



Working Paper No. 202216

Jan. 4, 2023

本文已发表于《拉丁美洲研究》2022年第6期

任琳: [renlin@cass.org.cn](mailto:renlin@cass.org.cn)

彭博: [pengbo@cass.org.cn](mailto:pengbo@cass.org.cn)

## 全球发展倡议：全球发展公共产品供需再平衡的 中国方案

**【摘要】** 本文旨在构建一个全球发展公共产品的“供给—需求”研究框架，探讨全球发展赤字的表现与根源，以及全球发展倡议在缓解发展赤字方面的作用。全球发展赤字主要源于全球发展公共产品的供需失衡，表现为霸权国工具化治理实践，致使发展公共产品供给出现领导缺位；发展机制面临有效性危机，发展公共产品供给陷入效率困境；部分国家治理能力缺失，发展公共产品供给出现普惠赤字。全球发展倡议致力于实现全球发展公共产品的再平衡，有助于弥合全球发展赤字，包括引领大国协作重建治理合法性、推动机制合作提升治理有效性，以及强化国家能力提高治理普惠性。与此同时，全球发展倡议在助力区域发展治理方面同样发挥不可或缺的作用，特别体现在推动不同相关地区在器物公共产品、制度公共产品和理念公共产品等三类公共产品实现再平衡。例如，共建中拉发展共同体既体现了全球发展倡议的全球意义，又结合



了当地的发展实际体现出区域意义。

**【关键词】** 全球发展倡议 发展赤字 公共产品 供需平衡 中拉发展共同体

2022年10月，习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会上指出，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重，人类社会面临前所未有的挑战。其中，发展赤字是触发诸多全球问题的原发性因素，表现为全球发展总体不充分、全球发展空间不平衡、全球发展动能不充足和全球发展援助不完善与全球发展环境不理想。为了更为有效应对“四大赤字”特别是发展赤字，习近平主席多次在重要场合明确提出中国愿意为其他国家提供共同发展的机遇和空间，欢迎其他国家搭上中国发展的“便车”，为世界各国提供多元的合作模式、丰富的公共产品以及可资参考的发展经验。2021年9月，习近平主席在第七十六届联合国大会一般性辩论上发表讲话强调，“中国始终是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者、公共产品的提供者”，并提出了包含六项主要原则的全球发展倡议：一是坚持发展优先；二是坚持以人民为中心；三是坚持普惠包容；四是坚持创新驱动；五是坚持人与自然和谐共生；六是坚持行动导向。2022年1月，习近平主席出席2022年世界经济论坛视频会议并发表题为



《坚定信心 勇毅前行 共创后疫情时代美好世界》的演讲，深入阐述国际社会团结战胜疫情的正确方向、推动世界经济稳定复苏的治本之策、弥合发展鸿沟的现实路径、国家之间正确的相处之道。其中，习近平主席特别强调，全球发展倡议是向全世界开放的公共产品。2022年11月，习近平主席在出席G20峰会时再次强调，“我提出全球发展倡议，就是着眼全球共同发展的长远目标和现实需要，凝聚促进发展的国际共识，培育全球发展新动能，推动世界各国共同发展进步。”

## 一、现实需求：公共产品供需失衡

当前，在大国博弈日益升温、新冠肺炎疫情持续蔓延、乌克兰危机久拖未决，以及全球通胀高位运行等因素的叠加作用下，发展合作领域正处于系统性危机中。发展赤字源于发展领域的治理赤字，发展产品的供给与需求在多层次与多维度出现严重失衡，主要表现为霸权国“工具化”相关治理实践、现行国际发展机制陷入合法性与有效性危机。此外，发展治理没有触及国内治理之根源，部分欠发展经济体乃至发达经济体国家人民的获得感普遍缺失。

### （一）霸权国“工具化”治理实践，发展公共产品供给出现缺位

2008年全球金融危机以降，以东升西降为特征的国际权力转移进程愈发凸显，主要表现为以中国为代表的新兴国家的群体性崛起。根据澳大利亚智库洛

伊研究所 (Lowy Institute) 发布的 2020 年“亚洲实力指数”报告显示, 尽管美国的地位持续领先, 但其在八项指标中的七项均有所下降。相较于两年前 (2018 年) 领先中国 10 分的情况, 美国对中国的总体领先在 2020 年缩小了一半, 这表明美国远非无可争议的单极强国, 其参与发展治理的能力与意愿皆有不足之嫌。

