

拉美專題

和平發展戰略與兩岸在拉美的經貿合作空間

牛海彬教授¹

上海國際問題研究院國際戰略研究所所長助理
美洲研究中心助理研究員²

鑒於中國大陸對臺灣開展對外經貿和文化活動未持異議，臺灣與拉丁美洲的經貿關係較少受到兩岸關係影響。除了維持與「邦交國」的緊密經貿關係之外，臺灣與巴西、智利、墨西哥和阿根廷等主要拉美經濟體也維持著顯著的貿易關係。馬英九政府執政以來，兩岸得以落實和推動以和平發展為主軸的兩岸關係，兩岸經貿和文化往來趨於緊密，在國際社會的政治鬥爭趨於緩和，為兩岸經濟實體拓展海外經濟關係提供了較好的氣氛。在發展與拉美的經貿關係的過程中，兩岸面臨著相同的困境，即與拉美國家競爭對美出口，以及對拉美國家工業化的衝擊。中國大陸加強在拉美的經濟存在，包括對拉美區域金融組織的參與和支援，以及對巴拿馬運河擴建等區域性基礎設施建設的大力投入，為臺灣加強與拉美的經貿關係客觀上提供了更多的機遇。兩岸在和平發展的框架下可以攜手加強與拉美諸國的經貿關係。

一、和平發展戰略與臺灣的外部空間

兩岸和平發展主題的確立與大陸探索國家發展道路的戰略密切相關。大陸學界首先於 2003 年提出和平崛起戰略，次年修正為和平發展道路，並發表政府檔《中國的和平發展道路》白皮書予以合法化。³和平發展道路是一項內外結合、相互統籌的大戰略，旨在向世界說明中國如何發展、向何處發展，和平發展是解決當代中國所有問題的。和平發展戰略包括構建和平穩定發展的兩岸關係，並為臺灣問題的最終解決創造有利條件。兩岸關係和平發展是兩岸關係發展現階段兩岸人民利益的最大交集，是在兩岸同屬一個中國基礎上，以兩岸關係發展框架建構為重點，以共創雙贏為目標的兩岸互動過程。⁴正如 2005 年胡連會時國共兩黨達成的願景，即兩岸關係和平發展符合兩岸同胞的共同利益，也符合亞太地區和世界的利益。2006 年胡錦濤借國共首屆兩岸經貿論壇舉行之機，進一步呼籲和

¹牛海彬教授，上海國際問題研究院國際戰略研究所所長助理，美洲研究中心助理研究員。

²本文原發表於 101 年 3 月 14 日致理技術學院主辦之「2012 年兩岸合作開發拉丁美洲」研討會，感謝作者惠允轉載。

³中華人民共和國國務院新聞辦公室：《中國的和平發展道路》，《人民日報》2005 年 12 月 23 日。

⁴吳能遠：“關於兩岸關係和平發展的戰略思考”，《臺灣研究》2008 年第 6 期，第 15 頁。

平發展理應成為兩岸關係發展的主題。中共十七大報告提出牢牢把握兩岸關係和平發展主題、構建兩岸關係和平發展框架的重要主張，確立了新時期大陸關於兩岸關係發展的指導方向。國民黨重新上臺執政，為兩岸關係和平發展提供了難得的機遇，國共兩黨的兩岸和平發展共同願景得以成為兩岸執政黨、執政當局的政策加以落實。⁵時至今日，馬英九政府攜兩岸和平發展之紅利得以連任，兩岸關係正沿著和平發展的方向走向深入。

構建和平穩定發展的兩岸關係是實現中國和平發展戰略的必然要求，妥善處理臺灣的「國際活動空間」問題亦是構建兩岸和平發展框架的重要內容，兩岸和平發展歸根到底是要惠及兩岸民眾的。始終不渝走和平發展道路，在和平共處五項原則基礎上同所有國家發展友好合作關係，進一步增強國際社會對一個中國原則的普遍認同是推動兩岸關係和平發展的重要環節。中國走和平發展道路有利於為臺灣問題的最終解決創造良好的國際環境，同時也會有助於臺灣參與經濟全球化，而不是壓縮臺灣的「國際空間」。胡錦濤在 2006 年對兩岸關係發展提出四點建議時強調：「為兩岸同胞謀福祉，是實現兩岸關係和平發展的根本歸宿。」⁶大陸對臺灣參與世界經濟的利益是有所顧及的。中共十六大報告指出，臺灣地區在國際上與其身份相適應的經濟文化社會活動空間問題可以談。考慮到臺灣同胞的利益，中國政府在堅持一個中國原則的前提下，根據有關國際組織的性質、章程規定和實際情況，以中國中央政府同意和接受的某種方式允許臺灣加入了某些國際組織。⁷比如，臺灣以「中國台北」的名義作為地區經濟體加入亞太經合組織和世界貿易組織，以「中國台灣」名義留在亞洲開發銀行等。當然因違反「一個中國」原則，臺灣無法與「非邦交國」簽訂官方自由貿易協定。目前，兩岸關係和平發展的成果主要限於兩岸之間的經貿往來，未來兩岸如何分享共同參與世界經濟全球化、區域經濟一體化方面的成果值得深入研究。

