

中共在拉丁美洲能源戰略的布局與作為

空軍上校 吳育騰

提 要

- 一、長期有美國後院之稱的拉丁美洲，在2006年多明尼加完成總統大選後，相繼復由左派政黨取得政權，拉美各國自主意識抬頭，建構區域一體化呼籲不斷，使美在此區域影響力日漸式微，加上拉美地區貧窮問題、跨國經濟犯罪、毒品走私及南美地區反叛武裝組織，對美國國內安全及穩定產生衝擊與挑戰。而中共對拉美國家的武器輸出，不僅違反國際武器輸出規範，也助長極權政府鎮壓國內異議分子的能力，使當地的人權運動發展蒙受空前的傷害與挫折。
- 二、90年代中共開始致力發展「南南合作」，在「大國是關鍵、週邊是首要、發展國家是基礎」之外交戰略上，拉丁美洲成為中共力爭實現21世紀前50年世界之重要一環。中共為保持經濟持續高速發展，近年在海外加緊尋找能源與原料之供應，大量購買智利銅礦、巴西鐵礦、阿根廷大豆，拉美地區成為中共外交重點區域。
- 三、歐巴馬也提出恢復拉美關係的政策意向如下：1.採取新的交往政策，並以尊嚴與尊重的方式來對待西半球的夥伴；2.主張與古巴接觸以促進古巴與整個美洲地區民主；3.透過建構新的美洲能源夥伴關係，以便朝向一個永續發展與乾淨能源的發展方向；4.主張應提高美國對本區的援助金額至500億美金，以便在2015年前協助本區發展國家解決貧窮問題；5.將採取新的貿易政策，以強化美國的經濟並創造更多的就業機會；6.透過建構一個新的西半球安全計劃，強化拉美合作關係，以打擊黑幫、走私、暴力犯罪等問題。
- 四、中共在拉丁美洲的能源戰略不再是一個單純的經濟問題，中共意圖以能源外交擴大國際影響力，確保其能源安全的做法，已改變亞太及全球戰略的情勢，且中共石油戰略部署也深具軍事意圖。拉美國家是發展中國家的重要組成部分，是當今國際舞臺上的一支重要力量。加強同拉美國家的團結合作，是中共北京政府堅定不移的外交方針，更是我們後續應該密切觀察的焦點。

關鍵字：美洲國家高峰會、世界體系理論、門羅主義、能源夥伴關係、平等伙伴關係

前言

2009年4月17日南、北美洲和加勒比海一共34個國家的元首與總理，在千里達和托貝哥共和國首府西班牙港舉行第五屆美洲國家高峰會(5th Summit of the Americas)，以討論金融風暴為主題。提出三項優先目標：促進人類繁榮，保證能源安全，與環境的持續性。拉丁美洲各國地廣人稀，資源豐富，雖受金融風暴影響，經濟情勢比歐洲國家好得多，2009年平均仍可成長1.4%；幅員廣大的巴西、阿根廷、智利等可達2%，秘魯更會成長4%，傲視全球^①。2010年1月21日國際信評機構穆迪（Moody's Investors Service）發表一項報告指出，拉丁美洲國家面對國際經濟危機展現出驚人的頑強抵抗力，因而避免過度借貸的情況發生。拉美國家的經濟成長率必須高於6%，才能夠改善這個仍在發展中地區人民的生活品質^②。2007年中共以其11.5%的成長率，已首度躍居全球第三大貿易國。中共的崛起已經對國際政治經濟帶來很大的衝擊，幾乎影響到每一層面。

中共自1978年改革開放後，在崛起過程中一直恪守其「韜光養晦」和「和平崛起」戰略。中共成為其他國家外交和國際戰略的核心問題有多方面的原因。其中最主要的是

世界的經濟重心已經轉移到了以中共為中心的亞洲。在亞洲，最先崛起的是日本，然後是亞洲四小龍和其他一些新興經濟體。以美國為中心的西方通過各種雙邊、區域和國際的機制順利地消化了以日本為領頭羊的亞洲崛起。但隨著中國和印度的崛起，美國和西方面臨著一個新的挑戰，即如何消化這兩個大國的崛起，尤其是中國大陸^③。2007年10月18日美國國務院公布各國武器輸出資料並強烈要求中共軍事發展更為透明化，不應出售武器給受聯合國或其他形式制裁的問題國家。據估計，目前中共每年武器輸出的金額大約為10億美元。在拉美中共輸出武器給委內瑞拉產油國，希望藉以穩定與現有能源供應國的關係。

此一現象讓全球唯一超級強權美國憂心忡忡。長期有美國後院之稱的拉丁美洲，在2006年多明尼加完成總統大選後，相繼復由左派政黨取得政權，拉美各國自主意識抬頭，建構區域一體化呼籲不斷，使美在此區域影響力日漸式微，加上拉美地區貧窮問題、跨國經濟犯罪、毒品走私及南美地區反叛武裝組織，對美國國內安全及穩定產生衝擊與挑戰。而中共對拉美國家的武器輸出，不僅違反國際武器輸出規範，也助長極權政府鎮壓國內異議分子的能力，使當地的人權

註① 陸以正，美洲34國高峰會，中國時報，2009年4月20日，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,11051401+112009042000306,00.html>

註② 穆迪：拉丁美洲面對危機反應佳，2010年1月21日，中央社，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,50402680+132010012100628,00.html>

註③ 中國崛起及其外交戰略壓力，2009年9月16日，大公網，<http://www.takungpao.com.hk/news/09/09/16/EP-1142919.htm>

運動發展蒙受空前的傷害與挫折。中共開放式崛起在造就了開放性的區域主義之同時，也導致了巨大的外在壓力。無疑，中共從開放狀態下獲得了巨大的經濟利益，但中共還沒有找到在這種新的國際形勢下，有效地保護和增進自身戰略利益的方法。本文以第三世界發展歷程為歷史面向切入，從世界體系的發展理論為研究途徑，探討中共今在拉丁美洲的能源戰略發展。

