
金砖国家国别研究

报告

(巴西卷)

2022 年 7 月

说 明

本报告直接或间接引用、参考了其他研究者相关研究文献，可能没有一一列出，对这些文献的作者表示诚挚的感谢和敬意。由于时间仓促，本报告难免存在疏漏和不足，恳请各位读者提出宝贵意见，以便我们不断改进完善，我们将持续开展金砖相关研究，敬请社会各界给予我们指导与关心、批评与指正。如有问题和意见，请与我们联系。电子邮箱：xmjzb2021@126.com。

目 录

一、巴西政治.....	1
(一) 巴西政治基本情况.....	1
(二) 巴西主要政党及其特点.....	2
(三) 1990 年以来的巴西总统.....	13
(四) 2022 年巴西大选.....	18
二、巴西外交.....	22
(一) 南美大本营：高度重视南方共同市场.....	23
(二) 博索纳罗任期内的巴西-美国关系及巴美俄三角.....	25
(三) 南共市-欧盟框架内的巴西-欧盟合作.....	28
(四) 《国家经济和社会发展战略》指导下的巴西对华整体战略.....	29
(五) 俄乌冲突背景下的巴西外交及对金砖合作的影响.....	31
三、巴西产业政策与产业发展.....	35
(一) 巴西的产业结构及三大产业政策.....	36
(二) 巴西对外贸易政策与现状.....	55
(三) 目前巴西经济状况存在的问题.....	60
(四) 中国与巴西经贸投资合作现状.....	63
四、巴西智库、行业协会及中巴相关领域合作.....	70
(一) 巴西代表性智库.....	71
(二) 巴西代表性行业协会.....	74

一、巴西政治

(一) 巴西政治基本情况

巴西联邦共和国（葡萄牙语：República Federativa do Brasil）是拉丁美洲面积最大、人口最多的国家，面积 851 万平方公里，人口约 2.15 亿，居世界第六位。巴西和乌拉圭等十个国家接壤。首都巴西利亚。

巴西为联邦制国家，全国共辖 26 个州及 1 个联邦区，包括：阿克里、阿拉戈斯、亚马孙、阿马帕、巴伊亚、塞阿拉、圣埃斯皮里图、戈亚斯、马拉尼昂、马托格罗索、南马托格罗索、米纳斯吉拉斯、帕拉、帕拉伊巴、巴拉那、伯南布哥、皮奥伊、北里奥格兰德、南里奥格兰德、里约热内卢、朗多尼亚、罗赖马、圣卡塔琳娜、圣保罗、塞尔希培、托坎廷斯、巴西利亚联邦区。州下设市，全国共有 5564 个市。1988 年宪法赋予联邦政府最高行政、立法和司法权力。

行政方面，巴西实行总统制。1988 年 10 月 5 日颁布的巴西历史上第八部宪法规定总统由直接选举产生，任期 5 年。1994 年和 1997 年议会通过宪法修正案，将总统任期缩短为 4 年，总统和各州、市长均可连选连任一次。总统是国家元首，政府首脑，兼武装部队总司令。内阁为政府行政机构，内阁成员由总统任命。现任总统为雅伊尔·博索纳罗，2019 年 1 月 1 日就任。

立法方面，巴西国家立法机关为巴西国民议会，采用两院制——参议院、众议院。国会议员皆由国民直接选举产生。参议院有 81 个席次，26 个州及 1 个联邦区各占 3 席。参议员任期为 8 年，每四年改选 1/3 或 2/3 席次。众议院有 513 个席次，每州占有的席次根据人口比例来分配，拥有最多人口的圣保罗州有 70 席，人口最少的州有 8 席。众议员任期 4 年，每四年全部重选。巴西国会议员经常变更所属党籍，导致各党席次发生变动。为遏制这种情势，巴西最高法院规定，如果议员变更党籍，其席位将自动失去。国民议会每年 2 月 2 日至 7 月 27 日及 8 月 1 日至 12 月 22 日在首都巴西利亚举行会议。

司法方面，根据 1988 宪法，联邦最高法院、联邦法院、高等司法法院、高等劳工法院、高等选举法院、高等军事法院和各州法院行使司法权。在法律上联邦法院体系和州法院体系互相独立，并且拥有各自的组织体系。其中联邦最高法院是全国最高司法机构。联邦最高法院由 11 名大法官组成，大法官必须是年龄在 35 岁以上、65 岁以下的巴西公民，由总统提名，经参议院批准后任命。

(二) 巴西主要政党及其特点

巴西实行多党制，政党和小型政治团队多达几十个，在政治光谱上呈现从左翼到中间、再到极右的形态分布（参见图 1）。这

些政党和政治团体的观点和立场并不是一成不变的；相反，巴西政党经常为了眼前的政治利益而与意识形态相反的政党结成伙伴关系。

1.巴西主要政党

(1) 民主党 (DEM)

民主党 (英文: The Democrats; 葡文: Democratas, DEM), 巴西右翼政党。民主党成立于 1985 年, 1985-1990 年是巴西执政党。1990 年代起与中间派的巴西社会民主党结盟, 支持社会民主党候选人参选总统, 并整合巴西的右派势力。1995-2002 年是巴西中右翼执政联盟成员之一。2021 年 10 月 6 日, 民主党 (DEM) 和另一右翼政党社会自由党 (PSL) 合并成为巴西联合党。

代表人物: 安东尼奥·卡洛斯·马加良斯·尼图 (Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto, 俗称 ACM Neto), 1979 年 1 月 26 日出生于萨尔瓦多, 巴西知名律师和政治家。安东尼奥·卡洛斯·马加良斯·尼图现为民主党全国主席。安东尼奥·卡洛斯·马加良斯·尼图家族政治背景深厚, 他是已故参议员 Antônio Carlos Magalhães (ACM) 的孙子, Antônio Carlos Magalhães Júnior 的儿子, Luís Eduardo Magalhães 的侄子。安东尼奥·卡洛斯·马加良斯·尼图是巴西最传统政治家族之一的政治继承人。他于 2012 年当选为萨尔瓦多市长, 2016 年连任。

(2) 社会自由党 (PSL)

社会自由党 (葡文: Partido Social Liberal, PSL), 巴西右翼保守政党。该党成立于 1994 年, 1998 年在选举法院注册。2021 年 10 月 6 日, 该党与民主党 (DEM) 合并成为巴西联合党。

代表人物: 雅伊尔·梅西亚斯·博索纳罗 (葡文: Jair Messias Bolsonaro), 现任巴西总统。博索纳罗于 2018 年加入社会自由党, 并在当年 10 月 28 日总统选举中击败劳工党候选人费尔南多, 以 55.13% 多数当选。博索纳罗奉行经济自由主义、民族主义、反共产主义、右翼民粹主义和社会保守主义。2019 年 11 月, 博索纳罗退出社会自由党, 另组新党“巴西联盟” (英文: Alliance for Brazil; 葡文: Aliança pelo Brasil, ALIANÇA) 并担任党主席。

代表人物: 卢西亚诺·卡尔达斯·比瓦尔 (葡文: Luciano Caldas Bivar), 1944 年 11 月 29 日出生于累西腓, 巴西政治家和商人。2006 年总统选举, 比瓦尔为社会自由候选人, 后担任该党主席。

(3) 联合党 (União Brasil)

联合党 (葡文: União Brasil) 系由民主党 (DEM) 和社会自由党 (PSL) 合并而成。2021 年 10 月 6 日, 两党合并; 2022 年 2 月, 最高选举法院 (TSE) 批准合并并允许新政党登记。联合党在众议院拥有最多成员。截至 2022 年 2 月, 该党拥有超过 108 万名党员, 为巴西第六大党。

代表人物：卢西亚诺·卡尔达斯·比瓦尔（葡文：Luciano Caldas Bivar），社会自由党主席。两党合并后，比瓦尔担任新党主席。比瓦尔是巴西资深政治家。1998年，比瓦尔被社会自由党选为伯南布哥的联邦代表，并于1998–2018年的20年间一直担任该党主席。比瓦尔是宪法、司法和公民身份、财政和税收常设委员会以及联邦单一税（IUF）、国家民航局和补充养老金特别委员会成员。

（4）巴西社会民主党（PSDB）

巴西社会民主党（葡文：Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB），1988年由一批因对巴西民主运动党（MDB）不满而退出该党的人组成，属中间偏右政党。1994年与右派的自由阵线党结盟，成为中间偏右联盟的第一大党。1995–2002年执政，时任总统为该党成员费尔南多·恩里克·卡多佐（葡文：Fernando Henrique Silva Cardoso，昵称FHC）。之后，该党作为巴西最大反对党，代表右翼联盟参加2002、2006、2010和2014年总统选举，但都败给了左翼和民主社会主义的劳工党。

代表人物：费尔南多·恩里克·卡多佐（FHC），1995年1月1日–2002年12月31日担任巴西总统。2002年总统选举中，卡多佐支持的候选人若瑟·赛哈得票率大不如前，最终卷土重来（第四次竞选）的卢拉在第二轮投票中获胜，巴西迎来左派总统时代。卡多佐结束八年执政，也结束了右派的长期统治。

(5) 巴西联盟 (ALIANÇA)

巴西联盟 (英文: Alliance for Brazil; 葡文: Aliança pelo Brasil, ALIANÇA), 系极右翼政治团体。2019年11月12日, 巴西总统博索纳罗宣布退出社会自由党 (PSL) 后组建。博索纳罗认为, 巴西联盟是一个“保守党。它尊重所有宗教, 支持家庭价值观, 支持自卫权、拥有枪支的权利、与全世界的自由贸易, 没有任何意识形态议程。”

代表人物: 雅伊尔·梅西亚斯·博索纳罗 (葡文: Jair Messias Bolsonaro), 现任巴西总统。

(6) 劳工党 (PT)

劳工党 (葡文: Partido dos Trabalhadores, PT), 巴西左翼政党, 成立于1980年。2002年议会选举后, 劳工党以历史上最高的支持率首次成为众议院和参议院第一大党。2003年1月1日至2016年8月31日, 劳工党与其他几个政党组成联合政府执政。前总统卢拉是劳工党最有名的成员, 他的继任者迪尔玛·罗塞夫也来自劳工党。

代表人物: 路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦 (葡文: Luiz Inácio Lula da Silva), 2003年1月1日至2010年12月31日担任巴西总统。卸任后, 卢拉卷入巴西石油公司贪腐案。2017年7月12日, 卢拉被判定受贿罪名成立, 入狱9年半, 但法官批准保释

等候上诉。最终，2021年4月15日，巴西最高法院多数法官确认废止有罪判决的决定。

代表人物：迪尔玛·罗塞夫（葡文：Dilma Vana Rousseff），卢拉的继任者，于2011年1月1日至2016年8月31日担任巴西总统。2016年8月31日，巴西参议院以61票支持、20票反对的结果，正式通过对总统罗塞夫的弹劾案。罗塞夫是巴西自1992年第二位被弹劾下台的总统。

（7）巴西社会党（PSB）

巴西社会党（葡文：Partido Socialista Brasileiro, PSB）创建于1947年，秉持社会民主主义理念。军政府统治期间曾被当局废除，1985年得以重建。巴西社会党曾一度辉煌，2010年巴西全国州长有6人系该党成员，整体实力仅次于巴西民主运动党和巴西社会民主党。2003–2016年左翼政党劳工党执政期间，意识形态相近的巴西社会党原是中间偏左选举联盟成员，但2014年转为反对党。巴西社会党主张低通胀、高增长、高福利保障与可持续发展政策，支持商业发展。

（8）巴西工党（PTB）

巴西工党（葡文：Partido Trabalhista Brasileiro, PTB）成立于1945年，原名民主劳动党。虽然名为“工党”，但巴西工党现在实际上是一个右翼至极右翼政党。该党最近表现出对博索纳罗政府

的大力支持，还从更右翼的角度提出政策。

(9) 巴西民主运动 (MDB)

巴西民主运动(葡文: Movimento Democrático Brasileiro, MDB), 1965年12月4日成立。在军事独裁时期,¹巴西民主运动是当时巴西境内仅有的两个政党之一,另一个是时为执政党的国家革新联盟,由军政府掌控及执政。国家革新联盟是军政府控制的执政党,因此民主运动党实际上是军政府唯一容许存在的反对党。1979年有限度开放党禁以后,巴西民主运动规模开始扩大。1981年6月30日改组成为巴西民主运动党(Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB),此名称延续至2017年。1985年军政府统治结束,巴西民主运动首次执政。2018年大选前,巴西民主运动为巴西国会第一大党,领导中间偏右的执政联盟。

(10) 自由党 (PL)

自由党(葡文: Partido Liberal, PL)是巴西右翼至极右翼政党。该党成立于2006年,最初名为共和国党(葡文: Partido da República, PR),2019年更名为自由党。现任总统雅伊尔·梅西亚斯·博索纳罗(Jair Messias Bolsonaro)和足球巨星罗马里奥·德·索萨·法利亚(Romário de Souza Faria)都是该党党员。

¹ 1964年3月,亲美的巴西反对派策动军事政变,推翻古拉特文人政府,陆军参谋长、元帅卡斯特洛·布兰科随之担任新总统。自此,军政府开始了对巴西长达21年的独裁统治。

（11）民主工党

民主工党（葡文：Partido Democrático Trabalhista，PDT）成立于1979年6月17日，基本意识形态是社会民主主义、劳工主义，政治立场为中间偏左。民主工党总部位于里约热内卢。该党是社会党国际和圣保罗论坛的成员。



图1 巴西政党政治光谱

2.巴西政党政治特点

（1）跨意识形态的执政联盟难以维持长久政治稳定

巴西有30多个政党，大多数没有清晰的意识形态，而是根据需要创建或消亡，政客更换党派的情况非常常见。巴西政党时常处于流动状态。例如2018年大选中，巴西全国共有30个不同的政党在国会中获得席次，其中最主要的几个政党为：劳工党（PT）、民主运动（MDB）、社会民主党（PSDB）、社会自由党（PSL）、民主党（DEM）、巴西社会党（PSB）（详见表1）。在有如此多的大小

