

# 美澳“主辅霸权”结构、 机制及其对南太岛国 两岸政策选择的影响<sup>\*</sup>

信 强

**【内容提要】** 南太岛国多年来笼罩在美澳相互配合的“主辅霸权”结构的阴影之下。南太地区独特的“美主澳辅”双重霸权结构具体是指美国全球霸权与澳大利亚区域霸权之间的三种运作机制与互动模式，亦即单向赋能机制、双向合作机制以及补充/代理机制。由于南太地区多为国力单薄、经济落后的小国，因而普遍具有政权脆弱性、对外依附性和政策摇摆性三重突出特征，尤其是随着近年来美国在澳大利亚的配合下不断加强对华战略遏压和围堵，以期抵制中国在南太地区影响力的发展，使得美澳“主辅霸权”结构对南太岛国对华及涉台政策选择的影响进一步凸显。本文聚焦南太目前仍与台湾当局保持所谓“邦交”的马绍尔群岛、帕劳和图瓦卢，围绕美澳对三国进行军事掌控和经济拉拢的政策手段，分析美澳“主辅霸权”对南太三国涉台政策选择的客观影响。

**【关键词】** “主辅霸权”；美澳联盟；南太岛国；两岸政策

**【作者简介】** 信强，复旦大学美国研究中心副主任、台湾研究中心主任，教授。

**【中图分类号】** D815.4 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-6683 (2026) 01-0036-19

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2026.01.009

<sup>\*</sup> 基金项目：上海市“东方英才”项目阶段性成果。

在诸多岛国星罗棋布的南太平洋地区，美国作为全球霸主，在澳大利亚这一忠实盟友及地区“次霸主”的协助之下，形成了以“美主澳辅”为基本特征的“双重霸权”格局。由于南太诸国多为地狭、力弱、民贫的小国甚至“袖珍国家”，美澳历经多年所建构并维系的“主辅霸权”结构不仅对南太地区的安全、军事、政治、经济、外交事务拥有他国难以比拟的掌控力，也对南太岛国对华和涉台政策制定具有独特且关键的影响。

## 一、南太地区美澳“主辅霸权”结构及其运作机制

南太平洋岛国（Pacific Islands Countries，简称“南太岛国”）一般指除澳大利亚和新西兰外，分布在南太平洋广袤海域的众多岛屿国家。南太岛国共计 27 个国家和地区，其中 14 个具有独立主权国家地位，12 个拥有联合国会员国资格，其他则分别为由美、法、英等国托管的地区。<sup>①</sup> 这些国家和地区由 1 万多个岛屿组成，分属美拉尼西亚、密克罗尼西亚和波利尼西亚三大群岛区，并在地缘传统上被视为美国和澳大利亚、新西兰三国的势力范围。

多年来，南太地区形成了全球独一无二的“双重霸权”格局，即美国作为全球霸主的“全球霸权”，以及作为美国忠实盟友的澳大利亚在该地区的“区域霸权/次霸权”。而这两种霸权关系呈现出明显的“美主澳辅”的结构特征，二者相互配合，形成了多种不同的互动机制和运作模式，对南太地区安全、军事、政治、外交、经济格局发挥着至关重要的影响。

首先，南太地区笼罩在美国全球霸权之下。美国与太平洋岛国有着紧密的历史渊源与联系。早在 19 世纪中叶，美国便开始将触角伸向太平洋地区。1898 年美国吞并夏威夷群岛，以托管名义占领关岛和美属萨摩亚等岛屿，并以之作为美国向南太区域扩展的据点。在第二次世界大战期间，美国经过与日军的激战，夺取了南太地区的大量岛屿，并在该地区建立起广泛的军事和外交存在。冷战时期，美国基于对苏争霸的全球战略，不仅在南太岛国建立多个用于导弹试射和核武器开发试验的海空军基地，还通过与南太岛国签署排他性

<sup>①</sup> 南太平洋地区 14 个岛国包括巴布亚新几内亚、斐济、基里巴斯、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、瓦努阿图、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、马绍尔群岛、帕劳、图瓦卢、纽埃和库克群岛。

的渔业协定、承诺提供经济援助和社会救济等方式，竭力防范苏联势力染指南太。<sup>①</sup> 冷战期间，随着全球去殖民化运动进程的加快，南太岛国掀起谋求国家独立或自治地位的浪潮，但是美国始终竭力维持对该地区的掌控。例如对马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、帕劳的独立诉求，美国提出必须以签署《自由联系协定》（Compact of Free Association, COFA）来作为三国独立建国的前提条件。<sup>②</sup> 根据相关协定，三国作为美国的“自由联系国”（Freely Associated States, FASs）将不设立军队，由美国为之提供军事保护、经济援助和公共服务，而美军则拥有自由进入三国领陆、领海和领空的“排他性”权力，亦即有权拒绝第三国的军事进入或战略使用，从而事实上拥有了三国的“军事主权”。时至今日，美国依然在该地区控制着诸多海空关键节点，对南太岛国乃至澳、新两国拥有着无可比拟的政治影响力和军事控制力。<sup>③</sup>

其次，南太地区也被澳大利亚区域霸权所笼罩。由于在国土幅员、人口数量、经济规模等方面均占有显著优势，紧邻南太岛国的澳大利亚可谓是大洋洲以及南太地区“天然的”主导国。与此同时，作为美国在南太地区最为倚重的盟友，澳大利亚也被美国视为在亚太地区的“南锚”，并被赋予“次警长”的地位，以协助美国“警长”维持对南太地区的掌控。而澳大利亚多年来也将南太视为其理所当然的“战略后院”，竭力在南太地区建立和维持由其主导的“次霸权”。<sup>④</sup> 早在二战期间，由于昔日的宗主国英国逐渐日薄西

① John Dorrance, "The Soviet Union and the Pacific Islands: A Current Assessment," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 9, 1990, pp. 908-925.

