



只租不賣的臺灣友邦：斷交政治經濟學

陳宗巖

(國立中山大學政治學研究所助理教授)

摘要

本文檢視 9 個在 2000 年至 2013 年與中華民國（以下簡稱臺灣）斷交的國家，以探討友邦與我斷交背後的中華人民共和國（以下稱中國）因素。本研究發現，對臺灣友邦來說，獲取來自中國在貿易、投資與金援的經濟考量，以及透過中國的支持提升其國際地位與穩固國內政權的政治考量，是影響友邦是否願意與臺灣延續外交關係的重要因素。大部分友邦在與臺灣斷交後，均能獲取大量來自中國的經濟與政治利益，即便是擁有長期穩固邦誼的友邦亦然。從友邦的角度來看，透過遊走於兩岸的外交競爭之中，讓臺灣與中國競租外交關係，能夠大幅提升其國家利益，因此道德與理想難以在極度現實的友邦爭奪戰中勝出。對臺灣而言，邦交國無法長期收買，只能短期租用，若維持邦交國數量仍是外交政策的重要目標，則臺灣恐需要更全盤地、有彈性且客制化地制定出有效的經濟誘因，以提升與各國建交的可能性。

關鍵詞：邦交、斷交、金援、臺灣、中國

* * *

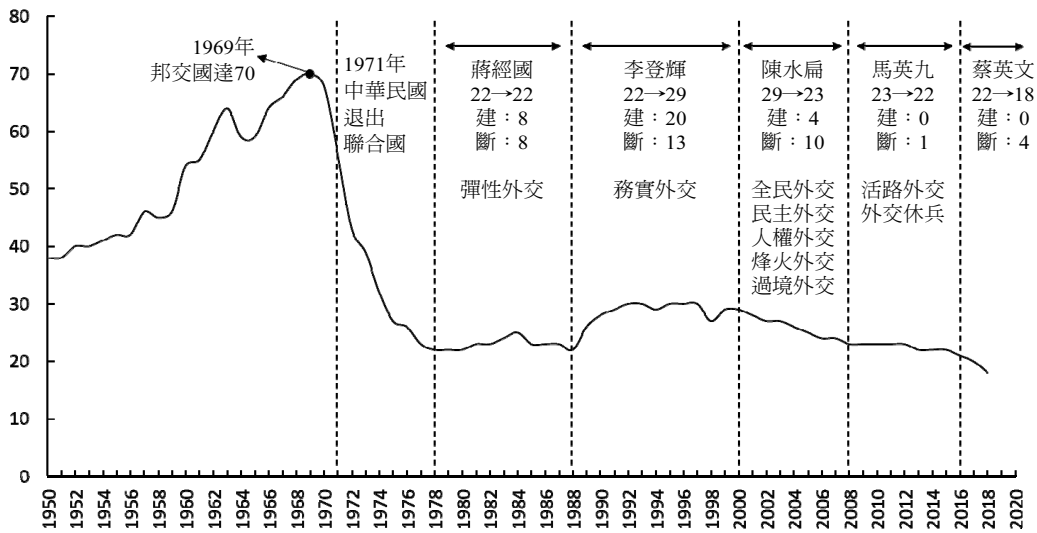
壹、簡介

蔡英文自 2016 年 5 月擔任總統以來，臺灣已經先後與聖多美普林西比（2016 年 12 月 21 日）、巴拿馬（2017 年 6 月 13 日）、多明尼加（2018 年 5 月 1 日）與布吉納法索（2018 年 5 月 24 日）4 個國家斷交，邦交國數量由 2016 年的 22 國降至 18 國。其中，與臺灣有邦交的國家，時常藉由周旋在兩岸外交競爭中，透過競標邦誼的方式獲取最大利益，即便是擁有超過 60 年邦誼的多明尼加，也在邦交期間，不斷地以不惜與臺灣斷交的外交恐嚇手段，要求臺灣提高援助金額。^①即便在馬英九政府執政八年的「外交休兵」政策下，中國降低對臺灣邦交國的外交爭奪，甘比亞依舊在 2013 年 11 月 14 日宣布與臺灣斷交，我國外交部研判原因可能為甘比亞總統賈梅於年初曾向臺灣要求 1,000 萬美元的援助貸款未果，導致其個人憤而向臺灣提出斷交，希望藉此從中

註① 馮寄台，「拚到心動脈堵塞還是斷交了」，聯合報，2018 年 6 月 27 日，版 A14。

國獲得援助。②這印證了在臺灣的外交戰場上，邦交國無法長期收買，只能短期租用，
③友邦有極高誘因在兩岸關係的外交市場上，尋求更高租金的可能性。

圖 1 臺灣邦交國數量 1950~2018



資料來源：作者自製。

歷史上，臺灣邦交國數量在 1969 年達到高峰，共有 70 個邦交國，之後中華民國在 1971 年退出聯合國，友邦紛紛轉而承認中華人民共和國，因而經歷一波為期 10 年的斷交潮。之後為了提升邦交國數量，希望增加友邦為臺灣在國際社會發聲的能量，開始了蔣經國時代的「彈性外交」與李登輝時代的「務實外交」，在維繫與各國外交關係時，淡化以國家名稱、意識形態與交流形式的考量，並提升實質交流。為了讓政策具有誘因，提供物質援助成為外交政策上的重要面向之一，但也遭到外界批判為浪費民脂民膏的「金援外交」。

