

# 從《中、索安全協議》論美、 「中」在南太平洋地區的大國競爭

On the impact of the signing of the security agreement between the CCP and the Solomon Islands on the competition between the CCP and the United States

胡敏遠 博士

提 要：

- 一、美、「中」的大國博弈不僅在全球地區展開，也在每個領域進行全面競爭，南太平洋區域只是兩個大國競爭的縮影。傳統上，南太平洋為美、澳兩大國的勢力範圍，澳洲卻始終以統治者的身分管理地區內的島國，並未以「共同開發、創造雙贏」的用心對待渠等島國，致使區域的經濟一直處在動盪與落後的狀態。
- 二、中共藉「一帶一路」倡議，加強與他國的經濟合作，也鞏固了大部分國家與中共的外交關係。以大國競爭的觀點來看，中共在南太平洋的發展，對美、澳而言如同「芒刺在背」。中共與索羅門簽訂《安全協議》更讓美、澳覺得中共意圖在南太平洋建立海外軍事基地，直接威脅美、澳在太平洋地區的安全。因此，美國若要獲勝，須增加經濟投資並強化與區域內所有盟邦國家合作，才能繼續確保在此地區的霸權地位。

關鍵詞：索羅門群島、安全框架協議、南太平洋、大國競爭、澳洲

## Abstract

1. The great power competition between the United States and China is not only unfolding in the global region, but also in every field. In the South Pacific region it is only a microcosm of the rivalry between the two great powers. Traditionally, the South Pacific has been the sphere of influence of the United States and Australia. Australia has always managed the island countries in the region as a ruler, and has not treated the island countries such as Canal with the intention of joint development and creating a win-win situation. As a result, the regional economy has been in a state of turmoil and backwardness.
2. The CCP has used the “Belt and Road” initiative to strengthen economic cooperation between the two sides, and it has also consolidated the diplomatic relations between most countries and the CCP. From the point

of view of great power competition, the CCP's development in the South Pacific is like a thorn in the back for the United States and Australia. The signing of the security agreement between China and Somalia has made the United States and Australia feel that the CCP intends to establish overseas military bases in the South Pacific, which directly threatens the security of the United States and Australia in the Pacific region. If the United States is to win against the CCP, it must increase economic investment and strengthen cooperation with all allies in the region to ensure its hegemony in the South Pacific region

**Keyword: Solomon Island, Security Framework Agreement, South Pacific, Great Power Competition, Australia**

## 壹、前言

2022年4月19日，中共外交部公布其與「索羅門群島共和國」（簡稱「索羅門」），正式簽署《中、索雙邊安全合作框架協議（以下簡稱「協議」）》。<sup>1</sup>此一《協議》的簽訂讓美國及澳洲深感驚慌，因為它除了攪亂美國在南太平洋的戰略布局外，也讓中共軍事力量更深入到南太平洋地區。為此，美國重啟已關閉20多年在索羅門的大使館，並派駐新任大使督陣。<sup>2</sup>簽約前夕，白宮又緊急派遣政府官員及代表團赴索國，意在勸阻索羅門勿與中共簽訂《協議》，同時發出警告「若中共在索國駐軍，可能觸發美、『中』軍事衝突」。<sup>3</sup>無獨有偶，澳洲也派遣太平洋事務部長賽索嘉(Zed Seselja)出訪索國，並認為「中」、索雙方簽訂之《協議》已

踩到澳洲的紅線；美、澳均對中共在南太平洋的擴權行為，感到極為憤怒。

從大國競爭的結構來看，美國與中共在南太平洋的權力之爭，僅是兩國在全球競爭的縮影。由於「後冷戰」時期的全球化及美國在國際地位上升，以及新崛起強權中共及俄羅斯的挑戰力度愈來愈強，大國競爭的概念在「偃旗息鼓」近20年後，又於2010年代後期重返國際關係和安全研究的領域中。<sup>4</sup>目前，「大國競爭」已成為全球各大國在各個領域中，所需採取的重要方針。尤其，中共快速崛起對美國是長期性的挑戰，但是否會成為「誓不兩立」的敵人，仍值關注。

美國著名國際關係學者奈伊(Joseph Nye)認為，美國若認為中共註定要占據全球主導地位，可能會引起戰略上的過度反應。<sup>5</sup>美國應採取「征服中共」還是「妥善管控

註1：〈中國宣布與索羅門簽訂安全協議 澳洲：深感失望〉，《經濟日報》，2022年4月19日，[https://money.udn.com/money/story/7205/6251638?from=cdn\\_previous\\_story](https://money.udn.com/money/story/7205/6251638?from=cdn_previous_story)，檢索日期：2022年6月20日。

註2：美國自1993年關閉索羅門群島大使館，美索之間的外交事務基本上由駐澳洲大使館代為管理，直至中索簽訂《協議》後，才重開大使館。〈中索簽安全合作協議 美、澳憂破壞南太平洋區域穩定〉，公視新聞網，2022年4月20日，<https://news.pts.org.tw/article/577152>檢索日期2022年6月21日。

註3：〈中國若在索羅門群島建基地 美國警告將有「相應回應」〉，雅虎新聞，2022年4月23日，<https://tw.stock.yahoo.com/news/>，檢索日期：2022年6月21日。

註4：Uri Freidman, "The New Concept Everyone in Washington Is Talking About," The Atlantic, August 6, 2019, [www.theatlantic.com/politics/archive/2019/08/what-genesis-great-power-competition/595405/](http://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/08/what-genesis-great-power-competition/595405/)，檢索日期：2022年6月23日。

註5：Joseph Nye, "Power and Interdependence with China," The Washington Quarterly, Vol. 43, Issue 1, January 2020, pp.16-17。

」，實屬美國國家大戰略的問題。相較於中共，目前已是全球第二大經濟體，在武裝力量的排名更是僅次於美國的世界級軍事強權。可見，大國競爭已是美、「中」未來在全球各個地區與不同領域中爭鬥的戰略方針。事實上，中共的崛起確實受益於目前的貿易制度與國際規範，因為中共試圖利用其為發展中國家的地位，以抗拒或規避某些義務；<sup>6</sup>同時利用美國忙於擔任全球警察無暇關注之際，乘機擴張其在全球的大國地位。美國為了防止中共在亞太地區的擴張，也將戰略重心從中東地區移往亞洲，讓雙方間的大國博弈更為激烈。