② 随着美国于1983年、1986年、1994年分别与马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦及帕劳签订了《自由联系协定》，马绍尔群岛和密克罗尼西亚联邦于1986年获得独立，帕劳则于1994年获得独立。

③ Joanna Siekiera, "The Role of the United States in the South Pacific at the Turn of the 20th and 21st Centuries," *Journal of Oriental Scientific Research*, Vol. 12, No. 1, 2020, pp. 122-138; 陈晓晨、吕桂霞《美国对太平洋岛国战略：地缘政治意图与局限》，《国际问题研究》2024年第6期，第53-69页。

④ Iain Henry, "Adapt or Atrophy? The Australia-U.S. Alliance in an Age of Power Transition," *Contemporary Politics*, Vol. 26, No. 4, 2020, pp. 402-419; Mason Richey, "US-led Alliances and Contemporary International Security Disorder," *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 6, No. 3, 2019, pp. 275-298; 刘卿《澳大利亚强化南太政策：措施、动因及制约因素》，《国际问题研究》2019年第4期，第64-81页；韦宗友《澳大利亚的对华对冲战略》，《国际问题研究》2015年第4期，第54-67页。

山，澳大利亚便开始转向依附新兴的全球霸主——美国。1951年9月，澳大利亚与美国、新西兰签订《澳新美安全条约》(Australia, New Zealand and the United States Pacific Security Treaty, ANZUS)，标志着美澳新三边军事同盟的正式形成。冷战期间，为了更有效地对苏联展开全球遏制，美国与澳、新根据《拉德福德—柯林斯协定》(Radford-Collins Agreement)这一密约分工合作，就南太三大群岛区进行了“责任区”划分，其中密克罗尼西亚被视为美国的势力范围，波利尼西亚主要由新西兰发挥影响，美拉尼西亚则被划归澳大利亚“管辖”。<sup>①</sup>而相较于国力远逊且与美国颇多龃龉的新西兰，自视为“中等强国”的澳大利亚一方面紧密追随美国全球军事和安全战略的步调，协助美国对南太岛国施加影响，另一方面则以南太区域霸主自居，以“澳版门罗主义”为政策信条，多年来投入大量军事、经济和外交资源在南太地区进行战略经营，通过干预和影响南太岛国的内政和外交政策，试图把南太地区构筑为澳大利亚的“战略后院”，并在实践中逐步形成了美澳“一主一辅”、合力主导南太地区事务的权力格局。

历经数十年的发展演变，美澳“双重霸权”之间也形成了高度互补、密切协同的互动机制，以便能够长期掌控和决定南太地区安全和军事事务，保持对南太岛国经济、外交决策的影响力。美澳关系本质上属于一种“主辅关系”，亦即美国为澳大利亚称霸南太提供“霸权背书”、资源保障和能力支持，而澳大利亚则为美国的全球霸权提供地区支撑，并辅助美国管控南太地区。二者“主辅霸权”的运作机制和互动模式可具体细分为单向赋能模式、双向合作模式以及补充/代理模式。

### (一) 单向赋能模式

美国在美澳互动中占据绝对主导地位，通过对澳大利亚的安全与军事“赋能”，换取澳大利亚对美国的战略配合和政治支持。多年来，美国不仅向澳大利亚提供同盟条约框架下的安全保障，而且通过将澳大利亚纳入美国构

<sup>①</sup> Harold Nufer, *Micronesia under American Rule: An Evaluation of the Strategic Trusteeship (1947-1977)*, New York: Exposition Press, 1978, pp. 29-30; Naval Historical Society of Australia, *The History of the Radford-Collins Agreement*, June 2008, <https://navyhistory.au/the-history-of-the-radford-collins-agreement/>.

建的美日印澳“四边机制”等小多边机制，对澳大利亚出售先进陆海空武器装备，在澳大利亚设立和运行大型海空基地及军事设施等手段，在为澳大利亚赋能的同时，也使其被深度绑定和融入到美国主导的全球战略布局之中。

近年来美国对澳大利亚单向赋能最典型的案例当属在美国主导下达成的“美英澳三边安全伙伴关系”（AUKUS）协议。为了拉拢澳大利亚配合美国“印太战略”的实施，美国罔顾国际核不扩散的基本规则，于2021年9月宣布将组建AUKUS军事联盟机制，向澳大利亚提供核潜艇技术，并帮助澳方组建核潜艇编队。2021年11月，三国正式签署《海军核动力信息交换协议》，为共享核潜艇机密信息奠定基础。2023年3月13日，时任美国总统拜登正式公布了为澳大利亚配备核潜艇的计划，拟自21世纪30年代初起，向澳大利亚出售3艘美国“弗吉尼亚”级核潜艇，未来还可能追加出售2艘。美国还承诺在西澳大利亚部署核潜艇以帮助训练澳方人员，并与澳方合作研制新型核潜艇，整个计划预计将在2055年完成，耗资高达2450亿美元。<sup>①</sup>2024年8月，澳大利亚同美英两国签署交换核机密和转让核材料的协议，迈出为其海军装备核潜艇的关键一步。

## （二）双向合作模式

虽然美澳之间也存在利益分歧和意见差异，但是美国始终将澳大利亚视为最忠诚的核心盟友之一，而澳大利亚也几乎在重大问题上都力求与美国保持步调一致，积极配合美国的战略布局和政策意图，这一双向合作模式在美澳联手干预南太多国内政、外交政策方面体现得尤为明显。<sup>②</sup>2019年9月，曾是台湾当局在南太最大“邦交国”的所罗门群岛不顾美澳的明确反对，选择与台湾当局“断交”并与中华人民共和国建交，旋即便招致美澳两国的报复和打压。美澳联手资助和扶持所国“亲台”政客挑起事端，并引发2021年11月在所国首都霍尼亚拉的大规模反政府骚乱，导致大量中资企业和华人华侨商铺遭到打砸抢烧。更有甚者，美澳还煽动所国分离主义势力冲击议会

<sup>①</sup> US White House, “Joint Leaders Statement on AUKUS,” March 13, 2023, <https://biden-whitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/13/joint-leaders-statement-on-aukus-2/>.

