

台湾与拉美国家“外交”关系的现状与前景探析

王秀萍

(厦门大学 台湾研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 拉丁美洲特别是中美洲地区一直是台湾的“外交”重镇。在该地区, 台湾有它过半数的所谓的“邦交国”。它们毗邻美国, 具有重要的地缘政治作用。这些“邦交国”是台湾加入联合国等国际组织的重要发声者与支持者。这使得台湾当局对它们都不敢掉以轻心。然而由于中国在国际上的影响力越来越大, 国际社会对“一个中国”原则的认同日益稳固。出于整个国际环境和自身利益的考量, 不少拉美的台湾“友邦”已经出现离心迹象, 甚至开始谋求与中国建交, 与台湾“断交”。其与台湾的“外交”关系已名存实亡, 台湾与拉美地区国家的“外交”关系前景日益暗淡。这将对两岸关系的发展产生重要影响。

关键词: 台湾; 拉丁美洲; “外交”关系; 发展前景

中图分类号: D618 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6269(2014)05-0045-05
doi:10.13946/j.cnki.jcqs.2014.05.009

目前, 台湾全部22个“邦交国”中, 有12个是拉美国家。拉美堪称台湾的“外交”重镇。在发展与拉美“邦交国”的“外交”关系方面, 台湾当局采取领导人或政要出访、召开多边地区会议、鼓励台商到“友邦”投资以及签订自由贸易协定等方式, 努力维持并巩固其与“友邦”的“外交”关系; 在发展“非邦交国”的“外交”关系方面, 台湾通过加强贸易往来、经济援助、文教交流、“国会外交”等形式, 开始从积极“拓邦”转变为发展“实质性关系”。然而, 随着中国大陆经济实力和综合国力的不断提升、国际影响力越来越大, 拉美的台湾“友邦”开始出现离心迹象, 甚至开始谋求与中国建交。台湾的“固邦护

盘”举步维艰。

一、台湾与拉美国家“外交”关系的渊源

拉丁美洲是指美国以南的美洲地区, 包括墨西哥、中美洲、西印度群岛和南美洲。由于本区都隶属于拉丁语系, 美国以南的众多国家被称为拉美国家。拉美与中国的关系源远流长, 很可能在古代就有联系。有学者研究发现, 拉美国家和中国在人种上可能有共同的起源, 在文化、民俗方面也有很多相似之处。在中国明清之际, 已有一些商人、工匠、水手、仆役等沿着“海上丝绸之路”, 到墨西哥、秘鲁等国侨居经商或做工。中国和拉美之间早期的贸易始于1575年(即明朝万历三年), 至1815年结束, 持续了约两个半世纪, 主要是通

收稿日期: 2014-04-16

作者简介: 王秀萍(1990-), 女, 汉族, 山东烟台人, 厦门大学台湾研究院政治所硕士, 主要从事台湾政党政治、台湾“外交”研究。

过“中国之船”经“海上丝绸之路”开展间接贸易。拉美各国独立后，中国和拉美的友好交往进一步发展。出于处理华工问题及发展双边贸易往来的考虑，在19世纪70年代至20世纪前10年（清朝同治、光绪、宣统年间），中国同秘鲁、巴西、墨西哥、古巴和巴拿马等5个拉美国家先后建立了正式外交关系。从1911年中国辛亥革命推翻清朝、建立中华民国，到1937年抗日战争爆发前，中国又先后同智利、玻利维亚、尼加拉瓜和危地马拉4国建交。第二次世界大战期间，在反对德、意、日法西斯侵略的共同斗争中，中国和拉美之间交往增加。二战期间及战后初期，中国又先后同多米尼加、哥斯达黎加、厄瓜多尔、阿根廷建交。

