



圖片來源：路透社

拜登與太平洋島國舉行峰會真誠合作對抗中國擴張威脅

台北醫學大學兼任副教授 楊志恆

一、峰會主要內容與成果

(一)美國採取強化與太平洋島國關係的措施

9月28日美國總統拜登(Joe Biden)與14個太平洋島國領導人在華盛頓舉行為期兩天的峰會，並簽署《美國與太平洋地區夥伴關係宣言(以下簡稱「宣言」)》(Declaration on U.S.-Pacific Partnership)。首先，他訴諸歷史情誼向各國領導人表示：「坦率地說，美國和世界的安全有賴於各位和太平洋島嶼的安全。」拜登指出，太平洋島國過去與美國的夥伴關係「幫助結束了二戰期間太平洋地區的血腥戰爭」；其次，美國是坦誠地與各國共同簽署「宣言」，並未迫使各國在美中之間尷尬選邊站，畢竟「宣言」沒有特別提到中國。而會前曾傳出索羅門群島因與中國簽有安全合作密約將不加入簽署，然索羅門最後仍選擇加入；最後，「宣言」將氣候變遷確立為「各方夥伴的最高優先事項」，顯示美國特別重視與太平洋島國在氣候變遷議

題上之合作。在峰會前，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）、氣候特使凱瑞（John Kerry）及相關單位也與各島國領導人舉行會談，並會見了企業界代表。另外，拜登將任命前駐斐濟、吉里巴斯、東加、諾魯大使利德（Frankie Reed）擔任有史以來首位駐「太平洋島國論壇（Pacific Islands Forum）」特使，這個論壇是美國與該地區多數島國交流的重要平台，拜登也採取其他措施強化與各國接觸，包括設立美國國際發展署（USAID）區域使團、和平工作隊（Peace Corps）重返斐濟、東加、薩摩亞和萬那杜，以及提供太平洋島國 5,000 萬美元的直接支持，以促進其經貿發展。經過這次峰會，拜登真誠地開展與太平洋島國合作，讓各國對美國更有信心，也達到共同對付中國擴張威脅的目的。

（二）為太平洋島國困境出悶氣的《美國與太平洋地區夥伴關係宣言》

根據白宮公布的「宣言」內容，美國和太平洋島國的夥伴關係是由共同的歷史、犧牲和價值觀以及為繁榮做出的貢獻等形塑而成。面對當前日益惡化的氣候危機和日漸複雜的地緣政治環境，美國與太平洋島國再次承諾以真誠的夥伴關係共同努力，以應對愈發嚴峻的挑戰。太平洋島國由於「國小言輕」，其所擔心的氣候變遷問題儘管每年都在聯合國氣候變遷峰會上提出要求各國重視，卻都未獲積極回應，「宣言」等於是美國為他們的困境出口氣，讓國際社會重視履行氣候變遷問題的責任。

「宣言」內容主要有 11 點，特別是前 3 點，要點如下：

（1）我們決心加強我們的夥伴關係——我們對建立一個和平、和諧、安全、包容、繁榮且富有彈性的太平洋地區有著共同願景，民主將能夠蓬勃發展，美國也將大力支持太平洋國家的「2050 藍色太平洋大陸策略」（The 2050 Strategy for the Blue Pacific Continent）。各

島國對美國承諾加強參與，包括擴大外交存在、深化兩國人民聯繫及相關合作等表示歡迎。而美國也將把其與密克羅尼西亞聯邦、馬紹爾群島及帛琉間的《自由聯合契約》相關談判放在首位。

(2)我們致力於加強太平洋地區主義—提升和加強太平洋在國際論壇上的聲量，並深化美國與太平洋地區相關組織的接觸，包括太平洋島國論壇和太平洋區域組織理事會(CROP)等，我們將尋求與這些組織及其他共享太平洋目標和價值觀的合作夥伴建立更大的聯繫。

