



CJEAS

当代日本与东亚研究

第5卷第2号 2021年4月

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

中国的拉丁美洲政策
——21世纪的论述与实际状况——

当代日本与东亚研究会 编印

目次

■ 摘要.....	I
■ 论文	
前言	1
中国与拉美区域的关系——历史性概说——	2
首脑交流与经济贸易关系的正式化.....	4
中国的崛起与拉丁美洲——21 世纪的论述与实际情况—— ..	6
结论	14
■ 附记.....	i
■ 作者简历.....	ii

摘要

本文根据中国本身对拉丁美洲的认识及政策的相关论述，透过政治经济状况的分析，探讨这些论述与实际情况之间有多少落差。此外，本文亦分析这个落差所内含的意义，由此看出中国的拉丁美洲政策与双边关系的特征，目的在于藉由解答这些疑问的过程，深入了解有关中国对拉美区域的影响力。经过本文的考察，可得知以下 3 点。

第一，对中华人民共和国而言，拉美区域的利益和价值有很大的变化。中华人民共和国在传统上对拉丁美洲不太感兴趣，再者，不同于亚洲与非洲各国，无论是影响力还是交互作用都不大。在拉美各国与台湾断交，转向与中国建交告一段落的冷战后，中国对拉美区域的兴趣主要是在于天然资源和能源资源。此外，中国对该区域的区域性国际组织和安全的兴趣虽有提升，但相较起其他区域仍可说是晚了许多。

第二，中国对拉美区域的经济参与，集中在巴西、智利、秘鲁、墨西哥、委内瑞拉和哥伦比亚等 6 国。但这趋势随着中国从高成长降为低成长，似乎也受到极大的影响。而集中在天然资源、能源和基础设施的经济参与，也影响到了包含中国本身在内的国际市场总需求。换言之，中国的资源需求若下滑，中国与拉美区域之间的关系也会每况愈下。中国对该区域的经济参与，其内在的多元化与对象国的多元化，将会是中国所要面对的课题。

第三，随着区域政治的变化，中国的战略参与也受到极大的影响。在中国对拉丁美洲的参与迅速增强的 2000 年代，由于拉丁美洲的反美左派政权相继成立，中国可以轻易介入，而且也很受到欢迎。不过，当亲美右派政权开始出现，中国对厄瓜多尔和委内瑞拉的融资问题日趋严重，中国对拉丁美洲的参与，可能不再如以往那样受到欢迎，反倒是强化参与后所产生的副作用问题，中国有必要出面解决。

中国的拉丁美洲政策，直到进入 21 世纪后才开始正式化。然而，中国在此所使用的政策手段和宣传手段，与在关系更为密切的亚洲和非洲所使用的手段几乎是一样的。例如，战略伙伴关系、总括性政策文件、命运共同体，以及“一带一路”等。但是，其实际情况不能说十分巩固。基本上，中国与拉丁美洲之间的关系急速强化，主要是中国与几个国家之间快速增长的贸易、投资关系，这些关系受到伴随着中国经济高成长而来的资源与能源需求的支持。在中国经济成长势必会更为减缓的未来 10 年间，双方究竟能否建立更为密切的关系将会受到考验。

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.

中国的拉丁美洲政策： 21 世纪的论述与实际¹

松田康博

（东京大学东洋文化研究所教授）

一、 前言

进入 21 世纪，中国在 10 年间迅速崛起，GDP 约增长了 4 倍，而其对外参与也愈发积极。中国的活动正朝向全球化迈进，如今谈到国际政治和区域政治，已经很难不提起中国。

中国对非洲，包含援助在内的经济参与、联合国维持和平行动（PKO），以及包含武器贩售等在内的军事交流等，都受到国际社会的强烈关注。不过，在非洲所发生的事并非普遍现象。虽说在拉美区域，中国的参与增多也蔚为话题，但这与非洲的情况又有何不同？

自 2000 年代起，随着经济的快速成长，中国强化了对包含拉美各国在内的世界各区域的参与。同时，不仅是经济，中国在安全层面也强化了与拉美各国的关系建立，而中国与拉美区域之间的军事交流也急遽增加。

2008 年 11 月 5 日，中国政府发布了首份对拉美各国及加勒比海各国的综合性政策文件〈中国对拉丁美洲和加勒比政策文件〉。这份文件广泛地提到了政治、经济、人文和社会，以及和平、安全和司法等各领域。尤其在经济层面，更是涵盖了贸易、投资等 14 个范畴。

由此可见，中国在国内经济发展的同时，对拉丁美洲的兴趣大幅转向以经济为中心。为何中国会发布这份文件，希冀强化对拉丁美洲的参与？而实际情况又是如何呢？

本文在致力掌握基础事实的同时，也将透过政治经济状况的分析，解答具体的疑问。第一，汇整中国本身对拉丁美洲的认识及政策的相关论述。第二，探讨这些论述与实际之间有多少落差。中国的宣传往往是无限上纲，其各项政策中的论述与实际之间往往有相当大的落差。第三，分析这个落差所内含的意义，由此看出中国的拉丁美洲政策与双边关系的特征。

¹ 笔者撰写本文之际，曾做过 4 次实地考察。2010、2011 年的实地考察是使用“东大—耶鲁计画”（*Todai-Yale Initiative*）之研究经费；2018、2019 年的实地考察则使用日本学术振兴会研究费基础研究(B)〈*アジアとラテンアメリカ地域間関係の新展開*〉（研究代表：岸川毅）之研究经费。

而藉由解答这些疑问的过程，深入了解有关中国对拉美区域的影响力即为本文的目的。

二、 中国与拉美区域的关系：历史性概说

（一）至中华民国时期为止

首先，本文将概述中国与拉美区域的关系。本文所提到的拉美区域，在地理上是指包含拉丁美洲及加勒比海地区在内的区域。2020 年的现今，中华人民共和国外交部将中美与加勒比海地区划入北美区域²。不过，从这当中除去加拿大和美国，然后再加上南美各国的话，便是上述以拉丁美洲及加勒比海地区为对象之政策文件的范畴。1988 年之后，该拉美区域（非独立国家的英、美、荷、法属地除外）有 33 个国家，中美（含墨西哥）有 8 个国家，南美有 12 个国家，加勒比海地区有 13 个国家。这 33 个国家既是本文后述之中国政策文件的对象国，也是本文所探讨的对象国和区域。