中华人民共和国成立后，拉美一些主要国家仍同台湾当局保持“外交”关系，没有同新中国建交。冷战时期，美国对中国采取政治对立、经济封锁和军事威胁的敌视政策。拉美国家作为美国的“后院”自然也与新中国保持距离。随着中华人民共和国恢复在联合国的合法席位以及中美邦交正常化，拉美很多国家特别是巴西、阿根廷、墨西哥等大国纷纷与台湾当局“断交”，与新中国建交。但是，一些国家出于历史原因或者利益考量选择继续同台湾维持“邦交”关系。到目前为止，与台湾当局“建交”的拉美国家有12个：巴拿马、海地、巴拉圭、萨尔瓦多、多米尼加、危地马拉、洪都拉斯、圣文森特和格林纳丁斯、圣基茨和尼维斯、伯利兹、尼加拉瓜、圣卢西亚，占据台湾所有“邦交国”的半壁江山。

二、台湾与拉美国家“外交”关系的现状

根据中国台湾地区与拉美国家关系的差异，本文把相关拉美国家划分为台湾的“邦交国”与“非邦交国”两类，进而把中国台湾地区与拉美国家的“外交”关系划分为台湾与“邦交国”的“外交”关系和台湾与“非邦交国”的“外交”关系两部分。

（一）台湾与拉美“邦交国”的“外交”关系

与中国台湾地区“建交”的拉美国家，除

了巴拉圭在南美洲外，其余大部分集中在中美洲、西印度群岛一带，地理位置相对集中。中美洲加勒比地区地缘战略地位重要，特别是巴拿马运河，是美国西海岸与欧洲之间、东海岸与亚洲之间的重要通道，同时是美国重要的原材料供应地和商品销售市场。所以，台湾当局希望通过强化与该地区“邦交国”的关系，加强与整个拉丁美洲的关系。由于“中美洲共同体”几乎都是台湾的“邦交国”，台湾希望借“友邦”之力，成为其非地区成员国，进而成为“美洲自由贸易区”的非地区成员。

拉美一直被台湾当局视为“外交”重镇，主要原因如下。

1.此地区“邦交国”数量众多，是台湾“固邦护盘”的重点地区。这些国家中，有的是与台湾“二度建交”的“不稳定友邦”，有的一直在中国大陆和台湾地区之间暧昧不清，且有意与中国建交。一旦其中某个国家与台湾当局“断交”，极易引发“崩盘”的连锁效应。

2.该地区毗邻美国，是台湾施展“过境外交”的重要渠道。由于特殊的地缘政治条件，台湾地区领导人等政治人物以出访“邦交国”为借口过境美国，以“过境”为名，行试探、提升、谋求“台美关系”实质性发展之实。自李登辉开始，台湾当局历届领导人都有“过境外交”的经历。陈水扁更是三度过境，所受待遇也从禁止下飞机逐渐发展到享受“国家领导人”才有的待遇。这些举动不仅在国际上反响明显，而且在岛内更是震动巨大。加上媒体的大肆宣扬，这使得岛内民众认为美国是支持陈水扁的。此外，吕秀莲、张俊雄、游锡堃等台湾“政要”也对此屡试不爽。2008年，马英九上任后也多次过境美国，出访中美洲“邦交国”。

3.拉美“邦交国”是台湾当局争取“国际空间”的主要支持者。陈水扁上台后，继续图谋加入更多的国际组织，以扩大台湾的“国际生存空间”。无论是屡次提案推动台湾加入联合国还是加入世界卫生组织，这些

“邦交国”都不遗余力。为了维持与“邦交国”的“外交”关系，台湾当局主要通过以下几个方式增进与“友邦”的交流与合作。

其一，台湾地区领导人或政要出访。台湾对中美洲的高层访问从未间断，早期多以“副总统”为特使组团出访。自李登辉开始，为努力“固邦”，台湾地区领导人都会亲自出访。1997年，李登辉通过“太平之旅”走访中美洲4国，会见了8位总统及总理；陈水扁任期内先后有“鸿祥专案”、“合作共荣、睦谊之旅”、“过境之旅”、“宏谊专案”等几次对中南美洲“邦交国”的访问；马英九从2008年上任至今分别在2008年、2009年、2010年、2013年、2014年多次远赴拉美“邦交国”，出席当地国总统就职仪式或者进行“国事”访问。“过境外交”这一试探、增强与美国关系的行为，既吸引外界的眼球，也为台湾当局所看重，同时对稳定台湾与拉美“邦交国”的关系起了一定的积极作用。除了领导人外，台湾地区政府部门、“立法院”也组织人员到“友邦”参访，以拉近双方关系。

