



邦交與斷交之外交關係研究：

以 2016~2019 年的台灣及其實踐為例[†]

譚偉恩

國立中興大學國際政治研究所副教授

摘要

研究國家外交行為暨政策者眾多，但翻查文獻卻極少見到關於「斷交」之學理分析。然而，某些國家（例如卡達）或是具有爭議的政治實體（例如台灣）在與其它正常主權國家進行互動時，確實可能面臨它國不願與之建立正式邦交或甚至選擇與之斷交的命運。鑑此，本文提出一個值得思考的研究問題——「具有法律上邦交關係(*de jure type*)的兩國（或政治實體）是否比起欠缺此種關係的兩國（或政治實體），在實質外交互動(*de facto type*)上更為頻繁或熱絡？」

為了回答上開研究問題，本文對聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加、布吉納法索、薩爾瓦、索羅門群島、吉里巴斯等七國與台灣（中華民國政府）和北京當局（中華人民共和國政府）的雙邊貿易互動進行逐一檢視與比較，發現具正式邦交關係的雙方未必有實質且不可或缺之貿易往來；同時，真正基於需要而展開的貿易往來鮮少會因為法

[†] 本文誠摯感謝兩位匿名審查委員惠予作者極為寶貴之專業建議，惟一切文責當由作者自行承擔。在台灣與「中華民國」的關係上，本文完全依據現行有效之《中華民國憲法》及《中華民國憲法增修條文》進行闡述和分析；據此，台灣是「中華民國」的自由地區，而自由地區可由其人民直選出總統，作為代表「中華民國」的合法政府，故而理解上「中華民國」的政府是位於台灣，更確切地說就是台北當局。至於「邦交」與「斷交」在本文的分野係以法律上是否一方獲得另一方的「承認」（特別是國際公法上的政府承認），以及兩國是否存在正式官方的直接往來互動為判準；相較之下，「外交」是實質性的雙方關係，可以是民間的互動，但也可以是官方的往來。詳細說明請讀者參見本文表 1 和相關之內文。



律上邦交關係的中斷而一併停止。「邦交」因此有必要和「外交」（經貿面向的）進行區別；台灣斷交國數目的增減與其實質外交的表現沒有必然之因果關係。

關鍵詞：

外交、邦交、斷交、貿易往來、國家利益



THE STUDY INTO ESTABLISHING DIPLOMATIC TIES AND BREAKING OFF DIPLOMATIC RELATIONS: THE CASE STUDIES OF TAIWAN'S PRACTICE BETWEEN 2016 - 2019

Tan, Wei-En

Associate Professor
Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University

Abstract

Despite the prevalence of studies on foreign policy and its decision-makers, studies that analyze severance of diplomatic ties are rarely seen when searched. As a matter of fact, certain countries such as Qatar or debatable political entities such as Taiwan might reluctantly fail to establish diplomatic ties or fail to maintain diplomatic relations when interacting with other sovereign states. In light of these events, this paper proposes a thought-provoking research question – Is the interaction between two countries (or political entities) that are *de jure* type allies more frequent than the interaction between two countries (or political entities) that are *de facto* one? To answer this question, this paper examines and analyzes the bilateral trade interaction between Taiwan (the Government of the Republic of China) and each of its seven former *de jure* diplomatic allies respectively, including Democratic Republic of Sao Tome and Principe, Republic of Panama, Dominican Republic, Burkina Faso, Republic of El Salvador, Solomon Islands, and Republic of Kiribati, to compare the bilateral trade interaction between Beijing (the Government of the People's Republic of China) and these seven countries who are now Beijing's *de jure* diplomatic allies. This paper finds that trade interaction between two *de jure* allies



might not be truly essential or consequential. Meanwhile, trade interaction based on actual needs is rarely ended because of severance of a diplomatic tie between two formerly *de jure* allies. The differentiation between a *de jure* diplomatic tie and a *de facto* diplomatic interaction is therefore necessary. The increase or decrease in the number of Taiwan's *de jure* allies does not necessarily reflect Taiwan's actual diplomatic performance. In other words, there is no obvious causality.

Keywords:

diplomacy, diplomatic ties, severance of diplomatic relations, trade interaction, national interests



壹、前言

國與國間的互動關係時而緊張時而熱絡，儘管緊張有時並非真的劍拔弩張，熱絡有時也並非真的深情厚誼，但兩國一旦建立起正式的法律上邦交關係，相互派駐外交人員後，鮮少聽聞有發生「斷交」者。¹ 事實上，即便是非民主政體且被美國(或西方)定性為流氓國家(rogue states)的北韓(與 167 國建立法律上的邦交關係)、伊朗(與超過 100 個國家建立法律上的邦交關係，當中包括美國)或敘利亞(與超過 100 個國家建立法律上的邦交關係，當中包括美國)等國，也鮮少傳出與其民主邦交國「斷交」之消息。² 回顧過去三年(2016 年~2019 年)，國際舞台上面臨「斷交」事件密度或頻率最高的國家(或政治實體)僅有兩個，一是在中東地區的卡達，於 2017 年 6 月 5 日，僅僅一天之內就有 7 個國家宣佈與之斷交；³ 另一個是在東亞的中華民國(本文以下均以台灣稱之)，⁴ 從 2016 年 12 月到 2019 年 10 月底為止，因為七

¹ 國際間較常聽聞的實踐是有邦交關係的兩國其中一方撤回派駐於另一方的大使，藉此表達對特定事件之不滿。具體事例如：印尼曾在 2015 年對犯毒者執行死刑，但巴西、荷蘭等國家以撤回派駐於印尼的大使作為抗議。詳見：“Brazil and Netherlands Recall Indonesia Ambassadors over Drug Executions,” *Guardian* (January 18th, 2015), via at:

<https://www.theguardian.com/world/2015/jan/18/brazil-netherlands-recall-ambassadors-in-donesia-executes-drugs-offenders>

² 北韓最近一次的斷交新聞是在 2018 年 2 月，和約旦；伊朗最近一次的斷交新聞是在 2018 年 5 月，和摩洛哥；敘利亞最近一次的斷交新聞是在 2013 年，由埃及片面宣佈。

³ 參考：「雪崩斷交危機一週年，美媒：卡達反成最大贏家！」，*自由時報* (2018 年 6 月 7 日)，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2450292>；Kristian C. Ulrichsen, “How Qatar Weathered the Gulf Crisis,” *Foreign Affairs* (June 11, 2018), via at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2018-06-11/how-qatar-weathered-gulf-crisis>

⁴ 「中華民國」是台灣地區目前官方政府及其《憲法》中的正式名稱。以其外交部的官方網站為例，便是以「中華民國」外交部為正式銜稱。詳言之，「台灣」在現行有效的《中華民國憲法》及《中華民國憲法增修條文》中，並不是一個國家的名稱，而是一個國家的部分領域。在「台灣」這個領域上的台北，目前存在一個能實際有效支配台、澎、金、馬和綠島、蘭嶼等主要島嶼及附屬島嶼的政府。相關法律規定可參考：《中華民國憲法增修條文》的序言及第 1 條、第 11 條；《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 1 條、第 2 條。



個國家（聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加、布吉納法索、薩爾瓦多、索羅門群島、吉里巴斯）在其外交政策上轉換「政府承認」(recognition of governments)，改以接受北京當局為合法代表「中國」的政府並與之建立法律上的邦交關係，而與台灣斷交。

