戰略瞭望

海上絲路對拉丁美洲之延伸及其前景

Prospect of Mainland China's Maritime Silk Road Extension to Latin America

向駿

壹、前言

2017年是「一帶一路倡議」的「豐收年」,包括:5月舉辦「一帶一路」國際合作高峰論壇;9月金磚國家領導人在廈門實現了「絲路鋪金磚」;10月「一帶一路」寫入中國共產黨黨章。

就拉丁美洲而言,2017年6月12日巴拿馬與中國建交後,該國總統巴雷拉(Juan Carlos Varela)於11月16-22日訪華期間,習近平便曾表示,中方把拉美看作「一帶一路」建設不可或缺的重要參與方,巴拿馬完全可以成為21世紀海上絲綢之路向拉美自然延伸的重要承接地,並呼籲雙方要以共建「一帶一路」為統領,加強發展戰略對接,把兩國互補優勢轉化為全面合作優勢。巴拿馬儼然「一帶一路」在該地區的新支點。

新華社拉美總分社社長王進業曾引用智利名詩人聶魯達(Pablo Neruda)詩句,「從大海到大海,從平原到雪山,所有的人都注視著你啊,中國…」,來形容 2017 年中國智慧、中國方案日益受到拉美各界的期盼和認同。然而清華-卡內基全球政策中心研究員陳懋修(Matt Ferchen) 認為,把拉美納入一帶一路框架並無新意,只是在表面上

給中國與這一地區已有的經貿關係重新包裝,但他也認為,「一帶一路」是中國的生產能力輸出的重要管道。

在本文中,除沿革之外,個人將從中國、美國和拉美三個視角探討海上絲綢之路「自然延伸」至拉丁美洲的前景。

貳、一帶一路向拉美延伸之發展沿革

習近平於 2013 年提出「一帶一路」合作概念後,李克強將其寫進「總理政府工作報告」中,成為中國對外的主要經濟戰略,其構想為貫穿亞歐非大陸,包括中亞、俄羅斯至歐洲波羅的海,西亞到波斯灣、地中海,還有東南亞、南亞、印度洋,範圍並不包括拉丁美洲。就算中國對拉丁美洲有所期待,但基於以下兩點原因,也只能做不能說。

- (1)美中互信不足。新加坡國立大學李光耀公共政策學院院長馬凱碩(Kishore Mahbubani)認為,「中國在地緣政治方面的第一要務是避免與美國直接競爭。」¹想進入被美國視為「後院」、不容外人染指的拉丁美洲,當然不宜高調以免橫生枝節。中國社科院世界經濟與政治研究所國際戰略研究室主任薛力也認為,拉丁美洲在中國大戰略中的重要性不僅不及歐洲,甚至在非洲之後;考慮到美國對拉丁美洲的重視和對此區域長期主導控制,以及拉丁美洲在安全上對美國的依賴,因此中國不值得在這個區域投入過多的資源,否則可能造成美國與中國的對立或衝突。
- (2)成敗沒有把握。2014年11月中國鐵道公司標得墨西哥首條高速鐵路後兩天,墨西哥總統裴尼亞(Enrique Peña Nieto)親自要

.

¹ Kishore Mahbubani, "Are the British or Chinese more cunning?" *The Financial Times*, Oct. 29, 2015.

求撤銷招標結果,充分顯示雙邊關係進入「深水區」的挑戰。中國 社科院拉美所前所長吳白乙認為,中國企業走向拉丁美洲面臨之多 重問題包括:資訊的嚴重不對稱(長期以來對拉丁美洲瞭解不夠及 對媒體和政府發佈的資訊信任度不足)、適應性不足(企業對拉美地 區的文化和社會環境不夠瞭解而無法適應)、制度挑戰(拉美社會結 構,特別是勞工制度給中國企業出了很多難題)、政府與企業關係之 磨合度(產、官、學之間需進一步整合才能為企業提供強有力的智 力和政策支援)等。²

