

臺灣對拉丁美洲外交關係之回顧與展望

向 駿*

摘 要

如何把台灣擠出世界舞台一直是中國的外交目標之一，而拉丁美洲則為兩岸外交競逐最激烈的區域。千禧年政黨輪替以來，北京因怯於臺灣民主化運動可能產生的示範效應，故在滲透我拉美邦交國企圖封殺我國際空間的力道有日益增強之勢。而自 2002 年加入世界貿易組織後中拉關係更具活力，雙方全方位的合作關係更趨緊密。面對中國在拉美的強勁攻勢，本文提出四點因應措施：一、認清國際現實調整外交策略；二、務實彈性經營拉美外交重鎮；三、加強學術研究落實全民外交；四、減少錯誤鞏固外交邦誼。

關鍵詞：拉丁美洲、台灣、中國、兩岸關係、外交政策

*淡江大學拉丁美洲研究所助理教授

壹、前言

由於美國是當今全球的超強，加上和拉丁美洲的地緣關係，要談拉丁美洲的外交不能不認清美國在此一地區的角色。「美國在國際關係中的霸權地位，決定了美國在制定遊戲規則方面的主導作用。無論你願意不願意，任何一場國際間的角力都脫不開美國所主導制定的規則。而中國作為一個逐步興起的弱勢大國，則在這個秩序中處於一個十分尷尬的地位。所謂尷尬，即是說如果只是一個小國，也就不會心存妄想，老老實實求生存就好。可是作為一個大國，既不甘心受人擺佈，又沒有實力來確立自己的影響力，於是就難免尷尬。」¹

儘管在美國面前難免尷尬，但以中國目前的經貿實力在次要地區獲得一些補償並非難事，而拉丁美洲就是最適合下手的地方。多年來中國的外交目標之一就是將台灣擠出世界舞台。國際官方政治組織不說，近年來連民間團體也頻遭北京打壓，臺灣三大歷史最久的獅子會、青商會和同濟會分別在中國施壓下遭世界總會要求改名即為明證。至於經濟組織，中國挾其巨大的市場不斷以將面臨「嚴重後果」公開恫嚇有意與臺灣簽署自由貿易協定的國家，使得原本有意願的紐西蘭、日本、新加坡等國裹足不前。至於破壞台灣與邦交國關係北京更是毫不手軟。

在經貿領域上，中國不斷多次釋出誘餌，表達有意在某些國家投資並加強雙邊經貿合作的意願，例如中資和記黃埔集團就曾向巴拿馬政府提出增資二億美元的投資計畫，企圖拉攏、影響巴拿馬的政、經勢力。此外中國也以加入世界貿易組織（WTO）後對無邦交國加重關稅為由，要求在瓜地馬拉、哥斯大黎加、貝里斯等台灣邦交國設立商務辦事處，並向巴拉圭工會提出援贈美金兩百萬元的計畫。

中共前主席江澤民於 2001 年 4 月 5 日至 17 日「里程碑式」的拉丁美洲之行後，除有多位拉美國家的總統相繼訪問中國外，「中」拉政治磋商機制不斷擴大，中國與里約集團、南錐共同市場以及在東亞－拉美論壇內均保持暢通的政治對話。2002 年更啟動了中國和安第斯集團及加勒比海八個邦交國的政治磋商機制。

¹童燕齊，〈美國知識霸權與中國政治學研究的困境〉，收錄於朱雲漢、王紹光、趙全勝編著，《華人社會政治學本土化研究的理論與實踐》（台北：桂冠圖書，2002 年），頁 84。

三十多年來，中國共產黨與三十個拉美國家的約一百多個政黨建立了友好關係，中國民間和非政府組織也與許多拉美國家的友好組織保持良好合作關係。此外，中國部分省市還和十四個拉美國家城市締結了五十個友好城市協定。在國際舞臺上，雙方互相配合支持，近年來拉美國家在人權、申辦奧運、台灣問題、以及「入世」等問題上均給予中國有力的支持。

中、拉經貿科技合作方面也有明顯的成效。2001年，中拉貿易額接近一百五十億美元，而中國已在拉美設立三百多家企業，協議投資額逾十億美元。此外，中國和十六個國家簽訂了經濟技術或經濟合作協定並和十個國家簽署了投資保護協議。

