

导言

2020 年伊始，新冠疫情肆虐全球。为应对这一罕见的大流行病给公共卫生、经济、社会与国际关系带来的挑战，世界各国都依据各自国情，采取了不同的防控举措。为了厘清各国抗疫的思路、机制及其对世界格局的影响，北京大学区域与国别研究院与北京大学国际合作部联合开启了“博雅德信工作坊：外交官眼中全球疫情观察与分析”系列线上研讨会。

拉美地区是新冠肺炎疫情暴发后全球最晚出现确诊病例的地区，但疫情蔓延迅速，不到两个月时间确诊病例突破 10 万例。在疫情影响下，拉美地区各国经济下行压力加大，经济社会发展受到严重冲击：贸易量和贸易额减少、大宗产品价格下降、全球价值链中断、旅游服务业萎缩和国际金融环境恶化。对此，拉丁美洲和加勒比经济委员会认为，协同抗疫是唯一可持续方案，各国应思考新的全球化方式，推动新的更具可持续性的发展模式。

拉美各国采取不同防控措施背后的考量有哪些？未来的前景如何？受疫情影响，拉美地区的变化会给当前国际形势带来怎样的改变？中国又将如何看待这一变化？本期工作坊邀请到中国前驻巴西大使李金章、北京大学历史学系教授董经胜、北京大学公共卫生学院全球卫生系副主任谢铮、中国拉美学会副会长、中国现代国际关系研究院金砖暨 G20 研究中心主任吴洪英从政治、经济、社会、历史、文化、公共卫生等方面对上述问题进行研讨。

“博雅工作坊”第 33 工作间

外交官眼中的全球疫情观察与分析-拉丁美洲

2020 年 5 月 11 日

本期工作坊由北京大学区域与国别研究院院长钱乘旦教授主持。中国前驻巴西大使李金章首先做主旨报告。

李金章大使指出，拉美地区的疫情与世界各地相比暴发较晚，但特点是蔓延快、覆盖广。2 月 26 日巴西圣保罗确诊的首例病例来自欧洲，之后拉美地区的病例大多是欧美输入型。拉丁美洲和加勒比地区的疫情目前还处在上升期，确诊病例数超过 30 万，治愈人数 9 万多。人们普遍担心拉美会成为世界疫情的震中，但由于疫情暴发相对较晚，拉美国家有了借鉴亚洲、欧洲国家防疫经验的时间，多数国家比较迅速地采取了一系列防控措施，整体上对抗击疫情、保障经济社会稳定起到了积极作用：

首先是直接针对疫情的各项举措，包括旅行限制、飞机停飞、油轮停运、关闭边界、社交隔离、停工停产停学等。有些国家甚至宣布了紧急状态，严控疫情蔓延。

其次是推出一系列经济、财政和金融政策，如增加财政支出、提高赤字率，发行国债，紧急加大对医疗卫生领域的投入等。这主要表现在大量采购防疫设备、物资、医药、增加床位等方面。一些国家如阿根廷专门开通民航用于运输物资，巴西在中国市场上采购包括口罩、呼吸机等数量非常可观的医疗物资。但是，由于历史原因，整个拉丁美洲地区的

医疗平均投入水平较低，缺口较大。

与此同时，拉丁美洲国家还通过减免税负、发行优惠贷款、重组债务等措施让利、降息，以稳定企业、稳定金融、稳定就业，避免国家经济崩溃。一些国家紧急启动了各类社会救助（如发放居民失业救助，向弱势群体发放救济金、消费券等）来保障民生，以避免出现社会动荡；在国际上寻求国际金融机构（如国际货币基金组织、世界银行、美洲开发银行等）和其他国家的资金支持和物资援助。

李金章大使认为，总的看，各国针对经济社会稳定采取了一系列的政策措施，对于抗疫斗争发挥了积极作用，也在一定程度上保障了经济社会的稳定。此次疫情是对各国的大考，特别是对综合国力、政府执行力、应急储备反应能力以及国民意识和素质的大检验。实践中，因为各国在疫情防控理念、工作侧重点、政策执行力等方面存在较大差别，因此效果差异也很大。如果对这些国家的疫情防控情况进行简单的横向比较，可以看出，拉美地区基本上呈现出两头小、中间大的特点。

中间大主要是指加勒比国家，它们普遍国土面积狭小，很多以旅游业为生，医疗卫生系统相当薄弱。一些岛国上医院设施非常简陋，甚至连呼吸机都很少。这些国家的一些高官或元首如果身体患病都会去古巴哈瓦那治疗，有的疾病甚至要去欧美国家治疗。在这种条件下，一旦疫情失控，后果不堪设想。因此这些国家高度重视防疫工作，采取的措施较为严格，整体上疫情防控工作做得较好。

