

拉美经济

新冠疫情背景下中拉数字经济合作： 机遇、挑战和前景

楼项飞

内容提要：新冠疫情暴发对中国和拉美各国社会经济发展造成严重影响，但数字技术在本次抗击新冠疫情中的积极作用进一步显现，数字经济的增长潜力被进一步激发。加强中拉数字经济合作，对于化解疫情给双方经贸合作带来的下行压力，深化和细化“一带一路”合作，促使双方合作在疫情之后向更高层次和更宽领域发展具有积极意义。本次疫情为数字经济普及和发展提供了新的用武之地，为后疫情时代数字经济发展提供了新的政策和市场机遇，也为进一步拓展中拉“数字丝绸之路”建设提供了新的契机。与此同时，在疫情冲击下中拉数字经济合作也面临着因宏观经济环境恶化带来的融资困难、拉美产业数字化程度较低、人力资源不足以及美国对中拉数字经济合作的阻挠等挑战。展望未来，中拉需要在《携手构建网络空间命运共同体行动倡议》和拉美数字议程指引下，加强在数字基础设施建设、网络空间治理、数字化人才培养和促进公众数字素养提升等方面的合作。鉴于美国将继续对“数字丝绸之路”建设制造障碍，中拉双方需要采取更为灵活务实的应对之道。

关键词：新冠疫情 中拉合作 数字经济 “数字丝绸之路”

作者简介：楼项飞，法学博士，上海国际问题研究院外交政策研究所副研究员。

中图分类号：F49 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2021) 05-0038-17

2019年拉丁美洲和加勒比（以下简称“拉美”）地区经济没有走出近6年来的颓势，地区经济增长率仅为0.1%。新冠疫情暴发无疑让本就增长乏力的拉美地区经济雪上加霜。正如联合国拉美经委会（CEPAL）报告指出的那样，新冠疫情通过外部和内部因素共同影响了拉美地区经济，将导致该地区自1900年以来最严重的经济衰退。^① 新冠疫情在中短期内给世界各国经济和社会生活都造成了严重的破坏性影响，但数字技术在本次抗击新冠疫情中的积极作用进一步显现，数字经济^②的增长潜力被进一步激发，为推动经济和社会生活的数字化转型带来了机遇。中国作为拉美第二大贸易伙伴国，研究新冠疫情对中拉数字经济合作带来的机遇和挑战，对于化解疫情给双方经贸合作带来的压力，深化和细化“一带一路”合作，促使双方合作在疫情之后向更高层次和更宽领域发展具有积极意义。

一 新冠疫情对中拉双方社会经济的影响

国际货币基金组织（IMF）2021年4月发布的《世界经济展望》报告认为，新冠疫情暴发一年后全球发展前景仍存在巨大不确定性。尽管疫苗的持续推广提振了人们情绪，但是变异毒株的出现和死亡病例不断增多引起了人们担忧。全球经济在2020年估计萎缩3.3%，2021和2022年预计分别增长6%和4.4%。全球未来经济走势将取决于健康危机的发展路径，包括新的新冠病毒毒株是否对疫苗敏感（或者说是否会使得疫情持续时间延长），降低持续经济损失（长期创伤效应）的政策措施是否有效，融资环境和大宗商品价格的走势，以及经济调整能力等。在中期内，新兴市场经济体和低收入发展中国家受疫情冲击更大，将承受更严重的损失。^③

^① CEPAL, *Dimensionar los Efectos del COVID-19 para Pensar en la Reactivación*, Informe Especial COVID-19, No. 2, Santiago de Chile, 21 de abril de 2020, p. 7.

^② 数字经济是一个动态的概念，本文对数字经济的理解参考的是中国信息通信研究院发布的《中国数字经济发展白皮书（2020年）》中的相关内容。该白皮书认为：“数字经济是以数字化的知识和信息作为关键生产要素，以数字技术为核心驱动力量，以现代信息网络为重要载体，通过数字技术与实体经济深度融合，不断提高经济社会的数字化、网络化、智能化水平，加速重构经济发展与治理模式的新经济形态。”该白皮书结合数字经济发展特点还提出了数字经济“四化框架”，即“数字产业化”“产业数字化”“数字化治理”和“数据价值化”。详见中国信息通信研究院：《中国数字经济发展白皮书（2020年）》，2020年7月，第1-4页。

^③ International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries*, Washington D. C., April, 2021, p. xvi.

(一) 中国社会经济得益于政府统筹协调得当，保持了稳定增长

2020年是中国全面建成小康社会和“十三五”规划的收官之年，同时也是打好脱贫攻坚战的决胜之年，新冠疫情的突然而至对既定目标的实现带来空前挑战。与其他新兴市场经济体相比，新冠疫情暴发之后，中国政府立刻采取了严格和全面的防控举措，加快调整和出台了一系列政策措施，不仅快速遏制了疫情的蔓延势头，也使得中国经济在短时间内重回增长轨道，居民收入与经济实现同步增长。中国成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体，脱贫攻坚战取得全面胜利，决胜全面建成小康社会取得决定性成就。^①

2020年4月17日召开的中共中央政治局会议上首次提出了“六保”，即保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转，引起了广泛的关注。李克强总理在2020年政府工作报告中再次突出了“六稳”和“六保”，并提出“六保”是本年度“六稳”工作的着力点，守住“六保”底线，就能稳住经济的基本盘；以保促稳、稳中求进，就能为全面建成小康社会夯实基础。^② 2020年5月14日中央政治局常委会会议又首次提出要深化供给侧结构性改革，充分发挥中国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环（以下简称“双循环”）相互促进的新发展格局。之后，“双循环”的战略定位、实现路径等不断明确。“六保”和“双循环”战略的提出不仅是为了缓解新冠疫情影响下中国经济的下行压力，更是针对国内外经济环境变化而及时采取的政策调整。