自從中國在2002年加入世界貿易組織後，中拉關係更具活力，雙方全方位的合作關係更趨緊密。經過90年代雙邊交往的活躍期，中國和大多數拉美國家在政治上彼此信賴，經濟上互通有無，在國際事務中相互支持，為中、拉發展著眼於未來的新型關係奠定了堅實基礎。中國社科院拉美研究所研究員徐世澄認為，拉美國家對中國入世普遍持歡迎態度，中國入世有利於建立國際經濟新秩序，也開闢了在世貿組織內共同維護發展中國家利益的合作新領域。拉美學會名譽會長蔣光化也認為，中國「入世」為拉美與中國的經濟科技合作開拓了更加廣闊的前景，因為「雙方根據世貿組織多邊貿易規則互相實行開放，隨著『市場進入』狀況的改善與合作力度的不斷加強，中拉經濟的互補性和合作潛力必然日益顯現。」中國現代國際關係研究所的吳洪英也指出，拉美在政治上是維繫世界多極化戰略的政治支點，在經濟上是中國可開發合作的最大潛在市場。她說，「拉美在中國外交中具有重要的戰略地位，中國與拉美建立面向未來、全面合作、長期穩定、互利雙贏的戰略夥伴關係符合雙方的利益。」²

反觀臺灣在美國外交政策季刊與A.T.Kearney顧問公司聯合發布之2003年各國全球化評比結果中，在62個國家中整體排名第34。在該項評比中，台灣與國際社會整合情形排名如下：經濟方面第29、人際接觸第30、技術整合方面第17、政治整合排名最末。外交部表示，台灣之所以在政治整合一項位居最末是因為該項目的評比係依據邦交國數目、參與國際組織為完全會員情形、以及參與聯合國

² 胡紅蕾，〈專家認為中國入世將中拉關係推向新的高度〉，www.xinhuanet.com, 2002-08-09。

安理會相關運作等因素作比較。我國政府雖一直表達參與國際社會、善盡國際義務的意願，但是所有政府與民間的努力卻不敵中共在國際社會中的打壓。以下回顧兩岸與拉丁美洲的外交關係。

貳、回顧

一、千禧年前

中國和拉丁美洲外交關係的建立始於清末，華工在此一地區所遭受的歧視甚至非人道的待遇則為清廷與拉丁美洲各國建立官方接觸最主要的原因。民國成立後因軍閥割據、抗日戰爭乃至國共內戰，拉美始終不是中國外交工作重點。直到國民黨政府遷台基於鞏固國際地位的考量拉丁美洲才成為中華民國外交關係的重點地區。學者將此關係劃分為成長、鞏固和挑戰三個時期。³自 1949 年至 1971 年退出聯合國為成長期。60 年起因聯合國內所謂中國代表權問題愈演愈烈，中華民國對此一地區的外交也愈顯強化。例如 1960 年至 1971 年中華民國與拉美各國簽署的各種協定共計 49 項，而在此之前總共只有 2 項，可見其努力之一斑。⁴

自 1971 至 1989 年天安門事件止為鞏固期。此期間由於日本和美國分別於 1972 年及 1979 年和中國建交而與臺灣斷交因此可算是中華民國外交最困難的時期。就拉丁美洲而言，南美洲只剩巴拉圭至今仍與臺灣維持外交關係。為強化與中美洲的關係，臺灣雖於 1972 年在巴拿馬的箇郎市設立領事館，但尼加拉瓜則因蘇慕薩政權於 1979 年垮台延至 1985 年與臺灣斷交。

自 1989 至千禧年的挑戰期間，加勒比海的格瑞納達首先在天安門事件次月與臺灣復交，而 1981 年獨立的貝里斯雖於 1987 年和中國建交但於 1989 年 10 月和臺灣建交。尼加拉瓜則因桑定解放陣線於 1990 年大選失敗而於同年 11 月與臺灣復交。長榮航空公司為配合政府推動巴拿馬大衛堡加工出口區的成立特別開闢台北與巴拿馬的直接航線。然至 1997 年因香港回歸中國後的現實利益誘惑，巴

³ 王秀琦，〈中華民國與中美洲外交關係五十年〉，收錄於向駿主編，《拉丁美洲研究》（台北：五南圖書，2001 年），頁 63-80。

⁴ 高朗，《中華民國外交關係之演變(1950-1972)》（台北：五南圖書，1983 年）。頁 110-111。

拿馬對臺灣的外交出現數度不穩的現象。

至於北京自 1949 建政以來，對拉美之政策概可分為以下三個階段。(一) 50、60 年代，拉美之百姓傾向於支持共產主義的思想，希望快速的改善生活，而政府則較保守且堅決反共，復因中國國力尚不足以達到拉美，因此除古巴外，並無正式邦交國之建立。(二) 70 年代由於美國拉攏中國，以及北京開始採取務實的外交政策，加上拉美民間人士的推動，使得中共在 70、80 年代在拉美之外交大有收獲。(三) 天安門事件發生後，拉美之政府立場雖仍保守但不反共，然學術界、輿論界及民間團體卻強烈的譴責中國，這顯示拉美廣大民眾已走出共產世界的幻想。

