

陈德正 主 编 // 王作成 执行主编 //

太平洋岛国研究

Research on Pacific Island Countries

(第二辑)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

陈德正 历史学博士，教授，硕士生导师。现为聊城大学发展规划与学科建设处、人文社会科学处处长，太平洋岛国研究中心执行主任，兼任中国世界古代史研究会副理事长、山东省世界史专业委员会理事长。荣获“山东省教学名师”“齐鲁文化英才”“山东省智库高端人才”等称号及省级教学和科研成果一、二等奖6项。主编《一带一路列国志》《一带一路名城志》等，在《世界历史》等杂志发表论文多篇，主持完成和在研国家级及省部级课题5项。

陈德正 主 编 // 王作成 执行主编 //

太平洋岛国研究

Research on Pacific Island Countries

(第二辑)

《太平洋岛国研究》编委会

主 任 于洪君

学 术 顾 问 钱乘旦 侯建新 刘新成 李绍先

委 员 (按姓名音序排列)

陈德正 陈万会 陈志强 顾璆斋 郭小凌

韩 锋 何包钢(澳) 李增洪 梁茂信

刘昌明 刘 生 吕桂霞 庞中英 曲 升

汪诗明 王 华 王 玮 徐秀军 徐祗朋

于 镭 喻常森 翟 崑 赵文洪 周方银

主 编 陈德正

执 行 主 编 王作成

责 任 编 辑 王桂玉 贾永梅

目 录

卷首语	1
-----------	---

特稿

A Non Traditional Security Threat in the Kingdom of Tonga: Democracy and Democratisation	Siamelie Latu / 3
---	-------------------

专题论文

近年来太平洋岛屿区域海洋治理的新动向和优先事项	曲 升 / 47
斐济政治现代化的肇始 ——斐济王国政治现代化评析	官士刚 陈明燕 / 69
“21 世纪海上丝绸之路”视阈下山东对接南太地区的 机遇与挑战	吕桂霞 / 85
新西兰在“一带一路”多边经贸合作中的杠杆作用	徐 可 / 93
中国对太平洋岛国的旅游外交：现实基础、目标定位及 路径选择	刘建峰 王桂玉 李巧巧 / 105
全面深化中国对太平洋岛国援助，推进 21 世纪海上丝绸 之路南线建设	张剑锋 / 122
萨摩亚华人华侨公共形象和社会地位的变迁	石莹丽 / 132
美国对帕劳政策的嬗变及其原因探析 ——基于美帕《自由联系条约》视角的分析	李德芳 / 145

2 太平洋岛国研究（第二辑）

日本与太平洋岛国首脑峰会：动机、进程及效用评析	林 娜 / 164
海洋战略视阈下日本的太平洋岛国政策变迁述略	王云翠 / 183
法国介入南太平洋的动因、路径、影响及中国的应对之策	叶圣萱 / 195
澳大利亚对巴布亚新几内亚性别平等援助政策研究	张 娟 / 212
论印尼巴布亚地区的安全困境：国家失败和权力缺失	张敦伟 / 224
基里巴斯文学初探	徐美莉 / 240
从碎片化到尺度重组：奥克兰大都市区治理改革评析	苗婷婷 / 255

学术报道

山东省世界史专业委员会第十届年会在滨州学院召开	邢 霞 / 273
-------------------------------	-----------

书评

《太平洋岛国旅游》书评

——走进太平洋岛国，开启中国旅游外交新领域	张 瑛 / 279
-----------------------------	-----------

21 世纪的海上动脉

——《中美南太平洋地区合作：基于维护海上战略通道

安全的视角》读后	耿晓明 / 282
----------------	-----------

论点摘编	/ 286
------------	-------

征稿启事	/ 290
------------	-------

卷首语

2017 年创刊以来,《太平洋岛国研究》集刊得到了社会各界的关注和支持,我们备受鼓舞,顺势于 2018 年推出《太平洋岛国研究》第二辑。我们欣喜地看到,本刊稿源正日益丰富,除了国内相关学术机构的论文外,还收到了来自新西兰和汤加王国的稿件。

本期重点推出的特稿为汤加王国前驻华大使西亚梅利耶·拉图先生的《汤加王国的非传统安全威胁:民主和民主化》一文。拉图先生以一个汤加人的视角,深刻反思了汤加的民主化进程中出现的诸多问题,展示了在传统社会结构及文化依然稳固的太平洋岛国实现政治现代化的复杂与艰难,也警醒我们在岛国研究中切忌以非此即彼的单向思维去看问题。与之相呼应,官士刚等人则从历史的角度追溯了斐济政治现代化的肇始,认为早在萨空鲍时期,斐济就进行了政治现代化的第一次尝试。太平洋岛国虽为陆地小国,但堪称海洋大国。曲升的论文诠释了太平洋岛国“蓝色太平洋”区域主义新概念的内涵,指出了其区域海洋治理的最新动向。

2013 年 10 月,习近平主席在访问印度尼西亚时发表演讲,提出“海上丝绸之路”的构想,而太平洋岛国也是“21 世纪海上丝绸之路”南线的有机组成部分。今年正值习主席“21 世纪海上丝绸之路”构想提出 5 周年,本期推出了相关的系列论文以飨读者。吕桂霞的论文探讨了在“21 世纪海上丝绸之路”构想下,致力于建设“海洋强省”的山东如何利用自身优势,扬长避短,与太平洋岛国展开广泛合作。徐可分析了新西兰在“一带一路”多边经贸合作中的杠杆作用。刘建峰等人从旅游外交视角切入,对中太旅游合作的现实基础、目标定位及路径选择进行了分析。张剑峰则就如何深化中国对太平洋岛国援助提出了一些有益建议。石莹丽立足于实地调研,就如何更好地塑造华人华侨在太平洋岛国的公共形象提出了自己的见解。

随着太平洋岛国战略重要性的日益凸显,世界各大国在此区域的博弈也

日趋复杂与激烈。李德芳从美国与帕劳的《自由联系条约》入手，梳理了美国对帕劳的外交政策演变历程。林娜与王云翠从不同角度对日本在这一地区所实施的外交策略进行了解读。张娟从女性视角出发对澳大利亚的太平洋岛国援助政策进行了分析和评判。近年来，法国加强了对南太平洋事务的关注，叶圣萱的论文对法国介入该区域的动因、路径和影响进行了条分缕析的探讨。

围绕太平洋岛国展开的研究日趋多元化。徐美莉开拓性地对基里巴斯文学进行了介绍和研究，深化了我们对基里巴斯文化的认识。奥克兰是世界上波利尼西亚人最多的城市，苗婷婷的论文从尺度重组的视角对奥克兰如何完善都市区发展与建设规划进行了深入研究。近年来，太平洋岛国与印度尼西亚因西巴布亚问题时而产生争执，张敦伟着眼于巴布亚地区的多维安全困境，对这一动荡地区的历史、现状与未来进行了梳理和研究。

另外，本期还刊载了两篇书评，分别推介了梁甲瑞的《中美南太平洋地区合作：基于维护海上战略通道安全的视角》和刘建峰、王桂玉的《太平洋岛国旅游》（全三卷）。两书的出版表明国内太平洋岛国研究无论在深度还是广度上均得以拓展。

尽管同西方发达国家相比，我国学术界对太平洋岛国的研究还比较薄弱，无论是学术资源投入还是实地调研都需要进一步加强，但“嚶其鸣矣，求其友声”，希望通过我们的不懈努力，与国内外学术同行一道将《太平洋岛国研究》打造为一流的学术交流与成果展示的平台，不断推出高水平的研究成果，为创建富有中国特色的“太平洋岛国学”贡献我们的力量。

／ 特 稿

Research on
Pacific Island
Countries /

社会科学文献出版社

A Non Traditional Security Threat in the Kingdom of Tonga: Democracy and Democratisation

Siamelie Latu^{*}

ABSTRACT

The aim of this paper is to examine and analyse how democracy and democratisation have become a non traditional security threat (NTST) in the Kingdom of Tonga. This paper argues that the process of democratisation the pro democratic movement (PDM) is trying to implement is not suitable for Tonga. For the purpose of this paper the current political system in Tonga is identified as a hybrid democracy and is a legacy of the merger of the Westminster model, brought by the Wesleyan missionaries and the Tongan traditional political system. It is embedded in the provisions of the 1875 Constitution. In practice, the Rights and Freedoms as outlined in the 1875 Constitution have not been fully utilized by the people of Tonga. This is due to the inappropriateness of Western democratic values to the lives of a people who have been socialized into their own cultural values. These values include *faka'apa'apa* (respect), *‘ofa* (love), *mamahi'ime'a* (loyalty), *lototo* (humility) and *fetokoni'aki* (sharing). These cultural values underpin the socialization process of all Tongans and are embodied in the concept of *Mo ‘ui fakatonga* (Tongan way of life).

* 西亚梅利耶·拉图，上校军衔，曾任汤加国防军副司令，汤加国防军陆军司令，汤加王国驻华大使，汤加外交部副部长，2018年当选宗教部部长。

The cultural values enshrined within *Mo'ui fakatonga* are presented as essential to understanding how *Mo'ui fakatonga* has bound the unity of the classes and has led to the stability of the constitutional monarch for over two centuries. In the context of this paper, the cultural values enshrined in *Mo'ui fakatonga* are also used as a yardstick whereby the traditional Tongan social and political systems are measured against Western democratic systems.

Little has been written on the topic of democracy or democratisation as a NTST in the Kingdom of Tonga. This paper has attempted to bring together different perspectives from Tongans and non Tongans, historians, academics, and political analysts regarding the development of democratic ideals and democratic reforms in Tonga which have taken place contemporaneously with the political reforms in the Pacific region.

The conclusion drawn from this analysis is that the current hybrid democracy is ideal for Tonga. The most pressing need for Tonga is change in the structure of the political system rather than the form of democracy it is practising and/or the values enshrined in *Mo'ui fakatonga*.

Keywords: Tonga; non traditional; security threat; democracy; democratisation; tradition

“The road to comprehensive and common security for the South Pacific is going to be long and hard, and will require above all a good dose of unconventional wisdom”^①.

“...the death and destruction caused during the riots is a regrettable part of the process of democratic change that is now sweeping the country”^②.

‘Akilisi Pohiva

① Peter King, *Redefining South Pacific Security in The South Pacific Problems, Issues, and Prospects*, Ramesh Thakur (ed.), Macmillan, UK, 1991, p. 63

② Pacific Island Resort, *Tonga's Democracy Movement Slams outside Intervention*, Pacific Islands Development Program/East-West Centre, With Support from Centre for Pacific Islands Studies/University of Hawaii. ‘Akilisi Pohiva is an extremist and leader of the pro-democracy movement and No. 1 People's Representative to the Legislative Assembly.

INTRODUCTION

A Personal Perspective

As I was reflecting on this topic and the events which have taken place on the Island Kingdom of Tonga, I realised that I needed to write a section on my personal perspective which has been my frame of reference in writing this paper.

Although born and raised in Tonga the awareness of the importance of my own culture and tradition has been more recent. Like most Tongans, I found the events of the 16th November 2006 shocking. This has led me to focus and reflect on the happy days of my childhood life and to appreciate the values which have been transmitted to me by my grandfather.

I was adopted by my father's parents, Siosaia Latu and Salote Puipui Ki He Toa Latu. Siosaia was a school teacher and later became a Minister of Religion of the Free Church of Tonga. As a legacy adopted by King Taufa'ahau Tupou I from the Wesleyan missionaries, education (*ako*) and religion (*lotu*) became the treasures for all Tongans who made sure that these were passed on from generation to generation since the late 19th century. The rationale was that King Taufa'ahau Tupou I strongly believed that if his people were well educated and believed in the new religion brought by the Wesleyan missionaries it would provide Tonga with better citizens to help build a modern Tonga. I remember my grandfather saying to me, “*Siamelie, manatu'i ko ho'o ako ke ke 'aonga kia Tupou mo hou' eiki, 'o 'ikai ko au pe ko koe.*” (*Siamelie, remember, the purpose of your education is not to help me or yourself, but to be an asset for his Majesty's country and its Chiefs*). My grandfather had emphasised the values of *faka'apa'apa* (respect), *'ofa fonua* (patriotism, love the country), *mateaki'i fonua* (loyalty to one's king and country), and *lototo* (humility). I have come to realise that these are the values that have kept Tonga socially and politically intact and stable for two centuries. This is despite the fact that Tonga adopted the Westminster model and merged it with its own traditional political hierarchical system. In addition, working in the military has helped to strengthen these values in my life.

As a result of the 16th November 2006 incident, I have asked myself the following questions. Firstly, why does the Pro-Democracy Movement (PDM) want to change the current political system if it has been able to keep Tonga stable for two centuries? Are their motives *siokita* (to reap personal interest) or ‘*ofa fonua* (love the country)? Is the current hybrid democracy good or bad? Secondly, in what way are the strategies used by the PDM detrimental or beneficial to the country or to the democratisation process of the structure of the government? Thirdly, How has the movement’s philosophies contributed to the riots?

Reflecting on these questions gave me the idea that the PDM is a NTST to Tonga. It has led me as a senior officer of the Tonga Defence Services to undertake this study in order to identify where the challenges to security lie. It is important that analyses are made of the PDM in Tonga based on the views and perceptions of Tongans as viewed through their own cultural awareness.

In order to identify these challenges, this paper therefore, will examine and analyse how democracy and democratisation as NTSTs have contributed to the major political riots and instability in Tonga. “Western democracy and democratisation” are two different concepts. Both terms will be examined because they have implications for peace and security in Tonga. An analysis of Western democracy and the current Tongan traditional political system and their associated values will be conducted. The concept of “*Mo’ui fakatonga*” is presented to justify the appropriateness of the hybrid democracy in the Tongan context. *Mo’ui fakatonga* is the yardstick by which the Tongan traditional social and political systems will be measured against Western democratic systems and values. Finally the legacies of the 16th November 2006 crisis will be examined for their implications on national security.

AN OVERVIEW

Geographical Location

The only remaining Kingdom in the entire Pacific is the Kingdom of Tonga. It is the smallest Kingdom in the world. It is divided into three main island groups; Tongatapu the largest to the south, Vava’u the second largest to the north and the

Ha'apai group in the centre. There are 160 islands, of which 36 are inhabited. Geographically, Tonga is situated southeast of Fiji and southwest of the Samoan islands. The population is about 100000 people^①.

Historical Development: Pre Contact

Prior to the arrival of the Wesleyan missionaries in 1826 Tongan society was divided into political factions based on the rule of chiefs^②. Each *kainga* (people who live in the same community or village and not necessarily related by blood) had a paramount chief who was their political leader. There was no unified or central government to administer the whole of Tonga including the islands. The politics of Tonga at this time were based on civil war, dominated by paramount chiefs fighting each other in their struggle for power. This was the scenario found by the Wesleyan missionaries. According to Latukefu, the successor to the office of the *Hau*^③ (temporal ruler) was elected by the Electoral College^④. The criteria for the successor included a person who was a warrior, a chief and a person with vision.

The whole life process (*Mo'ui fakatonga*) of Tongans including their values, education, religion and politics at this time was based on the pyramid of the socio-political hierarchical system. This system was divided into different groups. The top consists of the Royal Family. The Royal Family consists of the three lines of Kings-Tu'i Tonga, Tu'i Ha'atakalua and the Tu'i Kanokupolu. Each of these lines had their various duties and responsibilities. The highest and most respected was the Tu'i Tonga who was the representative of the God of Harvest. He was both the secular and temporal leader^⑤. The celebration of the harvest season known as

① I. C. Campbell, "Rock of Ages: Tension underlying Stability in Tonga" in *Australia's Arc of Instability: The Political and Cultural Dynamics of Regional Security*, Dennis Rumley, Vivian Louis Forbes and Christopher Griffin (eds) Springer, 2006, p. 274.

② Sione Latukefu, *Church and State in Tonga*, Australian National University Press, Canberra, 1974, p. 28.

③ Ibid., p. 2. The term *hau* means high chief or king and is similar to the Fijian terms *sau*.

④ Ibid., p. 85.

⑤ Stephanie Lawson, *Tradition Versus Democracy in the South Pacific, Fiji, Tonga and Western Samoa*, Cambridge University Press, Hong Kong, 1996. pp. 83 – 84.

the ‘*inasi* ceremony was conducted in the court of the Tu’i Tonga^①. The next group consists of the *hou’eiki* (Chiefs) who were the paramount chiefs of their own respective *kainga*. The next group consists of the *tu’a* (Commoners) who would be the *kainga* of the paramount chiefs and who spent most of their time doing chores and serving in the chief’s court. The bottom group consists of the *kau popula* (slaves). They had no possessions whatsoever. The chiefs owned these people. When a chief died, one, two or three of his slaves would be buried alive with him in order to accompany him to the next world^②.

Post Contact and Political Change

When the missionaries arrived, they became very influential in Tongan politics. During the 1830’s civil war there was a young Chief by the name of Taufa’ahau. He was not only a great warrior, but had very strong blood connections to all the three lines of kings. He was also the sole heir to the Tu’i Kanokupolu line. In addition, Taufa’ahau was seen by the Wesleyan missionaries as an intelligent young man and a person of vision for Tonga. Taufa’ahau saw the *newlotu* (religion) brought by the Wesleyan missionaries as the gateway to lead his people into a more civilised and stable life^③. The vacancy of the office of *Hau* in 1845 was taken by the Wesleyan missionaries as their opportunity to influence the Electoral College to install Taufa’ahau as the Tu’i Kanokupolu. Taufa’ahau was then known as King George Tupou I^④. It is important to acknowledge King George Tupou I because he was responsible for the socio-political changes that took place towards the end of the 19th century. In 1862, King George Tupou I granted the *tau’ataina* (freedom) or emancipation which gave freedom to the *tu’a* and the *kau popula* from their chiefs. Most of the chiefs however did not want any reform. With these reforms the *tu’a* and the *kau popula* had the right to own their own

① Sione Latukefu, op cit. , p. 4.

② Ibid. , pp. 9 – 10.

③ Also found in the Tonga Legislative Assembly website, Brief history of the Kingdom of Tonga. [Http: //parliament. gov. to/new_ page_ 3. htm](http://parliament.gov.to/new_page_3.htm) (Accessed 12 July 2007).

④ Sione Latukefu, op cit. , p. 85.

labour and were entitled to work their own land^①. As a result, there were only three main groups now in the social pyramid, namely the Royal Family, the Chiefs and the Commoners. The promulgation of the Constitution in 1875 was another turning point in the socio-political changes initiated by King George Tupou I.

Form of Government

The form of Government practised in Tonga is a Constitutional Monarchy and is divided into three main parts; firstly, the King, Privy Council and Cabinet, secondly, the Legislative Assembly and thirdly, the Judiciary. The Privy Council is appointed by the King and consists of the Cabinet Ministers, Governors and the Chief Justice. The Cabinet consists of the Prime Minister, and Ministers of the Crown who are all appointed by the King. The Legislative Assembly consists of three main groups; the Ministers, the Nobles and the Representatives of the People. The Ministers are appointed by the King. The number of Ministers has increased from 12 to 13 including two governors of the Vava'u and Ha'apai Groups^②. There are nine Nobles elected to the Legislative Assembly by the 33 holders of the Noble titles of the realm. They enter the House as representatives of their *kainga*. The King appoints the speaker of the House from the nine elected Nobles. There are also nine Representatives of the people elected by the people^③.

The Constitution consists of three main parts; the Declaration of rights, Form of government and the Lands. The Declaration of rights sets out the Rights of Freedom as commonly found in a Western democracy. Examples of these are embodied in provision 4 and 7 of Part 1 Declaration of Rights, Constitution of Tonga^④.

① Ibid. , p. 173. The Emancipation Edict of 1862 ended serfdom in Tonga by declaring that common people no longer had to surrender their labour or possessions upon demand to people of chiefly rank.

② The information can be found in the Tonga Parliament website, which was the latest information about the political structure of the government. <http://parliament.gov.to/ministers1.htm> (Accessed 12 July 2007).

③ Steve Hoadley, *The South Pacific Foreign Affairs Handbook*, Allen & Unwin, in association with the New Zealand Institute of International Affairs, NSW, Australia. 1992, p. 190.

④ Ibid. , p. 253.

Provision 4: “There shall be but one law in Tonga, one for the Chiefs, and Commoners, for non-Tongan and Tongans. No laws shall be enacted for one class but the law shall be the same for all the people of this land.”

Provision 7: “It shall be lawful for all people to speak, write, and print their minds and opinions, and no law shall be enacted to forbid this for ever. But this does not nullify the law relative to libel and the law for the protection of His Majesty and the Royal Family.”^①

Provision 4 shows how all Tongans are to be treated equally in the eyes of the law despite its hierarchical social structure. It is important to differentiate between written law like the Constitution and unwritten law enshrined in cultural values practised by the Tongan people. In reality, the Commoners continue to acknowledge the Chiefs and both the Chiefs and Commoners continue to acknowledge the Royal Family^②. Provision 7 is an example of the basic freedom given to the People of Tonga.

The Judicial power of the Kingdom is vested in the Supreme Court, Circuit Court and the Police Courts. Elections are held triennially with the following electorates. The main island of Tongatapu, with a population of approximately 67000 out of 98000 at the 1996 census, has three Representatives. The entire island votes as a single electorate and each voter has three votes. The candidates winning the largest numbers of votes are elected. The Vava'u and Ha'apai island groups elect two members each and the northern islands of Niuafo'ou and Niuatoputapu elect one member together. The southern island of 'Eua elects one member. A similar structure is applied to the election of the Nobles' representatives^③.

Evidence of the merging of the traditional political system and the Westminster model can be seen in the components of the Legislative Assembly, namely in the

① The last amendment to clause 4 was in 1976. It is found in the Tonga Legislative Assembly website, The Constitution of Tonga (Revised Edition 1988). <http://parliament.gov.to/constitution1.htm> (Accessed 13 July 2007).

② The Royal family—currently used to refer to the descendants of the late King Taufa'ahau Tupou IV and his brother late Prince Fatafehi Tu'ipelehake. They were the only two children of the late Queen Salote Tupou III.

③ Stephanie Lawson, *op cit.*, pp. 79–81.

combination of the nine representatives of the Nobles and the nine Representatives elected by the People. Both groups are referred to as representing the People in the Legislative Assembly.

There is no provision for a party system in the Constitution. This element of Western democracy is not suitable within the context of Tonga in regards to its size. Tonga is a small island nation of about 100000 people and a party system would not be suitable, economical or practical. For Tonga the party system is not the only mechanism for people to voice their opinion to Government. The traditional process *isfofola e fala kae fai e talanga* (*spreading the mat so that the people can talk*).

Helu states, “In such small populations, party politics always pose a real threat of fragmenting the communities into tiny ineffective pieces thus weakening them as a systems or throwing them into chaos”^①. A party system would cause factions amongst the people. A serious consequence of political parties in Tonga would be that the country might risk reverting to the chaotic state from which King George Tupou I had united Tonga to become a nation in 1845^②. This was a legacy that all Tongans are proud of, the fact that King George Tupou I was able to unite the islands and the chiefs of the various *Ha’a* (clans) under his rule and form a Government. As a result, the administrative centre became centralised in Nuku’alofa, the capital, which is situated in the main island Tongatapu.

Non Traditional Security Threats in Tonga

In the context of Tonga the definition of non traditional security threats (NTSTs) constitutes any natural or human cause in any combination of endogenous and exogenous forces without the involvement of the Armed Forces^③.

① ‘I, Futa Helu, ‘Thoughts on Political Systems for the Pacific Islands,’ in *New Politics in the South Pacific*, Werner vom Busch (et al., eds), Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1994, p. 325.

② Sione Latukefu, op cit., pp. 83 – 86.

③ Vijay Naidu, ‘The Oxymoron of Security Forces in Island States,’ in *Security in Oceania in the 21st Century*, Eric Shibuya and Jim Rolfe (eds), Asia Pacific Centre for Security Studies, Honolulu, Hawaii, 2003, p. 25.

As well as the obvious threats posed by natural disasters human causes should be given much attention because they can also be a major security threat. Decision makers need to keep their minds open and analyse and evaluate these threats as part of a dynamic process. This avoids being extreme and simplistic about the issues. For example, part of what happened on the 16th of November 2006 in Tonga was the result of not being able to critically analyse the situation as to “who threatened” and “who are being threatened” .

NTSTs have become increasingly common in the Pacific region and the International arena. Such threats as faced by Tonga have much in common with those faced in other Pacific Island Countries (PIC). Threats should be analysed and dealt with in order of priority specifically as they affect the country. This is evident in the context of the South Pacific as NTST issues have been taken into account seriously and prioritised by other South West Pacific (SWP) islands according to their socio-political values and the posed order of security threat. For example, Fiji gives priority to their “identity as Fijian. The meaning embraces their land, their culture, their tradition, their language and their very soul”^① . The Samoan Islands give priority to the “general ideal of *Fa’aSamoa*” , expressing that Samoa existed before the arrival of the Europeans’^② . The Solomon islands gives priority to the “political aspects, namely the internal collapse of law and order”^③ . Papua New Guinea gives priority to “finding the right political systems and policies as well as dealing with the rapid spread of HIV/AIDS that has increased by 30 per cent each year since 1997”^④ .

Once a threat is identified it must be analysed and assessed in order of priority so that the real security issues can be identified and made known to the public in

① Ratu Joni Madraiwiwi, ‘Keynote Address-Governance in Fiji: The interplay between indigenous tradition, culture and politics,’ in *Globalisation and Governance in the Pacific Islands*, Stewart Firth (ed), ANU E Press, Australian National University, Canberra, Australia 2006, p. 291.

② Stephanie Lawson, *Tradition Versus Democracy in the South Pacific, Fiji, Tonga and Western Samoa*, Cambridge University Press, UK 1996, p. 151.

③ Trevor H. B. Sofield, ‘Solomon Islands: Unity in Diversity-The end of Dream?’ in *Australia’s Arc of Instability, The Political and Cultural Dynamics of Regional Security*, Dennis Rumley, Vivian Louis Forbes and Christopher Griffin (eds), Springer, Netherlands, 2006, p. 177.

④ Ben Scott, *Re-Imagining PNG, Culture, Democracy and Australia’s Role*, Lowy Institute for International Policy, 2005, p. 33.

the interest of public safety. This process is particularly important for decision makers in the Government because the deployment of Government resources is dependent upon it. The event of 16th November in Tonga has proved that the NTST for Tonga today is either democracy or democratisation. Both are two different things, as claimed by Agus Widjojo, “Democracy is one thing, Democratisation is another.”^① It is thus important that both are analysed in order of priority.

Democracy in the context of this paper refers to Western democracy and its associated values. It means that political power is authorised and controlled by the people^②. This paper argues that the process of democratisation or struggle for democracy is the principle NTST that has ruined the social and economic prosperity of Tonga on 16th November, 2006. It is widely understood that the 16th November 2006 riot was initiated by the PDM. However, the youth also took an active role in aggravating the situation. As stated by Stephanie Lawson, “. . . a push for change toward democratisation may lead to violence”^③. Encapsulated within this quotation is the crux of the problem in Tonga.

Origin and Development of the Pro-Democracy Movement

The Pro-Democracy Movement (PDM) was initiated in the 1970s by a loose association of students from the University of the South Pacific together with a few Government civil servants. Some of the controversial issues at the time included: “civil servants’ salaries, irregularities in the conduct of elections, the number of seats in the Legislature available for Commoners and inequities in the land distribution systems”^④.

These are an interesting set of grievances. Implicitly, the first one is certainly one of personal gain and is related to civil servants being members of the PDM.

① Agus Widjojo, Democracy, National Security and Foreign Policy, A paper presented in NDU/PACOM Symposium, “Asia-Pacific Democracies: Advancing Prosperity and Security in Honolulu”, Hawaii on June 8, 2005. <http://www.ndu.edu/inss/symposia/Pacific2005/widjojo.pdf> (accessed 4 June 2007).

② Thomas Pogge, *Achieving Democracy*, Ethic and International Affairs, Vol. 15 No. 1 p. 3.

③ Stephanie Lawson, *op cit.*, p. 108.

④ *Ibid.*, p. 101.

The second one is a real issue in the sense that if elections are not viewed as fair then Tongan society will have problems. The issues of the number of seats in the Legislature and land distribution are especially pertinent in Tonga. How much representation should Commoners have? In addition, how should a very precious and scarce resource (land) be distributed among society?

It wasn't until the 1990s that the label "PDM" was more formally referred to the members of the "Tonga Pro-Democracy Movement" (TPDM)^①. This movement was founded in 1992 as a result of a national Convention held in the capital city (Nuku'alofa) to discuss constitutional alternatives and political systems for Tonga^②. In 1998 the TPDM changed its name to "Tonga Human Rights and Democracy Movement". This was the result of a decision by its members to expand its agenda to encompass "human rights." The sole purpose of this name change was (and is) to attract international development and human rights agencies financial assistance. Despite the efforts and initiatives of the TPDM it was unsuccessfully operated. In 2005, after negotiation with government, the movement changed its name to "Friendly Islands Human Rights and Democracy Movement" (FIHRDM). In April 2005, the organisation again disbanded due to a number of controversial issues confronting its members. One of these issues was the differences in opinion as to who would be the best candidate for the 2005 Legislative Assembly election^③. As a result, the Deputy Chairperson and a few other members were expelled. The expelled group then formed the "Tonga Democratic Party" (TDP) which incorporated under the incorporated Societies Act later the same year^④.

Despite the lack of coordination among members of the movement for

① For a full history of the development and membership of the PDM see the Tongan Government website. [Http: //www. pmo. gov. to/artman/publish/printer_ 257. shtml](http://www.pmo.gov.to/artman/publish/printer_257.shtml) (Accessed 11 July 2007) .

② Report on the Convention on Constitution and Democracy in Tonga, November 24 – 27, 1992. HRDM website. [http: //www. planet – tonga. com/HRDMT/Articles/Convention_ 92/Convention_ 92. shtml](http://www.planet-tonga.com/HRDMT/Articles/Convention_92/Convention_92.shtml) (Accessed 16 July 2007) .

③ Lopeti Senituli, (Press Secretary/Political Adviser to the Prime Minister) , *The Attempted Coup of 16 November 2006*; p. 1 [Http: //www. pmo. gov. to/artman/publish/printer_ 257. shtml](http://www.pmo.gov.to/artman/publish/printer_257.shtml) (accessed 15 January 2007) .

④ Ibid. .

democracy and the newly established TDP, they all worked towards one goal. This was the political reform of Tonga. The agenda for this reform was based on a number of reasons. They wanted and still want more peoples' Representatives to make up the Government and for people to have more input into constitutional amendments and Government decision making. These amendments would give Commoners a greater share of the Monarch's constitutional powers by allowing them to elect thirty members of parliament from among whom the Monarch can then appoint his Prime Minister and Cabinet^①.

At the end of the public servant strike in September 2005 there emerged another loose organisation which combined with the members of the PDM. Members of this newly combined group included individuals from the people's Representatives to the Assembly, the clergy, teachers and the legal profession. Membership also included a number of people who felt personally aggrieved by some government policies. It also included a large group of aspiring politicians who had failed in numerous attempts to win a seat in the legislative assembly. It also included individuals who had lost a seat they once held and who saw the opportunity to stake early claims for seats in a reformed Parliament. This loose coalition formed what is now called the People's Committee for Political Reform (PCPR). It was this PCPR that was responsible for the actions justified as part of the process of democratisation that resulted in the violence of 16 November 2006^②. This was not the appropriate strategy to use.

It has long been the pride of the Tongan people to acknowledge political reform without violent conflict. This can be seen in the peaceful manner in which two of the landmark political reforms, the *tau'ataina* (emancipation edict) and the promulgation of the 1875 Constitution, were implemented by His Majesty King George Tupou I.

① James Kerry, Tonga's pro-Democracy Movement, Pacific Affairs, Vancouver, Summer 1994, Vol. 67, Iss. 2; p. 3, [Http: //proquest.umi.com/pqdweb? did = 6161771&sid = 9&Fmt = 3&clientId = 43274&RQT = 309&VName = PQD](http://proquest.umi.com/pqdweb?did=6161771&sid=9&Fmt=3&clientId=43274&RQT=309&VName=PQD) (Accessed 15 January, 2007).

② Lopeti Senituli, op cit. , p. 3.

Response by the Sovereign and Government

The response to 16th November, 2006 by the Government was the creation of the “National Committee for Political and Constitutional Reform” (NCPCR) on 12th October 2006. This was approved by the Legislative Assembly^①. This response was not a consequence of the burning of the town on the 16th November 2006; rather it was a response plan to counteract the demands and petitions which had been made by the PDM. The purpose was for the committee to review the Constitution and to conduct discussions with the people of Tonga both at home and abroad. These discussions concerned not only political constitutional reforms and proposed laws but other changes as well to foster unity within the country. It was hoped this would, promote social and economic development for the people of Tonga. This process of discussion continues to be an important undertaking because it gives an opportunity to the people at home and abroad to contribute their views concerning the best formula to use to restructure the Constitution. The discussions provide a forum to identify and discuss what political reforms would take Tonga on the road to peace and prosperity in the next generation and generations to come. The NCPCR is comprised of a Minister chosen by the Prime Minister along with a Noble chosen from the representatives of the Nobles in the Legislative Assembly. There are also two members from the People’s Representatives in the Legislative Assembly and four members chosen by the National Committee who are known in the Tongan communities and who are not public servants. It also includes four reserved members from the same categories^②.

The methodology used to implement discussions by the National Committee was the democratic traditional Tongan custom which is mentioned earlier as “*Fofola e fala kae fai e talanga*”^③. The National Committee conducted their meetings

① Report of the National Committee of the Kingdom of Tonga for Political and Constitutional Reform (NCPCR) 31st August, 2006. p. 15, <http://www.tonga-now.to/Resource.aspx?ID=4506>. (Accessed 9 April 2007).

② Ibid. .

③ *Fofola e fala* is used as a tool of reconciliation particularly between two or more groups who are encountering very difficult issues and finding them hard to resolve. It is in using this strategy of reconciliation that parties are expected to open up and unravel whatever it is that causes their grievances.

throughout the whole of Tonga. The meetings extended to and included the Tongan communities living in Fiji, New Zealand, Australia and the United States. The results of the report were to be submitted to His Majesty, together with the recommendations to the Legislative Assembly after a month from the last day of May, 2006^①. Moreover, the report was made public through Tonga TV and via the Internet^②.

As a result, of this reconciliation process, there were diverse views represented by groups like church leaders, village communities, outer islands; and overseas Tongan communities in Fiji, New Zealand, Australia and the United States of America. There were those who believed that the current system should be maintained and those who believed that a process of political and constitutional reform should be conducted so that the people chose all members of the Legislative Assembly. The King would then appoint the Prime Minister and Ministers from the members whom the people had elected into the Legislative Assembly. Simultaneously, there were people who believed that the “*fale*” (house) was still in excellent condition and that there was no need to tear down the whole *fale* if there was only one single tinned roof leaking. *Fale* is used here to refer to the Legislative Assembly or the whole structure of government^③. There were some people who supported the basic proposal that the present Constitution and the structure of the Government remain but the Government needed to improve how it did things for the good of families, “*kainga*,” churches, communities and all islands of Tonga. In fact this latter view is of the majority of the Tongan people. The rationale for this view is the reflection by people of the political landmarks and reforms made by King George Tupou I. Despite the diversities of socio-political views, most importantly, the people understood through the *fofola e fala kae fai e talanga* that the ultimate goal was for unity and peace for the country.

① NCPCR Report, op cit. , p. 19.

② The author and the general public observed the reading of the report by the Chairperson of the NCPCR (Dr. Halapua) to the Legislative Assembly whilst in session through a special programme broadcast by TV Tonga. The report is also available on the Tonga now website. [Http: //www. tonga – now, to/Resource. aspx? ID =4506](http://www.tonga-now.to/Resource.aspx?ID=4506) (Accessed 22 June 2007).

③ NCPCR Report, op cit. , pp. 40 – 43.

The planned reform programme in accordance with the report of the NCPCR was to be conducted in four Phases and implemented in four different time periods; Phase One was implemented in 2006. The plan is to continue discussion and debate by members of the Legislative Assembly about the propositions within those chapters of the report. Phase Two is to be implemented in 2007. The purpose is to initiate the important and major task of implementing political, constitutional and economic principles based on the reforms of the members of the Legislative Assembly. Phase Three is to be implemented in 2008. Its purpose is to enact laws for reform. Phase Four is to be implemented in 2009 and the purpose in relation to the reform is for the work of the leaders of the Government, all the People and Nobles to travel on a road of unity for the good of the country^①. The view expressed in this paper is that if the Government is given the time to continue with the plan in place, following up the *Fofola e fala kae fai e talanga* process, there is great hope that the political reforms demanded by the PDM will be achieved peacefully without further riots.

Democracy or Democratisation

Democracy and Its Origin

From the ancient Greeks, the term democracy means rule by the *demos* (people) or in its simplest form a “government by the people.” The ancient Greeks were the first in the Western tradition to introduce an organised democratic political system during the 5th century BC. This political theory implies that there is a right for all citizens to decide in matters of general concern. This political philosophy was first practiced by the Athenian city-state where every citizen was directly involved in the decision making.

Democracy has, since its inception been a controversial political term especially in the contemporary literature. As Bole puts it is, “one of the maligned

① Ibid. , pp. 145 – 150.

words in English language”^①. It has become controversial because of the complexity of the modern state in terms of massive populations and diversity of political interests. The principle of democracy is used in different countries and contexts around the world with different meaning and purpose. In some countries the term “people and republic” is used to imply that they are democratic. For example: The People’s Republic of China; The Republic of Cuba; etc.

From a Tongan perspective, the word democracy is interpreted in different ways in different countries. It is seen as a form of government that has no apparent root in culture. A political idea imposed on people and cultures that have had no experience with it^②. Democracy as it is practised or understood in the West and imposed on people through the process of colonisation is a problem and alienating for the people of the place and disrespectful of their cultures.

Self determination is a precursor to democracy. In the Tongan context this cannot be imported as an ideology but can only be achieved through the existing cultural processes of Tongan culture and society.

From a Tongan perspective:

“One thing that we should always remember is that no-one else knows what is best for us other than ourselves. We all talk about democracy but we do not know what it looks like. It has a different shape and a different colour for different countries...Here it is different, people are just going about their daily lives, and when the breadfruit is in season they are very happy. I do not know what (you) would call that, carefree or what, but you can’t talk to people like that about democracy”^③.

Democracy in its original form as ‘government by the people’ can never be directly controlled by the people in terms of decision making. Plato, a Greek

① Filipe N. Bole, ‘Fiji’s Chiefly System and its Pattern of Political Self-reliance,’ in *Culture & Democracy in the South Pacific*, Ron Crocombe, Uentabo Neemia, Asesela Ravuvu and Werner Vom Bush (eds), Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1992, p. 68.

② Ibid., p. 69.

③ This is the views of Prince Fatafehi Tu’ipelehake, younger brother of the king and prime minister of Tonga for over 25 years until his retirement in 1991. Responding to a question on whether he supported the theory that cabinet would be stronger if its members were elected by the people, the Prince indicated his opposition to the idea. This is found in Stephanie Lawson, op cit., p. 112.

Philosopher, contended that democracy can never be controlled directly by citizens because the governing of such a system is handed from experts to populist demagogues. In other words, what is called democracy today is government by the people indirectly, through elected representatives or is described as parliamentary democracy^①.

Why is Democratisation a Non Traditional Threat?

As quoted by Akilisi Pohiva, "... the death and destruction caused during the riots is a regrettable part of the process of democratic change that is now sweeping the country"^②. Democratisation or the push for change toward democracy is one of the underlying themes predicted by the conservative side of politics in Tonga that may lead to violence^③. That is exactly what happened on 16th November, 2006. Differences in opinion among people had made it difficult for political reform overnight. The PDM contains a number of factions. There are the moderates who seek reform while supporting a stable transition. There are those who have spent years overseas and have returned with strong disagreement to the political reform. Most devastatingly, are those who are more militant, extremists, who are being influenced and inspired by other countries constitutional and political change like in Fiji. The PDM, its supporters and members are struggling for immediate change to the political system^④. This can not just happen overnight. The decision by the Legislative Assembly to adjourn its meeting for a year in order to continue the dialogue about the best possible solution for a reform was a wise decision. This is because the Government owns a road map for political reform which has already

① Uentabo Neemia, "Decolonisation and Democracy in the South Pacific," in *Culture & Democracy in the South Pacific*, Ron Crocombe, Uentabo Neemia, Asesela Ravuvu, and Werner Vom Busch (eds), Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1992, p. 4.

② Pacific Island Resort, *Tonga's Democracy Movement Slams Outside Intervention*, Pacific Islands Development Program/East-West Centre, With Support from Centre for Pacific Islands Studies/University of Hawaii. 'Akilisi Pohiva is an Extremist and a leader of the pro-democracy movement and No. 1 People's Representative to the Legislative Assembly. <http://pidp.eastwestcentre.org/pireport/2006/November/11-20-04.htm> (Accessed 9 July 2007).

③ Stephanie Lawson, op. cit. p. 107.

④ Selwyn Manning, *Tonga Faces Crossroad*, Scoop on Assignment, Thursday 23 November 2006. <http://www.scoop.co.nz/stories/HL0611/S00412.htm> (Accessed 9 July 2007).

been presented to the Legislative Assembly on 19th October, 2006. As well as there is a National Committee for Political and Constitutional Reform (NCPCR) Report and Recommendations. The Prime Minister has established a communication touch base with the No. 1 people's Representative, the Chairman and Deputy Chairman of the People's Committee for Political Reform (PCPR) and Associate Members in the hope of allowing the political dialogue to continue in peace. Unfortunately, the People's No. 1 Representative falsely advised the people in their public meetings that the Government will not vote in favour of the NCPCR's Report and Recommendations, therefore they should come to Pangai Si'i (Rallying Point in the city area) on the day of the vote so as to intimidate the Legislative Assembly into voting in favour of the NCPCR's Report. Unfortunately, the transition process implemented by the PCPR for the political reform was not through dialogue but by force using a small number of people to spark the fire^①.

Agus Widjojo views democratisation as transition from an authoritarian regime into a democratic regime and these transitions largely defy generalisation^②. This view contradicts the present author's paradigm of democratisation. Tonga is interpreted by the PDM and its supporters as an authoritarian regime. This is not a fair assumption because His Majesty, King George Tupou V and the Government have always supported the NCPCR^③. The process of democratisation in Tonga will require patience and tolerance in order to find the best solution. In the context of Tonga the democratisation process involves consultation without which political progress would not be orderly. Consultation and dialogue have been an important traditional cultural concept for dialogue, *fofola e fala kae fai e talanga* in Tonga where the head of the family literally uses it as a method for problem

① International Press Institute Website; Tonga, http://freemedia.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=/KW0001/KW0007/K... (Accessed 9 July 2007).

② Agus Widjojo, *Democracy, National Security and Foreign Policy*, A paper presented in NDU/PACOM Symposium; Asia Pacific Democracies: Advancing Prosperity and Security in Honolulu, Hawaii on June 8, 2005, p.2. <http://www.ndu.edu/inss/symposia/Pacific2005/widjojo.pdf> (Accessed 25 May, 2007).

③ Lopeti Senituli, op. cit. , 7.

solving. This method of *fofola e fala kae fai e talanga* is used widely in Tongan society^①.

Democracy in the Tongan Context

As a result of the PDM activities in Tonga during the last 15 years, Western democracy has been the most critical controversial discourse in almost every corner of Tongan society today. This section will argue that Western democracy is culturally inappropriate in the context of Tonga. This is due to the fact that Western democracy was just a myth to the native Tongans because the term democracy was hardly used or discussed in the Tongan society. This was despite the fact that Western democratic values had been written into the Constitution towards the end of the 19th century. Western democracy was not an issue of great importance to the Tongan people because they live and believe in their own socio-political system of ‘traditional’ Tonga or the chiefly system^②. This political pattern is a well centralised, unitary political system presided over by a monarch. Also incorporated into the system are some major elements of traditional socio-political organisation^③.

Western democratic values such as freedom of speech and press, the right to vote, the rule of law and the structure of a responsible government was not that crucial to the socio-political survivability of the Tongan people. The Tongan people found contentment in living a simple life in the island by maintaining the concept of “*Mo’ui fakatonga*” which encompasses the importance of maintaining Tongan values within the context of the traditional socio-political system. These values had portrayed an image of Tongan to the outside world of stability, contentment, and durability. Every Tongan was proud of it and was proud to maintain their identity as the only remaining Kingdom in the entire Pacific islands^④. In addition, the pride of the Tongan was one of the nationalistic views

① NCPCR Report, op. cit., p. 17. <http://www.tonga-now.to/Resource.aspx?ID=4506>. (Accessed 9 April 2007).

② Stephanie Lawson, op. cit., pp. 80–81.

③ I. C. Campbell, op. cit., p. 276.

④ Stephanie Lawson, op. cit., pp. 79–87.

that the 1875 Constitutional arrangements were historically instrumental in securing. This has protected Tonga against foreign domination in the past and should therefore be defended as a matter of pride, gratitude, and loyalty in this present generation^①. As claimed by the previous Monarch when he was Minister for Foreign Affairs and Defence:

“In Europe, monarchies have been retained in a constitutional framework. There it is worth remembering that popular liberties were won from the monarchy. In Tonga, it was the monarchy which granted the popular liberties, so it is seen by the Tongan people as a champion of their liberties and last defender of them”^②.

Here, King George Tupou V refers to the giving of the emancipation to the *tu'a* and the slaves from the chiefs, by King George Tupou I in 1862. This is an element of democracy that Tongans are proud of. It is commonly referred to as the *tau'ataina* meaning the freedom of the *tu'a* and *popula* to be entitled to the fruits of their own labour. Prior to this, these two classes did not have any possessions whatsoever. They did not even have authority over their own children. A result of the 1862 emancipation edict was that equal status was given to the *tu'a* and the *popula* by granting them the liberties to own their own labour and the entitlement to *kelekele* (piece of land) and the *fua e fonua* (fruits of the land).

The hierarchical socio-political system has been kept intact by the ‘*eiki/tu'a*’ (chief/commoners’) relationship. Within Tongan society the King sits on top of the social pyramid. He exercises wide and presiding authority over all aspects of Tongan life and Government. According to the late King George Tupou IV, “this is the most effective system for Tonga because many people who are in the Government have very strong traditional ties in various parts of the country”^③.

^① Ibid., p. 81.

^② James Kerry E, Social conditions & trends, History, Grass roots movement, Democracy: *Tonga's Pro-Democracy Movement*, Pacific Affairs, Vancouver, Summer 1994, Vol. 67, Iss. 2, p. 242, <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=6161771&sid=9&Fmt=3&clientId=43274&RQT=309&Vname=PQD> (Accessed 15 January, 2007).

^③ Jeremy Carew-Reid, Op cit., p. 16.

The next class down is that of the *hou'eiki* (chiefs or nobles), followed by the *kau matapule* (talking chiefs or chief attendants). Then the *kau tu'a* (commoners). At the bottom of the social pyramid were the *kau popula* (slaves). Since 1862, the *kau popula* does not exist. Each level has its own duties and responsibilities to each other. The relationship of reciprocity provides peace and prosperity to each level of the social classes. Traditionally, the fonua (land) belongs to the Royal Family. It is divided amongst the estate holders known as the Nobles. These estate holders have the discretion to give the 18 year old males upon application, in their *kainga* an eight and quarter acre piece of land. This piece of land would become hereditary in that family. In return, the *kainga* would harvest their first fruits and present it to the estate holders. The *kainga* and their estate holder, in return, would offer presentation of gifts in the form of food crops, mats and tapa to the Royal Family. These gifts would be presented in an appropriate celebration like a royal wedding or royal birthday of His Majesty. In addition, the estate holders were supposedly seen as the leader for their *kainga*, leading in village projects related to health, source of water and the social welfare of the people. For instance, the late King Taufa'ahau IV held the Noble title of Tungi. His estates were Fua'amotu and Tatakamotonga village. The church buildings that belong to the Wesleyan churches in these two villages were the result of his *maa'imoa* (initiatives). It was the King himself who initiated the negotiation with builders in Brisbane, Australia to come to Tonga and build these two church buildings. The buildings were styled after the steel made buildings in Brisbane that could withstand strong winds and cyclones^①.

In Tongan culture, the '*eiki* is perceived as the expert in politics, the most knowledgeable and the most skilled. In a conversation between an '*eiki* and *atu'a*, the *tu'a* would address the '*eiki* in such a way to show that he/she is the expert. A common address by commoners would be, "*Koe ha pe ha'o me'a*" (*Whatever you say*), implying that no matter how much knowledge the commoner has, the '*eiki*

① The village of Tatakamotonga is the author's home town. The author also had the opportunity to eyewitness these projects initiated by the late His Majesty King Taufa'ahau Tupou IV in his estates, Tatakamotonga and Fua'amotu.

will always be the expert and addressed as such. This concept has been used by Wolfram Foliaki, who argued that the pedagogical practice which underpinned the interaction between parents and caregivers (experts) and their children (novice) during literacy activities is an impact of the hierarchical structure of Tongan society^①. Wolfram Foliaki stressed the point that this kind of relationship originated from the socio-political hierarchical structure in Tongan society where the 'eiki had been given a lot of *faka'apa'apa* by the *tu'a*. Latu also used the same concept of the 'eiki/*tu*' a relationship to explain the teacher and student interaction during literacy activities in a classroom setting during a guided reading session in her study of a Tongan Bilingual unit. The teacher is seen as the 'eiki (expert) and the student is seen as the *tu'a* (novice)^②.

The concept of *Fofola e fala kae fai e talanga* is a democratic concept that has existed in the Tongan traditional socio-political system. It is one of those values instilled during the socialisation process where mothers, guardians, and the wider communities instruct their offspring and the youth within their communities. This is an important concept which was often applied when differences in opinion among members of the family, members of the church community, village community and even in the government institutions existed. This concept was used by NCPCR in order to find a workable solution for political reform. The committee believed that implementing this cultural value would facilitate political stability, peace and prosperity in Tongan society^③.

Tongan Cultural Values

Next follows an analysis of the cultural values which are embedded in the traditional socio-political system of Tonga. These have contributed to maintaining the stability of the hierarchical system and the Government for over two centuries in Tonga. These cultural values include *fe'ofa'aki* (mutual love and caring,

① Foliaki Wolfram, *Koe hala Kuo papa, Pathways and Sites for Literacy Development in Tongan Families*, PhD Thesis, The University of Auckland, 2006.

② Sesilia M. Latu, op. cit., p. 103.

③ NCPCR Report, op. cit., p. 17. <http://www.tonga-now.to/Resource.aspx?ID=4506>. (Accessed 9 April 2007).

generosity), *faka'apa'apa* (respect), *feveitokai'aki* or *tauhi va* (reciprocity, cooperation, consensus; maintenance of good relationships), *mamahi'ime'a* (loyalty, commitment), *lototoo* (humility), *fetokoni'aki* (sharing, fulfilment of mutual obligations) and *fai fatongia* (obligation, duty).

Fe'ofa'aki is a value that exists between the relationship of the *houe'iki* (Royal Family and Chiefs) and the *tu'a* (Commoners). For example, a Commoner has obligations to his Chief and the Chief to the Royal Family. He/She may offer his/her best harvest from his/her crops to his/her Chief. The Chief would reciprocate by offering a piece of land from his estate or whatever he deems necessary. The base word in *fe'ofa'aki* is *'ofa* which literally means love. Helu Thaman suggested that Tongans use *'ofa* as moral justification for behaviour^①. Kavaliku describes *'ofa* as the central value to the whole life process of Tongan society. It is this social value that explains the social practice of the Tongans towards each other. Once an outsider understands *'ofa* in its complexity and the contribution it brings to the political, socio economic practices of Tongan people, the entirety of Tongan society is understood^②.

Faka'apa'apa is a feeling of deep admiration for someone based on ability or achievement. This value is widely practiced throughout the socialisation process starting within the family setting. Children give respect to parents, brothers give respect their sisters and vice versa. Tongans believe that when *faka'apa'apa* is practised correctly at home, respect will prevail in Tongan society. Thus, *faka'apa'apa* maintains cohesiveness between Commoners and Chiefs and Chiefs with Royal Families. As noted by Latukefu, when it is practised at its best, it provides a basis for a stable and relatively peaceful lifestyle between the Commoners and the Royal Family and in Tongan society.

The term *fatongia* (obligation) is shared and used equally among each level of

① Konaiholeva Helu Thaman, Ako and Faiako: *Educational concepts, cultural values and teacher role perceptions in Tonga*. PhD Thesis, University of the South Pacific, Palmerston North, Manawatu Microfilm Services, 1988. in A Case Study of a Tongan Bilingual Unit by Sesilia M. Latu, University of Auckland, 2006, p. 110.

② Senipisi Langi Kavaliku, An analysis of *'Ofa* in Tongan society an empirical approach. BAHons Thesis, Harvard University, 1961 in A Case Study of a Tongan Bilingual Unit by Sesilia M. Latu, University of Auckland, 2006, pp. 110 – 111.

the social classes. The Chiefs' obligation to the Commoners is to offer protection and jurisdiction to ensure the security of their lives and properties. On the other hand, the Commoners with their deep sense of *fatongia*, offered their Chiefs the first fruits of their crops and the best of everything they possessed. Truly, *feveitokai'aki* (reciprocity) created and maintained peace and order throughout Tongan society during the period of the sixteenth and seventeenth centuries^①. These values continue to be practiced in contemporary Tonga today. They are the means through which Tongan society and its inter-woven mat of relationships are protected and sustained. When these values are not well protected or sustained the woven mat of relationships will be broken and the whole system will become vulnerable and at risk.

Western Democracy in Tonga and Its Associated Values

“Modernisation and progress should be subservient to the continued vitality of Tongan tradition”^②.

The late Queen Salote Tupou III

Western democracy was brought to Tonga by the Wesleyan missionaries during the first half of the 19th century. They came with the political views of Wesleyan Methodism in England at the time. The values associated with these political views include: loyalty to the Monarchy, Country and the Constitution. These values could thus be regarded as the basis of Tongan society's political views. During the course of their work in Tonga they deliberately insisted on the establishment of a central Monarchical authority, the creation of a Kingdom, and the establishment of Constitutional rule in the country^③. During this period, the Westminster style of political institution was established in Tonga. A Prime

^① Sione Latukefu, op cit. , pp. 9 – 10.

^② Ian Campbell, 'The Emergence of Parliamentary Politics in Tonga, Pacific Studies,' University of Canterbury, Vol. 15 No. 1, 1992, p. 79 http://patriot.lib.byu.edu/PacificStudies/image/4829161932003_102537.pdf (Accessed 13 July 2007).

^③ The rest of this paragraph is found in Sione Latukefu, op cit. , pp. 83 – 84.

Minister, Cabinet, Legislature, Judiciary and Electoral System, as well as a Declaration of Rights, were legalised in order to give the system legitimacy during this period of time. Since the establishment of this unitary centralised system, Tonga has enjoyed a long period of peace and prosperity over 100 years. This has surprised most outside observers^①.

However, the rise of the PDM over the last two decades has placed Western democracy and its values as a stumbling block to social and economic development. Reformers and radical parliamentarians have spent too much time criticising the Government, without making any contribution to improving the economy. Some Tongans at home and abroad are beginning to accuse some of the “radical parliamentarians” of the same greed for power and money of which they accuse the Government ministers^②. Western style democracy in Tonga is premature because the obstacle to democracy is more permanent and institutionalised. The relationship between each other in terms of communal living or living by the ‘*kainga*’ in Tongan society is historically too strong^③. Tongan culture and values can not be compromised or replaced with Western democratic values because the Government was not only founded historically on principles of democracy but on a chiefly system of rule and this has contemporary implications^④. In addition, an important question is how the critics should approach and present their views to the Government. It is suggested that it be done using an appropriate cultural strategy such as *fofola e fala kae fai e talanga*.

Western democratic values such as equality, human rights, and popular

① I. C. Campbell, “Rock of Ages: ‘Tension Underlying Stability in Tonga,’” in *Australia’s Arc of Instability: The Political and Cultural Dynamics of Regional Security*, Dennis Rumley, Vivian Louis Forbes and Christopher Griffin (eds.), Springer, Netherlands, 2006, pp. 276 – 277.

② James Kerry E, *Tonga’s Pro-Democracy Movement*, Pacific Affairs, Vancouver, Summer 1994, Vol. 67, Iss 2, p. 9 <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=616177&sid=9&Fmt=3&clientId=43274&ROT=309&VName=PQD> (Accessed 15 January, 2007).

③ I. F. Helu, ‘Democracy Bug Bites Tonga,’ in *Culture & Democracy in the South Pacific*, Ron Crocombe, Uentabo Neemia, Asesela Ravuvu and Werner Vom Busch (eds.), Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1992, pp. 139 – 140.

④ Stephanie Lawson, “Perspective on the Contemporary Agenda,” in *Security in Oceania in the 21st Century*, Eric Shibuya and Jim Rolfe (eds) Asia Pacific Centre for Security Studies, Hawaii, 2003, p. 9.

sovereignty, were embedded in the Constitution of 1875, but they have not been that important to the Tongans. Their culture and tradition were more important than Western perceptions and values. There was a fear that the Western perception of development would ruin Tongan culture. Fiji's former Prime Minister, Laisenia Qarase said, "Western democracy and some of its associated values are a problem, arguing that island states were finding it difficult to preserve their cultures"^①. It suffices to say that some Western democratic values are culturally inappropriate in the context of Tonga because it is difficult to transplant Western democratic institutions to non-Western polities such as Tonga. This reflects the view, noted by Davidson, that "South Pacific Islanders tend to view Western democracy as culturally laden"^②. At the heart of the political problems, there lies a conflict between democratic values and cultural values. This raises an ideological dilemma; should Western democracy override culture or culture override Western democracy. There is a conflict between these two systems of value which can only be resolved by compromise. The challenges faced by Tonga lie at the changing, conflicting meeting point of Western and Tongan cultures and values.

Hybrid Democracy

For the purpose of this section, hybrid democracy is the merging of the Westminster model brought by the Wesleyan missionaries and the traditional political system. In merging the two models one could be able to record the inconsistencies of the Western democratic system in the Tongan context.

As mentioned elsewhere in this paper, this section argues that Western democracy and its associated values are culturally inappropriate in the Tongan context. As an example, take the principle that all people are equal and deserve equal rights and opportunities embodied in the Western democratic concepts of "egalitarianism and social justice." These are traditionally difficult to practice in the Tongan context because of its social hierarchical system. The social hierarchical system is at the core of leadership in the political and social systems of Tonga.

① Stephanie Lawson, *op cit.*, p. 9.

② *Ibid.*, p. 27.

Culturally this has fitted well with the experiences of the Tongan people. There is this anti-equality ethic portrayed in a form of Tongan proverb: ‘*Oua ‘e tangi ke tatau, na’ a ‘ita ‘a Taufa’ahau* (Do not aspire to be equal lest *Taufa’ahau* be angered)^①. *Taufa’ahau* is the traditional hereditary title of the present dynasty. To this end, it draws its strength and cohesiveness from a well defined hierarchy of social groups and subgroups with clearly specified roles. The roles have their roots in history and tradition. For example, *tauhi ‘eiki* (paying homage and allegiance) is a particular role played by the commoners towards their chiefs^②. The chiefs will reciprocate. Reciprocity is one of the core values shared by the chiefs and groupings of people in the various communities. The relationship of groups and subgroups are governed by adherence to recognised codes of protocol and customs. For example *faka’apa’apa* (respect), *fatongia* (obligation), and *lototoo* (humility, generosity). The underlying strength of this social cohesiveness is that each group is related to each other through *kainga* and *ha’a*.^③

An attempt will now be made to analyse some of the inconsistencies of Western democracy in Tonga as opposed to the current political system which is based on the Westminster style of government seen in Tonga today. It includes only those characteristics so far as Tongan experience reveals. This includes the Constitutional Monarchy, Prime Minister, Cabinet, Legislature, Judiciary and Electoral System. The underlying feature in this political structure is that the Sovereignty of the Monarch is declared in terms of the absolute authority to govern Tonga and its people. An important aspect of this authority is the Monarch’s power over the Prime Minister and Ministers who are responsible to the Monarch for administering the Government. The Monarch may dismiss and appoint the Prime Minister and Ministers at any time^④. This political structure has been proven culturally appropriate for Tonga over a century. The fundamental reason for this is

① ‘I. F. Helu, ‘Democracy Bug Bites Tonga,’ in *Culture & Democracy in the South Pacific*, Ron Crocombe (et al), Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, p. 140.

② Stephanie Lawson, op. cit., p. 83.

③ Sione Latukefu, op. cit., 9.

