

學術論文

氣候外交視角下的中國—太平洋島國關係：合作、影響與戰略考量

China–Pacific Island Relations through the Lens of Climate Diplomacy: Cooperation, Influence and Strategic Implications

陳淳鑫 *Chun-Hsin Chen*

東海大學政治學系碩士生

Graduate Student of Department of Political Science

Tunghai University

王啟明 *Chi-Ming Wang*

東海大學政治學系教授

Professor of Department of Political Science

Tunghai University

摘要 / Abstract

太平洋島國因日益加劇的氣候變遷影響，面臨嚴重的生存與發展挑戰。在此背景下，中國透過多元的援助方式，積極推動以氣候援助為核心的外交政策，以提升島國的應變能力。然而，中國的氣候外交舉措不僅旨在強化島國的氣候韌性，更是鞏固其區域影響力的重要途徑，具有深刻的戰略意義。然而，由於中國在該區域影響力的擴大，引發美國等西方國家的反制措施及部分島國對中國外交政策的警惕。故此，本文透過探討中國

在索羅門群島、斐濟及巴布亞紐幾內亞的援助內容，分析其氣候外交措施及成效，並指出儘管中國投入大量援助項目，但在美中競爭的格局下，中國氣候外交策略的實施與成效受到明顯制約。

Pacific Island countries encounter significant challenges to their survival and development as a result of the increasingly severe impacts of climate change. In light of this situation, China has actively pursued a climate aid-centered diplomatic approach, providing various forms of assistance aimed at enhancing the resilience of these nations. However, it is important to note that China's climate diplomacy is not exclusively concerned with strengthening the climate resilience of Pacific Island countries; it also serves as a strategic mechanism for consolidating its regional influence, which carries important geopolitical implications.

The expansion of China's influence in the Pacific region has elicited countermeasures from the United States and other Western nations, as well as heightened caution among certain Pacific Island countries regarding China's diplomatic strategies. This paper critically examines China's climate aid initiatives in the Solomon Islands, Fiji, and Papua New Guinea, evaluating their measures and effectiveness. Despite China's considerable investment in aid projects, the implementation and outcomes of its climate diplomacy strategies remain significantly constrained within the broader framework of U.S.-China geopolitical competition.

關鍵字：中國、太平洋島國、氣候外交策略、美國、美中競爭

Keywords: China, Pacific Island Countries, Climate Diplomacy Strategy, United States, US-China Competition

壹、前言

太平洋地區位於全球海上航道的樞紐地帶，其作為世界各國在海洋貿易往來的要衝與海上軍事戰略布局的關鍵節點，地緣戰略地位的重要性自不待言。此外，該區域海底蘊含豐富的鎳、鈷、錳等稀缺金屬資源，皆為美中等大國在發展高科技產業時不可或缺的重要原料。職是之故，無論從地緣戰略地位或以自然資源的開發潛力等角度觀之，太平洋島國都極具戰略價值及重要性。而在現今美中對抗加劇的國際局勢下，該區域更進一步成為國際政治所競逐的核心焦點。

然而，近年來氣候變遷致使極端氣候災害層出不窮，更對島國的國家安全及生存構成嚴峻威脅。對此，島國透過積極參與氣候變遷議題相關的國際倡議與議程，進而將太平洋島國所面臨到氣候危機國際化。例如斐濟在 2017 年擔任《聯合國氣候變化框架公約》（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）締約方大會（Conferences of the Parties, COP）的主席國等舉措，不僅能讓世界關注到該區域國家所面臨的生存困境，更能使島國在相關議題領域的發展與推動上扮演關鍵的角色，以此爭取更多的國際關注與援助資源。

隨著美中兩國在國際舞臺上的競逐日漸激烈，雙方在太平洋區域的外交角力亦隨之升溫。中國以「一帶一路」倡議為依託，積極推動太平洋島國的基礎設施建設與經濟援助，並側重於氣候變遷的相關援助，以提升自身的區域影響力。¹在此背景下，中國在太平洋地區積極的外交作為與日益增長的影響力，不僅引起美國、澳洲及紐西蘭等傳統區域霸權所關注，更進一步激化外部大國的外交競逐。故此，美國透過「印太戰略」，將太平洋地區的安全與經濟利益視為核心目標，並強調與國際盟友及合作夥伴攜

¹ 蔡志銓、樊兆善，〈中共推動〈一帶一路〉的戰略意涵〉，《國防雜誌》，第 30 卷，第 6 期（2015 年），頁 29-58。

手確保區域穩定，以此反制中國在太平洋地區的積極外交作為。²

綜上所述，在全球競爭加劇的國際環境下，太平洋地區的地緣戰略重要性愈發凸顯，其不僅成為區域大國所關注的焦點，同時亦加劇大國在該區域的政治博弈與外交競逐。循此，太平洋島國面臨著日益複雜的外部因素影響，其外交政策的制定既需要應對日趨嚴峻的氣候危機，亦必須在地緣政治博弈中尋求平衡，從而維護其國家利益與區域穩定。循此，本文旨在探討中國在太平洋地區的氣候外交策略，並藉由梳理其具體外交作為，說明中國氣候外交策略所面臨到的挑戰，進而分析中國在該區域氣候外交成效不彰之原因。

貳、氣候外交的意涵

一、氣候外交的起源與發展

隨著氣候變遷對世界各國的影響日益嚴峻，國際社會逐漸體認到單靠個別國家的力量並無法有效解決。因此，唯有透過世界各國的共同合作，方能有效應對氣候變遷所帶來的挑戰與影響，氣候外交便是在此背景下應運而生。氣候外交的發展歷程可依據若干具指標性意義的歷史事件進行探討，這些階段反映出全球氣候議題從初步討論逐漸邁向制度化治理的演進過程。

(一) 1972 年聯合國人類環境會議

1972 年於瑞典首都斯德哥爾摩舉行的「聯合國人類環境會議」(United Nations Conference on the Human Environment)，又稱為「斯德哥爾摩會議」，是全球首次聚焦環境議題的國際性會議，其象徵著全球環境議題首次被納入國際外交的核心議程，並奠定環境議題在國際合作中的重要性。

此次會議作為環境議題國際化的濫觴，為後續氣候外交的發展及演進

² The White House, "Indo-Pacific Strategy of the United States,"

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

確立了多項重要基礎。首先，該次會議提出「只有一個地球」(only one earth) 的理念，啟發了國際社會從個別國家利益到全球公共利益的思維轉變。³另外，此次會議所通過的《聯合國人類環境宣言》，其亦稱為《斯德哥爾摩宣言》(Stockholm Declaration)，是第一個具國際代表性的環境法規文件，其目的旨在呼籲各國採取相關行動以保育環境，並制定出相應的 26 項原則，例如人類在環境中的權利與責任、環境保育與經濟發展的關係，以及國際合作的重要性等環境準則。此外，聯合國環境署 (United Nations Environment Programme, UNEP) 亦在此次會議後成立，成為首個協調環境合作的國際機構，並專責處理與氣候變遷相關的國際環境議題。⁴

綜合上述，「聯合國人類環境會議」不僅象徵著氣候議題的國際化進程，亦促使國際社會體認到環境議題的重要性。其透過強調環境問題與國際合作的必要性，形成氣候外交的雛形，亦為後續相關的國際環境協議與合作機制建立相應的基礎。職是之故，此次會議不僅是全球環境運動的開端，更開啟全球環境治理的新時代。

(二) 1988 年聯合國政府間氣候變化專門委員會的設立

在 1980 年代，隨著國際社會對氣候變遷議題的關注日益高漲，不僅讓聯合國「政府間氣候變化專門委員會」(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 乘勢而起，其更成為氣候科學與政策制定之間的橋樑。⁵該組織成立目的旨在評估氣候變遷的現狀，並為國際合作奠定基

³ Holger Haibach and Kathrin Schneider, "The Politics of Climate Change: Review and Future Challenges," in Oliver Ruppel, Christian Roschmann and Katharina Ruppel-Schlichting eds., *Climate Change: International Law and Global Governance: Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Environment* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2013), pp. 357-374.

