

中國推廣「一帶一路」對太平洋島國區域安全之影響

黃恩浩

澳洲墨爾本大學社會暨政治科學院政治學博士

澳洲墨爾本大學社會暨政治科學院榮譽研究員

一、前言

太平洋島國區域可以說是連結南亞與南美的重要區域，美國在冷戰時期為了遏制前蘇聯勢力擴張，因此該地區過去一直是美國與其盟國澳洲與紐西蘭積極經營的安全範圍。於前蘇聯瓦解後，美國對南太平洋區域逐漸失去興趣，在 1990 年代初期就陸續關閉南太平洋大使館並減少援助，逐漸淡出該地區。之後，美國、澳洲和紐西蘭就很少在這區域巡邏。這情況讓中國得以覬覦南太平洋的地緣戰略環境，也給了中國能夠藉由經濟途徑進入該地區並取代美國勢力的大好機會。

近年來，許多國際觀察家、國際新聞媒體與區域國家政府等，對於中國積極與「太平洋島國區域」(Pacific Islands Region)¹的「微型國家」²交往，以及不斷增加對當地的外交援助作為，都有著不約而看的看法，認為北京對這區域不斷增強的外援政策正在改變此區域的戰略平衡關係。然而，這中國對於太平洋島國區域的外交援助並非是新的外交手法。自冷戰結束以來，中國與臺灣在此區域的外交競爭就是採取這種外援方式，以爭取這些島國對兩岸主權的政治認同。更甚者，在目前「一帶一路」倡議推廣下，中國不僅有效促進和鞏固與太平洋島國的經濟和投資合作，更擴大了中國在南太平洋的政治影響力。

中國在該區域的帶路作為，不僅造成太平洋島國區域領導國澳洲與紐西蘭的緊張，更引起美國特別關注，因為一旦中國的帶路策略在該區域落實，中國將會把對該區域經濟影力轉變成政治影響力，並會設法將美國、澳洲與紐西蘭的勢力逐出該區域，而對於在該區域有六個邦交國的臺灣當

¹ 在大洋洲中的「太平洋島國區域」是以「太平洋島國論壇」的正式參與國來做界定，目前包含有澳洲、紐西蘭、斐濟(Fiji)、巴布亞紐幾內亞(Papua New Guinea)、索羅門群島(Solomon Islands)、萬那杜(Vanuatu)、薩摩亞(Samoa)、吉里巴斯(Kiribati)、東加(Tonga)、法屬波里尼西亞(French Polynesia)、庫克群島(Cook Islands)、諾魯(Nauru)、新喀里多尼亞(New Caledonia)、紐埃(Niue)、帛琉(Palau)、密克羅尼西亞聯邦(Federated States of Micronesia)、吐瓦魯(Tuvalu)，與馬紹爾群島(Marshall Islands)等 18 個國家。

² 除澳洲與紐西蘭外，其餘的區域國家都是屬於微型國家。微型國家(Microstate)的概念在國際上並無嚴格定義，一般是指領土面積排在全球最後，領土與海域管轄範圍不大的國家而言。

然也不例外。³再者，中國亦有可能在該區域建立海軍基地，並藉以突破第二島鏈擴大海洋戰略。基於此，本文所要分析的問題是，究竟中國帶路倡議在該區域的作為與影響為何？臺灣又要如何因應？

二、中國帶路倡議在太平洋島國的推廣

由於南太平洋島國經濟長期處於貧窮與積弱不振的狀況，因此臺灣一直以提供經濟援助作為條件，來換取南太平洋國家在外交上的實質承認。為了避免臺灣逐漸擴大外交影響力，中國積極透過外援手段與這些地區國家建立友好關係，達到打壓臺灣外交生存空間的目的，於是南太平洋地區成為中國與臺灣外交角力的重要戰場。中國帶路倡議在該區域的實質作為有四個面向：

（一）擴大基礎設施的建設

因為對外交通不便造成經貿發展遲緩，所以近年來太平洋島國高度重視陸上運輸交通、港口與機場等基礎設施建設。在帶路倡議的推動下，北京當局就以無償援助與優惠貸款等形式支持太平洋島國的基礎設施建設。例如：對斐濟優惠貸款項目、納布瓦魯公路與湯加弗阿阿莫圖社區道路項目、薩摩亞法雷奧羅國際機場升級改造項目，以及瓦魯阿圖盧甘維爾國際碼頭擴建項目等。其中，中資企業對該國的交通運輸、貿易、物流與旅遊便利化等幾乎是一手包辦。

