

中拉经贸关系专题

中拉产能合作的动因、进展与挑战^{*}

万 军

内容提要：中拉国际产能合作正在积极推进，经济上的互补性使中拉经贸关系近年来获得了迅速的发展，但在中拉经济增长减速的背景下，单一的贸易结构制约了双方经贸关系扩展的空间。当前中拉都在积极推动经济结构性调整，拉美的基础设施建设存在着旺盛的投资需求，一些拉美国家正在实施以工业化为核心的经济发展规划来促进产业多元化，而中国完备的产业体系和雄厚的生产能力非常契合拉美经济发展的现实需求。加强中拉产能合作，不仅有利于拉美地区充分利用中国的装备、技术、资金推进基础设施建设并加速工业化过程，也有助于中国的经济结构调整和开放型经济新格局的构建。当前中拉国际产能合作进展顺利，重点产业领域合作初见成效，但也面临着国际产能合作的广度和深度不足、拉美政局变化导致经济政策缺乏稳定性和持续性、合作过程中与当地社会沟通不足、重大工程建设中如何有效地履行环境保护和社会责任等新挑战，文章就此提出了若干政策建议。

关键词：中国 拉丁美洲 国际产能合作 贸易 投资

作者简介：万军，产业经济学博士，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。

中图分类号：F113 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2016) 04 - 0023 - 19

^{*} 本文是中国社会科学院世界经济与政治研究所创新项目“能源转型的国际比较研究”（项目编号：2016SJZS002）和中国社会科学院拉丁美洲研究所创新项目“拉美产业发展研究”（项目编号：GJ052016SCX1780）的阶段性成果。

中国与拉美地区的资源禀赋和产业结构之间存在着明显的差异,这为中拉之间对外贸易的互通有无和产业部门的相互投资提供了巨大的空间。20世纪90年代以来,尤其是中国加入WTO之后,中国与拉丁美洲之间的经济贸易合作发展迅速,中国已成为拉美第二大贸易伙伴国和重要投资来源地,拉美也是全球对华出口增速最快的地区之一。中国对拉美大宗商品持续增长的需求,在很大程度上缓解了全球金融危机对拉美经济的冲击。

目前,拉美地区和中国都面临着经济增速放缓和经济结构调整的挑战。世界经济的持续低迷以及原油、矿产品等大宗商品价格的大幅下跌,重创了主要依赖初级产品出口的拉美国家。经济困境背后折射出的是拉美基础设施落后、工业体系残缺等结构性问题。随着中国经济进入新常态,曾经被长期高速增长所掩盖的深层问题也开始显现,尤其是产能过剩现象愈发突出。由于中拉贸易结构比较单一,经济下行减少了中国对拉美大宗商品的进口需求,使中拉贸易规模出现了明显萎缩,2015年为2365.45亿美元,同比下降10.28%。在传统贸易方式增长乏力的情况下,中拉经贸关系亟待寻求合作新模式,探索发展新动力。2015年5月,李克强总理在访问拉美期间提出了加强中拉产能合作的建议,得到了拉美国家的积极响应。在拉美地区推进基础设施建设和促进产业多元化的背景下,中国和拉美国家之间通过对外贸易、基础设施建设、产业投资、金融合作等多种方式开展国际产能合作,既有利于拉美地区充分利用中国的装备、技术、资金和管理经验加速工业化进程,也有助于中国通过资本输出带动产品输出和产能输出。国际产能合作将推动中拉经贸合作方式转型升级,使双方的经贸关系跃上新台阶。

一 中拉开展国际产能合作的动因

中国和拉美之间资源禀赋和经济结构的互补性很强。当前,拉美地区正在积极完善基础设施,提升工业化水平,而中国在大型工程施工领域具有很强的国际竞争力,在制造业尤其是装备制造业领域拥有强大的生产能力。中拉产能合作既能够满足拉美地区发展经济的现实需求,也为中国产业结构转型升级开拓了市场空间,从而有助于进一步提升中拉经贸合作的广度和深度。

(一) 服务拉美基础设施需求,加速中国优势产能转移

良好的基础设施是助推经济发展的基础物质条件。国际货币基金组织将公共资本存量在产出中所占比例作为基础设施的代理指标,通过分析后发现,

无论是发达经济体还是发展中国家，近年来这个比例都出现了显著下降。这表明，虽然不同国家间经济发展水平各有差异，但它们普遍存在着基础设施建设的需求。而对于新兴市场和发展中经济体而言，消除基础设施“瓶颈”的需求尤为迫切，大力发展基础设施正当其时。^① 拉美地区的基础设施水平较之于发达国家仍然存在着很大的差距，公路、桥梁、码头、电厂、通信网络等基础设施的不足已经成为制约经济进一步发展的障碍。世界经济论坛每年都要发布全球竞争力报告，从制度建设、基础设施、宏观经济环境、商品市场效率等 12 个方面，对全球 140 个经济体的综合竞争力进行评估。按照《2015—2016 年全球竞争力报告》的排名，从基础设施整体质量分项来看，阿根廷、巴西、哥伦比亚、秘鲁、委内瑞拉等国的全球排名均在百名开外，这表明拉美地区尤其是南美地区的基础设施状况不佳，亟待改善。从供电设施来看，委内瑞拉、阿根廷全球排名分别仅为第 131 位和第 124 位，位居全球倒数之列；从通信设施的全球排名来看，拉美各国的移动通信设施和固定通信设施大致处于中游水平，但拥有拉美最大移动通信公司的墨西哥在移动通信设施全球排名中反而仅名列第 112 位。墨西哥通信市场的结构性改革尚未取得实质性的进展，通信业的垄断格局迟迟没有打破，在位垄断企业利用自己的市场优势地位阻碍新企业的市场进入，导致墨西哥通信产业的基础设施投资严重不足。从交通基础设施的全球排名来看，拉美地区的公路、港口、铁路和航空运输设施等排名明显靠后。南美国家自然资源丰富，是全球初级产品的重要出口地，但南美地区的物流设施总体水平非常落后，阿根廷、巴西、哥伦比亚、秘鲁和委内瑞拉的公路设施全球排名在第 108 ~ 128 名之间，这些国家的铁路排名也都在百名左右，而巴西和委内瑞拉的港口设施甚至位居全球倒数 20 名之列（见表 1）。公共基础设施供给不足、效率低下已经在很大程度上制约了拉美经济的发展，大力推进基础设施建设势在必行。基础设施建设能够扩大拉美国家的投资需求，并推动相邻国家实现跨境基础设施的互联互通，进而带动本地区的经济增长；而基础设施质量的提升则能够显著改善投资和贸易环境，极大地提升区域经济的发展潜力。不仅如此，拉美地区基础设施建设规模的扩张也将拉动世界其他地区的出口，从而加快全球经济复苏的步伐。

^① IMF, “Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment”, in *World Economic Outlook*, October 2014, pp. 75 - 111.