90 年代起，一則由於前蘇聯解體，再則由於北京極欲突破天安門事件的陰影，三則希望舒緩「中國威脅論」的國際壓力，從中亞五國論壇和博鰲論壇的成立，到東協加三的倡議、推動、乃至成立運作，在在顯示其外交政策較前更積極且具彈性。1996 年 11 月李鵬率團訪問智利、巴西和委內瑞拉，他在加拉加斯的「拉丁美洲經濟體總部」提出與拉丁美洲發展經貿關係的四個重點時，特別提到應仿照在巴拿馬設立貿易中心的作法為雙方貿易交流提供管道，此舉充分顯示中國已揚棄意識形態的限制改採較務實的態度。由於巴拿馬居於臺灣在拉丁美洲有正式邦交區域的樞紐地位，而中國近年來已躍升為巴拿馬運河第三大使用國，為達「經貿外交」的目的 1998 年大陸之國營企業—長城公司與巴拿馬簽訂為期四十年的和約，以便在拉美外交戰場和臺灣一別苗頭。⁵ 2003 年 8 月，就在巴拿馬與台灣簽署自由貿易協定不到一週，北京全國政協外事委員會的「經濟社會訪問團」，飛抵巴拿馬進行訪問。該訪問團釋出協助巴拿馬調整產業結構走出經濟困境善意的同時，也以最有資格參與開鑿尼加拉瓜運河工程的身份，變相警告巴拿馬日後可能處於劣勢的後果。

而 1999 年北京主動加入東亞—拉美論壇則顯示其對拓展拉丁美洲外交工作之積極態度。⁶ 該論壇之成立係針對東亞和拉美在世界經濟全球化和區域經濟集

⁵ 吳秀玲、陳建勳，《中國大陸與拉丁美洲經貿關係研析》（中華經濟研究院編印，2000 年 4 月），頁 5, 25。

⁶ 1998 年 10 月，新加坡總理吳作棟訪問智利時，與總統符雷首次探討建立東亞—拉美論壇之構想。1999 年 9 月 1 至 3 日，東亞—拉美論壇成立暨首屆官員會議在新加坡召開。參加的除新加坡和智利外，另有中國、日本、韓國、印尼、馬來西亞、泰國、菲律賓、汶萊、越南、老沃、

團化的趨勢下尋求共同的發展。中國外交部長唐家璇更在 2001 年 3 月親自出席該論壇在智利舉行的第一次外長會議。

二、千禧年後

臺灣立法委員陳學聖 1999 年 10 月 23 日質詢時曾表示，「從現在到明年底 29 個邦交國中，有 10 個將舉行總統或國會改選，外交部除將面臨選前親我黨派的援助要求外，更將面對選後不確定的政治局面，因此我國的外交工作將進入『危險尖峰期』。」陳委員進一步表示每逢邦交國大選，外交部總會對特定政治團體或個人進行捐助，但這些操作牽涉到對該國政情的研判，既不能不捐助，又擔心「押錯寶」。當時的外交部政務次長李大維表示：他擔任次長多年來沒有一天不是如此，局勢是否格外困難很難說。言詞之間難掩外交人員不足與外人道的苦衷。以 1999 年巴拿馬總統選舉為例，莫絲柯索女士出乎外交部的預料而當選，選後即傳出邦交不穩。又如格瑞納達在野的國家民主黨兩位重量級國會議員 2002 年在出訪中國前則以該國外交應轉向北京的立場希望能籌募到 2004 年大選資金，而臺灣近年來對該國累計超過一億美元的開發援助款則成為執政黨被攻擊的目標。⁷

至於尼加拉瓜政情變化之所以值得臺灣外交當局警惕乃因 1985 年尼國就是在「桑定國家解放陣線」執政期間與臺灣斷交。後因查莫洛夫人在 1990 年大選中獲勝才與臺灣復交。尼加拉瓜於 1999 年 11 月 5 日舉行地方選舉，結果執政的「自由憲政黨」(Liberal Constitutionalist Party)不但失去原先掌握全國 151 個城鎮的絕對多數，屬於桑定黨的列維德(Herty Lewites)更贏得首都馬納瓜市長的寶座。此一結果顯示在 1990 年敗選後沉潛多時的「桑定國家解放陣線」在尼國仍深具影響力。而現任總統博拉紐(Enrique Bolaños)因處理前總統阿雷曼(Miguel Alemán)貪污弊案所顯示的強勢作為，恐將使臺灣的經援在下次大選中再度成為話題，勢將影響雙方邦交的穩定。

柬埔寨、緬甸、澳大利亞、紐西蘭、阿根廷、巴西、哥倫比亞、委內瑞拉、玻利維亞、巴拿馬、巴拉圭、烏拉圭、秘魯、厄瓜多爾、墨西哥等共計 27 個國家。會中通過論壇成立的意義、宗旨、原則、合作構想及稱謂等框架文件。

