

太平洋地區強權競爭下的國際援助： 以太平洋島國為例

黃恩浩

國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員

摘要

為抗衡中國擴張，美國自 2012 年起將全球安全戰略重心從中東轉向亞洲，並將此戰略轉移稱作「亞洲再平衡」。然而，習近平於 2013 年成為中國領導人後，在「大國外交」思維下乃積極向太平洋地區推廣與國際援助相結合的「一帶一路」倡議，不僅企圖擴大對區域的影響力，同時也對美國自二戰後所建構的太平洋安全秩序形成挑戰。因此，美國在 2017 年提出「印太戰略」來延續再平衡政策，並團結理念相近友邦在區域上制衡中國。在美中戰略交鋒態勢下，太平洋島國乃是美中競爭的戰略高地。澳洲為美國傳統盟友，在美中競爭環境中，其國際援助政策除協助太平洋區域政經發展外，更協同美國對抗中國威脅。臺灣是美國印太戰略重要夥伴，其對太平洋島國的援助作為亦值得關注。

關鍵詞：一帶一路、印太戰略、外交援助、太平洋島國、強權競爭

一、前言

中國的國際援助（或稱外交援助，簡稱「外援」）作為可追溯到 1950 年代，面對當時二戰後美國在亞洲積極推行經濟援助以及對共產黨的圍堵政策，北京當局的外援計畫主要目的是支持開發中國家（第三世界國家）以對抗美國及其盟友，那時美中雙方各自的外援項目幾乎是以軍事裝備、糧食、金援和醫療為最大宗。在進入 21 世紀的今天，國際援助的概念與作法已經由「提供物資與金錢」逐漸轉變為「協助發展與合作」，這也使得大國在國際援助領域的競爭也進入了新領域。

隨著中國影響力快速擴張，近年北京當局相當積極在太平洋區域推行以「魅力攻勢」（charm offensive）為手段的「大國外交」，¹ 試圖藉「一帶一路」倡議結合「外交援助」計畫，將「商業融資」與「發展援助」並行來拉攏受援助國，除了是為解決產能過剩的市場、能源的獲取、經濟戰略縱深的開拓，以及主導國際貿易等這幾個重要的戰略問題之外，亦是為了與美國為首的西方國家爭取在國際間的政治經濟利益與影響力。自從習近平於 2013 年掌權之後，北京當局就開始積極將其外交觸手與國際援助範圍延伸至太平洋島國，這不僅使得這些島國在政治經濟議題上逐漸與中國緊密結合，也直接衝擊到美國與澳洲在二戰後長期在大洋洲所建立的領導地位與區域安全秩序。

由於美國已警覺到中國「一帶一路」倡議對其國家利益與區域秩序的衝擊，因此在 2017 年所提出的「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）基礎上，除提升與太平洋區域國家的關係之外，也開始仿效中國對外援助的作法，自 2018 年開始積極強化地區經濟援助與基礎建設投資規劃，並投入對「印太」的關鍵基礎建設，例如：投資數位經濟、能源發展和基礎設施，以及建立援助網絡等。為對抗中國「一帶一路」，2019 年 11 月 4 日在泰國曼谷舉行第 35 屆「東協高峰會」的「印太商務論壇」（Indo-Pacific Business Forum）中，美國政府開發融資機構「海外私人投資公司」（Overseas Private Investment Corporation, OPIC）、澳洲外交暨貿易部（Australian Department for Foreign Affairs and Trade）和日本國際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation, JBIC）共同宣布「藍點網絡」（Blue Dot Network, BDN）計畫，試圖將美澳日三方的政府、企業和民間社會結合起來，在「共同標準下」審核認證建設計畫，以促進市場運作、透明且財務可持續的基礎建設發展，該計畫預計投入資金高達 6 百億美元。² 更甚者，在 BDN 基礎上，於 2022 年 6 月 26 日，七大工業國組織（G7）在「德國高峰會」期間，美國主導成立「全球基礎建設和投資夥伴關係」（Partnership for Global Infrastructure and Investment, PGII），

¹ 〈中共二十大：習近平「大國外交」的夢想與現實〉，《BBC 中文》，2022 年 10 月 10 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-63107446>。

² Max Walden, "What is the Blue Dot Network and is it really the West's response to China's Belt and Road project?" *ABC News*, November 9, 2019, <https://tinyurl.com/y6b495a8>.