2015 年 1 月 8-9 日,中國 — 拉共體論壇首屆部長級會議在北京舉行,習近平在開幕致辭時表示,這次會議主題是「新平台、新起點、新機遇—共同努力推進中拉全面合作夥伴關係」,「反映了中拉論壇的特點和雙方對整體合作的期望」。隨著 2016 年 11 月發佈《中國對拉美和加勒比政策檔》,中拉整體合作進入機制化的新階段。2017年 5 月,社科院拉美所同時發行了《一帶一路合作空間拓展:中拉整體合作新視角/國家智庫報告》中、英文版本。5 月 15 日,「一帶一路國際高峰論壇」在北京舉行,習近平稱拉美是 21 世紀海上絲綢之路的「自然延伸」。中方願和拉美加強合作,在「一帶一路」建設框架內,實現中拉發展戰略對接,打造中拉命運共同體。

根據中國社科院拉美所《一帶一路合作空間拓展:中拉整體合作現狀機遇與挑戰》調研報告,「中拉整體合作與一帶一路建設的戰略精髓一脈相承,是一帶一路建設的自然和戰略延伸。特別是基礎設施領域(如兩洋鐵路)以及電力、物流、資訊等通道的建設已成為普遍共識。...最終獲得如下突破:第一,一帶一路和中拉整體合作

 $^{^{2}}$ 吳白乙,〈中拉論壇:中國特色大國外交新的風景線〉,《求是雜誌》,2015 年第 3 期,53 頁。

符合中國外交戰略佈局,第二,中拉整體合作契合雙方經濟轉型和 產業發展的對接需要,第三,中拉整體合作有利於尋求雙方利益共 贏的發展空間。」

2017年11月8日,聯合國拉美經委會、中國社會科學院世界經濟與政治研究所及拉丁美洲研究所共同在北京舉辦《2017年拉美國際貿易展望》年度報告發佈式,充分顯示拉丁美洲政學界對中國的期待。

參、中國因素:深化合作倡議

2018年1月22日,中國外交部長王毅在中拉論壇第二屆部長會議開幕式上發表支持「一帶一路」特別聲明表示,「中拉合作好比一顆果樹,如果雙方引來一帶一路的清泉悉心灌溉,中拉整體合作和雙邊合作就能更加枝繁葉茂,結出更多甘甜的果實。」他建議中國與拉共體深化共同建設陸洋一體的大聯通、培育開放互利的大市場、打造自主先進的大產業、抓住創新增長的大機遇、開展平等互信的大交流等5大合作領域,其特色如下:

- (1)新型多邊主義。與美國做法截然不同,「一帶一路」倡議不尋求與參與國達成自由貿易協定,而是承諾提供資金並建設基礎設施項目,因此北京能成為新型多邊主義的主導力量。這也就難怪達沃斯論壇上聽眾最多的演講之一是中共中央政治局委員劉鶴發表的「一帶一路」計劃,與會者甚至認為中國的「一帶一路」計劃已可以與傳統上由美國主導的國際機構相匹敵。南美大國巴西總統特梅爾(Michel Temer)對北京建議拉美國家與中國的「一帶一路」項目密切合作則表示歡迎。
 - (2)中國投資製造。以阿根廷的「鐵路振興計畫」為例,在「一

帶一路」倡議推動下,中國鐵路裝備製造和基礎設施建設企業加快進入阿根廷市場。阿根廷總統馬克里(Mauricio Macri)在出席「一帶一路」高峰論壇並對中國進行國事訪問期間,阿國交通部和中國鐵建公司簽署了聖馬丁鐵路改造專案協定。根據該協定阿根廷將從中國購買 3500 節車廂、107 輛機車,用於聖馬丁線和北貝爾格拉諾線兩條鐵路的運營。除改建 1626 公里鐵路線外,還包括建設 120 座橋、1600 公里的鐵路信號系統和 400 處平交道口。阿根廷的「鐵路振興計畫」可視為中拉在「一帶一路」框架下合作的縮影。

(3)可發揮互為「市場供應者」作用。在中企全球佈局中,拉 美地區的重要性和吸引力正在不斷提升。中國社科院拉美所研究員 岳雲霞認為,一方面,全球金融危機令部分原有投資者撤出了拉美 非核心資產,另一方面,最近幾年拉美經濟持續低迷、資產價格出 現回落,這些都為中國企業並購提供了契機。以巴西為例,2015年 和2016年該國經濟分別出現3.8%和3.6%的下滑,這是自1930年代 以來首次出現連續兩年經濟負增長。