④ This is found on the Tongan Constitution of 1875 Part 1, Declaration of Rights, Clause 17, 31, 41, and the Church and State in Tonga, Sione Latukefu, Australian National University Press, Canberra 1974, pp. 252 – 265.

that the traditional political system was structured that way by the Wesleyan missionaries. The Tongan traditional cultural values were taken into account together with the theories and practice of Western democracy. This was because Tongan culture as in any other islands of the South Pacific is indigenous and democracy was imported^①. Western democracy can not in itself work alone in the context of Tonga until some elements of the Tongan traditional socio-political system are combined with that of the West. Helu, suggested that an “eclectic system would be the ideal model for Pacific island countries, one that combines the strength of ancient and modern theories and takes into account the geographical and socioeconomic circumstances of island communities”^②. This issue has become widely controversial at home and abroad even in the eyes of the *palangi* people (white people).

In analysing some of the biggest democracies of the world like India, the equality of people is thwarted by an extensive caste system and by religious divisions. ‘Eseta Fusitu’ a claimed that the “Westminster model in India makes no provision for the multiple religions there, so the model remains but the society suffers”^③. “In one of the most democratic and freest countries in the world, the United States of America, the two top executives, the President and the Vice-President, are still elected by electoral colleges, not by popular vote. In New Zealand, one of the freest countries in the Southern hemisphere, the Maoris still have separate voting provisions in that country’s electoral and franchise system”^④.

In Western Samoa, the constitution stipulated only Samoan matai (chiefs) could vote and only matai could be candidates. The former Prime Minister (Tofilau Eti) perceived to be the leader of the Human Rights Protectionist Party (HRPP) tried to change the qualification of the voter by giving the right to vote to everyone over 21 years not including the right to stand for election into

① Tony Deklin, ‘Culture and Democracy in Papua New Guinea: Marit Tru or Giaman Marit?’, in *Culture & Democracy in the South Pacific*, Ron Crocombe (et al), Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1992, p. 36.

② ‘I. F. Helu, op. cit., p. 324.

③ Stephanie Lawson, op. cit., p. 111.

④ Tony Deklin, op. cit., p. 69.

Parliament. This is not entirely Westminster but reflects Samoa^①. In Tonga, the Constitution stipulated that the Monarch will select the Prime Minister and Ministers, the Nobles will select nine Nobles' representatives and the people will select nine people's Representatives. . It is also not entirely Westminster but that is the way it is presently practised in Tonga. This is because the nine Noble's representatives are not only representing the 33 Nobles of the whole of Tonga but they also represent their own commoners in their own estates. In reality, the nine People's Representatives and nine Noble's representatives are representing the People. What is best for the country and its culture should prevail. What is best for Tonga is its concept of *Mo'ui fakatonga*.

Finally, it is important to understand the extent to which there is a marriage between the *Mo'ui fakatonga* and democracy, and whether that marriage will last. There is a need first to understand the cultural values of the *Mo'ui fakatonga*. "*Fakatonga*, means the Tongan way, referring to both the holistic process and outcome of being an authentic Tongan"^②. Latu refers to this as being Tongan, which means practising a Tongan way of life or *Mo'ui fakatonga*. Helu Thaman also refers to *Fakatonga* as conforming to the Tongan way meaning the Tongan culture^③. The concept of "*Mo'ui fakatonga*" encompasses the importance of maintaining Tongan values within the context of the Western democracy in Tonga. The democratic value such as "freedom of speech" contradicts the concept of '*Ulungaanga Fakatonga* which means the ways Tongans behave. This is a common phenomenon derived from a shared understanding that each group in Tongan society has a certain way of behaving. For instance, Tongan children are not expected to initiate a discussion or join in the conversation of adults. They are raised to believe that in order to show respect to authority a person will only speak when spoken to. This is behaviour rooted in the social hierarchical structure of

① Aiono Dr. Fanaafi Le Tangaloa, 'The Samoan Culture and Government,' in *Culture & Democracy in the South Pacific*, Ron Crocombe, Uentabo Neemia, Asesela Ravuvu & Werner Von Busch, (eds), Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1992, pp. 130 – 131.

② Sesilia Monalisa Latu, *A case study of a Tongan Bilingual Unit*, A thesis submitted in fulfilment of the requirement for the Degree of Masters of education, University of Auckland, 2006, p. 32.

③ Ibid. , same page.

Tonga^①. Unbelievably, “silence” is to demonstrate the respect the commoners (*tu’a*) has for the chiefs (‘*eiki*). It is regarded as unruly behaviour for a commoner to talk to or initiate a conversation with a chiefly person. The belief is, the ‘*eiki* is sacred. This explains why the Royal Family and paramount Chiefs have a *matapule* to talk to the *tu’a* who also has a spokesperson to talk on his/her behalf^②.

Legacy of 16th November 2006

Events Leading to the Riot

This paper now addresses the issue of misinformation about Tonga being transmitted around the Tongan communities by the PDM and its associates. The PDM had utilised Kele’a news paper and OBN TV, (an arm of the PDM), in order to release false information about the Government and its intended political reform. As Dr. Crayson Kirk contended, “When the press, radio and motion pictures are united in repeating lies, as communist communications were used to spread the lie of germ warfare in Korea, captive audiences like those in the Soviet Sector of Vienna, have no opportunity to learn the truth”^③.

The reality is that the Sevele Government has introduced new governance measures to Tonga in an effort to cease corruption. The Government’s commitment to political reform has been in progress with the support of the His Majesty King George Tupou V^④. Despite the difficulties expressed in differences of opinion and views, the Government preferred that reform should be carefully and wisely implemented. Oddly enough, the PDM news media and its associates blindfolded the people by false information that the Government would not vote in

① Ibid. , p. 106.

② Sione Latukefu, op. cit. , p. 9.

③ Dr. Grayson Kirk, *What is Democracy?*, Richard M. Ketchum (ed) E. P. Dutton & Co. , Inc, New York, 1955, p. 120.

④ An article written by the Chief Editor of the Taimi o Tonga (Tonga Times) News Paper entitled: *Misinformation, nothing new in the islands*. <http://timesoftonga.com//content/view/253/37/> (Accessed 6 July 2007).

favour of the NCPCR's recommendations. They suggested that people should come to the rallying point (Pangai Si'i) on the day of the vote so as to intimidate the Legislative Assembly into voting in favour of the NCPCR's recommendations^①. The Government's opinion was that the NCPCR's recommendations should not be voted given the disparity in numbers of the House. The Government proposed that a Tripartite Committee of the Assembly be set up. This committee consists of three Representatives from each of the tables, the Cabinet, the Nobles and the people's Representatives. They are to continue the dialogue and seek a consensus on the best formula for a restructured Legislative Assembly and reformed Constitution^②.

Furthermore, after the incident of 16th November, 2006 a regional journalist had published false information that the government of Tonga had singled out the Kele'a newspaper and OBN TV because of their pro-democracy stance. The Manager of OBN TV publicly announced that the government was trying to shut down the television station. The truth was that OBN TV could not afford to continue. In addition OBN TV had been asked by the landlord of the property it was using to vacate more than a year before the November 16th riot^③. The landlord was never paid for the station's use of the property. The march to protest the Legislative Assembly on November 16th was organised by the manager and his associates. The Editor of the Kele'a newspaper protested that his newspaper was being persecuted. He was in fact asked to stop work because of the Kingdom's Sunday law^④.

The Actual Events

A proper analysis of the actual events of the 16th November 2006 would bring to the surface the reality of the violent acts by the PDM who caused the looting

① Lopeti Senituli, *op. cit.*, p. 7.

② Ibid.

③ An article written by Kalafi Moala, the chief editor of the Taimi o Tonga (Tonga Times Newspaper, Misinformation, nothing new in the islands, Monday 16 April 2007, <http://tomesoftonga.com/content/view/253/37/> Accessed 6 July 2007).

④ Ibid., Also found in the article written by Kalafi Moala.

and destruction to the capital city (Nuku'alofa). The event was an attempted coup d'état. Samuel Huntington divided coup into three types namely: "breakthrough; guardian and veto coup." The most recent example of the "guardian coup" was that which occurred in Thailand on 19th September, 2006 where the military suspended the Parliament and declared the creation of a Council of Democratic Reform (CDR)^①. Similarly, the attempted coup in Tonga on 16th November was a failed breakthrough coup where the security forces take over to quell rebellion. The PDM and the seven people's Representatives had portrayed a coup mode on the 16th November where they were hoping for the Government to resign in force. Their intent was to call on the King to dissolve Parliament and appoint an interim administration comprising the heads of Government departments pending fully democratic election. Their intentions were clearly indicated by their behaviour at the Prime Minister's office where they were pressuring for a Memorandum of Understanding (MOU). Their "victory speeches" on radio Tonga on the eve of the destruction are also conclusive evidence of their "coup plan"^②.

The PDM and their associates claimed that the death and destruction caused during the riots was the result of frustration among the people of Tonga because Government had stalled the reform process. Absolutely, there was no evidence of Government stalling the reform process. In fact, Government was very involved in *infofofa e fala kae fai e talanga*, and thus advancing the reform process from the King, Prime Minister, and Cabinet^③. In January 2005 the Crown Prince Tupouto'a (now King Tupou V) had indicated that in future apart from the Prime Minister, all Cabinet Ministers would be selected from the winning parliamentary

① The information about the coup in Thailand is found on the website: <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Coup+d%eetat> (Accessed 7 July 2007).

② Pacific Island Report, Pacific Islands Development Program/East-West Centre with Support from Centre for Pacific Islands Studies/University of Hawaii, Also found in the article written by Kalafi Moala, see footnote 72. <http://pidp.eastwestcentre.org/pireport/2006/November/11-20-04.htm> (Accessed 15 January 2007).

③ See the Report of National Committee of the Kingdom of Tonga for Political and Constitutional Reform 31st August, 2006. <http://www.tonga-now.to/Resource.aspx?ID=4506>. (Accessed 9 April 2007).

seats. Simultaneously, the appointment of two elected Nobles and two elected Commoners for three year terms rather than life terms demonstrated a commitment to the reform policy^①. In addition, Government should publicise most of its performance for better awareness of its citizens. These reforms are eminently reasonable and a significant step forward.

It is also important to look at the claim by the PDM and the seven people's representatives who led the PCPR that they were simply trying to carry out "the wishes of the people." It can be verified by various sources that among the 2000 people who had gathered in Pangai Si'i (the rallying point at a park near Parliament House), about half were curious observers. Those who looted, smashed and burned buildings were mostly young people who could not have been there "as the voice of the people." Some of them were intoxicated, some rascals. Most of them were beggars^②. It is more than likely the core crowd in the park was not generally representative of the ordinary people.

The Aftermath

The aftermath of the 16th November 2006, has placed Tonga in the arc of instability in the Pacific Islands. In defining the arc of instability, the strategic thinker Paul Dibb sated, "the arc extended from Indonesia to Papua New Guinea and into the South Pacific"^③. The looting and destruction of the capital city of Tonga on the 16th Nov 2006 resulted in 8 victims. A State of Emergency was declared in order for the Armed Forces to secure the capital city and other Government vital installations. State of Emergency gives the right to the Armed Forces to stop and search people without a warrant. Under the same State of Emergency Law, a gathering of more than five persons is illegal. Most of the

① This information contains in the Jane's Website dated 9 November, 2006. [http://www4.janes.com/subscribe/sentinel/OCEA_doc_view.jsp? Sent_Country = Tong...](http://www4.janes.com/subscribe/sentinel/OCEA_doc_view.jsp?Sent_Country=Tong...) (Accessed 15 January 2007).

② Tonga Broadcasting Commission News, Main News: Crime, Last Updated 11 April, 2007. http://www.tonga-broadcasting.com/artman/publish/article_606.shtml (Accessed 6 July, 2007).

③ Dennis Rumley, 'The Emergence of Australia's Arc of Instability,' in *Australia's Arc of Instability, The Political and Cultural Dynamics of Regional Security*, Dennis Rumley, Vivian Louis Forbes and Christopher Griffin (eds), Stringer, Netherland, 2006, pp. 16 - 17.

businesses and services were relocated to the suburbs to allow the Armed Forces to cordon off the whole city. The arrival of the contingent from Australia and New Zealand helped relieve the exhausted Tongan soldiers. There were 110 soldiers and ten police officers sent to assist the Tonga Defence Services and the Tonga Police Force. A joint investigative operation of the Australian Federal Police, New Zealand Police and Tonga Police, codenamed Operation Kaliloa, was conducted and the result was 571 people were arrested^①.

The aftermath has resulted in hundreds of people losing their jobs and incomes. This means that their standard of living is lower. At the same time the Government can no longer collect income taxes from individuals who have lost their jobs. Large companies can no longer pay any kind of taxes such as consumption tax, income tax, or port taxes. This implies that the Government will have to cope with a below standard Public Service or no Public Service at all in the next few years^②.

According to the survey of the Ministry of Labour, Commerce and Industries released in the first week of December, 2006, the damage to businesses in Tonga as a result of the violence of 16 November amounts to nearly T \$ 123.5 million, with 153 businesses affected and 697 jobs lost. The cost of damages to stock on shelves amounted to T \$ 23187384. The total cost of damage to buildings was T \$ 38230.357. The total cost of damage inventories T \$ 26674741. The total estimated trading losses T \$ 17740550. These losses were calculated as per November 16th 2006. There were other costs estimated at T \$ 6109042 which included losses to business that have not been included in these figures. There was also damage to personal property and the vehicles of residence owners^③.

As a result of economic depression caused by this event, the demand for

① Australia and New Zealand in Tonga, Television New Zealand, Australian Associated Press, 18 November 2006. Also see Radio Tonga news and matangitonga online news. <http://www.matangitonga.to/article/tonganews/crime/suspects011206.shtml> (Accessed 9 July 2007). <http://tvnz.co.nz/view/page/411424/895213> (Accessed 8 July, 2007).

② An article written by the Editor, Pesu Fonua, *Tonga's fight for survival overwhelms efforts for reform*, Matangi Tonga Online, 24 March 2007. <http://www.matangitonga.to/article/tonganews/crime/suspects011206.shtml> (Accessed 9 July 2007).

③ Lopeti Sentituli, op. cit. p. 10.

60% ~80% pay increases that were agreed to in 2005 by the strikers will mean that the Government will have to design a redundancy programme for its Civil Servants in order to continue with these salary increases. Either this or reductions in the rate of salary will have to be implemented^①. Effects have taken place already and there is now an outflow of skilled migrants from Tonga to New Zealand, Australia and the United States. Furthermore, the aftermath affected education programmes and has resulted in the closing down of Government primary and secondary schools due to lack of teachers as most teachers stood against the Government.

Implications for Security in Tonga

It is important that the general public is aware of the fact that Tonga in yesteryears is no longer the same today. The peace and stability enjoyed over centuries ago can not be treasured again today. This generation has brought many security challenges such as the increasing influence of the drugs in the young generation. This will require every citizen to take security precaution in relation to their lives and properties. The Government will have to ensure that its resources are well protected especially vital installations such as the Government Telecommunications Network, Oil Depot, TV station, Royal Palace, Banks and Office of the Prime Minister.

A reform programme for the Tonga Police Force must be considered. The failure of the Tonga Police Force to act on 16th November 2006 has drawn the attention of the Public and the Government to question the status of their professionalism. According to the Political Adviser of the Prime Minister, the Police Force did not have any plan at all and did not anticipate the situation. The Deputy Commander of the Police Force informed the National Security Sub-Committee that the level of threat was low and that there was nothing to be concerned about. Shortly afterwards the Prime Minister's office was stoned as part

^① Pesì Fonua, *op. cit.*, p. 1, see footnote 86.

of the riot^①. The failure of the Tonga Police Force in its assessment of the situation left the situation unattended by any security forces. This was despite the fact that there was Police present, however they seemed to be acting as observers.

The short falls of the Police Force identified through this event will pave the way ahead for its reorganisation into a more professional organisation. Such a reform program will need to include in its reform package; logistics planning, equipment skill, training in internal security and the use of non lethal weapons. Most importantly, the level of preparedness and readiness are critical in maintaining support to the Tongan public.

The 16th November, 2006 has brought many lessons. Not only does it give an opportunity to the Police Force to be able to carry out necessary reforms in every level of its organisation but it creates a sense of cohesiveness and cooperation between the Tonga Defence Services (TDS) and the Police Force.

The realisation of the importance of the functions of the TDS was first recognised in the aftermath of the 16th of November 2006. Prior to this security had not been a concern to the Government and the Public because Tonga had been politically and economically stable for over a century. Although the functions of the TDS are enacted in the TDS Act 1992 and Regulations, they were not recognised. The TDS' functions and duties are: "the defence of the Kingdom; the aid of the civil authorities in the maintenance of order in the Kingdom; the support of the civil authorities; and those other functions and duties that His Majesty may from time to time determine." ^② These functions were considered by some members of the Parliament especially the No. 1 people's Representative and leader of the PDM as inappropriate because there is no current external threat to Tonga. Oddly enough, this argument has always been brought up by the PDM. There have been some motions in the Legislative Assembly for so many years for the TDS to be disbanded so that their budget could be utilised for some other Government activities.

^① Lopeti Senituli, , op. cit. , p. 9.

^② Tonga Defence Services Act & Regulations, Government Printing Dept, Nuku'alofa, Tonga. 1992, p. 3.

The destruction and looting of the capital city on 16 November, 2006 was the first time for the Public to realise how important security can be in any society. This is the first time for the Public and the Government to recognise the importance of the TDS as an instrument of national power. Without the Tonga Defence Services the capital city Nuku'alofa would have been completely destroyed. John Bailey of Georgetown University defines NTST as “originating from a variety of non-state human and natural causes and they can affect both government institutions and civilian populations”^①. The events of November 16th in Tonga were the result of ‘non-state’ human causes by the PDM and perpetrators.

The recognition of security interests of individual human beings is of paramount importance because human security in Tonga has been threatened in recent years by the PDM. Ramesh Thakur referred to human security as ‘the protection of people from critical and life-threatening dangers, regardless of whether the threats are rooted in anthropogenic activities or natural events’^②. Recognising this security need the government approved the TDS’ force expansion for the next 5 years so that its strength is increased to 1500 strong.^③

Conclusion

Western democracy and its associate values are culturally inappropriate in the context of Tongan society. This is due to its traditional socio-political system and its important core cultural values instilled in the Tongan socialisation process. Western democracy is a form of government that for Tongans is culturally rootless. Due to its recent origin in the practice of modern states and its lack of roots, Western democracy is accepted in Tongan society by degrees only in its original

① John Bailey. *Nontraditional Threats in the U. S. -Mexico; Bilateral Relationship*, Overview and Recommendations. Georgetown University, January 25, 2005, pp. 2 – 3. <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/Nontraditional%Threats.bailey.doc>. (Accessed 2 April, 2007).

② Ramesh Thakur, ‘Human Security and Intervention,’ in *Strategy and Security in the Asia-Pacific*, Robert Ayson and Desmond Ball (eds), Allen & Unwin, Crows Nest NSW, Australia, 2006, p. 122.

③ The decision for the increase of the TDS strength to 1500 strong was approved by His Majesty’s Board.

form of the Westminster model.

The process of democratisation the PDM is trying to implement is not suitable for Tonga. The current political system is identified for the purpose of this paper as a hybrid democracy. The hybrid democracy Tonga is currently using is a legacy of the merge of the Westminster model brought by the Wesleyan missionaries and the traditional political system existent prior to the missionaries. This system is embedded in the provisions of the 1875 Constitution. However, in practice, the Rights and Freedoms stated in the 1875 Constitution have not been fully utilized by the people of Tonga. This is due to the inappropriateness of Western democratic values to the lives of a people who have been socialized into their own cultural values like *faka'apa'apa*, '*ofa, mamahi*' *ime'a*, *lototo* and *fetokoni'aki*. These cultural values underpin the socialization process of all Tongans and are embodied in the concept of *Mo'ui Fakatonga*.

Tongan cultural values owe their strength to the fact that the Royal Family, Chiefs and the People are indivisible. This indivisibility derives from the tight interwoven mat of relationships amongst them. This interwoven mat of relationships does and will keep Tonga intact through maintaining its cultural identity.

The concept of democratisation and its processes are not suitable for Tonga. The major challenge to the short and long term security for Tonga arises from the process of democratisation implemented by the PDM. This requires immediate attention for the safety of the general public today and tomorrow.

The deaths and the destruction of the capital city as a result of 16th November, 2006 have led to the realisation by the general Public and the Government of the importance of security and the security forces in the Kingdom of Tonga. The major security threats to Tonga will remain non traditional either by natural or human causes. Human causes will remain a priority for Tonga today. This analysis should be viewed meaningfully by Tongans who live and work in Tonga.

Glossary of Terms

Ako; to learn, learning process

Akonaki: to specifically communicate moral instructions usually by adults to children

'eiki : chiefly, chief

fakatonga: providing something in the Tongan way

faka'apa'apa: respect

fatongia: an obligation

fetokoni'aki: sharing, fulfilment of mutual obligation

feveitokai'aki: reciprocity

fe'ofa'aki: mutual; love and caring, generosity

fofola e fala kae fai e talanga: spreading the mat so that people can talk

fua e fonua: fruits of the land

ha'a: clan

hau: temporal ruler, office of the warrior in ancient Tonga now used for the Tu'i Kanokupolu dynasty

hou'eiki: chiefs

'inasi ceremony: an annual ceremony during the reign of the Tu'i Tonga at the peak of the Tongan Empire whereby colonies of Tonga and the outer islands come to present their tribute to the Tu'i Tonga dynasty, the representative of Hikule'o, God of Harvest

kainga: people who live in the same community or village and not necessarily related by blood

kau popula: slaves, usually captives in wars

kau palangi: white people

kelekele: land

lotu: religion, to worship

lototoo: humility

matapule: orator or spokesperson

mamahi'ime'a: loyalty, commitment

mo'ui fakatonga: living in the Tongan way

'ofa: love, compassion

'ofa fonua: love the country, patriotism

popula: slaves

ulungaanga fakatonga: a behaviour peculiar to only the Tongan people

tau'atina: freedom

tu'a: commoners

社会科学文献出版社版权所有

／ 专 题
论 文

Research on
Pacific Island
Countries /

近年来太平洋岛屿区域海洋治理的新动向和优先事项*

曲 升**

摘要：2014年下半年以来，为落实区域海洋政策机制，太平洋岛屿国家在全球和区域两大层面协同推进，一方面积极与联合国可持续发展议程、全球海洋治理议程和气候变化议程对接；另一方面密集召开区域性会议，凝聚共识，汇集利益攸关方意见和智慧。这些活动确立了太平洋岛屿国家在全球海洋治理进程和气候变化议程中的引领地位，同时，明确了海洋作为区域主义首要关切之地位。随着“蓝色太平洋”区域主义新概念的提出，渔业的可持续发展和太平洋生态系统复原，成为区域海洋事务的两大优先事项。

关键词：太平洋岛屿区域海洋治理 蓝色太平洋 小岛屿国家可持续发展 可持续渔业

一 概念界定和学术史回顾

国际政治学中的“区域”（region），并非纯粹的地理学概念，而是同时具有政治、经济、文化、法律等多重意涵。美国学者刘易斯·M. 亚历山大（Lewis M. Alexander）认为，地表某一地区（area）若存在着某种地区外不存在的关联特征而与其他地区区别开来，便可称为区域。他同时指出，区域

* 本文为国家社科基金重点课题“太平洋岛国研究”（15AZD043）阶段性成果。

** 曲升，博士，聊城大学太平洋岛国研究中心研究员，历史文化与旅游学院教授。

的划分也可基于人口、文化、经济、政治等因素,甚至一些人为的标准和动机;因此,“区域的边界通常难以确认,在大多数情况下,它们一般被归类为‘边疆’(frontiers),而非‘边界’(boundaries)”。不过,亚历山大在这一点上是明确的:时至今日,海洋区域划分主要根据物理/自然特征和制度/法律特征两方面的因素。^① 根据物理/自然特征,如表层洋流、表层温度、潮汐变化范围等海洋学特征的一致性、生物物产的一致性、生态系统的独特性等,可以划分出海洋物理区域(physical region)、经济区域(economic region)等;根据国际性法律制度则可以划定一些海洋管理区域(management region)和政治性区域(political region),如《联合国海洋法公约》第123条规定,闭海和半闭海沿岸国应该通过适当区域组织,协调海洋生物资源养护、开发,海洋环境保护、保全、海洋科学研究等方面的活动;联合国环境规划署区域海洋项目为防止污染、保护海洋环境,在全球范围内划定了10个区域,包括大加勒比、东南太平洋、地中海、西部和中部非洲、红海和亚丁湾、东非、南亚海域、科威特/波斯湾、东亚海域、西南大西洋、南太平洋等。

作为本文研究对象的太平洋岛屿海洋区域,并不完全符合上述海洋区域划分标准。它绝非地理学意义上的半封闭海洋区域,也不拥有水文海洋学上的完全统一性。尽管太平洋各岛屿同处热带金枪鱼生态系统圈,但该生态圈却大大超越了岛国领海所能涵盖的范围。从经济学意义上看,似乎也难以把太平洋诸岛定义为区域——尽管领土狭小、不发达是该地区国家和领地的普遍状态,但它们之间在领土面积和资源禀赋上,实际上存在巨大差距,以巴布亚新几内亚和图瓦卢为两个相反的极端。同样,从文化上看,尽管通常所称的“太平洋岛人”(Pacific Islander)具有一些文化和世界观上的共性,使该地区与世界其他地区区别开来,但我们又必须看到,不仅美拉尼西亚群岛、波利尼西亚群岛和密克罗尼西亚群岛之间存在着明显的文化和族群差异,而且它们各自内部在种族、文化和语言等方面的多样性也十分明显。

其实,太平洋岛屿区域海洋机制是历史地形成的,其基础和依据在于它们曾遭受殖民统治的共同历史经历,以及现实中所面临的共同政治关切、经济困境和环境危机。由于这一区域海洋机制乃历史地形成的,其地

^① Lewis M. Alexander, *Marine Regionalism in the Southeast Asian Seas*, Research Report No. 11, East-West Center, Environment and Policy Institute, July 1982, pp. 3-8.

理空间和政治空间经历了一个不断扩大的过程,因此,对其的称呼也是变化的。20世纪90年代之前,由于构成这一区域机制的相关区域组织称谓多冠以“南太平洋”,如南太平洋委员会(the South Pacific Commission)、南太平洋论坛(the South Pacific Forum)、南太平洋区域环境规划署(the South Pacific Regional Environment Programme)、南太平洋大学(the University of South Pacific)等,这一海洋机制便顺理成章地被称为“南太平洋区域海洋机制”。90年代以来,南太平洋委员会改称太平洋共同体(the Pacific Community),南太平洋论坛发展成为太平洋岛国论坛(the Pacific Islands Forum),南太平洋区域环境规划署改称太平洋区域环境规划署(the Pacific Regional Environment Programme),它们业务所涉地理空间,也从由各岛国200海里专属经济区及它们所包围的海体这一“基本构块”不断向内向外拓展,把各国沿海区域以及专属经济区之外的一定公海区域纳入管辖范围,最终形成了囊括太平洋中部和西南部纵跨赤道的23个国家和领地的“太平洋岛屿海洋区域”;“太平洋岛屿海洋区域”(Pacific Islands Ocean Region)也成为各区域组织官方文件和联合国相关文件中最为普遍的用法。

大致按照从北到南、由西向东的地理位置排序,太平洋岛屿海洋区域所包括的23个国家和领地为:北马里亚纳、关岛、马绍尔群岛、帕劳、密克罗尼西亚联邦、巴布亚新几内亚、瑙鲁、基里巴斯、所罗门群岛、图瓦卢、托克劳、萨摩亚、美属萨摩亚、瓦利斯和富图纳、瓦努阿图、斐济、纽埃、澳大利亚、新喀里多尼亚、汤加、法属波利尼西亚和新西兰。其中,除澳大利亚和新西兰之外的太平洋岛屿国家和领地是这一区域海洋机制的主体和主导。

本文所说的“近年”,大致指2014年下半年以来至今。之所以选择此节点作为考察和讨论的起点,主要基于两个方面的考虑。第一,从事实层面看,随着此前区域海洋政策的制定(2002年8月)、《太平洋大洋景观框架》的推出(2010年8月)和“太平洋大洋联盟”的建立(2014年9月),太平洋岛屿区域海洋机制在概念规范、政策法规和组织结构等层面上趋于成熟和完善;此后,工作重心明显转向相关政策、公约、协定和承诺的落实。太平洋岛屿区域海洋治理迎来了一个新的发展时期,需要我们密切追踪、深入研究。第二,从学术研究层面看,关于太平洋岛屿区域海洋机制和治理的既有研究,在考察时段上基本着眼于太平洋大洋联盟建立

之前^①,一些较新成果尽管把研究时段下探至2016年^②,但对2014年下半年以来情况的介绍基本上围绕自设主题,采取了片段式处理方式,不够系统和详细。

总体上看,鉴于太平洋岛屿区域海洋问题的“外部性”和复杂性,为落实区域海洋政策机制,太平洋岛屿国家在全球和区域两大层面协同推进,一方面,积极与联合国可持续发展议程、全球海洋治理议程和气候变化议程对接,以争取更多的国际财政和技术援助;另一方面,密集召开区域性会议,以凝聚共识,汇集利益攸关方意见和智慧,确定区域海洋优先事项。这些活动取得了一系列成果文件,塑造了太平洋岛屿区域海洋治理的新概念、新动向和优先事项。

二 海洋作为区域主义首要关切的确立及 “蓝色太平洋”概念的提出

近年来,随着海洋成为全球关注的热点,以及全球性和地区性地缘政治的重大变迁,为岛国重新认识支撑太平洋区域主义的共同身份认同、绘制确保太平洋利益的战略规划提供了动力和机会。太平洋岛国论坛是太平洋岛屿地区一体化进程的主要组织和领导机构,其每届论坛设定的主题、发表的公报,对于太平洋岛屿区域主义发展具有风向标意义。在论坛40多年的历史,岛国领导人始终强调太平洋国家对于海洋资源的独特依赖性以及保护太平洋的重要性。2014年至2017年的四届论坛,发表了两个海洋宣言(文

① Biliana Cicin and Robert W. Knecht, *The Emergence of a Regional Ocean Regime in the South Pacific*, Environment and Policy Institute of East-West Center, January 1989; Jon M. Van Dyke, Durwood Zaelke, and Grant Hewison eds., *Freedom for the Seas in the 21st Century: Ocean Governance and Environmental Harmony*, Island Press, 1993; 曲升:《南太平洋区域海洋机制的缘起、发展及意义》,《太平洋学报》2017年第2期。

② Joanna Vice, Elizabeth Brierly, Simone Stevenson, Piers Dunstan, “Ocean Governance in the South Pacific Region: Progress and Plans for Action,” *Marine Policy*, Vol. 79, May 2017, pp. 40–45. (此文2017年2月16日已可网上下载和阅读),考察了2002年《太平洋岛屿区域海洋政策》发布以来,区域海洋治理的进展情况。陈洪桥发表的《太平洋岛国区域海洋治理探析》一文(《战略决策研究》2017年第4期),与乔安娜·文思等人的研究成果极其相似、如出一辙。此外,梁甲瑞、曲升《全球海洋治理视域下的南太平洋地区海洋治理》(《太平洋学报》2018年第4期)、梁甲瑞《中国—大洋洲—南太平洋蓝色经济通道构建:基础、困境及构想》(《中国软科学》2018年第3期)两篇论文,对太平洋区域主义的“蓝色太平洋”新概念有所涉及。

件),提出了一个新的以海洋为标识的区域主义概念口号。这些成果连同其他一些重要区域文件共同表明:海洋是区域主义进程中的首要事务,这已成为太平洋岛屿海洋区域的共识。

2014年7月29~31日,第45届太平洋岛国论坛在帕劳首都科罗尔举行,以“海洋:生活与未来”为主题。论坛的一大成果,是通过和发表了《帕劳宣言:“海洋:生活与未来”——规划可持续发展之路》,表达了各国对太平洋及其资源可持续开发、管理和养护的重视。帕劳宣言指出,过度捕捞、危险捕捞、非法、未报告和无管制的捕捞活动、破坏性的采矿业、海洋污染、入侵物种、海岸径流等压力源,严重削弱了太平洋生态系统的复原力,对海洋及其资源的健康和生产力构成严重威胁;而全球碳排放所导致的海洋变暖、极端气候、海平面上升、海水酸化和陆地被淹的潜在危险,则对太平洋人民的生计、安全和福祉构成了巨大威胁。宣言强调,为应对上述挑战,实现海洋的可持续发展,有必要超越当地和国家的狭隘视野,积极与全球可持续发展议程对接,在区域海洋政策框架内,采取一体化综合管理方式,在以下优先领域采取共同行动:(1)非法、未报告和无管制的捕捞活动;(2)海洋划界;(3)采矿活动和产业的环境影响评估;(4)生物多样性保护;(5)各国采取的行动倡议的相关数据和信息的收集。^①

2016年9月11日,第47届太平洋岛国论坛通过了《波纳佩海洋声明:可持续发展之路》,强调海洋是太平洋人民的生计所依,对气候变化之效应敏感而脆弱;呼吁所有国家尽早批准和实施《巴黎协定》,并为小岛屿发展中国家适应和降低海平面上升和气候变化影响提供充足而易申请的财政援助;该声明表示将继续展示太平洋地区在可持续发展目标14(SDG14)纳入2030年可持续发展议程上已经展现出的领导力,呼吁采取行动,防止和减少一切形式的海洋污染;可持续管理和保护海洋与海岸生态系统;减少并解决海洋酸化的影响;保护渔业、发展水产养殖;推动联合国海洋法公约框架下的海洋生物多样性进程,支持在国家管辖海域之外设立海洋生物多样性保护区。^②

《帕劳宣言》和《波纳佩海洋声明》是太平洋岛国论坛成立以来始终如

① Pacific Island Forum Secretariat, *Forty-Fifth Pacific Islands Forum (Koror, Republic of Palau, 29 – 31 July 2014) Forum Communiqué, Annex B, Palau Declaration on ‘The Ocean: Life and Future’ —Charting a Course to Sustainability.*

② <http://www.forumsec.org/pohnpei-ocean-statement-a-course-to-sustainability/>.

一的海洋关切的延续,实际上表达了某种共享的海洋身份认同意识。在此基础上,一个区域主义的新口号——“蓝色太平洋”被提了出来。

“蓝色太平洋”概念的首次提出,是在2017年6月召开的联合国“海洋大会”上。这一概念的主要倡导者之一萨摩亚总理图伊拉艾帕(Tuilaepa)始终从太平洋岛屿身份认同的角度揭示太平洋的重要性。他解释说:“从远古时代,太平洋就为我们岛屿社会提供了文化和历史认同,始终是太平洋岛屿社会历史发展进程的重要影响因素。在整个区域内,海洋习俗构成了当今社会结构、生产生活以及指导海洋利用的所有制和传统管理制度的基础……我们的大洋、近海与太平洋岛屿人民——他们的价值观、传统习俗和精神联系——存在不可割裂的联系……海洋是我们生活方式的核心。”他同时指出,尽管太平洋岛国为海洋的可持续管理做了大量卓有成效的努力,但由于太平洋岛屿地处气候变化影响的最前沿,珊瑚白化、海平面上升、海洋酸化等自然灾害对岛屿社会自然复原力和适应力的危害,在规模、频率和破坏性上,均有增无减,对深化区域主义提出了更高要求。他强调“蓝色太平洋”就是为适应这一要求而提出的新概念,“旨在重获我们共同管理太平洋的集体潜力……通过将蓝色太平洋作为区域决策过程的中心,并推动论坛领袖对区域愿景的必要集体行动,以成为一个‘蓝色太平洋大陆’”,即海洋经济不断发展、可持续性和可复原力强、安全和平的“蓝色太平洋”。^①

2017年9月5~8日,第48届太平洋岛国论坛在萨摩亚首都阿皮亚举行。本届论坛以“蓝色太平洋:我们诸岛的海——通过可持续发展、管理和养护太平洋实现我们的安全”为主题,批准以“蓝色太平洋”作为区域共同政治行动的“新口号”(new narrative),号召各国在论坛的领导下,采取共同行动,长期致力于蓝色太平洋的可持续发展、安全、复原力以及和平。^②领导人重申了对目前区域海洋政策及相关宣言的支持,同意强化太平

① Remarks by Hon. Tuilaepa Lufesoliai Sailele Malielegaoi Prime Minister of the Independent State of Samoa at the High-Level Pacific Regional Side event by PIFS on our values and identity as stewards of the world's largest oceanic continent, The Blue Pacific-Forum Sec, <https://www.forumsec.org/remarks-by-hon-tuilaepa-lufesoliai-sailele-malielegaoi-prime-minister-of-the-independent-state-of-samoa-at-the-high-level-pacific-regional-side-event-by-pifs-on-our-values-and-identity-as-stewards/>.

② Opening Address by Prime Minister Tuilaepa Sailele Malielegaoi of Samoa to open the 48th Pacific Islands Forum 2017 - Forum Sec, <https://www.forumsec.org/opening-address-prime-minister-tuilaepa-sailele-malielegaoi-samoa-open-48th-pacific-islands-forum-2017/>.

洋专员办公室在跨部门海洋事务中的协调和倡导作用；呼吁联合国就《落实国家管辖区权力之外海域的生物多样性养护和可持续利用协定》重新展开谈判；承诺加快禁止使用一次性单用途塑料袋、塑料盒的政策进程，呼吁环太平洋伙伴加入并致力于旨在解决海洋污染和海洋垃圾的行动；呼吁采取团结一致的区域努力，应对气候变化和海平面上升。论坛公告确定的区域可持续发展优先事项包括三个方面：渔业、气候变化与复原力、《太平洋更紧密经济关系协定》（2017年6月14日在汤加首都努库阿洛法签订）的落实。^①

对于“蓝色太平洋”概念口号的意义，论坛秘书长泰勒（Dame Meg Taylor）在接受《萨摩亚观察家报》采访时表示，蓝色太平洋强有力地表达了太平洋区域主义（诉求），重申了我们是“一个大洋性大陆”，以及我们作为“海洋管理大国”（Big Ocean Stewardship States），集体合作要比单打独斗能够更为有效地塑造身份认同；激励我们去发现和利用那些存在于我们的太平洋洋面和洋底的能源和机会。^②《太平洋区域主义状况报告（2017）》则指出，“蓝色太平洋”的基础，是太平洋“所拥有的”共同财富和资源，即太平洋岛屿国家及其人民共同的海洋身份认同、海洋地理和海洋资源；引导本地区整体性穿越当今世界所面临的不断增加的地缘政治不确定性和经济不确定性的最佳途径，就是全神贯注、最大程度利用这些共同财富和资源。^③换言之，“蓝色太平洋”概念要求在未来较长一段时间内，太平洋区域主义进程必须以海洋为首要事务，充分挖掘和发挥海洋优势。

以海洋为区域首要事务的理念，不仅仅体现在太平洋岛国论坛的“蓝色太平洋”概念上，还体现在其他一些区域组织战略的表述中。比如，太平洋区域环境规划署制订的《太平洋污染防治计划：战略与工作计划（2015~2020）》指出，海洋健康对于太平洋岛屿区域的全面健康具有根本性意义，海洋污染连同气候变化、栖息地破坏和海洋资源开采过度，是当今世界面临的四大主要威胁。^④而其2017~2026年战略计划则在提出和说明

① Pacific Islands Forum, *Forty-Eighth Pacific Islands Forum (Apia, Samoa, 5 – 8 September 2017) Forum Communiqué*, pp. 4 – 6.

② Secretaria, http://www.samoaoobserver.ws/en04_09_2017/columns/23930/Blue-Pacific-a-strong-expression-of-Pacific-Regionalism.htm.

③ Pacific Islands Forum Secretaria, *State of Pacific Regionalism Report 2017*, p. 16.

④ Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, *Pacific Ocean Pollution Prevention Programme (PACPOL): Strategy and Work Plans 2015 – 2020*, Apia, Samoa: SPREP, 2015, p. 5.

未来10年的优先事项(包括气候变化复原力、生态系统和生物多样性保护、废弃物管理和污染控制、环境治理)的过程中,始终强调:尽管气候变化是首要关切,但海洋却是贯穿性关键主题(key crosscutting theme)。^①海洋是贯穿性主题的思想在2016年6月24日太平洋岛国论坛小岛屿国家领导人特别会议通过的《小岛屿国家区域战略(2016~2020)》中也有所体现。该战略确定的五大重点领域和优先事项包括气候变化、劳工、卫生、海洋、空中和海上运输。其中,海洋领域是重中之重,该领域内的优先事项也最为繁重,具体包括:(1)珊瑚礁保护;(2)渔业,包括远洋渔业和近海渔业的监管和渔业收入;(3)水产养殖开发;(4)深海洋底矿业开发;(5)保护区建设;(6)海洋划界;(7)海洋科研。^②其实,气候变化与海洋领域密切相关,而海上运输也可视为广义的海洋事务领域。

总之,对太平洋岛国而言,一切发展事务归根结底均为海洋事务,因此要以海洋事务统领可持续发展,这就是海洋为区域首要事务和贯穿性主题的基本含义。

三 引领小岛屿可持续发展议程和联合国气候变化议程

太平洋岛屿国家的可持续发展始终面临领土面积狭小、远离国际市场、人口稀少、私营经济弱小、易受环境冲击等结构性脆弱问题,而近年来气候变化更使这种结构性脆弱问题雪上加霜。与结构性脆弱问题加剧同步而来的,是对海外发展援助的依赖度持续上升,构成太平洋岛屿国家可持续发展的另一巨大限制。太平洋岛屿国家对此有着清醒的认识,《太平洋计划评论》开宗明义地指出:“作为一个整体,本地区正在经受着来自社会、经济和生态层面的重大变革和严峻挑战……脆弱性有增无减,对他者的经济 and 善意的依赖程度依然十分显著。”^③

基于可持续发展、海洋、气候变化三者之间存在深刻而密切联系的认

① Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, *Strategic Plan 2017 – 2026*, Apia, Samoa: SPREP, 2015, p. 6.

② Special Smaller Island State Leaders Meeting (Koror, Republic of Palau, 24 June 2016), Summary of Decisions, pp. 3, 6 – 7.

③ Pacific Islands Forum Secretariat, *Pacific Plan Review (2013)*, “Report to Pacific Leaders”, Suva, Fiji, pp. 2 – 3.

识,为争取可持续发展稳定的国际援助,解决气候变化融资和复原力建设融资难题,太平洋岛国区域以“海洋外交”为手段和渠道,积极与以联合国系统为中心的国际社会接触,80年代结成“太平洋集团”,在推动联合国海洋法进程上发挥了重要作用。进入21世纪以来,它们在联合国系统内结成“太平洋小岛屿发展中国家集团”^①,且在更广阔的国际社会层面上,与其他地区的小岛屿发展中国家桴鼓相应,共同推动小岛屿发展中国家的可持续发展进程。

对于太平洋岛屿国家而言,2015年是一个极其重要的年份。因为在这一年,联合国召开了两次重要会议——9月份的联合国峰会、12月份的巴黎第21届气候变化大会,对两大全球性事务——可持续发展议程和气候变化议程作出新的安排和决定。为了在这两个太平洋岛屿具有特殊脆弱性的领域内确立自己的所有权和领导权,充分赢得国际社会的理解和支持,太平洋岛屿国家紧锣密鼓地召开了一系列区域性和国际性会议,以协调立场、影响舆论。

在可持续发展问题上,2014年9月1~4日,第三次小岛屿发展中国家问题国际会议在萨摩亚首都阿皮亚举行。会议的主题是“通过真正和持久的伙伴关系实现小岛屿发展中国家的可持续发展”,强调范围广泛的各类利益攸关方开展国际合作、结成伙伴关系,对于落实小岛屿发展中国家可持续发展具有至关重要的意义。会议的一大成果是通过了《小岛屿发展中国家快速行动方式》(又名《萨摩亚途径》)文件,涵盖可持续和公平经济增长、气候变化、可持续能源、减灾、海洋、粮食安全和营养、水和环境卫生、化学品和废物管理、保健和非传染性疾病、性别平等、社会发展、生物多样性等方面内容,为小岛屿国家应对可持续发展所带来的挑战提供建议和指导。

文件强调,气候变化和海平面上升对小岛屿发展中国家及其实现可持续发展的努力构成重大风险,对其生存构成了最为严重的威胁;海洋和海岸区是地球生态系统的基本构成部分,与小岛屿发展中国家的可持续发展有着内在的联系,对消除贫穷,获得充足、安全和有营养的食物、生计、经济发展

^① 关于联合国系统内太平洋小岛屿发展中国家集团的形成,参见 Fulori Manoa, “The New Pacific Diplomacy at the United Nations: The Rise of the PSIDS,” in Greg Fry and Sandra Tarte eds., *The New Pacific Diplomacy*, The Australian National University Press, 2015, pp. 89–98.

以及基本生态系统服务至关重要,也是小岛屿发展中国家人民身份和文化的重要元素。文件确认,国际筹资在增强小岛屿发展中国家减缓和有效应对多重危机的能力方面发挥着重要作用,敦促所有国家履行对小岛屿发展中国家的承诺,包括为此提供财政资源,兑现对发展中国家的所有官方发展援助承诺,包括许多发达国家承诺的到2015年实现向发展中国家提供占国民总收入0.70%的官方发展援助的目标,以及向最不发达国家提供占国民总收入的0.15%~0.20%的官方发展援助的目标。文件呼吁联合国系统、国际和区域金融机构和其他多边发展伙伴继续支持小岛屿发展中国家努力执行国家可持续发展战略和方案,为此根据各自的任务规定和总体优先事项,在国家 and 区域两级,通过联合国发展援助框架等机制,把小岛屿发展中国家的优先事项和活动纳入相关战略和方案框架。^①

在气候变化议程上,各相关国家以岛国为中心,在区域范围内召开了一系列会议,发表了一系列宣言,包括2015年4月30日《第三届大洋洲21方峰会利福宣言——“巴黎2015:拯救大洋洲”》(3rd Oceania 21 Summit Lifou Declaration: “Paris 2015: Save Oceania”)、2015年7月16日《波利尼西亚领导人集团塔普塔普亚梯宣言》(the Polynesian Leaders' Taputapuatea Declaration)、2015年7月16日太平洋区域环境规划署(SPREP)成员国《为具有复原力的太平洋提供可持续气象和气候服务的努库阿洛法部长宣言》(the Nuku'alofa Ministerial Declaration on Sustainable Weather and Climate Services for a Resilient Pacific)、9月4日第3届太平洋岛屿发展论坛领导人峰会《关于气候变化的苏瓦宣言》(the Suva Declaration on Climate Change)、9月7日小岛屿国家领导人会议发布的《小岛屿国家领导人关于气候变化的莫尔兹比港宣言》(Smaller Island States Leaders' Port Moresby Declaration on Climate Change)。这些宣言总的基调,一是强调太平洋岛屿对于气候变化的敏感性和脆弱性,气候融资匮乏;二是期望巴黎气候大会能够达成应对气候变化的全面的、有远见的、有效的和具有法律约束力的国际协定。

在上述两方面努力的基础上,2015年9月27日,联合国峰会制定并通过了2030年可持续发展议程,把旨在应对气候变化的可持续发展目标13(SDG 13)、旨在保护和可持续利用海洋和海洋资源的可持续发展目标14

^① *Small Island Developing States Accelerated Modalities of Action (Samoa Pathway)*, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/15&referer=/english/&Lang=C.

(SDG 14), 作为两个独立目标纳入其中。这是近年来太平洋岛屿国家在推动小岛屿可持续发展问题上所取得的重大成就, 得到了联合国秘书长的肯定和赞扬。^①

《萨摩亚途径》的制定和 SDG 14 作为独立目标纳入 2030 年议程这两件事进一步激励了太平洋岛屿国家引领全球海洋事务的信心。岛国领导人认为, 这两大成就“显示了太平洋在海洋事务上强大的全球领导力”。^② 为确保 SDG 13 和 SDG 14 能够作为具有国际法约束力和负责任的进程平稳实施, 促使发达国家忠诚于 SDG 14 的崇高目标, 2016 年以来, 太平洋岛屿区域又主办或参与了一系列相关国际会议, 在设计路径、规划战略的同时, 进一步确立了自己在全球海洋事务、气候变化议程中的领导地位。

2016 年 6 月 24 日, 太平洋岛国论坛小岛屿国家领导人特别会议在帕劳首都克罗尔召开, 会议通过了《小岛屿国家区域战略 (2016 ~ 2020)》和《第 13 届国际珊瑚礁研讨会领导人峰会: 行动呼吁》两个成果文件。区域战略是实现小岛屿国家“具有复原力和长期可持续发展”, 确定了五大重点领域和优先事项。^③ 2017 年 6 月 5 ~ 9 日, “保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展” 联合国高级别会议在纽约联合国总部召开。在这一被称为“首届联合国海洋大会”的会议上, 太平洋岛国十分活跃, 不仅斐济为主办国之一 (另一主办国为瑞典), 而且联大主席办公室主办的“保护海洋” (Save Our Ocean) 展览也以探索南太平洋岛国传统航海船技术、展示其海底生物多样性以及污染对海洋生物的毁灭性影响、讲述社区行动和重建故事为主题。在这次会议上, 太平洋岛国领袖们提出了“蓝色太平洋”的概念, 表达了通过有效履行太平洋岛屿区域海洋政策以实现 2030 年可持续发展议程和可持续发展目标的决心。此外, 各太平洋岛国代表就海洋污染、海洋生态环境保护、海洋酸化、可持续渔业、海洋科技、海洋法公约等

① Fulori Manoa, “The New Pacific Diplomacy at the United Nations: The Rise of the PSIDS,” in Greg Fry and Sandra Tarte eds., *The New Pacific Diplomacy*, The Australian National University Press, 2015, p. 97.

② Pacific Islands Forum Secretariat, *Forty-seventh Pacific Islands Forum (Pohnpei, Federated States of Micronesia, 8 - 10 September, 2016) Forum Communiqué*, p. 5.

③ Special Smaller Island State Leaders Meeting (Koror, Republic of Palau, 24 June 2016), Summary of Decisions, pp. 3, 6 - 7.

议题，表达自己的关切和观点，为小岛屿发展中国家的利益发声。^①

2017年9月22日，太平洋岛国论坛领导人与联合国新任秘书长古特雷斯举行了第一次会晤。古特雷斯对太平洋国家推动巴黎协定早日批准所做的贡献表示赞赏，强调太平洋国家在联合国海洋事务的讨论和进程中拥有领导地位，并宣布他将召集2019年气候峰会，而努力减少小岛屿国家的脆弱性将是峰会的首要任务。^②可见，太平洋岛屿国家在世界海洋事务中的领导地位得到了联合国的肯定，而其气候变化关切也得到有力呼应。其实，这表明了太平洋岛屿国家在气候变化领域的领导地位已经基本确立。2017年11月，第23次联合国气候变化大会在德国波恩举行，斐济总理姆拜尼马拉马担任主席，便是一个重要的标志和证明。斐济在气候变化大会的主席地位，得到了太平洋岛国论坛其他成员国的一致推举和拥护。^③

需要指出的是，太平洋岛屿区域在对接、引领联合国可持续发展议程和气候变化议程、争取更多国际法律支持和国际融资的同时，并未放弃联合自强的努力。2018年4月下旬，在经历热带气旋“吉他”（Gita）袭击后不久，太平洋岛国论坛经济部长会议在帕劳召开。会议的主题为“通过可持续的融资流动建设太平洋岛屿国家的经济复原力”，重点讨论复原力建设融资问题，提出了设立“太平洋复原力基金”（Pacific Resilience Facility）和“太平洋岛屿国家气候变化保险基金”（the Pacific Island Countries' Climate Change Insurance Facility）的建议。^④这是太平洋岛屿国家在区域和国家一级调动各种资源，弥补在获得和管理气候融资能力方面差距的重要举措。

四 增加渔业经济收益，确保渔业可持续发展

阐发“蓝色太平洋”身份、引领联合国海洋事务和气候变化议程的过

① “The Blue Pacific at the United Nations Ocean Conference,” <https://www.forumsec.org/blue-pacific-united-nations-ocean-conference/>.

② Pacific Leaders reaffirm their leadership for Climate Change and Resilience, <https://www.forumsec.org/pacific-leaders-reaffirm-leadership-climate-change-resilience/>.

③ Pacific Islands Forum Secretariat, Forty-eighth Pacific Islands Forum (Apia, Samoa, 5 - 8 September, 2017) Forum Communiqué, p. 5.

④ Forum Economic and Finance Ministers look at Pacific Resilience-Forum Sec, [https://www.forumsec.org/forum-economic-finance-ministers-look-pacific-resilience/Koror,Palau\(April25,2018\)](https://www.forumsec.org/forum-economic-finance-ministers-look-pacific-resilience/Koror,Palau(April25,2018)).

程,也是确定区域可持续发展,尤其是海洋可持续发展优先事项的过程。在此过程中,反复申明和强调的优先事项,不外乎可持续海洋经济、海洋环境复原和保护两大领域。

《小岛屿发展中国家快速行动方式》指出,可持续渔业和水产养殖、沿海旅游、利用海床资源的可能性以及可再生能源的潜在资源,这些都是小岛屿发展中国家可持续海洋经济的主要组成部分。其中,渔业占据首要地位,被认为“对于食物安全、卫生健康、削减贫困和国计民生,具有重要意义”^①。论坛领导人在会晤联合国秘书长古特雷斯时表示,渔业作为太平洋岛屿国家优先事项的地位从未改变,增加各国渔业收益、确保区域渔业的可持续管理至关重要。^② 2014年下半年以来,随着一系列相关文件的出台,具体的、可操作的、可测度的渔业可持续发展路线图被绘制出来。

2014年7月4日,澳大利亚、库克群岛、斐济、新西兰、纽埃、萨摩亚、所罗门、托克劳、汤加、图瓦卢和瓦努阿图,通过了《南太平洋延绳捕鱼管理托克劳安排》(Tokelau Arrangement for the Management of the South Pacific Longline Fishery),确立了每年召开“管理大会”就成员国专属经济区及毗邻公海内的金枪鱼种群信息进行评估并制定相应管理政策的制度,以及集体与远洋渔业国和相关国际组织进行磋商的机制。根据“托克劳安排”而制订的“延绳渔获计划”则确立了成员国年度“可渔获总量”(Total Allowable Catch)限额及相互转让的制度,一定程度上为杜绝太平洋岛屿国家自身的滥捕和过度捕捞行为提供了保障。

《萨摩亚途径》则表示支持在渔业领域采取如下行动:加强并执行对渔船的监测、控制和监视,从而有效防止、阻止并消除非法、未报告和无管制的捕捞活动,包括为此在适当级别建设相关机构;促进养护、可持续利用和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群,包括采取相关区域渔业管理组织和安排通过的有利于小岛屿发展中国家的措施;加强小岛屿发展中国家可持续使用渔业资源和发展渔业相关产业的能力,使小岛屿发展中国家能够最大限度地从其渔业资源中获益,并确保养护和管理海洋资源的重担不过度转移给

① Special Smaller Island State Leaders Meeting (Koror, Republic of Palau, 24 June 2016), *Summary of Decisions*, p. 6.

② Meeting of the Pacific Islands Forum Leaders with United Nations Secretary-General, <https://www.un.int/samoa/news/meeting-pacific-islands-forum-leaders-united-nations-secretary-general>, Date: Friday, 22 September 2017.

小岛屿发展中国家;敦促国际社会在执行区域渔业管理组织和安排规定的分担责任方面给予合作,使小岛屿发展中国家能够从这些组织和安排所管辖的跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群中受益,并对其进行可持续的管理;支持可持续发展小规模渔业,改善资源评估和管理机制,改进渔业工人设施以及采用各种增加小规模渔业产出价值的举措,增加小岛屿发展中国家的可持续小规模渔业产品的市场准入机制;依照世贸组织 2001 年通过的《多哈部长级宣言》和 2005 年通过的《香港部长级宣言》,加强渔业部门的补贴纪律,包括为此禁止助长产能过剩和过度捕捞的某些形式的补贴。^①

如果说“托克劳安排”参与国数量不多且作用有限,《萨摩亚途径》重在原则表述并未能提供可操作的措施的话,那么,2015 年 7 月 6 日第 11 届论坛渔业局局长会议通过的《可持续的太平洋渔业区域性路线图》(A Regional Roadmap for Sustainable Pacific Fisheries)便不可同日而语了。该“路线图”由论坛渔业局 17 个成员国一致批准,为未来十年太平洋岛国区域远洋渔业和近海渔业发展提出了 7 项明确目标和相应可测度进展的指标体系,以及要求各成员国领导人采用的 11 项对策,堪称全面而系统,具有很强的可操作性和约束力,有必要详加介绍。

“路线图”制定的远洋金枪鱼渔业发展目标及指标体系包括四部分:(1) 可持续性。3 年之内就四类主要金枪鱼的目标存量参考点达成一致;10 年之内,每类金枪鱼的存量将明显朝目标点前进,尤其是大眼金枪鱼过度捕捞问题得以解决,其种群存量得以恢复。捕鱼作业产生的鲨鱼、海龟和海鸟等副渔获物数量得到显著削减。管理措施不因非法、不报告和不受管制的捕鱼活动(IUU)而被削弱。(2) 价值。2024 年区域渔获金枪鱼之价值较 2014 年翻番。实现这一目标的手段是增加价值(而非增加渔获量)、减少供给过剩和寻求高附加值产品与高价位市场。在增加价值和利润的同时,适度提高外国渔船的入区费。(3) 就业。10 年内在金枪鱼产业创造 18000 个新工作岗位,包括金枪鱼加工工人、船员、观测员及渔业管理人员;同时,协调统一岗位标准,以保证就业的安全和价值创造性。(4) 食品安全。至 2024 年,为区域国家金枪鱼消费供应量每年增加 40000 吨,以提供富含营

^① *Small Island Developing States Accelerated Modalities of Action (Samoa Pathway)*, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/15&referer=/english/&Lang=C, pp. 17–18.

养的食品，减轻对近海资源的需求压力。

为实现上述四项目标而提出的 6 项对策是：（1）有效的区域管理。（2）继续减少非法、不报告和不受管制的捕鱼行为；加大对卫星和电子监测、海上登检、航空监测以及港口控制等联合监测和监察活动的投入，增强岛国及其监察伙伴有效监测、阻止和消灭 IUU 的能力。强调岛国根据《纽埃条约》附属协定进行合作，以达到多边监测监察之目的。（3）在严格限制外国船只公海捕鱼上取得明显进步。通过严格许可证颁发条件，根据西部和中部太平洋渔业委员会和其他一些国际相关规则采取行动，同时发挥金枪鱼消费大国非政府组织在提高市场进入标准和价格方面的作用。（4）为本地区金枪鱼加工商提供获取原材料的优先权。采取区域性行动，强制获批渔船卸载部分渔获量给当地加工商，并以可行方式提高转运费。（5）设立金枪鱼捕获和加工产业就业的高标准。确立统一的最低标准并加强员工培训，从而避免国家之间的无序竞争。（6）在岛国伙伴之间建立区域性加工中心。

关于近海渔业，“路线图”制定了三大发展目标和五项对策措施。三大发展目标包括：（1）授权。10 年之内，所有论坛岛国完成政策制定和立法工作，从而使沿海群落参与管理自己渔业资源有法可依。在国家控制出口商品的支持下，群落将拥有明确的使用者权利，实施当地管理机制。（2）复原力。10 年之内，所有论坛岛国成员将实施旨在应对沿岸生态系统所面临的威胁的策略。通过保护渔业栖息地、控制污染和解决来自渔业外部的损害，形成对气候变化和海洋酸化的复原力。（3）生计。10 年之内，所有论坛岛国成员将采取政策，为渔业资源退化的沿海群落发展其他生计提供支持。水产养殖、水上旅游以及小规模捕捞金枪鱼都是可能的选择，但更多的解决方案应该在渔业产业之外寻找。为实现上述目标而提出的五项对策是：（1）为政府和群落制定管理政策提供相关信息；（2）使渔业机构的工作重新聚焦于为近海渔业管理提供帮助；（3）确保相关利益攸关方（政府部分、非政府组织和捐助者）之间协调与合作的有效性；（4）制定并实施强有力的、与时俱进的立法、政策和计划；（5）确保妇女、青年和弱势群体平等参与决策和获益于决策。^① 此外，为了切实实现渔业收入五年增收计划，成立了由太平洋岛国论坛秘书处、太平洋岛国论坛渔业局、瑙鲁协定成员国、

^① Pacific Islands Forum Fisheries Agency (FFA) and the Secretariat of the Pacific Community (SPC), *Future of Fisheries: A Regional Roadmap for Sustainable Pacific Fisheries*.

