

如何運用經濟力量以增進與 南太平洋島國關係

蔡政文*

摘要

南太平洋島國一向為各國所忽視，自一九八五年開始，由於蘇聯勢力伸展到此地區，才使世界各國重視此地區的發展。我國為拓展國際活動空間，亦注意到與此地區島國的關係，除經由雙邊關係加強彼此間的依存關係外，亦嘗試經由多邊關係來增進與這些島國的關係。本文重點在探討如何運用我國經濟力量，一方面貢獻於此地區的經濟發展，他方面亦能藉此增進與島國關係。本文亦係作者有關南太平洋島國問題之第二篇研究（第一篇係一九八六年）。本篇因作者曾實地赴少數島國訪問，並參與南太平洋論壇（South Pacific Forum）經濟與貿易委員會會議，故獲得較具體的實務觀念。

本文共分四部份：第一部分簡單介紹南太平洋島國地理，政治地位及其對我國的重要性；第二部分研析南太平洋島國的經社特徵；第三部分探討南太平洋的經濟區域主義；最後則提出使用經濟手段增進與南太平洋島國關係的方法。

南太平洋一向為各國所忽視，雖然美國基於二次世界大戰之經驗，重視此一地區之戰略地位，但由於蘇聯海軍力量不足，使得美國及其他西方國家能夠透過美澳紐公約（Security Treaty of Australia, New Zealand

* 蔡政文，國立台灣大學政治學系教授兼系主任。

and United States, SANZUS)、托管權及殖民政府維持南太平洋地區的穩定。

雖然南太平洋自一九六〇年代開始，一些島嶼逐步脫離西方國家成為獨立國或成為自治政府，但原則上，一直到一九八〇年代中期以前，蘇聯並未伸展其勢力到這個地區，它只在聯合國支持南太平洋島嶼的獨立運動而已，甚至在一九七〇年代，蘇聯與斐濟（Fiji）、東加（Tonga）、巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea）、西薩摩亞（West Samoa）等國建立邦交，可是它並未設館^①，直至一九九〇年四月，蘇聯始派大使至巴布亞紐幾內亞設館。大體而言一九八〇年代中期以後，蘇聯才真正嘗試南伸其勢力。一九八五年與吉里巴斯（Kiribati）簽訂漁業協定，准許蘇聯船隻在二百哩經濟區內捕魚^②。一九八六年年底與萬那杜（Vanuatu）簽訂漁業協定，蘇聯在論壇漁業局（Forum Fisheries Agency）登記的八艘漁船獲准在萬那杜二百哩經濟區捕魚，蘇聯每年支付捕魚權一百五十萬美元，同時，蘇聯漁船獲准在萬那杜港口停靠補給所需^③。西方國家自此才開始感到情勢嚴重，美國一方面因南太平洋島國在紐西蘭領導下，簽訂非核區條約，與紐國關係惡化，他方面為防止蘇聯勢力的擴張，由雷根在一九八六年同意支付捕魚費。目前，雖然國際情勢緩和，美蘇對抗不致於加重，但蘇聯力量的延伸，仍構成對此一地區穩定的潛在威脅。面對南太平洋島國要求更多援助、蘇聯勢力的進入、美澳紐公約的鬆動以及南太平洋區域主義的發展，是否能夠繼續由澳紐擔任區域霸權，維持區域安全及穩定，並協助島國之發展，值得探討。不過，本研究並不以政治情勢為主要分析對象，而是以南太平洋經社條件為重點，以便針對島國及區域情勢提出具體建議，增進我國與南太平洋島國間的關係。

① D.D. Tumarkin, "USSR-The Unknown Northern Neighbor Ron Crocombe and Ahmed Ali ed., *Foreign Forces In Pacific* (Suva: University of the South Pacific, 1983), p.149.

② "Kiribati-Soviet Deal Goes Through", *Pacific Islands Monthly* (October, 1985), p.7. 吉里巴斯與蘇聯的協定僅准許蘇聯漁船捕魚，但不准其靠岸停泊，一九八六年蘇聯與再續約。

③ Denis Reinhardt, "Vanuatu May Open Port to Deviet Pacific Trawlers," *International Herald Tribune* (July 31, 1986), p.6, Norman & Nguire Douglas ed., *Pacific Islands Year Book*, 16th ed., (North Ryde, Australia: Angus Robertson Publishers, 1989), pp.598-599.

本文將先簡單介紹南太平洋島國地理、政治地位及其對我國的重要性，其次，分析南太平洋島國的經社特徵，然後，探討南太平洋的經濟區域主義，最後提出運用經濟手段增進與南太平洋島國關係的方法。

壹、南太平洋島國地理、政治地位及其重要性

南太平洋地理及人文狀況並非本文所能詳細描述，但有必要以最簡單的方法加以說明，同時，各島嶼的政治地位為何，也有必要以最單純的方式使大家瞭解，至於這個地區對我國在拓展對外關係上有何重要性也是有必要加以分析。

一、南太平洋島國地理及其政治地位

所謂南太平洋地區，根據一九四七年坎培拉協定，成立南太平洋委員會（South Pacific Commission, SPC）時，是指赤道以南，荷屬新幾內亞以東海域中的十五個非自治領島嶼而言，故當時南太平洋委員會所管轄地區為三千五百萬平方公里的海域^④。一九五一年十一月七日，南太平洋委員會另簽訂一協定，將管轄範圍擴及關島（Guam）及美國太平洋島嶼托管地^⑤。故南太平洋地區已擴及赤道以北，前美國托管地的海域。

原則上，這個地區可區分為美拉尼西亞（Melanesia）、邁可羅尼西亞（Micronesia）及波里尼西亞（Polynesia）三個不同的文俗區，同時也分屬於不同的西方國家的勢力範圍。原來是英國殖民地，大多已經成為獨立國或自治政府，並成為大英國協的成員。自從英國退出大多數殖民地後，均由澳洲、紐西蘭取代，成為這二個國家的勢力範圍，換言之，原是英國勢力範圍的美拉尼西亞地區，現由澳紐兩國所瓜分〔參圖一〕。至於邁可羅尼西亞，主要是美國的勢力範圍，在一九八六年以前，此地區的邁可羅尼西亞聯邦（Federal States of Micronesia）、馬紹爾（Marshall Islands）、北瑪利安那（Northern Mariana）及帛琉（Palau）均為美國的聯合國托管地。自一九八六年以後，除了北瑪利安那是美國協（Commonwealth of the U.S.）外，其他均成為獨立國，但與美國訂有自由協協定（Compact of free association），國防由美國負責，美國可

④ Virgima Thempson and Richard Adolf, *The French Pacific Islands: French Polynesia and New Calidonia* (Berkely University of California Press, 1971), p.347.

⑤ *Year Book International Organizations* (1966-1967), (Bruxelles: Union of International Associations, 1967), p.914.