为了缓解权力转移带来的压力, 并加强与中国的竞争力度, 特朗普政府与拜登政府均采取了工具化全球治理的策略。尽管两届政府选择的切入点有所不同, 但实质上都体现了美国提供公共产品能力与意愿的降低。特朗普政府时期, 作为现行秩序霸权国的美国面临无力承担高额治理成本的情境, 大行“以退为进”的对外战略, 以“退出/威胁退出”政策谋求对国际秩序的重构, 通过降低美国在全球治理领域的权力资源消耗, 以期阻碍乃至逆转其实力相对下降的趋势, 主要表现为退出跨太平洋伙伴关系协定 (TPP) 和巴黎气候协定, 以及威胁退出世界贸易组织 (WTO) 等。拜登政府执政以来, 尽管一改前任“美国优先”和“单边主义”的政策模式, 却代之以全球治理“集团化”、“阵营化”的对外战略, 亦是对全球治理平台工具化使用的一种表现。拜登政府“心口不一”, 一方面强调摒弃“新冷战”思维, 另一方面却大力推动建立以意识形态划线的治理“小集团”, 采取“武器化”全球治理的策略, 对中国施行战略“规锁”与压制, 严重割裂了全球治理的整体力量, 加剧了大国间的信任赤字。美国将全球治理“私物化”的行为与其现行秩序主导国的地位严重不符, 不可避

免地阻碍全球治理体系改革共识的形成，进一步恶化治理赤字的情况，特别是使得发展产品供给出现缺失的情况，从而导致全球治理出现严重的“供给—需求”失衡的局面。

## （二）治理机制面临有效性危机，公共产品供给面临效率困境

国际制度既具有中性功能，又具有权力的非中性。二战后，现行全球发展治理秩序建立在一系列由部分发达国家主导创设的国际机制之上，包括联合国（the United Nations）、世界银行（the World Bank）、国际货币基金组织（International Monetary Fund）、世界贸易组织和经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development）等。这些国际机制在全球发展治理领域发挥了重要作用。近年来，霸权国出于权力竞争目的工具化地使用某些治理平台，加剧了现行国际发展机制的排他性与非中性特征。新冠疫情的持续流行、屡创纪录的全球高通胀和乌克兰危机的久拖不决等，进一步削弱了这些国际机制对国际公共发展产品的有效供给。

2030年可持续发展议程（以下简称“2030议程”）是由联合国所有会员国于2015年一致通过的，指导国际和国家发展行动的整体框架，由17项可持续发展目标、169项具体目标和231项独特指标构成。2030议程将平等和不歧视原则作为核心，承诺“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”。然而，在诸多负面客观因素的冲击下，2030议程正面临着难以达成的风

险。经合组织发布的《2021 年全球可持续发展融资展望》显示，受新冠疫情影响，2030 议程充满不确定性，可持续发展融资面临崩溃的风险，发展中国家可用资源面临压力。即使在新冠疫情爆发前，海外发展研究所（ODI）与国际救援委员会（IRC）联合发布的《可持续发展目标进展：脆弱性、危机和不让任何人掉队》报告也表明，只有 35% 的低收入和中等收入国家在实现 SDG 目标的正常轨道上，而脆弱国家则仅有 18% 步入了正轨。这意味着 2030 议程将大概率无法实现，这样将不仅损害国际社会的信誉，并将导致数百万人非必要地死亡。

尽管国际货币基金组织在 2021 年 8 月批准了约 6500 亿美元的特别提款权（SDR）普遍分配方案，大幅增加了该组织的发展治理的资源供给，但是，由于全球对其储备资金的需求呈现指数级增长，此次分配依然无法彻底解决储备资金供需失衡的问题。IMF 表示，当前全球 60% 的国家面临严重的债务困境，其债务负担普遍超过其 GDP 的 50%。此外，作为世界上最主要的国际贸易机制，世界贸易组织正面临着严峻挑战，一是谈判协商未能实现规则的现代化，争端解决机制事实上倒退回关贸总协定（GATT）时代；二是贸易政策监督机制的失效，中美贸易关系很大程度上是在世贸组织规则之外进行管理。处于危机中的世贸组织无法继续有效供给贸易争端解决的公共产品，将在较大程度上阻碍世界贸易的增长与全球发展的进程。