其二，以多边地区组织为平台，与拉美“邦交国”举办例行官方会议。它们主要有“‘中华民国’与中美洲国家合作混合委员会‘外长’会议”和“‘中华民国’与中美洲国家‘元首’高峰会”，均由台湾和“邦交国”轮流主办。2003年，陈水扁为了给次年的大选造势，寻求主办“第四届‘中华民国’与中美洲国家及多米尼加‘元首’高峰会议”，将“经援外交”移师岛内。“扁政府”包揽了会议接待的所有费用，甚至出资为各国元首夫人购买首饰。如此的大手笔换来此次会议发表的16条“联合公报”。“友邦”们对台湾成为中美洲共同体会员表示肯定，并重申支持台湾“参加各项国际组织”。会议还有一项重大成果——与巴拿马签署了自由贸易协定。

其三，鼓励台商到“友邦”投资。台湾当局通过公共政策与贸易协定鼓励私人资本到“邦交国”投资。台湾地区的经济部门通过“加强对中美洲地区经贸工作纲领草案”和

“加强与中美洲国家经营合作方案”，鼓励进军美洲市场，与中美洲国家共同筹设经贸合作发展基金，同时签署自由贸易协定，并加大了在加勒比地区的投资。

其四，签订自由贸易协定。在全球经济贸易区域结盟的潮流下，台湾也在积极与其重要贸易对象洽签双边自由贸易协定。目前，台湾已经与中美洲巴拿马、危地马拉、尼加拉瓜、萨尔瓦多以及洪都拉斯等5国签订了4个自由贸易协定。从经济层面看，推动自由贸易协定除了对台湾的出口、境外投资有利外，还可以舒缓大陆市场磁吸效应的扩散；从政治层面看，不仅可以加强台湾与“友邦”彼此的实质关系，也可以增加进入区域政治组织的机会。

（二）台湾与拉美“非邦交国”的“外交”关系

拉美多数国家虽都与中国建立了外交关系，但这并不妨碍它们与中国台湾地区进行经贸往来与文化交流。目前，台湾当局在一些“非邦交国”设立“台北文化与经济代表处”，层次稍高一些的则设“台北代表处”，以处理台湾地区与该国的某些相关“涉外”事务，维护当地台商利益。台湾当局在墨西哥、哥伦比亚、厄瓜多尔等9国设有代表处。值得注意的是，其在厄瓜多尔和玻利维亚这两个与中国建交但关系不是很密切的国家，以“中华民国”的名义分别设有“‘中华民国’驻厄瓜多尔商务处”和“‘中华民国’驻玻利维亚商务及领事办事处”。此外，墨西哥、玻利维亚、阿根廷、巴西、智利和秘鲁是与台湾经贸往来密切的6个重要“非邦交国”。它们均在台湾设有商务办事处。

在努力巩固与“邦交国”关系的同时，台湾也在努力发展与“非邦交国”，如巴西、智利、墨西哥、阿根廷等国的关系，特别是通过与“非邦交国”的经贸往来，增进与它们的“实质关系”，因不涉及政治定位，可以降低中国大陆的反应，从而实现真正意义上的“务实外交”。以中国台湾地区与巴西、墨西哥的

关系为例：台湾是巴西第19大进口伙伴、第24大出口伙伴；台资企业（如大众计算机、唯冠计算机屏幕、飞宏科技等）在巴西的总投资额超过10亿美元。台湾与墨西哥2002年双边贸易总额为13亿美元，其中台湾的出口额为9.38亿，进口额为3.58亿美元，顺差为5.8亿美元。从台湾和这几个国家的经济贸易往来交易来看，台湾贸易逆差的情况居多。台湾主要向这些国家出口电子产品，进口原材料和农牧产品等。

