

三、中共與索羅門簽署安全合作框架協議及對美印太戰略影響觀察

國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授宋學文主稿

- 中共近年透過「一帶一路」及「低階政治」，逐漸強化在南太平洋的「高階政治」影響力，企圖在第二島鏈建構永久性軍事據點，引發美澳紐日嚴重關切，南太平洋已成為美中競爭的競技場。
- 美國今年 2 月公布《美國印太戰略》，將提出「印太經濟架構」，中索安全合作協議或刺激華盛頓擴展在東南亞和太平洋島嶼的外交存在。
- 臺灣處於美中兩大板塊碰撞最前沿，「抗中聯盟」與「抗中挺臺」將有更多連動關係，必須透過制度化、組織化機制，建構維持臺海現狀的具體保障。

（一）背景介紹

南太平洋國家位於大洋洲，其地理位置大致上落於紐、澳、印尼、關島及夏威夷之間，陸地總面積不及 50 萬平方公里、人口約為 1,100 萬，分布在 1 萬多個島嶼上，分屬美拉尼西亞、密克羅尼西亞及玻里尼西亞三大群島區。這些島國與島嶼之專屬經濟區約有 2,000 萬平方公里¹；除了水產與礦產外，其戰略地位隨著美、中兩強在全球性之戰略競爭而日益重要。

¹有關人口之數量，近日在臺灣之新聞媒體或社群平臺仍稱其人口總數為 750 萬人，但截至 2020 年，根據世界銀行統計之數據，南太平洋地區總人口數約為 1,100 萬。相關數據請參考：World Bank, “Pacific island small states,” *World Bank*, <https://data.worldbank.org/country/S2>; World Bank, “Papua New Guinea,” *World Bank*, <https://data.worldbank.org/country/papua-new-guinea?view=chart>; World Population Review, “Cook Islands Population,” *World Population Review*, <https://worldpopulationreview.com/country-territories/cook-islands-population>; World Population Review, “Niue Population,” *World Population Review*, <https://worldpopulationreview.com/country-territories/niue-population>. 最後瀏覽日期：2022 年 5 月 4 日；此外，有關南太平洋陸地面積，臺灣近日媒體資訊依然聲稱為「約 50 萬平方公里」。但因地球暖化，海平面上升，造成南太平洋部分島嶼淹沒入海水，故南太平洋各國之陸地面積及專屬經濟區亦逐漸縮減；相關數據請參考：East-West Center, “THE PACIFIC ISLANDS MATTER FOR AMERICA/AMERICA MATTERS FOR THE PACIFIC ISLANDS,” *Asia Matters for America*, 2022, <https://asiamattersforamerica.org/uploads/publications/2022-Pacific-Islands-Matter-for-America.pdf>. Last Accessed on May 6, 2022.

自 1971 年中華民國退出聯合國之後，中共開始其在南太平洋之外交經略；至 1975 年之後中共陸續與斐濟（1975）、薩摩亞（1975）、巴布亞紐幾內亞（1976）、吉里巴斯（1980）、萬那杜（1982）、密克羅尼西亞（1989）、庫克群島（1997）、東加（1998）、紐埃（2007）及索羅門群島（2019）建交（詳見表 1）。隨著「中國崛起」及南太平洋之戰略及資源日益重要，中共在 2000 年後更積極其在南太平洋的政治與經濟之佈局；2013 年 3 月習近平入主中南海，旋即於 9 月及 10 月分別推出「一帶一路」，中共更加積極對南太平洋施行擴張主義²，並強調南太平洋為「一帶一路之外交重心」³。2021 年 5 月 28 日中共中央對外聯絡部以視頻連線方式舉行「中國-太平洋島國政黨對話會」，會議中，習近平致太平洋島國領導人口信：「中國共產黨願同各島國各政黨一道，深化戰略互信，加強治國理政經驗交流，共商發展大計，攜手構建中國-太平洋島國命運共同體」，會議並強調，「與會太平洋島國政黨領導人表示，島國政黨高度重視發展同中國共產黨的友好關係，堅定奉行一個中國政策，願同中國共產黨保持密切溝通，深化各領域務實合作，為世界可持續發展貢獻力量⁴」；此時，已可清楚看出，中共在太平洋島國的經略已經朝更具野心的「建構中國-太平洋島國命運共同體」佈局。

