

## 台灣的南太平洋戰略

賴怡忠

民主進步黨中國事務部主任

### 摘 要

南太平洋諸島國人口不多，土地不大，但卻是台灣正式邦交的重要據點。冷戰時代南太平洋「戰略後院」的態勢，隨著冷戰結束與中國崛起而出現重大變化。不管是內政的問題還是美中太平洋戰略的競爭關係，南太平洋已經成為重要的戰略爭點，更是台灣無法忽略的外交重鎮。

近幾年中國崛起，積極向南太佈局經營。其意圖除了天然資源外，還包括反向操作美國的亞太戰略佈局、圍剿台灣的正式外交空間、與擴張本身的外交影響力等考量，對台灣產生沈重的戰略壓力。

對台灣而言，如何尋求與台灣有共同利益的亞太國家有關南太問題的合作關係，並重新調整過去對南太的策略與作法，是面對中國挑戰的基本作法，但中國崛起對台灣南太外交所造成的問題，也顯示台灣應如何尋求台灣－南太的正向合作議程，並善加利用台灣南島文化根源的重要資產，轉化為可用的外交資源，也成為另一個亟需處理的議題。

關鍵字：南太平洋、中國崛起、台灣－南太關係、台澳關係

## 壹、前言

南太諸國與台灣相隔個半太平洋，卻是台灣正式外交的重要據點，近年隨著中國崛起，開始對南太投入大量資源，造成台灣極大的外交壓力，更形成台灣與澳洲等國的新爭議。

本文的目的在於檢視南太諸國特色與戰略特質，中國對南太的作為、台灣對南太的主要關切為何，以及台灣對南太的具體作為等，並檢討現行政策的可行性以及戰略關切，最後則指出台灣南太外交的未來挑戰與前景。

## 貳、南太平洋的地緣戰略發展與國際背景

南太平洋國家位於大洋洲，界於夏威夷、印尼、關島、澳洲與紐西蘭之間。以群島為主，除了巴布亞紐幾內亞面積較大外，其他都是面積較小的群島。南太平洋群島國一共有 14 國家，的總人口約 750 萬人，陸地面積共約 55 萬平方公里，主要集中在最大國巴布亞紐幾內亞，該國就占 46 萬平方公里與 590 萬人。南太平洋群島一共有 14 個國家。其他地區則分別由美、法、英等國托管。

南太平洋群島國的民眾所得有低至 100 美元（諾魯，邦交國），也有高至 7,100 美元（帛琉，邦交國）。而經濟來源多依靠其與海洋有關的漁業資源，以及其他天然資源，如石油、天然氣、木材等。

表 1：南太平洋國家土地、人口與GDP一覽表<sup>1</sup>

國 家	面 積	人 口	GDP
吐瓦魯 (友邦)	26 平方公里	1.2 萬人 (2006)	2,078 萬美元 (2006)
索羅門群島 (友邦)	27,556 平方公里	50 萬人 (2006)	3 億 9,400 萬美元 (2006)
吉裡巴斯 (友邦)	811 平方公里	9.8 萬人 (2006)	9,500 萬美元 (2006)
馬紹爾群島 (友邦)	陸地 181 平方公里 海域 213 萬平方公里	5 萬人 (2006)	1 億 1,000 萬美元 (2006)
諾魯 (友邦)	21 平方公里	1 萬人 (2006)	100 萬美元(2006)
帛琉 (友邦)	458 平方公里	2.1 萬人 (2006)	1 億 6,000 萬美元 (2006)
巴布亞紐幾內亞	462,840 平方公里	590 萬人 (2005)	4.9 億美元(2005)
密克羅尼西亞	陸地面積 705 平方公里 水域面積 298 萬平方公里	108,004 人 (2006)	0.2 億美元(2005)
斐 濟	18,270 平方公里	80 萬人 (2005)	2.7 億美元(2005)
薩 摩 亞	陸地面積 2,934 平方公里 水域面積 12 萬平方公里	20 萬人 (2005)	0.4 億美元(2005)
庫克群島	陸地 240 平方公里	21,750 人	#
紐 埃	陸地 260 平方公里	2,166 人	#
東加王國	748 平方公里	10 萬人 (2005)	0.2 億美元(2005)
萬 那 杜	陸地面積 1.219 萬平方公里 水域面積 84.8 萬平方公里	22.1 萬 (2006)	0.3 億美元(2005)

陸地總面積 55 萬平方公里，總人口為 750 多萬

<sup>1</sup> 資料來源：2005 世界銀行資料。

就地緣關係來看，由於南太平洋島國位於歐亞大陸與美洲大陸之間，剛好是太平洋的中心地帶，南太平洋的地緣政治意義，就與道統的陸權關係不大，而是個海權的戰略環境。由於南太平洋島國位於太平洋的中心點，是美洲與東亞海空運的必經之地，具有一定程度的戰略意義。而南太平洋島國進入歐亞美為主體歷史的過程也與這樣的地緣位置有關。除了在大航海時代( the era of great voyage )因麥哲倫航行而進入世界歷史外，也於 1941～1945 年太平洋戰爭時，因日本與美國的激烈戰鬥而為人所知。

但除了這兩個事件外，一般而言，基於南太平洋與歐亞大陸位置的遙遠，因此不是冷戰時代圍繞著歐亞陸權的「大棋盤」戰略爭奪的重點所在。因此一般印象認為相對歐亞美大陸來說，南太平洋是維持著比較和諧的情境。

但這樣的狀況在冷戰結束後出現比較新的變化。斐濟、東加王國、所羅門群島等國在 90 年代末期到 21 世紀初都先後發生嚴重的社會騷亂與軍事政變。這些社會騷亂固然與該國的社會發展狀況有關，但外力對該國社會的影響，也有著非常重要的關係。這其中最重要的外來變化，是來自中國影響力在該區域的擴張（Field, 2006）。

