

邀稿專文

解析臺灣於中美洲的外交成果

Explaining Taiwan's Diplomatic Success in Central America

芮宗泰 *Timothy S. Rich*

西肯塔基大學政治學副教授

*Associate Professor of Political Science**Western Kentucky University*戴美嫻 *Andi Dahmer*

西肯塔基大學政治學榮譽研究員

*Honors Undergraduate Researcher of Political Science**Western Kentucky University*

摘要 / Abstract

如何解析臺灣得以在中美洲，比其他區域更能維持正式外交承認關係的情況？本文認為貿易、援助及投資是臺灣施展外交實力的助力，同時區域跨政府組織也是提供臺灣維繫外交關係的強大資本。即便中國仍持續採取孤立臺灣外交空間的政策，但透過對中美洲外交的經驗來看，這依舊是臺灣未來避免受到孤立的途徑。

What explains Taiwan's ability to hold onto formal diplomatic recognition in Central America compared to most other regions? We contend that trade as well as aid and investments have assisted Taiwan's efforts, while regional

airiti

intergovernmental organizations provide Taiwan's strongest asset in maintaining diplomatic relations. Chinese efforts to isolate Taiwan's diplomatic space will continue, but building on lessons from Central America suggests means for Taiwan to prevent further isolation.

關鍵字：台灣、外交承認、中美洲、援助、國際組織

Keywords: Taiwan, Diplomatic Recognition, Central America, Aid, International Organizations

壹、引言

本文試圖解析臺灣依「中華民國」身分在中美洲進行正式邦交活動，¹同時比在其他區域更能維持正式外交承認關係的情況。2017年6月，巴拿馬在維持與臺灣超過一世紀的邦交關係之後，選擇與臺灣斷交並轉向中國建交；截止目前，全球正式承認「中華民國」的邦交國僅有19個，並大多分布在大洋洲、加勒比海、中美洲。這是臺灣繼2007年哥斯大黎加與之斷交，並維持與其他邦交國後續十年穩定外交關係後所出現的另一大轉變。儘管一般認為，馬英九政府自2008年執政所進行的非正式外交休兵政策，會隨著2016年國民黨執政下台、民進黨蔡英文政府上台之後便分崩離析。²然而，就目前情勢判斷，臺灣在中美洲維繫其邦交關係的成果已算是超乎預期。

主權國家依然是國際關係中的主要角色，³而外交承認關係則能反映國家的主權。⁴臺灣政府、特別是其經歷後民主化(post-democratization)階段，顯然已符合國際公法所定義對內主權的標準。然而，對外主權的主張，則仍還是受到中國方面的阻礙。此外，在美國轉向承認中國之後，臺灣對外主張其外交關係的主要國際角色，變成是在政經力量上相對弱勢的國家。一般而言，外交承認關係很少會在建立之後遭到撤銷，但是許多國家卻在取

¹ 目前臺灣依「中華民國」為受邦交國正式承認之國名，惟本文為避免簡稱之「中國」而產生混淆，在本文中仍以「臺灣」稱之；「中華人民共和國」則稱之為「中國」。至於臺灣是否依「臺灣」為國名進行邦交，或是有無國家明確承認「臺灣」係獨立自中國的立場所產生的外交困境，則不在本文討論範圍之內。

² Stacy Hsu, "Ma Blasts Tsai Over 'Diplomatic Truce,'" *Taipei Times*, December 30, 2015, <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/print/2015/12/30/2003636013>.

³ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw Hill, 1979).

⁴ Randall Newnham, "Embassies for Sale: The Purchase of Diplomatic Recognition by West Germany, Taiwan, and South Korea," *International Politics*, Vol. 37, No. 3(2000), pp. 259-84; Stephen Krasner, "Who Gets a State, and Why?" *Foreign Affairs* (March/April 2009), <http://www.foreignaffairs.com/articles/64872/stephen-d-krasner/who-gets-a-state-and-why>.

