

日本與太平洋島國關係*

王尊彥

台灣首府大學應用外語學系助理教授

摘要

日本於 1969 年在南太平洋地區首與諾魯（Nauru）建交以來，提供南太島國經濟、技術、人才培訓等開發援助，迄今雙邊關係持續進展；1987 年提出「倉成主義」（倉成ドクトリン，Kuranari Doctrine）做為對南太外交方針，然近年卻面臨「良好治理」（Good Governance）等概念的激盪。日本日益關注中國在南太地區擴張勢力，美日關係以及美國重返亞洲亦影響日本經營南太關係。本文試圖瞭解日本與南太島國關係現況，日本對此雙邊關係之認知、理念與外交政策，並探討日本與美國、中國等區域外大國關係對南太政策之影響。

關鍵詞：倉成主義、太平洋方式、良好治理、夠好治理、日本與太平洋島國論壇峰會

* 本文初稿曾於 2012 年 10 月 26 日發表於中央研究院人社中心亞太區域研究專題中心所主辦「海上大棋盤：太平洋島國與區域外國家間關係」學術研討會。

一、前言

日本政府在 1987 年提出「倉成主義」，成為日本與南太平洋地區互動的基本原則，迄今維持與該地區的密切交往。日本與除紐埃之外的南太島國均建立外交關係，並提供島國在經濟、技術、人才培訓等各方面的開發援助，雙方持續著官方與市民社會的交流及互動。

作為一個雙方定期互動的機制平台，「日本與太平洋島國論壇峰會」（太平洋・島サミット，Pacific Islands Leaders Meeting，PALM）15 年來共舉辦六屆，2012 年首次有美國國務卿參加，引發各界關注。一向疑懼日本「普通國家化」的中國，多是從負面的角度解讀日本在南太地區提升影響力，認為日本試圖透過對南太地區的影響力，以強化日本在國際社會的地位，最終實現成為聯合國安理會常任理事國的大國夢。另一方面，日本除密切關注中國在東亞地區的擴張外，亦對中國近年在南太地區擴展勢力抱持著警戒。

至於在南太地區保有影響力的另一個區域外大國——美國，除了宣示「重返亞洲」之外，近年來積極展現對南太平洋地區的關注，提高出席區域論壇的規模與官員層級，並對中國在南太地區擴展勢力公開表態。

在日美關係方面，日本跟美國的安全合作關係，不僅未隨著戰後日本從美國手中重獲主權國家地位而變得鬆散，反而發展得更加緊密，美國政府日前宣示釣魚台適用《美日安保條約》，正象徵兩國緊密的安全關係，日本已然是美國在東亞最重要的軍事盟國；在南太地區，日本與美國則著手推動非軍事領域的合作。

基於以上理解，本文試圖瞭解日本歷來與南太平洋島國的關係，日本對於此雙邊關係如何認知，基於何種理念並制定何種外交政策以符合日本的國家利益，更進一步探討日本與南太區域外之大國（如：美國、中國）間的關係，如何影響日本與南太的關係以及日本對南太政策。

二、日本與南太平洋島國的關係：過去與現在

本文所稱之「南太平洋（或簡稱南太）島國／地區」，地理上屬於大洋洲，分為玻里尼西亞（Polynesia）、美拉尼西亞（Melanesia）、密克羅尼西亞（Micronesia）等三大島嶼群，包含了 2 萬多個島嶼，共有 14 個國家。玻里尼西亞包含薩摩亞（Samoa）、東加（Tonga）、庫

克群島（Cook Islands）、吐瓦魯（Tuvalu）、紐埃（Niue）等五個國家；美拉尼西亞包含索羅門群島（Solomon Islands）、巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea）、萬那杜（Vanuatu）、斐濟（Fiji）等四個國家；密克羅尼西亞則包含密克羅尼西亞聯邦（Federated States of Micronesia）、吉里巴斯（Kiribati）、馬紹爾群島（Marshall Islands）、諾魯、帛琉（Palau）等五國。

一戰期間，日本佔領德屬密克羅尼西亞，一戰結束之後，國際聯盟將該地以「南洋群島」之名交付日本實施委任統治，日本政府在帛琉設置了南洋廳。目前密克羅尼西亞聯邦、馬紹爾群島與帛琉等三國的人口當中，日系人口約占一至二成，通常亦被視為親日國家。¹儘管南太平洋在二戰期間曾淪為日軍與盟軍的激戰地（例如，索羅門群島首都所在的瓜達康納爾島〔Guadalcanal〕、帛琉的貝里琉島〔Peleliu〕等），但目前南太島國在國際場合上，大抵上相當友日，例如索羅門群島在 2005 年的聯合國改革浪潮及國際捕鯨委員會（International Whaling Commission, IWC）的立場上均支持過日本（日本外務省 2009a：第 3 章）；日本人在戰後陸續前往當地撿拾遺骨與掃墓，同時日本政府亦在帛琉、巴布亞紐幾內亞、馬紹爾群島等地設立戰歿者之碑以供慰靈（日本厚生勞動省 2013）。

二戰結束之後，日本失去所有海外殖民地，其勢力亦退出南太平洋地區；此前原為日本委任統治的地區，一變而成為澳洲、紐西蘭與美國的信託統治地。二戰摧毀了日本國內生產設施，國土滿目瘡痍；戰後初期的行政權悉由盟軍總司令部所掌握，外交權亦是直到 1952 年方重新獲得，結束美軍佔領階段。日本在戰後戮力重建經濟，在國際政治舞台上則亦步亦趨地追隨美國，在冷戰時期扮演支援自由主義陣營的角色，如此的國際定位使日本得以快速拂拭軍國主義的舊形象。在此背景之下，戰敗雖然使日本全面撤出南太地區，但隨著戰後經濟實力快速增長，日本政府再度重新發展與南太的關係。

在外交關係方面，目前日本與南太地區 14 個島國當中，除了紐埃之

¹ 帛琉從 1993 年到 2001 年由日裔總統 Kuniwo Nakamura 執政。密克羅尼西亞聯邦於 2007 年選出日裔總統 Emanuel Manny Mori，2011 年獲連任。人口方面，日系人口占帛琉總人口約 25%，佔密克羅尼西亞聯邦人口約 20%，佔馬紹爾群島人口約 10%。

外，均已建立正式的官方關係。²最早與日本建交的是諾魯（1969 年）；庫克群島雖尚未加入聯合國，但在 2011 年已獲得日本政府承認並建立外交關係，是日本在南太地區最新的邦交國。

日本與南太地區在經貿、文化、國際協力等方面亦維持著實質互動。經貿方面，目前日本與南太的貿易量雖不大，約僅佔日本總貿易量 0.1% 至 0.2%，近年來正持續擴大當中（黑崎岳大 2011）。在雙邊人民往來方面，除無邦交的紐埃之外，其餘幾乎均有雙方人民往來居留（表 1）。

表 1、南太島國與日本關係以及與兩岸建交情況

國名	獨立（年）	雙邊貿易	主要援助國 （援助額： 百萬美元）	該國日本人 人數	與兩岸 建交情況
	與日建交（年）			該國旅日 人數	
庫克群島 ³	1965	日本進口 11 億日圓	紐（4.7）	3	中國
	2011	日本出口 0.5 億日圓	澳（1.7） 加（0.3）	不詳	
斐濟	1970	日本進口 72 億日圓	澳（21.17）	429	中國
	1970	日本出口 24 億日圓	日（20.97） 紐（3.59）	197	
吉里巴斯	1979	日本進口 6 億日圓	澳（10.62）	11	台灣
	1979	日出口 27 億日圓	日（6.13） 紐（5.74）	6	

² 紐埃自 1901 起為紐西蘭屬地，於 1974 年實施自治並與紐西蘭建立「自由聯合」（Free Association）關係，紐埃之國防與外交事務委由紐西蘭負責。目前共有澳大利亞、諾魯、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、中國、印度、馬來西亞、新加坡等 8 個國家與紐埃維持外交關係。日本於 2011 年已與同為紐西蘭之自由聯合國的庫克群島建交，但迄今與紐埃仍無邦交，日本政府亦未對此說明。然據日本大阪學院大學的南太專家小林泉（Izumi Kobayashi）教授指出，其原因或與紐埃陸地面積小（約 260 平方公里）、人口少（約 1500 人），在國家條件上過於薄弱有關（小林泉 2011）。另，紐埃尚未加入聯合國成為國際社會一員，或亦是日本未與之建交的原因。惟筆者認為，日本面對在東亞與中國關係惡化，且中國近年來拉攏南太島國並擴張在南太地區影響力之情況下，中國與紐埃建交（2007 年 12 月）應會刺激日本思考與紐埃建交的可行性。

