

紐西蘭與南太平洋島國的關係建構

關河嘉

國立台灣大學農業推廣學系助理教授

摘 要

本文主要探討紐西蘭與其太平洋地區鄰近島國的關係建構的發展與本質。紐西蘭與南太平洋島國的密切關係不僅展現於紐西蘭人口組成裡由南太平洋島國所佔的比例，更重要的發展起自於 1990 年代後期斐濟政權的不穩定後所發生一連串太平洋島國的政治危機。爲了將太平洋區域整合爲一共同體，以南太平洋地區的共同利益努力，「南太平洋論壇」於 2000 年更名為「太平洋島國論壇」，自 2003 年起開始發展的「太平洋計畫」等一系列朝著邁向太平洋區域經濟體、政治共同利益團體的計畫。紐西蘭總理 Helen Clark 更在其中扮演了重要的角色。本文主張，在斐濟政變、澳洲介入所羅門群島政治、甚至在 911 之後，紐西蘭積極發展南太平洋區域共同體計畫，這些計畫制訂了更嚴格的管制政策，以確保太平洋地區成爲不會提供進入紐西蘭國際恐怖行動的管道，也保護了紐西蘭與其澳洲共同在南太平洋地區經濟發展的主導地位。

關鍵字：紐西蘭、太平洋島國、太平洋島國論壇、太平洋計畫

壹、前言——紐西蘭與南太平洋

現在有越來越多的太平洋島國論壇的國家爭的太平洋專家、評論家或學者開始談論所謂的太平洋區域（pacific region）、太平洋文化或太平洋社區。2006 年外長Winston Peters發表了紐西蘭的外交政策¹，他認為南太平洋地區與紐西蘭有密不可分的關係，關鍵原因有三：第一是地理環境，因為太平洋地區是紐西蘭的鄰近地區。第二是文化因素，因為環繞紐西蘭的 16 個島嶼國家於紐西蘭文化經驗上的影響相當明顯的。對紐西蘭貢獻了太平洋地區的文化遺產，拓寬了紐西蘭更廣泛的藝術及文化上的溝通。第三個因素則是紐西蘭與其太平洋地區島國本質上及歷史上的不可分割性。例如，庫克島、紐埃及托克勞的住民法律上可視為是紐西蘭的居民；紐西蘭與薩摩亞已經有建立特別友好條約。紐西蘭對於太平洋區域訂定有特別移民定額管制，因此紐西蘭本國人口結構中的族群比例組成中，南太平洋島國移民有其相當重要的地位，使得紐西蘭國內的多元文化形成可以與南太平洋地區島國文化密切接合（Hoadley, 2004）。這些因素在許多對於太平洋島嶼的雙邊關係上的廣泛度及深度，以及對於紐西蘭在這個地區的條約等等的瞭解上，是相當基本的起點。

人口學的統計顯示，太平洋島民佔了紐西蘭人口組成裡相當程度的比例。移民到紐西蘭的太平洋島民主要來自於紐西蘭過去或現在仍是依賴紐西蘭屬地，許多來自這些地方的島民也成為現今的紐西蘭公民。例如，庫克島、紐埃、托克勞是與紐西蘭有個聯合公民的制度，而薩摩亞則可以自由進入紐西蘭，東加王國人民移民紐西蘭的人數也很可觀。根據紐西蘭太平洋事務（Ministry of Pacific Island Affairs）部長 Phip Goff 的報告（2007），

¹ Winston Peters於 2006 年 3 月 28 日，8 月 6 日年分別以“Perspective on the Pacific”和“Influences in the Pacific”為題發表了兩次內容大意約略相同的紐西蘭之南太平洋外交政策演說。

現在在紐西蘭的太平洋島民人數，雖然少，但也約佔紐西蘭全國人口數的 5%，在 1966 年，紐西蘭的島民人數約有 26,000 人，1976 年則增至 61,000 人。到了 1990 年代，紐西蘭的太平洋島民人數則成長至全口總人口數的 5%，至今則已經增加至 6%。人口學的統計也顯示大多數移民的原太平洋島嶼島上居民（多數是玻里尼西亞人）都住在紐西蘭。其中，85%紐埃人居住在紐西蘭，大約 70%的托克勞人或庫克島人居住在紐西蘭境內，可見，這些小島國的人數大多居住於紐西蘭的奧克蘭都市，居住在其島國內的國民反而成而少數。奧克蘭也由於這些太平洋島民的居住事實而被譽為波里尼西亞文化富裕的城市（Polynesian city）。

近年來，南太平洋地區的確發生了一些挑戰。其中最引起國際政治關心的是，1990 年代後期斐濟政權的不穩定後所發生一連串太平洋島國的政治危機。而繼之而起的是於 2000 年將原「南太平洋論壇」更名為「太平洋島國論壇」，自 2003 年起開始發展的「太平洋計畫」等一系列朝著邁向太平洋區域經濟體、政治共同利益團體的計畫。這些計畫目的宗旨是將太平洋區域整合為一共同體，為南太平洋地區的共同利益努力。南太平洋島國中的「大」國－澳洲與紐西蘭－顯然是這些活動的扮演重要角色。從紐西蘭總理 Helen Clark 積極促成太平洋島國之間夥伴關係的協定，呼籲美國、歐盟對太平洋地區政治經濟發展的重視與肯定（Manservisi, 2006）。紐西蘭外長 Winston Peters 也密集地與其太平洋鄰國建立固定長期的夥伴關係。到紐西蘭國內，太平洋事務部於 1990 年開始賦予太平洋島嶼人民「制訂決策的發聲權」（Fairbairn-Dunlop & Makisi, 2003）等等。可見紐西蘭的政治人物也由於選票的因素，對太平洋的人們極其事務越來越重視。