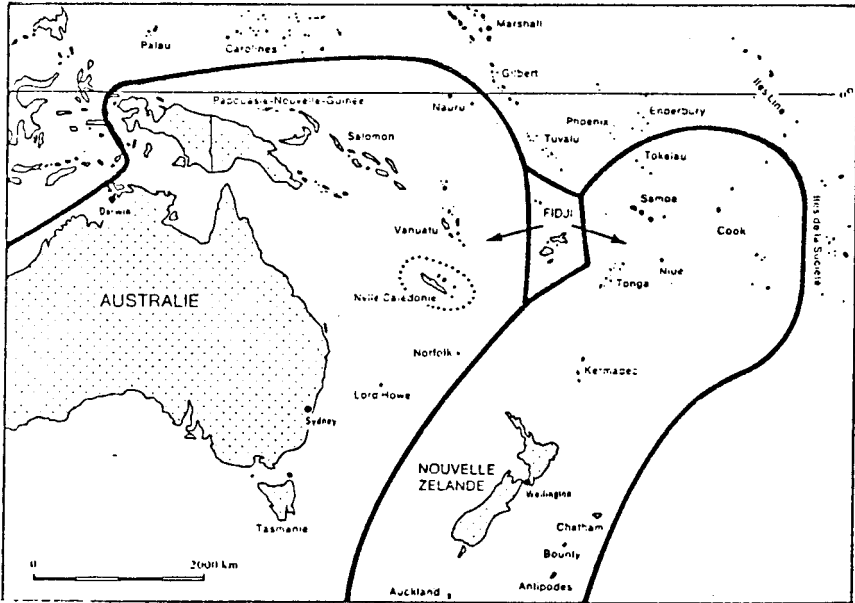
表一 南太平洋的獨立國家及自治政府

蔡政文

國名	地理要素			人口	政治地位	
	島嶼	面積 (km ²)	政府所在地			
澳洲 (Australia)	澳洲大陸 + 島嶼	7,704,000	Camberra	15,000,000	大英國協會員國	
紐西蘭 (New Zealand)	2 個主島 + 小島	267,837	Wellington	3,200,000	同上	
巴布紐幾內亞 (Papua New Guinea)	新幾內亞東半部 + 小島	461,690	Port Moresby	3,483,360	同上	
斐濟 (Fiji)	844 個小島	18,272	Suva	715,735	同上	
索羅門 (Solomon)	6 個主島 + 小島	29,785	Honiara	295,796	同上	
西薩摩亞 (West Samoa)	2 個主島 + 小島	2,934	Apia	162,220	同上	
萬那杜 (Vanuatu)	80 個小島	12,189	Port Vila	140,754	同上	
東加 (Tonga)	171 個小島	697	Nuku'alofa	96,592	同上	
吉里巴斯 (Kiribati)	4 個主島 Gilbert, Phoenix Ocean, Line	726	Tarawa	63,883	同上	
庫克 (Cook)	15 個島	240	Avarua	17,185	紐西蘭自由協會員 (自治政府)	
吐瓦魯 (Tuvalu)	9 個島	25.9	Funafuti	8,364	大英國協會員	
諾魯 (Nauru)	1 個島	21	Yaren	8,042	大英國協特殊會員	
尼烏 (Niue)	1 個島	258	Alofi	2,532	紐西蘭自由協會員 (自治政府)	
邁可羅尼西亞聯邦 (Federal States of Micronesia)	Kosrae	1 個主島	109.6	Kosrae	6,426	美國自由協 自治政府
	Ponape	1 個主島 + 25 小島	345.4	Kolonia	28,902	
	Truk	90 個島	118	Moen	46,196	
	Yap	4 個小島	121.2	Colonia	10,948	
馬紹爾 (Marshall Islands)	34 個小島	471	Majuro	43,355	美國自由協 自治政府	
北瑪利安那 (Northern Mariana Islands)	16 個小島	475	Saipan	20,350	自治政府, 美國協 會員	
帛琉 (Palau)	2 個主島 + 200 個小島	500	Koror	12,250	美國自由協 自治政府	

資料來源：Amiral Gérard de Castelbajac, "Les jeux d'influence dans le Pacifique Sud: les problèmes stratégiques et Militaires", in Institut du Pacifique ed., *Pacifique Sud et Océanie* (Paris: Institut du Pacifique, 1984), P. 72; Norman & Ngaire Douglas ed., *Year Book of Pacific Islands*, 16th ed. (Sydney: Pacific Publications, 1989) PP. 2-5; Ron Crocombe & Ahmed Ali ed., *Politics in Micronesia* (Suva: University of South Pacific, 1983) .PP. 56, 80.

〔圖一〕澳洲、紐西蘭勢力範圍區分圖



資料來源：Hervé Coutau-Bégarie, *Géostratégie du Pacifique* (Paris: Economica, 1987), p.283.

使用在這些國家的基地三十年至五十年，不過，美國承諾提供經援十五年予馬紹爾及邁可羅尼西亞，五十年予帛琉。而且在十五年內，不算通貨膨脹率，三個島國將各獲二十二億美元的財政援助^⑥。波里尼西亞地區主要是屬於法國的勢力範圍，大多仍屬法國海外屬地，不過，在美拉尼西亞，仍有法國海外屬地，主要是新喀里多尼亞（New Caledonia），迄今仍有島民要求獨立的運動。

就人口與土地面積而言，澳洲、紐西蘭除外，人口最多、土地面積最大是巴布亞紐幾內亞，但是外交活動最活躍的國家，則是斐濟，這二個美拉尼西亞國家多少在爭取南太平洋島國的領導權。人口最少，土地面積最小的島嶼是匹特堪（Pitcairn），只有 4.5 平方公里，人口僅 58 位，屬於英國海外屬地。有關各島國的人口、面積及政治地位的簡略說明，請參〔表二〕，地理位置請參〔圖二〕。

大多數南太平洋島國，不論獨立國或自治政府，均難脫離它們原來殖民帝國的影響力，或者是澳洲、紐西蘭的影響力，這是它們的共同特徵。在南太平洋地區，美國是最大霸權國家，其次，澳紐是區域霸權國家，再次，是原為島國的西方母國及現為當地殖民帝國如英、法。最後，是共黨

^⑥John Carter ed., *Pacific Islands Year Book*, 15th ed., (Seyney: Pacific Publications, 1984), pp.440-441.

〔表二〕南太平洋地區之西方屬地

島名	地理要素			人口	政治地位
	島嶼	面積(km ²)	政府所在地		
法屬波里尼西亞 (French Polynesia)	150 個島嶼分配 成 4 個羣島	4,000	Papeete	172,080	法國海外屬地
新喀里多尼亞 (New Caledonia)	1 個大島+小島	19,103	Nouméa	145,368	法國海外屬地
華里斯及福吐納 (Wallis-Futuna)	2 個島+小島	124	Mata Utu	12,391	法國海外屬地
美屬薩摩亞 (American Samoa)	1 個主島+小島	197	Pago Pago	36,260	美國海外屬地
托克勞 (Tokelau)	3 個小島	12.1		1,703	紐西蘭屬地
匹特堪 (Pitcairn)	1 個主島+3 個 小島	4.5	Adamstown	58	英國海外屬地
伊斯特 (Easter)	1 個島	180	Honga Roa	2,060	智利屬地

資料來源：Amiral Gérard de Castelbajac, in *Ibid.*, P. 73; *Year Book of Pacific Islands*, 16th ed., PP. 2-5。

國家如蘇聯，中共等^⑦。不過，目前，日本已逐步提升在此地區的影響力，因為島國希望獲得日本更多經援及投資，同時，日本也嘗試重新釐訂新的經援政策，以便更有效根植在南太平洋的影響力^⑧。

二、現階段我國與南太平洋島國關係的評估

目前在南太平洋島國中，與我國建立正式邦交者，有四個：東加（1972年10月）、吐瓦魯（1979年9月19日）、諾魯（1980年5月4日）及索羅門羣島（1983年3月24日）。其他則維持實質關係，其中，我國在巴布亞紐幾內亞及斐濟設有中華民國商務代表團，享有幾乎與外交使領館相同的特權及禮遇。

（一）我國與有邦交島國的關係

^⑦請參 Ron Crombe & Ahmed Ali, ed., *op.cit.*, pp.68-139. 蔡政文等，亞太地區區域組織之研究（台北），行政院研考會，民國七十八年，第四章，頁163-200。

^⑧日本政府曾撥款予各種不同機構，從事研究南太平洋島國問題。參總合研究開發機構，*アジア，太平洋地域 12 江する研究（その5）—太平洋諸島地域*，（東京，昭和59年12月）：社團法人研究情報基金（FAIR），*pacific Aid Initiative—太平洋島嶼國に對する日本の援助の提信*（東京，社團法人研究情報基金，1988）。

原則上，我國與四個有邦交的島國均維持密切關係，各國元首或政府首長，高級官員經常來華訪問，例如東加王國國王杜包四世（King Taufa'āhau Toupou IV）偕后曾來華訪問數次，其總理、副總理、王儲、部長等均曾來華訪問，一九九〇年五月廿日李登輝總統就職典禮，杜包四世國王亦偕后來華參加。又如吐瓦魯總理布阿布阿及其多位政府首長來華訪問，一九八八年該國副總理兼財政部長羅帕迪曾以特使身份來華參加國慶閱兵大典^⑨。諾魯共和國總統自與我國建交後，除正式華訪問外，亦經常以私人名義來華渡假，一九九〇年五月廿日，李登輝總統就職典禮時，亦應邀來華參加。此外，索羅門羣島總理馬瑪羅尼曾在一九八三年三月廿三日率外長盧雷來華訪問，並在三月廿四日與我國建交，此後，該國各部會首長經常來華訪問，一九八八年七月七日，索國獨立十週年慶典，我國政府特派政務委員高玉樹先生為特使，前往祝賀^⑩。可見我國與已建交的島國均有密切的政治關係。