在历史上，中国与拉美区域的关系是从交易关系来描述。5 世纪的《梁书·诸夷传》中有“扶桑国”（相当于现今的墨西哥）的记载，后来，中国产的丝绸、瓷器等也在墨西哥和秘鲁等地当地出土。尤其是 16 世纪之后，墨西哥鹰洋银币透过交易在明朝及清朝流通³。到了清朝末期，中国和巴西、秘鲁、墨西哥、古巴、巴拿马等国正式建立外交关系⁴。

至于移民方面，19 世纪后叶，从中国有数十万人渡海到秘鲁和古巴等地，代替黑奴从事“苦力”劳动，而这些人的子孙至今仍多在当地生活⁵。

由于除了加勒比海地区之外的拉美各国，大部分都在 19 世纪独立，1912 年所成立的中华民国，在 20 世纪前叶（= 中华民国在中国大陆掌有政权的时期）与这些国家建立外交关系（加勒比海各国多半是在 1960 至 1980 年代期间独立）。1949 年，中华民国政府迁移到台湾，但双方之间的外交关系仍持续维持，因而导致该区域成了两岸外交斗争的战场⁶。

² 以上参阅自中华人民共和国外交部，〈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/，最后查阅日期 2020 年 9 月 6 日。另外，本文所引用网路资料之最后查阅日期皆为 2020 年 9 月 6 日，故其他引用省略。

³ 钟和，〈中国和拉丁美洲友好关系的发展〉，《国际问题研究》第 1 期（1984 年 1 月），页 21。

⁴ 钟和，前揭文，页 21。

⁵ 沙丁、杨典求，〈中国与拉丁美洲关系的历史演变〉，《历史教学》第 7 期（1983 年 7 月），页 28-29。

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

（二）中华人民共和国成立后至冷战前期

冷战期间，尤其是在中美靠拢之前的时期，中华人民共和国难以与拉美各国建立外交关系。这是因为台湾仍与大部分国家维持外交关系，中国不易从中介入。美国在拉美区域的影响力强大，各国大多避免接近共产主义国家，持续维持与台湾的外交关系⁷。

在这般情况下，革命后的古巴是唯一在 1960 年与中华人民共和国建交迄今的国家。据目前所知，中华人民共和国在该时期对拉美区域的首次经济援助，便是 1960 年给予古巴的无偿援助⁸。但是，古巴后来却向苏联靠拢，再加上中苏持续对立，中华人民共和国终究无法透过古巴对拉美区域造成强大影响。此外，不同于在区域上孤立的朝鲜，古巴由于其反美立场，在拉美区域内支持者众多，对中国的依赖度也不高，因此中国的影响力有限。

不过，中国与拉美区域各国之间的关系，倒也不是一口气加深的。文化大革命的发生，反而让中国的外交呈现停滞状态。不仅如此，中国国内有关拉美区域的学术性及政策性研究也遭到中断。中国社会科学院拉丁美洲研究所直至 1976 年才恢复（其研究人员的扩充主要是在 1978 年），西班牙、葡萄牙、拉丁美洲文学研究会，以及中国拉丁美洲史研究会在 1979 年成立，中国拉丁美洲学会则是在 1984 年成立⁹。所以说，中国实际上得以加强参与拉美区域是在 1980 年代之后。

（三）陆续与台湾断交的冷战后期

1971 年的中美靠拢大大改变了这样的状况。拉美各国纷纷与台湾的中华民国断交，转为与中华人民共和国建交。如下所示，除了智利外，其余所有的国家都在中美靠拢后，转为与中华人民共和国建交。若从外交行动的观点来看，不同于协助中华人民共和国加入联合国的亚洲及非洲区域之新兴独立国家，拉美各国的立场可说是比较接近欧洲各国。另一方面，对中华人民共和国而言，拉美区域也是较难参与的区域。

冷战末期的这个情况形成了一定的“平衡点”。不仅是传统社会主义的友邦，以及与必要的区域大国之间的外交关系，也全都被中华人民共和国掌握在手中。至于重要性相对较低的新兴独立国家，则成为中华人民共和国与台湾之间相互争夺的对象，而根据情况的不同，有时也会发生由台湾取胜的情形。虽说中华人民共和国

理念・政策・現地の視線》（昭和堂，2020 年）。

⁷ Pérez Expósito Francisco Luis 著、柳嘉信等译，《台湾与拉丁美洲关系》（丽文文化事业股份有限公司，2006 年），页 39、65。

⁸ 陈松川，《中国对外援助政策取向研究（1950-2010）》（清华大学出版社，2017 年），页 61。

⁹ 徐世澄，〈十一届三中全会以来中国对拉丁美洲的研究〉，《拉丁美洲研究》第 6 期（1998 年 12 月），页 14。

国保有优势的趋势不变，藉由“改革、开放”政策，与国际经济的交互作用也逐渐形成，不过，当时的中华人民共和国在与拉美区域所有国家建交上缺乏实力。这是因为台湾仰赖与重要性低的小国之间的外交关系的情形，形成了一种“平衡点”，并成为了“现状”¹⁰。

表 1 冷战后期与中华人民共和国建交的拉美各国（1971~1988 年）

区域	外交关系建立时期
南美	·智利(1970.12)·秘魯(1971.11)·阿根廷(1972.2)·委內瑞拉(1974.6)·巴西(1974.8)·厄瓜多尔(1980.1)·哥倫比亞(1980.2)·玻利維亞(1985.7)·烏拉圭(1988.2) ·圭亚那(1966 年獨立：1972.6)·苏里南(1976 年獨立：1976.5)
中美	·墨西哥(1972.2)·尼加拉瓜(1985.12)
加勒比海各国	·牙買加(1962 年獨立：1972.11)·巴巴多斯(1966 年獨立：1977.5)·特立尼达和多巴哥(1962 年獨立：1974.6)·安提瓜和巴布达(1981 年獨立：1983.1)