「邦交」或「斷交」在嚴格的語意使用上與「外交」不必然發生因果聯繫，也就是說有邦交這樣的法律上關係不必然就代表兩國有實質的外交互動，而斷交的雙方也不必然就完全沒有實質上的外交往來。事實上，中文的語法表述會說「XX 國與其『邦交國』斷交」，而不會說「XX 國與其『外交國』斷交」。這意謂著，「邦交」的有無是描述兩國以什麼樣的法律關係（身分）在進行外交互動，但如果欠缺這樣的法律關係（身分）不代表雙方無法展開任何外交活動。⁵ 同時，沒有法律上的邦交關係存在時，任兩個國家（或政治實體）只要彼此願意，仍然可以有外交上的實質往來互動，諸如經貿、教育、援助等不同方面的外交關係(diplomatic relations)。相較之下，兩個國家（或政治實體）就算建立起法律上的邦交關係，互派大使(ambassadors)或類似級別的官方代表，也未必會有熱絡的外交上實質互動，或是可能根本沒有什麼互動。鑑此，邏輯上可將「邦交」與「外交」彙整成一張 2X2 的矩陣表，讓吾人更清楚明確地掌握任兩國間的法律上(*de jure*)「邦交」互動與實質上(*de facto*)「外交」往來。在【表 1】中，既有邦交關係又有外交互動的應該是常態(A type)，而沒有邦交關係但有外交互動的(B type)可能少於 A type，但也並非不常見。至於有邦交關係，但卻毫無外交互動者(C type)是邏輯上的一種可能，但現實國際關係殊難想像，比較可能的情形是雖有邦交，但外交關係不熱絡。最後，既無邦交亦無外交者(D type)也是一種合乎邏輯的可能，但現實國際政治的舞台上恐怕已不易找到全然吻合之國家（或政治實體）。

⁵ 訴說此種情形最好的例子可能是《台灣關係法》，根據該法第 2 條 a 項，「由於美國總統已終止美國和台灣統治當局（在 1979 年 1 月 1 日前美國承認其為中華民國）間的政府關係，美國國會認為有必要制訂本法：...」，同項的第 2 款，「授權繼續維持美國人民及台灣人民間的商務、文化及其他各種關係，以促進美國外交政策的推行。」



表 1：邦交關係與外交互動

		法律上的邦交關係	
		有	無
實質上的 外交往來	有	A type (e.g. 美加兩國互設使館， 並有實質貿易往來)	B type (e.g. 台澳互不設使館，但 有經濟、工業、文化上的外 事機構，並有實質貿易往來)
	無	C type (e.g. 邏輯上可能，但殊難 想像互設有使館的情況下， 雙方完全沒有貿易互動)	D type (e.g. 美國與北韓， 雙方沒有邦交關係， 也無任何貿易往來 ⁶)

資料來源：作者自製

台灣因為和地理上位處於中國大陸上的北京當局有著複雜的歷史糾葛與政治地位對峙，導致原本在聯合國(United Nations, UN)的「中國」代表權被 1971 年聯合國大會(General Assembly)第 2758(XXVI)號決議認定由「中華人民共和國政府」取代。⁷ 此後，台灣開始陸續喪失在國際間的邦交國，其中影響與衝擊最大者，莫過於 1979 年失去與美國的正式邦交。惟有趣的是，1979 年之後與台灣有實質外交往來的國家（包括與台灣斷交的美國）一直在數目上明顯多過於與台灣有法律上邦交關係的國家；同時，台灣的邦交國對於它的實質效用性（特別是經貿上）遠不及於非邦交國。⁸ 這個現象引發了一個值得探究與釐清之問

⁶ 詳見：<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5790.html>；但美國與北韓一直在朝鮮半島去核化的問題上有實質性的外交互動，甚至兩國元首還會晤過。

⁷ 此決議的完整內容可見：

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/327/74/IMG/NR032774.pdf?OpenElement>

⁸ 此點可從「中華民國」外交部官方網頁提供之「吳部長立法院第九屆第八會期外交業務報告」內容中第壹部分的前兩段獲得證實。根據這份官方文件，北京當局雖奪取台灣的邦交國，但台北當局透過「踏實外交」的政策，已陸續取得一定的成果，特別是和美國、日本、歐洲等理念相近的非邦交關係國家明顯提升了實質的往來。文件第 5 頁以下有關「踏實外交」成果的表述中，邦交國的篇幅僅約一頁，而非邦交國的篇幅約五頁（頁 6-10）。此外，文件第肆部分關於推進「踏實外交」的部分，鞏固邦交



題，即「具有法律上邦交關係(*de jure type*)的兩國（或政治實體）是否比起欠缺此種關係的兩國（或政治實體），在實質外交互動(*de facto type*)上更為頻繁或熱絡？」。同時這個研究問題如果在答案上不是肯定的，會引起若干也同樣值得細究的問題，諸如：「邦交」關係的存在對於國家（或政治實體）的意義究竟是什麼？國家在什麼情況下會做出一個「斷交」的決定，與先前已建立邦交的國家（或政治實體）終止法律上的官方互動？最後，如果相較於邦交國，非邦交國對於一個國家（或政治實體）的利益更具有效用性時，這個國家（或政治實體）的外交政策應該要做出什麼樣的調整？

除以上前言部分的闡述，本文架構安排如下：第貳部分論證「邦交」與「外交」的差異，還有兩者間可能的某些關聯性；第參部分透過一個簡易的參照與比較，將卡達在面臨雪崩式斷交危機後的亮眼因應政策做一說明；第肆部分針對 2016 年 12 月至 2019 年 10 月七個陸續與台灣斷交的前邦交國家進行互動往來的比較，從而釐清與檢驗本文的主張；第伍部分的結論指出，台灣在斷交前與七個國家所維繫之「邦交」關係對於國家利益（特別是貿易利益）的裨益並不顯著，但具有取得「政府合作性」之象徵價值。此外，雖然受到北京當局的介入與干擾，但「斷交國」數字的增加並沒有導致台灣在國際舞台上的外交表現惡化，毋寧兩者間沒有必然因果關係。鑑此，面對短時間不會消失的北京當局，台灣（政府和民間）要務實地深化與擴大和各國的「實質外交」往來，而非持續拘泥於「邦交」的迷思。

貳、邦交與外交的關係

在國際關係和國際公法的領域為使「外交關係」(*diplomatic relations*)的表述能夠具體明確，會透過「承認」(*recognition*)此一概念來強調具

關係的內容僅五行，而與非邦交國關係、新南向政策、國際參與、區域整合、公眾/媒體外交、國際責任等部分才是主要核心內容。清楚可見，台灣的外交政策軸心並不是它目前的邦交關係。詳見：中華民國外交部，外交政策（含施政報告），網址：<https://www.mofa.gov.tw/Newsnodept.aspx?n=052449DD01A26E24&sms=DF52F83A5B7D2A47>



有正式法律效果的兩國關係，也就是一般中文所指涉的「邦交」。不過，「承認」又可進一步區分對國家的承認(recognition of states)與對政府的承認(recognition of governments)；前者涉及到一個『新』國際法主體的出現，而後者無關新的主體，而是關乎『誰』能夠合法代表一個國家在特定的領域範圍內行使政治高權。不過，無論是國家承認還是政府承認，都是一種高度的政治抉擇，而非純粹法律上的判斷。⁹

「承認」雖然是國際公法所重視的一個概念，但它並不是構成主權國家的法律要件。依據 1933 年的《蒙特維多國家權利與責任公約》(Montevideo Convention on the Rights and Duties of States)第 1 條，常久一定數量之人口、客觀可被定義的領域、實際有效進行治理的政府、涉外進行交往之能力等四個要件，才是構成一個主權國家的必要與充分條件。有鑑於此，「承認」在國際公法上僅具有一種宣誓效果，¹⁰ 而且這種效果還會依不同情況產生區別。國際公法的絕多數學者也認為，「承認」是既存國家在判定一個政治實體是否能被承認為新國家或合法政府時，一項高度以自身國家利益為先決考量的政治法律行為。¹¹ 值得注意的是，正因為「承認」是一種帶有政治色彩的判斷，所以它的重要性不可能凌駕前述《蒙特維多國家權利與責任公約》中構成主權國家的那四項法律要件；換句話說，倘若一個政治實體客觀上欠缺人民、領域、政府或涉外交往能力當中任何一項，即便既存的國家有意想給予此種政治實體國家承認，它也無法因為獲得此項「承認」而成為國家。同理，如果一個政治實體完全沒有在實際上有效支配和管理特定領域範圍的人口，就算既存國家有意想給予這樣的政治實體政府承認，它也無因為獲得此項「承認」而成為一個客觀上實在的政府。¹²

由此可知，國際公法上的國家承認或政府承認係一種同時結合被承認者的客觀情勢與給予承認者的主觀判斷之政治性法律行為；當客

⁹ Philip M. Brown, "The Recognition of New States and New Governments," *American Journal of International Law*, Vol. 30, No. 4 (Oct., 1936): 693.