### （三）各类国家治理压力加大，发展公共产品供给赤字

近年来，新冠疫情持续蔓延，全球发展赤字有增无减，人类发展指数 30 年

来首次下降，世界各国人民的普遍缺乏获得感。为了应对疫情冲击，世界各国动用大量公共财政资源与社会资源，可用于发展治理的资源减少。这种情况在欠发达国家中表现非常明显。发展资源的过度消耗与透支，对原本缺乏发展动力的发展中国家和最不发达国家而言更是雪上加霜，许多发展治理稍有起色的欠发达国家和地区甚至因此出现了大量返贫现象。2021年联合国秘书长古特雷斯在罗马联合国粮食系统峰会预备会议上表示，2020年全球有多大8.11亿人面临饥饿，比2019年增加了1.61亿人。

发展赤字并非发展中国家和最不发达国家的“专利”，“落后”和“被遗弃”的故事同样是西方发达国家无法回避的叙事主题。西方发达国家在不平衡的经济全球化进程中，国内治理不充分、收入差距和发展鸿沟不断加剧，导致国内出现功能信任危机、制度信任危机与价值信任危机等一系列社会问题。皮尤研究中心2019年在美英两国开展了焦点小组讨论，参与者认为全球化力量使他们失去方向、关闭行业，以及在经济上蒙受损失。这些被世界遗忘与被社会抛弃的故事，逐渐强化了相关民众的疏离感和失落感，滋生出西方世界民粹主义兴起的土壤：美国选民为特朗普及其“美国优先”愿景投票、英国民众在“夺回控制权”口号的引领下实现了“脱欧”、法国“国民阵线”支持率显著上升，以及德国“选择党”的兴起等。

发达国家参与发展治理的意愿下降，发展公共产品供给愈加不足。在民粹主义与保护主义的助推下，西方发达经济体的国家主义立场再次回归，一种新



的危险共识正在这些国家中迅速形成，即“是时候去全球化了”。这种共识认为，更好的发展方式应当是严格控制边界、建立有弹性的供应链、在关键技术上追求自给自足，以及不顾全球贸易规则对竞争对手施加贸易制裁等。这种认知已经并将严重削弱发达国家供给全球公共产品的能力和意愿，加剧全球治理赤字，甚至可能导致全球发展赤字走向积重难返的地步。

## 二、理论意义：全球公共产品供需再平衡

全球发展倡议的提出，有助于实现对发展产品供需失衡的再平衡，为弥补全球发展赤字提供充分有效的公共产品。2021年9月，习近平主席在第七十六届联合国大会一般性辩论中提出全球发展倡议，即坚持发展优先、坚持以人民为中心、坚持普惠包容、坚持创新驱动、坚持人与自然和谐共生、坚持行动导向。2021年10月，外交部发布《中国联合国合作立场文件》，阐述了全球发展倡议的核心理念、出发点和落脚点、目标、行动指南等，全球发展框架基本形成，最后各类阐释研究报告不断涌现。2022年6月，中国国际发展知识中心发布《全球发展报告》，对2030年可持续发展议程的进展与挑战，当前全球发展面临的时代背景，全球发展倡议的理念、原则、路径和进展，共同构建全球发展共同体等进行了系统阐述。2022年7月，当代中国与世界研究院发布《从关键词读懂“全球发展倡议”研究报告》，全面系统梳理



了全球发展倡议的形成脉络、核心要义和重点领域。这些政策宣示与研究报告，为全球发展倡议明确了指导性原则，提供了全面系统的解读。具体而言，全球发展倡议的重要作用主要表现在以下三个方面。

### （一）培育大国共识， 做大发展蛋糕

大国是提供全球公共产品的主要力量，对全球治理的推进与完善具有关键作用，正所谓“大国合，则全球治理兴；大国分，则全球治理衰”。在霸权国通过治理秩序的“集团化”分裂全球治理的整体力量，以及西方发达国家提供公共产品意愿日趋下降之际，全球发展倡议是中国向国际社会提供的重要公共产品，体现了中国作为全球负责任大国的责任担当，呼吁弥合大国间的信任赤字，共同提供全球发展所需的公共产品，缓解全球发展领域的治理赤字。

作为知识型全球公共产品，全球发展倡议有助于塑造大国在全球治理与国际发展领域的共识。首先，全球发展倡议将坚持发展优先作为该倡议的首要内涵，呼吁世界主要经济体肩负起人类发展的使命和责任，树立正确的义利观，将发展置于全球宏观政策框架的突出位置，加强政策协调，保持连续性、稳定性、可持续，构建更加平等均衡的全球发展伙伴关系。针对推动世界经济实现复苏的问题，全球发展倡议为加强大国合作提出了一条兼具必要性和可行性的方案，即“主要经济体要树立共同体意识，强化系统观念，加强政策信息透明和共享”，并通过弘扬“己所不欲、勿施于人”的理念，强调主要发达国家应采取负责任的经济政策，把控好本国政策的负面外溢效应，避免给发展中国家

