

「藍色太平洋夥伴」對美「中」戰略競合影響之研析

著者／錢尹鑫 陳秉維

現服務於國防大學共同教育中心

現服務於國防大學共同教育中心

二戰之後，南太平洋島國長期以來被美國視為「海上後院」，既被美國主導又被長期忽視，直至近年中共對於島國經營，方引起美國的重新重視。為因應中共的擴張性策略，由美國主導的「藍色太平洋夥伴」的新倡議，不僅彰顯中共對外的擴張性政策與戰略行動，已然到達南太平洋區域，周邊國家亦因此而產生地緣憂慮，從而加快美「中」的戰略競逐與升高螺旋敵意。然而，綜觀三方的國家發展、外交互動與戰略行動，的確有異於各自的相對自主需求，從而產生不同的應處作為。其中內涵包括權力結構、安全依存、善意與敵意的相互建構，既有物質力量追求，亦有無形力量的考量因素，進而成為追求國家安全行動主體對於「安全化」的再思考。以此觀之，中共的多邊主義「共同發展願景」與美國區域架構中的「內圈」，以自我為主體性的戰略構想，不但有悖於共享太平洋的價值觀和目標，使得島國對於兩大強權無法真心合作，並游移於兩強之間，獲致最大地緣政治的相對平衡與兼顧最大的經濟利益。而美「中」兩國對於島國的經略，只是雙方在印太海域的局部競爭，然而，唯有透視各方戰略意圖，方能持續維繫我國海洋利益與維護國家總體安全。

壹、前言

近年中共在南太平洋的活躍，不但透過一帶一路倡議滲透發展中國家，以區域安全與經濟發展拉攏多邊集團，更企圖藉由建設海外基地，增加其遠程兵力投射能力

與強化海上交通線，企圖擴張在南太平洋的影響力。而美國國防部表示，中共正在尋求更多的軍事設施以支持海軍、空中、地面、網絡和太空力量的投送，並且可能已將一些國家視為未來戰略部署地點。¹美國反瞻己身對於南太平洋島國（以下簡稱

¹ Patrick Mendis, "China's Long March to Historic Glory," Harvard International Review, October 9, 2022, <https://hir.harvard.edu/making-the-indian-ocean-into-the-western-ocean/>, 檢索日期：2023年1月3日。

島國) 的經營，顯然來自於中共的戰略競爭，也讓華盛頓重新意識到，在該地區的根本利益已然受到侵蝕。島國被美國視為「二戰後的海上後院」，既被美國主導又在很大程度上被忽視，如今已成為美「中」大國戰略競合的棋盤。

以往在美國所規制下的島國事務，無論是在政治、經濟、軍事、外交、語言上都近似於美國所提倡的民主、自由普世價值，甚至有價值理念與文化風俗的臍帶關係。然而，島國近年卻向中共靠攏，隱隱宣告著戰略夥伴關係的雛型，顯見，島國的區域安全與經濟趨勢朝向複合式發展，且不再是以美國馬首是瞻。同時，美「中」之間的戰略競合場域已然延伸至南太平洋海域，而三方互動的交往關係可能存在著世人所不熟悉的戰略意圖。2022年由美國聯合周邊國家，主導成立「藍色太平洋夥伴」新倡議，不僅彰顯中共擴張性政策的侵略行動已然到達南太平洋區域，周邊國家亦因此而產生地緣憂慮，從而升高敵意螺旋。另外，中共因應「藍色太平洋夥伴」新倡議，其在南太平洋地區的政治擴張，將以何種方式呈現？島國將如何選擇？對未來趨勢將產生何種影響？諸多命題，殊值研析。因此，本文問題意識在於探索國

際社會形塑有利戰場態勢與建構戰略驅動力之內涵，從中歸納出三方不同的戰略自主需求與應處作為，進而提出若干結論為國軍、學界參用。

貳、島國的發展沿革與動態情勢

二戰之後，1947年聯合國授權將密克羅尼西亞群島(Federated States of Micronesia)歸置於美國的管理之下，美國海軍開始保衛這些島嶼，並將其視為美國內政管理的行政事務。然而，在非殖民化運動的推動下，其他島國可以選擇成為美國領土或獨立的主權國家。其中帕勞共和國(Republic of Palau)與美國簽訂《自由聯盟協定》(Compact of Free Association, COFA)並於1994年生效，密克羅尼西亞和馬紹爾群島1986年生效，而後續其他島國也陸續建立共和國。2006年4月中共時任總理溫家寶初訪南島國，在斐濟舉行「中國與島國經濟發展暨合作論壇」，表現上以「和諧發展」為主軸，強調和平崛起與經貿共同發展，然而實際上卻是以解決能源問題與爭取海上交通線先做布局。

2017年6月，島國薩摩亞(The Independent State of Samoa)前總

理圖伊拉埃帕·薩伊萊萊 (Tuilaepa Luepsoliali Sailele Malielegaoi) 在紐約聯合國海洋大會上發表題為「我們作為世界最大海洋管理者的價值觀和身份」的演講，從而勾勒出藍色太平洋概念的輪廓。薩摩亞概述太平洋如何成為該地區生活方式的核心，以及它如何塑造這些國家的文化和歷史特徵，闡述島國的價值觀、傳統習俗和精神連結，以及海洋和太平洋島民之間不可分割的聯繫。薩摩亞在演講中提及島國多年來為治理太平洋海洋環境而製定的各種協議、政策和計劃，特別強調 1985 年的《南太平洋無核區條約》（又稱拉羅通加無核條約，South Pacific Nuclear Free Zone Treaty）。

這些行動具有歷史意義，表明島國傳統上對海洋的責任，並為新的、更明確的藍色太平洋概念框架提供背景。而該框架使所有決策都符合對該地區「海洋特徵、海洋地理和海洋資源」的原則。因此，島國在太平洋地區應該獲得更好的全球外交成果，並利用這一立場匯集重理各項的太平洋問題、議程和聲音，以實現「共同體」