2022 年 3 月索羅門群島官員透露，索羅門已與中國簽署一份警政協議，並將向內閣送交提案，考慮與中國簽訂包含軍事的更廣泛安全協議⁵。此舉馬上引起美國之關注，隨後澳洲、紐西蘭及日本亦對此事表示嚴重關切⁶。

²中國共產黨新聞網，「習近平：創新合作模式 共同建設“絲綢之路經濟帶”」，中國共產黨新聞網，2013 年 9 月 7 日，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0907/c164113-22840646.html>；人民網，「習近平：中國願同東盟國家共建 21 世紀“海上絲綢之路”」，人民網，2013 年 10 月 3 日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1003/c1001-23101127.html>。最後瀏覽日期：2022 年 5 月 6 日。

³張穎，「試論『一帶一路』倡議在南太平洋島國的實施路徑」，中國社會科學網，2020 年 07 月 23 日，http://www.cssn.cn/gjgxx/gj_zgwj/202007/t20200723_5159164.shtml。最後瀏覽日期：2022 年 5 月 9 日。

⁴中國共產黨新聞網，「中國—太平洋島國政黨對話會舉行」，中國共產黨新聞網，2021 年 05 月 30 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0530/c64387-32117091.html>；楊迅、敬宜、榮翌，「中國—太平洋島國政黨對話會舉行」，人民日報，2021 年 05 月 30 日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-05/30/nw.D110000renmrb_20210530_6-03.htm。最後瀏覽日期：2022 年 5 月 11 日。

⁵Kirsty Needham, “EXCLUSIVE Solomon Islands considers security cooperation with China – official,” *Reuters*, March 24, 2022, <https://www.reuters.com/world/exclusive-solomon-islands-considers-security-cooperation-with-china-official-2022-03-24/>; Solomon Islands Government, “SOLOMON ISLANDS-CHINA SECURITY COOPERATION SIGNED,” *Solomon Islands Government*, April 20, 2022, <https://solomons.gov.sb/solomon-islands-china-security-cooperation-signed/>.

近三十年來，中共在南太平洋之經略逐漸呈現更大的野心；譬如 1997 年，中共在南太平洋地區建立的第一個永久設施...位於吉里巴斯塔拉瓦拉環礁的衛星跟蹤站，用以測控太空船神舟飛船和一些中國衛星，但同時也可監視馬紹爾群島中的美軍導彈靶場⁶、2017 年 6 月由中國國家發展改革委和國家海洋局聯合發布的《「一帶一路」建設海上合作設想》稱「經南海向南進入太平洋，共建中國-大洋洲-南太平洋藍色經濟通道」等⁷；一些國際事務觀察家對此指出，「中共的種種作為對美構成重大挑戰，而且這種挑戰是全面的（政治外交、經濟、軍事諸方面）、長期和戰略性的，迫使美國重手反制，開始高度關注長期以來游離在美國的全球戰略版圖之外的南太平洋島國」⁸；而 2022 年 3 月，中共與索羅門群島之安全協議可能使索羅門群島成為中國在南太平洋建立之第一個永久性軍事據點，並讓中共之戰略部署直接進入第二島鏈，從而威脅第三島鏈。

臺灣雖在南太平洋有一些友邦，但大多數國人對南太平洋之戰略重要性並不熟悉，直到 2019 年 9 月索羅門群島與吉里巴斯與中華民國斷交並與中國建交，並積極在南太平洋作政治、經濟、文化、氣候及戰略之經略；緊接著中國與索羅門群島之安全合作協議引起美、澳、紐、日等國之嚴重關切；相關新聞亦在臺灣有所報導，國人才逐漸了解並更加重視臺灣在南太平洋之外交、經貿、文化及戰略角色之意涵。