表1 部分拉美国家基础设施质量比较

国家	总体基础设施		公路		铁路		港口		航空运输		供电		移动通信		固定通信	
	分值	全球排名	分值	全球排名	分值	全球排名	分值	全球排名	分值	全球排名	分值	全球排名	分值	全球排名	分值	全球排名
阿根廷	3.0	122	3.1	108	1.9	93	3.8	81	3.8	92	2.6	124	158.7	13	22.6	47
巴西	2.9	123	2.7	121	1.7	98	2.7	120	3.8	95	3.8	96	139	37	21.8	50
厄瓜多尔	4.6	45	5.2	25	—	—	4.8	40	5.0	42	4.6	77	103.9	90	15.3	69
哥伦比亚	3.2	110	2.7	126	1.4	106	3.6	85	4.2	74	5.0	59	113.1	72	14.7	72
秘鲁	3.2	112	3.0	111	1.9	94	3.6	86	4.1	82	4.7	70	102.9	93	9.9	84
墨西哥	4.1	65	4.3	54	2.8	61	4.3	57	4.7	55	4.7	73	82.5	112	17	66
委内瑞拉	2.6	130	2.7	128	1.5	104	2.6	125	2.6	134	1.9	131	99	97	25.3	43
智利	4.6	48	4.9	35	2.4	79	4.9	35	5.2	36	5.5	46	133.3	40	19.2	57

资料来源：根据 The World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2015 - 2016*, pp. 96 - 364 整理。

投资不足是拉美各国基础设施匮乏的重要原因。联合国拉美经委会通过数据分析后发现，2003—2012年间，拉美各国用于基础设施建设的资金占国内生产总值的比重平均仅为2.7%^①。从2012年的数据来看，巴西、墨西哥、阿根廷、智利、秘鲁等国在基础设施领域的投资分别占其国内生产总值的4.1%、3.32%、2.89%、2.83%、4.46%，较低的投资水平明显不能满足现阶段拉美地区对于基础设施的旺盛需求。从投资领域来看，2012年拉美地区各类基础设施投资在GDP中的占比分别为：交通设施为1.46%，能源设施为1.26%，通信设施为0.45%，水务和卫生设施为0.33%，上述各类设施共计占比为3.5%。拉美经委会认为，拉美地区应大幅提高每年用于基础设施建设的投资。2012—2020年间，拉美各国每年应投入3200亿美元，使基础设施投

① CEPAL, "Countries in the Region Should Invest 6.2% of Annual GDP to Satisfy Infrastructure Demands", October 13, 2014. <http://www.cepal.org/en/comunicados/paises-de-la-region-deberian-invertir-62-del-pib-anual-para-satisfacer-demandas-de>. [2016-06-20]

资在其国内生产总值中的占比提升到6.2%。^① 加大基础设施的投资力度，提升基础设施的运营效率已成为提升拉美地区增长潜力的关键因素。

未来拉美地区的基础设施建设投资规模将非常巨大。拉丁美洲开发银行(CAF)委托完成的一份研究报告测算认为，2011—2040年间拉美地区基础设施投资总需求预计高达13.2万亿美元(按2010年不变价)^②。可以按照投资性质、投资行业和国别分布对这些投资进行进一步细分：从投资性质来看，新建投资需求为9.8万亿美元，现有设施维护及改造投资需求为3.5万亿美元；从行业细分来看，电力、公路和港口建设是基础设施建设投资需求最大的领域，总投资需求分别为9.1万亿美元、1.4万亿美元和1.2万亿美元；从国别投资需求来看，巴西、墨西哥、阿根廷、智利、委内瑞拉、哥伦比亚、秘鲁等国在基础设施领域的投资需求分别为4.57万亿美元、2.62万亿美元、1.08万亿美元、0.75万亿美元、0.69万亿美元、1.18万亿美元、0.83万亿美元。其中，巴西和墨西哥两大经济体的基础设施投资需求就占到了拉美的55%。这表明，拉美的电力、交通、通信等基础设施存在着很大的发展空间。

拉美基础设施建设领域的巨大需求为中拉国际产能合作提供了契机。改革开放以来，中国在铁路、公路、通信、电力等领域的基础设施建设取得了举世瞩目的巨大成就。在大力发展基础设施的过程中，中国也积累了丰富的工程建设和运营管理经验，掌握了先进的工程技术，培养了一大批工程建设和管理人才，中国基建企业已经具备了在全球工程承包市场与跨国公司一争高下的实力。从美国《工程新闻纪录》(ENR)2015年8月底公布的全球最大承包商排行榜来看，2014年全球最大的250家工程承包商中，有65家是中国企业，上榜企业总数继续位居世界第一。中国交通建设集团有限公司、中国电力建设集团有限公司、中国建筑股份有限公司、中国中铁股份有限公司等大型建设企业都进入全球50强。随着中国基建企业国际竞争力的不断提高，其在海外工程承包市场上的份额也逐年提升。2015年，中国对外承包工程业务完成营业额9596亿元人民币(约合1540.7亿美元)，同比增长8.2%，新签合同额13084亿元人民币(约合2100.7亿美元)，同比增长9.5%，带动

^① CEPAL, "Investment in Infrastructure in Latin America and the Caribbean", 13 October 2014. <http://www.cepal.org/en/infographics/investment-infrastructure-latin-america-and-caribbean>. [2016-06-20]

^② 哈勃·阿尔伯特·考利：《基础设施建设与拉丁美洲的复兴》，载[美]哈瑞尔达·考利等著，姚彦贝等译：《2040年的拉丁美洲》，北京：中国大百科全书出版社，2014年，第198—203页。