中國在 1990 年代經濟開始起飛後，開始擁有更豐富的經濟與金融資源，提升了與臺灣進行外交金援戰的能力。除了經濟崛起，中國亦提升了國際政治影響力，更使得中國因素成為臺灣邦交國數量變化的重要因素。中國因素影響臺灣與友邦關係並非新的議題，④但本文希望藉由分析 9 個在 2000 年至 2013 年與臺灣斷交的國家，來檢視中國因素在背後扮演的角色，主要將檢視這些國家在與臺灣斷交前與斷交後，其所獲得來自中國在貿易、投資與援助的利益，是否真的呈現顯著上升的趨勢，以確認中國在與臺灣進行外交戰時的能力與聲譽。以下第二部分將討論中國因素可能影響臺灣與友邦關係的四個面向；第三部分提出描述性統計數據以檢視這些面向的真偽；第四部分

註② 王光慈、許雅筑、李昭安，「甘比亞片面與我斷交」，聯合報，2013 年 11 月 16 日，版 A1。

註③ Gary D. Rawnsley, *Taiwan's Informal Diplomacy and Propaganda* (UK: Palgrave Macmillan, 2000), p. 33.

註④ Timothy Rich, "Status for Sale: Taiwan and the Competition for Diplomatic Recognition," *Issues & Studies*, Vol. 45, No. 4 (December 2009), pp. 159-188.

總結。

貳、邦交關係中的中國因素

理解邦交國為何會宣布與臺灣斷交，是個在理論與政策意涵上的重要議題。在理論部分，大部分的論述均圍繞在「中國因素」之中，亦即臺灣邦交國數量的多寡，取決於中國是否積極地拉攏臺灣的邦交國。在中國經濟實力崛起後，若北京執意打政治、經濟與金援牌，臺灣在國際上相對弱的政治經濟影響力很難與之抗衡。此外，即便中國沒有積極主動與臺灣進行外交競逐，然一旦邦交國希望透過改變與臺灣的外交關係，以爭取來自中國的政治與經濟利益，則在臺灣外交空間有限之下，將難以挽回已起心動念的友邦。

在中國因素背後，有四個重要的影響面向，足以影響臺灣友邦維持邦交的意願。第一個面向為與中國的貿易關係，特別是對中國的出口貿易，也就是中國成為國際重要買家所展現出來的影響力。^⑤從國際收支的角度來看，出口是累積國家財富的重要來源，^⑥這對於大部分追求經濟成長的臺灣友邦（發展中國家）來說，能夠將商品出口到國際重要市場是重要的對外經濟政策目標。從友邦的視角觀之，中國身為重要且龐大的潛在市場，覬覦中國市場可能成為友邦是否願意維繫邦交關係的重要考量。

第二個面向為中國對外投資的影響力。除了出口貿易之外，吸引外來投資也是各國累積財富的重要來源，且外來投資者不僅帶來資金，也帶來技術上與管理上的知識與經驗，有助於提升地主國的產業發展與競爭力。中國對外投資在近年來崛起快速，根據世界銀行的資料，在 2000 年中國對外投資流量的淨值約為 46 億美元，為世界第 23 位；到了 2016 年對外投資流量來到了 1,019 億美元，是世界第 3 位。^⑦有研究發現，中國對於臺灣邦交國的投資數額低於非邦交國，^⑧且中國政府也鼓勵民間大量投資臺灣重要的邦交國，誘使其改變與臺灣的邦交關係。^⑨雖然外界常質疑引入中國資金具有損及國家安全的風險，但對國際社會中影響力較低的臺灣邦交國來說，中國的資金具有一定吸引力。^⑩

註⑤ David Lampton, *The Three Faces of Chinese Power: Might, Money, and Minds* (Berkeley, CA: University of California Press, 2008), pp. 88~96.

註⑥ Ian Tsung-yen Chen, "Balance of Payments and Power: Assessing China's Global and Regional Interdependence Relationship," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 14, No. 2 (February 2014), pp. 271~302.

註⑦ 統計資料來源為世界銀行，網址：<https://data.worldbank.org/country/china>。

註⑧ Axel Dreher, "Rogue Aid? An Empirical Analysis of China's Aid Allocation," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 48, No. 3 (March 2016), pp. 988~1023.

註⑨ Hsiu-Ling Wu, and Chien-Hsun Chen, "An Assessment of Outward Foreign Direct Investment from China's Transitional Economy," *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 8 (December 2001), pp. 1235~1254.

註⑩ 例如中國在斯里蘭卡先貸後租 Hambantota 港口並可能引入軍事用途的案例，Maria Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port," *New York Times*, <https://nyti.ms/2lwfnHU>. Accessed on July 17, 2018.