造成更加严重的冲击。全球发展倡议致力于以各国利益的最大公约数对冲某些大国执念的以零和博弈为特征的相对收益思想，即通过积极对接反映世界绝大多数国家利益的联合国 2030 议程，淡化大国在发展问题上的分歧，进一步推动大国合作的广度与深度。全球发展倡议坚持行动导向。通过科学识别和推动 2030 年议程中政治色彩较低领域的合作，化解狭隘的现实主义逻辑，推动大国以合作冲破隔阂与藩篱。<sup>①</sup>

全球发展倡议坚持创新驱动，强调要缓解当下大国间的信任赤字和日益激烈的零和的技术竞争，为大国合作创造增量空间，推动大国关系朝着正向竞合的方向发展。不同于霸权国热衷于搞排他性“小圈子”、对我施行“小院高墙”政策等行为，中国提出全球发展倡议遵循共商共建共享的全球治理观，致力于打造开放、公平、公正、非歧视的科技发展环境，挖掘疫后经济增长的新动能。全球发展倡议有助于各国通过国际合作，抓住新一轮科技革命和产业变革的历史性机遇，加速科技成果向现实生产力转化，谋求高质量的共同发展与进步。与发达国家遵循“此消彼长”的零和博弈逻辑、竭力争夺有限的存量发展资源的基本逻辑不同，全球发展倡议更加重视各国共享知识资源与技术进步红利，加强合作科研、共同开发，为实现全球均衡发展提供新动能，通过把发展

---

<sup>①</sup> 赵若祯，张贵洪：《全球发展倡议对接 2030 年可持续发展议程：内涵、动力与路径》，载《湖北社会科学》，2022 年第 6 期，第 19-30 页。



的蛋糕做大，携手各国共同实现跨越发展。

## （二）推动多边合作进程， 破解发展治理效率困境

全球发展倡议坚持真正的多边主义，重视中国与联合国发展机构的合作，依托或对接现有各类发展机制和平台。全球发展倡议坚持行动导向的原则，明确了与国际社会加强在减贫、粮食安全、抗疫和疫苗、发展筹资、气候变化和绿色发展、工业化、数字经济，以及互联互通等一系列重点领域的合作。在国际制度竞争加剧、全球治理赤字加剧的大背景下，全球发展倡议为提振国际发展领域的制度对接与机制合作提供了“桥梁与枢纽”。

全球发展倡议致力于构建更加平等均衡的全球发展伙伴关系，推动多边发展合作进程协同增效。全球发展倡议重视与联合国 2030 年可持续发展议程在目标、原则、实施路径上进行多维度的对接。2022 年 9 月，中国宣布“全球发展倡议之友小组”将为落实 2030 年议程采取七大方面的举措：发布全球发展倡议项目库首批项目清单、推进“促进粮食生产专项行动”、推进“全球清洁能源合作伙伴关系”、推进“智慧海关、智能边境、智享联通”合作、发起成立世界数字教育联盟、同国际竹藤组织共同启动制定“以竹代塑全球行动计划”，以及宣布“可持续发展科学卫星 1 号”数据面向全球开放共享。截至 2022 年 11 月，“全球发展倡议之友小组”成员已逾 60 国。我们创设全球发展和南南合作基金，将加大对中国—联合国和平与发展基金投入，制定务实合作清单，设立开放式项目库，明确倡议推进路线图，同 100 多个国家和国际组织推

进这一倡议，为落实联合国 2030 年可持续发展议程提供新助力。”

此外，高质量共建“一带一路”也将成为实现全球发展倡议的重要抓手。联合国秘书长古特雷斯表示，“一带一路”倡议的五通政策与 2030 议程的 17 个可持续发展目标有着内在联系，其所产生的利润有助于帮助缩小实现可持续发展目标的巨大资金缺口。当下，全球发展倡议已经得到了包括东盟、太平洋岛国、非洲国家、拉美和加勒比共同体以及中亚五国等的大力支持，发表了一系列相关的联合声明与宣言，初步建立了与这些地区发展战略和区域机制的对接。