於此，本文所欲探討的問題是，紐西蘭與其太平洋地區鄰近島國的關係建構的本質為何？紐西蘭的南太平洋地區的認同究竟以何種方式呈現？紐西蘭本身的太平洋屬性或其文化面向為何？本文首先以 1990 之前，紐西蘭與薩摩亞的互動關係，試圖刻畫紐西蘭的南太平洋認同。接著扼要說明發生於過去 10 年的太平洋地區所面臨的挑戰與其區域政治、經濟結構的變

化。之後，將著墨於 2000 年之後的南太平洋地區的區域合作發展，「太平洋島國論壇」（the Pacific Islands Forum）發展與「太平洋計畫」（the Pacific Plan），並說明紐西蘭在此區域合作計畫中的重要性。本文再進一步提出了紐西蘭的太平洋外交政策，主要以 2006 年 Winston Peters 的發表演說為分析的文本，以瞭解紐西蘭對於南太平洋可能的影響力。最後，提出對此紐西蘭與其南太平洋鄰近島國伙伴關係的批判。

貳、南太平洋中的紐西蘭認同

儘管在 1950 後期之前，紐西蘭錯置歐洲霸權的意識已經逐漸減低，但是地理上及認同間的緊張仍舊存在在紐西蘭的外國政策中（McKinnon, 1993; Capie & McGhie, 2005）。紐西蘭對鄰近太平洋國家的關係—像是薩摩亞，便是一個很明顯的例子：薩摩亞先成為國際聯盟託管地（the League of Nations Mandate），接著成為聯合國託管地（Trusteeship under the United Nations），紐西蘭在第一次世界大戰後，幾乎可以說是與薩摩亞有密切的關係（Belich, 2001）。紐西蘭的管理權與新成立的西薩摩亞獨立國之間的託管關係，到了 1962 年西薩摩亞獨立、這兩個國家簽訂友好協定（Treaty of Friendship），才告終止。而這個協定的主要內容提到紐西蘭的政府，如果有需要的話，紐西蘭將是西薩摩亞及其他政府，還有其他國際組織的溝通管道。紐西蘭在薩摩亞島首府阿皮亞（Apia）的組織是唯一的外交機構，持續到 1960 年中期聯合國開發計畫署（UNDP）在這裡建立官方組織機關。

儘管從過渡期到獨立和平地實現了，而事實上幫助的計畫也持續至提供薩摩亞的聯合國託管地協助，可以說紐西蘭用了一些小技巧去釋放其在薩摩亞的責任。儘管紐西蘭在必須負責任的部分上承擔了它的國際義務，還是沒有辦法與薩摩亞在後獨立時期契合。這些派去協助的官員沒有辦法說薩摩亞的語言，顯示協定有其缺失。這些人員抵達阿皮亞接受的既不是語言的訓練，也不是薩摩亞習俗及傳統的瞭解。儘管紐西蘭官員瞭解薩摩

亞並不是紐西蘭社會的延伸，他們也花了一些時間在瞭解這塊土地上。相反地，這也顯示，如果雙方關係希望有更成功的進展，是需要專業的知識及研究來對一個不同、有區別的文化進行瞭解。

因此，我們可以說紐西蘭的政府官員是以一個還沒有被定義的方式，去尋求去整理對於薩摩亞的關係，所根據的只是紐西蘭的文化使命感及新興的國際義務（並不專指太平洋地區）（McGhie, 2002）。以紐西蘭對於從美國或對於國際團體的持續關注與優先性顯示，紐西蘭可說幾乎沒有太平洋地區或是玻西尼亞人的認同（Belich, 2001; Gapie & McGhie, 2005）。這些優先權也反映在紐西蘭的外交部文化中。雖然 Mary Boyd 在 1972 寫下了：「紐西蘭認為其自身為南太平洋的一個國家，而且逐漸涉入這個地區的事務」（Boyd, 1972: 7），但紐西蘭的外交官們在那個時期並沒有被鼓勵成為太平洋專家，即使在 1960 前期語言優勢轉為訓練日本及中國的口語人才培養，1990 年的國外政策優先為關注到亞洲地區，但這些同樣地都不是表示紐西蘭真的有認同為亞洲或太平洋地區真實含意。而紐西蘭的通訊社、無線電、後期的電視機、並不將太平洋地區的觀眾視為國內的觀眾，也不將太平洋地區的新聞視為國內的主要新聞。紐西蘭媒體不願以太平洋當作新聞題材，所以紐西蘭人也根本無從了解這個南太平洋地區。

參、太平洋地區的挑戰

近年來，南太平洋地區的確發生了一些挑戰。其中有些挑戰源自於其地區自然條件的特質，如南太平洋的實質距離及孤立的特性、自然環境的繼續困難、有限的自然資源、以及自然災害的侵襲等。

另外也有社會、經濟、衛生面向的問題，一些非傳染性的疾病（如，糖尿病）和具傳染性的疾病（如瘧疾、及逐年增加中的愛滋病）正威脅南太平洋地區的國家。例如屬美拉尼西亞的所羅門、萬那度、斐濟、東加及新幾內亞等島國因人口增加，而有教育、健康、就業、貧窮的問題。其中