第三個面向為中國對外援助的影響力。以往主要提供外援的多為歐美國家，中國近幾年來也已成爲主要提供外援的國家。雖然中國政府並沒有官方的 ODA (Official Development Assistance) 統計，但已有許多研究開始推估中國自 2000 年來的官方對外援助趨勢。根據 Kitano 與 Harada 的推估，中國在 2001 年的 ODA 約排名世界第 16 位，至 2013 年已上升至第 6 位，僅次於美國、英國、德國、日本以及法國。^⑪根據 Dreher 等人的推估，中國在 2000 年對全球的 ODA 約爲 924 萬美元，至 2014 年成長到 106 億美元，將近 1,143 倍的成長。^⑫根據 OCED 的統計，2014 年美國爲 OCED 國家中提供 ODA 最高的國家，達 339 億美元，日本爲 94 億美元，中國的 ODA 只比美國、英國、德國與沙烏地阿拉伯少。外援一向是鞏固臺灣邦交國的重要元素，受援助國不需要生產與借貸，即可以從外國獲得資金，臺灣外交也常被抨擊從事過多高風險、回報難以預期的「金援外交」。在中國經濟崛起後，臺灣外援的資金已經難與中國抗衡，根據 OECD 資料，臺灣在 2014 年的 ODA 總額爲 2.5 億美元，中國是臺灣的 42 倍，獲得中國援助自然成爲邦交國遊走兩岸的策略。既有研究也顯示，中國常提供外援資金，以獎勵不承認臺灣主權的國家。^⑬

第四個面向為中國在國際組織的影響力。中華民國在 1971 年退出聯合國與重要國際組織後，在這些組織中已無實質影響力；反觀，中華人民共和國取得聯合國安理會的常任理事國資格後，大幅提升其在國際組織的影響力，特別是對欲取得 10 個安理會非常任理事國席次選舉中脫穎而出的國家來說，將會需要中國的支持。對這些國家來說，取得非常任理事國資格除了提升國際地位外，更可以用其在安理會的選票與提升的地位，吸引五大常任理事國的關注，^⑭更增強其與強權進行利益交換的能力。^⑮此外，亦有研究指出，在中國主導的「亞洲基礎設施投資銀行」中，與臺灣外交關係越深的國家，所獲得的「投票權重/GDP」比率越低。^⑯這些都顯示，中國可能透過其在

註⑪ Naohiro Kitano, and Yukinori Harada, "Estimating China's Foreign Aid 2001~2013," *Journal of International Development*, Vol. 28, No. 7 (March 2015), pp. 1050-1074.

註⑫ 中國官方本身沒有根據 OECD 規範所統計的對外援助的資料，因此本文採用 Dreher et al. (2017) 所蒐集的資料，其中包括 ODA，即官方向發展中國家進行援助的資金；OOF (Other Official Flows)，即出口信用、直接對外投資、間接投資、對國際機構投資等。Axel Dreher, Andreas Fuchs, Bradley Parks, Austin M. Strange, and Michael J. Tierney, "Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset," *AidData Working Paper* (46) (Williamsburg, VA: AidData, 2017), pp. 1-61.

註⑬ 同註⑧。

註⑭ Hong Ma, and Yue Teng, "How Political Incentives Affect Chinese Outward Foreign Direct Investment: A UN Security Council Membership Perspective," *World Economy*, forthcoming, doi: 10.1111/twec.12677.

註⑮ Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm, and James Raymond Vreeland, "Development Aid and International Politics: Does Membership on the UN Security Council Influence World Bank Decisions?" *Journal of Development Economics*, Vol. 88, No.1 (November 2007), pp. 1-18; Bruce Bueno de Mesquita, and Alastair Smith, "The Pernicious Consequences of UN Security Council Membership," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54, No. 5 (June 2010), pp. 667-686.

註⑯ Ayse Kaya, and Byungwon Woo, "China and the Asian Infrastructure Investment Bank: The Influence-Legitimacy Tradeoff," Paper presented at the 11th Annual Conference on The Political Economy of International Organizations, Madison, Wisconsin. 值得注意的是，此研究所稱的「與臺灣外交關係越深的國家」，其衡量關係的方式並非是「有無外交關係」的二分法，而是分成三個等級，分別是「無關係」、「無外交關係」、「正式外交關係」。

國際組織的影響力，試圖改變臺灣與其邦交國的外交關係。

參、檢視斷交背後的政經誘因

在檢視與臺灣斷交國家背後的中國因素時，本文最關心的是這些國家在斷交前與斷交後，其與中國的貿易、投資與援外關係是否發生變動，以及臺灣的邦交國是否較難以提升在國際組織中的影響力。若上述提出的面向確是中國對臺灣進行外交戰的主戰場，則與臺灣斷交的國家應該在斷交後，應能顯著地獲取來自中國在貿易、投資與援助的利益，以及在中國的支持下提升國際地位。

在檢視這些論述時，本文採用自 2002 至 2015 年來 9 個與臺灣斷交的發展中國家（見表 1），^①這些應是最容易受到中國經濟利誘的國家。在此將比較這些國家在斷交前三年與斷交後三年，這些國家在與中國貿易、中國投資、中國外援總額的平均數與其趨勢變化，以及自 2000 年以來，各國在與臺灣維持邦交關係時，是否越難以取得聯合國安理會非常任理事國的資格。

