

四、「中」拉論壇首屆部長級會議觀察

中興大學國際政治研究所蔡明彥教授主稿

- 本屆會議重點在宣示加強「中」拉合作的政治共識、規劃未來 5 年合作重點、確立「中」拉論壇運作機制及宣布在條件成熟時舉行領導人峰會。
- 未來 5 年合作重點鎖定基礎建設、貿易及能源合作，力爭在 2025 年雙邊貿易達 5,000 億美金。
- 「中」拉論壇的外交意涵包括：落實習近平「中國特色大國外交」理念、將大陸影響力延伸至美國「後院」及建立大陸和所有拉美國家的合作平臺。
- 美國在拉美地區仍具高度影響力，及大陸和拉美國家存在地理、文化、宗教疏離等問題，是「中」拉合作的潛在挑戰。

今（2015）年 1 月 8-9 日，「中國—拉共體論壇」（簡稱「中」拉論壇）首屆部長級會議在北京舉行。此次會議主題為「新平臺、新起點、新機遇—共同努力推進『中』拉全面合作夥伴關係」，會中通過「『中』拉論壇首屆部長級會議北京宣言」、「『中國』與拉美和加勒比國家合作規劃（2015-2019）」、「『中』拉論壇機制設置和運作規則」等 3 項成果文件。針對「中」拉論壇首屆部長級會議的重點及其顯示的意涵，本文提出以下觀察：

（一）達成推展「中」拉合作的政治共識

本屆會議通過「『中』拉論壇首屆部長級會議北京宣言」（以下簡稱「北京宣言」），確定未來合作的基本方向：

1.大陸與「拉美和加勒比國家共同體」（成立於 2011 年 12 月，成員涵蓋所有 33 個拉美與加勒比海國家，簡稱拉共體）成員國都是開發中國家及新興經濟體，也是「實現世界和平與繁榮、促進多邊主義、世界多極化和國際關係民主化的重要力量」，雙方願意針對國際和區域事務加強對話與

合作，強化開發中國家在多邊決策機構中的話語權。

2.「中」拉應保持高層交往和接觸，建立各級別對話機制，針對治國經驗與國際問題加強磋商，並就發展戰略和宏觀經濟政策開展對話。

3.雙方同意擴大人文交流，擴大立法機構、中央及地方政府、青年、社會各界的交往，同時在教育、人力資源培訓、智庫、媒體、文化、體育、科技、農業、旅遊、能源、自然資源和基礎設施等領域，加強交往與合作。

4.「中」拉將積極探討在條件成熟時，舉行領導人峰會的可能性，並鼓勵在「中」拉論壇框架下舉行各項專業領域會議。

(二) 規劃未來 5 年合作重點

本屆會議通過的另一項合作文件為「『中國』與拉美和加勒比國家合作規劃（2015-2019）」（以下簡稱「合作規劃」），確定雙方未來 5 年合作的重點領域和具體措施：

在基礎設施建設方面，雙方同意加強在交通運輸、港口、公路、倉儲設施、商貿物流、資訊通信技術、寬頻、廣播電視、農業、能源、電力、住房和城市建設等領域的合作，同時將探討舉辦「基礎設施論壇」的可能性。未來雙方將利用「中」拉合作基金、「中」拉基礎設施專項貸款、大陸提供的優惠貸款，推動各項重點合作專案（習近平在 2014 年 7 月訪問拉丁美洲時，曾承諾提供拉美國家 200 億美金基礎建設貸款、100 億美金優惠貸款以及 50 億美金合作基金）。

在雙邊貿易方面，大陸和拉共體成員國宣布力爭在 2025 年將雙邊貿易提高至 5,000 億美金，雙方投資存量達到 2,500 億美金。

在能源合作方面，雙方將加強在電力領域的合作和投資，包括發電、高壓及超高壓輸電、水資源規劃開發以及生物能、太陽能、地熱和風能等項目，並且探討適時舉辦「中」拉能礦論壇。