美、「中」大國競爭的輸贏與否，自然會涉及兩國實力及對國際規則制訂的影響程度而定。雙方在南太平洋地區的大國競爭，多聚焦在政治外交、意識形態、資訊、軍事、經濟等領域。<sup>7</sup>爰此，本文將依據美、「中」兩國地緣戰略的動態發展，從上述五個領域分析「中」、索兩國安全協議下的美、「中」大國競爭，及該事件對區域安全可能造成的影響。對我海軍官兵而言，南太平洋地區多為海洋島國，且地區有4個我國邦交國，例行性的艦隊遠航訓練都會定期(或不定期)到此地區進行軍事外交活動；因此，對美國與中共在南太平洋地區的權力博弈，海軍官兵實有必要深入瞭解，不僅增加我海軍從事軍事外交所需的專業知識，同時也有

助建軍備戰與發展，這也是撰寫本文主要目的。

## 貳、索羅門地緣位置與中共在南太平洋地區的發展

「索羅門」是南太平洋島國，毗鄰澳洲與「巴布亞紐幾內亞」(Papua New Guinea，簡稱巴紐)，且長期以來，澳大利亞是索羅門群島的最大援助國，但卻頻繁性的干涉索國的內政，致使兩國嫌隙日增。2022年4月與中共簽署《協議》，意味著索國明確表達對澳洲政府長期干涉內政的抗議；<sup>8</sup>相較於中共，此一《協議》的簽訂象徵其在大洋洲的勢力又更上一層樓。以下就索國戰略位置、與「中」、澳兩國關係及中共在地區之布局等概況，臚列分析如後：

### 一、索羅門地緣戰略的重要性

(一)索羅門位居南太平洋島國的核心位置，是澳洲通往美國的重要海上交通門戶。南太平洋有許多星羅棋布的小島嶼，分屬美拉尼西亞(Melanesia)、密克羅尼西亞(Federated States of Micronesia)、波利尼西亞(Polynesia)三大群島區；除澳大利亞和紐西蘭外，共有27個國家和地區(其中14個是具有獨立主權的國家)，經濟不發達為此地區最大特徵。南太平洋地區地理位置具有兩大特點：

#### 1. 做為連接亞洲與南、北美洲的交通要

註6：Anthony H. Cordesman, "China and the United States: Cooperation, Competition, and/or Conflict," CSIS, October 1, 2019, <https://www.csis.org/analysis/china-and-united-states-cooperation-competition-and-or-conflict>, 檢索日期：2022年6月22日。

註7：林奇(Thomas Lynch III)編，國防部譯，《新時代的大國競爭 (Strategic Assessment 2020 into New Era of Great Power Competition)》(臺北市：國防部政務辦公室史政編譯處譯印，2021年1日)，頁51。

註8：〈中國與索羅門群島證實簽署安全協議美澳新表達擔憂〉，BBC中文網，2022年4月20日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-61162142>檢索日期2022年6月22日。



圖一：索羅門地理位置(左)及南太平洋各島國位置圖(右)

資料來源：參考〈索羅門群島〉，外交部網站，[https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5 &n=5&sms=33 &s=29](https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=29)，檢索日期：2022年8月6日，由作者彙整製圖。

衝，戰略地位重要。「二戰」期間，美、日「太平洋海戰」主要戰場即是在索羅門群島附近海域；「冷戰」結束後，美國將南太平洋的島國視為其在「第一島鏈」外圍堵中共的「棋子」。

2. 該區域各島國均具「小島嶼、大海洋」的地理特性，南太各島國陸地總面積僅55萬平方公里，總人口數為850多萬(其中巴紐面積最大，面積達45萬平方公里，人口730萬)；但海域廣大，島國與島嶼領地的專屬經濟區域共有2,800萬平方公里，超過歐亞大陸面積的一半，更擁有豐富的水產和礦產資源。<sup>9</sup>

(二)索國位居在澳洲的東北部，是美國夏威夷往返澳洲的必經水道，戰略位置極為重要(如圖一)，有超過990個島，人口約68

萬，陸地總面積共有2萬8,000平方公里，以人口及土地面積來看，是地區第三大島國(僅次於巴紐及紐西蘭)。<sup>10</sup>除林產豐富外，亦富藏金、鎳、銅、鈷、鋁土等礦產，專屬經濟海域廣達134萬平方公里，是南太平洋的重要漁場；然因缺乏外國投資及有效的開發與管理，目前仍是全球最低度開發國家之一。

## 二、索羅門與澳洲的關係

(一)澳洲為南太平洋地區最大國家，亦是美、「中」戰略博弈與交鋒的舞台，地緣戰略價值極為重要(如圖二)。澳洲雖地處亞太地區，國民卻多為來自歐洲的移民，並以西方白人文化為其主流。<sup>11</sup>雖然領土遼闊，人口卻僅有2,400多萬人，邊防安全始終是澳洲政府最為擔心的國際事務；又因為國土面積廣大、人煙稀少，致政府擔心會受到亞

註9：王赫，〈中共對南太平洋的三大圖謀〉，大紀元，2022年4月19日，<https://www.epochtimes.com/b5/22/4/19/n13715100.htm>，檢索日期：2022年8月21日。

註10：〈索羅門群島〉，外交部網站，<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=29>，檢索日期：2022年6月23日。

註11：Pascal Boniface & Hubert Vedrigne著，王立言等譯，《最新世界情勢地圖(Atlas Du Monde Global)》(臺北市：大雁文化出版社，2018年)，頁126。