“国会外交”也是台湾拉近与拉美“非邦交国”关系的一个重要手段。根据台湾地区“立法院”发行的《“国会”月刊》，“立法院”经常派“立委”组团出访，以敦睦邦交，提升“实质关系”，亦有拉美国家的政府官员、国会议员、政党中的重要人物经常去台湾“立法院”参访。2013年2月，“‘中华民国’——中南美洲各国国会议员友好协会”会长潘维刚率领“立法院”“国际友好访问团”出访萨尔瓦多并顺道访问墨西哥及危地马拉，期间与这些国家的国会议长、元首、国会议员及重要官员会晤，并交换促进双边经贸、文化、“外交”、教育等各领域交流的意见。2013年7月，巴西联邦参议院第一副议长奈维斯等2人，在巴西商务办事处主任达安陪同下拜访台湾“立法院”；同年10月，智利众议员法力亚斯及国会咨询处处长费格罗瓦到台湾“立法院”访问。

此外，经济援助、文教往来和“政要互访”等形式，也是台湾提升与拉美“非邦交国”“实质关系”的重要手段。

三、台湾与拉美国家“外交”关系的发展前景

（一）12个“邦交国”各怀鬼胎，“固邦护盘”仍是重中之重

2008年马英九上台以来，在“外交”上推行“活路外交”战略。在此战略下，台湾当局实施“五不外交”的主轴：“邦交国”不增，机密预算不涨，不强调“国家参与联合国”，不主动“建交”，不墨守131个“代表处”数

字。自2007年以来，陆续有6个台湾“邦交国”传出要与台湾“断交”、与中国建交。中国大陆为了维系两岸关系的稳定发展，默认台湾当局所谓的两岸“外交休兵”，婉拒了这些国家的建交要求，才使台湾可以保持住现在的“邦交国”数量。

随着中国经济的迅速发展，“世界第二大经济体”的巨大光环以及日益崛起的大国形象、地位，愈发吸引着台湾地区本来就为数不多的所谓“友邦”，迫使其不断想要“改弦易辙”。近年来，中美洲国家不仅同中国的经贸关系越来越密切，而且在国际事务中也越来越需要中国政府的支持。多米尼加、哥斯达黎加与台湾“断交”后，引起了巴拿马、洪都拉斯等周边国家与台湾的离心迹象。萨尔瓦多、危地马拉领导人的更迭，使台湾与这两个国家的“邦交”暗藏危机。海地政治的不确定性，也是台湾在拉美地区“外交”的一大隐患。陈水扁时期，“邦交国”总统过台湾而不入、拒绝出席陈水扁的“总统”就职典礼。马英九上台后，访问尼加拉瓜。尼加拉瓜总统3次爽约，未出席接机和国宴等活动。这些都表明中美洲国家复杂而矛盾的心理。台湾当局拒绝沿袭前任“金元外交”政策，这就意味着其“邦交国”能从台湾得到的利益只能越来越少。眼看周边其他与中国建交的国家在经济、医疗、教育方面得到的巨大援助和日益改善的社会福利状况，台湾的这些所谓“邦交国”因想与中国建交被拒而极为不满。但是，它们很容易判断出未来与中国建交将会很划算。这种心态使得台湾与这些“邦交国”同床异梦，所谓的“外交”关系极其脆弱，甚至已名存实亡。如果民进党2016年再次上台执政，还继续坚持其“台独”理念，否认“一个中国”原则，不排除中国会接受这些国家建交的愿望。另外，美国的态度也很重要。拉美各国历来深受美国的影响和左右。美国通过各种经济、外交政策，操纵着许多中美洲国家的外交政策。台湾通过金钱收买其“邦交国”为台湾加入联合国等国际组织在国际上发声，公然鼓吹“台湾独立”，不