## 參、中國向南太平洋勢力的擴展與戰略意圖

近幾年來，中國在南太平洋大舉進軍，動作之大前所未見。包括在去年（2006）4 月 5 日到 6 日於斐濟，舉辦中國與南太平洋的「中國 南太平洋島國經濟發展合作論壇」部長級會議，溫家寶總理並親臨與會。由於南太平洋國家經濟規模不大，中國些許的些經援，就足以對南太整體出現重大影響。

## 一、中國近幾年在南太的作為

### (一)經貿與移民

中國與南太平洋的經濟交流自 1999 年有大幅成長，在 2003 年，中方宣稱與南太國家的雙邊經貿數額已達到 1 億 6 千 8 百萬美金。其中以巴布亞紐幾內亞為最大貿易國。

中國在南太的主要貿易項目，多是以魚產、天然氣、木材等天然資源為主，除此以外，中國向南太移民的數量也在增加，中國合法或非法移民在南太國家已經成爲一個顯著的存在，在斐濟已經有超過 3,000 家中國人經營的餐廳或商店，也成爲中國重要的外交籌碼。

### (二)捐助與無償債款是「中國與南太雙邊關係」的主要工具

除了經貿外，在外交上，前述之「中國與南太平洋島國經濟發展論壇」以外，中國也有其他活動。基本上來說，中國在南太的外交作為可分爲雙邊以及多邊活動。

以雙邊關係來說，中國多是以提供中小額捐助、補助或無償債款的模式，包括修建公路、建造漁船、鮪魚加工廠、警察局、軍醫院升級等。這些捐助款或補助以邦交國爲大宗。尤其是巴布亞紐幾內亞，是中國在南太平洋援助的大宗。

至於中國對非邦交國，也就是與台灣有邦交的國家，則主要是以提供個別親中政治人物競選經費或提供小額匯款等模式，提升該等議員在該國的影響力，以便政黨輪替時可以迅速變換外交承認。近年來有關兩岸在南太的外交戰所引起的爭議，與中方這樣的操作有直接關係。有關 2000 年底後中國與南太平洋邦交國的外交關係大事一覽請見表 2。

表 2：2000 年以後中國與南太平洋邦交國家外交關係大事紀<sup>2</sup>

國家 【建交日期】	重要外交及經濟活動	
	日期	內容
斐濟 【1975.11.05】	2002.05	斐總理恩加拉塞訪華進行工作訪問，與總理朱熔基會面。
	2003.09	總統伊芳洛伊芳洛訪華。
	2004.07	斐總理恩加拉塞訪華進行工作訪問。
	2005.06	斐總理恩加拉塞來華進行工作訪問。
	2006.04	政務院總理溫家寶對斐進行正式訪問，並出席在斐舉行的「中國—太平洋島國經濟發展合作論壇」首屆部長級會議開幕式。期間，兩國宣佈建立和發展「中斐重要合作夥伴關係」。
	雙邊貿易	2006 年中斐貿易額達 6,922 萬美元，其中中方退場門 6,799 萬美元，主要是機電、輕紡產品；進口 122.8 萬美元，主要是海產品及鋸材。斐系中國在太平洋島國中第四大貿易夥伴，中國是斐第七大貿易夥伴。
薩摩亞 【1975.11.06】	2000.08	薩與澳門特區政府簽署互免簽證協定。
	2000.08	總理圖伊芳拉埃帕訪華。
	2005.05	總理圖伊芳拉埃帕訪華。
	2006	6 名薩學生獲中國政府獎學金來華遊學，38 人赴華參加各類技術培養訓練班或官員研修班。
	2006.04	中國開放薩摩亞為中國公民出境旅遊到達站國。
	2007.03	總理圖伊芳拉埃帕訪華。
	2007.04	中央政治局常委李長春訪薩。
	雙邊貿易	2006 年中薩貿易額為 1,296.3 萬美元，同比增長 116.7%，其中中方進口 1.2 萬美元，退場門 1,295.1 萬美元。

<sup>2</sup> 資料來源：中國外交部網站（<http://www.fmprc.gov.cn/chn/>）（2007/10/4）。

巴布亞紐幾內亞 【1976.10.12】	2001.05	巴紐總理莫勞塔訪華
	2001.10	上海舉行的亞太經合組織領導人非正式會議期間，江澤民主席會見莫勞塔總理。
	2003.07	巴紐總督阿托帕爾訪華。
	2003.10	曼谷「APEC 領導人非正式會議」期間，胡錦濤主席會見索馬雷總理。
	2004.02	巴紐總理索馬雷訪華。
	2004.11	聖地牙哥「APEC 會議」期間，胡錦濤主席和李肇星外長分別會見索馬雷總理和納馬柳外長。
	2005.04	胡錦濤主席在雅加達「亞非峰會」期間，會見索馬雷總理。
	2006.08	外交部長李肇星訪巴紐。
	2006.10	巴新總督馬塔內訪華。
	2006.10	巴新航空公司飛香港的航線。
	2006.11	河內「APEC 領導人非正式會議」期間，胡錦濤主席會見索馬雷總理。
	2006.11	中國冶金集團投資 6.5 億美元與巴紐方合作開發的拉姆鎳礦項目舉行奠基儀式。
	-2007	中國政府每年向巴紐提供政府獎學金，供巴紐方選派赴華留學生。目前有 8 名巴紐學生在華學習。
雙邊貿易	2006 年，雙邊貿易額為 5.18 億美元，同比增長 37.8%，其中中方出口 1.26 億美元，同比增長 89.8%，進口 3.92 億美元，同比增長 26.6%。	
萬那度 【1982.03.26】	2000.11	萬總理索佩訪華。
	2003.07	萬總理納塔佩訪華。
	2004.09	萬總理沃霍爾訪華。
	2005.02	萬總理利尼訪華。
	2006.08	中國外長李肇星訪問萬國。
	1985-2007	中國已向萬那度派遣 16 批醫療組，106 名醫生。