得援助之後，搖擺於承認臺灣或中國之間，⁵顯示出這些國家視主權如租賃商品一般。⁶因此，透過如「金錢外交」的外交成果不僅會隨時間經過產生變化，⁷也會在中國進行類似外交手段之後，出現更加複雜的情勢。

儘管有來自承認中國的壓力，大部份中美洲國家還是選擇站在臺灣這一方。⁸即使冷戰時期的影響通常是提供此情勢的基礎，然而，這種傾向並無法完全解釋該區域會在冷戰後選擇親臺立場的原因。本文認為，這是由於臺灣對中美洲的支持，已經從意識形態上的連結轉變成目前具有實質利益考量的關係。這種轉變不僅反映在 2016 年臺灣於尼加拉瓜的防衛合作協議上，同時也是因為二者都在 1980 年至 1990 年代出現政治經濟解放方面的共同經驗。⁹舉例來說，尼加拉瓜在 1985 年奧迪嘉(Daniel Ortega)當選總統後，先是轉向中國建交，在 1990 年敗選後又轉回對臺邦交。因此，當奧迪嘉再度於 2006 年執政時，即便其還是有再次承認中國的可能性，尼加拉瓜還是持續與臺灣的建交關係，而且奧迪嘉總統也十分主動支持臺灣

⁵ Timothy Rich, "Status for Sale: Taiwan and the Competition for Diplomatic Recognition," *Issues & Studies*, Vol. 45, No. 4(2009), p. 170.

⁶ Anthony Van Fossen, "The Struggle for Recognition: Diplomatic Competition between China and Taiwan in Oceania," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 12, No. 2(2007), pp. 125-146.

⁷ Jason Dean, "Taiwan: Keep a Secret?" *Far Eastern Economic Review*, April 11, 2002 and Fang-Yan Lin, "Health new diplomatic strategy," *Taiwan Journal*, September 13, 2002, cited in Brian Olsen, *The Role of Dollar Diplomacy in China-Taiwan Diplomatic Competition in the Caribbean and Central America* (Burnaby: Master's Thesis Simon Fraser University, 2002); Czeslaw Tubilewicz and Alain Guillou, "Does Size Matter? Foreign Aid in Taiwan's Diplomatic Strategy, 2000-8," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 3(2011), pp. 322-339; Joel Atkinson, "Aid in Taiwan's Foreign Policy: Putting Ma Ying-Jeou's Aid Reforms in Historical Perspective," *Pacific Review*, Vol. 27, No. 3(2014), pp. 409-431.

⁸ 除了尼加拉瓜（在 1985 年至 1990 年）有一段時期與臺灣斷交之外，七個國家中有六個都正式承認臺灣。1981 年宣布獨立的貝里茲，從 1987 年之 1989 年與中國建交，之後轉向與臺灣建交。見：M.J. Peterson, "Recognition of Governments Should Not Be Abolished," *American Journal of International Law*, Vol. 77, No. 1(1983), p. 38。

⁹ Francisco Luis Pérez Expósito, "Taiwán y América Latina: Estrategia de Aproximación y Situación Actual," *UNISCI Discussion Papers*, January 2004, <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS0404130003A/28275>.

加入國際組織。¹⁰

儘管先前已有許多政治觀察家表示，中美洲的外交走向會變卦，再加上今年4月多明尼加轉向中國建交，但是否這些國家會真的隨著巴拿馬集體轉向中國依舊有待觀察。¹¹繼此，本文重點聚焦於得以支持臺灣在該區域展現外交實力的因素，即貿易、援助及投資，除此之外，還有臺灣最大的資產如區域跨政府組織的參與。然而，臺灣要維繫在中美洲的歷史優勢還需要更大的努力。本文章節安排如以下，首先，分析維持臺灣—中美洲關係因素的一般看法；接著，評估臺灣在此區域、這些持續邦交關係因素的變化影響；最後，提供臺灣得以抵制中國限制其在中美洲進行外交的參考選項。

貳、貿易、援助及投資

關於對中美洲貿易方面，臺灣主要出口成品，從石化製品、汽車零件到紡織、鋼鐵等，同時出口許多不同種類原料，特別是甘蔗、咖啡、海鮮及牛肉。¹²此種貿易關係是透過跟薩爾瓦多、瓜地馬拉、尼加拉瓜及巴

¹⁰ Dave Graham, "Nicaragua Pledges to Fight for Taiwan Recognition on Global Stage," *Reuters*, January 10, 2017,

<http://www.reuters.com/article/us-taiwan-usa-nicaragua/nicaragua-pledges-to-fight-for-taiwan-recognition-on-global-stage-idUSKBN14V03Z?il=0>.