旨在充分提供開發中國家基礎建設資金的一項跨國合作，並承諾在 2027 年募集 6 千億美元。³

澳洲不僅是美國傳統安全盟友，在美國印太戰略規劃中更是一個舉足輕重的國家，在以美國為首的國際援助規劃中，澳洲主要是將國際援助的重心聚焦在太平洋區域島國。在澳洲長期以扈從美國為國家安全支柱的戰略規劃中，其在區域上主要外交戰略目標，就是要建構一個以澳洲為治理中心的區域秩序，試圖改善這些太平洋島國的「國家效能」（state effectiveness），並防止這些國家淪落為「失敗國家」（failed state）⁴或淪為中國的「附庸國」（vassal state），進而威脅到澳洲國家安全與區域穩定。⁵可見，澳洲外交援助政策對太平洋島國的生存與發展有著長遠的影響。從國際關係地緣戰略的角度，本文所要探討的議題是，華府與北京在西太平洋地區的戰略競爭與布局為何？美中競爭對坎培拉的太平洋島國外交援助政策又有何影響？我國在太平洋的外援工作又應如何切入？

二、美國與中國在太平洋的戰略競爭與布局

自冷戰結束以來，太平洋地區的權力結構變化主要是長期受到兩股強權力量所牽動，一邊是位處太平洋東岸並積極建構國際秩序的美國，而另一邊是位處太平洋西岸且正在積極擴張的中國。在習近平成為中國領導人不久後，為了處理與定位美中關係，習近平於 2013 年 6 月 8 日和時任美國總統歐巴馬（Barack Obama）在加州莊園會晤就雙邊關係交換意見，此後美中雙方是否存在習近平所提倡的「新型大國關係」因此成為國際外交熱門話題。⁶在 2014 年 7 月 9 日於北京舉行的「第六輪中美戰略與經濟對話」演講中，⁷以及在 2017 年 11 月 9 日的「習川會」中，習近平都公開提到「太平洋有足夠的空間容納中美兩個大國。」2023 年 11 月 15 日，習近平在與美國總統拜登（Joe Biden）於加州舉行的雙邊元首會晤中更提到，「這個地球容得下中美兩國。」由此可見，習近平企圖改變從冷戰以來的「一超多強」國際結構使之成為「兩強」結構，並且將美中戰略競爭的場域從太平洋擴大至全球領域。這顯示出中國企圖挑戰美國國際主導地位並重塑全球秩序野心，使其能夠符合中國利益。嚴格來說，美中領導人的會晤只是緩和雙方競爭關係的持續惡化，並不會降低雙方在太平洋區域的競爭。美中在太平洋的戰略競爭

³ Rishika Singh, “The G7’s infrastructure investment plan to counter China’s Belt and Road Initiative,” *The Indian Express*, June 29, 2022, <https://indianexpress.com/article/explained/g7-infrastructure-investment-plan-china-belt-and-road-initiative-explained-7996374/>.

⁴ 補充說明：「失敗國家」又稱「失能政府」，意指一個被認為未能滿足和履行某一些做為主權政府應有的基本條件和責任的國家。失敗國家特徵主要是反映於政治、經濟和社會的失能上；此外，失敗國家亦通常有普遍嚴重的貪污、犯罪與出現難民等非自願人口遷移，以及經歷嚴重的經濟下滑等狀況，進而形成地緣政治上的危機，並影響到周邊國家。

⁵ Shaun Breslin, “China and the South: Objectives, Actors and Interactions,” *Development and Change* 44, no. 6 (2013): 357-371, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dech.12060>.

⁶ 楊仕樂（2015）。〈美中新型大國關係的理論解析〉，《全球政治評論》50：103-114。

⁷ 高峰，〈習近平：太平洋容得下中美兩個大國〉，《文匯網》，2014 年 7 月 9 日，<http://news.wenweipo.com/2014/07/09/IN1407090034.htm>。

與布局，除了展現出要爭取區域主導權之外，太平洋島國的反應也是值得觀察的一部分，分析如下：

（一）美中在太平洋島國之間不斷加碼的援助競爭

自二戰結束後，太平洋島國在《太平洋安全保障條約》（或稱《澳紐美安全條約》）（Australia, New Zealand and United States Security Treaty, ANZUS Treaty）架構下，就被美國、澳洲與紐西蘭等國視為安全防衛範圍迄今。如今中國想在太平洋擴張影響力，當然無法忽視太平洋島國的地緣戰略地位。中國對太平洋島國的援助計畫是建立在以國營企業為主體的各樣商業利益上，以推動投資與貿易為主要目標，近年更積極透過推廣「一帶一路」倡議提供相關援助與發展計畫拉攏太平洋島國。而中國與索羅門群島在2022年4月簽署《中索安全合作架構協定》，可說是中國對太平洋積極的經略所衍伸的政治效果；⁸ 中國因此正式踏入美國盟友澳紐的「後院」，同時威脅到美國在太平洋的安全布局，太平洋島國因此成為美中競逐的另一個外交戰場。