其次，我國與各國維持相當的經濟關係，但是主要還是由我國提供經濟援助及技術援助。由於各島國仍處於相當落後的狀態，需要各種財政及技術援助，故我國在有些國家派有農技團如索羅門，或提供財政援助如一九八五年八月，我國捐贈東加二十四萬美元，協助其建電視台。此外，我國與大多數有邦交島國簽訂漁業協定。至於在經貿關係方面，我國都是出超，不過，為數不多。總體而言，我國與島國的經濟關係尚有待加強，如何在符合它們的需要下，採取必要的經援或經貿措施，非常重要。

最後，在文化關係方面，我國仍需要加強與這些國家的關係，尤其與這些國家的教會可多加強聯繫。

(二)我國與無邦交島國的關係

除了上述四個有邦交島國外，我國與其他無邦交島嶼維持實質關係。有些亦設有辦事處，而且有些辦事處地位幾乎與外交使領館相差無幾。這些無邦交島國政府，從元首至部會首長經常來華訪問，而我國在有些島國有漁船基地存在。

就政治關係而言，我國在斐濟，巴布亞紐幾內亞的中華民國商務代表團，其地位幾乎等於外交使領館，當地政府部會首長與我國辦事處代表維持密切關係。而且這兩國的元首、部長等均常來華訪問，一九九〇年五月廿日，斐濟總統及巴布亞紐幾內亞外交部長均來華參加李登輝總統就職典

^⑨中華民國七十七年外交年鑑，（台北，外交部，民國78年），頁115。

^⑩同上，頁114。

禮。事實上，其他島國亦經常有高級官員來華訪問，例如法屬波里尼西亞大溪地議會議長杜宜加（Jacques Teuica）夫婦、大溪地自治政府副主席雷昂提耶夫（Alexandre Léontieff）曾於一九八五年八月率港務局長 Bor's Léontieff 及其他人員來華訪問，並於一九八六年復率團來華訪問，討論漁業問題，一九八五年十二月庫克羣島海洋資源部長羅巴迪（Pupukxo Robati）及次長胥伍德（J. Dashwood）曾來華訪問。此外，我國與帛琉共和國、馬紹爾羣島均有密切關係^①。

就經貿關係而言，我國與島國間的貿易為數不多。一九八七年，我國與斐濟雙邊貿易總額約 19,568,000 美元，其中我國向斐濟輸出 8,243,000 美元，自斐濟輸入 11,325,000 美元，我國有 3,082,000 美元之入超^②。一九八五年，我國向法屬波里尼西亞輸出 4,250,000 美元，但自法屬波里尼西亞輸入僅 400 美元而已。

不過，我國與許多島國簽有漁業協定，或由漁會、商人直接簽訂協定，例如與美屬薩摩亞簽有協定，並以該地為基地。另與萬那杜簽有協定，以付捕魚費方式在萬那杜海域捕魚。由於南太平洋島國均以 200 哩做為經濟專屬區，而各島國大多又是由羣島所構成，故所含蓋的海域相當寬廣，我國遠洋漁船前往捕魚需特別小心，同時，有關流刺網捕魚問題也需特別注意，以免影響我國與南太平洋論壇國家的關係。

南太平洋島國雖大多為迷你小國，但這些國家大多持反共立場，且因落後而需外援，因此，有利於使用經濟手段來建立及增進雙邊關係，且因國小，經援或技援毋需支付太多，即對該島國有所幫助。目前，在此地區尚有殖民地，未來一旦獨立即成為國際社會中獨立自主的國家，我國宜積極加強與這些尚未獨立及已獨立國家之關係，以便建立正式邦交。

貳、南太平洋島國的社經特徵

南太平洋三個文化不同地區雖在發展程度有差異，但是它們的落後狀態却有共同的社會、經濟特徵，而這些特徵便成為我國擬增進與這些島國關係所不能忽略者，否則所制定的政策或採取的措施，將會產生事倍功半的效果。

一、社會特徵

除了少數較大的島國之外，大多數島國均有下列的特徵：

^①同上，頁 115-116。

^②外交部，斐濟共和國簡介，民國 77 年 3 月，頁 4。

(1)脆弱的天然環境，使南太平洋島國不易發展。雖然南太平洋所含蓋的海域遼闊，而且島國中除了極少數是孤島外（Nauru, Niue），其他都是羣島，但是土地面積卻很少，因此，在社經發展受到許多限制，尤其常易遭受天災，而產生長期的影響，不易恢復。同時很多島嶼是珊瑚礁，根本無法居住，故天然生態環境容易遭受摧毀，導致島民無法充分發展。

(2)缺少現代化觀念，很難適應現代化社會的生活。南太平洋區域發展是一再重申以「太平洋方式」（Pacific way）來推動島國的發展，而所謂「太平洋方式」即開發中國家的傳統社會生活方式。即缺少精確、時間觀念、不講求効力，一切慢慢來。這種缺少現代化觀念普遍存在於鄉村、部落，僅在一些少數菁英階層才有現代化觀念，故其社會發展相當困難。

(3)教育程度普遍低落，更是無法發展。大多數島國的教育並不普及，文盲所佔比率很高，雖然各島國希望將小學教育訂為義務教育，但與目標還有一段距離，例如巴布亞紐幾內亞的小學教育，在1986年，有382,112入學，差不多是適齡入學兒童的76%^⑬。斐濟的比率較高，達97.3%，但以種族為設立學校的單位，故有種族隔離的現象^⑭。索羅門羣島的小學教育尚非義務教育，主要是經濟不足^⑮。南太平洋島國僅有三間大學，在斐濟有南太平洋大學，而在巴布亞紐幾內亞有二間大學。教育不普及，可以說妨礙島國發展甚大。

(4)文化團體的異質性，使國家認同產生問題。雖然島國文化習俗可粗分為美拉尼西亞、邁可羅尼西亞及波里尼西亞三個團體，但在每一個島國內部却又可分成很多不同部族，讓不同語言，因而產生部族間的隔閡，進而導致國家認同問題。目前，巴布亞紐幾內亞布甘維拉（Bougainville）有叛軍爭取獨立，除了經濟因素外，尚有文俗差異問題存在。

(5)由於各島國推動各自發展計劃，工業化及服務業的增加，也產生都市化現象，因此傳統農村發展，新都市化問題，青年及社區發展問題，教育及訓練問題都急需解決。此外，衛生保健問題也是南太平洋島國急待解決者。

二、經濟特徵

南太平洋島國固然因天然環境不同而有不同的經濟特徵，但歸納它們共同的特徵仍有不少。

^⑬Year Book of Pacific Islands, 16th ed., p.443.

^⑭Ibid., p.94.

^⑮Ibid., p.498.

(1)國內資源普遍不足，除了少數島嶼如巴布亞紐幾內亞之外，因土地面積不多，且多為珊瑚礁，故資源普遍呈現短缺現象，甚至缺少用水及生物。

(2)外貿大幅依賴進口，尤其需增加進口食物及石油。因此，在國際收支方面大多呈現赤字現象，從[表三]即可看出各島國大多呈現赤字，僅巴布亞紐幾內亞及索羅門是出超。

[表三]南太平洋島國一九八六年貿易額

單位：百萬美

國 別	項 目	出口額	進口額	貿易差額
西薩摩亞		23.5	105.4	-81.9
東加(1985)		10.5	86.5	-75.9
斐濟		312.4	493.5	-181.1
巴布亞紐幾內亞(1980)		883.3	743.7	+139.6
索羅門羣島②		93.5	92.7	+0.8
吐瓦魯(1983)		0.9	2.96	-2.06
吉里巴斯		2.4	21.5	-19.1
萬那杜		13.0	52.5	-39.5
庫克羣島(1980)		3.6	20.3	-16.7
尼島(1985)		0.17	3.75	-3.58

資料來源：Year Book of Pacific Islands, 16th ed., pp639, 114, 456, 508-509, 600-601, 381; 日本總合研究開發機構，アジア太平洋地域江關する研究（その5），太平洋諸島地域，（東京，NIRA 1984）頁24。

