

第三章 中國在南太平洋重掀波瀾

章榮明*

壹、前言

由於 2022 年中國在南太平洋的野心受到重挫，因而 2023 年以低調、「接地氣」的方式經營南太平洋。自 2024 年 1 月起中國便開啟了外交挖角模式，成功奪取與我國有邦交的諾魯（Nauru）。¹ 一度，與我國有正式外交關係的吐瓦魯（Tuvalu）也岌岌可危。顯示中國終究掩藏不住其擴張在南太平洋政治力量的野心。中國一方面與南太島國建交，一方面拉攏區域大國。回鍋擔任中國外交部長的王毅於今（2024）年 3 月下旬訪問澳洲（Australia），² 顯示出中國並非在南太平洋魯莽地重新登場，而是一種謹慎的行為。中國若不能處理好與澳洲的關係，在南太平洋的經營上受到掣肘也是意料中之事。

然而，中國並未完全地謹小慎微。2024 年 8 月 26 日至 30 日第五十三屆「太平洋島國論壇」（Pacific Islands Forum）於東加（Tonga）召開。在會後發布的公報中，指出台灣／中華民國參與該論壇的地位不變。這樣的措辭旋即遭到「中國太平洋島國事務特使」錢波的強烈抗議。隨後，該論壇的官方網站重新上架公報，但刪除了台灣參與地位不變的相關文字。這是近期中國在南太平洋重掀波瀾的一個例子。³ 中國於 9 月 25 日向法屬玻里尼西亞（French Polynesia）的專屬經濟區（exclusive economic zone）試射一枚導彈，再一次掀起波瀾。⁴

* 章榮明為財團法人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 Kelly Ng, “Nauru Cuts Diplomatic Ties with Taiwan in Favour of China,” *BBC*, January 15, 2024, <https://www.bbc.com/news/world-asia-67978185>.

2 Giulia Interesse, “Highlights from China FM Wang Yi’s Visit to New Zealand and Australia (Updated),” *China Briefing*, March 30, 2024, <https://reurl.cc/2j72a6>.

3 Charlotte Graham-McLay, “Pacific Leaders’ Summit Erases Mention of Taiwan after Chinese Anger, Fracturing A Shaky Accord,” *The Associated Press*, September 2, 2024, <https://reurl.cc/QENyVM>.

4 余思瑩，〈中國試射飛彈 法屬玻里尼西亞：落在其專屬經濟區附近〉，《中央廣播電台》，2024 年 9 月 26 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2221681>。

本文將依序探討以下課題：首先，中國南太平洋政策如何轉變，並對中國 2024 年的南太平洋政策的手法略作介紹；其次，探討中國在 2024 年聚焦的三個國家；接著說明區域國家的回應；最後則是本章的小結。

貳、從「低階政治」再出發⁵

中國外交部長王毅於 2024 年 3 月 20 日訪問澳洲，表示中澳關係已經回到正軌，雙方應「不開倒車」。⁶這是中國外交部長自 2017 年以來再次出訪澳洲，顯示兩國外交關係回暖。⁷王毅出訪澳洲有其必要性，特別是在 2 年前的南太行推動與十國簽署《全面協議》踢到鐵板後，需要與區域大國開始恢復關係。務實地來看，中國與澳洲在經濟發展上呈現互蒙其利的關係，因此深化雙邊關係無可厚非。然而，這樣的經濟關係恐怕無法擴展到政治、安全關係。⁸換句話說，就目前中澳關係而言，「低階政治」恐難擴展到「高階政治」。

總結 2024 年中國對於南太平洋國家的政策方向，⁹具有以下兩個特色：一、從操作的方式來看，仍然從「低階政治」出發，並視情況從「低階政治」外溢到「高階政治」。2024 年開年以來，便以經濟援助的方式，成功使得諾魯於 1 月 15 日與我國斷交，並與中國於 1 月 26 日建交。¹⁰另一個受到中國「低階政治」操作的國家是帛琉（Palau）。中國依舊以經濟力逼迫帛琉進行外交轉向，然而帛琉並未做出讓步，使中國的企圖無法得逞。在純粹「低階政治」上，中國對於萬那杜（Vanuatu）進行經濟援助，

⁵ 「低階政治」泛指經濟、教育、文化議題；相對而言，「高階政治」則指涉政治、軍事、安全議題。

⁶ 〈王毅會見澳洲總理 稱中澳關係既回正軌不應開倒車〉，《中央社》，2024 年 3 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202403200315.aspx>。