洲人口急速成長的影響，其社會安全將無法獲得保障。所以，自建國以來的國家安全政策是積極的與美國連結為一體，美國也將其視為在南太平洋地區的重要盟邦(或代理人)。澳洲由於得天獨厚的環境優勢，其地緣戰略的價值展現於政治、經濟、安全、文化等各個層面，當南太周邊地區出現政治外交、軍事等環境變化時，都被視為是有關澳洲的國際事務。如2000年5月斐濟(Republic of Fiji)發生政變，澳洲基於自身區域安全，除嚴詞譴責反民主行為外，同時也派兵協助平息暴亂事件。<sup>12</sup>

(二)索羅門68萬人口中，約有1,000人為澳洲籍，渠等與索國政、商界高級官員關係緊密，兩國的外交互動頻繁，人民與官員

交流訪問頻率很高，澳洲更視索國為其禁嚮。由於索國沒有正規的武裝部隊，全國只有800多名警察，該島若發生社會動亂或暴力份子的騷亂，索國政府都須依靠最近的澳大利亞派遣警察或安全部隊，奔赴2,000公里外進行平亂及維護治安。<sup>13</sup>因此，澳洲對索羅門的政治與軍事安全領域具有極大的控制力，至於對政治與社會的干預也從未間斷。

(三)澳洲政府對索國最重要的外交政策就集中在「索羅門群島區域協助團」(Regional Assistance Mission to Solomon Island, 簡稱 RAMSI)。<sup>14</sup>如2003年7月在索國總理請求下，澳、紐政府協同另外13個太平洋島國進行代號「幫助朋友計畫」(Operation Helping Friend)的RAMSI計畫，並獲

註12：Derek McDougall, "Australia and Asia-Pacific Security Regionalism: From Hawke and Keating to Howard," *International & Strategic Affairs*, Vol. 23, No. 1, pp.91-93。

註13：〈中共金元外交奪取索羅門群島 中國海軍躍進南太平洋鎖澳扼美〉，自由亞洲電台，2022年4月18日，<https://www.rfa.org/cantonese/features/hottopic/cn-solomon-04182022104147.html>，檢索日期：2022年6月21日。

註14：范盛保，〈澳洲與南太平洋—臺灣能做及應做什麼？〉，《臺灣國際研究季刊》(新北市)，第3卷，第3期，2007年秋季號(2007年9月)，頁19。

得「大英聯邦」(或大英國協, Commonwealth of Nations)及聯合國一致贊成。該計畫涵蓋諸多層面,主要是希望透過法制、安全的逐步改善,能幫助索國獲得長久性的穩定、安全與繁榮。<sup>15</sup>RAMSI也設定數個目標,包括確保索國安全、改革政府機制、改善政府之被信賴度、建立穩定經濟、改善政府財政體制以及建立祥和社區等。<sup>16</sup>另一方面,基於維護澳洲東北部海域的安定與索國內部穩定,澳洲在索國長期派駐有軍隊及警察。

毫無疑問的,澳洲在RAMSI的機制中不僅是有維護索羅門安定的功能,它的長期目標在維持該國穩定與經濟繁榮,才能有效掌控索國。澳洲在索國的長期居民中,包括澳洲在RAMSI的組織成員,也含括財政、司法、警察、軍事等部門,他們也負責訓練索國公職人員。為此,以澳洲為首的調停部隊在進駐索羅門後,經常捲入當地黨派與利益團體間的鬥爭;當發生動亂且在狀況失控時,澳洲經常會以武力強制壓制動亂。事實上,窮困的索國因長期政黨惡鬥,政局經常出現不穩,但國家卻無法擁有獨立的司法權與動用警察的權力;澳、索雙方就經常為有關司法與政治干預等問題出現紛爭。2006年,索羅門以干預內政為由,驅逐澳洲大使;<sup>17</sup>然不久後,又恢復正常關係,主因是該國在政治、軍事、安全等領域,確實無法脫離澳洲

的保護傘。

### 三、中共在南太平洋地區的戰略布局

近十幾年來,中共國力快速崛起,且積極將勢力深入到南太平洋地區。概括而論,其戰略布局有三個方面,包含政治外交版圖擴張、建立在南太平洋地區的軍事基地、拓展「一帶一路」(The Belt and Road Initiative)倡議的經濟戰略計畫。<sup>18</sup>相關內容分述如后。

#### (一) 擴張政治外交版圖

1. 自中共建政以來,其外交政策自詡為「發展中國家」的代言人,為擴大其在「第三世界」的領導威望,遂長期利誘並蠱惑一些國家支持中共的發展模式,且這些「發展中國家」在國際組織上,多數支持其政治立場。<sup>19</sup>中共以此為訴求,並積累在國際政治上的力量,漸次地累積與西方國家對抗的實力;尤其在一些重大事情上,中共即會拉攏類似南太平洋的國家,支持「中」方在國際上的重要戰略措施。例如對北京在2022年舉行的「冬季奧運會」上,儘管美國為首的西方國家在國際社會呼籲採取抵制,而中共則拉攏部分南太島國為其背書,並在2021年10月視訊召開的首屆「中國-太平洋島國外長會議」上,多數國家明確表示支持2022年在北京舉辦「冬奧會」與「殘障奧運會」。<sup>20</sup>凸顯中共經常運用第三世界國家在國際組織

註15: 同註14, 頁19-20。

註16: 同註14, 頁20。

註17: 〈一名澳洲人被指控陰謀殺害索羅門總理〉, 大紀元網站, 2007年1月31日, <http://www.epochtimes.com/b5/7/1/31/n1608811.htm>, 檢索日期: 2022年6月21日。

註18: 同註9。

註19: 石之瑜, 《中共外交的理論與實踐》(臺北市: 三民書局, 1994年), 頁225-226。

註20: 同註9。

中支持其主張，此已成為中共外交的一大特色。

## (二) 建立在南太平洋地區的軍事基地

1. 中共的軍事力量始終想在南太平洋地區建立軍事基地，此舉不僅可增加北京在太平洋軍力的發展，也可能削弱美、澳對該地區長期控制的戰略主導地位。依澳洲媒體報導，該國與美國和紐西蘭的官員正在密切關注著北京的政治與軍事舉措，因為中共正通過基礎設施項目以及向較小國家提供貸款，以加強在南太平洋地區的影響力，任何在該地區建造軍事基地的嘗試都格外令人擔憂。<sup>21</sup>

