

從「經濟國策」的觀點論巴西在中、美之間的避險策略

助理教授 胡敏遠 胡宏洋

提 要

- 一、巴西因地緣因素必須與美國交好，但又無法捨棄與中共在經貿上合作所帶來的利益。巴西的外交政策選擇，經常徘徊在美國與中共之間。
- 二、新古典現實主義對外交政策的選擇邏輯，主要是結合國內政治與國際政治的權力變化，適時調整對外策略，主要策略包括：抗衡、扈從、調整、避險等四種。
- 三、從2010年以來拉美國家較難自國際資本市場獲得資金，因而對中共資金的依賴程度日益加深。中共不斷加大對巴西及其他拉美國家的投資，拉美國家對中共的依賴日益加深。
- 四、美國在拉美地區仍是運用經濟地緣戰略優勢，採強制與利誘等手段，希望巴西遠離中共，但是受巴西國內政黨意識與利益團體的影響，巴西外交政策仍選擇在美國與中共之間保持平衡，以達避險之效。

關鍵字：經濟國策、巴西、避險策略、抗衡、扈從

前 言

外交是內政的延續，一國運用外交手段以拓展其國家利益，為各國制訂對外政策的主要依據。¹外交政策能拓展順利，主要依靠一國的軍事與經濟的實力，惟運用武力衝突的方式以追求國家利益的成本太高，因此經濟外交在全球權力結構的國際體系中，日

益扮演重要的角色，它也可稱之為一國的經濟外交政策，簡稱為「經濟國策(economic statecraft)」²。可見，國家對外政策的考慮因素，除政治原因外，經濟因素也占據重要的成分。

從經濟地緣的角度觀察美洲國家，南、北美洲經濟發展差異的原因，是造成貧富懸殊、天壤之別的主要原因。拉美國家雖位

1 張亞中、張登及主編，《國際關係總論(第四版)》(台北：楊智出版社，2018年7月)，頁188。

2 經濟國策在既有的文獻中被定義為：企圖透過一國的經濟手段影響他國的行為，經濟外交在全球的政治經濟活動中，扮演著日益重要的角色。學者James Reilly (2013) 將經濟國策分為正面的經濟勸誘(inducement)與負面的經濟制裁(sanction)。而隨著全球化的趨勢，各國經濟相互依賴程度也不斷地升高，經濟制裁和經濟勸誘兩種手段交互使用也成為許多大國慣用的手法之一。請見，James Reilly, "China's Economic Statecraft: Turning Wealth into Power," <https://www.lowyinstitute.org/publications/chinas-economic-statecraft-turning-wealth-power>.

於美洲地區，因經濟開發遲緩加上過度依賴美國的緣故，拉美地區始終被視為美國的後院，且為提供美國原物料料的產地。值得注意的是，中共在本世紀快速崛起，不斷地凸顯其在國際舞台上的影響力，多數拉美國家與中共的貿易合作日漸頻繁，中共對拉丁美洲的投資也不斷加大，拉美國家因而加重了對中共經濟的依賴。

巴西作為拉丁美洲地區最大國家，因地緣因素必須與美國交好，但又無法捨棄與中共在經貿上合作所帶來的利益。巴西政府對外策略的選擇，經常徘徊在美國與中共之間。尤其，當中共將貿易與投資比重投向拉美地區時，巴西政府又會從經濟地緣戰略的角度思考其經濟國策的發展，考量國家對外的因應策略。相對的，對中國大陸而言，巴西豐富的天然資源和糧食，主要包括鐵砂、石油、大豆等等，對中共的經濟發展相當重要。³然而，巴西為美國在拉丁美洲政治、經濟、安全合作的重要國家，巴西也無法脫離與美國在政治與經貿領域的聯繫。爰此，本文運用國際關係「新古典現實主義」(Neo-classical realism)理論，⁴據以探討巴西對外政策的選擇，聚焦於外在因素與國內政治考量

而產生出扈從、抗衡、調整與避險等戰略抉擇，以此較能解釋巴西目前的外交政策。尤其，巴西如何在美國與中共之間進行選擇，其中必然牽涉美國與中共在拉丁美洲國家的權力競爭，與貿易投資等領域的競爭關係，上述因素又與巴西國內的政治因素、政黨利益及其對國際環境的認知有著密切關聯，上述問題遂構成本文的研究目的。

概述新古典現實主義對外交政策選擇的理則

「新古典現實主義」調整「古典現實主義」與「新現實主義」的權力向度，賦予國家的企圖與動機的不變性，尤以中、小型國家對強國所領導的國際社會，存在滿意或不滿意現象時，因而彼等國家在對外政策上會出現「抗衡」與「扈從」的外交政策，以增強現實主義僅以權力向度，作為對外政策抉擇的解釋。尤其，該主義主要是結合國內政治與國際政治的權力變化，適時調整適當的對外政策，以符合國家的利益，概要介紹如后。

一、均勢論

古典現實主義追求的「均勢」是以「實

3 巴西臺灣貿易中心，〈巴西原物料市場專題報導〉，《經貿透視雙週刊》，2006年2月10日，<https://www.trademag.org.tw/page/newsid1/?id=429554&iz=6>。

4 新古典現實主義是調整新現實主義的權力向度，賦予國家的企圖與動機的不變性。因而提出非結構性因素，以增強現實主義的解釋能力。它提供了現實主義理論一個整合形態的架構，對國家外交政策的產出，提出了有效的解釋。本文參考資料主要以施威勒(Randall L. Schweller)的〈扈從的益處〉為依據，及瓦特(Stephen M. Walt)所著《聯盟的起源》等兩書。同時參考，廖舜右、蔡松柏，〈新古典現實主義與外交政策分析的再連結〉，《問題與研究》，第52卷第3期，2013年9月，頁43-61。See, Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bring the Revisionist State Back in," *International Security*, Vol. 19, No.1, June 1994, pp. 72-107; Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University, 1987).



