南合作在各个领域内的发展，推动民间力量参与南南合作，使南南合作更加广泛深入。金砖国家、上海合作组织等平台的建立以及“一带一路”倡议的提出，正是以中国为代表的发展中国家谋求和平与发展而进行集体努力的体现。

发展中国家群建立的合作论坛机制突破了传统南南合作仅局限于经贸合作的固有形式，凸显通过加强与发展中国家合作模式的转变来培育全球共赢性合作的新思路。具体而言，即通过区域治理，加强中国与发展中国家互联互通战略，促进广大发展中国家和地区的互利共赢，最终打造发展中国家的命运共同体。

整体来看，中国以南南合作为机制，与发展中国家建立整体性合作机制的发展道路呈现出由稳定周边到向非洲、中亚、拉美渐进式的拓展路线，这也是中国针对美国外交战略重心重返亚太、布局中国周边的大势而进行的主动性战略安排。1991年中国—东盟建立对话关系，全面开启了以中国为一方、某一（次）区域性组织为另一方的双边多层互动的合作模式。2003年双方将双边关系升级为战略伙伴关系，2010年中国—东盟自由贸易区正式启动。2000年中国创造性地设立中非合作论坛，并于当年10月在北京成功举办首届部长级会议。中非合作论坛开启了中国与非洲54个国家进行整体性外交合作的机制，同时也是中国与发展中国家集团建立的第一个“软体国

^① 孙靓莹、邱昌情：《“一带一路”建设背景下的南南合作：路径与前景》，载《广西社会科学》2016年第2期，第135-139页。

际组织”。^① 中非论坛的成立为非洲带来了巨大的发展机遇，从 2000 年到 2015 年，非洲是世界经济增长最快的地区之一，世界上经济增长最快的国家主要是非洲国家，非洲由“黑暗的大陆”成为“充满希望的大陆”。^② 此后，中国先后与东盟建立中阿合作论坛、与南亚国家创立中国—南亚商务论坛、与太平洋岛国建立中国—太平洋岛国经济发展合作论坛和与拉美国家建立中拉论坛，从而基本完成其对发展中国家多边外交的全球布局。

二、南南合作视野下的中拉合作—中拉论坛

中国—拉共体论坛的成立是中国与发展中国家集体合作拼图的最后环节，也是中国推动南南合作、扩大国际统一战线战略的重要举措，标志着中国—发展中国家集团整体性合作机制的搭建完成，体现了中国“大国是关键，周边是首要，发展中国家是基础，多边是重要舞台”的全方位外交布局。中拉双方在投资、贸易等领域的迅速发展和良好的合作为拉美地区的复兴提供了良好的基础，中拉论坛的成立顺应了中拉合作的历史需求，为新时期中拉关系的深入发展奠定了制度化基础。此外，拉美区域化合作的发展增强了其自主性，拉共体首次将美国和加拿大排除在外，成为加勒比海和拉丁美洲地区最具有代表性的区域组织机构。

（一）中拉论坛的创建过程

中拉论坛的缘起最早可以追溯到 21 世纪之初，自从 2000 年中非合作论坛成立之后，中国非常希望将这一成功经验运用于拉美地区，但多年来都未能如愿。^③ 随着拉美地区内部整合不断加强，中拉合作关系通过一系列具体化的合作机制更加清晰化和明确化，中拉双方提升交流层次，展开全方位的合作成为大势所趋。进入 21 世纪以来，中国外交着力倡导“开放包容”的

^① 杨洁勉：《新兴大国群体在国际体系转型中的战略选择》，载《世界经济与政治》2008 年第 6 期，第 6-12 页。

^② 周玉渊：《中非合作论坛 15 年：成就、挑战与展望》，载《西亚非洲》2016 年第 1 期，第 3-21 页。

^③ 高美、赵欢：《中拉论坛是如何炼成的？》，载《新京报》2014 年 7 月 18 日，第 A08 版。

合作观、义利观，并打造与广大发展中国家“命运共同体”等新型国际发展理念，恰与拉美国家对外战略的“东向”调整过程高度契合，其道德感召力极大地增强了拉美国家深化与中国合作的决心和信心。2008年11月5日，中国政府颁布《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》，表达了中国政府从战略高度看待中拉关系，致力于同拉丁美洲和加勒比国家建立和发展平等互利、全面发展的全面合作伙伴关系的态度。^①胡锦涛在其任内多次出访拉美地区，并于2008年发表题为《共同构筑新时期中拉全面合作伙伴关系》的演讲，就发展中国家和拉美各国友好合作关系作了全面阐述。