<sup>②</sup> 许少民《国家利益、威胁认知与澳大利亚对华政策的重置》，《外交评论》2020年第2期，第52-86页。

大厦，试图逼迫决定与中国建交的索加瓦雷总理辞职。<sup>①</sup> 面对国内乱局，索加瓦雷政府于 2022 年 3 月同中国签署警务合作谅解备忘录。2022 年 4 月 20 日，又顶住美澳的压力与中国签署了政府间安全合作框架协议，力求通过扩大与中国的安全合作，逐步摆脱此前对美澳两国的依赖。而中所两国上述正常的交往与合作，却再度遭到美澳的联手阻挠和反对。2022 年 4 月 22 日，美国国家安全委员会印太事务协调员库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）便罕见地率团到访所国，并威胁索加瓦雷总理美国将对该协议予以密切关注并“做出反应”。<sup>②</sup> 澳大利亚外长黄英贤和总理安东尼·阿尔巴尼斯也随即于 6 月相继出访所国，并在 7 月“太平洋岛国论坛”领导人峰会期间当面对索加瓦雷总理施压，试图胁迫所国废止中所安全合作协议。<sup>③</sup>

### （三）补充/代理模式

冷战结束后，美国基于实用主义的外交政策，一度认为南太岛国已经失去地缘战略价值，对于南太岛国的利益诉求变得漠不关心，对于介入南太事务也颇为消极，甚至连续关闭了在基里巴斯、汤加等多个国家的大使馆。例如时至 2019 年 8 月，迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）才成为有史以来第一位到访马绍尔群岛的美国国务卿。坎贝尔到访所罗门群岛之前，美国在该国的大使馆已经关闭了 29 年之久。安东尼·布林肯 2022 年 2 月到访斐济之际，美国外交高官已经 37 年未踏足这一位于南太中心的岛国。此前数十年时间里，美国事实上将南太地区事务“外包”给了澳大利亚，由澳方负责地区事务的协调管理。因此在很多问题领域，作为区域霸主的澳大利亚充当着美国在南太的“代理人”角色，在美国“缺席”情况下发挥着关键的补充作用。

例如在与巴布亚新几内亚的关系上，虽然美国早在 1975 年便与巴新建交，但是多年来对发展两国关系颇为冷漠。而澳大利亚曾是巴新的殖民宗主国，自巴新独立以来，澳大利亚不仅是巴新最大的贸易和投资伙伴，也是向

---

① Kathrin Hille, “Australia Should Blame Itself for Solomon Islands’ Shift to China,” *Financial Times*, April 5, 2022.

② “US Steps up Efforts to Court Solomon Islands after China Security Deal,” *Financial Times*, April 22, 2022.

③ 孙璐 《中国深化与太平洋岛国合作的机遇与挑战》，《和平与发展》2022 年第 6 期，第 133-158 页。

其提供经济援助最多的国家，可谓掌握着巴新的经济命脉；同时澳国还是巴新最主要的防务安全伙伴，扮演着巴新“保护者”的角色。2015年3月，澳大利亚总理阿博特在访问巴新期间签署《经济合作协议》。2020年8月，澳方又将两国关系升级为“全面战略及经济伙伴关系”。2023年12月，两国签署“双边安全协议”（Bilateral Security Agreement），试图强化在防务、警务、司法、国家安全等领域的全面合作。随后在澳方的要求下，巴新停止了与中国的安全与警务合作协议谈判。2025年10月，巴新内阁通过了与澳方的防务协议，未来两国军事力量将实现“全面融合”，从而结成正式的军事同盟关系。<sup>①</sup>而相较于澳大利亚，美国则是在近年为了在南太遏制中国发展才开始加强与巴新的合作。2023年5月，美国与巴新达成“国防合作协议”（Defense Cooperation Agreement），一方面美国承诺通过举行联合演习等方式来提高巴新国防军的能力，另一方面，巴新则允许美国可以“不受阻碍地”在其六个关键基地驻扎军队与军舰，包括进行“情报监视及侦察活动”的飞机等，从而有效地提升美国在南太地区的战略投送能力。<sup>②</sup>

## 二、中美战略竞争背景下美澳“主辅霸权” 结构对南太岛国的影响

南太诸国除了巴新一国面积较大外，其他均属面积较小的群岛国家，甚至是名副其实的袖珍国家，其中最小的国家瑙鲁陆地面积仅有21.1平方公里，人口仅约1.3万。南太岛国不仅面临自然地理条件的限制，而且历史上曾遭受美英澳荷等西方国家的殖民盘剥和掠夺，在美澳“双重霸权”结构的影响下，普遍具有国家脆弱性、对外依附性和政策摇摆性三重特征。

### （一）政权/国家脆弱性

南太岛国普遍面临着经济基础薄弱、社会发展水平较低、基础设施落

---

<sup>①</sup> “Papua New Guinea Approves Defence Treaty with Australia,” Reuters, October 2, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/papua-new-guinea-approves-defence-treaty-with-australia-2025-10-02/>.

<sup>②</sup> US Department of State, “Papua New Guinea (23-816) – Defense Cooperation Agreement,” August 16, 2023, [https://www.state.gov/papua\\_new\\_guinea-23-816](https://www.state.gov/papua_new_guinea-23-816).

后、产业结构单一等问题，很多国家长年位居全球最不发达国家之列，“国小力微”可谓是绝大多数南太岛国在世界舞台上的真实写照，很多国家的民众更是饱受天灾、疾病、饥饿的茶毒。尤有甚者，由于近年来全球气候变化引发的海平面上升，正在导致以图瓦卢为代表的部分岛国国土被海水不断吞噬，面临着真正意义上的“亡国”风险。斐济、瓦努阿图等岛国也都面临着类似的生存危机，并已经开始制定有计划的居民迁移政策。

### （二）对外依附性

南太岛国普遍国小、人少、力弱，不得不在安全、经济、社会等领域严重依赖外国的能力支持和资源注入，很难实现内外决策的自主性。目前只有巴新、斐济和汤加三个国家拥有自己的军队，且力量极为孱弱，而其他国家则由于无力承担军费开支，只拥有数量有限的警察部队，因而不得不将自身的防务“外包”给美澳，依靠美澳来为其提供军事保护。加之各国在经济领域的自主能力亦极为有限，主要依靠美澳等国为其提供的经济援助“输血”，才能勉力维持政府的运转和提供基本的社会公共服务，从而令南太岛国普遍具有极强的对外依附性。