力」做為基礎，與新現實主義的主張也有些不同。美國著名學者季辛吉(Henry Kissinger)認為美國應以實力和均勢做為美國外交政策的依據，才能維持國際體系的穩定。⁵該主義的「權力平衡理論」(Theory of Balance of power)是大國權力運作的方法，是為大國外交政策而服務；美國學者摩根索(Hans J. Morgenthau)則認為權力的運作有其自主領域(autonomous realms)。⁶國家追求權力的極大化為永恆不變的真理。「新古典現實主義」增加了國內政治因素，讓國際與國內因素的相互關係，對外交政策的產出更具有說服力。(附圖一)簡言之，「新古典現實主義」是將古典現實主義中權力擁有自主運用的邏輯，及新現實主義的權力結構與單位的對應關係，同時結合外部與內部的政治因素，更為詳細地說明權力使用的方式。

二、外交選擇的種類

新古典現實主義對於國家外交政策或

經貿對象選擇時，會依據外部與內部環境，採取不同的選擇策略，包括抗衡、扈從、調整、避險等四種策略。所謂抗衡策略，是指對手國出現時為消除其對本身之威脅，直接採取對抗的方式以因應之。扈從策略則是依從對方的意圖，採取順從策略以謀取對方給予較大之利益。調整策略則是指在既有策略之下，調整國家的現有策略，以適應新的外部環境。避險則是指夾在兩個大國之間，為不得罪任何一方，又希望從威脅國處獲得較大之利益，其所採取的策略謂之避險策。⁷上述四種策略會依據國家型態、能力大小、政治意圖、經濟利益、...，同時會考量國內政治氛圍與不同的政黨利益等因素，作為國家對外政策選擇的依據。其中又以避險策略最常為一般國家所使用。(附圖1)

經濟地緣戰略觀點與巴西戰略選擇的要素

表一 古典現實主義、新現實主義、新古典現實主義內容摘要一覽表

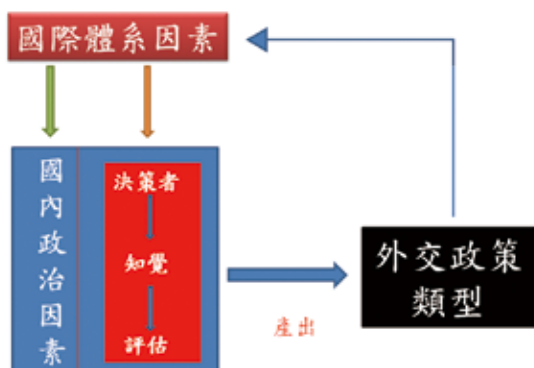
區別	古典現實主義	新現實主義	新古典現實主義
權力觀	權力的追求根植於人性，權力(軍事力)是國家追求的目的。	國家擁有過多權力會驅使其他國家基於權力平衡概念群起抗衡。國際體系的穩定是基於各方的權力處於平衡狀態。	不滿現狀的國家會傾向挑戰或改變當下國際秩序，不論是扈從或結盟都是企圖改變現狀的一種方法。
權力獲得的目的	權力獲得之目的是為維護國家利益，國家以追求最大權力為目的。	國家追求的最終目標是安全，不是權力(綜合實力)。	國家極力維護現狀，注重均勢的維持。國家的對外行動會受到國內、外環境的影響。
國家的對外關係	強調國與國之間相對利益獲得的大小，來決定國家外交政策。	強調結構與單位之間的互動對國家對外政策的影響。	國家會依據威脅、利益、權力與結盟的利害衡量國家的外交政策。
衝突與合作	國與國之間不存在合作，衝突是正常的現象。	國家間存在敵(權力擴張者)友(安全維護者)關係，國際社會存在安全合作並存的空間，國家間的意圖可相互溝通。	衝突與合作並存。國家應擴大現實主義在「外交同盟」的方向與強度上的解釋力。

資料來源：作者自製。

5：Henry A. Kissinger, American Foreign Policy (New York: W. W. Norton & Company Inc., 1974), pp.56-58。

6：Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace (New York: McGraw-Hill, 2006), pp. 5-6。

圖1 新古典現實主義對國家外交政策影響循環圖



圖例說明：新古典現實主義結合國際權力結構及國內政治因素，兩者都對國家外交政策具有影響力，且會不斷進行循環與回饋，決策者依此可不斷的修正與調整國家的對外政策。

從經濟地緣戰略的角度觀察拉美國家，彼等國家雖地處於美洲地區，但因經濟開發遲緩加上過度依賴美國的緣故。巴西如同其他拉美國家，其經濟發展模式仍無法跳脫美國的束縛框架，但巴西的各項天然條件與地緣優勢，使得巴西的經濟發展有別於其他拉美國家，因而有條件成為美、中在拉美政治與經濟角力的重要角色。

一、拉美國家與美國政經關係的演進

地理上由於拉美國家與美國較為接近，在經濟上拉美國家長期與美國保有高額的貿易往來，久而久之對美國產生了依附關係。依賴理論(關係)是流行於20世紀50年代末到70年代期間，主要來自拉美的一些左翼學者

探究不發達國家落後根源及發展戰略的理論。"依附"是依賴理論解釋外圍國家(未開發或開發中共家)落後根源的核心概念。巴西學者特奧托尼奧·多斯桑托斯(Theotonio Dos Santos)將其定義為：「依附表示為一種狀況，某些國家的經濟受到它所依附國家經濟的發展和擴張限制。兩個或是更多國家的經濟之間，以及這些國家與世界貿易之間的相互依賴關係，被認為呈現出依附形式。」⁸意謂著，當某些國家(統治國)能夠維持和擴展自身的發展，而另一些國家(依附國)的維持和擴展則僅僅是對前者的擴展反映。依據特奧托尼奧·多斯桑托斯的分類將依附關係分為三種形式：殖民地的依附；金融-產地的依附；技術-工業的依附等三種。⁹