¹¹ China Radio International-Espanol, "Expertos chinos ven 'natural' establecimiento de relaciones diplomáticas con Panamá," <http://espanol.cri.cn/2786/2017/06/13/287s412454.htm>.; El Universo, "Taiwán condena decisión panameña de irse con China,"

<http://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/13/nota/6230017/panama-establece-lazos-diplomaticos-china-rompe-taiwan.>; Ralph Jennings, "After Panama, Who's Next to Cut Ties with Taiwan in Favor of China?" *Forbes*, June 13, 2017, <https://www.forbes.com/sites/ralphjennings/2017/06/13/after-china-grabs-a-key-diplomatically-to-spite-taiwan-heres-who-falls-next/#7907c0b245ee>.

¹² Larry Luxner, "Even without diplomatic ties, Costa Rica still ranks as Taiwan's top Central America trade partner," *The Tico Times*, July 22, 2014, <http://www.ticotimes.net/2014/07/22/even-without-diplomatic-ties-costa-rica-still-ranks-as-tai>

拿馬簽訂雙邊自由貿易協定(FTAs)所達成，不過，基於巴拿馬最近轉向跟中國建交，因此臺灣與巴拿馬自由貿易協定的未來走向依舊不明確。¹³2017年1月在蔡英文總統出訪中美洲期間，她也同時跟這些國家、包括巴拿馬在內，擴大雙邊貿易及武器交易。¹⁴

儘管付出了這些努力，跟中國貿易機會的龐大吸引力，一直是臺灣持續外交關係的最大阻礙。舉例來說，2013年六個中美洲國家(包括貝里茲)與臺灣貿易量，比中國在本區域貿易量的三分之一還要少。¹⁵從2004年至2013年，瓜地馬拉與中國的貿易量成長了9倍，速度比具有自由貿易協定的臺灣還要快。¹⁶學者艾奇拉(Aleksander Aguilar)表示，中國與哥斯大黎加之間的貿易量，自2006年開始便成長了6倍，¹⁷從9,100百萬美元增加至2015年的19.2億美元。¹⁸透過該成長顯示中國更具有吸收中美洲出口及創造中美洲市場的能力，而且此項成長也表示中國對此區域的興趣日益增

wans-top-central-america-trade-partner.

¹³ 中國及巴拿馬在2017年12月開啟了自由貿易協議的談判，並於2018年3月聯合進行可行性研究。至於該協議最後會否對臺灣造成影響，目前情況尚不明確，不過目前臺灣方面仍聲稱，其與巴拿馬的自由貿易協定是維持不變。見：Eric Smoley, "Taiwan and Latin America: How to Build Stronger Trade Relationships?" *Latin American Post*, August 18, 2017, <http://www.latinamericanpost.com/index.php/macroeconomy-2/15696-taiwan-works-to-manage-trade-in-latin-america>。

¹⁴ Binay Prasad, "A Latin American Battle: China vs. Taiwan," *The Diplomat*, August 19, 2017, <http://thediplomat.com/2017/08/a-latin-american-battle-china-vs-taiwan/>.

¹⁵ Paul Shortell and Mackenzie Welch, "Growing Chinese Presence & Taiwan's Influence," *The Dialogue*, August 27, 2014, <http://www.thedialogue.org/blogs/2014/08/growing-chinese-presence-challenges-taiwans-influence/>.

¹⁶ Ibid..

¹⁷ Aleksander Aguilar, "América Central entre dos Chinas: de la historia al pragmatism," In Willy Soto Acostaed., *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina* (Costa Rica: FLASCO, 2014), p. 257.

¹⁸ The Observatory of Economic Complexity, "Costa Rica," <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/cr/>; Daniel Erikson and Janice Chen, "China, Taiwan, and the Battle for Latin America," *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 31, No. 2(2007), pp. 69-89.

加。

分析在「外交休兵」時期（2008年至2015年）的貿易資料（詳見表一）顯示，中國在中美洲與臺灣邦交國貿易量已經超過臺灣，包括臺灣跟中國都重視的巴拿馬也一樣。巴拿馬在臺灣對中美洲總進口量佔18.5%、總出口量佔39.5%；相較中國對中美洲總進口量則佔25.2%、總出口量佔78.8%。此外，在此時期，鮮少有臺灣邦交國自臺灣進口高過於自中國進口。薩爾瓦多及尼加拉瓜是主要的例外，與臺灣交易量各自達到140.6百萬美元及106.6百萬美元。反之，巴拿馬則是中美洲國家中，在對中國及對臺灣進出口方面，差距最懸殊的國家。隨著中國在此區域提供的貿易誘因，臺灣已經無法再寄望以過去貿易關係，來抗衡來自中國的市場吸引力及商品的來襲。

