



CJEAS

當代日本與東亞研究

第 5 卷第 2 號 2021 年 4 月

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

中國的拉丁美洲政策
——21 世紀的論述與實際情況——

當代日本與東亞研究會 編印

目次

■ 摘要	I
■ 論文	
前言	1
中國與拉美區域的關係——歷史性概說——	2
領袖交流與經濟貿易關係的正式化	4
中國的崛起與拉丁美洲——21 世紀的論述與實際情況—— ..	6
結論	14
■ 附記	i
■ 作者簡歷	ii

摘要

本文根據中國本身對拉丁美洲的認識及政策的相關論述，透過政治經濟狀況的分析，探討這些論述與實際情況之間有多少落差。此外，本文亦分析這個落差所內含的意義，由此看出中國的拉丁美洲政策與雙邊關係的特徵，目的在於藉由解答這些疑問的過程，深入了解有關中國對拉美區域的影響力。經過本文的考察，可得知以下 3 點。

第一，對中華人民共和國而言，拉美區域的利益和價值有很大的變化。中華人民共和國在傳統上對拉丁美洲不太感興趣，再者，不同於亞洲與非洲各國，無論是影響力還是交互作用都不大。在拉美各國與台灣斷交，轉向與中國建交告一段落的冷戰後，中國對拉美區域的興趣主要是在於天然資源和能源資源。此外，中國對該區域的區域性國際組織和安全的興趣雖有提升，但相較起其他區域仍可說是晚了許多。

第二，中國對拉美區域的經濟參與，集中在巴西、智利、秘魯、墨西哥、委內瑞拉和哥倫比亞等 6 國。但這趨勢隨著中國從高成長降為低成長，似乎也受到極大的影響。而集中在天然資源、能源和基礎設施的經濟參與，也影響到了包含中國本身在內的國際市場總需求。換言之，中國的資源需求若下滑，中國與拉美區域之間的關係也會每況愈下。中國對該區域的經濟參與，其內在的多元化與對象國的多元化，將會是中國所要面對的課題。

第三，隨著區域政治的變化，中國的戰略參與也受到極大的影響。在中國對拉丁美洲的參與迅速增強的 2000 年代，由於拉丁美洲的反美左派政權相繼成立，中國可以輕易介入，而且也很受到歡迎。不過，當親美右派政權開始出現，中國對厄瓜多和委內瑞拉的融資問題日趨嚴重，中國對拉丁美洲的參與，可能不再如以往那樣受到歡迎，反倒是強化參與後所產生的副作用問題，中國有必要出面解決。

中國的拉丁美洲政策，直到進入 21 世紀後才開始正式化。然而，中國在此所使用的政策手段和宣傳手段，與在關係更為密切的亞洲和非洲所使用的手段幾乎是一樣的。例如，戰略夥伴關係、總括性政策文件、命運共同體，以及「一帶一路」等。但是，其實際情況不能說十分鞏固。基本上，中國與拉丁美洲之間的關係急速強化，主要是中國與幾個國家之間快速增長的貿易、投資關係，這些關係受到伴隨著中國經濟高成長而來的資源與能源需求的支持。在中國經濟成長勢必會更為減緩的未來 10 年間，雙方究竟能否建立更為密切的關係將會受到考驗。

Abstract

This article reviews the discourse and reality in China regarding its policy toward Latin America in the 21st century. In doing so, it explores the background and prospects of China's relations with Latin America. Three overarching conclusions were inferred.

First, China's interest in Latin America has significantly changed over time. The People's Republic of China (PRC/China) had traditionally not been demonstrating interest in the region; its influence or interaction with the region had never been strong, compared to those in other regions, such as Asia or Africa. After the "diplomatic struggle" with Taiwan virtually ended in the 21st century, China's predominant interest in the region turned to natural resources and energy. China's interest in regionalism and security in Latin America is underdeveloped compared to its interest in other regions.

Second, China's economic engagement toward Latin America is concentrated in only six countries, such as Brazil, Chile, Peru, Mexico, Venezuela, and Colombia. Economic engagement, focusing on the import of natural resources and energy as well as the export of infrastructure construction, is heavily influenced by effective demand on the international market. Therefore, this trend is dependent on economic growth in China and Latin America.

Third, China's strategic engagement toward Latin America is strongly influenced by political changes in the region. China's penetration in Latin America was relatively easy and welcomed by the region in the 2000s, as many anti-U.S. leftist leaders came into power. However, as many pro-U.S. right-wing leaders later emerged in the region, and as the "debt trap" in Ecuador and Venezuela has been deteriorating, China's economic and

strategic engagement toward the region became less welcome.

China's policy measures toward Latin America are almost identical to those toward Asia and Africa, such as the Strategic Partnership, comprehensive regional policy documents, and Building a Community of Common Destiny, the Belt and Road Initiative and so on. However, the rapid development of relations between China and Latin America in the 21st century has been primarily supported by tremendous demand for natural resources and energy due to China's rapid economic growth. Whether China can establish a more robust relationship with Latin America depends on the quality of its comprehensive engagement with the region, rather than the amount of trade and investment. This will constitute a sizeable challenge for China when its economic growth further decelerates in the next decade.

中國的拉丁美洲政策： 21 世紀的論述與實際情況¹

松田康博

（東京大學東洋文化研究所教授）

一、 前言

進入 21 世紀，中國在 10 年間迅速崛起，GDP 約增長了 4 倍，而其對外參與也愈發積極。中國的活動正朝向全球化邁進，如今談到國際政治和區域政治，已經很難不提中國。

中國對非洲，包含援助在內的經濟參與、聯合國維持和平行動（PKO），以及包含武器販售等在內的軍事交流等，都受到國際社會的強烈關注。不過，在非洲所發生的事並非普遍現象。雖說在拉美區域，中國的參與增多也蔚為話題，但這與非洲的情況又有何不同？

自 2000 年代起，隨著經濟的快速成長，中國強化了對包含拉美各國在內的世界各區域的參與。同時，不僅是經濟，中國在安全層面也強化了與拉美各國的關係建立，而中國與拉美區域之間的軍事交流也急遽增加。

2008 年 11 月 5 日，中國政府發布了首份對拉美各國及加勒比海各國的綜合性政策文件〈中國對拉丁美洲和加勒比政策文件〉。這份文件廣泛地提到了政治、經濟、人文和社會，以及和平、安全和司法等各領域。尤其在經濟層面，更是涵蓋了貿易、投資等 14 個範疇。

由此可見，中國在國內經濟發展的同時，對拉丁美洲的興趣大幅轉向以經濟為中心。為何中國會發布這份文件，希冀強化對拉丁美洲的參與？而實際情況又是如何呢？

本文在致力掌握基礎事實的同時，也將透過政治經濟狀況的分析，解答具體的疑問。第一，彙整中國本身對拉丁美洲的認識及政策的相關論述。第二，探討這些論述與實際情況之間有多少落差。中國的宣傳往往是無限上綱，其各項政策中的論述與實際情況之間往往有相當大的落差。第三，分析這個落差所內含的意義，由此看出中國的拉丁美洲政策與雙邊關係的特徵。