根据国家统计局的公报显示，经初步核算，2020年中国国内生产总值（GDP）突破了100万亿元，比上年增长2.3%，经济总量再创历史新高。^③ 根据国际货币基金组织（IMF）报告预测，2021年中国经济增长将达到8.4%，将继续成为推动世界经济增长的重要动力。^④ 2021年2月25日，习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上宣布，脱贫攻坚战取得了全面胜利，中国完成了消除绝对贫困的艰巨任务。中国提前10年实现了《联合国2030年可

^① 国家统计局：《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》，2021年2月28日。
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.html. [2021-05-26]

^② 《2020年政府工作报告》，中国政府官网。<http://www.gov.cn/guowuyuan/2020zfgzbg.htm>. [2020-11-20]

^③ 国家统计局：《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》，2021年2月28日。
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.html. [2021-04-20]

^④ International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries*, Washington D. C., April, 2021, p. xiii, p. 8.

持续发展议程》减贫目标。^①

(二) 拉美各国治理体系和治理能力的缺失给社会经济发展带来了严重的负面影响

与中国新冠疫情得到有效控制、经济社会民生各项指标稳步回升形成鲜明对比的是，新冠疫情的不断蔓延进一步暴露了拉美各国治理体系和治理能力缺失的问题，使得拉美地区经济状况进一步恶化，社会矛盾进一步激化，政治不稳定性因素进一步增多。拉美经委会的报告分析认为，本次疫情将导致该地区几十年来最大的经济和社会危机，对就业、消除贫困和减少社会不平等造成很大负面影响。^②

首先，疫情对本就经济疲软的拉美地区带来了更严重的冲击。国际货币基金组织 2021 年 4 月报告显示，2020 年拉美地区经济萎缩 7%，略好于同年 1 月预测值（-7.4%）。这主要得益于 2020 年下半年全球制造业的复苏，使得该地区阿根廷、巴西、秘鲁等一些大型出口国的经济增长好于预期。尽管如此，拉美地区仍是 2020 年全球衰退最为严重的地区。2021 年和 2022 年该地区经济增速预计分别为 4.6% 和 3.1%，也将低于全球平均水平，并且长期发展前景仍取决于疫情的发展情况。^③ 拉美经委会报告认为，新冠疫情主要通过以下五个外部渠道影响拉美地区经济，即主要贸易合作伙伴经济活动的减少以及由此带来的影响、初级产品价格下降、全球价值链中断、旅游服务需求减弱、投资者避险情绪上升和世界金融环境恶化。其中受影响最大的是为拉美国家提供了 64% 正式就业机会的贸易、运输、商业服务和社会服务等行业。此外，该地区 53% 的非正式就业人员的工作很大程度上依赖人际往来，因此也将受到严重影响。^④

其次，疫情对拉美社会的稳定带来了更大威胁。截至 2021 年 5 月 31 日，拉美疫情仍然呈加剧趋势，严重影响了地区经济复苏和社会稳定。本次疫情进一步暴露了拉美各国公共卫生体系和政府治理能力的缺陷。虽然拉美地区

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践》白皮书，2021 年 4 月 6 日。
http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content_5597952.htm。[2021-04-20]

^② CEPAL, *Dimensionar los Efectos del COVID-19 para Pensar en la Reactivación*, Informe Especial COVID-19, No. 2, 21 de abril de 2020, Santiago de Chile, p. 1.

^③ International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries*, Washington D. C., April 2021, p. 9, p. 12.

^④ CEPAL, *América Latina y el Caribe ante la Pandemia del COVID-19: Efectos Económicos y Sociales*, Informe Especial COVID-19, No. 1, 3 de abril de 2020, Santiago de Chile, pp. 5-6.

人口仅占世界人口的 8%，但是根据世界卫生组织（WHO）的数据显示，截至 2021 年 6 月 1 日，该地区新冠肺炎确诊病例超过了 3280 万，约占全球总确诊人数的 19.4%。全球报告病例数最多的 15 个国家中，有 10 个是拉美国家。^① 其中，秘鲁更是成为全球新冠人均死亡率最高的国家，该国每 10 万人中有 500 多人死于新冠疫情。^② 当前拉美疫情仍然没有得到有效控制，疫情的走势很大程度上将取决于疫苗接种速度。贫困和失业人口的增加对拉美社会稳定造成了更大的负面影响。由于经济活动的大规模停滞，拉美地区贫困和不平等问题加剧，社会矛盾可能进一步激化。根据拉美经委会的报告显示，2020 年拉美地区贫困率和极端贫困率分别达到 33.7% 和 12.5%，为近 12 年和 20 年来最高，拉美地区失业率同比增加了 2.6 个百分点，各项就业和社会不平等指数进一步恶化。^③ 2019 年拉美多国爆发了大规模的示威游行事件，严重影响了社会正常运行。新冠疫情暴发之后，这一波抗议浪潮由于政府的强制隔离措施以及病毒的传染风险而暂时偃旗息鼓。当前，政府抗疫成效不显，经济深度衰退，社会治安形势恶化^④，将导致民众不断积聚的不满情绪最终爆发，对社会稳定造成更大威胁。2021 年 4 月末以来，哥伦比亚示威游行活动持续升级，暴力不断。2021 年 5 月 29 日，巴西爆发了大规模的游行示威活动，要求总统博索纳罗下台。如果拉美疫情无法有效得到控制，大规模骚乱可能会在整个地区蔓延。

最后，疫情进一步助推了拉美政治的不确定性。在疫情冲击下，拉美多国政治进程受到影响，各国执政难度普遍增加，各派政治力量斗争进一步加剧，政府施政措施推进举步维艰。一方面，疫情导致玻利维亚大选、智利公投以及巴西等多国选举被迫改期，使得既有的政治危机不断发酵。另一方面，疫情给拉美国家政权稳定带来了严重冲击。2020 年 11 月，秘鲁 10 天内更换了 2 任总统，期间更是爆发了本国 20 年来最大规模的抗议活动。2021 年 3

^① World Health Organization, *COVID-19 Weekly Epidemiological Update*, Edition 42, June 1, 2021. <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update-on-covid-19-1-june-2021>. [2021-06-02]

^② Latina, “Perú se Convierte en el País con la Mayor Tasa de Muertes por Covid-19 del Mundo”, 1 de junio de 2021. <https://www.latina.pe/noticias>. [2021-06-02]

^③ CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago, 2021, pp. 14-16.

