

• 中拉关系与欧拉关系的比较 • 南方共同市场与欧盟、中国的关系 •
• 能源安全与气候变化 • 三角关系与多边合作 •

当前议题与未来合作

中国、欧盟与拉美

[德]克敏 牛海彬 主编
Birte Klemm & Haijin Nui (eds.)

China, the EU and Latin America

Current Issues
and Future Cooperation



FRIEDRICH-
LUDWIG-
GESELLSCHAFT

中国、欧盟与拉美： 当前议题与未来合作

China, the EU and Latin America:
Current Issues and Future Cooperation

[德]克 敏 牛海彬 主编

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国、欧盟与拉美:当前议题与未来合作/(德)
克敏,牛海彬主编. —上海:上海人民出版社,2011
ISBN 978-7-208-09811-4

I. ①中… II. ①克… ②牛… III. ①中外关系-研
究-欧洲国家联盟、拉丁美洲 IV. ①D822.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 020999 号

责任编辑 韩梅梅
封面装帧 甘晓培

中国、欧盟与拉美:当前议题与未来合作

[德]克敏 主编
牛海彬

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 28.25 插页 5 字数 495,000

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09811-4/D·1840

定价 65.00 元

前 言

早在 1985 年,上海国际问题研究院和艾伯特基金会驻上海办公室已经成为合作伙伴。过去 25 年来,这种合作不断深化,特别是在国际关系、全球治理和气候与经济政策等领域。双方联合组织了为数众多的研讨会,为中外专家学者提供了一个平台,借此交流对上述研究领域新发展的看法和认识。

2009 年 4 月 27—28 日,双方联合举办的“中国、欧洲与拉美:当前议题与未来合作”国际研讨会在上海召开。来自中国、欧洲、拉美以及联合国的 32 位嘉宾与会,围绕如何加强三方合作、共同应对全球性挑战的主题进行了深入的研讨。这是双方联合召开的第七届“全球治理”会议。此前的会议已就涉及亚洲、欧洲和非洲的重要全球性议题进行了有益探讨。随着中拉关系在过去 10 年的迅速发展、拉美参与全球事务的深化以及欧拉关系进入了新的调整期,本次会议聚焦中欧拉三方关系,进行了相关的前瞻性政策思考。

我们出版本论文集,意在把与会者关于三方合作的深入分析、思考和认识与更大范围的读者分享。我们相信本次会议及其论文集能够为促进中国、欧洲和拉美的共同发展略尽绵薄之力。

上海,2010 年 12 月

杨洁勉研究员,上海国际问题研究院院长
鲁道夫·特劳普-梅茨博士,弗里德里希·艾伯特基金会上海办公室主任

目 录

前言	1
导言 评估中国、欧盟和拉丁美洲之间新兴的三边关系	牛海彬 / 克 敏 1

第一部分 欧拉关系与中拉关系的比较

第一章 一种寻求实质的框架——从欧洲视角看欧盟和拉丁美洲 的关系	甘瑟·麦霍尔德 9
第二章 欧盟—拉美合作对欧盟政策的挑战	何塞·安东尼奥·萨纳乌哈 21
第三章 中拉关系的新时代:机遇大于挑战	牛海彬 36
第四章 欧盟、拉美和中国:当今及未来关系中的几何 模式	艾丽卡·鲁伊兹·桑多瓦尔 46

第二部分 南方共同市场与欧盟、中国的关系

第五章 实证分析:南方共同市场与中国/欧盟贸易——趋势与 数据	韦尔贝尔·巴拉尔/古斯塔沃·里贝罗 59
第六章 与经济巨人的贸易:南方共同市场能否从对欧盟和中国的贸易 中获益?	卡洛斯·卡瓦罗·斯伯丁 72
第七章 金融危机下中国和南方共同市场所面临的机遇与挑战	卢国正 88
第八章 欧盟与南方共同市场:当前与未来的合作	卡尔·巴克 98

第三部分 能源安全与气候变化

第九章	中国如何应对能源和气候变化问题	于宏源	111
第十章	中国与拉丁美洲的石油合作	孙洪波	123
第十一章	气候变化政策与能源安全的关系——欧洲及其他地区	阿诺·贝伦斯	130
第十二章	欧盟、中国和拉丁美洲关系中的能源安全和气候变化问题：主要挑战与国际合作领域	玛丽亚·克里斯蒂娜·西瓦·帕雷哈斯	141

第四部分 三边关系与多边合作

第十三章	重新审视欧盟、中国与拉美的三边关系	江时学	157
第十四章	中欧拉三边关系：经验不多却潜力巨大	卡尔·巴克	167
第十五章	中国、欧洲和拉美：三边关系以及多边主义的发展空间	马塞尔·福尔图纳·比亚托	182
作者简介		436

导 言

评估中国、欧盟和拉丁美洲之间新兴的三边关系

牛海彬 克 敏

随着中国全球影响力的日益增强,中国同发展中地区尤其是非洲和拉丁美洲的经济和外交关系不断发展壮大。欧洲对中国在非洲的影响力早已表示关注,现在这种关注又延伸到了拉丁美洲。拉丁美洲越来越独立,并且日渐融入世界经济。中国在拉美各国的对外经济关系中占的份额越来越大。与此同时,欧盟虽然还是拉美最大的贸易伙伴,但它在拉美各国对外经济关系中的重要性逐渐下降。在这样的背景下,可以说欧盟和中国都是拉丁美洲未来发展中的重要外部参与者。因此,有必要回顾一下双方对拉丁美洲的看法。

拉丁美洲拥有多个新兴大国,如巴西、墨西哥、阿根廷和智利。它们和中国一样,开始对全球事务施加更大的影响力。巴西在2010年4月主办了“金砖四国(巴西、俄罗斯、印度和中国)”峰会。墨西哥在2010年12月于坎昆主办了联合国气候变化大会。巴西、阿根廷、墨西哥、中国以及四个欧洲国家再加上欧盟都是G20成员,而G20是全球最高级别的经济合作论坛。全球议题在这些国家的外部事务中所占的比例逐渐上升。欧盟在某些国际合作领域中扮演着应对全球挑战的领导角色。在日趋紧迫的全球挑战背景下,在其他的多边议程中,中国、欧盟和拉美的三边协调与合作将为全球公益作出贡献。

本次研讨会论文集集中的各章从不同角度探讨了三边关系。第一部分比较了欧盟和中国对拉丁美洲的外交政策以及拉丁美洲对此的反应。第二部分着重讨论南方共同市场(MERCOSUR)与中国和欧盟的地区合作。第三部分分析了中国、欧盟和拉丁美洲在能源安全和气候变化问题上的看法。第四部分是关于三边合作及其对多边主义影响的前瞻性思考。总之,在全球议程日益紧迫、中拉关系日趋紧密的形势下,本书希望增进各界对三边合作活力的理解与思考。

一、南北合作、南南合作新经验

加强南南合作是中国和巴西等新兴大国挖掘经济全球化潜力的战略选择,因为发展中大国的崛起改变了世界经济的格局。大多数拉美国家已经融入世界经济,南美洲国家尤甚,已同世界各地建立多样化的平衡贸易关系。在这方面中国对它们很有吸引力;而且同中国更紧密的关系还在某种程度上帮助它们纾解了2008年以来世界经济衰退带来的负面影响。与此同时,欧盟是拉美的长期伙伴,依然维持着同后者全面、有力的关系。在此背景下,将中国同拉丁美洲的关系与欧盟同拉丁美洲的关系做个对比,或许有助于中国和欧盟更好地建立及深化这些关系。

(一) 欧盟—拉丁美洲关系

在麦霍尔德(Maihold)(第一章)看来,欧盟—拉美关系的潜力尚未完全发挥,因此需要进一步努力。一些欧盟新成员国缺乏同拉美对话合作的政治意愿,这些国家与拉美没有共同外交和安全政策,而传统共同价值观又遭到削弱,所有这些因素都导致了欧盟—拉美关系的停滞现状。基于上述分析,麦霍尔德建议,双方均应注重具体利益及合作的可能性,邀请更多行为体参加地区间互动,并且鼓励西班牙扮演建设性的领导角色。萨纳乌哈(Sanahuja)在第二章里系统地分析了欧盟同拉美进行发展合作的政策所面临的挑战。他认为,发展合作是地区间双边关系的重要内容,欧盟不应减少对拉美的援助。他建议欧盟应同拉美的中等收入国家合作,在关键领域提供更多援助,以巩固发展成就。

鲁伊兹(Ruiz)在第四章中同意这样一个观点,即拉美和欧盟均未能在双边峰会上发出同一个声音。她认为,拉美的情况比欧盟还糟,因为拉美没有欧盟那样的区域性制度。尽管双边峰会采用了规范性和判断性的做法,但双边关系的价值观和利益基础却在弱化。拉美暂时不会成为符合欧盟预期的理想地区,而拉美也不应当把欧盟等同于单个欧洲国家,尤其是西班牙。

(二) 中国—拉丁美洲关系

拉丁美洲和中国日渐成为重要的全球伙伴,这体现在它们对多元化平衡外部经济关系的追求上。从贸易角度来看,中国对原材料的需求日增,这成为拉美持续稳定增长的新引擎。中国在拉美地区直接投资能源、农业和基建行业的力度也在加大。人们常说,中国之所以在拉美活跃,是因为拉美既有巨大的市场潜力,又是大宗商品和能源的重要供应基地。不过,另一种声音,特别是来自中国的声音,强调的是中国与拉美社会文化关系的强化。这一点在2008年11月的《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》中可见一斑。

麦霍尔德因而在第一章从欧盟的角度指出,中拉关系面临着一系列挑战:

(1) 中国对原材料的长期需求强化了拉美在全球经济中所扮演的原材料供应者的角色;

(2) 中国和拉丁美洲对外部投资的争夺;

(3) 事实上,中国同拉美的贸易仅集中在几个国家;

(4) 台湾问题。

欧洲对中国在拉美活动最关注的是拉美如何实现自身经济和政治议程的多元化,以及拉美如何拓展除原材料以外的出口。萨纳乌哈(第二章)指出,中国的拉美政策对欧盟的影响有限,因为欧盟不想同中国争夺拉美的资源,而中国也无意对拉美施加政治影响。牛海彬(第三章)看好未来的中拉关系。他认为,中国和拉丁美洲在气候变化、食品安全、能源安全和国际经济体系重建等领域的合作具有全球意义。金融合作及相互投资会让双边关系更平衡、更可持续。双方还可以互相借鉴发展经验。至于中拉关系中的第三方因素,他认为所有各方都应遵循全球化的逻辑,着眼于共赢,而不是争夺势力范围。

作为一名拉美学者,鲁伊兹指出,中国在拉美的活动让人喜忧参半(第四章)。相比欧盟,中国对拉美的多样性有更清晰的认识,而且在国际体系中同拉美的共性也更多。她指出,除了经济影响力,还应注意中国的政治影响力。与此同时,鲁伊兹认为,中国不会替代美国和欧盟,因为拉美同其他地区和国家的关系必须以实际利益和价值观为基础。

二、南方共同市场同欧盟和中国的关系

许多专家认为欧盟同南方共同市场的关系具有南北关系特点,但同时又强调中国与南方共同市场关系也有类似特点。巴拉尔和里贝罗(Barral and Ribeiro)(第五章)认为,21世纪最初十年南方共同市场和中国经济的融合让人想起19世纪典型的南北关系范式:以原材料交换工业产品。南方共同市场同中国的贸易蒸蒸日上,但本地产业也受到威胁,同时在向第三方市场出口时也遭遇竞争。不过,两位作者并不反对同中国的贸易往来。他们认为,南方共同市场应当维持对华贸易关系,同时提高自身工业产品的竞争力。卡瓦罗·斯伯丁(Carvalho Spalding)(第六章)同意上述观点,并进一步建议拉美同中国的关系应演变为价值增值产业和基建领域的合作。他提议,南方共同市场应当通过政策设计来发展教育、基础设施、创新,打造有利的投资环境,促进公私合作。卢国正在第七章中也强调了这种看好南方共同市场与中国关系未来发展的积极态度。

巴克(Buck)认为,尽管欧盟同拉美的贸易关系具有南北关系特点,但欧盟在

拉美的累积投资超过其在中国、印度,甚至日本的累积投资,而且偏重在非初级产业部门进行投资,为拉美本地的增值产业和就业作出了较大贡献。他还认为,因为欧盟的服务产业发达,所以如果能同南方共同市场携手打造自由贸易区,欧盟将受益匪浅。他指出,农业问题是建立自由贸易区的关键,而农业问题的核心不是农产品补贴,而是全球农产品供应能否满足日益增加的需求。后自由主义议程,包括农业、基础设施、移民、环境和医疗保健,在欧拉双边合作中将会得到优先考虑。

三、能源安全和气候变化

在第三部分,于宏源(第九章)和孙洪波(第十章)分别介绍了中国对气候变化和石油合作的态度。于宏源指出,中国正在寻找一个通过国际合作解决能源消费和环境恶化之间矛盾的模式。中国的主要做法有:国内能力建设、双赢合作、共同但有区别的责任以及低碳经济。于宏源认为,中国在气候变化问题上的积极态度将具有许多重大意义。中国只有真正建设低碳经济,才能引领发展中世界。

孙洪波认为,拉美还不是中国的主要石油供应地,但从长远上来说可以成为中国实现石油供应多元化的战略备选。中国的拉美石油战略应有三大目标:市场准入、投资保护和石油进口。他还指出,中国可以加大对拉美石油行业投资的力度,但要注意某些拉美国家的政治不确定性、当地的就业问题和环境保护。

贝伦斯(Behrens)在第十一章中对欧盟的气候变化和能源安全政策选项,以及这些政策选项对欧盟同新兴经济体的合作带来的影响,做了详尽的分析,显示出他的洞察力。他认为,在雄心勃勃的温室气体减排目标的背景下形成的气候变化政策可能有助于能源供应安全。针对可再生能源和能源安全之间的矛盾关系,他认为只有国际合作才能实现清洁安全的全球能源体系。他还指出,新兴经济体不但是温室气体排放大国,而且还是清洁能源技术的生产者;欧盟应当同它们合作,发展清洁能源技术,尤其是提高能效的技术。

西瓦·帕雷哈斯(Silva Parejas)(第十二章)从拉丁美洲的视角出发,探讨了能源安全和气候变化方面的国际合作。她认为,拉丁美洲努力实现电网发电多元化,为了国家独立而采用可再生能源,并实施了可持续能源战略,从而在国际市场上建立了较强的竞争地位。西瓦·帕雷哈斯提出,在气候问题方面,应当注意到该地区的多样性,而不是仅仅着眼于巴西。在能源和环境国际对话中,拉美应享受特惠待遇,争取合作共赢。她和贝伦斯一样,强调国际可再生能源机构的重要性,认为后者可以是三边或多边合作的领导性制度框架。

四、三边合作存在吗？

大部分专家认为,尽管中国、欧盟和拉丁美洲都有内容不同但信心十足的三边合作愿景,但它们之间并没有实质性的三边合作。在诸多影响三边合作的因素中,中国在拉美的日渐活跃、迫切的地区性和全球性挑战(尤其是“低级政治”领域),会为新兴的三边合作注入活力。

江时学在第十三章指出,美国对中国在西半球的日渐活跃表示不安,但欧盟特别是西班牙的态度与此不同。它们希望帮助中国进一步发展同拉丁美洲的关系。因为中国和欧盟在能源安全、减贫和拉丁美洲的不平等问题上有共同的关注,所以三边合作是有可能的。江时学以西班牙为案例,分析了西班牙在《中国对拉美和加勒比海国家政策文件》中提到的中拉合作领域中可以起到的助力作用。他的分析表明,西班牙可以在低政治领域,也即经济、文化和社会领域,帮助中国。

全球问题需要全球解决方案。巴克在第十四章中指出,在世界经济一体化的背景下应对全球挑战,三边合作虽然经验不足,但大有可为。他指出了下列合作领域:全球制度架构、规范和行动等;劳工权利和人权;多哈进程;教育和创新;非传统安全问题。巴克还以非洲为案例分析了在非洲展开三边合作的积极潜力。他也注意到三边合作的负面因素,如交易成本过高,因此建议三边合作应集中在结构性议题和人员交流、文化交流上。

在本次研讨会论文集的最后一章(第十五章),福尔图纳·比亚托(Fortuna Biato)认为,实现三边合作的最佳途径是经由现有的双边关系。三边合作的制度框架尚不完善,拉丁美洲地区一体化还没实现,但进行项目合作的空间早已存在。做法之一是鼓励欧盟和中国参与拉美的主要金融发展工具,如美洲开发银行。做法之二是寻找航天、卫星和清洁能源方面的合作项目。虽然新兴大国间的合作日益影响国际体系和全球议程,但这并不意味着它们再也不用同发达国家进行项目合作了。里约集团(Rio Group)正积极促进同中国及欧盟的制度对话,并且已经取得一定进展。从长远来看,更广泛、更深入的全球议程将会为中国、欧盟和拉美三边合作创造更多机会。

上海国际问题研究院(SIIS)和弗里德里希·艾伯特基金会(FES)感谢所有作者为论文集出版作出的努力。所有论文都是为2009年4月召开的“中国、欧洲与拉美:当前议题与未来合作”研讨会准备的,因此反映的是当时的学术思考,少数论文在编辑过程中进行了更新。

任何双语论文集的出版都离不开优秀的译者。吴晓真博士、周保巍博士、赵若好和陆阳将英语论文译成中文。詹姆斯·帕特森(James Patterson)修订了所有英语论文。在此谨向他们的专业工作表示谢意。

第一部分

欧拉关系与中拉关系的比较

第一章

一种寻求实质的框架——从欧洲视角看欧盟 和拉丁美洲的关系*

甘瑟·麦霍尔德

一、概述

前巴西总统费尔南多·恩里克·卡多索在回忆自己最后一次同拉美各国总统及欧盟主席会见时说(Maihold 2007: 149):“尽管我们在精神上很靠近,在现实中我们依然距离遥远。”虽然他说的是2002年欧盟和拉美诸国的马德里峰会,但这也适用于2006年5月11—13日在维也纳召开的最近一次峰会。参加此次峰会的国家占到了联合国大会成员的三分之一。峰会的成果之一是开启了欧盟与中美洲各国自由贸易协定谈判。另一成果是决定同安第斯国家共同体(ACN)进行谈判。这些都是积极成果,但同南方共同市场(MERCOSUR)的自由贸易谈判仍未看到曙光。此外,由于中国在拉丁美洲影响力的提升,拉美对欧盟的兴趣明显减弱。

因此,有必要进一步探讨决定目前欧盟与拉美关系的两个方面:

(1) 欧盟和拉美传统上被定义为——而且自我定义为——“天然的盟友”。因为它们同根同源(文化价值观等),所以双方之间的关系发展也被视为是“自然的”。不过,与此同时,“峰会外交”的成果显然有限。不但范围有限,而且设定议程时漫不经心,合作战略缺乏连贯性。

(2) 双边关系的形式、行为体的数量、行为体之间质的差别以及各种机制的日程等因素引起了疑虑,而且执行结果差强人意。总统级峰会的议程未能抓住重

* 在此谨向协助本文写作的 Jörg Husar 表达谢意。文中的“拉丁美洲”也适用于加勒比海地区。

点,反而不断扩大,还分化出了针对不同目的的其他峰会(商界会议、平行峰会)。正式峰会和平行峰会相互竞争,导致各国政府很难对峰会进行严肃认真的改良。

二、 欧盟对拉美共同政策的形成

(一) 辉煌时代:20 世纪 80 年代

20 世纪 80 年代,中美洲重大冲突不断,而欧盟同拉美的关系也发生了重大的演变。当时,欧盟必须判断自己能否且是否应该调停一场对抗程度堪比冷战的冲突。尽管困难重重,欧盟最后仍然决定干预美国“后院”的事态。这是欧盟在法德等成员国的推动下第一次扮演了一个全球力量的角色。因此,圣何塞进程(San José Process)有时被视为共同外交与安全政策(CFSP)的开端,有助于界定欧盟在国际政治中的共同立场,而拉美是欧盟在国际政治中的第一个对等行为体。欧盟促成了该地区的和平谈判,鼓励拉美各国开启并完善民主化进程。

(二) 目前的停滞状态

目前,拉美各国政府及公民社会的代表均感到已经同欧盟产生了一定的距离。产生这种感觉的原因可能是,虽然拉美在欧盟 20 世纪 80 年代的外交政策中占据了中心位置,而如今却只是欧盟有意结交的合作伙伴之一。在某些观察家看来,这种失望感源自拉美高估了欧盟对拉美的兴趣;而另一些观察家则认为,这表明欧盟已对拉美失去兴趣。一些拉美政治家因而对欧盟委员会的批评不断加剧,认为后者没有对拉美地区的变化及拉美人民的需求做出适当的反应。例如,欧盟向拉美各国发出政治对话的邀请,而后者则希望进行自由贸易协定谈判,希望进入欧洲单一市场。在这种情况下,双方出现了猜疑,信心渐失。

(三) 关系结构

拉美各国政府认为,特别是随着欧盟成员国的增加,双方之间的关系出现了变化。首先,欧盟新成员国没有对拉美表现出太大兴趣,它们更想同亚洲发展关系。东欧诸国认为拉美市场吸引力不大,不值得尝试。因此,尽管拉美各国在寻求同东欧各国建立更密切的联系,也在试图与东亚进行更多合作,传统欧盟成员国,如西班牙、法国和德国,依然是拉美各国最青睐的欧洲伙伴。此外,欧盟渐趋多元化,新老成员之间的差距拉大,不同政策领域的一体化程度不一,导致拉丁美洲质疑欧盟在国际政治中的领导力。在拉美各国看来,欧盟政治缺乏内部共识,而且欧盟有一种只顾发展与近邻关系的倾向,忽视了同像拉美这样距离较远的地区的关系。

近十年来,西班牙参与了拉美各国公共服务私有化进程,因而导致了一定的疏离感,但西班牙还是拉美各国进入欧盟的主要途径。面对所谓的“欧洲丛林”,拉美

中小国家在发展同欧盟战略关系过程中无所适从,因而希望找到一个“看门人”。

欧盟将拉美的新“左翼”运动、政党和政府不加区分,这引起了拉美各国的关注。拉美各国认为,这种简化和泛化是欧盟对该地区新发展动向的又一次误读。欧盟无视拉美各国之间历来缺乏协调这一事实,猜疑南方共同市场国家同欧盟谈判是为了在北美自由贸易协定进程中向北美施加压力。此外,欧盟同南方共同市场的谈判历久不决,却分别与墨西哥和智利在1997年和2002年签署了联合协议,这就给拉美各国政府留下了双边谈判更有效的印象。欧盟强调地区性或集团性谈判,但出于种种原因,多数拉美国家并不接受。作为回应,欧盟根据国家大小、收入水平和在国际政治中的地位区别对待拉美各国,还宣布同巴西建立“战略合作伙伴关系”。2008年的欧盟主席和拉美各国总统利马峰会(Lima Summit)表明,自巴西于2007年7月4日在里斯本同欧盟举行了双边峰会以来,欧盟致力于优先发展同巴西的关系。该决策有违欧盟的地区间对话的惯例,引起了包括阿根廷在内的其他拉丁美洲国家的关注,主要原因是欧洲有意加强同巴西在生物燃料利用的合作。这一局势影响了南方共同市场的其他国家,但后来并未对欧拉地区间关系造成更多冲击。事实上,巴西不得不将外交活动的重点放在获得其他国家对其生物乙醇发展的支持上。当时生物能源被视为保障能源安全的一个可行选择,但最近几年欧盟和拉丁美洲均对生物燃料生产的可持续性及其是否符合各种社会、环境标准提出了质疑。因此,欧巴关系的发展势头减弱,欧盟又有望同墨西哥签下战略合作协议(欧盟委员会,2008)。

一些拉美国家认为,所有以上现象均表明,欧盟对拉美地区的异质性及对中国、伊朗和俄罗斯等国在该地区影响力的提高的认识是个缓慢的过程。尽管如此,拉美还是对欧洲的地区化主张及其相应要求做出了反应,创立了部分(类似)超国家(地区性)机构,如安第斯议会(Andean Parliament)。不过,在它们看来,应由欧洲采取主动,为自由贸易谈判重注活力,促进真正意义上的一体化。虽然拉美知识分子认为拉美是“东方的最西面”,拉美社会大多数人坚决反对将拉丁美洲及其人民视为欧洲的某种延伸。出于以上诸多原因,拉丁美洲在衡量同欧洲的所谓战略关系时,只看具体成果。

(四) 在拉美遭遇新竞争: 中国

1988年,中国领导人邓小平在会见时任阿根廷总统的阿方辛时,倡导“太平洋世纪”(Xu 2003: 99),自此,中拉关系成为南南合作的典范。虽然双边贸易额在20世纪80年代仅从13亿美元上升到18亿美元,但中国的拉丁美洲政策重点从政治转向了经济(Mann 2005: 139f.)。中国曾有一段时间对拉美较为漠视,只同拉美开展一些浅表层的文化外交,有选择地保持同该地区革命力量的联系。这一

阶段过去了。不过,对美洲地区来说,美国的重要性高于一切,这就限制了中国在该地区影响力的扩大。而且,拉美地区威权统治盛行,也阻碍了同中国发展更为全面的关系(Mora 1997a: 94)。在20世纪50年代,时值美国对拉美大陆的霸权垄断,拉美各国纷纷倾向台湾当局,同中华人民共和国发展外交关系并不在它们的议程上。1959年古巴革命后,中国成了反帝斗争“革命团结”的象征,但同拉丁美洲的关系仍十分有限。由于当时的古巴只将苏联视为战略合作伙伴,慢慢地连古巴也从中国的雷达屏幕上消失了。

中国同华盛顿和解后,日益得到国际社会的认可。1971年,中国重返联合国。这些都让中国同拉美各国的关系快速发展。从1970年开始,中华人民共和国着力建立同拉美各国的外交关系。中国对国际法和国际中心议题的立场符合拉美的政治利益,如建立200海里专属经济区、将巴拿马运河区的主权移交给巴拿马政府、禁止拉丁美洲发展核武器(Mora 1997b: 42)。而中国从1978年开始的改革开放更是中拉关系的转折点,因为它开启了中国的出口导向型经济发展,中国也因此越发依赖进口。20世纪90年代,北京致力于发展同拉美更密切的关系,尤其是同那些坚决支持不干涉他国内政的拉美国家的关系。1989年政治风波后,中国遭到了西方国家的强烈批评,而拉美各国政府表现出了克制。最近几十年来,中国寻求同里约集团的对话,注重改善同加勒比海诸国的关系,而1997年加入加勒比开发银行和2009年加入美洲开发银行正是其诚意的正式表现。

加勒比海盆地和中美洲地峡一直都是中国政治外交的主要关注点,因为同台湾保持“外交”关系的26个国家中有12个位于该地区。而在南美洲,只有巴拉圭还同台湾保持“外交”关系。加勒比海地区也是中国投资的重要桥头堡,因为在这里中国可以利用现有的优先权协议进入美国市场(Mann 2005: 136)。在20世纪90年代,中国还扩大了其在南美洲和中美洲地区性组织中的影响力,成为美洲开发银行(IDB)、拉丁美洲一体化协会(ALADI)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(ECLAC)及加勒比地区国家联盟(ACS)的观察员。

对于中国在拉美的合作伙伴来说,太平洋地区的新动态带来了机遇,让它们能建立起除美国和欧洲以外的外部关系,而之前它们的多元化努力集中在美欧。它们特别希望拓展同中国的地缘经济联系,这样就能减少对美国的一边倒似的依赖。拉美认为中国对拉美的兴趣能弥补近年来欧洲对其兴趣的缺失。虽然欧盟已同墨西哥和智利签订了双边全面协议,但一些次地区组织,如南方共同市场、安第斯共同体、中美洲一体化体系,尚待完成同欧盟的自由贸易协定谈判。

大多数拉丁美洲国家在未经认真分析的情况下再次扮演了全球经济原材料供应商的角色,而中国对原材料的长期需求强化了这一角色(Husar and Maihold

2005)。中国迄今为止对拉丁美洲地区表现出来的兴趣由经济主导,不太可能帮助拉美国家扩大增值链,从而使后者能进行更多的产品加工。另一方面,该地区很少有国家为了增强自身的制造能力而竭力扩大对华出口的范围。

除了眼前的经济利益,拉丁美洲还希望通过拓展同中国的贸易关系,吸引更多投资,并强化非经济合作的作用。在拉美国家看来,它们同中国的关系不但帮助该地区融入国际原材料市场,而且还保证了中国在拉美发展努力中的长久参与。希望这种“贸易—合作关系”能超越当前的贸易关系,由双方共同设计和组织发展项目。这也有助于拉美国家在美欧之外的多元化努力。

中国的到来引起了美国国会的担心,欧盟也关注中国在该地区发挥影响力的模式。虽然发展对拉美来说很重要,但中国似乎对此并无真实兴趣。从某种意义上来说,中拉合作的“无条件”引起了人们对中国商业诉求的怀疑,就像它们以前怀疑中国在非洲的作为一样。

更重要的是,拉美正在展开国际竞争,以吸引来自欧洲的外国直接投资。由于中国经济的高速增长,来自欧洲的外国直接投资越来越多地流向中国,而非拉丁美洲。这种资金来源对拉美地区来说不可或缺,因为该地区国内储蓄率低。对巴西这样的历来外债水平较高的国家而言,外国直接投资绝对是个关键因素。或许,拉美地区能否提供比亚洲竞争对手更好的准入条件、治理和稳定性,将成为决定性因素。

自2000年以来,中拉贸易高速增长,超过了拉丁美洲和任何其他地区的贸易增长速度:拉美同中国的贸易额从1991年的24亿美元增长到2000年的126亿美元,再增长到2004年的400亿美元。中国占拉美地区外贸的份额由1.2%上升到了4%(不过,该增长集中在少数国家,如巴西、墨西哥、智利和阿根廷),同时贸易组成也从农产品稍稍向矿产品转移。劳动密集型产品占中国对拉美出口的86.3%,而拉美对华出口的76.1%为原材料,23.9%为工业产品。北美自由贸易协定的签约国墨西哥必须视为特例,因为它主要向中国出口电子产品。中拉贸易额在2007年达到1000亿美元,比原先翻了一番还不止(CEPAL 2008: 151ff.)。

在中国的累计对外投资排行榜上,拉美位居第五,但只有三个国家跻身前十二个最大投资目的地:秘鲁排名第七(一个重要原因是对其钢铁生产的重视),墨西哥居第九位(主要是因为中国在那里建了一个纺织厂),巴西排名第十二。预计在未来几年中,数十亿美元的中国投资将涌入各原材料行业:铜(智利和秘鲁)、钢铁(巴西)、镍(古巴)和铝(牙买加),以及原油和天然气等能源。至于农产品,中国最看重的是大豆,还想为中国农产品争取巴西和阿根廷市场的准入(CEPAL 2008: 152)。

出于对能源安全战略的重视，中国对拉美各国相关行业的结构调整非常关注。这种贸易关系有别于拉欧贸易。中国的外贸实体都是国有企业，而越来越多的拉美大型原材料贸易商也重新收归国有。这就意味着合资企业一般都建立在国企合作的基础上，也因此具有了政治色彩。这种情况开启了国家对行业的控制，否则将产生经济的脆弱性，使得这些合资企业成为政府间合作的一部分。合资企业收益的使用也同样具有政府色彩。这就滋生了国内政治庇护主义和双边外交较量。与此密切相关的是这种合作计划的未来发展方向，因为拉美方面出于未来安全的考虑，必须在“中国热”退烧之前在很大程度上实现出口产品多元化。

迄今为止，拉美经济竞争力仍然不强，寻租行为植入国家结构(Boeckh 2002)，这让人不得不对未来表示担忧。中拉合作是否具有长期性或许将取决于拉丁美洲取得经济、政治议程多元化的成功程度，以及拉美是否能开拓除原材料以外的出口领域。不过，如果拉美在这些方面的努力失败，那它将错失另外一次宝贵的机会，这也正是欧盟对中国在拉美活动最关心的一点。

(五) 畏惧和希望

在经济层面上，拉美对商业关系特别感兴趣。然而，发展商业关系变得比以前困难了，因为拉美认为欧盟为了保护自己的农业生产者而将自身变成了“欧洲堡垒”。因此，拉丁美洲的主要压力来自农业生产者，他们想同欧盟达成自由贸易协定，这样他们就能更顺利地进入广大的欧盟市场。与此同时，拉美更为努力地吸引欧盟投资者，引发了新一轮的欧盟对拉丁美洲的投资，而在过去十年，多数欧盟投资者来自西班牙。移民及居住在欧盟的拉美裔移民向家乡汇款变得越来越重要，这就激发了新点子和新计划，以便更好地利用这些款项来满足发展的需要。欧盟本想对美洲自由贸易区(FTAA)谈判和拉美同欧盟的谈判进行竞争性管理，但结果拉美出乎意料地中止了美洲大陆的 FTAA 谈判进程。

在政治层面上，目前最突出的特点是“异化”感和态度差异，这是因为双方议程上的优先事项各不相同。拉美认为移民问题和欧盟市场准入最为重要。欧盟则将分配和凝聚力、税率和各国所得税水平、地区一体化的恰当模式、欧盟投资在拉美的安全保障等问题放在首位。而这些问题涉及国家主权，引发拉美国家的忧虑。

在发展议程方面，拉美和欧盟就基本问题达成的强有力的协议是双方讨论的基础。欧盟仍然是该地区的主要捐赠来源地，但拉美方面抱怨说，双边协议和欧盟发展计划之间存在不一致的地方，有时评判标准甚至相互矛盾。欧盟未以单一

身份加入国际货币基金(IMF)和世界银行,而是由各成员国分别参加。拉丁美洲一直对欧盟各国难以预料的立场感到担忧。拉美各国政府还批评欧盟援助总有附加条件,老是把从长远来说会束缚各政府控制权的公民社会合作项目和根本无法解决的毒品问题放在首位。针对毒品问题,拉美的立场是要求美欧采取更多行动来减少毒品需求。

在全球层面,拉美在扩大出口合作和吸引投资的努力过程中,已经认识到了中国的重要性。拉美对欧盟的态度也相应改变,不再将其视为除美国外唯一的多元化合作伙伴。与此同时,拉美各国政府产生了疑虑,只怕欧盟会因为更重要的全球伙伴而牺牲同拉丁美洲的战略联系。

(六) 视角和新动态

欧盟和拉美传统上把双方的共同利益和文化价值观作为双方关系的基础。随着美国生活方式影响力的加强,拉美同欧盟的文化价值纽带以及这种纽带对政治行为的重要影响减弱。其结果是,拉美合作伙伴们有意修正甚至质疑目前的立场,而且要让世界都看到。

在这种情况下,许多人还想讨论新兴的治理问题,尤其是政府体系改革、分权化、公私合作等问题。拉美各大国已经认识到治理问题具有超越国界的日渐增长的重要性,所以成了国际制度改革进程的领导和主角。拉美大国,如巴西、阿根廷和墨西哥,都试图成为本地区的领导者,因而对全球议程特别感兴趣。目前,美国、欧洲和拉丁美洲之间的三角关系尚未得到本地区的广泛接受,但其重要性可能会加强。另一方面,拉美各国政府有意发展跨大西洋关系,希望有一天南大西洋关系会同北大西洋关系一样强大。为此,一个重要举措或许是在国际政治多边议题上找到共同立场,在国际事务中形成某种欧洲—拉美联盟。

拉美的主要知识分子群体仍然将欧洲视为他们的灵感源泉,因此希望能够在共同价值观和规范的基础上重建同欧盟的关系。这一事实具有重大潜力,因为欧盟和拉美之间不但可以建立更连贯、更具实质性的政府间关系,还能建立公民社会间的此种关系。而传统上,公民社会间关系一直是促进欧洲—拉丁美洲理解的最活跃力量。

三、 欧洲利益和关系设计

欧盟成员国难以就《欧盟宪法条约》——这是深化共同外交和安全政策的重要因素——达成共识,欧洲一体化进程处于停滞状态,从而大大削弱了欧盟对扩大与拉美合作的兴趣。此外,欧盟委员会和欧盟成员国认为拉美和加勒比海地区在寻求国际事务上的共同立场方面不够积极。例如,后者的外交政策缺乏有效协

调,也没有就当前和未来与欧盟的谈判形成共同外交政策。里约集团未达到欧盟对政治对话论坛的要求。

另一方面,欧洲人竭力推广他们在《欧洲安全原则》中所定义的有效多边主义模式。不过,这一模式要求欧盟的伙伴们——在地区间双边关系上——进行高层次的政策协调并能够积极参与解决国际冲突。迄今为止,拉美在这方面尚无出色表现,亟须改善。无论如何,欧盟坚持将自己的有关地区集团间政治对话的概念视为同拉美打交道的中心模式。

欧盟在同拉美各国进行政治对话的过程中所面临的主要问题是后者对“多边主义”的不同解读:欧盟各国实践的是“有效多边主义”,而拉美各国更推崇“防御性多边主义”,也就是说,它们无意将国家主权移交给超国家组织,多数拉美国家最关心的是国家主权有没有保障,它们很难接受欧盟新出现的的异质性和地区凝聚力,而欧盟尚未意识到这一点。

最后还有很重要的一点,在欧盟眼中,相比世界其他地区,拉美不如以前重要了,作为欧盟关键合作伙伴的吸引力也没有以前大了。

在实现政治利益的过程中,欧盟发现难以同拉美次地区保持一致。欧盟最近一份通信就揭示了这一点。它提到:

本委员会希望发出积极信号,表明欧洲对该地区的兴趣。拉美地区有种错觉,认为欧盟沉迷于自身的扩大、同近邻的关系以及世界其他地方发生的问题。这一认知还告诉我们,由于欧盟结构和行为手段的复杂性,欧盟在该地区的能见度不足。欧盟委员会希望再次强调,同拉美的关系不仅仅是个现实问题,而是对两个地区的现在和未来均具有重大意义。然而,如果欧洲已经准备好进一步建设同拉美的关系,那欧洲也希望对方有同样的坚定承诺(欧盟委员会,2005)。

(一) 欧洲共同外交和安全政策及新挑战

共同外交和安全政策(CFSP)的结构和关系模式似乎存在重大问题,以至于拉美合作伙伴的失望感越来越强烈。一方面,欧盟的CFSP要求拉美合作伙伴表现优越,有能力了解欧洲的:(1)共同外交政策;(2)欧洲层面上的政府间外交政策;(3)国家层面上的成员国对外关系。另一方面,地区间主义战略开辟了双边安排的新路径,这些新路径削弱了原有的政治对话概念。与此同时,我们目击了拉美地区新领导国的崛起,它们将成为欧盟委员会关注的重点,而且未来可能会成为拉美地区的代言。

如今,有些观察家把欧拉关系形容成“不带情感的关系”。的确,长期以来,大西洋两岸原先地区间联系的情感部分在政治层面上被压抑、在社会层面上被忽

视。因此,如果要建立战略关系,必须有新的政治层面和(公民)社会的组成因素。以下是改革欧拉关系的一些关键要素:(1)必须解决峰会外交的不切实际之处。(2)里约集团不再代表所有拉美伙伴,需要改革。(3)欧洲的对外关系和一体化政策都有必要进行区别。(4)欧拉双边日程的大部分内容都是“软”话题。也就是说,安全等问题不包括在合作协议中。(5)政治对话议程和发展议程的话题相互混淆,让拉美伙伴摸不着头脑。(6)欧拉的共同价值观和文化认同中存在一些严肃的但往往是隐性的问题影响了政治行动,这些问题必须加以界定和明确。(7)欧盟认为,地区一体化是个终极目标,解决国际关系问题也应首先采用地区一体化做法。这一观点基本上不被拉美认同,也不太可能被采纳。(8)选择性联系和日益重要的二轨关系让伙伴们感到迷惘:具体来说,西班牙在西语美洲情境下所扮演的角色同欧盟进程不存在有机联系。(9)双方均未评估西班牙作为欧拉之间“中介”、“桥梁”或“主要通道和窗口”的潜力及危险。(10)人们不禁要问,这究竟是西班牙同拉美关系的欧洲化,还是欧拉关系的西语美洲化?

(二) 不对称的挑战

拉美及加勒比海地区国家和欧盟在里约热内卢宣布战略伙伴关系将近十年后,这些地区的总统、国家元首或主席于2008年5月16—17日在利马举行峰会。峰会后的双边关系反映了两地区间的根本性不对称。这一不对称对拉丁美洲干预上次欧拉峰会起到了关键作用,不仅反映了拉美各国在欧盟同中美洲一体化体系(SICA)、安第斯共同体(CAN)及南方共同市场贸易谈判上的不同立场,也反映了拉美各国相互矛盾的政治主题优先排序。总统级会议的议程一方面包括贫穷、不平等和包容问题(应拉美和加勒比海国家的要求),另一方面又包括可持续发展、环境、气候变化和能源(这是欧盟对南方共同市场特别关注的地方),因而结果很难找到共同点。尽管乍看起来,食品价格危机占据了利马宣言的中心位置,贯穿了该宣言的所有主题,但拉美国家寻求同欧盟建立新框架关系的意图更引人注目。在几乎所有主题性协议中都可以看到,拉美各国积极体现并要求考虑次大陆国家之间的差异,而欧盟也相应实施了速度不一的机制。

由于最终宣言将地区一体化一笔带过,因而这一问题就更具重大意义。事实上,一体化几乎从官方对地区间关系的表述中消失了。此外,如果我们能够进一步考虑到峰会前安第斯共同体与欧盟在自由贸易协定谈判上产生的矛盾,我们就会清楚地看到拉美内部存在分歧,玻利维亚单独采取了一种立场,而秘鲁和哥伦比亚联合采取了另一种立场。因而在峰会前夕,秘鲁总统明确呼吁欧盟同上述各国分别谈判,就毫不奇怪了。而欧盟谈判代表为了推进谈判也不得不采取了这种做法。目前处于停滞状态的欧盟与中美洲国家间的谈判也可能面临同样

的命运。

拉美国家均希望欧盟表现出更大的灵活性。虽然在利马峰会上,各国总统都强调要维护各国的主权平等,但他们也明确表达了修补同欧盟关系的意愿。在利马峰会上,拉美国家放弃了——至少部分放弃了——2004年瓜达拉哈拉峰会以来所强调的社会凝聚,转而呼吁欧洲在设计合作项目和实现千年发展目标时表现出更大的灵活性,并强调了中等收入国家所必须扮演的角色。同样,它们还寻求依各国能力而定的有效社会政策,它们考虑采用的工具包括直接预算支持模式、取消债务以促进社会投资。至于环境和可持续发展,这些国家在认知上的不同显而易见。

(三) 寻找新形式

事实证明,议会、行政和民间的制度性政治对话不是建立合作体系的唯一有效工具,行业性的对话也有蓬勃发展之势。各国负责环境、毒品和移民的人士在峰会前会聚一堂就表明,此种特定议题上的多边主义形式有可能让峰会克服传统的低效性。相应地,虽然总统级会议所达成的协议的执行监督还未落到实处,但是在峰会之间的间隔期实现了更大的持续性。东道国秘鲁的总统阿兰·加西亚·佩雷斯提议在马德里和布伊诺斯艾利斯建立临时秘书处,负责监督利马峰会协议的实施,直至下次峰会在西班牙召开。这似乎是个好建议,尽管它并未满足各方对建立一个更为灵活的制度形式的期望。

以下几点应体现在议程上:(1)欧洲和拉丁美洲需要发展一种新的文化来塑造它们之间的关系。这就意味着它们应专注于具体利益及合作的可能性,这样才能超越宽泛的“让我们在一起”或“帮我一个忙”式政治的限制。(2)欧洲人和拉美人必须寻找双方关系的新动力,这样它们就会减少对“所有人的咖啡(café para todos)”的需求,增加在特定政策领域对相关伙伴的需求。(3)有必要创立一种互动的新秩序。这就意味着要发展地区间对话的新形式。例如,可采用欧洲宪法制定过程中曾采用过的“传统方法”,由欧洲议会成员和自由/独立人士、商界人士和公民社会的代表一起为峰会外交献计献策。(4)在欧盟同拉美的关系发展中,必须引导西班牙扮演全新的建设性领导角色,使得该地区的传统双边对话具有更多的欧洲色彩。(5)此外,地区间双边关系必须界定新议程。商业和贸易问题、政治对话和合作议程不应区别开来,而应作为整体,这样才能协同增效。(6)应减少开放性主题式议程,这样才能将注意力集中到具体的需优先考虑的事项上来。(7)应推动峰会间的政治进程,这样地区间双边关系才更有持续性和实质性。

欧洲—拉丁美洲议会大会(EuroLat)是一股重大的推动力量,相比长达 17 页

的包含 57 项协议的利马宣言,该大会在第二次全会向 5 月 1 日总统级峰会传达的信息更让人耳目一新,因为它包含更多的政治内容,愿景也更为长远。该信息充分承认欧拉关系的不对称性,并希望能在团结和互补的基础上反映这种不对称性。与此同时,该信息还呼吁建立作为地区间合作新形式的全方位地区间合作伙伴关系(与和平及安全合作同步)。

该信息言简意赅地罗列了加强双方的制度及合作机制所需的后续工作。例如,它提议首先应建立一个地区间冲突预防中心和一个地区间移民监控中心。这些建议明确地指出了合作的真正机会何在,它们可以作为制度合作体系的一部分。这说明,合作和对话不必覆盖方方面面,复制各种全球性的计划既不容许又不反映欧拉合作的特殊性。在这方面,议会行动似乎比峰会外交更富成果,因为后者摆脱不了传统,而且不可避免地会受到国际事件的影响。因此,我们认为有必要促进议会计划和行政推动的融合,这样就能充分利用两种进程的优势。

四、结束语

中国的拉丁美洲政策只对欧盟的拉美政策产生了有限的影响。首先,欧盟和中国在对拉美贸易中的兴趣点不同,也没有打响对拉美资源的争夺战。拉美可以一如既往地对外贸关系多元化。迄今为止,尚未有明确迹象表明中国有意在该地区发挥政治作用。这与其说是中国不愿同欧洲的利益冲突,不如说它不想触犯美国在此地的利益。

直到最近一次美洲国家峰会,美国的拉丁美洲政策的最大特点是“善意忽视”,对南美尤其如此。华盛顿视巴西为其在这一次地区的最大依靠。自从欧盟改变对古巴的共同立场,并且在西班牙的领导下开始奉行缓和政策后,美欧双方的矛盾就公开化了。奥巴马政府现在也对古巴实施缓和政策。对欧盟来说,美国政策对其在拉美某些议题上行为的影响更有系统性,例如对抗毒品,还有美国在实施自己战略时所采用的概念。总的来说,双方必须在跨大西洋关系的框架下调和它们在多边或地区论坛上的立场。在欧盟对拉美政策框架中,拉美、美国和欧盟三角关系这一概念从来都没有很大市场。

拉美是欧洲共同外交和安全政策的起点。由于西班牙在南美地区的地位一直很突出,又由于西语美洲进程和欧拉对话之间的相互影响,共同的及政府间因素的兼容性历来是个大难题。随着欧盟的东扩,有关对古巴共同立场的讨论变得更困难。此外,因为欧盟新成员国有不同的地区性优先考虑事项,对拉美的兴趣可能会减弱。在某些问题上,欧盟内部不太容易达成对拉丁美洲的统一看法,但

现在还没有机制来形成共同外交和安全政策下的共识。欧盟所有成员是否能维持对拉美的兴趣又是另一个话题。

参考文献

- Boeckh, Andreas (2002), Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung: Befunde und Fragen mit Blick auf Lateinamerika, in: Peter Birle, Jörg Faust, Günther Maihold and Jürgen Rüländ (eds.), *Globalisierung und Regionalismus: Bewährungsproben für Staat und Demokratie in Asien und Lateinamerika*, Opladen: Leske + Budrich, 230-254.
- CEPAL (2008), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2007. *Tendencias 2008*, Santiago de Chile: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- European Commission (2005), *A Stronger Partnership between the European Union and Latin America*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament COM, 636, final, 8 December.
- Husar, Jörg, and Günther Maihold (2005), Konfliktstoff Erdgas—Südamerika wird wieder Rohstofflieferant: Innen- und außenpolitische Implikationen der Ressourcenpolitik in Bolivien und Argentinien, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, 11 June, 129-145.
- Maihold, Günther (2007), Más allá del interregionalismo: El futuro de la relaciones entre Europa y América Latina, in: Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer and José Antonio Sanahuja (eds.): *¿Sirve el diálogo político en Europa y América Latina?* Madrid, 125-154.
- Mann, Stefanie (2005), China and Latin America, in: Jörg Faust, Manfred Mols, and Won-Ho Kim (eds.), *Latin America and East Asia—Attempts of Diversification. New Patterns of Power, Interest and Cooperation*, Münster: LIT, 129-146.
- Mora, Frank O. (1997a), Sino-Latin American Relations: Sources and Consequences, 1977-1997, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41, 2, 91-116.
- Mora, Frank O. (1997b), The People's Republic of China and Latin America: From Indifference to Engagement, in: *Asian Affairs: An American Review*, 24, 1, 35-58.
- Seidelmann, Reimund (2005), EU-Latin American Biregionalism as an Object and Subject of Global Change, in: Wolf Grabendorff and Reimund Seidelmann (eds.), *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global System*, Baden-Baden: Nomos, 11-42.
- Xu, Sicheng (2003), La larga marcha Sur-Sur: China vis-a-vis América Latina, in: *Foreign Affairs en español*, 3, 95-105.