¹⁰ Jure Vidmar, "Explaining The Legal Effects of Recognition," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 61, No. 2 (April 2012): 362-363.

¹¹ Vincent Pouliot and Jérémie Cornut, "Practice Theory and the Study of Diplomacy: A Research Agenda," *Cooperation and Conflict*, Vol. 50, No. 3 (September 2105): 297-315.

¹² 丘宏達，*現代國際法*（台北：三民書局，民國 84 年），第 314 頁。



觀上有「新」國家誕生或舊國家領域內出現非合乎憲法程序之政府更迭或具有憲法上爭議之代表權之爭時，¹³ 那些已經存在且無爭議的既存國家對「新」出現的國家或一個舊國家境內「哪一個」政府的存在與合法性做出之正式法律上確認。更重要的是，一旦這樣的確認被加以公開表示後，給予承認者與被承認者之間就會建立所謂的「邦交」關係。而這樣的關係雖然是個別國家依自身利益做出的政治性決定，但會產生法律效果，直接影響被承認者在給予承認者的眼中是否具有國際公法上的行為能力、特權或其它相關之法律上義務。¹⁴ 「承認」，因此是一種確認身分之舉措，其旨在讓被承認之國家或政府能夠與承認它的國家建立起法律上的外交互動；而通常這種互動關係就是中文用語中的「邦交」。

不過，因為國際公法上的「承認」有國家承認與政府承認的區別，故一旦承認這個政治性的法律決定做出之後，就會隨之出現兩種效果差異頗大的情形。一是給予國家承認的行為者（既已存在之舊國家）不得事後對被承認者之國家資格進行質疑或否定，除非這個被承認的「新」國家喪失了任何一項《蒙特維多國家權利與責任公約》中的構成要件；另一個情形是給予政府承認的行為者（既已存在之舊國家）可以事後更改或修正其對合法政府的判定，一旦這樣的更改或修正發生，原先因為被承認而獲得合法代表性的政府就會在（也只會在）給予承認者的認知中變成不具合法代表性的政府。簡言之，國家承認一旦由承認國透過意思表示為之，幾乎是不可能被撤銷的，就算日後兩國「斷交」，彼此仍然必須視對方為一個主權國家。這意謂著，已被它國承認為國家者，就繼續享受和承擔作為一個主權國家的權利義務，其在國際公法上的地位不會因為與它國「邦交」關係的消失而受到影響。相較之下，政府承認是可以事後進行否定的，當原本的合法政府因為某些因素而被視為非法政府或不再是具有代表權的政府時，它就喪失代表一個國家的正當性。由於正當性不存在，故這樣的政府無法與否定它的國家維持法律上的「邦交」狀態。然而，「邦交」狀態雖然

¹³ Jose Maria Ruda, "Recognition of States and Governments," in Mohammed Bedjaoui, ed., *International Law: Achievements and Prospects* (Paris: Kluwer and UNESCO, 1991): 458.

¹⁴ 俞寬賜，*國際法新論*（台北：啟英文化公司，民國 91 年），第 117 頁。



可能因為政府承認的轉變而發生變化，但雙方外交上的往來未必也隨之一併終結，特別是民間經貿性質的商業往來可能依舊存續，此種情況就是無邦交或「斷交」下的外交互動。

參、斷交下的外交

經由初步的國際公法學理論證和分析，吾人可知「邦交」與「外交」在邏輯上不必然存在關聯性，無邦交的外交確實可能存在，而台灣的外交對象中就有許多無邦交關係的國家。儘管實務上國家多半是在相互承認對方的前提下建立具有法律意義的邦交關係，然後開始相互派駐外交人員，展開官方與民間的各種外交互動。不過，這種「邦交」與「外交」的先後關係並不是實踐上牢不可破之鐵律，國際關係不乏出現國家事後調整或修正其原先對於一個國家（或代表該國政府）的政治認知，進而在互動上產生轉變者。以下援引卡達的例子做一說明。

2017 年 6 月，巴林、葉門、約旦、埃及、利比亞、塞內加爾、馬爾地夫、沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國在極短的時間相繼宣佈與卡達斷交，並同時對之施加禁運措施。¹⁵ 一時間，各國媒體紛紛以卡達外交危機(Qatar diplomatic crisis)、深化的波灣世仇(Deepening Gulf Feud)等標題進行報導。¹⁶ 事實上，早在 2014 年這樣的情況就已經出現過一次，不過當時巴林等國只是召回它們派駐在多哈(Doha)的大使，藉此向卡達表示對於其資助中東地區的伊斯蘭組織（特別是一些恐怖組織，修是穆斯林兄弟會、伊斯蘭國、蓋達等）感到不滿。此一外交事件對卡達來說構成很大衝擊；地理上，卡達幾乎被波斯灣包圍，上

¹⁵ 這些與卡達斷交的國家並不是因為否定卡達的政府無法代表卡達，而是基於政治因素決定與卡達這個「國家」斷交。參考：“Qatar Diplomatic Crisis – What You Need to Know,” *Guardian* (June 5th, 2017), via at: <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/05/qatar-diplomatic-crisis-what-you-need-to-know>

¹⁶ 詳見：

<https://www.nytimes.com/2017/08/24/world/middleeast/qatar-iran-boycott-saudi-arabia.html>



述這些國家與之斷交後，便關閉了邊界，並對通往或來自卡達的地役權與航道（空中與海上）進行封鎖，導致卡達對外聯繫與交通運輸的班機和船舶全部在進出上受到限制。¹⁷ 照理說，卡達在這樣惡劣的局勢下應該很快就屈服，但實際上卻沒有。相反地，卡達以極短的時間克服了斷交帶來的許多負面衝擊；它努力使自己的經濟活動多元化，擴展國際夥伴關係，並減少自身對於特定波灣國家的脆弱性。因此，這個面積小但財力傲人的國家有能力在區域的孤立及半封鎖狀態下發展出新的貿易路線與建立盟友，並持續發揮自己對於中東局勢的影響力。卡達究竟是如何在「斷交」壓力下成功闖出一條生路的呢？答案是見微知著，預做準備。前已述及，2014 年多國大使撤離的事件讓卡達清楚認知到自己與其它波灣國家在伊斯蘭運動的立場上存在難以避免之衝突，因此國家級的投資單位開始積極拓展在亞洲、歐洲、北美洲，甚至是俄羅斯的能源與多種商業投資；其中在亞洲的部分，卡達已成為中國農民銀行最主要的股東之一，東南亞最主要的觀光與基礎建設的外資來源，印度最主要的糧食安全與鄉村交通改善的合作夥伴。這些以迎合它國實際需要為前提所開展的外交往來，讓卡達能在「斷交」的艱困情勢中依舊維繫自己的經濟與政治穩定，甚至還透過上述這些商業外交策略，讓合作夥伴國（例如印度）在其遭逢鄰國「封鎖」的時候，提供自己的港口給卡達使用。¹⁸

如果卡達可以克服「斷交」的衝擊，在嚴峻的情勢下以商業往來的外交策略為自己立命安身，那麼同樣也面臨「斷交」衝擊的台灣是否能夠師法卡達呢？答案是不行；因為台灣的情況和卡達迥異。首先，客觀經濟條件上台灣沒有卡達所擁的那些重要資源。豐富的天然氣儲量和全球數一數二的液化天然氣(Liquefied natural gas, LNG)出口貿易，讓卡達的經濟條件與國民財富水準高出台灣許多，並且吸引眾多欲與之合作的國家。同時，很多跨國企業也在卡達投資當地的能源相

¹⁷ Miroslav Zafirov, "The Qatar Crisis-Why the Blockade Failed," *Israel Journal of Foreign Affairs*, Vol. 11, No. 2 (2017): 191-201.

