

Pacific Geopolitics Observatory Brief No. 1



大國競逐之外： 太平洋島國的區域自主 與台灣的位置

Beyond Great-Power Competition:
Pacific Agency, Regionalism and Taiwan's
Position

2026 年 8 月

Pacific Geopolitics Observatory | 太平洋地緣政治觀察

台灣太平洋研究學會 | 國科會「南島連結：跨領域研究之新航向」學術發展平台計畫

PACIFIC GEOPOLITICS OBSERVATORY BRIEF No. 1

太平洋地緣政治觀察 | 第1期

大國競逐之外：太平洋島國的區域自主與台灣的位置

Beyond Great-Power Competition: Pacific Agency, Regionalism and Taiwan's Position

2026年8月22日

共同策劃

國科會「南島連結：跨領域研究的新航向」學術平台計畫

台灣太平洋研究學會

重點觀察

- 當前太平洋地緣政治不能僅以「美中競爭」理解。太平洋島國正透過「藍色太平洋」（Blue Pacific）、「和平之洋」（Ocean of Peace）與太平洋區域主義（Pacific regionalism），積極界定自身的安全、發展與外交利益。
- 索羅門群島（Solomon Islands）、巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea, PNG）等國近期的外交動向，反映的並非單純「選邊」，而是島國依據國內政治、經濟發展及安全需求，在不同外部夥伴之間進行策略性組合配置。
- 太平洋島國與外部大國對「安全」的理解存在明顯落差。軍事競爭固然日益加劇，但氣候、海洋、經濟發展、跨境犯罪、基礎設施與人民生計，同樣構成太平洋自身的安全議程。
- 對台灣而言，未來的問題不只是如何維持外交空間，而是如何從外部的發展夥伴（development partner），進一步成為能回應太平洋自身優先議題、能實質參與貢獻的成員。

一、近期關鍵發展

1. **澳洲在區域安全合作的雙邊協議上取得重大進展，建構網絡逐漸成形。** 六、七月間，澳洲陸續與萬那度、斐濟簽署 Nakamal Agreement、Vuvale Union／Ocean of Peace Alliance，與巴布亞紐幾內亞的雙邊防禦協定 Pukpuk Treaty 亦正式生效；澳洲與索羅門群島連結：跨領域研究之新航向 門群島總理積極互訪，預計年底前達成新的合作協定。此外，澳洲也與巴紐、斐濟、東加、薩摩亞建立 Pacific Rugby League Partnership，進一步擴大區域合作網絡。
2. **索羅門群島5月完成政權更替，新政府展現不同外交取向，牽動區域外交動態。** 原先親中的 Manele 總理在不信任案壓力下下台，新任總理 Matthew Wale 上任後明顯調整外交路線，短期內密集出訪澳洲、紐西蘭、美國、日本等傳統夥伴；對中國則由外交部長進行臨時、短期訪問，呈現重新平衡的外交布局。
3. **中國向南太平洋試射長程彈道飛彈，引發區域廣泛反彈與關切。** 7月6日，中國自核動力潛艦發射可搭載核彈頭的長程彈道飛彈，模擬彈頭落入南太平洋，引發澳洲、紐西蘭、美國、日本及多個太平洋島國公開批評或表達強烈關切。索羅門群島總理 Wale 更直言「可以做朋友，但不要威脅我們」。8月太平洋島嶼論壇（Pacific Islands Forum, PIF）的外長會議曾討論就此發表共同聲明，惟在諾魯與吉里巴斯反對下未達成共識。
4. **巴紐與台灣關係突生變數，能源貿易亦受到外交關係牽動。** 7月中國飛彈試射爭議的後續餘波，巴紐外長宣布將關閉台灣駐巴紐辦事處，台灣隨即抗議並重新檢視雙邊經貿關係；中油其後暫停部分巴紐液態天然氣現貨採購。

二、不是「選邊」而是策略性組合配置

近年的太平洋正經歷明顯的地緣政治重組。中國、美國、澳洲、日本及其他外部行動者持續增加外交、安全、援助與基礎建設投入，但若只將太平洋理解成大國角力的「競爭場域」，便容易忽略太平洋島國本身的政治選擇與能動性（agency）。

郭佩宜指出，2022年中國與索羅門群島簽署未公開的安全協定，並試圖推動涵蓋多個太平洋邦交國的區域安全協議但未成功後，澳洲轉而積極透過與個別島國簽署雙邊協定，建構區域性的「防火牆」。繼吐瓦魯、諾魯之後，近期一連串協議顯示此一布局已明顯加速並逐步成形，增加中國在太平洋區域布局的外部壓力。