第二章

欧盟—拉美合作对欧盟政策的挑战

何塞·安东尼奥·萨纳乌哈

一、概述

本章将讨论欧盟同拉丁美洲的发展合作。首先,本章将考察同拉美地区相关的国际发展议程的变化。这包括有关同中等收入国家(MICs)合作的辩论、援助有效性和拉丁美洲南南发展合作《巴黎宣言》的实施等。其次,本章将分析欧盟的拉丁美洲发展政策,重点是其地区视角、所采用战略、为了形成联合协议“网络”而调整合作过程中遇到的挑战。本章将特别注重有关在欧拉关系框架下改善发展合作的政策建议。

二、欧盟—拉美发展合作政策的国际大环境

发展合作及援助政策的思想 and 实践都在经历重大变革。国际上已形成共识,认为发展合作及援助的目标是减贫、社会发展和千年发展目标(MDGs),这就形成了一个“全球化社会议程”。千年发展目标——尤其是第八项——致力于建立“全球发展合作伙伴关系”,通过各种手段,特别是更多更好的援助、开放贸易体系、减免债务和技术获取来达到目的。该议程不但明确了发达国家的责任,也指出发展中国家有责任把减贫和良政工作做得更好。

欧盟在形成上述共识和制定全球发展目标的过程中发挥了重要作用,还把它们纳入了自身的发展政策。在某些方面,欧盟试图比国际峰会上达成的协议走得更远。就提高援助额度而言,欧盟坚持国际承诺,在其他国家——如美国——抵制的情况下,愿将最发达成员国的国民生产总值的0.7%用于援助,而且还建立了一个单边时间表,在2015年前实现承诺(Economist 2005; European

Union 2006)。

因为千年发展目标和在 2002 年联合国发展筹资峰会上通过的《蒙特利尔共识》，引导捐赠者对官方发展援助(ODA)进行重新分配，以满足基本需求，惠及最贫穷国家，包括最不发达国家(LDCs)和低收入国家(LICs)。这就意味着官方发展援助重点是撒哈拉沙漠以南的非洲地区、东亚和南亚，减少甚至终止对中等收入国家、尤其是中上收入国家的援助。更多的官方发展援助流向参加“反恐战争”的国家，如伊拉克、阿富汗和巴基斯坦。

这一趋势在拉美和加勒比海地区尤为明显，因为在这里，除海地以外的所有国家都属于低收入国家。根据经合组织发展援助委员会的统计，该地区接受的官方发展援助绝对金额从 1998 年的 50 亿美元上升到 2008 年的 87 000 亿美元；但在援助猛增的大环境下，拉美接受的援助在官方发展援助总额中的占比从 1998 年的 12.3% 下降到了 2008 年的 7.9%。一些国家——美国、加拿大、日本、荷兰和意大利——减少了对该地区的援助承诺；英国和瑞典关闭了它们的办事处，终止了合作计划。虽然来自西班牙和欧盟的援助增长迅猛，但仍不足以扭转总体颓势(Development Assistance Committee 2010)。

总体来说，千年发展目标使得拉丁美洲援助的效果促进了分配模式更有进步性，从而使中上收入国家获得的援助减少。当然，捐赠者青睐某国而忽视他国的情况也存在。在 2001—2006 年间，属于中上收入国家的哥斯达黎加、墨西哥和乌拉圭接受的官方发展援助减少了 60% 多，阿根廷、智利和巴拿马接受的官方发展援助则减少了约 30%。中低收入国家的情况不一，巴西、厄瓜多尔、萨尔瓦多和巴拉圭等国接受的援助减少，与之形成对照的是，玻利维亚、哥伦比亚、古巴和洪都拉斯等国家接受的援助增多。由于援助金额同收入水平不直接挂钩，所以说捐赠者对所谓的“甜心”国青睐有加，对所谓的“孤儿”国则少有恩泽。最后，尼加拉瓜是该地区唯一的低收入国家，对它的援助也有增加。2005 年，拉美官方发展援助的 70% 流向尼加拉瓜、玻利维亚、洪都拉斯、哥伦比亚和秘鲁；在 2006—2008 年间，哥伦比亚、尼加拉瓜、海地、玻利维亚和洪都拉斯获得的援助占拉美获得的官方发展援助总额的 45%(Development Assistance Committee 2010)。

哥伦比亚是个特例。该国在此期间获得的官方发展援助增幅最大——超过 300%。虽然哥伦比亚国内冲突的动机和动态与美国领导的“全球反恐战争”无关，却是哥伦比亚获得更多官方发展援助的主要原因。经合组织数据表明，2006—2008 年间，哥伦比亚一直是拉美援助头号受益国，每年接受约 10 亿美元的援助，占拉美和加勒比海地区获得的官方发展援助总额的 11%(Development

Assistance Committee 2010)。

然而,必须记住,在发展融资中,官方发展援助对拉美中等收入国家的重要性在减弱,私人融资(外国直接投资、组合投资、私人贷款和汇款)的重要性则在提升,将官方融资挤到了第二位。这对发展合作政策产生了重大影响。官方发展援助不再是一种重要的融资机制,但在促进政策变化方面的作用与日俱增。与此同时,发展议程有必要扩大,因为私人资金的流动波动性更强,并带来金融冲击的危险,使得拉美诸国的金融体系更为脆弱。2009年经济危机即证实了这一点。

继千年发展目标之后,各援助国在2002年《蒙特利尔共识》中承认,必须通过越来越多的双边和多边援助国以及各种援助送达渠道,提高援助的效率、改变分配渠道。于是它们决定协调运营程序,减少交易成本;加强受援国的吸收能力和财务管理;加强资源流动的可预测性;利用更为合适的工具,特别是预算支持;由发展中国家自行决定接受哪些发展和减贫项目的支持,并因而承担项目责任。由双边和多边援助者及部分受惠国参加的援助有效性高层论坛(HLF)通过了一些主要文件,如《罗马援助协调宣言》(2003)和《巴黎援助有效性宣言》(2005)。特别值得指出的是,后一个宣言界定了援助者和受惠国之间关系的新范式,本着共同负责的精神,将受惠国称为“合作伙伴国家”。一百多个援助者和发展中国家签署了该宣言,希望逐步消除带附加条件的援助关系,解决捐赠者增多和援助形式多样化带来的问题。所有这些都建立在主人翁精神、目标统一、步调一致和相互负责的原则之上。

(一) 同中等收入国家的发展合作政策:对拉丁美洲的意义

小块贫瘠地区依然存在是继续向中等收入国家(MICs)提供援助的理由。而削减对这些国家的援助的理由往往是这些国家的真正问题不是贫穷,而是不平等。因而如果一个国家内部的行为体摒弃旨在减少贫穷和不平等的再分配政策,那就不能把外部资源交给这个国家。然而,只有当削减援助真能促进发展中国家的内部变革和有利于穷人的政策的出台,这种论点才站得住脚。但是,这是不大可能的。

其他一些继续向中等收入国家提供援助的原因特别适用于拉丁美洲。阿隆索(Alonso 2007)指出,第一,如果援助的目的是消除贫穷,那么中等收入国家也尚需努力,因为它们国内还有大量贫穷人口。第二,如果因为一个国家的发展就减少对它的援助,那整个援助体系的激励机制就出了偏差,会引发道德风险。第三,那些进步尚未稳固的受援国家,或因自身脆弱性而容易引发高金融风险或其他风险的受援国,必须避免发生倒退。第四,中等收入国家往往是所在地区经济发展

和地区稳定的“锚点”(例如,墨西哥是中美洲的“锚点”,巴西是安第斯国家和南美国家的“锚点”)。第五,减贫和促进可持续发展部分取决于全球和地区公共品的提供及维护,而对于这一点中等国家的作用不可或缺。最后,这些国家在接受援助的同时,还可以通过南南合作机制创新性地向其他国家提供援助。也就是说,向中等收入国家提供援助,可以调动更多资源,鼓励发展中国家及地区性组织承担更多责任,为实现千年发展目标而努力。实现千年发展目标,尤其是在拉美和加勒比海地区实现千年发展目标,需要考虑该地区中等收入国家的特点。许多中等收入国家都有过强劲增长期,但未能持续增长,这是制度缺陷和社会凝聚力缺失造成的。此外,它们的国际地位很脆弱,尤其是金融和贸易方面,再加上它们的经济体系内部缺乏足够的技术能力,导致经济不能持续增长。现在已经有呼声,要将援助转向非洲或亚洲最贫穷的国家。在这种情况下,如果要在拉丁美洲中等收入国家奉行普遍发展合作,就必须至少解决三大发展难题:

(1) 制度建设和社会凝聚力。脆弱的制度会削弱提供公共品、管理分配争议、应对外部冲击、调控市场、保障社会团结和解决拉美国家常见的高度不平等问题能力。所有这些因素都会影响制度的合法性。因此,同中等收入国家合作的有效政策必须包括:通过制度改革改善公共政策、加强特定卫生和教育项目、支持赞成变革的社会力量。拉美国家财政很弱,是制度乏力和凝聚力缺失的最好例证,因此支持税务改革非常关键。

(2) 金融稳定和反周期政策。近年各次危机表明,中等国家之所以易受金融冲击,是因为国内金融环境波动性太强。这就需要有一个“国际金融新架构”来更好地调控国际金融市场;改善国际监管,解决主权债务问题(国际货币基金组织在2001—2002年阿根廷危机后提出此建议,后来陷入停滞状态);让中等收入国家更为自主地采用反周期政策来维护减贫成果。2009年经济危机发生后,二十国集团达成协议。在该协议框架下,一些拉美国家推出了一揽子反周期的政策,并且已经取得成功。

(3) 鼓励竞争和改善外部市场。对基础设施和人力资本的投入以及对将技术转化为生产力的投资,更加适合中等收入国家而不是穷国。这会打破出口自然资源密集型产品和生产力低下的“恶性循环”,改变财政政策,增加对那些迫切需要资本的教育、研究、开发和创新方面的投入。而世贸组织有关知识产权的规定及地区间贸易协定可能会束缚各国政策在该领域的作为。什么样的合作政策会起到关键作用?首先,我们需要规划有序的贸易自由化,我们需要各种协议(地区性南南一体化或“南北”贸易协议)来保证一个国家的企业能进入他国市场,增加外部投资,鼓励创新、提高竞争力。同时我们也要认识到不对称性的存在,允许各国

政府采取积极政策来降低调整适应的成本、促进生产形式的转变。这一点尤其适用于“南北”协议,因为南北之间的不对称性更显著。欧盟和外部合作伙伴在支持这些政策方面可以起到关键作用。有助于培养国内能力和促进技术转让的科研合作计划在这种竞争性议程中也很关键。

在千年发展目标国际共识框架下,中等收入国家、一些援助者和多边开发银行已经开展了各种行动,来支持中等收入国家的发展议程、避免简单化的援助做法。2005年《欧洲发展共识》(European Union 2006)中包含了中等收入国家的议程,主张官方发展援助应优先拨给低收入国家,但同时承认需要不同途径来解决中等收入国家的发展问题。该议程也受到了联合国中等收入国家政府间会议(马德里和圣萨尔瓦多 2007)和西语美洲国家会议的支持。

(二) 拉美的“后自由区域主义”和“南南合作”

在 21 世纪的开端,后自由区域主义和南南合作(SSC)都是拉丁美洲发展中的重要因素。南南合作在该地区并非新鲜事物,但近年来,在一些国家和地区性组织的双边努力下,有扩大趋势。拉美南南合作的发展是多种因素的反映,它部分的是对区域主义和区域一体化的“后自由主义”解读。它也是该地区某些扮演了更为活跃角色的国家的呼声。这些国家想成为区域领导者,想在外交政策中表现得更有自信(Sanahuja 2010a, 2010b)。它们不但是援助受惠国,而且也有能力向他国提供援助,从而为实现千年发展目标作出贡献。不过,因为中等收入国家不是经合组织发展援助委员会(DAC)的成员,所以它们的贡献没有记录在案,也不符合发展援助委员会的分类,因此很难估算它们的贡献究竟有多大。

南南合作对中等收入国家的发展议程来说相当重要,因为它为援助者和受惠国双方都带来好处。中等收入国家相信,南南合作是满足自身需求、更好地利用本土资源和树立更强主人翁精神的好办法。拉美南南合作的模式有两种:“横向”南南合作和“三角”南南合作。横向南南合作只存在于发展中国家之间,三角南南合作里会有来自传统援助者(先进国家或多边机构)的财务资源、以及来自发展中国家的人力资源和专门知识。在认识到南南合作的重要性之后,一些发展援助委员会成员——特别是德国、日本、比利时、英国和多边机构(联合国粮农组织、联合国人口基金、美洲间农业合作研究所)——开始推行三角安排。墨西哥、智利、阿根廷、巴西和哥伦比亚积极参与了实施,主要受惠国是中美洲和安第斯地区最贫穷的国家——巴拉圭和多米尼加共和国(Xalma 2007)。有些南南合作模式是在地区政策框架下建立起来的。这可以用有时被称为“后自由主义”区域主义战略的兴起来解释(Motta et al. 2007; Sanahuja 2010),特别是《委内瑞拉—玻利瓦尔

美洲替代计划》(ALBA)及在南美国家联盟(UNASUR)框架下重新设计南美洲一体化的努力。这些计划的特点是,政治议程突出,关注国家行为体而非所谓的“开放区域主义”自由战略,强调能源或基础设施方面的共同政策而非贸易自由化、社会问题和发展不平衡。金融合作也被列入议程,如建立“南方银行”。此外,针对地区发展不平衡的地区“结构性基金”也在兴起,如“南方共同市场结构趋同基金”(FOCEM)。在该拉美区可以看到不同形式的南南合作:

(1) 聚焦拉美较贫穷国家的技术援助和高等教育合作(阿根廷和智利)。

(2) 通过《圣何塞石油协议》和《普埃布拉—巴拿马规划》向中美洲国家(墨西哥)提供技术援助、条件优惠的基础设施建设和石油融资。

(3) 以半公有行为体为主的巴西式分散化模型,主要集中在非洲和亚洲,特别是这两个洲讲葡萄牙语的国家。该项目服务于巴西成为地区性和全球性参与者的外交政策诉求,包括巴西合作署提供的技术援助、巴西国家经济和社会发展银行提供的优惠贷款和奥斯瓦多·克鲁兹基金会提供的抗艾滋病药物(Economist 2010)。

(4) 委内瑞拉和古巴的“玻利瓦尔”项目(加勒比石油联盟和玻利瓦尔联盟)是拉美南南合作中覆盖面最广泛的项目,而且明确同外交政策目标挂钩。它是一个因为意识形态近似而非经济互补而形成的南南合作框架。如果委内瑞拉没有石油,它就不会形成。合作领域共有六个:1)石油融资(加勒比石油联盟);2)社会合作,包括古巴派医生奔赴海外,读写能力培养和文化计划;3)通过合资企业和“人民贸易协定(TCP)”进行经济合作;4)一个发展以货易货贸易的框架;5)基础设施和通信[南方电视网(TeleSur)和古巴—委内瑞拉海底电缆];6)通过玻利瓦尔基金和银行进行货币和金融合作。

三、 欧盟、援助结构和发展政策改革

欧盟试图制定一个与欧盟发展政策相协调和互补的共同发展战略,并希望获得欧盟委员会和各成员国的认可。2005年的《欧洲发展共识》承诺实现千年发展目标、遵循罗马和巴黎援助有效性宣言,设定了共同目标,确定了共同优先考虑的事项,并再次重申要区别对待中等收入国家和低收入国家。该共识确定了以下九个优先事项:(1)贸易和地区一体化;(2)环境和自然资源的可持续管理;(3)基础设施、通信和交通;(4)水和能源;(5)农村发展、土地规划、农业和食品安全;(6)治理、民主、人权、支持经济和制度改革;(7)冲突预防和脆弱国家;(8)人力发展;(9)社会凝聚力和就业。

欧盟提供的官方发展援助占全世界官方发展援助的一半以上。它奉行协调、

主人翁精神、和谐化、相互负责和目标管理等原则,还遵守《巴黎宣言》。此外,欧盟还通过《欧洲发展共识》在该进程中扮演领导角色,做出的承诺超过经合组织发展援助委员会的要求。为了实现这一点,欧盟委员会计划从各成员国中获得 50% 的官方发展援助,并且将援助预算翻番。为此,同拉美地区的合作,尤其是同以前几乎没有获得过欧盟援助的拉美低收入国家的合作,发生了重大的变化(Ayuso 2006)。2007 年 5 月,欧盟理事会通过了一项新政策,按照《巴黎宣言》和《欧洲发展共识》,对欧盟委员会和各成员国进行了分工,鼓励更大的互补性和地区性、行业性专业分工。

自 1998 年以来,欧盟还进行了雄心勃勃的行政改革,消除组织机构的功能失调、解决人手不足和官僚瓶颈。欧盟委员会的服务和人员开始向发展中国家的代表处“分散”,人员配备有所改善。另一个重要的方面是,欧盟委员会采用了新的预算工具,理顺了长期以来零乱的预算线和预算规则。¹

全新的“发展合作工具”取代了先前按地理区域划分的预算线和不下十条主题式预算线。2007—2013 年的指示性预算为 168.97 亿欧元,其中 26.9 亿欧元(16%)拨给拉丁美洲优先资助以下事项:(1)促进社会团结;通过税务和社会福利政策、就业、打击非法毒品、教育和医疗保健来实现;(2)地区一体化,包括同欧洲投资银行(EIB)合作,实现基础设施的互联互通;(3)制度建设,良政和人权保护,包括土著人和少数民族裔的权利;(4)支持创立一个欧拉高等教育共同区;(5)促进可持续发展,特别要保护森林和生物多样性。发展合作工具的主体项目指示性预算为 55.96 亿欧元²,覆盖包括拉美在内的所有地区。

四、“战略合作伙伴关系”:政治对话和欧拉发展合作

欧拉政治对话始于 20 世纪 80 年代,现已在多个地区或次地区设立了议程,其中以欧盟与里约集团之间的部长级对话最为重要。1999 年提出了“战略合作伙伴关系”,内容包括一年两次的国家和政府元首峰会。这一战略合作伙伴关系的突出成果包括欧盟同墨西哥(2000)及智利(2002)签订的联合协议和自由贸易协定。战略合作伙伴关系刚提出时,国际环境不利,拉美在欧盟外交关系日程上的位置似乎下滑了。究其原因,一是因为当时欧盟在吸收新成员国,更重视东欧和巴尔干地区。二是“9·11 事件”后,安全和反恐战争成了国际关系的主旋律,发展问题被束之高阁。还有,在贸易方面,欧盟和部分拉美国家偏爱通过世贸组织来进行贸易谈判。为此,随着欧盟的东扩,必须处理共同农业政策(CAP)改革所面临的问题。这可是个大工程。这项改革在 2002—2003 年间铺开,改革所坚持的“生产者视角”的农业模式削弱了欧盟委员会的谈判能力。农业政策和“WTO 选

择”带来的挑战导致欧盟同南方共同市场的谈判历时逾十年仍无结果。因为把偏好同美国进行自由贸易的墨西哥和智利当做重点，欧盟不知不觉间让人感到，这项协议是追随美国政策的“反应性”举措。

除了政治对话，推动战略合作伙伴关系的一个关键因素是由欧盟委员会起草、欧盟理事会和欧洲议会通过的欧盟对拉丁美洲的政策。自从1994年第一次对拉美采用战略关系以来(Council of the European Union: 1994)³，欧盟——尤其是欧盟委员会——通过一系列文件制定出了针对拉美的地区战略。⁴2005年12月的题为《建设欧盟和拉美更强大合作伙伴关系》的欧盟通讯得到了2006年1月份的《欧盟委员会结论》的首肯，提出了适应新政治周期和拉美变革的新优先事项。根据这一通讯，欧盟将加强政治对话，还将同拉美其余国家签订联合协议，形成联合协议“网络”，支持地区一体化进程。该通讯呼吁进行更深入的环境对话、欧洲投资银行在支持地区基础架构方面应发挥更积极作用。它还指出，社会凝聚是欧拉关系中的一个“优先领域”，呼吁建立欧洲—拉丁美洲议会大会(在2006年维也纳地区间双边峰会上获批准)和欧拉高等教育区。

2009年通过的《欧盟和拉丁美洲：全球合作伙伴》呼吁进行重点突出的政治对话，不但要关心两地区间的问题，还要关心全球问题。欧盟委员会还第一次指出，可以同南美洲国家联盟(UNASUR)进行特别对话。它还建议，欧盟的支持与合作应同地区性组织互为补充，欧盟也可以同拉美各国建立更强大的双边关系。该文件设想了一些新的合作工具，如拉丁美洲投资机构(LAIF)。该倡议受到睦邻投资机构(NIF)的启发，将会把欧共体资金及可能的来自欧盟成员国的额外资金聚集在一起，为基础设施、社会凝聚力和适应气候变化三大领域的投资项目提供融资。该文件还提议创建一个新工具，即欧洲—拉丁美洲基金会，来促进公民社会、学术界的参与，形成共同知识。

五、 区域合作，支持一体化、区域主义和社会团结

欧共体是支持拉美区域合作的为数不多的机构之一，而且是参与了地区间合作的唯一一家。2002—2006年，欧盟拉美地区合作项目的预算金额为26400万欧元(见表1)。欧共体还建立了欧洲投资银行(EIB)，为安第斯发展公司(CAF)提供4000万欧元经费，向中美洲经济一体化银行提供3500万欧元。区域合作并不平衡，因为缺少泛拉丁美洲的一体化组织，找到恰当的合作方一直是个不小的问题。所以欧盟只好选择基于主题“网络”的区域项目，或者是由分散的利益相关者组成团体，来推行“自下而上”的区域化，而不是正式的、制度化的、“自上而下”的区域主义。

表 1 拉美区域合作专项预算(2002—2006)

项目名称和时间跨度	预 算	目 的
AI-Invest 1993—2007	5 300 万欧元(第三阶段)	向欧拉两地企业提供服务,促进贸易和投资
URB-AL 1996—2006	5 000 万欧元(第二阶段)	地方政府,地方发展交流与合作
ALFA 1994—2005	5 400 万欧元(第二阶段)	欧拉学术网络
ALBAN 2002—2010	8 800 万欧元	向拉美学生颁发奖学金,以赴欧盟攻读研究生以上学位
@LIS 2002—2006	7 700 万欧元	拉美信息学会:缩小两地区间的“数字鸿沟”,促进标准和规则方面的对话
EuroSocial 2006 年起	3 000 万欧元	主题型网络,交流教育、税务、卫生、司法和就业方面的良好实践
OBREAL/EULARO 2004—2007	1 300 万欧元	欧拉关系观察站:区域关系研究、交流和跟踪

资料来源:European Commission 2002, 2007.

在支持一体化和区域主义方面,欧盟同南方共同市场、安第斯共同体和中美洲合作的次地区项目变得更为重要,因为它们的条款支持地区融合和地区主义。不过财务投入相当少:从 1996 年到 2003 年,拉美一共收到 34.80 亿欧元,其中既包括向拉美和亚洲发展中国家提供援助的方案(法语首字母缩写为 PVD-ALA 方案)拨款,也包括横向预算线。在这些经费中,72%对应双边行动,17%对应区域计划,12%对应次地区计划。⁵ 虽然部分经费同具体的一体化协议无关,但跨国界合作或流域航行等欧共体项目也符合这一目标(Development Researchers Network 2005)。

区域合作取得积极成果的基本前提是区域团体内部的凝聚力、拉美各国政府对一体化及一体化制度的投入。但是,在欧盟提供支持时拉美一体化进程正好发生危机,这就限制了欧盟项目的成果。地区一体化的失败不但破坏了这些团体及其成员的声誉,还对欧盟产生了影响。

社会凝聚与自由贸易协定之间的关系也产生了一个重要的问题,那就是欧盟如何应对政策连贯性,因为这关系到如何看待贸易、就业和环境之间的不对称性和关联性问题。社会凝聚是拉美发展和减贫议程中的关键问题,自由贸易协定是否能促进自由贸易和社会凝聚之间的正面关系,目前尚存疑问。特别要指出的是,在同中美洲及安第斯地区国家进行联合协议谈判的过程中,如何应对不对称性及不对称性对社会团结的影响是重大议题。

六、前路漫漫：欧拉合作的恰当战略

本章着重讨论了欧盟和拉丁美洲发展合作过程中出现的重大变化,包括以千年发展目标为主的国际发展和减贫议程。此外,本章还指出了在中等收入国家实现这些目标所需的战略。通过“后自由区域主义”政策、蓬勃发展的“南南”合作和《巴黎援助有效性宣言》提出的新原则,中等收入国家越来越多地参与到发展合作当中来。

在这一背景下,过去十年间,欧洲发展合作出现了积极重大的变化,如为实现千年发展目标而努力,致力于减贫、行政改革、规划和项目,以适应上述要求。欧洲发展合作还采用了“3C”原则(协作、互补和一致),对预算工具和预算线进行了合理化改革。⁶

为了适应上述要求,欧盟努力同拉美合作,特别是国家及次地区项目上的合作。不过,目前还存在重大挑战,一个原因是拉美经济和政治周期的变化。这些挑战在区域合作上反映得尤其明显。欧盟制定的“更强大合作伙伴关系”战略,还有2006年维也纳峰会上做出的承诺,正在推动欧拉双方建设一个联合协议“网络”。这就要求在未来进行更重大的变革。在这种情境下,本文谨提出有关欧拉合作的下列战略建议:

(1) 继续向拉美中等收入国家提供援助。发展合作是地区间双边关系的重要组成部分,欧盟及其成员国对千年发展目标的承诺不应导致对拉美援助的减少。因为如果援助减少,会对减贫、减少不平等和其他发展目标的实现、民主治理、地区及全球公共品的提供等带来负面影响。这也意味着欧盟应积极参与,为形成与中等收入国家合作的国际共识而努力。

(2) 将更多的援助集中在满足中等收入国家特定需求的领域。根据《欧洲发展共识》,欧盟必须通过向各国的发展和减贫战略提供预算支持等方式,继续将资源拨给拉美的低收入国家和中低收入国家,尤其是安第斯地区和中美洲国家。与此同时,同中上收入国家的合作应继续集中在援助效果最好的领域,例如宏观经济和国际金融稳定;制度能力建设和/或政策设计,尤其要让公共政策更有效力和效率;税务改革,以保证可持续的再分配政策及对人力资本的投资;提高国际竞争力的政策,特别是对基础设施、研发和创新体系(R+D+I)的投资;向社会利益相关者提供支持,促进国家和国际层面的政治、制度和立法变革;增强调动额外资金的能力,如通过多边或次地区银行。

(3) 提高援助有效性:欧盟领导力。根据《欧洲发展共识》,欧盟、尤其是欧盟委员会,应当在实践《巴黎宣言》和提供援助有效性国际承诺方面扮演领导角色。在拉美,尤其要提高对中等收入国家和低收入国家的援助有效性。改善成员国之

间的协调和互补性尤为重要。还要避免忽视公民社会的利益相关者,因为后者在国家发展议程和民主治理中继续发挥重要作用。

(4) 联合协议的重要作用。在为中等收入国家创造发展机会方面,联合协议可以起到比援助转移更为重要的作用,因为它们确保外部市场准入、促进外部投资、培养创新和竞争能力。不过,如果联合协议要在发展中扮演更为积极的角色,必须认识到不对称的存在,而且在联合协议的设计中要考虑调整适应成本和生产模式的转变。这一点尤其适用于同安第斯共同体和中美洲签订的联合协议。

(5) 联合协议、社会凝聚和政策一致性。本章前面已经提到,社会凝聚和联合协议中的自由贸易成分之间存在重大矛盾,因为欧盟在这两方面的政策不一致。如要确保联合协议能对社会凝聚产生积极影响,那就要好好应对不对称问题,支持旨在提高竞争力的政策,把激励机制同劳动者权利及社会权利挂钩,提倡良政,保护环境。⁷

(6) 加强支持区域一体化的战略。支持区域主义和一体化是拉美中等收入国家发展议程中的关键因素,因为它对发展、就业、竞争力、治理和制度能力建设、公共品的提供作出潜在和实际贡献。欧盟必须通过一个覆盖面更广的战略来继续提供支持,而不应局限于贸易。欧盟必须意识到拉美地区一体化“地图”上正在发生的变化,尤其是安第斯共同体和南方共同市场的融合、南方共同市场的扩大以及南美洲国家联盟的形成。同次地区集团的合作也必须适应“后自由”一体化议程,超越贸易自由化,扩展到地区政策领域,如和平与安全、交通和能源基础设施、跨国界合作、环境和气候变化、减灾、通过组建区域公民社会网络来积极推行“自下而上”的区域化、减少区域不对称、缩小收入差距、确保社会团结和领土完整。2008年维也纳峰会开启的“Euroclima”项目和新成立的拉丁美洲投资机构也可以在哪些领域发挥重要作用。

(7) 借力三角合作机制,更多关注南南合作。南南合作的上升趋势证明,拉美较先进国家在区域一体化进程和发展中的重要性与日俱增。它为欧盟在以下方面提供了机会:调动额外的财务、人力和技术资源;适应地区需求;拉美利益相关者的更多参与;援助国和受惠国制度能力的加强。在某些方面,区域项目和分散化的利益相关者以“网络”形式合作的方法可以成为促进此类合作的适当基础。

(8) 在区域间双边合作中增进相互了解、扩大社会参与。必须建立一个永久性的区域间双边合作机构,它的首要任务是扩大区域间双边关系涉及的多个利益相关者的参与和监控区域间双边议程。这样一个机构,有人建议成立一个“欧洲—拉丁美洲基金会”,将由公私共同发起,欧盟委员会和欧洲议会将在它的执行、战

略导向确定和筹资方面扮演重要角色。

(9) 全面科技合作战略。研发和创新对拉美和加勒比海中等收入国家来说越来越重要,这就要求建立一个覆盖欧洲—拉丁美洲/加勒比海国家间关系的全面战略。部长级的政治对话已经展开,重大发展合作倡议也已经存在。然而,重要的是,要确保在此种对话中做出的技术转移承诺、现有联合协议中有关知识产权保护的规定和提高竞争力政策之间的一致。目前欧共体所用的多种政策工具必须精简,这样才能帮助拉美各国提高研发创新能力。

(10) 建设欧洲—拉丁美洲和加勒比海地区高等教育区。建立欧盟—拉丁美洲和加勒比海地区共同教育和研究区是双边“战略合作伙伴关系”有关社会凝聚、区域一体化和相互了解议程中的一部分。必须设计出一个促进两地区间学术流动的广泛计划,它可以建立在现有的教育研究机构和网络的基础之上。因此,学历认证制度必须趋同。这个计划不应仅仅向个人提供奖学金或研究经费,还必须建设优秀的研究中心、向双方的研究项目注入更多的流动性。

注释

1. 这些新工具是:欧洲睦邻伙伴关系工具;入盟前援助工具;覆盖拉美的发展合作金融工具(DCI);促进民主和人权金融工具(取代了之前的欧洲推动民主与人权倡议);稳定性工具(取代了先前的快速反应机制)。新发展合作工具因为覆盖面广,涉及资源多,所以是最重要的工具。

2. “人力投资”(社会和人力发展)预算为 10.60 亿欧元;“非国家行为体和地方当局发展”(由非政府组织和地方政府共同出资)预算为 16.39 亿欧元;“环境及能源等自然资源的可持续管理”经费为 8.04 亿欧元;“食品安全”(针对饥饿和营养不良的千年发展目标)预算为 17.09 亿欧元;“移民和庇护”(移民流动管理)预算为 3.84 亿欧元。

3. 该政策文件虽然被命名为“战略”,却不是一个“共同战略”,即不是欧盟共同外交和安全政策框架下最为重要的政策规划文件。目前只有三个共同战略,分别针对地中海地区、俄罗斯和乌克兰。

4. 它们包括欧盟委员会发给欧盟理事会和欧洲议会的、界定了欧共体对拉丁美洲政策的通讯,因此是欧共体决策过程的组成部分。此外还有发展合作项目文件,被称为《地区和次地区战略文件》(RSPs)和《国别战略文件》(CSPs)。事实上,连贯一致的项目框架的存在时间相对较短。2007—2013 年是这些框架完全到位后的第一个时段。两个指出政治优先事项的最新的欧盟委员会通讯分别发表于 2005 年和 2009 年(European Commission 2005a, 2005b, 2009)。

5. 因为四舍五入的缘故,加总后的数字大于 100%。

6. 发展援助委员会对欧盟合作的评估反映了这些变革(发展委员会 2007)。

7. 部分激励机制已经包含在欧盟普惠制“加惠”规则中,覆盖两大地区集团。

参考文献

- Alonso, José A. (2006), América Latina: las trampas del progreso, in: C. Freres and José Antonio Sanahuja (eds.), *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria /ICEI, 323-343.
- Alonso, José A. (ed.) (2007a), *Cooperación con países de renta intermedia*, Madrid: Editorial Complutense/Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Alonso, José A. and José A. Sanahuja (2006), Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo, in: *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona: Intermón Oxfam, 179-204.
- Arenal, Celestino del (2009), *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿Abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Madrid: Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo DT 36/2009.
- Ayuso, Anna (2006), *Análisis de viabilidad del Fondo de Solidaridad Birregional Unión Europea-América Latina propuesto por el Parlamento Europeo*, Brussels: European Parliament, DG External Policies of the Union, 26 February.
- Council of the European Union (1994), *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe* (adopted by the Council of the European Union on 31 October), Madrid: Institute for Euro-Latin American Relations (IRELA).
- Development Assistance Committee (2007), *European Community DAC Peer Review*, Paris: OECD.
- Development Assistance Committee (2010), *Aid at a Glance. Statistics by Region 2010 Edition*, Paris: OECD, online: www.oecd.org/dac.
- Development Researchers Network (2004), *Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (Mercosur)*, Brussels: Development Researchers Network (DRN)/Comisión Europea/Europeaid, 3, May.
- Development Researchers Network (2005), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, Brussels: Development Researchers Network (DRN)/Comisión Europea/Europeaid, 3, July.
- Development Researchers Network (2007), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Central. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, Brussels: Development Researchers Network (DRN)/Comisión Europea/Europeaid, 2, October.
- Economist* (2005), The UN's Millennium Development Goals. Aspirations and Obligations, 8 September.
- Economist* (2010), Brazil's Foreign Aid Programme: Speak Softly and Carry a Blank Cheque, 15 July.
- European Commission (1995a), *The European Union and Latin America: The Present Situation*

- and Prospects for Closer Partnership 1996-2000. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Brussels: COM (95) 495, 23 October.
- European Commission (1995b), *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries. Communication from the Commission*, Brussels: COM (95) 219 final, 16 June.
- European Commission (1999), *Communication from the Commission on a New European Union-Latin America Partnership on the Eve of the 21st Century*, Brussels: COM (99) 105, 9 March.
- European Commission (2000), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Follow-up to the First Summit between Latin America, the Caribbean and the European Union*, Brussels: COM (2000) 670, 31 October.
- European Commission (2001), *Measures Taken and to Be Taken by the Commission to Address the Poverty Reduction Objective of EC Development Policy*, Brussels: Commission Staff Working Paper, SEC (2001) 1317, 26 June.
- European Commission (2002), *Latin America Regional Strategy Document. 2002-2006 Programming*, Brussels: AIDCO/0021/2002, April.
- European Commission (2004), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Commission's Objectives, in the Framework of the Relations between the European Union and Latin America, in View of the 3rd Summit of Heads of State and Government of the European Union and Latin America and the Caribbean to be Held in Guadalajara (Mexico) on 28 May 2004*, Brussels: COM (2004) 220 final, 7 April.
- European Commission (2005a), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Accelerating Progress towards Attaining the Millennium Development Goals—Financing for Development and Aid Effectiveness*, Brussels: COM (2005) 133 final, SEC 453, 454, 12 March.
- European Commission (2005b), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A Stronger Partnership between the European Union and Latin America*, Brussels: COM (2005) 636 final, 8 December.
- European Commission (2007), *Latin America. Regional Programming Document 2007-2013*, Brussels: E/2007/1417, 12 July.
- European Commission (2009), *The European Union and Latin America: Global Players in Partnership*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels: COM (2009) 495/3, 30 September.
- European Parliament (2001), *Report on a Global Partnership and a Common Strategy for Relations between the European Union and Latin America*, 2000/2249 (INI),

- Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Security and Defence, ponente: José I. Salafranca, 11 October 2001 (A5-0336/2001).
- European Parliament (2006), *Report on Enhanced Cooperation between the European Union and Latin America*, (2005/2241 (INI), Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Security and Defence, ponente: José I. Salafranca, 13 March 2006 (A6-0047/2006).
- European Union (2006), *Joint Declaration by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on the Development Policy of the European Union Entitled "The European Consensus"*, Official Journal C 46, 24 February.
- Freres, Christian and José A. Sanahuja (eds.) (2006), *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Motta Veiga, Pedro da and Sandra Ríos (2007), *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile: CEPAL, serie comercio internacional, 62, July, LC/L-2776-P.
- Sanahuja, José A. (2007), ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo, in: Manuela Mesa (ed.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid: CEIPAZ, 71-101.
- Sanahuja, José A. (2008), *The Effectiveness of European Union Development Cooperation with Latin America: Assessment and Perspectives*, briefing paper, document EXPO/B/AFET/2007/48 EN.
- Sanahuja, José A. (2009), La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima, in: VV AA, *V Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa (CELARE), 195-207.
- Sanahuja, José A. (2010a), La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal, in: Manuel Cienfuegos and José Antonio Sanahuja (eds.), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: CIDOB, 87-134.
- Sanahuja, José A. (2010b), Regional Leaderships and Post-liberal Regionalism: South-South Cooperation in Latin America and the Caribbean, in: *Poverty in Focus*, 20, Brasilia, IPC-UNDP, 17-19.
- Xalma, Cristina (2007), *Informe sobre cooperación en Iberoamérica*, Madrid: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Xalma, Cristina (2008), *II Informe sobre cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

第三章

中拉关系的新时代:机遇大于挑战

牛海彬

一、引言

由于太平洋的阻隔和文化差异,中国和拉丁美洲彼此间知之甚少,疏于联系。然而,在日益全球化的世界里,距离正快速消失,跨太平洋国家正变成睦邻。融入世界经济使中国从一个地区行为者变成了正在崛起的全球行为者。拉美和其他发展中国家正变成中国全球扩展的新前沿。美国前南方司令官班茨·克拉多克(Bantz Craddock)将军曾说过,决不能忽视中国在拉美的影响,那是一股新兴的力量(Bachelet 2005)。随着经济和外交的独立,拉美国家也扩大了与包括中国和印度在内的国家的关系。拉美很多人把中国看作是美国霸权之外的另一个政治经济选择(Hakim 2006)。在全球化过程中,中国和拉美已经变成了密切的合作伙伴。

过去十年里贸易量的迅速增长、文化的交流和政治的互动正是中拉双边关系快速发展的见证。双边贸易额从2000年的122亿美元上升到2007年的1020亿美元(中国商务部2007年)。在地区层次上,中国或以完全成员资格或以观察员资格参加了最重要的地区机构。中国对地区基础设施和其他公共商品的贡献得到了拉美国家的高度评价。在对欧盟和非洲发布政策文件之后,中国又于2008年11月16日发布了对拉美的政策文件。在全球层面上,双方致力于推动当前国际体系和全球问题有效治理的改革。巴西和中国的关系是南南合作的典范,其全球内涵不断增加。

作为一个后来者和正在兴起的全球行为体,中国在拉美也面临着特殊的挑战。例如,贸易竞争、台湾问题、发展模式 and 地缘政治因素显然使双边关系更复

杂。如何处理这些挑战关系到中国—拉美关系的未来发展。

二、中拉关系的大发展

中国三十年的经济增长非常依赖外资和海外市场,它们帮助中国成长为一个积极的国际行为者。在自身经济发展的推动下,中国拉美之间的经济联系更加紧密了。冷战结束后,中国极大地改善了与非洲和拉美的联系,虽然主要涉及经济活动,但综合性联系也在各个层次上得到发展。可以说,中拉关系进入了一个新阶段。

(一) 综合性的双边合作

2004年,胡锦涛主席就中拉关系的发展提出了三个目标:第一,政治上相互支持,成为可信赖的全天候朋友;第二,经济上优势互补,成为在新的起点上互利共赢的合作伙伴;第三,文化上密切交流,成为不同文明积极对话的典范(Hu 2004)。中国寻求与拉美发展全面合作关系。

在政治领域,中国和拉美许多国家保持着紧密的联系和相当的政治信任。过去十年中,中拉之间密集的高层官方互访前所未有的。中国与巴西、智利的议会有着定期的交流。这种政治访问不仅加强了双边政治信任也推进了经济合作。中国与巴西、阿根廷、墨西哥、委内瑞拉和秘鲁建立了战略伙伴关系,所有伙伴国都重视多极世界秩序的构建。其中,巴西尤为重要:当胡锦涛主席2009年4月在二十国集团伦敦峰会上与巴西总统卢拉会晤时将中巴关系看作有全球性影响的双边关系。除了大国关系外,中国也从长远的角度出发高度重视与哥斯达黎加等小国的关系。

在经济领域,双边合作实现了双赢。中国已经是拉美和加勒比海地区的第二大贸易伙伴。胡锦涛主席在2004年访问拉美时承诺,到2010年,中拉双边贸易额达到1000亿美元。然而,这一目标在2007年就被超额完成,这显示了双边贸易的巨大潜力(Zhou Wenzhong 2009)。2009年,中国超过美国成为巴西最大的贸易伙伴(Xinhuanet 2009),与智利的双边自由贸易协议运行良好,与哥斯达黎加和秘鲁的自由贸易协定也已签订。中国是继美国和日本之后使用巴拿马运河最多的国家。2008年,中国对拉美的对外直接投资总数达248亿美元(Moxley 2010)。中国投资开发巴西新发现的深海油田也是双赢合作的典范。近年来,金融合作开始变得动力十足。在当前国际金融危机的背景下,中国与拉美之间富有活力的经济关系为当前脆弱失衡的世界经济带来了希望。

在文化领域,双方都重视民间关系的发展。中国政府大力推动旅游业和文化交流,将其作为公共外交的一部分,该地区16个国家被中国批准为中国公民的旅

游目的国。孔子学院和语言文化机构也在该地区的许多大学中建立起来。中国政府通过选派官员学者奔赴拉美学习语言、加强国内相关智库的研究能力以便更全面地了解拉美和制定对拉政策。在拉美,中文学习愈来愈受到欢迎,特别是因为学习中文所带来的商业机会(Forero 2006)。在中拉举办的各种非正式峰会和会议,让舆论精英们聚集在一起。中国与加勒比经济和贸易合作论坛的影响力正在稳步提升。中国的发展经历、和平发展与和谐世界的理念有着非常深厚的文化和历史背景,要正确地理解这些需要具备中国的文化知识。这些人员联系,包括学界和思想库的双边交流在深化相互理解上发挥着积极的作用。

(二) 地区参与的制度化

随着合作的深化和拓展,地区制度越来越重要。中拉之间通过各种渠道建立了制度化的对话机制,其中最重要的是 2004 年中国成为美洲国家组织(OAS)的常任观察员,2009 年成为美洲开发银行(IDB)的成员。此外,中国还是拉美议会的观察员并与里约集团、安第斯共同体和加勒比共同体以及南方共同市场(Mercosur)建立了联系。很显然,大多数拉美国家的支持是中国进入这些地区性论坛的关键,参与这些制度合作对中国来说非常重要。

中国领导人将参加多边机制看作是化解外部世界对中国疑虑的一种方式,也是建立制度化和更具预见性互动的平台。2009 年,中国成为美洲开发银行(IDB)的第 48 个成员国,在东亚地区是继日本和韩国之后的第三个成员国家。在 2009 年召开的美洲开发银行行长会议年会上,中国人民银行行长周小川高度赞扬了美洲开发银行在地区发展和削减贫困方面作出的努力,并表示美洲开发银行已经成为中国与该地区合作的最重要平台(Zhou Xiaochuan 2009)。随着中国加入美洲开发银行,中国金融界随之准备扩大同拉美的合作。为了帮助拉美国家对付当前的国际金融危机,中国通过美洲开发银行提供 3.5 亿美元的启动资金(IDB 2009)。

(三) 全球议程的合作

中国高度重视拉美在国际体系中的重要性。1988 年,邓小平同志高瞻远瞩地谈到 21 世纪将是太平洋和拉美的世纪。拉美在中国的外交战略中具有很重要的地位,远非某些观察家所说的仅仅是原料供应地。中国将拉美看作是处理全球问题、改革当前国际体系的重要伙伴。

随着全球化的日益发展,建设繁荣的国内经济是中国和拉美国家共同的任务。为此,双方应当谋求使现行的国际经济体系更加合理、更加有利于发展中国家。当前的世界性经济衰退表明,即使是美国这样的国家在面对国际金融体系危机时也是非常脆弱的。由于从 1997 年亚洲金融危机中吸取了教训,绝大多数拉

美经济体都积累了较多的外汇储备,这使得它们在当前的形势下更为安全。但是由于这些外汇储备多是美元,因此如何促使美国维持一个更加负责的货币政策对维持拉美外汇储备的价值显得很有必要。在这一问题上,中国和拉美国家应当携起手来,使当前的国际金融体系变得更加公正。

包括中国及其拉美伙伴在内的新兴国家间合作的制度建设正稳步进行。巴西和中国是新兴的延伸五国/五国集团¹、金砖四国峰会和二十国集团的关键成员国。作为北美自由贸易协定(NAFTA)和经济合作与发展组织(OECD)成员的墨西哥在协调五国集团和八国集团的关系上扮演着重要角色。阿根廷也在日益重要的二十国集团中发挥着影响。此类合作有助于形成对未来国际体系的共同看法,加强政治互信并促进共同利益。中国和拉美的这些新兴国家都需要在处理全球性问题如气候变迁、能源安全和多哈回合谈判等问题上加强合作。亚太经合组织与东亚—拉美合作论坛(FEALAC)等跨地区安排对促进新兴大国间的合作也具有重要意义。中国通过联合国维和行动促进了地区稳定,中国和巴西在海地执行联合国维和任务中发挥了积极的作用。

三、当前中拉关系的挑战

中拉关系的快速发展并不意味着道路是一帆风顺的。与台湾有所谓“外交”关系的国家有一半在拉美。中拉双赢战略也要经受贸易赤字和经济竞争的考验。同西方国家相比,中国是拉美的新来者,必须考虑美国和欧盟的关注,也必须避免重犯欧美国家在拉美犯过的错误。贸易竞争、台湾问题、发展模式和地缘政治因素都有可能对中国—拉美关系的未来产生重要的影响。

(一) 共同的收益和不均衡的期望

迅速增加的经济合作为中国和拉美带来了共同的收益。与此同时,拉美各国对此的反应却不相同,有些国家对中国抱有更高的期望,有些国家对中国在该地区影响的不断增加看法不一。尽管大多数南美国家把中国看作是贸易和投资方面新的重要潜在伙伴,但墨西哥和大多数中美洲及加勒比海国家则更多地把中国看作是竞争对手,因为它们进入美国市场的商品也多以劳动密集型产品为主(Lerdeman, Olarrega and Perry 2009)。拉美一些国家的私人部门将其业绩不良归咎于世界市场上中国地位的上升。有人认为给予中国自由市场经济的地位将使中国自动获得更多的贸易和投资(Wu 2007)。而且,甚至一些承认中国自由市场经济地位的国家,也经常对中国采取严厉的反倾销措施。这些困难表明,双方都迫切需要思考更有效的办法来维护蓬勃发展的双边经济合作。

尽管存在这些竞争性压力,但中国的快速增长仍应当被看作是一个有助于地

区经济发展的机会,这不仅意味着购买力的快速增长,也意味着对外直接投资和金融资本的增加。在过去的十年里,在初级产品和原料上享有比较优势的南美国家从中国对石油和其他商品的需求中获益良多。在接受中国对外直接投资的地区中,拉美地区名列第二。这些投资主要集中在能源、商品和基础设施建设方面,但在其他部门的投资,如制造业也有很大的潜力。中拉在科技等创新性合作领域也取得了巨大的成就,如中国和巴西在卫星项目方面的合作。中国成为拉美重要的金融来源国的潜力巨大。2009年4月,阿根廷与中国签署了一项总额达700亿人民币的货币协议,这成为中拉史上最大的一笔金融交易(Turner 2009)。由于拥有巨额外汇储备和私人部门的日益活跃,中国将会成为拥有全球影响力的重要借贷国。拉美良好的投资环境非常有助于吸引来自中国的对外直接投资。

从某种程度上说,中国在拉美的存在也促进了拉美的专业化分工模式的发展,使其转向自然资源含量更高、知识更加密集的产品和活动(Lederman, Olarrega and Perry 2009)。任何国家都必须在一个高度专业化的全球市场上进一步挖掘他们的竞争优势。因此,对于拥有丰富自然资源的拉美国家来说,自然需要关注与自然资源有关的产业,这也是拉美经济最有竞争力的方面。然而,依赖单一产业必然会埋下未来的隐忧。中国曾经利用丰富的劳动力大力发展劳动密集型产业和制造业,未来可以将其用之于知识经济和先进制造业,拉美国家同中国一样,也可以在加强知识创新的同时改进自然资源部门。这样,中拉之间就能避免在制造业上的竞争,而在建设知识经济上成为伙伴。展望未来,强大的中拉经济关系将有望成为健康而均衡的国际经济体系的重要支撑因素。

(二) 台湾问题

台湾问题在当前和将来的中拉关系中仍然是个敏感的问题。首先,大多数拉美国家支持一个中国政策,这是主流的政策立场,但台湾当局曾利用“支票外交”、自由贸易协定谈判和贷款等手段分别加强了与加勒比地区、中美洲和巴拉圭等国的“外交关系”。缺少与这些国家的正式的外交关系在某种程度上阻碍了中国与拉美发展全面的地区性合作。最近,海峡两岸共同构建了和平发展的政策框架,两岸文化和经济交往迅速发展。在海峡两岸和平发展的政策框架下,中国将继续同那些尚未建立外交关系的拉美国家开展商业和文化合作与交流。考虑到台湾经济发展的需要和台湾同胞的实际利益,中国政府将不反对这些国家同台湾维持非官方的文化和经济联系。

在这个背景下,台湾地区领导人提出“外交休战”,因此政策调整不但加深了海峡两岸的经济一体化,而且使得双方在拉美的竞争缓和了。尽管如此,中国政府对台湾问题的基本立场不会改变,“两个中国”是不可接受的。2008年,中国政

府在对拉丁美洲和加勒比的政策文件中宣称愿意本着一个中国的原则，建立和发展与拉美国家的关系(Chinese Government 2008)。

在某种程度上，正如一些观察家所说，“承认”台湾的拉美国家大多数处于美国的势力范围(Tokatlian 2008)。然而，随着中国经济和两岸关系的发展，美国在台湾问题上的影响力必将趋向衰退。为了抓住中国快速增长带来的机遇，适应中国不断增长的国际影响，该地区相关国家与中国建立正式外交关系的愿望正在增长。2007年6月，哥斯达黎加成为冷战后第一个放弃台湾当局转而与中华人民共和国建立外交关系的中美洲国家。即使是那些“承认”台湾的拉美国家在联合国大会上也坚持拉美国家共同的投票立场。

(三) 中国发展模式及其内涵

在2008年到2009年国际金融危机期间，“华盛顿共识”再次遭到打击，拉美国家对不同发展模式的讨论越发关注，“华盛顿共识”、“北京共识”和“圣地亚哥共识”也许是该地区最有影响的发展模式。

过去10年间，拉美政治明显向中间或向左转的政治倾向，是理解拉美发展模式讨论的重要背景。20世纪90年代，该地区的大多数国家采用了“华盛顿共识”作为重整经济的药方。自由市场药方的确帮助他们改进了效率，但却造成严重的社会问题，如贫困、不平等和公共安全问题。该地区接近37%的人口仍然生活在贫困之中，从财富和收入的标准看，仍是世界上最不平等的地区之一。2005—2007年的拉美大选被广泛称为“向左转”，这反映了经济的现状和大多数选民的意向(O'Neil 2008)。公民不仅需要民主实现政治权利，也需要强大而有效的政府解决社会问题，包括失业、公共安全、教育和大多数公民的生活质量等问题。

在这种形势下，2007年拉美世界经济论坛的与会者们再次强调并完善了1998年提出的“圣地亚哥共识”，即为了实现并维持较高的生产率和均衡的增长，各国同意将教育、环境、研究与开发投资、有效率的税收和基础设施建设作为该地区的五个优先发展的领域，希望随着经济的增长改进收入分配，充分利用贸易、文化和金融流动提供的机会和创新潜力。以基础设施建设为例，拉美要稳定其在全球供应链中的地位，改善地区能源安全，就必须投资基础设施并使其升级换代。“圣地亚哥共识”代表了这一地区新的政策范式转变。至今为止，智利是“圣地亚哥共识”最好的例证：它实现了该地区最高的人均收入增长。

近年来，尽管拉美实现了快速经济增长，但就GDP增长率而言，比起其他地区尤其是亚洲仍然低很多。在这种情况下中国的发展模式引起了拉美国家的关注。所谓的“北京共识”只是国际社会希望总结中国的增长经验，而中国并不存在有关“北京共识”的官方描述。根据中国自己的发展经验，不考虑本国国情而盲目

追随其他国家的发展道路将是十分错误的。实际上，中拉双方都努力学习借鉴对方的发展经验。中国发展研究的很大一部分关注着拉美的发展经验，包括其经济的起飞、“失去的10年”、新自由改革和当前的“向左转”(Xu and Zhang 2006)。拉美国家也对中国成功的发展经历感兴趣。这种相互学习能加深对发展的理解并孕育出各具特色的发展模式。

我们注意到，即便是拉美的“左倾”政府也可以划分为两派，美国学者称其为“正确左派”和“错误左派”(Castaneda 2006)。虽然我们不能认同这种正确与错误的划分，但拉美左翼政治的复杂性警示我们，不能太简单化地看待这个世界。奥巴马政府应对危机的措施表明，在应对经济衰退时政府的作用扩大了。世界银行的领导人也声称“圣地亚哥共识”应当取代“华盛顿共识”(World Bank 1999)。从长远看，应对全球化的挑战和实现可持续发展需要结合这三种模式各自的长处。

(四) 地缘政治思维与全球化逻辑

最后但却并非不重要，地缘政治因素使中国—拉美关系呈现出三边关系的景象。美国学者提出了这样一个问题：究竟中国是美国后院的一个威胁还是拉美成了中国的后院？这个问题反映出了当前中拉关系中的地缘政治因素。中国与拉美密切的关系引起了美国政策界复杂的反应。大多数分析家显然同意中国在该地区主要的利益是通过贸易和投资获得更多的资源和市场，但他们认为美国具有经济和地理上的优势。但是也有一些分析家认为中国介入该地区对未来美国的影响构成了威胁，他们甚至认为一些拉美国家把中国看作是在经济政治上取代“华盛顿共识”以及取代美国霸权的另一个选择。中国与“左派”政治家统治的具有反美色彩的国家建立联系也遭到了批评。

中国学者认为，有必要通过各种途径解释并澄清中国在进入拉美时不会危害第三方利益，也不希望与美国发生对抗的立场(Zhu and Liu 2008)。由于中国在拉美问题上采取低姿态外交、政治立场中立以及与美国定期对话，华盛顿对此只是表示关注，并不感到担忧(Hakim 2006)。美国自信它仍将是该地区的长久合作伙伴。

为了解美国、中国和拉美三边关系的积极面，我们必须厘清三者的共同利益。对美国来说，拉美是最重要的外国石油供应商、开发可替代燃料的重要伙伴和增长最快的贸易伙伴之一。除了非法移民和贩毒之外，美国需要帮助该地区处理贫困和不平等、公共安全、移民和能源安全。而对中国来说，中国需要获得地区能源和市场，在改革当前国际体系方面确保与该地区的合作。拉美需要投资、贸易和技术以应对发展和全球化的挑战。因而，在这些利益基础上形成了中美拉三

边许多共同的利益。例如，中国对拉美地区能源部门的投资可以增加其对所有各方的能源供应，稳定了世界能源价格并繁荣了地区发展。如上所述，一个繁荣的拉美能使三方获益并有助于全球经济的发展。

这与非洲的情况相类似，良好的中非关系促使欧盟改善了与非洲的关系。同理，中拉关系的密切发展也会推动美国对该地区给予更多的关注，因为自“9·11”事件以后美国关注的焦点已经转向其他地区。美国和欧盟对这些发展中地区的全面关注也会有助于中国的外交政策。中国政府已经开始重视拉美当地的就业和环境保护问题。为了减少相互怀疑、增强相互合作，应当建立更具包容性的三边对话形式。领导水平和全球视野很重要。从长期来看，中国如何运用其影响力，美国和欧盟如何看待中国在拉美作用的增强对国际体系的未来方向将具有重要的意义。

四、结论

中国和拉美在各自的外交政策中都把对方看作是重点对象。双方在各个层次上致力于全面合作。经济合作不仅在贸易方面，也在投资和金融方面具有重大潜力。中国在拉美的投资有助于升级后者的各类产业并减少与拉美的贸易赤字。与欧拉、美拉之间存在传统的文化和移民联系相比，中拉文化联系非常薄弱，需要更多的公共外交、文化交流和教育合作。为了获得共同的收益和保持合理的期待，中拉双方应该鼓励其国民增进了解(Dominguez 2006)。政治互信和文化理解有助于增加合作的机会并改善经济合作。

可以看到，中拉关系已经超越了双边维度，扩大到地区和全球层次。《中国对拉美和加勒比政策文件》进一步阐明了中国对该地区的政策目标，并制定了未来合作的指导原则，该文件是中拉关系的重要里程碑，因为它将拉美作为一个整体对待，并涵盖了许多全球议题。中国希望通过地区机制提供公共产品，参与到蓬勃发展的地区一体化当中，这样可以促进中国在该地区的软权力，促使双边关系持续发展。在政策文件中也涉及了诸如气候变迁、抗击灾难、减贫和非传统安全等全球议题，这意味着拉美国家被看做是应对全球挑战的重要伙伴。作为新兴经济体，墨西哥、阿根廷、巴西和中国在建设一个更有利于发展中国家的世界中应当更加积极，更具有合作精神。

当然，中国在拉美地区影响力的扩大将会在某种程度上影响第三方的利益。但是更重要的是要把三边关系看做是多赢而不是零和关系。中国加入该地区的制度网络将会使中国的行为更可预见更易接受。中国加入美国领导的地区机制也有助于减少美国的怀疑。中国政治立场中立，专注于与拉美的经济交往不会威

胁当地的民主、繁荣和主权完整。此外，中国和拉美的交往将会促进地区繁荣和社会凝聚，这不仅会造福拉美地区，也符合美国和欧盟的地区利益。

注释

1. 所谓的“延伸五国”或“五国集团”指的是中国、巴西、印度、南非和墨西哥。它因八国集团的领导人在近年来八国集团的峰会上连续邀请这五个国家的领导人参加会议而得名。

参考文献

- Bachelet, Pablo (2005), China's Latin Influence is Growing, General Says, in: *The Miami Herald*, 10 March.
- Castaneda, Jorge G. (2006), Latin America's Left Turn, in: *Foreign Affairs*, 85, 3, May/June, 28-42.
- Chinese Government (2008), *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*, online: http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm (May 10, 2010).
- Chinese Ministry of Commerce (2007), *Statistics of Export and Import*, online: <http://zhs.mofcom.gov.cn/tongji.shtml> (May 11, 2010).
- Dominguez, Jorge I. (2006), *China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes*, Washington, D. C. : Inter-American Dialogue.
- Forero, Juan (2006), Across Latin America, Mandarin Is in the Air, in: *Washington Post*, 22 September, A01.
- Hakim, Peter (2006), Is Washington Losing Latin America? in: *Foreign Affairs*, 85, 1, January/February, 39-53.
- Hu, Jintao (2004), Joining Hands to Enhance Friendship between China and Latin America, Speech at the Brazilian Parliament, 12 November, online: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/zyjh/t170363.htm> (June 1, 2009).
- IDB (2009), *China Joins IDB in Ceremony at Bank Headquarters*, online: <http://www.iadb.org/news-releases/2009-01/english/china-joins-idb-in-ceremony-at-bank-headquarters-5095.html> (January 12, 2009).
- Kurlantzick, Joshua (2006), China's Latin Leap Forward, in: *World Policy Journal*, Fall, 33-41.
- Lederman, Daniel, Marcelo Olarreaga and Guillermo E. Perry (eds.) (2009), *China's and India's Challenge to Latin America*, Washington, D. C. : The World Bank.
- Moxley, Mitch (2010), Beijing Strengthens Links with Latin America, in: *Asia Times*, 20 August.

- O'Neil, Shannon K. (2008), *U. S. -Latin America Relations: A New Direction for a New Reality*, NY: Council on Foreign Relations, Inc.
- Roett, Riordan and Guadalupe Paz (eds.) (2008), *China's Expansion into the Western Hemisphere*, Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2008), A View from Latin America, in: Riordan Roett and Guadalupe Paz (eds.), *China's Expansion into the Western Hemisphere*, Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 59-89.
- Turner, Taos (2009), China, Argentina Agree to Currency Swap, in: *The Wall Street Journal*, 31 March, online: http://online.wsj.com/article/NA_WSJ_PUB:SB123845815223971685.html (April 1, 2010).
- World Bank (2009), Rethinking Development: Principles, Approaches, and Projects, in: *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*.
- Xiang, Lanxin (2008), An Alternative Chinese View, in: Riordan Roett and Guadalupe Paz (eds.), *China's Expansion into the Western Hemisphere*, Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 44-58.
- Xinhuanet (2009), China surpasses US to become Brazil's biggest trading partner, online: http://news.xinhuanet.com/english/2009-05/05/content_11316255.htm (May 1, 2010).
- Xu, Yanling and Yifan Zhang (2006), The Implications of the Latin American Phenomenon for China's Construction of a Harmonious Society, in: *Journal of Latin American Studies*, 28, November/December, 29-34.
- Wu, Hongying (2007), A New Era of Sino-Latin American Relations, in: *Contemporary International Relations*, January/February, 64-71.
- Zhou, Wenzhong (2009), *Speech on the Strategic Implications of China's Evolving Relationship with Latin America at Center for Hemispheric Security Studies, USA*, online: <http://www.china-embassy.org/eng/xw/t627365.htm> (1 April 2010).
- Zhou, Xiaochuan (2009), *Speech at the Annual Governors Assembly of the Inter-American Development Bank*, online: http://news.xinhuanet.com/english/2009-03/31/content_11105624.htm (October 2, 2009).
- Zhu, Hongbo and Liu, Wenlong (2008), China's Geopolitical Strategy towards Latin America in New Century, in: *Contemporary International Relations*, 3, 38-42.