2. 儘管美國一再要求索國公布《協議》內容，但「中」、索兩國都以屬於兩國的行政事務為由，拒絕公布，無形中也增加了《協議》的不透明性。澳洲國防部長杜登(Peter Dutton)認為內文可能包含保密條款，亦符合中共的軍事需求。<sup>22</sup>保密的內容包括軍事偵察、軍事補給、兵力駐防等，也可能隱藏中共海軍可能部署軍事打擊力量。這些著力點也可用做海上民事和軍事用途通訊中繼站，或發射遠程導彈的遙控信號中繼站等。美、澳兩國擔心，共軍一旦在索羅門站穩腳跟、形成戰力，即刻形成對美軍在太平洋軍事力量的牽制。在深感不安之際，也會設法防止中共的軍事力量進一步滲透進南太地

區。

## (三) 拓展「一帶一路」的經濟戰略計畫

1. 中共於2013年提出「一帶一路」倡議後，相關國家對其接受度及友善程度日趨升高，且對相關「開發中國家」或小國家實施金錢援助，並成為受惠國提供重要基礎建設，創造彼此間經濟發展與就業機會。<sup>23</sup>「一帶一路」倡議提出迄今，其經濟規模獲得許多國家支持與合作，形成全球許多區域的經濟發展趨勢。<sup>24</sup>因此，中共意圖更積極地推廣該計畫，並採漸進式的策略，逐步在全球每個地區建構塊狀的「紅色供應鏈」。

2. 自2015年起，中共向南太平洋推展「一帶一路」倡議，並從澳洲及紐西蘭開始再向其他島國拓展。南太平洋島國為提升自身的經濟力度，紛紛採取主動，歡迎中共為自身經濟發展提供支持，包括基礎設施建設、醫療、農業培訓和在華留學等；另一方面，中共提倡建構與上述國家的新型關係，以解決南太平洋地區的經濟問題。<sup>25</sup>由於中共與大洋洲國家關係不斷加深的前提下，諸島國大多希望能搭上中共經濟發展的高速列車。

3. 2019年9月，索國與我國斷交並與中共正式建交，該年12月在中共提供極為優惠的經濟條件下，索國加入「一帶一路」倡議的合作計畫。其外長馬內萊(Jeremiah

註21：〈報導稱中國欲在南太平洋建軍事基地，澳洲警惕〉，紐約時報中文網，2018年4月12日，<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20180412/vanuatu-chinese-military-base/zh-hant/>，檢索日期：2022年6月22日。

註22：〈澳索溝通受阻 坎培拉：中國買通索羅門群島政客〉，雅虎新聞，2022年4月22日，<https://tw.sports.yahoo.com/news/>，檢索日期：2022年6月21日。

註23：江瑞平，〈世界百年變局與中國經濟外交〉，《外交評論》(北京市)，2020年第6期，2020年12月，頁23。

註24：周子欽，〈區域整合脈絡下的「一帶一路」地緣政治經濟觀點〉，臺灣經濟研究院，2020年2月7日，<https://www.tier.org.tw/comment/pec5010.aspx?GUID=9d24986e-0e42-4024-95ca-3eb2083553a5#>，檢索日期：2022年6月22日。

註25：〈大洋洲熱捧中國「一帶一路」倡議〉，每日頭條，2016年12月23日，<https://kknews.cc/world/1842yrz.html>，檢索日期：2022年6月22日。

附表：「中」、索安全協議內容概要彙整表

協議要項	內容
維持穩定	索羅門可以根據本身安全與穩定需求，要求中共派駐軍隊、武裝警察，以協助索國維持社會治安、釐平動亂。
中共武警、共軍派駐時機	「中」、索雙方依索國動亂發生的等級，經索方同意，中共武警(或共軍)得派出適當之軍隊支援索國。
後勤補給	中共軍艦「可以根據己方需要，在徵得所羅門群島同意的情况下，訪問所羅門群島並在所羅門群島進行後勤補給和停留。
駐軍規定	動亂弭平後，可依索國需要或雙方達成新協定後，「中」方可持續留在索國。「中」方在索國的軍費支出完全由「中」方負責。
保密規定及執勤任務特別規定	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎基於保密要求，協議內容對外公開必須經由雙方外交部同意方可公布，任何一方不得向第三方披露合作信息。</li> <li>◎「中」方派駐軍隊期間，必須遵守索國一切法規。</li> <li>◎中共軍隊在執行維持社會穩定任務期間，享有外交豁免權。</li> </ul>

資料來源：作者自行整理。

Manele)表示：「與中共共同建立『一帶一路』計畫，將帶來發展機遇，特別是在基礎設施、交通和通信等領域。」<sup>26</sup>如同索國外長認為，本地區其他國家都因與中共簽訂此一倡議協定，而獲得巨大的經濟效益；索國未來也將獲益，並從合作中帶來大量基礎設施的開發，有利促進城市和農村地區的經濟發展。<sup>27</sup>

#### 四、「中」、索經貿關係發展

索羅門於2019年9月與我國斷交並與中共建立正式的外交關係。中共目前是該國最大貿易國，占總貿易額四成六<sup>28</sup>。索國對「中」主要的出口產品為農漁產品與木材；中共則對索國提供基礎建設的合作計畫，及雙邊在農、漁產品加工技術的合作，其在經濟上依賴中共程度日益加深，代表未來關係將更緊密。

## 參、「中」、索簽訂《協議》的意涵

《「中」、索安全協議》的簽訂是在雙方以行政機密不公開原則簽定，《協議》對南太地區的權力結構造成影響，因為美國與澳洲對此《協議》內容感到「忐忑不安」，他們認為中共會藉《協議》將其軍事力量滲透進入到南太平洋地區，此舉將改變地區國家對美、澳的依賴程度，相對的中共在此地區的權力擴張，將無法避免。以下就該協議背景、內容及美、澳兩國反應等部分，分析說明如後：

