

巴拉圭对台湾政策的特点及成因初探

方旭飞

摘要：巴拉圭长期稳定地维持与台湾当局的所谓“邦交”关系，在各种国际场合为台湾当局发声、帮助台湾当局扩大所谓“国际空间”，在台海局势紧张时甚至攻击大陆。与此同时，巴拉圭从台湾地区获得的贸易投资收益有限，经济关系在双方关系中处于从属地位。形成这种政策的原因包括台湾当局的“固邦”努力、巴拉圭保守的国内政治生态和意识形态、美国的支持等。但近年来，巴拉圭对台政策逐渐趋于松动，国内民意、在野政党、执政党部分人士更是积极主张与中国建交。

关键词：巴拉圭；台湾；美国

作者简介：方旭飞，中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员

基金项目：2024年国家社会科学基金重大项目“拉丁美洲通史编纂”（项目批准号：24&ZD307）阶段性成果；中国社会科学院智库基础研究项目“拉美极右翼崛起及影响研究”（项目编号：ZKJC242211）阶段性成果

中图分类号：D877.7 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-6683（2025）06-0038-11

在台湾当局残存的“邦交国”中，巴拉圭面积最大、距离台湾最远，是南美洲唯一与台湾当局维持所谓“外交关系”的国家。2016年以来，10个国家与台湾当局“断交”，其中半数来自拉美地区。但巴拉圭仍持续强化与台湾的关系，甚至称之为“用火烙印在一起的关系”。^[1]在一个中国原则被国际社会普遍接受的背景下，巴拉圭的对台政策值得研究。

一、主要特点

在巴拉圭的外交格局中，台湾被置于与美国、以色列并列的重要地位。2023年8月15日，现任总统培尼亚（Santiago Peña Palacios）发表就职演说时，称台湾与巴拉圭“不仅是盟友，也是兄弟之邦。”^[2]2025年7月1日，培尼亚向国会提交一年内外施政报告时，又将继续与台当局保持67年的“外交关系”列为外交政策的亮点之一。^[3]在东亚、东南亚地区，除了日本

[1] “赖清德会见巴国总统，培尼亚：台巴共同烙印深刻邦谊”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405210068.aspx>。

[2] “相关资讯”，台湾当局驻巴拉圭机构网站，<https://www.taiwanembassy.org/py/post/9771.html>。

[3] “Presidente Destaca Logros de Política Exterior en su Segundo Informe Presidencial”，巴拉圭外交部网站，<https://www.mre.gov.py/>。

和韩国，巴拉圭只在台湾设立了所谓“大使馆”，足见对台湾的重视。^[1] 具体而言，巴拉圭对台政策有如下特点。

（一）与台湾“邦交”关系长期稳固

巴拉圭与台湾当局于1957年7月“建交”，迟于很多拉美国家。中国在联合国恢复合法席位后，巴西、阿根廷、玻利维亚等国家顺应历史潮流，先后按照一个中国原则与中华人民共和国建交。只有巴拉圭继续与台湾当局发展所谓“官方”关系。1988年乌拉圭与台湾当局“断交”后，巴拉圭成为台湾当局在南美洲大陆唯一的“邦交国”。进入本世纪后，中国综合实力不断增强，与拉美地区的关系日益密切，越来越多的台湾“邦交国”认清形势，做出符合国际关系基本准则和本国利益的正确选择。2016年以来，巴拿马（2017年6月13日）、多米尼加（2018年5月1日）、萨尔瓦多（2018年8月21日）、尼加拉瓜（2021年12月9日）、洪都拉斯（2023年3月26日）陆续与中国建复交。这五个国家分别在1922、1932、1933、1930、1944年就与国民党政府建交，与台湾当局的渊源都比巴拉圭深厚。它们纷纷与中国建复交，彰显了历史大趋势。然而，巴拉圭仍坚持固有立场，明确表示不会受影响。如尼加拉瓜与台湾断绝所谓“外交关系”后，时任巴拉圭总统顾问冈萨雷斯（Federico Gonzalez）当即表态称，“巴拉圭维持与台湾‘外交关系’依然立场坚定”。^[2] 2024年3月，巴拉圭外长拉米雷斯（Rubén Ramírez Lezcano）向“日经亚洲”表示，“巴拉圭无意仿效拉美和其他地方的国家与台湾‘断交’，且无意与中国建交。”^[3]

台湾不少“邦交国”的对台政策受国内政局变化影响明显，与台“断交”的情况多发生在政党轮替后，如洪都拉斯。巴拉圭2008年也出现了政党轮替，反对党“争取变革全国联盟”候选人、前主教卢戈（Fernando Lugo Méndez）当选总统，结束了红党连续执政61年的历史。卢戈政府一度不再支持台湾当局所谓“重返”联合国的提案，表示愿意同中华人民共和国建立正式外交关系，但最终不了了之，回到加强与台湾关系的传统外交路线上。卢戈总统虽然因国内政治斗争而被弹劾下台、并未任满，仍然在任内两次窜访台湾，频率不输于红党籍的总统。不仅如此，他后来担任参议长后仍然窜访台湾，推动双方关系发展。^[4]