⁷ 《聯合報》。2002 年 9 月 7 日。版 6。

復以年來台資企業在拉美地區引發的勞資糾紛時有所聞，因而引起國內勞工團體的關心。2000年10月間，臺灣的苦勞工作站、亞太勞動快訊、敬仁勞工中心以及世新大學社會發展研究所陳信行教授，共同組成了「台灣聲援尼加拉瓜勞工工作小組」(Taiwan Solidarity with Nicaraguan Workers)，⁸他們希望在台灣建立聲援尼加拉瓜勞工的方式。該小組曾邀請全國總工會、全國產業總工會、工人立法行動委員會、台灣勞工陣線、勞動人權協會，作為共同發起單位，發動「聲援尼加拉瓜紡織工人，共同對抗台資壓迫」的連署行動，希望透過這個以台灣工人為主體的行動，跨海聲援尼國的勞工，給他們精神上與實質上的幫助，讓他們感受到台灣工人跨海支持之意。此一小組成立的動機雖佳，但對臺灣在中美洲外交戰場可能產生負面的影響恐怕是「全球化」中外交當局不得不面對的困窘。

面對前述拉美國家內部變遷和中國的強勁外交攻勢，陳水扁就任總統後的首次「元首外交」就以拉丁美洲為目的地。其具體成果有三。首先是新政府可把握機會深入瞭解我與拉丁美洲外交實況。除了陳總統環球苦行之旅所訪問的多明尼加、尼加拉瓜和哥斯大黎加之外，就與臺灣有正式邦交的瓜地馬拉而言，因中國曾於1998年在聯合國動用否決權抵制維和部隊進駐該國而對北京有所顧忌，故一直不便公開對我示好。另巴拿馬總統雖於千禧年6月訪問臺灣，但莫絲柯索女士之所以「千呼萬喚始出來」，一則因臺灣對其三千萬美元經援貸款遲未定案，再則因1997年前總統李登輝參加巴拿馬運河會議而導致各國杯葛的殷鑑不遠，加上大陸又是巴拿馬運河僅次於美國和日本的第三大用戶，因此媒體認為巴拿馬與臺灣邦交並不穩實屬合乎情理的推斷。而巴拿馬之所以重要乃因其外交轉向可能在中美洲引發骨牌效應。

其次，扁政府官員可藉此磨練外交實務的機會。民進黨執政前對國民黨的金錢外交、凱子外交、小國外交曾多所抨擊，但一上台馬上面臨相同狀況。先是被前外交部長田弘茂斥為「發言不當」的尼加拉瓜外交部長「提錢來見」的放話，之後在總統出國當天美國媒體又報導該行原計劃包括瓜地馬拉、巴拿馬等國，但因遭拒未能成行，外交部次長斥為「胡說八道」。陳總統到訪期間臺灣駐尼加拉瓜蔡德三大使又因簡報內容涉及對駐在國元首不當批評而引發不小的風波。處於

⁸ 見 <http://www.xiachao.org.tw>, <http://labor.ngo.org.tw>, <http://www.sweatshopwatch.org> 等網站。

極端劣勢下的外交人員，尤其是隨政黨輪替而就任的「非職業」外交人員應多學習如何傳達信息的技巧。其實陳總統本身在 8 月 13 日過境洛杉磯時所謂「我雖然沒和柯林頓總統碰面，但是我的專機和美國空軍一號在停機坪只差了一百多公尺」的談話，也曾被學者認為是「有失分寸的言論，實在是貽笑國際。」⁹

最後是積極提升外交團隊戰力。陳學聖委員曾列舉巴拉圭東方工業區、諾魯美侖飯店、巴拿馬大衛保加工出口區、和多明尼加鼎達加工出口區四筆共計新台幣九億元的貸款因逾期未獲償還而成呆帳，證明以支援友邦為主的國際海外經濟合作發展基金會這幾年已經「坐吃山空」。因此外交部除應另籌財源以為因應外，已經開始實施的外交替代役可算是有創意的重大變革。此一強化外交團隊的措施除應注意公平性外，更應將預派人員具備的漁技、醫療、職訓、資訊、教育合作等專長擴大為包括對相關地區政經情勢有研究的人員，此類人才可由碩、博士論文內容相關之役男中擇優選派。

反觀中國，前國家主席江澤民也於 2001 年 4 月 5 日至 17 日訪問智利、阿根廷、烏拉圭、巴西、古巴和委內瑞拉等六個拉丁美洲國家。根據中國外交部宣稱該行北京與上述國家總計簽署了 20 項協定。江澤民之所以搶先在美洲國家高峰會及陳水扁總統 5 月第二度出訪中南美洲之前啓程，反制美國繼續獨霸其「後院」及對中華民國外交重鎮「挖牆角」的企圖至為明顯。¹⁰中國外交部前副部長李肇星雖說該行是中國與中南美洲發展友好合作關係的里程碑，但成果似乎有限。