¹⁸ 事實上，卡達是印度非常重要的能源提供國。參考：Kristian Ulrichsen, "How Qatar Weathered the Gulf Crisis: Putting Pressure on Doha Didn't Work," *Foreign Affairs* (June 11, 2018), via at:

<https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2018-06-11/how-qatar-weathered-gulf-crisis>



關產業，因此卡達的安危與經濟情況牽涉到許多國家或是非國家行為者（特別是跨國公司）的利益。其次，卡達面臨的「斷交」衝擊既不是國家承認的問題，也並非政府承認的爭議，而是政治立場或意識型態上與一些波灣國家相左；因此，波灣區域以外的絕多數國家，甚至是很多有影響力的國家（像是中國、日本、南韓、印度、美國、歐盟國家等）仍然與卡達維持「邦交」，甚至有些還深化「外交」往來。

相較之下，卡達所擁的優勢或客觀條件台灣一項都沒有，故而很難期待台灣在雪崩式斷交危機中能如同卡達一般有亮眼的外交突圍策略。不過，還有一點值得我們留意，就是跟卡達斷交的國家在性質上和與台灣斷交的國家差異頗大。詳言之，與卡達斷交的波灣國家對卡達的實質衝擊是很大的，但與台灣斷交的國家幾乎是不會影響台灣實際國家安全與經濟活動的。另外，台灣自 1971 年後其實與很多無法律上邦交關係的國家有事實上的外交關係往來，但和有邦交的國家反而外交上的互動程度並不高，並且一旦斷交就會立刻做出撤離使館和終止一切合作的決定，幾乎不再與斷交的國家有官方往來。¹⁹ 這個現象凸顯出台灣實際上和邦交國沒有外交上的實益與必要，絕多數的邦交關係只是為了要獲得國際公法上的「政府承認」效果，渴望藉由被其它國家給予合法政府地位之承認來確認台北當局是一個擁有合法性與正當性的政府。

經由比較後可知，卡達面臨的「斷交」與台灣面臨的「斷交」有著本質上差異；前者的生存安全因為「斷交」危機的發生而直接受到影響，因此卡達當局很早就預做準備，透過與各洲多國的商業往來（廣化或深化），有效維護自己的國家安全。相較之下，台灣的生存安全其實沒有因為「斷交」危機而受到任何影響，真正影響台灣安全最關鍵的因素是與台灣在經貿互動上十分緊密的北京當局和其代表的「中國」。在這樣的情況下，本文將於第肆部分聚焦經貿互動之面向，檢視 2016 年至 2019 年與台灣斷交的七個國家，繼而於第伍部分的結論指出台灣面對「斷交」問題應有的政策思維。

¹⁹ 詳見：中華民國外交部，外交部聲明，網址：

https://www.mofa.gov.tw/News_M_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58



肆、台灣「斷交」個案的檢視暨分析

台灣所面臨的「斷交」問題與 1949 年 10 月 1 日在中國大陸上建政的中華人民共和國政府有關，也和前述 UNGA 的 2758 號決議相連。簡單來說，在台灣的蔣介石政權被 UNGA 判定不具有合法代表「中國」的權利，並且認為應將這樣的權利歸還給中華人民共和國政府。顯然，在上述決議做出的當時，國際社會係將兩岸問題理解為哪一邊是能夠代表「中國」的合法政府。而這個決議正式做出之後，許多國家便以此為依循，在台灣的台北當局與中國大陸的北京當局之間進行「政府承認」的選擇，導致當代國際社會上沒有任何一個國家可以同時與台灣及北京當局維持法律上的「邦交」關係，兩岸便在這樣的結構制約下就走向逾半個世紀的外交零和賽局(zero-sum diplomatic game)。²⁰ 不過，鮮少有人對台灣與「邦交」國的實質外交往來進行觀察、比較和分析，多數人只知道台灣的「邦交」國中有許多經濟發展程度低的國家，而我們為了邦交關係的維繫，總是不斷在提供各種援助給這些國家。

本部分先以蔡英文總統上任後迄今的「斷交」個案為例，針對這些國家在與台灣尚有「邦交」時的貿易互動進行觀察與分析，從而將之與「斷交」後的情況做一比較。

一、聖多美普林西比

2016 年 12 月 21 日，聖國官方決定終止與台灣的邦交，同一時間台灣的外交部即以基於維護國家尊嚴為由，決定終止與聖國之邦交，

²⁰ 回顧歷史，自 1949 年起，台灣共有過 7 位總統（含現任的蔡英文女士），蔣介石任期內「邦交」國數目由 91 國減至 41 國；嚴加淦任內由 41 國降為 38 國；蔣經國時期由 38 國縮減為 31 國；李登輝時期從 31 國變成 29 國；陳水扁執政八年期間由 29 國降為 23 國；馬英九任內採取外交休兵政策，「邦交」國數目僅短少 1 國，變成 22 國；現任總統蔡英文執政即將屆滿四年，「邦交」國數目到 2019 年 12 月 11 日止，降為 15 國。



並同時撤離大使館、技術團人員及停止一切雙邊的合作計畫，²¹ 也就是不再與聖國有官方的外交往來。不過，在兩國「斷交」之前，貿易上的互動值得我們省思。

聖國於 1997 年 5 月 6 日和台灣建立正式邦交，根據經濟部國際貿易局的統計，1997 年 6 月至 2016 年 11 月，²² 聖國在台灣對外貿易總額的排序中位居第 210 位，²³ 金額相當於 8,211,170 美元，其中出口金額為 7,682,447 美元，進口金額為 528,723 美元，換算成貿易比重則無論進出口均是「0」。²⁴ 由此統計數據可知，聖國在貿易上對台灣來說是一個不具重要性的國家，在長達近十年的邦交關係中，台灣對聖國的商品幾乎沒有建立起需求，而在出口貿易方面，民間業者也並不把聖國市場視為重要的獲利對象。

相較之下，聖國在 2016 年 12 月 26 日與北京當局復交後，雙方於 2017 年 4 月建立經貿聯合委員會，同年 9 月舉行首次經貿聯合委員會會議，而到該年年底時，聖國與北京當局所代表的國家在雙邊貿易額上已約有 7,000,000 美元的實績。隔年，也就是 2018 年，雙邊貿易額更進一步上升到 7,500,000 美元左右。²⁵ 顯然，雙方在建交後二年內的貿易往來金額就近乎要追上台灣與聖國建交近十年的貿易水準。然而，值得提請讀者留意的是，依據聯合國貿易暨發展會議(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)的統計資料，聖國一直是一個人超國，而且它的進口貿易額遠高於出口貿易額，這對一個人均 GDP 一年僅有 2132 美元 (2018 年) 的國家來說並非正常。²⁶ 易言之，以出口農產品為主要國家經濟來源的聖國要如何負擔每年上億美

²¹ 詳見：中華民國外交部，外交部聲明 (2016/12/21，第 003 號)，網址：
https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58&s=55927181C55F2CF6

²² 此期間範圍不包括雙方建交日期的當月和斷交日期的當月。

²³ 扣除「未定義的國家」，全部國家總數為 252。

²⁴ 詳見：經濟部國際貿易局，「中華民國進出口貿易統計」，網址：
<https://cus93.trade.gov.tw/FSC3040F/FSC3040F>

²⁵ 詳見：World Bank, World Integrated Trade Solution, via at:
<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/STP/Year/LTST/TradeFlow/Export/Partner/all/>

²⁶ 詳見：UNCTAD, GENERAL PROFILE: SAO TOME AND PRINCIPE, via at:
<https://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/678/index.html>



元之貿易赤字？事實上，這個問題若從北京當局與聖國建立後的貿易互動來看，可以略見端倪；詳言之，北京當局所代表的「中國」也同樣對聖國生產的商品欠缺需求，以 2018 年的統計資料來看，7,500,000 美元的貿易總額中，「中國」對聖國的出口就高達九成以上，剩下的部分才是「中國」對聖國的進口數額。²⁷ 而目前對聖國的出口與雙方重新恢復邦交關係有關，多數輸往聖國的貨品是北京當局提供給聖國的援助型物資和官方合作計畫中的品項。

二、巴拿馬

2017 年 6 月 13 日，巴國官方決定片面終止與台灣的邦交關係，但同時與北京當局建交。對此，台灣外交部公開表達憤怒與遺憾，但基於維護國家主權及尊嚴的考量，遂決定於同日起終止與巴國的邦交，並全面停止雙邊合作及相關援助計畫，大使館及技術團人員也一併撤離，²⁸ 也就是短期內不再與巴國有官方之外交往來。然而，台巴「斷交」之前，彼此貿易上的互動值得注意。