¹ 筆者撰寫本文之際，曾做過 4 次實地考察。2010、2011 年的實地考察是使用「東大—耶魯計畫」（*Todai-Yale Initiative*）之研究經費；2018、2019 年的實地考察則使用日本學術振興會研究費基礎研究(B)〈アジアとラテンアメリカ地域間關係の新展開〉（研究代表：岸川毅）之研究經費。

而藉由解答這些疑問的過程，深入了解有關中國對拉美區域的影響力即為本文的目的。

二、 中國與拉美區域的關係：歷史性概說

（一）至中華民國時期為止

首先，本文將概述中國與拉美區域的關係。本文所提到的拉美區域，在地理上是指包含拉丁美洲及加勒比海地區在內的區域。2020 年的現今，中華人民共和國外交部將中美與加勒比海地區劃入北美區域²。不過，從這當中除去加拿大和美國，然後再加上南美各國的話，便是上述以拉丁美洲及加勒比海地區為對象之政策文件的範疇。1988 年之後，該拉美區域（非獨立國家的英、美、荷、法屬地除外）有 33 個國家，中美（含墨西哥）有 8 個國家，南美有 12 個國家，加勒比海地區有 13 個國家。這 33 個國家既是本文後述之中國政策文件的對象國，也是本文所探討的對象國和區域。

在歷史上，中國與拉美區域的關係是從交易關係來描述。5 世紀的《梁書·諸夷傳》中有「扶桑國」（相當於現今的墨西哥）的記載，後來，中國產的絲綢、瓷器等也在墨西哥和秘魯等地當地出土。尤其是 16 世紀之後，墨西哥鷹洋銀幣透過交易在明朝及清朝流通³。到了清朝末期，中國和巴西、秘魯、墨西哥、古巴、巴拿馬等國正式建立外交關係⁴。

至於移民方面，19 世紀後葉，從中國有數十萬人渡海到秘魯和古巴等地，代替黑奴從事「苦力」勞動，而這些人的子孫至今仍多在當地生活⁵。

由於除了加勒比海地區之外的拉美各國，大部分都在 19 世紀獨立，1912 年所成立的中華民國，在 20 世紀前葉（＝中華民國在中國大陸掌有政權的時期）與這些國家建立外交關係（加勒比海各國多半是在 1960 至 1980 年代期間獨立）。1949 年，中華民國政府遷移到台灣，但雙方之間的外交關係仍持續維持，因而導致該區域成了兩岸外交鬥爭的戰場⁶。

² 以上參閱自中華人民共和國外交部，〈北美洲〉，

<http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/>、〈南美洲〉，

<http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/>，最後查閱日期 2020 年 9 月 6 日。另外，本文所引用網路資料之最後查閱日期皆為 2020 年 9 月 6 日，故其他引用省略。

³ 鍾和，〈中國和拉丁美洲友好關係的發展〉，《國際問題研究》第 1 期（1984 年 1 月），頁 21。

⁴ 鍾和，前揭文，頁 21。

⁵ 沙丁、楊典求，〈中國與拉丁美洲關係的歷史演變〉，《歷史教學》第 7 期（1983 年 7 月），頁 28-29。

⁶ 松田康博，〈中南米地域をめぐる中台關係〉，川島真等編，《中国の外交戦略と世界秩序—

（二）中華人民共和國成立後至冷戰前期

冷戰期間，尤其是在中美靠攏之前的時期，中華人民共和國難以與拉美各國建立外交關係。這是因為台灣仍與大部分國家維持外交關係，中國不易從中介入。美國在拉美區域的影響力強大，各國大多避免接近共產主義國家，持續維持與台灣的外交關係⁷。

在這般情況下，革命後的古巴是唯一在 1960 年與中華人民共和國建交迄今的國家。據目前所知，中華人民共和國在該時期對拉美區域的首次經濟援助，便是 1960 年給予古巴的無償援助⁸。但是，古巴後來卻向蘇聯靠攏，再加上中蘇持續對立，中華人民共和國終究無法透過古巴對拉美區域造成強大影響。此外，不同於在區域上孤立的北韓，古巴由於其反美立場，在拉美區域內支持者眾多，對中國的依賴度也不高，因此中國的影響力有限。

不過，中國與拉美區域各國之間的關係，倒也不是一口氣加深的。文化大革命的發生，反而讓中國的外交呈現停滯狀態。不僅如此，中國國內有關拉美區域的學術性及政策性研究也遭到中斷。中國社會科學院拉丁美洲研究所直至 1976 年才恢復（其研究人員的擴充主要是在 1978 年），西班牙、葡萄牙、拉丁美洲文學研究會，以及中國拉丁美洲史研究會在 1979 年成立，中國拉丁美洲學會則是在 1984 年成立⁹。所以說，中國實際上得以加強參與拉美區域是在 1980 年代之後。

（三）陸續與台灣斷交的冷戰後期

1971 年的中美靠攏大大改變了這樣的狀況。拉美各國紛紛與台灣的中華民國斷交，轉為與中華人民共和國建交。如下所示，除了智利外，其餘所有的國家都在中美靠攏後，轉為與中華人民共和國建交。若從外交行動的觀點來看，不同於協助中華人民共和國加入聯合國的亞洲及非洲區域之新興獨立國家，拉美各國的立場可說是比較接近歐洲各國。另一方面，對中華人民共和國而言，拉美區域也是較難參與的區域。

冷戰末期的這個情況形成了一定的「平衡點」。不僅是傳統社會主義的友邦，以及與必要的區域大國之間的外交關係，也全都被中華人民共和國掌握在手中。至於重要性相對較低的新興獨立國家，則成為中華人民共和國與台灣之間相互爭奪的對象，而根據情況的不同，有時也會發生由台灣取勝的情形。雖說中華人民共和

理念・政策・現地の視線》（昭和堂，2020 年）。

⁷ Pérez Expósito Francisco Luis 著、柳嘉信等譯，《台灣與拉丁美洲關係》（麗文文化事業股份有限公司，2006 年），頁 39、65。

⁸ 陳松川，《中國對外援助政策取向研究（1950-2010）》（清華大學出版社，2017 年），頁 61。

⁹ 徐世澄，〈十一屆三中全會以來中國對拉丁美洲的研究〉，《拉丁美洲研究》第 6 期（1998 年 12 月），頁 14。

國保有優勢的趨勢不變，藉由「改革、開放」政策，與國際經濟的交互作用也逐漸形成，不過，當時的中華人民共和國在與拉美區域所有國家建交上缺乏實力。這是因為台灣仰賴與重要性低的小國之間的外交關係的情形，形成了一種「平衡點」，並成為了「現狀」¹⁰。