（出处）贺双荣主编、谌园庭副主编，《中国与拉丁美洲和加勒比国家关系史》（中国社会科学出版社，2016 年），页 423；黄刚编，《世界相关各国与中华民国终断使领关系之述论（1949 年 10 月~1998 年 2 月）》（国立政治大学国际关系研究中心，1998 年），页 33、41-43、53、63、65、71、78、81-83。

*尼加拉瓜自 1990 年与台湾复交迄今。

三、首脑交流与经济贸易关系的正式化

（一）强化政治外交的尝试

中国直至 1980 年代，才开始对拉美区域正式展开外交攻势。如表 2 所示，自 1981 年起的 20 年间，中国国务院总理访问拉美区域 4 次，国家主席访问拉美区域 4 次。而同时期，拉美建交国和非建交国的总统（或代理总统）访问中国 48 次，总理访问中国 8 次¹¹。

中国首脑访问拉美区域，以 1981 年赵紫阳总理访问墨西哥为首例。换言之，中国与拉美各国之间的首脑交流，并非在 1970 年代外交关系建立后立即展开的。拉美各国之所以会转为与中华人民共和国建交，与其说是在这之前便与中国建立了紧密的关系，不如说是在追随美国的脚步。

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），页 238。

¹¹ 谢文泽，〈改革开放 40 年中拉关系回顾与思考〉，《拉丁美洲研究》第 40 卷第 1 期（2018 年 2 月），页 15。

不仅如此，赵紫阳的访问也是借助出席国际会议及活动之机。由此可知，相较于以周恩来总理为中心，自 1950 年代起不断展开外交的亚洲与非洲各国，中国对拉美各国的首脑外交是整整延迟了近 30 年。

中国在这段期间发生的最重大事件，是 1989 年遭军队镇压的民主化运动第二次天安门事件。此后，中国受到来自欧美及日本的经济制裁，被视为天安门事件“幕后黑手”的国家主席杨尚昆与李鹏总理，在先进国家之间也不受欢迎。对中国而言，在寻求与日美欧关系正常化的同时，也在其他区域寻求外交的突破。而其结果，便是对拉美各国首脑外交的强化。

表 2 中国首脑访问拉美区域的实绩（1981~2001 年）

时期	访问者	访问国、特征
1981.10	赵紫阳总理	墨西哥。出席南北高层会议。
1985.10-11	赵紫阳总理	哥伦比亚、巴西、阿根廷、委内瑞拉。参加联合国设立 40 周年纪念活动。发表〈中拉 8 个共同点〉。
1990.5	国家主席杨尚昆	墨西哥、巴西（经济技术合作协定、铁矿砂贸易的谅解备忘录）、乌拉圭（动物检疫和卫生合作协定）、阿根廷（文化交流执行计画）、智利（植物检疫合作备忘录）。
1993.11	国家主席江泽民	古巴、巴西（战略伙伴关系、宇宙和平利用议定书、铁矿石贸易及采掘的意向协议）。出席亚太经合峰会。
1995.10	李鹏总理	墨西哥（3 协定）、秘鲁（石油协定）、古巴（过境）
1996.11	李鹏总理	智利（农牧业等 2 协定、1 交换公文）、巴西（宇宙等 3 协定）、委内瑞拉（石油等 3 协定）。
1997.11-12	国家主席江泽民	墨西哥。正式访问。免签证等 4 协定。
2001.4	国家主席江泽民	智利（地震合作等 3 文件）、阿根廷（生物保全相关司法合作条约）、乌拉圭（文化合作等 2 文件）、巴西、古巴（经济技术合作等 8 文件）、委内瑞拉（避免双重征税等 2 文件）。

（出处）笔者参考以下资料制表：谢文泽，前揭文，页 14-17；贺双荣主编、谌园庭副主编，前揭书，页 465-474。

另一方面，台湾在 1988 年至 1996 年期间，除了邦交国外，包含没有外交关系的南美各国在内，共对 26 个国家提供援助，而中华人民共和国则对 16 个国家提供援助；其中，重复接受双方援助的国家则有 10 个¹²。这时期，面对无力清还债务而感到苦恼的拉美各国，台湾的李登辉政权以雄厚的资金实力为后盾，积极展开

¹² 林德昌，《海峡两岸援外政策之比较研究》（成文出版社，1999 年），页 348-349。

经援外交¹³。换言之，若从对外援助的观点来看，台湾在这时期展现出了超越中华人民共和国的存在感。

（二）透过建立经济关系的结构转型

自 1985 年起到 2001 年这段期间，中国与拉美各国之间的贸易往来可说是微乎其微（参阅图 1）。中国向巴西出口原油，从巴西主要进口钢材、粗钢、铝锭、化纤、纸浆和尿素等工业制成品。1990 年代以后，中拉贸易结构逆转，中国开始向拉美出口工业制成品¹⁴。

中国对拉贸易，2001 年同巴西、墨西哥、智利、阿根廷、巴拿马、秘鲁、委内瑞拉和古巴这 8 个国家的贸易额，占中拉贸易总额的 88.2%¹⁵。换言之，中国的经济伙伴仅局限在少数几个国家。而这样的结构，如下所述，一直持续到了 21 世纪。

这时期的中国与拉丁美洲的主要经贸合作伙伴建立了经济和贸易混合委员会等，帮助双方彼此了解，促进了双边经贸合作发展。此外，中国国有企业在智利和秘鲁进行投资，中国与巴西合作共同发射了地球资源卫星“资源一号”一事，更是被誉为“南南合作”典范¹⁶。

即便如此，中国与拉丁美洲的关系，其密切程度仍远远不及中国与亚洲、非洲国家的关系。进入 21 世纪后不久，中国研究者基本上认为中国与拉美区域之间的关系十分脆弱。其原因如下：第一、经贸关系相对滞后。第二、台湾竭力在拉美与中国大陆争夺。第三、中拉历史上交往较少，以致各自在对方的对外关系中所处地位较低¹⁷。所以，直至 20 世纪为止，中国对于拉丁美洲的价值，仍无法有充分的理解并加以利用。