### （三）政策摇摆性

由于错综复杂的历史原因和现实限制，南太岛国在安全和经济上长期对美西方国家高度依赖，致使其任何重要政策都不可避免地会受到美、澳的影响，从而缺乏稳定性和连续性。加之绝大多数南太岛国实施美澳式的两党制或多党制，因而一旦出现政权更迭，也极易导致该国的政策出现重大偏转甚至反复，呈现出明显的摇摆性。例如基里巴斯、瑙鲁等国便都曾因迫于美澳的压力，而在对华政策立场，包括对台政策上多次出现摇摆和反复。

尽管南太岛国在国际舞台上长期处于边缘地位，并持续被笼罩在美国和澳大利亚“主辅双重霸权”的阴影之下，但是随着全球化的蓬勃发展，南太岛国开始积极地拓展对外合作渠道，寻求减轻和摆脱美澳对该地区事务的主导和控制，而以“亲诚惠容”为外交核心理念的中国正逐步成为南太岛国重要的合作伙伴。与美澳对南太岛国的霸权思维和功利主义政策相比，中国始终坚持在平等互利的基础上与南太岛国开展合作。2006年4月，中国总理温家宝远赴斐济，出席“中国-太平洋岛国经济发展合作论坛”首届部长级会

议。此后，中国通过提供中小额捐助、补助或无偿贷款的方式，积极帮助南太国家修建公路，建造渔船及海产品加工厂，援建医院、学校、体育场馆等民生设施，不断夯实和提升与南太岛国的合作关系。尤其是随着“一带一路”倡议的提出和实施，南太岛国被纳入“21世纪海上丝绸之路”建设计划，成为新时代中国大周边外交战略格局中的重要伙伴。2018年11月，国家主席习近平在出席亚太经合组织第二十六次领导人非正式会议，并对巴布亚新几内亚进行国事访问时，强调要与太平洋岛国在相互尊重、深化合作和民心相通的“三个坚持”基础上，继续提升战略互信，通过共建“一带一路”帮助岛国加强与中国和世界的经贸联系和互联互通。此后，中国-太平洋岛国应急物资储备库、中国-太平洋岛国减贫与发展合作中心、中国-太平洋岛国渔业合作发展论坛和中国-太平洋岛国应对气候变化合作中心等合作机制的相继建立，均体现了双方推动实现合作共赢的意愿。有别于美澳等西方国家，中国始终主张南太地区不是任何国家的“后院”，中国也无意谋求所谓“地缘存在”或“势力范围”，而是持之以恒地通过基础设施投资、经济和医疗援助、文化交流、防灾减灾、警务执法合作、应对气候变化威胁等方式，谋求与南太岛国共同实现可持续发展，也使得中国在南太平洋的政治和外交影响力日益增强。<sup>①</sup>

然而，面对中国的迅速崛起，美国日益将中国视为“唯一兼具意愿和能力”的“战略竞争者”，无端臆测中国要挑战美国所主导的国际秩序，“取代”美国的霸权地位，进而在全球层面对中国进行全方位的遏制和围堵。在美国看来，南太地区位于太平洋海空交通要道交汇之处，诸多岛国则分布在美国在西太平洋构筑的第一、第二和第三“岛链体系”之间，以之为出发基地，不仅可以辐射辽阔的战略海域，掌控重要的海空航线，而且可以借此构筑起一道遏制中国向深海远洋发展的“防波堤”。<sup>②</sup> 为此，美国开始日益重视

<sup>①</sup> 中国外交部《第三次中国—太平洋岛国外长会联合声明》，2025年5月28日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202505/t20250528\\_11635591.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202505/t20250528_11635591.shtml)。

<sup>②</sup> Joanne Wallis and Czes Tubilewicz “The Pacific Islands and Chinese Power as Presence, Influence, and Interference,” *European Journal of International Security*, Vol. 10, Issue. 2, 2025, pp. 271–292; 秦升《“印太战略”的南太平洋攻势：现状、动力与前景》，《亚太安全与海洋研究》2019年第6期，第79–94页。

南太地区。例如特朗普在其第一任期内确立了“印太战略”，并在2019年6月发布的《印太战略报告》(Indo-Pacific Strategy Report)中声称要“重振”对太平洋岛国的介入。<sup>①</sup>2022年9月，美国总统拜登在华盛顿举行首届“美国-太平洋岛国峰会”，并宣布了首份针对太平洋岛国的整体战略——《太平洋伙伴关系战略》(Pacific Partnership Strategy)，声称要“履行历史承诺并加强美国与整个太平洋岛屿地区的持久关系”。<sup>②</sup>2023年9月，拜登在白宫会见参加第二届“太平洋岛国峰会”的11位南太岛国领导人，重申将加强与太平洋岛国的伙伴关系，扩大“美国-太平洋岛国基础设施倡议”计划，试图综合运用提供经济援助、新设外交机构、强化防务和海警执法合作等手段来拉拢南太岛国。<sup>③</sup>而澳大利亚也在美“印太战略”框架下积极配合美国对华遏压的步调，与美国联手对南太岛国展开软硬兼施的攻势，包括配合美国启动“蓝色太平洋伙伴”(Partners in the Blue Pacific)以及“蓝点节点网络”(Blue Dot Network)等合作机制，协助美国在南太防范和抵制中国影响力的拓展。<sup>④</sup>也正是在美澳共同干预之下，“太平洋岛国论坛”成员国于2022年拒绝了正在与中国协商的多边安全协议，转而接受由美澳支持的“太平洋大家庭”(Pacific Family)警务协议。

以斐济为例，由于其首都苏瓦是“太平洋岛国论坛”等国际多边组织与机构所在地，因而被公认为南太的外交枢纽。自1975年建交以来，中斐关系

---

① US Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 4, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

② US White House, “Declaration on U. S. -Pacific Partnership,” September 29, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/29/declaration-on-u-s-pacific-partnership/>.

③ US White House, “U. S. -Pacific Islands Forum Leaders Statement on Reaffirming U. S. -Pacific Partnership,” September 25, 2023, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/25/u-s-pacific-islands-forum-leaders-statement-on-reaffirming-u-s-pacific-partnership/>; 刘雨辰《“印太战略”框架下美国对太平洋岛国的嵌入式援助》，《太平洋学报》2024年第2期，第58-70页。

④ Joanne Wallis, Maima Koro and Corey O'Dwyer, “The ‘Blue Pacific’ Strategic Narrative: Rhetorical Action, Acceptance, Entrapment, and Appropriation?” *The Pacific Review*, Vol. 37, Issue. 4, 2024, pp. 797-824.