表 1 2000~2013 年與臺灣斷交的友邦

| 國家 | 斷交年 | 斷交日 |
|-------|------|--------|
| 甘比亞 | 2013 | 11月14日 |
| 馬拉威 | 2008 | 1月14日 |
| 哥斯大黎加 | 2007 | 6月7日 |
| 查德 | 2006 | 8月6日 |
| 塞內加爾 | 2005 | 10月25日 |
| 格瑞那達 | 2005 | 1月27日 |
| 多米尼克 | 2004 | 3月20日 |
| 萬那杜 | 2004 | 11月10日 |
| 賴比瑞亞 | 2003 | 10月12日 |

資料來源：作者自行整理。

首先，根據表 2 整理的數據，^②在貿易表現方面上，在這 9 個與臺灣斷交的國家，除了 2003 年斷交的賴比瑞亞之外，所有國家在與臺灣斷交後三年，其對中國的出口總額比前三年平均更高，其中的馬拉威、哥斯大黎加、查德、塞內加爾與萬那杜的成長幅度相當高，馬拉威甚至成長了 23.8 倍。若看進出口貿易總額，則幾乎所有與臺灣斷交的國家與中國的貿易關係均呈現成長的趨勢，其中馬拉威、哥斯大黎加、塞內加爾、格瑞那達與萬那杜的漲幅至少是斷交前三年平均的 1.75 倍以上。若檢視貿易平衡的話，9 國中有 7 國（哥斯大黎加、查德除外）提升了與中國的貿易平衡，均從原本對中國的貿易逆差，在斷交後成為對中國貿易順差國。

註① 由於在 2001 年與臺灣斷交的馬其頓以及在 2016 年以來與臺灣斷交的聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加與布吉納法索的資料無法取得，因此本文並未納入這 5 個國家。

註② 中國貿易資料來自 UN Comtrade Database，網址：<https://comtrade.un.org/>；臺灣的雙邊貿易資料來自經濟部國際貿易局，網址：<https://cus93.trade.gov.tw/>。

表 2 臺灣邦交國斷交前後三年與中國貿易關係之變動

| 國家 | 斷交年 | 對中國 | | | 對臺灣 | | |
|-------|------|-------|-------|------|--------|---------|------|
| | | 出口成長 | 進口成長 | 貿易成長 | 出口成長 | 進口成長 | 貿易成長 |
| 甘比亞 | 2013 | 20% | 35% | 33% | -67% | -81% | -79% |
| 馬拉威 | 2008 | 2379% | 188% | 277% | 85421% | -45% | 14% |
| 哥斯大黎加 | 2007 | 142% | 178% | 175% | 38% | 103185% | 126% |
| 查德 | 2006 | -54% | 1224% | 11% | 29% | -60% | 28% |
| 塞內加爾 | 2005 | 226% | 287% | 284% | -20% | 65% | 23% |
| 格瑞那達 | 2005 | -66% | 618% | 503% | 3814% | 269% | 360% |
| 多米尼克 | 2004 | 452% | 10% | 17% | -12% | 59% | 53% |
| 萬那杜 | 2004 | 147% | 771% | 693% | -57% | -95% | -95% |
| 賴比瑞亞 | 2003 | -73% | -19% | 17% | -14% | -93% | -93% |

資料來源：同註⑧。

從另一方面來看，臺灣是否有用貿易手段來懲罰與臺灣斷交的國家呢？從斷交國出口商品至臺灣的面向來看，僅有 5 個國家對臺灣的出口總額呈現下滑的趨勢，但幅度均有限，甚至在 2008 年馬拉威與臺灣斷交後，其出口到臺灣的總額竟成長的 854 倍，格瑞那達也成長了 38 倍之多。若以貿易總額來看，僅有 3 個國家在與臺灣斷交後，與臺灣的貿易關係呈現負成長的趨勢。從貿易平衡來看，在 9 國中，反而有多達 5 國改善了與臺灣的貿易平衡關係。從以上分析來看，與臺灣斷交的國家，的確可能為了增加出口至中國的商業利益而與臺灣斷交；斷交後，臺灣似乎沒有明顯地利用貿易手段來懲罰斷交的行為，這或許更助長了邦交國與臺灣斷交的行為。

在投資誘因方面，由於臺灣對邦交國投資的數據難以取得，因此僅檢視中國對各國的投資趨勢變化。如表 3 所示，在這 9 國中，僅有馬拉威、查德與塞內加爾在與臺灣斷交前，曾經獲得來自中國的投資，其他 6 國家均未獲得。在與臺灣斷交後三年間，中國提高了對 7 個國家的投資金額，成長幅度十分顯著，例如中國對馬拉威的投資成長了 54 倍，而對甘比亞、哥斯大黎加、格瑞那達與賴比瑞亞的投資則是從無到有。雖然多米尼克與萬那杜沒有在與臺灣斷交後三年間獲得中國的投資，但自 2011 年以來中國開始對這兩個小國進行投資，其中多米尼克在 2011 年獲得 50 萬美元投資，萬那杜在同年獲得 79 萬美元投資，2015 年更成長到 2,245 萬美元。^⑩若將時間拉大，與臺灣斷交的國家在十年內，均獲得來自中國的鉅額投資。中國崛起的海外投資實力，對於臺灣友邦來說，確實具有相當大的誘因。

