

# 中國在拉丁美洲的經濟外交戰略

鄧中堅\*

## 緒論

從去年(2004年)年底中國國家主席胡錦濤訪問拉丁美洲獲得了豐碩的成果之後，中國與主要拉丁美洲國家(如巴西、阿根廷、智利、墨西哥、委內瑞拉等)間的密切關係使得美國感受到可能的威脅。當美國在中亞地區駐軍，在裏海東邊建成了通往地中海的油管之際，中國也持續推動全球的部署，包括在拉丁美洲的經濟外交。中國在這個區域的發展自然引起美國的關切。美國一向視拉丁美洲為他的後院，本文的重點即在於探討分析中國在拉丁美洲的外交動向及作為。

## 中國經濟外交的新方向

自從1990年代末開始，中國愈來愈注意到拉丁美洲的重要，主要領導開始更密集的到拉丁美洲訪問。例如中國國家主席江澤民在2001年並沒有因為與美國有E-P3反潛偵察機的撞機事件而延遲訪問中南美洲國家的行程，足以反映出對這個區域的重視程度。

至於胡錦濤的外交作為則像鐘擺一樣，逐漸從西方國家擺回到第三世界國家這邊，原因在於那裡擁有豐富的石油和各

種重要的礦藏，對中國的經濟發展至為重要。

簡言之，在胡溫體制下中國對拉丁美洲的外交新方向是採雙贏互利戰略，如此一方面符合自由主義經濟的原則，同時也避免拉丁美洲國家對殖民主義或新殖民主義的反感。

## 中國與拉丁美洲的經貿依賴

近年來中國與拉丁美洲貿易的確有可觀的成長，甚至大幅超越中國對外貿易的成長，在2001、2003、2004這三年中國與拉美的貿易年成長率分別為18.6%、50.4%、49.3%。而同一時期，中國對外的貿易的成長分別為7.5%、37.1%、35.7%。此外，中國與拉美的貿易佔其世界貿易的比例也從2001年的2.93%，增加到2004年3.46%。

## 中國對拉美國家的吸引力愈來愈大

從2001年到2003年，中國自拉丁美洲進口成長分別為23.9%、24.4%、79.1%，對拉美出口的成長分別為14.6%、15.2%、25.2%。換言之，中國對拉美國家進出口貿易從2003年開始呈現大幅的逆

\*作者現職為國立政治大學外交系教授、外交學系「國際溝通與談判研究室」召集人

差。以2004年為例，中國對拉美出口的成長率為53.6%超越進口成長的45.9%。

此外中國近年對拉丁美洲的投資也是呈現大幅成長。截至2003年年底為止，中國累積對拉丁美洲總投資額為46.2億美元，佔累積對外投資總額的14%。2004年對拉美的投資總額為17億美元，佔當年對外投資總額的46%。

### 能源的需求已經主導了中國的經濟外交

隨著經濟的快速發展，中國的石油進口量節節高昇，自1993年之後，中國甚至成為石油的淨進口國。並於2004年超越日本成為全球第二大石油消費國和進口國。根據「國際能源總署」的估計，中國到2030年時，85%所消費的原油及50%所消費的天然氣，都需要從國外進口。而拉丁美洲證實可開採的石油資源佔全世界的13.5%，惟其目前的石油產量僅佔全世界的6%。因此，在中國第十個五年計畫（2001年到2005年）中，特別重視石油戰略，也就是由國家石油公司到海外三個戰略區域，投資石油和天然氣的探勘與開發，其中包括拉丁美洲的巴西、阿根廷、墨西哥、智利和委內瑞拉等五個國家。其中巴西、阿根廷、墨西哥和智利等四個國家與中國的貿易總額佔中國與拉美國家貿易總額的72.3%。

### 中國在拉美的援助與投資

在經濟外交的做法方面，為了確保中國在拉丁美洲的市場通路，中國愈來愈傾

向採用海外直接投資的方式。

### 海外上市吸引資金

晚近，中國的企業為了強化其競爭的體質，開始利用經濟全球化的發展，前進全球金融中心（主要是香港、倫敦和紐約），發行股票上市，從國際市場取得經營資金，轉變中國國營企業的刻板印象，擠身於全球企業的行列。同時這些中國巨型企業為了持續的成長，積極的在海外設置分支機構（包括併購歐美的重要企業），擴張經營活動範圍。中國石油天然氣集團公司、中國石油化工集團公司、中國海洋石油總公司這三個石油產業的巨擘就是最佳的範例。這些企業的主要目標是擴大海外的能源和原料來源，以供應中國國內市場日增的需求。

### 政府協助企業取得海外基礎建設投資計畫

中國政府也積極以國家的力量來強化企業的競爭力，特別是承諾協助拉美能源出口國家進行基礎建設。在國家主席胡錦濤首次以元首身份在阿根廷進行國是訪問時，宣布中國計畫進行一個190億美元的投資計畫，為期10年；其中80億美元用於擴張鐵路系統，60億美元用於基礎建設計畫。同樣地，中國對於巴西的基礎建設也給予大力的支持，巴西發展、工業暨貿易部長傅爾朗就表示，未來幾年內中國將投資50億美元主要用於基礎建設發展方面，如天然氣港口設施和鐵路。在委內瑞拉方面，中國承諾投資開發委國的能源