⁴ United Nations, "Report of the United Nations Conference on the Human Environment," <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/nl7/300/05/pdf/nl730005.pdf>; Jerry McBeath and Bo Wang, "China's Environmental Diplomacy," *American Journal of Chinese Studies*, Vol. 15, No. 1 (2008), pp.1-16.

⁵ Anthony Li, "Hopes of Limiting Global Warming? China and the Paris Agreement on Climate Change," *China Perspectives*, Vol. 105, No.1 (2016), pp.49-54.

礎。IPCC 的成立不僅反映出國際社會對於對氣候變遷議題的日益重視，更凸顯出氣候議題的因應與政策制定之間緊密的關聯性。⁶

（三）1992 年里約地球高峰會

1992 年於巴西里約所舉行的地球高峰會是氣候外交進入制度化發展的轉捩點。此次會議所通過的《聯合國氣候變化綱要公約》對於氣候變遷議題的發展而言有著標誌性的意義，更進而成為國際社會應對氣候變遷的法律基石。⁷

《聯合國氣候變化綱要公約》旨在穩定大氣中的溫室氣體濃度，以防止人類行為使氣候系統惡化的可能性。⁸此外，該公約亦同時確立相關的重要準則，例如「共同但有區別的責任」及「各自分別之能力」原則（Common But Differentiated Responsibility and Respective Capabilities, CBDR-RC）。該原則指出已開發國家在氣候變遷議題上應負有更大的責任，因此需承擔更多的減排義務，同時必須向發展中國家提供相關的氣候資金與技術支援。質言之，雖然氣候變遷是全球性議題，但各國在應對處理上具有相異的能力與責任。⁹此外，該公約亦為後續的多邊氣候談判奠定重要的基礎，例如「京都議定書」及「巴黎協定」等國際氣候協議等，這些文件旨在確立各國的減排目標與具體行動方案，從而建立更有效的國際合作機制。¹⁰

初期的氣候外交目標大多集中於減少溫室氣體的排放，以減緩氣候變遷之危害。然而，隨著氣候變遷的影響日益顯著，其關注重點亦逐漸擴展

⁶ Andrew Holland and Philip Rossetti, “Climate Diplomacy: A Strategy for American Leadership,” *American Security Project Report* (October 2015).

⁷ United Nations, “United Nations Framework Convention on Climate Change,” 1992, https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

⁸ Holland and Rossetti, *op cit.*

⁹ Gang Chen, “China’s Diplomacy on Climate Change,” *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 22, No. 1, (2008), pp.145-174.

¹⁰ Briann Craft, “Increasing the influence of LDC climate diplomacy: Developing a theory of change,” *International Institute for Environment and Development* (2016).

至協助國家適應氣候變化，從而強化各國應對極端氣候風險的能力。¹¹近年來，氣候外交的發展開始趨於將氣候變遷議題納入國家外交政策的主軸，並與跨國貿易、國家安全、建設發展等其他外交議題相互結合。¹²自 1992 年至今，《聯合國氣候變化綱要公約》的年度締約方會議不僅是各國政府及國際組織、非政府組織與企業等非國家參與者共同討論與協商氣候行動的重要平台，更成為推動氣候外交的核心機制。

綜上所述，《聯合國氣候變化綱要公約》的簽訂被視為氣候外交發展的標誌性里程碑，該公約不僅彰顯國際社會對於氣候變遷議題的日益重視，更是各國為共同應對氣候變遷議題而採取產生集體行動的開端，為氣候外交的後續發展確立重要的基本框架，並為多邊氣候談判與全球氣候治理奠定相關基礎。

二、氣候外交的定義

綜觀氣候外交的演進與發展，可以發現氣候外交的重點在於促進國際合作，藉以形成共同應對氣候變遷影響全球共識。另外，透過將氣候變遷與能源、安全、經濟等外交議題相互結合，以此促進更加全面的政策制定。循此，氣候外交意指國家利用外交行動以減緩氣候風險對於國際安全所造成的不利影響，同時支援國際氣候體系的運作。此外，氣候外交會藉由氣候議題推進其他外交目標，例如建立國家之間的互信與推進多邊主義的發展等，因此該外交策略必須在全球戰略層面進行風險評估，並制定出相應的管理策略。

然而，氣候外交的行動者並不僅限於國家政府，當中更包括國際組織、非政府組織、企業與公民社會，不同的行動者在氣候外交政策當中扮

¹¹ Taylor Dimsdale, "U.S. Climate Diplomacy Leadership: The Evidence," *E3G Briefing Paper* (November 2016).

¹² Nick Mabey, Liz Gallagher and Camilla Born, "Understanding Climate Diplomacy: Building diplomatic capacity and systems to avoid dangerous climate change," *E3G Report* (October 2013).

演不同的角色，並透過各種途徑與方式影響氣候政策與行動。¹³例如歐盟理事會在2018年的6125/18號的決議內容指出歐盟執委會在政治層面定義氣候外交的四大主軸：承諾透過多邊合作以推動氣候政策，特別致力於落實《巴黎協定》之內容；積極應對氣候變遷對於國際和平與安全的影響；加速國家的內部行動與提升落實全球氣候目標的願景；透過倡導與推廣，藉以強化國際氣候合作。¹⁴

職是之故，氣候外交不僅是一種外交策略，更是國家及國際組織等國際行為者將氣候議題作為政策主軸，並以減少溫室氣體排放及促進再生能源技術發展為首要目標。藉由對話與談判等方式促進國際合作，從而減緩與調適氣候變遷對國家的影響，以達成共同應對氣候威脅的合作方式。¹⁵

三、氣候外交的實踐與侷限

（一）氣候外交的實踐

在當前全球氣候危機日益嚴峻的背景下，氣候外交不僅是一種國際交往的方式，更是一種推動永續發展的重要機制，該策略的實踐涵蓋許多層面，包括國際談判、雙邊與多邊合作、倡導與動員、融資與投資、能力建設、公眾輿論引導以及國內的政策協調。

首先，國際氣候談判的參與及國際協議的制定是氣候外交的核心要素，例如各國積極參與《聯合國氣候變化綱要公約》框架下的多邊談判，以推動達成具有共同願景的氣候協議，藉由設定減排目標與氣候融資承

¹³ Ibid.