全球发展倡议有助于推动现行全球发展治理体系改革，为实现全球发展治理的蓝图目标提供新动能。一方面，作为负责任大国，中国一致坚持对既有发展机制中不合理的部分进行改革，提升广大发展中国家和新兴国家的发言权和代表性，进而增强这些现行机制的合法性与有效性。例如，在中国与新兴国家合力推动下，国际货币基金组织先后在 2010 年和 2022 年分别通过了有利于新兴经济体的份额改革方案（投票权）和特别提款权（SDR）定值审查；另一方面，中国不断探索与全球发展融资新机制，是对全球发展治理体系完善的又一贡献。中国倡导建立的亚洲基础设施投资银行（AIIB）、丝路基金、金砖国家新开发银行等新机制在一定程度上填补了亚洲地区乃至世界范围内基础设施建设的资金缺口，逐渐成为全球发展治理的重要抓手之一。

（三）治理能力提升的智力支持， 确保公共产品惠及全体人民



全球发展倡议为欠发达国家和地区提高国家治理能力提供智力支持。在全球发展倡议理念的指引下，中国为那些最不发达国家和地区提供了谋求发展可供参考的中国经验和中国方案，有助于缓解其内部治理产品“供给—需求”失衡的状态，推动这些国家实现经济社会的发展。

全球发展倡议坚持以人民为中心的发展理念，即在发展中保障和改善民生，保护和促进人权，不断增强民众的幸福感、获得感和安全感，实现人的全面发展。在该理念指导下，中国坚持认为“发展是实现人民幸福的关键”。为此，中国加大减贫力度，提升脆弱国家的减贫能力；促进可持续农业发展，提供部分国家的农业生产效率和质量安全水平；帮助发展中国家改善基层医疗设施条件，加强这些国家的公共卫生能力建设等。通过这些举措，中国致力于让“人类是一个整体、地球是一个家园”的共识逐步深入人心，为全球发展描绘了充满希望的愿景，即让发展成果为民所享，在发展的道路上，一个国家都不能少。

坚持普惠包容是实现以人民为中心发展目标的主要路径，中国关注发展中国家特殊需求，通过缓债、发展援助等方式支持发展中国家尤其是困难特别大的脆弱国家，着力解决国家间内部发展不平衡、不充分的问题。全球发展倡议旨在整合有助于实现全球普惠性发展的各方力量，坚持尽己所能为发展中国家和欠发达国家提供国际发展资源。2022年1月，中国向中国—联合国粮农组织第三期南南合作信托基金提供5000万美元，旨在为减贫与粮食安全等国际发展

领域提供增量资源。为了帮助发展中国家应对新冠肺炎疫情对其经济带来的冲击，截至 2022 年 3 月，中国已向 120 多个国家和国际组织提供约 22 亿新冠肺炎疫苗，有助于缓解这些国家在抗击疫情上的资源压力，从而将有限资源投入到经济发展和建设之中。面对大变局，任何国家都不能独善其身，必须在谋求本国发展的同时促进各国共同发展。

### 三、助力区域发展治理：以共建“中国—拉美”发展共同体为例

全球发展倡议落地拉美地区，具体表现为双方共同构建“中国—拉美”发展共同体的一系列努力。2021 年 12 月 3 日，中国—拉美和加勒比国家共同体论坛第三届部长会议以视频方式成功举行。习近平主席向会议发表视频致辞，为推进新时代中拉关系高质量发展指明了方向。习近平主席指出，“当今世界进入新的动荡变革期，中拉都面临着推动疫后复苏、实现人民幸福的时代新课题。欢迎拉方积极参与全球发展倡议，同中方一道，共克时艰、共创基于，共同构建全球发展命运共同体。”双方发布了《中国—拉共体成员国重点领域合作共同行动计划（2022—2024）》合作文件，明确了“政治与安全合作”、“经济务实合作”、“高质量基础设施合作”、“社会人文合作”、“可持续发展”，以及“国际事务与次区域、区域间合作”等六大重点合作领域。拉美和加勒比国家

欢迎中国提出的全球发展倡议，认为这是继“一带一路”倡议后，中方提出的又一重要公共产品，将为包括拉美在内的发展中国家实现 2030 年可持续发展议程带来新机遇。具体而言，全球发展倡议将有助于从器物、制度与理念三个维度帮助拉美地区实现公共发展产品的供需再平衡，为共建“中国—拉美”发展共同体提供强劲动力。