索羅門群島Matthew Wale政府於5月中上任後，迅速重建且加深與澳洲、紐西蘭、美國及日本的關係，並開始重新檢視2022年與中國簽署的中索安全協定（China-Solomon Islands Security Agreement）。然而，索羅門群島在礦業、援助上已與中國、中資企業深度綁定，短期內難以改變，新政府多次表達支持「一中原則」來維持對中關係穩定。因此，這並非簡單的「去中親西方」，而較適理解為一種外交再平衡（diplomatic rebalancing），在安全合作、外部援助與經濟依賴之間重新調整距離。

巴布亞紐幾內亞則呈現另一種樣貌。吳明仁依據近期田野觀察指出，巴紐一方面透過與澳洲簽署 Pukpuk Treaty，大幅提升雙邊防衛合作；另一方面，仍須維持與中國的經濟互動。台灣雖是巴紐天然氣的重要買家，但中國多年來持續投入投資與援助，使雙

邊關係的天平逐步傾斜。從巴紐2023年關閉其駐台商務代表處，到多次要求台灣駐巴紐之辦事處更名降級、重新審議其地位，乃至近期宣布關閉，均可看到台灣處境之艱難。

巴紐近年的經濟發展也呈現多元連結：除透過 Labour Mobility 計畫與澳洲、紐西蘭深化勞動與經濟關係，並與日本、韓國推動新一期天然氣開發外，中資亦大幅投入經濟特區、首都商辦與房地產開發。這也顯示，台灣與巴紐的雙邊關係目前仍較集中於天然氣採購，相較其他外部夥伴，其經濟與社會連結的多元性仍有不足。

索羅門群島與巴紐的案例共同提醒我們，太平洋島國外交的核心並非簡單地「選擇哪一個大國」，而是如何組合不同的外部關係，使其服務自身的發展、安全與國內政治需求。**若僅以美中競爭的框架理解島國外交，便容易把島國自身的政策判斷與能動性，誤讀為大國競爭下的被動結果。**

三、誰來定義「安全」？和平之洋與區域自主

大國競爭日益軍事化，也使「誰有權定義太平洋的安全」成為新的核心問題。2026年7月6日，中國進行潛射長程彈道飛彈試射（submarine-launched long-range ballistic missile test），飛彈最終落入太平洋海域。楊一達指出，此次試射在軍事上展現中國的二次打擊能力，也引發區域多國關切與批評，凸顯中國軍事活動與太平洋近年倡議的「和平之洋」（Ocean of Peace）願景之間的張力。然而，反對飛彈試射並不同於將中國直接視為安全威脅。隨後召開的太平洋島國論壇外長會議，並未形成一致的區域立場，也反映各島國對中國、軍事競爭，以及何者構成主要安全威脅，仍存在不同認知。

楊一達指出，這也同時凸顯「和平之洋」理念的重要性與限制。太平洋島國希望建立由自身主導的區域秩序，但受到地理位置、主權條件、外部防衛依賴、戰略基礎設施，以及快速增加的雙邊安全合作所制約，太平洋難以完全與大國戰略競爭隔絕。非軍事化與和平秩序的倡議主要訴諸**規範性權力**（normative power），但與大國所掌握的物質性與軍事權力之間仍存在明顯落差。因此，太平洋主導的區域秩序（Pacific-led regional order）與大國軍事部署，可能形成兩套同時存在、彼此拉扯的區域現實。

此外，太平洋島國的威脅認知（threat perception）與傳統安全及戰略圈並不完全一致。對許多島國而言，氣候變遷、海洋資源、跨境犯罪、社會穩定、經濟發展、通訊與關鍵基礎設施等議題，往往比傳統軍事威脅更直接影響人民生活。這並不代表太平洋國家忽視軍事安全，而是說明「安全」本身存在不同的定義與優先次序。「中國威脅」、「第一島鏈」或「印太安全」這類外部戰略框架與威脅敘事，未必就是太平洋社會最優先處理的安全問題。

面對此一情勢，島國仍可透過若干策略擴大自身的政策空間，包括提前進行風險管理，以戰略平衡（strategic equilibrium）降低大國誤判與軍事衝突的可能；維持非排他性的合作關係，避免安全合作演變為陣營化；並強化以主權與自主決策為基礎的區域行動能力。對台灣而言，則可提出更具包容性的太平洋空間/邊界，例如認知台灣東

