

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

我國在太平洋邦交國的外交關係類型分析

A Typological Analysis of Taiwan's Diplomatic Relations with  
Pacific Island Countries

劉克賢

Ke-Hsien Liu

指導教授：郭銘傑 博士

Advisor: Jason Kuo, Ph.D.

中華民國 115 年 1 月

January, 2026



## 誌謝



能完成這篇論文，我想首先感謝我的指導老師，從題目選定、撰寫，到最後的口試，郭老師在我論文研究方向及專業知識上，都悉心給予指導及啟發。說來慚愧，本文前後歷時（拖了）三年多才完成，乃是因為我邊工作邊寫論文，每天下班後往往身心交瘁，回家後只想躺著休息、耍廢，實難迫使自己再投入論文撰寫，致使自己不斷逃避，甚至一度想放棄。即便如此，郭老師仍不失耐心，多次善意提醒，並不時激勵我儘速完成論文，也是因為老師的提點及鼓勵，讓我下定決心要完成這篇論文，不想辜負老師對自己的用心。

此外，也要感謝另外兩位口試委員黃凱華老師及楊文琪老師，在論文大綱口試及最終論文口試時，均提出寶貴意見及修正建議，讓我的論文更臻完善。同時也感謝在研究所期間授課及教導過我的老師，這些修課經驗都是我增進研究專業知識的養分，對之後的論文撰寫助益甚鉅。

最後，我要感謝家人的支持及理解，他們之前時不時關心我論文撰寫進度，雖然撰寫過程歷時多年，但他們依然對我保持信心，鼓勵我盡快完成論文，並為我順利通過論文口試感到開心。

這段研究歷程雖感疲倦，途中備感壓力，但收穫豐碩，此足以向自己證明，只要下定決心，終能克服挑戰，完成目標。我同時也想善意提醒準備進外交部的學弟妹研究生們，可以考慮先延訓專心把論文寫完再進部工作，不然就要像我一樣天人交戰，陷於工作這麼累，論文還寫不寫之困境。但也或許只怪自己不夠勤奮及專注，總之就見仁見智吧。

## 中文摘要

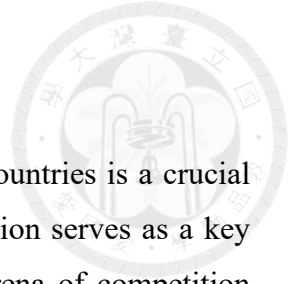
與他國建立及維持邦交關係是台灣展現對外交涉能力之重要指標，而南太平洋區域係我邦交重鎮，亦為美中角力之兵家必爭之地，甚具研究價值。過去文獻分析我與南太平洋邦交關係多以兩岸關係為切入點，惟國內環境乃至個人決策亦扮演重要角色。本文將以國際、國家及個人等分析層次通盤檢視我與太平洋島國之邦交關係，深入探討選舉、政府制度、政治環境等因素，如何影響台灣與該區域國家之建交或斷交。

本文將我與太平洋外交關係路徑進行分類，並透過三個分析層次解釋及歸納。在國際層級結中，本文分析南太平洋地區之國際層級制度，探討美國在太平洋實力投射力度，以及美國保護傘如何鞏固台灣與其盟友之邦誼。本文接續討論否決者理論及選舉時間點等國家層次因素，檢視太平洋島國政治制度對其外交政策轉變所扮演之角色。最後，本文將探討太平洋島國之個人因素如何影響與台灣之建交或斷交。

本文研究發現，國際因素可解釋為何部分太平洋國家仍與我保持外交關係，國內因素則說明諾魯為何係唯一與我建交及斷交兩次之國家，而個人因素則可解釋為何部分國家僅短暫與我建交，隨即斷交。全文最終目的係通盤釐清台灣與太平洋島國之建/斷交之背景及影響主因，以作為未來拓邦及固邦之政策參考。

**關鍵字：**南太平洋、邦交關係、國際層級結構、否決者理論、分析層次

## ABSTRACT



Establishing and maintaining diplomatic relations with other countries is a crucial indicator of Taiwan's diplomatic capabilities. The South Pacific region serves as a key stronghold for Taiwan's diplomatic allies and is also a strategic arena of competition between the United States and China, making it highly valuable for research.

Previous studies on Taiwan's diplomatic relations in the South Pacific have often focused on cross-strait relations as the primary analytical lens. However, domestic factors—including internal political environments and individual decision-making—also play an important role. This paper adopts a comprehensive analytical framework encompassing the international, national, and individual levels to examine Taiwan's diplomatic relations with Pacific Island countries. It explores how factors such as elections, governmental institutions, and political environments shape decisions to establish or sever diplomatic ties.

The thesis categorizes the paths of Taiwan's diplomatic relations with the Pacific Islands and uses level of analysis to sort out the differences. First, at the international level, this paper applies structural theory to analyze the international order in the South Pacific, focusing on the projection of U.S. power in the region and how the American security umbrella helps reinforce Taiwan's diplomatic alliances. It then examines national-level factors—including veto player theory and electoral timing—to assess how the political systems of Pacific Island nations influence their foreign policy shifts. Finally, the paper explores how individual-level factors within Pacific Island states impact their decisions to establish or sever diplomatic relations with Taiwan.

This study finds that international factors can explain why some Pacific nations still maintain diplomatic relations with us, while domestic factors explain why Nauru is the only country to have established and severed diplomatic ties with us twice. Personal factors can explain why some countries establish diplomatic relations with us for a brief period before quickly severing them.

Ultimately, this study aims to comprehensively clarify the background and primary factors influencing the establishment and severance of diplomatic relations between

Taiwan and Pacific Island nations, thereby providing policy insights for future efforts to expand and strengthen Taiwan's diplomatic partnerships.



**Key Words:** South Pacific, Diplomatic Relations, International Hierarchy, Veto Players Model, Level of Analysis

# 目次



誌謝 .....	i
中文摘要 .....	ii
ABSTRACT .....	iii
目次 .....	v
圖次 .....	x
表次 .....	xi
<b>第 1 章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 研究動機 .....</b>	<b>1</b>
1.1.1 我國近期的斷交危機 .....	2
1.1.2 南太平洋地區的戰略重要性 .....	4
<b>1.2 研究問題 .....</b>	<b>6</b>
<b>第 2 章 文獻回顧 .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 既有文獻之回顧與探討 .....</b>	<b>10</b>
2.1.1 中國崛起下之外交轉向 .....	10
2.1.2 美中軍事競逐下之外交變數 .....	12
2.1.3 美中經濟競逐下之外交變數 .....	14
2.1.4 兩岸關係之歷史因素 .....	16
2.1.5 我國對南太平洋島國之外交政策 .....	17
<b>2.2 既有文獻之不足 .....</b>	<b>18</b>
<b>第 3 章 分析架構 .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1 研究架構 .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2 研究方法 .....</b>	<b>27</b>
<b>3.3 預期貢獻 .....</b>	<b>28</b>

3.4	章節安排.....	28
3.5	研究限制.....	30
第 4 章	國際層次分析.....	32
4.1	傳統國際關係之無政府假設.....	32
4.2	太平洋區域是否為無政府狀態?.....	33
4.3	對於新現實主義之批判及太平洋地區之實例.....	33
4.4	國際體系中的層級結構及太平洋地區之實例.....	34
4.5	國際層級之理論基礎.....	36
4.6	國際關係理論對太平洋地區之層級結構之詮釋.....	38
4.7	層級結構之特徵.....	39
4.8	國際層級之建構.....	42
4.9	太平洋島國之國際層級結構.....	44
4.10	太平洋島國殖民、保護及託管歷史.....	46
4.11	太平洋島國獨立後受強國之影響.....	48
4.11.1	大英國協 (Commonwealth of Nations).....	48
4.11.2	《自由聯合協定》(Compact of Free Association).....	48
4.11.3	其他讓渡部分主權之案例.....	51
4.12	太平洋地區之層級結構.....	52
4.13	層級結構如何影響我國之邦交關係.....	53
4.14	個案研究：馬紹爾群島與我國邦交關係之國際因素.....	54
4.14.1	馬紹爾群島獨立及《自由聯合協定》.....	54

4.14.2	阿馬塔離世及伊馬塔就任.....	55
4.14.3	賭博立法問題.....	55
4.14.4	對伊馬塔的不信任案.....	56
4.14.5	伊馬塔外交轉向舉措.....	57
4.14.6	外交轉向之後續影響.....	57
4.14.7	小結.....	58
<b>4.15</b>	<b>結論：國際層次之外交關係類型分析.....</b>	<b>59</b>
<b>第 5 章</b>	<b>國內制度性層次分析 .....</b>	<b>62</b>
<b>5.1</b>	<b>國內制度性因素一：否決者理論 .....</b>	<b>62</b>
5.1.1	否決者理論簡述.....	62
5.1.2	否決者理論在南太平洋國家之運用.....	66
5.1.3	太平洋諸國之否決者數量.....	67
5.1.4	小結.....	71
<b>5.2</b>	<b>國內制度性因素二：選舉週期及時間點.....</b>	<b>71</b>
<b>5.3</b>	<b>國內制度性因素三：政黨政治、國會規模等指標 .....</b>	<b>74</b>
5.3.1	薩摩亞.....	74
5.3.2	東加王國.....	75
5.3.3	索羅門群島.....	75
5.3.4	巴布亞新幾內亞.....	76
5.3.5	吉里巴斯.....	76
5.3.6	萬那杜.....	77
5.3.7	諾魯.....	77
5.3.8	小結.....	77
<b>5.4</b>	<b>個案研究：諾魯國內制度造成之政治不穩定性.....</b>	<b>79</b>

5.4.1	從太平洋科威特到第三世界國家.....	80
5.4.2	政治動盪時期（1989 至 2003 年）及 2002 年台諾斷交 .....	81
5.4.3	台諾再次建交.....	83
5.4.4	台諾第二度斷交.....	84
5.4.5	台諾 2024 年斷交原因 .....	85
5.4.5.1	國內財政問題.....	85
5.4.5.2	選舉因素.....	86
5.4.6	小結.....	87
<b>5.5</b>	<b>結論：國內政治因素之外交類型分析 .....</b>	<b>89</b>
<b>第 6 章</b>	<b>個人及非制度性因素分析 .....</b>	<b>93</b>
<b>6.1</b>	<b>個人及非制度性因素分析之理論基礎.....</b>	<b>93</b>
<b>6.2</b>	<b>個案討論一：巴布亞紐幾內亞之外交轉向之個人因素 .....</b>	<b>95</b>
6.2.1	史凱特上任前之政治生態.....	96
6.2.2	史凱特就任總理.....	96
6.2.3	後續事件：巴紐外交公款侵吞案.....	97
6.2.4	小結.....	98
<b>6.3</b>	<b>個案討論一：吉里巴斯之個人因素影響.....</b>	<b>98</b>
6.3.1	吉里巴斯 2003 年選舉.....	99
6.3.2	吉里巴斯與我國建交.....	100
6.3.3	吉里巴斯 2019 年之外交轉向 .....	102
6.3.4	吉里巴斯外交轉向之後續效應.....	103
6.3.5	小結.....	105
<b>6.4</b>	<b>個案討論二：萬那杜外交轉向之個人因素 .....</b>	<b>108</b>
6.4.1	與萬那杜之短暫建交過程.....	108

6.4.2	案例分析及反思.....	109
6.5	結論：個人及非制度性因素之外交類型分析.....	111
<b>第 7 章</b>	<b>我與現有太平洋邦交國之分析 .....</b>	<b>113</b>
7.1	國際層級體系（system-level analysis） .....	113
7.1.1	馬紹爾群島：《自由聯合協定》作為穩固邦交之制度盾牌.....	113
7.1.2	帛琉：地緣戰略與《自由聯合協定》互補支撐外交獨立.....	114
7.1.3	吐瓦魯：無制度保障下之邦交韌性挑戰.....	115
7.2	國家層級因素（state-level factors） .....	115
7.2.1	馬紹爾群島：多重否決者與政策延續性.....	116
7.2.2	帛琉：領導人個人主導但受制度約束.....	116
7.2.3	吐瓦魯：少數否決者與政權輪替風險.....	116
7.3	個人層次因素.....	117
7.3.1	馬紹爾群島：領導人延續性與親台共識.....	117
7.3.2	帛琉：總統惠恕仁的個人外交風格與台灣價值聯結.....	118
7.3.3	吐瓦魯：政權更替下的外交不確定性.....	119
7.4	結論.....	119
<b>第 8 章</b>	<b>總結 .....</b>	<b>122</b>
8.1	我與南太平洋國家外交關係分類分析.....	122
8.2	對 A 類國家之觀察及建議 .....	125
8.3	對 B、C、D 類國家之觀察及建議.....	126
8.4	研究限制與未來方向 .....	127
	參考文獻.....	129

## 圖次



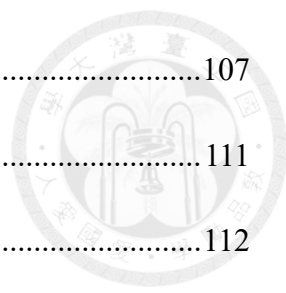
圖表 1-1：我國邦交國數量（1948-2024） .....	3
圖表 1-2：我國在太平洋地區之邦交國數量 .....	4
圖表 1-3：太平洋地區邦交國數佔我國總邦交國數之比例 .....	5
圖表 3-1：南太平洋島國位置圖 .....	19
圖表 3-2：我國與太平洋島國外交關係影響因素分類樹狀圖 .....	27
圖表 5-1：否決者理論之無異曲線 .....	64
圖表 5-2：否決者理論之勝集及政策穩定程度 .....	65

## 表次



表格 1-1：中華民國行憲以來各總統任期內之邦交國數量.....	3
表格 1-2：曾與我國斷交之南太平洋島國列表.....	8
表格 1-3：我國及中國與南太平洋國家邦交關係時間表.....	9
表格 3-1：南太平洋島國面積與人口及其世界排名列表.....	21
表格 3-2：南太平洋島國國內生產毛額（GDP）與人均 GDP 及其世界排名列表.....	22
表格 3-3：南太平洋邦交國政治制度.....	23
表格 3-4：我與南太平洋島國外交關係之分類.....	25
表格 4-1：前南太平洋邦交國政治制度.....	46
表格 4-2：太平洋之國際層級結構彙整表.....	53
表格 4-3：馬紹爾群島總統列表.....	59
表格 4-4：國際層次之外交關係類型分析.....	61
表格 5-1：太平洋島國否決者數量彙整表.....	67
表格 5-2：太平洋島國選舉及斷交時間點.....	72
表格 5-3：B、C、D 類國家之選舉週期.....	74
表格 5-4：前南太平洋邦交國政治制度.....	79
表格 5-5：諾魯總統列表.....	87
表格 5-6：國內制度性因素之外交關係類型分析.....	92
表格 6-1：吉里巴斯 2020 年國會選舉結果.....	105
表格 6-2：吉里巴斯 2020 年總統大選結果.....	105
表格 6-3：2003 年吉里巴斯外交轉向前之國會及總統選舉.....	106

表格 6-4：吉里巴斯總統列表.....	107
表格 6-5：萬那杜 2004 年國會選舉結果.....	111
表格 6-6：個人及非制度性因素之外交關係類型分析.....	112
表格 7-1：我國與太平洋邦交國穩固程度之分析層次.....	121
表格 8-1：我與太平洋島國外交關係類型分析總表.....	124



# 第1章 緒論

## 1.1 研究動機

與他國維繫邦交關係為證明我國具有國家權利義務之重要條件，亦是我國外交事務重點之一，考量我國國際地位之特殊性，研究建交及斷交之原因係屬重要。太平洋地區為我邦交重鎮，且針對此區域之研究不多，使此等議題甚具研究價值，盼以「我國在太平洋邦交國的外交關係類型分析」為題，將我與太平洋島國外交關係分類，並系統性分析國際及國內因素如何影響我國與南太平洋地區之邦交關係。

基於我國國際法律地位之特殊性，證明我國具有國際法人格為政府所欲努力之目標，而根據習慣國際法及《蒙特維多國家權利及義務公約》(Montevideo Convention on the Rights and Duties of States)，構成國家之要件為常住人口、界定的領土、政府，及與其他國家建立關係的能力。我國達到前三項條件相對無爭議，惟與其他國建立關係的能力仍備受質疑，尤其是聯合國大會 2758 號決議不承認我方為中國合法代表之後，我國外交處境每況愈下，逐漸成為國際社會孤兒，不僅在國際組織參與上屢屢碰壁，正式承認中華民國之國家也寥寥可數。在此情況下，若能持續維持碩果僅存的邦交關係，並尋找參與國際組織以提升國際能見度之機會，皆為證明我國具有與他國交往之能力。而當我國所參與之國際組織非以主權國家為加入之必要條件，如亞太經濟合作組織 (APEC) 成員皆以經濟體 (economies) 而非國家為參與主體，且我方之參與不構成國際組織之集體承認，如世界貿易組織 (WTO) 之決議多僅涉及經貿問題而非政治問題，此時我國與他國建立及維持的邦交關係為證明我國主權獨立的主要因素。

基於邦交國對我國的重要性，釐清斷交的原因與背景，並思考如何建立與鞏固外交關係，是身為外交工作者所必須深入了解的課題。隨著兩岸情勢日趨緊張，中國政府對我國的外交打壓日益嚴重，加強與既有邦交國的關係，並防範可能的斷交風險實屬刻不容緩。因此，希望能藉由對我國在南太平洋邦交國之研究，了解南太平洋諸國之國情，分析與前邦交國之斷交原因，並對於現有的邦交國進行風險評估，進而擬訂外交政策之建議。以下將針對為何這個議題在此時此刻具急迫性與研究價值，以及為何選擇南太平洋為研究標的，進行更進一步的論述，以

完整地勾勒出研究動機。



### 1.1.1 我國近期的斷交危機

綜觀中華民國的歷史，孤立及挫敗乃我國的外交寫照。自 1970 年代開始，我國先後迎來退出聯合國及台美斷交之憾事，之後我國在兩岸的外交戰中節節敗退，邦交國數量持續下降。1971 年聯合國大會 2758 號決議使我方喪失聯合國代表權後，我國邦交國由 1969 年高峰的 70 個下降至 1975 年的 27 個，在 1990 年代一度提升至 30 國後，又於陳水扁任期內降至 22 國。馬英九任期提出「休兵外交」後，兩岸關係緩和，我國僅與甘比亞一國斷交。不過蔡英文總統上任後，兩岸情勢升溫，外交戰隨即打響，2016 年聖多美普林西比、2017 年巴拿馬、2018 年多明尼加、布吉納法索和薩爾瓦多、2019 年索羅門群島和吉里巴斯、2021 年尼加拉瓜、2023 年宏都拉斯及 2024 年諾魯先後與我國斷交，8 年的時間內，我國接連喪失 10 個邦交國，數量從 22 國降至 12 國。

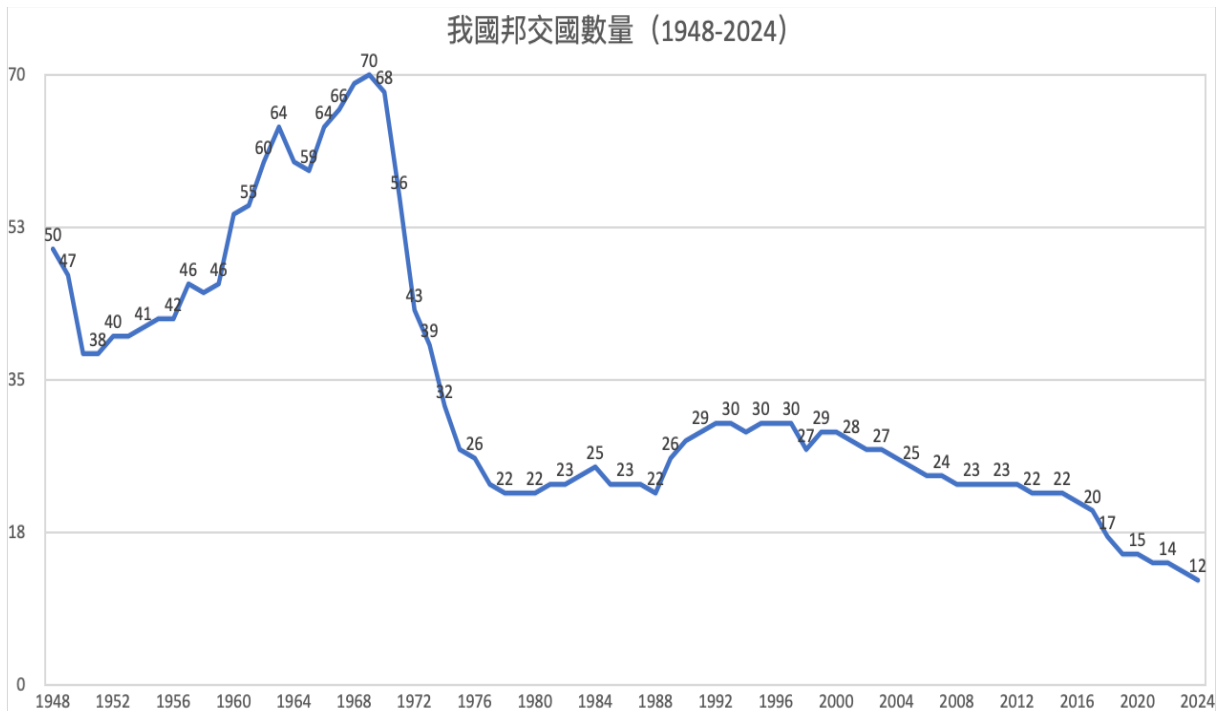
自蔣經國總統任期以來，2016 年至 2024 年間邦交國數量之淨損失最鉅（表一），也是台美斷交之後我國面臨在數量上最嚴重的邦交危機。隨著中國快速崛起，以及習近平一改韜光養晦之內斂作風，我國近期會面臨更嚴酷之外交挑戰，而在美中競爭下我國該如何自處，如何在詭譎多變的國際環境下維持和鞏固邦交關係，亦是重要之外交課題。此刻對我國邦交關係進行深入研究，找出可能之斷交原因，皆有助於我國政府做出更周全的準備以防範未然，因應潛在斷交風險。

表格 1-1：中華民國行憲以來各總統任期內之邦交國數量

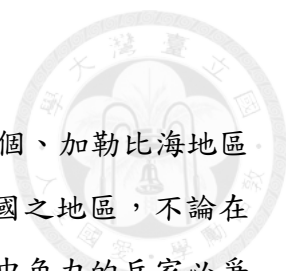
總統	就任日期	卸任日期	任期長度	上任時邦交國數	卸任時邦交國數	數量差
蔣介石	1948/5/20	1975/4/5	27 年	50	31	-19
嚴家淦	1975/4/6	1978/5/20	3 年	31	23	-8
蔣經國	1978/5/20	1988/1/13	10 年	23	23	0
李登輝	1988/1/13	2000/5/20	12 年	23	29	+6
陳水扁	2000/5/20	2008/5/20	8 年	29	23	-6
馬英九	2008/5/20	2016/5/20	8 年	23	22	-1
蔡英文	2016/5/20	2024/5/20	8 年	22	12	-10
賴清德	2024/5/20	-	-	12	12	0

資料來源：作者整理自中華民國外交部網站。

圖表 1-1：我國邦交國數量（1948-2024）



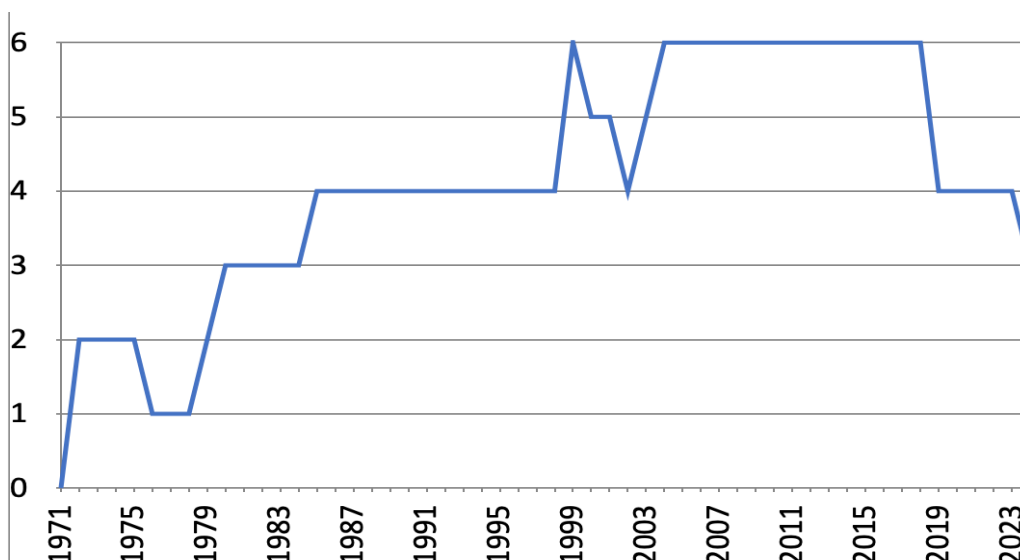
資料來源：作者自行繪製，整理自中華民國外交部網站。



### 1.1.2 南太平洋地區的戰略重要性

目前我國有 12 個邦交國，拉美地區 4 個、南太平洋地區 3 個、加勒比海地區 3 個，歐洲與非洲各一個。其中，南太平洋為我國第二多邦交國之地區，不論在地理鄰近性，抑或是戰略地位，皆對我國極具重要性，也是美中角力的兵家必爭之地。又近期中國與我國前邦交國索羅門群島簽署雙邊安全合作協議，內容包括承租土地給中國解放軍海軍作為基礎建設項目，使西方國家開始注意到中國在南太平洋擴張之野心。<sup>1</sup> 中國簽署此協議旨在防範及回應美英澳同盟（AUKUS），象徵中國突破美國第一島鏈，嚴重威脅美國印太戰略之安全，也使視南太平洋為領土之延伸的澳洲憂心忡忡。<sup>2</sup> 南太平洋地區是否成為美中衝突新熱點，中國的軍事擴張、美國的圍堵及澳洲的反制如何左右我國在該地區之外交局勢，值得我們進行深入研究。

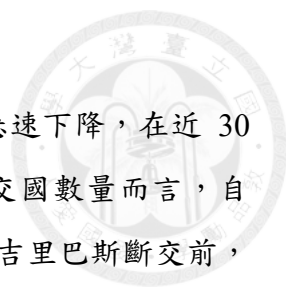
圖表 1-2：我國在太平洋地區之邦交國數量



資料來源：作者自行繪製，整理自中華民國外交部網站。

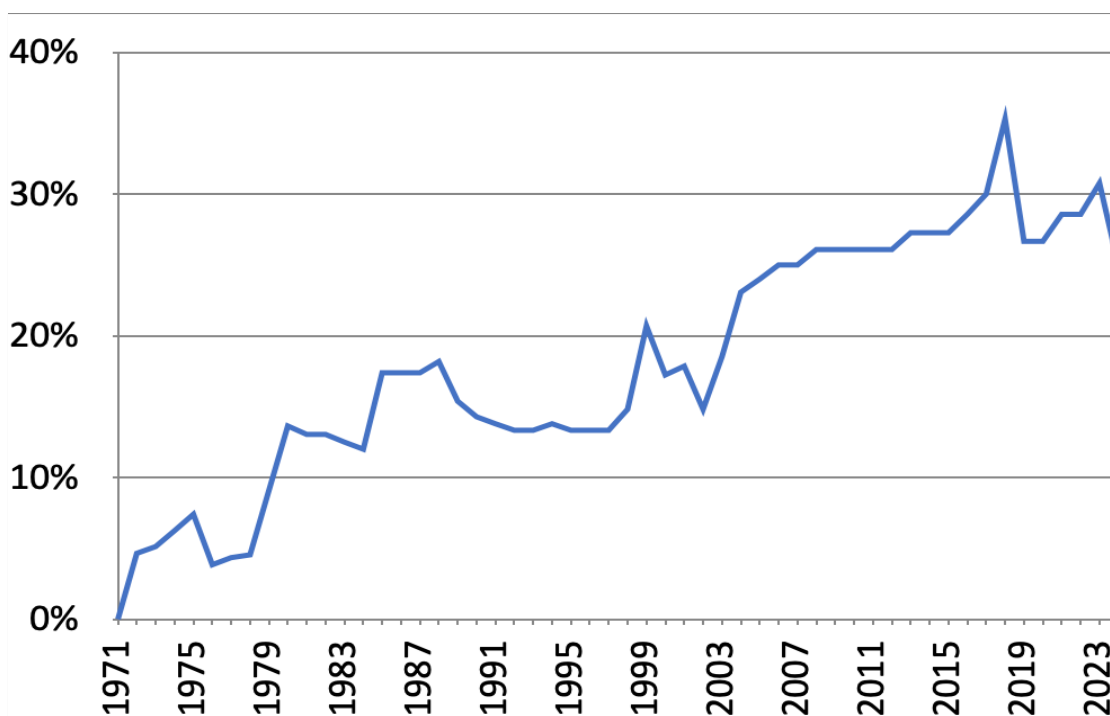
<sup>1</sup> 「2022 年 4 月 19 日外交部發言人汪文斌主持例行記者會」，中華人民共和國外交部，[https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzhs1\\_673025/202204/t20220419\\_10669711.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhs1_673025/202204/t20220419_10669711.shtml).

<sup>2</sup> Andrew Tillet.2022.“Australia presses Solomons to disallow Chinese warships docking,” The Australian Financial Review: <https://www.afr.com/politics/federal/australia-presses-solomons-to-disallow-chinese-warships-docking-20220412-p5acxg>.



自從我國於 1971 年退出聯合國之後，我國的邦交國數量急速下降，在近 30 年間呈下滑趨勢（圖表 1-1）。不過以我國在太平洋地區的邦交國數量而言，自 1971 年至 2018 年卻是呈現上升的趨勢，2019 年索羅門群島與吉里巴斯斷交前，我國在該地區依然保有 6 個邦交國，但隨著 2024 年諾魯與我國斷交，我國在南太平洋的邦交國數量降至 3 個（圖表 1-2）。1971 年後太平洋地區邦交國數量佔我國總邦交國數比例也是呈現成長趨勢，並於 2018 年出現 35% 的高峰（圖表 1-3）。由這些圖表可以發現，儘管我國外交處境在退出聯合國之後每況愈下，邦交國總數減少的情況下，太平洋地區的邦交國數量卻逆勢成長。因此，除了地緣戰略外，上述數據亦凸顯太平洋島國邦誼對我國外交之重要性。此外，該地區近期局勢具有極大不穩定性，2019 年我國接連與索羅門群島及吉里巴斯斷交，2024 年我國又與諾魯斷交，是何種原因導致我國在南太平洋地區失去邦交國亦值得深入研究。

圖表 1-3：太平洋地區邦交國數佔我國總邦交國數之比例



資料來源：作者自行繪製，整理自中華民國外交部網站。

經歷多次外交挫敗，現存 12 個邦交國關乎我國國際地位之根本，因此掌握我國

外交局勢脈動，了解我國的國邦交是否穩固，亦是當務之急。基於南太平洋地緣政治的戰略價值，以及太平洋地區邦交國數量的重要性，隨著中國近年來在該地區處處插旗，導致我國於 2019 年接連喪失索羅門群島及吉里巴斯的邦交關係，南太平洋地區將成為兩岸外交爭奪戰及美中軍事擂台之主戰場，故如何維繫與鞏固我國與該區域的邦交關係為當今我國之重要外交課題。我會將研究放在南太平洋的邦交國與前邦交國，梳理和分析前邦交國的斷交原因，同時針對目前該區域的三個邦交國進行危險性評估，期望能提供外交人員在邦交關係維繫上之政策建議，以因應南太平洋地區美中角力之政經影響及國際局勢之瞬息萬變。

## 1.2 研究問題

綜觀我國在南太平洋地區的外交關係，目前我國尚有 3 個邦交國，分別為帛琉、馬紹爾群島及吐瓦魯。該區過去曾有 7 國與我國斷交（表格 1-2），其中諾魯曾於 2005 年與我重新建交又於 2024 年與我國斷絕邦交關係。1998 年我國與東加王國之斷交時，外交部聲明將此事件歸咎於兩岸關係因素，譴責中國「在國際間製造與我國和談假象」，同時卻「以威脅利誘手段破壞我與友邦之外交關係。」<sup>3</sup> 2002 年諾魯斷交時，外交部亦指稱「諾魯現任總統哈里斯個人對中國向來存有幻想，常以『中國牌』向我施壓」。<sup>4</sup> 而 2024 年 1 月諾魯第二次與我斷交時，總統府也稱「諾方在北京誘拉下，做出無助於雙方人民利益及區域穩定的錯誤決定」。<sup>5</sup> 近年來，我國政府同樣以中國經援因素來說明斷交原因。2019 年外交部的索羅門群島斷交聲明指出中國「透過金錢外交手段，承諾華而不實的鉅額援助，收買少

---

<sup>3</sup> 外交部聲明摘錄：[https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac/almanac1998/appendix/page4.htm](https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac1998/appendix/page4.htm)

<sup>4</sup> 「中華民國與諾魯斷交聲明」，中華民國外交部新聞稿（2002 年 7 月 23 日），[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=facee2f9798a98fd&sms=6dc19d8f09484c89&s=de2a10da9d0c0eb7](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=facee2f9798a98fd&sms=6dc19d8f09484c89&s=de2a10da9d0c0eb7)

<sup>5</sup> 「中華民國基於維護國家尊嚴，即日起終止與諾魯共和國的外交關係」，中華民國外交部新聞稿（2024 年 1 月 15 日），[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=95&sms=73&s=116423](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=116423)

數政客，並讓索國政府趕在中國國慶前通過決議與我斷交。」<sup>6</sup>同理，在與吉里巴斯的斷交聲明中，外交部也透露中國政府「已承諾提供贈款供吉國採購多架民航機與商用渡輪等，誘使吉國外交轉向。」<sup>7</sup>

由上述外交部的聲明可見，政府之官方說辭乃將矛頭指向兩岸關係，以及中國的威脅利誘。此論述或許可以說明一部份的原因，但仍無法解釋為何我國目前尚保有 12 個邦交國，也不能針對斷交的時間點給予合理論證。此外，若細觀我國與南太平洋島國之外交關係，不難找出與兩岸關係與中國援助論述相左之特殊現象。1999 年巴布亞紐幾內亞以及 2004 年萬那杜僅分別與我國建立邦交關係 17 天和 7 天，為何這兩國家在這麼短的時間出現多次外交轉向？此外，諾魯於 2002 年與我國斷交，在 2005 年復交後，又於 2024 年與我斷交為何諾魯投向中國後會選擇與我國重修舊好？以上問題皆難以從國際關係層次及中國因素進行解釋，因為原先假設是中國的威逼脅迫只會變本加厲，而邦交關係之變化應該呈現單方向倒向中國的趨勢。然而在過去幾年巴布亞紐幾內亞、萬那杜、諾魯和吉里巴斯仍選擇與我國建交，儘管有些只維持了幾天，惟這些國家並不是轉向中國即一去不復返，因此兩岸關係和中國的經濟援助等國際因素固然重要，但仍有其他可能影響的變項值得進行深入的探討，如此才能更周延地詮釋上述問題。

---

<sup>6</sup> 「中華民國與索羅門群島斷交聲明」，中華民國外交部新聞稿（2019 年 9 月 16 日），

[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=70bce89f4594745d&sms=700de7a3f880bae6&s=4a272b7cd6af2c78](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=70bce89f4594745d&sms=700de7a3f880bae6&s=4a272b7cd6af2c78)

<sup>7</sup> 「中華民國與吉里巴斯斷交聲明」，中華民國外交部新聞稿（2019 年 9 月 20 日），

[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=97&s=75175](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=97&s=75175)

表格 1-2：曾與我國斷交之南太平洋島國列表

國家	建交時間	斷交時間	建交時間
薩摩亞	1972 年 5 月 29 日	1975 年 11 月 6 日	約 3 年 5 個月
東加王國	1972 年 4 月 10 日	1998 年 11 月 2 日	約 16 年 7 個月
巴布亞紐幾內亞	1999 年 7 月 5 日	1999 年 7 月 21 日	17 天
諾魯	1980 年 5 月 4 日 2005 年 5 月 14 日	2002 年 7 月 23 日 2024 年 1 月 15 日	約 40 年 10 個月
萬那杜	2004 年 11 月 3 日	2004 年 11 月 10 日	7 天
索羅門群島	1985 年 9 月 16 日	2019 年 9 月 16 日	36 年
吉里巴斯	2003 年 11 月 7 日	2019 年 9 月 20 日	約 15 年 10 個月

資料來源：作者整理自中華民國外交部網站。

針對 2019 年索羅門斷交一事，郭銘傑教授提出國內政治因素之解釋途徑，認為邦交國之轉向乃為國內政治環境所驅使，並非全然取決於兩岸關係等國際結構層面。就政治制度而言，索羅門群島是議會內閣制國家，50 名議員由普選產生，國會議員可選舉產生總理及對其提出不信任案，但總理卻無權解散國會，也就是說索羅門的權力核心在國會而非總理。2019 年 4 月大選之後，由於執政聯盟 33 席中的 27 席選擇與中國建立邦交關係，迫使原本立場對我國相對友好之總理蘇嘉瓦瑞（Manasseh Sogavare）做出與我國斷交之決定。常有言：「外交為內政之延伸」，國內政治制度往往左右其外交政策的產出，因此在研究為何一國會選擇與我方斷交時，必須綜合性考量其國內政治制度、意識形態、決策過程及政黨運作模式所扮演的角色。

依據比較政治的觀點，影響外交政策的國內因素包括一國之憲政制度、政治文化、利益匯集與政黨及政策產出之過程。就民主國家政府體制而言，主要分為內閣制、總統制及半總統制的模式，不同體制會造就決策過程及權力分佈的不同，進而影響外交政策的產出。此外，利益匯集和政黨對政治運作的影響亦扮演舉足輕重的角色，人民利益如何經由團體或政黨匯集，並轉化成政策的產出往往左右一國外交之走向，而外國勢力也能透過團體及政黨遊說的方式影響一國之政治，