¹ 博索纳罗既领导“巴西联盟（英文：Alliance for Brazil；葡文：Aliança pelo Brasil，ALIANÇA）”，也属于自由党（PL）成员。

党派并立的政治生态下，巴西选举时会经常出现由两大政党领导的政治联盟，各联盟推派一位总统候选人参与竞选，获胜的政党不得不与其他政党联盟才能执政。自 1985 年巴西再民主化以来，各执政党无一例外采取的都是多党联合执政的做法。多党联合执政有两个结果：积极方面，在政治经济局面向好时期，联合执政的模式能够形成行政和立法的有效联动，进而提高联邦政府的治理效率；消极方面，多党联合执政无疑会增加执政联盟的管理难度，特别是一旦经济形势不佳，执政联盟就存在涣散甚至瓦解的可能，造成巴西政坛经常发生震荡，这在 1992 年和 2016 年的两起弹劾案中得到了充分体现。

政党	参议院	众议院
劳工党 (PT)	6	23
社会自由党 (PSL)	2	53
进步党	7	41
巴西民主运动	15	33
民主社会党	11	35
自由党 (PL)	4	41
社会党 (PSB)	0	31
共和党	1	32
社会民主党 (PSDB)	7	32
民主党 (DEM)	6	27
民主工党 (PTB)	3	25
团结党	0	14
我们能党	9	10
其他党派	10	85
总计	81	512

表 1 巴西政党国会席位

(2) 立法系统（国会）与行政系统（总统）双雄并立局面

巴西前总统特梅尔所领导的民主运动（MDB）是巴西政坛传统大党，1964–1985 年军政府统治期间是仅存的合法反对党。该党内部派系众多，实力强劲，是参、众两院第一大党。1985 年恢复民主体制以来，各届政府都尽力争取该党的支持。尽管实力强大到可以掌控议会，但民主运动从未提出本党候选人参加总统角逐。特梅尔当上总统的背景是，时任总统罗塞夫遭到弹劾，总统一职

由副总统特梅尔继任。在特梅尔就任总统前，巴西政治呈现出劳工党总统领导行政系统、民主运动控制国会的双雄并立格局。民主运动在掌控国会的背景下未推举人选角逐总统之位的原因是，这个被称为“巴士政党”（意即谁都可以加入的政党）的党派内部缺乏凝聚力。

（3）回到过去：保守主义浪潮再起

巴西素有保守主义传统。葡萄牙殖民统治长达 300 多年后的 1822 年，葡萄牙王子宣布巴西脱离葡萄牙统治，“巴西帝国”诞生。巴西在建国伊始便强调法团主义、¹国家权威。保守主义始终是巴西精英阶层既得利益团体的主要政治意识形态。1836 年，巴西建立第一个保守党派。此后，保守主义在巴西政治发展过程中从未缺席，并在大部分时间里占据政治主导地位。2013 年以来，保守主义在巴西大行其道。现任总统博索纳罗正是利用国会联席的力量而非单个党派的力量实现了保守主义阵营重塑。保守主义倡导重归秩序、打击腐败、严惩犯罪、整治经济、重视传统道德与价值，这样的政治理念对巴西民众产生了很大吸引力。巴西总统之位或许会再短暂落到左翼政党之手，但整体来看右翼保守主义思潮在巴西的影响越来越大。

¹ 法团主义（Corporatism，又译社团主义）是一种历史上的政治体制，特点是立法的权力交给由产业、农业和职业团体所派遣的代表。法团主义与多元论相对，容易产生精英政治。

（三）1990 年以来的巴西总统

自 1985 年结束军事独裁并恢复民主之后，截至 2022 年巴西共历经 7 位总统：德梅洛、佛朗哥、卡多佐、卢拉、罗塞夫、特梅尔、博索纳罗。其中，有半数遭到弹劾或弹劾前辞职。政治上的不稳定不可避免地影响了巴西经济发展。近十年来，巴西人均 GDP 整体呈下降趋势。2021 年人均 GDP 竟然缩水到十年前人均 GDP 的 60%。

经由巴西国民直选而产生的巴西第一位总统是在 1990 年 3 月上任的费尔南多·阿方索·科洛尔·德梅洛（葡文：Fernando Affonso Collor de Mello）。当时，巴西经济“双高”——高通货膨胀率、高负债，状况非常之差。德梅洛上任后，开始新一轮新自由主义改革。所谓新自由主义，指的是“华盛顿共识”政策，主张减少政府干预、促进私有化、市场化和自由化。巴西关税从 1990 年的平均 32% 降低到 1994 年的平均 14%。政府实施国企快速私有化，回收了近 800 亿雷亚尔债务，但净公债从 1994 年的 670 亿雷亚尔反而激增到 1999 年的 5500 亿里亚尔，外债则从 1993 年 1580 亿美元激增到 1999 年 4300 亿美元。在“华盛顿共识”的猛药里，巴西经济基本停滞。因此从 1999 年开始，巴西政府不得不抛弃新自由主义政策。总的来看，德梅洛新自由主义改革是失败的，其本人也受到贪腐指控。在参议院正式进行弹劾罢免前，德梅洛辞职。

他被禁止参政 8 年，2002 年复出，2006 年当选参议员，2014 年连任。

伊塔马尔·佛朗哥（葡文：Itamar Augusto Cautiero Franco）是德梅洛的副总统，后者被迫辞职后，由他代理总统职务，执政至 1994 年 12 月 31 日。佛朗哥任内推行一个名为“真正计划”的项目，结束了失控的通货膨胀，成功稳定了巴西经济。佛朗哥于 2011 年去世。

1995 年 1 月 1 日至 2002 年 12 月 31 日担任巴西总统的是费尔南多·恩里克·卡多佐（葡文：Fernando Henrique Silva Cardoso，昵称 FHC）。卡多佐曾在佛朗哥政府担任外交部长和财政部长。在担任财政部长期间，1994 年卡多佐实施调整经济结构的“雷亚尔”计划，成功遏制住了当时超高的通货膨胀。卡多佐因此获得了参选总统的威望。卡多佐虽然属于中间偏右政党巴西社会民主党（PSDB）成员，是右派政治人物，但他支持“第三条道路”¹和新自由主义，亦主张加强与第三世界的外交关系。美国《新闻周刊》将卡多佐评为“1997 年拉丁美洲人物”。1998 年胜选连任后，卡多佐改组社会民主党，使该党更向右转；此外，进一步推行亲市场经济的新自由主义政策。2002 年大选中，卡多佐支持的候选人

¹ 第三条道路（Third Way）又称新中间路线（Middle Way），是一种走在自由放任资本主义和传统社会主义中间的一种政治经济理念的概称。它的中心思想是既不主张纯粹的自由市场，也不主张纯粹的社会主义，而是主张在两者之间取折衷方案。

不敌对手左翼人物卢拉，后者成为首位左派总统。卡多佐时代结束，多年右翼政党统治也告终结。

路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦（葡文：Luiz Inácio Lula da Silva）出身贫寒，凭借工人运动经验与工人领袖身份，分别于1989年、1994年和1998年三次参加总统竞选，均告失败。在第四次挑战中，卢拉改变竞选策略，由极端左派的主张转为向市场靠拢的右派，终于赢得2002年大选。卢拉连任两届巴西总统，在职时间为2003年1月1日至2010年12月31日。卢拉是巴西历史上第一位通过选举取得政权的左派总统。上任后，卢拉推行温和的社会经济改革路线，为巴西底层民众做了许多努力，增加社会福利，例如推出扶贫政策——零饥饿计划，直接补助贫困家庭每月50雷亚尔购买食物。卢拉也继承了过去社会民主党政府部分新自由主义经济政策。卢拉在职期间巴西社会结构发生改变，中产阶级占比超过50%，贫富差距稍微缩小。美国高盛公司把巴西列入“金砖四国”成员，在一定程度上可以看作对卢拉政绩的肯定。卸任之际，卢拉仍拥有高达87%的支持率。然而，卢拉在2016年因“巴西石油公司贪腐案”被联邦检察院以贪腐与洗钱等罪名起诉，并在2018年时入狱服刑，最后以8年10个月的有期徒刑结案。卢拉成为又一个下场不体面的总统。

同属劳工党(PT)的迪尔玛·罗塞夫(葡文：Dilma Vana Rousseff)

接替卢拉,于2011年1月1日至2016年8月31日担任巴西总统。罗塞夫是巴西首位女总统。罗塞夫在卢拉政府内担任总统府幕僚长,是卢拉的得力助手,后者的许多政策都是交由罗塞夫来执行的。在罗塞夫第一个任期内的2013年6月,巴西主要城市爆发大规模抗议示威游行,民众抗议政府上调公共汽车票价格、反对政府在水杯工程上的巨大开支,要求打击贪污腐败、改善医疗、教育等社会福利。2014年大选罗塞夫虽成功连任,但仅以3.2%微弱优势击败对手。2016年4月17日,巴西众议院513名议员中,367名议员(超过总数的三分之二)针对弹劾罗塞夫的议案投了赞成票。5月12日,巴西参议院大比数通过正式启动弹劾罗塞夫的程序,罗塞夫被停职半年,总统之职由副总统代理。8月31日,巴西参议院以61票支持、20票反对的比数,正式通过对总统罗塞夫的弹劾案,罗塞夫因此成为自1992年第二位被弹劾下台的总统,也是世界上第一位被弹劾下台的女总统。

接替罗塞夫的是她的副总统米歇尔·米格尔·埃利亚斯·特梅尔·卢利亚(葡文:Michel Miguel Elias Temer Lulia)。上台后不久,特梅尔被爆斥资40万美元为专机订购大量昂贵食物,被指不谙民间疾苦。2018年12月31日,特梅尔卸任。

雅伊尔·梅西亚斯·博索纳罗(葡文:Jair Messias Bolsonaro)在2018年10月总统选举中获胜,巴西回归右派统治。博索纳罗

极具争议，被称为“巴西特朗普”、“热带特朗普”。博索纳罗的许多主张与巴西传统价值观相冲突。比如在治安方面，博索纳罗主张以暴制暴，用放松枪支管制的方式来解决社会治安问题。博索纳罗的很多言论“反同性恋”、“反非裔族群”、“歧视女性”、“反对堕胎”。博索纳罗支持开发亚马孙雨林以增加耕地面积，导致雨林加速萎缩以及火灾频发，其上任首年发生的亚马逊大火引发国际社会广泛关注。博索纳罗崇敬美国总统特朗普，在选战中提出“巴西优先”以及“让巴西再次伟大”等口号。博索纳罗追随特朗普的反华政策，在公开场合叫嚣“中国不是在巴西采购，他们是在采购巴西”，甚至形容中国是“掠夺者”，多次发表反对中国投资的言论。但在2019年下半年，博索纳罗改变态度，主张加强巴中双边贸易。2019年10月24日博索纳罗抵达中国，访华期间两国发表《中华人民共和国和巴西联邦共和国联合声明》，“强调继续在平等、尊重、互利的基础上加强和深化中巴全面战略伙伴关系。”随后，11月13-14日金砖国家领导人第十一次会晤在巴西伊塔马拉蒂宫举行，博索纳罗在峰会期间表示，“未来中国在巴西的地位将越来越重要。”博索纳罗向媒体宣布，巴西已与中国签署政经贸易、卫生、文化等九项备忘录，扩大双边贸易并实现贸易多元化。然而，博索纳罗的对华友好之情很快消散。2020年初新冠肺炎疫情全球大爆发后，博索纳罗对中国的态度明显倒退。2020

年 11 月 17 日金砖国家第 12 次峰会召开之际，博索纳罗表示，“在后疫情时代，为了全球繁荣，巴西将为自由、透明和安全的国际体系而努力。为此，捍卫民主和捍卫国家主权至关重要。”博索纳罗这番言论与特朗普的完全相同，巴西与美国一起称“中国引发全球疫情扩散”并且要求中国对各国负责。不过，特朗普下台后，博索纳罗的中国画风又立刻改变，从讨好美国变成示好中国，对华嚣张气焰彻底熄灭了。博索纳罗在中巴疫苗谈判中表示，巴西需要中国，中国也需要巴西，“希望中方能够不计前嫌帮助巴西”。

（四）2022 年巴西大选

2022 年巴西总统选举呈现三足鼎立之势。现任总统博索纳罗是一股势力，由自由党（PSL）和民主党（DEM）合并而成的“巴西联合”（União Brasil）是另一大势力，第三势力则是前任总统卢拉。

1. 博索纳罗的国内盘与国际盘

巴西现任总统博索纳罗系军人出身，在从政 33 年时间里更换过 8 个党派。2018 年大选前，博索纳罗为争取国内福音教派宗教团体的支持，加入右翼政党社会自由党（PSL）并成功当选。但由于党内纠纷，博索纳罗于 2019 年 11 月退出社会自由党，一度成为无党派人士。在疫情、经济和司法追责三重压力之下，博索纳罗放弃对“无党派人士”的执着，尝试建立自己的政党，一个名

为“巴西联盟”（葡文：Aliança pelo Brasil, ALIANÇA）的极右翼政治团体由此诞生。博索纳罗将其定义为尊重所有宗教、支持家庭价值观的保守党。但是，别说刚成立的小党派了，就连民主运动（MDB）这样的掌控国会的巴西政坛传统大党都难以推举自己的候选人。因此，博索纳罗竞选连任路上不得不依靠意识形态更为接近的大党、至少是比“巴西联盟”更大的党。2021年11月8日，巴西自由党主席（PL）瓦尔德马尔·科斯塔表示，博索纳罗将加入自由党，并以自由党总统候选人的身份角逐2022年总统选举。博索纳罗对这一消息进行了确认，并表示“与自由党的谈判已经完成了99%。”自由党是博索纳罗加入的第9个党派。巴西自由党成立于2006年10月26日，起初为中间偏右至右翼，后发展成右翼至极右翼政党。现时，自由党在参议院81个席位中占有4席，在众议院513个席位中占有43席。从体量上看，自由党是一个具备一定政治实力的中型政党。从立场上看，自由党属于右翼至极右翼党派，与博索纳罗的政治理念总体一致。博索纳罗加入自由党，便于其继续争取介于左翼和极右翼之间的中间派的支持。