的外交使命。而這將涉及島國更積極地參與全球多邊論壇，加強南太平洋國家合作，並試圖以太平洋島嶼論壇 (Pacific Islands Forum, PIF) 等區域主義框架，使區域強權國家回應島國的問題與行動。這種積極的外交姿態不僅是島國以更大的野心追求自身利益的情況，還涉及大膽的新概念框架，旨在重新建構島國對世界其他國家的看法和參與方式。² 事實上，太平洋共同體不是一個新想法，但在過去並沒有引起強國的關注，而當前的區域平衡危機為區域內的島國提供重置、加強和重塑關係的機會。³

直至 2022 年 4 月中共與索羅門群島簽署安全協議，該協議引發共軍在南太平洋、美國關島周邊、緊鄰澳大利亞和紐西蘭嚴重的擔憂。該協議允許北京向索國派遣武裝部隊「協助維持社會秩序」，儘管該報導聲明，協議不涉及建立中共軍事基地，但還是引發島國其他主要外部參與者—美國、澳大利亞和紐西蘭的焦慮。2022 年 5 月 26 日至 6 月 4 日中共外交部長王毅訪問索羅門群島、基里巴斯、薩摩亞、斐濟、

² Grant Wyeth, "Paying Attention to the Blue Pacific," *The Diplomat*, October 30, 2018, <https://thediplomat.com/2018/10/paying-attention-to-the-blue-pacific/>, 檢索日期：2023 年 1 月 3 日。

³ Biman Chand Prasad, "Time for a Pacific Community," *Devpolicy Blog*, April 21, 2020, <https://devpolicy.org/time-for-a-pacific-community-20200421/>, 檢索日期：2023 年 1 月 4 日。

湯加、瓦努阿圖和巴布亞新幾內亞，並與庫克群島、紐埃和密克羅尼西亞聯邦舉行視訊會議。中共官方媒體對中共在太平洋地區不斷擴大的活動範圍提出幾種說法。第一個主題，中共是「可靠的發展夥伴」，強調其對島國的廣泛發展援助，此行提供 100 個援助項目、200 多批實物援助、培訓約 1 萬人次、派遣 600 名醫務人員，且中共媒體經常報導與島國相互尊重和共同發展的立場，試圖拉攏島國向其靠攏。第二個主題是將中共與島國的關係定性為「平等、相互支持、發展」的關係，⁴顯然中共在軍力不對稱、經濟落差，甚至是意識型態差異的前提下，給予渠等實惠利益，為後續開啟有利機勢。

為積極應對中共在南太平洋擴張性的各領域行動，反制其在太平洋地區的政治影響力，2022 年 6 月 24 日美國及澳大利亞、紐西蘭、日本和英國發起一項名為「藍色太平洋夥伴」(Partners in the Blue Pacific, PBP) 的新倡議，合作的領域包

括氣候危機、互動交往、海上安全、保護海洋、健康醫療和教育，這是五國「非正式機制」，旨在支持島國促進該地區的外交和經濟聯繫，對抗中共外擴的侵略性行動，提升太平洋區域主義，並利用太平洋島嶼論壇建立更牢固的聯繫。⁵新倡議主要的合作目標在於，推進太平洋區域主義、增加太平洋區域國家與世界的合作機會、更有效地實現太平洋國家的戰略目標，並成為中共「一帶一路」倡議的替代方案，進而抵消中共在南太平洋地區的影響力。⁶顯見，「藍色太平洋夥伴」導致南太平洋區域安全主義的抬頭，並將島國建立成為區域安全架構的重要支柱，而其指涉的範圍並非單一層面的獨立性事務，而是政治、經濟、軍事、醫療及環境等各項領域，相互複合綜合國力的整體運用，其中不僅牽涉到多方面的國家利益，亦考驗各國的戰略布局與因應能力。

2022 年 7 月 11 日至 14 日，第 51 屆太平洋島嶼論壇 (Pacific Islands Forum,

4 Martin Purbrick, "Twin Soliloquies in the South Pacific: China and the West Pursue Pacific Island Nations," *China Brief*, Volume 22 Issue 13, July 15, 2022, pp. 22-26.

5 Saurabh Kapoor, "Explained: What is the US-led 'Partners in the Blue Pacific' initiative to counter China?" *The Indian Express*, June 28, 2022, <https://indianexpress.com/article/explained/explained-us-partners-in-the-blue-pacific-initiative-counter-china-7994547/>, 檢索日期：2022 年 1 月 8 日。

6 Artyom Garin and Radomir Romanov, "The Partners in the Blue Pacific: A New Alliance in the Region," *Organisation for Research on China and Asia*, September 22, 2022, <https://orcasia.org/2022/09/the-partners-in-the-blue-pacific-pib/>, 檢索日期：2023 年 2 月 5 日。

PIF)，美國核定 2050 年藍色太平洋戰略 (2050 Strategy for the Blue Pacific Continent)，這是未來三十年推進太平洋區域主義的總體藍圖，闡明該地區的長期願景、價值觀、關鍵領域和戰略路徑，且美國將更深入參與計劃，以引起島國的共鳴，藉以增進太平洋區域主義。⁷ 2022 年 8 月 21 日美國國際開發署 (U.S. Agency for International Development, USAID) 宣布啟動 5 年期 (2022-2027 年) 的太平洋島嶼戰略框架，該框架將指導關於各項攸關島國的工作，⁸ 並擴大美國在該地區的外交存在與地緣政治的影響力。⁹

2022 年 9 月 28 至 29 日美國舉辦島國領導人峰會，南太平洋 14 個島國參與，會後公佈《太平洋夥伴關係戰略》(PACIFIC PARTNERSHIP STRATEGY OF THE UNITED