¹⁴ EU Council, "Council Conclusions on Climate Diplomacy (6125/18)," February 26, 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6125-2018-INIT/en/pdf>

¹⁵ Mabey et al., *op. cit.*; Holland and Rossetti, *op. cit.*; David Belis, Paul Joffe, Bart Kerremans and Ye Qi, "China, the United States and the European Union: Multiple Bilateralism and Prospects for a New Climate Change Diplomacy," *Carbon & Climate Law Review*, Vol. 9, No. 3 (2015), pp. 203-218; Brianna Craft, "Increasing the influence of LDC climate diplomacy: Developing a theory of change," *International Institute for Environment and Development Discussion Paper* (December 2016).

諾，展現出應對氣候議題的集體意志。¹⁶除此之外，氣候外交也體現於雙邊及多邊合作夥伴關係的建立，透過參與氣候變遷領域的合作項目，如技術轉讓、能力建設與聯合研究，實現資源共享與經驗交流，不僅有助於強化應對氣候變遷的能力，更促進國家之間的信任與合作。¹⁷

其次，各國致力於積極宣傳自身在氣候變遷議題上的政策立場與行動，藉以爭取國際社會的支持並動員各方力量參與氣候行動。透過發表聲明、召開國際會議等方式，不僅能有效推動國際社會對於氣候變遷議題的關注，更能促使其他國家採取更加積極的應對措施。¹⁸與此同時，氣候融資作為氣候外交的核心舉措，已開發國家透過項發展中國家提供資金援助與技術支持，藉此提升其應對極端災害的能力。此外，已開發國家亦可透過鼓勵企業與跨國機構投資在綠色技術與相關產業的投資與開發，從而促進全球經濟邁向低碳與永續發展的方向轉型。¹⁹

再者，已開發國家向發展中國家提供能力培訓與技術援助的相關能力建設，不僅有助於縮小全球南北之間在氣候應對能力上的差距，更進一步促進氣候正義的實現。²⁰此外，國家亦可以利用媒體及公眾輿論提升公民對於氣候變遷議題的關注度，進而促使相關的政府單位與企業採取積更加極的行動。²¹

最後，為確保氣候目標的實現，各國在國內政策中全面融入氣候變遷

¹⁶ Holland and Rossetti, *op. cit.*

¹⁷ Belis et al., *op. cit.*

¹⁸ Dimsdale, *op. cit.*

¹⁹ Cord Lüdemann and Oliver Ruppel, *Climate Change: International Law and Global Governance: Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Environment* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2013), pp.375-408.

²⁰ Haibach and Schneider, *op. cit.* ; Marie Olsson, "China acting on climate change," *Stockholm Environment Institute Policy Brief* (2009), <https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/china-cluster/china-acting-climate-change.pdf>

²¹ Lichao He, "China's Climate-change Policy From Kyoto to Copenhagen: Domestic Needs and International Aspirations," *Asian Perspective*, Vol. 34, No. 3 (2010), pp.5-33 ; Li, *op. cit.*

議題，涵蓋能源、交通、農業等領域，並確保政策之間的協調性與一致性。這種系統性的國家政策調整不僅有助於綠色轉型的效率，更能為實現氣候目標提供相應的政策基礎。²²

綜上所述，氣候外交作為一項具有綜合性且跨越多層次的國際行動策略，在應對氣候變遷方面具有不可替代的重要性，其不僅需要國內政治意願的支持，亦需要相關技術專家的參與以及民間力量的動員。循此，該外交政策不僅有助於推動國際合作，更能強化國內政策的一致性與協同性。隨著全球氣候危機的加劇，氣候外交將持續成為國際關係中的關鍵議題，為全球的永續發展目標提供深厚且穩固的根基。

（二）氣候外交的侷限性

氣候外交固然有其優勢及必要性，然而此種外交策略在實踐時仍會面臨到結構性的侷限及執行層面上的挑戰。例如，國際談判進展緩慢、缺乏有效的執行機制、已開發國家未能履行承諾、氣候融資基金援助不足、國家利益至上原則、公民意識不足等，皆為氣候外交在實踐過程當中必須克服的困境。

首先，國際氣候的多邊談判通常會涉及許多國家與地區，各方利益各有所異，致使群體共識難以達成，進而導致談判進展緩慢。此外，國際氣候協議在實際施行上缺乏有效的執行機制，因此難以確保各國會依約履行其承諾及相應的義務。另外，氣候協議通常是參與者之間相互妥協的產物，因此只能就各方意見上取最大公約數，導致商討出的目標與措施難以有效應對氣候變遷的挑戰。²³

其次，許多發展中國家缺乏足夠的資金與技術能力應對氣候變遷的影響，因此需要已開發國家的資金援助，然而已開發國家所承諾的資金援助與其實際所提供的援助金額往往相去甚遠，此外，氣候融資基金的分配與

²² Jennifer Tollmann and Jule Könnike, "Climate Diplomacy in 2021: A Year in Review: Context, Progress and Lessons Learned," *E3G Briefing Paper* (January 2022).

²³ Mabey, et al., *op. cit.*

使用效率亦存在疑慮。²⁴循此，資金援助的不足，除了會有礙發展中國家應對氣候變遷的應變能力之外，同時亦會弱化國際社會應對氣候變遷議題的集體能力。

再者，已開發國家通常更加關注自身的國家利益，不願意承擔更多的減排責任，亦不願意提供更多的氣候融資基金。質言之，已開發國家的國家利益往往凌駕於全球利益之上，進而致使國際合作的進展受阻。此外，國家之間缺乏互信關係，亦導致國際合作的深化受到阻撓。²⁵

最後，許多國家的公民對於氣候變遷議題的理解深度有限，傳播媒體對於氣候變遷議題的報導與傳播策略也相對不夠深入和全面，導致該議題難以引起公眾的關注與共鳴，致使相關議題的公民參與相對匱乏，從而弱化國家政府推動氣候政策的壓力，更限制氣候外交的影響力。²⁶

綜上所述，雖然氣候外交是應對氣候變遷的重要措施，但其在實踐過程中仍因參與者過多難以達成共識、氣候融資不足、國家利益至上與公眾參與匱乏等現實因素，因而面臨到諸多侷限與挑戰。

參、中國在太平洋地區的氣候外交策略

一、中國與太平洋島國的外交關係

太平洋地區由於其具優勢的地緣戰略位置、富饒的自然、漁業資源及其在氣候變遷議題上的重要性，進而成為國際社會競相爭取的對象。²⁷中國近年來在太平洋地區積極推動各種援助計畫，旨在擴大其在太平洋的政治與經濟影響力。然而，中國在太平洋地區不斷增長的政治影響力，對於

²⁴ Lüdemann and Ruppel, *op. cit.*

²⁵ Olsson, *op. cit.*

²⁶ Craft, *op. cit.*

²⁷ Joanne Wallis and James Batley, "How Does the 'Pacific' Fit into the 'Indo-Pacific'? The Changing Geopolitics of the Pacific Islands," *Security Challenges*, Vol. 16, No.1 (2020), pp. 2-10.