達成有利於該國之政策目標。<sup>8</sup>

有別於目前新聞及官方聲明多以兩岸關係及國際大國角力來切入我國在南太平洋地區的邦交關係，本文主要以南太平洋島國的政治體制出發，探討各國憲政制度、政治文化、政黨運作、領導人決策等面向，釐清內政如何左右外交政策之產出，進而了解前邦交國之斷交原因，以及我國應如何防範既存邦交國斷交之風險，以鞏固和深化我國與南太平洋島國之外交關係。

表格 1-3：我國及中國與南太平洋國家邦交關係時間表

國家	獨立日期	邦交關係
馬紹爾群島	1990/12/22	中國（1990-1998）→ 我國（1998-）
帛琉	1994/10/1	我國（1999-）
吐瓦魯	1978/10/1	我國（1979-）
諾魯	1968/1/31	我國（1980-2002）→ 中國（2002-2005）→ 我國（2005-2024）→ 中國（2024-）
索羅門群島	1978/7/7	我國（1985-2019）→ 中國（2019-）
吉里巴斯	1979/6/12	中國（1980-2003）→ 我國（2003-2019）→ 中國（2019-）
萬那杜	1980/7/30	中國（1982-2004）→ 我國（2004）→ 中國（2004-）
東加王國	1970/6/4	我國（1972-1998）→ 中國（1998-）
薩摩亞	1962/1/1	我國（1972-1975）→ 中國（1975-）
巴布亞紐幾內亞	1999/7/5	中國（1976-1999）→ 我國（1999）→ 中國（1999-）

資料來源：作者整理自中華民國外交部網站。

<sup>8</sup> Powell, G. B., Dalton, R. J., Strom, K., Dou, E., Site, L., & Yan, H., 2013, 《當代比較政治：一種世界觀》，台北：五南。

## 第2章 文獻回顧

新現實主義學者 Kenneth Waltz 曾言，國際體系之結構決定國家行為者間的互動模式，也就是國與國之間的外交關係很大程度取決於國際環境及他國政策之影響。<sup>9</sup> 基於上述假設，有關南太平洋島國的外交動向，大部分的研究將南太平洋區域視為個強權間競合的場域，以體系結構層次探討該區域的權力平衡及失衡。小國的外交政策取決於強權的權力投射，其中包括兩個南太平洋區域強權的角力——中國崛起帶來的南太小國外交轉向的誘因以及美國影響力下制約南太島國之力量。此章節的第一部分將針對中國崛起之因素、政治與經濟層面在不同時期之強國互動、有別於大國競逐的區域研究觀點、兩岸互動對於南太平洋島國邦交關係所扮演的角色，以及我國對該區域的外交政策進行文獻探討。

然而，根據新古典現實主義的假設，外交為內政的延伸，國家會基於國內情勢而影響其外交政策，並非全然取決於國際體系環境。<sup>10</sup> 也就是說小國外交有一定程度的能動性，不能全然視為僅因應國際環境之被動角色，其國內政治因素仍可驅使該國做出不符合國際體系機制下利益最大化的理性決策。因此，過度強調體系結構，無法周延地詮釋太平洋島國的外交政策，必須納入國內政治及個人決策之因素進行綜合性考量。故在此章節的第二部分，內容將著重於檢討既有文獻之不足，並引導出此研究欲補足的探討面向。

### 2.1 既有文獻之回顧與探討

#### 2.1.1 中國崛起下之外交轉向

1979 年中國改革開放後，經濟飛速成長，狹帶著大量的人口及龐大的市場，許多國家為了開啟中國經貿投資大門，而轉變其外交承認。同時，中國也積極採取威逼利誘的方式與太平洋島國建立緊密關係，進而限縮我國外交空間，這些因素皆可以解釋為何我國的邦交國持續減少。以下將回顧相關討論中國崛起之文獻

---

<sup>9</sup> Kenneth Waltz. 1979. *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979)

<sup>10</sup> 廖舜右、蔡松伯，2013，〈新古典現實主義與外交政策分析的再連結〉，《問題與研究》，52（3）：43-61。

及其如何影響我國邦交國的消長。

Long & Urdinez 以「臺灣成本」角度出發，討論邦交國對我國進行外交承認須負擔可觀成本，包括無法完全取得中國貿易市場及投資之機會成本，因此許多國家會因為無法負擔此「臺灣成本」而轉變其外交承認，而此成本隨著中國崛起會越來越高。<sup>11</sup> 姚凱仁從美中角力競逐之層面切入，提到中國在改革開放後累積了一定經濟實力以及向太平洋擴張實力之能量，太平洋島國也與中國建立日益密切經貿關係，在 1975 年至 1990 年間中國相繼與 8 個太平洋島國建立邦交關係，不過仍有一些國家希望藉由美國之力量制衡中國擴張。<sup>12</sup>

多數文獻以拉丁美洲地區之兩岸外交競逐進行討論，吳欣潔提到冷戰結束後，中國不斷在經濟、政治上加強其與拉丁美洲地區之關係，以經濟實力對於我國的外交重鎮發起攻勢；<sup>13</sup> 鄭子盈則著重在全球化時代下中國在拉美之石油外交，描述中國與拉美國家的能源合作及經貿往來如何隨著中國經濟成長而衝擊我國在拉美地區之邦交關係。<sup>14</sup>

呂英鈞將研究聚焦於中國對外援助，就技術合作而言，案件數最多之地區係中美洲國家，而贈款案件數最多之地區為非洲，其中馬拉威和史瓦帝尼之外交轉向皆與中國外援有關。<sup>15</sup> 陶瑞珊則以布吉納法索之案例證明貿易往來是邦交國維繫之重要因素，而中國經濟實力日益增強，及其運用經濟手段等拉攏行為，勢必會危及我國與既有邦交國之穩固程度。<sup>16</sup>

由上述文獻可知，中國崛起狹帶之經濟實力使得我國邦交國所承受「台灣成本」越來越高，許多國家因而改變其外交承認，以獲得與中國貿易、投資、和援助紅利。因此，中國崛起是造成我國外交變故的重要拉力之一。<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> Long, Tom & Urdinez, Francisco. 2021. "Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and Shuns China." *Foreign Policy Analysis*, 17(1).

<sup>12</sup> 姚凱仁，2013，〈活路外交的理念與實踐〉，新北：淡江大學。

<sup>13</sup> 吳欣潔，2005，〈後冷戰時期中國與拉丁美洲關係對台拉外交關係之影響〉，台北：淡江大學。

<sup>14</sup> 鄭子盈，2008，〈全球化時代下中國在拉丁美洲之石油外交〉，台北：淡江大學。

<sup>15</sup> 呂英鈞，2021，〈中華民國與中華人民共和國對外援助之分析（2000–2014）〉，新北：淡江大學。

<sup>16</sup> 陶瑞珊，2016，〈貿易在中華民國與布吉納法索外交關係的角色〉，新北：淡江大學。

<sup>17</sup> Long, Tom & Urdinez, Francisco. 2021. "Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and



## 2.1.2 美中軍事競逐下之外交變數

除了中國崛起造成外交轉向之拉力外，美國在太平洋地區亦扮演舉足輕重的角色，不過美國並非長期以制衡中國的身份出現在太平洋地區，在歷史上美國有積極參與太平洋事務，亦有淡出該地區之時間段；同樣地，中國也經歷過「韜光養晦」之階段，並非長期對太平洋地區抱有擴張之野心。<sup>18</sup> 美中競合下，太平洋島國如何在強權影響下變換其外交承認亦係重要考量因素，下述將納入美國變項，以美中軍事競逐及美中經濟競逐之主軸進行不同歷史階段之文獻分析，採取宏觀之強權博弈解釋我國邦誼變故之原因。

南太平洋地區具高度戰略位置之重要性，在不同時段扮演著不同角色。二戰時，美國以該區域作為跳島戰略之實踐；而冷戰時，美國以託管者身份，與紐澳合作建立起太平洋島鏈戰略以圍堵蘇聯之擴張。冷戰後期，除了北瑪利亞那群島成為美國屬地外，其餘託管地包括帛琉、馬紹爾群島及密克羅尼西亞三國與美國於1986年簽訂《自由聯合協定》(Compacts of Free Association, COFA)，允許三國享有內政自治權，惟軍事國防事務需與美國諮商，且美國擁有「戰略否決權」(right of strategic denial)。<sup>19</sup> 冷戰結束後，因為美國不再有圍堵蘇聯的需求，故將維護區域和平穩定的責任交予澳洲，並降低與南太平洋島國的聯繫，且2001年「九一一」事件迫使美國投入更多資源於「全球反恐戰爭」，阿富汗戰爭及伊拉克戰爭更使美國無暇顧及南太平洋地區。<sup>20</sup>

美國勢力淡出南太平洋地區後，中國並沒有馬上取而代之成為區域霸權，一來是解放軍海軍尚無法突破第一島鏈，二來是1989年六四天安門事件後，鄧小平提出韜光養晦之政策方針，中國外交上轉為低調，並以多邊主義及經濟合作為主。

---

Shuns China.” *Foreign Policy Analysis*, 17(1).

<sup>18</sup> 蔡育真，2012，〈澳洲對中美在南太平洋權力競逐之回應〉，碩士論文，國立臺灣大學。

<sup>19</sup> Lum, Thomas & Vaughn, Bruce. 2007. “The Southwest Pacific: U.S. Interests and China’s Growing Influence,” CRS Report for Congress.

<sup>20</sup> 蔡育真，2012，〈澳洲對中美在南太平洋權力競逐之回應〉，碩士論文，國立臺灣大學。

<sup>21</sup> 不過，此時中國積極提高與南太平洋島國進行「互訪外交」之頻率，並分別在 1997 年和 1998 年與庫克群島和東加王國建立邦交關係。<sup>22</sup> 韜光養晦政策延續到胡錦濤時代，中國政府在 2005 年提出「和諧外交」(Harmonious Diplomacy) 之戰略，在南太平洋地區與我國爭奪外交承認，同時揮著「睦鄰政策」(Neighborhood Policy) 之旗幟擴大在該區域之影響力，包括提供經濟援助進行基礎建設，其中最引人注目的是在吉里巴斯建立太空計畫監測基地。<sup>23</sup>

習近平主政之後，一改原先韜光養晦之外交政策，提出「一帶一路」倡議來實現「中國夢」、「強軍夢」之發展目標。其中，「21 世紀海上絲綢之路」戰略將南太平洋地區納入中國勢力範圍，惟此時中國影響力投射不再局限於經貿層面，而是包括海軍建設。<sup>24</sup> 為圍堵中國勢力擴張，美國在歐巴馬任期即開始「重返亞太」戰略 (Pivot to Asia)，至川普總統時期更提出「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)，旨在將美國軍事力量從中東重新部署在亞太地區，並加強與印太國家軍事合作。<sup>25</sup>

為反制美國及其他西方國家聯盟之圍堵，中國採取了「楔式戰略」(Wedge Strategy)，也就是「國家在可承受之代價下試圖阻止、破壞或弱化一個具有威脅性或圍堵性聯盟出現之戰略」，<sup>26</sup> 此策略包括採取滲透手段顛覆紐澳等國家的自由民主價值。<sup>27</sup> 就軍事層面而言，中國解放軍也嘗試突破第一島鏈或將軍隊部署在

---

<sup>21</sup> 林廷輝，2010，〈龍在陌生海域：中國對太平洋島國外交之困境〉，《國際關係學報》，(30)：55-104。

<sup>22</sup> 蔡育真，2012，〈澳洲對中美在南太平洋權力競逐之回應〉，碩士論文，國立臺灣大學。

<sup>23</sup> 王崑義，2007，〈中國的“和諧外交”與對南太平洋的擴展〉，《臺灣國際研究季刊》，3 (3)：63-109。

<sup>24</sup> 董慧明，2021，〈習近平主政後中國國家戰略利益和海權擴張問題之研究：海上絲路 and 軍力建設〉，《亞洲政經與和平研究》，第 7 期：頁 23-54。

<sup>25</sup> Jaiswal, P. & Bhatt, D.P. 2021. “Rebalancing Asia: Belt and Road Initiative (BRI) and Indo-Pacific Strategy (IPS).” Singapore: Springer.

<sup>26</sup> Crawford, Timothy. 2011. “Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics.” *International Security* 35(4).

<sup>27</sup> 黃恩浩，2018，〈中國銳實力對澳洲安全的衝擊：楔式戰略的觀點〉，《國際關係學報》，(46)，

南太平洋區域，2022 年中國與索羅門群島簽署之雙邊安全協定內容即包括在該國的軍事設施建設，以及派遣中國軍武人員以平息當地動亂。<sup>28</sup>

由上述文獻可見，中國從原本的和諧外交，也就是與南太平洋島國關係以經濟合作為主軸之政策，在習近平上台後改為更具政治目的之軍事實力擴張，尤其是「一帶一路」戰略直接把南太平洋納入勢力範圍，其野心昭然若揭。2020 年中國「161 遠航訓練編隊」更突破美國第三島鏈在太平洋夏威夷海域展開巡航。<sup>29</sup> 中國在南太平洋地區的政經影響力投射，不僅使美國與澳洲擔憂，更對我國外交耕耘產生嚴重威脅，2019 年相繼斷交的索羅門群島及吉里巴斯即為鮮明案例。

### 2.1.3 美中經濟競逐下之外交變數

南太平洋地區基於其戰略位置之重要性，強權會與其建立經貿合作關係，進而落實大國在該區域之影響力。原先為美國所託管之太平洋島國在獨立後亦使用美金作為流通貨幣，而美國每年皆會編列高額預算援助這些國家。此外，美國也承擔《自由聯合協定》有關國家經濟自主之責任，締約國得使用美國聯邦計畫，國民也能赴美工作。<sup>30</sup> 然而，隨著冷戰結束，美國自 1995 年起中斷與南太平洋島國除了經濟支持與安全支援外的援助，同時提高援助審查門檻，如加入民主透明與善治表準等附加條件，導致許多島國對美不滿，進而削弱美國在南太平洋地區之經濟影響力。<sup>31</sup>

相較於英國、法國、美國與日本等傳統強國，中國作為新興強權在南太平洋的耕耘在 1990 年代末期才急起直追。<sup>32</sup> 然而，作為後起之秀的中國由於其經濟快

---

33-61。

<sup>28</sup> 劉德海，2022，〈當前澳洲對太平洋地區島國的援助政策〉，《國際開發援助現場季刊》，(8)：8-14。

<sup>29</sup> 陳彥名，2020，〈中共南海艦隊遠海長航戰略意涵〉，《展望與探索月刊》，18(11)，103-118。

<sup>30</sup> 林廷輝，2010，〈龍在陌生海域：中國對太平洋島國外交之困境〉，《國際關係學報》，(30)：55-104。

<sup>31</sup> Henderson, John & Benjamin Reilly. 2003. "Dragon in Paradise: China's Rising Star in Oceania." *The National Interest*, 72: 94-105.

<sup>32</sup> Hanson, Fergus. 2008. "The Dragon Looks South." *Lowy Institute for International Policy*.

速發展，對南太平洋之政治野心與日俱增，不過起初中國與南太平洋建立聯繫之方式以多邊主義的經貿合作為優先。2003 年北京宣布增加對太平洋島國之經濟援助以深化與該地區之關係，2006 年「中國－太平洋島國經濟發展合作論壇」期間，中國更承諾加強與太平洋島國的經濟與技術合作，期望運用經濟實力在南太平洋地區深耕經營。<sup>33</sup>

與此同時，澳洲於 2006 年成立太平洋投資貿易專員，協助澳洲公司與太平洋島國貿易及投資。澳洲與南太平洋島國之貿易成長每年均維持 15% 的漲幅，其總額十倍於美國，亦高於中國三倍。<sup>34</sup> 中國在 2013 年宣布「一帶一路」倡議後，將國內一部份建材過剩產能輸出到南太平洋區域，並協助當地營建基礎建設，且這些援助往往不像西方國家包含附加條件，故對南太平洋島國而言更具吸引力。<sup>35</sup> 然而意識到中國崛起所帶來之可能威脅後，美國開始積極透過印太戰略合作框架給予印太地區經濟援助，以抗衡中國之經濟滲透。<sup>36</sup>

中國經濟滲透也動搖了我國與南太平洋島國之邦交關係。在陳水扁時代，兩岸對太平洋島國進行「金元外交」(dollar diplomacy)，在經濟援助上相互較量，而諾魯和吉里巴斯在兩岸間的承認轉變一定程度上反映了金元外交之競爭結果。<sup>37</sup> 中國經濟援助往往涵蓋政治意圖，因此中國對太平洋島國之經貿關係越密切，對我國邦交關係之穩固挑戰越大。<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> 劉德海，2006，〈澳洲與變遷中的南太平洋國際環境〉，《澳洲研究 Taiwanese Journal of Australian Studies》，No.7, pp.137-183.

<sup>34</sup> 許世旭，2006，〈澳洲的南太平洋政策研究：新區域主義的觀點〉，台北：國立政治大學。

<sup>35</sup> Jaiswal, P. & Bhatt, D.P. 2021. "Rebalancing Asia: Belt and Road Initiative (BRI) and Indo-Pacific Strategy (IPS)." Singapore: Springer.

<sup>36</sup> Nazareth, K.A. 2021. "The US and the Indo-Pacific: Trump's Policy Towards the Region." Singapore: Springer.

<sup>37</sup> Lum, Thomas & Vaughn, Bruce. 2007. "The Southwest Pacific: U.S. Interests and China's Growing Influence," CRS Report for Congress.

<sup>38</sup> Bozzato, Fabrizio, 2017，〈海龍：中國在南太平洋區域的影響，新平衡與新融合〉，新北：淡江大學。

#### 2.1.4 兩岸關係之歷史因素

美中角力對於南太平洋地區固然重要，但有些學者認為兩岸關係才是主宰我國邦交國數量之主因。索羅門群島與吉里巴斯相繼與我國斷交後，王翠霞盤點了歷史上幾次的斷交潮，認為美國對台政策並非保障我國外交穩定之萬靈丹，建立兩岸互信基礎、與中國發展和諧關係方能阻止斷交潮再次發生，故近年來我國邦交國數量除了國際環境的影響，更與兩岸關係息息相關。<sup>39</sup>

回顧我國斷交歷史，第一波斷交潮為國民黨撤退來台期間，共計有 13 國於 1949-1950 年間與我國斷交；第二波斷交潮為中華民國退出聯合國至中美斷交期間，這段期間為我國外交史上最嚴重的斷交浪潮，共計 48 國與我國斷交。<sup>40</sup><sup>41</sup> 前兩波斷交潮多取決於國際情勢之變化，冷戰結束以降的斷交潮與兩岸情勢脫離不了關係。李登輝時期提出「務實外交」之口號，一改兩岸互不承認的僵化政策，同時挾帶的經濟實力，獲得不少中南美洲邦交國。<sup>42</sup> 不過自從李登輝訪美以及隨之而來的台海飛彈危機，我國迎來第三波斷交潮，1996-1998 年共失去 8 個邦交國。<sup>43</sup> 陳水扁時代因為兩岸關係緊張，加上民進黨「烽火外交」的政策，使得我國外交空間處處受到限制，邦交國也快速流失，2001-2008 年間共有 10 國與我國斷交。直到馬總統上任後提出「活路外交」與「休兵外交」後才為我國外交爭取到喘息空間，任期內僅有甘比亞宣布斷交。<sup>44</sup> 蔡英文總統上任後，由於不承認「九二共識」，兩岸失去互信，關係因此降至冰點，造成我國在短短五年內丟失 8 個邦交國。

45

---

<sup>39</sup> 王翠霞，2020，〈我國歷次的斷交潮與美國對台政策相互關係之研究〉，《明新學報》，44（1）：124-138。

<sup>40</sup> 張舜豪，2015，〈活路外交下我國的國際空間〉，新北：淡江大學。

<sup>41</sup> 余沅謚，2012，〈論馬英九時期「活路外交」政策的推展及其成效〉，新北：淡江大學。

<sup>42</sup> 陳正敏，2010，〈馬政府的「活路外交」政策與兩岸外交休兵之研究〉，新北：淡江大學。

<sup>43</sup> 王翠霞，2020，〈我國歷次的斷交潮與美國對台政策相互關係之研究〉，《明新學報》，44（1）：124-138。

<sup>44</sup> 姚凱仁，2013，〈活路外交的理念與實踐〉，新北：淡江大學。

<sup>45</sup> 張世鈺，2022，〈馬英九政府與蔡英文政府國家安全行動戰略之比較研究：2008-2021〉，新北：淡江大學。

綜觀上述文獻，我國領導人之兩岸論調以及與中國的互動模式深深影響我國與邦交國之關係，邦交數量之消長亦取決於兩岸關係是否穩定。李登輝總統任期以來，和諧的兩岸關係能穩住邦交國數量的快速流失，而緊張的兩岸關係往往會使我國迎來新一波斷交危機。

### 2.1.5 我國對南太平洋島國之外交政策

除採現實主義權力平衡角度探討南太平洋地區大國角力競合以及兩岸關係之變化外，尚有研究以我國外交政策為出發點，探討我國與邦交國之雙邊互動及經濟援助對邦交關係產生之影響，並提出外交政策建議。針對陳水扁時代兩岸所進行的金元外交，美國與澳洲認為此舉破壞當地政治秩序，導致政府貪污腐敗，亦不利於國家經濟發展。<sup>46</sup> 因此，為避免兩岸惡性競爭，採取「休兵外交」與「活路外交」之政策，能使兩岸擱置爭議、共創雙贏，降低我國維護邦交關係之成本。<sup>47</sup>

此外，有研究採取文化途徑，探討台灣與南太平洋之文化連結性，我國也能以價值觀來拉近彼此距離。<sup>48</sup> 也有人認為不應以我國邦交國數目評斷我國外交政策品質，加強與非邦交國之非官方關係同樣重要。<sup>49</sup> 我國能參與南太平洋島國之合作面向包括跨國犯罪議題，以及配合打擊「非法、未報告、不受規範」(IUU) 捕魚等問題。<sup>50</sup> 更有人建議應實施「新南向政策 2.0」，將南太平洋地區納入政策範圍以因應中國經濟滲透，我國應積極參與印太戰略框架下之基礎建設項目，並擴大對南太平洋地區之投資及經濟援助。<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> 蔡東杰，2003，〈中共「大國外交」的實踐及其對台灣之影響〉，國立中興大學國際政治研究所，我國外交在全球化趨勢下的危機與轉機學術研討會。

<sup>47</sup> 歐鴻鍊，2011，〈談「外交休兵」與「活路外交」〉，《拉丁美洲經貿季刊》(4): 1-11。

<sup>48</sup> 范盛保，2007 年秋季號。〈澳洲與南太平洋—台灣能作及應做什麼?〉。《台灣國際研究季刊》第 3 卷第 3 期，頁 17-39。台灣國際研究學會出版。

<sup>49</sup> 賴怡忠，2007，〈台灣的南太平洋戰略〉，《臺灣國際研究季刊》，3 (3): 135-160。

<sup>50</sup> 林廷輝，2013，〈首屆南太平洋國防部長會議評析〉，《戰略安全研析》，(98): 47-56。

<sup>51</sup> 林賢參，2021，〈新南向政策的擴大與集中—以基礎建設項目為例〉，《臺灣經濟研究月刊》44



## 2.2 既有文獻之不足

由上述文獻可見，多數研究以結構層次分析強權在南太平洋島國之權力變化，梳理不同時間段之強權勢力互動，從中可見霸權—權力轉移—再平衡之規律。就體系結構面而論，我國南太平洋邦交國之流失可歸咎於美國勢力之淡出及中國勢力之崛起，惟此論述無法有效解釋為何我國在該地區尚有三個邦交國，且為何索羅門群島和吉里巴斯及諾魯分別決定在 2019 年及 2024 年之時間點跟我國斷交。

作者認為大部分研究僅關注國際層面之大國權力動向，將國際政治化約成單純的權力遊戲，鮮少探究太平洋島國國內政治因素對於其外交政策之影響，以及太平洋島國之領導人個人因素如何形塑其對外政策。國內政治變遷往往是驅動一國外交轉向之主因，例如 2019 年索羅門群島與我國斷交可歸咎於其國會選舉結果。此外，現有研究均未對我國與太平洋島國之外交關係路徑進行系統性分類，並嘗試解釋造成不同外交路徑之原因。因此，除了探討國際層面之影響外，本研究會著重於分析南太平洋島國之內政制度及文化如何在其外交政策扮演決定性角色，納入「在地觀點」而不純粹以西方國際關係理論來詮釋此議題，並對不同外交關係路徑進行分類，並找出造就不同類別之決定性因素，進而為我國在該地區之邦交國進行風險評估，期望此研究成果能作為我國外交工作之政策參考。

---

(4): 76-82。

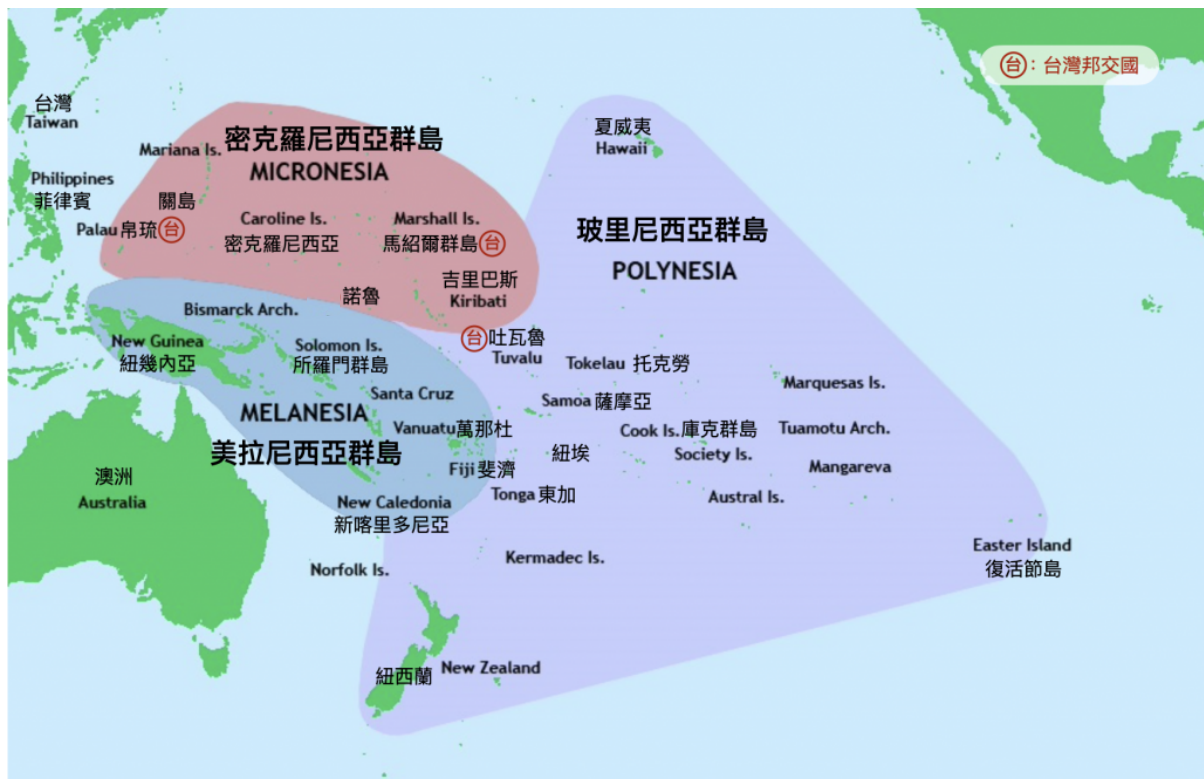
## 第3章 分析架構



### 3.1 研究架構

南太平洋是太平洋赤道以南至南緯 60 度（南極圈）之地理區域，但在一般話語使用，實際上也將跨赤道之中太平洋地區劃入南太平洋之範圍，而本文所描述的南太平洋地區採廣義詮釋，赤道以北附近之島國亦為研究範圍。本文所稱南太平洋獨立島國包括斐濟、吉里巴斯、馬紹爾群島、密克羅尼西亞、諾魯、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、帛琉、索羅門群島、東加、吐瓦魯和萬那杜共 12 國，紐西蘭雖也位處南太平洋，惟其經濟發展規模及程度具特殊性，為方便分析，故將其排除在研究框架之外。上述國家中，目前尚有 3 國與我國維持邦交關係（馬紹爾群島、帛琉和吐瓦魯），7 國曾與我國建立邦交關係（吉里巴斯、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、索羅門群島、東加、萬那杜及諾魯），而這些國家為本文主要的研究對象。

圖表 3-1：南太平洋島國位置圖



資料來源：圖源來自於 [pourquoi.tw](http://pourquoi.tw)。

南太平洋地區國家具有幾項特色，故在進行比較政治時必須考量其特殊性，以避免理論模型假設不適用之問題。第一，大部分國家為島嶼或群島地形，地狹人稀，例如諾魯和吐瓦魯在面積與人口在世界排名倒數第三和第四，唯有巴布亞紐幾內亞在上述指標皆較具規模。<sup>52</sup> 第二，島嶼和群島具地理隔絕性，因此物資運輸和貿易上極為不易，經濟發展也相對困難。根據聯合國資料統計，國內生產毛額（GDP）世界排名倒數 17 個國家皆為島嶼國家，而經濟規模最小之 8 個國家中，就有 7 個在南太平洋地區。<sup>53</sup> 就人均 GDP 而言，南太平洋島國皆不在倒數 20 名之內，不過只有帛琉在世界平均值之上，因此該地區的整體國家經濟發展指數為世界後段班。<sup>54</sup> 第三，多數已獨立之南太平洋島國政治體制為共和或君主立憲之民主制度，有定期選舉以產出議員及政府首腦，且這些島國皆曾被西方列強殖民或託管過，故其政府體制有許多面向承襲了殖民母國和託管國之政治制度。該區目前仍有許多島嶼為美國、英國、法國、澳洲、紐西蘭等國之屬地，且若干獨立後之島國與原殖民或託管國簽訂協定，讓渡一部份安全及外交權力交由大國代理行使。

---

<sup>52</sup> Data from United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division

<sup>53</sup> Data from United Nations Statistics Division – National Accounts. [unstats.un.org](http://unstats.un.org) (2020)

<sup>54</sup> Data from World Bank (2020)

表格 3-1：南太平洋島國面積與人口及其世界排名列表

國家	面積 (km <sup>2</sup> )	面積排名	人口	人口排名
巴布亞紐幾內亞	462,840	54	8,935,000	97
索羅門群島	28,896	139	714,800	162
斐濟	18,274	151	895,400	157
萬那杜	12,189	157	319,500	173
薩摩亞	2,831	167	199,853	176
東加	747	173	100,000	182
吉里巴斯	726	175	125,000	178
密克羅尼西亞聯邦	702	176	105,600	181
帛琉	459	180	17,900	192
馬紹爾群島	181	191	55,900	188
吐瓦魯	26	194	10,300	195
諾魯	21	195	11,200	194

資料來源：作者整理自 CIA World Factbook。

表格 3-2：南太平洋島國國內生產毛額（GDP）與人均 GDP 及其世界排名列表

國家	GDP（百 萬美元）	GDP 排名	人均 GDP （美元）	人均 GDP 排名
巴布亞紐幾內亞	24,829	104	4,548	141
斐濟	5,496	146	14,290	90
索羅門群島	1,590	167	2,781	162
萬那杜	934	172	3,293	157
薩摩亞	852	173	6,796	127
東加	512	176	6,666	128
密克羅尼西亞聯邦	402	178	3,548	153
帛琉	268	179	18,357	72
馬紹爾群島	221	180	3,983	146
吉里巴斯	195	181	2,373	166
諾魯	118	182	12,095	106
吐瓦魯	47	183	4,471	143

資料來源：作者整理自聯合國統計司及世界銀行公開資料庫。

基於上述特質，南太平洋島國因為地理因素造成經濟發展之困難，造成這些國家高度依賴外援，其外交政策很大程度被強權所影響，不論是國防合作或經濟援助，南太平洋島國均需要大國協助。就國內政治而言，多數南太平洋島國享有一定程度之民主制度，但由於該區域國家地狹人稀、土地隔絕（除了巴布亞紐幾內亞），其政治制度不同於其他地區的民主國家。多數民主國家中，政策決策過程是藉由全國性政黨作為利益匯集管道，以整合民眾利益與訴求，而大部分國家政黨以意識型態及政策立場作為區分，故政黨具一定程度之延續性，政黨重組往往需要人口結構改變或重大事件爆發後才會出現。相較之下，多數南太平洋島國的政黨制度並非成熟、更迭頻繁，且較不組織化，這些國家之政黨往往依附在其領袖或國會的支持，政黨興衰取決於領袖勢力之消長以及恩庇侍從之組織網路，

與人民由下而上之利益匯集較無關係。<sup>55</sup>



表格 3-3：南太平洋邦交國政治制度

邦交國	政體	國會人數	議員任期	選制	政黨體制
馬紹爾群島	總統制	33	4 年	19 個單一選區、 5 個複數選區	無
帛琉	總統制	參院 13 眾 院 16	4 年	單一選區：參院 連記投票、眾院 相對多數	無
吐瓦魯	君主立憲 議會民主制	16	4 年	8 個複數選區各 2 席	無

資料來源：作者整理自 CIA World Factbook。

目前我國於南太平洋保有三個邦交國，分別為馬紹爾群島、帛琉、吐瓦魯（表格 3-3）。這些國家的政府制度很大程度取決於各自的殖民背景，獨立後基本上承襲了原殖民母國之政治體制。馬紹爾群島及帛琉獨立前為美國的聯合國託管地，因此兩國政府制度採取具有美國特色之總統制（馬紹爾群島總統係由議會選舉產生）。吐瓦魯於 1915 年成為英國殖民地，1978 年獨立後仍奉英國君主為國家元首而採行君主立憲之議會民主制。值得注意的是，目前與我國保持邦交關係之國家均沒有政黨政治，議員候選人通常是代表個人或公司。反之，我國在南太平洋地區之前邦交國皆有政黨政治，政策之產出也經常透過政黨運作來達到利益匯集之效果。

黃元婷（2021）運用意識形態與府會關係等指標來分析拉丁美洲國家與我國之邦交關係，該研究排除了國際因素之影響，完全聚焦於國內政治如政黨意識形態及府會關係如何左右外交政策。<sup>56</sup> 然而，許多南太平洋地區島國之國防與經濟

<sup>55</sup> Rich, Roland, Luke Hambly, and Michael G. Morgan. 2008. "Introduction: Analysing and Categorising Political Parties in the Pacific Islands." edited by Roland Rich, ANU Press: 1–26

<sup>56</sup> 黃元婷，2021，〈國內政治與外交風險：以台灣在拉丁美洲的外交關係為例〉，台北：國立臺灣

自主權受限，很大程度仰賴他國援助，大國對該區域島國之外部影響則不容忽視，因此，倘若此文章只討論國內政治因素之影響，則有過度化約、以偏概全之疑慮。此外，南太平洋島國無成熟之政黨制度，政黨缺乏明確意識形態及政策立場，且多依附在領袖的恩庇侍從網絡之下，造成政黨不穩定、更迭頻繁等問題，故政黨意識形態之分析架構亦難以適用於南太平洋島國。本文我篩選現在與我保持外交關係或曾與我建立邦交關係之南太平洋國家，包括吐瓦魯、馬紹爾群島、帛琉、薩摩亞、東加王國、索羅門群島、巴布亞紐幾內亞、吉里巴斯、萬那杜及諾魯等 10 國，並以其外交轉向路徑及次數進行分類如下。

表格 3-4：我與南太平洋島國外交關係之分類

編號	外交關係類型	國家	邦交關係
A	與我建交後即 從未斷交	吐瓦魯	我國（1979-）
		馬紹爾群島	中國（1990-1998）→ 我國（1998-）
		帛琉	我國（1999-）
B	斷交轉向 1 次	薩摩亞	我國（1972-1975）→ 中國（1975-）
		東加王國	我國（1972-1998）→ 中國（1998-）
		索羅門群島	我國（1985-2019）→ 中國（2019-）
C	建交、斷交轉 向各 1 次	巴布亞紐幾內亞	中國（1976-1999）→ 我國（1999） → 中國（1999-）
		吉里巴斯	中國（1980-2003）→ 我國（2003- 2019）→ 中國（2019-）
		萬那杜	中國（1982-2004）→ 我國（2004） → 中國（2004-）
D	建交、斷交轉 向各 2 次	諾魯	我國（1980-2002）→ 中國（2002- 2005）→ 我國（2005-2024）→ 中國（2024-）

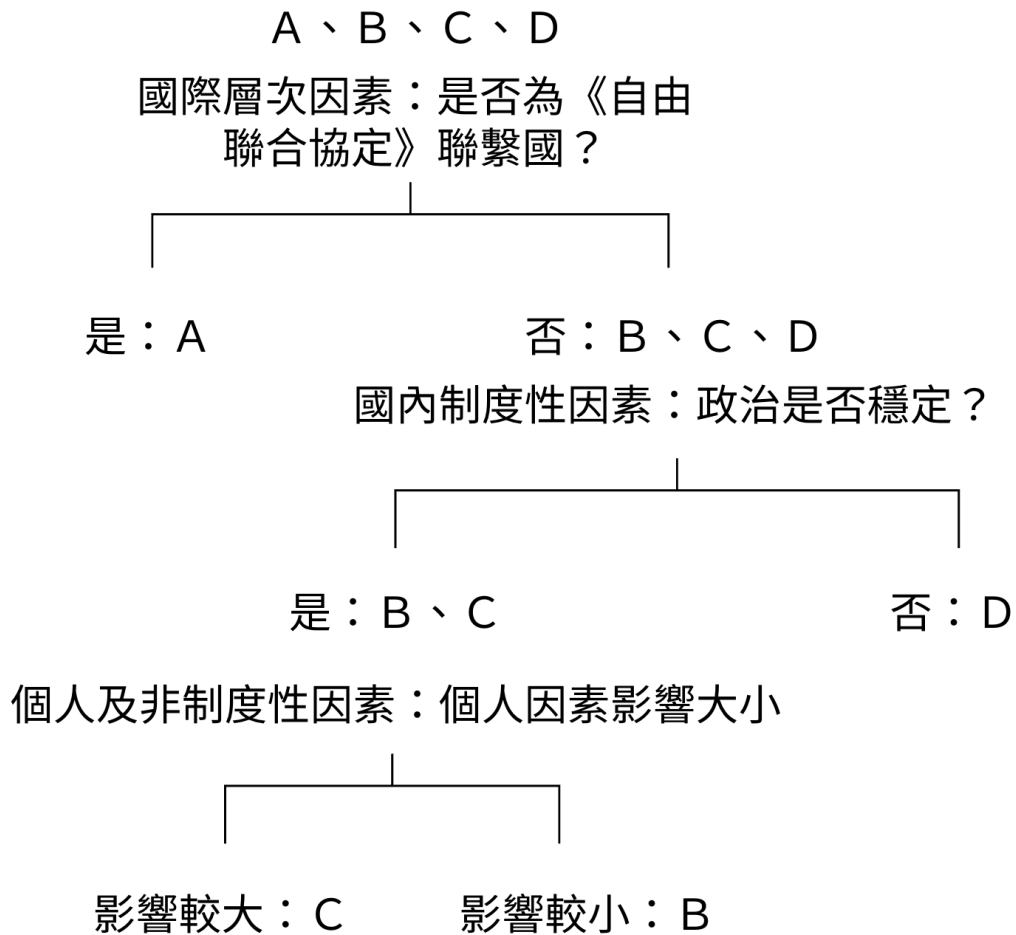
資料來源：作者自行整理。

依據歷史上我國與太平洋島國邦交關係路徑上，可分為 4 種類型，分別為：  
A. 「與我建交後即從未斷交」（吐瓦魯、馬紹爾群島、帛琉）；B. 「斷交轉向 1 次」（薩摩亞、東加王國、索羅門群島）；C. 「建交、斷交轉向各 1 次」（巴布亞紐幾內亞、吉里巴斯、萬那杜）；以及 D. 「建交、斷交轉向各 2 次」（諾魯）。本文以此 4 種外交關係路徑類型進行分析，並透過 Kenneth Waltz 所列國際、國家及個人之

分析層次深入探討，嘗試為不同外交類型之差異性提供解釋，並說明何種原因可作為關鍵性決定因素。

在國際層次分析中，以「是否為《自由聯合協定》聯繫國」為命題，4 種類型中，除吐瓦魯外，帛琉及馬紹爾群島之 A 類國家均符合，而吐瓦魯作為該類國家之特例，將於後續章節加以分析。在國內層次制度性因素分析中，以「政治是否穩定」為命題，透過 George Tsebelis 的否決者理論，並盤點各國選舉週期、政黨制度、國會規模等制度性因素，分析各國政治穩定度，從資料中發現 D 類國家諾魯之政治制度較 B 類及 C 類國家不穩定。B 類及 C 類國家雖在國際及國內制度性因素均類似，惟透過個別案例分析，發現巴布亞紐幾內亞、吉里巴斯及萬那杜等 C 類國家之領導人個人決策及非制度因素對外交路徑之影響力較大，故國內非制度及個人因素為區分 B 類及 C 類國家之關鍵。接下來幾個章節將依序分析透過國際、國家及個人（包括非制度）因素，檢視不同層次之因素如何區分外交關係路徑之類型，並就個別案例進行探討，以補充相關論證。

圖表 3-2：我國與太平洋島國外交關係影響因素分類樹狀圖



資料來源：作者自行繪製。

### 3.2 研究方法

本研究將採用個案研究法（case study research），進一步探討個案的制度、歷史背景、政治文化等面向，以勾勒出完整的圖像。個案的挑選指標包括最具代表性，足以證明理論模型假設的案例，以及符合前提假設卻與分析結果不符之案例。深入剖析個案的背景和事件的來龍去脈將有助於我們釐清理論成立的原因，同時讓我們了解理論模型的限制與不足之處。由於此研究之重點為分析我國既有邦交國之穩固程度，我將會深入探討馬紹爾群島、帛琉和吐瓦魯等三個目前仍與我國維持邦交關係之國家作為個案研究之標的，盼能藉由質化分析來釐清這些國家的文化、歷史和政治等面向如何影響邦誼程度。

在選取個案時，若發現兩案例大致具相同特質，卻有一項可能因素導致分析結果相異，或兩案例性質相距甚遠，但有一可能變項之相同導致分析結果相近者，我將採用對比分析法（comparative analysis approach）來針對兩個或以上個案進行比較，以觀察其相異與相同之處。本研究採用的對比分析法除了參照伊斯頓（David Easton）的政治系統論之結構功能分析法外，<sup>57</sup> 也會納入阿爾蒙德（Gabriel A. Almond）與鮑威爾（G. Bingham Powell, Jr.）的分析框架，討論原始、傳統與現代政治體系的差別，<sup>58</sup> 進而探討與比較南太平洋島國與其他區域國家之差異性。

### 3.3 預期貢獻

多數研究將我國斷交原因歸咎為國際層面因素，即中國的經濟利誘、兩岸的金元外交，以及美中的軍事角力。以往研究多著重在單一國家、整體國際環境或外交政策進行分析，鮮少將我國與太平洋島國外交關係路徑進行分類，並系統性進行整體分析。因此，此研究將以 10 個南太平洋島國（3 個邦交國及 7 個前邦交國）為分析對象，透過國際、國內及個人因素作為分析指標，綜合性評估太平洋島國之外交關係路徑，並對不同外交關係類別進行解釋及分析，以提供我國政府鞏固邦交關係或因應外交變故的參考。

### 3.4 章節安排

本論文之章節安排上，第 1 章為緒論，內容點出評估我國在南太平洋島國外交邦誼穩定程度之動機與研究問題；第 2 章為文獻回顧，內容梳理美國、中國及我國對南太平洋島國外交政策有關之學術期刊與論文，並探討既有文獻的不足之處；第 3 章研究方法中，我將運用統計分析法盤點我國與南太平洋島國建交及斷交的時間點以找出其中規律，並分析是否有關鍵性事件造成決定性影響。透過我

---

<sup>57</sup> Bounding, K.E. (1968), David Easton. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley, 1965. *Syst. Res.*, 13: 147-149.