### 一、簽訂協議的背景

「中」、索兩國簽訂《協議》的背景，實與2021年11月索國國內發生社會暴動有關。當時，上千名民眾上街要求總理蘇嘉瓦瑞

註26：〈「一帶一路」國際日盤點：索羅門群島加入「一帶一路」〉，中國熱點，2021年12月15日，<https://chinahot.org/history/638533/>，檢索日期：2022年6月21日。

註27：同註26。

註28：〈所羅門群島騷亂後政治撕裂持續 背後的中國因素和深層矛盾〉，BBC中文網，2021年12月7日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-59561725>，檢索日期：2022年6月20日。

(Manasseh Sogavare)下台，抗議團體發起人為總統政敵德里克·西庫阿(David Derek Sikua)。由於兩人因政治理念不同，長期處於不合與鬥爭狀態，而暴動大多針對中共僑民及渠等經營的商店、工廠而來。暴動之後，蘇嘉瓦納隨即與中共祕密會商，商討簽訂安全協議以確保政權，及中共僑民的安全。

## 二、《協議》內涵

(一)依據《協議》內容，未來索國若發生社會動亂或外敵入侵時，將可依據安全需要，要求中共派遣公安、武警、軍事人員、執法者及武裝部隊赴該國協助維持穩定。<sup>29</sup>換言之，雙方已協議建立安全合作的架構。按照協議草案規劃，中共為「保護在索國「中」方人員和主要項目的安全」，可以派遣軍隊赴索國維持穩定；草案還包括部分條款，如「讓中共船隻可以訪問索羅門，執行後勤補給，停靠和轉運」等合作。<sup>30</sup>另於平常期間，中共船艦也可停靠該國港口進行運補作業。《協議》內容首次透露出中共在南太地區極具野心的軍事戰略企圖(如附表)。

(二)其實索國與澳洲及紐西蘭也有簽訂類似《協議》的安全協定；而澳、索簽署的安全協定，很大程度上是因該國長期有暴力動亂的歷史有關；澳洲允許在接到請求派駐安全部隊時，可迅速向該國部署軍隊。秉此，索國對外稱與中共簽訂安全協定，只是將索國的安全問題，轉變為多元化及與多方國

家進行合作而已；然澳洲對此點持不同看法，澳大利亞「洛伊國際政策研究所」(Lowy Institute)太平洋島嶼分析員米海·索拉(Mihai Sora)就稱：「中共藉由《協議》，有機會部署任何類型的人員，且部署的範圍沒有明確界定，也沒有規定這些部隊可執行何種任務及所擁有的權力」。<sup>31</sup>與澳大利亞的安全協議相比，此次的影響要深遠得多。

## 三、美、澳對《協議》的反應

(一)澳洲、紐西蘭等太平洋區域的美國盟友，面對中共軍事力量可能進駐索國，未來亦可能會進一步在此建立永久軍事基地，深感必將嚴重威脅區域的穩定。根據俄羅斯「衛星通訊社」(Sputnik)報導，2022年4月6日，美軍海軍「太平洋艦隊」(United States Pacific Fleet)司令塞繆爾·帕帕羅(Samuel J. Paparo)直言，未來幾年美、「中」在太平洋地區爆發衝突的可能性正在不斷增加，更呼籲美、英、澳三國應該針對這一情況，進一步加強軍事合作，以應對中共的「軍事威脅」。<sup>32</sup>

(二)美、澳兩國普遍認為，中共的戰略舉措有損區域和平，因此兩國除要求索國不能允許中共的軍隊進駐外，更強化與澳洲及南太平洋各島國的軍事合作。依據美國《國防戰略報告書》(2018 National Defense Strategy of United States)，美國已經強化盟邦和夥伴國家的軍事力量，做為與中共

註29：〈中國與索羅門群島簽署安全合作協議，擺明在南太牽制美澳援台的戰略意圖〉，The News Lens，2022年4月30日，<https://www.thenewslens.com/article/166119>，檢索日期：2022年6月20日。

註30：同註8。

註31：同註30。

註32：兵鑑堂，〈太平洋情況不妙！中國與索羅門群島的一項決定，同時「激怒」美澳〉，壹讀，2022年4月6日，<https://read01.com/JyDeKo5.html>，檢索日期：2022年6月23日。

在大國競爭上的重要方針，同時針對澳洲、印度和其他地區的國家提供安全援助，以減緩中共在印太地區的權力擴張，<sup>33</sup>凸顯美、澳對中共在南太平洋地區的軍事擴張舉動，極為警覺。

### 肆、美、「中」在南太平洋大國競爭分析

2018年美國《國防戰略報告書》已明確將大國競爭做為美國的國防戰略目標，同時將中共與俄羅斯列為競爭的主要對手。美（含澳洲）、「中」在南太平洋的大國競爭主要聚焦在政治外交、軍事安全、經濟競爭與意識形態等四個領域，其間包含了各個不同的變數，分析如下：

#### 一、中共擴張速度與雙邊的政治角力

（一）美國2017年《國家安全戰略》(National Security Strategy, NSS)談到，「中共和俄羅斯希望在全球塑造一個能與美國價值觀和利益對立的世界」<sup>34</sup>，並認為中共希望在亞太地區取代美國、擴張其國家主導型經濟體系的影響力、重塑其於地區的優勢，白宮則藉此不斷散布中共威權制度與貪腐的政經結構。<sup>35</sup>在2018年的報告中，則置重點於調整美國國防部的優先事項和改革措施，以因應競爭日益激烈的大國對抗環境；並將中共定位為戰略對手，同時指責其正在追求軍事現代化，意圖在短期內成為區域霸權，以及嘗試逐步地取代美國成為全球大國。

（二）美國在南太平洋地區的政治、外交上，強調以聯盟及外交方式鞏固在大洋洲傳統的勢力，且在思想、資訊傳播、政治和軍事聯盟，以及傳統軍力上都較中共具有優勢，並以此做為強化競爭實力的指導方針。然而，美國相較於中共經濟實力的弱點，或是傳統軍事能力不足以在中國大陸附近地區保衛盟邦安全，這都是美國在未來與中共競爭時必須努力的方向。美國藉由與友邦或夥伴國家的合作，並努力避免強迫準夥伴和盟邦選邊站的戰略舉措，才能逐步於競爭中取得優勢。