美國等強權在太平洋地區的戰略利益構成極大威脅，進而導致該區域情勢日益緊張。²⁸

中國自 1980 年代起，逐步將其外交勢力範圍拓展至太平洋地區。在「南南外交」的政策框架下，中國透過「政府開發援助」大幅提高對太平洋島國的援助資金與投資規模。²⁹中國不僅以援助外交的形式強化雙邊的經濟合作與外交關係，更積極參與太平洋地區的區域事務。例如，中國藉由與太平洋島國論壇（Pacific Island Forum, PIF）發展合作關係及參與該組織的年度會議等方式，與太平洋諸國深化外交聯繫，進而鞏固其戰略地位與影響力，同時彰顯其作為區域大國的角色。³⁰

中國在 2013 年提出「帶路倡議」後，將其經濟力量引入太平洋地區。在此倡議的計畫框架下，中國在基礎設施建設、能源開發、農漁業合作及其他多方領域與太平洋國家發展合作與投資。除了有益於促進該區域發展，更助於提高島國的經濟水準，為島國經濟帶來更多的發展機會。與此同時，中國亦希冀此種經濟上的聯繫能夠擴大其全球影響力，並以此提高自身的區域影響力。³¹

²⁸ 有關中國在太平洋地區構成戰略威脅之相關文獻請參考：Amy Searight, Brian Harding and Kim Mai Tran, “Strengthening the U.S.–Pacific Islands Partnership,” CSIS Pacific Partners Initiative Report (May 2019)；Denghua Zhang, “China in the Pacific and Traditional Powers’ New Pacific Policies: Concerns, Responses and Trends,” *Security Challenges*, Vol. 16, No. 1 (2020), pp.78–93；Merriden Varrall, “Australia’s Response to China in the Pacific: From Alert to Alarmed,” in Graeme Smith and Terence Wesley-Smith eds., *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands* (Canberra: ANU Press, 2021), pp.107–142；Henryk Szadziewski, “A Search for Coherence: The Belt and Road Initiative in the Pacific Islands,” in Graeme Smith and Terence Wesley-Smith eds., *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands* (Canberra: ANU Press, 2021), pp.283–318.

²⁹ 吳崇涵，〈美中在太平洋島國之戰略佈局與前景〉，《戰略安全研析》，第 175 期(2020 年)，頁 38-47。

³⁰ Joel Atkinson, “China-Taiwan diplomatic competition and the Pacific Islands,” *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 4 (2010), pp. 407-427.

³¹ Richard Herr, “Chinese influence in the Pacific Islands: The yin and yang of soft power,” *Australian Strategic Policy Institute Special Report* (April 2019).

由於太平洋島國地勢較為低窪且資源相對匱乏，受氣候變遷影響甚巨，因此中國在太平洋地區也積極與島國發展在環境保育及氣候變遷領域的相關合作，透過提供技術援助與資金支持，協助島國共同應對極端氣候所致的自然災害，更同時鞏固其自身在國際事務及與太平洋地區當中的正面形象。此外，中國亦積極在太平洋地區推動和平維護與災害救援的國際合作，例如透過派遣醫療隊伍、工程人員及人道主義援助，為太平洋地區在災害發生時提供援助，除了提供島國必要的支持之外，更以此展現中國作為「負責任大國」的正面外交形象。³²

質言之，中國在太平洋地區的外交發展領域多元且全面。透過經濟合作、災害援助、環境保育、醫療協助與氣候變遷的外交合作，不僅滿足當地基礎設施與社會發展的需求，同時也獲得當地政府的支持。除此之外，透過此種援助外交方式，中國亦能在區域內樹立良好的大國形象，進而與太平洋諸國建立更緊密的外交關係，發展更多的投資合作，以此提升自身在區域事務中的發言權及影響力。

然而，中國的援助外交發展通常都伴隨著其對當地資源的控制與當地政治生態的影響，且此情勢日益明顯。因此，中國在太平洋地區積極發展外交藉以擴大影響力的作為，受到美國等西方國家的質疑，並擔憂其作為對於太平洋地區的區域發展與穩定產生不利影響。³³此外，亦有許多研究關注中國的此種援助方式，如何影響太平洋地區的地緣政治發展以及中國與傳統援助國之間的關係。³⁴

³² William Oosterveld et al., “The Belt and Road Initiative Looks East: Political Implications of China’s Economic Forays in the Caribbean and the South Pacific,” https://hcss.nl/wp-content/uploads/2021/01/The_Belt_and_Road_Initiative_Looks_East.pdf

³³ Anthony Cordesman and Arleigh Burke, “China and the U.S.: Cooperation, Competition and/or Conflict An Experimental Assessment,” CSIS Working Paper (October 1, 2019); Jenny Hayward-jones, “Big Enough for All of Us: Geo-strategic Competition in the Pacific Islands,” <https://www.lowyinstitute.org/publications/big-enough-all-us-geo-strategic-competition-pacific-islands>

³⁴ John Henderson and Benjamin Reilly, “Dragon in Paradise: China’s Rising Star in Oceania,”

綜上所述，中國在太平洋地區的援助外交政策背後並非僅是為了與島國發展外交關係，背後更是基於中國的海上戰略布局與國家利益考量，因此對島國在應對氣候變遷上是否有實質性的助益，仍有待商榷。儘管中國就此種外交策略為島國提供災害援助與經濟發展的機會，但伴隨而來的資源控制與政治影響，不僅讓島國開始對中國的援助計畫與外交作為開始有一定程度的防範意識，更同時引起國際社會的關注與警惕。

二、中國在太平洋地區的外交實踐

太平洋地區共有 16 個主權國家，截至 2025 年 2 月，已有 11 個與中國建立正式外交關係，反映出中國在該區域日益擴大的影響力與戰略佈局。³⁵此外，與我國在 2019 年斷交之後，轉向與中國建交的索羅門群島及復交的吉里巴斯，更是地處於第二島鏈及第三島鏈之間，其戰略位置的重要性不言而喻。隨著與美國在國際上的競爭愈發激烈，中國試圖透過與太平洋島國建立邦交關係，提升在該地區之影響力，更冀望可以藉此左右島國外交政策，以突破美國在太平洋上的第二島鏈防線。循此，更加凸顯出太平洋地區的地緣戰略位置對於中國戰略布局的重要性。³⁶

中國在近年來以多元的方式，在各方面積極經營與該地區國家的外交關係。自 1998 年起，中國每年皆會向太平洋區域環境規劃署(*The Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, SPREP*) 提供資金援助，以支援島國應對氣候變遷災害，進而實現該地區的永續發展。³⁷並於 2000 年

The National Interest, No.72 (2003), pp.94-105 ; Susan Windybank, "The China Syndrome," *Policy: A Journal of Public Policy and Ideas*, Vol. 21, No. 2 (2005), pp.28-33 ; Fergus Hanson and Mary Fifita, "China in the Pacific: The New Banker in Town," *Issues and Insights*, Vol. 11, No. 5 (2011).

³⁵ 中國外交部，〈中華人民共和國與各國建立外交關係日期簡表〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/2193_674977/200812/t20081221_9284708.shtml。

³⁶ Michael O'Keefe, "The Militarization of China in the Pacific: Stepping Up to a New Cold War?" *Security Challenges*, Vol. 16, No. 1 (2020), pp. 94-112.