<sup>58</sup> Almond, Gabriel A., and G. Bingham Powell, Jr. 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown and Co.

國與南太平洋島國建交及斷交之路徑分析，可將其分為 4 種類型，分別為「與我建交後即從未斷交」、「斷交轉向 1 次」、「建交、斷交轉向各 1 次」以「建交、斷交轉向各 2 次」。在第 4 至第 6 章中，將採取層次分析法討論太平洋島國國際、國家及個人層次因素如何解釋不同類型之區別。

在國際層次之討論，我將引入 David Lake 提出之層次分析法，強調在太平洋區域之國際關係，並非平等之國與國關係，其存在具支配能力之強國，以及被支配之弱國，進而形成國際層級體制。例如，美國係太平洋地區具支配能力之霸權，太平洋島國則為被支配者，致美國得以影響太平洋島國之國防外交政策。此種支配能力可能源自歷史殖民因素，或透過被支配國自願讓渡部分權利，並經由協定等形式將此種關係制度化。最後我將探討美國對太平洋不同國家支配力之大小如何影響我與太平洋邦交國之邦誼穩固程度。

第 5 章將探討國家層次之制度性因素，我將引入 George Tsebelis 之否決者理論，探討國家改變其外交政策之阻力，該理論認為，一國否決者越多，其改變政策之困難性越高。本章將盤點各太平洋島國之制度型否決者數量，並討論否決者數量參數如何影響邦交關係之穩固程度。另本章將探討選舉周期、國會規模及政黨體制對於一國政治穩定程度之影響。<sup>59</sup> 議會內閣制體系下，領導人的意志往往受到議會的鉗制，無法獨斷決定一國的外交政策，因此議會的組成在外交承認上也扮演舉足輕重的角色。在此章節中，將會探討諾魯之制度性否決者、選舉周期、國會規模及政黨制度等因素影響下，如何造成其政治不穩定，以及其內政如何影響外交政策的產出，同時也會研究該國國內政治的轉變如何衝擊與我國的邦交關係。

國際層次及國家層次因素無法完全解釋我與太平洋島國建斷交原因，部分案例顯示個人決策及意志扮演舉足輕重之角色。第 6 章將就個人及非制度性因素進行分析，本章主要以個案討論為主，並以巴布亞紐幾內亞、吉里巴斯及萬那杜作為研究標的，深入分析非制度性因素及個人決策如何影響我與太平洋島國之建交與斷交。不同於先前研究偏重西方國際關係權力競逐之探討，視太平洋島國為美

---

<sup>59</sup> CIA – The World Factbook – Solomon Islands.

中及其他西方國家角力間的棋子，本文將採納 Ron Crocombe 教授 *Asia in the Pacific Islands: Replacing the West* 一書之論點，由在地觀點著手，<sup>60</sup> 透過社會及文化的探討以梳理出南太平洋島國外交轉向之背景脈絡。

第 7 章將以上述分析層次探討 A 類國家，即馬紹爾群島、帛琉和吐瓦魯之我國現有邦交國，該章節會深入分析這三個國家的歷史、社會、文化、政治等因素，討論為何這些國家在多次斷交危機中依然與我國保持邦交關係。希望能在不同變項間之討論與比較後梳理出影響我國邦誼穩固程度的重要因素，如此即能給予我國外交人員在維持邦交關係時可以參考之重點關注領域，在加強一國之邦誼時，能更了解應如何著手及努力。

第 8 章為總結，綜合上述章節，我透過國際、國家及個人層次分析，將我國與太平洋島國外交關係路徑進行全盤檢視，並提供解釋。基於既有文獻對於南太平洋島國國內政治如何左右其外交承認之研究的不足，此文章盼能以我國在太平洋島國外交關係之整體角度切入，解釋各外交關係路徑之原因。除此之外，本研究也盼能從國內政治領域中找出斷交危機之可能徵兆及可能原因，以作為我國政府因應外交變故的參考指標。

### 3.5 研究限制

基於南太平洋島國之特質，如領土破碎、地狹人稀等因素，其往往缺乏政黨體制或政黨結構極為不穩定，且各國的政府體制亦具差異性，<sup>61</sup> 因此難以建立一套一體適用之分析模型。此研究以綜觀歷史之事件歸納為切入點，盼能找出其中之規律，惟這套理論假說可能在地理與時間上存在不可通用性，導致理論之適用與解釋力度具局限性。因此，若要研究南太平洋島國的邦誼穩固程度，目前依然需要採取個案討論，以質化研究方式深入探討，方能較準確分析該區域國家之外交政策。無論如何，是否尚存在其他理論模型足以套用多數南太平洋島國，仍是

---

<sup>60</sup> Crocombe, R. G. 2007. "Asia in the Pacific: Replacing the West" in IPS Publications, University of the South Pacific.

<sup>61</sup> 何登煌，2013，《太平洋島國風情與風雲》，台北：臺灣商務印書館。

未來值得研究與發掘之課題。



## 第4章 國際層次分析



### 4.1 傳統國際關係之無政府假設

國際關係理論多討論無政府狀態（anarchy）下之國家行為及互動，並不對國際體系中之層級結構多做著墨，尤其新現實主義（Neo-Realism）完全忽略國際體系發生層級結構之可能性及持續性，直接否認國際層級之討論價值。除了新現實主義外，新自由制度主義（Neoliberal-Institutionalism）及社會建構主義（Social Constructivism）均接受國際體系處於無政府狀態之假設，同樣否認國際體系發生層級結構之可能性。<sup>62</sup>

新現實主義學派創始人沃爾茲（Kenneth Waltz）認為，無政府狀態與層級之概念互斥，<sup>63</sup>層級具有專業化之社會分工，而無政府狀態中，行為者關係完全由行為者之權力來決定，行為者間之互動，不受任何行政機構暨權威之規範或限制所指導。沃爾茲指出，層級係單元間之上下關係，惟層級結構僅存在國內體制，無法以該概念作為分析國際體系之根本假設。

基於所述基本假設，沃爾茲歸納出無政府狀態的三種特性：第一，無政府狀態因為缺乏中央權威，故國際政治呈現平等主權國家間的分權式競爭（decentralized competition）；第二，因為缺少中央機構之合法暴力壟斷武力，進而維持秩序及和平，國際社會中的行為者僅能透過自助（self-help）維持自身安全；第三，國內政治體制存在行政暨法律的綜合規範，而國際體系僅存在政治（politics），法律無法實際發揮效用。<sup>64</sup>

總而言之，沃爾茲認為，國際體系為無政府狀態，缺乏具備主導體系之權威行為者，亦不存在正式上下關係及單元間之專業化分工，在無政府狀態之叢林社會，國家僅能透過自助維持安全，故沃爾茲深信國際體系無層級結構。

---

<sup>62</sup> Kenneth Waltz. 1979. *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979)

<sup>63</sup> Kenneth Waltz. 1979. *Theory of International Politics*, p. 114.

<sup>64</sup> Helen Milner. 1993. "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique," in David A. Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), p. 153.



## 4.2 太平洋區域是否為無政府狀態？

太平洋島國獨立後皆為獨立自主之國家（除他國屬地外），並在聯合國中享有席次，形式上為平等互不隸屬之關係，且該區域無超國家之威權機構對太平洋島國形成權力支配，僅有太平洋島國論壇（Pacific Islands Forum）以政府間國際組織之型態出現。在此基調上，或許沃爾茲指出層級結構僅存在國內制度而不存在國際體系之論點基本成立，惟形式上之平等不代表實質上該地區不存在層級結構之實踐。

沃爾茲提出無政府狀態之三種特質中，太平洋區域僅符合第一點，即缺乏中央權威，且平等主權國家間形成分權式競爭。然而，太平洋島國並非全然透過自助來維持自身安全，囿於部分國家缺乏足以維持自身安全之軍事能力，故須仰賴他國提供防衛，形成軍事上之依賴從屬關係。此外，在該區域之國際體制中，並非全然不存在法律建制，美國與密克羅尼西亞聯邦、馬紹爾群島及帛琉簽訂之《自由聯合協定》，以及部分太平洋國家與區域強國簽署之安全協定即反映法律制度下之聯繫關係，進而形成國際層級結構。

太平洋地區形式上為沃爾茲所稱的國際無政府狀態，因缺少超國家機構能對各國行使主權，且各國間主權平等，均為聯合國會員國。然而，就實質層面，強國往往對太平洋島國有部分領域的支配力，這源自於小國本身行使主權之量能不足，或與大國之歷史淵源而形成之聯繫國關係，進而形成權力不對等之層級結構。

## 4.3 對於新現實主義之批判及太平洋地區之實例

沃爾茲以無政府狀態假設國際政治，無法完全詮釋國際體系之現實，更扭曲吾人對國際體系之認識，導致對國際關係之分析及預測的誤差。國立成功大學陳欣之副教授認為，與無政府狀態之對立並非層級，而是有政府狀態（archy），意即存在政府統治權威。<sup>65</sup>此外，沃爾茲過度強調權力主導下國家間之互動模式，而忽略行為者除了畏懼暴力脅迫外，亦有自利考量之誘因，以及規範內化後之行

---

<sup>65</sup> 陳欣之，2007，「國際體系層級的建構與霸權統治」，問題與研究，第46卷第2期：頁23-52。

為模式。<sup>66</sup> 沃爾茲僅透過制度性或法制化之角度觀察國際體系，進而得出國際體系不存在上下關係之政府結構，卻根本忽視非正式之不對等關係及安排，而產生之非制度化之層級結構。<sup>67</sup>

此外，沃爾茲假設國際體系間各單位主權平等，形成國際體系缺乏中央權威之無政府狀態，惟沃爾茲在討論國際體系內權力分配時，又矛盾地指出權力集中於少數強國，而具有中央化之性質。<sup>68</sup> 最後，沃爾茲過度簡化權力之意涵，將威權與政府及層級直接掛鉤，並以二分法之形式否定國際體系存在層級，惟威權可由多種形式呈現，除正式組織架構之政府，亦有非正式組織架構之制度。<sup>69</sup> 沃爾茲以過強之假設化約國際理論，固然有簡化分析之好處，卻無法解釋一些實際存在之現象，例如渠強調國際體系為無政府狀態，卻忽略層級結構在國際體系中所扮演之角色。

太平洋區域國家之現況即反映沃爾茲二分法不適用之案例，儘管太平洋區域不存在政治組織架構之政府，卻存在非正式組織架構之制度，如《自由聯合協定》、「海上執法協議」及雙邊安全協議等，均反映層級結構之制度。因此，太平洋地區可視為介於國際無政府狀態及中央政府體制間之國際層級結構，強國如美國透過制度性合作之方式，對部分太平洋島國之國防外交，乃至經濟發展發揮舉足輕重之影響力，使得該等國家對美國產生一定程度之依賴，而美國亦提供公共財換取太平洋島國之服從。

#### 4.4 國際體系中的層級結構及太平洋地區之實例

雷克 (David A. Lake) 認為，即使國際體系處於無政府狀態，單位間能可能

---

<sup>66</sup> Ian Hurd. 1999. "Legitimacy and Authority in International Politics," pp. 383~389; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, pp. 268~307.

<sup>67</sup> Nicholas Onuf and Frank F. Klink. 1989. "Anarchy, Authority, Rule," *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 2 (1989), pp. 166~167.

<sup>68</sup> Helen Milner. 1991. "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique," p. 156

<sup>69</sup> 陳欣之，2007，「國際體系層級的建構與霸權統治」，*問題與研究*，第46卷第2期：頁23-52。

產生層級現象。<sup>70</sup> 新現實主義雖然強調無政府狀態，但沃爾茲也依據權力集中程度，將國際體系區分為單極、兩極及多極，惟該定義也體現國際體系行為者間存在權力之層級現象，如強國在國際間之地位及掌握之資源明顯高於小國。雷克強調，層級體制普遍存在於國際關係中，自古帝國至殖民時期均存在層級結構。<sup>71</sup>

就社會建構主義（Social Constructivism）角度而言，層級結構之形成非僅是國家掌握資源之多寡，更是強國對弱國之權力支配，國家透過互動相互建構，進而形成制度化之上下關係，並具備權威正當性。<sup>72</sup> 英國學派（English School）從經濟及文化領域切入，反對新現實主義過度強調軍事政治領域，以及對於無政府狀態及國家中心主義之崇拜，並指出以宏觀角度綜看歷史，國際體系是由無政府狀態轉向層級狀態（古典帝國時期），再由層級體制轉為無政府狀態。<sup>73</sup> 因此，無政府狀態並不代表層級結構無法從中產生，綜觀歷史，國際體系仍存在權力不對等及上下從屬關係之層級結構。

太平洋島國均在不同時期為大國所殖民或託管，現今太平洋區域或為主權獨立國家，並為聯合國會員國，或為西方強權之領土或屬地，惟可能享部分自治。綜觀歷史，太平洋區域與西方強權有千絲萬縷之關係，而此種關係往往並非平等，殖民、託管及屬地均為強國之直接統治，屬於上對下之依附關係；太平洋島國獨立後，除大英國協成員國間平等、互不隸屬外，倘為協定規範之聯繫國如《自由聯合協定》，太平洋島國可能讓渡部分主權，而強國可能在國防外交領域上對弱國有支配權力，意即大國對弱國有上對下之影響力，反映權力不對等之國際層級關係。

以英國學派之角度切入，歷史演變由無政府狀態轉為層級狀態，再轉變為無

---

<sup>70</sup> David A. Lake. 1996. "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations," *International Organization*, Vol. 50, No. 1, p. 6.

<sup>71</sup> David A. Lake. 2003. "The New Sovereignty in International Relations," *International Studies Review*, Vol. 5, No. 3, p. 304.

<sup>72</sup> Alexander Wendt and Daniel Friedheim. 1995. "Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State," *International Organization*, Vol. 49, No. 4, p. 690.

<sup>73</sup> Barry Buzan and Richard Little. 2000. "International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations" (New York: Oxford University Press), p. 384

政府狀態，惟轉變為無政府狀態之前提為國家權力差距較小之情況，倘國家權力差距大，或弱國本身行使主權之量能不夠，需要依賴大國保護時，層級結構依然存在，不會轉變成無政府狀態。太平洋地區即呈現此種狀態，由於大部分太平洋島國資源匱乏，無法建構及維持軍事國防能力，需要依賴大國提供國防安全保障，而當大國提供保護及經濟援助時，小國即須放棄部份主權，使得層級結構從帝國殖民時代延續至今，太平洋島國獨立後雖能自治並行使主權，不可否認的是原殖民或託管母國對其仍有影響力。

#### 4.5 國際層級之理論基礎

國際層級結構可以從三個面向進行分析，分別反映現實主義、新自由制度主義及社會建構主義對國際關係之詮釋。國際關係學者經常依據權力大小將國加區分「超級強權」(super power)、「強權」(power)、「次等強權」(secondary power)、「中等強權」(medium power)或是弱國等，這些區別係由國際中權力資源分配高低所致。另在依賴理論(dependency theory)及華勒斯坦(Immanuel Wallerstein)的世界體系理論(world system theory)中，核心(core)、半邊陲(semi-periphery)與邊陲(periphery)之分類亦反映國際體系中國家權力及地位存在高低階級之現象。

以現實主義角度出發，層級結構反映物質權力在全球之分配。吉爾平(Robert Gilpin)採取權力轉移理論(power transition theory)之觀點，指出霸權更迭係物質權力分配下之結果，反映國際體系存在支配性強權之現象。<sup>74</sup> 在各國競爭下，由政治上最有權力且經濟上最有效率之國家勝出成為霸權，霸權會建構符合其利益之國際制度與規範，包括提供國際通貨及安全之公共財。<sup>75</sup> 此外，米爾歇海默(John J. Mearsheimer)以攻勢現實主義角度出發，認為國家在無政府狀

---

<sup>74</sup> Robert Gilpin. 1981. "War and Change in World Politics" (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 23~24.

<sup>75</sup> Robert Gilpin. 1987. "The Political Economy of International Relations" (Princeton: Princeton University Press), pp. 86~87.

態之終極目標，乃擴張其權力並最終成為體系內之唯一霸權。<sup>76</sup> 因此，在現實主義假設中，國際體系之層級結構是由權力大小來決定，倘一國權力大到對他國具支配性，且不存在其他足以抗衡之單一勢力時，則該國成為體系中的霸權，為層級結構之最上層。

從新自由制度主義觀點切入，權力分配已不再是霸權維繫之主要影響因素，因為即便一霸權殞落，其所建立之國際制度仍將延續，故如何利用國際制度及國際合作維繫霸權為討論重點。基歐漢（Robert Keohane）表示，霸權領導除了權力外，需要一定國際正當性，提供夥伴國領導，並在制度上投訴資源，以取得其他國家之同意及服從，並透過此種合作關係建立規則。<sup>77</sup> 艾肯貝里（John Ikenberry）則提出霸權可運用較少強制力與較和善之方式，建立互惠、共識及制度化之關係，以降低統治及維持秩序之成本。<sup>78</sup>

由社會建構主義之詮釋而論，物質權力及社會權威同等重要，霸權及國際層級之形成係依社會化過程，即權力資源如何轉換成威權規範之建構過程。<sup>79</sup> 國際體系層級為一種威權性之上位從屬關係，<sup>80</sup> 體系中少數行為者處於發號施令之地位，其他行為者成為服從指揮者，在長期互動過程中，此種關係逐漸被雙方認為是正確及正當的（right and legitimate）。<sup>81</sup> 在社會建構主義詮釋中，層級係分層化之社會安排（social arrangements），層級結構中有權力與榮譽構成之秩序，亦有不同等級之分。<sup>82</sup>

---

<sup>76</sup> John J. Mearsheimer. 2001. "The Tragedy of Great Power Politics" (London: W. W. Norton & Company Inc.), p. 2.

<sup>77</sup> Robert O. Keohane. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p. 46.

<sup>78</sup> Ikenberry, G. J. 2001. "Getting Hegemony Right," *The National Interest*, 63, 17–24.

<sup>79</sup> Ross Hutchings. 2006. "Empire and the State: A Critical Theoretical Assessment," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 3, p. 436.

<sup>80</sup> Jack Donnelly, 2006. "Sovereign Inequalities and Hierarchy in Anarchy: American Power and International Society," p. 143.

<sup>81</sup> John M. Hobson and J. C. Sharman. 2005. "The Enduring Place of Hierarchy in World Politics: Tracing the Social Logics of Hierarchy and Political Change," *European Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 1, pp. 69–70.

<sup>82</sup> Ian Clark. 1989. "The Hierarchy of States: Reform and Resistance in the International Order," *New*

## 4.6 國際關係理論對太平洋地區之層級結構之詮釋

依據現實主義之觀點，霸權之產生及更迭係物質權力分配下之結果，由政治上最有權力且經濟上最有效率之國家在國際競爭下脫穎而出成為霸權。在太平洋區域，霸權之產生並非源自區域內行為者，因為該區域內行為者基於自身有限領土及人口，無法汲取絕對優勢且足以支配他國之資源，故該區域霸權來自其歐美強權，澳洲和紐西蘭因為地理鄰近性，亦對該區域產生實質影響，而近期中國崛起或將影響太平洋區域之層級結構。

從新自由制度主義角度切入，霸權可運用較少強制力與較和善之方式，建立互惠、共識及制度化之關係，並提供國際公共財。此假設符合美國在太平洋區域所扮演之角色，如「海上執法協議」(Shiprider Agreements)中，美國將提供海上執法，打擊走私、販毒，及非法、未報告、不受規範(IUU)捕魚行為，以建立國際海洋執法制，另美國亦透過《自由聯合協定》提供部分太平洋島國經濟援助，用公共財之提供換取他國之自願服從，以維持美國在太平洋區域霸權之穩定。

由社會建構主義之觀點，在長期互動過程中，霸權指揮服從者之關係逐漸被雙方認為是正確及正當的。歐美強權對太平洋地區之影響，是長期互動建構出來的層級關係。十九世紀末起，歐美強權便開始有系統地殖民太平洋島嶼，將其納入勢力範圍。第一次世界大戰後，部分島嶼所有權易主，澳洲佔領德屬紐幾內亞、紐西蘭佔領德屬薩摩亞，日本佔領馬紹爾、帛琉、馬里亞納，剩餘德屬殖民地如諾魯則交由國際聯盟託管。<sup>83</sup>第二次世界大戰後，部分國家獨立，而部分國家仍為聯合國託管地，在長期被歐美強權之殖民與託管下，太平洋島嶼與歐美強權在互動中建構出依賴關係，該島國一定程度接受此社會安排，並認為歐美強權指揮者(command)之領導具正當性，致使部分國家獨立後，仍保持與原殖民或託管母國之聯繫關係。

---

York: Cambridge University Press, p. 2.

<sup>83</sup> Francis James West, Sophie Foster. "Colonial rule after World War I," Britannica.

## 4.7 層級結構之特徵

國際層級結構之建立及運作，第一個特徵係行為者權力資源分配之不均，意指每一國擁有權力資源優勢，並與其他國產生極大權力差距，<sup>84</sup> 此種優勢使處在權力金字塔頂端的主宰國（dominant nation）可運用所擁有的資源管理國際體系並制定國際規則，以延續其優勢地位。主宰國之下為強權國家（great powers），其實力不及主宰國，但亦享有可觀權力，倘強權國家滿足於國際體系現狀，則可成為穩固國際體系之力量，惟若一強權對現狀不滿且擁有主宰國 80%以上之權力資源，則將成為主宰國之潛在挑戰者<sup>85</sup> 霸權可運用資源形塑有利自身利益之國際秩序，並強迫從屬國分擔霸權統治之成本，甚至自從屬國掠奪資源。<sup>86</sup>

在太平洋地區，主宰國為美國，其實力與太平洋島國有顯著差距，美國可藉由此權力優勢管理該區域之國際體系，如透過「海上執法協議」建立執法制度，以打擊海上犯罪及非法捕魚等問題。此外，美國亦透過其強大海軍，與帛琉、馬紹爾群島、密克羅尼西亞聯邦等國簽署《自由聯合協定》，負責該等國家之國防外交事宜，並維持美國在該地區之主宰性及影響力。該區域其他強權包含中國、澳洲及日本，其中澳洲及日本基本上滿足於既有國際體制，不致挑戰美國所建立之層級結構，中國則有意挑戰美國霸權，然以名目國內生產毛額（Nominal GDP）當前中國實力仍未達美國的 80%，<sup>87</sup> 仍不足以顛覆美國建立之國際體系，使得當前太平洋區域之國際層級結構尚處於穩定狀態。

層級結構第二項特徵係國家間因為權力資源之分配，形成從屬及支配性權威關係，此層級秩序可一定程度維持穩定。國家間在國際層級結構中互動時，主宰國會透過其權力優勢操縱從屬國，使從屬國失去自主（autonomy）及自主的權利

---

<sup>84</sup> Robert Gilpin. 1981. *War and Change in World Politics*; Robert O. Keohane. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*; and Kenneth Waltz. 1979. *Theory of International Politics*.

<sup>85</sup> Ronald L. Tammen. 2000. *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, p. 6.

<sup>86</sup> Duncan Snidal. 1985. "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol. 39, No. 4, pp. 587~588.

<sup>87</sup> 根據國際貨幣基金組織「世界經濟展望報告」之 2023 年度統計數據。

(right to autonomy)。<sup>88</sup> 主宰國及從屬國之關係建立可能係透過制度性安排，如經由條約、規範及共享之意識形態所建構而成，以形成相互主觀諒解 (intersubjective understandings)，並透過制度化分工 (division of labor) 確立彼此之社會期待，以形成體制內之安全功能性分化 (functional differentiation)，使主宰國可以決定何為從屬國之安全威脅，進而影響從屬國之安全認知。<sup>89</sup> 這些特質使得層級關係不一定需要藉由主宰國對從屬國軍事干預，因為此相互建構之互動模式給予此種層級關係正當性，提供該層級結構之高度穩定性。<sup>90</sup>

太平洋地區之層級結構同樣存在制度性安排，包括簽訂正式協定或透過共享規範及意識形態建立從屬關係，並形成體制內之安全功能性分化。美國透過《自由聯合協定》與帛琉、馬紹爾群島、密克羅尼西亞聯邦建立從屬關係，此三島國均自願臣服於美國領導下，並在共享規範及意識型態下維持此種相互主觀諒解，意即此層級關係正當且複合雙方期待的。此外，《自由聯合協定》也勾勒出安全功能性分工之現象，例如該協定允許國在聯繫國地區採取軍事行動，透過協商徵用土地作為軍事基地，並驅逐其他國家未獲美國許可之軍事力量，而美國則提供該等國家軍事保護，進而形成互利互惠之安全性分工。

層級結構第三個特徵，是國家間行使國際權利之不對等，雖國際法保障國家主權獨立平等，惟國際實踐上，國家間因為權力及地位不均，行使國際權利亦存在不均等之現象。現今國際社會經常有限縮國家主權之制度，如歐盟限制成員國之部分政治及經濟主權。<sup>91</sup> 此外，宗主國及藩屬國、保護國及被保護國等案例，均象徵國際層級底端之國家自願或被迫放棄涉外權利，並由大國代為行使國防及

---

<sup>88</sup> Alexander Wendt and Daniel Friedheim. 1995 "Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State," p. 697.

<sup>89</sup> Alexander Wendt and Daniel Friedheim. 1995. "Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State," p. 698; G. John Ikenberry. 2004. "Liberalism and Empire: Logics of Order in the American Unipolar Age," *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 4, p. 613.

<sup>90</sup> Alexander Wendt and Daniel Friedheim. 1995. "Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State," pp. 690, 700.

<sup>91</sup> Simon Collard-Wexler. 2006. "Integration under Anarchy: Neorealism and the European Union," *European Journal of International Relations*, Vol. 12, No.3, pp. 397~432.

外交等國際權利。

太平洋地區的層級結構中，國家間行使權利亦存在不對等之現象，即弱國自願或被迫讓渡部分主權予強國行使。許多太平洋島國因為本身軍事及執法能力不足，無法有效行使完整主權，故交由大國代為行使。19世紀起，太平洋島嶼陸續成為歐美國家之殖民地或保護國。第一次世界戰結束後，在國際聯盟制度下，許多太平洋島國被強國託管，此種託管關係延續至聯合國創立後，直至1994年帛琉脫離託管後，託管制度才宣告結束，取而代之的是聯繫國關係。無論殖民、保護國、託管或聯繫國關係，都反映層級結構，代表該等國家自願或被迫放棄全部或部分涉外權利，並由大國代為行使國防及外交等國際權利。

層級結構第四項特徵，係國家運用及主導國際規範存在差異，創建國際制度之核心國，對於國際制度之運用能力及效益將高於邊陲國家，意即在相同制度運作及成本投入下，核心國家較邊陲國享有更高的效益，進而深化原本即不對稱之地位。<sup>92</sup> 當一國際制度有利於霸權，將有利於該國際法秩序之穩定，惟當一制度與霸權利益相左，則可能遭受霸權之規避或反抗，不利國際法制度化之發展。<sup>93</sup> 舉例來說，維也納會議後形成之歐洲協商（Concert of Europe）制度中，核心國得以主導機制之運作，甚至直接支配邊陲國，以符合其利益，相較之下，弱國影響力較小，往往被迫接受核心國之決定。<sup>94</sup> 此外，聯合國安全理事會常任理事國之否決權設計，即反映核心國之主宰力，以及國家間地位及國際權利義務之不對稱性，然大部分國家均接受此事實，提供該層級結構穩定性。

若將討論範圍擴大至包含在該區域有影響力之強權如美國、中國、英國等國，太平洋地區亦存在國家運用及主導國際規範之差異，最鮮明之案例乃聯合國大會雖一國一票，票票等值，但在安全理事會中常任理事國卻享有否決權，明顯在層

---

<sup>92</sup> Johan Galtung. 1971. "A Structural Theory of Imperialism," *Journal of Peace Research*, Vol. 8, No. 2, pp. 87-89.

<sup>93</sup> Nico Krisch. 2005. "International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order," *The European Journal of International Law*, Vol. 16, No. 3, pp. 381-389

<sup>94</sup> 陳欣之，2004，「歐洲協調（Concert of Europe）：一個國際安全合作制度的孕育、持續與改變」，*政治學報*，第37期，頁145。

級結構上層之國家在國際建置之影響力勝過在層級節制底層之國家。然而，由於國家實力過於懸殊，聯合國等國際組織可提供微型國家國際參與機會，並透過制度化機制發揮影響力。此外，為加強集體協商（collective bargaining）力量，使其核心利益受到國際社會關注，太平洋諸國於 1971 年成立「南太平洋論壇」，並於 2000 年改名為「太平洋島國論壇」，以加強成員國間之聯繫、合作，促進南太平洋人民之經濟和社會利益。<sup>95</sup>

無論是行為者權力資源分配之不均，形成從屬及支配性權威關係，或是國家間行使國際權利之不對等及國家運用及主導國際規範存在差異等，太平洋地區均反映國際層級結構之特徵。由於存在支配性強權，對該地區產生相當影響力，因此以層級結構觀點分析太平洋地區較符合現實情況。

#### 4.8 國際層級之建構

層級是國家間權威性之上下從屬關係，其關係由物質權力不對等所建立，但在互動及社會建構之過程中，層級結構更涉及彼此角色認定、認同差異及行為趨向，故國際層級之建構不單是物質驅使，更是國際觀念建構之產物。<sup>96</sup> 也就是說，霸權一開始藉由優勢權力取得支配性地位，但為降低統治成本，霸權會試圖將權力統治「正當化」，試圖使從屬國接受霸權的世界觀及價值標準，使得統治基礎從「以力服人」變成「以德服人」，甚至成為「善意霸權」（benign hegemony），讓從屬國自願服從於支配國之統治。<sup>97</sup>

韋伯（Max Weber）認為「權威是一種施展權力並得到服從之特殊形式」，是行為者服從某些特定命令之模式，<sup>98</sup> 行為者或基於理性計算，或基於長期習慣，

---

<sup>95</sup> Pacific Island Forum Website: <https://forumsec.org/pacific-islands-forum>

<sup>96</sup> G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan. 1990. "Socialization and Hegemonic Power," *International Organization*, Vol. 44, No. 3, p. 285.

<sup>97</sup> Duncan Snidal. 1985. "The Limits of Hegemonic Stability Theory"; G. John Ikenberry. 2001. "After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars"; Charles A. Kupchan. 1998. "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of A Stable Multipolarity," *International Security*, Vol. 23, No. 2, pp. 40-79.

<sup>98</sup> 考韋伯（Max Weber），1998，林榮遠譯，*經濟與社會（上下卷）*（北京：商務印書館），頁

服從或多或少都包含自願服從之成份。<sup>99</sup> 也就是說，支配系統會開發其「正當性」(legitimacy)，或透過外交、軍事、經貿、文化互動等雙邊手段，或透過國際制度之多邊管道，建立體系之價值與規範。<sup>100</sup>

西方國家對太平洋島國之影響亦是社會化之互動過程，從一開始僅藉由物質權力優勢所施加之殖民和保護關係，到多邊機制所建立之託管關係，乃至獨立後若干國自願與強國建立之聯繫關係，係由物質權力主導之關係，透過互動及強國形塑之價值規範，逐漸建構起層級從屬關係之正當性。尤其是《自由聯合協定》是帛琉、馬紹爾群島及密克羅尼西亞聯邦自願讓渡一部份主權予美國代為行使，該協議效期 20 年，故雙方須定期協商續約，2003 年及 2023 年均成功續約，<sup>101</sup> 一定程度代表聯繫國自願服從美國之領導。

支配國將威權規範在服從國中社會化過程，可透過外在誘導 (external inducement)、內在重建 (internal reconstruction) 及規範勸服 (normative persuasion) 等方式，使體系內成員具備符合霸權期待之價值及規範。<sup>102</sup> 外在誘因係指霸權透過權力資源優勢，對服從國施加獎懲，以改變國家行為，從屬國經理性權衡計算後，採取符合霸權期待之行為，並經多次互動實踐而內化成為從屬國之價值規範。美國即透過外在誘因，如軍事防衛及經濟援助，誘使帛琉、馬紹爾群島及密克羅尼西亞聯邦等國接納美國所倡導之普世價值，包括自由航行、民主透明，該等國家亦自願加入對抗威權主義之陣線，提供美國軍事行動便利。

內在重建為支配國直接干預並迫使從屬國改變內部制度之作為，通常透過直接征服或統治，使從屬國被迫接受強國施加之價值與規範。西方國家在殖民太平洋島嶼時，會將宗主國國內制度帶來殖民地實施，鮮明案例乃太平洋島國獨立後，

---

238；韋伯 (Max Weber)，康樂等編譯，1996，支配的類型：韋伯選集 (III) (台北市：遠流出版社二版)，頁 1~2。

<sup>99</sup> 韋伯 (Max Weber)，林榮遠譯，1998，經濟與社會 (上下卷) (北京：商務印書館)，頁 238。

<sup>100</sup> 韋伯 (Max Weber)，康樂等編譯，1996，支配的類型：韋伯選集 (III)，頁 3。

<sup>101</sup> "Compacts of Free Association". US Department of the Interior Office of Insular Affairs.