#### （一）器物公共产品的再平衡

在新冠疫情大流行、乌克兰危机和供应链中断等多重因素的共同作用下，世界经济复苏遇到了巨大阻碍，使得拉美地区面临严重的器物公共产品失衡问题。2022 年年初以来，美欧等发达经济体不顾发展中国家和新兴市场国家的利益，频繁加息以应对国内的高通胀，导致拉美主要经济体本币汇率下跌，进口成本不断攀升，输入性通胀日益严重。2022 年 8 月，阿根廷央行将基准利率提高至 69.5%，该国 7 月份的通胀率达到 7.4%，创 20 年来新高；墨西哥通胀率更是超过了 8%，为 2000 年以来的最高值。此外，巴西、哥伦比亚、秘鲁和智利等拉美国家也都出现了较为严重的通胀情况。

拉美各国经济结构高度外向，严重依赖大宗商品出口，极易受到全球市场价格波动的冲击。本币的贬值和资本的外流，提升了拉美国家爆发债务危机的可能性。最近许多分析纷纷关注，拉美部分国家（特别是小微型发展中国家）是否可能成为继斯里兰卡之后倒掉的第二块多米诺骨牌。截至 2022 年 4 月，秘鲁美元债券已经仅次于斯里兰卡的全球表现第二差的债券，年内跌幅已超过

10%。阿根廷、哥伦比亚、乌拉圭和厄瓜多尔等国的外债负债率已突破 50%，远远高于 20% 的国际安全线水平。拉美国家正面临重蹈上世纪 80 年代“失去的十年”覆辙的风险。

与某些发达国家通过“转嫁”矛盾形成鲜明对比的是，中国提出的全球发展倡议寻求真正实现所有国家的共同发展，特别关注发展中国家和新兴市场国家的发展诉求。

基础设施投融资是中国为构建“中拉发展共同体”提供的一个关键的器物公共产品，有助于实现拉美地区的基础设施供需的再平衡。拉美地区长期面临“基建赤字”，各国对基础设施的投资处于较低水平，严重阻碍了地区的经济与社会发展。近年来，随着中拉共建“一带一路”合作持续深入，拉美已经成为中国对外投资的第二大目的地，该地区的中资企业已经超过 2700 家。在 2005 年至 2020 年的 15 年时间里，中国在拉美地区投资的基础设施项目多达 138 个，投资总额超过 940 亿美元，并且为地区各国带来了总共约 60 万个就业岗位。新冠疫情暴发后的第二年，西方国家的公司已经开始撤出拉美地区，而同一年中国在该地区的并购交易额达 59 亿美元，新“绿地”投资总额为 6.46 亿美元，为缓解拉美的债务负担注入了一剂强心针。中国已经多次向国际货币基金组织和二十国集团提议，要求扩充国际货币基金组织特别提款权范围，旨在使众多承受债务负担的国家（包括拉美国家）能够获得及时援助，这意味中国正尝试在解决拉美地区债务负担问题上发挥积极作用。



与此同时，贸易关系是中国为构建“中拉发展共同体”提供的又一个重要的器物公共产品。中拉贸易在新冠疫情肆虐的情况下依然展现出较强的韧性与潜力。2021年，中国与拉美地区贸易总额突破4500亿美元，较2020年增长41.1%，占“一带一路”倡议贸易额的四分之一。其中，拉美对华出口2225.82亿美元，中国对拉出口约2290.09亿美元，双边进出口额基本持平，中拉贸易结构展现出较强的平衡性。除贸易总额增幅大和贸易结构平衡性强之外，中拉贸易同样具有较强的互补性特征。例如，产自拉美地区的柑橘、蓝莓等水果深受中国消费者的青睐，而中国制造的电动汽车、手机和小家电等在拉美各国的市场中也占优较大份额。此外，在通信、物流和大数据等技术的支持下，中拉在数字经济和电子商务等服务贸易领域的合作已经开始给众多拉美中小企业带来实实在在的收益，并将具有愈发宽广的发展空间。

## （二）制度公共产品的再平衡

近年来，美国工具化地塑造或使用拉美区域治理机制的做法，不断削弱拉美地区合作的制度合法性，使该地区面临愈发严峻的制度公共产品失衡问题。自特朗普政府执政以来，美国频繁利用“退出/威胁退出”策略改制地区合作机制，以服务其自身利益及全球战略而非地区人民的福祉。

2020年7月，在美国地强力推动下《美墨加协定》（USMCA）正式生效，取代了北美自由贸易协定（NAFTA），该协定在内外两个方面均体现了美国工具化地区机制的意图。首先，美墨加协定对内具有明显的非对称性。美国通过“极

