

## 遠景論壇



在巴拿馬運河建造完成後，來往美國東西岸的航路減少八千海里的距離、縮短近二個月的航行時間。(圖片來源：Depositphotos)

### 川普政府對巴拿馬運河的立場及其對臺外交的意涵

蘇彥斌

政治大學政治學系教授

2024 年 11 月，美國共和黨總統候選人川普 (Donald Trump) 勝選，即將展開第二次執政。有別於其第一任政府時在外交政策上強調孤立主義，川普在上任前的發言似乎出現轉向。2025 年 1 月 7 日，川普在私人俱樂部海湖莊園 (Mar-a-Lago) 召開記者會，表達要收購格



陵蘭，若丹麥不從將祭出高額關稅；另一方面，川普在回應記者詢問時，聲稱不排除以武力或經濟制裁取得格陵蘭及巴拿馬運河（Panama Canal）的控制權。

在 2025 年 1 月 20 日的就職演說中，川普隻字未提格陵蘭，但再次強調巴拿馬運河對美國的重要性。川普提到，美國前總統麥金里（William McKinley）成就許多偉大事業，包括巴拿馬運河；然而，美國在耗費巨資且犧牲三萬八千多條人命完成巴拿馬運河的建造後，卻「愚蠢地」將它送給了巴拿馬，而現在美國船隻與海軍在通過巴拿馬運河時還被不公平對待。川普指控，「中國目前正在營運巴拿馬運河」（China is operating the Panama Canal）；「我們當初不是把運河交給中國，而是巴拿馬。現在我們要將它收回」（...we didn't give it to China, we gave it to Panama, and we're taking it back）。雖然這番話讓人不禁聯想起 1989 年美國入侵巴拿馬推翻諾瑞加（Daniel Noriega）的軍事獨裁政權，但目前巴拿馬為無武裝中立國（demilitarized neutral state），若川普真要出兵，恐怕師出無名。但不論如何，這番話已突顯巴拿馬運河的控制權與營運權將是川普政府未來四年的重要外交議題。

## 巴拿馬運河的歷史背景與重要性

1880 年，法國在哥倫比亞政府的支持下開始建造巴拿馬運河，但最終失敗，於 1902 年將特許權賣給美國。巴拿馬當時為哥倫比亞的領土，趁 1903 年美國與哥倫比亞開始談判運河權益問題之際，藉由美國海軍的支持而宣布獨立。隨後 1903 年巴拿馬與美國簽署了《美巴條約》（*Hay-Bunau-Varilla Treaty*），允許美國負責建造跨越巴拿馬的跨洋運河，以換取外交、經濟與政治上之援助。在經過多次磋商後，美國總統卡特（Jimmy Carter）於 1977 年與巴拿馬協商達成《巴拿馬運河永久中立和運作條約》（*Panama Canal Treaty and Neutrality Treaty*）與《巴拿馬運河條約》（*Torrijos-Carter Treaties*），由兩國共同擁有巴拿馬運河的控制權，1978 年由美國國會確認簽署通過。1999 年 12 月 31 日，美國將巴拿馬運河的控制權交還給巴拿馬。

在巴拿馬運河於 1914 年竣工前，美洲東西沿岸的往返必須經過位於南美洲最南端的合恩角（Cabo de Hornos）。在巴拿馬運河建造完成後，來往美國東西岸的航路減少八千海里的距離、縮短近二個月的航行時間，有效降低了貨物的運送成本。其次，巴拿馬運河亦成為二



戰時盟軍往返美洲東西兩端的主要通道。對巴拿馬運河而言，每年的運輸量有 72.5% 的貨櫃來自美國，22.1% 的貨櫃來自中國，位居第二。此外，運河通行費占巴拿馬的國內生產毛額約 6%-7%。