这些中间部分的国家各有特点、喜忧参半。有的政府应

对有力，得到民众的充分肯定，政府执行力在疫情中不降反升；有的力度不够，或是优柔寡断，导致民意支持率大大下降；有的受到一些欧洲国家影响，政策措施落实不到位。这些国家存在一个普遍现象，由于缺乏文化、民意和物质基础，这些国家无法采取封城、禁足等严厉措施。拉美和加勒比国家人民能歌善舞、热情奔放，虽然经济不是特别发达，但幸福指数较高，因此很难接受把人隔离起来的严厉做法。在今年疫情还没有大规模蔓延至拉美时，当地很多大型活动仍按原计划举行。在物质基础方面，隔离意味着停工停产，物资供应将受到影响，再加上拉美国家非正规就业人口较多，很多人都是从事服务型工作，停工停产很难维持生计，因此隔离等严厉措施在拉美国家很难做到。拉美国家民众的普遍感受是：不工作就要饿着，工作就可能病着，在两者之间做出选择非常困难。比如在秘鲁，尽管政府也采取了一系列必要措施，但人们为了生活仍上街进行商业活动，这就导致封闭措施很难实施，秘鲁的感染和确诊率也由此升高。

两头小的国家主要包括巴西和尼加拉瓜。巴西有两亿多贫困人口，占整个地区人口的三分之一，其疫情的暴发对整个地区的数据影响很大。巴西的特点首先是聚居度较高，圣保罗、里约热内卢等大城市群聚集了全国四分之一的人口，对外交流非常多。其次，城市中存在大量贫民窟，居住着约一千多万人口，生活条件很差。政府采取了一些措施以保障供水、供电，还在山顶上专门修建了用于运输的高架设施，但由于人口密集度很高，很难进行隔离。此外，在针对疫情方面，巴西内部在理念上也存在较大分歧，甚至是对立。巴

西总统博索纳罗的观点是“经济优先，抗疫其后”，认为新冠肺炎是“小感冒”，呼吁各地要终止各种严厉的抗疫措施，尽快恢复生产，让大众生活正常化。上述观点对于政府出台并落实相关抗议措施产生了较大的影响。而实际上，联邦政府和各州在某些方面则各行其是，因此巴西的疫情非常令人担忧。此外，国际和巴西国内的研究机构对巴西公布的一些统计数字表示很大的质疑，有人认为巴西目前的相关疫情数据都远低于实际，包括确诊病例数可能达到 100 万，是官方数据的 5-10 倍。

但同时也应看到，在巴西有三、四十万华侨华人，大多都居住在大城市，他们的患病比例非常小，这大都得益于当地中资企业的严格防控。可以说，只要防控措施真正到位，一定程度上可以降低、甚至避免疫情扩散，但很可惜巴西国内却做不到。

而对于另一个国家尼加拉瓜来说，针对疫情基本上采取的是放任不管的态度。有媒体称尼加拉瓜是整个拉美地区应对新冠肺炎疫情最消极的国家，受此影响，该国今年经济萎缩或达 6.5%，失业率将从 2019 年的 7.1% 上升至 9%，或陷入上世纪 80 年代以来最严重经济衰退。

近年来，拉丁美洲连年处于经济停滞状态，增长率基本维持在 0.2-0.4% 之间，尚处于调整改革、恢复发展的关键期，政局动荡，社会严重分裂。在这种背景下，新冠病毒不期而降，对于拉丁美洲来说可谓雪上加霜，其影响是多方面的：

一是给民众的生命安全带来威胁。由于就诊统计不足，该地区确诊病例、死亡人数远高于公布数据。拉丁美洲在历

史上长期偏安一隅，当地人特别是南美人固有的观念是他们或是上帝的子孙，或是太阳的子孙，因此这片土地是老天的恩赐。巴西很少发生重大地震、海啸、水灾、旱灾，相对其它国家来说自然灾害发生率比较小。由于人们较少遇到大型自然灾害，所以此次疫情引发了不小的恐慌。此外，由于公共卫生系统比较脆弱，如果疫情继续下去，公共卫生体系可能面临崩溃。

第二是经济将面临有史以来最严重的衰退。各国为抗击疫情所采取的多项严厉措施使各行业停摆，全球产业链、供应链中断，国际贸易萎缩，大宗产品价格下降，给不少高度依赖国际市场的商业体带来了难以逾越的困难。墨西哥、巴西的制造业是国家的支柱产业，其产品主要面向国内及海外销售，但因为中国的停工停产，很多配件、零部件都无法及时到位，许多企业不得不关闭工厂。此外，疫情还造成了股市动荡（巴西股指曾遭遇8次熔断）、汇率暴跌、投资不振、资金外流。在近年来政局动荡、社会分裂、经济连年下滑的背景下，此次疫情对拉美国家而言无疑雪上加霜，各国难以招架。据拉美交易委员会预测，今年该地区GDP将出现5.3%的负增长，超过了大萧条时期-4.9%的数据，是有史以来的最大降幅。此外，中美洲和加勒比各国经济高度依赖旅游和侨汇。旅游在任何国家都是受冲击最大的一个产业。中美洲不少国家移民从美国和其他国家以合法或非法的方式将美元汇回本国，美国疫情的出现也导致侨汇大大减少，经济严重衰退。