從獲得中國外援的角度來看，表 4 顯示在與臺灣斷交前，僅有 3 國獲得中國外援，而僅有哥斯大黎加獲得的金額較高，在斷交前的 2006 年獲得中國約 2,000 萬美元的援助。除了甘比亞之外，8 個友邦均在與臺灣斷交後，即獲得巨額的中國援助金額，其中查德、塞內加爾、格瑞那達、多米尼克與賴比瑞亞 5 國是從無到有，而獲得中國外援金額最高的是馬拉威，在斷交後三年間，共獲得約 3.4 億美元，與斷交前三年平均起來比較，成長了 1,369 倍之多。公開資料的帳面數字顯示各國與臺灣斷交

註⑩ 資料來源為歷年中國商務部發行的「中國對外直接投資統計公報」。

表 3 臺灣邦交國斷交前後三年與中國對該國投資額（百萬美元）

| | 斷交年 (T) | T-3 | T-2 | T-1 | T | T+1 | T+2 | T+3 | 投資成長 |
|-------|---------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-------|
| 甘比亞 | 2013 | - | - | - | - | 0.0 | - | 2.3 | 無到有 |
| 馬拉威 | 2008 | - | - | 0.2 | 5.4 | - | 9.9 | 1.2 | 5430% |
| 哥斯大黎加 | 2007 | - | - | - | - | - | 2.0 | 0.1 | 無到有 |
| 查德 | 2006 | - | - | 2.7 | 1.6 | 0.8 | 9.5 | 51.2 | 2167% |
| 塞內加爾 | 2005 | - | 1.0 | - | - | - | 0.2 | 3.6 | 284% |
| 格瑞那達 | 2005 | - | - | - | - | - | - | 0.1 | 無到有 |
| 多米尼克 | 2004 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 萬那杜 | 2004 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 賴比瑞亞 | 2003 | - | - | - | 0.4 | 0.6 | 8.7 | -7.0 | 無到有 |

說明：「-」代表淨投資流量為 0。

資料來源：同註⑩。

表 4 臺灣邦交國斷交前後三年與中國對該國援助額（百萬美元）

| 國家 | 斷交年 (T) | T-3 | T-2 | T-1 | T | T+1 | T+2 | T+3 | 援助成長 |
|-------|---------|-----|-----|------|-------|-------|-------|------|----------|
| 甘比亞 | 2013 | - | - | - | - | - | n.a. | n.a. | n.a. |
| 馬拉威 | 2008 | 0.3 | - | - | 70.0 | 200.1 | 60.0 | 82.5 | 136,926% |
| 哥斯大黎加 | 2007 | - | - | 20.0 | 98.0 | 51.5 | 105.1 | - | 683% |
| 查德 | 2006 | - | - | - | - | 207.6 | - | - | 無到有 |
| 塞內加爾 | 2005 | - | - | - | 142.9 | 22.7 | 113.6 | - | 無到有 |
| 格瑞那達 | 2005 | - | - | - | 42.0 | - | - | 83.0 | 無到有 |
| 多米尼克 | 2004 | - | - | - | 4.9 | 15.1 | - | 0.1 | 無到有 |
| 萬那杜 | 2004 | 0.3 | - | - | 17.3 | 0.3 | 4.2 | 9.8 | 4645% |
| 賴比瑞亞 | 2003 | - | - | - | 10.0 | 3.4 | 11.1 | 69.1 | 無到有 |

說明：「-」代表援助金額為 0；「n.a.」代表查無資料。

資料來源：作者自行整理。

後，能從中國官方獲得巨額且無須償還的援助，若加上未公開的私下交易，中國應能輕易地以金援作為誘因，影響臺灣與其友邦的關係。

除了上述貿易、投資與外援面向的中國因素外，另一個中國因素可能來自於臺灣邦交國需要中國支持以提升其國際地位與聲望，特別是若臺灣邦交國欲爭取在聯合國非常任理事國的席次時，其在競選期間，就會需要來自中國的支持。例如不久前於 2018 年 5 月 1 日與臺灣斷交的多明尼加，曾在 2001 年與 2007 年爭取代表「拉丁美洲及加勒比國家集團」(Latin American and Caribbean Group) 安理會非常任席次時失利兩次，敗給墨西哥與哥斯大黎加；在與臺灣斷交後，旋即在 2018 年 6 月 8 日的選舉中獲勝，官方表示在這個時間點與臺灣斷交是為了在選舉中獲得中國的支持。^⑩