<sup>102</sup> G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan. 1990. "Socialization and Hegemonic Power," pp. 290~292.

多採取宗主國之政府體制。曾被英國殖民之國家如吐瓦魯、索羅門群島、斐濟等均為議會內閣制國家；曾被美國託管之國家如帛琉、馬紹爾群島、密克羅尼西亞聯邦等均為總統制國家。太平洋島國獨立後多採取民主制度，並主張自由航行，一定程度也反映西方強國對該地區內在重建之成果。

規範勸服係透過多邊國際制度及長期雙邊互動，使從屬國將霸權價值規範內化之作法及過程，從屬國會先認可霸權威權統治之正當性，並在其牽引下，潛移默化使自身行為符合霸權期待。雖然規範勸說之內化效果較外在誘導持久，惟外在誘導及內在重建較能開啟社會化過程，且強國加諸於從屬國之效果較能立竿見影。<sup>103</sup> 國際聯盟及聯合國之託管制度屬於規範勸服之多邊國際制度之展現，在託管制度之運作下，國際組織委託某國暫時代管領土，直至該國獨立，而在託管過程中，託管國會將其價值規範內化至被託管國，如美國託管之帛琉、馬紹爾群島和密克羅尼西亞聯邦，澳洲託管之巴布亞紐幾內亞和諾魯，以及紐西蘭託管之薩摩亞都承襲託管國之價值規範，奉行自由價值，並採行民主政體。

#### 4.9 太平洋島國之國際層級結構

太平洋島國長期受殖民及託管影響，強國對該地區產生權力支配，形成上對下之層級關係，部分國家獨立後，又與前託管國簽署協議，自願讓渡部分主權，以換取強國之保護及經濟利益，因此儘管脫離殖民及託管關係，強國在太平洋地區仍有權力支配，層級結構在該地區仍普遍存在。

太平洋島國在獨立前均為歐美強權之殖民地 (colonies)、保護地 (protectorates) 或託管地 (mandates or trust territories)，此三者有統治程度之區別。所謂「殖民地」，意指由宗主國直接統治，殖民地無政治、經濟、軍事和外交方面之獨立權力。「保護地」係指一國無足夠軍事實力來保護自己，外交主權嚴重喪失，但內政事務通常享有自治權。殖民地與保護地不同之處在於，前者通常是宗主國透過軍事武力占領，並強迫對殖民地進行直接統治，後者通常在法律

---

<sup>103</sup> Jeffrey T. Checkel. 2005. "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework," pp. 806~813; G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan. 1990. "Socialization and Hegemonic Power," p. 314

上通過條約建立之關係，且保護國僅讓渡國際事務管理權，並保留內政統治權。

「託管地」係透過國際組織託付某國暫時管理之領土，國際組織僅負責授權而未擁有實際的管轄權，歷史上主要分為國際聯盟託管地（mandates）及聯合國託管領土（trust territories）。託管地與保護地不同之處在於，前者係透過國際組織授予某國託管權，其管理在不同程度上受到國際社會之監督，而後者則是透過雙邊協議達成，不受國際組織監督。<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> “International Trusteeship System,” The United Nations and Decolonization:  
<https://www.un.org/dppa/decolonization/en/history/international-trusteeship-system-and-trust-territories>

表格 4-1：前南太平洋邦交國政治制度

種類	形成原因	統治效力
殖民地	通常透過軍事武力征服。	宗主國掌握殖民地內政及外交之全面統治。
保護地	透過雙邊條約簽署。	宗主國僅管理國際事務，內政仍由保護國主掌。
託管地	透過國際組織授權。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國際聯盟依據託管地人口和發展強況將託管地分成三種等級，每一等級有不同的控制力度： <ol style="list-style-type: none"> <li>a. 第一等託管地（Class A mandates）：當地人民部分自治（前鄂圖曼帝國區域）。</li> <li>b. 第二等託管地（Class B mandates）：託管當局可在託管地建造海陸軍基地（前德國殖民地之西非、中非地區）。</li> <li>c. 第三等託管地（Class C mandates）：託管國獲授權全面統治（太平洋島國）。</li> </ol> </li> <li>2. 聯合國託管領土之控制力度則取決於託管協定。</li> </ol>

資料來源：作者自行整理。

以下將針對前與我國建立邦交關係之太平洋島國包括帛琉、馬紹爾群島、吉里巴斯、諾魯、索羅門群島、吐瓦魯等國進行討論，先釐清各國殖民、保護及託管歷史，再探討各國獨立後，強國如何持續影響該地區，使層級體制持續存在。

#### 4.10 太平洋島國殖民、保護及託管歷史

我國現在或曾經與密克羅尼西亞地區建立邦交關係之國家包括帛琉、馬紹爾群島、吉里巴斯及諾魯。帛琉 19 世紀後期被英國、西班牙和德國相繼宣稱擁有權，一戰後由日本託管，二戰後再由聯合國授權美國託管，直至 1994 年才獨立。1874 年西班牙宣告馬紹爾群島之所有權，1884 年賣給德國，一戰後由日本託管，二戰

後由美國託管，並於 1986 年獨立。<sup>105</sup> 吉里巴斯於 1982 年成為英國的保護地「吉爾伯特及埃里斯群島」(Gilbert and Ellice Islands)，1916 年成為英國殖民地，並於 1979 年宣告獨立。<sup>106</sup>

在美拉尼西亞地區，除了索羅門群島曾與我保持長期外交關係外，巴布亞紐幾內亞及萬那杜均短暫與我國建立邦交關係。1885 年德國佔領索羅門群島北部，1893 年英國占領索羅門群島南部剩餘島嶼，1900 年英德雙方達成協議，英國放棄薩摩亞以換取布干維爾島之外的全部索羅門群島，1978 年索羅門群島宣布在大英國協內獨立，以英王為國家元首。<sup>107</sup> 1884 年巴布亞紐幾內亞相繼由英、德兩國瓜分，1920 年國際聯盟委託澳大利亞管理，二戰後聯合國委託澳大利亞管理德屬部分，巴紐嗣於 1975 年脫離澳洲獨立，成為大英國協成員國。<sup>108</sup> 萬那杜早期稱作辛赫布里底群島，1887 年由英法海軍委員會管理，並於 1906 年由英法兩國共同管制，1980 年宣稱獨立，並成為大英國協成員國。<sup>109</sup>

在玻里尼西亞地區，吐瓦魯仍與我國保持邦交關係，薩摩亞及東加則曾與我國建立正式外交關係。1892 年吐瓦魯連同吉里巴斯成為英國保護地「吉爾伯特及埃里斯群島」，1915 年成為英國殖民地，1974 年埃里斯群島因種族紛爭與吉爾伯特群島分開，隔年改稱吐瓦魯群島，並於 1978 年獲英國准許獨立。<sup>110</sup> 1845 年至 1893 年，東加成為統一獨立國家，1900 年成為英國保護國，同意一切外交事務經由英國領事處理，英國對東加的外交及財政政策享有否決權，1970 年東加重掌內政及外交全面控制權，成為大英國協之獨立國家。<sup>111</sup>

---

<sup>105</sup> “Palau profile – timeline,” BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-15446663>

<sup>106</sup> “Kiribati country profile,” BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-16431122>

<sup>107</sup> “Solomon Islands country profile,” BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-asia-15896396>

<sup>108</sup> “Papua New Guinea country profile,” BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-15436981>

<sup>109</sup> “Vanuatu country profile,” BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-asia-16426193>

<sup>110</sup> “Tuvalu country profile” BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-16340072>

<sup>111</sup> “History of Tonga,” Britannica: <https://www.britannica.com/place/Tonga/History>

## 4.11 太平洋島國獨立後受強國之影響

1994 年帛琉脫離聯合國託管成為獨立國家後，除部分地區為歐美國家屬地外，大部分國家均已獨立，然仍有多國在獨立後，持續受原宗主國或原託管國在政治及經濟上之影響。以下將針對大英國協、自由聯合協定，及其他讓渡部分主權之制度，討論強國如何再太平洋島國獨立後持續影響該地區。

### 4.11.1 大英國協（Commonwealth of Nations）

大英國協是由主權國家組成的國際組織，成員大多為英國以前的殖民地獲自治領，大英國協元首由英國君主兼任，惟元首無實權，秘書長為大英國協實際上掌權者。<sup>112</sup> 太平洋地區有許多曾為英國殖民地獨立後，成為大英國協成員國，包括斐濟、諾魯、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、索羅門群島、東加、吐瓦魯等國，其中巴布亞紐幾內亞、索羅門群島及吐瓦魯為大英國協王國成員國，奉英國君主為國家元首。然而，大英國協非政治統一的聯邦，成員國之國際地位平等，不可對其他成員國行使權力，僅在共同價值和目標之框架內進行合作，包括促進民主、人權、善政廉政、法治、自由貿易、多邊主義及世界和平等。<sup>113</sup>

### 4.11.2 《自由聯合協定》（Compact of Free Association）

《自由聯合協定》是美國與帛琉、馬紹爾群島及密克羅尼西亞聯邦等三個太平洋島國簽署之國際條約，確立彼此為聯繫國（associated state）之關係，此三國均為前美國託管地（聯合國太平洋群島託管地）。美國與聯繫島嶼之間的關係可追溯至第二次世界大戰，戰後聯合國在美國控制下建立託管領土制度，範圍包括現在的馬紹爾群島、密克羅尼西亞和帛琉等國家，以及美屬北馬里亞納群島。隨著 1970 年代託管國開始要求確認及調整其國際地位，馬紹爾群島和帛琉選擇追求獨立，而北馬里亞納則選擇公投併入美國領土，其餘託管領土則組成密克羅尼西亞聯邦。1980 年，美國與馬紹爾群島、密克羅尼西亞和帛琉達成協議，使三國成

---

<sup>112</sup> Head of the Commonwealth. Commonwealth Secretariat.

<sup>113</sup> Singapore Declaration of Commonwealth Principles 1971. Commonwealth Secretariat.

為與美國具聯繫關係之獨立國家，聯繫關係係指一個主權國家自願將某些政府職責（主要為國防安全）讓渡給另一個國家代為行使之特殊國家間關係，此協議形成後來《自由聯合協定》之架構雛形。<sup>114</sup>

1986年，馬紹爾群島和密克羅尼西亞依據《自由聯合協定》取得獨立地位，此條約效期為十五年，內容包括美國有義務向聯繫國提供經濟發展所需之財政援助，以換取對其領土內國防安全之控制權。<sup>115</sup>帛琉於1994年實現獨立並單獨簽署協定，條約中部份條款與馬紹爾群島和密克羅尼西亞簽署之協定不同，內容增加建立信託基金作為援助發展相關條款。由於其不同之簽署時間和資金條款，帛琉之協定通常被視為獨立於馬紹爾群島和密克羅尼西亞外之協定，惟其目的、動機及雙方對彼此權利義務之預期仍屬相同。<sup>116</sup>該協定於1980年開始談判，並於1982年至1983年間由美國分別與三國簽署，<sup>117</sup>協定效期20年，經2003年及2023年兩次續約，協定有效期限將延長至2043年。<sup>118</sup>

《自由聯合協定》係源自於美國－聯合國領土託管協定（U.S.-U.N. territorial trusteeship agreement），依照協定內容，美國聯邦政府需提供財政援助，以換取對聯繫國之「安全和防禦事務之完全權威及責任」（full authority and responsibility for security and defense matters），<sup>119</sup>美國在聯繫國最重要之安全利益位於馬紹爾群島奎賈林環礁之雷根測試場（Ronald Reagan Ballistic Missile Defense Test Site, RTS），用於測試彈道導彈和導彈防禦系統。美國租借該測試場至2066年，租金則成為馬紹爾群島《自由聯合協定》額外之收入來源。<sup>120</sup>

---

<sup>114</sup> J. Ross Macdonald. 1981. "Termination of the Strategic Trusteeship: Free Association, the United Nations and International Law," *Brooklyn Journal of International Law* 7, 238.

<sup>115</sup> Executive Order 12569 of October 16, 1986, Compact of Free Association With the Republic of the Marshall Islands, the Federated States of Micronesia, and the Republic of Palau.

<sup>116</sup> Chimene Keitner and W. Michael Reisman. 2003. "Free Association: The United States Experience," *Texas International Law Journal* 39, 51.

<sup>117</sup> Compact of Free Association in the Micronesian States of Palau, the Federated States of Micronesia and the Marshall Islands: Environmental Impact Statement. 1984. pp. 62

<sup>118</sup> "Compacts of Free Association". US Department of the Interior Office of Insular Affairs.

<sup>119</sup> U.S. Department of State, Compact of Free Association, Signed at Palikir, May 14, 2003.

<sup>120</sup> David Kupferman. 2011. "The Republic of the Marshall Islands since 1990," *The Journal of Pacific*

依據該協議之軍事條款，美軍可在聯繫國進行軍事任務、設置基地，且美國擁有戰略拒絕之權力，意即美國得阻止第三方（如中國）進入自由聯合國之水域和空域，此協定是美國在太平洋地區安全戰略之重要法律依據。美國對安全和防禦之專屬權力，以及其排除任何被視為與此權力不相容之行為，隨著與中國之緊張局勢上升而更顯重要。作為交換，美國有義務提供聯繫國軍事保護，並管理軍事相關條約及事務，惟不得代替聯繫國向他國宣戰。在國家緊急或戰爭狀態，美國可在馬紹爾群島及密克羅尼西亞聯邦存放核子或生化武器。<sup>121</sup> 聯繫國國民可加入美軍，而實際上聯繫國國民的參軍比例相較美國其他州更高。<sup>122</sup>

《自由聯合協定》亦包括移民條款，聯繫國公民有權在美國永久居住和工作，而無需經過標準之移民程序。<sup>123</sup> 根據該協定，最初在美國生活之移民有資格以外國人身份參與多項聯邦計畫，尤其是聯邦醫療補助（Medicaid），惟此待遇被1996年《個人責任與工作機會調節法》（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA）撤銷，使聯繫國甚感訝異。<sup>124</sup> 儘管如此，現在仍有數萬人依據協定移民生活在美國，其中大部分居住在夏威夷、關島和北馬里亞納群島，還有大量馬紹爾群島社群居住在阿肯色州西北部。<sup>125</sup>

依據《自由聯合協定》之經濟條款，聯繫國可向美國政府申請災害援助計畫及教育部相關計畫，並可享有國家氣象局、美國郵政署、美國聯邦航空總署、聯邦通訊委員會及聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）等政府提供之服務，另在協定區域內，聯繫國可享有免進口稅。此外，美國政府將定期提供聯繫國援助資金，目標係在2001年期限結束前達成聯繫國財政自給自

---

History 46, no. 1, 77.

<sup>121</sup> "FSM COFA", Section 324

<sup>122</sup> The Christian Science Monitor. 2010. "Uncle Sam wants Micronesians for US military".

<sup>123</sup> Robert A. Underwood. 2003. "The Amended US Compacts of Free Association with the Federated States of Micronesia and the Republic of the Marshall Islands: Less Free, More Compact," East-West Center, no. 16, 8.

<sup>124</sup> Kevin Morris. 2018. "Navigating the Compact of Free Association: Three Decades of Supervised Self-Governance," University of Hawai'i Law Review 41, 404.

<sup>125</sup> Michael B. Gerrard. 2015. "America's Forgotten Nuclear Waste Dump in the Pacific," The SAIS Review of International Affairs 35, no. 1, 95.

足之目標。<sup>126</sup> 針對馬紹爾群島和密克羅尼西亞，援助款項係逕提供予聯繫國政府，每年發放一次，且每五年減少一定比例之援助款。針對帛琉之援助金額安排則是採「前期加碼」(front-loaded) 模式，即在前三年內撥付超過總金額一半之援助金，並以此設立信託基金，確保停止撥款後，帛琉政府仍可持續透過該基金取得金源。<sup>127</sup> 然而，此等政府直接撥款往往存在監督不良之問題，並且有部分資金被用於非促進經濟發展之項目，爰當美國及聯繫國家於 2003 年重新談判該協定時，雙方均認知到此援助未能達到預期之發展目標。<sup>128</sup>

#### 4.11.3 其他讓渡部分主權之案例

除了自由聯合協定外，部分太平洋島國將部分權力讓渡給其他國家，通常是外交和國防方面。吉里巴斯 1979 年獨立後，並沒有發展軍隊，故由澳洲和紐西蘭提供國防；諾魯及薩摩亞則分別由澳洲及紐西蘭提供非正式軍事保護。此外，吐瓦魯與澳洲簽署安全協定，由澳大利亞提供巡航及警力。<sup>129</sup>

另鑒於太平洋各島國海上執法能力缺乏，美國海岸防衛隊 (U.S. Coast Guard) 與 11 個島國簽署雙邊「海上執法協議」(Shiprider Agreements)，包括庫克群島、斐濟、吉里巴斯、馬紹爾群島、密克羅尼西亞、帛琉、諾魯、薩摩亞、東加、吐瓦魯及萬那杜等國。在該協議中，美國將提供海上執法，打擊走私、販毒，及非法、未報告、不受規範 (IUU) 捕魚行為，以彌補國際海洋執法漏洞。此外，美軍也與各島國簽署「大洋洲海事安全倡議」(Oceania Maritime Security Initiative)，使美國海軍及海岸防衛隊船艦可在各島所屬海域內進行主權執法，協助各國海域

---

<sup>126</sup> U.S. General Accounting Office. 2001. "Compact of Free Association: Negotiations Should Address Aid Effectiveness and Accountability and Migrants" Impact on U.S. Area, GAO-02-270T, 7.

<sup>127</sup> Donald R. Shuster. 2009. "The Republic of Palau and Its Compact, 1995–2009," *The Journal of Pacific History* 44, no. 3, 237–8.

<sup>128</sup> Gerard A. Finin. 2021. "Associations Freely Chosen: New Geopolitics in the North Pacific," In *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands*, edited by Graeme Smith and Terence Wesley-Smith, 1st ed., ANU Press, 173.

<sup>129</sup> CIA World Factbook.

之主權管理，並強化海洋監視量能。<sup>130</sup>



#### 4.12 太平洋地區之層級結構

除了大英國協以國際組織形式出現，成員國間不相互干涉，各國主權不受影響外，海上執法協議及自由聯合協定均部分削弱太平洋島國之主權。在海上執法協議中，美國可對簽約國行駛海上執法權，以打擊海上犯罪及危害秩序之行為，此係因太平洋島國無能力發展足以海上執法之海軍或海巡量能，爰自願交由美國代為處理。在《自由聯合協定》中，美軍可在馬紹爾群島、密克羅尼西亞聯邦和帛琉建立軍事基地，美國須給予軍事防禦並提供數百億美元資金援助該等國家之經濟發展，換言之，協定中三個太平洋島國放棄行使軍事防禦之主權，以換取經濟好處。

---

<sup>130</sup> 林柏州。2020，美國海岸防衛隊在西太平洋地區的活動觀察。國防安全雙週報第2期。

表格 4-2：太平洋之國際層級結構彙整表

國家	自由聯合協定 Compact of Free Association	海上執法協議 Shiprider Agreements	大英國協 Commonwealth of Nations
帛琉	V	V	
馬紹爾群島	V	V	
密克羅尼西亞	V	V	
諾魯		V	V
薩摩亞		V	V
東加		V	V
吐瓦魯		V	V
萬那杜		V	
斐濟		V	V
吉里巴斯		V	
巴布亞紐幾內亞			V
索羅門群島			V

資料來源：作者自行整理。

#### 4.13 層級結構如何影響我國之邦交關係

說明太平洋地區之國際層次分析以層級結構模型切入較為合適之後，討論核心將放在該區域之層級結構如何影響我國與太平洋島國之邦交關係。太平洋地區之層級結構可分為美國作為金字塔頂端之霸權，中國、澳洲、英國、日本等國次之，而太平洋島國為金字塔底層之從屬國。當前我國在太平洋之邦交國有三，帛琉、馬紹爾群島及吐瓦魯，其中帛琉與馬紹爾群島屬於美國《自由聯合協定》之聯繫國，美國對其在國防安全事務上有一定程度之支配力。

《自由聯合協定》之軍事條款規定，聯繫國須禁止美國之外的軍事勢力，即美國享有對他國之戰略拒止（strategic denial），而美國對聯繫國之安全及國防有完全的權利及義務，並得在聯繫國執行陸上、海上及空中進行軍事行動。此外，

聯繫國不得進行美國政府認為違反其安全及軍事政策之行動，也就是說，任何有關聯繫國之國防安全決策，聯繫國均須獲得美國政府同意，且不得單方面違背美國建立之制度。<sup>131</sup> 基此，倘美國認為中國為戰略競爭者，則或將干預帛琉及馬紹爾群島之外交決策，阻止其等與中國建交，以防止中國軍事能力投射至帛琉及馬紹爾群島，因此在美國支持下，該兩國與我邦交關係較為穩固。相較之下，由於吐瓦魯非《自由聯合協定》國家，美國對其支配力較弱，故吐瓦魯與我斷交風險較高。

#### 4.14 個案研究：馬紹爾群島與我國邦交關係之國際因素

根據本文的分析架構，外交為內政的延伸，外交承認的轉向取決於國內情勢變化，馬紹爾群島也不例外，1998年馬紹爾群島與中華人民共和國斷交並與中華民國建交即是源於內政因素，然而，國際層級因素亦扮演舉足輕重之角色。

##### 4.14.1 馬紹爾群島獨立及《自由聯合協定》

馬紹爾群島首任總統阿馬塔·柯布亞（Amata Kabua）因為積極推動該國獨立而崛起，儘管美國於1979年承認馬紹爾群島自治，美國仍在該國政策決策上有一定程度影響力，<sup>132</sup> 阿馬塔因此被批評在與美國協商時讓利過多，尤其是《自由聯合協定》簽訂後，美國在經濟和軍事有絕對影響力，故許多人因而質疑《自由聯合協定》條件之談成僅有利於阿馬塔執政政府，目的在得到美國援助款項以消除債務和落實其競選政見。<sup>133</sup>

其中反對聲量最大的領袖為阿馬塔的堂弟伊馬塔·柯布亞（Imata Kabua），他帶領比基尼（Bikini）環礁、埃內韋塔克（Enewatok）環礁及瓜加林（Kwajalein）環礁等行政區形成的聯盟一同抵制《自由聯合協定》，該協定允許

---

<sup>131</sup> U.S. Department of State, Compact of Free Association, Signed at Palikir, May 14, 2003.

<sup>132</sup> Giff Johnson. 1988. "Marshall Islands: politics in the Marshall Islands", in *Micronesian Politics*, 69–83.

<sup>133</sup> Julianne M Walsh. 2000. *The Contemporary Pacific*, 12(1):204-211.

美軍繼續駐紮在瓜加林環礁，<sup>134</sup> 而比基尼及埃內韋塔克地區則因為 1946 年至 1958 年間，美國試爆 67 次原子彈和氫彈，嚴重破壞當地環境，使居民對美國產生怨恨並要求更多賠償。<sup>135</sup> 為了安撫瓜加林地主及其他被核試爆影響之居民，馬紹爾談判代表嘗試拖延談判程序以獲得美國更多讓步，但在阿馬塔之推動下，《自由聯合協定》仍於 1986 年透過公民投票正式通過。<sup>136</sup>

《自由聯合協定》通過後，馬紹爾群島獲得美國援助，為經濟注入動能，而美國也持續保有其在瓜加林環礁之美軍基地，脫離託管地的馬紹爾群島可以更致力於發展多元經濟，不再受限於美國國防戰略框下之政策。<sup>137</sup>

#### 4.14.2 阿馬塔離世及伊馬塔就任

阿馬塔於 1996 年因心臟病驟逝，震動馬紹爾群島政壇，而國內政治分歧也浮出檯面。在權力爭奪和政治動盪之局勢下，阿馬塔之堂弟伊馬塔於 1997 年總統補選中勝出成為該國總統。伊瑪塔就任總統後，一改以往堂兄阿馬塔及繼任的代理總統萊馬雷（Kunio David Lemari）對中國友好政策，<sup>138</sup> 於 1998 年與我國開啟對話，伊馬塔跨出此步之原因正是國內因素導致，以下將討論 1996-1998 年發生的賭博立法問題及其衍生之政治動盪。

#### 4.14.3 賭博立法問題

1996 年阿馬塔通過賭博合法化之法案，希望藉賭場吸引觀光客並增加政府稅收，政府尤其希望藉由 Outrigger 飯店之完工，為賭場帶來商機。但由於相關規範

---

<sup>134</sup> Kristina E. Stege. 2004. "Marshall Islands," *Contemporary Pacific*, 16:1, 128.

<sup>135</sup> Jonathan M. Weisgall. 1994. "Operation Crossroads: the atomic tests at Bikini Atoll" (Annapolis); Holly M. Barker. 2004. "Bravo for the Marshallese: regaining control in a post-nuclear, post-colonial world" (Belmont, CA); and Giff Johnson. 2009. *Nuclear Past, Unclear Future* (Majuro).

<sup>136</sup> Michael R. Ogden. 1996. "Republic of the Marshall Islands," *Contemporary Pacific*, 8:1, 164-5.

<sup>137</sup> Giff Johnson. 1990. "Marshall Islands," *Contemporary Pacific*, 2:1, 159; and Kupferman, David. 2011. "Ading's \$130m plan for new fiscal year," *Marshall Islands Journal*, vol. 46, no. 1, pp. 75-88.

<sup>138</sup> Nicholas D. Kristof. 1997. "Yankee, go home. Send cash," *New York Times*: <https://www.nytimes.com/1997/03/30/weekinreview/yankee-go-home-send-cash.html>

未有效實施，導致賭博在當地成為嚴重社會問題，基督教社群更是強烈反對賭博合法化法案。在經濟疲軟和社會氛圍之影響下，賭博合法化已不再被視為經濟的解方，而是拖垮國內經濟之幫兇。<sup>139</sup>

1998 年馬紹爾群島國會 (Nitijela) 開議時，有兩份禁止賭博之法案將進行表決 (第 113 法案及第 114 法案)，兩法案皆有教會之支持。在公聽會時，民意一面倒向支持賭博禁令，且研究發現賭場並未幫政府取得任何收益，這無疑是對反對法案方之沉重打擊。此外，國會議長 Kessai Note 宣布與賭場有利益衝突之議員不得參與投票，總統伊馬塔、參議員 Tony deBrum 及部長 Philip Muller 因為經營賭場而喪失該議案之投票權，導致第 113 法案以 17 票贊成 7 票反對通過。<sup>140</sup>

第 114 法案過程較曲折，由於該議案在三月會期最後一天討論，氣氛異常緊繃。參議員 deBrum 和部長 Muller 認為表決將在下個會期八月進行，並因要搭乘趕去夏威夷之班機而提早離開議場。延遲投票至下個會期之動議以 13 票贊成對 13 票反對持平，Note 議長突破僵局，否決延遲投票之動議，並重申與該議題有利益衝突者皆不得表決，因此另外兩位參議員離開議場，最終以 12 票贊成 11 票反對通過法案。兩個月後，議長被告剝奪伊馬塔、deBrum 和 Muller 等人之投票權，但最後判無罪。<sup>141</sup>

#### 4.14.4 對伊馬塔的不信任案

當國會於八月重新開議時，伊馬塔總統實施內閣大洗牌，將三位贊成賭博禁令之部長換掉，並任命 deBrum 為財政部長。伊馬塔此舉迎來馬紹爾群島獨立以來第一個不信任案，由被替換之部長 Litokwa Tomeing 於九月提出，當 Tomeing 宣讀伊馬塔總統 14 項指控時，deBrum 部長嘗試打斷，但議長 Note 仍讓 Tomeing 宣讀完，並同意以秘密投票之方式表決不信任案。<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> Julianne M. Walsh. 2000. "Marshall Islands," *Contemporary Pacific*, 12:1, 205-6.

<sup>140</sup> Kupferman, David. 2011. "The Republic of the Marshall Islands since 1990," *The Journal of Pacific History*, 46: 1, 81.

<sup>141</sup> *Ibid.*, 81.

<sup>142</sup> Julianne M. Walsh. 2000. "Marshall Islands," *Contemporary Pacific*, 12:1, 207-8.

面對此窘境，率其國會支持者離開議場杯葛投票程序，使出席議員不足法定人數，導致不信任案無法表決，總統之杯葛持續六週，癱瘓議會運作，使議程結束後仍未通過任何法案，包括預算案。最後是由高等法院介入，宣判伊馬塔總統的杯葛違憲，國會才又在十月中旬恢復運作。開議第一個議程即不信任案之表決，最終以 14 票贊成 16 票反對未通過。伊馬塔此舉造成許多人民的不滿，儘管不信任投票最終沒有通過，惟伊馬塔之支持度已經降到低點。<sup>143</sup>

#### 4.14.5 伊馬塔外交轉向舉措

因為馬紹爾群島在國家財政上遇到挑戰，導致人民對政府之不信任，反對賭博禁令立場又使伊馬塔與民意相悖離，同時國內有爆發規模空前的醫護人員抗議行動，面對此政治困境，伊馬塔採取令人意外之決定，即與台灣開啟對話，並建立正式外交關係。此舉之好處係得到我國經濟援助以減輕其國內財政壓力，一方面緩解瓜加林居民之長期不滿，另一方面回應醫療照護者之訴求。伊馬塔原本盤算是同時承認台北及北京，惟中國在伊馬塔與我國建交後，馬上將駐馬紹爾群島大使館關閉，並將所有外交人員調回。<sup>144</sup>

#### 4.14.6 外交轉向之後續影響

儘管伊馬塔與我國建交後，馬上獲得我國援助款，但國內支持度依然不見起色。1999 年國會選舉前，支持賭博禁令之議員與被伊馬塔從內閣罷黜之參議員組成第一個反對政黨聯合民主黨 (United Democratic Party, UDP)。1999 年 8 月下旬，伊馬塔再次以離開議場之杯葛手段，使法案因不足法定出席人數而無法表決，造成政府無經費預算可用，此事件讓 UDP 勢力大增。UDP 最終從 1999 年 11 月國會選舉中勝出，擊敗 Tony deBrum 和 Phillip Muller 部長。Kessai Note 議長因為賭博禁令處理得宜，廣受讚譽，於 2000 年 1 月當選總統，成為該國第一個平民總統。原副議長，同時也是發起對伊馬塔不信任案的 Litokwa Tomeing 則當選議長。此選

---

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Kupferman, David. 2011. "The Republic of the Marshall Islands since 1990," *The Journal of Pacific History*, 46: 1, 82.

舉造成政府人事變動也為馬紹爾群島迎來新氣象。<sup>145</sup>



#### 4.14.7 小結

馬紹爾群島總統伊馬塔 1998 年決定與我國建交，除國內因素外，很大程度取決於國際環境使然。根據 1986 年簽署之《自由聯合協定》(Compact of Free Association)，美國與馬紹爾群島建立了政治和經濟關係，除經濟上提供財政援助外，美國亦在軍事上對其承擔防衛責任。因此，美國對馬紹爾群島之外交政策具相當影響力。即便美國在《自由聯合協定》中承諾不干涉馬紹爾群島之外交選擇，惟在實際操作上，美國立場及策略往往會影響馬紹爾群島政府之決策。

在 1998 年之前，美國當時雖然與中國建立了外交關係，但依然保持對台灣的支持，並且在全球推動對台灣的支持，特別是在外交與安全事務方面。馬紹爾群島與台灣建交，可能是出於對美國政策之支持，尤其是在對中國影響力競爭中，馬紹爾群島希望維持與美國及台灣之良好關係。在此背景下，馬紹爾群島與台灣建立外交關係，可以被理解為對美國外交政策之間接支持。

此外，台灣之外交援助及國際支持對馬紹爾群島來說也是一重要誘因。在此背景下，馬紹爾群島建交之決定是多重國際因素交織知結果，也顯示出太平洋地區國家之外交選擇受到大國博弈、經濟合作需求以及國內政治等因素的影響。

---

<sup>145</sup> Julianne M. Walsh. 2001. "Marshall Islands," *Contemporary Pacific*, 13:1, 211–12.

表格 4-3：馬紹爾群島總統列表

屆數	姓名	任期		
		上任	卸任	在位時間
1	Amata Kabua	1979/11/17	1996/12/20 (任期中離世)	17 年 33 天
—	Kunio Lemari (代理)	1996/12/20	1997/1/14	25 天
2	Imata Kabua	1997/1/14	2000/1/10	2 年 361 天
3	Kessai Note	2000/1/10	2008/1/14	8 年 4 天
4	Litokwa Tomeing	2008/1/14	2009/10/21 (不信任案)	1 年 280 天
—	Ruben Zackhras (代理)	2009/10/21	2009/11/2	12 天
5	Jurelang Zedkaia	2009/11/2	2012/1/10	2 年 69 天
6	Christopher Loeak	2012/1/10	2016/1/11	4 年 1 天
7	Casten Nemra	2016/1/11	2016/1/28 (不信任案)	17 天
8	Hilda Heine	2016/1/28	2020/1/13	3 年 350 天
9	David Kabua	2020/1/13	2024/1/3	3 年 355 天
10	Hilda Heine	2024/1/3	現任	任期未滿

資料來源：作者整理自馬紹爾群島政府官網。

#### 4.15 結論：國際層次之外交關係類型分析

太平洋地區層級結構之建立原因有二：殖民及託管之歷史因素以及執行主權能力不足所致。因為其殖民及託管之歷史背景，多數太平洋島國仍與前殖民母國及託管國保持正式關係，如部分太平洋島國在大英國協或《自由聯合協定》架構中，並建立一定程度之聯繫關係。大英國協成員僅在價值及理念有共同目標，成

員間無任何權益義務關係；相較之下，《自由聯合協定》因具法律拘束力，對聯繫國較有制約性，在此協定架構下，美國對帛琉、馬紹爾群島及密克羅尼西亞產生上對下的支配力，層級結構也因此產生。

除歷史因素外，部分太平洋島國由於執行主權之能力不足，自願讓渡部分主權，並交由強國行使，如部分國家將國防及海警執法權交由澳洲及紐西蘭代管，美國海岸防衛隊亦與 11 個島國簽署雙邊「海上執法協議」，美國提供海上執法，協助該等島國打擊走私、販毒，及非法捕魚行為，以彌補國際海洋執法漏洞。無論是歷史因素所形成的支配關係或太平洋島國行使主權之能力不足，都造就太平洋地區國際層級結構的形成。

在太平洋地區之國際層級架構下，美國位處權力金字塔頂端，美國支配力愈大之太平洋島國，拒止中國影響力之能力愈大，其外交轉向中國之可能性也愈低。爰此，我國與《自由聯合協定》架構下之帛琉及馬紹爾群島之邦誼，將較非協定之國家如吐瓦魯穩固。透過國際層級結構相關理論，可打破太平洋地區無權威秩序之迷思，並有助分析美國對不同國家之支配力強度，進而推論國際層級結構如何影響我邦誼穩固程度。

在國際層次分析中，A 類國家除吐瓦魯外，均為《自由聯合協定》之聯繫國，說明國際層次係維持我邦交關係之主要原因。至吐瓦魯，鑒於其人口及國家生產毛額在太平洋地區均敬陪末座，爰可將其視為異常值而排除。其餘國家由於非《自由聯合協定》聯繫國，因此美國對其影響力較弱，無法戰略拒止中國勢力進入，故外交轉向中國之可能性較《自由聯合協定》聯繫國高。因此，國際層次因素，尤其是《自由聯合協定》，係區分我國在太平洋地區外交關係之 A 類型與其他類型之主要原因。

表格 4-4：國際層次之外交關係類型分析

編號	決定因素	外交關係類型	國家	是否為《自由聯合協定》聯繫國
A	除吐瓦魯外，均為自由聯合協定聯繫國	與我建交後即從未斷交	吐瓦魯	否
			馬紹爾群島	是
			帛琉	是
B	非自由聯合協定聯繫國	斷交轉向 1 次	薩摩亞	否
			東加王國	否
			索羅門群島	否
C		建交、斷交轉向各 1 次	巴布亞紐幾內亞	否
			吉里巴斯	否
			萬那杜	否
D		建交、斷交轉向各 2 次	諾魯	否

資料來源：作者自行整理。

## 第5章 國內制度性層次分析

國家層次分析係本文研究重點，盼跳脫以往透過兩岸關係及美中角力論述下對於太平洋地區之分析，本章將著重於國內之制度性因素如何影響外交政策產出，向內尋求答案，以凸顯「外交是內政之延伸」。以下將透過否決者理論、選舉週期以及國內政治制度等面向，分析太平洋島國國內政治穩定程度，以將外交關係類型D與B、C區隔開來。

### 5.1 國內制度性因素一：否決者理論

#### 5.1.1 否決者理論簡述

George Tsebelis 在 2002 年出版之「Veto Players: How Political Institutions Work」提出「否決者理論」(Veto Players Theory)之概念，以一政治制度中否決者之數量及偏好進行分析，討論改變現狀之難易程度。所謂否決者，係一體制要改變現狀或進行政策產出時，可以就決策表示同意或反對之個體或集體行為者，且決策須經所有否決者同意或至少不反對方能通過。

當有改變現狀之情形發生時，須得到所有否決者之同意，而否決者數量越多，就越不容易進行改革，即便可以改變，也需以緩慢漸進之方式推進。再者，否決者之間的偏好或政治主張距離越大時，亦越不容易改變現狀，即便可以改變，幅度亦不會太大。此外，否決者內部凝聚力越強時，則政策越穩定。由政治制度及政策產出面向而論，越不易改革之體制越穩定，相反地，體制穩定性越高，改革則越困難。<sup>146</sup>

Tsebelis 進一步指出，否決者類型可區分為「制度型否決者」(institutional veto players)及「黨派型否決者」(partisan veto players)，前者係依據一國憲法而產生，如行政立法分立及參眾議院制衡，其特色為否決者數目及性質源自於政府制度之設計，改變門檻較高，且往往需要透過修憲等途徑，因此「制度型否決者」

---

<sup>146</sup> Tsebelis, George. 2002. *Veto Players : How Political Institutions Work*. (New York : Princeton University Press).