太平洋共同体组成的特别联合小组（A Joint Task Force），具体领导路线图的实施。特别小组在四方面分工合作，其具体职责分别是：改革延绳渔业的管理；增加就业价值、确保有效的劳工标准；投资和贸易便利化；全球渔业价值链参与。

总之，从以渔业开发为中心到以渔业管理和养护为中心，是太平洋岛屿区域渔业发展的总趋势。与此同时，经多年研究实践和投资积累，水产养殖业作为新的海洋经济增长点，在太平洋岛屿国家渔业部门发展规划中的地位日渐巩固，有可能迎来一轮发展高潮。此外，在深海海底矿产资源勘探开发方面，在主要合作伙伴欧盟的协助下，太平洋岛屿国家渔业部门出台了一系列框架文件，包括《非加太集团太平洋国家深海矿藏勘探开发立法与规则制定框架》（Pacific ACP-States Regional Legislative and Regulatory Framework for Deep Sea Minerals Exploration and Exploitation）、《非加太集团太平洋国家深海矿藏勘探开发融资框架》（Pacific ACP-States Regional Financial Framework for Deep Sea Minerals Exploration and Exploitation）、《非加太集团太平洋国家深海矿藏勘探开发环境管理框架》（Pacific-ACP States Regional Environmental Management Framework for Deep Sea Minerals Exploration and Exploitation）、《非加太集团太平洋国家深海矿藏勘探开发科学研究指南》（Pacific-ACP States Regional Scientific Research Guidelines for Deep Sea Minerals）等。^① 这些文件共同表明了，太平洋岛屿对深海矿业开发可能带来的环境代价和社会代价须保持高度重视和警惕。严格规划、审慎决策，以“绿色经济”思路管理太平洋岛屿区域深海矿业，已经成为太平洋岛屿国家及国际社会的共同认识和坚定选择。^②

五 海洋环境保护及生态系统复原力 建设任务严峻而繁重

海洋的健康对于太平洋岛屿区域的全面健康具有根本性意义，海洋

^① Elaine Baker and Yannick Beaudoin eds., *Deep Sea Minerals: Deep Sea Minerals and the Green Economy*, Vol. 2, Secretariat of the Pacific Community, 2013.

^② World Bank (2016c), “Precautionary Management of Deep Sea Mining Potential in Pacific Island Countries,” Pacific Possible Background papers, <http://www.worldbank.org/en/country/pacificislands/brief/pacific-possible>.

环境保护与可持续渔业具有同等重要的地位。太平洋岛屿国家在联合国海洋大会上阐述“蓝色太平洋”概念时，提出的优先领域包括三大方面：（1）污染、生物多样性和生态功能保护；（2）气候变化和海洋酸化；（3）渔业、渔业补贴以及蓝色经济成分。在这里，海洋环境问题受到的重视甚至超过了渔业。之所以如此，一则海洋环境与渔业发展密切相关，海洋环境的污染意味着渔业根基被毁，二则海洋环境问题较之渔业更为复杂，治理的难度更大。例如，斐济在波恩气候大会上提出，海洋环境的五大工作重点包括污染、珊瑚礁保护、入侵物种、生物多样性、保护区建设。《萨摩亚途径》则提出，针对沉船泄油、海洋废弃物、废水、海上倾弃弹药、保护珊瑚礁、海洋酸化、生物多样性等问题，实施综合生态系统管理和治理的行动。

总体上看，南太海洋生态环境主要面临三大方面的威胁——全球气候变化、陆源污染和海上污染，海洋环境保护任务复杂而繁重。从区域环境保护工作协调者太平洋区域环境规划署近期出台的一系列战略规划来看，在“海洋为关键性贯穿主题”的原则下，本着综合生态系统管理的基本思路，规划署所确定的海洋环境保护工作的优先次序是：第一，气候变化复原力；第二，生态系统和生物多样性保护；第三，废弃物管理和污染控制；第四，环境治理能力建设。^①

气候变化复原力主要包括两个方面：减缓（mitigation）气候变化和适应气候变化（adaptation）。减缓即减少导致气候变化的因素，主要是减少碳排放。对太平洋岛国而言，由于工业不发达，它们不是全球气候变化的根源，却无辜成为气候变化的主要受害者，因此，在复原力建设上，适应力是它们的主要关切。在减缓气候变化方面，它们唯一能尝试的领域是发展再生能源，以减少化石能源的消耗；而在适应力方面，太平洋岛国则面临着诸多挑战。独立研究者尼克·麦克利兰（Nic Maclellan）、萨拉·米兹（Sarah Meads）发布的研究报告《巴黎气候大会之后：太平洋岛国的气候融资》提出了11个行动战略领域，其中，气候融资是他们最为强调的事项。^②也就是说，在他们看来，太平洋岛屿应对气候变化，首先需要迈过资金这一门

① Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, *Strategic Plan 2017 – 2026*, Apia, Samoa: SPREP, 2015, p. 10.

② Nic Maclellan and Sarah Meads, *After Paris: Climate Finance in the Pacific Islands*, Auckland: Oxfam New Zealand and Oxfam Australia, September 2016.

槛。太平洋共同体、太平洋区域环境规划署、太平洋岛国论坛、联合国开发计划署、联合国减灾办公室、南太平洋大学共同制定的《太平洋复原力发展框架：应对气候变化、灾害风险管理的综合方案（2017~2030）》，则提出了三大目标：（1）强化适应和降低风险的综合性和一体化能力，以提升对气候变化和灾害的复原力；（2）低碳发展；（3）强化灾害预防、反应和恢复。而每个大目标之下，该方案又从国家政府、公民社会、私营部门、区域组织四个层级，提出了相应的“优先行动”（Priority Actions）131项，涉及融资、各层面能力建设、各利益攸关方合作、相关信息搜集整理、相关科学研究等问题。^①复原力建设任务之繁重，由此可见一斑。

健康生态系统是可持续发展和气候变化适应力、复原力的基础。太平洋岛屿地区拥有地球上最为丰富和复杂的海洋和陆地生态系统，栖息地形态从山地雨林到火山岛，从低珊瑚环礁到开放型海洋，无所不包；生息于此的数百种动植物为该地区所独有，对于全球生物多样性和旅游经济具有不可替代性。太平洋的生态服务功能强大，吸收了工业革命以来约30%的人为排放到大气层中的二氧化碳，以及气候变化所产生的90%的热量。目前，在海洋生态和生物多样性保护方面，太平洋岛屿国家的行动密集而丰富，其中用力较多的主要有三方面：设立海洋生态保护区、强化珊瑚礁保护和入侵物种防治。三种措施中，又以设立海洋生态保护区为重，被视为实施综合生态系统方法保护海洋环境的最佳方案。

《萨摩亚途径》强调，通过有效公平管理、建设具有生态代表性和紧密联系的保护区系统以及实施其他有效的区域养护措施，至2020年至少使小岛屿发展中国家10%的沿海和海洋区域，特别是对生物多样性和生态系统服务特别重要的区域得到养护，从而降低海洋环境生物多样性丧失速度。^②2013年底召开的第九届太平洋自然养护和保护区大会讨论通过的《2014~2020年太平洋岛屿区域自然养护和保护区框架》，则提出了较为详细的保护区建设的原则和目标体系。^③截至目前，太平洋岛国已经设立的保护区主要

① Framework for Resilient Development in the Pacific: An Integrated Approach to Address Climate Change and Disaster Risk Management (2017-2030).

② Small Island Developing States Accelerated Modalities of Action (Samoa Pathway), http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/15&referer=/english/&Lang=C, p. 18.

③ SPREP, *Framework for Nature Conservation and Protected Areas in the Pacific Islands Region 2014-2020*, Apia, Samoa: SPREP, 2016.

有库克群岛海洋公园 (Cook Islands Marine Park)、基里巴斯菲尼克斯岛保护区 (the Phoenix Island Protected Area)、帕劳、马绍尔、密克罗尼西亚、托克劳等国和地区的“鲨鱼保护区” (Shark Sanctuaries)、新喀里多尼亚珊瑚海保护区 (New Caledonian Coral Sea Initiative)、密克罗尼西亚挑战保护区 (the Micronesia Challenge) 等, 尚未实现对太平洋岛屿区域的全覆盖。

在废弃物管理和污染控制领域, 在日本国际合作局 (JICA) 和欧盟的协助下, 太平洋区域环境规划署制定了《更加清洁的太平洋 2025: 太平洋区域废弃物和污染治理战略 2016 ~ 2025》 (Cleaner Pacific 2025: Pacific Regional Waste and Pollution Management Strategy 2016 - 2025)。这一废弃物可持续治理和污染防控的综合性长期战略框架, 在客观分析太平洋区域所面临的环境形势、全面总结环境治理历史经验的基础上, 明确了未来十年废弃物管理和污染控制的优先治理领域 14 个, 包括城市固体废弃物、石棉、电子废弃物、医疗废弃物、化学品 (如持久性有机污染物、臭氧层破坏物质、汞等)、废机油废润滑油、海洋垃圾、船源污染、灾难废物和液体废物 (如生活污水和工业废水)、空气污染等。^① 为落实该战略框架, 同时制定的《2016 ~ 2019 年实施方案》提出了“六步走”基本思路: (1) 国家和区域层面相关数据收集; (2) 国家相关政策法规制定; (3) 公众私人伙伴关系提升; (4) 最优实践做法落实; (5) 人力资源能力改进; (6) 区域内交流和社区教育以推广最优实践做法。方案对每一步骤应当采取的具体行动、领导机构、时间节点和关键衡量指标做出了详细规划和说明, 从而大大加强了方案的可操作性和可评估性。^②

除了“更加清洁的太平洋”这一综合性战略框架外, 一些具体污染防控领域, 比如生活污水防治、海上塑料碎片防控等, 也出台了更为专业性的战略工作计划。这里对太平洋区域环境规划署秘书处与国际海事组织共同制定的、旨在解决船源海洋污染的《太平洋污染防治规划: 战略与工作计划 (2015 ~ 2020)》 (Pacific Ocean Pollution Prevention Programme (PACPOL): Strategy and Work Plans 2015 - 2020) 加以特别介绍。该规划之所以值得我们重视, 是因为它与我国发展与南太平洋海上合作的重大

① SPREP, *Cleaner Pacific 2025: Pacific Regional Waste and Pollution Management Strategy 2016 - 2025*, Apia, Samoa: SPREP, 2016.

② SPREP, *Cleaner Pacific 2025: Pacific Regional Waste and Pollution Management Strategy 2016 - 2025: Implementation Plan 2016 - 2019*, Apia, Samoa: SPREP, 2016.

潜在领域——海运业直接相关。

规划指出，海运业是世界贸易和全球化的支柱，对于太平洋岛国现代经济运行具有不言而喻的重要性，即将迎来快速发展期；但是，发展海运业必须以确保海洋和沿海环境不受污染和破坏为前提。规划指出的太平洋岛屿区域与海运业相关的海洋污染源包括：港口水源和沉积物污染；海洋垃圾；船舶废弃物收集设施不足导致的废弃物污染；二战舰船残骸导致的石油污染；船只，尤其是渔船的触礁和沉没引起的泄油；航海图精确度不高、导航设备落后、海事培训标准低带来的相关污染；外来海洋物种入侵。岛屿国家预防和应对航运业上述影响的能力有限，大多数国家未曾制订相应的计划，且尚未成为国际海事组织的成员国及其相关公约的缔约方，从而大大增强了岛屿国家对海运业污染的敏感性。鉴于此，战略计划提出了推动区域范围安全、环境友好、高效和可持续的海运业之宗旨，太平洋岛屿人民更具预防、减少和减轻船源海洋污染能力的愿景，确立了预防、控制、监测、减轻、管理海洋污染的核心原则，并制订了相应详细的实施计划。^①

总体上看，近年来，在海洋环境保护和治理方面，太平洋岛屿区域基本形成了综合性战略与专业性战略相配套的规划格局，开辟了宏观思路和具体领域相得益彰的工作局面。

结语 中国发展与太平洋岛屿海上合作的前景

太平洋岛屿区域海洋问题的“外部性”和复杂性，决定了这一区域海洋治理问题并非纯粹事务性问题和区域性问題，而很大程度上是一个外交问题和国际问题。早有研究者指出，确保主权利益和区域决策得到国际社会尊重、改善民众经济政治福祉、保证商品和人员向发达国家的自由流通、维护传统文化价值、获得国际社会的发展援助，是独立以来太平洋岛屿国家外交活动的主要目的，而运用国际法来推动区域合作和进行外交博弈，则是其实现外交目的的主要外交手段。^② 近年来，太平洋岛屿国家在全球海洋事务领

^① SPREP, *Pacific Ocean Pollution Prevention Programme (PACPOL): Strategy and Work Plans 2015 – 2020*, Apia, Samoa: SPREP, 2015.

^② Elise Huffer, “Canoes v. Carriers: International Relations in the South Pacific,” *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 36, No. 3 (November 1998), p. 83.

域、可持续发展议程和气候变化议程中的外交活动,尽管呈现出新趋势新动向,但所追求的宗旨和目的以及遵循的理念和手段,没有发生根本变化。

2018年5月,太平洋岛国论坛秘书处在参加非洲、加勒比海和太平洋地区国家集团(简称非加太集团)与欧洲联盟新伙伴关系协定会谈时,向后者通报了论坛领导人批准“蓝色太平洋”认同作为区域集体行动核心驱动力的决定,并重点表达了在“后科努托”^①协商中把海洋、渔业和可持续发展确定为三大优先主题的愿望。^②这一愿望,反映了太平洋岛国国家对于海洋、可持续发展、气候变化密切相关的基本认识,以及对“蓝色太平洋”“绿色经济”等概念和理念的高度认同与重视。可以肯定,太平洋岛屿区域的此番表态并非对欧盟的特别要求,而是对其他合作伙伴的普遍期望,值得中国在选择与太平洋岛屿国家的海上合作领域时,细加考察并谨慎操作。我们开展与该地区的海洋合作时,需要在相关国际法框架和区域海洋治理框架内有序推进,高度重视并尊重岛国对海洋资源环境可持续发展的珍视和需求,如此才能实现与当地发展战略的有效和无缝对接,最终实现共商共建共享与促进人类共同进步之目的。

《太平洋区域主义状况报告(2017)》表明,太平洋岛屿国家对当今西方发达国家出现的民粹主义和保护主义深感忧虑,而对中国“一带一路”倡议所体现的全球化和多边主义表示赞赏,认为倡议带来了区域发展的机会,尤其是把太平洋转变为中国和拉美沟通之桥梁的机会。^③可以相信,只要我们对太平洋岛屿地区海洋治理和海洋外交的历史经验、现实动向及其理念保持清醒而准确的认识,并基于这种认识审慎选择合作领域,结成紧密蓝色伙伴关系,我们必将开辟与该地区海上合作的光明前景,取得令双方满意的巨大成就。

① 2000年6月23日,非洲、加勒比海和太平洋地区国家集团(简称非加太集团)77个成员国和欧洲联盟15国在贝宁首都科托努签订《非加太地区国家与欧共体及其成员国伙伴关系协定》,简称《科托努协定》。协定主要内容是欧盟向非加太国家提供经济援助,双方进行全面政治对话,及时解决在消除贫困和防止地区冲突方面的问题,扩大经贸合作以及进行财政援助改革等。协定有效期为20年,所以目前太平洋岛国与欧盟的关系正在步入“后科托努”时期。

② Oceans, Fisheries & Sustainable Development Emphasised at ACP Meeting, <https://www.forumsec.org/oceans-fisheries-sustainable-development-emphasised-at-acp-meeting/>.

③ Pacific Islands Forum Secretariat, *State of Pacific Regionalism Report 2017*, Pacific Islands Forum Secretariat, Suva, Fiji Islands. 2017, p. 14.

New Trends and Priorities in the Governance in Pacific Islands Region in Recent Years

Qu Sheng

Abstract: Since late 2014, in implementation of the Pacific Island Regional Policy, the Pacific islands worked hard together to align United Nations' sustainable development agenda, global agendas of ocean governance and climate change on one hand, and held regional conferences intensively to build consensus and pooled wisdom of various stakeholders on the other hand. Through these actions, the Pacific islands established leadership in the global agendas of ocean governance and climate change, identifying oceans and seas as region's most important priority. In recognizing the Blue Pacific as a new narrative of regionalism, sustainable fisheries and marine ecosystem resilience were established as two most important priority issues in the marine sector.

Keywords: the Governance in Pacific Islands Region; the Blue Pacific; the Sustainable Development of Small Island Developing States; Sustainable Fisheries

斐济政治现代化的肇始

——斐济王国政治现代化评析*

官士刚 陈明燕**

摘要：本文通过探讨斐济政治现代化进程的肇始，将萨空鲍所建立的斐济王国定为斐济政治现代化的起点，进而从立法权、行政权和司法权的发展分析斐济王国时期君主立宪政体的发展。作为斐济进行政治现代化的第一次尝试，斐济王国政府虽然具备了现代民主政治的形式，但缺乏实质内容和群众基础，因而是一个失败的政治现代化模式。

关键词：斐济王国 政治现代化 君主立宪政体

1970年10月10日，斐济正式结束了英国对其96年的殖民统治，成为一个独立国家，跟加拿大、澳大利亚和新西兰等国一样同属于英联邦国家。值得注意的是，这时斐济的官方称呼为“斐济自治领”（Dominion of Fiji）^①，而非有研究者所说的斐济共和国^②。这一称呼的不同，其背后涉及的却是斐济政治现代化的肇始问题。

* 本文为国家社科基金重点课题“太平洋岛国研究”（15AZD043）、山东省社科规划项目“传统与现代之间：斐济政治现代化转型研究”（16CLSJ09）、山东省高校人文社科研究计划项目“21世纪海上丝绸之路视角下的斐济民族问题研究”（J16YD08）阶段性成果。

** 官士刚，博士，聊城大学历史文化与旅游学院讲师，太平洋岛国研究中心研究人员；陈明燕，硕士，太平洋岛国研究中心兼职研究人员。

① 参见 http://www.archontology.org/nations/fiji/01_polity.php。

② 蔡中涵：《斐济大酋长会议在现代政治之角色》，《台湾原住民研究论丛》（创刊号）2007年第1期。

一 政治现代化的概念和理论

要探讨斐济政治现代化肇始的具体时间,首先必须明确政治现代化的相关理论。

作为现代化理论的重要组成部分和比较政治学领域的重要理论,于20世纪20年代肇始于西方的政治现代化(Political Modernization)理论,如今已经形成一个内容丰富、体量巨大的体系,并涌现出了以塞缪尔·P.亨廷顿(Samuel P. Huntington)、西里尔·E.布莱克(Cyril E. Black)和S. N.艾森斯塔德(S. N. Eisenstadt)为代表的一大批政治现代化理论的学术大师。客观而言,目前的政治现代化理论体系中不乏引领二战后政治现代化发展和总结全球政治现代化经验教训的真知灼见,但其终究是以西方为参照而难以摆脱“西方中心论”的窠臼,就连亨廷顿本人也承认:“政治现代化概念中,似乎只有动员和参政这两点才广泛适用于‘发展中’的国家。”^①因此,在用其来探讨发展中国家的政治现代化问题时必须要辩证地对待。

在政治现代化理论体系中,政治现代化的概念是我们首先要面对的问题。按照学界的普遍观点,政治现代化是社会整体现代化在政治层面或政治领域的体现,是传统政治形态向现代政治形态转变的整个过程。

很显然,要理解政治现代化的概念,“传统”和“现代”是两个关键词。布莱克认为,传统是“指某个社会或社区在一个较长的时期内形成的比较稳定的制度和观念”,而现代则是“指某个社会或社区适应现代社会特性要求的能力”。^②就政治形态而言,传统就是指等级政治体制及其排他性,现代则是指民主政治体制及其参与性。^③

其实,在现代化理论的发展历史上,有关“传统”和“现代”关系的认识恰恰是划分现代化理论早期阶段和成熟阶段的标志:早期现代化理论将传统视为现代的对立物,认为二者是非此即彼的关系,现代的发展必然伴随着传统的消逝,因此,发展中国家的现代化进程实际上就是“向西方发达

① [美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为译,上海:上海人民出版社2008年版,第28页。

② [美]西里尔·E·布莱克:《比较现代化》,杨豫等译,上海:上海译文出版社1996年版,第18页。

③ 施雪华:《政治现代化比较研究》,武汉:武汉大学出版社2006年版,第6页。

国家模仿和看齐的过程，是西方文化价值向发展中国家传播和扩散的过程”^①，现代化也就成了彻头彻尾的西方化；成熟现代化理论则认为传统和现代并非截然分开和对立排斥的极端状态，纯粹的“传统”和纯粹的“现代”在任何社会都不存在，二者“不仅仅是简单的消长、取代关系，而且有可能是复杂的互补、融合关系；不仅仅是简单的单向强弱关系，而且有可能是复杂的双向强强、弱弱关系”^②，这种复杂的共存、协调关系决定了发展中国的现代化过程是一个等级政治体制及其排他性不断削弱、民主政治体制及其参与性不断增强的过程。

由上述内容，结合目前学界较为认可的亨廷顿关于政治现代化内容“一是权威的理性化，由单一的，世俗化的，全国性的政治权威取代各种传统的或宗教的家庭的种族的政治权威；二是政治现代化包括政治功能的专门化；三是包括全社会各阶级广泛的政治参与”^③的论述，笔者认为政治现代化的核心内容就是民主政治体制，其三大支柱则是以实现“政治功能专门化”和“全社会各阶级广泛的政治参与”为目标的议会制、普选制和政党制。其中，普选制所涉的选举制度是民主政治体制的基础，政党制及其所涉的政党政治的发展则被认为是“区别传统政治与现代政治的关键”^④，而且，“在现代西方民主制度的框架中，选举制度与政党体制的关系最为密切”^⑤。

作为发展中国的斐济，因其强固的传统政治文化和特殊的立国背景，其政治现代化的发展进程主要体现在政体、选举制度和政党政治的发展变化这三个方面。

二 关于斐济政治现代化肇始的争论

关于斐济政治现代化的肇始，学界有着不同的观点。汪诗明教授指出：

-
- ① 马洛生：《约旦政治现代化进程研究（19世纪初～1957年）》，硕士学位论文，西北师范大学文史学院，2009年，第3页。
 - ② 施雪华：《政治现代化比较研究》，武汉：武汉大学出版社2006年版，第5页。
 - ③ [美]塞缪尔·P·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为译，上海：上海人民出版社2008年版，第27页。
 - ④ 王成林：《东亚政治现代化进程中的政党发展及其转型》，硕士学位论文，延边大学人文社会科学学院，2009年，第5页。
 - ⑤ 严海兵、聂平平：《选举制度与政党体制的关系研究述评》，《上海行政学院学报》2009年第1期。

“西南太平洋地区的绝大部分岛屿曾经是英国的殖民地,自20世纪60年代起纷纷取得独立或自治后,这些岛屿国家便缓慢步入现代化的发展轨道。”^①也就是说,以斐济为代表的西南太平洋地区岛屿国家的政治现代化均始于独立或自治之后。吕桂霞教授也认为“斐济独立后,其政治体制采用英国的议会民主制,国会也仿效英国的两院制”^②。因此,一些学者认为“斐济政治现代化始于独立之后”。以国家独立作为一个时间点,合乎人们通常的观念。不过,笔者以为似乎不宜将斐济独立作为其政治现代化的起点,因为斐济的独立并没有改变国家的政体,斐济依然是以英国女王伊丽沙白二世为国王的君主立宪政体。

斐济1997年宪法第一部分“议会”第六章第46款中明确记载:“在1987年之前,斐济的国家元首实际上是英国君主。当斐济变成一个共和国并且用总统取代君主的时候,国家机构或者它们的功能并没有发生剧烈的变化。”^③这一宪法条文的规定包含着两个重要的细节:一是斐济1970年独立之后到1987年之间的国家元首是英国女王,1987年斐济改为共和国,国家元首随之变成总统,这也就是1987年10月7日军事政变发动者西蒂韦尼·兰布卡(Sitiveni Rabuka)在声明中所说的“斐济废除跟英国君主113年的联系”^④;二是斐济的国家机构及其职能随着这种变化而有所变化,但变化并不剧烈。另外,1987年政变后制定的1990年宪法中,1987年10月7日由“斐济自治领”变为“斐济共和国”(Republic of Fiji)的斐济的官方称谓,到1990年7月25日进一步变更为“斐济主权民主共和国”(Sovereign Democratic Republic of Fiji)^⑤。综合上述信息,斐济在1987年发生了政体的变化当无疑问,1987年之后是以总统为国家元首的议会制共和制,而之前则是以国王为国家元首的议会制君主立宪制。关于这一点,在1987年4月

① 汪诗明:《论西南太平洋岛屿国家现代化进程及其特点——以“边缘化”为视角》,《苏州科技学院学报》2009年第5期。

② 吕桂霞:《斐济》,北京:社会科学文献出版社2015年版,第87页。

③ 1997 Constitution of Fiji Part 1: The Parliament Chapter 6, Section 46.

④ 从1874年10月10日斐济王国国王塞鲁·萨空鲍(Seru Epenisa Cakobau)被迫签署《割让契约》,将自己的国王位置让给英国女王,到1987年10月7日恰好是113周年。参见Declaration-Republic of Fiji Decree 1987 No. 8, 参见“Coup Hanger-on Alipate Qetaki replaced at NLTB”, Fijileaks, Retrieved 5 October 2015。

⑤ 此后至1998年7月27日斐济政府根据《1997年宪法修正案》更名为“斐济群岛共和国”(Republic of the Fiji Islands),至2013年9月7日根据2013年宪法再次更名为“斐济共和国”(Republic of Fiji),参见http://www.archontolog-y.org/nations/fiji/01_polity.php。

大选中获胜并出任内阁总理的蒂莫西·巴万德拉5月被兰布卡推翻后，没有要求当时的总督替他主持公道，而是到伦敦去请求英国女王帮忙，也充分说明了英国女王在斐济的影响。

1987年之前的这种君主立宪政体，其实在1970年独立时已经存在，这在伦敦制宪会议之前1969年8月和11月的苏瓦工作会议中有明确的体现。8月12日召开的第一次联盟党和联合党的工作会议的首要议题是“独立后的斐济在英联邦中的地位问题”，代表斐济人和欧洲人的联盟党坚持通过总督来保留英国女王作为君主的地位，而代表大部分印度人的联合党则要求独立的共和国地位^①。联盟党领导人K. K. T. 马拉说：“我们不反对一种独立的形式，我们称之为完全的内部自治……但当你（联合党领导人A. D. 帕特尔——引者注）说独立的时候，也就意味着有一个你们党提出的共和国的建议……斐济人会因为《割让契约》而尤其感到他们与大不列颠王国之间的联系有真正的意义，这就是他们宁愿有完全的内部自治。”^②到11月3日的第二次工作会议时，由于A. D. 帕特尔去世，继任联合党领袖的S. M. 科亚主动让步^③，双方就“独立后的斐济在英联邦中的地位问题”达成一致，正如S. M. 科亚所说：“从我们的角度而言，非常清楚和理解斐济人心目中对于‘如果我们取得独立后斐济将会怎样’的焦虑，……我们接受作为宪法变化第一步的直接统治地位，按照澳大利亚和新西兰的方法执行。”^④正是由于S. M. 科亚的这种让步，联盟党和联合党代表经过从1969年8月到1970年3月的长时间讨论，“独立后的斐济宪法的主体部分最终完成”^⑤。

这部斐济宪法的核心内容就是“效仿其宗主国”^⑥，而这就“意味着英

① R. K. Vasil, “Communalism and Constitution-making in Fiji”, *Pacific Affairs*, Vol. 45, No. 1 (Spring 1973), p. 25.

② Constitutional Talks, *Notes of Meetings between the Alliance and National Federation Working Parties* (mimeographed official record), p. 5.

③ 印度裔斐济人普遍认为，S. M. 科亚领导下的联合党的很多让步是不被帕特尔认可的。参见R. K. Vasil, “Communalism and Constitution-making in Fiji”, *Pacific Affairs*, Vol. 45, No. 1 (Spring 1973), p. 25.

④ Constitutional Talks, *Notes of Meetings between the Alliance and National Federation Working Parties* (mimeographed official record), p. 10.

⑤ R. K. Vasil, “Communalism and Constitution-making in Fiji”, *Pacific Affairs*, Vol. 45, No. 1 (Spring 1973), p. 24.

⑥ G. D. Berreman, *Scale and Social Relations Thoughts and Three Examples*, Fredrik Barth. *Scale and Social Organization*, Oslo: Universitetsforlaget, 1978, p. 53.

国的法律、社会准则、制度”^①的引进。独立后的斐济政体是保留了英国女王作为君主的君主立宪制,正如有研究者所指出的,对于海外的众多殖民地,英国一直将其视为英帝国的重要组成部分和英帝国的海外延伸,因此会有意识地在殖民时期甚至是在非殖民化时期向殖民地移植宗主国的政治模式,以此来改造或规划殖民地的政治发展进程^②,这实际上就是照搬了英国的议会民主制。

综上所述,既然作为现代民主政体的君主立宪制在斐济独立之前已经出现,那斐济政治现代化的启动时间也就是斐济君主立宪制确立的时间,自然要早于斐济的独立日。

三 斐济王国政治现代化的尝试

在被欧洲探险家“发现”之前,斐济一直处于以公有制生活方式为基础、以酋长制为特征的部落制度阶段,而欧洲人的“发现”则“促使其(斐济——引者注)部落制度的解体”^③,从而为斐济政治由传统向现代的发展奠定了基础。

(一) 萨空鲍与斐济王国的建立

在斐济政治的最初发展中,来自宝(Bau)岛的最高酋长(斐济语:Vunivalu)塞鲁·萨空鲍(Seru Epenisa Cakobau,斐济语:Thakombaw^④)起了至关重要的作用。萨空鲍最高酋长的职位乃继承其父亲塔诺阿·维萨瓦卡而来,塔诺阿在19世纪40年代末就已经以宝岛为根据地,征服维提岛上的雷瓦(Rewa)、奈塔西里(Naitasiri)等地和布雷巴萨加联盟(Burebasaga Confederacy)。塔诺阿去世后,萨空鲍于1852年12月8日继位,继续进行征服,并于次年完全控制了斐济群岛的东部,他宣称宝岛拥有斐济的宗主权,并称自己为实际上的斐济之王(斐济语:Tui Viti)。

① [澳]格雷厄姆·哈索尔:《太平洋群岛的民族主义与民族冲突(上)》,李启欣、李研译,林致平校,《世界民族》1997年第2期。

② Spate O. H. K., *The Pacific as an artifact*, Oxford: Oxford University Press, 1978, p. 32.

③ 吕桂霞:《斐济》,北京:社会科学文献出版社2015年版,第56页。

④ Charles Alexander Harris. "Thurston, John Bates". *Dictionary of National Biography 1885 - 1900* (vol. 56), London: Smith, Elder & Co. p. 358.

不过，萨空鲍的这一声称却并未被其他酋长接受，他们认为他最多也就是位列地位平等的众酋长的首席。无法被大家接受的局面不仅没有让萨空鲍受挫，反而激发了他将这个岛屿统一于自己的权威之下的斗志。与此同时，萨空鲍开始接触到了刚刚在维提岛上开始传播的基督教，受基督教统一精神感召的他于1854年皈依基督教，并由此跟西方世界有了明显的联系。

经过十二年的战争，到1865年萨空鲍建立起了独立维提王国联盟（Confederacy of Independent Kingdoms of Viti），他自任联盟大会主席，这是斐济建立一个国家政府的第一次尝试^①。不过，由于无法在任何事情上达成一致，该联盟在两年后崩解，分裂为以萨空鲍为国王的宝王国（Kingdom of Bau）和由跟汤加联系密切的马阿福（Ma'afu）领导的劳联盟（Confederation of Lau）。

虽然没有完成统一大业，但萨空鲍服膺基督教的行为却让已经着手吞并斐济的英国人看到了他的利用价值，他们开始“帮助”萨空鲍。在英国驻斐济荣誉领事约翰·瑟斯顿（John Bates Thurston，以下称J. B. 瑟斯顿）的斡旋之下，1871年6月5日一场“基于利害关系的婚姻”完成，斐济酋长们同意交出他们的私人领地并接受以萨空鲍为国王的君主立宪政体，并将欧洲移民在斐济建立的第一个城市同时也是斐济重要港口的累武卡（Levuka）定为首都。至此，一个全国性的统一政权——斐济王国正式成立^②，不过，该政权实际上是一个“移民——斐济人政府”或“萨空鲍——移民政府”^③。

不过，斐济王国成立之后不久即陷入了债务旋涡，同时还有意欲吞并斐济的美国和英国的不断滋事，使得萨空鲍政府内外交困。面对这种情况，萨空鲍国王与马阿福等酋长讨论决定，将斐济割让给英国以接受其保护。1874年10月10日，萨空鲍国王同英国政府代表罗便臣（Hercules George Robert Robinson）签署《割让契约》（Deed of Cession），斐济正式沦为英国的直辖殖民地，仅仅存在了三年多时间的斐济王国不复存在。

① Fijiguide. com/page/history - 1.

② 关于斐济王国的成立，另有一种说法为政变说，参见吕桂霞《斐济》，北京：社会科学文献出版社2015年版，第59页。

③ Colin Newbury, “Biography and Patronage in Crown Colony Governorships: Sir Arthur Hamilton Gordon and ‘Personal Administration’”, *Journal of Historical Biography* 9 (Spring 2011), p. 20.

(二) 斐济王国的君主立宪政体

萨空鲍所建立的斐济王国采用的是君主立宪政体,几乎完全照搬了英国内阁政府的行政架构,明显体现了三权分立的原则^①。最高统治者国王只是名义上的国家元首,立法权归行政区代表院(House of Delegates)和立法大会(Legislative Assembly)掌控,行政权掌握在内阁首相手中,司法权归属首席检察官和首席大法官。^②

1. 斐济王国的立法权

1871年6月5日斐济王国建立之后不久,萨空鲍国王即在J. B. 瑟斯顿等人的帮助下开始召集政府。他要求各行政区立即选举代表来共商国是,选举在欧洲移民居住的大部分地区举行。8月1日,来自各行政区的30名代表抵达累武卡,萨空鲍首先建立了由30名酋长和30名欧洲人代表组成的代表院,代表院当日即开始开会,一直到8月23日才结束。

代表院首要的事情是讨论并制定宪法。经过长达半个多月的讨论,代表院通过了一部正规的成文宪法。8月18日,该宪法由萨空鲍国王签署,并在10月的第一天付诸实施^③。根据宪法,代表院建立了一个由每个省的一名高级酋长和每个省委员会的总督组成的枢密院(Privy Council)^④,同时还决定建立一个立法大会作为代表院的执行机构。

立法大会的成员由选举产生,在代表院开会期间就向全国21个行政区发出了选举的命令。选举在十月初举行,最终选出了28名成员,具体名单见表1。

上述28人组成了一个完全由欧洲人掌控的立法大会,他们于11月31日召开了第一次会议,1872年3月24日和1873年5月31日分别举行了第二次、第三次会议。第三次大会期间,由于提出的拨款法案被拒绝,萨空鲍

① 雷芳:《岛国现代化:南太平洋英联邦国家现代化发展研究》,硕士学位论文,湖南科技大学人文学院历史系,2003年,第12页。

② G. C. Henderson, *Fijian Documents: Political and Constitutional (1858 - 1859)*, Sydney: Angus & Robertson, 1938, pp. 54 - 62.

③ R. A. Derrick, *A History of Fiji: Volume One*, Suva: Government Press, 1950, pp. 207 - 241.

④ Colin Newbury, "Biography and Patronage in Crown Colony Governorships: Sir Arthur Hamilton Gordon and 'Personal Administration'", *Journal of Historical Biography* 9, (Spring 2011), pp. 21 - 22.

表 1 斐济王国立法大会成员名单

行政区 (District)	人员
Ba(巴)	DeCoursey Ireland
Bua(布阿)	Frank Otway S. A. Quinn
Central(Lomaiviti) 中央(洛迈维提)	J. T. Sagar
Dreketi(德雷克提)	J. Glenney
Lau(劳)	W. Hennings R. S. Swanston Rupert Ryder
Kadavu(坎达武)	T. W. White
Levuka(累武卡)	S. C. Burt F. W. Hennings Dr. Ryley
Macuata(马库阿塔)	J. S. Butters
Nadroga(那德罗加)	T. King
Nadi(楠迪)	Otty Cudlip
Natewa(那特瓦)	A. Tempest
Navua(那雾亚)	C. H. Clarkson
Ovalau(欧瓦罗)	W. Scott
Upper Rewa(上雷瓦)	H. Eastgate W. Reece
Lower Rewa(下雷瓦)	E. Wecker
Savusavu(萨武萨武)	Capt. A. Barrack
Suva(苏瓦)	W. H. Surplice
Tailevu(泰来武)	H. Bentley
Tavua & Rakiraki(塔乌瓦和拉齐拉齐)	G. A. Woods
Taveuni(塔瓦尼)	J. McConnell J. B. Thurston
Yasawas(雅莎瓦)	J. S. Smith

资料来源：R. A. Derrick, *A History of Fiji: Volume One*, Suva: Government Press, 1950, pp. 207 – 241.

国王于7月11日解散了代表院^①，本次大会也就成了立法大会的最后一次会议。

此后不久，萨空鲍企图通过选举重建代表院，并意欲允许土著斐济人投票，其选举命令甫一发出即遭到欧洲人的抗议，选举也就没能举行。萨空鲍国王继续在枢密院及其部长们的帮助下统治斐济王国。

2. 斐济王国的行政权

斐济王国的行政权由内阁首相执掌，下设管理土著人事务的土著人事务部 (Minister of Native Affairs)、土地和劳工部 (Minister of Land and Works)、司

^① R. A. Derrick, *A History of Fiji: Volume One*, Suva: Government Press, 1950, pp. 207 – 241.

法部 (Minister for Justice) 等负责具体事务的部长。先后共有三人担任此职。

第一任为澳大利亚人西德尼·波特 (Sydney Charles Burt, 以下称 S. C. 波特), 他于 1871 年 6 月 5 日斐济王国成立当日起即就任首相, 至 1872 年 5 月 18 日因事辞职, 后来又在 1873 年至 1874 年担任首席检察官。^①

第二任也是任职时间最长的为英国人乔治·伍兹 (George Austin Woods, 以下称 G. A. 伍兹), 他出生于海军世家^②, 退役后到新西兰从事了一段时间的验船师工作^③, 1871 年 2 月到达斐济后本想继续干验船师的老本行, 但却因意外的机会接触到了萨空鲍国王并深得国王喜爱, 适逢 S. C. 波特离职, 于是 G. A. 伍兹在 1872 年 5 月 18 日接任首相职务, 他同时还担任内阁的土地和劳工部部长、土著人事务部部长^④, 致力于国家的财政管理工作^⑤。虽然担任土著人事务部部长, 但由于 G. A. 伍兹并非斐济族人, 因此酋长们纷纷要求将他排除在斐济人事会议之外, 面对这种情况, 萨空鲍国王任命 G. A. 伍兹为卡巴之王 (Tui Kaba), 并将他收养进入宝岛的统治家族^⑥, 从而使他顺利渡过了这一难关。不过, 由于当时的斐济王国已经深陷债务旋涡, 负责财政管理工作的 G. A. 伍兹无力回天, 唯有寄希望于英国的援助, 而负责跟英国谈判的则是前述促成斐济王国成立的 J. B. 瑟斯顿, 为了 J. B. 瑟斯顿工作的方便, 在同英国谈判进入关键时刻的 1874 年 3 月 23 日, G. A. 伍兹辞去首相之职, J. B. 瑟斯顿开始担任代理首相^⑦, 直到 1874 年 10 月 10 日斐济沦为英国殖民地。

3. 斐济王国的司法权

斐济王国的司法权掌握在首席检察官和首席大法官手中。

(1) 首席检察官

斐济王国建立之初就设立了首席检察官, 该职位在后来的英国殖民统治

① “Sydney Charles Burt”, Retrieved 23 September 2015.

② Adolph Brewster, *The King of the Cannibal Isles: A Tale of Early Life and Adventure in the Fiji Islands*, London: Robert Hale & Co, 1937, p. 149.

③ Jane Samson, *Imperial Benevolence: Making British Authority in the Pacific Islands*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1998, p. 156.

④ Deryck Scarr, *The Majesty of Colour: I, the very bayonet*, Canberra: ANU Press, 1973, p. 162.

⑤ Levuka: Living Heritage, editorips@usp.ac.fj, 2001. p. 86.

⑥ Jane Samson, *Imperial Benevolence: Making British Authority in the Pacific Islands*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1998, p. 156.

⑦ Charles Alexander Harris, “Thurston, John Bates”, *Dictionary of National Biography 1885 – 1900* (vol. 56), London: Smith, Elder & Co, pp. 357 – 358.

期间（1874～1970年）、斐济自治领期间（1970～1987年）和斐济共和国期间（1987年至今）一直存在，而且职权几乎没有发生变化，因此也就成为斐济得以留存下来的最古老的司法官职。虽然跟司法部是截然不同的部门，但首席检察官办公室归司法部管，而且就像内阁的其他成员一样，首席检察官也由国王根据首相的建议任命。^①

斐济王国的首任首席检察官是美国出生的律师和法官罗伯特·汉密尔顿（Robert Wilson Hamilton）^②，他在1872年到斐济进行商务旅行时遇到了萨空鲍国王，被说服留下来担任新创立的首席检察官一职，但不到一年时间他就因事辞职，时任斐济王国最高法院法官的澳大利亚律师查尔斯·福德（Charles Rossiter Forwood，以下称C. R. 福德）被任命为第二任首席检察官，直到1873年底被曾经担任斐济王国首相的S. C. 波特取代。S. C. 波特就任第三任首席检察官，直到斐济王国结束。

（2）首席大法官

首席大法官是斐济王国的最高司法官员，跟首席检察官一样，该职位在斐济王国建立之初就已设立，历经英国殖民统治、斐济自治领和斐济共和国三个时期几乎没有变化，也是由国王根据首相的建议任命，且不必非得是斐济公民担任。

斐济王国的首任法官是英国出生的澳大利亚律师C. R. 福德，他在1871年10月4日航行到斐济，本来是为了到波利尼西亚公司委员会就任，但却被任命为最高法院法官，并在第一个被任命的实质性的首席大法官查尔斯·朱利安（Charles St. Julian，以下称C. S. 朱利安）就任之前临时代理首席大法官之职^③。1872年3月，C. S. 朱利安正式抵达斐济就职。C. S. 朱利安并非律师出身，当时只是《悉尼先驱晨报》的法律专栏编辑，他在1971年初曾经到斐济访问，回去后根据所见所闻以及所收集的资料出版了一本名为《斐济的国际地位和政治权利、债务，英国和其他斐济群岛居住的外国人的义务和特权》的小册子^④，因此而得到斐济王国政府的邀请并被萨空鲍国王

① “Welcome to the website of the Office of the Attorney-General”, Office of the Attorney-General.

② “Previous Attorneys-General of Fiji”, Office of the Attorney General, Retrieved 13 September 2015.

③ “The Fijian Bench”, The Sydney Mail, 20 April 1872, Retrieved 13 September 2015.

④ “Death of the Late Chief Justice of Fiji”, The Sydney Morning Herald, 1874年12月22日，第5页。

任命为首席大法官^①。C. S. 朱利安履职后，“几乎不间断地履行他的职责”^②，直到斐济沦为英国殖民地之前不久退休。

三 对斐济王国君主立宪政体的评价

萨空鲍所建立的斐济王国开启了斐济政治现代化的进程，建立起了较传统部落体制更为先进、现代的君主立宪政体，也实现了立法、司法和行政的三权分立，但其现代化的程度却并不十分理想。如前所述，现代民主政体的三大关键指标是议会制、普选制和政党政治，斐济王国所建立的政府虽然有了议会制的雏形，但一则议会制受制于斐济的政治文化传统，二则作为议会制两大支柱的普选制和政党政治先天不足，因此斐济王国的议会制只是徒具其形而已。

（一）议会制受制于政治文化传统

就斐济的政治文化传统而言，斯坦福大学研究亚洲及太平洋当代问题的专家杰弗里·M. 怀特（Geoffrey M. White）和拉蒙特·林德斯特姆（Lamont Lindstorm）曾经对包括斐济在内的太平洋岛屿国家的传统文化进行过系统、深入的考察，他们认为这些太平洋岛国传统政治文化的灵魂是根基于部落体制上的传统酋长制，酋长是最具权威和影响的政治领袖^③，而酋长们所倚重的是其传统文化中集体一致的原则精神，也就是说，酋长们的施政是以集体意识为基础的^④，比如标志着斐济正式沦为英国殖民地的《割让契约》（Deed of Cession）就是由掌握斐济王国主要权力的11个酋长集体签字才生效的^⑤，而非“斐济之王”萨空鲍自己。

这种“集体一致”的精神恰恰与议会民主制所要求的必须要有反对派

① Diamond Marion, *Creative Meddler, The Life and Fantasies of Charles St Julian*, Melbourne: Melbourne University Press, 1990, p. 5.

② “Death of the Late Chief Justice of Fiji”, *The Sydney Morning Herald*, 1874年12月22日，第5页。

③ *Chiefs Today: Traditional Pacific Leadership and the Postcolonial State* [EB / OL], <http://www.highbeam.com/doc/1G1-78334370.html>.

④ 蔡中涵：《斐济大酋长会议在现代政治之角色》，《台湾原住民研究论丛》（创刊号）2007年第1期。

⑤ Howard. Michael C, *Fiji: Race and Politics in an Island State*, Vancouver: UBC Press, 1991, p. 24.

存在的精神相悖，势必会影响到议会的正常运转。如有资料所指出的：“在很多太平洋文化中，事情总是按照一致认可的方式来进行的……特别是在波利尼西亚，领导权是酋长的特权。甚至对有酋长背景的政治领导们的决策的合法批评都被认为不仅是对有关个人而且是对他或她所代表的那个地区、组织、部落或氏族的不尊重。”^①

（二）政党制度先天缺失

根据笔者目前掌握的资料，斐济历史上第一个政党^②是1964年由印度裔斐济人 A. D. 帕特尔领导的联合党（The Federation Party^③），再往前推则主要是一些印度裔斐济人建立的社会组织，1904年建立的雅利安社（或称梵志会）是第一个印度人组织^④。

相较于印度裔斐济人，土著斐济人社会组织的出现时间相对较晚，直到1956年才成立了斐济人协会（the Fijian Association）。土著斐济人的社会组织之所以出现较晚，主要原因在于土著斐济人的人生哲学和社会组织形式，跟印度裔斐济人以“通过个人的辛勤劳动去谋求实现幸福”的生活目标不同，土著斐济人的文化是一个以氏族公有制为基础的社会文化，在这个社会结构中一切足以导向个人主义生活方式的经济活动都受到限制^⑤，所以斐济人基本上都是“依靠社群基础生活”^⑥，即“集体主义的旧方式”^⑦，这应该是跟上述太平洋岛国传统政治文化中酋长们所倚重的“集体一致”精神一脉相承的。在这种情况下，土族斐济人的很多事情都是以集体的方式、通过

① Centre for Democratic Institutions, *Report from the Canberra Retreat on Parliamentary Democracy in the Pacific Islands*, Canberra: Centre for Democratic Institutions, 1999, p. 3.

② Brij V. Lal, *Islands of Turmoil: Elections and Politics in Fiji*, Canberra: Asia Pacific Press, 2006, p. 16.

③ 关于该党的名称，有联邦党和联合党两种译法，此处依据《斐济现代史》中“联合党”的译法。参见〔美〕J. W. 库尔特：《斐济现代史》，吴江霖、陈一百译，广州：广东人民出版社1976年版，第218页。

④ 陈明燕：《斐济政治现代化进程研究（1871～1970年）》，硕士学位论文，聊城大学历史文化与旅游学院，2017年，第45页。

⑤ 〔美〕J. W. 库尔特：《斐济现代史》，吴江霖、陈一百译，广州：广东人民出版社1976年版，第218页。

⑥ Ali Ahmed, “Fijian Chiefs and Constitutional Change 1874 – 1937”, *Journal de la Société des océanistes*, 1977 (33), p. 59.

⑦ Ali Ahmed, “Fijian Chiefs and Constitutional Change 1874 – 1937”, *Journal de la Société des océanistes*, 1977 (33), pp. 62 – 63.

酋长出面解决,因此并不需要其他社会组织的帮助。

无论是从现有资料的记载来看,还是从土著斐济人的政治文化传统来看,1871年至1874年间的斐济王国时期应当都未出现政党或者类似于政党的社会组织,更遑论政党政治。

(三) 选举制度范围有限

众所周知,选举制是议会民主制的基础,其推行情况直接决定着议会民主的发展程度。斐济王国虽然实行了选举制,但却存在如下两大问题。

第一,选举实施的范围主要是在欧洲移民居住的地区,并未触及土著斐济人所在的地区。由于斐济王国并没有人口统计数据,笔者借用英国皇家人类学研究所不定期报告《过去75年间斐济的土著政府:间接统治的成功试验》中的数据,该报告中说:“在1875年,从1月到6月暴发了一场麻疹传染病,土著人口中的30%或50000人死于这场惨剧中”^①,据此推算则1875年土著人口总数约为15万人^②,1875年斐济外国移民的数量暂以1881年的数据3442人^③为准,则斐济王国选举制的影响范围仅占全国人口的2.3%。

第二,在选举中获选的几乎都是像S. C. 波特、G. A. 伍兹和J. B. 瑟斯顿这样的英国或澳大利亚人,这就使得斐济王国政府的实权都掌握在了外国移民手中,该政府政治活动所涉及的斐济人也就仅仅限于萨空鲍本人和枢密院的10位酋长,而他们仍然是世袭。

从这个意义上说,无论是实施的范围,还是影响所及的范围,斐济王国的选举制都极其有限。

由此可见,萨空鲍所建立的君主立宪制的斐济王国政府仅仅只是具备了

① George Kingsley Roth, *Native Administration in Fiji During the Past 75 Years: A Successful Experiment in Indirect Rule*, Occasional Paper No. 10, London: Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, 1951. 另一说法为:“1875年,麻疹随着斐济的一名官员从澳洲大陆返回(源于欧亚)而传播到斐济,继而导致了当时四分之一的斐济人死亡。”参见 Jared Diamond, *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*, Chapter 11 Lethal Gift of Livestock.

② 英国地理学家斯贝特(Oskar Hermann Khristian Spate)在《斐济族人民:经济问题和前景》中提及:“在1874年割让时,斐济的人口几乎全部都是斐济族人,这个数量我相信得有20万。”参见O. H. K. Spate, *The Fijian People: Economic Problems and Prospects*, Legislative Council of Fiji, Council Paper No. 13 of 1959, Suva: Government Press 1959. 如果依Jared Diamond著作中死亡数字为“四分之一”,死亡5万人,则恰好是20万。

③ 1996 Census of Fiji, Bureau of Statistics: 29.

现代民主政治的样子，实质上缺乏内容，而且并没有在斐济国民中产生影响，更像是一座没有群众基础的“空中楼阁”，因此“1870年代早期的萨空鲍政府是一个失败的模式”^①，这当然是与斐济王国存续时间过短直接相关。如前所述，政治现代化是指从传统政治形态向现代政治形态过渡的过程，这一过程所涉及的诸多政治现代化的措施均需相当长的时段才能完成，而从1871年6月5日建立至1874年10月10日沦为英国殖民地，斐济王国政府仅仅存续了不足三年半的时间，所有政府机构均告解散，即便有一整套政治现代化的构想也未见得能一一付诸实践，或者即使付诸实践也未必能有所深入。

不过，该政府毕竟是完全仿照了英国模式，实现了三权分立，也有了初步的选举，从这个意义上说，它又算得上是斐济“进行政治现代化的第一次尝试”^②，在传统斐济政治的土壤中撒下了现代政治因素的种子，启蒙意义不容忽视。因此，相关记载虽然较少甚至多语焉不详，但这段历史却不容忽略。

结 语

综上所述，萨空鲍在1871年6月所建立的“移民—斐济人政府”或“萨空鲍—移民政府”^③从一开始就确立了君主立宪的政治体制，从而开启了斐济政治现代化的进程。虽然到1874年10月10日沦为英国的直辖殖民地时，斐济三权分立的政治体系只存续了三年半的时间，但萨空鲍国王通过《割让契约》将斐济的臣民转交给了英国女王，因此整个的政治架构并没有发生太大变化，作为英国政府代表同斐济签署《割让契约》并担任斐济临时总督的罗便臣（Hercules George Robert Robinson）“基本保留了萨空鲍政

① Colin Newbury, “Biography and Patronage in Crown Colony Governorships: Sir Arthur Hamilton Gordon and ‘Personal Administration’”, *Journal of Historical Biography* 9 (Spring 2011), pp. 21 – 22.

② 雷芳：《岛国现代化：南太平洋英联邦国家现代化发展研究》，硕士学位论文，湖南科技大学人文学院历史系，2003年，第12页。

③ Colin Newbury, “Biography and Patronage in Crown Colony Governorships: Sir Arthur Hamilton Gordon and ‘Personal Administration’”, *Journal of Historical Biography* 9, (Spring 2011), p. 20.

府时期的政府体制,”^①变化的只是国王。萨空鲍的斐济王国所确立的君主立宪政体,到1970年斐济独立时虽然已经形神兼备,但由于土著斐济人与印度裔斐济人的斗争,独立后的斐济政治呈现出了“游走于现代与传统之间”^②的特征,要结束这一特征并真正完成政治现代化依然是一个漫长的历史过程。

The Beginning of Political Modernization of Fiji

——*An Analysis on the Political Modernization of the Kingdom of Fiji*

Guan Shigang, Cheng Mingyan

Abstract: Through probing into the beginning of Fiji's political modernization process, this paper sets the founding of the Kingdom of Fiji as the starting point of Fiji's political modernization. Furthermore, it analyzes the development of constitutional monarchy in the Kingdom of Fiji from the development of legislative, executive and judicial power. As the first attempt of political modernization in Fiji, although the Government of the Kingdom of Fiji has the form of modern democratic politics, it lacks of substance and mass base, so it is a failure model.