從20世紀70年代以後，不發達國家內部市場與先進工業國家之間的關係大多為技術-工業的依附關係。這些不發達國家必須從外部進口國內無法生產的技術與設備，從事中間產品與加工原料，之後再進行工業化，這些發展最終導致發展中國家，欲以"替代性工業"的發展模式進行工業化的企圖，此舉造成重大障礙並且受制於先進國家或跨國公司。這一切原因都是來自依附國家缺乏技術，造成發展進程受制於人(統治國)。¹⁰依附關係所表述的是一種經濟與政治上的不平等和嚴重不對稱的相互依賴模式，在經濟全球化時代

7 張亞中、張登及主編，《國際關係總論(第四版)》(台北：楊智出版社，2018年7月)，頁53-56。

8 Theotonio Dos Santos(特奧托尼奧·多斯桑托斯)著，楊衍永等譯，《帝國主義與依附》(北京：社會科學文獻出版社，2016年)，頁258。

9 同上注，頁232，248，263。

10 陳子燁、李濱，〈中共擺脫依附式發展與中美貿易衝突根源〉，《世界經濟與政治》，2020年第3期，頁26。



具體表現為某些發展中國家對已開發國家經濟上的不平等和國家之間的依賴關係。¹¹所以，在拉丁美洲不僅是巴西且幾乎所有拉美國家，都與美國發展出第二及第三種形式的依附關係。

20世紀80年代開始，美國以「新自由主義」主張的「華盛頓共識」，強制推行到拉美地區，卻讓許多拉美國家的經濟遭到空前的劫難。上世紀末期，儘管是美國民主黨總統如柯林頓、歐巴馬等人，採取較為溫和的貿易手段與推進和拉美國家的經貿關係，但其政策對拉美國家的經濟領域大致都體現在三大領域；自由貿易、民主治理和安全構建等方面。¹²美國希望把拉美國家在美國控制的框架內，在政治與經濟領域上能完全掌控拉美國家，反而造成更多的拉美國家經濟無法自主，更加對美國的依賴。

90年代以後，美國對拉美外交政策的重心仍是強制推行「華盛頓共識」；倡導自由主義的內容與制度，並對大部分依賴美國的拉美國家採取強制與勸誘作為。例如何林頓總統在1994年12月舉辦的第一屆美洲國家元首會議上，提出建立「美洲自由貿易區」(FTAA)，要求所有國家的匯率制度與銀行貸款必須完全實施透明化、私有化，以及國家不允許對國營企業的操控等新自由主義的主張，才能享有在貿易上的「最惠國待遇」。但是進入21世紀，美國因遭受國際恐怖組織攻

擊，美國國務院在拉美地區的政策重點，轉為打擊毒品販運，其次是阻止非法移民。美國在拉美地區外交活動不斷退潮，拉美國家又因左翼和中左翼政府上台後所掀起的「粉紅浪潮」，加劇了反美的發展趨勢。

2001年「911恐攻事件」後，拉美國家深怕國際恐怖分子，會因對美國的報復而波及到拉美地區，因而1994年柯林頓推動的美洲自由貿易區的主張，最終也無疾而終。歐巴馬政府雖然在第二任期內恢復了與古巴的外交關係，承諾與拉美國家之間建立公正公平的貿易自由關係。但在川普總統上台後，這項政策也未見履行，致使有些拉美國家對美國的經濟政策，多認為帶有強烈的政治目的而且經常是「口惠而實不至」的結果，因而部分拉美國家(巴西、智利、阿根廷、...)意圖走出「依附模式」，朝向與歐盟、中共或其他先進工業國家的交往與合作。

二、巴西的經濟地緣戰略

從地緣戰略的視野來看拉丁美洲，拉美國家總數多達數十國，其中最被美國重視的是巴西。主因巴西的各方面條件為拉美國家之翹楚。巴西國土面積達8,515,767平方公里，為世界第五大，也是為拉美地區國土面積最大國家。巴西全境大部分為熱帶氣候，北部是世界上面積最大的平原-亞馬遜平原，大多為赤道多雨氣候，降水豐沛使得巴西農業發達成為全球僅次美國的最大糧倉。¹³巴西

11 樓項飛，《中共與立美國家相互依賴模式研究》(北京：時事出版社，2016年1月)，頁32。

12 Eric de la Fuente, "U.S. Foreign Policy Towards Latin America Under Trump: Beyond Business as Usual," Ilorente & Cuenca, https://ideas.iloventycuenca.com/wp-content/uploads/sites/5/2017/07/170720_DI_Report_Foreign_Policy_US_LATAM_ENG-1.pdf.

農業出口額以黃豆為最大宗，佔比約40%，其他主要出口農產品還包括牛肉(7%)、豆粕(6%)、糖(5%)、咖啡(4%)與棉花(2%)。目前，巴西是世界第一大的咖啡、蔗糖、酒精、黃豆、牛肉、雞肉、菸草及皮革的生產國。近年的對外貿易結果顯示，巴西已成為世界主要棉花生產國之一。¹⁴值得觀察的是，中國大陸於2019年是巴西農產品的最大出口市場，佔40%比重，並創下歷來新高；對其他亞洲國家的出口佔比為17%，對歐盟的出口佔比為16%。¹⁵可見，農業發展與農產品輸出為巴西經濟發展的關鍵產業。

在原物料方面，巴西有著與糧食相似的重要地位，為全球工業提供了大量能源、金屬和綠能產業。依據資料顯示，巴西的天然資源中石油儲藏量達700到1,200億桶，天然氣儲藏量證實已達12.9兆立方公尺，乙醇產量高達每日52萬桶，煤礦儲藏是達320億噸，鈾礦儲藏是為全球第六位，量達30.9萬噸。¹⁶此外，全世界的鐵礦砂蘊藏量約3,700億噸，而巴西鐵礦砂蘊藏量佔世界總蘊藏量的7.2%，排名世界第五。其他的稀有貴金屬：例如錳礦蘊藏量佔世界總蘊藏量2.5%，排名世界第五，鋁礦蘊藏量佔世界總蘊藏量