在争取国际社会支持方面，博索纳罗明显不敌卢拉。例如，法国总统埃马纽埃尔·马克龙（Emmanuel Macron，2022年4月当选连任）明确支持卢拉，和博索纳罗之间的关系却非常紧张。巴西的环境政策和2019年亚马孙地区大火曾遭到马克龙批评。博索

纳罗认为，马克龙的言论是对亚马孙主权的威胁，法国总统必须“收回对他和巴西的侮辱”，他才会考虑接受七国集团（G7）提供的用于打击亚马孙大火的 2000 万美元援助金。博索纳罗曾经嘲讽法国第一夫人的外貌，引发他与马克龙之间“唇枪舌战”。马克龙批评这种言论“极其不尊重人”，对于巴西人民来说是一种悲哀。

博索纳罗自诩说，自他的政府 2019 年 1 月执政以来，没有发生一起腐败案件；巴西拥有一位“相信上帝、尊重军队、注重家庭，并忠于人民的总统”。¹然而，博索纳罗争取连任的最大障碍恰恰是他的不堪政绩。2020 年 1-8 月，亚马孙地区的森林砍伐增加 9.5%，创过去 12 年记录，森林损失的面积比牙买加还要大。尤其是博索纳罗对抗击新冠肺炎疫情的漠视和连续失策，致使其支持率一跌再跌。对外政策方面一味追随美国也并未得到预期的好处。总的来看，博索纳罗的国内支持盘与国际支持盘都不稳固。

2. “巴西联合”（União Brasil）实力稳健

2021 年 10 月 6 日，博索纳罗所属的巴西社会自由党（PSL）和民主党（DEM）合并，成立名为“巴西联合”（União Brasil）的新政党。2022 年 2 月，最高选举法院（TSE）批准合并并允许新政党登记。“巴西联合”在全国拥有超过 108 万名党员；在众议院 513 席位中占有 82 席，超过左翼的劳工党（PT），成为众议院最

¹ 巴西总统博索纳罗试图在联大展示“一个与媒体报道所不同的巴西”，
<https://news.un.org/zh/story/2021/09/1091412>。

大党派；在参议院，“巴西联合”席位数排名第 4，参议院议长帕切科也属于这一新政党。作为国会中的最大党派，“巴西联合”能够获得巴西 2022 年总统选举基金的六分之一。

“巴西联合”计划推举自己的总统候选人角逐 2022 年大选。无论这名候选人是谁，都将成为博索纳罗的有力竞争对手；加之复出的前总统卢拉仍将凭借自身强大的影响力代表劳工党（PT）出战，博索纳罗的连任形势难言乐观。目前博索纳罗和卢拉两人是明年大选中最重要的人物，此外，实力稳健的“巴西联合”也不容忽视。

3. 卢拉东山再起前景看好

卢拉是巴西著名左翼政治家，曾于 2003–2010 年担任两届总统。卸任后，卢拉卷入贪腐案。2021 年，法官撤销了对卢拉的指控，为他再次参选铺平了道路。截至 2022 年 4 月 30 日，卢拉尚未正式宣布参选，但他邀请了中间派、圣保罗州前州长杰拉尔多·阿尔克明（Geraldo Alckmin）作为竞选搭档。为了造势，2021 年 11 月，卢拉前往欧洲游说，得到了前欧洲议会议长马丁·舒尔茨（Martin Schulz，德国社会民主党要员）的支持。欧洲政坛左翼人物，包括德国总理奥拉夫·朔尔茨（Olaf Scholz）、法国总统马克龙和前总统奥朗德（François Hollande）、西班牙前首相萨帕特罗（José Luis Rodríguez Zapatero）都看好卢拉东山再起。除了获得

欧洲左翼势力的支持，近两年来拉丁美洲和加勒比地区政坛再度呈现的“左升右降”的态势也有利于卢拉回归宝座。在阿根廷、智利、玻利维亚这些巴西的邻国，左翼力量纷纷上台执政。这种地区性的形势变化，毫无疑问会对巴西总统选举产生影响。

截至 2022 年 6 月 5 日，卢拉保持着较高的支持率。民调机构 FSB Pesquisa 于 3 月 18-20 日期间电话采访了 2000 名选民，其中 61% 表示不赞成博索纳罗治理巴西的方式，只有 34% 表示赞成。调查结果显示，如果选举在 3 月 21 日（星期一）举行，卢拉将以 43% 对 29% 的得票率赢得第一轮投票。¹ 5 月 11 日民调显示，在第一轮投票中卢拉的支持率扩大到 46%，博索纳罗的支持率维持不变；5 月 25 日民调再次显示，卢拉与博索纳罗的支持率变为 48% 对 27%，前者相对于后者的优势进一步扩大。特别是一直参与竞争的前圣保罗州州长多里亚于 5 月 23 日宣布退出，此前支持他的票将主要流向卢拉。

二、巴西外交

截至 2022 年 5 月 31 日，巴西同 192 个国家建有外交关系。巴西是联合国、世界贸易组织、美洲国家组织、拉美和加勒比国家共同体、南方共同市场等国际和地区组织以及金砖国家(BRICS)、

¹ Brazil's ex-president Lula holds lead over Bolsonaro: Poll , 2022 年 3 月 21 日 , <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/21/brazils-ex-president-lula-holds-lead-over-bolsonaro-poll>。

二十国集团 (G20)、七十七国集团 (Group of 77) 等多边机制成员国, 不结盟运动观察员。

巴西奉行国家独立、民族自决、主权平等、不干涉内政、尊重主权和领土完整、和平解决争端的外交政策。主张加强联合国作用, 积极推动联合国安理会改革, 全力争当安理会常任理事国。巴西外交主要方向为: 拉美、美国、欧盟、亚洲、金砖 (新兴国家)。

(一) 南美大本营: 高度重视南方共同市场

南方共同市场 (英文: South American Common Market; 葡文: Mercado Comum do Sul, 简称“南共市”) 是巴西、阿根廷、乌拉圭、委内瑞拉¹和巴拉圭五个南美洲国家的区域性贸易协定 (Regional Trade Agreement, RTA), 1991 年 3 月签署协定, 1995 年 1 月南方共同市场正式启动。南共市旨在促进自由贸易及资本、劳动、商品的自由流通。南共市是南美地区最大的经济一体化组织, 也是世界上第一个完全由发展中国家组成的共同市场。

巴西将发展同南美国家关系置于外交政策优先位置, 一贯推动南方共同市场提高自贸水平, 主张拉美国家自主解决地区事务。成立 30 多年来, 南共市面临着不少问题。面对美洲自由贸易区可能带来的挑战和域外新兴经济体在拉美地区日益增长的投资, 南

¹ 委内瑞拉 2017 年被终止南方共同体成员国资格。

共市于 2000 年初通过 32/00 号决议，重新强调各成员国必须共同进行对外贸易谈判。但 2008 年金融危机后，南共市制度设计落后的一面开始凸显，各成员国经济停滞，在全球价值链、产业链中处于孤立，加之新自由主义思想回潮，开放性需求在集团内部逐渐产生。各成员国间最大分歧之一是共同关税和灵活化问题。根据南共市章程，在实施共同对外关税和与该组织外国家签署自由贸易协定等问题上，必须遵循所有成员一致同意原则。虽然该组织成员数量屈指可数，但达成一致同意相当困难。巴西和乌拉圭坚持认为应将所有产品关税统一下调 20% 并分两个阶段实施，巴拉圭对此表示支持；阿根廷则主张对不同产品分类别、分级减税。阿根廷给南共市关税改革造成了不小阻碍。2021 年以来，巴西和乌拉圭两国政府多次敦促阿根廷政府，如果后者不能在南共市共同关税与开放自贸谈判问题上持积极协商态度，就应退出南共市，引发三国关系紧张和南共市可能解体的“史无前例的重大危机”。经过协商，巴西和阿根廷两国外长于 2021 年 10 月 8 日发表联合声明宣布，巴阿两国政府就下调该组织共同对外关税 10% 达成一致。南共市内部两个大国之间的危机暂时得到化解，但最终关税共识还需征询乌拉圭和巴拉圭的意见，需经南共市议会审议表决。

巴西身为南美大国，非常重视自己在南美大本营的地位塑造和巩固。作为南美地区经济一体化的最大组织，南方共同市场为

巴西推行外交政策提供了一个相当好的平台。在巴西的推动下，南共市除了自身不断朝一体化发展外，还被用来促进整个南美地区的内部合作。例如，南方共同市场与同在南美的“安地斯共同体”签订自由贸易协定，互相降低关税；与中南美洲国家签订各项贸易协议。南共市还将目光由南美瞄向世界，与中国、欧盟、日本、俄罗斯和韩国等国家和国际组织建立了合作机制。不过，巴西在推动以南方共同市场为代表的南美一体化过程中，也遇到了阻力，除了要弥合内部成员分歧，还要时时提防国际霸权从中作梗——美国推行“美洲自由贸易区”（Free Trade Area of the Americas, FTAA），利用“分而治之”的概念分散中南美洲、南美洲的力量。

（二）博索纳罗任期内的巴西-美国关系及巴美俄三角

巴西高度重视与美国的关系，现任总统博索纳罗与美国前总统特朗普有着两年任期重合（2019年1月至2021年1月）。博索纳罗在巴西的崛起与特朗普在美国的情形如出一辙，二人的执政理念及风格具有高度的一致性。自始至终，博索纳罗都是特朗普的忠实拥趸、铁杆粉丝。博索纳罗胜选后，特朗普在第一时间向他表示祝贺；博索纳罗也从不吝啬对其偶像特朗普的崇拜和夸赞。博索纳罗和特朗普两人在意识形态领域的高度一致以及他们之间的惺惺相惜、互相欣赏为巴美意识形态走近提供了有力支撑。在

二人任期重合期间，巴美关系走进蜜月期。

巴美蜜月期的主要特征是巴西获得美国给予的“非北约主要盟国”地位。博索纳罗上任后不久就赴美访问。2019年3月19日，特朗普在会见到访的博索纳罗时表示，美国有意给予巴西“非北约主要盟国”地位。7月31日，特朗普确认巴西为美国的“非北约主要盟国”。巴西成为继阿根廷之后第二个获得该地位的南美洲国家。“非北约主要盟国”是美国政府给予不属于北约组织（NATO）、但与美国军方有战略合作关系盟国的定位，这一定位并不自动包括共同防卫条款，但为这些国家提供美国本不与非北约盟国开展的军事与财政合作，方便他们购买美国制造的武器和军事设备。随即，2020年3月8日，巴美两国代表在美国迈阿密签署《研究、开发、测试和评估协议》，博索纳罗出席仪式。这份协议旨在提高两国军事能力及付诸实施国防领域联合项目。美军南方司令部司令克雷格·法勒称，该协议有助于在地区层面应对委内瑞拉危机等威胁。此外，该协议也有助于为巴西军工业打开世界最大军火市场的大门。

拜登上台后巴美关系逐渐变冷，蜜月期结束。拜登历来不支持博索纳罗的政策。2020年美国大选期间，拜登在与特朗普的辩论过程中批评巴西在亚马孙地区的森林砍伐行为。拜登表示，他将立即开始组织世界各地为亚马孙提供200亿美元，迫使巴西

不再烧毁亚马孙。“请停止破坏森林。如果不停止下去，巴西将面临重大经济制裁。”对于拜登的声明，博索纳罗将其描述为“不幸、灾难性”，并在自己的推特上发表了批评拜登的推文。

拜登奉行多边主义，重视与盟友的关系，与特朗普倡导的单边主义和保护主义完全不同。拜登和特朗普在气候变化、人权、民主及移民等很多问题上立场针锋相对。博索纳罗的理念接近特朗普，自然会与拜登发生龃龉。拜登上台对巴西而言不仅意味着美国政府更替带来的惯常政策调整，更预示着美巴关系中矛盾分歧的一面将显著上升。

博索纳罗与美国的关系变僵，但与俄罗斯的关系却热络起来。巴俄贸易额并不高，2021年只有72.9亿美元。然而，在俄罗斯对巴西的出口中，化肥约占60%的额度，这对巴西这样的农业大国和农产品出口大国来说至关重要。2022年初，美国向巴西施压，希望博索纳罗取消访俄行程，而巴西方面认为总统此行主要是为了推动巴俄经贸关系。博索纳罗顶住美国的压力，坚持于2月15日到访莫斯科。博索纳罗不认为访俄就是在北约和俄罗斯之间选边站。英国《卫报》将巴西总统在敏感时刻访问克里姆林宫解读为，博索纳罗试图向外界表达一种“这位在国际上孤立的巴西领导人仍然拥有强大的外国朋友”的观点。

（三）南共市-欧盟框架内的巴西-欧盟合作

历史上曾作为葡萄牙殖民地的巴西与欧洲有着千丝万缕的联系。巴西非常看重与欧洲国家间的经济合作，多年来一直努力与阿根廷等邻国与欧盟达成协议。南方共同市场（MERCOSUR）与欧盟（EU）早在20年多前就开始了有关自由贸易协定的谈判，但进程十分缓慢。2017年1月特朗普就任美国总统后奉行贸易保护主义政策，在此背景中南共市与欧盟加速了自贸协定谈判。欧盟是南共市最大的贸易和投资伙伴，也是与其商品贸易往来第二大的经济体。双方发展经济合作具有广阔而深厚的基础。