2012年6月，温家宝出访拉美，并代表中国政府正式提出建立“中拉合作论坛”的倡议。作为回应，2012年8月，拉共体“三驾马车”代表团访问中国。之后，中拉双方高层互访频繁，其中重要的议题便是建立中拉论坛以及中拉双方整体合作机制。在中国新一届领导集体就任后，中拉高层交往继续保持高速发展势头，中拉关系得到进一步深化。2013年5月，习近平访问特立尼达和多巴哥、哥斯达黎加、墨西哥三国，增进与上述三国的政治互信，推动互利合作，巩固传统友谊，加强中国同拉美和加勒比地区的友好合作。2014年1月拉共体召开第二届首脑会议，作为轮值主席国的古巴在会议上积极推动中拉论坛的建立，该会议通过了《关于支持建立中国—拉共体论坛的特别声明》。同年4月，拉美“四驾马车”代表团访问中国，与中方就建立中拉论坛的具体细节和进程进行磋商。

2014年7月，习近平赴巴西出席金砖国家领导人第六次会晤，并对巴西、阿根廷、委内瑞拉和古巴四国进行国事访问，其间提出建立平等互利、全面发展的中拉全面合作伙伴关系，构建中拉“1+3+6”的合作框架，为中拉论坛的成立奠定重要基石。2015年1月，中国—拉共体论坛第一次部长级会议在北京召开，并发表《中拉论坛首届部长级会议北京宣言》，中拉双方一致同意建立“中拉全面合作伙伴关系”，加强各领域的对话与协商，双方承诺将在论坛的框架下积极推动中拉双方进行全方位合作。

与中非合作论坛和中阿合作论坛一样，中拉论坛也是中国与发展中国家

^① 《胡锦涛穿梭外交 中拉关系新布局》，腾讯网，2008年11月20日，<http://finance.qq.com/a/20081120/002317.htm>。

集体建立的整体合作平台。从中国对外整体合作机制的全局设计来看，中拉整体合作是中国全球战略中的“必选项”，或者说是“不可或缺项”。^①正如“中国—拉共体论坛”的名称所揭示的，拉共体不仅仅是中拉论坛的协调机制，而且作为论坛的一方参与其中。同时，中拉论坛强调中拉双方在平等互利的基础上深化双边合作关系，以实现共同发展。

中拉论坛第一届部长级会议还通过了《中拉论坛机制设置和运行规划》及《中国与拉美和加勒比国家合作规划（2015—2019）》两个重要文件，奠定了中拉论坛的制度性基础，其运行机制包括部长级会议、国家协调员会议、中国—拉共体“四驾马车”外长对话会和专业领域分论坛，并设立中拉论坛中方后续行动委员会以落实部长级会议成果。《合作规划》确立了双方在未来五年在基础设施建设、交通运输、农业、贸易和投资等领域进行重点合作，清晰界定了双方合作的核心领域，既有前瞻性又有较强的可操作性。

中拉论坛的成立为中拉双方的合作提供了一个稳定的制度性框架平台，为双方的合作共赢打下了坚实的基础。随着部长级会议的召开，一系列后续机制陆续开始搭建，中拉投资和贸易发展迅猛。

（二）中拉论坛创立的动力机制

中拉论坛的创立与进入 21 世纪以来中拉双方的共同努力密不可分，其动力主要来自以下方面。

第一，政治互信增强。从地缘政治的角度来看，中拉相隔遥远，长久以来双方的交往贫乏。美国自 1823 年以来高举“门罗主义”的大棒将拉美视为后院，而泛美主义更是将拉美和美国牢牢地拴在一起。冷战时期，亚非拉同属第三世界国家群体，然而就交往的频率和实效而言，中拉关系却是中国与发展中国家关系中最弱的一环。自 20 世纪 80 年代以来，新自由主义席卷拉美多国，给拉美带来了经济的快速增长。然而，近年来拉美经济增速整体放缓，外债、贫困、失业、通胀等一系列社会问题涌现，促使拉美国家对华盛顿共识主导的发展模式进行反思。^②作为最大的发展中国家，中国一直以