數量及性質較穩定。後者則為國內黨派及利益團體，其組成及政策偏好經常具動態性，如太平洋國家經常發生政黨重組（party realignment），即民主國家政治系統發生重大格局變化，例如一國政黨制度或立場徹底改變，或多數黨或政黨聯盟遭擊敗，由新崛起之原少數黨取代之現象，因此「黨派型否決者」數量及性質較不穩定。<sup>147</sup>

若以經濟學之效用（utility）切入，即以衡量滿意程度之面向分析，行為者追求效用最大化之決定係理性抉擇，惟此滿足程度之指標難以認定及測量，且效用因人而異。<sup>148</sup> 為利分析，否決者理論採納經濟學之偏好選擇之無異曲線（indifference curve）（如圖表 5-1），意即在曲線上任何一點對行為者而言，效用是一樣的，而行為者會追求決策結果靠近其理想點（點O），倘無異曲線上之任何一點，對行為者產生之效果既無收益亦無損失（點C及點D），在無異曲線內之任何一點對該行為者有收益，為可接受之結果（點A），在曲線外之任何一點即對行為者造成損失，係該行為者不能接受之結果（點B）。因此，各項政策之效用排序為 $O > A > C = D > B$ ，且倘該行為者為否決者，B點將不會成為最終政策之產出結果。

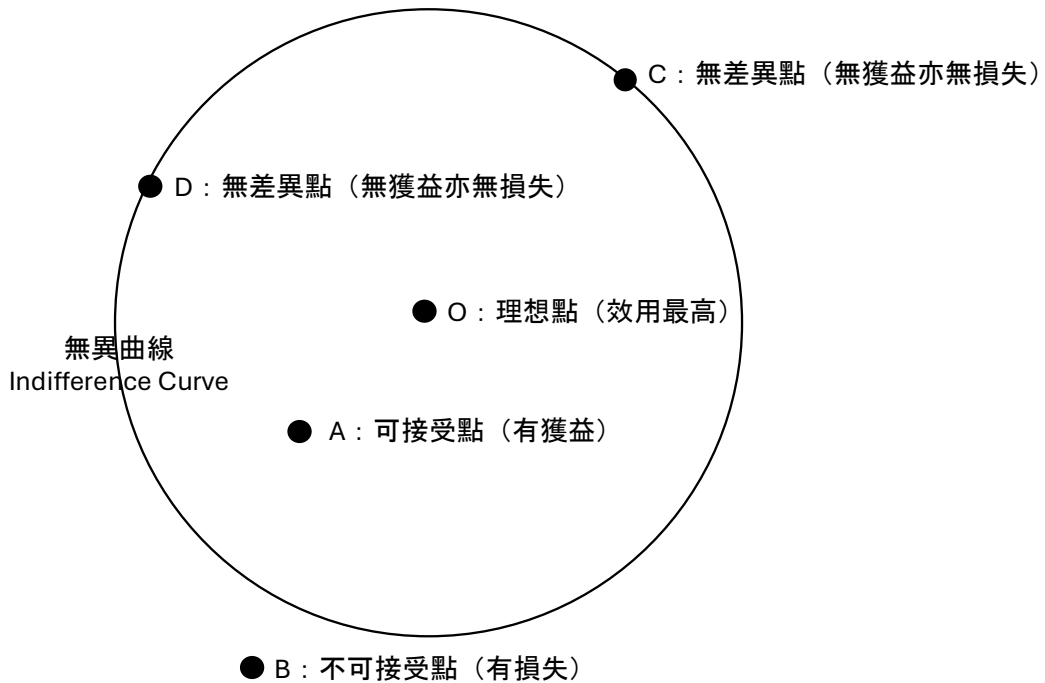
---

<sup>147</sup> George C. Edwards III; Martin P. Wattenberg; Robert L. Lineberry. 2014. *Government in America: People, Politics, and Policy*, 16: 272

<sup>148</sup> 張清溪、許嘉棟、劉鶯釗、吳聰敏，2000，經濟學—理論與實際 四版上冊（台北：翰蘆圖書）。



圖表 5-1：否決者理論之無異曲線

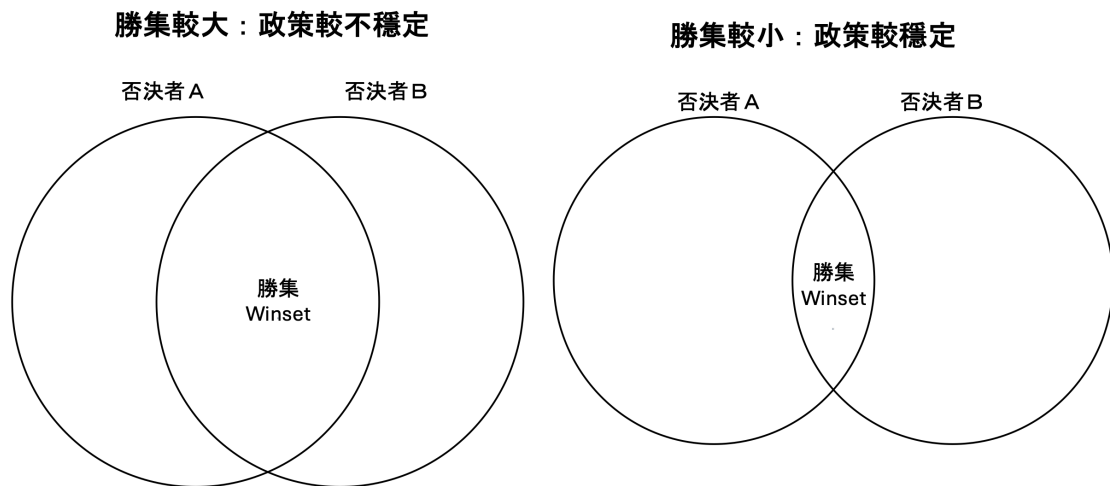


資料來源：概念取自 Tsebelis (2002) Veto Players: How Political Institutions Work 文章，並由作者自行繪製。

得知否決者之數量後，則可進一步討論各行為者之政策主張，瞭解其偏好理想點間之距離，以及各自內部之凝聚程度，即可得出各行為者可接受之政策產出結果範圍，而各結果範圍之集合即「現狀勝集」(winset of the status quo)，勝集合中之結果都可以擊敗 (defeat) 及代替 (replace) 現狀，且勝集合越大則代表改革之機率越大，政策穩定性也就越低，勝集合越小代表只能做些微改變，改革機率小，政策穩定性則較高。由上述可總結出：否決者數量越多，政策愈穩定，政策產出或改變愈困難；否決者之間政策立場及偏好距離愈大，愈難達成共識，政策則愈穩定；且否決者內部凝聚力愈強時，可接受範圍之無異曲線將愈靠近理想點，

與其他否決者產生之勝集可能愈小，也愈難產出或改變政策，政策亦愈穩定。<sup>149</sup>

圖表 5-2：否決者理論之勝集及政策穩定程度



資料來源：概念取自 Tsebelis (2002) Veto Players：How Political Institutions Work 文章，並由作者自行繪製。

綜上所述，否決者理論有 3 個變量：否決者數目、否決者間之政策偏好距離，以及否決者內部凝聚力。其中，太平洋島國之否決者政策偏好距離及內部凝聚力等指標均難以辨識及量化，且立場及凝聚力具流動性，會隨時間變化，實難以掌握，且在資訊缺乏或不易取得之情況下，無法精確確認該等變量。僅有否決者數目可透過政府制度辨別，且制度本身多具剛性性質，不易變動，亦較容易分析及探討。為簡化分析，以下將排除否決者政策立場及凝聚力等動態變量，僅聚焦否決者數量，並將該理論套用至太平洋諸國，以檢視各政府體制產生之否決者數量。

<sup>149</sup> 朱建勳、黃全慶，2010，「我國國民年金制度立法發展過程分析：否決者理論觀點」，朝陽人文社會學刊第九卷第一期。

### 5.1.2 否決者理論在南太平洋國家之運用

一國之「制度型否決者」取決於其政治制度，該國採取總統制或議會內閣制、國會是一院制或兩院制、中央地方關係為單一制或聯邦制、是否有憲法法庭（憲法法庭權力大小）等因素，均會影響否決者數量及性質，換言之，否決者在民主國家政府構成權力制衡系統（system of checks and balances），避免權力過度集中於單一機構。在「否決者理論」中，否決者數量並不是決定政策穩定性的唯一因素，各否決者之政策立場之距離，以及否決者內部之凝聚程度，都會影響政策產出之空間，惟考量南太平洋島國國內各否決者之政策立場難以量化，且「黨派型否決者」為具動態性之變量，會因時空背景不同而改變，在南太平洋島國政黨立場鬆散的政治環境尤其明顯，因此以下將著重分析各太平洋島國憲法所建構之「制度型否決者」之數量，鑒於憲法乃國家根本大法，具一定程度穩定性，本章節將檢視各國憲法，總結出其制度型否決者數目。

以下將依據各國政治制度（政體及國會制度之因素），羅列「制度型否決者」數量，並將其設定為常數。倘一國政體為總統制，因行政立法部門相互制衡，故否決者參數為 2；若為議會內閣制，行政權力內生於立法，在議會制上之情況下，即無行政立法制衡，故否決者參數為 1。在特殊情況，行政及立法部門並非完全分立，如總統由議會產生，或總統由人民直選，但議會可對總統提出不信任案等，在這些類似於半總統制之情況，否決者參數將設定為 1.5。此外，一國國會制度一般分為一院制（unicameral）或兩院制（bicameral），在兩院制中，因法案需經兩院表決同意方能通過，因此否決者參數為 2，一院制之否決者參數則為 1。將政體及國會制度兩者否決者參數加總，並減一（扣掉立法部門重複計算），即為該國否決者數量（如表格 5.1）。

一般否決者理論亦會談討中央地方關係，如一國為單一制或聯邦制，其中聯邦制因為部分決策需中央政府及地方政府一致同意方能通過，如美國憲法之修正案除參眾議院三分之二多數同意外，亦須經四分之三之州議會批准使通過，<sup>150</sup> 故聯邦制否決者較多，政策也較單一制國家穩定，而位處太平洋之密克羅尼西亞聯

---

<sup>150</sup> 參見美國憲法第五條會議（Convention to propose amendments to the United States Constitution）。

邦係屬聯邦國家。然而，建交及斷交等外交政策多為中央專屬權力，地方政府原則上不對外交政策持有否決權，爰中央與地方關係之指標將不列入本章節之討論範圍。另一國是否有憲法法庭同樣可能影響該國否決者數量，惟太平洋島國均無憲法法庭之設置，因此該指標亦不納入討論。

表格 5-1：太平洋島國否決者數量彙整表

國家	a. 政體：總統制/議會 內閣制	b. 國會制 度：一院制/ 兩院制	否決者數量 (a+b-1)	政策穩定性
帛琉	總統制 (2)	兩院制 (2)	3	穩定
密克羅尼西亞聯邦	總統制 (2)	一院制 (1)	2	穩定
馬紹爾群島	總統內閣制 (1.5)	一院制 (1)	1.5	穩定
吉里巴斯	總統內閣制 (1.5)	一院制 (1)	1.5	穩定
東加王國	君主立憲議會制，國王享有部分權力，並可解散國會 (1.5)	一院制 (1)	1.5	相對穩定
吐瓦魯	議會內閣制 (1)	一院制 (1)	1	不穩定
諾魯	議會內閣制 (1)	一院制 (1)	1	不穩定
索羅門群島	議會內閣制 (1)	一院制 (1)	1	不穩定
萬那杜	議會內閣制 (1)	一院制 (1)	1	不穩定
巴布亞紐幾內亞	議會內閣制 (1)	一院制 (1)	1	不穩定
薩摩亞	議會內閣制 (1)	一院制 (1)	1	不穩定
斐濟	議會內閣制 (1)	一院制 (1)	1	不穩定

資料來源：作者整理自 Comparative Constitutions Project 資料庫。

### 5.1.3 太平洋諸國之否決者數量

在太平洋地區，一國之政府體制往往受原宗主國之影響，歐美國家傾向將自

身體制複製於殖民或託管地，如受歐洲國家殖民地多為議會內閣制，美國託管地則多為總統制。以下將討論太平洋諸國之憲法，討論各國制度型否決者數量。

帛琉為總統制國家，且立法部門分參眾議院兩院制，帛琉憲法第 8 條第 7 項規定：「總統在國會（Olbiil era Kelulau）之建議及同意下，得與他國進行談判並簽訂條約」，且憲法第 9 條第 5 項規定：「條約之批准須經由參眾議院簡單多數通過」。<sup>151</sup> 因此，倘帛琉欲與他國建交或斷交，需經由總統簽訂公報，再經由參眾兩院以三分之二多數批准，<sup>152</sup> 總統、參議院及眾議院即形成 3 個制度型否決者數量。

同為總統制國家之密克羅尼西亞聯邦，總統可執行外交及國防事務，<sup>153</sup> 國會則有權以三分之二多數決批准條約。<sup>154</sup> 密克羅尼西亞國會為一院制，該國涉及建交或斷交之外交政策需通過總統簽署公報，再經由國會三分之二多數批准，因此密克羅尼西亞制度型否決者數量為 2。

馬紹爾群島實行總統內閣制，行政權由內閣實施，總統由國會議員相互推選產生，10 名閣員則由總統自參議員中選任並均兼任議員，<sup>155</sup> 且內閣需對國會（Nitijela）負責，內閣有權行使外交權，惟條約需經國會以決議之方式同意。<sup>156</sup> 有別於總統制，馬紹爾群島之行政部門須向國會負責，並非行政立法分立，因此制度型否決者參數以 1.5 計。

吉里巴斯為總統與內閣混合制政體，國會（Maneaba ni Maungatabu）採一院制，國會議員共 45 席，總統（Beretitenti）由國會提名，經人民普選產生，總統就職後，立即組閣及任命副總統（Kauoman-ni-Beretitenti）。儘管總統由人民選舉

---

<sup>151</sup> 參見 1981 年制定、1992 年修訂之《帛琉共和國憲法》。

[https://www.constituteproject.org/constitution/Palau\\_1992](https://www.constituteproject.org/constitution/Palau_1992)。

<sup>152</sup> 參見 1981 年制定、1992 年修訂之《帛琉共和國憲法》。Article II, Section 3。

<sup>153</sup> 參見 1978 年制定、1990 年修訂之《密克羅尼西亞聯邦憲法》。Article X, Section 2.2。

[https://www.constituteproject.org/constitution/Micronesia\\_1990](https://www.constituteproject.org/constitution/Micronesia_1990)

<sup>154</sup> 參見 1978 年制定、1990 年修訂之《密克羅尼西亞聯邦憲法》。Article IX, Section 4。

<sup>155</sup> 參見 1979 年制定、1995 年修訂之《馬紹爾群島共和國憲法》。Article V, Section 2。

[https://www.constituteproject.org/constitution/Marshall\\_Islands\\_1995](https://www.constituteproject.org/constitution/Marshall_Islands_1995)

<sup>156</sup> 參見 1979 年制定、1995 年修訂之《馬紹爾群島共和國憲法》。Article V, Section 1。

產生，國會仍可透過多數決通過不信任案，將總統去職。<sup>157</sup> 因此，有別於總統制之行政立法權分立，不信任案制度之設置即讓行政部門之否決能力受制，因此制度型否決者數量以 1.5 計。

東加王國為君主立憲制國家，東加國王為世襲，有權主導軍隊（宣戰仍須獲得國會同意）、特赦國民、締結條約、發動戒嚴等。東加王國政府體制為議會內閣制，東加立法會為該國最高立法單位，採一院制，共有 26 名議員，9 人為貴族議員，17 人為民選議員，任期均為 4 年。東加總理為該國最高行政首腦，總理人選係由國會向國王推薦，並由國王自國會議員中任命。國會可對總理提出不信任案，國王亦可隨時解散國會。<sup>158</sup> 鑒於東加國王享有部分行政權力，且有權主動解散國會，形成部分行政立法分制，爰東加王國制度型否決者數量為 1.5。

吐瓦魯採取議會內閣制，由國會議員互相推選產生總理，總理任命內閣部長，組成政府，國會多數決可倒閣，總理或元首<sup>159</sup> 亦可解散國會。<sup>160</sup> 另吐瓦魯國會為一院制，因此否決者僅為國會，制度型否決者數量為 1。

諾魯為議會共和制國家，總統由國會議員互選產生，向單一國會負責，國家大政方針通常由內閣會議決定。此外，國會簡單多數決即可通過對政府之不信任案，總統及內閣成員均需卸任。<sup>161</sup> 由於諾魯議會具有至高無上之權力，且行政權力內生於立法權，因此諾魯制度型否決者數量為 1。

索羅門群島採行英國責任內閣制，索國國會為一院制，議員共 50 人，總理為行政首長，由議員推舉，其他內閣成員由總理提報總督任命，且內閣均須具議

---

<sup>157</sup> 參見 1979 年制定、2013 年修訂之《吉里巴斯共和國憲法》。Part IV。

[https://www.constituteproject.org/constitution/Kiribati\\_2013](https://www.constituteproject.org/constitution/Kiribati_2013)

<sup>158</sup> 參見 1875 年制定、2013 年修訂之《東加王國憲法》。Part II。

[https://www.constituteproject.org/constitution/Tonga\\_2013](https://www.constituteproject.org/constitution/Tonga_2013)

<sup>159</sup> 吐瓦魯奉英國元首為國家元首，以總督代行職權，僅有總理缺席時可動用解散國會。

<sup>160</sup> 參見 1986 年制定、2010 年修訂之《吐瓦魯共和國憲法》。Part V, Division 1。

[https://www.constituteproject.org/constitution/Tuvalu\\_2010](https://www.constituteproject.org/constitution/Tuvalu_2010)

<sup>161</sup> 參見 1968 年制定、2015 年修訂之《諾魯共和國憲法》。Part III。

[https://www.constituteproject.org/constitution/Nauru\\_2015](https://www.constituteproject.org/constitution/Nauru_2015)

員身分。國會絕對多數決可通過不信任案，總理則需辭去職務。<sup>162</sup> 由於權力集中在一院制國會，索羅門群島制度型否決者數量為 1。

巴布亞紐幾內亞是議會民主制之君主立憲國家，奉英國君主為國家元首，由總督代為行使元首職責。巴紐國會為一院制，目前共有 111 席，議員任期 5 年。政府最高行政長官為總理，由議會內多數黨領袖擔任，並由總督正式任命。<sup>163</sup> 因應該國政黨林立，且碎片化政治生態容易製造政治危機，國民議會有一項規定，即總理任命後 18 個月內不得提出不信任案，且不信任案之提出須先由國會提名新總理人選。<sup>164</sup> 由於決策權集中在一院制國會，行政立法並無分立，雖總理因不信任案提出門檻而更迭較不頻繁，然更換總理之權力仍掌握在國會，因此巴布亞紐幾內亞制度型否決者數量為 1。

薩摩亞為共和立憲的議會內閣制國家，國會為一院制的薩摩亞立法大會，國家元首（O le Ao o le Malo）由立法大會提名及選出，雖憲法將行政權賦予元首，然實際上元首不掌握實際權力，任期五年，但首任國家元首塔努馬菲利二世（Malietoa Tanumafili II）為終身制，直到 2007 年逝世。<sup>165</sup> 薩摩亞政府首腦為總理，與內閣享最高行政權力，總理由元首從立法大會議員中任命，並獲國會多數通過，任期為 5 年。國會得對總理提出不信任案，同時元首亦得於倒閣時或總理建議下解散國會。<sup>166</sup> 雖元首可解散國會，看似行政可制衡立法，惟元首多數時候無實權，且元首亦為國會所選出，實際權力仍掌握在國會，因此薩摩亞制度型否決者數量為 1。

斐濟採行議會內閣制，總統為虛位元首，由國會選出；總理為政府首腦，總理人選由國會多數通過，並由總統正式委任。國會得以多數表決，通過對總理之

---

<sup>162</sup> 參見 1978 年制定、2018 年修訂之《索羅門群島憲法》。Part V。

[https://www.constituteproject.org/constitution/Solomon\\_Islands\\_2018](https://www.constituteproject.org/constitution/Solomon_Islands_2018)

<sup>163</sup> 參見 1975 年制定、2016 年修訂之《巴布亞紐幾內亞憲法》。第 142 條。

[https://www.constituteproject.org/constitution/Papua\\_New\\_Guinea\\_2016](https://www.constituteproject.org/constitution/Papua_New_Guinea_2016)

<sup>164</sup> 參見 1975 年制定、2016 年修訂之《巴布亞紐幾內亞憲法》。第 145 條。

<sup>165</sup> 參見 1962 年制定、2017 年修訂之《薩摩亞憲法》。Part III。

[https://www.constituteproject.org/constitution/Samoa\\_2017](https://www.constituteproject.org/constitution/Samoa_2017)

<sup>166</sup> 參見 1962 年制定、2017 年修訂之《薩摩亞憲法》。Part V。

不信任案，而總統亦可在總理之建議下解散國會。<sup>167</sup> 雖總統可在總理建議下解散國會，惟總統本質為虛位元首，且由國會所選出，實際權力仍掌握在國會，因此斐濟制度型否決者數量為 1。

#### 5.1.4 小結

在太平洋島國中，帛琉因其行政立法分權之總統制，加上國會採兩院制，其制度型否決者數量為 3，理論上為該區域政策最穩定之國家。同為總統制，但立法部門為一院制之密克羅尼西亞聯邦則以制度型否決者數量 2，位居該區域政策穩定度第 2 名。馬紹爾群島與吉里巴斯同為總統內閣制，總統與國會分別代表行政及立法權，惟馬紹爾群島總統係由國會議員選任並兼任議員，另吉里巴斯總統雖經人民普選，但係由國會提名，且國會可對總統提出不信任案，爰前揭 2 國雖有總統職位之設置，行政及立法並非完全分立，故制度型否決者數量均為 1.5。東加王國之元首為世襲制，雖多數行政權力掌握在內閣，國王仍享有主導軍隊、特赦、締結條約、發動戒嚴等實權，且可主動解散國會，因此該國制度型否決者數量亦為 1.5。其餘太平洋國家包括吐瓦魯、諾魯、索羅門群島、萬那杜、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、斐濟等國均為一院制之議會內閣制政體，權力完全集中在國會，國會係該等國家唯一之制度型否決者。

依據否決者理論假設，否決者數量越多，政策愈穩定，政策產出或改變愈困難。簡言之，一國之否決者數量愈多，愈不容易外交轉向，邦交國關係將愈穩固，帛琉及馬紹爾群島在該理論基礎上，邦誼穩固程度會較吐瓦魯高。反之，倘要策動非邦交國與我建交，在不考慮其他因素下，針對否決者數量少的國家會比多否決者國家容易。

## 5.2 國內制度性因素二：選舉週期及時間點

在民主國家，選舉經常是影響外交政策之重要因素。台灣每逢選舉，兩岸關

---

<sup>167</sup> 參見 2013 年制訂之《斐濟憲法》。Chapter 3。

[https://www.constituteproject.org/constitution/Fiji\\_2013](https://www.constituteproject.org/constitution/Fiji_2013)

係及外交政策經常成為競選辯論議題，政黨輪替也往往伴隨外交政策之轉變。雖然對我之外交承認或非南太平洋島國人民所在意，但其背後隱含之經濟利益可能使人民有感。

選舉影響與我建交或斷交可能性有三：一、執政者或執政聯盟因於選前面臨國內壓力及危機，盼透過改變外交承認所帶來之經濟利益作為選舉籌碼，吸引民眾支持，以尋求連任；二、在野黨候選人與選舉期間提出競選承諾，即倘選上後，將與我建交或斷交，以改變民眾不滿之現狀，並選後改變外交承認以兌現承諾；三、執政者或執政聯盟原本就打算改變外交承認，惟不希望選前突然之外交政策改變影響選情，而於確認連任後即改變外交承認。

表格 5-2：太平洋島國選舉及斷交時間點

編號	建/斷交時間	最近選舉時間	距離天數（外交改變發生於選舉前/後）	選後行政首長是否更替
1	1972年4月10日與東加王國建交	1972年5月19日（國會）	39天（前）	否
2	1972年5月29日與薩摩亞建交	1973年2月24日（國會）	271天（前）	否
3	1975年11月6日與薩摩亞斷交	1976年2月21日（國會）	107天（前）	是
4	1979年9月19日與吐瓦魯建交	1981年9月8日（國會）	720天（前）	是
5	1980年5月4日與諾魯建交	1980年12月6日（國會）	226天（前）	否
6	1983年3月24日與索羅門群島建交	1984年10月24日（國會）	580天（前）	是
7	1998年11月2日與東加王國斷交	1999年3月10日至11日（國會）	128天（前）	否
8	1998年11月20日	1999年11月22日	377天（前）	是

	與馬紹爾群島建交	(國會)		
9	1999年7月5日與巴布亞紐幾內亞建交，7月21日斷交	1997年6月14日至28日(國會)	751天(後)	是
10	1999年12月29日與帛琉建交	2000年11月7日(總統+國會)	314天(前)	是
11	2002年7月21日與諾魯斷交	2003年5月3日(國會)	286天(前)	是
12	2003年11月7日與吉里巴斯建交	2003年7月4日(總統)	126天(後)	是
13	2004年11月3日與萬那杜建交，11月10日斷交	2004年7月6日(國會)	120天(後)	是
14	2005年5月14日與諾魯建交	2004年10月23日(國會)	203天(後)	否
15	2019年9月16日與索羅門群島斷交	2019年4月3日(國會)	166天(後)	是
16	2019年9月20日與吉里巴斯斷交	2020年4月14日(國會第一輪)	207天(前)	否
17	2024年1月15日與諾魯斷交	2023年10月30日(總統)	77天(後)	是

資料來源：作者整理自 Inter-Parliamentary Union 資料庫。

歷史上，我與太平洋島國有 17 次建交及斷交之案例（表格 5.2），其中有 13 次建斷交事件發生在選舉前後 1 年之內（8 次選前、5 次選後），佔比高達 76%，足見選舉為影響建斷交之可能因素之一。因此，選舉週期越短的國家越，其外交轉向機率較高，B、C 及 D 類型之國家及其選舉週期/議員任期羅列如下。

表格 5-3：B、C、D 類國家之選舉週期

編號	外交關係類型	國家	選舉週期/議員任期
B	斷交轉向 1 次	薩摩亞	5 年
		東加王國	4 年
		索羅門群島	4 年
C	建交、斷交轉向各 1 次	巴布亞紐幾內亞	5 年
		吉里巴斯	4 年
		萬那杜	4 年
D	建交、斷交轉向各 2 次	諾魯	3 年

資料來源：作者自行整理。

由上表可見，諾魯為 B、C、D 類型選舉週期最短之國家，其選舉週期僅為 3 年，其餘國家均為 4 年或 5 年，因此在不考量其他因素下，諾魯的政治相較不穩定，且歷史上南太平洋國家外交轉向在選舉前後一年內之 13 個案例中，諾魯即佔 4 個，足見選舉對於政治穩定程度及外交轉向之影響。

### 5.3 國內制度性因素三：政黨政治、國會規模等指標

除否決者理論及選舉周期外，國會規模、政黨制度等國內政治因素亦會影響一國之政治穩定度，以下將檢視南太諸國之政府制度，透過其他政府體制指標進行分析。

#### 5.3.1 薩摩亞

薩摩亞有兩個主要政黨，「薩摩亞信仰統一黨」(FAST Party) 和「人權保護黨」(Human Rights Protection Party)。這兩個政黨在國內政治中具顯著對立，其政黨制度在一定程度上反映了地區和文化之分裂。2019 年修憲後，薩摩亞的議會席次由 49 席改為 51 席，由全國 42 選區 (35 選區單席、7 選區雙席) 產生，其中有 41 個選區仍僅有具酋長身分者，即「馬他伊」(Matai) 方具被選舉權，僅有首都

選區 2 席不受此限。此外，議會議員由選民選舉產生，議員任期由 3 年改為 5 年，總理則由議會選舉產生。<sup>168</sup>



### 5.3.2 東加王國

東加王國為太平洋地區唯一君主制國家，社會分成王族、貴族及平民 3 階級，全國共有 33 個世襲貴族頭銜。東加政黨制度較為單一，主要由傳統部落結構和獨立議員組成。近年來，東加政治結構開始變化，越來越多政黨參與其中，包含 2007 年 8 月成立的「永續建設國家黨」、2008 年 4 月成立的「人民民主黨」以及 2010 年 9 月成立的「友誼之島民主黨」等。東加的議會席次共 30 席，議員均由選舉產生，其中一部分議員是由選人民直選，另一部分則由貴族選舉產生，總理則由議會選舉產生。<sup>169</sup>

### 5.3.3 索羅門群島

索羅門群島有多個政黨，主要政黨包括「聯合民主黨」(United Democratic Party, UDP)、「人民聯盟黨」(People's Alliance Party, PAP)、「鄉村黨」(Kadere Party)、「民主聯盟黨」(Democratic Alliance Party, DAP)、「鄉村發展黨」(Solomon Islands Party for Rural Advancement, SIPRA)、以及「人民至上黨」(Solomon Islands People First Party, SIPFP) 等，其政黨分裂非常頻繁，政黨之間的區別往往模糊，並且在選舉後經常會有組閣的變動。選舉更多取決於個人和地方支持，而非基於明確政策立場。索羅門群島的議會席次共 50 席，選舉採用單一選區制。總理由議會選舉產生，並且可以隨著議會之變動而改變。<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> 「薩摩亞獨立國 Independent State of Samoa」，中華民國外交部：

<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=49>

<sup>169</sup> 「東加王國 Kingdom of Tonga」，中華民國外交部：

<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=119>

<sup>170</sup> 「索羅門群島 Solomon Islands」，中華民國外交部：

<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=29>

### 5.3.4 巴布亞新幾內亞

巴布亞紐幾內亞擁有多黨制，主要政黨包括「盤古黨」(Pangu Party)、「聯合資源黨」(United Resources Party)、「國家聯盟黨」(National Alliance Party)、「聯合勞工黨」(United Labour Party)、「人民第一黨」(People first Party)等政黨。惟巴紐政黨分裂和更替非常頻繁，獨立後歷任政府均由多黨聯合執政，政局不易穩定，且政黨影響力相對薄弱，許多政黨在實際運作中更多基於個人聯盟而非固定之政治立場。各政黨主要在選舉時建立聯盟，並且選舉後可能會迅速變動。巴布亞紐幾內亞國會席次共 118 錫，採用混合選舉制度，其中包括單一可轉讓投票制 (Single Transferable Vote, STV)，議會由各選區選出的議員組成，總理則由議會選舉產生。<sup>171</sup>

### 5.3.5 吉里巴斯

吉里巴斯政黨制度比較鬆散，政黨存在感不強，該國目前有 4 個主要政黨，包括「關懷吉里巴斯黨」(Tobwaan Kiribati, TKP)、「保護吉里巴斯黨」(Kamonoan Kiribati Paty)、「吉里巴斯優先黨」(Kiribati Mao Party)及「真理黨」(Boutokaan te Koaua, BTK)。實際上，許多候選人是以個人身份參選，而不是由政黨推派。吉里巴斯的政治實踐中，政黨角色並不像其他國家那樣集中，政治競爭往往基於個人關係與地方支持，而非明確之黨派對立。總統選舉採用兩輪制 (如果第一輪沒有人獲得超過半數票，則進行第二輪選舉)；立法機構為單院制，國會議員共 45 名，議員由直接選舉產生。<sup>172</sup>

---


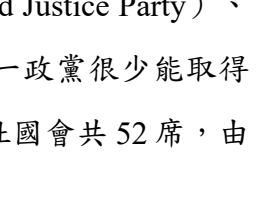
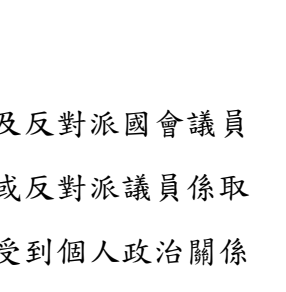
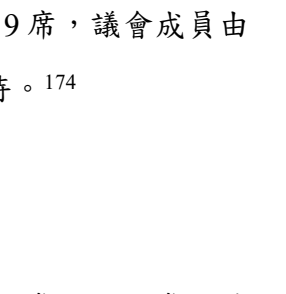
<sup>171</sup> 「巴布亞紐幾內亞獨立國 Independent State of Papua New Guinea」，中華民國外交部：

<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=68>

<sup>172</sup> 「吉里巴斯共和國 Republic of Kiribati」，中華民國外交部：

<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=47>

### 5.3.6 萬那杜

萬那杜歷來政黨林立，而且多黨競爭十分激烈，主要政黨包括「溫和黨聯盟」(Union of Moderate Parties)、「萬那阿庫黨」(Vanua'aku Pati)、「農村發展黨」(Rural Development Party)、「土地與正義黨」(Land and Justice Party)、「統一改革運動」(Reunification Movement for Change)。單一政黨很少能取得國會多數或穩定多數，故政府多依靠多黨聯盟組成政府。萬那杜國會共 52 席，由 18 個選區（包括複數選區）直接選舉產生。<sup>173</sup>

### 5.3.7 諾魯

諾魯政黨制度並不成熟，沒有穩定政黨結構，僅有執政派及反對派國會議員之分。大多數政治活動基於個人忠誠和部落關係，加入執政派或反對派議員係取決於其利益及政治傾向，而非政黨之政策分歧。諾魯政治經常受到個人政治關係之影響，政黨經常處於鬆散狀態。諾魯立法機構為一院制，共 19 席，議會成員由選民選舉產生，議會選舉通常基於候選人之個人名聲和部落支持。<sup>174</sup>

### 5.3.8 小結

由於太平洋島國人口稀少、國土分布零散，使得全國性大政黨及嚴密黨組織難以運作，社會網路往往基於村落、家族及部落等組織聯繫，而不是基於意識形態或政黨認同。如薩摩亞之「馬他伊」制度及東加王國之貴族制度，部落酋長社會體系在政治環境中根深蒂固，這些傳統社會結構與西方式政黨制度混合，使得政黨角色被削弱或扭曲，況且太平洋島國政黨極不穩定，有時政黨形式僅是臨時聯盟或選舉工具，往往在一次選舉後即重組或瓦解，故無法以西方式政黨體制模

---

<sup>173</sup> 「萬那杜共和國 Republic of Vanuatu」，中華民國外交部：

<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=175>

<sup>174</sup> 「諾魯共和國 Republic of Nauru」，中華民國外交部：

<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=134>

式套用分析。

總合各國政黨體制分析，索羅門群島、巴布亞紐幾內亞及萬那杜之政黨體制較制度化，惟均為多黨體系及聯盟形式呈現：薩摩亞因近年政黨重組，吉里巴斯因政黨影響有限，而東加王國僅在近年政黨政治方才興起，其等為現代政黨體系與傳統制度混合形式：另諾魯政黨制度弱，幾乎不存在正式政黨，政治則以獨立候選人為主。

此外，有關太平洋島國國會規模，巴布亞紐幾內亞國會席次最多，共有 118 席；薩摩亞、索羅門群島、吉里巴斯及萬那杜為中型規模國會，約 50 席上下；東加王國及諾魯則為小型規模，其中諾魯席次僅有 19 席，為 B、C 及 D 類國家最少者。國會越小，政府多數門檻更難維持，每位議員之影響力較大，更容易出現倒戈及政治狹持（political hostage-taking / political blackmail）。<sup>175</sup> 此外，小規模國會政黨制度將被弱化，多會形成個人政治（personalistic politics），往往造成跳黨、組閣危機及不信任投票氾濫。

---

<sup>175</sup> Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. (New York, NY: Cambridge University Press).

表格 5-4：前南太平洋邦交國政治制度

前邦交國	政體	國會 人數	議員 任期	選制	政黨體制
薩摩亞	議會民主制	51	5 年	單一選區相對多數制	兩黨制
東加王國	君主立憲 議會民主制	30	3 年	17 位由單一選區相對多數決選出、9 位為貴族選出、4 位由總理任命	三黨制
索羅門群島	君主立憲 議會民主制	50	4 年	單一選區相對多數制	多黨制
巴布亞新幾 內亞	君主立憲 議會民主制	118	5 年	單一選區排序複選制	多黨制
吉里巴斯	選舉行政總統 的議會共和制	45	4 年	7 個單一選區、11 個兩席選區、5 個三席選區；兩輪投票	四黨制
萬那杜	議會民主制	52	4 年	8 個單一選區、10 個複數選區（2-7 席）	多黨制
諾魯	議會共和制	19	3 年	8 個複數選區，排序投票制	無政黨體制

資料來源：作者整理自中華民國外交部官網及 CIA World Factbook。

#### 5.4 個案研究：諾魯國內制度造成之政治不穩定性

諾魯與我國的關係可謂是分分合合，歷史上與我國兩次建交及兩次斷交，諾魯 1980 年與我國建立邦交關係，但 2002 年轉而承認中華人民共和國，並又在 2005 年與我國再次建交，不過在 2024 年我國總統大選結束後選又再次與中華民國斷交。諾魯係南太平洋地區唯一與我國斷交之後又復交之國家，一般情況下，邦交國與我國斷交並與中國建交之後，基本上難以再與我國復交，但諾魯是南太平洋地區的例外，曾在 2002 年與我國斷交後，又於 2005 年與我國復交，<sup>176</sup> 究竟哪

<sup>176</sup>2005，「第 26 個邦交國 台灣與諾魯復交」，TVBS 新聞網：<https://news.tvbs.com.tw/life/443582>，

些事件或因素導致諾魯外交政策的左右擺盪，是值得深入探討的主題。諾魯外交之反覆轉向主要是源自國內財政及政治問題，以下將進行深入探討。



#### 5.4.1 從太平洋科威特到第三世界國家

諾魯為世界上最小的島國，<sup>177</sup> 19世紀末成為德意志帝國殖民地，第一次大戰之後，諾魯被國際聯盟託管，由澳洲、紐西蘭和英國共管，<sup>178</sup> 第二次世界大戰時被日本短暫佔領，戰後再度被託管，直至 1968 年才獨立。<sup>179</sup> 就政府體制而言，諾魯政體為總統制共和國，總統由國會 19 名議員互選產生。諾魯並沒有一個正式和穩定結構之政黨，候選人通常代表個人或公司，故難以從政黨意識形態之角度來分析外交政策之產出。<sup>180</sup> 因此，諾魯之個案研究會以事件導向和領導人特質進行分析，例如兩岸的金元外交角力如何左右諾魯之外交承認，而諾魯領導人是基於何種考量改變其政策。1980 年，諾魯與我國建立正式外交關係，成為太平洋地區少數與台灣維持邦交的國家之一，此關係一直維持到 2002 年。

諾魯曾經是全世界最富有之國家，自 1968 年從澳洲獨立之後，諾魯人民掌握全島磷礦之所有權，磷礦出口之豐厚利潤，使島上居民如同中樂透般一夜致富。1975 年的諾魯人均 GDP 高達 35,700 美元，為同期美國之五倍有餘，使諾魯一躍成為全世界最富有之國家，國際稱之為「太平洋上的科威特」。

然而，暴發戶般之機遇也帶來許多貪腐問題，且政府錯誤的決策也使諾魯財富逐漸流失。因為人民發現一瞬間衣食無虞，讓該國國民幾乎沒有接受教育或職業訓練之動機，且經濟產業過度單一，政府也未在人力資源及基礎建設上進行長期投資。直到 1990 年開始，島上磷矿产量銳減，人民發現經濟建立在如此脆弱之基礎上，且除了繼續挖礦之外，該國幾乎一無所有。1999 年，諾魯人均 GDP 降至

---

2005/5/14

<sup>177</sup> 諾魯面積僅有 21 平方公里，世界排名第 193 名。

<sup>178</sup> Kenneth Roberts-Wray, London, Stevens. 1966. "Commonwealth and Colonial Law". p. 884.