部海域與密克羅尼西亞在海洋、歷史與安全上的連續性，使台灣不被侷限在「第一島鏈」框架，而能被理解為太平洋區域關係的一部分。

四、從新冷戰到和平之洋：多重競逐下的區域策略

李政政指出，2026年太平洋正處於轉型階段，中國、美國、澳洲與台灣都運用不同政策工具追求區域目標，太平洋島國也透過區域主義及「和平之洋」（Ocean of Peace）等論述建立自身話語權，因此當前局勢不能僅以美中爭奪影響力的「新冷戰」理解。

在**中國**方面，援助模式正由大型貸款及體育館、政府建築等基礎建設，轉向學校整修、診所、設備捐贈與人才培育等規模較小、頻率較高、直接接觸地方社群的計畫，並透過PIF合作基金強調與《2050藍色太平洋戰略》對接。然而，7月向南太平洋試射長程彈道飛彈，又凸顯其作為「發展夥伴」與區域安全行動者的雙重角色。

在**美國**方面，政策重心明顯朝軍事與印太安全移動。除持續透過《自由聯合協定》（COFA）向帛琉、馬紹爾群島及密克羅尼西亞聯邦投入約71億美元，也藉由「勇敢之盾2026」（Exercise Valiant Shield 2026）等演習強化關島及北密克羅尼西亞的軍事部署。另一方面，將斐濟、PNG、東加、吐瓦魯與萬那杜等國納入簽證保證金制度，引發反彈，也加深部分島國對美國政策「inconsistent」的觀感。

澳洲的區域角色則持續擴張。根據 Lowy Institute 《2026 Pacific Aid Map》，2024年澳洲對太平洋提供約15億美元發展融資，占區域官方發展資金約37%。2026年陸續簽署的雙邊協定，更將經濟、基礎建設、氣候韌性、警政與國家安全整合於同一合作架構，顯示澳洲正結合發展、投資與安全夥伴等多重角色。

台灣近年在太平洋政策論述中，更頻繁援引「藍色太平洋」、「和平之洋」與「發展夥伴」等區域語彙，並透過「善的力量」（force for good）、「值得信賴的夥伴」（trusted partner）及「積極貢獻者」等表述建構其區域角色，強調自1992年成為PIF發展夥伴以來，在醫療、農業、教育、能源、防災、漁業、海洋與跨境犯罪等領域的實質投入。

各島國在軍事部署與對中政策上雖有分歧，但在和平、區域自主、民生、環境與文化等議題上，較容易形成共同語彙。這既延續太平洋長期受殖民、核試爆與軍事化影響所形成的和平與反核傳統，也反映島國對「安全」有自身的優先排序。李政政指出，氣候韌性、非法漁業、跨境犯罪、毒品、人口販運及供應鏈中斷，往往比大國戰略競爭更貼近日常生活。蘇上雅補充，若以「中國」為中心，各國容易因外交與經濟關係不同而分歧；若從「藍色太平洋」、「和平之洋」等共同語彙出發，則更有可能形成跨國共識與自主的區域議程。

五、台灣的位置：從「參與太平洋」走向「與太平洋共同行動」

即將於8月30日至9月4日在帛琉舉行的第55屆太平洋島國論壇領袖會議（PIFLM55），是觀察區域秩序變化的重要節點。其中一項課題，是2025年PIF正式通過的《Blue Pacific Ocean of Peace Declaration》如何從規範性宣示走向實際運作。今年7月中國向南太平洋試射長程彈道飛彈，使「和平之洋」首次直接面對大國軍事活動的考驗；8月的PIF外長會雖普遍表達關切，卻未能就針對中國試射的共同聲明取得共識，留待領袖會議進一步討論。另一方面，索羅門群島總理Matthew Wale自6月起即倡議建立更具制度性的太平洋區域安全協定，並在飛彈事件後強調，不論中國、美國或其他國家，都不應把太平洋作為長程飛彈試射場。本屆會議值得觀察的焦點之一，是PIF能否把「和平之洋」進一步轉化為更具體的區域安全規範與合作機制。

本屆的政治環境也與2025年大不相同。去年在中國施壓欲阻止台灣參與、且PIF夥伴關係機制檢討尚未完成的背景下，主辦國索羅門群島最後排除所有對話與發展夥伴，包括中國、美國與台灣；今年外部夥伴參與恢復，台灣也已確認以發展夥伴身分獲邀。同時，主辦國轉為台灣邦交國帛琉；索羅門本身也已更換政府，Wale上台密切與澳洲、美國等傳統夥伴互動。再加上澳洲近年密集建立雙邊安全與合作協議、中國飛彈試射引發反彈，本屆PIF因此成為觀察區域力量重新排列的重要場合。