## 美國近期對巴拿馬運河的政策

早在 2013 年，時任美國副總統拜登（Joe Biden）就曾在巴拿馬運河發表演說。當時巴拿馬運河擴建，拜登認為此有助於為西半球整體帶來貿易成長，並帶來可觀的就業機會，促使巴拿馬擺脫貧窮與擴大中產階級。COVID-19 疫情期間，美國向巴拿馬捐贈超過 50 萬劑疫苗、醫療設備和個人防護用品，並提供超過 1,800 萬美元的援助，以支持巴拿馬的抗疫工作。

2022 年 4 月，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）訪問巴拿馬及巴拿馬運河，並與巴國總統柯狄索（Laurentino Cortizo）及外長會晤，共同主持移民與保護的會議，深化雙邊及區域合作以應對非法移民問題。巴拿馬總統穆里諾（José Mulino）於 2024 年 7 月上任時，與美國國土安全部長馬約卡斯（Alejandro Mayorkas）會面，並簽訂移民援助諒解備忘錄，拜登政府也提供一項國際援助計畫，以安全、人道的手段，讓進入巴拿馬的非法移民，得以繼續留在巴拿馬。

然而，即使美國在巴拿馬經濟中扮演重要角色，但其在基礎設施建設中的參與仍有限。例如：美國未能參與 2016 年巴拿馬運河擴建項目。近期美國與巴拿馬較密切的互動發生在 2024 年 2 月，美國運輸部副部長特洛騰伯格（Polly Trottenberg）訪問巴拿馬，強調美國對於全球供應鏈韌性的重視，並針對巴拿馬運河因氣候變化引發的水位下降問題，討論如何進一步合作以確保高效、安全及可靠的運河運作。此外，訪問行程中還包括參觀米拉弗洛雷斯（Miraflores）和可可利（Cocoli）的船閘，並了解低水位現況及巴拿馬運河管理局應對氣候變化的措施。

## 川普近期對巴拿馬運河的立場分析

川普在勝選後到就職前這段期間，曾表示巴拿馬對於美國收取運河通過的費用過於昂貴。同時，川普也暗指巴拿馬對美國相關的運河政策，背後受到中國的影響。對此，巴拿馬總統穆里諾強硬回應川普，嚴正聲明根據《巴拿馬運河條約》規定，美國船隻通行費與其他國家



並無不同，並聲明排除放棄運河控制權的可能性，同時也否認中國介入巴拿馬運河的決策，認為川普的指控純屬無稽之談。

然而，巴拿馬是第一個加入中國「一帶一路」的拉美國家，中國通過巴拿馬運河的貨櫃量僅次於美國，位居全球第二，顯示巴拿馬與中國在經濟上有相當密切的往來。巴拿馬在過去幾十年的基礎設施建設中，美國的參與度相對有限，導致中國日益增加的影響力，包括其投資於運河周邊的港口與基礎設施項目。另外，2016 年的巴拿馬運河擴建係由歐洲財團建造，而中國遠洋運輸有限公司旗下的船隻為首艘通過新船閘的貨船，此一行動亦助長了中國的戰略宣傳。

更重要的是，目前控制巴拿馬運河兩端主要港口巴爾博亞港（Balboa）和克里斯托巴港（Cristobal）的營運者為巴拿馬港口公司（Panama Ports Company, PPC），其母公司為總部位於香港的「長江和記實業」。巴拿馬港口公司在 1997 年首先取得兩大港口 25 年獨家經營權，巴拿馬政府於 2021 年再給予其 25 年之經營權，同時拒絕公開雙方談判續約的條件，後來甚至宣布將合約列入國家機密。2025 年 1 月 21 日，新任巴拿馬政府總審計長對於巴拿馬港口公司進行查核，發現該公司在過去三年間未向巴拿馬政府繳稅，等同坐實川普所言巴拿馬運河被中國控制之指控。雖然「長江和記實業」並不直接隸屬於中國政府，但在中國國安法擴張至香港之後，可預期中國對於香港企業的干預會更強烈，例如：中國可能要求巴拿馬港口公司為中國政府協助蒐集情報，尤其是關於貨物運輸的資訊，對於提升中國的供應鏈競爭力有相當助益。