	1999-2007	中國政府每年均向萬那度提供政府獎學金，供萬方選派赴華留學生，目前瓦有3名留學生在華學習。
	雙邊貿易	2006年，雙邊貿易額1,937.5萬美元，同比增長134.2%，其中中方出口1,832.4萬美元，同比增長135%，進口105.2萬美元，同比增長121.5%。中國主要出口機電產品、船舶、成品油、穀物、紡織品等，主要從瓦進口鋸材等。
密克羅尼西亞 【1989.09.11】	2000.03	密總統法爾卡姆訪華。
	2000.11	密總統法爾卡姆在基裏巴斯會見了前往出席「南太平洋島國論壇」會議的楊潔篪副外長。
	1992-2003	中方共向密11名留學生提供來華獎學金。
	2004.03	密總統烏魯塞馬爾訪華。
	2006.04	密總統烏魯塞馬爾訪華。
	2006.04	密總統烏魯塞馬爾赴斐濟出席首屆「中國－太平洋島國經濟發展合作論壇首屆部長級會議」開幕式，溫家寶總理會見。
	2006.07	中國外長李肇星訪密。
	2006	中方為密方15名密留學生提供全額獎學金，並為密培訓了50多名技術人員。
	雙邊貿易	2006年，中密雙邊貿易額為294.9萬美元，同比增長21%，其中中國出口287.6萬美元，同比增長19%，進口7.3萬美元，同比增長272.9%。
庫克群島 【1997.07.25】	2000.04	農業部長陳耀邦率團訪問庫克群島，會見了庫克群島女王代表阿佩納拉·肖特、總理特裏派·馬奧阿特、副總理諾爾曼·喬治，以及庫內閣全體成員，並與庫外交移民部長兼農業部長溫頓舉行了會談。
	2000.09	應農業部長陳耀邦邀請，庫克群島外交移民部長兼農業部長溫頓一行訪華，與農業部副部長齊景發舉行會談，外交部副部長楊潔篪會見。

	2001.02	外經貿部部長助理何曉衛率中國政府經貿代表團訪問庫克群島，與庫克群島外長羅伯特·溫頓簽署『中庫經濟技術合作協定』。
	2002.08	外交部部長助理周文重在斐濟出席「太平洋島國論壇」期間，會見庫克群島總理兼外交與移民部長羅伯特·溫頓。
	2004.04	庫克總理溫頓正式訪華。胡錦濤主席和溫家寶總理分別與溫頓會見和會談。中庫兩國政府簽署了『中國政府和庫克群島政府經濟技術合作協定』。
	2004.10	中方將庫克列為中國公民旅遊目的地。
	2005.11	庫克總理馬魯萊來華出席在昆明舉行的第七屆「中國國際旅遊交易會」。
	2006.04	溫家寶總理在斐濟出席「中國－太平洋島國經濟發展合作論壇」，會議期間會見庫克群島總理馬魯萊。
	2006.07	中國外長李肇星訪問庫克群島，會見看守內閣總理馬魯萊和外長拉斯穆森。
	雙邊貿易	2005年，雙邊貿易額 592 萬美元，同比增長近 5.5 倍，其中中國對庫出口 44.4 萬美元，從庫進口 547 萬美元。中國出口主要為輕紡和機電產品，進口商品主要為凍魚。
東加 【1998.11.02】	2001.01	東王儲圖普托阿訪華。
	2002.03	東王儲圖普托阿訪華。
	2003.03	副首相兼環境大臣、水委會主席科克爾來華考察。
	2006.08	中國外長李肇星訪東加。
	1999-2007	中自 1999 年開始向湯學生來華學習提供獎學金。根據現有協定，中每學年向湯提供 11 人名額。2006－2007 學年我計畫將該名額增至 15 人。
	雙邊貿易	2006 年 1 至 7 月，雙邊貿易額為 146 萬美元，同比增長 20%，幾乎全部為中國向湯出口。

### (三)「中國－南太平洋島國經濟發展論壇」是中國南太多邊外交的典範

在多邊關係上，中國自 90 年代以來，就是「太平洋島國論壇」的固定參加者，而在 21 世紀後，更發展出中國本身與南太平洋國家單獨的多邊論壇。在這其中，「中國－南太平洋島國經濟發展論壇」，是中國南太多邊外交的典範。

中國催生，於斐濟舉辦的「中國－南太平洋島國經濟發展合作論壇」於 2006 年 4 月 5 日到 6 日於斐濟首府召開，溫家寶總理前往致詞。這個經濟發展合作論壇將朝向制度化方向前進，包括第 2 屆會議於北京舉行，以及每 4 年定期在與論壇會國中召開部長級會議。

第一次會議的成果，根據中方公佈的資料，除了與地主國斐濟宣布成立發展「中斐重要合作夥伴關係」外，中國還給予值美金 3 億 7 千 5 百萬的 3 年優惠貸款專案，免除在 2005 年年底以前所欠的對中外債，以及宣布包括薩摩亞在內共 7 個中國南太邦交國，為中國公民旅遊出境目的國。此外，中國有宣稱將訓練 2,000 個南太政府官員以及免費提供治瘧疾的藥等措施（《新華網》，2006）。

「中國－南太平洋島國經濟發展合作論壇」的多邊外交模式，在其他區域近幾年也看到類似的模式，包括與中亞、俄羅斯的「上海合作組織」，以及在 2006 年舉辦首度的「中國－非洲論壇」等。

### (四)中國採用多邊論壇處理南太關係的意圖

中國對南太平洋國家開始採取多邊論壇方式可能有幾個原因，第一與中國力提升後，比較有能力以中國一國之力來同時處理多邊關係。南太平洋島國與非洲的國家力量都與中國來說相對薄弱，因此中國有能力「以一對多」。