有些國家的社會經濟指標甚至幾與撒哈拉非洲國家相當。而屬於玻里尼西亞的紐埃則因為人口減少而瀕臨國家存續的危機。這些太平洋島國存在著類似的生活品質問題，其導致原因可能是國內的政治不穩定、土地衝突、或種族間的緊張關係，不但危及國家的經濟社會安全，也進而影響南太平洋地區整體的區域安全環境。其中，斐濟、所羅門群島、東加王國、巴布新幾內亞島及紐埃等分別受到具影響力的太平洋相對大國（澳洲與紐西蘭），以及國際強權美國的特別關注，「援助」其建設、希望能「提高」其生產力。

至於南太平洋的政治發展，「良政」（good governance）與「人權」（human rights）的議題，則是隨著太平洋近年來不穩定的政治情勢，而在太平洋區域性的國際論壇或亞太地區強國間，不斷被強烈提出與特別討論。美國就特別觀察所羅門群島及斐濟的政治發展，指出「這些內在的衝突及不平靜的狀況，如果能有一個安定的環境，那將會有大大的改善。今年是所羅門群島及斐濟的選舉年，顯示腐敗的時期已經過去，民主政黨將會重新建立起一番新氣象」（David, 2007）。美國不滿太平洋國家傳統的「同語族制度」（wantok system），批判如此的制度常常導致狹窄的觀念及腐敗的國家機構，而國家的生產力與人力資源發展也受到了嚴重的限制。美國強調，一個良政與好的人權有利於國內社會的穩定與社會經濟的持續發展。南太平洋地區國家的良政與人權發展有助於其漁業、林業及礦物業等自然資源的永續管理，也是促使整合未來太平洋地區作為一個經濟實體重要的關鍵。

因此，美國、澳洲、紐西蘭與歐盟、太平洋島國論壇、聯合國大會國以合作夥伴的形式，呼籲「發生非法政變後（的國家）、應立即恢復民主和法治，加入和我們一起工作的行列，共同促進這些目標」。也就是說，對於有政變的斐濟和暴動所羅門群島、東加王國等國採取有條件式援助²，

² 根據美國東亞與太平洋事務副助理秘書Glyn Davies 在2007年3月15日表示美國對此已經已採取了一系列措施回應政變，例如美國根據《外事行動撥款法》（The Foreign

幫助這些南太平洋地區島國國內的就業、法治與經濟發展。這些影響南太平洋發展的大國，也有計畫透過區域伙伴的方式、以推動民主進程和自由選舉公平結果的宣示，介入了巴布亞紐幾內亞國內的國會大選。

這些所謂的大國其關心太平洋地區小島國家國內發展的歷程特別顯現於 2000 年之後，首先是將原「南太平洋論壇」更名為「太平洋島國論壇」。而自 2003 年起，更開始發展「太平洋計畫」，朝著將太平洋區域整合為一共同體，為南太平洋地區的共同利益努力。以下章節，將說明此一發展的歷程。

肆、「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum) 與「太平洋計畫」(the Pacific Plan)

太平洋島國論壇的前身為南太平洋論壇；南太平洋論壇在紐西蘭的倡議之下於 1971 年在紐西蘭首都威靈頓召開南太平洋七方會議時成立，參與的國家有斐濟、薩摩亞、東加、諾魯、庫克島和澳大利亞，決定每年召開一次會議。主要為加強南太平洋國家政府間的合作、協調對外政策的區域合作關係，而南太平洋論壇也是出席亞太經濟合作組織會議的 3 個正式觀察員之一。2000 年 10 月，「南太平洋論壇」更名為「太平洋島國論壇」。

「太平洋島國論壇」的宗旨是加強各成員在貿易、經濟發展、航空、海運、電訊、能源、旅遊、教育等領域及其他共同關心問題上的合作和協調。近年來，論壇加強了在政治和安全等領域的對外政策協調與區域合作。論壇每年舉行一次領袖會議，常設機構為南太平洋經濟合作局（1972 年建立），由各成員國高級政府官員組成，1988 年改稱論壇秘書處。

Operations Appropriation Act) 中第 508 條款，刪除了約 280 萬美元的援助，其中主要為軍事上的援助。另有採取了諸如限制軍方和臨時政府領袖的簽證和吊銷致命軍事裝備銷售的政策。Davies 同時表示，在任何情況下，美國將力圖確保其對發生政變的這些太平洋島國的軍隊和臨時政府的制裁行動將不會影響斐濟平民老百姓。而美國也會繼續援助斐濟境內的環保與婦女權益發展。(Davies, 2007)。

至今 2007 年，「太平洋島國論壇」有 16 個成員，包括澳大利亞、紐西蘭、斐濟、薩摩亞、東加王國、巴布新幾內亞、吉里巴斯、萬那杜、密克羅尼西亞、所羅門群島、諾魯、吐瓦魯、馬紹爾群島、帛琉、庫克群島和紐埃。新客裏多尼亞、法屬波利尼西亞、多克勞和東帝汶為論壇的觀察員。論壇一般每年召開一屆領袖會議，今年 2007 年將東加王國舉行第 38 屆太平洋島國論壇。而從 1989 年起，論壇決定邀請中、美、英、法、日和加拿大等國出席論壇領袖會議結束後的對話會議。至今論壇共有 13 個對話夥伴；其中中國自 1990 年起以非本地區成員國的身份連續 16 年派政府代表參加南太論壇對話會議；臺灣則於 1992 年 7 月在所羅門舉辦的南太平洋論壇通過我國以中華民國的名稱參加論壇對話，我國於 1993 年首次由外交部房金炎政務次長參加論壇會議後之對話會議，開啓了每年召開一次的「中華民國－南太平洋論壇國家對話會議」。