表 1 冷戰後期與中華人民共和國建交的拉美各國（1971～1988 年）

區域	外交關係建立時期
南美	<ul style="list-style-type: none"> • 智利（1970.12）、秘魯（1971.11）、阿根廷（1972.2）、委內瑞拉（1974.6）、巴西（1974.8）、厄瓜多（1980.1）、哥倫比亞（1980.2）、玻利維亞（1985.7）、烏拉圭（1988.2） • 蓋亞那（1966 年獨立：1972.6）、蘇利南（1976 年獨立：1976.5）
中美	<ul style="list-style-type: none"> • 墨西哥（1972.2）、尼加拉瓜（1985.12）
加勒比海各國	<ul style="list-style-type: none"> • 牙買加（1962 年獨立：1972.11）、巴貝多（1966 年獨立：1977.5）、千里達及托巴哥（1962 年獨立：1974.6）、安地卡及巴布達（1981 年獨立：1983.1）

（出處）賀雙榮主編、譚國庭副主編，《中國與拉丁美洲和加勒比國家關係史》（中國社會科學出版社，2016 年），頁 423；黃剛編，《世界相關各國與中華民國終斷使領關係之述論（1949 年 10 月～1998 年 2 月）》（國立政治大學國際關係研究中心，1998 年），頁 33、41-43、53、63、65、71、78、81-83。

*尼加拉瓜自 1990 年與台灣復交迄今。

三、 領袖交流與經濟貿易關係的正式化

（一）強化政治外交的嘗試

中國直至 1980 年代，才開始對拉美區域正式展開外交攻勢。如表 2 所示，自 1981 年起的 20 年間，中國國務院總理訪問拉美區域 4 次，國家主席訪問拉美區域 4 次。而同時期，拉美建交國和非建交國的總統（或代理總統）訪問中國 48 次，總理訪問中國 8 次¹¹。

中國領袖訪問拉美區域，以 1981 年趙紫陽總理訪問墨西哥為首例。換言之，中國與拉美各國之間的領袖交流，並非在 1970 年代外交關係建立後立即展開的。拉美各國之所以會轉為與中華人民共和國建交，與其說是在這之前便與中國建立了緊密的關係，不如說是在追隨美國的脚步。

¹⁰ 松田康博，前掲文，川島真等編《中国の外交戦略と世界秩序—理念・政策・現地の視線》（昭和堂，2020 年），頁 238。

¹¹ 謝文澤，〈改革開放 40 年中拉關係回顧與思考〉，《拉丁美洲研究》第 40 卷第 1 期（2018 年 2 月），頁 15。

不僅如此，趙紫陽的訪問也是借助出席國際會議及活動之機。由此可知，相較於以周恩來總理為中心，自 1950 年代起不斷展開外交的亞洲與非洲各國，中國對拉美各國的領袖外交是整整延遲了近 30 年。

中國在這段期間發生的最重大事件，是 1989 年遭軍隊鎮壓的民主化運動第二次天安門事件。此後，中國受到來自歐美及日本的經濟制裁，被視為天安門事件「幕後黑手」的國家主席楊尚昆與李鵬總理，在先進國家之間也不受歡迎。對中國而言，在尋求與日美歐關係正常化的同時，也在其他區域尋求外交的突破。而其結果，便是對拉美各國領袖外交的強化。

表 2 中國領袖訪問拉美區域的實績（1981~2001 年）

時期	訪問者	訪問國、特徵
1981.10	趙紫陽總理	墨西哥。出席南北高層會議。
1985.10-11	趙紫陽總理	哥倫比亞、巴西、阿根廷、委內瑞拉。參加聯合國設立 40 週年紀念活動。發表〈中拉 8 個共同點〉。
1990.5	國家主席楊尚昆	墨西哥、巴西（經濟技術合作協定、鐵礦砂貿易的諒解備忘錄）、烏拉圭（動物檢疫和衛生合作協定）、阿根廷（文化交流執行計畫）、智利（植物檢疫合作備忘錄）。
1993.11	國家主席江澤民	古巴、巴西（戰略夥伴關係、宇宙和平利用議定書、鐵礦石貿易及採掘的意向協議）。出席亞太經合峰會。
1995.10	李鵬總理	墨西哥（3 協定）、秘魯（石油協定）、古巴（過境）
1996.11	李鵬總理	智利（農牧業等 2 協定、1 交換公文）、巴西（宇宙等 3 協定）、委內瑞拉（石油等 3 協定）。
1997.11-12	國家主席江澤民	墨西哥。正式訪問。免簽證等 4 協定。
2001.4	國家主席江澤民	智利（地震合作等 3 文件）、阿根廷（生物保全相關司法合作條約）、烏拉圭（文化合作等 2 文件）、巴西、古巴（經濟技術合作等 8 文件）、委內瑞拉（避免雙重徵稅等 2 文件）。

（出處）筆者參考以下資料製表：謝文澤，前揭文，頁 14-17；賀雙榮主編、譚園庭副主編，前揭書，頁 465-474。

另一方面，台灣在 1988 年至 1996 年期間，除了邦交國外，包含沒有外交關係的南美各國在內，共對 26 個國家提供援助，而中華人民共和國則對 16 個國家提供援助；其中，重複接受雙方援助的國家則有 10 個¹²。這時期，面對無力清還債務而感到苦惱的拉美各國，台灣的李登輝政權以豐厚的資金實力為後盾，積極展開

¹² 林德昌，《海峽兩岸援外政策之比較研究》（成文出版社，1999 年），頁 348-349。

經援外交¹³。換言之，若從對外援助的觀點來看，台灣在這時期展現出了超越中華人民共和國的存在感。

（二）透過建立經濟關係的結構轉型

自 1985 年起到 2001 年這段期間，中國與拉美各國之間的貿易往來可說是微乎其微（參閱圖 1）。中國向巴西出口原油，從巴西主要進口鋼材、粗鋼、鋁錠、化纖、紙漿和尿素等工業製成品。1990 年代以後，中拉貿易結構逆轉，中國開始向拉美出口工業製成品¹⁴。

中國對拉貿易，2001 年同巴西、墨西哥、智利、阿根廷、巴拿馬、秘魯、委內瑞拉和古巴這 8 個國家的貿易額，占中拉貿易總額的 88.2%¹⁵。換言之，中國的經濟夥伴僅侷限在少數幾個國家。而這樣的結構，如下所述，一直持續到了 21 世紀。

這時期的中國與拉丁美洲的主要經貿合作夥伴建立了經濟和貿易混合委員會等，幫助雙方彼此了解，促進了雙邊經貿合作發展。此外，中國國有企業在智利和秘魯進行投資，中國與巴西合作共同發射了地球資源衛星「資源一號」一事，更是被譽為「南南合作」典範¹⁶。