以台巴邦交關係存續期間為初步範圍（1910 年至 2017 年），再把雙方貿易往來的觀察期間限縮在與前述聖國同樣的起算點以利於比較，則巴國從 1997 年 6 月至 2017 年 5 月在台灣對外貿易總額的排序中位居第 68 位，²⁹ 金額為 4,419,124,401 美元，其中出口金額 3,892,214,619 美元，進口金額 526,909,782 萬美元。³⁰ 清楚可見，不同於聖國，巴國對台灣的進出口貿易有實質上的存在意義，不像聖國是可以忽略或不需要在乎之形式邦交國。從更進一步的統計資料觀之，台巴在 2017 年 6 月 13 日斷交後迄今，台灣並沒有因為斷交而中斷對巴國的進出口貿易（2017 年 7 月至 2019 年 11 月），儘管貿易總額為

²⁷ 同註 25。

²⁸ 詳見：中華民國外交部，外交部聲明（2017/06/13，第 001 號），網址：https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58&s=BDEED4D79B53F992

²⁹ 扣除「未定義的國家」，全部國家總數為 252。

³⁰ 經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易統計，網址：<https://cus93.trade.gov.tw/FSC3040F/FSC3040F>



367,330,725 美元，名次為第 78 位，已明顯不如雙方邦交期間的貿易情況，但因為斷交後的貿易觀察期間僅二年多，故不宜直接與上述 1997 年 6 月至 2017 年 5 月長達十年的觀察期間進行比較。同時，如果比較聖國斷交後與台灣的貿易往來情況（2017 年 1 月至 2019 年 11 月）；貿易總額為 148,464 美元，名次為第 224 位。³¹ 顯然，就算是以略長的時間來計算台灣與聖國斷交後的貿易往來，互動的程度仍遠不及台灣與巴國斷交後的經貿互動。事實上，台巴在斷交前還有締結過自由貿易協定，³² 反映出兩國在有邦交關係時，也同時將貿易往來發展到一定之規模，是名符相實的交往國；因此，當雙方法律上「邦交」關係不再，此一基於實質需要的貿易互動也不會因為「斷交」因素而消逝。

不過，相較於台巴間的貿易往來，北京當局與巴國間的貿易往來更顯緊密與龐大的商機和利益。詳言之，在未與巴拿馬建交前，北京當局所代表的「中國」就已經成為經過巴拿馬運河之第二大貨品來源國和第二大貨品目的國，是全球僅次於美國的第二大運河用戶。³³ 而在 2016 年（雙方建交的前一年），根據世界銀行(World Bank)提供之統計數據，巴國對「中國」的出口貿易額為 36,987,520 美元，進口貿易額為 2,894,238,040 美元，明顯呈現入超。到了 2018 年（雙方建交後的第一年），根據北京外交部的資料，巴國對「中國」的出口貿易額為 80,000,000 美元左右，而進口貿易額為 6,940,000,000 美元左右，均明顯較建交前為高，係以倍數成長。³⁴ 此外，目前雙方正進行第五輪的自由貿易協定談判，內容含括貨貿、服貿、金融暨投資、貿易便利化

³¹ 同上註。

³² 雙方於 2003 年 8 月 21 日於台北簽訂《中華民國與巴拿馬共和國自由貿易協定》，同年 12 月 4 日生效，這是台灣對外洽簽之第一個自由貿易協定，協定內容中台灣大幅讓利給巴拿馬，提供巴國出口到台灣 97% 的產品享有零關稅的待遇。值得注意的是，本協定的前言明確指出，締約的當事方是「中華民國政府（以下簡稱中華民國）與巴拿馬共和國政府（以下簡稱巴拿馬）」。
詳見：全國法規資料庫，網址：
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0070371>

³³ 中華人民共和國駐巴拿馬商代處經商室，中國—巴拿馬經貿合作統計資料，網址：
<http://panama.mofcom.gov.cn/article/zxhz/tjsj/201501/20150100882133.shtml>

³⁴ 中華人民共和國外交部，中國同巴拿馬的關係，網址：

https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680080/sbgx_680084/



等層面。³⁵

三、多明尼加

即便曾與台灣有長達 77 年的「邦交」關係，多國仍在 2018 年 5 月 1 日決定改承認北京當局為合法代表「中國」的政府並與之建交。對此，台灣外交部感到十分遺憾，但官方立場認為基於維護國家主權與尊嚴，必須終止與多國的邦交關係，同時全面停止雙邊合作及一切援助計畫，並撤離大使館及技術團人員，³⁶ 也就是維持其歷來面對「斷交」事件之一貫作法，不再與承認北京當局的多國有官方之外交往來。

以台多邦交關係存續期間為初步範圍（1941 年 4 月至 2018 年 5 月），再把觀察期間限縮在與聖國相同的起算點以利進行比較，則多國從 1997 年 6 月至 2018 年 4 月在台灣對外貿易總額的排序中位居第 79 位，³⁷ 金額為 2,596,458,886 美元，其中出口金額 1,998,931,252 美元，進口金額 597,527,634 美元。³⁸ 顯然，多國在台灣的進出口貿易上有一定程度之實質存在必要性，儘管程度不能與巴拿馬相比，但也絕非像聖國是完全可以忽略或不需要在乎之形式邦交國。³⁹ 事實上，自 2018 年 5 月斷交之後迄今，台多貿易往來（2018 年 6 月至 2019 年 11 月）的總額為 311,410,933 美元，當中出口貿易額為 178,014,557 美元，近口貿易額為 133,396,376 美元，多國位居台灣外貿夥伴排序第 71 位，雙方斷交後不到二年的貿易往來金額還明顯高於聖國和台灣近十年有邦交關係的貿易往來金額。

由上述情況觀之，台多之間的交往是實質性互動，而且邦交關係長達近 80 年。竟然如此，何以多國最後決定改與北京當局建交？根據

³⁵ 中華人民共和國商務部，中國-巴拿馬自貿協定第五輪談判在京舉行，網址：
http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinapanama/chinapanamanews/201904/40418_1.html

³⁶ 詳見：中華民國外交部，外交部聲明（2018/05/01，第 001 號），網址：
https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58&s=6A57DEE2B1115B9E

³⁷ 扣除「未定義的國家」，全部國家總數為 255。

³⁸ 經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易統計，網址：

<https://cus93.trade.gov.tw/FSC3040F/FSC3040F>

³⁹ 聖國在台灣的對外貿易比重是「0」。詳見本文第 9 頁的說明和註 24。



新聞報導，多國總統 Danilo Medina 因為上台後推動許多改革，導致財政負擔過重，為使政策得以推行和自身政權穩固，才選擇與北京建交來換取金援。此外，北京所代表的「中國」早在與多國建交之前就已是該國第二大進口貿易國，並且提供大約 16 億美元的基礎建設資金，當中包括總統 Medina 推行的港口現代化政策。⁴⁰ 而多國總統辦公室的法律顧問 Flavio D. Espinal 則表示，外交政策的轉變是根據該國的「需求，潛力與未來展望所做出的」。⁴¹ 顯然，多國的情況與前述巴國相似，它們過去與台灣的邦交關係並非途具形式，而是確有貿易需求，但因為兩岸在「政府承認」上的競爭，使得國際社會只能在零和賽局的結構下做出非 A 即 B 的選擇。準此，只要在經貿需求與利益互動關係上能從北京當局獲得較多好處的國家，均可能基於理性選擇的邏輯，決定與北京當局建交，並同時捨棄與台灣的邦交。

四、布吉納法索

2018 年 5 月 24 日，布國官方正式向台灣派駐當地的大使表示，將與之「斷交」。為維護國家主權與尊嚴，外交部也在第一時間代表台灣正式向各界宣布，終止與布國的邦交關係，同時全面停止雙邊合作及一切援助計畫，並撤離大使館、醫療團及技術合作人員，⁴² 也就是不再與布國有官方之外交往來。不過，在兩國「斷交」之前，貿易上的互動其實已透露彼此往來的虛化。