（二）在国际场合经常为台湾扩大所谓“国际空间”摇旗呐喊

台湾当局谋求参与的国际组织举行会议时，发声、鼓吹相关组织接纳台湾几乎成为巴拉圭参会的规定动作。2023年5月，巴拉圭外长阿里奥拉（Julio Arriola）致函世界卫生组织总干事，支持“台湾以观察员身份参加世界卫生大会”。当年9月，培尼亚总统上任后首次出席联合国大会，就延续以往做法，在发言中支持“台湾参与联合国体系”。这次大会期间，台湾当局其

[1] 1976年之前由驻日大使兼任“驻台大使”，当年起派专任“大使”驻台，<https://www.mre.gov.py/index.php>。

[2] “巴拉圭总统顾问：维持与台湾外交关系坚定不变”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202112110008.aspx>。

[3] “巴拉圭外长：基于共同价值观 坚定维持台巴关系”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202403110322.aspx>。

[4] 巴拉圭总统窜访台湾非常频繁。1975年，长期实施独裁统治的斯特罗斯纳总统窜访台湾，是双方“建交”后第一次“领导人层面的会面”。此后，除了只任职半年多就下台的库瓦斯总统外，巴拉圭历任总统都曾窜访台湾，且多数在五年的任期之内不止一次窜访台湾。

他 10 个“邦交国”以联名致函联合国秘书长的方式表示对台湾的所谓支持，而巴拉圭则采取了单独致函的方式，以凸显更为“亲台”的立场。随后，第 91 届国际刑警组织大会 11 月 28 日至 12 月 1 日在维也纳举行。巴拉圭负责该组织事务的高官裴瑞拉(Juan Pereira)发言，支持“台湾参加全球警察通讯系统”；外长拉米雷斯致函该组织主席，支持“台湾以观察员身份加入”。第 28 届联合国气候变化框架公约缔约国大会 11 月 30 日在迪拜举行，培尼亚总统又亲自上阵，在高级别会议上强调地球是共同资产，缔约国大会应鼓励“无排斥性的参与”，提议“将台湾纳入其中”；外长拉米雷斯致函该组织执行秘书，支持“台湾以观察员身份加入”。^[1]

民进党当局拒不承认“九二共识”却图谋挤入这些国际组织，在国际社会推行“台独”政策。巴拉圭为其到处发声，实质上就是支持“台独”政策。作为台湾当局目前最大的“邦交国”，巴拉圭在国际场合的“挺台”声量明显大于其他“邦交国”，由此产生的恶劣影响也更大。

(三) 在“台独”挑衅活动导致海峡局势紧张的关键时刻，明确地对抗甚至攻击大陆

1996 年，李登辉窜访美国以及台湾当局的一系列分裂行径引发了台海局势的紧张。在此背景下，时任巴拉圭总统瓦斯莫西(Juan Carlos Wasmosy Monti)于 1996 年 7 月专程窜访台湾，表达对李登辉当选台湾地区领导人的所谓“祝贺”。1997 年 9 月，李登辉首次以台湾地区领导人身份窜访巴拉圭。双方签署的联合公报第一条即宣称：“‘两国元首’一致同意遵守国家主权平等、互不干涉内政、尊重民族自决及领土完整、禁止在国际关系中使用武力或武装威胁及经由对话和平解决争端。瓦斯莫西总统同时重申确认‘中华民国’为‘主权国家’，表达渠以建立对话设法解决台湾海峡两岸情势之愿望，并尊重‘中华民国’不接受所谓一国两制模式之立场。”^[2]1997 年 5 月，巴拉圭在香港回归前关闭了其驻香港总领事馆。“一国两制”当时得到包括美西方在内的国际社会的普遍支持，巴拉圭却迫不及待地表达反对立场，以支持台湾当局对“一国两制”的抵制。

2022 年 8 月 2 日，美国众议院议长佩洛希窜访台湾，引发台海局势高度紧张。中国政府做出包括军事演习在内的果断回应。巴拉圭再次发表攻击中国大陆的言论。8 月 3 日，巴拉圭总统阿夫多(Mario Abdo Benítez)第一时间在社交媒体上发文称：“巴拉圭在‘中华民国(台湾)’面临威胁时表达对其声援。”副总统贝拉斯克斯(Hugo Adalberto Velázquez Moreno)也表示：“我们坚决反对对任何国家使用武力，并向拥有 65 年外交盟友关系、享有主权的‘中华民国(台湾)’表示声援与坚定支持。台湾是民主制度的坚实堡垒，是巴拉圭肉类产品的主要市场。”^[3]8 月 23 日，巴拉圭又联合台湾当局的其他“邦交国”发表联合声明，攻击大陆“破坏两岸现状、危害台海及区域和平稳定”，声称“任何国际争端应以和平方式解决”，要求联合国和国际社会对大陆施加压力，要求大陆停止军事演习和改变现状，“现状就是两岸互不隶属，中国尤其应遵守海峡中线”。^[4]