第三是社会生活受到严重影响，失业率、贫困率不断攀

升。拉美地区就业问题本身就非常严重，疫情使该地区失业人口增加了 1160 万，超过 3400 万。与此同时，地区贫困率因失业人口的增加也攀升至 34.7%，人数超过 2 亿。就业不足和收入下降迫使很多家庭面临基本生活需要得不到满足的大问题。

第四是疫情引发了部分国家的政局波动。在疫情的影响下，巴西中央和地方矛盾加剧，国会已经收到了 20 余份弹劾总统的申请案。此外，一些国家的政治生态出现了一些新的变化，疫情的恶化势必会激化社会矛盾，从而给地区的安全稳定注入更多负面因素。

对于疫情期间中国与拉美国家的关系，李金章大使认为，中国与拉美国家的关系总体稳定，走势向好。疫情期间，双方领导人通过电话、视频、信函等方式保持了高层交流。在疫情的特殊时刻，双方呼吁政治声援、感情慰问，特别是表达发展友好合作的政治意愿，牢牢把握中拉发展大方向。政府外交部门、医疗卫生系统、地方、企业、民间都开展了前所未有的大规模互动，交流疫情情况，分享抗疫经验，提供物资援助，进一步增进了相互之间的信任和友谊。

双方也在极度困难的条件下，竭力维持务实的经贸合作。中国与巴西的双边贸易在一季度实现提升，巴西向中国出口了 1600 万吨大豆，同比增长 17%。巴方相关农业协会也表示，尽管遭遇疫情，但一定会确保向中国的货物运输，各港口一定会努力按照卫生监督的规定开展正常的装卸业务。在投资领域，中国最近也有一些新的斩获。中交集团和中铁建集团仍在积极参加墨西哥玛雅铁路的投标。在巴西，比亚迪公司

中标萨尔瓦多市云轨公交项目后，又在圣保罗赢得了 13 号黄金地铁线的供应。三峡公司在并购了东部地区大型的光电、太阳能、风能等新能源基地后，各项后续工作在疫情期间也会紧锣密鼓推进。

当然，疫情也给中拉关系带来了一些复杂的影响，如双方今年一系列重大外交议程推后、压缩、推迟或取消。因物流中断受阻，中国在一些国家的部分重大投资项目不得不延迟、拖后。一些国家也确实出现了个别媒体借疫情攻击、抹黑中国的情况。李金章大使表示，中拉之间建立关系相对较晚，但经过双方的辛勤耕耘，双边关系已经具备了相当深厚的政治、经济、文化基础，也经历了时间和风云变化的考验。只要双方坚定信心，携手努力，坚定奉行相互尊重、互利合作、共同发展的一贯原则，定能克服前进路上的沟沟坎坎，将双方关系不断提升到新的更高的水平。

李金章大使指出，美国因素不断凸显是当前中拉关系中一个值得关注的问题。多年来，虽然中美在拉丁美洲问题上一直存在着分歧和竞争，美国一直视拉美地区为它的后院，但双方在相当长的时间里都是通过有效的沟通机制努力避免分歧和竞争，以免酿成危机，干扰中美关系大局。但如今，这种情况有了较大变化，特别是美国将中国定位为主要战略对手后实施了新的全面遏制战略，拉美也成为了美国对中国进行战略博弈的新战场。美国政府的鹰派人物到处散播各种版本的中国威胁论，离间中拉关系，胁迫拉美在中美之间选边站队，出台所谓的“新计划”、“新倡议”，承诺加大对拉美国家的投入和援助，挤压、排斥中国与该地区的务实合作，

对冲中拉整体外交。此外，美方还网罗反华势力，导致该地区部分国家出现个别针对中国的政策，个别媒体抹黑和诬蔑中国。

短期内，美国的所作所为难以逆转基础较为坚实的中拉关系，但伴随着拉美地缘政治生态的演进，美国在该地区的战略也不是一无所获，中国对拉丁美洲的外交也将面临着新的挑战 and 更加复杂的局面。面对前所未有的疫情，国际上思潮涌动，围绕着世界格局是否会发生根本性变化，全球化是否会大逆转，全球产业链、价值链是否会重组，中美是否会脱钩、形成新的两极对峙格局，众说纷纭。对于新的形势，拉美国家在整体上表现淡定，由于其综合实力和国际地位，它们更关心的是与他们密切相关的一系列问题：