第二，設立常設性多邊論壇可以將中國與這些國家的關係以一個制度化的方式維持，使中國不會因為對象國的政治更迭而其外交就出現斷線的憂慮。

第三、多邊論壇對於對象國本身也會形成集體壓力。如果有一個國家意圖「脫隊」，多邊論壇內部也會對該意圖脫隊的國家形成同儕壓力。因為雖然只是中國與該地區的多邊論壇，但該地區參與多邊論壇的國家也會參與地區性的區域論壇，進而透過多邊論壇參與國本身在論壇的共識，對於意圖脫隊的國家在地區性大家都會參與的論壇，施加壓力，會形成對該意圖脫隊國可能在區性區域論壇被邊緣化的恐懼。

第四、多邊論壇可以降低各國爭取經援的籌碼，進而使援助套案能夠藉由標準化方式降低總體的成本。由於經援套件往往在雙邊談判時，會被受援助國運用與其他受援助國相互比價的方式，以爭取更高的援助籌碼，進而造成成本的提高。但這樣的優勢則不存在多邊論壇中。

如果以上的估計合理的話，中國利用「多邊論壇」方式來處理與區域關係的模式，未來可能會擴大到其他地區，包括如南亞、拉美、南美等地區。

#### (五)中國經略南太平洋的意圖

中國在南太平洋的大動作，意圖可能有幾點。第一，與封殺台灣的外交空間有關，第二，則為南太相對來說是所謂的「戰略未開發地」，因此挹注資源以提昇影響力的相對阻力可能較小，第三，南太雖然與歐亞地緣戰略「大棋盤」不直接相關，但其地理位置卻會直接影響美、日、澳的海權戰略大棋盤。因此投注資源在這個戰略處女地以爭取影響力，不僅相對成本與阻力較小，同時也能夠對美國亞太戰略能力形成牽制作用。因此綜合來說，中國的南太作為是有著長遠的戰略思考，而其對象則與美國有關。

#### (六)中國意圖封殺台灣的外交空間

由於目前台灣的外交承認有 25 國，其中 6 國集中在南太平洋。斷絕台灣的外交承認有助於中國所謂「台灣是中國一部份」的國際宣傳。因為當與台灣維持外交關係的國家越來越少時，中國主張「國際都接受台灣是中國一部份」宣稱的正當性自然會加強。由於南太平洋是台灣邦交國的集中區域之一，因此在這區域影響力的擴大，對於扼殺台灣的外交空間，以及

強化其「一中」的國際宣傳來說，都會更為有效。

#### (七)中國得以伸張本身影響力

冷戰時代以歐亞大陸為主戰場，美蘇雙方圍繞歐亞陸塊進行戰略博弈，相對來說，南太平洋在冷戰時代較不具地緣戰略的重要性，不存在劇烈的戰略競爭關係，屬於所謂的「戰略處女地」。也因此比較缺乏國際注意力，在這個區域的耕耘，也較不會遇到較大阻力。對於中國來說，作為測試本身在「大國崛起後」國際外交影響能力的試驗場，南太平洋提供一個絕佳的試點場景，可以藉由相對便宜的資本取得想要的結果，而一旦遇到無法克服的阻力，損失也不致太大。

#### (八)影響美國亞太戰略投射能力

隨著冷戰結束後，世界戰略的重心逐漸由歐洲擺到亞洲，太平洋取代大西洋，成為世界戰略競爭的中心海域。原先不具戰略重要性，屬於戰略處女地的南太平洋，此時因其在太平洋的中心位置，發現自身的戰略重要性逐漸提升（孫宇挺，2006）。

對於大國崛起的中國來說，念茲在茲在如何排除美國在亞洲的影響力，建立一個以中國為主的亞洲區域戰略秩序。為了要達到這個目標，除了要直接處理美國在亞太區域既有的「扇形雙邊安全同盟」：美日、美澳紐、美韓、美菲、美泰等雙邊條約同盟，以弱化其安全結構外，同時也要處理美軍在太平洋的投射能力問題。

以美軍現逐漸將關島作為亞太軍事前進部署的重點，以夏威夷為指揮參謀中心，輔以意圖建立環亞太區域的區域飛彈防禦系統來說，南太平洋諸島因其位於夏威夷與關島之間，也是美國測試全國飛彈防禦系統（NMD）的主要地區，如果中國在這個區域有較大優勢，則美國夏威夷到關島的活動以及其部署的意圖，可能被北京進一步掌握，其作為可由消極的監控美軍活動，到積極干擾美軍的行動，不一而足。事實上，我國2003年建交的吉理巴斯，在中國與其維持邦交時，就在該島建立衛星觀測站，一方面與

中國的衛星計畫有關，同時也負有監視美軍及其飛彈防禦系統的相關參數等。因此中國投注資源在南太平洋進行權力擴張，也有著建立橋頭堡以監控或干擾美軍的可能行動，降低其太平洋軍事投射力量的能力等考慮在內。

#### (九)中國勢力對南太的實質影響

根據南太平洋大學 Ron Crocombe 估計，南太平洋有 8 萬來自中國的僑民，其中有 2 萬集中在巴布亞紐幾內亞與斐濟兩國（*Reuter*, 2001; D'Acry, 2007）。而中國在南太也有 3,000 多家國營與私有企業，投資觀光景點、服飾工廠、森林與魚。也有報導表示，近幾年來中國人開的雜貨店在東加、萬那杜與所羅門群島首府出現。中國 8 萬僑民在普遍人口不多的當地社會來說，已經可能大到會改變這個區域的人口結構。中國移民對於南太社會與政治的變化未來會更加明顯（林正義，2007）。

而南太平洋 14 個島國中，含其非邦交國在內，中國在其中 9 國有駐點，比起美國、日本，甚至澳、紐等還更多。中國也對斐濟、東加、萬那杜及巴布亞紐幾內亞等國提供軍事協助。加上中國移民所造成南太人口結構的變化，由於美、日近年較為疏於經營，中國在南太區域的勢力已經遠大於美、日等國。對於是南太平洋為期戰略核心關切的澳洲來說，中國在南太平洋勢力的擴張已經成為澳洲十分關心的問題（Dobell, 2007）。

