

焦點評析

推想川普 2.0 時代的美國太平洋島國地區外交政策

Speculating U.S. Pacific Island Policy in Trump 2.0

張凱銘 *Kai-Ming Chang*
臺中科技大學通識教育中心副教授
Associate Professor of General Education Center
National Taichung University of Science and Technology

一、前言

曾於 2017 年至 2021 年間執掌美國政權的川普 (Donald J. Trump)，於 2024 年大選中再次獲勝，成為以不連續任期兩度入主白宮的少見案例。由於川普總統鮮明的人格特質，及前度執政期間難測且強勢的行事風格，外界對於第二次川普政府未來在各領域的施政前景多抱持相當程度的疑慮。除川普總統本人在競選期間反覆強調的加嚴移民管制、振興國內經濟、開發化石能源等內政事務，對中政策未來走向、「印度－太平洋戰略」（簡稱印太戰略）調整趨勢、對於以色列－哈馬斯及俄羅斯－烏克蘭戰爭的處理方式、與歐亞盟國的合作態度等外交議題，同樣備受各方重視。

美國在第二次川普政府期間針對太平洋島國地區的政策規劃，是一個在近期討論中所獲關注較少卻又牽動印太戰略總體佈局的重要議題。位處

中西太平洋的太平洋島國地區，雖然地處僻遠且成員多為開發程度低落的小型及微型島國，卻具備控扼太平洋海運要道的特殊戰略價值，此由美日兩國在第二次世界大戰期間的激烈鏖戰即可獲得印證。

二、美國近期對太平洋島國地區事務的參與

美國自 19 世紀起便有在當地活動的紀錄，經歷與日本間激烈的太平洋戰爭後更一度以託管形式主導地區治理。然自冷戰時期以迄 21 世紀初期間，美國外交政策重心先後轉向對蘇競爭、推動全球化進程和開展全球反恐戰爭等面向，對於太平洋島國地區事務的參與日益降低，除保持與帛琉、馬紹爾群島及密克羅尼西亞聯邦三個「自由聯繫邦」(Freely Associated State, FAS) 的關係外，對該地區投入的政策資源相對有限，認為同屬西方民主陣營的澳洲足以維繫當地政經局勢安定。

然而中國於 2019 年下旬接連促使索羅門群島和吉里巴斯兩島國與我國斷絕邦交之舉，使華府當局驚覺中國勢力已然深入該地區，而澳洲及紐西蘭等民主國家未能有效因應。力倡抗衡中國的川普政府對於此情形雖感到憂慮，卻受制於隨後爆發的新型冠狀病毒疫情而無暇反制。但 2021 年後執政的拜登 (Joseph R. Biden Jr.) 政府除沿用前任提出的「印太戰略」構想，也試圖在戰略框架下全面重振美國在太平洋島國地區的影響力。

拜登政府任內針對該地區先後採取了擴大援助規模、增建使館及美國國際開發署(U.S. Agency for International Development, USAID)駐點、建立「美國－太平洋島國峰會」(U.S.-Pacific Island Country Summit) 機制、發表〈美國－太平洋夥伴關係宣言〉(Declaration on U.S.-Pacific Partnership) 與〈21 世界美國－太平洋島國夥伴關係路線圖〉(Roadmap for a 21st-Century U.S.-Pacific Island Partnership) 等政策文件等措施，並制訂了美國史上首份《太平洋夥伴關係戰略》(Pacific Partnership Strategy)，完整闡述美國與太平洋島國的長程合作目標和具體行動方案。

拜登政府也和重返執政的澳洲工黨 (Australian Labor Party, ALP) 政

府協力抵制中國對該地區的滲透，邀請日本等友邦共同組成「藍色太平洋夥伴」(Partners in the Blue Pacific, PBP) 平臺，整合各方援助以更有效率地滿足眾島國需求，強調民主國家才是島國首選合作夥伴。美澳兩國另透過組建「澳英美三邊安全夥伴關係」(AUKUS)，以及將「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD) 的聯合軍演活動移往南太平洋等作法，強化在太平洋島國地區的安全力量部署。平心而論，拜登政府對該地區經略著力甚深，施政內容兼顧政治交流、經濟合作與社會援助等多重層次，並在行動中靈活兼用雙邊及多邊管道。然而拜登政府未能獲得連任，取而代之的是前度執政期間雖致力抗衡中國，對太平洋島國地區卻著墨有限的川普政府，美國未來在當地的政策前景由此轉趨模糊難測。