即便如此，中國與拉丁美洲的關係，其密切程度仍遠遠不及中國與亞洲、非洲國家的關係。進入 21 世紀後不久，中國研究者基本上認為中國與拉美區域之間的關係十分脆弱。其原因如下：第一、經貿關係相對滯後。第二、台灣竭力在拉美與中國大陸爭奪。第三、中拉歷史上交往較少，以致各自在對方的對外關係中所處地位較低¹⁷。所以，直至 20 世紀為止，中國對於拉丁美洲的價值，仍無法有充分的理解並加以利用。

四、 中國的崛起與拉丁美洲——21 世紀的論述與實際情況——

（一）經濟關係的快速擴展

進入 21 世紀後，隨著被譽為「崛起」的經濟快速成長，中華人民共和國強化了對包含拉美各國在內的世界各區域的參與。根據圖 1 可知，中國與拉美各國之間的貿易額在進入 21 世紀後便猛烈急增。這時期的中國，伴隨經濟發展，使得中華人民共和國更容易奪取以往接受台灣經援的外交關係。尤其是 2007 年中國與哥斯大黎加建交，這不僅造成總是誇耀與台灣之間擁有穩固外交關係的中美洲各國

¹³ Pérez Expósito Francisco Luis 著、柳嘉信等譯，前揭書，頁 129-151。

¹⁴ 謝文澤，前揭文，頁 17。

¹⁵ 謝文澤，前揭文，頁 17。

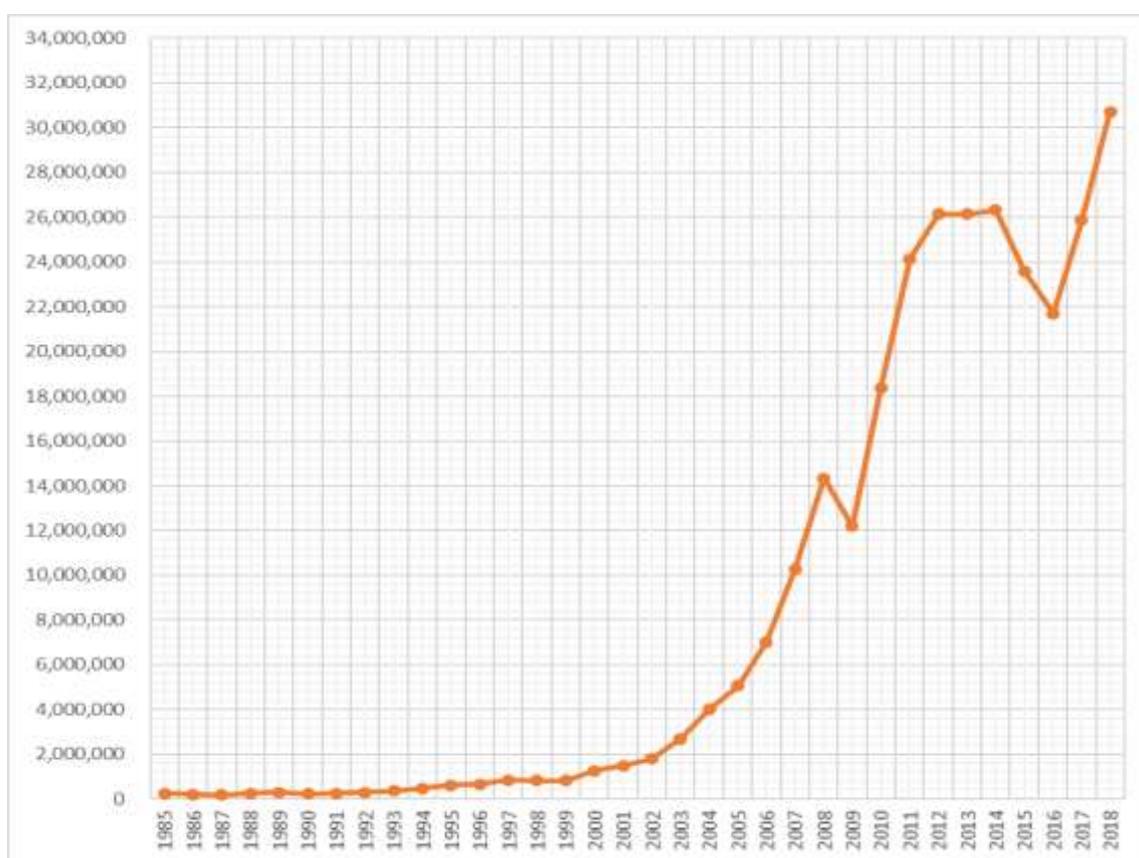
¹⁶ 謝文澤，前揭文，頁 16-17。

¹⁷ 劉榮根，〈對中國與拉丁美洲關係的看法〉，《拉丁美洲研究》第 5 期（2002 年 10 月），頁 9-10。

出現缺角，同時也帶有對採取獨立路線的陳水扁政權示警的意味。

如圖 1 所示，中國與拉丁美洲之間的貿易總額，在 21 世紀的 17 年間約增加了 20 倍。中國與拉美區域的貿易關係，在 2018 年光是在巴西、智利、秘魯、墨西哥、委內瑞拉及哥倫比亞等國，就占了 90% 以上。這是基於中國與上述這些資源國之間的貿易額急遽增加而如此發展¹⁸。尤其是在 2017 年這一年，拉丁美洲天然資源出口總量的 26% 是輸往中國的。雖說在 2014 年至 2016 年這段期間，貿易額減少了，但這主要是因為大豆、鐵礦石、銅精礦、原油等四種大宗商品的市場價格下跌所造成的，貿易量仍保持增長¹⁹。