該行一開始就因美中軍機擦撞事件蒙上陰影。江澤民最後雖未採納外交部延期出訪的建議而依計劃啓程，但媒體報導均以擦撞事件發生後美中雙方就釋放飛機組員的折衝過程為重點，訪問本身並未成為國際媒體關注的焦點，因此就國際宣傳的效果上就先打了折扣。

其次由於同屬「南錐共同市場」會員國的智利、阿根廷、烏拉圭和巴西當時

⁹ 陳錫藩，〈扁政意識型態外交貽笑國際〉，《中央日報》，2003 年 5 月 17 日。

¹⁰ 根據外交部統計指出，2001 年內，中國在國際間透過各種手段打壓破壞台灣的種種事例共有 186 件之多，與往年相較並無任何減少跡象。其分類統計資料如下：否定台灣國家主權、矮化台灣國際地位的事項有 33 件；破壞台灣與邦交國關係有 48 件；干預台灣與無邦交國實質交流 39 件；打壓台灣參與國際組織與活動 21 件；阻撓台灣政府高層首長出訪 14 件；拉攏、滲透、分化台灣僑社並阻撓台灣僑務工作推行有 27 件；阻撓台灣參與非政府國際組織有 4 件。

因關稅問題磨擦日益嚴重，媒體甚至預測該市場有崩解的可能，身為區域外的中國實際上並無插手的立場和能力。再者由於美洲國家高峰會議就在稍後的 20 至 22 日召開，各國都將此一地區經濟發展的前景寄望於布希新政府的態度，故對江澤民來訪之實質效果並無太大期待。若以當年 4 月 18 日在聯合國人權委員會對譴責中國人權紀錄案的投票行為觀之--阿根廷、烏拉圭和巴西並未積極支持中共而僅以棄權表示立場，江澤民此行在南錐四國的成果應是相當有限的。

至於古巴之行，江澤民除一如既往地支持古巴人民「維護國家主權和民族獨立的正義鬥爭」並和卡斯楚共同表示對美國霸權的譴責外，並同意提供古巴將近四億美元貸款與援助。對古巴而言，中國此舉可算是填補俄羅斯因能力不足而出現的經濟援助缺口，但同時也證實北京加強「金錢外交」運用的圖謀。

江澤民在委內瑞拉除與總統查維茲討論能源與援助協定外，雙方也一致表示美國主導的全球經濟秩序是無法接受的。查維茲一直是非常具爭議性的人物，他從不掩飾個人對卡斯楚的崇拜，卡斯楚也公開認定他是拉丁美洲左派領袖的接班人。自 1999 年再次當選總統後查維茲不但訪問過中國大陸，並於千禧年密訪伊拉克海珊總統，成為 1991 年波斯灣戰爭爆發後第一位訪問伊拉克的外國元首。曾於 1974 至 79 年和 1989 至 93 年兩度擔任總統的培瑞斯就批評查維茲與北京走得太近。古巴和委內瑞拉兩國當年在聯合國投票中反對譴責北京違反人權案雖可算是該行最具體的成果，但難免予人「難兄難弟」之譏。

至於陳總統於同年 5 月 21 日展開的「泰安專案」中最重要的目的則在出席「第三屆中華民國與中美洲國家元首高峰會議」。此一外交機制源自於 1997 年 9 月，當時的總統李登輝率團訪問拉丁美洲友邦期間曾在薩爾瓦多與中美洲各國元首舉行峰會。由於成效良好，各國決議將之機制化，每兩年舉行一次。事實上此機制為中華民國元首現階段可參加最重要的國際會議。2000 年 9 月在臺北舉行的第二屆會議中，臺灣正式成為中美洲統合體區域外觀察員的階段性目標。而陳總統親自出席除可提昇臺灣國際地位，增加國際能見度及彰顯臺灣為主權國家外，也可展現臺灣積極參與國際事務的能力。

事實證明陳總統為期十四天的「合作共榮，睦誼之旅」成果豐碩。該行除訪問薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、巴拿馬、和巴拉圭五個中南美洲國家外，並

得以於過境美國期間享受不亞於國家元首的待遇。此一「元首外交」無論在行程規劃上、實質意義上都可稱得上是非常成功的。此行除證明「政黨輪替」後的新政府機制已能相當成熟地運作外，至少還有以下三點重大意義。

首先是展現開創外交企圖。自從民進黨政府就任以來，北京因怯於臺灣民主化運動可能產生的示範效應，故加緊對我外交打壓，而在滲透臺灣拉美邦交國企圖封殺國際活動空間的力道則有日益增強之勢。陳總統於 2001 年親自出席「第三屆中華民國與中美洲國家元首高峰會議」除有反制中國滲透進而鞏固我拉美邦誼的作用外，更展現積極拓展外交的企圖心。