⁷ 〈中國外長王毅：中澳關係重回正軌〉，《BBC 中文網》，2024 年 3 月 21 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-68625468>。

⁸ 呂嘉鴻，〈李強訪澳：中國總理相隔七年後訪問澳大利亞 中澳關係正式破冰？〉，《BBC 中文網》，2024 年 6 月 14 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-69118165>。

⁹ 筆者在文章中交互使用南太平洋國家與太平洋島國。

¹⁰ 同註 1。

直接捐贈了一座總統府以強化中萬邦交；¹¹ 二、從著重點來看，以「重點國家突破」取代一視同仁、畢其功於一役。2022年5月至6月中國外交部長王毅在南太之行踢到鐵板，無法推動南太平洋與中國有邦交的10個國家簽署《全面協議》，代表中國與南太國家推動集體的行動已不可得。經過2023年退而求其次，中國2024年改採「重點國家突破」的方式以擴張在南太平洋的勢力。

2024年中國在南太平洋最重要的發展是以索羅門群島為圓心，逐步向外擴展。諾魯便是最好的例子。自中國與索羅門群島於2020年建交後，中國便以該國為支點向外發展。原本的發向是向西連接巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea），並向東連接吉里巴斯（Kiribati），形成「新島鏈」。¹² 然而這樣的發展並未成功，形成了坐困索羅門群島的窘境。由於索羅門群島與中國的關係緊密，因而在2023年踢到鐵板後，從索羅門群島這一「點」再出發，成為最可行的選項。因而，中國迫使諾魯外交轉向，將索羅門群島與諾魯連成一「線」。中國並且加強與索羅門群島鄰近的萬那杜，從而將影響力進一步擴大成索羅門群島—諾魯—萬那杜所形成的「面」。一旦中國順利迫使與我國有正式邦交的吐瓦魯轉向的話，這個「面」還可以從三角形擴大成四邊形。

諾魯與我國斷交前，曾提出經濟援助的要求以支應下列三個缺口：一、澳洲設立於諾魯的難民處理中心（Refugees Processing Center），每年26億台幣的維持費用，¹³ 是三個缺口中最大的一個。這個難民處理中心收留的難民本欲前往澳洲避難，但不為澳洲政府接受，遂由澳洲政府與諾魯政府協調，暫時安置在諾魯。這在經濟援助中；二、主辦2026年密克羅尼西亞運動會（Micronesian Games）田徑場的工程經費；三、澳洲Bendigo銀行關閉諾魯分行。諾魯曾就台灣及中國分別提供的援助方案進

11 鄭景懋，〈中國灑錢示好 萬那杜政府進駐中資新總統府〉，《中央廣播電台》，2024年7月2日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2211503>。

12 章榮明，〈中國勢力擴張在斐濟受挫〉，《國防安全雙週報》，2023年3月17日，頁91-94，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1944&pid=3847>。

13 張國威，〈否認斷金援 澳洲事先知道諾變心〉，《中國時報》，2024年1月17日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240117000409-260118?chdtv>。

行比價。¹⁴我國雖於1月12日派前駐諾魯大使周進發赴諾魯協商，但無法抵禦急轉直下的情勢，諾魯於數日後宣布與我國斷交。

所幸吐瓦魯並未走上諾魯的道路，儘管當時曾傳出風聲。¹⁵這樣的風聲來自下列三方面：一、諾魯配合中國的認知作戰，在與台灣斷交並與中國建交後，放出吐瓦魯可能斷交台灣的風聲；¹⁶二、在諾魯外交轉向後，吐瓦魯駐我國大使潘恩紐（Bikenibeu Paeniu）隨即接受澳洲媒體訪問，並呼籲澳洲及其盟友應密切注意情勢，加強對吐瓦魯的支持。¹⁷在吐國大選前發表這樣的言論，明顯是表現吐國的局勢不穩，有可能追隨諾魯的腳步；三、吐瓦魯於1月26日舉行國會大選。選前，當時的總理拿塔諾（Kausea Natano）雖承諾會持續支持台灣，然而競選總理的財政部長潘恩紐（Seve Paeniu）表示應重新檢討外交，由新政府決定台北或者北京何者最能符合吐瓦魯的需求。¹⁸選後，新任總理戴斐立（Feleti Teo）於2月28日宣誓就職，並發布聲明表示將繼續維持與我國關係。¹⁹戴斐立於5月率團訪問我國，參加賴清德總統的就職典禮，展現兩國邦誼；於7月出席於日本舉行的第十屆太平洋島國高峰會（Pacific Islands Leaders Meeting）時，在接受日本媒體的專訪時表示，任內維持與台灣的外交關係，不會與中國建交。²⁰