圖 1 中國與拉美各國之間的貿易額變化（1985～2018 年）

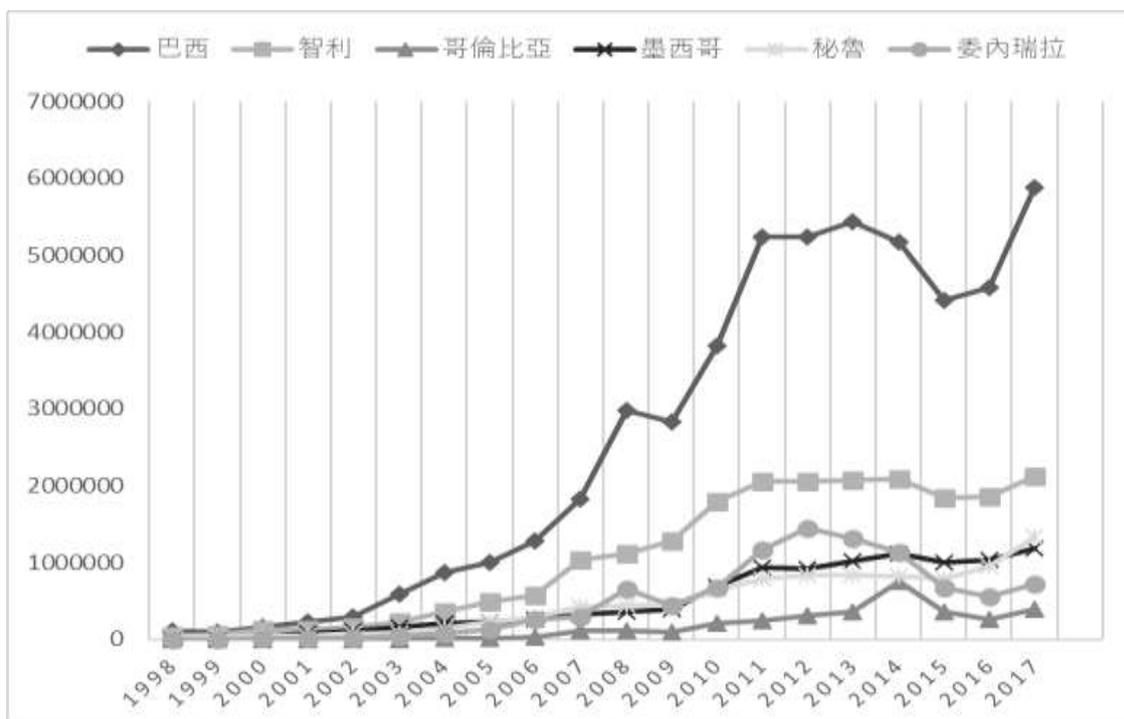


（出處）中國的數據是取自國家統計局（1983-2000）。2001 年～2017 年，是根據國家統計局網站的《中國統計年鑑》當中的〈我國同各國（地區）進出口總額〉之「拉丁美洲」該網頁製圖。中國與墨西哥和加勒比海各國之間的貿易統計，是包含雙方的數字在內。單位為 1 萬美元。

¹⁸ 國際協力銀行ニューヨーク駐在員事務所，〈中国資本のラテンアメリカ進出動向〉，《海外投融资》，2019 年 7 月，〈https://www.jbic.go.jp/ja/information/reference/reference-2019/contents/20190726_ny.pdf〉，頁 32。

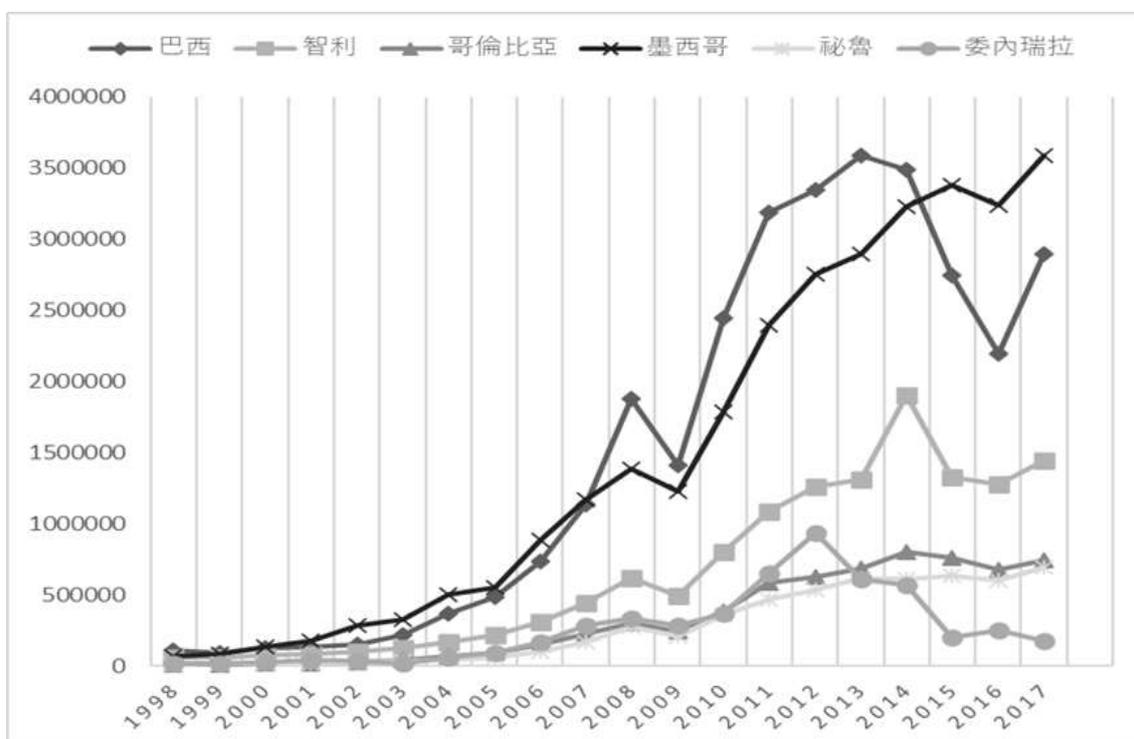
¹⁹ 謝文澤，前揭文，頁 27。

圖 2 中國自主要 6 個國家的進口額變化 (1998~2017 年)



(出處) 同圖 1。單位為 1000 美元。

圖 3 中國對主要 6 個國家的出口額變化 (1998~2017 年)



(出處) 同圖 1。單位為 1000 美元。

若再仔細探究中國與拉丁美洲之間的貿易關係，圖 2、圖 3 所呈現的，便是除了委內瑞拉、巴西、秘魯及哥倫比亞外，再加上墨西哥和智利的進出口額變化。從表中尤其可看出，中國自巴西的進口多，對巴西和墨西哥的出口也多。

此外，進入 21 世紀後的顯著變化，還有中國對拉美區域的融資增加。2017 年 10 月，中國向拉美區域提供的各類貸款承諾超過 2,200 億美元，貸款餘額則超過 850 億美元。再者，截至 2016 年年底，中國在拉美區域的直接投資金額達到 2,075 億美元，占中國對外直接投資存量的 15.3%，以區域類別來看，穩居第二位。尤其是中國企業在巴西電力領域、牙買加港灣及高速公路等基礎設施的投資成效顯著²⁰。至於國別投資，在委內瑞拉、巴西、厄瓜多和阿根廷等 4 個國家就占了約 90%。不僅如此，由中國企業所進行的主要企業收購案，幾乎都是石油、礦業和電力²¹。