《海峽兩岸經濟合作框架協定》（簡稱 ECFA）是兩岸關係和平發展的里程碑，也為臺灣進一步納入世界經濟起到重要推動作用。臺灣在馬英九政府上臺執政後，開放和發展兩岸經貿關係、改善兩岸關係成為民意主流和執政政策導向，與大陸在兩岸關係和平發展的政治基礎「九二共識」、以「先經濟、後政治」作為改善兩岸關係的途徑等方面取得重要共識，ECFA 是兩岸共同努力的重大成果。分析人士在高度評價 ECFA 對促進兩岸經濟合作的積極作用時，也強調了 ECFA 對臺灣經濟競爭力競爭力和融入世界經濟的作用。這些評論包括：「大陸在國際分工格局中地位穩固，在東亞地區經濟整合中角色舉足輕重，改善兩岸關係是臺灣『拼經濟』要獲致成就的一項關鍵因素」，「ECFA 的一個重要目標應該是降低臺

⁵ 餘克禮：「對推進兩岸關係和平發展的幾點看法」，《臺灣研究》2008 年第 6 期，第 1 頁。

⁶ 「胡錦濤就推動兩岸關係和平發展提出四點建議」，《人民日報》海外版 2006 年 4 月 17 日。

⁷ 修春萍、劉佳雁：「論臺灣參與國際組織的幾個法律問題」，《臺灣研究》2005 年第 5 期，第 59 頁。

灣的非關稅貿易壁壘以及為美國和其他外國公司在臺灣設立區域經營基地提供便利，從而使臺灣成為更有吸引力的貿易和投資地」，「ECFA 是對臺灣確保產業競爭力及進一步納入世界經濟也是非常重要」。⁸ ECFA 將助臺灣借助作為全球經濟發動機的大陸融入全球經貿體系和東亞一體化進程，有助於發揮和釋放兩岸各自的優勢與潛力、優化兩岸資源配置和提升兩岸企業的全球競爭力，並有助於改善臺灣經濟發展的大環境，為將臺灣打造成全球創新中心、亞太經貿樞紐、臺商全球營運總部以及外商區域營運總部創造條件。⁹

二、兩岸在拉美的經貿現狀

在全球化過程中，中國大陸與拉美已經成為密切的經貿夥伴。融入世界經濟使中國從一個地區性行為體成長為全球行為體，拉美和其它發展中地區與中國的經貿聯繫獲得了實質性推動，特別是 2008 年爆發的國際金融危機之後加強這一聯繫獲得更大的戰略支持。隨著自身經濟發展和外交自主性程度的提升，拉美國家特別是南美國家逐漸選擇了一條參與全球化的發展道路，拓展與包括中國和印度在內的新興經濟體的經濟合作成為國家發展的重要戰略。中國加入世界貿易組織之後中拉經貿關係發展迅速，大陸已經是拉美和加勒比海地區的第二大交易夥伴，雙邊貿易額從 2000 年的 122 億美元上升到 2010 年的 1,800 億美元。

胡錦濤在 2004 年訪問拉美時期望到 2010 年中拉雙邊貿易額達到 1,000 億美元。然而，這一數字到 2007 年就被超過，這顯示了雙邊貿易的巨大潛力。同時，中拉雙方希望加強在金融、投資、能源、礦產、基建、農業、高科技等方面的互利合作。拉美 16 個國家被中國政府批准為中國公民的旅遊目的國。近年來，大陸特別加強了與拉美國家在投資和金融合作方面的力度。2009 年，中國成為美洲開發銀行(IDB)的第 48 個成員國，是東亞繼日本和南韓之後的第三個國家。2009 年，中國超過美國成為巴西最大的交易夥伴，與智利、秘魯和哥斯大黎加的雙邊自由貿易協定穩定運轉。中國是世界上使用巴拿馬運河最頻繁的國家之一。繼對歐盟和非洲發佈政策檔之後，大陸於 2008 年 11 月 16 日發佈了對拉美的政策檔，明確了進一步深化中拉關係的合作領域和指導原則。

儘管大陸作為全球第二大經濟體的吸引力對於所有拉美國家來說都很大，但是大陸與拉美的經濟關係仍然存在著相當的挑戰。拉丁美洲及加勒比地區幅員遼闊，自然資源豐富，但各國經濟發展不平衡。拉美對華出口主要來自巴西、智利、阿根廷和秘魯等國，這些國家與中國保持了相對均衡的雙邊貿易關係，但其他國家對中國製造業產品的進口比較依賴。儘管大多數南美國家把中國看作是貿易和投資方面新的重要潛在夥伴，但墨西哥和大多數中美洲及加勒比海國家則更多地