在美國印太戰略架構下，華府在2022年6月宣布，要與澳洲、日本、紐西蘭、英國成立「藍色太平洋夥伴」（Partners in the Blue Pacific）關係，深化並擴大與太平洋島國之間的外交和經貿聯繫以及協調對該地區的援助。同年9月28至29日，拜登於華府舉行首場「美國—太平洋島國領袖高峰會」，會後不僅宣布《美國—太平洋夥伴關係宣言》（Declaration on U.S.-Pacific Partnership）及《事實清單：21世紀美國—太平洋島嶼夥伴關係路線圖》（FACT SHEET: Roadmap for a 21st-Century U.S.-Pacific Island Partnership），而且規劃將提供約8.1億美元的援助資金，來促進與太平洋島國在氣候變遷、疫情因應、經濟復甦、海上安全、環境保護等議題的合作。⁹ 為強化與島國的外交關係，美國在2023年2月不僅宣布重啟中斷30年的駐索羅門群島大使館，¹⁰ 也將在萬那杜、吉里巴斯和東加王國開設大使館；同年5月，美國與巴布亞紐幾內亞更簽訂「國防合作協議」，允許美國可使用該國軍事基地。¹¹ 這些美國作為很明顯是為了反制中國在太平洋的勢力擴張。值得關注的是，美國也正在積極爭取搖擺在美中之間的島國支持，像是斐濟和密克羅尼西亞兩國。

⁸ 呂伊萱，〈中索正式簽署安全協議，外交部：破壞現狀、危及區域和平〉，《自由時報》，2022年4月20日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3899251>。

⁹ Meg Keen and Daniel Mandell, “The US-Pacific Islands Partnership, one year on” *The Interpreter*, September 22, 2023, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/us-pacific-islands-partnership-one-year>.

¹⁰ Charley Piringi, “US opens embassy in Solomon Islands after 30-year absence to counter China,” *The Guardian*, February 1, 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/feb/02/us-opens-embassy-in-solomon-islands-to-counter-china>.

¹¹ Simone McCarthy, “US and Papua New Guinea sign defense pact as Washington, Beijing vie for influence in the Pacific,” CNN, May 23, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/05/22/asia/us-papua-new-guinea-defense-cooperation-agreement-intl-hnk/index.html>.

(二) 太平洋島國對美中「魅力攻勢」的反應不同

由於太平洋島嶼的位置主要位於澳洲東北方，長期被軍事戰略家視為美國領土關島和美國盟友澳洲之間的重要連接線，一旦這些島國在外交上向中國靠攏，則會直接衝擊到美澳在太平洋的安全利益。儘管美中雙方都相當積極提供豐厚的援助規劃來拉攏太平洋島國，但這些島國基於主權與集體利益的考量，似乎也不見得會都與美中兩國進行合作。例如：中國外交部長王毅在2022年5月26日至6月4日訪問8個太平洋島國，並企圖與這些島國簽署「區域安全協議」（涵蓋警務、資通安全、經濟發展等合作領域）未果，此對北京而言可謂是在太平洋區域的重大外交挫敗，此亦引發了美澳紐等國的高度關切。¹²

2023年9月25日，拜登在華府召開的第二次「美國—太平洋島國領袖高峰會」中，強調要更聚焦在氣候變遷、經濟成長、永續發展、公共衛生、建設海底電纜和對抗非法捕魚等議題上，以及正式承認庫克群島和紐埃兩國。但可惜的是，索羅門群島總理蘇加瓦瑞（Manasseh Sogavare）卻以避開美國「說教」（lecture）與國內有事為由拒絕出席。關於美國對太平洋島國所提出的基礎建設投資重大承諾，蘇加瓦瑞則是稱讚與中國的發展合作「限制較少」，¹³可見索國對中國的信任高於美國，並單方面表現出對美國不支持的態度。

在美中外交競逐的環境中，雖然索國是目前比較親中的國家，斐濟則是傾向雙邊討好，但因為美澳紐等國與該地區已經建立了長時間的合作關係，所以大部分島國仍採取親美的態度。對於美中持續加碼的援助計畫，大部分島國也開始進行比較並審視與大國合作的可能獲利，這也讓太平洋島國能夠展現其自主性，選擇對其有利的合作對象。

三、美中戰略競爭對澳洲國際援助政策的影響

從「印太」成為全球地緣政治中的一個專有名詞以來，太平洋島國就對於其所處之地區在大國競爭中是否會被邊緣化的議題感到擔憂。這些島國規模甚小卻擁有地緣戰略上的重要性，所以這些國家相當容易受到大國的覬覦、滲透甚至操縱。更甚者，該區域島國的「實際需求」亦有可能被這「印太」概念背後的大國競爭與區域安全議題所掩蓋而不受重視。換言之，跟太平洋島國議題相比，國際社會似乎較傾向關注如美中在該地區的地緣政治角力、中國「一帶一路」倡議背後的野心，以及區域經貿合作架構等議題。就澳洲而言，其對太平洋區域的國際援助政策（或稱國際發展政策）方向與作為和美國「印太戰略」的目標如出一轍，即建構一個

¹² Simone McCarthy and Lizzy Yee, “China plays for influence in South Pacific with security proposal and diplomatic tour,” CNN, May 27, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/05/26/asia/china-pacific-islands-security-pact-wang-yi-tour-intl-hnk/index.html>.