STATES)，這是美國政府有史以來，第一個致力於島國的國家戰略。這份長達 16 頁的文件，概述美國與島國深度的戰略規劃，擴大島國投資計 8.1 億美元 (約 257 億元台幣)，¹⁰ 其他承諾包括將美國在太平洋地區的外交使團從 6 個擴大到 9 個，在斐濟重建美國國際開發署特派團，以及擴大維和部隊的存在，美國政府還表示將與這些島嶼合作，確保它們擁有推進自身利益的自主權和安全感。¹¹

近年島國受到全球氣候變遷的挑戰與新冠疫情 (COVID-19) 的影響飽受生存威脅，對外交往策略從各自決策到區域聯盟，藉以發揮集體的影響力，再加上地緣戰略的操作，成為多方勢力「不可否認的戰略成員」，使得太平洋強權國家不得不重視這股團結的區域力量。¹² 而華盛頓目前的印

7 Brian Harding and Camilla Pohle-Anderson, "Why is Biden Hosting the First U.S.-Pacific Islands Summit Now?," United States Institute of Peace, September 26, 2022, <https://www.usip.org/publications/2022/09/why-biden-hosting-first-us-pacific-islands-summit-now>, 檢索日期: 2023 年 1 月 5 日。

8 "USAID LAUNCHES FIVE-YEAR STRATEGY FOR THE PACIFIC ISLANDS REGION," USAID, August 21, 2022, <https://www.usaid.gov/pacific-islands/press-releases/8-22-2022-usaid-launches-five-year-strategy-pacific-islands-region>, 檢索日期: 2022 年 12 月 10 日。

9 JACK STONE TRUITT, "U.S. warns of China threat in first Pacific islands strategy," Nikkei, September 30, 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/U.S.-warns-of-China-threat-in-first-Pacific-islands-strategy>, 檢索日期: 2022 年 12 月 11 日。

10 Erin Doherty, "Biden announces new diplomatic strategy with Pacific island nations," AXIOS, September 29, 2022, <https://www.axios.com/2022/09/29/biden-white-house-pacific-islands-diplomacy>, 檢索日期: 2022 年 12 月 11 日。

11 Teresa Chen, Alana Nance and Han-ah Sumner, "Water Wars: U.S. Unveils First Pacific Islands Partnership Strategy," Lawfare Blog, November 3, 2022, <https://www.lawfareblog.com/water-wars-us-unveils-first-pacific-islands-partnership-strategy>, 檢索日期: 2023 年 1 月 2 日。

12 "Blinken to host 'Blue Pacific' event amid competition with China," Reuters, September 20, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/blinken-host-event-related-blue-pacific-countries-thursday-2022-09-19/>, 檢索日期: 2023 年 1 月 6 日。

太戰略缺乏對島國和沿岸國家的瞭解，以及這些國家及其安全提供者之間不斷變化的動態情勢，亦缺乏針對該地區的全面、總體戰略。因此，如何塑造整個區域安全環境，尚待考驗美「中」兩國與島國互動策略及因應作為。

參、島國的地緣戰略價值與發展需求

從美國西海岸到印度西海岸，太平洋橫跨地球最廣闊的海洋區域，該地區是世界上人口最多的國家，在世界上最大的 10 支常備部隊，有 7 支駐紮在印太地區；該地區有 6 個國家擁有核武器；世界上最繁忙的 10 個海港中有 9 個位於該地區，全球 60% 的海上貿易通過亞洲轉運，全球約三分之一的航運通過南海。¹³ 因此，太平洋廣泛地區地理環境自然成為國際社會競逐的場域，本文析論如下：

一、島國地理位置與戰略重要性

(一) 島國地理位置與天然資源

首先，島國佔地球表面的 15%，因其地理位置構成重要性僅次於印太地區的地理區域，¹⁴ 其地理位置與地緣戰略運用具有高



一：南太平洋島國地理位置圖

資料來源：〈王毅訪太平洋島國擬簽 5 年合作計劃 這國表態否決〉，《阿波羅新聞網》，2022 年 5 月 6 日，<https://tw.aboluowang.com/2022/0526/1753480.html>，檢索日期：2022 年 1 月 5 日。

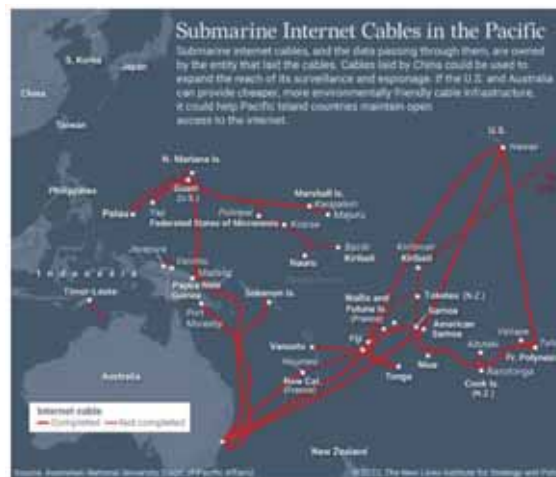
度相關，自然也成為區域內強國地緣戰略競逐的焦點（如圖一）。其次，《聯合國海洋法公約》規定，從沿海基線延伸至 200 海浬的專屬經濟區，沿海國在該範圍內擁有主權，以進行探索開發、保護和管理生物和非生物的自然資源。¹⁵ 島國附近的自然資源是一個價值近 120 億美元的市場，中共從島國進口海產、木材和礦產，反映中共對該地區漁業、伐木和採礦業的需求。

13 Saurabh Kapoor, "Explained: What is the US-led 'Partners in the Blue Pacific' initiative to counter China?," The Indian Express, June 28, 2022, <https://indianexpress.com/article/explained/explained-us-partners-in-the-blue-pacific-initiative-counter-china-7994547/>，檢索日期：2022 年 11 月 30 日。