³⁷ 中國外交部，〈中國—太平洋島國合作事實清單〉，

捐資設立「中國—太平洋島國論壇合作基金」，藉以促進雙方在貿易投資等領域的合作。³⁸此外，中國於 2021 建立「中國—太平洋島國應急物資儲備庫」，為島國在面臨氣極端災害的衝擊時提供物資援助，以提升其應變能力，同時彰顯中國在全球人道援助中的重要地位。³⁹另外，中國於 2022 年成立「中國—太平洋島國應對氣候變化合作中心」，透過防災技術的轉移與氣候資金的援助，藉此強化中國在發展中國家當中的氣候合作領導者之形象。⁴⁰除此之外，中國於 2023 年分別設置「中國—太平洋島國防災減災合作中心」及「中國—太平洋島國農業合作示範中心」，旨在提升島國的減災能力，並透過農業技術培訓、種子改良等舉措，加強中國在區域內的軟實力。⁴¹除了提供氣候變遷方面的援助之外，中國透過建立「經貿聯委會」及帶路倡議的推行，在太平洋地區內的多個國家投資許多大型基礎建設，並提供該地區的部分國家 95% 的出口商品零關稅之待遇，以此刺激島國的經濟發展。⁴²在農漁業方面，中國定期與太平洋國家舉行「農業部長會議」及「漁業合作發展論壇」，以此提升島國的農業生產能力及維護糧食安全。

綜上所述，中國在太平洋地區的外交與經濟等其他方面的合作逐漸擴大，更透過許多方式強化與當地國家的外交關係，並在基礎建設、貿易、農漁業等領域為島國提供外交援助，以此提升在該地區的影響力，特別是在

https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202205/t20220524_10691894.shtml。

³⁸ 中國外交部，〈中國同太平洋島國論壇的關係〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683142/zghgz_683146/。

³⁹ 中國外交部，〈外交部副部長謝鋒出席中國—太平洋島國應急物資儲備庫啟用儀式〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/202112/t20211203_10462049.shtml。

⁴⁰ 中國外交部，〈外交部副部長謝鋒出席中國—太平洋島國應對氣候變化合作中心啟用儀式〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/202204/t20220428_10674947.shtml。

⁴¹ 中國外交部，〈中國政府太平洋島國事務特使錢波出席中國—太平洋島國農業合作示範

中心啟用儀式〉，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/202305/t20230511_11075433.shtml。

⁴² 中國外交部，〈汪洋在第二屆中國-太平洋島國經濟發展合作論壇暨 2013 中國國際綠色創新技術產品展開幕式上的演講（全文）〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201311/t20131109_325427.shtml。

與美國的競爭愈發激烈的背景下，中國對太平洋地區的重視程度日益增長。

然而，中國於 2013 年所提出的帶路倡議，在歷經近十年的發展後，許多參與該倡議的國家在經濟發展上並未能獲得原先的預期成效。在 2019 新冠疫情以及美中對抗的影響之下，致使該政策面臨到參與的發展中國家所積欠的外債過高導致無力償還、對於參與該倡議的經濟效益有限等問題，進而影響到其他國家的參與意願，在此情況之下中國必然需要為其政策另闢出路。⁴³

循此，天然資源、基礎建設及經濟都相對匱乏的太平洋島國無疑為中國的不二之選。除了為帶路倡議另尋出路之外，最重要的目的是中國需要在太平洋地區利用港口計劃擴張其勢力範圍，完善其在太平洋地區的對外戰略布局。循此，本文將於以下內容依國家分節說明中國在太平洋地區為因應氣候變遷議題所提供的具體援助項目及建設內容。

（一）斐濟

自 2012 年起，中國便開始針對氣候變遷議題與斐濟政府協調相關合作協議。⁴⁴中國在斐濟國內針對氣候變遷及其相關影響所提供的援助外交類型按照內容及用途可以區分為：風災後的重建金援、醫療知識及資源的相關援助、發展農業、提供乾淨水資源的相關物資及建設。

首先是中國所提供的災後重建金援，由於氣候變遷導致全球平均海水溫度上升所形成的熱帶氣旋在斐濟國內多次造成嚴重災害，分別是 2016 年 2 月的溫斯頓颱風、2018 年 2 月斐濟東南部島嶼遭受颱風侵襲、2018 年 4 月的喬西颱風、2020 年的亞薩颱風，以及 2021 年的安娜颱風，中國在這五次的災害當中都提供斐濟政府當局賑災物資及資金援助。⁴⁵

⁴³ Nadia Clark, "The Rise and Fall of the BRI," <https://www.cfr.org/blog/rise-and-fall-bri>

⁴⁴ 中國外交部，〈外交部美大司司長謝鋒率工作組訪問斐濟、薩摩亞〉，
https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_673019/201203/t20120314_372885.shtml。

⁴⁵ 中國外交部，〈駐斐濟臨時時代辦穀雨向斐濟紅十字會移交中方救災援款〉，
https://www.fmprc.gov.cn/zwbw_673032/gzhd_673042/201602/t20160222_7368138.shtml；
中國外交部，〈駐斐濟大使錢波向斐濟總理姆拜尼馬拉馬轉交救災款〉，

其次是在醫療知識及資源方面的相關協助，中國以海外培訓班的形式，針對臨床專業護理為斐濟當地提供醫療知識的培訓。⁴⁶另外，中國也藉由組建海外醫療隊至斐濟當地提供相關的醫療協助，並捐贈醫療物資及相關的醫療器械。⁴⁷此外，中國海軍分別於 2014 年及 2018 年以「和平方舟」的醫療船形式，在斐濟當地港口為當地民眾義務診療，並於 2023 年以改善醫療服務水準為宗旨，向斐濟政府的衛生部門提供援助款項。⁴⁸

在農業方面，中國於 2015 年在斐濟進行「北島農業發展援助專案」，該專案旨在培訓斐濟當地的農業專業人員並提供農用物資。⁴⁹中國於 2023 年再次向提供斐濟當地提供農業設備援助，以期能改善當地的農業環境。⁵⁰在水資源方面，中國在 2018 年，向斐濟提供水文測量船，為斐濟在應對氣候變遷及海平面上升問題提供相應的援助。⁵¹在 2019 年，中斐雙方就中國電建集團所承建的「斐濟瑞瓦河供水專案」正式簽約，預計該建設建成後將大幅改善蘇瓦（Suva）至瑙索里（Nausori）地區的供水能力，並保障該國境內近 30 萬人口飲用及乾淨的水資源需求。⁵²

（二）索羅門群島

中國在應對氣候變遷方面所提供給索羅門群島的援助依照功能及類

https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/wshdt_673034/201802/t20180219_5816228.shtml。

⁴⁶ 中國外交部，〈駐斐濟大使錢波出席“2018 年援助斐濟臨床專業護理海外培訓班”開班式〉，https://www.fmprc.gov.cn/zwbdt_673032/gzhd_673042/201812/t20181204_7408066.shtml。

⁴⁷ 中國外交部，〈廣東省向斐濟衛生部捐贈醫療器械〉，https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/wshdt_673034/201711/t20171107_5813828.shtml。

⁴⁸ 中國外交部，〈和平方舟醫院船訪問斐濟並開展醫療服務〉，https://www.fmprc.gov.cn/zwbdt_673032/nbhd_673044/201408/t20140825_9671884.shtml。

⁴⁹ 中國外交部，〈駐斐濟大使張平與斐濟總理共同出席中國援斐農機設備交接儀式〉，https://www.fmprc.gov.cn/zwbdt_673032/gzhd_673042/201512/t20151220_7505022.shtml。

⁵⁰ 中國外交部，〈駐斐濟大使周劍出席向斐青體部捐贈物資交接儀式〉，https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/wshdt_673034/202309/t20230922_11148108.shtml。

