

焦點評析

巴西在新國際秩序下的角色和影響

The Role and Influence of Brazil in the New International Order

向駿 *Antonio C. Hsiang*

智利國家政治及戰略研究學院教授

Research Professor of La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

一、前言

探討新國際秩序之前先回顧巴西如何影響舊國際秩序。第一屆美洲峰會於 1994 年 12 月 9-11 日在邁阿密舉行，當時風華正茂的柯林頓（Bill Clinton）總統正在享受後冷戰初期美國獨霸全球的風光，世貿組織於 1993 年 12 月 15 日完成烏拉圭回合談判，次年 1 月 1 日「北美自由貿易協定」（NAFTA）也正式生效，柯林頓因此在會中野心勃勃地提出「美洲自由貿易區」（Free Trade Area of the Americas，FTAA）概念，並期待在 2005 年 1 月 1 日完成。然而在魯拉（Luiz Inácio Lula da Silva）和查維茲（Hugo Chávez）為首的拉美左翼國家集體反對下，美洲自由貿易區的構想至今都未能實現。¹巴西反對的主因之一是 FTAA 如果成立 1991 年開始運作的「南方共同市場」（Mercosur 以下簡稱南共市）何去何從？對南共市會員國而言，該組織意味了未來此區將有更全面的區域聯盟形成，扮演的角色有如歐盟前身。難怪華府智庫「美洲對話」（Inter-American Dialogue）總裁哈金（Peter

¹ 向駿，〈巴西大選：魯拉重返執政，拉美第二波粉紅浪潮〉將如何影響美中角力？〉，《關鍵評論》，2022 年 11 月 6 日，<https://www.thenewslens.com/article/176017>。

Hakim) 稱巴西是「心不甘情不願的夥伴」(The Reluctant Partner)。²2021 年 6 月魯拉曾對《今日俄羅斯》記者說，巴西是一個主權國家，「不需要美國做導師」，「我們要做自己的主人，不需要徵得美國的許可。」2022 年 8 月魯拉表示若當選總統將改變與美國的關係，不會對美國使用「軟弱的」語調，將對美執行「積極和高傲」的政策，這其實只是延續他在前兩任總統期間(2003-2011)對美國的態度。本文從以下三個視角探討巴西在新國際秩序下可能帶來之影響與發展。

二、首先是金磚國家擴容

2023 年 8 月 24 日在金磚國家峰會上，埃及、衣索比亞、伊朗、阿聯四方獲接納為金磚國家成員，2024 年 1 月 1 日正式生效。峰會閉幕發表的共同宣言，強調繼續推進金磚國家本幣合作、支付工具和平台的研究，程度不一地降低美元成為金磚國家集團主要貿易計價工具的角色。這次擴張期望能提高新興市場的代表性，以及減低對美元的依賴。2024 年底中國外交部發言人毛寧在例行記者會上指出，金磚大家庭迎來夥伴國，標誌著金磚合作邁上新的台階，金磚機制的代表性進一步擴大，感召力和影響力更加彰顯，日益成為促進「全球南方」團結合作的重要平台。《經濟學人》認為「金磚國家」是一個全球公認的「金色品牌」，對於這個由大型新興經濟體組成的獨特團體而言，成員國身份在國際事務中能夠提升地位。

由中國貿促會主辦的 2025 年全球貿易投資促進峰會 5 月 22 日在北京舉行。新開發銀行行長、巴西前總統迪爾瑪·羅塞芙(Dilma Rousseff)在致辭中表示，美國大規模貿易保護主義政策對全球經濟造成巨大壓力，其對等關稅政策進一步加劇了全球經濟的脆弱性，限制各國發展及技術獲取能力。中國秉持共贏理念，明確支援技術與創新成果共用，為新興市場和發展中國家帶來希望。羅塞芙批評由美國關稅戰引發的「以鄰為壑」政策

² Peter Hakim, "The Reluctant Partner," *Foreign Affairs*, January 1, 2004, <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2004-01-01/reliant-partner>

正在捲土重來，嚴重擾亂正常國際貿易秩序。她進一步指出，關稅戰「後果已經顯現，金融市場劇烈震盪，股指大幅下跌，美元指數顯著下挫，這些跡象都預示著更深層次的變革。」羅塞芙指出關稅戰後，美國的金融市場做出了劇烈反應，所有動向都標誌著一個更深層次的轉變，就是曾經被視為危機「避風港」的美元如今也面臨危險。她呼籲加強國際合作，反對將技術禁錮於「小院高牆」之中，反對通過壟斷壁壘和地緣政治禁令阻礙技術流通。這些限制性模式可能在短期內會阻礙技術擴散，但封鎖不會永遠奏效。5 月 16 日，國際信用評級機構穆迪宣佈，由於美國政府債務和利率支付比例增加，該機構決定將美國主權信用評級從 Aaa 下調至 Aa1。此前惠譽評級和標普全球評級已將美國評級調至 AAA 以下，亦即美國已被國際三大評級機構全部降級。因此巴西在「全球南方」的地位可能因金磚擴容而水漲船高。