设备材料出口 161.3 亿美元。^① 拉美庞大的基础设施建设离不开钢铁、水泥等建筑材料的供给以及良好的项目融资能力,然而大多数拉美国家尚不具备相关的工业体系、生产能力和资金实力,中国拥有强大的装备制造能力和丰富的基础设施建设经验,还能提供灵活的金融支持,能够很好地满足拉美地区巨大的基础设施需求。

表 2 2011—2040 年拉美地区的基础设施投资需求 (按部门细分)

(单位:10 亿美元,%)

行业/部门	新建投资	维护与改造投资	总投资	占比
电力设施				
发电站	7326	2192	9518	72
交通设施				
公路	900	490	1390	10.5
铁路	243	196	439	3.3
港口	1088	162	1280	9.5
机场	59	16	75	0.6
通信设施				
移动通信	68	169	237	1.8
固定电话	14	60	34	0.6
宽带	15	19	34	0.3
供水与卫生设施				
卫生设施	37	92	129	0.98
供水	15	56	71	0.5
总计	9705	3421	13216	100

注:按照 2010 年不变价计算。

资料来源:哈勃·阿尔伯特·考利:《基础设施建设与拉丁美洲的复兴》,载 [美] 哈瑞尔达·考利等著,姚彦贝等译:《2040 年的拉丁美洲》,北京:中国大百科全书出版社,2014 年,第 201—202 页。

(二) 促进拉美产业多元化,拓展中拉经贸空间

后发工业化国家的产业升级通常体现为产品结构从单一到多样化发展的过程。在经济发展的不同阶段,主导产业沿着资源密集型—劳动密集型—资本和技术密集型—知识密集型的方向渐次演进。在这个过程中,新的产业部门不断

^① 中国商务部对外投资和经济合作司:《2015 年我国对外承包工程业务简明统计》,2016 年 1 月 21 日。<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/ydjm/gccb/201601/20160101239834.shtml>. [2016-06-15]

出现,生产的产品种类不断增加,产品技术的复杂性不断提升,最终推动产业结构持续升级。拉美地区自然资源非常丰富,在很长一段时间里,拉美的出口结构以资源密集型产品为主,工业制成品则主要依靠从发达国家进口,这种单一的贸易结构容易受到国际大宗商品市场波动和主要贸易伙伴经济形势变化的影响。为了推动产业结构的合理化,自20世纪50年代开始,拉美地区曾经实行过进口替代与幼稚产业保护相结合的发展战略,使其制造业获得了较快的发展,但80年代的债务危机使得拉美地区的工业化进程趋于停滞。在华盛顿共识的影响下,20世纪末拉美国家纷纷实行经济自由化政策,国际资本和外国商品的大量涌入对拉美制造业造成了很大冲击,拉美的制造业发展速度及制造业产值在GDP中的占比都持续下降^①,在工业化还很不充分的情况下又出现了所谓的“去工业化”现象。联合国工业发展组织提供的数据显示,从发展中国家和地区的制造业增加值来看,1990年拉美最大的两个经济体巴西和墨西哥在发展中国家和地区制造业增加值中的占比曾分别高达9.4%和7.8%,分列第三位和第四位;当时中国大陆的占比仅为13.0%,略高于巴西和墨西哥。但20年后情况发生了巨大的变化,2010年中国大陆的制造业增加值占比上升到了43.3%,20年时间里增加了大约两倍,几乎占据了发展中国家和地区的半壁江山;而巴西和墨西哥的占比却都减少了将近一半,分别下降到4.9%和4.0% (见图1)。

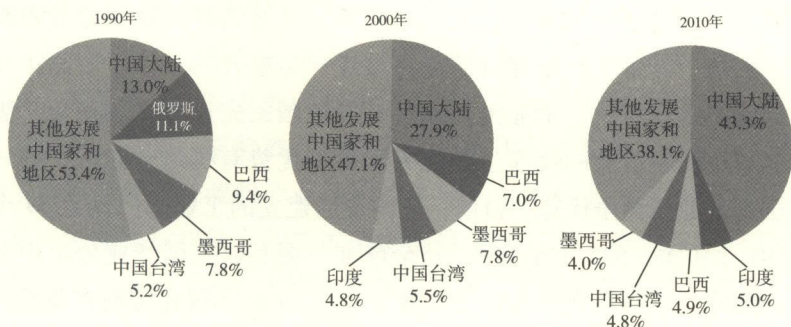


图1 主要经济体在发展中经济体制造业增加值中所占比重的变化
(1990年、2000年和2010年)

资料来源: UNIDO, “Industrial Energy Efficiency for Sustainable Wealth Creation: Capturing Environmental, Economic and Social Dividends”, in *Industrial Development Report 2011*, p. 143.

^① 张盈华:《拉美制造业的下滑与回归——以巴西、墨西哥和阿根廷为例》,载《西南科技大学学报》(哲学社会科学版),2015年第6期,第11-12页。

近几十年来拉美地区的制造业发展缓慢,但初级产品的出口繁荣掩盖了经济结构上的重大缺陷。在全球金融危机之前,世界经济的持续扩张带动了国际贸易的繁荣,尤其是中国等新兴经济体的高速增长拉动的大宗商品需求,使拉美地区具有显著比较优势的资源密集型出口部门获得迅速发展,对工业部门的投资也主要集中在资源采掘业,这加剧了制造业的边缘化。随着金融危机以来全球经济的持续低迷,特别是中国经济增速的逐渐放缓,拉美国家的出口增长面临失速的风险。经合组织和联合国拉美经委会在一份研究报告中指出,拉美国家要想扭转经济困境,需要通过深化区域市场和获得更多附加值来推动出口多元化,并推动生产结构的高端化。^①为了更好地实现经济结构的调整,一些拉美国家先后制定了雄心勃勃的以工业化为核心的经济发展规划,如2011年巴西政府曾发布实施了“工业强国计划(2011—2014)”,目前阿根廷正在推进“2020年工业战略计划”,预期未来10年工业产值年均增长速度将达到7%。^②不少拉美国家希望建立起与本国资源禀赋相适应的产业部门和生产能力,形成新的经济增长点,推动工业化向纵深发展。