自 1997 年起「太平洋島國論壇」每年在舉行領袖會議前都召開經濟部長會議，以便協調和支持各成員國的經濟改革。而值得重視的是 2003 之後太平洋島國論壇領袖會議的發展，2003 年 8 月，第 34 屆「太平洋島國論壇」論壇領袖會議在紐西蘭的奧克蘭舉行。與會的 16 國領袖在關於向所羅門群島派遣維和部隊和在斐濟設立地區員警訓練基地等問題上達成共識。接著，2004 年 4 月在紐西蘭奧克蘭舉行的特別領袖會議上提出的「太平洋計畫」。同年 8 月，第 35 屆太平洋島國論壇領袖會議在薩摩亞首都阿皮亞舉行，與會島國領袖一致表示支持「太平洋計畫」以促進區域經濟增長和永續發展，加強成員國在安全領域的合作。

在 2005 年 10 月 27 在巴布新幾內亞召開的第 36 屆太平洋島國論壇，正式通過了「太平洋計畫」(the Pacific Plan)，而此計畫被論壇的與會國家稱為是「太平洋夥伴關係的新紀元」(new era for Pacific partnership)。太平洋島國論壇的領袖在所下榻的 Kalibobo Roadmap 地方，同意太平洋國家將在未來 10 年推動加強太平洋區域合作的深度與廣度，並擬定 2006－2008 年間南太平洋地區區域合作 20 多項具體計畫，包括了檢視貿易自由化、經

濟成長、好的政治經營管理、永續發展與安全的夥伴關係的工作。這個強化太平洋區域國家的夥伴關係的前提即為：更大的經濟自由化和經濟整合將可促進許多太平洋島國的發展。

太平洋計畫中充滿著合作、經濟自由化、協調、管理的字眼。強化地區合作與整合的關鍵原則有：

1. 增加對太平洋地區的持續報酬回饋（increasing the levels of sustainable returns to the Pacific）。
2. 確保成功實施國家層級的區域合作關係（ensuring the successful implementation of regional cooperation at the national level）。
3. 符合成本效益地達成共同責任與提供服務（meeting common responsibilities and providing service cost-effectively）。
4. 與鄰近國家建議夥伴關係或尤甚者（developing partnerships with neighbours and beyond）。

這個想法是假設永續經濟成長與就業的好處將可透過經濟整合和共同服務的提供而達成，如海關、檢疫與貿易層級的改善。服務貿易部分，自由勞動力的自由流動（free labour movement）將納入「太平洋島國貿易協定」（the Pacific Islands Countries Trade Agreement, PICTA），降低太平洋島國間的關稅與非關稅障礙。此外，也計畫統合協調與標準化區域海上訓練（maritime training）和一些區域運輸與航空的協議。也有關於區域旅遊行銷政策的發展、區域警察訓練、區域的數位化策略（digital strategy）、對抗 HIV 病毒與流行病的共同策略（2005 年 10 月澳洲與紐西蘭分別貢獻了 800 萬美元與 80 萬美元，對付可能爆發的禽流感問題）、運動與體育教育。也討論了合購原油與天然氣等商品。

太平洋計畫的關鍵之一是所謂的「良政」（good governance），也就是「以透明且有績效的方式有效管理一個國家的資源」。因此，得加強司法體系（包括訓練、教育、區域發圈與檢察官制度），建立更大的民主與人權機制。而重要的績效與透明機制則包括審計、監察、反貪腐機構的設置，以

及與國際協定的協調。更進一步強調太平洋地區的更大整合，包括區域方位部隊、運輸交通問題、聯邦或邦聯、區域議會、將某些小國納入紐西蘭和澳洲、採用澳幣為共同貨幣等。此外有些學者則對區域法庭特別感興趣，而紐西蘭總理克拉克（Helen Clark）提到了太平洋國家以歐盟的形式為其統合的方式，聯邦制的說法對他而言則是太過之了。

伍、紐西蘭在太平洋計畫的角色

由「太平洋計畫」的形成背景中可見紐西蘭在太平洋地區區域發展的重要性。2003年第34屆16個「太平洋島國論壇」領袖會議於8月14日在紐西蘭的奧克蘭聚會三天，論壇主席紐西蘭總理克拉克（Helen Clark）提出看法，認為論壇成員國目前面臨的最重要挑戰是解決部分成員國的社會動盪、政治腐敗、黑錢問題、社會治安及犯罪率，以及經濟困難等問題。Clark呼籲論壇成員國加強合作，以地區為一整體，以共同解決困難，並共同致力於南太平洋地區的發展與繁榮。此外，Clark也呼籲聯合國和國際社會應對太平洋島國的穩定與發展提供援助。

於是，第34屆的太平洋島國論壇的重要發展，就是包括了太平洋區域地區安全的討論，特別針對了所羅門群島的內政問題。以紐西蘭、澳洲為首的進行的「助友」干預計畫，對於恢復所羅門群島的治安、經濟秩序和基礎服務等方面所發揮的作用予以肯定³。2005年的論壇則充分肯定了由澳大利亞主導的駐所羅門群島地區維和力量的作用，同時決定建立一個工作組對維和行動進行評估。2005年的第36屆論壇會議，強調加強南太平洋地區對於跨國界犯罪和恐怖組織活動的防範，也呼籲南太各國積極參加在斐濟舉行的地區反恐演習。