^④ 丁大勇：《新冠肺炎疫情下的拉美地区形势与中拉关系》，载《当代世界》，2021 年 01 期，第 77 页。

月，巴西总统博索纳罗进行内阁改组，更换了包括国防部长和外交部长在内的6位部长。2021年拉美多国将迎来总统或议会选举，经济和疫情将继续成为选举中的主要议题。

新冠疫情对中拉社会经济带来的挑战显而易见，但对数字经济的发展却起到了推进作用。在本次疫情肆虐之际，网络购物、在线办公、在线教育等正在悄然改变人们的消费、工作和学习方式。数字经济的发展需求和潜力被进一步释放，但与之相伴的数字鸿沟、网络安全以及亟待进一步完善的政策和法律法规等问题也需要更加引起重视并妥善加以解决。

二 中拉数字经济合作的机遇

近年来，世界主要国家纷纷把发展数字经济作为提振经济、实现“弯道超车”以及推动可持续发展的重要抓手。本次新冠疫情无形中扮演了数字经济发展催化剂的角色。疫情的暴发不仅使世界各国再次认识到发展信息技术、推动经济社会数字化进程的重要性，也加速了国际社会推动数字经济国际合作发展的意愿。这些均为中拉在新冠疫情背景下开展数字经济合作提供了良好的氛围。

（一）新冠疫情为数字经济的普及和加速发展提供了新用武之地

当前在世界各国经济增长面临严峻挑战的背景下，数字经济出现了逆势增长的态势。根据中国信息通信研究院的报告显示，2020年数字经济成为推动中国经济增长的新动能，为数字产业化发展深入推进提供了契机。第一，数字经济成为构建新发展格局的关键支撑。它在解决生产要素“流动不畅”问题、实现新发展格局的供需均衡以及支撑新发展格局的国际畅通等方面发挥了积极作用。第二，数字经济成为促进中国经济复苏的新动能。2020年中国数字经济在疫情冲击下逆势崛起，增速达9.7%，远高于同期GDP名义增速约6.7个百分点；数字经济规模达到了39.2万亿，占GDP的比重达38.6%，同比提升2.4个百分点。第三，疫情成为优化数字经济结构、促进产业数字化转型和经济融合发展的加速器。疫情背景下数字经济“补位”作用凸显，使得数字产业化实力进一步增强，也使得产业数字化获得了新机遇。2020年产业数字化占数字经济比重达到了80.9%，为数字经济持续健康发展

输出强劲动力。^①

拉美经委会的报告认为，数字技术对于新冠疫情中经济和社会的运转起到了至关重要的作用。通信网络及其基础设施在生产、教育、医疗卫生、社交和娱乐活动等领域的运用变得更为频繁，短短几个月内就达到了原来需要数年才能实现的进展。在 2020 年第一和第二季度，拉美各国远程办公和远程教育的使用量分别增加了 324% 和 60% 以上。在电子商务和公司数字化领域，一方面，随着疫情持续时间的不断延长，越来越多的拉美企业开始利用互联网机遇开展业务，以求得生存空间。在 2020 年 3—4 月期间，哥伦比亚和墨西哥的商业网站数量比上年同期增加了 800%，巴西和智利增幅约达到 360%。另一方面，电子商务变得更加不可或缺。2020 年 4 月巴西和墨西哥新增电子商务网站的数量比上年同期增加 450% 以上。与此同时，活跃于哥伦比亚和墨西哥的网络站点也比上年同期增加约 500%。此外值得注意的是，通过对公司网站的分析可以看出，在 2020 年 1—6 月期间，巴西、智利、哥伦比亚和墨西哥等国 20% 的企业网站由展示型改为交易型。^②

从上可以看出，新冠疫情在对社会经济发展和人们健康安全造成严重冲击的同时，为数字经济的加速增长提供了重要的“实战演练之地”，进一步催生了以数字技术为基础的新产业新业态。尤其是数字化应用向社会各年龄和阶层以及向农村和偏远地区的加速普及，不仅为抗疫和社会经济恢复发展奠定了基础，也为后疫情时代社会经济的转型升级提供了新机遇。

（二）新冠疫情为后疫情时代数字经济发展提供了新的政策和市场机遇

新冠疫情暴发以来，各国政府普遍意识到了数字技术在疫情防控、维持和推动社会经济运行中的突出贡献，均把进一步推动数字经济发展作为疫后经济和社会可持续发展的重要引擎。中国和拉美各国政府也在努力从本国实际出发，在防疫抗疫过程中积极利用数字技术的同时，进一步意识到需要加大在此方面的投入，不断缩小不同地域及阶层之间的“数字鸿沟”，夯实数字经济发展的基础，为后疫情时代经济发展创造新亮点。

从中国方面来看，自疫情以来，中国从中央政府到地方政府都加大了推广数字经济发展的新方略。在中央层面，频频提出“新型基础设施建设”（简称“新基建”），打造经济新增长点。在地方层面，各省级政府纷纷出台数字

^① 中国信息通信研究院：《中国数字经济发展白皮书（2021 年）》，2021 年 4 月，第 2—8 页。

^② CEPAL, *Universalizar el Acceso a las Tecnologías Digitales para Enfrentar los Efectos del COVID-19*, Informe Especial COVID-19, No. 7, 26 de agosto de 2020, Santiago de Chile, pp. 1—14.