尽管拉美地区有着促进产业多元化的强烈愿望,但它们在技术能力和装备水平方面比较落后,而这恰好是中国工业部门的优势。改革开放以来,中国工业部门充分利用后发优势,在技术引进和技术学习过程中逐渐形成了强大的生产能力,研发能力和产业配套能力也都有了长足的进步,迅速缩短了与发达国家在制造业上的差距,在通信技术、高速铁路、新能源等领域处在国际技术前沿,具备了向全球价值链高端进一步攀升的条件。中国正在加快创新型国家的建设步伐,工业部门通过对发达国家先进技术的消化、吸收和再创新,与中国制造业的规模生产能力和价格优势有机结合起来,进一步强化了中国制造业的竞争优势。目前,中国业已建立的工业部门涵盖39个工业大类,191个中类,525个小类^③,是全球唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家,成为当之无愧的“世界工厂”。中国不仅在劳动密集型产业中已经形成了很强的国际竞争力,汽车、造船、航空航天等反映一个国家工业化程度和高端制造水平的复杂制造业部门也开始在国际市场上占有一席之地。

① 经合组织发展中心、联合国拉美经委会编,中国社会科学院拉丁美洲研究所译:《2014年拉丁美洲经济展望:面向发展的物流与竞争力》,北京:知识产权出版社,2014年,第6页。

② 高潮:《阿根廷:拉美最具投资潜力的国家》,载《中国对外贸易》,2014年第9期,第71页。

③ 中国国家统计局综合司:《从一穷二白到现代工业体系的历史跨越》,2009年9月21日。
http://www.stats.gov.cn/zjt/zftx/qxzgcl60zn/200909/t20090921_68644.html。[2016-06-15]

当前,中国制造业正在努力实现从劳动密集型到资本和技术密集型再到知识密集型的有序升级,力争在主导产业更替的过程中实现持续的产业成长。

中国完备的产业体系和雄厚的生产能力为中拉产能合作奠定了坚实的物质基础,而拉美地区的经济增长也为在制造业领域具有一定优势的中国企业提供了市场机会。尽管中国装备制造业总体水平仍然处在全球价值链的中端,整体水平与发达国家尚有一定差距,但与拉美地区相比,中国制造业的技术水平和产业配套能力具有相当明显的优势,能够提供更适合拉美地区的适用技术和成套设备,更能契合拉美地区积极推进工业化的现实需求。中国向拉美地区提供优质优价的装备,将中国富余的优势产能转移到亟需推进工业化的拉美地区,不仅能够加快拉美地区的工业化和城市化进程,而且还可以主导相关区域内新型产业分工体系的形成与发展,大大提升中国在国际产业分工中的位置,推动中国制造业向全球价值链高端攀升。国际产能合作顺应了拉美地区消费结构和产业结构的升级趋势,有助于扩大和提升中拉经济合作的规模和质量,形成以互惠互利、合作共赢为基础的中拉经贸合作新机制。

(三) 发挥投资和金融的新引擎作用,促进中拉经贸合作转型升级

由于中拉经济结构的互补性很强,近年来中国与拉美地区之间的经贸关系发展非常迅速。2000年中国与拉丁美洲之间的总贸易额为125.95亿美元,仅仅7年之后就突破千亿美元大关,2015年双边贸易总额达到了2365.45亿美元。尽管中国与拉美地区的贸易额上升非常迅速,但从贸易结构来看,中国对拉美地区的出口产品种类较多,从日用消费品到资本密集型产品、高新技术产品,较为齐全;拉美地区对中国的出口商品结构则相对单一,主要以铁矿石、大豆、牛肉、葡萄酒、鱼粉等矿产品和农产品为主。贸易结构在很大程度上能够反映出彼此间产业结构的差异。中国的工业体系较为完善,能够生产从劳动密集型到资本和技术密集型等层次不同、功能各异的工业制成品;而拉美地区由于工业化进程未能深入展开,在制造业领域生产能力不足。因此,在稳定和扩大贸易规模的基础上,探寻合作共赢的新模式,开启扩大经贸关系的新动力,成为中拉经贸合作转型升级的内在要求。

贸易规模的持续扩张必然带动投资的增长,以国际产能合作为载体的直接投资将成为驱动中拉经贸合作的新引擎。从经济全球化的历程来看,外国直接投资推动了国际生产网络的形成,使更多的发展中国家和地区通过承接国际产业转移融入国际分工体系。丰富的自然资源优势和优越的区位优势,使拉美地区成为外国直接投资选择的重要区域。联合国贸发会议《2016年世

界投资报告》提供的数据表明,2013—2015年期间流入拉美地区的外国直接投资规模虽然有小幅下降,但基本稳定在每年1700亿美元左右。^①在区域经济一体化的推动下,拉美将在南南或南北经济合作圈内形成新的经济增长点,并带动区域内新型产业分工体系的形成与发展,这为中拉之间以投资为纽带深化经贸合作提供了机遇。中拉之间以国际产能合作为依托开展产业转移,不仅有助于拉美国家从中国获得产品、资金、技术和管理经验,实现工业部门快速成长,也有利于推动中国的装备、技术、标准和服务“走出去”,促进中国产业结构的转型升级。

进入新世纪以来,中拉双向直接投资都有了明显的增长,尤其是中国对拉美的直接投资更是增长迅速。在国际投资领域,中国历来被视作资本输入大国。改革开放以来,中国在引进外国直接投资方面成绩斐然。近年来中国吸收外资的步伐虽然有所放缓,但对外直接投资却开始加速,多年来经常项目和资本项目下持续的双顺差使中国积累了巨额的外汇储备,这也为中国企业走出去开展海外投资提供了雄厚的财力支持。目前中国已经成为世界重要的对外投资大国,已连续4年位居世界对外直接投资大国的第三位,对外直接投资流量仅次于美国和日本。拉美地区是中国对外直接投资的重要区域。根据中国商务部、国家统计局和外汇管理局三部委联合发布的历年《中国对外直接投资统计公报》显示,近年来中国对拉美直接投资的流量和存量都呈现迅速增长的局面。从对外直接投资流量来看,2003年中国对拉美地区的直接投资额仅为10.4亿美元,2014年就达到了105.04亿美元,是2003年的10.1倍,年均增长率高达23.5%。中国对拉美的直接投资存量规模增长也非常迅速。2002年中国在拉美的投资存量仅为46.2亿美元,2014年已增加到1061.1亿美元;从投资目的地来看,主要分布在英属维尔京群岛、开曼群岛、巴西、墨西哥、委内瑞拉、智利、秘鲁、阿根廷等国家和地区。^②随着中拉国际产能合作步伐的加快,中国对拉美的直接投资仍然具有很大的上升空间。按照习近平主席提出的中拉“1+3+6”合作新框架,将力争在10年内使中国对拉美的投资存量达到2500亿美元。

拉美国家的基础设施建设和工业部门发展都需要巨大的资金投入,但由于拉美国家的金融体系不够完善,国内资金动员能力有限,脆弱的经济结构

^① UNCTAD, *World Investment Report 2016 – Investor Nationality: Policy Challenges*, June 2016, p. 4.