在社會發展部分，2003年的太平洋島國論壇會議針對社會發展部分有

³ 參閱丁永康所著〈南太平洋地區政經情勢〉（<http://iir.nccu.edu.tw/hpolicy/2003report/southpacific.htm>）（2007/9/14）與Goldfinch（2005）。

許多具體的建設，而紐西蘭在此面向是主要的主導者。例如，對於南太平洋地區的區域治安問題，論壇決議成立「太平洋地區員警培訓計劃」，以對應武器走私、製毒、販毒、洗錢、走私人口、犯罪率等問題。澳洲、紐西蘭、斐濟共同宣佈了，將在斐濟首都蘇瓦，進行一項為期 5 年的「太平洋地區員警培訓計劃」。此計畫預算為 1,700 萬澳元，其中澳洲承擔 1,500 萬澳元，紐西蘭承擔 200 萬澳元。此外，發展本地區的教育事業，從根本上解決本地區的發展不平衡和經濟落後的狀況，提議並通過了『論壇基礎教育行動計劃—2002 年修正案』，強調兒童學前教育的重要，並將長期教育視為解決貧困的有效策略。公共衛生部分，2003 年及 2005 年的論壇會議，都提議將防止愛滋病散佈與降低愛滋病併發症等相關政策措施，列為各國的太平洋地區的發展策略。2005 年的論壇領袖，對禽流感疫情在世界多個地區出現，表示極大關注，他們呼籲本地區集中資源，共同應對這一威脅。

核安部分，紐西蘭是太平洋地區最積極促使『南太無核區條約』的實施的國家。2003 年紐西蘭極力促使美國通過並執行這一條約，並與其他領袖強調加強南太平洋地區和全球的和平與安全。2005 年則促使積極簽署『全面禁止核子試驗條約』的可能。

推動地區貿易和經濟發展與合作更是澳洲與紐西蘭在南太平洋地區的重點工作。澳洲與紐西蘭傾向與美國談判自由貿易問題。有些南太平洋論壇的會員國認為，南太平洋小國之間的貿易無法趕上日趨國際化和自由化的貿易環境，因此有必要加強貨物流通和解除貿易壁壘政策。如此可以發展國家經濟，也可促使南太平洋地區經濟的發展。重要的區域經濟策略則有 2003 年論壇通過的「太平洋島國貿易協議」與倡導「地區貿易簡化計劃」，以助於會員國擴大貿易，降低會員國之間的貿易成本。

此外，頗受到南太平洋島國關注的地區勞動力流動問題也在會議中取得進展。紐西蘭在第 37 屆太平洋島國論壇中宣佈了一項太平洋島國論壇成員國開放勞力市場的動議，而且對於設立關於勞動力的技術培訓中心計畫一事，也賦予澳大利亞重要的任務。

顯然，紐西蘭與澳洲都是大力提倡這個提議，雖然這兩個南太平洋的大國極力的否認其意圖促使從其鄰近較為貧困國家引進勞工進入自己的本國所做的努力。當然，許多太平洋島國的小國表示，如此貿易自由化的方式將使其國內的經濟與國家主權受到威脅。有些國家甚至對於太平洋島國論壇的實施將使得權力更為集中於大國（澳洲與紐西蘭）的事實，表示憂心。如此的憂心的確受到學者及政治評論家的支持，並且將此狀況視為新殖民主義（neo-colonialism），將澳洲及紐西蘭的價值與實踐，傲慢地移植於南太平洋的其他小國（McGhie, 2002; Braddock, 2004）。由於一些論壇成員國對「太平洋計畫」的具體措施存在擔心和分歧，與會領袖指出，有關這項計畫的具體問題的磋商還將在一段時間內進行下去。儘管如此，許多太平洋島國表面上，還是默默接受了澳洲與紐西蘭的所帶來壓力。

部分論壇成員國認為，自由貿易將給經濟脆弱的國家帶來巨大的威脅。有些經濟發展緩慢的成員國甚至還堅持固有的貿易壁壘，嚴重制約了自身的經濟發展和成員國之間的經貿往來。因此一些與會領袖指出，如果這些國家不加強貨物流通和解除貿易壁壘，他們無疑將陷入經濟困境。

2006 年 10 月第 37 屆「太平洋島國論壇」領袖會議在斐濟舉行，與會領袖指出推動地區合作的「太平洋計畫」實施一年以來取得了很大的進展。基本上，2006 年的太平洋論壇會議繼續了 2003 年開始的「太平洋計畫」的發展主旨，本地區今後一年中在經濟發展、永續發展、良政和安全等方面合作為主要工作項目。更進一步強調，將加強與落實太平洋地區於能源、運輸和資訊技術等方面的合作。

陸、紐西蘭的太平洋外交政策目標

2006 年 6 月，紐西蘭外交部長 Winston Peters 在國會以紐西蘭的太平洋外交政策為目標發表演說，其中 Peters 重申太平洋論壇會議在南太平洋發展的重要性，以及「太平洋計畫」作為提升地區資源的發展及合作的關