臺灣的外交從李登輝時代就有兩個重要的策略，一是所謂的「南北縱橫」策略，即「北聯日本、南向東協」，另一是所謂的「強本西進」策略，即「東西橋樑、海陸介面」。然因種種的主客觀因素兩者均未能有效改善臺灣的外交困境。陳水扁於就職滿週年之際二度展開中南美洲之旅實有在全球戰略中拓展另一種「由東向南」策略的積極意涵。

其次是巧妙運用過境外交。陳總統該次過境美國除得以享受華府強調的「安全、便利、舒適」外，更重要的是還贏得了國家元首應有的尊嚴。前總統李登輝過境美國曾有不能下飛機的待遇，千禧年八月陳總統過境洛杉磯期間則因柯林頓政府的刁難不得不「全程」下榻於旅館內。這次陳總統非但可以自由地在過境城市活動，並由國務院外交安全局負責其過境的安全事宜。美國國務院發言人包潤石表示之所以如此安排「因為陳水扁是外來的貴賓，也是重要人士，所以得到保護。」

更重要的是過境期間有 24 位美國國會議員自華府兼程趕到紐約與陳總統共進晚餐，而年前拒絕與江澤民會面的紐約市長朱利安尼更親赴陳總統下榻飯店拜會，過境休士頓期間則由共和黨眾議院黨鞭湯姆·狄雷親自接待。凡此種種非但顯示我對美關係的進展，更顯示美國朝野對臺灣民主化運動的高度肯定。

最後是把握機會宣示兩岸政策。陳總統該行中除數度表示臺灣朝野無法接受「一國兩制」外，更釋出「新五不」訊息，強調不挑釁北京、不錯估形勢、不充當棋子、不放棄改善兩岸關係、不玩零和遊戲。陳水扁所宣示的這「五不」，雖然不很新，但可算是針對現狀最具體也最務實的立場宣示。以目前兩岸經濟文化

交流頻繁的程度觀之，在這種透過民間自發性所建構的互動網路中，兩岸關係根本就不可能是零和的關係。從年前美國提供中共最惠國待遇到對北京市申辦 2008 奧運臺灣都表示「樂觀其成」的立場證明兩岸關係的未來絕非零和遊戲。事實上臺灣在美中軍機擦撞事件中非但沒有外界所擔憂的火中取栗行爲，並曾多次表達希望事件早日和平落幕的立場即爲不錯估形勢、不充當棋子的最佳例證。

參、展望與建議(代結語)

「臺灣的政治學對於政治現象的詮釋偏向於採取非理論性的途徑，而此種途徑也在若干程度上阻礙了國內學術界和主流的國際學術研究接軌。然而最嚴重的是當臺灣的政治學界被要求對於實際的政治問題提出建議時，缺乏理論基礎的主張是有很大瑕疵的。」¹¹因此，我國應掌握時代潮流，加強對拉美的研究，並配合國內之政經實力調整作法，由拉美做爲起點重返國際社會。茲列舉大端如下供朝野參考。

一、認清國際現實調整外交策略

「外交是內政的延長，」但外交實務既不宜過度利用他國內政的弱點，更不應成爲本國內政角力的延續。當年五億美金買到馬其頓外交承認但瞬間後消失顯示利用他國內鬥不慎可能蒙受巨大損失。2002 年 6 月，陳總統訪問非洲時不僅「參加他國政黨活動，甚至建議他國元旦不宜繼續爭取續任，更是嚴重干涉他國內政，違反外交禮儀。」次月諾魯宣佈與我斷交，總統府副祕書長吳釗燮竟謂「應該用辦喜事的心情看待諾魯的斷交」，可見粉飾太平心態之一斑。¹²

而年來我國的外交作爲中也不難見到朝野內鬥延續的痕跡，例如應否強烈表示支持美國出兵伊拉克的爭議顯示朝野在外交政策上的重大歧異。不少學者認爲，多年來我國的外交政策總是以美國馬首是瞻，以爲臺灣只要抱緊美國大腿，

¹¹ 吳玉山，〈政治與知識的互動：台灣政治學在九〇年代的發展〉，收錄於朱雲漢、王紹光、趙全勝編著，《華人社會政治學本土化研究的理論與實踐》（台北：桂冠圖書，2002 年），頁 188。