经济发展和具体政策。^① 虽然中国在发展数字经济过程中对于“新基建”^② 早已开始谋篇布局，例如2018年12月的中央经济工作会议在确定2019年重点工作任务时明确提出要“加强人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设”。但本次新冠疫情使得各类数字科技成果的实战效应凸出，数字化平台应用的需求集中爆发，新基建的支撑性作用进一步凸显，为其发展打开了新的窗口期。

2020年元月伊始，“新基建”在党和国家高层会议中密集出现，逐渐引起中国社会的高度关注，开始受到市场热捧。2020年4月20日，国家发改委新闻发布会上，相关负责人首次明确了新型基础设施的范围及其主要内容，并进一步表示将做好“加强顶层设计”“优化政策环境”“抓好项目建设”以及“做好统筹协调”等四方面工作。在中国经济由投资驱动向创新驱动转型的过程中，数字经济将是本次转型升级的主要驱动力之一，而“新基建”作为数字经济发展的基础，不仅在短期内有助于缓解因疫情带来的经济下行压力，在中长期更是有助于进一步释放经济增长潜力，助力中国抓住第四次工业革命的机遇，为迎接新一轮的国际竞争和推动国内可持续发展提供重要支撑。可以看出，以“新基建”为基础的数字经济将在今后很长一段时期内处于发展机遇期。

2020年7月14日，中国国家发改委等13个部门联合出台《关于支持新业态新模式健康发展 激活消费市场带动扩大就业的意见》（以下简称《意见》），围绕“积极探索线上服务新模式，激活消费新市场”“加快推进产业数字化转型，壮大实体经济新动能”“鼓励发展新个体经济，开辟消费和就业新空间”“培育发展共享经济新业态，创造生产要素供给新方式”等四个方向，首次明确了15个新业态新模式，并就推动新业态新模式的健康发展提出了相应的保障措施。《意见》的出台将进一步促进创新积极性，使得数字经济发展迎来新的发展契机。

^① 赛博研究院：《新冠疫情危机下全球数字经济发展与合作新前景》，2020年8月，第3页。<http://www.sicso.org.cn/Home/index/look/id/495/type>. [2021-02-10]

^② 关于“新基建”概念可参见国家发改委2020年4月20日新闻发布会的相关回答。国家发改委相关负责人表示，“初步研究认为，新型基础设施是以新发展理念为引领，以技术创新为驱动，以信息网络为基础，面向高质量发展需要，提供数字转型、智能升级、融合创新等服务的基础设施体系。”新型基础设施主要包括信息基础设施、融合基础设施以及创新基础设施等三个方面，并且其内涵和外延会随着技术革命和产业变革而发生改变，需要持续跟踪研究。详见发布会文字实录：<https://www.ndrc.gov.cn/xwtd/xwfb/202004/W020200420465025588472.docx>. [2020-11-15]

从拉美地区层面看，多家国际多边组织机构均认为数字经济发展将是拉美地区经济恢复发展的重要机遇，并加大了对拉美发展数字经济的扶持力度。21 世纪初以来，拉美经委会就一直倡导地区各国要加强信息与通信技术（ICT）方面的协调与合作，在该机构推动下拉美地区于 2005 年召开首届“拉丁美洲和加勒比地区信息社会部长级会议”，目前已举办了 7 届。第 7 届会议原计划于 2020 年在厄瓜多尔首都基多举办，但由于受疫情影响，最终于当年 11 月以视频会议的方式举行，会议通过了“拉美 2022 数字议程”（eLAC2022）。新冠疫情暴发后，拉美经委会发布了多份与数字经济相关的报告，内容主要涉及数字技术对于抗击新冠疫情、恢复地区社会经济、改变政府治理以及民众生活方式等各方面的作用，倡导地区政府以这次疫情为契机进一步利用数字化发展机遇。一方面更加积极利用数字技术来渡过当前难关，另一方面从中长期出发制定更加有利于满足民众需求、增加社会生产效率和促进国际合作的数字化发展规划。^①

世界银行负责拉美地区事务副行长卡洛斯·菲利佩·哈拉米略（Carlos Felipe Jaramillo）于 2020 年 7 月 2 日指出，拉美国家必须化危为机，制定长远的发展规划和以创新技术为支撑的成功发展模式，扩大数字技术的使用和覆盖面，用数字技术减少该地区的数字鸿沟。为此，2020 年 6 月世行批准了一个价值 9400 万美元的项目，以促进加勒比国家的数字经济发展。这是该地区第一个此类型的创新型项目，将有助于扩大互联互通、在线公共服务和金融服务，并为企业和个人提供培训项目，从而为地区培养一支能够满足未来需求的劳动队伍。^②

从国别层面看，巴西、阿根廷和智利等拉美多国已经把推动数字经济发展纳入本国相关扶持政策之中，希望数字经济能成为后疫情时代经济恢复增长的新抓手。2020 年 8 月 17 日，智利总统塞巴斯蒂安·皮涅拉宣布正式启动 5G 频段招标，智利成为拉美第一个进行 5G 招标的国家。在未来 5 年内，智利政府将投资 26.5 亿~30 亿美元用于相关基础设施建设。与 4G 网络相比，5G 网络将使网速提高 10 倍，网络容量扩大 100 倍。5G 网络将广泛用于智利

^① 2020 年 1—9 月，拉美经委会官网出版物一栏中涉及“信息通信技术”（Tecnologías de la Información y las Comunicaciones）主题共有 46 份报告。详情可见 <https://www.cepal.org/es/publications/list/date/2020/topic>。[2020 - 10 - 10]