第四章

欧盟、拉美和中国：当今及未来关系中的几何模式

艾丽卡·鲁伊兹·桑多瓦尔

一、前言

讨论未来世界秩序的变化趋势已成为目前的当务之急。在雷曼兄弟倒闭引发经济危机之后，全球治理和未来合作方案取决于国际体系结构。然而，就这一点而言，很难预测影响国际秩序发展的因素，以及未来世界适合不同利益集团的最佳合作方案。尽管如此，在这种混沌状态中，21 世纪的第一个十年即将结束，我们也似乎依稀看到了某些趋向。

本章的主要目的是反思当前问题，并探讨国际社会三股重要力量——欧盟、拉美及中国之间的未来合作机会。在世界秩序逐步形成的过程中，上述每一方对未来面临的挑战所持的立场各不相同。未来的合作模式将取决于每一方在根据各自国家特点应对挑战时所采取的举措。如果必须做出预测，中国将会以比欧盟更好的状态参与到崭新的国际秩序中。因此，拉美国家应在当下着手规划其未来联盟。

二、国际体系：状态已改变

当前很难准确定位任何一项外交政策或任何双边、区域或多边关系的状态，原因在于国际体系不断变化，或者已发生改变。从现在看来，我们过去对国际体系的认知似乎没有永远正确的，至少是需要修正的。但以下事实我们至少可以确定是正确的：

(1) 中国已成为世界强国，这不仅因为其在最近几年令世界瞩目的经济增长，还因为其发展模式所具有的吸引力。

(2) 欧盟由于范围扩张和制宪受挫而失去部分软实力。它对拉美地区特别关注的问题无力采取有效行动；一味坚持所谓的共同原则和价值观；当事态严重时临时采取对策，正如它最近在与安第斯共同体成员搁置的协议上的立场改变一样，这些无疑使它失去了对拉美的优势。此外，欧盟虽为全球一体化程度最高的组织，但当前经济危机给欧盟所有机构都造成了冲击，甚至其核心的团结原则也受到经济危机的挑战。这一点从围绕希腊危机展开的讨论中可见一斑。

(3) 尽管最近拉美试图建立拉丁美洲联盟，但由于其多元化趋势，在国际事务方面难以达成统一的立场或态度。与此同时，拉美已重新回到先前原料生产者的角色，从而使其具有暂时的优势，在经济危机中得以较快恢复。尽管如此，该地区仍然面临着各类不同挑战。

(4) 任何对与欧盟、拉美和中国之间关系的探讨都不能忽视美国。尽管美国明显失去了强劲的发展势头，且在当前危机中困难重重，但仍是世界头号强国，并将影响所有新的世界秩序的形成。因此，或许在探讨欧盟、拉美和中国之间关系的过程中，不应将其看作一个三角形，而应看作一个菱形，也许会更好些。

(5) 世界正朝多极化方向发展。然而，这不仅意味着权力将会在各个国家间分布更加均匀，而且在这种制衡中还要考虑其他各方的利益。在这个意义上，不管现在做出何种预测，都有必要考虑权力分化后影响权力在国家、市场以及其他团体(例如评级机构)之间再分配的因素，这些要素已展示出在塑造和分裂国家方面的强大影响力。

(6) 最后，我们身处其中的经济危机必将对各方产生重要影响，并重新界定各方关系的优先顺序与行动范围。目前，合作的必要性显而易见。尽管二十国集团勾画出的图景有望成为新的国际金融架构的基础，但实际情况似乎并未像预料的那样真正发生。截至目前，欧盟和美国似乎受危机打击最为严重，不由让人怀疑其是否能够继续为国际秩序掌舵。不过，希望还是有的。欧洲一体化进程之父让·莫内曾说过，危机使得人们去做平时他们不会去做的事。这次的情况是否如此？

三、国际体系中的四个重要成员

(一) 欧盟：一体化进程中面临重重困难的国际行为体

欧盟在近几年发生了巨大的变化。一来因为它向东扩张对其外交政策的优先方向产生了影响；二来因为在一体化的过程中，继欧盟宪法受阻和批准《里斯本条约》受创后，又经历了一系列困难。今天，严重的经济危机被证明是对世界上最为先进的一体化机制的严峻考验。尽管在经济一体化方面取得了很大的进展，但

希腊经济的崩溃将欧盟也牵扯进来,这表明希腊这一重要的经济主体在经济治理方面还有很长的路要走,同时,它也表明当短期利益受到威胁时,其最基本的原则也将失去实际意义。很难预料《里斯本条约》在外交政策方面的创新将如何协助欧盟克服这些挑战成为国际事务中一个强有力的国际行为体。

近年来,在世界经历由布什政府推动的在国际事务中倡导顽固现实主义的时期,欧洲未能抓住这一形势对自己进行定位,没有成为引领国际机构改革的倡导者。在国际关系中,欧盟受到自身问题的纠缠,难以成为它理应成为的世界大国。

更为糟糕的是,欧盟在国际舞台上的地位正逐渐减弱。尽管欧盟是世界上最大的市场,但由于其无法作为单一的国际行为体行动及其本身的多样性和复杂性,越来越多的言论认为欧洲在未来世界中的重要性将越来越小。另一些人则将目光投向即将到来的新的两极体系,其中的主要参与方将是中国和美国,而欧盟已被排除在外。

从外部看,欧盟内部错综复杂,外界难以了解。人们始终认为,欧盟并没有领导人,即使在某方面确实需要领导,但欧盟内部反对声四起,声称应该由另一人担任,2009年11月欧盟主席范龙佩(Van Rompuy)先生的任命一事就是如此。阿什顿(Baroness Ashton)的情况同样如此。在这个层面上,欧盟模式似乎太过复杂,对外人而言,了解欧盟内部事务实在费力。

此外,就其合作计划而言,欧盟仍坚持其家长式作风。尽管它自我定位为一个“规范性大国”,但欠发达国家合作伙伴对此并不接受,因为后者始终感觉欧盟用不公平或难以企及的标准来要求他们。外界最终形成欧盟采取双重标准的看法。即便欧盟未采取双重标准,其基于规范和价值观念的外交政策也将失去可信度。

(二) 拉丁美洲:探寻自我身份

过去几年间,拉丁美洲经历了巨大转变,政治领域的变化尤为显著。越来越多的人偏向左派或加入众多左派组织,这令众多观察家困惑不解。然而,左派并没有统治整个拉美,例如墨西哥和哥伦比亚。

影响该地区的因素多种多样:墨西哥、哥伦比亚和加勒比地区的贩毒和有组织犯罪、巴西的能源计划、阿根廷的政治动荡等等。只有一个是该地区共同面临的问题,那就是移民。最近几十年人口流动所带来的影响还有待观察,但该地区未来的发展必将为此付出代价。

在价值观方面,拉美也经历了许多变化。该地区相当一部分旧价值观流失的同时,从外部接纳了大量新价值观。其社会结构和移民对于传统生活方式的影响,就是鲜活的例子。但是,值得注意的是,所谓在拉美大陆价值观的“美国化”因

国家和地区而有所不同。如果我们看安第斯国家,就其在过去十年中与欧盟各国之间汹涌的移民潮来说,价值“欧洲化”则更为贴切。

尽管如此,大多数拉美国家本身在新的国际秩序中并没有多大影响,因而“拉丁美洲”仍然是一个概念上的简称和政治工具。然而,再现全球概念的拉丁美洲的诉求误导了其合作伙伴,并给外部观察员传达了错误观念。

如前所述,拉丁美洲的情况已发生很大变化,但并非所有的变化都向好的方向发展。从这个意义上讲,就可以理解拉美的一些合作伙伴,特别是欧盟,似乎始终对该地区的指标(如不平等指标)表现出失望。该地区先前一直是西方援助的对象,但之后,尤其在亚洲繁荣局面出现后被甩到了身后。政治上,尽管许多民意调查显示,拉丁美洲拥有健康的民主制度,但事实上大多数拉美国家并非如此。传统的政党制度正在逐步恶化,民主政府较难解决影响民众的主要问题。民粹主义或新民粹主义的回归仅是一种外在形式,而并未真正改变政府管理模式,导致该地区落后了几十年。

国际经济中原材料市场的飞速发展同样如此。拉丁美洲,这一似乎远离依赖理论作者曾为之哀叹的地区,在数十年后又回到了它原先商品提供者的角色。如果不是原材料销售引发的人为增长会给政治环境所带来后果的话,原材料市场的蓬勃发展将不是问题。委内瑞拉就是一个很好的例子。

尽管存在所有这些颇具挑战性的问题,拉丁美洲仍然还有希望。巴西已经毫无疑问成为该地区的新宠儿,并致力于从当前地区大国的地位上升到世界大国的地位,这在任何未来合作机制中都是必须要考虑的因素。通过南美国家联盟(UNASUR)以及南南合作计划,巴西已经在拉丁美洲及世界范围内开始将自己定位成强大且有影响力的国家。作为五国集团、二十国集团和“金砖四国”的成员,巴西必定会在未来世界秩序形成的过程中发挥作用。

(三) 中国：一个具有不同视野、在世界舞台上带来变化的未知国际行为体

在过去的几年里,中国在国际舞台上取得了令人瞩目的进展。我们现在所看到的的是一个现代化、富裕和强大的中国,是那个已经远离了先前贫困落后形象的亚洲国家。中国以完全崭新的姿态呈现在世界舞台上。在许多方面,该国似乎并不需要看欧洲人的脸色来制定其政策或调整其利益。正如欧洲曾经将其国际关系体制出口到世界其他地区一样,现在似乎轮到中国重新调整国际秩序。国际体系正在朝着对大国和强国有利的方向改变,而中国无疑在这个过程中发挥了重要作用。

许多亚洲国家的一个重要特点是其政府愿意广泛参与国际经济活动以实现政治目标,从而直接服务于其战略利益。作为国际体系中的重要成员,以中国为

首的亚洲国家正在改变游戏规则，而拥有开放经济的小国却难以受到关注。因此，随着欧洲国家影响力的逐步弱化，亚洲大国正在迅速崛起。如果欧洲制定连贯的战略，在对新经济体的政策中将政治与经济目标结合起来，或许还能跟上此类变化。

中国的经济影响是全球性的，这种影响力在贸易和金融关系等众多领域显而易见。无论是在市场准入、廉价劳动力和中国进口商品的获取，还是投资和资金供应方面，发展中国家和发达国家一样也受益于中国的崛起。

欧洲各国政府同样也会使用各种经济手段，例如通过（双边或多边）贸易和援助方案，来达到政治目的。中国与欧洲国家取得影响力的主要区别在于，欧洲在总体上依赖他们在国际体制中既定的地位，而非利用其国际经济关系。此外，西方政府在实施经济现实主义方面的能力有限，因为欧洲国家对国内经济的干预远远少于亚洲国家。因此，习惯于用经济手段来达到政治目的的欧洲人通常也寻求在第三国实现的改变。通过强调在文化、政治理想和公共政策方面的吸引力，他们往往试图推行自己的政治利益和理想，包括民主化、尊重人权和良好治理的经验。而亚洲国家外交政策的政治目标往往更为具体，更直接关系到其安全和经济利益。因此，至少从中短期来看，欧洲战略无法与亚洲战略相提并论。

这些变化和欧洲力量的相对衰弱在拉丁美洲都能强烈地感受到。在追求领导权方面，有个别拉美国家追求与亚洲而非欧洲类似的策略，首先成为地区大国，然后成为全球大国，巴西和委内瑞拉或许就是这方面的典型范例。在这种情况下，拉美也在寻找在新的国际体系中的位置，并正在利用亚洲国家提出的新游戏规则为自己所用。

（四）美国：不容忽视的角色

布什政府时期，多数国家已习惯了不将美国作为合作对话伙伴。现在我们正处于美国外交政策新时代的开始。奥巴马总统对欧洲和拉丁美洲进行了首次访问，尽管拉美作为美国合作伙伴的重要性并未产生根本性的改变，但至少改善了这种关系的基调。同样，在中美关系方面，因为它依赖于中国购买其国债，因而始终高度关注中国。

奥巴马政府可能会继续专注于国内政治。当然，经济危机已经迫使他的政府将工作重点放在国内议程上，而后才与旧的或新的国际合作伙伴打交道。但是，可以说不论是与欧盟还是拉丁美洲关系的发展都不是特别顺畅，更无须说与中国的关系。尽管如此，在今后几年，美国将仍然是一个不可忽视的角色，即使现在还无法肯定地预测它将发挥什么样的作用。如果美国不那么强势，采取谦虚谨慎的态度和政策，倾听别人的意见，将会是件好事。但是，如果美国受到危机打击如此严重以

致变得非常虚弱，世界将缺乏一个领导者，这正是所谓的“见不得又离不得”。

四、主要行为体之间的具体关系

（一）拉美和欧盟

2009年是“战略双边区域协会”成立十周年纪念，该协会始于1999年6月在里约热内卢召开的第一次欧盟—拉美/加勒比海地区首脑会议。欧盟与拉丁美洲/加勒比计划意在保持两个类似区域合作伙伴之间最高级别的政治对话；因此“双边区域”(bi-regional)就是其主要特征。拉丁美洲和加勒比地区被看成一个单一的区域，以一个声音说话，但这种假设只能被视为纯政治假设；因为有27个成员国的欧盟虽然经过了世界上最先进的一体化进程，但也并不总是能够用同一个声音就国际问题发表看法。

最终，来自不同国家的60多位代表举行了欧盟与拉丁美洲/加勒比地区首脑会议，但各国议事日程和利益截然不同，虽然为尽各自的义务每隔两年举办一次，但除发表了一个基于这两个区域所应坚持的共同价值观的强制性声明之外，并未产生具体成果。在上届欧盟轮值主席任职期间，采用了2009年12月《里斯本条约》生效之前使用的形式庆祝了欧盟与拉丁美洲/加勒比地区机制建立十周年。由于西班牙与拉美及加勒比地区的关系十分重要，因而它也一直扮演着欧盟内部各种关系推动者的角色，西班牙的一票对于通过《里斯本条约》尤为关键。

谈到事实真相，在所谓的“战略双边区域协会”建立十年后，该形式已经被证明是过时的，应予以摒弃。这样一个价值和利益的双层次策略似乎无法持续更长的时间。它不是一种战略关系，也不是一个双边区域的关系，更不太可能是一个真正的组织。从目前看来，这种“自然同盟”的初衷已不复存在。可以这样说，欧洲在拉美的区域化战略已经失败，只是增加了被认为是基于双重标准之上的所谓规范和判断的方法。

主要问题依然是：欧洲希望拉丁美洲成为一个单一的区域，平等，拥有发达的民主，保护环境，经济发展具有可持续性等等。然而这些方面大部分是目前无法实现的，或者至少需要通过外部压力和条件来实现。拉丁美洲具有明显的多样化特征，经济发展不平衡，不太穷，也不太富，矛盾重重，不过拉美各国与试图介入该地区事务的国家存在着显著差异。因此，对话也具有倾向性。最后值得一提的是，尽管美国在布什政府领导下并不重视其传统的“后院”，但其奉行与该地区众多国家签署双边协议的战略基本上永久性地扼杀了欧洲区域一体化战略和集团对集团的谈判策略。在这个意义上说，当拉丁美洲要求与欧洲人达成自由贸易协

议并期望进入欧洲单一市场时,就会发现这些众多机构(类似华而不实的挂饰,不切实际)及其具体做法都与该地区国家无多大关联性。

此外,与和中国的关系一样,考虑到在历史上与欧洲的外交关系更差,拉美缺乏对欧盟运作及其功能的了解。拉美人一直从欧洲个别国家特别是西班牙的角度思考欧洲。在过去几年,西班牙在拉美与欧洲关系中扮演的角色颇受争议。先前,它无疑是欧盟成员中最强烈地主张欧盟应该与拉美保持密切关系的国家。但现在它则更多地扮演欧盟代理而非使节、桥梁的角色,这在移民问题上尤其明显。毫无疑问,西班牙曾经是大多数拉美人口流动的主要目的地。然而,每当欧盟在移民政策领域推出共同倡议,比如声名狼藉的遣返令时,西班牙总是没能发挥其作为联盟代表的作用。相反,为了防止与拉美国家间关系受损,甚至宣布该命令不适用于西班牙。

即便出于政治原因,可以接受上述做法,但从欧盟与拉丁美洲/加勒比地区的未来关系而言,这无疑破坏了相互了解并给以最高层次政治对话为目的的战略双边区域协会造成了沉重打击。此外,它阻止了两个地区在移民问题上的真正对话。而实际上,本可以根据共同的利益将这些问题引领到多边关系层面加以解决。最终,它引起了对是否需要“战略双边区域协会”的质疑。或许在伊比利亚美洲论坛(Ibero-American fora)内处理此类问题或许更为妥当。总体而言,西班牙很难作为当前欧洲联盟的代表,而拉丁美洲将西班牙和欧洲等同对待,显然是自欺欺人。

(二) 中国—拉美

中国从其作为贸易大国的强大实力来看,是令人恐惧的;但作为本次世界经济危机中唯一没有受到严重影响的国家,并能向饱受危机摧残的拉美经济体(比如委内瑞拉)提供急需的资金,从这一点看来中国又是不可缺少的。中国人已经在拉美建立了桥头堡,且在相当长一段时间内不会离开。他们对该地区有着更清晰的了解,与欧洲人和美国人对拉美仍怀有误解不同,在中国眼中只有一个单一的拉丁美洲。或许中国与该地区国家之间的关系会和中国与欧洲之间的关系产生同样的结果:进一步巩固中国作为主要全球大国的作用。毕竟,拉丁美洲和中国之间比欧洲和拉美之间拥有更多的共同点:也许不是传统文化和价值观方面,而是同为五国集团和二十国集团的成员。国际经济危机将是所有此类错综复杂关系的试金石及对利益一致性的考验。尽管如此,中国在发展与拉丁美洲关系方面,仍须小心翼翼。向资金匮乏的拉美政府提供资金也可能会是一把双刃剑。

从拉丁美洲的角度来看,将中国视为取代美国或欧盟的替代国是错误的。所

有行为体都无法相互取代。真正的利益以及如某些人所认为的真正的价值观才是中拉关系的基石，才能超越多样化的永恒需求。

如果必须将事实加以考虑的话，应该注意到，根据联合国经济委员会关于拉丁美洲及加勒比地区最新的研究（《中华人民共和国同拉丁美洲/加勒比地区：建立战略关系报告》），在未来十年，中国将取代欧洲成为仅次于美国的拉美出口目的地。如果拉美对其主要市场的出口保持目前的增长速度，那么中国在其中所占比例将会从2009年的7.6%增加到2020年的19.3%。而同期，欧盟将维持约14%的比例，并将于2015年被中国超越。

根据这一报告，由于拉丁美洲对美国出口持续下降，从2009年的38.6%到2020年的28.4%，因而拉美将会实现对中国出口的增长。不过，拉美经委会确实认为，中国作为出口市场的重要性在各个拉美国家之间不尽相同。比如，对于智利、秘鲁和阿根廷来说非常重要，但对于中美洲国家，尤其是哥斯达黎加而言则不甚重要。就墨西哥来说，其对中国的出口额占其2009年出口总量的不到百分之一。

在中国的进口方面，研究预测会有类似的发展趋势，或者甚至有更激进的变化，即中国可能会在2020年超过欧盟和美国，成为拉美地区主要进口来源地。从中国进口的增长将集中于在该地区已经存在的资本货物。这些变化预计在未来十年内发生，并将改变在构建与美国或欧盟—拉美—中国三角关系方面的选择范围。

然而，除了中国的非凡经济实力外，必须要指出的是，中国可能会对该地区产生庞大的政治影响力。拉美国家急需高速增长和快速工业化，而中国的发展模式对它们具有极大的吸引力。此外，由于该模式不包含欧盟所大力推行的以民主、社会凝聚及人权为重点的价值观，因此对于拉美国家那些倾向于威权主义和民粹主义并以国家强大和保卫主权为基础寻求政治话语权的精英来说，肯定具有相当的吸引力。

（三）美国—拉美

无论美国受经济危机的影响多么严重，它将仍然是拉丁美洲、欧洲和中国的最重要的合作伙伴。美国领导的变化将如何影响其与外部世界的关系目前尚有待观察。然而，所有这三方的未来在许多方面（甚至人口统计学领域）仍取决于美国的参与。拉丁美洲许多国家，尤其是墨西哥，就是例子，因为它们移民流动的历史是相同的。

尽管如此，美国和拉美国家的未来关系一定会与以往有所不同。今天，鉴于拉美国家成功的多元化战略，它们似乎更能够坚守阵地，特别是南锥地区，从而发

出自己的声音。多年来,美国在该地区一直没有多少参与,或者只是通过军事形式参与(例如与哥伦比亚的关系)。因此,美国在未来要对该地区施加影响力,其所要付出的成本是巨大的。同样,美国将要面对来自中国等国家的激烈竞争,也必将会使这些关系呈现出不同的特征。

五、 结语：三角形或菱形关系：取决于看问题的角度

总之,即使所有这些预测都被证明是错误的,中国的重要性仍然是毋庸置疑的。同样,美国或欧洲联盟的重要性也不能被完全忽略。拉美将继续走自己的路,既不是最发达地区,也不是最贫困地区。它也可能,或者再次,成为经济崩溃之后各国政策的实验场。

这些国家或经济体有多么不同,或者多么相似? 这取决于我们所使用看待问题的镜头,是选用显微镜、望远镜还是有色玻璃。在十年后再遇到同样问题的时候,讨论的将不再是三角形或菱形关系。尽管如此,几何关系仍然非常重要。

参考文献

- Bastienier, M. A. (2010a), La década que cambió el mundo, in: *El País*, 11 February.
- Bastienier, M. A. (2010b), El Eje Sur-Sur, in: *El País*, 21 April.
- Bennhold, K. (2010), As China Rises, Conflict with the West Rises Too, in: *The New York Times*, 27 January.
- Bonet, P. (2009), Los nuevos ‘muros’ del siglo XXI, in: *El País*, 11 October.
- Cohen, R. (2010), The Dragon’s Swagger, in: *The New York Times*, 12 January.
- Economist (2009), *A Wary Respect. A Special Report on China and America*, 24 October.
- Ferguson, N. and M. Schularick (2009), The Great Wallop, in: *The New York Times*, 16 November.
- Genberg, H. and W. Zhang (2010), “Can China Save the World by Consuming More?” in: *VOX*, 25 April.
- Haass, R. N. (2008), La era de la no polaridad, in: *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8 (3), 6677.
- Hamilton, D. S. and F. G. Burwell (2009), *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U. S. -EU Partnership*. Atlantic Council of the United States/Center for European Policy Studies/Center for Strategic and International Studies/Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, SAIS/Fundación Alternativas/Prague Security Studies Institute/Real Instituto Elcano/Swedish Institute of International Affairs, December.
- Huang, Y. (2010), Five Predictions for the Chinese Economy in 2010, in: *East Asia*

- Forum, 10 January.
- Ikenberry, G. J. (2008), The Rise of China and the Future of the West, in: *Foreign Affairs*, 87 (1), 2337.
- Jenkins, R. and E. Dussel Peters (2009), *China and Latin America. Economic Relations in the Twenty-first Century*, Bonn and Mexico City: DIE/CECHIMEX.
- Kaplan, R. D. (2010), The Geography of Chinese Power, in: *Foreign Affairs*, May-June.
- Layne, C. (2009), US Hegemony in a Unipolar World: Here to Stay or Sic Transit Gloria?, in: *International Studies Review*, 11, 784787.
- López Garrido, D. (2010), La estrategia 2020 y la salida de la crisis, in: *El País*, 11 March.
- Missé, A. (2010), Europa pierde peso en la escena mundial, in: *El País*, 2 February.
- Naím, M. (2009), Una reunión y tres problemas, in: *El País*, 22 November.
- Oppenheimer, A. (2010), China, ¿potencia tacaña? in: *El País*, 6 April.
- Overholt, W. H. (2010), China in the Global Financial Crisis: Rising Influence, Rising Challenges, in: *The Washington Quarterly*, 33 (1), 2134.
- Prado, C. de. (2008), La cumbre ASEM-7 en Pekín: una oportunidad para avanzar hacia un orden global, in: *Real Instituto Elcano*, 129/2008, 17 October.
- Robinson, S. (2010), The Incredible Shrinking Europe, in: *Time*, 8 March.
- Tedesco, L. and Youngs, R. (2009), The G20: A Dangerous “Multilateralism”? in: *FRIDE*, Policy Brief, No. 18, September.
- Vidal-Folch, X. (2009), “Si Europa no se integra, mandarían EE UU y China” (Entrevista a Jacques Delors, Ex presidente de la Comisión Europea), in: *El País*, 6 December.

第二部分

南方共同市场与欧盟、中国的关系

第五章

实证分析：南方共同市场与中国/欧盟贸易

——趋势与数据

韦尔贝尔·巴拉尔/古斯塔沃·里贝罗

一、 导言

本章对南方共同市场与中国以及欧盟之间的贸易进行了实证分析。调查内容主要包括双边贸易数据、进出口趋势以及南方共同市场对中国和欧盟市场的出口结构,并针对相关内容进行了批判性分析。所有贸易数据截至全球危机爆发之前。

首先介绍分析方法和数据来源。本文数据取自以下来源:Aliceweb 和 Aliceweb-MERCOSUR(巴西数据)、SICOEX(南方共同市场成员国,巴西除外)、COMTRADE(世界贸易数据)及欧洲统计局(欧盟)。进出口数据以美元离岸价(FOB)计,仅指货物贸易。

中国外贸数据不含香港、台湾和澳门。欧盟数据包括现有 27 个成员国。欧盟集合数据根据欧洲统计局相关资料和共同体纲领编制,可能与各国数据存在差异。欧盟数据以欧元计,根据美国联邦储备银行的年均兑换率换算成美元。¹

二、 南方共同市场概览

南方共同市场(MERCOSUR)有时称南锥共同市场²,源于 20 世纪 80 年代巴西与阿根廷建立的政治联盟。1990 年 7 月,这一进程达到了顶峰,两国签订了旨在建立共同市场的《布宜诺斯艾利斯议定书》。与此同时,相关方面启动了接纳乌拉圭和巴拉圭的谈判。1991 年 3 月 26 日,阿根廷、巴西、乌拉圭和巴拉圭四国总统签署《亚松森条约》,宣布建立南方共同市场。1994 年 12 月签订的《黑金城议定书》建立了共同对外关税(TEC)和关税同盟,进一步加快了南方共同市场成立的

步伐。

有关南方共同市场的错误信息主要是关于委内瑞拉、玻利维亚和智利在该集团中的地位。有资料称委内瑞拉和玻利维亚已成为南方共同市场正式成员国,该信息与事实不符。³ 委内瑞拉于 2009 年申请成为南方共同市场正式成员国。目前,该申请有待巴拉圭国民议会批准。玻利维亚的申请尚未形成正式方案,至今仅就此举办过几场非正式会议。智利仍是南方共同市场的联系国而非正式成员国。

根据 2007 年的统计数字,南方共同市场总人口约为 2.41 亿(巴西和阿根廷占 96%),国内生产总值总量为 2.4 万亿美元,其中巴西和阿根廷占绝大部分(两国国内生产总值分别占总量的 76%和 22%)。中国和欧盟人口分别是南方共同市场的 5.5 倍和 2 倍,国内生产总值总量分别是其 2.9 倍和 6.1 倍(如表 1 所示)。

表 1 人口与国内生产总值(2007 年)

	人 口	国内生产总值(美元), 购买力平价	人均国民总收入 (美元/购买力平价)
巴 西	1.916 亿(5)	1.83 万亿(8)	9 370(98)
阿根廷	0.395 0 亿(31)	0.523 0 万亿(22)	12 990(77)
乌拉圭	0.0330 亿(130)	0.0373 万亿(92)	11 040(86)
巴拉圭	0.0610 亿(101)	0.0265 万亿(103)	4 380(133)
南方共同市场	2.405 亿(≈4)	2.4 万亿(≈6)	9 979(≈94)
中 国	13.2 亿(1)	7 万亿(2)	5 370(≈122)
欧盟 27 国	4.97 亿(≈3)	14.8 万亿(≈1)	33 400(≈34)

注:括号内数字为该国(或集团)统计数字的排名。“≈”指约数。

资料来源:国内生产总值和人均国民总收入数据来自于世界银行;人口数据来自于中央情报局《世界概况》;欧洲数据来自于欧洲统计局。

三、南方共同市场与中国之间的双边贸易

过去几年间,中国在拉美地区,尤其是南方共同市场经济发展过程中的重要性呈指数级增长。该地区国家应重视国内市场的潜在竞争。自中国实行改革开放以及放宽进出口管制以来,巴西和阿根廷的外贸额持续上升。在中国于 20 世纪 90 年代实施贸易改革(包括大幅削减关税),特别是 2001 年加入世界贸易组织之后,两国外贸额的上升速度显著加快。

然而,从中国的角度来看,南方共同市场仍是相对次要的出口目的地。2007 年,南方共同市场从中国进口额仅占中国出口总额的 1.3%左右。与此同时,拉美、独联体、非洲和中东地区从中国进口额平均占中国出口总额的 3.8%。亚洲、

北美洲和欧洲是中国商品的主要出口地区。美国和日本是中国的主要贸易伙伴。

表 2 中国出口情况(按地区和部分国家),2006—2007 年

单位:10 亿美元

	2006	所占百分比(%)	2007	所占百分比(%)
全 球	968.9	100	1 220.1	100
北美洲	219.3	22.6	252.5	20.7
美 国	203.8	21.0	233.2	19.1
欧 洲	215.4	22.2	288.4	23.6
欧 盟	190.0	19.6	245.6	20.1
独联体*	28.0	2.8	48.1	3.9
拉丁美洲	32.8	3.3	48.1	3.9
南方共同市场	10.1	1.0	16.1	1.3
非 洲	26.6	2.7	37.4	3.0
中 东	36.9	3.8	54.8	4.5
亚洲**	410.7	42.3	501.0	41.0
日 本	91.6	9.4	102.1	8.3

注: * 独联体(CIS)由下列国家组成:亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦。

** 南亚、东亚和东南亚。

资料来源:笔者根据 COMTRADE 统计数据编制。

就南方共同市场成员国而言,巴西的主要出口目的地(2008 年和 2007 年)包括美国(14%、15.8%)、阿根廷(8.9%、9%)、中国(8.3%、6.7%)及荷兰(5.3%、5.5%)。根据巴西发展、工业和外贸部的统计数据(Aliceweb 数据),如将欧盟 27 国作为整体计算,则欧盟位列第一(主要市场依次为荷兰、德国、意大利和比利时)。阿根廷的主要出口目的国/地区(2008 年和 2007 年)包括巴西(18.6%、18.7%)、中国(9.3%、9.4%)、美国(7.4%、7.4%)和智利(7.5%、6.6%)。根据南方共同市场的统计数据(Aliceweb Mercosur 数据),如将欧盟 27 国作为整体计算(主要市场依次为荷兰、德国、意大利和比利时),则欧盟(2008 年)位列第一。南方共同市场的主要出口伙伴(2008 年和 2007 年)包括欧盟(26%、27%)、美国(13.9%、15.9%)和中国(9.8%、8.5%)(Gambini 2008: 32; Aliceweb Mercosul 数据)。

(一) 进出口趋势

20 世纪 80 年代和 90 年代初,巴西和阿根廷对华出口额仅占两国出口总额的不到 3%(Barral and Perrone 2007)。20 世纪 90 年代中后期,两国对华出口额稳步上升。随后十年,出口额大幅飙升(见图 1、图 2 和图 3)。

图 1 巴西与中国的贸易收支 (2002—2008) (百万美元)

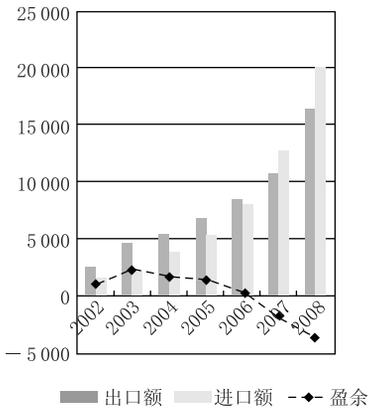


图 2 阿根廷与中国的贸易收支 (2002—2008) (百万美元)

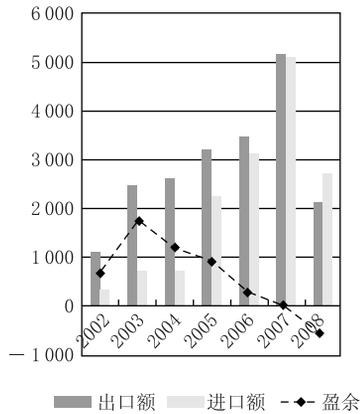
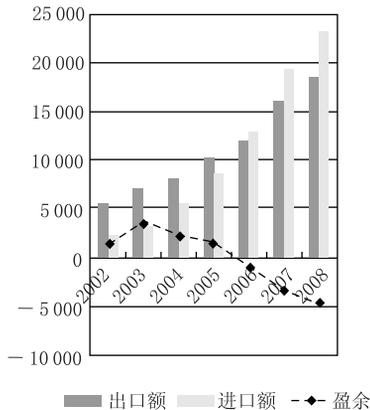


图 3 南方共同市场与中国的贸易收支 (2002—2008) (百万美元)



资料来源:笔者根据 Aliceweb 和 SICOEX 数据编制。

2002年至2007年,巴西对华出口额上升了326%(该数字在2002年至2008年为551%)。2002年至2008年,巴西对华进口增长率飙升至四位数,达1200%左右。阿根廷也呈现出类似的增长趋势。2002年至2007年,阿根廷与中国的进出口总额分别上升了372%和1442%(见表3)。

然而,巴西和阿根廷2008年对华贸易增长率却存在显著差异。巴西对华出口额和进口额分别达168亿美元和200亿美元(分别比2007年上升53%和59%),而阿根廷对华出口额和进口额分别仅为22亿美元和27亿美元(分别比2007年下降58%和47%)。阿根廷进口政策出现的若干变化是造成该国对华贸易额下降的主要原因,例如该国于2008年下半年实行的非自动进口许可程序。

表3 进出口额年度变化情况(%)

年 份	巴西—中国		阿根廷—中国		南方共同市场—中国	
	出 口	进 口	出 口	进 口	出 口	进 口
2003/2002	79.8	38	127	118	91	49
2004/2003	20.0	73	6	95	15	79
2005/2004	25.6	44	21	60	24	48
2006/2005	22.9	49	9	40	18	51
2007/2006	27.9	58	49	63	33	50
2008/2007	52.6	59	-58	-47	16	20
2007/2002	326.4	712.2	372	1 442	332	792
2008/2002	550.7	1 190	97	720	401	974

资料来源：笔者根据 Aliceweb 和 SICOEX 数据编制。

2006年,南方共同市场的出口增长率低于进口增长率,在保持多年贸易顺差后首次出现贸易赤字(8.75亿美元)。2007年和2008年,南方共同市场贸易赤字分别达30亿美元和50亿美元左右,其进出口数据曲线进入拐点。出现这一逆转的一个重要因素是南方共同市场主要从中国进口高价值产品,而出口至中国的产品则多为初级产品。全球金融危机爆发之后,农产品和矿产品等初级产品的国际价格下降,下降速度在2008年下半年明显加快。

总体而言,南方共同市场另外两个成员国——乌拉圭和巴拉圭对其出口数字未造成很大影响。2002年至2008年,乌拉圭对华出口额为年均1.26亿美元(约占南方共同市场出口总额的1%至2%)。巴拉圭的同期数字更低,仅为2300万美元,不到南方共同市场出口总额的0.5%。另一方面,两国对南方共同市场进口总额的变化产生了较大影响。如表4所示,两国对华进口额居高不下是南方共同市场长期出现贸易逆差的重要原因。2006年,两国从中国进口额占南方共同市场从中国进口总额的14.1%,创历年之最(16亿美元)。

表4 乌拉圭和巴拉圭与中国贸易额

(单位:千美元)

年份	出口额	占总额百分比(%)	进口额	占总额百分比(%)	盈 余
2002	111 304	3.0	286 679	12.0	-175 375
2003	112 108	1.6	361 660	10.6	-249 552
2004	157 407	1.9	661 181	10.8	-503 774
2005	189 222	1.9	958 451	10.6	-769 229
2006	184 794	1.5	1 825 514	13.5	-1 640 720
2007	214 119	1.3	2 163 477	10.3	-1 949 358
2008	264 590	1.1	3 379 310	10.5	-3 114 720

资料来源:SICOEX.

（二）南方共同市场出口结构

2001年至2003年,初级产品在巴西对华出口总量中占55.5%,是此类产品在该国出口总量中所占比例的两倍。半制成品占巴西对华出口总量的20.1%,此类产品在该国出口总量中的所占比例为14.7%。制成品占巴西出口总量的55.1%,而此类产品仅占巴西对华出口总量的24.1%。巴拉尔和佩罗内指出:“此外,巴西主要出口八类产品,其中农产品和矿产品占总量的47%。值得注意的是,该比例自1985年以后几乎未出现变化。”(Barral and Perrone 2007)

自2004年以来,初级产品出口量在巴西对华出口总量中的所占比例不断上升。2004年至2008年,初级产品出口量占巴西对华出口总量的72.5%(2008年,该比例升至77.5%,创历史新高)。铁矿石和大豆位居出口总量的前两位。

2001年至2003年,阿根廷的出口集中度也比较高:大豆(41%)、原油(25%)和豆油(18%)三类产品的出口量占对华出口总量的84%。工业制成品出口量仅占出口总量的4%。2003年至2006年,农产品(此类产品基本无需加工)出口量占出口总量的72%,远高于初级农产品和初级工业产品(燃料除外)出口量在该国出口总量中所占的比例(49%)(Barral and Perrone 2007)。2007年和2008年的数据表明,初级产品出口量约占阿根廷对华出口总量的80%,其中大豆占50.5%,原油和豆油共占31.2%(SICOEX,根据NCM相关内容计算)。

（三）贸易壁垒

根据世界贸易组织对中国进行的贸易政策审议,中国平均关税税率为9.7%(与2005年相同)。农产品和制成品的平均最惠国税率分别为15.3%和8.8%(与2005年相同)(世界贸易组织2008:43)。鞋类产品、加工食品以及蔬菜产品的执行关税税率最高(世界贸易组织2008:50)。

巴拉尔和佩罗内强调:“中国的关税结构存在明显的关税高峰。该国农产品的关税税率明显高于工业产品。未加工农产品的关税税率维持在较高水平,典型代表包括草莓(30%)、李子(25%)、小麦和大米(65%)以及蔗糖(60%)。相比之下,矿产品和燃料则基本免税,或关税税率处于极低水平”(Barral and Perrone 2007)。

总体而言,国内和对外贸易及贸易相关措施仍是中国产业政策的重要组成部分。关税是中国的主要贸易政策工具之一。除了对加工食品征收高额关税,中国还对从阿根廷和巴西进口的产品设置国内税费、补贴以及植物卫生措施等大量非关税壁垒。

（四）批判性分析

南方共同市场主要向中国这个亚洲大国出口初级加工品,中国将此类产品出口至第三方市场或在本国消费。在某种程度上,造成南方共同市场对华出口总额

居高不下的原因有二，一是中国经济的迅猛发展，二是南方共同市场与中国存在一定的经济互补性。事实上，在南方共同市场对华出口量增长最快的产品领域，阿根廷和巴西占有明显的竞争优势。基于此类原因，中国制定了旨在增加贸易伙伴和减少对初级产品供应国依赖的战略。中国对非洲也采取了类似的战略，中国投入大量资金帮助非洲开展基础设施建设。

南方共同市场与中国之间的双边贸易至少在理论上以比较优势为基础。然而，双方几乎不存在产业内贸易。南方共同市场与亚洲其他发展中国家之间的贸易情况则不同，其贸易模式体现了世界范围内的专业化程度和劳动分工(Barral and Perrone 2007)。

毋庸置疑，南方共同市场目前面临的首要挑战是进一步加强与中国的经济联系，同时保持其工业产品的竞争力并提高出口产品的附加值。例如，巴西政府启动了一项特别计划(《中国议程：积极发展中巴经贸关系》)，旨在增加该国对华技术产品和高附加值产品出口量(Agenda China 2008: 17)⁴。

在进口方面，因向所谓的不公平竞争的中国开放市场的问题，巴西政府常常受到来自当地生产商的压力，如钢铁、纺织和电子产品等部门，到2010年，有人指责中国人为地让人民币低估加剧了不公平竞争，在这种论调被放出后，对政府的压力进一步升级。

关于对外贸易，美洲开发银行(IADB)估计阿根廷对发展中国家市场的出口额中仅有2%被中国抢占。相比之下，巴西似乎更加担忧：过去十年间，中国抢占了巴西对发展中国家市场4%的出口额(Barral and Perrone 2007年)。

另一项研究更加详细地分析了由于中国参与相关市场竞争导致巴西遭遇出口损失的情况(Pereira and Souza 2008: 44—45)，并且对比了巴西和中国出口额在2003年至2004年以及2006年至2007年两个阶段出现重叠的情况。该项研究称巴西在阿根廷、美国和欧盟三地市场分别损失了20亿美元、100亿美元和78亿美元。据估计，这些损失中中国“因素”所占比例分别为51.5%(阿根廷)、31.6%(美国)和35.7%(欧盟)。由于中国出口产品重叠造成的损失在两个阶段总计约为70亿美元(占巴西出口总额的2.4%左右)。值得注意的是，中国出口产品甚至取代了部分在阿根廷享受优惠待遇的产品，例如摩托车、有机/无机复合物、彩色灯泡、电视机以及橡胶鞋类(Pereira and Souza 2008: 45)。

简言之，通过分析21世纪前十年南方共同市场不断加强与中国经济联系的发展趋势能够使人联想到19世纪南方国家与北方国家开展经济交往的典型范式：即原材料和制成品的相互交换(尽管从地理角度来说不是从北方国家到南方国家)。正如实证分析过程中观察到的现象，该趋势在2006年至2008年期间进

进一步加强。尽管南方共同市场与中国未就基于自然资料的贸易策略产生的长期影响展开深入探讨,不过双方市场已显现大量机会。与此同时,由于从中国进口额的飙升,也由于中国正在成为南方共同市场出口领域的潜在威胁,因此南方共同市场各成员国面临的挑战将更加严峻。

四、南方共同市场与欧盟双边贸易

欧盟是南方共同市场的重要贸易伙伴,南方共同市场对欧盟出口额约占该集团出口总额的 26%(Aliceweb Mercosur)。然而,从欧盟角度来看,南方共同市场仍是一个相对次要的商品出口目的地。2006 年至 2007 年,欧盟对南方共同市场出口额约占其出口总额的 2.7%。欧盟最重要的出口目的地依次为美国(24.5%)、瑞士(7.5%)、俄罗斯(7.2%)和中国(6.7%)。

表 5 欧盟出口情况(按地区和部分国家),2006—2007 年

单位:百万美元

	2006	占百分比(%)	2007	占百分比(%)
全 球	1 270	100	1 465	100
北美洲	373	29.4	395	27.0
美 国	340	26.8	359	24.5
拉丁美洲	76	6.0	95	6.5
南方共同市场	30	2.4	39	2.7
独联体	132	10.4	175	12.9
非 洲	115	9.1	141	9.6
中 东	177	13.9	205	14.0
亚 洲	311	24.5	363	24.8
中 国	80	6.3	98	6.7

注:原始统计数据中不含欧盟 27 个成员国内部贸易及其他欧洲国家。

资料来源:笔者根据 COMTRADE 统计数据编制。

就欧盟成员国而言,德国(18%)、荷兰(15.7%)和意大利(13.1%)是南方共同市场三个最重要的出口目的地。值得注意的是,作为进入欧盟的切入点,荷兰(鹿特丹港)在南方共同市场对欧盟出口产品中占有相当份额(例如巴西的铁矿石)。德国(30%)、法国(15%)和意大利(15%)是南方共同市场在欧盟的主要进口国。

(一) 进出口趋势

1990 年至 1998 年期间,南方共同市场对欧盟贸易呈现逆差。从 1998 年起,该趋势出现逆转。如图 4、图 5 和图 6 所示,进入 21 世纪,南方共同市场对欧盟贸

易呈现顺差。2003年至2008年期间,南方共同市场对欧盟顺差呈相对稳定增长态势,每年平均顺差为104亿美元。

图4 巴西—欧盟贸易收支
(2002—2008)(百万美元)

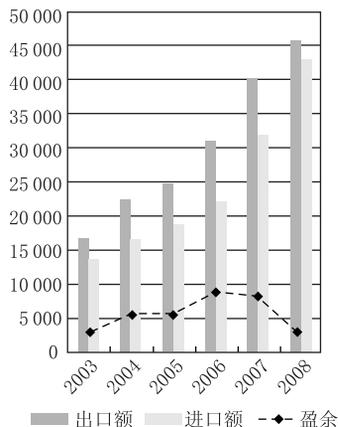


图5 阿根廷—欧盟贸易收支
(2002—2008)(百万美元)

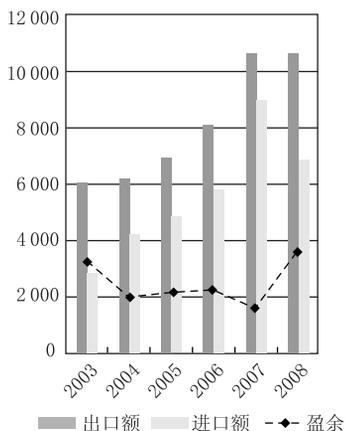
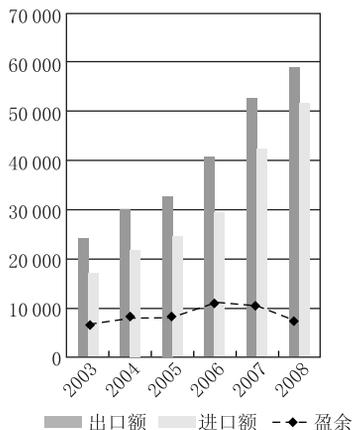


图6 南方共同市场—欧盟贸易收支(2002—2008)(百万美元)



资料来源:笔者根据 Aliceweb 和 SICOEX 数据编制。

过去五年间,南方共同市场对欧盟出口额和进口额分别上升144%和136%,达590亿美元和520亿美元,平均每年上升20%和25%。受全球金融危机和阿根廷数据下降等因素的影响,南方共同市场2008年未能延续以往的上升趋势。巴西对欧盟进出口额均继续增长,阿根廷对欧盟出口额保持稳定,但该国自欧盟进口额下降了23%左右。

表 6 进出口总额年变化情况(%)

年 份	巴西—欧盟		阿根廷—欧盟		南方共同市场—欧盟	
	出口额	进口额	出口额	进口额	出口额	进口额
2004/2003	33.3	22	3	51	25	27
2005/2004	9.3	14	12	14	9	14
2006/2005	25.4	16	16	21	23	18
2007/2006	29.5	44	31	54	30	44
2008/2007	14.5	35	0	-23	12	22
2007/2003	136.6	132.1	75.0	221.4	117.9	145.8
2008/2003	170.9	212.6	75.1	63.1	144.2	136.4

资料来源:笔者根据 Aliceweb 和 SICOEX 数据编制。

通过对比乌拉圭和巴拉圭在南方共同市场—欧盟以及南方共同市场—中国贸易中的参与份额可得出两个重要结论。首先,乌拉圭和巴拉圭对欧盟出口额在南方共同市场对欧盟出口总额中的所占比例平均为 3.5%(相比较南方共同市场—中国而言不足 1%)。进口方面的情况与之相似,两国从欧盟进口额占南方共同市场从欧盟进口总额的 3.2%(相比较而言,南方共同市场—中国为 11%)。换言之,乌拉圭和巴拉圭增加了南方共同市场在笔者分析的所有年份中的贸易顺差额。

表 7 乌拉圭/巴拉圭与欧盟贸易额,2003—2008 年 (单位:百万美元)

	出口额	占总额百分比(%)	进口额	占总额百分比(%)	盈余
2003	1 023	4.2	606	3.5	417
2004	1 179	3.9	699	3.2	480
2005	1 087	3.3	763	3.1	325
2006	1 261	3.1	1 235	4.2	26
2007	1 671	3.2	1 259	3.0	412
2008	2 155	3.7	1 432	2.8	723

资料来源:SICOEX.

(二) 出口贸易结构

2008 年,欧盟自巴西进口的初级产品、半制成品以及制成品的所占比例分别为 47%、15%和 38%。2003 年的数字与之相似(分别为 50%、13%和 36%)。值得注意的是,就巴西与中国的贸易结构而言,巴西的出口结构二十年内几乎未发生变化(Aliceweb)。应当指出的是,巴西是世界第三大农产品出口国,欧盟一直

是其最大的农产品出口目的地(ICONE 2007: 75)。与此同时,由于巴西认为欧盟在农业领域实行保护主义的做法欠妥,所以欧盟一直是双边贸易谈判的焦点。

与巴西相比,农产品在南方共同市场其他成员国出口产品总额中所占的比例更高。2007年,农产品在阿根廷、乌拉圭和巴拉圭对欧盟出口产品总额中分别占76%、72%和85%(欧洲统计局)。南方共同市场出口至欧盟的产品主要包括食品(35%)、原材料(26%)以及机械和运输设备(25%)。制成品在欧盟向南方共同市场出口的产品中占据主要份额(93%),其中机械和化工产品份额最高。

简言之,初级产品在南方共同市场向欧盟出口的产品中占有绝对比例(其中主要是农产品)。相反,欧盟则主要向南方共同市场出口机械、运输设备和化工产品。

(三) 批判性分析

总体而言,巴西是南方共同市场—欧盟贸易中最重要的国家(该国与欧盟进出口总额约占南方共同市场与欧盟进出口总额的75%)(Gambini 2008),南方共同市场—欧盟贸易收支状况清楚地反映了这一点(例如贸易顺差曲线出现重叠)。应当指出的是,根据巴西中央银行的统计数据,欧盟也是巴西最大的投资来源地。

南方共同市场—欧盟贸易另一个值得注意的特征是南方共同市场的出口产品类别极少发生变化。以巴西出口的产品为例,1988年与2008年的数据对比反映了以下出口结构:基本产品(49%, 47%)、半制成品(14%, 15%)和制成品(37%, 38%)(Aliceweb)。

最后应当指出的是,南方共同市场与欧盟于1995年签署了《区域性合作框架协议》。1999年6月,双方自由贸易谈判正式启动。2001年7月,双方开始关税与服务谈判。2004年9月,双方交换了货物、服务、政府采购及投资等领域的市场条件。此后,南方共同市场与欧盟多次举行部长级级别的高层会议。双方于2010年年初重启谈判。

五、结论

本文从实证角度分析了南方共同市场—中国以及南方共同市场—欧盟之间的贸易模式。就南方共同市场—中国而言,数据显示近年来双边贸易额迅速攀升,从侧面反映了中国如今的世界大国地位。然而,双方之间的贸易模式似乎加强了南方共同市场作为中国初级产品供应国和制成品进口国的角色。此外,南方共同市场—中国贸易还存在另外两个趋势:一方面是南方共同市场从中国进口产品的激增(2002年至2008年期间增长了972%)以及南方共同市场本地产业随之面临的挑战;另一方面是中国产品将取代南方共同市场出口至第三方国家的

潜力。

2004年至2008年期间,南方共同市场对欧盟贸易呈现持续的贸易顺差(年均100亿美元)。同期,双方进出口额分别以年均20%和25%的速度增长。此外,与南方共同市场—中国贸易模式相似的是,南方共同市场—欧盟双边贸易都从初级产品转向制成品的贸易范式(尽管两种贸易模式的相关数据不尽相同)。

注释

1. 按时间顺序,美元与欧元的兑换比率分别为:0.945(2002); 1.132(2003); 1.244(2004); 1.245(2005); 1.257(2006); 1.371(2007); 1.473(2008)。以下网站提供相关数据:
<http://www.federalreserve.gov>。
2. MERCOSUR是西班牙语“Mercado Común del Sur”的缩写形式。该集团的葡萄牙语为“Mercosul”。
3. 决定新成员加入事宜的是南方共同市场下属机构共同市场理事会(CMC)通过的28/05号决定。
4. 此外,巴西和中国还就针对在外贸领域建立本地货币支付体系展开对话。值得一提的是,巴西与阿根廷之间已经建立了类似体系。

参考文献

- Agenda China (2008), *Ações Positivas para as Relações-Comerciais Sino-Brasileiras* (China Agenda: Positive Actions for the Trade Relations between Brazil and China), Joint Publication of Brazilian Ministries (2008), July, online: <http://desenvolvimento.gov.br/agendachina/index.php/sitio/inicial>.
- Barral, Welber and Nicolás Perrone (2007), China and MERCOSUR: Perspectives for Bilateral Trade, in: *Bridges*, 11, 7, online: <http://ictsd.net/i/news/bridges/3164>.
- Eurostat (2007a), *European Union Imports, By Product Grouping*, online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> (follow “External Trade”).
- Eurostat (2007b), *Argentina's Trade Balance with Main Partners 2007*, online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> (follow “External Trade”).
- Gambini, Gilberto (2008), *EU-27 Trade with MERCOSUR Countries 2006*, Eurostat: Statistics in Focus.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Aliceweb database, *The Brazilian Trade Statistics*, online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/http://alicesweb.mdic.gov.br/>.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Aliceweb Mercosul database, *The Mercosul Trade Statistics*, online: <http://www.aliceswebmercosul.mdic.gov.br/>.

- Rodriguez-Alcalá et al. (2007), Institute for International Trade Negotiation—ICONE, *Overview of Agri-Food Structure, Trade and Policies in Brazil*.
- Pereira, Lia Valls and André Luiz Silva de Souza (2008), A Concorrência Chinesa e as Perdas Brasileiras: o que Mudou? (The Chinese Competition and the Brazilian Losses: What Has Changed?) in: *Conjuntura Econômica* [Economic Conjuncture], December, 44-45.
- Rocha, Janes (2009), Barreiras Argentinas Já Preocupam Empresários Locais (Argentinean's Barriers Already Worry Local Businessman), in: *Jornal Valor Econômico* [Valor Newspaper], 17 April, A5.
- SICOEX, online: <http://www.aladi.org> (follow “Estadísticas”, then “Comercio de Bienes”).
- United Nations, COMTRADE database, *Information and Data on International Merchandise Trade Statistics*, online: <http://comtrade.un.org/db/>.
- WTO (2008), *Trade Policy Review China*, Report by the Secretariat, April 16, online: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s199-00_e.doc.