^① 吴白乙、刘维广：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2014~2015）》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 90 页。

^② [美]赵穗生：《中国模式探索：能否取代西方的现代化模式？》，载《绿叶》2009 年

来奉行“防御性现实主义的安全策略”^①，进入新世纪后中国积极参与地区及区域性合作，融入现有国际体制的构建，寻求与发展中国家的集体合作，提高了中国的国际声誉，增强拉美国家对中国的信任。

与此同时，拉美中左翼力量迅速崛起。1998年查韦斯赢得大选，2002年巴西劳工党领袖卢拉当选为总统，随后，左翼政党在秘鲁、玻利维和乌拉圭等国相继赢得大选，极大地改变了拉丁美洲的政治生态。到2015年初，中左翼力量执政的拉美国家已超过10个，人口则高达拉美总人口的70%左右，国土面积涵盖拉美总面积的80%以上。^② 拉美左翼力量的崛起以及拉美经济发展的强劲势头赋予拉美国家政治经济上更多的自主性和可选择性，并使美拉之间的分歧加大。中国在坚持自身政治文化特色的前提下，探索出了一条以改革开放为核心、积极融入国际秩序为路径的发展道路。中国成为发展中国家探索适合自身发展路径而获得成功的范例，为拉美中左翼政府提供了政治多元化发展的非西方参照，中国在改革开放和国家建设上取得的成就也为面临发展瓶颈的拉美国家提供了有价值的借鉴。在全球化深化发展的语境下，同为第三世界的中国和拉美在世界多极化、南南合作、地区贸易一体化以及构建新的国际政治经济秩序等一系列国际问题上立场一致，双方都表现出进行更加深入和广泛合作的意愿。

第二，中拉经济交往迅速发展。相比中国与其他发展中国家的关系，中拉政治与文化交流进展相对缓慢，然而中拉在经济上有良好的合作基础。随着中国经济的快速发展，特别是在中国加入WTO之后，中拉经贸交往迅速发展。一方面，中拉经济结构互补性强，拉美能源资源储量丰富，粮食产能丰沛，能够向中国提供可持续发展所需的重要原材料和农产品，中国则可在基础设施建设和资金方面为拉美提供助力。联合国拉美和加勒比经济委员会2013年发布的统计数据显示，中国经济每增长1个百分点，可拉动拉美经济增长0.5个百分点。^③ 因此，拉方非常重视加强对华合作，搭乘中国经济

第3期，第17-23页。

^① 唐世平：《中国的崛起与地区安全》，载《当代亚太》2003年第3期，第14-18页。

^② 陈文学：《冷战结束以来拉美中左翼崛起的原因和面临的挑战》，载《当代世界》2012年第6期，第53-55页。

^③ 吴白乙、刘维广：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2014~2015）》，北京：社会科学

增长快车的意愿强烈。目前，中国已成为大多数拉美和加勒比国家的第一大或第二大贸易伙伴国。从 2000 至 2014 年，中拉贸易总额从 126 亿美元飙升至 2626 亿美元，增长了 21 倍。2014 年底，中国在拉美的直接投资存量达到 989 亿美元。中拉贸易占中国对外贸易总额的比重也从 2000 年的 2.7% 上升到 2014 年的 6.1%。从贸易总额和中国投资存量来看，中拉经贸关系的发展势头超过了同样以论坛形式与中国展开全面合作的中非和中阿经贸关系。2014 年，中非和中阿贸易总额分别为 2220 亿和 2512 亿美元，中国对两个地区的投资存量分别为 300 亿和 100 亿美元。中国与非洲、东盟各国都处于世界经济链条中的低端，产品具有相似性，因而存在相互竞争。相比之下，中拉经济结构互补性远大于竞争性，产品差异度大，因此中拉有广阔的合作前景，双方在经贸领域的进一步合作必给中拉双方带来更多的发展机会。^①