「第三世界國家」發展歷程中共崛起在拉美的戰略布局

弗蘭克（Frank）、沃勒斯坦（Wallerstein）的世界體系理論（the world theory）與卡多索（Cardoso）依賴理論（theory of dependency）的思想體系中曾探索「第三世界國家」發展的歷程。「第三世界國家」經濟與政治中的「國家」，是一種基本的工具，對國際分工和資本主義世界資本累積過程中的經濟依賴作用進行行政管理。在世界範圍內和低度發展國家本身中，資本累積過程和國際分工的迫切需求，成為「第三世界國家」的角色和形式之主要決定因素^④。

世界體系理論（the world theory）在定

義上就是由不平等的核心和邊陲所構成的，所以，不可能出現所有國家同時發展或上升的情形。換句話說，當有些國家從下一層級爬到上一層的時候，就一定會有另外一些國家從上一個層級跌到下一個層級。使世界體系一直維持三個層級的結構。世界體系理論（the world theory）的看法，只要資本主義的世界分工關係存在的一天，邊陲國家就難以有真正的發展，如果想要突破這種困境，似乎只有聯合所有邊陲國家一次推翻核心霸權的社會主義世界革命，才能解決問題^⑤。其次就低度發展理論（the theory of underdevelopment）的基本論點，在依賴的情境下^⑥，開發中國家將必然落入低度發展的困境。至於「低度發展」（underdevelopment），表現在經濟上，是成長的停滯（stagnation）和分配的惡化；表現在社會上，是階層結構的趨向兩極對立（polarization）；表現在政治上，是獨裁或威權的統治與政權的不穩定；表現在文化上，則是民眾不當的消費習慣和傳統文化遭受破壞^⑦。

1960、70年代由普雷維什(Raul Prebisch)等人提出的「依賴理論」，認為包含拉丁美洲在內的第三世界之所以發展遲緩，主因是

註④ Martin Carnoy著，杜麗燕、李少軍譯，國家與政治理論（台北：桂冠圖書公司，1985年），頁223-226。

註⑤ 龐建國，國家發展理論（台北：巨流圖書公司，1997年），頁153-155。

註⑥ 所謂「依賴」（dependency）指的是「一種情境，在這種情境中，某些國家的經濟受到其他國家經濟的發展和擴張得制約，並且是前者被後者宰制在兩個或者多個經濟彼此互賴（interdependence）的關係中，以及這些經濟和世界貿易之間的互賴關係裡，如果某些國家（優勢國）能夠擴張且自足，而其他國家（依賴國）的擴張和自足只是優勢國擴張的反映，那麼，這些關係就是依賴的形式。」

註⑦ 龐建國，前揭文，頁153-155。

國際體系中「邊陲」的低度開發國家長期受制於「中心」的已開發國家，但此一理論始終只在拉美地區獲較廣泛討論而未被歐美政學界接受。然自90年代起美國透過世界銀行和國際貨幣基金強迫拉美實施的「新自由主義」經濟政策非但成效不彰，所謂的「華盛頓共識」更被視為區域內多次經濟危機的罪魁禍首，結果導致近年來拉美民主政治「向左轉」的風潮^⑧。而中共崛起決意追求大國的地位，而欲達成此一目的首先必須建立起世界級的經濟與軍事力量。美國 RAND 公司中國專家 Michael D. Swaine 與 Ashley J. Tellis 在 2000年針對「中國大戰略」所作出的一本研究報告書指出：儘管「大國信念」(greatpower of self-image)在中共領導階層長期縈繞於心，但長期來看，其大戰略設定與操作基本上中共一方面要追尋與西方國家的友好相處，塑造一個和平的環境，另外一方面也要作為第三世界國家的表率，全面發展經濟，創造雙贏局面，而非挑戰現有的國際秩序，特別是美國的霸權^⑨。

自1990年末代開始，中共愈來愈重視拉

丁美洲的重要。中共向以「第三世界」發展中的國家翹首自居^⑩，中共以中、拉「南南合作^⑪」為加強同第三世界國家團結合作是為未交政策的基本點。2009年9月26至27日第二屆「非洲與南美洲高峰會議」(Africa—South America Summit)在委瑞內拉舉行高峰會，共計有19位非洲與12位拉丁美洲國家領導人或外交部長出席。在這高峰會議中利比亞領導人格達費提議建立一個類似北大西洋公約組織的軍事同盟組織，為拉丁美洲和非洲在國際組織中爭取更大的發言權，並以行動顯示實力。這次非洲與拉丁美洲高峰會議主題「縮短距離、開創機遇」，會中特別標榜「南南團結(South—South Unity)」，以拉近拉丁美洲與非洲兩大洲之間在能源、農業、融資、衛生、教育等領域展開討論，同時還討論加強南半球國家經濟合作，共同應對金融危機，以及共同推動聯合國安理會改革等議題。可見在未來國際舞台中，拉丁美洲將扮演重要發展與合作的對象^⑫。

1970-80年間，拉丁美洲各國面臨許多的問題，如國內的衝突、美國勢力的介入、冷

註⑧ 向駿，中共 VS.美國在拉丁美洲的角力競逐，青年日報，民國94年10月23日，版3。

註⑨ 印永翔，中國近來發表拉丁美洲和加勒比海政策文件之影響與未來發展，國立中山大學經濟研究所，<http://trc.cpu.edu.tw/meeting/paper/97/1119/paper/9711193.pdf>

註⑩ 1974年毛澤東劃分「三個世界」的戰略構想，宣布中國大陸屬於第三世界。國際政治中的中國外交，(北京，中國傳媒大學出版社)，頁408。

註⑪ 由於世界上的發展中國家絕大部分都處於南半球和北半球的南部分。於是從1960年代開始，這些國家之間為擺脫已開發國家的控制，發展民族經濟，開展專門的經濟合作，即稱為南南合作。如：中國與拉丁美洲的合作等。維基百科，<http://tw.search.yahoo.com/search?p=%E5%8D%97%E5%8D%97%E5%90%88%E4%BD%9C&fr2=sb-top&fr=yfp-ss&rd=r1>