四、 中国的崛起与拉丁美洲——21 世纪的论述与实际情况——

（一）经济关系的快速扩展

进入 21 世纪后，随着被誉为“崛起”的经济快速成长，中华人民共和国强化了对包含拉美各国在内的世界各区域的参与。根据图 1 可知，中国与拉美各国之间的贸易额在进入 21 世纪后便猛烈急增。这时期的中国，伴随经济发展，使得中华人民共和国更容易夺取以往接受台湾经援的外交关系。尤其是 2007 年中国与哥斯大黎加建交，这不仅造成总是夸耀与台湾之间拥有稳固外交关系的中美洲各国

¹³ Pérez Expósito Francisco Luis 著、柳嘉信等译，前揭书，页 129-151。

¹⁴ 谢文泽，前揭文，页 17。

¹⁵ 谢文泽，前揭文，页 17。

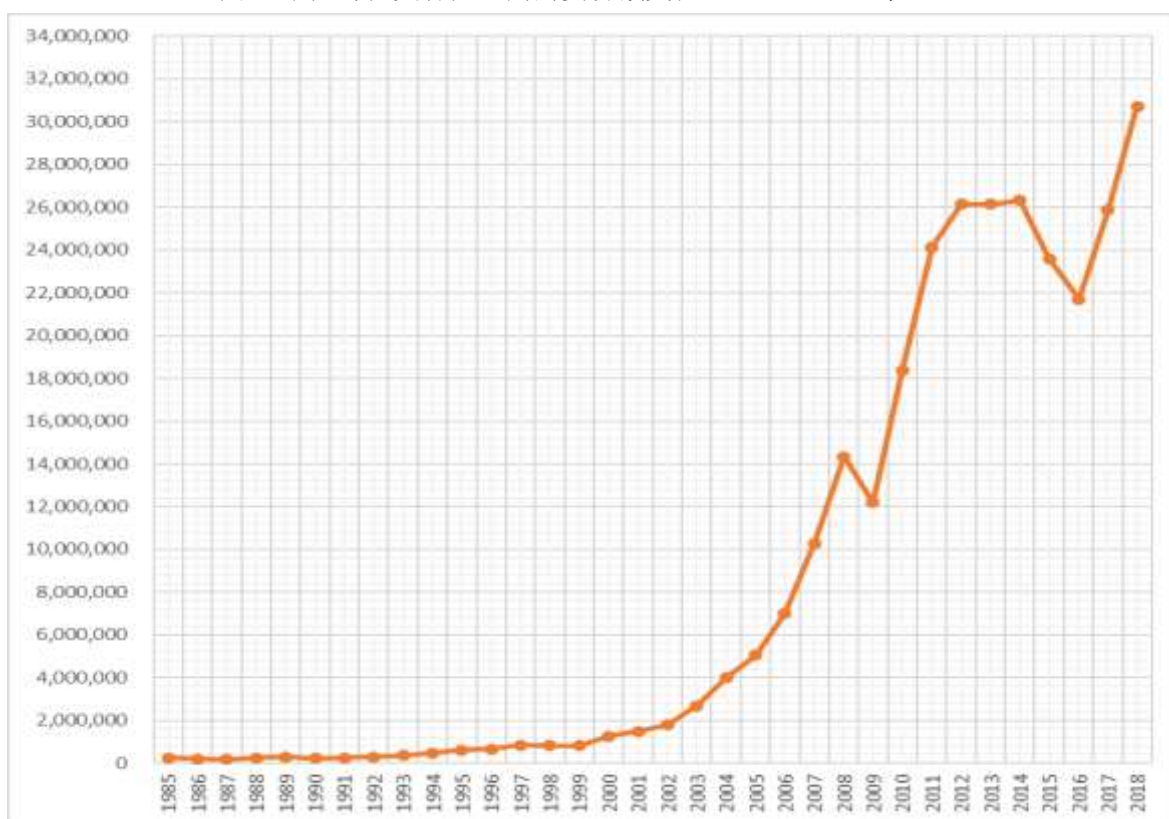
¹⁶ 谢文泽，前揭文，页 16-17。

¹⁷ 刘荣根，〈对中国与拉丁美洲关系的看法〉，《拉丁美洲研究》第 5 期（2002 年 10 月），页 9-10。

出现缺角，同时也带有对采取独立路线的陈水扁政权示警的意味。

如图 1 所示，中国与拉丁美洲之间的贸易总额，在 21 世纪的 17 年间约增加了 20 倍。中国与拉美区域的贸易关系，在 2018 年光是在巴西、智利、秘鲁、墨西哥、委内瑞拉及哥伦比亚等国，就占了 90% 以上。这是基于中国与上述这些资源国之间的贸易额急遽增加而如此发展¹⁸。尤其是在 2017 年这一年，拉丁美洲天然资源出口总量的 26% 是输往中国的。虽说在 2014 年至 2016 年这段期间，贸易额减少了，但这主要是因为大豆、铁矿石、铜精矿、原油等四种大宗商品的市场价格下跌所造成的，贸易量仍保持增长¹⁹。