註②指 1987 年前三季的貿易額。

(3)出口項目依賴少數產品，缺少多樣性，一旦該產品無訂單，則國家經濟即易受影響，例如一九七九年，銅是巴布亞紐幾內亞重要出口產品，佔總出口額的 42%，而椰子乾則是托克勞的唯一出口產品，佔 100%。我們可以從[表四]看出各島國出口產品多樣性的限制，數值越大，多樣性越小。大多數國家的出口為農產品及礦產。例如西薩摩亞在一九八七年的主要出口產品為椰子油佔總出口的 37%，芋頭佔 21.6%、椰子乳佔 13.2%，尚有其他農產品如可可、烟草、椰乾、香蕉等。雪梨大學教授忻金（C.G.F.Simkir）曾對南太平洋島國的經濟發展模式及策略

〔表四〕南太平洋島國產品多樣性表

國 別	依賴值	國 別	依賴值	國 別	依賴值
索羅門羣島	.03	斐 濟	.07	吉里巴斯	.21
東 加	.03	庫克羣島	.12	吐瓦魯	.31
巴布紐幾內亞	.04	法屬波里尼西亞	.13	美屬薩摩亞	.32
西薩摩亞	.04	太平洋托管地	.13	托克勞	1.00
關 島	.05	尼烏 (Niue)	.17		
萬那杜	.06	新喀里多尼亞	.18		
資料來源：Michael P. Hamnett, Russ J. Surber, Denise E. Surber and Mark T. Denoncour, "Economic Vulnerability In the Pacific", Pacific Islands Yearbook, ed., 15, P. 23。					

(1975-1980) 做研究^{①⑥}，發現南太平洋島國的經濟狀況很難實現每一個國家的經濟發展目標，而其主要原因，內在限制因素大過於外在限制因素。出口產品過度集中在少數項目，缺少多樣性是第一項限制因素，但有一「共同基金」(Common fund) 的安排將會減少其弊端。

(4) 南太平洋島國市場距離太遠，甚至彼此間距離也很遠，運輸成本太高，因此，主要出口市場為澳洲、紐西蘭，而主要進口也來自這兩國，而紐澳兩國有大量出超〔參表五〕。在南太平洋論壇 (South Pacific Forum) 的壓力下，一九八一年七月，由南太平洋經濟合作局 (South Pacific Bureau for Economic Cooperation, SPEC) 也是論壇的秘書處，促使會員國簽訂「南太平洋區域經貿合作協定」(South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement, SPARTECA)，根據該協定，論壇會員國的某些產品得免稅或無限制輸入紐澳兩國，但紐澳兩國不得要求互惠，換言之，係島國單方面享有產品輸入紐澳優惠待遇。此一協定在一九八二年八月八日生效。不過，島國對紐澳仍不滿意，經常透過南太平洋論壇抨擊紐澳不夠開放其市場。一九九〇年四月廿三日，南太平洋論壇區域經濟問題委員會 (Committee on Economic Issues) 與貿易委員會 (Committee on trade) 在巴布亞紐幾內亞首都 Port Moresby 召開聯席會議中，論壇秘書長那薩利 (Henry Naisali) 指出從一九八一年簽

^{①⑥}C.G.F. Simkin, "The South Pacific Islands: Patterns and Strategies of Economic Development, 1975-1980", *United National Economic Bulletin for Asia and the Pacific*, Vol. XX XI, No.2 (December 1980), p.113.

〔表五〕南太平洋地區與澳洲貿易額

單位：1000\$U.S.

國 別	澳 洲 出 口			澳洲從 太 平洋進口		
	1975-76	1976-77	1977-78	1975-76	1976-77p	1977-78p
斐 濟	51,655	68,002	77,655	10,501	9,580	10,672
吉 里 巴 斯	5,381	6,094	6,950	9,738	10,089	10,775
吐 瓦 魯	1,566	3,166	2,787	1,002	47	3
諾 魯	13,598	8,809	10,966	23,355	15,972	31,471
新喀里多尼亞	21,912	21,926	23,573	391	66	90
萬 那 杜	6,870	8,403	9,921	53	90	180
法屬波里尼西亞	5,538	8,291	69	20	13	11
美屬薩摩亞	793	1,352	1,515	481	1,184	1,082
索羅門羣島	7,746	8,675	9,725	357	274	531
東 加	2,035	2,703	3,930	59	78	133
美國托管地	2,850	2,810	2,868	—	—	—
西薩摩亞	4,521	4,082	7,352	256	143	606
巴布紐幾內亞	174,719	189,912	237,178	36,399	80,277	73,842
總 計	299,189	334,182	401,473	82,612	117,813	129,224

資料來源：Australian Pattern of Trade (1977-78)，轉引自 Te'o J. I. Fairbairn et. al. *Foreign Forces in Pacific Politics* (Suva: University of the South Pacific, 1983)，P. 98.

訂南太平洋區域經貿合作協定（SPARTECA）以來，島國輸往澳洲的非礦物產品減少45%，輸往紐西蘭則減少13%^{①⑦}。主要原因是紐澳兩國對島國產品仍有限制，故巴布亞紐幾內亞的工業部長季也諾（John Griheno）認為澳紐應該在協定中增加島國產品項目的輸入優惠待遇，例如對皮鞋、成衣的輸入應更加開放^{①⑧}。目前，論壇會員國均在尋求歐洲、亞洲及北美洲的市場。不過，由於距離遙遠，運輸成本較高，可能會有困難。

(5)大多數島國依賴外援，而且幾乎依賴原來的宗主國，例如邁可羅尼亞的各島國，其財政幾乎全部依賴美國，一九七九年後，僅4%的財政

^{①⑦}Sema Rea, "Exports to New Zealand and Australia Declining", *Post-Courier* (April 24, 1990), p.3.

^{①⑧}*Ibid.*

負擔由島國政府負擔，縱然在一九八六年，馬歇爾、帛琉、邁可羅尼西亞聯邦也均有一半以上財政需依賴美國的支持。縱然巴布亞紐幾內亞的情形較有改善，自給自足的努力也較成功，但是其依賴外援程度仍很高，有43%依賴澳洲。不過，澳洲對巴布亞紐幾內亞的援助已逐漸減少，至一九八七年，澳援佔22%^①，故巴布亞紐幾內亞是南太平洋島國中，二個有外債國家之一，另一為斐濟。有些島國的外援來自國際組織，因此較能減輕受宗主國的支配，例如西薩摩亞就較美屬薩摩亞要好多，除了亞洲開發銀行、世界銀行及聯合國發展方案所提供的援助外，尚有歐洲經濟共同體、不列顛國協技術合作基金（Commonwealth Fund for Technical Cooperation）及石油輸出國家基金（OPEC Fund）提供財援予西薩摩亞，一九八七年外援仍佔西薩摩亞政府總收入的25%^②。我們從〔表六〕可以看出南太平洋島國依賴外援情形，數字越小，依賴度較小，不過，大多數島國已逐漸減少外援，而必須面對其所產生的衝擊。巴布亞紐幾內亞因澳援減少，而必須調整一些政策^③。

〔表六〕南太平洋島國對外援依賴表

國 別	依賴值	國 別	依賴值	國 別	依賴值
斐 濟	.02	巴布紐幾內亞	.04	新喀里多尼亞	.27
東 加	.02	吐 瓦 魯	.08	太平洋托管地	.29
西薩摩亞	.02	庫 克 羣 島	.11	美 屬 薩 摩 亞	.33
索羅門羣島	.03	尼 島 (Niue)	.20	華里士與符士納	.42
萬 那 杜	.03	關 島	.25	托 克 勞	.46
吉 里 尼 斯	.04	法屬波里尼西亞	.26		
資料來源：Michael P. Hamnett et. al., <i>ibid.</i> , p. 22。					

(6)南太平洋島國大多缺少工業，並有相當嚴重的失業問題。最主要是傳統技術無法滿足需要，導致難以配合職業要求，同時又過度依賴一個或少部分的大外國企業，例如巴布亞紐幾內亞的重要企業幾乎都在外人手中，尤其是澳洲人。假如有本地人所掌有的企業，其經理人員亦復為白人，

^①Year Book of Pacific Islands, 16 ed., p.458.

^②Ibid., p.641.