14 SWARAN SINGH, "US Pacific Islands Strategy: what lies beyond," Asia Times, September 30, 2022, <https://asiatimes.com/2022/09/us-pacific-islands-strategy-what-lies-beyond/>，檢索日期：2022 年 12 月 22 日。

15 "Governance of the Seas: Assistance to Pacific Island Partners," U.S. Department of State, September 28, 2022, <https://www.state.gov/governance-of-the-seas-assistance-to-pacific-island-partners/>，檢索日期：2023 年 1 月 7 日。

此外，中共深海勘探包括銅、金、錳、鋅、鈷和鎳等高價值戰略金屬在內的礦產，將是下一個能源爭奪的前沿場域。中共國有企業北京先鋒高新技術開發公司與國際海底管理局（International Seabed Authority, ISA）簽署一份為期 15 年的多金屬勘探合同，擴大該地區對中共礦產的出口。¹⁶ 然而，島國因技術限制因素而與中共合作開採，近一半的資源開採後為中共所取，給島國留下的受益微乎其微，資源分配爭議無法檯面化，因此導致島國對於中共的不滿。第三，島國位於國際重要的海底電纜周邊，其中許多電纜將美國軍事基地、夏威夷和澳大利亞連接到更廣闊的地區（如圖二）。¹⁷ 多年來，美國依賴澳大利亞或國內相關企業鋪設電纜並建設電信網絡，這將確保美國在該地區的通信具有高度安全性。但是近期中共的企業公司一直在擴大在該地區資訊和通信技術基礎設施，這可能會給美國和島國的安全利益帶來許多挑戰，包括監視、破壞和數據洩露等問題。



圖二：太平洋海底電纜圖

資料來源：Alec Dionne & Maggie Sparling, “A New U.S. Approach to the Pacific Island Countries,” Newlines Institute, October 13, 2022, <https://newlinesinstitute.org/u-s-foreign-policy/a-new-u-s-approach-to-the-pacific-island-countries/>, 檢索日期：2022 年 12 月 20 日。

（二）島國的軍事力量與地緣戰略

島國目前只有斐濟、巴布亞新幾內亞和湯加三個國家擁有軍隊。斐濟擁有最大的現役和預備役部隊，有 9,500 人；巴布亞新幾內亞的軍隊有 3,600 人；而湯加只有 450 人。北京已與 10 個島國簽署一帶一路倡議，中共也加大對該地區的發展援助，從 2006 年到 2017 年提供了大約 15 億美元的贈款和貸款。2018 年 4 月和 2019 年 10 月，有報導聲稱中共談判在瓦努阿

¹⁶ Martin Purbrick, “Twin Soliloquies in the South Pacific: China and the West Pursue Pacific Island Nations,” China Brief, July 15, 2022, Volume 22 Issue 13, pp. 22-26.

¹⁷ Alec Dionne & Maggie Sparling, “A New U.S. Approach to the Pacific Island Countries,” Newlines Institute, October 13, 2022, <https://newlinesinstitute.org/u-s-foreign-policy/a-new-u-s-approach-to-the-pacific-island-countries/>, 檢索日期：2022 年 12 月 20 日。

圖和索羅門群島建立海軍基地，惟兩次談判都沒有成功。¹⁸ 島國因其在二戰中的作用是，美國計劃對日本發動進攻的重要加油站和基地，顯見，島國為攻勢海洋戰略的跳板。2022年4月中共和索羅門群島簽訂安全協議，共軍得以永久性的軍事存在與增加軍事力量的投射能力，引起美國及澳洲等國戰略憂慮。再加上中共需要這14個島國擴大國際論壇上的支持基礎，為其一帶一路倡議，以及新推出的全球治理倡議（Global Development Initiative, GDI）和全球安全倡議（Global Security Initiative, GSI）尋找新的合作夥伴，企圖建構以「海洋福祉」為號召的新多邊協議，進而成為太平洋外交活動的焦點。因此，中共嘗試改變其在太平洋地區的交往關係，建立多層次合作架構，進而挑戰長期以來，以美國為樞紐的輪輻輳（Hub and Spoke）地緣戰略體系。

最後，島國透過「藍色太平洋夥伴」的概念，試圖將島國重新定位為「大洋

國」，而不是「小島國」，且大多數島國都擁有覆蓋大片太平洋的專屬經濟海域（Exclusive Economic Zone, EEZ），其管轄的專屬經濟海域面積大約是美國陸地面積的三倍。從這個角度來看，這些國家將自己視為太平洋的主要監護人，並對海洋生態系統的環保負責。¹⁹ 由此彰顯，島國已經能夠制定集體戰略，並形成更加自信的外交姿態，使它們能夠發出更清晰、更大的聲音來推動符合它們切身利益的問題。

二、三方的相對自主需求

美國在國際政治方面的需求，與島國的相對自主需求之間存在巨大差距，而中共在該地區的政治軍事存在不斷增加，美國將重點放在軍事安全，尤其是印太戰略與海權發展。美國印太戰略的延續不能忽視島國的影響力，拜登政府必須集中精力阻止不友善國家的軍事競爭，以及阻止外部力量阻斷從美國到亞洲的海上交通線。

²⁰ 所以，美國希望將島國納入印太戰略以遏制中共發展。再者，由美國《太平洋夥

18 JENNIFER D.P. MORONEY AND ALAN TIDWELL, "AMERICA'S STRATEGY IN OCEANIA: TIME FOR A BETTER APPROACH," War on the Rocks, JULY 19, 2021, <https://warontherocks.com/2021/07/americas-strategy-in-oceania-time-for-a-better-approach/>, 檢索日期：2023年1月4日。

19 Grant Wyeth, "UN Secretary-General Pays a Visit to the Blue Pacific," The Diplomat, May 17, 2019, <https://thediplomat.com/2019/05/un-secretary-general-pays-a-visit-to-the-blue-pacific/>, 檢索日期：2023年1月5日。