註⑫ 格達費倡議「南南團結」恐淪東施效顰，青年日報，民國98年12月13日，版3。

戰時期美蘇集團對峙的情況，以及能源危機和外債日益嚴重等問題。在拉丁美洲各國政府之間無法取得信任及共識之下，舊區域框架下所建立的區域組織運作皆告失敗，整個拉丁美洲地區呈現分裂的狀態。而美洲國家組織(OAS)雖然在美洲區域組織發展中最具合法及代表性，但事實上，美洲國家組織運作深受美國政府影響，對於拉丁美洲國家，不論是在政治紛爭或經濟問題都無法有效解決下，拉丁美洲國家決定建立自己的區域或次區域組織，在此背景之下，開拓了拉丁美洲國家與跨區域的合作¹³。而90年代中共也開始致力發展「南南合作」，在「大國是關鍵、週邊是首要、發展國家是基礎」之外交戰略上，拉丁美洲成為中共力爭實現21世紀前50年世界之重要一環。中共為保持經濟持續高速發展，近年在海外加緊尋找能源與原料之供應，大量購買智利銅礦、巴西鐵礦、阿根廷大豆、拉美地區成為中共外交重點區域。中共在拉美戰略利益取向分述如下¹⁴：

一、政治考量

中南美洲為我國傳統外交重鎮，此區共有12個邦交國，對此中共曾毫不避諱指出，北京與中南美洲關係主要障礙是「加勒比海少數國家因“台灣問題”未與中共實現雙邊關係正常化」。因此，中共採取「以商逼

政」，策動當地商會，以商業利益為餌，施壓當地政府外交轉向，壓縮我在當地的外交空間，引誘格瑞那達與多明尼加於2004年3月與2005年1月倒戈投向中共¹⁵。

二、經濟利益

對中共而言，南美洲之資源如大豆、豆油、銅礦及液化石油氣等蘊藏豐厚，符合中共經濟物資所需，根據中共商業部公布對外投資比例，2004年亞洲佔其最大投資54.6%拉美僅佔32%；至2005年中共對外投資仍集中於拉美與亞洲，惟拉美已超前，成為最大投資地，近年中共在該地貿易成小幅赤字狀態。拉美地區的委瑞內拉、巴西、祕魯、智利及阿根廷已承認中共市場經濟地位。

三、能源豐富

全球石油儲量的65%與產量的45%都來自產油的7個國家：墨西哥、委瑞內拉、伊朗、伊拉克、科威特和沙烏地阿拉伯。其中前兩個就是屬拉丁美洲¹⁶。拉丁美洲是各種能源蘊藏量豐富地區，其中石油蘊藏量尤其豐富，目前拉美已探明石油儲量佔世界總儲量12%，天然氣儲量佔全球約4%，僅次於中東；其中委瑞內拉居拉丁美洲第一。墨西哥第二，厄瓜多爾及秘魯次之；近年來隨著技術開發及投資增加，根據美國能源情報署預測，巴西、哥倫比亞及阿根廷未來20年將成

註¹³ Alicia Frohmann, The New Regionalism and the Future of Security and Development—The New Regionalism and Collective Diplomacy in Latin America, Volme4, p75-76。

註¹⁴ 中共年報編輯委員會，2007年中共年報，(台北，中共研究雜誌社，民國96年4月)，頁6-27至6-28。

註¹⁵ 中國伸黑手我堅守24邦交國，2006年8月8日，自由時報，A2版。

註¹⁶ 劉必榮，國際觀的第一本書—看世界的方法，(台北，先覺出版社，2008年9月)，頁122。

為拉丁美洲石油生產大國¹⁷。

中國大陸自1993年11月成為石油淨進口國以來，石油消費平均增達4.9%，居世界之首。1996年中國大陸又成為原油的淨進口國。未來，中國大陸對外石油依存度將會愈來愈高。中國大陸對外石油依賴程度各組織之預測結果比較（表一），雖有出入，但比例皆高。在胡錦濤的領導下，中共與拉丁美洲的外交政策與經濟發展的關係更加密切。就像鐘擺一樣，逐漸從西方國家擺回到拉美第三世界國家這邊，主要的原因是拉丁美洲擁有豐富的石油和各種重要的礦產與糧食產地。對中國大陸的經濟發展至為重要。根據拉丁美洲最大產油國委內瑞拉能源暨石油部的統計，迄今委國已探明石油蘊藏量超過1,700億桶，單在2008年新增探明的就有741億桶，若再加上已探明的重油蘊藏量2,300多億桶，全部石油蘊藏量足可與沙烏地阿拉伯相匹敵。目前委國的石油和成品油出口額已占其總出口額的93%，並占其外匯收入很大比重¹⁸。自2004年至2005年中共國家領導人多次訪問西半球的國家，簽訂許多協定，更

代表中共與拉美之間關係更加親密。

2005年5月11日根據雷默（Joshua Cooper Ramo）發表於英國外交政策研究中心題為《北京共識》的研究報告：「中國目前正在發生的情況已經開始在經濟、社會以及政治方面改變整個國際發展格局。一方面，美國正在推行旨在保護美國利益的單邊主義政策，另一方面，中共正在國際事務的許多領域調動削弱美國影響的資源，營造將使美國更難採取霸權行徑的環境。……但更重要的是，中共的新思想在國外產生了重大影響。中共正在指引世界其他一些國家在有一個強大重心的世界上保護自己的生活方式和政治選擇。這些國家不僅在設法弄清如何發展自己的國家，而且還想知道如何與國際秩序接軌，同時使它們能夠真正實現獨立。我把這種新的動力和發展物理學稱為『北京共識』，它取代了廣受懷疑的華盛頓共識。」北京清華大學崔之元教授認為自2008年經濟危機以來，全球對美國經濟模式的信心不比以前，因此「『北京共識』非常可能取代『華盛頓共識』」。隨著中共綜合國力的增

表一 各機構對中國大陸對外石油依賴程度預測（單位%）

各機構對中國大陸對外石油依賴程度預測 （單位%） 預測機構	2010年	2020年
中國能源研究所	46-52	55-62
雲南大學國際關係研究中心	50	56-59
國際能源機構（IEA）	60	76
美國能源資訊署（EAI）	49.7	65.6
石油輸出國組織（OPEC）	45	52

資料來源：A. M. Jaffe and S. W. Lewis, Beijing's Oil Diplomacy, Survival, vol. 44, no. 1, Spring 2002, p.117.

