美中對撞下的拉美

向駿
致理科技大學教授兼拉美經貿研究中心主任
中華戰略學會理事

前言

2018 年 12 月川普和習近平在阿根廷首都布宜諾斯艾利斯試圖回答籠罩全球市場最重要的問題:川普對中國的貿易戰真的只關乎貿易還是地緣政治之爭?

去年底到今年初拉丁美洲三場總統就職典禮見證了左派浪潮退卻到右派民粹興起的趨勢。其一是 2018 年 12 月 1 日墨西哥總統羅培斯(Andrés Manuel López Obrador)的就職典禮。美國副總統彭斯(Mike Pence)和總統特朗普的女兒兼顧問伊凡卡(Ivanka Trump)代表美國出席。委內瑞拉總統馬杜羅(Nicolás Maduro)雖受邀出席卻在會場遭部分人士指為「獨裁」。

其二是 2019 年 1 月 1 日巴西總統博索納羅(Jair Bolsonaro)的就職典禮。40 多個國家出席典禮的代表包括 12 位國家元首。美國由國務卿蓬佩奧(Mike *Pompeo)*代表參加,川普總統則在推特發文「恭喜博爾索納羅總統,剛剛發表的就職演說很棒,美國與你同在!」英國《衛報》認為川普和博爾索納羅結盟可能形成新的右派軸心。

其三是 2019 年 1 月 10 日委內瑞拉馬杜羅連任的就職典禮。儘管該國國會多次重申不承認其第二任總統的合法性,馬杜羅仍在 1 月 10 日強行宣誓就職。古巴、玻利維亞、尼加拉瓜、薩爾瓦多總統雖親自出席典禮,但利馬集團除墨西哥外其他 13 國都不承認其總統身分者外。雪上加霜的是國際貨幣基金(IMF)預測 2019 年委內瑞拉通膨可能高達百分之 1 千萬(10,000,000%)。馬杜羅總統連任之路凶多吉少!

2019 年拉丁美洲可能成為以墨西哥為首的左派民粹和以巴西為首的右派民粹之間的角力，其勝負將決定 委內瑞拉 和尼加拉瓜民選獨裁的命運。美、中、拉三邊關係則是一場拉美國家在美、中之間選邊、站隊的競賽。

美中貿易戰根源

川普的競選口號「美國第一」(America First)是造成當前美中貿易戰的主要原因，其根源在於美國逐漸從國際體系流失霸權的地位。國際關係上所謂「霸權穩定」(Hegemonic Stability)的概念源自經濟學家金德柏格(Charles P. Kindleberger) 1973 年的《蕭條中的世界，1929-1939》一書，他認為 1929 至 1939 年全球經濟蕭條乃因各國都理性但自私地追求其本身的利益，沒有國家肯出面領導國際社會共渡難關。

「霸權穩定理論」正式的名稱由國際政治學者基歐漢(Robert Keohane)於 1980 年「霸權穩定理論及國際經濟建制之變革，1967-1977」一文中提出。他認為「被單一霸權國家所掌控的權力結構最有利於國際建制的發展，而此一建制的規則相對較精準且較廣泛地在國際間被遵循...霸權掌控權力結構的式微可被視為國際經濟建制力量衰微的徵兆。」該理論認為國際體系之穩定有賴於霸權國家提供「公共產品」(public goods)維繫，國際關係上的公共產品包括低關稅的國際貿易體系、穩定的國際貨幣體系及國際基本秩序之維持等。

川普「退群」紀錄顯示他只想當霸主卻不願提供「公共產品」。對拉美影響最大的案例是 2016 年 9 月 26 日他表示「北美自由貿易協定是史上最糟糕的貿易協定」(NAFTA is the worst trade deal in history)，將根據該協定第 2205 條要求重新談判甚至退出。2017 年 1 月川普就職後 NAFTA 展開重新談判，期間美國商會雖抨擊川普試圖以「毒丸提案」(Poison Pill Proposals)破壞談判，但《美墨加貿易協定》(USMCA)仍在 2018 年 11 月 30 日由三國領袖共同簽屬。被美國商務部長羅斯(Wilbur Ross)形容為「毒丸」的 32.10 條款規定，協議中任何一方與「非市場經濟國家」達成自由