表1：2008年至2015年臺灣及中國對臺灣於中美洲邦交國的貿易

(單位：百萬美元)

| 國家 | 臺灣進口 | 臺灣出口 | 中國進口 | 中國出口 | 中國-臺灣進口 | 中國-臺灣出口 |
|------|--------|---------|--------|----------|---------|----------|
| 貝里茲 | 22.81 | 49.76 | 28.43 | 514.53 | 5.62 | 464.77 |
| 薩爾瓦多 | 244.49 | 845.89 | 103.89 | 3788.15 | -140.6 | 2942.26 |
| 瓜地馬拉 | 469.01 | 857.55 | 589.18 | 10544.64 | 120.17 | 9687.09 |
| 宏都拉斯 | 256.12 | 480.88 | 988.92 | 4675.82 | 732.8 | 4194.94 |
| 尼加拉瓜 | 430.59 | 289.47 | 323.97 | 3394.6 | -106.62 | 3105.13 |
| 巴拿馬 | 323.71 | 1648.01 | 686.38 | 85064.05 | 362.67 | 83416.04 |

資料來源：中華民國經濟部國際貿易局、聯合國貿易商品統計數據庫(UN Comtrade Database)
斜體為已經跟臺灣斷交的國家。

就援助方面，臺灣堪稱是慷慨的捐助者，包括基礎建設計畫如道路建

設、現代化農業技術及提供技術訓練。¹⁹然而，評估臺灣援助方面的主要挑戰在於，臺灣並未以一致的方式公布其對各受援助國的金額數目或援助種類。²⁰因此，本文的估計大多參考自受援助國的資料來源。

至於，臺灣援助中美洲的相關例子是不勝枚舉。例如尼加拉瓜於 1990 年與臺灣恢復邦交，同時取得以低利率條件向臺灣貸款 1 億美元的援助。²¹瓜地馬拉前總統波狄優(Alfonso Portillo)，也是受到財務誘因影響邦交走向。²²自哥斯大黎加於 2007 年轉向與中國邦交，臺灣便增加對尼加拉瓜的援助以防止其斷交。²³根據臺灣國際合作與發展基金會（ICDF，簡稱國合會）截止 2017 年 8 月資料顯示，臺灣在中美洲資助了 61 個雙邊計畫（貝里茲 6 個、薩爾瓦多 14 個、瓜地馬拉 10 個、宏都拉斯 14 個、尼加拉瓜 14 個），再加上 7 個區域計畫(ICDF ND)。比較有問題的是，跟金錢外交相關的醜聞。比方說，瓜地馬拉前總統波狄優承認收取臺灣 250 萬美元的賄賂，而維持邦交關係；²⁴相似例子還有 2004 年哥斯大黎加總統，以不知名理由收取臺灣的金錢。²⁵

¹⁹ Mario Esteban Rodríguez, “La batalla diplomática de Beijing y Taipei en América Latina y el Caribe,” *Revista Centro de Estudios de Asia Oriental de la Universidad Autónoma de Madrid (CIDOB) d’AFERS Internacionales*, Vol. 81(2008), pp. 209-231.

²⁰ Joel Atkinson, “Comparing Taiwan’s Foreign Aid to Japan, South Korea, and DAC,” *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol. 22, No. 2(2017), p. 255.

²¹ Stefan Mann, *Discovery of a Terra Incognita: Five Decades of Chinese Foreign Policy Towards Latin America* (Abt. Politische Auslandsstudien und Entwicklungspolitik: Inst. für Politikwiss, 2002).

²² Erikson and Chen, *op. cit.*.

²³ 自哥斯大黎加法院 2008 年文件顯示，儘管中國否認，但是中國確實同意以購買哥斯大黎加 3 億美元國家債券為條件，來換取其與臺灣斷交。見：Graham Bowley, “Cash Helped China Win Costa Rica’s Recognition,” *New York Times*, September 12, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/09/13/world/asia/13costa.html?mcubz=3>.; Iris Liu, “The Big China and Taiwan Tussle: Dollar Diplomacy Returns to Latin America,” *Council on Hemispheric Affairs*, September 19, 2008。

²⁴ Jan-Albert Hootsen, “China and Taiwan’s Secret Battle for Central America,” *Voactiv*, May 15, 2014, <http://www.vocativ.com/world/china/china-taiwans-secret-battle-central-america/>.

²⁵ Erikson and Chen, *op. cit.*.