^② 中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局:《2014年度中国对外直接投资统计公报》,北京:中国统计出版社,2015年,第15页,第19页。

也使得拉美金融系统极易受到国际资本流动的冲击，完全依靠拉美国家的金融部门无法满足基础设施建设和工业化的大规模融资需求。因此，中拉之间深化金融合作，利用中国雄厚的资金优势推进国际产能合作，有利于扩大拉美国家基础设施建设和生产项目融资的资金来源，进而为拉美经济的结构调整提供积极的金融支持。近年来，国家开发银行等中国金融机构灵活运用银团贷款、出口信贷、项目融资等多种方式，不断加大对拉美地区基础设施建设和中拉产能合作的融资支持力度。金融合作正在成为推动中拉经贸合作加速的新引擎。根据美洲对话组织发布的报告《中国对拉美的融资 2015》所提供的数据，2015 年中国通过进出口银行和国家开发银行向拉美国家提供了 290 亿美元的政策性贷款（见图 2），较 2014 年增加近两倍，高于当年世界银行和美洲开发银行对拉美地区的贷款之和。

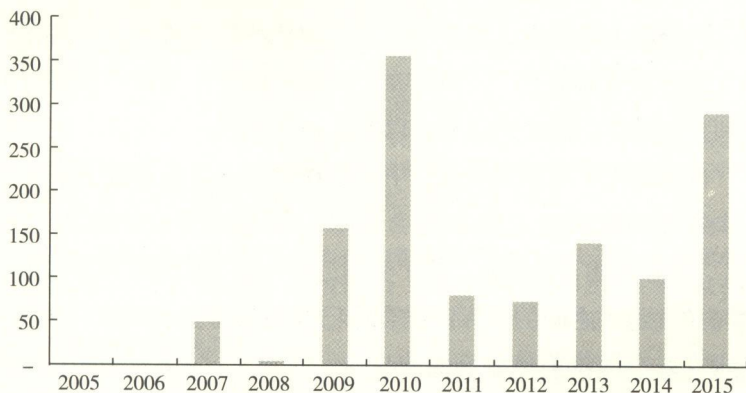


图 2 中国对拉美政策性贷款情况（2005—2015 年）（单位：亿美元）

资料来源：Inter-American Dialogue, “Chinese Finance to LAC in 2015: Doubling Down”, February 2016, p. 2. <http://1m1ntzpbhl3wbhghgahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/02/Dialogue-LoansReport-v4-lowres-1.pdf>. [2016-06-20]

自 2005 年以来，中国已经向拉美地区累计发放了 1250 亿美元的政策性贷款，这些贷款主要集中在巴西、阿根廷、厄瓜多尔和委内瑞拉等国，尤其是对于经济状况欠佳、难以从国际金融市场融资的厄瓜多尔和委内瑞拉等国来说，中国的贷款对于这些国家的经济建设无疑是雪中送炭。中国的政策性贷款主要流向基础设施建设和原材料开发生产领域，自 2005 年以来，中国提供的贷款中已经有 403 亿用于高速公路等基础设施建设。除政策性银行以外，中国工商银行等商业银行对拉美地区提供的信贷也在增加，中国金融机构的融资支持正在为中拉产能合作提供强有力的资金保障。

二 中拉产能合作的新进展

在中国和拉美国家政府的共同推动下,近年来中拉产能合作取得了积极进展,国际产能合作初具规模,重点领域产能合作取得显著成效,产能合作支持体系逐步完善。

(一) 国际产能合作初具规模

中国正在构建开放型经济新体制,实施对外开放新战略。推进国际产能和装备制造合作,是中国推动新一轮高水平对外开放、增强国际竞争优势的重要内容。拉丁美洲是世界上重要的发展中地区,是中国开展对外经贸合作的重点合作伙伴。中拉经贸关系正处在转型升级的关键时期,推进中拉国际产能合作,能够改变以中低端工业制成品交换初级产品的传统经贸模式。中国在充分尊重拉美各国发展诉求的基础上,以深化彼此间的产能合作为推手,通过不断扩大贸易往来和投资合作,推动产业整合以及区域生产网络的建设,在“共商、共建、共享”的原则上扩展经贸关系。中国正在构建以周边重点国家为“主轴”,以非洲、中东和中东欧重点国家为“西翼”,以拉美重点国家为“东翼”的“一轴两翼”国际产能合作体系,拉丁美洲已成为这个战略布局中的重要环节。

中国与拉美地区之间的国际产能合作已开始取得初步成效。2015年5月,李克强总理在联合国拉美经委会的演讲中,提出了“3×3”的中拉产能和装备制造合作新模式,即共同建设物流、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。“3×3”模式为中拉产能合作确定了明确的方向和具体的路径。李克强总理出访拉美四国期间,签署了总额超过1000亿美元的基础设施建设、产能合作等项目合同及意向协议。目前,中国已经与巴西、哥伦比亚、秘鲁、智利四国签署了共同推进产能合作框架协议,与巴西、秘鲁等国建立了双边产能合作机制,共同组织政策对话和项目对接,部署了一批重大项目和重大工程。据中国商务部统计,2015年中国对拉美非金融类投资214亿美元,同比增长67%。截至2015年年底,累计在拉美地区签订承包工程合同金额1100亿美元,完成营业额745亿美元;2015年在拉美新签承包合同180亿美元,同比增长10%。^①

^① 新华社:《中拉产能合作和基础设施合作具有广阔空间》,2016年4月20日。<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjgcnhz/xgzxhj/201604/20160401299911.shtml> [2016-06-15]