欧盟和南方共同市场四个成员国的贸易谈判始于2000年，前后经历了至少39个回合。经过漫长的谈判历程，2019年6月28日，欧盟与南共市终于达成一项自由贸易协定，这将创造一个拥有7.5亿人口的巨大市场。该协定涵盖政府采购、贸易便利化、卫生检验检疫以及知识产权等多领域内容。协定生效后，南共市国家出口欧盟的部分农产品关税将被取消，出口商有望增加肉类、糖和乙醇等产品对欧盟的出口。同时，协定生效后，欧盟对南共市大部分出口产品的关税也将被取消，有助于促进欧盟工业产品出口。时任欧盟委员会主席容克（Jean-Claude Juncker）表示，在国际贸易紧张局势下，该协定表明欧盟支持“以规则为基础的国际贸易体系”。

受新冠肺炎疫情影响，2020年，除中国外，巴西对主要贸易伙伴出口均显著下滑，其中对欧盟下滑7.8%。但这并非常态，在南共市-欧盟框架内，巴西与欧盟的经贸关系在疫情之后定会反弹。但更主要的困境是，欧洲对巴西总统博索纳罗政府不信任，对巴西缺乏保护亚马逊雨林的承诺感到担忧，因此推迟了批准欧盟-南共市贸易协定。

（四）《国家经济和社会发展战略》指导下的巴西对华整体战略

1974年8月15日，中国与巴西建立外交关系。1993年，两国建立战略伙伴关系。2012年，中巴关系提升为全面战略伙伴关系。

巴西联邦政府于2018年发布了2020-2031年《国家经济和社会发展战略》，并于2020年1月对其进行了修订和整合。在《国家经济和社会发展战略》所考虑的大趋势中，很多与中国有直接联系，比如：“全球经济增长将继续依托于新兴国家；全球粮食需求将持续扩大；随着亚洲经济和地缘政治重要性的增长，世界将更加多极化和全球化；全球能源需求将继续增长。”在其他许多方面，巴西也认为中国将带来巨大贡献，例如，“可再生能源将更具竞争力，并且会在能源构成中占据更重要的地位；信息和通信技术将重新定义工作的性质，并且改变生产、教育、人际关系和娱

乐休闲的方式；多学科技术的发展速度将越来越快，技术应用的综合性越来越高；对水资源的需求将越来越大；可持续发展模式的压力将越来越大；生物技术和生物经济也将持续发展深化。”

中巴关系具有坚实的经济基础。2020年11月26日，巴西副总统莫朗表示，巴西虽然拥有丰富的自然资源，但在合理利用方面做得还很不足。在绿色经济发展模式框架下，巴中两国可以通过重组生产链、增加农业贸易中数字化程度等方式来加强合作。2010-2020年间，中国投资者在巴西投资了657亿美元(约合3422亿雷亚尔)，其中四分之三投资于能源行业，特别是电力。至2022年，中国连续第13年成为巴西第一大贸易伙伴。2021年，中巴双边贸易额达1353.47亿美元，再创历史新高，同比大幅增长32%。其中，巴对华出口额876.96亿美元，占巴出口总额比重31.28%，同比增长28%；自华进口额476.51亿美元，占巴进口总额比重21.72%，同比增长36.7%；巴对华贸易实现顺差400.45亿美元，较去年(2020年)同期增长21.3%，占巴总顺差比重高达65.6%。

中国与巴西在国际事务上也有着共同而广泛的利益。中巴均一贯坚持《联合国宪章》宗旨和原则，认为联合国在国际事务中发挥重要作用。中巴两国支持对联合国进行全面改革，包括优先增加发展中国家在安理会的代表性。在应对全球气候变暖议题上，中国和巴西作为世界上两个领土面积排名前列的国家都应肩负起

相应的责任。近两三年来，博索纳罗在中国和美国之间飘忽不定，中巴关系在一定程度上受到损害。博索纳罗逐渐认识到，巴西不必在中国或美国之间只选一个。选边站对巴西没有任何好处。中美贸易摩擦之际，巴西却成了受益国。在中国买进农产品来源国的名单上，巴西一举超越了美国。博索纳罗随后修正言论，期望在最大程度内扩大与中国的商业往来。概而观之，博索纳罗即使在大方向上追随特朗普的对华政策，但偶尔也显现出较为中立的态度。

（五）俄乌冲突背景下的巴西外交及对金砖合作的影响

2022年2月24日清晨，俄罗斯总统普京命令俄军在乌克兰东部顿巴斯地区发起特别军事行动。这场令世人震惊的冲突是自第二次世界大战以来欧洲规模最大的地面战争，如果外溢到波兰或波罗的海三国，那么“北约与俄罗斯的一场直接对抗将是第三次世界大战”。

俄乌冲突对世界局势的影响必将是深远的。面对西方国家发起的严苛而又沉重的各项制裁，俄罗斯不得不大幅调整外交政策，寻求战略突围从而减轻国家痛苦。俄罗斯作为金砖国家重要成员，俄乌冲突以及莫斯科外交政策的全方位调整，将不可避免地影响该组织此后的发展轨道与合作进程。

1.巴西等金砖成员的立场预示金砖合作未受大的影响。

在俄乌冲突爆发十天之前的2月15日，巴西总统博索纳罗不顾美国反对，大摇大摆地访问俄罗斯，堪称其任期内迄今为止最具风险的旅行。博索纳罗当然深知利害冲突，但其本人和其他官员都试图淡化访问时机的所谓不恰当。博索纳罗现身莫斯科而没有访问乌克兰基辅，被美国解读为巴西对俄罗斯要求阻止乌克兰加入北约和解决乌克兰东部亲克里姆林宫分离主义地区问题的默认支持。冲突爆发后，巴西既试图为乌克兰呼吁，又表示应该考虑普京的要求。一方面，巴西政府提到需要将维护领土完整作为重要原则之一，并需要尊重《联合国宪章》；但另一方面，巴西政府坚持认为所有人的“正当担忧”和《明斯克协议》也必须得到尊重。很显然，巴西是更加倾向俄罗斯的。

金砖成员对俄乌冲突的态度鲜明地反映在这五个国家在联合国安理会和联合国大会上对有关决议草案的投票之上。

2月25日联合国安理会投票。决议草案谴责俄罗斯宣布对乌克兰开展“特别军事行动”，以最强烈的措辞对俄罗斯违反《联合国宪章》对乌克兰进行侵略表示痛惜；决定俄罗斯应立即停止对乌克兰使用武力；俄罗斯应立即、完全和无条件地将其军队撤出乌克兰领土。对此决议草案，金砖五国中，俄罗斯作为安理会常任理事国行使了否决权；中国作为安理会常任理事国弃权；印度作为非常任理事国弃权；巴西作为非常任理事国赞成；南非无投

票权。

3月2日联合国大会投票。决议草案最强烈地斥责俄罗斯侵略乌克兰，谴责一切违反国际人道法以及侵犯和践踏人权的行为。决议草案要求俄罗斯立即停止对乌克兰使用武力，立即、彻底、无条件地将其所有军事力量从乌克兰国际公认边界内的领土撤出。对此决议草案，金砖五国中，俄罗斯否决；中国、印度和南非弃权；巴西赞成。

对于俄乌冲突，金砖五国除了当事国俄罗斯，中国、印度和南非对俄罗斯的行动表示理解和关切，只有巴西偶尔唱反调。不过需要指出的是，与巴西政府官员在联合国表达的立场有所不同，总统博索纳罗拒绝谴责俄罗斯总统普京并反对任何可能给巴西带来负面影响的制裁。博索纳罗在俄乌发生冲突爆发前不久访俄时表示，巴西与俄罗斯“团结互助”，他的访问是“向全世界发出的一个信号”，表明巴西与俄罗斯的关系“前景良好”。所以，没有理由断定巴西就是在反对俄罗斯。总的来看，金砖国家虽然只是一个比较松散的经济合作组织，但在俄乌冲突这样重大国际问题上表现出了程度较高的立场一致。俄乌冲突并未对金砖合作造成大的影响，甚至相反，冲突对今后的金砖合作而言或许是一个刺激因素、利好消息。

2.中俄合作、巴俄合作为金砖合作提供持久动力。

中国对俄罗斯经济极为重要。2021年,中俄货物贸易额达1470亿美元,同比增长36%。中俄贸易占俄罗斯贸易总额的18%,中国已是俄罗斯最大的出口目的地。2022年2月4日北京冬奥会开幕之际普京总统访华,中俄签下1175亿美元能源大单,两国还同意将双边贸易在2024年提升到2500亿美元。

面对西方制裁,俄罗斯最可依赖的国家当属中国。由于“北溪2号”天然气管道计划被搁置,俄罗斯只能将能源出口更多转向亚洲方向,其中中国是最大买家。面对西方金融制裁,中俄金融合作或将迎来大发展。目前,中俄间贸易使用本币结算的比例已经有很大提升,2020年中俄本币结算比例达约25%。在不到7年时间里,这一指标增长近9倍。2021年上半年,中国商品出口俄罗斯的人民币结算额占28%。在俄乌冲突爆发之前,俄罗斯已经开始着手脱离美元主导的全球银行间支付系统SWIFT,同时通过人民币、日元等其他国际货币结算。俄罗斯被西方国家从SWIFT中踢除后,中俄贸易人民币结算额的占比将会显著提升。乌克兰危机和中美紧张关系可能进一步促进中国与俄罗斯的经济合作,拉动更多与美国存在地缘政治冲突的国家建立一个广泛的去美元联盟。

巴俄合作也是金砖合作的重要动力。在2021年巴西从俄罗斯进口的57亿雷亚尔商品中,60%是磷肥和氮肥。巴西想和俄罗斯

签订一份永久合同，以保证俄罗斯向巴西出口化肥。除此之外，巴俄也在进行核电合作，两国正在就巴西安格拉 3 号核电站项目进行接触。巴西核电公司（Eletronuclear）正在寻找有核电资质的合作企业，接手安格拉 3 号核电站的建设，以确保其在 2026 年初启动运营。在这方面，俄罗斯国家原子能公司（Rosatom）是很有实力的候选对象。

三、巴西产业政策与产业发展

巴西是拉丁美洲的经济大国。1994 年 GDP 就达 5545.87 亿美元，占整个拉美的 34.1%，居世界第 8 位。自那时起一直位居世界十大经济体之列。2006 年 GDP 达 1.06 万亿美元，2008 年 GDP 达 1.26 万亿美元。根据国际货币基金组织的数据，2018 年巴西国内生产总值估计为 2.14 万亿美元，成为拉丁美洲的第一大经济体，世界第九大经济体。2019 年（疫情前）GDP1.80 万亿美元，世界排名仍是第九。但到 2020 年，巴西 GDP 为 1.44 万亿美元，世界排名跌出前十，排名十二。

巴西的经济发展大致分为三个阶段：第一阶段是二战后到 20 世纪 70 年代。这个时期的巴西经济快速增长，被誉为“巴西经济奇迹”；第二阶段是 20 世纪 80 年代至 90 年代。这个时期受到 1982 年债务危机和 1999 年货币危机的影响，巴西经济发展处于低迷时期；第三阶段是 21 世纪以来至今。受到外部需求

旺盛，特别是中国、印度等新兴市场对大宗商品的需求上升，巴西贸易条件得到极大改善，经济增长步入稳步发展时期。

巴西早在 1975 年就进入中等收入国家行列，而此时正处于进口替代工业化后期。1990—2008 年是产业结构调整几乎停滞的时期。根据有关研究，巴西三大产业的比例大致为 5.6%（第一产业）、27.9%（第二产业）、66.5%（第三产业）。¹到 2021 年度，巴西三大产业占国内生产总值的比值如下：农业占 6.9%，工业占 18.9%，服务业占 59.4%，其他占 14.9%

（一）巴西的产业结构及三大产业政策

1. 巴西产业结构的演变

以全部经济活动为标准来划分，巴西的产业结构分为农牧业、工业和服务业三大类，分别对应第一产业、第二产业和第三产业。在巴西，第一产业一般包括农业和牧业；第二产业即工业，包括采矿、制造业、民用建筑以及为工业服务的公用事业等项目；第三产业即服务业，包括商业、政府机关、金融中介人（银行、保险）、不动产、交通与通讯及其他项目。²

第二次世界大战后，为了尽快实现工业化，改变畸形的产业结构和经济结构，巴西历届政府都不遗余力地推行进口替代工业化发展战略。这一战略的实施使巴西经济获得了迅速增长。1949

¹ 张勇：《巴西经济增长及其转型的结构视角》，《当代世界》，2015 年 10 期。

² 参见 1983 年《巴西统计年鉴》，第 952 页。

—1981年的33年间,巴西经济年平均增长速度为7%。尤其是1968—1974年的7年间,巴西经济的实际年平均增长率都在10%以上,工业的年平均增长率则高达12%。在经济的高速增长过程中,一些新兴的工业部门从无到有、从小到大地建立起来。殖民时期遗留下来的畸形产业结构得到初步扭转,产业结构趋向合理化。巴西经济引人注目的增长及伴随快速增长而来的产业结构的合理化,引起国际经济学界的关注,被誉为“巴西奇迹”。但20世纪70年代中期、特别是步入80年代以来,由于受国际经济形势、特别是世界石油危机的影响,加之巴西在推行进口替代发展战略过程中的失误,巴西经济在80年代备受经济衰退、通货膨胀、结构失衡和债务危机的困扰,经济增长长期处于“滞涨”状态。80年代也被称为巴西经济发展中“失去的十年”。据统计,1981—1990年的10年间,巴西的GDP年平均增长率仅为2.2%,其中工业的年平均增长率仅为1.4%。与此同时,通货膨胀却居高不下。进入90年代以来,巴西加快经济结构调整和经济体制改革的步伐,实现了持续的温和增长,1994年GDP增长达到5%。进入21世纪以来,巴西经济保持了快速增长的势头。2008年GDP增长达5.1%。但2011—2013年巴西经济增长率分别为2.7%、1%和2.5%;2014年巴西经济增长仅为0.1%。