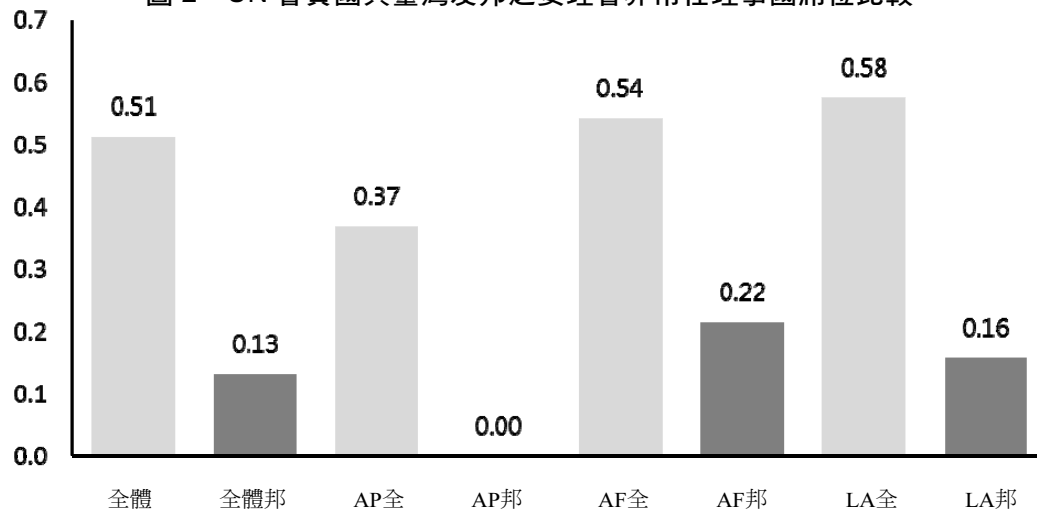
在 2007 年 10 月 16 日選舉中擊敗多明尼加取得安理會席位的哥斯大黎加，也是在 2007 年 6 月 7 日與臺灣斷交後旋即勝選，時任哥國副總統的 Kevin Casas-Zamora 曾在

註⑩ Pei-ju Teng, "Taiwan Keeps an Eye on Relations with Dominican Republic: Foreign Minister," *Taiwan News*, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3277311>. Accessed on July 18, 2018; "Dominican Candidacy to Security Council Seat Gets Regional Push," *Dominican Today*, <https://dominicantoday.com/dr/local/2017/08/30/dominican-candidacy-to-security-council-seat-gets-regional-push/>. Accessed on July 18, 2018.

2009 年表示當時哥國非常希望贏得安理會非常任理事國席次以及加入「亞太經濟合作會議」(Asia-Pacific Economic Cooperation)，而 Casas-Zamora 提到，雖然斷絕與臺灣長達 48 年邦交情誼不是獲得席次的前提，但與台灣斷交將會讓哥國在運作此外交目標上更為容易。^①

事實上，臺灣邦交國取得安理會非常任席位的可能性遠低於一般平均。圖 2 計算自 2000 至 2018 年 19 年間的席次選舉，期間共有 96 個席次出缺待選，其中「亞洲與太平洋集團」(Asia-Pacific Group) 共有 19 個席次機會、「非洲集團」(Africa Group) 有 29 席、「拉丁美洲及加勒比國家集團」有 19 席，若將這些席次除以所有國家以及各個區域的國家數量，則在這 19 年間所有聯合國會員國平均可享有 0.51 席，亞太集團國家可享有 0.37 席，非洲國家可享有 0.54 席，拉美國家可享有 0.58 席。但若僅看所有臺灣邦交國的話，其平均僅獲得了 0.13 席次，依邦交國區域來分，亞太區域邦交國沒取得過席次，非洲邦交國平均取得 0.22 席，拉美國家平均取得 0.16 席，遠低於聯合國全體成員的平均。若依照臺灣這 19 年來平均邦交國數為 23.7 個，聯合國會員平均可以取得 0.51 席來計算，若沒有打壓臺灣邦交國的考量下，則臺灣邦交國應能取得接近 12 個席次，但這 19 年來僅有巴拿馬 (2006)、布吉納法索 (2007)、與瓜地馬拉 (2011) 曾在與臺灣維持邦交關係時取得過席次。因此，不論中國因素是否顯著，臺灣邦交國本身在參與聯合國體系時，似乎處於不利的環境之中。

圖 2 UN 會員國與臺灣友邦之安理會非常任理事國席位比較



說明：AP 代表亞洲與太平洋集團；AF 代表非洲集團；LA 代表拉丁美洲及加勒比國家集團；「全」與「邦」分別代表全體聯合國會員國以及臺灣邦交國。

資料來源：作者繪製。

註① Casas-Zamora, Kevin, "Notes on Costa Rica's Switch from Taipei to Beijing," *Brookings*, <https://www.brookings.edu/on-the-record/notes-on-costa-ricas-switch-from-taipei-to-beijing/>. Accessed on July 18, 2018.