（三）相較於美國，中共在南太的作為則試圖藉由經濟合作，以開拓與大洋洲更多國家發展政治與外交關係。中共正加大力度並利用政治和外交為工具，逐步削弱美國在國際上的聯盟與夥伴關係；但美國仍以澳洲為代理人，強化與區域內國家的友好關係。以此觀之，美、「中」雙方都意圖在政治領域上，取得合作和競爭之間的平衡；另藉由雙方戰略目標的維繫，維持彼此間的權力平衡。

#### 二、南太平洋國家的安全問題

在區域安全領域上，由於美、澳長期以來對域內大部分國家提供了安全承諾，並以《澳紐美安全條約》(Australia, New Zealand, United States Security Treaty)建立的軍事力量，對南太地區的穩定提供保障。美國為防止中共軍事力量不斷擴張至該地區，亦正加強與更多國家進行雙邊或多邊的

註33：Summary of the National Defense Strategy: Sharpening the U.S. Military's Competitive Edge (Washington, DC: Department of Defense, December 2018), p.8。https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf，檢索日期：2022年6月24日。

註34：The National Security of the United States (Washington, DC: The White House, December 2017), p. 25。

註35：同註7，頁236。

軍事合作。所以，美、澳對索國與中共簽訂《協議》甚為不滿，並認為索國已在軍事安全領域上與美方作對；因此，未來「毋庸置疑」地，美國仍會大力防範中共軍事力量向南太地區的滲透與擴張。

### 三、美、澳、中對南太平洋的經濟控制力

(一)美國自2017年退出「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)後，其在太平洋地區的經濟影響力正逐漸下降；<sup>36</sup>相對中共藉由「一帶一路」倡議，持續推進在全球的經濟大戰略。<sup>37</sup>事實上，中共自本世紀以來，在厚實的經濟實力支持下，對南太諸島國進行國與國之間的經濟互動模式，呈現愈來愈強硬的姿態，尤以對澳洲或與美國親近的國家更是顯著。中共意圖對外表達其欲與美國在國際政治上同等地位，同時也在國際社會上凸顯能與美國有相同等級的話語權。<sup>38</sup>另外，中共提供開放國內市場做為吸引各國投資的意願，並進行經貿與基礎建設的合作；而南太諸島國為增加自身的經濟利益，與中共經濟合作的國家也愈來愈多。簡言之，中共仍會以經濟合作為舞台，努力擴大與南太各國的合作，進而擴溢到政治與軍事等領域，其中與索國簽訂的《協議》就是明顯的案例。

(二)值得美、澳注意的是，彼等若要鞏固在南太平洋的地位與影響力，必須開放更

多的經濟投資項目，打開兩國更大的國內市場，較能獲取更大的政治與外交效益。畢竟南太平洋國家多為經濟不發達的落後國家，在基礎建設及經濟投資上須要更多國際援助，這些領域恰巧為中共「一帶一路」倡議的強項。美國若要取得優勢應思考與「世界銀行」(World Bank)及「國際貨幣基金組織」(International Monetary Fund)密切合作、或尋求支持，持續以集體方式來管理南太國家金融與貿易的國際合作事務。<sup>39</sup>當然美國也需要鼓勵更多的美、澳私人企業在國際金融機制的協助下，與南太諸島國合作，較能有效抑制中共對地區國家的經濟攻勢。

(三)由於中共始終將經濟援助及與他國合作，視為產生政治效果的權力投射形式；再者美國在南太的投資始終不夠積極，若無法以其大國強而有力的經濟工具為手段，確實難以抵銷中共的「重商主義」和勢力繼續破壞南太國家與美、澳間的關係。<sup>40</sup>美國若要長期與中共在印太地區進行經濟競爭，應優先考量重新加入「跨太平洋夥伴協定」的行列，否則美國將把亞太地區豐富的資源和市場，拱手讓給中共。另外，美國也須重新制定適切的國家產業政策，持續投入資金和激勵措施，俾在未來數十年內為繼續推動國家經濟產能；<sup>41</sup>否則在中共不斷在南太地區的經濟擴張條件下，美國恐難以限制南太國

註36：Ely Ratner and Samir Kumar, "The United States Is Losing Asia to China," *Foreign Policy*, May 12, 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/05/12the-united-states-is-losing-asia-to-china>, 檢索日期：2022年6月25日。

註37：Aaron Friedberg, "A New U.S. Economic Strategic Toward China?" *Washington Quarterly*, Vol. 40, No. 4, (Winter 2018), pp.109-112。

註38：曾偉峯，〈近期澳洲與中國大陸關係評析〉，《展望與探索》(新北市)，第19卷，第4期，2021年4月，頁7。

註39：同註7，頁246。

註40：Daniel W. Drezner, "Economic Statecraft in the Age of Trump," *Washington Quarterly*, Vol. 42, No. 3, (Fall 2019), pp.17-19。

註41：Nadege Rolland, *Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative* (Seattle: National Bureau of Asian Research, 2017), p.94。

家與中共關係的深化。

#### 四、資訊權與輿論戰的心理因素

(一)在南太平洋地區，美、「中」的另一項競爭領域則聚焦在對資訊與新聞媒體的掌控能力。美國認為在國際社會上，不應讓中共在其中建立任何的掌控能力與資訊設施，<sup>42</sup>尤其針對中共慣用的「灰色地帶衝突」(Gray Zone Conflict)的手段，美國必須能夠立即回應，以壓制中共在此區域造成的影響。<sup>43</sup>依據「澳洲安全情報組織」(Australian Security Intelligence Organization)於2016-17年度報告指出：「有境外勢力企圖暗中影響澳洲社會、媒體與政府官員之觀點，以利達成該國自身的政治目的。」<sup>44</sup>該組織雖然沒有指明是哪個國家，但卻暗指中共在資訊與媒體戰的威脅，尤其中共透過當地華人及掌控媒體等手段，藉以影響、控制與開展間諜活動。