在两国努力下取得了稳步发展。早在 2014 年，中斐就签署了警务合作协议，据此展开警务互访和情报交换，中方不仅向斐方提供警务训练及设备，还派遣警察至斐济与当地警察联合编队执勤。然而对中斐合作疑心重重的美澳两国近年来明显加强了对斐济的拉拢力度。2022 年 2 月，布林肯到访斐济，成为 37 年来首位访问斐济的美国国务卿。2023 年，美国又宣布将资助“中太平洋海底电缆”（Central Pacific Cable）的铺设，从而将美属萨摩亚和关岛与斐济、巴新、马绍尔群岛、图瓦卢等南太岛国连接起来。<sup>①</sup> 澳大利亚也闻风而动，2022 年 10 月，澳斐签署“驻军地位协议”（Status of Forces Agreement），同意两国军队在对方领土上进行部署。在澳方的鼓动下，斐济甚至一度暂停了与中国的警务合作。<sup>②</sup> 2023 年 10 月，澳斐又签署一项“家庭伙伴关系”（Vuvale Partnership）升级协议，双方承诺在经济、安全合作、医疗保健、气候变迁等议题深化合作。<sup>③</sup> 2024 年 3 月，澳斐再度达成协议，斐济决定放弃与中国合作，转而由澳方提供初始赠款融资来帮助斐济升级港口与造船基础设施。<sup>④</sup> 从美澳的上述种种举措不难看出，其目的显然就是竭力要在南太挤压中国的存在，以维持美澳对该地区的霸权掌控。

随着近年来美国加紧对华战略竞争和遏压，中美战略博弈的效应也外溢到南太地区，美澳通过军事介入、外交施压、经济援助、教育交流、文化渗透等复合手段对南太岛国进行干预，防止中国扩大在南太地区的影响力，使之从美澳的“战略后院”演变为中美战略竞争的“前沿”区

---

① Joe Brock, “US Backs Pacific Undersea Internet Cable Amid China Competition,” September 28, 2023, Reuters, <https://www.reuters.com/world/us-backs-pacific-undersea-internet-cable-amid-china-competition-2023-09-28/>.

② 2023 年年初，斐济以两国政治和司法制度不同为由，叫停了 2011 年同中国签署的警务合作协议，直至经过 12 个月的审查后，才于 2024 年 3 月决定恢复与中国的警务合作协议。参见：“Fiji to Stick with China Police Deal after Review, Home Affairs Minister Says,” March 15, 2024, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2024/mar/15/fiji-china-police-exchange-intelligence-deal>.

③ Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Fiji-Australia Vuvale Partnership,” <https://www.dfat.gov.au/geo/fiji/fiji-australia-vuvale-partnership>.

④ Kirsty Needham, “Fiji to Sign Ports Deal with Australia in Shipbuilding Boost,” March 21, 2024, Reuters, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/fiji-sign-ports-deal-with-australia-shipbuilding-boost-2024-03-21/>.

域之一。<sup>①</sup> 虽然南太绝大多数国家希望与中国发展友好合作关系，不愿意在中美之间“选边站队”，但是面对美澳“主辅霸权”施压和拉拢并用的政策手段，南太岛国对华政策的制定也不可避免地受到干扰和阻挠，尤其是在台湾问题上表现出明显的政策摇摆性。历史上瑙鲁、基里巴斯、马绍尔群岛等国曾多次在两岸之间转换外交立场便可谓是最突出的例证。

### 三、美澳“主辅霸权”结构对南太岛国 两岸政策的影响

南太岛国的两岸政策深受美澳“主辅霸权”结构的影响。目前，全球只有少数国家仍与台湾当局保持着所谓的“外交关系”，并主要位于中南美洲、加勒比海和南太地区。南太岛国一度是台湾当局的“外交重镇”。多年来，台湾当局投入了海量资源，不遗余力地利用各种手段对南太岛国示好和拉拢。早在 2006 年 9 月，陈水扁便曾窜访南太，出席所谓首届“台湾-太平洋友邦高峰会”，并在帕劳与部分南太岛国签署“帕劳宣言”，试图推动所谓“南岛外交”。此后，蔡英文也于 2017 年和 2019 年分别以所谓“永续南岛、携手共好”以及“海洋民主”为名，窜访南太多个岛国。通过向南太岛国提供资金援助和信贷支持，资助举办“太平洋岛国论坛”年度会议，主办“南岛民族论坛”，设立“台湾-太平洋岛国论坛国家特别医疗基金”，与马绍尔群岛银行共建微型企业信贷基金等多种方式，台湾当局曾一度在多个南太岛国拥有不容小觑的影响力。<sup>②</sup>

然而，近年来越来越多的南太岛国顺应大势，选择与中国建交。所罗门群岛和基里巴斯相继于 2019 年 9 月 16 日和 20 日宣布与台湾当局“断交”。2024 年 1 月 15 日，亦即在赖清德赢得岛内选举仅两天后，瑙鲁宣布根据联

---

<sup>①</sup> Patrick Dupont, “The United States’ Indo-Pacific Strategy and a Revisionist China: Partnering with Small and Middle Powers in the Pacific Islands Region,” *Issues and Insights*, Vol. 21, February 2021, [https://pacforum.org/wp-content/uploads/2021/02/issuesinsights\\_Vol21WP2-Patrick-Dupont.pdf](https://pacforum.org/wp-content/uploads/2021/02/issuesinsights_Vol21WP2-Patrick-Dupont.pdf).