布國在邦交關係存續期間內（1994 年 2 月 2 日至 2018 年 5 月 24 日）於台灣對外貿易總額的排序中位居第 144 位，金額相當於 286,906,401 美元，其中出口金額 80,663,197 美元，進口金額 206,243,204

⁴⁰ 詳見：”Is the Dominican Republic’s Pivot to China Paying Off?” *Dialogue* (May 9, 2019), via at: <https://www.thedialogue.org/analysis/is-the-dominican-republics-pivot-to-china-paying-off/>

⁴¹ 「與台灣斷交，多明尼加解釋：時勢所逼」，*天下雜誌*（2018 年 5 月 1 日），網址：<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5089629>

⁴² 詳見：中華民國外交部，外交部聲明（2018/05/24，第 003 號），網址：https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58&s=9E27EE1F74D49767



萬美元，換算成貿易比重的話，出口為 0.003，進口為 0.005。⁴³ 若延續先前與聖國相同的起算點進行觀察，則台布的貿易總額為 223,843,794 美元，其中出口部分為 77,548,182 美元，進口部分為 146,295,612 美元，貿易比重在出口為 0.002，進口為 0.004。⁴⁴ 相較於聖國，布國與台灣的貿易互動略為頻繁，水準近似多國，但以台灣整體的對外貿易佔比來看，重要性並不高，而且雙方沒有因為邦交關係的建立而深化彼此經貿互動。惟有趣的一點是，雙方「斷交」之後，從 2018 年的 6 月到 9 月，台灣仍有小部分的出口至布國（貿易額未逾 50 萬美元），且貿易金額在這三個月中並非逐漸下降，而是有起有降。這意謂著，特定的台灣出口業者與布國的特定市場間可能存在實際的供需關係，所以就算在沒有邦交的情況下，出口業者也還是會繼續與當地的進口業者或是代理商合作，從事實質貿易互動。另外，觀察雙方斷交後至今（2018 年 6 月至 2019 年 11 月）的貿易互動情況，則貿易總額為 7,783,635 美元，布國位居台灣外貿夥伴排序第 165 位。與斷交前一年的貿易互動相比，斷交後的貿易總額明顯短少 2,041,835 美元，排序也滑落 15 名。⁴⁵

與台灣相比，北京當局與布國的貿易互動顯然是比較緊密和具有實質性的。以出口貿易來看，布國最主要的出口品項是黃金，其次是原棉，而中國是布國第 9 大出口貿易夥伴（金額約 38,000,000 美元）。進口貿易方面，布國主要進口的品項是精煉石油與藥品，而最主要的來源是 EU 與中國（以 2017 年為例）。此外，世界銀行的相關統計資料也顯示，在 1995 年到 2003 年這段期間，中國就已佔布國進口貿易總額約 11%~13%，比美、英、荷、義、日等國都高。⁴⁶ 由上述種種貿易互動情況觀之，布國與台灣在有「邦交」時是欠缺實質貿易往來，而布國與中國則是恰好相反，而且在未建立邦交關係前就已互動甚深。

⁴³ 詳見：經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易統計，網址：
<https://cus93.trade.gov.tw/FSC3040F/FSC3040F>

⁴⁴ 同上註。

⁴⁵ 同上註。

⁴⁶ 詳見：World Bank, World Integrated Trade Solution, via at:
<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BFA/Year/1995/TradeFlow/EXPIMP>
P（註：多年期資料，自 1995 年到 2003 年）



五、薩爾瓦多

根據台灣外交部發佈之記者會新聞稿，薩國政府自 2017 年起多次以開發該國東部聯合港(Port La Union)為由，向台灣索求大量「援助」資金。台灣在派遣專業工程人士前往實地進行評估後，認為港口工程的相關開發案並非妥適，故予以婉拒。之後，薩國因為進入選舉期間，執政黨期盼台灣方面能提供一些經費資助，但台灣認為這與民主原則悖離，故予以婉拒。2018 年 8 月 21 日，薩國片面宣佈與台灣「斷交」，外交部在確認所有途徑均無力改變薩國官方這項決定之後，也在極短時間依循慣例宣佈與薩國終止邦交關係，並全面停止雙邊合作及援助計畫，同時撤離駐薩國的大使館及技術團人員。⁴⁷ 易言之，在可預期的未來，台灣將不再與薩國有官方之任何外交往來。此處同樣對台薩「斷交」之前彼此貿易上的互動進行觀察與分析(1997 年 6 月至 2018 年 7 月)，而有如下發現：

薩國在台灣對外貿易總額的排序中位居第 83 位，金額相當於 2,253,483,798 美元，其中出口金額 1,846,604,140 美元(貿易佔比 0.039)，進口金額 406,879,658 美元(貿易佔比 0.01)。此種貿易互動水平與多明尼較為相近，反映出薩國對台灣的進出口貿易存在實質上的意義，只不過台灣市場對來自薩國的商品需求並不高。此外，就經貿重要性而言，薩國在台灣出口貿易上的重要性略遜於巴拿馬，因為雙方斷交後至今(2018 年 9 月至 2019 年 11 月)的貿易總額為 146,557,614 美元；若限縮在與巴拿馬相同的觀察期，則貿易總額為 312,748,560 美元，無論何者皆低於台巴雙方斷交後至今的貿易水準(367,330,725 美元)。

相較於台薩間的貿易往來，北京當局在未與薩國建交前就已經發展出相當規模之貿易互動，根據世界銀行的統計資料，2017 年雙方建交以前，北京當局所代表的「中國」在薩國進口貿易上已是第三大夥

⁴⁷ 詳見：中華民國外交部，外交部聲明(2018/08/21，第 005 號)，網址：
https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58&s=EBE1B654F891C258



伴，金額高達約 1,446,747,000 美元，僅次於美國和瓜地馬拉；而在薩國的出口貿易上，金額約 47,193,000 美元，排名第十。⁴⁸ 這樣的事實也再次證明，兩國間的「邦交」關係並不是發展出實質貿易往來之必要條件；相反地，如果雙方有實體上的經貿需要或利益考量，就算還沒有建立「邦交」，貿易互動的規模也可以很大。

六、索羅門群島

2019 年 9 月 16 日，索羅門群島經由內閣投票程序，以 27 票贊成與北京當局建交，0 票支持與台灣繼續維持邦交，另有 6 票棄權，決定終止自 1983 年 3 月 24 日以來和台灣的正式雙邊官方互動。同日，台灣由外交部長吳釗燮召開記者會，一方面強力譴責索國這項決定，一方面宣布即刻停止與索國的邦交關係，並全面停止雙邊合作計畫，撤離大使館、技術團及衛生中心相關人員，並要求索國官方也必須立即撤離其駐台之政府人員。⁴⁹

相較於前面幾個與台灣斷交的國家，索國的情況比較特別，因為在 2019 年 6 月時，該國外交首長 Jeremiah Manele 便已公開表示索國將在 100 天內決定是否與台灣斷交，因此這起斷交事件是早有預見，而非事發突然。⁵⁰ 回顧台索邦交關係 36 年，台灣組成專業技術團派駐索國執行農業與醫療方面之多項援助工作，而財團法人國際合作發展基金會（以下簡稱國合會）也在該國進行專業華語教師派遣計畫、外交替代役專案計畫、蔬果改善計畫、養蜂計畫等。此外，科技部在斷交前曾有幾項研究地震之科研計畫在索國進行多年，⁵¹ 是對於大型海溝

⁴⁸ 詳見：World Bank, World Integrated Trade Solution, via at:

<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/SLV/Year/2017/TradeFlow/Export/Partner/all/Show/Partner%20Name;XPRT-TRD-VL;XPRT-PRTNR-SHR;/Sort/XPRT-TRD-VL/Chart/top10>

⁴⁹ 詳見：中華民國外交部，外交部聲明（2018/09/16，第 001 號），網址：

https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58&s=569E266560FEAE35

⁵⁰ 「我邦交現警訊 索羅門外長：100 天決定斷交否」，聯合報（2019 年 6 月 6 日），網址：<https://udn.com/news/story/11311/3855638>