^③Brian Reddaway, "Some Key Issues for the Development of the Economy of Papua New Guinea", Merran Vander Tak ed., *General Studies* (Port Moresby: Institute of National Affairs, 1989), p.22.

故很難找到其本地人所經營的企業，縱然擬協助訓練當地人的創新能力及企業精神都相當困難。不過，這也正是我們所必須去努力之處，也是可透過這種協助來增進與當地菁英關係之所在。

叁、南太平洋的經濟區域主義

南太平洋島國亦致力於經由區域合作來推動它們的發展，除了由原來宗主國所成立的南太平洋委員會（SPC）外，一些島國因不滿南太平洋委員會僅致力於社經發展問題的業務，而忽略政治性問題，使得小國無發言權，故另外成立包含紐澳兩國在內的南太平洋論壇（SPF），以推動島國的區域合作，並協調彼此之政治立場。南太平洋島國的區域主義取向值得我們加以注意，尤其在研擬援助或經貿合作計劃時，更需瞭解，以免制定不切實際的決策。不過，我們不擬討論南太平洋區域主義的政治面，而以經濟面為主。

一、南太平洋的區域組織

南太平洋的區域組織主要以南太平洋委員會及南太平洋論壇為主。然後在這兩大組織之外成立一些功能機構及委員會。兩個組織的性質稍有不同，成員也有不同。

（一）南太平洋委員會（South Pacific Commission）

南太平洋委員會成立於一九四七年二月六日，由當時西方六個宗主國（英、法、荷、美、紐、澳）所組成^②，其目標在「加強國際合作以增進南太平洋非自治領人民的社經福祉」，故純為諮詢機構，同時標榜非政治性目標，以經濟發展、社會福利及衛生保健為主要工作任務。

南太平洋委員會強調非政治性，而其目標在一九七六年十月第十六屆南太平洋會議時，重申以「增進南太平洋人民的進步及社經福利為目標」^③，同時，繼續強調它只是顧問及諮詢機構。

一九六五年，南太平洋委員會准許獨立的島國加入，故西薩摩亞在同年七月正式成為會員，迄一九八三年前，獨立島國及自治政府獲准加入的會員共廿一個會員國，不過，在一九八三年十月，南太平洋委員會在塞班島舉行南太平洋會議時，決定不以島國地位做為成為會員的標準，而准許非自治政府之島嶼亦可加入^④，故南太平洋委員會共有二十七個會員。

^② Union of International Associations, *Year Book of International Organizations* (1985) (Bruxelles: UAI, 1985) p.D3260.

^③ *Pacific Islands Year Book* ed. 15, p.28.

南太平洋委員會的結構，在一九七四年以前，有委員會（Commission）、南太平洋會議（South Pacific Conference）、秘書處及研究機構。而且委員會地位最高，可是一九七四年十月二日以後，委員會與南太平洋會議合併成爲單一組織，同時，委員會變成次於南太平洋會議的機構，且分爲二個委員會：計劃與考核委員會（Planning and Evaluation Committee）及會員國政府代表委員會（Committee of Representatives of Participating Governments），但是在一九八三年，這二個委員會又被廢除，另成立「政府與行政當局代表委員會」（Committee of Representatives of Governments and Administrations）取代。南太平洋會議已成爲最高決策機構。南太平洋委員會的研究委員會設有三個研究部門：經濟發展、社會福利及衛生保健。

南太平洋委員會的財政分攤，大多由原宗主國承擔，島國的分攤比例很少。以一九八八年爲例，澳洲 33.26%，美國 16.83%，紐西蘭 16.14%，法國 13.86%，英國 12.18%、斐濟、諾魯、美屬薩摩亞、法屬波里尼西亞、關島及新喀里多尼亞各 0.55%，邁可羅尼西亞聯邦、馬紹爾羣島、北瑪琍安那羣島、帛琉、巴布亞紐幾內亞各 0.39%，庫克羣島、吉里巴斯、尼島、索羅門羣島、托克勞、東加、華力士與弗吐那（Wallis and Futuna）及西薩摩亞各 0.27%²⁴。

南太平洋委員會將其工作重點擺在社經及衛生保健發展方面，而不願討論政治的問題，因而引起島國的不滿，才有南太平洋論壇的成立。不過，由於南太平洋委員會所着重的業務均係針對該地區迫切的問題來規劃，因此，島國對委員會的工作計劃的貢獻，甚表滿意²⁵。自一九八三年南太平洋會議決定開放給所有島嶼政府後，大多數西方宗主國仍表示願意參與南太平洋區域合作，而島國及島嶼政府因需宗主國提供財政負擔，也樂意它們的參與，故南太平洋委員會將會繼續推動區域合作。

由於南太平洋委員會的工作經費來源，有大部分來自會員及外來的捐獻，故我國可考慮選擇其中一個計劃捐贈金額來協助島國的發展，這將可

²⁴ Francisco T. Uludong, "What new for the New Look South Pacific Commission?", *Pacific Islands Monthly* (December 1983), p.11.

²⁵ *Year Book of Pacific Islands*, 16th ed., p.660.

²⁶ Richard A. Herr, "22nd South Pacific Conference—Pago hosts a meeting of 'Heavies' from Politics and Business", *Pacific Islands Monthly* (December 1982), pp.17-19,67.

加強我國與委員會及島國的關係。原則上，目前南太平洋委員會所着重的活動分爲六大部門：(1)農村發展；(2)青年與社區發展；(3)臨時專家諮詢；(4)文化交流（藝術、體育及教育）；(5)提供訓練方便措施；(6)海洋資源評估及發展²⁷。我國在選擇時，可從此六大部門的計劃去着手。

(二)南太平洋論壇（South Pacific Forum）

南太平洋論壇在一九七一年八月五日，由紐西蘭、澳洲、諾魯、東加、斐濟、西薩摩亞、庫克羣島決定成立²⁸，其主要目標在協調南太平洋地區獨立國家及自治政府的政治觀點，以便表達島國對該地區區域問題的共同立場，並促進區域合作推動發展計劃²⁹。

雖然南太平洋地區早有南太平洋委員會存在，而且島國也是其中的會員，可是由於委員會在西方宗主國支配下，僅限制於功能性問題的討論及研究，而不涉及政治立場問題，無法滿足各島國，在失望之餘，島民也就強烈希望成立無殖民國家參與的區域組織³⁰。

南太平洋論壇會員國以獨立國家及自治政府爲主，剛成立時僅有七個會員國，目前已增至十五個國家，除了創始會員外，加入國爲尼烏、巴布亞紐幾內亞、吉里巴斯、索羅門羣島、吐瓦魯、邁可羅尼西亞聯邦、馬紹爾羣島及萬那杜³¹。不過，論壇亦予其他國家或島嶼觀察員地位。同時，其亦表示願意協助區域內非會員的發展。

論壇的組織有大會，每年舉行一次，通常爲高峯會議，它與南太平洋委員會的南太平洋會議（South Pacific Conference）不同。南太平洋會議不能討論政治問題，且無最後決定權，所通過的決議案必須經由各國政府批准才能生效，同時，因受西方宗主國所支配，也就較保守。反之，論壇大會對功能性問題有討論外，亦涉及政治性問題，如反殖民化、反核等，並會達成共同立場。而且，論壇大會亦有最後決定權，因參加論壇大會均爲政府元首之故。對於區域發展事務，論壇大會較具開創性。論壇的秘書處又稱南太平洋經濟合作局（South Pacific Bureau for Economic Cooperation, SPEC），負責行政工作，並從事研究及協調工作³²。論壇下

²⁷ *Year Book of Pacific Islands*, 16th ed., p.661.

²⁸ *Ibid.*, p.655.

²⁹ *Year Book of Pacific Islands*, 15th ed., p.31.

³⁰ 蔡政文等，亞太地區區域組織之研究，（台北，行政院研考會，民國78年），頁129-132。

³¹ *Year Book of Pacific Islands*, 16th ed., p.656.