第六章

与经济巨人的贸易：南方共同市场能否从对欧盟和中国的贸易中获益？

卡洛斯·卡瓦罗·斯伯丁

一、简介

1991年签署的《亚松森条约》宣告了南方共同市场(MERCOSUR)的成立。南方共同市场成员国包括阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭。作为一个目标宏远的地区一体化组织,其最终目标是建立共同市场。南方共同市场成员国之间已签署了多份双边协议,各方制定的若干经济、政治和社会激励措施对协议的落实起到了促进作用。

南方共同市场一体化进程一波三折。除了已有的复杂内部议程,作为开放性地区一体化组织的南方共同市场还与第三方国家频繁展开谈判。根据谈判框架,该组织成员国与南美所有西班牙语国家以及以色列等若干南美以外地区的国家签署了自由贸易协定。此外,南方共同市场还与古巴和墨西哥等拉丁美洲一体化协会成员国¹、印度以及南非关税同盟签署了优惠贸易协定。

除了与以上第三方签署各类协议,在中断北美自由贸易区谈判之后,南方共同市场目前仅与欧盟的谈判尚未结束。此项谈判的目标是在两个集团之间签署协议,参加谈判国家的生产和贸易结构以及两个集团社会经济发展政策的不同特征导致谈判趋于复杂。目前,谈判已陷入停滞,到双方约定的2004年为止尚未达成任何协议。然而,事实证明相关学习曲线已起到一定作用。

鉴于以上谈判经历以及中国崛起为世界大国的事实,有必要分析南方共同市场与中国这个世界经济巨人之间快速发展的贸易之前景。本文旨在思考南方共同市场与欧盟以及中国之间业已加强的贸易关系所面临的潜在机遇和挑战。为

此,本章第2部分介绍了南方共同市场的主要特征,并且分析了与欧盟达成共识方面存在的最重要的限制因素。此外,文章还总结了贸易模式,并大致分析了与中国之间快速发展的贸易之前景。本文最后分析了南方共同市场与欧盟的谈判经历,希望分析结论有助于加强与中国之间的贸易关系。

二、南方共同市场：主要特征

南方共同市场是一个由四个南美国家组成的一体化组织,旨在在各成员国之间建立共同市场。1991年签署的《亚松森条约》为该组织的建立奠定了法律基础,该条约的主要目标包括:通过货物、服务和生产要素的自由流通实现四个成员国一体化;建立共同对外关税;实行面向第三方的共同贸易政策;协调宏观政策与行业政策;推动各成员国关键领域的法律框架协调一致。

南方共同市场人口总数约为2.474亿,GDP总量为12000亿美元,出口总额约为1900亿美元(2006年)。该组织各成员国面积、人口以及在组织经济和商业活动中的参与程度显示出明显的不对称性。巴西生产总值占集团生产总值的67%,人口占集团总人口的80%。集团内四个国家的人均收入均达到中等收入国家水平,人均国民总收入分别为阿根廷12990美元、乌拉圭11040美元、巴西9370美元以及巴拉圭4380美元(2007年数据,通过购买力平价换算得来)。

2006年,南方共同市场货物出口值为1900亿美元,占全球货物出口总值的1.6%。87%的货物出口至本地区以外的市场(该数字在20世纪90年代中期为75%)。近年来,该组织对以上市场的出口额以年均10%的速度上升,比进口额上升速度快2.5倍。出口市场呈现一定的集中度:该组织66%的出口货物销往十大市场(美国、欧盟和中国名列前三位,所占比例分别为20.7%、18.3%和7.6%)。进口市场来源地更趋集中,最大的三个进口来源地依次为欧盟、美国和中国(20.7%、20.0%和8.7%,以当期美元计,2007年数据)。过去几年间,本地区之外的非传统市场在南方共同市场出口结构中的地位逐步提高(或许受相对价格大幅变化之影响)。2002年至2006年,对中国和俄罗斯的出口额以年均27%的速度递增,对美国和欧盟出口额的年均增长率分别为9%和13%。

通过分析南方共同市场在出口领域的重要性可知,该组织是欧盟第十大进口来源地(占其进口总额的2.5%),是美国第十五大进口来源地(占其进口总额的2%)。中国的情况与之相似(占2%)。农产品、尤其是食品在南方共同市场的出口产品中占据主要份额。2006年,动物和蔬菜产品以及食品占该集团向其他地区所出口产品总额的三分之一以上。矿产品和燃料、普通金属、机械以及车辆和运输设备所占比例分别为16%、10%、9%和9%。值得一提的是,南方共同市场在

下列产品贸易领域居于全球领先地位：豆油（占全球贸易额的 74%）、橙汁（65%）、面粉和豆粉（54%）、豆粒（44%）、冷冻牛肉（43%）、乙醇（37%）和甘蔗（33%）等（Garbarino et al. 2008）。

1995 年，南方共同市场根据之前签署的《黑金城议定书》和已确定的共同对外关税建立了关税同盟。此前，集团四个成员国之间已大幅削减关税，南美自由贸易区得到进一步巩固。与此同时，《黑金城议定书》还奠定了南方共同市场目前的制度架构。

制定共同贸易政策并非易事，南方共同市场在一体化进程中无法避免众多复杂状况。然而，通过批准 CMC 54/04 号决定和 CMC No 37/05 号决定，南方共同市场在消除双重征税方面取得了进步。此外，该集团还在地区谈判议程中确定了特殊共同体制的定义，并且制定了共同海关准则。除了海关和商务领域，南方共同市场还在其他社会、政治及生产领域取得进步。例如，该集团成立了议会、社会研究机构以及常设审查法庭。

三、南方共同市场与欧盟

（一）潜在收益与风险

1984 年，欧共体与拉美国家举行了圣何塞会议，讨论了启动双边合作的相关问题。但此后直到 20 世纪 90 年代，欧共体才采取更加积极的姿态，针对拉美一体化进程与该地区国家签署了若干合作及联系协议。在此期间，拉美地区内部不断推动一体化进程，同时积极筹划建立南方共同市场等一体化组织。此外，欧共体在加强与拉美国家合作方面所做的努力是基于所谓的“欧洲全球一体化模式”框架，该框架旨在加强商务领域之外的国家关系，力求推动政治对话与合作。

根据以上框架，欧盟与南方共同市场于 1995 年 12 月签署了《区域性合作框架协议》，双方在协议中表达了下列意愿：将合作协议正式化；推动谈判进程，根据《关税与贸易总协定》第 24 条内容制定旨在实施互惠贸易和贸易自由化的贸易合作伙伴协议。此外，值得注意的是，南方共同市场在黑金城会议之后于 1995 年建立了关税同盟，就此开始转型进程。《亚松森条约》于 1991 年签署之后，欧盟随即表示愿与南方共同市场签署双边协议。《黑金城议定书》第 34 条授予南方共同市场国际法人资格。在此背景下，欧盟与南方共同市场签署了《区域性合作框架协议》。

欧盟与南方共同市场之间的谈判始于 1999 年，欧洲货币联盟也于同年启动。一方面由于谈判涉及两个关税同盟，各关税同盟内部在制定共同贸易政策方面存在利益冲突；另一方面由于两个关税同盟分别由南方国家和北方国家建立，因此这些因素导致双方谈判更趋复杂。欧盟和南方共同市场均对上述协议给予高度

重视，尽管该协议并非两个关税同盟之间签署的首份协议，早在 1993 年 4 月双方就签署了类似协议。

从经济角度来看，特别是由于欧盟和南方共同市场之间存在大量贸易机会，因而两大市场对对方都相当重要，这些因素最终促成了协议的签署。欧盟人口总数超过 4.9 亿，就人口数量而言，欧盟是仅次于印度和中国的世界第三大市场，人均 GDP(按购买力平价计算)达 22 000 美元以上(欧盟 27 国)。与此同时，欧盟还是南方共同市场第二大贸易伙伴(仅次于美国)。欧盟贸易额占世界贸易总额(进出口)的 19%以上。对欧盟出口额占南方共同市场出口总额的 18%以上，自欧盟进口额占其进口总额的近 21%。与此同时，欧盟是南方共同市场最重要的投资来源地之一(欧洲统计局 2007)。以农产品和能源为代表的初级产品占南方共同市场对欧盟出口产品的 70%以上。

尽管南方共同市场人口总数达 2.47 亿左右，其消费市场颇具吸引力，然而，该组织自欧盟进口额尚未超过欧盟出口总额的 2.5%。南方共同市场进口自欧盟的产品主要包括机械、化学制品及运输设备，约占自欧盟进口总额的 70%。南方共同市场是欧盟重要的商品供应商以及外国直接投资目的地。南方共同市场在地缘政治方面的优势也是吸引欧盟的一个重要因素。

欧盟—南方共同市场地区自由化协议是生产结构相对互补的南方国家与北方国家之间签署的协议。理论上，预计该协议将促使南方共同市场成员国通过实行业务收缩和行业扩张调整生产结构，并且提高生产要素配置效率，从而根据各自比较优势，刺激地区生产发展及贸易专业化进程。最终，各成员国将在增加动态收益的同时实现规模经济并提高效率。

如果一切顺利，预计静态收益(贸易创造)和动态收益(效率、生产率和经济增长率提高，投资吸引力增强)将超过整个过程可能需要的经济成本(贸易转移)，适当的政策将补偿部分受一体化进程影响的国家或集团可能遭受的损失，进而增加全球福利。

针对南方共同市场与欧盟自由贸易区之潜在影响的实证调查结果支持了上述理论。目前已在优化方法的基础上利用可计算的一般均衡模型开展了多数影响分析。总体上，研究结果显示南方共同市场与欧盟建立自由贸易区将惠及双方。就南方共同市场而言，SIA-MERCOSUR(2007)研究显示，得益于两大集团之间货物贸易和服务贸易的全面开放，阿根廷、巴西、乌拉圭和巴拉圭的国内生产总值将分别上升 0.5%、1.5%、2.1%和 10%。此项研究还显示，由于两大集团存在互补性，南方共同市场具有比较优势的产业实现扩张后将带来静态收益。然而，纺织、纤维素、化工、金属、汽车和机械等行业收益将出现下降。放开竞争和吸

引投资带来的效率提升将改善两大集团的全球福利收益。

其他研究如戴安·迪亚兹·博尼利亚和罗宾逊(Diao, Díaz Bonilla and Robinson)(2001)、蒙特阿古多和绵贯(Monteagudo and Watanuki)(2001)以及乔达诺和绵贯(Giordano and Watanuki)(2001)等学者的研究(数据截至危机爆发之前,南方共同市场部分国家于1999年至2001年期间受到影响;不含欧盟25国)也显示了类似结果。以上研究也利用了多地区和多行业一般均衡模型,并且据此建立了静态可计算一般均衡模型的经典结构。

以上研究均对基本模型做了调整,不过研究结果大致相同。研究结果显示,阿根廷实际GDP增长率在0.7%与7.7%之间,巴西实际GDP增长率在1.3%与4%之间。与此同时,巴西和阿根廷对欧盟出口额上升4%至13%。针对巴拉圭和乌拉圭的专门研究显示了类似结果。

根据模拟结果可知南方共同市场各行业受到的一系列影响。对初级农产品行业(蔬菜、水果、谷物和蔗糖等)和食品业(尤其是肉类及肉类副产品)的影响是积极的。关于潜在的消极影响,预计巴西和阿根廷等国家的若干制造领域(例如汽车、化学制品、电子和计算机产品)以及重工业(生产资料)存在失业的风险。从长期来看,只要市场具有一定灵活性,政府对处于下滑趋势的行业实行支持政策,那么上述影响或许有利于就业和收入增长。

以上研究结果反映了目前的南北贸易结构。该结构内几乎不包含产业内贸易,欧盟主要出口高科技商品,而南方共同市场则在农产品和初级产品等领域具有竞争力。

在任何情况下,签署地区一体化协议的动机均不限于两大集团战略产品的市场准入问题。同时应重视其他方面的问题。例如,在与欧盟签署框架协议之前,美国已提议与南方共同市场签署协定。与此同时,美国与南方共同市场决定针对1994年在迈阿密召开的首届美洲国家首脑会议上签署的西半球自由贸易协定启动谈判。此项倡议首次将南方共同市场纳入南北合作框架,同时在一定程度上出现了“多米诺效应”(Baldwin 1993)。就此意义而言,签署贸易协定的愿望源自各国或各贸易集团的内部政治平衡,各国或各贸易集团支持或反对签署协定的力量可决定地区自由化进程。第三方国家签署的协定或许会导致支持协定的出口商蒙受巨大损失,从而改变力量对比。这些出口商或将在众多市场处于不利的商业地位,同时无法避免在制定国际政策的过程中存在的地缘政治诱因(尤其是大国)。就南方共同市场而言,欧盟与安第斯共同体签署框架协议导致南方共同市场部分商品面临贸易转移的风险。

另一方面,考虑到南方共同市场的贸易结构和贸易保护水平,西半球自由贸

易协定产生了向拥有地区(尽管不是全球)比较优势的美国商品进行贸易转移的风险。因此,与欧盟之间的自由贸易协定在某种程度上或许能够对贸易创造产生积极影响,同时减少北美国家商品保护转移的消极影响。

除了以上经济方面的考虑,布扎斯(Bouzas 2004)指出,与欧盟签署的协定意味着南方共同市场将把关税同盟作为国际贸易体系中的重要工具。其次,相比北美自由贸易协定和美洲自由贸易协定等更加商业化的安排,南方共同市场各成员国更加认可欧洲倡导的经济和社会一体化进程。

不管以上激励因素多么至关重要,它们均反映了两个地区集团之间的协定往往会存在一些重要问题和紧张态势,在谈判启动之后此类因素便出现了。

(二) 敏感问题以及潜在“输家”面临的状况

为了分析根据新古典国际贸易理论预测的结果,还有必要验证市场均衡假设。根据新古典理论建立的模型假定,市场能够有效运作,这意味着经济因素之间不存在信息不对称现象。此外,该模型还假定生产要素价格与收益必须能够灵活调整供求关系。与此同时,商品、生产要素和金融市场必须是“完备”的,并且能够及时调整。然而,现实中难以看到上述条件。市场缺陷并非一般经济规律之外的特例。国家经济决策以及国家制度的特征通过各种途径影响经济决定的效果。基于以上原因,一体化进程未必自动产生预期的结果。此外,即便假定存在完全竞争市场,参与一体化进程的国家 and 经济集团也不会实现成本和收益的均匀分配。制度约束以及相关国家内部各个压力集团的合法利益导致通过区域性补偿政策改变以上状况的可能性微乎其微。因此,通过从经济角度进行的实证分析得出的结论与政治经济的限制因素存在冲突。

然而,新古典模型针对双边自由化对经济增长和全球出口具有积极影响的预测,并没有导致劳动力市场成本的调整以及因生产结构变化和自由化过程中出现的其他新贸易模式的产生。只要市场在制度和结构方面存在僵化现象,以上调整成本就会存在。

基于以上进程的复杂性以及利益的多样性,有必要说明政治经济领域存在的困难和冲突。在此意义上,地区一体化已超越潜在收益最大化阶段而相当于一个战略进程。在该进程中,必须考虑调整成本以及有关经济体的结构转型等与政治经济相关的各方面因素。在可能出现的紧张态势中,有必要提及劳动力市场调整和敏感经济部门(相当于主要的压力集团)进行的政治游说。

欧盟与南方共同市场之间的贸易显示了经典比较优势模式,具有明显的互补性。对两大集团内部生产部门和贸易特征所做的分析表明,由于地区市场内部存在保护现象,所以部分领域在全球范围内不具有比较优势。换言之,这些商品或

部门的贸易与世界其他地区脱离,其利益集团(国家和部门)高度重视地区市场。此类部门以及代替进口的其他若干部门对政府发展政策具有重要的战略意义,并且将得到重要政治集团和社会集团的支持。

围绕在上述部门的压力(游说)集团通常规模较小,但组织完善,信息灵通,他们能够影响政治决策和公众的观点,有时根据自身利益开创国家大业。另一方面,以消费者为主的其他人群数量庞大,不过较为分散,缺乏作为利益集团的自我意识。因此,国家保护政策通常关注那些没有比较优势的部门。欧洲农业部门就是这方面的典型范例。

《区域性合作框架协议》批准之后,南方共同市场和欧盟于1999年正式开始谈判。经过16个回合后,谈判仍裹足不前。该协议可分为三大“支柱”(Torrent 2005):政治对话、合作以及贸易。由于对欧盟提交的关税削减建议未展开充分研究,南方共同市场成员国难以接受上述建议。这主要是因为部分敏感农产品的关税未完全放开,受到从量关税和出口欧盟市场的最低入市价的制约。此类产品对于南方共同市场至关重要,主要包括谷物、大米、奶制品、牛肉、家禽、蔗糖及烟草。南方共同市场在上述许多产品的产量方面居于世界首位,并且在大部分产品领域具有全球性比较优势(见表1)。

表1 南方共同市场具有相对比较优势的产品

协调标准 (HS)	产 品	世界参与率 2006年	显性比较 优势指数
12 + 15 + 23	粮食、油类及粒状农产品(向日葵和大豆)	49.6	31.24
0201 + 0202	牛肉	23.1	14.56
17	蔗糖和糖果原料	22.7	14.32
09	咖啡、茶叶、草药及香料	14.6	9.19
26	矿物质、矿渣及矿灰	12.2	7.69
41	毛皮和皮革	10.9	6.84
24	烟草和香烟	7.9	5.01
10 + 11	谷物、面粉等	7.3	4.62
44 + 47 + 48	木材、木浆、纸张及纸板	2.9	1.82

资料来源:Garbarino et al., 2008: 46.

就此意义而言,奎雅诺(Quijano 2008: 178)指出:“南方共同市场四国向欧盟出口食品,而欧盟农业政策导致全球市场严重扭曲。”因此,存在问题的不仅是市场准入,还包括引起市场扭曲的补贴和内部支持因素,因为欧盟在运作过程中像

一个大国，而南方共同市场只能被动地接受价格。

表 2 南方共同市场的出口地位

产 品	在世界贸易中的排名	产 品 排 名
食 品 牛 肉	第一	第一(占世界储备总量的 20%)
面粉和豆饼	第一(占世界出口总量的 54%)	第一(占世界总产量的 51%，世界播种面积的 41%)
豆 油	第一(占世界出口总量的 74%)	第一(豆粉产量名列第一)，占世界总产量的 34%
蔗 糖	占世界出口总量的 33%	第一(咖啡和蔗糖)
咖 啡	占世界出口总量的 19%	
橙 汁	第一(占世界出口总量的 65%)	第一
向日葵油	占世界出口总量的 19%	第四(占世界总产量的 14%)
生物能源 生物乙醇	第一	第二(占世界总产量的 42%)

资料来源:Garbarino et al., 2008: 48。

虽然农业问题是首要关键问题，但在达成共识之前还存在其他难题，包括：

(1) 新加入欧盟的国家：主要是农业生产国以及与南方共同市场争夺欧盟财政资源的国家，这些国家与南方共同市场几乎没有文化联系。

(2) 关税削减范围以外的问题出现分歧，例如政府采购、地理差异和知识产权。此外，关税“高峰”和进口关税险、出口补贴以及其他行业保护措施也造成谈判更加困难，主要原因是南方共同市场未采取这些措施，在任何关税减免条件下，该组织市场均保持完全开放，从而建立了以“不对称的缺乏保护”为特征的方案。

(3) “单一因素”谈判方式：任何一个存在异议的问题都会妨碍整个协议签署进程。

(4) 美洲自由贸易区计划搁浅、南方共同市场与美国签署协议的前景不甚明朗以及多哈回合的失败均会减弱对欧盟—南方共同市场协议的兴趣。

(5) 根据西恩富戈斯(Cienfuegos 2008)的观点，目前正在展开一场关于欧盟“区域性外交政策主张”(地区之间的关系)的辩论，其中讨论的是应重视与哪个次区域战略集团(南方共同市场、安第斯共同体、中美洲一体化体系等)的协议谈判。众多声音开始维护与具有战略地位的相关国家进行双边谈判的观点。

(6) 欧盟多个下属机构意见各不相同。例如，欧洲议会支持中止与南方共同市场的谈判，建议将谈判与多哈回合脱钩；而欧盟贸易总司则支持多哈多边谈判。

欧盟农业总司主张不对“共同农业政策”(CAP)进行修改,而欧盟对外关系总司则提议巩固合作支柱和政治对话。此外,欧盟各成员国的观点也存在重要差异(Cienfuegos 2008)。

由于合法利益不尽相同,南方共同市场四个成员国的情况也存在差异。产生这一现象的主要原因是南南协议中的贸易转移成本往往集中在欠发达国家(相对于发达的伙伴国家)。由于这些欠发达国家向来自发达商业伙伴国家的制成品开放市场,导致自身蒙受去工业化之苦。这些发达的伙伴国家拥有相对较高的资本和劳动力禀赋。欠发达国家从发达的伙伴国家进口产品易发生贸易转移,进而削弱在此类产品方面的竞争力(Venables 2003, 2005)。就此意义而言,这些国家承担了双重成本:有限的制造行业蒙受的损失以及贸易转移。在某种程度上,这正是蒙卡兹和瓦利恩特(Moncarz and Vaillant 2006)在分析地区间贸易模式后得出的结论。根据他们的分析,面向经济实力较弱的合作伙伴的激励措施可在南北协议中发挥作用,有助于降低集团内部的贸易转移成本,但同时会减少对部分地区工业产品(受益于协议提供的保护)的隐性保护。

四、中国作为全球大国的崛起及其与南方共同市场之间的贸易

毋庸置疑,中国在 21 世纪初的今天已崛起为全球经济大国,其在生产和贸易、外国直接投资、创新以及参与全球金融市场等方面取得了巨大成就。

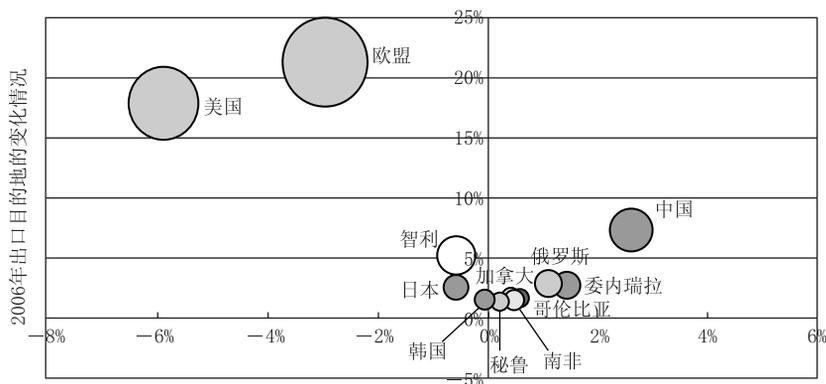
中国的经济影响力日益增强,对南方共同市场的影响不断上升。1990 年,南方共同市场对华出口额约占其出口总额的 1.5%,该数字到 2007 年已升至 11.2% 左右。同样,南方共同市场自中国进口额在其进口总额中的所占比例已从 1990 年的 0.8% 升至 2007 年的 15%。然而,中国外贸额已跻身世界第二大经济体,其影响力远远超越了这些数据,由于中国在第三方市场上的重要性不断提高,因而它已对全球总需求产生了重要影响,改变了出口价格,并且影响了拉美各国之间的贸易关系。

从动态分析的角度来看,中国市场仍小于欧盟市场(就南方共同市场出口额而言)。不过,最近几年,两个市场之间的差距正在缩小,中国已成为南方共同市场出口额增长最快的市场。

为了进行分析以及重点关注贸易联系,笔者从三方面研究了南方共同市场与中国开展贸易的重要性:(1)中国对南方共同市场出口产品的需求量上升;(2)中国对南方共同市场国家出口额上升;(3)中国取代南方共同市场向第三方市场出口产品。

中国对南方共同市场出口产品需求量的上升表示南方共同市场部分行业拥有发展机会。另一方面,进口自中国的产品在惠及消费者和某些生产行业的同时

图 1 南方共同市场主要出口目的地的变化情况



资料来源:Garbarino et al., 2008: 45。

也对当地企业构成威胁。同样,中国在国际市场上作为全球大国的崛起会影响南方共同市场的出口模式。以上前景分析足以证明当前趋势的进一步强化将产生输家和赢家并存的局面,由此要求开展更加详细的影响评估。

根据莱德曼等学者(Lederman 2007b:第十二章)进行的一项世界银行研究,我们可以看出次区域生产部门和生产要素受到的影响。对世界银行的这项研究以显性比较优势指数为基础,力求评估中国和印度的发展对拉美和加勒比地区贸易专业化模式的影响程度(Vollrath 1991)。该研究以次区域为对象,重点分析了南锥体国家(包括巴西、阿根廷、乌拉圭和智利)的情况。此项研究未专门针对南方共同体市场,不过研究结果仍有助于推断该组织的总体趋势。

首先,研究结果显示中国和南锥体国家在1990年至2004年期间的贸易专门化模式朝相反方向变化,表明双方在增强出口互补性方面取得了一定进步,减少了相同产品之间的竞争。世行研究结果显示,1990年,中国和南锥体国家分别在九个行业和八个行业具有相对比较优势,这些行业在《国际标准产业分类》(ISIC)中以三个数字代码的形式归类。双方在伐木、捕鱼、原油以及食品制造四个行业不相上下。1990年至2004年15年期间,专业化模式发生变化,逐渐显示出清晰的负相关特征。南锥体国家的变化相对较小,而中国则呈现出显著变化,丧失了初级产品行业(农业、渔业、伐木业和采矿业)的相对比较优势,同时在制造业获得这一优势。

为了找到产生以上结果的因素,研究人员分析了相关生产部门,得出了若干值得关注的结论。南锥体国家主要出口自然资源,中国则主要出口制成品。南锥体国家未能提高许多生产部门在国际市场的定位准确度,而中国只丧失了某些领域的相

对比较优势,表明南锥体国家丧失了新局面呈现的诸多机会。就其他部门而言,相对比较优势则表现出正相关(存在竞争空间)特征或不确定性(未显示明确趋势)。

表 3 南锥体专业化模式变化情况

南锥体国家显性比较优势指数上升

中国显性比较优势指数稳定的行业	中国显性比较优势指数下降的行业
无	220 原油和天然气 311 食品制造 313 饮料业 385 专业与科学
积极趋势或无趋势	
121 林业 122 伐木业 130 渔业 210 采煤业 323 皮革及皮革制品 324 鞋类产品 331 木材及木材制品 341 纸张及纸张制品 351 化工品 352 其他化学制品	353 石油精炼 354 石油衍生产品 355 橡胶产品 356 塑料产品 362 玻璃及玻璃制品 369 非金属矿产品 372 有色金属产品 383 电气机械 384 运输设备 390 其他行业
中国显性比较优势指数上升	
南锥体显性比较优势指数稳定	南锥体显性比较优势指数下降
332 家具和配件 342 印刷及印刷制品 361 陶瓷制品 381 金属制品 382 机械(电子产品除外)	312 食品制造 314 烟草 321 纺织品 322 服装 371 钢铁
中国显性比较优势指数下降的行业/南锥体显性比较优势指数稳定	
111 农业和畜牧业 113 狩猎和诱捕 230 金属采矿业 290 其他采矿业	

资料来源:Lederman et al., 2007b: Chapter 12, table 2。

研究人员运用计量经济学中的回归模型分析了相对比较优势指数的变化趋势。分析结果显示，中国与南锥体国家之间的双边贸易规模较小，尚不足以解释专业化模式的变化情况（或许因为双边贸易额与贸易总额相比未达到一定水平）。此外，运用计量经济学中的回归模型所做的分析显示了影响地区生产要素的若干迹象。

以上分析最具说服力的结论是劳动力（统计学上唯一重要的变量）——尤其是非熟练劳动力——受贸易模式变化的消极影响最为严重。出现这样的结果合乎情理，因为劳动密集型制造业（例如纺织业和服装业）是最容易“被取代”的行业，该行业有大量非熟练劳动力。

上述行业的贸易变化情况显示，中国对南方共同市场的纺织品、服装和鞋类产品出口额强劲增长，从而进一步强化了相关行业非熟练劳动力受到的影响。南方共同市场 1999 年进口自中国的鞋类产品贸易额占自中国进口总额的 93%，这一数字 2006 年仅为 71%。同年，南方共同市场进口自中国的服装贸易额超过中国进口自南方共同市场服装贸易额 1.8 倍，这一数字 2006 年仅为 72.7%。纺织品方面的情况则更具代表性。南方共同市场 1999 年进口自中国的纺织品贸易额超过中国进口自南方共同市场纺织品贸易额的 8.5 倍，这一数字 2006 年仅为 94%。变化趋势非常明显（SAT-SM 2008）。

另一方面，根据联合国贸易和发展会议的数据（2005），得益于经济领域的迅速发展，中国人均收入显著提高，大量人口迁移到城市。就需求结构而言，经济的发展推动居民食品偏好发生转变，畜产品、油料作物、植物油、水果和蔬菜的需求量大幅增长，能源消费量也明显上升（拉美国家在相关产品领域富有竞争力）。

五、结语

通过分析南方共同市场与欧盟之间的贸易关系（强调有关自由贸易区的谈判）以及南方共同市场与中国之间贸易模式的特征可得出以下结论。

中国出口专门化趋势增强了高附加值行业的比较优势（高度转型），为资源密集型行业提供了更多发展空间。在此背景下，欧盟基于发展战略（甚少涉及自身资源）的考虑倾向于保护此类行业的发展。欧盟各成员国的生产模式存在明显差异，因此，区域内市场对于其发展农业生产（集中在某些国家）至关重要。另一方面，共同农业政策及其基础对欧盟社会经济政策和“集体意识”仍具有重要意义。相反，中国则不存在这种情况。中国需要确保食品、原材料及能源最低供应量，这可为中国与南方共同市场国家之间建立生产链创造诸多贸易机会。

由于双边谈判中的输家和赢家各不相同，任何贸易关系中均会产生各种挑战

和机会,因而潜在谈判议程将受不同目标和限制因素影响。南方共同市场与欧盟之间的谈判面临的另一个困难是:调和经济社会和技术发展水平各不相同的伙伴国家的利益。就此而言,南方共同市场与欧盟的谈判经历无法为该组织与中国之间潜在的谈判进程提供直接参考。

南方共同市场与中国以及欧盟之间的贸易关系模式存在差异,欧盟与南方共同市场之间的谈判濒临瘫痪。尽管如此,仍可通过此次谈判经历总结诸多经验。就谈判双方而言,欧盟的经济总量和出口规模是南方共同市场的若干倍,且双方相隔遥远,文化差异显著。而启动此类贸易谈判的一个重要原因就是避免因对方与第三方国家签署贸易优先协定而发生贸易转移。

此外,贸易统计数据显示,欧盟政策以及中国在全球市场中的崛起正在改变南方共同市场的贸易专业化和生产模式。

加深与中国的贸易关系对南方共同市场有何意义?在过去15年间,中国经济呈指数级增长。2009年至2010年,在发达国家普遍出现经济衰退之际,中国经济却仍能保持相对高速增长。在此背景下,中国的原材料需求量保持在较高水平,南方共同市场的出口状况也经历了一定变化。此外,得益于中国经济的迅速增长,南方共同市场也在其他贸易谈判进程(包括未来与欧盟之间的进程)中加强了自身地位。

同样,中国的迅速发展也改变了中国的贸易模式,在制成品领域创造了比较优势,进而增强了与南方共同市场之间的互补性。对于与中国相比具有传统比较优势的产业,强化与该国之间的贸易联系有助于增加南方共同市场在这些行业的收益。同样,中国在进入相对高级生产阶段的过程中会逐步减少对某些行业的投入,而加强与中国市场之间的关系可促使南方共同市场利用这些行业存在的诸多机会,这在中国因快速发展而引起劳动力成本逐渐上升的时期尤其如此。

在此背景下,南方共同市场趋向于提高大量利用原材料、粮食和燃料等自然资源的行业所生产商品的专业化水平。这是南方共同市场希望实现的模式吗?如数据所示,南锥体国家具有较大显性比较优势行业的劳动力密集程度较低,需要更多非熟练劳动力的行业受威胁的程度更高,例如中国仍处于世界领先地位的行业以及本地区职业敏感度相对较高的行业,如纺织、服装、汽车和零部件等。因此,劳动力市场将承受消极压力,贫困指数或将上升。同样,贸易专门化主要存在于食品行业的情况提高了该行业的可交易程度,导致其容易受国际价格波动的影响。国际价格上升会对基本消费成本产生负面冲击,进而影响社会弱势群体。

应采取何种措施?中国仅用十几年时间就改变了以相对丰富的劳动力和较低的实际工资(以及较高的实际汇率)为基础的经济发展模式。同样,南方共同市

场应通过实施中长期政策增强高附加值行业的全球竞争力，同时继续保持其拥有的相对丰富的自然资源优势。以上策略将对劳动力市场、社会指标、收支平衡（考虑到初级产品国际价格存在的波动性）及环境产生积极影响。

中国的经验具有丰富的参考价值：摒弃封闭经济的做法，通过逐步有序推动贸易行业参与竞争提高生产力水平。但生产行业必须为应对挑战做好准备，例如改善生产要素、设计合适的教育政策以及制定创新政策和吸引外国直接投资的政策。此外，还可通过公私合作、公共合作以及私有合作（例如，根据本地发展情况建立产业集群和生产价值链是提高竞争力的有效手段）提高经济体竞争力。此类政策需要国家和地区共同实施。因此，南方共同市场各成员国应构建不同公共机构之间的生产网络。

最后，中国和南方共同市场在开展合作以及分享经验方面存在广阔的空间。双方通过合作可在中期内取得显著成效。

注释

1. 乌拉圭除外，该国已与墨西哥签署自由贸易协定。

参考文献

- Baldwin, Richard (1993), *A Domino Theory of Regionalism*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Bergamaschine, J. (2008), El acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR: ¿ Viejas estrategias, nuevas perspectivas?, in: *Treinta Años de Integración Europea*, Juruá Editor.
- Bittencourt, G., R. Domingo and N. Reig (2006), *Regional Integration and Foreign Direct Investment: The Potential Impact of the FTAA and the EU-MERCOSUR Agreement on FDI Flows into MERCOSUR Countries: Winners and Losers*, Department of Economics—Faculty of Social Sciences, University of Uruguay (DECON-FCSUdelAR).
- Bizzozero, L. (2001), El acuerdo marco interregional Unión Europea-MERCOSUR: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica, in: Gerónimo de Sierra (ed.), *Los rostros del MERCOSUR*, El difícil camino de lo comercial a lo societal CLACSO-ASDI, Buenos Aires, 373-390.
- Bouzas, R. (2004), Las negociaciones Unión Europea—MERCOSUR: Entre la lentitud y la indefinición, in: *Nueva Sociedad*, 190, 125-135.
- Bouzas, R. and P. Da Motta Veiga (2004), Las negociaciones UE-MERCOSUR, in: *Serie MERCOSUR*, 25, Observatorio de la Globalización.

- CEI (2003), Oportunidades y Amenazas para la Argentina de un Acuerdo MERCOSUR-Union Europea un Estudio de Impacto Sectorial, in: *Estudios del CEI*, 3.
- Cienfuegos, M. (2006), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada*, Barcelona: ORLA-UPF.
- Cienfuegos, M. (2008), *La Asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Escenarios, dificultades y opciones para las negociaciones futuras*, PowerPoint presentation at the MERCOSUR Secretariat.
- Da Motta Veiga, P. (2005), MERCOSUR: Can Political Convergence Help Overcome Crisis?, OBREAL/EULARO Monitor of Regional Integration, 8.
- Diao, X., E. Díaz Bonilla and S. Robinson (2001), *Scenarios for Trade Integration in the Americas*, Washington D. C.: International Food Policy Research Institute.
- Garbarino, P., A. Jung and C. Plottier (2008), *La región desde una lógica de clusters: Aportes para construcciones estratégicas en Uruguay. Departamento de Economía-Instituto de Competitividad*, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, ACDE-KAS.
- Giordano, P. and M. Watanuki (2001), *Economic Effects of a Mercosur-European Communities Free Trade Agreement: A Computable General Equilibrium Model Analysis*, Paris: Science PO, Working Group on European Union-Mercosur Negotiations.
- Henry, G. et. al. (2006), *EU-Mercosur Agriculture Competitiveness and Trade Agreement Impacts: Preliminary Results for Argentina and Brazil*, ACRALENOS International Seminar, Chile: CEPAL.
- Hoekman, B., F. Ng and M. Olarreaga (2004), Agricultural Tariffs or Subsidies: Which Are More Important for Developing Economies? in: *The World Economy Review*, 18, 2, World Bank.
- Lederman, D., M. Olarreaga and G. Perry (2007a), *Latin America's Response to China and India: Overview of Research Findings and Policy Implications*, Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- Lederman, D., M. Olarreaga and E. Rubiano (2007b), *Latin America's Trade Specialization and China and India's Growth*, Washington D.C.: The World Bank.
- Mesquita, E. (2007), *The New Approach of the European Union towards Mercosur: What Is behind the Launch of the Strategic Partnership with Brazil and What Are Its Chances of Being Effective?* Saarbruecken: Saarland University/Faculty of Law and Economics.
- Moncarz, P. and M. Vaillant (2006), *MERCOSUR's Role on the Regional Patterns of Imports of its Country Members: A Dynamic Panel Data Approach*, Research Paper Series, University of Nottingham.

- Monteagudo, J. and M. Watanuki (2001), *Regional Trade Agreements for MERCOSUR: the FTAA and the FTA with the European Union*, IADB seminar.
- Quijano, J. M. (2008), Mercosur y la Unión Europea: balance y perspectivas. *Evaluación, Desafíos y Propuesta*. V Cumbre América Latina y el Caribe—Unión Europea, Evaluación, desafíos y propuestas, Lima: Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE).
- Sánchez, D. (2006), *El impacto de China en América Latina: ¿Oportunidad o amenaza?*, Madrid: Análisis publicado por el Real Instituto Elcano.
- SAT—SM (2008), *Importaciones Intra y Extra MERCOSUR de Confecciones, Calzados y Tejidos*, Sexto Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR, 55-66.
- SIA EU-MERCOSUR (2007), *Trade SIA of the Association Agreement under Negotiation between the European Community and MERCOSUR*, University of Manchester.
- Torrent, R. (2005), *Las Relaciones Unión Europea—América Latina en los Últimos Diez Años: El Resultado de la Inexistencia de una Política: Un análisis empírico y esperanzado*, OBREAL/EULARO.
- UNCTAD (2005), *Trade and Development Report 2005*, United Nations Conference on Trade and Development.
- Vaillant, M. (2007), How to Rescue the Trade Agreement between the EU and MERCOSUR, in: *The MERCOSUR Chair Annual Seminal*, Paris: MERCOSUR Chair of Science Po.
- Venables, A. J. (2003), Winners and Losers from Regional Integration Agreements, in: *Economic Journal*, 113, 747-761.
- Venables, A. J. (2005), *Regional Disparities in Regional Blocs: Theory and Policy*, Brazil: IADB.

第七章

金融危机下中国和南方共同市场所面临的机遇与挑战

卢国正

一、中国和南方共同市场经济关系概述

(一) 双边贸易关系

中华人民共和国同南方共同市场(以下简称南共市)成员国之间的贸易关系始于20世纪50年代。在20世纪60年代早期,正当中国处于逆境之时,阿根廷的粮食商人冲破西方国家对中国经济禁运,与中国进行了大量粮食交易。这种勇气至今仍得到中拉贸易界的传颂。

在中国改革开放前,由于缺乏正式外交关系、中国经济的封闭、“大跃进”和“文化大革命”造成的痛苦等历史原因,中国和南美洲国家间的贸易长期在低位徘徊。直到20世纪90年代早期,中国和南共市之间的贸易额还只有8亿美元(1991年)。其后虽有增长,但仍不到50亿美元(2000年)。在20世纪的最后十年,双方年均贸易额只有27亿美元。21世纪的头两年,拉美受美国经济衰退的拖累,南共市与中国的双边贸易增长率同前十年持平。只有在最近六年,中国和南共市之间的贸易才呈现出快速上升的势头。¹

从2003年到2008年,中国同南共市之间的贸易快速增长。在2003年,双边贸易额首次突破100亿美元。此后,双边贸易的年平均增长速度高达49.7%。2008年的双边贸易额为650亿美元,比中国—拉美平均贸易增长率高出7.9%。在此期间,中国对南共市的出口从不到30亿美元上升至约256亿美元,年均增速为48%,比中国对拉美的年出口平均增长率高7.6%。中国从南共市的进口也从不足90亿美元快速增长到超过390亿美元,年均增速为47.2%,比中国从拉美进口年均增长率高2.5%。

表 1 中国和南共市之间的贸易(2003—2008)

单位:亿美元

年 份	2003	2004	2005	2006	2007	2008
中国出口	28.46	49.71	66.88	101.14	160.2	255.59
中国进口	86.62	121.07	140.21	169.44	250.3	397.54
总贸易额	115.08	170.78	207.09	270.58	410.5	653.13

资料来源:中华人民共和国海关总署 2009。

据中华人民共和国海关的统计,自 21 世纪以来,中国对南共市的出口平均占中国对拉美总出口的 32%,而中国从南共市的进口平均占中国从拉美进口的 58%。因此,南共市是中国的一个重要进口地。

中国在南共市最大的贸易伙伴是南共市两个最大的成员国:巴西和阿根廷。2008 年,中国向巴西和阿根廷的出口分别占中国向南共市出口总额的 73% 和 20%。两者加起来就占到了 93%。中国从巴西和阿根廷的进口分别占中国从南共市进口总额的 75% 和 23%。两者加起来就占到了 98%。然而,中国同南共市的两个最小的成员国之间贸易额很低。2008 年,中国向乌拉圭和巴拉圭的出口额分别是 10.12 亿美元和 7.59 亿美元,也即中国向南共市总出口的 4% 和 3%。同年,中国从乌拉圭和巴拉圭的进口额分别是 6.24 亿美元和 2 500 万美元,也即中国从南共市总进口的 1.6% 和 0.1%。

中国主要向南共市出口电机产品、化学品、贱金属和制成品。中国主要从南共市进口矿产品、林木产品和畜牧业产品。根据巴西官方数据,巴西主要向中国出口矿物产品和植物产品,从中国进口机电产品、化学品、贱金属和制成品。中国的劳动密集型产品在出口中继续占据领先地位。按照巴西的协调制度(HS)分类,从中国进口的纺织品和原材料、家具和玩具、鞋靴伞等轻工产品分别占到 36.6%、45.2% 和 70.5%。根据阿根廷官方数据,阿根廷主要向中国出口以油菜籽为主的林木产品、植物和动物油脂、矿产品和皮革制品,从中国进口机电产品、化学品、交通运输设备、纺织品和原材料。

21 世纪以来,中拉贸易在中国对外贸易中所占的份额从约 3% 大幅提升到了 6%。拉美已成为中国最重要的贸易伙伴之一。互补性和互惠互利是该贸易合作伙伴关系的特点。南共市对中拉贸易的快速增长作出了重大贡献。巴西是中国在拉美最大的贸易伙伴。2009 年 4 月,中国首次成为巴西最大的贸易伙伴。阿根廷是中国在拉美的第四大贸易伙伴、第二大出口市场和第三大进口地。

(二) 与中国在经济和技术合作上的长足进展:以巴西、阿根廷和乌拉圭为例

1. 中巴合作

中国是世界上人口最多的发展中国家,而巴西是西半球人口最多的发展中国

家。两国经济均快速增长。由于双方建交较晚,而且双方都在外交事务中优先考虑发达国家,所以两国间的投资和经济合作起步较晚。不过,在过去五年间,两国经济合作项目数量和投资规模均在增长。

中国同巴西的经济合作始于1984年。当时采用的形式是项目合同和劳务输出。成功完成的项目包括为巴西国土管理和海港疏浚提供的航空勘测。截至2008年10月,中国已同巴西签订价值达33亿美元的劳务输出和设计咨询合同,其中已实现20.9亿美元。

根据中国商务部的数据,截至2008年9月,中国在巴西非金融部门的直接投资达2.1亿美元,主要投向采矿、木材加工、摩托车制造和家电组装。截至2008年10月,巴西在中国投资建立了447个外资企业,大部分属于支线飞机制造、压缩机制造、煤炭、房地产、汽车零部件制造、水力、纺织服装行业(Chinese Ministry of Commerce 2010)。

两国的大型企业对建立联盟的兴趣越来越浓厚。上海的宝钢集团同世界最大的铁矿石生产商和出口商——巴西的淡水河谷(CVRD)合作,在巴西开采矿山和炼钢。中铝公司同淡水河谷签订了一个框架协议,在巴西建立一个年产能达1800万吨的铝加工厂。中石化同巴西国家石油公司签订了一个框架协议,在巴西或第三国开采石油和天然气。巴西航空工业公司(EMBRAER)和中国航空工业第二集团公司(AVIC II)合资成立的位于哈尔滨的支线飞机制造线已于2003年投产。巴西的大型国有或私有银行也已在中国设立代表处,为两国企业提供服务。

自1988年以来,中巴地球资源卫星项目运作顺利。截至2007年年底,两国在此项目上的合作成果包括研发和发射了三颗地球资源卫星。卫星收集的数据免费向其他发展中国家开放。2013年前还将发射两颗卫星。2009年1月,巴西里约热内卢联邦大学与清华大学共同成立了中国—巴西气候变化与能源技术创新研究中心。中国在巴西的基础设施建设和深海石油勘探中的重要性与日俱增。

2009年5月,巴西总统卢拉访华。访问期间,中巴两国同意进一步拓宽双边贸易结构、提升双边贸易量。为了应对全球经济危机,双方还同意深化在海关和动植物检验检疫方面的合作,扫除上述领域的障碍,促进并保护双边贸易。双方承诺采取措施,鼓励和支持在基础设施、能源、矿产、农业和工业等领域的相互投资,尤其侧重高科技和生物燃料方面的相互投资。中巴之间富有成果的合作已成为南南合作的典范。

2. 中阿合作

中国与另一个南共市大国阿根廷的经济合作也取得了类似进展。2004年11

月,胡锦涛主席访问阿根廷。访问期间,双方达成建立和发展战略合作伙伴关系的共识。阿根廷政府承认了中国的市场经济地位。双方签订了《中阿和平利用空间技术合作框架协议》、《中国旅游团队赴阿根廷旅游实施方案的谅解备忘录》、《铁路项目合作谅解备忘录》和《加强中阿两国教育领域交流合作谅解备忘录》。

在卫星影像商用化方面,阿根廷拥有丰富的卫星影像库,可供农业、林业、银行和保险公司、市政规划、石油和天然气、矿产勘探等使用。阿根廷知名的英泛波应用技术公司(INVAP)期盼同中国在该领域合作。

阿根廷能源企业私有化后,由于投资不足,石油和天然气存放、仓储和运输能力落后。为了从根本上解决这个问题,阿根廷政府重新制定了能源战略,并采取了一系列措施,如成立了一个政府主导的能源类合资企业——阿根廷国有能源公司(Enarsa)。该公司相信,中国石油企业有足够的资金和技术来参加阿根廷的石油、天然气勘探和开采,因此有意与中国同行合作。

2008年7月,中国、阿根廷和乌拉圭三国的合作伙伴合资建立的奇瑞—索马克公司(Chery Socma S. A.)宣布,在乌拉圭组装的奇瑞路虎车进入阿根廷市场后取得了巨大成功。奇瑞同当地企业积极合作,同外国合作伙伴共同成长,实现了双赢。

以上案例清楚地表明双边经济合作充满活力。根据中国商务部的数据,截至2008年6月,中国在阿根廷非金融部门的累计投资达1.72亿美元。中国在阿根廷的投资集中在制造、航运、资源勘探、进出口。中国企业从1985年开始就在阿根廷承担项目。截至2008年10月,中国企业在阿根廷拿到的累计项目和劳务输出合同金额分别达5.3亿美元和5.94亿美元。截至2008年10月,中国已有386家阿根廷投资的企业,总合同投资金额达4.81亿美元,已到位1.58亿美元(中国商务部2010)。

3. 中乌合作

中国和乌拉圭之间的经济合作范围广泛。两国长期进行农业友好合作,包括小规模的水稻种植和葡萄种植。现在,小型运货车组装方面的合作日趋活跃。

2004年,中国华为公司同乌拉圭国有电信企业巴拉圭国家电信管理局(ANTEL)签订意向书,在乌拉圭建造一个试验性的3G移动通信网络(WCDMA)。2005年7月,该网络正式投入运营。它覆盖乌拉圭的首都蒙得维的亚,支持的增值移动电话服务有视频会议、网络电视和因特网接入等。这是拉丁美洲第一个3G移动通信网络。

2007年,奇瑞—索马克公司在乌拉圭建厂生产汽车。这是奇瑞的第一个海外合资企业,也是投资最大的一次。2008年5月,第一条生产线调试完毕,第一批奇

奇瑞虎下线。该厂生产的汽车主要在阿根廷和乌拉圭销售。

2008年1月,乌拉圭内政部同中国的中兴通信股份有限公司(ZTE)签订公共安全项目合同。该合同涵盖九大系统,包括应急联动、数据传输和VoIP视频监控等。项目完成之际,内政部的基础设施能力将会大大加强,实现了统一指挥和快速响应,应急技术备份效果更好。中兴负责设备供应、安装、培训和售后服务。

中国政府还帮助乌拉圭培训经理人和技术专家。过去20年间,乌拉圭派出许多官员和技术人员来华参加为他们量身定制的培训班。

2006年,乌拉圭最大的肉类冷藏企业卡内洛内斯牛肉屠宰厂公司获批在中国建立第一家外商独资肉类进口企业。它的主要客户是高级宾馆和餐厅。乌拉圭企业还在北京、天津和辽宁建立了独资或合资企业。

二、发展新阶段：中国—南共市贸易面临的挑战

2008年9月,次贷危机引发的金融危机严重影响全球经济。积极参与了经济全球化的中国未能幸免。在2008年11月和2009年6月期间,中国对外贸易连续八个月下滑,这在中华人民共和国60年历史中是前所未有的。2008年12月前,中拉贸易一直在快速增长,2009年前四个月则大幅回落,而且回落幅度超过同期中国外贸回落平均幅度。

2009年前四个月,中国与南共市两大主要成员国——巴西和阿根廷——之间的贸易也减少了。正如中国同世界上大多数国家和地区的贸易一样,中国和南共市之间的贸易结束了连续六年快速增长的趋势。不过,一个新的发展阶段也自此拉开了序幕。

中国主要出口制成品、进口初级产品。虽然这是由贸易双方的经济结构及供求关系决定的,但双边贸易仍有潜力可挖。中国同南共市的贸易存在逆差。21世纪的前八年,中国的平均出口/进口比为0.54,约1:2。

表2 中国—南共市贸易余额(2003—2008)

单位:亿美元

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008
进口/出口	-58.16	-71.36	-73.33	-68.3	-90.1	-141.95
出口/进口	0.68	0.48	0.33	0.43	0.50	0.60

资料来源:General Administration of Customs of PR China(2009).

中国对巴西的贸易长期存在逆差。在过去九年间,该逆差从3.97亿美元

(2000年)上升到110亿美元(2008年)。中国向巴西出口与中国从巴西进口之比最高达0.76(2000年),最低为0.37(2003年)。

表3 中国—巴西贸易(2000—2008)

单位:亿美元

年 份	出 口	进 口	出口/进口	出口/进口
2000	12.24	16.21	-3.97	0.76
2001	13.51	23.47	-9.96	0.58
2002	14.66	30.03	-15.37	0.49
2003	21.45	58.44	-36.99	0.37
2004	36.75	86.84	-50.09	0.42
2005	48.28	99.89	-51.61	0.48
2006	73.8	129.2	-55.40	0.57
2007	113.72	183.33	-69.61	0.62
2008	187.5	297.5	-110.00	0.63

资料来源:General Administration of Customs of PR China(2009).

在过去九年间,中国对阿根廷的贸易逆差从1.2亿美元(2000年)上升到43.2亿美元(2008年)。中国向阿根廷的出口与中国向阿根廷进口之比最高达0.87(2007年),最低只有0.15(2002年),之后又强劲反弹(见表4)。

表4 中国—阿根廷贸易(2000—2008)

单位:亿美元

年 份	出 口	进 口	出口/进口	出口/进口
2000	8.10	9.30	-1.20	0.87
2001	5.74	12.81	-7.07	0.45
2002	1.80	12.40	-10.60	0.15
2003	4.47	27.29	-22.82	0.16
2004	8.52	32.55	-24.03	0.26
2005	13.25	37.99	-24.74	0.35
2006	20.04	37.00	-16.96	0.54
2007	35.67	63.35	-27.68	0.56
2008	50.40	93.60	-43.20	0.54

资料来源:General Administration of Customs of PR China(2009).

正值中国—南共市贸易快速上升之时,国际市场的初级产品价格也涨得飞快。尤其是原油价格,2008年上半年大幅飙升,直至每桶150美元。谷物和金属的价格在同期也翻了好几倍。与此同时,制成品的价格普遍下滑。运费也随油价上涨。这

种价格差异深深影响了专门生产劳动力密集型、技术含量低的中国企业。

中国和南共市之间贸易的快速上升导致了更多贸易摩擦。根据世界贸易组织的统计,在它成立后的头14年(1995—2008年),阿根廷和巴西分别发起了61桩和37桩针对中国产品的反倾销调查,分别占世界贸易组织成员方反倾销调查总量的9%和5.5%。同期,阿根廷和巴西分别向中国产品施加了40项和21项反倾销措施,分别占世界贸易组织成员方实施的此类措施总量的8.4%和4.4%(WTO 2008)。

一般来说,启动反倾销调查或施加反倾销措施的世界贸易组织成员方的贸易逆差相对较大。巴西和阿根廷在对华贸易中却有大量顺差。尽管两国均承认中国的市场经济地位,但它们并没有减少针对中国的反倾销调查或措施。它们还把反补贴和特保措施也用上了。自从金融危机爆发后,上述活动猛增,其中既有短期措施,也有长期措施。因此,贸易保护主义在南共市依然势力强大。

中国和南共市之间的投资增长存在不平衡。中国在南共市的投资相对较少,中国企业觉得南美洲的投资环境不够理想。虽然南美国家声称鼓励外国直接投资,但进入壁垒非常高。此外,效率低下、基础设施薄弱、工会力量强大、文化差异等因素都让中国企业望而却步。另一方面,中国企业“走出去”的能力尚待加强,还需要积累人力资源、资本和管理经验。

三、后金融危机的可能发展

虽然金融危机的发生让大多数人吃了一惊,但回想起来,它的发生完全符合逻辑。2009年1月开始中国和南共市之间的贸易剧减并非巧合。双方贸易的高增长阶段已被一个新阶段代替。金融危机对中国—南共市之间的贸易发展来说,既是挑战,又是机遇。总体上看,有利条件大于不利条件。

(一) 有利条件

中国和南共市加起来是一个广大的市场,地域辽阔、资源丰富、人口众多。双边经贸合作有着坚实的基础:中国同南共市四国中的三国——巴西、阿根廷和乌拉圭——正式建交。双边政治、经济和文化关系良好,无根本性利益冲突。尽管中国和巴拉圭没有正式外交关系,但双边贸易早已开始。展望未来,中国和南共市之间的经贸关系将进一步发展。这既能体现发展中国家间的合作,又符合双方人民的利益。

中国已同巴西、阿根廷和乌拉圭签署政府间贸易协定、经济技术合作协议、海洋运输协议、鼓励和保护相互投资协议。此外,中国还同三国签下了渔业合作、旅游业合作谅解备忘录及贷款协议、能源合作协议。中国还同巴西、阿根廷和乌拉圭分别成立了政府间经贸委员会,协调双边经济和贸易关系。同时,中国国家发

改委、商务部、农业部、卫生部、交通部、信息产业部、质检总局、国家旅游局、中国国际贸易促进委员会、中国银行和中国进出口银行分别与三国的对等机构建立了合作关系。近年来,诸如巴西和阿根廷等南美国家开始重视包括中国和印度在内的亚洲市场。它们表现出前所未有的同中国发展经贸关系的热情。它们同东亚国家的贸易关系得到了加强。

金融危机的爆发意味着经济全球化在经历了 20 年的高速发展后出现了重大变化。与此同时,金融危机也揭示了发展中国家,包括中国和南共市成员国,在经济发展过程中隐藏的一些根本性问题。从这一角度来看,金融危机可能有利于中国和南共市。金融危机为它们提供了转换增长模式的战略机遇,使得双边经济关系更有可持续性。

(二) 针对近期的建议

开放、平等的多边贸易机制有利于世界经济的健康发展。中国和南共市应当继续致力于发展多边贸易机制、支持多哈回合谈判、抵制贸易保护主义、促进多哈回合谈判的重启并取得全面、平衡的结果。

自由贸易区是多边贸易机制的重要补充。中国同拉美多国成功签订了自由贸易协定,这为中国和南共市提供了有利条件和有价值的经验。中国和南共市应在中短期内开启类似谈判。我们建议,这样的谈判越早开启越好,这样有利于跨大陆的自由贸易区的早日建成。

面对金融危机,中国和拉美国家应优先考虑加强金融合作,以便减轻金融危机对双边贸易的负面影响。全球金融危机带来的流动性紧缩已经给亚洲和拉丁美洲出口导向型的贸易体系制造了重大困难。出口大幅下挫,相对美元的汇率动荡不已,国际贸易的风险日增。目前已出现不少应对措施,如货币互换协议谈判。

货币互换是两国之间为避免汇率风险而订立的外汇协议。在一段时间和一定数量的互换发生后,两国的央行进行结算。有了这样一个协议之后,两国的贸易或出口企业就能收到本国货币的支付款项,从而避免了汇率风险、减少了汇率转换费用。签订货币互换协议的双方一般会设定一个额度。互换开始后,两国可以交换货币,相互提供短期流动性支持,从而促进地方商业银行和外国合作银行间的融资,提升双边贸易。

金融危机爆发后不久,2008 年 10 月,巴西和阿根廷建立了为双边贸易服务的本地货币结算体系。它们还打算把这个体系扩展到南共市,不再把美元作为国际支付货币,这样就能抵消一些国家因为美元储备不足而受到的进口限制。

从 2008 年 12 月开始,中国相继同韩国、马来西亚、印度尼西亚和白俄罗斯的金融管理当局签订了货币互换协议。中国内地和中国香港也签订了货币互换协

议。2009年3月29日,中国同阿根廷签订了价值700亿人民币(102.5亿美元)的双边货币互换协议。这是中国和拉美国家间的第一个货币互换协议,也是金额最大的金融安排。截至2009年3月,中国同其他国家或地区签署了价值6500亿元人民币的货币互换协议,相当于中国外汇储备的5%(Xinhuanet 2009)。

目前,美元是国际贸易的通用货币,各国不但用美元进行贸易结算,还将美元作为外汇储备。次贷危机大大打击了拥有大量美元外汇储备的国家的经济。为了保证中—拉经贸关系的进一步发展,中国和拉美的主要伙伴国家应当加强金融领域的有效合作,包括签订货币互换协议或就此展开谈判。

在新的发展阶段,中国和南共市应努力挖掘货物和服务贸易的潜力。中国和南共市之间的服务贸易虽刚刚开始,但有着令人兴奋的前景。例如,中国和巴西的大企业已经携手开展冶金、矿业、能源、航空、航天和金融合作,取得了令人满意的结果,这就说明双边在高科技和服务贸易上进行的合作具有巨大潜力。

巴西和阿根廷的经济相对较为发达,所以两国在汽车、冶金、矿产、核能、医药、金融、保险、旅游、教育和投资方面有明显优势,具有同这些领域的中国企业加强合作的实力。

《联合国气候变化框架协议》及《京都议定书》要求各国遵循承担共同但有区别责任的原则,积极实施“巴厘路线图”,采取符合各自情况的有效措施来缓解气候变化。护林是应对气候变化合作中的重要内容。2007年,中国提出建立“亚太永续森林管理与复育网络”,中国和南共市在该网络中均能扮演重要角色。

由于一国的力量往往难以抵御灾难性自然灾害,所以需要来自国际社会的支持。2008年,中国提出了“亚太经合组织内部应对灾害及合作基本原则”,以加强亚太地区在该领域的交流与合作。中国和南共市可以考虑开展灾后重建方面的长期项目合作。

食品和能源安全不仅在经济和民生中至关重要,而且关系到全球发展和安全。作为食品生产和消费大国,中国和南共市应当采取积极措施,保障世界食品和能源安全。双方应当重视食品生产、加大投资、依靠科学技术、增加食品供应、改善食品贸易环境、建立公平公正的农产品贸易体系、加强宏观控制、抑制市场上的过度投机行为、稳定食品价格。双方应加强能源开发方面的互利合作、政策协调、能源供应多元化、建立能源技术发展和传播的先进体系、倡导更多使用清洁能源和可再生能源。

四、 结语

金融危机爆发前,中国和南共市间的经贸关系得益于经济全球化,增长迅猛,

为双边未来战略互补性的进一步发展奠定了坚实基础。金融危机大大打击了世界经济,包括中国和南共市经济。危机还未过去,然而,由于中国和南共市的经济基础相对较为扎实,而且双方立即采取措施应对危机,所以中国和南共市对双方未来经贸关系的发展仍充满信心,这将为世界经济复苏做出重大贡献。中国和南共市应抓住金融危机中显现出来的机遇,加强深化双边合作,为世界经济的复苏和稳定增长再作贡献。

注释

1. 除非另有说明,本章所引贸易数字均来自《中华人民共和国海关总署统计年鉴》。

参考文献

- Chinese Government (2008), *Policy Paper on Latin America and the Caribbean*, People's Republic of China, 5 November.
- Chinese Ministry of Commerce (2010), online: <http://www.mofcom.gov.cn/fuwzn/fuwzn.html> (24 September 2010).
- General Administration of Customs of PR China (2009), online: <http://www.chinacustomsstat.com/customsstat/>, April 2009.
- Hu, Jintao (2008), "Adhering to the Concept of Opening Up and Cooperation, Seeking Mutual Benefits and Win-Win Results," Speech at the 16th APEC Informal Leadership Meeting, 22 November.
- WTO (2008), *International Trade Statistics 2008*, online: <http://www.wto.org> (2 September 2010).
- WTO (2009), *WTO Yearbook 2009*, online: http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/statis_s.htm (1 September 2010).
- Xinhuanet (2009), online: http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-04/01/content_11110010.htm (1 October 2010).