⁵¹ 詳見：陳于高，索羅門群島西部隱沒帶發震構造活動行為之觀測與分析，科技部研究計畫（編號：MOST105-2116-M002-030-MY3），網址：



地區地震相關資料蒐集很重要之研究。⁵² 觀之這些長期且十分具體實質性之雙邊互動，若非有特別原因（例如類似卡達的情況），國際社會幾乎不曾見過已經建立正式邦交的兩國在毫無利益衝突或糾紛的前提下驟然斷交。經由相關資料的查詢，索國對台斷交之決定與其 2019 年連任的總理 Manasseh Sogavare 有關；詳言之，索國境內有些以林業貿易為主的地區透過國會向總理進行遊說，建議改與北京當局建交。此外，自同年 6 月開始，經貿官員與相關的商務代表團便數次前往北京洽談未來合作的可能。在這段期間，索國總理組成「跨黨派小組」對該國與台灣的邦交關係展開評估，隨後於同年 9 月 13 日公布評估結果，表達將與北京當局建交之意向。總理本人則透過媒體公開表示與台灣的邦交「完全無用」(complete useless)。⁵³

究竟與台灣的邦交有多「無用」？以台索雙邊的經貿互動來看，再把觀察期間限縮在與聖國相同的起算點，則索國從 1997 年 6 月至 2019 年 8 月在台灣對外貿易總額的排序中位居第 161 位，⁵⁴ 金額為 162,741,840 美元，其中出口金額為 84,097,172 美元，進口金額為 78,644,668 美元，⁵⁵ 換算成貿易比重皆為 0.002。這意謂著索國對台灣的經貿重要性僅優於聖國，但劣於巴、多、布、薩四國，是實質意義很低的邦交國。⁵⁶ 相較之下，北京當局所代表的「中國」在雙方 2019 年建交以前就已是索國第一大貿易夥伴和出口市場，而且貿易金額（約

<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=11955542>

⁵² 計畫執行人陳于高研究員表示，台索斷交並不影響其研究計畫的進行，目前研究工作是以放置在陸地上的儀器觀測地震相關資訊，他與研究團隊每半年赴索國進行資料檢視和彙整。詳見：「不受台索斷交影響 科技部科研計畫持續進行」，中央廣播電台（2019 年 9 月 17 日），網址：

<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2034711/collectionId/791>

⁵³ “Pacific nations set to cut ties with Taiwan,” *Australian* (September 11th, 2019), via at:

<https://www.theaustralian.com.au/nation/politics/pacific-nations-set-to-cut-ties-with-taiwan/news-story/482339d5099675be20828fa9e78f7315>

⁵⁴ 扣除「未定義的國家」，全部國家總數為 257。

⁵⁵ 經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易統計，網址：

<https://cus93.trade.gov.tw/FSC3040F/FSC3040F>

⁵⁶ 但令人不解的是，斷交後一個月內（2019 年 10 月至 2019 年 11 月）的台索貿易總額為 3,481,961 美元，居台灣外貿總體名次第 127 位。此情況是否為常態需要日後持續觀察，但受限於政府官方目前能提供的統計資料僅到 2019 年 11 月，暫無法加以釐清。



325,830,000 美元) 遠遠超過第二名的國家 (約 38,696,000 美元)。⁵⁷ 兩國建交之後的具體確切貿易金額目前未能確查, 但依據北京當局的官方資料, 兩國在漁業、林業、礦業等領域已深化了合作, 同時北京當局有意將索國至於「一帶一路」倡議, 雙方合作發展海洋貿易戰略。除此之外, 目前雙方已經完成經濟技術、教育交流的雙邊合作協定。⁵⁸

七、吉里巴斯

吉國自 2003 年 11 月 7 日起與台灣建立正式邦交關係。吉國周邊海域是儲量豐沛的漁場, 台灣遠洋漁船經常前往該國海域進行捕撈, 邦交關係的建立對台灣而言自然是一項利多。⁵⁹ 不過, 雙方自建立以來, 在農業、教育、觀光、技術轉移等方面, 則是台灣提供較多的援助與利多佳惠吉國。舉例來說, 2004 年雙方簽定《中華民國政府與吉里巴斯共和國政府間農業技術合作協定》, 由台灣派遣農業專家組成之技術團前往吉國執行作物栽培、品種改良、檢疫技術升級、農產加工及運銷示範、水產養殖與管理技術分享等任務。這些擁有專門技術之工作人員在合作期間往返吉國與台灣的旅費及各項薪資、津貼及保險費用, 皆是由台灣負責。⁶⁰ 此外, 國合會則是從 2005 年開始在吉國執行醫事人員訓練計畫、臨床醫療小組派遣計畫、行動醫療團計畫, 以實際行動提升該國公衛水準與人民健康素質。⁶¹ 因此, 2019 年雙方在沒有任何利益衝突與糾紛之情況下, 長年接受較多援助的吉國逕自決定與台灣斷交, 並非國際實踐之常態。

⁵⁷ 詳見：

<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/SLB/Year/2017/TradeFlow/Export>

⁵⁸ 詳見：中華人民共和國外交部，網址：

https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/dyz_681240/1206_681766/sbgx_681770/

⁵⁹ 中華民國行政院農業委員會，「守護世界海洋 維護漁業永續發展 我國與邦交國吉里巴斯簽署漁業合作瞭解備忘錄」，2018 年 6 月 7 日，網址：

https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=7344

⁶⁰ 《中華民國政府與吉里巴斯共和國政府間農業技術合作協定》，詳見：全國法規資料庫，網址，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0110446>

⁶¹ 詳見：國和會，各國合作計畫（亞太地區），網址，

<https://www.icdf.org.tw/lp.asp?ctNode=29920&CtUnit=136&BaseDSD=100&mp=1>



根據台灣官方公佈的資料，對吉國做出斷交的決定係予以強力譴責，並全面停止雙邊各項合作計畫，在最短時間內撤離於該國的大使館、技術團及衛生中心相關官方人員，同時也要求吉國立即撤離其政府駐台灣之官員。⁶² 而斷交消息傳出不久後，新聞媒體也陸續揭露台吉斷交的原因和援助條件未達合致有關；詳言之，吉國希望台灣以贈款方式，協助該國購買民航機（約美金 3600 萬元），而台灣僅能以提供優惠貸款方式回應其需求，導致吉國轉向和北京當局接洽。事實上，吉國領土散布於太平洋，但各列嶼實際面積不大，以渡輪取代民航機是比較務實與經濟的選擇，台灣也曾以小額分期的方式協助吉國取得多艘渡輪，但事後看來吉國顯然不領情。從台吉建交之後雙邊的經貿互動切入，再把觀察期間限縮在 2003 年 11 月至 2019 年 8 月，⁶³ 可以發現吉國在台灣對外貿易總額的排序中位居第 181 位，⁶⁴ 金額為 41,763,218 美元，其中出口金額為 24,558,943 美元，進口金額為 17,204,275 美元，⁶⁵ 換算成貿易比重則出口為 0.001，進口為 0，僅比聖國略好一些，並非是具有實質重要性的邦交國。而斷交之後，2019 年 10 月至 11 月間的貿易總額為 4,136,967 美元，全部皆為出口，台灣沒有向吉國進口任何產品。

相較之下，吉國在未與北京當局建交前，對「中國」的進口貿易額約為 11,239,000 美元，僅次於澳洲和斐濟；出口貿易額約為 7460 美元，僅佔該國出口貿易總額不到 1%，非常非常低。⁶⁶ 由此可知，「中國」的消費市場對吉國的商品近乎沒有需求，但吉國卻高度仰賴「中國」提供之商品和物資。此外，根據新聞媒體的說法，吉國對北京當局發展太空計畫具有重要性，蓋北京當局曾在 1997 年於該國的南塔拉

⁶² 詳見：中華民國外交部，外交部聲明（2018/09/20，第 002 號），網址：
https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58&s=6D638737F011864D

⁶³ 因為吉國與台灣建立邦交關係的時間點晚於聖國，故在進行比較時無法和其它案例國一樣擇取 1997 年 6 月作為起算點。

⁶⁴ 扣除「未定義的國家」，全部國家總數為 257。

⁶⁵ 經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易統計，網址：
<https://cus93.trade.gov.tw/FSC3040F/FSC3040F>