鍵。Peters 的演說無異表達了紐西蘭在「南太平洋論壇」與「太平洋計畫」所欲扮演的角色。Peters 的外交政策目標可以簡要說明如下：

1. 安全及穩定性：培養穩定性及安全性，是在這個地區首要的目標。更廣泛的太平洋地區的安全性，將對紐西蘭的安全性有更直接的影響。促使國土安全、犯罪行為或是非法移民的資訊更加流通，將提高了境內所有地區的國家安全性。
紐西蘭持續加強不同層級的政治、防禦、關稅及移民等安全性合作方案。跨國的組織犯罪行為，如洗錢、毒品運製，將從南太平洋地區的合作關係提升至國際合作。有趣的是，因美國而起反恐運動，Peters也將其列入紐西蘭本國與太平洋島國會議中推動的重點項目之一。紐西蘭也協助周邊太平洋地區的國家，對於其安全危機進行論述及法律起草的工作，Peters表示紐西蘭的「太平洋安全基金會」有 1.2 億的基金，繼續支持區域安全的實踐行動，紐西蘭將針對太平洋島嶼國家的恐怖主義主辦第二次區域反恐工作小組會議⁴。
2. 良政：良政是發展、經濟成長及穩定性的指針。若能確保政府稅收及支出的透明化與責任制，政府執行的機構是有效率地，則茁壯的民主過程便會隨之而來，法律的規章也就可以順利步上軌道。這將提供商業投資及鼓勵領袖制度在所有層面上的一個整體架構，而且關乎這個國家所有人民的利益。
3. 經濟成長：經濟成長為太平洋地區繁榮的關鍵。必須支持地區貿易的整合、與 WTO 並行之貿易政策的發展及授權商業環境創作等。目前促使太平洋、澳大利亞及紐西蘭之間緊密的經濟關係已經著手進行，也有太平洋島國貿易協定的討論，紐西蘭依然致力於太平洋地區經濟成長。

⁴ Peters表示：「在更廣闊的意見中，透過現存的或是正在增加的救援基金，我們將會持續關注太平洋地區。紐西蘭的救援計畫盡力將伙伴政府安置在操縱的位置上，發展整體的目標協助，而不是分散的小計畫」(Peters, 2006a, 2006b)。

紐西蘭特別關注於南太平洋區域的漁業經營，並將漁業區域主導權列為其外交政策的重點項目之一。紐西蘭將致力於進入太平洋鮪魚會議的核心，以發展健全的永續資源分配的機制。Peters 說：「我們也將繼續努力建立地區漁業管理機構，作為管理在地區中非洄游性魚群的機制。在有漁業經濟的地區合作，也透過進入太平洋鮪魚會議，幫助（南太平洋）區域，使得此區域中最重要的自然資源得以有系統的管理」（Peters 2006b）。

4. 穩定的發展：千禧年宣言及千禧年發展目標的正式通過，已經促使了國際化的復興及地區關注貧窮階層。紐西蘭對於地區的協助計畫的主要方針，在消除既存的貧窮、提升公平的經濟成長、及改善健康與教育成果，並發展更多良好的管理支持。
5. 強化及深化南太平洋的區域主義：紐西蘭將透過「太平洋島國論壇會議」及「太平洋計畫」，推動提升使得南太平洋區域主義更強化與更深入的方法。計畫關注的重點包括了政府、安全與穩定發展、及經濟成長。加強區域合作將展現於地區及國際安全政策，與改善貿易、運輸及更廣泛的安全公共建設上。紐西蘭將透過外交的協助計畫進行東加關稅服務的 A/NZ 支持計畫。另外，紐西蘭也該致力於積極參加重要地區組織的管理組織，如「漁業政策組織」、「太平洋社區秘書處」及「南太平洋地區環境計畫」。
6. 與南太平洋島國家與國際組織建立積極及確定的伙伴關係：鼓勵與這些國家與組織建立積極及確定的伙伴關係，例如支持好的政治管理方式、穩定發展及安全及經濟成長的目標。
7. 積極的國際協定：太平洋地區需有更寬廣的視野，以確保太平洋地區在全球角色的競爭性及積極性。也就是發展合宜國際的規定及標準，例如飛行安全及港口安全，及反洗錢等規定。這也可確保地區的貿易和經濟政策可更廣泛的參與國際貿易，而與世界貿易體系接軌。

Peters 特別提到支持太平洋論壇秘書處（Forum Secretariat）在貿易自

由化影響的評估工作，論壇會議的貿易部長（Trade Ministers）受委任執行此一工作，此評估工作可提供太平洋的國家以決定如何將其國家整合於整體區域貿易的方式。2006 年 6 月，紐西蘭與澳洲及歐盟一起主持兩個貿易討論會，而紐西蘭更將持續與個別的太平洋夥伴聯絡，並透過地區貿易促進計畫，在個別的地區中發展關稅、標準及一致性，有助於太平洋區域的生產力。

Peters 也針對紐西蘭對於其南太平洋鄰邦的具體外交政策，提出說明⁵：

國 家	外 交 工 作
Niue	紐西蘭已經參與了許多重要的年度增強合作計畫。尤其是那些支持 Niue 的努力成果，從 Heta 颱風的災後重建可以顯現。
庫克島	希望今年接下來可以去拜訪庫克島，這將會提供一個機會，去重新直接地檢視紐西蘭及庫克島的政府已經做了什麼樣的努力，及還有什麼是可以繼續努力的。
托克勞	紐西蘭已經同意維持彈性的結盟來起草條約，直到托克勞可以對上個月的公民投票結果及接下來的步驟做出判斷。
薩摩亞	以一連串的實際內部政策上的提議，去支持兩國之間的友好協定。今年以後在威靈頓，紐西蘭將會主持「加入內閣諮詢」的會議，邀請許多紐西蘭及薩摩亞的內閣閣員參與。
東加	接下來紐西蘭將會支持東加政治路線的改變。我們希望改變的過程是和平地，並且提升內部的穩定性及經濟的健全。我們希望可以與東加在地區議程上訂定條約，像是在 10 月的太平洋島國論壇會議上的主席任期的確認。
斐濟	而在斐濟部分我們將會注重兩國之間的對話，將會協助這個地方的民主歷程，及建立更進一步的關係，反映出這個重要伙伴的重要性及貢獻。
美拉尼西亞	接下來我們將會深入與美拉尼西亞連結，建立管理上與經濟生計上比其他夥伴更緊密的工作，盡可能發揮我們最大效力

