

第五章 澳紐與南太區域之安全情勢發展

黃恩浩、蔡榮峰*

壹、前言

因為位於西太平洋第二、第三島鏈周邊的澳洲、紐西蘭，以及南太平洋各島國具地緣戰略價值與豐富海陸天然資源，已經逐漸成為中國擴張海權與「一帶一路」時亟欲掌握之地緣戰略目標。再者，中國也積極以經貿利益為手段攏絡澳洲、紐西蘭以及各南太島國的菁英，企圖影響該區域政治、經濟、社會文化，甚至是國際關係。隨著中國政治與經濟勢力向南太延展，北京在該區域的擴張作為不僅衝擊到區域國家的穩定發展，同時也影響到了區域內的權力平衡，這因而使澳紐兩國政府提高警覺，並開始著手因應中國銳實力入侵。在地緣戰略方面，因中國在南太的影響力急速攀升，未來一旦掌握南太重要島嶼據點，中國解放軍將足以對美軍馳援第一島鏈之能力形成戰略挑戰。利用相對微量的投資即可換取進入這片戰略性海域，這種戰略利益的不對稱性，使得北京在南太的操作痕跡愈加明顯。自 2019 年開始，南太國家、美國與中國在該區域政治角力逐漸白熱化，且已引發新一波的外交競逐。

貳、中國在南太區域的擴張

南太平洋區域對於中國「一帶一路」倡議的推展相當重要，北京早在 2015 年 3 月就發布《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》，明言海上絲綢之路的重要方向是從中國沿海港口，通過南海到南太平洋。於 2017 年 6 月，北京再提出《「一帶一路」建設海上合作構想》進一步指出，要經南海向南進入太平洋，共建「中國一大洋洲—南太平洋」藍色經濟通道。由此可知，南太平洋島國對中國而言，具有海洋戰略上的重大意義。澳洲與紐西蘭的國家安全與南太區域的穩定息息相關，隨著中國影響力朝南太方向延伸，澳紐傳統合作夥伴，已經面臨中國勢力威脅的安全挑戰。值得注意的是，隨著中國不斷強化在南太平洋的經濟援助，這不僅弱化了澳紐對南太的影響力，更衝擊台灣在該區域的外交關係。目前，在南太區域，中國已經是繼澳洲之後的第二大援助國，中國對南太地區的影響力不容小覷；紐西蘭在《2018 年戰略防禦政策聲明》（*Strategic Defence Policy Statement 2018*）首次明示，中國在南太的擴張已對紐西蘭國家安全構成潛在威脅。

* 黃恩浩，國防戰略與政策研究所助理研究員；蔡榮峰，國防資源與產業研究所政策分析員，共同負責本章。

一、南太平洋地緣政治版圖與戰略地位

南太區域依照社會與地理特徵主要分成四大區塊，包括：澳大拉西亞（Australasia）、密克羅尼西亞（Micronesia）、玻里尼西亞（Polynesia）以及美拉尼西亞（Melanesia）。澳大拉西亞主要是指澳洲、紐西蘭兩國及其周邊小島而言。密克羅尼西亞及玻里尼西亞廣布小型島嶼，多半缺乏天然資源，重度仰賴海洋經濟，社會具有明顯階層。相較之下，美拉尼西亞蘊藏豐富天然的林業與礦業資源且人口眾多，但也因地形阻隔使然，地域分歧較高、民族組成複雜。漁業為南太島國主要經濟支柱，該地區每年鮪魚產量高達 250 萬噸，占了整個太平洋 78%、全球供給量 54%。¹