^② Carlos Felipe Jaramillo, “Latinoamérica y el Caribe Debe Repensar su Futuro y el Momento Es Ahora”, 2 de julio de 2020. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica>[2020 - 12 - 02]

的产业数字化、电子商务和智慧城市建设等各个领域，将成为推动该国经济复苏和扩大就业的重要引擎。^① 巴西计划于2020年3月开始5G建设的招标，但在新冠疫情影响下将其推迟到2021年。

（三）新冠疫情的暴发为进一步拓展中拉“数字丝绸之路”建设提供了契机

进入21世纪之后的第二个10年以来，中国和拉美各国都在积极探索通过结构性改革来实现可持续和包容性增长的目标。在此背景下，中拉经贸合作进入提质增效转型期，贸易方面更加注重平衡和优化结构，投资方面更加注重多元化，金融合作方面更加注重在货币合作、融资创新和拓展同拉美区域性金融机构合作等方面的深耕细作。“一带一路”倡议的实施恰好能为双方经贸关系转型升级提供新的助力。^②

近几年来，拉美地区作为“海上丝绸之路”的自然延伸和“一带一路”国际合作不可或缺的参与方的地位逐渐确立，该地区各国对“一带一路”倡议的关注度和参与积极性不断提高。根据中国一带一路官网的数据显示，截至2020年1月底，已有19个拉美国家与中国签署了共建“一带一路”合作文件。^③ 2020年9月3日，新任阿根廷驻华大使路易斯·玛利亚·克莱科勒尔（Luis María Kreckler）在接受《今日中国》独家专访时证实，阿根廷可能在近期加入“一带一路”倡议，成为拉美第20个加入该倡议的国家。^④

“数字丝绸之路”作为“一带一路”建设的重要组成部分，发展数字经济、实现信息基础设施互联互通是其主要内容。^⑤ “数字丝绸之路”概念由习近平主席在2017年举办的首届“一带一路”国际合作高峰论坛上首次提出，但实际上，中拉基于ICT方面的合作早在20世纪80年代末就已经开始。中拉数字经济合作随着双方ICT领域技术发展和需求不断扩大而不断提升。^⑥ 从商

^① Patricia Marchetti M., “Presidente Piñera Anuncia Inicio de Licitación de Red 5G para Chile: ‘Es un Salto Cósmico Hacia Adelante’”, 17 de agosto de 2020. <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/08/17/995223/Inicio-licitacion-red-5G-Chile.html>. [2020-12-02]

^② 张勇：《“一带一路”助中拉合作转型升级》，载《经济日报》2019年4月28日第5版。

^③ 详见中国一带一路网。<https://www.yidaiyilu.gov.cn/gbjg/gbgk/77073.htm>. [2020-09-28]

^④ 《阿根廷驻华大使：“阿根廷即将加入一带一路”》，载《今日中国》，2020年9月3日。http://www.chinatoday.com.cn/zw2018/ss/202009/t20200904_800219674.html. [2020-09-28]

^⑤ 楼项飞、杨剑：《拉美数字鸿沟消弭与中拉共建“数字丝绸之路”》，载《国际展望》，2018年第5期，第60页。

^⑥ 关于中拉数字经济合作现状，参见楼项飞、杨剑：《拉美数字鸿沟消弭与中拉共建“数字丝绸之路”》，载《国际展望》，2018年第5期，第70-73页。

务部发布的《中国对外投资发展报告 2019》中可以看出，截至 2018 年年末，中国企业对拉美信息传输、软件和信息技术服务业的投资占比虽然同期下降了近 10 个百分点，但仍然以 38.3% 的占比居于中国企业对拉美投资的首位。^①

新冠疫情暴发后，世界各国纷纷出台旅行禁令、限制人员流动等防疫措施，全球产业链供应链遭受严重冲击，许多国家均把本年度施政重点转向了疫情防控，经济合作和基础设施建设均被暂时置于次要地位，“一带一路”所倡导的设施联通、贸易畅通受到了很大冲击。与此同时，疫情冲击下经济和社会活动的数字化转变也为“一带一路”框架下的“数字丝绸之路”建设提供了更多合作机遇。中拉双方在推动数字产业化和产业数字化、数字基础设施建设、智慧城市发展以及深化网络空间治理等各领域的合作需求和意愿都将进一步发展。

三 中拉数字经济合作面临的挑战

新冠疫情的暴发为中拉数字经济合作带来历史性机遇，与此同时双方需要重视合作过程中面临的障碍和挑战，以平等协商的方式加以妥善解决。总体而言，疫情对数字经济国际合作带来了以下三方面风险：第一，疫情加大了数字经济的政治风险，抗疫不力、损失惨重的国家开始将国内压力向外转移；第二，疫情期间广泛使用的数字科技产品使数字安全、隐私保护、互联网治理、国家安全、伦理价值等议题再次被关注，部分抵制措施导致数字经济合规成本增加；第三，网络空间安全已经上升为国家安全，基于网络发展的数字经济涉及领域相当广泛，安全泛在将阻碍数字经济发展。^②

从中拉数字经济合作的具体层面分析，疫情背景下双方在该领域合作除了业已存在的双方数字经济领域政策和法规的差异性、拉美 ICT 基础设施相对落后对双方合作的掣肘、拉美政治和经济中不确定因素增多或将阻碍中拉

^① 中国商务部：《中国对外投资发展报告 2019》，第 97 页。<http://images.mofcom.gov.cn/fec/202005/20200507111104426.pdf>。[2020-10-20]

^② 赛博研究院：《新冠疫情危机下全球数字经济发展与合作新前景》，2020 年 8 月，第 9-11 页。<http://www.sicsi.org.cn/Home/index/look/id/495/type>。[2020-09-10]