根據威廉與瑪莉研究中心的援助資料，臺灣自 1991 年至 2008 年對拉丁美洲提供總共 54.1 億美元的援助(AidData ND)。²⁶援助項目可分為四大類，即農業、商業發展、自然災害修復及基礎設施建設。同時，參考聯合國貿易及發展會議(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)2001 年至 2012 年顯示，中國在臺灣邦交國的對外直接投資還很緩慢。²⁸在此時期，中國對三個中美洲國家（厄瓜多、宏都拉斯及巴拿馬）總輸出資本為 387 百萬美元，相比臺灣（對薩爾瓦多、尼加拉瓜及巴拿馬）總輸出資本 737 百萬美元。臺灣還是比中國付得多，分別是前者付出 159.1 億美元，後者則為 20.1 億美元。不過，中國顯然對巴拿馬較有興趣，特別是巴拿馬的科隆自由貿易區(Colon Free Trade Zone)，中國不僅在 2005 年變成其最大出口國並且中國公司也以數十億美元的拓展巴拿馬運河投資計畫，²⁹在 2016 年買下該國最大港口。³⁰同時，在 2013 年，尼加拉瓜也跟一家背後與中國政府關係密切的香港公司，簽訂了一份為期 50 年、開發巴拿馬運河備用河道的合約。³¹

由美國企業研究所(American Enterprise Institute)及美國傳統基金會(Heritage Foundation)共同編制的中國全球投資追蹤報告(The China Global Investment Tracker)發現，即使缺少正式外交關係，也沒有減弱中國在此的

²⁶ 在此處，拉丁美洲範圍包括中美洲、南美洲及加勒比海區域。

²⁷ 見：<http://aiddata.org/>。

²⁸ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), “Bilateral FDI Statistics,” <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Statistics-Bilateral.aspx>.

²⁹ “China tops list of Panama free trade area's source of imports,” *People's Daily*, June 28, 2006, <http://english.peopledaily.com.cn/>; “Chinese Firm Starts Work on \$1BN Panamanian Megaport,” *Global Construction Review*, June 12, 2017, <http://www.globalconstructionreview.com/news/chinese-firm-starts-w7rk-1bn-panama7nian-meg7aport/>.

³⁰ J. Michael Cole, “Panama Severs Diplomatic Relations with Taiwan,” *Taiwan Sentinel*, June 13, 2017, <https://sentinel.tw/panama-severs-diplomatic-relations-taiwan/>.

³¹ Hootsen, *op. cit.*; Graham, *op. cit.*.

利益，或是中美洲接受投資的意願（詳見表二）。³²主要的投資及建設合約大多集中在厄瓜多（分別是 77.2 億美元及 70.1 億美元），同時，貝里茲及薩爾瓦多也是該區域中、唯一兩個自 2005 年至 2017 年 7 月沒有接受中國援助的國家。哥斯大黎加則在 2007 年與中國建交開始，多年來接受中國方面金額達 7.1 億美元的投資及合約，並在 2015 年 8 月獲得中國石油天然氣集團公司(China National Petroleum Corporation, CNPC)將近 6.5 億美元的投資。至於巴拿馬，2015 年 8 月所開始進行的巴拿馬運河工程，其建設總金額為 5.1 億美元，並在前述建設完工後，另外在 2016 年 5 月追加投注 9 億美元於巴拿馬航運上。

表 2：2005 年之 2007 年 6 月中國投資及建設合約（單位：十億美元）

| | 中美洲 |
|------|------|
| 投資 | 8.92 |
| 建設合約 | 9.51 |

資料來源：中國全球投資追蹤報告（China Global Investment Tracker）。

儘管在此區域面臨來自中國投資及政治壓力的挑戰，尤其是巴拿馬斷交的影響，蔡英文總統還是在九月重申臺灣將持續增加在中美洲投資的承諾，並列舉相關成功案例，例如在宏都拉斯的「一鄉一特產」投資計畫，支持尼加拉瓜的製造業，以及協助修復瓜地馬拉文物建築等。³³然而，援助及投資並不能保證這些國家不斷交。就如哥斯大黎加在 2003 年至 2004 年接受臺灣約 5 千萬美元基礎建設協助之後，³⁴還是在受到中國承諾給予

³² American Enterprise Institute, “Global Investment Tracker,”

<http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.

³³ “Taiwan to boost investment in Central America,” *Taiwan Today*, September 18, 2017,

<http://taiwantoday.tw/news.php?unit=2,6,10,15,18&post=121694>.