註¹⁷ 能源大國安全路徑選擇，2005年2月4日，中共中國網。

註¹⁸ 吳福成，「委內瑞拉的東亞石油戰略」，（能源報導月刊，30期，2009年5月），頁31。

強和能源戰略的調整，中、拉經貿、能源合作和政治文化交流日漸頻繁。以2008年為例，中、拉貿易額超過1,400億美元，且拉美對華貿易略有盈餘，一改其與美歐貿易逆差又大量舉債的窘境。對拉美國家而言，中共已成為僅次於美國的第二大貿易夥伴¹⁹。

因此，中共在三方面有了相當程度的進展：(一)阿根廷、巴西、智利等國承認中共完全市場經濟的地位；(二)中共給予阿根廷、巴西、智利、墨西哥、秘魯、委內瑞拉和加勒比海等國做為海外觀光團體旅遊的目的地，觀光旅遊消費是許多拉丁美洲國家重要的收入來源，這亦是中共推動外交的手段與工具。(三)除了原先與委內瑞拉、墨西哥、巴西的戰略夥伴關係外，中共也提升了與拉丁美洲其他國家的夥伴關係。例如與阿根廷從全面合作關係提升到戰略夥伴關係；與智利、秘魯提升到全面夥伴關係，與牙買加建立友好的夥伴關係。總之，和平與發展一直是中共對拉丁美洲安全策略的核心，這是中共在拉丁美洲區域組織進行經濟對話、追尋多邊主義、運用經濟外交的戰略布局關鍵性原則。

中共對拉丁美洲經貿與能源的戰略因素

在能源價格快速上漲和全球爭奪加劇的

背景下，拉丁美洲國家開始注意維護自身的能源安全，拉丁美洲國家政府通過調整相關政策，強化在能源所有權方面的自主權；將加快能源建設和加強地區能源合作作為能源發展的核心，以建立統一的地區能源市場。石油探勘仍是高風險、高成本的生意，部分深海油井的成本更高達1億美金，探勘井挖到石油的比例是3到5成。自1980年代初期起，新油藏的發現一直趕不上全球石油消耗的腳步，2008年全球石油銷耗量310億桶。石油業者增加產量，靠的是用新方法從舊的油田抽取更多的石油，或從加拿大的油沙或委瑞內拉的重油等非傳統油源產油²⁰。

拉丁美洲地區以經濟合作為基礎擴大至政治合作具體規劃為：(一)加強拉丁美洲地區國家基礎建設。(二)鋪設貫穿中美洲與南美洲的大輸油管線。(三)橫越亞馬遜森林的大輸電線計畫。(四)規劃巴西、玻利維亞與阿根廷共同興建南美洲天然氣管線。(五)能源外交資助古巴石油。(六)金援加勒比海國家²¹。同時部分拉丁美洲國家還以能源做為工具，拓寬自身的國際活動空間，提升國際影響力。但拉丁美洲國家部分貪污腐敗的政府，使能源收入進入少數人的利益集團，大多數人民並未從中受益，由此招致民眾對能源部門開放政策的強烈不滿。此一背景再加上全球能源價格高漲，促使一些拉丁美洲國家出於政治和

註¹⁹ 向駿，歐巴馬在拉丁美洲的挑戰，歷史月刊，2009年10月6日，http://mag.udn.com/mag/newsstand/storypage.jsp?f_ART_ID=197125

註²⁰ A Booming Year For Oil Discovery ,The New York Times, TUESDAY,OCTOBER 13,2009,p9。

註²¹ Alicia Frohmann, The New Regionalism and the Future of Security and Development—The New Regionalism and Collective Diplomacy in Latin America,Volme4,p89。

經濟雙重考量，開始限制外國私人資本介入能源相關部門與市場，同時加強國家干預，或重新組建國有能源公司（如表二）²²。

2008年11月5日，中共發表「對拉丁美洲與加勒比海政策文件」，勾勒出全面對拉美的外交藍圖。中共的拉美外交以經貿為主軸。就中共整體經貿的分布而言，2005年其與世界各國進出口總額為1兆4,221億1,761萬美元，與拉丁美洲國家則為504億5,740萬美元（尤其是買石油、礦產、黃豆），成長的速度非常快，中共與拉美的貿易雖僅佔其世界貿易的一小部分，但其所佔的比例卻從2001年的2.39%到2005年的3.55%逐年攀升。2000年時總共與拉美雙邊貿易只有126億美元，到2007年已達到1002.6億美元²³。基本上，能源和糧食的需求已經主導了中共的經濟外交。自1993年之後，中共成為石油的淨

進口國，其消費和進口量節節高昇，在2004年已超過日本成為全球第二大石油消費國和進口國，而2005年需求量將增加到3.54億公噸。能源是中共對拉丁美洲外交的重點，2009年2月中共國家副主席習近平訪問委瑞內拉時，對委國的貸款由60億美元增加到120億美元，委瑞內拉則同意增加對中共的石油供應，從每天38萬桶增加到100萬桶²⁴。

根據統計巴西、阿根廷兩國的黃豆生產佔世界黃豆產量的42%；2003年阿根廷的小麥為12.3百萬噸，居世界第八。隨著經濟的快速擴張，糧食的供應已經成為中共優先考慮的重要問題，在2004年大陸消耗了3.82億噸的穀物，以及0.64億噸的肉類。就中共而言，拉丁美洲是能源、糧食的重要供應地。中共對拉丁美洲的經濟外交集中在巴西、阿根廷、墨西哥、智利等四個國家，與這些國