（二）中共在太平洋島國之經略概況

從歷史及地緣政治的角度來說，南太平洋各國之政治、經貿及文化與美國、澳洲、紐西蘭有密切關係。但中華民國自 1971 年退出聯合國後，中共

⁶ BBC News 中文，「中國與所羅門群島證實簽署安全協議 美澳新表達擔憂」，BBC News 中文，2022 年 4 月 20 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-61162142.amp>；

美國之音，「中所安全協議持續惹關切，日本外務副大臣上杉謙太郎訪問所羅門群島」，美國之音，2022 年 4 月 25 日，<https://www.voacantonese.com/amp/japan-to-send-envoy-to-solomons-amid-worry-over-china-pact-20220425/6544230.html>。最後瀏覽日期：2022 年 5 月 11 日。

⁷ 楊麗娜、常雪梅，「“一帶一路”建設海上合作設想」，人民網，2017 年 6 月 20 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0620/c64387-29351311.html>。最後瀏覽日期：2022 年 5 月 6 日。

⁸ 高義，「王赫：拜登政府在南太平洋反制中共」，大紀元，2022 年 2 月 9 日，<https://www.epochtimes.com/b5/22/2/9/n13565597.htm/amp>。最後瀏覽日期：2022 年 5 月 6 日。

在南太平洋從 1970 年代逐漸開始其外交、經貿及文化之經略；在 1990 及 2000 年代，中共在南太平洋之經略主要以農漁業之合作、氣候變遷及優惠貸款為主要策略；譬如，據澳洲智庫羅伊國際政策研究院（Lowy Institute for International Policy）之研究指出，「2006 到 2017 年間中國對太平洋地區優惠貸款總額達 15 億美元，臺灣則是 2 億 7,100 萬美元」⁹。到了 2013 年中共推出「一帶一路」之後，中共又以氣候變遷、經貿、投資及優惠貸款等「低階政治」（low politics），以佈建其在太平洋島國的「高階政治」（high politics）；而太平洋各國對此亦採觀望或被動接受之態度，誠如斐濟學者、社會學教授納依度（Vijay Naidu）表示，大部分太平洋島國顧慮到北京的經濟影響力，在此議題上小心謹慎不去冒犯中國¹⁰。

近年來中共更加善用這種利用「低階政治」以佈建「高階政治」之手段，施展其對太平洋各國之「銳實力」（sharp power）；譬如，國務委員兼外長王毅於 2021 年 10 月 21 日以視頻方式主持首次「中國-太平洋島國外長會議」時，即強調「中方願同島國抓住機遇，精誠合作，攜手打造更加緊密的全面戰略夥伴關係」；為達成此戰略夥伴關係，王毅強調：一是深化政策溝通、二是深化抗疫合作、三是推動經濟復甦、四是攜手應對挑戰、五是擴大人文交流、六是踐行多邊主義等六大合作策略¹¹。而 2022 年 3 月中國與索羅門群島之安全合作協議，只是中共在太平洋地區政經戰略及軍事野心冰山之一角。

（三）美國之因應

若中共在南太平洋島國之政治、經濟及軍事之經略成功，則中共將突破第一島鏈，並在第二島鏈有永久之軍事基地，從而威脅到第三島鏈。譬如，索羅門群島的戰略地理位置具有極大的潛能，從索羅門群島至關島或澳洲首

⁹ Jonathan Pryke, "The Risks of China's Ambitions in the South Pacific," *Lowy Institute for International Policy*, July 20, 2020, <https://www.lowyinstitute.org/publications/risks-china-s-ambitions-south-pacific>. Last Accessed on May 11, 2022.

¹⁰ Sheldon Chanel, "The Taiwan 'prize' and the US-China rivalry in the Pacific," *Al Jazeera*, Dec 16, 2020, <https://www.aljazeera.com/features/2020/12/16/fiji-story>. Last Accessed on May 6, 2022.