数字合作^①等方面的挑战之外，现阶段还应更加重视宏观环境变化对中拉数字经济合作带来的挑战，以及美国对中拉数字经济合作的施压和围堵等不利因素。

第一，拉美地区严峻的疫情形势以及经济社会复苏的缓慢不利于吸引投资，对中拉数字经济合作造成负面影响。当前疫情对拉美地区民众和经济的冲击比世界其他地区更为严重，从而增加了投资的不确定性。虽然拉美地区的经济活动从2020年5月开始复苏，但是新冠病毒的高传染性和高病死率使得地区经济和社会活动的开放进程相对缓慢。根据国际货币基金组织预测，拉美大多数国家的GDP要到2023年才能恢复到疫情暴发前的水平，而实际人均收入更是要到2025年才能恢复到以前水平。该预测取决于疫情对拉美地区内外部需求的影响以及疫情后果在中期内对该地区生产力的影响。总体上看，需求的疲软和不确定性将在中期内抑制投资。^②数字化转型不可能在疫情期间一蹴而就，它将是一个长期的新旧业态交替的过程，需要大量的资金和技术投入。投资的减少将对原本就深受资金困扰的拉美政府和企业带来更多的束缚，拖累拉美地区数字化转型的步伐，同时也会对中拉数字经济合作的深入开展带来阻碍。

第二，拉美地区产业数字化程度较低，高素质和创新型人力资源的不足将是影响中拉数字经济合作的另一重要挑战。本次新冠疫情暴发不仅进一步凸显了拉美业已存在的国别、城乡以及不同年龄阶层之间的数字鸿沟，也暴露了拉美在电子商务快速发展的同时产业数字化方面的短板。虽然拉美企业已经拥有了很高的网络连接度（约90%），有80%的企业使用电子银行，但是在经营和管理企业过程（例如供应链、加工、运营等各环节）中，数字技术的运用程度远远落后于较发达国家。OECD国家70%的企业在供应链中使用互联网，而拉美国家这一数字仅为37%。^③在疫情当中，借助数字化如在线办公、电子商务等方式维持运营的拉美企业数量急剧增加，但要实现数字化转型仍受制于技术创新和人才储备等方面因素。后疫情时代，拉美灾后恢

^① 关于这几方面挑战的具体论述，详见楼项飞：《中拉共建“数字丝绸之路”：挑战与路径选择》，载《国际问题研究》，2019年第2期，第56-58页。

^② Samuel Pienknagura et al., “La Persistencia de la Pandemia Nubla la Recuperación de América Latina y el Caribe”, 22 de octubre de 2020. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=14436>. [2020-11-05]

^③ CEPAL, *Universalizar el Acceso a las Tecnologías Digitales para Enfrentar los Efectos del COVID-19*, Informe Especial COVID-19, No. 7, 26 de agosto de 2020, Santiago de Chile, p. 15.

复过程中面临的最主要挑战之一就是缺乏发展新工业、产业和高附加值产品所需的具有创新能力的高素质劳动力。教育普及率低、教育过程中使用数字技术比较有限以及创新投入水平较低已成为该地区面临的主要问题。拉美地区高等教育的毛入学率为 50%，而 OECD 国家达到了 74%；在计算机拥有率方面，拉美地区每 42 名学生才拥有 1 台计算机，而 OECD 国家每 8 名学生就拥有 1 台计算机；拉美地区和 OECD 国家每百万居民专利项目拥有量分别为 1 项和 211 项；拉美地区研发支出占 GDP 的比重仅为 0.67%，而 OECD 国家这一指标达 2.15%。^① 教育水平不高和创新能力不足，无法为劳动力市场提供充分掌握数字技术的人才，不仅会影响拉美企业的劳动生产力和竞争力，也会为中拉深入开展数字经济合作造成障碍。

第三，美国不断强化对华竞争战略，将对中拉顺利开展数字经济合作带来诸多阻碍。特朗普执政时期，明确把中国视为战略竞争对手，并在政治、经济、人文、科技和安全等各领域采取了一系列的对华遏制措施。新冠疫情暴发后，本已紧张的中美关系进一步恶化，特朗普政府对中国高科技企业的打压不断升级。具体来看，中拉数字经济合作从以下两方面直接受到来自美国的压力。一是推出“美洲增长倡议”（Growth in the Americas Initiative）直接制衡中国的“一带一路”倡议。2019 年 12 月 17 日美国国务院官网正式发布了扩大版“美洲增长倡议”。该倡议为期 10 年，由美国国务院、财政部、商务部、能源部、国际发展署、进出口银行和国际发展金融公司等部门和机构共同参与实施。它的主要政策围绕能源和基础设施领域展开，包括机场、港口、能源、公路、通信和电子网络等。该倡议的主要目标是加大对拉美能源和基础设施建设领域的参与度和掌控力，同时挤压中国等域外国家在该地区的战略空间和重大利益。^② “美洲增长倡议”的推出对拉美国家来说无疑多了一种选择，多了一份从中美博弈中获得更多利益的机遇，同时也对中拉开展“一带一路”合作及其框架下的“数字丝绸之路”建设提出了更高的要求。二是制定“清洁网络”（Clean Network）计划，对中国 ICT 产业进行全方位精准打击。2020 年 8 月 5 日，美国国务卿蓬佩奥在新闻发布会上宣布推出扩展版“清洁网络”计划。该计划在原先 5G 清洁路径计划基础上，制定了新的五大措施，具体包括：（1）清洁运营商（Clean carrier），确保“不受信任”

^① CEPAL, “Universalizar el Acceso a las Tecnologías Digitales para Enfrentar los Efectos del COVID-19”, en *Informe Especial COVID-19*, No. 7, 26 de agosto de 2020, Santiago de Chile, p. 16.