8.3%，排名世界第四，錫礦蘊藏量佔世界總蘊藏量22.4%，排名世界第二。其他如鈮(Niobium)及鉭鐵礦(Tantalite)的蘊藏量分別佔世界總蘊藏量97.8%及52.1%，均為世界第一。¹⁷從全球能源供應的中、長期而言，巴西的原物料仍為世界先進國家所重視的供應地。¹⁸其次，巴西目前仍有一大堆大型建設計畫正在進行中，除了石油工業項目外，政府的建設焦點放在改善和升級國家殘破的基礎建設上，項目包括水庫堤壩、港口、船塢和煉油廠，這些大型的基礎建設也是吸引先進工業國家亟欲前往投資的標的。

巴西在經貿合作上夾雜在中美之間

巴西在地緣政治上無法離開對美國的依賴，而對中共的進出口貿易與中共在巴西的投資的吸引力，又無法放棄，巴西在外交政策與經貿合作對象，出現兩難現象。許多巴西政治人物與學者都認為，巴西與中共經貿關係不斷昇華，並不意味著抗拒與美國的關係。巴西必須要與世界兩個最大的經濟體都保有良好關係，才為上策。

一、巴西對外政策的選擇考量

13 James Dale Davedson著，閻惠群譯，《下一波繁榮靠巴西》(臺北：大是文化出版，2013年5月)，頁13。

14 巴西臺灣貿易中心，〈巴西原物料市場專題報導〉，《經貿透視雙週刊》，2006年2月10日，<https://www.trademag.org.tw/page/newsid1/?id=429554&iz=6>。

15 〈黃豆出口帶動 上半年巴西對中共農業出口創下新高〉，《理財網》，2020年7月29日，<https://www.moneydj.com/KMDJ/News/NewsViewer.aspx?a=%7B3f592941-b4f6-4f0e-a11d-e4e82ef84980%7D>。

16 James Dale Davedson著，閻惠群譯，《下一波繁榮靠巴西》(臺北：大是文化，2013年5月)，頁13。

17 巴西臺灣貿易中心，〈巴西原物料市場專題報導〉，《經貿透視雙週刊》，2006年2月10日，<https://www.trademag.org.tw/page/newsid1/?id=429554&iz=6>。

18 亞曆山·布許(Alexander Bush)著，梁永安譯，《巴西下個經濟強權》(臺北：立緒出版社，2012年11月)，頁9。



依據新古典現實主義的觀點，一國的對外政策必定受兩方面的影響；國內的政治層面及外部的政治與經濟環境的趨勢。內部影響主要來自國內各政黨對國家重要政策的政黨意識與立場，外部則視國際權力的結構與發展趨勢而定。¹⁹因此，巴西在對外貿易策略與投資夥伴選擇時，會依據新古典現實主義理論的內容，選擇符合巴西國家利益的合作夥伴。

長久以來，美國是通過一套美國式的價值觀與民主、人權的意識，向拉美國家輸出；「通過吸引而不是強迫來影響他人以獲得自己想要結果的能力」，此即是約瑟夫·奈伊(Joseph S. Nye)推崇的軟實力外交，²⁰以此作為指導美國政府在拉美地區領導力的建構。美國充分利用與拉美國家廣泛合作途徑和地理相鄰的優勢，傳播美國文化、語言和傳統價值觀，普及美國的發展模式，對拉美國家的政治體制與政策走向，影響深遠。但本世紀以來，受美國在中東地區反恐戰爭的影響，因而忽略了對拉美國家的經營，對拉美地區的硬實力和軟實力的影響都出現倒退現象，再加上拉美左派帶動與影響下，部分拉美國家與美國的關係日漸疏遠，許多拉美左派國家(委內瑞拉、玻利維亞、古巴、厄瓜

多爾、...)，民眾反美的情緒也不斷上升。美國以軟實力外交方式，面對拉美國家的付出與投資效益也日益降低，美國的國力因無法大力支援拉美貧窮國家，於是美國對拉美的「新門羅主義」，川普時期再度成為美國拉美政策的主軸。²¹

川普上台後，美國改變了對拉美國家的外交政策與援助策略。川普政府不斷通過政治施壓和激烈言辭，遏制拉美國家與中共及歐盟的交往，川普宣稱美國對拉美國家擁有優先的外交政策，拒絕區域外國家干涉西半球和美國自身事務。²²美國的拉美政策對中拉貿易與投資合作關係，產生直接的影響。最明顯的例子是，巴西現任總統波羅索納羅的政治傾向，為極右派且主張親美，因而巴國總統亟欲與美國簽訂較為緊密的貿易與投資協定，美巴關係的發展對中共在巴西的經貿政府帶來一些負面影響。然而，美國在川普政府時期與他國進行貿易談判時，川普有一套特定的策略；就是先向對手國施壓，之後再釋放些利益，逼迫對手接受美國所提出的條件。例如中美貿易談判時，川普向中共政府施壓，是要通過減少美國的貿易逆差來重新取得貿易平衡。²³可是美巴進行協議的過程中，美國政府威脅要對巴西和其他一些國家

19 張亞中、張登及主編，《國際關係總論(第四版)》(臺北：楊智出版社，2017年7月)，頁51-52。

20 Joseph S. Nye, "Soft Power," Foreign Policy, No. 80, January, 1990, p. 160-162.

21 李慶四、邱龍寧，〈美國"新門羅主義"拉美政策及面臨的挑戰〉，《拉丁美洲研究》，第42卷第2期，2020年4月，頁41。

22 馬科斯(Marcos Pires)，盧上斯Lucas do Nascimento〔巴西〕著，〈新門羅主義與中美拉三邊關係〉，《拉丁美洲研究》第42卷第4期，2020年8月，頁34。

23 杜阿特(Luiza Duarte)，〈直行還是右轉 巴西新總統博爾索納羅的對華政策挑戰〉，《BBC中文網》，2018年11月11日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-46043714>。