（二）加強區域經貿的往來

太平洋島國區域豐富的自然資源尚未充分開發，所以在採礦、能源、農業以及水產加工領域都存在著大量的商業機會，因此來自中國的投資和建設是當地政府所歡迎的。在中國帶路倡議下，太平洋島國正積極考慮通過亞投行進一步拓寬融資管道，並主動與北京討論優勢項目以尋求經貿合作。於 2015 年 4 月，在深圳舉辦的「太平洋島國—深圳投資貿易推介會」可說是帶路倡議下中國與太平洋島國強化貿易合作的具體實踐。

（三）推廣教育與文化交流

北京於 2012 年在斐濟成立首家孔子學院後，在推廣帶路倡議的加持

³ 臺灣在該區域共有六個邦交國，包括：吉里巴斯、帛琉、馬紹爾群島、諾魯、索羅門群島與吐瓦魯等。

下，接著又於 2015 年在該國設立中國文化中心，全面促進中國與太平洋島國人文交流。藉由對中國文化的推廣，以及加強雙邊教育、文化、藝術、媒體、旅遊等領域交流，讓北京得以文化交流之名灌輸當地有利中國的意識形態，藉此型塑該區域對中國崛起的正面印象與評價，並在該區域奠定親中的政策與民意基礎。

（四）增進非傳統安全合作

全球氣候變化已嚴重威脅到太平洋島國的生存發展，若按照 1993 年至 2012 年間海平面上升速度計算，預計在 50 多年後，吐瓦魯將有 60% 的國土沉入海中；其他國家如諾魯、吉里巴斯、萬那杜等島國也都面臨著同樣問題。該區域是全球氣候變化的最大受害者。中國在帶路架構下對當地的援助包括：協助斐濟抗擊「溫斯頓」風災、協助密克羅尼西亞聯邦的厄爾尼諾旱災，以及協助巴布亞紐幾內亞政府防控瘧疾疫情等。中國對該區域提供非傳統安全合作不僅有效維護該區域的安全與穩定，更強化了中國與該區域建立政治互信。

三、中國對太平洋島國區域的安全衝擊

北京當局積極推廣帶路倡議，在經濟方面是為了解決本身產能過剩並和區域經濟發展互通有無，因此以中國為經濟發展中心，試圖把區域各國經貿緊緊結合一起。值得注意的是，這帶路倡議的目標不僅只限於經貿與金融發展，其背後更帶有政治上與軍事上的企圖心。嚴格來說，「一帶一路」代表著中國在外交和經濟上跟西方爭奪權力，並為中國的霸權戰略服務。北京對該區域安全的威脅如下：

（一）經濟操控

太平洋島國區域擁有廣闊的海洋專屬經濟區和豐富的海洋資源，但該區域國家在經濟發展中，面臨資金不足、技術和經驗落後的困境。北京試圖藉由帶路合作，將中國的資金、技術、人才和勞動力等輸出至該區域國家，帶動該區域國家的基礎建設並加深雙方利益融合，以發揮對當地國家的經濟控制力。重點是，中國在該區域國家所建設的公路、港口與機場等，這些設施都可能具有軍民雙重用途。萬一這些國家對中國的大量借貸無法解決，這些設施的軍事用途將成為談判籌碼。雖然帶路倡議有助於實質改善島國經濟，卻也產生負面效應。因為中國提供的援助欠缺透明化，易遭

當地領導人中飽私囊，反而不利於南太平洋國家推展反貪汙工作，阻撓了這些國家的民主化過程。

（二）文化滲透

孔子學院一直是中國海外文化宣傳機構中重要組成部分，也是中國對海外統戰的重要角色。太平洋島國區域首家孔子學院在斐濟建立，從而為斐濟和太平洋島國人民學習中文與了解中華文化和藝術提供場所。然而，中國與該區域在帶路經貿合作中卻以孔子學院作為政治宣傳的平臺，試圖以文化滲透的方式影響當地的政府政策及公共輿論。另外，中國一直鼓勵民眾移居南太平洋地區，此將使得區域內民族情勢更趨複雜，亦不利於維持當地社會的穩定。

（三）外交干預

在帶路合作框架下，北京對於推動該區域支持「一個中國」原則具有積極作用。由於南太平洋地區是臺灣「邦交國」的集中地區，南太地區與中國關係的發展，都會直接影響到臺灣與當地邦交國的互動。一旦中國與該區域深化政治互信，美澳紐三國在該區域的利益也將受到排擠。在「一國一票」的國際組織規則中，區域集團的力量相當重要。因此中國以無條件提供各項援助為誘因，在南太平洋區域培養親中勢力，作為反制美澳紐日等國在國際上的圍堵作為。再者，近期媒體指出，有開發中國家因向中國大量貸款，而陷入帶路政策中的「負債陷阱」(debt trap)，最後導致這些國家為償還債務而必須接受北京的政治或外交條件。