三、第二次川普政府對太平洋島國地區外交政策的正負因素評估

雖然川普總統為政風格多變，若參酌前次執政經驗及當前國際政治情勢，觀察者仍可就美國未來四年太平洋島國地區外交政策的正負面因素形成概要評估。在負面因素方面，第二次川普政府對太平洋島國地區的經營相較於拜登政府，有幾項較為消極的特徵：首先是移民議題和振興經濟等內政事務在當前白宮的治理議程較為優先，美國短期內的外交施政在調停中東及俄烏戰爭等熱點之外，不無可能呈現略微收縮的態勢，與太平洋島國的交流或將隨之降低。其次是川普總統的強勢姿態與不喜受多邊機制束縛的偏好，和各島國堅持以「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum, PIF) 為區域事務軸心，強調充分溝通協調的「太平洋之道」(The Pacific Way) 精神格格不入，恐將成為彼此後續互動的障礙。最後，川普政府對於氣候變遷議題持否定論點，這與視該議題為重大國安危機的太平洋島國分歧甚為顯著，對彼此的關係發展很可能造成不利影響。

雖然存在上述變數，但也有多項正面因素應當被一同考慮：首先，相較於第一次川普政府時期，中國在太平洋島國地區的滲透如今已廣為歐美

各國所知並倍感警戒，美國過去數年間更視之為對中競逐的重點場域，同樣強調抗衡中國的第二次川普政府很可能賦予該地區遠過於前次執政期間的重視程度。其次，拜登政府任內先後完成和三個「自由聯繫邦」的〈自由聯合協定〉(Compact of Free Association, COFA) 談判續約作業，無論繼任者政策立場如何變化，美國在當地已保有穩固戰略支點。再次，拜登政府過去數年間面對帛琉和密克羅尼西亞聯邦等島國邀請美軍進駐的訴求皆未積極回應，施政作風更為進取的川普總統不無可能改變決策，藉調整印太戰略之機滿足相關島國企求。最後，拜登政府任內積極邀請印太民主盟邦共同加入對太平洋島國地區的援助與安全合作計畫，容或美國政權輪替後減少對地區事務的參與，相關友邦也可適時填補空缺，制約中國擴張勢力的同時，也為美國未來再度加強投入該地區保留空間。

四、中國動向的可能影響

概要而言，美國於第二次川普政府時期的太平洋島國地區外交政策挑戰和機遇並存，牽動未來情勢演變的關鍵可能仍是中國的動向。回顧北京當局近期舉動，有兩項特徵值得注意：

第一，受國內經濟在疫情緩解後始終不振影響，中國過去數年間對太平洋島國地區援助有所縮減，由過往著重大型基礎建設轉而強調「小而美」，外界一度認為中國的地區影響力將隨之消退。但澳洲智庫羅伊國際政策研究院 (Lowy Institute) 2024 年版的《太平洋援助地圖》(Pacific Aid Map) 顯示，中國對島國援助在過去一年間再度增加，取代美國成為當地第二大外援國，北京當局未來會否擴大介入地區政治甚或伺機部署安全力量，勢將成為各方關切焦點。而中國經援重行增加之際，恰逢抗中立場鮮明的川普總統重返執政，中國未來於太平洋島國地區活動若更趨積極，是否會引發美國強力反制，使該地區在美國印太戰略規劃中的重要性進一步提高，亦為值得觀察的層面。

第二，中國有時過於強勢的外交作風也和太平洋島國重視對話協商的

文化不盡契合。例如中國外交部長王毅 2022 年出訪南太平洋時，本欲順勢邀集眾島國簽訂一份多邊合作協議，卻遭時任薩摩亞總理馬塔法（Fiame Naomi Mataafa）和密克羅尼西亞聯邦總統帕努埃洛（David Panuelo）等島國領袖以事前未經充分討論為由抵制而告挫敗。而中國政府 2024 年 9 月向中太平洋海域試射彈道飛彈卻未事先照會眾島國一事，更引起斐濟、帛琉、吉里巴斯等多個島國政府同聲批評有欠尊重。相關事例說明中國雖慷慨提供太平洋島國地區各類援助，但尚未全然把握與島國互動的處事準則，為美中未來在當地競逐前景投下變數。

五、結語：我國的因應對策

太平洋島國地區長年以來皆是我國外交經營重點之一，近年卻受到中國勢力深入的影響而接連失去索羅門群島、吉里巴斯與諾魯三友邦，如何加強與美、澳、日等友盟國家合作，在該地區共同應對中國挑戰，應係我國政府無從迴避的外交課題。

事實上，拜登政府任內推動的中西太平洋海底電纜建設援助計畫中，便已邀請我國與多個印太民主國家共同參與。我國未來或可探尋加入「藍色太平洋夥伴」等機制的可能性，藉由跨國協力更廣泛且深入地發展與眾島國關係。與此同時，面對中國持續壓迫我國國際空間，我外交單位應加強關注馬紹爾群島、帛琉及吐瓦魯三邦交國情勢，密切掌握中國和相關國家的交往及各國國內政情變化；對於與其他島國的交流亦宜抱持開放立場，靈活運用「國際發展合作基金會」等平臺，設法拓展實質合作關係俾尋求未來重建邦交的契機。此外，我國對於中國與各島國的安全合作趨向更應高度警戒，中國海軍及海警部隊後續若於當地建立基地並常態巡弋，將對美澳等友邦等軍事行動自由構成牽制，對於我國的國家安全防護將造成不利影響。

責任編輯：張芸瑄