### 肆、南太平洋對台灣的重要性

對許多台灣人來說，南太平洋是個十分遙遠的地方。雖然是台灣邦交國的重鎮，但也有不少台灣人懷疑投注資源在南太的合理性。雖然與台灣相隔近半個太平洋，但是南太地區對台灣的重要性包括：邦交重鎮、對美國戰略主導權的影響、以及對台灣東亞戰略局勢的影響等三點，因此其重要性不容輕忽。

## 一、台灣邦交國重鎮之所在

對台灣來說，南太平洋的 6 個邦交國占台灣所有正式外交關係的四分之一，在台灣外交面臨中國撲天蓋地的全面封鎖，不時以斷交進一步緊縮台灣在國際具有正式身份的空間下，南太平洋成爲台灣外交保衛戰的重要陣地。

近年來有不少論者認爲台灣爲了維持與一些政治與經濟實力不大的國家正式外交關係，付出不成比例的成本，也使其中部分國家利用兩岸外交戰對台需索無度，所以應該拋棄「邦交國數目迷思」，即不以邦交國的數目爲衡量台灣外交品質的指標。

但是如要能完全拋棄邦交國數目迷思，不僅台灣社會必須對此有共同認識，同時對其後果要能有所體會。如果台灣的邦交斷得一個不剩時，台灣社會有無承受這樣衝擊的能耐？能否持續社會團結？

另一個實際問題與台灣被持續牌除在主要的國際組織之外有關。隨著全球化的加速，國際協調的需求與機會也越來越多。國際參與本身除了有象徵性的存在意義外，也使自身有個獲得早期資訊，以及在遊戲規則的制訂過程中，藉由參與使自己能夠成爲規則設定的輸入端之一，期使最後結果不至於太過違反自身利益等情形。當台灣無法參與時，自然無法直接獲取資訊與參與遊戲規則的設定，也因此現實上往往是透過邦交國的協助，在國際場合提出合乎台灣期待的議案。諸如台灣參與世衛組織，以及台灣的聯合國參與案的討論，場內討論都是透過邦交國的發言來操作。因此斷交對台灣來說，除了打擊社會信心外，也壓縮了台灣尋求在國際發聲與捍衛自身利益的空間與機會。

此外，固然一個國家的存在不是靠他人的承認，而是靠自身的主張與自信，但是台灣證明「台灣不是中國的一部份」的有力國際佐證，是來自台灣的外交承認。並藉此強化台灣主權獨立的聲明與主張，使台灣的獨立，不僅是事實的，也有其被國際認可的依據，而不是一個「不被北京政府實質管轄的叛亂地區」而已。如果台灣邦交斷得一個不剩，即使北京政府並

未實質統治台灣，但是「台灣不屬於中國」的國際聲稱力道，可能會明顯受到削弱。

舉例來說，索馬利蘭（非洲）有自己的政府、外交等，以及北賽浦路斯（只有一個土耳其的外交承認），雖然都是完全獨立自治，包括自己構建外交的能力，但同樣在國際上不被承認是個主權國家，雖然他們都是「獨立」的。因此，除非台灣能夠找出在失去外交關係下仍能強化主權獨立的國際法理依據，否則當失去外交關係時，可能面對中國「台灣已經法理統一」，但表示台灣現為北京政府無力管轄的叛亂地區，以此解釋台灣為何是事實獨立，台灣主權的國際主張更進一步被削弱。

由此可知在近幾年來，明知維持邦交付出的代價重大，但政府似乎又束手縛腳，不敢或不願意一手拋開國人所謂的「邦交國迷思」，部分理由似與上述考量有關。

## 二、南太走向影響美國在亞太的戰略主導權

冷戰結束後美國的戰略重心向亞洲偏移，太平洋成為戰略重點，位於太平洋中心點的南太平洋諸島國，其戰略重要性也迅速升高。美國近年來積極佈兵關島，強化既有夏威夷太平洋指揮部的角色，同時準備全面部署的飛彈防禦體系，不僅主要測試地點包括來自南太平洋的靶彈發射站，同時未來可能配合與澳洲的飛彈防禦合作，將南太平洋整合在飛彈防禦體系的範圍中。因此南太對美國亞太部署的重要性不言而喻。

雖然南太平洋的實力無法威脅美國，但是南太國家是否配合美國的作為，或甚至被動干擾，都可能會大大增加美國亞太部署與戰略投射計畫作業的複雜性。這也是中國過去衛星觀測站部署重點的其中之一，是位在南太平洋的吉理巴斯塔瓦拉環礁（Tarawa Atoll）島國，這一方面與中國的太空計畫有關，同時也在於監察與探測美國飛彈防禦的能力與相關的作業準備。當吉理巴斯與我建交後，雖導致北京其後關閉該站，但北京還是在南太平洋其他地區，尋找衛星觀測站的替代地點。中國在吉理巴斯的作為，

顯示南太對美國戰略投射能力可能扮演的干擾作用。

### 三、台灣的戰略處境與南太有密切聯繫

由於台灣在東亞的安全處境與美國在亞太區域的主導能力息息相關，如果美國戰略投射能力會受到影響，台灣的處境將會更為艱難。也因此對台灣來說，與南太的邦交，也能夠間接降低中國在南太的影響力，進而限制中國可能利用南太平洋來減弱美國戰略投射能力的作為，並因此不致使東亞以及台灣戰略處境，因此出現負面影響。在這個意義上，台灣與南太的關係有著高度的戰略安全意涵。

## 伍、台灣的南太平洋政策

南太平洋區域對台灣有著邦交國的重鎮、直接影響美國亞太戰略主導能力，並間接影響台灣在東亞的安全形勢等重要性，台灣的南太政策所反應的，也應反應這樣的戰略要求。目前的重點，都還集中在邦誼的固守與鞏固上，而所表現的具體作為，則與國際合作或國際援助等項目有關。