表二 部分拉丁美洲國家和加勒比海國家能源政策的調整比較表

國 家	措 施
阿 根 廷	1.能源出口稅由20%提升至25%-45%。 2.2004年成立國有石油有限公司，並與中、俄、委等國共同開採。
波 利 維 亞	1. 2004年公民投票確定天然氣源頭國有化，全面控制外國石油公司與政府當局簽訂新的營運合約。 2. 2005年國會批准將石油稅率由18%提升至50%。
智 利	1.2005年5月國會批准新法案，年產5萬噸以上的非原油開採企業徵收5%營業稅。 2.2006年1月所徵稅金作為儲備基金已被礦產資源耗盡後的發展所需。
祕 魯	國會批准向非油源開採企業徵收產出1%-3%的特許費。
委 瑞 內 拉	1.2004年10月將重油特許費由1%提升至16.67%。 2.2005年4月政府根據新條件與外國公司重新談判，石油稅收由56.6%提高至83%。
厄 瓜 多 爾	2006年4月通過石油改革法案，規定外國公司必須將獲得的50%利潤交給厄瓜多爾政府。
資料來源：江時學主編，岳雲霞著，2006-2007年拉丁美洲與加勒比海發展報告No.6拉美左派東山再起，（北京，社會科學文獻出版社，2007年3月），頁167。	

註²² 江時學主編，岳雲霞著，2006-2007年拉丁美洲與加勒比海發展報告No.6拉美左派東山再起，（北京，社會科學文獻出版社，2007年3月），頁166。

註²³ 劉必榮，世界真的變了一拉丁美洲，向左轉？向右轉？（台北，先覺出版社，2009年11月），頁125。

註²⁴ 同前註，劉必榮，世界真的變了一拉丁美洲，向左轉？向右轉？，頁125。

家在2005年貿易總額佔中共與拉美國家貿易總額的69%。在這些雙邊的互動中，合作範圍最廣、層次最深的莫過於拉丁美洲第一強國巴西。在2004年兩國的雙邊貿易金額已達123.5億美元平均年成長率為46.1%。巴西是中共在拉美最大的貿易夥伴。中共對於能源與糧食的強烈需求在某種程度上而言，已超越成本考量，換言之，如何尋求並掌握穩定的能源供應是中共最重要的國家安全戰略因素。

經貿關係是中共與拉丁美洲雙邊關係的主體，2008年「中國對拉丁美洲和加勒比海政策文件」闡明中共政府在經貿、金融、農業、基礎設施建設、資源能源、海關、質檢、旅遊等各領域加強與拉美及加勒比海地區的合作意願和計劃，並特別宣布中共將減免拉美債務。中共國家副主席習近平及副總理回良玉訪問拉美國家，顯示中共在歐美的出口市場大幅收縮下，希冀打開拉美新興市場。此期間，在貿易方面，中共與哥斯大黎加宣布啟動自由貿易協定談判進程（可望於2010年完成相關談判）、中共與秘魯完成自由貿易協定談判；在資源能源合作方面，中共與委內瑞拉簽訂能源協議、中共與哥斯大黎加國家石油公司簽署煉油廠合資協議；在商業協會合作方面，包括舉辦「中國企業投資拉美論壇」、「中國—拉美加勒比海國家工會領導人研討會」、「中共—拉美企業家高峰會」、和中共貿促會舉辦「中共—中美

洲經貿合作論壇」等²⁵。

美國防範中共在拉丁美洲的經濟外交之觀點

依據美國政府2006年3月公布的「國家安全戰略」內容分析，美國在新的安全環境下，必須優先處理一些安全議題，主要有支持人類尊嚴的追求；強化同盟合作，打擊全球恐怖主義；美國的全球國防戰略任務仍以全球「優勢支配」戰略為主，以「圍堵戰略」、「選擇性交往」、「區域同盟」與「安全合作」為輔，期藉由戰略模糊之運用，以因應當前全球戰略的新情勢。「國家安全戰略」主要內容可概括為兩個「確保」和一個「轉變」：美軍要確保有能力打贏已成為「持久戰」的反恐戰爭，同時確保其在常規軍事領域的主導地位²⁶。

美國在911事件之後忙於全球反恐戰爭，大幅降低這塊戰略後院的經營力道，導致拉丁美洲向左轉蔚為風潮。拉丁美洲係美國傳統勢力範圍，如今在拉丁美洲的20多個國家中，超過三分之二的國家陸續由左派政黨或領導人所執政，南美國家的親美國家僅剩哥倫比亞與秘魯。不過，與過去的左派勢力有所不同，拉美新左派紛紛與左派游擊隊劃清界線，大多走溫和路線，其主張為反對西方國家主導的自由貿易、反對伊拉克戰爭、反全球化，並呼籲提出新自由主義的替代方案等。易言之，就是反對美國的經濟與外交政

註²⁵ 陸委會，大陸與兩岸情勢簡報，2009年3月12日，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/962315311446.pdf>

註²⁶ 美國防戰略與用兵新思維，青年日報，民國98年3月25日，版3。

策²⁷。美國不會輕易放棄後院，自1823年美國門羅(James Monroe)總統發表宣言，表明歐洲列強不應該插手拉丁美洲事務，美洲事務應由美洲國家自理。這項宣言從此被視為美國拉丁美洲政策的轉折點。又稱為門羅主義(Monroe Doctrine)，其三項原則是：

- 一、美洲大陸已建立自由獨立的狀態，此後不應再被視為任何歐洲國家未來殖民之目標。
- 二、對歐洲國家的戰爭，對它們自己的事情，我們從不參與，這種參與也不合我們的政策。
- 三、為了表示公正無私，以及美國與這些國家之間的友好關係，我們應該宣布凡欲將其制度伸展到美洲任何部分的任何企圖，我們都認為是危害我們的和平與安全²⁸。

當前美國與拉丁美洲關係處於不睦狀態，美國政、學、媒界早已熟知，超越黨派的美國智庫外交關係委員會(council on foreign Relation)在其2008年5月發表「美拉關係：新現實下的方向」報告中指出：「美國在拉美享有支配性影響力的時代已經結束²⁹。」第5屆美洲高峰會議於2009年4月19日在千里達召開，美國總統歐巴馬承諾將尋求與古巴