第八章

欧盟与南方共同市场：当前与未来的合作^{*}

卡尔·巴克

一、欧盟与南方共同体的关系

“南方共同市场”(MERCOSUR) 是依据《亚松森条约》(Treaty of Asunción) 于 1991 年建立起来的,其成员包括巴西、阿根廷、乌拉圭和巴拉圭。1994 年《欧鲁普雷图议定书》(Ouro Preto Protocol of 1994)更详细地规定了它的制度结构。1996 年,玻利维亚和智利也以联系成员资格加入该组织但影响并不明显。秘鲁于 2003 年、委内瑞拉、厄瓜多尔和哥伦比亚于 2004 年先后加入了该组织。委内瑞拉正在谋求成为完全成员国。欧盟和南方共同市场的关系是以 1995 年缔结的《地区间框架合作协议》为基础的,该协议提供了这两个地区间政治对话和合作的准则。2000 年,双方发起一个附属协议的谈判,但至今尚未完成。由于南方共同市场要求首先看到多哈回合多边贸易谈判的结果,因此在其要求下,双方中止了 2004 年的贸易谈判¹,双方关系的发展也放缓了。

有人认为,双边贸易谈判与其说是“没完没了”不如说是“从未开始”。彼此间谈判的减少使双方感到沮丧,甚至引起摩擦。谁的观点更正确并不重要,关键是双方如何看待谈判这一问题。自 2007 年年底以来,随着一系列高层访问和各种工作会议的增加,双边关系出现了新的动力。在 2008 年 5 月在利马举办的欧盟—南方共同市场峰会上,与会各方一致认为,达成一项均衡的雄心勃勃的协议并承

^{*} 本章吸收了我的同事比阿特丽丝·马丁斯(Beatriz Martins)所做的简短发言的部分要点,当时她在欧盟委员会对外关系总司主管南方共同市场。但本文的责任完全由我承担,本章的观点出自作者本人,而非欧盟理事会或者其官员的官方立场。

诺将谈判进行下去直到成功非常重要,并在会议前和会议后均发表了类似声明。但是,在做出如此高层次的承诺后,在谈判者再次聚首时却没有取得明显的进展,这让欧盟感到很沮丧。2010年5月17日,在马德里举办的欧盟—南方共同市场峰会又作出了新的承诺,但最终能否取得新的进展人们将拭目以待(欧盟理事会文件 9870/10)。

旨在达成两个地区自由贸易目标的全面贸易谈判的问题很棘手,本章的任务并不是要处理这些问题,但是为了更好地理解两个地区间合作的发展前景,有必要描述一些贸易方面的问题。在欧盟的贸易伙伴中,南方共同市场仅仅位居第八,仅占欧盟贸易总量的2.7%,而欧盟却占了南方共同市场出口的27%和进口的20%。²甚至连巴西也只是欧盟的第十一大市场。然而,欧盟在拉美的投资却超过了在中国、印度甚至日本的投资。欧盟的投资并不集中在初级产业部门,因此对当地就业和增加当地附加值作出了更多的贡献。60%的对外直接投资(FDI)与服务业有关。作为与贸易有关援助的重要来源,欧盟强化了其竞争对手的竞争力(EU Council doc. 8695/09)。谈判问题也显示了南北差异。欧盟希望达成一个超过多边层次谈判所涉及内容的一揽子综合协议,即一个比多哈谈判内容更多的协议,而对“次多哈层次”的谈判,即地区间层次的附加谈判却不感兴趣。2007年,领导委员会的官员公开询问,欧盟能否指望在这两个地区间的谈判中达成那些在多边层次上实现了的目标?服务业在欧盟的国内生产总值和工作机会中占了70%的比重,由此可见自由贸易对于这个地区是多么重要,而在南方共同市场,服务业仅占了20%。据悉,自由贸易协议的达成将为欧盟服务业增加50亿至70亿欧元的价值,而这一协议的失败将意味着50亿欧元的损失和价值近40亿欧元的商品损失。

在与欧盟的谈判中,南方共同市场关注农产品及与其有关的补贴问题。可以理解,除了经济原因外,有很多理由足以使农业具有如此决定性的作用。但必须强调欧盟是南方共同市场农产品出口的主要市场,商业领域中有句老话说得好,不要得罪你最大的客户。在多哈回合谈判中,欧盟承诺如果其他谈判方做出同样的让步,欧盟愿意削减一半以上的农产品关税和70%的国内农业补贴,到2013年取消出口补贴。但是应当注意到以下情况:(1)汇率和全球经济动力的变化远比关税和关税配额具有的影响大;(2)许多弱小的发展中国家认识到,巴西在多哈回合谈判中有关农产品贸易全面自由化的要求对它们本身也是个威胁,因为它们农产品竞争力弱;(3)随着农产品全球需求的上升,真正的问题是所有的生产者能否提供足够的农产品,而不是他们如何对农产品出口进行了补贴,以及补贴了多少;这样,从今以后农业就不再是个拦路虎了。

二、南方共同市场当前的状况

作为世界上第四大经济集团,南方共同市场(MERCOSUR)是拉美最有潜力的地区。然而,它的一体化进程却仍以蜗牛速度前进。正如欧洲委员会地区策略白皮书所言,(2007—13:4)。

南方共同市场的问题在于缺少政治参与,其政治优先目标经常变化。列出将增加的步骤会给人留下深刻印象,然而,经济一体化进程远没有完成,贸易争端也难以摆脱。一些成员国在事先没有与其他成员商量的情况下就采纳了单边贸易措施,这使得组织内部都能感受到沮丧的气氛,尽管四个南方共同体国家中有三个是相互间有亲和力的温和左派政党执政(European Commission's Regional Strategy Paper:7)。

当然,在制度建设上也取得了有限的进步,如成立了南方共同市场议会、技术秘书处和南方共同市场常驻代表委员会。关于南方共同市场关税同盟的重要决策不但仍然悬而未决,还形成了针对南方共同市场成员的新的内部壁垒。由于内部壁垒仍然广泛存在,南方共同市场不像一个发展充分的自由贸易区。最早要到2010年,南方共同市场成员国才能达成协议废除从第三方进口并向区内出口的双重关税。这对两个地区间的谈判进程来说是令人失望的,在南方共同市场内部,批评也越来越多,有人甚至认为南方共同市场已经失败了。具体评论如下:

- 对巴拉圭总统费尔南多·卢戈来说,“南方共同市场尚未成年就已老去”(巴西和南锥体报告,2009年1月15日);
- 巴西对该组织已经厌倦了,并超越了该组织;私人部门敦促当局与欧盟交涉推进南方共同市场的发展(巴西和南锥体报告,2009年1月15日);
- 较小的成员如乌拉圭和巴拉圭继续抱怨说谈判没有考虑他们的利益;
- 在2009年5月于布拉格召开的“欧盟—里约集团部长级会议”上,南方共同市场内部关系紧张,不同意其主席出席新闻发布会;
- 一体化缺少一个强大的内生基础,生产模式更符合富国的利益,却不适合内部的广泛需求。地区内贸易没有实现预期的增长。根据《欧洲统计局和联合国拉美和加勒比海地区经济委员会》(CEPAL)发布的数据,2007年区域内贸易仅占南方共同市场商品出口总数的13%,而欧盟的这一数据达到了67%。中国在巴西的市场份额大于阿根廷,前者为10.5%,后者为8.6%;2003年至2007年,墨西哥在巴西投资30亿美元,智利投资8.69亿美元,哥伦比亚投资4亿美元,而阿根廷的对外

直接投资只有 3.88 亿美元(MERCOSURabc, 2009 年 3 月 26 日)；

- 人们认为,南方共同市场无力提供避免和解决内部争端的有效框架。费利克斯·佩纳 Felix Peña 说:“我们需要南方共同市场成为伙伴,而不是人质。”
- 南方共同市场至今无法在多哈发展回合谈判上形成共同立场。“南方共同市场—欧洲商业论坛”(MEBF)多次表达了不满,认为“南方共同体内部立场的协调成本增加很大”,“南方共同市场内部的动力机制与其说是谈判的动力,不如说是障碍”(西班牙《国家报》,2009 年 12 月 25 日)。他们仅仅把南方共同市场看作是个展示外交政策立场的平台,并认为对欧盟出口比在南方共同市场内部贸易更容易。当然最近欧盟也被看作是个“堡垒”。

三、欧洲一体化

欧洲一体化并非完美,也不是一个放之四海而皆准的完美模式。但它的确透露了许多对于发展来说非常必要的内容。欧洲一体化的经验告诉我们,没有政治意愿和严肃的态度,一体化是无法实现的。一体化要建立在强大而持续的政治使命之上,要建设司法体系和超国家机构并制定共同政策,需采取联合行动,成员国要服从一体化。让·莫奈曾说过,提出新思想需要人,但实现新思想却需要制度。欧盟的体制在前进过程中,每当遇到特殊境况都表现得非常灵活。在从当年的欧共体六国扩大到今天的欧盟二十七国的过程中,它也遇到过各种差异极大的一体化模式,从基本经历到政治文化再到长期目标,差异都非常之大。

南方共同市场与其他拉美和加勒比海地区的一体化和次级一体化方案有着相同的典型特点,或者说是弱点:

- 主意大多提出得太快,旧的主张还未实行就被新的取代;
- 缺少界定和展望,结果往往是即兴的提议成了最后结果;
- 地区外贸易比重过高,地区内贸易改善缓慢,收益分配不均;
- 缺少一个真正的贸易政策;
- 宏观经济政策的协调有限;
- 脆弱的国家机制和更加脆弱的地区机制,两者都缺少基金;
- 有些国家越来越多的人认为,地区一体化只是问题的一部分而不是问题的解决方法(Caetano 2009; Rueda-Junquera 2009; Sukup 2001)。³

有人把拉美和加勒比地区当作一体化方案的墓地。在南美,人们必须理解地区一体化的目的是解决问题而不是削弱国家的影响,当前一体化面临的困难不是

主权的丧失而是影响力的丧失。但由于南美国家强调主权的传统十分强大,这需要花费很长时间。在现代社会和全球化的世界上,要让人们接受,能够并愿意决定在任何有效层次上解决问题,包括在地区层次上解决问题,并不意味着丧失了主权。

结果,政府间组织过度关注峰会上的决策,关注议案是否为“一致通过”。欧盟有时也会犯这样的错误。佩纳尽管是一个乐观派专家,也看到了南方共同市场由于程序的不稳定致使可信度遭到损坏的风险。从1991年到2007年,南方经济共同市场只有47%的共同法令转化为国内法。有些国内法院在认定和接受南方共同市场政治法律决策时还为它们究竟是指导性的还是有约束性的而烦恼不已。直到现在,这些决议仍未颁行。这导致了一个严重的问题,即由于没有执行南方共同市场的司法裁决而造成的损失应由谁来支付。各国从政治角度同意建立一个新的司法法院,但若要求其发挥作用则需对一些国家的宪法进行修改。

一些教训必须汲取。南方共同市场的弱点在于其临时特设的体制和贸易争端解决机制。新的贸易政策评议机制(TPRM)虽于2004年建立了起来,但其效率还没有显示出来。在这个问题上,捍卫国家主权的僵化立场再次起了阻碍作用。此外,欧盟关于补偿和聚合基金的观点在拉美找到了市场——如建立了南方共同市场结构趋同基金,不过尚需更多的资源(目前只有1亿美元)。

四、当前欧盟—南方共同市场的合作

欧共体使用其预算基金(由执委会管理)开展与南方共同市场的合作始于1991年,基金主要用于资助南方共同市场新建立的机构。除了双边的国家战略文件外,《2002—2006地区战略文件》(RSP)还提供了4800万欧元支持南方共同市场内部市场、制度和公民社会的建设。欧盟就建设地区标准和程序提供了技术援助,当然这也符合欧盟自己的利益。2007—2013年间,在南方共同市场的所有指标项目中共5.56亿欧元,拉美占欧盟援助的21%,5000万欧元被指定用于资助南方共同市场一体化建设的3个优先领域:(1)强化机构建设(10%);(2)支持一体化并准备一项共同决议的执行(70%);(3)推动公民社会参与一体化进程,包括传播信息和增加一体化的可见性(20%)。这标志着欧盟成为迄今为止南方共同市场一体化财政资助的最大提供者(European Commission 2007)。

从政治上看,欧盟合作项目建立的目的是希望南方共同市场继续加强其制度建设并以坚实的步伐深化一体化。但是该项目在政治、技术和行政执行方面遇到了困难。南方共同市场并不存在一个可以作为伙伴和受益方的机构。每个项目都由某一国的机构来管理,然后该机构出面作为南方共同市场内部的协调者。这

这个过程既复杂又困难多多。最近,由于南方共同市场取消了相应的项目,欧盟不得不停止了对南方共同市场基金和南方共同市场法庭提供的资助。

建立拥有独立公务人员的秘书处的想法至今没有实现。南方共同市场现有的秘书处仅仅拥有少数高级官员,总共 30 个工作人员和 100 万美元的预算,根本无力推进一体化进程。它充其量只能为政府间程序提供技术支持。欧盟与南方共同市场机构、行为者的合作以及制定标准方面的工作是受到欢迎的。欧盟临时性地扮演了一个从外部促进其一体化的角色。自 20 世纪 90 年代早期开始,欧盟长期以来就是拉美一体化职员培训的主要力量,包括对南方共同市场临时主席职位以及新建议会及其联合议会委员会、常设审议法庭职员的培训。欧盟帮助南方共同市场规范海关程序、统计、卫生和植物检疫以及其他领域使其更符合现代惯例。这些成就对大多数以主权为骄傲的中等收入国家来说是令人吃惊的。2010 年中期审议的结果仍然要拭目以待。

五、 欧盟—南方共同市场的前景展望

如果问欧盟是否愿意给予南方共同市场和地区间谈判更多的机会,这似乎可以用巴伐利亚的一句俗话来回答:“我发誓,但我绝不指望!”。欧盟不会像巴拉圭外长绝望地认为该集团已经寿终正寝了(《圣保罗州报》,2009 年 7 月 24 日)。但仍有许多问题需要回答。例如,是否应当遵循这些协议,即使它们是在不同的环境下设计出来的? 欧盟是应当更多地开辟新的双边关系,还是应该以更温和的方式解决具体的问题? 谈判无法启动怎么办? 欧盟显然支持地区一体化和地区间的谈判,不希望充当因排斥某些国家而使一体化沉船的责任方。欧盟不能将自己支持的内容强加给南方共同市场,因而也不再是一体化的原教旨主义者。这在欧盟对待玻利维亚阻挠安第斯集团与欧盟谈判的事件中就可以得到证明。此外欧盟继续同那些支持一体化,但希望晚些时候再对外开放的国家保持联系。在这方面,欧盟既尊重一体化的支持者,也尊重迟疑者的主权意志。

本文的许多建议并不成熟,如将南方共同市场和安第斯共同体合并、迅速就一项全面的欧盟—拉美协作协议以及自由贸易协议展开谈判等。拉美内部、地区间的以及欧盟—拉美间的政治经济、程序和意识方面的不同并不能保证合作会取得成功,但的确也存在一些潜力。在欧盟的官方文件中(COM 2009)、在南方共同市场的立场及学术界对现实政治的研究中可以察觉到一些清晰的转变,它们都在探讨在哪里可能取得进步。

当前的全球危机使得地区间和地区内的合作意愿更加强烈,这是研究拉美贸易网得到的信息(Heidrich 2007)。该文件建议在基础设施和市场一体化基础上

发起新的更密切的合作,至少建立起相互的联系。持有相同立场并常常被人们看作是开拓者的佩纳(Peña 2009b)提出了三种局面:第一,由于创新不足而导致的一体化缺乏活力;第二,使大多数建议流产的综合症;第三,对于过去所积累的经验 and 实施结果的选择。例如近年来南方共同市场官方在“欧盟—南方共同市场谈判”和南方共同市场内部发展讨论中经常引用“地理变量”、“多速欧洲”等说法,而这些说法都是欧盟曾经讨论过的,有些则在欧盟自身发展的过程中在某种程度上得到了实施。

在学术界内,佩纳、德尔·阿雷纳尔和弗洛雷斯指出了地区关系和欧盟—南方共同市场关系中重点的变化和实用性进展。在地区双边层面上,《欧盟—南方共同市场协议》及其发展条款可付使用,相关各方可以指望利用经济关系中部分暂时的进步来重建信心(del Arenal 2009)。

(一) 政治对话

1995年协议的谈判者,乌拉圭外交官吉列尔莫·巴列斯(Guillermo Valles)在巴黎的一次会议上回忆道,欧盟—南方共同市场关系的最初逻辑是希望在全球事务中实现较好的平衡,平衡欧盟在拉美的存在,强调在多层面上、在全球多极体系中处理问题。不应忘记,这里存在着一个地缘政治的内容。这个说法同其他分析家的观点一致:南方共同市场不仅仅是一个地区经济一体化区域,也可以成为一个政治方案。南方共同市场在确保地区稳定上已经显示出了价值,如在巴拉圭问题上。这是使它成为像南美国家联盟(UNASUR)这样更深远概念的重要基础,尽管存在观念上的冲突,但的确阻止了西半球危机的爆发,或阻止了这些危机变得更加严重。拉美和加勒比海地区可以在得到强化的多层次进程中建立政治协调组织,如“新”里约集团,同时建立包括所有拉美国家和加勒比海国家的南美国家联盟。这一过程已经超越了政治领域,进入了安全和健康领域。这为更频繁更定期的协调提供了心理的、社会的和外交的基础。

就目前来说,如同其他一体化方案一样,与南方共同市场进行政治对话是有益的,但绝不意味着这种政治对话本该有益:在双边地区背景下,单个成员国的问题一般不予讨论,这对双方都是如此(Buck 2009a)。当然,此类对话不能被限制在部长层次或高官层次,应当鼓励双方议员或公民社会及其组织的参与,如欧洲经济和社会委员会,地区委员会,2007年于巴黎举办的各种地方政府会议等。德国六个政治基金会在拉美和加勒比地区安全问题上均表现出色。有些基金会如康拉德·阿登纳基金会(Konrad-Adenauer-Stiftung)或艾伯特基金会,已经通过动员研究人员、政治家、安全专家和演员参加地区间论坛而拥有了长期的经验。这样看似问题已经脱离了政治议程,但是墨西哥和海地的局势以及打击贩毒的

形势却导致了具体的合作和交流。

(二) “后自由”议程的其他问题(Sanahuja 2008)

能够从更多双边地区合作中获益的问题领域有能源、基础设施、移民、环境、医疗卫生、社会和地区失衡等。近年来,在欧盟—拉丁美洲两个地区间及双边层次上(如与巴西和墨西哥的战略伙伴关系以及与它们的联合行动计划,或欧盟—智利发展和创新组织),众多的部门对话已经被建立起来并显示了它们的价值,即促进相互理解、提供技术援助,甚至促进了多边层次上倡议的提出(Buck 2008)。在2009年布拉格部长级会议上,欧盟三驾马车和南方共同市场为使讨论更加深入,同意了这些具体倡议并建立了专题小组(EU Council 2009)。

自由贸易区的反对者强调了不均衡关系中弱者一方可能经受的风险。为了消除这种担心,欧盟在与拉美和加勒比地区谈判时可能会表示,根据自身一体化启动和扩大的经验,它们了解“不均衡”的含义,而且比其他任何组织都明白如何处理这一问题。欧盟区域层次上的生活水平差异比达到1:30,欧盟团结基金缓和了经济一体化的负面影响。2008年欧盟—拉美利马峰会设立了一项特别计划——欧盟委员会支持拉丁美洲社会融合的技术合作计划(EUROsociAL),初始基金为3000万欧元。

充足而功能良好的基础设施是发展的关键,减少了交易成本和人力、商品的运输成本。同亚洲的状况相比,拉美在这方面的投资是不够的。传统上,拉美的运输基础设施是为地区外贸,主要是为与欧洲的贸易设计的,但也为中国提供所需的资源而进行了扩建。研究表明,运输成本和管理负担远超过每个贸易案例的关税额。南美地区基础设施一体化倡议(IIRSA)应当改进南美国家在能源、运输和电信领域的生产率和竞争力。目前该倡议侧重公路建设,占2010年以前计划投资的74%,但在运输低值不易腐烂的产品或环保产品时,公路不是最好的运输形式。在348个已确定的项目中,IIRSA只选择了其中的31个,不足相关投资的10%。到目前为止,IIRSA没有继续执行这些项目,部分原因是拉美传统的储蓄率和税率较低,这使建设工期相比于东亚费时过长。这些项目还受到政治关系变化过快的影响,或者由于新目标的出现使得原有项目不再具有重要性了,正如在能源领域内发生的事情那样。

国际专家和国际组织强烈敦促拉美当局尽快纠正这种状况。根据欧盟的历史,相互连接性对一体化来说是个有利条件但却不是个充分条件。能源部门能够成为一个强大的推动因素,启动“功能逻辑”上的一体化,正如欧共体煤钢联营为欧盟所做的那样(Heidrich 2007)。但是在南美,能源部门不能起到推动一体化的作用,只起到相互连接的作用(Honty 2006)。

（三）贸易

拉美与非拉美伙伴国家间的协议正在增加,从1990年的20个增加到2000年的86个,再到2007年的159个。2005年,特惠协议下的贸易额达到63%,其中地区内贸易占12%,地区外贸易占51%,人们希望后者在2007年上升到72%。传统一体化计划似乎与成员国的国家议程不相干了。

由于拉美国家在政治、经济和社会方面存在巨大差异,接受完全的自由贸易协议谈判需要寻求某种模式,使以地区为基础的策略与双边策略相容。为了取得进展,阿根廷似乎要放弃惯常的谈判手法,即“除非什么都同意否则什么都不同意”,转而关注已经达成的临时协议,并用可能接受的条款(如解决类似因竞争而陷入困境问题的条款)谈论贸易和其他开放的问题。这种非同寻常的做法是否有效尚待观察。

在最近举行的名为“拉美和欧盟:一个全球伙伴协会”的活动中,欧洲委员会采取了类似的立场。此外,它提出了一个拉美投资特定机制(MIAL),类似于欧洲睦邻机制,从欧盟预算中支付启动基金。它倾向于相互联系性(interconnectivity)的合作、基础设施、社会领域和环境,以及扶持中小企业。这与2010年5月在西班牙举行的第六届欧盟—拉美峰会的主要命题是一致的。

有关欧盟—南方共同市场的关系、谈判和合作方面除了这些新进展之外,关于地区外伙伴的三边合作没有明显的实际进展。如果有的话,也只是在欧盟与巴西、墨西哥或智利的双边关系中才有可能。只有在具体的行动计划中才会涉及各方都同意的三边合作。的确,近年来巴西和欧盟就在莫桑比克开发生物电力和生物燃料举行了会议,研究了合作的事宜(EU-Council 2008)。

六、结论

安第斯国家共同体和南方共同市场这样的一体化计划对于建成共同市场之类的目标似乎是不够的,欧盟那种类型的一体化进展似乎也并不是人们所希望和想要的。由于更强大的参与者的到来,而且似乎对传播为全球所接受的规范并不感兴趣,因此欧盟丧失了制定规则方面的影响力。

当前,在拉美国家中,这些一体化协议也许并不是目标,而只是他们共同努力、建立信心和在全球市场上谋求更佳地位的平台。时间并不必然在拉丁美洲这边。最大的风险并不在于经济、社会和其他政策可能遭受失败,而在于这些政策也许不能尽快地产生结果。因而双边地区关系在这方面是有益的,但它们只能成为国家和地区层面努力的补充。

注释

1. 事实上,南方共同市场所做的正是欧盟委员会贸易理事会之前犹豫的事情,即当这类谈判在多边和地区双边两个层面同时进行时有形成障碍的风险,因为一个层面的提议将成为另一个层面谈判的筹码。
2. 应当指出这些数据因来源和时间而有差别,尤其是涉及中国时更是这样。
3. 参见书后参考文献中列出的有关 F. Peña 的文章,关于最新信息参见 www.felixpena.com.arg。萨纳乌哈(Sanahuja 2008)给出了精彩的历史分析。

参考文献

- del Arenal, Celestino (2009), *Relations between the EU and LA—Abandoning Regionalism in Favour of a New Bilateral Strategy*, Working Paper 36/2009, Madrid: Real Instituto Elcano.
- Buck, Karl (2008), *The Strategic Partnership between the EU and LAC—Just Nice Words or Concrete Action?*, in: Graf/Stehnkens (eds.), *Lateinamerika—Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden Baden: Nomos, 97-111.
- Buck, Karl (2009a), *El diálogo político entre la Unión Europea y América Latina—De acciones humanitarias a la asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, y su implementación*, paper presented at the LASA Congress, Rio de Janeiro, June.
- Buck, Karl (2009b), *The European and Latin American Integration Projects*, paper presented at the Warsaw and Cracow conferences on “Europe and Latin America: Looking at each other?” June 2009 (forthcoming).
- Caetano, Gerardo (2009), *Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur*, in: *Nueva Sociedad*, 219 (January-February), 157-172.
- EU Council (2008), *EU-Brasil Joint Action Plan Adopted on 22 December 2008*, doc. 5522/09.
- EU Council (2009), *EU-MERCOSUR Ministerial Meeting*, Prague 2009, doc. 8438/09.
- EU Council (2010), *EU-MERCOSUR IV Summit*, Madrid 17 May 2010, doc. 9870/10.
- EU Council of Ministers (2009), *Information by the European Commission on Assistance for Trade*, doc. 8695/09.
- European Commission (2007), *MERCOSUR Regional Strategy Paper 2007-2013*, 2 August, E/2007/1640.
- European Commission (2009a), *EU-MERCOSUR Relations COM non-paper*, EU Council AMLAT Meeting Document 21/09.
- European Commission (2009b), *The EU and Latin America—Global Players in Partnership*, COM (2009) 495 final, and related Commission staff working document

- SEC (2009) 1227 final.
- Flores, Renato (2009), *Convergencia en AL-nuevos modelos de integracion flexible para la pos crisis*, in: *MERCOSURabc*, 15 May.
- Genua Covino, Gladis (2008), La integracion latinoamericana, su dimension economic, politica y de relaciones con terceros, Latin American Trade network—Latin American Faculty of Social Sciences (LATN-FLACSO) working paper 95, July.
- Heidrich, Pablo (2007), Introduccion a la economia politica de los proyectos de integracion energetica dela CSAN, LATN/FLACSO working paper 87, December.
- Hoffmann, Bert and Detlef Nolte (2007), *LA's New Geopolitical Position and Its Implications for Europe*, GIGA Hamburg, June.
- Honty, Gerardo (2006), Energía en Sudamérica—una interconexión que no integra, in: *Nueva Sociedad*, July-August, 119-135.
- Peña, Felix (2008a), En que se diferenciaria UNASUR de un MERCOSUR ampliado? in: *MERCOSURabc*, 19 June.
- Peña, Felix (2008b), Tiene futuro el MERCOSUR? in: *MERCOSURabc*, 12 December.
- Peña, Felix (2009a), Una experiencia de medio siglo—la integracion regional en el nuevo contexto global, in: *MERCOSURabc*, 16 April.
- Peña, Felix (2009b), *Se ha abierta una ventana de oportunidad? —Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE*, online: <http://www.felixpena.com.ar>, 18 December.
- Roloff, Ralf (2007), Auf dem Weg zur variablen Geometrie—Implikationen der EU-Erweiterung für die ESVP und NATO, in: *Integration*, 1, 53-59.
- Rueda-Junquera, Fernando (2009), Que se puede aprender del proceso de integración europea?, in: *Nueva Sociedad*, 219, January-February, 59-75.
- Sanahuja, José Antonio (2009), Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”—crisis y cambio en la integración regional en AL, in: *Anuario de la Integración Regional de AL y el Gran Caribe*, 7, 2008-2009, 11-54.
- Sukup, Viktor (2001), *A South American Common Market—MERCOSUR: Origin, Objectives, Perspectives*, 2 April, Brussels: EC.

第三部分

能源安全与气候变化

第九章

中国如何应对能源和气候变化问题

于宏源

一、概述

气候变化已成为 21 世纪初期最重大的安全挑战之一。联合国秘书长潘基文最近发表看法说：“气候变化正在改变地缘政治。”其证据是：对北极资源的争夺加剧，国内与国际移民的增加和海平面的上升(Federal News Service 2009)。几年前，由于能源价格不断走高，气候变化议题的重要性被提到一个新高度，各国纷纷采取措施开发新能源和可再生能源。显然，气候变化和能源安全问题已引起人们的高度重视。能源安全与气候变化之间的关系今非昔比，对业界和学术界人士均提出了重大挑战。此外，冷战结束后，气候变化和能源安全问题逐渐从安全政策的边缘移动到了中心位置。一方面，气候变化和能源安全在过去几十年间被视为人类生存的重大挑战，现代社会对可持续能源供应的依存度远远超过农业社会。另一方面，人们普遍认为，国际合作或集体行动不足以应对气候变化和能源安全导致的危机。气候变化和能源安全国际集体行动既是一个经济上的挑战，也是社会政治挑战。它涉及各国社会经济的不同领域，因而对各国的政治合法性和稳定具有重大影响。随着获取能源和其他自然资源的需求的加大，越来越多的国家卷入了一场比以往更加激烈的竞争。

随着传统能源的日益稀缺和气候变化问题的日益严重，各国的经济发展模式逐渐向适合新能源的方向演变。作为全球超级力量，欧盟和美国希望通过碳减排谈判来控制未来能源市场的发展方向，并主导清洁能源和节能，并创新性地建立气候变化体制。然而，包括中国在内的许多发展中国家尚未完成工业化，仍在沿用西方国家 18 世纪晚期以来的将增长放在第一位的、不可持续的、受能源制约的

经济模式。中国在加入全球努力、应对全球变暖和能源安全问题的同时,存在迫切的发展需求。从 20 世纪 90 年代开始,中国就越来越注重环境保护及气候变化引发的日益增多的灾害。事实上,中国政府在 2008 年气候变化白皮书中指出:“中国是最易受气候变化不利影响的国家之一,其影响主要体现在农牧业、森林与自然生态系统、水资源和海岸带等。”(BBC Monitoring Asia Pacific-Political 2008)作为世界经济大国,中国在应对全球变暖和气候变化的地区性和国际性努力中扮演着至关重要的角色。任何减缓气候变化对人类和国家安全威胁的成功的国际合作均有中国的参加(Harris 2004; Elliott 2002)。中国人口已达到 13 亿,是世界上规模最大、增长最快的经济体之一。因此,中国正在经受广泛且往往会带来地方性、国际性和地区性后果的严重的环境挑战(Smil 1993; Japan Environmental Council 2000; World Bank 1997)。中国在燃烧化石燃料(煤、石油和天然气)的过程中排放了大量的温室气体,尤其是二氧化碳。因为经济高速发展、能效低下,中国在 20 世纪 90 年代早期成为世界第二大温室气体排放国,2020 年将跃居世界首位(UNFCCC 2003; China's Office of National Coordination Committee for Climate Change 2003)。中国的高碳能源组合使其成为世界主要温室气体排放国,也应当承担起应对气候变化和能源安全的全球责任。中国的气候变化和能源实践必须保证和协调发展同能源消耗之间的关系,协调发展同世界气候和经济发展之间的关系。

考虑到上述几点,本章将首先探讨气候变化和能源安全的一些重大意义和后果,然后描述中国的能源组合及排放结构,最后讨论中国能源和气候变化实践。此外,本文将把中国的情况同拉丁美洲地区做一对比。

二、气候变化和能源安全的逻辑及含义

当代世界建立在石油之上,全球能源安全对世界所有国家的经济增长和人民生活来说都至关重要。能源也是各国繁荣和安全的关键。全球化的到来、贫富差距的拉大以及应对全球变暖都同能源密不可分,国际能源体系迫切需要战略思维。国际能源市场上供求不平衡,石油储藏丰富的地区仍处于地缘政治、政治和军事冲突的中心。能源出口国利用能源武器来实现政治经济目的。主要能源供应国——从俄罗斯到伊朗到委内瑞拉——越来越能够并愿意利用能源资源来追求各自的战略和政治目标(Foreign Relations Council 2006)。同样重要的是,必须具备长远眼光,深化能源合作,提高能效,促进新能源的开发和利用。

显然,气候变化带来的能源争夺与国际政治经济环境、专业知识、能力和资源所有权相关。这些因素相互作用,形成了一条完整的能源链。能源链囊括能源勘

探、开发和利用过程中涉及的机构和活动。新能源的发现、能源链变革及政治经济体系和创新体系的相应变革必须结合起来,这样才能为高效利用能源打下基础,而这也是大国崛起的关键。

能源事关国家繁荣和安全。下一代能源不但将决定国际经济体系的未来,还将决定权力的转移。能源链上的竞争将决定以创新为基础的权力斗争的结果,还将影响国际力量的变迁。新能源不但是下一代能源体系的重要组成部分,也将改变未来的国际力量对比。拥有新能源为主导的国家的崛起并引发能源革命将是国际体系发生重大结构性变化的先决条件(Yergin 2006; Kennedy 1968)。技术创新是能源权力结构的关键。莫德尔斯基的“长周期理论”、康德拉基耶夫的“长波理论”和熊彼得的“经济周期理论”均证实,历史上大国的崛起和衰落同技术革命和制度创新息息相关(Modelski 1987; Kindleberger 1973)。他们都强调了“重大技术突破”对世界经济周期的影响,表明技术突破开启经济周期的上升阶段,而重大技术突破往往同能源有关,如电力、蒸汽机和内燃机。迈克尔·波特在《国家竞争优势》一书中解释了为什么各国在发展竞争优势的时候必须优先考虑建立以创新为基础的比较优势模型(Porter 1990)。

在有关应对气候变化集体行动的辩论升温的同时,西方国家已经垄断了以新能源和可替代能源为基础的未来能源体系。彼得·埃文斯曾经指出,每个主导了国际体系的大国都有一些专业知识上的优势(Evans 1985)。目前看来,低碳经济和清洁能源将最终决定能源权力转变的未来。乔纳森及其他学者认识到,欧盟的环境政策既可以提高其竞争力、推进气候谈判,又具有创新和竞争优势(Golub 1998)。2007年出炉的斯特恩《气候变化经济报告》(Stern Review Report on the Economics of Climate Change)和英国皇家国际事务研究院的《低碳经济报告》(Low Carbon Economy Report)均证实,欧盟之所以推动气候谈判,不但因为它走在低碳经济发展的前列,而且因为它希望获得全球治理的主导权,为未来经济打下基础。美国资深外交家葆拉·多布里扬斯基(Paula Dobriansky)、理查德·李·阿米蒂奇(Richard Lee Armitage)和约瑟夫·奈(Joseph Nye)曾提议说,美国参与气候谈判将增强美国的“巧实力”、提高美国企业的竞争力(Foreign Relations Council 2006)。

西方国家经常把新兴经济体快速增加的碳排放当成全球变暖的主要原因,国家竞争优势同碳减排挂上了钩。对那些提倡气候外交的人来说,环境能力是一个国家综合实力的重要组成部分。詹姆斯·罗西瑙提出全球环境治理中的“收支平衡”,以之取代“权力平衡”。他认为,发展中国家也应承担全球环境保护成本的责任(Rosenau and Czempiel 1992: 12—14)。在历史上,大国的崛起往往伴随着新

一代能源的兴起。从现代国际体系建立的那一天起,能源链已经有过两次重大变革。第一次变革是19世纪60年代发端于英国的第一次工业革命,实现了从“木柴或生物燃料时代”向“煤炭时代”的转型。第二次变革是20世纪20年代从美国开始的第二次工业革命,实现了从“煤炭时代”向“石油时代”的转变。今天,基于清洁和低碳能源的第三次革命如火如荼。根据长周期理论,拥有和使用新能源同一个国家的技术和制度进步密切相关,占据新能源主导权的国家将从拥有和使用新能源中获得制度和技术的优势。这些国家必须突破原有经济政治结构及意识形态的限制,这样就会引发全球工业链、资源分配和国家竞争力方面的重大变化。因此,我们有充分理由相信,未来这些新能源大国将最终通过国际竞争来改变国际权力格局。历史上国际体系的每次重大结构变化都源于能源链革命,那些拥有新能源链或其中一部分的国家和其他非国家实体将冲击现有的国际结构。

气候变化和能源全球治理具有双重重要意义。首先,发达国家继续主导国际气候变化谈判。应对全球变暖可被视为公益品。虽然富国之间存在许多内部矛盾,但它们都想维持甚至扩大发展差距,遏制新兴力量的崛起。因此,富国试图维持“后京都议定书”气候体制建设中的领导地位。发达国家首先同主要温室气体排放国进行沟通和磋商,试图建立一个理性高效的“后京都议定书”体系,保证和协调发展与能源消耗之间的关系、地球气候和经济发展之间的关系。与此同时,发达国家竭力说服发展中国家接受各种软性和硬性的环境限制。其次,由于发达国家具有先发优势,发展中国家具有后发优势,任何重大的能源创新都会引发新工业革命和全球工业的再配置。发达国家已经推出了气候税或碳税,来限制发展中国家尤其是中国的经济增长。发展中国家逐渐承担起稳定温室气体的义务。但是,因为缺乏新能源和先进技术,它们沦为西方跨国企业的新兴市场。发达国家则充分利用气候变化带来的机遇,增强技术和竞争优势。这样一来,它们继续主导国际体系。显然,环境交易体制的情况如出一辙,发展中国家承担既定的基线成本,发达国家承担增量成本。发达国家这样做的目的是提高对发展中国家的环境限制,最终通过约束性规则遏制后者的发展。

三、中国的能源结构和排放现状

根据联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)第四次《气候变迁评估报告》的估计,能源使用过程中排放的二氧化碳量在2000—2030年间将增加45%。该报告称,新增排放的三分之二到四分之三将来自发展中国家。该报告还明确表示,限制全球温室气体排放的力度越大,气候变化的影响就越不严重。

作为世界最大的发展中国家之一,中国在应对全球变暖和气候变化的地区性

和国际性努力中扮演着至关重要的角色。任何减缓气候变化对人类和国家安全威胁的成功国际合作必须包括中国。中国在气候变化中扮演的角色由其能源密集型的经济结构决定。中国从轻工制造型经济向更多能源密集型工业(如钢铁、水泥、化学品和铝行业)的转型,是该趋势的主要推动因素。中国的钢铁生产约占世界的35%,水泥生产约占世界的50%(Federal News Service 2008),这些行业及相关产业“正在为所谓的以消费为主导的中国未来能源挑战做铺垫”(Federal News Service 2008)。中国消费者希望购买的产品越来越多,例如汽车和空调,这也对中国未来的能源构成挑战(Federal News Service 2008)。中国已经排放大量温室气体,尤其是燃烧化石燃料过程中产生的二氧化碳。

20世纪90年代以来,中国90%的整体能源需求都是自给的。中国将继续执行主要通过国内供给来解决能源需求的政策,重中之重是提高能效。中国的近期目标是在2020年实现单位国内生产总值(GDP)能源消耗降低20%。不过,中国目前的人均能源消耗非常低,仅占世界平均水平的66%,仅是美国人均水平的13.4%,是日本平均水平的26.7%,是英国人均水平的28.1%。中国的人均石油进口量仅为世界平均值的四分之一,是美日两国平均值的二十分之一。中国从1993年开始成为石油净进口国,至今才14年。中国的年石油进口量超过一亿吨才四年。不过,中国的石油进口从2003年开始飞升,当年取代日本成为世界第二大石油产品消费国。国际能源署(IEA)预计,2030年进口石油将占中国总石油消耗量的85%(仅2006年一年中国的原油进口增幅就达14.5%)。因此,能源短缺可能会成为经济发展的瓶颈,而且长远看来,如果不能解决能源短缺问题,中国的经济未来将十分不稳定。

2008年,中国超过美国成为世界最大的二氧化碳排放国。预计到2020年,中国的人均能源消耗将达到目前的全球平均水平,也就是说,中国一个国家就将占到1990—2020年间世界温室气体总排放量的三分之一(Paul and Yu 2005)。因此,讲到气候变化,中国显然非常重要。如果中国不采取切实措施限制未来的碳排放,那么其他国家为应对气候变化而采取的任何措施都会被抵消。中国对气候变化的态度及其在国际谈判中的角色极为重要。

根据当前预测,化石燃料还将是中国能源组合的重要成分,石油的地位将日渐突出。全球石油需求预计每年增长1.3%,从2005年的每天8370万桶上升到2015年的每天9859万桶,再到2030年的1.163亿桶。需求增量中约42%将来自印度和中国,而“按绝对值计算,中国石油需求增长高于其他国家或地区”(International Energy Agency 2007: 79)。

未来中国交通运输行业的发展将在极大程度上增加中国对石油的需求。预

预计到 2030 年,中国的汽车保有量将从 2004 年的仅 2 700 万辆上升到 4 亿辆。预计中国的石油消费也会因此从当前的每天 758 万桶上升到 2015 年的每天 1 000—1 200 万桶,大部分都得进口。目前中国消费的石油有 53%是进口的。同石油类似,预计中国对煤的需求将从 2005 年的 41.54 亿吨标煤(Mtce)上升到 2030 年的 71.73 亿吨标煤。到 2030 年,中国和印度将占到世界煤需求增量的四分之三。煤是中国发电基础设施的根本;80%的中国电力都同煤有关,而这也占到了中国二氧化碳总排放量的约 80%。大多数专家相信,在可见的未来——至少还有 30 年——对煤的根本性依赖还将继续,如果不是剧增的话(Office of the Secretary of Defense 2008: 10)。到 2030 年,煤将占到中国能源需求组合的 63%(International Energy Agency 2007)。煤在中国能源组合中的中心地位影响了北京实现某些减排目标的能力。正如中国政府在其 2008 年白皮书中所言:“中国以煤为主的能源结构在未来相当长的时期内难以根本改变,控制温室气体排放的难度很大,任务艰巨”(BBC Monitoring Asia Pacific-Political 2008)。

四、 中国对气候变化和能源的态度

中国是世界能源市场的最新参与者。中国的大型石油公司从 20 世纪 90 年代开始进行国际化运营,取得的进展给人留下了深刻的印象。中国能源政策的国际思路在于能源的和平开发和国际合作。中国的能源强度,即能源利用与经济或物力产出之比,只有欧盟的五分之一。但北京正在追求一种能解决能源消费同环境恶化之间矛盾的模式。

(一) 内部能力建设, 应对气候变化和能源挑战

中国力图实现能源来源多元化,打造一套能提供稳定、经济、清洁能源的体系。中国正在努力发展循环经济,以便从最低可能的能源消费中获得最大可能的经济社会效益。为了建设资源节约型社会、发展循环经济,中国已经制定了许多任务、政策和措施,如《中华人民共和国节约能源法》(1997)和《可再生能源法》(2005)。

中国一贯坚持依靠国内资源、提高国内能源供应。中国不但是一个能源消费大国,也是一个能源生产大国。20 世纪 90 年代以来,中国 90%的能源来自国内供给(2005 年为 93%)。它的国内能源供应仍有很大潜力可挖。1980—2001 年间,中国的年均 GDP 增速达 10%,而能源消费增长率为 5%。中国经济在能源供应有限的情况下依然欣欣向荣。中国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要(2005—2010)宣布,“2010 年人均 GDP 比 2000 年翻一番,单位 GDP 能耗下降 20%”。中国总理温家宝要求电力行业节能 5 000 万吨标准煤,1 000 家大型国企

节能 2 000 万吨标准煤。“中国政府一方面致力于经济发展,另一方面也正在努力调整经济结构和能源组合,以负责的方式改变经济增长模式”(Industry Updates 2007)。在这样的新形势下,中国政府正从先前的“快速健康发展”原则转向“健康快速发展”(Industry Updates 2007)。

此外,中国还在 2007 年 6 月发布了《应对气候变化行动计划》。中国政府决定在 2010 年达成下列目标:能源消费降低 20%;提高可再生能源(含大型水电项目)在一次能源组合中的占比;将煤层气年产量提高到 100 亿立方米;发展核能(新华社 2007)。

(二) 能源安全双赢合作

中国是一个追求和平发展之路的新兴大国。它的能源战略特点是互利、共建和谐世界。中国积极同他国进行互利基础上的能源合作,维护地区和全球能源市场的稳定。胡锦涛主席说:“中国能源战略的核心是节约能源,主要依靠国内供给、能源多样化、保护环境、加强(基于)互利基础之上的国际合作、确保经济清洁能源的供应。”(Hu 2006)他还提出了一个新的能源安全概念,呼吁互惠合作、多样化发展模式和通过协调实现共同能源安全。

为了促进全球主要能源消费国之间的相互合作,中国在 2006 年 12 月主办了一次由各主要石油消费国(美国、日本、韩国和印度)参加的大型能源会议。中国和欧佩克国家从 2005 年起就开始进行能源对话,以确保稳定的能源供应。中国在保证能源安全方面运用的外交工具是对话和合作,目的是维护国际能源供应的稳定和安全。中国尤其希望同世界能源政治中的关键参与者进行对话及合作。这些参与者中既有欧佩克成员国,也有非欧佩克国家,还有八国集团、二十国集团以及石油消费大国。目前中国主要从中东和非洲进口石油,而这两个地区均有一些不稳定国家。此外,石油运输船只主要在公海上航行,还要通过海盗和恐怖主义活动猖獗的马六甲海峡。为了保证能源供应安全,中国必须实现石油进口多元化,从俄罗斯、中亚、南亚等地进口石油。

中国同海外三大类地区进行与石油有关的对话、合作。首先是寻求市场的国家。这些国家希望继续掌握对石油资源的控制权,并运用主权财富基金,以原油资源换取市场影响力(俄罗斯和沙特)。中国向沙特进口的原油占总进口量的 17%。2006 年,两国签订了能源合作协议,以加强石油、天然气和矿产资源方面的合作和共同投资。沙特阿美石油公司已出资 7.5 亿美元,在中国东南部的福建省建造石化厂。该厂总投资额为 30 亿美元,建成后每年能加工 800 万吨来自沙特的原油。2005 年 10 月,中石化公司斥资 41.8 亿美元完成了对哈萨克斯坦石油公司的收购。

第二类是亟需无附加条件的外国援助及投资的贫穷国家(安哥拉、尼日利亚和其他非洲国家)。中国已同尼日利亚签订协议,获得四张在尼进行石油勘探的牌照。作为回报,中国承诺为尼日利亚的基础设施建设投资 40 亿美元。中国还同肯尼亚签订协议,中海油公司获准在肯尼亚海域勘探石油。

第三类是美国和其他西方国家政府禁止本国企业投资的国家(伊朗、苏丹和缅甸)。中国油企已同伊朗签订价值 2 000 亿美元的长期合同,使中国成为伊朗最大的石油和天然气买家。2007 年 7 月,中海油获准在索马里部分地区勘探石油。中国在苏丹投入巨资,1995 年获得石油勘探权。目前苏丹一半的石油出口流向中国,占中国石油进口的 5%。

石油资源丰富的地区往往受到地缘政治、政治和军事冲突的影响。伊拉克的不稳定、伊朗的核危机、恐怖主义威胁和袭击、撒哈拉沙漠以南非洲地区的人道主义危机和脆弱的民主转型,尼日利亚和巴西的罢工,都对中国在这些地区的大型石油公司构成重大威胁。

(三) 遵循“共同但有区别的责任”原则,平等发展

正如许多政治家和法律分析人士所注意到的那样,中国和其他发展中国家对这一原则的坚持反映了京都议定书体制的基本结构性缺点,那就是发展中国家在本质上被排除在共同减排义务之外。这一点带来了很大的问题,因为,按照一位法律分析人士的说法,“到 2020 年甚至更早,发展中国家将占到世界总排放量的一半”(Gerber 2008: 333)。不过,中国领导人的通常回应是,目前美国人均每年排放五吨二氧化碳,而中国人均每年只排放一吨。从工业革命开始——也即在过去两个世纪中——美国和欧洲占到了世界累积排放量的 50% 还多,而中国只占 8% 不到。世界最不发达的 50 个国家加起来也只不过占到了全球过去 200 年累积排放量的不到 0.5%(M2 Presswire 2007)。

对中国这个世界最大的发展中国家来说,全球变暖问题同经济现代化以及相应的能源战略密切相关。此外,能源和环境的全球困境应通过国际协调、合作和互助开发清洁能源来解决。在这一方面,发展中国家对发达国家极其不满,因为后者无视发展中国家由于缺乏发展而存在的制约因素。例如,富裕国家不重视技术转让,坚持为这些技术的知识产权开出高价。通过清洁发展机制(CDMs),工业化国家可以投资于发展中国家的碳减排项目,换取碳汇,实现履行京都议定书规定的部分减排义务。然而,发达国家也可以采用一个更为积极的计划,向发展中世界转让先进的清洁能源技术。中国已经同其他发展中国家一起,要求发达国家提供非商业技术援助,帮助应对气候变化,发展低碳经济。

如果能把气候谈判的重点从减缓气候变化转移到适应气候变化,那么富国和

穷国都可以避免做它们最不想做的事：要求既得利益国家减少温室气体排放。中国抵制全球碳税的提议(但该提议得到欧盟的支持)。碳税是一种减缓措施，税收可以用来向技术转让提供融资。较高的贸易依赖性可以分担中国能源密集型行业及其碳排放的相关负担。2005年，中国的GDP总量达18.67万亿元人民币，货物和服务出口额约为6.858万亿元人民币。2006年，中国的GDP总量为21.438万亿元人民币，货物和服务出口额达8.396万亿元人民币(Economist Intelligence Unit 2007)。中国反对欧盟提出的全球碳税，因为它认为该税种会阻碍中国的经济发展。

(四) 中国的低碳经济转型

全球的低碳未来和低碳技术的兴起将振兴世界能源行业，建立设备制造业的战略地位。中国既面临着前所未有的竞争压力，也面临着发展的机遇。在此过程中，中国已经改善了法律、法规、政策、体系和管理机制，积极应对气候变化。中国为企业的低碳发展创造了强大的制度、政策和市场环境。在工业基础设施和能力方面，中国进行了产业升级，淘汰了落后产能，重视能效，积极投资绿色能源。更重要的是，中国采用了一系列工具来建设市场机制和产业体系，例如鼓励技术创新、完善法律、改变消费习惯、建立碳交易市场。与此同时，中国也相应调整了贸易政策，限制高能耗产品的出口，扩大制造产品的进口。

技术是应对气候变化的最重要的长期战略。在这一方面，中国的科技界提供了一些有用的工具。中国正在积极发展节能和高能效技术、可再生能源和新能源技术、“清洁煤”。中国正在探索和利用的其他技术包括：先进核能、碳捕获和储存、生物固碳和碳固存。能源技术的发展会带来将近10000亿美元的成本节约。中国还强调对公众进行低碳教育。经验表明，有效的社会参与是低碳经济转型的基础。

五、结论

从经济上来说，中国—拉丁美洲关系和中国—欧盟关系之间存在相似之处，但迄今为止欧盟较强的影响力和拉美相对较弱的经济表现主要是由于来自欧盟而不是来自中国的竞争造成的。虽然拉美各国对导致目前气候变化的责任较小，但它们像中国一样，决心为了自己的利益加入到全球努力当中去。墨西哥已经制定了一个整体计划，涉及经济的方方面面，要通过总量管制与排放交易计划将本国2050年的预计排放量减半。巴西承诺到2018年少砍伐70%的森林：森林砍伐是巴西最大的排放源。如将森林砍伐导致的排放计算在内，则巴西是世界碳排放大国之一。因此，这一目标向为降低气候变化影响而减少碳排放的最佳轨迹迈出

了一大步。欧盟—拉美关系比中国—拉美关系更为制度化，目前欧盟—拉美关系面临的困难是欧盟把东欧和亚太国家放在其对外关系的首位，而不是拉美。中国在南方共同市场的参与度已经很高，但还需要继续努力。虽然拉美不是中国的主要能源进口市场，但它将在中国能源进口多样化中扮演重要角色。中国在能源领域的投资也将缓解该地区的融资困难，而且中国同拉美进行的能源合作对双方都有利。拉美国家的能源、资源和生物多样性足以使该地区获得对外交往的独立地位，克服目前的弱势及低能效。中国、拉丁美洲和欧盟之间的合作大有前景。这种合作既可以是三边的，也可以是多边的，如对多边机制的改革、新能源合作等等。

更重要的是，中国对能源和气候变化的响应具有一系列社会、政治和经济意义。首先，中国显然采用包括政策、法律和技术手段在内的多种方式，积极应对挑战。美国等一些富国未能采取充分措施促进温室气体减排。它们回避国际义务，仅着眼于国内渐进措施。尽管如此，中国还是毅然前行。它既是一个发展中国家（有发展的权利和需要），又在全球环境问题（例如温室气体排放）中扮演日渐重要的角色。这种双重地位使得中国在国际环境谈判中具有举足轻重的影响力。正如胡锦涛主席在 2009 年联合国气候峰会上所言，中国要争取到 2020 年单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年有显著下降，为此采取的措施有争取到 2020 年非化石能源占一次能源消费比重达到 15% 等（Fu Jing 2009）。中国已经做好了向清洁能源发展之路跃进的准备。不过，从长远来看，中国要在发展中世界展示真正的气候变化领导力，就必须协调好向低排放经济的转型。发达国家的金融和技术援助将大大促进（和加快）这一转型。即使没有外援，中国政府的发展政策显然也会把气候变化考虑在内。

全球面临环境危机，气候变化导致政治困局，这是世界各国都在讨论和谈判的话题。在此背景下，2009 年签署的哥本哈根协议将成为中国、拉丁美洲和欧盟在可见的将来进行合作的基础。它们应当共同努力，走出哥本哈根僵局，形成低碳经济和后 2010 气候变化体制的共识。这将要求各方做好协调工作，在维持经济增长的同时平衡好发展和环境保护。

参考文献

- BBC Monitoring Asia Pacific-Political (2008), *Full Text of China's Policies, Actions for Addressing Climate Change*, 30 October.
- China's Office of National Coordination Committee for Climate Change (ed.) (2003), *China's GHG Emissions in the World*, online: <http://www.ccchina.gov.cn> (October 15,

- 2003).
- Economist Intelligence Unit (2007), *China: 5-Year Forecast Table*, 16 April.
- Elliott, Lorraine (2002), Environmental Security in East Asia: Defining a Common Agenda, in: Paul G. Harris (ed.), *International Environmental Cooperation*, Boulder: University Press of Colorado, 31-52.
- Evans, Peter (1985), Transnational Linkages and the Economic Role of the State, in: T. Skocpol and Peter Evans (eds.), *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press.
- Federal News Service (2008), *Transcript of Remarks by Mr Trevor Houser*, 24 June, online: http://www.cfr.org/publication/16630/symposium_on_china_and_climate_change_session_one.html.
- Federal News Service (2009), *Remarks by United Nations Secretary-General Ban Ki-Moon to the World Climate Conference*, Geneva, Switzerland, 3 September.
- Foreign Relations Council (2006), *National Security Consequences of U. S. Oil Dependency*, online: <http://www.cfr.org/publication/11683/>.
- Fu Jing, Li Jing and Huang Xiangyang (2009), Hu Vows Deep Cut of Carbon Intensity by 2020, in: *China Daily*, 23 September.
- Gerber, Will (2008), Defining “Developing Country” in the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol, in: *Boston College International and Comparative Law Review*, 31, spring, 327-333.
- Golub, Jonathan (ed.) (1998), *Global Competition and EU Environmental Policy*, New York: Routledge.
- Harris, Paul G. (2004), Environmental Politics and Foreign Policy in East Asia: A Survey of China and Japan, in: Paul G. Harris (ed.), *Confronting Environmental Change in East and Southeast Asia*, London: Earthscan/United Nations University Press.
- Hu, Jintao (2006), *President Hu Urges Efforts to Ensure Global Energy Security*, online: http://english.gov.cn/2006-07/17/content_338026.htm.
- Industry Updates (2007), *Official Says China Attaches Importance to Climate Change*, 25 April.
- International Energy Agency (2007), *World Energy Outlook 2007: China and India Insights*, Paris: International Energy Agency.
- Japan Environmental Council, Shunichi Teranishi and Takehisa Awaji (eds.) (2000), *The State of the Environment in Asia 1999/2000*, Tokyo: Springer-Verlag, 98-100.
- Kennedy, Paul (1968), *The Rise and Fall of the Great Powers*, Vintage Publishing House.
- Kindleberger, Charles (1973), *The World in Depression, 1929-1939*, London: Allen Lane.
- Modelski, George (1987), *Long Cycles in World Politics*, Seattle: University of Washing-

- ton Press.
- M2 Presswire (2007), *CO₂ Emissions Increasing Faster than Expected*, 22 May.
- Office of the Secretary of Defense (2008), *Military Power of the People's Republic of China 2008: Annual Report to Congress*, Washington, D. C. : Office of the Secretary of Defense.
- Paul, Harris and Yu Hongyuan (2005), Environmental Change and Asia-Pacific: China Responds to Global Warming, in: *Global Change, Peace, and Security*, 17, 1, 45-58.
- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.
- Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Smil, Vaclav (1993), *China's Environmental Crisis*, Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- UNFCCC (2003), *GHG Emissions and Reduction Target*, online: <http://unfccc.int/text/resource/country/china.html> (October 15, 2003).
- World Bank (1997), *The World Bank and Climate Change: East Asia*, Washington, D. C. : World Bank Group.
- Yergin, Daniel (2006), Ensuring Energy Security, in: *Foreign Affairs*, 1 March, 69-77.
- Xinhua News Agency (2007), *China National Action Plan on Climate Change*, online: http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/04/content_6196300.htm.