³ 與紐埃相同，庫克群島亦自 1901 年起成為紐西蘭屬地。1965 年制定憲法並成立自治政府，享有行政權與立法權，同時也與紐西蘭建立自由聯合關係，其外交與國防事務委由紐國負責。2001 年，庫克群島與紐西蘭發表聯合宣言，表明庫克群島可作為主權國家進行外交。目前庫克群島共有 32 個邦交國（日本外務省 2013d；The Cook Islands Ministry of Foreign Affairs & Immigration 2013）。

馬紹爾群島	1986	日本進口 9.2 億円	美 (59)	67	台灣
	1988	日本出口 1317 億円	日 (10) 澳 (2)	9	
密克羅尼西亞 聯邦	1986	日本進口 13.6 億	美 (107)	111	中國
	1988	日本出口 8.6 億円	日 (13) 澳 (2)	36	
紐埃	1974	日本進口 40 萬円	紐 (14.19)	0	中國
	x	日本出口 180 萬円	澳 (0.83) 加 (0.16)	不詳	
諾魯	1968	日本進口 5.5 億円	澳 (19.31)	0	台灣
	1968	日本出口 0.2 億円	日 (2.23) 紐 (1.20)	4	
帛琉	1994	日本進口 13.6 億円	美 (21)	329	中國
	1994	日本出口 7.2 億円	日 (8) 澳 (1)	28	
巴布亞紐幾內亞	1975	日本進口 867 億円	澳 (387)	213	台灣
	1975	日本出口 256 億	日 (41) 紐 (24)	58	
薩摩亞	1962	日本進口 0.2 億円	澳 (18.78)	70	中國
	1973	日本出口 14 億円	日 (14.41) 紐 (11.14)	55	
索羅門群島	1978	日本進口 7 億円	澳 (254)	91	台灣
	1978	日本出口 11.8 億	紐 (25) 日 (16)	33	
東加王國	1970	日本進口 1.5 億円	澳 (15.21)	89	中國
	1970	日本出口 18 億円	日 (10.58) 紐 (7.74)	106	
吐瓦魯	1978	日本進口 1.4 億円	日 (7.74)	5	台灣
	1979	日本出口 32 億円	澳 (4.83) 紐 (1.42)	3	
萬那杜	1980	日本進口 48 億円	澳 (42.23)	83	中國
	1981	日本出口 37 億円	美 (22.47) 紐 (16.70)	6	

說明：南太各國之基本資訊及與日本之外交關係，請參考：日本外務省（2013c）。
資料來源：筆者整理自日本外務省（2013c）。

在國際協力方面，由外務省國際協力局主管的「政府開發援助」（Official Development Assistance, ODA），是日本推行對南太政策相當重要的政策基礎。⁴2012 年日本政府 ODA 總預算約 14907 億日圓，

⁴ 日本政府明確指出：「政府開發援助（ODA）是我國推進外交，達成國際貢獻最重要的外交手段之一」，而「積極地利用 ODA 以對開發中國家之穩定與發展、解決全球問題作出貢獻，亦符合我國本身的國家利益」（日本外務省 2013b）。

其中對南太 ODA 約佔 1.4% (日本外務省 2012b)。根據日本外務省公布，南太地區 14 個島國當中，接受日本的援助額位居該國前三名者有 11 個國家 (表 1)，而 2011 年日本對南太島國的 ODA 實施總額已達 1 億 5907 萬美元 (日本外務省 2012a)。

根據第六屆「日本與太平洋島國論壇峰會」(PALM 6) 公佈，日本對南太島國的開發援助，主要涵蓋領域及具體議題詳見表 2。⁵

從表 2 可以看出，日本對南太島國的援助內容，涵蓋經濟、永續發展、政府治理、安全以及民間交流等議題，領域十分廣泛。更重要的是，參與南太開發援助的主體從國際組織、政府部門到民間機構，官民協力，全方位地投入資源與人力。

⁵ 縮寫說明 (依英文字母順序)：ADB (Asian Development Bank, 亞洲開發銀行)；AOSIS (Alliance of Small Island States, 政府間組織小島嶼國家聯盟)；APT (Asia-Pacific Telecommunity, 亞太電信組織)；APAN (Asia Pacific Advanced Network, 亞太先進網絡)；FFPRI (Forestry and Forest Products Research Institute, 獨立行政法人森林總合研究所)；GSI (Geospatial Information Authority of Japan, 國土交通省國土地理院)；JAXA (Japan Aerospace Exploration Agency, 獨立行政法人日本宇宙航空研究開發機構)；JEPIC (Japan Electric Power Information Center, 社團法人海外電力調查會)；JETRO (Japan External Trade Organization, 獨立行政法人日本貿易振興機構)；JICA (Japan International Cooperation Agency, 獨立行政法人日本國際協力機構)；JIRCAS (Japan International Research Center for Agricultural Sciences, 獨立行政法人國際農林水產業研究中心)；JOGMEC (Japan Oil, Gas and Metals National Corporation, 獨立行政法人石油天然氣和金屬礦產公司)；JST (Japan Science and Technology Agency, 獨立行政法人科學技術振興機構)；MAFF (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 日本農林水產省)；METI (Ministry of Economy, Trade and Industry, 日本經濟產業省)；MEXT (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, 日本文部科學省)；MIC (Ministry of Internal Affairs and Communications, 日本總務省)；MLIT (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 日本國土交通省)；MOD (Ministry of Defense, 日本防衛省)；MOE (Ministry of the Environment, 日本環境省)；MOF (Ministry of Finance, 日本財務省)；MOFA (Ministry of Foreign Affairs, 日本外務省)；OFCF (Overseas Fishery Cooperation Foundation, 公益財團法人海外漁業協力財團)；OIE (World Organization for Animal Health, 世界動物衛生組織)；OPRF (Ocean Policy Research Foundation, 財團法人海洋政策研究財團)；PIC (Pacific Islands Center, 太平洋島嶼研究中心)；PIF (Pacific Islands Forum, 太平洋島國論壇)；WCPFC (Western and Central Pacific Fisheries Commission, 中西太平洋漁業委員會)；UNEP/ROAP (Regional Office for Asia Pacific, United Nations Environment Program, 聯合國環境規劃署亞太區域辦公室)；USP (University of the South Pacific, 南太平洋大學)。

表 2、日本政府對南太島國援助的具體措施

	援助領域	實施機構
經濟成長		
貿易與投資	改善投資環境	MOFA、JICA、JOGNEC
	提升太平洋島嶼研究中心功能	MOFA、PIF、PIC
	促銷南太島國產品	METI、JETRO、PIC
	提升官民合作締造商機	MOFA、MOF、METI、JETRO、PIC
開發基礎建設	增加能源供應	MOFA、MOF、JICA、ADB
	改善運輸基礎設施	MOFA、MLIT、JICA、OPRF
	提供資訊與通信科技領域之協助	MIC、APT
漁業	促進永續漁業	MOFA、MAFF、JICA、WCPFC
	協助改良漁業相關基礎設施	MOFA、JICA
	提升區域內漁業能力	MAFF、OFCF
農業	促進永續農業	MOFA、JICA
	發展保存地下水源科技	JIRCAS
	預防與控制跨境動物疾病	MAFF、OIE
	支援亞太地區動物衛生活動	MAFF、OIE
觀光	支援觀光領域人資發展	MOFA、JICA
	促進島國成為日人旅遊目的地	PICs
永續發展		
氣候變動	與島國進行政策對話	MOFA
	提升社區韌性並處理氣候變遷與災害	MOFA
	提升因應海平面上升的能力	MOFA、MEXT、JICA、JST
	提升全球繪圖計劃	MLIT、GSI
	在亞太地區建立對抗氣候的韌性	APAN、MOE、ADB、UNEP/ROAP、AIT
再生能源	引進再生能源	MOFA、METI、JICA、PIF、JEPIC
	發展再生能源提升能源效率，以過渡到低碳經濟	MOF、WB、UNDP、AOSIS
水與衛生	建立水供應與污水處理系統	MOFA、JICA、PIF
廢棄物處理	支援島國實施廢棄物處理主計劃	MOFA、JICA
	透過 3R（減量、再利用、回收）倡議，提升資源利用	MOFA、JICA
環境保育	支持林業資源的永續利用	MOFA、JICA
	支援研究林木保育	FFPRI、JICA
健康	改進健康照護基礎設施，發展照護人力資源	MOFA、JICA
	加強對傳染疾病的因應措施	MOFA、JICA
教育	提升教師能力與偏遠地區教育	MOFA、JICA、MOF、ADB
社區發展文化	降低緊張，修復關係	MOFA
文化	保存文化遺產	MOFA、UNESCO