¹² 陳錫藩，〈扁政意識型態外交貽笑國際〉，《中央日報》，2003 年 5 月 17 日。

安全就能確保，這樣的邏輯必須有所修正。以第二次美伊戰爭為例，美國固然仍是超級強國，但隨著其它強國的興起，美國在國際事務上的支配能力已受到越來越多的挑戰，像法、德、俄、中等國家就抵制攻伊之戰。此外，美國在反恐和北韓議題方面越來越需要中國支持的時候，更無法保證不會爲了美國自身的利益而背棄臺灣。當臺灣永遠無條件支持美國發動任何戰爭時，很容易在國際上塑造出「美國的附庸國」和「戰爭支持者」的形象，一旦臺灣自身面臨戰爭時，將很難引起國際的同情和支持。

千禧年臺灣最重要的政治變遷是「政黨輪替」。當年底《經濟學人》也挑選了三個拉丁美洲「政黨輪替」案例爲全球年度重要政治新聞—其中智利的成功，秘魯的失敗，墨西哥的未定¹³。三個拉丁美洲案例至少給臺灣的「政黨輪替」兩項重要的啓示。就政治層面而言只要執政黨有包容反對黨的雅量，在野黨能放棄爲反對而反對的心態，凝聚國內共識應非難事。民進黨如果過度遷就台獨基本教義派的立場甚至附和其內爽式的叫囂，將使陳總統錯失改革的良機。

就經濟層面而言，台灣經濟發展以外貿爲主，易受全球市場影響，政府基於國家安全考量有時不得不以政策干預。但政策之可貴在於完成階段性任務後即可停止，若政策之存廢演變成意識形態之爭將得不償失。由於「中國-東協自由貿易區」已順利推動運作中，臺灣的經濟被進一步的邊緣化乃不爭的事實。因此如何加強與拉美的經貿關係刻不容緩。做爲一個主權獨立自主的國家，臺灣應該要有自己的外交政策和全球性的戰略。政府如能表達積極參與「東亞-拉美論壇」的意願和決心，對此一地區外交的推展將有正面意義。再者由於巴拿馬的外交動向在中美洲具指標作用，故須密切注意中國在運河管理權歸還後對巴拿馬政經統戰的發展。

二、務實彈性經營拉美外交重鎮

陳總統原本計劃在 2003 年 5 月的第三次拉丁美洲之旅，因 SARS 疫情而取消。但也有媒體露骨地指出，該訪問「規劃的重點，不在訪問國，而在過境國，更清楚的說，訪問國名爲主角，其實是配角，甚至只是煙幕，如果在紐約過境時

¹³ *The Economist*, Dec. 23, 2000, p.6.

達不到可資大肆宣揚的狀況，取消訪問也大有可能。」¹⁴其實早在近十年前巴拉圭、薩爾瓦多等友邦在立法院舉辦的「我與中南美洲關係探討」座談會中就對我國在無邦交國家投資多於邦交國感到不滿。¹⁵

須知在全球經濟貿易區塊結盟的潮流之中，我國除了應巧妙運用世界貿易組織各種規範爭取最大的國家利益外，現階段最重要的工作之一就是與重要的貿易對象洽簽雙邊的自由貿易協定。從經濟層面而言，推動自由貿易協定可舒緩大陸市場磁吸效應的擴散，避免人才、資金持續流失；就政治層面而言，不僅可加強彼此的實質關係，更可對抗中國無所不用其極地將臺灣排擠於全球或區域政治組織之外的圖謀。

面對中國日益壯大的經濟發展，鄧中堅教授表示，盱衡臺灣的國家利益和基本外交態勢，短期之內政府應該放棄爭取參與聯合國，而在未來的三到五年內，鎖定國際經貿組織做為我國主要的外交舞台，他並建議在政府改造中，將外交部與國貿局合併成爲「外交暨貿易部」。¹⁶

三、加強學術研究落實全民外交

如果說資訊革命是促成全球化快速發展的原因之一，其重要的影響就是「外交政策將不再是政府所獨有的特權。無論是國內或海外的個人或團體，他們都有機會在世界政治中扮演直接的角色...非正式網路將削弱傳統官僚的壟斷性。」¹⁷從 90 年代起盛行的「中國威脅論」到章家敦的「中國崩潰論」乃至大前研一的「中華邦聯論」，所反映的應該只是學術分析上的預測和趨勢上的判斷，不應淪爲意識形態上的較勁。主其事者不宜獨佔解釋權，唯有在排除期待性思考(wishful thinking)的干擾後，方能根據事實判斷制訂出合理、可行的政策。

四、減少錯誤鞏固外交邦誼

¹⁴ 桑品載，〈另闢戰場製造假象〉，《中央日報》，2003年4月13日，版4。

¹⁵ 《聯合報》，1994年5月25日，版4。

¹⁶ 陳希林，〈藉 FTAA 強化與美自由貿易互動〉，《中國時報》，2002年12月29日，版6。

¹⁷ Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower can't Go it Alone*, 蔡東杰譯，《美國霸權的矛盾與未來》。台北：左岸文化，2002年，頁125。