貿易協議，其它成員國可在六個月後退出並建立其自己的雙邊貿易協定。該條款顯然針對中國。

崛起的中國該如何面對衰落中的霸權呢?衛斯理學院(Wellesley College)教授帕倫特(Joseph M. Parent)和聖母大學(University of Notre Dame)教授麥克唐納(Paul K. McDonald)共同在 2018 年 4 月出版的《巨人暮年—大國的衰落與收縮》(*Twilight of the Titans: Great Power Decline and Retrenchment*) 一書中用量化方法對權力轉移過程進行了分析，研究結果顯示對霸權國而言「大多數國家在面對自身的相對衰落時都做出了很明智的反應，他們都迅速進行相應的收縮(undertaking prompt, proportionate retrenchment)，因為他們希望在戰略層面保持自己的『債務清償能力』(solvency)—他們不想背負太多負擔、不想破產、不想失去自己的獨立性。」對挑戰國而言「在時機不成熟的時候開啟對霸權的爭奪不僅將刺激外部敵對國家結為聯盟，而且還將損害國內脆弱的長期增長基礎。」英國國際戰略研究所副所長 沙克 (Kori Schake)認為「在規劃未來時往往將 100 年納入視野且頗具智慧的中國戰略家們是可以從這一結論中獲益的。」

拉美選邊、站隊

墨西哥前外長卡斯塔涅達(Jorge Castañeda)今年初警告：尼加拉瓜和委內瑞拉都出現左翼專制政府，巴西則有支持新法西斯理念的右翼總統上台，就連墨西哥新總統羅培斯亦不願去捍衛地區人權和民主，有意專制行事，「民主體制和對人權的尊重在拉美崩潰已非妄想」。委內瑞拉危機提供了最新的案例。

1 月 23 日委內瑞拉國民議會主席的反對派領袖瓜伊多(Juan Guaidó)自行宣布就任臨時總統以來，拉美對委國「兩位總統」的立場清楚呈現了左、右對立的態勢，且與美、中當前的對峙若合符節。「中外對話」(China Dialogue)首席執行長希爾頓(Isabel Hilton)認為「委內瑞拉的重重危機使美國官員一些有關中國影響威脅論和『債務陷阱外交』的說法有了更大市場。

越來越多的證據顯示，華盛頓方面未來很可能會強迫其合作夥伴在美中之間做出一個選擇。」

過去 10 年中國與拉美和加勒比地區的貿易總額增長了一倍多，2017 年達到 2440 億美元，超過美國成為該地區最大的交易夥伴。但中國的投資相對問題較多。對於中國「一帶一路」遭遇的許多困難，北京清華大學國際關係學院院長閻學通認為「是因為中國把重點放在了基礎設施，特別是陸地交通的建設上，如果以企業投資為主就沒有這樣多的困難。」他的觀點是「中國在海外建設基礎設施，缺少國際關係專家參與的可行性研究。從國際關係角度講，在一個國家無論建設多麼大型的工廠，都不需要靠該國的主權來運營；但無論修建多麼小的基礎設施，其運營都離不開該國主權。這是兩者的根本性區別。」

中國在拉美有 7 個「全面戰略夥伴」國家，分別是墨西哥(2013 年)、秘魯(2013 年)、阿根廷(2014 年)、巴西(2014 年)、委內瑞拉(2014 年)、智利(2016 年)和厄瓜多爾(2016 年)，截至 2018 年拉美雖有 16 個國家與中國簽署了共建「一帶一路」合作諒解備忘錄或共同推進絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路建設諒解備忘錄，但僅智利、厄瓜多爾屬「全面戰略夥伴」。美中對撞下的拉美如何選邊呢?

先看右派新霸主巴西。多年來，巴西人一直在一種「大國崛起」的優越感和「大國尚未崛起」的自卑感之間搖擺。2018 年巴西人選擇博索納羅和過去做個了斷。儘管他不遺餘力地向特朗普輸誠，且曾在選戰期間舉中對中國在巴西的投資提出質疑，然因博索納羅所屬社會自由黨在國會僅佔 52 席少於勞工黨的 56 席，為了在國會中獲得改革措施的支持他必須迎合代表農牧業利益集團的議員，因此需要與中國保持良好的經貿關係。

次看阿根廷。1 月 10 日馬杜羅宣誓連任委內瑞拉總統後，阿根廷總統馬克里(Mauricio Macri)於 1 月 16 日和巴西總統博索納羅宣布共組同盟對抗「獨裁政權」。此舉不僅顯示其右派立場，也有向川普表態的意涵。諷刺的是就在前一天，馬克里在巴塔哥尼亞地區重啟了三年前被他叫停的中