<sup>②</sup> 张颖、于鑫洋《太平洋岛国对一个中国原则认知演进及政策趋向》，《和平与发展》2024 年第 1 期，第 84-107 页。

联合国第 2758 号决议及一个中国原则与中国建交。目前，在台湾当局残存的 12 个“邦交国”中，南太地区仅有马绍尔群岛、帕劳和图瓦卢三国。竭力维系与此三国的关系，已然成为台湾当局的当务之急。也正因为此，赖清德上台后的首次出访便以所谓“繁荣南岛、智慧永续”为名，至帕劳、图瓦卢、马绍尔群岛三国进行窜访，并在鼓吹所谓“价值观同盟”、臆造台湾“南岛语族身份”之余，信誓旦旦地许诺将为三国提供巨额援助。例如在窜访图瓦卢期间，赖清德便与图方签署“深化全面伙伴关系联合公报”以及合作意向书，表示不仅将在 2026 年动工兴建由台湾当局援建的图瓦卢国会大楼，还将与美澳联手推动布建“中太平洋海底电缆”，并连接图瓦卢支线以提升该国的电信通讯水平。<sup>①</sup>

毋庸讳言，两岸在南太地区的博弈是中美战略博弈全局的组成部分，也始终受到美国因素的影响。例如 2019 年 2 月，时任美国国务卿迈克·蓬佩奥在帕劳举办的“密克罗尼西亚元首峰会”公开声称，“尊敬与支持”相关国家维持与台湾当局关系的决定。而在获悉所罗门群岛试图同中国建交后，美国政府更是公然要求所国“不要迫于中国压力和中国建交”。在瑙鲁于 2024 年 1 月决定与中国建交之后，时任“美国在台协会”主席劳拉·罗森伯格（Laura Rosenberger）竟然公开表示对瑙鲁的决定“感到失望”，并妄称“2758 号决议没有决定台湾地位，没有排除任何国家与台湾当局建立‘外交关系’”。<sup>②</sup>

面对美澳双重霸权结构的影响和控制，很多南太国家的两岸政策亦不可避免地出现摆荡，最为突出的表现便是慑于美澳政治、经济和军事的重压，加之为了换取美澳以及台湾当局提供的经济援助，从而频频在两岸之间转换外交立场。以地处密克罗尼西亚群岛的基里巴斯为例，该国在 1980 年与中国建交后，中国向该国提供了大量医疗、农业和教育援助以帮助其发展经济。此后出于提高卫星覆盖率和确保航天器通信畅通的需要，中国于 1997 年起在该国首都塔拉瓦设立了太空监测站，但是此举却引发了美国的猜忌和反对。

<sup>①</sup> 《携手美日澳新等国 台湾助图瓦卢布建海底电缆》，新加坡《联合早报》2024 年 12 月 5 日，<https://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20241205-5493753>。

<sup>②</sup> Ben Blanchard, “US Decries Nauru’s ‘Unfortunate’ Ditching of Taiwan, Warns on China’s Promises,” January 16, 2024, Reuters, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/naurus-decision-break-ties-with-taiwan-unfortunate-us-official-2024-01-16/>。

美国不断炒作该监测站距离其设在马绍尔群岛夸贾林环礁的战略导弹试验基地仅约 1000 公里，是可以对美军的行动进行“监控”、增强解放军情报搜集能力的“前哨”，从而将对美国在南太地区的安全造成威胁。为此，美国联合澳大利亚，以减少甚至切断经济援助、停发赴美澳签证、断绝工作许可等方式不断对基里巴斯施压，并怂恿 2003 年上台、立场亲美的总统汤安诺（Anoto Tong）在当年 11 月与中国断交，转而与台湾当局“建交”。中国随即被迫关停了在塔拉瓦的太空监测站，并将航天专家和设备撤回国内。<sup>①</sup>但是由于此后美国并未兑现其对基里巴斯的援助承诺，加之失去中国援助后基里巴斯面临国内粮食大幅减产、医疗条件恶化、财政收入下滑等严峻挑战，从而促使该国在 2019 年 9 月顶住美国的干扰和反对，再度与中国建交。

就至今仍与台湾当局保持“邦交”的南太三国而言，其国防和外交政策均受到美国和澳大利亚的严密掌控，在两岸政策上的选择无疑更要看美澳的脸色行事。其中马绍尔群岛、帕劳两国曾被美国托管，且是凭借成为美国的“自由联系国”来换取的国家独立，因而其境内不仅至今仍设有大量的美军基地，国民经济更是严重依赖于美国的援助和扶持。2023 年美国先后与两国续签《自由联系协定》，意味着未来两国的防务和外交，以及周边广阔的海域、空域将继续被置于美国的直接掌控之下，也将更难有意愿和能力违逆美国的意旨行事。

图瓦卢的境况则更加窘迫和严峻。作为一个陆地面积仅有 26 平方公里的袖珍国家，图瓦卢严重依赖澳大利亚的经济援助、技术支持和军事保护。更为重要的是，由于图瓦卢平均海拔仅两米，面临着海平面上升的重大威胁。根据相关研究预计，图瓦卢 50% 的陆地将在 2050 年被海水淹没；而到了 21 世纪末，其全部国土都将完全处于海平面之下。为了应对这一“灭国”危机，图瓦卢于 2023 年 11 月 10 日与澳大利亚签署了《法拉皮利联盟条约》（Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty）。根据该条约，澳大利亚将协助图瓦卢应对气候变化，包括为图瓦卢国民（约 1.1 万人）提供在澳定居和移民的特

<sup>①</sup> Michael Nichols, “China Restores Ties with Kiribati, Site of Space Tracking Station,” Reuters, September 28, 2019, <https://www.reuters.com/article/world/china-restores-ties-with-kiribati-site-of-space-tracking-station-idUSKBN1WC2JT/>.

殊通道，而澳大利亚则有权进入、驻留和飞越图瓦卢的领陆、领海或领空，并就此获得干预图瓦卢安全和外交事务的权利。该条约是有史以来第一个岛国通过让渡核心国家利益以换取气候援助的协议，甚至意味着澳大利亚未来可以“合法地”控制乃至吞并图瓦卢。<sup>①</sup>