⁵¹ 中國外交部，〈中國援助斐濟水文測量船交接儀式隆重舉行〉，https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/wshdt_673034/201812/t20181221_5824721.shtml。

⁵² 中國外交部，〈駐斐濟大使錢波出席斐瑞瓦河供水項目簽約儀式〉，https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/wshdt_673034/201904/t20190411_5827819.shtml。

型大抵可以區分為：醫療知識及設備的援助、農漁業援助及供水設備的建設。首先，中國以派遣醫療團隊的方式，為索羅門群島的當地居民進行義務診療，並多次捐贈醫療物資。⁵³另外，中國於 2022 年在索羅門群島國內的馬萊塔（Malaita）省的東部地區興建小型社區醫院，且於 2023 年在索羅門群島的西部省內正式啟用中國援助索國興建的「科洛科洛社區診所」，以改善當地的醫療條件。⁵⁴其次，在農漁業方面的援助，中國則是於 2021 年與索國簽訂「援索農機設備採購協定」，希望藉由完善索國當地的農業設備以改善當地的農業發展，從而協助其在面臨氣候變遷威脅時的災害應變能力。⁵⁵除此之外，中國於同年與索國在漁業方面進行相關合作，並與索國簽訂漁產及其他產品進口中國零關稅的優待，希望藉此提升索國漁業對外出口的競爭力。⁵⁶此外，中國在強化索羅門群島水資源供應方面亦有所投入。例如在 2022 年，中國在索國的馬萊塔省東部地區建設供水設備，致力於改善當地長期面臨的水資源短缺問題，並進一步深化雙邊的合作關係。⁵⁷

（三）巴布亞紐幾內亞

中國在巴布亞紐幾內亞提供的援助方式大抵可以區分為四大類型，分別是與醫療知識及醫療相關的設備及物資、電力技術及設備、農漁業發展、因應自然災害的賑災援助。首先是醫療知識及醫療相關的設備及物資，中國以派遣醫療團隊及和平方舟醫療船的方式為巴布亞紐幾內亞的民

⁵³ 中國駐索羅門群島大使館，〈中國援所醫療隊舉辦首次走進社區義診活動〉，
http://sb.china-embassy.gov.cn/sgxw/202208/t20220816_10743784.htm。

⁵⁴ 中國駐索羅門群島大使館，〈李明大使出席東馬萊塔地區小型社區醫院援助建材及供水設施交接儀式〉，http://sb.china-embassy.gov.cn/sgxw/202206/t20220613_10702421.htm。

⁵⁵ 中國外交部，〈駐所羅門群島大使李明出席援所農機設備採購證書簽字儀式〉，
https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/wshd_673034/202104/t20210424_9171637.shtml。

⁵⁶ 中國駐索羅門群島大使館，〈李明大使會見所漁業與海洋資源部長〉，
http://sb.china-embassy.gov.cn/sgxw/202111/t20211118_10449805.htm。

⁵⁷ 中國駐索羅門群島大使館，〈李明大使出席東馬萊塔地區小型社區醫院援助建材及供水設施交接儀式〉，http://sb.china-embassy.gov.cn/sgxw/202206/t20220613_10702421.htm。

眾義務診療。⁵⁸另外，中國也多次捐贈巴布亞紐幾內亞醫療相關設備及物資，並於 2017 年以優惠貸款的方式，在巴布亞紐幾內亞境內興建醫院。⁵⁹同年，駐巴布亞紐幾內亞大使薛冰與該國的衛生部秘書長共同簽署中國、巴布亞紐幾內亞《關於開展醫院對口支援合作的協議》，以期提升巴布亞紐幾內亞當地的醫療環境與相關設備。⁶⁰其次是在能源方面的合作，中國在巴布亞紐幾內亞的中部地區與高地地區進行輸變電工程，以維持巴國境內的電力穩定。⁶¹此外，中國民間企業亦透過中國的「走出去」戰略與帶路倡議，在巴國的中央省建設埃德武水電站工程，為巴布亞紐幾內亞的可再生能源與環境永續提供協助。⁶²在農業方面，兩國政府於 2007 年 3 月換文達成農業援助專案的合作協定，並於 2009 年 10 月正式實施。⁶³此外，中國於 2017 年在巴國境內建設農業產業園，為巴國在農作生產與糧食安全方面提供援助。⁶⁴

⁵⁸ 中國外交部，〈駐巴布亞紐幾內亞大使魏瑞興與巴新衛生部長齊貝簽署兩國政府關於中國政府派遣第四期醫療隊的協議〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/wshdt_673034/200810/t20081005_5437719.shtml。

⁵⁹ 中國外交部，〈駐巴布亞紐幾內亞大使魏瑞興代表中國政府向巴新政府捐贈藥品和醫療器械〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/wshdt_673034/200908/t20090812_9644499.shtml。

⁶⁰ 中國外交部，〈駐巴布亞紐幾內亞大使薛冰會見巴新衛生部秘書長凱斯〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/wshdt_673034/201712/t20171220_5815045.shtml。

⁶¹ 中國外交部，〈駐巴布亞紐幾內亞大使薛冰陪同巴新總理出席輸變電工程開工儀式〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/wshdt_673034/201806/t20180608_5819401.shtml。

⁶² 中國外交部，〈駐巴布亞紐幾內亞大使薛冰考察埃德武水電站專案〉，

https://www.fmprc.gov.cn/zwbdt_673032/jghdt_673046/202002/t20200226_7541812.shtml。

⁶³ 中國外交部，〈駐巴布亞紐幾內亞大使薛冰看望中國援巴新農業專家〉，

https://www.fmprc.gov.cn/zwbdt_673032/jghdt_673046/201706/t20170619_7533287.shtml。

⁶⁴ 中國外交部，〈駐巴布亞紐幾內亞大使薛冰陪同巴新總理奧尼爾出席中巴新合作項目簽約儀式〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/wshdt_673034/201711/t20171120_5814239.shtml。

肆、中國氣候外交策略的成效分析

中國在太平洋地區的援助外交在歷經多年的實踐之後已然取得相當的成效，例如索羅門群島自 2019 年與我國斷交後，與中國的來往就愈加密切，中索雙方在 2022 年簽訂「安全協議」，其協議內容除了允許中國軍艦停泊在索國境內之外，中國亦可派遣軍隊進入索國境內。⁶⁵另外，中國與索羅門群島亦在 2023 年簽訂警務合作協議，並宣布兩國關係升級為全面戰略夥伴。⁶⁶

另外，吉里巴斯及諾魯分別選在 2019 年及 2024 年，臺灣第十五屆總統大選的前後與我國斷交，並轉與中國復交。⁶⁷此兩國之外交行動皆可顯示中國如何利用其在太平洋地區的支配力，影響島國的外交政策，並藉此打壓我國在國際社會上的外交空間。除此之外，萬那杜在 2023 年 8 月陷入政治危機之後，便讓中國的警務小組進駐當地。⁶⁸同年 9 月，萬那杜選出新任總理基爾曼（Sato Kilman），並於 10 月與中國召開特別會議，積極推動兩國在全面夥伴戰略關係上的發展。⁶⁹