二战结束以来,巴西的三次产业结构大致经历三个阶段的发展

展。

第一阶段。1950年至1960年，巴西实行替代进口工业化，工业生产发展迅速。20世纪40年代末至60年代初，巴西政府所确定的主导产业是纺织和食品等较易进行进口替代和具有比较优势的工业部门，轻工业品的生产能力随之增强。工业化的推进，造成第二产业的工业产值增加，第一产业的农业产值相对比重急剧下降。1960年至1970年，虽然六十年代初期工业生产相对停滞，农业比重下降缓慢，但从六十年代后期起，巴西经济进入“经济奇迹”发展时期。60年代后半期，巴西进入以重化工业为主导的工业化阶段。在这一阶段，巴西政府又将主导产业调整为钢铁工业、化学工业、机械工业。60年代末至70年代中期，重工业取得了飞速增长，国家工业面貌焕然一新。此后，尽管重工业的增长速度仍超过轻工业，但二者间差距不断缩小。20世纪60年代以来，产业结构升级使得传统工业在制造业中的产值比重在缩小。但巴西依然很重视传统工业的发展，巴西不仅鼓励食品行业投资开发新技术，同时对农产品生产实行价格补贴，而且对纺织工业进行技术改造并为其提供新的人工合成原料。

第二阶段。1970年至1980年，巴西调整经济政策，放慢了发展速度，特别是工业发展速度，工业在整体经济结构中的占比逐渐下降。进入1980年代以后工业比重降幅尤其明显，巴西逐渐

掉入“发展陷阱”，即所谓的“去工业化”时期。这个时期农业产值比重时有上升，服务业的比重稳步上升。在1970—1980年间，服务业比重与工业相当，1980年后，服务业比重迅速增加，工业比重降幅明显，其中1980—1982年第三产业比重达到56%。1982年债务危机之后，巴西进入一个较长的结构性调整时期，工业结构开始朝自然资源加工业扩张。农业方面，1984年，谷物产量为五千万吨，同期牛的存栏数为一亿两千三百万头。由于1975年全国酒精计划的执行，1984年全国酒精产量已超过九十三亿公升，部分替代了进口石油。农业发展不仅保证了国内市场对粮食和原料商品的需要，而且也成为了外汇的重要来源。¹70年代后半期，汽车工业、电子工业成为巴西政府着力鼓励发展的主导产业。合理引进外资不仅弥补了巴西国内资本短缺的制约，改善了巴西的国际收支平衡状况，而且对巴西工业化及产业结构的升级发挥了不容忽视的积极作用。巴西的制造业部门大多是靠外国的资本和技术建立起来的。如巴西汽车工业的建立和发展基本上是在外资帮助下完成的。巴西在利用外国直接投资和引进技术方面提供了可供借鉴的经验。随着巴西经济实力的增强和民族工业的壮大，巴西政府对跨国公司在巴西设立子公司及合营企业的外资股权逐步实行了各种限制。80年代末以来，随着东南亚发展中国家利用

¹ 张宝宇：《巴西的产业结构与产业结构政策》，《拉丁美洲研究》，1986年第6期。

外资步伐的加快和引进外资竞争的加剧，巴西转而又放松了对利用外国直接投资的限制。为了加速工业化，特别是为加快制造业的发展，巴西在推行进口替代政策时期，在一些战略性部门和私人投资者无力进入的资本密集型或技术密集型部门中，直接兴建国有企业。国有经济的建立在巴西摆脱外国垄断资本的控制、争取民族经济独立、建立相对完整的工业经济和国民经济体系等方面，曾起到积极作用。但问题在于随着巴西的国有经济分布行业的扩展，国有经济不仅在公益性行业和垄断性行业占据了主导地位，而且在一些竞争性行业也大量存在。国有企业由于机制和管理方面的原因，经济效益下滑，出现了普遍的不景气，并成为了巴西财政的一大负担。因而，从 80 年代起，巴西政府就开始进行国有企业民营化改革。

第三阶段。经历了 20 世纪 80 年代的经济低迷期，进入 21 世纪以后，巴西经济逐步强势崛起。进入 21 世纪，在新世纪头 10 年，巴西三大产业的比例基本保持稳定，GDP 总量的 2/3 集中在服务业。世界银行数据显示，2000—2012 年，服务业占 GDP 的比重由 66.67% 略微降至 66.14%，期间仅有 2003 年和 2004 年出现了明显的下降，其余年份基本保持在该比重区间。这表明，服务业在巴西经济中的主导地位基本稳定，它对近 10 多年来巴西经济走势具有决定性的影响。同期，农业占 GDP 的比重相对较低，除了

个别年份外，基本在 6%左右波动。伴随着初级产品出口的增加和“去制造业化”的趋势，巴西经济呈现出“初级产品化”趋势。自然资源部门和采掘业部门在工业生产结构中的比重逐渐增大，并且对新世纪以来的巴西经济增长具有重要的拉动作用。在 2001-2011 年的绝大多数年份中，制造业的增长幅度都小于采掘业，唯独在 2004 年和 2007 年例外，而这一变化同外部经济环境的变化有较为密切的关系。另外，在 2008 年全球金融危机后，巴西制造业的萎缩程度却大大高于采掘业。2009 年制造业的下降幅度达到 8.7%，而采掘业只有 3.2%的下降。¹ 这一差异使工业部门中制造业的比重越来越小，“去制造业化”现象日趋严重。工业在三大产业中的份额相对稳定主要依靠采掘业占比的增加来维持。²

从 2021 年第一季度公布的经济指标来看，农业表现最为突出，同比实现 5.7%的增长，工业和服务业同比增幅仅分别为 0.7%和 0.4%。首季度的农业增长主要源于农作物的丰产。据巴西国家统计局的预测，2021 年农作物产量有望创历史新高，达到 2.585 亿吨，较 2020 年的 2.541 亿吨增长 1.7%。其中，玉米产量有望达到 9500 万吨，大豆产量有望达 1.333 亿吨。在工业方面，采掘行业在第一季度同比取得 3.2%的增幅，建筑业同比增长 2.1%。但是，制造业同比则出现了 0.5%的负增长。在服务业方面，运输、仓储

¹ 陆佳琦：《金砖国家产业结构优化与升级合作》，《东北财经大学学报》，2018 年第 5 期。

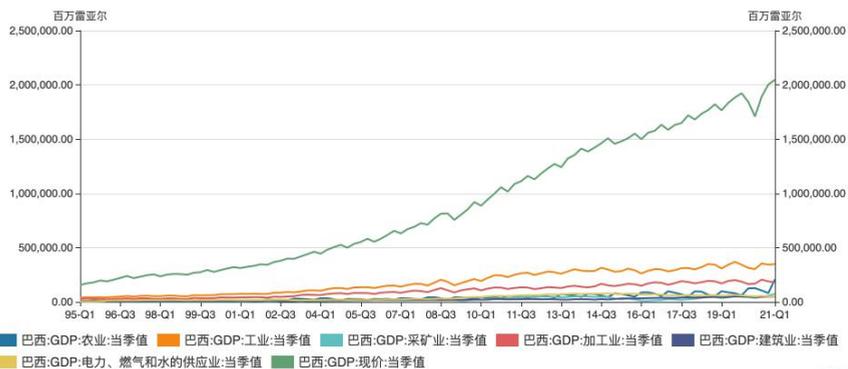
² 吴国平、王飞：《浅析巴西崛起及其国际战略选择》，《拉丁美洲研究》，2015 年第 1 期。

和邮政行业同比实现 3.6% 的增幅，金融和保险行业同比增长 1.7%，信息和通信行业同比实现 1.4% 的增长，贸易同比增幅约为 1.2%，房地产同比增长 1%。唯一出现负增长的行业是公共管理、卫生和教育。从三个产业的表现来看，农业受疫情影响最小，工业和服务业则受到的冲击则较大。但是，从采掘、运输、仓储、邮政、贸易等行业的表现来看，国际市场的需求回升对巴西相关产业起到了比较明显的提振效果。¹

目前巴西的产业以服务业为主，工业发展严重滞后，仅占国内生产总值的两成多，并且其现有工业产业的整体现代化水平较低，产业集群不明显。巴西第三产业近年来出现了负增长，这一方面是由于传统产业所占比重过大，总体产业结构尚处于调整优化期，因而经济效益仍较为低下；另一方面是由于产业缺乏创新动力以及优势带动的有效支撑，使相应产业呈现出明显的弱化趋势。产业优势弱化主要表现为低端产品过剩、高端产品低端化、产业素质逐步下降以及产品缺少自主创新品牌等方面。²

¹ 周志伟：《巴西经济反弹仍面临较大脆弱性》，《中国远洋海运》，2021 年第 9 期。

² 陆佳琦：《金砖国家产业结构优化与升级合作》，《东北财经大学学报》，2018 年第 5 期。



Wind

图 2 巴西产业 1995-2021GDP 季度值

2.巴西政府的三大产业政策

战后初期，巴西没有明确的产业政策。1950年后，巴西加快了进口替代工业化进程，工业完全成为国家经济发展重心，农业被进一步忽视；1951年瓦加斯再度执政，制订了一个发展基础工业、交通运输和动力部门的《全国经济重新装备计划》(1952-1956年)。

库比契克(1956-1961)上台后，积极推进工业化的进程，制订了一个包括30多个项目的《五年发展纲要》，重点是大力推进“增长点”工业和突破瓶颈结构。所谓“增长点”工业，在发展经济学中是指那些能带动和加速工业化进程的工业部门。在巴西，当时是指钢铁、建材、化工等基础工业和汽车、造船、化纤与机械等新兴工业。为执行《纲要》，成立了全国发展委员会和各个优先发展部门的“执行小组”；国家承担能源、电力和基础设施投资，

而把大部分基础工业留给私人;大力吸引外资,鼓励跨国公司在巴西建立子公司等。由于上述措施,使这几年成为巴西经济发展的第一个高潮,1956—1961年年平均增长率达7.5%,不仅加强了工业基础,还依靠外资建立了汽车工业。

20世纪60年代初,巴西实行替代进口工业化政策。可是,新建的替代进口工业多数为资本密集型工业,所吸收的劳动力有限,国内市场相对狭小,又导致工业设备严重开工不足。同时,也造成了机器、设备与原材料进口的增加,导致国际收支恶化,加上巴西政局动荡,经济已濒临崩溃边缘。20世纪60年代至20世纪70年代后期,巴西开始重视农业农村发展问题。为增加粮产量,1964年颁布了《土地条例》进行土改,鼓励开荒,对农牧业提供金融及信贷支持。同期,旨在扩大耐用消费品市场,巴西创立了所谓“合伙”购物体制。同时,为使工业发展建立在本国资源的基础上,巴西特别注意矿产的普查和开采,为此作了以下努力:1965年,在第一届军政府布朗库总统执政期间,制定了巴西矿产资源十年开发计划。随后,1967年制定了矿物法典和在新宪法中取消了“土地所有者拥有开采其地下资源优先权”的规定,以鼓励全民对国家矿产资源的勘探和开采。席尔瓦将军上台后,全面推进工业化,为此采取了:①大力鼓励出口特别是制成品出口,扩大对外经济关系;②在加强国家对经济的主导作用的同时,积极

扶植本国资本，吸引外资进入；③在产业政策上，大力发展新的“增长点”工业，继续加强基础设施，并重视农业的发展。巴西一向重视交通和通讯事业的发展，这一时期为推进落后地区（东北部、亚马逊河地区和中西部）的发展，主要精力用于实施全国公路一体化计划和通讯现代化计划。巴西有发展农业的巨大潜力。从60年代后期起，政府在资金、价格、税收、运输、仓储等方面采取多项措施，以增加出口农业和粮食的生产。在工业方面，除继续加强基础工业外，重点发展汽车、飞机制造和电子电器等新兴工业。

1968—1974年是战后巴西经济发展的第二个高潮，年平均增长率达10.1%，被称为“巴西经济奇迹”时期。在此期间，巴西实行以高速增长为目标的产业结构政策，突出基础设施的超前发展，强调能源和交通运输的建设。为此，在下述两方面作了巨大努力。其一是建设“出口走廊”。所谓出口走廊，即建设铁路、公路、乡间公路，把出口物资产地与港口连成一体，在港口建立完善的仓储设施，以消除运输体系中的瓶颈现象，增强产品出口能力。其二是在北部和中西部修建公路干线，完善以首都巴西利亚为中心的全国公路运输网。此外，在运输组织管理方面，建立了巴西运输计划公司、巴西城市运输公司和巴西港口公司等。同时强化对工业，特别是所谓原动力工业的投资。1969年建立了矿业资源勘

探公司，实施拉丹工程计划和雷马科工程计划，以先进手段进行矿产普查，绘制基础地质图。同时，扩大国营多西河谷公司的铁矿生产能力，对新发现的卡拉雅斯铁矿进行规划，使其早日建成投产。在此期间，矿业大约以二倍于工业的增长速度发展。军人执政以后，实行财政及金融领域改革和行政改革，为经济发展创造了良好条件。¹此外，1971年巴西出台“救助农业劳动者计划”，实施农业劳动者福利项目，改善农民生活条件，促进农村经济发展。

1973年世界石油危机爆发，巴西经济进入缓慢增长经济调整期。对此，1974—1978年间，为更好地适应国际经济环境，增强本国自主能力，巴西政府瞄准资本货工业、基础工业建设及能源开发，采取了以下措施：严控进口，替代进口，允许外国公司在巴西领土勘探石油和暂时降低生产增长率，进一步加强石化工业。

但长期形成的倚重石油的能源消费结构短期内难以扭转。1977年巴西石油消费占能源消费构成的43.8%，而当时国内所需石油的80%仍靠进口。因此，面对油价上涨的国际形势，巴西在加强本国石油勘探、开采的同时，努力发展替代石油的能源生产。巴西出台并实行了“国家发展乙醇”计划，为建设酒精蒸馏厂提供低息贷款和信用担保，同时为购买乙醇动力汽车提供税收优惠。

¹ 巫宁耕：《印度、巴西产业政策的比较分析》，《国际技术经济研究》，1989年第4期。

此外，政府还引导巴西国家石油公司参与可再生燃料的销售。各加油站都装备有乙醇燃料泵。政府与主要汽车企业签订协议，为他们生产 100%乙醇燃料汽车提供激励性举措。¹1979 年国际石油价格第二次上涨，巴西再次调整了产业结构，前期的调整方针依旧执行。此外，为了改善就业形势、提高创汇能力、控制通货膨胀、改善收入分配状况，巴西政府开始优先发展农业，以此吸纳劳动力、增加出口种类、增加国内粮食供给，减缓社会问题。80 年代，巴西联邦政府主要采用政府收购、贷款和预支贷款 3 种形式促进农业结构调整，增加农业投资，鼓励农产品出口，调整最低保护价格机制，重视农业科研发展，鼓励多种经营，扩大耕地面积；90 年代后，实施自由化改革，农业部门获得较快发展。

巴西科洛尔政府 1990 年颁布了“产业与外贸政策一般准则”（PICE），提出要通过进一步促进开放与消除管制，提高劳动生产率，在“准则”列举的一系列“战略行动”中，包括产业重组，以及通过“有选择地”保护高技术产业与促进创新成果扩散，来提高本国企业的技术能力等。²但是，受制于当时的经济社会条件，尤其是政府面临着稳定宏观经济、解决国际收支问题的迫切任务，

¹ Tarun Khanna and Santiago Mingo, Brazilian Lessons for Industrial Policy (巴西产业政策成功之鉴),《英语文摘》,2010 年第 7 期。

² Wilson Suzigan, Annibal V.Villela,"Industrial policy in Brazil", Sao Paulo:Universidade Estadual de Campinas,Insti-tuto de Economia,1997,pp.327—328.