20 PATRICK DUPONT, "THE US INDO-PACIFIC STRATEGY: DON'T OVERLOOK THE PACIFIC ISLANDS REGION," Pacific Forum, February 23, 2021, https://pacforum.org/wp-content/uploads/2021/02/PacNet11-2021_02_23.pdf, 檢索日期：2023年1月8日。

伴關係戰略》反映美國意識到，當中共介入填補美國在印太地區所忽視的戰略空白時，則容易出現地緣政治挑戰和風險。顯見，美國企圖將南太平洋新興中、小型的外部力量納入現有區域架構，進而建構集體防禦體系，對抗中共蠶食入侵。

北京的領導人和媒體機構經常指責華盛頓的外交政策，在外交事務上堅持後冷戰思維的零和心態。然而，不論雙方戰略意圖為何，當前越來越明顯的現象是，這種非友即敵的零和心態，正在推動中共和美國對島國的政策。現在島國在很大程度上被視為美「中」競爭棋盤上的棋子，而這種地緣政治競爭可能會有增無減地持續下去。²¹ 近年中共正在加強對南太平洋的控制，認為這是維護國土安全和限制西方入侵的必要條件。2015年4月中共發布一帶一路倡議，首度將南島國納入計畫範圍，經過幾年的經營，對太平洋民用基礎設施進行大量投資，許多島國已經是一帶一路倡議的參與國。2022年中共與索羅門群島簽署安全協定，未來可能在索羅門

取得海外基地。對北京而言，取得海外基地可能只是階段性的成果，而其真正的目標則是，透過海外基地與海洋戰略的綜合運用，企圖將美國的影響力推離第二島鏈（如圖三）。²² 此外，在政治上施壓島國



圖三：太平洋島鏈示意圖

資料來源：Alec Dionne & Maggie Sparling, “A New U.S. Approach to the Pacific Island Countries,” Newlines Institute, October 13, 2022, <https://newlinesinstitute.org/u-s-foreign-policy/a-new-u-s-approach-to-the-pacific-island-countries/>, 檢索日期：2022年12月20日。

壓迫對我國斷交，並透過經濟滲透的方式增強其雙邊關係，拒絕美國所形塑的自由民主等普世價值，進而宣揚「中國特色社會主義」，做為其政治體制的可能選項。

中共的崛起為島國提供新的經濟選擇和地緣政治籌碼，島國尋求的區域願景並非

21 William Yuen Yee, “Tonga, Fiji, and Kiribati: U.S.-China Competition Heats Up in the Pacific,” China Brief, Volume 22 Issue 8, April 29, 2022, pp. 16-20.

22 Alec Dionne & Maggie Sparling, “A New U.S. Approach to the Pacific Island Countries,” Newlines Institute, October 13, 2022, <https://newlinesinstitute.org/u-s-foreign-policy/a-new-u-s-approach-to-the-pacific-island-countries/>, 檢索日期：2022年12月20日。

華盛頓對中共政策的附屬戰略，正如斐濟總理拜尼馬拉馬在 2022 年 5 月所說：「我們最關心的不是地緣政治，而是氣候變化。」顯見，島國的主要關注點是直接存在的安全威脅—氣候變遷下的生存的能力。然而，2022 年 8 月美國前眾議院議長南希·佩洛西（Nancy Pelosi）訪問臺灣，造成的負面效應促使中共暫停多項國際合作，氣候議題就是其中之一，而島國擔心美「中」地緣政治因素，擾亂全球主要碳排放國之間減排的共識。因此，島國希望看到區域強國的實際行動而非空談，同時他們也擔心美國只注重地緣政治，導致該地區更加軍事化，增加武裝衝突的風險。²³ 由此顯見，中共擴張性戰略、美國的圍堵策略的確異於島國對於氣候變遷的相對自主需求。

肆、美「中」兩國在藍色太平洋的戰略競合

近年中共靜默積極地經營島國，引起美國及其盟友的警覺，隨後也加強島國的交往力度，而三方各自針對戰略所需，形塑有

利態勢、建構戰略驅動力與應處作為，在其表面善意的合作協議下，不乏威脅敵意，從而彼此複合潛在敵意，本文分述如下：

一、美國及其盟友形塑戰場有利態勢

首先，島國、中共和美國之間的主要合作協議即將結束或正在重新談判，美國正加強現有協議並將其擴展到鄰國，支持當地民主政府，促進島國的經濟發展和貿易，並幫助他們監控和保護西太平洋的海上主權。而為因應中共一帶一路倡議及軍事擴張性策略，美國於 2022 年 5 月與 13 個國家啟動印度洋 - 太平洋經濟繁榮框架（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF），將 IPEF 做為美國在印太地區經濟重新接觸的新工具，並表示正在書寫新的「印太規則」。同年 6 月 27 日，世界七大工業國組織（Group of Seven, G7）宣布推行全球基礎設施和投資夥伴關係（Partnership for Global Infrastructure and Investment, PGII），試圖透過籌集 6,000 億美元，資助中低收入國家的各項發展項目，與中共一帶一路計畫相互抗衡。

23 Al Jazeera Staff, "Red carpet rolled out in US bid to woo Pacific Islands from China," Aljazeera, September 29, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/9/29/red-carpets-rolled-out-as-us-woes-pacific-islands-from-china>, 檢索日期：2023 年 1 月 7 日。

其次，拜登政府公佈有史以來第一個專門針對太平洋島嶼的國家戰略，警告中共的壓力和經濟脅迫有可能破壞該地區的和平與安全。²⁴ 而美國正透過現有多邊組織，支持其他團體並建立聯繫、創造經濟機會、加強區域衛生應對疫情、海洋保護、海上安全和主權權利，以及提升氣候災難的適應能力與復原能力等，藉以加強太平洋區域主義並在區域架構中提升島國的國際地位。²⁵ 美國也試圖做全面的規劃，就像太平洋夥伴關係將之嵌套在印太戰略之下，以促進各方短期利益的相互重疊，進而整合各島國在不同領域的參與程度，²⁶ 並與盟國建立「集體能力」(Collective Capacity)，以對抗中共日益強硬的外交態度，²⁷ 顯見，建構新太平洋夥伴的戰略關係，旨在削弱中共的區域影響力。