另一方面，面对当前全球经济有效需求不足和流动性过剩等两大挑战，中国政府顺应南南合作的历史趋势，瞄准需求潜力巨大的发展中国家和新兴市场，尤其是拉丁美洲，通过打造具有“包容性发展”特色的多边合作机制，不仅可以加速自身经济结构完善和顺利实现模式转型，而且能够盘活供给与需求，快速拉动未来世界经济增长，获得双赢。^② 对拉美而言，中国不仅是拉美国家丰富的初级产品和原材料的重要市场；同时，作为全球性资本输出大国，中国也是许多拉美国家重要的融资来源。在许多拉美国家经济不景气、货币贬值严重、外资纷纷出逃的背景下，中国资本逆势而上，已成为拉美外资的最主要来源。拉美国家本身在很长一段时间保持了经济发展的良好势头。尽管 2008 年后国际金融危机之后全球经济出现疲软态势，拉美大部分经济体仍旧保持快速增长，南方共同市场成为世界第四大经济体。经济实力的增长和贸易的快速发展也促进了双方物质、信息、人员的联系，推动了双方在心理上的迅速接近。

第三，拉美区域一体化的迅速发展。一直以来，拉美在中国全方位外交

文献出版社，2015 年版，第 91 页。

^① 蔡拓：《当代中国国际地位的若干思考》，载《中国社会科学》2010 年第 5 期，第 121-138 页。

^② 吴白乙、刘维广：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2014~2015）》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 90 页。

战略布局中具有重要意义，但双方迟迟未能建立常态的合作机制，一个重要因素是拉美国家之间差异较大，缺少有效的整合，而中国欲建立一对一的双边合作机制则耗时耗力。另外，中拉之间缺少战略支点，中国曾经尝试通过多边区域性组织与拉美国家发展关系，但美国几乎主导了除拉共体之外的所有拉美区域性和次区域性组织，中国始终处于被动境地。进入 21 世纪，拉美一体化呈现由初级向高级、从单一向复合型方向发展的趋势，为中国与拉美各国之间建立多边协调机制提供了平台。拉美国家以次区域组织为基础，通过增进共识逐渐过渡到区域性组织的渐进式路径加强了区域一体化的发展，不仅传统的拉美地区机制不断焕发新的活力，一批新兴的区域或次区域一体化组织也陆续成立。“玻利瓦尔美洲联盟”（2004 年）、“南美洲国家联盟”（2008 年）、“拉美国家共同体”（2010 年），“太平洋联盟”（2012 年）等组织相继问世。2011 年 12 月，拉共体正式成立，成为第一个囊括拉美地区 33 国的成熟的区域性组织，并将美国和加拿大排除在外，增强了拉美国家的自主性，也为拉美与其他国家和国家集团的关系发展奠定了基础。

拉美区域性组织积极推进世界范围内的多边合作，进一步促进了拉美一体化的快速发展，也为其探索跨地域多边协作模式积累了经验，如拉共体与欧盟携手打造的拉共体—欧盟国家首脑会议，推进拉美国家和欧盟的跨地区性战略合作。中国也与拉美区域组织建立起不同形式的对话机制，如成为美洲开发银行正式成员国，成为拉美一体化协会的首个亚洲观察员等。拉共体成立后不久便与中国开展对话和合作，拉共体“三驾马车”与中国建立外长对话机制，而后加勒比共同体（简称“加共体”）轮值主席国的加入，最终形成拉美“四驾马车”与中国的交流平台。