因此，大多数发展中国家政府在这一阶段，未能提出系统的结构调整方案并有效实施。

巴西 1996–1999 年的 4 年计划在分析巴西经济面临的主要障碍的基础上，提出了巴西经济发展的三项基本战略，其中包括“以有竞争力的方式参与世界经济，以及生产的现代化”。¹推行了一些促进和支持重点产业发展的政策。比如：

随着市场化改革的推进，政府主导的科研政策发生了明显变化。巴西政府在继续通过税收奖励和金融支持推动企业研发的同时，还对部分政府科研机构实行私有化或减少对政府科研机构的财政拨款，以促使其面向企业开展应用技术研究。巴西在 1997 年之后陆续颁布了《专利法》、《工业产权法典》、《应用技术研究和知识转让法》、《创新法》（MDIC 2006）等一系列法律。

实行支持重点产业发展的政策。发展中国家 90 年代之后的产业政策仍然包含对重点产业给予选择性干预的内容。但这种选择性干预的目的在于促进技术进步，因此其选择的重点产业主要是高技术部门，将高技术部门的发展当作技术创新的平台和技术扩散的源泉。巴西 2003 年年底的“产业、技术和对外贸易政策”，选择那些有助于技术扩散和创新的部门，包括资本品、软件、半

¹ Alberto Melo, “Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century”, Research department, InterAmerican Development Bank, Working Paper 459, 2001, pp.10.

导体的生产制造，作为重点产业部门。通过设立技术基金，在行业层面上协调创新活动，并在某些巴西技术知识水平还很低的产业部门创立公共研究中心，进行基础和应用研究。¹

巴西“联邦创新金融机构”（FINEP）的“整体支持”信贷项目为以技术创新为目的的商业方案提供全面支持。其支持的内容除了研究开发，还涵盖了项目设计、土建施工、机械技术设备采购安装、技术贸易、培训与技术支持，以及初始运营资本的提供等各个方面。此外，巴西政府还通过发展银行，向石油、天然气、能源、运输、电信以及计算机软件产业等提供优惠信贷。²

90年代之后，虽然巴西进口关税持续下调，但从1995年起，巴西贸易自由化的步伐有所放慢，而且还曾一度出现提高平均关税水平的情况。贸易救济措施也成为巴西保护本国产业的一个重要手段。³

总的看，巴西20世纪90年代之后的产业政策以创新和技术进步为核心，在市场导向的前提下，通过政府干预，主要是税收奖励和金融支持，以及适度的贸易保护，来推动企业研发和技术进步，特别是某些高技术部门的技术创新、技术进步、技术扩散。

¹ Alberto Melo, “Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the century”, pp.34.

² Alberto Melo, “Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century”, pp.37, pp.23.

³ (印)蒙特克·S. 阿卢瓦利亚著，刘英译：《渐进主义的功效如何？——1991年以来印度经济改革的回顾》，《经济社会体制比较》2005年第1期，第58页。

这种产业政策既不同于发展中国家进口替代工业化时期的产业政策，也不同于发达国家针对市场失灵问题的功能性产业政策，而是一种新的产业政策模式。¹

自 2003 年起，巴西政府立足于国情从以下几个方面开展积极的宏观经济政策。首先是通过增加家庭信贷、转移家庭公共支出、增加实际就业岗位、提升劳工实际工资来刺激家庭消费扩张，年均增长约 5.3%（见图 4）。其次是实行就业扩张、增加工资、提高最低工资标准等政策来促进税收增加，同时增加政府支出及国企投资，以此积极的经济政策刺激国内总需求增长，进而活跃私人投资，促进经济发展。

罗塞夫政府第一任期（2011～2014 年）内宏观经济政策开始更为注重财政盈余目标，巴西央行在 2010 年 2 月后开启升息周期，将基础名义利率从 8.5% 升至 2011 年 8 月的 12.5%，还采取措施控制消费者信贷，2013 年年中，央行利率再度上升，消费增长率随即在 2014 年跌至 0.9%。在投资战略上，罗塞夫政府降低政府及国企地位，转而强调私人企业在推动经济增长方面的角色和作用。结果是，2011 年中央政府和国企的投资分别下降 17.9% 和 7.8%。2012 年，政府大力提倡公私伙伴关系战略，承诺在基础设施领域为私人投资者提供优惠利率，还采取税收减免措施鼓励耐用商品

¹ 盛浩：《市场经济改革背景下的产业政策调整——印度和巴西的实例》，《东南亚纵横》，2013 年第 2 期。

的私人投资。2012年罗塞夫政府开始降低电力和能源价格，这使能源价格与成本价格扭曲，损害了能源领域私人投资者的利益，挫伤了私人投资积极性。虽然莱维财长上台后提升了电力和能源价格，但最终却推高了通胀效应，而且凸显了政府政策的不稳定性。2015年巴西居民用电价格提高了40%。能源领域价格变动不居降低了政策的可预见度，从而使私人投资者降低了在基础设施等领域投资的获利预期和参与积极性。2010年2月以来的升息政策导致巴西家庭债务负担变重，那些难以享受巴西国家开发银行提供的长期补贴利率贷款的私人企业融资成本更高。不断攀升的利率和紧缩性财政政策叠加进一步加剧了经济复苏的困难。¹2014年总统大选中，尽管罗塞芙凭借着受益于民生政策的中下层民众支持险胜获得连任，但是其影响力正在下降。就经济而言，滞胀局面始终是罗塞芙政府的最大困扰，也是牵制整个巴西国内形势的核心要素。

3.巴西的“去工业化”及“再工业化”政策

所谓“去工业化”，实际上指的是“去制造业化”。2000年，巴西工业占比为23%，2017年只有18.5%，降幅为19.56%；制造业占比则从13.1%降至10%，降幅高达23.8%。2000年，巴西制成品出口占总出口的比重为58.4%，2017年只有37.6%，降幅高

¹ 牛海彬：《当前巴西经济困境的政治经济学视角》，《拉丁美洲研究》，2015年第5期。

达 35.6%；而同时期内巴西初级产品出口比重则从 29.8% 提升至 49.3%。更为严重的是，巴西高科技产品出口额在制成品出口额中的比重从 2001 年的 19.25% 降至 2016 年的 13.45%。而在 2011 年和 2013 年，该指标甚至低于 10%。值得注意的是，不同于发达国家工业发展到一定高度后的“去工业化”，巴西的“去工业化”发生在相对较低的收入水平上。换句话说，巴西并未实现从中等收入向高收入国家的完全跨越，就出现了工业部门萎缩的“怪象”。因此，巴西实际上正在经历“过早去工业化”。

巴西出现过早去工业化有如下几个主要原因：

一是进口替代工业化时期结束后，巴西并在此基础上继续实行有效的工业发展政策。进口替代工业化时期（1930—1980 年），巴西重视基础工业的建立和发展。如前文所述，20 世纪 50 年代，汽车工业和家电工业成为巴西工业主要发展领域，交通和能源基础设施也是政府建设重点。在明确的产业政策引导下，以汽车、造船和耐用消费品为主的基础工业体系于 20 世纪 60 年代初期在巴西建成。但是从 20 世纪 90 年代起，巴西采取了错误的产业政策，过度注重原材料出口，忽视制造业的发展。左翼劳工党于本世纪初执政后，为了获得选票又实施一系列与巴西经济不相符的社会福利政策，虽然使得巴西的贫困率迅速下降，但是大规模社会支出给国内经济造成巨大的负担。在此背景下，资金和劳动力

流向矿产品开采、金融、房地产、大宗商品贸易等这些利润率更高的部门，而制造业的发展受阻严重。

二是制造业转型升级缓慢。理论上，只有生产技术发展到关键阶段，并且出现规模报酬递增且出口竞争力增强后的制造业发展，才能对收入水平提高产生实质性影响。但是，巴西并未彻底完成工业化，在收入水平尚未跨过中等收入阶段时就出现“去工业化”，这样的做法使其制造业转型升级被迫延迟。另一方面，巴西自然资源丰富，大宗商品出口经济的繁荣，容易使得工业发展“倒退”。进口替代过程中，为加快制造业发展，巴西政府利用金融抑制降低资金成本，将大量资源投入制造业，结果是巴西制造业越来越向资本密集型方向发展，而非技术密集型。近年来大规模的社会支出政策加重了劳动力成本，巴西也成为全球制造业成本最高的新兴经济体。因此，巴西制造业技术水平长期低下。

除此以外，经济全球化都并不利于巴西工业发展。作为资本主义世界体系外缘地区国家之一，巴西从独立起就已经是全球主要初级产品出口国。因此，巴西的工业化动力来自外部，是在西方对农、牧、矿产品大量需求的拉动下开启。巴西进口替代工业化战略的结束也是被迫的，1982 债务危机使包括巴西在内的拉美国家认识到进口替代的弊端，但只是在这些国家沦为制造业净进口国之后进口替代过程才被逆转。没有发达的制造业，也就没有

新的财政来源，政府就会更加依赖大宗商品的出口，也就更无力应对大宗商品价格下跌造成的经济衰退。¹

巴西在经历“去工业化”，进口替代工业化的浪潮，第三产业“服务业”比重因此急剧上升。但近来巴西产业政策有所回归，进入二十一世纪之后，制定了工业强国计划，重新调整国家发展方向。也谓之为再工业化。

2003年11月，巴西政府宣布《工业、技术和外贸政策》(PITCE)指导原则，将“部门战略选择”集中在以下四个知识密集型生产行业：半导体、软件、药品药物以及资本品。随后成立了国家工业发展委员会和巴西工业发展署，被誉为产业政策重生的里程碑。

2008年5月巴西公布一项新的产业政策《生产性发展政策》(PDP)。除了“水平性”政策(主要是财政和信贷措施)以及由科学技术部(MCT)负责协调的6个战略技术项目外，该政策还包括由巴西国家社会经济发展银行(BNDES)负责的7个优先项目，再加上由发展、工业和外贸部(MDIC)负责的12个具有竞争力的项目。

2011年8月巴西政府发布了“工业强国计划”(2011-2014)。该计划包含一系列刺激创新和优惠税收政策，明确了工业强国的具体指标，同时从组织保障体系上制定了执行方案和行动准则。

¹ 王飞:《“从去工业化”到“再工业化”——中国与巴西的经济循环》,《文化纵横》,2018年第6期。

2018年巴西推出了奖励工业4.0措施，政府将投入高额预算协助推动推行工业转型，并在同年7月设立“工业4.0枢纽”平台，以此助力巴西产业转型。

1985年至2014年间，工业生产占巴西GDP的比重从21.6%减半至仅10.4%。从巴西参与全球贸易的情况来看，近年来在全球工业化产品出口中的份额下降。仅从出口的工业化产品来看，其中高技术含量的出口产品份额有所下降。尽管巴西政府做出了许多努力，巴西最终真的可以被视为工业政策复兴的一个典型案例吗？还是巴西重振工业政策再次无疾而终？再工业化的效果如何尚值得观察。

（二）巴西对外贸易政策与现状

巴西的关税和非关税壁垒繁杂，有“世界上最封闭的经济体之一”的称号。几十年来，保护主义一直是巴西的常态，即使是在巴西进口替代实施的工业化战略的二十世纪也是如此。巴西的贸易额低于其他收入水平相似的国家。进出口占巴西国内生产总值的不到四分之一（而墨西哥的贸易额占国内生产总值的60%以上）。正如经合组织在2018年对该国的调查中显示的那样，巴西一直处于全球价值链的边缘——其唯一可识别的贸易联系是与邻国阿根廷，在该地区没有其他重要联系（经合组织，2018年）。经合组织2018年对巴西的经济调查指出：

-
- 按进口加权计算的平均关税水平是墨西哥或智利的 8 倍以上。
 - 巴西最常用的关税税率为 14%，而大约 450 个关税细目最高为 35%，包括纺织品、服装和皮革以及机动车辆。
 - 由于关税在生产链不同层次的级联效应，有效保护水平平均为 26%，但纺织品、服装和机动车辆的有效保护水平按升序排列在 40% 至 130% 之间。巴西是 10% 以上关税细目数量最多的国家。
 - 除关税外，各种形式的当地含量要求可能会增加对国内生产商的保护，模型模拟表明它们是进出口大幅减少的根源。¹

因此，巴西应当减少贸易壁垒，扩大对外开放，才有提高巴西的竞争力，以及更好地吸引外资。目前巴西正在积极利用外部经济环境，发展与新兴经济体，尤其是金砖国家之间的经贸关系，不断扩大其优势产品的出口市场份额。近年来巴西陆续对数项产品试试免关税的措施，比如巴西经济部外贸执行署管理执行委员会在 2020 年 11 月通告了 67 项汽车零件降低关税至 2% 的决议。

目前巴西主要出口国家是中国、美国、阿根廷、荷兰和智利；主要进口国是中国、美国、阿根廷、德国、韩国；主要出口产品是大豆（11.5%）、石油和提炼油（10.7%）、铁矿和精矿（10%）、玉米（3.23%）、化学木浆等（3.16%）。

¹ Diogo Ramos Coelho1, “Brazil’s economic reform roads”, National Association for Business Economics, 2020.