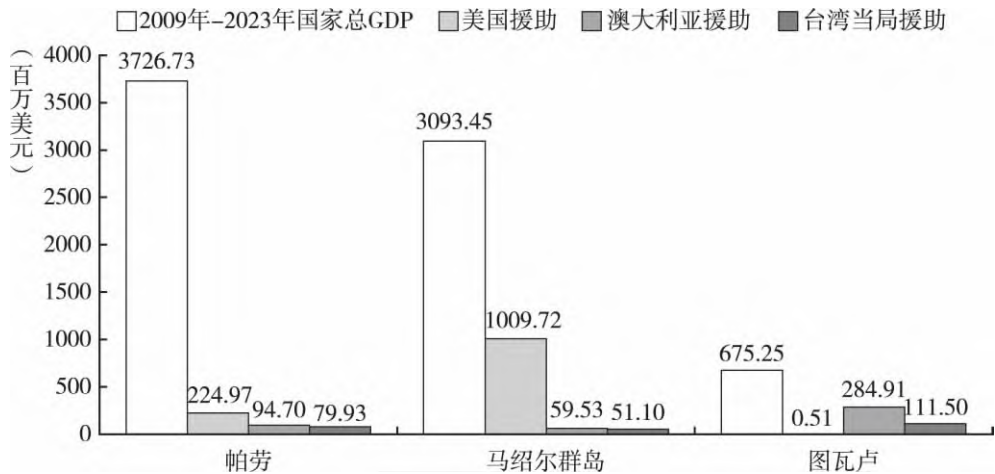


图1 2009-2023年美、澳及台湾当局对马绍尔群岛、帕劳、图瓦卢的援助总额和三国GDP总额对比<sup>②</sup>

此外，上述三国经济均须严重依赖外援才能得以维持。笔者整理了2009年奥巴马任期至2023年拜登任期15年间美澳和台湾当局对上述三国提供的经济援助数据，美澳和台湾当局向马绍尔群岛提供的援助金额约为11.2亿美元，相当于马绍尔群岛GDP总和（30.93亿美元）的36%；对帕劳的援助约为4亿美元，相当于帕劳GDP总和（37.27亿美元）的11%；而对于图瓦卢而

<sup>①</sup> Liliana Gamboa and Debra Goh, “Australia-Tuvalu Falepili Union: The First Bilateral Climate Mobility Treaty,” Carnegie Endowment for International Peace, September 9, 2025, <https://carnegieendowment.org/research/2025/09/australia-tuvalu-falepili-union-the-first-bilateral-climate-mobility-treaty?lang=en>; 李明杰、张海文：《大国对小岛屿国家气候援助的实践及影响：以“奥图条约”为视角》，《太平洋学报》2024年第4期。

<sup>②</sup> 帕劳、马绍尔群岛、图瓦卢的GDP数据来源于World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=PW>。美国、澳大利亚、台湾当局对帕劳、马绍尔群岛、图瓦卢的援助总额数据来源于美国对外援助官方网站、澳大利亚外交贸易部网站。

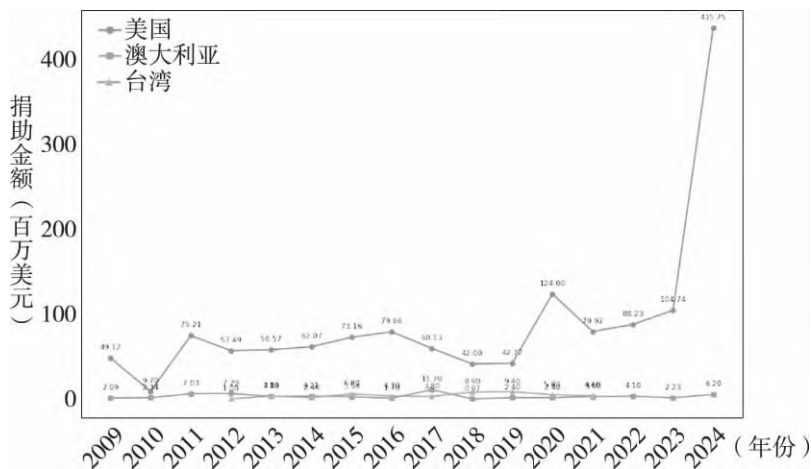


图 2 2009-2024 年美、澳及台湾当局对马绍尔群岛的援助走势图

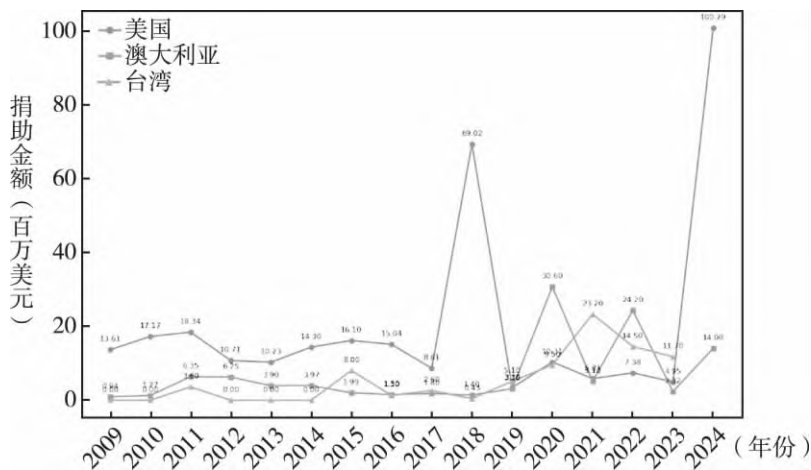


图 3 2009-2024 年美、澳及台湾当局对帕劳的援助走势图

言，仅澳大利亚和台湾当局对其提供的援助便高达 3.96 亿美元，更是相当于图瓦卢 GDP 总和（6.75 亿美元）的 59% 之多。

由上可见，马绍尔群岛、帕劳和图瓦卢三国不仅在安全、经济、社会等方面均具有高度的脆弱性，而且严重依赖于美澳所提供的军事保护和经济援助才能维持政府的运行，从而在外交决策上很难拥有独立性和自主性。虽然三国对美澳的单边霸权行径颇为不满，并因核试验赔偿、清理二战遗弃爆炸