一是要重振地区一体化，即通过加强宏观经济政策，对生产生活贸易进行整体协调，提高地区地位和新规则的制定能力，以参与到更加包容、平等、可持续的全球化进程中去。

二是要推动产业区域化，应对全球供应链中断危险。要抓住美国等发达国家大型跨国公司规避风险等因素的考量进行产业转移的机遇，借助从东亚特别是从中国转移出的企业，尝试构建地区产业供应链。

三是推动对外经贸关系多元化。疫情表明，过度依赖进口特别是过度依赖少数经济体的供给，在特殊情况下是危险而不可控的，不能“把鸡蛋放在一个篮子里”。

李金章大使指出，在疫情蔓延的特殊背景下，对拉美外交要主动作为，积极推进，充分利用中国率先走出疫情阴影的优势，抢抓先机，趋利避害，服务全局。

第一，从人道主义出发，确保该地区国家从中国购买的各种抗疫医疗物资高效高质生产，及时交货。积极拓展医疗卫生体系合作，通过更多渠道交流情况，分享经验。目前我们已经开始这样做了，要坚持下去。

第二，采取特别措施打通物流通道，提供便利化服务，确保贸易不断，避免大滑坡。同时抓住有力时机，推进与拉美在农牧业、能源等领域建立长期、稳定、直接的贸易机制，使拉美地区真正成为确保我国能源、粮食、安全领域的支点。对产业链和供应链因疫情中断、交易一时难以完成的项目要做到心中有数，保持对接，创造条件及时恢复。

第三，关心在拉美的中资企业，帮助他们渡过劫难，鼓励他们同舟共济，共渡难关。在保证资金安全、有法律保障的前提下，应从政府方面支持企业捕捉机遇，通过参股、并购、投标等方式扩大在拉美地区的投资，引导促进互联网企业在拉美拓展无接触服务、远程医疗、云办公、物联网等业务，特别是在国内非常方便的移动支付、人工智能、大数据等新兴产业，让这些新业态成为中拉投资的新热点、新亮点。

第四，通过网络等通道迅速激活包括智库、高校等中拉之间各类别、各领域、各场景的磋商对话交流机制。尽快恢复各项外交议程，促进相互了解，推动具体合作，针对重大国际议题交换意见，协调立场。

北京大学历史学系董经胜教授在发言中认为，无论是美国、欧洲还是拉丁美洲，在疫情最初都没有认识到事态的严重性。不能说哪一种做法比较好，哪一种做法不好，因为各国只能根据自己的具体情况做出选择。拉丁美洲国家在抗击

疫情中有一些明显不利的条件，如性格自由散漫、医疗条件较差等，但与此同时，拉丁美洲也有一些相对有利的因素，主要有以下几点：

首先，拉丁美洲人口结构较为年轻，老龄化不是特别严重，年轻人的身体素质对病毒的抵抗力明显要强。其次，拉美人喜欢体育运动，这有助于增强体质，对提高其抵抗力很有好处。第三，拉丁美洲实行全民公费医疗制度。以古巴为例，该国不仅对其公民实行免费医疗，而且外国人到古巴治病也很便宜，作为其经济支柱之一的旅游业中有一项就是医疗旅游。很多外国人、包括一些美国低收入阶层、没有医疗保险的人借旅游的机会到古巴去治病。最后，拉丁美洲很多国家的公民社会组织相对发达，面对危机时往往能够发挥重要的作用。1985年墨西哥发生地震后，墨西哥政府在抗震救灾中表现不好，但该国公民社会组织迅速行动，提供医疗、食品、住房等救助措施，可以说，公民社会的发展成熟也是一个社会健康发展的重要方面。

此次疫情首先给拉美各国带来了大量生命财产的损失，其次是对经济造成冲击，这与拉丁美洲的经济结构有很大的关系。拉美国家经济严重依赖于石油、矿产品、农产品、大宗产品出口。总体上看，自2002年起，国际市场大宗产品价格上升，拉美经济形势持续向好。当时很多拉丁美洲左派政府利用国际市场石油、大宗产品价格上升带来的外汇实施了如扶贫等很多社会福利措施。然而在2015年之后，大宗产品价格下跌，给拉美经济带来了非常大的冲击。此次疫情可以说是雪上加霜，给拉丁美洲经济带来了致命的打击，并

且充分暴露了拉丁美洲经济产业结构的弱点，即完全依赖于石油出口、依赖于旅游业。这种经济结构肯定是很脆弱的、难以持续发展的。

历史上，拉丁美洲的经济危机往往是变革的契机。上世纪 30 年代经济大萧条后，拉丁美洲开始走上工业化道路。80 年代债务危机后，拉丁美洲开始走向对外开放，进行建立市场经济的新自由主义改革。所以在历史上，危机在很多情况下曾经是变革的契机。经过疫情带来的经济危机是否会推动拉丁美洲国家进行产业结构调整，探索现代发展模式值得观察，总体上看可能比较难，但总得朝着这个方向去努力。拉丁美洲有很多经济学家，他们应该也会提出自己的一些看法和主张。