[1] “台湾地区外事主管部门 2023 年年鉴”，台湾地区外事主管部门，2024 年，第 341 页。

[2] “李登辉与巴拉圭总统瓦斯莫西签署联合公报”，台湾地区领导人办公室网站，<https://www.president.gov.tw/NEWS/4209?SearchBy=%E5%B7%B4%E6%8B%89%E5%9C%AD>。

[3] “China to Begin Live-fire Military Exercises Near Taiwan Coast in Wake of Pelosi Visit – as it Happened,”《卫报》网站，<https://www.theguardian.com/>。

[4] “感谢‘友邦’针对维护台海及区域和平稳定发表联合声明”，台湾地区外事主管部门网站，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=98421。

（四）经济利益处于从属地位，从台湾获得的贸易投资收益很小但并未实质性影响政治关系

巴拉圭经济落后，工业基础薄弱，农牧业是该国国民经济的主要支柱。2024年巴拉圭国内生产总值468亿美元，人均国内生产总值6030美元。^[1]巴拉圭与台湾地区的贸易投资关系处于较低水平，从中获得的经济利益有限。表面上看，巴拉圭与台湾当局设有多个经济合作机制，其中“经济合作会议”从1971年延续至今，2018年开始的“联合委员会”已召开四次会议。2017年，双方签署具有自由贸易协议性质的“经济合作协议”。双方还签署了“避免所得税双重课税及防止逃税协议”等。然而，众多合作机制之下，巴拉圭与台湾地区的贸易长期处于较低水平。2018年以前，除2011年超过1亿美元外，其余年份仅为几千万美元。更甚者，巴拉圭长期处于逆差地位。在逆差额最高的2005年，双方贸易额为6712万美元，其中巴拉圭逆差就高达5756万美元。2018年后，随着“经济合作协议”的生效，贸易额明显增长，巴拉圭也实现了贸易顺差。但是这种结构性变化并没有改变巴拉圭从对台湾地区贸易中获益不多的基本现实。2024年，双方贸易额为2.4亿美元，在巴拉圭322.20亿美元对外贸易总额中占比极小。^[2]投资方面，根据台湾当局的统计，1952年至2014年12月，台湾地区在巴拉圭投资16个项目，总额4027万美元；巴拉圭在台湾地区投资14个项目，总额223万美元。^[3]如此低的投资水平，几乎可以忽略不计。

二、形成原因

巴拉圭对台湾政策的形成有多重原因，其中包括台湾当局的“固邦护盘”、巴拉圭国内的政治和意识形态、美国影响等。

（一）台湾当局通过政治经济手段竭力“固邦护盘”

随着两岸实力差距不可逆转地日益拉大，台湾当局的所谓“国际空间”日益萎缩。巴拉圭是台湾当局在南美洲唯一的“邦交国”，具有指标性意义。因此，台湾当局格外重视巴拉圭。吕秀莲就称巴拉圭是“外交前线”，对台湾而言巴拉圭的“外交意义”就如同金门的军事意义一样重要。^[4]继李登辉后，陈水扁、马英九、蔡英文在八年任期内均曾两次赴巴拉圭活动。2008年，左翼总统卢戈在竞选期间一度提出重新审视对台政策后，台湾当局非常紧张，上任仅仅两个多月的马英九赴巴拉圭出席卢戈的就职典礼，以稳定“邦交”。蔡英文2016年上台后，赴巴拉圭活动就是其首次窜访的重要内容。巴拉圭新总统举行就职仪式，台湾地区领导人或副领导人必到场。2023年，赖清德以台湾地区副领导人身份出席培尼亚总统就职仪式。台湾当局竭力通过频繁的高层互动，在巴拉圭政界经营关系，以图双方关系不因巴拉圭国内选举而受

[1] 巴拉圭中央银行和国际货币基金数据，转引自中华人民共和国外交部网站，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680950/1206x0_680952/。

[2] 双方历年贸易数据，参见台湾地区外事主管部门编辑出版的历年“年鉴”，<https://www.mofa.gov.tw/News.aspx?n=245&sms=109>。

[3] “巴拉圭共和国经贸档”，台湾地区经济主管部门网站，<https://www.trade.gov.tw/Files/PageFile/725677/725677kz05b20250214181207.pdf>。

[4] “巴拉圭总统冈萨雷斯赴金门参访”，台湾地区领导人办公室网站，<https://www.president.gov.tw/NEWS/1139?SearchBy=%E5%B7%B4%E6%8B%89%E5%9C%AD>。