⁸ 參閱嚴安林：「ECFA 時代的兩岸關係走向」，《現代臺灣研究》2010 年第 5 期，第 1-2 頁。

⁹ 參閱王俊峰：「ECFA 與兩岸關係和平發展」，《臺灣研究集刊》2011 年第 2 期，第 20 頁。

把中國看作是競爭者，因為中國也像後者一樣以勞動密集型產品進入美國市場。在初級產品和原料上享有比較利益的南美國家從中國對石油和其它商品的需求中獲益良多，而製造業等不具備比較優勢的部門則對來自中國的市場競爭持敵視態度。鑒於對大陸競爭力的擔憂，一些拉美國家對承認中國自由市場經濟地位和與中國簽署自由貿易協定持抵制態度。中國和拉美國家之間合作的基礎也還比較薄弱，特別是製造業、電子業、新能源，以及中小企業合作有待進一步深化和加強。目前，中國在拉美加勒比地區的投資存量已達到 306 億美元，占中國全部海外投資總存量的 12.5%，拉美已成為中國第二大對外投資目的地。但是中拉雙方的貿易糾紛也比較多，墨西哥、阿根廷和巴西等拉美主要經濟體都曾對原產於中國的輕工業和紡織產品展開反傾銷調查或者實施反傾銷稅。

臺灣在拉美地區的「邦交國」主要集中在中美洲和加勒比地區，巴拉圭是南美洲唯一的「邦交國」，這些國家大多經濟不發達，政治不穩定。臺灣主要依靠高官出訪、鼓勵國內廠商赴當地投資、簽署貿易協定和提供經濟援助等方式維持「邦交」關係。臺灣與巴拿馬、尼加拉瓜、瓜地馬拉、薩爾瓦多和宏都拉斯等國簽有自由貿易協定。從整體來看，拉美地區在臺灣對外經濟關係中的比重不高。截至 2011 年 11 月的臺灣官方統計資料表明，巴西是臺灣在拉美最大的交易夥伴，但也僅為臺灣的第 21 大交易夥伴，占臺灣貿易總額比重的 0.89%。臺灣在拉美的其他主要交易夥伴依次為智利、墨西哥、秘魯、阿根廷、哥倫比亞、哥斯大黎加、巴拿馬和厄瓜多爾等。就臺灣的整體對外貿易格局來看，拉美較大陸、日本、美國以及德國的地位相去甚遠。臺灣與拉美的經貿關係也遠遠落後於中拉經貿關係的發展速度。

三、兩岸在拉美的經貿合作空間

和平發展成為兩岸關係主流之後，兩岸在拉美的互動也出現微妙的變化。拉美由於受美國影響較深，且在地理上靠近美國，又是臺灣過半「邦交國」聚集之地，兩岸圍繞臺灣的「金元外交」、「過境外交」等投入了大量的資源。然而，臺灣在拉美的多數盟友似乎在處理與大陸和臺灣的關係時主要出於經濟動機，視兩岸所給好處來轉換自己的外交承認物件。¹⁰這種零和博弈式的外交爭奪惡化了兩岸關係，並損及兩岸人民的利益。近年來隨著中國國家實力和國際地位的上升，對國際體系的影響力也在逐漸增加，部分臺灣的有識之士也認識到需要認清國際現實調整「外交」策略，突出務實參與國際經貿合作。¹¹馬英九上臺後主張「活路外交」拓展空間，將大陸政策置於對外政策之上，主張兩岸務實協商，停止「割

¹⁰ Johanna Mendelson Forman & Susana Moreira, Taiwan-China Balancing Act in Latin America, *ARI* 154/2008, Nov. 26, 2008, p. 6.

¹¹ 向駿：「臺灣對拉丁美洲外交關係之回顧與展望」，《全球政治評論》2004 年第 5 期，第 17-30 頁。

喉式的邦交國競爭」，實現「外交休兵」，並善用臺灣的軟實力，利用民間組織和海外僑民的資源，積極尋求「國際生存空間」，實現「鞏固邦誼、擴大友誼、參與國際、維護尊嚴」的總體目標。¹²儘管大陸沒有對馬英九的「外交休兵」呼籲做出官方回應，但兩岸在拉美的互動確實趨於緩和。馬英九推動的以務實性為突出特徵的「活路外交」，減少了兩岸在國際場合的惡性對抗，為兩岸在拉美的互動提供了較好的政治氣氛。