⁶⁵ 中國外交部，〈中華人民共和國和所羅門群島關於建立新時代相互尊重、共同發展的全面戰略夥伴關係的聯合聲明〉，

https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content_6891003.htm。

⁶⁶ 中國外交部，〈李強同所羅門群島總理索加瓦雷會談〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202307/t20230711_11111018.shtml。

⁶⁷ 中國外交部，〈中華人民共和國與吉里巴斯共和國關於恢復外交關係的聯合公報〉，

https://www.mfa.gov.cn/web/wjbzhd/201909/t20190928_359741.shtml；

中國外交部，〈中華人民共和國和諾魯共和國關於恢復外交關係的聯合公報〉，

https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202401/t20240124_11232059.shtml。

⁶⁸ “Chinese police experts arrive in Vanuatu amid Political Crisis,” *Reuters*, August 26, 2023,

<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/chinese-police-experts-arrive-vanuatu-amid-political-crisis-2023-08-26/>

⁶⁹ Kirsty Needham, “Vanuatu parliament elects Sato Kilman as prime minister amid China-US rivalry in Pacific Islands,” *Reuters*, September 4, 2023,

<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/vanuatu-parliament-elect-new-prime-minister-after-court-appeal-dismissed-2023-09-04/>

再者，斐濟原定於 2023 年 3 月 15 日將我國駐斐濟代表處恢復名稱為「中華民國（台灣）駐斐濟商務代表團」，並享有 1971 年《斐濟外交特權及豁免法》之外交特權，然而後因中國的外交施壓因此作罷。⁷⁰後於同年 11 月，斐濟總理拉布卡（Sitiveni Rabuka）公開表示，斐濟可能會與中國在重要港口及造船廠的開發進行合作。⁷¹此舉不僅反映出中國利用其經濟影響力控制島國的外交政策，更顯示出中國利用其經濟力量強化與島國關係的可能性。

綜上所述，中國在太平洋地區的經濟與政治影響力的增長無庸贅述，且在該地區已具有影響及控制島國外交政策的能力。中國透過投資當地基礎設施、提供經濟援助及技術合作，讓自身在該地區的存在及必要性逐漸擴大，且此些外交舉措亦會大幅程度提升其在太平洋地區正面的大國形象及地緣戰略地位。

然而，儘管中國在太平洋地區為因應氣候變遷付出諸多努力，但隨著其藉著援助外交在該地區的政治影響力日益增加，進而引起該地區傳統霸權，即美國與澳洲等西方國家的注意。美國及其西方盟友為阻止此中國在該地區的擴張政治影響力，因而提出相應的反制對策。例如 2022 年的太平洋島國峰會，美國宣布在太平洋地區投資 8.1 億美金協助該地區抑制氣候變遷之威脅。於同年 9 月，美國與澳洲、日本、紐西蘭及英國共同組成藍太平洋夥伴關係（Partners in the Blue Pacific, PBP），其目的旨在協助太平洋地區國家應對共同的氣候變遷挑戰，更要反制中國在該區域的外交作為，進而制約其影響力。⁷²

⁷⁰ 外交部，〈有關斐濟共和國政府迫於中國壓力，再度修改我國駐斐濟代表處名稱事〉，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=114960。

⁷¹ Kirsty Needham, “Fiji PM: China likely to collaborate on key port, shipyard project,” *Reuters*, November 22, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/fiji-pm-china-likely-collaborate-key-port-shipyard-project-2023-11-22/>

⁷² The White House, “Fact Sheet: Roadmap for a 21st-Century U.S.-Pacific Island Partnership,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/29/fact-sheet-roadmap>

循此，中國的氣候外交策略在當前國際環境中面臨到顯著的侷限性。儘管中國以氣候變遷議題為核心，並透過基礎設施投資與援助，推動太平洋地區發展。然而其外交舉措往往被視為具有政治附加條件，並且與中國自身的戰略利益密切相關，致使島國在選擇涉及氣候變遷等全球性議題的外部援助合作夥伴時變得更加謹慎，並會傾向選擇更多元的合作選項以避免過度依賴中國。另外，如若細究中國近期與各太平洋各國的互動，亦可從中發現中國在當地外交工作仍須面臨諸多挑戰。例如，斐濟擱置與中國的警務協議、拜訪澳洲時的公開表明斐濟與澳洲是源自相同的民主體制之發言、2023 年與法國研擬簽訂的國防協定，皆顯示出其刻意與中國保持距離，且有明顯的防中意識。⁷³

再者，巴布亞紐幾內亞與美國於 2023 年 5 月簽訂雙方的國防合作協議，當中允許美軍直接進入其國內之港口及機場。除此之外，巴國與美國亦另外單獨簽署授權給與美國海岸防衛隊（U.S. Coast Guard）巡邏巴紐專屬經濟海域的協議。⁷⁴縱觀來看，斐濟及巴布亞紐幾內亞之舉措旨在防範中國在太平洋地區持續擴張其影響力之目的性顯而易見。此外，根據澳洲智庫洛伊國際政策研究所（Lowy Institute）資料顯示，中國在太平洋地區的投資金額在 2016 年達到頂峰，此後便逐年下降，且自 2019 年新冠疫情爆發以來，此種下降趨勢更進一步加劇。⁷⁵此現象不僅反映出中國在該地區的氣候援助受到諸多挑戰，更反映出當其氣候外交策略與國家利益相互

p-for-a-21st-century-u-s-pacific-island-partnership/

⁷³ “Fiji rethinks police deal with China amid rising Pacific tensions,” *The Guardian*, June 7, 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/jun/07/fiji-rethinks-police-deal-with-china-amid-rising-pacific-tensions>

⁷⁴ US Department of State, “The United States and Papua New Guinea Sign New Defense Cooperation Agreement and an Agreement Concerning Counter Illicit Transnational Maritime Activity Operations,” <https://www.state.gov/the-united-states-and-papua-new-guinea-sign-new-defense-cooperation-agreement-and-an-agreement-concerning-counter-illicit-transnational-maritime-activity-operations/>

⁷⁵ “Pacific Aid Map,” <https://pacificaidmap.lowyinstitute.org/>

衝突時，會導致外交效果減弱，從而凸顯出氣候外交的侷限性。儘管中國透過多種方式增強與太平洋島國的關係，但在氣候變遷合作的背景下，西方國家的反制措施與島國的防範意識，皆對中國在該地區的氣候外交策略造成明顯的制約（見圖一）。



圖一：中國援助太平洋地區國家趨勢發展圖

資料來源：“Pacific Aid Map,” <https://pacificaidmap.lowyinstitute.org/>

首先，中國所重點關注的太平洋地區，在開發基礎建設的投資競爭方面變得日益激烈。2008 年時，中國在太平洋地區的基礎建設投資只面臨少數競爭對手。但如今在中美競逐的背景之下，太平洋島國成為了兩個大國角力的熱點。中美兩國為了相互抑制對方在該地區的影響力，皆積極的與島國政府在國防、民生及氣候變遷議題等方面進行交流合作。此外，由於島國在應對極端氣候災害時的脆弱性與其在國際氣候議程推進上的重要性，更讓氣候變遷議題成為美外交角力的重點領域。