在「重點國家突破」的思維下，幾個重點國家成為中國勢力深入南太平洋的橋頭堡。以下針對這幾個國家進一步闡述。

¹⁴ 游凱翔，〈外交部：諾魯索求台灣鉅額經濟援助 還比價中國方案[影]〉，《中央社》，2024年1月15日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202401150180.aspx>。

¹⁵ Michael E. Miller, Lily Kuo, and Vic Chiang, “China Sets Sights on Taiwan’s Three Remaining Tiny Pacific Allies,” *The Washington Post*, February 1, 2024, <https://reurl.cc/Lle8Q4>.

¹⁶ 游凱翔，〈知情人士：諾魯配合中國認知作戰 謠傳吐瓦魯斷交台灣〉，《中央社》，2024年1月23日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202401230112.aspx>。

¹⁷ Jess Marinaccio and Graeme Smith, “Tuvalu’s Taiwan Question,” *Inside Story*, January 26, 2024, <https://insidestory.org.au/tuvalu-taiwan-question/>.

¹⁸ Kirsty Needham, “Tuvalu Expected to Review Taiwan Ties after Election – Minister,” *Reuters*, January 24, 2024, <https://reurl.cc/MjWazL>.

¹⁹ “Tuvalu Reaffirms Taiwan Ties, Plans to Revise Australia Security Pact,” *Aljazeera*, February 29, 2024, <https://reurl.cc/DIYROj>.

²⁰ 楊明珠，〈吐瓦魯總理接受日媒專訪 堅持與台灣維持邦交〉，《中央社》，2024年7月16日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202407160472.aspx>。

參、中國進行「重點國家突破」

索羅門群島（Solomon Islands）是近年來中國在南太平洋最重要的邦交國。該國於 2024 年 5 月 2 日，前外長馬內列（Jeremiah Manele）獲選為新任總理，延續前任總理蘇嘉瓦瑞（Manasseh Sogavare）的親中立場。²¹ 馬內列於 7 月上旬訪問中國，並獲得 2,000 萬美元的援贈。²² 中國並允諾資助擴建索國境內唯一一座國際機場。²³ 大體而言，中國和索羅門群島的關係維持穩定，並無大幅波動。以下簡述中國在 2024 年所聚焦的 3 個國家。

一、斐濟（Fiji）

自 2023 年起，中國對斐濟展現出特殊的重視，例如同年 3 月在該國設立「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」，為中國建立與太平洋島國合作的六大平台中，唯一設立於中國以外者。²⁴ 中國對於斐濟的特殊待遇似乎影響了斐濟總理拉布卡（Sitiveni Rabuka）的反中態度。拉布卡於 2022 年 12 月 24 日上任初，便極力試圖扭轉前任政府的親中路線，具體表現在下列二者上：（一）允許「駐斐濟台北商務辦事處」更名為「中華民國（台灣）駐斐濟商務代表團」；（二）考慮廢止與中國的警務合作。拉布卡便曾表示，對於 2011 年斐濟與中國所簽署的《警務合作諒解備忘錄》感到擔憂。

然而，2023 年，斐濟通知我國外交部，我國駐斐濟代表處之名稱應自同年 3 月 15 日起改回原本之商務辦事處。經過半年的協商，我國最後仍不得不接受斐濟的通知。²⁵ 關於斐濟與中國的警務合作，在歷經 1 年

²¹ 余思瑩，〈索羅門群島新總理 親中派前外長馬內列當選〉，《中央廣播電台》，2024 年 5 月 2 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2204586>。

²² 〈著眼強化戰略立足點 中國金援索羅門群島 2000 萬美元〉，《聯合新聞網》，2024 年 7 月 16 日，<https://udn.com/news/story/6809/8098582>。

²³ 林翠儀，〈共抗中國擴張 太平洋島國峰會東京登場〉，《自由時報》，2024 年 7 月 17 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1656915>。

²⁴ 請見章榮明，〈2023 年中國在南太平洋的外交經營〉，收錄於王琇雯、梁書媛主編，《2023 中國政軍發展評估報告》（台北：國防安全研究院，2023 年），頁 131-146。