三、中拉论坛面临的挑战及应对策略

作为一个跨地域的国家间合作机制，中拉论坛的发展也受到诸如美国的牵制和欧洲的竞争、中拉之间的差异以及拉共体自身的局限等外部制约因素

和内部潜在冲突因子的影响。

（一）内部因素

第一，中拉论坛对拉共体的依赖不言而喻，拉共体的发展某种程度上决定了中拉论坛的未来走势。拉共体成立后，在强化拉美一体化、塑造拉美整体认同方面起到了重要的粘合剂作用。然而，拉共体自身的发展也具有诸多不确定性，主要体现在：首先，拉美地区的国家间组织众多，与拉共体规模相近的美洲国家组织仍由美国主导，部分拉共体成员国家仍旧视其为重要的拉美区域性组织。在将来的发展中，如何避免不同组织之间议题和理念的冲突，保持组织内部的凝聚力是提高拉共体运行效率的一个重要挑战。其次，各成员国对拉共体未来的定位也争议较多，委内瑞拉和厄瓜多尔等国家强调拉共体的政治经济一体化以取代日益式微的美洲国家组织，而一些本地区的大国，如巴西、阿根廷则强调经济一体化的优先性。^①最后，拉共体内部差异分歧较多，并非铁板一块。从地缘政治上看，邻国间历史和领土纠纷盘根错节，有较多内部冲突隐患。而在意识形态上不同思潮此起彼伏，既有古巴这样的左翼，也有墨西哥这样的右翼。进入 2016 年，委内瑞拉深陷危机，而左派的巴西则举步维艰，总统罗塞夫受到弹劾。经济上，各成员国在发展程度和方向上也呈现出较大差异，一些大国为了保护民族产业而在贸易一体化进程中不时出台一些贸易保护主义政策。拉共体成员国与中国的双边关系也各不相同：既有与中国建立了战略合作伙伴关系的委内瑞拉、墨西哥，也有仍未建立外交关系的巴拿马、巴拉圭等国；既有贸易往来频繁的阿根廷等国，也有交往甚少的中美洲和加勒比国家。部分拉美国家担心中拉经济合作的最大受益者将是与中国关系较深的委内瑞拉、哥斯达黎加等国。当然，中国大规模参与拉美基础设施建设并向拉美国家提供巨额贷款，这也必然会引起部分拉美大国担心地区格局的改变以及自身在区域内的影响力被削弱。

第二，目前中拉经贸合作的主要形式是拉美向中国出口初级产品和原材料，中国参与拉美基础设施建设并向部分拉美国家提供贷款，经济结构的高度互补性使中拉贸易在很长一段时间将保持良好的增长势头，然而这也导致

^① 王友明：《构建中拉整体合作机制：机遇、挑战及思路》，载《国际问题研究》2014年第3期，第105-117页。

拉美经济界担心现有的中拉经贸关系会复制美欧在拉美的贸易模式,进一步造成拉美国家的去工业化,使拉美陷入对中国的依赖。^①多家拉美媒体对中拉论坛第一届部长会议的报道都凸显了两个关键词:“2 500 亿美元”和“马杜罗”。“2 500 亿美元”在标题和导语等醒目位置的高频率出现表明拉美媒体期待中拉合作能给拉美经济和社会发展带来机遇,然而部分媒体将此次会议的召开置于委内瑞拉总统马杜罗赴石油输出国组织成员国家寻求帮助的语境之下,也表明拉美各界对中拉合作性质的质疑,并担心中国加大在拉美的存在会造成拉美国家对中国产生经济乃至政治上的依附性。2014年后,中国经济进入“新常态”,经济增速放缓,经济结构面临优化升级;与此同时,拉美经济增长速度也出现整体下滑,国际油价下跌更是极大地冲击了该地区依赖能源初级产品出口的委内瑞拉、厄瓜多尔等国。^②在此背景下,中拉贸易增速趋缓,在一段时期内面临动力不足的局面。

第三,国际机制的顺利运行取决于各方在规则制定、费用分摊、议题设定等因素上达成共识以及面对各种突发危机和争端的解决能力。中拉论坛是中国和拉共体成立的多边合作机制,作为正式的国际制度,各参与者因其经济实力、国际声望等要素的不同而具有不同的权力。^③拉美各国对中拉论坛运行机制的第一个顾虑即是论坛的主导权归属问题,对于中国占据论坛主导地位的担忧可能在一定程度上造成中拉之间的纷争,并进而影响中拉合作效果。

中国对拉美国家的上述关切作出了及时和正面回应。首先,中拉论坛在首届部长级会议通过的宣言中指出,“论坛由中国和拉共体成员国外交部牵头”,并强调中拉“具体合作倡议的落实或有关规则的通过将由中国同有关拉美和加勒比国家具体商定”,以及“给予加勒比国家特殊待遇”。中拉合作部长会议由拉共体轮值主席国、承办国和中国共同主持,这体现了论坛平

^① 王萍、王翠文:《国际格局的变化与中拉关系的可持续发展》,载《拉丁美洲研究》2014年第1期,第22-25页;李紫莹:《中拉经贸关系长远发展的路径选择》,载《拉丁美洲研究》2015年第2期,第67-72页。

^② 《拉美经济下行 中美洲何以独善其身》,载《国际商报》2015年8月24日。

^③ 罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长和等译,上海人民出版社2001年版,第64页。

