

中拉关系

蔡英文执政后台湾 与拉美“邦交国”关系走向*

钟厚涛

内容提要：蔡英文上台后完全摒弃马英九时期的“外交休兵”策略，以“踏实外交”为名，实质上重启陈水扁时期的“金元外交”，通过高层互访和经贸往来等方式，不断强化台湾与拉美“邦交国”的利益关联，减少这些国家与台湾“断交”的意愿。在积极“固邦护盘”的同时，蔡英文还酝酿谋划“开拓新邦”，意图在拉美地区与中国大陆展开对抗。蔡英文此举将给两岸关系带来巨大变数，两岸“外交烽火战”有可能被重新激活。另外，美国长期视拉美地区为自家“后院”，因而对于中国大陆在拉美地区日益增长的影响力抱有较高的戒备心理，未来美国或将协助台湾巩固“邦交国”，压缩中国大陆在拉美地区的发展空间。中国大陆应该加强三重防范：一是防范蔡英文当局挟美自重，背靠美国进一步强化与拉美“邦交国”的关系；二是防止“台独”势力因为“断交潮”而铤而走险，彻底滑向“法理台独”；三是防范台湾的拉美“邦交国”在两岸之间左右逢源，坐收渔翁之利。

关键词：台湾 拉美 “邦交国” “金元外交” 两岸关系 “台独” 美国因素

作者简介：钟厚涛，中国社会科学院台湾研究所副研究员，首都师范大学文明区划研究中心博士后。

中图分类号：D827 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2018) 01-0068-14

* 本文是国家社科基金青年项目“美国对台湾民进党的影响与中国大陆的对策研究”（编号：16CGJ015）的阶段性成果。

目前台湾当局共有 20 个“邦交国”，而其在拉美地区的“邦交国”占据“半壁江山”以上，共有 11 个^①，分别为中美洲的尼加拉瓜、洪都拉斯（台称宏都拉斯）、萨尔瓦多、危地马拉（台称瓜地马拉），加勒比地区的海地、多米尼加（台称多明尼加）、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚（台称圣露西亚）、圣文森特和格林纳丁斯（台称圣文森）以及南美洲的巴拉圭。显然，拉美是台湾“邦交国”的重镇和主战场，蔡英文上台后全力出击，竭力巩固与拉美“邦交国”的关系。到目前为止，蔡英文总共出访过三次，其中有两次是专门到拉美地区，分别是为了“英翔专案”和“英捷专案”，其对拉美“邦交国”的重视程度可见一斑。

一 蔡英文对与拉美“邦交国”关系的战略定位及战术规划

拉美“邦交国”在台湾当局整个对外关系布局中扮演着关键角色，因而台湾地区历任领导人都高度重视发展与拉美“邦交国”的关系，蔡英文同样如此。事实上，在竞选期间，蔡英文就密集拜会过所有拉美“邦交国”驻台“大使”或“代表”，并承诺要与对方建立永续伙伴关系，未来将通过台湾当局、企业投资与民间团体的共同努力，继续深化与“邦交国”的友谊。

（一）蔡英文高度重视拉美“邦交国”的原因

蔡英文高度重视拉美“邦交国”的原因是为了维持台湾为“主权独立国家”的假象，利用“邦交国”增加台湾在国际社会的能见度，并为其过境美国、强化对美关系寻找借口。

首先，维持台湾为“主权独立国家”的假象。蔡英文一直声称台湾为“主权独立”国家，既然如此，就需要有国际社会的认可和接受，否则就会陷入自说自话和自欺欺人的尴尬困境。“邦交国”数量的多少是衡量国际社会认可度的一个关键指标，因而为了维持台湾为“主权独立国家”这一假象，蔡英文自然需要维持与拉美“邦交国”的关系现状。目前台湾“邦交国”只剩下 20 个，已跌至历史最低水平，如果有更多拉美“邦交国”与台湾“断交”，那么台湾“邦交”版图将被重新撕裂，民进党自诩为“主权独立国家”的幻象也将被彻底打破。

其次，利用“邦交国”增加台湾在国际社会的能见度。长期以来，拉美

^① 台湾另外 9 个“邦交国”的区域分布分别为：大洋洲 6 个，非洲 2 个，欧洲 1 个。

“邦交国”在“台湾入联”提案中扮演了举足轻重的角色。近年来，台湾放弃了“入联”企图，但开始转向更具实质意义的国际或区域组织，如世界卫生大会（WHA）、国际民航组织（ICAO）等。在这一过程中，拉美“邦交国”积极为台湾站台拉票，是台湾重要的支持者和发声者，为台湾增加在国际社会的能见度提供了实质性支持。例如，2017年联合国大会总辩论期间，巴拉圭等共15个台湾“邦交国”呼吁国际社会应该接纳台湾，不应将台湾排除在联合国体系之外。蔡英文要想保留住这种支持台湾的声音，特别是借助“邦交国”力量为台湾加入联合国气候变化框架公约（UNFCCC）或国际刑警组织（Interpol）等预铺道路，就必须巩固与这些“邦交国”的关系，否则将会失去依托和着力点。