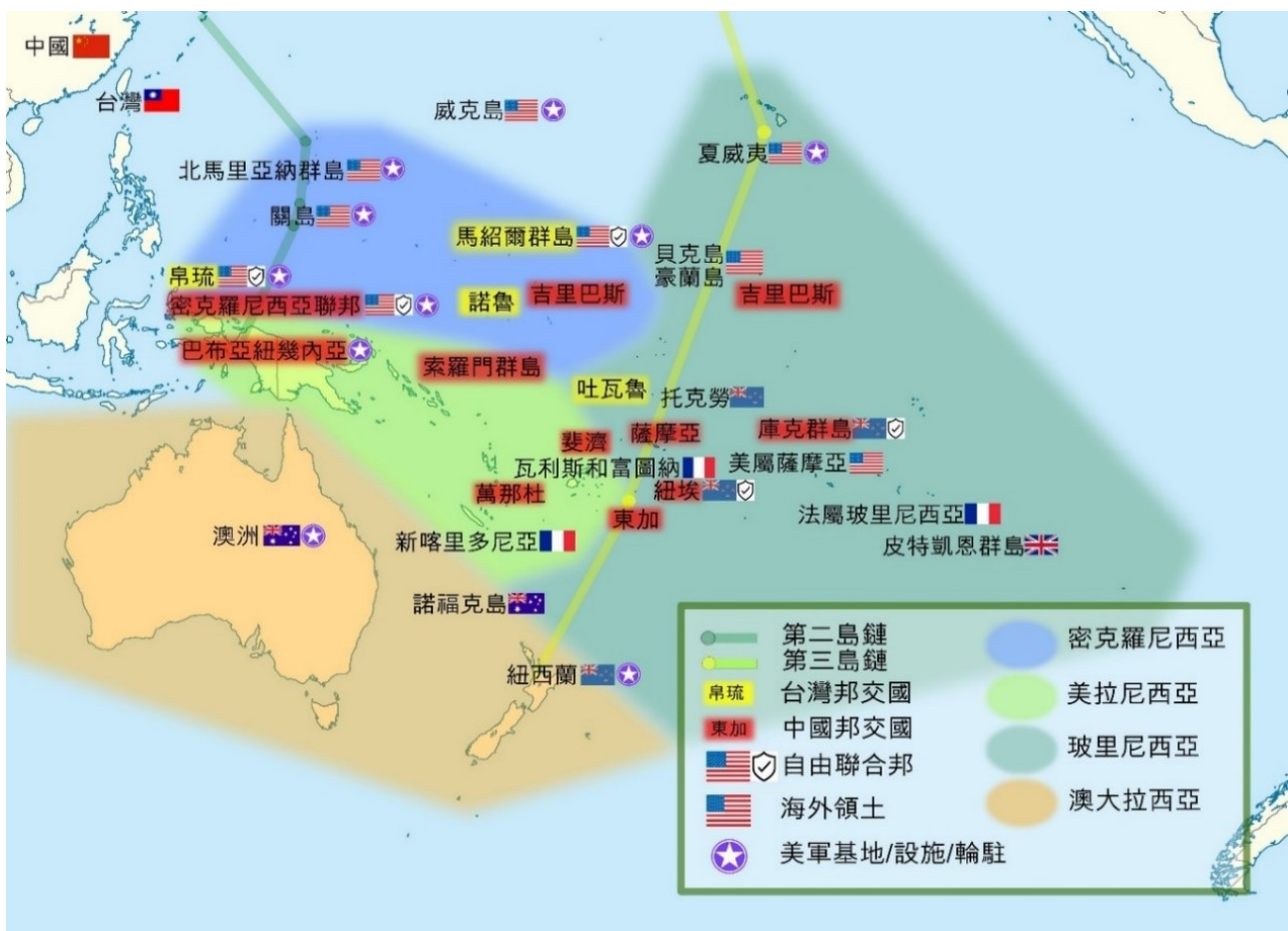


圖 5-1、南太地緣政治地圖

資料來源：蔡榮峰整理公開資訊繪製。

美國、澳洲、紐西蘭與法國為南太具影響力的重要國家，這些國家對該區域的關切度略有差異；澳洲因地緣、歷史與資源因素，特別著眼美拉尼西亞；紐西

¹ Peter Williams and Chris Reid, "Overview of tuna fisheries in the western and central Pacific Ocean, including Economic Conditions – 2017. Rev 1," Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC), July 22, 2018, <https://www.wcpfc.int/node/32051>.

蘭則聚焦其領海以東、連接夏威夷與美洲的玻里尼西亞；法國注重其最大海外領地新喀里多尼亞（New Caledonia）與法屬玻里尼西亞沿線海路暢通；而美國傳統上則將玻里尼西亞、密克羅尼西亞視為分別通往東印度洋與西太平洋的重要海上交通線。於二戰後，美、澳、紐、法為防止前蘇聯南下而組成「四國防衛協調組織」（Quadrilateral Defence Coordinating Group），可謂是大洋洲的四國聯盟，圍繞著該組織而建構起來的區域安全及海上執法合作，因此形成今日該區域穩定之核心。²

二、中國以經濟手段滲透南太區域

南太區域是澳紐戰略展望中不可或缺的一環，其與南太島國的地緣政治與安全關係相當密切可謂唇亡齒寒。中國近年來在該地區動作頻頻，許多島國相當仰賴中資發展經貿與重要基礎設施，相較之下澳紐在該區域的影響力則不若以往。澳紐對中國在南太的作為越來越謹慎關注，認為這與中國想切斷美國與澳紐連線的戰略意圖有關。如果中國切斷美澳紐連線，或是讓這個連線作用出現困難，以現在東南亞國家普遍對中國搖擺的現狀來看，屆時澳紐會面臨被孤立的局面。