³² Gregory E. Fry, "Regionalism and International Politics of the South Pacific",

另設有一些功能機構以推動各種區域發展，這些機構負責推動某些特殊項目的區域合作，有時還具有營利性質。這些功能機構主要有：南太平洋區域漁業局（South Pacific Regional Fisheries Agency）、論壇船運公司（Pacific Forum Line）、南太平洋貿易委員會（South Pacific Trade Commission, SPTC）、南太平洋區域民航理事會（South Pacific Regional Civil Aviation Council）、太平洋區域諮詢服務機構（Pacific Regional Advisory Service, PRAS）。這些功能機構，有些營業性的，並非太成功，而需靠外援，如船運公司就需要外援才能維持，我國有必要針對它們的需要，在必要時，提供協助。

論壇的財源，主要來自澳洲、紐西蘭，它們各分担 $\frac{1}{3}$ 的預算，其餘 $\frac{1}{3}$ 由島國分攤。

南太平洋論壇的主要工作計劃：(1)促進貿易，核定及發展出口取向的工業；(2)成立南太平洋貿易委員會以促進島國產品外銷至澳洲；(3)推動南太平洋地區島嶼間的交通連線，並從事研究民航問題；(4)負責協調南太平洋地區聯合國電訊專門機構及其他國際電訊組織，從事有關電訊方面之工作；(5)從事有關能源開發之協調工作；(6)承擔外援協調工作，尤其是歐市羅美條約下之經援計劃；(7)管理區域災難救濟基金（Regional Disaster Relief Fund）；(8)參與「南太平洋地區環境保護方案」^③。

不過，論壇在政治性問題方面有相當成就。例如在反殖民化問題、反核、反核爆及非核區問題等就有相當成果，為各國所不能忽視。它們在非核區問題，終於在一九八五年八月簽訂「南太平洋非核區條約」（South Pacific Nuclear Free Zone Treaty），要求核子國家加入簽署。該條約已在一九八六年生效。島國中，萬那杜、東加尚未簽字，前者認為條約對核子活動的限制不夠，後者則認為條約使小國亦受傷害。至於強國中，議定書(2)、(3)號均由美、蘇、英、法及中共簽署，不過，蘇聯至一九八八年尚未批准。對於議定書(1)號有關製造、貯藏及在法屬南太平洋領土試爆問題之禁止，英、美、法未簽字^④。南太平洋論壇的這些政治活動，曾使此一地區的情勢呈現緊張，甚至使紐西蘭與美國關係惡化，美澳紐公約

Pacific Affairs, Vol.54, no.3 (1983), p.464.

^③ *Year Book of Pacific Islands*, 16th ed., pp.656-657.

^④ *Ibid.*, p.672. 2號議定書是規定簽署國不得使用核武或威脅使用核武來對付南太平洋簽約國，3號議定書則規定簽署國不得在南太平洋地區做任何核爆。

(ANZUS) 面臨解體危機，但是目前已有改善。

南太平洋論壇因常有政治性活動，比較反西方，因而有人誤解其親共，這是錯誤的，大多數會員國僅在表達它們的不滿或對某一問題的立場，可是仍非常依賴宗主國。目前，它們為獲得更多外援，而願意結交新朋友，對象則為日本、台灣、南韓等。這是有利於我們拓展與這個地區關係的要素，值得我們加以注意。

二、南太平洋經濟區域主義的發展趨勢

南太平洋島國在經濟方面的區域主義取向，主要在追求獨立自主，並以獲取外援、保護資源、吸引外資為加速區域發展的手段。

(一) 追求集體自立及自主的發展方式

南太平洋島國在區域發展方面，希望以集體力量，盡量擺脫原宗主國的支配，追求獨立自主的開發模式。它們希望改變區域組織內之權力平衡，以便保障島國居於優勢地位，進而追求集體自立。

在改變區域組織內的權力分配方面，島國已經成功，因為在一九八三年，南太平洋委員會已不再以島嶼的政治地位為入會的標準，所有獨立島國、自治政府及非自治政府均可加入，西方宗主國已經居於少數，可是美英法澳紐分攤 92.27% 的財政預算，當然還很難自立。而在論壇內，澳紐兩國分擔 $\frac{2}{3}$ 之財政預算，也是很難脫離紐澳二國的影響。所以，島國在區域組織內的優勢地位是事實，可是由宗主國財政支配也是事實，這是我們不能忽略之處。

至於追求集體自立方面，島國創立了許多區域性功能機構，有些更是營利性的企業，主要目的擬擺脫西方宗主國的支配，但因缺少資金，反而更依賴宗主國，否則合作企業有可能關閉。例如論壇船運公司，目的在對抗宗主國的船運公司，但因缺少資本，不但需要澳紐提供更多援助，而且需向歐市申請貸款。故追求集體自立自主，反而變成集體依賴。

不過，島國追求自立自主仍然是它們區域發展的主要取向，它們將爭取更多的外援如日本、歐洲國家、新工業化國家及東南亞國協的援助，以分散集體依賴宗主國的現象，這是我們應加注意之處。

(二) 直接決定在太平洋盆地的行動

面對太平洋盆地個別國家或一些多邊合作的行動，南太平洋島國到底應視若無睹或積極以區域合作來對抗，一直是南太平洋島國所關切的問題。從南太平洋區域組織的活動來看，它們是以區域合作來積極面對，直接決定政策以因應。例如論壇漁業局的成立，目標就是對付北太平洋的漁業國，如美國、日本、南韓、中華民國及蘇聯等。論壇漁業局曾在一九七七年成

立時，宣佈二百哩經濟與漁捕區，強調非南太平洋區域的他國遠洋漁船，如未在論壇漁業局登記，就不能捕魚，因而引起論壇會員國與美、日及其他國家之緊張關係。此外，一九八九年的禁止使用流刺網捕魚協定，使論壇漁業局與日本、中華民國關係緊張。

美國政府一直不願簽署海洋法公約，因為它認為高度迴游的魚類如鮪魚，應屬共同財產³⁵，對於論壇漁業局以鮪魚為主的二百哩經濟區之主權要求，美國政府一直不加承認，並且以「美國漁類維護與管理法」(U.S. Fishery Conservation and Management Act)的規定來抵制，根據該法規定，任何一個國家倘不准美國漁船依照國際漁協，前往捕釣高迴游漁類時，美國將禁止從該國進口生魚或魚產品³⁶。一九八三年九月一日，論壇漁業局宣佈執行二百哩經濟區的主權，並規定各國漁船均需向論壇漁業局登記，否則將遭逮捕³⁷。一九八五年，美國承認島國主權，但並不付捕魚費，直至一九八六年六月廿八日，雷根總統為對付蘇聯的滲入，才宣佈提供五百五十萬美元予十一個島國，以獲取捕魚權³⁸。至於日本，起先也不接受論壇漁業局的主張，僅願以雙邊協定，與島國簽約，可是後來也不得不承認漁業局的主張。

儘管南太平洋區域組織有時缺少執行能力，可是在集體行動的壓力以及強權對抗下，許多大國不得不承認島國的集體要求，這是我們不能忽略之處。最近為流刺網、捕魚費等問題，使我國與島國產生爭端，甚至國際綠色和平組織(Green Peace)與我國漁船發生衝突，這些都是我們在與島國來往中應注意者。此外，南太平洋論壇亦與東南亞國協加強關係，以期獲得更多外援。對於中華民國、南韓等新工業國家，島國亦希望加強關係，因有些島國希望脫離宗主國之支配，而願與各國增進關係。

(三) 追求更大市場、獲取更多外援及吸引更多外人投資

南太平洋島國在經貿方面有許多限制，因此，如果要促進開發，有必要以集體力量來爭取更多貿易方便措施，才能有更大出口市場、獲取更多外援及吸引外人投資。

³⁵ *Year Book of Pacific Islands*, 15th p.35.

³⁶ Anthony Bergin, "Fisheries and the South Pacific", *Asia Pacific Community*, no.22 (1983), p.25.

³⁷ "September cut-off date for Fishermen", *Pacific Islands Monthly* (July 1983), p.6.

³⁸ Michael Richardson, "US is Offering 11 Pacific Nations \$5.5 Million for Tuna Fishing Rights", *International Herald Tribune* (June 28-29, 1986), p.3.