影响。

经济方面，台湾当局持续向巴拉圭提供各种援助。双方最早在 1973 年就签订技术合作协议，由台湾派出技术团支援巴拉圭。近年来，台湾当局适应巴拉圭总统五年一任的制度，主要以五年为周期制定和实施一揽子援助计划。援助金额在 2008–2013 年、2013–2018 年均为 7100 万美元，2018–2023 年翻了一番达 1.5 亿美元。^[1]借此，台湾当局在巴拉圭实施了众多援助项目。教育领域，台湾将提供各类奖学金升级为帮助新建“台湾—巴拉圭科技大学”。巴方负责兴建校舍等硬件部分，台方则负责师资、课程设计、校园设计规划及实验室器材等软件部分，希望借用台湾在科技、工程方面的优势资源为巴拉圭培养人才。^[2]医疗卫生领域，台湾当局帮助巴拉圭建设了“医疗信息系统”。该系统 2017 年 10 月 31 日正式建成，在推广过程中整合了越来越多的医院。截至 2025 年 7 月，巴拉圭 1012 家公立医疗院所接入该系统。使用该系统问诊者 2025 年上半年达 800 万人次，累计达 4049 万人次。^[3]住房领域，台湾当局配合巴拉圭政府的脱贫政策，出资兴建了大批平民住宅。此外，台湾当局推出“微中小型企业辅导体系能力建构计划”，帮助纺织制造、茶叶、皮革鞋类和乳制品等行业的中小企业提升经营管理和竞争能力；推出“妇女经济赋权计划”“妇女信保基金”等，帮扶妇女企业家和以女性员工为主的中小企业。巴拉圭从中获得了一定利益。可以预见，未来经济援助仍将是台湾当局维系双方关系的重要手段。

（二）巴拉圭保守政治生态和意识形态是其对台政策的国内根源

拉美地区很多国家是左右翼交替执政。如巴西现任总统卢拉属于左翼，前任总统博索纳罗属于右翼。而巴拉圭第一大党、传统右翼政党红党 (Partido Colorado) 自 1870 年创建后在政坛上长期处于主导地位，不但不于 1954–1989 年期间实施独裁统治，民主化后也赢得了除 2008 年选举之外的其他选举。在最近一次的选举中（2023 年），该党在总统选举中赢得 43% 的选票，在国会两院赢得多数席位，在地方赢得 17 个省政府和省议会中的 15 个。红党的长期执政固化了巴拉圭的政治生态，党内精英在外交事务上“充满惰性”“极端保守”“被动反应”，顽固坚持与台湾当局的所谓“外交关系”。

此外，台湾当局与巴拉圭频繁的高层往来，在巴拉圭政界造就了一批“力挺台湾”的政治人物。现任总统培尼亚求学阶段就曾到台湾学习如何帮助中小企业发展，并对台湾产生好感。前任总统阿夫多的父亲在斯特罗斯纳总统 (Alfredo Stroessner Matiauda) 独裁时期曾经担任其机要秘书，见证与台湾当局的“建交”，多次窜台，与台湾关系深厚。阿夫多自称，“盼可将当初种下的理想和梦想，继续发扬光大”，^[4] 就职后快速访问台湾。2023 年卸任前夕，他再次窜

[1] Tom Long and Francisco Urdinez, “Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and Shuns China,” *Foreign Policy Analysis*, Volume 17, Issue 1, January 2021, p.13.

[2] “台巴合作推动设立工业科技大学”，台湾当局驻巴拉圭机构网站，<https://www.taiwanembassy.org/py/post/9978.html>。

[3] “台湾技术团在巴拉圭 1012 家公立医疗院所导入‘医疗信息系统’ (HIS)”，台湾当局驻巴拉圭机构网站，<https://www.taiwanembassy.org/py/post/17598.html>。

[4] “会晤巴拉圭共和国总统阿布铎伉俪暨签署‘联合声明’”，台湾地区领导人办公室网站，<https://www.president.gov.tw/NEWS/23758?SearchBy=>；“会晤巴拉圭总统阿布铎”，台湾地区领导人办公室网站，<https://www.president.gov.tw/News/27318>。

访台湾，表示未来无论身为总统或前总统都将是“台湾最坚定的朋友”。^[1] 这些政界要人长期与台湾当局保持密切互动，形成一股强大的势力，是“挺台”的中坚力量。

意识形态是一个国家外交政策的价值观支撑。冷战时期，斯特罗斯纳政府顽固反对共产主义、敌视左翼政权，与卡斯特罗领导下的古巴、桑地诺民族解放阵线领导下的尼加拉瓜都断绝外交关系。与台湾当局建立并发展所谓“邦交”，是巴拉圭“反共”意识形态在其外交领域的具体表现。斯特罗斯纳本人对蒋介石极端推崇，在蒋去世十多年后的1986年还在首都亚松森为其塑像，并亲自为底座撰文。正如美国学者米切尔·加拉格尔（Mitchell Gallagher）所言，“巴拉圭坚定地拥抱台湾，源于其将这个亚洲岛屿视为与美国建立间接联系的渠道，由此构成一种反共产主义联盟。各国的倾向和利益都取决于国际规范和话语，巴拉圭的这一选择典型地表明其在冷战时期无处不在的意识形态潮流中的取向。”^[2] 巴拉圭在1989年结束了35年的独裁统治、进入民主化时期，台湾地区随后也开始直接选举地区领导人。与之相适应，巴拉圭又将所谓“民主、自由、人权”视为与台湾关系的共同价值观基石。2001年陈水扁窜访巴拉圭时，双方签署“联合公报”，第一条就称双方“重申崇尚民主、维护人权、人类永续发展与和平以及致力促进国际合作之意愿”，第三条进一步重申“代议民主政治为安定、和平及发展之不可或缺之条件，并构成保障法治及人权之唯一政制”。2025年5月22日，培尼亚访问日本期间表示，“（与台湾）这段将近70年的关系，超越了短期的贸易差额，牢牢扎根于自决、民主、自由经济，以及尊重人权这些共同价值之上。”^[3] 巴拉圭在从台湾地区获取经济利益非常有限的情况下长期维持与台湾当局的“邦交”，意识形态因素无疑是重要原因。