⁶⁶ 詳見：World Bank, World Integrated Trade Solution, via at:
<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/KIR/Year/2016/TradeFlow/EXPIMP>



瓦島(South Tarawa Island)設置太空監測站，對於神舟和北斗星等關鍵的航太計畫或任務有不可言喻之價值。一旦與吉國建交，這個監測站就可以重新啟用，提升北京當局太空宇航相關資訊的蒐集。⁶⁷

伍、結論

國與國間的往來，也就是一般用語上所稱的「外交」，是一個指涉範圍頗大且定義難以明確之概念。如果將「外交」限縮在國與國（或政治實體）之間以官方正式往來為中心的互動時，那麼「外交」可以被理解為國際公法意義上的「邦交」，也就是以派駐常設使館為實踐慣例之情況。

從本文研究的七個案例中可以發現，一旦「邦交」國決定轉換先前自己在政府承認上的立場，也就是不再承認台北當局為具有合法代表權的政府，並承認北京當局才是合法代表「中國」的唯一政府時，它們與北京當局建交並同時和台灣「斷交」就是必然會發生的結果，而在台灣的中華民國外交部也總是會在第一時間宣佈與這樣的「斷交國」終止所有的官方往來。然而，本文的實證研究顯示，此種基於政府承認轉變而發生的「斷交」現象並不必然導致台灣與 2016 年至 2019 年間的七個「斷交國」完全終止外交關係。詳言之，在七個案例中（詳見【表 2】），有些國家雖然法律上官方「斷交」了，但實質上的民間經貿互動並未全然終止。簡言之，如果「外交」的定義並不限縮在國家或官方行為者的時候，「外交」與「邦交」之間沒有必然的關聯性，而是會像本文【表 1】所做的分類，至少存在四種邏輯上的可能。台灣在實踐上與某些國家有法律上的官方「邦交」關係，但實質上的經貿外交互動程度很低；相較之下，北京當局在實踐上與某些國家雖然未建立法律上的「邦交」關係（因為當時這些國家與台灣存在「邦交」），但其實已發展出相當規模的實質外交互動，並且程度上遠遠高於台灣

⁶⁷ “Could Ties with Kiribati Be a Boost to China’s Space Ambitions?” South China Morning Post (September 21st, 2019), via at: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3029812/could-ties-kiribati-be-boost-chinas-space-ambitions>



和這些國家的實質經貿往來。

表 2：台灣與「斷交國」之關係(2016~2019)

金額：美元

國家	邦交期間	邦交存續期間的 經貿往來		斷交後的 經貿往來	
聖	1997/5/6~2016/12/21	1997/6~2016/11	8,211,170 (比重 0)	2017/1~2019/11	148,464
巴	1910/1/16~2017/6/13	1997/6~2017/5	4,419,124,401 (比重 0.054)	2017/7~2019/11	367,330,725
多	1941/4/9~2018/5/1	1997/6~2018/4	2,596,458,886 (比重 0.03)	2018/6~2019/11	311,410,933
布	1994/2/2~2018/5/24	1997/6~2018/4	223,843,794 (比重 0.003)	2018/6~2019/11	7,783,635
薩	1941/4/9~2018/8/21	1997/6~2018/7	2,253,483,798 (比重 0.025)	2018/9~2019/11	146,557,614
索	1983/3/24~2019/9/16	1997/6~2019/8	162,741,840 (比重 0.002)	2019/10~2019/11	3,481,961
吉	2003/11/7~2019/9/20	2003/11~2019/8	41,763,218 (比重 0.001)	2019/10~2019/11	4,136,967

資料來源：作者自行彙整

藉由對七個在蔡英文總統上任後喪失「邦交」關係的國家進行研究，特別是針對它們與台灣的經貿互動加以分析及比較後，本文發現這些所謂的「斷交」國可以至少分為幾類：(1)對台灣完全沒有實質重要性的國家，聖多美普林西比屬於此類。因此台灣與它在有「邦交」關係時，實質的經貿互動水平也極低，而一旦「斷交」，也幾乎同時在雙邊的官方和民間互動上歸零；(2)對台灣經貿有實質意義的國家，巴拿馬、多明尼加、薩爾瓦多屬於此類。其中巴國與台灣「斷交」後的貿易互動未明顯受到影響，但相較於北京當局，顯然台巴間貿易互動的規模是遜色許多。多國的情況比較特別，它在「邦交」存續期間與台灣有實質的貿易往來，但當與台灣沒有「邦交」關係後，彼此貿易



的互動究竟有無受到衝擊難以確定，以目前的研究結果來看，只能說台多兩國間的「邦交」關係與「外交」關係之間未必有關聯。最後是薩國，該國對台灣的進出口貿易有實質上的貢獻，但在出口貿易上的價值較高。不過，就重要性而言，薩國不如巴拿馬和多明尼加。然而，因為與台灣斷交的時間還不夠長，加上目前政府部門的統計數據還沒有更新，故無法確切判斷出台薩的貿易往來會不會受到「斷交」的影響而在未來持續遞減。(3)對台灣並非完全無意義，但重要性很低的國家。布吉納法索、索羅門群島、吉里巴斯三國可歸屬此類。它們在台灣對外經貿的整體比重是相當低的，同時當與台灣的「邦交」關係告終後，雙方的經貿互動幾乎也明顯削減。不過，三者中布國的情況略為特別，台灣可能存在一些出口業者與布國的特定商品市場存在供需關係，所以就算在沒有邦交的情況下，這些出口業者也還是會繼續與當地的進口業者或是代理商合作，從事實質貿易互動。至於索、吉兩國雖然重要性上比聖國高，但從經營「邦交」的成本效益來說，台灣投入的太多而回收的太少，甚至最後還面臨對方現實的捨棄，日後若有場合需要與類此國家互動，宜特別謹慎小心。

其實「邦交」最為重要與本質性之目的就是為了要和特定的國家展開一些實質上的「外交」往來，如果「邦交」建立之後無法提升彼此實質的「外交」往來，這樣的「邦交」關係背後一定有直得發掘的原由，像是台灣從 1997 年與聖國建立「邦交」關係至 2016 年「斷交」，大約十年的時間裡由台灣提供給聖國的各项援助從醫療、養豬、農業灌溉、糧食安全、數位資訊等均是單向付出，這對聖國而言是以法律上的「邦交」換來實質之外援利益，但對台灣來說，卻是以法律上的「邦交」換來一場空，除了取得一個為期十年的「政府承認」之外，可以說幾無所獲。本文因此主張，「斷交」並不可怕，卡達在 2014 年與 2017 年同樣也面臨「斷交」的危機，但卻透過具體的外交策略找到了突破口，讓國家未因此而受到影響。台灣雖然在客觀條件上及外交所面臨的問題上與卡達有著根本性差異，但以目前因應「斷交」的態度和具體作為來看，有可以進步與修正之空間。本文個案研究的結果顯示，有些「邦交」國與台灣的關係並非是徒具形式，而是的確存在實質貿易需求的，但因為兩岸在「政府承認」上的競爭，導致國際社



會只能在零和賽局的結構下做出非 A 即 B 的排它性選擇。準此，幾乎任何理性的國家都會基於較大的經貿和外援利益而選擇與北京當局建交，並同時必須與台灣「斷交」，否定台北當局作為一個合法的政府。然而，這不但表台灣一定要以終止官方外交關係作為回應，或是僵化地依循過去的「斷交」標準作業程序，把所有的合作計畫或是技術合作人員撤回。事實上，此種因應「斷交」的政策只是讓台灣把自己與它國的關係更進一步的窄化與虛化，全然絕緣於日後與這些「斷交」國建立各種實質外交往來的機會。

透過對聖、布、巴、多、薩、索、吉等七國在建交/斷交期間分別與台灣或北京當局的雙邊貿易互動進行逐一檢視與比較，本文指出具正式官方「邦交」關係的兩國未必有實質且不可或缺之經貿往來；同時，真正基於需要而展開的經貿互動鮮少會因為國際公法上的官方「邦交」關係中斷而一併完全終止。「邦交」因此有必要和「外交」（特別是經貿面向的）進行區別，而一國邦交國數目的增減與其實際涉外關係之經營和外交表現沒有必然的因果關係。