Keywords: the Kingdom of Fiji; Political Modernization; Constitutional Monarchy

① 王清:《殖民时期斐济族群问题研究——以族群斗争为视角》,硕士学位论文,苏州科技大学人文学院,2017年,第10页。

② 汪诗明:《论西南太平洋岛屿国家现代化进程及其特点——以“边缘化”为视角》,《苏州科技学院学报》2009年第5期。

“21 世纪海上丝绸之路”视阈下山东对接南太地区的机遇与挑战^{*}

吕桂霞^{**}

摘要：伴随着海洋发展新时代的到来，我国适时提出海洋开发与发展战略，并在此基础上形成了共建“21 世纪海上丝绸之路”的战略构想，为山东与南太地区合作与发展提供极大机遇。山东应因势利导，充分利用自身优势，与南太地区展开广泛的经济、文化和教育合作，为“一带一路”建设做出山东贡献。

关键词：21 世纪海上丝绸之路 南太平洋 海洋开发

2015 年 3 月 28 日国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》后，南太平洋地区正式成为“21 世纪海上丝绸之路”的重要组成部分。随着 2017 年《“一带一路”建设海上合作设想》重点建设三条蓝色经济通道的提出，中国—大洋洲—南太平洋蓝色经济通道成为蓝色经济通道之一。山东应抢抓机遇，在“21 世纪海上丝绸之路”构想下主动对接南太平洋地区。

一 “21 世纪海上丝绸之路”构想的提出与完善

21 世纪是海洋大发展的新时代，海洋开发管理与海权争夺日益紧张。伴

^{*} 本文为国家社科基金重点课题“太平洋岛国研究”（15AZD043）、山东省社科规划新型智库研究专项“‘一带一路’倡议下山东与太平洋岛国地区的对接研究”（17CZKJ02）的阶段性成果。

^{**} 吕桂霞，博士，聊城大学太平洋岛国研究中心研究员，历史文化与旅游学院教授。

随着经济发展逐步转向高度依赖海洋的外向型经济,中国对海洋资源和空间的依赖程度不断提高,海洋经济成为推动中国国民经济发展的助力器。然而,我国拥有主权和管辖权的海洋面积,虽然依据《联合国海洋法公约》的有关规定达300多万平方公里,海岸线长度居世界第四位,大陆架面积为世界第五,200海里专属经济区面积为世界第十,但因历史原因,我国在黄海、东海和南海与相邻的8个国家均存在不同程度上的争议与纠纷。再加上美国为掣肘我国的崛起,实施“重返亚太”战略和“亚太再平衡”战略,对中国进行“战略遏制”,使得我国的海洋权益多有受损。

为了增强和保护我国的海洋权益,2002年党的十六大提出“实施海洋开发”的任务和要求,2003年党中央、国务院制定的《全国海洋经济发展规划纲要》第一次提出了“逐步把我国建设成为海洋强国”的目标,2012年国务院政府报告中明确提出“制定和实施海洋发展战略,促进海洋经济发展”。2012年11月,党的十八大又准确把握时代特征和世界潮流,深刻总结世界主要海洋国家和我国海洋事业发展历程,提出了“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”的战略目标,积极构建具有中国特色的国家海洋战略,把海洋与党和国家的未来发展紧密联系起来。

2013年10月,习近平在出席亚太经济合作组织领导人非正式会议期间,在印度尼西亚国会发表演讲时提出中国愿同东盟国家加强海上合作,发展海洋合作伙伴关系,共同建设“海上丝绸之路”。习近平主席的讲话为“21世纪海上丝绸之路”建设指明了前进方向。11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和2013年中央经济工作会议都提出了建设“21世纪海上丝绸之路”的倡议。2014年3月5日,国务院总理李克强所作《政府工作报告》中也提出“要抓紧规划建设丝绸之路经济带、21世纪海上丝绸之路”。由此可见,“21世纪海上丝绸之路”已经成为中国对外开放的国家倡议。这一倡议是在新时期背景下,立足于中国历史和现实环境,秉承和平发展的外交方针,旨在加快中国经济全面发展的倡议;是一条开放、合作、共赢的“发展之路”,是一条共同打造政治互信、经济融合、文化包容的命运共同体和利益共同体的“构建之路”,是对周边国家释放出和平发展的善意信号,是睦邻、安邻、富邻周边外交政策的具体体现,这一倡议已成为我国与沿线各国之间开拓新的合作领域、深化互利合作的契合点。正如中国海洋局局长刘赐

贵所言,“中国提出建设 21 世纪海上丝绸之路,是为了适应经济全球化新形势,扩大与沿线国家的利益汇合点,与相关国家共同打造政治互信、经济融合、文化包容、互联互通的利益共同体和命运共同体,实现地区各国的共同发展、共同繁荣。”

2014 年 11 月,习近平主席访问斐济,在斐济《斐济时报》和《斐济太阳报》发表题为《永远做太平洋岛国人民的真诚朋友》的署名文章。在斐济为期两天的访问期间,习近平与斐济总理姆拜尼马拉马以及另外七个国家的领导人进行集体会晤,就发展双边友好合作交换意见,并一致同意建立相互尊重、共同发展的战略伙伴关系,并提议共建“21 世纪海上丝绸之路”。

在中国与太平洋岛国战略合作日益密切的大背景下,2015 年 3 月 28 日,国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,系统勾勒出“一带一路”路线图。根据这一愿景,“21 世纪海上丝绸之路”的重点方向有两条,一是从中国沿海港口过南海到印度洋,延伸至欧洲;二是从中国沿海港口过南海到南太平洋。南太平洋地区正式成为“21 世纪海上丝绸之路”的南线,不仅为太平洋岛国经济社会发展提供了巨大机遇,而且也为中国、为山东与太平洋岛国的友好合作提供了巨大机遇。

二 山东对接南太地区的机遇与优势

“21 世纪海上丝绸之路”的提出,无疑为海洋大省山东的发展提供了重大机遇,主要表现为:

首先,党和国家领导人十分重视山东的海洋发展,对山东寄予厚望。2011 年国务院批准山东、广东、浙江、福建、天津为全国海洋经济发展试点省份。2013 年 11 月,习近平总书记在山东视察工作时指出,充分利用沿海的独特地理位置,努力塑造开放型经济发展新优势;在东部要以发展蓝色经济、高效生态经济为主导,建设重要经济增长极。2018 年 3 月 8 日,习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时强调,要更加注重经略海洋;海洋蕴藏着人类可持续发展的宝贵财富,是高质量发展的战略要地;山东有条件把海洋开发这篇大文章做深做大;希望山东充分发挥自身优势,努力在发展海洋经济上走在前列,加快建设世界一流的海洋港口、完善的现代

海洋产业体系、绿色可持续的海洋生态环境,为海洋强国建设做出山东贡献。^①

其次,山东具有海洋发展的巨大优势。山东是国家海洋科技创新核心基地,云集56所中央驻鲁和市属以上涉海科研、教学机构,以及46个国家级海洋科技平台。其中,30多个机构处于世界领先水平,海洋高级科技人才数量占全国的50%以上。2017年中国(青岛)国际海洋科技展览会上,山东中集来福士建造的“蓝鲸1号”惊艳全国。青岛海洋科技投入产出效率居全国首位,海洋领域国际领跑技术占全国海洋领域国际领跑技术的比例达44.4%,优势十分明显。^②2011年国务院批准山东、广东、浙江、福建、天津为全国海洋经济发展试点省份。

再次,山东省委、省政府高度重视,积极推动海洋强省战略。2017年12月5日,省委书记刘家义在青岛主持召开专题座谈会,就加快推进海洋强省建设,认真听取专家学者和企业家的意见建议,提出了“要摸清我省海洋发展的底数和实情,坚持陆海统筹,做好发展战略规划”的要求。^③为打破条块分割、切实摸清海洋经济发展底数和实情,山东省委成立了由省委书记刘家义任组长、省长龚正和常务副省长李群为副组长、省直多个部门参与的“海洋发展战略规划领导小组”,并选派多路调研组深入调研。2018年5月,山东省委、省政府印发了《山东海洋强省建设行动方案》,确定了山东海洋强省建设的行动方向、行动目标、行动重点等内容,提出将以“十大行动”为重点,打造“龙头引领、湾区带动、海岛协同、半岛崛起、全球拓展”的山东海洋强省建设总体格局。

最后,山东具有与太平洋岛国地区合作的诸多优势与可能性。

(一) 山东与太平洋岛国地区经济结构互补,具有经济合作的可能性

山东是我国经济、文化、人口大省,经济发达、产能充盈、劳动力丰富,与资源丰富、人口稀少、经济欠发达的南太平洋地区互有所长,在经济结构上优势互补,具有开展合作的可能性。

^① 《省委、省政府印发〈山东海洋强省建设行动方案〉》,《大众日报》2018年5月12日。

^② 《省委、省政府印发〈山东海洋强省建设行动方案〉》,《大众日报》2018年5月12日。

^③ 赵小菊、周艳:《着力加快建设海洋强省》,《大众日报》2018年1月18日。

（二）山东企业与太平洋岛国地区往来密切，具有良好的经济合作基础

山东烟台、威海、青岛、荣成等地在南太地区设有远洋渔业基地，每年有几百条渔船在太平洋岛国地区从事远洋捕捞和深加工；中通客车远销巴布亚新几内亚、斐济、汤加和萨摩亚；信发铝业在斐济建立铝业基地；青岛开辟直达太平洋岛国地区海运航线等活动都表明，山东已与太平洋岛国地区建立了较为密切的经济联系，太平洋岛国地区也成为山东企业“走出去”的又一选择。

（三）山东学界对南太地区有较为充分的研究，可为山东与太平洋岛国地区合作提供智力支持

聊城大学设有中国第一个太平洋岛国研究中心并入选山东省首批重点新型智库建设试点单位，是国内唯一全方位研究太平洋岛国地区的学术机构，出版的国内第一套太平洋诸岛国的书籍曾为 2014 年习近平主席访问斐济并接待 8 国领导人提供智力支持；萨摩亚国立大学与聊城大学合作的孔子学院即将正式运行；山东教师志愿者自 2016 年始赴萨摩亚支教，有利于我们深入了解太平洋岛国地区。

（四）山东政界与太平洋岛国地区建立了初步往来，为双方合作奠定基础

为了加强山东与太平洋岛国的交流，青岛、烟台、威海、聊城、荣成等市县领导曾先后多次访问太平洋岛国诸国，如：2015 年和 2016 年南太岛国政治家代表团与南太岛国代表团先后访问山东，2016 年 9 月山东省副省长夏耕率团访问斐济，为山东与太平洋岛国地区合作奠定坚实基础。

三 山东与南太地区对接的建议

在“21 世纪海上丝绸之路”的框架下，山东应抢抓机遇，主动对接南太地区，具体建议如下。

（一）从基础设施入手，积极开展山东与南太地区的经济合作

南太地区包括美拉尼西亚、密克罗尼西亚和波利尼西亚三大族群、27

个国家和地区,其中已经独立的国家有14个,即巴布亚新几内亚、所罗门群岛、斐济、萨摩亚、瓦努阿图、汤加、纽埃、库克群岛、密克罗尼西亚、马绍尔群岛、图瓦卢、瑙鲁、基里巴斯和帕劳,其中与中国建立外交关系的有8个国家。^①这一地区虽然人口相对较少,除巴布亚新几内亚、斐济和所罗门群岛人口达732.1万(2013)、84.9万(2014)和57万(2014)外,多数国家人口不足20万,人口最少的纽埃只有1311人(2014)。然而,太平洋岛国地区的自然资源却十分丰富,特别是水产资源、矿产资源和旅游资源。其中,专属经济区占全球地表面积的8%和海洋面积的10%,金枪鱼产量占世界总产量的一半以上。更为重要的是,太平洋岛国地区战略地位十分重要,它连接太平洋和印度洋,扼守美洲至亚洲的太平洋运输线,占据北半球通往南半球乃至南极的国际海运航线,是世界东西、南北两大战略通道的交汇处,是当前海上强国极为重视的战略要地。令人遗憾的是,太平洋岛国地区的经济普遍不太发达,绝大多数国家依然是发展中国家,经济形势脆弱急需大国援助和庇护,所罗门群岛、基里巴斯、瓦努阿图和图瓦卢还被联合国大会和经济社会理事会列为最不发达的国家。^②

山东应抓住“一带一路”建设提供的极大机遇,首先,从南太地区普遍薄弱且急需改进的基础设施入手,在南太地区实施机场、港口、道路、桥梁、学校、住房、防波堤等方面建设,在去产能、去库存、增加劳动力海外就业等政策的基础上,促进山东经济的换代升级。其次,作为农业大省,山东亟须抓住“一带一路”倡议实施重大机遇,加强和拓宽与沿线国家和重点区域包括南太地区在农业资源开发、生产基地建设、农产品加工等方面合作,从而带动我省农业装备、生产资料等优势产能“走出去”。再次,作为一个沿海省份,山东不仅拥有丰富的渔业资源和海洋养殖经验,而且历来重视海洋开发与合作,目前山东虽然有100多条远洋渔船在南太地区从事海洋作业,而且在南太地区也有一些渔业加工基地,但远不能满足双方合作的需求,因此山东应进一步加强与南太地区的渔业合作,推动山东和南太地区渔业的更好发展。最后,在矿业方面,山东信发铝业在斐济已有成功的合作经验,且目

① 自1975年始,斐济、萨摩亚、巴布亚新几内亚、瓦努阿图、库克群岛、汤加和纽埃8国先后与中国建交。中华人民共和国外交部, http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/dyz_681240/。

② “Least Developed Countries: Country resolutions and reports”, http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc2/ldc_countries.shtml。

前仍在斐济从事铝土矿的开采，在巴新从事黄金的开采，但力度远远不够，山东应大力发展与南太的矿业合作，为山东经济发展提供更加充足的资源，为南太地区提供更多的就业机会，为南太经济转型贡献山东的智慧与力量。

（二）开辟山东直达南太的航线，以旅游带动其他领域的交流与合作

南太地区虽然环境优美，但因为地处遥远，交通不便，国人很少前往该地区旅游。目前，我国游客前往南太，只能先飞往斐济，然后从斐济中转前往汤加、萨摩亚、瓦努阿图等太平洋岛国，因为斐济的楠迪国际机场是中国赴太平洋岛国的唯一机场。除此之外，我国游客飞往斐济的班机也极其有限，且只能从中国香港、日本或韩国转机，十分不便。

2004 年，我国虽然已经与斐济签署了开辟北京直达楠迪航线的协议，但由于种种原因，至今没有开通。从山东视角出发，建议开通济南或青岛直达楠迪的国际航线。另外，也可以考虑竞标明年将直航的中国——瓦努阿图国际航线。开辟济南或青岛与太平洋岛国的直达航线，扩大山东与南太地区的旅游合作，在发展南太地区旅游业、推动其经济增长的同时，使山东成为中国北方与南太地区联系的纽带，以及我国开展“21 世纪海上丝绸之路”南线建设的重要省份。

（三）通过缔结友好（城市），促进山东与南太的民心相通

民心相通不仅是我国“一带一路”建设的重要目标之一，而且也是习主席 2014 年访问斐济时发表署名文章的重要内涵，而缔结友好城市则是实现这一目标的重要途径。在这一方面，广东省走在了前列。2014 年 11 月习主席访问斐济后，2015 年 8 月深圳与萨摩亚首都阿皮亚缔结友好城市；2017 年 5 月江门市与斐济劳托卡市缔结友好城市。

建议山东向广东学习，选择省会济南、沿海城市青岛、拥有教育部区域和国别研究基地的聊城，与南太重要国家的城市缔结友好城市，密切山东与南太地区的联系。建议选择南太地区最大、人口最多、资源最丰富的国家巴布亚新几内亚以及目前中国与南太联系的有唯一国际机场的斐济首都苏瓦缔结为友好国家与城市，加强山东与南太地区的联系，提升山东在南太地区的影响力。

（四）加强文化交流与合作，服务“21 世纪海上丝绸之路”

作为孔孟之乡，齐文化与鲁文化的集结地，山东无疑是一个文化大省和

研究重镇，它不仅拥有一批历史文化名人、名城，而且更有百年底蕴的山东大学和以海洋研究见长的中国海洋大学。聊城大学虽然地处内陆，但在2012年就建成了中国第一个专门研究南太地区的机构——太平洋岛国研究中心，该中心不仅是山东省的首批新型重点智库建设单位，而且也是教育部区域和国别研究中心的备案单位，出版了国内首批太平洋岛国列国志丛书，^①且与南太地区建立了良好的关系。

建议山东高校与南太平洋大学开展合作，互派教师和留学生，研习对方文化；加大教育援助力度，将教育援助的范围扩大至所有南太国家；派遣山东歌舞团、杂技团访问南太，传播中华文化和齐鲁文化；加强山东与南太地区的医疗合作，开展送医上岛等活动，在增进山东与太平洋岛国人民的友谊和扩大文化交流与合作的基础上，直接服务于国家的“21世纪海上丝绸之路”倡议。

^① 从2015年到2018年，聊城大学太平洋岛国研究中心陆续出版了新版列国志丛书《斐济》《萨摩亚》《瓦努阿图》《图瓦卢》《所罗门群岛》《汤加》《瑙鲁》《马绍尔群岛》《帕劳》和《库克群岛》等。

新西兰在“一带一路”多边经贸合作中的杠杆作用

徐 可*

摘要：在当前中美贸易摩擦背景下，中国与新西兰经贸关系的重要性得以凸显。新西兰作为发达经济体，在美国退出 TPP 之后的亚太区域多边合作中扮演重要角色。中国通过中新自贸协定的升级谈判，一方面能够起到示范作用并推动亚太地区多边合作的多米诺骨牌；另一方面可以测试新贸易规则的压力，发现潜在风险并做好防控措施，倒逼国内重点领域的深化改革。

关键词：新西兰 CPTPP RCEP 多边合作 自贸协定

一 支点：为什么是新西兰

中新两国 1972 年 12 月建交后双边关系良好，高层频繁互访 73 次^①，并于 2014 年缔结为“全面战略合作伙伴关系”。中国以新西兰作为支点曾经撬动了“多个第一”^②，一是在发达国家中新西兰最先同中国就加入 WTO 达成双边协议，最先承认中国的完全市场经济地位；二是最先同中国启动双边自贸协定谈判，最先签署双边自贸协定；三是最先成为亚投行的意向创始成员国等。2014 年 11 月习近平访问新西兰时说：“敢为人先和求同存异是两

* 徐可，博士，郑州财经学院教授，经济研究所所长。

① 外交部网站，《中国同新西兰的关系》，参见：<http://wcm.fmprc.gov.cn/pub/chn/gxh/cgb/zcgmzysx/yz>。

② 网络新闻，参见：<http://www.haijiangzx.com/2016/1123/1503127.shtml>。

国关系始终走在中国同发达国家关系前列的不竭源泉。”^①

中新的独特关系有着深厚的地缘政治背景。当前中国外交政策向“周边外交”“经济外交”“多边外交”转型,在战略上需要更多的伙伴支持;而中国周边国家大多实力不济,一些经济体作为“利益攸关”方在中美贸易摩擦以及美国“重返亚太”战略影响下要“选边站队”,从而对中国持有戒备心态。因此中国需要寻找域外的“他者”作为突破口。新西兰在地缘政治上远离亚太安全的敏感焦点,对于中国崛起没有日韩和新加坡那样的焦虑,更希望搭上“中国便车”从而秉持了“自由贸易”的客观立场^②。

再者,中新关系还有以下特点。一是综合国力悬殊。中国和新西兰在经济规模、国土面积、人口总量、进出口额的相差倍数分别是64、36、268、46。中新两国是实力显著不对称的合作伙伴,构成了典型的“智猪博弈”的合作条件。其特点是共同利益清晰,分配模式明确,合作性高于竞争性,均衡状态稳定。换句话说,“大猪”看重长期潜在的战略利益;“小猪”看重的是现实的经济援助或市场份额,这构成了“大国与小伙伴”合作的基本面。

二是贸易结构互补。从现有贸易结构看,新西兰对中国出口最多的是畜产品和木材制品,而进口的是机电和纺织品及原料,两类商品合计占贸易总额的53.5%^③。可见,两国贸易结构的互补互惠和依赖性较强,中国从新西兰进口资源类产品,出口加工制造类产品,这是基于自然禀赋的国际分工决定的双边贸易结构。习近平2014年11月在《新西兰先驱报》发表署名文章称中国在基础设施和制造业领域,新西兰在农业科技、信息技术、清洁能源领域各有突出优势,可以取长补短,互为所用。

三是发展阶段不同。中国是最大最快的发展中国家,但是当前经济下行压力较大,经济结构调整任务重,人民币面临贬值压力。而新西兰是较小发达国家,经济结构简单而稳定,金融危机后在发达经济体中率先执行货币紧缩政策走出阴影。^④当前新西兰经济增长预期达到3%,^⑤对外出口是经济

① 《光明日报》2014年11月20日报道。

② 网络评论,参见:http://opinion.china.com.cn/opinion_91_161091.html。

③ 网络新闻,参见:http://www.askci.com/news/chanye/20170518/14170698365_2.shtml。

④ 联合国2015年发布,参见:<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/1/201501/20150100866365.shtml>。

⑤ 穆迪预计,参见:<http://news.fx678.com/C/20170525/201705251339242032.shtml>。

增长的重要动因。新西兰近期对华贸易保持顺差,^① 纽元对人民币汇率近期持续上升。在联合国开发计划署编制的人类发展指数排名中,新西兰以 0.900 排名第 10,中国以 0.719 排名第 91 位。可见两国之间的发展阶段不同,面临的核心问题与国内政策取向也大不相同。

基于以上原因,中新发生正面直接冲突的概率较小,中新关系的合作性大于竞争性,在区域性事务中双方互有需求。2017 年 3 月李克强总理访问新西兰促成两国签署“关于加强‘一带一路’倡议合作的安排备忘录”以及一系列的政府合作文件,这是发达国家与中国第一次签署全面的“一带一路”合作协议。那么,新西兰对于我国“一带一路”倡议都有哪些特殊价值,中新合作有哪些独特意义?

二 撬动:地缘政治结构下的杠杆作用

“作为一个小国,新西兰不能仅依靠内需而走向繁荣富强”,^② 新西兰欲从全球化中汲取利益就必须在国际事务中有更多的担当。新西兰是全球化的积极倡导者,是 TPP 的创始国和 CPTPP 成员国,也是太平洋岛国论坛等多边对话与贸易机制的发起人,还是亚欧会议亚洲组的现任协调员。它在地区事务中非常活跃,与中国的多边外交活动有很大的重叠空间,例如 APEC、亚欧会议、东亚峰会、RCEP (即东盟 10 + 5) 等。因此在特殊地缘政治架构下,以新西兰为支点能够发挥其杠杆效应,撬动国际经贸的多边合作。

1. 中新澳三方的经贸博弈

“中新澳”如同“中蒙俄”“中尼印”一样,一个小国处在两个大国之间,三方在特殊的地缘条件下构成了不对称、不等边的博弈关系。这种显著的地缘政治特征当然也体现在经贸关系当中。

这在新中与新澳自贸协定的谈判过程中就可见端倪。中澳自贸协定谈判艰苦而漫长,早在 2003 年 10 月中澳就联合开展自贸区可行性联合研究,2005 年 4 月启动谈判至 2014 年 11 月历经 21 轮谈判达成一致,历经十年几经搁置,最终中澳自贸协定在 2015 年 6 月签署并于当年 12 月生效。相对而

^① 2017 年一季度的新方贸易顺差为 2.1 亿美元,参见: <http://www.askci.com/news/chanye/2017>。

^② 新西兰前总理约翰·基讲话,参见: <http://www.vccoo.com/v/c2fb0d>。

言,中新自贸协定谈判就顺利得多。中新双方于2004年11月启动谈判,经过3年15轮磋商,2007年12月结束谈判,2008年4月签署协定并与当年10月生效。从谈判程序和时间节点上不难看出,中方分别在与新西兰和澳大利亚的双边谈判中采取了“同时展开,先易后难,重点突破,相互促进”的策略,中新自贸协定的达成对中澳谈判产生了积极的影响。

澳、新两国经济高度一体化且双边贸易关系长期稳定,但是随着中国的加入,这种双边关系被三边关系所取代。近年来中国与大洋洲贸易规模在不断增长,同时因澳新产品具有同质性和互相替代性,导致中澳和中新贸易额呈现此消彼长的关系^①。因此中澳自贸协定谈判公开甫始,新西兰社会舆论就非常担忧中澳自贸区的“冲击与竞争”^②。为此习近平在2014年11月访问惠灵顿时指出“来自新西兰的乳制品、羊毛、牛肉、羊肉和海鲜很受中国消费者欢迎,所以担忧新西兰的产品在中国没有市场是完全没有必要的”,因为“中国是一个稳定且持续继续扩大的市场”。一些媒体以《习近平淡化中澳自贸协定对新西兰的影响》为标题加以报道^③。这恰恰反证了中新与中澳自贸区之间的竞合关系。

从贸易规模上看,2016年中澳贸易总额达到1238亿美元,中新贸易138亿美元;这种规模的不对称似乎很难引起“竞争”。但是中新贸易规模虽小却使新西兰保持了2亿美元的顺差,这对于新西兰这样的小国来说实在是巨大的利益。因此不难理解,“出于扩大贸易规模和强化合作的考虑”,2016年11月新西兰前总理约翰·基高调启动中新自贸协定的新一轮升级谈判,新方媒体称之为“又一次突破性进展。”^④在此形势下,中新双边贸易有了突破性进展,2018年一季度中新贸易额达到了130亿美元,中国已经取代澳大利亚成为新西兰第一大贸易伙伴。^⑤

中、新、澳三国之间综合实力与贸易规模不对等条件下的错位竞争,逐渐演化生成了新的贸易结构。当前中国是新澳两国共同的最大贸易伙伴。按照当前贸易额排名,澳大利亚贸易伙伴依次是中美日欧韩,而新西兰则是中

① 参见中国驻新澳两国使馆网站相关商务参赞统计资料。

② 环球网2014年12月3日报道,参见:<http://money.skykiwi.com/na/2014-12-03/190075.shtml>。

③ 网络新闻,参见:<http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/a/2016-11-22/289366.shtml>。

④ 新浪财经2016年11月21日报道,参见:<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-11-21>。

⑤ 搜狐财经2018年6月23日报道,参见:http://www.sohu.com/a/234380596_209061。

欧澳美日，中国在三边贸易关系实力不对等的博弈中占据较为主动的地位，我们也期望中新自贸协定的升级能够继续促进中澳自贸协定升级并扩大中澳贸易规模，继续发挥新西兰在三方多边经贸合作中的杠杆撬动作用。

众所周知，当前中澳关系出现了波折。在此之际中国更应该发挥新西兰的杠杆作用，利用中新中澳贸易额此消彼长的规律，加大与新西兰的经贸合作力度，对澳大利亚实施间接的“经济制裁”。当前中国已经取代澳大利亚成为新西兰的最大贸易伙伴，同时也大幅度减少了从澳大利亚的铁矿石进口量。这不仅引起了澳工商界人士的恐慌，也降低了澳大利亚的综合实力。据报道，“由于（中国报复引起的）经济衰退，澳大利亚对南太平洋国家的援助已经大面积缩水，这强调一个事实，即澳大利亚在削减对南太平洋国家援助的同时，也在削减自己在这一地区的影响力。”^① 2018年4月14日《澳大利亚金融评论》以“澳前大使：两国关系处于1989年以来最坏，但中国如今已很强大”为标题，对“中国报复澳大利亚”进行了评论，充分显示了澳媒的这种“酸葡萄”的心理。当然，我们在“报复”的同时，也理应让澳大利亚看到中新经贸合作的实惠从而消除对中国崛起的偏见与疑虑，理解“一带一路”共商共建共享的价值观念。

2. 中新自贸协定的价值与意义

“一带一路”倡议提出以来，中国已与二十多个国家签署了双边自贸协定。这其中多数是周边国家或发展中国家，中国与之还没有形成像北美和欧盟多边自贸区那样的大规模产品内分工，贸易的对象大多是最终产品，因此这些自贸协定还处在贸易便利化的“初级水平”。而由新西兰等国发起，美国主导后又退出的TPP贸易规则是出于适应全球的服务外包与采购所造成的产业链与产品内分工的需要，不仅强调贸易的“自由”还强调贸易的“公平”，在措施上更加注重“边界内措施与规则”，因此被认为是传统自由贸易的升级版。

目前中国与发达经济体自贸协定，涉及TPP贸易规则中除去知识产权以外的许多内容。中国与发达经济体达成的自贸协定并不多，除去港澳台地区只有新西兰、澳大利亚、韩国、新加坡、冰岛、瑞士6国。中韩自贸协定深受萨德部署和朝鲜半岛局势的影响，目前形势并不明朗；中国与新加坡自贸协定虽然起步很早但也遭到了南海风波的严重影响，中国与新加坡的关系

^① 搜狐财经，参见：https://www.sohu.com/a/225290359_384702。

还在修复当中;中冰自贸协定因冰岛经济规模太小,贸易额仅有区区5亿美元而不具备“撬动”的功能;中瑞双边贸易额超过450亿美元且前景看好,但中国仅是瑞士排在德美意法之后的第五位贸易伙伴,从而不具备谈判的优势。中挪自贸协定正在洽谈但尚未彻底扫除有关诺贝尔和平奖的政治障碍。通过排除法可见,只有中新和中澳自贸协定具有提升经贸合作层次、撬动多边合作的实际价值和意义。

中新自贸协定的签订不仅有着历史的破冰意义,还通过三次升级谈判从而撬动了中国与大洋洲的多边经贸合作。2008年签署的中新自贸协定被称作WTO的“1.0升级版”,表现在服务贸易与投资领域中,中新双方分别做出了16项与15项“高于WTO”的承诺^①。2015年签署的中澳自贸区则是中新自贸区的“2.0升级版”,表现在关税减让、原产地证明、海关程序等方面更大的便利性与开放性,以及服务贸易和投资条款上的更多承诺^②。而正在谈判的中新自贸新协定又超越了中澳自贸区成为“3.0升级版”。在2015年3月,中新双方就设立了自贸协定升级谈判的联合评估机制,初步确定谈判范围将涵盖服务贸易、竞争政策、经贸合作等众多领域。2017年4月和7月中新双方已经磋商两轮,2018年6月11~14日第四轮升级谈判在北京举行,双方围绕技术性贸易壁垒、海关程序、贸易便利化、原产地规则、服务贸易、竞争政策、电子商务、农业合作、环境合作、政府采购等多项议题进行磋商并取得积极进展^③。从谈判内容中不难看出,中新中澳自贸协定在竞合的经贸关系中不断交替升级,这也恰恰成为中国逐步接触、适应、应对新型贸易规则的实际步骤和现实路径。从长远看,这也必将有助于提升中国与大洋洲经贸合作的质量与层次。

不仅如此,在美国特朗普当局强调“美国优先”的单边主义,挑起贸易摩擦的形势下,中新两国强调了经贸合作中的多边主义,达成了可贵的价值共识。中新自贸协定的“序言”中载明:“谨记两国就亚太经合组织的目标及原则所做的承诺,特别是全体APEC经济体为实现自由和开放贸易的APEC茂物目标、落实《大阪行动议程》确定的行动付出的努力。”其中的

① 网络资料,参见:<https://baike.baidu.com/item/中国-新西兰自贸区协定/12749612?fr=aladdin>。

② 参见庄芮:《中国-新西兰FTA与中国-澳大利亚FTA比较研究》,《太平洋学报》2016年第7期。

③ 中国一带一路网新闻,参见:[/www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/58093.htm](http://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/58093.htm)。

“茂物目标”是指 APEC 发达成员和发展中成员分阶段地实现贸易和投资的自由化；“大阪行动”则标志着 APEC 在贸易和投资自由化方面开始从意向规划阶段进入实施行动阶段。这些都是多边主义的纲领性文件。

中国“一带一路”倡议秉持全球化主张和多边主义，坚持共商共建共享的原则。党中央在十八届三中全会上就明确要求“形成面向全球的高标准自由贸易区网络”，在 2017 年 5 月“一带一路”北京高峰论坛中多次表达了多边合作推动全球化的鲜明态度。习近平 2017 年 11 月 10 日在越南岘港出席亚太经合组织工商领导人峰会中讲道：“坚持多边主义，谋求共商共建共享，建立紧密伙伴关系，构建人类命运共同体，是新形势下全球经济治理的必然趋势”，“我们要支持多边贸易体制，坚持开放的区域主义，帮助发展中成员更多从国际贸易和投资中受益”。显然，“多边主义”成为中新经贸合作的共识，中新自贸协定的达成与自贸区建设有望成为“一带一路”合作中的样板并产生积极的示范效应。

3. CPTPP 与 RECP 的竞合关系

中国当前一方面积极推进 RECP 的多边合作，另一方面也积极开展与 CPTPP 的双边合作，两者成为推动全球化进程的双轮。RCEP 是在中国主张和推进下，由东盟十国加上日韩、澳新、印度（10+6）共同参加旨在实现一体化的自由贸易合作；2017 年 7 月、9 月、10 月经过了 20 轮磋商后，11 月首次 RECP 领导人会议在马尼拉举行，并发表声明称将在 2018 年结束谈判。这是近年来中国一直积极推动 RECP 谈判的结果，李克强曾表示，“在当前国际经济政治形势下，加强东亚区域经济一体化建设是各方共识，特别是早日达成 RECP 协议符合各方利益”。

与此同时，新西兰与日本在美国退出 TPP 之后仍然表达了维系 TPP 的积极愿望。在 2017 年 5 月的河内 APEC 会议上，新西兰前任总理英格利希与日本首相安倍晋三共同表示“将一起努力达成 TPP”。^① 2017 年 11 月 11 日，原 TPP 成员十一个国家宣布“已经就新的协议达成了基础性的重要共识”并决定更改名称为“跨太平洋伙伴关系全面进展协定”也即 CPTPP，2018 年 3 月 8 日在智利完成签字仪式。

值得注意的是，新西兰、澳大利亚、日本、新加坡、越南、文莱、马来

^① 新浪财经 2017 年 5 月 18 日报道，参见：<http://finance.sina.com.cn/stock/usstock/c/2017-05-18>。

西亚既是 CREP 又是 CPTPP 成员国。经贸合作组织之间成员相互参与构成了“意大利面条”^①般的“你中有我，我中有你”的复杂结构。面对这种情况，中国同时推进了与 CREP 的多边合作以及与 CPTPP 的双边合作。中国当前的多边经贸合作并不排斥任何国家，正如外交部发言人华春莹在 2017 年 3 月记者招待会上说“中方对有利于促进亚太经济一体化、促进区域贸易投资自由化与便利化的贸易安排，原则上均持积极开放态度”。

一方面，越来越多的东盟国家希望搭上中国的“便车”。例如在 2016 年 11 月的 APEC 利马峰会上，越南与马来西亚的经贸部部长均表示，在当前不确定的情况下，愿意将推动自由贸易的重心转向由中国推进的自贸进程^②。这为中国倡导的 RECP 多边合作提供了难得的窗口期。在这种复杂形势下，中国“坚持东盟在 RCEP 谈判中的核心地位，照顾大多数成员的舒适度”^③，另一方面，中国也与 CPTPP 的成员不断磋商，将自身影响力渗透到 CPTPP。例如 2017 年 4 月中国开始与加拿大磋商“两国政府未来是否启动自贸区谈判”^④的可能性。中国目前还同时开启了与秘鲁、新加坡的自贸协定升级谈判。而这些正在进行的谈判中，中国与新西兰的自贸协定“3.0 升级版”进展最为顺利，有望最先落地。

在“一带一路”倡议下中国同时推进 RCEP 与 CPTPP，这种竞合趋势与走向将深刻决定全球化未来的格局。在特朗普当局反复多变的不确定因素影响下，中国必须主动适应贸易规则的变化，利用时机，设置底线，做好压力测试，发现潜在风险，提前做出预案。无疑，中新经贸合作因前文所述的原因而承担着这样的使命。习近平在 2017 年 11 月 APEC 峰会上谈道，“当前经济全球化在形式和内容上面临新的调整，理念上应该更加注重开放包容，方向上应该更加注重普惠平衡，效应上应该更加注重公正共赢”。在此指引下，中国应积极传播“命运共同体”理念，沿用“渐进式”“双轨制”的国内改革思路，发挥中国的“太极功夫”绕过“修昔底德陷阱”。而在当前就需要通过中新经贸合作积累相关经验，静观其变以便左右逢源。

① 意指双边自贸区纷纷建立，成员之间的经贸关系形成了像面条一样难分难解的纠缠局面。

② 环球网 2016 年 11 月 23 日报道，参见：<http://world.huanqiu.com/hot/2016-11/9721216.html>。

③ 2017 年 7 月 20 日商务部发言人高峰，参见：<http://money.163.com/17/0720/11/CPPIJUSAG002580S6.html>。

④ 中国自贸区服务网，2017 年 5 月 11 日，参见：http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/201705/34918_1.html。

三 倒逼：以开放促深化改革的外来推手

新的贸易规则对于发展中国家是一把双刃剑。对外可以提高开放层次与经济一体化水平，对内则是“边界内措施”，按照其标准需要针对包括贸易准入、知识产权、政府采购、标准监管、商业环境、劳工保护等国内规制政策采取一系列适应性改革。

众所周知，CPTPP 继承了 TPP 除“知识产权”以外的几乎全部准入标准，即使不考虑国际政治因素，单从文本条款的内容来看，中国加入 CPTPP 的时机也远未成熟。但是 CPTPP 的部分内容和准入标准与国内重点领域深化改革的导向却是竞合一致的，如果主动选择改革事项，利用 CPTPP 的倒逼机制加速改革进程，就能够发挥“以开放促改革”的“刀刃向内”的撬动作用。2017 年 3 月李克强总理访问新西兰，与英格利希总理签署“一带一路”倡议合作协议，双方共同拓展农牧业、科技创新、文化教育旅游等广泛领域的友好交流与务实合作。这一系列协议其实也有倒逼国内深化改革的用意。

1. 畜产品与食品改革的焦点

按照中新自贸协定，中国将在今年前对新西兰进口的黄油、液体牛奶、乳酪以及牛羊肉逐步取消关税。长期以来中国食品安全问题陷入“谁来监管监管者”的困局，牛奶质量标准成为社会关注焦点。中国从新澳大量进口畜产品和乳制品，如同 WTO 初期中国开放家电市场一样，有望用外部竞争的“鲶鱼效应”倒逼国内企业与行政部门顺应市场力量，完善监管方式并提高食品标准。

2. 碳交易与环境治理的难题

中国 2016 年批准巴黎协议，担当了大国责任也展开了气候问题的国际博弈。新西兰在国际减排责任分担上倾向于“人均原则”^①，明显靠近中国立场，这是两国签署“加强气候变化合作的实施安排”的政治基础。中国 2008 年就开展了大规模的“淘汰落后产能”以实现“节能减排”^②，并在京

① 参见杨源：《国际气候融资的责任分担原则研究》，《中国科学院院刊》2016 年第 7 期。

② 中国政府承诺 2020 年实现以 2005 年为基数减排 40%~45% 的目标，现有 15 亿吨指标未完成，即倒逼机制。

津沪设立了环境交易平台,但是至今国内碳交易机制还未大规模地有效启动。而新西兰的清洁能源生产与碳交易体系处于世界领先地位,在农业减排、法律强制、补贴与市场以及国际接轨方面都有独到经验,值得借鉴推广^①。

3. 留学与教育体制的创新

新西兰继承了英联邦教育体制,注重职业教育,加之教育基础设施投资每年接近百亿美元之巨,促使国际留学教育已成为新西兰的第二大服务业。中国教育部在2016年8月印发了《推进“一带一路”教育行动》的通知,表示要寻找“教育特色鲜明、资源丰富、互补性强、合作空间巨大”的国家实现教育的“互联互通”。新西兰吸引了越来越多的中国留学生,中新双方的教育合作措施对中国当前教育体制的创新政策必有所启发和帮助。

4. 劳动合作与劳工权益的保障

中新两国在2008年就随同自贸协定一同签署了“劳动合作谅解备忘录”。CPTPP贸易规则认为中国凭借低廉人工成本取得的贸易优势是一种不正当竞争行为,因此主张“国际贸易与劳工条款挂钩”。显然中新的“劳动合作谅解”考虑到了中国的具体国情并获得了认可,同时在客观上也促使国内在2008年修订了《劳动合同法》并切实提高了劳工的权益保障标准。

总之,中新经贸合作成为国内深化改革的外来推手。中新“一带一路”协议还签署了有关“电子商务”“知识产权”“海关互认”等一系列政府合作文件。而这些条款和上述所涉及的环境保护、服务贸易、劳工保障等恰恰也是新贸易规则中的核心内容。新西兰是CPTPP的创始国,以CPTPP的标准与新西兰开展政府对话与合作,形成中国深化改革领域的实验标杆,意义非常重大。中新自贸协定升级谈判也推进了两国政府的合作进程。2017年7月与11月李克强总理分别会见了新西兰前总理约翰·基和现任总理阿德恩,双方高层互动频繁。阿德恩总理2018年5月会见新任大使吴玺时说,“新中关系的发展使两国都受益。双方不仅在贸易,而且在旅游、教育等人文领域合作取得了巨大成就,尤其是新中签署自贸协定,给两国带来了巨大的利益”^②。

^① 参见郑爽:《发达国家碳排放贸易政策对比分析》,《中国能源》2012年第2期。

^② 中国驻新西兰使馆网站,参见:<http://nz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201805/20180502743288.shtml>。

四 新西兰与新加坡的对比

新西兰作为“小强”国家，与之博弈的平台较高且成本较低，风险可控，易于斡旋，便于推广。因此新西兰在“一带一路”倡议中作为支点，担当了“对外撬动”与“对内倒逼”的双重杠杆功能。这不仅让人想到另一个“小强”国家——新加坡。

众所周知，新加坡在中国改革开放初期也扮演了重要角色，实现了许多“第一”。尽管两国的实力与国情有很大差异，但中新（加坡）关系曾经是大小国家间友好合作的典范。中国借助新加坡打开了对外开放的窗口，新加坡借助中国崛起维持了长期的经济繁荣。今天中新（加坡）两国合作项目已由苏州工业园区扩展到天津生态城，扩展到金融领域，新加坡是仅次于香港的亚太人民币离岸中心，也是中国企业境外上市的重要股票发行地。但众所周知，新加坡长期奉行“经济上靠中国，军事上靠美国”的“务实外交”，由此衍生出来的瓜达尔港竞标、南海仲裁、装甲车过境等风波导致双方经贸关系受到很大影响。

从历史上看，新西兰作为英联邦国家孤悬海外，长期未遭战争侵扰，养成了深厚的独立自主与自由和平的国家理念。新西兰在二战后从世界贸易中获得经济发展机遇，是全球化的既得利益者。因此新西兰作为域外国家能够客观公正地看待中国崛起，这也是中新良好合作伙伴关系的前提。习近平评价说：“中新（西）关系发展已经超出双边范畴，为国与国探索成功的相处之道提供了范例。”^①如果说改革开放初期的新加坡为中国打开了开放型经济的窗口；那么深化改革时期的新西兰则为中国提供了开放型经济规则博弈的平台。两者具有同样重要的历史意义与价值。

当然，新西兰和其他西方国家一样也会对中国势力的扩张感到焦虑，除了一些公开言论之外，还有一些案例。例如2015年9月新西兰政府“婉拒”中国欣鹏集团收购洛钦农场事件；阿恩德总理近期也表示将对移民、海外购房、货币政策等做出限制并且开始对国际游客开征税费。对此中国应秉持“亲容诚惠”的外交理念，充分发挥民间外交的作用。总之，新西兰

^① 《光明日报》2014年11月20日报道。

在“一带一路”经贸合作的杠杆需要进一步加强合力才能够更好地撬动起来。这种合力来自三方面：一是两国资源禀赋与产业结构的巨大差异与互补形成的经济吸引力；二是两国政府审时度势，抓住时机顺势而为的政治牵引力；三是人文交流与民间交往凝聚的民众向心力。三种力量交汇才能够为“一带一路”倡议提供源源不断的能量与动力。

社会科学文献出版社版权所有

中国对太平洋岛国的旅游外交： 现实基础、目标定位及路径选择*

刘建峰 王桂玉 李巧巧**

摘要：旅游业是太平洋岛国地区的支柱产业，在实施共建“一带一路”倡议和人类命运共同体的时代背景下，中国开展太平洋岛国旅游外交具有重要的战略意义。文章在系统阐述旅游外交内涵及研究现状的基础上，详细分析了中国开展太平洋岛国旅游外交的现实基础，提出了旅游外交发展的目标定位，即服务于中国特色大国外交、促进国家间互利共赢、促进民心相通和文化交流以及贯彻“以人为本”理念。基于此，文章提出中国可以从完善旅游合作政策、推进区域旅游组织建设、加强旅游安全体系建设、推动旅游基础设施和服务设施建设、加快旅游中心城市建设等方面开展同太平洋岛国的旅游外交关系。

关键词：旅游外交 中国特色大国外交 太平洋岛国

* 本文为国家社科基金重点课题“太平洋岛国研究”（15AZD043）、国家旅游局“万名旅游英才计划研究型人才培养项目”；中国开展太平洋岛国旅游外交的战略意义及有效途径研究（WMYC20171067）、山东省社会科学规划项目智库专项：“一带一路”倡议下山东省对接太平洋岛国旅游外交的战略对策研究（18CZKJ03）阶段性成果。

** 刘建峰，中央民族大学博士研究生，聊城大学太平洋岛国研究中心研究人员，历史文化与旅游学院副教授；王桂玉，硕士，聊城大学太平洋岛国研究中心研究人员；李巧巧，重庆师范大学2018级人文地理专业硕士研究生。

随着全球化运动的深入发展,越来越多的非国家行为主体参与到国际外交事务中,外交活动呈现出主体的多元化和参与方式的多样化。新时代,在实施共建“一带一路”倡议,构建人类命运共同体的时代背景下,旅游业在进一步满足人民日益增长的美好生活需要的同时,也会实现其政治和外交意义的延伸。^①自2015年国家旅游局正式提出“旅游外交”概念以来,我国旅游业开始主动融入国家外交活动中。2016年12月7日,国务院印发《“十三五”旅游业发展规划》,提出我国旅游外交格局开始形成,新时期要全面实施旅游外交战略。^②自此,旅游外交由部门推动上升为国家战略。2018年,国家旅游局在全国旅游工作会议上提出“以构建人类命运共同体为指引,大力开展主动旅游外交”。^③实践工作中,旅游外交已发展成中国新型的特色外交方式,有利于推进中国全方位、多层次、立体化特色大国外交布局的形成。

太平洋岛国是我国周边外交的六大板块之一,^④具有重要的外交战略意义。太平洋岛国利用本国丰富的旅游资源,大力发展旅游业,吸引外资,以提高国民经济发展水平,且多数岛国已将旅游业作为其国民经济的支柱产业。^⑤目前中国已成为世界第一大出境旅游客源国,出境游客的规模和消费能力不断提升,对于太平洋岛国旅游业的发展意义重大。中国发展同太平洋岛国的旅游外交关系一方面可以促进旅游投资与贸易的发展,加强经济联系;另一方面又可以加强民间的人文交流和民心相通,服务于我国的“一带一路”倡议和推动人类命运共同体的外交意识构建。文章基于旅游外交的基本内涵和特征,从中国同太平洋岛国旅游外交的现实基础出发,在分析中国开展太平洋岛国旅游外交战略思想的基础上,提出其旅游外交的主要路径选择,致力于为中国开展“一带一路”沿线国家的旅游外交提供思路和借鉴。

① 刘建峰、王桂玉:《中国与太平洋岛国旅游合作研究》,《太平洋学报》2014年第11期,第47~54页。

② 国务院:《“十三五”旅游业发展规划》,2016年12月7日。

③ 李金早:《2018年全国旅游工作会议工作报告》,2018年1月8日。

④ 祁怀高、石源华:《中国的周边安全挑战和大周边外交战略》,《世界经济与政治》2013年第6期,第44~45页。

⑤ 刘建峰、王桂玉:《太平洋岛国旅游》(全三卷),北京:社会科学文献出版社,2018年。

一 旅游外交的内涵及研究述评

（一）旅游外交的内涵

旅游业的外交含蕴虽然早已显现，但旅游外交研究却是学术研究的新领域和新亮点。“旅游外交”一词最早出现在著名外交家杨公素先生的《回忆“文革”时期的旅游外交》一文中，但当时语境下的“旅游外交”仅仅是“外交附属”或是“外交手段”。国内最早对旅游外交进行学术探讨的是武汉大学历史学院国际关系史专业的博士研究生梅毅，他认为：“广义上的旅游外交应当包括一切旅游对外活动，既有战略层面上的意动，也有实践层面上的行动。”^① 2015年旅游外交概念提出之后，旅游学界的相关研究工作也迅速展开。王兴斌认为，旅游外交既包括中外国家间旅游官方机构的交往，又包括中外游客、旅游企业、行业组织与机构之间的交往；既包括中外文化交流，又包括中外旅游经营、服务和投资等经济交流。^② 郑岩认为旅游外交具有一定的非正式性和很强的民间色彩，可以界定为基于国与国之间游客互动而产生的一种外交行为。^③

从目前引用率较广泛的定义来看，梅毅和王兴斌两位学者更侧重旅游外交内容的多样性，郑岩则关注到了旅游外交的参与主体。整体而言，多数学者都关注到了旅游外交的外向性特点，但并未揭示出旅游外交的本质属性。要界定旅游外交的内涵，必须牢牢把握“旅游”和“外交”的双重特性，明确旅游的范畴和外交的界限，在“旅游”特征和“外交”特性之间寻找理论支撑点。作为一种特殊的外交形式，旅游外交是在一个国家政府的授权和指导下，某一具有合法身份和代表能力的旅游当局及其附属机构，为实现一国对外政策和谋求旅游发展，通过游客对旅游吸引物的鉴赏和旅游流，与其他国家的官方和非官方机构开展的经济、人文交流，最终实现国家形象的建构和国家间价值观的正向认同，保障国际合作的达成和国家利益的实现。具体来说，具有以下四个本质特征。

① 梅毅：《旅游外交与中国和平发展》，武汉大学博士学位论文，2006年。

② 王兴斌：《让“旅游外交”成一大亮点》，《中国旅游报》2015年5月25日，第004版。

③ 郑岩：《旅游外交：国家外交新领域新亮点》，《中国旅游报》2015年7月23日，第008版。

一是外交主体的合法性。外交活动是拥有独立主权国家的对外行为,未经主权者授权或者委托的旅游对外活动都不是旅游外交。这一特征为旅游外交限定了范围,旅游外交的主体是经国家授权的,对地方旅游业发展提供公共服务的合法的旅游当局及其附属机构。在开展旅游外交活动时,必须具有合法身份和代表能力,所开展的旅游外交活动才能有效。

二是外交主体的互利共赢性。旅游外交要在致力于维护国家外交利益、实现国家的对外战略的同时,致力于寻求多样化的国际利益,提升旅游业的国际竞争力。全球化时代背景下中国旅游业要在互利共赢的原则下参与合作和全球竞争。旅游外交应该要实现经济社会效益、维护国家形象,也要共同应对两国发展问题并共享旅游发展经验,实现旅游业的可持续发展。

三是外交内容的非主权性。与国家传统外交相比,旅游外交所处理的事务强调非主权性,旅游外交活动一般只开展促进旅游投资、促销旅游产品、旅游文化交流、旅游交易会等非主权事务的旅游活动交往。在涉及主权事务上必须获得中央政府的授权许可,严格在主权国家政策范围内开展活动。

四是外交形式的多样性和灵活性。以旅游吸引物鉴赏,游客的人文交流为核心的旅游外交活动的形式多种多样,如旅游谈判、旅游条约缔结、国际旅游组织运行等,这些形式也与传统外交一样,需要在一定的制度框架内开展,须严格贯彻一系列国际法、国际制度和外交惯例,避免违反他国法律,尤其是干预他国的内政。当然,旅游外交在形式上更加灵活。

(二) 旅游外交研究评述

改革开放前,旅游业作为中国外交事业的延伸和补充,主要扮演着政治性、外事性接待的角色(杨公素,1994^①;高舜礼,2004^②),旅游局也由外交部代管。20世纪80年代中期以后,入境旅游创汇功能得到国家层面的高度重视,国际旅游合作稳步发展。21世纪以来,随着中国公民出境旅游人数的增加,国家开始实施“客源外交”战略(梅毅,2006)^③。国家领导人频频出席旅游国际合作签字仪式,更强化了某种自觉的旅游外交意识。早期旅游理论研究中鲜有旅游外交的研究成果,代表性成果有:《回忆“文革”

① 杨公素:《回忆“文革”时期的旅游外交》,《国际政治研究》1994年第3期,第50~55页。

② 高舜礼:《旅游发展观应与时俱进》,《中国旅游报》2004年4月7日。

③ 梅毅:《旅游外交与中国和平发展》,武汉大学博士学位论文,2006年。

时期的旅游外交》(杨公素, 1994)、《旅游外交: 我国旅游产业发展新取向》(梅毅, 2006) 和《旅游外交与中国和平发展》(梅毅, 2006)。近几年旅游外交研究逐渐成为理论研究的热点, 代表性的成果有: 《论旅游经济对外交的影响力》(夏雪, 2016)^①、《以旅游外交助力中巴经济走廊的心理认同》(胡敏等, 2016)^②、《“旅游外交”对中日关系的作用和影响》(高梓菁, 2016)^③等。另外, 陈邦瑜(2015)系统阐述了国际旅游与国际关系之间的双向作用, 并注意到国际旅游对国际关系的负面影响;^④ 王兴斌(2015)对旅游外交的概念和性质进行定位, 并指出旅游外交的多主体状况以及对国家外交、国际关系的影响;^⑤ 邹统钎、胡莹(2016)论述了旅游外交对国家形象的传播和塑造作用以及具体的旅游外交途径。^⑥ 总体而言, 当前旅游外交的研究工作仍处于探索阶段, 研究议题多围绕旅游外交的性质定位、影响意义以及实施途径等, 研究的深度和广度亟待加强, 相关的实证研究更为鲜见。

二 中国开展太平洋岛国旅游外交的现实基础

作为 21 世纪海上丝绸之路南线的自然延伸, 太平洋岛国在中国外交格局中扮演着不可或缺的角色, 中国同太平洋岛国之间的国际旅游合作进入了新的发展阶段, 为旅游外交关系的发展奠定了良好的基础。如 2014 年 5 月, 库克群岛首次在中国进行旅游推介, 宣传旅游新产品, 开拓中国旅游客源市场; 2016 年 11 月, 瓦努阿图考察团访华, 双方就加强官方和民间交往, 尤其是文化和旅游等合作进行交流, 达成共识;^⑦ 2016 年 12 月, 歌诗达邮轮“大西洋号”承载 2000 多名中国游客环游太平洋岛国, 增进人民

① 夏雪:《论旅游经济对外交的影响力》,《当代经济》2016 年第 18 期,第 109~110 页。

② 胡敏、曹兹纲、王杰:《以旅游外交助力中巴经济走廊的心理认同》,《新疆社会科学》2016 年第 6 期,第 79~82 页。

③ 高梓菁:《“旅游外交”对中日关系的作用和影响》,上海外国语大学硕士学位论文,2016 年。

④ 陈邦瑜:《国际旅游与国际关系的相互关系辨析》,《经济社会发展》2015 年第 5 期,第 7~10 页。

⑤ 王兴斌:《让“旅游外交”成一大亮点》,《中国旅游报》2015 年 5 月 25 日,第 004 版。

⑥ 邹统钎,胡莹:《旅游外交与国家形象传播》,《对外传播》2016 年第 5 期,第 22~24 页。

⑦ 佛山外事侨务:《张兵局长应邀出席中国(广东)—瓦努阿图合作交流会》, <https://www.toutiao.com/i6348335633429168642/>, 2016-11-02。

的友谊;^①斐济和巴布亚新几内亚开通首都至香港的直航;7个太平洋岛国和地区对中国开通免签或落地签等。

(一) 旅游外交已成为我国外交的新领域和新亮点

旅游外交已成为新时代中国特色大国外交的重要形式,主要表现在:第一,中国旅游年已成为大国特色外交顶层设计的重要主题。自2012年和2013年中俄互办旅游年开始,中印、中韩、中美等国先后举办了内容丰富、形式多样的旅游年活动。2017年1月17日,国家主席习近平同瑞士联邦主席洛伊特哈德在达沃斯共同启动中瑞旅游年。互办旅游年促进国际旅游合作和人文交流,更强化了某种自觉的旅游外交意识。2018年,我国将继续举办中国—欧盟、中国—加拿大旅游年活动,助力旅游外交。第二,国家领导人频频出席国际旅游组织会议及国际旅游合作签字仪式。国家旅游局外事出访活动频繁,旅游的外交功能日益彰显。2015年7月,国家旅游局局长李金早以国家主席习近平特使身份出席汤加图普六世国王加冕典礼,百名旅行商分批赴汤加开展旅游交流,为双方旅游业发展带来更多商机。2016年5月19日,李克强总理出席首届世界旅游发展大会并发表主旨演讲《让旅游成为世界和平发展之舟》。第三,旅游业合作发展成为国家及地区政治经贸合作论坛的重要议题。2017年第一届“一带一路”国际合作高峰论坛期间,中国与多国签署旅游合作协议和备忘录。近年来,我国成功举办了首届世界旅游发展大会、世界旅游城市联合会重庆香山旅游峰会、中日友好交流大会、二十国集团旅游部长会议、“一带一路”旅游部长会议、中国—中东欧旅游高级别会议等一系列旅游大会。我国旅游业的国际地位和影响力得到不断的提升。第四,积极的旅游客源外交战略。自2004年开始,中国同太平洋各国家和地区签署中国旅游团队赴太平洋岛国旅游谅解备忘录。中华人民共和国文化与旅游部提供的数据显示,截至2018年5月1日,斐济、瓦努阿图、汤加、巴布亚新几内亚、密克罗尼西亚、萨摩亚、法属波利尼西亚和法属新喀里多尼亚均成为我国公民组团出境旅游目的地(ADS)。中国同太平洋岛国间的民间交往被打通,睦邻友好关系得到深化。

^① 人民网:《中国首个46天环南太平洋寻梦之旅于天津盛大启航》, <http://travel.people.com.cn/n1/2016/1202/c41570-28919966.html>, 2016-12-2。

（二）旅游产业是多数太平洋岛国的支柱产业

太平洋岛国自然景观丰富，人文文化深厚，旅游资源得天独厚。斐济风景旖旎、气候宜人，被誉为“全球十大蜜月旅游胜地”；巴布亚新几内亚拥有丰富的野生动植物物种，享有“动植物世界”的美称；瓦努阿图毗邻世界最大珊瑚海，是潜水爱好者的天堂；萨摩亚的法雷景观独树一帜；大溪地的波利尼西亚文化风情万种。据南太平洋旅游组织（SPTO）统计，2013～2017年，太平洋岛国和地区的游客接待量持续增长，2017年，游客接待量已突破两百万，较2016年增长2.88%。在太平洋岛国和地区中，斐济旅游业发展较为成熟，年游客接待量高达80多万人次。法属波利尼西亚、萨摩亚、库克群岛等国家和地区年游客接待量均超过10万人次（具体数据详见表1）。

表1 2013～2017年太平洋岛国和地区年游客接待量

	2017年	2016年	2015年	2014年	2013年
美属萨摩亚	19987	20050	20335	21603	N/A
库克群岛	161362	146473	125132	121458	121306
密克罗尼西亚联邦	25939	24125	30240	35440	N/A
斐济	842884	792320	754835	692630	657706
法属波利尼西亚	201632	192495	183831	180602	164393
基里巴斯	5663	5018	4353	5111	5649
马绍尔群岛	5262	9831	6311	4876	4891
瑙鲁	6002	3038	N/A	N/A	N/A
新喀里多尼亚	118853	115676	114072	107187	107753
纽埃	9938	7818	7707	7408	7047
帕劳	122816	138416	161931	140784	105066
巴布亚新几内亚	142943	178509	184961	191442	101879
萨摩亚	154973	145176	136104	131719	123865
所罗门群岛	25700	23192	21623	20070	23654
汤加	62434	59130	53731	50436	50554
图瓦卢	2530	2465	2344	1416	1087
瓦努阿图	106338	95117	89952	108811	110109
总和	2016228	1980032	1897462	1820993	1584959

资料来源：根据南太平洋旅游组织数据整理而成。

世界旅游及旅行理事会(WTTC)报告显示,2017年,瓦努阿图旅游业对GDP的综合贡献占GDP总量的46.1%,旅游业直接和间接就业3万人,占全国总就业人数的39.3%。斐济旅游业对GDP的综合贡献为19.663亿美元,占GDP总量的40.3%,旅游业直接和间接就业11.85万人,占全国总就业人数的36.5%。在年游客接待量不足10万人次的岛国中,旅游业的经济实力依然不容小觑。2017年,基里巴斯旅游业对GDP的综合贡献占国家GDP总量的20.9%;汤加旅游业对GDP的综合贡献占国家GDP总量的18.2%,解决了国内近1/5的就业问题。由此可见,旅游业已发展成大多数太平洋岛国和地区的支柱产业。具体如图1所示。^①

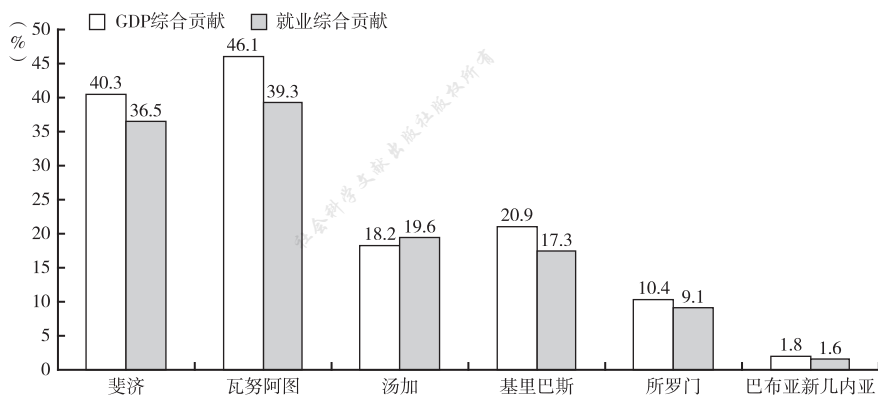


图1 2017年太平洋岛国旅游业对GDP和就业的综合贡献比例

（三）太平洋岛国中国旅游市场空间发展广阔

我国旅游市场需求旺盛,中国旅游研究院公布的《2017中国出境旅游大数据》显示,2017年,我国出境旅游人数达1.31亿人,比2016年增长7%,中国成为全球出境旅游人数最高的国家。周边国家和地区是中国主要的出境旅游目的地,尤其是东亚、东南亚地区。在泰国、韩国、日本和越南的国际游客中,中国游客约占30%。相比之下,中国赴太平洋岛国和地区的游客较少。据南太平洋旅游组织(SPTO)统计,2017年,中国赴太平洋

^① South Pacific Tourism Organization, <https://corporate.southpacificislands.travel>, 最后访问时间: 2018年3月4日。

岛国和地区旅游的总人数为 13 万人，仅占中国出境旅游人数的 0.1%。

太平洋岛国和地区的主要旅游客源市场是澳大利亚、新西兰、美国、欧洲、中国和日本。其中，澳大利亚和新西兰是大多数太平洋岛国和地区的主要客源地，游客人数分别约占游客总量的 30% 和 20%。而中国游客仅占 6%，是其第五大客源市场。在各太平洋岛国和地区中，帕劳是接待中国游客人数最多的国家。2017 年，帕劳年游客接待量为 122726 人，中国游客接待量为 57866 人，占总量的 47.2%，中国成为帕劳第一大旅游客源市场。斐济在中国的旅游知名度较高，每年吸引了大批中国游客。2017 年，中国赴斐济旅游的人数为 48796 人，占斐济游客接待总量的 5.7%，其余各国和地区的中国游客接待量均低于 1 万人（详见图 2）。作为一个出境旅游大国，中国客源市场具有较大的吸引力，太平洋岛国的中国旅游市场空间亟待扩展。

为大力发展旅游业，各国政府纷纷将目标瞄准中国市场，积极推出旅游相关规划和政策。截至 2018 年 1 月 18 日，在太平洋岛国中，允许中国公民免签入境的国家和地区有斐济、汤加、萨摩亚、法属波利尼西亚，允许中国公民办理落地签证的国家有帕劳、图瓦卢、瓦努阿图。签证政策有效地激发了中国公民赴太平洋岛国和地区旅游的热情。2015 年 3 月，中国与斐济相互免签证协议生效，斐济航空公司也顺利开通了楠迪至香港的定期航班，极大地推动了中国游客赴斐济旅游。据南太平洋旅游组织（SPTO）统计，2016 年，中国赴斐济的游客总量比 2015 年增长 22.2%，中国成为斐济旅游客源增长速度最快的国家。

三 中国开展太平洋岛国旅游外交的目标定位

中国开展太平洋岛国旅游外交应与国家正统外交合作共赢，遵循新时代中国特色大国外交的基本思想，准确定位旅游外交的战略思想。

（一）服务于中国特色大国外交

根植于中国外交的成功实践，十九大报告中又提出“全面推进中国特色大国外交，形成全方位、多层次、立体化的外交布局”。2014 年，中国公民出境旅游人数突破 1 亿人次，成为世界第一大出境游客源国；2016 年，我国出境旅游人次达到 1.22 亿，旅游花费高达 1098 亿美元（约 7600 亿元

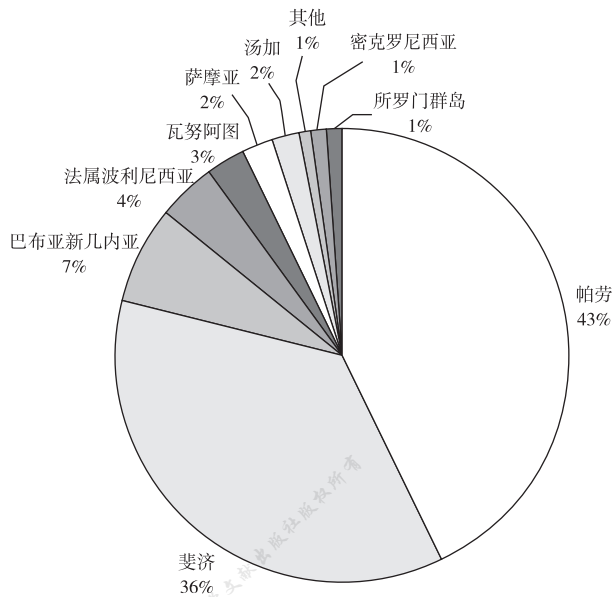


图2 中国游客在太平洋岛国和地区的分布结构

注：其他指库克群岛、新喀里多尼亚、美属萨摩亚、马绍尔群岛、基里巴斯、图瓦卢和纽埃。

人民币)。入境游与出境游齐头并进的发展势头奠定了我国旅游业在国际旅游市场上的重要地位。旅游外交在塑造和传播国家形象上也产生了广泛而深刻的影响，助力我国特色大国外交的战略布局。太平洋岛国旅游业发展势头良好，对于其经济社会的发展，缓解社会矛盾产生了积极的作用。作为全球第一大出境旅游客源国和境外旅游消费国，旅游外交将会成为中国与太平洋岛国外交关系的新渠道和新手段，深化中国与太平洋岛国在政治、经济和安全方面的联系。