雙邊的「新頁」，進一步開展美國與拉丁美洲及加勒比海地區的新夥伴及互動關係。亦承諾美國將配合中南美洲對抗全球經濟危機、全球氣候變遷、及運毒綁票的威脅³⁰。

美國總統歐巴馬也理解當前的拉美關係因雙邊陷於低潮而呈現困境，歐巴馬在競選過程中，曾將美拉關係不佳的關係歸結如下：1.小布希政府忽略拉丁美洲；2.美國單邊主義的拉美政策較無成效；3.美國對於當地人民生活的相關議題毫不關注；4.無法拓展美國在本區的利益。歐巴馬也提出恢復拉美關係的政策意向如下：1.採取新的交往政策，並以尊嚴與尊重的方式來對待西半球的夥伴；2.主張與古巴接觸以促進古巴與整個美洲地區民主；3.透過建構新的美洲能源夥伴關係(Energy Partnership for Americas)，以便朝向一個永續發展與乾淨能源的發展方向；4.主張應提高美國對本區的援助金額至500億美金，以便在2015年前協助本地區低度發展國家解決貧窮問題；5.將採取新的貿易政策，以強化美國的經濟並創造更多的就業機會；6.透過建構一個新的西半球安全計劃(new hemispheric security initiative)，強化拉美合作關係，以打擊黑幫、走私、暴力犯罪等問題³¹。

註²⁷ 呂炯昌，後院爭奪戰－談美俄在拉丁美洲的競逐，2009年11月2日，<http://blog.sina.com.tw/wang8889999/article.php?pbid=22448&entryid=593445%0A%09%09&comopen=1>

註²⁸ 同前註，呂炯昌，後院爭奪戰－談美俄在拉丁美洲的競逐。

註²⁹ U.S-America Relations: A New Direction for New Reality Independent Task Force Report (New York: The Council on Foreign Relation), No.60(May 2008),Pxi.

註³⁰ 美國開展與拉美、加勒比海新夥伴關係，青年日報，民國98年4月19日，版5。

註³¹ 柯玉枝，當前美國與拉丁美洲激進左派國家的關係與前景：2008年每、玻、委外交衝突事件個案研究，(問題與研究，第48卷，第4期，民國98年12月)，頁117。

美國關注中共在拉丁美洲的發展趨勢，拉丁美洲向有「美國後院」之稱，近年拉丁美洲各國「左派」政治力量上升，加之中共因尋求資源積極深入拉丁美洲，其直接投資及逐步增加在該區之軍事活動，引起美國的關注及警覺分析如下³²：

- 一、中共為避免引發美國疑慮，一再宣稱與拉丁美洲國家提升關係不存在針對第三方的軍事同盟，不具排擠美國的意圖，中共更在雙方針對拉丁美洲地區進行戰略對話中表態，其僅對拉丁美洲能源有興趣，不會干預區域內國家的政治及軍事問題。
- 二、美國安全專家凱普蘭指出：「中共與美國在亞洲與拉丁美洲的對抗，並非是經濟上的副產品，而是具有明顯的政治野心，對美國門羅主義是潛在威脅³³。」前美國國務院負責拉丁美洲事務副國務卿夏儂(Thoms Shannon)於2006年4月初胡錦濤訪美前先行訪問北京時，即在了解中共在拉丁美洲及加勒比海地區企圖，及彼此在該地區利益所在，以確保未來雙方不會互踩紅線。
- 三、目前美國對中共與拉丁美洲關係發展關注，主要集中在有關美國國家安全之領域，如軍事參與中共在拉丁美洲國家加強軍事合作關係，部分原因係近年美軍

依法律規定縮減區域軍事培訓項目，並促使終止區域內11個國家軍事援助，該地區轉向尋求與中共合作。

中共「和平崛起」理論包含三大戰略：(一)推進新型工業化戰略；(二)積極參與經濟全球化的戰略；(三)致力建構和諧社會的戰略。這三個戰略所標示的和平決心是，中共在這個世界要做一個負責任的大國，而不要成為世界的負擔與包袱。美國為了主導21世紀全球霸權，以世界貿易組織為核心的經貿戰略也在積極布局，美國的策略是以「北美自由貿易區」為出發點，逐漸建立美洲自由貿易區，進而與歐盟爭取主導權，並以抗衡中共的崛起。美國已經確認中共將他成功經濟成就，轉變成為在國際社會的影響力，美國政府認為中共在拉丁美洲外交的有五點因素：(一)透過經貿投資取得可靠的能源資源使其經濟持續擴張；(二)減少在國際社會上的孤立；(三)展現其為興起的主要強權；(四)尋求國防和情報的機會；(五)追尋一項孤立台灣的政策。

中共在拉美布局對國際安全情勢造成衝擊

2009年亞銀發布之「2009亞洲發展展望」預測，2009年中國GDP將增長7.0%，2010年則提高至8.0%³⁴。中國大陸的經濟發展使其有更多的資源可以加強軍事力量，因

註³² 引前書，中共年報編輯委員會，2007年中共年報，頁6-31至6-32。

註³³ Chinas Growing Involvement in Latin American, 2006.6.12, <http://www.csis>

註³⁴ 亞銀：預估2009年中國GDP將增長7.0%，民國98年3月31日，中國時報，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130505+132009033101766,00.html>

而提升其霸權思想與併吞台灣的能力。英國「詹氏防衛週刊」(Jane's Defense Weekly)今年9月14日公布「2009年世界最新軍力」排名前5位分別是：美國、法國、俄羅斯、中國、英國，中共位居第4。是因為20世紀90年代的波斯灣戰爭後，中共逐步增加軍費投入，引進很多先進軍事技術，現已取得不少成果。而太空技術和導彈技術領先歐洲，軍隊又加緊進行資訊化建設，核導彈技術具有一定實力³⁵。中國大陸公布2009年的國防預算以2位數百分比持續增長，列出國防預算為4,806.86億人民幣(折合702.76億美金)，約佔國內生產總額(GDP)的1.4%，(1989-2009平均值)，較2008年增長14.9%³⁶。(如表三)

近年來中共與拉美互動頻繁，中共透過大量投資、貿易、軍事交流與外交手段，逐漸成為拉美的重要國際要角，其中經貿領域是中拉合作中最核心的內容(以2008年1-9月為例，中拉貿易額超過1,100億美元，中共向拉美出口544.77億美元，同比增長48.9%，中方進口569.84億美元，同比增長55.2%；另2006年中國大陸非金融類對外直接投資流量達176.3億美元，其中對拉美地區投資84.7億美元，占對外投資總額48%。近期中共高層訪問幾乎涵蓋拉美所有重要的國家，並簽署一系列合作文件，顯示雙邊關係進入快速發展期，2008年中共加入美洲開發銀行(近年來中共逐步參與拉美地區組織與機制，包