(二) 重点领域产能合作取得显著成效

改革开放 30 多年来,中国工业部门的竞争力产生了巨大飞跃,不仅在劳动密集型产业中形成了较强的竞争优势,在高铁、通信、电力设备等资金和技术密集型产业中也涌现了一批具有国际竞争力的大型企业。中国在推进中拉产能合作中,根据拉美地区的产业发展水平和市场需求状况,将铁路、电力、通信、汽车、航空航天等作为重点行业,因国施策,鼓励具有竞争力的中国骨干企业进入投资环境相对稳定、经济发展势头良好、市场规模扩张较快的拉美国家和地区,通过扩大装备出口、承接工程建设、设立生产基地、并购境外企业、联合技术研发等方式,国际产能合作取得了明显的效果(见表 3)。

表 3 2015 年以来部分重点行业中拉产能合作进展情况

重点产业	中拉产能合作进展
铁路	中国—巴西—秘鲁三方工作组启动连接巴西和秘鲁的两洋铁路可行性基础研究工作。两洋铁路长约 5000 公里,横跨南美洲大陆,连接太平洋岸及大西洋岸,总预算约 600 亿美元。2015 年 9 月,中国中车承接的阿根廷贝尔格拉诺货运铁路改造项目机车生产正式启动。
电力	<p>2015 年 7 月,中国国家电网中标巴西美丽山水电站特高压 ± 800 千伏高压直流送出二期特许经营权项目,这也是国家电网在海外首个独立负责工程总承包的特高压输电项目,标志着中国特高压技术“走出去”取得重大突破。</p> <p>2015 年 11 月,中核集团与阿根廷核电公司正式签署了阿根廷重水堆核电站商务合同及压水堆核电站框架合同。双方将合作建设阿图查核电站 3 号机组的重水堆核电站,重水堆项目将于 2017 年第一季度开工;双方还就阿根廷第五座核电站拟定框架协议,计划在阿图查 4 号机组上采用中方设计的“华龙一号”压水堆技术,标志着中国自主三代核电技术成功出口拉美。</p> <p>中国三峡集团以 37 亿美元收购巴西朱比亚水电站和伊利亚水电站 30 年特许经营权项目,是 2016 年第一季度中国企业实施的最大海外投资并购项目。并购完成后,三峡集团在巴西可控和权益装机容量达到 600 万千瓦,一跃成为巴西第二大私营发电企业。</p> <p>2016 年 4 月,中国国家电网巴西控股公司在独立参与的巴西特里斯皮尔斯水电送出二期输电特许经营权项目竞标中成功中标,获得该项目 30 年特许经营权。</p>
通信	华为和中兴通讯已成为拉美地区电信领域的主要供应商。凭借在 4.5G/5G 领域的持续创新和产业贡献,2016 年 4 月华为在拉美 LTE & 5G 峰会上荣获拉美区域首个“5G 杰出成就奖”。
航空航天	2015 年 5 月,中国国家航天局与巴西科技创新部签署了中巴地球资源卫星 04A 星合作议定书。
汽车	<p>2015 年 5 月,奇瑞公司与巴西政府正式签署了巴西工业园项目协议。工业园包含整车制造、零部件制造、设备制造、物流仓储配送和服务等功能。总投资额达 4 亿美元的奇瑞巴西整车厂已建成,是目前中国汽车企业最大的海外生产基地。</p> <p>宇通与委内瑞拉交通部签署了总投资 2.78 亿美元、年产 3600 台大中型客车的组装厂建设协议。项目计划分两期建设,一期已于 2015 年 12 月投产。</p>

资料来源:根据相关公司官网及中外媒体报道整理。

中拉产能合作推动了一批拥有自主品牌、自有核心技术、自主创新能力的中国企业在更高层次上参与国际产业分工和市场竞争,充分利用当地资源

丰富、能够快速响应市场的优势，既增强了中国企业的竞争力，又满足了拉美地区提升工业化水平的愿望，不仅进一步扩大了中国与拉美地区之间的贸易和投资规模，也有利于化解中国制造业产能过剩问题，促进国内制造业的转型升级。

（三）产能合作支持体系逐步完善

为了更好地推进国际产能合作，中国政府正在不断完善财税、金融等政策支持体系。中央财政外经贸发展专项资金加大了对国际产能合作重点领域的支持力度，财政部在《关于2015年度外经贸发展专项资金申报工作的通知》中明确指出：“支持对外投资合作重点项目。鼓励根据国家有关重点规划，围绕铁路、电力、通信、工程机械、航空航天、钢铁、有色金属深加工、建材及化工生产线、汽车、船舶和海洋工程等优势产业，以及农业、林业等国家重点规划的领域，开展互利共赢的对外投资合作。”中国还积极支持企业通过境外发债开展国际产能合作。国家发改委于2015年9月发布的《关于推进企业发行外债备案登记制管理改革的通知》指出，鼓励资信状况好、偿债能力强的企业发行外债，不再实行额度审批，将实行备案登记制管理；募集资金根据实际需要自主在境内外使用，优先用于支持“一带一路”等与国际产能和装备制造合作等重大工程建设和重点领域相关的投资。

金融合作是中拉国际产能合作的重要领域，金融服务将成为提升双边贸易和投资水平的助推器。要想更好地支持国际产能合作，除了政府优惠贷款、银行商业贷款等传统融资工具以外，中长期开发投资基金能够发挥更加积极的作用。中拉国际产能合作中很多重大项目，尤其是基础设施项目具有投资大、期限长、风险高的特点，由于拉美地区的资本市场规模较小，银行融资成本也较高，从当地金融机构和金融市场上获得融资比较困难，而这类项目正是开发投资基金可以发挥作用的重要领域。中拉产能合作基金、中拉合作基金等一批中长期开发投资基金已经先后成立（见表4），中国与巴西的产能合作基金正在筹备之中。这些产业投资基金以类似于私募股权（PE）的市场化运作方式，开展股权、债权、基金贷款等类型多样的投融资，为交通设施、公用设施、通信网络、石油、天然气和矿产资源、制造业、现代服务业等领域的中拉国际产能合作提供股权和其他方式的融资。这些产业投资基金采取自主经营、市场运作、自担风险的方式进行运作和管理，将大型金融机构的融资优势与中国制造企业的产能优势紧密结合，探索新型的金融资本与产业资本全方位深度合作的投融资模式，为中拉产能合作创造更加多样化的融资渠道。