²⁵ 〈協商半年無效台灣駐斐濟代表處更名 外交部譴責中國打壓〉，《中央廣播電台》，2023 年 11 月 22 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2187510>。

的審查後，斐濟最終仍決定與中國繼續警務合作。延續這樣的重視，中國 2024 年贈與斐濟價值約 568 萬新台幣的碾米廠，並於 7 月 13 日正式營運。²⁶ 拉布卡於 8 月中旬訪問中國，並與中國發表聯合公報，表示遵守「一中原則」。²⁷ 也就是說，儘管拉布卡上台初曾展現拒絕親中的態度，但續航力不足，最終仍屈服於中國的壓力。反過來說，中國成功地迫使斐濟改弦更張，採取親中的立場。

二、帛琉

由於帛琉的主要收入來自觀光業，因而中國一直以來採取「觀光武器化」（weaponized tourism）的方式，逼迫帛琉與我國斷交，並與中國建交。這樣的手法在「新冠肺炎」疫情趨緩之後，益發層出不窮。

2019 年，也就是「新冠肺炎」甫流行之際，帛琉每年接受 9 萬名遊客，觀光客的消費占帛琉國民生產毛額的一半。而 2022 年造訪帛琉的遊客人數只有 1 萬名，等於疫情前與疫情後的觀光客缺口達到 8 萬人之多。²⁸ 這樣的情況在疫情趨緩後未見好轉，於是給了中國可趁之機。2024 年 2 月，帛琉總統惠恕仁（Surangel Whipps, Jr.）曾致函某位美國參議員，信中表示中國以中國觀光客訂滿帛琉飯店誘使帛琉外交轉向。²⁹

2024 年 7 月 16 日至 18 日，第十屆太平洋島國高峰會於日本東京召開。與會時，帛琉總統惠恕仁表示中國對帛琉施加的壓力已經達到新的層次。惠恕仁提及幾起事件，包括帛琉旅遊代表團 5 月於入境澳門參加國際旅行社會議時，被告知因帛琉維持與台灣的外交關係，遭到中方拒發簽證；又如 3 月時帛琉受到勒索軟體攻擊，造成大量政府文件遭竊且被公布

²⁶ Elena Vucukula, “\$400k Rice Mill Ice Mill Opens,” *The Fiji Times*, July 14, 2024, <https://www.fijitimes.com.fj/400k-rice-mill-ice-mill-opens/>.

²⁷ “Joint Statement between the People’s Republic of China and the Republic of Fiji,” *China’s Ministry of Foreign Affairs*, August 22, 2024, <https://reurl.cc/vvGIQy>.

²⁸ Frey Lindsay, “Why Hasn’t Tourism Recovered in Palau?” *Marketplace*, April 19, 2024, <https://www.marketplace.org/2024/04/19/palau-tourism/>.

²⁹ Khushboo Razdan, “Palau’s President Raises Threat of Pivot to Beijing if US Funds are Delayed Further,” *South China Morning Post*, February 16, 2024, <https://reurl.cc/MjWa3L>.

於「暗網」(dark web)；7月時，帛琉的海關與邊境保護系統亦遭到網路攻擊。³⁰ 惠恕仁於8月15日再次提及中國「觀光武器化」，逼迫帛琉進行外交轉向。³¹ 然而，帛琉始終未屈服於中國的壓力。

三、萬那杜

萬那杜可以說是2024年中國在南太平洋創造的一個亮點。除了中國捐贈萬那杜的總統府正式啟用之外，中國也正在為萬那杜興建新的財政部，以及翻新老舊的外交部。中國捐贈萬那杜的總金額已超過2,100萬美元。³² 2024年5月27日「中共中央對外聯絡部部長」劉建超訪問萬那杜，表示將在基礎設施建設、農業、漁業、旅遊業、新能源、數位經濟等領域加強合作，以推動中萬全面戰略夥伴關係邁向更高水準。³³ 在兩國關係升溫之際，萬那杜總理薩威(Charlot Salwai)於7月出訪中國，並提議由中國銀行在首都維拉港(Port Vila)設立分行。³⁴ 薩威並且訪問位於廣東深圳的華為總部，參觀用於警務及犯罪防治的監視設備。³⁵ 中國與萬那杜在2023年即在警務上有密切往來，當時中國曾派出一批警務專家，並捐贈包括手銬、警服等物資。³⁶ 未來不排除中國以捐贈監控設備為由，進一步擴展在萬那杜的勢力，譬如在當地建立資料中心，再以此種模式擴展至其他太平洋島國。

³⁰ 林家宇，〈第十屆「太平洋島國高峰會」帛琉總統：中國施壓力道達新層級〉，《自由時報》，2024年7月17日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1657034>。

³¹ Charlotte Graham-Mclay, “Palau’s President Says China is Weaponizing Lucrative Tourism over His Refusal to Break Taiwan Ties,” *AP News*, August 15, 2024, <https://reurl.cc/34y0Kj>.