徵收鋼鐵和鋁關稅，但隨後又給與巴西永久豁免權，但須降低與中共的貿易比率與減少中共對巴西的能源開採投資，作為條約簽訂的但書。²⁴可見，巴西政府在親美的同時，又要如何與中共相處，遂成為巴西的政治難題。

雖然拉美地區在美國全球戰略布局不占有重要地位，但卻擁有特殊意義。尤其川普總統特別關注與拉美國家的關係。²⁵2018年《美國國家安全戰略》報告中指出，美國將鼓勵拉丁美洲接受美援的國家(簡稱授援國)，實現從"依賴援助"向"吸引私人資本和促進私營部門活動"轉變。²⁶美國特別注重與拉美國家在移民、外交、安全、經貿、能源等領域的相互合作。2019年底美國頒布「美洲增長倡議」，反映了川普政府對拉丁美洲國家的國際關係及大國博弈的認知和策略。美洲增長倡議在政策上主要集中在能源和基礎建設領域，矛頭指向中共「一帶一路」倡議在拉美地區的發展。美國希望通過強調西半球的地區認同，達到擠壓中共、重返拉美的目的，最終實現抵消中共在拉美地區的影響力，保持美國傳統優勢的意圖。美洲倡議採取全政府模式(Whole-of-Government

Approach, WGA)，充分協調調動外交、安全、能源、貿易、財政、發展、金融等相關政府部門資源，整合與援助經貿資源，擴大美國在拉美地區的出口，同時將政策矛頭指向中共，表現出強烈的排外傾向。²⁷在"美洲增長倡議"概念的作用下，美國強調華府與拉美各國政府之間的合作。

然而，川普不熱衷於在全世界推銷美國的普世價值觀，他會以商業手法與任何國家(包含盟邦國家也不例外)進行商業談判，一旦不利於美國的經濟利益，川普會立刻施予貿易制裁。川普強調"美國優先"策略，因而他的外交手段帶有美國大民族主義及交易型的策略。他較為重視保護美國狹隘的物質利益，對於美國向來自認為自由世界的捍衛者，似乎未曾提出過任何願景。²⁸他認為美國既然依賴經濟、貿易的利益而成為強大的國家，其他國家在此方面就須對美國做出相對應的貢獻。"美國優先"在拉美的運用，意味著美國經濟繁榮高於促進拉美地區的經濟發展目標，並將拉美主要經濟體繼續鎖定在美國市場和需求為導向的產業鏈、供應鏈的最低端。²⁹美國開始尋求改變與拉美國家的貿易逆差。根據世界銀行資料顯示，2016年

24 經濟部駐巴西文化辦事處經濟組〈巴西與美國簽署貿易協定〉，《經貿透視雙週刊》，2020年10月20日，<https://www.trademag.org.tw/page/newsid1/?id=773325&iz=3>。

25 郭語，〈美國"美洲增長倡議"評析〉，《拉丁美洲研究》，第42卷第4期，2020年8月，頁21。

26 羅豪、王曾琢，〈美國對拉美援助政策析論〉，《國際研究參考》，2018年第12，頁13-19。

27 郭語，〈美國"美洲增長倡議"評析〉，《拉丁美洲研究》，第42卷第4期，2020年8月，頁22。

28 Stewart M. Patrick, "Trump and World Order: The Return of Self-Help," *Foreign Affairs*, March/April (2017), pp. 52-53.

29 楊志敏，〈經濟單邊主義的"復活"及應對-從拉美國家與美國貿易關係演進的視角分析〉，《拉丁美洲研究》，2019年第4期，頁60-77。

美國與拉美國家的貿易數字存在巨大逆差，其中美國從拉美國家進口3,853.38億美元，向拉美國家出口2,786.65億美元。³⁰2016-2019年在美國"美國優先"的鼓吹下，美國的GDP保持了2.3~2.9%的增長。³¹川普政府的經濟單邊主義、貿易保護主義卻阻礙了拉美國家與美國共享發展的成果。另外，川普政府對拉美的經濟援助也從2018年開始大幅縮水，其中對拉美地區的援助減少了美國整體援外的36%。³²美國減少援助拉美的政策，迫使拉美國家不得不對外尋找區域外的援助。

從美國降低對拉美的援助，致使拉美民眾對美國的政治意圖產生反感。依據皮尤研究中心(pew research center)全球國家認同的調查顯示，拉美國家民眾對美國的認同度，在川普執政時期大幅下降，只有47%的受訪者對美國持正面看法，哥倫比亞作為美國傳統的勢力範圍對美國的認同度最高也僅為51%，而墨西哥只有30%，巴西只有45%。(附圖2)

由皮尤中心的研究顯示，美國減少對拉美的援助(斷糧措施)促使更多拉美國家不再將美國視為發展的天然依靠，轉而期待與中共發展貿易關係，並希望能獲得更多的中共援助。

雖然拉美國家遭受美國對中共在拉美地區的貿易與投資領域上極大的壓力，但巴西

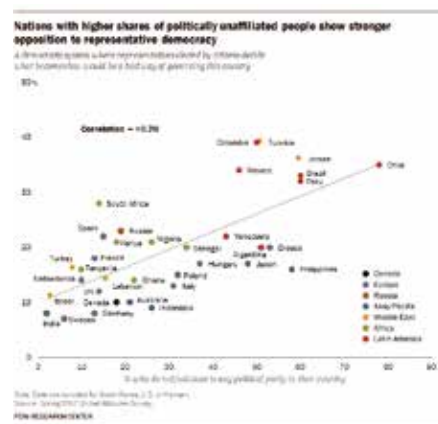


圖2 拉美國家對美國的認同感變化

資料來源：Courtney Johnson, "Fewer People in Latin America See the U.S. Favorably Under Trump," April 12, 2018, <https://www.pewresearch.org/global/2018/04/12>.