第十章

中国与拉丁美洲的石油合作

孙洪波

一、 导论

近年来,有关中国与拉丁美洲的能源合作已成为中拉关系研究领域的热点话题。随着中国涉足拉美能源市场,有学者担心中国会否对西半球现有能源秩序构成挑战。主流观点可分为三种。一种观点从零和游戏逻辑和地缘政治学角度出发,主张中国将威胁美国能源安全:中国从拉丁美洲进口的石油越多,美国能得到的石油越少。另一些学者将中国比喻为到处掠夺石油等战略性自然资源的新殖民主义者。最后一种观点认为,中国在拉美能源市场的参与度有限,而且多数能源资源富集国把中国的参与视作具有积极意义的进步,有助他们实现能源对外合作多元化。

对于中国参与西方能源市场这一问题,目前大多数文献未能实事求是地进行客观、全面分析,其余则满足于从政治角度作解释。某些学者采现实主义分析法,只考虑美国石油利益。事实上,中国主张能源领域的可持续发展,能够在拉丁美洲发挥建设性作用,实现双赢。为获得更深入认识,我们将尝试回答以下问题:一,应如何描述中国在拉美能源市场的作用和战略?二,双方应利用哪方面潜力加强合作?三,双方将面临哪些挑战?

二、 中拉能源合作战略

过去十年,中国的石油进口量增长迅猛。1993年中国成为石油净进口国。由于经济高速发展,2004年中国成为仅次于美国的世界第二大石油消费国和进口国。2002年至2007年,中国的石油进口量从7 774万吨上涨至18 351万吨(CNPC 2008)。据中国石油天然气集团公司(以下简称“中石油”)2008年年报显

示,中国石油对外依存度同比从 31.2% 激增至 49.6%。预期至 2030 年,中国的石油需求量将相当可观,因为随着消费结构升级和工业化、城市化进程加快,中国经济很可能继续保持强劲的增长势头。为保障石油供应,中国已实施进口多元化战略。目前,中东、非洲及前苏联国家是中国的主要石油供应国(BP 2008)。然而,中国石油进口对上述地区的集中依赖无疑存在风险。

拉丁美洲在中国石油进口多元化战略中的作用日益重要。1993 年中石油赢得秘鲁石油勘探项目的投标,标志着拉丁美洲成为中国参与国际能源合作的首个地区。1993 年至 2007 年期间,中国与拉丁美洲在能源领域实施的合作项目超过 20 个,涉及石油勘探、开发、提炼、技术服务和管道建造。前述项目主要位于秘鲁、厄瓜多尔、委内瑞拉和哥伦比亚。换言之,安第斯国家是中国的主要合作伙伴。

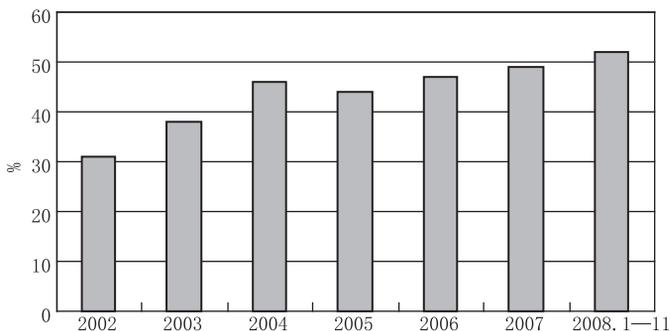
尽管已与拉美政府签订多个石油协议,但中国从拉丁美洲进口的原油约只占进口总量的 7%。因此,拉丁美洲国家远未能称得上是中国的主要石油供应国,但可被视为替代供应国,有助中国保障石油供应。据中国海关统计,2008 年,安哥拉、沙特阿拉伯和伊朗是三大对华石油出口国,全年共供应原油 8 758 万吨。

表 1 1993 年至 2007 年中拉能源合作项目

	勘探区块	生产权益	服务合同	合计
秘 鲁	3	3		6
委内瑞拉	2	2	5	9
厄瓜多尔	1	6	3	10
哥伦比亚	N/A	1	1	2
巴 西	N/A	N/A	2	2
墨西哥	N/A	N/A	1	1

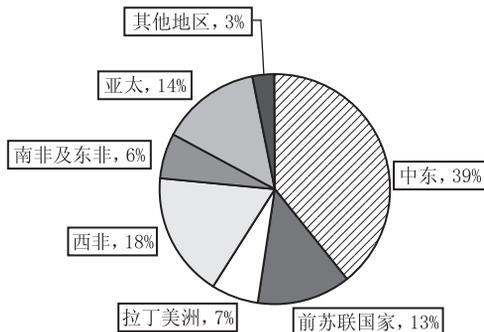
资料来源:笔者根据中石油、中石化及中国商务部网站公布的数据计算得出。

图 1 2002 年至 2008 年中国石油对外依存度



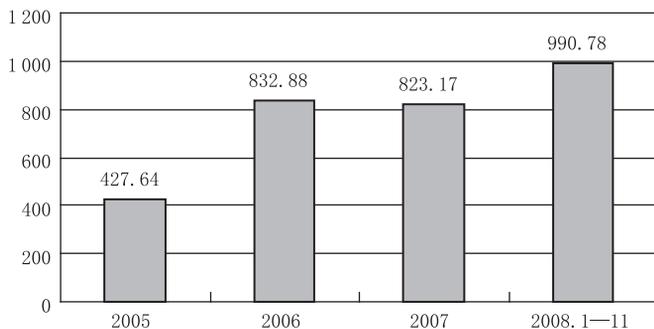
资料来源:中石油年报:2008 年世界油气工业。

图 2 2007 年中国石油进口情况(按原产国划分)



资料来源:英国石油公司,2008年。

图 3 中国从拉美进口石油情况(万吨)



资料来源:中石油 2008 年年报。

在可预见的未来,拉丁美洲将成为中国实施石油进口多元化的战略替代之选,有助降低中国对中东及非洲能源的过度依赖。中国的能源战略概言之,中国与拉美石油合作的目标有三个,即市场准入、投资保护和石油进口。

三、合作潜在收益

鉴于中国巨大的能源需求和外汇储备,拉丁美洲一些国家的政府竭力争取中国对其石油领域进行投资。特别是在金融危机对该地区的影响尚未消除之际,拉美各国急需外资。因此,中国与拉丁美洲在石油工业领域存在新的合作机遇。

一方面,随着经济强劲增长,中国中长期石油需求将维持高位。据国际能源署(IEA, 2007年)预测,到2030年,中国高达80%的原油和50%的天然气将依靠进口。同时,中国充足的外汇储备有助提升国有石油企业的投资能力。另一方面,保持石油工业开放仍是拉丁美洲对外政策的主流。尽管左翼政府在2005年

至 2007 年加强了对石油资源及相关领域的管制,但并非真正有意驱赶外资石油企业,而只是希望在不断上扬的油价中提高政府收益。对中国来说最重要的是,左翼领导人在政治上是倾向于推动中拉石油合作的,因为他们将石油视为一种外交手段。基于上述形势的可喜变化,中拉石油合作的潜力表现在如下几个方面。

首先,拉丁美洲国家是中国石油进口多元化的战略替代供应国。近年来,巴西与委内瑞拉发现了大片新油田。据《英国石油公司世界能源统计(2008)》显示,委内瑞拉和巴西的探明石油储量分别高达 870 亿桶和 126 亿桶,占全球探明石油储量的 7% 和 2%。2008 年 5 月,委内瑞拉能源与石油部长兼国家石油公司总裁拉斐尔·拉米雷斯(Rafael Ramirez)宣布委内瑞拉当时的石油储量为 1 300 亿桶。2007 年 11 月和 2008 年 4 月,巴西先后发现两大油田,据巴西国家石油管理局估计储量合计超过 300 亿桶。因此,巴西、委内瑞拉等国可被视为中国潜在的合作伙伴。

其次,中国石油企业可进行与石油工业相关的地区基础设施建设。近年来,墨西哥、厄瓜多尔与秘鲁因投资不足和设备技术现代化进程缓慢,导致探明储量减少,生产及提炼能力下降。例如,2007 年石油生产方面,仅巴西和哥伦比亚两国略微增长,而墨西哥、委内瑞拉和厄瓜多尔同比分别下降 5.5%、7.2% 和 4.5%。特别是受 2008 年国际金融危机拖累,拉丁美洲经济增长步伐减慢。前述国家因而希望吸引海外投资。长远看来随着经济复苏,拉丁美洲无疑亟须加强油气的勘探、开发与基础设施建设。

再次,为应对全球金融危机,一些国家希望能够通过提高石油产量来刺激国内石油以合理价格出口,因为这些国家的财政收入极度依赖油气出口。例如,为实现可持续发展,2007 年巴西实施加速经济增长计划,该计划共包含 183 个能源项目,重点突出油气勘探和开发。在可预见的未来,拉丁美洲将继续吸收外国直接投资,用于提高油气勘探、生产和提炼能力。站在中国的角度来看,油气领域存在诸多合作机会。

同时,墨西哥、巴西和哥伦比亚为推动经济复苏制定了经济刺激计划,其中包括油气基础设施项目。2008 年年末,墨西哥卡尔德龙政府推出一项 500 亿美元的投资方案,包括能源改革(Villarreal 2010)。2009 年 1 月,哥伦比亚推出 245 亿美元经济刺激一揽子计划,期望促进民间资本与外国资本参与能源领域。同时,巴西也继续推进其加速经济增长计划(Programa de Aceleração do Crescimento, PAC),改善能源基础设施。

最后,保持石油领域开放仍是拉丁美洲对外政策的主流。这一政策取向不但打消中国石油企业对拉美政策不确定性的担忧,而且为中国资本提供良好的投资

环境。2005年至2007年期间,委内瑞拉、厄瓜多尔和玻利维亚调整了油气政策,增持国有石油公司在合资企业中的股份。事实上,前述三国的措施只限于加强对国家石油资源的合理控制。然而,某些媒体与学术界人士进行了错误解读,认为这些政策调整是左翼政府已采取油气国有化激进行动的警告信号。其实,只要细心分析这些政策,便知前述三国并未放弃能源领域的开放政策。

至于巴西、墨西哥、哥伦比亚和秘鲁,能源合作政策则一直保持稳定。20世纪90年代末,巴西、墨西哥和哥伦比亚相继对外开放能源领域,但程度非常有限,以致民营及外资石油公司难以进入石油行业。尽管1997年至2007年期间巴西共组织了超过八次油田国际招标,但直至2004年后,外资石油公司才有机会进入巴西。随着安全局势好转,哥伦比亚逐渐成为重要的外国直接投资目的国。例如,2006年至2008年哥伦比亚国有石油公司与外国签订了15份石油合作协议。尽管1995年墨西哥已允许民间资本进入下游领域,但直至2003年,墨西哥石油公司(Petróleos Mexicanos, PEMEX)才组织了首次国际招标。

受金融危机影响,油价低迷令一些依赖石油出口的国家吃尽苦头。这些国家可能因此重新调整能源合作政策,进一步开放其石油领域。例如,因油价急剧下滑,委内瑞拉自2008年末以来财政状况一直紧张。2008年10月,墨西哥国会通过了一项由总统卡尔德龙提出的能源改革一揽子计划。该改革一揽子计划赋予墨西哥石油公司更多与外国企业合作的权利,进一步对外开放石油领域,从而吸引更多民间资本、外国资本及先进技术。但该计划遭到反对党的强烈反对。2008年12月,墨西哥石油公司进行勘探项目公开招标,这也是该公司历史上最大规模的一次国际招标。自巴西发现两个大型海上油田后,卢拉政府积极与中国磋商加强勘探合作事宜。2009年2月,中国与巴西签署谅解备忘录,涉及100亿美元石油进口贷款。

四、进一步合作之挑战

根据上述分析,中国与拉丁美洲石油合作前景光明。然而,尚有一些潜在壁垒和挑战不容忽视,它们或将导致双边合作过程中产生摩擦。例如,石油运输和冶炼问题一直困扰中国石油企业。来自拉美的原油重质高硫,其加工需要不同的炼油技术和设备。深化中拉双边合作还应考虑以下因素:

一,政局不稳不容忽视。中短期而言,拉丁美洲不大可能发生军事冲突,但应注意一些政治上的不稳定因素或将影响中国在安第斯地区的石油投资。2009年3月,哥伦比亚军队为追赶哥伦比亚革命武装力量,越过厄瓜多尔边界,结果在厄瓜多尔、哥伦比亚、委内瑞拉与尼加拉瓜之间掀起一场外交风波。因而中国在评

估投资安全性时,应仔细审查政治稳定性。

二,政策变动仍然存在。自 20 世纪 90 年代以来,拉丁美洲的能源政策经历了两次调整。第一次调整发生在 90 年代中后期,拉丁美洲很多国家纷纷将能源部门私有化并对外开放。第二次调整发生在 2001 年至 2007 年,旨在加强政府对能源资源的控制。按政策调整类型可分为两组国家:一组包括委内瑞拉、玻利维亚和厄瓜多尔,均实行激进政策,提高政府从油价快速上涨中获得的利润分成或增持国有石油公司在合资企业中的股份;另一组包括墨西哥、巴西、秘鲁和哥伦比亚四国,均实行有限开放政策,但政策连续性好。2008 年 7 月以来,国际油价剧烈波动。毫无疑问,拉美各主要产油国或将再次调整政策以吸引外资。然而,拉丁美洲政策仍然存在不确定性,成为未来石油合作的一项风险因素。

三,社会风险难以控制。社会风险在此指可能干扰石油正常生产而公司又无法控制的事件。近年来,中国在拉丁美洲的石油作业偶尔因当地社会活动团体争取提高福利待遇而受到干扰。2007 年 7 月,中国在厄瓜多尔境内亚马逊盆地的石油项目遭当地群众部分毁坏,导致严重经济损失。其他外资石油公司也曾有过类似经历。此外在拉丁美洲,恐怖袭击仍然时有发生。

四,环境要求大大提高。1990 年至 2005 年期间,厄瓜多尔 20% 的森林因石油勘探和生产而遭到破坏(OPEC Bulletin 2007)。为促进环境保护,一些国家在石油合同谈判中要求外资公司接受严格的环保条款。受影响地区的群众有时甚至用武力抗议的方式表达环保诉求。例如,秘鲁群众曾以弓箭和步枪武装阻挠阿根廷原油生产商 Pluspetrol 公司的石油生产,迫使该公司关停其位于秘鲁北部丛林、日产 50 000 桶的石油作业。该公司最终承诺协助政府和当地社会净化河流,发展渔业养殖等项目。在中拉石油合作计划中,双方均高度重视环境保护。因此,中国石油企业无疑需要在环保方面投入更多资金以满足监管要求。

五,美国角色不可小觑。美国在西半球享有巨大的经济及地缘政治影响力,而且是拉丁美洲石油出口的主要市场。据《英国石油公司世界能源统计(2008)》数据显示,2007 年美国从拉美进口石油 2.04 亿吨,占拉美原油出口量的 74.43%。随着中拉石油合作的长足发展,美国学者提出,中国对拉美市场的渗透可能威胁美国能源安全。这种观点基于零和游戏逻辑:换言之,中国从拉丁美洲进口的石油越多,美国能得到的石油越少。

此外,不得不考虑欧美石油公司主导拉美石油市场的事实。俄罗斯、印度和伊朗直至近几年才进入拉美石油领域。中国只是拉美国家实现对外合作多元化的战略伙伴之一。中国在拉美石油市场将面临激烈竞争。

五、结论

拉丁美洲至今并非中国的主要石油供应方,但长远来说可成为中国实现石油供给多元化的战略选择。事实上,中国之所以进入拉美市场可部分归因于全球化时代国有石油企业自身业务发展的战略需要。受累于金融危机,国际油价升幅趋缓,拉美各主要产油国或将调整政策以吸引外资。墨西哥、巴西、哥伦比亚等拉美国家希望增加石油勘探、生产、提炼及运输方面的投资,这为中国扩大合作提供了新机会。然而,政局不稳、政策变动及社会风险不容忽视。其他问题如环境保护及劳工权益,将导致额外投资。竞争日益激烈也是无法回避的现实。面对前述挑战,中国石油企业必须继续深化与东道国国有石油企业合作,探索创新合作模式,增加当地就业,为当地社会多作贡献。

参考文献

- Arriagada, Genaro (2006), *Petropolitics in Latin America*, Washington D. C.: Inter-America Dialogue Working Paper, December.
- British Petroleum (BP) (2008), *Statistical Review of World Energy*, June.
- CNPC (2008), *Annual Report: 2008 World Oil and Gas Industry*, Beijing, CNPC Research Institute of Economics and Technology.
- Farnsworth, Eric (2008), *National Security in Latin America: Challenges and Opportunities on Energy Cooperation*, New York: Council of the Americas, 11 March.
- Freeman, Duncan, Rhys Jenkins and Jonathan Holslag (2007), *China's Resources and Energy Policy in Latin America. Report for the Development Committee of the European Parliament*, Brussels: Vrije University.
- IEA (2007), *IEA World Energy Outlook 2007: China and India Insight*.
- Jiang, Wenran (2006), China's Energy Engagement with Latin America, in: *China Brief*, VI, 16, 2 August.
- OPEC Bulletin (2007), *Member Country Profile: Ecuador rejoins OPEC*, December, Vienna.
- Valera, Jose L. (2007), Changing Oil and Gas Fiscal and Regulatory Regimes in Latin America, in: *Oil and Gas*, December.
- Villarreal, M. Angeles (2010), *The Mexican Economy after the Global Financial Crisis*, The US Congressional Research Service, 9 September.

第十一章

气候变化政策与能源安全的关系——欧洲及其他地区

阿诺·贝伦斯

一、引言

气候变化与能源安全是欧洲及其他地区能源政策的中心问题。全球大约60%的温室气体由化石燃料排放。与能源相关的排放量占欧盟温室气体排放总量的80%左右。气候变化政策要达到严格的减排目标,全球能源体系必须进行深刻变革。气候变化对能源决策的影响日渐增加。人类逐渐意识到必须认真考虑全球变暖与能源安全之间的相互影响。欧洲和国际决策者在应对以上挑战方面面临巨大的压力,他们必须制定政策,以最低成本减少温室气体排放量,同时保证供应充足、稳定、价格合理的能源。

在气候变化方面,欧盟严格控制全球变暖,承诺全球气温最多比工业化前水平高2℃。参照1990年的温度水平,这意味着到2050年全球温室气体排放量应至少减少50%,工业化国家减排80%至95%。欧盟各国和其他工业化国家必须承担减排的历史责任,起到表率作用,因为这些国家向大气中排放了大量温室气体,导致气候变化。面对气候变化的严峻挑战,欧盟于2008年年末制定了能源与气候变化一揽子计划,单方面承诺减少温室气体排放量,目标是2020年温室气体排放量比1990年降低20%。避免极端气候变化需要全世界联合起来,共同努力。事实上,欧盟2004年的温室气体排放量仅占全球排放总量的11%左右,鉴于该比例持续下降,欧盟对全球温室气体排放量的直接影响非常有限。欧盟致力于在2008年至2020年将CO₂排放量减少20%。到那时欧盟CO₂减排量将仅为中国2020年排放量的40%。到2030年,即使经济合作与发展组织所有成员国都将温室气体排放量降至零(这是很不现实的假设),其他国家的排放量也会导致温度上

升 2℃ 以上(IEA 2009)。为了有效应对气候变化,必须广泛开展国际合作,争取发展中国家尤其是快速发展的新兴经济体的参与。

此外,全球能源体系在减少碳排放量的同时必须保障能源供应安全。在欧洲,能源供应安全是指供应充足、稳定、价格合理的电能、热能和交通能源。欧洲在评估能源供应的安全性时还会考虑环境因素。但是就如何供应充足、稳定、价格合理的能源存在不同意见。有些意见从经济角度出发过分强调市场规则及其对供需的平衡能力,完全忽略了能源安全的概念。按照这种意见,全球与欧盟面临的能源安全问题并不严重,无须巩固国际合作框架,更不需要政府或军方干预。外交政策分析人士则持相反观点,他们认为能源国有化程度的日益提高以及能源大国能源管理的政治化促使能源安全已成为国家安全问题。他们认为,随着全球化进程的不断加快,能源消费国面临的挑战接踵而至,仅靠市场无法解决这些问题。因此,解决能源安全问题需要国际合作、政府干预和军队控制。以上两种观点都符合实际情况,但都未充分说明能源供应安全问题。事实上,经济和所谓的政治原因是能源安全问题这枚硬币的正反面,这两个要素相互补充,要全面理解能源问题,保障欧洲安全的能源供应,这两个要素缺一不可。

众所公认,以大幅度减少温室气体排放为目标的气候变化政策有利于解决能源安全供应问题。但一个普遍的误解是,能源安全风险与依赖进口存在很大关系。诚然,欧盟能源进口依赖度正在上升,2030 年可达到 70%,但在设计未来能源体系时必须考虑众多其他供应风险。并非所有风险都来自外部。实际上,最近多数能源供应问题都是由国内原因所导致,例如罢工、恶劣天气对能源体系的破坏、缺少资本投资以及国内能源体系存在的缺陷。因此,评估低碳能源时必须充分考虑复杂的供应风险。

二、可再生能源

2005 年,可再生能源占欧盟能源消耗总量的 8.5%(European Commission 2008)。欧盟于 2008 年 12 月 17 日就能源与气候一揽子计划签订了协议,通过了《可再生能源指令》,对可再生能源的利用设定了目标:到 2020 年,可再生能源占欧盟能源消耗总量的 20%。欧盟通过了这项强制性目标,坚信可再生能源能够减少空气污染和温室气体排放量,“对此,欧盟决心加强能源安全供应策略,提高本地区能源技术行业的竞争力,减少长期以来化石燃料的价格起伏不定,欧盟只能随行就市的局面”(European Commission 2007)。另外,可再生能源“有助于促进工业化国家农村和偏远地区社会经济发展,满足发展中国家的基本能源需求”(European Commission 2007)。

在能源安全、环保(减少温室气体排放量和空气污染)以及稳定发展中国家经济方面,可再生能源可发挥关键作用。发展中国家在扩大可再生能源利用方面拥有巨大潜力。2006年,发展中国家可再生能源发电量(主要是生物质和小型水力发电机组)已占世界可再生能源发电量的43%(REN21 2008)。例如,中国可再生能源发电全球装机容量居世界首位,总装机容量高达52吉瓦左右,占全球25%,是德国或美国的近两倍。中国2006年对可再生能源发电领域的投资仅次于德国。

在电力生产、供暖、制冷和交通领域,用可再生能源代替传统的化石能源可大幅减少国内温室气体排放量。太阳能光伏发电、水力发电、生物能源和风能发电都不会直接产生碳排放,其生命周期内间接产生的碳排放量远远少于煤和天然气的排放量,可与其他多种可再生能源(如地热和潮汐)混合发电,达到温室气体减排目标。欧盟可从本地区获得大量可再生能源(生物能源和聚光式太阳能除外),从而减小对能源进口的依赖程度。但是,该措施是否有利于解决能源供应安全问题取决于对能源进口的依赖是否威胁电力供应的充足性、稳定性和经济性。虽然全球煤炭和石油市场相对开放,运转良好,但价格波动较大,这对能源供应安全的威胁远远大于对进口的依赖带来的风险。天然气的价格主要受石油价格的影响和制约,因此难以平衡供需。另外,欧盟天然气管道设施只铺设到本地区几家供应商,因此面临天然气短缺的困境。如能在减少天然气进口量的同时增加可再生能源供应量,能源供应安全问题将会得到缓解。用可再生能源代替煤炭发电可更加有效地减少温室气体排放量。由于可再生能源技术尚未成熟(参见后面的内容),无法满足电力的峰荷需求,但能够承担基本的电力负荷。据此,国际能源机构认为可再生能源可按比例取代煤炭、天然气和可再生能源政策下的核能。

能源安全存在的更大风险是可再生能源供应的间歇性。可再生能源供应的间歇性指不合理的、无法控制的产量变化(Sinden 2005)。同时,可再生能源的输送具有很大的随机性,很难根据需求量迅速增加或减少产量(Kuntz and Dawe 2005)。当然,并非所有可再生能源都具有很大的随机性,大型水电站、生物能、地热能、聚光太阳能“比传统的植物化石能源产能更加稳定”(IEA 2007)。另一方面,生物质能可储存并随时调用,因此基本能够做到持续供电。太阳能光伏应用、风能、小型水电厂以及未来的潮汐能源供电相对不稳定(IEA 2007)。当前,欧盟电力系统较为稳定,因为具有间歇性特征的可再生能源仅占电能的很小部分(但各成员国比例不同)。然而,尽管对于电网的间歇性供电问题的解决尚未得出一致结论,但电网最终势必增加间歇性可再生能源的供电量。具有间歇性特征的可再生能源使用的最大限度或将取决于经济效益和成本因素,而非技术可行性。

可通过采取多种方法解决电力系统的间歇性问题,包括投资建设更加可靠的基础设施,加强电网内部连接,混合使用不同生命周期的可再生能源。通常,可再生能源短期内间歇频率越大,风险就越大,除非与不同生命周期的可再生能源结合使用,或者有备用能源供应。在混合使用的能源组合中,具有间歇性特征的可再生能源的稳定性越高,对备用能源的需求量就越小。例如,大型水力发电设施,甚至氢能发电厂均可有效减少风能发电的不稳定性。然而,在电网中大量使用可再生能源会导致电网产生不稳定性,因此需要投资建设备用供电与蓄电系统。同样,需要制定合适的管理策略调节用电需求,例如通过价格激励和提高价格透明度减少高峰期用电量。

2009年1月26日,国际可再生能源机构(IRENA)成立,该机构旨在降低可再生能源带来的风险,加强国际合作,推动全球广泛使用可再生能源。评价该机构所起的作用为时尚早,但其在全球能源行业减少碳消耗量方面可传播能源知识和技术,开展技术研究,提供政策咨询等。与国际原子能机构不同,国际可再生能源机构的签约国不但包括工业化国家,还包括非洲、亚洲、欧洲和拉丁美洲的发展中国家,但是中国和美国这两个最大的温室气体排放国却尚未加入。若要在全球范围内发挥作用,国际可再生能源机构还须争取这两个国家和其他国家的加入(例如澳大利亚、巴西、墨西哥、俄罗斯、南非、英国以及部分主要石油生产国)。国际可再生能源机构必须吸纳大多数成员国方能制定全球战略,集中解决全球可再生能源问题。另一方面,国际社会对可再生能源的大力推广可能会使某些发达国家获益,带来经济利益,因为“这些国家在相关领域(如风力涡轮机的设计和生产)具有的领先技术优势将为其带来经济利益”(Sioshansi 2009)。一些新兴经济体,尤其是中国已掌握清洁能源技术,能够在不断发展的全球可再生能源领域找到商机,获取利益。例如,中国是世界上最大的太阳能光伏电池生产国(其中98%用于出口)。巴西是世界第二大乙醇生产国和第一大乙醇出口国。因此,将清洁能源技术的转移仅作为南北贸易关系是种误解。假设市场机制可自行调节,新兴经济体日益成熟的低碳生产技术将不断增加与发达国家的贸易流。

最后,应扩大国际可再生能源机构的职权范围,使其成为覆盖所有低碳技术的全球平台(核能方面因为有专门的国际原子能机构而排除在外)。如果国际可再生能源机构能够同时关注能效问题和其他清洁能源(例如清洁煤),该机构将可为全球能源体系减少碳消耗量做出更大贡献。

三、天然气

天然气是煤炭和石油最重要的替代能源,单位天然气产生的CO₂少于煤炭

和石油,对气候变化的影响较小。因此,在可再生能源技术大规模推向市场之前可考虑暂时增加天然气供应量,以代替煤炭和石油,但是此举会增加对能源进口的依赖程度。同时,为解决能源安全问题,一些国家短期内可能会用煤炭和石油代替天然气,结果导致温室气体排放量增加。某些国家就采取了此类措施应对俄罗斯与乌克兰的天然气管道之争和2009年1月俄罗斯减少天然气供应的局面。

天然气是欧盟第二大能源载体,占欧盟内陆能源消耗总量的25%左右。同时,欧盟消耗的天然气60%来自进口,欧盟委员会预计到2030年,这一数字将上升至80%。欧盟天然气进口渠道非常有限,90%集中来源于三个由政府严格控制天然气市场的国家。因此对“天然气卡塔尔”以及对将能源作为政治和经济武器的担忧并非毫无根据(例如,俄罗斯与乌克兰的天然气之争接连不断,严重影响部分欧盟成员国的天然气供应)。即使欧洲周边地区存在足够的天然气储备,在天然气开采、生产和运输方面也存在资金短缺的风险(例如参见Mueller 2007)。

目前的能源状况显示,增加国内天然气产量或节约能源均无法有效缓解对天然气进口的依赖。这种情况不同于出口国家的多元化。如果非洲和中东的液化天然气出口大幅度增加,那么欧洲在全球天然气市场中将会占据有利地位。液化天然气的现货交易市场具有灵活性和多元化的特点,其发展有望缓解能源供应安全的紧张局势。目前欧洲10%的进口天然气是液化天然气。该比例到2020年可能会翻一番。不过,液化天然气也存在一些问题,液化天然气技术非常敏感,面临多重风险,出口国尚未在进口国内开展设施建设,导致许多再气化终端废弃。另外,欧盟还面临美国等其他天然气进口国的激烈竞争(Larsson 2007)。

另外一个重要问题是面向欧洲的输送问题,规划在建的基础设施似乎无法满足欧洲未来的输气需求。这意味着需要更多天然气储备,对此必须鼓励外资投向生产领域,密切关注天然气输送国的稳定情况。欧盟部分基础设施项目现正处于规划阶段,其中两个项目将进一步加强对俄罗斯天然气出口的依赖(尽管减小了天然气的输送风险),另外一个项目拓宽了天然气的进口渠道,主要包括里海和中东地区(即纳布科天然气管道项目)。应当注意到,目前的天然气基础设施项目会决定未来的温室气体排放量,因为欧洲无法摆脱碳密集型能源模式,从而无法达到减排目标,最终面临气候变化带来的危险。未来20至50年内(或更长),新建的天然气管道将进一步增加欧洲对天然气的依赖程度,2050年在欧洲建立碳中和能源体系的目标难以实现。

此外,碳价格将对未来天然气市场产生影响。迫于煤炭发电和核能发电的巨大竞争压力,多数天然气公司在首次试水碳市场后纷纷降低天然气市场份额增长的目标。然而,如果天然气无法主导发电领域,它将失去向低碳经济转变的桥梁

作用,甚至可能成为夕阳产业。

四、煤炭与碳捕获与封存技术

煤炭是目前全球增长最快的化石能源,其重要性仅次于石油。国际能源机构(2008)在《世界能源展望》中预测:2006年至2030年,全球煤炭消耗量将增长61%。未来十年,中国新增煤炭发电装机容量将超过整个欧洲现有规模。

20世纪80年代,西欧电力生产逐渐用天然气取代煤炭,东欧完成了经济转型,欧洲对煤炭的需求量明显减少,这一趋势将继续保持,预计在2006年至2030年,煤炭需求量将下降20%左右。同样,欧盟27个成员国的煤炭产量将继续减少,2006年占煤炭消耗量的59%,2030年将降至48%。尽管欧盟拥有全球3.5%的煤炭储量,但却愈加依赖进口。

煤炭比天然气拥有更广泛的进口渠道,例如大部分煤炭出口国都是稳定的民主国家,与欧盟遵守同样的市场规则与政治原则。另外,与石油输出国组织一家独霸的石油市场不同,煤炭市场拥有良好的运行机制,是真正开放的全球性市场。同时,全球已探明的煤炭储量巨大,按照目前的生产速度,足够再使用133年(BP 2008)。最后,煤炭运输和储存比较安全。海运和铁路均可提供快捷的煤炭运输,无须在基础设施、运输和安全领域进行长期巨额投资。综合以上因素,欧洲对煤炭进口的依赖不会增加长期煤炭供应的风险(但短期内可能带来风险,因为煤炭生产国会受天气和其他等不确定因素的影响,部分新兴经济体对煤炭的需求量也在不断增加)。

依赖进口不是造成煤炭供应长期风险的主要因素,不过仍须考虑其他风险因素。长期使用煤炭会导致全球气候变化这个最大的环境威胁。煤电产生的温室气体排放量超过其他所有能源。欧盟27个成员国消耗的电能中,煤炭占28%,仅次于核能(30%),而其他部分国家的煤炭消耗比例甚至更大,如波兰(91%)、爱沙尼亚(91%)、捷克(59%)、希腊(59%)(European Commission 2008)。欧洲已在能源和气候变化领域设定了宏远目标,有鉴于此,必须加快发展清洁煤炭技术才能使煤炭在欧洲能源结构中继续发挥重要作用。中国也是如此,因为中国大约70%的能源来自煤炭。

如本章引言所述,为了达到2050年全球温室气体排放降至1990年50%的目标,工业化国家必须减排80%—95%。目前,欧盟27个成员国均以碳密集的化石燃料为主,此类燃料2005年消耗量占能源消耗总量的79%(European Commission 2008),出于能源安全的考虑,未来可能还会增加煤炭使用量,这使欧盟的温室气体减排目标更加遥不可及。针对煤电和其他化石能源发电产生的温室气体

排放以及该行业本身的碳排放问题，欧盟必须大力发展碳捕获与封存技术（CCS）。在目前的技术条件下，碳捕获与封存技术可捕获 CO₂ 排放量的 85% 左右。然而，该技术会导致发电厂的热效率下降 8%—12%（IEA 2008），因此需要消耗更多煤炭。

碳捕获与封存技术的成功取决于多种因素，例如示范阶段是否成功，公众是否接受，欧盟能否快速通过立法提供安全的法律保障，能否建立欧盟排放交易体系及碳价格机制等。通过研发改良现有碳捕获与封存技术，使之应用于大型发电厂，开展短期和中期示范项目，可有效增强企业责任感，节省碳捕获与封存技术成本。欧盟于 2008 年 12 月决定为这些商业示范项目筹资——欧盟排放交易体系将从 2013 年起提供 3 亿欧元碳补贴，以每吨 CO₂ 30 欧元计算，折合 90 亿欧元。欧盟将这笔款项用于商业示范项目。欧盟还须加强国内研究，参与国际合作，例如与中国开展合作。毕竟，碳捕获与封存不仅为欧盟提供煤炭优势和经济利益，也为中国创造了清洁电能及出口相关技术的机会。

五、核能

核能是欧盟目前最重要的低碳电力能源，2007 年占欧盟能源供应总量的 14%，发电量占欧盟总发电量的 31%。欧盟拥有 145 座核电站，分布在 15 个成员国（大部分建于 20 世纪七、八十年代），另有四座核电站正在建设中。欧盟成员国的核能发展状况各不相同，即使部分成员国规划了多座新核电站，仍难以达到“核能复兴”的目标。如果陆续淘汰德国正在运行的 17 座核电站，即使欧洲目前规划的核电站全部建成，也难以替换老化的核电设施，更无法增加发电量，更不能淘汰德国正在运行的 17 座核电站。

一些持赞成观点的人认为，核能可加强欧洲能源供应安全，有助于达到欧盟气候变化目标。形成这种观点的主要原因如下：首先，由于核能燃料及其生产与维护成本不断下降，大部分核电站已完成投资（World Nuclear Association 2008），其核电的竞争力不断增强。然而，应该注意到新的核电站需要大量资金投入，受目前的金融危机影响，即使短期资金也很难供应。另外，石油价格下跌降低了核电项目的竞争力（至少短期内如此）。其次，核电在国内生产可规避依赖进口的风险。中东欧国家大力支持核电不足为奇，这些国家高度依赖进口自俄罗斯的天然气。欧盟需要从国外进口几乎所有的铀，其中 45% 来自加拿大和澳大利亚，通常不会产生对依赖进口的担忧。第三个原因是包括可再生能源在内，核能是最低碳的能源之一。支持核能者常常用这种观点来说明在目前的能耗水平下，核能有助于达到气候变化目标。

尽管欧盟多个国家宣布要开发新的核能项目,仍有一些人士对核能在欧洲的发展前景持怀疑态度。如果没有大量的资金投入替换老化的核设施并建设新的核电站,欧洲的核电产能不但无法增加,反而会萎缩。国际能源机构预计,到2020年,核能发电比例将由31%下降到21%(IEA 2008)。核电产业停滞与衰退的主要原因是成本问题,例如缺乏启动资金、设备拆除和废料处理等。其他重要原因包括安全问题(欧盟缺乏一致的安全标准)、公众意见和看法、垃圾与扩散问题(MIT 2003)。另外,核电行业面临关键设备和人员的老化问题,普遍缺乏合格劳动力。

六、能源效率

能源效率已成为欧盟委员会能源政策的基石。欧盟为本地区确立了非约束性目标,即通过提高能效到2020年节省20%的能耗,此举每年可节省1000亿欧元资金和大约8亿吨碳排放(European Commission 2008)。根据欧盟《能源效率行动计划》(European Commission 2006),成本最低、节能潜力最大的是家用行业和第三产业,可分别节能27%和30%。制造业预计可节能25%左右,运输业26%。

从全球范围来看,提高能效可减少发展中国家的能源需求,降低温室气体排放量,节约能源生产成本。麦肯锡最近一项研究(2009)表明,提高能效可创造商业利益,65%的盈利机会在发展中国家,中国的潜力最大(全球22%的盈利机会),接下来是中东(10%)、东欧(10%)、拉丁美洲(8%)及印度(7%)。东南亚和非洲的全球最贫穷国家通过提高能效盈利的机会最少,分别只有5%和4%。

降低能源需求可提高能效,提高整个能源供应链的灵活性和安全性。换言之,如果灵活解决能源供应的间断性问题是满足能源总体需求的一部分,那么只要减少整体能源需求就可使能源供应更加安全(Egenhofer and Legge 2001)。

但是,欧洲等地区对于提高能效能否缓解进口依赖尚存在一定疑问。根据国际能源机构(2008)的报告,欧洲能效持续提高:1970年节省的能源消耗量为12亿吨油当量,1990年为20亿吨油当量,2005年为28亿吨油当量。但是,与之相比,欧洲总体初级能源进口量却不断增加:欧洲对能源进口的依赖度从1990年的42%上升到2005年的52%(IEA 2008)。假设欧盟所有节能计划都能够付诸实施,欧盟对能源进口的依赖仍会从2000年的47.2%上升到2030年的65.5%。由于能源需求量下降速度快于内部能源生产速度,欧盟2010年到2020年对能源进口的依赖程度将低于2000年水平。从长期来看(到2030年),由于对核电与本地固体燃料发电需求的减少,欧洲能源开采量也会随之减少,这在很大程度上反

而增加了初级能源的消耗量。因此,尽管能效有所提高,到 2030 年对能源进口的依赖程度仍将略高于基础值(European Commission 2006)。

以下几个原因也可解释为何能效的提高无法改善能源进口和能源安全问题。第一是欧洲本土资源特别是石油与天然气的消耗。第二是所谓的“能效回弹效应”。提高能效可降低能源服务(例如供暖和交通)成本,使能源得到更加充分的利用。但是这可能会增加整体能耗(尽管能源需求最初可能会减少)。能效回弹难以衡量,对各行业会产生不同的影响。总体而言,能效回弹效应产生的影响已超出预估。在工业化国家,每次能效提高都会产生至少 10% 的回弹(最高达 50%)。这意味着能耗的实际减少量少于预期的能源节约量(UK Energy Research Centre 2007)。

能效措施是国际合作的关键领域之一。预计发展中国家和转型国家对能源需求的强劲增长将抵消欧盟能效提高对保障能源供应安全和减少 CO₂ 排放量的积极作用(Egenhofer and Legge 2001)。2006 年至 2030 年,欧盟对初级能源的需求预计将增长 4.5%,而世界最大的能源消费国——中国对能源的需求将增长 100%(IEA 2008)。这意味着如果欧盟节省 20% 的能耗,中国一个国家对能源需求的增长就会大于这个数字。换言之,中国会使欧盟为减少温室气体排放量做出的努力毫无意义。如果加上印度等其他新兴国家或转型国家对能源需求的增长,结果或许更加糟糕。因此,新兴经济体和转型国家在提高能效或节能方面采取的措施更加有益于全球能源安全和温室气体减排。因此,欧盟主张与第三方国家开展合作,目的是建立多边伙伴关系,提高能效,首要合作目标是经济合作与发展组织成员国,未来或将与更多国家开展合作。合作协议可涉及多个领域,例如监管合作、节能策略信息交换、评估方法、有关能效技术的研究合作。

七、 适应性对策：以电力为例

欧盟要达到 2020 年温室气体排放量较 1990 年减少 20% 的目标,就必须发挥电力的重要作用。欧洲与能源相关的温室气体排放量有三分之一来自电力部门,减排空间很大。减缓温室气体排放的重点策略包括提高用电效率,提高能量转换效率,开发可再生能源以及碳捕获与封存等新技术。

除了缓解气候变化以外,电力部门还须应对由气候变化引起的用电安全与电力供应中断的问题(关于欧洲电力部门适应性对策的详细分析,请见 Eskeland et al. 2008)。全球变暖严重影响了欧盟稳定持久供电的能力。南部国家的供暖需求将减少,但是制冷需求会明显增加。这些国家可能还会蒙受水电领域的损失,同时面临热电厂的制冷问题。北部国家同样会降低供暖需求,水力发电潜能

较大。同时,他们必须应对恶劣天气与强降雨的自然条件,无论南部还是北部,电力供应都会受到暴风雨、洪水和热浪的严重影响。为了避免电力用户蒙受损失,需要采用分散式独立发电模式。

八、结论

本章认为,包含宏伟温室气体减排目标的气候变化政策对能源供应安全大有裨益。可再生能源、能效、清洁的煤炭、核能及创新驱动力符合各国共同利益。然而,多数能源供应安全的利益短期内无法体现。可再生能源的间歇性会带来不同程度的能源安全问题。虽然提高效率可缓解中短期内对进口能源的依赖,但效果并不明显,因为目前欧盟的能源体系不存在严重依赖进口的问题。核能本身存在安全隐患。由于碳捕获与封存技术尚未用于大型商业示范项目,清洁的煤炭目前只是设想。

众所公认,气候变化政策至少在一定程度上有益于能源供应安全,但反之未必亦然。特别是天然气管道设施导致了一系列政治较量。现有管道基础设施及液化天然气设备如果得到合理维护,可保证未来 20 至 50 年的天然气供应。换言之,如果没有碳捕获与封存技术,天然气供应多元化将导致能源消费国无法达到温室气体减排要求,最终蒙受恶劣气候造成的损失。但是,与煤炭相比,天然气是实现减排的最直接有效的替代能源。其他以导致气候变化为代价的能源安全技术,如含油沙、油页岩、煤炭或煤炭液化等,未来必须淘汰。

国际合作在建立清洁、安全的全球能源体系的过程中至关重要。一些新兴经济体不但是温室气体排放国,同时也是清洁能源生产国。国际可再生能源机构已经朝正确的方向迈出了第一步,接下来必须争取所有能源消耗和生产大国的参与。另外,国际可再生能源机构还须扩大职权范围,大力发展包括提高效率在内的其他清洁能源技术。

参考文献

- BP (2008), *BP Statistical Review of World Energy*, June.
- Egenhofer, C. and T. Legge (2001), *Security of Energy Supply. A Question for Policy or the Markets?* Centre for European Policy Studies (CEPS), November, Brussels.
- Eskeland, G., E. Jochem, H. Neufeldt, T. Traber, N. Rive and A. Behrens (2008), *The Future of European Electricity: Choices before 2020*, *CEPS Policy Brief*, 164, July.
- European Commission (2006), *Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential*, COM (2006) 545, 19 October.

- European Commission (2007), *Green Paper Follow-up Action Report on Progress in Renewable Electricity*, COM (2006) 849, 10 January.
- European Commission (2008), *EU Energy and Transport in Figures*, Statistical Pocketbook 2008, Brussels.
- European Nuclear Society (2009), *Nuclear Power Plants in Europe*, online: <http://www.euronuclear.org/info/encyclopedia/n/nuclear-power-plant-europe.htm> (February 24, 2009).
- IEA International Energy Agency (2007), *Energy Security and Climate Policy—Assessing Interactions*, Paris: OECD/IEA.
- IEA International Energy Agency (2008), *World Energy Outlook 2008*, OECD/IEA, Paris
- IEA International Energy Agency (2009), *Presentation of Fatih Birol at the 4th Annual CEPS/Epsilon Energy Conference*, 17 March, Brussels.
- Kuntz, M. and J. Dawe (2005), *Renewable. Rechargeable. Remarkable*, Mechanical Engineering, online: <http://www.memagazine.org/backissues/membersonly/oct05/features/rerere/rerere.html> (January 13, 2009).
- Larsson, R. (2007), *Tackling Dependency: The EU and its Energy Security Challenges*, Stockholm: Swedish Defence Agency.
- McKinsey (2009), Promoting Energy Efficiency in the Developing World, in: *The McKinsey Quarterly*, February 2009.
- Massachusetts Institute of Technology (2003), *The Future of Nuclear Power. An Interdisciplinary MIT Study*, Boston.
- Mueller, F. (2007), *Energy Security—Demands Imposed on German and European Foreign Policy by a Changed Configuration in the World Energy Market*, SWP Research Paper 2, Berlin: SWP.
- REN21 (2008), *Renewables 2007 Global Status Report*, REN21 Secretariat and Washington, D. C., Worldwatch Institute, Paris.
- Sinden, G. (2005), *Assessing the Costs of Intermittent Power Generation*, UK Energy Research Centre, 5 July.
- Sioshansi, F. (2009), *IRENA: Do We Need Yet Another Energy Agency?* online: <http://www.energypolicyblog.com/2009/03/09/irena-do-we-need-yet-another-energy-agency/> (November 30, 2010).
- UK Energy Research Centre (2007), *The Rebound Effect: an Assessment of the Evidence for Economy-wide Energy Savings from Improved Energy Efficiency*, The Sussex Energy Group, October, Sussex.
- World Nuclear Association (2008), *The Economics of Nuclear Power*, online: <http://www.world-nuclear.org/info/inf02.html>.

第十二章

欧盟、中国和拉丁美洲关系中的能源安全和气候变化问题：主要挑战与国际合作领域

玛丽亚·克里斯蒂娜·西瓦·帕雷哈斯

一、概述

从战略和地缘政治的角度来看,能源是国际关系中的重要筹码。更进一步来说,全球变暖对地球的未来构成了重大威胁;它同工业化国家人民的生活方式及能源消费直接相关。在过去,只有环保主义者或其他专家才会讨论气候变化;如今,它日渐成为事关人类生存的政治议题。在环保和能源问题上,拉丁美洲和加勒比海国家(LAC)已经突破了它们同发达世界传统上的短缺和依赖关系。现在,在这两个话题上,拉美和加勒比国家扮演着重要的角色,而且有很大的话语权。

本章将首先概括介绍拉美和加勒比国家的环境和能源资源,帮助读者熟悉该地区的形势;接着讨论拉美和加勒比地区内部的对话和合作,以及拉美和加勒比国家同欧盟和中国的对话和合作。最后,本章将探讨在全球多边主义框架下拉美和加勒比国家关心什么、全球法规机制又有哪些相应的新进展。

二、拉丁美洲和加勒比海国家能源安全和气候变化现状

拉美和加勒比国家在能源安全领域有一些共同目标和挑战,如发电形式多样化、将可再生能源作为国家独立的重要因素、采用可持续能源战略等等。所有这些都增强该地区在世界市场上的竞争地位。

拉美和加勒比地区在环境和能源资源方面有着巨大的潜力。它是地球上生物资源最丰富的地区之一,其动植物种类占到了世界总量的40%,淡水资源丰富,土地广袤肥沃,化石燃料储藏丰富。在可再生能源方面,拉美和加勒比国家积极

探索地热、水力、太阳能和风能的利用。该地区有大片土地休耕，每公顷产出低，有利于生物质能(甘蔗、大豆、棕榈树)的单一种植，还可以进行第二代生物燃料的初步开发(未来十年左右还不能商业化)。

(一) 可再生能源与不可再生能源的比较

在建设全球生物燃料市场这一不可逆转的过程中，拉美和加勒比国家的参与方式各个不同，而巴西是其中的一个主要参与者。不过，人们并不认为生物燃料能解决拉美和加勒比国家的能源需求。拉美和加勒比国家对生物燃料的宣传热情不如欧盟。它们被认为同其他燃料，如生物质能、太阳能、风能、水电、地热，甚至有争议的核能等形成互补关系。此外，生物燃料的生产本身就有争议，因为它威胁到食品安全，可能导致弱势人群的饥饿问题。

至于不可再生能源，有些拉美国家的经济建立在天然气和石油生产的基础上，特别是委内瑞拉和玻利维亚。不过，据估计，石油产量将在 2010 年触顶，然后开始下滑(Sohr 2009: 22—23)。但委内瑞拉的石油储量高过沙特阿拉伯，其天然气储量位居南美第一。由于效率低下，缺乏外部投资，大多数拉美和加勒比国家的石油产量早已下滑。2007 年，玻利维亚的外国直接投资减少 41%，厄瓜多尔的外国直接投资减少 34%(WWC/FLACSO 2008: 2—3)。这说明大多数拉美和加勒比国家还不能保证政治和社会的稳定。

拉美和加勒比国家储量未明的海上轻质油田，特别是巴西海域(卡里奥卡和图皮)的轻质油田，或许足以抵消这些国家的内外部问题。拉美国家还有许多地表油田没开采。就算开采完了，还可以转产 II 型石油，也就是要有较大投资才具备近期开采可能性的石油。显然，拉美和加勒比国家的“石油问题”远远没有结束。

此外，拉美和加勒比国家——甚至在美洲国家组织(OAS)框架内——将核能视为一个可行的能源选项，因为该地区必须满足日益增长的能源需求。根据美洲开发银行(IADB)的估算，到 2030 年，该地区的能源需求将增加 75%(Cruz 2008: 20)。温室气体排放是全球变暖的罪魁祸首，因而相比化石燃料，核能成本低、污染少。但这一点仍存在争议。

(二) 拉丁美洲的优势

就能源来说，拉丁美洲是西半球唯一能源自给的地区。从该意义上看，拉美是唯一的“主权地区”，因为它不依赖外部供应。如前文已经提到的，拉美既有大量的化石燃料储藏，又有丰富的可再生能源。拉美的农业生产在种植种类和每公顷产量方面均有很大潜力可挖。此外，截至 2050 年，拉美的生物质能潜力可占全球能源的 17%—26%，高于世界其他地区(CEPAL 2007: 12)。拉美国家的一个主要优势就是拥有大量适耕土地，同时水资源丰沛，气温高，坐落于潮湿的热带地区，这些都是生物燃料生产的关键原料(如甘蔗和棕榈树)高产的重要条件。

（三）拉丁美洲的劣势

丰富的自然资源一方面给拉丁美洲带来了巨大的利益,另一方面又是它的“阿基里斯之踵”,因为这些自然资源极易受全球变暖造成的生态系统改变的影响。事实上,拉美是世界上受全球变暖影响最大的地区之一,目前就饱受沙漠化、旱灾、水灾、冰雪融化、淡水供应量减少、热带病蔓延等问题之苦。更糟糕的是,拉美和加勒比经济大都依赖原材料和自然资源的出口及消费。

虽说 LAC 地区能源自给,但该地区大约 12%的人口还没用上电,33%的人口还没喝上符合饮用标准的水(World Bank 2010: 58)。还有,该地区的能效低下——欧盟用于生产的能源仅为其一半,而且各国无法设立共同目标、形成共同长期政策、打造协调有序的能源市场。各国利用能源资源为自己争取好处,却忽视环境的恶化。更令人不安的是,拉美和加勒比各国人民的绿色环保意识不够。

（四）能源的地缘政治价值

正如前文所言,能源是促进拉美“独立”的因素之一,因为拉美不需要外部资源。与此同时,能源也是促进政治结构重组的因素之一。拉美和加勒比各国可根据能源实力划分成“能源生产国”和“能源消费国”。巴西、委内瑞拉、墨西哥、玻利维亚和厄瓜多尔是能源生产国,智利是净消费国。许多其他国家则试图在这两个极端之间找到一个平衡点。此外,一种新型的“能源民族主义”正在石油生产国兴起,这些国家希望利用自己的优势建立一种新的地区力量平衡。

三、发展同拉美关系时必须考虑的三大因素

（一）拉美的多样性

要理解拉丁美洲,可以先把它看成一个由不同的碎片拼成的拼图,有的碎片之间相互格格不入。不能把拉美和加勒比海地区想成铁板一块,而且还必须考虑它与地区外的对话。事实上,拉美是一个由不同次地区组成的地区。

从地理上看,拉美和加勒比地区由四个次地区及两个未能列入上述四个次地区的国家组成。它们从北到南分别是墨西哥、中美洲、加勒比海地区和南美洲。中美洲国家组成了中美洲一体化体系(SICA),加勒比海国家组成了加勒比共同体(CARICOM)。南美洲则有安第斯共同体(CAN)和沿大西洋国家组成的南方共同市场(MERCOSUR),这两个南美洲体系目前又创立了一个新机制,叫做南美国家联盟(UNASUR)。智利孤零零地呆在地图的最下端。

上述次地区各有特点,对环境和能源问题的分析和响应也各个不同。每一个次地区都有自己的环境机制及各种次地区或国家层面的政策、优先考虑事项和战略。这就说明,在拉美和加勒比各子体系中,对气候变化和能源问题的关注是有区别的。

中美洲一体化体系

● 主要特点

中美洲一体化体系由七个中美洲国家(危地马拉、伯利兹、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜、哥斯达黎加、巴拿马)和一个加勒比海国家(多米尼加共和国)组成,石油和天然气依赖程度高。半数国家加入了委内瑞拉发起的“加勒比石油计划”。

● SICA 的特别地区机制

中美洲环境与发展委员会(CCAD)成立于1989年。它把各国的环境部都组织到一起,形成了多个机构,如PREVDA(自然灾害预防)和PRESANCA(食品安全)。

● 主要目标

CCAD的宗旨是“为中美洲地区的可持续发展做贡献,加强环境管理的合作和一体化制度”。为了实现这一使命,制定了《2005—2010中美洲地区环境计划》,其中有两大主要任务:预防和控制环境污染、自然遗产的保护和可持续利用。

在该框架下,CCAD于2007年设计了截至2020年的《可持续能源战略》,意在降低对原油炼化产品的需求、降低能源依赖性、增加可再生资源、提高效率、将新技术和污染较少的能源资源结合起来明智地利用能源、扩大低收入和偏远人群的能源服务覆盖、减轻能源使用和生产对环境的影响、发展同环境及人居相宜的能源项目。此战略在随后的气候变化和环境地区峰会上有所跟进。

资料来源:www.sica.int/ccad.