等的原则，也赋予拉共体轮值主席国更大的地区号召力，有助于拉共体一体化进程的发展。^①其次，“3×3”产业合作模式更加明确地指出双方合作将服务于各自的经济转型和产业升级，并阐述了“企业主导、商业运作、社会参与、政府推动”的中拉合作模式，强调了企业和商业机构是中拉合作的主体地位，凸显了中拉论坛作为双方跨区域经济合作平台的性质。^②最后，中拉论坛旨在建立灵活、包容的沟通机制，以增强中拉双方互信、扩大共识，为进一步深化合作打下基础。中拉论坛首届部长级会议通过的《北京宣言》明确提出双方合作将“将遵循灵活和自愿参与的原则，符合各自国内政策和法律法规，并且不应影响任何各方事先已经达成一致的双边合作项目或替代各方已经达成的双边协议、决定和承诺”。

（二）外部因素

尽管拉美内部一体化趋势的深化和发展道路的多元化促进了拉美地区的“脱美”倾向，但美国因素在中拉整体合作中仍有重要影响。一方面，美国与拉美国家不仅存在着千丝万缕的历史与现实联系，而且从投资、贸易与援助等主要经济合作指标看，尽管中拉贸易的持续增长一定程度上削弱了美拉双边贸易对拉美国家的重要性，可美国在拉美的地位仍无法撼动。^③尽管华盛顿共识在巴西和阿根廷等南美大国遭遇质疑，玻利瓦尔联盟（Bolivarian Alliance for the People of Our America, ALBA）也形成对美国式民主的挑战，但美国式的民主制度在拉美国家仍然有许多忠实的拥护者，美国在拉美的影响力依然强大。^④另一方面，从美国全球战略和地缘政治来看，拉美仍然是美国实施全球战略的重要依托，美国对拉美政策的变化不过是新形势下的政策调整。^⑤政治上，奥巴马政府努力改善同古巴、委内瑞拉等拉美左派国家

^① 中拉论坛相关文件和政策制度请参见中国—拉共体论坛官方网站：<http://www.chinacelacforum.org/chn/>。

^② 岳云霞：《人民网评：“3×3”新模式升级中拉产能合作》，人民网，2015年5月21日，<http://opinion.people.com.cn/n/2015/0521/c1003-27037124.html>。

^③ 苏毓淞：《美国、欧盟、中国与拉美双边经贸关系的比较研究》，载《拉丁美洲研究》2014年第3期，第26-34页。

^④ Stefan Halper, *The Beijing Consensus – How China’s Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*, New York: Basic Books, 2010, pp. 49-73.

^⑤ 徐世澄：《论奥巴马上台以来的中拉关系》，载《西南科技大学学报（哲学社会科学版）》2015年第1期，第1-8页。

的关系，宣布与委内瑞拉关系正常化，在断交 54 年后与古巴复交。经济上，奥巴马在其第二任期内显著加大了对拉美地区的投入，扶持拉美地区“太平洋联盟”，重视拉拢巴西等地区大国，通过打造“平等合作伙伴关系”，借助拉美大国的影响力，进一步控制拉美事务的话语权，并将拉美地区的墨西哥、智利、秘鲁三国拉入由其主导的跨太平洋经济伙伴关系协议。鉴于中美大国关系仍旧是中国外交战略的关键，中美关系的稳定是确保中国安全环境的重要因素，因而中国与拉美国家的合作也不会触及美国在拉美的核心利益。

中拉关系中另一个不可忽视的重要因素是拉美与欧盟的关系。拉美各国曾是西班牙、葡萄牙等欧洲国家的殖民地，无论是从政治体制还是语言和文化认同上看，欧拉比中拉之间都更为接近，拉美国家也始终是西班牙等老牌殖民大国国际政治布局中的重要因素。经济上，欧洲和拉美的经济联系比中拉更加密切，而深处债务危机的欧洲和中国一样需要拉美的原料和初级产品，这些构成了中欧拉三角关系中潜在的竞争点。近年来，面对拉美丰富的资源和巨大的发展潜力，欧洲各国积极推动欧拉双边关系的发展，以德国为代表的欧洲国家极力促成欧盟—拉美峰会的召开，加大对拉美各国的直接投资，带动了新世纪欧拉双边贸易稳步发展。欧盟成员国是拉美重要的投资者和贸易伙伴之一，并与墨西哥、智利和哥伦比亚等国签订了自贸区协议。^① 传统的欧拉合作体系不断加强，新的机制也在逐渐培育。成立于 1991 年的伊比利亚美洲国家首脑会议（Ibero-American Summit）迄今已经举办了 24 届，其成员国囊括了 19 个拉美和加勒比国家以及西班牙、葡萄牙和安道尔三国，并接受意大利、比利时、法国等欧洲国家为“联系观察员国”。2013 年 1 月和 2015 年 6 月分别召开了第一届和第二届拉共体—欧盟国家首脑会议，旨在加强欧盟和拉美在各领域内的团结协作。