與中共的外交、經貿、投資合作的意願，卻未因此而消退，主因巴西政府的對外策略選擇，政黨之間的角力與利益團體的角力，仍對巴西政府產生極大的壓力，尤其巴西的工黨(左翼派系)仍與中共保持較為密切的合作關係，所以美國對巴西的強制與利誘行為，並無法完全控制巴西對外的策略選擇。

二、影響巴西對外經貿選擇時的國內因素

國內因素對一國外交政策的影響，主要來自不同政黨的意識形態與政黨之間的利益所致。自2010年至2020年間，巴西國內的政黨領導歷經由左翼政黨領導到右翼，再到現今博索納羅的極右翼政府掌握權力，政黨的更替對巴西政府外交與經貿政策也會帶來改

30 "Trades Summary for Latin America & Caribbean Trade Summary 2016," WITS <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/LCN/Year/2016/Summarytext>.

31 李慶四、邱龍寧，〈美國"新門羅主義"拉美政策及面臨的挑戰〉，《拉丁美洲研究》，第42卷第2期，2020年4月，頁53。

32 Peter J. Meyer, "U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations," Congressional Research Research Service, February 5, 2018, pp. 6-9.

變。

在政治學中，左翼與右翼是兩種對立的政治學派，一般來說是以對社會平等的態度，作為界定和判斷“左”和“右”的方法。在拉美，左翼勢力傳統上經常被描述成具有共產主義、社會主義和社會民主思想的政治成分，他們試圖利用國家作為實現經濟增長和發展的主要工具，通過對財富的重新分配和權力的再分配，消除貧困、社會階級的不平等問題，左翼經常標榜為民眾的代言人，主要支持社會中較低階的工人或農民團體。³³

20世紀90年代之前，左翼和右翼的鬥爭主要體現在社會主義和資本主義之間的意識形態競爭。冷戰結束改變了拉美地區傳統左翼的前景，迫使傳統左翼對其珍視的思想進行了重新評估，對外交戰略和經濟策略進行了調整，同時又積極投入西方民主政治的遊戲規則，相對的右翼政黨也開始適應民主政治。左右之間的分野也因而發生了不同程度的變化。³⁴其中的變化又來自於雙方對美國大力推動的「新自由主義」的主張有巨大的差異。巴西兩個陣營以新自由主義經濟改革為軸心展開激烈攻防戰，左翼批評新自由主義，主張加強國家力量，實現社會公正和公平的經濟政策，而右翼則倡導新自由主義改革的內涵，主張應以市場的力量來促進經濟與社會的改革與發展。³⁵

巴西的左右分治大體上符合上述的規律。上個世紀80年代之後，巴西占主導地位的左翼政黨是勞工黨。勞工黨組成了巴西人民陣線，支持勞工黨參加選舉。工黨是以左翼的思想從事政治建設，他將不平等看成是社會構建而形成的，它是社會變革的對象，主張通過積極的國家干預來解決貧富問題。³⁶從2003年至2016年間，勞工黨執政13年對巴西政治經濟和社會發展產生了巨大影響。巴西勞工黨的對外政策取向也受左翼意識形態的影響，彼等政治人物主張與中共發展政經關係，尤其在貿易政策與投資策略上力主和中共合作，降低與美國的貿易與投資比率。

由魯拉(Luiz Inacio Lula)與羅塞芙(Dilma Vana Rousseff)領導勞工黨，在其執政的13年裡勞工黨代表的溫和左翼和代表右翼的社會民主黨在經濟和政治治理上形成政策的趨同化，採取在美國與中共之間取得平衡政策(新古典現實主義稱之為避險策略)。然而，目前巴西執政黨為總統博索納羅所屬的社會自由黨，為一極右翼的政黨。右翼將不平等看成是自然的、屬於國家視野之外的，是很難除去的社會現象。³⁷右翼主要是持保守主義、法西斯主義思想的政治成分，他們一般倡導和捍衛基於社會等級的現狀，主要代表精英階層的利益，主張或支持私人所有權，其主要的支持者和擁護者是較為富裕或擁有特權的

33 方旭飛，〈巴西左右政黨的分野、變遷和前景〉，《拉丁美洲研究》，第42卷第5期，2020年10月，頁55。

34 同主註，頁56。

35 同上註。

36 諾貝爾托·博比奧著，陳高華譯，《左與右：政治區分的意義》(南京：江蘇人民出版社，2012年)，頁79。

37 諾貝爾托·博比奧著，陳高華譯，《左與右：政治區分的意義》(南京：江蘇人民出版社，2012年)，頁79。



群體以及在軍隊和教會的天然盟友。³⁸所以，右翼政黨主張與美國發展良善及緊密的政經關係。

隨著博索納羅的右翼勢力崛起，巴西的政治、社會與經濟策略又希望轉向與美國及歐洲國家建立緊密的合作關係。然而，巴西國會最大黨仍為勞工黨，且勞工黨擁有150萬名黨員和一個制度化的全國性組織，他們經常能得到巴西國內最強大的工會聯盟的支持，且在國會兩院中有堅實的基礎。因此，勞工黨與保守右翼的博索納羅總統之間存在著緊張關係，但在對外政策上雖然有右轉向美國的趨勢，但在貿易與投資上右翼政權仍無法放棄中共帶給巴西經貿上的利益，同時勞工黨在國會產生的牽制效用，也讓博索納羅的右翼傾向不敢過於偏向美國。簡言之，巴西在中美之間仍然保持著平衡策略，對中共朝向巴西的投資與增加貿易購買數量，巴西仍抱持著樂觀態度。

中共與巴西經貿合作的影響力

習近平領導下的中共，從2014年起大力推動的「一帶一路」倡議，不斷地向亞洲、歐洲、非洲及拉美地區推廣基礎建設投資，可謂是習近平主政時期經濟國策的重心。³⁹中國大陸大力推動帶路倡議作為經濟國策，快速地進入拉美國家的各個行業。