良好治理

提升決策能力	MOFA、JICA、MOF、ADB
強化行政能力	MOFA、JICA
改善治理，掃除腐敗	MOF、ADB
在關稅等領域進行合作	MOF

安全

提升自然 災害預防 能力	提升災害風險管理能力	MOFA、MLIT、JICA
	提供地震資訊	MLIT
	運用衛星科技處理天災	MIC、MEXT、JAXA
	急難援助	MOFA、JICA
	自然災害風險的亞洲及太平洋保險機制	MOF、World Bank
	監測亞太地區地殼變動	MLIT、GSI
	建構軍隊或相關組織所需之人道救助 或救災能力	MOD
	發展海洋安全所需的人力資源	MLIT、JICA

人民的溝通與交流

擴大青年交流	Cabinet Office、MOFA、JICA
新設雙邊青年交流計劃或擴充既有之規劃	Cabinet Office、MIC、MOFA、USP
加深南太島國對日本防衛政策與活動之瞭解	MOD

資料來源：Ministry of Foreign Affairs of Japan（2012）。

三、日本對南太島國政策及相關討論

究竟日本政府係基於何種外交理念，推動與南太島國之間的關係？筆者透過檢視日本政府對南太的外交政策闡述，試圖了解日本對南太島國的政策。

做為日本對外關係與外交政策的官方說明文件，最重要的應屬日本外務省每年出版的〈外交藍皮書〉（〈外交青書〉）；此外，外務省每年亦出版有關於對外援助的報告書〈政府開發援助（ODA）白書〉，此兩種刊物均有說明日本對南太島國的援助。自「日本—南太平洋論壇峰會」啟動以來，日本政府多會利用此平台做有關南太外交政策的宣示。

在外交理念方面，日本於 1987 年提出「倉成主義」作為對南太外交方針。近年來，日本官員在對南太援助的相關討論中也常強調「太平洋方式」（Pacific Way）及「夠好治理」（Good Enough Governance）等概念。此等主義或概念除反映日本的外交思惟外，亦會影響日本對南太作為，其重要意涵應予以討論。

此外，除了外務省的資訊與官方刊物之外，由於最新一屆「日本與太平洋島國論壇峰會」首次將日本防衛省納入對南太開發援助的具體措施中，故筆者亦檢視防衛省（及其前身防衛廳）所出版的〈防衛白皮書〉（防衛白書）對南太地區的討論。

（一）外務省〈外交藍皮書〉、〈政府開發援助（ODA）白書〉

日本外務省每年出版的〈外交藍皮書〉，旨在闡述日本政府的外交基本立場及對全世界各個區域的外交政策，其中對於對南太地區政策的部分，列在「大洋洲」之章節，順序上排在日本對澳洲、紐西蘭外交之後。雖然每年的版本均有南太的部分，然相較於澳洲、紐西蘭部分之陳述，所佔份量卻很少，通常僅數行文字。

此外，相關內容通常亦會視日本當下重要的議題而做調整。例如，2006年版的〈外交藍皮書〉提及兩岸在南太地區的外交戰，2008年版提到PIF與「亞太水峰會」（Asia-Pacific Water Summit, APWS）⁶等國際論壇，2011年版觸及前一年舉辦的「日本與太平洋島國論壇峰會」之「中間閣僚論壇」。最近幾年的主要基調則大同小異，尤其是2009年到2012年各版的〈外交藍皮書〉中，有關南太平洋島國記述的開頭部分幾近相同。以2012年版為例：

「太平洋島國當中有許多親日的國家，在國際社會的合作以及供給水產資源方面，對日本而言乃是重要的夥伴」（日本外務省 2013a）。⁷

上述簡短文字清楚點出日本關注南太的幾個面向：（1）該地區存在著親日國家；（2）南太島國願意在國際社會上與日本合作；（3）南太島國能持續供應日本漁業資源。事實上，上述面向亦提供吾人今後觀察及評估日本對南太政策的視角，亦即：日本能否確保在此地區持續存在

⁶ 「亞太水峰會」旨在討論如何確保亞太地區安全且充足的水資源，以及與水有關的疾病管理與環境衛生的問題及因應措施。首屆峰會於2007年12月3至4日在日本大分縣別府市舉行，包含密克羅尼西亞、吐瓦魯等11個南太平洋島國在內，共36個國家與地區之政府領導人或代表出席參加，聯合國教科文組織等國際組織亦派員與會（Asia-Pacific Water Summit 2007）。

⁷ 請參考各年度日本政府〈外交青書〉（日本外務省 2013a）。顯然，儘管過去幾年日本國內政局出現劇烈變動，對日本政府而言，這段敘述仍是對南太地區外交的指導性原則。

著親日國家？能否持續確保南太島國在國際場合上全面支持日本的立場？能否持續確保依賴此地區的資源運送路線？

相較於〈外交藍皮書〉，同為外務省出版的〈政府開發援助（ODA）白皮書〉（以下簡稱〈ODA 白皮書〉），對於南太地區的著墨則明顯較多，對日本對南太政策作為的說明亦更具體。與〈外交藍皮書〉相似，最近幾年版的〈ODA 白皮書〉對南太地區的論述亦是大同小異，皆強調該地區對日本的重要性、地區本身問題與挑戰，以及日本政府對該地區的政策作為。有關南太的重要性，連續幾年版的〈ODA 白皮書〉均以下列記述為開頭：

「太平洋地區的島嶼國家與地區，對日本而言，除是共享太平洋的鄰居之外，在歷史上聯繫亦深。而且，上述國家／地區擁有廣大的排他性經濟水域（EEZ），對日本而言，除居海上運輸要衝之外，亦為遠洋漁業提供重要漁場。大洋洲地區的和平與繁榮對日本極為重要」。⁸

在南太地區的問題與挑戰方面，〈ODA 白皮書〉檢討南太島國依賴第一次產業、不易進入國際市場、遭遇天然災害時十分脆弱、面臨國土喪失危機及政治民主化困境等難題。〈ODA 白皮書〉針對上述問題指出，日本政府願意協助該地區國家發展，實現在社會與經濟方面的自立。

（二）制度性的雙邊互動：「日本與太平洋島國論壇峰會」

南太平洋島國與澳洲、紐西蘭於 1971 年成立「南太平洋論壇」（South Pacific Forum, SPF），每年開會一次，討論經貿、海運、旅遊、教育等議題的區域合作及協調，論壇秘書處設在斐濟首都蘇瓦。2000 年後該組織改稱為「太平洋島國論壇」（Pacific Islands Forum, PIF）（Pacific Islands Forum Secretariat 2013）。

日本自 1987 年起開始對論壇展開援助；⁹其後，為進一步加強與南太島國關係，評估雙方關係進展並設定未來合作的議題領域，日本自 1997 年起與該論壇共同召開「日本與太平洋島國論壇峰會」，每三年開會一次，討論經貿投資、再生能源、漁業、環保、氣候變遷、永續發展、醫

⁸ 有關近幾年度之白皮書，參閱：日本外務省（2012a）。

⁹ 有關日本每年的援助情況，參閱：日本外務省（2013d）。

療衛生、教育、人才訓練與交流等等共同關切之議題，會後並發表宣言，確認商討內容並指出未來三年工作目標（表 3）。

表 3、歷屆「日本與太平洋島國論壇峰會」（PALM）

屆別	時間	地點	主要議題
一	1997.10	東京	永續發展、漁業保育、支持聯合國安理會改革、再生能源、環境保護、區域穩定等（日本外務省 1997）。
二	2000.4	宮崎	「宮崎倡議」（日本外務省 2000）：包含（1）支援開發中國家永續發展、（2）處理全球及太平洋地區的共同問題、（3）維持強化日本與島國的夥伴關係等三個重點議題。
三	2003.5	沖繩	「沖繩倡議」（日本外務省 2003b）：安全保障；永續發展；確保文化多樣性；確保安全與永續的環境，以助貨物、資金、人民等流通；強化公民社會。
四	2006.5	沖繩	「沖繩夥伴關係」（日本外務省 2006b）：確定五大優先合作領域：（1）經濟成長、（2）永續發展、（3）良好治理、（4）確保安全、（5）人與人交流。 「太平洋計畫」：今後三年提供 450 億日圓 ODA 援助。
五	2009.5	北海道	「北海道 Islanders 宣言」（日本外務省 2009b）：環境與氣候變遷；克服島國的脆弱性；漁業；貿易與投資。今後 3 年向南太島國提供 500 億日元資金援助。
六	2012.5	沖繩	「沖繩紐帶宣言」（日本外務省 2012c）：防災、環境氣候變動、永續開發與人類安全、人與人的交流、漁業合作與海洋安全。未來三年向南太島國提供最高 5 億美元之援助。