由於島國國際收支多呈現赤字現象，且產品多樣性不足，故有必要獲取更大市場以減少赤字。論壇秘書處認為大多數島國大幅依賴紐澳產品，且在南太平洋僅這兩國是先進國，故論壇以促進對紐澳出口為目標。例如論壇成立南太平洋貿易委員會，設在澳洲雪梨，不但有產品展示室而且利用無線電台，播放十五分鐘與島嶼貿易機會的節目，所有經費由澳洲政府提供。此外，論壇在一九八一年七月促使會員國簽訂南太平洋區域經貿合作協定（SPARTECA），因而島國獲得產品輸入澳紐兩國的優惠待遇。論壇秘書處為獲取更大市場，亦嘗試向北美洲、東北亞、歐洲開拓市場³⁹。

論壇區域發展計劃需有經費來推動，可是島國經濟困難，很難提供財政預算，而需依賴宗主國，這又使島國更依賴宗主國，為了能以「太平洋方式」（Pacific Way）來推動區域發展計劃，乃需利用組織本身的特性，拓展與其他國際組織的關係，除與聯合國有密切關係外，南太平洋論壇與東南亞國協、歐市（EEC）、大英國協、亞洲開發銀行等均維持密切關係，以便獲取更多外援。

大多數島國都希望吸取更多外資以促進工業發展，一九九〇年四月廿三日至廿六日，南太平洋論壇之區域貿易委員會及經濟問題委員會議在巴布亞紐幾內亞之 Port Moresby 召開時，各會員國代表均一再向太平洋經濟合作會議（PECC）之南太平洋島國任務小組代表表示希望吸引更多投資，最好成立合資企業。可見論壇亦擬以集體力量爭取更多投資。

我國對南太平洋區域組織的發展趨向應有所認識，並針對它們的工作計劃適時提供必要協助，以增進與區域組織及島國的關係。

肆、以經濟手段加強與島國關係的方法——建議

在分析南太平洋區域情勢及各島國的社經狀況後，針對個別及集體的特性，提出一些增進與島國關係的方法，希望能提供有關單位之參考。

一、必須先區分南太平洋島國體裁的大小，以便正確使用經濟方法來增進關係

(1)南太平洋島國體型大小不一，除了少數島國外，大多為迷你小國，不論領土、人口都又小又少，故在使用經濟方法之前應加以分類，以便採行適度方法來增進關係。

(2)原則上，南太平洋島國體裁較大，人口較多的地區是美拉尼西亞地區，如巴布亞紐幾內亞有四十六萬一千平方公里，人口有三百五十萬人，

³⁹Serma Rea, *op.cit.*, p.3.

斐濟有一萬八千多平方公里，人口為七十一萬五千人，索羅門羣島有二萬九千多平方公里，人口二十九萬五千人，萬那杜有一萬二千一百多平方公里，人口十四萬人，新喀里多尼亞（New Calenodia）有一萬九千平方公里，人口十四萬五千人。這些都是人口較多，領土較大的島國。邁可羅尼西亞及波里尼亞的領土較小，人口也較少，同時大多為珊瑚礁。這種體裁、人口大小的不同，我國應加注意。

(3)美拉尼西亞人所居住的島嶼較大，自然資源較比其他兩個地區為多，故在提供經援、技援時，便需考慮社經發展、基礎建設等。同時，亦需考慮鼓勵投資應有的方向。

(4)波里尼西亞邁可羅尼西亞地區，島國人口力及居住地很小，故在考慮經援、技援時，應以財援為主，而非以對其他地區開發中國家的方法來運用。

二、應先瞭解各島國社經背景並予分類，以便決定如何使用經濟力量增進與各島國的關係

(1)原則上，南太平洋島國的社經背景不同，仍可區分為美拉尼西亞、邁可羅尼西亞及波里尼西亞，不論在生理上，文化上都有相當的不同，而且社經發展程度也不同，故有必要瞭解它們不同之處，才能研擬正確的經濟措施，增進與島國的關係。

(2)美拉尼西亞人大多居住在大島，故較閉鎖，方言也較多。不過，他們對國家認同，較其他兩個地區人民的程度高。同時，美拉尼西亞的民族主義表現在團結感或文化認同上。雖然這個地區的工業化程度仍偏低，但是每一個島國的領導階層均有一些有利的品質，如民族團結、文化認知及朝向現代工業化社會的政治取向等。故美拉尼西亞的特質將會影響其他島國。此外，美拉尼西亞國家的社會結構尚難以馬克斯階級觀念來說明，大多仍以個人能力為主，有利於這些島國的現代化，尤其島國經濟條件較其他地區為佳，故朝工業化發展的可能性較大。美拉尼西亞地區的工業特性大致可區分如下：

(a)礦藏資源的開發：巴布亞紐幾內亞（銅與金）；新喀里多尼亞（鎳）。

(b)新工業發展（包括觀光）：萬那杜、斐濟。

(c)海洋資源發展：索羅門羣島（漁業）、斐濟（漁業）。

(d)傳統產品之開發：巴布亞紐幾內亞（咖啡）、斐濟（糖與米）。

當然，這只是島國工業特徵，但並非只有那幾項，事實上，每一個島國均有各種不同工業，而且也含蓋其他工業，例如巴布亞紐幾內亞尚有錫礦、

石油，也著重漁業。我們只不過將它們各國目前主要發展指出，以供參考。不過，有關林業的開發，我國也應加注意。

美拉尼西亞地區的開發，尚有待加強基礎建設（公路、電力、水源等）、教育程度的提升等。

(3)波里尼西亞人語言比較統一，因居住小島，故多向外發展。至於邁可羅尼西亞人在生理上及語言皆與其他兩個地區不同，有九種方言，生理上，靠近波里尼西亞地區者就較像波里尼西亞人，靠近菲律賓者就較像馬來人。由於這兩個地區含蓋海域很廣，島國均由許多小島所組成，分散在廣大海面上，故較缺少國家認同感，有些尚遭遇到文化危機。在這兩個地區的島國，除了帛琉、諾魯、美屬薩摩亞及法屬波里尼西亞外，均有許多問題待解決，才有可能實現經濟獨立、現代化及工業化的目標。

對於這些分散的島國，很難鼓勵生產，最有效的方法是提供財政援助，因為大多數的島國私人企業依賴政府提供貸款，故基本上，倘能提供財政援助給島國政府，將可促進這些國家的發展，只不過必須研擬一套較有效的方法，而非傳統方法。

此外，島國嘗試成立一些中小企業，有助於島國就業，例如在東加首都郊區有 24 家小企業，包括合資企業在內，創造四百人的就業機會。我國中小企業的活力為世界所稱道，故我國在這方面似可多加運用。

(4)所有南太平洋島國均有共同問題，我們在第二部分已經有所分析，但我們還有幾點值得提出的，即這些國家的運輸及通訊系統有待建立或加強，而這却需要國際合作。巴布亞紐幾內亞外交部長索馬利即曾向我國建議有關這方面的合作。此外，一些非經濟方面的基礎建設，亦可多加注意。

三、協助島國經濟發展應遵守的原則

(1)尊重島國人民對其本身及區域發展的觀念，而不能將西方或我國的觀念强行移植至島國，否則任何援助發展的政策都會失敗。其實，島民對它們的發展提出「太平洋方式」為取向，主要就是每一個島嶼在自己社經基礎上尋求新的政治、經濟、社會體系以適應新時代。同樣的，在區域發展上，所謂「太平洋方式」是追求獨立自主的發展，由西方國家提供經援，但由島國以自己的方式管理及經營。故假如我國提供經援、技援均需考慮到這種島民的發展觀念，換言之，尊重他們的傳統社會文化。

(2)尊重島國人民的自尊，而不要為了推動發展計劃，而忽略島民對其本身文化的自尊心，尤其必須尊重島民自己認為有意義的生活方式，這種生活方式也許是非常貧窮，而需依賴外援，但我們不能因而輕視他們。最重要的援助，可能在提高文化程度，而教育應該是促進島民發展計劃的核

心。

(3)協助島國發展必須與各種國際組織合作，而不能以單打獨鬥方式，擬全包的想，因為島國本身依賴紐澳的財援、經援及市場，我國必須注意到此一現象，太平洋經濟合作會議（PECC）之太平洋島國任務小組應該瞭解此一原則，盡量協調各有關國家的參與及合作。