至於「協力廠商市場合作」概念,最早見於 2015 年 6 月中法兩國政府發表的《中法關於協力廠商市場合作的聯合聲明》。這是中國首創的國際合作新模式,旨在將中國的優勢產能、發達國家的先進技術和發展中國家的發展需求有效對接,實現 1+1+1>3 的效果。近年來該合作模式在國際上獲得了積極回應,成為「一帶一路」的重要內容。

肆、美國因素:川普主義之疑慮

華府智庫「拉美對話」(Inter-American Dialogue)中國專案主任 馬麗娟(Margaret Myers)認為,「美國政府的拉美政策總體呈現弱

勢,因此為中國提供了拉美『戰略機遇期』;在美國的拉美政策沒跟上之前,中國將可以繼續受益於這個機遇期。」

川普的第一年任期,不僅漠視「一帶一路」進入拉美,為「美國後院」帶來更多猜忌和冷漠的後果是,美國在此地區的形象一落千丈,中國對拉美影響則不斷增長。在貿易上,川普退出了跨太平洋夥伴關係協定,並威脅退出北美自由貿易協定;為堅持在美墨邊界修牆,還硬把墨西哥說成「世界上最危險的地方」。由於川普尚未指定國務院拉美問題團隊,導致拉美國家無法交涉重大議題。目前美國與拉美關係發展存在2個「未定因素」,分別是北美自由貿易協定重新談判結果和大批拉美移民是否遭遣返。

2018年2月,美國國務卿蒂勒森(Rex W. Tillerson)在與墨西哥外交部長維德加瑞(Luis Videgaray)會面後聯合記者會表示:「據我們所知,俄羅斯對世界上許多國家的大選進行干預。我們也從歐洲友邦國家獲得同樣信息,我對墨西哥的建議是,必須注意此事也可能發生在墨西哥大選時期。」這明顯是在為川普「通俄門」弊案擦脂抹粉。美國真正該擔心的是,若 NAFTA 重新談判破局,今年7月墨西哥可能選出目前民調領先之民粹總統候選人奧博拉多爾(Andrés Manuel López Obrador),倘使因此導致墨西哥經濟民粹主義興起,將成為2018年最大的風險之一。

川普雖未退出 NAFTA,但其保護主義言論鼓勵了美國公司發起 反傾銷案和類似貿易舉措,美國商務部長羅斯(Wilbur Ross)經常 讚揚去年美國反傾銷案件增長逾 50%。外溢影響之一是其中包括波 音公司對加拿大龐巴迪(Bombardier)提起的訴訟,該訴訟導致美國 對出售給美國航空公司的飛機徵收近 200%的初步關稅,在加拿大和 英國引發相當反彈。 再以 NAFTA 重新談判癥結之一「汽車原產地規則」為例,原規要求在北美銷售的汽車,至少 62.5%的零部件來自北美地區才可免除進口稅,但美國要求將門檻提高到 85%,且要有 50%來自美國,難怪美國商會抨擊川普試圖以「毒丸提案」(Poison Pill Proposals)破壞談判。由此之外溢影響是日本將成為非成員國最主要的受害者。難怪日本首相安倍晉三在 1 月 22 日明確表示,「將與中國合作,應對不斷擴大的亞洲基礎設施需求」,1 月 27-29 日外相河野太郎首次訪華期間則對參與「一帶一路」建設表達積極態度。這驗證了美國前財長桑默斯(Lawrence Summers)所說的,「美國盟友深感美國不再能提供安全保證,敵國自然乘虛補位,擴張地盤。」

伍、拉美因素:經濟合作之兩面性

2015年1月,中國與拉共體33國共同舉行的首屆中拉論壇部長級會議在北京召開,該會議每3年舉行一次,當時《巴黎協定》尚未誕生,中國已經通過「一帶一路」倡議。在2018年1月第二次會議中,與會各方通過《聖地牙哥宣言》,將環境議題確定為「互利與發展」八大優先領域之一,並發表一份關於拉美在「一帶一路」倡議中新角色的正式聲明,以及一份更為詳細的「中拉2019-2021年共同行動計畫」。智利外長穆尼奧斯(Heraldo Muñoz)表示「我們支持多邊主義,支持共同面對並治理氣候變化、自然災害等問題。」