（四）軍事部署

不可諱言，中國在南太平洋影響力的擴張是其軍力延伸的重要基礎。中國慣用飛彈部署手段來嚇阻外國勢力介入臺海問題，所以強烈反對美國在亞太建構薩德反導彈系統。為了因應該美國薩德系統，因此中國在南太平洋的吉里巴斯首都塔拉瓦設置衛星監測站，這不僅可以達到監控美國飛彈防禦計畫發展的目的，亦可以協助「神舟」與「天宮」太空計畫的發射與監控作業。此外，為了分散從南太平洋能源進口的風險，中國有意在南太平洋萬那杜建海軍基地，這不僅可確保海上能源運輸安全，也可提升中國海軍在第二島鏈的遠洋作戰能力。

四、臺灣對中國在南太區域擴張的因應

在 2005 年版《中國外交》白皮書中，北京就首次提出「經濟外交」一詞來界定未來外交政策方向，此後這種以外交的經濟途徑來促進國家對外關係影響力之概念便成為中國外交政策的重要方向。這中國經濟外交思維與 2013 年所提出的「一帶一路」倡議有著重要的連結，這帶路經濟外交亦是中國在國際上將其經濟權力轉變成政治權力與軍事權力，並邁向國際經濟霸權的重要表現。面對南太區域的中國威脅，臺灣應有的作為如下：

(一) 持續深化臺灣與南太邦交國的交往

雖然臺灣在南太的邦交國才六個，這些國家在面對中國擴張時似乎是無可抵禦。然而，若臺灣能在「新南向政策」的藍圖下，持續深化與該區域邦交國的連結、交往與安全對話，中國在該地區的影響力將會被抵銷，進而限制中國可能利用該區域來削弱美國與區域同盟的安全架構。在這個意義上，臺灣深化與南太友邦關係其實有著高度的區域安全意涵，臺灣亦可藉此強化與美澳紐的安全關係。

(二) 強化臺灣原住民文化與南島文化連結

在漢人大規模遷居臺灣之前，臺灣早已為南島語系民族所居住。由於族群與語言有密切的關係，臺灣原住民與南太區域的南島語言和文化因此有其互通性與延續性，這是臺灣面對中國孔子學院時最具特別的文化優勢。臺灣應該強化南島語系的研究，深化與南太邦交國文化交流，建立臺灣在南島研究上的話語權，以凸顯臺灣原住民與南太國家的共同南島語系文化價值。

(三) 積極參與美國在太平洋島國區域演習

美國參議院於 2018 年中旬通過《2019 年國防授權法》草案，要求美國國防部長應強化與臺灣的軍事交流，包括適當參與臺灣軍演，如年度漢光演習、臺灣也應適當參與美國軍演、支持美軍醫療船來臺訪問，與建構人道救援交流模式等。基於臺灣的區域安全角色越來越重要，臺灣應積極參與美軍區域演習。例如：積極參與美軍於 2018 年 8 月在索羅門群島的軍事醫療合作救援。

(四) 爭取從雙邊走向多邊非傳統安全合作

澳洲與臺灣雙邊在 2017 年 9 月簽署諒解備忘錄，讓澳洲政府可把安置在諾魯共和國有緊急醫療需要的難民，送到臺灣臺安醫院接受治療。諾魯是臺灣位於南太平洋的友邦，儘管臺諾雙邊醫療合作計畫行之有年，臺灣應持續秉持普世人權與健康價值的原則，協助友邦提升醫療水準，並與理念相近國家，繼續增取在醫療援助、人道救援，和跨國防疫等全球性議題上的多邊合作。

五、結論

習近平時代的中國外交呈現「全面外向型態勢」，過去「韜光養晦」原則確定走入歷史。中國在太平洋島國區域推展「一帶一路」的背後的動機是多元的，除了藉由經濟外交的手段來解決其國內產能過剩的問題外，更藉由經貿途徑來擴張其在國際上的經濟實力，並伺機將經濟影響力轉變成政治與軍事權力，最後達成抗衡美國之戰略目標。目前臺灣與美國關係正不斷提升，臺灣應在美臺「全球訓練架構合作協議」(Global Cooperation and Training Framework)架構下來因應中國的擴張。中國積極推動帶路倡議是為了要實踐新經濟殖民主義，中國夢下的帶路推廣其實就是一個反自由、反民主和反國際秩序的霸權戰略，而臺灣有義務讓國際了解北京這個企圖。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)