³² 同註2。

³³ 賴錦宏，〈劉建超訪萬那杜：中國式現代化不走殖民掠奪老路〉，《聯合新聞網》，2024年5月27日，<https://udn.com/news/story/7331/7990853>。

³⁴ 余思瑩，〈萬那杜總理訪中 要求中國銀行至當地開分行〉，《中央廣播電台》，2024年7月12日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2212699>。

³⁵ 海青青，〈參觀警務監視科技 萬那杜總理赴深圳拜訪華為〉，《中央廣播電台》，2024年7月9日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2212305>。

³⁶ Kirsty Needham, “Chinese Police Experts Arrive in Vanuatu Amid Political Crisis,” *Reuters*, August 26, 2023, <https://reurl.cc/6dX1jr>.

肆、區域國家的回應

一、美國的回應

區域國家的回應首重美國。2024 年初諾魯外交轉向後，盛傳我國邦交國吐瓦魯可能追隨其後。當時，筆者即研判美、澳應會出手干預。³⁷ 2 個月後，美國國務院亞太助卿康達（Daniel Kritenbrink）於參議院聽證會指出，「和台灣維持外交關係的這三國，華府正在和他們緊密合作，確保他們的需求能獲得滿足，我們也正試圖阻止中國可以利用的任何機會」。³⁸ 在吐瓦魯傾向我國的總理敗選後，美國除了進行上述的危機處理，大體而言，美國 2024 年在南太平洋維持的是以往的既定政策，特別的亮點出現在萬那杜，諸如 7 月間設立大使館及重行派遣進行國際援助的「和平工作團」（peace corp）。³⁹

值得注意的是，前面所提中國對於帛琉進行「觀光武器化」，除了是中國對帛琉一貫的方式，另一方面牽涉到美國延遲提供帛琉經濟援助。對於美國國會遲未能通過《自由聯合協定》（*Compacts of Free Association*）的預算，學者於 2024 年 1 月便提出警告。⁴⁰ 帛琉、密克羅尼西亞（Federated States of Micronesia）與馬紹爾群島（Marshall Islands）的三位國家元首於 2 月甚至聯名致函美國國會，要求儘速通過《自由聯合協定》的撥款。⁴¹ 但美國當時面臨的是國債突破 34 兆美元、2024 財政年度的預算尚未通過、聯邦政府可能關閉的窘境。直到 3 月 22 日美國參眾兩院通過總金額達 1.2 兆美元的支出法案，拜登（Joe Biden）總統隔日簽署生效後，才避

³⁷ 程寬厚，〈吐瓦魯步諾魯後塵轉向中國？學者：美澳應會出手干預〉，《中央廣播電台》，2024 年 1 月 23 日，<https://insidechina.rti.org.tw/news/view/id/2193770>。

³⁸ 葉霽瑩、陳昌維，〈台諾斷交美國曾試圖阻止 康達：其餘友邦將阻止中操作〉，《公視新聞網》，2024 年 3 月 15 日，<https://news.pts.org.tw/article/685535>。

³⁹ “FACT SHEET: Following Through on the U.S.-Pacific Islands Partnership 53rd Pacific Islands Forum (PIF) Leaders Meeting in Nuku’Alofa, Tonga August 26-30, 2024,” *The White House*, August 27, 2024, <https://reurl.cc/zDOvpQ>.

⁴⁰ Charles Edel and Kathryn Paik, “U.S. Leadership in the Pacific Is at Risk,” *Center for Strategic and International Studies*, January 2024, <https://www.csis.org/analysis/us-leadership-pacific-risk>.

⁴¹ Helen Davidson, “Pacific Island Leaders Warn US Failure to Pass Funding Bill Opens Door to China,” *The Guardian*, February 24, 2024, <https://reurl.cc/jyVNQM>.