第三，2021年美國國防授權法案建立

太平洋威懾倡議 (Pacific Deterrence Initiative, PDI) 增加一系列的軍事投資，明顯以太平洋地區為重點，PDI 旨在深化美國對於該地區的盟友和合作夥伴承諾與信任。²⁸ 後續規劃海軍恢復搭載海軍陸戰隊和海岸警衛隊人員的能力，資助密克羅尼西亞聯邦、基里巴斯和瑙魯的海底通信電纜，改進軍民兩用衛星通信，並擴大其對島嶼、周圍海洋和天空的監視能力。再加上美國運輸和國防部還規劃改善島上的機場和港口基礎設施，以降低運輸成本、提高相互的操作性，在偏遠島嶼上建設遠征基礎設施的美國軍事單位，並提供必要的培訓，這是未來太平洋戰役所需的核心能力。²⁹ 此外，美國海岸警衛隊與其夥伴國家合作，透過海上執法、保護生命和財產、保障公海航行、提供人道主義援助等方式支持島國，並藉此提高夥伴國

24 Miya Tanaka, "U.S., Pacific islands agree to bolster ties as China's influence grows," Kyodo News, September 30, 2022, <https://english.kyodonews.net/news/2022/09/f57a8cd0cdfc-update2-us-pacific-islands-agree-to-bolster-ties-as-china-influence-grows.html>, 檢索日期：2023年1月8日。

25 JOSEPH R. BIDEN, JR and KAMALA HARRIS, PACIFIC PARTNERSHIP STRATEGY OF THE UNITED STATES (Washington: The White House, September 2022), pp. 5-16.

26 Michael Walsh, "The US pivot towards Pacific regionalism," Australian Strategic Policy Institute, September 30, 2022, <https://www.aspistrategist.org.au/the-us-pivot-towards-pacific-regionalism/>, 檢索日期：2022年12月11日。

27 "U.S. pledges new embassies, tripling economic aid to Pacific islands," Kyodo News, July 12, 2022, <https://english.kyodonews.net/news/2022/07/9ed31bc925d9-us-pledges-new-embassies-tripling-economic-aid-to-pacific-islands.html>, 檢索日期：2022年12月21日。

28 Sean Jacobs, "What does the United States need in its South Pacific strategy?," Small War Journal, July 24, 2022, <https://smallwarjournal.com/jrnl/art/what-does-united-states-need-its-south-pacific-strategy>, 檢索日期：2023年1月9日。

29 Jim Kolbe and Peter Devine, "China Is Sweeping Up Pacific Island Allies," The Foreign Policy, July 1, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/01/pacific-island-countries-us-china-influence-strategy-cofa/>, 檢索日期：2023年1月7日。

家的組織能力，促進相互的操作性，確保資源安全和海洋主權。³⁰

第四，美國對大洋洲的政策一直受到戰略利益的驅動，華盛頓長期以來，將資源集中在戰略位置與美國利益相關的 7 島嶼上，並依靠澳洲等區域盟友維持國家利益。例如：澳洲 2015 年重申「太平洋海上安全計劃」（Pacific Maritime Security Program, PMSP）及後續的「太平洋巡邏艇建造方案」（Pacific Patrol Boats Replacement, PPBR），它提供 12 個島國巡邏艇，以提高其海上監視和漁業保護能力，並規劃在 2018 年至 2023 年期間交付 21 艘衛士級巡邏艇，並對他們的船隻進行升級。該計劃還包括空中監視的部分，它產生額外的經費需求，這可能使澳洲國防部難以提供。這卻提供機會促使美國國防部與澳洲合作，為島國提供安全通信、情報、監視和偵察能力。³¹ 特別是美國目前正在與斐濟就新的「採購和交叉服務協

議」（Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA）進行雙邊安全談判，並將很快開始與巴布亞新幾內亞就國防合作協議（Defense Cooperation Agreement, DCA）進行談判。顯見，美國也運用雙邊安全談判來拉攏島國，並尋求其他談判機會支援其太平洋目標的協議，³² 以應對人道主義救援並保護其海域的主導權，進而形塑有利態勢。

綜上所述，美國透過各方面的利多政策並配合友盟戰略，企圖拉攏島國向其靠攏，藉以抗衡中共一帶一路、削弱中共的區域影響力、維護海洋主權和資源，進而形塑整體戰場有利態勢。

二、中共建構總體戰略驅動力

在政治方面，過去十年中，中共一直是島國的第二大捐助國，2021 年中共已與 10 個建交的島國簽署一帶一路合作倡議，中共對島國的直接投資從 2013 年的 9 億美元增長到 2018 年的 45 億美元，增

30 “U.S. Engagement in the Pacific Islands: 2022 Pacific Islands Conference of Leaders,” U.S. Department of State, September 13, 2022, <https://www.state.gov/u-s-engagement-in-the-pacific-islands-2022-pacific-islands-conference-of-leaders/>，檢索日期：2022 年 12 月 20 日。

31 JENNIFER D. P. MORONEY AND ALAN TIDWELL, “AMERICA’S STRATEGY IN OCEANIA: TIME FOR A BETTER APPROACH,” War on the Rocks, JULY 19, 2021, <https://warontherocks.com/2021/07/americas-strategy-in-oceania-time-for-a-better-approach/>，檢索日期：2022 年 12 月 19 日。