¹³ Kirsty Needham, “Solomon Islands leader says he skipped Biden summit to avoid ‘lecture’,” *Reuters*, September 27, 2023, <https://www.reuters.com/world/solomon-islands-leader-says-he-skipped-biden-summit-avoid-lecture-2023-09-27/>.

「和平、穩定和繁榮的印太地區」。¹⁴ 近期澳洲援助政策的重點趨勢在於，延續美國尋求藉由發展援助來促進區域安全的議程，而「藍色太平洋夥伴」倡議即為一例。換言之，澳洲是從安全的角度來制訂援助政策，並將太平洋島國安全視為美國印太戰略的一部分，其政策背後的目的就是要削弱中國對該地區的野心。而美中戰略競爭對於澳洲國際援助政策的影響舉足輕重，因此坎培拉當局近期有以下作法：

（一）擴大提升對太平洋島國援助

儘管中國對外援助政策欠缺國際透明度且常遭受到西方國家質疑，¹⁵ 但因其「不附帶任何政治條件」的原則所以常為太平洋島國青睞，這也造成許多島國為獲取資源而遊走在中國與美澳等國家之間。在地緣政治方面，澳洲和太平洋島國的安全與發展具有唇亡齒寒的關係，澳洲對該地區的治理、穩定、安全和繁榮有著互賴利益。隨著中國積極經營與太平洋區域的政經關係，中國在2017年對該地區的援助總額達40億美元，超越傳統上居首位的澳洲，¹⁶ 造成澳洲在太平洋長期影響力有被削弱的趨勢，澳中地緣戰略緊張局勢也因此加劇。為與中國爭奪太平洋影響力，澳洲在2018年9月簽訂新區域安全聲明《波耶區域安全宣言》（Boe Declaration on Regional Security）之後，時任澳洲總理莫里森（Scott Morrison）宣布了「提升太平洋」（Pacific Step-up）政策，承諾對太平洋地區提供13億澳幣（約合8.6億美元）援助。同時，亦陸續在帛琉、庫克群島、紐埃、馬紹爾群島及法屬玻里尼西亞等5國設立新的駐外領事館。¹⁷

（二）更加重視太平洋島國實際需求

由於中國近十年來幾乎將「國際援助」（支援經濟、農業、技術、醫療、教育、環境、公共建設等）與「一帶一路」（國營企業主導輸出勞動力和提供建設貸款）混為一談，¹⁸ 這種又是無償援助且又是優惠貸款的方式，使太平洋島國債務問題變得相當複雜，更導致當地經濟發展不斷惡化，造成該地區有多達5分之1的公共債務都是積欠中國。嚴重的是，一旦這些島國無法償還債務，有可能將關鍵基礎建設（港口、機場、土地等）抵押給中國，當地國主權或將因

¹⁴ Richard Herr, "What Australia's 'Indo-Pacific' aid policy tells the Pacific about its priorities," *The Strategist*, August 28, 2023, <https://www.aspistrategist.org.au/what-australias-indo-pacific-aid-policy-tells-the-pacific-about-its-priorities/>.

¹⁵ 中國並非聯合國經濟合作暨發展組織（OECD）開發援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）成員，所以其對外援助為之界定並非一定符合DAC的標準與公開透明原則。然而，澳洲是OECD/DAC成員國所以其國際援助都必須依照DAC的標準與原則。

¹⁶ James Griffiths and 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>.

¹⁷ "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>.

¹⁸ 中國在2018年3月成立「國家國際發展合作署」來重組並統一其對外援助的戰略方針、規劃與政策，同時試圖將商業融資從對外援助中分離出來。然而，該機構的另一職能卻是推動並支持具商業性質的「一帶一路」倡議，而非改由其他機構管理，因此該機構的國際援助角色模糊且難有成效。

此受到侵犯，這就是所謂的「債務陷阱」。¹⁹而中索之所以簽署安全合作架構協定，美澳紐等國家都將此歸咎於國際社會削減對該地區的援助所致。

為展現出與中國不同的援助政策，澳洲近年開始改變過去對太平洋島國提供附加治理條件（政經干預）的援助作為，²⁰開始朝聯合國經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）的國際援助原則邁進，即《巴黎有效援助宣言》（Paris Declaration on Aid Effectiveness）中的「在地化」（ownership）、「一致性」（alignment）、「諧和性」（harmonization）、「成果導向」（managing for results）與「互相負責」（mutual accountability）等5項原則。據此，澳洲國際發展和太平洋部長康羅伊（Pat Conroy）曾提到，澳洲今後的國際援助都將遵循「透明度」（transparency）、「不附加任何條件」（having no strings attached）、「僅為優質專案提供資金」（only funding high-quality projects）、「關注當地優先事項」（focusing on local priorities），以及「與在地承包商和供應商合作」（working with local contractors and suppliers）等5項原則來進行。²¹然而，就「與在地承包商和供應商合作」此一原則，對這些太平洋島國而言其實不盡適用，他們因環境、資源、人口與市場規模相當有限，且不易奠定工業、農業與經貿基礎，加上當地的生存問題大於發展問題，所以自西方殖民時期以來，這些島國就習慣常態性接受西方的各樣援助迄今。反之，西方之所以願意積極援助這些國家，主因不外乎就是覬覦這些國家所處的地緣戰略位置。