安第斯共同体

● 主要特点

安第斯共同体(CAN)由四个安第斯国家组成(哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚)。它们都能够实现能源自给,并且是天然气和石油出口国,28%的能源为清洁能源(CEPAL 2005: 5)。加上委内瑞拉,它们为全球生态多样性做出了高达25%的贡献。但是,它们极易受气候变化的影响。该地区的气温上升幅度比全球平均值高70%,对该地区造成了严重的破坏(例如,在过去35年间,秘鲁的冰川减少了22%,影响水供应)(SG-CAN 2008: 9, 14, 17)。

● CAN 的特别地区机制

安第斯一体化体系的官方协调机制有:安第斯能源联盟,安第斯环境议程。

● 主要目标

在能源领域,CAN关注成员国间电网和天然气管网的互联互通、建立能源聚集带、发展可再生能源。上述各项均同一体化社会发展计划挂钩。

在环境领域,安第斯议程(2006—2010)包括四项内容:气候变化、生物多样性、水资源管理和自然灾害预防。各成员国的相关当局还在清洁发展机制(Clean Development Mechanisms)框架下进行区域协调,以缓解温室气体造成的影响。

资料来源:www.comunidadandina.org.

南方共同市场

● 主要特点

南方共同市场(MERCOSUR)由南美洲东部五国组成,包括石油生产大国(委内瑞拉)、生物燃料生产大国(巴西)、世界最大农业国之一(阿根廷)和两个依赖他国能源的小国(乌拉圭和巴拉圭)。该地区具有丰富的适耕地和地下水资源(1 190 000 km²)。

● MERCOSUR 的特别地区机制

无。

● 主要目标

各国目标不尽相同,但在环境方面意见一致,包括生物多样性、生物安全和生态旅游,还采取针对沙漠化、土壤退化、旱灾和空气质量恶化的具体行动。2007年,南方共同市场国家形成共同政策,促进可持续生产和消费,开展这两个领域的合作,希望能够开启“改善生产过程的环境表现及效率的计划,携手开展可持续的生产和消费实践,提高竞争力,减低人类健康和环境风险”(MERCOSUR/CMC 2007: Art. 2°)。

拉美三大次地区的制度和政策发展情况表明,它们应对能源和环境问题的方法是有差别的。不过,最近这三大次地区出现趋同,如在生物燃料生产方面的中美洲一体化体系和南方共同市场的趋同就可见一斑(主要由巴西和危地马拉推动)。2007年,南美国家在玛格丽塔岛上举行峰会,中美洲一体化体系和南方共同市场达成共识,12个南美国家组成南美国家联盟,这为地区能源一体化战略奠定了基础。2008年5月成立了南美洲能源理事会,以便起草地区能源协议,解决同石油、天然气、节能和替代能源(生物燃料、风能、太阳能和水力)有关的问题。两年后的2010年的5月,南美洲能源战略指南、行动计划和能源协议的初稿获批。预计到2011年,南美洲将会正式出台第一个地区能源协议。

尽管拉美和加勒比地区整体来看是石油净出口地区,但该地区有三个国家占到了石油生产总量的近80%及石油储量的90%还多(委内瑞拉、巴西和墨西哥)。另一方面,该地区的大部分较小国家均依赖他国石油(OLADE 2008: 21—22)。因此,拉

美和加勒比地区在能源方面贫富不均,缺乏共同话语。各国利益点不同——差异主要体现在产油国和农业国之间,它们的法律和政治愿景有别(委内瑞拉和巴西这两个地缘政治意义上的大国意见相左),且能源关系政治化导致国家之间产生冲突。上述多样性从拉美和加勒比经济体的生物燃料数据中可见一斑。

表 1 燃料市场上的拉美中小国家

特 点	生物质能生产国 和石油出口国	生物质能生产国 和石油进口国	生物质能出口国 和石油出口国	生物质能出口国 和石油进口国
国 家	墨西哥 委内瑞拉	智 利 多米尼加共和国 尼加拉瓜 巴拿马	阿根廷 玻利维亚 哥伦比亚 厄瓜多尔	秘 鲁 巴拉圭 乌拉圭 哥斯达黎加 危地马拉 洪都拉斯

资料来源: IADB 2007。

表 2 拉美国家的生物质能目标

国 家	生物乙醇	生物柴油
阿根廷	5%—2010	5%—2010
玻利维亚	—	2, 5%—2007, 20%—2015
巴 西	22%, 25%—2001	5%—2010, 20%—2020
哥伦比亚	10%—2006(按地区)	5%—2008
哥斯达黎加	7%, 5%—2010	2%
厄瓜多尔	20%—2020	
洪都拉斯		30%
墨西哥	2010 年前仍处于测试状态	
巴拿马, 尼加拉瓜, 萨尔瓦多, 危地马拉	替换 15% 的化石燃料	
巴拉圭	18%	1%—2007, 3%—2008, 5%—2009
秘 鲁	7%至 8%—2006(按地区, 循序渐进)	5%—2008(按地区, 循序渐进)
多米尼加共和国	15%—2015	2%—2015
乌拉圭	5%—2014	2%—2011, 5%—2012

资料来源: IICA 2010。

表 3 拉美国家的生物燃料立法

国 家	允许建立乙醇企业的法律	激励乙醇生产的法律	界定乙醇质量的法律法规
阿根廷	有	有	有
巴 西	有	有	有
哥伦比亚	有	有	有
哥斯达黎加	有	无	无
多米尼加共和国	无	无	无
萨尔瓦多	无	有	无
瓜地马拉	有	无	无
牙买加	无	无	无
墨西哥	无	无	无
巴拉圭	有	有	无
秘 鲁	有	无	无

资料来源：IICA 2007.

（二）拉美不只有巴西

拉美中小型国家之间有差别，拉美次地区间有差别，巴西同该地区其他国家也有差别。在大多数与区域外的对话(美国、二十国集团、五国集团等等)中，巴西越来越表现得像是拉丁美洲的代表。然而，在环境和能源问题上，必须注意巴西的独特性。巴西致力于发展生物燃料生产，它已经走在了世界前列。经过 30 年的发展，巴西已成为世界市场上的主要生物乙醇出口国(OLADE 2008: 84)。它具有必要的技术能力、巩固的制度和政府政策，还有辽阔的国土。不过，虽然巴西在多边机制中的参与日增，但拉美的影响力还是很弱。

（三）拉美不是全球变暖的主要原因

拉美受到温室气体排放导致的全球变暖的严重影响，成为工业化经济体能源滥用的牺牲品。拉美排放的温室气体只有全球总量的大约 10%(CEPAL 2009: 109)，而与此同时，它被要求按清洁标准来生产，并且承担解决全球变暖问题的平均成本。此外，来自发达国家的援助主要集中在碳交易市场的建立上。这个市场让发展中国家购买“污染权”。

热带雨林砍伐是温室气体的一个主要排放源，因为森林能将碳固定在植物、树木和土壤中。热带雨林能吸收 18%的二氧化碳，是大自然赐予人类的“免费礼物”。但拉美的热带雨林砍伐现象十分严重，砍伐率是全球平均值的两倍。例如，从 1990 年到 2005 年，中美洲砍伐了 23.3%的森林(CEPAL 2009: 47)。

从另一个角度来看,全球变暖是不“公平”的,因为它对某些地区不利,但对其他地区却有利。联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)就全球变暖影响的分布和脆弱性明确表示:“各地区之间存在天壤之别。经济实力弱的地区往往最容易受到气候变化的影响,而且常常蒙受同气候相关的破坏。”(UN-IPCC 2007: 65)因此,气候原本温暖的地区几乎无法承担气温上升一度的后果,而对处于地区北方的国家来说,气温提高三度还能促进农业生产、减少冬季能源消费。

气候变化会导致拉美地区的饥荒,因为谷物(主要是玉米、大米和咖啡)是最容易受气候影响的农作物。例如,联合国政府间气候变化专门委员会预测,到2050年,巴西和墨西哥的谷物将减产70%。然而,问题可能还会更严重,因为持续抽取地下水会让水资源到2030年变得吃紧。

四、 欧盟和拉美在能源和环境问题上的关系

欧盟和拉美地区进行可持续发展对话。2008年的欧拉峰会上,既讨论了贫穷和社会凝聚问题,也讨论了可持续发展问题。2010年的马德里峰会则从技术和创新的角度讨论可持续发展。在这方面有三个话题特别重要:环境、气候变化和能源。欧拉对话的目的是形成一个全球环境和能源契约。

拉美同欧盟在环境和能源问题上的关系基于这样一个事实:拉美是供给方,而欧盟是需求方。在能源市场上,这一关系赋予拉美很大优势:欧盟依赖外部能源,而拉美地区能源自给;欧盟的农业生物质能开发有限,而拉美具有可再生及化石能源生产的巨大产能。

与拉美地区不同的是,欧盟有共同的能源政策,还有一个到2020年温室气体排放比1990年低20%、可再生能源利用提高20%、能源消耗降低20%的“20/20/20计划”。到2020年,生物燃料将占到欧盟总体能源消费的10%。为此,欧盟必须从南方国家,尤其是拉丁美洲,进口大量生物质能(Fritz 2008: 4)。拉美是西半球唯一一个第一代生物燃料自给的地区,而欧盟——还有美国——将面临严重短缺(CEPAL 2008: 21)。从这个意义上来说,欧盟需要拉美地区的帮助才能实现目标。

据联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会(ECLAC)称,2005年,欧盟已经把60%的土地用在生物柴油作物的生产上,而为了满足2020年的需求,用地量还得更多两倍。欧盟的非食用作物生产用地目前约为820万公顷,差不多还有820万公顷休耕。但为了实现2020年目标,欧盟需要2300万公顷土地,所以必须到外部寻找可耕作的土地。拉美地区9%的可耕地尽可满足自身2020年的生物燃料需求,所以还大有种植潜力可挖。因此,拉美的需求预计将会增加,可能影响到该地

区的农村环境(CEPAL 2008: 21—22)。因而,欧盟制定了生物燃料战略的三大主要目标,其中两大目标着眼于促进发展中国家的生物燃料生产。与此同时,欧盟还表达了对可持续发展和维持自身竞争力的承诺(EC 2006: 4)。

2007年,欧盟效仿美国,同巴西结为战略合作伙伴,合作内容之一就是可再生能源,特别是生物燃料、低碳排放技术和节能方面的合作。巴西是拉美向欧盟出口能源的头号大国,其后是危地马拉和秘鲁。

值得注意的是,除了上述交流,两地区还各有打算。欧盟首要关注的是能源供应安全、提高能效和完善内部能源市场。拉美地区关注气候变化减缓、生物多样性的保护和自然灾害的预防。这些不同的视角将使双方的合作富有成果。

五、中国和拉美在能源和环境问题上的关系

虽然中国和拉美地区国家在名义上都属于“发展中”国家,但它们明显不同。此外,中国和欧盟一样,是拉丁美洲的援助者、投资者和产品供应者。在这方面,中国认为,同拉美发展关系的战略目标是建立“全面合作伙伴关系”(中国政府2008)。这跟欧盟以及最近美国的目标保持一致。贸易数字很能说明问题:在过去十年间,中国和拉美国家的贸易增加了9倍,从2000年的125.95亿美元上升到2009年的1296.1亿美元(SELA 2010: 21)。从2007年开始,中国和拉美国家每年举办商业领导人峰会,促进贸易和投资。

2008年,中国政府发表了第一个对拉丁美洲和加勒比地区的政策文件。在该文件中,中国勾勒了同该地区在四大领域的关系:(1)政治,(2)经济,(3)文化和社会政策,(4)和平、安全和法律事务。中国提出了对拉美和加勒比地区关系的34点战略,其中有一点是针对经济领域的,要致力于“资源和能源合作”。不过,这一点只是轻轻一笔带过,声称“中方希望扩大和深化同拉丁美洲及加勒比地区国家在双边合作框架下的资源和能源互利合作”(中国政府2008)。在能源领域,中国对拉美和加勒比地区的兴趣日益浓厚:矿产资源、碳、天然气和石油方面既有结盟,又有贷款和投资,而且主要集中在巴西和委内瑞拉。然而,环境问题尚未列入双边日程。

中国已成为二十国集团框架下的世界大国。它现在得决定要做什么样的大国。无疑,中国将在拉美和加勒比地区发挥作用,但同时它也需要在新兴地区建立正面形象,加强国家影响力。在此背景下必须提及的是:中国已成为美洲开发银行的第48个成员,同智利、秘鲁和哥斯达黎加签署了自由贸易协议,同阿根廷签订的货币互换协议使其不必通过美元,直接进行人民币商业结算,扩大了对拉美矿业(铜、铝和铁矿石)及能源业(石油和天然气)的投资。

六、拉美在能源和环境问题外部对话中的关注点

任何全球或三边协议都必须考虑拉美地区的异质性,例如巴西的能源状况有别于其他拉美国家,拉美排放的温室气体排放不多却遭受最大的影响,等等。无论如何,拉美同外部的能源和环境对话必须建立一些基本原则,例如承认国家或次地区之间的不对称性、需求和要求不同、强调可持续发展,等等。

(一) 协议和资金

考虑到三边关系中的不对称性,拉美地区应在国际协议中享受最惠待遇。拉美在做出承诺时必须认识到可能给该地区造成的损害和其他两方的责任。换句话说,正如欧洲委员会所建议的那样,承诺必须基于责任或能力(排放或国内生产总值)。

与此同时,由于不对称性的存在,拉美国家需要更多的支出和外国投资,以便发展清洁技术、建设基础设施、支持开采活动,这样才能更有竞争力。此外,研究投资也必须放在首位。

(二) 有的放矢的合作

除巴西外,拉美其他国家虽然土地资源丰富,但没有能源可持续发展所需的资本、技术、制度能力、政治和立法框架。拉美在与外部的合作中首先必须注重如何适应和减缓气候变化带来的影响,帮助防止气候变化的负面后果,如生物多样性受损或森林被砍伐。中美洲和亚马逊流域热带雨林的继续存活是减少碳排放的关键,但对生物燃料生产需求的增加带来了可耕作土地需求的增加,这部分威胁到热带雨林的面积。

合作中要关注的第二点是寻找可再生能源,保护好自然遗产,保证食品安全,并考虑各国和各次地区的特殊性。欧盟是此类合作的楷模,一贯支持可再生能源项目——例如,芬兰和奥地利共同出资与中美洲建立能源和环境战略伙伴关系。然而,要发展可再生能源,必须从能源结构多元化的角度出发,而不是只关注生物能源,否则可能危及拉美的发展。

2008年在利马举行的第五届欧盟—拉美峰会上通过了旨在制止气候变化的欧盟—利马倡议。诸如此类的计划是地区间双边合作的良好开端,但仍需深入,否则无法产生真正影响。2010年5月在马德里举行的最新一届欧盟—拉美峰会通过了“马德里行动计划”,朝这一方向迈出了新的一步。

(三) 一个双赢局面

从商业角度来看,拉美地区能在碳汇市场上占据一席之地。不过碳市场不一定是个有效的解决方案。它解除了其他地区对温室气体排放应负的责任,而拉美

的出口必须增加。应当对一些贸易壁垒进行仔细分析，因为它们影响拉美地区在能源和绿色市场上的竞争力，主要的壁垒有欧盟的农产品补贴、环保标签、燃料税和民航政策。谈到投资，希望能发展符合清洁标准的行业，这样才能在拉美国家推广好的做法。

至于对生物燃料的需求，必须考虑几个点，如减少农产品补贴以鼓励公平竞争、生物质能生产对食品价格的影响、土地和水源使用的良好平衡。在发展生物质能基地的同时必须考虑食品安全，这样拉美国家才能实现千年发展目标。诸如拉丁美洲和加勒比经济委员会(ECLAC)这样的地区性组织或联合国粮农组织能帮助形成共识。生态技术转让也是低碳发展所必需的。这会帮助拉美地区提高能效，同时为工业化国家打开清洁能源产品的新市场(太阳能电池、风力发电机等)。

最后还有一点也很重要，那就是，单靠政府、区域性或多边机构减缓不了气候变化。社会及个人必须改变行为。我们迫切需要举办宣传活动，形成“绿色公众意见”。在这个方面，欧盟是一个良好楷模，也可以成为拉美的合作伙伴。

七、多边机构中的欧盟、中国和拉美地区

目前世界上有超过 15 个多边环境协议，涉及各个重要话题：湿地、自然文化遗产、濒危物种、迁移物种、海洋、臭氧层、危险废物、化肥和农药、有机污染物、生物多样性、沙漠化和生物技术。不过在能源领域只有寥寥几个双边或区域性协议——如欧亚地区的《能源宪章条约》和“加勒比石油计划”框架下的《能源安全条约》，因为能源主要被看作是一个战略经济问题，而不是环境问题。

能源安全——简单的理解就是保证能源供应——不能仅仅被当作经济问题。它具有多个维度。如果听凭市场力量来主导这一重大事项，或者让某些而不是全部利益相关者来进行能源对话，那么能源安全全球监控系统就会失灵。在能源安全和气候变化减缓这两个议题上，惟有多边协调才能取得成功。对拉美地区来说，能源安全不止是能源的低价稳定供应那么简单。其他一些因素也很关键，如环境保护、社会条件等。任何全球协议都必须体现这些维度。

《京都议定书》是气候变化方面最主要的一个多边承诺，目前需要更新。最近一次在哥本哈根召开的《联合国气候变化纲要公约》会议(COP-15)未能形成全球共识，但 2010 年年底的坎昆会议(COP-16)上还有一次机会。不过，虽然欧盟和中国都有意在“京都议定书+”的框架下采取预防性措施——也即减排力度超过京都议定书中的承诺，但目前还无法确定是否能实施一个有效的全球契约。预计美国目前的国会议员组成情况会阻挠美国这个世界最大的污染国签约。

减少全球变暖影响的努力如果要见效,所有各方——主要是欧盟、中国、美国和印度——必须步调一致。这就意味着,较大的经济体应当作出更多努力,并帮助较小的经济体参与到这一共同行动中,还意味着我们需要创新的融资机制来支持全球绿色发展模式。

与此同时,《京都议定书》及相关协议最好能同其他论坛互为补充,互相协调,例如“亚太清洁发展和气候伙伴计划”,或称“碳契约”。2008年中国加入其中,美国和印度也是成员。的确,现在已经有一些被广泛认可的机构(如联合国政府间气候变化专门委员会)可以提供实际指导。但是要记住,能源安全和气候变化不仅局限于专门的论坛,商业、军事、政治和其他领域都大有可为。例如,WTO协议中就需要一个对生物燃料的标准分类:目前,生物柴油被认为是工业投入要素,而生物乙醇是一种化学产品,结果只有生物乙醇能被包含到农业协议中。

此外,为了形成像《京都议定书》这样强有力的多边工具协议,我们必须审视先前的成功案例。旨在包含臭氧层的《蒙特利尔议定书》就是一个多边协调行动的良好楷模。该多边工具已有20年历史,191个国家签约,它的意义在于采用了一种区别对待的做法,允许发展中国家用更长的时间来实现目标,它还建立了一个特别基金,来帮助发展中国家实现议定书中规定的目标。所有签约国都有义务通过年度报告的形式来监控进展,如有不达标,跟进系统会设定特别计划来纠偏。

八、走向世界监管新机制

为了保护我们的星球,我们需要具有代表性的新多边机构。虽然现有的许多机构都很重要,但它们中有很多都是建立在20世纪的观念基础上,要么就是代表性不足。例如,国际能源署(IEA)只有来自经合组织的成员,而世界能源委员会的93个成员中只有七个来自拉美地区。

在这种背景下,2009年1月成立的国际可再生能源机构(IRENA)是一个既包括了工业化国家又包括了发展中国家的良好现代机制。IRENA的愿景是建立“一个所有国家都用上现代高效的可再生能源的世界,而且可再生能源是主要的能源之一”。事实上,148个国家和欧盟已经是IRENA的成员,其中17个来自拉美和加勒比地区。不过,像巴西和中国这样的重要国家还没有签约(www.irena.org)。

IRENA会加大各种形式的可再生能源对环境和气候保护、经济增长、社会凝聚(含减贫和代际公平)的贡献。它既考虑各国的首要关注事项,也试图实现节能措施的采用。这正是拉美和加勒比地区所要求的,因为两者都能降低拉美和加勒比地区气候变化敏感性。

最后,全球变暖的减缓和能源安全涉及代际公平。既然能源丰沛、唾手可得的年代看起来已经终结,那么国际社会应当找到一种平衡的、相互尊重的创新型方法来保证能源供应、保护环境。因此,一个稳健的中国、欧盟及拉美战略伙伴关系应该以这些原则为基础。我们不但要让世界更美好,还要让后代继续生存。

参考文献

- CEPAL/ECLAC and Luiz Horta Nogueira (2005), *Perspectivas de sostenibilidad energética en los países de la Comunidad Andina*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 83, April, Santiago: CEPAL.
- CEPAL/ECLAC (2007), *Producción de biomasa para biocombustibles líquidos: el potencial de América Latina y el Caribe*, Serie Desarrollo Productivo, 181, Santiago: Unidad de Desarrollo Agrícola.
- CEPAL/ECLAC, Héctor Pistonesi, Gustavo Nadal, Víctor Bravo and Daniel Bouille (2008), *The Contribution of Biofuels to the Sustainability of Development in Latin America and the Caribbean: Elements for Formulating Public Policy*, CEPAL/ECLAC-GTZ Project Documents, December.
- CEPAL/ECLAC and Joseluis Samaniego (2009), *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: Una reseña*, February, Santiago: CEPAL.
- CEPAL/ECLAC (2010), *Millennium Development Goals: Advances in Environmentally Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*, Santiago: CEPAL.
- Chinese Government (2008), *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*, 5 November, online: <http://english.gov.cn/>.
- Chinese Ministry of Commerce (2008), *China Has a Steadily Developing Relationship with the American and Oceanian Area in the 30 Years of Reform and Opening Up*, 25 December, online: <http://english.mofcom.gov.cn/>.
- Cruz, Germán (2008), *Energy Security*, IADB Presentation at the Summit Implementation Review Group (SIRG) IADB/OAS, Sixth Regular Meeting of 2008, El Salvador/Central America.
- European Commission (2006), *An EU Strategy for Biofuels*, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, COM (2006) 34 final, 8 February, Brussels.
- Fritz, Thomas (2008), *Agroenergía en América Latina. Un estudio de casos de cuatro países: Brasil, Argentina, Paraguay y Colombia*, Brot für die Welt—FDCL, May, Berlin.
- Globaldata, *Global Biodiesel Market Analysis and Forecasts to 2020*, online: <http://www.globaldata.com/reportstore>.

- IADB (2009), *A Blue Print for Green Energy in the Americas*, Inter-American Development Bank.
- IICA (2010), *Atlas de la agroenergía y los biocombustibles en las Américas: II Biodiesel*, San Jose: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- MERCOSUR/CMC (2007), *Política de promoción y cooperación en producción y consumo sostenibles en el MERCOSUR*, 26 December.
- OLADE (2008), *Energy Statistics Report 2007*, Quito: Latin American Energy Organization.
- SG-CAN (2008), *El cambio climático no tiene fronteras. Impacto del cambio climático en la Comunidad Andina*, General Secretariat of the Andean Community, May.
- SELA (2010), *Evolución reciente de las relaciones económicas entre la República Popular China y América Latina y el Caribe. Mecanismos institucionales y de cooperación para su fortalecimiento*, Latin American and Caribbean Economic System, SELA, October.
- Sohr, Raúl (2009), *Chao petróleo. El mundo y las energías del futuro*, Ed. Debate, Chile.
- UN-IPCC United Nations, Intergovernmental Panel on Climate Change (2007), *IPCC Fourth Assessment Report (AR4): Climate Change 2007, Synthesis Report*, November.
- World Bank/José Molinas, Ricardo Paes de Barros, Jaime Saavedra and Marcelo Giugale (2010), *Do our Children have a Chance? The 2010 Human Opportunity Report for Latin American and the Caribbean*.
- WWC/FLACSO Woodrow Wilson International Center for Scholars and Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2008), *Energy Development in South America: Conflict and Cooperation*, Washington: WWIC, Latin American Program.

第四部分

三边关系与多边合作

第十三章

重新审视欧盟、中国与拉美的三边关系

江时学

一、 导言

根据欧盟的一份文件,作为世界舞台上的重要角色,欧盟需巩固与其合作伙伴的关系以应对世界各地不断出现的新威胁与新机遇,拉美是欧盟的合作伙伴之一。对欧洲而言,拉美是其战略伙伴,拉美与欧洲有着共同的历史文化渊源。世界其他地区鲜有像欧洲与拉美这样真正的同盟关系(European Commission 2006)。

对中国而言,“拉美和加勒比国家是第三世界的重要成员,也是国际事务中的主要力量之一。新环境下,中国与拉美及加勒比国家关系的发展将出现许多新机遇”(中国政府 2008)。这解释了为什么中国与拉美之间的关系在过去几年中得到迅速发展。

美国对中国在西半球影响力的不断上升感到不安。与美国不同的是,欧洲,尤其是西班牙,希望帮助中国进一步发展与拉美之间的关系。本章诠释了两类双边关系:欧洲—拉美关系以及中国—拉美关系。同时,本章还对两类双边关系做了对比。最后,本章针对欧盟(和西班牙)能否以及如何在这方面帮助中国做了阐述。

二、 欧盟拉美关系

1823年,美国发表《门罗宣言》,警告其他国家,尤其是欧洲各国,不要在西半球扩展势力。该宣言强调欧洲国家不应把美洲大陆视为未来殖民目标(Smith 1996:20)。事实上,19世纪的美国并不具备实施该宣言的实力。例如,法国在1864年至1867年期间在墨西哥建立了马克西米利安帝国。法国甚至企图将拉美

命名为“法兰西美洲”。英国也未对《门罗宣言》给予重视。19世纪,英国继续向拉美提供大量资金及技术。英国公司在部分拉美国家修建铁路、电报以及电话系统,投资采矿业并建立生产工厂(Hillman 1997:158)。

第二次世界大战结束后,欧洲忙于经济重建与整合,因此未能足够重视发展与拉美之间的关系。欧洲善意的忽视于20世纪70年代结束。1975年2月,欧共体与一些非洲、加勒比和太平洋国家签署了第一个《洛美协定》,该协定于1976年4月生效,旨在建立欧共体与非洲、加勒比和太平洋国家(尤其是前英国、荷兰、比利时及法国殖民地)之间的合作框架。欧共体还与阿根廷、巴西、墨西哥以及乌拉圭签署了非优惠性的短期贸易协定(Black 1991:266)。

然而,欧洲与拉美地区经济关系的发展过程并非一帆风顺。欧共体的《共同农业政策》导致拉美国家的农产品难以进入欧洲。在此背景下,阿根廷将前苏联确定为该国小麦产品的主要买主。此外,葡萄牙和西班牙1986年加入欧盟也未实现拉美对其寄予的厚望。

1982年英阿马岛战争给欧洲—拉美关系造成很大压力。欧共体站在英国一边,甚至对阿根廷实施经济制裁。而大多数拉美国家则对阿根廷表示同情。

20世纪80年代的中美洲内部的冲突为欧洲拉近同拉美的关系提供了难得的机会。中美洲内战时常成为国际社会关注的头条。欧共体与联合国以及美洲国家组织一道为促进中美洲和平进程作出了杰出贡献。例如,欧共体大力支持孔塔多拉集团成员国所做的努力。1984年,欧共体与拉美国家进行了圣何塞对话,旨在通过谈判解决武装冲突。1985年,欧共体与中美洲国家签署了合作协议。

进入90年代后,拉美开始经历重大政治、经济及社会改革与转型。通过与美国以及世界其他地区建立更加密切的关系,该地区的外交政策取得了进步。欧盟注意到其政策变化,并抓住机会加强与拉美之间的关系。西班牙积极参与了该地区的私有化进程。

1995年,欧盟发布了名为《1996—2000年欧拉建立伙伴关系的现实与前景》的文件,表明其对加强双边关系的浓厚兴趣。该文件承认两个地区在此前十年发生的重大变化,并指出双方在应对全球及地区挑战时的共同利益。该文件还强调根据特定国情及次区域状况对拉美采取不同办法。

欧洲与拉美双边关系发展过程中最显著的成果是1999年6月在巴西里约热内卢召开的首届欧盟—拉美峰会。该峰会旨在通过促进两个地区之间的政治、经济和文化了解建立战略合作伙伴关系。在政治领域,双方同意加强两个地区之间的制度对话,维护民主,促进和保护人权与基本自由权,携手应对国际和平与安全的威胁。在经济领域,各方领导人宣布将加强多边贸易体系和开放型区域主义,

并加强两个地区之间的经济关系。双方的目的包括推动贸易自由化,以此促进繁荣、应对不稳定资金流产生的波动,重点关注、支持并激励对小国的生产投资。在文化、教育、科学、技术、社会及人文领域,双方亦热衷于恢复和保护两个地区的大量文化遗产,普及教育并鼓励文化多样性(EU-Latin America Summit 1999)。首届峰会宣布欧盟与拉美同意建立战略伙伴关系。这一伙伴关系将建立在双方共同文化渊源及价值观的基础上,涵盖政治、经济、文化和科技领域的紧密合作。此后历届欧盟—拉美峰会进一步加强了两个地区之间的双边伙伴关系。

最近一届(第六届)峰会于2010年5月18日在西班牙马德里召开,峰会主题是“战略伙伴:创新和技术促进可持续发展和社会包融”。在开幕致辞中,西班牙首相何塞·路易斯·罗德里格斯·萨帕特罗表示,两个大洲过去十年间的关系进展促使双方成为“应对全球挑战的伙伴”。

2009年9月30日,欧盟发布了一份名为《欧洲与拉美的十年战略伙伴关系》的新闻稿,该新闻稿对欧洲与拉美的双边关系表示满意。该新闻稿表示:“在欧盟委员会等机构的有力支持下,欧盟与拉美和加勒比国家的关系在过去十年间显著加强。”从1999年在里约热内卢召开的首届峰会开始,双方举办了一系列跨区域、双边、多边及行业论坛,探讨了研究、科学、技术及社会凝聚等话题。过去十年间,欧盟委员会资助了450多个项目和计划,总额超过30亿欧元(EU 2009 a)。

除政治谈判外,欧盟和拉美在一些重大经济问题上亦取得了双赢成果。例如,欧盟和拉美国家的大使于2009年12月15日在日内瓦世贸组织会议上同意结束长达15年的欧盟香蕉进口争端。作为协议的一部分,欧盟将把香蕉进口关税从当时的176欧元/吨降至2017年的114欧元/吨。首次关税削减幅度最大,一旦各方签订协议,欧盟将把关税削减28欧元/吨,降至148欧元/吨;作为回报,拉美国家将不再要求进一步削减关税,并在世贸组织放弃对欧盟的申诉(其中部分申诉可追溯至1993年)(EU 2009b)。

在评价该协议时,欧盟贸易专员贝妮塔·费雷罗-瓦尔德纳表示:“对世界各地的香蕉生产商及消费者而言,今天是个值得纪念的日子,因为我们终于解决了‘历史上为期最长的贸易争端’。经过多年冗长乏味的谈判后终于达成协议,这对开展多哈回合谈判以及完善多边贸易体系起到了重要的促进作用。”(EU 2009b)

三、中国—拉美关系

无论谁先登上美洲大陆,中国与拉美的交往可追溯至16世纪70年代,当时中国与拉美已开始大量横跨太平洋的贸易往来¹。中国经马尼拉向墨西哥和秘鲁出口丝绸、瓷器及棉纱,以换取银币及其他物品。19世纪中叶,中国南部的农民以

“契约劳工”的身份前往南美和加勒比国家从事采矿与种植活动。

1949年中华人民共和国成立后,一些拉美国家谋求与中国建立外交关系。但由于美国的阻挠,这些国家的努力无果而终。1959年古巴革命胜利后,古巴获得了中国的道义和政治支持。古巴是拉美地区第一个承认新中国的国家。因此,中国愿意为古巴提供支持。1960年9月,中国总理周恩来对菲德尔·卡斯特罗表示:“若有必要,中国将向古巴人民提供一切必要援助,以帮助其开展争取自由的斗争。”(Zhang 1995:91)1970年12月15日,智利成为拉美第五个与中国建交的国家。美国总统尼克松对中国进行历史访问后,众多拉美国家开始改变对中国的态度,并表示愿与中国建交。20世纪70年代,中国与十多个拉美国家建交。在邓小平的领导下,中国于1978年开始实行改革开放政策。拉美对中国的印象迅速改变。20世纪80至90年代,又有10个拉美国家与中国建交。拉美与中国在经济、政治及文化领域的合作交流稳步发展。

2004年11月,中国国家主席胡锦涛访问拉美。随后,中国国家副主席曾庆红于2005年初出访拉美。2008年和2009年,中国领导人再度频繁访问拉美,胡锦涛主席和习近平副主席分别于2008年11月和2009年出访拉美。在当代国际关系中,没有其他国家元首以如此高的频率访问拉美。

2001年至2008年期间,中国与拉美的双边贸易额增长了近10倍。2005年11月,中国与智利签署了自由贸易协定。事实上,智利是第一个与中国签署自由贸易协定的国家。2008年11月,中国与秘鲁完成了自由贸易协定谈判。2009年年初,中国与哥斯达黎加正式启动首轮自由贸易协定谈判。

经过15年的努力,美洲开发银行成员国于2008年10月15日通过投票批准中国加入该组织。2009年年初,中国正式加入美洲开发银行,成为该组织第48个成员国,并向该组织多个项目捐资3.5亿美元。南斯拉夫解体后,美洲开发银行的股份开始可供选购,中国购买了美洲开发银行184股股票,占该组织普通股本的0.004%。

中国和巴西于1999年、2003年以及2007年共同发射了三颗遥感卫星。两国之间的合作被视为高科技领域南南合作的典范。2008年10月,中国将委内瑞拉一颗通信卫星成功送入太空。该卫星由中国航天科技集团公司制造,寿命为15年,是委内瑞拉第一颗通信卫星,用于广播、远程教育及医疗服务。

2004年10月,中国95名防暴警察被派往海地执行联合国在当地的维和任务,这是中国第一次派遣防暴警察执行海外维和任务。派往海地的防暴警察的任务是协助国际维和力量及当地警察开展执法工作,处理大规模公共安全紧急事件,担任重要公共场合的保安,并组织、培训当地防暴警察。最后,该任务圆满完

成。2005年1月,中国维和人员被授予联合国和平勋章,以表彰其在这个危机四伏国家的杰出表现。

中国和拉美还在开展非政府和民间联系与交往。双方已有100多个省和城市结对。

2008年11月,中国发表了《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》,概括了35个合作领域。中国政府首次表示希望“从战略角度审视其与拉美和加勒比的关系”。同时,中国政府还重申了“一个中国”的政策,并表示该政策是中国与拉美、加勒比国家及地区组织建立和发展关系的政治基石。²

四、对比两类关系

对比欧盟与拉美以及中国与拉美的关系,可得出以下结论:

(1) 相对中国而言,欧洲与拉美在历史、政治及文化领域的关系更加紧密。

(2) 与中国相比,欧洲与拉美关系发展要早得多。实际上,中国数年前才开始接近拉美。中国—拉美关系仍处于初级阶段,而欧盟—拉美关系则处于成熟发展期。

(3) 与中国相比,欧洲与拉美关系的制度化特征更加明显,除了欧盟—拉美峰会,双方还有伊比利亚美洲国家首脑峰会及其他对话机制。而召开中国—拉美峰会的概率很低。此外,相对中国而言,欧盟针对拉美出台了更多政策文件。

(4) 中国—拉美关系还受到美国的影响。美国对中国在其后院的势力存在表示关注。美国国会议员丹·伯顿(Dan Burton)表示:“中国在西半球日益增强的经济、政治及军事影响力将在未来几年内对美国构成严重挑战……我认为我们应保持谨慎,并将崛起中的中国视作一股需要抗衡或遏制的力量。若有可能,我们应将中国在拉美的行为视作霸权国家染指西半球的企图。”(Burton 2005)而欧洲—拉美关系对美国而言不是敏感问题。

(5) 与中国相比,欧盟与拉美的经济关系更加紧密。2008年,欧盟与拉美贸易额高达1890亿美元,中国与拉美贸易额为1450亿美元(尽管过去几年间该数字迅速增长)。2008年,欧盟对拉美地区投资额高达2280亿美元,而中国这一数字仅为250亿美元(Chinese Ministry of Commerce 2010)。

(6) 欧洲已与拉美建立了战略伙伴关系,而中国仅与几个拉美国家建立了类似的伙伴关系,其中包括巴西(1993年)、墨西哥(2003年)、阿根廷(2004年)和秘鲁(2010年)。

(7) 欧盟—拉美关系与中国—拉美关系的政治侧重点不同。欧洲似乎更加关注拉美民主、人权、法治等问题,中国则重视第三世界联合、世界格局多极化以及

反对霸权主义和强权政治等问题。

(8) 由于历史和文化原因,欧洲与拉美之间相互了解的程度远胜于中国与拉美之间相互了解的程度。中国与拉美缺乏相互了解。

(9) 欧洲与中国都将拉美视为重要的自然资源来源地以及拥有 5.6 亿消费者的市场。欧盟的一份重要文件指出:“拉美地区自然资源,尤其是矿产与能源资源丰富,拉美拥有独特的环境资源,特别是具有丰富生物多样性的亚马逊森林。”(EU Commission 2002)中国在其拉美政策文件中也表示愿意参与拉美地区资源开发。

(10) 欧洲与中国都重视拉美社会问题。中国的拉美政策文件宣称:“中国政府将在消除贫困、缩小贫富差距方面与拉美开展合作交流,并鼓励双方扶贫机构建立合作关系以共享信息并共同开展研究工作。”(Chinese Government 2008)对欧洲而言,增强社会凝聚是欧盟政策的战略目标之一,可有效消除贫困、不平等及排外现象。此外,欧盟关于社会凝聚的观点已被联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会采纳,并以此作为该地区社会发展战略的指导方针(ECLAC 2007)。

五、 欧盟/西班牙能否帮助中国发展与拉美的关系?

美国对中国和拉美之间紧密的关系十分关心,欧洲则对此毫无顾虑,西班牙甚至希望帮助中国发展与拉美的关系。西班牙—拉美—亚太三边关系研究是西班牙政府根据《2000—2002 年亚太框架计划》所采取的行动之一(Bustelo 2002)。2005 年 7 月,在中国进行访问的西班牙首相萨帕特罗对中方领导人表示,西班牙愿意充当中国与拉美发展双边关系的桥梁。2005 年中国国家主席胡锦涛出访西班牙期间,中国与西班牙签署了一项联合声明,宣布双方愿意在全球范围内,尤其是拉美地区展开合作。毋庸置疑,西班牙能够很好地充当中国与拉美之间的“桥梁”角色。西班牙的优势包括历史联系、语言、文化相通及其在拉美的强大经济影响。

2009 年 2 月底,在中国向欧洲派遣贸易代表团之前,西班牙驻中国大使卡洛斯·布拉斯科·比利亚对中国《21 世纪经济报道》表示,西班牙乐意看到中国投资拉美。当被问及中国与拉美愈加密切的关系是否会与西班牙的利益产生冲突时,比利亚回答:“恰恰相反,我认为中国与拉美建立更为密切的关系后,双方会继续合作。中国将加大对拉美地区的投资力度。”这位大使还表示:“西班牙将建议拉美不要过分依赖美国和欧盟。”他甚至提到一个三边合作的典范:“华为和中兴向西班牙公司出售设备,西班牙公司使用这些设备在拉美建造通信塔”(Yuan 2009)。现在的问题是欧盟/西班牙能否以及如何帮助中国发展与拉美的关系。

要回答这个问题,我们必须了解中国想要在拉美实施或者与拉美采取哪些举

措。根据中国的拉美政策文件,双方有 35 个合作领域。欧盟/西班牙仅可能在部分领域提供帮助。

表 1 欧盟/西班牙可能提供帮助的中拉合作领域

合作领域	可能性	理由
高层互访	低	高层互访安排涉及外交秘密及其他问题,这些无须第三方帮助。
立法机关交往	低	中国可直接联系拉美立法机构,在此方面没有任何困难。
政党交往	低	中国共产党在与外国政党建立关系方面有自己的方法。
磋商机制	低	若第三方介入此类双边机制,情况将更加复杂。
国际事务合作,如联合国改革	高	国际事务的全球化特征愈加明显。有必要开展多边对话与磋商,出现僵局时尤其如此。
地方政府交往	高	该类交往主要包括经济及其他领域的合作以及缔结姐妹省份或姐妹城市。欧盟/西班牙在这方面可提供专业知识。
贸易	高	欧盟/西班牙拥有完备的营销网络,对中国商人,特别是不了解拉美市场行情的商人非常宝贵。
投资合作	高	中国政府正在实施“走出去”战略,该战略鼓励对拉美及世界其他地区进行直接投资。欧盟/西班牙可帮助中国获得投资机会甚至建立联合投资基金。
金融合作	高	中国的银行希望开拓拉美市场,西班牙银行在当地势力雄厚。
农业合作,如技术培训	高	欧盟/西班牙在这方面拥有先进的技术及丰富的经验。
产业合作	高	欧盟/西班牙在这方面拥有先进的技术及丰富的经验。
基础设施建设	高	中国和欧盟/西班牙可合作投资拉美地区落后的基础设施。
资源及能源合作	中等	该领域发展机遇众多,不过中国和欧盟/西班牙都想开发拉美资源及能源。因此,某些情况下可能会出现竞争。
海关合作	低	涉及国家主权及法律问题。
质量检测合作	低	涉及非关税壁垒,有时涉及主权。
旅游合作	高	许多中国人希望去拉美旅游,但中国的旅游业没有欧盟/西班牙发达。
债务减免	低	作为债权国,中国在该问题上可自行决策。

续表

合作领域	可能性	理由
经济技术援助	高	欧盟/西班牙在该领域积累了丰富的经验。
贸易、金融机构及体制领域的多边合作	高	该地区涉及全球问题,需要进行多边协调与磋商。
商会合作	高	与第三方合作可促进市场信息交流。
文体交流	高	欧盟/西班牙擅长促进与拉美之间的文体交流。
科学、技术及教育合作	高	欧盟/西班牙在该领域占有优势,积累了丰富经验,知道如何与拉美国家进行合作。
医疗保健合作	高	共同行动可取得更好的效果。
领事合作和人员交流	低	经常涉及国家主权。
媒体合作	低	中国对媒体有自己的处理方法。
民间交往	高	第三方的加入可促进相互了解。
环保合作	高	该问题需要全球行动。
应对气候变化	高	该问题涉及多边谈判及协调。
人力资源及社会保障合作	高	欧盟/西班牙可向中国和拉美提供相关知识技术、经验及教训。
减灾、赈灾及人道主义援助	高	多边行动更有助于解决问题。
扶贫合作	高	扶贫也需要多边行动。
军事交往与合作	低	涉及军事机密和国家主权。
司法及警务合作	低	涉及敏感话题。
非传统安全问题	低	部分问题需要全球行动,但有些问题涉及国家主权。

总之,欧盟/西班牙可在某些领域(并非所有领域)充当中国与拉美发展双边关系的“桥梁”。一般而言,欧盟/西班牙在经济、文化及社会领域对中国的帮助尤为显著。

六、结论

从全球角度来看,世界正在朝多边主义的方向发展,所以中国—拉美关系时常受三边甚至多边影响。尽管欧洲对中国在非洲的活动持批评,有时甚至是否定的态度,但仍希望帮助加强中国与拉美的关系。这是一种积极的建设性态度,三方应携手共进,从而建立更加完善的三边关系。

从中国立场上看,欧盟/西班牙能否以及如何帮助中国发展其与拉美的关系取决于中国与拉美、欧洲/西班牙的未来关系。可以确定的是,若中国与拉美的关

系进一步发展,欧盟/西班牙作为中国与拉美之间“桥梁”角色的前景将更加光明。由于历史及文化因素,欧洲与拉美之间关系紧密,而中国最近才开始发展与拉美之间的关系,欧洲在某些方面可充当中国的范例。

美国将中国在拉美的存在视作对其“后院”的威胁。与美国不同的是,欧盟/西班牙希望充当中国与拉美发展关系的“桥梁”。这一善意的目的深受欢迎且颇具建设性。然而,考虑到拉美与中国及欧洲关系的不同之处,不应夸大欧盟/西班牙的作用。在某些领域,“桥梁”能够起到作用,但在其他领域,例如涉及国家主权领域及其他敏感问题时,“桥梁”则无用武之地,甚至会产生“交易成本”。

注释

1. 1761年,法国汉学家金勒·吉尼表示新世界是由中国人而非哥伦布发现。中国学者后来发现,早在5世纪,一位名叫慧深的中国和尚到达今天被称为墨西哥的地方,并将该地称为扶桑。英国作家凯文·孟席斯在其著作《1421:中国发现美洲》(2003)中表示,中国古代航海家郑和比哥伦布早70年“发现”美洲。
2. 23个国家仍与台湾保持“外交关系”(包括12个拉美国家)。

参考文献

- Black, Jan Knippers (ed.) (1991), *Latin America: Its Problems and Its Promise*, Boulder: Westview Press.
- Burton, Dan (2005), *China's Influence in the Western Hemisphere, Opening Statement at the Subcommittee on the Western Hemisphere Committee on International Relations*, 6 April, online: <http://www.internationalrelations.house.gov/archives/109/bur040605.pdf>.
- Bustelo, Pablo (2002), *Prospects for Spain-Latin America-Asia-Pacific Triangulation*, online: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/latin+america/ari+123-2002.
- Chinese Government (2008), *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*, 5 November, online: http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-11/06/content_7179488.htm.
- Chinese Ministry of Commerce (2010), *Imports and Exports*, online: <http://english.mofcom.gov.cn/statistic/statistic.html>.
- ECLAC (2007), *Social Cohesion: Inclusion and a Sense of Belonging in Latin America and the Caribbean*, May, Santiago de Chile.
- EU (2009a), *EU-Latin America: 10 years of Strategic Partnership*, online: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/426&.format=HTML&.aged=0&.language=EN&.guiLanguage=en>.

- EU (2009b), *Ending the Longest Trade Dispute in History: EU Initials Deal on Bananas with Latin American Countries*, December, online: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1938>.
- EU-Latin America Summit (1999), *The Rio Summit*, online: http://ec.europa.eu/external_relations/lac/rio/rio_1999_en.pdf.
- European Commission (2002), *Latin American Regional Strategy Document: 2002-2006 Programming*, April, online: http://ec.europa.eu/external_relations/la/rsp/02_06_en.pdf.
- European Commission (2006), *Stronger Partnership between the European Union and Latin America: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, online: http://ec.europa.eu/external_relations/la/docs/com05_636_en.pdf.
- Hillman, Richard S. (ed.) (1997), *Understanding Contemporary Latin America*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Smith, Peter H. (1996), *Talons of the Eagle: Dynamics of US-Latin American Relations*, New York: Oxford University Press.
- Yuan, Xue (2009), *Spanish Ambassador to China Welcomes Chinese Investment in Latin America*, online: <http://finance.jrj.com.cn/people/2009/02/1100553536558.shtml>.
- Zhang, Guang (1995), *Zhongguo de waijiao zhengce (China's foreign policies)*, Beijing: Shijie Zhishi Chubanshe (World Affairs Press).