資料來源：日本外務省（2013e）。

藉由召開論壇峰會，日本除可檢討對南太島國的具體政策之外，峰會本身亦成為日本進行多邊外交的舞台，透過該舞台爭取太平洋島國的集體支持，最終達到在日本在國際組織中的外交目標（林廷輝 2010）。

（三）防衛省〈防衛白皮書〉

如前所述，雖然二戰期間南太島國曾因其戰略地位而淪為日軍與盟軍的激戰地，然由於距離日本有 7 千公里之遙，且屬於同為美國盟國的澳、紐之勢力範圍，平時在地緣政治上不被視為對日本具有直接的戰略重要性。據筆者查閱，在日本防衛省（包括升格前的「防衛廳」）在 2012 年前所出版的〈防衛白皮書〉當中，均無編寫有關南太地區的內容。然而，在最新版（2012 年版）的〈防衛白皮書〉當中，卻突然出現有關南太的如下記述：

「中國正加強與太平洋島國的關係，除在巴布亞紐幾內亞進行石油、天然氣、鈷礦開採外，亦與巴紐締結軍事合作協定。此外，除對其他島國積極地持續進行經濟援助之外，與斐濟、東加之間亦進行軍事交流。」¹⁰

全文雖僅短短三行，卻已透露出一向低調的日本防衛當局，已開始公開關注南太地區，而且聚焦於中國在南太獲取能源及拓展軍事關係的動向。

事實上，日本隨著邁出「普通國家化」的腳步，除了向海外派遣維和部隊、執行反恐行動之外，甫升格的防衛省於 2012 年起亦開始對南太地區有所作為。據日本媒體披露，日本防衛省決定向包含東加在內的六個國家（其餘五國為印尼、越南、東帝汶、柬埔寨、蒙古）的國防當局，提供救災、掃雷與醫療等非戰鬥領域的技術支援。儘管日本外務省主管的政府開發援助禁止支援外國軍隊，但防衛省的上述作為卻不在此限（日本外務省 2011：135；朝日新聞 2012；綜合共同社、中央社 2012）。由於前述六國在地理上正位在中國的周邊，日本的做法立刻引起中國的關注，向為中國政府喉舌的《大公報》即質疑，此乃日本對中國周邊國家的「另類軍援」（人民日報 2012）。

（四）「倉成主義」

1987 年 1 月，日本外務大臣倉成正（Tadashi Kuranari）先後訪問澳洲、紐西蘭、斐濟、萬那杜、巴布亞紐幾內亞等大洋洲國家，並在斐濟發表以「追求太平洋未來社會」（「太平洋未来社会を目指して」）為題之演說，闡述日本政府對南太島國的政策，其後被稱為「倉成主義」，亦被後來的日本政府奉為對南太外交的政策方針。其主要內容包含下列五點：¹¹

¹⁰ 請參考平成 24 年版防衛白書之第 1 部「わが国を取り巻く安全保障環境」，第 3 節「中国」，3・「対外関係など」（日本防衛省 2012）。

¹¹ 原文為：（1）島嶼国の独立性と自立性の尊重，（2）地域協力の側面的支援，（3）太平洋地域が「平和で安定した地域」であり続けるよう努力，（4）経済的繁栄のための支援，（5）人的交流の促進。《外交青書 1987 年版》，第 3 章「各国の情勢及び我が国との関係」，第 2 節「大洋洲地域」（日本外務省 2013a）。

- (1) 尊重島國的獨立性與自立性、
- (2) 從旁支援區域合作、
- (3) 致力使太平洋成為「和平穩定的區域」、
- (4) 支援促進經濟繁榮、
- (5) 促進人際交流。

以上五點當中，「尊重島國的獨立性與自立性」列為首要，第二點仍是強調「從旁支援」而非積極主導的低姿態。倉成外相結束訪問南太返國後隨即在國會舉行外交演說，除重申日本對南太平洋島國的重視之外，特別表示日本政府「歡迎以民間為中心的太平洋合作」、「日本政府……尊重島國的意向並予以協助」（倉成正 1987）。顯然，即使當時的日本政府已決心經營與南太島國關係，卻又刻意強調無意採取過度主動的外交作為，而是以尊重南太各國政府意見作為交往前提。此點與後述的「太平洋方式」及「夠好治理」等概念有密切關係。

至於第三點「致力使太平洋成為『和平穩定的區域』」，類似語句亦被載於隨後幾年出版的〈外交藍皮書〉「大洋洲」章節。¹²若考慮到南太島國的政經情勢，此點應是呼應第四點「支援促進經濟繁榮」，亦即透過經濟的發展消除該區域的動盪。

值得注意的是，第二與第三點均著重「區域」，此意味日本政府對南太平洋的視角有所變化。日本在 1987 年之前已與九個南太島國建交，如從作為一個外交「準則」或「指針」的意義來看，「倉成主義」此時才提出或已嫌遲。然從另一方面來看，正因為多數的南太國家均已獲得獨立或自治，故此時日本政府可以開始提出一個較為完整的外交理念或主義，在該主義的指引下對南太展開多邊一體，而非僅是雙邊個別的外交作為。由是觀之，日本政府在「倉成主義」提出的 1987 年起啟動對「南太平洋論壇」之援助並且參加論壇區域外國家對話，自非偶然；在其十年後的 1997 年，日本在已和大多數島國建交之背景下成立「日本與南太平洋論壇峰會」，更屬落實「倉成主義」對南太平洋各島國作為一個共同體之重視。

¹² 例如 1991 年版的〈外交藍皮書〉在陳述日本與南太地區關係部分的開場白即為：「此地區的和平與穩定…對日本的和平與安全具有重要的意義」，1992 年版的開頭內容亦大同小異。

(五) 「太平洋方式」、「良好治理」、「夠好治理」

在有關南太地區發展的討論當中，「Pacific Way」（太平洋方式）是一個常被觸及的概念。「太平洋方式」一詞原是斐濟前首相卡米塞塞·馬拉（Kamisese Mara）於 1970 年在聯合國大會發表演說時之用語，指涉南太島國從殖民地轉變成獨立國家的過程十分和平穩定，未經歷流血的激烈鬥爭。後經各界廣泛使用，時至今日則被詮釋為「以非對抗之方式，並經由各島國同意下，處理及討論議題以達成最後決定之方式」的意涵。換言之，「太平洋方式」著重島國間彼此透過合意解決問題，不受區域外國家介入干涉。

「太平洋方式」出現的背景主要是二戰結束後，全球興起非殖民化（decolonization）運動，許多非洲與亞太國家陸續脫離被殖民地地位而獨立，僅至 1970 年為止，全球即增加近 70 個新生國家，南太島國的獨立浪潮是從 1960 年代到 1990 年代，而「太平洋方式」正反映南太島國在此背景下浮現的自主意識。此外，1960 年代亦是基於區域共同利益之「區域主義」（regionalism）及區域合作抬頭的時代，在亞太地區尤以成立於 1967 年成立的東南亞國協最具象徵性，而「太平洋方式」的提出亦標誌著其後南太區域合作的開啟。¹³

除了「太平洋方式」之外，有關對南太地區援助的另一個概念是「良好治理」。「良好治理」主張透過外援使受援國擺脫貧窮，同時為其國內政治帶來穩定或民主化；自從 1989 年經世界銀行提出後，「良好治理」的概念屢為亞洲銀行或聯合國開發署等國際開發援助組織所主張，改善受援國的國內政治往往成為受援條件或受援內容之一。相對於「良好治理」，「夠好治理」則主張國際援助應當考量受援國的政治穩定、民主化程度及法治程度等現存國內情況，逐步透過援助促使受援國主動改善國內制度或政治體制，待受援國已達到某預先設定之目標後，再繼續實施下一個階段的援助。

以上三種概念均為日本對南太島國政策或論述所採用。首先，日本政府在使用「太平洋方式」一詞指涉南太地區時，係指「尊重南太島國

¹³ 據學者林廷輝整理，1970 年代出現與南太有關的主要合作機構即有「南太平洋論壇」（1971）、「南太應用地球科技委員會」（1972）、「南太區域環境計畫」（1972）、「論壇漁業局」（1979）、「南太旅遊組織」（1980）、「南太教育評估委員會」（1980）、「太平洋島國開發計畫」（1980）等（林廷輝 2009）。