（二） 戰略參與的展開

隨著經濟發展，21 世紀的中國不僅是在經濟貿易關係方面，也在戰略層面開始強化其全球性的影響力。在這脈絡之中，拉美各國被視為戰略夥伴。而且，在拉丁美洲也持續誕生了所謂的左派反美政權，例如：委內瑞拉的查維茲政權（1999 年）、巴西的魯拉政權（2003 年）、阿根廷的基西納政權（2003 年）、烏拉圭的瓦茲蓋斯政權（2005 年）、玻利維亞的莫拉萊斯政權（2006 年），以及厄瓜多的柯利亞政權（2007 年）等²²。中國強力對抗美國的友邦，以往就只有古巴一國，但如今像委內瑞拉這樣，以石油生產國身分站在反美立場的政權，對中國而言，也可說是相當可靠的戰友。中國對拉美區域強化戰略參與的時機已經成熟了。

2008 年 11 月 5 日，中華人民共和國政府發布了針對拉美各國（拉丁美洲及加勒比海各國）的第 3 份政策文件，同時也是首次的綜合性政策文件〈中國對拉丁美洲和加勒比政策文件〉²³。這份文件廣泛地提到了政治、經濟、人文和社會，以及和平、安全和司法等各領域。尤其在經濟層面，更是涵蓋了貿易、投資合作、金融合作、農業合作、工業合作、基礎設施建設、能源資源合作、海關合作、質檢合作、旅遊合作、減免債務、經濟技術援助、多邊合作、商協會合作等 14 個範疇。

由此可知，中國在國內經濟發展的同時，對拉丁美洲的興趣大幅轉向以經濟為中心。尤其是委內瑞拉、玻利維亞和巴西的豐富天然資源極具吸引力。中國以領袖外交為首，積極展開了對拉丁美洲的外交。如表 3 所示，從 2001 年至 2018 年，國家主席及國務院總理訪問拉美，在這 17 年間就高達 13 次，相較於之前的 20 年間 8 次（參閱表 2），步調約增加 2 倍，所簽署的協議數量與種類也大幅增加。另一方

²⁰ 謝文澤，前揭文，頁 27。

²¹ 國際協力銀行ニューヨーク駐在員事務所，前揭文，頁 33-34。

²² 國際協力銀行ニューヨーク駐在員事務所，前揭文，頁 33。

²³ 中華人民共和國中央人民政府，〈中國對拉丁美洲和加勒比政策文件〉，2008 年 11 月 5 日，〈http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/05/content_1140303.htm〉。

面，在 2002 年至 2012 年的 10 年間，則有 20 位拉美國家的總統或總理共訪問中國 57 次²⁴。

中國政府於 2016 年發布了前述綜合性文件的改訂版〈中國對拉美和加勒比政策文件〉²⁵。從該文件中可看到「兩個一百年」（中國共產黨建黨百年的 2021 年與中華人民共和國建國百年的 2049 年）、「命運共同體」、「治國理政」等帶有濃厚的習近平色彩的關鍵字。此外，該文件提及政治、經濟貿易、社會、人文、國際協作，以及和平、安全、司法等領域，而經濟領域則涵蓋了貿易、產業投資、金融合作、能源資源合作、基礎設施合作、製造業合作、農業合作、科技創新、航天合作、海洋合作、海關和質檢合作、貿易投資促進機構和商協會的合作、經濟技術援助等 13 個範疇。不過，若從內容來看，習近平政權只不過是將 2008 年版的政策文件重新改訂而已。在該文件中，基本想法並沒有太大的改變。此外，該文件與 2008 年版相同，雖然毫無遺漏地網羅了所有的政策領域，卻也未明確記載在戰略上的優先順序。

截至 2017 年年底，中國與拉丁美洲之間形成了「中拉全面合作夥伴關係＋全面戰略夥伴關係＋戰略夥伴關係＋多種友好關係」立體化格局。其中，中國與巴西、墨西哥、阿根廷、智利、秘魯、委內瑞拉、厄瓜多建立了全面戰略夥伴關係，與哥斯大黎加、烏拉圭建立了戰略夥伴關係²⁶。

表 3 中國領袖訪問拉美區域的實績（2001～2018 年）

時期	訪問者	訪問國、特徵
2003.12	溫家寶總理	墨西哥。戰略夥伴關係。
2004.11	國家主席胡錦濤	巴西（引渡條約等 7 文件）、阿根廷（旅遊團隊相關備忘錄等 3 文件）、智利（強化經濟貿易關係等 5 文件）、古巴（植物檢疫合作等 3 文件）。
2005.9	國家主席胡錦濤	墨西哥。避免雙重徵稅等 4 文件。
2008.11	國家主席胡錦濤	哥斯大黎加（經濟貿易等 11 協定）、古巴（經濟技術等 11 文件）、秘魯（經濟技術等 11 文件，戰略夥伴關係）。出席 APEC 峰會。
2010.4	國家主席胡錦濤	巴西。出席 BRICS 峰會。
2012.6	國家主席胡錦濤	墨西哥。出席 G20 峰會。
2012.6	溫家寶總理	巴西（全面戰略夥伴關係、10 年合作規劃）、烏拉圭（多項雙邊合作文件）、阿根廷、智利。出席聯合國永續發展會議。

²⁴ 謝文澤，前揭文，頁 21。

²⁵ 中華人民共和國外交部，〈中國對拉美和加勒比政策文件〉，2016 年 11 月 24 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1418250.shtml>。

²⁶ 謝文澤，前揭文，頁 26。

2013.5-6	國家主席習近平	千里達及托巴哥（經濟技術合作等文件）、哥斯大黎加（經濟技術合作協定等 2 文件）、墨西哥（共同聲明等 12 文件、戰略夥伴關係）。
2014.7	國家主席習近平	巴西（關於進一步深化全面戰略夥伴關係的聯合聲明等）、阿根廷（關於進一步深化全面戰略夥伴關係的聯合聲明等）、委內瑞拉（關於進一步深化全面戰略夥伴關係的聯合聲明等）、古巴（經濟貿易等）。BRICS 峰會。中國－拉美和加勒比國家領導人會晤（中拉聯合聲明、中國－巴西－秘魯關於開展兩洋鐵路合作的聲明）
2015.5	李克強總理	巴西、智利、秘魯、哥倫比亞。提出「3×3 合作模式」（三大優先領域、三大合作機制、三大金融合作）。橫貫南美大陸的鐵路投資宣言。
2016.9	李克強總理	古巴。以總理身分首次訪問。
2016.11	國家主席習近平	厄瓜多、秘魯、智利。出席 APEC 峰會。宣傳介紹「一帶一路」倡議。
2018.12	國家主席習近平	阿根廷、巴拿馬。出席 G20 峰會。