第十四章

中欧拉三边关系：经验不多却潜力巨大^{*}

卡尔·巴克

一、引言

近年来,我们面临的挑战具有全球性,各国命运息息相关。无论居住在世界哪个地方,我们都不免为当今全球秩序的成功和失败而触动。然而,对全球性问题的反应大相径庭,这不仅是利益竞争的结果,而且在很大程度上是由于我们透过不同的文化镜片来看待全球性挑战。文化多样性未必是冲突的源泉。跨文化遭遇常常带来富有新意的变化。与过去意识形态上的南北对峙相比,笔者发现发展中国家和新兴国家出现了更多针对问题而形成的灵活联盟。跨境协作的加强主要体现在商业和经济活动领域。用于创新、生产和流通目的的协作网络正在成为全球经济中最强大的塑造者。

信任是社会协作的重要基础。我们之所以能成功应对经济繁荣、政治关系和社会安定等全球性挑战,是因为各国和各种文化能够在国际间维持的信任程度成就了这种成功。无论是巴西生物乙醇生产对环境和食品安全的实际影响,还是欧洲共同农业政策对全球贸易的实际影响,对话均起到了释疑解惑的作用。因此,对话推动陌生的双方相互了解,在以平等、尊重为前提的共同愿景下寻求共同立场。

我们在三角合作方面经验甚少,在项目级别上的能力也不容乐观。然而,恰恰相反,没有理由不考虑其潜力。当合作伙伴不仅有一定实力,而且有意愿以及合作方法时,三边合作或许能够实现(尤其是全球性问题方面)。所谓“实

^{*} 本文仅代表作者观点,不应被视为欧盟理事会或其任何官员的官方立场。

力”，未必是物质实力的大小，也可以是足以超越他人的精神力量。当其他方面认为核心参与者对问题或价值推动具有说服力（尤其在项目级别上），当三边合作通过参与者的比较优势使降低政治成本或真实成本成为可能，三边合作的意义便显现出来。

三边合作可出现在各个级别，也可呈现不同的范式和紧密度：从交流观点、对话、分享经验和最佳实践，到行业对话、国际协作、联合宣传，最终到共同努力创造出一个活跃、有效并且更加合理的代表全球的国际制度架构（或为此类架构设定规范）。此类合作的场所包括设在纽约、日内瓦和维也纳的联合国论坛，但国际会议和使团也同样重要。

正如亨利·基辛格所指出的，“国际体系自身的不确定性为创新型外交提供了独特机会。国际新秩序的另一种状况是混乱”。正如其他走向强国之路的合作伙伴那样，中国的作用至关重要。过去十年中，民族国家力量减弱，但并未被足够有效的全球治理取而代之。在某些区域，对“共同但有区别的责任和各自的能力”的认识本身便是一个充满希望的起步，有利于不同潜力的合作伙伴之间构筑共同利益。多边发展规范、目标、程序 and 政策的建立存在着明显的利益，如千年发展目标、经济合作和发展组织下属的发展援助委员会（DAC）或巴黎议程等，它们增强了受惠国的“主导权”以及协调了援助方的政策。设计讨论内容时，西方国家的早期外交已受到了侵蚀，崛起的新合作伙伴在政策、贸易、援助和投资中正扮演着活跃的角色。因此现在有了更多资金，且援助来源也更加多元。

二、南南合作的趋势和机遇

中国、拉丁美洲和欧盟已形成一些双边和两个地区间的合作形式，并且在改变世界的同时也实现了自身利益。近期，中国和拉丁美洲国家（LAC）之间的政治、经济和金融关系得到显著加强。

所有三方的影响范围都超出了其近邻，南南关系与合作也向前推进，无论在经济还是政治方面，这些因素都构成了更多三边合作的良好基础。经济合作和发展组织/开发援助委员会、世界银行和地区发展银行，甚至欧盟或国家行动计划（例如英国和德国的行动计划），均为三边合作提供了宝贵的经验。在援助方中就项目方式而进行的对话应为具体的三边项目奠定基础。

根据联合国贸易与发展会议（UNCTAD 2008，2009），南南之间的外国直接投资已达到全球外国直接投资的12%，而南南之间的贸易额在全球贸易额中的所占比例达20%。正如联合国贸易与发展会议秘书长苏巴齐（Supachai）2009年2月初在国际合作、南南合作和区域一体化专家会议上的发言中所称的，“南南合作

在增加贸易和投资流、从而支持工业化和强化服务业方面,具有巨大的潜力。近年来,发展中国家对相互合作产生了新的兴趣,它们在贸易、投资、金融以及卫生、教育和文化方面的双边协议和区域性协议不断增加”。

发展中国家之间强劲增长的贸易流驱动了这种趋势。1995年以来,南南贸易额的增长速度比其他贸易流更快,年均增长率高达13%,而全球平均增长率仅为9%,发达国家为10%。有关贸易额的数据同样十分可观。例如,2007年的南南商品贸易额达到2.4万亿美元,约占世界贸易额的20%。20世纪90年代,外国直接投资流开始在南方国家的跨国合作中出现,南南外国直接投资在贸易流量中的比例从20世纪90年代的5%上升到2006年的12%。但是,正如苏巴齐所言,南南合作并不能替代南北合作(UNCTAD 2009)。

在传统的南北合作之外出现更多的南南合作,这一状况为三边合作创造了空间。这种世界多极化的趋势以及关系的多样化是一枚硬币的两面。“新兴”援助者在援助工作中绝非新人。中国、阿拉伯国家和中东欧国家在过去50年中一直表现活跃,巴西、墨西哥、智利和委内瑞拉等部分拉美合作伙伴亦是如此。他们拥有大量外汇储备作为缓冲,同时拥有丰富的专业技能,因此帮助了許多人。

两极世界的结束可能导致意识形态方面的顾虑减少,并且更加倾向于针对具体问题(也可能存在例外),由此也变得更加“可协商”(Phillips 2008; Schmitz and Messner 2008)。拉丁美洲和欧盟之间的三边合作出现于20世纪80年代,当时拉美国家邀请欧盟进行合作,以此终止中美洲内战,内战的促成因素不但包括令人震惊的社会不公平现象,还涉及两个超级大国——它们谁都无法全身而退。拉美和欧洲国家都未被当成军事威胁,正是这样的事实促使双方达成和平协议,并重建陷入混乱的社会。

欧盟对三边合作的条件、方法和程序有若干看法。经初步观察,应该说在技术层次上,欧盟对三边合作与三角合作存在不成文的区分。“三边”意味着共同出资,例如由欧盟和墨西哥共同为一个位于中美洲的项目出资,这种情况很少出现。而“三角”的含义意味着欧盟利用和资助如智利的水利专家或古巴的卫生专家(建议在未来可实施),让其为津巴布韦境内的项目工作,从而发挥非欧盟专家特有的便利性、专业技术和较低成本。这对于促进地区内部解决方案也有所帮助。

三、合作领域

(一) 全球制度架构、多边规范、行动、程序及目标的合作

笔者认为,与只有一、两个超级大国做出单方决策相比,欧盟、中国和拉美更乐见一个“极间”(interpolar)系统(Grevi, 2009),让强国在可能的情况下遵循最

高、最广泛的国际法规开展相互合作并做出决策,从而解决全球性问题和挑战或防止和应对危机。随着全球化缩短彼此距离,问题的相互关联性愈发紧密,有效的联合国系统具有的比较优势愈加明显。与过去的两极世界相比,极间合作很可能冲突更少,其中一个重要原因是经济独立性;但其政治意愿是支持强大、更具代表性和更加高效的国际机构,使其实现“全球治理”(Grevi and de Vasconcelos 2009; MGI, 2008; Philips, 2008)。若不进行改革,这些机构便不会(重新)获得其行动所需的合法性。只有在存在最低限度的共同价值和目标的情况下,它们才能够有效发挥作用。

目前,主要合作伙伴在国际上的影响力和参与情况令人鼓舞。

欧盟 27 国在联合国大会中掌握有八分之一选票,欧盟和拉美国家掌握的选票达到三分之一。欧盟成员国通常做出一致表决(1998/1999 年以来为 97%),它们提供了 39%的联合国常规预算,欧盟及其成员国是最大的发展援助提供者,占据 55%的份额。欧盟成员国还是联合国维和行动的最大资助者,在 2007 年的维和行动中约占 40%的份额。它们为联合国资金和项目提供了一半预算(Gowan and Brantner 2008)。

毋庸置疑,我们需要对联合国系统和国际金融架构进行全面改革和复兴。这对于强化其民主本质、透明度、责任性、效率及其对应于当今世界(而非对应 1945 年的世界)的代表性颇有必要。笔者还认为否决权已经过时,同时为某些“改革后”机构无建设性的行为感到遗憾。另一方面,改变投票权并不能保证效率的提高,世界贸易组织和新的人权理事会便是例证。

无论是 1997 年还是现在,中国在应对其他地方的金融危机方面都扮演了积极的角色。1977 年以来,中国参加的国际组织从 21 个增加到 50 个,参加的国际非政府组织(INGO)从 71 个增加到约 1 300 个。巴西促进了拉美内部和其他地区的合作联盟。南美洲国家联盟(UNASUR)、南美防务委员会和印度—巴西—南非对话论坛(IBSA)均对地区安全起到了积极作用。印度—巴西—南非对话论坛无疑具有高度非对称和非均质特征,但它提供了各地区具有多种族、多元文化社会的中等实力国家进行对话/交涉/冲突和平解决方案方面的经验,因此该论坛的潜力相当可观。巴西还凭借其出色的工作实践将影响扩展到葡语国家和加勒比地区,例如在艾滋病领域。墨西哥不但是拉美地区的领先经济体而且是北美自由贸易区(NAFTA)成员,也是经济合作和发展组织成员、欧洲委员会观察员、联合国预算中最大的拉美国家援助者以及世界各地 40 个自由贸易协定(FTA)的合作伙伴。墨西哥已实施多个计划,并且起草了联合国论坛上采纳和实施的多个重要决议和协定(常常在欧洲的支持下得以实施)。该国的合作伙伴主要集中在周边

地区,尤其是通过“PPP计划”(Plan Puebla Panamá)促进中美洲发展。拉美各国经常参与国际维和任务,智利参与了波斯尼亚和黑塞哥维那的欧盟危机管理任务,并在近期欧盟—智利发展和创新联盟框架内开展了地区联合行动。这些拉美国家在地位及愿景方面的趋同不应被忽视,在解决贸易冲突问题方面也不容忽视。智利和墨西哥都有与重要援助国,如日本、加拿大、欧盟成员国、美洲开发银行(IADB)、粮农组织(AO)、联合国开发计划署(UNDP)等开展三边合作的经验。太平洋两岸的协作也在增强,如近期得到巩固的亚太经合组织(APEC)和拉美太平洋弧(Arco Pacifico)。委内瑞拉通过提供价格优惠的石油、促进拉美国家脱离国际金融机构以增强金融独立性以及同古巴合作开展三边人道和社会活动,得到该地区的感激。我们从扶贫和社会融合等大量经历中将会获益,但同时我们应信守欧盟—拉美协议中的诸多承诺,其中存在不少三方合作的可能性。

(二) 劳工与人权

点菜式(*à la carte*)的多边主义仅是次优选择。许多情况下,国际规范比双边协议更为有利,因为它们反映了更广泛的利益。这不仅是软实力和“老好人”(bleeding hearts)的问题。我们确信,经济越发展和产品系列越丰富会导致更多注意力投向有利于自身民族/区域利益的普遍公认的规范。

因此,欧盟推动联合国或国际劳工组织(ILO)制定关于人权和劳工权利的公约,并要求批准和有效实施此类协定,以此作为自身单方面提供给落后国家的普遍优惠方案。笔者注意到,在推动最低劳工和社会标准的协议方面,各国存在共同的兴趣。葡萄牙和墨西哥失去了竞争力,近期中国也在失去竞争力,并因而使工作机会到了“成本更低”的国家。这是为了所有人的长期利益:越多非洲、拉美等地区成为中国产品的市场,中国和这些未来消费者的利益关系就越大。

我们都想卖出商品,因此应携手促进此类社会发展。中国总理温家宝在访问欧洲期间回想起亚当·史密斯的《道德情感论》时曾强调,如果经济发展的果实不能让所有民众分享,那便是“道德不健全”,是对稳定的威胁。因此,中国、拉美和欧盟可相互合作,交换加强社会融合的经验,并在更广泛的意义上交换可持续发展的经验。

与部分国家类似(尤其是七十七国集团国家),中国一直特别关注主权问题,大力维护不干涉原则,避免向其他政府施加道德说教。然而,我们认为强调国家主权和不干涉内部事务并不足够;欧盟大力宣扬民众有权利而政府有“保护责任”(R2P)的观点。该观点在2005年欧盟峰会上被采纳,在一定程度上将民众与国家放到了同一层次上。

公众期望得到保护,政治家在行使职能的过程中不得滥用豁免权,在涉及“保

护责任”针对的严重罪行时，不能以不干涉为名而进行豁免。例如，在皮诺切特（智利前军政府领导人）事件中，英国高级法院用一句简单的话强调了这一点：“政治家的职能不包括折磨其公民”。欧盟相信“保护责任”的“狭义但深刻”的内涵：四宗罪和三大支柱。通过为其他国家提供预防措施及援助以培养其能力的方式确保“保护责任”至关重要。该概念并不侵犯国家主权，因为其事实上是一种预防，而非干涉。“保护责任”使联合国安理会对第七章的运用更加困难。由此，欧盟认为对“保护责任”原则的接受是一种加强冲突预防的手段。

大部分拉美国家认可“欧洲安全策略”（2003年12月12日）形成的观点：“对我们的安全最好的保障便是形成一个皆由制度良好的民主国家组成的世界”。“传播良好治理，支持社会和政治改革，打击腐败和权力滥用，制订法规以及保护人权，这些是巩固国际秩序的最佳途径。”形成这种理念的背景是欧盟自身的近代历史。

中国在重新定义国际关系时重申了某些熟悉的立场，同时表达了其愿意在“世界内政”管理中参与全球治理中富有建设性的工作的意愿。力量越强大责任也应越多，反之亦然。参与联合国维和行动或与风险抗争关乎我们的利益——例如，在非洲之角（索马里和埃塞俄比亚）周围海域。亚洲国家坦率地批评缅甸形势并参与其中，这一点令人鼓舞。中国已出现了这样的观点，即所有国家均须鼓励朝民主前进，以防它危及该地区的安全和稳定。

对于新的人权委员会（HRC）或联合国反腐败协定，我们不应嘲笑在建设性学习过程中进行的实践。近期的恶劣事件令人们质疑人权委员会是否是一个失败的机制。同样糟糕的趋势出现在联合国大会第三委员会以及对国家决议的明显攻击。不过，还有一些鼓舞人心的事例：2009年7月20日，欧盟欢迎东南亚国家联盟（ASEAN）为新的政府间人权委员会（AICHR）确定职权范围，为未来合作伙伴关系的发展奠定了良好的基础。

同时，如有国家阻碍《联合国反腐败公约》的实施将不会得到世界民众的理解。腐败扭曲了用于选择公共政策的规范，由此损害了这些政策的效率、效果和透明度。腐败会对每个公民都造成伤害，削弱了基本信任，而这种信任是强健、高品质民主概念的核心。政治腐败在民主国家中的危害比其他政体更甚，因为它侵蚀了民主政体的两大基本支柱：公民平等和决策公开。尽管腐败无所不在，但国家越穷困，腐败的恶果越严重。为了全面实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其补充协议以及《联合国反腐败公约》，我们必须展开合作。

其他合作领域也值得一提，这些领域在三边或多边合作方面具有很大潜力。显而易见，近来存在背离多边解决方案和协议的趋势，而欧盟作为规范制定方的

影响力也有所下降。欧盟采用的增强软实力的“萝卜”策略也应被提及，它通过“所有权”原则和协定的基金、计划、项目提供援助并尊重受援国的主权。

至于欧盟与中国之间在双方已存在或已订立的双边、行业和政策对话的基础上再进行三边合作的巨大潜力的问题(目前为止有 24 个行业对话),至于欧盟与巴西以及欧盟与墨西哥建立战略伙伴关系及其采取联合行动计划的问题,还有欧盟与智利合作成立的发展和革新协会,与阿根廷和委内瑞拉之间业已加强的对话,以及欧盟领头、众多国家参与的人权对话或大规模杀伤性武器不扩散领域对话的问题,这里没有足够的空间讨论这些问题。一些领域的双边合作发展得更好,而其他领域——包括凝聚政策、大城市管理问题、城乡关系、民航、动植物卫生检疫措施问题、环境、能源和信息技术——显然具有更大的三边甚至多边合作潜力。

(三) 世贸组织内部合作及超额收益

在全球化的今天,全球性规范和程序越被广泛认同,其所具有的相比于双边安排的优势就越明显。我们无法将自己限制在不断重复的、旨在重启多哈回合进程的宣言中,例如“确认我们愿意达成一个雄心壮志的全面而平衡的协议,以便实现该轮谈判的发展目标,大幅促进发达国家和发展中国家之间农业、工业品和服务的贸易流以及促进有效的贸易规则”。这绝非易事。在多哈进程中,可清楚地看到没有人能够声称自动了解发展中国家最需要什么。过去,欧盟国家的农业补贴受到严厉批评——然而,这种做法已经得到明显改正。巴西也意识到它曾号召的完全自由化农业贸易被生产率低下的农业生产国视为威胁。

中国的出口导向型经济实力(过于)强大,该国必须关注(也有人说是依赖)可提高关系可预测性的行为和规则。协定达成的规范和程序正可以起到这样的作用。因此,这就是为什么欧盟大力支持中国于 2001 年年末加入世贸组织的原因。欧盟开放的市场显然促进了中国出口导向型经济的成长。2004 年,欧盟与中国建立了广泛的战略合作伙伴关系;2007 年,欧盟与中国就适当的框架协议进行了双边磋商。

如前贸易专员彼得·曼德尔森认为的那样,欧盟期望以市场准入、加强知识产权和消费者安全等形式取得切实成果。中国或许是从全球化进程中获益最多的国家。与国际标准差异明显的国家标准导致合规成本居高不下和大量延误。欧盟和许多发展中国家或新兴国家一样,意图降低中国市场准入门槛。

笔者并不认同有些人所担心的世界经济中心的明显转移会造成日后大难临头的问题,笔者的观点更加乐观,更倾向于合作。显而易见,借用中国古语来说就是“祸兮福之所倚”。欧洲和美国、甚至拉美的经济活动在一定程度上正在减少,

我们不能将这种现象仅仅视为单向进程。因为第一,我们掌握了长期以来获得的技术能力。第二,技术转移可能直接或通过许可费为欧洲企业带来收入。第三,亚洲和拉美的一般性发展和创造的知识技能将产生对欧洲某些行业的巨大需求,例如可再生能源技术和运输等,为研究提供了基础,因此可能进一步促进合作。同时,中国之所以能够不断打入欧盟和拉美市场并构成威胁,显然主要是因为中国拥有廉价劳动力。这对于那些至今尚未制定国家和地区发展及改革战略的国家将具有警醒作用。中国强调要让拉美地区的穷人能够购买得起低价出口产品,但是,要让穷人能够具有购买力,就得让他们有工作,而此类低价进口却可能对其就业构成威胁。另一方面,拉美国家面临着只停留在低价值原料出口国的风险(Economist 2005:43; OECD 2006; IABD, 2006; Buck, 2006; de Freitas Barbosa, 2007)。¹

中国已明确表示将保护知识产权和保障产品安全。而一些生产商不负责任的行为和其他因素一样对中国企业构成威胁。根据2006年签署的一项协议,欧盟将向中国当局传递有关危险货物的信息。尽管问题不断,但合作仍迅速改善,对此我们应予以欢迎。此类合作还可延伸到其他伙伴。应补充说明的是,由于发展迅速,中国现在也成为某些地方不公平交易和违法生产的受害者。2009年4月,德国法院首次保护一家中国公司免受一家德国公司的仿造侵害(尽管该德国公司的所有者也是一名旅居德国的中国人)。

制定多方共同接受的平衡的方式来加强实施知识产权显然体现了双方的共同利益,可为促进革新提供基础,也有助于形成客观对话以打击盗版和假冒行为。2009年1月30日,欧盟与中国签署了一份海关合作行动计划,以应对盗版和假冒,同时签署了一份有关药物前体细胞的协议。

中国同意讨论开放服务市场的问题;2009年5月召开的讨论三角合作之优势的南方共同市场(MERCOSUR)—智利商业研讨会,中国—欧盟生物多样性项目的建立以及欧盟—拉美国家峰会中做出的类似承诺,这些都是其他领域迈出的充满希望的步伐。另一个重要的事实是,从长期来看,我们都可能从中国在阿富汗、巴基斯坦和伊朗的投资中受益,在这些地方修建的道路、矿山、交通设施和基础设施虽然是为了中国的利益而建,但也有助于这些地方的经济发展以及相互依赖,而这两者始终都是增强稳定性的良好基础。

如前文所述,点菜式多边主义仅是次优选择,它们还有冲击规范性政策的危险。以投资为例:中国越是希望加大对外投资,包括在动荡时期充分利用其巨大的美元储备,则中国就越可能从接受国际标准、规则和行为准则中受益。中国已签署了多个双边投资条约,从而加入了该领域日益发展的国际“意大利面碗”中

(意为自由贸易协定就像碗里的面条混杂和交织在一起)。20世纪80年代以来,大约120个国家签署了该协议,其中多数国家拥有大量储备。当然,存在一种风险,即发展中国家将看到自己的管理自主权进一步减少,有些人就开始质疑中国的行为是否与它一直宣称的互惠互利的南南合作的言辞相一致(Berger, 2008: 18—22)。另一方面,就这点而言,工业化国家并非无可指责:欧盟成员国满怀嫉妒地试图维护其自身投资保护协议,而不遵循欧盟通用的一致方法。此外,借助“重大国家利益”甚至“经济爱国主义”的轻巧借口,工业化国家对中国或拉美投资关闭了经济的大门。

(四) 教育与创新

高等教育也是公共责任和公共资产。经济投资创造了工作机会、收入、进步和附加值。投资于社会高等教育以及国际科学和教育交流也能实现这一目标。但此类投资具有额外的长期价值:促进同类人群之间的理解、友谊和团结,对真正牢固的伙伴关系具有关键作用。

国际对比分析显示,从20世纪70年代开始,与拉美国家的缓慢进步相比,东亚和东南亚部分国家能够在发展方面迅速超越其他国家是因为这些国家大量投资人力资本以及注重工业政策(Karlsson et al., 1994)。中国已是研发投入大国,并且和巴西一样在科学刊物投稿量方面达到很高水平。中国每年增加50万理科、医药和工科研究生。而在拉美地区,人们仍偏爱律师及公证员等行业(Schmitz and Messner, 2008: 28)。只有巴西、智利和古巴从国内生产总值中划拨了超过0.5%的份额用于科技开发(European Parliament 2008: 27),而经济合作和发展组织的平均值为2.4%,欧盟和中国的平均值为2%(2020年可望达到2.5%)。同时,研究显示,投资教育往往会伴随受教育机会不平等现象的产生——这是在多数社会比较普遍的情况(Grevi 2009: 19)。中国政府近来强调社会投资是该国经济稳定和增长的关键部分,其中最首要的就是卫生和教育。

拉美各国已经为改善教育机会做出了大量努力,促进教育发展、研发以及学生/教授交流也将是欧盟—拉美峰会承诺将重点开展的工作。正如1999年在里约热内卢举办的首届欧盟—拉美峰会上所强调的,没有比发展人力资源更好的投资,这既是对社会公正的承诺,也是长期经济发展的要求(European Council 1999)。欧盟和拉美计划在2015年之前建立面向高等教育的更多共同合作空间。

在《联合行动计划》(JAP)中,巴西和欧盟致力于建设一个以人为中心、无歧视的发展型信息社会(如信息社会世界峰会(WSIS)所设想);为全球互联网管理建立一个多边、透明、民主、包含众多利益相关者的机制。所有国家均认同信息和通讯技术(ICT)合作的重要性,也能从中受益,此类合作对于促进创新、提高竞争力

和加快经济增长非常重要,同时还能创造岗位、提高公共领域的效率。此外,信息和通讯技术在促进数码共融和提升社会融合度方面可发挥根本性的作用,有助于提升生活品质,减少贫困。在所有相关国际论坛密切合作,从而推动信息社会世界峰会成果的全面实施对于所有国家至关重要。欧盟—巴西《联合行动计划》建议采用公开招标选择和资助研发项目,这一做法值得推行。

除了单纯的语言驱动型合作项目之外,欧盟可在其健全的大型学术交流框架和研发框架项目内开展三边未来行动。用来为居住在国外的欧洲研究人员提供网络工具的“Euraxess”链接近来已延伸到中国(最初是美国和日本),可帮助促进双边联系和合作之外的更多合作。

(五) 基于更广泛安全概念的合作

安全显然不止于军事和边界问题。与欧盟和拉美国家一样,中国已经采纳了延伸的安全概念,包括毒品、跨国有组织犯罪、恐怖主义和流行病。在这些新威胁和挑战方面形成合作将成为可能(即使在传统军事问题上比较困难)。

拉美一个令人欣慰的趋势是,该地区乐于并有能力处理其自身安全问题,不必向美洲国家组织(OAS)求助。这个新现象已在危机预防和管理方面显示出良好效果。最近成立的南美防务委员会(CDS)并非沿袭北美条约组织的传统操作型军事联盟,而是一种树立信心、维护和平、保证该地区平民优先于军事力量以及加强防御政策合作的“方法”。南美防务委员会没有作战授权,但可协助联合军事训练,也可输送联合部队参与处理地区紧急事件。

欧盟和拉美国家均不会相互视对方为军事威胁。它们和中国一道都有意愿和能力维持和平、预防危机和进行危机后管理。值得一提的是,性别观念对于在该地区取得成功可能尤为重要。我们可以基于像在地震前的海地那样的经验,参与国际社区中更广泛的对话,从而探讨如何改善联合国维和行动的资源和方式。毋庸置疑,打击恐怖主义和为此提供资金是我们共同的挑战。提高稳定性和预防恐怖主义滋生紧急事态便关系到我们的利益,也影响到中国的利益。因此,应在国际行动、策略和建议方面加强合作。

安全合作的另一个方面是灾难预防和管理。欧盟最近采纳了一项旨在支持发展中国家降低灾难风险的策略,该策略将被整合到其发展政策中,也将整合到与所有利益相关方的对话和具体行动中。海地事件不但提供了长期机会,而且代表了一种超越意识形态顾虑和民族利益的国际合作义务。与此相关的还有全球气候变化行动(GCCA)和全球环境基金(GEF)。2009年6月第二届降低灾害风险全球平台(DRR)大会召开之前的合作和此届大会所达成协议中的合作至关重要。

四、发展与安全方面的三边合作——非洲

与中国和拉美共同开展工作和磋商关系到欧盟的利益,而对于促进那些欧盟更易进入的地区或拥有特定经验和优势的地区(例如某些非洲国家)的发展同样关系到其利益。越来越多的高层访问已凸显了这一点。传统的援助方—受援方、慈善性的方式已经过时。在欧盟—巴西《联合行动计划》中,双方将携手落实“千年发展目标”中的重点任务,并强调三角合作的作用。诚然,作为世界最大的援助者,欧盟与越来越多地参与到各种事务中的拉美合作伙伴一起,联合中国,将发展技能和繁荣带给发展中国家。这意味着中国和拉美主要国家可能必须承担更多的援助。

根据欧盟内部文件汇报的联合国数据,中国在非洲参与了大量活动。目前,中国已是非洲第三大贸易伙伴。2006年的数据显示,非洲有800多家中国投资企业,约500家合资企业,8万名中国工人,中国为31个非洲国家取消的债务超过10亿美元,对来自赤贫国家的大量货物免除关税,为50个国家提供18000个奖学金名额,派遣1.6万名医疗人员为47个国家的2.4亿病患提供治疗。从1999年起,中国已先后派遣了7000多名维和人员,包括军事观察员、军事工程师和民警,参与了世界各地的21项维和行动,比联合国安理会其他四个常任理事国的总数还多。目前,中国是维和部队的第十三大参与国。中国大部分维和人员被部署在所有七个目前正在进行的联合国非洲维和行动中。

通过参加维和行动以及开展维和培训,中国积累了丰富的经验;中国不仅是参与者,还是活跃的组织者,与巴西在海地的作用相似。但追求国家利益是绝对合情合理的。过去,中国的参与被一些阵营投以怀疑的目光;部分行动被指损害了人们为改善民主、自由、人权、社会和环境标准、透明度或责任性和良好治理所做出的努力。与欧盟的援助不同的是,中国的援助与该国企业及劳动力相关——这似乎复制了西方模式,而这种模式几十年前曾遭受谴责。因此,欧盟的援助倾向于对三边行动开放。路易斯·米歇尔专员明确欢迎中国为非洲提供支持。如果一项确定的日程具有互补性、比较优势和协同性,即使其中有些方式可能彼此竞争,但接收国——以及欧洲——仍可从中得到更多好处。在这一方面,恶性竞争对谁都没有好处。在确立国际规则以及援助管理的做法时有时未邀请中国或中国未参与其中,因而不应要求未参与讨论规则制定事宜的人也遵守规则,这种情况必须纠正。因此,对话是第一步。但我们需要的不只是良好的意愿表达。我们首先必须客观公正地了解彼此的策略和方式,然后再继续前进,在三边关系中积累经验和信任。区域性三边合作将为全球事务中的策略性合作奠定基石。

欧盟—拉美地区间关系或双边战略性伙伴关系和联合行动计划,以及欧盟—中国的非洲和平、稳定和可持续发展对话,已经为此奠定了基础。我们的合作可以先着眼于在价值和目标上争议相对较小的领域,例如公共领域支持、基础设施或卫生,尤其是在非洲。随着中国和巴西代表不时参与欧盟在西非的项目工作,我们已在更多方面有了共同基础。我们还共同发起了负责任贸易的倡议,例如森林保护和环境治理,以及资源行业透明度行动计划。遗憾的是,非洲国家至今对三边合作尚缺乏兴趣。当然,合作可能带来政治和社会影响,可能给某些领导人带来不利影响,因此这些领导人宁愿选择不参与合作。

五、总结技术和管理说明

对于基于具体项目的三角合作,除了单纯的商业利益之外,我们还需要政治引导。中国的政府部门近来采取了这类措施,不过其国有企业也应效仿。企业社会责任日益重要,危机期间应大力宣传。

援助者之间的协调以及简化援助程序对于避免浪费和减轻受援方管理部门的沉重负担十分重要。经济合作和发展组织开发援助委员会的《巴黎声明》、阿克拉会议议程和“欧洲发展共识”在这方面提供了帮助。国家“所有权”必须得到尊重——也必须存在。目标是共同行动,在各个层次上制定适合当地的发展解决方案。

在规划和实施可能的三角合作时,我们必须注意到国家和地区的决策系统均应允许权力下放、地方政治自治、商业领域的自由,有时还要杜绝过度控制的问题,无论在中国还是欧盟均是如此。谈及欧盟时,我们应提到强大的欧洲投资银行(EIB)及其详细和独立的规则。

三角合作导致协作趋于复杂,也可能导致更高的协作成本。这里可能存在过度复杂的欧洲内部决策和责任性程序的相关问题。复杂的决策程序的建立本是出于实现透明度的良好意愿,但它经常被批评会带来缓慢和迟钝的缺点。委内瑞拉总统查韦斯在陪同玻利维亚总统莫拉莱斯会见玻利维亚农民时可以从口袋中抽出支票给予援助;欧洲委员会则必须提交一定规模的项目供成员国批准(有时还须由欧洲议会批准),与项目内的受益国协商接受,然后发起欧盟范围内的招标,获得各个总司和委员会内各级别部门的签字,等等。

目前的危机反映了欧盟的弱点。因此,在三边合作中最好考虑到这些弱点,同时要尝试消除它们,其中包括不仅仅影响新兴国家的结构性问题,如社会凝聚、可持续发展、基础设施、管理文化和环境。从长期来看,减少在这些需要改革的领域的投资将是十分危险的。而三边合作正是一次学习的机会。

最后,我们还须促进民间交往和文化交流,从而推动实施三边计划。根据笔者在欧盟—拉美关系方面的经验,我必须强调我们从议会会议和公民社会之间的磋商中受益匪浅,这些宝贵的论坛增进了相互了解,促进了地区之间的行动计划,促成与选民的近距离接触,并巩固了我们的民主基础。正如联合国秘书长于2005年提交联合国大会的报告所称的那样:“国家……无法单独完成此项任务……我们需要一个活跃的公民社会和生气勃勃的私人机构。显然,没有它们的参与,此处所勾勒的目标是无法实现的。”

最后,正如基辛格曾建议的那样,“我们必须学会操作可实现的目标,并通过逐步累积,做好准备来追求成果”。基辛格还强调,道德和其他目标必须与我们的行动能力协调一致。不切实际的期望不利于开展行动。政治上,单单“正确”是不够的——任何情况下往往都会具有意识形态色彩。人们还需要做自己认为“正确”东西的能力,并抓紧时间,不要耽于细节。

注释

1. 更多关于加勒比地区的信息,请参见埃里克松(Erikson 2009)和拉丁美洲和加勒比经济委员会(2008)。

参考文献

- Bader, Julia (2008), *Innenpolitischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Aussenpolitik Chinas*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Discussion Paper, 4/2008.
- Berger, Axel (2008), *China and Global Governance of Foreign Direct Investment*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Discussion Paper, 10/2008.
- Buck, Karl (2007), *China's Engagement in Latin America and the Caribbean—Expectations and Bad Dreams*. (Paper provided on request: buck.karl@gmail.com)
- ECLAC/CEPAL (2008), *Economic and Trade Relations between LA and Asia-Pacific*, Harbin: Second China-LA Business Summit, 20-21 October.
- Economist (2005), *Brazil and China—Falling Out of Love*, 6 August, 43.
- Erikson, Daniel (2009), *China in the Caribbean—The New Big Brother*, in: *Jamestown Foundation China Brief*, 9, 25 December.
- European Commission (2007), *Country Strategy Paper China 2007-2013*.
- European Council (1999), *EU-LAC Summit 1999 in Rio*, EU Council document 9798/99.
- European Council (2009), *Joint Statement of the 12th EU-China Summit*, EU Council document 16845/09.

- European Parliament (2008), *The Effectiveness of EU Development Cooperation with LA—Assessment and Perspectives*, DG External Policies, online: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>.
- de Freitas Barbosa, Alexandre (2007), *The Rise of China, Its Impact on LA and the Main Challenges Faced by the Region's Labour Movement*, Sao Paulo: Instituto Observatorio Social.
- Gowan, Richard and Franziska Brantner (2008), *A Global Force for Human Rights?—An Audit of European Power at the UN*, European Council on Foreign Relations, Policy Paper, September.
- Grevi, Giovanni (2009), *The Interpolar World*, Paris: EU Institute for Security Studies, Occasional Paper, June.
- Grevi, Giovanni and Alvaro de Vasconcelos (eds.), (2009), *Partnerships for Effective Multilateralism—EU Relations with China, India and Brazil*, EU Institute for Security Studies ISS, Chaillot Paper 109, May.
- Inter-American Development Bank IABD (2006), *The Emergence of China—Opportunities and Challenges for LAC*.
- Karlsson, W., J. Olofsson and J. Wirmark (1994), LA and East Asia—Comparing Regional Development, in: Bert Edstroem (ed.), *Current Development in Asia-Pacific*, Stockholm: University Centre for Pacific Studies.
- MGI (Managing Global Insecurity) (2008), *A Plan for Action—A New Era of International Cooperation for a Changed World: 2009, 2010 and beyond*, New York: New York University.
- OECD Development Centre (2006), *Angel or Devil? China's Trade Impact on LA Emerging Markets*, Working Paper 252, June.
- Okano-Heijmans, Maaïke and Frans-Paul van der Putten (2009), *China's Rise and the Changing Rules of the Game in the International Order*, Brussels: Centre for European Policy Studies CEPS, CEPS Commentary, 6 July.
- Pei, Minxin (2006), The Dark Side of China's Rise, in: *Foreign Policy*, 153, 32-40.
- Phillips, L. M. (2008), *International Relations in 2030—The Transformative Power of Large Developing Countries*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Discussion Paper, 3/2008.
- Schmitz, Hubert and Dirk Messner (eds.) (2008), *Poor and Powerful—The Rise of China and India and the Implications for Europe*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Discussion Paper 13/2008.
- Shanghai Institute for International Studies and Friedrich-Ebert-Stiftung (SIIS/FES) (2008), *Proceedings of the 6th Shanghai Workshop on Global Governance, on China-Europe-*

Africa Cooperation, Shanghai, 14-15 March.

UNCTAD (2008), *South-South Cooperation and Regional Integration—Where We Stand and Future Directions*, Doc. TD/B/C. II /MEM. 2/2, 26 November.

UNCTAD (2009), *Speech of the Secretary-General of UNCTAD Opening the Expert Meeting on International Cooperation in Geneva*, 4-5 February.

第十五章

中国、欧洲和拉美：三边关系以及多边主义的发展空间

马塞尔·福尔图纳·比亚托

一、系统性危机：三边合作案例

当前的全球性危机带来了前所未有的负面影响,这对于全球化的进程而言也形成了一种不利的潜在趋势。在一片经济衰退、贸易低迷和信贷紧缩的明显迹象中,国际性衰退反而凸显了在应对真正系统性问题时开展协作和对话的重要意义。各国因狭隘的自身利益而变得盲目,他们各行其道,并试图孤军奋战地应对经济困境,随着保护主义的抬头,这种风险已然显而易见。正因如此,近期在金融、货币和贸易等领域陆续出现了一些国际性的合作行动,其规模堪称史无前例,譬如 2009 年和 2010 年的二十国集团(G20)峰会。

但是,由于对此次危机性质和深度的看法迥异,复兴之路仍然障碍重重,因此就需要开展更大规模、更加灵活的多边协作。在 2009 年 6 月的联合国金融危机会议上,联合国大会主席在会上所发出的呼吁再次表明:如想成功应对全球所面对的错综复杂的挑战,就必须具备更加综合、全局的观念。

毫无疑问,多边主义是答案的一个关键部分,因为各国各界都在努力消除对“各类国际机构是否有用”的疑虑。多边决策机制本身所存在的笨拙本性,促使人们自然而然地产生一种应对全球挑战的紧迫感。但是,既然全球性机构依然无法取代,那么我们就只能思索,是否可以通过改善各国间的对话机制和合作渠道,来确保全球化实现其承诺的美好愿景?

正是在这样的形势下,有越来越多的人认为应当加强三边关系。这种观点鼓励各国、各地区积极发挥带头作用,领导各方共同合作,实现互惠互利、国富民强的目标。理想的方式是,由相关机构牵头安排,使地理位置相隔遥远或历史发展

背景迥异的多个国家和地区之间形成合作网络。

就拉丁美洲、欧盟和中国而言,这仍然是个酝酿之中的宏伟蓝图。直到现在,可举出的具体实例依然很少。除了历史上版图跨越多个大陆的军事帝国,这一理念直至 20 世纪末出现的全球化形势下才逐渐被人们认识和理解。只有当资本、技术和知识在全球的流动使世界各地之间越来越相互依存的时候,这个理念才变得真正有意义,才具有潜在的可行性。实现多边主义的最佳途径,应是通过已然存在的双边关系,找到有助于连接三极的对称点和交合点。

二、拉丁美洲和加勒比地区与欧盟：史上的殖民地，今天的盟友

拉美和欧洲之间的联系由来已久,最早可以追溯到 16 世纪早期欧洲对美洲的殖民时期。虽然经过 19 世纪的独立运动,但双方的关系依然未断。在最近几十年中,随着拉美和欧洲的一体化进程在大西洋两岸分别齐头并进,双方已开发出许多对话和合作机制。

其中最为意义重大、影响深远的当属欧盟与拉丁美洲国家首脑峰会(Latin America and Caribbean-European Union Heads of State and Government Summit,简称 EU-LAC)。从 1999 年创办以来,该峰会每两年举办一次,会议形式灵活多样,内容涵盖拉美内部的各种政治和经济议题。其中包括南方共同市场(Southern Common Market,简称 MERCOSUR)、里约集团(Rio Group)¹、安第斯共同体(Andean Community,简称 CAN)、加勒比共同体(the Caribbean Community,简称 CARICOM)和中美洲一体化体系(SICA)。在最近举办的利马峰会(2008 年)上,各方决定从 1999 年所确定的诸多优先工作中,重点关注两个综合性的核心议题:第一,扶贫减困、消除不平等和排外现象;第二,可持续发展,其中包含了环境、气候变化和能源。整体而言,此次对话着力强调合作项目、交流项目、能力建设以及全球性日程等问题。因循传统,西班牙和葡萄牙一般会在大部分合作项目中发挥带头作用,其中有些是通过伊比利亚—美洲首脑峰会机制的平台,而有些则是通过积极参与欧盟与拉丁美洲国家之间举办的首脑峰会。

但由于缺少明晰的重点内容,同时在优先项目方面存在冲突,这些措施整体上收效甚微。其中在贸易方面,欧盟在和南方共同市场或安第斯共同体之间达成联合协议时遇到了许多困难,反映出双方都面临保护主义的压力。而工艺和技术合作项目较为零碎,对于促进拉美的可持续发展当然也影响甚微。在关于欧洲拉美侨民的移民控制问题上,双方之间也出现了异常激烈的、令人不快的争执。另一个争论的焦点是欧盟对于生物燃料的进口限制问题,巴西尤其首当其冲。由于对这些问题和其他重要问题的观点不一,整个利马峰会期间经常出现这种四分五

裂、缺乏重点的情况。欧盟优先同中欧和东欧国家开展合作的举措使得这种形势更加恶化。这种情况促使西班牙和葡萄牙这两个历史上和拉美地区关系甚为密切的国家出资举办了伊比利亚—美洲首脑峰会，该峰会侧重于文化和技术合作。²但这些合作都脱离不了欧洲对该地区所追加的直接投资，这种投资或许是欧洲为拉美发展所做过的最为始终如一的持久贡献。但具有讽刺意味的是，这些投资越来越成为某些拉美国家经济国有化浪潮的眼中钉。

三、拉丁美洲和加勒比地区与中国：痛苦加剧

拉美和中国之间没有那么多的历史阴影。只是在近年来，随着经济商贸往来的发展，双边关系才变得日益重要起来。事实上，中国与该地区大多数国家的贸易都获得了突飞猛进的发展，同时与几乎所有国家都建立了外交关系。和拉美—欧盟关系相比，中国和拉美之间虽然没有形成类似的制度化对话机制，但仍有澳门论坛这样的活动，将中国和三大洲的葡萄牙语国家聚集到了一起。现有的机制大部分为双边关系，重点是具体的合作领域，其中大部分仍属于贸易和投资类对话与合作。如同与大部分国家和集团一样，里约集团与中国之间也确立了定期对话机制，一般在重大论坛的空当时间进行会晤。这种会晤是对政治和合作问题作一般性交流的良好机会，但并非是打造有效合作伙伴关系的重要平台。中国和拉美国家仍然主要以双边会谈的形式进行对话。

四、三边合作：逐步推进

综上所述，我们就不难理解为何迄今为止仍未形成成熟的三边交流制度框架。另一个难题是拉美内部自身存在的巨大差异，譬如有许多地区性论坛，他们往往只代表各自成员国的利益。不同国家和地区的社会、经济和科技发展水平也各不相同，因此也就难以找到一套统一、连贯的地区性双边策略和政策，达成共同的优先项目和工作目标。同欧盟相比，拉美还处在一体化与制定共同政策的早期阶段。在有凝聚力的和系统化的内部政策协调方面，该地区尚未达到打破不对称状态、实现平衡增长、从而制定真正一体化的市场和外交政策的程度。一个明显的证据便是，正如上文所述，拉美各地区虽然也开始对一体化措施进行整合，但进展相当缓慢。

虽然要实现制度性的三边关系框架尚处在酝酿中，但目前已有了足够的空间来开展合作项目，在不同的海外合作伙伴之间取长补短。巴西在这方面走在了前面，在各种领域中都积累了丰富的经验。巴西越来越多地采取结合本国的专业技术和工艺知识，与发达国家联合推动在发展中国家的合作项目。虽然这些合作仍

处在实验阶段,但在发展热带农业、实现政府现代化、社会政策领域的机构建设、开发替代燃料和根除疾病等领域,有许多成功的伙伴关系都经受了考验。其中,合作伙伴主要来自欧洲和美国,而受益方一般是拉美和非洲国家。

目前中国、欧盟和拉美之间尚未开展类似的重大项目,但这并没有让它们退却,因为欧盟和中国都以擅长发展海外合作伙伴关系而著称——尤其在非洲,而巴西已经在合作项目方面获得了丰富的经验。巴西多年来一直在为南美和中美洲的几乎所有国家(如今也越来越多地为加勒比地区)提供技术和机构援助。与之相比,拉美国家也应当为合作方提供更多的机会。欧洲、巴西和越来越多的中国企业在非洲和拉美的突出表现应有助于各方进一步开展合作。欧洲国家和中国正在(或在考虑)以准会员身份加入拉美地区主要的发展援助金融机构,例如美洲开发银行(Inter-American Development Bank,简称 IADB)、中美洲经济一体化银行(Central American Bank for Economic Integration)和安第斯开发公司(Corporación Andina de Fomento,简称 CAF)。

目前有一些明显的契机,可利用地区性双边机制来作为三方协作的跳板。欧盟一直是所有“金砖四国”(BRIC)的战略合作伙伴。联合行动的一个作用是在战略合作伙伴关系中找出主要共同点。有一个事实强化了这种说法:《战略伙伴关系行动计划》认可了巴西所扮演的角色——对中国估计也如此——认定它作为全球性的合作伙伴,为许多全球性计划提供了合作和咨询建议,包括有利于发展中国家的三边合作。

这让我们立刻想到了联合行动的几个合作领域。首先是在科技领域,尤其在宇航业,巴西和中国之间合作密切,巴西总统卢拉·达席尔瓦(Lula da Silva)2009年5月访华,进一步加强了两国的合作。他此行的一个重点是签署了地球资源卫星合作计划,这尤其有助于拉美和中国开展环境和天气监控。与之相似的是巴西和法国的合作关系。

第二个拥有巨大潜力的领域是生物燃料。巴西在开发洁净且价格低廉的乙醇燃料方面拥有30年的经验。近年来,生物柴油为关键领域发展三边合作提供了难得的机会。中国和欧盟都已经和巴西在开发利用生物燃料方面展开了积极的对话。国际乙醇论坛的目的是促进在乙醇认证、技术开发和发展生产方面的协作,为三边项目提供了极佳的平台。巴西和美国可以为该领域的合作伙伴关系模式提供一个有参考价值的范例。两国于2007年签订了协议,由巴西提供乙醇生产专业技术,鼓励拉美和非洲国家生产乙醇;巴西期望通过此举免除美国目前进口巴西乙醇时征收的54美分/加仑的关税,从而以比较优惠的条件进入美国市场。

五、拉美视角：一体化

巴西的经验为三边合作指明了方向,但巴西与欧盟和中国的三边关系很难照此路线发展。正如之前所述,和其他发展中大陆一样,拉美内部仍在工艺和技术方面存在较大的差异,这在很大程度上限制了此类内容广泛、目标远大的合作。

这就更强化了一种广泛存在的看法——拉美是外国的救助对象,是发达国家的合作受益方,而自己却难有主动作为。也就是说,拉美被视为当前贸易、金融和技术流程重组(即所谓“全球化”)进程中的消极旁观者。巴西希望改变这种状况,意图依靠一体化进程,努力使该地区更有效、更理性地参与到全球经济体制中去。在这个过程中,可能要回答这样的问题:欧盟和中国跟拉美有何关联?或换言之:拉美应当如何应对全球化的挑战?巴西应当如何看待自己在这个过程中的角色?

从拉美国家的视角来看,主要的挑战是避免陷入到大多数拉美人所诟病的“新殖民主义”的泥淖中,即由拉美国家继续供应原材料给发达国家,以此交换对方的增值产品和服务。如何逃离这个陷阱,一直是拉美经济思想界的一个中心课题。这种认识基于一种根深蒂固的看法,即长期以来,本地权力精英屈从于外国利益,致使本地的天然资源经其手被外国所剥夺。因此不难理解,部分拉美国家的公众严厉抨击外国企业和政府试图确保长期获得当地原材料的行为。最近该地区当选的多个左翼政府都以推动经济(尤其是能源行业)国有化为主要执政目标。这充分表达了人们的潜在愿望:要确保本地的财富能在本国制造繁荣,并且为所有人所享,而非仅让少数人受益。

伴随着全球性变革的强大助力,这种无论在经济上还是战略上都不想沦为他人“后院”的观念又被注入了新的含义和力度。可以料想,新的竞争性环球市场正在提供新的机会,用促进可持续发展的方式来开发该地区的天然财富和巨大的消费者市场。如果拉美想要克服历史上一直难以摆脱的结构性限制,便需要实现地区经济的一体化,而巴西一直站在经济一体化浪潮的前沿。这意味着要利用全球市场大力投资交通、通讯和能源类基础性建设的承诺,打造具有全球竞争力的经济源泉。

六、新的全球性交易?

但是,目前的危机也进一步使发展中国家在全球化的过程中感受到自己的脆弱,因为全球化依据的并非他们制定的经济和金融规则,并经常不利于这些国家。这并非说全球化应受到制约,更不是说应当反全球化之道而行之。与此相反,多数拉美国家反对将贸易保护主义作为应对全球化的措施。

金融危机更彰显了气候变化所显示的东西：目前的全球治理具有不可持续性。传统的联盟一直靠对大部分问题做出决策来进行领导，提供可靠的指导，而人们对八国集团(G8)甚至联合国安理会的替代机构的疯狂寻找，更凸显了这种联盟面对问题时的无能。然而，那些新兴市场——他们与当前危机或全球变暖问题无直接因果联系——在世界经济中的作用不断提升，却成了解决这些问题的核心力量。但与此同时，新兴国家的公民却同时成为两种危机的受害者。这就解释了为何在新的全球性协议中，越来越多的人大声疾呼，要求更加公平地重新分摊责任。其原因在于人们意识到，当代世界从本质上而言是不平衡的：一方面，富国意图保持它们那种显然不可持续的生活方式；而另一方面，新兴国家和发展中国家期望达到进一步的繁荣。这种社会、技术和经济之间高度复杂、有时还是反常的相互关联性——也就是我们概称为“全球化”的东西——已经随着新兴经济体的成长而加速发展。这些国家在极为激烈的竞争条件下加入全球分工，目前已经达到了一定的生产力水平——以及由此带来的消费水平的提高，与发达地区之间的差距正逐渐缩小。结果便是，一方面，全球食品、矿物和能源资源的压力逐渐增大；另一方面，工作、人口和投资从北向南迁移。从报纸标题中我们可以看到：因食物短缺而引起的骚乱、针对外国劳工的不满情绪以及对日益短缺的资源的激烈争夺(不过由于目前的低迷形势，这种争夺暂时停止了)随处可见。

在如此富有挑战性的局面下，新兴国家和发展中国家的领导人和企业家已经提出了一些尖锐的问题：

(1) 对于全球力量平衡的变更，富裕国家是否愿意接受这个全球认可的解决方案？

(2) 他们是否支持对其金融市场的超国家监管，以美国为例，它是否愿意避免滥用美元作为国际储备货币的地位？只有这样，才可能避免由于大规模的金融失衡而导致大规模的投机泡沫。而且，这也会牵制发展中国家，限制他们利用巨额的出口增长作为积聚外汇储备的策略，以求保护自身免于遭受无法预测的资产和货币波动。

(3) 发达国家是否会放松对布雷顿森林机构的控制，同时向国际货币基金组织(IMF)和世界银行提供必要的资源，以此来资助贫穷地区满足其紧急需求和长期需求？只有这样，才能在成熟的市场中阻碍日益复杂、风险日益增大的金融产品的发展，从而将资金投入亟需成长的高回报的发展中市场。

(4) 发达国家是否愿意承担新兴国家更换技术设备所需的成本，帮助后者转向使用低碳技术设备，从而在不破坏全球环境的前提下，大幅提高新兴国家人民的富裕程度？也就是说，那些在两个世纪前开始导致全球变暖问题出现的工业化

国家,是否愿意支付改造账单中的绝大部分开支,来改变当前不环保的全球能源格局?

(5) 最后,发达国家是否准备摒弃保护主义政策这个造成众多非洲国家农业生产无利可图的重要元凶? 如果答案是否定的,那么这些地区仍将长时间受制于市场价格的影响和仰援助者的鼻息。发达国家是否取消对发展中国家所产乙醇的进口关税,由此使得洁净、可再生、廉价的能源得以投入到生产环节中去,同时增加贫困的发展中地区的工作岗位?

对这些问题的解答,将决定我们是否能够摆脱这个浪费成性的同时却让数百万人困顿于非人生活中的生产体系。总之,我们必须找到一个解决以下问题的方案:若要扭转目前关乎每个人的经济衰退和环境恶化局面,该怎样做才能更公平地分摊由此产生的必须成本?

七、创新性的联盟

在呼唤重新分摊责任和义务的今天,建立多边制度的必要性达到了前所未有的程度。然而,对于提供领导力和指导而言,多边制度却是前所未有的无能为力。我们生活在新威胁不断增长的世界中,例如全球变暖、国际恐怖主义、国内暴力冲突以及当前的金融危机。但原来的挑战,例如裁军、广泛存在的饥荒和贫困等问题仍未解决。更糟的是,许多此类问题彼此影响,使形势趋向恶化。例如,武器走私耗用了穷国本应用于对抗饥荒的资源,同时,日益升温的内战还使得贫困和沙漠化进一步加剧。

在上述诸多问题中,能取得进步的领域常常集中在那些由想法相似的发展中国家组成特定联盟的地区,他们能够共同实施精心制定、目标明确的计划。一个“善良轴心”正在成长之中。

其中最值得一提的当属世界贸易组织(WTO)中的二十国集团。该组织代表了22%的世界农业生产、超过70%的农民以及60%的世界人口,它的出现至少确保不会再把扭曲贸易关系的世界贸易组织协议强加到拉美、非洲和亚洲农民的身上。

在发展中国家的压力下(其中许多国家的医药业尚处于萌芽阶段),知识产权保护条款也经过了逐条审核。世界贸易组织于2001年达成了公共卫生方面的《与贸易有关的知识产权》(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights,简称TRIPS)决议。该决议规定,专利权和药品的应累算利润不再自动优先于公共福利政策,人们普遍可以买到便宜的仿制药,例如治疗艾滋病的抗逆转录病毒药物。此外,富裕国家同意帮助贫穷国家开发普通医药制造。这

也是让发展中国家能够开展自救的一项政策。

在处理国际关系的基本原则中,最需要审核的部分是发展融资。目前,围绕整个布雷顿森林体制的战争已经打响,这是因为发展中国家要求获得足够的资金来投资于实现长期增长和创造工作岗位所必需的基础设施。为确保新兴经济体有更多的决策话语权,从而使之更愿意贡献人道和物资资源,帮助国际货币基金组织和世界银行等机构开展行之有效的,工作,必须迈出必要的第一步:终结欧洲人担任国际货币基金组织顶级职位以及美国人担任世界银行顶级职位的传统。

公开、健全的政府是印度—巴西—南非对话论坛(IBSA)的共同承诺。该论坛鼓励各地区中拥有领导威信的国家之间开展多种多样的贸易、安全、科学和技术问题合作,而这三国恰巧又是发展中国家中三个最大的民主国家。这一论坛已经在联合国开发计划署内设立了一个基金,目的是确定和资助贫困国家在教育、健康和基本卫生工程方面所开展的优良实践案例。

“金砖四国”——巴西、俄罗斯、印度和中国——是一个更典型的例子,它展示了重要的新兴经济体之间如何开展合作,从而推动对各大国际机构的评估。四国发表的联合公报为2009年4月在伦敦举办的G20峰会铺平了道路,大力推动了关于布雷顿森林体系II的辩论。

南美一体化计划为针对上述部分问题开展全球协商提供了一个地区性平台。此外还有一些贸易、金融和基础设施领域的倡议行动,目前正处于克服地区性社会和经济差异的阶段,它们也为创新性建议在世界舞台上的传播提供了良好的宣传工具。

从政治基础层面而言,其中许多行动是受到了南美—阿拉伯国家首脑会议(South America-Arab Countries Summit)(2005年在巴西利亚举办;2009年在多哈举办)以及南美洲和非洲首脑会议(South America-Africa Summit)(2006年在阿布亚举办)的推动。除了联合国针对联合发展中国家关键领域所设定的常规议程之外,这两次会议是近期召开的首个大型国际会议。这些倡议行动建立了跨大西洋的合作伙伴关系,超越了各国在地理、文化和政治等方面的界限,帮助各参与国增强了齐心协力、共克时艰的斗志。

这些合作项目范围广泛,从岛国圣多美(Sao Tomé)和普林西比岛(Príncipe)的树薯种植改良,到莫桑比克建造制药厂生产抗艾滋病药物,不一而足。通过参与这些以能力建设为目的的开发计划和技术合作项目,巴西期望能为“非洲发展新伙伴计划”(NEPAD)出一份力。在这个计划中,非洲人引以为豪的“非洲所有权”以各项具体承诺的形式体现出来,这些承诺包括实现行政透明和民主、保护人权和优先投资于教育/卫生等方面。这些责任和监督计划形成了一个令人鼓

舞的大环境,希望以此吸引那些对长期国际合作有迫切需求的外国投资。

和这个国内改革过程相似的是地区性改革,新成立的非洲联盟(AU)取代了多年来的非洲统一组织(Organization of African Unity)。其中的机构变化反映了非洲众多领导人的一种新意愿:齐心协力驱逐非洲大陆上的军事冒险主义。非洲联盟以直接的方式或通过地区性安全和合作方案,为各类维护和平与建设和平的行动提供支持。巴西也通过葡萄牙语国家共同体(CPLP)积极参与了非洲的各项工作,向安哥拉、几内亚比绍、圣多美与普林西比等国在国内冲突后开展重建与和解工作方面伸出了援手。此外,巴西还参与了2003年在欧盟协调下执行的刚果民主共和国维和任务。

巴西决心要证明安全和发展两项工作必须齐头并进,而海地最能反映它的这种决心。在海地,国际社会面临的挑战是如何将其雄心勃勃的经济、社会和安全政策落实到位,以逐渐摆脱当地普遍不稳定的局势。巴西之所以接受挑战,担任联合国海地稳定特派团(MINUSTAH)的领导工作,是希望帮助当地政府制定和实施综合性政策,使其足以应对各种挑战,走出困境。因此,在东帝汶和几内亚比绍的维和行动中,巴西呼吁应以实现经济目标和社会目标为主。

在这些联盟当中,或许最富新意、潜在影响意义最为深远的是由巴西、智利和法国于2004年发起的消除饥饿和极端贫困国际行动计划(Action Plan against Hunger and Extreme Poverty)。作为达沃斯和阿雷格里港日程³的非派系结合体,它提供了一个平台,让社会和民间力量得以更直接地参与筹集实现“千年发展目标”所需的资源。迄今为止,该计划有一个意义重大的成果,这便是设立了国际药品采购机制(UNITAID),该机制聚集了各大洲捐赠者的力量,共同出资来对抗艾滋病和疟疾、肺结核等“贫困病”。

八、三边多边主义：巴西的贡献

这些举措结合起来,便在南半球各国中形成了所谓的“志愿者联盟”,这些国家在全球治理改革的过程中发挥了催化剂的作用。在发展中国家针对如何通过变革来解决可持续发展和根除贫困等高难问题而逐步达成共识的过程中,这类特别的伙伴关系可以说是非常必要的。但这并不是说不要和发达国家合作。恰恰相反,当前的全球危机更让人们明白,只有在多边的框架下,才有可能找到持久方案,解决因各国之间日益相互依赖而带来的挑战。但是,往往会有大量铺天盖地的短期优先目标,可能会使许多尝试背离了其良好的初衷。而这些联盟可以通过提议与协商,改变那些不可持续的、落后的发展与合作模式,从而超越南北之分,并帮助各方达成共识,最终实现多边突破。

在产生实际成果以及帮助树立良好意愿方面，三边对话和合作项目可发挥重要作用。上述的许多问题触及了国际社会所面对的严峻挑战，为多边联合行动提供了足够的空间——如果中国和欧盟都能积极参与其中的话。但是，一个有效的三边论坛要求一定程度的政治融合。例如，在拉美国家和欧盟之间开展的文化和人权问题上就形成了政治融合，但在贸易方面便很有限，这从协商双边贸易协议时所显现出的困难便可看出。另一方面，拉美和中国之间在贸易和环境等问题上达成了高度共识，但在其他方面却未必如此。

因此，我们应当努力为形成渐进的融合而开拓空间，而并非一定要借此达成绝对一致的立场。有些论坛并非属于严格意义上的三边关系论坛，但仍可作为机构性平台，帮助各方开展共同行动和形成更紧密的关系。例如，东亚—拉美合作论坛（FEALAC）便是如此。同样，里约集团也开展了同中国、欧洲的制度对话，为三边交流提供了良好的平台。另一个促成三边合作的范例是印度—巴西—南非对话论坛，它也同样将印度、巴西和南非三国聚在一起，为非洲、拉美和东南亚国家的扶贫措施提供资助。

这些举措都提供了开展双边合作的机会。对于许多主动性倡议行动远比邻国少得多的拉美国家而言，这类机会尤为重要。例如在环境方面，就存在发展此类合作伙伴关系的明显机会。在生物燃料方面，巴西希望通过本国生产的以甘蔗为原料的乙醇，可以推进发展中国家可持续农业的发展以及全球低碳经济的发展。一方面，中国希望减少自身对石油的依赖，而欧洲委员会近期也设定了一个单方目标——到 2020 年减少 20% 的温室气体排放，这就为各国在发展洁净、廉价、可持续的替代燃料方面开展合作提供了宽广的空间。另一方面，巴西的森林砍伐管制模式得到了国际认可，比如，挪威为亚马逊环境保护基金会提供 10 年期 10 亿美元的担保（该基金会由巴西政府设立，旨在鼓励对热带雨林进行可持续管理）。人们期望这能有助于打破哥本哈根会议的僵局，因为巴西展示了发展中国家如何借助适当的金融和机构扶持手段，以建设性的方式参与环境保护。上面已经提过的巴西和法国及中国在宇航领域开展的卫星监控合作计划会对这些环保工作形成有力的补充。

在蒙特雷议程中，人们期望“金砖四国”对布雷顿森林机构改革所采取的联合立场将有助于克服欧洲国家对快速变革的抵制。另一方面，拉美、欧盟和中国在伦敦二十国集团峰会上支持对金融机构采取更加严厉的国际监管措施，这同样可能有助于将美国带回到谈判桌上，讨论这个有争议的问题。

在贸易问题上，拉美、中国和欧盟支持在谈判桌上结束多哈回合谈判，这有助于把美国和印度这两个导致 2008 年各方无法达成协定的国家拉回来。

归根结底，只有找出互帮互助、可持续发展的共同点，才能以真正可持续的方式重新实现全球增长的平衡，避免出现资本泡沫，让普通大众受益于全球化所带来的繁荣。随着全球化的进程和各国间相互依赖共存的局面继续稳步向前发展，若想将拉美、中国和欧盟最为紧密地联合起来，目前最为紧迫和重要的任务，就是要找到创造性、创新性的对话机制和伙伴关系，弥补各方在地理、文化和历史方面存在的差异。

注释

1. 里约集团创立于1986年，前身是拉丁美洲和加勒比地区就影响地区安全和发展的重大地区问题进行对话的一个论坛。
2. 不久之前，伊比利亚会议是唯一一个接受古巴为会员的拉美和加勒比地区论坛。直到古巴于2008年12月加入里约集团，这种情况才发生了变化。
3. 世界社会论坛(World Social Forum)，又称阿雷格里港论坛，是针对每年在达沃斯举办的世界经济论坛而设立的。人们往往把阿雷格里港论坛同反全球化运动联系起来，该论坛汇聚了非政府组织和其他民间社会行动派，共同讨论与全球治理相关的问题。