的傳統與文化」。例如，外務省政務審議官齋木昭隆在其擔任亞洲太平洋局局長任內，2010年在該省外圍團體「日本國際問題研究所」舉辦的研討會上公開強調，日本對於南太島國的援助應當「尊重符合南太島國的傳統與文化的 Pacific Way」，並據此協助各國自立及推進社會經濟改革（日本國際問題研究所 2010：7-8）。在此意義上，「太平洋方式」與「倉成主義」的首要概念——尊重島國獨立與自立——不謀而合。

在「良好治理」方面，在「太平洋島國論壇」於2005年通過「太平洋計畫」（Pacific Plan）（Pacific Islands Forum Secretariat 2007）把「良好治理」列為該計畫的四大目標之一，同時將其定義為「透明化、責任化與公平地運用所有資源，係永續發展與經濟成長之先決條件」之後，日本政府隨即在翌（2006）年舉行的第四屆「日本與太平洋島國論壇峰會」所提之「沖繩夥伴關係」中，把「良好治理」列為雙方五大優先合作領域之一，並稱「『良好治理』乃確保太平洋地區穩定、進一步達成更強大更繁榮的太平洋地區所需之基礎條件」（日本外務省 2006b）。

除「良好治理」之外，日本近來亦出現「夠好治理」的概念。前述「日本國際問題研究所」研討會的報告書中即指陳，不同於從先進國家的嚴格角度來衡量受援國的「良好治理」，「夠好治理」乃是主張讓島國從做得到的議題先做，然後逐一解決問題（日本國際問題研究所 2010：2）。換言之，這是「漸進主義式」（incrementalist）的推動，在共識與妥協的基礎上有限地推動變革，以避免在短期間形成劇烈的革命，招致難以預測的動盪。¹⁴

若對照於上述三種概念，可以發現「倉成主義」與「太平洋方式」相容，卻與「良好治理」的概念之間卻存在著緊張關係。於是，強調循序漸進的「夠好治理」遂成為對「倉成主義」的調整，是在該主義中參入「良好治理」等普世價值的要素，試圖在「倉成主義」及「良好治理」兩種概念之間求取折衷。

舉例而言，在第六屆「日本與太平洋島國論壇峰會」舉行前夕，日本政府將野田佳彥首相的公開信投稿到南太島國各大主要報紙，信中特別強調日本乃南太島國的「平等的開發夥伴」（a development partner on

¹⁴ 政治學上稱此種注重「政策的逐步調整」，亦即「推動與現行政策些許不同的政策，以提升政策能力」的觀點為「漸進主義」（incrementalism）（Lindblom 1990：45-46）。

an equal footing)。此種「平等」、「我並不比你優越」的低姿態，可說是「倉成主義」的一貫精神。然而，在同一封信中，野田卻對斐濟指名道姓地表達對民主進程的關注：

「This “kizuna” of course extends to Fiji, too. Fiji’s ongoing process to build a firmly based democracy is of great importance to the stability and prosperity of the region. Japan’s message is clear and consistent. We are friends of the Fijian people as we are of other PICs. We hope that Fiji will continue to take concrete actions towards free and fair elections no later than 2014 and, to this end, we intend to maintain close dialogue with the Fiji Government. We look forward to further positive developments」（日本外務省 2012d）¹⁵

整封信的內容僅由五個段落所構成，卻花了一整段闡述日本對斐濟政情的立場，措詞上更特意將「斐濟人民」（the Fijian people）與「斐濟政府」（the Fiji Government）分開，說日本是前者的朋友；對於後者則希望透過對話推動限期內實施公平自由的選舉。此種揉合了「倉成主義」及「良好治理」的日本式因應，究竟代表日本政府已經找到了兩者之間的折衷點——「夠好治理」？抑或僅是在兩者之間來回擺盪？日本對於在其南太政策加入「良好統治」，最終持何種態度？均需待今後持續觀察。

畢竟，日本先前受「太平洋計畫」影響，急忙在第四屆論壇峰會敲鑼打鼓地將「良好統治」列為優先合作領域之一，但事實上此前未見日本如此重視此概念，充其量僅在第三屆峰會「共同行動計劃」的第一大項「強化太平洋地區安保倡議」下的「政治環境」部分略為提及（日本外務省 2003c）。即使第五屆峰會的「行動計劃」二度將「良好治理」列為日本的支援領域（日本外務省 2009b：付屬文書 2），然到第六屆峰會時，相關宣言或文件已不復見「良好治理」字眼（日本外務省

¹⁵ 筆者自譯：此種「羈絆」當然也適用於斐濟。斐濟刻正邁向建構穩定民主的過程，這對該區域的安定繁榮至關重要。日本的訊息乃清楚一貫。我們是斐濟人民的朋友，正如同我們是其他太平洋島國之友。我們希望斐濟持續採取具體行動，最晚在 2014 年之前能邁向自由公平的選舉，我們會與斐濟政府維持緊密對話以達此目標。我們期待有更進一步的正面發展。

2012e)。此外，「太平洋計畫」對「良好治理」的規劃，除了強調加強受援國的行政機構與功能外，也明確關注受援國對民主化的推動，然而第四屆峰會卻僅限於提升行政能力與相關制度，相較之下顯得謹慎保守。

「倉成主義」提出雖已逾四分之一世紀，對現今日本的南太政策仍具有準則與指針性之意義。¹⁶將「倉成主義」置於日本戰後對亞太外交史的脈絡中觀察，可以發現「倉成主義」的提出反映戰後日本由近而遠地，在亞太地區逐步向外擴張影響力的外交進程。恰於「倉成主義」出現十年前的 1977 年，日本政府挾其在 1960 年代高速成長的經濟實力，提出「福田主義」（Fukuda Doctrine）¹⁷做為對東南亞政策之方針，鞏固與東南亞國家的政經關係。時隔十年，日本政府再提出「倉成主義」，宣示日本朝向在地緣政治上屬於更外圍的南太平洋地區邁進。「福田主義」與「倉成主義」的先後提出，展現日本對東南亞與南太外交之積極態度。

然若從「倉成主義」未涵蓋「良好治理」一點看來，卻又可說該主義具有消極面。眾所周知，第三波民主化的浪潮興起於 1970 年代，於 1980 年代吹至菲律賓、韓國與台灣等亞洲國家，美國在此浪潮中施壓相

¹⁶ 例如，2010 年 10 月，前日本駐斐濟大使吉澤裕（Yutaka Yoshizawa）在南太平洋大學的演講中，開場白後隨即談及「倉成主義」與其五點內容（Yoshizawa 2010）。

¹⁷ 1977 年 8 月，時任首相的福田赳夫訪問東南亞，並在馬尼拉發表題為「我國的東南亞政策」（わが国の東南アジア政策）之政策演說，其內容主要包含三點：（1）不成為軍事大國，而要對東南亞與世界和平繁榮作出貢獻，（2）建構心連心的信賴關係，（3）以對等立場促進東南亞全域的和平與繁榮。此三點日後被通稱為「福田主義」。前兩點乃基於二戰期間日本入侵東南亞的歷史，宣誓不再成為軍事威脅並企求建立互信，這是對戰爭的反省，符合日本戰後崇尚和平主義的理念，故屬於一般性宣示。第（3）點則表明日本對東南亞的立場而較具特殊性，慶應大學國際政治學教授添谷芳秀甚至稱之為「日本對東南亞外交的核心」。該點全文為：「我國係站在『對等協力者』的立場，與志同道合的區域外各國，針對東協及其加盟國家強化團結與韌性的自我努力，共同給予積極協助，並試圖與中南半島國家之間建立起基於相互理解的關係，據此對建構東南亞地區的和平繁榮作出貢獻」（原文：「わが国は、『対等な協力者』の立場に立って、ASEAN 及びその加盟国の連帯と強靱性強化の自主的努力に対し、志を同じくする他の域外諸国とともに積極的に協力し、また、インドシナ諸国との間には相互理解に基づく関係の醸成をはかり、もって東南アジア全域にわたる平和と繁榮の構築に寄与する。」按：作者自譯）。該演講全文，參閱：日本外務省（2013a：1987 年版，第 22 號）；添谷芳秀（2005：127-129）。值得注意的是，該點強調日本與東南亞國家彼此「對等」，日本願積極協助但也期待東協「自我努力」，再加上「促進區域繁榮」、「心連心的信賴關係」等主張，這些均與「倉成主義」的理念相差無幾，反映出日本政府的東南亞政策及其後的南太政策有相當程度的連貫性。