中國在2017年對南太地區的40億美元援助總額在該年度已超越傳統上居首位的澳洲，2011年至2017年58.8億美元的援助總額則僅次於澳洲的67.2億美元。³北京正採「以經逼政」手法，以建立特殊政商網絡大幅弱化當地民主治理，例如中國富商黃向墨曾多次向澳洲兩大政黨捐款，並企圖影響澳洲聯邦政府的決策，被當地媒體形容是中國干預澳洲的一個「核心人物」，因此澳洲政府於2019年2月取消了黃向墨的永久居留證。中國對澳紐及南太島國諸如此類的滲透，未來恐在關鍵時刻透過操作當地代理人來侵蝕美軍對這些太平洋通道的實質控制能力，例如：抗議美軍基地存續或與中國解放軍推展海事合作。萬一未來北京以海平面上升為由「應當地國邀請」，開始於南太地區建立人工島礁，屆時恐將成為下一個南海。⁴有鑑於中國的新一代「北斗衛星」全球導航系統將於2020年建置完成，赤道附近的南太島國因其優越的地理位置，恐怕將成為中國爭奪太平洋太空控制權的主要目標。

2019年9月16日及20日，台灣在短短不到一周時間遭北京奪走索羅門群島與吉里巴斯兩個南太邦交國，台灣的南太友邦瞬間降至4國。中國國務院副總理胡春華旋即於10月20日率超過500人的龐大政商代表團，至薩摩亞首都阿庇亞舉行

² 蔡榮峰，〈中國干預我南太邦交國之模式與戰略意涵〉，《國防情勢月報》，148期，2019年10月25日。

³ James Griffiths & Ben Westcott, "China could overtake Australia as biggest donor to Pacific, if it pays up," *CNN*, August 9, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/08/09/australia/china-pacific-aid-belt-road-intl/index.html>; "Pacific Aid Map," Lowy Institute, <https://pacificaidmap.lowyinstitute.org/>.

⁴ Cory Gardner & Joseph Wu, "Strong US-Taiwanese ties needed to counter rising Chinese influence in the Pacific," *The Hill*, October 9, 2019, <https://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/464959-strong-us-taiwanese-ties-needed-to-counter-rising-chinese>; Yimou Lee, "Tuvalu rejects China offer to build islands and retains ties with Taiwan," *Reuters*, November 21, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-taiwan-diplomacy-tuvalu/tuvalu-rejects-china-offer-to-build-islands-and-retains-ties-with-taiwan-idUSKBN1XV0H8>.

「第三屆中國—太平洋島國經濟發展合作論壇」。⁵中國國家主席習近平則更早於4月1日即宣布2019年為「中國—太平洋島國旅遊年」，希望藉此「夯實雙方全面戰略夥伴關係民意基礎」。⁶目前未正式加入「一帶一路」的南太國家，只剩4個台灣友邦和剛斷交的吉國與索國，連原本拒絕加入的澳洲也於10月23日出現特例：維多利亞州（Victoria State）州長安德魯斯（Daniel Andrews）不顧聯邦政府反對前往北京與中國簽署一項《「一帶一路」建設框架協議》，此類「地方包圍中央」的新模式未來可能持續擴散。⁷美國國防部印太事務助理部長薛瑞福（Randall Schriver）於2019年9月26日在眾議院外交委員會上示警，台灣友邦馬紹爾群島（The Marshall Islands）與帛琉（Palau）正面臨龐大壓力。中國已成為索羅門群島的第一大貿易夥伴、馬紹爾群島與吐瓦魯的第二大貿易夥伴，並主宰帛琉超過四成的國際觀光市場。⁸

隨著美國與台灣友邦帛琉和馬紹爾簽署的《自由聯合協定》（*Compact of Free Association, COFA*）分別將於2023年及2024年到期，北京干預兩國內政的力道將可能加大，企圖在過渡期獲得外交與戰略利益。尤其美國測試「義勇兵-3型」（Minuteman III）洲際飛彈的雷根彈道飛彈試驗場（Ronald Reagan Ballistic Missile Defense Test Site）就位於馬紹爾的瓜加林環礁（Kwajalein Atoll），鄰近我友邦諾魯以及甫與我斷交的吉里巴斯。帛琉附近海域則涵蓋美國關島核潛艦通往西里伯斯海（Celebes Sea）、南海與印度洋的水道。⁹在2019年5月21日，與美國簽有《自由聯合協定》的密克羅尼西亞聯邦、帛琉、馬紹爾群島等3國，其領導人首次獲邀同時訪問白宮；在一系列會議上，帛琉和馬紹爾群島明確將中國列為該地區軍事和經濟威脅。¹⁰