2022年澳洲工黨贏得聯邦大選之後，艾班尼斯（Anthony Albanese）政府便強調要調整過去無法與當地實際需求接軌的國際援助計畫，承諾未來對太平洋地區的援助將增加超過5億美元，主要用於加強澳洲在太平洋的外交與戰略連結，支援當地健康醫療、經濟貿易、農業發展、氣候變遷、教育文化、區域韌性與兩性平權等具體專案。

（三）關注氣候變遷對太平洋的威脅

美中在太平洋競爭中，太平洋島國所關注的氣候變遷與海洋暖化議題，經常沒有被優先重視。對此，斐濟常駐聯合國代表普拉薩德（Satyendra Prasad）大使曾經公開說道：「在美國和中國之間的地緣政治競爭中，氣候變遷正在獲勝。這種毫無必要的地緣競爭拖得越久，氣候變

¹⁹ Andrew Tillett, “Chinese debt for Pacific nations a security risk: Wong,” *Australian Financial Review*, June 16, 2022, <https://www.afr.com/politics/federal/chinese-debt-for-pacific-nations-a-security-risk-wong-20220616-p5au6g>.

²⁰ Charles M. Hawksley, “Australia’s aid diplomacy and the Pacific Islands: Change and continuity in middle power foreign policy?” *Global Change, Peace and Security* 21, no. 1 (2009): 115-130, <https://doi.org/10.1080/14781150802659473>; Shahar Hameiri, “The region within: RAMSI, the Pacific plan and new modes of governance in the Southwest Pacific,” *Australian Journal of International Affairs* 63, no. 3 (2009): 348-360, <https://doi.org/10.1080/10357710903104828>.

²¹ Tom Lowrey and Chantelle Al-Khouri, “New foreign aid rules to require climate and gender objectives for projects worth more than \$3 million,” *ABC*, August 7, 2023, <https://www.abc.net.au/news/2023-08-07/labor-foreign-aid-overhaul-counter-acting-china/102699322>.

遷就會繼續獲勝。」²² 為了處理氣候變遷造成海平面上升所帶來的危機，太平洋島國在過去常向西方國家尋求援助，但過去這個議題並未被澳洲視為國際援助的主要考量方向。工黨艾班尼斯政府上任後，在國際援助政策上就開始優先考慮該地區最關心氣候變遷問題，以對抗中國在區域上日益增加的影響力。²³ 再者，澳洲也承諾向為幫助因應氣候變遷影響而設立的多邊和區域基金投入大量資金，例如：2023年12月初，澳洲總理艾班尼斯在杜拜舉行的「聯合國氣候變遷大會」（COP28）上承諾向專責於氣候變遷和抗災專案的「太平洋韌性基金」（Pacific Resilience Facility）提供100億美元的基礎資金，以及向全球最大的氣候融資機制「綠色氣候基金」（Green Climate Fund）提供50萬美元等。²⁴

四、臺灣在強權競爭下的國際援助策略與作為

中國對太平洋的戰略意圖大致上可歸納出下列幾個面向：第一、封殺中華民國（臺灣）的外交空間；第二、獲取當地資源並擴張影響力；第三、擴大對太平洋的經略；第四、挑戰當地以美澳等西方國家主導的區域秩序。太平洋區域共有14個島國，其中目前與我國有邦交的共有馬紹爾群島、帛琉與吐瓦魯等國，該區域一直是我國追求正式外交的重要據點之一，近年隨著中國對太平洋島國投入大量資源與密切參與當地事務，不僅對美澳紐等西方國家造成排擠效應，也對臺灣在太平洋的外交空間形成極大的壓力。臺灣能否參與前述美國印太戰略架構下的BDN或PGII仍待政治和法規層面的解套，然而臺美或臺澳等在第三國的雙邊合作在近年似乎已形成一種可行的國際援助合作模式。²⁵ 目前我國在太平洋的援助策略方向與作為可歸納如下：

（一）策略性地援助特定領域與專業項目

在美中外交競逐白熱化的太平洋地區，臺灣的國際援助能量不可能與美國、中國、澳洲、紐西蘭、日本或其他國家的「政府開發援助」（official development assistance, ODA）的財務規

²² Richard Harman, “Ardern silent on new US Pacific deal,” POLITIK, July 4, 2022, <https://www.politik.co.nz/ardern-silent-on-new-us-pacific-deal/>.