¹¹ 中共外交部，「王毅主持首次中國—太平洋島國外長會」，中共外交部，2021 年 10 月 21 日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbzd/202110/t20211022_9606105.shtml；藍孝威，「太平洋島國展開 6 大合作方向 王毅：打造緊密戰略關係」，中時新聞網，2021 年 10 月 22 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20211022001612-260409?chdtv>。最後瀏覽日期：2022 年 5 月 10 日。

都坎培拉之距離大約在三千公里左右，若中共在此部署中程導彈，將可阻卻美國軍援澳洲與紐西蘭之運補；此外，吉里巴斯距離夏威夷亦在三千公里左右，在戰略上對美國與印太地區之軍事、交通與經貿之連動有著極為關鍵之角色。簡言之，在美、中爭霸日益嚴峻下，南太平洋島國已成為美、中競爭的「競技場」（arena）¹²。

2022年2月7日到2月13日，美國國務卿布林肯訪問印太地區之際，白宮於2月11日公布《美國印太戰略》，承諾為該地區投入更多外交和安全資源以抵禦中國，其中包括重開美國駐索羅門大使館¹³。依據19頁的《美國印太戰略》，美國「將把重點放在印太地區從南亞到太平洋島嶼的每個角落」。《美國印太戰略》之內容除了強調「自由開放」及揭櫫民主、人權等共同價值之維繫及捍衛外，包括下列數個重點¹⁴：

1. 中共正在結合其經濟、外交、軍事和科技力量，在印太地區追求勢力範圍，「美國認識到美國改變中國的能力有限；因此，美國將尋求塑造中國周邊的戰略環境」；這句話意味著美中競爭關係由戰略競爭的核心議題及區域，延展到戰略之周邊環境議題及地區。
2. 「再次定調美國的中國戰略是全球性的」；「並承認印太地區是一個競爭尤其激烈的地區」；這句話已標示出，美國大戰略之主要目標為遏止中共之擴張主義；而印太地區將成為美中競爭之主要「競技場」。
3. 美國將啟動並透過「印太經濟架構」/「印太經濟戰略」¹⁵強化美國與

¹² 有關南太平洋已成為美、中競爭之「競技場」（arena）之報導，請參考：<https://www.ft.com/content/bdbb8ada-59dc-11e9-939a-341f5ada9d40>

¹³ The White House, “FACT SHEET: Indo-Pacific Strategy of the United States,” *The White House*, February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>. Last Accessed on May 10, 2022. 德國之聲中文網，「美國「印太戰略」：加大努力抗衡中國 臺灣提法略有不同」，德國之聲中文網，2022年2月12日，<https://p.dw.com/p/46v1H>。最後連覽日期：2022年5月10日。美國於1993年將駐索羅門群島外交機構由大使館降為領事館，駐索羅門大使亦改由駐巴布亞紐幾內亞大使兼任。

¹⁴ 有關《美國印太戰略》之英文內容，請參考 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>；德國之聲中文網，「美國「印太戰略」：加大努力抗衡中國 臺灣提法略有不同」，德國之聲中文網，2022年2月12日，<https://p.dw.com/p/46v1H>。最後瀏覽日期：2022年5月10日。相關原文資料請參考：The White House, “INDO-PACIFIC STRATEGY OF THE UNITED STATES,” *The White House*, February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

¹⁵ 有關「印太經濟架構」，只是一個「概念性」（conceptual）的名詞，其本質為「印太經濟戰略」（Indo-Pacific Economic Strategy）。

印太地區的經濟、貿易環境及就業的連結及承諾；並擴張美國海岸巡防的範圍與合作至南亞、東南亞、太平洋等地。

4. 美國將強調以規則為基礎的秩序，並尋求「通過一個強大的、相互加強的網格狀聯盟格局」打造一個「自由開放的印太地區」；而中國與索羅門群島安全合作協議一事，將刺激美國更加強化與印太地區各國（包括大洋洲）之自由開放、互相聯繫、繁榮、安全及復原力強韌性（resilience）之關係，以加強印太地區之安全；因此，華盛頓將「有意義地擴展」在東南亞和太平洋島嶼的外交存在，並優先考慮與太平洋島國進行的關鍵談判。