臺灣問題在當前和將來的中拉關係中仍然是個敏感的問題，中國政府對臺灣問題的基本立場不會改變，在國際社會搞「兩個中國」是不能被大陸接受的。大多數拉美國家支持一個中國原則，這是拉美國家佔據主流地位的政策立場。缺少與部分國家的外交關係在某種程度上阻礙了中國與拉美發展全面的地區性合作。由於「一個中國」的原則，臺灣與「非邦交國」簽署官方自由貿易協定也面臨障礙，當然臺灣與拉美國家簽署自由貿易協定也存在自身的制約因素。兩岸和平發展主題確立之後，兩岸面臨將寶貴的內部資源用於發展同那些「未建交國」開展商業和文化合作與交流，合作尋找更多聯合開發拉美經貿資源的寶貴機遇，而不是用於具有零和博弈性質的無謂纏鬥之中。在和平發展的主題下，兩岸對於各自在拉美相關國家的投資和貿易將更具容忍度，甚至可以視情攜手在拉美開展一些經濟合作。隨著兩岸關係沿著和平發展的主題進一步深入發展，以美國為首的外部勢力在兩岸事務上的影響力將趨於下降，國際上一個中國原則的立場更趨鞏固，兩岸攜手開拓其他地區市場的可行性趨於提升。在未來相當長一段時間內，對亞洲特別是中國貿易的開拓將是拉美國家需要面對的一個結構性選擇。

為了抓住中國大陸經濟帶來的發展機遇，適應中國不斷增長的國際影響力，拉美相關國家加強與中國經濟合作關係的願望趨於強烈，與大陸簽有 ECFA 協定、兩岸關係趨於和平穩定的臺灣必將從中受益。根據臺灣中華經濟研究院的 GTAP 模型研究，兩岸簽署 ECFA 對臺灣的 GDP、進出口和貿易條件具有明顯正面效益，取得領先競爭對手國進入中國大陸市場的優勢，成為外商進入中國大陸市場的優先合作夥伴和門戶。據此研究，因臺灣銷往大陸的貨品享有關稅優惠、臺灣對智慧財產權保護較為周全等因素，將有助於外國企業選擇將臺灣作為進入中國大陸市場的門戶，並可吸引外國人來臺投資，從而有利於臺灣經濟結構轉型。該項研究的成果也可適用於拉美，一則 ECFA 可助臺灣的農業和水果業抵禦來自智利等國的同業競爭，即便在同享自由貿易便利的條件下，臺灣的相關產業借助兩岸直航機制和近水樓臺等效應仍將有望勝出；二則中拉貿易和投資的雙向性、互惠性等日益被重視，借助 ECFA 的有利因素以及臺灣在法規和人才等有利條件，臺灣或可成為拉美投資大陸的一個重要平臺。

¹² 參閱黃躍榮：「解讀馬英九大陸政策的主張及作為」，《現代臺灣研究》2010 年第 1 期，第 40 頁。

拋開 ECFA 的積極效應不談，單是中國大陸在拉美事務中重要性的提升，也可為臺灣企業進軍拉美市場提供相當的機遇。具有危機意識的臺灣學者已經擔憂在後 ECFA 時代，貿易量較小的「邦交國」可能被臺灣邊緣化，主張透過經貿兩岸攜手在拉丁美洲共創多贏。¹³事實上，兩岸攜手在拉美共創多贏是一種極具可能性的前景。中國在拉美經濟中扮演的角色是多方面的，它不僅是一個有力的購買者，也是重要的投資者。應對中拉關係中拉美對去工業化的擔憂，保持中拉經貿關係的可持續發展，需要幫助拉美在保持初級產品競爭力的同時，提高其經濟增長的科技含量，這意味著中國需要加強與拉美諸國在新能源、生物醫藥等高科技領域的合作。鑒於拉美一些國家對中國國有企業性質的警惕，兩岸民間企業可以攜手進入這些新興領域。

鑒於與拉美的經貿額在大陸和臺灣的對外貿易總額中比例均很有限，雙方需要提升對拉美在國際經濟體系中重要性的認知。根據華爾街日報引述的中投公司的年報顯示，拉美是中投公司投資比重最小的地區。拉美地區在 2008 年以來的國際金融危機中表現較為穩健，這預示著該地區的經濟健康狀況已經大為改善，掌管世界經濟宏觀政策制定的 20 國集團中拉美地區佔據 3 席。拉美豐富的礦產油氣資源、高品質的農畜產品，地區基礎設施建設正在逐步改善，兩岸企業持續關注拉美並積極參與拉美國家的經濟建設，積極擴大對拉美經貿合作的規模和水準，將會是一件多方受益的選擇。從國際體系轉型和經濟全球化的高度著眼，充分利用兩岸關係和平發展和 ECFA 帶來的機遇，兩岸在拉美的經貿合作空間將會更加廣闊。

智慧藏

¹³ 向駿：「兩岸攜手可在拉美共創多贏」，<http://www.chinareviewnews.com>，2010 年 11 月 4 日。