^② 郭语：《美国“美洲增长倡议”评析》，载《拉丁美洲研究》，2020 年第 4 期，第 26 页。

的中国运营商不能与美国电信网络连接；（2）清洁商店（Clean store），把“不受信任”的应用从美国移动应用商店中删除；（3）清洁应用软件（Clean apps），防止“不受信任”的中国智能手机制造商在它的应用商店中预装（或者提供下载）受信任的应用软件；（4）清洁云端（Clean cloud），防止美国公民的个人敏感信息和企业的知识产权被外国对手从百度、阿里巴巴、腾讯等云系统中进行存储和处理；（5）清洁电缆（Clean cable），保证连接美国和全球互联网的海底电缆不被中国大规模破坏并进行情报收集。^①

美国以国家安全为借口，企图对中国 ICT 企业进行全方位打压，达到遏制中国数字经济发展的目的。“清洁网络”计划推出以来，美国通过威逼和利诱的方式要求世界各国加入其中。2020 年 11 月，美国国务院主管经济发展、能源与环境的副国务卿基斯·克拉奇（Keith Krach）对巴西、智利、厄瓜多尔、巴拿马和多米尼加等拉美 5 国进行了访问，其中最主要的目的之一就是推销“清洁网络”计划，把华为排除在其 5G 网络架构之外。在访问巴西期间，美国以提供资金的方式利诱巴西供应商放弃华为，从西方国家的供应商处采购替代产品。通过此次访问，巴西、厄瓜多尔和多米尼加三国政府表态加入该计划，而智利和巴拿马则未明确表态。除了在官方访问时游说拉美政府放弃与中国 ICT 企业合作外，美国政府同时在积极利用其驻拉美各国使馆游说这些国家加入“清洁网络”计划。据墨西哥《太阳报》的报道，美国驻墨大使克里斯托弗·兰道（Christopher Landau）邀请墨西哥加入“清洁网络”计划，呼吁墨西哥政府为了其公民、企业和国家安全做出正确的 5G 决定。^②

2021 年 1 月 20 日美国正式完成了政权更替，但拜登上台之后并没有放弃把中国视为最主要竞争对手的立场。拜登政府将继续高度重视网络安全问题，中美网络空间领域将迎来竞争但不失控的局面，其中竞争为主的基调不会发生本质变化。首先，拜登政府将继续以意识形态和价值观为借口阻碍中国互联网企业的海外经营活动，推动形成符合美国利益且具有排他性的技术版图，加速中美高科技“脱钩”的步伐。其次，中美关于全球网络空间规则主导权的竞争会更为激烈。美国将继续利用其主导的排他性多边机制来削弱中国在网络空间国际治理中的影响力。最后，拜登政府将继续强调美国在网络空间的“国家安全与经济繁荣”，以确保在面对中国等竞争对手时的优势地位。尤

^① 详见美国国务院官网。https://www.state.gov/the-clean-network/. [2020-12-11]

^② Gabriel Xantomila, “Pide Landau a México Sumarse a Iniciativa Contra Tecnología China”, Sol de México, 25 de noviembre de 2020. https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas. [2020-12-15]

其在经济领域，拜登政府将继续利用国内立法和国际规则两条路径对中国 ICT 产业发展进行施压，以确保美国企业的竞争优势。^① 拉美作为美国传统势力范围，中拉在数字经济领域合作的不断深化将继续引起美国警惕和干涉。

四 中拉数字经济合作的前景

随着新冠疫苗陆续问世和全球大规模接种疫苗阶段的到来，新冠疫情将逐渐得到控制，疫后经济社会的复苏更考验政府的治理能力。拉美各国在遭受本轮新冠疫情冲击后，迫切需要通过吸引投资和提振经济来缓解压力，使本国社会经济向着平等、包容和可持续方向发展。中拉加大数字经济合作，共建“数字丝绸之路”，不仅有利于深化中拉合作，也有利于双方共同实现社会经济转型发展的需求。2020年11月世界互联网大会组委会发布的《携手构建网络空间命运共同体行动倡议》（以下简称“行动倡议”）和2021年第七届拉美信息社会部长级会议通过的“拉美2022数字议程”两份文件为中拉开展数字领域合作指明了方向。

“行动倡议”将2019年世界互联网大会组委会发布的《携手构建网络空间命运共同体》中提出的理念化为实际行动。它呼吁各国政府、国际组织、互联网企业、技术社群、社会组织和公民个人坚持共商共建共享的全球治理观，把网络空间建设成为造福全人类的发展共同体、安全共同体、责任共同体和利益共同体。它从发展共同进退、安全共同维护、治理共同参与、成果共同分享四个方面，提出了20项行动倡议。^② “拉美2022数字议程”是对“拉美2020数字议程”的延续和改进，其中除了关于抗击疫情和刺激经济复苏的特别章节外，一共包括8个行动领域及下设的39个特定行动目标。^③ 它与“行动倡议”涉及的内容有许多共同之处。未来中拉双方可以在这两份纲

^① 陈东晓、鲁传颖：《竞争但不失控：共建中美网络安全新议程》，上海国际问题研究院，2021年2月，第4-5页。<http://www.siiis.org.cn/Research/Info/5258>。[2020-06-03]

^② 世界互联网大会组委会：《携手构建网络空间命运共同体行动倡议》，2020年11月18日。http://www.wicwuzhen.cn/web20/information/release/202011/t20201118_21688589.shtml。[2020-12-20]