不仅如此，巴拉圭的对台政策与其民族心理也有着密切关系。汤姆·朗认为，巴拉圭“在外交上承认台湾”是为了寻求自身国际地位。“对于一个小而内陆的国家来说，通常被其较大的邻国所掩盖，被认可为国际重要国家的机会很少”；“与台湾的关系为巴拉圭——一个较小、较贫穷且被邻国所掩盖的国家——赢得了它所珍视的尊重”。^[4] 培尼亚坦言，“在很少人关注我们台湾的时候，台湾关注了，而且不只是关注，还采取行动。”^[5] 放眼世界，巴拉圭的影响力有限。与巴西、阿根廷、乌拉圭共同组建的南方共同市场在拉美地区乃至世界都有重要影响，但巴拉圭自身在其中力量最小。台湾当局长期致力于维护这个面积最大的“邦交国”，对巴拉圭政界要人“礼遇有加”，尽量释放经济好处，迎合了其民族心理。此外，从自身历史出发，巴拉圭错误地将台湾地区与自身类比。历史上，巴拉圭曾与巴西、阿根廷、乌拉圭这三个邻国进行过血腥的战争，失去近半领土和人口，成年男子一度仅剩不到三万人。在巴拉圭看来，台湾地区处于被“压制”、“威胁”的弱势地位，值得“同情和支持”。培尼亚声称：“台湾和巴拉圭一

[1] “会晤巴拉圭总统阿布铎”，台湾地区领导人办公室网站，<https://www.president.gov.tw/News/27318>。

[2] Mitchell Gallagher, “Beyond Realpolitik: Norms and Identities in Taiwan–Paraguay Relations,” *Latin American Policy*, Volume 16, Issue 1, 2025, p.6.

[3] “巴总统：坚定不移支持台湾”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202505220411.aspx>。

[4] Tom Long and Francisco Urdinez, “Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and Shuns China,” *Foreign Policy Analysis*, Volume 17, Issue 1, January 2021, p.2, 21.

[5] “台巴日历史性交流盛会 巴总统：坚定不移支持台湾”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202505220411.aspx>。

样，长期面对邻近地区那个引发不安、深具威胁性的巨人。”^[1]同时，作为不发达国家，巴拉圭又羡慕比自己面积更小的台湾所取得的经济成就。2024 年 3 月，培尼亚在社交媒体上公开表示，巴拉圭与台湾当局“被大国环绕，有着相同的历史宿命”；“台湾注重人才、高科技及高附加价值发展模式，发展出傲视全球的芯片生产，成为科技强权，是巴国未来应效法的道路。”^[2]这种复杂的心理也是支撑巴拉圭对台政策不可或缺的因素。

（三）美国怂恿是关键的外部因素

2024 年 5 月 4 日，培尼亚接受日本媒体采访，谈到国内外要求与中国建交的压力时表示：“我们相信，我们与日本和美国的关系应成为（抵挡这类压力的）后盾。”^[3]这番言论道出了美国因素对巴拉圭对台湾政策的影响。

巴拉圭本身并非美国拉美政策重点关注的对象，美国决策者的目光也较少投向这个南美小国。美国国务卿鲁比奥（Marco Antonio Rubio）在参议员任内于 2024 年 2 月 21 日访问巴拉圭，是美国参议员 40 年来首次到访；而时任国务卿蓬佩奥（Michael Richard Pompeo）2019 年 4 月 13 日访问巴拉圭，是 1965 年以来第一位到访的美国国务卿。但基于“以台制华”战略，美国利用一切可能的机会和场合，鼓动巴拉圭加强与台湾当局的关系。蓬佩奥在与阿夫多总统会谈中，讨论了巴拉圭继续努力加强与台湾当局关系的问题，强调了维持台湾海峡现状的重要性，其中就包括在外交上“承认”台湾。^[4]2021 年 3 月 14 日，美国国务卿布林肯（Antony John Blinken）与阿夫多总统通话讨论抗疫议题时，鼓动巴拉圭“持续与包含台湾在内的区域、全球民主伙伴合作，共同对抗疫情与贪腐及增加政府透明度、问责性”。^[5]美国特别点出台湾，意图并不在于抗疫本身，而是为了借疫情推动巴拉圭加强与台湾当局的关系。2023 年 3 月 18 日，布林肯在华盛顿会晤巴拉圭外长阿里奥拉，对巴拉圭“坚持原则、支持台湾”表示赞赏。^[6]2024 年 11 月巴拉圭外长拉米雷斯窜台期间，“美国在台协会”台北办事处处长谷立言（Raymond F. Greene）与之会面，表示“我们共同支持世界各地的民主，包括努力协助强化台湾与国际社会的联系”。^[7]可以说，美国政府竭力抓住一切可能的机会，帮助台湾当局进行“固邦护盘”。