### 川普對巴拿馬運河的立場對臺灣外交的意涵

自 2017 年巴拿馬與我國斷交並與中國建交以來，中巴簽署了 45 項雙邊協議，並於 2019 年啟動自由貿易協定談判，進一步促進中國在巴拿馬的投資及商業發展。中國企業深度參與巴拿馬運河及周邊的基礎設施建設，總投資超過 25 億美元，其中亦包括建造運河上的第四座大橋等戰略項目。儘管對於貨櫃港口的興建，在 2021 年時因為中國未履行投資金額與雇用當地勞工的承諾，雙方一度解除合作關係，但在新總統穆里諾上任後，也在近期恢復關係，說明了中國對於巴拿馬基礎建設的挹注仍具有高度的吸引力。



川普近期對巴拿馬運河的發言彰顯了兩個立場：美國優先與防堵中國擴張。表面上，川普對於巴拿馬收取過高的通行費表達不滿，儘管目前止於口頭警告，但難保未來不會有經濟制裁等舉措。然而，川普宣稱將奪回巴拿馬運河的理由，其實是與中國對巴拿馬運河的介入有關。換言之，川普宣稱要拿回巴拿馬運河，應可解讀為川普認知到中國在拉美的擴張對美國領導地位造成威脅，因而需要採取強硬措施以防堵中國持續在拉丁美洲擴大影響力。

2025年2月2日，美國國務卿盧比歐（Marco Rubio）展開中美洲訪問行程，首站即造訪巴拿馬，總統穆里諾在會晤後表示將不再續簽2017年簽署的有關一帶一路協議的相關備忘錄，並將加強與美國合作、促進美國在巴拿馬的投資。2月4日，巴拿馬律師卡斯楚（Norman Castro）與瑪莎（Julio Macías）訴請要求最高法院提出對於「1997年1月16日第五號法」（*Ley No. 5 de 16 de enero de 1997*）進行違憲審查，該法是巴拿馬港口公司與巴拿馬政府在1997年簽約時所根據的法律。這兩位律師主張該法違反了憲法中對於公共財的界定，因而造成上述簽約的內容明顯危害公共利益。2月5日，有巴國媒體報導巴國政府已在研擬取消長江和記實業在巴拿馬運河經營權的合約。

川普對巴拿馬運河的重視及其批評中國在運河周邊基礎設施投資的立場，對臺灣外交具有多重意涵。首先，巴拿馬運河作為全球貿易和海運的戰略要地，其穩定性將影響我國的經濟與貿易安全。我國作為一個高度依賴國際貿易的經濟體，如果中國對巴拿馬運河的基礎設施或運行（例如：物流、電力）施加影響，恐對臺灣的海運路線和貿易往來構成威脅，特別是我國在中南美洲的貿易市場與紡織業、鋼鐵及水產皆有密切往來。其次，對臺灣而言，儘管川普採取美國優先的戰略，可能因此增加臺灣與美國政府互動的成本，特別是川普曾在競選期間反對美國政府對台積電補貼，宣稱上任後可能會撤銷拜登政府提供台積電亞利桑那工廠價值66億美元的資助。然而，基於美中關係可能因為巴拿馬運河問題而緊張，臺灣應有機會在拉美與川普政府進行合作，甚至拓展外交空間。

---

編按：本文僅代表作者個人觀點，不代表遠景基金會之政策與立場。



### 財團法人兩岸交流遠景基金會

本基金會為研究國際政經情勢之民間學術智庫，旨在針對國際政經情勢及戰略與安全等領域，將學術研究成果具體轉化為政策研析，作為我政府參考，深化學術研究能量，並增進與國際重要智庫交流與互訪。

臺北市汀州路三段 60 巷 1 號

Tel: 886-2-23654366

Fax: 886-2-23679193

<http://www.pf.org.tw>