基礎建設，包括 35,000 萬美元的油田計畫、6,000 萬元的天然氣計畫以及鐵路和煉油廠的建設；中國也將可在委國參與興建價值高達 2.5 億美元的電訊網路工程，也為房地產提供貸款及為農場提供機器及技術的援助，建造一顆價值 2 億美元的通訊衛星。

## 重視石油和天然氣方面的投資方面

中國在拉丁美洲地區主要是透過「中國石油天然氣集團公司」與當地的國營石油公司的各種投資合作協定。該公司與「委內瑞拉國家石油公司」進行 Orimulsion、Caracoles、Intercamp 及 Zumano 等地區油田的探勘開發工作；與「秘魯國家石油公司」之間的合作協議取得 Talara 地區油田的探勘及開採的權利；與「厄瓜多國家石油公司」簽署轉移協定，進行探勘開發工作。

由於對能源需求的殷切，其他中國國營石油公司也積極的進入拉丁美洲的能源市場，尋求穩定的來源。在巴西方面，主要是由「中國石油化工公司」和「巴西國家石油公司」建立戰略的合作關係，再輔之以中國投資於基礎建設。在石油供應方面，在 2004 年初，巴西國家石油公司與中國石油化工公司簽署策略合作協定，範圍包括了石油探勘、生產、煉製、行銷、石化、油管和技術合作伙伴；其合作協議範圍不僅限於巴西，還包括了拉丁美洲、西非及中東。雙方也簽署了一項諒解備忘錄，中國石油化工公司將評估是否參與一條耗資 14 億美元、長達 1225 英里巴西天

然氣管的建築工作。除此之外，「中國石化集團公司」屬下的中化石油探勘開發公司購買了厄瓜多第 16 石油探勘區塊 14% 的股權。

在重要的石油生產國委內瑞拉方面，中國在第十個五年計畫中列為石油和天然氣重點合作的八個國家之一。雙方的互惠合作已經有了重大的成果，特別是在 2005 年初簽署的五項能源合作協定。委內瑞拉承諾每日將向中國提供 10 萬桶原油以及增加中國石油天然氣集團公司在委國的開發項目和範圍。

## 石油戰略的困境

儘管進口中南美的石油是十分重要的戰略選擇，但如何將位於安地斯山以東的石油安全運送到中國的安排則面臨現實困境。位於大西洋岸的產油國（如阿根廷和委內瑞拉）如果要將原油利用油輪運送到中國，會面臨到巴拿馬運河的寬度不足，巨型油輪無法通過，必須要繞道合恩角，海上運送的風險和成本大幅增加。可以選擇的途徑之一是構築一條油管從靠近大西洋的油田經由巴拿馬到太平洋岸的港口。在這樣的情況下，中國需要進行中長期的努力，強化、拓展相關拉美國家的合作，甚至於獲得美國的支持。至於海上運輸能源則涉及中國海軍是否有實力保護這條跨太平洋海運線、甚至或是要設法與美國合作等問題，這又面臨整體戰略的考量。從目前的發展來看，中國至少確認對於能源的強烈需求已經在某種程度上超越了成本的考量，換言之，如何尋求並掌握穩定的能源供應成了最重要的戰略因素。

### 分析與政策建言

中國在拉丁美洲的經貿發展對其影響力當然具備一定的優勢；一方面他擁有拉丁美洲國家缺乏的資金，又不具有西方國家經濟宰制的能力；另一方面中國的確是美國之外另外一個另他們嚮往的廣大市場。此外，在政治意識型態上，多數南美洲國家與中國相近，特別在前者潛在反帝國主義的心態。

在與中國的初步交往過程中，拉丁美洲確實取得了所需要的資金技術，進一步開發其經濟，當然他們也開拓了在中國市場，在貿易上呈現對中國的出超。這些實際的利益更進一步鞏固了彼此的關係。

對中國而言，爲了持續的發展，必須在全世界尋找能源、原料和食糧，甚至要不計代價去獲得。進口中南美的石油面臨煉油廠設施、石油內陸運送至港口及石油海運回中國三大難題。解決這三大難題都必須付出龐大的代價。就目前中共積極進行投資的情況來看，對於石油的強烈需求已經超越這些成本的考量了。

從以上的分析我們可以瞭解，只要經濟繼續平穩成長，中國從國家整體戰略的考量，其與拉丁美洲國家的關係會愈來愈密切，愈來愈繁複。當然，中國在拉丁美洲的發展對美國而言勢必是一大考驗，更是一大挑戰：如何面對及因應中國在其後院進行長期、有廣度、有深度的聯繫。

針對此一發展情勢，台灣應該採取有效的因應策略和措施，以鞏固在拉丁美洲的影響力。在策略方面，應該側重與經濟層面，以及以中美洲國家爲核心的互動，並採取下列相關作爲：

- 一、特別深入研究美國—中美洲自由貿易協定的內涵，並以此爲基礎推動與中美洲國家的自由貿易協定；
- 二、投入更多的人力、物力，研究分析如何運用中美洲國家的資源，協助推動各項經濟發展計畫；
- 三、根據研究分析的結果，輔導廠商轉向中美洲或拉丁美洲國家進口所需要的天然資源；
- 四、瞭解美國廠商在中美洲投資的取向，協助我們的廠商或是如何以美資廠商的發展爲借鏡，建立我們的產銷基地，或是與他們建立策略聯盟，創造與他們的互惠雙贏的局面。