美国国会更是在诸多议题上支持台湾。在部分“亲台”议员的推动下，美国通过了“台

[1] “巴总统：坚定不移支持台湾”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202505220411.aspx>。

[2] “巴拉圭总统指台巴关系深入友好”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202403230077.aspx>。

[3] “对中建交压力日增 巴拉圭总统：挺台立场坚定不移”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202405040226.aspx>。

[4] “Secretary Pompeo's Meeting With President Abdo Benitez of Paraguay,” 美国国务院网站，<https://2017-2021.state.gov/secretary-pompeos-meeting-with-president-abdo-benitez-of-paraguay/>。

[5] “Secretary Blinken's Call with Paraguayan President Abdo Benitez,” 美国国务院网站，<https://2021-2025.state.gov/secretary-blinkens-call-with-paraguayan-president-abdo-benitez/>。

[6] “Secretary Blinken's Meeting with Paraguayan Foreign Minister Arriola,” 美国国务院网站，<https://2021-2025.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-paraguayan-foreign-minister-arriola>。

[7] “Canciller Reafirma Apoyo de Paraguay a Taiwán en Reunión con Director del Instituto Americano,” <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/canciller-reafirma-apoyo-de-paraguay-taiwan-en-reunion-con-director-del-instituto-americano>。

湾友邦国际保护及加强倡议法”（Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act of 2019）并于2020年3月生效。该法第五条声称支持台湾当局与“邦交国”的所谓“正式外交关系及伙伴关系”，对显著强化、增进或升级与台湾当局关系的国家，美国将与之提升关系；反之，“对于严重损害台湾安全或繁荣的国家，应研议以适当及符合美国外交政策利益的方式，并与国会咨商后，改变美国与该国家的经济、安全及外交交往”。^[1]2025年8月1日，民主、共和两党参议员又专门针对台湾当局在拉美地区残存的7个“邦交国”提出“美国—台湾美洲伙伴法案”（U.S.-Taiwan Partnership in the Americas Act），要求国务卿成立机制追踪并因应中国在巴拉圭等国的基础建设与发展专案，列举具有战略风险或涉及不透明融资的计划，做出适当的外交回应，特别要聚焦已采取步骤、准备与台湾当局“断交”的拉美国家。^[2]美国的威胁恫吓，客观上对巴拉圭构成压力，影响着其政策走向。

为鼓动巴拉圭维持与台湾关系，美国参加了台湾当局对巴拉圭的经济援助。2019年5月，美国“海外私人投资公司”与台湾在巴拉圭进行首宗合作案，共同协助巴拉圭推动包容性金融服务，帮助当地妇女等弱势群体的经济活动。^[3]12月3日，美国总统特朗普与巴拉圭总统阿夫多发布联合声明，指出美国“国际开发金融公司”将与台湾当局合作，共同为亚松森医疗中心提供技术援助。^[4]2021年5月6日，美国、巴拉圭及台湾当局召开视频会议，讨论在可再生能源、电动车及电动车零组件等领域的合作。美国国务院负责西半球事务的代理助理国务卿郑智允（Julie Chung）、驻巴拉圭代办约瑟夫·萨拉查（Joseph Salazar）及台湾地区外事主管部门负责拉美及加勒比海事务的官员俞大涌均致词肯定三方合作。^[5]2022年11月3日，美台签署在巴拉圭合作建设“中小企业育成中心”的协议，试图通过改善微中小企业的管理来促进其持久发展。^[6]这些三方合作项目尽管规模有限，但释放的政治信号非常清晰。

美国的这些政策做法基于其与中国在拉美和亚太地区进行战略博弈的考虑。本世纪以来，中国与拉美地区的关系不断深化，美国对此高度戒备。通过支持巴拉圭等拉美国家维持与台湾当局的所谓“邦交”，美国力图为中拉关系设置“绊脚石”，拦阻中国在拉美的影响，维护自身

[1] “Public Law 116-135,” 美国国会网站, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1678/text>。

[2] “S.2684 United States-Taiwan Partnership in the Americas Act,” 美国国会网站, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/2684/text?s=2&r=1&q=%7B%22search%22%3A%22United+States+-+Taiwan+Partnership+in+the+Americas+Act%22%7D>。

[3] “2019年年终工作回顾”，台湾地区外事主管部门网站, https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=90672。

[4] “Joint Statement from President Donald J. Trump and President Mario Abdo Benitez,” 美国白宫网站, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-president-mario-abdo-benitez/>。

[5] “台湾、美国及巴拉圭三方召开‘伙伴机会考察团’视频会议”，台湾地区外事主管部门网站, https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=95824；“United States, Paraguay, and Taiwan Identify and Create Partnership Opportunities in Renewable Energy Applications,” 美国国务院网站, <https://2021-2025.state.gov/united-states-paraguay-and-taiwan-identify-and-create-partnership-opportunities-in-renewable-energy-applications/>。

[6] “台美签署在巴拉圭合作中小企业育成中心(SBDC)协议”，台湾当局驻巴拉圭机构网站, <https://www.roc-taiwan.org/py/post/15729.html>。