### 一、台灣與南太的國際合作計畫

台灣與南太平洋國家維繫邦交的努力中，國際援助與合作計畫是很重要的一部份。由於南太平洋國家的人口普遍不算太多，因此援助的金額與數量相對也較為有限。以媒體所公布的金額來說，約在 1 到 4 千萬美元左右，其項目包括興建太陽能發電設備、醫院、與現金補助以助其償還外債等。唯一的例外是外傳台灣計畫補助萬那杜 60 億美金以爭取建交，但這個數量與其他已呈諾的援助差異太大，比較可能是萬那杜有意向中國提高外援價碼的喊價手法。

國際援助採計畫方式的好處，是這些計畫從撥款到執行，都會受到立法院的監督。國際援助計畫本身的透明性不僅有助於監察與稽核，能協助

防杜弊端，其執行過程的考核，更可供後任作為否繼續提供協助的重要參考。但由於台灣的國際援助本身的發展還十分淺近，因此國際援助比較像「補助」，對於累積後續的人脈關係，以及協助台灣與當地雙邊的社會交往等，效果相對比較有限。

表 3：政府援助南太平洋島國一覽表

2000 年以後政府南太平洋國際援助一覽表			
時 間	國家／ 目前外交狀態	金額（美元）	事 件
2006.09	馬紹爾群島、索羅門群島／友邦	1,300 萬	陳總統承諾提供馬紹爾群島 300 萬美元的太陽能計畫設備；提供約 1 千萬美元的工程經費，協助改善索羅門群島各島嶼之間的航空交通。而南太平洋國家的官員則默允支持台灣爭取加入聯合國和世界衛生組織的努力。
2006.03	諾魯共和國／友邦	1,550 萬	陳總統透露，我同意協助諾魯取回被扣押的客機及滯留諾魯的外勞返國。我承諾援助的金額幾乎是諾魯全國外債的一半。
2005.05	諾魯共和國／友邦	#	北京政府允諾諾魯的大筆經援沒有兌現，諾魯 2003 年就開始傳出要與我國復交的訊息，當時政府不願被諾魯勒索巨額金援，才未選擇復交，這次復交幕後，我方則選擇提供經濟援助方式爭取復交。
2005.05	吐瓦魯／友邦	#	陳水扁總統出訪南太平洋友邦，到達吐瓦魯時，該國總理陀法先對台灣協助該國興建行政大樓表示感謝，但吐國的體育場沒有圍牆，希望台灣可以幫忙。

2004.11	萬那杜／ 未建交	60 億 (萬方自己 對外宣稱)	萬那杜政府發言人便公開表示，萬方承認台萬建交的效力，並透露台灣允諾給予萬那杜高達 60 億美元的經濟援助。
2004.09	馬紹爾／ 友邦	4,000 萬	馬紹爾群島外長薩奇奧 22 日宣布，台灣已同意未來 20 年提供馬紹爾 4,000 萬美元（約台幣 13.5 億元），挹注美國支持的一項信託基金。
2004.02	吉里巴斯／ 友邦	每年 800 萬	巴爾的摩太陽報報導，吉里巴斯現任總統的兄長湯哈利透露，台灣可能以每年 800 萬美元的援助爭取這個人口只有 8 萬人小國的邦交。
2002.08	索羅門／ 友邦	2,500 萬	2001 年時，台灣同意提供 2,500 萬索幣（約台幣 1.25 億）貸款給索羅門，成為索國唯一現金來源。稍後在 2002 年台灣再度提供索羅門 500 萬索幣（約台幣 2,500 萬）。
2001.07	索羅門／ 友邦	2,500 萬	索羅門中央銀行發表聲明，證實已經接獲台灣的中國輸出入銀行提供融資 2,500 萬美元中的第一筆 800 萬美元。

## 二、由雙邊關係轉向多邊區域合作

2006 年 9 月 3 日陳總統出訪南太平洋友邦，出席第一屆「台灣－太平洋友邦高峰會」(First Taiwan-Pacific Allies Summit)，開啓了台灣與南太平洋多邊區域交往的首例。

如同中國採用「一對多」的多邊論壇來處理亞、非、拉開發中國家的外交援助，台灣與南太平洋島國發展多邊論壇的作為，與中國採用多邊論壇的邏輯差距不大，有著樽節援助成本、製造同儕壓力防止崩盤、以公開

的方式減緩對方的喊價式詭詐等。但由於這是初次實驗，要判斷成功與否，可能還需一段時間才比較清楚，但似乎這樣的模式也可能複製到台灣與非洲友邦的關係上，包括於 2007 年 9 月的台非多邊論壇。

此外，在文化上，南太與台灣原住民的南島文化有其互通性，這是相對於中國、美國、日本等來說，台灣最具特別的優勢，如能好好利用，是能夠發揮最大的效益。未來這個「一對多論壇」的合作計畫，文化事業的合作，也可以考慮為台灣南太外交與國際援助的可能提案。

## 陸、台灣南太政策的爭議、挑戰與展望

### 一、台灣有無南太戰略？

有關台灣南太外交的最大疑慮，是這個外交是為瞭什麼樣的戰略目標服務，意即台灣有無南太戰略，並以這個戰略來指導台灣對南太平洋的外交政策。

以目前的發展來說，台灣的南太外交似乎還是為瞭維持邦誼為主，而維持邦誼的主要理由則是為瞭穩固台灣的正式邦交。民進黨政府對於維持與南太諸國外交關係的作法可能與國民黨政府有差別，在建立與南太國際援助或國際合作的方法上，比較有透明性，但是對於南太外交的戰略目標設定上，可能與國民黨執政時期差別不大。當然這可以歸因於是兩大政黨對於南太外交不存在重大差異所致。