免聯邦政府再度關閉。⁴² 也就是說，至此美國才得以撥款給《自由聯合協定》的三個太平洋國家。但這樣的「不作為」，已經給了中國見縫插針的機會，也就有了中國以觀光收入誘使帛琉進行外交轉向。

二、澳洲的回應

因應中國 2024 年在南太平洋採取由「低階政治」再出發，並試圖邁向「高階政治」的方式，澳洲亦以同樣的方式回應。在「低階政治」方面，澳洲於 2024 年 7 月 13 日發布「印太媒體戰略」（Indo-Pacific Broadcasting Strategy），為了向太平洋、東南亞和南亞的媒體機構提供優質的媒體服務，澳洲政府將設立「印太媒體基金」（Indo-Pacific Media Fund），支持「澳聯社」（Australian Associated Press）為太平洋地區提供培訓及取得新聞內容。⁴³ 此外，太平洋島國的銀行業務量過低，常年以來均為入不敷出的窘境。由於憂心中國銀行將藉此進入南太平洋，澳洲和美國已表示，希望增強對當地的西方金融服務。⁴⁴

在「高階政治」方面，澳洲於「太平洋島國論壇」（Pacific Islands Forum, PIF）會議期間提出「太平洋警務倡議」（Pacific Policing Initiative），獲得與會國家同意，僅索羅門群島持保留態度。⁴⁵ 該倡議的主導國——澳洲——將在未來 5 年提供 4 億澳幣以滿足區域國家的期待。該倡議由三個支柱構成，包含：（一）在區域國家內建立 4 個訓練中心；（二）建立人才資料庫以因應危機時的任務派遣；（三）在布里斯班（Brisbane）建立協調樞紐。⁴⁶

⁴² Joan Greve, "Biden Signs \$1.2tn Spending Package as Government Shutdown is Averted," *The Guardian*, March 23, 2024, <https://reurl.cc/lynqyA>.

⁴³ 余思瑩，〈抗衡中國軟實力 澳洲加大投資印太媒體連結〉，《中央廣播電台》，2024 年 7 月 13 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2212777>。

⁴⁴ 吳寧康，〈憂中國趁虛而入 澳洲力保在太平洋島國銀行業務〉，《中央廣播電台》，2024 年 7 月 9 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2212777>。

⁴⁵ 〈擔心影響與中國合作 索羅門對警務倡議持保留態度〉，《中央社》，2024 年 8 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202408300122.aspx>。

⁴⁶ Prime Minister of Australia, "Pacific Leaders Endorse Pacific Policing Initiative," *Prime Minister of Australia*, August 28, 2024, <https://www.pm.gov.au/media/pacific-leaders-endorse-pacific-policing-initiative>.

三、日本的回應

另一個值得注意的是日本的回應，屬於「高階政治」的範疇。今（2024）年7月16日至18日，第十屆「太平洋島國高峰會」於日本東京舉行。除主辦國日本外，另有「太平洋島國論壇」的18個會員國代表及該論壇秘書長瓦卡（Baron Waqa）與會，儘管會議的主要議題是2050年「藍色太平洋大陸戰略」（2050 Strategy for the Blue Pacific Continent），但更值得注意的是會議期間所通過的《行動方案》。⁴⁷

（一）太平洋島國的共識是第一優先

值得注意的是，該《行動方案》的第一個項目是「政治領導力與區域主義」。事實上，這個項目的意涵便是太平洋島國行之有年的「太平洋方式」（Pacific Way）。也就是南太國家領導人藉由經常性的會晤，一方面解決彼此國家的問題，一方面建立起南太國家的合作與集體意識。「太平洋方式」在近年來的重要性大幅攀升，特別是在以下兩起重大事件發生之後，譬如2021年密克羅尼西亞次區域的5個國家集體退出「太平洋島國論壇」、2022年南太平洋與中國有邦交的十國集體拒絕簽署王毅強行推動的《全面協議》。⁴⁸

（二）日本自衛隊得以訪問太平洋島國

儘管在《行動方案》的「和平與安全」項目下，一開始提及的是關於跨國犯罪的防治，但重頭戲隨後上場——亦即在尊重太平洋島國的主權、策略、政策與過程下，為了強化交流，准許日本自衛隊的飛機與船艦

⁴⁷ “Palm10 Joint Action Plan,” *Japan’s Ministry of Foreign Affairs*, July 18, 2024, <https://www.mofa.go.jp/files/100700069.pdf>.