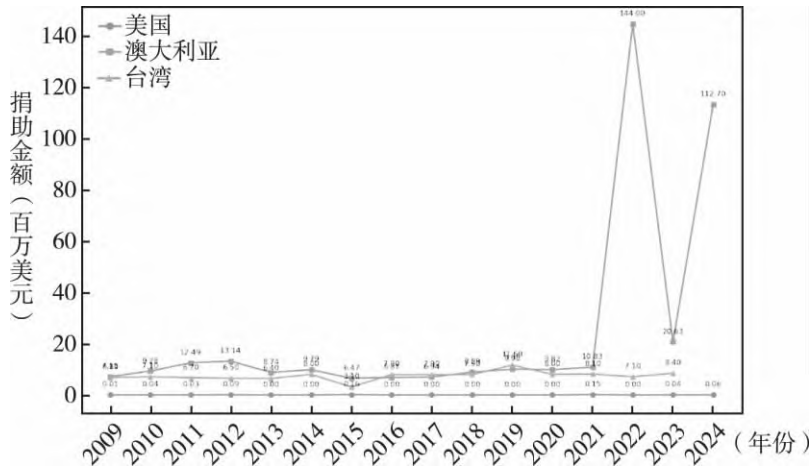


图 4 2009-2024 年美、澳及台湾当局对图瓦卢的援助走势图

物、应对全球气候变化等问题与美澳多有矛盾，<sup>①</sup> 三国国内也始终有呼吁与中国建交进而与中国加大经贸、气候变化合作的理性声音，马绍尔群岛在 1990-1998 年还曾与中国建交，但是在美澳“主辅霸权”的笼罩之下，尤其是在美澳持续加大对华打压，并竭力协助台湾当局在南太“固邦”的背景下，三国在两岸政策上任何可能的转变都面临美澳的强力干扰。而为了防止中国在南太地区持续扩大影响力，美国和澳大利亚一方面明显加大了对马绍尔群岛、帕劳、图瓦卢等的拉拢；另一方面则通过强化军事和安全存在，以巩固对三国的影响和控制。以帕劳为例，美国近年来通过承诺向其提供巨额经济援助和融资贷款，划拨军事教育专项资金助其训练军官和安全部队，以及向仅有 2 万余人的该国民众提供留学奖学金，增加签证服务类型以便利赴美参军、工作和生活等方式，极力拉拢帕劳。作为帕劳的“近邻”，澳大利亚也通过开通帕劳与布里斯班的直飞航线、简化签证程序等手段，帮助帕劳发展旅游业，以弥补因中国游客减少而对帕劳经济产生的不利影响。此外，美国还试图将帕劳打造成为支撑美军在该地区活动的后勤补给基地，为此不

<sup>①</sup> Lilly Adams, “Why Nuclear Justice for the Marshall Islands is the Biggest US-China Issue You’ve Never Heard of,” Union of Concerned Scientists, March 24, 2023, <https://blog.ucs.org/lilly-adams/why-nuclear-justice-for-the-pacific-islands-nations-is-the-biggest-us-china-issue-youve-never-heard-of/>.

仅投入巨资清理帕劳主要海港周围的二战遗留弹药、航道，还在岛上展开大规模基础设施建设，包括重修机场使之能够起降 C-130 运输机等大型飞机，在岛上预置大量弹药、油料、备件等物资，并部署“战术机动性超视距雷达”系统，以便为高超音速武器、巡航导弹、弹道导弹、作战飞机和舰船的来袭提供远程预警信息，其目的就是要让帕劳成为美国在“第一岛链”和“第二岛链”之间对抗中国的重要军事支点。如此种种，无疑都大幅强化了美国对帕劳的控制力度。而作为“回报”，帕劳总统苏兰格尔·惠普斯 (Surangel Whipps) 等政客在积极配合美国反华政策的同时，也一再宣称帕劳“与台湾的关系不应受到任何人的质疑”，将持续保持与台湾当局的所谓“邦交”。更有甚者，惠普斯还曾于 2021 年 3 月在时任美国驻帕劳大使约翰·亨尼西尼兰 (John Hennessey-Niland) 的陪同下窜访台湾并与蔡英文会面，从中亦可以看出美国对帕劳涉台政策的重大影响。<sup>①</sup>

## 结 语

多年来，南太地区一直是台湾当局的“邦交重镇”，更被其视为“维持国际空间”的“关键堡垒”。而随着中国大陆的迅速崛起以及中美战略竞争的加剧，南太因其独特的地缘战略重要性，不仅已成为中美战略博弈的前沿和热点，也使得南太岛国成为美澳竞相影响和拉拢的对象。鉴于美澳在该地区“主辅霸权”结构的长期存在，使得南太岛国发展对华关系的政策均会遭受美澳“双霸权”的压制和干涉。加之美澳和台湾当局所提供的巨额经济援助，对于很多岛国而言也无疑是巨大的现实诱惑，从而导致至今马绍尔群岛等三国依然保持着与台湾当局的所谓“邦交”关系，甚至不能完全排除以后部分岛国再度出现政策反复的可能性。但是随着中国在南太地区乃至全球事务中影响力的不断提升，接受一个中国原则并与中国建立正常外交关系势将成为南太所有国家的必然选择。

<sup>①</sup> “Palau President Visits Taiwan Despite Chinese Pressure,” March 31, 2021, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2021/03/palau-president-visits-taiwan-despite-chinese-pressure/>.

## Impact of US–Australia Dual-Hegemony for South Pacific Islands Countries’ Cross-Strait Policy Choices

*Xin Qiang*

**Abstract:** The south pacific island countries have been overshadowed for decades by a “Primary-auxiliary hegemony” structure jointly shaped by the United States and Australia. This article begins by examining the distinctive dual-hegemonic configuration in the South Pacific, in which the U. S. assumes a dominant role while Australian functions in a supporting capacity. It identifies and analyzes three key mechanisms through which U. S. global hegemony and Australia’s regional hegemony interact: unidirectional empowerment mechanism, bidirectional cooperative mechanism and supplementary/proxy mechanism. The article further points out that most South Pacific island countries, constrained by limited national capacity and underdeveloped economies, tend to display three salient features: political vulnerability, external dependency, and policy volatility. In recent years, as the United States—working in close coordination with Australia—has continuously intensified its strategic encirclement of China in an effort to curb the expansion of China’s influence in the South Pacific, the impact of the U. S. –Australia “dual-hegemony” on these countries’ cross-Strait policy choices has become increasingly pronounced. Finally, the article focuses on three South Pacific states—the Marshall Islands, Palau, and Tuvalu—that currently maintain so-called “diplomatic relations” with the Taiwan authorities. By examining the military and economic measures employed by the United States and Australia to exert and consolidate their influence over these three countries, the article analyzes the tangible impact of the U. S–Australia “dual-hegemony” on their policy choices regarding the Taiwan question.

**Keywords:** Primary-auxiliary Hegemonic Structure; U. S–Australia Alliance; South Pacific Islands Countries; Cross-Strait Policy

(责任编辑: 姜静雅)