图 1 中国与拉美各国之间的贸易额变化（1985~2018 年）

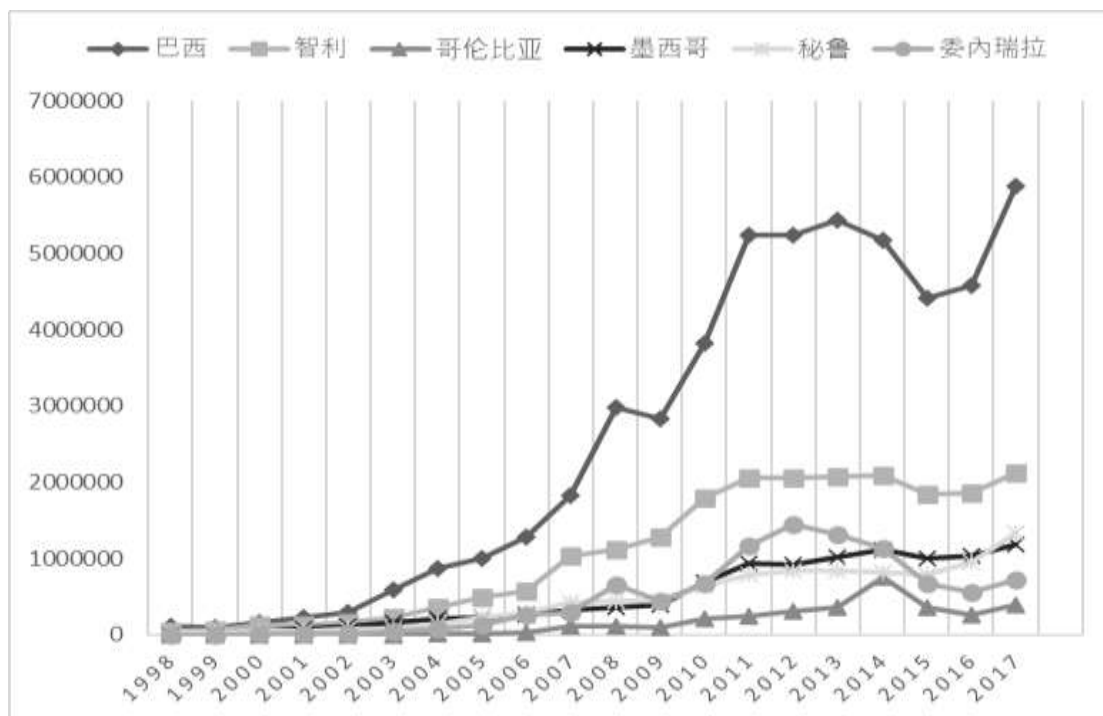


（出处）中国的数据是取自国家统计局（1983-2000）。2001 年~2017 年，是根据国家统计局网站的《中国统计年鉴》当中的〈我国同各国（地区）进出口总额〉之“拉丁美洲”该网页制图。中国与墨西哥和加勒比海各国之间的贸易统计，是包含双方的数字在内。单位为 1 万美元。

¹⁸ 国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>，页 32。

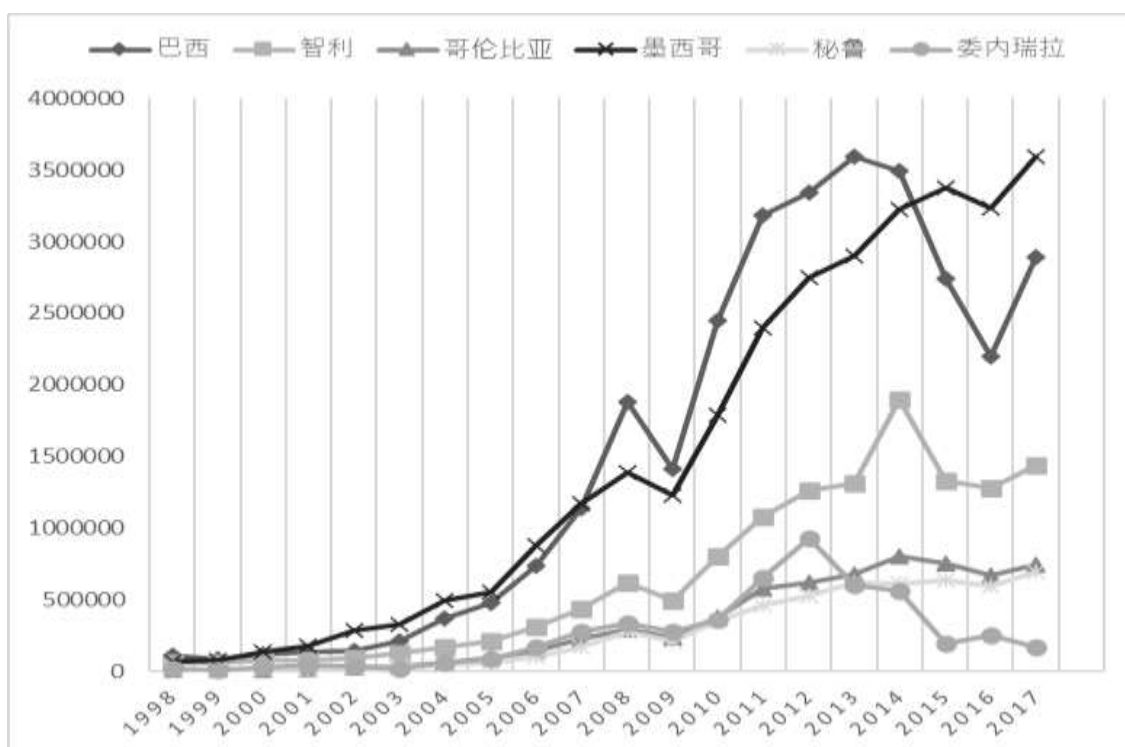
¹⁹ 谢文泽，前揭文，页 27。

图2 中国自主要6个国家的进口额变化（1998~2017年）



（出处）同图1。单位为 1000 美元。

图3 中国对主要6个国家的出口额变化（1998~2017年）



（出处）同图1。单位为 1000 美元。

若再仔细探究中国与拉丁美洲之间的贸易关系，图 2、图 3 所呈现的，便是除了委内瑞拉、巴西、秘鲁及哥伦比亚外，再加上墨西哥和智利的进出口额变化。从表中尤其可看出，中国自巴西的进口多，对巴西和墨西哥的出口也多。

此外，进入 21 世纪后的显著变化，还有中国对拉美区域的融资增加。2017 年 10 月，中国向拉美区域提供的各类贷款承诺超过 2,200 亿美元，贷款余额则超过 850 亿美元。再者，截至 2016 年年底，中国在拉美区域的直接投资金额达到 2,075 亿美元，占中国对外直接投资存量的 15.3%，以区域类别来看，稳居第二位。尤其是中国企业在巴西电力领域、牙买加港湾及高速公路等基础设施的投资成效显著²⁰。至于国别投资，在委内瑞拉、巴西、厄瓜多尔和阿根廷等 4 个国家就占了约 90%。不仅如此，由中国企业所进行的主要企业收购案，几乎都是石油、矿业和电力²¹。