³⁴ Council on Hemispheric Affairs, “The Big China and Taiwan Tussle: Dollar Diplomacy Returns to Latin America,”

<http://www.coha.org/the-big-china-and-taiwan-tussle-dollar-diplomacy-debuts-in-latin-ameri>

更多援助及提供 3 億美元購買該國債券的條件誘因下，轉而在 2007 年選擇跟中國建交。³⁵

參、區域組織

儘管臺灣在很多國際組織都缺席，例如聯合國，但由於臺灣在區域、政治及經濟相關組織的重要地位，臺灣還是能夠對抗一些難以克服的經濟不平衡。透過拓寬中美洲區域經濟統合體 (Sistema de Integración Centroamericano, SICA) 政治及經濟整合計畫，臺灣也成為其主要經濟來源中美洲經濟整合秘書處 (Secretaria de Integración Económica Centroamericana, Sieca) 的最大贊助者。這種參與方式對於秘書處所經辦的大樓建設十分有幫助。³⁶臺灣對此區域的援助是直接透過國會會跟中美洲統合體進行合作，³⁷藉此合作，臺灣創設「由下而上」中小企業扶持計畫，即「尼加創業育成發展區域策略」(Estrategia SICA EMPRENDE)。³⁸此項計畫已經在此區域創造了 290 家私人企業，並創造財富及就業率。³⁹

何為透過修改原先協議內容、允許區域外夥伴國家加入之後，臺灣便在 1992 年加入中美洲經濟整合銀行(Banco Centroamericana de Integración

ca/.

³⁵ Bowley, *op. cit.*.

³⁶ Aguilar, *op. cit.*.

³⁷ International Cooperation and Development Fund (ICDF), "Agreement: Republic of China-Central American Development Fund Agreement," <http://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=5381&ctNode=29839&mp=2>.

³⁸ "SICA, CENPROMYPE y MIC lanzan oficialmente la Estrategia SICA Emprende y la Estrategia Nacional de Emprendimiento de República Dominicana," *CENPROMYPE: Noticias*, May 20, 2014, <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=85888&IDCat=3&IdEnt=21&Idm=1&IdmStyle=1>.

³⁹ Hoy Digital, "Taiwán contribuye con el SICA en la creación de nuevas empresas en RD," June 29, 2017, <http://hoy.com.do/taiwan-contribuye-con-el-sica-en-la-creacion-de-nuevas-empresas-en-rd>.

Económica, CABEL)。一加入，臺灣便提供 1.5 億美元作為銀行基金，迄今也已經跟該銀行簽署多邊共同融資協議，並與區域發展銀行結盟，例如美洲發展銀行(the Banco Interamericano de Desarrollo, BID)。⁴⁰臺灣之所以能加入中美洲經濟整合銀行，大部份亦是因為前總統李登輝執政、兩政黨的支持，以及展現國家經濟實力所達成的外交成果。⁴¹此外，臺灣透過國合會提供的資金，通常也是由中美洲經濟整合銀行經手辦理。儘管國合會網站顯示，仍在進行的「中美洲經濟整合銀行-國合會顧問服務基金」(CABELI-Taiwan ICDF Fund for Consulting Service)將全部由臺灣支付，但是實際上直接資助金額已超過原先 1992 年提供中美洲經濟整合銀行的 1.5 億美元。

中美洲經濟整合銀行在 2018 年 4 月 26 日擴大官方資本額，從 50 億美元增至 70 億美元。根據該銀行總裁里齊博(Nick Rieschbieth)當天發言表示，本次增資充分展現了會員國的支持、銀行信用評比的提高，以及成為「中美洲最重要資金來源」的事實。⁴²次日，中美洲經濟整合銀行對臺北證券交易所及盧森堡證券交易所發出 315.8 百萬美元債券，後者針對的投資者主要集中於香港及新加坡，這也是自 1997 年之後中美洲組織第 18 次對臺灣發出債券，同時一直是臺灣市場中唯一的拉丁美洲跨國組織。⁴³

臺灣同時也是中美洲議會(Parlamento Centroamericano, PARLACEN)的永久觀察員。中美洲議會是致力於會員國間政治及經濟整合的區域組織，會員國包括瓜地馬拉、薩爾瓦多、宏都拉斯、尼加拉瓜、多明尼加

⁴⁰ Rodríguez, *op. cit.*, pp.216-17.

⁴¹ Chien-pin Li, "Taiwan's Participation in Inter-Governmental Organizations," *Asian Survey*, Vol. 46, No. 4(2006), p. 607.