關國家改革政治，在全球民主化歷史上留下重要一頁。然在國際外交上追隨美國的日本所提出的「倉成主義」，卻落後於此國際浪潮，僅強調經濟繁榮而未談政治民主。

日本先面對「倉成主義」與「太平洋方式」的相容，以及「倉成主義」與「良好治理」間的緊張，進而透過「夠好治理」以取得「倉成主義」與「良好治理」之間的平衡，此過程反映了戰後日本對外援助理念與作為的變化。如前所述，日本是南太的外援大國（表 1）。基於過去對外侵略的經驗，戰後日本外援長期受到「經濟中心主義／非政治主義」及「不干涉內政」此兩種觀念所規範：前者強調將政治目的與經濟活動分開，並且專注在經濟，後者則是主張應極力避免介入受援國的內政（長谷川雄一 2004：90-104）。惟據日本專修大學教授稻田十一（Jyuichi Inada）觀察指出，近年來隨著國際社會重視受援國的「良好治理」，一向標榜國際貢獻的日本對於外援的思維亦已出現變化；同時，在日本國內，認為「經濟中心主義」和「不干涉內政」的觀念已經落伍，應該積極接觸第三世界政治議題的聲浪亦呈增強之勢。即在此背景下，日本在奉行「倉成主義」、強調「促進經濟繁榮」（經濟中心主義）與「尊重島國」（不干涉內政）之餘，亦逐漸觸及受援國的國內治理。此顯示日本政府在處理對南太政策時，願意嘗試修正上述兩種觀念的規範，使之更符合「良好治理」或「夠好治理」的國際潮流。

四、日本對南太平洋島國政策之機會與挑戰：中國因素與美國因素

日本自 1990 年代起正式著手建構對南太地區的關係，迄今穩定發展，但雙邊關係的未來展望，在機會的背後亦隱含著挑戰，不容許無條件地樂觀。

首先，日本與南太島國關係的正面發展，確實符合當前日本政府的外交戰略目標。日本長期以來對南太島國實施的政府開發援助，契合日本政府的「國際貢獻」理想，不僅提升日本的國際形象，同時亦有助於在國際議題上爭取到南太島國的支援。舉日本「入常」而言，¹⁸在 1997

¹⁸ 除「入常」外，刪除《聯合國憲章》的「敵國條款」（日本政府稱之為「舊敵國條款」），亦是日本聯合國外交的重要目標。該條款指《憲章》第 53、77、

年舉行的首屆「日本與太平洋島國論壇峰會」上，南太島國支持日本對安理會改革的立場，就明確地寫入峰會的宣言內容當中（日本外務省 1997）；時至今日，日本的媒體亦不諱言地指出，其實日本從 1997 年開始召開該峰會起，爭取國際社會支持日本成為聯合國安理會常任理事國的意圖就已十分明顯（共同社 2012）。

在資源方面，南太平洋一向是日本進口漁產及林產的重要來源地，與南太島國維持良好關係，有利於日本確保獲得當地的天然資源。例如，日本漁船赴南太平洋捕獲鮪魚、鰹魚等水產資源，日本鰹鮪魚漁會甚至在吉里巴斯設立了漁業訓練學校，學員畢業後逕上日本的漁船進行作業。除漁產之外，南太平洋的林產亦十分豐富，尤其當馬來西亞等東南亞國家開始禁止採伐原木之後，林業資源豐富的南太島國就成為進口原木的另一來源。目前，日本從巴布亞紐幾內亞、索羅門與紐西蘭進口的原木，已達總進口量約兩成（日本外務省 2003a）。

此外，在安全方面，日本雖然在戰後在軍事層面消極且採取低姿態，但是第六屆「日本與太平洋島國論壇峰會」卻將「加深島國對日本防衛政策與活動的瞭解」納入對南太的援助措施當中，而日本防衛省亦首次被列為日本政府所規劃對南太開發援助的實施機構之一（Ministry of Foreign Affairs of Japan 2012）。由此觀之，前述日本防衛省對東加王國在非戰鬥領域的支援，應是屬於日本對南太政策在軍事層面上之進展，而非個別獨立的對外作為。

107 條，均涉及日、德等二戰戰敗國。惟第 77 條係關於戰敗國託管，現今已無實際意義，故「敵國條款」主要指第 53 與 107 條。第 53 條：「一、安全理事會對於職權內之執行行動，在適當情形下，應利用此項區域辦法或區域機關。如無安全理事會之授權，不得依區域辦法或由區域機關採取任何執行行動；但關於依第一百零七條之規定對付本條第二項所指之任何敵國之步驟，或在區域辦法內所取防備此等國家再施其侵略政策之步驟，截至本組織經各關係政府之請求，對於此等國家之再次侵略，能擔負防止責任時為止，不在此限。二、本條第一項所稱敵國系指第二次世界大戰中為本憲章任何簽字國之敵國而言」。第 107 條：「本憲章並不取消或禁止負行動責任之政府對於在第二次世界大戰中本憲章任何簽字國之敵國因該次戰爭而採取或受權執行之行動」（聯合國 1985）。「敵國條款」的存在對於亟欲成為「普通國家」的日本而言實如芒刺在背，更有損其戰後力圖建立的國際威望，故刪除「敵國條款」已列為日本外交的優先目標（日本外務省 2006a）。

（一）「中國因素」

儘管日本在對南太島國關係上享有前述的優勢與機會，但是「中國因素」卻直撲上述各項機會而來。中國近年來的動向形同昭示全世界，中國欲將其影響力伸展到南太平洋；中國與日本在國際舞台上的對峙與摩擦，亦可能延燒到南太島國。

就日中關係而言，中國自始至終反對日本成為聯合國安理會常任理事國，並直接間接地採取阻止日本「入常」的作法；對於任何可能有利於日本爭取國際社會支持的動作，中國均傾向於從負面解讀，認為是日本想暗地實現「入常」大夢的技倆。

2012 年，日本邀請美國出席第六屆日本與太平洋島國論壇峰會，即使美國國務卿希拉蕊（Hilary Clinton）已在峰會上明確表達不排斥中國的立場：「美國歡迎與多方夥伴的合作，包括日本、歐盟、中國及其他方面。太平洋如此浩瀚，足以容納我們所有各方」（Department of State's Bureau of International Information Programs 2012），然而中國卻仍然認定日本心懷不軌，企圖聯美圍中（文匯網 2012）。

事實上，在中國批評日、美兩國在南太針對中國的同時，北京當局近年來對南太島國態度日顯積極。例如，中國在 2006 年 4 月與斐濟共同舉辦了「中國—太平洋島國經濟發展合作論壇」，邀集斐濟、萬那杜、巴紐、密克羅尼西亞、東加、庫克群島、薩摩亞、紐埃、澳洲、紐西蘭等十個國家與會，中國總理溫家寶並親自出席，承諾提供優惠融資及免除或展延債務。¹⁹顯然，中國已經開始學習日本主辦與南太平洋島國論壇峰會的多邊方式，擺脫零散而採取集體的作法處理對南太關係。

整體而言，在東亞地區的日中關係前景黯淡的前提下，日、中兩國在南太地區的互動或競逐，已經成為零和遊戲。倘若如此，中國在南太地區擴張其影響力，是否會衝擊日本的國家利益？

日本的想法顯然是負面。畢竟，南太島國雖然小土寡民，但在國際

¹⁹ 該會議旨在促進中國與南太島國在環保、旅遊、立法、教育、農漁、衛生等領域合作。溫家寶在演說中承諾，今後三年將提供 30 億元人民幣（約 3 億 7 千 4 百萬美元）的融資額度給中國的邦交國，推動雙方企業在資源開發、農林漁業、旅遊、電信、航空交通之合作；同時免除薩摩亞、萬那杜兩國截至 2005 年為止對中國的債務，對其他中國邦交國則是截至 2005 年為止積欠中國債務得以展延 10 年。

組織都算上一票，而中國目前在南太地區的邦交國已達八國。日本媒體《共同社》即不具名地引述日本官員評論指出，日本對中國在南太地區的外交攻勢感到威脅，亦擔心日本對南太島國的影響力已逐漸遭中國削弱，並質疑南太島國今後是否仍能在國際上全然支持日本（共同社 2012）。

此外，與日本在南太地區競逐的國家不僅止於中國，其他如俄國與韓國，近年來亦試圖接近南太平洋島國。俄國外長拉夫羅夫（Viktorovich Lavrov）於 2012 年 2 月訪問斐濟時會見總理姆拜尼馬拉馬（Josaia Bainimaram），亦與吐瓦魯外長舉行會談（俄羅斯新聞網 2012）。韓國政府則是在 2011 年 5 月於首爾舉辦首屆韓國與太平洋島國外長會議，推動環保與開發合作，並且提高對南太的援助金額（環球時報 2011）。

（二）「美國因素」

除了中國之外，另一個影響日本與南太島國關係的重要因素即是美國。美國與日本的軍事同盟，標誌著日美關係的緊密；美國與中國在東亞的互動，亦可能影響兩國關係在其他地區的發展。日美與美中兩組國際關係，無可避免地會影響日本對南太政策。