資水電大壩。過去十年中國擴大和深化對拉美的關係，尤其是與那些陷入財政困境、正在尋找美國影響力之外替代選擇的左傾政府。2014 年費南德斯總統在阿根廷政府拖欠 1000 億美元國際債務後轉向北京，中國除提供 110 億美元的貨幣互換增加阿根廷枯竭的外匯儲備，還開始重建一條貫穿阿根廷農業心臟的鐵路線、修建兩座水電站，並在巴塔哥尼亞乾旱的高原上建立了一個太空站。其實「馬克里和中國簽署的協議比前兩界政府加起來都多。」

再看左派新霸主墨西哥。以提出「修昔底德陷阱」理論名噪一時的哈佛大學艾利森(Graham T. Allison, Jr.)教授曾謂：「在評估國際棋盤上的互動時，最好先問：『我們以前什麼時候見過這種情況？』因此，當自問當前中美貿易談判最有用的類比是什麼時，可以理解中國談判代表注意到了最近的《美墨加貿易協定》談判。為什麼？因為萊特希澤(Robert Lighthizer)同為兩個談判的首席代表。」兩者的差異在於「美國與加拿大和墨西哥的爭議是貿易問題。在美國與中國的關係中，關稅衝突只是崛起的中國與主導的美國之間更大的『修昔底德競爭』中的一個因素。」去年 12 月 1 日墨西哥總統羅培斯曾力排眾議邀請已遭嚴重外交孤立的馬杜羅出席就職典禮以示其拉美左派新霸主的氣度，但馬杜羅卻在會場遭部分人士指為「獨裁」。川普的立場將決定羅培斯能否堅持對馬杜羅的立場。

末看委內瑞拉。1 月 23 日委內瑞拉國民議會主席的反對派領袖瓜伊多(Juan Guaidó)自行宣布就任臨時總統，次日 OAS 的 34 會員國有 16 國承認瓜伊多。1 月 26 日聯合國安理會 15 個成員國中 9 國贊成召開特別會議，中國、俄羅斯、南非等國反對未果。美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)在會議上敦促各國支持委內瑞拉反對派領導人瓜伊多並呼籲委國儘快舉行自由公正的選舉。2 月 4 日歐盟承認瓜伊多是憲法上的臨時總統，直到委國舉行可被信任的選舉為止。委內瑞拉是中國的「全面戰略夥伴關係」國，但也因北京對其「慷慨借貸」助長了該國「不負責任的民粹主義開支」，成為「走出去」政策的失敗案例。

上述現況發展對美、中、拉三邊有以下的政策意涵。對自認是談判專家的美國總統川普而言美中貿易談判是一場不能輸的戰爭，但克魯格曼(Paul Krugman)警告「如果有人在其中『贏了』的話，那將是那些因為美國揮霍自己的聲譽，從而獲得地緣政治影響力的國家。這意味著，川普貿易戰的勝利者將是...中國。」至於委內瑞拉危機不論結果如何都將激發川普「重返後院」的決心。

對中國而言，入世後中國市場對美國的重要性持續上升，2002 年到 2017 年美國對華出口增長近 500%，但也就在這段期間中美關係出現了越來越嚴峻的結構性衝突，經貿關係這個「壓艙石」變成了「震盪源」。中國國際問題研究院世界經濟與發展研究所所長姜躍春的觀點相當值得參考，年初他在研討會上強調陸美兩大經濟體的競爭才剛剛開始，未來十年大陸應要當好「老二」，很多事情低調一點，要把握好這個機遇期。在拉美，沉著應對委內瑞拉這隻灰犀牛為北京首要任務。

就拉美而言，不利經貿整合。以「南方共同市場」為例，2016 年烏拉圭總統巴斯克斯(Tabaré Vázquez)與習近平主席簽署「戰略夥伴關係」協定，2018 年，烏拉圭成為南共市首個簽署協定加入「帶路倡議」的國家，其主因是中國「需要一個法律明晰、安全的地方，烏拉圭就是這樣一個地方。」問題是南共市為成員國之一的委內瑞拉會員資格已遭中止，另兩個大國巴西和阿根廷在委內瑞拉雙總統危機上又和烏拉圭立場不同，南共市短期內恐難有效運作。

儘管美、中在拉美並非地緣政治上的宿敵，但不可否認的自美國前國務卿凱瑞(John Kerry) 2013 年 11 月宣告「門羅主義時代已結束」後，中國地緣經濟戰略對拉美的影響力已逐步增加。為慶祝中國加入美洲開發銀行(IDB)10 周年，該銀行 2019 年年會將於 3 月 28~31 日在成都舉行，此一決定顯示美、中、拉三邊關係已在結構上產生了變化，中國如何發揮主場外交優勢值得期待。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)