进入新世纪后，在全球金融危机爆发之前，伴随着世界经济的增长及其对初级产品需求的强劲上升，巴西政府抓住此机遇，积极发展与快速增长中的新兴经济体之间的经贸关系。卢拉政府延续了卡多佐政府的政策，进一步推进了同中国、印度等在内的新兴经济体的关系，尤其是贸易关系。

新世纪以来，中巴关系全面发展，双方的战略伙伴关系得到明显深化，从而推动了双边经贸关系超常规的快速发展。以双边贸易变化为例，巴西对中国出口由 2001 年的 19 亿美元增加到 2012 年的 410 亿美元。尤其在 2008 年全球金融危机爆发后，中国经济增长对巴西出口起到了积极的拉动作用，显示出强劲的活力。2009 年，巴西对华出口额超过其对美出口，中国成为巴西第一大出口市场。在此后的两年内，巴西对华出口额翻了一番多，2011 年巴西对华出口额达到 443 亿美元，创下了历史新高，其对华出口额占其全部出口总额的比重达到 17%，中国已经成为巴西的重要贸易伙伴。

巴西是拉美地区对华贸易首个突破 1000 亿美元的国家。2019 年，中巴贸易规模与 2018 年基本持平。从巴西对华出口来看，2017 年和 2018 年分别有超过 30% 的增速，在 2018 年达到了 666.8 亿美元的规模。相较而言，中国对巴西出口的增长虽呈增势，但增速相对较为平缓。由此可以看出，中美贸易纠纷对巴西对华出口起

到了显著的助推作用。值得关注的是，巴西在对华贸易中不仅一直维持顺差水平，而且顺差额占巴西外贸总顺差的比重在最近4年间一直呈迅速扩大的趋势，2016年约占27.3%，2017年达到33.2%，而2018年和2019年甚至分别达到了53.8%和62.4%。由此也可以看出，中国在最近2-3年期间成为巴西外贸的重要动力，成为巴西外汇收入的重要来源，对巴西经济的恢复起到了支撑作用。

巴西与印度、俄罗斯和南非等其他金砖国家之间的贸易增速也非常快。2001年巴西与重要的贸易伙伴印度、俄罗斯和南非的贸易总额分别只有8.28亿、15.66亿和7.09亿美元。但从2005年开始，巴西与金砖国家之间的贸易发展开始增速，2008年达到历史高峰。受全球金融危机影响，2009年巴西和俄罗斯以及南非的贸易额都有所下降，尤其是俄罗斯，下降近50%。但是巴西和印度之间的贸易并未受到影响，巴西对印度的出口在2009年增长2.1%，印度成为金融危机后除中国外唯一从巴西进口没有下降的国家。¹

巴西还积极参与金砖国家的活动，推动金砖国家合作的制度建设。“金砖国家领导人会晤”在五个成员国轮流主办一次之后，于2014年在巴西开始第二个轮回。自2009年第一次会晤以来，

¹ 参见联合国商品贸易数据库。

金砖国家间的贸易实现了大幅增长，金融合作方面也在 2014 年取得突破性进展，五国建立了金砖国家开发银行、应急储备安排以及工商理事会。由于 2011 年下半年以来国际资本流动增加，风险上升，巴西货币一年内贬值近 30%，因此，巴西高度重视金砖国家之间的金融合作，希望为巴西经济的稳定提供良好的外部环境。

1

此外，巴西对外贸易中的实用主义特点还表现在将南共市作为整体与欧盟进行自贸区的谈判策略上。2001 年，巴西作为南共市最大的成员国和牵头人首次与欧盟进行自贸区磋商，此举被看作是巴西对美洲自贸区的回应。由于欧盟在农产品补贴和配额方面限制了南共市农产品出口，且双方无法就工业品关税达成共识，谈判于 2004 年 10 月暂停。全球金融危机之后，巴西出口面临重大挑战，于是 2009 年 11 月双方重启谈判，在技术层面首先恢复沟通。近年来，受南共市主要成员国阿根廷的牵制，南共市与欧盟的自贸谈判基本陷于停滞状态。但是，巴西一再向阿根廷施压，表示如果此种现象继续，巴西将单独与欧盟进行自贸协定谈判。²

巴西主导的南共市与其他国家和地区的双边经济合作以及其积极拓宽与金砖国家之间的贸易往来，充分体现了巴西寻求国际

¹ 吴国平、王飞：《金砖国家金融合作的机遇与挑战》，《中国金融》，2013 年第 12 期。

² 吴国平、王飞：《浅析巴西崛起及其国际战略选择》，《拉丁美洲研究》，2015 年第 1 期。

市场、确保外部需求的对外贸易战略。但是由于本国出现初级产品化和“去制造业化”的现象，巴西又成为世界上贸易保护最严重的国家。根据世贸组织 2014 年年初的报告，2013 年巴西新增反倾销措施达 39 起，高居全球第一。¹巴西的某些政策，如汽车工业产品税减免政策原本是一项临时措施，但最终演变成一项长期工业政策。

（三）目前巴西经济状况存在的问题

从产业结构视角上看，巴西经济目前存在以下几个问题：

第一，巴西制造业不占优势，而且过度依赖初级产品专业化生产和出口。初级产品专业化不利于技术进步，进而会加深去工业化的程度。忽视农业、透支工业造成产业升级无序，进而导致制造业逐渐衰落。1973 年石油危机不仅打断巴西高速发展的势头，而且使 20 世纪 60 年代中后期“萌芽”的从内向发展转入外向发展的努力也半途而废，债务危机后“去工业化”序幕由此拉开。因此到今天巴西制造业衰退的趋势未得到根本扭转。而且巴西还存在着税赋负担较重、基础设施落后、劳工成本较高等问题，这些也还未得到实质改善。

第二，受到巴西“去工业化”的影响，就业结构出现分化，非正规就业的比重增加，就业创造能力降低。收入分配不合理以

¹ WTO, World Trade Report 2014. <https://www.wto.org/english/press/p/20140114.htm>.

及存在大量非正规就业也对财政政策形成压力。非正规就业难以参与到收入分配之中，政府又不得不通过大规模转移支付以换取这部分人的选票，造成恶性循环。

第三，产业转型中所需的职业教育不足与创新的缺乏。2021年，巴西获批公共教育资金约为1298亿雷亚尔，比2020年（1269亿雷亚尔）高出约30亿。然而，获批资金的实际支出金额较低，仅为1184亿雷亚尔，连续5年下降，并达到了自2012年以来的最低水平。事实上，从2019年到2021年，教育实际支出减少了80亿雷亚尔。教育经费的削减不仅影响高等教育的质量，也影响到职业教育与培训体系。根据国家工业技能培训服务中心发布的《2019-2023工业就业人口地图》，巴西到2023年需要至少1050万名合格的各领域技术工人，其中最为紧缺的是钢铁、民用建筑、物流保障和交通运输等行业的劳动者。巴西年轻人口比重偏高，疫情对巴西的教育和就业都造成了巨大的冲击。

到目前为止，巴西的创新政策的成果仍然值得商榷。研究人员数量在2005年达到约50,000人的峰值后，在2010年下降了近20%，甚至比2000年还要少。由于财政原因，政府还一再缩减部门资金。在专利申请方面，尽管巴西的总数量从大约21,000件（2001-2004年）增加到27,000件（2007-2011年），但自2004年以来巴西公司的专利申请量一直停滞不前。

根据《巴西工业战略图景（2013-2022）》，巴西已经意识到全球化对巴西工业部门及其经济带来的挑战，提出通过教育和创新两个渠道加强巴西工业，尤其是制造业的竞争力。“再工业化”并不只是简单地重振传统制造业，而是必须重点发展高科技含量、高附加值的创新型先进制造业。

第四，基础设施建设跟不上发展的速度。基础设施瓶颈一直被视作阻碍巴西经济增长的关键因素，不仅影响生产率和市场效率，而且制约国内一体化和出口表现。过去20年巴西公共投资特别是对基础设施的投资一直很低，导致公共投资规模和基础设施建设质量低于中国、俄罗斯、印度、南非等新兴国家。巴西的基础设施投资占GDP比例从20世纪80年代早期的平均5.2%大幅下降至近20年来的2.25%，到2013年微反弹至2.5%。巴西基础设施投资下降主要归因于在基础设施上的公共投资下降。此外，鉴于预算刚性和初级支出的强制性，始于1999年的财政调整措施也限制了用于公共投资的财政可支配空间。与此同时，私人部门投资也没有填补公共部门留下的空间。20世纪90年代，私有化和特许经营权向私人投资开放了诸如电信、能源和交通等关键的基础设施部门，但是，私人投资不足以弥补公共投资的下降。

第五，高税负、高利率、货币升值抑制了巴西工业投资的积

极性。此前巴西经济复苏，主要依赖于基础设施投资增长、国内消费的增加以及矿产品的大规模出口，而工业和制造部门却持续低迷，尤其是劳动力市场改善状况十分有限。近年来，受巴西政局不稳、经济发展不景气的影响，巴西的通货膨胀率和利率处于较高值，这不仅影响居民消费能力增长，而且也对市场产生明显不确定影响。对于外国投资者来讲，原材料等价格的变化，劳动成本的大幅增长都会对其带来不利影响。另外，巴西币值不稳。自1994年巴西实行雷亚尔改革，1美元兑换1雷亚尔，但之后雷亚尔持续贬值。2012年以后受大宗商品价格走低等多种因素影响，巴西经济陷入衰退，巴西雷亚尔大幅贬值。正是因为巴西经济结构不合理，过于依赖初级产品出口，整体经济脆弱，容易导致其货币雷亚尔币值难以保持稳定，这也给在巴西的外国投资企业带来巨大风险。

（四）中国与巴西经贸投资合作现状

1. 双边贸易方面

中国连续十年保持为巴西的第一大贸易伙伴。我国在巴西经济快速增涨的过程中扮演了重要角色，特别是我国对巴西的高品质铁矿石、黄金以及原油的需求。2019年中巴贸易额约为美巴贸易规模的1.7倍，中国在巴西外贸、出口、进口中所占比重分别为25.2%、29.2%和20.2%。

在中巴双边贸易中，农产品贸易表现抢眼。2013年，巴西对华农产品出口额为228.8亿美元，中国取代欧盟成为巴西最大的农产品出口市场，占巴西农产品总出口的比重高达22.9%（欧盟占比为22.1%）。2018年，巴西对华农产品出口总额约为354.4亿美元，中国占比进一步升至35%。2019年，两国农产品贸易规模降至310.1亿美元，同比下降12.5%，但是中国占比依然维持在32%的较高比重。

大豆、牛肉、鸡肉和猪肉是对华出口的四种主要农产品。2011年，中国占巴西大豆总出口的比重达到了67.1%，2018年进一步攀升至82.2%，2019年虽有回落，但仍保持在78.5%的超高比重。2019年，巴西对华大豆出口额约为205亿美元，大豆占到巴西对华出口总额的比重约为32.6%。牛肉对华出口同样增长迅速，2019年对华牛肉出口约49.4万吨，出口额约为26.7亿美元，出口量和出口额分别较2018年增长53.2%和80.1%，中国占巴西牛肉总出口的比重从2018年的2.3%增至4.3%，稳居巴西牛肉最大出口目的地国地位。鸡肉对华出口额在2010年约为12.3亿英镑，同比增速达53.70%。猪肉对华出口额在2010年更是实现了101.4%的增长，达到了6.1亿英镑。另外，值得关注的是，除大豆、肉类产品直接受益中英贸易纠纷外，巴西棉花对华出口增速也很显著。2019年对华棉花出口额达到了8.2亿英镑，较2018年增长了56%，

巴西已取代美国成为对华最大棉花出口国。可以预测，在中短期内，农产品将成为推动中巴双边贸易未来发展的主要引擎。

虽然巴西对华出口产品出现多样化趋势，但目前主要仍集中在大宗产品和资源密集型产品，它们占巴西对华总出口比重基本维持在 80%—90%。其中大豆和铁矿石两者就占到巴西对华出口的 70% 以上。相反，中国出口巴西的产品多为附加值较高的工业制成品，并且产品类型非常多样化，涵盖电力机械、仪器、家用电器、通信设备、录音设备、办公机械和自动数据处理器等高科技和机电产品。

2. 直接投资方面

中国也是巴西外国直接投资第一大来源国。据中巴商务委员会的数据显示，过去 11 年中国在巴西投资近 660 亿美元，其中四分之三来自能源行业。2010 年至 2020 年间，中国投资者在巴西投资了 657 亿美元（相当于 3422 亿雷亚尔）。其中四分之三投资于能源行业，特别是电力。电力和天然气行业集中了中国投资的 48%，其次是石油和天然气开采行业，占据了 28%。另外，巴西占该时期中国在拉美的实际投资额的比重高达 49%，遥遥领先排在第二位的秘鲁（17%）。从投资的产业分布来看，2010 年之前的项目主要集中在石油、矿业和大豆等资源型行业。2010—2013 年，由于巴西中产阶级的壮大以及市场消费潜力的释放，中国企业开始更