仅造成海峡两岸关系紧张，而且严重影响美台关系、美中关系。这是美国不愿看见的后果。台湾能否继续获得美国在拉美地区的支持还存在疑问。

(二)“一个中国”已是国际共识，“拓邦”几近“天方夜谭”

在目前和未来相当长的一段时间里，台湾所谓的“固邦”必然步履维艰、困难重重，台湾当局与拉美其他国家建交几乎是“天方夜谭”。首先，从整个国际大环境看，国际社会对“一个中国”原则的认同日益稳固，台湾企图制造“台独”、分裂国家的行为遭到了国际社会的普遍反对。其次，中国经济的迅速发展和综合国力的不断提升，对拉美国家产生越来越大的吸引力和影响力，中国已经成为拉美第三大贸易伙伴。可以预见，中国与拉美国家的关系会因为潜在的经济利益而更加紧密。目前，拉丁美洲大多数国家已与中国建立了外交关系，特别是该地区较大的经济体，如巴西、墨西哥、阿根廷等。出于经济利益的考量，这些国家在与中国保持良好外交关系、经贸往来的同时，也没放弃台湾的市场和投资，也在同台湾提升双方的“实质性关系”。但是，这些行为的前提是必须坚持“中华人民共和国是代表中国的唯一合法政府，台湾是中国领土不可分割的一部分”的底线。因此，尽管这些国家同台湾的经济关系可能进一步强化，但是出于长远利益的考量，谁都不会因小失大，丢了中国大陆这个“西瓜”而去捡台湾那粒“芝麻”。

(三)务实发展多方位、实质性关系，将成常态

在处理与拉美国家的“外交”关系上，相对于李登辉时期的“务实外交”和陈水扁时期的“金元外交”，马英九就任台湾地区领导人后，在发展对外关系上采取新思维和新政策。除了两岸采取“外交休兵”值得让人称赞外，台湾在“外交”上还有一些新变化，主要体现为：其一，把更多的资源投向“非邦交国”，强调发展实质关系；在与“邦交国”关系方

面，实施从“拓邦”到“固邦”的策略调整，只要“邦交国”能继续保持与台湾当局的“邦交”关系，台湾不反对它们和中国大陆开展经贸合作。其二，放弃“金元外交”，转而使用包括贸易、投资及对外援助在内的综合性手段。其三，以更为谨慎的立场处理对外援助，防止援助资金被接受国政客侵吞。其四，利用华侨团体等民间力量扩大在“邦交国”的影响。

这种实质性“外交”方针政策取得了相当成效：在经济层面，扩大了台湾产品的销售市场、增加了原材料供应地，为台商外出投资扩大了范围；在政治层面，既有效地维护与既有“邦交国”的关系，也不迁怒中国大陆，从而维系了两岸关系的和平稳定发展。

总之，目前以及未来相当长的时间内，台湾都将重点巩固与拉美“邦交国”的所谓“外交”关系，尽管这一目标会受到中国大陆因素、美国因素以及“友邦”自身因素的影响而变得困难重重、步履维艰。台湾在发展其与“非邦交国”之间的关系方面将更加务实，通过与“非邦交国”之间的经贸往来、文教交流等来强化与它们的实质关系。在不挑衅“一个中国”原则立场的前提下，这将成为台湾发展与拉美国家友好关系的常态性行为。

参考文献：

- [1] 严安林,黄中平.民进党对外关系研究[M].北京:九州出版社,2004:148-160.
- [2] 张小冲,张学军.走进拉丁美洲[M].北京:人民出版社,2005:329-334.
- [3] 苏振兴.2005年拉丁美洲和加勒比发展报告 No.5:中国与拉丁美洲关系的回顾与展望[M].北京:社会科学文献出版社,2006:362-370.
- [4] 修春萍.台湾当局维系中南美洲“邦交阵地”日益艰难[J].两岸关系,2007,(7):19-20.
- [5] 向骏.台湾对拉丁美洲外交关系之回顾与展望[J].全球政治评论,2004,(5):17-31.

责任编辑：汪守军