（出處）參考以下資料彙整而成：謝文澤，前揭文，頁 21-22；賀雙榮主編、譚園庭副主編，前揭書，頁 475-482；〈李克強抵達哈瓦那對古巴進行正式訪問〉，《新華網》，2016 年 9 月 25 日，〈http://www.xinhuanet.com/world/2016-09/25/c_1119618497.htm〉；〈隔海相望的鄰居：中拉命運共同體之船揚帆遠航—記習近平主席對拉美三國進行國事訪問〉，《新華網》，2016 年 11 月 26 日，〈http://www.xinhuanet.com/world/2016-11/26/c_1119993870.htm〉；〈習近平主席訪問西班牙、阿根廷、巴拿馬、葡萄牙紀實〉，《新華網》，2018 年 12 月 7 日，〈http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/07/c_1123820380.htm〉。

*APEC 即為亞太經濟合作；BRICS 則指巴西、俄羅斯、印度及中國等 4 個新興市場國家。

自 2016 年起，習近平於近年來所倡議的「絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路」（「一帶一路」）構想開始與中拉關係對接²⁷。以 2016 年的烏拉圭為開端，智利、阿根廷、巴拿馬等也相繼表明要參與「一帶一路」合作。再者，在 2016 年 1 月所設立的亞洲基礎設施投資銀行（AIIB），除了創始成員的巴西外，另有秘魯、委內瑞拉、玻利維亞、智利、阿根廷和厄瓜多等 6 國加入。

同時，中國也持續在強化與拉美和加勒比國家共同體（CELAC）之間的關係。中國自該共同體前身的里約集團時期起，就開始奠定關係，並於 2014 年成立中國－拉共體論壇²⁸。而中國與東南亞國家協會（ASEAN）、上海合作組織（SCO）和

²⁷ 謝文澤，前揭文，頁 28。

²⁸ 賀雙榮主編、譚園庭副主編，《中國與拉丁美洲和加勒比國家關係史》（中國社會科學出版社，2016 年），頁 397-400。

非洲聯盟（AU）之間，很明顯地也是同樣打算運用這類區域主義平台，來進行自身的區域戰略。

然而，對中國而言不幸的是，自 2010 年代中葉起，如同阿根廷的馬克里政權（2015 年）、智利的皮涅拉政權（2017 年）、哥倫比亞的杜克政權（2018 年），以及巴西的波索納洛政權（2019 年）等，親美右派政權相繼成立。再者，中國本身的經濟開始下滑，經濟槓桿的運用已經無法像以前那樣具有效果。中國所援助的厄瓜多發生了財政危機，委內瑞拉則有了經濟和政治危機²⁹。厄瓜多和委內瑞拉的財政危機，被視為陷入中國的「債務陷阱」，以致在拉美區域內也紛紛對中國起了戒心。中國對拉丁美洲的戰略參與，情勢轉為難以說是順遂的局面。

（三）安全關係的擴大

進入 2000 年代，中國不僅在經濟，在安全層面也強化了與拉美各國的關係建立³⁰。從 2001 年至 2010 年這段期間，雙邊軍事代表團互訪次數頗多的團體有智利（31 次）、巴西（25 次）、古巴（23 次）、阿根廷（18 次）和墨西哥（17 次）。在這當中，中國前去訪問多次的國家，亦即中國不執著於互惠原則，積極與對方建立關係的國家，則為墨西哥、古巴和阿根廷。即便這 3 個國家幾乎沒有派遣代表團到中國，中國仍舊派遣了代表團或海軍艦艇編隊前去進行訪問。換言之，關於這 3 個國家，在安全層面上，與其說是他們重視中國，不如說是中國很重視他們。

表 4 中國販售給拉美各國的武器（2003~2017 年）

購買國	武器種類（數量）
阿根廷	6×6 輪式裝甲車（4）、輕型直升機（不詳）
玻利維亞	反坦克導彈（500）、中級教練機（6）、中型直升機（6）、裝甲輸送車（27）
墨西哥	105 毫米牽引式榴彈炮（13）
厄瓜多	初級教練機（2）、低空補盲雷達（1）、對空警戒雷達（1）
秘魯	便攜式防空導彈（15）、便攜式防空導彈（10）、122 毫米火箭炮（27）
委內瑞拉	對空警戒雷達（10）、低空補盲雷達（18）、空對空導彈（100）、中級教練機（18）、中型運輸機（8）、反坦克導彈（250）、81 毫米車載迫擊砲（18）、多功能火箭炮（18）、8×8 輪式裝甲車（40）、4×4 輪式裝甲車（121）、兩棲步兵戰車（25）、兩棲突擊車（25）、中級教練機（9）、反艦導彈（不詳）

（出處）崔守軍、劉祚黎，〈中拉軍事交流的現狀、特徵與影響〉，《拉丁美洲研究》第 40 卷第 6 期（2018 年 12 月），頁 99。

²⁹ 國際協力銀行ニューヨーク駐在員事務所，前掲文，頁 33。

³⁰ 松田康博，前掲文，川島真等編，《中国の外交戦略と世界秩序—理念・政策・現地の視線》（昭和堂，2020 年），頁 243-244。

雖說中國與拉丁美洲之間的軍事交流大多僅止於象徵性活動³¹，除了科技合作、人員交流、聯演聯訓和維和救援外，進入 21 世紀後也開拓了武器市場。如表 4 所示，進入 21 世紀後，中國開始對拉美區域進行武器販售。不過，這些武器大多是軍警兩用裝備和防禦性裝備。

即便如此，對拉美各國的武器出口接近槓桿作用，似乎也對美國帶來壓力。對中華人民共和國而言，拉美區域是有助於國家經濟發展，並且能夠在經濟和安全上緊盯著美國的夥伴。尤其是中國對委內瑞拉的武器出口量甚為突出，可說是一大特徵。因為委內瑞拉既是石油出口國，也是具代表性的反美國家。

（四）與台灣競爭的因素之重要性衰退

兩岸之間實力落差的擴大，在馬英九政權期間（2008～2016 年）產生兩岸之間所謂的「外交休兵」。馬英九政權運用「一個中國」的說法，成功促使與北京之間的關係安定化、制度化，並於任期內與北京簽署了 23 項協定。此後，馬英九在退任前夕的 2015 年 11 月，還與中國習近平主席進行會談，促進了兩岸關係的改善³²。

馬英九的外交顧問，後來擔任駐日代表的馮寄台，在陳水扁政權期間（2000～2008 年）曾經擔任駐多明尼加共和國大使（2003～2006 年）。他在馬英九與蕭萬長參選正副總統時，擔任過其競選團隊的國際事務部主任，一般認為他對於馬英九政權所提出的「外交休兵」構想影響甚鉅。兩岸之間的經援競爭，在非洲、大洋洲、拉丁美洲等，以歐美的基準來看，都是屬於當地政權治理較為薄弱的區域展開，原本評價就不太好。此外，兩岸為因應當地國領導人的要求而過度展開經援競爭，也對雙方的財政造成負擔³³。