三、其次是結盟中國抗美

2001 年美國高盛公司首席經濟師歐尼爾（Jim O'Neill）首次提出「金磚四國」後，巴中關係快速成長。早在 2009 年，中國就已經成為巴西第一大交易夥伴、第一大出口目的國和第一大進口來源國。巴西成為中國投資最多的國家，但也因此成為華府和北京間冷戰式競爭中的新戰場。以 2025 年 5 月 13 日在北京舉行的中國－拉丁美洲和加勒比國家共同體（CELAC 簡稱拉共體）論壇第四屆部長級會議為例，中國對盧拉此次來訪的回禮是合作興建南美兩洋鐵路。

早在 2018 年 1 月中拉論壇第二屆部長級會議中國就建議，將「建設陸洋一體的大聯通」作為下一階段中拉深化合作的領域之一。中方將積極參與拉美地區交通運輸、基礎設施、能源等硬體建設和互聯互通，開闢更多中拉海洋航道、直航航線，「耐心資本」則是中國推動此一長遠計畫的利器。有鑒於 2008 年的全球金融危機之後全球經濟持續低迷，2017 年北

京大學新結構經濟學研究中心教授林毅夫和世界銀行前資深經濟學家王燕在《開發性金融研究》期刊發表了「新結構經濟學：將耐心資本作為一種比較優勢」的文章。該文從新結構經濟學的視角指出，以長期的耐心資本投資可以消除經濟增長瓶頸的基礎設施，短期可以增加投資需求應對經濟下滑，長期可以提高經濟增長潛力和品質，這樣的投資是「一石雙鳥」，既有利於短期的穩經濟、穩就業，又有利於長期的高品質發展。2024 年 6 月他倆又指出這類資本追求長期收益，通常涉及對初創企業、基礎設施專案或是需要較長時間才能產生效益的專案的投資。和世界各國相比，中國儲蓄率高，有長期思維的文化傳統，因此耐心資本的來源充裕，善用之，會成為我國的比較優勢之一。³

2009 年 3 月 27 日也就是 G20 峰會在英國舉行的前一週，巴西總統盧拉對到訪的英國首相布朗（Gordon Brown）抱怨：「這次金融海嘯危機係由藍眼睛的白種人不理性的行為引起，這些人認為他們什麼都懂但現在啥都不懂。讓窮人、黑人或原住民出錢解決白人造成的錯誤是不公平的。」⁴ 2024 年 11 月 18-19 日 G20 峰會在巴西舉行，巴西第一夫人姜嘉（Janja Lula da Silva）發言時一艘船的鳴笛聲響起，她隨即打趣說：「我想那是馬斯克（Elon Musk）」，接著補充道：「我不怕你，去你的，馬斯克。」當時她正提到有必要對社群媒體進行監管，以遏制錯誤資訊流傳。2025 年亞洲之行出發前，盧拉總統接受媒體採訪時批評川普的關稅政策表示「那些曾高談自由貿易的人們，如今卻在推行保護主義，這種保護主義荒謬至極。」巴西不只是拉美第一大經濟體也是金磚組織的創始國，盧拉此次訪華勢將成為全球南方反川典範。⁵

³ 林毅夫、王燕，〈耐心資本，新時代賦新意〉，《北京大學校報》，第 1666 期（2024 年 6 月 15 日），https://pku.ihwrm.com/index/article/articleinfo.html?doc_id=4388212。

⁴ Nicholas Watt, “Blue-eyed bankers to blame for crash, Lula tells Brown,” *The Guardian*, March 26, 2009, <https://www.theguardian.com/world/2009/mar/26/lula-attacks-white-bankers-crash>