在后院的霸权地位。另一方面，美国长期推行“以台制华”战略，通过支持巴拉圭加强与台湾当局的关系，美国力图帮助台湾当局保留甚至扩大所谓“国际空间”、在涉外议题上抗衡大陆。美国传统基金会学者安东尼·金（Anthony B. King）一语道破，“良好的台巴关系对美国牵制中国至关重要”；为了赢得与中国的地缘政治外交竞争，“华盛顿应该更加密切地关注巴拉圭与台湾之间正在进行的互动和广泛的关系，同时积极地为我们三方之间务实的战略伙伴关系铺设一条更深层次、更广泛的道路。”^[1]

三、未来走向

巴拉圭与台湾当局维持所谓“外交”关系尽管有多重原因，表现出一定的顽固性，但是在中国综合实力不断提升、国际社会普遍支持一个中国原则的历史大势面前也逐渐趋于松动。2001 年 11 月 23 日，巴拉圭参议院召开全体会议，讨论友华议员提出的与中国建立和发展经贸、文化、体育关系的声明。这是参议院首次以全会方式讨论对华关系。提案最终以 12 票支持、23 票反对未获通过。^[2]2020 年 4 月 17 日，参议院正式表决与中国建交的动议，结果 41 人投票，16 票赞成、25 票反对，未能获得通过。^[3] 这些表决尽管维持了巴拉圭与台湾关系的现状，但在其国内政坛和社会引起强烈反响，表明其对台政策越来越缺乏共识。推动巴拉圭政府未来调整政策的动力主要来自四方面。

（一）主流民意

目前看，巴拉圭主流民意支持与中国建交。2025 年 10 月，巴拉圭国内一项最新民调结果显示，58.3%的民众认为同中国建交非常重要，29.8%认为很重要，总占比近 90%。^[4] 有学者全面系统分析了巴拉圭三大报《彩色 ABC》（ABC Color）、《最新时刻报》（Última Hora）、《国家报》（La Nación）近三年关于中国的新闻报道，认为这些长期以偏见视角解读中国的主流媒体正在出现转变，巴社会正深刻反思国家的战略定位，认为长期奉行的亲美政策和与台“邦交”并未给国家带来实质性的经济利益或国际政治影响力。媒体也关注南方共同市场其他成员国与中国日益密切的经贸合作，特别是中国在拉美持续加大的投资力度和基础设施建设项目，“进一步加剧了巴拉圭社会对自身发展路径的焦虑与反思”。^[5] 这种强烈的民意持续发酵，势必对巴拉圭政府构成压力，特别是在选举期间。

（二）在野政党

蓝党（Partido Liberal Radical Auténtico）是巴拉圭国内仅次于红党的第二大党，在台湾问

[1] Anthony B. Kim, “A Great Taiwan-Paraguay relationship matters to America in holding back China,” February 22, 2023, 传统基金会网站, <https://www.heritage.org/global-politics/commentary/greater-paraguay-taiwan-relationship-matters-america-holding-back-china>.

[2] 中华人民共和国外交部政策规划司主编：《中国外交：2002 年版》，北京：世界知识出版社，2003 年，第 446 页。

[3] Tom Long and Franciso Urdinez, “Taiwan's Last Stand in South America,” May 7, 2020, <https://www.americasquarterly.org/article/taiwans-last-stand-in-south-america>.

[4] “巴拉圭议员代表团团长访华回国后再次呼吁同中国建交”，凤凰网, <https://news.ifeng.com/c/8o5FkrlMI5g>.

[5] 程越：《巴拉圭的经济窘境及与中国的关系》，《西部学刊》2025 年 8 月下，第 58-60 页。

题上与红党持不同立场，早在 1989 年就派遣国际书记访问中国，1992 年党主席亲自率团访华。^[1] 2023 年选举中，该党总统参选人阿莱格雷 (Efraín Alegre) 公开表示如果胜选将与台湾地区“断交”，转而与中国发展外交关系。他在竞选网站刊登专门文章，直言“巴拉圭不能将情感置于政治利益之上”，要考虑“什么是对国家最好的关系”，做出真正符合国家利益的决定，创造国家所需要的机遇。投票两周前，他接受媒体采访，仍然就与台湾的关系强调：“我们将基于国家利益以及在国际政治中的结盟，来解决这个问题。目前的关系是不够的。”^[2] 虽然阿莱格雷在选举中落败，但是其政策主张在巴拉圭国内产生了广泛影响。2025 年 10 月，蓝党众议员佩雷拉 (Carlos Pereira) 率领国会代表团访华。在国会总结此次访问时，他表示在中国各地的见闻打破了其关于中国的“刻板”印象，并盛赞中国，“我们看到了一个幸福的国家，一个通过努力工作向前发展的国家，其所有公民都享有国家保障的、获得基本公共服务的平等权利”。佩雷拉积极呼吁与中国正式建交，“巴拉圭人民的意愿确实倾向于在未来的某个历史时刻，巴拉圭能够与中华人民共和国建立外交关系。”^[3]