32 JOSEPH R. BIDEN, JR., “FACT SHEET: Roadmap for a 21st-Century U.S.-Pacific Island Partnership,” The White House, September 29, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/29/fact-sheet-roadmap-for-a-21st-century-u-s-pacific-island-partnership/>，檢索日期：2022 年 12 月 13 日。

幅達 400%；2010 年至 2020 年，中共與島國漁業產品貿易總額從 3,500 萬美元增加到 1.12 億美元，³³ 顯見其經營之力度，而現在更將該地區視為連接亞洲與中南美洲「空中絲綢之路」的重要航空貨運樞紐。此外，北京已經在加倍努力，透過主導人工智能、量子計算和 5G 電信等關鍵技術，並利用由此產生的影響力讓各國屈服於其意志，從而擴張 21 世紀的影響力範圍。³⁴

在經濟方面，島國的經濟安全尤其脆弱，而北京意識到這種經濟的脆弱性，以控管旅遊人數掌握島國經濟命脈。例如：旅遊業佔帕勞共和國全國 GDP 超過 42.3%，中共將旅遊業從 2008 年的 634 人次（佔帕勞當年所有訪客的不到 1%），僅僅 7 年後增加到的 91,000 多人（佔帕勞所有訪客的 54%），³⁵ 並贊助前往該島的包車旅行，提供帕勞共和國大量現金，為當地帶來繁榮盛況但也掌握其國家經濟發展，制肘政治

外交政策。

在外交方面，2019 年中共壓迫幾里巴斯和索羅門群島與我國斷交，然而多年的腐敗，2021 年民眾對於中共賄賂官員的憤怒引發索羅門群島的內亂，導致 2022 年 4 月索羅門群島與中共簽署安全協議，內容涉及共軍在該國即將選舉期間可以提供治安維護，索國試圖敲定更多的安全協定，如果北京在其他島國取得類似進展，太平洋地區的國際秩序可能會陷入嚴重困境。³⁶

在軍事方面，中共試圖建立海外基地，目前計劃在索羅門群島建造的海軍基地，距離澳大利亞不到 2,000 公里。索羅門群島位於太平洋戰略重要的地緣位置，美國、澳大利亞和紐西蘭等地區盟友擔心索羅門群島安全協定允許中共海軍艦艇在該國補給，這可能會打開通往中共海軍基地的大門，這將顯著擴大共軍在南太平洋的軍事影響力，且可能會切斷美軍通往澳洲

33 Zongyuan Zoe Liu, "What the China-Solomon Islands Pact Means for the U.S. and South Pacific," Council on Foreign Relations, May 4, 2022, <https://www.cfr.org/in-brief/china-solomon-islands-security-pact-us-south-pacific>, 檢索日期：2023 年 1 月 9 日。

34 Hal Brands & Michael Beckley, "China Is a Declining Power—and That's the Problem," Foreign Policy, September 24, 2021, https://foreignpolicy.com/2021/09/24/china-great-power-united-states/?tpcc=recirc_trending062921, 檢索日期：2022 年 12 月 18 日。

35 Kate Lyons, "'Palau against China!': the tiny island standing up to a giant," The Guardian, September 8, 2018, <https://www.theguardian.com/global-development/2018/sep/08/palau-against-china-the-tiny-island-defying-the-worlds-biggest-country>, 檢索日期：2023 年 1 月 3 日。

36 Jim Kolbe and Peter Devine, "China Is Sweeping Up Pacific Island Allies," The Foreign Policy, July 1, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/01/pacific-island-countries-us-china-influence-strategy-cofa/>, 檢索日期：2023 年 1 月 8 日。

的戰略補給線及孤立美國盟友，³⁷ 因此，美澳兩國無不戒慎恐懼，想方設法降低中共軍事擴張所帶來的威脅。綜此，中共運用政治、經濟、外交與軍事各領域的擴張性策略，以誘導與威迫兩面手法，吸引島國並企圖打破二戰以來，由美國所建構的地緣政治秩序，進而建構國家總體戰略驅動力，在未來戰場經營創造有利機勢。

三、島國的態度與應處作為

太平洋的區域主義以往 50 年的歷史，就是區域決策過程去殖民化的歷史，「藍色太平洋夥伴」聲稱以加強區域主義為基礎，島國需求為優先，並以太平洋論壇為平台，在尊重主權和透明原則的基礎上開展對話工作。然而，它的進行方式與中共最近試圖建立多邊主義的「共同發展願景」大致相同，而共同發起的 5 個聯盟國成為區域架構中的「內圈」，不但忽視島國區域決策過程、賦權（Empowerment）、

自決和區域團結理念，³⁸ 更使現有結構複雜化，且渠等霸權主義態度有悖於共享太平洋的價值觀和目標，令島國成員無法真心合作。

其次，新的藍色太平洋夥伴關係的實質內容和時機，反映出美國認識到該地區的地緣戰略的風險，中共正在填補美國數十年脫離接觸所造成的戰略空白，而其面臨的最大挑戰是島國對於美國承諾的懷疑態度，而非北京意圖的恐慌。³⁹ 從太平洋的戰略聯盟來看，五角大樓通過 AUKUS 協議擴大澳大利亞的海軍能力，增加在關島、密克羅尼西亞聯邦和帕勞共和國的軍事活動，並支持巴布亞新幾內亞的馬努斯海軍設施，此等作為反而對渠等無核條約形成威脅。⁴⁰ 而華盛頓未能將這些島國完全納入整體的印太戰略，甚至讓現有關係呈現萎縮，不周全戰略構想導致戰略效能無法澈底發揮。

37 Zongyuan Zoe Liu, "What the China-Solomon Islands Pact Means for the U.S. and South Pacific," Council on Foreign Relations, May 4, 2022, <https://www.cfr.org/in-brief/china-solomon-islands-security-pact-us-south-pacific>, 檢索日期：2022 年 12 月 17 日。