<sup>179</sup> Highet, K; Kahale, H. 1993. "Certain Phosphate Lands in Nauru". *American Journal of International Law*. 87 (2): 282-288.

<sup>180</sup> Davidson, JW. 1968. "The Republic of Nauru". *The Journal of Pacific History*. 3 (1): 145-150.

2,929 美元，剩不到巔峰時期的十分之一，到 2005 年全島失業率更達 90%，瞬間從已開發國家的經濟水平淪為第三世界國家。<sup>181</sup>



#### 5.4.2 政治動盪時期（1989 至 2003 年）及 2002 年台諾斷交

諾魯獨立後，Hammer DeRoburt 成為該國第一位總統，在接下來二十幾年至 1989 年間，幾乎皆由 DeRoburt 擔任諾魯總統，除了 1976 年 12 月至 1978 年 5 月由 Bernard Dowiyogo 掌握多數成為總統，以及 1986 年 9 月及 12 月兩次短暫下野。<sup>182</sup> 1989 年 DeRoburt 總統下台後，由 Dowiyogo 總統接替，成為諾魯最年輕的總統。由於政治體制為議會制，總統由議員互選出，而國會可對其提出不信任案，因此在政治動盪期間，政府更迭頻繁，總統頻頻易位。<sup>183</sup>

Hammer DeRoburt 去世後，諾魯在 1989 年至 2003 年間經歷 17 次的政府更迭，Bernard Dowiyogo 在此期間經常擔任總統一職，任期最長 6 年（1989-1995），最短僅有 8 天（2003 年 1 月）。1995 年，國會通過決議迫使 Bernard Dowiyogo 讓位給 Kinza Clodumar，但 Dowiyogo 在 1998 年 6 月 Clodumar 被不信任案罷黜後奪回總統一職。<sup>184</sup>

1999 年 4 月至 2003 年 3 月，Bernard Dowiyogo 和前諾魯磷礦公司主席 René Harris 相繼成為任期短暫的總統（共經歷 7 次政府更迭），直到 2003 年 Dowiyogo 在任期內因心臟病去世，Ludwig Scotty 當選為總統，並在 2004 年 10 月再度當選為總統，並將任期做滿。<sup>185</sup>

2002 年諾魯時任總統雷哈里斯（Rene Harris）改變外交政策，轉而與中華人

---

<sup>181</sup> Ray Loa, 2019, 「小島悲歌：諾魯如何從世界上最富有的國家，淪為第三世界？」，換日線：  
<https://crossing.cw.com.tw/article/11536>

<sup>182</sup> Bain, Kenneth. 1992. "Obituary: Hammer DeRoburt". The Independent:  
<https://www.independent.co.uk/news/people/obituary-hammer-deroburt-1534858.html>

<sup>183</sup> Constitution of Nauru: [https://www.constituteproject.org/constitution/Nauru\\_1968](https://www.constituteproject.org/constitution/Nauru_1968)

<sup>184</sup> "Profile - The Government of the Republic of Nauru": <https://www.nauru.gov.nr/government.aspx>

<sup>185</sup> 2007. "Scotty returned as Nauru president," The Sydney Morning Herald:  
<https://www.smh.com.au/world/scotty-returned-as-nauru-president-20070828-vui.html>

民共和國（中國）建立正式外交關係，並採納「一個中國政策」。<sup>186</sup> 作為回應，台灣宣布與諾魯斷交，並指控中國透過提供超過九千萬歐元之經濟援助，換取諾魯之外交承認。<sup>187</sup> 諾魯的外交轉向很大程度也源自於國內因素，比起馬紹爾群島的政治動盪原因，諾魯則以經濟問題為主要影響因素。

2003 年諾魯國內爆發動盪，此源自於諾魯嚴重經濟衰退及財政赤字危機，導致該國政治極為不穩定。諾魯在 1970 年代至 1980 年代因島上豐富磷礦資源，一舉成為全世界最富有國家之一，然因過度揮霍及政府經營不善，1990 年諾魯磷礦產量銳減之後，該國也開始面臨經濟危機，這些問題導致諾魯 21 世紀初的政治動盪。<sup>188</sup> 2003 年 5 月 3 日，諾魯舉行國會選舉，在此之前 5 個月內，諾魯已更替 4 任總統，2003 年共更換 6 任總統，其中 René Harris 總統於該年 1 月 17 日上任，而隔天即被替換，可見政治混亂程度。

2004 年 10 月 1 日，諾魯總統路史可迪（Ludwig Scotty）宣布進入緊急狀態，解散國會，並宣佈將於 2004 年 10 月 23 日舉行臨時大選。此次選舉距離上一次全國性選舉（2003 年 5 月 3 日）尚不足一年半，但期間政府已歷經三次更迭。史可迪總統決定解散國會之直接原因，係政府無法如期於 9 月底前通過新的預算案。由於預算未能通過，政府陷入癱瘓狀態，無法維持正常運作。<sup>189</sup>

導致國會僵局另一個因素是衛生部長 Dr. Kieren Keke 因同時持有諾魯與澳洲雙重國籍而遭到停職處分。解散國會前數日，諾魯首席大法官曾裁示凱克仍具國會議員資格，但時任議長 Russell Kun 堅持在國會正式投票撤銷其停職前，不允許其恢復議席。在政府與反對派各佔八席之僵持局面下，政府既無法讓 Russell Kun 復職，也無力推動其改革預算案。反對派領袖譴責總統行為違憲，並向最高法院

---

<sup>186</sup> Dean, Jason. 2002. "Nauru's Diplomatic Switch Strains Taiwan-China Ties" *The Wall Street Journal*: <https://www.wsj.com/articles/SB1027442068503462360>

<sup>187</sup> 2002. "Taiwan cuts diplomatic ties with Nauru". *BBC News*: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/2143749.stm>

<sup>188</sup> Ray Loa, 2019, 「小島悲歌：諾魯如何從世界上最富有的國家，淪為第三世界？」，換日線：<https://crossing.cw.com.tw/article/11536>

<sup>189</sup> Nauru Elections held in 2004. *Inter-Parliamentary Union*

提出法律挑戰。然而，最高法院裁定總統之行為符合憲法規定。<sup>190</sup>

自 2003 年 7 月上任以來，史可迪政府獲得地區支持以推行其改革議程，在此次選戰中亦以持續改革作為主要政見。相對地，反對派則強調其陣營中多位成員曾任總統，治國經驗更為豐富。2004 年 10 月選舉前 3 日，澳大利亞政府宣佈將加碼援助納魯改革計畫。澳洲外交部長唐納（Alexander Downer）在坎培拉發表聲明指出，澳洲將提供營養顧問及 20 萬澳元，協助納魯應對糧食供應不足與飲食相關健康問題。<sup>191</sup>

根據諾魯政府聲明，2004 年國會改選共有 76 名候選人競選 18 個國會席位，其中包括所有現任國會議員。作為太平洋島國論壇區域援助計畫受援國之一，該論壇派遣了一個由四人組成的觀察團前往納魯。觀察團在選後表示，諾魯民眾在公平且自由之環境下完成了投票。<sup>192</sup>

選舉結果顯示，原執政政府在此次選舉中勝出，九位執政黨議員全部連任，而反對派中則有七位失去議席。多位新當選議員曾公開表態支持政府的改革議程。2004 年 10 月 26 日，新一屆國會一致推舉史可迪再次擔任總統。同日，國會亦選出執政黨支持的候選人 Vassel Gadoengin 擔任議長。<sup>193</sup>

### 5.4.3 台諾再次建交

2005 年 5 月 14 日台灣總統陳水扁在馬紹爾群島會見諾魯總統路史可迪後，我國時任外交部長陳唐山與諾魯總統史可迪在台北簽署復交公報，兩國恢復大使級

---

<sup>190</sup> David Fickling. 2003. "The waste land," the Guardian:

<https://www.theguardian.com/world/2003/jan/21/worlddispatch.davidfickling>

<sup>191</sup> 2003. "Labor, Greens back Nauru help," Australian Broadcasting Corporation:

<https://www.abc.net.au/news/2003-12-19/labor-greens-back-nauru-help/108478>

<sup>192</sup> Slawomir Szyszka. 2012. "Pacific Islands Forum election observation: An external perspective,"

International IDEA: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/pacific-islands-forum-election-observation.pdf>

<sup>193</sup> Nauru Elections held in 2004. Inter-Parliamentary Union

外交關係並互設大使館，中國則因此與諾魯中止外交關係。<sup>194</sup>在此後合作中，台灣成為諾魯主要經濟援助來源國之一，另一重要援助國為澳洲。台灣不僅提供財政資助，亦定期派遣專科醫師支援諾魯境內唯一之醫療機構。作為回報，諾魯多次在聯合國及其他國際場合表態支持台灣有意義參與國際組織。<sup>196</sup>

2007年，史可迪總統再次當選，期間曾有媒體報導指出其選舉資金部分來自台灣，引發部分政界人士質疑為「外來賄賂」。<sup>197</sup>史可迪則辯稱，相關資金用於民眾福利支出。同年3月7日，諾魯首位駐台大使 Ludwig Keke 向總統陳水扁遞交到任國書，象徵雙邊關係深化。然而，該年12月，史可迪由史蒂芬（Marcus Stephen）接替總統職位。台灣方面迅速展現外交善意，陳總統致電祝賀史蒂芬當選，並表達持續援助之意，同時呼籲諾魯繼續支持台灣國際參與，並邀請其訪台。<sup>198</sup>往後之總統包括達比杜（Sprent Arumogo Dabwido）、瓦卡（Baron Divavesi Waqa）、安格明（Lionel Aingimea）及昆洛斯（Russ Joseph Kun）均對我國甚為友好並多次訪台，直到2023年10月諾魯國會對總統昆洛斯提出之不信任案，並重新選出新總統 David Adeang 後，即揭開第二度斷交之序幕。

#### 5.4.4 台諾第二度斷交

2023年10月總統昆洛斯訪台參與我國國慶典禮，並重申台諾外交關係，但在同月25日，諾魯國會通過對昆洛斯的不信任案，隨即展開對新總統之選舉，候選人 Delvin Thoma 及 David Adeang 戰成平手。10月30日國會進行新一輪之選舉，最後由 Adeang 以 10 票對 8 票勝出。10月31日 Adeang 正式就職，並宣布其內閣

---

<sup>194</sup>2005. "Taiwan wins back Nauru as ally". Australian Broadcasting Corporation:

<https://www.abc.net.au/news/2005-05-14/taiwan-wins-back-nauru-as-ally/1570628>

<sup>195</sup> Su, Joy. 2005. "Nauru switches its allegiance back to Taiwan from China," Taipei Times:

<https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2005/05/15/2003254718>

<sup>196</sup>2010. "Nauru urges use of Taiwan medical help". Radio New Zealand International:

<https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/193690/nauru-urges-use-of-taiwan-medical-help>

<sup>197</sup> 2005. "Taiwan wins back Nauru as ally". Australian Broadcasting Corporation:

<https://www.abc.net.au/news/2005-05-14/taiwan-wins-back-nauru-as-ally/1570628>

<sup>198</sup> 2007. "President Chen Speaks with New Leaders of Nauru and Solomon Islands," Office of the President: <https://english.president.gov.tw/NEWS/2853>

成員。<sup>199</sup>

2024年1月13日我國總統大選選舉結果公布後，諾魯透過我國外交部次長及總統府秘書長發出賀電，祝賀賴清德總統當選，<sup>200</sup>不過15日，諾魯總統 Adeang 宣布與我國二次斷交。<sup>201</sup>

#### 5.4.5 台諾 2024 年斷交原因

##### 5.4.5.1 國內財政問題

自磷酸礦開採殆盡後，諾魯即陷入嚴重財政赤字，諾魯政府曾盼使該島成為避稅天堂，但因缺乏政府機關適當管理，使許多俄國犯罪組織開始利用諾魯作為洗錢基地，諾魯也在 2003 年被 G7 防制洗錢金融行動工作組織列入黑名單，諾魯也失去從事正當商業行為企業之投資。<sup>202</sup>

諾魯政府也曾透過賣護照之方式增加收入，所謂「投資者護照」一本要價 1,500 至 35,000 美元，但同樣因為缺乏適當管理，導致許多恐怖組織利用諾魯護照進行犯罪活動，其中包括蓋達組織 (Al-Qaeda)。在 2001 年 911 事件後，美國政府正式將諾魯列入威脅世界和平國家 (Rogue State) 黑名單，並禁止美國銀行與諾魯往來，直至 2008 年在澳洲政府協助下執行政府及金融制度改革，諾魯才從黑名單中移除。<sup>203</sup>

為擴充收入來源，諾魯 2001 年提出「太平洋解決方案 (Pacific Solution)」，

---

<sup>199</sup> Don Wiseman. 2023. "Adeang's elevation to Nauru presidency brings concerns," Radio New Zealand International: <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/501427/adeang-s-elevation-to-nauru-presidency-brings-concerns>

<sup>200</sup> 2024,「外交部：諾魯突襲式斷交 吳釗燮很憤怒」，中央通訊社：  
<https://www.cna.com.tw/news/aip/202401150196.aspx>

<sup>201</sup> 游凱翔、蘇志宗，2024，「外交部：即日起與諾魯共和國斷交」，中央通訊社：  
<https://www.cna.com.tw/news/aip/202401155002.aspx>

<sup>202</sup> 2003. "Nauru struck off tax haven blacklist," Australian Broadcasting Corporation:  
<https://www.abc.net.au/news/2003-12-13/nauru-struck-off-tax-haven-blacklist/105070>

<sup>203</sup> Ray Loa, 2019,「小島悲歌：諾魯如何從世界上最富有的國家，淪為第三世界？」，換日線：  
<https://crossing.cw.com.tw/article/11536>

使該島成為地區處理中心（Regional Processing Center），以接收澳洲政府拒收之尋求庇護者（Asylum Seekers）及難民（Refugees），這些人多來自阿富汗及伊拉克，並以每人每月 756 至 2,770 美元之價碼向澳洲政府收取費用，每年可獲得約 3 千萬美元之收入。然而收容中心環境惡劣、生活品質低落，經常爆發大規模疾病及暴動，如 2013 年暴動共造成 6 千萬美元之財產損失。<sup>204</sup>

2016 年 11 月美國與澳洲達成協議，將部分難民從諾魯移至巴布亞紐幾內亞之馬努斯島，<sup>205</sup> 2020 年 COVID-19 疫情加速重新安置之進程，根據 2022 年數據，總計有 115 名難民被安置在諾魯，但諾魯卻從澳洲政府那邊獲得一年總共 1 億美元的資金來源。<sup>206</sup> 2023 年 11 月，澳洲高等法院作出「NZYQ v Minister for Immigration, Citizenship and Multicultural Affairs」之判決，裁定無限期拘留無法被遣返之非公民違憲，澳洲政府開始重新審視其拘留與安置制度。然而，2025 年 10 月，諾魯與澳洲簽署有關難民安置之瞭解備忘錄（MOU），澳洲將提供 3.88 億美元予諾魯安置非法入境澳洲之難民。<sup>207</sup> 由此可見，諾魯財政問題迫使其仍需要持續透過收留難民獲得澳洲金援。

#### 5.4.5.2 選舉因素

2023 年 10 月總統昆洛斯（Russ Joseph Kun）訪台參與我國國慶典禮，並重申台諾外交關係，但在同月 25 日，諾魯國會通過對昆洛斯的不信任案，隨即展開對

---

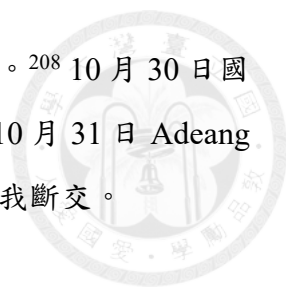
<sup>204</sup>2013. "Photos of riot damage at Nauru detention centre released by Department of Immigration," Australian Broadcasting Corporation: <https://www.abc.net.au/news/2013-07-21/immigration-releases-photos-of-nauru-damage/4833274?future=true&>

<sup>205</sup> Stephanie Anderson and Julie Doyle. 2017. "Nauru and Manus Island refugees yet to be vetted under US-Australia deal" Australian Broadcasting Corporation: <https://www.abc.net.au/news/2017-02-27/us-australia-deal-refugees-yet-to-be-vetted/8306138>

<sup>206</sup> Doherty, Ben. 2022. "Nauru detention centre operator makes \$101m profit – at least \$500,000 for each detainee," The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/12/nauru-detention-centre-operator-makes-101m-profit-at-least-500000-for-each-detainee>

<sup>207</sup> 2025, 「與中建交被耍了？諾魯由富變窮 新賺錢術竟是靠『這國』」，自由時報：  
<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/5225491>

新總統的選舉，候選人 Delvin Thoma 及 David Adeang 戰成平手。<sup>208</sup> 10 月 30 日國會進行新一輪之選舉，最後由 Adeang 以 10 票對 8 票勝出。<sup>209</sup> 10 月 31 日 Adeang 正式就職，並宣布其內閣成員。<sup>210</sup> Adeang 隨後於隔年初宣布與我斷交。



#### 5.4.6 小結

諾魯於 2002 年與我國斷絕外交關係，又於 2005 年與我國重新建立外交關係，此期間正好是諾魯國內政局最動盪之時刻，也反映出諾魯嚴重的經濟危機和政府一系列錯誤之決策。2002 年 René Harris 決定與我國斷交並與中華人民共和國簽訂建交公報即是為了獲得北京 1.5 億美元之經濟援助，儘管同時也失去我國援助。2003 年 5 月較親我國的史可迪總統上台後，於同年 7 月底關閉駐中國大使館，台諾復交之傳言甚囂塵上，但同年 8 月 8 日 René Harris 總統又重新掌權，直至 2004 年 6 月 Scotty 再次成為總統後隔一年才重新與我國建交。<sup>211</sup>

另外，2024 年的斷交除了國內長年積累的財政問題，更是因為前一年 10 月底的不信任案，將相對友我的昆洛斯拉下台，同時新總統較為機會主義者，讓中國找到施力點，最終造成斷交之結果。上述原因再次印證外交轉向很大程度是源於其政治不穩定之影響。

表格 5-5：諾魯總統列表

屆數	姓名	選舉年	任期
----	----	-----	----

<sup>208</sup> 2023. "Nauru Parliament will try again to elect a president today". Radio New Zealand: <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/501276/nauru-parliament-will-try-again-to-elect-a-president-today>

<sup>209</sup> 2023. "David Adeang elected as new Nauru president". Marianas Variety: [https://www.mvariety.com/news/david-adeang-elected-as-new-nauru-president/article\\_14bcea70-76ea-11ee-a52f-1b6d8b938d94.html/](https://www.mvariety.com/news/david-adeang-elected-as-new-nauru-president/article_14bcea70-76ea-11ee-a52f-1b6d8b938d94.html/)

<sup>210</sup> 2023. "Nauru's President Adeang sworn in, names his Cabinet," Radio New Zealand: <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/501366/nauru-s-president-adeang-sworn-in-names-his-cabinet>

<sup>211</sup> Su, Joy. 2005. "Nauru switches its allegiance back to Taiwan from China," Taipei Times: <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2005/05/15/2003254718>

			上任	卸任	在位時間
1	Hammer DeRoburt		1968/5/17	1976/12/22	8年 219天
2	Bernard Dowiyogo		1976/12/22	1978/12/19	1年 362天
3	Lagumot Harris		1978/12/19	1978/12/23	4天
-1	Hammer DeRoburt		1978/12/23	1986/9/17	7年 268天
4	Kennan Adeang		1986/9/17	1986/10/1	14天
-1	Hammer DeRoburt		1986/10/1	1986/12/12	72天
-4	Kennan Adeang		1986/12/12	1986/12/22	10天
-1	Hammer DeRoburt		1986/12/22	1989/8/17	2年 238天
5	Kenas Aroi		1989/8/17	1989/12/12	117天
-2	Bernard Dowiyogo		1989/12/12	1995/11/22	5年 345天
-3	Lagumot Harris		1995/11/22	1996/11/11	355天
-2	Bernard Dowiyogo		1996/11/11	1996/11/26	15天
-4	Kennan Adeang		1996/11/26	1996/12/19	23天
6	Ruben Kun		1996/12/19	1997/2/13	56天
7	Kinza Clodumar		1997/2/13	1998/6/18	1年 125天
-2	Bernard Dowiyogo		1998/6/18	1999/4/27	313天
8	René Harris		1999/4/27	2000/4/20	359天
-2	Bernard Dowiyogo		2000/4/20	2001/3/30	344天
-8	René Harris		2001/3/30	2003/1/9	1年 285天
-2	Bernard Dowiyogo		2003/1/9	2003/1/17	8天
-8	René Harris		2003/1/17	2003/1/18	1天
-2	Bernard Dowiyogo		2003/1/18	2003/3/9	50天
9	Derog Gioura		2003/3/10	2003/5/29	80天
10	Ludwig Scotty	2003	2003/5/29	2003/8/8	71天
-8	René Harris	-	2003/8/8	2004/6/22	319天
-10	Ludwig Scotty	-	2004/6/22	2007/12/19	3年 180天

11	Marcus Stephen	2007	2007/12/19	2011/11/10	3 年 326 天
		2008			
		2010 (4 月)			
		2010 (6 月)			
12	Freddie Pitcher	-	2011/11/10	2011/11/15	5 天
13	Sprent Dabwido	-	2011/11/15	2013/6/11	1 年 208 天
14	Baron Waqa	2013	2013/6/11	2019/8/27	6 年 77 天
		2016			
15	Lionel Aingimea	2019	2019/8/27	2022/9/29	3 年 33 天
16	Russ Kun	2022	2022/9/29	2023/10/30	1 年 31 天
17	David Adeang	-	2023/10/30	現任	任期未滿

資料來源：作者整理自諾魯政府官網。

## 5.5 結論：國內政治因素之外交類型分析

本章節採取否決者理論及選舉時間點等面向，分析太平洋國家與我建、斷交之可能國內層次因素。透過否決者理論，本章盤點太平洋諸國之制度型否決者數量，進而探討其重大政策轉變之難易度。一國制度型否決者數量越多，在不討論各否決者立場下，政策改變將可能面臨越多阻礙。帛琉及馬紹爾群島由於制度型否決者較多，不易改變其外交政策，與台灣之邦交關係較穩固；反之，吐瓦魯因其制度型否決者數量僅為 1，只要國會決議，就能使台吐兩國斷交，因此邦交關係較不穩定。此外，透過否決者理論亦可以推論，目前不具邦交關係之太平洋國家，倘其為議會內閣一院制，否決者數量為 1，則較容易改變其外交承認，我國較容易拉攏該等國家與我建立或恢復邦誼。

除制度型否決者之靜態變量，選舉時間點亦可影響建、斷交，此假設建立在外交轉向源自於該國選舉變化，如選後政府重組，使新領導人倘有不同意識形態或將改變其外交政策，或選前因現任領導人選情告急，使其需要透過外交轉向扭轉選情。本章分析吉里巴斯 2003 及 2016 年選舉、諾魯 2003、2004 及 2023 年選

舉，以及索羅門群島 2019 年選舉，這些實例均顯示選舉為該等國家外交轉向之重要因素，因此當我太平洋邦交國選舉將至，我國需密切關注選舉動態，並適時因應潛在斷交風險，防範於未然。

許多研究在分析國家層級因素，會採取政黨意識形態為主軸，<sup>212</sup> 因多數國家政治環境會以政黨為利益匯集之主要媒介，且政黨通常由具有共同理念價值之人所組成，並有黨綱領導黨之運作及方向，以政黨為主體作為研究對象有助化約變量並有助分析。然而在地狹人稀的南太平洋地區，各國政治化程度普遍較低，多數國家缺乏有效政黨，或政黨並非以強而有力之意識形態而凝聚，而是依靠個人魅力而產生，以索羅門群島為例，政黨往往因其領導人之政治勢力跌宕而興衰，而索羅門政治人物也會遊走在不同政黨間，造成政黨林立、破碎化、不穩定之情況。<sup>213</sup> 且有些政黨是地方部落團體而非涵蓋整個國家的政黨，該等政黨代表地方性利益而非全國性利益，部分政黨甚至僅服務個人，因此當分析太平洋島國，不能以具規模且成熟民主國家之政黨運作模式作為依據。

在拆解 B、C 及 D 外交關係類型，透過國家層次分析較容易解釋。作為唯一與我兩次建交又兩次斷交之太平洋國家諾魯，其因憲政體制設計，導致政治極為不穩定，不信任案及倒閣經常發生，使政府更迭頻繁，政策亦不穩定，造成外交轉向頻仍。造成諾魯政府不穩定之原因有 4：國會席次數量、議員任期、政黨體制及該國制度性否決者數量。

太平洋區域國會規模可分為 3 類，30 席以下為小規模國會，成員間個人關係緊密，容易形成臨時聯盟導致倒閣；中等規模國會為 30 席至 60 席，此等國會倘政黨制度脆弱，仍容易使政治破碎化，萬那杜即為高度碎片化之政黨系統；較大規模國會則為 60 席以上，通常與較完整政黨體系並行，穩定度較高，如巴布亞紐幾內亞，雖巴紐政黨多，惟 2002 年修憲後加入「18 個月不得提出不信任案」條

---

<sup>212</sup> 如黃元婷，2021，〈國內政治與外交風險：以台灣在拉丁美洲的外交關係為例〉，台北：國立臺灣大學政治學研究所。

<sup>213</sup> 2024，「索羅門群島國會 5/2 選新總理 親中政府受考驗」，中央通訊社：

<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202404290206.aspx>

款，穩定性有所提升。諾魯國會有 19 席，為 B、C、D 類國家唯一的小規模國會，容易形成少數派提出不信任案，導致政治較不穩定。

國會議員任期較短之國家，因國會選舉周期短，政治流動性高，政府較容易面臨倒閣；相反，倘議員任期較長，加上制度性穩定條款，如巴布亞紐幾內亞的不信任案冷卻期，則倒閣頻率較低。諾魯議員任期僅為 3 年，B、C、D 類國僅有諾魯選舉週期為 3 年，其餘國家均為 4 年或 5 年。因為選舉週期短，諾魯議員高度追求短期利益，且面臨選舉壓力較大，使其常換邊支持，造成倒閣頻繁及政治不穩定之現象。

此外，政黨體制亦會影響政治穩定程度。太平洋多數國家政治競爭由政黨組織或利益團體主導，議員通常依政黨立場行動，如提案及投票須符合政黨利益及訴求。存在穩定政黨體系之太平洋島國中，政黨能整合政治力量，建立政策與組織連結，提升議員忠誠度，故倒閣頻率較低，政治亦較穩定。然部分國家無政黨體制或僅存在弱政黨體制，政治人物以個人、家族或地方派系為主，政黨組織鬆散或不存在。在無政黨體制之太平洋島國中，政治人物依個人或地方利益行動，缺乏政黨紀律，容易在不信任案中倒戈，使倒閣頻繁，造成政府不穩定。諾魯因選區小，且政治人物與選民關係緊密，使得個人主義凌駕於政黨忠誠，且因其缺乏政黨體制，倒閣頻繁，政治極不穩定。

此外，在有政黨體系之太平洋國家中，兩黨制又比多黨制穩定。在兩黨制中，政黨能整合政治力量，建立政策與組織連結，提升議員忠誠度，故薩摩亞、東加王國及吉里巴斯等穩定兩黨制國家政治較穩定。反之，多黨制政治破碎化，且多由地方派系主導，意識形態不明確，在國會中單一政黨難以維持多數穩定，故倒閣頻率會較兩黨制高，導致索羅門群島、巴布亞紐幾內亞及萬那杜等多黨制國家政治相對不穩定。

此外，透過否決者理論觀之，諾魯因政府體制為議會內閣制，其制度性否決者數量僅為 1，缺乏政府中相互制衡之力量，政策改變較為容易。且諾魯行政立法並非分立，且提出不信任案之門檻低，故議會可任意倒閣，係導致政治不穩定因素之一。國會規模、議員任期、政黨體制及制度性否決者數量等因素均可說明諾魯政治相較其他太平洋島國不穩定，也可以解釋為何諾魯為太平洋地區唯一與

我斷交及建交各 2 次之國家。



表格 5-6：國內制度性因素之外交關係類型分析

編號	決定因素	外交關係類型	國家	國會議席次	議員任期	政黨體制	否決者數量
B	政府體制較穩定	斷交轉向 1 次	薩摩亞	51	5 年	兩黨制	1
			東加王國	30	4 年*	兩黨制	1.5
			索羅門群島	50	4 年	多黨制	1
C	政府體制較穩定	建交、斷交轉向各 1 次	巴布亞紐幾內亞	118	5 年	多黨制	1
			吉里巴斯	45	4 年	兩黨制	1.5
			萬那杜	52	4 年	多黨制	1
D	政府體制較不穩定	建交、斷交轉向各 2 次	諾魯	19	3 年	無政黨	1

\*2021 年東加王國國會議員任期由 3 年改成 4 年。

## 第6章 個人及非制度性因素分析

太平洋國家政治體系相對較小，其政治動態有時會因為人口和政治體系之規模而顯得更具個人主義色彩。部分太平洋島國無黨派政治，即便有政黨，其往往更具流動性、非正式，並且圍繞著個人關係，而非嚴格的意識形態或政黨平台，這些國家政治格局通常圍繞一位個別領袖，而非政黨或制度。在許多這些國家中，領袖擁有相當大的權力和影響力，這通常是基於他們的魅力、個人關係或在獲取忠誠和支持方面之能力。這種政治風格在小型島嶼國家中較為常見，這些國家通常由於非正式之網絡和個人關係，在治理上扮演著重要角色。基此，本章節將討論太平洋島國領導人及非制度因素對我在該區域之外交路徑所扮演之角色。

### 6.1 個人及非制度性因素分析之理論基礎

美國政治學家 Barbara Geddes 在 1999 年的文章〈What Do We Know About Democratization After Twenty Years?〉提出威權政體之分類，包括軍事政權 (Military Regimes)、一黨政權 (Single-Party Regimes)、個人主義政權 (Personalist Regimes) 及君主政權 (Monarchies)。其中，個人主義政權之實質決策與政治控制集中在單一個人手中，而非政黨、軍隊或皇室等機構。該領袖不易被罷免，且多靠私人忠誠與恐懼統治。<sup>214</sup> 然而，有別於威權制度中之個人主義政權，個人型政治 (Personalist Politics) 一般存在於民主制度，是一種以個人領袖或候選人為核心之政治運作模式，而非以政黨、理念或政策平台為主體。<sup>215</sup> 太平洋島國即屬於後者，這些小型國家雖均為民主制度，惟因為人口規模小、社會結構緊密、政黨制度較弱等因素，個人領袖之影響力往往大於政黨或制度本身，形成高度個人化之政治文化。

巴布亞紐幾內亞作為太平洋區域內人口最多的國家之一，其政治系統顯著反

---

<sup>214</sup> Geddes, B. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years," *Annual Review of Political Science*, 2, 115-144.

<sup>215</sup> McDonnell, Duncan & Valbruzzi, Marco. 2014. "Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments." *European Journal of Political Research*.

映了個人與部族主義交織之特性。由於國內擁有超過八百個語言群體與族群單位，政治參與極度分散，政黨僅具象徵性功能。選舉過程往往不依據政黨政策或國家議題，而是建立在候選人與其部族、地區網絡之密切連結上。正如 Corbett 與 Wood (2016) 指出，候選人若能動員家族與地方網絡，即可在無需政黨支持之情況下當選，形成「去政黨化的個人主義政治」現象。<sup>216</sup>

類似情況亦出現在索羅門群島，該國選舉制度容許大量無政黨背景之候選人獨立參選。大多數議員在當選後才加入臨時性政治聯盟或派系，進行組閣談判。Fraenkel (2006) 指出，索羅門群島之政治權力實質掌握在地方菁英與資源控制者手中，選舉資源分配與族群回饋成為選民關注之核心。這種政治動態導致內閣極不穩定，政黨更替頻繁，政府更迭往往取決於國會內部的個人交易與忠誠重組。<sup>217</sup>

與此不同，斐濟則顯現出另一種形式的個人主義政治。儘管該國擁有較為制度化的政黨與選舉制度，其政治發展仍深受領袖個人風格與軍事干預影響。2006 年軍事政變後，前海軍上將 Frank Bainimarama 成為事實上的強人領袖，其政治風格高度個人化，透過控制媒體與壓制反對派確保政治主導地位。Reilly (2008) 指出，Bainimarama 之執政模式結合軍事權威與民選合法性，形成「半制度化的個人主義統治」，對斐濟民主發展產生深遠影響。<sup>218</sup>

此外，在如諾魯、吐瓦魯、吉里巴斯等微型國家中，政治制度幾乎完全以個人為中心。這些國家的國會規模極小，政黨功能幾近於無，議員之政治取向經常因個人關係或短期利益而改變。政治領袖之形成通常依賴個人魅力、親屬關係或地區資源之分配能力，政治忠誠與政策立場經常變動，導致政府更迭頻繁、政策不連貫。以下將針對一些國家個案進行深度分析，以歷史角度剖析個人型政治在太平洋島國扮演之角色，並探討其如何影響該等國家與我之邦誼。

---

<sup>216</sup> Corbett, J., & Wood, T. 2016. "Personalism and party institutionalization in the Pacific Islands." *Democratization*, 23(7), 1226–1245.

<sup>217</sup> Fraenkel, J. 2006. "The Manipulation of Custom: From Uprising to Intervention in the Solomon Islands" *Victoria University Press*.

<sup>218</sup> Reilly, B. 2008. "Political engineering and party politics in conflict-prone societies," *Democratization*, 15(2), 363–386.



## 6.2 個案討論一：巴布亞紐幾內亞之外交轉向之個人因素

1999年7月初，巴布亞紐幾內亞總理史凱特（Bill Skate）依據其政府內閣會議授權，率相關閣員訪問我國，洽商建交事宜，雙方外交部長於7月5日共同簽署《建交公報》，雙方建立正式外交關係。<sup>219</sup>然而，這一決定在巴布亞紐幾內亞內部遭到了批評，有人指控此舉是以2.5億美元的貸款為交換來建立外交關係，中華民國政府否認了這些指控。<sup>220</sup>史凱特於7月7日因不信任案辭職，<sup>221</sup>在他辭職之前，副總理拉薩羅（Iaiaro Lasaro）透露，內閣並未批准或授權這一舉措。7月14日莫勞塔（Sir Mekere Morauta）在105席國會，以前所未有的99票贊成5票反對高票成為新任總理，<sup>222</sup>7月21日新內閣以「前政府與我國建交之方式不符合巴國與其他國家建立正式外交關係之正常程序」為由，否認與我建交之事實，雙方建交時間前後僅維持17天。<sup>223</sup>

巴布亞紐幾內亞與我國建交並不具有國際及國家層次條件，當時國際環境並不支持巴紐與我國建交，除中國外，澳洲亦反對此決定，認為將導致區域不穩定，澳洲政府甚至考慮直接介入干涉；<sup>224</sup>此外，巴紐國內也強烈反彈，除民眾質疑史凱特以建交談判換取金錢支援外，內閣亦未授權此決定，導致建交僅維持16天。唯一可以說明1999年台巴建交之解釋係史凱特之個人決策使然。

---

<sup>219</sup> 「中華民國88年外交年鑑〈第三章 中外關係〉」，中華民國外交部：

[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=245&sms=109&s=79039](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=245&sms=109&s=79039)

<sup>220</sup> 1999. “Papua New Guinea PM resigns,” BBC News: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/388009.stm>.

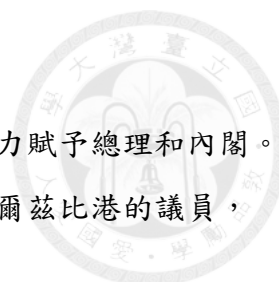
<sup>221</sup> Geoffrey Barker. 1999. “PNG’s Skate quits in bid to rescue government,” Financial Review: <https://www.afr.com/politics/pngs-skate-quits-in-bid-to-rescue-government-19990708-k8vng>

<sup>222</sup> Red Harrison. 1999. “New PNG leader hints at loans U-turn,” BBC News: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/394008.stm>

<sup>223</sup> 「中華民國88年外交年鑑〈第三章 中外關係〉」，中華民國外交部：

[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=245&sms=109&s=79039](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=245&sms=109&s=79039)

<sup>224</sup> 1999. “Papua New Guinea PM resigns,” BBC News: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/388009.stm>.