最後，除了上述主要因素的討論之外，另一個較少得到關注的斷交政經因素來自於友邦國內的政治波動。若邦交國發生政變時，可能導致新政權因為在個人關係、利益考量或意識形態與先前政權存有差異，因此在取得政權後，即改變前政府的對臺外交政策，這種因素特別容易發生在非民主發展中國家，一來制度約束力較薄弱而難以維繫既有政策；二來新政權較無外交包袱，因此更能遊走在兩岸關係之間以獲取最高利益。

例如非洲尼日在 1996 年 1 月發生軍事政變，由軍事政權推翻民選的文人總統，雖然臺灣外交部於政變發生後表示與尼日的邦誼穩固，但在歐美政府停止對此軍事政權援助後，^②新政府亟需其他外援，因此更傾向利用兩岸外交間的競爭關係，暗中與中國談條件，讓臺灣與中國競標對其金援。新政府隨後在 8 月 19 日與臺灣斷交。^③除了斷交結果外，政變也可能帶來新的邦交國，例如甘比亞在 1994 年底發生政變之後，開始與臺灣外交單位接觸，使得兩國在 1996 年 7 月 13 日恢復邦交關係。^④

最後，國內政局不穩定，亦可能提高執政者對外來援助的需求，以鞏固政治與軍事實力，藉以維繫政治穩定，因此容易在臺灣與中國之間競標邦交關係。例如 1998 年初，非洲友邦幾內亞比索陷入政治動亂，隨後陷入內戰。當時外交部門並未察覺邦交出現異狀，其總統夫人甚至仍在臺灣訪問，但卻趕在斷交前一天回國，兩國於 4 月 24 日斷交。當時外交部長胡自強表示幾內亞比索總理曾在 2 月份訪台時提出一筆鉅額的經援，但並未獲得臺灣應允，並推斷其應該已尋求到其他援助途徑。^⑤在這場內戰中，總統維拉 (Joao Bernardo Vieira) 在 1999 年遭到叛軍推翻並流亡海外。

肆、結 論

由上述分析可以看出，中國對臺灣邦交國所直接或間接所提供的物質誘因，確實是影響臺灣與友邦關係的重要變數。即便沒有中國干擾，尋求物質誘因依舊主導著邦交關係的演變。甘比亞是馬政府「外交休兵」下唯一與臺灣斷交的國家，在 2013 年斷交後，中國因擔心影響兩岸關係，對甘比亞冷處理，並未給予甘比亞大禮。在斷交後，中國沒有顯著提升與甘比亞的貿易關係；中國沒有大量直接投資甘比亞，而是直到蔡英文當選總統後的 2016 年才開始進行大量直接投資；在援助方面，甘比亞是本文 9 國中，唯二並未在與臺灣斷交後的一年即開始獲得中國的援助的國家；中國甚至到馬政府即將下台、甘比亞與臺灣斷交將近三年後，才在 2016 年 3 月 17 日與甘比亞恢復邦交關係。據官方的說法，斷交原因主要來自於甘比亞總統要求金援未果所致。

臺灣與邦交國的關係中印證了邦交關係難以購買或收買，只能短期「租用」的道

註② 「美法譴責尼日政變並停止援助」，聯合報，2018 年 1 月 30 日，版 07。

註③ 張宗智，「中共尼日昨天復交 我宣布與尼日中止外交關係」，聯合報，1996 年 8 月 20 日，版 01。

註④ 胡玉立，「第 30 個 邦交國 我與甘比亞宣布復交」，聯合報，1995 年 7 月 14 日，版 01。

註⑤ 黃文宗，「胡志強承認對中共與幾比復交有受騙的感覺」，中央社，1998 年 4 月 24 日。

理，誰願意提供較高租金，則其取得並維繫租約的機率就越高。在臺灣開始彈性且務實地金援邦交關係後，在蔣經國（8）、李登輝（20）與陳水扁（4）時代，臺灣在不斷與各國建交又斷交又復交中，共增加了 32 次的邦交關係（雖然也斷交了 31 次），而在馬政府時期，在停止兩岸間競爭友邦的「活路外交」下，並未增加任何一個邦交國，臺灣自 2007 年與聖露西亞恢復外交關係之後，至今已超過 11 年沒有與任何國家建交。

若維持邦交國數量是臺灣重要的外交政策目標，則如何妥善處理兩岸關係，以及制訂出有效的金援政策，將是影響臺灣與邦交國關係的重要課題。即便沒有中國因素干擾，物質誘因依舊是各國維繫外交關係最現實的決定性因素，臺灣在有限的國際空間下，情況更是艱辛，其艱困程度在中國的國際政治與經濟影響力仍繼續攀升下只會更高。臺灣要做的並非完全倒向中國以尋求外交空間，也不應放棄金援友邦或停止與中國的金援戰爭，而是必須要更全盤地、有彈性且客制化地制定出有效的經濟誘因，道德與理想難以在極度現實的友邦爭奪戰中勝出。

* * *

(收件：107 年 7 月 5 日，接受：107 年 7 月 31 日)

Taiwanese Allies Are for Rent, Not for Sale: The Political Economy of Breaking a Diplomatic Relationship

Ian Tsung-yen Chen

Assistant Professor, Institute of Political Science
National Sun Yat-sen University