一、中共在拉美地區經濟國策的展現

隨著全球化的趨勢，各國經濟相互依賴程度也不斷地升高，經濟制裁和經濟勸誘兩種手段交互使用也成為許多大國慣用的手法之一。中共所實行的「國家資本主義」有效地提供國家所需的龐大經濟資產，也間接使得外交議程的推進更加順利。中共在拉丁美洲經濟國策的推廣策略，是以直接投資及共同合作開採礦業作為經濟勸誘手段。在過程中，中共以國營企業為代理者及主要國家能掌控資金的銀行提供資金下，在貿易合作與投資開發上獲得豐富成果。迄2013年止，中共在拉美直接投資存量超過10億美元國家，有委內瑞拉、巴西、阿根廷、厄瓜多爾等四國，超過8億美國家為秘魯；巴西自2010年起維持中共在拉美之第一大投資國地位，在2013年又被委內瑞拉所超越。值得注意的是，上述五國均為南美洲石油及礦產等天然資源豐富的國家，亦為中共在拉丁美洲地區的重要戰略合作夥伴。⁴⁰中共提供拉美國家貸款，是以國家開發銀行及中共進出口銀行兩家國有政策性銀行為主，中共的直接投資可能有助於加強國家政策自治並創造發展機會。

由於，中國大陸至今與美國的貿易爭端仍在進行，在國內又持續進行深化市場改革的步驟，中共的對外貿易會因轉移與美國的貿易額度，持續深化與拉丁美洲國家的經濟合作。例如習近平就任國家主席以來，先後

38 Gavin O' Toole, *Politics Latin America* (London: Longman, 2007), p. 346.

39 劉致賢，〈經濟國策與企業行為：「一帶一路」倡議與中國大陸石油與鐵路產業的發展〉，《中國大陸研究》，61卷4期，2018年12月，頁31-32

40 楊建平，〈中共對拉丁美洲直接投資之政治經濟意涵〉，《遠景基金會季刊》，2015年10月，頁182。

三次出訪拉丁美洲，且針對中拉經濟合作提出了具體的策略和方向，並發表了為中共與拉丁美洲可能建構的「一帶一路」倡議，可以相互連結的良好基礎。⁴¹作為全球第二大經濟體，在國際權力結構的分布中，中國大陸在亞、非、拉等第三世界國家仍可能採取擴張型的經濟國策，中共對拉美的貿易額及投資擴張策略，仍將持續發展。

二、中巴貿易額持續上昇的意涵

目前，中共是巴西、智利、秘魯、烏拉圭等國的第一大交易夥伴，從2000年至2018年間，中拉經貿成長約24倍，拉美一躍成為全球對中共出口增長最快地區，而中共則晉升為拉美第二大交易夥伴國。⁴²巴西作為拉美的最大經濟體，中巴的貿易額又不斷持續成長，具有增強整個地區的繁榮功能。

根據巴西外貿處統計，2013年中巴貨物的貿易進出口額為833.3億美元，增長了10.4%，其中巴西對中共出口460.3億美元，增長11.6%，巴西自中共進口373億美元，增長8.9%；巴西順差為87.2億美元增長25%，中共是巴西第一大的出口目的國和第一大進口國，中共則是巴西最主要的順差來源地之一。美國是巴西的第二大出口目的地和進口

來源國，但同時美國也是巴西最主要的逆差來源國之一。⁴³從上述數據資料顯示，中共是巴西最重要的產品市場，在巴西的貿易平衡中扮演著決定性的角色。2017年，中共在巴西的投資再次上升，達到了最近七年的最高點。2018年1月至9月，巴西對華出口總額約為470億美元，再次增加且為對美出口額的兩倍半。⁴⁴雖然與中共的貿易額不斷增加，但是巴西現任總統為極右派且立場親美，極力主張巴西應與美國建立更加緊密的經貿合作，可是他又無法放棄中共對巴西投資所帶來的經濟利益。

三、中共與巴西的投資合作

除了農業進口貿易額的增長外，雙方經貿單位也鼓勵支持兩國企業雙向投資，拓展投資領域，主要涉及的領域包括：基礎設施領域的合作、航空、汽車製造業合作、能源和礦產合作、信息通信技術領域的合作等。⁴⁵中共和巴西都主張國際關係民主化和世界多極化，一致認為雙方在多邊國際事務中的合作是兩國戰略夥伴關係的重要組成部分，雙方均希望增加發展中國家在重大國際事務中的參與和發言權，建立更加公平、公正、有序的國際秩序。

41 吳洪英，〈對拉丁美洲參與「一帶一路」的思考〉，《現代國際關係》，2017年第12期，頁34。

42 郭潔，〈變化中的中拉經濟關係：多元化及其前景〉，《國際關係學報》(台北)，第48期，2019年12月，頁38。

43 〈2014年巴西貨物貿易及中巴雙邊貿易概況〉，《國別貿易報告》(巴西：商務綜合司國際貿易經濟合作研究院)，2014年第1期，http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id-38287。轉引自樓項飛，《中共與拉美國家相互依賴模式研究》，頁149。

44 杜阿特(Luiza Duarte)，〈直行還是右轉 巴西新總統博爾索納羅的對華政策挑戰〉，《BBC中文網》，2018年11月11日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-46043714>。

45 樓項飛著，《中共與拉美國家相互依賴模式研究》(北京：時事出版社，2016年1月)，頁162-163。



巴西為拉丁美洲天然資源最為豐富的國家之一，石油、鐵礦以及大豆等農牧產品，對中共經濟發展占重要地位。拉丁美洲地區歷經2003-2010年平均近5%之高速經濟成長後，經濟成長速度開始下滑，2014年僅達1.3%。⁴⁶2014年6月國際油價大幅下降之際，糧食、鐵礦砂等大宗物資及原物料價格亦下緩，對巴西的經濟影響甚大，加上中國大陸經濟成長速度也在同時期開始放緩，都影響到中共與拉美國家的貿易與投資的合作與發展。

中共對巴西的投資仍聚焦於能源與礦產領域(表3)。2014年以後，受國際油價波動劇烈的影響，又因中共國內執行"去產能"政策，中共在拉美的投資比率也隨之調降，但中共對巴西的投資仍不減，主要因為巴西的農牧產品對中共而言極為重要，中巴維持良