⁵ 作者整理自 Peters (2006a) “Perspectives on the Pacific” 的演說稿中。

	的夥伴關係。
所羅門群島	我們也持續承諾我們對於所羅門群島的地區援助任務。與澳洲外交官 Alexander Downer 一起拜訪所羅門群島，計畫 4 月選舉後，要與新的政府有所接觸，並討論加入 RAMSI 規劃計畫的策略。
巴布新幾內亞	在巴布新幾內亞重要的目標將是對政府部門首長的諮詢計畫，建立政府生產力。
萬那度	我們也將會繼續與萬那度一起致力幫助 Lini 政府的良好管理目標。我將會在 6 月與資深政府人物一起拜訪萬那度，去建立加強我們的關係。

柒、太平洋島國會議——殖民議程？

2004 年 2 月在奧克蘭召開了太平洋島國會議（Pacific Islands Forum）成員特別會議，紐西蘭總理 Helen Clark 是這次特別會的主席，在此小高峰會去進行組織的重大變革。其中，Clark 特別賦予秘書長，也就是澳大利亞的外交官 Greg Urwin 擴大的新權力去解決這個所謂的「區域危機」。因此政治評論家 John Branddock (2004) 認為此舉顯示紐西蘭與澳洲將西南太平洋地區的小國家進行了長遠直接的控制，此舉無異是殖民主義的復辟。而此說法也獲得學者的迴響。

Branddock (2004) 認為，這個小高峰會召開的時間點不但緊隨在澳洲為首對所羅門島的軍事介入，以及在巴布新幾內亞島的政治鎮壓行動之後，而這個時間點也讓紐西蘭得已搶在 8 月於薩摩亞舉辦的年度論壇會議之前先發制人。這個特別會議希望討論近 60 頁的太平洋計畫（Pacific Plan），而該計畫鞏固了紐西蘭和澳洲主導（dominate）太平洋國家內政。Clark 並且視此計畫是太平洋島國論壇 33 年以來最重要的回顧。

由於 2000 年之後太平洋島國不斷地發生政變，使得紐西蘭與澳洲可以強力推動「區域合作」計畫，將自己的利益發揮於南太平洋區域，藉保護

太平洋區域安全之便，直接控制了太平洋島國國內的政治事務。而且，區域合作中包裹了細膩的太平洋經濟跟政治區域發展的計畫，像是共同勞動力市場及區域自由貿易區的設立，此舉是假借「反恐運動」之名，行新殖民主義之實。

在紐西蘭及澳洲總理的堅持之下，2003 年的論壇高峰會（Forum summit）決議取消傳統任命太平洋島民（Pacific Islander）擔任秘書長一職的慣例。雖然太平洋國家持反對意見，Howard 及 Clark 於論壇中強勢要求各國接受澳洲前外長 Greg Urwin 為秘書長的任命，以及進行廣泛檢討太平洋島國論壇組織及秘書長的角色。這個檢討工作事由前巴布亞紐幾內雅總理 Julius Chan 帶領，而為了避免受到紐澳的影響，小組成員均為「一時之選」。然而，因紐西蘭為此次論壇的主席，而負責了提供檢討工作小組專員協助檢討工作的進展，共進行了跨區域政府、反對黨、非政府組織等約 400 次的討論會議。會議的結果使得紐西蘭 Clark 總理非常滿意，並自豪地表示「這些檢討工作確實可以反應太平洋區域的聲音。」

事實上，太平洋的小島國對於這個事件幾乎是沒有選擇餘地的。紐西蘭和澳洲掌握了這些島國的貿易、經濟事件、人口遷移及政治生涯的樞紐。紐西蘭支配了太平洋區域 2 億 4 千 5 百萬救援預算中的 1 億，而澳大利亞則更多。這兩個太平洋區域的大國是為在斐濟的論壇秘書處的主要金援，操控著每年美金 8 千 5 百萬的預算。在四月會議的籌備階段時，Clark 宣布只要這些「麻煩島國」（troubled states）能提出提升經濟福利、對抗流行病及確保國內及地區的法律或是秩序（law and order）的方案，紐西蘭將會考慮增加對於太平洋地區的協助。

Braddock 評論道，紐澳的想法與人道主義是一點關係也沒有的。想要利用這些小太平洋國家境內嚴重的社會經濟危機，以金援脅迫逼他們乖乖地就範。吉裡巴斯共和國的總統 Anote Tong 在論壇會議的前夕告訴紐西蘭電台，這兩大國不應該因「安全」問題，而忽略實際的經濟議題的討論。