⁵ 向駿，〈中國一拉共體結盟反擊關稅戰〉，《亞洲週刊》（2025 年 5 月 26 日-6 月 1 日），頁 16-18。

四、最後是南共市與歐盟的自貿協定

1991 年成立、1995 年 1 月 1 日正式運作的南共市，是南美地區最大的經濟一體化組織，正式會員國有巴西、阿根廷、烏拉圭和巴拉圭，智利、秘魯、哥倫比亞、厄瓜多，蘇利南和蓋亞那為聯繫國，墨西哥和紐西蘭為觀察員國。2006 年委內瑞拉決定加入南共市，當時四國政府均表示同意，巴西、阿根廷和烏拉圭議會先後批准接受委內瑞拉，但巴拉圭部分右派國會議員杯葛未能通過。2012 年 6 月，巴拉圭因國會「快速彈劾」並罷黜民選總統盧戈（Fernando Lugo），南共市其他 3 國認為，此舉破壞民主機制，決定中止巴拉圭成員國資格，委內瑞拉因此於同年 7 月 31 日成為南共市第五個會員國。⁶2016 年委內瑞拉因未遵守南共市貿易規定遭「停止行使成員的權利」，2017 年 8 月 5 日委國又因觸犯南共市民主承諾條款成員資格被無限期暫停至今。2020 年 4 月阿根廷宣佈退出南共市與域外國家正在進行的自貿協定談判，2021 年 7 月烏拉圭單方面宣佈將和協力廠商開展貿易談判。根據世界銀行統計南共市 2021 年四個會員國總計國內生產毛額為 22 億美元，略高於太平洋聯盟的 21 億美元。⁷南共市會員國之間的貿易額約 70 億美元，但整體與中國的貿易額已超過與美國的貿易額。2024 年 7 月 8 日，玻利維亞向南共市遞交國內批准的加入南共市議定書法律文本，算是完成了加入南共市的所有法律程式。2023 年 1 月巴西總統盧拉到訪烏拉圭時提議，南共市可作為一個整體與中國簽訂自由貿易協定，並主張恢復委內瑞拉的會員國資格。同年 7 月 17 日歐盟與南共市峰會在經貿議題上圍繞雙方的自貿協定，2024 年 12 月 6 日歐盟宣布與南共市之自由貿易協定（EU-Mercosur Partnership Agreement）達成共識。

2024 年 12 月 6 日，歐盟和南共市在蒙特維多簽署有史以來最大的自由貿易協定，這意味著歐洲產品將以比美國或日本產品更優惠的條件進入

⁶ 張衛中，〈南共市強化地區經貿合作推動一體化進程〉，《人民日報》，2012 年 8 月 1 日。

⁷ World Bank, “GDP (Current US\$) Brazil, Argentina, Uruguay, Paraguay,”
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR-AR-UY-PY>

其市場。除了經濟方面，該協議還包括對高勞工標準的承諾，並強調遵守《巴黎氣候協定》。防止森林砍伐的措施也是歐盟要求該協議的關鍵一部分。總體而言，該協議尋求通過創造一個可預測的經濟環境、減少關稅和非關稅壁壘、促進增長和繁榮（特別是中小企業的增長和繁榮）來促進貿易和投資。歐盟批准該協議的過程相當複雜。協定翻譯成所有歐盟成員國的語言後，將提交歐盟理事會批准，歐盟各國的貿易部長將出席會議。至少有四個代表歐盟人口 35% 以上的國家可以阻止該協議。法國、奧地利和波蘭已表示反對該協定，但他們需要另一個大國在歐盟理事會上否決該協議。⁸

2025 年 2 月歐洲議會研究服務處（EPRS）發佈的簡報，題為《中國在拉美的影響力增長及其對歐盟的意義》。該簡報由馬克·于滕（Marc Jütten）撰寫，結論指出歐盟—南共市夥伴關係協議的實施將是歐盟在拉丁美洲戰略的關鍵一步。如果能夠成功推進該協議，歐盟將能夠在與中國的競爭中佔據更有利的位置。⁹巴西前總統卡多索（Fernando Henrique Cardoso）在其回憶錄中指出「柯林頓則曾在記者會上毫不含糊地表示南方共同市場和美洲自由貿易區並非互不相容，而且前者最終將會通往後者。」¹⁰然而對川普而言，南共市恐成為他制衡中國的燙手山芋。

責任編輯：蘇君璦

⁸ Federico Steinberg, “What are the implications of the EU-Mercosur Free Trade Agreement?” <https://www.csis.org/analysis/what-are-implications-eu-mercosur-free-trade-agreement>

⁹ Marc Jütten, “China’s increasing presence in Latin America: Implications for the European Union,” [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2025\)769504](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)769504)

¹⁰ Fernando Henrique Cardoso 著，林志懋譯，《巴西，如斯壯麗》（台北：早安財經文化，2010 年），頁 330。