²³ Rurika Imahashi, “Australia revamps Pacific Island foreign aid to focus on climate,” *Nikkei Asia*, August 9, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Australia-revamps-Pacific-island-foreign-aid-to-focus-on-climate>.

²⁴ Adam Morton, “Australia commits \$150m to climate finance for vulnerable Pacific countries,” *The Guardian*, December 8, 2023, <https://www.theguardian.com/environment/2023/dec/08/australia-commits-150m-to-climate-finance-for-vulnerable-pacific-countries>.

²⁵ 補充說明：就臺美國際援助合作而言，為讓國際發展與人道救援的夥伴關係更加制度化，我國國合會近年多次和美國合辦協力強化盟邦國家發展的活動，更在2022年11月簽署「臺美發展及人道援助合作瞭解備忘錄」，雙方共同向太平洋島國提供開發援助，發展優先項目例如：良善治理、網路安全、公共衛生、糧食安全及氣候韌性。合作的項目包括：「國家資通安全策略」培訓課程與「廢棄物管理研習班」，以及專案支助太平洋島國論壇的《2050年藍色太平洋大陸戰略》。就臺澳國際援助合作而言，澳洲政府於2017年9月曾和臺灣簽署諒解備忘錄，使澳方得以將安置於諾魯且需要緊急醫療的難民送到臺灣救治。澳洲此舉旨在避免難民於該國接受治療後持續居留，且目前臺灣是唯一與澳洲就醫療轉移達成協議的國家。

模相比，在全球對太平洋國家的援款來源中，澳紐合占5成，美日各占6%與7%，臺灣僅占1%。²⁶ 臺灣在2022年的ODA經費約4.32億美元，占「國民所得毛額」（gross national income, GNI）約0.055%，與聯合國對已開發國家所訂的標準0.7%仍有一段差距。²⁷ 為抗衡中國並深化與美澳紐日等國家國際援助合作，臺灣因此必須策略性地選擇在特定領域，用相對較小的投資來援助太平洋區域發展，並對當地產生有意義影響之專業項目，例如：臺灣對該地區的援助重點可以持續關注當地農業、交通、衛生醫療與社會發展等領域；在對外融資方面也可限縮在一些特定的支持性貸款，像是在公共建設、交通運輸、經濟發展等項目，而且可以在擁有同樣南島文化的基礎上，積極援助並擴大與該地區的人文關係與學術文化交流。此外，由於運動外交是重視以人為本的文化連結，能夠策略性地跨越與我國正式邦交關係存在與否的政治問題，因此我國亦可在該地區擴大推動民間專案運動交流、運動員訓練，或補助太平洋島國團體或個人參與太平洋運動會，以期在太平洋地區建立運動合作網絡與深化民間交流。

（二）將臺灣國際援助成果公諸國際社會

雖然臺灣與中國都不是聯合國OECD的成員國，但雙方不同之處在於我國皆會主動公開向OECD通報國際援助的成果，這除了是回應國際社會規範外，也希望將我國國際援助的專業化與透明化作為呈現給外界瞭解；同時也展現出臺灣對開發中國家的貢獻與履行對國際社會承諾的責任，並可藉此爭取與國際上理念相近的國家或非政府組織（non-governmental organizations, NGOs）在國際援助方面的合作空間，以拓展臺灣與國際社會的對話空間和外交影響力。舉例而言，2022年11月28至30日，我國國合會即曾組團赴澳洲坎培拉參與由澳洲國立大學發展政策中心（Development Policy Centre）及亞洲基金會（Asia Foundation）共同主辦的2022年「澳洲援助會議」（Australasian Aid Conference, AAC），在會中向各參與國專家學者分享國合會公私部門夥伴關係以及影響力先行者計畫的援外創新模式與成果，進一步展現臺灣在國際援助上的影響力。²⁸

（三）從單邊援助轉向多邊區域援助合作

在強化與太平洋邦交國的雙邊關係中，臺灣外交援助項目大多是由官方來執行，主要以外交部及國合會為主力，在因應不同的援助項目方面經常會搭配相關部會來合作執行，例如：經濟部、農業部、文化部、教育部、衛福部與原民會等。然而，除了深化臺灣與太平洋島國友邦

²⁶ 黃雅詩，〈太平洋區援款來源臺灣只占1%〉，《中央社》，2023年3月10日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202303100362.aspx>。

²⁷ 外交部，〈國際合作發展事務111年度報告〉，2023年8月28日，<https://ws.mofa.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDAYL3JlbGZpbGUvMjAvNDMvMTM0M2UzMTItNGIxZi00YTcyLWI2MWQtNGQyODIxZTU0YWYyLnBkZg%3d%3d&n=5ZyL6Zqb5ZCI5L2c55m85bGV5LqL5YuZMTEx5bm05bqm5aCx5ZGKLnBkZg%3d%3d>