2004 年的論壇的各國領袖「同意」了賦予太平洋論壇秘書長 Greg Urwin

更多的權力，可以對領袖、外交部長或是其代表召開召及時會議的權力，以適時反映危害太平洋區域的「安全危機」。紐澳也希望 Urwin 有更多的「代理主動權」（pro-active）角色，也積極促成副秘書長的任命。「太平洋計畫」雖然獲得會員國的全數支持，但其中通過的 32 項建議，明白顯示了論壇成員已經偏離所謂的「太平洋作風」（the Pacific way）。

捌、結論

不管紐西蘭與其太平洋地區鄰近島國的關係建構的本質為何？或是紐西蘭的南太平洋認同究竟為何？紐西蘭與其南太平洋鄰國的發展計畫仍將持續，以其真正需要，尋求本身最大利益，來對太平洋地區國家量身制訂更多的決策。在斐濟政變、澳洲介入所羅門群島政治、甚至在 911 之後，紐西蘭積極發展南太平洋區域共同體計畫，這些計畫制訂了更嚴格的管制政策，以確保太平洋地區成為不會提供進入紐西蘭（以及澳洲）國際恐怖行動的管道。保護了紐西蘭與其澳洲共同在南太平洋地區經濟發展的主導地位。

參考文獻

- Belich, J. 2001. *Paradise Reforged: A History of the New Zealanders From the 1880s to the Year 2000*. Auckland: Penguin.
- Boyd, M., ed. 1972. *Pacific Horizons: A Regional Role for New Zealand*. Wellington: Price, Milburn.
- Braddock, J. 2004. Australia-New Zealand Colonial Agenda Dominates Pacific Islands Forum. May 13. (http://www.wsws.org/articles/2004/may2004/pac-m13_prn.shtml) (2007/6/7)
- Capie, D., and Gerald McGhie. 2005. "Representing New Zealand: Identity, Diplomacy and the Making of Foreign Policy," in James H. Liu, Tim McCreanor, Tracey McIntosh, and Teresia Teaiwa, eds. *New Zealand Identities*, pp.230-241. Wellington: Victoria University Press.
- Davies, G. 2007. U.S. Policy Toward South Pacific Island Nations, including Australia and New Zealand. A Statement Before the Subcommittee on Asia, the Pacific, and the Global Environment House Committee on Foreign Affairs. March 15 (<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/81777.htm>) (2007/6/7).
- Fairbairn-Dunlop, P., and Makisi, G., eds. 2003. *Making Our Place: Growing Up PI in New Zealand*. Palmerston North: Dunmore Press.
- Goff, P. 2007. New Zealand in the Pacific. (Speech) (<http://www.scoop.co.nz/stories/PA0703/S00141.htm>) (2007/6/7)
- Goldfinch, S. 2005. "Australia, New Zealand and the Pacific Island Nations: Interviewed Histories, Shared Futures." *The Otemon Journal of Australian Studies*. Vol. 31, pp. 29-45.
- Hoadley, S. 2004. "Our Immigration Policy: Rationality, Stability, and Politics: Stephen Hoadley Discusses New Zealand's Approach to the Vexed Question of Immigration Controls." *New Zealand International Review*, Vol. 29, No. 2, pp. 14-17.
- Manservisi, S. 2006. "Development Policy in the Pacific: Stefano Manservisi Outlines the European Commission's Vision Concerning the European Union's Development Policy in the Pacific and Co-operation with New Zealand." *New Zealand International Review* (http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-16153980_ITM) (2007/6/7).

- McGhie, G. 2002. New Zealand and the Pacific: Gerald McGhie Argues the Need for Increasing New Zealand's Attention to Its South Pacific Neighbourhood. (Column) *New Zealand International Review* (http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-7886030_ITM) (2007/6/7).
- McKinnon, M. 1993. *Independence and Foreign Policy: New Zealand in the World Since 1935*. Auckland: Auckland University Press.
- Peters, W. 2006a. "Perspectives on the Pacific: Winston Peters Outlines Why the South Pacific Region Is Important to New Zealand, Discusses Challenges Facing It, and Explains the Values and Priorities That Underpin New Zealand's Engagement with It." *New Zealand International Review* (http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-16153983_ITM) (2007/6/7).
- Peters, W. 2006b. Influences in the Pacific. (Speech) (<http://www.beehive.govt.nz/Print/PrintDocument.aspx?DocumentID=26805>) (2007/6/7)
- Urwin, G. 2003. "Australia, New Zealand and the South Pacific: Greg Urwin Comments on Australian and New Zealand Approaches to and Relations with Their South Pacific Neighbours." (South Pacific). *New Zealand International Review* (http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-7933580_ITM) (2007/6/7).

New Zealand's Role in the Development of the Pacific Islands Community

Ho-chia Chueh

Assistant Professor, Department of Agricultural Extension

National Taiwan University, Taipei, Taiwan

This paper discusses the relationship between New Zealand and the Pacific Islands countries. The close relationship between New Zealand and her pacific partners is found not only in the high population proportion of Islanders in New Zealand. A series of political crisis occurred in the Pacific Islands after the late 1990s has contributed to closer development. In order to integrate the Pacific regime for their mutual and communal interest, “the South Pacific Forum” was changed into “the Pacific Islands Forum” in 2000, and “the Pacific Plan” was initiated in 2003. New Zealand's Prime Minister, Helen Clark, has played an important role in these developments. This paper argues that New Zealand's efforts to these developments in recent years, is to ensure terrorism away from the Pacific Regime, and to ensure New Zealand's and Australia's leading roles in the Pacific Region's economic development.

Keywords: New Zealand, Pacific islands countries, Pacific Islands Forum, Pacific Plan