好的政治與貿易關係，對中共在拉美的全面性發展又具指標作用，因而中共對巴西的投資實具有維繫中共與拉美國家合作的功效。

由表3可看出中共藉由國營企業的石油公司，對巴西在能源領域的投資，並未受國際能源價格波動的影響。巴西對中共的農產品及能源產業實具有關鍵性的角色。

結 論

本世紀以來，巴西與多數拉美國家都遇到全球經濟不景氣及原物料價格下深的景況，從2010年後拉美國家較難自國際資本市場獲資金，尤其是以原物料出口的國家，經濟蒙受重大傷害，因而對中共資金的依賴程度日益加深。中共加大對巴西及其他拉美國家的投資，對中共在拉美地區的影響力與經濟效益，不斷增加。

表3 中共企業在巴西的主要石油投資項目

時間	投資單位	項 目 內 容
2012年3月	中石化	中共投資5.516億美元，以認購增發股份和債權置換的方式，獲得葡萄牙高浦能源公司(Galp)巴西公司及對應的荷蘭服務公司的30%股權。
2013年8月	中化集團	中化集團與巴西國家石油公司簽署資產收購協議，以15.43億美元購買巴西石油公司所持有的BC-10區塊35%的權益。
2013年10月	中石油 中海油	與多家石油企業組成的聯合體中標巴西 裡貝拉(Libra)鹽下石油區塊勘探和開採權。
2013年11月	中石油	收購巴西國家石油公司所屬巴西能源祕魯公司全部股份。
2017年9月	中海油	得標巴西聖埃斯皮里圖盆地ES-M-592區塊100%的權益。
2017年10月	中石化 中石油 中海油	巴西政府對桑多斯盆地鹽下層區塊進行招標，中石化入股的萊普索爾中石化巴西公司參與的聯合體中標薩皮諾阿邊際區塊，萊普索爾中石化占25%股權，中油化參與的聯合體中標佩羅巴區塊，中石油占聯合體20%股權；中油海參與的聯合體中標西卡布裡烏高地區塊，中海油占20%的股權。
2019年11月	中石油 中海油	在巴西第六輪下層石油區塊招標中，與巴西石油公司組成的聯合體中標布濟烏斯區塊，其中巴西石油公司在聯合體中占股90%，中石油與中海油各占5%的股權。

資料來源：郭潔，〈變化中的中拉經濟關係：多元化及其前景〉，《國際關係學報》(台北)，第48期，2019年12月，頁46。

46 "The great deceleration: The region's economies have slowed far more abruptly than anyone expected," The Economist, November 22, 2014, <http://www.economist.com/news/americas/21633940-regions-economies-have-slowed-far-more-abruptly-anyone-expected-great-deceleration>.

從「新古典現實主義」分析巴西在中共與美國之間經濟合作策略的考量，巴西是依據「利益平衡」與、「權力平衡」的理則作為考量。簡言之，巴西是採取「避險」策略：在政治與軍事安全上採取對美國扞從策略，因為地理位置及區域安全上，巴西仍須依靠與美國的合作，才能確保國家安全與政治上的利益；在經濟的向度上巴西須與中共合作，及共同開發能源與礦產，因而巴西又會在經濟向度與中共的合作較為有利。

值得關注的是，中共夾在巴西與美國之間也同樣面臨兩難的抉擇。因為中共對拉美國家的投資與發展經貿關係，並沒有故意挑戰美國在拉美國家的影響力。由於2018年以後，中美貿易戰進入白熱化狀態，中共為擺脫對美國貿易的過分依賴正將外貿市場分散於世界各地，拉美地區成為中共分散風險的重要場域。所以，中共對拉丁美洲國家的投資及國家貸款，在2014年後呈現大幅成長，超過世界銀行與美洲開發銀行對拉美貸款的總額。⁴⁷中共投資拉美可視為經濟國策中經濟勸誘的手段之一，而且中共的資金來源又是以中共國營企業及指標性的國有銀行為資金提供的主要泉源。⁴⁸因而對被投資國更具誘惑力。

毋庸置疑，對多數的拉美國家而言，中共仍是以一個合作者的角色與拉美國家進

行經濟國策措施的推動。從中共對拉丁美洲直接投資的觀點看中拉之間的政治與經濟合作，中共對拉丁美國重要國家的直接投資，對巴西、委內瑞拉、厄瓜多爾、秘魯等擁有礦產的國家進行礦業的開採合作，明顯的帶有經濟的目的。至於擴大對上開國家的基礎建設工程，拉美國家則持開放與樂觀的態度。⁴⁹中共對拉丁美洲的直接投資在中巴未來關係的發展上，扮演重要的角色，也直接或間接的影響到政治領域上。許多拉美國家都與巴西採取同樣的「避險」策略，來因應在美、中之間的戰略選擇。美國在拉美地區仍是運用其經濟地緣戰略的優勢，使用強制與利誘等手段並行策略，希望巴西政府或其他拉美國家遠離中共，但是受巴西國內政黨意識與利益團體的影響力，巴西外交政策與經貿策略選擇，具有決定性的作用力。中共在拉丁美洲的影響力不斷地提升下，將可能影響美洲地區地緣戰略的格局，中美在拉美地區的權力競爭，未來將更加激烈。

作者簡介

胡敏遠先生，國立政治大學東亞研究所博士，國防大學戰略與國際事務研究所助理教授。

胡宏洋先生，國立政治大學東亞研究所碩士研究生。

47 2005-2013年，中共向拉美累計提供貸款為1.022億美元，至2014年以後中共向拉美提供至220億美元。See, "Chinese Lending to LAC in 2014: Key Findings," Inter-American Dialogue, February 27, 2015, <http://chinaandlatinamerica.com/2015/02/27/chinese-lending-to-lac-in-2014-key-findings/>.

48 楊建平，〈中共對拉丁美洲直接投資之政治經濟意涵〉，《遠景基金會季刊》，第16卷第4期，2015年10月，頁181-182。

49 同上註。