但當國內對於維持「邦交國數目」的外交開始產生質疑時，這樣的外交戰略可能就無法說服國內民意，為何要耗費相當成本，以維持一些人口數不到台北縣板橋市，甚至不到台北市大安區三分之一的國家。如果民意開始傾向為瞭不需要維持邦誼，而願意接受部分斷交後果時，台灣南太外交的整體戰略觀可能需要重新思考。

從這個面向來看，可能要從南太的自然資源與戰略位置，與台灣的國

家利益與戰略需求之間的關係來入手，才可能由比較的角度，找出台灣對南太平洋區域的戰略關懷為何。

## 二、台灣的南太政策應包括台灣與南太關係的正向議程，不應以「防中」為目的

此外，台灣的南太政策更應該著重創造台灣與南太雙邊的價值，而不是以防止南太倒向中國為主要目標。所謂的正向議程包括如何創造台灣與南太雙贏的政治、經濟、文化與社會聯繫。因此所謂的國際援助，重點就在於建構台灣與南太平洋國家，在經濟、社會與文化面可長可久的基礎，在這個基礎上處理台灣與南太的政治關係。

正如同中國認為南太不是國際戰略的熱點，同時其國力相對弱勢，因此北京政府的外交作為以南太作為策略試點的所在。對台灣而言，南太相對的弱勢雖然無法在國際上為台灣直接帶來許多利益，但也意味著相對於其他地區而言，台灣的操作能力與影響力是比較大的。也因此對於南太，可以考慮以台灣一國之力進行區域的整體經營，因此就是所謂「經營南太」的概念。意即把台灣與南太個別國家的關係，以區域的方式來共同處理，並賦予一個對該區域的台灣戰略想像，在這個想像之下，投注資源與能力，以便牢固的掌握這個區域的所有動態，並發展台灣與南太共存共榮的夥伴關係。

## 三、台灣的南太外交是否造成南太「良善治理」惡化的問題

近年來以澳洲為主，開始對於兩岸在南太的外交戰提出猛烈批評。指責兩岸在南太的外交競賽，尤其是所謂的「金錢外交」，造成南太平洋國家政治問題的惡化，領導階層不思如何進行改革，而專想如何透過遊走兩岸以獲取必要的發展資源，以及個人的私利。而澳洲更多次點名台灣須為南太「良善治理」惡化的問題負責任（*ABC News*, 2006），其理由是既然台灣是個民主國家，就不能與中國獨裁政權放在同一天平看待，更有學者提出

應在南太議題上「公開羞辱台灣」(Publicly shame Taiwan)。

台灣過去的回答是其與南太的國際援助與國際合作項目，都需經過國會的監督與調查，因此有十足的透明性，以此否認澳洲的指控。同時認為是中國以大量金錢的直接介入，才是造成良善治理惡化的元兇。

姑不論澳洲的指控是否合理，尤其是其公開指責相對來說實力較弱，同時位居防守一方的民主台灣，但對於獨裁中國在南太的作為與進攻性本質，卻不敢吭聲，明顯的予人柿子挑軟的吃，欺善怕惡的感覺。但以澳洲長期將南太平洋視為其核心外交關切的範圍，尤其是自 2003 年出兵介入所羅門群島平亂，顯見澳洲對南太近幾年，已經採取主動介入的方式，在這樣的轉變化，自然對兩岸外交戰與南太平洋局勢的關係更為敏感，但由於不願意得罪中國，自然將批評的能量轉向台灣，其分貝也自然因此升高。

因為對台灣要為南太「良善治理」惡化問題負責的指控，隨著媒體與主流學者的意見散佈，在澳洲已經開始成為公共的認知，如何加強對澳的公共外交，避免使澳洲成為台灣在南太平洋外交的負面因素，並造成中國透過澳洲打擊台灣與南太平洋關係的現象，

從去年推出台灣與南太平洋的「一對多峰會」，實際上有也助於平息外界對台灣是否繼續從事金錢外交的批評，因為當一切有關台灣對南太的援助與國際合作套案多在峰會處理下，其透明度會增高，外界也會比較容易取得資訊，降低疑慮。

#### 四、如何處理中國南太影響力大增的挑戰

隨著中國國力的崛起，不論是軍事對台壓力，還是金錢外交打壓台灣國際空間，或運用其他外交途徑封殺台灣，其力量都變得更為強大。近幾年中國大舉進入南太，其對台壓力自然非同小可，因此台灣如何有效處理中國的壓力，其成為南太外交的核心關切。

台灣倍感壓力的主要原因，除了中國在南太區域的實力大增外，還與南太至今還不在美、日核心關切範圍有關。澳洲雖然對南太情勢十分關注，

但不敢因此觸怒中國，反而攻擊台灣。但隨著中國的大國崛起，其在中亞、中東、非洲、拉美等握為開始成為國際關注的事項，最近國際社會對中國在蘇丹達佛爾（Darfar）種族滅絕問題的不合作態度強力批評，即是一例。現在的問題在於如何使美、日等國以同樣的態度面對中國在南太的勢力擴張。使其瞭解中國的南太政策不僅是為伸張影響力以及驅逐台灣，同時也有意阻卻美國，干擾美國的亞太區域投射能力，以及降低日本在亞太區域的領導能力。

有一種思維認為，出現這些外交問題的關鍵是兩岸爭議，因此應該先搞好兩岸關係，取得中國的信任後，經營南太或其他地區就會沒有問題。但這樣的思考不是過於天真，就是昧於事實。中國對台灣政策「一個中國、內外有別」的作法，當談到外交時，不僅是世上只有一個中國，北京政府代表中國，同時明確指出台灣是中國的一部份。北京政府在外交場域對台灣主權的立場明明白白，再清楚不過：台灣就是中國的地方政府。因此不存在所謂外交承認的問題。對台灣，北京政府是不會給予正式國際空間的。