⁵ 〈胡春華出席第三屆中國—太平洋島國經濟發展合作論壇開幕式 宣讀習近平主席賀信並致辭〉，中華人民共和國國務院，2019年10月21日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-10/21/content_5442826.htm；〈胡春華率領龐大代表團訪問南太平洋島國薩摩亞〉，《美國之音》，2019年10月19日，<https://www.voacantonese.com/a/Vice-Premier-Hu-Chunhua-Arrives-In-Samoa-20191019/5130813.html>。

⁶ 邱國強，〈拉攏太平洋國家 習近平：藉旅遊年活動夯實民意〉，《中央社》，2019年4月1日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201904010232.aspx>。

⁷ 〈中國與澳大利亞維多利亞州簽署共同推進“一帶一路”建設框架協議〉，《中國一帶一路網》，2019年10月25日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/bwtd/107406.htm>。

⁸ Ethan Meick, Michelle Ker & Han May Chan, “China’s Engagement in the Pacific Islands: Implications for the United States,” Staff Research Report, *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, June 14, 2018, p.7, <https://www.uscc.gov/Research/china%E2%80%99s-engagement-pacific-islands-implications-united-states>. “Annual Review of Visitor Arrival in Pacific Island Countries 2017,” South Pacific Tourism Organisation, June, 2018, p. 32, <https://www.corporate.southpacificislands.travel/wp-content/uploads/2017/02/2017-AnnualTourist-Arrivals-Review-F.pdf>; Lauren Beldi, “China’s ‘tourist ban’ leaves Palau struggling to fill hotels and an airline in limbo,” *ABC News*, August 28, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-08-26/china-tourist-ban-leaves-palau-tourism-in-peril/10160020>.

⁹ 蔡榮峰，〈中國干預我南太邦交國之模式與戰略意涵〉，《國防情勢月報》，第148期，2019年10月25日。

¹⁰ Neal Conan, “Pacific News Minute: In Washington, Micronesian Leaders Protest Chinese Pressure In Western Pacific,” *Hawaii Public Radio*, May 23, 2019, <https://www.hawaiipublicradio.org/post/pacific-news-minute-washington-micronesian-leaders-protest-chinese-pressure-western-pacific>; Leigh Hartman, “White House hosts Pacific island leaders,” *Share America*, May 22, 2019, <https://share.america.gov/white-house-hosts-pacific-island-leaders/>.

參、澳紐與志同道合國家在南太的反制作為

南太地區長期以來為澳紐的安全「後院」，作為防止外敵入侵的緩衝區，因此雙方都不希望其他國家勢力介入南太平洋地區事務。然而南太平洋島國多為經濟狀況不佳的微型國家，全球有 5% 的貧窮人口居住於此區域，因此澳紐擔心區域內國家可能會因此淪為「失敗國家」(failed state)。¹¹ 澳洲較常採取的因應方式為聯合紐西蘭，透過經貿及外交援助等手段來積極協助這些島國。更重要的是，為防止中國藉著經濟途徑來滲透並操控南太島國，澳紐雙方採取新區域安全政策因應之；兩國於 2018 年下半年提出新政策之後，2019 年則不斷充實其政策內容，以單邊或多邊合作的方式採取實際反制作為。

一、澳紐積極推動南太新政

澳紐於 2018 年 9 月「太平洋島國論壇高峰會」(Pacific Islands Forum Summit) 上簽訂新區域安全聲明《波耶宣言》(Boe Declaration) 之後，澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 宣布了「提升太平洋」(Pacific Step-up) 政策，承諾對該南太地區提供 13 億澳幣援助，並由澳洲「出口融資與保險公司」(Export Finance and Insurance Corporation, EFIC) 提供總值 20 億澳幣的基礎設施融資。澳洲更期望在帛琉、馬紹爾群島、法屬玻里尼西亞、紐埃、庫克群島設立 5 個新的駐外使領館，意味著所有太平洋島國論壇 (Pacific Islands Forum, PIF) 會員國都將設有澳洲使領館。¹² 此外，紐西蘭於 2018 年則制定了「重啟太平洋」(Pacific Reset) 政策，該政策與澳、美、法協力加強與南太島國關係，並於 2019 年陸續推動實質合作內容。