⁴² Banco Centroamericano de Integración Económica,〈中美洲經濟整合銀行通過新增資案〉, <https://www.bcie.org/en/news/news/article/cabei-approves-new-capital-increase/>。

⁴³ 〈中美洲經濟整合銀行對臺灣發行其第 18 次債券，也是第 7 次在寶島市場 (Formosa Market) 發行，總值達 20 億人民幣的五年期債券〉, *Tegucigalpa*, April 27, 2018, <https://www.bcie.org/en/news/news/article/cabei-issued-its-18th-bond-in-taiwan-and-its-7th-placement-in-the-formosa-market-offering-cnh2000/>。

(Dominican Republic)及巴拿馬。2016年3月，臺灣前總統馬英九參訪位於瓜地馬拉的中美洲議會並發言表示，感謝中美洲統合體作為臺灣戰略上聯盟的支持，並強調其執政期間的努力成果。⁴⁴中美洲議會同時也通過支持臺灣以觀察員身分參與其他區域外國際組織的決議。⁴⁵

透過參與區域組織，臺灣已經設法加入區域政治經濟體，藉此創造臺灣能夠維繫區域重要地位的多邊合作關係及機會。這些組織也有機會造就外溢效應，使得臺灣與無邦交國加強其非官方關係。中國方面也是採取類似的多邊策略，如中非合作論壇 (Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC) 及中非聯合商會 (China-Africa Joint Business Council)。然而，分析評論家指出，這些組織並不真的具有多邊性，即會員國家是以平等地位進行協商，但是該論壇的運作還是以中國在非洲的利益資源及市場為主要考量。⁴⁶因此，其議程也由中國排定，同時決定這些組織的整體政策結果。⁴⁷反之，臺灣參與組織則是真正具有多邊性，因為其扮演支持性的角色，甚至只是觀察者，尊重區域國家在與自身相關的重要議題上發展出真正的共識。

⁴⁴ Parlamento Centroamericana: Comunicados de Prensa, “Presidente de República de China (Taiwán) Ma Ying-Jeou Recibido en Sesión Solemne en el Parlamento Centroamericano,” March 15, 2016, <http://www.parlacen.int/Prensa/Prensa/tabid/145/EntryId/1845/Presidente-de-Republica-de-China-Taiwan-Ma-Ying-jeou-recibido-en-Sesion-Solemne-en-el-Parlamento-Centroamerican.o.aspx>.

⁴⁵ Parlamento Centroamericano: Comunicados de Prensa, “Observadores ante el PARLACEN de la República de China (Taiwán) fueron juramentados en reunión con el Presidente del Yuan Legislativo,” December 10, 2016, <http://www.parlacen.int/Prensa/Prensa/tabid/145/EntryId/2127/Observadores-ante-el-PARLACEN-de-la-Republica-de-China-Taiwan-fueron-juramentados-en-reunion-con-el-Presidente-del-Yuan-Legislativo.aspx>.

⁴⁶ Bates Gill and James Reilly, “The Tenuous Hold of China Inc. in Africa,” *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 3(2007), pp. 37-52.

⁴⁷ Ian Taylor, *The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)* (New York: Routledge, 2011), pp. 100-103.

不可否認，臺灣參與這些區域組織不該被視為是預防邦交國轉向中國建交之舉；然而，本文認為這些組織能幫助臺灣在中國爭取邦交時避免外交損失。以中美洲經濟整合銀行為例，臺灣或許已經失去哥斯大黎加、身為該組織觀察員的巴拿馬、多明尼加等國的邦交，但是還是跟五個會員國中四個國家、以及列為額外觀察員的貝里茲有邦交關係，這樣的代表率是臺灣在其他區域所沒有的。

肆、臺灣外交在中美洲的未來

本文以下分析三項臺灣如何在歷史上維持中美洲關係的要素，同時也討論臺灣在面對中國施壓俱增的可能因應之道。由於文章脈絡主要聚焦在臺灣援助及投資上，本文認為這些剛好是相比中國經濟實力及意願等條件下，臺灣較為弱勢之處。同時，臺灣在創設並支持區域組織的努力，也成為阻擋中國的助力。臺灣可藉由參與區域組織來處理固有條件上的劣勢。在貿易方面，臺灣可以把重心放在排除中國、範圍更廣、更自由的貿易協議，例如跨太平洋夥伴協議(Trans Pacific Partnership, TPP)。這種自由貿易協議會提高長期貿易關係的誘因，並且提高這些國家與中國建交的代價，特別是將承認臺灣作為該自由貿易協定的必要條件。援助及投資可能會造成臺灣國內的反彈，⁴⁸以及邦交國提出更苛刻要求的風險。相反，臺灣也可以鎖定特定領域、臺灣技術專家以提供援助及投資。區域跨政府組織藉由臺灣增強其經濟實力，並且無須受到類似中國方面意見的好處。將這些擴大跨政府組織的實質努力擴及到臺灣在加勒比海的夥伴國及無邦交的觀察名單國，也會提高中美洲國家擴大實質關係的誘因。