（二）实现国家间的互利共赢

旅游外交既要致力于维护国家外交利益、实现国家的对外战略，也要致力于提升旅游业的国际竞争力。在全球化时代背景下，中国旅游业要遵循互利共赢原则参与全球合作和竞争。太平洋岛国自然旅游资源和人文旅游资源独特而丰富，旅游业的上升发展态势有利于解决太平洋岛国的贫困和失业。但由于受到交通、资金等方面的影响，太平洋岛国的旅游业发展受到一定的

限制。首先，太平洋各岛国到世界各大客源市场的直达航班较少。例如，目前仅斐济和巴布亚新几内亚有通往中国香港的直达航班，其余各岛国和地区均需从斐济或新西兰等国家转机。而且中国赴太平洋岛国的旅游花费近一半用在往返的机票上，高昂的票价使许多游客望而却步。其次，大多数太平洋岛国政府资金常常赤字，旅游基础设施难以得到维护。最后，旅游业本身就有一定的脆弱性，尤其是以自然景观为主的海岛旅游资源，受自然灾害的影响极大。2015年，太平洋地区发生厄尔尼诺现象，极端的干旱天气严重制约了旅游业的发展。中国与太平洋岛国旅游外交除了实现经济社会效益、维护国家形象以外，也要共同应对发展问题，共享旅游发展经验，以实现旅游业可持续发展的目标。旅游外交一方面可以促进太平洋岛国旅游基础设施的完善和旅游产业布局的优化；另一方面有助于实现中国旅游企业的海外发展，更好地促进国家间旅游企业之间的对接合作。

（三）促进民心相通和文化交流

在实施共建“一带一路”倡议和推动人类命运共同体的外交意识构建形式下，旅游外交可以突破传统的国家外交范式，在旅游合作交流中促进民心相通和人类文明的交流。中国开展太平洋岛国旅游外交，可以通过中国游客推进国际传播能力建设，通过成熟、自信、文明的游客向世界展示中国人民的真实形象，讲好中国故事，展现真实、立体、全面的中国，提高国家文化软实力，塑造良好的国际形象。中国同太平洋岛国旅游外交应秉持求同存异、和而不同的思想，通过游客对旅游吸引物的鉴赏实现民心相通和文化交流。要实现国家间旅游外交的平稳发展，通过旅游这一现代文明的窗口展示国家形象，还应具备两大基础：其一，政府签署的正式的国际间地区性旅游组织合作协议。其二，建立官方国际旅游组织，充分发挥作为政府之间、旅游企业之间以及政府和旅游企业之间的沟通桥梁作用。

（四）体现“以人为本”的理念

旅游外交以关注国家旅游业发展和游客权益为出发点，使游客、旅游企业参与到对外交往中。虽然旅游外交是在政府引导下的对外交往活动，但游客间的互动使旅游外交具备增强中国外交亲和力的能力。随着国际外交工作从“政府高端”向“民间大众”的逐步转型，高度重视民众在国际外交工作中的重要作用，成为中国特色大国外交建设的一大特色。充分发挥旅游外

交的地方性和民间性,能有效贯彻中国特色大国外交所贯彻的“以人为本、执政为民”的理念。中国与太平洋岛国旅游外交的战略思想需要以“外交”思维指导外交实践。中国的旅游外交要充分发挥旅游业自身的发展实力,在维护国家利益的同时承担国家责任,贯彻“以人为本”的理念,实现中国特色大国外交的基本宗旨。

四 中国开展太平洋岛国旅游外交的路径选择

综上所述,中国开展太平洋岛国旅游外交有利于国家间民间交往的深入,促进民间外交的发展,有利于塑造中国负责任的大国形象。但是,中国与太平洋岛国现阶段的旅游外交关系仍具有一定的局限性,存在政府间旅游外交方向不明确、旅游合作化程度不高、旅游交流存在障碍等问题。中国与太平洋岛国旅游外交关系的发展,要抓住国家间存在的共同需求,寻找有效路径。

(一) 完善旅游外交政策环境

中国同太平洋岛国政府应深化交流与沟通,明确旅游外交方向、实施途径和发展前景等状况。首先,健全游客出入境旅游相关政策。中国同太平洋岛国可通过进一步简化出入境手续等方式为游客提供更为便捷的服务;减少签证限制,延长互免签证停留时间和电子签证有效期,增加签证出入境口岸数量,同时也可以太平洋岛国论坛的框架内进行相互协商,实行类似于欧洲申根签证的单一签证体系。其次,制定区域旅游一体化政策,分区域、分阶段、分层次推行旅游区域一体化。一方面可以利用“太平洋旅游组织(SPTO)”,加强中国与太平洋岛国城市之间的旅游交流与联系,促进跨境旅游合作区建设;另一方面充分利用南太平洋旅游组织,推进中国与太平洋岛国海岛旅游试验区发展。最后,完善旅游合作与文化交流政策。举办区域旅游合作研讨会或合作论坛,通过学术研究、访问交流等方式,提高旅游人文交流的影响力。中国同太平洋岛国政府需完善旅游外交政策,规范相关机构、旅游企业及游客行为,为旅游外交的关系的发展营造更宽松良好的政策环境。

(二) 推进区域旅游组织建设

区域旅游组织的建立有利于旅游外交的顺利推进。首先,应在太平洋岛

国论坛的框架内成立旅游层面的专门机构和组织，设立旅游合作委员会，下设各国文化和旅游办事处，旅游领导定期会晤，探讨区域内旅游发展与合作问题的政策与纲领，制定区域旅游合作规划，签署旅游合作协议，加强国家间旅游往来与合作。其次，建立区域旅游中介组织，由政府工作人员、专家智库人员以及各层级旅游企业的代表三者组成旅游中介组织，形成链条式结构，增强政府和旅游企业之间的沟通和联系，深化区域旅游合作。旅游中介组织的沟通协作方式如图3所示：

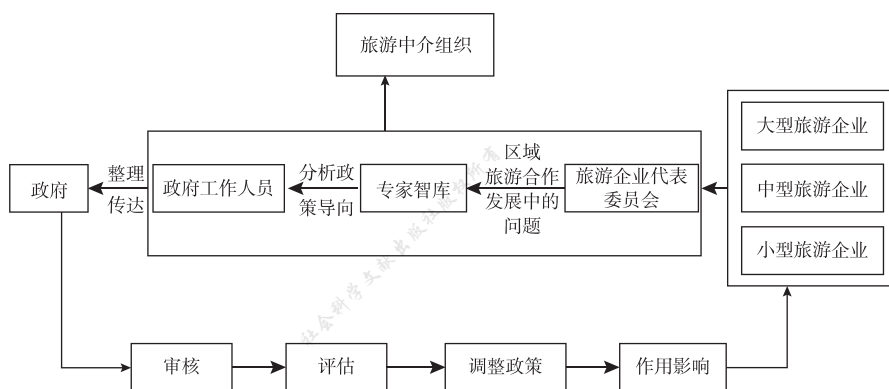


图3 旅游中介组织沟通协作示意图

在推进区域旅游组织的建设过程中，要加快旅游信息网络建设，及时更新合作动态，充分发挥旅游组织的沟通和协调作用。

（三）加强旅游安全体系建设

太平洋岛国地区非传统安全局势会影响游客的人身安全，政府应采取相应措施，为旅游外交关系的发展创造安全环境。第一，在太平洋岛国论坛的框架内，成立专门的旅游安全保障部门或区域多边旅游安全保障组织，设置旅游目的地安全风险提示，制定应急处置预案和紧急救援措施，建立全天候、全方位、多语种救援旅游安全电话响应系统，加快严格的出入境游客安全管理制度和定额游客组团出行担保制度建设，以预防机制为主，应急和紧急救援措施为辅，完善旅游安全合作应急机制，将旅游应急体系建设作为政府考核评估的重要内容。此外，政府也应该完善旅游安全层面立法，健全有关事故责任补助、赔偿等方面的法律法规，明确经营项目的执法主体和责任

主体，形成事前审批、事中监管、事后积极救助的安全体制，增强相关部门执法力度，加大对威胁游客生命安全等不法行为的惩治力度。第二，充分发挥旅游企业以及民间机构团体的作用。旅游景点应加大对旅游安全保障的投入，加快旅游安全设施建设，做好相应预防工作，提高对突发安全事件的应对能力；旅行社应增强安全警示能力，确保相关旅游产品与线路的安全最大化。同时，通过创办中文报刊以及广播电台等方式，加强与太平洋岛国境内的华人华侨团体的交流与联系，一方面可以帮助华人华侨更好地了解中国的发展状况，另一方面也可以为中国游客提供相应的安全咨询与保障，深入开展民间交流。第三，游客也应该增强旅游安全意识，充分了解旅游目的地安全状况以及风土人情、生活习惯等，提高自我保护能力。

（四）加强旅游基础设施与服务设施建设

中国同太平洋岛国政府应共同协商，采取相应措施，提高太平洋岛国旅游便利化水平。其一，加强交通基础设施建设。太平洋岛国经济发展水平相对落后，交通基础设施落后。太平洋岛国政府可以通过中国政府获得融资支持，也可以通过亚投行、丝路基金等项目获得资金来源，加快对交通设施的维修保养，形成和完善交通运输网；同时，中国同太平洋岛国政府应就技术、资金以及修建路线等方面积极协商，充分考虑各种影响因素，求同存异，适当加大对航空基础设施建设等方面的投资力度，提高大型城市的航空运输水平，实现部分中型城市的航空运输等，加快建设太平洋岛国间完善而系统的交通运输体系。其二，加强太平洋岛国旅游服务网络建设。加快太平洋岛国居住、医疗、通信、金融等方面的服务设施建设，根据消费者需求的不同，打造多层次、多方面、多元化的服务场所与模式，全面加强旅游服务网络建设，实现真正意义上的交通、手续、服务一体化。其三，推出太平洋岛国区域精品旅游路线，充分发挥国家间旅游资源的优势互补，为国家间旅游和文化交流提供更便利的服务。一是打造以“空中巴士（直升机）”为主的小环型区域精品旅游路线；二是打造以“邮轮”为主的大环型区域精品旅游路线。

（五）加快旅游中心城市建设

中国加快太平洋岛国旅游中心城市建设，有利于改善太平洋岛国旅游客源市场单一化以及旅游业时空发展不平衡等状况。中国可先设立4~5个旅游中心城市，与太平洋岛国首都或热门旅游城市进行全面接轨，使其成为中

国与太平洋岛国旅游外交关系发展的大本营。首选的中国的省、市有上海、昆明、广东、北京等。第一，上海市不仅通过举办中国国际旅游交易会、上海世界博览会与太平洋岛国建立了较好的合作基础，而且上海市与瓦努阿图首都维拉港市缔结友好城市已长达 20 年，双方在经贸、建筑、教育、医疗等诸多领域开展了务实合作，可进一步开拓旅游领域的合作。第二，昆明市也曾借助举办 2013 中国国际旅游交易会之契机，举办“昆明—南太平洋岛国旅游文化交流会”，与南太平洋旅游组织及太平洋岛国国家部长团积极对话，增进了双方的文化交流、互信与友谊，具备较好的旅游合作基础。第三，广东省是我国与太平洋岛国开展合作时间较早、规模较大、层次较深、人员往来较频繁的重要省份。从 2007 年至今，广东省先后派出了 17 个团出访斐济、瓦努阿图、巴布亚新几内亚、密克罗尼西亚、萨摩亚、汤加、库克群岛等太平洋岛国，在经贸、文化、医疗、教育、农业等领域开展了广泛合作，并于 2011 年 11 月与密克罗尼西亚联邦丘克州、斐济首都苏瓦市缔结了友好关系。广州市因举办第二届“中国—太平洋岛国经济发展合作论坛”以及库克群岛在中国的首次旅游推介会，加深了与太平洋岛国的交往合作，广州作为中国与太平洋岛国旅游合作中心城市颇为适合。第四，北京作为中国的政治、经济、文化和国际交往中心，是中国与太平洋岛国政府高层互访、政策制定的重要城市，也是各岛国大使馆所在地，具备作为双方旅游合作中心城市的得天独厚的条件。

太平洋岛国旅游合作中心城市可以选取目前旅游发展条件较好的首都或热门旅游城市，如斐济首都苏瓦、热门旅游城市楠迪，密克罗尼西亚联邦首都帕利基尔，库克群岛首都阿瓦鲁阿，巴布亚新几内亚首都莫尔斯比港，萨摩亚首都阿皮亚，汤加首都努库阿洛法以及瓦努阿图首都维拉港。推进中国与太平洋岛国旅游合作中心城市的建设，能够促进国家级、省（州）级、地区（市）级等不同政府层面的旅游交往与合作，加快中国与太平洋岛国旅游合作的网络化发展。

结 语

从目前来看，中国发展太平洋岛国的旅游外交会受到一些内外部因素的影响。一方面，是太平洋岛国社会经济发展状况和政治体制因素的影响；另一方面，我国发展仍处于重要战略机遇时期，前景光明但也面临严峻挑战。

同时，在外部环境方面，受大国博弈、地缘环境以及非传统安全因素的影响，太平洋岛国地区安全环境不太稳定。这些内外因素增加了中国发展太平洋岛国旅游外交的难度和复杂性。但总体而言，中国发展太平洋岛国旅游外交关系机遇大于挑战。首先，中国同太平洋岛国交往历史悠久，近年来国家间政治、经济、文化等领域的交流不断深化，双边已发展为战略伙伴关系。其次，中国同太平洋岛国旅游资源具有较强的互补性，旅游合作共赢的潜力巨大。最后，“一带一路”倡议和构建人类命运共同体的时代背景，为中国发展对太平洋岛国的旅游外交关系提供了发展机遇。中国同太平洋岛国旅游外交关系的发展将增强太平洋岛国旅游发展的动力，为太平洋岛国和谐共荣的未来注入新的内涵和崭新的活力。旅游外交作为独特的外交形式，有其自身的优势和特点，可应用于更多“一带一路”沿线国家之间的往来，促进国际旅游合作，深化中国与“一带一路”沿线国家关系的发展，更好地服务于国家“一带一路”倡议和推动人类命运共同体的外交意识构建。

An Analysis on China's Tourism Diplomacy to Pacific Island Countries: Realistic Basis, Target and Path

LIU Jian-feng, WANG Gui-yu, LI Qiao-qiao

Abstract: Tourism is a pillar industry in the Pacific island countries. Under the background of “One Belt and One Road” and “Community of Common Destiny for All Mankind”, it is of great strategic significance for China to carry out tourism diplomacy in Pacific island countries. Based on the systematic exposition of the connotation and research status of tourism diplomacy, this article analyzes in detail the realistic foundation for tourism diplomacy between China and Pacific island countries, and then puts forward the target of serving the major-country diplomacy with Chinese characteristics, promoting the mutual benefit and win-win of the two countries, promoting commonality among the people and cultural exchanges, and implementing the “tourist-based” concept of the two countries’ tourism diplomacy development. The article proposes that the tourism diplomacy

can be developed from the aspects of improving the tourism cooperation policy, promoting the construction of regional tourism organizations, strengthening the construction of tourism safety system, promoting the construction of tourism infrastructure and service facilities, and accelerating the construction of tourism center cities.

Keywords: Tourism Diplomacy; Major-Country Diplomacy with Chinese Characteristics; Pacific Island Countries

社会科学文献出版社版权所有

全面深化中国对太平洋岛国援助， 推进 21 世纪海上丝绸之路南线建设^{*}

张剑锋^{**}

摘要：太平洋岛国是中国“一带一路”建设——“21 世纪海上丝绸之路”南线（出南海至南太平洋）的终点，在国际上拥有特殊的地理位置和战略地位。国际援助具有超政治性、基础性、先导性作用，其投入不多而收益颇大，常常被世界各国（援助国）用于增强自身国际地位和获取国家利益。全面深化中国对太平洋岛国援助，打造“中国与太平洋岛国”利益共同体、责任共同体和命运共同体，以推进 21 世纪海上丝绸之路南线建设。

关键词：太平洋岛国 贸易援助 旅游外交 医疗援助 教育援助

当前，威胁世界和平与发展的主要阻碍仍然是国际霸权主义和强权政治这两大因素，为了构建更加公正合理的、更具有代表性的国际政治经济新秩序，中国必须在自身国际地缘战略利益扩张需要和“一带一路”建设需要的基础上，承担起更多的国际人道主义责任。太平洋岛国^①位于太平洋中南

* 本文为国家社科基金重点课题“太平洋岛国研究”（15AZD043）阶段性成果。

** 张剑锋，硕士，聊城大学历史文化与旅游学院讲师，太平洋岛国研究中心研究人员。

① 太平洋岛国泛指南太平洋中除了澳大利亚、新西兰之外的其他岛屿国家，具体包括斐济、萨摩亚、汤加、巴布亚新几内亚、基里巴斯、瓦努阿图、密克罗尼西亚、所罗门群岛、瑙鲁、图瓦卢、马绍尔群岛、帕劳、库克群岛和纽埃等国家。

部,分布在太平洋的东西、南北的通道上,不仅是太平洋地区的战略要地,还是中国推进“一带一路”建设——“21世纪海上丝绸之路”倡议下的重要国家^①。中国应该以共商、共建、共享原则打造“中国与太平洋岛国”利益共同体、责任共同体和命运共同体,通过全面深化对太平洋岛国援助和深层次高水平合作,大力推进21世纪海上丝绸之路南线建设,塑造“负责任的大国”形象,提升中国国家软实力。

一 对太平洋岛国基建援助,改善岛国当地民生, 增强中国国际政治影响力

基建援助是指针对落后地区和国家自我建设能力的不足而进行的援助性的建设任务,也叫援建,主要包括支持交通运输建设、提升能源供给能力和推动信息化社会发展等三个方面。

(一) 中国对外基建援助项目深受受援国政府与人民的高度赞扬

中国政府针对很多发展中国家(地区)进行了专门拨款,援建了很多工程项目,几乎包含了所有民生领域的基础设施项目建设(主要项目包括公路、铁路、学校、医院、民居住房、港口、飞机场、水坝、发电站、政府办公楼、电视台等内容)。

太平洋岛国大多社会文化落后、经济发展迟滞、国家基础设施建设不足,人民生活严重依赖外援。中国对太平洋岛国进行基建援助,不仅可以改善当地民众的生活条件、提升他们的生活水平,还可以密切中国与太平洋岛国之间的关系。在“一带一路”倡议推动下,中国政府通过无偿援助、优惠贷款等形式支持太平洋岛国的基础设施建设,为这些国家的基础设施建设奠定了良好基础,树立了中国企业的良好形象,深受当地政府与人民的高度赞扬。

(二) 对岛国基建援助的重点是民生项目

基础设施的互联互通是“一带一路”建设的优先领域,对太平洋岛国援建的重点就是交通基础设施的互联互通和通信网络的融合,由此推动岛国

^① 张程锦:《“海上丝绸之路”倡议下的合作实践研究——以中国与太平洋岛国合作为例》,《东岳论丛》2017年第9期,第145页。

交通运输、国际贸易、国际物流、国际旅游等产业的长远发展。由于太平洋岛国内交通运输条件、医疗卫生条件、教育文化条件、网络信息沟通条件较差,对外联系又过度依赖航空和远洋运输,所以对其基建援助主要内容就是岛内公路建设、飞机场建设、医疗场馆建设、学校校舍建设、互联网及移动通信、海啸警报设备系统、太阳能或风力供电系统等基础设施建设。同时,根据岛国国情积极开展小水电、示范生态农场、沼气技术等项目建设,向岛国国民推广节能空调、太阳能路灯、小型太阳能发电设备等绿色节能物资设备。

二 对太平洋岛国贸易援助,满足岛国物资需求,增强中国企业国际影响力

贸易援助是指帮助发展中国家提升对外贸易能力的援助,通过向该国提供无偿援助、优惠贷款(低息或无息)、降低市场准入门槛、完善贸易基础设施等措施来提高其货物和服务的出口能力,协助其融入国际多边贸易体制,并提升其国际自由贸易获利能力等。贸易援助对于援助国和受援国都有利,一方面援助国通过它可以获得相当大的外交利益和政治利益;另一方面受援国借此克服各种贸易阻碍和限制性约束,获得相当可观的经济利益,国民脱贫致富,国家经济实力增强^①。

(一) 挑选优质产品充当贸易援助物资,提高我国企业(产品)知名度^②

1. 挑选优质产品进行贸易物资援助的意义

中国对太平洋岛国进行贸易物资援助时,一定要挑选优质的交通运输设施设备、机械设备、医疗设备、日常生活用品等产品。一方面,这些优质援外物资可以满足岛国民众生活和企业生产需要,提升岛国的国家产业能力,促进岛国国家经济发展;另一方面,这些优质援外物资会提高中国企业在岛国中的国际知名度和美誉度,大大提升中国在太平洋岛国国民心中的形象,

^① 曹俊金:《WTO 贸易援助制度构建的必要性研究》,《世界贸易组织动态与研究》2011年第4期,第64页。

^② 姜国庆、许馨书:《中国参与 WTO 贸易援助的机遇与挑战》,《国际商贸》2014年第23期,第180页。

从而进一步增强中国产品的出口能力。

2. 成立专门援助小组和援助平台

中国政府应专门成立“对太平洋岛国援助小组”，建立“对太平洋岛国贸易物资援助平台”，公示太平洋岛国生产和生活急需的相关物资，采用降税或补贴的方式，鼓励中国优秀企业拿出优质产品积极申报对岛国贸易物资出口，在通过相关组织或机构审核后，积极推荐给太平洋岛国人民消费。

（二）争取专项贸易物资援助政策支持，利用好贸易援助的国家政策

1. 建立并完善中国与太平洋岛国自由贸易区

积极争取国家相关部门支持，开展中国与太平洋岛国经贸合作活动，在国家为太平洋岛国“输华商品提供零关税待遇”基础上，推进中国与太平洋岛国”自由贸易区的建设，以实现双边设施联通、贸易畅通^①。

2. 为降低运输成本对国际物流运输企业进行补贴

针对相关中国国际物流运输企业进行相关补贴，减少其进出口物资的运输成本，降低中国商品和太平洋岛国商品在对方市场上的销售价格，以促进中国与太平洋岛国之间的进出口贸易。

3. 为降低商品售价对进出口贸易公司进行退免税补贴

针对相关中国进出口贸易公司开展进出口退免税补贴，鼓励其平价买入卖出两国商品，降低两国企业出口商品的销售价格，增强两国企业出口商品的积极性，增加两国民众对相关商品的需求。

4. 鼓励相关企业投资太平洋岛国优势资源

太平洋岛国拥有丰富的海洋、石油、天然气和海底矿产储备等资源，但是其资金匮乏、技术落后，不能很好地利用自身优势发展国家经济。中国应该借助自身资金、技术和人才等优势，积极投资太平洋岛国相关远洋渔业、林木、矿产和旅游等产业，既可以化“中国过剩产能”为“岛国有效产能”，带动当地居民就业，还可以为人民币区域化、国际化开辟新渠道。

^① 张程锦：《“海上丝绸之路”倡议下的合作实践研究——以中国与太平洋岛国合作为例》，《东岳论丛》2017 年第 9 期，第 148 页。

三 对太平洋岛国旅游外交，开展民间旅游外交攻势，增强两国民间交流和了解

旅游外交是指旅游客源国和旅游目的地的旅游官方机构、旅游企业、旅游行业协会、旅游者基于国际跨境旅游活动进行的文化交流和经贸交流活动。

（一）旅游外交是传统外交的有益补充

“国之交在于民相亲，民之交在于心相通”。近些年来，对外旅游外交作为中国传统外交的有益补充，已经从中国外交边缘转到外交核心，成为提升中国国家文化软实力的重要手段。旅游外交既可以向旅游目的地国输入经济利益，助推和改善两国之间的政治关系、经贸合作等，有效地推动中国“一带一路”建设；又可以通过旅游活动的文化交流增进两国人民之间的了解，充分发挥旅游外交的文化政治功能属性。

（二）对岛国旅游外交的主体内容是对其进行单向国际旅游援助

对太平洋岛国开展旅游外交，就是借助中国旅游者、中国旅游机构平台，在岛国（旅游目的地国）传播中国传统文化，增强中国国际影响力，巩固“文明大国”的国际形象。基于太平洋岛国社会经济文化相对落后的现状，对其开展旅游外交应该是单向国际旅游援助，其首要工作就是诱导众多中国游客前往岛国消费。但是太平洋岛国距离中国遥远，超远距离的国际交通成了中国对其进行旅游援助活动的最大障碍，要么花费游客大量旅行费用，要么耗费游客大量旅行时间。

（三）借鉴“家电下乡”政策^①，开展国际包机业务和国际邮轮业务

怎么才能让中国游客前往岛国旅游的旅行费用降低或旅行时间减少？目前，最可行的解决措施只有“国际包机”和“国际邮轮”两项业务。一方面，虽然去太平洋岛国最便捷的旅行方式是乘坐飞机，但是普通的航班费用

^① 家电下乡政策是中国政府为了对抗2007年美国次贷危机引发的全球金融海啸所造成的消费性电子产品外销需求急速衰退，而意图扩大中国国内消费市场，于2008年12月宣布的财政政策救市方案。

过高(¥7000~16000元),所以只有国际包机直达才能大幅度降低飞机票的价格。另一方面,国际邮轮虽然不快捷,都是对于退休的、带薪假期较长的游客来讲,闲暇时间充足、花费不太多,还是很不错的选择。

具体操作时,建议在东部发达城市航空港开展国际包机旅游业务,在东部沿海大港口开展国际邮轮旅游业务。同时,中国政府可以借鉴“家电下乡”政策,针对中国游客本人或相关中国旅游企业进行补贴,以更好地诱导中国国民前往太平洋岛国旅游。

四 对太平洋岛国医疗援助,提高岛国民众身体素质,承担国际人道主义责任

对外医疗援助超越了不同社会制度、风俗习惯、价值观念、文化背景的鸿沟,具有超政治性,深受受援国人民的欢迎^①。世界各国都很重视对外医疗援助,因其提供了“互信+亲近”的良好软环境,既可以树立两国间的国际友谊,还可以推动两国间的外交互动,促进两国经贸合作、政治互信和战略协同等。

(一) 建设太平洋岛国对外医疗援助基地

1. 选派医疗专家和技术人员轮流前往岛国进行医疗援助服务

建议中国政府在太平洋岛国建立对外医疗援助基地,按照一定的准入和选拔机制,每年定期从全国各省市的重点医院、医学院中选拔专业知识、临床技能和外语沟通交流能力较强的医疗专家组建“援太平洋岛国医疗人才储备库”,轮流前往太平洋各岛国开展对外医疗援助工作。

2. 采取措施激发医疗专家和技术人员对岛国医疗援助的积极性

为了激发医疗专家和技术人员前往岛国医疗援助的积极性,建议中国政府借鉴相关成功经验和措施:参照外交人员标准给予出国待遇(包括家属随任);动态调整医疗队员的国外补助和岗位津贴标准;为医疗队员提供国外意外伤害保险和医疗职业风险保障;在职称评定方面借鉴国内援藏援疆医护专家的评定做法;对派员单位实施提高积极性的鼓励措施(如颁发荣誉

^① 张善纲、赵育新等:《新时期对外医疗援助的意义及应对》,《解放军医院管理杂志》2013年第10期,第963页。

奖章、提高经济补贴、列入医院考核制度）等。

3. 帮助受援国建立健全良好的医疗卫生体系

为了长久解决岛国人民的身体健康问题，提高全民身体健康水平，应该在正确的卫生工作方针指导下，帮助受援国建立健全良好的医疗卫生体系，开展疾病预防控制工作和重点人群（如妇女和儿童）的健康保健等公共卫生行动。

（二）选派优秀中医理疗师，发挥传统中医理疗功效

太平洋岛国天气多湿热，加上岛民喜欢吃高脂肪、高能量的食物，食量较大，体形肥胖，身重易疲倦，所以当地居民多为痰湿体质。痰湿体质者多发咳嗽、哮喘、痰多、头晕、肠胃不适、呕吐等症状，易生呼吸道疾病（慢性支气管炎、支气管哮喘、肺气肿）、心脑血管疾病（动脉硬化、高脂血症、高血压、冠心病）、肠胃消化系统疾病（慢性胃炎、慢性肠炎）、新陈代谢疾病（糖尿病、痛风）、肥胖综合症等疾病。

建议中国政府从全国各省市选派优秀中医康复理疗师前往太平洋岛国，为岛国人民提供康体保健性医疗服务。中国传统中医康复理疗能有效快速祛除人体内的痰湿，从而预防、改善、治愈很多慢性病。中医理疗是以中医理论为基础、以经络理论为指导，通过刺激人体一定的部位（腧穴）来疏通经络、调节脏腑、行气活血，达到扶正祛邪、治疗疾病的目的，主要包括针灸、推拿、拔罐、刮痧、艾灸等多种治疗方法^①。

五 对太平洋岛国教育援助，提高岛国国民素质， 增进两国文化交流与相互了解

教育在推动共建“21 世纪海上丝绸之路”的愿景与行动中具有基础

① （1）针灸是把毫针按一定穴位刺入患者体内，运用捻转与提插等针刺手段以激发经络之气，使人体新陈代谢旺盛起来，从而起到预防疾病，强壮身体、益寿延年的目的。（2）推拿依据中医脏腑经络学说，运用推、拿、按、摩、揉、捏、点、拍等手法，以期达到疏通经络、推行气血、扶伤止痛、祛邪扶正、调和阴阳的疗效。（3）拔罐（用火燃烧罐内空气，使之内部产生负压），利用局部热刺激、负压吸引作用，来达到逐寒祛湿、祛除淤滞、拔毒泻热、疏通经络、行气活血、消肿止痛的目的。（4）刮痧可以疏通经络、舒筋力气、活血化瘀、祛除邪气，即扩张毛细血管、增加汗腺分泌、促进血液循环，可立刻缓解高血压、中暑、肌肉酸疼等所致的风寒痹症痛苦。（5）艾灸就是用艾草在穴位皮肤上熏灸，令药气渗透穴道、经络，令相关脏腑功能活化。

性、先导性作用, 而“丝绸之路教育援助计划”更是教育部《推进共建“一带一路”教育行动》的引领性策略^①。中国应在力所能及的范围内加大对太平洋岛国教育的援助力度和规模, 派遣志愿者前往岛国开展基础教育、高等学科教育、计算机培训、农业科技、医疗卫生技术、国际贸易、汉语教学、旅游服务技术、国际救援等方面的教育援助, 以提升中国的软实力。

(一) 基础教育援助

1. 加大基础教育设施设备的援建和援助力度

太平洋岛国大多中小学校舍及教育设施设备亟待大规模更新, 中国援建中小学校舍和教育设施设备切合岛国人民的实际需求, 一定会受到当地政府和人民的热切欢迎。为了有效改善太平洋岛国中小学校的教育环境, 需要进一步援建中小学校、图书馆等教育设施, 援助计算机、教学用具、文体用品等教学物资。

2. 派遣优秀教师前往各岛国支教

太平洋岛国教育水平相对落后, 民众文化知识较为匮乏。为了提升太平洋岛国当地基础教育教学质量, 中国政府应该从全国各省市的高校及中小学中选派大量优秀教师前往各岛国支教^②, 同时还可以借助这些援助教师传播中国传统文化, 加大对外汉语教学推广的支持力度(汉语是中华文化的关键载体, 推广汉语是推广、传播中华文化的一条重要路径)。

3. 在中国国内建立“中太国际友好学校”

在中国国内选择合适的城市(比如大连、青岛、上海、厦门等海边城市)和场所, 建立“中太国际友好学校”。因为太平洋各岛国王族、贵族、酋长家中的子女长大成人后, 往往会严重影响当地社会政治发展方向, 所以中国需要从中培养自身的“忠实粉丝”, 即选拔其中的合适人选前往中国接受“中国式教育”, 从小说中国话、吃中国饭、学习中国文化、了解中国人、亲近中国人。

^① 康乐、李福林:《“一带一路”教育行动中教育援助可持续模式探析》,《高校教育管理》2018年第2期,第17~18页。

^② 聊城大学在2016年、2017年、2018年连续3年先后共派遣15位教师赴萨摩亚在中学进行理工学科支教,启动了我国首个太平洋建交岛国援外试点项目。

（二）高等教育援助

1. 在各岛国建设中国大学海外分校，适时增加孔子学院、孔子学堂的数量

大力支持中国高校在各太平洋岛国建设海外分校^①，与当地高校合作开办孔子学院、孔子学堂等。海外分校和孔子学堂将根据各岛国国情和教育实际，着力培养满足当地经济社会发展需要的高级应用型人才，一方面提升中国高校教育国际化发展水平，增强其国际知名度和美誉度；另一方面还可以积极传播和弘扬中国文化、增强中国软实力。

2. 在中国高校中设立南太学院（太平洋岛国留学中心）

“留学中国计划”是《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中的一项重大国家战略，中国高校应胸怀世界、为国分忧，需要加大对太平洋岛国学生来华留学支持，增加来华留学政府奖学金名额，以帮助太平洋岛国培养各种急需的专业人才。选择合适的中国高校，在校内设立“太平洋岛国留学中心”，开展太平洋岛国留学生来华留学教育，一方面服务于国家外交战略需要，另一方面提升中国高校国际化办学水平和综合实力。

（三）非学历性职业技术技能培训

太平洋岛国社会经济发展的根本在于自身实体经济的发展，特别是本国企业生产、国际贸易、农业技术及管理、医疗卫生技术及管理、旅游服务等一线需要大量高素质专业技术技能人才。非学历性职业技术技能培训就是指根据太平洋岛国各行业不同需求，直接进行相关专业技术传授和技术人员培训。中国政府应从相关高校、高职、企业中挑选优秀技术技能专家，前往太平洋岛国进行专业技术传授（比如大棚蔬菜栽培、果树栽培、啤酒酿造等技术培训），或邀请相关人员来华参加技术培训。

（四）积极开展“中国与太平洋岛国文化交流”活动

积极开展中国与太平洋岛国间的文化交流与合作活动，推动中华文化与太平洋岛国文化的互学互鉴；可以在岛国设立中国文化中心，大力促进中国

^① 2018年3月，中国与汤加王国在两国政府签署的教育交流与合作文件中明确了“双方支持建立聊城大学汤加学院”。

与太平洋岛国人文交流；可以帮助太平洋岛国深入挖掘自身岛国文化，并提高岛国人民知识文化素养。

总之，中国应该利用对外援助策略的超政治性、基础性、先导性作用，对太平洋岛国进行全方位援助，可以达到投入不多而收益颇丰的效果，既推进了“21 世纪海上丝绸之路”南线建设，又巧妙地为中国国家利益服务，还增强了中国的软实力。

Deepening China's assistance to the Pacific
island countries and promoting the construction of
the South Line of "21st Century Maritime Silk Road"

Zhang Jianfeng

Abstract: Pacific island countries are the end point of the South line of "China's 21st century maritime silk road", they have special geographical position and strategic position. International aid has the hyper-political role and leading role, it has little investment and a large income, it often used by some donor countries to enhance their international status and influence. So deepening China's assistance to Pacific island countries in an all-round way, can promote the construction of the South Line of "21st Century Maritime Silk Road", and build a community of Shared interests, responsibility and common destiny between "China and the Pacific island countries".

Keywords: Pacific island countries; trade aid; tourism diplomacy; medical aid; education aid

萨摩亚华人华侨公共形象和社会地位的变迁^{*}

石莹丽^{**}

摘要：自 19 世纪 80 年代首批中国人到达萨摩亚至今，华人华侨在萨奋斗的历史已逾 130 年，其公共形象和社会地位发生了巨大变化。1949 年前，来萨华人的主要身份是契约劳工，被看作“付费奴隶”和“廉价商品”，工作环境艰苦恶劣，社会地位低下。1949~1975 年，在萨华人华侨主体是此前来萨劳工，此时已获得萨籍身份，在萨多个领域进行自主经营，而且与欧洲人一样，拥有了议员竞选权，二代以上华裔已彻底融入当地社会。1975 年中萨建交以来，来萨华人主要由国家外派人员、承揽援萨基础设施建设的中国建筑工人和个体经营者三部分组成。在萨中国建筑工人和国家公派人员受到当地民众的高度认可，被誉为黄皮肤的男子汉和“东方茉莉花”。个体经营者则一般拥有一定的经济实力，经营范围广，投资规模大，多已获得永久居住权，以能干的富人形象出现在公众面前。华人华侨在萨公共形象和社会地位的变迁，与祖国的日益强大和华人华侨在萨自身的奋斗息息相关。

关键词：萨摩亚 华人华侨 公共形象 社会地位

^{*} 本文为国家社科基金重点课题“太平洋岛国研究”（15AZD043）、教育部国别和区域研究指向性课题“萨摩亚与中国外交关系研究”（R18WB0201）阶段性成果。

^{**} 石莹丽，博士，聊城大学历史文化与旅游学院副教授，太平洋岛国研究中心研究员，自 2016 年 1 月至今在萨摩亚独立国执行教育部援教任务。

自 19 世纪 80 年代首批中国人到达萨摩亚至今, 华人华侨在萨奋斗的历史已逾 130 年。目前所见资料中, 较早研究华工在萨历史的著作, 可能是道格拉斯·哈尼斯 (Douglas Haynes) 1965 年惠灵顿维多利亚大学的硕士毕业论文《1900~1950 年间华工在萨摩亚》,^① 而影响最大的则莫过于南西·汤姆 (Nancy Y. W. Tom) 1986 年出版的《龙来千里: 中国人在西萨摩亚 1875~1985》(以下简称《龙来千里》)。^② 该书在参考哈尼斯毕业论文的基础上, 考证了 1880~1900 年以个人身份来萨华人的时间、人数和在萨生活状况, 以丰富图文史料再现了 1903~1934 年以契约华工身份来萨华人数量、工作条件等方面的情况, 是研究萨摩亚华人华侨不可多得资料。当然, 由于出版年代“久远”, 该书对 1949 年以来在萨华人华侨情况的介绍, 十分笼统。

2015 年, 值该书完稿 30 周年之际, 由南西·汤姆授权的萨摩亚历史文化信托公司再版发行, 并将来萨华人华侨时间下探至 2015 年。遗憾的是, 该部分内容非南西本人所作, 而是直接收录了 2015 年 2 月 25 日在萨摩亚国立大学召开的“中国与太平洋”研讨会上, 首席执行官图阿塔阿露阿·瓦伊 (Tuatagaloa Aumua Ming Leung Wai) 的演讲稿, 且仅仅补充了几位在萨较有影响的个体经营者, 对于中国援助一笔带过, 对于庞大的华人华侨群体未做总体性评述。尤其是对于来萨华人的四个分期不符合中国当代历史进程和华人华侨在萨的实际情况。^③

① D. R. Hayden, *Chinese Indentured Labour in Western Samoa, 1900 - 1950*. Wellington: Government Printing Office, 1965.

② Nancy Y. W. Tom, *The Chinese in Western Samoa 1875 - 1985: The Dragon came from afar*, Apia: the Western Samoa Historical and Cultural Trust, 1986.

③ 该书将来萨华人分为四个时期: 第一个时期是十九世纪四十年代至九十年代, 这一时期主要是以个人名义到萨务工的广东福建两省男性, 他们来到后, 有的很快凭借着聪慧开始经营小买卖, 有的与萨摩亚女性结婚生子, 定居下来; 第二个时期是二十世纪初年至三十年代, 也就是前文所说的 1903~1934 年, 这段时间主要是以集体名义来萨从事种植业。第三个时期大约是在二十世纪五十年代至 20 世纪末年, 这一时期华人主要是投奔亲戚而来, 帮助亲戚打理生意, 有一些人也在此结婚定居下来, 也有一部分人转战新西兰、中国香港等地。第四个时期是二十一世纪初年至今。他们主要是来萨的建筑工人和经商老板, 这个阶段的华人同胞很少同萨摩亚人结婚。值得注意的是, Nancy 该书第一版于 1986 年出版, 其对于华人华侨的描述亦止于此年。本文所引系该书 2015 年第二版, 此版将华人华侨在萨历史延至 2015 年, 笔者不同意该书第三个和第四个时期的划分。因为迄今许多在萨华人系改革开放初年至 90 年代初来萨, 人为地将其割裂既不符合中国当代历史走势, 也不符合在萨华人的实际情况。参见 Nancy Y. W. Tom, *The Chinese in Samoa: 1875 - 2015, The Dragon Came from Far*, Apia: the Samoa Historical and Cultural Trust, 2015, pp. 134 - 148.

2003年,值华工来萨100周年之际,翟兴付出版了《萨摩亚华侨华人今昔》一书,该书查阅了大量文献资料、采访了部分华人后裔,呈现了许多原始资料,亦是一本研究萨摩亚华侨华人历史的重要参考文献,尤其是其对于美属萨摩亚华侨华人的介绍,填补了南西一书的不足。但同样遗憾的是,该书对于1949年以后萨摩亚华人华侨历史没有系统追述,对于中萨建交以来中国对萨各项援助和2000年以后来萨经营者没有涉及。阿·思阿欧思(A. S. Noa Siasoi)的论文《抓住龙的尾巴——中国人在萨摩亚的影响》一文系其2010年坎特伯雷大学硕士毕业论文,是目前研究萨摩亚华人华侨成果中搜集资料较全的作品,但却略过了1950~1980年华人华侨在萨历史;就中萨建交后华人华侨在萨情况,只是简单概述了2010年前中国对萨基础设施建设项目及医疗队、汉语教师等人力资源援助,而对于在萨个体经营群体未能进行系统评述。^①本·阿娜(Ben Featuna'I Liua'Ana)于1997年6月刊发的《小天堂里的龙:中国人在萨摩亚的幸与不幸,1900~1950》一文,详细介绍了华工在萨境遇及少量华工最终实现个人梦想的历史,但亦将研究时间界定在20世纪上半期,并主要参考了南西《龙来千里》一书。^②马一的《清驻德属西萨摩亚中国领署的设置》一文在考察晚清与德国有关德属西萨摩亚设领交涉的过程中,对于1909年前华工在萨的艰难处境着墨颇多,有重要参考价值。^③此外,在有关德属和新西兰委任统治时期萨摩亚政治历史的著作中,亦有对20世纪上半期华工在萨的零散介绍。

综上所述,既有研究成果对于1880~1949年在萨华工情况考证详细,但对于1949年以后华人华侨在萨历史却没有系统论述,尤其是2000年之后中国援助和中国经营两大在萨群体更付阙如。本文在吸收借鉴上述研究成果的基础上,拉长研究时段,并从公共形象和社会地位变迁的角度,对于1975年中萨建交以来在萨华人群体进行系统评述,以求全面考察近140年来华人华侨来萨目的、在萨人身自由度、工作生活环境及萨摩亚官方和民间对华人华侨的评价等方面的情况。

① A. S. Noa Siasoi, *Catching the Dragon's Tail: The Impact of the Chinese in Samoa*, Canterbury: A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the Degree of Master of Arts in Pacific Studies in the University of Canterbury, 2010, p. 39.

② Ben Featuna'I Liua'Ana, "Dragons in Little Paradise: Chinese (Mis-) Fortunes in Samoa, 1900 - 1950", *The Journal of Pacific History*, Vol. 32, No. 1 (Jun 1997), p. 29.

③ 马一:《清驻德属西萨摩亚中国领署的设置》,《德国研究》2015年第2期。

— 1900 ~1949 年：“付费奴隶”和“廉价商品”

据现有资料记载，1880 年以前，萨摩亚仅有 3 位随渔船到来的中国人，^① 但这已足以引起当时萨摩亚最高酋长玛列托亚·拉乌配帕（Malietoa Laupepa）的恐惧，中国人被认为是萨摩亚经济和人种的破坏者。由于害怕越来越多的中国人到来，玛列托亚·拉乌配帕政府于 1880 年出台了禁止中国人移民的法律。^② 故此，1883 ~ 1899 年的 16 年间，仅有 9 位中国人随渔船到达萨摩亚并定居下来。他们登记的职业有厨师、木工、制盒工、面包师、零售商，还有一位美国驻萨领事管家。^③

中国人到达萨摩亚恰值英、德、美等国在萨摩亚争夺越来越激烈、冲突不断的时期。1899 年，三方协议签订，美国占领西经 171 度以东，即美属萨摩亚，德国占领 171 度以西，即现在的萨摩亚独立国。其间，德国戈德弗罗伊贸易公司（Godeffroy）于 1858 年收买了乌波卢岛的一部分，主要从事热带作物种植业。但该公司因经营不善于 1879 年破产，德国人遂在该公司基础上成立了德国南太平洋岛屿贸易和种植园公司（Deutsche Handels und Plantagen-Gesellschaft）。该公司随即垄断了乌波卢岛大部分种植业而极度缺乏劳动力，但受前玛列托亚·拉乌配帕时期禁止中国人移民规定的影响，该公司曾试图从周边群岛如美拉尼西亚等地输入劳动力，但终不能满足需要。1903 年，德国驻萨行政长官索尔夫（Solf）废除了禁止中国人入萨的法令。

相比较于萨摩亚本土和周边岛屿劳动力，中国人因能熟练使用斧头、铲子等劳动工具，能胜任繁重的采摘、种植等体力劳动而更受欢迎。于是，自 1903 年至 1934 年，先后共有 15 批 6984 位契约华工来到萨摩亚。他们大多来自福建和广东，从汕头或者香港出海，^④ 遥遥路途上遭受烈日蒸灼，加之

① Stephen John Smith, *The Samoa (N. Z.) Expeditionary Force 1914 - 1915: An account based on official records of the Seizure and Occupation by New Zealand of the German Islands of Western Samoa*, Wellington: Ferguson and Osborn Limited, 1924, p. 107.

② Malama. Meleisea, *The Making of Modern Samoa: Traditional Authority and colonial Administration in the Modern History of Western Samoa*, Suva: Institute of Pacific Studies of the University of the South Pacific, 1987, p. 168.

③ Nancy Y. W. Tom, *The Chinese in Samoa: 1875 - 2015, The Dragon Came from Far*, p. 54.

④ Nancy Y. W. Tom, *The Chinese in Samoa: 1875 - 2015, The Dragon Came from Far*, P. 3.

风高浪急,船体粗陋,饮食败缺,中途丧命者不在少数。^①而且,这一时期是华工在萨遭受身心侮辱最严重的时期,被视为“廉价商品”“付费奴隶”和“次于萨摩亚人的第三等级人”,^②被任意解雇和鞭打,^③萨摩亚雇主从“未尝以人类视之,亦未尝以人类待之,其为人类之自由权利,完全为别人所剥夺。”^④华工不能更换雇主,不能与萨籍女性通婚,每天要工作9个半小时,每周工作六天。只有在气温达到38度以上时才可以每周减少半小时的工作时间,而每个月工资只有少得可怜的2.4美元。^⑤

随着华工在萨恶劣境遇的消息不断传回国内,1907年,福建、广东两省委派汕头洋务委员林树棻前往萨摩亚进行实地调查,第二年又派两广总督署洋务委员林润钊前往调查。巧合的是,1909年相继发生“萨瓦伊岛德籍种植园主枪杀4名要求增加工资的无辜华工、华工朱河因轻伤德籍管工而被重判死刑以及华工与招工人员在前往萨岛船中发生暴力冲突”三大华工受虐事件,清政府最终于1909年9月8日下诏设立驻德属南洋各岛领事,附近德属奴阿岛、巴劳岛皆归其统辖,委任同知銜已保州同的林润钊署理是职。^⑥在历任中国驻萨领事的积极努力下,华工在萨工作环境和生活条件均有较大改善,且争取到了“过春节、清明节、端午节等中国传统节日的权利”。^⑦自1920年始,新西兰统治当局修改了华工条例,禁止对华工进行严厉体罚、关押等非人虐待。自1923年始,经驻萨领事许可,华工可以更换雇主。^⑧

尽管华工在萨社会地位低下,几无人身自由可言,但相较于萨摩亚男性,华工还是以能干吃苦顾家和能够更好地为妻子提供财力支持,而受到萨籍女性青睐,^⑨华工与萨籍女性通婚十分普遍。据统计,至1914年新西兰

① [美] 沈已尧:《海外排华百年史》,北京:中国社会科学出版社,1985,第8~9页。

② Ben Featuna'I Liua'Ana, "Dragons in Little Paradise: Chinese (Mis-) Fortunes in Samoa, 1900 - 1950", pp. 29, 47.

③ [新西兰] W. 福克斯、B. 坎伯兰编:《西萨摩亚:热带波利尼西亚的土地、生活及农业》,中山大学地理系经济地理教研室译,北京:商务印书馆,1977,第124页。

④ 台湾华侨志编委会编:《华侨志·总志》,台北:华侨志编纂委员会,1958年,第97页。

⑤ Nancy Y. W. Tom, *The Chinese in Samoa: 1875 - 2015, The Dragon Came from Far*, p. 138.

⑥ 马一:《清驻德属西萨摩亚中国领署的设置》,《德国研究》2015年第2期,第137页。

⑦ 翟兴付、仇晓谦:《萨摩亚》,北京:世界知识出版社,2002年,第176页。

⑧ Yee Sin John, *The Chinese in the Pacific*, Suva: South Pacific Social Sciences Association, 1974, p. 21.

⑨ Newton. Rowe, *Samoa Under the Sailing of Gods*, London: Unwin Brothers Limited, 1930, p. 271.

委任统治时期,共有 100 对华工萨妻夫妇,育有 118 个混血孩子。至 1920 年,在当时在萨的 800 多名华工中,有 200 人左右与萨籍女性存在婚恋关系,且多数育有子女。^①与此同时,有关禁止华工与萨籍女性婚恋的条例却不断修改且愈加苛刻。华工不允许进入当地人法雷,合同到期被强制遣返,如有违反则面临罚款和牢狱处罚等。尽管许多华工在萨已有家室,也要遭遇被迫遣返以至妻离子散的命运。这段时期是华人在萨生活环境最恶劣、社会地位最低下的时期。

二 1949 ~ 1975 年:合法公民和议会候选人

随着华工不断被遣返,在萨华工数量越来越少,至第二次世界大战结束时仅有 293 人留在萨摩亚。^②经过中国驻萨领事和华工的多方努力,1947 年,新西兰政府批准了《1947 年萨摩亚移民法修正案》,其中规定在萨生活多年且已上了年纪的华工可免于遣返。随着 1948 年 10 月最后一批遣返华工离萨,契约华工在萨历史宣告结束。至 1949 年,留在萨摩亚的 175 名华工均获得了萨摩亚公民身份。^③但 1949 ~ 1961 年,萨摩亚依然处于新西兰委任统治之下,华工子女在萨身份问题一直延续至《1961 年婚姻法》的通过才最终解决。该婚姻法规定:在此法实施之前的各种事实婚姻被承认为有效和合法……因此而生育的孩子也随之成为合法婚姻的孩子。^④

新中国成立后至 1975 年中萨建交前,来萨华人多以个人身份投奔亲戚帮忙打理生意。许多早年来萨华工凭借中国人的吃苦耐劳、聪明能干等品质,在萨从事面包房、餐饮、百货、木工、建筑、种植业等个体经营,并在萨摩亚身份的保护下,逐渐成为完全自由的生意人。但因年事已高,不得不千方百计与家乡取得联系,邀请亲戚前来帮忙打理生意。遗憾的是,迄今笔者尚未发现这一时期来萨华人的具体统计数字。不过,据南西一书,至 1985 年,已经取得萨籍身份的华工仅剩 32 位,持有中国大陆、香

① 参见翟兴付《萨摩亚华侨华人今昔》,香港:香港社会科学出版社有限公司,2003 年,第 75、79 页。

② Nancy Y. W. Tom, *The Chinese in Samoa: 1875 - 2015, The Dragon Came from Far*, p. 82.

③ 翟兴付:《萨摩亚华侨华人今昔》,第 94 ~ 97 页。

④ 翟兴付:《萨摩亚华侨华人今昔》,第 86 页。

港和台湾护照的华人有 15~20 人;^①至 1996 年,仅剩 6 位原始契约华工在萨。^②

持有萨籍身份的在萨华人与欧洲人拥有相同的议员竞选资格。萨摩亚实行一院制,在其所有议员席位中,为外籍人士保留了 2 个席位,习惯上称为欧洲人议席。^③实际上,在最初的议员选举中,这两个议席是专为萨籍华人和欧洲人而设的。在 1951 年 4 月 27 日议会选举时,华人和欧洲人就被划为一组,当时有资格参选的萨籍华人有 160 名,主要职业有裁缝、种植园主、通信员、售货员、木工、店主、面包师、厨师等。^④随着华工在萨年龄越来越高,一代华工在萨人数越来越少,而二代以上华裔已完全融入当地社会,许多已经拥有酋长头衔,成为萨摩亚的重要领导人和商界精英,现在的议会选举也就没有必要为华裔专设席位了。

这一时期,在萨华人一方面为萨摩亚经济发展做出了不可磨灭的贡献,另一方面,成立了华人公会,制定了公会章程,选举了领导机构,逐步规范华人在萨群体。许多华人在萨享有很高声望,例如李航、陈茂等名字现在已经成为萨摩亚颇有名望的家族姓氏了。李航曾长期担任华人公会秘书长,其最小的儿子尼可·李航(Niko Lee Hang)现为萨摩亚交通与基础设施部部长,其二女儿帕萨米·李航(Pasami Lee Hang)去世前曾为萨摩亚尼尔森图书馆馆长,其长孙(大儿子之子)德斯蒙德·李航(Desmond Lee Hang)现为萨摩亚国立大学副校长。陈茂先生于 1934 年来到萨摩亚,1950 年创立陈茂公司,该公司 1976 年开始经营进出口贸易,逐渐发展为萨摩亚首富。1975 年中萨建交之初,其率领旅萨华人代表团回国访问,受到周恩来总理的亲切接见。1993 年,萨摩亚政府为了表彰其卓越的商业成就和对萨摩亚经济社会发展做出的巨大贡献,特授予他荣誉勋章。1997 年陈茂先生去世时,萨摩亚政府给予其隆重的国葬礼遇。除上述两位声望显著的萨籍华人

① Nancy Y. W. Tom, *The Chinese in Samoa: 1875-2015*, The Dragon Came from Far, p. 82.

② 翟兴付:《萨摩亚华侨华人今昔》,第 137 页。

③ 根据萨摩亚 1960 年宪法规定,议会由国家元首和立法大会组成,国家元首有召集、休会及解散议会的权力。现在萨议会下设 16 个委员会,先前设有 49 个议席,其中萨摩亚席位 47 个,必须从年满 21 岁的酋长中选出。非萨摩亚席位两个(通常为非萨籍所设,也称为欧洲人议席)。根据 2013 年宪法修正案,女性须占 10% 的议席。因此,2016 年 3 月 18 日,萨摩亚议会第 5 位女议员诞生,这也使议会成员由先前的 49 位上升为 50 位,其女性比例也符合了修正案的规定。

④ 翟兴付:《萨摩亚华侨华人今昔》,第 106 页。

外,现在萨摩亚最大的超市批发零售企业 Ah Liki 经营者为二代华裔,第二大超市批发零售企业 Frankie 为一代华人,但已加入萨摩亚国籍。^①

三 1975 ~ 2018 年:黄皮肤的男子汉和“东方茉莉花”

随着 1975 年中萨建交和 1978 年中国实行改革开放政策,福建、广东两省外出经商务工人员骤增,其中,有不少华人在亲戚的介绍下来到萨摩亚。另外,这一时期中国对萨援助开始启动,对萨基础设施援建和人力资源援助逐步开展。在上述背景之下,国家外派人员、承揽援萨基础设施建设的建筑工人和个体经营者,成为这一时期来萨华人的主体。

国家公派人员主要是“为了支援某些发展中国家的教育、医疗、经济等方面的建设,中国选派志愿人员到发展中国家为当地民众提供服务”。^② 1975 年后来萨公派人员主要有汉语和理科教师、医疗队、农业技术专家组等。1984 年 9 月,应萨摩亚国立大学邀请,中国政府向萨摩亚国立大学选派了两位汉语教师。^③ 自 2002 年起,中国政府开始连续向萨摩亚国立大学选派汉语教师,每届两年,迄今已有 8 位教师先后在该校任教。2014 年起,国家汉办又选派 3 名教师在萨小学从事汉语教学,目前第三期两位教师正在萨开展工作。自 2016 年 1 月起,中国教育部开始向萨选派理科教师,深入萨高中进行授课和教师培训,由聊城大学负责派遣,每期五人。目前第三期五位教师正在执行该项任务。1986 年,中国向萨摩亚派出第一批医疗队,目前共向萨派遣了 14 批医疗队约 100 位医生。^④ 自 2010 年起,中国政府开始向萨选派农业技术专家,由湖南省农业委员会对外经济技术合作中心负责实施,目前 9 位专家正在萨执行第 4 期技术合作任务。

国家公派人员借助直接接触当地百姓、服务于基层的优势,在完成本职工作工作的同时,积极传播中国传统文化,利用各种机会向当地政府官员、民众、学生展示中国茶艺、太极、武术、书法、民歌、舞蹈等中国优秀文化节

① “Ah Liki”和“Frankie”现在是萨摩亚两大食品百货连锁超市名称。Frankie 同时也是华侨蔡健敏先生的英文名字,详见本文第三部分。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《〈中国的对外援助〉白皮书》(中文),2011 年 4 月 21 日, www.scio.gov.cn, 访问时间:2017 年 6 月 16 日。

③ 程相文、周翠琳:《为了感情上的需要——记西萨摩亚的汉语热》,《世界汉语教学》1987 年第 2 期,第 62 页。

④ 2018 年 6 月底,第 15 批医疗队 6 位医生即将抵萨开展工作。

目。在汉语教师的学校里,每一届学生都会演唱《茉莉花》《康定情歌》等中国民歌;在萨摩亚国立大学,学生们已经学会了《太极功夫扇》《武功秘籍》等兼具武术特点的民族舞蹈;在中国驻萨摩亚大使馆举行的内阁夫人茶话会上,中国老师们表演了茶艺、二胡、剪纸、藏族舞蹈等节目。这些中国优秀传统文化展示深受当地民众和学生喜爱,许多学生一听到《茉莉花》这首歌,就会想到中国和中国教师,Jasmine(茉莉花)成了学生们对中国老师的亲切称谓。

这一时期在萨建筑工人主要隶属于承揽中国援萨基础设施项目的各建筑工程公司。这些建筑公司主要有中国体育国际经济技术合作公司、上海建工、湖南建工、天津建工、青岛建工、安徽省外经建设集团公司、中国交通建设集团等。中国体育国际经济技术合作公司承建了阿皮亚公园综合体育设施的维修扩建项目。上海建工主要承揽了萨摩亚国家医疗中心、新政府办公大楼、法雷奥罗国际机场升级改造项目、萨摩亚妇女儿童活动中心、瓦伊特莱小学、马塔乌图小学、法雷瓦奥小学、高瓦台瓦伊小学、萨帕帕里小学、法雷乌小学等项目。湖南建工承揽了萨摩亚国立大学海洋学院的施工。天津建工主要承揽了萨摩亚议会办公楼和司法部及法院行政办公楼建设项目。青岛建工承揽的项目主要有2007年阿皮亚公园综合体育设施维修扩建工程和阿艾利小学。安徽省外经建设集团公司承揽了萨摩亚游泳馆项目。^①中国交通建设集团主要承揽了2014年阿皮亚公园综合体育设施的维修扩建工程。^②

萨摩亚地处南纬13.5度,属热带雨林气候,高温炎热,雨水不断。中国建筑工人们往往顶着烈日淋着雨水户外作业。加之缺乏大型建筑设备,工作生活条件比国内艰苦得多。但由中国建筑工人们建造的各项地标性建筑在萨摩亚却是家喻户晓。这些建筑工人也因而成为萨摩亚人心中黄皮肤的男子汉。因建筑工人随项目建设进度进行选派,流动性大,无法进行具体人员统计。据在萨承揽工程最多的上海建工项目经理施林杰介绍,上海建工在萨长期驻守工人150人左右,另外雇用当地工人100人左右。对所有在萨工人一

① 该场馆先后承办了2007年南太平洋地区运动会、2015年第五届英联邦青年运动会水上项目,业已成为萨摩亚的地标性建筑,2019年南太平洋运动会水上项目即将在此举行。

② 该项目总承揽为中国交通建设集团,分承建为上海建工。萨摩亚在此场馆先后成功举办了1983年第七届南太平洋运动会、2007年南太平洋地区运动会和2015年第五届英联邦青年运动会。该体育设施也成为萨摩亚各体育赛事和文体活动的首选场所。中国政府将于2019年再一次对该场馆进行升级改造,以迎接2019年南太平洋运动会的召开。

律实行半军事化管理，以确保工程质量和工期进度。^①

除上述两类公派人员外，另有一些国内较大企业外派技术人员和地方政府公派短期援助人员在萨，如安徽外经经济建设集团工程师、华为公司工程师、华南渔业驻萨基地技术员、中国在萨进行的各项技术培训班培训师、中国短期义诊医疗队、中国向萨选派的橄榄球教练等，他们精湛的技术同样受到萨方高度认可。

与以往许多中国商人小本经营不同的是，今天在萨的中国经营涉及百货、超市、建材、餐饮、电子产品、美容美发、服装加工等百姓生活的各个领域。这些商店多为连锁经营且有自己独立的品牌，批发零售兼顾，定期送货上门，服务遍及萨各个村庄，极大地便利了当地百姓生活。尤其值得关注的是，许多中国经营正在向中国制造迈进，目前一些华人私营企业家已在萨开设或经营有烟厂，软体饮料加工厂，保健品加工厂、光伏太阳能基地，海参养殖基地、蔬菜种植农场等，这些企业已形成较大规模，成为萨摩亚的龙头企业，大大提高了当地百姓生活质量，促进了萨摩亚经济发展。

这一时期以个人名义来萨经商并且颇有成就的个体经营者主要有蔡健敏、翁维捷、方晖、施祖杰、黄志杰、方友凯等人。作者利用两年多来在萨援教机会，经过与华人经营者多次座谈，参与他们的职工联谊会、春节茶话会等活动，获悉了部分在萨华人华侨的具体经营情况。蔡健敏，目前在萨拥有十二家大型食品百货超市，雇用当地员工 700 余人，成为萨摩亚食品百货的龙头企业和缴税大户。蔡健敏本人已经加入萨摩亚国籍并且娶了一位萨籍妻子，育有一子一女。翁维捷，目前是萨摩亚百货商品批发零售的龙头人物，另外还经营有一家烟厂、两家酒店和两家餐饮，雇用当地员工 140 多人，兼任法雷瓦奥（Falevao）村酋长。方晖，目前在萨建有两个光伏太阳能发电基地，月平均供电量 60 万千瓦。又刚刚购置了萨摩亚颇具特色的度假酒店——露普森娜树屋（Lupe Sina Treesort），目前正在进行升级改造。施祖杰，目前主要从事食品百货批发零售、诺丽酵素加工、海参养殖等。黄志杰，目前经营有建材批发零售、建筑工程队、蔬菜种植基地。方友凯，目前经营有食品百货批发零售，拥有木林阿阿特雷（Muliagatele）和雷阿奥瓦阿（Leaovaag）两个酋长头衔。

^① 访谈时间：2018 年 6 月 8 日，地点：阿皮亚 Scalini 西餐厅。

结 语

自从1880年前首位华人来萨至今已有140年左右历史。据统计,目前在萨华裔约有三万人,尽管绝大多数为二代以上华裔,已经不会汉语,不曾到过中国,但他们依然对中国有着特殊感情,希望与中国建立起某种联系。^①如果说20世纪上半期来萨华工历尽艰辛靠做苦力得以谋生的话,如今的华人同胞则主要靠智慧和技能打拼天下并逐渐成为萨摩亚的行业精英。目前萨摩亚的华人商店已成为百货零售业代名词,而且每家企业都雇用了当地员工,很好地帮助岛民解决了就业问题。而且,与美国、新西兰、澳大利亚等国商品高昂的价格相比,中国商品的进货渠道简捷,价格便宜,深受当地百姓欢迎。许多华人公司经理取得成功后,积极投身于萨摩亚公益事业,有力地宣扬了华人华侨在萨形象。也有的被当地村子授予酋长头衔,每逢村子里有重要事宜都会到场参加并捐赠现金和物品。2017年11月9日,萨摩亚《观察家报》就报道了上海建工为萨摩亚橄榄球协会捐款16万塔拉(约合人民币42万元)的新闻。^②

中国医疗队、农业技术专家、工程师和公派教师在萨的辛勤工作同样赢得了萨方高层领导和民众的普遍认可和欢迎。萨摩亚《观察家报》多次报道中国农业专家和教师们的出色工作,当地民众亦十分欢迎我国政府对萨进行的各项人力资源援助。2016年6月13日,萨摩亚《观察家报》以“与师生分享中国节日的乐趣”为题报道了中国驻萨摩亚大使馆为老师们举行的

① 2018年2月13日,中国驻萨摩亚独立国大使馆举行春节招待会,会上使馆工作人员引见笔者与一华人后裔相识,误以为是陈茂先生子嗣,遂约好了第二天下午在笔者住处对其进行访谈。第二天下午他如约而至,还给笔者带了一本《龙来千里》的复印本,交谈后得知,他的父亲不是陈茂先生,而是一位叫阿健的中国人,1949年就去世了,被埋藏在华人公墓。去世时他只有12岁。现在71岁的他只记得父亲生于1882年,1913年到萨。当我问起他认为自己是中国人还是萨摩亚人时,他迟疑片刻说他是萨摩亚人,因为他有两个 Matai (酋长——笔者注) 头衔,但所有的华人后裔在心里都是中国人。2018年4月28日,笔者前往阿皮亚东部约20公里的法雷瓦奥村(Falevao)村拜访一位百岁老人,老人的子女告诉笔者他的妻子是中国人。经交谈获悉,老人的岳父叫阿森,1954年就去世了,阿森的妻子是萨摩亚人,他们的女儿嫁给了这位百岁老人。为了铭记自己的妻子是一位中国后裔,老人特意为孙子起名 Pekina,意即北京。

② Ulimssao Fata, "Chinese company tops donors, Rugby Union gets lifeline", *Samoa Observer*, 10 November 2017, p. 2.