（二） 战略参与的展开

随着经济发展，21 世纪的中国不仅是在经济贸易关系方面，也在战略层面开始强化其全球性的影响力。在这脉络之中，拉美各国被视为战略伙伴。而且，在拉丁美洲也持续诞生了所谓的左派反美政权，例如：委内瑞拉的查韦斯政权（1999 年）、巴西的卢拉政权（2003 年）、阿根廷的基什内尔政权（2003 年）、乌拉圭的巴斯克斯政权（2005 年）、玻利维亚的莫拉莱斯政权（2006 年），以及厄瓜多尔的科雷亚政权（2007 年）等²²。中国强力对抗美国的友邦，以往就只有古巴一国，但如今像委内瑞拉这样，以石油生产国身分站在反美立场的政权，对中国而言，也可说是相当可靠的战友。中国对拉美区域强化战略参与的时机已经成熟了。

2008 年 11 月 5 日，中华人民共和国政府发布了针对拉美各国（拉丁美洲及加勒比海各国）的第 3 份政策文件，同时也是首次的综合性政策文件〈中国对拉丁美洲和加勒比政策文件〉²³。这份文件广泛地提到了政治、经济、人文和社会，以及和平、安全和司法等各领域。尤其在经济层面，更是涵盖了贸易、投资合作、金融合作、农业合作、工业合作、基础设施建设、能源资源合作、海关合作、质检合作、旅游合作、减免债务、经济技术援助、多边合作、商协会合作等 14 个范畴。

由此可知，中国在国内经济发展的同时，对拉丁美洲的兴趣大幅转向以经济为中心。尤其是委内瑞拉、玻利维亚和巴西的丰富天然资源极具吸引力。中国以首脑外交为首，积极展开了对拉丁美洲的外交。如表 3 所示，从 2001 年至 2018 年，国家主席及国务院总理访问拉美，在这 17 年间就高达 13 次，相较于之前的 20 年间 8 次（参阅表 2），步调约增加 2 倍，所签署的协议数量与种类也大幅增加。另一方

²⁰ 谢文泽，前揭文，页 27。

²¹ 国际协力银行ニューヨーク駐在員事務所，前揭文，页 33-34。

²² 国际协力银行ニューヨーク駐在員事務所，前揭文，页 33。

²³ 中华人民共和国中央人民政府，〈中国对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 年间，则有 20 位拉美国家的总统或总理共访问中国 57 次²⁴。

中国政府于 2016 年发布了前述综合性文件的改订版〈中国对拉美和加勒比政策文件〉²⁵。从该文件中可看到“两个一百年”（中国共产党建党百年的 2021 年与中华人民共和国建国百年的 2049 年）、“命运共同体”、“治国理政”等带有浓厚的习近平色彩的关键字。此外，该文件提及政治、经济贸易、社会、人文、国际协作，以及和平、安全、司法等领域，而经济领域则涵盖了贸易、产业投资、金融合作、能源资源合作、基础设施合作、制造业合作、农业合作、科技创新、航天合作、海洋合作、海关和质检合作、贸易投资促进机构和商协会的合作、经济技术援助等 13 个范畴。不过，若从内容来看，习近平政权只不过是 2008 年版的政策文件重新改订而已。在该文件中，基本想法并没有太大的改变。此外，该文件与 2008 年版相同，虽然毫无遗漏地网罗了所有的政策领域，却也未明确记载在战略上的优先顺序。

截至 2017 年年底，中国与拉丁美洲之间形成了“中拉全面合作伙伴关系+全面战略伙伴关系+战略伙伴关系+多种友好关系”立体化格局。其中，中国与巴西、墨西哥、阿根廷、智利、秘鲁、委内瑞拉、厄瓜多尔建立了全面战略伙伴关系，与哥斯大黎加、乌拉圭建立了战略伙伴关系²⁶。

表 3 中国首脑访问拉美区域的实绩（2001~2018 年）

时期	访问者	访问国、特征
2003.12	温家宝总理	墨西哥。战略伙伴关系。
2004.11	国家主席胡锦涛	巴西（引渡条约等 7 文件）、阿根廷（旅游团队相关备忘录等 3 文件）、智利（强化经济贸易关系等 5 文件）、古巴（植物检疫合作等 3 文件）。
2005.9	国家主席胡锦涛	墨西哥。避免双重征税等 4 文件。
2008.11	国家主席胡锦涛	哥斯大黎加（经济贸易等 11 协定）、古巴（经济技术等 11 文件）、秘鲁（经济技术等 11 文件，战略伙伴关系）。出席 APEC 峰会。
2010.4	国家主席胡锦涛	巴西。出席 BRICS 峰会。
2012.6	国家主席胡锦涛	墨西哥。出席 G20 峰会。
2012.6	温家宝总理	巴西（全面战略伙伴关系、10 年合作规划）、乌拉圭（多项双边合作文件）、阿根廷、智利。出席联合国永续发展会议。

²⁴ 谢文泽，前揭文，页 21。

²⁵ 中华人民共和国外交部，〈中国对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 谢文泽，前揭文，页 26。

2013.5-6	国家主席习近平	千里达及托巴哥（经济技术合作等文件）、哥斯大黎加（经济技术合作协定等 2 文件）、墨西哥（共同声明等 12 文件、战略伙伴关系）。
2014.7	国家主席习近平	巴西（关于进一步深化全面战略伙伴关系的联合声明等）、阿根廷（关于进一步深化全面战略伙伴关系的联合声明等）、委内瑞拉（关于进一步深化全面战略伙伴关系的联合声明等）、古巴（经济贸易等）。BRICS 峰会。中国—拉美和加勒比国家领导人会晤（中拉联合声明、中国—巴西—秘鲁关于开展两洋铁路合作的声明）
2015.5	李克强总理	巴西、智利、秘鲁、哥伦比亚。提出“3×3 合作模式”（三大优先领域、三大合作机制、三大金融合作）。横贯南美大陆的铁路投资宣言。
2016.9	李克强总理	古巴。以总理身分首次访问。
2016.11	国家主席习近平	厄瓜多尔、秘鲁、智利。出席 APEC 峰会。宣介“一带一路”倡议倡议。
2018.12	国家主席习近平	阿根廷、巴拿马。出席 G20 峰会。