此外，疫情冲击是否会对拉美政治产生影响也需要观察。疫情给一些国家带来了政治震荡，疫情过后，拉丁美洲的政治生态可能会发生一些变化。如果对疫情的蔓延应对不力，现政府和执政党的支持率肯定会因此下降，由此影响到之后的选举结果。但在观察时也应有所区分，因为拉丁美洲的政治变革有两种情况，一种是不同的政党轮流执政，执政党发生变化会导致政策调整，但基本的政治制度没有变化；另一种是老的政党衰退了，忽然出现新人或新的政党，这个新的政党或者是领导人上台后对经济政策进行大规模调整，或者重新起草宪法，对政治制度进行大的变革。总体来看，疫情目前还在拉美蔓延，未来会对拉美国家的政治和经济产生怎样的影响现在很难确定，不能过早得出结论，需要持续观察。

最后，董经胜教授指出，过去谈中拉关系都会提到美国，

提到中美拉三边关系，提出“中拉关系要服从中美关系大局”。
如今中美关系已发生一些新变化，上述原则是否还适用，是否还需要坚持？这是个值得探讨的问题。中拉关系发展到今天很不容易，并且中国和拉美之间的经济相互依存已达到了很高的程度。在疫情导致全球经济衰退、全球化受到挫折的形势下，中拉关系的健康发展对双方都必不可少，因此双方应该共同努力克服困难，推动中拉关系特别是经贸关系发展，这对双方都是有利的。

北京大学公共卫生学院全球卫生系副主任谢铮副教授在发言中强调了治理的重要性。她指出，过去“治理”被认为只是公共卫生体系六个因素中的一个小因素，但实际上治理与公共卫生效果密切相关。放到全球舞台上，治理又分为两个层面，一个是对全球的治理，另一个是针对国内的卫生治理体系。反观拉美疫情的发展，我的体会是做好公共卫生治理应“攘外必先安内”，即在全球治理上要发声，贡献较好的公共产品，但核心基础仍然是国内的卫生治理。

就卫生治理而言，拉美地区国家有其先进性。我们近年才提出来讲好中国故事，参与全球卫生治理，但拉丁美洲国家很早就已经在全球卫生舞台上发声。2005年，世卫组织设立了健康社会决定因素委员会，这个机构影响力非常大，其核心理念是将健康公平放在所有影响卫生体系的因素之首。巴西在这个机构中充当着带头兵的角色，并于2011年召开了里约热内卢会议，发布了关于健康社会决定因素领域具有标志性的《里约宣言》，得到了很多国家的认同。在其它方面，如世界卫生组织改革，巴西也在其中起了领导的作用。

用。再比如世界卫生组织与非国家行为者的交往框架，其主席是阿根廷驻瑞士大使，在该框架中也发挥了较好的影响。可以说，在公共卫生领域，拉美国家形成了自主的、独立于美国等国家的观点，有自己独立明确的主张，代表了发展中国家，要求世界卫生组织与发达国家、企业、私营部门的关系要非常清晰，避免其受到不公正影响。另一个特点是拉美各国之间彼此呼应，在磋商场合中联合一致，通过一个声音去发声。

泛美卫生组织也是拉美地区重要的国际组织，它相较于世界卫生组织来说成立较早，且有独立的财政权。美洲国家包括美国在缴纳会费时需要交两份钱，一份给世界卫生组织，一份给泛美卫生组织。泛美卫生组织在选举上有自主权，独立性特别高，这也使得拉美国家在卫生领域拥有全球性组织以应对卫生危机。可以看出，拉美国家的公共卫生治理能力在国际范围内都是相对较高的，但反过来看，在疫情这种突发的公共卫生事件上，他们既没有将自己的事情做好，也没有在国际合作方面率先发挥良好作用，其根源在于尽管整体上拉美地区对外呈现出较强的能力，但各个国家内部的卫生治理却有较明显的落后性。

因地理位置的原因，拉丁美洲国家气候与非洲较为相似，因此具有热带病多发的先天弱势。除了传统的三大疾病——艾滋病、结核和疟疾，世界卫生组织规定的 17 种易被忽视的热带病在拉丁美洲也都可以看到。当前，拉丁美洲面临的传染病挑战与负担与非洲类似，即在多种既有疾病并发耗费医疗资源的同时，又遭遇到新冠肺炎，这种危机与其他大洲