(二)中共無疑正在南太平洋各個島國為其軍事和商貿拓展網路業務，並意圖在此地區建構成為網路大國。美、「中」在南太平洋資訊與網絡競爭，具體表現在5G基礎建設與通訊業務方面。美國若要取得優勢，就必須強化其通信基礎能力，同時要在此領域讓

諸島國願意放棄與中共的合作，才能降低中共在資訊與新聞媒體的影響力。此外，美國仍得持續限制中共企圖在全球主導5G網路的野心，尤其是針對既有的盟邦<sup>45</sup>；畢竟，渠等國家若在中共技術與利益的誘惑下，進而與中共發展正常化關係，美國「科技霸權」的地位恐將拱手讓出。

#### 伍、美、「中」競爭的未來挑戰

中共在南太平洋地區擴張權力，主要的挑戰來自美國的限制，中共主要運用經濟(即「一帶一路」倡議)做為向政治與軍事領域的擴權手段，亦希望能與美國共同管理南太平洋地區；然不排除其真正目的是逐步逼退美國在此地區的各项影響力。因此，中共未來將也將面臨許多挑戰，分述如后：

##### 一、難以建立共同治理的國際規則

(一)美國在南太平洋(或亞太地區)的戰略主軸，主要是與地區的盟邦發展出一套嚇阻中共的手段，以便中共在軍事戰略擴張時，能讓其付出的軍事投資毫無用武之地。<sup>46</sup>再從國際秩序建立新規則的層次分析，美國認為在亞太地區不存在獨立於各行為體(國家)之外的任何規則、規範或實踐的原則，

註42：Alina Polyakova and Daniel Fried, *Democratic Defense Against Disinformation 2.0* (Washington, DC: Atlantic Council, 2019), [https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/06/Democratic\\_Defense\\_Against\\_Disinformation\\_2.0.pdf](https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/06/Democratic_Defense_Against_Disinformation_2.0.pdf), 檢索日期：2022年6月24日。

註43：Clint Watts, "Disinformation: A Primer in Russian Active Measure and Influence Campaigns," Statement Prepared for the Senate Select Committee on Intelligence, March 30, 2017. <http://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/os-cwatts-033017.pdf>, 檢索日期：2022年6月23日。

註44：Clive Hamilton著，江南英譯，《無聲的入侵-中國因素在澳洲(Silent invasion China's influence in Australia)》(新北市：左岸文化出版，2019年)，頁231。

註45：Jennifer Duke, "Huawei to push Communications Minister Paul Fletcher to overturn 5G ban," *The Sydney Morning Herald*, June 26, 2019, <https://www.smh.com.au/business/companies/huawei-to-push-communications-minister-paul-fletcher-to-overturn-5g-ban-20190625-p52116.html>, 檢索日期：2022年6月21日。

註46：Robert Haddick著，童光復譯，《海上交鋒：中共、美國與太平洋的未來(Fire on the Water China, America, and the Future of the Pacific)》(臺北市：國防部政務辦公室史政編譯處譯印，2017年2月)，頁315。

所有規則都應在既有(指美國建立的)機制下，相互調整與演變的過程中來實現。美國學者阿什利(Richard Ashley)認為在權力競爭的過程中，國家行為者的權力和利益是一致的；換言之，一個強國與另一個新起的強權，共同治理的權力結構，終將形成一個權力失序的國際社會。<sup>47</sup>中共不斷在南太平洋地區擴張權力，其真正的目標是要實踐與美國共治的目標，或意圖降低美國的影響力。

(二)從安全層次分析，「二戰」結束以來，澳洲藉由《美、澳、紐安全條約》(Australia, New Zealand, United States Security Treaty)，已成為美國在南太平洋的主要代理人，美國在此地的國際事務與管理，基本上都由澳洲負責；大洋洲各島國的政治、經濟與安全事務，都與澳洲關係密切。隨著中共經濟實力崛起，其海軍力量不斷地向「第一島鏈」以東擴張；其與南太島國的經濟合作愈緊密，無形中對原屬此地區勢力的澳洲而言，更如「芒刺在背」，並間接影響美國在此區的影響力。

(三)「澳洲國立大學」(Australia National University)教授懷特(Hugh White)在所著《中共抉擇：美國為什麼應該分享權力》(The China Choice: Why America Should Share Power)書中認為，中共為確

保其領土與主權的權益，其擴權手段將會令美國及其在亞太地區的盟友難以維持，美國最後不得有所退讓。<sup>48</sup>因為美國無法再以單極方式穩定亞太地區，故必須與其他強權共享區域的權力；此對美國而言，將極度地難以釋懷。<sup>49</sup>預判美、「中」在領土、主權、安全利益方面的對抗與衝突將會繼續上演。

## 二、權力平衡或權力轉移的挑戰

(一)自「二戰」結束以來，美國的全球大戰略是運用「古典現實主義」，甚至是以「攻勢現實主義」的離岸平衡者政策，維護美國國家安全並強化全球權力平衡。<sup>50</sup>中共崛起之所以會讓美國焦慮不安，主因正是其經濟力量與國際影響力正逼近美國，未來必然會挑戰和損害美國在亞太和全球國際體系的霸權地位。<sup>51</sup>為確保在全球各個地區的龍頭地位，美國對中共仍將保持強大壓力，以確保中共的權力擴張受到侷限。不可否認，此一擴張讓美、澳深感不安，並認為與中共的大國競爭年代已經來到。隨著北京當局提供大量的經濟援助誘惑下，愈來愈多大洋洲國家願意與中共發展經濟合作，澳洲做為美國在地區的主要代理人，確實是深感憂心。

(二)為對抗中共擴張，美國藉由與南太平洋區域內的國家進行聯盟或強化持久的夥伴關係等動作已愈轉積極，如建構美、日、

註47：Richard Ashley著、秦亞青編，《西方國際關係理論經典導讀(Classical Readings of International Relation Theory)》(北京：北京大學出版社，2009年)，頁326。

註48：Hugh White, *The China Choice: Why America Should Share Power* (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 5-7, 111-112。