表 4 已经或即将成立的中拉国际产能合作基金

基金名称	成立时间	基金规模	主要出资人	投资领域
中拉产能合作投资基金	2015年6月	首期规模100亿美元	外汇储备、国家开发银行	通过股权、债权等多种方式，投资于拉美地区制造业、高新技术、农业、能源矿产、基础设施和金融合作等领域
中拉合作基金	2016年1月	总规模100亿美元	中国进出口银行、国家外汇管理局	通过股权、债权等方式投资于拉美地区能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术、产能合作等领域
中巴产能合作基金	2015年6月同意建立	基金规模为200亿美元，中方将出资150亿美元		重点支持产能合作项目

资料来源：根据中国人民银行、商务部网站信息整理。

三 中拉产能合作面临的挑战及其应对

尽管中拉产能合作开局良好，进展顺利，但由于中国与拉美地区在政治体制、社会结构、文化习俗和法律体系等方面存在很大的不同，国际产能合作还面临着一些现实的挑战，需要双方共同努力，以推动产能合作向纵深发展。

（一）拓展中拉产能合作广度和深度的挑战

近年来，中国对拉美的投资规模总体上不断攀升，自2007年以来，除个别年份以外，拉丁美洲吸收的中国对外投资流量一直仅次于亚洲，然而，对拉美的投资在中国对外总投资中所占比重仍然不高。在2007年以前，中国对拉美投资流量在当年对外投资中的占比都在30%以上，此后逐渐下降，2014年占比仅为8.6%。投资存量占比也表现出了同样的趋势，2014年对拉美的投资存量在中国对外投资中的占比仅为12%（见图3）。中国对拉美的投资主要流向了开曼群岛和英属维尔京群岛，从2014年的流量来看，对这两个群岛的投资占中国对拉美投资的83%。这两个群岛都是著名的避税港和离岸金融中心，其特殊的政策和法律环境吸引不少中国企业尤其是互联网企业在这里注册。如果剔除对这两个离岸金融中心的投资，中国对拉美地区的投资规模就更小，在中国对外投资中的占比也更低。从2014年的投资流量来看，对开曼群岛和英属维尔京群岛的投资流量为87.62亿美元，占当年中国对拉美投

资的83.1%；而投向拉美其他国家和地区的投资仅为17.78亿美元，其规模与中国作为世界第二大经济体和第三大对外投资国的身份不相匹配。

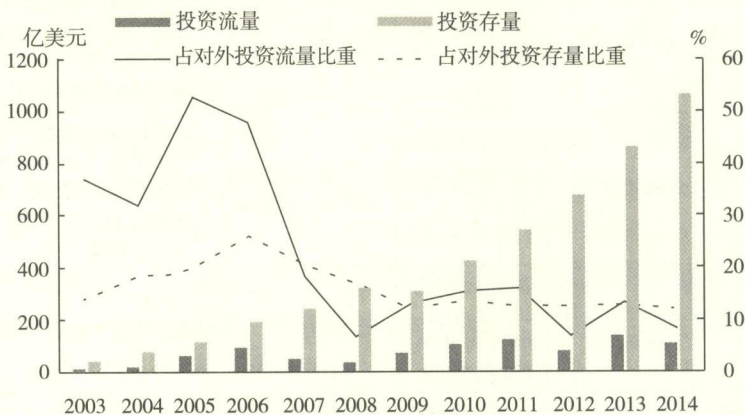


图3 中国对拉美的投资及其在中国对外总投资中的占比 (2003—2014年)

资料来源：根据2003—2014年《中国对外直接投资统计公报》整理。

中国对拉美的投资区域比较集中。从2014年的投资存量来看，对拉美投资中有88.2%流向了两个离岸金融中心，其他投资主要分布在南美洲。与拉美其他地区相比，南美地区的资源禀赋和产业结构与中国之间的互补性更强，因而中国对拉美的投资主要集中在南美洲。投资存量最多的前三个国家依次是巴西（28.3亿美元）、委内瑞拉（24.9亿美元）和阿根廷（17.9亿美元）。2014年年底中国在拉丁美洲设立的境外企业已达1578家，占中国境外企业总数的5.3%，分布在31个拉美国家，投资覆盖率为64.6%；在中国企业对全球各大洲的投资中，对拉美的投资覆盖率仅高于大洋洲（50%），远低于在亚洲97.9%的覆盖率。从投资的行业来看，2014年，投资存量中占比较大的前五位行业分别是：租赁与商务服务业，金融业，批发和零售业，采矿业以及交通运输、仓储和邮政业，共计占投资存量的91.6%。其中，租赁与商务服务业、金融业、批发和零售业这三个服务行业合计占83.3%，采矿业占5.1%，交通运输、仓储和邮政业占3.2%，包括制造业在内的其他行业占比8.4%。这与国际产能合作应有的状况相去甚远。这也表明，在中拉大力推进国际产能合作的背景下，中国企业在拉美地区的经营空间仍有很大的拓展空间。

要提升中拉产能合作的规模和层次，首先，双方应加强政策沟通和协调，使彼此间的产业投资项目更契合对方的经济发展目标和产业发展规划，做到

有的放矢。拉美国家经济发展水平差异较大，中国在推进产能合作过程中，要根据国别差异选择不同的合作领域，采取不同的合作方式。其次，应当积极探索以境外产业园为载体、以集群式产业转移为特征的国际产能合作新模式。根据资源禀赋、市场容量或者区位优势的差异，选择外交关系友好、政治环境相对稳定的拉美国家设立中国海外产业园区，鼓励中国优势产业中的骨干企业及相关配套企业集体入驻，同时鼓励拉美中小企业围绕中国骨干企业提供配套产品或服务，形成产业链上下游一体化的产业集群，共同开拓拉美市场乃至第三方市场。