2018年1月,王毅訪問烏拉圭時表示讚賞烏方對商簽 FTA 的積極意願,願與烏方和南共市其他成員保持溝通。對於烏方率先表達參與「一帶一路」積極態度,願將自身打造成「一帶一路」面向南大西洋的重要節點表示支持,並謂中烏共建「一帶一路」有助於烏實現從拉美「後陽台」變成「前大門」的戰略構想,有助於將烏打

造成地區物流和交通樞紐。大體來說,拉美參與「一帶一路」至少有以下雙重利益。

- (1)可與中國重組供應鏈。在川普政府對 NAFTA 重新談判舉棋不定之際,墨西哥首富史林(Carlos Slim)所屬 Giant Motors 與中國車廠江淮汽車(JAC Motor)合資工廠已於 2017 年 3 月在墨西哥開始製造專銷拉美市場的休旅車,此項超過 44 億披索(2.3 億美元)的計畫,不僅利於紓解墨西哥因 NAFTA 前景不確定性帶來的壓力,藉分散進、出口管道減輕對美國的依賴,更有利於中國將墨西哥作為向拉美其他國家出口的裝配中心。難怪美國「汽車製造聯盟」發言人表示,「沒有 NAFTA,中國會贏」。
- (2)可共享創新成果。例如,Uber 在巴西擁有 1700 萬用戶和 50 萬名司機,是美國以外第二大市場。創立於 2012 年的巴西「99」則在 400 多個城市提供個人對個人和傳統計程車服務,已在人口超過 2 億的巴西積累了 1400 萬用戶和 30 萬司機。今年初中國「滴滴出行」收購巴西 99,此舉勢將加劇與優步的市場競爭。滴滴創始人兼首席執行官程維表示「全球化是滴滴的首要戰略重點,99 的創始人及團隊在巴西取得的成功,展現出拉美地區的創業者精神和創新能力。」

另以近年來被譽為「阿根廷淘寶」的「自由市場」在南美地區 迅速崛起為例,阿根廷希望借鑒中國電商的經驗,推動當地網路購 物的發展。由於阿根廷人工成本昂貴以及勞工政策保護,許多傳統 商店在週末或節假日均不營業,「自由市場」的崛起則不受束縛。網 路平臺使商品價格更加透明,即使人們線上下平臺購物,也可以通 過「自由市場」比價,在一定程度上緩解了阿根廷的惡性漲價。阿 根廷總統馬克裡已多次與中國電商巨頭阿裡巴巴集團董事長馬雲會 面,2017年中國「雙十一」期間,阿根廷駐華大使還親自當了一回 快遞員給買家送去阿根廷紅蝦。

然而委內瑞拉卻是「走出去」政策下必須記取的教訓,因為中國對委內瑞拉的「慷慨借貸」助長了該國「不負責任的民粹主義開支」。陳懋修認為,「從中國和委內瑞拉以往的石油貿易經驗中可以看出,這些協定往往很不透明,但拉美國家可以藉一帶一路倡議向中國提出該國在商業標準、交易透明等問題上的關切。」2017 年 9 月巴西和秘魯總統曾討論過借助歐洲銀行貸款修築兩洋鐵路的可能性,並非完全依賴中國600 億美元貸款。此舉凸顯部分拉美國家不想在中國逐步接替美國成為該地區商貿和投資第一大戶時在地緣經濟上成為北京的衛星國。

陸、結語

綜觀前述關於海上絲綢之路「自然延伸」之拉美之分析,基本上不啻機遇大於挑戰。《金融時報》專欄作家盧斯(Edward Luce)年初在〈2018:中美領導人的對決?〉一文中便指出,「美國總統只考慮眼前,而中國領導人為今後數十年打算」,他認為「習近平登高望遠川普則顧影自憐」。至於對中、美當前在拉丁美洲地區競逐日益白熱化趨勢,《邁阿密前鋒報》普立茲獎得主與拉美專欄作家歐本海默(Andrés Oppenheimer)則露骨的形容:「開打嘍!」

據此,台灣切不可輕忽「一帶一路」戰略在拉美自然延伸的衝擊,若無法儘速制訂趨吉避凶的國安政策,未來對拉美外交恐凶多吉少!3月8日中國外交部長王毅在兩會外長記者會上就中評社記者提出台灣可能面臨「雪崩式斷交潮」作出的回應值得台灣高度關注:「是大勢所趨,且勢不可擋」。