再次，为过境美国、强化对美关系寻找借口。强化对美关系一直是台湾当局对外关系的重中之重，蔡英文也不例外。由于台美早在1978年就已经“断交”，为了提升对美关系，台湾当局不得不通过各种方式和途径向美国靠拢，在访问其他国家和地区时借道美国便是其首要选择。鉴于拉美地区与美国在地理位置上相互毗邻，因而访问拉美“邦交国”时过境美国便成为台湾强化对美关系的一个重要借口。蔡英文上台后的三次出访，每次都是过境美国。例如，2017年1月蔡英文展开“英捷专案”，专门到洪都拉斯、萨尔瓦多、尼加拉瓜和危地马拉等国访问，但蔡英文访问的重心并不完全在拉美“邦交国”，而主要是想借机强化与美国各界的关系，因而在经过休斯敦和旧金山期间，多次与美国政界和学界展开密切互动。

（二）蔡英文对与拉美“邦交国”关系的战略定位

虽然与其他前任一样，蔡英文也高度重视与拉美“邦交国”的关系，但蔡英文对于与拉美“邦交国”关系的整体定位呈现出一些新的特点，与马英九时期有着显著的不同，主要体现在以下几方面。

第一，既中心又边缘的双重定位。从台湾所有“邦交国”的整体架构来看，拉美“邦交国”在其中占据着中心位置，这不仅因为在拉美的“邦交国”数量最为密集，而且与这些国家的“建交”时间也最为久远。例如，尼加拉瓜、危地马拉等国与“中华民国”的外交关系都可以追溯到20世纪30年代。后来蒋介石政权逃亡台湾后，这些国家并没有放弃与所谓“中华民国”的外交关系，并一直延续至今。也正是由于这些原因，台湾舆论才普遍认为，“台湾进不了世界卫生大会，日子还是照样过。可是，失去了拉美，社会的挫

折与不安就会接踵而至。”^①然而，从蔡英文整个对外关系布局来观察，拉美的“邦交国”在其中只是占据着相对边缘的位置，因为蔡英文对于台湾对外关系的规划是“亲美、媚日”。优先处理好与美国和日本的关系才是蔡英文考虑的重心，而对于拉美以及其他地区的“邦交国”，只要能够维持现有的数量和态势，就基本达到目的。因而蔡英文不会将主要的对外资源和精力都投放到拉美的“邦交国”上面。^②这从台湾外事部门的人事安排也可以看出端倪，例如，蔡当局“外交部”的4大主官分别是“部长”李大维、“政务次长”吴志中和章文梁及“常务次长”李澄然。这4人当中，除了吴志中擅长法语之外，其他3位都是英语科班出身，无人精通西班牙语，这对于台湾与拉美“邦交国”的沟通和交流自然会带来一定不利因素。

第二，既“固邦”又“拓邦”的“烽火”战术。在马英九之前的“两蒋”、李登辉和陈水扁时期，台湾当局为了拓展国际活动空间，一直都在全力与大陆对抗，竭力在拉美寻求建立新的“邦交国”。但马英九上台以来，力图革故鼎新，主动放弃这一做法，提出“外交休兵”战术，即不再与大陆激烈对抗、互挖墙脚，也不寻求建立新的“邦交国”。马英九的这一做法被誉为台湾对外关系史上“最重大的‘外交’转折”。^③蔡英文上台后，完全放弃马英九的“外交休兵”战术，重新启用陈水扁时期的“烽火”战术和“攻防”战术，竭力维持既有“邦交国”数量。2016年6月底蔡英文上台刚刚满月时，就紧急奔赴拉美展开“英翔专案”，访问巴拿马（当时还是台湾“邦交国”）和巴拉圭，力图巩固台湾与这两个国家的关系。除了蔡英文自己亲自“出访”之外，台湾相关外事部门也积极运作。如2016年8月，台湾“外交部长”李大维与“外交部政务次长”侯清山就到尼加拉瓜等国访问。不但意欲巩固已有的“邦交国”关系，蔡英文当局还试图挖大陆的墙角，通过金钱援助等方式与中国大陆争抢“邦交国”。在陈水扁时期，两岸在拉美的“外交争夺战”

^① 《马“政府”守住中南美》，载台湾《联合报》2009年6月4日1版。

^② 蔡英文之所以不会将拉美“邦交国”放到台湾对外关系的中心位置，一个重要原因是台湾民众对于拉美“邦交国”的认知非常有限，基本上是“无感”。例如台湾政治大学国关中心美欧所研究员严震生表示，台湾民众对于拉美“邦交国”缺乏“关心和了解”，连国际关系研究生也弄不清这些“友邦”的情况，认为它们是“黑、穷、小”。参见《从马“总统”出访看对“友邦”的认识》，载台湾《联合报》2014年7月11日01版。