在強化經濟關係上，澳紐承諾提供超過 3,300 萬澳幣資金來推動涵蓋商品、服務與投資的南太區域自由貿易協定——《關於更緊密經濟關係的太平洋協定》(Pacific Agreement on Closer Economic Relations Plus, PACER Plus)，該協定預計可於 2019 年底生效。此外，「太平洋勞動力計畫」(Pacific Labour Scheme) 將開放南太島國人力進入澳洲中低階技術就業市場。澳紐美日共同推動「巴布亞紐幾內亞電氣化合作夥伴關係」(Papua New Guinea Electrification Partnership) 計畫，將於 2030 年為該國 70% 的地區提供電力。2019 年 6 月澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 和紐西蘭副總理彼得斯 (Winston Peters) 訪問索羅門群島首都荷尼阿

¹¹ 「失敗國家」主要特徵為政府治理失敗、教育及醫療等公共服務中斷、法律與社會秩序蕩然無存、經濟情勢惡化，人民轉而效忠軍閥或家族，最後成為跨國犯罪組織的天堂，對鄰國的國家安全造成威脅。

¹² “Australia’s Pacific engagement,” Department of Foreign Affairs and Trade of Australia, <https://dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/Pages/stepping-up-australias-pacific-engagement.aspx>; Liam Fox, “Budget 2018: Government announces biggest ever aid commitment to Pacific,” *ABC News*, May 9, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-05-09/budget-government-makes-biggest-ever-aid-commitment-to-pacific/9740968>; “Pacific,” Department of Foreign Affairs and Trade of New Zealand, <https://www.mfat.govt.nz/en/countries-and-regions/pacific/>.

拉 (Honiara) 期間，索國再度獲得了澳洲承諾 2.5 億澳元援助，用於基礎設施建設，紐西蘭也通過援助支持該國實現經濟多元化，特別是在航空、旅遊、漁業、農業和勞動力流動等領域。¹³

在強化區域安全合作上，澳洲與巴紐於 2019 年 3 月 21 日簽訂備忘錄，將於連結南海與南太的曼奴斯島 (Manus Island) 擴建「隆布魯海軍基地」(Lombrum Naval Base)，該港未來也將開放給美軍作為連接關島與澳洲的中繼站。¹⁴澳洲港務代表機構「澳洲港務」(Ports Australia) 也與紐西蘭、斐濟、薩摩亞、索羅門群島主要港務管理機構簽署五國結盟協議，以期建立區域海事合作、降低港口遭中資控制的風險。¹⁵為因應中資嵐橋集團 (Landbridge Group) 2015 年以商業名義向北領地 (Northern Territory) 自治區政府租借達爾文港 99 年，澳洲聯邦政府宣布將在達爾文港東北方 40 公里的格萊德角 (Glyde Point) 地區新建深水港與軍用設施，以轉移 2019 年規模已擴大為 2,500 人的駐澳美軍陸戰隊。¹⁶澳洲國防部長雷諾茲 (Linda Reynolds) 於 2019 年 7 月 23 日表示，將在布里斯本 (Brisbane) 成立「太平洋支援部隊」(Pacific Support Force)，藉此加強對巴紐、斐濟及萬那杜在內的南太鄰國之安全聯繫。¹⁷澳洲也將建立「澳洲太平洋安全學院」(Australia Pacific Security College) 和「太平洋融合中心」(Pacific Fusion Centre)，與南太國家和國際組織合作，以彙整、分析、共享安全情報。

澳洲計畫在未來 30 年內兌現總值 20 億澳幣的「太平洋海事安全計畫」(Pacific Maritime Security Program)，包括為南太島國提供 19 艘新式巡邏艇進行替換，並向其提供 1 項地區空中監視計畫。在數位安全方面，為取代華為建設提案，澳洲政府向澳洲公司 Vocus 撥款 1 億 3,660 萬澳幣，用以興建一條連接澳洲、索羅門群島和巴紐的 4,000 公里海底電纜。同時，澳紐承諾在 4 年內花費 900 萬澳幣與區域國家建立「網路合作夥伴關係」(Cyber Cooperation Partnership)，以

¹³ Stephen Dziedzic, "Prime Minister Scott Morrison pledges \$250 million for Solomon Islands infrastructure," *ABC News*, June 3, 2019, [https://www.abc.net.au/news/2019-06-03/scott-morrison-pledges-\\$250-million-for-solomon-islands/11172062](https://www.abc.net.au/news/2019-06-03/scott-morrison-pledges-$250-million-for-solomon-islands/11172062). "NZ renews aid agreement with Solomon Islands," *Radio New Zealand*, June 5, 2019, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/391250/nz-renews-aid-agreement-with-solomon-islands>.