（出处）参考以下资料汇整而成：谢文泽，前揭文，页 21-22；贺双荣主编、谌园庭副主编，前揭书，页 475-482；〈李克强抵达哈瓦那对古巴进行正式访问〉，《新华网》，2016 年 9 月 25 日，〈http://www.xinhuanet.com/world/2016-09/25/c_1119618497.htm〉；〈隔海相望的邻居：中拉命运共同体之船扬帆远航—记习近平主席对拉美三国进行国事访问〉，《新华网》，2016 年 11 月 26 日，〈http://www.xinhuanet.com/world/2016-11/26/c_1119993870.htm〉；〈习近平主席访问西班牙、阿根廷、巴拿马、葡萄牙纪实〉，《新华网》，2018 年 12 月 7 日，〈http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/07/c_1123820380.htm〉。

* APEC 即为亚太经济合作；BRICS 则指巴西、俄罗斯、印度及中国等 4 个新兴市场国家。

自 2016 年起，习近平于近年来所倡议的“丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路”（“一带一路”）构想开始与中拉关系对接²⁷。以 2016 年的乌拉圭为开端，智利、阿根廷、巴拿马等也相继表明要参与“一带一路”合作。再者，在 2016 年 1 月所设立的亚洲基础设施投资银行（AIIB），除了创始成员的巴西外，另有秘鲁、委内瑞拉、玻利维亚、智利、阿根廷和厄瓜多尔等 6 国加入。

同时，中国也持续在强化与拉美和加勒比国家共同体（CELAC）之间的关系。中国自该共同体前身的里约集团时期起，就开始奠定关系，并于 2014 年成立中国—拉共体论坛²⁸。而中国与东南亚国家联盟（ASEAN）、上海合作组织（SCO）和

²⁷ 谢文泽，前揭文，页 28。

²⁸ 贺双荣主编、谌园庭副主编，《中国与拉丁美洲和加勒比国家关系史》（中国社会科学出版社，2016 年），页 397-400。

非洲联盟（AU）之间，很明显地也是同样打算运用这类区域主义平台，来进行自身的区域战略。

然而，对中国而言不幸的是，自 2010 年代中叶起，如同阿根廷的马克里政权（2015 年）、智利的皮涅拉政权（2017 年）、哥伦比亚的杜克政权（2018 年），以及巴西的博索纳罗政权（2019 年）等，亲美右派政权相继成立。再者，中国本身的经济开始下滑，经济杠杆的运用已经无法像以前那样具有效果。中国所援助的厄瓜多尔发生了财政危机，委内瑞拉则有了经济和政治危机²⁹。厄瓜多尔和委内瑞拉的财政危机，被视为陷入中国的“债务陷阱”，以致在拉美区域内也纷纷对中国起了戒心。中国对拉丁美洲的战略参与，情势转为难以说是顺遂的局面。

（三）安全关系的扩大

进入 2000 年代，中国不仅在经济，在安全层面也强化了与拉美各国的关系建立³⁰。从 2001 年至 2010 年这段期间，双边军事代表团互访次数颇多的团体有智利（31 次）、巴西（25 次）、古巴（23 次）、阿根廷（18 次）和墨西哥（17 次）。在这当中，中国前去访问多次的国家，亦即中国不执着于互惠原则，积极与对方建立关系的国家，则为墨西哥、古巴和阿根廷。即便这 3 个国家几乎没有派遣代表团到中国，中国仍旧派遣了代表团或海军舰艇编队前去进行访问。换言之，关于这 3 个国家，在安全层面上，与其说是他们重视中国，不如说是中国很重视他们。

表 4 中国贩售给拉美各国的武器（2003~2017 年）

购买国	武器种类（数量）
阿根廷	6×6 轮式装甲车（4）、轻型直升机（不详）
玻利维亚	反坦克导弹（500）、中级教练机（6）、中型直升机（6）、装甲运输车（27）
墨西哥	105 毫米牵引式榴弹炮（13）
厄瓜多尔	初级教练机（2）、低空补盲雷达（1）、对空警戒雷达（1）
秘鲁	便携式防空导弹（15）、便携式防空导弹（10）、122 毫米火箭炮（27）
委内瑞拉	对空警戒雷达（10）、低空补盲雷达（18）、空对空导弹（100）、中级教练机（18）、中型运输机（8）、反坦克导弹（250）、81 毫米车载迫击炮（18）、多功能火箭炮（18）、8×8 轮式装甲车（40）、4×4 轮式装甲车（121）、两栖步兵战车（25）、两栖突击车（25）、中级教练机（9）、反舰导弹（不详）

（出处）崔守军、刘祚黎，〈中拉军事交流的现状、特征与影响〉，《拉丁美洲研究》第 40 卷第 6 期（2018 年 12 月），页 99。

²⁹ 国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。

虽说中国与拉丁美洲之间的军事交流大多仅止于象征性活动³¹，除了科技合作、人员交流、联演联训和维和救援外，进入 21 世纪后也开拓了武器市场。如表 4 所示，进入 21 世纪后，中国开始对拉美区域进行武器贩售。不过，这些武器大多是军警两用装备和防御性装备。

即便如此，对拉美各国的武器出口接近杠杆作用，似乎也对美国带来压力。对中华人民共和国而言，拉美区域是有助于国家经济发展，并且能够在经济和安全上紧盯着美国的伙伴。尤其是中国对委内瑞拉的武器出口量甚为突出，可说是一大特征。因为委内瑞拉既是石油出口国，也是具代表性的反美国家。

（四）与台湾竞争的因素之重要性衰退

两岸之间实力落差的扩大，在马英九政权期间（2008～2016 年）产生两岸之间所谓的“外交休兵”。马英九政权运用“一个中国”的说法，成功促使与北京之间的关系安定化、制度化，并于任期内与北京签署了 23 项协定。此后，马英九在退任前夕的 2015 年 11 月，还与中国习近平主席进行会谈，促进了两岸关系的改善³²。