端午节招待会，对于中国汉语教师和理科教师在萨的辛勤工作予以肯定。^① 2016年8月11日，萨摩亚国家电视一台采访了聊城大学援萨教师石莹丽对萨数学教学的意见和建议。2016年11月24日，《观察家报》以《萨摩亚学习汉语人数正在增加》高度赞扬了萨摩亚国立大学的汉语教学。^② 2018年4月21日，该报以《农民成功的高速路》对中国农业技术专家团队扶持当地农户蔬菜种植进行了报道。^③ 4月28日，该报又在商业专栏以“可可农户告诉你成功的故事”为题介绍农业专家团队扶持的可可种植农户，并对项目组工作给予高度评价。^④

华人华侨在萨公共形象和社会地位的变迁，与中国近现代历史进程基本一致，与祖国的日益强大和华人华侨自身的奋斗息息相关。今天，华人华侨在萨经营环境安全稳定，广受当地人尊重和羡慕。中国援助、中国经营和中国制造共同构成了萨摩亚人心中新的华人形象。目前看来，在日常交往中，因语言交流不畅和对当地民风民俗缺乏了解而产生误解的现象时而有之，亦有当地民众对华人华侨高声讲话、随地吐痰、车速过快、不善于主动打招呼等习惯有所非议，双方之间的文化差异固然是其主要原因，但也有华人华侨个人修养因素。随着“一带一路”倡议的普遍实施，各在萨中资企业、华人华侨更需注重提升个人修养，维护自身形象，以进一步提升中国在国际舞台竞争中的软实力。

Changes of the public image and social class about Chinese in Samoa and Chinese-Samoan

ShiYingli

Abstract: The earliest history of Chinese in Samoa can be dated back to the 1880s. Those Chinese were transported to Samoa as indentured labour. They were

① Deidre Fanene, “Chinese Festival Fun Shared with Students”, *Samoa Observer*, 13 June 2016, p. 2.

② Llia L. Likou, “Chinese Language Popularity Growing in Samoa”, *Samoa Observer*, 24 November, 2016, p. 5.

③ Lvamere Nataro, Llia L. Likou, “Highway to Success for Farmers”, *Samoa Observer*, 21 April 2018, pp. 4–5.

④ Lvamere Nataro, “Cocoa Farmer Tells of Success Story”, *Samoa Observer*, 28 April 2018, pp. 4–5.

treated as paid slaves and cheap commodity with poor working conditions and low social class at that time. From 1949 to 1975, the majority of Chinese in Samoa were those indentured labourers who arrived before 1949. At that time, these Chinese ran their shops in several areas and gained the voting power of parliament members like European people. But the second Chinese Generation could not speak Chinese and they were thoroughly integrated into the local society. Since Samoa established diplomatic relations with China in 1975, there have been three categories of Chinese who came to Samoa, in terms of Human Resources Aid, Infrastructure Aid and owners of Chinese shops and factories. Those volunteers from China Aid were called Yellow-Man and Jasmine from the East. In addition, these owners became increasingly influential and wealthy through the expansion of their businesses. Most of them became permanent residents and they were regarded as the rich people in Samoa. These changes of the public image and social class of Chinese in Samoa and Chinese-Samoan are in accordance with the Chinese modern history, which is also related closely to China's rapid development and Chinese people's hard work.

Keywords: Samoa; Chinese in Samoa; public image; social class

美国对帕劳政策的嬗变及其原因探析^{*}

——基于美帕《自由联系条约》视角的分析

李德芳^{**}

摘要：二战后，根据其全球战略部署和国家利益考量，美国对帕劳的外交政策几经调整。战后初期，美国为了巩固其在太平洋地区的战略存在，通过组建太平洋岛屿托管地，把包括帕劳在内的密克罗尼西亚诸岛纳入美国全面“治理”的范畴。冷战期间，为保障美国在北太平洋地区“战略阻绝”的实施，美国积极拉拢帕劳，将帕劳纳入美国的战略范畴。20世纪70年代以后，为应对帕劳的独立倾向，美国又通过与帕劳签订《自由联系条约》，把帕劳打造为美国的“自由联系国”。冷战结束后初期，帕劳等太平洋岛国在美国战略中的重要性下降，美国对太平洋岛国有所“忽视”。进入21世纪后，随着大国在太平洋地区争夺的加剧，美国开始重新考量其在太平洋地区的地位和影响力，与美国“重返亚太”战略相适应，美国加紧了在太平洋地区的争夺，美帕两国关系也进入密切发展时期。

关键词：美国 帕劳 《自由联系条约》 美国外交政策

帕劳（The Republic of Palau）是西太平洋靠近赤道的一个小岛国，是由太平洋进入东南亚的门户之一，地理位置十分重要。第二次世界大战后期，

^{*} 本文为国家社科基金重点课题“太平洋岛国研究”（15AZD043）阶段性成果。

^{**} 李德芳，博士，聊城大学太平洋岛国研究中心研究人员，政治与公共管理学院副教授。

美军攻占了帕劳,从而开启了美帕关系的进程。鉴于帕劳小国的地位及“远离”中国的地理位置,目前国内学术界还没有专门研究帕劳与美国关系的著作。国外学术界关于美国与帕劳关系的研究成果也不多,且多把帕劳与马绍尔、密克罗尼西亚联邦作为一个整体探讨与美国的关系——三国为美国的“自由联系国”(Freely Associated State, FAS),如卡蒂·韦弗(Caty Weaver)在《太平洋岛国考虑未来与美国的关系》(“Pacific Island Nations Consider Future Ties with the United States”)一文中就介绍了二战后美国与其太平洋“自由联系国”的关系,并指出冷战后三国对于美国来说仍然具有重要战略意义。^①而美国内务部、外交部、中情局等职能部门的相关报告则介绍了美帕《自由联系条约》(Compact of Free Association, COFA)的实施情况,尤其是美国基于《自由联系条约》对帕劳提供的经济援助情况及帕劳的经济社会发展情况。如美国内务部发布的《美帕自由联系条约》(U. S. -Palau Compact of Free Association)、《美国与帕劳协议》(U. S. and Palau Agreement)报告以及《美国与帕劳关系》(US Relations With Palau)等。^②而较为系统全面对美国与帕劳关系进行梳理的是美国学者娜塔莎·亚历山大(Natasha Alexander)和卡尔·切伦班雅(Karl Cherepanya)。他们在2003年出版的《帕劳外交政策与政府指南》(*Palau Foreign Policy & Government Guide*)^③一书中,探讨了二战后美国与帕劳外交关系的演变历程。弗朗西斯·黑泽(Francis X Hezel)在《自己土地上的陌生人》(*Strangers in Their Own Land*)一书中也描述了包括帕劳在内的太平洋岛屿托管地从美国托管下独立的进程。^④在史蒂芬·拉维(Stephen Levine)编著的《太平洋方式:太平洋岛屿的政府与政治》(*Pacific Ways: Government and Politics in the Pacific Islands*)一书中,学者格雷厄姆·哈索尔(Graham Hassall)在对帕

① Caty Weaver, Pacific Island Nations Consider Future Ties with the United States, <http://www.unsv.com/vonews/specialenglish/scripts/2017/04/02/7543/>, April 1, 2017.

② 参见“U. S. -Palau Compact of Free Association”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/ocl/hearings/110/US_PalauCFA_061208; “U. S. and Palau Agreement”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/ocl/hearings/112/USandPalauAgreement_113011; “US Relations With Palau”, Country Fact Sheets: Palau, 2/4/2015, database: Business Source Premier.

③ Natasha Alexander and Karl Cherepanya, eds. *Palau Foreign Policy & Government Guide*, International Business Publications, USA, 2003.

④ Francis X Hezel, *Strangers in Their Own Land*, University of Hawaii Press, 1995.

劳政府与政治进行论述时也谈及帕劳与美国的关系。^① 不过这些著作大多从历史发展进程的角度介绍美国与帕劳的历史,没有谈及美国对帕劳政策的调整及其原因。事实上,二战后,美国对帕劳的政策几经调整,战后初期先是把帕劳纳入美国的全面“治理”之下,后在促使帕劳加入美国无果后,又通过与帕劳签订《自由联系条约》使得帕劳成为美国的“自由联系国”。美国之所以对帕劳这一太平洋上的弹丸小国予以高度关注,对其外交政策也几经调整,究其原因,维护美国的战略利益,增强其在太平洋地区的战略存在和影响力,是促使美国关注帕劳并及时调整其对帕劳政策的主要动因。而美国对帕劳外交政策的调整 and 变化,也直接影响了帕劳的独立进程和美帕关系的发展。

一 美国对帕劳政策的嬗变

美国开始关注帕劳这个太平洋上的小岛国,始于第二次世界大战期间美日在太平洋战场的争夺。二战后期,取得太平洋战争胜利的美军取代日本占领了帕劳。此后,美国与帕劳的关系大体分为三个阶段,美国对帕劳全面“治理”时期、美帕建立“自由联系”时期和帕劳独立后两国关系全面发展时期。

(一) 美国对帕劳的托管及全面“治理”时期

二战后期美军攻占帕劳后,由美国海军部负责在帕劳实施统治。1947年,在美国总统杜鲁门的建议下,联合国通过了太平洋岛屿托管地(the Trust Territory of the Pacific Islands, TTPR)协议,将帕劳、马绍尔群岛、北马里亚纳群岛和密克罗尼西亚联邦交付美国托管,托管期为40年(1945~1985年),由美国负责托管地的国防及外交事务。因此,自1947年7月18日始,帕劳成为美国太平洋岛屿托管地的一个政治实体。随后,美国国防部接替美国海军部全面接管了帕劳的事务。

1951年,美国国务部提出,托管地的管理权应该由军事管理转向民事管理。此后不久,除了马绍尔群岛的夸贾林岛(Kwajalein Island)外,太平

^① Graham Hassall, “Palau”, in Stephen Levine, ed. *Pacific Ways: Government and Politics in the Pacific Islands*, Victoria University Press, 2009.

洋岛屿托管地的行政管理权转交给美国内务部，夸贾林岛继续作为美国军队的导弹试验基地。在托管初期，美国对这些岛屿的发展几乎是漠不关心，也没有为这些岛屿制定相应的发展目标。美国的行为遭到了国际社会和美国国内民众的批评和反对，联合国也于 1959 年派代表团到这些岛屿视察。迫于压力，从 1961 年开始，肯尼迪总统开始派遣和平队（Peace Corps）志愿者到帕劳帮助岛上居民进行发展，并为帕劳提供大量的资金援助，帮助帕劳建设学校、医院、道路等基础设施。20 世纪 60 年代，许多美国联邦政府援助项目也扩展到帕劳，美国开始对帕劳实施全面“治理”。1969 年，在美国的援助下，帕劳在科罗尔建立了密克罗尼西亚职业学院。此外，还在科罗尔设立了医院，在其他有居民的岛屿设立诊所，提高了帕劳人的医疗保健水平。

进入 20 世纪 70 年代，美国又通过资本投资项目对帕劳的交通、供水和污水处理等基础设施进行了更新和改造（帕劳早期的基础设施大多是在日本统治时期修建的，已经出现了老化和损坏的问题）。^① 美国的经济援助促进了帕劳政治经济的发展，也极大地影响了帕劳的社会发展和生活方式。美国对帕劳的托管，使得帕劳成为密克罗尼西亚群岛中几乎最为“西化”的国家，经济上成为太平洋岛国中最富裕的国家之一，政治上仿照美国的三权分立模式建立宪政政府。美国对帕劳社会的影响也渗入帕劳人生活的方方面面。英语成为帕劳的官方语言，大部分帕劳人使用英语名字，而且采用与美国相似的人名结构，即教名 + 自选名 + 姓氏。帕劳人也承袭了美国“子承父姓，妻随夫姓”的习俗。

（二）美帕“自由联系”关系的建立

20 世纪 60 年代，伴随着世界民族独立运动的风起云涌，太平洋岛屿托管地的独立意识也在萌芽。1961 年和 1965 年，太平洋岛屿托管地相继成立了密克罗尼西亚委员会（the Council of Micronesia）和密克罗尼西亚议会（the Congress of Micronesia），开始探讨这些岛屿的未来身份和政治地位问题。托管地岛屿的意愿是选择建立一个自由联合的密克罗尼西亚联邦共和国。然而，美国更希望把这些岛屿并入美国，变成美国的永久领土。因此，就托管地岛屿的未来政治地位问题，托管地岛屿与美国进行了多次谈判，最

^① Natasha Alexander and Karl Cherepanya, eds. *Palau Foreign Policy & Government Guide*, International Business Publications, USA, 2003, p. 38.

终美国承诺在托管地岛屿民众做出选择之前，美国不会对这些岛屿进行合并或做出其他领土计划。

然而，当托管地岛屿越来越走向紧密联合时，托管地岛屿民众的独立运动也开始风起云涌，并最终导致了托管地岛屿内部的分裂。托管地岛屿的未来政治走向再度陷入困境，一方面岛屿民众的独立倾向已经使得托管地岛屿不可能组成一个统一的联邦，另一方面基于这些岛屿自身实力的弱小也无力完全独立。1969年，密克罗尼西亚议会议长拉扎鲁斯·沙利依（Lazarus Salii）与美国政府代表弗雷德·泽德（Fred Zeder）通过谈判共同为托管地岛屿设计了一种与美国“自由联系”的身份和地位，即太平洋岛屿托管地与美国通过签署《自由联系条约》，建立一种“自由联系”的关系。“自由联系”事实上是一种半独立的状态，托管地岛屿可以不断增强自治能力，并可以获得美国的资金支持，但是必须临时与美国联系在一起并依附于美国。作为回报，托管地岛屿将允许美国获得一些临时的权力，尤其是军事权力。尽管“自由联系”这种新型的政治身份意味着托管地岛屿只能拥有部分主权，尤其是不能拥有外交权和防务权。但是，至少对托管地岛屿的民众而言，还是达到了最终的目标，即当这些岛屿强大到足以自立时，这些岛屿将取得完全的独立和主权。

1975年，塞班自愿合并到美国的版图中，正式成为美国的一部分。1983年和1986年，马绍尔群岛和密克罗尼西亚联邦相继与美国签订了《自由联系条约》，取得独立。然而，对于帕劳来说，其民族自决的道路却更漫长更痛苦。帕劳从1969年开始就其未来政治地位同美国展开谈判。1977年5月，美国卡特政府同意于1981年中止与帕劳的托管协议。1982年8月，帕劳与美国草签了《自由联系条约》，条约有效期为50年。条约规定，结束托管后，帕劳有内政、外交自主权，但是防务和安全在50年仍由美国负责。作为回报，从帕劳独立起15年内，美国每年向帕劳提供1500万美元的援助资金。^①然而，由于，美帕《自由联系条约》与帕劳的“无核宪法”条款相抵触，美帕“自由联系”的建立历程几经波折。

1983年和1984年，帕劳就《自由联系条约》连续举行两次全民公投，结果均因未达到75%的多数同意，该条约未能获得批准。1986年1月10

^① Natasha Alexander and Karl Cherepanya, eds. *Palau Foreign Policy & Government Guide*, International Business Publications, USA, 2003, p. 38.

日,帕劳继任总统拉扎鲁斯·沙利依与美国代表弗雷德·泽德正式在美帕《自由联系条约》上签字。美国国会随后于4月9日批准了该条约,并于当年11月宣布该条约生效。1986年和1987年帕劳又就该条约的批准连续进行了四次公投(1986年2月和12月,1987年7月和9月),但均因没有获得75%的支持率而未能获得批准。

20世纪80年代末,美国布什总统上台后,调整了对帕劳的策略。1989年布什总统批准了一个为期50年的合同,同意给予帕劳10亿美元的经济援助以帮助帕劳偿还外债并为帕劳的发展提供资金。^①帕劳总统吉拉特凯尔·艾普森(Ngiratkel Etpison)也在国内发起了呼吁帕劳批准《自由联系条约》的运动,并为此专门成立了一个领导人联合委员会。然而,在1990年帕劳举行的批准该条约的第七次公投中,仍然没有达到75%的法定票数。艾普森总统发表声明谴责公投的失败,指出由于该条约一直未能获得批准,使得帕劳成为太平洋托管地中唯一一个没有取得独立的地区。帕劳宪法中关于75%的法定多数同意条款已经严重阻碍了帕劳的独立进程。同时,随着冷战的结束,帕劳等太平洋岛屿在美国战略中的重要性大大降低,美国相应减少了对帕劳的援助和支持。在国内和国际双重压力下,1992年帕劳政府再次进行修宪,同意以50%的多数取代原来的75%的绝对多数批准美帕《自由联系条约》,同时取消了帕劳宪法中的“无核条款”。1993年11月9日,帕劳就美帕《自由联系条约》进行了第八次公投,获得了68%的支持率,^②该条约最终获得批准,帕劳的独立终于被提上了日程。1994年5月21日,联合国托管理事会举行第61届会议,帕劳和美国政府的代表共同宣布《自由联系条约》自1994年10月1日起生效。1994年10月1日,帕劳共和国宣布独立。1994年11月10日,联合国安理会通过956号决议,宣布结束对帕劳这一最后托管地的托管地位,至此,帕劳才得以结束托管,成为一个独立的国家。

(三) 帕劳独立后两国关系的发展

帕劳独立后,美国立即与帕劳建立了正式的外交关系,并互设大使馆。

^① “Seventh referendum on compact of free association”. *Keesing's Record of World Events* 36: 37251. February 1990, https://en.wikipedia.org/wiki/Palauan_Compact_of_Free_Association_referendum,_1990.

^② Natasha Alexander and Karl Cherepanya, eds. *Palau Foreign Policy & Government Guide*, International Business Publications, USA, 2003, p. 23.

两国达成了一系列的协议,诸如在加强地区安全、促进可持续发展、关注气候变化、保护渔业和保护环境等诸多领域保持广泛而密切的合作。

经济援助是美帕关系的重要组成部分,自1994年10月美帕《自由联系条约》条约生效后,美国每年都向帕劳提供大量的援助资金,成为帕劳最大的经济援助提供者,极大地促进了帕劳的经济社会发展。按照条约规定,从1994年起15年内,通过设立帕劳“条约信托基金”(the Compact Trust Fund),美国每年向帕劳提供1500万美元的资金援助,由美国内务部具体负责实施。据美国内务部数据统计,从1995财政年度到2009年9月30日,前15年合约内美国共向帕劳提供了超过6亿美元的援助资金,远远超过条约规定的资金援助额度。其中,约1.49亿美元用于支付修建环绕帕劳巴伯尔图阿普岛(Babeldoab Island)公路的费用,3870万美元用在了援助帕劳医疗卫生和教育方面。^①在这些援助资金中,基于《自由联系条约》第二款的资金支出最多,大约有4亿美元,^②涵盖了帕劳一般政府运行开支、能源生产、交通设施、资产改良、卫生和教育以及建立“条约信托基金”。另有大量资金用于提供给帕劳政府以应对通货膨胀,15年间(1994~2009年)美国为帕劳提供了约9900万美元的资金帮助帕劳应对通胀。^③

自美帕《自由联系条约》生效以来,在美国的经济援助下,帕劳实现了经济的持续增长,年均增长率超过2%。1994年,帕劳国民收入仅占政府支出的36%,到1997年,近60%的政府支出都来自帕劳国民收入。^④而2004~2007年,帕劳实际GDP增长更是超过5.5%。^⑤此外,帕劳的基础设施、社会服务、卫生和教育都得到了很大的改善。在“条约信托基金”资助下建立的环绕巴伯尔图阿普岛公路就是一个成功的例子,这条环岛公路把商业中心科罗尔与帕劳的新首都以及一些原先难以到达的岛屿连接了起来,对于帕劳经济社会的发展是一个巨大的促进。此外,为了保证帕劳政府有能

① “U. S. and Palau Agreement”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/oc/oc/hearings/112/USandPalauAgreement_113011.

② “U. S. and Palau Agreement”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/oc/oc/hearings/112/USandPalauAgreement_113011.

③ “U. S. -Palau Compact of Free Association”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/oc/oc/hearings/110/US_PalauCFA_061208.

④ “U. S. -Palau Compact of Free Association”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/oc/oc/hearings/110/US_PalauCFA_061208.

⑤ “U. S. -Palau Compact of Free Association”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/oc/oc/hearings/110/US_PalauCFA_061208.

力对这条道路进行很好的养护,“条约信托基金”每年还向帕劳提供300万美元的援助资金。^①在医疗卫生领域,帕劳的儿童免疫率达到了98%,婴儿死亡率从21.4‰下降到7.1‰,预期寿命从68岁上升到72岁。^②

二 美帕关系的现状及其发展趋势

以2010年美帕续签的“回顾协议”(Compact Review Agreement)为标志,双边关系进入更加密切合作的时期,两国在经济、政治和军事安全及海洋保护等方面都加强了合作。

(一) 续签美帕联系条约

2010年,基于《自由联系条约》第一个阶段(1994~2009)的援助于2009年9月30日到期,美帕两国对《自由联系条约》的实施情况进行了回顾,并在2010年9月3日续签了下一个15年的援助协议(2010~2024)。根据双方协商,新协议增加了美国对帕劳的援助额度,到2024年美国将向帕劳提供2.29亿美元直接资金援助。^③这些援助资金将主要用于为帕劳的基础设施建设提供资金支持,包括重修环绕巴伯尔图阿普岛的公路^④以及向帕劳提供一些美国联邦项目。2010年的新协议包含了五种援助方式:一是直接经济援助,协议同意为帕劳的教育、卫生、司法实施以及公共安全提供直接的经济援助;二是基础设施项目,美国将继续为双方商定的基础设施项目提供资金支持;三是基础设施维护基金,新协议同意建立一个信托基金用于维护先前由美国援建的基础设施;四是设立财政稳定基金,帮助帕劳政府

① “U. S. -Palau Compact of Free Association”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/ocl/hearings/110/US_PalauCFA_061208.

② “U. S. -Palau Compact of Free Association”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/ocl/hearings/110/US_PalauCFA_061208.

③ “U. S. and Palau Agreement”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/ocl/hearings/112/USandPalauAgreement_113011.

④ 环巴伯尔图阿普岛公路全长53英里,由美国陆军工兵部队(the U. S. Army Corps of Engineers)承建修建,2006年完工,后因暴雨和洪水冲刷部分路面倒塌。在2010年第14届密克罗尼西亚首脑峰会上,美国代表正式宣布援助帕劳重修这条环岛公路。“United States Commits To Repair Palau Compact Road”, the U. S. Department of Interior website, <https://www.doi.gov/oia/press/2010/United-States-Commits-To-Repair-Palau-Compact-Road>.

减轻债务负担；五是继续设立信托基金，增加帕劳信托基金的资金量，以保证到 2044 年美帕《自由联系条约》到期前帕劳每年能够从信托基金提取 1500 万美元的资金，用于教育、卫生、司法执行和公共安全领域。^① 在新协议下，超过 40 多个美国政府机构如联邦航空管理局、美国邮政服务、小企业管理局、联邦紧急事务管理局等都向帕劳提供援助或开展援助项目。同时，基于新协议，帕劳人可以比较便利地到美国旅游和工作。

然而，出于政党竞争及其他因素的影响，至今美国国会仍然没有批准这一援助账单，这对于帕劳的发展及美帕关系产生了一定的影响。不过，尽管新协定尚未生效，但 1994 年《协定》的大部分内容仍然有效。自 2010 年以来，美国政府并没有停止对帕劳的经济援助。统计显示，自 2010 年以来，美国内政部每年向帕劳提供了超过 1300 万美元的援助。^② 甚至有些年份美国提供的援助远远超过新协议的规定。如新协议规定 2010 年和 2011 年美国要向帕劳提供 2620 万美元的直接经济援助，^③ 事实上尽管没有实施新协议，仅 2011 年一年美国政府就给予帕劳超过 2800 万美元的经济援助。^④ 此外，自 2010 年以来，美国还出资举办了一系列太平洋地区研习班，研习科目包括再生能源、贸易和投资、海产品可持续商业发展等诸多方面，为帕劳未来的经济发展提供一定的技术支持。例如，在波纳佩（Pohnpei Island）举办的渔业 2.0 讲习班上，两位来自帕劳的女性商业领导人参加了学习和培训。她们在讲习班上学习如何扩大她们的商业规模，学习如何与地区其他企业家建立联系，这有助于她们更好地发展。^⑤ 同时，美国与帕劳间的民间交流也比较频繁。如始于 20 世纪 60 年代的“美国和平队项目”（the Peace Corps Program），在帮助帕劳社会发展方面发挥了积极作用。美国每年还向帕劳提供一些奖学金项目，也有许多帕劳人到美国工作、学习或移民美国。

① “U. S. and Palau Agreement”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/ocl/hearings/112/USandPalauAgreement_113011.

② Caty Weaver, Pacific Island Nations Consider Future Ties with the United States, <http://www.unsv.com/vonews/specialenglish/scripts/2017/04/02/7543/>, April 1, 2017.

③ “U. S. and Palau Agreement”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/ocl/hearings/112/USandPalauAgreement_113011.

④ “U. S. and Palau Agreement”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/ocl/hearings/112/USandPalauAgreement_113011.

⑤ Daniel R. Russel, “Remarks to Olbil Era Kelulau (National Congress) of Palau”, the U. S. Department of State website, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/02/253890.htm>.

(二) 加强双边在“军事”领域的合作

近年来,随着美国“重返亚太”战略的推进,美国增强了其在太平洋地区的军事力量,而帕劳作为美国可以“驻军”的太平洋岛国,无疑也成为美国最密切的太平洋伙伴之一。

2016年,美国提出继续将帕劳纳入美国的“太平洋伙伴关系项目”(Pacific Partnership Program),并增加训练海军预备人员的项目,以加强美国与帕劳在地区和全球合作的能力。^①2017年8月,美国国防部和帕劳政府达成协议,计划在帕劳安装雷达系统,以提高美国在西太平洋的监视能力。尽管美军方指出,此计划意在提高“帕劳的海上执法能力”,因为雷达系统的安装对“帕劳共和国领空和领海的安全”以及对“美国维护帕劳共和国安全的能力”都是至关重要,但同时也明确指出,该计划将大大提高“美国为了航空安全与防卫”的空域感知能力。^②在2017年10月举行的美帕两国联席会议上,双方代表还具体讨论了双边“航空和海事领域预警项目”(Air and Maritime Domain Awareness Project)的技术细节问题。^③因此,尽管目前美国没有在帕劳驻军,但帕劳已经被纳入美国的军事战略。此外,据统计,目前大约有500名帕劳人在美国军队中服役。^④

(三) 增加对帕劳的气候援助

帕劳是受气候变化影响较大的岛国之一,在应对气候变化方面的资金和技术需求都比较迫切。近年来,在太平洋岛国应对气候变化方面,美国增加了经济和技术的援助力度。

在2011~2015年的五年间,美国向不发达的小岛国提供了共计4.13亿美元的经济援助,以帮助他们应对气候变化带来的影响。^⑤其中,“太平洋

① Daniel R. Russel, “Remarks to Olbil Era Kelulau (National Congress) of Palau”, the U. S. Department of State website, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/02/253890.htm>.

② Caty Weaver, “Pacific Island Nations Consider Future Ties with the United States”, <http://www.unsv.com/voanews/specialenglish/scripts/2017/04/02/7543/>.

③ “Republic of Palau strengthens its Bilateral Relationship with the United States in the 2017 Joint Committee Meeting”, <http://palaugov.pw/wp-content/uploads/2017/11/Press-Release-2017-Joint-Committee-Meeting-31OCT2017-FINAL.pdf>.

④ the U. S. Department of State website, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1840.htm>.

⑤ Daniel R. Russel, “Remarks to Olbil Era Kelulau (National Congress) of Palau”, the U. S. Department of State website, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/02/253890.htm>.

美国气候基金”（the Pacific American Climate Fund）通过太平洋岛国的非政府组织和私营部门，为太平洋岛国应对气候变化提供了大量的资金援助。美国国家海洋和大气局（NOAA）也为帕劳提供了大量的预测和信息服务，并向帕劳政府派遣应对气候变化的顾问，帮助帕劳制定和实施气候变化应对策略。从2010年起，美国已经为多边气候基金注入了35亿美元的资金，包括专门为小岛国提供应对气候变化影响的“新绿色气候基金”（the New Green Climate Fund, GCF）。^①同时，美国国际开发署与帕劳国家灾害管理办公室（Palau's National Emergency Management Office）合作，在环境治理和自然灾害预防方面为帕劳提供资金支持和技术帮助，美国气象部门还随时为帕劳提供厄尔尼诺现象（El Niño）的监测和救助帮助。2013年“台风海燕”（Typhoon Haiyan）给帕劳造成了巨大的损失，救灾工作得到了美国国际开发署和美国海军的积极支持和参与。2016年2月，美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿丹尼尔·拉塞尔（Daniel R. Russel）在访问帕劳期间承诺，美国林务局（U. S. Forest Service）将向帕劳派出训练员，帮助帕劳培训灾害应对和处置人员，这项培训也是美国为帕劳提供的防灾培训计划的一部分。

总之，随着美国“重返亚太”战略的推进，美国加强了在太平洋地区的争夺。帕劳作为美国在太平洋地区的“自由联系国”，有着重要的地理位置，帕劳既是美国菲律宾基地的“替换地”，美军也可以借道帕劳水域畅行太平洋与东南亚地区之间。因此，美国政府一直视帕劳为其“重返亚太”的重要“伙伴”。近年来，为了“抗衡”中国在太平洋岛国日益增长的影响力，美国更是通过不断增加对帕劳的经济援助，极力拉拢帕劳留在美国“阵营”。今后，美国还将在经济发展、气候合作和海洋安全等领域为帕劳提供更多的援助，以维持两国密切的“伙伴”关系。

三 美国对帕劳政策的变与不变

维护美国的全球利益，实现其在全球的霸权地位，建立并维护美国主导的世界体系是美国对外政策的基石和出发点。帕劳作为一个邻近美国太平洋

^① Daniel R. Russel, “Remarks to Olbil Era Kelulau (National Congress) of Palau”, the U. S. Department of State website, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/02/253890.htm>.

军事基地的国家，对美国而言不仅有着重要的战略地位，而且也是连接太平洋与东南亚的重要枢纽。因此，无论是美国在二战后对帕劳的占领与托管、冷战时期把帕劳纳入“战略阻绝”的重要组成部分，还是冷战后为配合“重返亚太”战略对帕劳的拉拢，都是为了配合实施美国“独霸世界”的全球战略而采取的策略。概言之，维护美国的全球战略与国家利益是美国对帕劳政策的基本出发点，也是美国对帕劳的“不变”之策。

另外，美国“独霸世界”的全球战略在不同的时期和不同地域，鉴于美国自身实力、国际政治力量对比及目标国在美国全球战略中地位的差异，美国针对目标国所采用的策略和方式也在随着美国全球战略利益的调整而不断变化。二战后美国对帕劳政策的调整也是围绕美国“独霸世界”的全球战略而展开的，在不同时期其政策的侧重点及目标与方式也各有不同。作为拥有重要战略地位和广袤海域的帕劳（尽管陆地面积仅为490平方公里，但却有着61.6万平方公里的专属经济区）^①而言，二战后占领帕劳、把帕劳纳入美国的管辖范围，对于美国巩固二战后美国在太平洋地区的战略存在具有重要的意义。而随着冷战帷幕的拉开，帕劳以及太平洋地区的其他岛国又成为美国抗衡苏联、保障其“战略阻绝”的重要组成部分，美国采取各种措施积极把帕劳纳入美国的战略利益范围。冷战结束后，帕劳对于美国的“战略意义”有所下降，一段时间内美国也减少了对帕劳的援助。不过，随着冷战后美国亚太战略的调整，美国对帕劳的政策也很快从“忽视”转向“重视”，积极开展针对帕劳的援助外交，打造与帕劳的亲密“伙伴关系”。

（一）二战后初期：把帕劳纳入美国的管辖范围以巩固其在太平洋地区的战略存在

第二次世界大战期间，帕劳是日军在太平洋地区的重要军事基地，建有日军在南洋最大的机场。1944年夏，美军在太平洋战场的西南和中部推进顺利，在麦克阿瑟将军的建议下，美军决定发动菲律宾和冲绳战役，为攻击日本本土铺设跳板。在攻占菲律宾之前，为了确保右翼的安全，美军决定先攻克帕劳群岛战略要地。1944年9月，美军发动了攻占帕劳佩里琉岛的战役。然而，美军的登陆作战遭到了驻佩里琉岛日军的激烈抵抗，预计4天的

^① <http://palaugov.pw/executive-branch/ministries/finance/budgetandplanning/physical-features/>.

战役一直持续了两个多月，佩里琉战役也成为美国“海军陆战队最惨烈的战斗”。^① 1944年11月27日美军占领佩里琉岛，岛上扫荡残余日军的战斗一直持续到1945年2月。^② 美军攻占帕劳后，帕劳一直处于美国海军部的控制之下。

二战后，为巩固美国在太平洋地区取得的优势地位，美国总统杜鲁门向联合国提出建立太平洋岛屿托管地的建议，由美国负责治理。1947年，美国取得了对帕劳等密克罗尼西亚岛屿的托管权。不过，由于二战后美国的战略重心主要放在经营欧洲以及与苏联的对抗上，对于这些遥远的密克罗尼西亚岛屿的发展并不太在意，更多的是把这些岛屿作为其实施导弹试验和核试验的场地，并力图促使太平洋托管地岛屿最终并入美国，成为美国的一部分。美国太平洋岛屿托管当局的目标显然与联合国托管协议的要求存在差异和矛盾。因为，联合国实行托管制度的主要目标是促进托管领土居民的发展，并促使托管领土朝着本土自治或独立方向逐渐发展。美国意图与联合国协议的差异也导致了太平洋岛屿托管地在未来地位问题上的分歧。20世纪60年代以后，在讨论这些太平洋岛屿托管地的未来走向时，国际社会、美国及太平洋岛屿内部出现了三种不同的声音：成为美国的一部分、美国的附加领土抑或是走向独立。这种分歧与矛盾也是造成帕劳独立进程曲折、漫长的主要原因。

（二）冷战时期：与帕劳建立“自由联系”以保障美国在北太平洋地区的“战略阻绝”

控制海洋，尤其是保持在太平洋和大西洋的战略存在，是美国全球战略的重要组成部分。冷战期间，为进一步巩固美国在太平洋地区的战略存在，美国在太平洋地区实施“战略阻绝”，组建战略同盟，以“阻绝”其他大国介入太平洋事务。与关岛、夏威夷邻近的北太平洋地区是美国实施“战略阻绝”的重点区域，因此，美国竭力把包括帕劳、密克罗尼西亚联邦、马绍尔群岛等北太平洋岛国纳入其战略范畴。面对帕劳的独立倾向，美国在无法阻止帕劳独立的同时，通过与帕劳建立“自由联系”关系，竭力确保美

^① “World War II: Central Pacific Campaigns: Peleliu”, National Museum of the Marine Corps.
http://www.usmcmuseum.com/Exhibits_UncommonValor_p15.asp.

^② 事实上，1945年2月佩里琉岛战事平息之后，岛上仍有零星的日军进行游击战。直到1947年4月21日，岛上34名武装日军缴械，才为长达3年的佩里琉战役划上最后的句号。

国在帕劳独立后仍然拥有军事特权。因此，在帕劳独立进程中，凡是与美国的战略利益，尤其是军事利益相冲突的事件，都会遭到美国的干预，直至符合美国的利益为止。

1979年4月，帕劳第一部宪法出台。帕劳宪法在一定意义上是模仿美国宪法制定的，甚至有的地方是逐字逐句地借鉴美国宪法条文。然而，美国却强烈反对这部宪法的出台，原因是这部宪法含有一条“无核条款”（Nuclear-free，这部宪法也是世界上第一部“无核宪法”）。帕劳宪法的第十三条第六款规定：“在没有得到帕劳四分之三以上公民同意的情况下，一切可能用于战争的有害物质如核武器、化学武器、气体武器或生化武器，以及核能工厂及其废弃物，均不得在帕劳境内进行试验、储存或处理。”^①

美国认为这一“无核条款”有违美国的利益——帕劳宪法的“无核条款”与美国的军事目的是针锋相对的。二战后，太平洋岛屿成为美国重要的核试验场所，1947年至1962年美国就曾把马绍尔群岛的一些岛屿用作核试验场地，美国不希望帕劳是个例外。因此，帕劳宪法出台后，美国国务院立刻做出反应，指责帕劳宪法的“禁核”条款将会产生严重的问题，要求帕劳对宪法进行修改。在美国的压力下，帕劳立法机构通过投票表决，宣布这部宪法无效，并取消了对宪法的全民公投。为了反抗帕劳立法机构的决议，一些帕劳基层制宪会议成员、教师、学生和部落酋长组织成立了人民委员会，要求保留宪法原初文件，并要求联合国监督帕劳的全民公投。最终，帕劳宪法以92%的大多数同意得以批准。然而，当时美国太平洋岛屿托管地的大法官仍然支持帕劳立法机构，并任命了九个成员来修改宪法，删除反对美国的条款。帕劳国内一些亲军方的商人和美国支持的立法者也在美国的资金支持下，发动民众支持对宪法的修改。但是，在同年10月份的全民公投中，70%的选民反对对宪法的修改。在这种情况下，1980年7月9日帕劳就原初的“无核宪法”进行了第三次公投，结果以78%的支持率获得批准，并于1981年1月1日生效。

在无法阻止帕劳独立的情况下，美国竭力把帕劳纳入自己的战略版图。1982年，美帕《自由联系条约》签署，条约有效期为50年（而美国与马绍尔和密克罗尼西亚联邦签署的《自由联系条约》期限仅为15年）。在条约规定的时间内，美国有权批准任何外国军队进入帕劳领土，可以在帕劳建立

^① Constitution of the Republic of Palau, Palau Constitutional Convention, January 28-April 2, 1979.

军事基地, 可以将其可携带核武器的军舰驶入帕劳领海。^① 美帕《自由联系条约》不顾帕劳宪法的“无核条款”, 要求帕劳同意美国可以在帕劳及其周边运输、储存和继续保留核设备和核原料, 这明显与帕劳宪法的“无核条款”相抵触, 从而导致了《自由联系条约》在帕劳的批准之路几经波折。后在美国的压力下, 1992 年帕劳政府对宪法进行了修改, 取消了帕劳宪法中的“无核条款”,^② 才最终使得《自由联系条约》在帕劳获得批准。

在帕劳就《自由联系条约》举行全民公投期间, 美国也是不遗余力地插手干预。1985 年 6 月 30 日, 帕劳第一任总统豪罗·雷梅利克 (Haruo Remeliik) 被暗杀 (此案一直没有结案)。虽然没有直接的证据证明该事件与美国有关, 但来自美国的压力以及由此引发的帕劳社会危机无疑是导致雷梅利克总统被刺杀的重要原因。继任总统沙利依在职期间连续进行的四次公投仍未能批准《自由联系条约》。其间, 在美国的压力和支持下, 沙利依在 1987 年主持修改帕劳宪法, 允许以简单多数票通过美帕《自由联系条约》。但是随后帕劳最高法院裁定修宪无效, 并认定《自由联系条约》与帕劳的“无核宪法”相抵触, 美国的防务承诺也与“无核宪法”相矛盾。美国政府的压力及修宪事件导致了帕劳又一位总统的死亡。1988 年 8 月 20 日, 沙利依总统“自杀”身亡。沙利依总统表面上为自杀, 后来经过调查发现, 是一件因政治贿赂被射杀的事件, 1988 年 8 月 21 日《纽约时报》就曾以“第二位帕劳总统被射身亡”为题进行了报道。^③

(三) 冷战后: 拉拢帕劳以保障美国“重返亚太”战略的实施

冷战结束初期, 随着太平洋岛屿战略重要性的下降, 美国一度“忽略”了这些岛国, 表现之一就是减少向包括帕劳在内的太平洋岛国提供经济援助。其中, 美国“忽视”帕劳的一个直接后果就是日本和澳大利亚等国在帕劳的影响力不断上升。到 20 世纪 90 年代末, 日本在帕劳的存在感和影响力大有取代美国之势, 尤其是在渔业开发和基础设施建设方面, 日本逐渐成

^① Natasha Alexander and Karl Cherepanya, eds. *Palau Foreign Policy & Government Guide*, International Business Publications, USA, 2003, p. 38.

^② Natasha Alexander and Karl Cherepanya, eds. *Palau Foreign Policy & Government Guide*, International Business Publications, USA, 2003, p. 23.

^③ “Second President of Palau Is Found Shot to Death,” New York Times, 21 August 1988, https://en.wikipedia.org/wiki/Lazarus_Salii.

为帕劳最重要的援助国。例如，仅 1996 年一年，日本就为帕劳的电力供应和渔业设施提供了高达 14.74 亿日元（折合 1355 万美元）的资金援助，^①而同期美国对帕劳的资金援助也不过 1500 万美元。此外，澳大利亚政府也通过双边和多边援助不断经营包括帕劳在内的“后院”，在帮助帕劳清除二战遗留的未爆炸武器方面，澳大利亚成为帕劳最大的援助国。

进入 21 世纪以来，随着大国在太平洋竞争的加剧，美国越来越发现自己的亚太战略空间受到挤压，因而开始重新评估其在太平洋地区的地位和影响力，帕劳等北太平洋岛国重新受到美国的“重视”。以 2011 年 10 月美国前国务卿希拉里（Hillary Clinton）发表的《美国的太平洋世纪》一文为标志，美国开启了其“重返亚太”战略，加紧了在太平洋地区的争夺，对帕劳等北太平洋岛国的重视和援助力度也逐渐提升。截至 2011 年，基于帕劳“条约信托基金”的援助资金约为 1.47 亿美元。^②而到了 2014 年和 2015 年，美国向帕劳提供的经济援助每年都在 4400 万美元以上。^③双方在军事、海洋预警、气候合作等领域的合作与协商机制也得到不断加强与完善。2017 年 10 月，帕劳副总统兼司法部部长罗恩德·博罗奇（Raynold B. Oilouch）率领帕劳官方代表团参加了在夏威夷檀香山举行的 2017 年美－帕联席会议，双方商讨了一系列加强双边关系的重要议题。会上，美国代表承诺“今年”（“this is the year”）美国国会将正式批准 2010 年双方签订的“回顾协议”（Compact Review Agreement），增加对帕劳的经济援助。会议还商讨了诸如提高帕劳退伍军人的服务机会，特里普勒陆军医疗中心（Tripler Army Medical Center）向帕劳公民提供服务的问题，以及为应对可能出现的朝鲜半岛冲突而为太平洋地区储存医疗用品的可能性等问题。此外，两国代表团还讨论了双方在打击人口和毒品贩运等跨国犯罪方面加强合作以增强对帕劳安全的问题，并对帕劳水域外国船只信息共享问题提出了各种建议。^④

① Takashi Mita, *Japan's Development Assistance in the Republic of Palau Community Impacts and Effects*, Bell & Howell Information and Learning Company, 2001, p. 135.

② “US Relations With Palau”, Country Fact Sheets: Palau, 2/4/2015, data base: Business Source Premier.

③ Daniel R. Russel, “Remarks to Olbil Era Kelulau (National Congress) of Palau”, the U. S. Department of state website, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/02/253890.htm>.

④ “Republic of Palau strengthens its Bilateral Relationship with the United States in the 2017 Joint Committee Meeting”, <http://palaugov.pw/wp-content/uploads/2017/11/Press-Release-2017-Joint-Committee-Meeting-31OCT2017-FINAL.pdf>.

美国长期的经济援助及与帕劳间不断增进的“合作”关系,也为美国换来了一个“值得信赖的伙伴”^①。在国际事务中,帕劳成为美国坚定的支持者,在联合国及其他美帕共同参加的国际组织中,帕劳始终与美国保持高度一致。例如,帕劳在联合国的投票中支持美国的比例在 87% ~ 97%,比任何其他国家都要高得多。^②“9·11 事件”发生后,帕劳也在第一时间响应美国组建反恐联盟的倡议,并支持和参与了美国发动的推翻萨达姆·侯赛因政权的伊拉克战争。^③帕劳人在美国军队服役的比例也比美国任何州都要高。同时,帕劳也是美国的重要盟国,正如美国内务部负责岛屿地区事务的助理大臣托尼·巴鲍塔(Tony Babauta)所言,“帕劳与马绍尔群岛共和国和密克罗尼西亚联邦一样,是美国在太平洋地区的重要盟国。”^④

结 语

在战后 70 多年的交往中,美国与帕劳建立起了密切的关系。尤其是随着美国“重返亚太”战略的实施,美国更加强调帕劳和美国“都是太平洋国家,都是太平洋大家庭中的一员”,^⑤强调两国的朋友和伙伴关系。美国“不认为帕劳是一个小岛国,而认为帕劳是一个巨大的海洋国家,帕劳在保护海洋环境方面的领导力和远见是举世公认的,帕劳也拥有丰富的海洋资源。”^⑥包括帕劳在内的太平洋岛国是“美国坚定的朋友和邻居”,美国与“它的太平洋邻国有着共同的价值观和愿望”,发展与帕劳等太平洋岛国的积极关系是“美国外交政策的长期优先事项”。^⑦美国将与帕劳在双边、地

① “U. S. -Palau Compact of Free Association”, the U. S. Department of Interior website, https://www.doi.gov/oc/heardings/110/US_PalauCFA_061208.

② Caty Weaver, Pacific Island Nations Consider Future Ties with the United States, <http://www.unsv.com/voanews/specialenglish/scripts/2017/04/02/7543/>, April 1, 2017.

③ Graham Hassall, “Palau”, in Stephen Levine, ed. *Pacific Ways: Government and Politics in the Pacific Islands*, Victoria University Press, 2009, p. 172.

④ “United States Commits To Repair Palau Compact Road”, the U. S. Department of Interior website, <https://www.doi.gov/oia/press/2010/United-States-Commits-To-Repair-Palau-Compact-Road>.

⑤ Daniel R. Russel, “Remarks to Olbil Era Kelulau (National Congress) of Palau”, the U. S. Department of State website, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/02/253890.htm>.

⑥ Daniel R. Russel, “Remarks to Olbil Era Kelulau (National Congress) of Palau”, the U. S. Department of State website, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/02/253890.htm>.

⑦ 美国驻帕劳大使馆网站: <https://pw.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/>.

区及全球等广泛问题上平等协商，共同促进经济社会发展，共同致力于环境保护和气候保护，共同保护“我们的海洋”，积极促进帕美平等伙伴关系的发展。

不过，我们也应该看到，帕劳与美国之间也存在一些矛盾。一方面，帕劳政府的外交独立性逐渐显现，例如选择与中国台湾地区“建交”而不与中国政府建交，2004年11月毅然退出七十七国集团（2002年9月加入该集团）。由于帕劳人力资源缺乏，近年来，帕劳更倾向于加入那些能够在其中发出自己声音并获取更大国家利益的国际组织。另一方面，帕劳与美国在国际事务中又保持着高度的一致。^①事实上，帕劳人对美国的情感是非常复杂的，一方面，帕劳公开接受美国全面的经济和政治资助，甚至帕劳的政府大楼也仿照美国白宫，帕劳是太平洋岛国中“最美国化”的国家。另一方面，帕劳人对美国不尊重帕劳文化传统和国家利益的任何信息也更加敏感。近年来，随着移民美国的帕劳人数不断增加，以及一些美籍帕劳人回国参与帕劳政治竞选并在政府任职，造成了帕劳政治中的一些矛盾。在近期的帕劳选举中，就不断出现美籍帕劳人的身影，这显然会对帕劳的政治产生一定的影响，也造成了与帕劳传统的矛盾，与帕劳大酋长的冲突也时有发生。

An Analysis on the Change and Reason of U. S. Policy to Palau

—Based on the View of U. S. -Palau Compact of Free Association

Li Defang

Abstract: After World War II, based on the United States' global strategy and its national interests, the foreign policy of the United States to Palau has adjusted several times. In the early era of postwar, the United States set up the Trust Territory of the Pacific Islands in order to consolidate its strategy in the Pacific area. Palau was administered by the United States as part of the Trust

^① Graham Hassall, "Palau", in Stephen Levine, ed. *Pacific Ways: Government and Politics in the Pacific Islands*, Victoria University Press, 2009, p. 172.

Territory of the Pacific Islands. During the Cold War, in order to ensure “strategic denial” of the North Pacific to other significant powers, the United States tried hard to bring Palau into its global strategy. Since the 1970s, in response to tendency of Palau’s independence, the United States signed the Compact of Free Association with Palau. Under the compact, Palau became a “free association” nation of the United States. With the end of the Cold War, the United States chose to “ignore” the pacific islands countries. After entering the 21st century, more and more powers have entered into pacific area. With the “Return to Asia” strategic formulated, the United States intensified fighting in the Pacific and strengthened relations with Palau.