(三) 確定「中」拉論壇運作機制

根據本屆會議通過的「『中』拉論壇機制設置和運行規則」（以下簡稱「運行規則」），「中」拉論壇被定位為大陸和拉共體成員國外交部主

導的政府間合作平臺，運作機制包括：

1.部長級會議：原則上每3年在大陸和拉共體輪值主席國或雙方商定的拉共體成員國輪流舉行，討論如何在區域及次區域層面加強「中」拉合作，並且負責審議通過相關決定及行動計畫。

2.「中國」—拉共體四駕馬車外長對話：大陸與拉共體四駕馬車外長（「四駕馬車」意指拉共體前任、現任、候任輪值主席國以及加勒比共同體輪值主席國）將利用聯合國大會期間進行會晤，就「中」拉論壇事務、國際和區域問題進行磋商。

3.國家協調員會議（高官會）：每年至少舉行1次，負責籌備部長級會議、追蹤落實部長級會議通過的成果，並且制定「中」拉論壇階段性工作規劃。

除前述3個運作機制外，雙方同意在「中」拉論壇部長級會議基礎上，探討適時舉行大陸和拉共體成員國領導人高峰會，做為「中」拉整體合作的最高對話機制。

（四）外交意涵

「中」拉論壇走向制度化運作呈現的外交意涵，至少包括幾方面：

1.落實習近平「中國特色大國外交」理念：「中」拉論壇是大陸繼和非洲、阿拉伯聯盟、海灣國家合作理事會、東協之後，再度和開發中國家集團建立的區域性合作機制。大陸透過「中」拉論壇加強和拉美國家的合作關係，可擴大和開發中國家的利益連結，配合大陸所宣傳追求的「以合作共贏為核心的新型國際關係」，並為習近平主張的「中國特色大國外交」與「正確的義利觀」建立實踐基礎。

2.將大陸影響力延伸至美國「後院」：近年來美國在亞太地區推動「再平衡」政策，尋求維持美國在此地區的政治、經濟及軍事領導地位，並對大陸進行必要的戰略牽制。大陸利用「中」拉論壇，提升對美國「後院」的影響力，可對美國的亞洲「再平衡」政策進行反制，增加大陸和美國在戰略互動過程中的籌碼。

3.建立和所有拉美國家的合作平臺：目前拉丁美洲地區仍有12個國家與我國維持正式外交關係。由於拉共體成員包含中、南美洲所有33個國家，大陸透過「中」拉論壇，將能建立和我國邦交國進行

對話及合作的管道。我國邦交國巴拿馬提議將「中」拉論壇提升至國家領導人層級，應是希望在和我國維持邦交的情況下，仍能和大陸方面發展高層接觸及官方互動的機會。

(五) 潛在挑戰

「中」拉論壇進入實質運作後，大陸和拉美國家關係可望獲得提升，但也面臨不少潛在問題，其中包括：

1.長期以來，拉美地區被視為美國「後院」，美國透過美洲國家組織、美洲開發銀行、經濟合作與援助計畫、跨國企業投資、軍事援助等方式，維持對拉美地區的高度影響力。2014年12月，美國歐巴馬政府宣佈恢復和古巴全面外交關係，此舉不僅為美國與古巴雙邊關係帶來改善機會，也將提升美國在拉美地區整體的外交聲望。

2.在2000-2013年期間，大陸和拉美國家雙邊貿易額從100億美金增加為2,570億美金，原因在於大陸自拉美進口大量石油和大豆等產品。但在大陸經濟成長趨勢放緩後，未來是否減少對相關商品的需求，值得觀察。另外，大陸宣布在2025年之前將大陸和拉美國家的雙邊貿易額增加為5,000億美金，此數據雖為2013年「中」拉雙邊貿易額2,610億美金的2倍，但仍遠遠落後美國和拉美國家在2013年即已達到8,500億美金的貿易規模。

3.大陸在地理上和拉美國家距離遙遠，而且當地國家在文化與宗教信仰上和西方國家較為親近。再者，許多拉美國家經濟結構面臨包括貧富差距、通貨膨脹、政府赤字、治安惡化等問題，未來大陸欲推展各項合作計畫，提升「中」拉全面合作關係，仍需克服許多現實面的不利條件。