38 Greg Fry, Tarcisius Kabutaulaka and Terence Wesley-Smith, "Partners in the Blue Pacific initiative rides roughshod over established regional processes," Devpolicy Blog, July 5, 2022, file:///C:/Users/teaa111004/Downloads/pbp-initiative-rides-roughshod-over-regional-processes-20220705.pdf, 檢索日期：2023 年 1 月 4 日。

39 PHELIM KINE, "Biden launches \$810M Pacific Island diplomatic initiative," Politico, September 29, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/09/29/biden-pacific-island-diplomatic-initiative-china-00059421>, 檢索日期：2022 年 12 月 11 日。

40 Terence Wesley-Smith and Gerard Finin, "Partners or pawns? The Pacific islands in US strategy and the Washington summit," Devpolicy Blog, September 23, 2022, <https://devpolicy.org/pacific-islands-in-us-strategy-and-the-washington-summit-20220923/>, 檢索日期：2022 年 12 月 2 日。

島國的立場並不認為中共是對其國家安全造成威脅，島國更願意按照自己的方式參與中共的合作議題，而不是作為對抗中共的成員。再者，島國擔心如果美國重新關注太平洋島嶼，只是出於與中共的競爭的戰略需求，那麼一旦中共不再關注該地區時，美國的參與力度就會減弱，而且島國也不想被迫在美「中」之間做出戰略選擇，因為善用游移兩方的「鐘擺策略」，更能在兩大強權之間，謀得地緣政治的相對平衡與兼顧最大的經濟利益。

最後，華盛頓在經過多方交涉之後，也意識到要成功抗衡北京在島國的影響力，就必須在對島國重要的問題上進行接觸。因此，美國未來將在該地區採取新的可能交往方式，包括：政策談判時華盛頓將島國領導人視為合作的平等夥伴；為了建立長期夥伴關係，美國可能不得不付出短期成本，並會加以考量推行沒有明確讓美國受益的政策，但卻對島國來說具有高度優先地位的項目；美國必須在談判中淡化與中共的地緣戰略競爭，因為這些國家已明

確表示希望置身於美「中」競爭之外；提升和集中太平洋島民真正的人類安全需求。⁴¹ 因此，美國對外政策的調整與中共的兩手策略，將做為此番國際奕局的依變項與中介變項，並導引島國對外交往互動與應處作為的自變項。

伍、結語

冷戰之後，國際體系與民族國家的區域安全體系呈現高度相關，並具有互動與認知的特性，但卻由於戰略需求與國家利益的不同，對區域安全形成不同的理解，進而形構不同的區域安全主體性。其中內涵包括權力結構、安全依存、善意與敵意的相互建構等核心意識，常常使得區域安全形勢，透過權力配置而形成異質安全複合體系，既有政治、經濟與軍事等物質力量，亦有文化、認同等客觀因素，成為追求國家安全與利益的主體之間對於「安全化」的再思考。

修昔底德陷阱（Thucydides Trap）⁴² 的觀點認為，國戰爭通常發生在一個霸權的

41 Alec Dionne & Maggie Sparling, "A New U.S. Approach to the Pacific Island Countries," Newlines Institute, October 13, 2022, <https://newlinesinstitute.org/u-s-foreign-policy/a-new-u-s-approach-to-the-pacific-island-countries/>, 檢索日期：2023年1月3日。

42 Richard Mills, "Thucydides Trap Leads to an American Suez," Ahead of the Herd, December 27, 2022, <https://aheadoftheherd.com/thucydides-trap-leads-to-an-american-suez-richard-mills/>, 檢索日期：2023年2月4日。

崛起和另一個霸權的衰落的交叉點。當前兩強的戰略競逐顯然已由南海海域擴張至南太平洋，從填海造礁延伸至島國經略，島國的國家發展跌宕曲直，亦被美國視為「二戰後的海上後院」，長期以來既被美國主導，但又被忽視，而近年中共對於島國的積極態度，迫使美國不得不重新關注島國政治趨向。2022年美國主導的「藍色太平洋夥伴」，雖以區域主義、安全合作、共同發展與實現島國的戰略目標為倡議內容，然而，實際上卻是以此取代中共「一帶一路」倡議做為替代方案，進而抵消中共在南太平洋地區的區域影響力。而島國也認為一旦中共不再關注該地區時，美國的參與力度就會減弱，亦即對於安全化行動主體之間物質力量的權威配置。而中共的多邊主義「共同發展願景」與美國區域架構中的「內圈」，兩者不但忽視島國的區域團結理念、自我決策與賦權，更使現有結構複雜化，且渠等霸權主義態度有悖於共享太平洋的價值觀和目標，令島國成員對於兩大強權始終無法真心合作，甚至讓現有關係呈現萎縮，以自我為主體性的戰略構想，導致戰略效能無法澈底發揮，況且島國也樂於游移於兩強之間，因為唯

有如此，方能獲致最大地緣政治的相對平衡與兼顧最大的經濟利益。

從三方各自的戰略需求觀之，彼此對於形塑戰場有利態勢、建構總體戰略驅動力與爭取戰略主動權的應處作為，則不難發現三方互異的相對自主需求，而非友即敵的零和心態。當前正在進行的中共和美國對島國的競合政策，將導致地緣政治競爭更趨激烈，因此，在其表面善意的合作協議下，不乏威脅敵意，但各方卻又不能檯面化，從而彼此複合潛在敵意。是故，美國外交政策與中共的兩手策略，將做為此番國際奕局中的自變項與中介變項，並引導島國對外互動與應處作為的依變項。最後，美「中」兩國對於島國的戰略經營，只是雙方在印太海域的局部競爭，未來印太海域如何發展或演變，都會攸關我國在海洋發展的核心利益。因此，唯有透視各方戰略意圖並積極主動掌握戰場先機，方能持續維繫我國戰略主動權與相關利益，進而發揮海洋戰略價值，維護國家總體安全。👁️