^③ 《“外交休兵”内容说清》，载台湾《联合报》2008年8月24日06版。

异常激烈，不但两岸学者多有探讨，美国部分学者对此也高度关注。^① 由于蔡英文有可能采用既“固邦”又“拓邦”的战术，大陆也只能被迫随之起舞，两岸有可能在拉美地区以及其他地区再次展开激烈角逐，对抗激烈程度可能不会亚于陈水扁时期。

第三，“邦交国”与非“邦交国”双轨并进的布局策略。蔡英文一方面竭力维持与原有拉美“邦交国”的关系，同时也寻求在拉美地区建立新的“邦交国”。对于那些没有“邦交”关系的拉美国家，蔡英文也会通过经济贸易、文化交流、人员往来等方式，有意提升台湾与这些国家的实质关系。例如，2016年6月份，台湾具有官方背景的“外贸协会”组团赴拉美，参加墨西哥机电及照明科技展。2016年8月，台湾推出“优质电视剧输出西语国家地区”推广计划，将台湾制作的《犀利人妻》和《16个夏天》等电视剧向危地马拉、洪都拉斯、巴拉圭、尼加拉瓜、萨尔瓦多、多米尼加、阿根廷、哥伦比亚、墨西哥等10国的13家电视台和卫星电视频道播出。这明显是要通过“文化搭台、政治唱戏”的方式，向拉美“邦交国”和整个拉美地区输出台湾的文化软实力。2017年2月，台湾纺织拓进会也专门组团赴拉美拓销纺织产品，但行销的对象却不是台湾的“邦交国”，而是墨西哥、秘鲁等非“邦交国”。^② 蔡英文当局的这种做法，显然是要将与非“邦交国”关系和“邦交国”关系同步推进，整体提升与拉美国家的关系。

（三）蔡英文当局对与拉美“邦交国”关系的战术规划

为了有效落实对与拉美“邦交国”关系的战略定位，达到最初设定的各项预期目标，蔡英文通过政治、经济、文化等多种手段，全力“固邦护盘”。

第一，重启“金元外交”（也称“支票外交”或“金援外交”），试图“以金钱换友谊”。李登辉、陈水扁时期，台湾当局大力奉行“金元外交”，直接向拉美“邦交国”政要撒钱。马英九上台后基本上摒弃了“金元外交”，而主要通过设置工程项目等方式对“邦交国”展开援助，马英九称之为“正义外交”。蔡英文上台后完全改变马英九的做法，再度开展“金元外交”，对拉美的“邦交国”提供高额援助甚至对部分重要政治人物进行私下贿赂，因为这种做法效率更高，效果也会更加明显。台湾“外交部次长”吴志中透露，

^① Daniel P. Prikson, “Latin America: China Tries to Pick off Taiwan’s Allies”, in *The Miami Herald*, June 24, 2005.

^② 《拉美采购力强 纺拓会重点行销》，载《台湾新生报》2017年2月6日03版。

台湾每年对拉美“邦交国”的金援数额高达80亿~90亿新台币。^①根据台最新公布的2018年“财政预算”中，“外交部”机密预算高达17.2亿新台币，是2017年预算的4倍，其中用于巩固拉美“邦交国”的金额为5.8亿新台币。^②

第二，强化与拉美“邦交国”的高层互动。拉美地区是台湾历任领导人出访次数最多的地区，其目的就是为了强化与拉美“邦交国”的高层互信。例如，自2008年上台以来，马英九共对外出访11次，其中8次都是前往拉美地区，而且前4次都是访问拉美“邦交国”。事实上，近30年来，台湾历任地区领导人都曾遍访台湾在拉美的所有“邦交国”，无一遗漏。蔡英文完全延续了这一惯例，继续进行对拉美“邦交国”的访问。除了主动赴拉美“邦交国”进行访问之外，蔡英文还积极邀请这些“邦交国”的高层官员到访台湾。2016年5月20日蔡英文就职当日，就邀请了巴拉圭、洪都拉斯和圣卢西亚3国总统出席其就职仪式。

第三，建立机制化合作方式。目前，台湾已经与危地马拉、尼加拉瓜、萨尔瓦多、洪都拉斯4个“邦交国”签订了自由贸易协定（FTA）。另外，台湾“监察院”与阿根廷、巴拉圭、尼加拉瓜、乌拉圭、伯利兹（台称贝里斯）等6国的人权保护检察官署签署了双边合作协定。此外，台湾还参与了由拉美“邦交国”主导的部分区域性国际组织，如中美洲银行、中美洲议会、中美洲一体化体系（台称中美洲统合体）、中美洲军事会议、中美洲暨加勒比国会议长论坛等。未来蔡英文当局会继续谋求与拉美“邦交国”签署协议或参与多边组织，以期巩固和深化双方的机制化合作态势。