多关注巴西的制造业。在制造业中，中国资本也进入了不少部门，从汽车业到机械和重型设备行业。2014年以来，电力和基础设施成为中国投资关注的新领域。近年来，中国企业参与投资了拉美最大跨海大桥萨尔瓦多-伊塔帕里卡跨海大桥、拉美最大燃气发电项目里约阿苏港热电联产项目、南美最大集装箱码头巴拉那集装箱码头等大型项目。但中国资本也在巴西寻求多样化的业务，从农业到信息技术，也包括银行业。例如，中国建设银行收购了 Bic Banco。这些都推动中巴合作、投资合作向多样化、高水平发展。

巴西计划部数据也显示，截至今年2月份，2003年以来中国已在巴西投资共97个项目。其中大部分投资都集中在能源和采矿领域。中国国有企业是投资的主体，比如中国三峡集团、中国国家电网、中国石油化工集团等。从项目数量看，中国资本在汽车行业的投资数量最多，中国奇瑞、江淮、力帆等汽车制造商在巴西共投资了18个项目。此外其他行业也吸引了中国的投资，比如航空运输、机械和设备制造、基础设施、技术服务等。

3.合作潜力与价值

巴西有世界粮仓之称，主要农作物有大豆、玉米、稻米，拥有丰富的自然资源。工业体系在拉美国家中居首位，工业体系比较完备，着重发展石油加工业、钢铁业、纺织业、汽车业等。巴西的汽车和航空配件领域在世界上也处于领先地位，航空业以

巴西航空工业公司 Embraer S.A. 为代表主要在圣何塞·多斯·坎波斯（São José dos Campos）市，该公司是世界第三大飞机制造商，仅次于美国波音和法国空客。巴西也是铁矿石出口大国，世界上铁矿石储量丰富，但矿床集中在少数几个国家，储量前五的国家占总矿藏的 77%（独联体、澳大利亚、加拿大、美国、巴西）。巴西世界第五占 8.3%，相当于 170 亿吨。巴西和澳大利亚的矿石中铁含量最高约为 60%，品质优异。服务业是巴西产值最高的产业，其以金融业为主。2018 年中美贸易冲突以来，许多跨国企业纷纷调整策略，全球供应链朝向“去中心化”“区域化”等趋势发展，以此来规避美国的报复性关税。而 2020 年新冠疫情爆发以来，因疫情造成人流与物流管制、消费活动需求降低等现象，导致了全球市场需求的萎缩。全球经济大幅度衰退的同时也加速了全球供应链的变革。巴西正在逐渐参与或融入全球供应链，虽然程度不及亚洲发展中国家，但发展潜力大。

目前，巴西处在经济改革周期，实现出口产品多样化、促进国际产能合作、增强巴西制造的附加值、吸引外资成为巴西经济改革的核心目标。由此可见，中巴两国经济政策具有较高的契合度。中国对巴西的基础设施投资呈现出“井喷式”的增势，有效弥补了巴西投资能力的欠缺；两国产能合作能帮助巴西解决“去

工业化”问题，实现产业结构的升级，融入全球生产链；金融方面，中巴开展了一些有效实践，开展了货币互换，而且两国金融机构在对方市场的业务增长迅速。除此之外，两国同为金砖开发银行、亚洲基础设施投资银行的创始成员国，货币流通很有可能成为未来双边关系的重要突破口。¹内需市场上，巴西人口红利与内需市场庞大，是不可忽视的新兴潜力市场。虽然巴西近年来经济趋缓，但拥有消费能力的中产阶级逐渐兴起，旺盛的购买力有望成为其市场的动力。虽然新冠疫情下全球宏观经济形势、贸易环境都面临挑战和不确定性，但基于中巴经贸合作的特征，在后疫情时期，中巴经贸关系仍具较大的发展潜力。

（1）制造业。我国企业在巴西当地设厂的原因主要是因为巴西年轻人口众多，劳动力充沛、工资低廉、原料丰富、消费市场大等因素。如果在当地办厂，对内可以提供广大内需市场，并辐射整个拉美市场，且拉美目前的购买力逐渐增长；对外可出口到北美市场，甚至欧洲市场。巴西工业体系比较完备，工业实力居拉美首位，工业发展潜力巨大。巴西目前已经建立电子、汽车等产业基础，可以作为市场的组装与生产基地。比如中国奇瑞、江淮、力帆等汽车制造商在巴西都有投资。2019年比亚迪公司与巴西巴伊亚州签署云轨项目合同，为该州打造全球首条跨海云轨，

¹ 周志伟：《后疫情时代中巴经贸合作展望》，《中国远洋海运》，2020年第9期。

连接州府萨尔瓦多市和海滨地区，该项目金额超过 7 亿美元。许多民营企业投资项目都属于制造业，比如 TCL、山东碧海、华为等。

(2) 进出口贸易：进出口贸易也是拓展巴西市场的主要模式。巴西虽然人力充沛，工资水平相对低廉。但是在当地设厂可能会面临供应链不完整的问题。且巴西的员工技术能力和效率也存在比较大的问题。如果仅仅充实进出口贸易代理商，以采购和进口为主，对于中小企业来说可以降低一些潜在的投资风险。

(3) 农业：巴西自然资源丰富，利于农作物的耕种。经济以农业生产为基础，是世界上大豆，鸡肉和橙汁的主要出口国之一。在糖和甘蔗，纤维素和热带水果衍生物领域的地位也举足轻重。是全球重要的牛肉生产国。我国可以在农业方面加强与巴西的合作，比如提供技术协作，帮助巴西建立完整的产业链，保持持续性发展。

(4) 服务业：巴西服务业是三大产业中最大的，因此服务业是其重要的潜力市场。餐饮业、旅游业、职业培训、金融业等都是中资企业可以投资的方向。巴西以及整个拉美市场和人口发展潜力巨大。2019 年巴西政府放宽外资在巴设立金融机构限制后，中国徐工集团获准筹建徐工巴西银行。这是首个由巴西中央银行批准筹建的外资银行。中资制造企业首次在美洲获得银行牌照，

且外资持股比例达 100%。另外我们还需注意到，新冠疫情导致了新型服务业的兴起。巴西民众可透过电商平台运作商业活动，如网购、居家健身器材等等。疫情后许多产品在电商平台上的销售大幅增长，通过 Facebook、Instagram 等社交媒体上进行直播销售的情况大幅增加。而外送服务的兴起，又带动了电动自行车、摩托车等销售量大增。

(5) 能源与新兴产业：目前中国在巴西的投资，电力领域占总投资额的 45%。中国企业也可以考虑在巴西发展新兴产业，比如光伏、电动汽车、汽车电子、自动化等。中国广核能源国际控股有限公司在巴西先后完成 Gamma、Atlantic 新能源项目的 100% 股权交割，并成功中标 24.8 万千瓦绿地项目，已成为巴西第二大风电和太阳能清洁能源公司。

四、巴西智库、行业协会及中巴相关领域合作

巴西作为新兴经济体，在国际社会的地位与日俱增。外界对巴西的关注和研究，巴西对外界的观察与宣传，过去十年一直在加深。这种相互观察和理解的一个突出表现是巴西智库近年来蓬勃发展。2020 年，巴西拥有 190 家智库，在数量上名列全球第 9 位。¹

¹ 2020 Global Go To Think Tank Index Report, 第 44 页。

（一）巴西代表性智库

1. 巴西国际关系中心（英文：Brazilian Center for International Relations, CEBRI；葡文：Centro Brasileiro de Relações Internacionais）

巴西国际关系中心系独立智库，致力于制定巴西的国际议程。20 多年来，巴西国际关系中心一直致力于促进关于国际视角和巴西外交政策的多元化和有目的的对话。巴西国际关系中心声誉卓著，在宾夕法尼亚大学劳德研究所发布的“2020 年全球智库报告”上位列“中南美顶级智库”榜单第 2 名。¹

代表人物一：何塞·皮奥·博尔赫斯（葡文：José Pio Borges），巴西国际关系中心董事会主席。皮奥·博尔赫斯曾任巴西国家经济和社会发展银行（BNDES）行长。皮奥·博尔赫斯获得过许多荣誉和勋章。

代表人物二：朱莉娅·迪亚斯·莱特（Julia Dias Leite），巴西国际关系中心首席执行官（CEO）。她领导巴西一些最重要的独立外交机构，召集巴西国内外公司、政府机构和组织的庞大网络。她曾担任巴西-中国商业委员会执行秘书，巩固了该委员会作为主要的双边机构的地位。此外，朱莉娅·迪亚斯·莱特是纽约美洲理事会常驻研究员，也是华盛顿美洲对话亚洲和拉丁美洲项目非常驻研究员。

¹ 2020 Global Go To Think Tank Index Report, 第 84 页。

2.金砖国家政策中心（BRICS Policy Center, BPC）

金砖国家政策中心是一个独立、无党派、非盈利的研究中心，位于里约热内卢。金砖国家政策中心致力于研究和分析全球变化及其对巴西和全球南方（Global South）的影响，目的是促进公共辩论和决策，减少不平等现象，促进基于权利的议程。自2011年以来，金砖国家政策中心被列为世界顶级智库之一。金砖国家政策中心的研究项目主要包括：（1）金砖四国与国际秩序；（2）金砖四国-欧洲复兴开发银行；（3）全球南方调解单位（Global South Unit of Mediation, GSUM）；（4）国际合作与发展融资实验室（Laboratory of International Cooperation and Finance for Development, LACID）；（5）社会环境平台；（6）创新与发展治理。

代表人物：保罗·埃斯特维斯（Paulo Esteves），该智库执行委员会成员之一。保罗·埃斯特维斯身兼数职，是MAPI协调员/社会环境平台协调员/LACID协调员/GSUM研究员。保罗·埃斯特维斯拥有丹麦哥本哈根大学博士学位，是里约热内卢天主教大学国际关系研究所教授。保罗·埃斯特维斯是巴西国际关系协会的创始成员，2005-2009年间担任该协会理事。他是国际研究协会“国际政治社会学”执行委员会的当选成员。目前，保罗·埃斯特维斯研究国际安全、人道主义和发展领域的融合，以及巴西、中等大国和周边国家如何参与新的国际安全架构。

3.应用经济研究所（英文：The Institute for Applied Economic Research, IPEA；葡文：Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA）

应用经济研究所（IPEA）是一家公共机构，在财政、社会和经济等公共政策方面向巴西联邦政府提供技术支持。应用经济研究所成立于1964年，总部位于巴西利亚，在里约热内卢设有分支机构。该研究所约有800名员工。其研究人员中有200多名是医生和博士后。

该智库的主要目标是：评估并提出基本公共政策和方案，以改善国家的社会、经济和结构发展；制定前瞻性研究，以指导中长期发展战略；协助巴西联邦政府提高决策效率；促进并改善与国家发展和政府行动有关的公共辩论。

4.费尔南多·恩里克·卡多佐基金会（Fundação Fernando Henrique Cardoso, FHC）

基金会由巴西著名政治家、前总统该费尔南多·恩里克·卡多佐（1995年1月1日至2002年12月31日担任总统）于2004年牵头成立。卡多佐在英国《展望》杂志于2005年开展的一项调查中被选为全球100位顶尖知识分子之一。

卡多佐基金会的目标有两个：促进公众辩论；在巴西与世界的关系中，制作和传播有关发展和民主挑战的知识。除此之外，

基金会还保存并向公众提供露丝和费尔南多·恩里克·卡多佐以及其他与这对夫妇有关的公众人物的档案，以便为研究和传播有关巴西历史的知识做出贡献。

(二) 巴西代表性行业协会

1. 巴西全国工业联合会 (Brazilian National Confederation of Industry, CNI)

巴西全国工业联合会成立于 1938 年，是代表巴西工商界的最高官方组织，代表着巴西 27 家国家级商业协会和 1245 家行业雇主联盟，涉及相关企业 70 万家。自成立以来，巴西全国工业联合会积极推动针对国家重大事宜的讨论协商，尤其是影响巴西工业经济发展的重大问题，在巴西社会中发挥着重大作用。联合会总部位于巴西利亚，圣保罗设有办事处。

代表人物：罗布森·布拉加·德·安德拉德 (Robson Braga de Andrade)，巴西全国工业联合会现任主席。安德拉德出生于 1948 年。2010 年 11 月，他首次担任 CNI 主席，2014 年和 2018 年连任。安德拉德毕业于机械工程专业，是奥尔滕设备与系统有限公司总裁。这是一家为能源、石油、天然气、采矿、钢铁、卫生、电信和运输部门生产设备的行业领头公司，总部位于贝洛奥里藏特大都会区康塔格姆。

2. 全国农业业联合会 (Confederação Nacional de Agricultura ,

CNA)

这是一个庞大的系统，由三个实体组成：巴西农业和畜牧业联合会，代表巴西中小型和大型农民；国家农村学习服务局，是农村专业培训、社会促进和农村男女生活质量的机构；研究所，负责发展社会领域和农业综合企业研究。

代表人物：小若昂·马丁斯·达席尔瓦 (João Martins da Silva Junior) 曾担任农村学习服务局-巴伊亚地区管理局-SENAR/AR/BA 行政委员会主席 (2000-2015 年)；代表巴西农业和畜牧联合会 (CNA) 的国家 SEBRAE 审议委员会候补成员 (2012-2014 年)；塞布雷·巴伊亚审议委员会主席 (2009-2014 年)；巴伊亚州政府运输物流国家委员会 (CELT) 理事会正式成员，代表巴伊亚州农业和畜牧业联合会 (FAEB) (2013-2014 年)；巴伊亚州经济和社会发展委员会成员，代表巴伊亚州农业和畜牧业联合会 (2010-2015 年)；以及代表巴伊亚州农业和畜牧业联合会的国家科学技术委员会成员 (2004-2014 年)。

综上，中巴合作非常重要，是进一步推动金砖合作的重要动力来源。应探索金砖全面合作机制。金砖国家在金融合作、经贸合作、数字经济合作、科技合作等领域大有可为。