¹⁴ "Australia and Papua New Guinea Sign Lombrum Joint Initiative MOU," Australian Department of Defence, March 21, 2019, <https://www.minister.defence.gov.au/minister/cpyne/media-releases/australia-and-papua-new-guinea-sign-lombrum-joint-initiative-mou>.

¹⁵ Rob Harris, "Pacific ports join Australian network amid growing Chinese presence in region," *The Sydney Morning Herald*, October 22, 2019, <https://www.smh.com.au/politics/federal/pacific-ports-join-australian-network-amid-growing-chinese-presence-in-region-20191021-p532rv.html>.

¹⁶ Megan Eckstein, "Marines Reach 2011 Goal of 2,500 in Darwin, With Addition of HIMARS Platoon, More to Current Rotation," *USNI News*, July 25, 2019, <https://news.usni.org/2019/07/25/marines-reach-2011-goal-of-2500-in-darwin-with-addition-of-himars-platoon-more-to-current-rotation>; Andrew Greene, "Secret plans for new port outside Darwin to accommodate visiting US Marines," *ABC News*, June 23, 2019, <https://www.abc.net.au/news/2019-06-23/navy-port-us-darwin-glyde-point-gunn-marines-gunn-military/11222606>.

¹⁷ Ben Packham, "Australia sets up force for Pacific neighbours," *The Australian*, July 23, 2019, <https://www.theaustralian.com.au/nation/politics/australia-sets-up-force-for-pacific-neighbours/news-story/e873c7605543f18ba653c990249edcbc>; Matthew Strong, "Australia plans joint Pacific Support Force with allies," *Taiwan News*, July 23, 2019, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3750433>.

強化共同應對網路攻擊之能力。¹⁸值得關注的是，2019年澳洲持續以安全疑慮禁止華為參與其5G建設，然而紐西蘭卻傾向保持開放。美國國際通訊和資訊政策副助理國務卿（United States Deputy Assistant Secretary for Cyber and International Communications）斯特雷耶（Robert L. Strayer）於9月警告此舉可能危及紐西蘭未來在「五眼聯盟」（Five Eyes）情報合作的地位。¹⁹

二、強化印太戰略中的南太安全

美國為了展現對此區域的重視、積極「重返」南太區域，2019年針對太平洋島國的一系列新作為，已從2018年的經濟與軍事合作，明顯拉高至政治層級。特別是美國國家安全會議（National Security Council, NSC）新增了「大洋洲暨印太安全主任」（Director for Oceania & Indo-Pacific Security）一職，專責強化對南太關係，首任由川普選戰團隊資深政策顧問葛瑞（Alexander Gray）擔任。²⁰2019年3月，美國國防部智庫「井上健亞太安全研究中心」（Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, DKIAPCSS）並與太平洋島國論壇秘書處共同舉辦「大洋洲國家安全政策工作坊」（Oceania National Security Policy Workshop），聚焦《波耶宣言》的執行情況以及著手協助南太國家制定國家安全政策。²¹

2019年8月5日美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）訪問密克羅尼西亞聯邦，成為史上首位訪問該國的美國國務卿，並在當地宣布與密克羅尼西亞、馬紹爾群島、帛琉三國正式進入《自由聯合協定》續約的談判程序，欲藉此防止中國見縫插針。²²美國開始將「穩定台灣邦交」視為防堵中國影響力擴散的重要關鍵。具體例證如蓬佩奧在2019年2月19日於帛琉舉行的「密克羅尼西亞總統高峰會」（Micronesia Presidents' Summit）上讚美台灣為「一個民主成功故事，一個可信賴的夥伴，更是世界上向善的力量」，新聞稿並刻意發布於轄下有當時台灣友邦的吉里巴斯（Kiribati）、諾魯（Nauru）與吐瓦魯（Tuvalu）的駐斐濟使館網

¹⁸ “Australia’s Pacific engagement,” Department of Foreign Affairs and Trade of Australia, <https://dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/Pages/stepping-up-australias-pacific-engagement.aspx>.

¹⁹ “Using Huawei for 5G would ‘absolutely not’ impact NZ’s Five Eyes role-White House official,” *TVNZ 1*, September 3, <https://www.tvnz.co.nz/one-news/new-zealand/using-huawei-5g-would-absolutely-not-impact-nzs-five-eyes-role-white-house-official>; Tracy Withers, “New Zealand Says China’s Huawei Hasn’t Been Ruled Out of 5G,” *Bloomberg*, February 19, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-18/new-zealand-says-china-s-huawei-hasn-t-been-ruled-out-of-5g-role>.

²⁰ Stephen Dziedzic & Catherine Graue, “Donald Trump’s top security advisers visit the Pacific, signifying growing US focus in the region,” *ABC News*, March 11, 2019, <https://www.abc.net.au/news/2019-03-11/two-of-donald-trumps-top-security-advisers-visit-pacific/10887678>.

²¹ “DKI APCSS Partners with Pacific Island Nations to Enhance National Security,” DKIAPCSS, April 1, 2019, <https://apcss.org/national-security-policy-development-in-the-pacific-islands/>. https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF.

²² Colin Packham & Jonathan Barrett, “U.S. seeks to renew Pacific islands security pact to foil China,” *Reuters*, August 5, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-micronesia-usa-pompeo/u-s-seeks-to-renew-pacific-islands-security-pact-to-foil-china-idUSKCN1UV0UV>; “Pompeo makes history in Pohnpei, courts Pacific allies,” *France24*, August 5, 2019, <https://www.france24.com/en/20190805-pompeo-makes-history-pohnpei-courts-pacific-allies>.

站；²³美國駐巴紐使館臉書專頁3月18日也在我國蔡英文總統「海洋民主之旅」出訪前夕，高調公布白宮國家安全會議資深主任博明（Matt Pottinger）及大洋洲暨印太安全主任葛瑞與我國外交部次長徐斯儉3月初於索羅門群島的會晤照片；²⁴蓬佩奧也在吐瓦魯9月大選後，重申將與台、澳、紐、日合作推動南太民主深化，皆被解讀為助台鞏固邦交。²⁵

美國在2018年10月5日簽署通過《善用投資導引開發法》（*Better Utilization of Investments Leading to Development Act*, BUILD Act），創設「美國國際開發金融公司」（United States International Development Finance Corporation, USIDFC），作為外援機構統一窗口，以600億美元貸款、貸款擔保與保險來鼓勵美國私人企業投資包括南太島國在內的國家。²⁶美國承諾向巴紐、斐濟和東加提供超過700萬美元的軍事援助，並協助帛琉強化海上執法能力。²⁷

2018年4月，美國海岸防衛隊和美國海軍乃與區域國家合作，在西太平洋展開為期24天的《大洋洲海事安全倡議》（*Oceania Maritime Security Initiative*, OMSI）聯合巡邏。²⁸此外，2019年9至12月的「海洋勇士」（Koa Moana）跨國軍事演訓，在舉辦第4年之際，現已成為重要的友邦培力（empowerment）平台，提升美國海軍陸戰隊為核心的區域聯合作戰能力，同時也加強美國與南太平洋夥伴國家之間的關係，並確保美軍能夠維持軍事投射能力，從第三島鏈的夏威夷、法屬玻里尼西亞，前進至第二島鏈的萬那杜、帛琉、密克羅尼西亞聯邦與北馬里亞納群島（Northern Mariana Islands）等區域。²⁹

澳洲一直視美國為區域安全支柱，澳美同盟是澳洲看待印太戰略的核心，如無美國作為安全後盾，印太權力平衡將被挑戰，南太安全及穩定亦會受到衝擊，所以澳洲一直致力深化澳美雙邊同盟，包括支持《美國兵力部署倡議》（*United States Force Posture Initiatives*, USFPI），同意美國海軍陸戰隊每年在澳洲移訓，以及在

²³ “Statement from Secretary Pompeo to the Micronesia Presidents’ Summit,” U.S. Embassy in Fiji, Kiribati, Nauru, Tonga, and Tuvalu, February 19, 2019, <https://fj.usembassy.gov/statement-from-secretary-pompeo-to-the-micronesia-presidents-summit/>.

²⁴ “National Security Council Senior Director, Matt Pottinger in the Solomon Islands working with our mutual allies and partners for a free and open Indo-Pacific,” U.S. Embassy - Port Moresby, Papua New Guinea Facebook Page, March 18, 2019, <https://www.facebook.com/usembassyportmoresby/posts/2225711577494583>; “Deputy foreign Minister meets with senior U.S. official,” *CNA*, March 20, 2019, <http://focustaiwan.tw/news/aip/201903200012.aspx>.

²⁵ “U.S. urges Tuvalu to cooperate with Taiwan to push for democracy,” *CNA*, September 28, 2019, <http://focustaiwan.tw/news/aip/201909280004.aspx>.

²⁶ “The Build Act,” OPIC, October 5, 2018, <https://www.opic.gov/build-act/overview>; Glenn Thrush, “Trump Embraces Foreign Aid to Counter China’s Global Influence,” *New York Times*, October 16, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/10/14/world/asia/donald-trump-foreign-aid-bill.html>.

²⁷ “Indo-Pacific Strategy Report-Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” The US Department of Defense, June 1, 2019, p.42, https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/1/-1/1/DOD_INDOPACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF.

²⁸ “Coast Guard, Navy Complete Joint Oceania Maritime Security Initiative Patrol in Pacific Ocean,” USINDOPACOM, May 1, 2018, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/1509299/coast-guard-navy-complete-joint-oceania-maritime-security-initiative-patrol-in/>.

²⁹ “Exercise Koa Moana,” DVID, <https://www.dvidshub.net/feature/koamoana>; Joseph Trevithick, “Marines Riding On Cargo Ship To Pacific Exercises A Sign Of A More Flexible Deployment Strategy,” *The Drive*, November 15, 2018, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/24925/marines-riding-on-cargo-ship-to-pacific-exercises-a-sign-of-a-more-flexible-deployment-strategy>.

北領地興建軍事設施，進行各項澳美聯合軍事演習等。為求經濟發展，澳洲亦盼與中國建立穩定且具建設性之關係，並呼籲中國在國際上能分擔更多責任。為支撐印太區域平衡，除美國外，澳洲亦持續加強與日本、印尼、印度及韓國之關係。此外，澳洲將努力與東協建立安全、經濟及發展之夥伴關係。

此外，法國 2019 年 5 月更新《法國與印太安全》(*France and Security in the Indo-Pacific*) 戰略報告，由於法國在南太的太平洋艦隊兵力有限，僅由 2 艘巡防艦、3 艘巡邏艇與 3 艘多功能船艦組成，³⁰ 巴黎因而傾向經由澳紐美法四國多邊機制參與南太事務，特別是在防務、人道與災難救助方面加強與美澳紐合作，以保障其在該區域龐大的專屬經濟區。³¹

肆、小結

冷戰期間，美國為遏制前蘇聯勢力擴張，與盟友澳洲、紐西蘭積極防止共產勢力入侵，所以在 1951 年簽《美澳紐防禦條約》(*The Australia, New Zealand, United States Security Treaty*, ANZUS Treaty)。前蘇聯瓦解後，美國對南太平洋區域的關注逐漸降低。雖然身為美國盟友的澳紐是南太島國的援助大國，但過去 20 年來，南太島國經濟並未顯著改善。如今中國「一帶一路」戰略支線連結至南太平洋，並積極投資這些微型國家，更涉足各國基礎建設，使南太島國期盼藉中國之力帶動國家經濟發展，因此讓中國影響力深入南太區域。

由於近年中國軍事觸角積極藉由經濟影響力向南太區域擴張，不僅直接挑戰了澳洲及紐西蘭兩個區域大國，也挑戰了美國以關島軍事基地為核心的「第二島鏈」重要後方依託。因此，美與澳紐開始恢復重視與該地區的經貿交流及軍事合作，並試圖在該區域制衡中國政經軍影響力擴張，這使澳紐在美國印太戰略中的安全角色越來越重要。

從美中戰略競爭的角度來看，美國 2018 年《國家安全戰略報告》(*National Security Strategy*) 與 2019 年《印太戰略報告》(*Indo-Pacific Strategy Report*) 都提及中國為美國主要戰略競爭者，而美國《印太戰略報告》中，更視澳紐（尤其是澳洲）為重要盟國。基於此，澳洲在戰略上理應同美國一般，視中國為競爭者才是，澳洲雖在國安議題上與美國採取相同立場，卻仍顧及商業利益將中國視為重要貿易夥伴，而紐西蘭國防情報單位雖於透過官方報告正視中國潛在威脅，卻在美中科技競爭當中採取中立，可見美澳紐對於中國擴張仍存有不同的看法。儘管

³⁰ “France and Security in the Indo-Pacific,” Ministry of the Armies of France, May 2019, p.6, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/532754/9176250/file/France%20and%20Security%20in%20the%20Indo-Pacific%20-%202019.pdf>.

³¹ “Exercise Croix Du Sud launches into action,” Department of Defence of Australia, May 16, 2018, <https://news.defence.gov.au/media/media-releases/exercise-croix-du-sud-launches-action-0>; “Australian ships join French Croix du Sud exercise in South Pacific,” *Naval Today*, May 17, 2018, <https://navaltoday.com/2018/05/17/australian-ships-join-french-croix-du-sud-exercise-in-south-pacific/>.

美國與澳紐都期待在南太區域建立以規則為基礎的國際秩序，但美國與澳紐究竟要如何在南太建立國際秩序以因應中國擴張，此議題仍有待觀察。

（責任校對：江炘杓、張俊慶）