第四，通过经贸往来、文化交流等方式强化与拉美“邦交国”的民间互动。除了高层互访和直接对拉美“邦交国”进行项目援助之外，蔡英文还有意通过经贸往来与文化交流等方式进一步强化与拉美“邦交国”的关系，加深这些国家对台湾的依赖性。例如，台湾经济部门已经通过了“加强对中美洲地区经贸工作纲领草案”“加强与中美洲国家经营合作方案”等重要文件，目的就是鼓励台湾企业进军拉美市场，强化双方的经济纽带关系，扩大双方的利益关联，消除拉美“邦交国”与台“断交”的意愿。2016年9月，台“经济部”下属的“贸协培训中心”专门举办了“如何与拉美客户谈贸易、

^① 《吴志中：台每年金援近90亿 多用于拉丁美洲》，香港中评网，2017年5月15日。<http://hk.cmtt.com/crm-webapp/doc>. [2017-09-23]

^② 《“外交部”明年机密预算暴增4倍 巩固中南美洲“友邦”防“断交”》，台湾风传媒，2017年9月22日。<http://www.storm.mg/article/334054>. [2017-09-23]

做生意”的培训班，主要目的就是为了指导台湾企业赴拉美投资。此外，文化也是蔡当局强化与拉美“邦交国”关系的重要手段。2017年3月，台“驻厄瓜多尔代表”郑力城专门拜访拉美社会科学院（FLACSO）厄瓜多尔分院院长庞赛（Juan Ponce）等人，向对方宣讲“台湾奖助金”，希望能够吸引更多的人到台湾留学。2017年5月，台“外交部”专门举行“2017年拉丁美洲及加勒比‘友邦’台湾嘉年华”，表演台湾的拉美“友邦”国家的音乐及舞蹈。

二 蔡英文执政后台湾与拉美“邦交国”关系的未来走向

台湾与拉美“邦交国”的关系目前正面临着许多难以回避的困境，已经是举步维艰、进退两难。2017年6月，巴拿马在没有任何迹象的情况下，突然宣布与中国大陆建交，让蔡英文当局完全措手不及。从整体来看，由于台湾与拉美“邦交国”的关系已经“相当脆弱”^①，未来或将出现一些新的变化，有可能爆发新一轮“断交”潮，甚至出现“崩盘”的连锁效应，主要原因如下。

（一）拉美“邦交国”对台湾的离心力日益增强

目前中国大陆在拉美推行的是整体合作机制^②，不但包括建交国，也包括未建交国（部分即为台湾的“邦交国”）。整体来看，台湾在拉美地区的11个“邦交国”虽然与中国大陆没有正式的外交往来，但这些国家与中国大陆之间的经济贸易和人员交流却颇为密切，连马英九都坦承“这些国家与中国大陆的贸易，往往是与台湾的十倍、二十倍”，“台湾根本不可能在这方面跟大陆竞争”。^③由于大陆和这些未建交国的贸易往来日趋密切，双方自然需要通过

^① 严安林著：《台湾对外关系大变局：2008—2010》，上海：上海社会科学出版社，2011年，第156页。

^② 《习近平出席中国—拉美和加勒比国家领导人会晤并发表主旨讲话》，载《人民日报》2014年7月19日01版。对于台湾与拉美“邦交国”关系未来走向的预测，必须将之放到中国大陆与拉美国家关系的宏观背景下考量。目前，中国大陆正在积极强化与拉美国家的关系。例如，2014年习近平访问拉美4国，宣布中国将为拉美国家提供200亿美元基础设施建设贷款、100亿美元优惠贷款及50亿美元合作基金，这些项目目前均已开始运作。在习近平的倡议下，2015年1月中拉论坛在北京召开部长级会议，台湾的12个“邦交国”国中有8个派员参加，另外有4个（伯利兹、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯，圣卢西亚）没有派员参加。在中拉论坛上，习近平宣布将于未来5年内提供6000个奖学金名额与6000名赴大陆培训名额，邀请拉美1000名政党干部访问大陆。2015年5月，李克强赴拉美访问巴西、哥伦比亚、秘鲁、智利4国。

^③ 《援助‘友邦’，尽义务免不了》，载台湾《台湾新生报》2014年2月6日02版。

正式的外交关系来进行巩固和深化。也就是说，台湾在拉美的这些“邦交国”已经对中国大陆产生了较强的向心力，存在着“弃台就陆”的可能性和必要性。例如，2016年8月，圣卢西亚总理曾秘密访问北京。^①2016年11月，习近平再次出访拉美国家，第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》正式出台，翻开了中拉双边关系的历史新篇章，为双边关系的发展带来了新契机，中拉关系由此进入全面合作的新阶段。

在这种背景下，台湾的很多“邦交国”开始对台湾“见异思迁”，正如台“外交部长”李大维透露，台在拉美的“邦交国”有“浮动生变”的迹象，有多个国家已经向台湾亮起黄灯。2017年11月，巴拿马总统巴雷拉访问中国大陆时明确表示，“该国放弃台湾转而同中国大陆建立外交关系，可以成为其他国家效仿的榜样”，这意味着未来可能有更多拉美国家加入“弃台就陆”的行列。