（二）适应拉美政治生态的挑战

对于外国投资者来说，政局稳定程度是评估东道国投资环境的重要因素之一。虽然拉美地区大多实行了民主政体，但由于民主化进程较短，各国政局仍然存在着诸多不稳定因素，政权更迭和政党之间的政治纷争都可能改变经济政策和投资环境，从而给投资项目的实施和预期收益的获取带来更多的不确定性。新自由主义政策带来的经济混乱使不少中南美国家的左翼政党获得了执政地位，但面对全球金融危机的冲击，执政的左翼政党在解决经济发展和社会问题方面没有取得令人满意的成绩，政治和社会结构中存在已久的贪污腐败、分配不公等问题并未显著改善，经济增长减速、失业率上升以及国内治安状况持续恶化无疑会削弱执政党的民众基础，进而导致政治版图的变化。各党派之间的政治斗争以及持续不断的政治冲突使政府决策经常来回摇摆，经济政策缺乏稳定性和持续性，导致中拉国际产能合作不得不面临复杂多变的政治环境。中国企业在墨西哥高铁项目竞标中的得而复失就是一个典型的例子。此外，拉美地区的政治体制和社会结构使得寻租行为广泛存在，政府在政策的制定和实施阶段常常被利益集团所“俘获”，公共政策容易沦为寻租的工具。腐败与寻租盛行无疑将增加中国企业与拉美国家政府部门沟通的难度，增大中国企业在拉美地区的运营成本。

针对上述问题，中国应与拉美国家之间积极签署双边投资协定并确保落实。目前中国已经与阿根廷、智利、秘鲁等拉美国家签订了双边投资协定。由于中国企业大规模开展海外投资才刚刚起步，以前签订的双边投资协定对于中国企业对外投资所面临的权益保障等问题关注不够。在目前国际投资贸易规则正在酝酿重大调整的情况下，中国应当主动推进与拉美有关国家之间的投资协定谈判，为双方企业开展相互投资和产能合作提供法律保障，以释放中国与拉美国家之间的双向投资潜力。此外，中国企业在开展经贸活动之

前,应当通过公开信息、委托咨询、实地调查等方式,尽可能充分了解有关国家的投资环境、产业政策、金融体制、法律体系等方面的情况,并进行全面的风险评估,做好风险防范的预案,尽可能降低对外经营活动的风险。

(三) 与当地社会沟通的挑战

随着中国与拉美国家经贸合作规模的持续扩大,双方政府间的友好合作关系在不断加深,但在拉美社会则反应各异。拉美地区自然资源非常丰富,但由于历史原因,拉美地区在国际经济体系中长期处于发达国家的从属地位,正如普雷维什的“中心—外围”理论所阐述的,在很长一段时期里,拉美一直沦为发达国家的原材料和初级产品的供应地。历史的记忆深深地铭刻在拉美社会的集体意识中。随着中国经济的迅速崛起,尤其是中国重化工业高速增长所拉动的对拉美资源型产品的巨大需求,在很大程度上助推了拉美的经济增长。但中拉之间单一的贸易结构使拉美地区对中国的出口依存度持续上升。近年来,中国对拉美地区的投资主要集中在矿产资源采掘业,这些现象使得拉美民间对中国推动中拉产能合作的真实动机产生了疑虑。中拉之间由于地理空间相隔遥远,民众之间彼此了解并不太多,受西方一些媒体的片面引导,指责中国是“新殖民者”,认为中拉深化产能合作会加深拉美对中国依赖的“新依附论”的舆论始终不绝于耳。

中国与拉美国家政府间的友好合作固然能够促成产能合作项目的签订,但项目的实施过程要想顺利进行,则离不开当地社会和居民的理解与支持。拉美民间组织和社会舆论能够对经济政策产生很大的影响。在开展中拉产能合作的过程中,中国企业应当遵守当地的法律法规,尊重当地的文化传统和社会习俗,并加强与当地社会的有效沟通。中拉友好和互利共赢的理念不能仅仅停留在政府层面,中国与拉美国家之间应当建立起从政府到社会各个层面的相互了解和友好联系,使拉美各界认识到中拉产能合作并非中国单向的资本输出、过剩产品推销和地缘政治扩张,从而推动中拉之间的政治互信、经济融合和文化包容,为深化中拉产能合作营造更好的社会环境。

(四) 履行环境保护与社会责任的挑战

近年来,中国企业在拉美从事大型工程项目的过程中,多次因为环境保护和社会责任等问题引发周边居民的不满和抗议,不仅造成了严重的社会影响,还使得工程项目的进展受阻。例如中铝集团的秘鲁托洛莫科铜矿项目、中建集团的巴哈马群岛大型海岛度假村项目、中铁四局在厄瓜多尔建设的乔

内大坝项目等^①。一些学者将这种公共工程与公众利益相冲突的问题称为“邻避”现象。“邻避”是“别建在我家后院”(Not in my Backyard, NIMBY)的音译,指大型基础设施或重大生产项目在建设过程中可能会对周边的自然环境、周围居民的日常生活或者身体健康造成明显的或者潜在的不利影响,因而导致社会组织或者周边居民反对与抗争的现象。拉美地区非常重视环境保护,政府在环境保护的立法和执法方面都比较严格,非政府组织在环保问题上也有很强的话语权。中国企业在对拉美大型开发项目的论证和实施过程中,常常因为对环境因素考虑不周而陷入被动。武钢集团曾经打算在巴西里约热内卢设立一家总投资达50亿美元的合资钢铁厂,但后来发现巴西环保标准远高于国内,只有加大环保投入才可能实现环评达标,而这将导致投资预算大幅增加。环评压力过大是武钢巴西项目最终搁浅的重要原因。^②

在中拉开展产能合作的过程中,要充分考虑到大型项目通常会产生明显或者潜在的外部性,可能会导致“邻避”问题,因而事先应设计好合理的补偿机制,实现项目业主、建设者与利益相关者之间的激励相容。从国际经验来看,在业主单位和项目施工单位严格执行拉美有关环境保护的法律法规,并通过技术手段尽可能降低项目负外部性的前提下,在项目论证和实施阶段还应该适度扩大公众参与,通过建设性的沟通和协商,使社会组织和附近居民对项目的积极作用和可能的负面效应有充分的认识和理解,并获得不同形式的利益补偿,从而减少乃至消除他们对项目的敌对情绪,使大型项目建设不仅有利于促进拉美的经济增长,还能够有效提升拉美民众的福祉。

(责任编辑 高涵)

^① 古斯塔沃·亚历山德罗·杰拉多:《中资企业在拉美的投资战略及进展》,载《江苏师范大学学报》(哲学社会科学版),2016年第1期,第29页。

^② 《武钢巴西建厂遭遇三大困难超出预期》,中国钢铁新闻网,2011年1月6日。http://www.csteelnews.com/xwzx/xydt/201307/t20130719_112958.html. [2016-06-15]