²⁸ 〈國合會組團參與2022澳洲援助會議，發表我國援外成果〉，財團法人國際合作發展基金會新聞訊息，2022年11月24日，<https://www.icdf.org.tw/wSite/ct?xItem=69298&ctNode=31381&mp=1>。

的雙邊關係之外，臺灣與太平洋區域的關係發展也應由單邊援助作為轉向多邊區域援助合作，可運作的多邊平臺有：2006年9月3日的首屆「臺灣－太平洋友邦高峰會」，此為臺灣與太平洋區域多邊交往首例、2015年6月由美臺澳日4國所成立的「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation Training Framework, GCTF），以及2019年10月7日在臺北成立的美臺「太平洋對話」（Pacific Islands Dialogue）機制等。因為藉由多邊區域援助合作機制，臺灣不僅可以降低外援的成本，也可以藉與理念相近國家的多邊合作來提升影響力，例如：在醫療援助、人道救援、漁業保障、跨國防疫，以及協助區域國家能力建構等全球性議題上進行多邊合作，而這確實是我國在未來規劃國際援助可以切入的著力點，同時亦可協助我國與區域各國建立夥伴關係，進一步拓展臺灣國際空間。

（四）鼓勵非政府組織參與國際外交援助

臺灣在政府主導的國際援助作法上，不乏提供當地國融資、技術與醫療等資源，也派遣具專業的外交替代役役男前往海外各駐外技術團服勤，協助推動技術發展合作業務，幫助當地發展經濟並改善生活，此舉的確有助於創造役男、我國政府與當地國三贏的政策目標。然而，臺灣 NGOs 參與太平洋援助合作卻不多，比較有規模的像是「臺灣海外援助發展聯盟」（Taiwan Aid）。因為我國公民社會發展相當成熟，近年國內有許多 NGOs 開始以落實聯合國「永續發展目標」（Sustainable Development Goals, SDGs）投入各樣國際發展合作並與國際 NGOs 多方交流，臺灣在國際發展中的影響力因此隨之提升。因為 NGOs 不帶官方政治色彩，在面對中國積極在壓縮臺灣外交空間之情況下，比較能夠靈活發揮國際援助的效果、深化和當地國政府與社會連結，並且能夠從邦交國延伸到非邦交國等。基於 NGOs 在協助政府執行外援項目上具有機動性與專業性，未來政府若能在「新南向政策」的基礎上，透過國合會角色來鼓勵及引導企業界、文教界、旅遊業、慈善團體，以及醫療團體等民間力量來認識太平洋島國，並提升參與太平洋區域的人道援助與社會發展計畫的動能，此乃不失為一個拓展外交與國際援助的重要面向。

（五）尋求理念相近國家合作以鞏固友邦

我國目前在太平洋的3個友邦帛琉、馬紹爾群島與吐瓦魯，其地緣戰略地位相當重要，且一直是美中在戰略競爭中所要爭取的島國，這些島國的安全更直接影響著美國印太戰略布局，尤其是帛琉和馬紹爾群島在二戰後就與美國維持《自由加盟協約》（Compact of Free Association,

COFA) 至今。²⁹ 近期美澳等國對這些國家除了提供經濟援助之外，也都積極在擴大安全承諾與防衛合作，舉例如下：

1. 就帛琉而言

2023 年 8 月 29 日，為持續加強海事治理和促進區域主權，美國海岸防衛隊 (US Coast Guard) 在 5 月 COFA 續約的基礎上與帛琉簽署新海事合作協議，授權美國船隻在該國專屬經濟區 (exclusive economic zone, EEZ) 內可單獨進行海上執法。該協議是在帛琉總統惠恕仁 (Surangel S. Whipps Jr.) 請求華府協助阻止中國船艦在其沿海水域進行「不受歡迎的活動」(unwanted activities) 後所達成。根據協議，美國海岸防衛隊可以代表帛琉在其專屬經濟區內執法，而無需帛琉官員在場。³⁰ 隨著北京提出廣泛的海事主張，導致太平洋緊張局勢不斷加劇，美帛新海事安全協議無疑是因應中國海上威脅的重要表態。

2. 就馬紹爾群島而言

2023 年 10 月 16 日，馬國和美國同意續約 COFA，強調加強美國在西太平洋的存在，同意美方有權拒絕中國和其他國家進入馬紹爾群島的領海區域。據該協議，美國將在未來 20 年內向馬紹爾群島提供 23 億美元的經濟援助，以換取華府能夠在馬紹爾群島周邊 210 萬平方公里發揮海上拒止能力。³¹ 該協議將可強化美國在太平洋的關島和北馬里亞納群島的領海和領空，能夠對試圖擴大當地影響力的中國形成軍事嚇阻。