表三 中共公布近10年國防預算統計(2000至2009年)

單位：億元人民幣

年 份	國防預算總額	國防預算增長%	財政總支出	占財政總支出%
2000	1207.54	12.15%	15879	7.60%
2001	1442.04	19.42%	18844	7.65%
2002	1707.78	18.43%	21113	8.03%
2003	1907.87	11.70%	24649	7.74%
2004	2172.79	13.89%	29362	7.72%
2005	2474.28	13.88%	33709	7.34%
2006	2979.31	20.40%	40213	7.40%
2007	3509.21	17.80%	46789	7.50%
2008	4182.04	17.60%	62427.03	6.07%
2009	4806.86	14.90%	尚未公布	6.03%

資料來源：中華民國九十八年國防報告書，(國防部，台北，民國98年10月)，頁51。

註³⁵ 詹氏防衛週刊：美法俄中英居世界軍力前5名，民國98年9月14日，中央社， <http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090914/5/1r1ws.html>

註³⁶ 國防部「國防報告書」編纂委員會，中華民國九十八年國防報告書，(國防部，台北，民國98年10月)，頁50-51。

括：1991年和1993年成為美洲開發銀行、拉美一體化協會的觀察員，於2004年成為美洲國家組織和聯合國拉美經委會觀察員，此外還建立起與里約集團、南方共同市場、安地斯集團的對話機制及與主要國家外長級的磋商機制），即為對拉美之重要工作成果。雙邊互動情形與成果甚值關注³⁷。

自2000年起，中共開始對拉丁美洲採取沉穩、全面的外交政策。中共正透過軍事及國防教育、各級軍事官員的正式訪問、聯合軍事演習、聯合國軍事任務、航空展、提供軍事及非軍事服務等方式，逐漸建立在拉丁美洲的影響力。共軍以新的討好手段，緩慢平穩獲取立足點，藉由軍售以外的作法，逐步建立與拉丁美洲國家發展長期合作基礎。大多數的武器交易都與政治、經濟、軍事層面密切相關，隨著中共與拉丁美洲的軍售可能增加。中共在拉丁美洲日漸加重的政經勢力將為重大軍售鋪路，並進一步拓展其軍事影響力³⁸。中共在2005年與委瑞內拉簽訂合約，同意提供該國3具JVL-1型雷達、1具完備的指管系統、零件、訓練、技術支援，並租借1枚通信衛星，要價1億5,000萬美元。同樣的裝備如向西方國家採購，至少需支付2-3倍

的價錢。在幾乎無利可圖的情況下，中共以「友情價」出售武器，既能開創新市場，又可與拉丁美洲的軍方建立友好關係³⁹。

美國國務院在2006年5月對委內瑞拉實施武器禁運，此後委內瑞拉從中共、伊朗和俄羅斯購買武器。試圖從法國和以色列購買武器未能成功。委內瑞拉還暗示可能把老化的F-16戰鬥機賣給伊朗。但美國官員擔憂戰機可能被提供給中共，中共將從中獲取有關台灣F-16戰機的情報。（如圖一）中共同意對委內瑞拉的石油業加大投資，以及2009年向委瑞內拉交付24架K-8噴射教練機。（如圖二）目前委內瑞拉每天向中共提供25萬噸石油。2010年對中國的石油出口量將翻一番。委內瑞拉願意向中國出口更多的石油，以改變依賴向美國出口石油獲取收入的現狀⁴⁰。2010年6月7日委內瑞拉政府表示將花8,200萬美元，向中共再採購一批K-8教練機。K-8兼具有攻擊和教練機的功能，委內瑞拉已經買了18架，委國總統查維茲在電視演說中公告，第二批K-8機採購計畫，已經批准⁴¹。

中共從中共「第十六次全國代表大會」到「十七大」的5年間，以驚人速度邁步成長的大陸經濟，勢將提升十七大後對經濟課題

註³⁷ 陸委會，大陸與兩岸情勢簡報，2009年3月12日，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/962315311446.pdf>

註³⁸ Loro Horta著，歐冠宇譯，中共在拉丁美洲的軍事影響力，（國防譯粹，第36卷第6期，民國98年6月），頁87-88。

註³⁹ 同前註，Loro Horta著，歐冠宇譯，中共在拉丁美洲的軍事影響力，頁91。

註⁴⁰ 美稱中委可能簽防務協議 解放軍有望使用委基地，2008年10月14日，夜光新聞網。<http://1chinastar.com/news/ll/fanti/1526942.shtml?cc=27123>

註⁴¹ 委內瑞拉再花8千2百萬美元向中國採購K-8，2010年6月7日，中國時報，<http://news.chinatimes.com/world/0,5246,11050404x132010060700512,00.html>



圖一 委內瑞拉還暗示可能把老化的F-16戰鬥機賣給伊朗

資料來源：美稱中委可能簽防務協議 解放軍有望使用委國基地，2008年10月14日，夜光新聞網。
<http://1chinastar.com/news/ll/fanti/1526942.shtml?cc=27123>



圖二 中共已經同意向委瑞內拉空軍出售24架K-8噴射教練機

資料來源：美稱中委可能簽防務協議 解放軍有望使用委國基地，2008年10月14日，夜光新聞網。
<http://1chinastar.com/news/ll/fanti/1526942.shtml?cc=27123>

的關注。在這五年間，中共已連續四年擁有超過10%的經濟成長率，急速擴張的產出與需求不只讓中共欲取代美國在全球資源的管理與運用上取得了發言權，更讓中共在國際經濟舞台上動見觀瞻。中共現階段對拉美輸出武器常為達成特定的政治、經濟與軍事戰略目標，故其對國際安全情勢所造成的衝擊正日益加劇。綜言之，中共對外輸出武器，最重要的考量便是能源的佔有及取得。目前中共已成世界第二大的石油消耗國，如何確保進口能源的穩定供應，已成為中共對拉美外交戰略的重要目標。中共視拉美為我邦交重地，且蘊藏豐富資源，鎖定為外交攻堅主要對象，對我國際生存空間的打壓無所不用其極。如果中共繼續維持現有的成長趨勢，