Abstract

This paper investigates the underlying China factor that played out when nine countries ended diplomatic relations with the Republic of China (hereafter called ‘Taiwan’). Research shows acquiring economic benefits from China, in terms of trade, investment and foreign aid, securing China’s support for enhancing international status and consolidating domestic political power are important factors when an ally of Taiwan considers breaking ties. Most allies receive immediate and significant political and economic benefits from China, even those who have been allies of Taiwan for many years, as soon as they sever ties. They can greatly improve their national interests by capitalizing on the Taiwan-China diplomatic battle. Thus, Taiwan cannot win this fight by appealing to morals and ideals. Diplomatic allies are not for sale; Taiwan is only able to rent them for a while. If maintaining the number of diplomatic allies remains a priority for Taiwan, the government needs to come up with more comprehensive, flexible and customized economic incentives in order to (re-) establish diplomatic relationships with target countries.

Keywords: Diplomatic Allies, Diplomatic Relationship, Dollar Diplomacy, Taiwan, China

參考文獻

- 「美法譴責尼日政變 並停止援助」，*聯合報*，2018年1月30日，版07。
- 王光慈、許雅筑、李昭安，「甘比亞片面與我斷交」，*聯合報*，2013年11月16日，版A1。
- 胡玉立，「第30個邦交國 我與甘比亞宣布復交」，*聯合報*，1995年7月14日，版01。
- 張宗智，「中共尼日昨天復交 我宣布與尼日中止外交關係」，*聯合報*，1996年8月20日，版01。
- 黃文宗，「胡志強承認對中共與幾比復交有受騙的感覺」，*中央社*，1998年4月24日。
- 馮寄台，「拚到心動脈堵塞還是斷交了」，*聯合報*，2018年6月27日，版A14。
- “Dominican Candidacy to Security Council Seat Gets Regional Push,” *Dominican Today*, <https://dominantoday.com/dr/local/2017/08/30/dominican-candidacy-to-security-council-seat-gets-regional-push/>. Accessed on July 18, 2018.
- Abi-Habib, Maria, “How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port,” *New York Times*, <https://nyti.ms/2lwfNHU>. Accessed on July 17, 2018.
- Bueno de Mesquita, Bruce, and Alastair Smith, “The Pernicious Consequences of UN Security Council Membership,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54, No. 5 (June 2010), pp. 667~686.
- Casas-Zamora, Kevin, “Notes on Costa Rica’s Switch from Taipei to Beijing,” *Brookings*, <https://www.brookings.edu/on-the-record/notes-on-costa-ricas-switch-from-taipei-to-beijing/>. Accessed on July 18, 2018.
- Chen, Ian Tsung-yen, “Balance of Payments and Power: Assessing China’s Global and Regional Interdependence Relationship,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 14, No. 2 (February 2014), pp. 271~302.
- Dreher, Axel, Andreas Fuchs, Bradley Parks, Austin M. Strange, and Michael J. Tierney, “Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset,” *AidData Working Paper* (46) (Williamsburg, VA: AidData, 2017), pp. 1~61.
- Dreher, Axel, Jan-Egbert Sturm, and James Raymond Vreeland, “Development Aid and International Politics: Does Membership on the UN Security Council Influence World Bank Decisions?” *Journal of Development Economics*, Vol. 88, No.1 (November 2007), pp. 1~18.
- Dreher, Axel, “Rogue Aid? An Empirical Analysis of China’s Aid Allocation,” *Canadian Journal of Economics*, Vol. 48, No. 3 (March 2016), pp. 988~1023.
- Kitano, Naohiro, and Yukinori Harada, “Estimating China’s Foreign Aid 2001~2013,” *Journal of International Development*, Vol. 28, No. 7 (March 2015), pp. 1050~1074.

- Kaya, Ayse, and Byungwon Woo, "China and the Asian Infrastructure Investment Bank: The Influence-Legitimacy Tradeoff," Paper presented at the 11th Annual Conference on The Political Economy of International Organizations, Madison, Wisconsin.
- Lampton, David, *The Three Faces of Chinese Power: Might, Money, and Minds* (Berkeley, CA: University of California Press, 2008), pp. 88~96.
- Ma, Hong, and Yue Teng, "How Political Incentives Affect Chinese Outward Foreign Direct Investment: A UN Security Council Membership Perspective," *World Economy*, forthcoming, doi: 10.1111/twec.12677.
- Rawnsley, Gary D., *Taiwan's Informal Diplomacy and Propaganda* (UK: Palgrave Macmillan, 2000).
- Rich, Timothy, "Status for Sale: Taiwan and the Competition for Diplomatic Recognition," *Issues & Studies*, Vol. 45, No. 4 (December 2009), pp. 159~188.
- Teng, Pei-ju, "Taiwan Keeps an Eye on Relations with Dominican Republic: Foreign Minister," *Taiwan News*, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3277311>. Accessed on July 18, 2018.
- Wu, Hsiu-Ling, and Chien-Hsun Chen, "An Assessment of Outward Foreign Direct Investment from China's Transitional Economy," *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 8 (December 2001), pp. 1235~1254.