相比给医疗系统带来的压力更大。其次是社会面临多种危机，有些国家经济发展水平比较低，贫民窟非常多，社会腐败导致资源无法有效地配置。

此外，要着重关注两个问题，一是其自身医疗体系问题，另一个是这些国家抗疫策略选择不当的问题。就前者来说，大多数拉丁美洲国家私有化程度较高，公共医疗体系类似于美国。众所周知，公共卫生是公共事业，具有外部性，所以国家必须要有投入。但在这些国家，由于医疗私有化程度较高，国家投入严重不足，医疗保障覆盖率比较低，完全不能达到全民覆盖。很多需要政府投入的卫生基础事业如疫苗、妇幼保健甚至传染病上报，其基础水平都比较低，医疗资源总体不足，城乡差异较大，城市中的贫民窟条件比较落后。因此，虽然巴西等国在健康社会决定因素领域提出的号召成为了全球的榜样，但实际上其国内做的并不是特别好。他们没有把国内基础性的公共卫生事业做好，然后再以此为基础进行宣传，而是提前在宣传上“过于用力”，为此后的危机埋下隐患。此次疫情中，传染病防控的不足实际上反映出的是公共卫生体系的不足，这是非常大的问题。

还有一个问题是治理领导不利，这与其领导人密切相关。《柳叶刀》杂志曾毫不客气地指出：巴西抗疫最大的威胁就是其总统。尽管这种点名批评的现象比较少见，但充分说明了不仅是巴西居民，甚至全世界公共卫生领域对巴西抗疫都表示不满。实际上，传染病防控的公共卫生策略相对比较简单，但必须得到重视。我国很重要的经验就是“五早”——早发现、早报告、早诊断、早治疗、早隔离，但巴西总统对

此却不够重视，很多措施不到位，导致抗疫效果较差。

总而言之，拉美国家的政治性普遍很强。这些国家中很多政客都在使用治理工具、使用领导力发挥作用，比如在国际公共卫生舞台上表现卓越。但是，政治对公共卫生事业的作用力和反作用力是同时存在的：作用力是要扎扎实实地做到全民公共卫生全覆盖、医疗保障全覆盖这些事，使治理成为公共卫生的推动力；反之，如果仅仅是为了宣扬，政治也会变成反作用力，比如一些内部虚空的拉美国家，在没有将国内的事做好时就在国际上宣扬、推动其“先进理念”，最终给其国内公共卫生治理带来掣肘。

中国拉美学会副会长、中国现代国际关系研究院金砖暨G20 研究中心主任吴洪英在发言中认为，新冠疫情是对人类的一场大考，在这场大考中让人大跌眼镜的是发达国家普遍表现不佳。在短短的三个月里，拥有全世界最先进卫生医疗体系、最先进医疗水平的发达国家纷纷沦陷成为疫情震中。如今最令人担心的是疫情正在向发展中国家蔓延，对这些国家来说，由于基础不同，亚太地区、中东地区、非洲地区和拉美地区四大板块应对疫情的情况不一。相对于亚太、中东和非洲，拉美地区在某种程度上有一定的优势，主要有以下几点：

第一，拉美地区是世界发展中地区里进行现代化最早的地区；第二，拉美地区人口较为年轻，是继非洲之后人口年龄第二年轻的地区，平均约 35 岁；第三，拉美大多数国家的宪法对于免费医疗这一公民权利都予以了明确；第四，拉美国家建立的“联邦-州-市”三级卫生体系比较完备。

但同时，拉美地区在应对疫情时也存在一些不利因素：

第一，对疫情了解不深入，对疫情的严重性缺乏认真了解；第二，行业意识不强，总统、官员、媒体与民众之间在防疫观念上存在严重分歧；第三，采取的措施缺乏系统性、全面性，最关键的是缺乏严格性；第四，拉美地区近几年经济持续低增长，某种程度上说正经历着严重衰退，实际上削弱了该地区的防御能力。拉美此次疫情的最大特点就是被攻陷时间最晚，但却呈现出后来居上的趋势，不仅蔓延速度快，地区所有国家基本都出现了疫情。

拉美国家对这次疫情普遍都采取了一些比较及时和系统的举措：

首先，大多数拉美国家（如巴西、墨西哥、秘鲁、阿根廷、智利等）或宣布紧急状况，或宣布公共灾难状况。其次，巴西、墨西哥、阿根廷、秘鲁、智利等国采取了关闭边境的措施。智利于 3 月 18 日关闭了几乎所有陆路边境；阿根廷也于 3 月 26 日封闭了全部港口和机场。第三，采取居家隔离措施。墨西哥、智利、阿根廷、秘鲁等国宣布关闭部分公共场所，工厂停工，学校停课，减少大型聚会，限制居民户外活动。墨西哥将停课延续到了 6 月 1 日，秘鲁在 3 月 11 日要求来自中国、法国、意大利、西班牙的入境者进行 14 天的居家隔离。第四，绝大多数国家都实行了社交距离政策。巴西最高法院明确规定各州要采取社交距离措施，墨西哥的此类措施也逐渐深入人心。