### 6.2.1 史凱特上任前之政治生態

巴布亞紐幾內亞於 1975 年從澳大利亞獨立，憲法將行政權力賦予總理和內閣。議會有 89 名全國選舉產生之議員和 20 名代表 19 個省及首都莫爾茲比港的議員，任期五年，而總督擔任國家元首，代表英國君主。<sup>225</sup>

1988 年末，位於首都以東 560 英里之布干維爾島的礦工和土地擁有者，因要求賠償和分享礦產利潤，開始對澳大利亞擁有之礦場發動游擊戰。幾個月內，叛軍將其長期積壓之不滿情緒轉化為一場小型分裂主義鬥爭，並成立了布干維爾革命軍（Bougainville Revolutionary Army，BRA）。

1997 年 2 月，巴紐時任總理陳仲民（Julius Chan）與英國公司 Sandline International 簽署了價值 2700 萬美元之合約，雇用僱傭兵支援軍隊進駐布干維爾，此消息引發了民眾憤怒。同年 3 月，陳仲民總理解除了軍事總司令辛吉羅克（Jerry Singirok）之職位，因渠呼籲總理辭職。在數日大規模反政府示威中，許多軍人和平民表達對辛吉羅克之支持。最終，陳仲民在示威後辭職。<sup>226</sup>

### 6.2.2 史凱特就任總理

1997 年 6 月，選舉將陳仲民和其他幾位高層政要從國會中掃除。許多選民抱怨，儘管該國擁有豐富礦產資源，但官方腐敗和犯罪率上升使國家依然貧困。同年 7 月，反對黨領袖斯凱特（Bill Skate）組建了聯合政府，該政府包括其「巴布亞新幾內亞第一黨」（Papua New Guinea First Party）以及陳仲民創立之「人民進步黨」（People's Progress Party）。

1998 年 4 月，在澳大利亞和新西蘭之斡旋下，並在澳大利亞主導之和平監察小組（Peace Monitoring Group）支持下，巴紐政府與布干維爾島達成了停火協議。11 月，史凱特重新任命辛吉羅克為軍隊總司令，儘管調查委員會指控桑德萊接受軍事承包商的賄賂。<sup>227</sup>

---

<sup>225</sup> Constitution of Papua New Guinea. 1975.

<sup>226</sup>“Freedom in the World 1999 - Papua New Guinea, 1999,” Freedom House:  
<https://www.refworld.org/reference/annualreport/freehou/1999/en/95046>

<sup>227</sup> “Australian peacekeepers in Bougainville from 1994 to 2003,” Australian Government Department of

史凱特政府像其前任政府一樣，面臨廣泛腐敗、賄賂、性醜聞、管理不善和裙帶關係之指控，巴紐國會甚至要對其提出不信任案投票。在面臨政治生涯空前危機之際，史凱特聽從華人好友建議，前往我國進行建交談判，換取我國金錢支援，以便回國買通國會議員，度過難關。然因雙方之期望落差，談判一度陷入僵局，眼看協議即將破裂，史凱特華人好友建議他先行簽約建立外交關係，製造已經達成協議之假象，以便度過眼前之困境。爰此，當史凱特臨上飛機時，緊急聯絡了我國時任行政院長蕭萬長，指示他簽署建交協議。然而，當史凱特回國後，他未能籌集足夠的資金來解決各方問題，儘管外交部派員攜帶巨款前往巴紐準備支援，但在現場情況不明下，最終決定按兵不動。經過表決後，史凱特派系果然以 99 比 5 之懸殊票數敗北，隨著新任總理莫羅塔（Mekere Morauta）上任，他立即宣布巴紐與中華民國的建交無效，使邦交關係僅維持 17 天。<sup>228</sup>

### 6.2.3 後續事件：巴紐外交公款侵吞案

繼 1999 年雙方短暫建交後，2006 年至 2008 年期間，兩國重啟洽談建立全面外交關係，並由時任國家安全會議秘書長邱義仁介紹金紀玖與吳思材擔任仲介者，運作與巴紐建交及援助款轉交事宜。<sup>229</sup> 在金紀玖與吳思材之斡旋下，2006 年 10 月 10 日，巴紐代表團抵達台灣，並與時任外交部長黃志芳會面，原計劃當場簽署建交公報，惟外交部長黃志芳在確認文件後拒絕簽署，原因係代表團成員僅為代理外長，而他們所持之授權書亦僅由代理總理簽發，並未取得巴紐總理本人之正式授權。<sup>230</sup> 嗣經台巴兩國官員商議多次後，巴紐無意建交，外交部長黃志芳亦認為建交風險太高，要求撤案及仲介人金紀玖與吳思材，將暫存在兩人帳戶中之外交資金悉數退還。然而，金、吳兩人卻將這筆援助資金侵占挪用，涉案金額高達

---

Veteran's Affairs: <https://anzacportal.dva.gov.au/wars-and-missions/peacekeeping/summaries/bougainville-2001-2005>

<sup>228</sup> 陳妙鈴，1999，「巴紐建交生變」，台灣光華雜誌。

<sup>229</sup> 盧素梅，2008，「十億金援醜聞 邱義仁：我要負起最大責任」，中時電子報。

<sup>230</sup> 范正祥，2008，「兩度拒簽公報 / 黃：專業把關 非上級指示」，自由時報。

約 2,980 萬美元。<sup>231</sup>



#### 6.2.4 小結

由 1999 年巴布亞紐幾內亞與我短暫建交之過程可見，建、斷交等重大外交決策並不一定取決於國際及國內環境因素，個人決策亦扮演重要角色。巴紐前總理史凱特因個人政治危機鋌而走險，不顧人民及國會反對，與我國建交，此既不符合國家利益（巴紐恐喪失中國投資），亦非順應國際趨勢（澳洲政府強烈反對），<sup>232</sup> 僅為史凱特個人政治生涯之賭注，在無法獲得國內廣泛支持之情況下，此外交政策之轉變勢必無法長久，也為渠倒台埋下種子。

個人決策固然為外交轉變之重要推力，然在國內外環境尚未成熟之際，貿然推動，必將失敗。前外交部長黃志芳有 1999 年前車之鑑，對 2006 年台巴建交談判即格外小心，需確認簽署外交公報之決定有經內閣以及國會授權，簽署之人亦具足夠代表性，倘僅係部分高層之意志，且無法代表全體政府之意願，則貿然簽署只會重蹈 1999 年之覆轍。因此，外交關係之建立係長期經營之結果，無法僅憑個人意志而一蹴可及，如何深化貿交流及實質合作係建立穩健雙邊關係實屬重要，以確保當領導人有意與我建交時，國內有深厚之支持群體及力量，使個人決策得以延續，而非僅為曇花一現。

### 6.3 個案討論一：吉里巴斯之個人因素影響

吉里巴斯於 2003 年與我國建立邦交關係，嗣於 2019 年斷交。2003 年建交時機與同年的總統選舉息息相關，而 2019 年斷交時機與隔年選舉相近，使執政黨更容易因政治盤算而改變外交承認，以獲得更多利益已兌現國內政治承諾，並營造對自己有利之選情。

---

<sup>231</sup> 陳民峰，2010，「台灣要讓巴紐案醜聞真相大白」，台北一周 RFI。

<sup>232</sup> 1999. "Papua New Guinea PM resigns," BBC News: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/388009.stm>.

### 6.3.1 吉里巴斯 2003 年選舉

吉里巴斯在 1979 年 7 月從英國獨立，並於 1980 年與中華人民共和國建交。自 1980 年至 2003 年，吉里巴斯承認中華人民共和國，從此，兩國關係隨後成為該國具爭議性之政治議題。1997 年，中國在吉里巴斯達成為期 15 年之土地租約，允許中國在吉國建立其第一個海外航天測控站，以協助監控其載人航天工程任務，並提供「北斗」衛星系統定位功能。然種種證據顯示，衛星追蹤站目標幾乎均鎖定美國在馬紹爾群島瓜加林環礁軍事設施，美軍之飛彈測試、物資及人員調動、衛星行徑等，皆被中國衛星站監控。<sup>233</sup> 吉里巴斯於 2003 年與中國斷交，並與我國建立邦交關係，此外交轉向之主要原因為 2003 年之總統大選。

2003 年 2 月狄托 (Teburoro Tito) 在大選中擊敗 Taberannang Timeon 連任總統 (beretitenti)，斯托卻在一個月之後因為中國太空監測站問題而下台，反對黨員湯安諾 (Anoté Tong) 表示，吉里巴斯需要重新評估出借給中國衛星監視基地的決定。此太空監測站係 1997 年中國在吉里巴斯的南塔拉瓦島 (South Tarawa Island) 所建立，該設施對於中國神舟載人太空計畫及「北斗」衛星導航系統相當重要。儘管中國宣稱太空監測站為民間太空計畫一部份，許多人認為其真正目的是監控美國在太平洋之飛彈測試。2003 年反對黨黨員湯安諾希望時任總統狄托公開與中國有關太空監測站為期 15 年之合約細節，有人質疑提托收受中國賄賂，中國駐吉里巴斯大使馬書學亦承認曾提供 2,850 美元予跟狄托有聯繫之組織。<sup>234</sup> 此外，狄托曾以政府預算租賃 ATR-72 型客機，並在 6 個月內損失 800 萬美元。<sup>235</sup> 湯安諾之要求遭到狄托反對，此爭端最後導致該年 3 月 28 日國會對狄托總統提出不信任案，並以 40 票贊成 21 票反對通過，狄托因而下台並隨即解散國會，而迎來新一輪的總統和國會選舉。<sup>236</sup>

---

<sup>233</sup> 林克倫，2019，「吉里巴斯戰略性高 中國染指令美國芒刺在背」，中央社：

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201909200171.aspx>

<sup>234</sup> Piano, Aili; Puddington, Arch, eds. 2004. "Kiribati". *Freedom in the World 2004: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Rowman & Littlefield. pp. 308–310.

<sup>235</sup> Pareti, Samisoni. 2004. "Why Kiribati's Switching Alliance". *Pacific Magazine*.

<sup>236</sup> 2003. "China rushes to pull down atoll satellite tracker" Taipei Times:

<https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2003/11/27/2003077400>

在兩輪的國會選舉中（5月9日至14日），執政黨獲得24席，反對黨僅獲得14席，2席為無黨籍，但在7月4日總統大選中，反對黨候選人湯安諾以47.39%之得票率擊敗執政黨候選人 Harry Tong（湯安諾之兄）的43.5%。<sup>237</sup> 選舉期間，競選議題聚焦在該衛星站可能被用來監視美國在太平洋地區設施，湯安諾在競選期間曾承諾將「重新檢視」這項租約，並對該站點可能被用來監控美國在馬紹爾群島進行之導彈防禦測試乙事表達關切，揭發對中國干涉吉里巴斯內政之疑慮。

238

### 6.3.2 吉里巴斯與我國建交

湯安諾上任後，隨即切斷與中國長達23年之邦交關係，並與我國於2003年11月7日建交大使級外交關係，然而與其他個案不同的是，中國並沒有馬上與吉里巴斯斷絕外交關係，大使也未召回國，令吉里巴斯繼賴比瑞亞政局不穩時期之後再次出現中國與我國國旗同時飄揚之罕見景象。<sup>239</sup> 上述發展是因為島上三座太空監測站為中國執行太空計畫之重要支柱，也在中國第一艘載人航太任務神舟五號的飛行中扮演重要角色。有分析認為，若中國失去吉里巴斯太空監控站，神舟六號飛船之發射會受到影響，故不應立即斷交並盼扭轉局面，讓國家航空局有時間處理監控站之問題。<sup>240</sup>

中方在之後三週內一再呼籲吉里巴斯總統湯安諾與台灣斷交，並重申對「一個中國政策」之支持未果後，經過逾三個星期之重疊期間，中國終在2013年11月29日正式宣佈與吉里巴斯斷交，並停止所有對吉里巴斯之援助，中國也因次喪

---

<sup>237</sup> Presidential election of 4 July 2003.

<sup>238</sup> Philip P. Pan. 2003. "Tiny Republic Embraces Taiwan, and China Feels Betrayed," Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/11/27/tiny-republic-embraces-taiwan-and-china-feels-betrayed/ab921d4f-05f8-48cc-af34-f1ef657b8880>.

<sup>239</sup> 2003. "Tiny Pacific islands play China using the Taiwan card." The Age: <https://www.theage.com.au/world/tiny-pacific-islands-play-china-using-the-taiwan-card-20031110-gdwphu.html>

<sup>240</sup> 2003, 「台吉建交的『雙重承認』模式待觀察」, 南方快報: [https://www.southnews.com.tw/diplomacy/00\\_00/00002.htm](https://www.southnews.com.tw/diplomacy/00_00/00002.htm)

失運作該衛星追蹤基地之權利。<sup>241</sup> 即便中吉斷交後，且進入 2004 年，中方仍拒絕將其所有人員撤離其已關閉之大使館，並在塔拉瓦（Tarawa）派駐留守組，由中國駐斐濟大使館指揮，此舉均未獲得湯安諾之同意。總統湯安諾更指出，那些違反他意願且仍留在吉里巴斯之中方人士與反對黨結盟（由湯安諾哥哥 Harry Tong 所領導），發放反政府宣傳品，甚至煽動反對承認我國之示威遊行。<sup>242</sup> 湯安諾稱中華人民共和國正試圖干涉吉里巴斯內政，<sup>243</sup> 與此同時，湯安諾之兄及反對派領袖 Harry Tong 則譴責台灣過度介入吉里巴斯內政，特別是影響其宗教及神職人員。<sup>244</sup>

2003 年總統大選係牽動該年吉里巴斯外交承認轉變之關鍵因素，從中國衛星追蹤站引起國會對總統狄托之不信任，使得吉國 2003 年 7 月總統選舉議題焦點圍繞在中國干涉該國內政，至選後湯安諾決定與台灣建交並與中國斷交，均顯示外交對一國內政及選舉之影響，同時亦展現選舉如何左右一國外交政策。2003 年 3 月不信任案通過後，吉國人民對於中國在該國之影響力開始產生質疑。同年 7 月之總統選舉出現較為友我之湯安諾及較為疑我之 Harry Tong 兩勢力，台灣與該國之邦交關係建立在友我政府是否持續執政。湯安諾在接下來之 2007 年及 2012 年總統大選均順利連任，確保台吉關係之穩固，惟湯安諾於 2015-16 年國會選舉後退休，台吉關係因此鬆動。<sup>245</sup>

---

<sup>241</sup> Melody Chen. 2003. "Taiwan forges diplomatic ties with Kiribati," Taipei Times:

<https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2003/11/08/2003075024>

<sup>242</sup> Mac William Bishop. 2004. "Kiribati Plays The Game: Taiwan vs. China Battle Continues," *Pacific Magazine*.

<sup>243</sup> David Fickling. 2003. "Diplomacy for sale," The Guardian:

<https://www.theguardian.com/world/2003/dec/01/worlddispatch.china>

<sup>244</sup> Mac William Bishop. 2004. "Kiribati Plays The Game: Taiwan vs. China Battle Continues," *Pacific Magazine*.

<sup>245</sup> 2016. "Kiribati getting ready for second round of elections," Radio New Zealand News:

<https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/293496/kiribati-getting-ready-for-second-round-of-elections>

### 6.3.3 吉里巴斯 2019 年之外交轉向

2016 年，馬茂 (Taneti Maamau) 贏得吉里巴斯總統選舉。2019 年 9 月 20 日，吉里巴斯反對黨真理砥柱黨 (Pillars of Truth) 及前總統塔巴伊 (Jeremia Tabai) 透露該國政府決定中止與我國之外交關係，並與中國復交。<sup>246</sup> <sup>247</sup> 此舉導致十三位國會議員退出其政黨，另組「基里巴斯優先黨」(Kiribati First Party)，由前主席 Banuera Berina 領導。馬茂稱他們是「叛徒」，雖對此感到驚訝，但尊重渠等決定。Banuera Berina 則指控馬茂在作出外交轉向決定前，並未徵詢國會之意見。<sup>248</sup> 稍後，吉里巴斯政府正式通知我國斷交之決定，我國外交部長吳釗燮亦於同日中午宣布斷交，隨即撤離大使館與技術團人員，並終止所有雙邊合作計畫，結束為期 16 年之邦交關係。<sup>249</sup>

我國外交部表示，吉里巴斯之斷交決定係總統馬茂向我國所求高額援助金已購買民航客機。馬茂亦指出，台灣多次忽略他提出之援助請求，包括協助購買一架價值三千萬美元的巴西飛機，以支持「吉里巴斯 20 年願景計畫」(Kiribati Vision for 20 Years, KV20) 發展計畫，且拒絕接受我國願意提供之優惠商業貸款，且中國願無償贈與兩架民航客機及承諾提供更多贈款採購客機或渡輪，最終促使吉里巴斯承認中國。<sup>250</sup> 然而中國外交部發言人耿爽在例行記者會中反駁道：「島內個別人士的言論再次充分暴露了他們以己之心度人之腹的心態。習慣用金錢去『買』外交的人可能理解不了，原則是買不來的，信任也是買不來的。」<sup>251</sup>

---

<sup>246</sup> 彭琬馨，2019，「傳吉里巴斯也將斷交 大使館電話無人接聽」，自由時報：

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2921327>

<sup>247</sup> Lyons, Kate. 2019. "Taiwan loses second ally in a week as Kiribati switches to China," The Guardian:

<https://www.theguardian.com/world/2019/sep/20/taiwan-loses-second-ally-in-a-week-as-kiribati-switches-to-china>

<sup>248</sup> 2019. "Kiribati president decries loss of majority," Radio New Zealand:

<https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/402532/kiribati-president-decries-loss-of-majority>

<sup>249</sup> 公眾外交協調會，2019，「中華民國政府基於維護國家尊嚴，決定自即日起中止與吉里巴斯共和國的外交關係」，中華民國外交部。

<sup>250</sup> 公眾外交協調會，2019，「『我與吉里巴斯終止外交關係』記者會紀要」，中華民國外交部：

[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=99&sms=77&s=78292](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=99&sms=77&s=78292)

<sup>251</sup> 2019，「台灣再失邦交國 基里巴斯倒向北京的重要原因」，BBC 中文網：

2019年3月，總統蔡英文赴太平洋地區訪問時，未前往基里巴斯，引發該國政府認為遭到冷落。Banuera Berina表示，他之所以脫離馬茂，是因為從台灣方面得知，蔡英文其實非常希望訪問基里巴斯，但被告知馬茂當時身在斐濟，因此無法成行。<sup>252</sup>這一外交轉向受到基里巴斯首任總統塔拜（Ieremia Tabai）及其他反對派人士之批評，他們隨後在塔拉瓦舉辦支持台灣之抗議活動。<sup>253</sup>

中國與吉里巴斯交涉之過程中，吉里巴斯總統馬茂要求一架價值7,000萬美元的波音737，中國起初想壓低價碼，建議贈送規格相近但造價僅3,000美元之國產C919，不過遭到馬茂拒絕，最終中國仍如吉里巴斯所願贈與一架波音737。兩國於2019年9月27日在紐約正式簽署聯合公報宣布復交，2020年3月24日中國駐吉里巴斯大使唐松根在塔瓦拉向馬茂遞交到任國書，同年5月15日中國駐吉里巴斯大使館復館。<sup>254</sup>

#### 6.3.4 吉里巴斯外交轉向之後續效應

2020年1月6日，馬茂總統於中國簽署了一項加入「一帶一路」倡議的諒解備忘錄。中國國家主席習近平在會晤馬茂後，讚揚基里巴斯政府「站在歷史正確的一邊」。<sup>255</sup>然而，在同年舉行的國會選舉中，馬茂所屬政黨失去國會多數席次，僅取得20個席位。<sup>256</sup>執政黨成為少數黨，因此在野黨希望與我國復交，4月24

---

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49772349>

<sup>252</sup> Pala, Christopher. 2020. "Pro-China Kiribati president loses majority over switch from Taiwan," The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/24/pro-china-kiribati-president-loses-majority-over-switch-from-taiwan>

<sup>253</sup> Jamie Tahana. 2019. "Opposition organises anti-China protest march in Kiribati". Radio New Zealand: <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/399747/opposition-organises-anti-china-protest-march-in-kiribati>

<sup>254</sup>2020，王毅國務委員兼外長向中國駐基里巴斯使館復館致賀詞，中國外交部：

[https://www.mfa.gov.cn/web/wjbx\\_673089/zyjh\\_673099/202005/t20200515\\_7478606.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjbx_673089/zyjh_673099/202005/t20200515_7478606.shtml)

<sup>255</sup> Lyons, Kate. 2020. "On right side of history': Xi Jinping praises Kiribati for switch to China". The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/07/china-xi-jinping-praises-kiribati-for-switch-taiwan>

<sup>256</sup> Pala, Christopher (24 April 2020). "Pro-China Kiribati president loses majority over switch from Taiwan". The Guardian.

日我國外交部表示，將密切觀察新政府外交政策走向，保持與吉里巴斯當局的聯繫。<sup>257</sup>

隨後，他於同年年 6 月 22 日總統選舉中與 Banuera Berina 展開競爭。選舉期間，雙方互指對方涉及貪腐行為。Banuera Berina 公開表示，若當選，將撤回對中國的外交承認，並恢復與台灣的外交關係。<sup>258</sup> 最終，馬茂以 59% 的得票率勝出，並於 2020 年 6 月 24 日正式宣誓就職，開始其第二個總統任期，<sup>259</sup> 吉里巴斯與我國復交之希望因此下降。<sup>260</sup>

---

<sup>257</sup> 周希雯. 【選後變天】傳吉里巴斯與台復交？外交部：密切觀察新政府走向. 上報. 2020 年 4 月 24 日。

<sup>258</sup> Pala, Christopher (23 June 2020). "Boost for Beijing: pro-China president wins re-election in Kiribati". The Guardian.

<sup>259</sup> "Kiribati's pro-China leader wins re-election in blow to Taiwan". Reuters. 23 June 2020.

<sup>260</sup> 徐偉真. 吉里巴斯親中總統連任 外交部：持續關注發展. 聯合新聞網. 2020 年 6 月 23 日。

表格 6-1：吉里巴斯 2020 年國會選舉結果

政黨	第一輪選舉	第二輪選舉	總席次	+/-
Boutokaan Kiribati Moa	13 席	9 席	22	+9
Tobwaan Kiribati Party	10 席	12 席	22	-9
提名人選			1	-1
總計	23 席	21 席	45 席	-1

資料來源：作者整理自 Inter-Parliamentary Union 資料庫。

表格 6-2：吉里巴斯 2020 年總統大選結果

候選人	政黨	票數	%
Taneti Maamau	Tobwaan Kiribati Party	26,053	59.32
Banuera Berina	Boutokaan Kiribati Moa Party	17,866	40.68
總計		49,919	100.00

資料來源：作者整理自 Inter-Parliamentary Union 資料庫。

### 6.3.5 小結

吉里巴斯於 2003 年的外交轉向是個人因素影響外交政策之鮮明案例，2003 年正式吉里巴斯政局動盪的一年。該年 2 月狄托在大選中擊敗 Taberannang Timeon 連任總統，卻在一個月後因為中國太空監測站不信任案而下野，狄托將爭端送上訴法庭但仍輸掉此案。而同年 7 月國會改選中，湯安諾當選總統，隨即與中國斷絕邦交關係，由此可知，吉里巴斯選擇與我國建交並斷絕與中國長達 23 年外交關係之原因即源自國內 2003 年國會選舉及總統大選。

根據吉里巴斯憲法，每次國會選舉後，國會將提名 3 至 4 名候選人，再經人民普選出總統。由表格 15 可見，2003 年 2 月大選選出的 Tito 總統在國會並沒有取得多數（Tito 所屬 Protect the Maneabe 黨只獲得 7 席，相較 Pillars of Truth 的 17 席），因此 Tito 輸掉在 3 月的不信任案，但 5 月國會改選後，執政黨 Protect the Maneabe 在國會獲得 24 席成為多數，不過在 7 月總統大選中，少數黨候選人湯安

諾成為新總統。在吉里巴斯與我國建交前一連串的選舉中，太空監測站問題一直是候選人交鋒之議題。

綜上所述，吉里巴斯與台灣關係取決於其選舉時間點及領導外交立場。總統湯安諾對台相對友好，且在衛星監控站事件浮上檯面後，即對中國不信任，因此在渠在位期間，台吉關係穩固。然而 2016 年馬茂總統上任後，兩國關係開始鬆動，最終於 2019 年正式與台灣斷交，結束約 16 年之邦交關係。在其中，2003 年及 2016 年選舉視為吉國外交政策轉變之分水嶺。

表格 6-3：2003 年吉里巴斯外交轉向前之國會及總統選舉

2002 年 11 月國會選舉			2003 年 5 月國會選舉		
政黨	席次	+/-	政黨	席次	+/-
Pillars of Truth	17	新創立	Protect the Maneabe	24	+17
Protect the Maneabe	7	-7	Pillars of Truth	16	-1
無黨籍	16	1			
總計	40	0	總計	40	0
2003 年 2 月總統大選			2003 年 7 月總統大選		
候選人 (政黨)	票數	%	候選人 (政黨)	票數	%
Teburoro Tito (Protect the Maneabe)	14,160	50.35	Anote Tong (Pillars of Truth)	13,556	47.39
Taberannang Timeon (Pillars of Truth)	13,613	48.41	Harry Tong (Protect the Maneabe)	12,457	43.55
Bakeua Bakeua Tekita (無黨籍)	348	1.24	Banuera Berina (無黨籍)	2,591	9.06
總計	28,121	100.00	總計	28,604	100.00

資料來源：作者整理自 Inter-Parliamentary Union 資料庫。

表格 6-4：吉里巴斯總統列表

屆數	姓名	選舉年	任期			政黨
			上任	卸任	在任時間	
1	Ieremia Tabai	1978、1982	1979/7/12	1982/12/10	3 年 151 天	National Progressive Party
—	Rota Onorio (代理)	—	1982/12/10	1983/2/18	70 天	Independent
2	Ieremia Tabai	1983、1987	1983/2/18	1991/7/4	8 年 136 天	National Progressive Party
3	Teatao Teannaki	1991	1991/7/4	1994/5/24	2 年 324 天	National Progressive Party
—	Tekiree Tamuera (代理)	—	1994/5/24	1994/5/28	4 天	Independent
—	Ata Teatōtai (代理)	—	1994/5/28	1994/10/1	126 天	Independent
4	Teburoro Tito	1994、1998、2003(二月)	1994/10/1	2003/3/28	8 年 178 天	Christian Democratic Party/ Protect the Maneaba
—	Tion Otang (代理)	—	2003/3/28	2003/7/10	104 天	Independent
5	Anote Tong	2003 (七月)、2007、2012	2003/7/10	2016/3/11	12 年 245 天	Pillars of Truth
6	Taneti Maamau	2016、2020	2016/3/11	現任	7 年 214 天	Tobwaan Kiribati Party

資料來源：作者整理自吉里巴斯政府官網。



## 6.4 個案討論二：萬那杜外交轉向之個人因素

### 6.4.1 與萬那杜之短暫建交過程

萬那杜於2004年短暫地改變其外交承認，於11月3日與我國建立邦交關係，但此關係僅維持短短7天。此外交轉向有別於其他國家以國內政經情勢為影響因素，萬那杜承認我國的決定完完全全為總理渥荷（Serge Vohor）之個人意志，該決定並未得到國會及人民之廣泛支持，渥荷最終也在不信任案中黯然下台。

1992年渥荷出任萬那杜外交部長，同年9月便與我國簽訂《政府間相互承認聯合公報》，我國稱這是第一次以「相互承認」之形式與中國邦交國建立官方關係。<sup>261</sup> 2004年7月6日的國會選舉中，渥荷所屬之Union of Moderate政黨失去些許席次，但渥荷還是得以納入無黨籍及其他黨議員之支持而組合聯合政府，並成功取得總理一職（渥荷獲得28票，而其競爭者Ham Lini則獲得24票）。隔月，渥荷組成國民團結政府，Ham Lini成為副總理。

2004年11月3日，萬那杜總理渥荷密訪台北，並與我國時任外交部長陳唐山簽署相互承認與建交公報，建立正式外交關係，同時於萬那杜首都維拉港（Port Vila）設立中華民國駐萬那杜共和國大使館（暫時設於艾美酒店內），<sup>262</sup> 並於11月17日在萬那杜政府書面同意下升起我國國旗。<sup>263</sup> 然而，與我國建交之決定並沒有經過內閣同意，而經表決後，內閣決定繼續在「一中政策」框架下承認中國。接下來幾週，我國及中國外交官在萬那杜穿梭，對於萬那杜處理外交承認之方式均表示不滿。12月1日，渥荷與北京新派大使鮑樹生發生肢體衝突，僅因為鮑樹生質問他為何中華民國國旗仍在維拉港飯店上飄揚，並認為應該在內閣否決渥荷決定後即撤下來。<sup>264</sup>

<sup>261</sup> 高民政，2000，台灣政治縱覽（華文出版社）。

<sup>262</sup> 「中華民國93年外交年鑑〈附錄四、外交部聲明摘錄〉」，中華民國外交部：

[https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/almanac/almanac2004/12/12\\_04.htm](https://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2004/12/12_04.htm)

<sup>263</sup> 公眾外交協調會，2004，「我駐萬那杜共和國大使館臨時館址已升掛國旗」，中華民國外交部：

[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=96&s=72153](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=72153)

<sup>264</sup> Melody Chen. 2004. "China's envoy to Vanuatu says Vohor punched him," Taipei Times:

由於渥荷一系列違背內閣意願之舉措，使原本支持渥荷的 16 名議員加入反對政營，造成渥荷在 52 席的國會中，僅有 15 名議員支持，提供反對陣營提出不信任案之機會。<sup>265</sup> 渥荷嘗試透過法院途徑阻止不信任案之提出，宣稱新憲法修正案禁止國會對任期不到一年之總理提出不信任案，但最高法院於 12 月 7 日駁回渥荷之意見，表示不信任案仍可進行，因為新的憲法修正案尚未經由公投通過，渥荷接著將此案提交至上訴法院，但上訴法院仍予以駁回，最終不信任案於 12 月 11 日在國會通過，渥荷也因此下台，並由 Ham Lini 接替。<sup>266</sup>

#### 6.4.2 案例分析及反思

2004 年 11 月 3 日我國與萬那杜建交至 11 月 10 日內閣撤銷渥荷之決定，僅過了短短七天，見渥荷仍允許我國國旗在使館升起後，內閣又於 11 月 18 日二度撤銷建交公報之效力，儘管渥荷在位時我國實質上仍保有邦交國地位，但渥荷被不信任案罷黜後，我國與萬那杜的邦交關係即無法繼續維持。萬那杜之外交轉向很大程度取決於渥荷的個人意志，且為了與我國建交，他不惜與內閣唱反調，並賠上總理職位。渥荷之決定並不反映國家或政黨意志，亦不是制度之必然，而是出於自身意志，並做出看似不合常理及不符國家及自身利益之決策。這表示渥荷並沒有掌握全局，低估外交轉向所引來的反彈，才造成最終失敗。由此可知，個人意志難以凌駕於政黨及國家意志上，尤其在民主國家，領導者須面對制度之制衡，一旦違背集團意志，終將招致反彈。渥荷雖一意孤行與我國建交，看似我重大外交突破，然此決定僅代表渠個人意志，在缺乏廣大民意基礎上，建交仍無法長久。

我與他國建交需透過長期耕耘，營造民心所向，先透過經貿文化交流，建立穩健踏實之雙邊關係，進而使與我深化關係符合廣大群眾利益，使建交水到渠成。

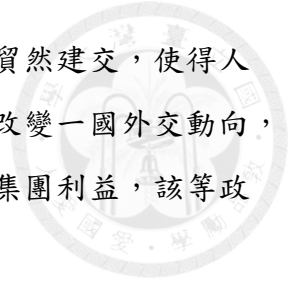
---

<https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2004/12/06/2003213963>

<sup>265</sup> "Vanuatu court rules in favor of Parliament; Vohor appeals", Taiwan News (news.vu), 8 December 2004.

<sup>266</sup> 2004. "Vanuatu tosses out the Vohor Government," Radio New Zealand International: <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/152213/vanuatu-tosses-out-the-vohor-government>.

我切勿操之過急，僅得一人支持，並在缺乏輿論支持基礎上，貿然建交，使得人心向背，功敗垂成。雖個人意志固然重要，領導人之決策足以改變一國外交動向，惟在缺乏民意支持下，個人意志僅能代表個人，無法反映廣大集團利益，該等政策將無法長久。



表格 6-5：萬那杜 2004 年國會選舉結果

政黨	得票數	%	席次	+/-
National United Party	9,418	10.21	10	2
Union of Moderate Parties	13,852	15.02	8	-7
Vanua'aku Pati	12,819	13.9	8	-6
Independents	20,468	22.19	8	3
Vanuatu Republican Party	4,695	5.09	4	1
People's Progressive Party	4,362	4.73	4	3
Green Confederation	7,075	7.67	3	1
Melanesian Progressive Party	4,961	5.38	3	0
National Community Association	2,385	2.59	2	2
People's Action Party	2,263	2.45	1	新創立
Namangi Aute	707	0.77	1	0
Vanuatu National Party	4,001	4.34	0	新創立
Vanua K Group	1,447	1.57	0	新創立
Vanuatu Labour Party	1,319	1.43	0	新創立
Friend Melanesian Party	1,101	1.19	0	-1
Natatok	744	0.81	0	新創立
Nagriamel	405	0.44	0	0
John Frum Movement	230	0.25	0	新創立
<b>總計</b>	<b>92,252</b>	<b>100</b>	<b>52</b>	<b>0</b>
登記選民	133,497	-		

資料來源：作者整理自 Inter-Parliamentary Union 資料庫。

## 6.5 結論：個人及非制度性因素之外交類型分析

本章透過個人及非制度性因素分析巴布亞紐幾內亞、吉里巴斯及萬那杜與我建交之過程。巴布亞紐幾內亞及萬那杜分別於 1999 年及 2004 年與我國建交 17 天及 7 天，如此短暫之建交長度，實難以透過國際及國家環境因素解釋。實際上，時任巴紐總理使凱特及萬那杜總理沃荷在與我國建交上均扮演重要角色，其個人

意志凌駕於國家利益上，甚至以個人政治賭注，做出與國家政策方向背道而馳之決定，導致建交時間短暫，且此決定也讓使凱特及沃荷雙雙葬送其政治生涯。有別於前兩者，吉里巴斯前總統湯安諾決定與我建交之後，此外交關係維持 16 年，由此可見湯安諾之決定獲得國會及內閣之支持，使邦交關係得以延續。

綜上所述，即使巴布亞紐幾內亞、吉里巴斯及萬那杜與我國建交均係領導人之個人意志，巴紐及萬那杜與我國建交僅為曇花一現，而吉里巴斯與我國之邦交關係維持 16 年，此係國內環境已形成有利因素使然。因此，邦交關係之鞏固除個人因素外，亦須配合國內及國際環境之形勢，倘僅憑領導人個人意志，邦交關係則無法長久。

表格 6-6：個人及非制度性因素之外交關係類型分析

編號	決定因素	外交關係類型	國家
B	個人因素影響較小	斷交轉向 1 次	薩摩亞
			東加王國
			索羅門群島
C	個人因素影響較大	建交、斷交轉向各 1 次	巴布亞紐幾內亞
			吉里巴斯
			萬那杜

資料來源：作者自行整理。

## 第7章 我與現有太平洋邦交國之分析

目前我在太平洋區域之邦交國僅剩帛琉、馬紹爾群島及吐瓦魯 3 國，此等國家構成本文所列之 A 類國家。本章我將透過國際層級體制、國家層次及個人層次分析法探討我與現有太平洋邦交國之邦誼穩固程度。

### 7.1 國際層級體系（system-level analysis）

在當前國際體系中，台灣的邦交國數量極為有限，且高度集中於拉丁美洲與太平洋島國。透過國際層級分析（system-level analysis）可更全面地理解，台灣與馬紹爾群島、帛琉及吐瓦魯等三個太平洋島國的外交關係為何能長期維繫，以及其穩定性面臨之結構性挑戰與機會。

在全球權力重心轉向印太區域的背景下，太平洋島國的地緣戰略價值顯著上升。美國與中國作為當今最主要的國際體系競逐者，皆將太平洋視為影響力擴展的關鍵戰略場域。此一結構性對抗使得台灣在該地區的外交佈局具有更高戰略價值。特別是在美國對抗中國擴張的框架下，支持台灣外交存在的島國，獲得美國更多安全與經濟援助承諾，形成間接的「結構性保護傘」。制度主義理論（Institutionalism）認為，國際制度可降低國家間的交易成本、強化合作與穩定預期（Keohane, 1984）。<sup>267</sup> 對小國而言，制度安排如《自由聯合協定》（Compact of Free Association）提供不對稱保護與援助，使其外交行為更具彈性與自主性，也可作為抵抗強權介入之防波堤。此觀點與新現實主義的系統層級分析互補，強調在權力結構中制度之穩定功能。

#### 7.1.1 馬紹爾群島：《自由聯合協定》作為穩固邦交之制度盾牌

以馬紹爾群島為例，其與美國簽有《自由聯合協定》，使其在外交決策上具

---

<sup>267</sup> Keohane, R. O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press).

有對北京相對抗壓力的豁免性。此協定不僅提供經濟援助，也讓馬紹爾在外交上能較自由地支持台灣，降低被中國施壓的風險。這種結構性的制度保護機制，使馬紹爾與台灣的邦交相對穩固。

紹爾群島自 1998 年與台灣建交以來，外交立場始終一致支持台灣，即便在聯合國或其他多邊場合亦持續發聲。該國與美國簽署的《自由聯合協定》協議保障其外交主體性，美國負責其國防，並提供大量經濟援助與基礎建設支出，使中國的「金援外交」在該國相對失效。《自由聯合協定》亦限制馬國與第三國（含中國）簽署潛在損害美國利益的協定，間接形成對北京外交施壓的制度性防線。

此外，馬紹爾群島國內親台政治文化逐漸穩固，歷任總統皆公開支持台灣，包括 2024 年重新當選的 Hilda Heine。其外交決策呈現制度延續與領導人共識的特徵，反映《自由聯合協定》所提供的政策穩定性與外交自主權保護機制。<sup>268</sup>

### 7.1.2 帛琉：地緣戰略與《自由聯合協定》互補支撐外交獨立

帛琉同樣為《自由聯合協定》締約國，帛琉地處關島至台灣戰略海域，為美軍在印太戰略部署之核心區域，美國在該國部署雷達、機場與未來潛在軍事基地，因此帛琉外交方向受到結構性安全依賴與制度約束，其外交決策在某種程度上也嵌入美國安全架構內。<sup>269</sup>

帛琉與台灣的外交關係也在系統層級中展現出高度戰略對價。帛琉總統惠恕仁（Surangel Whipps Jr.）多次在公開場合表示支持台灣，並明確拒絕中國「一中原則」外交施壓。帛琉的外交獨立性部分來自於其制度性安全後盾，使其得以無懼中國經濟脅迫，持續維持對台友好關係。帛琉是少數在疫情期間持續開放與台灣「旅遊泡泡」的國家之一，顯示其外交選擇具有高程度政治象徵性與戰略意涵，這使得其與台灣之關係在美中競逐之國際體系背景下更具韌性。<sup>270</sup>

---

<sup>268</sup> Graham, D. A., & Rumbaut, R. G. 2020. "Security and sovereignty: The Compact of Free Association in the 21st century," *Pacific Review*, 33(5), 745–761.