Keywords: the United States; the Republic of Palau; the Compact of Free Association; U. S. -Palau relationship

日本与太平洋岛国首脑峰会： 动机、进程及效用评析^{*}

林 娜^{**}

摘要：日本与太平洋岛国首脑峰会始于1997年，是一个由日本倡议和主导的区域性会议组织。每三年举办一届，目前已召开了八次。日本之所以主导该首脑峰会，表面上是帮助岛国经济可持续发展，谋求亚太地区整体的稳定，实际却将首脑峰会作为推进新的地区政策的主要手段，以实现其“海洋国家”的战略目标。随着日本国内政治环境的变化和国际局势的改变，首脑峰会经历了初创、发展和新阶段三个时期，各自具有鲜明的特点。首脑峰会的召开为日本带来了政治利益，提供了向世界宣传其先进技术的机会，同时也一定程度上缓解了岛国的经济困境，满足了岛国的利益诉求。关注该首脑峰会的发展动向与意义将有利于中国与太平洋岛国的合作和效用的取得。

关键词：日本与太平洋岛国首脑峰会 效用评析 区域合作 海洋国家

日本与太平洋岛国首脑峰会（Pacific Islands Leaders Meeting, PALM，以下简称“首脑峰会”）是由日本倡议和主导，旨在密切日本与太平洋岛国^①关系的区域性会议组织。1997年首次在日本东京召开，之后每三年举办一届，

^{*} 本文为国家社科基金重点课题“太平洋岛国研究”（15AZD043）阶段性成果。

^{**} 林娜，博士，聊城大学外国语学院讲师，太平洋岛国研究中心研究人员。

^① 太平洋岛国共有14个国家，分别为斐济、萨摩亚、基里巴斯、库克群岛、所罗门群岛、图瓦卢、汤加、瑙鲁、纽埃、巴布亚新几内亚、帕劳、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、瓦努阿图。

会议地点除第一届是东京，其余几届都定在首都之外的城市（见文末表）。主要参加国家除了日本与 14 个岛国（也有个别岛国由于特殊原因缺席的情况，详见文末表）之外，还有澳大利亚和新西兰两国出席，美国至今只受邀参加了第六届首脑峰会。该峰会是日本与岛国之间合作举办的首个官方高层次会议，发布了许多促进岛国经济发展的宣言，加深了双方的合作与联系，具有十分重要的外交与政治意义。日本学者对该峰会的关注及研究较多，不过主要是从向国家建言献策的角度出发，总结这一年刚刚结束的峰会，预测下一届峰会的动向并提出建议。^①此外，太平洋协会太平洋岛国研究所研究员黑崎岳大围绕峰会透露出的日本对岛国的外交战略等问题展开了深入的论述。^②渡边昭夫也针对全球化时代日本与岛国的新型关系，尤其对首脑峰会反映出的动向进行了分析。^③国内学者关于日本与岛国的研究大多集中在日本对岛国的援助问题上，^④其次聚焦于美中日大国在岛国的战略

① 一般社団法人太平洋协会创立の机关杂志《パシフィック ウェイ (Pacific Way)》中，每逢首脑峰会召开前后，都会刊登有关峰会的文章，内容涉及对峰会的期待与总结，其中不乏智库人员小林泉等学者撰写的政策建议等，如《変容する太平洋諸島フォーラム》，第 134 号 2009 年 8 月；《今までと違う太平洋・島サミット》，第 140 号 2012 年 8 月；《太平洋・島サミットとはなにか——日本の対島嶼諸国外交が目指すもの》，第 144 号 2014 年 8 月；《戦後 70 周年と太平洋・島サミット》，第 145 号 2015 年 2 月等。

② 《太平洋環境共同体に向けて——日本の大洋州島嶼国外交の経緯と課題——》，盐田光喜編《グローバル化のオセアニア》，調査研究報告書，アジア経済研究所 2010 年；《太平洋島嶼国に対するドナー国の外交戦略——“太平洋・島サミット”に見る日本の太平洋島嶼国外交を中心に》，盐田光喜編《グローバル化とマネーの太平洋》，調査研究報告書，アジア経済研究所 2012 年；《太平洋諸島フォーラムの変容と太平洋・島サミットの行方——第 3 回中間関係会合での議論を中心に》，《パシフィック ウェイ》第 149 号 2017 年 2 月。

③ 渡边昭夫：《グローバル化時代における太平洋島嶼国と日本の新たな関係》，<https://www.spf.org/yashinomi/pacific/international/global01.html>。

④ 何英莺：《从日本 ODA 政策的调整看日本外交战略的变化》，《太平洋学报》2004 年第 12 期；叶华：《浅论战后日本的对外援助》，《湖北经济学院学报（人文社会科学版）》2005 年第 4 期；王发龙：《美国和日本对外教育援助比较研究》，浙江师范大学 2012 年硕士学位论文；陈艳云、张逸帆：《日本对南太平洋岛国 ODA 政策的调整及其特点》，《东北亚学刊》2013 年第 4 期；陈艳云、张逸帆：《日本对南太平洋岛国的政府开发援助》，《世界近现代史研究》第十辑，北京：社会科学文献出版社，2013 年；陈艳云、张逸帆：《近年来日本对南太平洋岛国 ODA 政策的调整》，《大洋洲蓝皮书：大洋洲发展报告 2012~2013》，北京：社会科学文献出版社，2013 年；陈艳云、张逸帆：《日本对斐济的政府开发援助研究》，《经济研究导刊》2013 年第 25 辑；陈艳云、周璐涵、孙冰：《日本笹川太平洋岛国基金对密克罗尼西亚联邦地区的援助》，《亚太评论》2013 年第 1 期；陈艳云、孙冰：《日本非政府组织对南太平洋岛国的援助——以笹川太平洋岛国基金援助为例》，（转下页注）

博弈^①、日本与岛国的关系^②等方面。据笔者的调查,国内针对首脑峰会的专门研究尚未展开,仅仅是在论证上述几个问题时提及而已。鉴于首脑峰会的重要性和国际影响力,有必要对其进行深入全面的分析与探讨,并从中挖掘其与中国的关系。

一 日本与太平洋岛国首脑峰会创立的动机

据日本外务省公开发行的《日本与太平洋岛国宣传册》介绍,日本之所以主导这一首脑峰会,是由于他们认为其与太平洋岛国是“同在海洋生存”的“重要伙伴”,有必要加强与岛国的联系。^③

(一) 历史动机: 双方有着悠久的历史往来

根据日本文献《古今著闻集》的相关记载,早在日本承安元年(公元1171年),就有岛国原住民乘船漂流至日本伊豆国的记录。^④明治时期(1868~1912年)之后,许多日本人远渡岛国从事劳务,或者寻找商机通商。密克罗尼西亚群岛^⑤被日本委托统治(1919~1945年)时期,日本政府设立“南洋厅”,从政治、经济、社会等各个层面对群岛进行改造,该地区至今仍残存日本当年建造的设施和传统的日语。拥有日本人血统的日裔人口高达20%,其祖先多是来自冲绳,甚至还有日裔出任了国家元首等重要职位。^⑥太平洋

(接上页注④)《大洋洲蓝皮书:大洋洲发展报告2013~2014》,北京:社会科学文献出版社,2014年;冀斌超:《日本对太平洋岛国援助研究》,华中师范大学2014年硕士学位论文;喻常森:《国际社会对太平洋岛国援助的比较研究》,北京:时事出版社,2017年。

① 王珊:《从“岛国”到“海洋强国”——日本海洋战略的嬗变》,《社会观察》2012年第12期;胡传明:《美中日在南太平洋岛国的战略博弈》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》2013年第1期;梁甲瑞:《日本南太地区战略调整及对中国的影响》,《国际关系研究》,2015年第5期。

② 李明峻:《日本的南太平洋政策》,《台湾国际研究季刊》2007年第3期;王尊彦:《日本与太平洋岛国关系》,《亚太研究论坛》2013年6月第58期;邢宁:《日本在密克罗尼西亚群岛的委任统治研究》,聊城大学2015年硕士学位论文;宋秀琚、叶圣萱:《日本—南太岛国关系发展及中国的应对》,《国际观察》2016年第3期。

③ 外务省:《パンフレット日本と太平洋の島国》, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000068954.pdf>。

④ [日]矢内原忠雄:《南洋群岛の研究》,东京:岩波书店,1942年,第38页。

⑤ 大致范围涵盖当前的密克罗尼西亚联邦、帕劳、北马利亚纳群岛和马绍尔群岛。

⑥ 如帕劳原总统中村国雄,马绍尔群岛原总统凯塞·诺特,密克罗尼西亚第一任总统中山利雄、第七任总统伊曼纽尔·曼尼·莫里。

战争期间，许多岛屿都沦为了战场，据统计在那里阵亡的日本兵有大约 25 万人。^① 因此，近些年得到了当地亲日居民的帮助，许多日本人去岛国认领遗骸或者吊唁亡灵，这无形之中会增加双方彼此的亲近感。^② 再加上帕劳等岛国离日本的地理位置较近，因此每年去帕劳旅游的日本人数都超过了帕劳本国的人口数量。^③ 在日本眼里，这些国家是和善友好的，能够在联合国等国际机构中理解日本的立场，并给予支持。^④

（二）经济动机：岛国是日本重要的资源市场与运输通道

太平洋中西部水域是日本的主要渔场，日本金枪鱼及鲣鱼的捕捞量约有 80% 都来自此水域。^⑤ 基里巴斯还开办了由日本鲣鱼·金枪鱼渔业协同组合联合会援助运营的渔业训练学校，学生毕业后可在日本渔船上工作。从巴布亚新几内亚、所罗门群岛与新西兰三个国家进口的木材约占日本木材进口总量的 20%。^⑥ 不仅如此，该地区还是日本与澳大利亚、新西兰两国贸易交往的必经之路。日本所需的铁矿石、煤炭、棉花等物资有一半须从澳大利亚进口，日本向澳大利亚、新西兰出口的资源也需要经过岛国海域。^⑦ 另外，太平洋海域是“日本运送核燃料的重要通道之一，对于核能发电占全国电力需求 35% 的日本来说，得到南太平洋岛国的理解是必不可少的。”^⑧ 因此，保障此海域的安全及与沿岸各国的友好关系对日本来说是十分重要的。

① 外务省：《パンフレット日本と太平洋の島国》，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000068954.pdf>。

② 外务省：《パンフレット日本と太平洋の島国》，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000068954.pdf>。

③ 外务省：《日本と同じ島国！縦の関係構築を目指して！～第3回太平洋・島サミット事前インタビュー～》2003年3月13日，http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/listen/interview/intv_27.html。

④ 外务省：《パンフレット日本と太平洋の島国》，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000068954.pdf>。

⑤ 水産庁・水産総合研究センター：《国際漁業資源の現況3まぐろ・かつお類の漁業と資源調査（総説）》，<http://kokushi.fra.go.jp/index-2.html>。

⑥ 外务省：《日本にとって太平洋諸島諸国って？－日本と太平洋諸島諸国の関係、日本の協力》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/pif_3/kankei.html。

⑦ 外务省：《日本にとって太平洋諸島諸国って？－日本と太平洋諸島諸国の関係、日本の協力》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/pif_3/kankei.html。

⑧ 宫岛昭夫：《未来を共有する－南太平洋フォーラム（SPF）と日本》，《外交フォーラム》第13卷，2000年第5期，第28页。

（三）政治动机：获取岛国对日本的政治支持

20 世纪 70 年代后，岛国纷纷独立成为主权国家，后又陆续加入联合国，日本开始重视这些国家的政治地位。为了改变二战时期日本在岛国人民心中的印象，重新建构良好的、负责任的大国形象，日本向与其建交的岛国提供援助。1988 年，日本笹川和平财团邀请南太平洋论坛的 10 个岛国加盟国的首脑，以及澳大利亚、新西兰的政府代表参加东京召开的“太平洋岛国会议”，会议宣布财团将拿出 30 亿日元设立太平洋岛屿基金，开展有利于日本与岛国合作的各项项目。由于日本长期对岛国提供政府开发援助，在 1995 年召开的南太平洋论坛年度总会最后通过的共同宣言第 46 项中声明：“本论坛将在明年联合国非常任理事国选举中支持日本。”^① 虽然岛国中当时只有 8 个国家加入联合国，但由于联合国实行一国一票制，这对日本当选来说也是有一定帮助的。结果，第二年的联合国安理会非常任理事国选举中，日本以 142 票对 40 票的大比分远超印度，获得了非常任理事国的位置。^② 因此，日本通过举办首脑峰会，邀请岛国领导人赴日本视察，使岛国首脑感受当地人民的热情，从而获得岛国更大限度地信任与支持。

（四）战略动机：岛国是日本“海洋强国”战略的重要目标国

日本自近代以来，便着眼于以海洋为目标制定国家战略。一战之后，日本通过向太平洋地区扩张军事力量，实施经济掠夺，初步确立了海洋强国地位，取得了海洋霸权。太平洋战争使日本海军遭受重创，直至彻底溃败，“海洋大国”之梦破灭。然而，日本经过 20 世纪 60～70 年代经济高速增长期的发展，再度跻身于世界强国之列。冷战结束后，日本新一轮的海洋扩张逐步兴起，“海洋日本论”^③ 又一次成为日本热议的政治思潮。国内学术界和舆论界与政府相呼应，都主张日本应以海洋立国，向海洋方向发展。学者高坂正尧便认为，日本国民是“通商国民”，日本的边疆在浩瀚的海洋，从

① 外务省：太平洋岛国论坛（太平洋諸島フォーラム），<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pif/gaiyo.html>。

② 小林泉：《太平洋・島サミットとはなにか——日本の対島嶼諸国外交が目指すもの》，《パンフィックウェイ》第 144 号，2014 年 8 月。

③ 刘中民：《海洋日本论与日本的海洋扩张》，《东方早报》2012 年 9 月 19 日。

这个意义上说日本是海洋国家，日本的未来在海洋。^① 在这种背景下，日本以所谓“民族渊源”和“历史联系”作为合作纽带，提出了与太平洋岛国举办首脑峰会，并形成了每三年一次的例会，其真正的目的在于拉拢岛国，发挥在该地区的主导权，从而实现“海洋强国”的重要目标。

二 日本与太平洋岛国首脑峰会的发展历程

日本与太平洋岛国首脑峰会自 1997 年第一届以来，至今已召开了 8 次。其间由于日本国内政治环境和国际局势的变化，首脑峰会经历了如下几个阶段。

（一）峰会初创时期：岛国是日本之利益所在意识逐渐形成

早在首脑峰会举办之前，日本同岛国的交往尤其是经济交往就比较密切。70 年代初期，日本便向已经独立的萨摩亚、斐济等岛国分别提供政府开发援助（ODA）。1979 年，时任日本首相大平正芳提出了“环太平洋经济圈构想”，但并未将处于太平洋中部的各岛国纳入视野范围，在政治上也没有给予足够的关注。进入 80 年代，岛国陆续作为主权国家独立，时任首相的中曾根康弘想通过加强对外援助改善日本的国际形象，谋求与其经济实力相称的政治大国地位。因此，日本开始重视这些岛国，中曾根康弘还于 1985 年访问了斐济与巴布亚新几内亚。

1987 年 1 月，日本前外务大臣仓成正到访斐济、巴布亚新几内亚和瓦努阿图，在斐济的论坛事务局发表演讲《面向太平洋未来社会》，阐述了日本对太平洋岛国的外交五原则——“尊重独立性、自主性；支持区域合作；确保政治稳定；扩大经济合作；促进人文交流”，^② 这是日本首次明确对太平洋岛国的外交政策。

1989 年，日本参加了第一次南太平洋论坛域外国对话，并指出今后会每年派部长级领导出席，促进政策交流。向岛国提供的政府开发援助也由

^① [日] 高坂正尧：《海洋国家日本の構想》，東京：中央公論新社，2010 年，第 250 页。

^② 外务省：《外交青書 1987 年》，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1987/s62-302.htm>。

70年代的不到0.5%，提高到80年代的1.0%以上，^①通过援助外交的开展，不仅增加了岛国对日本的好感度，而且信任度和期待度持续升温。

1997年10月，在日本东京举办了首届首脑峰会。岛国的总统、首相无一缺席，然而，该会议的邀请者、时任首相的桥本龙太郎并未与会，也并未担任会议议长，仅在拍集体合影时才出现在外宾面前。担任议长的也并非时任外交外务大臣的小渊惠三，而是外务副大臣高村正彦。但由于会上出席了许多欲与岛国贸易合作的实业家，所以岛国对日本抛来的橄榄枝及合作前景仍是信赖和期待的。会上就岛屿地区的经济现状、岛屿地区的开发与经济援助、作为共同课题的渔业资源管理、环境问题、废弃物处理等对策进行了磋商，通过了《首脑会议宣言》，并达成一致将该首脑峰会定于每三年举办一次。

综观这一时期的峰会发展状况可发现，中曾根康弘之后，日本与岛国的官方交往有一段时间并没有实质性的进展。历任首相或外务大臣从未到访过岛国，岛国领导人访问日本时也仅限于与首相的礼节性会面，并未谈及有关岛国的深层话题。有日本学者分析，这是由于当时历届内阁实际上并未将岛国视为重要的外交伙伴，也并未把与岛国的外交视为重要工作，仅将其作为发达国家履行援助义务的对象而已，第一届峰会也是如此。^②这其中固然有当时日本首相换届频繁，无暇顾及与岛国合作联系的因素。但笔者认为，最根本原因在于当时的日本政府尚未认识到太平洋岛国作为地缘政治的一部分在国际舞台上的重要性。总而言之，该时期的日本与太平洋岛国仅仅建立了外交关系，实质的合作尚未展开。

(二) 峰会发展时期：逐渐重视与岛国的合作

2000年4月，经过前期多次协调，最终在宫崎县举行了第二届首脑峰会。前期积极筹划该会的首相小渊惠三突然去世，紧急接任首相的森喜朗担任议长，岛国一方的议长由帕劳总统中村国雄担任。森喜朗在会上提出了以“年轻人”“海洋”“未来”为关键词，面向21世纪推进“太平洋新开拓地外交”的主张，一改上届的无视态度，向岛国明确展示了合作的外交姿态。

① 小林泉：《太平洋・島サミットとはなにか——日本の対島嶼諸国外交が目指すもの》，《パンフィックウェイ》第144号，2014年8月。

② 小林泉：《太平洋・島サミットとはなにか——日本の対島嶼諸国外交が目指すもの》，《パンフィックウェイ》第144号，2014年8月。

会议发布了《宫崎倡议》，指出在近五年内派遣三千多位专家及志愿者赴岛国援助，通过联合国开发计划署（UNDP）拨出 100 万美元实施太平洋 IT 推进项目，同时计划投入 100 万美元设立日本·太平洋岛国论坛合作伙伴基金。双方还达成并发表了《关于太平洋环境问题的声明》，明确了持续维护太平洋地区环境的重要意义。此外，双方将会议的名称从“日本·南太平洋论坛首脑会议”确定为“太平洋·岛国峰会”，这也是由于同年“南太平洋论坛”改为“太平洋岛国论坛”的缘故。

2003 年 5 月，第三届首脑峰会在冲绳举行。会上通过了地域开发战略《冲绳倡议》，在强化地区安全保障、创造更安全可持续的环境、改善教育及人才培养、改善保健及卫生、促进有活力、可持续的贸易经济增长五个重点方面商定了双方合作的意向。另外，作为日本与太平洋岛国论坛的共同行动计划，日本打算近三年内在岛国新增、改建 100 所初等教育设施，并提供相关教材；派遣青年海外合作队员等 100 人赴岛国从事初等教育等领域的工作；支持与垃圾处理相关的综合战略策划及实施模范项目等。

与第一届峰会上日本对岛国不够重视的态度相比，该时期的两届峰会日本政府表示了足够的关注，尤其将加强海洋合作，关注海洋安全加入了议题之中。2000 年，日本国际论坛主办了“海洋国家日本及其文明和战略研讨会”。参会学者指出，日本的民族认同、文化渊源既非东洋也非西洋，而是要实现由“岛国”向“海洋国家”的变身。在海洋安全方面，“海主陆从”思想再次受到重视，提出日美同盟就是“海洋同盟”。第二届峰会上提出的所谓“太平洋新开拓地外交”就是要改变日本传统外交的战略重心，加强与太平洋岛国的联系，发挥在该地区的主导权，确立起日本与该地区国家的战略协作伙伴关系，使之成为日本参与国际政治舞台的后援地。^①

（三）峰会发展新阶段：合作与援助力度提升

2006 年 5 月，在冲绳举办了第四届首脑峰会。会议提出宣言《冲绳合

^① 王珊：《从“岛国”到“海洋强国”——日本海洋战略的嬗变》，《社会观察》2012 年第 12 期，第 69 页。

作伙伴关系》，并发表了基于“太平洋计划”^①的援助政策。^②

2009年的第五届首脑峰会在北海道举行，通过了《北海道岛国宣言》。由于近几年受到地球变暖的影响，基里巴斯和图瓦卢两国国土面临被海水吞噬的危机。因此，此届峰会的重点议题便聚焦环境应对，双方达成构建“太平洋环境共同体”(PEC)的协议，日本将拿出68亿日元设立太平洋环境共同体基金，持续为太平洋岛国提供节能产品、提升水资源管理及废弃物管理水平，并帮助这些国家培养环境领域的专家。^③为了跟进与汇报第五届峰会通过项目的实施情况，2010年10月16日，在东京举行了首次“首脑峰会中间部长级会谈”。

2012年5月，在冲绳举行第六届首脑峰会。会议通过了《冲绳纽带宣言》，倡议进一步密切双方关系。^④在日本政府的积极倡导下，美国有史以来首次参加了峰会。一年半后，日本与岛国第二次中间部长级会谈在东京举行。关于第六届峰会时日本做出三年内最多提供5亿美元援助额的承诺，时任外务大臣的岸田文雄指出截至会谈召开之际，日本已经向岛国提供了大约4.45亿美元的援助金额，相当于当时承诺的九成，同时汇报了各个援助领域的具体业绩。岛国代表皆表示感谢，并期待与日本的持久合作。^⑤

2015年5月，第七届首脑峰会在福岛县磐城市举行，双方达成并发表了《福岛磐城宣言》，主要围绕防灾、气候变化、环境、人际交流·人才培养、可持续开发、海洋渔业、贸易投资观光这七个领域开展合作。^⑥2017年初，首脑峰会第三次中间部长级会谈如期举行。

① “太平洋计划”(Pacific Plan)是以《冲绳倡议》为基础制定的方针政策，于2005年10月在太平洋岛国论坛中提出，主张围绕域内经济增长、可持续发展、良好统治、安全确保这四个课题展开自助努力及域内的互相合作。

② 具体包括加强贸易、投资、基础设施、渔业、观光等经济增长合作；在环境、保健、水与卫生、教育与职业训练等领域继续进行可持续的开发；完备制度、提高行政能力；强化组织犯罪对策，确保安全；加强人员、文化的交流。

③ 外务省：《第5回日・PIF首脑会議〈北海道アイランダーズ宣言〉第1付属文書〈太平洋環境共同体〉(仮訳)》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_05/ha_sen01.html。

④ 外务省：《第6回太平洋・島サミット(PALM6)沖縄キズナ宣言(仮訳)》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_06/kizuna_jp.html。

⑤ 外务省：《太平洋・島サミット第2回中間閣僚会合議長総括(骨子)》，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000018143.pdf>。

⑥ 外务省：《第7回太平洋・島サミット(結果概要)》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page4_001215.html。

2018年5月，在福岛县磐城市举行第八届峰会。法属波利尼西亚及新喀里多尼亚（后者为太平洋岛国论坛的观察员）受邀出席，扩大了峰会成员的范围。会议通过了首脑宣言，^① 主要围绕法治海洋、可持续发展、人员交流、国际领域合作等方面展开了讨论。

三 日本与太平洋岛国首脑峰会的发展特点

分析这几届峰会通过的宣言及举办形式，可发现随着国际环境的变化，日本对太平洋岛国的外交活动也出现了新迹象，双方的合作进入一个崭新的阶段。

1. 达成的宣言内容发生了变化

第一，援助额度大幅增加。

从第四届首脑峰会（2006）起，日本明确增加了向岛国援助数额的内容，并且从第四届的三年援助450亿日元，涨到第五届（2009）三年援助500亿日元，第六届（2012）三年最大援助5亿美元（相当于时价667亿日元），并且该援助额已于2014年3月提前实现。然而，在2006年之前，日本对太平洋岛国的政府开发援助额是呈下降趋势的（见图1）。这主要是由于自20世纪90年代后，日本经济开始陷入萧条，为了缓解国内的经济困难，调整了援助政策。但自第四届峰会后，日本开始增加对岛国的援助额度，这其中很大程度上受到了中国对太平洋岛国政策变化的影响。

2006年4月5~6日，就在日本举办第四届首脑峰会前夕，中国在斐济楠迪举办了首届“中国—太平洋岛国经济合作发展论坛”，温家宝总理做了题为“加强互利合作，实现共同发展”的讲话，并承诺向岛国地区的邦交国家（六国二地区）三年内提供30亿元人民币（相当于时价400亿日元）的优惠贷款及其他经济、教育、医疗等方面的援助。这给日本政府带来了不小的冲击。日方学者评论称，中国此举是“想彻底击溃首脑峰会”。^② 因此，日本不得不修改援助方针与援助重点，在第四届峰会宣言中又补充添加了“三年内无偿援助450亿日元”的声明。中国近几年通过贸易、旅游及援助

① 外务省：《第8回太平洋・島サミット（PALM8）首脳宣言》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page4_004026.html。

② 小林泉：《太平洋・島サミットとはなにか——日本の対島嶼諸国外交が目指すもの》，《パンフィックウェイ》第144号，2014年8月。

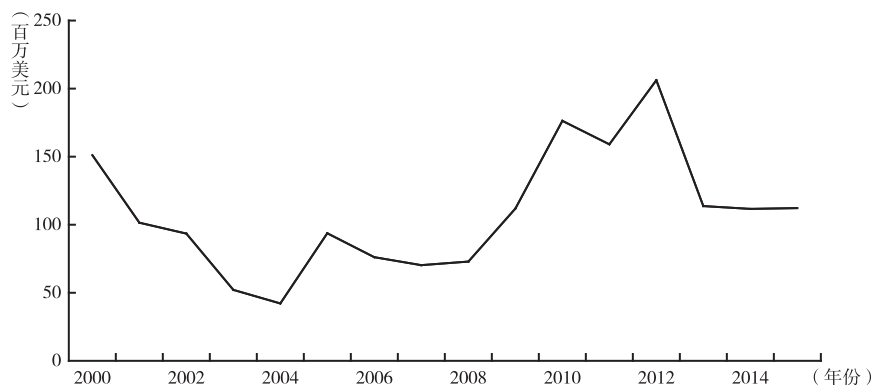


图1 2000~2015年日本对太平洋岛国 ODA 援助额

资料来源：该图由笔者根据日本外务省网站相关数据资料制作而成。

等方式更加密切了与岛国的关系。2013年，第二届“中国—太平洋岛国经济合作发展论坛”上，中国再次宣布对该地区的邦交国家提供10亿美元的贷款。日本为了制衡中国，第七届首脑峰会（2015）承诺援助550亿日元（4.53亿美元）以上。

第二，强调海洋秩序。

在第六届首脑峰会之前，日本与岛国重点合作的领域主要是环境与气候变化、岛屿地区的开发与经济援助、人才培养与人员交流等方面。第六届峰会召开之前，日本新闻网报道称日本将会在此次峰会发表的共同宣言中首次提及所谓“尊重南海航行自由”，与美国和菲律宾在南海问题上的立场相近，分析人士认为日本此举有“帮腔”美菲、针对中国之嫌疑。宣言不会直接指明针对中国，但特别强调了相关国家要尊重各国航行自由的内容。^①虽然最后达成的宣言中没有像媒体所说的那种表述，但其中已提出要“认识到国际法在维护太平洋和平与安全方面发挥的作用，强调与1982年通过的海洋法有关的联合国条约及相关实施协定的重要性”^②。

第七届峰会宣言中不仅再次确认应该遵守海洋法公约，维持基于国际法

① 张毅：“日本与太平洋岛国开峰会峰会宣言可能涉南海问题”，东方网，2012年5月26日，<http://news.eastday.com/w/20120526/u1a6582028.html>。

② 外务省：《第6回太平洋・島サミット（PALM6）沖縄キズナ宣言（仮訳）》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_06/kizuna_jp.html。

原则的海洋秩序以及在海洋安全与保障方面促进合作的意图，而且指出日本和成员国会谨慎行动，不会通过武力威吓，再次强调了和平解决国际纷争的重要性。^① 第八届峰会继续倡议法治海洋秩序，日本还表态将为提高岛国的海上安保能力提供援助，岛国首脑对日本提出的“自由开放的印度洋太平洋战略”表示欢迎。^② 这也是日本针对中国提出的“一带一路”倡议，发展海上丝绸之路政策的回应。

第三，加强日本传统优先领域的援助。

近年来，针对中国对岛国援助的扩大，日本十分重视发挥其在节约能源、环境保护领域的优势。2017年5月2日，在汤加王国首都努库阿洛法，日本驻汤加大使沼田行雄与汤加首相兼内务大臣阿基利西·波希瓦签署了关于日本无偿援助汤加王国21亿日元“风力发电系统配备计划”的协议。汤加王国能源匮乏，依靠进口柴油维持经济发展，因此受国际石油价格的波动影响严重，克服能源安全保障上的脆弱性是日前汤加王国面临的极大课题。汤加政府打算在日本等各援助国的协力下，2020年前实现国内50%的电力由可再生能源供应。日本的本次援助将通过在汤加主岛——汤加塔布岛配备风力发电设备及系统稳定装置等，确保汤加王国的电力多样化供给，实现稳定的电力供应。此次签署协议是日本于第七届太平洋首脑峰会上向太平洋岛国做出的援助岛国应对气候变化承诺中的一环。^③ 可见，为了应对中国对岛国援助数额的扩大，牵制中国在太平洋地区日益增强的影响力，经济面临严重困难的日本加强对岛国环境保护等日本传统优先领域的援助，力争使日本在与中国的竞争中处于优势地位。

2. 峰会期间举办的会谈形式增多

随着中国在太平洋地区的存在感日益增加以及国际局势的动荡，日本政府和相关学者都围绕今后该如何维系与太平洋岛国的合作展开讨论，首相还频繁与岛国领导见面商榷今后的合作方针。

第一，组织专家学者磋商政策。

① 外务省：《第7回太平洋・島サミット（PALM7）福島・いわき宣言一共に創る豊かな未来—（仮訳）》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page4_001213.html。

② 外务省：《第8回太平洋・島サミット（PALM8）首脳宣言》，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page4_004026.html。

③ 外务省：《トンガに対する無償資金協力〈風力発電システム整備計画〉に関する書簡の交換》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_004564.html。

自第四届峰会之后,为了筹备下一届峰会的召开,外务省专门邀请了专家学者,与本省部分官员成立了太平洋岛国援助讨论委员会(会长由太平洋协会理事长小林泉担任),共同围绕峰会成果的实施、成果的展示、今后对岛国援助的路径等进行讨论,以实现下届峰会更具针对性、更有效地开展。第五届峰会召开之前,该筹备会议共举行了六次磋商(2008年11月起至2009年3月);第六届峰会召开之前,共举行了五次讨论(2011年5月至11月);第七届峰会召开之前,共举行了五次磋商(2014年5月至11月);为召开第八届峰会,已于2017年7月28日举办了一次讨论。笔者认为,这个变化与中国不无关系。为了与中国竞争在岛国的影响力与存在价值,日本需要智囊成员多次斟酌商议对太平洋岛国的援助等具体政策,形成一份最后提案交给外务大臣,峰会宣言内容便以此为基础制定。

第二,峰会期间增加两国间会谈。

自第五届首脑峰会起,在举行峰会期间,首相都会分别约见在日的岛国领导人进行两国间会谈,开展针对性的交流沟通。比如,第七届峰会期间,安倍晋三与库克群岛首相亨利·普纳进行两国间会谈,安倍提出向库克群岛投入1亿日元资金用于应对气候变化及自然灾害,作为对库克群岛第一次实质性的经济援助。同时表示正值两国建交5周年,值第七届峰会之际,再次加强两国的友好关系。^①安倍晋三与瓦努阿图总理乔·纳图曼进行两国间会谈时,安倍不仅提出要提供46亿日元的贷款用于码头修建,同时还表示为了帮助瓦努阿图摆脱3月份飓风“帕姆”的袭击影响,援助2亿日元用于其灾后重建。^②日本的这种有针对性的会谈不仅增进两国之间的交流,同时使岛国领导感受到日本的热情与关怀,对日本的好感再次升温。

第三,每年进行一次日本与太平洋岛国首脑会谈。

自2014年起,每年9月召开联合国大会时,日本首相安倍晋三都会与到场的岛国首脑聚集起来进行会谈,加深双方之间的沟通交流,2017年9月已经第四次。每次会谈时,安倍都会呼吁联合国改革等国际社会领域中的通力合作。第四次会谈时,安倍不仅重申了上述主张,还专门针对朝鲜近期连续发射弹道导弹越过日本上空,以及朝鲜强行进行第六次核试验之事发表

① 外务省:《日・クック諸島首脳会談》, http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/ck/page4_001205.html。

② 外务省:《日・バヌアツ首脳会談》, http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/vu/page4_001207.html。

声明，呼吁各国联合起来，有必要完全履行安保理事会决议，向朝鲜施加新一轮压力。太平洋岛国首脑对此一致表示支持。^①

综观这一时期首脑峰会的发展，我们可以看出，日本对太平洋岛国的外交政策与合作手段发生了很大的变化。究其原因，除了日本首相个人的政治风格（如小泉纯一郎、麻生太郎、安倍晋三都属于“鹰派”）之外，最重要的原因是国际局势的变化。这一时期美国实施“重返亚太”的战略，中国在太平洋地区发展迅速，其他邻近国家也蠢蠢欲动，要想守住太平洋地域这片“后花园”，维持自己在该地区的优势地位，保障区域安全，日本只能通过加强与太平洋岛国的合作，更大限度地提供援助，守护住岛国对日本的信任与支持。

四 日本与太平洋岛国首脑峰会的效用评析

日本与太平洋岛国首脑峰会是日本在觉察到岛国的重要性，需要得到岛国支持的历史背景下倡议举办的，体现了日本的外交策略与政治诉求。虽然表面上看峰会上通过的决议内容几乎都是日本向岛国提供援助，帮助岛国发展本国经济，但实际上根据社会交换论，国际政治中的援助与受援关系是一种基于相互利益的交换行为，是一种互惠关系，而不是任何单方面的受益。^②日本在帮助岛国的同时，自己也获得了丰厚的利益。可以说，日本主导此首脑峰会，加强与岛国的联系并不是纯粹出于对岛国的人道主义关怀，而是有其自己的外交目的，首脑峰会的召开对日本和岛国双方都是有重要意义的。

（一）日本获得了岛国的政治支持

通过在日本国内，尤其在宫崎县、冲绳等非首都城市召开首脑峰会，使国民近距离了解了太平洋岛国，地方媒体重要头条的连续报道也容易让岛国领导产生日本国民支持岛国、欢迎岛国的感觉，从而对日本愈加友好，在国际性组织活动中会进一步站在支持日本的立场上。

^① 外务省：《第4回日本·太平洋岛国首脑会合》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page3_002232.html。

^② 丁韶彬、阚道远：《对外援助的社会交换论阐释》，《国际政治研究》2007年第3期，第38～55页。

日本自 20 世纪 80 年代以来，就将成为联合国安理会常任理事国作为政治目标之一。太平洋岛国 14 个主权国家中在联合国具有会员国身份可以投票的国家有 12 个。在联合国的决议过程中，太平洋岛国利益趋近，往往会一致投票，形成一个小集团。这个票源也就成为各大国重视并加以争取的对象。日本也不例外。在 2013 年举办的第二次中间部长级会谈期间，岛国代表达成一致明确表示支持日本加入常任理事国。^① 2015 年 10 月，日本第 11 次当选非常任理事国，该记录在联合国历史上是绝无仅有的，其中一定程度上有岛国支持的因素。据日本《开发协力白皮书》^② 统计，2015 年向太平洋岛国提供援助的主要国家的 ODA 实际数额共计 15.3 亿美元，其中日本援助额占 8%，仅次于澳大利亚、新西兰、美国，排名第四（见图 2）。援助额越大，表示该国家对世界的贡献越大，其存在意义也越大，世界对它的期待就会越高，该国家越有利于当选常任理事国。所以，日本召开首脑峰会向岛国提供援助，不仅能赢得该地区的好感，其所获得的政治收益更是可观的。

（二）峰会为日本向世界展示其先进技术提供了平台

在召开第六届首脑峰会期间，各国首脑抵达那霸机场后，接送他们至下榻酒店的是日本自主生产的电动汽车。首脑夫人进行活动时也乘坐的该电动汽车。首脑们对其安静无噪音的环境赞不绝口，反响良好。日本达到了向世界宣传自己拥有最先进技术的目的。同时，通过加强对太平洋岛国环境保护和气候变化问题等传统优先领域的援助，使日本在与中国的竞争中处于优势地位。在举行第五届首脑峰会期间，首相麻生太郎在记者会上强调“将继续在享誉全球的环保技术等领域提供具有日本特色的合作”，^③ 显示出发挥特长与中国抗衡的意图。

（三）缓解了岛国在应对气候变化中的困境

对岛国来说，降低全球碳排放以应对气候变化是一件生死存亡的头等大事。由于这些国家地势普遍低洼，气候变化所导致的海平面上升很容易淹没

① 外务省：《太平洋島サミット第 2 回中間閣僚会議議長総括（骨子）》，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000018143.pdf>。

② 2016 年后，《政府开发援助（ODA）白皮书》更名为《开发协力白皮书》。

③ 外务省：《第 5 回日・PIF 首脳会議〈北海道アイランダーズ宣言〉（仮訳）》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_summit/palm_05/ha_sen.html。

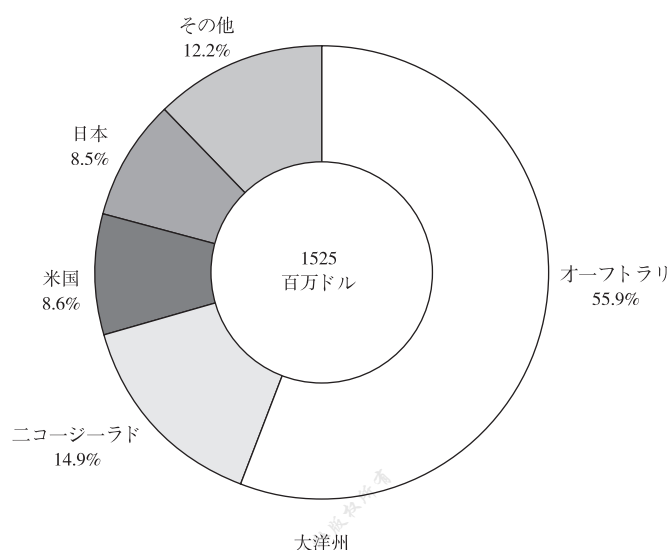


图2 向大洋洲地区提供援助的发展援助委员会 (DAC)
主要国家 2015 年 ODA 业绩

资料来源：外务省：《2016 年版開発協力白書 日本の国際協力》，第 251 页。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000238188.pdf。

领土，岛上的国民也很有可能在未来沦为气候难民。因此，在历届气候谈判当中，太平洋岛国一直是全球减排的最坚定支持者。日本自举办首脑峰会以来，都会把应对气候变化等环境问题作为重点来对待。在第七届（2015）首脑峰会上，日本宣布投入 15 亿美元设立“绿色气候基金（Green Climate Fund: GCF）”，同时还准备建立气候变化中心以完成太平洋区域环境计划（SPREP），并大力培养相关应用型人才。^① 斐济总理姆拜尼马拉马重新掌握政权，访问日本参加第七届首脑峰会，可以说体现了其重视日本在气候变化等问题上的领导力。

（四）岛国的诉求得到有效的回应

2015 年之前的历届峰会虽然加深了日本与岛国之间的联系，但交流仅

① 外务省：《第 7 回太平洋・島サミット（結果概要）》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page4_001215.html。

限于政府高层之间。岛国首脑期待与日本的民营经济实体直接沟通，希望日本企业能去岛国投资开发。比如马绍尔群岛总统罗亚克之前提出了2020年以前将20%的能源转换为再生可能性能源的目标，若能引进100%太阳能发电的电动汽车，则该目标会大幅度提前完成。为了响应岛国领导及人民的需求，2015年5月21日，在第七届峰会召开前夕，由太平洋协会与独立行政法人日本贸易振兴机构（JETRO）亚洲经济研究所共同举办了第一届“日本·太平洋岛国经济论坛”，代表日本的约20家企业负责人与岛国首脑直接进行了交流。最终本田公司与马绍尔群岛签署了项目协议，计划于2015年10月在该国投放使用自营的太阳能发电的电动汽车。^①

结 论

总体而言，日本与太平洋岛国首脑峰会是日本政府与太平洋岛国各国政府之间的官方正式会议，是双边首个高层次对话沟通平台。峰会上通过的决议确实给日本及岛国双方带来了一定的政治与经济利益，对双方来说都是必要且需要长期开展下去的外交活动。自1997年首次举办以来，20年间共召开了八届。其间国际局势发生了诸如日本国内经济困难、美国“重返亚太”、中国经济实力增强等剧烈的变化，世界政治经济重心向亚太地区转移，大国竞相增强其在太平洋地区的影响力，大国之间的博弈也随之日趋激烈。在这种国际背景下，首脑峰会的举办形式、举办地点、主要内容等都随之发生着显著的变化。其中，中国国际影响力的增强及“一带一路”政策的提出在一定程度上影响着首脑峰会的发展。反之，首脑峰会的变化也给中国关注其与岛国的关系带来了启示。中国今后不仅要继续从经济上援助岛国，还应该进一步从社会、文化、医疗、卫生各方面提供帮助，响应岛国人民的需求，以实现中国与岛国的合作服务于“一带一路”倡议。

① 太平洋协会：《第1回日本・太平洋諸島経済フォーラム開催》，《ホンダがマーシャル諸島でEV実験スタート》，《パシフィックウェイ》第147号，2016年2月。

附表 日本与太平洋岛国首脑峰会的发展历程

	举办时间	举办地点	重点合作领域	主席国共同议长	主要成果	参加国及地区
PALM1	1997. 10. 13	日本东京	开发与经济援助、渔业资源管理、环境问题、废弃物处理	日本外务副大臣高村正彦	《日本—南太平洋国家联合声明》	17 国及地区
PALM2	2000. 4. 22	日本宫崎县宫崎市	可持续发展、区域及全球共同课题、日本与南太平洋论坛的伙伴关系	日本首相森喜朗、帕劳总统中村国雄	《宫崎倡议》《关于太平洋环境问题的声明》《日太峰会宫崎宣言——共同谱写未来》	17 国及地区
PALM3	2003. 5. 16 ~ 5. 17	日本冲绳县名护市万国津梁馆	安全保障、环境、教育、保健、经济成长	日本首相小泉纯一郎、斐济总理卡罗斯	《冲绳倡议》	瑙鲁缺席
PALM4	2006. 5. 26 ~ 5. 27	日本冲绳县名护市万国津梁馆	贸易、投资、基础设施、渔业、观光环境、保健、水与卫生、教育与职业训练	日本首相小泉纯一郎、巴新总理迈克尔·索马雷	《为了更强更繁荣的太平洋地区建立冲绳合作伙伴关系》	17 国及地区
PALM5	2009. 5. 22 ~ 5. 23	日本北海道占冠村	环境气候变动、人类安全保障、人员交流	日本首相麻生太郎、纽埃总理托克·塔拉尼	《北海道岛国宣言》“We are Islanders ~ 环保富饶的太平洋”	斐济驻日大使参加
PALM6	2012. 5. 25 ~ 5. 26	日本冲绳县名护市万国津梁馆	应对自然灾害、环境气候变动、可持续发展与人类安全、人员交流、海洋问题	日本首相野田佳彦、库克群岛首相亨利·普纳	《冲绳纽带宣言》“We are Islanders ~ 飞翔吧，太平洋的纽带！”	斐济外交部部长拒绝出席，美国参加
PALM7	2015. 5. 22 ~ 5. 23	日本福岛县磐城市	防灾、气候变化、环境、人员交流与人才培养、可持续发展、海洋渔业、贸易投资观光	日本首相安倍晋三、帕劳总统汤米·雷蒙杰索	《福岛磐城宣言》“从福岛磐城到太平洋的起誓~共同创造美好的未来”	斐济总理参加，美国缺席
PALM8	2018. 5. 18 ~ 5. 19	日本福岛县磐城市	法治海洋、可持续发展、人员交流、国际领域合作	日本首相安倍晋三、萨摩亚总理图伊拉埃帕	“We are Islanders ~ 走向繁荣与自由开放的太平洋伙伴关系”	法属波利尼西亚、新喀里多尼亚出席

A Review and Analysis of the Pacific Islands Leaders Meeting: Motivation, Development and Effectiveness

Lin Na

Abstract: The Pacific islands leaders meeting which began in 1997 is a regional conference organization initiated by Japan. It is held every three years and has been held eight times. The reason why Japan dominated the summit is apparently to help the island countries to achieve sustainable economic development and seek overall stability in the Asia Pacific region. Actually, Japan regards the summit as the main measure for promoting the new regional policies to achieve the strategic goal of “maritime power”. With the changes of the domestic political environment in Japan and the changes of the international situation, the summit has experienced three periods of start-up, development and the new stage, each with distinctive characteristics. The summit brought Japan political benefits, and provided it an opportunity to promote advanced technology to the world. At the same time, the summit alleviated economic predicament of the island countries and satisfied the island countries’ interest demands to a certain extent. Focusing on the development trend and significance of the summit will be conducive to the cooperation and effectiveness of China and the Pacific island countries.

Keywords: the Pacific islands leaders meeting; effectiveness; regional cooperation; conference organization

海洋战略视阈下日本的太平洋岛国政策变迁述略

王云翠*

摘要：在近代以来日本的海洋战略中，太平洋岛国始终是日本的重要战略棋子之一。究其原因，主要是缘于太平洋岛国的丰富自然资源和优越地理位置、日本妄图主导国际海洋秩序和压缩中国的海洋发展空间等多重因素。二战前日本对太平洋岛国的委任统治与殖民侵略、二战后日本对太平洋岛国的大力拉拢和经济技术援助，虽然在表现形式上存在着巨大的差异，但都体现出了日本以此来服务其海洋扩张战略的实质。

关键词：日本 太平洋岛国 殖民侵略 委任统治 海洋战略

日本作为一个岛国，海洋战略在其对外政策中，一直居于重要地位。而南太平洋岛国的太平洋居中位置、各国之间南北与东西往来的中转要道作用，使其一直是日本海洋战略实施过程中的重要关注点。本文拟在海洋战略的视阈之下，论述近代以来日本对太平洋岛国政策的表现，以期揭示其阶段性特征与实质、影响。

一 委任统治的开始

在德川幕府统治的末期，维新志士坂本龙马在“船中八策”中提出，

* 王云翠，博士，大连海洋大学马克思主义学院讲师。

要利用岛国的海上通道优势，描绘富有想象力的“海洋国家”构想。^①明治维新之后，日本通过宣布“开拓万里波涛、布国威于四方”的主张，提出了海洋扩张战略的初步构想，并已经开始关注南太平洋地区的辽阔海域对日本战略利益的重要影响。

近代日本的海洋扩张战略，集中体现为向太平洋地区进行扩张的“南进”战略。而居于太平洋约中间位置的南太平洋群岛地区，显然已经被囊括在了日本的“南进”战略之中。

其实早在十六七世纪，包括船员、商人在内的大批日本人就开始移居到南太平洋群岛。随着南太平洋地区制糖业的发展，通过被签契约的方式来到德属南太平洋群岛的日本人逐渐增多，成为种植甘蔗的劳工。

在甲午中日战争之后，日本通过割占中国台湾，获得了实施“南进”、进一步推行海洋扩张战略的重要基地。1914年第一次世界大战爆发后，英国于8月4日对德国宣战后，就向日本发出照会，希望日本基于日英同盟对英国予以援助。对此，日本元老会议经过协商，决定对德国宣战。在经过磋商后，日本政府将有关参战的备忘录交给英国，其中写道：“一旦成为交战国，则日本之行动即不能仅限于击沉敌国之伪装巡洋舰”，“亦即为了破坏可能使日本及英国在东亚利益遭受损害之德国势力，必须采取一切可能采取之手段和方法。”^②但是，英国担心日本会趁机向中国和南太平洋群岛等地区进一步扩张势力，将撤销此前对日本参战要求的一份备忘录递交给日本驻英大使。但在日本的一再坚持下，英国最终同意了日本参战。由此可以看出，南太平洋群岛不仅是日本推行海洋扩张战略的重要利益范围，也是英美等国的主要利益焦点之一，深刻地影响着亚太地区的国际关系。

日本对德国宣战之后，在出兵山东的同时，从9月中旬开始，日本海军编成了第一南遣支队和第三南遣支队，第一南遣支队主要负责太平洋群岛的巡航寻敌工作，第三南遣支队则主要负责在西加罗林群岛保护澳洲商路。^③紧接着，日本海军南遣支队就开始进攻德属南太平洋群岛，10月3日占领

① [日] 五百旗头真主编《战后日本外交史 1945～2010》，吴万虹译，北京：世界知识出版社，2013年，第8页。

② [日] 信夫清三郎编《日本外交史》（上册），天津社会科学院日本研究所译，北京：商务印书馆，1980年，第395页。

③ 防衛庁防衛研究所戦史室著《大本營海軍部・聯合艦隊1》，東京：朝雲新聞社，1970年，第146～147页。

了马绍尔群岛,5日占领了加罗林群岛,8日占领了雅浦岛,12日占领了特鲁克群岛。到10月19日,按照英国的要求,日本占领了赤道以北的原德属南太平洋群岛。12月1日,日本政府向英国发出秘密备忘录,要求英国支持日本永远占有赤道以北的德属各岛。^①1915年9月23日,日本加入了《伦敦宣言》,得到英国对其领有南太平洋群岛的默许。^②

日本占领的上述南太平洋群岛,都位于美国经夏威夷和关岛到菲律宾的连接线路的两侧。对于日本海军来说,这意味着其防御圈的突然扩大,朝着“南进”目标迈出了一大步。但对此,美国海军却反应强烈:“无论怎样强调日本占领南太平洋岛屿的立足点和在整个太平洋上进行军事扩张的威胁也不过分。”^③可以看出,日本对赤道以北的原德属南太平洋群岛的占有,不仅已经威胁到了美国在亚太地区的利益,也加深了日美两国之间的矛盾。

第一次世界大战结束后,在巴黎和会上,日本采取了侧重于要求各国承认日本接管德国在山东的权益和德属南太平洋各岛,其他则顺应大势的策略,^④强烈要求领有原德国占领的赤道以北的南太平洋群岛。日本的这一要求获得了同意,巴黎和会根据《国际联盟盟约》第二十二条的委任统治文件之中《关于太平洋中赤道以北旧德国殖民地委任统治书》的规定,将赤道以北的德属南太平洋群岛划归日本,实行C式委任统治,日本可以将其作为本国领土一部分,依据本国法律进行管理。^⑤由此,日本成为除关岛以外的马里亚纳群岛、加罗林群岛和马绍尔群岛等赤道以北的原德属南太平洋群岛的委任统治国。

1921年12月31日,美、英、法、日四国缔结了《关于太平洋区域岛屿属地和领地的条约》,即《四国条约》,彼此尊重在太平洋区域内岛屿属地和岛屿领地的权利。1922年2月6日,美、英、日、法、意五国签订了《限制海军军备条约》,其中规定美、英不得在太平洋中部和西部建立新的

① 日本外務省編纂:『日本外交年表並主要文書1840~1945』(上),「年表」,東京:原書房,1978年,第203頁。

② [日]信夫清三郎編《日本外交史》(上冊),天津社會科學院日本研究所譯,第412頁。

③ [日]麻田貞雄著《從馬漢到珍珠港:日本海軍與美國》,朱任東譯,北京:新華出版社,2015年,第61頁。

④ 湯重南、汪森、強國、韓文娟主編《日本帝國的興亡》(中卷),北京:世界知識出版社,1996年,第524頁。

⑤ 世界知識出版社編輯:《國際條約集1917~1923》,北京:世界知識出版社,1961年,第556~557頁。

海军基地。而日本却早就在千岛、琉球、马里亚纳、马绍尔、加罗林等群岛上构筑和加强了海军基地和前哨阵地。^①正如1932~1942年任美国驻日大使的约瑟夫·C. 格鲁指出:“关于日本违反条约明文规定而在雅浦群岛和其他委任统治岛屿上设防,我们握有充分的第一手证据。”^②

1922年4月,日本正式设立了南洋厅这一机构负责对上述南太平洋群岛进行委任统治。1929年6月,日本又将南洋厅隶属于“拓务省”,以此来加强对南太平洋群岛的控制。由此,日本的海洋扩张战略获得了实质性的推进和发展。

二 “南进”战略的重要一环

在1933年3月日本宣布退出国际联盟之后,本应结束对赤道以北原德属南太平洋群岛的委任统治。但是,日本在既定的海洋扩张、“南进”战略之下,仍继续维持着对上述地区的占有和统治。

1936年8月7日,日本的“五相会议”通过了《国策基准》,其中指出“帝国当前应该确立的根本国策,在于外交和国防互相配合,一方面要确保帝国在东亚大陆的地位,另一方面要向南方海洋发展”^③。这标志着近代日本海洋扩张战略的全面性展开。在此之中,战略位置异常重要的南太平洋群岛显然也在日本的“发展”范围之列。

为了进一步加强在南太平洋群岛的占有和统治,1936年11月,日本在南太平洋群岛设立了以南洋厅为主要股东的“南洋拓殖株式会社”,不仅从事经商活动,更在资源掠夺、配合政府进行兵要地志调查等方面发挥着巨大作用。随着日本“南进”、海洋扩张战略的加快推进,1939年3月,日本宣布对南太平洋群岛的领土要求,把该地区直接纳入到了日本的版图之内。

1940年7月,近卫内阁制定了《基本国策要纲》,提出建立“大东亚新秩序”的政策目标。随后在大本营政府联席会议上,正式决定了《伴随世界形势推移的时局处理纲要》,其中围绕“南进”、南太平洋群岛等问题规

① 杨金森:《海洋强国兴衰史略》(第二版),北京:海洋出版社,2014年,第244页。

② [美]约瑟夫·C. 格鲁著《使日十年——1932至1942年美国驻日大使格鲁的日记及公私文件摘录》,蒋相泽译,北京:商务印书馆,1983年,第89页。

③ 日本外务省编纂:『日本外交年表主要文书1840~1945』(下),「国策の基準」,东京:原书房,1978年,第344页。

定：“关于对南方的施策，应利用形势的转变，抓住良机，努力推进之”，“如果内外形势的发展特别有利，也可以使用武力”，“鉴于南太平洋上旧德属、法属岛屿在国防上的重要性，应按依照外交措施，将其归为我国领有的方式处理”^①。8月1日，日本外相松冈洋右公开提出了要建立“大东亚共荣圈”，9月，日本政府划定了“大东亚共荣圈”，其范围不仅包括东亚大陆和东南亚，还要控制东经90度到东经180度之间、南纬10度以北，从印度洋西部到太平洋中部的辽阔海域。^②从“大东亚共荣圈”的地区范围来看，南太平洋地区也是其重要的核心地区之一。

与此同时，为了粉饰“大东亚共荣圈”表象之下的殖民统治与侵略占有，日本声称战争的目的是要将亚洲人民从欧美的殖民统治下解放出来，于是诸如“打破盎格鲁——撒克逊人的霸权”“解放亚洲”“日本的使命”等“南进论”甚嚣尘上，^③日本妄图以此来麻痹当地民众、进而减轻其“南进”、海洋扩张战略的推进阻力。

日本发动太平洋战争之后，以“南进”为目标的海洋扩张达到了疯狂状态。虽然在战争初期，日本取得了一定进展，占领了南太平洋的广大地区。但是，1942年6月日本在中途岛战役惨败后，海军丧失了进攻作战的能力。于是，日本不得不彻底改变在太平洋的第二作战阶段的目标，原定的攻占斐济、萨摩亚、新喀里多尼亚以断绝美国和澳大利亚之间的交通运输线的作战计划，先是推迟两个月，然后完全取消。^④

为适应战局的变化，日本进一步加强了对南太平洋占领地区的控制。1942年10月，日本内阁撤销拓务省、兴亚省，11月新设“大东亚省”，由其“管理有关大东亚地区的各种政务的实施。帝国在该地区对各外国商行的保护，有关各外国与帝国居留于该地区的侨民事务，和有关该地区移民殖民、海外开拓事业以及对外文化事业等事务”，“关于南洋厅的事项”则归属于南方事务局掌管的事务之列。^⑤可见，日本强化了对南太平洋群岛的殖民统治，以期维系海洋扩张战略的推进。

① 日本外務省編纂：『日本外交年表並主要文書 1840～1945』（下），「世界情勢ノ推移ニ伴フ時局処理要綱」，第437～438頁。

② 王屏：《近代日本的亚细亚主义》，北京：商务印书馆，2004年，第287頁。

③ 宋成有等：《战后日本外交史 1945～1994》，北京：世界知识出版社，1995年，第236頁。

④ 汤重南、汪森、强国、韩文娟主编《日本帝国的兴亡》（中卷），第1271頁。

⑤ 日本外務省編纂：『日本外交年表並主要文書 1840～1945』（下），「大東亞省官制」，第577～578頁。

在1943年2月瓜达尔卡纳尔岛战役结束后，日军最终丧失了制空权、制海权，太平洋战争发生战略性转折。1943年9月30日，日本御前会议通过了“今后应采取的战争指导大纲”，其中指出“要加强大东亚的团结”，进而在作战方针的要点之中指出：“为了完成帝国的战争，在太平洋及印度洋方面，以包括千岛群岛、小笠原群岛、内南洋（中、西部）群岛及西部新几内亚、巽他群岛、缅甸的这一圈子，为应该绝对确保的重要地区。”^①这体现了日本对南太平洋群岛的殖民统治服务于日本的海洋扩张、“南进”战略这一实质。

三 拉拢、援助政策的确立

第二次世界大战的结束，宣告了近代日本海洋扩张战略的彻底破产，日本对南太平洋群岛的委任统治与殖民侵略也随之终结。

在20世纪50年代，由于旧金山体制的框架制约、日本经济复兴的尚未完成、西方大国在亚太地区的巨大影响力，日本被迫暂时中断了与南太平洋地区的关系发展。

但是，日本作为一个资源贫乏、四周环海的岛国，长久以来形成的开拓海洋、重视海洋贸易等传统，以及国家发展与海洋息息相关的固有观念已经牢固、深刻地融入了日本的民族意识之中。因此，在第二次世界大战之后，日本选择了“轻军备，重经济”的发展路线，走向了比较单纯的海洋贸易立国之路。^②在日本发展海外贸易的过程中，资源、海上通道等方面更是极其重要的必备条件。

而南太平洋群岛的得天独厚战略优势、丰富矿产渔业资源，则使其在日本实施海洋贸易立国战略、拓宽海外贸易的过程中，发挥着不可或缺的作用。特别是随着日本在20世纪70年代初一跃成为资本主义世界中的第二经济大国，出于对南太平洋地区石油和天然气等自然资源的渴求，以及经济、贸易利润的强烈驱使，日本开始凭借其逐渐雄厚的经济实力重新进入南太平洋地区。

① 日本外務省編纂：『日本外交年表並主要文書1840～1945』（下），「今後採るべき戦争指導大綱」及「右に基く當面の緊急措置に関する件」，第588～589页。

② 冯梁：《世界主要大国海洋经略：经验教训与历史启示》，南京：南京大学出版社，第115页。

对于南太平洋群岛来说,从20世纪70年代开始,斐济、巴布亚新几内亚等太平洋岛国陆续独立。由于新独立的太平洋岛国经济、社会等方面的发展水平较低,急需外国的经济援助。这也在一定程度上为日本对太平洋岛国的经济援助提供了有利契机。

1980年1月15~20日,时任日本首相的大平正芳出访大洋洲,20日归国途中,他顺访了巴布亚新几内亚,并同巴布亚新几内亚总理索马雷就环太平洋构想交换了意见。^①紧接着,在同年的9月,日本和澳大利亚发起的第一次太平洋经济合作会议在堪培拉举行,日、澳、新、美、韩、加、东盟五国以及斐济、巴布亚新几内亚等16个国家和地区的企业家、学者出席会议,展现出环太平洋合作的雏形。^②这为日本此后对太平洋岛国的拉拢、援助奠定了基础。

1985年1月13~20日,时任日本首相的中曾根康弘对斐济、巴布亚新几内亚、澳大利亚和新西兰进行了8天的访问。1月14日,中曾根康弘与斐济总理马拉会谈,答应提供10亿日元的援助,用于在苏瓦的南太平洋大学设立“培养太平洋人”的教育基金、创办护士学校,进一步扩大两国的经济、文化合作。^③由此,日本对太平洋岛国的经济援助、文化交流合作等方面,开始进入具体实施的阶段。

1987年1月14日,时任日本外相的仓成正在斐济首都发表了题为“建设未来太平社会”的演说,提出日本推行新太平洋政策的“五项原则”,即(1)尊重图瓦卢、基里巴斯和库克群岛等各岛国的独立性和自主性;(2)支援这些岛国在本地区内进行合作,积极响应1986年8月南太平洋首脑会议对日本扩大援助的要求,宣布每年均邀请该会议成员国首脑及南太平洋经济合作局的秘书长访问日本;(3)竭尽全力确保政治上的安定,反对在和平与稳定的太平洋地区——尤其在南太平洋地区制造新的紧张关系,其矛头指向宣称本国是亚太国家并欲挤进太平洋的苏联;(4)扩大经济合作,在3月之前派政府考察团赴太平洋各岛国,制定双边合作方针,出资300万美元用来设立太平洋各岛国特别基金,资助太平洋高技术中心关于海洋温差发电项目;(5)重视思想交流,特别促进对各岛国青年的培训与交流。^④上

① 宋成有等:《战后日本外交史1945~1994》,第574~575页。

② 宋成有等:《战后日本外交史1945~1994》,第575页。

③ 宋成有等:《战后日本外交史1945~1994》,第575页。

④ 宋成有等:《战后日本外交史1945~1994》,第577~578页。

述的五项原则被称为“仓成主义”，集中体现了日本对太平洋岛国的基本政策。

以上的一系列外交活动，不仅标志着日本将外交范围逐步扩大到南太平洋地区，以大国的姿态开展与太平洋岛国的合作关系，更开启了第二次世界大战后以经济援助为主要形式的对太平洋岛国外交模式。

四 “海洋国家联合”与伙伴关系的推进

冷战结束后，日本的海洋扩张战略再度确立。与之相呼应，日本国内的社会思潮中，以“文明的海洋史观”为代表的“日本海洋文明论”也应运而生。

在“文明的海洋史观”之中，围绕21世纪日本的国土构想，提出要构建漂浮在西太平洋“丰饶半月弧”之上的“花园岛”，指出：“大大小小的陆地，都是漂浮在地球表面的海岛。如果闭塞，海岛就会陷于孤立。若要摆脱孤立，就必须面向海洋，打开开放的大门。因此建立全球联合与全球网络，是这个时代的目标。而能够不辱新时代之使命的，正是21世纪的太平洋，尤其是西太平洋地区”，“西太平洋是世界上岛屿最多的海域，鄂霍次克海、日本海、黄海、东海、南海、安达曼海、西里伯斯海、爪哇海、弗洛勒斯海、本达海、帝汶海、阿拉弗拉海、所罗门海、萨武海、珊瑚海、塔斯曼海等，众多岛屿自北向南呈半月形分布”，“西太平洋的众多海域呈半月弧形分布，可以称之为‘丰饶的半月弧’。‘丰饶的半月弧’是21世纪的主角，日本地处半月弧的重要位置，承担重要角色。所以，势必要走开放的海洋之路”。^①这一“丰饶半月弧”也将太平洋岛国划入了其范围之内，这对于日本海洋扩张战略的进一步推进，不仅奠定了理论基础，也勾勒了构想蓝图。

进入21世纪后，日本加快推进海洋扩张战略。2006年12月，日本海洋基本法研究会制定了《海洋政策大纲——寻求新的海洋立国》，其中指出：“通过海洋立国，为形成海洋秩序在主权国家间更迫切需要相互依存的

^①〔日〕川胜平太著《文明的海洋史观》，刘军等译，上海：上海文艺出版社，2014年，第147～149页。

国际社会发挥日本的先导作用。”^①在2007年7月20日开始施行的《海洋基本法》中,围绕关于海洋的国际协调方面,明确指出:“考虑到海洋是人类共同财产,而且我国经济社会处于紧密的相互依赖的国际关系中,因此海洋政策的推进必须在国际协调下进行,以期对国际海洋秩序的形成及发展起到领导作用。”^②可以看出,日本为推进海洋战略的实施,在注重国际间协调与合作的同时,更强烈要求发挥日本在国际海洋秩序形成、发展中的领导作用。而在上述过程之中,具有政治、经济、战略等多重价值的太平洋岛国,势必成为日本外交的重要合作伙伴。

自第二次世界大战结束以后,日美同盟关系始终是日本外交的核心与基轴,日本也一直在重大的国际问题上追随美国。由于南太平洋地区在美国“重返亚太”战略、强化第二岛链威慑作用等方面,都具有突出的战略价值。日本为与美国结为海权同盟,必定要在亚太战略乃至全球战略上追随美国。

2009年6月,日本海洋政策研究财团向防卫大臣提交了根据日美海权对话会议制定的《为安定和繁荣海洋的日美海权同盟建议》,指出:“日本不仅将推进海洋战略立足于自国,而且试图通过双边关系特别是日美同盟发展海洋战略,企图通过实施《日美海权同盟》加快实现海洋战略目标”,^③进而,该建议又从“海洋国家联合”构想方面提出,“为通过国际协调确保海洋安全保障,日美海权同盟并不是封闭性的,而是可以扩张的,应与赞成海权同盟的国家一起,倡议逐渐地构筑海洋国家联合”。^④可见,日本力图将日美同盟发展为全球性的海权同盟,进而在日美两国的主导下,来构筑新的国际海洋秩序。日本谋求构筑的这种“海洋国家联合”,在以日美海权同盟为主轴的同时,必须囊括更多的国家,特别是同属岛国、海洋国家的太平洋岛国。

上述的一系列法律、建议的出台,标志着新世纪日本海洋战略基本成型。其内涵在于,以提升日本的政治大国、海洋大国地位为根本目的,以维护和拓展海洋资源空间、确保海上交通线安全为直接目标,以牵制阻挠中国

① 上海市美国问题研究所主编,廉德瑰、金永明著:《日本海洋战略研究》,北京:时事出版社,2016年,第345页。

② 上海市美国问题研究所主编,廉德瑰、金永明著:《日本海洋战略研究》,第360页。

③ 上海市美国问题研究所主编,廉德瑰、金永明著:《日本海洋战略研究》,第352页。

④ 上海市美国问题研究所主编,廉德瑰、金永明著:《日本海洋战略研究》,第356页。

战略崛起和走向海洋为着眼点，以强化日本海上武装力量发展及资助运用为重点，以日美同盟框架下的国际海权合作为支点。^①

在此基础上，以实施新一轮海洋扩张战略为根本出发点，在国际战略和地缘政治的视角下，日本将太平洋岛国置于极为重要的位置之上。日本的目的在于，通过与太平洋岛国发展合作关系，既可以利用太平洋岛国在地缘战略之中的海上枢纽作用，使其成为日本的重要海上通道，以确保日本的海上运输安全，也能够利用太平洋岛国丰富的渔业与矿产资源来弥补日本国内的资源不足，使之充当日本实现海洋大国的重要物资来源地之一，更能够通过太平洋岛国提供经济、技术等多种援助的方式，进一步拉拢太平洋岛国，间接地疏远这些国家与中国的关系，以达到弱化中国在该地的影响、牵制中国战略崛起和走向海洋、为日本“入常”争取票源，进而加快日本实现海洋大国、政治大国的目标。

为此，日本在“仓成主义”的基础上，进一步加大了对太平洋岛国的经济援助力度、强化与各太平洋岛国的合作伙伴关系。从1997年开始，日本与太平洋岛国领导人每三年在日本召开一次太平洋岛国首脑峰会，至今该峰会已召开八届。在太平洋岛国首脑峰会上，日本与太平洋岛国主要围绕经济技术援助、海洋安全保障问题、自然灾害防范、渔业合作、人员培训、联合国安理会改革、人文交流等方面进行商讨，以期推动与太平洋岛国的伙伴关系。

同时，为了能够最大限度地发挥太平洋岛国首脑峰会的职能与作用，在每届太平洋岛国首脑峰会的前后，日本政府都进行诸如会前准备、会后跟进等一系列活动。2013年10月26日，日本政府在东京召开了由岸田文雄外相和马绍尔群岛外相共同担任议长的太平洋岛国首脑峰会的第2次中间阁员集会，该集会以第6届太平洋岛国首脑峰会的跟进、海洋秩序和资源管理、贸易促进为焦点，进行了讨论。^②2014年5月21日，在日本外务省召开了有议员集会的第一次会议，此次会议是为2015年5月将在福岛县岩木市召开的第7届太平洋岛国首脑峰会予以准备。^③

① 冯梁：《世界主要大国海洋经略：经验教训与历史启示》，第116页。

② 海洋政策研究財団編集：《海洋白書2015，日本の動き・世界の動き：「海洋立国」のための海洋政策の具体的実施に向けて》，東京：成山堂書店，2015年，第191页。

③ 海洋政策研究財団編集：《海洋白書2015，日本の動き・世界の動き：「海洋立国」のための海洋政策の具体的実施に向けて》，第192页。

由此,日本充分利用其雄厚的经济实力,通过经济技术援助、文化交流等方式,不断强化对太平洋岛国的拉拢,双方的合作伙伴关系进一步巩固。

结 语

从近代开始,日本在立国道路的选择上,始终以海洋战略为重要依托。太平洋岛国因其优越的地理位置和丰富的自然资源,具有较强的地缘政治和战略价值。日本基于妄图称霸亚洲太平洋地区与主导国际海洋秩序等现实因素,对太平洋岛国实施了从近代的武力侵占、委任统治、殖民侵略到二战后的经济技术援助、拉拢合作、构建伙伴关系这一系列政策。

在近代,日本极力向太平洋地区扩张势力,以日英同盟为理由,借对德国宣战之机,占领了德属南太平洋群岛。随后,在英美等列强的默许下,日本又通过委任统治的方式,开始了对太平洋岛国的殖民侵略和军政统治,以此为进一步推进海洋扩张的“南进”战略奠定基础。

在第二次世界大战之后,出于实施贸易立国、推动海外贸易发展的经济考虑,日本早在冷战时期就通过经济援助、文化交流等方式,开始发展与陆续独立的太平洋岛国之间的合作关系。

冷战结束后,特别是在进入21世纪之后,日本为了加强在国际政治中的地位,实现海洋大国和政治大国的目标,同时也基于构筑日美海权同盟、阻挠中国战略崛起进而走向海洋等多重考虑,日本进一步强化了对太平洋岛国的拉拢与援助力度,以期达到拓展日本的海洋资源空间、弱化中国影响和压缩中国海洋发展空间、为日本“入常”争取票数等目的。于是,日本在经济、政治、文化等多个领域,不断加大对太平洋岛国的援助力度,增强太平洋岛国对日本的依赖程度,以期助力于日本海洋扩张战略的加快推进。

因此,自从近代以来,太平洋岛国都是日本的重要战略棋子之一。19世纪上半期日本对太平洋岛国的委任统治与殖民侵略、第二次世界大战后日本对太平洋岛国的拉拢合作和经济技术援助,虽然在表面上存在着巨大差异,但实质上都服务于日本的海洋扩张战略这一重要目标。

An Essay on Japan's Pacific Island Policy from the perspective of Ocean Strategy

Wang Yuncui

Abstract: In terms of Japan's ocean strategy in modern times, the Pacific island countries have been one of Japan's key strategic chessmen, the reasons of which include many factors, such as the rich natural resources and superior geographical location of the Pacific island countries, Japan's attempt to dominate the international ocean order and to compress the space of China's marine development. Both Japan's mandate and colonial invasion of the Pacific island countries before World War II, and its court as well as economic and technical assistance to the Pacific island countries after World War II, though greatly different in their forms, all reflect the essence of Japan to serve its ocean expansion strategy.