限施压”方式主导该协定的签订，进一步提高了原产地规则、知识产权、劳工和环境等方面的标准，并冠之以“21世纪最高标准的贸易协定”。然而，自生效两年以来，该协定风波不断。2022年1月，加墨两国作为投诉方计划联合反对美国对协定中汽车原产地规则的解释，称美国在电动汽车方面的保护主义会损害加墨两国的相关产业利益，正如墨西哥前高级谈判代表质疑该协定“给了美国一个征收关税和关闭市场的工具”。其次，该协定对外具有强烈的排他性，在某种程度上可能会破坏成因国与区域外相关国家的经贸合作关系。这种排他性特别表现在，协定第32章中引入了“毒丸条款”，规定若美墨加三国中任一方与非市场经济国家签署自由贸易协定，则其他协议伙伴有权在6个月后退出该协定，并代之以新的双边协议。外界普遍认为“毒丸条款”指向中国的意图较为明显，也是美国不顾贸易伙伴利益、将区域贸易协定从属于中美大国博弈的典型案列。

与美国将本国利益凌驾于拉美地区经济发展利益之上的做法不同，中国提出的全球发展倡议坚持发展优先的原则，重视拉美国家的诉求，特别强调将中国的对外经济战略与地区各国发展战略以及区域合作机制进行对接，积极为实现拉美地区发展提供制度公共产品。例如，“一带一路”倡议提出十年，得到了拉美地区国家的大力支持和积极参与，中拉“一带一路”合作机制化水平不断提升。2017年5月，习近平在首届“一带一路”国际合作高峰论坛上强调，拉美是21世纪海上丝绸之路的自然延伸，并表示愿同拉方加强合作，在

“一带一路”框架下实现发展战略对接，促进共同发展。巴拿马是第一个与中国签署共建“一带一路”合作谅解备忘录的拉美国家，自那之后，中国又与智利、秘鲁、厄瓜多尔、苏里南、圭亚那、玻利维亚、乌拉圭、尼加拉瓜，以及阿根廷等国签署了“一带一路”合作文件。特别是地区大国阿根廷的加入，为拉美其他主要经济体提供了积极样板。此外，由阿根廷、乌拉圭、巴西和巴拉圭四国组成并覆盖 3 亿人口的南方共同市场，于 2019 年 9 月在北京成立其商会中国代表处，致力于促进各成员国与中国在基础设施、物流运输和经贸投资等方面开展深入合作。

与此同时，中国倡议创建亚投行和金砖国家新开发银行等新兴国际制度，为拉美各国提供了更加多元化的制度合作平台。以亚投行为例，自 2014 年成立以来，该国际组织已经吸收了诸多亚洲以外国家，其中包括巴西、阿根廷、智利、秘鲁等拉美主要经济体。2020 年 11 月，亚投行批准了首个面向拉美地区（厄瓜多尔）的 5000 万美元融资，目的是抵消该国因新冠肺炎疫情引发的经济危机而导致的中小微企业（MSME）面临的流动性限制。这笔贷款不仅吸引了阿根廷、巴西、智利、乌拉圭等拉美地区成员国，也引起了尚未加入该组织的拉美国家的广泛兴趣，例如玻利维亚、秘鲁和委内瑞拉。在 2021 年召开的中国—拉美和加勒比国家共同体论坛第三届部长会议上，与会国共同制定了《中国—拉共体成员国重点领域合作共同行动计划（2022—2024）》，特别强调各国应加强在亚投行和金砖国家新开发银行框架下的合作，为加快地区发展提供更多的

制度性动能。

### （三）理念公共产品的再平衡

自特朗普政府上台以来，“门罗主义”外交思想死灰复燃。美国前国家安全顾问约翰·博尔顿在 2019 年发表评论称：“门罗主义依然存在，而且生机勃勃”，这反映了美国许多人坚信其对拉美“后院”仍然具有绝对领导甚至主宰的权利。在这种背景下，美国大行以“单边主义”和“美国优先”理念为指导的对拉政策，导致该地区出现了较为严重的理念公共产品失衡问题。