中國在該區域的積極外交作為，影響到美國及澳洲等西方國家的區域利益，致使這些區域傳統霸權將其注意力重新放回太平洋地區，也使得這

些國家重拾在該地區的外交優勢。與中國以經濟援助為主的模式不同，美國及澳洲等西方國家強調「無附加條件」的援助，此舉除了讓太平洋地區的外交競爭愈發激烈之外，亦降低中國在氣候外交領域的吸引力，從而限制中國透過氣候議題擴展區域影響力的效果。

其次，中國在太平洋地區的帶路倡議計畫，除了腐敗事件不勝枚舉之外，島國為爭取中國的投資而大量舉債，導致其負擔超額債務的消息時有耳聞，不僅在國際社會上不僅引發諸多爭議，更進一步讓澳洲、紐西蘭等傳統援助國所關切。例如，東加王國的高額債務問題多次成為國際關注的焦點，使得中國在當地的基礎建設投資內容遭到質疑。⁷⁶此外，雖然帶路倡議為參與的島國帶來經濟與基礎建設的發展利益，但並非所有計畫都能如預期展開，且部分計畫因為貸款資金的透明度低以及缺乏適當的訊息揭露，從而導致國際社會的憂慮。⁷⁷雖然中國所援助或投資的工程建設，其成果的好壞與否會受到諸多因素所影響，但其最終結果仍然是中國對外聲譽的惡化，因此其不僅會形塑出中國對外援助的負面形象，損害中國的外交聲譽，更會弱化島國對於中國氣候外交相關援助的信任感，並對中國的援助抱持更高的警惕心，從而間接抑制太平洋島國對於中國氣候外交援助之需求。

第三，自 2017 年以來，中國加強對其國內的資本管制，並採取更嚴格的投資法規，以緩解其國內之金融風險。⁷⁸雖然中國對太平洋地區貸款與援助下降之行為符合該國全球經濟布局之趨勢，然而此種國內政策調整

⁷⁶ Riley Duke, "Tonga walks a tightrope on its Chinese debts,"

<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/tonga-walks-tightrope-its-chinese-debts>

⁷⁷ Sebastian Horn, Carmen M. Reinhart, Christoph Trebesch, "China's overseas lending,"

Journal of International Economics, Vol. 133 (2021), pp. 1-32 ;

Mark Green, "Debt Distress on the Road to Belt and Road,"

<https://www.wilsoncenter.org/blog-post/debt-distress-road-belt-and-road>

⁷⁸ "China steps up capital controls, tightens investment rules for state firms," *Reuters*, January 18, 2017, <https://www.reuters.com/article/business/china-steps-up-capital-controls-tightens-investment-rules-for-state-firms-idUSKBN1520UJ/>

會直接影響中國對外貸款與援助的規模，致使其在太平洋地區的氣候外交的援助資金大幅減少。由於對外投資的風險考量、政治穩定性與工程品質的信心下降，因此，中國藉帶路倡議的對外投資也變得更加謹慎。加上中國自身國內的經濟成長放緩，亦讓中國的對外投資大幅減少，因此這些風險緩解策略接導致中國減少其在太平洋地區所提供的融資與援助計畫，更讓其在氣候變遷援助上的承諾受到限制，從而削弱中國在太平洋地區的影響力。

最後，中國所提供給這些太平洋國家的援助內容大多帶有相關的政治或是經濟附加條件的。⁷⁹例如，例如受援助國必須公開聲明支持「一個中國原則」等。⁸⁰然而，此舉不僅引起島國對於中國的防範意識，更成為中國氣候外交策略的主要桎梏。另外，在目前美中競逐日益激烈的國際局勢之下，島國政府在外交決策上也會傾向於採取在美中之間雙邊避險之方式，以避免在外交往來上過度傾向美中任一國家，更要防止過度依賴單一援助來源，以利自身國家外交利益最大化之原則。⁸¹島國的此種外交策略亦會使其對於中國氣候援助的接受程度更加謹慎，從而限制中國氣候外交策略的效力。

綜上所述，中國對於太平洋地區的氣候外交策略，在競爭者增加、對外援助工程聲譽惡化、其國內經濟壓力與島國對中防範意識提高的多重因素影響下，致使其氣候外交成效極其有限。隨著中國針對帶路倡議提出「小而美」的投資模式，更加確立中國對於太平洋地區的投資模式不會再如過往以高額的投資基金援助島國發展。⁸²因此，中國在資金規模上難以與其

⁷⁹ Jingdong Yuan, Fei Su and Xuwan Ouyang, “China’s Evolving Approach to Foreign Aid,” *SIPRI Policy Paper No.62* (May 2022), <https://doi.org/10.55163/WTNJ4163>

⁸⁰ 中國外交部，〈中華人民共和國和斐濟共和國聯合聲明〉，
https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202408/t20240820_11477053.shtml。

⁸¹ Meg Keen and Alan Tidwell, “Geopolitics in the Pacific Islands: Playing for advantage,” <https://www.lowyinstitute.org/publications/geopolitics-pacific-islands-playing-advantage>

⁸² Ye Yu, “Making the Belt and Road Initiative ‘small and beautiful,’” *East Asia Forum*, May 24, 2022, <https://eastasiaforum.org/2022/05/24/making-the-belt-and-road-initiative-small-and-beautiful/>

他國家競爭，同時也無法以金錢援助維持其過往在太平洋地區的外交優勢，更加凸顯出氣候外交策略的侷限性。此外，中國在太平洋地區的氣候外交策略效果受到外部地緣政治影響與其國內政治因素的制約，不僅致使中國無法單純依靠經濟援助或基礎建設合作穩固其在太平洋地區的影響力，更限制中國在氣候外交領域的資金援助與實踐能力。

伍、結論

雖然中國在太平洋地區的氣候援助外交取得一定程度的成果，但其仍須面臨諸多挑戰，且隨著美中在太平洋地區的角度愈加白熱化，致使島國需要更謹慎平衡在美中之間的外交決策，投資金額的多寡及工程項目的大小已不再是島國權衡國家外交走向的唯一考量點。在氣候變遷議題上，島國試著將自己置於美中競逐的壓力之外，並希望世界各國可以更加關注島國在此方面所遇到的困境及限制，而非僅關注美中兩國在該地區的外交及政治角力。

中國的投資對島國而言固然有一定的吸引力，但當中不乏對於氣候變遷問題及當地發展無實質性幫助的白象工程，因此中國想憑藉氣候外交的方式在當地增加政治影響力的空間仍存在其侷限性。⁸³此外，美國及澳洲等國家作為該地區的传统霸權，除了不樂見在太平洋地區失去控制權之外，更不希望因為中國因素而損害到自身在該地區的戰略利益。因此，西方國家除了會時刻關注中國在該地區的外交作為之外，也會因應中國的行為而提出相應的反制政策。

對於太平洋島國而言，如何防範氣候變遷所帶來的危害及影響才是這些國家目前所要共同應對與處理的當務之急。隨著中國的帶路倡議投資的放緩，其所投資方式及援助模式轉向在經濟及戰略上最大限度地降低風險

⁸³ 白象工程：該詞語意指工程就如同一頭白象，很昂貴但並沒有實際的用途或價值，通常用來形容一個投資巨大但效益低下，或沒有實際意義的工程項目。

並增加回報之方式，並以集中投資少數國家為宗旨，不僅對於太平洋島國在氣候變遷議題及整體區域發展的推進相對有限之外，其自身在該地區的氣候外交策略發展亦會受到相應的制約。

責任編輯：張芸瑄