(4)盡量去瞭解島民自己所創立的企業，然後加以研究，以便協助島民自己發展中小企業，否則島國大多數企業均為西方國家所控制，將無法協助島國發展島民的企業。

四、使用經援及技援的方式

(1)南太平洋島國大多依賴外援，島民對於獲取外援並不認為有何不當，甚至視為自然，故除了傳統的援助方式外，應尋求新的機制。原則上，援助有二種形式：(a)社經發展政策，即提供經援，使被援助島國能促進經濟成長，以縮短貧富差距；(b)提高島民的福祉政策，即援助島民之立即所需，尤其是糧食、衣服、房屋、衛生保健等福利事項。而這兩種形式有時是相輔相成，有時又是相互抵觸，主要是每一個島國有其獨立的發展計劃，提供援助的國家就必須注意及此，否則整體的構想不一定有效。所以，援助島國的政策必須符合各島國的歷史文化背景，且需以島國認為有意義的援助方式為基礎，同時，更需與其他援助國合作。

(2)由於南太平洋島國有其個別的特殊社會文化背景，因此，在研擬援助政策時，應該派人實地去瞭解，才能制定有效的援助政策，為了要能夠有效因應各島國特殊需求，我國技援及經濟應有彈性，除了海外經濟發展及合作基金外，外交部及經濟部宜有特別預算以備不時之需。

(3)在雙邊援助方式方面，我國迄今在經援或技援島國時，似乎均未要求接受援助的島國提供中長期的計劃，大多係個體、分散的援助要求，如此將很難真正有效協助島國整體發展，因而將會有發生變化，故我國在提供經援及技援有必要在決策過程中，定期邀請接受援助島國派代表與我國官員舉行會議以交換意見、派遣研究小組前往島國調查，並邀請專家提供意見，以便研擬有效的策略。此外，應將我國工商界與政府援助島國的政策連結在一起，以便更積極有效的與各島國增進關係。

(4)在多邊援助方式方面，我國有必要參與國際性的援助計劃，尤其國際組織的援助計劃、區域組織的發展計劃、國際金融機構如亞洲開發銀行、國際貨幣基金會、世界銀行等，我國均可選擇一些項目，長期的參與，將可增進與各島國關係。對於像吐瓦魯政府所成立的信託基金（Trust Fund），我國亦可認捐。

(5)有關技術援助，農業技援團應配合當地人民的文化背景，研擬一套有效的技援辦法，而非要當地人民效法我技援團的克苦耐勞精神，否則島民因習於傳統節奏緩慢的生活步調，將無法學習到我國的農業技術。

五、採行有利於島國經貿及投資措施

(1)考慮採行紐澳與南太平洋島國所簽訂的「南太平洋經貿合作協定」(SPARTECA)的基本精神，予島國產品優惠待遇，促進島國產品的進口，相信這些島國的產品不致會影響我國經濟。

(2)獎勵工商界前往南太平洋島國投資，或與島民合作成立合資企業，尤其中小企業均可嘗試前往從事有遠景的行業。

(3)我國目前在南太平洋的經濟利益，主要為遠洋漁業，由於各島國宣佈200浬之經濟專屬區，如果未登記及繳交捕魚稅時，將遭逮捕，而且論壇漁業局亦要求各國漁船登記繳稅，我國政府宜徵詢漁會後，盡量與島國簽訂漁業協定，一方面增進與島國關係，他方面亦保障我國遠洋漁船之安全。

(4)對於南太平洋論壇保護海洋資源及生態環境的意願，我國政府及民間應多加尊重，有關禁止流刺網捕漁問題，倘國際趨勢趨向加以限制，則有必要考慮在協定上簽字，以免引起與島國關係的緊張，並有損我國的國際形象。

(5)積極參與探勘油源及開採礦藏。大多數島國，尤其在美拉尼西亞地區的大島有相當的資源值得開採。我國中油公司目前亦在巴布亞紐幾內亞探勘石油，雖尚無成果，但對加強與巴布亞紐幾內亞的關係，有相當助益。

(6)嘗試協助南太平洋論壇企業之營運，如論壇船運公司，或協助島國成立某些交通電訊公司，例巴布亞紐幾內亞外長索馬利曾建議我國提供三艘船航行於各島之間，或合作發射通訊衛星等。

(7)採行較彈性的貸款措施予擬往南太平洋島國投資之我國民間工商業。海外經濟合作及發展基金似可提供這面的融資，其實，大多數島國均很小，故所需融資並不會有太大數額。

(8)鼓勵工商界前往南太平洋治安及基礎建設較佳地區投資觀光事業。

六、協助島國非經貿方面發展的措施

(1)南太平洋島國的發展有賴提高人民的教育程度，因此，我國可參與南太平洋區域組織或各島國之長期教育發展計劃，以期提升島民的文化程度。

(2)我國亦可提供一些改善島民生活條件的援助，如在天然災害之緊急撥款援助，各島國或區域組織之衛生保健計劃，社區發展等。

(3)提供島民在職訓練，培養島民之中小企業精神。我國可以選擇一個島國做為試驗對象，甄選島民菁英來華實地在中小企業學習推動營業的技術，將可協助島國中小企業的發展。而對於農業技術、醫療保健、海洋研究等，我國均可提供實習機會予島民。

(4)加強對南太平洋島國之研究，並定期派遣學者、專家前往研究、考察，以便提出具體有效的方案，以增進我國與島國的關係。

(5)加強與各島國之文化、體育、學術交流，以加強雙方關係。對於區域組織之官員，在可能範圍內，盡量邀訪以便獲取更多資訊及研究資料。

(6)加強提供經濟予太平洋經濟合作會議（PECC）太平洋島國任務小組人員從事深入之調查研究，以便提出具體有效方案。

南太平洋島國一向為大家所忽略，可是近幾年來，由於蘇聯勢力的延伸，使西方各國重新重視此一地區。我國希望在亞太地區扮演一定程度的角色，當然不能忽視此一地區的發展，尤其在南太平洋地區尚有未獨立的島嶼，我國預先與這些島民加強關係，將有助於日後獨立與我國建交。至於目前已經獨立的島國或自治政府，均因急迫尋求經濟發展，乃願與可能提供經援的國家增進關係，所謂結交舊友，並不妨礙結交新友的觀念存在於許多島國，如斐濟、巴布亞紐幾內亞，甚至萬那杜等，在這種觀念的引導下，各國不但與西方宗主國維持關係，而且向歐洲、日本、東南亞國協、新工業國家發展關係。故我國在這種大環境內，當然可以使用經濟力量來加強與各島國的關係。

唯要有效運用經濟手段來加強與島國的關係，必須先瞭解南太平洋的地理環境、社經特徵、文化背景以及區域發展的取向，才能提具體有效的方案。

事實上，除了共同的特徵外，各島國有其特殊的文化歷史背景，且有特殊的附屬政治取向，我國在研擬策略時，不能忽略這些要素，否則將導致失敗。而任何協助島國發展計劃除了以雙邊方式推動外，亦應以多邊方式來加強，一個中長程發展計劃將有效協助島國的發展。同時，各島國的需要不同，對於美拉尼西亞以外兩個地區的迷你小國，可能以財援及協助成立中小企業將較有效。但對美拉尼西亞島國則可考慮協助發展工業。

總之，南太平洋地區值得我國前往開發，可是有效的運用經濟手段將有助於我國加強與這些島國的關係。我國政府有必要協助學者、專家前往南太平洋實地調查，提出具體方案。

The Promotion of R. O. C. Relations with South Pacific Island Nations by Means of Economic Cooperation

Cheng-Wen Tsai

Abstract

Since 1985, the world public opinion has paid more attention to the situation of the South Pacific region because of the penetration of the Soviet influence into this region. The R.O.C. has undertaken grand efforts to promote relations with island nations in order to extend its international arena. This paper was realized after a visit of the auther to the Papua New Guinea where had been held in May 1990 joint meetings of committees on Economic Issues and on Trade of the South Pacific Forum. It tries to find out the real economic situation and islander's needs in the South Pacific so that it can elaborate new policy orientation which will be useful to promote economic cooperation between the R. O. C. and island nations.

This paper is divided into four parts. The first part is to introduce a brief image of the South Pacific Island Nations' geographical and political situation and its importance to the R. O. C.. The second part tries to analyze the social-economic characteristics of island nations. The third part studies the development of the South Pacific regionalism. The last part has some proposititions on ways and means to promote economic cooperation between the R. O. C. and island nations.