註49：Hugh White, "The China Choice: A Bold Vision for U.S-China Relations," *The Diplomat*, August 17, 2012, <http://thediplomat.com/2012/08/17/the-china-choice-a-bold-vision-for-u-s-china-relations/>，檢索日期：2022年6月23日。

註50：John J. Mearsheimer & Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4, July-August 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/case-offshore-balancing>，檢索日期：2022年6月21日。

註51：Aaron L. Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia," *International Security*, Vol. 18, No. 3, Winter 1993-1994, pp. 31-32。

印、澳的「四方會談」(Quad)機制，以及與英、澳兩國建立的「安全夥伴協定」(AUKUS)，意圖建立持久、互惠的聯盟關係，以阻擋中共的擴張。<sup>52</sup>簡言之，美國當前策略是結合區域內的全盟力量，以多面向、多領域等手段，繼續抵制中共，俾攫奪更大的地緣政治利益。

### 三、美、「中」軍事衝突的可能性增高

(一)「中」、索簽定《安全協議》前，西方媒體稱中共是不惜代價、運用收買手段奪得索羅門。中共運作過程非常隱蔽，且沒有引起美國關注，等《協議》細節曝光後，代表中共已經深入到美軍在太平洋的軍事勢力範圍內。<sup>53</sup>無疑的，在正式簽訂協議後，共軍已在南太戰略軍事布局上「搶占了有利地位」，日後中共若在索國設立雷達站，對整個地區的監視範圍將擴大幾千公里，直接可掌握澳大利亞和夏威夷的部署與軍事動態；對區域的軍機起降、軍艦的動態都能看清，此等同將其情報偵蒐範圍延長數千公里。

(二)為了反制中共在南太平洋地區建立軍事基地的可能，美國正考慮增加國防上的安全投資，並支持與若干小型國家建立前進部署軍隊。<sup>54</sup>為此，美國希望澳洲能繼續擔任平衡中共的重要代理人，因而強化與澳洲的全盟關係，並優先投資在澳洲的軍備方面發展，期能削弱中共不斷在經濟與軍事領域上的擴張、抵銷印太地區日漸惡化的權力平

衡。<sup>55</sup>由此可見，美、「中」在南太平洋甚至整個印太地區，雙方都不斷的擴張軍力，並透過與區域友好國家結盟或簽訂安全協定，以鞏固及增強自己的軍事力量，強化在此地區的影響力，無形中堆高彼此的軍備競賽強度，衝突發生的風險明顯提高。

## 陸、結語

當前，美、「中」兩國已是全球最大的軍事與經濟強國，雙方的大國競爭不僅在全球各地區展開，也在政治、軍事與經濟等領域持續進行著；而兩國在南太平洋區域的競爭，只是其中的一個縮影。傳統上，南太平洋為美、澳兩大國的勢力範圍，其軍事聯盟的國防武力，一直都是維繫該地區穩定的重要支撐力量；然在政治與經濟上，南太國家又以澳洲「馬首是瞻」，對其依賴甚深且鉅。但是澳方因始終以統治者的身分管理區域內的島國，並未協助「共同開發、創造雙贏」的用心對待渠等，致使區域的經濟一直處在動盪與落後的狀態，如今索國另有選擇，凸顯美、澳長期的政策失算所致。

中共國力的快速崛起並不斷強化與南太平洋諸國發展經濟合作，2015年又藉「一帶一路」倡議，加強雙方的經濟合作，也鞏固了大部分國家對「中」的外交關係。以大國競爭的觀點來看，中共在南太平洋的發展，對美、澳而言確實感到不快；《中、索雙邊

註52：Rory Medcalf著，李明譯，《印太競逐(Indo-Pacific Competition)》(臺北市：商周出版社，2020年)，頁21-61。

註53：同註13。

註54：The Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region (Washington, DC: Department of Defense, 2019), June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/July/01/20021523111/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>，檢索日期：2022年6月24日。

註55：同註7，頁245。

安全合作框架協議》的簽訂，更讓美、澳覺得中共意圖在南太平洋建立海外軍事基地，且直接威脅美、澳在太平洋地區的安全，因此必然會大力阻攔並禁止中共在此地區建立軍事基地。然而中共憑藉其經濟、國防與外交力量不斷深化與諸島國的合作，美國若要獲勝，必須增加經濟投資並強化與區域內所有盟邦國家的合作，才能防止專制集權的大國(中共)破壞國際既有秩序和機制，確保南太平洋地區自由、民主與穩定。

我海軍官兵對於美國與中共在南太平洋的競爭，必須結合地緣政治發展與國際關係等領域，進行全方位的觀察與深入瞭解，較

能全面掌握該地區的動態發展。值得注意的是，美、「中」在此地區的競爭牽涉我國在南太平洋的外交關係，政府高層確實應深切體認、省思其利害關係，並結合海軍例行遠航訓練任務，俾在拓展軍事外交的同時，確保我國在國際上的實質存在與地位。 錨

作者簡介：

胡敏遠博士，備役陸軍上校，陸軍軍官學校72年班、國防大學陸軍指揮參謀學院85年班、國防大學戰爭學院87年班、國防大學戰略研究所91年班，國立政治大學外交研究所碩士91年班、政治大學東亞研究所博士，現服務於國防大學戰略研究所副教授級專業人員。

## 老軍艦的故事

### 美朋軍艦 LSM-344

美朋艦係美國Dravo公司建造之中型登陸艦，於西元1945年下水成軍，在美服役期間編號為LSM-431，二次大戰後美國根據中美租借法案，於民國35年9月14日在青島贈交我國，同年10月成軍，命名為「美朋」艦，編號為LSM-244，隸屬於海防第二艦隊，至民國39年6月再改隸屬登陸艦隊，民國54年編號改為LSM-344。

該艦成軍服勤後曾參加：「中美北斗」、「鐵漢」、「海功」等演習，亦曾參與「膠東戰役」、「大陳島撤運戰役」及「八二三金門砲戰」等重要戰役，締造多項光榮戰果，至民國60年3月1日功成除役，劃下美好句點。(取材自老軍艦的故事)