此外，各国还对一些危险人群进行了病毒检测，一些国家第一时间派代表来中国取经，回去后按中国标准采取相应

措施。墨西哥、智利等国因学校停课而开始网上教学；一些国家在确保国内物资生产的同时，从中国购买防疫物资，同时出台各类救助计划，大概分成三类，即经济刺激计划、失业金补贴计划和增加中小企业贷款计划。如阿根廷就颁布了紧急就业和生产援助计划，巴西宣布了金额达 290 亿美元的经济社会救助计划，智利提出紧急家庭收入计划，对贫困家庭进行救助。拉美国家大多一边抗疫，一边稳定经济，但疫情对拉美国家产生的影响仍非常严重。

吴洪英认为，此次疫情正从四个方面考验拉美国家：

第一，疫情直接威胁拉美各国人民健康与生命安全。截至 5 月 9 日，拉美确诊病例已经达到 35 万例，其中巴西确诊超过 15 万例，死亡人数超过 1 万。秘鲁、智利、厄瓜多尔、墨西哥、多米尼加、巴拉马、哥伦比亚、古巴、阿根廷等国的疫情也比较严重，蔓延趋势还在持续。

第二，疫情直接冲击各国薄弱的医疗卫生体系。尽管拉美目前的医疗体系比较完备，但仍显薄弱，很难做到应检尽检、应收尽收、应治尽治，但相对亚洲、非洲来看还是有一定的先进性。

第三，疫情给拉美经济带来了巨大打击，主要反映在 5 个领域，即贸易、投资、全球产业链、产品价格和旅游业。上述领域都是拉美非常重要的经济依赖，目前都受到了冲击，因此拉美经济复苏更加困难。据 4 月 14 日 IMF 最新报告预估，2020 年拉美经济将大幅下滑，幅度有可能超过全球平均水平，拉美地区也将成为全球受疫情打击最重的地区。

第四，疫情对各国治理体系和应对危机能力提出了挑战。

拉美国家早就实行了民主制度，被称作“民主的大陆”，政党政治、普选制、三权分立非常齐备。不过，许多国家虽然法律完备，但执行起来却往往变成一纸空文，成为了政治的装饰品。三权分立本意是为了权力的平衡、分散，但拉美许多国家却都存在府院之争现象，持续影响着拉美政治民主进程的推进。2019年在某种程度上被称作“拉美动乱之年”，有15个国家发生了大规模反政府示威游行，既是原有矛盾的集中暴发，也显示了拉美国家治理能力的不足。

疫情之前，中拉关系处在历史最好时期，主要表现在以下几个方面：

首先，高层互访非常频繁。所有与我们建交的拉美国家领导人基本上都实现了来华访问，习主席也五次访问拉美。其次，中拉经贸关系密切度超过社会各界的预期。去年中拉经贸总额已超过3000亿美元，投资额累计超过3000亿美元，中国在拉美投资和经营的企业超过2500家。此外，中拉民间交往不断增多。中国跟拉美国家已经开通了四条直航航线，拉美已经成为很多中国人喜欢的旅游目的地。最后，中国与拉美的一些国家，尤其是一些大国，在重大国际事务合作中采取的是互相支持的态度。

吴洪英认为，疫情对中拉未来的合作既是挑战，也是机遇。挑战包括贸易在某种程度上遭遇中断，投资减少，一些项目面临被迫停止，人员交往减少。机遇则表现在以下几个方面：

第一，卫生领域的抗疫合作已成为中拉合作新的重大内容，成为新的推动力。

第二，中拉在抗疫方面的合作与相互支持丰富了中拉合作的内容。中国对拉美很多国家（如巴西、委内瑞拉、古巴）提供了很多免费医疗物资，巴西民间也在第一时间专门支援中国抗疫，双方涉及抗疫物资的合作也不断加强。

第三，中拉可以拓展线上合作，如线上分工生产、线上金融服务合作、线上学术交流等。墨西哥国立自治大学对这个问题就很积极，邀请中国学者来参与他们主办的一个关于新疫情对人类社会、科学、行为艺术等方面影响的视频会议。学者线上的学术交流在未来也会成为新常态。

第四，拉美国家纷纷借鉴中国的抗疫及治国理念。越来越多拉美国家的政府部门和学者向中国索要《习近平谈治国理政》，这本书的西班牙语版本在拉美销路很好。通过对《习近平谈治国理政》的学习，拉美国家希望从中国取经。这次抗疫合作中，中国与拉美的互学互鉴呈现出新的方向。