儘管臺灣擔心的是自身與中美洲及全球的外交關係，但是臺灣邦交國

⁴⁸ 驚訝的是，臺灣外交成果所造就的公眾形象卻完全不被注意。見：“No Promises Made to Guatemala on Aid Request: MOFA,” *Focus Taiwan*, August 10, 2017, <http://focustaiwan.tw/news/aip/201708100020.aspx>。

也不大可能大舉出走。實際上，中國大可在外交休兵時期，隨時將臺灣的邦交國全部吸收過去，包括教廷梵蒂岡，但這種孤立行為反而會鼓勵臺灣採取其他行動走向正式獨立。⁴⁹除此之外，損失一位外交夥伴的代價，不過是把已經規劃作為國際援助的資源，重新分配到其他也可能轉向跟中國建交的國家，或是對中國提供條件不滿、而願意基於合意的條件轉向承認臺灣的國家。例如，臺灣會在哥斯大黎加於 2007 年轉向跟中國建交後，將更多援助分配至多明尼加，以避免多明尼加也轉向跟中國建交。⁵⁰或許，巴拿馬的轉變會促使臺灣重新分配資源到其他在未來可能受到影響而轉變其邦交傾向的中美洲國家。

廣泛的說，臺灣在正式外交關係上的努力可能無法再有進展，因為中國仍堅持一中原則，並且越來越願意對那些不排除與臺灣斷交可能的國家提供經濟援助。而把正式外交關係塑造成「外交盟友」是臺灣外交部、臺灣及西方媒體一般常見說法，對於臺灣的助益並不大。這項說詞不僅高估臺灣與這些邦交國的實質關係，也使臺灣在這些國家轉向跟中國建交後陷入受害者的敘事之中。舉例來說，星洲海峽時報政治編輯李雪瑩（譯音）便表示，把這些邦交國冠上「盟友」只是「臺灣的一廂情願」。⁵¹重新回到美元外交路線以維持臺灣正式外交關係，或是追求那些為數不多、願意轉變建交傾向的國家，只會使臺灣拿這些對臺灣長期政經目標利益不大的國家更加沒辦法。反而，非正式關係才是臺灣的主要出路。發揮創意拓展這些聯繫，包括城市對城市的經濟協議及文化交流，都會是更有利於臺灣的有效管道。實際上，臺灣也已經透過這些管道為臺灣公民取得全球 166 個

⁴⁹ Victoria Jen, "Taiwan Presidential Candidates Clash Over Chinese Consensus," *Channel News Asia*, December 28, 2015, <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/taiwan-presidential-candidates-clash-over-chinese-consensus-8238144>.

⁵⁰ "Taiwan Donates US\$500,000 to the Dominican Republic," *Dominican Today*, December 16, 2007, <http://www.dominicantoday.com/>.

⁵¹ Li Xueying, "China's Forceful 'Reminder' to Taiwan," *The Straits Times*, March 19, 2016, <http://www.straitstimes.com/world/chinas-forceful-reminder-to-taiwan>.

國家免旅遊簽證的優勢，在巴拿馬轉向中國建交之後，範圍更擴及到拉丁美洲及加勒比海區域國家，⁵²相較之下，中國公民只有在 21 個國家免旅遊簽證。⁵³與其去設想失去巴拿馬邦交的最壞打算，臺灣應該重新調整目前在該區域的佈局，同時將這些佈局與非官方管道相結合，以利臺灣能進一步融入該區域政治及經濟。

責任編輯：陳臻

⁵² Binay Prasad, "A Latin American Battle: China vs. Taiwan," *The Diplomat*, August 19, 2017, <http://thediplomat.com/2017/08/a-latin-american-battle-china-vs-taiwan/>.

⁵³ "Taiwan Quietly Winning Diplomatic Competition with China," *Voice of America*, July 22, 2017, <https://learningenglish.voanews.com/a/taiwan-quietly-winning-diplomatic-competition-with-china/3949970.html>.