<sup>269</sup> 2023. "Compact of Free Association Agreements: Summary and Status." United States Department of the Interior: <https://www.doi.gov/oia/compacts-of-free-association>

<sup>270</sup> 2021, 「台帛旅遊泡泡啟動，副總統鼓勵民眾造訪帛琉」，總統府新聞：



### 7.1.3 吐瓦魯：無制度保障下之邦交韌性挑戰

至於吐瓦魯，雖然規模最小，卻是邦交國中對「台灣主權」支持最為直接的國家之一。吐瓦魯並非《自由聯合協定》簽署國，其外交完全取決於國內政治選擇與外援平衡。該國歷任政府雖持續支持台灣，但在面對中國提出的大規模基礎建設與海平面防治援助下，國內輿論與部分政治人物亦顯示出「外交轉向」之呼聲。

2023年新總理 Feleti Teo 上任後明確承諾維持與台灣的邦交關係，反映其對抗中國外交攻勢的決心。然而，系統層級的風險也浮現：吐瓦魯是中國外交斥資的潛在目標，其對外援依賴極高，在氣候變遷議題上也常被北京以資源交換影響。這使得其邦交穩固性在系統性財政壓力下較為脆弱。雖然 2023年新總理 Feleti Teo 表示將延續對台友好政策，但在缺乏如《自由聯合協定》之制度性保障情況下，外交立場受限於短期經濟壓力與政權輪替，整體穩定性相對脆弱。<sup>271</sup>

## 7.2 國家層級因素（state-level factors）

台灣在國際外交舞台上的生存，極大程度取決於少數邦交國的支持，尤以太平洋島國為核心。然而，這些島國的外交政策，除了受到國際體系與結構性壓力影響，更深植於各國內部政治機制與領導人偏好中。本節聚焦於「國家層級因素」（state-level factors），並特別運用否決者理論（veto players theory）與選舉制度分析，探討這些內部因素如何影響馬紹爾群島、帛琉及吐瓦魯與台灣之間的邦交穩固程度。Tsebelis（2002）所提出之否決者理論，強調在一個政治體系中，能夠阻止政策改變的行為者數量與距離越多，政策穩定性越高。應用於外交政策，若某國之外交決策權由多個否決者共同掌握，則其對外政策轉向的機會將降低，間接

---

<https://www.president.gov.tw/News/26013>

<sup>271</sup> 2023. “Tuvalu PM reaffirms ties with Taiwan.” Taipei Times:

<https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2024/02/29/2003814233>

提高邦交穩定性。<sup>272</sup> 另選舉制度與政權輪替頻率直接影響外交政策的可預測性與一致性。總統制或議會制、政黨穩定性、有無外交議題政黨分歧等，皆為關鍵考量。若外交政策與國內政治高度掛鉤，則選舉變化將可能導致邦交關係轉變。<sup>273</sup>

### 7.2.1 馬紹爾群島：多重否決者與政策延續性

馬紹爾群島為總統制政體，總統由國會間接選出，行政與立法關係密切。國會中各勢力分布分散，且無穩定政黨系統，導致政策形成過程中出現多個否決者。對外關係須經立法同意，因此外交政策變動需廣泛共識。<sup>274</sup> 馬紹爾群島歷任總統皆延續親台立場，即使政府更迭亦未有外交政策急遽變動，顯示外交議題具跨派系共識。否決者結構提高政策轉向成本，提升與台灣邦交穩定性。

### 7.2.2 帛琉：領導人個人主導但受制度約束

帛琉為總統直選制國家，總統握有高度外交權力，但國會亦擁有預算與條約批准權，形成制度性否決機制。<sup>275</sup> 現任總統惠恕仁（Surangel Whipps Jr.）強烈支持台灣，並多次於國際場合表態。儘管外交政策深受領導人偏好影響，但帛琉社會普遍支持民主與自由價值，加上美國自由聯合協定之制度框架，限制外交大幅轉向。未來若政黨化進程加劇，否決者將更多元，進一步提升穩定性。

### 7.2.3 吐瓦魯：少數否決者與政權輪替風險

吐瓦魯為議會制國家，首相由議會多數選出，選舉頻繁且政黨制度鬆散。外交政策多由執政黨領袖決定，否決者較少，政策轉向門檻相對低。<sup>276</sup> 歷屆政府雖

---

<sup>272</sup> Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton University Press).

<sup>273</sup> Corbett, J., & Wood, T. 2016. "Personalism and party institutionalization in the Pacific Islands." *Democratization*, 23(7), 1226–1245.

<sup>274</sup> 參見 1979 年制定、1995 年修訂之《馬紹爾群島共和國憲法》。Article V, Section 1。

<sup>275</sup> 參見 1981 年制定、1992 年修訂之《帛琉共和國憲法》。Article II, Section 3。

<sup>276</sup> 參見 1986 年制定、2010 年修訂之《吐瓦魯共和國憲法》。Part V, Division 1。

支持台灣，但 2023 年前後曾傳出新政府有意「檢討與台關係」。<sup>277</sup> 在外交議題上，吐瓦魯尚未形成穩固的朝野共識，使其邦交政策更易受個別領導人偏好影響。加上高度依賴外援，一旦政權更替，邦交方向恐面臨快速變動。

### 7.3 個人層次因素

在國際關係分析中，制度結構與國際體系長期被視為解釋國家行為的主要因素。然而，對小國而言，政治體系薄弱、政黨制度不穩，個別政治領導人之意志與偏好往往對外交政策產生直接影響。尤其在太平洋島國，領導人的個人理念、經歷、價值觀以及其與外國領袖的互動，對邦交穩定與否扮演關鍵角色。本節聚焦探討台灣與馬紹爾群島、帛琉及吐瓦魯三個邦交國之外交穩定性，從個人層級因素切入，分析領導人背景、對台立場與其所施行的外交行動對雙邊關係的影響。個人層級分析為國際關係中最微觀之一環，主張國際行為可由個體領導人的心理特質、價值觀與決策風格解釋（Hudson, 2005）。<sup>278</sup> 尤其在小國中，個人主義政治（personalist politics）盛行，政治權力集中於少數菁英或領導人身上（Geddes, 1999），使外交政策更易受到個人偏好的支配。<sup>279</sup> 此類分析常見於外交轉向研究，如領導人更迭後改變對外立場的案例，例如索羅門群島於 2019 年外交轉向中國，即被認為與總理索加瓦雷的個人決策關係密切（Zhang, 2022）。<sup>280</sup>

#### 7.3.1 馬紹爾群島：領導人延續性與親台共識

馬紹爾歷任總統普遍延續對台友好政策。特別是 Imata Kabua（1997–2000）

---

<sup>277</sup> 2024. “MOFA dismisses worries over Tuvalu,” Taipei Times:

<https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2024/01/28/2003812727>

<sup>278</sup> Hudson, V. M. 2005. “Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations,” *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1–30.

<sup>279</sup> Geddes, B. 1999. “What do we know about democratization after twenty years?” *Annual Review of Political Science*, 2, 115–144.

<sup>280</sup> Zhang, D. 2022. “China’s diplomacy in the South Pacific: Power politics and regional order,” *Australian Journal of International Affairs*, 76(3), 288–305.

在其任內促成馬國與台灣建交（1999 年），其家族背景為傳統貴族，具強烈的主權主張與反殖民意識，對台灣民主與自主性高度認同。其後總統如 Christopher Loeak、David Kabua 及現任總統海妮（Hilda Heine）均未對台外交政策做出重大調整，顯示對台政策具有領導人間的延續性與個人價值共識。Kabua 家族與台灣間存在非正式的人際網絡與歷史連結，也強化邦交的穩固性。現任總統海妮曾以總統身份訪問台灣 5 次（2016 年 5 月、2018 年 7 月、2019 年 10 月、2024 年 5 月、2025 年 6 月），我國賴總統亦於 2024 年 12 月訪問馬紹爾群島，該國前總統 David Kabua 亦曾於 2022 年 3 月訪台，凸顯兩國高層互動交流密切，以及馬紹爾群島歷屆總統均甚為友我。<sup>281</sup>

### 7.3.2 帛琉：總統惠恕仁的個人外交風格與台灣價值聯結

現任總統惠恕仁（Surangel Whipps Jr.）為帛琉親台政策的代表性人物。他來自企業界背景，教育於美國，具開放與民主價值觀，並公開批評中國的經濟威脅與政治操弄。他視台灣為民主盟友，並積極推動「旅遊泡泡」、公共衛生與基礎建設合作。其個人領導風格強調道德外交（values-based diplomacy），主張帛琉應與理念相近的國家結盟。他不僅強化對台關係，亦在國際場域替台發聲，甚至稱「將至死堅定支持台灣」。<sup>282</sup> 此外，自惠恕仁總統 2021 年上任後，已訪問台灣 5 次（2021 年 3 月、2022 年 10 月、2024 年 5 月、2024 年 9 月、2025 年 5 月），我國賴總統亦於 2024 年 12 月訪問該國，足見台帛雙方高層互動之頻密，以及惠恕仁總統對我之友好。儘管帛琉內部存在部分經濟親中聲音，但惠恕仁的個人領導決斷對政策走向起到主導作用。<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> Lee I-Chia. 2025. "Lai welcomes Marshallese president," Taipei Times: <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2025/06/04/2003838010>.

<sup>282</sup> 2025. "Palau stands with Taiwan 'until death do us part,' President Whipps says," The Japan Times: <https://www.japantimes.co.jp/news/2025/04/10/asia-pacific/politics/palau-taiwan/>

<sup>283</sup> 2025. "Palau president in Taiwan for first time since start of second term," Focus Taiwan: <https://focustaiwan.tw/politics/202505190023>.



### 7.3.3 吐瓦魯：政權更替下的外交不確定性

吐瓦魯的外交政策長期以來由領導人偏好主導。前總理 Enele Sopoaga (2013–2019) 為堅定的台灣支持者，視維護台吐邦交為外交核心，他強調吐瓦魯的主權獨立與台灣的國際正當性相契合，並曾於聯合國場域為台灣發聲。繼任之總理拿塔諾 (Kausea Natano) 維持友台態度，在其任內與我國完成《海巡合作協定》、《警政合作協定》、《刑事司法互助條約》、《外交人員訓練及交流合作協定》、《技術合作協定》等協約之簽署。<sup>284</sup> 然而，2024 年新任總理戴斐立 (Feleti Penitala Teo) 上台後，儘管公開表達「將延續與台灣友好」，但亦表示會「重新檢視整體外交政策」。戴斐立為技術官僚出身，其個人立場較為務實，較前任缺乏對台的意識形態傾向，外交方向的未定性提升了外交轉向風險。吐瓦魯現任總理戴斐立曾於 2024 年 5 月及 10 月訪台，我國賴總統亦曾於 2024 年 12 月訪問該國，在雙邊高層交流上，台吐關係仍顯穩固。<sup>285</sup>

## 7.4 結論

為通盤檢視我與現有太平洋邦交國（馬紹爾群島、帛琉及吐瓦魯）之邦誼穩固程度，本章採取 Kenneth Waltz 的分析層次，分為國際、國家及個人等 3 面向進行分析。

在國際層次中，分析指標為該國是否在美國軍事及外交保護傘下，主要係以太平洋島國是否在《自由聯合協定》架構內為判斷標準。馬紹爾群島及帛琉均與美國簽有《自由聯合協定》，美國得拒止中國軍事影響力進入馬、帛兩國，使 2

---

<sup>284</sup> 亞東太平洋司，2023，「中華民國（台灣）與吐瓦魯國簽署『刑事司法互助條約』、『外交人員訓練及交流合作協定』及『技術合作協定』，開展兩國多元領域合作」，外交部新聞稿：

[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=95&sms=73&s=114792](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=114792)[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=96&s=114792](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=114792)

<sup>285</sup> 2024. “Tuvalu’s new government reaffirms ties with Taiwan,” Taipei Times:

<https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2024/02/29/2003814233>

國轉變外交承認至中國之門檻較高。反之，由於吐瓦魯與美國未簽有《自由聯合協定》，美國對其無外交及軍事制約，且雖吐瓦魯為大英國協成員，然成員國之國際地位平等，不可對其他成員國行使權力，故英國對吐瓦魯無任何外交制約力。因此，在國際層次分析中，馬紹爾群島及帛琉之邦誼穩度程度較吐瓦魯高。

在國家層次中，本章以否決者理論切入，該理論認為，當一國制度性否決者數量越多，越難改變其政策，也就是說，當我太平洋邦交國之制度性否決者數量越多，越不易撤銷對我之外交承認，邦誼將更穩固。馬紹爾群島為總統內閣制，且國會為一院制，其制度性否決者數量為 1.5；帛琉為總統制，行政立法分立，且國會分參眾兩院，其制度性否決者數量為 3；而吐瓦魯為議會內閣制，且國會只有一院，制度性否決者數量為 1。由此可見，依否決者理論之假設，吐瓦魯斷交風險最高，而帛琉之邦誼穩固程度最高。

在個人層次中，由於個人因素難以量化，且個人決策往往因為資訊不對稱或個人情緒，造成決策偏誤或限制理性之現象，<sup>286</sup> 因此本章除探討太平洋邦交國領導人之前之對台言論外，亦檢視渠等訪台次數。馬紹爾群島現任總統海妮在任 6 年內訪問台灣 5 次，帛琉現任總統惠恕仁在任 5 年內訪問台灣 5 次，而吐瓦魯現任總理戴斐立在任 2 年亦訪問過台灣 2 次。以上可見我太平洋邦交國高層互訪頻密，現任領導人均以一年一訪之頻率來訪台灣，顯示現任太平洋邦交國領導人皆立場友我。以個人層次而言，目前現存太平洋邦交國穩固程度均高。

綜合上述，馬紹爾群島及帛琉在國際、國家及個人層次均展現穩固之邦誼關係，吐瓦魯雖在個人層次穩固，惟國際及國家層次指標均顯不穩定，總體穩固程度不如前揭 2 國。因此，我國應更加注重維持與吐瓦魯之關係，除深化與領導人之個人情誼外，應在國際層面籲請美國、澳洲等區域強權適時助我，共同抵制中國之威權擴張，在國家層次透過實質合作，使國內各行為者均不願改變與台吐邦交關係之現狀，如此方能全方位建立穩固之邦誼。

---

<sup>286</sup> Simon, H. A. 1957. *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations* (New York: Macmillan 2nd ed.).

表格 7-1：我國與太平洋邦交國穩固程度之分析層次

太平洋 邦交國	國際層次 (國際層級結構)	國家層次 (否決者理論)	個人層次 (高層訪台次數)
馬紹爾群島	穩定：與美國簽有《自由聯合協定》。	穩定：制度性否決者數量 1.5 (總統內閣制+一院制)。	穩定：現任總統海妮曾訪問台灣 5 次。
帛琉	穩定：與美國簽有《自由聯合協定》。	穩定：制度性否決者數量 3 (總統制+兩院制)。	穩定：現任總統惠恕仁任內已訪問台灣 5 次。
吐瓦魯	不穩定：外交上無美國制約。雖為大英國協成員，惟該組織制約力弱。	不穩定：制度性否決者數量 1 (議會內閣制+一院制)。	穩定：現任總理戴斐立任內已訪問台灣 2 次。

資料來源：作者自行整理。

## 第8章 總結



### 8.1 我與南太平洋國家外交關係分類分析

為通盤檢析各層面因素如何解釋我與太平洋島國外交關係類型之區別，本文採取沃爾茲（Kenneth Waltz）之分析層次，透過國際、國內制度、個人及非制度性因素進行分析，探討並嘗試解釋太平洋島國與我建交及斷交之原因。

在第 4 章國際層次分析中，由於太平洋地區歷史上經常淪為歐美強權殖民，至今美國、英國、法國、紐澳及日本等國在該區域仍享有相當影響力，中國亦後來居上，積極在太平洋地區提升影響力，以突破美國島鏈圍堵。<sup>287</sup> 鑒於太平洋島國地狹人稀、領土破碎、組織鬆散且高度依賴外援，區域外強權對於太平洋島國之影響力甚鉅，該區域不再是國家平等之國際無政府狀態，而形成雷克（David A. Lake）提出之國際層級體制，在該體系中，強權將對弱國形成支配力，進而產生不對等之層級關係及結構。<sup>288</sup> 除殖民或屬地外，雖許多國家對太平洋島國有歷史及經貿影響力，惟真正建立制度性支配力之國家為美國，美國藉由《自由聯合協定》與帛琉、馬紹爾群島及密克羅尼西亞聯邦形成聯繫國關係，透過提供軍事保護及經濟援助，換取美軍在該等國家行動，並有權拒止他國軍事力量進入聯繫國。<sup>289</sup> 大英國協雖亦為制度性國際組織，惟成員國間國際地位平等，英國無干涉其他成員國之權力，成員國亦無讓渡部分主權交由英國行使，故在大英國協架構下，並無形成國際層級體制。<sup>290</sup> 在南太平洋外交關係類型分析中，主要以是否為《自由聯合協定》聯繫國為判斷標準，類別 A 國家除吐瓦魯外，帛琉及馬紹爾群島均為《自由聯合協定》聯繫國，B、C、D 類國家均不為該協定之聯繫國，足見把 A 類國家獨立出來取決於國際層次因素，即《自由聯合協定》係 A 類國家仍維持

---

<sup>287</sup> Charles Edel and Kathryn Paik. 2025. "China's Power Play Across the Pacific," Center for Strategic & International Studies: <https://www.csis.org/analysis/chinas-power-play-across-pacific>

<sup>288</sup> David A. Lake. 1996. "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations," *International Organization*, Vol. 50, No. 1, p. 6.

<sup>289</sup> "Compacts of Free Association". US Department of the Interior Office of Insular Affairs.

<sup>290</sup> Singapore Declaration of Commonwealth Principles 1971. Commonwealth Secretariat.

與我邦交關係之重要因素。

在國內制度性因素分析中，本文透過否決者理論、選舉週期/議員任期、政黨制度及國會規模等變項進行分析。第 5 章首先引入 George Tsebelis 的「否決者理論」，透過檢視太平洋諸國制度型否決者數量，來分析其外交政策之穩定程度。該理論認為，否決者數量越多，政策產出或改變愈困難，政策也愈穩定。<sup>291</sup> 此外，選舉週期愈短，將常態化競選動員，使政治對抗強度長期偏高，且執政者可能追求短期利益而犧牲政策品質，頻繁之政黨輪替亦可能帶來政策擺盪。就政黨體制而言，政黨之成熟運作有助於社會之利益匯集，制度化政治競爭。<sup>292</sup> 反之，在高度個人化、且多依賴家族及地域性部落之國家，因缺乏強烈意識形態及組織，政策往往僅反應部落利益，而非公共利益，且部落制度可能助長恩庇侍從主義 (clientelism)，使政治趨向不穩定。<sup>293</sup> 此外，國會規模亦對政治穩定程度造成影響，規模較小之國會易受個人操控，議員容易發生跳黨現象，增加政治不穩定度。經檢視分析得出 D 類國家之諾魯在上述指標均顯示其政治相較不穩定 B 類及 C 類國家更不穩定，諾魯制度性否決者數量僅為 1、選舉週期短、無政黨制度，以及國會規模係最小者，均表示其政治不穩定。因此，透過國內制度性因素係將 D 類國家獨立出來之指標，諾魯之政治不穩定亦可解釋為何其為太平洋地區唯一與我建交及斷交各兩次之國家。

B 類及 C 類國家在國際及國家層面指標均類似，唯有個人及非制度性因素造成兩者之差別。巴布亞紐幾內亞及萬那杜即是明顯因個人意志而建交之案例，因為缺乏國會支持，我與該兩國建交時間僅分別為 17 天及 7 天，且時任巴紐總理史凱特 (Bill Skate) 及萬那杜總理渥荷 (Serge Vohor) 均因與台建交之決定而遭國會通過不信任案下台。此外，雖然吉里巴斯與我建交約 16 年時間，惟 2003 年選

---

<sup>291</sup> Tsebelis, George. (2002). *Veto Players : How Political Institutions Work*. New York : Princeton University Press.

<sup>292</sup> Randall, Vicky & Svåsand, Lars. 2002. "Party Institutionalization and the New Democracies." *Party Politics*. Vol. 8. No.1 pp. 5-29

<sup>293</sup> White, Geoffrey & Lindstrom, Lamont. 1997. "Chiefs Today: Traditional Pacific Leadership." *The Contemporary Pacific* 13(2):569-574

舉後係由總統湯安諾（Anoto Tong）決定與我國建交，亦為個人因素所致，且考量吉里巴斯政黨影響力較弱，個人因素對與我國之外交關係具有更多影響力。個人意志雖為外交轉向之關鍵，惟倘無國內支持，邦交關係僅能是曇花一現。值得一提的是，即便領導人選擇與我國建交均是為扭轉政治頹勢，提高國內支持度，惟從歷史案例可知，此等決策並無助於其目的，且無一例外葬送渠等政治生涯。因此，當我國欲與太平洋領導人洽談建交事宜，需瞭解建交意願是否僅為個人意願，是否取得國會及人民之支持，否則僅憑個人意志所建立之邦交關係終究無法長久。

表格 8-1：我與太平洋島國外交關係類型分析總表

編號	外交關係類型	國家	國際層次因素	國家層次因素	個人層次因素
A	與我建交後即從未斷交	吐瓦魯 馬紹爾群島 帛琉	除吐瓦魯外，均為自由聯合協定聯繫國		
B	斷交轉向 1 次	薩摩亞 東加王國 索羅門群島	非自由聯合協定聯繫國	政府體制較穩定	個人因素影響較小
C	建交、斷交轉向各 1 次	巴布亞紐幾內亞 吉里巴斯 萬那杜			個人因素影響較大
D	建交、斷交轉向各 2 次	諾魯			政府體制較不穩定

資料來源：作者自行整理。



## 8.2 對 A 類國家之觀察及建議

就國際層次因素而言，我國在太平洋地區之邦交國中，帛琉及馬紹爾群島為《自由聯合協定》聯繫國，美國對該等國家之國防及外交具相當影響力，倘帛琉或馬紹爾群島盼外交轉向中國，需一定程度取得美國允許，美國對其國防及外交政策亦享否決權力。在美中對抗態勢下，《自由聯合協定》則形成一道保護屏障，提高帛琉及馬紹爾群島外交轉向之門檻。在台美友好及美中衝突之前提下，透過國際層級結構之理論，可推論帛琉及馬紹爾群島較吐瓦魯不易與我國斷交。

在國家層次中，相較於帛琉之行政立法分立，以及馬紹爾群島之行政立法一定程度分權，作為議會內閣制之吐瓦魯，政府權力運作主要集中在國會，國會即為吐瓦魯唯一制度型否決者。爰依據否決者理論，制度型否決者數目伴隨政策及邦誼穩定程度依序為帛琉、馬紹爾群島及吐瓦魯。

無論是從國際或國家因素分析，吐瓦魯相較帛琉及馬紹爾群島，與我之邦交關係最不穩定。國際上，吐瓦魯非《自由聯合協定》之聯繫國，因此美國對其外交制衡力較弱；國內體制上，由於其議會內閣制之體制，在否決者理論之基礎上，其制度型否決者數目較帛琉及馬紹爾群島少，政策穩定性最低，也最容易造成外交轉向；個人意志上，部分媒體於吐國 2023 年國會選舉後，表示友我之拿塔諾（Kausea Natano）總理落失勢造成我國外交危機，<sup>294</sup> 雖繼任總理戴斐立上任後重申將持續支持台灣。<sup>295</sup> 個人立場仍具可變性，或將因特定事件或政治危機而轉變，如索羅門群島前總理蘇嘉瓦瑞即因國內情勢而轉變對台立場。

爰此，我國需密切關注吐瓦魯國內情勢，積極佈建友我人脈，透過援助計畫強化兩國合作關係，並時刻因應潛在斷交風險，即時作出必要措施以防範於未然。尤其在關鍵選舉時間點，我國應強化對朝野關係之經營，避免讓台吐邦交關係成

---

<sup>294</sup> 2024，「有關媒體報導吐瓦魯國 113 年 1 月 26 日國會大選中挺台的拿塔諾總理落選，台灣又現邦交危機事，外交部回應如下：」，外交部新聞回應：

[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=95&sms=73&s=116498](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=116498)

<sup>295</sup> 2024，「吐瓦魯新政府發表挺台聲明 外交部致謝」，自由時報：

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4592896>

為選舉炒作議題，並讓與台灣維持友好關係成為該國朝野共識，方能鞏固其不穩定之邦交關係。



### 8.3 對 B、C、D 類國家之觀察及建議

由第 5 章之分析可見，D 類國家（諾魯）政治相對不穩定，曾與我 2 次建交及 2 次斷交，即便再次與我建立邦交關係，仍難保其再次倒戈。考量歷史上諾魯政府更迭頻繁，友我政府上台且與我國建交之可能性亦較高，惟建交後如何在政治不穩之環境中維持邦誼係方為重點。對政局不穩且高度個人化政治之國家，我國遊說對象無法以執政黨或聯盟作為標的，須經營與各潛在政治領袖之關係，確保無論誰執政，邦誼仍能維繫。然而，考量諾魯政治之不穩定性，倘因友我領導人上任而建交，仍難保領導人政權穩定，更迭後邦交關係是否能維持。因此，我國應謹慎看待諾魯之經濟援助要求，避免投入過多資源予諾魯，倘該國因政權更迭使我國失去原本支持基礎，將導致資源浪費之情況。

不同於 B 類國家，即一開始與我建交，而之後轉向中國之國家，C 類國家為首先與中國建交，中途與我國建交後又與我國斷交，並重新與中國建交之國家。萬那杜及巴布亞紐幾內亞均因領導人個人意志而短暫與我建交，且邦交關係僅分別維持 7 天及 17 天。吉里巴斯雖與我建交時間較長，其 2003 年與我建交之因素乃湯安諾總統之決定，然有別於萬那杜及巴紐，湯安諾建交之決定有獲得國會及內閣之支持，使其未遭不信任案下台。

綜觀上述，倘太平洋島國從原本與中國建交，嗣轉向與我國建交，個人因素則扮演不可或缺之角色，此等國家包括巴紐、萬那杜、吉里巴斯等 C 類國家。考量當前太平洋地區之非我邦交國均與中國建交，我須積極營造個人因素之有利條件，如邀訪太平洋非邦交國之朝野國會議員，或透過各項合作計畫，培養渠等對台灣之好感，以創造友我議員成為領導人後決定與我建交之機會。

反之，就 B 類國家而言，由於其政治穩定，且個人因素影響力較小，容易形成長期合作關係，爰我國宜強化經濟合作及互利關係，透過農業、漁業、再生能源、科技創新等我優勢領域進行雙邊合作，建立穩健踏實之經貿關係，並透過對外援助及人道主義合作提升當地人民對我國之好感，形成由下而上之友我氛圍。



## 8.4 研究限制與未來方向

礙於資訊限制且尚無實地考察之機會，本文僅能透過公開資訊從旁觀察，將有限之公開資訊整理分析，並提出假設及推論，嘗試在有限資訊中找尋解答。惟政治決策存在諸多內部運作及利益交換，除與當事人訪談外，難以透過公開資訊得知真實情形。

基於上述限制，有些值得討論之議題本文難以進行研究，尤其是黨派及利益團體間之互動折衝，係政策產出之重要因素，殊值作為未來研究方向。以下將列舉未來研究方向之建議：

1. 將黨派型否決者納入討論：考量制度型否決者除非進行修憲，基本上為定值，故本文僅能進行靜態分析。倘能掌握黨派型否決者資料，可動態分析不同時間點之否決者立場及凝聚力之變化，使得討論更周延且更符合實際政府運作情形。
2. 政黨政治及無政黨政治之比較：我在太平洋地區現有 3 個邦交國均無政黨政治，爰政黨政治在邦交關係變遷上可能扮演部分角色。未來研究可假設不具有政黨政治之國家，中國在進行遊說時難以找到施力點，無法以政黨作為整體遊說之標的，因此缺少政黨政治之南太平洋島國與我國維持邦交關係之可能性較高，並以實例及相關資料佐證此假設。此理論可說明為何帛琉、馬紹爾群島及吐瓦魯等無政黨政治國家仍維持與我之邦交關係。
3. 國會規模及中國遊說力道：中國誘拉我邦交國須透過特定組織及群體輸送利益，國會議員因掌握立法及重大決策權，即為中國重要遊說對象。因此，探討國會規模如何影響邦交關係之穩固程度亦深值研究，未來研究方向可假設國會規模較大者，容易形成政黨政治，提供了中國集體遊說之著力點，使我國維持邦交關係更為不易。

除政治制度因素外，經濟因素亦殊值研究。根據 Tom Long 與 Francisco Urdinez 的理論，國家若選擇與台灣而非中國建立外交關係，將承受顯著的機會成本 (opportunity cost)。此成本包括失去中國直接投資、融資援助及市場准入機會。作者以巴拉圭作為研究對象發現，與中國建交之國家平均可獲得 7 倍的中國投資

(FDI) 與 122 倍之貸款規模，而與台灣維持邦交關係之國家則幾乎喪失這些機會。<sup>296</sup> 「台灣成本」因此成為衡量小國外交現實與政治價值之間矛盾之重要理論框架，與台灣維持邦交關係之國家多仰賴有限的台灣援助與友邦支持，難以吸引多邊投資，構成小國外交中的「機會成本困境」(dilemma of opportunity cost)。將此理論套用在太平洋區域，部分國家透過與台灣斷交，以尋短期內獲得中國大規模經濟回報，顯示在小國外交決策中，「經濟誘因」往往是主導因素。反之，帛琉、馬紹爾群島及吐瓦魯等堅持與台灣建交之太平洋國家，則成為承擔「台灣成本」之典型例證。未來研究或可透過貿易統計、觀光資料與文獻分析，以「台灣成本」之角度切入，分析我國與太平洋島國之外交關係。

倘能克服資料蒐集限制，取得相關經濟數據，並獲得太平洋國家黨派及利益團體互動資訊，或能實地考察及深度訪問，則可動深入研究太平洋島國之國內權力角力及決策模式，有助瞭解各國政策調整及產出程序，並做為我駐外人員推動深化雙邊關係以及鞏固邦誼策略之依據及參考。

---


<sup>296</sup> Long, T., & Urdinez, F. 2021. "The Taiwan Cost: Small States, Diplomatic Recognition, and Opportunity Costs in International Relations," *The Politics of Diplomatic Recognition* (pp. 83–108). Bristol University Press.

## 參考文獻



### 中文文獻

- 董慧明，2021，〈習近平主政後中國國家戰略利益和海權擴張問題之研究：海上絲路和軍力建設〉，《亞洲政經與和平研究》，第7期：頁23-54。
- 蔡育真，2012，〈澳洲對中美在南太平洋權力競逐之回應〉，碩士論文，國立臺灣大學。
- 王崑義，2007，〈中國的“和諧外交”與對南太平洋的擴展〉，《臺灣國際研究季刊》，3(3)：63-109。
- 劉德海，2022，〈當前澳洲對太平洋地區島國的援助政策〉，《國際開發援助現場季刊》，(8)：8-14。
- 林廷輝，2010，〈龍在陌生海域：中國對太平洋島國外交之困境〉，《國際關係學報》，(30)：55-104。
- 許世旭，2006，〈澳洲的南太平洋政策研究：新區域主義的觀點〉，台北：國立政治大學。
- Bozzato, Fabrizio，2017，〈海龍：中國在南太平洋區域的影響，新平衡與新融合〉，新北：淡江大學。
- 廖舜右、蔡松伯，2013，〈新古典現實主義與外交政策分析的再連結〉，《問題與研究》，52(3)：43-61。
- 賴怡忠，2007，〈台灣的南太平洋戰略〉，《臺灣國際研究季刊》，3(3)：135-160。
- 王翠霞，2020，〈我國歷次的斷交潮與美國對台政策相互關係之研究〉，《明新學報》，44(1)：124-138。
- 林廷輝，2013，〈首屆南太平洋國防部長會議評析〉，《戰略安全研析》，(98)：47-56。
- 陳正敏，2010，〈馬政府的「活路外交」政策與兩岸外交休兵之研究〉，新北：淡江大學。
- 張舜豪，2015，〈活路外交下我國的國際空間〉，新北：淡江大學。
- 余沅謚，2012，〈論馬英九時期「活路外交」政策的推展及其成效〉，新北：淡江大學。

- 
- 姚凱仁，2013，〈活路外交的理念與實踐〉，新北：淡江大學。
- 張世鈺，2022，〈馬英九政府與蔡英文政府國家安全行動戰略之比較研究：2008-2021〉，新北：淡江大學。
- 歐鴻鍊，2011，〈談「外交休兵」與「活路外交」〉，《拉丁美洲經貿季刊》(4)：1-11。
- 林賢參，2021，〈新南向政策的擴大與集中—以基礎建設項目為例〉，《臺灣經濟研究月刊》44(4)：76-82。
- Powell, G. B., Dalton, R. J., Strom, K., Dou, E., Site, L., & Yan, H.，2013，《當代比較政治：一種世界觀》，台北：五南。
- 黃元婷，2021，〈國內政治與外交風險：以台灣在拉丁美洲的外交關係為例〉，台北：國立臺灣大學政治學研究所。
- 吳欣潔，2005，〈後冷戰時期中國與拉丁美洲關係對台拉外交關係之影響〉，台北：淡江大學。
- 鄭子盈，2008，〈全球化時代下中國在拉丁美洲之石油外交〉，台北：淡江大學。
- 呂英鈞，2021，〈中華民國與中華人民共和國對外援助之分析(2000-2014)〉，新北：淡江大學。
- 陶瑞珊，2016，〈貿易在中華民國與布吉納法索外交關係的角色〉，新淡江大學。
- 何登煌，2013，《太平洋島國風情與風雲》，台北：臺灣商務印書館。
- 黃恩浩，2018，〈中國銳實力對澳洲安全的衝擊：楔式戰略的觀點〉，《國際關係學報》，(46)，33-61。
- 陳彥名，2020，〈中共南海艦隊遠海長航戰略意涵〉，《展望與探索月刊》，18(11)，103-118。
- 劉德海，2006，〈澳洲與變遷中的南太平洋國際環境〉，《澳洲研究 Taiwanese Journal of Australian Studies》，No.7，pp.137-183。
- 蔡東杰，2003，〈中共「大國外交」的實踐及其對台灣之影響〉，國立中興大學國際政治研究所，我國外交在全球化趨勢下的危機與轉機學術研討會。
- 范盛保，2007 年秋季號。〈澳洲與南太平洋—台灣能作及應做什麼?〉。《台灣國際研究季刊》第 3 卷第 3 期，頁 17-39。台灣國際研究學會出版。

## 英文文獻

- Hanson, Fergus. 2008. "The Dragon Looks South." Lowy Institute for International Policy.
- Crawford, Timothy. 2011. "Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics." *International Security* 35(4).
- Lum, Thomas & Vaughn, Bruce. 2007. "The Southwest Pacific: U.S. Interests and China's Growing Influence," CRS Report for Congress.
- Jaiswal, P. & Bhatt, D.P. 2021. "Rebalancing Asia: Belt and Road Initiative (BRI) and Indo-Pacific Strategy (IPS)." Singapore: Springer.
- Henderson, John & Benjamin Reilly. 2003. "Dragon in Paradise: China's Rising Star in Oceania." *The National Interest*, 72: 94–105.
- Nazareth, K.A. 2021. "The US and the Indo-Pacific: Trump's Policy Towards the Region." Singapore: Springer.
- Rich, Roland, Luke Hambly, and Michael G. Morgan. 2008. "Introduction: Analysing and Categorising Political Parties in the Pacific Islands." edited by Roland Rich, ANU Press: 1–26.
- Bounding, K.E. & Easton, David. 1968. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley, 1965. *Syst. Res.*, 13: 147-149.
- Almond, Gabriel A., and G. Bingham Powell, Jr. 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown and Co.
- Long, Tom & Urdinez, Francisco. 2021. "Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and Shuns China." *Foreign Policy Analysis*, 17(1).
- Tsebelis, George. (2002). *Veto Players : How Political Institutions Work*. New York : Princeton University Press.
- Corbett, J., & Wood, T. (2016). Personalism and party institutionalization in the Pacific Islands. *Democratization*, 23(7), p. 1232.
- Hudson, V. M. (2005). Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1).
- Geddes, B. (1999). What do we know about democratization after twenty years?. *Annual Review of Political Science*, 2.
- Zhang, D. (2022). China's diplomacy in the South Pacific: Power politics and regional order. *Australian Journal of International Affairs*, 76(3).

- Graham, D. A., & Rumbaut, R. G. (2020). Security and sovereignty: The Compact of Free Association in the 21st century. *Pacific Review*, 33(5).
- Simon, H. A. (1957). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations* (2nd ed.). New York: Macmillan.
- Kupferman, David. 2011. "The Republic of the Marshall Islands since 1990," *The Journal of Pacific History*, 46: 1, 81.
- Keohane, R. O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press).
- Alexander Wendt and Daniel Friedheim. 1995. "Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State," *International Organization*, Vol. 49, No. 4, p. 690.
- Barry Buzan and Richard Little. 2000. "International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations" (New York: Oxford University Press) , p. 384
- Robert Gilpin. 1981. "War and Change in World Politics" (Cambridge: Cambridge University Press) , pp. 23~24.
- G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan. 1990. "Socialization and Hegemonic Power," pp. 290~292.
- Sartori, G. 1976. "Parties and Party Systems: A Framework for Analysis." (New York, NY: Cambridge University Press).
- Randall, Vicky & Svåsand, Lars. 2002. "Party Institutionalization and the New Democracies." *Party Politics*. Vol. 8. No.1 pp. 5–29
- White, Geoffrey & Lindstrom, Lamont. 1997. "Chiefs Today: Traditional Pacific Leadership." *The Contemporary Pacific* 13(2): 569-574.