^③ “拉美2022数字议程”旨在成为促进拉美地区各国在数字领域合作的催化剂，成为就社会经济数字化转型面临的机遇和挑战而制定促进政策设计、能力建设和政治对话的机制。它的8个行动领域分别为：数字基础设施，数字化转型和数字经济，数字政府，数字包容、技能和能力，促进可持续发展的新兴技术，数字信任和安全，区域数字市场和数字区域合作。参见CEPAL，“Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022)”，26 de noviembre de 2020。https://conferenciaelac.cepal.org/7/sites/elac2020-2/files/20-00903_cmsi.7_agenda_digital_elac2022.pdf。[2020-12-20]

领性文件的基础上，根据当前中拉数字经济合作面临的机遇和挑战，有针对性地开展合作。

第一，加强双方在数字基础设施建设领域的合作，助推拉美地区互联互通建设。新冠疫情暴发后，拉美各国联网需求激增，进一步暴露了数字基础设施的不足。为了缩小拉美不同国家之间、城市和农村间、穷人和富人之间的数字鸿沟，建立更为普及性、可负担和高质量的网络连接，拉美各国政府需要不断加大技术和资金投入。中国可以利用在数字基础设施建设方面的技术优势以及中拉合作基金和丝路基金等融资渠道的资金优势，在双边和多边框架内，深化在5G网络、人工智能、物联网等各领域的合作，共同推动拉美各国内部和地区内各国间的互联互通建设，为拉美地区各国加快数字化转型进程、提升数字化治理能力、推动区域数字市场和数字区域合作提供技术和融资支持。

第二，加强在网络空间治理和应对网络安全挑战方面的务实合作，增强网络空间战略互信。新冠疫情暴发以来，拉美地区数字化转型明显加速，跨境数据流动和服务显著增加，加强互联网安全和加强信息基础设施安全等方面协调与合作的需求也在快速提升。中拉可以围绕信息基础设施保护开展经验交流，在加强个人信息保护和数据安全等规则制定方面进行政策沟通和协调，推动实现规则标准国际互认。双方也可进一步深化在打击网络犯罪和网络恐怖主义方面的合作，为构建和平、安全和开放的国际网络空间而共同努力。

第三，加大数字化人才培养和促进公众数字素养方面的合作，为实现可持续发展做出积极贡献。新冠疫情加速了全球经济社会向数字化过渡，凸显了数字化人才的不足，也提升了不同阶层提升数字素养的需求。中拉可以利用现有的双边和多边合作平台，或者创造新的平台，针对数字化人才培养和数字技术可获得性等领域开展深入交流与务实合作。一方面，促进产学研融通发展方面的交流与合作。除了官方层面的合作外，中拉可以积极推动双方高等院校、科研机构及企业建立数字经济领域的国际合作网络，加快数字技术人才培养和科研成果转化的步伐。另一方面，为老年人、残疾人、妇女和儿童等弱势群体提供更多的针对性产品和服务，促进公众数字素养的普及和提升，使得智慧城市建设和经济数字化转型能够真正惠及各阶层民众。例如，面对疫情以及墨西哥数字化转型的需求，华为公司在墨西哥开展了多项合作和人才项目。2020年8月13日，华为墨西哥公司与墨西哥政府联合发布了

“未来种子”项目，旨在为当地培养信息与通信人才。^① 11 月 25 日，华为墨西哥公司和该国教育部签署合作协议，双方将以墨西哥国家技术学院为平台，利用华为信息与技术网络学院平台和在线课堂，为 5 万多名墨西哥师生提供数字知识培训和专业认证机会。^②

第四，鉴于美国将继续对“数字丝绸之路”建设制造障碍，中拉需要采取更为灵活务实的应对之道。美国对经济和科技竞争议题进行安全化、政治化操作，软硬皆施要求他国选边站的行为注定不得人心，无法真正阻止中拉双方开展更为广泛、务实的合作。中拉在利用数字技术抗击新冠疫情以及推动疫后经济复苏方面拥有更为广泛的共同利益。

拜登政府对华网络空间和数字领域政策采取以延续前任政府为主的做法，将继续对中拉数字经济合作带来压力和挑战。为了应对来自美国的挑战，一方面，中国需要进一步加强和美国政府的沟通与协调，为缓和双方竞争关系提供更多空间。中美需要恢复和建立多层次的网络对话机制以寻求更多合作机会、构建中美网络空间互信以实现双方在网络空间的良性竞争、发展和协调国际法在网络空间中的实践以有效促进中美网络博弈的战略稳定、推动数字经济经贸合作使其成为中美经贸合作的新增量、积极构建在科技产业领域的良性竞争关系以促进双方的互利共赢。^③ 中美竞争关系的缓和可以避免拉美国家陷入非此即彼的两难境地，有利于拉美数字化进程的顺利推进。另一方面，中国政府和企业需要充分评估美国为遏制“数字丝绸之路”建设所推出的各项政策和行动可能造成的不利影响，制定应对之策。在官方层面，中拉政府可以就深化数字经济合作进行政策沟通和制定务实的合作框架，推动“行动倡议”和拉美数字议程的对接。在企业层面，中资企业要充分评估投资项目的经济、社会和环境的影响，用技术和成本优势赢得市场的同时，提升中资企业在拉美的形象，以实际行动去回击美国的指控。

(责任编辑 黄念)

^① 华为公司于 2008 年发起了“未来种子”项目，邀请各国高校学生来华交流和学习，旨在帮助世界各国培养 ICT 人才，拉美已有多国学生受益其中。

^② “Huawei Impulsa Ecosistema de Talentos de TIC en Alianza con la SEP y el TecNM”，November 27, 2020. <https://www.huawei.com/mx/news/mx/2020>. [2020 - 12 - 28]

^③ 陈东晓、鲁传颖：《竞争但不失控：共建中美网络安全新议程》，上海国际问题研究院，2021 年 2 月，第 5 - 11 页。<http://www.sisis.org.cn/Research/Info/5258>. [2020 - 06 - 03]