而拉丁美洲主要國家強烈的反美立場依舊存在，則中共與美國在拉丁美洲國家逐漸對等的地位則是預期可見，中共並且可以自由進出美國の後院，後續的發展值得我們密切觀察。

結 論

馬總統2008年520上任後迄今4次出訪都係前往拉丁美洲，包括敦睦之旅的巴拉圭與多明尼加、久睦之旅的薩爾瓦多、貝里斯與瓜地馬拉，以及久誼之旅的巴拿馬及尼加拉瓜，包括第4次出訪之海地震災久博之旅，亦仍為中南美洲區域，顯見我政府對經營中美洲邦交重鎮的重視⁴²。兩岸過去在爭取邦交國數目的競爭中，曾經無所不用其極，幾

註⁴² 久博之旅啟動馬總統率團訪宏都拉斯，中時電子報，民國99年1月25日，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,50202693+132010012500536,00.html>

乎是「有我無你，有你無我」，這一次國際媒體注意到：中共前去海地救災並無明顯外交上的附加條件，一來可能是不方便趁人之亂；二來應是中國想展現大國的自信心，先不斤斤計較；第三應要歸功於兩岸近年修補關係，「外交休兵」有默契⁴³。

在過去的數十年中，中共扮演了亞洲持續崛起的領頭羊。在上世紀七、八十年代，日本作為亞洲經濟重心，「擁抱」了整個亞洲。今天中共正在扮演這個角色。中共成為世界加工廠，不僅使得其「擁抱」著亞洲，而且也對亞洲之外的世界經濟產生著巨大的影響力。很顯然，中共的經濟影響力已經到達了非洲、拉丁美洲，同時通過貿易機制中共和西方的經濟體之間擁有了相當高程度的相互依賴性⁴⁴。觀察中美兩國在非洲與拉丁美洲相遇時的態度更傾向於競爭還是合作。對美國の後院，美國總統歐巴馬也表示以和為貴。在2009年4月17日的美洲峰會上，歐巴馬邀請斷交47年的古巴，重回美洲國家組織，並宣布解除對古巴的部分制裁，更主張在廣泛議題上與古巴接觸，然後進一步強調與美洲國家建立「平等伙伴關係」，沒有

大小之分。歐巴馬對拉丁美洲外交政策的調整，屬於歷史性的轉變。

中共自從1993年成為石油進口國之後，石油消費量迄今已經位居世界第二，為確保原油供應穩定，中國積極開展石油交易、外交結盟、軍售及貿易合作並進的政策，從西伯利亞到拉丁美洲、從中東到亞太，中共的經濟及軍事實力已構成歐美國家掌控地緣優勢巨大的挑戰。東海油田爭奪、麻六甲海峽安全、西伯利亞開發、上海合作組織、中亞反恐行動、中東石油危機、非洲人權問題、拉丁美洲反美風潮等議題表面上看似毫無關聯，但其實都可以從中國能源戰略策略中釐清脈絡。拉丁美洲地區非法武器泛濫，每年有14萬人被武器打死。販毒分子是主要的罪魁禍首，拉美地區的恐怖暴力更是國際社會所關注的議題⁴⁵。

中共崛起消耗大量石油，造成油價攀升，對其他國家的發展造成嚴重衝擊。陸委會副主委劉德勳引用美國能源總署數據指出，到2030年前，1/4的世界石油消費成長量是由中共造成⁴⁶。中共在拉丁美洲的能源戰略不再是一個單純的經濟問題，中共意圖以

註⁴³ 賑災海地 台灣邁向國際契機 免除海地債務 有助建立台灣聲譽，中時電子報，民國99年1月25日，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,50202693+112010012500364,00.html>

註⁴⁴ 中國崛起及其外交戰略壓力，2009年9月16日，大公網，<http://www.takungpao.com.hk/news/09/09/16/EP-1142919.htm>

註⁴⁵ 拉丁美洲非法武器泛濫每年14萬人被打死，2009年5月25日，東北網國際新聞，<http://international.big5.dbw.cn/system/2009/05/25/051932515.shtml>

註⁴⁶ 魏艾、林長青，中國石油外交策略探索：兼論安全複合體系之理論與實際，（台北，揚智文化出版社，2008年，9月），頁1。

能源外交擴大國際影響力，以確保其能源安全的做法，已改變亞太及全球戰略的情勢，且中共石油戰略部署也深具軍事意圖。中共為了爭取能源，透過經援方式加強拉丁美洲及加勒比海國家的外交關係，特別是對委內瑞拉的金錢援助，備受國際批評⁴⁷。中共對委內瑞拉輸出武器後，區域國家（尤其隔鄰的哥倫比亞）個個都搶著增加軍備，造成惡性循環。近來，中共對拉丁美洲興趣有增無減，力道甚至還更加強化，最主要是因為此區的能源、食糧以及市場等因素。拉美國家是發展中國家的重要組成部分，是當今國際舞臺上的一支重要力量。加強同拉美國家的團結合作，是中共北京政府堅定不移的外交

方針。到目前為止，中共解放軍已經組團訪問過巴西、委內瑞拉、阿根廷、哥倫比亞等國。會不會對我中美洲邦交造成衝擊，更是我們後續應該密切觀察的焦點。

作者簡介

吳育騰上校，空軍軍官學校六十六期（74年班），國立中山大學政治研究所碩士，國立中山大學政治研究所博士班研究生，國防大學戰爭學院（國防管理組）96年班，曾任飛行官、飛行教官、區隊長、中隊長、組長、國防大學教官、空軍官校兼任講師，現任空軍軍官學校學員生指揮部上校指揮官。



F-16戰鬥機（照片提供：葉秀斌）

註⁴⁷ 陸委會：中國能源消耗問題是全球挑戰，中央社，民國96年6月30日，http://money.chinatimes.com/vip/pure_qnews/961130001076.htm