（二）台湾与拉美“邦交国”的互信基础正在逐步瓦解

虽然台湾与拉美“邦交国”关系历史悠久，但部分国家是“二度建交”的“不稳定友邦”^②，互信基础本来就薄弱。即使是那些长期的“邦交国”，目前台湾与这些国家的关系也日益呈脆弱化态势，彼此之间的互信基础开始逐步瓦解。例如，台湾曾经为拉美“邦交国”提供大量贷款，但这些国家却久赖不还，让台湾当局对其信任感大幅下降。此外，蔡英文当局目前正在竭力推行“新南向”政策，但拉美“邦交国”对此有所不满，认为台湾的对外投资不应只关注东南亚和南亚地区，也应该关注拉美。例如，洪都拉斯“驻台大使”费尔南多（Rafael Fernando Sierra）表示，蔡当局与其推“新南向”政策，不如多经营与“友邦”的关系，希望能有更多台湾企业到洪都拉斯投资。很多中美洲国家“驻台大使”也都这样认为。^③另外，“台湾当局”对于拉美“邦交国”的重要期望之一就是希望这些国家能够支持台湾参与国际组织，提升台湾的国际能见度，但这些国家的表现却让台湾深感不满。例如，在2016年联合国大会总辩论中，共有8个台湾“友邦”拒绝为台发声，包括布吉纳法索、圣多美和普林西比、多米尼加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉

^① 《驻圣露（卢）西亚“大使”递“国书” 官员：全力巩固“邦交”》，台湾“中央广播电台”，2017年3月24日。<http://cnnews.rti.org.tw/news/newsSubject/?recordId=1339>。[2018-01-11]

^② 尼加拉瓜和圣卢西亚分别在1985—1990年期间和1997—2007年期间与中国保持外交关系。

^③ 《台湾推新南向 宏国（洪都拉斯）“大使”：更应投资拉美“友邦”》，载台湾《苹果日报》2017年1月6日01版。

斯及圣卢西亚等，其中有7个是来自拉美。2017年台湾参与世界卫生大会议题，台湾21个“友邦”中仅有11个为台湾“站台发声”，而其他10个（其中包括多个拉美“友邦”）都不愿为台湾发声。

（三）台湾当局对拉美“邦交国”的经营策略难以为继

李登辉、陈水扁时期，台湾主要实行“金元外交”。马英九虽然声称将停止“金元外交”，改为“活路外交”。但实际上拉美“邦交国”对台湾还是予取予求，台湾当局也只能被迫接受。也正是由于这种原因，台湾才有媒体以“马英九出访，钞票铺‘活路’”为标题发文，嘲讽马英九的所谓“活路外交”在本质上仍然是“金元外交”。蔡英文上台后也别无选择，只能延续“金元外交”，但在目前岛内财政吃紧、对外金援数额逐年下降的情况下，台湾还能有多大的经济实力继续对“邦交国”进行金钱援助，则让人怀疑。

台湾维持与拉美“邦交国”关系的另外一个重要手段就是强化双方的经贸往来，通过经济捆绑来减少这些国家与台湾“断交”的意愿。但近年来台湾与拉美“邦交国”贸易额明显回落，相关数据显示，2016年台湾与拉美12个“邦交国”的贸易总额同比下降6.93%，其中台湾对其拉美“邦交国”的出口总额下降14.58%。2017年延续了这一势头，如2017年1—10月，台湾与拉美“邦交国”圣文森特和格林纳丁斯的贸易额下跌30.73%。^①显然，对于台湾而言，利用经济“磁吸”来减缓政治“断交”的做法已近乎难以为继。此外，由于拉美很多国家存在着劳动力素质不高、市场不稳定等因素，很多台湾企业不愿到拉美投资。正是由于这种原因，虽然蔡英文多次呼吁台湾企业到拉美投资，但真正响应者寥寥无几，即使有去投资的企业也多是台湾公营企业，是迫于蔡当局的行政命令才不得已而为之。也正是由于这种原因，前国民党“立委”蔡正元称，蔡英文应该先带领自己的家族企业如正中企业、东道公司、富钛投资等赴拉美投资；如果蔡英文自己的家族企业都不愿意去，就不要让台湾公营企业去当冤大头，浪费纳税人的血汗钱。^②

由于上述论及的种种原因，目前台湾与拉美“邦交国”关系已经出现了濒临崩解的先兆。马英九执政时期，台湾之所以能够维持既有的拉美“邦交国”版图，主要是因为两岸具有一定的互信基础。2008年以来，两岸关系逐

^① 台湾“经济部国际贸易局”。<http://cus93.trade.gov.tw/FSC3050F/FSC3050F>. [2017-06-21]