自從美國將自己定位為「太平洋國家」以來，美國對亞太地區的關注焦點多放在東北亞與東南亞，南太島國事務多交由美國的盟邦澳洲及紐西蘭承擔。然而，自歐巴馬總統宣示「重返亞洲」（pivot to Asia）之後，美國政府陸續提升與南太島國的關係。

以最近幾年為例，2010 年 11 月國務卿希拉蕊透過訪問東南亞與南太地區的機會昭告全世界，美國非常重視亞洲並將加強雙邊關係；接著在 2011 年 6 月，助理國務卿坎貝爾（Kurt Campbell）即一舉訪問南太地區 8 個國家。此 8 國除了原屬美國勢力範圍的密克羅尼西亞，亦包含通常被視為澳、紐勢力範圍的美拉尼西亞與玻里尼西亞國家，凸顯美國確已提升對南太地區的重視。²⁰該年 9 月，美國副國務卿奈茲（Tom Nides）率團出席在紐西蘭奧克蘭舉行的太平洋島國論壇峰會，訪問團成員包括了白宮、國務院、國防部、財政部、國際開發署、海岸防衛隊與

²⁰ 8 個國家是：吉里巴斯、薩摩亞、東加、索羅門群島、巴布亞紐幾內亞、帛琉、密克羅尼西亞、馬紹爾群島。

和平隊等美國政府部門的資深官員，此係美國近期出訪層級中最大規模者（Department of State's Bureau of International Information Programs 2011）。2012 年，美國甚至派出國務卿希拉蕊出席「太平洋島國論壇會後對話會」（PIF Post Forum's Dialogue），成為該論壇成立數十年來首位出席的美國國務卿。

此外，美國國防部長帕內塔（Leon Panetta）於該年 6 月在「香格里拉對話」宣示，美國將把海軍部署的重心從大西洋移到太平洋，到 2020 年，美國在太平洋與大西洋部署的艦隻比例將從過去的 5:5 改為 6:4，此重大決定難以不讓人聯想到中國近年擴張海洋勢力之動向（BBC 2012）。

美國的「重返亞洲」政策及提升與南太島國之間的關係，對於日本的南太政策有何影響？對此，日本政府迄今仍未表示立場或展開論述。惟日本防衛省轄下的「防衛研究所」出版的〈東亞戰略概觀 2012〉指出，今後隨著美國重返亞洲，尤其是重新建構對亞太地區軍事佈署，日、美兩國的軍事合作將更趨緊密（日本防衛省 2012b: 227）。雖沒有特別指涉南太平洋，但吾人現階段或可推斷，日本對南太島國政策的安全面向，在日美強化合作的背景之下，應會有更進一步的規劃。

另在非軍事層面上，日本近年對南太地區的援助，除了日本政府自身的開發援助作為之外，亦添加了美國的力量。2012 年，日本外務大臣玄葉光一郎與美國國務卿希拉蕊藉著出席「太平洋島國論壇會後對話會」，共同發表了〈有關日美在亞太地區援助協調之共同聲明〉（Joint Statement on Japan-US Aid Coordination in the Pacific Region），決定兩國今後在災難控管、環境議題與氣候變遷、克服脆弱性與提升人類安全、人際交流與情報共享等議題領域上，雙方共同協調援助南太島國（日本外務省 2012f）。

五、結語

二戰結束約 40 年後，日本終於在 1980 年代末期提出「倉成主義」，宣示對南太平洋地區的重視。然而，尚須等到 1997 年「日本與太平洋島國論壇峰會」成立後，才算開始制度性地推動雙方關係。

此外，從每屆論壇峰會的規畫中可以看出，日本係全面討論可實施

開發援助的議題領域，並動員所有政府相關部門，同時結合民間的力量共同投入。此種運作多邊峰會的模式，是我國在檢討對南太外交時可學習的部分。²¹

1988年竹下登政府在上台之後，正式將「國際貢獻」列為日本的外交戰略目標（淺井基文 1992：2-3），而現階段日本對南太島國實施開發援助，正是展現「國際貢獻」的精神與具體作為，對提升日本的國際形象具有正面的效應。若從國家利益之現實層面觀之，從日本對南太島國的開發援助佔 ODA 總預算的低比率，以及南太島國在國際組織所持有的高票數看來，日本對南太關係的經營成本實不算高。

事實上，對於日本政府而言，南太島國最大的戰略意義恐是在「票數」，是在國際組織中由「票數」所體現的多國支持。以聯合國而言，日本「入常」有賴國際社會的多數「票數」支持方可達成。目前聯合國安理會五大常任理事國當中，僅中國屬亞洲國家；然中國的威權政治體制未除，仍是全球僅存少數的共產國家之一，其對民主或人權的價值觀或原則，常與歐美民主國家的主張相斥，中國究竟能在多大程度上代表亞洲各國不免令人質疑。就此點而言，重視民主人權的日本「入常」，除可提升國家威望之外，由此產生的外交影響力將有助於全球推展民主人權等普世價值並促進世界和平，故也有利日本協助南太島國的政經均衡發展，達到前述的「良好治理」。為此，日本目前或許仍然無法操之過急，「倉成主義」、「太平洋方式」與「夠好治理」仍是在過渡到「良好治理」之前，較易擴展國際社會網路、南太島國也較易接受的雙方互動方式，這些概念維繫日本的國家利益，現階段仍須重視，尤其當中國對南太外交屢有斬獲時更是如此。

中國在南太平洋地區持續擴張勢力，利用本身強大的經濟力及南太島國的財政脆弱，逐步創造累積南太島國對中國的依賴，並將此依賴轉變為北京當局可用的外交槓桿，中國已然成為日本處理對南太關係或制

²¹ 事實上，台灣對南太地區的外交經營素有成果，民進黨執政時期即從雙邊互動（雙方元首互訪）進展到多邊峰會（如 2006 年與 2007 年舉辦「台灣與太平洋友邦元首高峰會議」）。國民黨政府執政約 2 年後的 2010 年 3 月，馬英九總統首次訪問南太友邦，卻捨棄舉行多邊峰會，而僅對六個邦交國逐國訪問，此「從多邊改為雙邊」之舉，不禁令人質疑台灣與南太關係已實質上「降級」。台灣應當持續與太平洋島國發展多邊機制，同時積極參與有關南太平洋的國際組織或與其接軌（台灣智庫 2010）。

定外交政策時，無法迴避的負面因素。除中國之外，與日本有北方領土爭議的俄國、以及有竹島爭議的韓國，近期亦開始對南太島國拉攏接近。因此，今後日本在面對與南太島國的雙邊關係時，已無法單純從日本與南太的雙邊角度處理，而必須同時觀察區域外國家雙邊關係的變化，進而思考並制定更為縝密且動態的對南太政策。

參考文獻

· 中文

BBC。2012。〈美防長：美將把海軍主力轉至亞太〉。BBC 中文網，6 月 2 日。http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2012/06/120602_us_asia_security_singapore.shtml

Department of State's Bureau of International Information Programs。2011。〈太平洋島國領導人希望拓展和保持經濟增長〉。Department of State's Bureau of International Information Programs，9 月 13 日。<http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2011/09/20110913161800x0.1055828.html#axzz29qmljDJ1>

_____。2012。〈克林頓國務卿談美國在太平洋的和平與安全夥伴關係〉。Department of State's Bureau of International Information Programs，8 月 31 日。<http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2012/09/20120904135442.html#axzz2QqOYjMeP>

Lindblom, Charles Edward。1990。《政策制定過程》（The Policy-making Process）（劉明德譯），台北：久大桂冠。

人民日報。2012。〈日本向中國周邊國家軍隊提供技術支援〉。人民日報，8 月 27 日。http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2012-08/27/nw.D110000renmrb_20120827_6-03.htm

文匯網。2012。〈日本與美國積極佈局圍堵中國〉。文匯網，8 月 13 日。<http://trans.wenweipo.com/b5/news.wenweipo.com/2012/08/13/IN1208130040.htm>

台灣智庫。2010。〈2010 年「太誼專案」的評析：錯誤連連的馬英九南太之旅〉。台灣智庫，3 月 22 日。<http://www.taiwanthinktank.org/>