互动环节中，与会嘉宾与现场听众就上述发言进行了讨论。

钱乘旦：我们前几次活动都聚焦于某一个国家，如德国、法国等，但我们今天的主题是拉丁美洲的一群国家。我们看到全球有的国家应对疫情做得相当好，有的国家很不好。这究竟是什么原因造成的？

李金章：首先从领导层来看，在当前拉美政治体制下，领导人治国理政的能力或者说敢于担当的领袖人物在面对疫情这样特定的时期，作用并不能发挥到最大。其次，处理各种紧急事务的思想理念和出发点很重要。巴西总统的问题在于他强调政治优先，经济其次，抗疫第三；我国是从人道

主义出发，强调人的生命高于一切，要保护人民的生命安全。以此为出发点，各项措施实施就非常有效。第三是政治因素的干预。在紧急情况下，一些政治任务依然关注采取的相关措施对选票及个人声望带来的利弊，“私心太重”往往导致贻害无穷。

钱乘旦：拉美各国的意识形态是不同的，有的是所谓的“左派”，有的是所谓的“右派”。在这场“考试”中，有没有某种意识形态可能导致这张“考卷”做不出来，而另一种意识形态就能做得很好？左派、右派、新自由主义、保守主义等，是否有这样的因素在起作用？

李金章：不同党派的政治主张、治国理政理念对于采取何种措施的影响是相当明显的，但这种影响在拉丁美洲国家却相对较低。目前拉美地区的“左右之争”、“左升右降”、“右升左降”的情况仍在持续，但内涵却在悄悄地发生变化，即“左中右”的定义开始模糊化。比如传统意义上的尼加拉瓜是所谓的“左翼政府”，但它在疫情中采取的做法和极右派的巴西政府很相似。我们对发展与拉美国家关系的基本原则是超越意识形态，这一点在拉美地区给很多国家留下了非常深刻的印象。总之，意识形态有影响，但不是决定性因素。

吴洪英：20世纪80年代以来，拉美国家的民主化进程发展有一个非常重要的特点是左右轮流执政。拉美人有一个观念，并且是屡试不爽的一个方法，就是当国家遇到经济危机时，要想办法寻找右翼政党来执政。因为右翼政党主张自由贸易、自由经济，所以他们希望右翼政府上台后对经济进行治理，由此就会出现20世纪80年代债务危机和经济危机

后，拉美国家普遍由实行新自由主义的右翼政府执政。但是，当经济发展较好、社会分配出现不公时，人们要求更加平均，拉美国家又希望左翼政府执政，因为他们强调社会公正。从 21 世纪前 20 年来看，第一个 10 年是“左进右退”，后第二个 10 年右翼又开始慢慢壮大，所以到第三个 10 年的时候，有人就觉得“钟摆效应”好像失效了，特别是在 2019 年，无论是左翼政府还是右翼政府都无法控制社会上出现的大型抗议。某种程度上讲，在拉美地区，“钟摆效应”是历史性的一个现象，短期不会消失。我觉得目前是比较特殊的时期，最后还会回归到“钟摆效应”。

此外，我们看拉美问题一定要想到，拉美跟我们是完全不同的体系，是属于资本主义的生产体系，其政治制度、经济制度、社会制度、文化制度都是西式的。要求这样一个西化的国家采取严格的抗疫措施太难，甚至是不可能的，未来疫情的发展仍取决于政府的应对能力和具体措施的执行。

提问：有报道称，由于政府不作为，墨西哥毒枭开始对社会发放物资，巴西的一些黑社会组织在某些地区发布了强硬封城的禁令。我们以往会批判毒枭、黑社会组织，但他们却在疫情中发挥了一些替代政府的作用。如何看待这种现象？

李金章：这是比较惯常的，不仅在这次疫情之中，在过去面对类似的公共危机或自然灾害时，这些贩毒集团或黑社会组织往往会在特定地区（如贫民窟）发挥一定的政府职能。当国家和政府没有能力给予这个地区有效的行政管理时，基本的安全、卫生等方面的工作都是由这些组织来负责的。这

次疫情发生后，他们也是在政府“所谓抗疫不到位”的情况下自发组织起来，为了自己的利益、为了社会集团的利益，也为了贫民区其掌控下的人的利益。我不会将他们纳入到公民社会组织或者自治管理的范畴之内，他们是一个特例。

谢铮：从社会的角度看，政府覆盖不到的范围就会有第三部门，也就是民间社会组织。在我看来，黑社会其实也是一种社会组织，只不过是一种特殊形态的社会组织，可以发挥一定的社会作用。实际上这样的例子有很多，如缅北地区的反政府组织也会给人民发蚊帐，提供各种各样的生活用品。这种组织在当地的法律下是违法的，但对公共卫生来说却起到了较好的作用。