（三）红党内部

执政的红党尽管维系与台湾当局的所谓“邦交”，但内部并非毫无杂音，一些政要基于理性客观认识，和蓝党一样主张与中国建交。2025 年 7 月下旬，来自红党的众议院第一副议长、代理众议长梅萨 (Hugo Meza) 访问中国后呼吁就台湾问题展开全国性辩论。他认为，台湾只是中国的一个省，巴拉圭应基于国家利益就发展对华关系展开认真讨论，不应再做“乞丐国家”等待同台湾当局“合作”。^[4]

（四）南方共同市场国家

巴拉圭是南方共同市场成员国之一，其与台湾当局的所谓“邦交”已然成为南方共同市场进一步发展与中国关系的障碍。培尼亚总统就透露，巴西总统卢拉一直建议巴拉圭与中国建交。^[5]

这几种推动力量之所以主张巴拉圭改变对台政策，重要原因之一是中国在经济方面的巨大吸引力。中国国内市场巨大，“一带一路”为海外投资提供强劲动力，与巴拉圭的经济合作空间非常广阔。但是，在巴拉圭与台湾当局维持所谓“邦交”关系的情况下，中巴合作潜力无法充分释放。中国海关总署统计，2024 年，中国大陆同巴拉圭贸易额为 18.43 亿美元，远远高于台湾地区与巴拉圭的贸易额。其中，中方出口额 18.04 亿美元，进口额 0.39 亿美元。巴拉圭对华直接出口微乎其微，关键原因就是肉类、大豆等重要商品无法顺利进入中国大陆市场。同样，

[1] 中华人民共和国外交部政策规划司主编：《中国外交：1989 年》，北京：世界知识出版社，1990 年，第 371 页；《中国外交：1992 年》，1993 年，第 441 页。

[2] “巴拉圭传选后与台‘断交’领先阵营：视提供条件决定”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202304070138.aspx>；“巴拉圭总统候选人：未从台湾‘邦交’关系获足够利益”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202304190135.aspx>。

[3] “巴拉圭议员代表团团长访华回国后再次呼吁同中国建交”，凤凰网，<https://news.ifeng.com/c/8o5FkrlM15g>。

[4] “Legislador Paraguayo Sugiere Abandonar a Taiwán a Cambio de China Continental,” <https://es.mercopress.com/2025/07/29/legislador-paraguayo-sugiere-abandonar-a-taiwan-a-cambio-de-china-continental>。

[5] “对中建交压力日增，巴拉圭总统：挺台立场坚定不移”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405040226.aspx>。

中国大陆的大量投资也无法进入巴拉圭。这种状况显然不符合巴拉圭的国家利益。阿莱格雷阐述其竞选政见时就指出，中国是世界第二大经济体，是巴拉圭出口产品的巨大市场和直接投资来源地；巴拉圭无法再承受失去中国市场与投资的经贸损失，“尤其是跟中华人民共和国建交后可获得的基础建设”。2023 年 4 月，美国智库“大西洋理事会”就巴拉圭问题举行研讨会。曾担任巴拉圭财政部、产业暨商务部首席顾问的马锡 (Fernando Masi) 坦言，台湾当局提供援助无法对巴拉圭经济带来实际影响；反之，若巴拉圭转而承认中华人民共和国，其商品将能进入中国大陆市场，也能获得来自中国大陆的潜在投资，从而推动基础设施、能源、非农产品产业。^[1] 就连阿夫多总统也曾公开要求台湾当局提供 10 亿美元，“想像一下（农业）生产者在肉类价格下跌，而他们无法进入中国大陆市场时会说什么”，“相关行业会问，如果巴拉圭可以出口全部的大豆和肉类产品给中国大陆市场，那台湾当局能给巴拉圭什么？”^[2] 随着中国综合实力的持续增强、两岸实力差距的不断扩大，巴拉圭维持与台湾当局“邦交”的成本越来越高，代价越来越大，其调整政策的压力也越来越大。

（责任编辑 姜静雅）

A Preliminary Study of the Characteristics and Causes of Paraguay's Taiwan Policy Fang Xufei

Abstract: Among the dwindling number of countries maintaining so-called “diplomatic relations” with the Taiwan authorities, Paraguay is the largest in area. Paraguay has long and stably maintained these so-called “diplomatic relations” with the Taiwan authorities, speaking on their behalf in various international fora, helping to expand their so-called “international space,” and even attacking the Chinese mainland when tensions rise in the Taiwan Strait. Meanwhile, Paraguay’s gains from trade and investment with the Taiwan region are limited, with economic relations playing a subordinate role in their bilateral ties. The reasons for this policy include the Taiwan authorities’ efforts to “consolidate diplomatic relations,” Paraguay’s conservative domestic political ecology and ideological beliefs, and U.S. support. However, in recent years, Paraguay’s Taiwan policy has gradually shown signs of loosening, with domestic public opinion, opposition parties, and even some within the ruling party actively advocating for establishing diplomatic relations with China.

Key Words: Paraguay; Taiwan Authorities; United States

[1] “美学者吁巴拉圭以他国为戒：投抱中国弊大于利”，台湾“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202304290008.aspx>。

[2] “巴拉圭总统：台湾应投资十亿美元巩固‘邦交’”，“德国之声”网站，<https://www.dw.com/63274894>。