- page/chinese_attachment_2/1423/20100407.pdf
- 共同社。2012。〈分析：日本苦心維繫與太平洋島國關係〉。共同網，5月26日。<http://tchina.kyodonews.jp/news/2012/05/30961.html>
- 林廷輝。2009。〈太平洋區域整合現況與挑戰：從太平洋島國推動「太平洋計畫」(The Pacific Plan)角度觀之〉。《國際關係學報》，27：41-115。
- _____。2010。〈「日本與太平洋島國領袖峰會」(PALM)之剖析〉。《國會月刊》，38(1)：65-89。
- 俄羅斯新聞網。2012。〈俄外長抵達斐濟開始正式的訪問〉。俄羅斯新聞網，2月1日。http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_duiwai/20120201/43310376.html
- 綜合共同社、中央社。2012。〈日「另類軍援」亞洲六國 希拉里訪南太平洋過華〉。大公報，8月27日。http://www.takungpao.com.hk/world/content/2012-08/27/content_995589.htm
- 環球時報。2011。〈韓國為召開南太外長會議興奮 欲抗衡美中日俄外交〉。環球網，6月2日。<http://world.huanqiu.com/roll/2011-06/1730822.html>
- 聯合國。1985。〈聯合國憲章〉。聯合國。<http://www.un.org/zh/documents/charter/>
- 英文
- Asia-Pacific Water Summit. 2007. <http://www.apwf.org/project/result.html>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2012. Fact Sheet by Japan on Assistance Measures to the Pacific Island Countries. Ministry of Foreign Affairs of Japan, May 26. http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/palm/palm6/pdfs/palm6_120515_FactSheet.pdf
- Pacific Islands Forum Secretariat. 2007. The Pacific Plan: For Strengthening Regional Cooperation and Integration. Pacific Islands Forum Secretariat, November 2. http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/Pacific_Plan_Nov_2007_version.pdf

- _____. 2013. <http://www.forumsec.org.fj/>
- The Cook Islands Ministry of Foreign Affairs & Immigration. 2013. Foreign Relations. The Cook Islands Ministry of Foreign Affairs & Immigration. <http://www.mfai.gov.ck/index.php/foreign-affairs/7-foreign-affairs-divisions/22-foreign-relations.html>
- Yoshizawa, Yutaka. 2010. Public Lecture by Ambassador H.E. Mr. Yutaka Yoshizawa at the University of the South Pacific. Embassy of Japan in the Republic of the Fiji Islands, October 27. http://www.fj.emb-japan.go.jp/JapaneseVersion/Political/Public%20Lecture%20USP_text_j.html
- ・ 日文
- 小林泉。2011。〈巻頭言「日本がクック諸島を承認」〉。Pacific Way，太平洋諸島地域研究所，138 号。http://www.jaipas.or.jp/138/138_1.html
- 倉成正。1987。〈中曽根康弘内閣第 108 回国会（常会）における外交演説〉。東京大學東洋文化研究所データベース「世界と日本」。<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/fam/19870126.SXJ.html>。
- 朝日新聞。2012。〈自衛隊、外国軍に技術支援 6 カ国対象、ODA の枠外で〉。朝日新聞，8 月 27 日。<http://www.asahi.com/politics/update/0826/TKY201208250590.html>
- 長谷川雄一。2004。《日本外交のアイデンティティ》。東京都：南窓社。
- 添谷芳秀。2005。《日本の「ミドルパワー」外交：戦後日本の選択と構想》。東京都：ちくま書房。
- 日本外務省。1997。〈日・南太平洋フォーラム（第 1 回太平洋・島サミット）首脳会議宣言〉。日本外務省，10 月 13 日。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_01/s_sengen.html
- _____. 2000。〈太平洋フロンティア外交宮崎イニシアティブ〉。日本外務省，4 月 22 日。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/palm/miyazaki.html>

- _____。2003a。〈日本にとって太平洋諸島諸国って？日本と太平洋諸島諸国の関係、日本の協力〉。日本外務省。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/pif_3/kankei.html
- _____。2003b。〈日・PIF 首脳会議首脳宣言「沖縄イニシアティブ より豊かで安全な太平洋のための地域（開発）戦略」〉。日本外務省，5 月 16-17 日。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/pif_3/declaration.html
- _____。2003c。〈共同行動計画〉。日本外務省。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/pif_3/actpln.html
- _____。2006a。〈国連改革：日本の優先事項〉。日本外務省。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un_kaikaku/j_yusen.html
- _____。2006b。〈日本の支援策（ファクト・シート）〉。日本外務省，5 月 27 日。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_04/shien_fs.html
- _____。2009a。〈太平洋島嶼国国別評価報告書〉。日本外務省。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hyouka/kuni betu/gai/pacific/kn08_01_index.html
- _____。2009b。〈第 5 回日・PIF 首脳会議「北海道アイランダーズ宣言」〉。日本外務省，5 月 22-23 日。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_05/ha_sen.html
- _____。2011。〈2011 年版 政府開発援助（ODA）白書〉。日本外務省。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hakusyo/11_hakusho_pdf/pdfs/11_all.pdf
- _____。2012a。〈ODA 白書，参考資料集，年次報告〉。日本外務省。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hakusyo.html>
- _____。2012b。〈平成 24 年度国際協力重点方針〉。日本外務省。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/pdfs/24_jyuten.pdf
- _____。2012c。〈第 6 回太平洋・島サミット（PALM6）沖縄キズナ宣言（仮訳）〉。日本外務省，5 月 26 日。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_06/kizuna_jp.html

- _____。2012d。〈第 6 回太平洋・島サミット（太平洋島嶼国主要紙への野田総理メッセージの投稿：「私たちをつなぐ太平洋の『キズナ』」）〉。日本外務省，5 月 26 日。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_06/message_120524.html
- _____。2012e。〈第 6 回太平洋・島サミット〉。日本外務省。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_06/index.html
- _____。2012f。〈太平洋島嶼国における日米援助強調〉。日本外務省，9 月 1 日。http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/9/0901_01.html
- _____。2013a。〈外交青書〉。日本外務省。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html>
- _____。2013b。〈政府開発援助 ODA〉。日本外務省。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda.html>
- _____。2013c。〈地域別インデックス（大洋州）〉。日本外務省。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pacific.html>
- _____。2013d。〈太平洋諸島フォーラム（PIF）概要〉。日本外務省。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pif/gaiyo.html#05>
- _____。2013e。〈太平洋・島サミット（PALM）〉。日本外務省。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/index.html
- 日本厚生労働省。2013。〈戦没遺族者への援護〉。日本厚生労働省。<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/senbotsusha/>
- 日本防衛省。2012a。〈防衛白書〉。日本防衛省。<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/>
- _____。2012b。〈東アジア戦略概観 2012〉。日本防衛省。<http://www.nids.go.jp/publication/east-asian/j2012.html>
- _____。2013。〈東アジア戦略概観〉。日本防衛省。<http://www.nids.go.jp/publication/east-asian/>
- 日本国際問題研究所。2010。〈日本と太平洋島嶼国のパートナーシップ強化に向けて〉。日本国際問題研究所，9 月 13 日。<http://www2.>

jiaa.or.jp/pdf/report/100913j-public_symposium_a.pdf

淺井基文。1992。《「国際貢献」と日本—私たちに何ができるか》。

東京都：岩波書店。

黒崎岳大。2011。〈日本と太平洋島嶼国との貿易に関する統計分析〉。

Pacific Way，太平洋諸島地域研究所，138号。http://www.jaipas.or.jp/138/138_4.html

Relations between Japan and Pacific Island Countries

Tsun-Yen Wang

Assistant Professor, Department of Applied Foreign Languages,
Taiwan Shoufu University

Abstract

Since the establishment of formal relations with Nauru in 1969 as Tokyo's first diplomatic advance in the South Pacific region, Japan has maintained stable contacts and interaction with Pacific Island countries at both governmental and civilian levels. Tokyo has so far provided development assistance in economics, technology, human resources training, etc. In 1987, the "Kuranari Doctrine" was put forth as the guiding principles for Japan's Pacific Island countries policy, followed ten years later by the founding of Pacific Islands Leaders Meetings (PALM) as a multilateral mechanism for promoting relations between Japan and Pacific Island countries.

Contrary to the progress in institutional building, the rationale of Japan's Pacific Island countries policy seems to be facing such conceptual challenges as "Pacific Way" and "good governance." Besides, China's expansion of influence in the region, complicated by souring Sino-Japanese relations in East Asia, inevitably factors into Japanese thinking about its Pacific Islands relations. The Japan-Pacific Islands relations are influenced by the existing US-Japan alliance and US's recent "return to Asia" too.

This paper discusses development of Japan's relations with, and thinking and foreign policy on the Pacific Island countries. It then analyzes Japan's relations with extra-regional powers like China and

the US as possible factors influencing Tokyo's Pacific Islands policy.

Key words: Kuranari Doctrine, Pacific Way, good governance, good enough governance, Pacific Islands Leaders Meeting (PALM)