針對上述議題，陳玉萃提出兩個值得觀察的角度：一是太平洋區域主義如何實際運作，以及次區域與整體PIF之間如何協商、形成或阻礙共識；二是台灣在區域中的位置如何被理解。後者關注的並非台灣如何自我宣稱「屬於太平洋」，而是太平洋社會是否、以及如何將台灣理解為區域關係的一部分。對台灣而言，真正值得關注的也不只是增加外交曝光，而是太平洋國家是否逐漸將台灣視為可信任、理解區域需求，並願意長期共同工作的夥伴。

陳玉萃指出，從《2050藍色太平洋戰略》（*2050 Strategy for the Blue Pacific Continent*）來看，文化與傳統知識並非區域發展中的附加項目，而是發展與治理決策本身的重要基礎。郭佩宜進一步指出，近期多項協議刻意採用太平洋在地語彙，如 Nakamal、Pukpuk、Vuvale，以及台灣與吐瓦魯簽署的 Kaitasi Treaty，一方面反映對太平洋文化的尊重，更重要的是如何真正理解並落實這些概念背後的價值觀與 the Pacific Way。近年台灣累積了不少南島連結與交流實踐，若能進一步與外交政策及相關部門形成更深度的連結，將有助於建立更具區域理解與關係基礎的太平洋政策。

結語：多重競逐中的區域自主

2026年的大洋洲正形成一個更加複雜且多層次的地緣政治格局。中國持續調整其發展合作方式，同時增加在區域安全議題上的存在；美國更加強調印太安全、軍事部署與嚇阻；澳洲正透過發展、安全與基礎建設合作進一步深化其區域角色。這些變化顯示，大國競逐仍是影響區域秩序的重要結構性力量。

然而，大洋洲並不是外部力量競爭下的被動場域。索羅門群島、巴布亞紐幾內亞等國近期的外交選擇顯示，島國並未單純在不同陣營之間「選邊」，而是依據自身的安全、經濟、發展與國內政治需求，在不同外部關係之間尋求平衡。與此同時，從「藍

色太平洋」(Blue Pacific)到「和平之洋」(Ocean of Peace)，太平洋國家也持續透過區域主義與集體行動，界定區域的安全、發展與政治優先議題。儘管各國在軍事安全與對外關係等議題上的認知存在分歧，但在和平、主體性、氣候、海洋、文化、民生與區域自主等議題上，仍可看見較強的共同關切。

因此，未來大洋洲的區域秩序，也並非僅是由單一大國所主導，但也不會完全脫離大國競爭，而是由外部力量競逐、島國策略性選擇與太平洋區域自主三者持續互動所共同塑造。換言之，理解太平洋地緣政治，也不應只追問中國、美國或澳洲做了什麼，而必須進一步觀察太平洋國家如何回應、運用甚至重新塑造這些外部關係。

對台灣而言，這意味著未來的太平洋政策必須同時具備兩種視野：一方面掌握快速變化的區域安全、外交與經濟格局；另一方面，也必須理解太平洋自身如何界定其發展需求、區域價值與政治未來。台灣真正需要思考的，不只是如何增加在太平洋的「存在」，而是如何在尊重太平洋主體性與區域自主的前提下，成為一個能夠回應區域需求、提供長期實質貢獻，貼近太平洋文化精神，並被太平洋社會所接受的區域行動者。

本文依據2026年8月13日「Pacific Geopolitics Observatory：太平洋地緣政治觀察系列座談」第一場之討論整理。

主持人：郭佩宜（中央研究院民族學研究所副研究員）

主要引言人：吳明仁（中央研究院民族學研究所助研究員）、李政政（國立東華大學原住民族研究國際博士班助理教授）、郭佩宜（中央研究院民族學研究所副研究員）、陳玉苹（逢甲大學文化與社會創新碩士學位學程副教授）、楊一達（國防安全研究院國家安全研究所助理研究員）。

綜合討論參與人：林正義、林浩立、章榮明、陳怡安、賴怡忠、譚偉恩、蘇上雅等與會者。

以上名單依姓氏筆畫排序。

文稿整理與聯絡人：Sra Manpo Ciwidian (tsanyao@as.edu.tw)

編輯說明：文中具名內容為與談人發言之編輯摘要；部分國名、條約、政策、區域機制及特殊事件之名稱經整理為正式中英文名稱。全文之綜合分析不代表所有與會者及其所屬機構立場。