中国政府坚持和平的外交政策，在中拉论坛成立之初，中国政府明确指出中国与拉美和加勒比国家间的合作是南南合作框架下的发展中国家间的相互支持，不同于国际关系中的联盟关系，因而不会影响、更不会取代各自

^① 《欧盟—拉美加勒比共同体峰会探讨经贸合作》，人民网，2015 年 6 月 11 日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0611/c157278-27138632.html>。

与其他国家和其他地区间已有的交往与合作。^①

四、中拉论坛及中拉关系前景评估

首先，中拉论坛不同于基于政治互信和传统友谊基础上设立的中非和中阿合作论坛，也不同于基于周边战略部署的中国—东盟对话关系。面对“中国威胁论”甚嚣尘上以及西方国家对中国式的“双赢”合作模式的质疑，中国应该在中国—拉共体的合作过程中坚持“义利相兼、以义为先”的义利观，深化中拉双方全方位、多层次合作的同时促进拉美经济结构调整，推动拉美国家的区域一体化，提升中国在拉美的形象，扩大共识，提高中拉双方的互信。

其次，中拉论坛以论坛的形式首次将中国和拉美的所有发展中国家联合起来，也是中国第一次在美欧影响强大的地区进行“1+N”模式的跨区域合作，是中国突破传统的亚非欧外交部署的重要尝试，也是中国南南合作深入发展的战略创新。相比中国和其他发展中国家的集体合作，中拉经贸合作在双边合作中占有核心地位。基于中拉双方经济的互补性，在中拉论坛的框架下中拉经贸关系将得到进一步发展。中拉第一个五年规划指出双方力争在10年内使双边贸易额达到5000亿美元、双方投资存量达到2500亿美元。为了推进中拉关系的深入发展，中拉需要突破相互贸易的结构性逆差，改变中国依靠进口拉美大宗商品和向拉美出口制成品的单一贸易模式，并在经贸关系日益密切的基础上实现双方在更广泛领域内的对话与合作。

再次，从拉美的角度来看，中拉论坛的设立为拉美和加勒比地区经济发展提供了机遇，同时赋予该地区更多的政治、经济独立性，使拉美地区赢得更多的关注，提高了一段时间以来被欧美所忽视的拉美的国际地位。美国和西方国家纷纷开始考虑新的拉美政策以收复失地，俄罗斯也积极推进与拉共体对话机制的建立。2015年6月，欧盟—拉共体第二届首脑会议在布鲁塞

^① 《王毅，中拉合作不针对、不排斥第三方》，中华人民共和国外交部网站，2015年1月9日，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbx_673089/xghd_673097/t1227004.shtml。

尔召开，会议旨在新的国际局势下重建欧盟与拉美国家的合作。中拉论坛是以拉共体为支点建立的合作，中拉论坛的发展某种程度上受制于拉共体的一体化进程。如何照顾拉共体中不同成员的利益，提高拉共体的凝聚力，从而提高中拉论坛对于中拉关系的全面推动也将是很长一段时间内中拉论坛需要面对的重要任务。

最后，随着中国与发展中国家多边合作机制的全覆盖顺利实现，下一步的重点任务即是对论坛机制的深度耕耘，通过精准操作，推动合作机制的品质升级，以经贸合作为抓手，推进中国与发展中国家集团的全方位合作，打造真正的命运共同体。中国在未来相当长一段时期仍应立足通过推进南南合作以促进南北对话，在中国实力上升并对国际体系带来新的变化动力后，中国需要充分意识到自身的大国地位，在独立自主和融入体系之间获得恰当的平衡，同时也应该以最大发展中国家的身份积极参与国际体系的转型，为建立新的公平公正的国际新秩序作出自己的贡献。

[收稿日期：2016-01-28]

[修回日期：2016-08-04]

[责任编辑：陈鸿斌]