（四）落實「印太戰略」的臺灣觀點

中共與索羅門群島之安全協議，只是反映目前美、中在全球競爭之冰山一角。由於中共是目前全世界唯一能對美國及西方世界構成「系統性威脅」（systemic challenge）之國家¹⁶；因此，美國之中國戰略必須是全球性的。乘乎此，為有效遏阻中共對西方自由民主為基礎之國際秩序之挑戰，本文強調下列幾個有裨於印太戰略之建議：

1. 美國對中政策，必須從美國之全球大戰略來了解及實踐；而不是僅從美中外交關係來了解；因為美中之競爭反映全球權力分配的結構性矛盾，而非短期之外交關係。
2. 以軍事及區域和平與穩定為主軸之「印太戰略」，必須與著眼於經貿、文化、社會及氣候變遷之「印太經濟架構」，彼此之間作更具「交織性」（intertwine）之戰略配合，以彌補美國退出「跨太平洋夥伴協定」（TPP）後所產生的戰略空缺；如此，才能強化印太地區各國在面對中共「銳實力」威脅時，依然有其「復原力」/「強韌性」。
3. 不論「印太戰略」或「印太經濟架構」之參與成員，不必然受印太地區「國家」身分限制；而是須以「印太地區之自由與開放」相關之國

¹⁶有關中共對美國及西方具有「系統性」威脅之字眼，第一次出現於 2021 年 6 月 15 日拜登出席 G7 及 NATO 峰會後之聯合公報，相關報導請參考：AP, “Nato leaders declare China a global security challenge,” DAWN, June 15, 2021, <https://www.dawn.com/news/1629450>. Last Accessed on May 11, 2022.

家、國際組織、國際非政府組織及企業為潛在的合作對象或成員，如此才可能克服中共常用的「混合戰」(mix war)。

4. 現階段「印太戰略」及「印太經濟架構」只是一個促進「抗中聯盟」的對話機制及合作平臺，未來宜朝具有「規範性」(normative)及「制度化」/「組織化」(institutionalization)的方向發展，才能建構有效的合作聯盟。
5. 由於臺灣處於以美國為首之民主陣營及以中共為首之專制陣營兩大板塊碰撞最前沿，也是最核心地位；導致「抗中聯盟」與「抗中挺臺」，未來將有更多的連動關係；因此，在「印太戰略」及「印太經濟架構」中，有關如何維持臺海現狀或和平與穩定的議程 (agenda)，必須早日透過制度化或組織化以建構具體之保障。

上述建議並非僅著眼於臺灣或臺海，更重要的是臺海與東海及南海已是印太區域安全不可分的生活共同體；而東海與南海不但掌控著中共海軍與空軍穿越第一島鏈最關鍵之要塞，更扮演著太平洋與印度洋之戰略聯結的戰略重鎮。因此，不論從「戰略之具體目標」或「戰略之議程設定」的角度來看，美國之「大戰略」宜更「具體的」(substantial)且更「清晰的」(clear)將臺灣納入「印太戰略」及「印太經濟架構」/「印太經濟戰略」之核心地位。

表 1、中共與南太平洋各國建交時間一覽表

建交國家	建交時間
斐濟 (Republic of Fiji)	1975.11.05
薩摩亞 (Samoa)	1975.11.06
巴布亞紐幾內亞 (Papua New Guinea)	1976.10.12
吉里巴斯 (Republic of Kiribati)	1980.06.25 2003.11.29 斷交 2019.09.27 復交
萬那杜 (Republic of Vanuatu)	1982.03.26
密克羅尼西亞 (Federated States of Micronesia)	1989.09.11
庫克群島 (Cook Islands)	1997.07.25
東加王國 (Kingdom of Tonga)	1998.11.02
紐埃 (Niue)	2007.12.12
索羅門群島 (Solomon Islands)	2019.09.21

資料來源：中共外交部