## 五、應有效發揮南島文化在台灣與南太關係的角色

台灣南太外交有個美、澳、日、紐等國無法取代的優勢，就是台灣原住民南島文化，與南太平洋原住民文化的密切相關性。台灣應該善用這方面的優勢以強化對南太的外交。

這包括可由台灣考慮出資，與既有的原住民文化政策相結合，設立一個位於台灣的世界性南島文化研究與交流中心，並重點扶植幾個學校投注資源於南島文化的研究，定期與南太友邦及非友邦國家，舉辦系列南島文化的學術與社會交流活動，使台灣成為研究南太平洋南島文化的世界重鎮。只要台灣掌握南島文化的交流動態與文化研究資源的分配情形，自然在南太平洋會有十分特殊與無可取代的地位，甚至會成為聯合國及其他國際組織必須參照與對話的對象，使我們因為被需要，進一步協助我國的國際參與。

此外，也可以考慮派遣原住民擔任我國駐南太平洋友邦大使，以及非邦交國的代表，透過文化的親近性拉進我們與南太的關係。

## 六、台灣南太外交與台灣大國外交的戰略結合

也因此，當談到台灣的南太戰略時，如果在概念與操作層次上可以與台灣的大國戰略，包括與美、日等外交相結合，使其不僅瞭解中國的戰略意圖與其具體能力對美、日的影響，同時也使其瞭解台灣的南太外交可以幫助美、日處理中國在南太的問題，意即台灣的南太政策在照顧美、日太平洋戰略後院上，有何積極性效果。而相信這樣的操作，在相當程度也可以使澳洲「光批台灣，不論中國」的作法有所改變。

與美日進行這樣的溝通有其必要，否則如果是由澳洲出面，可能台灣在還沒有機會說明的情形下，造成狀況的更進一步複雜，甚至使南太議題由「兩岸關係」擴散到台澳關係，甚至進一步成為台美關係的另一個問題。

舉例來說，可以考慮與美、日分享有關中國在南太區域活動的情資，以及針對南太地區的對話合作。美、日、台三方可以各指定一個智庫單位，定期會面舉辦有關南太情勢的戰略對話，整合彼此對南太平洋政經情勢的共同認識，以及台灣的戰略期待為何等。

如果與美、日這樣的戰略認識可以達到，下一步就在於如何提出可以與美、日，甚至可以包括澳、紐的南太合作計畫，不僅使美日再重視南太問題，同時也能使這幾個國家的援助套案與資源不致出現重複浪費，甚至是相互牽制的問題，以對南太「良善治理」問題有真正的幫助。

## 柒、結論

雖然南太平洋島國的經濟與國際影響力無法與美、日、歐盟等國相比，但卻是台灣最重要正式外交據點。面臨中國崛起的巨大壓力，以及北京對南太的積極經營，再加上南太問題開始成為台灣與澳洲、紐西蘭以及美國

的爭議，台灣有必要重新審視過去的台灣-南太關係，以及這個關係的維持方式。

台灣應重新省思自身的南太策略，思考多邊機制合作、大國協商合作、以及尋找與南太的文化社會合作等三大合作議程，以建立可長可久的台灣-南太交往關係，一方面對雙方的關係鋪下正常發展的基礎，並提供台灣與其他國家發展正向合作關係的可能性。

## 參考書目

- 林正義。2007。〈中國在亞非拉的能源外交或經濟殖民〉發表於台灣智庫和平論壇所主辦「世界經濟的中國問題研討會」。6月7日。
- 孫宇挺。2006。〈溫家寶：中國對南太政策非權宜之計而是戰略方針〉。《中新社》。4月26日 (<http://www.chinanews.com.cn/news/2006/2006-04-26/8/723134.shtml>) (2007/9/21)。
- 《新華網》。2006。〈溫家寶在「中國—太平洋島國經濟發展合作論壇」首屆部長及會議開幕式上的對話〉。4月5日 ([http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2006-04/05/content\\_4388954.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2006-04/05/content_4388954.htm)) (2007/10/4)。
- ABC News*. 2006. "Australia Warns against Pacific Political Interference." April 26 (<http://www.abc.net.au/news/stories/2006/04/26/1624548.htm>) (2007/9/21)
- Crocombe, Ron. 2001. Institute of Pacific Studies. University of the South Pacific.
- D'Acry, Paul. 2007. "Introduction: A New Era in Chinese-Pacific Engagement." CSCSD Occasional Paper No. 1.
- Dobell, Graeme. 2007. "The Pacific Proxy: China vs. Taiwan." *Radio Australia*, February 7 (<http://www.radioaustralia.net.au/news/infocus/s1842245.htm>) (2007/10/4).
- Reuter*. 2001. "Chinese Immigrants Flock to Fiji." June 1.
- Field, Michael. 2006. "Asian Communities Faces Backlash in Pacific." *Pacific Island Report*, June 1.

# Taiwan's South Pacific Strategy

I-chung Lai

*Director, the Office of China Affairs*

*The Democratic Progressive Party, Taipei, Taiwan*

## Abstract

The South Pacific has been a major area for Taiwan's foreign affairs. The South Pacific's "strategic backyard" situation has extremely changed due to the end of Cold War and the upsurge of China. South Pacific has become an important strategic focus both in internal affairs and competitions of the South Pacific strategy between U.S. and China.

Beijing now has substantial economic interests in the island nations, and is seeking to develop its geo-strategic position. The rising economic and diplomatic influence of China is a new and profoundly destabilising factor that is challenging long-established relations, such as to counter US naval power in Asia and to displace Taiwan's diplomatic status in this region.

Taiwan has to explore new constructive and substantive cooperation with South Pacific states in facing China's challenges in the region. It is suggested that utilization of Taiwan's Austronesian cultural roots as a diplomatic resources will be a major theme in developing Taiwan's future diplomatic relation with pacific allies.

**Keywords:** South Pacific, China, South Pacific diplomacy