^② 《呼吁企业投资拉美 蔡正元：自己家族带头去》，香港中评网，2017年1月16日。<http://www.cmmtt.tw/doc/1045/4/5/3>. [2017-09-23]

渐进入大交流、大合作、大发展的新阶段，两岸政治互信逐步深化，在对外关系领域也达成了较好的默契，基本上做到了从“零和”走向“双赢”。从为了两岸关系和平发展的大局出发，大陆没有轻易与台湾展开对外关系争夺战。但蔡英文如果继续拒绝放弃“台独党纲”，拒绝接受以“一个中国”原则为基础的“九二共识”，继续延续陈水扁时期的“台独冲撞路线”，那么两岸在对外关系领域的博弈有可能再次上演，届时台湾与拉美“邦交国”的关系也将危机重重。

三 台拉关系走向对于岛内政局和两岸关系的影响

蔡英文上台后采用多管齐下的战术，竭力维持与拉美“邦交国”的关系现状，这将给台湾财政带来巨大负担。而一旦台湾与拉美“邦交国”关系出现断裂甚至是崩盘，两岸关系也将随之受到猛烈冲击。蔡英文还会拉拢美国和日本一同向中国大陆施压，使得大陆在拉美地区的战略布局遭受美、日、台的全方位挑战。

（一）增加台湾的财政负担，影响岛内政局走向

近年来台湾经济持续低迷，2017年台湾GDP增长率预估只有2%左右。由于经济整体发展态势萎靡，台湾当局财政负担日益加重。在财政吃紧情况下，台湾当局每年还得划拨数百亿新台币去维持与拉美“邦交国”等国家的关系^①，这势必导致台湾财政负担更趋恶化，并直接影响到岛内经济和台湾民众的福祉，阻碍台湾民众生活水平的提升。台湾媒体称，台湾对外援助是“高投入，无收益，把纳税人的血汗钱白白扔掉了”。^②

某一国家和地区的对外关系往往是其内政的延续，台湾亦是如此。台湾与拉美“邦交国”的关系与岛内政局走向息息相关，不同政党上台执政所采取的对拉美“邦交国”的政策迥然相异。同样，台湾与拉美“邦交国”关系的发展走向也会对岛内政局产生巨大的反作用。如果台湾与某一或某些拉美“邦交国”的关系出现危机，台湾当局会力求稳住态势，确保不被“断交”。而在野势力则

^① 在过去3年中，台湾援外预算每年都会减少5亿~10亿元新台币，2013年对外援助预算仅剩106亿新台币。《援外预算缩水影响工作？“外交部”：对“友邦”承诺不会改变》，台湾今日新闻网，2013年1月5日。https://www.nownews.com/news/20130115/339809。[2018-01-11]

^② 《台湾剩20个“邦交国”，还要酬佣10个“公使”！欠选举债，拿人民血汗钱来还》，台湾《“中国时报”》2000年7月12日第6版。

会借机炒作，向执政当局施压，朝野两种势力的对抗有可能在岛内引发政治风暴，并产生外溢效应，波及岛内经济、政治、社会等方方面面。

（二）台湾民众对于中国的认同度将会受到冲击

蔡英文执政后，如果台湾与拉美“邦交国”关系出现断裂，蔡英文势必会寻找一个借口来为自己开脱。在她看来，最好的方式就是抹黑中国大陆，将责任转嫁到大陆头上，声称是中国大陆的“蓄意所为”导致这些“邦交国”与台湾“断交”。^①在这种背景下，蔡英文还会进一步煽动台湾民众的“反陆、仇陆”情绪。由于多种特殊历史原因，岛内部分民众对大陆一直存在着若隐若现的敌对心理，而在台湾与拉美“邦交国”“断交”的情况下，如果民进党有意误导，宣称中国大陆是“幕后黑手”，许多不明真相的民众也会信以为真，从而进一步加剧对中国大陆的仇视和敌对情绪。

更让人感到担忧的是，台湾民众对“中华民国”（背后是中国）的认同度或许也会出现下降。许多台湾民众特别是“深蓝民众”认为，只有维持一定数量的“邦交国”，才能证明和凸显“中华民国”的事实存在和合法性。如果台湾“邦交国”数量下降甚至归零，那么这些民众对“中华民国”的认同度将大打折扣，随之而来的是，台湾与中国大陆之间的“合法性纽带”也将更加脆弱，对于中国的认同度也将同步下降。^②台湾前“外交部长”蒋孝严曾提出，如果“中华民国”的“邦交国”版图萎缩至20个以下，“中华民国”的“国际人格”将面临严重危机，就有可能为“台湾独立”找到合法理由。如此就出现了一个结构性悖论，台湾只是中国一部分，不具备维持“邦交国”的资格，与台湾“邦交国”“断交”是大势所趋，也可以有效避免“台独”势力借机炒作；但这可能会同步导致部分台湾民众对“中华民国”的家国认同出现