臺灣外交高層官員在立法院報告 2003 年參加世界衛生組織(WHO)得失時，公開指責非洲邦交國塞內加爾衛生部長的表現不佳。這位大員所不滿的是：我們準備了 12 頁的報告給塞國部長，對方卻只念了 2 頁，也沒有反駁中共的發言。其實邦交國為台灣講話，就算表現未盡如意，也沒有必要羞辱對方。¹⁸ 副總統呂秀蓮率領特使團於 2003 年 8 月 12 日出訪巴拿馬共和國時因巴國政府在發給臺灣記者的採訪證上我國國旗下方註明 China，我國總統府高層表明這是嚴重的疏失，立即要求我國駐巴國大使胡正堯查明原因並自請處分。海峽兩岸長期隔離下，臺灣社會的「內部殖民」政策已培養出對本土的認同和意識，因此在國際社會中也逐漸希望別人以「臺灣」或「臺灣人」相稱。

再者臺灣的「經援外交」常在友邦政權輪替前、後成為政爭的醜聞。2002 年 8 月卸任的尼加拉瓜總統阿雷曼因洗錢、貪瀆、詐欺及非法圖利等罪名被判刑 20 年，其中包括臺灣的無償援助。¹⁹ 哥斯大黎加總統白契哥(Abel Pacheco)2003 年 8 月訪臺期間也因密帳爆光而為媒體追緝。9 月中，反對黨國會議員已指名要求哥斯大黎加駐台灣名譽總領事吳東進對來自台灣的兩筆捐款來源提出解釋，以便澄清政治獻金醜聞。²⁰ 又如呂副總統在參加巴拉圭總統就職典禮後考慮延長巴國巨額貸款的免息優惠和清償年限則被國外媒體是「變相鼓勵貪瀆」，²¹ 臺灣「經援外交」汙名化的負面影響已逐漸擴散。至於她自稱的「準國是訪問」中²²，在預訂參訪行程被取消後指責波音公司「無恥」，則令很多人感到「遺憾」。²³

北京對台北的外交空間一直虎視眈眈，台灣犯錯越多，北京見縫插針的機會也越多。在全球化的浪潮中，臺灣越來越無法置身於國際事務的影響之外，而犯錯的空間也越來越小。

¹⁸ 林少予，〈對待邦交國的態度〉，《聯合報》，2003 年 6 月 1 日，版 A15。

¹⁹ Marika Lynch, "Taiwan avishes aid to secure solid Caribbean Basin allies," *The Miami Herald*, Dec. 7, 2003.

²⁰ 郭篤為，〈獻金醜聞捐贈落空，我與哥國關係蒙陰霾〉，《中國時報》，2003 年 9 月 19 日，版 A2。

²¹ 《中國時報》，2003 年 8 月 18 日，版 A6。

²² 陸以正，〈準國是訪問，台灣的新發明〉，《聯合報》，2003 年 8 月 22 日。版 A15。

²³ 胡祖慶，〈拼外交，先拼好外交詞彙〉，《聯合報》，2003 年 8 月 20 日。版 A15。

Retrospect and Prospect of Taiwan's Relations with Latin America

Antonio C. Hsiang

Abstract

Expelling Taiwan from the global stage has been one of the China's diplomatic goals. Latin America is the arena with the most severe competition across the Strait. Since the DPP taking office, Taiwan has been under greater diplomatic pressure because Beijing's fear of demonstration effect of Taipei's democratization. China's relations with Latin American have improved since Beijing joined the WTO in 2002. The author provides four suggestions for Taiwan's diplomacy. First, adjusting policy in accordance with the international change; second, managing diplomacy in Latin America with flexibility; third, achieving people's diplomacy with more academic research; and fourth, consolidating diplomatic relations with fewer mistakes.

Keywords: Latin America, Taiwan, China, Cross-Strait Relations, Foreign Policy

國立中興大學全球和平與戰略研究中心

Center for Global Peace and Strategic Studies (CGPSS), NCHU

國立中興大學國際政治研究所為推動國內和平與戰略研究風氣，特成立「全球和平與戰略研究中心」，期能結合國內外專家學者，就相關議題進行研討，以累積我國在國際關係與戰略安全領域之研究能量。未來本中心將定期出版專書並舉行座談會與學術研討會，邀請政府官員、專家與民意代表，針對國際情勢、區域安全、兩岸問題、外交與國防政策等議題交換意見，並將研究成果提供政府部門做為施政參考。同時，本中心將架設網際網路，彙整當前國際重要時事，建立關鍵議題之研究資料庫，開放供各界使用。值此成立之際，百事待舉，衷心期盼各界先進的支持，敬請提供卓見，隨時給我們指教。

地址：台中市國光路 250 號

電話：(04) 22840310 轉 929

網址：<http://cgpss.nchu.edu.tw/>