3. 就吐瓦魯而言

2023 年 11 月 9 日，澳洲與吐瓦魯簽署《法拉皮利聯盟協議》(Falepili Union Treaty)，重申對《2050 年藍色太平洋大陸戰略》(2050 Strategy for the Blue Pacific Continent) 中的太平洋價值、《太平洋韌性發展框架》(Framework for Resilient Development in the Pacific) 的指導原則，以及《波耶區域安全宣言》的共同安全承諾。該協議是澳洲首次以氣候變遷導致海平面上升的威脅為由，願意收容吐國「氣候難民」之具體方略。澳洲在協議中亦承諾保衛吐國免受外國軍

²⁹ 補充說明：《自由加盟協約》是美國與密克羅尼西亞、馬紹爾群島以及帛琉等太平洋 3 島國簽署的國際條約，確立並制定了彼此間的權利與義務關係。該協定是由《美國—聯合國領土託管協定》(U.S.-U.N. Territorial Trusteeship Agreement) 擴展而來，旨在要求美國政府「促進託管地人民自治或獨立的發展，並與託管地區和人民的具體情況，以及人民自由表達的意願相符合。」依照協定，在由美國「島嶼事務辦公室」(Office of Insular Affairs) 所管理的 20 年託管期間，美國政府需保障提供財政援助，以換取完整的國際防衛權利和責任。COFA 在 2003 年已重新續約一次，並於 2023 年到期，同年密克羅尼西亞、馬紹爾群島與帛琉都同意與美國再次續簽 COFA。

³⁰ “U.S. and Republic of Palau sign agreement to strengthen ties with new chapter in maritime security and stewardship in the Pacific,” United States Coast Guard, 2023, <https://www.news.uscg.mil/Press-Releases/Article/3507950/us-and-republic-of-palau-sign-agreement-to-strengthen-ties-with-new-chapter-in/>.

³¹ Jessica Stone, “US, Marshall Islands Sign Security Deal That Will Limit China’s Access to Western Pacific,” VOA, October 17, 2023, <https://www.voanews.com/a/us-marshall-islands-sign-security-deal-that-will-limit-china-s-access-to-western-pacific-/7313989.html>.

事侵略，吐國也同意若未經澳洲批准，不會與任何其他國家簽訂防衛協定。³² 該協議可謂是澳洲與太平洋島國間「最重要」的協議之一。

僅就上述案例可知，我國這3個邦交國在安全領域都已經與美澳建立很深的互信關係，美澳也都願意承諾提供安全保障，而澳洲更願意接受氣候難民。雖然在防衛方面，我國無法像美澳一樣提供這些國家具體的安全合作協助，但在非關軍事安全的領域，我國仍可以尋求在臺美或臺澳友好關係基礎上的國際援助合作，提供專業技術與資源來強化這些國家應對天然災害的韌性（例如：捐助興建海堤、協助處理乾旱問題、捐贈醫療物資與糧食、提供相關通訊裝備，支援建設海底電纜等），同時我國也可藉此來深化對這些國家的影響並鞏固外交關係。

五、結語

在地緣政治上，太平洋島國的重要性是在於其所處的戰略位置，控制該區域就可掌控進出太平洋的重要航道，所以在二次大戰期間，有些太平洋島國因此便成為美國和日本所窺視與爭奪的關鍵軍事戰略據點，例如：密克羅尼西亞、帛琉、索羅門群島、馬紹爾群島、吉里巴斯、吐瓦魯與諾魯等。在二戰結束後這些區域島國因資源有限加上政府治理效能不彰而容易且可能淪為失敗國家，所以長期接受美國、澳洲、紐西蘭、英國、法國、日本、臺灣等國家的慷慨援助。國際援助的原意是協助弱小或邊緣國家不要淪為國際問題，但中國近年來在太平洋結合「一帶一路」倡議的國際援助作為卻是呈現出一個反自由、反民主和反國際秩序的霸權戰略，這與美國為首的西方國家對於國際援助背後所追求的區域自由、民主、開放、安全與穩定的目的大有逕庭，衝擊到美澳紐等國在太平洋所建構的民主價值、安全利益與區域秩序，所以使得太平洋島國在目前美中大國競爭中，其地緣戰略地位的重要性不減反增。臺灣如同其他太平洋國家一樣身處美中交鋒的國際結構中，儘管在太平洋只剩下3個邦交國，加上國際援助作為有限，但是基於過去努力經營該地區的外交經驗，臺灣仍有義務在國際援助方面支持並設法強化與美澳紐日等理念相近國家進行援助合作，提升對當地國援助的實惠程度，以制衡中國對太平洋區域昭然若揭的野心。

³² “Australia-Tuvalu Falepili Union treaty,” Department of Foreign Affairs and Trade of Australia, 2023, <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union-treaty>.