① 需要澄清的是，这种说法并不成立，因为不是中国大陆有意寻求与台湾的这些“邦交国”建交，而是这些“邦交国”主动寻求与中国大陆建立正式关系。

② 从历史来看，台湾“邦交国”数量呈现明显的下降态势，1969年高达68个，1971年为62个，1972年联合国恢复中华人民共和国的合法席位后，台湾“邦交国”的数量大幅下滑至42个，1987年为23个，1996年为30个，2008年为23个，现在为20个。这些国家大多面积狭小、人口较少且经济总量有限，因而台湾与这些“邦交国”的关系往往是象征意义大于实质意义。因而，如果民进党不加操作的话，台湾民众对于“邦交国”与其“断交”的问题应该不会反弹过大。因为很多台湾民众都认为，台湾的“邦交国”都是“黑、小、穷”，台湾与其维持“邦交”关系意义有限，反而经常被这些国家勒索绑架，因而不如与其直接“断交”，这样可以省去一大笔外援费用，以便更好地发展岛内的经济民生。但如果民进党刻意操作，台湾民众对于与“邦交国”“断交”议题的关注度就会马上提升，而且在民进党的误导下，台湾民众会认为是大陆在挖台湾“邦交国”的墙角，这自然会刺激其对大陆的不满情绪。

错乱，并进一步加剧台湾民众对中国人身份归属的深层危机。^①

由于台湾民众对大陆的好感度可能出现下降，对中国的认同度也会有所下滑，这些外部条件无疑为“台独”势力进一步扩张提供了新的契机，至少潜在的民意基础会扩大。而在民意基础逐渐深厚的条件下，未来在拉美“邦交国”议题上如果稍有突发事件，“台独”势力就有可能借机出动，以之为借口朝“台独”方向发展。如2002年瑙鲁与中国建交后不久，陈水扁就抛出了“一边一国论”，对“一个中国”原则发动了公然挑衅。李义虎认为，大陆与瑙鲁建交至少是直接刺激“一边一国论出笼”的事态性因素之一。^②未来蔡英文完全有可能仿效陈水扁，以某一“断交”事件为借口，重新凝聚“深绿”支持者，扩大“台独”势力的阵容。

（三）中美两国在拉美地区的战略博弈将进一步加剧

历史上，中国大陆在拉美面临的主要竞争对手是台湾，两岸为争取和拉拢“邦交国”，曾展开多轮“生死肉搏战”，拉美则被称为是“两岸外交竞争最激烈的区域”。^③蔡英文延续了这一态势，继续加大与中国大陆的争抢力度。但由于目前台湾当局与中国大陆实力差距较大，台湾当局即使想向中国大陆发起挑战，估计也是有心无力。整体观察，在拉美地区，中美之间的竞争而非两岸之间的竞争已经成为外界最为关注的焦点。

长久以来，有部分美国学者认为，大陆强化与拉美国家关系的主要目的就是“孤立台湾”，减少台湾“邦交国”数量，挤压台湾的国际活动空间。^④但随着情势的变化，现在美国关注的已经不是两岸“争夺战”，而是中美大国博弈。^⑤由于拉美与美国地理上毗邻，美国将拉美视为其“后院”，认为拉美对美国具有重要的地缘战略价值，严密防范其他国家在这一地区插手。近年来，中拉关系明显升温让很多美国学界人士担心未来美国是否会被逐渐排挤

^① 1997年9月，台有关民调显示，自我认同为“台湾人”的民众为36%，首次超过自我认同为“既是台湾人也是中国人”的比重（34.8%），此后台湾民众对于“台湾人”的认同比重逐渐拉高，随之而来的则是对“中国人”身份认同明显下跌。

^② 李义虎：《台湾的“国际空间”问题》，载《国际政治研究》，2012年第2期，第67页。

^③ 向骏：《台湾对拉丁美洲“外交关系”回顾与展望》，载《全球政治评论》（台湾），2004年第5期，第128页。

^④ Stephen Johnson, “Balancing China’s Growing Influence in Latin America”, in *Backgrounder*, No. 1888, October 24, 2005; He Li, “Rivalry between Taiwan and the Mainland in Latin America”, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 10, Issue 2, September 2005.

^⑤ Daniel P. Priksan and Janice Chen, “Chinese, Taiwan and the Battle for Latin America”, in *World Affair*, Vol. 31, Issue 2, 2007.