马英九的外交顾问，后来担任驻日代表的冯寄台，在陈水扁政权期间（2000～2008 年）曾经担任驻多明尼加共和国大使（2003～2006 年）。他在马英九与萧万长参选正副总统时，担任过其竞选团队的国际事务部主任，一般认为他对于马英九政权所提出的“外交休兵”构想影响甚巨。两岸之间的经援竞争，在非洲、大洋洲、拉丁美洲等，以欧美的基准来看，都是属于当地政权治理较为薄弱的区域展开，原本评价就不太好。此外，两岸为因应当地国领导人的要求而过度展开经援竞争，也对双方的财政造成负担³³。

北京对于马英九政权所提出的“外交休兵”，从未正式回应过，而是以未换取外交关系的实际行动来回应。双方藉由自我克制争夺邦交国，让“外交休兵”实质奏效。

然而，独立取向强烈的民主进步党蔡英文政权，由于无法接受“一个中国”的态度遭到中国的谴责，相继于 2017 年失去巴拿马，2018 年失去多明尼加共和国和萨尔瓦多等邦交国。两岸关系就此走向恶化一途，自蔡英文政权成立之后，直至

³¹ 直至 1990 年代为止，拉丁美洲做为中国的武器出口国的优先顺序较低且多为象征性的军事交流。请参阅松田康博，〈中国の军事外交试论—对外戦略における意図の解明〉，《防卫研究所纪要》第 8 卷第 1 号（2005 年 10 月），<http://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j8_1.pdf>。

³² 松田康博，〈馬英九政権下の中台関係—経済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関係—馬英九政権から蔡英文政権へ—》（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，台湾失去了7个邦交国，仅存15个邦交国³⁴。

2020年，与台湾之间仍维持着外交关系的国家，在中美及加勒比海有几个³⁵。其中又以中美洲地区最为显著，除了墨西哥、哥斯大黎加、巴拿马和萨尔瓦多以外的4个国家，台湾都有设置大使馆³⁶。在加勒比海地区，中国有9个邦交国，台湾有4个邦交国。加勒比海各国与东亚各国之间的经济关系大多较不密切。至于南美各国部分，除了内陆国巴拉圭外，其余11个国家都是中华人民共和国的邦交国。

如上所述，拉丁美洲的主要国家，大多与中华人民共和国之间有外交关系。而中国对拉丁美洲的兴趣，已经可说几乎是与台湾无关了。两岸的胜负已定，新的外交关系的建立，反倒成了影响中美关系的主要因素。甚至可以说中国藉由强化与拉美区域之间的经济关系，已建立起随时都可从台湾手中夺走最后邦交国的经济关系。

五、 结论

经过本文的考察，可得知以下3点。

第一，对中华人民共和国而言，拉美区域的利益和价值有很大的变化。中华人民共和国在传统上对拉丁美洲不太感兴趣，再者，不同于亚洲与非洲各国，无论是影响力还是交互作用都不大。在拉美各国与台湾断交，转向与中国建交告一段落的冷战后，中国对拉美区域的兴趣主要是在于天然资源和能源资源。此外，中国对该区域的区域性国际组织和安全的兴趣虽有提升，但相较起其他区域仍可说是晚了许多。

第二，中国对拉美区域的经济参与，集中在巴西、智利、秘鲁、墨西哥、委内瑞拉和哥伦比亚等6国。但这趋势随着中国从高成长降为低成长，似乎也受到极大的影响。而集中在天然资源、能源和基础设施的经济参与，也影响到了包含中国本身在内的国际市场总需求。换言之，中国的资源需求若下滑，中国与拉美区域之间的关系也会每况愈下。中国对该区域的经济参与，其内在的多元化与对象国的多元化，将会是中国所要面对的课题。

第三，随着区域政治的变化，中国的战略参与也受到极大的影响。在中国对拉

³⁴ 2020年8月，台湾与索马利兰共和国互设代表处。索马利兰于1991年宣布自索马利亚独立，却是个未受国际普遍承认国家。虽有国家与该互设代表处，但与该国互设大使馆的国家连一个也没有。

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》（昭天堂，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>>。

拉丁美洲的参与迅速增强的 2000 年代，由于拉丁美洲的反美左派政权相继成立，中国可以轻易介入，而且也很受到欢迎。不过，当亲美右派政权开始出现，中国对厄瓜多尔和委内瑞拉的融资问题日趋严重，中国对拉丁美洲的参与，可能不再如以往那样受到欢迎，反倒是强化参与后所产生的副作用问题，中国有必要出面解决。

中国的拉丁美洲政策，直到进入 21 世纪后才开始正式化。然而，中国在此所使用的政策手段和宣传手段，与在关系更为密切的亚洲和非洲所使用的手段几乎是一样的。例如，战略伙伴关系、总括性政策文件、命运共同体，以及“一带一路”等。但是，其实际情况不能说十分巩固。基本上，中国与拉丁美洲之间的关系急速强化，主要是中国与几个国家之间快速增长的贸易、投资关系，这些关系受到伴随着中国经济高成长而来的资源与能源需求的支持。在中国经济成长势必会更为减缓的未来 10 年间，双方究竟能否建立更为密切的关系将会受到考验。

附记

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），经部分修正后，译成的中文版本。非常感谢该志编辑部同意转载。

作者简介

松田 康博 Yasuhiro MATSUDA

学 历 庆应义塾大学大学院法学研究科博士课程（法学博士）

现 职 东京大学东洋文化研究所教授

研究领域 东亚国际政治、中国与台湾的政治、对外关系、安全保障、两岸
关系

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

电子邮件 ymatsuda@ioc.u-tokyo.ac.jp

当代日本与东亚研究 2017年8月1日创刊

出版日：2021年4月1日

出版者：当代日本与东亚研究会

编辑部：

主编：松田康博

副主编兼执行编辑：黄 伟修

助理编辑：魏 逸莹

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