美国并未对拉美各国具有差异性的发展背景给予充分的承认与尊重。长期以来，美国较少诚心去理解墨西哥、加勒比国家、哥伦比亚和巴西等不同国家之间存在的深刻差异，而往往采用简单二元叙事描绘该地区政治经济发展，忽视该地区的复杂性。其次，美国仍然试图以其主观意识决定西半球的优先事项，对拉美国家指手画脚，而非与之建立平等对话。出于区域霸权的思考逻辑，美国习惯性忽视拉美各国对自己国家、地区乃至全球发展的想法，不愿倾听地区国家领导人与人民的声音。美国前驻秘鲁、哥伦比亚和巴西大使麦金利指出，拜登在上台执政的第一年内没有与巴西和哥伦比亚等拉美主要经济体的领导人进行接触，从而错失了彼此在面临共同挑战上建立共同立场的有利时机。最后，美国对拉政策的意识形态色彩愈发浓烈，在该地区大行意识形态分裂之举。美国试图将其全球维度的地缘政治关切转移到地区维度，特别要求拉美各国在大国博弈中选边站。2022 年 6 月，美国将古巴、尼加拉瓜和委内瑞拉

等排除在第九届美洲峰会之外的做法，遭到了多个国家的批评。拉美多国与中国加强经济联系的合理诉求与务实态度，却被美国视为对地区的重大威胁。美国以意识形态划界的做法在拉美遭到普遍抵制，例如以巴西、阿根廷、墨西哥等为代表的地区主要国家在乌克兰危机期间，拒绝跟随美国对俄罗斯展开制裁。

中国的全球发展倡议为拉美地区发展提供了亟需的理念公共产品。首先，全球发展倡议坚持普惠包容的原则，关注发展中国家的特殊需求，有助于中拉发展合作遵循“因地制宜”的方针，充分考量地区的复杂性以及各国政治经济存在的差异性，着力解决地区国家间和各国内部发展不平衡和不充分的问题。其次，全球发展倡议坚持真正的多边主义，践行共商共建共享的全球治理观。在全球发展倡议框架下，中国致力于加强与拉美主要经济体的对话沟通和政策协调，构建平等均衡的中拉发展伙伴关系，推动中国与拉美各国多边发展合作进程协同增效。最后，全球发展倡议坚持发展优先和以人民为中心的原则，不以意识形态作为选择发展伙伴的标尺，不附加政治条件，不寻求建立排他性的小圈子，不将大国博弈凌驾于地区发展之上。更重要的是，在新冠疫情持续流行和全球经济不断下行的情况下，全球发展倡议坚持行动导向的理念，与某些发达国家不负责任的具有负面溢出效应的经济政策形成了鲜明的对比。中国已宣布未来三年内再提供 30 亿美元国际援助，用于支持发展中国家抗疫和恢复经济社会发展。

## 四、结论

当前，疫情反复、大国博弈和地缘政治等多重危机叠加冲击，全球治理面临严峻的“治理赤字、信任赤字、和平赤字、发展赤字”。其中，发展赤字是引发诸多全球性问题的原发性因素，因此发展也成为解决问题、实现全球治理均衡的金钥匙。在百年未有之大变局背景下，霸权国工具化地使用治理平台、发展机制面临有效性危机与部分国家治理能力缺失等，是导致全球发展赤字的主要成因。习近平主席强调，可持续发展是各方的最大利益契合点和最佳合作切入点，是破解当前全球性问题的“金钥匙”，是铲除“四大赤字”根源的根本所在。国际社会迫切需要以发展合作为切入点，破解当下的诸多难题。然而，由于各类主客观因素的叠加影响，发展领域内的赤字程度近年来有增无减。当下而言，在全球和区域层面有效筹集发展公共产品，皆亟需培育大国共识、加强多边合作与提升治理能力。

中国提出全球发展倡议，坚持“发展优先”、“以人民为中心”、“普惠包容”、“创新驱动”、“人与自然和谐共生”和“行动导向”等六大原则。倡议提出以来，取得了诸多国家的积极响应，收获了诸多重要成果。就其全球意义而言，全球发展倡议以引领大国协作重建治理合法性、推动机制合作提升治理有效性、强化国家能力提高治理普惠性为主要发力点，加强南南合作，推进南北合作，践行真正多边主义，汇聚所有国家合力，着力弥合全球发展鸿沟，构建



更加均衡有效的全球发展治理体系。就其区域意义而言，全球发展倡议通过推动不同地区在器物公共产品、制度公共产品和理念公共产品等方面实现再平衡，为区域发展治理提供强劲动力。共建“中国—拉美发展共同体”，正是全球发展倡议的全球意义与区域意义交汇之典范，为世界和拉美提供了持久有效的发展动力，为世界其他地区有效应对全球发展赤字发挥了牵引和示范效应。

### **全球治理研究团队**

任琳 熊爱宗 吴国鼎 陈兆源 黄宇韬  
韩永辉 宋锦 沈陈 田旭 彭博

### **研究助理团队**

兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