出自己的“后院”即拉美地区。为了对冲中国大陆在拉美地区日渐增长的影响力，部分美国学者特别提出，美国政府应该积极拉拢台湾，以台湾为“楔子”，来压缩中国在拉美的影响范围。例如，2017年2月底，美国乔治·华盛顿大学专门举行“台湾与拉丁美洲关系”研讨会，泛美发展基金会（PADF）执行董事圣伯洛（John Sanbrailo）在会上提出，美国应该支持台湾继续保持在拉美地区的“邦交国”，而台湾自身也应该积极努力，并将台湾经济发展的成功经验传播到拉美地区。^①

四 结语

所谓“外交”是指“国家以和平手段对外行使主权的活动”。^②台湾作为中国领土不可分割的一部分，本来就不具有外交职能。因而，台湾与拉美“邦交国”的关系不具有任何合法性可言。从客观现实来看，台湾与拉美“邦交国”的关系本身已经岌岌可危，随时有可能出现重大突变。如果蔡英文拒不接受“一个中国”原则，则意味着两岸互信不复存在，台湾与其拉美“邦交国”的关系也可能随时断裂。从长远发展来看，随着大陆综合实力的日益提升以及国际社会对“一个中国”原则的普遍接受，台湾与这些“邦交国”“断交”乃是大势所趋，无可回避。与巴拿马“断交”只是开启一个先声而已，在多米诺骨牌效应的影响下，未来有可能爆发较大规模的“断交潮”。未来蔡英文若继续执迷不悟，无意调整两岸政策、接受“九二共识”及其核心意涵“一个中国”原则，反而继续死守“台独党纲”，并在“固邦”议题上动作频频、不断出击，中国大陆也应作出坚决抵制。事实上，在蔡英文胜选之后，中国大陆就宣布与台湾之前的“邦交国”冈比亚建交，2017年1月与台湾“邦交国”圣多美和普林西比建交，6月与巴拿马建交，给蔡英文当局带来“当头一棒”的震撼效应。未来中国大陆宜继续出击，压缩台湾“邦交”版图，在国际社会强化“一个中国”框架对台湾的限制。

首先，全面评估台湾在拉美地区的“邦交国”现状，并重点关注多米尼加、圣卢西亚等国。未来中国大陆应对这些国家进行全面评估，列出工作对象

^① 《台湾与拉美关系 美机构建议战略聚焦》，台湾“中央通讯新闻社”，2017年2月24日。
<http://61.219.29.200/gb/www.cna.com.tw/news/aopl/201702240054-1.aspx>。[2017-06-21]。

^② 《中国大百科全书·政治卷》，北京：中国大百科全书出版社，1992年，第366页。

的优先顺序，积极准备“断交”牌，一旦蔡英文在国际社会上挑衅“一个中国”原则，则可以随时启用，对蔡当局形成反制。目前多米尼加、圣卢西亚和萨尔瓦多都已多次公开表示希望能与中国建交，而且这几个国家的领导人都相对克制，已经连续5年以上没有到台湾访问过。相较于台湾其他“邦交国”而言，这几个国家与中国大陆建交的条件相对成熟，值得重点考虑。但未来大陆在运用“断交牌”时，手法和策略需要更加谨慎，既不给“台独”势力以可乘之机，又要防止蔡英文“狗急跳墙”，完全滑向“法理台独”方向。^①

其次，弱化台湾“邦交国”在国际场合为台“帮腔”的意愿。岛内有消息称，蔡当局未来有可能重启参与联合国活动。辜宽敏称，蔡英文曾亲口对他表示“我们要加入联合国”。岛内媒体也披露，虽然蔡当局2016年和2017年相对低调，没有操作参与联合国议题，但随着两岸关系形势不断恶化，蔡英文有可能延续李登辉、陈水扁时期的路线，重启参与联合国活动，并通过“友邦”提案的方式来展开。除了借助“友邦”来谋求加入联合国之外，蔡当局还会积极鼓动“邦交国”提案支持台以“台湾”名义参与政府间国际组织，包括世界卫生大会、国际民航组织、联合国气候变化框架公约等。未来中国大陆对此应保持高度警惕，一方面要严防蔡英文当局寻衅滋事，另一方面也要强化与部分台湾“邦交国”的互动，打消它们为台湾发声的意愿。

最后，稳住美国，降低美国协助台湾“固邦”的意愿。拉美地区台湾“邦交国”问题绝不仅仅是两岸之间的竞争，它背后还有中美两个大国之间的战略博弈。蔡英文当局对此也有所观察，并图谋借力使力，将两岸在拉美的“外交争夺”向中美矛盾方向引导，主动拉拢美国来制衡中国大陆，利用美国在拉美地区的影响力来稳住与“邦交国”的关系。蔡英文在对外宣传上，也有意凸显中国大陆提升与拉美国家关系的目的是挺进美国“后院”。针对美国的质疑和蔡当局对美国的误导，中国大陆应该积极与美国沟通，打消美方误解，让美国逐步意识到，拉美很多国家之所以愿意“弃台就陆”，完全是出于他们自身国家利益的需要。因而中国与拉美国家实现关系正常化完全是顺势而为，并不是为了与美国“争夺地盘”，更非为了“挺进美国‘后院’”。中国无意与美国在拉美展开外交竞争，而愿意与美国深化友好合作，推动双方关系稳步前进，更好地造福两国人民。

(责任编辑 黄念)

^① 杨立宪：《新形势下如何处理涉台外交问题探讨》，载《北京大学学报》，2016年第6期。