(3)我們致力於共同應對氣候危機—團結一致落實《巴黎氣候協定》，我們敦促 2030 年自主貢獻目標尚未與協定目標一致的所有國家，尤其是主要排放國，提高實踐的雄心，並將目標與 COP27 之前的 1.5°C 路徑保持一致。我們敦促所有已開發國家兌現他們對到 2025 年為止每年動員 1,000 億美元支持發展中國家的承諾，並敦促所有國家在 2030 年將人為甲烷排放量於 2020 年的基準上減少至少 30%。我們還將共同努力增強太平洋島國的氣候適應能力、增加他們獲得氣候融資的機會，且合作支持太平洋島國適應氣候變遷的影響。上述都是太平洋島國非常關注的議題，也是最能打動各島國人心的主張。

(4)我們致力加強合作，促進太平洋地區經濟增長及可持續發展性。

(5)我們致力於相互支持以更好地應對自然災害。

(6)我們決心保護太平洋並加強管轄它的法律。

(7)我們決心維護整個大洋洲的和平與安全。

(8)我們承諾繼續合作解決 COVID-19 問題和其他與健康相關問題。

(9)我們承諾增加我們所有人民的發展機會。

(10)我們重申全面解決二戰與冷戰遺留問題和促進核不擴散承諾。

(11)我們夥伴關係的前進方向明確、未來的措施確實。

二、太平洋島國的反應

(一)「宣言」重視互相尊重的心理平衡

美國注意到大國與小國間彼此平等、互相尊重的心理平衡重要性，因此「宣言」中每項措施都強調「我們」，表示美國與太平洋島國是一體平等，所有合作都是相互尊重且欣然同意的。

(二)美國倡議以國際法為依據，融合航行自由與島國的太平洋主義

「宣言」強調彼此都是懷抱民主價值觀的夥伴，尤其是在提到美國倡議的遵守國際法與航行自由時，強調太平洋島國「注意到美國致力於加強和深化其在該地區的安全合作」，凸顯美國並未強迫各島國必須遵守相關倡議。

(三)島國們讚賞美國重視氣候變遷相關合作

「宣言」中討論最多的是氣候變遷方面的合作，這是各國最關心的嚴肅國家安全問題，有關氣候變遷長久以來的爭議問題，「宣言」中全都提到，太平洋島國有美國支持為後盾備感信心。美國是當前世界氣候變遷議題之領導國，更以氣候變遷議題為主要外交政策，有其支持將使太平洋島國重視之氣候變遷議題的國際能見度提高。

(四)對島國未來可持續發展性的重視

「宣言」亦提及目前威脅人類安全最嚴峻 COVID-19 疫情，強調提升區域及國家衛生系統能力，並加強有關預防、發現和應對傳染病威脅能力之合作，為未來的大流行進行預防、準備和應對提供充足、更有力且可持續的全球融資。此外也將強化美國與各國人民間的紐帶，亦即通過支持教育、培訓、青年發展和交流機會，加強各方人民之交流聯繫。

三、「宣言」與印太戰略聯盟連結對抗中國有助於台灣外交

中國與索羅門群島今年 4 月簽訂安全密約，顯示中國企圖將其軍事擴張野心伸入平靜的太平洋海域。從「宣言」可以看出，美國展現

謙卑誠意積極重返太平洋島國的大家庭。針對氣候變遷進行的防範與合作，是拜登政府目前最重視且擔當國際領導角色的領域，美方的支持對太平洋諸島國可說是最大的保證。更重要的是，美國倡議的以國際法為基礎之航行自由，對四邊環海的島國而言至關重要。整體而言，太平洋島國毫無疑問地將選擇與美國合作，美國推動的印太地區民主國家戰略聯盟一定會戰勝中國擴張威脅各國的野心。

對台灣而言，太平洋島國是與中國外交競爭激烈的地區，美國強化與他們接觸勢必會與中國在太平洋區域之活動形成競爭，對台灣外交將有所幫助，也能夠保護台灣的外交盟友。台灣早已在許多相關領域協助邦交國，至今也還維持各種合作項目，台灣能滿足島國們正面臨的許多需求與挑戰，包括衛生議題、基礎建設，以及公共利益和發展課題，美國強化與太平洋島國的合作關係，對台灣鞏固邦交肯定有正面意義。

編按：本文僅代表作者個人觀點，不代表遠景基金會之政策及立場。