⁴⁸ 章榮明，〈五國退出太平洋島國論壇之研析〉，《國防安全雙週報》，2021年3月19日，頁37-40，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=806&pid=1737>；章榮明，〈太平洋島國拒簽中國「全面協議」之觀察〉，《國防安全雙週報》，2022年6月22日，頁67-70，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1901&pid=2758>。

進行「港口訪問」(port call)。「太平洋島國高峰會」的會員國亦支持「聯合國維持和平行動」(United Nations Peacekeeping Operations)在南太平洋的派遣，以及海岸巡防隊的互訪。等於說日本的機、艦得以三種名義停靠太平洋島國：自衛隊、聯合國維持和平行動、海岸巡防隊。

四、太平洋島國的回應

如前所述，「太平洋方式」除了展現第十屆「太平洋島國高峰會」會後所發布的《行動方案》，亦明示於該高峰會會後公布的「日本與太平洋島國論壇領導人宣言」(Japan-Pacific Islands Forum Leaders' Declaration)。《行動方案》的第16條有以下的陳述：「領導人們再次確認共同努力的重要性，以朝向和平、安全與確保藍色太平洋區域可以為全球和平與安全做出貢獻」。⁴⁹ 這樣的共同努力，本身就是「太平洋方式」的一種展現，亦出現在第17條：「領導人們反對任何侵略戰爭，並承諾尋求符合國際法包含聯合國憲章的一永久與永續和平。他們表達強烈反對在全世界任何地方任何單獨的企圖以威脅、使用武力或脅迫來改變現狀」。⁵⁰ 放眼目前太平洋，乃至全世界，會企圖以威脅或武力來改變現狀的國家，恐怕只有中國。因此，儘管太平洋島國與日本共同通過的《行動方案》並未指明中國，但反對中國的意圖相當明顯。⁵¹ 雖然可能有少數島國支持中國，但因為太平洋島國重視共識，因而最終呈現的便是以集體的行動來維護和平、暗批中國。

⁴⁹ "The 10th Pacific Islands Leaders Meeting (PALM10) Japan – Pacific Islands Forum Leaders' Declaration," *Japan's Ministry of Foreign Affairs*, July 18, 2024, <https://www.mofa.go.jp/files/100700066.pdf>.

⁵⁰ 同前註。

⁵¹ "What's in A Name? Japan, Pacific Islands Oppose Beijing's 'Salami-slicing' Tactics without Naming China," *Firstpost*, July 18, 2024, <https://www.firstpost.com/world/whats-in-a-name-japan-pacific-islands-oppose-beijings-salami-slicing-tactics-without-naming-china-13794417.html>.

伍、小結

近3年中國對於南太平洋的政策方向，從2022年重「高階政治」、輕「低階政治」，轉變為2023年的「低階政治」掛帥，再轉型為2024年的「高階政治」與「低階政治」並行。由於2022年5月至6月王毅在南太行重重踢到鐵板，使得中國再次推動南太國家集體同意的難度甚高。有了前車之鑑，經過2023年的沉寂之後，中國2024年在南太平洋重掀波瀾的方式為從「低階政治」再出發，以及聚焦重點國家。中國對於南太事務時刻保持高度警覺，因而在諾魯面臨財政壓力時，以經濟援助獲得與該國建交；以及帛琉因美國經濟援助延遲到位時，以經濟援助利誘該國進行外交轉向。

相反地，區域國家如澳洲與日本採取的是集體方式。如澳洲在「太平洋島國論壇」提出的「太平洋警務倡議」，及日本在「太平洋領袖論壇」提出的自衛隊機、艦「港口訪問」太平洋島國的方案。這兩個方案均非施力於個別太平洋島國，而是涵蓋區域內所有國家，並由這些國家集體通過。這樣的方式其實是太平洋島國所尊崇的「太平洋方式」。職是之故，經過太平洋島國的討論並獲得共識後，提議得以通過，其效果則一體均霑。

由於是太平洋島國集體通過的方案，日本的方案等於是在南太平洋織起一片「安全網」，澳洲的方式則是再覆蓋一片「安全網」。這些「安全網」的出現，其實都是應對中國在南太平洋擴張勢力的企圖。如果沒有中國的行動引發區域國家的警覺，這些「安全網」恐怕不會出現。未來，中國要如何突破這些自己造成的「安全網」，相當程度影響中國是否續掀波瀾。