北京對於馬英九政權所提出的「外交休兵」，從未正式回應過，而是以未換取外交關係的實際行動來回應。雙方藉由自我克制爭奪邦交國，讓「外交休兵」實質奏效。

然而，獨立取向強烈的民主進步黨蔡英文政權，由於無法接受「一個中國」的態度遭到中國的譴責，相繼於 2017 年失去巴拿馬，2018 年失去多明尼加共和國和薩爾瓦多等邦交國。兩岸關係就此走向惡化一途，自蔡英文政權成立之後，直至

³¹ 直至 1990 年代為止，拉丁美洲做為中國的武器出口國的優先順序較低且多為象徵性的軍事交流。請參閱松田康博，〈中国の軍事外交試論—對外戦略における意図の解明〉，《防衛研究所紀要》第 8 卷第 1 號（2005 年 10 月），〈http://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j8_1.pdf〉。

³² 松田康博，〈馬英九政權下の中台關係—經濟的依存から政治的依存へ？〉，松田康博・清水麗共編著，《現代台湾の政治経済と中台關係—馬英九政權から蔡英文政權へ—》（晃陽書房，2018 年），頁 170-188。

³³ 松田康博，前掲文，川島真等編，《中国の外交戦略と世界秩序—理念・政策・現地の視線》（昭和堂，2020 年），頁 245。

2020 年 9 月，台灣失去了 7 個邦交國，僅存 15 個邦交國³⁴。

2020 年，與台灣之間仍維持著外交關係的國家，在中美及加勒比海有幾個³⁵。其中又以中美洲地區最為顯著，除了墨西哥、哥斯大黎加、巴拿馬和薩爾瓦多以外的 4 個國家，台灣都有設置大使館³⁶。在加勒比海地區，中國有 9 個邦交國，台灣有 4 個邦交國。加勒比海各國與東亞各國之間的經濟關係大多較不密切。至於南美各國部分，除了內陸國巴拉圭外，其餘 11 個國家都是中華人民共和國的邦交國。

如上所述，拉丁美洲的主要國家，大多與中華人民共和國之間有外交關係。而中國對拉丁美洲的興趣，已經可說幾乎是與台灣無關了。兩岸的勝負已定，新的外交關係的建立，反倒成了影響中美關係的主要因素。甚至可以說中國藉由強化與拉美區域之間的經濟關係，已建立起隨時都可從台灣手中奪走最後邦交國的經濟關係。

五、 結論

經過本文的考察，可得知以下 3 點。

第一，對中華人民共和國而言，拉美區域的利益和價值有很大的變化。中華人民共和國在傳統上對拉丁美洲不太感興趣，再者，不同於亞洲與非洲各國，無論是影響力還是交互作用都不大。在拉美各國與台灣斷交，轉向與中國建交告一段落的冷戰後，中國對拉美區域的興趣主要是在於天然資源和能源資源。此外，中國對該區域的區域性國際組織和安全的興趣雖有提升，但相較起其他區域仍可說是晚了許多。

第二，中國對拉美區域的經濟參與，集中在巴西、智利、秘魯、墨西哥、委內瑞拉和哥倫比亞等 6 國。但這趨勢隨著中國從高成長降為低成長，似乎也受到極大的影響。而集中在天然資源、能源和基礎設施的經濟參與，也影響到了包含中國本身在內的國際市場總需求。換言之，中國的資源需求若下滑，中國與拉美區域之間的關係也會每況愈下。中國對該區域的經濟參與，其內在的多元化與對象國的多元化，將會是中國所要面對的課題。

第三，隨著區域政治的變化，中國的戰略參與也受到極大的影響。在中國對拉

³⁴ 2020 年 8 月，台灣與索馬利蘭共和國互設代表處。索馬利蘭於 1991 年宣布自索馬利亞獨立，卻是個未受國際普遍承認國家。雖有國家與該國互設代表處，但與該國互設大使館的國家連一個也沒有。

³⁵ 關於兩岸在拉美區域的外交鬥爭詳情，請參閱松田康博，前揭文，川島真等編《中国の外交戦略と世界秩序—理念・政策・現地の視線》（昭和堂，2020 年）。

³⁶ 中華民國外交部，〈駐外館處〉，2020 年，

<https://www.mofa.gov.tw/OverseasOffice.aspx?n=6357834932B83C83&sms=5A961ED2E4BA25E8>>。

拉丁美洲的參與迅速增強的 2000 年代，由於拉丁美洲的反美左派政權相繼成立，中國可以輕易介入，而且也很受到歡迎。不過，當親美右派政權開始出現，中國對厄瓜多和委內瑞拉的融資問題日趨嚴重，中國對拉丁美洲的參與，可能不再如以往那樣受到歡迎，反倒是強化參與後所產生的副作用問題，中國有必要出面解決。

中國的拉丁美洲政策，直到進入 21 世紀後才開始正式化。然而，中國在此所使用的政策手段和宣傳手段，與在關係更為密切的亞洲和非洲所使用的手段幾乎是一樣的。例如，戰略夥伴關係、總括性政策文件、命運共同體，以及「一帶一路」等。但是，其實際情況不能說十分鞏固。基本上，中國與拉丁美洲之間的關係急速強化，主要是中國與幾個國家之間快速增長的貿易、投資關係，這些關係受到伴隨著中國經濟高成長而來的資源與能源需求的支持。在中國經濟成長勢必會更為減緩的未來 10 年間，雙方究竟能否建立更為密切的關係將會受到考驗。

附記

本文出自松田康博，〈中国の対ラテンアメリカ政策—21世紀の言説と現実—〉，《イベロアメリカ研究》第42卷特集号通卷83号（2020年），經部分修正後，譯成的中文版本。非常感謝該誌編輯部同意轉載。

作者簡歷

松田 康博 Yasuhiro MATSUDA

學 歷 慶應義塾大學大學院法學研究科博士課程（法學博士）

現 職 東京大學東洋文化研究所教授

研究領域 東亞國際政治、中國與台灣的政治、對外關係、安全保障、兩岸
關係

官方網頁 <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~ymatsuda/ch/index.html>

電子郵件 ymatsuda@ioc.u-tokyo.ac.jp

當代日本與東亞研究 2017年8月1日創刊

出版日：2021年4月1日

出版者：當代日本與東亞研究會

編輯部：

主編：松田康博

副主編兼執行編輯：黃 偉修

助理編輯：魏 逸瑩

Contemporary Japan and East-Asian Studies

Date of Publication: April 1, 2021

Publisher: Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies

Editorial Office:

Editor in Chief: Yasuhiro MATSUDA, Ph.D.

Vice Editor in Chief and Executive Editor: Wei-Hsiu Huang, Ph.D.

Assistant Editor: Iying WEI

Contemporary Japan and East-Asian Studies

April 1, 2021 Vol. 5 No. 2

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

China's Policy toward Latin America: Discourse and Reality in the 21st Century

Edited and Published by

Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies