

第八章 2023 年中國在南太平洋的外交經營

章榮明*

壹、前言

由於中國外交部部長王毅於 2022 年訪問南太平洋時，推動簽署《全面協議》（*Comprehensive Agreement*）失利，使得中國在 2023 年時改弦更張，以低調、「接地氣」的方式經營與南太平洋國家的關係。¹ 因此，2023 年中國在南太平洋的外交經營較為平靜無波。本文將依序探討以下課題：首先，是轉變後的中國南太平洋政策。對中國 2023 年的南太平洋政策的主軸及背景，略作介紹。特別是在中國需要緩和與太平洋島國邦交之際，實際上無法容許任何外交上的波瀾。其次，針對時任中國外交部部長的秦剛「斥責」紐西蘭（New Zealand）外交部部長馬胡塔（Nanaia Mahuta）事件，探究其原因和影響。接著，討論今（2023）年即將在索羅門群島（Solomon Islands）舉辦的太平洋運動會。中國雖未參加太平洋運動會的賽事，但在賽事開始前提供大量資金，供主辦國索羅門群島使用。最後，針對太平洋島國對於中國外交政策之回應加以分析。

貳、改弦更張的中國南太平洋政策

一、從「高階政治」回歸「低階政治」

國際關係議題基本上可分為兩類：屬於政治、軍事、安全範疇的「高階政治」與經濟、社會、文化類的「低階政治」。² 從 2021 年以來中國

* 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。

1 筆者在文章中交互使用南太平洋國家與太平洋島國。

2 「高階政治」與「低階政治」的二分法，流行於冷戰時間的國際關係研究，特別是歐洲整合。近年來，兩者的界限越來越模糊，但作為一種概念來使用仍然具有其簡潔性。關於此分類的背景與發展，請見卓忠宏，〈歐洲治理危機：「利益」與「認同」的落差〉，《歐美研究》，第 51 卷第 2 期，2021 年 6 月，頁 226-232。

的南太平洋外交發展來看，原本中國對太平洋島國採行的交往策略與合作議題便是屬於經濟範疇的「低階政治」。未料，2022年5月時任中國外交部部長的王毅在訪問太平洋島國時，無預警地強行推動南太十國共同簽署《全面協議》，也就是從「低階政治」跨越到「高階政治」。由於密克羅尼西亞聯邦（Federated States of Micronesia）總統帕努埃洛（David Panuelo）在王毅到訪南太國家之前，先行披露了《全面協議》的內容，加上王毅在訪問的過程中，未與南太十國進行雙邊協商便推動集體簽署，造成了反彈與抵制，使得王毅鎩羽而歸，未能達成預期的目標。到了2023年，中國重新對太平洋島國推展其2021年即已提出的政策，顯示中國的南太政策走向，欲從2021年的「低階政治」攀升到2022年的「高階政治」，但是遭遇反彈，2023年只好回歸到「低階政治」。2023年的回歸只是權宜之計，未來的發展應該是徐圖再起。

巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea）軍方於2022年12月16日宣布，中國將提供約900萬美元貸款，協助該國興建位於首都附近的「陶拉瑪營區」（Taurama Barracks）軍醫院。³ 值得注意的是：（一）這起事件可視為中國在王毅失敗的南太行後，對太平洋島國的經營方向開始轉為「低階政治」。（二）該則新聞並非由中國高調發布，顯示中國刻意保持低調。而「中國—太平洋島國防災減災合作中心」於2023年2月23日在中國廣東省江門市啟用，更標誌了中國2023年對太平洋島國的政策方向。中國方面計有應急管理部副部長徐加愛、廣東省常務副省長張虎、中國政府太平洋島國事務特使錢波，以及自然資源部總規劃師吳海洋出席並致詞，與中國建交的10個太平洋島國災害管理部門負責人和駐中國使節、中國駐太平洋島國使節分別於實體或網路出席。⁴ 迄2023年10月為止，中國與太平洋島國的合作表現在六個平台上，諸如：（一）中國—太平洋島國應急物資儲備庫。（二）中國—太平洋島國應對氣候變化合作

³ Andrew Greene, "China Funds Construction of New Military Hospital at Papua New Guinea's Taurama Barracks," *ABC News*, December 23, 2022, <https://www.abc.net.au/news/2022-12-23/china-build-military-hospital-barracks-papua-new-guinea/101794868>.

⁴ 李文輝，〈加強災害管理 大陸—太平洋島國防災減災合作中心啟用〉，《中時新聞網》，2023年2月23日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230223005755-260409?chdtv>。

中心。(三)中國—太平洋島國減貧與發展合作中心。(四)中國—太平洋島國防災減災合作中心。(五)中國—太平洋島國菌草技術示範中心。(六)中國—太平洋島國農業合作示範中心。前三個平台設立於 2023 年之前，後三個平台則於 2023 年宣布成立。值得注意的是，這六大平台之中，除了「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」設立於斐濟 (Fiji) 的首都蘇瓦 (Suva) 之外，其餘皆位於中國本土 (如表 8-1)。

再者，「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」除了是唯一非設立於中國的合作平台之外，菌草本身的農業價值亦是值得注意之處。中國自 1980 年代發展菌草改良以來，成效卓著。其主要目的在於以加工處理後的菌草作為種植菇類的培養基，改變以往用木塊種植菇類的方式，而使用過後的培養基尚可作為餵養牲畜的飼料，可謂一舉兩得。此外，菌草在蛋白質與糖分的含量均較一般牧草為高，即便不用於種植菇類，直接餵養牲畜亦屬游刃有餘。⁵對於國土面積普遍不大且以農業為主要產業的太平洋島國來說，菌草技術有助於土地資源利用與民眾收入提高，極具發展潛力。僅菌草本身便可讓中國專門為其設立技術示範中心，可見其在農業發展上的特殊性。此外，「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」的設立，亦呼應了中國在 2023 年對太平洋島國的重點合作方向——熱帶農業 (詳見後述)。可預期菌草將成為中國鞏固與太平洋島國邦交的一項利器。

表 8-1 中國與太平洋島國合作的六大平台

名稱	宣布設立時間	設立地點
中國—太平洋島國應急物資儲備庫	2021 年 10 月 21 日	廣東廣州
中國—太平洋島國應對氣候變化合作中心	2022 年 4 月 28 日	山東聊城
中國—太平洋島國減貧與發展合作中心	2022 年 7 月 20 日	福建福州
中國—太平洋島國防災減災合作中心	2023 年 2 月 23 日	廣東江門
中國—太平洋島國菌草技術示範中心	2023 年 3 月 22 日	斐濟蘇瓦
中國—太平洋島國農業合作示範中心	2023 年 5 月 9 日	江蘇南京

資料來源：章榮明統整自公開資訊。

⁵ 林估燻，〈在海外被稱作「中國草」，菌草到底是什麼草？〉，《人民網》，2022 年 10 月 27 日，<http://kpzg.people.com.cn/BIG5/n1/2022/1027/c404214-32552736.html>。

二、低調推動「低階政治」之合作

如前所述，2023 年中國的南太平洋外交策略一直集中在「低階政治」領域。2023 年 5 月 10 日，「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」及「中國—太平洋島國及第三方合作論壇」同時於中國南京召開。農業農村部副部長馬有祥在「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」致辭時，揭櫫中方預期與太平洋島國的發展方向，包括：（一）不斷完善機制。（二）堅持綠色發展。（三）深化科技合作。（四）擴大經貿合作。⁶ 上述政策方向並不新穎，中方在 2021 年於廣州舉辦的「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」時便已提出類似主張（請見附表）。2023 年中國對太平洋島國的政策方向大體沿用 2021 年的政策方向，但從原本只聚焦「漁業」到關注「農漁業」。也就是說，「農業」是 2023 年中國推動對太平洋島國政策的新方向。

至於「中國—太平洋島國及第三方合作論壇」，係由中國農業農村部和江蘇省人民政府主辦、中國熱帶農業科學院承辦。中國方面，由農業農村部副部長馬有祥、江蘇省副省長王暉及中國政府太平洋島國事務特使錢波出席；太平洋島國方面，出席的人員計有斐濟漁業林業部部長拉武（Kalaveti Vodo Ravu）、巴布亞紐幾內亞農業部部長坦布阿（Aiye Carter Tambua）、萬那杜（Vanuatu）農畜林漁及生物安全部部長納圖曼（Ianaton Nako Natuman）、索羅門群島農業和畜牧業部部長奧梅尤（Augustine Auga Maeue）、吉里巴斯（Kiribati）漁業和海洋資源發展部部長斯沃（Ribanataake Tiwau）。⁷

在「中國—太平洋島國及第三方合作論壇」上，值得注意的有兩點：第一，如前所述，中國在 2023 年的南太政策方向由原先的聚焦漁業，擴展到關注農漁業。此處的農業意指熱帶農業，因此中國熱帶農業科學

⁶ 〈中國—太平洋島國漁業合作發展論壇、中國—太平洋島國及協力廠商合作論壇成功舉辦〉，《中華人民共和國農業農村部》，2023 年 5 月 10 日，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202305/t20230510_6427290.htm。

⁷ 同註 2；張瀚天，〈中國—太平洋島國及協力廠商合作論壇在江蘇南京召開〉，《人民網》，2023 年 5 月 10 日，<http://js.people.com.cn/BIG5/n2/2023/0510/c360300-40410201.html>。

表 8-2 2023 年中國熱帶農業科學院之南太平洋工作概略

名稱	時間	主題
吉里巴斯旅遊、商務、工業和合作部訪問中國熱帶農業科學院	2023 年 3 月 20 日	椰子產業發展
中國熱帶農業科學院副院長、叢書總主編劉國道主持新書首發儀式	2023 年 5 月 9 日	《密克羅尼西亞常見植物圖鑑》首發儀式
中國熱帶農業科學院黨組書記崔鵬偉訪問吉里巴斯	2023 年 6 月 6 日	「吉里巴斯椰子生產與加工技術海外培訓班」在吉里巴斯開班
中國熱帶農業科學院黨組書記崔鵬偉一行訪問薩摩亞（Samoa）	2023 年 6 月 12 日至 17 日	簽署熱帶農業科技發展合作諒解備忘錄

資料來源：章榮明統整自公開資訊。

院開始扮演重要角色（請見表 8-2）。第二，中國的南太平洋政策推動方式，從原先「埋頭苦幹式的雙邊合作」轉型到「與國際組織接軌」。過去中國在推動與太平洋島國的外交時，並未排除與國際組織的連結。而今（2023）年此論壇之重點在於中國開始重視與國際組織（亦即第三方）的合作。這些組織包括了全球性的「聯合國糧農組織」（Food and Agriculture Organization of the United Nations）及區域性的「太平洋島國論壇」（Pacific Islands Forum）。中國以這種單獨設置論壇之方式，邀請國際組織參與，等於是拉著國際組織為其南太政策背書，並以公開化的方式消弭太平洋島國對其 2022 年強行推動「高階政治」的疑慮。畢竟，2022 年王毅不尊重太平洋島國之意願，強行推動簽署《全面協議》的陰影仍在。

三、針對重要島國配置合作項目

2023 年中國在南太平洋經營的另一個特點，是針對重要島國配置合作項目。例如，針對密克羅尼西亞聯邦發表《密克羅尼西亞常見植物圖

⁸ 黃雅詩、郭建伸，〈傳密克羅尼西亞盼與台建交 吳釗燮：確有交換意見〉，《中央社》，2023 年 3 月 10 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202303100247.aspx>。

鑑》；針對斐濟設立「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」。這兩起事件的背後皆隱含中國鞏固與這兩國邦交的考量。如前所述，2022年王毅南太行推動十國共同簽署《全面協議》失敗的原因之一，在於密克羅尼西亞聯邦總統帕努埃洛事先披露該協定的內容所致。密克羅尼西亞聯邦與中國之間本存在邦交，但是其總統刻意揭露中國《全面協議》內容，且帕努埃洛總統於2023年3月曾與我國外交部部長吳釗燮會晤，提出以5,000萬美元作為與我國建交的價碼。⁸可見其欲在我國和中國之間左右逢源、予取予求之意圖。承上，《密克羅尼西亞常見植物圖鑑》一書歷時3年研究完成後，中國選擇高調發布的原因，極可能出於穩固邦交的考量。

另一個針對重要島國配置資源之例子則是斐濟。2023年中國在斐濟成立「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」，且是唯一設立於外國的中心，可見其對於斐濟之定位是重中之重。那麼為什麼要選擇把該中心設在斐濟，而非其他國家呢？這可能又與穩固兩國邦交有關。斐濟新總理蘭布卡（Sitiveni Rabuka）於2022年12月24日就任後，媒體隨即於2023年1月26日披露斐濟將終止由中國培訓其軍警的合作計畫。⁹不久，「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」即於3月22日在斐濟成立。該示範中心設立於斐濟可能早已規劃完畢，當斐濟與中國的邦交出現裂痕之際，中方臨時變卦亦屬合理。然而，中國依照規劃將六大平台中唯一設立於外國的平台設立於斐濟，可見中國穩定邦交、防止斐濟與中國邦交裂痕繼續擴大之用心。

參、中國與紐西蘭的外交齟齬

儘管如前所述，中國在2023年經營南太平洋的基調為低調做事，緩和與太平洋島國因2022年強行推動《全面協議》而鬧僵的關係，事實上無法容許任何外交波瀾。但2023年3月，時任中國外交部部長的秦剛，

⁹ “Fiji Suspends Police Commissioner, Ends China Policing Agreement,” *Al Jazeera*, January 27, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/1/27/fiji-suspends-police-commissioner-ends-china-policing-agreement>.

卻與來訪的紐西蘭外交部部長馬胡塔爆出外交齟齬。

2023 年 6 月 25 日，該國總理希金斯（Chris Hipkins）率貿易代表團訪問中國。行前，紐西蘭媒體批露紐西蘭外長馬胡塔於 3 月 24 日於北京與中國外交部部長秦剛會晤時，遭秦剛「斥責」一小時之久。消息一出，在答覆媒體詢問遭秦剛「斥責」一節時，馬胡塔僅表示雙方曾有「激烈的辯論」。¹⁰ 但馬胡塔亦表示在與秦剛的會晤中，曾觸及台海及新疆人權等議題。因而，我們可以推測，馬胡塔與秦剛會晤時提到中國的敏感話題，激發秦剛開啟「戰狼外交」模式。

馬胡塔受秦剛當面「斥責」的 3 個月後，紐西蘭總理希金斯如期率團訪問中國，但並未提及任何「敏感議題」。但是，希金斯在 2023 年 9 月總統大選第一輪辯論時，則清楚提到台海情勢的安穩對於紐西蘭有直接的利益，須審慎防止兩岸開啟戰端。¹¹ 換言之，6 月希金斯訪問中國之時，雙方對於彼此在台海問題立場上的差異，其實早已心知肚明，只是並未明說。

對於中國來說，紐西蘭無疑是南太平洋奇特的存在。在地理位置上，紐西蘭坐落於南太平洋的邊陲；在心理距離上，紐西蘭遠離南太島國，自成一格。中國迫切需要進口紐西蘭的酪農產品（奶粉、起司、牛油），而紐西蘭則無法失去中國這個廣大的市場。作為紐西蘭最大的酪農產品出口市場，2022 年紐西蘭出口至中國的酪農產品便達 43 億美元。¹² 中國與紐西蘭之間可說是非常緊密的「互賴」（interdependence）關係。若兩國中

¹⁰ “Nanaia Mahuta Received ‘Dressing down’ from Chinese Foreign Minister – Reports,” *New Zealand Herald*, June 24, 2023, <https://www.nzherald.co.nz/nz/politics/nanaia-mahuta-received-dressing-down-from-chinese-foreign-minister-reports/QLPJDQEJ5JEQJLQT4UMA7E6M4Q/>.

¹¹ Lucy Cramer, “New Zealand Should Use Diplomacy to Avert Any Conflict in Taiwan Strait -PM,” *Reuters*, September 19, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/new-zealand-should-use-diplomacy-avert-any-conflict-taiwan-strait-pm-2023-09-19/>.

¹² Arendse Huld, “China-New Zealand Relations – Trade, Investment, and Diplomacy,” *China Briefing*, July 4, 2023, <https://www.china-briefing.com/news/china-new-zealand-relations-trade-investment-and-diplomacy/>; Soumya Behera, “China’s Dairy Imports H1: Weak Demand Could Drive Global Prices Down Further,” *U.K. Agriculture and Horticulture Development Board*, August 23, 2023, <https://ahdb.org.uk/news/china-s-dairy-imports-h1-weak-demand-could-drive-global-prices-down-further>.

斷雙邊貿易，中國將無法從紐西蘭以外的國家進口足敷需求的酪農產品，紐西蘭也無法找到足夠龐大的市場消化國內的酪農產品。

在這樣緊密的「互賴」關係下，秦剛「斥責」馬胡塔一事顯得特別怪異。主要原因在於：一、紐西蘭位於南太平洋東南側，為太平洋進入南美洲與南極洲的必經之路。中國為求順利獲得上述兩區域的漁獲，無理由與紐西蘭交惡。二、馬胡塔並非首次與中國外交部門會面時提到台灣、香港及新疆等敏感問題，何以馬胡塔過去未曾遭到中方「斥責」？此次卻被秦剛「斥責」達一小時？

秦剛於 2023 年 6 月起消失於大眾眼前，並於 7 月 25 日正式被中共全國人大常委會免職，據傳為個人作風不當。¹³ 秦剛在給了紐西蘭外長極度難堪後下台，吾人無法驟下判斷中國經營南太平洋的政策是否已然生變。秦剛黯然下台後，由國務委員王毅重操舊業出任外交部長一職。¹⁴ 由於王毅就任後並未開啟「戰狼模式」，秦剛破天荒「斥責」馬胡塔一事，可能是秦剛個人因素所造成。另一方面，如前所述，王毅 2022 年在南太行踢到鐵板，或使其不願採行「戰狼外交」，以免將中國轉趨低調的外交成果毀於一旦。無論如何，秦剛「斥責」馬胡塔一事，明顯不符合中國 2023 年對太平洋島國保持低調的政策走向，更凸顯此事之唐突。

肆、資助索羅門群島主辦「太平洋運動會」

第 17 屆太平洋運動會將於 2023 年 11 月 19 日至 12 日 2 日在索羅門群島舉辦。四年一度的「太平洋運動會」，堪稱是南太平洋的「奧林匹克」（Olympics）運動會，是區域性的盛事。作為中國近年來在南太平洋的橋

¹³ 關於秦剛下台的原因，外界無法得知，但眾多揣測之一為秦剛個人私生活的作風問題。對照秦剛誹聞的女主角 2023 年 3 月上旬開始於微博發布個人動態，馬胡塔部長於 2023 年 3 月 22 日至 25 日訪問中國的時間順序，秦剛極可能當時已然覺得會出事。「斥責」馬胡塔一事可能顯示出秦剛承受不住心理壓力，因而爆發；或者秦剛欲藉「戰狼外交」以向中國領導人表示忠誠。

¹⁴ 勒普拉特，〈中國外交戰士王毅強勢回歸〉，《法國世界報》，2023 年 7 月 29 日，<https://reurl.cc/E1DOVK>。

頭堡，索羅門群島在舉辦「太平洋運動會」的過程中自然地獲得中國許多援助，儘管這些有償援助未來可能成為索羅門群島財政上的無底洞。¹⁵ 在 2022 年 5 月王毅南太行得罪大多數太平洋島國後，援助索羅門群島辦理大型區域賽事成為維繫中國與南太平洋的一個重要管道。此外，在經濟上援助索羅門群島亦符合中國改採「低階政治」之外交政策走向。

中國對索羅門群島的援助主要屬於金融方面，如捐贈經費興建辦理運動賽事的主場館。順帶一提，該場館本為我國所捐贈，金額近新台幣 9 億元。¹⁶ 在我國於 2019 年 9 月 16 日與索羅門群島斷交之後，由中國接續協助興建，並於 2023 年 8 月 19 日進行興建完畢後的移交儀式。¹⁷ 以捐贈金額而言，中國穩居冠軍寶座，至 2023 年 8 月為止計達 1.1 億美元，遠遠超過第二名的澳大利亞（Australia）。¹⁸

除了經濟援助之外，中國曾於 2022 年 11 月 4 日贈送索羅門群島警用裝備一批，包含 2 輛鎮暴水車、30 輛機車和 20 輛運動型多用途車。¹⁹ 該批裝備一方面可用於弭平可能發生的暴動，索羅門群島曾於 2021 年底發生暴力示威事件，並於該事件中焚毀華人店鋪；²⁰ 另一方面，亦可用於嚇阻該國舉辦「太平洋運動會」時的恐怖攻擊事件。值得注意的是，中國藉由捐贈該批裝備進一步拉近與索羅門群島的關係。例如：中國已代訓索羅門群島員警，中國亦派遣本國員警赴索羅門群島著制服執行任務。²¹ 為

¹⁵ Lucy Craymer, "World Bank Warns Solomon Islands of Unsustainable Debt without Reform," *Reuters*, October 26, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/world-bank-warns-solomon-islands-unsustainable-debt-without-reform-2022-10-26/>.

¹⁶ 呂伊萱，〈我貸款索羅門 助建運動場館〉，《自由時報》，2019 年 3 月 22 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1275930>。

¹⁷ Shan Jie, "China-built Stadium for Pacific Games Handed Over to Solomon Islands," *Global Times*, August 19, 2023, <https://www.globaltimes.cn/page/202308/1296569.shtml>.

¹⁸ Gina Maka'a, "Solomon Islands Leader Credits China-aided Pacific Games as Economic Lifeline," *Benar News*, August 21, 2023, <https://www.benarnews.org/english/news/pacific/china-hands-stadium-to-solomon-islands-for-pacific-games-08202023235227.html>.

¹⁹ Gina Maka'a and Stephen Wright, "China, Australia Give Equipment to Solomon Islands Police as Rivalry Escalates," *Radio Free Asia*, November 14, 2022, <https://reurl.cc/4X6gvL>.

²⁰ 請見章榮明，〈索羅門群島暴動之評析〉，《國防安全雙週報》，2021 年 12 月 24 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=840&pid=1239&typeid=3>。

²¹ 方德豪，〈中國公安大搖大擺在所羅門群島街頭出現〉，《自由亞洲電台》，2022 年 11 月 18 日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/police-11182022051249.html>。

了順利舉辦「太平洋運動會」及感謝中國的捐贈，蘇嘉瓦瑞（Manasseh Sogavare）總理於 2023 年 7 月 9 日至 15 日訪問中國，²² 雙方簽署《員警合作協議》、《體育技術援助計畫》在內的 9 項協議。²³

「太平洋運動會」將有約 5,000 名運動員參與，預計帶來 6,000 萬美元的觀光收入。²⁴ 儘管此時（2023 年 10 月）該運動會尚未舉辦，也尚未傳出有暴力行為的消息，區域國家仍然必須未雨綢繆。²⁵ 為了舉辦「太平洋運動會」，索羅門群島內部已經產生了不小的政治動盪，如蘇嘉瓦瑞總理以資金不足，無法同時舉辦全國大選及「太平洋運動會」為由，將原訂於 2023 年 5 月舉行的全國大選延後 7 個月。²⁶ 若在運動會舉辦期間出現暴亂事件，不僅將影響索羅門群島本身，甚至可能遭成區域性動盪。國際上最大的擔憂便是與索羅門群島簽有《安全協議》的中國，可能派遣部隊至該國協助平亂。在第 17 屆「太平洋運動會」賽事期間，中國是否藉維護治安和體育援助等名義進駐索羅門群島，值得保持關注。

伍、南太平洋國家的回應

承上，中國 2023 年對太平洋島國的政策基本上屬於「低階政治」的範疇。然而，中國如何經營南太平洋是一回事，南太國家如何感受中國的意圖、因應中國的經營則是另一回事。必須特別指出，此節的太平洋島國並不包括索羅門群島，因其與中國的密切關係超乎尋常，可視為例外。

22 〈索羅門群島總理索加瓦雷將訪華〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 7 月 6 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/wsrc_674883/202307/t20230706_11109149.shtml。

23 張雅涵，〈索羅門總理訪北京 簽署索中員警合作協議〉，《中央廣播電台》，2023 年 7 月 10 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2173111>。

24 Lucy Albiston and Blake Johnson, "Planning Ahead for Solomon Islands' Pacific Games," *ASPI*, October 16, 2023, <https://www.aspistrategist.org.au/planning-ahead-for-solomon-islands-pacific-games/>.

25 Damien Cave, "China's Mad Dash Into a Strategic Island Nation Breeds Resentment," *The New York Times*, January 30, 2023, https://www.nytimes.com/2023/01/23/world/asia/china-solomon-islands.html?_ga=2.261312591.379709473.1697444911-2112306595.1697444911.

26 〈索羅門群島國會修憲延大選 反對派批總理破壞民主〉，《中央社》，2022 年 9 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202209080281.aspx>。

一、在「低階政治」上與中國合作

從太平洋島國的角度來看，中國 2022 年 5 月推動集體簽署《全面協議》對區域國家造成的驚嚇不小，因而對於中國的戒心居高不下。一方面由於中國在南太平洋耕耘已有相當時日，雖然與太平洋島國的關係鬧僵，但仍可藉由推動「低階政治」，不至完全失去根據地；另一方面太平洋島國的確需要外國的經濟與技術援贈，因而在不影響國家安全乃至區域安全的前提下，樂意接受中國的援贈。

如參與 2023 年新成立的「中國—太平洋島國防災減災合作中心」、
「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」及「中國—太平洋島國農業合作示範中心」便為數例。由此可以看出南太島國並不反對在「低階政治」方面接受中國的援助。換句話說，南太國家並未完全排斥中國的經濟力與影響力。作為經濟量體較大的太平洋島國，澳大利亞不需要中國的援贈，近期表示將不反對中國加入「跨太平洋夥伴關係協定」（the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership）²⁷。澳大利亞的表態更可能是為其總理艾班尼斯（Anthony Albanese）即將於 2023 年 11 月 4 日至 7 日訪問中國鋪路。美國媒體披露艾班尼斯此次訪中的重點便在於說服中國進一步撤銷對澳洲的貿易限制。²⁸亦顯示出屬於「低階政治」的範疇。

進一步說，南太平洋國家開始採取兩手策略，不排斥中國在「低階政治」的援助，但禁止中國將觸角伸到「高階政治」。吉里巴斯的情形便相當符合上述情形。中國曾以促進吉里巴斯首都塔拉瓦（Tarawa）與離島的空中商務交通為由，援助吉里巴斯整修坎頓島（Canton Island）廢棄的機場跑道。中國的說法以經濟面向作為切入的主軸，符合 2023 年中國在南太平洋「低階政治」領域深耕的模式。吉里巴斯的馬茂（Taneti Maamau）

²⁷ Kandy Wong, "China-Australia Relations: Canberra 'Will Not Oppose' Beijing's CPTPP Trade-pact Bid," *South China Morning Post*, October 26, 2023, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3239166/china-australia-relations-anthony-albaneses-visit-canberra-will-not-oppose-beijings-cptpp-bid>.

²⁸ William Yang, "Albanese to Be First Australian Prime Minister to Visit China Since 2016," *Voice of America*, November 1, 2023, <https://www.voanews.com/a/albanese-to-be-first-australian-prime-minister-to-visit-china-since-2016/7336683.html>.

政府初期接受中國整建機場跑道的意見，因其完全屬於「低階政治」的範疇。儘管整建機場跑道背後所隱含的軍事用途，可能讓「低階政治」演變成「高階政治」。

二、排除在「高階政治」與中國合作

除了區域性大國，如澳大利亞與紐西蘭外，南太平洋的小國在「高階政治」上著力最深的當屬《自由聯合協定》（*Compact of Free Association*）涵蓋的帛琉（Palau）、密克羅尼西亞聯邦及馬紹爾群島（Marshall Islands）等三國。前兩國已分別於2023年5月22日及23日與美國續簽該協定；後者也於10月16日完成續約。²⁹

再從屬於「高階政治」的軍事層面來看，太平洋島國中只有斐濟、東加（Tonga）與巴布亞紐幾內亞等3個國家擁有軍隊。在中美競逐的框架下，中國與索羅門群島簽署的《安全協議》得以讓中國的軍事力量擴展至南太平洋，因而引發軒然大波。繼2023年1月媒體披露斐濟新總理蘭布卡打算終止中國培訓其軍警後，2023年6月在新加坡舉行的「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue）期間，斐濟內政和移民部部長蒂科杜阿杜瓦（Pio Tikoduadua）表示：「終止雙方警察協議是一種可能的結果」。³⁰儘管斐濟尚未做出最後決定，但在「高階政治」的走向上極可能阻斷中國軍事力量向南太平洋擴張的機會。斐濟屬於主動表態拒絕中國軍事力量的進入；東加雖然尚未表態，但已同意美國於2023年5月9日在首都努瓜婁發（Nuku'alofa）設立大使館。³¹巴布亞紐幾內亞則已於2023年5

²⁹ “Secretary Blinken Witnesses the Signing of the U.S.-Palau 2023 Agreement Following the Compact of Free Association Section 432 Review,” *U.S. Department of State*, May 22, 2023, <https://reurl.cc/edaqQR>; “Signing of the U.S.-FSM Compact of Free Association-Related Agreements,” *U.S. Department of State*, May 23, 2023, <https://reurl.cc/z6X0Oe>; “The United States and the Republic of the Marshall Islands Sign Three Compact of Free Association-Related Agreement,” *U.S. Department of State*, October 17, 2023, <https://reurl.cc/E1Dkma>.

³⁰ 〈中國踢到絆腳石 斐濟可能終止雙方警察協議〉，《自由時報》，2023年6月4日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4323222>。

³¹ Matthew Miller, “Tonga Embassy Opening,” *U.S. Department of State*, May 9, 2023, <https://www.state.gov/tonga-embassy-opening/>.

月 22 日與美國簽署為期 15 年的《防衛合作協議》（*Defense Cooperation Agreement*）。³² 因此，中國在「高階政治」方面，被太平洋島國拒絕的跡象十分明顯。

三、「太平洋意識」的抬頭

吉里巴斯曾於 2022 年 7 月 10 日宣布退出區域性國際組織——「太平洋島國論壇」。除了因為表面上不滿該論壇的秘書長選舉方式之外，一般認為是受到中國在背後的慫恿。2023 年 1 月 30 日，「太平洋島國論壇」秘書長普納（Henry Puna）在官方網站宣布吉里巴斯將重返該論壇。該論壇於 2 月 24 日在斐濟楠迪（Nadi）舉行「領袖特別對談」，隨後吉里巴斯總統馬茂便表示很高興重回論壇。³³

值得注意的是，在吉里巴斯宣布重返「太平洋島國論壇」前，斐濟總理蘭布卡曾帶領訪問團赴吉里巴斯進行「國是訪問」，並由訪問團的人員以傳統儀式向馬茂總統致歉。³⁴ 致歉的事由乃是此前「太平洋島國論壇」的秘書長人選未能遵照各國的「君子協議」而產生，而吉里巴斯對此耿耿於懷。至於下一屆的秘書長人選將回歸太平洋島國的「君子協議」，由我邦交國諾魯（Nauru）前總統瓦卡（Baron Waqa）於 2024 年起接任。³⁵ 蘭布卡總理表示該次訪問要傳達的一個意義是「藍色太平洋」（Blue

³² “The United States and Papua New Guinea Sign New Defense Cooperation Agreement and an Agreement Concerning Counter Illicit Transnational Maritime Activity Operations,” *U.S. Department of State*, May 22, 2023, <https://reurl.cc/6QkpKM>.

³³ “STATEMENT: Forum SG on the Kiribati Announcement of Return to the Pacific Islands Forum,” *Pacific Islands Forum*, February 1, 2023, <https://www.forumsec.org/2023/02/01/forum-sg-on-the-kiribati-announcement-of-return-to-the-pacific-islands-forum/>; Pita Ligaiula, “Kiribati Glad to be back in PIF,” *Pacific News Service*, February 24, 2023, <https://pina.com.fj/2023/02/24/kiribati-glad-to-be-back-in-pif/>; “Communique of the 2023 Pacific Islands Forum Special Leaders Retreat,” *Pacific Islands Forum*, February 24, 2023, <https://www.forumsec.org/2023/02/27/communique-pacific-islands-forum-special-leaders-retreat/>.

³⁴ Prianka Srinivasan, “Fiji Delivers Apology as Rabuka Urges Kiribati to Return to Pacific Islands Forum,” *ABC News*, January 23, 2023, <https://www.abc.net.au/pacific/programs/pacificbeat/rabuka-kiribati/101881448>.

³⁵ 戴雅真，〈太平洋島國論壇秘書長 台灣邦交國諾魯明年接任〉，《中央社》，2023 年 2 月 24 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202302240370.aspx>。

Pacific) 大家庭的團結性。馬茂總統接受致歉並表示將重返「太平洋島國論壇」後，澳大利亞以行動展現歡迎之意，由外交部部長黃英賢 (Penny Wong) 於 2 月 22 日訪問吉里巴斯，並簽署強化兩國關係的備忘錄。³⁶ 吉里巴斯重返「太平洋島國論壇」可視為「太平洋意識」的抬頭，預期日趨團結的太平洋島國，將可有效抗拒中國的各個擊破並繼續僅在「低階政治」範疇與中國合作。

陸、小結

中國 2023 年在南太平洋的外交方向，無疑地受到了 2022 年簽署《全面協議》失利的影響，因而從高調轉趨低調，從「高階政治」轉向「低階政治」。儘管中國採用「接地氣」的方式，深耕與南太平洋國家的「低階政治」項目，諸如新成立「中國—太平洋島國防災減災合作中心」、「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」與「中國—太平洋島國農業合作示範中心」，以及舉辦「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」及「中國—太平洋島國及第三方合作論壇」，但仍發生了中國前外長秦剛對紐西蘭外長馬胡塔的「斥責」事件。由於中國 2023 年的外交方向已然轉趨低調，兼以中國與紐西蘭在酪農產品項目的高度依賴性，因而對於紐西蘭施以「戰狼外交」實在難以解釋。

中國 2023 年在南太平洋的重點，除了「低階政治」外，尚包含了資助區域國家四年一度的盛事——「太平洋運動會」。由於該運動會在本文截稿前尚未舉辦，且目前並未傳出任何關於該運動會的負面消息，因而無法評論。然而，由於該運動會今年由索羅門群島主辦，因而成為外界的焦點所在。作為中國近年來進入南太平洋的橋頭堡，索羅門群島的外交走向動見觀瞻。為了舉辦該運動會，已經在索羅門群島內部產生了不小的政治動盪，如原定 2023 年 5 月舉行的全國大選被迫延後。若在運動會舉辦期間

³⁶ Stephen Dziedzic, "Australia Scales up Security and Development Cooperation with Kiribati as China's Reach Grows," *ABC News*, February 22, 2023, <https://www.abc.net.au/news/2023-02-22/australia-scales-up-security-development-cooperation-kiribati/102005984>.

出現暴亂事件，不僅將影響索羅門群島本身，甚至可能遭成區域性動盪。與索羅門群島簽有《安全協議》的中國，更有可能派遣部隊至該國協助平亂。

展望 2023 年年底及 2024 年，在王毅回鍋擔任外交部部長的情況下，中國對南太平洋的外交方向或將繼續保持低調。王毅本人對南太平洋或許更加戒慎恐懼，因為這是他 2022 年擔任外交部部長時推動政策不利之區域。未來中國對南太平洋的外交政策是否會出現令人無法逆料之事，仍待持續關注。

附表 兩次「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」之比較

名稱	2021 年「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」	2023 年「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」
時間	2021 年 12 月 8 日	2023 年 5 月 10 日
地點	廣東廣州	江蘇南京
內容	一、完善機制 推動建立政府間多邊漁業磋商機制，定期舉辦「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」。	一、不斷完善機制 推動「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」長效化機制化，系統規劃合作發展方向與重點，促進 <u>農</u> 漁業相關產業領域融合發展。
	二、堅持綠色發展 打擊「非法、不報告和不管制」（IUU）漁業活動，並與「聯合國糧農組織」合作，利用「南南信託基金」，幫助太平洋島國發展漁業。	二、堅持綠色發展 在漁業資源調查與監測，打擊「非法、不報告和不管制」（IUU）漁業活動等方面深化合作。利用農業「南南合作信託基金」實施能力建設項目，促進熱帶 <u>農</u> 漁業可持續發展。
	三、深化科技合作 在養殖技術、漁業設施和裝備、水產品加工等領域開展合作，探索共建「中國—太平洋島國現代漁業合作交流中心」。	三、深化科技合作 聚焦 <u>農</u> 漁業育種、種植養殖、設備設施、加工流通等重點，加強技術培訓和人員交流，擴大適用技術試驗示範。
	四、擴大經貿合作 推動市場准入和自由貿易，開展漁業捕撈、水產養殖、漁船修造、漁港建設、水產品加工和冷鏈物流等方面投資合作，幫助提升太平洋島國基礎設施水準。	四、擴大經貿合作 促進在熱帶 <u>農</u> 業、漁業捕撈、水產養殖、 <u>農</u> 漁業產品加工和冷鏈物流、漁船修造、漁港建設等領域投資合作，推動市場准入和自由貿易。

說明：兩者的差異以粗體加底線標示。

資料來源：章榮明統整自公開資訊。