Keywords: Japan; the Pacific island countries; colonial invasion; court and assistance; ocean expansion

法国介入南太平洋的动因、路径、 影响及中国的应对之策^{*}

叶圣萱^{**}

摘要：冷战结束后，法国加大对南太平洋的介入力度，并于21世纪建立“法国－大洋洲峰会”。其动因包括维护法国领地安全，掌控重要的地缘战略要道，占据辽阔的海域和丰富的资源，展现法国全球领导地位的雄心。其路径主要包括加强区域军事行动、开展经济援助活动、加大文化渗透力度、增强在全球气候变化问题上的国际话语权。然而，法国的战略作为将增加区域安全环境的复杂性，加深法国在该地区的外交战略困境，并有弱化和牵制中国在南太区域影响力的可能性。基于此，中国应继续深化同南太岛国的政治互信，积极促进其繁荣发展。扩大与法国的战略沟通与交流合作，共同促进南太区域的和平、稳定与繁荣。同时，携手南太地区国家，为构建南太平洋命运共同体做出贡献。

关键词：法国 南太岛国 法国－大洋洲峰会 中法关系 南太平洋命运共同体

二战结束后，全世界范围内大部分法国殖民地，尤其是非洲地区的殖民

^{*} 2014年度国家社科基金重大项目“总体国家安全观下的中国东南地区安全机制构建研究”（项目编号：14ZDA087）。

^{**} 叶圣萱，武汉大学中国边界与海洋研究院2018级国际法专业在读博士。

地都先后获得独立地位,然而法国维持了与南太平洋地区领地的紧密关系。^①处于冷战时期的法国领导人设想,如果欧洲大陆爆发大规模核战争,那么法国在南太平洋地区的海外领地将成为法国撤退和转移重组的安全区域。正如法国领导人戴高乐所言,当欧洲大陆上的法国被摧毁,变得无法抵御之时,在遥远的南太平洋地区的领地将对法国的生存至关重要。^②20世纪60年代以来,法国开始在南太平洋地区的法属波利尼西亚的穆鲁罗瓦环礁(Mururoa Atoll)开展核试验,加剧了区域的安全紧张氛围。1985年,名为“彩虹勇士号”(Rainbow Warrior)的绿色和平组织船只前往南太平洋反对法国在该地区进行的核试验,遭到法国炸弹袭击而沉没,由此法国在该地区的外交关系变得愈发紧张。^③

冷战结束后,法国重视与南太岛国发展正常关系。1989年法国正式成为太平洋岛国论坛(Pacific Island Forum, PIF)的对话伙伴国;除了加强和改善与南太岛国关系外,法国也着重发展与南太地区大国间的关系。1992年,法国与澳大利亚、新西兰在海洋信息监测、灾害侦察与灾害援助等方面加大合作力度,从而在南太地区形成法、澳、新合作机制(FRANZ Agreement)。^④随着全球战略形势的变化和地区安全环境的改善,法国总统希拉克于1996年宣布结束在南太地区的核试验,从而大力缓和了法国与南太地区国家间的外交关系,并通过1988年签署的《马提翁协议》和1998年的《努美阿协议》,逐步使新喀里多尼亚政府获得了自治权。^⑤法国与南太岛国间关系日趋缓和。近年来,为进一步扩展法国在全球范围的战略影响力,法国加大了对该地区的战略资源投入,积极参与南太地区事务,它在该地区的外交关系

① 白毓麟:《发展变化中的南太平洋群岛》,《现代国际关系》1983年第3期,第48~49页;吴永强:《南太平洋不太平》,《世界知识》1982年第8期,第22页。

② Cleo Paskal, "France Dives Back into the Pacific", *The World Today*, 2017, p. 28, <https://www.chathamhouse.org/system/files/publications/twt/France%20dives%20back%20into%20the%20Pacific%20Paskal.pdf>.

③ Richard Ettenson and Jill Gabrielle Klein, "The Fallout from French Nuclear Testing in the South Pacific: A Longitudinal Study of Consumer Boycotts", *International Marketing Review*, 2005, Vol. 22, No. 2, pp. 199-224; Denise Fisher, *France in the South Pacific: Power and Politics*, Australian National University E Press, 2013, p. 89.

④ Denise Fisher, "One Among Many: Changing Geostrategic Interests and Challenges for France in the South Pacific", *Les Etudes du CERI*, December 2015, p. 15, http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_216.pdf.

⑤ 耿庆军、高原:《新喀里多尼亚独立历程及前景分析》,《太平洋学报》2014年第11期,第86~93页。

也得到了继续深化和发展。2003年,法国发起建立“法国-大洋洲峰会”(the France-Oceanic Summit),该峰会每三年在巴黎和太平洋地区轮流举行,目前已举办了四届。讨论的议题主要包括南太岛国关心的可持续发展、渔业资源和环境保护等问题。^①法国与南太岛国间关系进入机制化稳步发展阶段。

由此可以看出,长期以来,法国一直是南太地区的利益攸关者,对该地区的政治经济发展产生重要作用和影响。深入研究分析法国介入南太平洋的动因、路径及影响具有重大的理论意义和现实意义。在理论层面,它对于拓展南太地区权力互动关系研究,深化我们对南太地区秩序变革的理解具有积极意义。在现实层面,中国在南太地区的战略利益日益增加、“一带一路”南太支线建设也在加速推进,营造一个和平稳定繁荣的南太平洋区域环境意义重大,这也迫切需要国际关系领域的研究者对南太平洋地区的大国行为模式和相互间的互动关系进行深入研究。目前国内几乎没有关于法国介入南太平洋的相关论述。基于其理论意义和现实意义的重要性,笔者将对法国介入南太平洋进行论述。下文将首先分析法国介入南太地区的动因,然后提炼出法国介入南太地区事务的路径,并据此厘清法国介入南太地区的影响;最后结合“一带一路”南太支线的建设情况,对中国应对法国介入南太地区的策略进行思考和分析。

一 法国介入南太地区的动因

作为身处欧洲的西方大国,法国长期致力于欧洲内部事务。然而,南太地区与欧洲相隔遥远,法国依然投入大量战略资源,积极跻身于南太地区事务,维护和扩展自身在该地区的战略利益。法国采取积极进取的南太外交政策,其背后有安全、经济、政治等方面的动因。

首先,维护和保障南太地区的领地安全攸关法国的国家核心利益。法国在南太地区拥有法属波利尼西亚、新喀里多尼亚、瓦利斯和富图纳群岛,这些海外领地构成了法国国土的一部分。^②约55万名法国公民生活在南太领

^① 徐秀军:《大国外交舞台上的南太平洋地区》,《世界知识》2016年第1期,第24页。

^② 法国在太平洋地区的领地除了包括法属波利尼西亚、新喀里多尼亚、瓦利斯和富图纳群岛外,还包括无人居住的克利珀顿岛(Cliperton Island)。由于克利珀顿岛地处东太平洋,靠近墨西哥西海岸,所以本文并未将其纳入法国在南太地区的领地。

地上。在过去的 20 多年里,上述领地的法国人口增加了约 220%。^①“维护国家领土完整和保障公民安全是法国安全战略的至关重要的优先方向”,是法国安全战略层级中的核心。^②法国前总统奥朗德曾宣称“法国是一个名副其实的太平洋国家,法国将与太平洋大家庭共享生存和未来”。^③由此可见,维护和保障南太地区法国领地的领土完整和公民安全成为法国介入该地区的重要安全考量。

其次,南太地区拥有重要的地缘战略价值引起法国的高度重视。南太岛国分属密克罗尼西亚、美拉尼西亚和波利尼西亚三大群岛,是太平洋上东西、南北战略通道的交汇处,成为太平洋海上和航空航线的中继站,扼守经太平洋到印度洋、亚洲到南美洲和南极洲的重要海洋要道,具有不容忽视的战略意义。随着地缘政治的回归和海洋战略地位的上升,南太地区的地缘战略价值无疑使该地区成为大国权力博弈的竞技场,美国、日本、俄罗斯、印度和中国等大国都在积极推进与南太岛国的友好合作关系,争取在该区域的战略存在。^④法国唯恐落后,将南太岛国视为其走向印太地区的“战略跳板”,通过发展与南太岛国关系,从而谋求主导和控制南太地区的海上交通线和咽喉要道,在印太地区事务中争得话语权。

① Michel and James J. Przystup, “The U. S. ‘Rebalance’ and Europe: Convergent Strategies Open Doors to Improved Cooperation”, *Strategic Perspectives*, No. 16, 2012, p. 7; David Scott, “French Maritime Strategic Thought on the Indo-Pacific”, Center for International Maritime Security, March 2017, <http://cimsec.org/french-maritime-strategic-thought-on-the-indo-pacific/31742>.

② French Ministry of Defense, “2013 French White Paper on Defense and National Security”, April 29, 2013, p. 47, http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/the_white_paper_defence_2013.pdf.

③ Nic Maclellan, “François Hollande says France wants to remain a Pacific power. Is it wishful thinking?”, *The Guardian*, November 2014, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/nov/18/francois-hollande-says-france-wants-to-remain-a-pacific-power-is-it-wishful-thinking>.

④ 参见宋秀琄、叶圣萱:《浅析“亚太再平衡”战略下美国与南太岛国关系的新发展》,《太平洋学报》2016年第1期;宋秀琄、叶圣萱:《日本-南太岛国关系发展及中国的应对》,《国际观察》2016年第3期;鲁鹏、宋秀琄:《澳大利亚与南太平洋地区主义》,《太平洋学报》2014年第1期;梁甲瑞:《中美南太平洋地区的“软平衡”态势及前景》,《世界经济与政治论坛》2017年第2期;梁甲瑞、高文胜:《中美南太平洋地区的博弈态势、动因及手段》,《太平洋学报》2017年第6期;梁甲瑞:《德国对太平洋岛国政策的新动向、原因及影响》,《德国研究》2017年第1期;梁甲瑞、张金金:《印度在南太平洋地区的战略评析》,《南亚研究季刊》2016年第1期;李秀蛟、李蕾:《俄罗斯重返南太平洋外交解析》,《俄罗斯东欧中亚研究》2017年第4期。

再次,法国对南太辽阔的海域和丰富的资源饶有兴趣。散落于南太地区的海外领地,使得法国拥有仅次于美国的全球第二大专属经济区。目前,法国在南太地区的海外领地的专属经济区面积共计730万平方公里,约占法国全球专属经济区的63%。法国议会2014年针对海外专属经济区的文件指出,“尽管在南太平洋领地行使主权将会使法国承担一定的成本,但是这种成本是对法国未来的投资,是法国成长和扩张的历史性机会”。^①法国在南太地区的三个领地拥有丰富的矿产资源,如镍、铬、铁矿等。其中,新喀里多尼亚镍储备占据世界的25%,并且该地区还蕴含丰富的碳氢化合物和海床资源,这都是法国在该地区所拥有的潜在自然资源。一言以蔽之,南太地区广袤的专属经济区为法国带来了丰富的渔业、矿产资源,为法国的经济发展和能源资源储备提供了有力的支持。

最后,介入南太地区是法国全球领导地位的体现。作为联合国安理会常任理事国成员,法国将自身视为拥有特殊权利和责任的全球大国。随着非西方新兴力量的崛起,全球权力结构发生深刻变化,法国的全球大国地位也不如往昔。然而,加强与海外领地的联系,实现法国力量的全球覆盖对于维护和打造法国的世界形象,发挥法国全球领导作用仍然具有重大意义。正如法国总统希拉克所言,“没有南太平洋地区的海外领地,法国将只是一个小国”。^②传统上,法国的影响力主要集中在包括大西洋、非洲和中东在内的霍尔木兹海峡以西,而在霍尔木兹海峡以东地区,特别是在印太地区,法国缺乏一定的战略影响力。法国将南太岛国视为其进军印太的战略支点,通过介入南太地区事务,法国在印太地区的战略存在得到进一步彰显,同时这也符合法国发挥全球领导作用的战略雄心和意图。

二 法国介入南太地区事务的路径

出于安全、经济、政治等综合因素的考量,法国没有将自身视为超脱于南太事务的局外人,而是将自我定位为南太地区的利益攸关者。南太地区权力结构的变化、地区政治经济环境的发展、域内外国家间外交关系的演化、

^① Denise Fisher, “One Among Many: Changing Geostrategic Interests and Challenges for France in the South Pacific”, *Les Etudes du CERI*, December 2015, p. 9, http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_216.pdf.

^② Robert Aldrich and John Connell, *France in World Politics*, London: Routledge, 1989, p. 148.

南太岛国内部的治理都引起法国的强烈关注。为捍卫和扩展法国在南太地区的战略地位和影响力,法国积极介入南太地区事务,其路径主要包括加强区域军事行动、开展经济援助活动、加大文化渗透力度、增强在南太地区气候变化议题上的话语权。

首先,法国通过联合美、澳、新等西方盟友,加大对南太地区的军事介入力度。在南太地区,法国的军事力量主要部署在新喀里多尼亚和法属波利尼西亚。其中,新喀里多尼亚控制着南太平洋地区重要的空中和海上通道,可以迅速到达澳大利亚与新西兰,且拥有独特的海空军用设施,成为法国在南太平洋上“永不沉没的航空母舰”。以新喀里多尼亚为基地,法国联合南太国家每年举行两次代号为“南十字星”的人道主义救援行动。^①在装备上,法国部署了2艘侦察护卫舰、4艘巡逻舰、2艘多功能舰艇、5架海上监视飞机、4架战术运输机、7架直升机;在战斗人员部署上,1800人的军队驻扎于新喀里多尼亚,1000人的军队被部署于法属波利尼西亚。^②

法国在南太地区还通过增强与西方盟友间的安全合作关系,为其在南太地区的安全行动寻求支撑与保证。2009年,法国联合美国、澳大利亚、新西兰建立了四方防卫协作对话机制(Quadrilateral Defense Coordination Talks),从而通过联合西方盟友加大了对南太地区事务的介入力度。^③目前,美国、澳大利亚、新西兰和法国协调构筑的南太地区权力架构,几乎垄断了南太地区的安全事务。它们抬高介入南太地区事务的门槛,企图将日本、俄罗斯和中国等后来者拒之门外。法国也以南太地区主人的身份参与地区内部事务。2006年,法国在第二届“法国-大洋洲峰会”上提出,双方将加强南太地区的空中和海洋安全合作,共同打击非法移民、加强反恐联合行动。2013年,法国联合澳大利亚、新西兰、巴布亚新几内亚、汤加和智利共同推动召开南太平洋防长会议,该会议每两年召开一次。在2017年的第三届南太平洋防长会议上,法国提出要加强研究气候变化对南太防卫合作及武装

① Nic Maclellan, “The Australia-France Defense Cooperation Agreement: Implications for France in the South Pacific”, *Nautilus Institute at RMIT*, November 2009, p. 9, <http://nautilus.org/wp-content/uploads/2012/01/Australia-France-Agreement.pdf>.

② Denise Fisher, “France and Australia: A New Strategic Partnership in the Asia-Pacific?”, *Asia & The Pacific Policy Society*, October 2017, <https://www.policyforum.net/france-australia-new-strategic-partnership-asia-pacific/>.

③ Thomas Lum and Bruce Vaughn, “The Pacific Islands: Policy Issues”, *Congressional Research Service*, February 2, 2017, p. 17, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44753.pdf>.

力量运作的影响。^①通过这些机制,法国加强了在该地区人道主义援助、灾害防御、海上安全网络构建、联合军事演练等方面的政策协调与安全合作。

其次,法国开展对南太岛国的经济援助活动,并大力开发南太地区资源。1985年,法国外交部建立太平洋基金(the Pacific Fund),用以支持和促进南太平洋地区的社会、经济、科学和文化的发展与整合。太平洋基金每年向包括法国领地在内的南太岛国提供约400万欧元。2014年,法国对南太地区的官方开发援助共计2458万美元,其中双边援助达570万美元,大洋洲区域援助为1888万美元。^②另外,法国还致力于开发南太地区的海洋资源。法国在新喀里多尼亚建立镍加工场,使之成为法国最大的矿物开采中心。同时法国还在该地投资工程项目,每项投资价值约合20亿美元。法国在其南太领地大力开发当地矿产资源,俨然将其视为法国的重要战略资产。^③法国通过经济援助和资源开发的方式,主观上获取了南太地区丰富的矿产资源,客观上加深了南太岛国对法国的经济依赖,南太岛国的经济更加脆弱。

再次,法国加大对南太岛国的文化渗透力度。2009年,在第三届“法国-大洋洲峰会”上,法国提出了双方文化交流的具体方式:促进法国与南太岛国博物馆间的合作,法国参与对南太岛国历史遗址保护工作,促进“太平洋认同”的构建;双方互派人员,让南太岛国的英语教师到法国中小学教授英语,法国的法语老师去南太岛国的教育机构促进法语的传播。通过上述方式,促进法国文化与大洋洲文化间的交融。^④在2015年第四届“法国-大洋洲峰会”上,法国更是强调法语对丰富南太地区的多元文化和增加语言学知识方面起到的重要作用,认为在南太地区国际机构中将法语作为工作语言具有重要意义,并鼓励南太岛国更多地运用法语来开展外交事务和构建伙伴关系。同时,法国倡导推动双方间在教育培训、体育训练等方面的

① Xin Hua News, “South Pacific Defense Leaders Agree on Key Areas for Cooperation”, May 2017, http://news.xinhuanet.com/english/2017-04/06/c_136187616.htm.

② Pacific Islands Forum Secretariat, “French General Information”, 2016, <http://www.forumsec.org/pages.cfm/strategic-partnerships-coordination/post-forum-dialogue/france.html>.

③ Denise Fisher, *France in the South Pacific: Power and Politics*, Australian National University E Press, 2013, pp. 124-139.

④ Pacific Islands Forum Secretariat, “Third France-Oceania Summit”, July 2009, p. 7, <http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/Final-Declaration-3rd-France-Oceania-Summit-2009.pdf>.

人员交流与互动。^① 在法国与南太岛国的文化交流中,法国处于明显的优势地位。由此可见,法国通过开展一系列文化交流活动,扩大文化交流合作,有意加强对南太岛国的文化渗透力度,倾力实现将南太岛国打造成一个法语世界的图谋。

最后,法国增强对南太岛国在气候变化问题上的话语权。南太地区是全球生态环境最敏感和脆弱的地区之一,也是应对全球气候变化最薄弱的环节。在全球气候变化中,南太地区受灾最重,南太岛国应对全球气候变化的呼声最高,但是却又最不易受到重视。因此,在全球气候变化议题上,谁站在南太地区一边发声,谁就将获得道义力量,赢得国际社会的赞誉。法国深知利害得失,积极参加南太地区应对气候变化的行动。2009年,第三届“法国-大洋洲峰会”将气候变化和可持续发展问题确定为法国与南太岛国关系的核心议题。除了法国与南太岛国在清洁能源、水资源卫生管理、生物多样性保护和森林生态维护等方面进行多样化合作外,法国还力推欧盟全球气候变化联盟(European Union's Global Climate Change Alliance)给南太地区提供资源和技术支持。^②

法国加强与南太岛国在气候变化议题上的协调,在2015年11月的巴黎气候大会前夕表现最为明显。在气候大会召开前夕,法国与南太岛国领导人举行第四届“法国-大洋洲峰会”,提出将开展对南太岛国生态系统恢复工程和气候变化适应项目,推进南太岛国应对气候灾害的信息、防护、管理系统的整合。另外,法国全球环境设施署(French Global Environmental Facility)将联合太平洋区域环境项目秘书处,共同推动气候变化恢复计划。法国将派遣气候问题专家赴南太平洋协助南太岛国应对气候变化挑战。^③ 显而易见,法国此举一方面可以拉拢南太岛国对巴黎气候大会的支持,另一方面则给外界造成法国是南太岛国在全球气候变化议题上的代言人的假象。除了构建气候合作机制之外,法国也参与救助自然灾害频发的南太岛国。如

① Embassy of France in Canberra, “Declaration of the Fourth France-Oceania Summit”, November 2015, <https://au.ambafrance.org/Declaration-of-the-Fourth-France-Oceania-Summit>.

② Pacific Islands Forum Secretariat, “Third France-Oceania Summit”, July 2009, pp. 4-5, <http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/Final-Declaration-3rd-France-Oceania-Summit-2009.pdf>.

③ Pacific Islands Forum Secretariat, “Declaration of the Fourth France-Oceania Summit”, November 2015, pp. 1-2, <http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/Final%20Declaration%20of%20the%20Fourth%20France-Oceania%20Summit%202015.pdf>.

2013 年法国对遭受台风“海燕”侵袭的瓦努阿图、斐济给予军事和民用援助；2015 年飓风“帕姆”和 2016 年飓风“温斯顿”后，法国向南太地区提供了一揽子非传统安全援助。通过技术支持、专家指导、非传统安全援助、项目开拓等形式，法国赢得了对南太岛国在应对气候变化问题上的主导权，从而优化和扩展了其介入南太地区事务的路径。

三 法国介入南太地区事务的国际影响

如上所述，法国在安全、经济、文化、气候变化等方面成为南太地区的重要行为体，其地区利益和战略图谋在与南太区域组织和国家间的互动中得以体现。客观而言，法国积极介入南太地区的政策取向对于南太地区局势的发展、中法关系及法国自身将带来如下影响。

第一，法国加强在南太地区的战略投入将增加地区安全环境的复杂性。基于南太区域的全球地缘战略地位不断上升，域内外大国纷纷加大对该区域的介入力度。澳大利亚、新西兰对南太岛国具有长久的战略影响力。而美国、法国、俄罗斯、印度、韩国和印尼等域外力量也纷纷加大对南太地区的战略投入，试图扩大自身在该地区的战略影响力，俨然将南太地区视为实现各自战略利益的权力争夺场。^① 作为全球最为落后的地区之一，南太岛国面临严峻的生存和发展困境，而大国在南太地区的权力争夺和利益博弈愈发加剧了南太地区的危险性和岛国发展的脆弱性。

法国作为南太地区的利益攸关者，强力介入南太岛国内部事务，事实上存在有逐步恶化南太地区安全环境的风险。例如，法国积极向美国靠拢，追随美国的“亚太战略”，强化美、法、澳、新在南太地区的防务合作关系；2016 年法国向澳大利亚出售 12 艘新一代的“梭鱼”级核动力潜艇，并将澳大利亚视为志同道合（like-minded）的战略伙伴。^② 这些无疑增强了西方力量在南太地区的战略存在，法国也因此获得了在该地区的介入资本；然而此类行

① Rouben Azizian and Carleton Cramer eds., *Regionalism, Security & Cooperation in Oceania*, Asia-Pacific Center for Security Studies, 2015, pp. 32 - 110; Thomas Lum and Bruce Vaughn, "The Southwest Pacific: U. S. Interests and China's Growing Influence", *CRS Report for Congress*, 2007, pp. 1 - 2, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34086.pdf>.

② Colonel Rupert Hoskin, "France and Australia: Realizing Our Potential as Like-minded Strategic Partners", *The Centre for Defense and Strategic Studies*, 2016, pp. 1 - 7, http://www.defence.gov.au/ADC/Publications/IndoPac/Hoskin_IPSP.pdf.

径也加剧了该地区的紧张局势,增加了地区动荡概率,逐步引起了南太岛国的不满。对南太岛国而言,对于西方殖民统治的历史记忆和对西方“新自由主义”及“华盛顿共识”的失望,使得它们拒绝充当西方国家在该地区进行战略竞逐的筹码,期待地区主义的变革,寻求符合自身发展的新的治理理念和区域架构。^① 在新的全球治理架构初现之际,法国依旧秉持大国权力博弈、军备扩张和军事联盟的理念,将南太岛国的合理发展关切纳入自身不合理的战略需求上,并试图将大国意志强加于南太岛国身上。法国的作为给南太区域安全环境增添了复杂性和不确定性,这不符合南太岛国对谋求自主发展道路,实现开放的地区主义的理想。这必然会招致南太岛国强烈抵触和反对。

第二,法国积极介入南太平洋有弱化和牵制中国在该地区影响力上升的可能性。在全球层面和地区层面上,中法关系中合作是主流,双方在南太地区不存在直接的战略利益冲突,相反,却拥有广泛深厚的共同利益。然而,我们仍然不能忽视法国积极介入南太地区可能给中国带来的消极影响。随着国家综合实力的增长和海外利益的拓展,中国逐渐走向南太平洋,成为地区安全治理和经济发展的积极力量,并在参与区域秩序构建中日益发挥着显著作用。^② 通过中国-太平洋经济合作发展论坛及“21世纪海上丝绸之路”南太支线国际合作机制,中国从资金、技术和人力资源等方面支持南太岛国自身建设,契合岛国自身发展需求,获得了南太岛国的欢迎和肯定,中国负责任大国形象在南太平洋地区也日益得以彰显。^③ 然而,中国在南太地区影响力的增长引发了西方国家的疑虑和恐慌。在西方霸权逻辑思维中,中国的介入将冲击南太区域既有的权力架构,西方的影响力会不可避免地受

① David Hegarty and Darrell Tryon eds., *Politics, Development and Security in Oceania*, The Australian National University E Press, 2013, pp. 179 - 218; Nic Maclellan, "Transforming the Regional Architecture: New Players and Challenges for the Pacific Islands", *Asian Pacific Issues*, No. 118, August 2015, pp. 1 - 8.

② Peter J. Connolly, "Engaging China's New Foreign Policy in the South Pacific", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 5, 2016, pp. 484 - 505; Marc Lanteigne, "Water Dragon? China, Power Shifts and Soft Balancing in the South Pacific", *Political Science*, Vol. 64, No. 1, 2012, pp. 21 - 38.

③ Terence Wesley-Smith and Edgar A. Porter, *China in Oceania: Reshaping the Pacific*, Berghahn Books, 2010, pp. 68 - 197; Terence Wesley-Smith, "China's Rise in Oceania: Issues and Perspectives", *Pacific Affairs*, Vol. 86, No. 2, 2013, pp. 351 - 372.

损,最终将被中国这位“后来者”所“取代”。^① 为有效护持在南太地区以西方为主导的既有权力安排,以美国、日本和澳大利亚为首的西方国家意欲弱化和牵制中国在南太地区影响力的上升势头。身居欧洲、远离太平洋的法国虽然与中国不存在直接的地缘战略冲突,在南太地区也没有直接的战略矛盾,但是法国有可能被美国、日本、澳大利亚等西方盟友所拉拢,从而在南太地区事务中采取追随美国等西方盟友的政策,并对中国进行战略牵制。

2002年,法国太平洋海军中将阿玛瑞(Amaury du Chéné)曾直言,“中国的崛起为法国海军在南太平洋进一步发挥作用提供了充足理由”。^② 澳大利亚国立大学南太平洋问题专家丹妮丝·费希尔(Denise Fisher)认为“法国在南太平洋发挥战略拒止(strategic denial)作用以应对中国在南太地区的战略影响力上升,这不仅是法国自身利益的体现,同时也维护了西方盟友的共同利益”。^③ 除此之外,法国还以南太地区的军事存在为后盾,频频派出主力战舰通过南海争议海域,鼓吹将联合欧盟伙伴共同在南海地区开展自由航行行动,强化与区域国家间的防卫合作关系,极力插手南海安全事务。^④ 近年来,美国奥巴马政府提出“亚太再平衡战略”,法国也积极响应,提出“转向亚洲”政策,以积极追随和配合美国的亚太战略。^⑤ 2014年,法国与日本启动外长防长“2+2”会谈,加强法日在亚太地区的安全防务合作和外交政策协调。2016年,法国夯实与澳大利亚之间的战略伙伴关系。法国加强与美国、日本、澳大利亚的安全合作与外交协调,有可能被其西方盟友所拉拢和借重,从而在南太地区对中国进行战略牵制。因此在从南太平洋到南海地区在内的整个亚太地区,我们不能忽视法国追随美国等西方盟友,并弱化和牵制中国影响力上升的可能性。

第三,法国在南太地区的战略作为,将加深法国自身在该地区的外交战

① Steven Ratuva, “A New Regional Cold War? American and Chinese Posturing in the Pacific”, *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol. 1, No. 2, 2014, pp. 409–422.

② Nic Maclellan, “The Australia-France Defense Cooperation Agreement: Implications for France in the South Pacific”, *Nautilus Institute at RMIT*, November 2009, pp. 9–10, <http://nautilus.org/wp-content/uploads/2012/01/Australia-France-Agreement.pdf>.

③ Denise Fisher, *France in the South Pacific: Power and Politics*, Australian National University E Press, 2013, pp. 247–248.

④ 叶圣萱、宋秀琚:《法国的亚太战略及中国的应对》,《亚太安全与海洋研究》2018年第2期,第115页。

⑤ François Godement, “France’s ‘Pivot’ to Asia”, *Policy Brief of European Council on Foreign Relations*, May 2014, pp. 1–9.

略困境。冷战期间,法国在南太地区进行核试验,制造“彩虹勇士号”事件,对法属领地进行暴力统治,极大损害了南太岛国的生存、发展空间,同时也恶化了法国在南太地区的形象。后冷战时期,南太岛国独立自主意识日益强烈,反对和摆脱西方宗主国控制的情绪高涨,法国在南太地区的领地自治问题也面临严峻考验。根据1998年达成的《努美阿协议》,新喀里多尼亚政府将于2014年至2018年就独立问题进行全民公决。然而,法国不甘心在新喀里多尼亚的失败,妄图通过军事压力延续对当地政府的影响。2008年,萨科齐政府决定在新喀里多尼亚首府努美阿建立价值高昂的军事中心,负责协调法国在南太地区的军事部署。这种显耀武力的行径虽然遭到新喀里多尼亚政府和民众的抗议与暴力抵制,但法国强硬推行其南太平洋防卫计划,从而违背法国在《努美阿协议》中所做出的给予新喀里多尼亚更多自治权的承诺。^①法国在南太平洋积极扩展战略影响力,损害了南太岛国的发展自主性,这不仅影响了法国的国家声誉,同时也将加深其在南太地区的外交战略困境。

四 中国应对法国介入南太平洋的策略

与美、澳、新等国家相比,法国没有邻近南太地区的地缘优势。然而借助海外领地,法国在参与南太地区事务中发挥着一定影响力,且成为历史上较早介入南太地区的域外大国,其南太地区安全发展和区域秩序构建中扮演着不可忽视的角色。基于法国介入南太地区主客观上弱化和牵制中国在该地区日益上升的影响力,中国应积极采取相应举措加以应对,在维护和保障自身区域利益和影响力的同时,推动南太地区的和平稳定与繁荣发展。

第一,在与南太岛国关系方面,继续深化同南太岛国的政治互信,积极促进其繁荣发展。由于南太岛国是南太地区的主要群体,在发展同南太岛国外交关系时,通过坚持将心比心、以诚相待的相处之道,中国在南太平洋地区赢得了更多的战略支持力量。中国对南太岛国的发展援助坚持平等互利、注重实效、与时俱进、不附带任何政治条件,逐渐成为南太平洋地区最重要

^① Denise Fisher, *France in the South Pacific: Power and Politics*, Australian National University E Press, 2013, p. 265.

的外来官方发展援助提供方。^① 中国对南太地区的政策建立在这样一种理念之上,即坚信 21 世纪是全球化的时代,希望通过与世界各个地区构建伙伴关系加强彼此依存,实现世界和平和全球繁荣发展。^② 2014 年国家主席习近平作为中国国家元首首次正式访问南太平洋岛国地区,与南太地区所有建交岛国领导人集体会晤,建立了与南太建交国的战略伙伴关系,中国在南太区域的战略影响力得到有效而显著的提升。2015 年国家发改委、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,明确指出 21 世纪海上丝绸之路重点方向包括“从中国沿海港口过南海到南太平洋”。^③ 2017 年国家发改委、国家海洋局联合发布《“一带一路”建设海上合作设想》,系统提出中国政府推进“一带一路”建设海上合作的思路和蓝图,其中提出的三大蓝色经济通道包含“中国—大洋洲—南太平洋”。^④ 两份官方文件均明确将南太平洋确定为“一带一路”建设的重点区域,南太地区在中国外交战略中的地位也得到了进一步巩固和提升。在“21 世纪海上丝绸之路”国际合作中,中国与南太平洋地区国家和区域组织间的关系得到了不断深化与发展。^⑤ 中国提出的一系列建设和发展的理念、倡议与举措得到了南太岛国的欢迎和支持,中国在该地区的负责任大国形象得到了进一步彰显。

第二,在与法国关系方面,扩大与法国的战略沟通与交流合作,避免两国在南太地区的战略碰撞。中国与法国之间没有历史遗留问题,也不存在根本性的地缘政治冲突。在许多重大的国际问题上,中国与法国有着共同的利益诉求并持相同看法。例如,法国外交政策倡导多边主义,反对单边主义,这与中国在理念和实践上加强多边合作,推动构建人类命运共同体不谋而合。当前,在国际反恐、应对全球气候变化、促进多极化、维护保障全球和区域和平等方面,中国与法国保持着紧密的战略合作关系。有全球层面的中

① 赵少峰、吕桂霞:《“太平洋岛国研究高层论坛”学术研讨会综述》,《现代国际关系》2014 年第 5 期,第 62 页。

② 约翰尼·科纳波:《一带一路,太平洋岛国新机遇》,《人民日报》2017 年 5 月 27 日,第 3 版。

③ 中国商务部官网:《〈推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动〉发布》, <http://zhhs.mofcom.gov.cn/article/xxfb/201503/20150300926644.shtml>。

④ 新华网:《“一带一路”建设海上合作设想》, http://news.xinhuanet.com/politics/2017-06/20/c_1121176798.htm。

⑤ 宋秀琚、叶圣萱:《“一带一路”倡议与中国—太平洋岛国合作》,《当代世界》2016 年第 8 期,第 71 页。

法全面战略伙伴关系的保障,两国在加强战略风险管控、维护南太地区的和平与稳定的共识上完全可以进行战略协调与合作。根据南太地区的区情及中、法两国与南太岛国的关系发展,中、法两国可以在应对气候变化问题、提供经济援助、实施灾害救助、倡导区域文明多样性等方面开展密切合作。这不仅有利于双边关系的稳定和发展,同时也有利于促进南太地区的和平与繁荣。作为南太地区的利益攸关者,中、法两国携手合作、加强战略协调、增进理解、凝聚共识,共同致力于维护和促进南太地区的和平、稳定与繁荣。这也正好契合南太“后霸权”地区主义发展要求。^①

第三,在与南太地区国家关系方面,加强与南太平洋区域国家间的“一带一路”合作,共同携手构建南太平洋命运共同体。当前,南太岛国深受全球气候变化和海平面上升影响,经济实力普遍落后,抗灾救灾能力相对薄弱,并且该地区的地震、海啸、强台风等自然灾害频发多发。实力弱小、贫穷落后的南太岛国面临严峻的生存和发展困境。在此背景下,“人类命运共同体”的价值理念十分契合南太地区发展的现实需求。人类命运共同体理念主张国家之间应平等相待,相互尊重,在发展自身利益的同时,也需要关照他者利益。命运共同体理念强调行为体间的共同利益、共同发展、多元包容和集体感情,体现了国家关系紧密、利益高度互嵌,形成谁也离不开谁的交融状态。构建南太平洋命运共同体,就是通过南太地区相关国家间的集体努力,共同应对生存和发展威胁,携手促进和维护地区的和平、稳定与发展,打造出利益共享、责任共担、命运共连的“同一体”。

中国与南太平洋地区国家共同秉持风雨同舟、荣辱与共的理念,将“中国梦”与“太平洋梦”紧密联结起来,从而在该地区构建出利益共同体、发展共同体和命运共同体。目前,中国与澳大利亚、新西兰正在致力于构建全面战略伙伴关系,中国与南太岛国正在致力于构建相互尊重、共同发展的战略伙伴,这为双方关系未来的发展确定了方向,也为建构南太平洋命运共同体奠定了良好基础。^②同时,中国提出“一带一路”倡议与南太岛国提出的“太平洋计划”高度对接,中国与南太岛国在基础设施建设、贸易

^① Helen Leslie and Kirsty Wild, “Post-Hegemonic Regionalism in Oceania: Examining the Development Potential of the New Framework for Pacific Regionalism”, *The Pacific Review*, Vol. 31, No. 1, 2018, pp. 20-37.

^② 徐秀军:《中国的南太平洋周边外交:进展、机遇与挑战》,《太平洋学报》2016年第10期,第37页。

往来、教育文化合作、应对气候变化问题、救灾减灾、减少贫困等领域，有着广阔的合作空间和发展潜力。另外，中国“一带一路”倡议与澳大利亚“北部大开发”和“国家基建计划”相对接，中澳两国可以在政治、经贸、金融及民间往来等领域拓展与深化合作关系。^① 中国与新西兰在“一带一路”框架下可以在资金融通、农牧业、城市互动、人文交流等领域加强合作。^② 通过共商、共建、共享“一带一路”南太支线，中国将提升与南太平洋地区国家的战略合作关系，共同将南太平洋打造成合作之海、和平之海、发展之海和繁荣之海，从而为推动构建南太平洋命运共同体注入强劲动力。

结 语

在全球化时代，人类已经形成你中有我、我中有你的命运共同体，国家间利益高度融合交织，彼此关系相互依存。在和平、发展、合作、共赢的时代潮流推动下，南太平洋区域秩序面临全面而深刻的调整和转型，旧有的西方霸权主导模式在区域秩序变革的呼声中逐渐松动，一个开放、多元、包容的地区秩序逐渐形成。作为西方强权，法国较早介入南太平洋地区，并成为区域秩序构建的关键力量。出于安全、经济、政治等综合因素的考量，法国在军事行动、经济援助、文化渗透、气候变化问题等方面加大介入南太平洋地区的力度。

法国积极向美国靠拢，强化与西方盟国在南太地区的防务合作关系，提高对澳大利亚的军售力度，增加了南太区域安全环境的复杂性。尽管法国在南太地区与中国不存在直接的战略利益冲突，但是其加强与美国、日本、澳大利亚等国家在南太地区的安全防卫合作关系，提高了以美国为首的西方势力在南太地区的战略存在；并且法国近年来频频插手南海事务，鼓吹将“联合欧盟伙伴共同在南海地区开展自由航行，以确保欧洲在该地区常规的和可见的存在，从而维护以规则为基础的国际秩序”。^③ 所有这些反映出法

① 孙君健：《澳大利亚与“海丝”倡议的对接及其前景》，《现代国际关系》2017年第6期，第49页。

② 邢瑞利：《新西兰与“21世纪海上丝绸之路”倡议对接研究》，《战略决策研究》2018年第1期，第85~88页。

③ French Ministry of Defense, “Mr. Jean-Yves Le Drian, Defense Minister at the Shangri-La Dialogue”, June 5, 2016, <https://ae.ambafrance.org/Speech-Mr-Jean-Yves-Le-Drian-Minister-of-Defence-at-the-Shangri-La-Dialogue>.

国在南太地区甚至整个亚太地区被美国等西方盟友所拉拢和借重，以此弱化和牵制中国影响力上升的可能性。所以加强中法两国在南太地区的战略沟通与协调，不仅有利于减少两国在该地区的战略误判，同时也有利于降低法国被美国等西方盟友拉拢和借重，并追随美国等西方盟友来制衡中国的可能性。

对南太平洋地区来说，发展仍是解决所面临突出矛盾和问题的关键。中国积极推动南太平洋地区合作，扩大同南太岛国的利益汇合点，加快我国同岛国间的互联互通建设，积极探索搭建地区性融资平台。中国支持南太岛国增强自主发展能力，致力于缩小南北差距，成为南南合作的经典范例。当前，中国推动“一带一路”建设，为南太岛国寻求符合自身发展的新的治理理念和区域架构提供了机会和希望。通过展示互联互通、互利共赢的合作逻辑，中国携手南太岛国，带动南太平洋地区的联动发展，倡导建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。显然，中国倡导的新型国际关系代表着南太岛国的利益诉求，符合全球化时代国际关系发展的要求。通过深化与南太岛国间的战略合作，加强与法国的战略沟通与协调，积极构建南太平洋命运共同体，中国将继续不断提升自身在该地区的影响力，并在推动南太平洋区域合作和秩序转型中做出重大贡献。

Analyses of Causes, Paths and Impacts of French Involvement in South Pacific and China's Response

Ye Shengxuan

Abstract: After the end of the Cold War, France enhanced its involvement in South Pacific, and created “the France-Oceanic Summit” at the 21st Century. The causes of French involvement in South Pacific include defending the security of French overseas territory, controlling geostrategic paths, possessing huge waters and affluent resources, and showing French ambition of global leadership. France has followed a series of paths, including the advancement of military action, the implementation of economic assistance, the enhancement of cultural permeation,

and the promotion of cooperation in the area of climate change issue. Nevertheless, French involvement in South Pacific has increased the complexity of regional security environment, enhanced French diplomatic dilemma in this region, and weakened China's regional influence. As to French South Pacific policy, China should continue to strengthen political mutual trust with the South Pacific islands, as well as promote their prosperous development. Meanwhile, China should expand strategic dialogue and exchange cooperation with France, in order to jointly promote the regional peace, stability and prosperity. Furthermore, China should make contributions to construct the South Pacific community of shared destiny with the regional countries.

Keywords: France; the south pacific islands; the France-Oceanic Summit; Sino-French relations; the South Pacific community of shared destiny

澳大利亚对巴布亚新几内亚性别 平等援助政策研究*

张 娟**

摘要：巴布亚新几内亚是南太平洋地区面积最大、人口最多的国家，自然资源非常丰富。但其特殊的地理结构，极其丰富的文化群体和语言种类对经济发展造成了障碍，导致其社会依然落后。由于地缘政治的特殊关系，澳大利亚是巴布亚新几内亚最大的援助国，但其援助效果一直不佳。在重新调整援助框架之后，澳大利亚在海外援助计划中以性别平等、妇女赋权作为其援助重点，通过国家援助项目和为期十年的太平洋妇女计划中的巴新国家计划帮助巴新实现性别平等，增强巴新女性的领导地位和决策能力，减少并阻止家庭暴力，虽然援助时间有限，执行力仍有欠缺，但对实现巴新经济增长和社会发展做出了贡献。

关键词：澳大利亚 性别平等援助 妇女赋权

从 20 世纪 50 年代开始的科伦坡计划到今天的对外援助，澳大利亚的对外援助历史较久。在对外援助过程中，澳大利亚政府逐步认识到要想援助能够可持续和有效，性别平等尤为重要，赋予妇女和女童权利是促进经济增长和实现受援助国社会良性发展的最佳途径之一，也是帮助受援助国实现更高

* 本文为国家社科基金重点课题“太平洋岛国研究”（15AZD043）阶段性成果。

** 张娟，菲律宾德拉萨大学博士研究生，聊城大学外国语学院讲师，太平洋岛国研究中心研究人员。

经济增长和更高生活水平的最有效方法之一。因此在其外交政策和海外援助计划中优先考虑两性平等和赋予女性权利的政策和项目。

一 澳大利亚性别平等援助政策的提出与巴布亚新几内亚女性地位的现状

（一）澳大利亚性别平等援助政策的提出

2011年，澳大利亚政府发布了一项题为“有效的援助方案：做出真正的贡献，交付实在的成果”的对外援助政策声明，提出了澳大利亚援助方案的新框架，该框架以向贫困人口交付实际成果为重点，努力将援助的有效性予以最大化。^①在此框架下澳大利亚援助的重点将集中于10个主要领域，包括改善公共卫生、拯救贫穷妇女和儿童的生命、提高入学率、妇女赋权、加强残疾人的权益、食品安全、就业和增收机会、气候变化治理、人道主义和灾害救援。妇女赋权作为援助重点之一，直接或间接影响着其他的援助项目。这就决定了澳大利亚的外交政策宣传、贸易谈判、经济外交和援助投资都以促进妇女经济赋权作为重心。澳大利亚目前的援助政策于2014年6月启动。它将性别平等和妇女赋权作为优先发展的事项，并要求澳大利亚80%权重的援助投资，无论目标如何，都要在实施过程中有效解决性别平等问题。

（二）当前巴布亚新几内亚女性地位的现状

由于特殊的历史和文化原因，巴新传统文化中的性别偏见和性别不平等观念是根深蒂固的，女性的地位低下已是一种公认的社会准则。女性在社会中享有平等地位对于巴新人来说是一个外来概念，尤其在农村社区，这种平等概念往往被视为对传统社会结构的威胁。在巴新的政治、经济、文化和社会生活中追求性别平等是极具挑战性的一项活动。

1. 社会地位相对低下

在巴新的许多社区中（除去母系氏族社区），女性地位低下，不能够自

^① 黄梅波、沈婧：《澳大利亚对外援助政策改革及其借鉴意义》，《国际经济合作》2016年第8期。

主地代表自己的权利,男性亲属对她们拥有支配权、代表力。在许多社区中,男性甚至控制着女性的生育权、劳动权以及行动自由权。亲属(包括父亲、兄弟和丈夫)可以对家庭中的妇女进行暴力惩罚是普遍存在的现象。在结婚之前,家庭中的女儿或姐妹要听从地位和辈分高一级的男性成员(通常是父亲和兄弟)的命令和支配,包括婚姻伴侣选择方面。在巴新,新娘的聘礼支付已经日趋商业化,新娘有着明确的价格,因此男性往往认为妻子是其“购买的财产”而不是独立的个体。强迫婚姻亦非常常见,女孩被迫辍学后往往会成为一夫多妻关系中的第二或第三位妻子。1992年巴新法律改革委员会的研究显示,67%的受访农村丈夫和57%的农村妻子认为,家庭暴力是可以接受的。^①由于旧式婚姻缺少法律保障会造成妇女和儿童被遗弃的后果,因此1995年巴新政府批准加入了《消除对妇女一切形式歧视公约》。当前虽然巴布亚新几内亚政府已认识到,社会中普遍存在的暴力侵害女性的行为严重影响了巴新的可持续发展,但家庭和性暴力发生率仍然非常高。

2. 经济上独立性缺乏

巴新是一个典型的农业国家,一半以上农业劳动力是女性,女性主要负责粮食作物生产、小型牲畜饲养或捕鱼业等农业经济活动,但女性在农业经济中的收入却只有男性的一半,并且女性对土地不能拥有所有权和继承权。在就业方面,由于妇女受教育程度低,以及社会安全和文化态度问题,女性就业率低,只有5%的女性拥有正式职业。女性经济机会指数显示,巴布亚新几内亚女性经济机会在128个国家中排名第125位,在七个太平洋岛国中位列最低。2016年巴布亚新几内亚人口普查结果显示,巴新人口为847万,城市人口占15%,农村人口占85%。^②而城镇人口增长率是农村的两倍。随着越来越多的年轻人走进城市,找不到工作的年轻人形成了一个贫困而无家可归的群体,往往容易走上犯罪道路。对于女性来说,搬到城镇的妇女在许多方面都处于不利地位。她们很少有工作的资格,同时也没有土地来种植食物和维持生计,所以更依赖男人赚钱。如果没有安全的住房,她们更容易受到攻击和暴力伤害。

^① See “Law Reform Commission of Papua New Guinea. Final Report on Domestic Violence, Report Number 14, 1992.” <http://www.paclii.org/pg/LRC/REP14.htm>, 2018年4月1日。

^② 参见《巴布亚新几内亚国家概况》,中华人民共和国外交部网站, <http://www.pg.chineseembassy.org/chn/bxgk/>, 2018年4月11日。

3. 政治上的主导性较弱

巴布亚新几内亚的文化传统和社会体制妨碍着巴新女性参与政治生活和担任政府职务。虽然参加议会选举的女性候选人数在稳步增长,从1972年的4名、1982年的17名,到1997年的55名候选人,但自1972年以来,巴新只有7名女性当选为国会议员。在2012年大选之前,政府想通过立法将议会中的111个席位中的22个议员席位留给女性,但该法案并没有通过。^①目前议会中只有三位女性,其中一位同时还是巴新第一位女性省长。而在上一届政府中,只有一名妇女当选。除了布干维尔自治区以外,几乎没有女性在省级和地方层面的政府机构拥有席位。在2015年的选举中,布干维尔自治区议会为女性保留了3个议员职位。此外,一名女性候选人通过公开选举赢得了一个席位,从而布干维尔议会中总共有四名妇女。在巴新内阁中,2012年时只有一名女性入阁担任社区发展部部长。国家法院有一位女性法官。2017年的全国大选中没有女性进入议会。

4. 总体受教育程度较低

巴新妇女整体受教育程度低,虽然近些年在提高入学率方面取得了重大进展,但性别差距依然存在。在普通小学入学率方面,与2001年相比,2012年入学的儿童数量增加了89%,女孩入学比例从50%升至90%。男孩和女孩在学业完成方面的差距正在改变,在2010年8年級的毕业率分别为男孩52%和女孩45%。到2017年,比例升至男孩为54%,女孩为50%。在16个地区进行的一项定性评估显示,越来越多的女孩达到和完成了10~12年級的成绩。在中等教育方面,2010年女性毛入学率仅为39%,而男性为50%。^②在青少年中(15~17岁)差距尤其突出,六分之一的女孩从未上过学。在高等教育和职业技术教育培训方面性别不平等持续存在:男性大学入学率为61%,女性为39%,性别不平等现象明显。在选择的专业方面,女性学习的专业主要集中在教育、护理和商业领域。教育中的性别差异使得公共部门的性别就业比例越发不平等,因为较少的妇女有资格从事正规和正

① “Asian Development Bank (2016) Country Partnership Strategy: Papua New Guinea, 2016–2020, Gender Analysis Summary”, <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-png-2016-2020-ga.pdf>, 2018年5月2日。

② “Pacific Women Shaping Pacific Development in Papua New Guinea Mid-term Review of the Papua New Guinea Country Plan”, https://pacificwomen.org/wp-content/uploads/2018/03/Pacific-Women-PNG-MTR-Report_FINAL.pdf, 2018年4月16日。

式的工作。在识字率方面也表明存在显著的性别差距:只有 57% 的女性可以阅读和写作,而男性为 69%。

二 澳大利亚对巴布亚新几内亚性别平等援助的实践路径

巴布亚新几内亚拥有非常丰富的自然资源,金、铜矿产的产量位居世界前列,石油、天然气蕴藏也极为丰富。除此之外,巴新拥有丰富的热带森林资源、渔业资源和适宜耕种热带经济作物的肥沃土地,但巴新的经济却未能受惠于此。由于巴新 85% 的人口是农村人口,五分之四的人口依靠农业为生,社会发展依然缓慢。巴布亚新几内亚被列为人类发展水平低的国家,在联合国开发计划署 2011 年人类发展指数中,187 个国家中巴新排名第 153 位,人均国民总收入为 2271 美元。^① 巴新拥有超过 7000 种文化群体,是世界上文化多元化的国家之一,拥有超过 800 种语言,这些因素对其社会 and 经济发展造成一定障碍。由于澳大利亚和巴新特殊的关系,澳大利亚是巴新最大的援助国和贸易投资伙伴,其对巴新的年援助额超过 5 亿澳元。根据两国 2004 年达成的“加强合作计划”,自 2004 年起 5 年内澳大利亚增加对巴新援助至 8 亿澳元。澳大利亚也是巴新最大的贸易与投资伙伴,其投资占巴新所获外国投资的近三分之二,总额达 184 亿澳元。虽然澳大利亚对巴新的援助全面且深入,但就援助功效和责任制而言,澳大利亚的援助业绩糟糕,有时甚至被视为家长作风,而且难以操作。澳大利亚也逐渐认识到这一点,并将其援助重心逐渐从支持经济领域增长转向重视社会的团结稳定和治理,加快实现两性平等的进程成为澳大利亚对巴新援助的一个重点。

(一) 通过太平洋妇女计划支持巴布亚新几内亚妇女赋权

澳大利亚政府为改善太平洋地区女性的政治、经济和社会生活而建立了太平洋岛国妇女发展计划(简称太平洋妇女计划),该计划从 2012 年开始,用 10 年时间花费 3.2 亿美元对 14 个太平洋国家妇女进行援助。^② 太平洋妇女计划与太平洋各国政府、民间社会组织、私营企业部门和联合国机构进行

^① 参见《巴布亚新几内亚国家概况》,中华人民共和国外交部网站, <http://www.pg.chineseembassy.org/chn/bxgk/>, 2018 年 4 月 11 日。

^② See “Australia aid pacific women shaping pacific development website”, <https://pacificwomen.org/our-work>, 2018 年 4 月 23 日。

多边区域合作,履行2012年太平洋岛屿论坛领导人在两性平等宣言中所做出的促进性别平等的援助承诺。太平洋妇女计划中的巴布亚新几内亚国家计划与巴布亚新几内亚的发展合作政策和澳大利亚的性别平等和妇女赋权战略完全一致。澳大利亚政府通过太平洋妇女计划在十年间(2012~2022年)投入约6640万澳元对巴布亚新几内亚妇女性别平等和妇女赋权进行援助。该计划主要针对以下四个方面:第一,提高巴新女性的领导地位和决策能力,使女性领导力和女性利益在各级决策中得到越来越多有效的体现;第二,经济赋权,扩大妇女增加收入和积累资产的机会;第三,减少对妇女的暴力行为,增加妇女获得援助的机会,并为幸存者伸张正义;第四,在不断变化的法律和社会环境中增加为女性提供援助和服务的相关机构。

该计划分为两个阶段。在第一阶段(2012~2014年),澳大利亚在太平洋妇女计划中的巴布亚新几内亚国家计划项目上投资840万美元;第二阶段(2014~2019年)的预算为5800万美元。^①这一计划主要由多边组织、国际非政府组织和澳大利亚高等教育机构牵头,与巴布亚新几内亚的20个政府机构、13个民间社会组织、2个基于信仰的组织、7个高等教育机构以及私营部门合作。所选择的项目都是为了有助于改变巴新社会习惯、文化态度和政策,以促进性别平等。

(二) 结合巴新特殊的地理结构制定分区

巴布亚新几内亚有19个省,每个省份内部和省份之间存在着多样性的地理结构,造成运输交通困难而且花费高,加之大部分人口居住偏远,从而增加了全国范围内实施统一项目的难度。在这种情况下,将性别平等的一些关键措施拿到国家一级统一实施,并采取集中和有针对性的解决方式是不可能实现的。因此第一阶段的太平洋妇女计划中巴布亚新几内亚国家计划的大部分项目主要针对家庭和性暴力问题,并按照巴新的不同文化背景和地理环境划分三个区域:东部高地和西姆布省,西部省,中部省和包括布干维尔,莫罗贝和塞匹克在内的首都地区。

2014年8月巴布亚新几内亚国家计划第二阶段在莫尔兹比港制订,除

^① See "Pacific Women shaping Pacific Development Papua New Guinea Country Plan Summary 2014 - 2019", <http://dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/development-assistance/pages/papua-new-guinea.aspx>, 2018年4月28日。

了继续第一阶段的项目外,还制定并实施了提高妇女在政府决策过程中(包括在地方政府一级)的领导力和影响力的项目、增加妇女的经济和就业机会的项目、加强国家对暴力侵害妇女的对策并提供更多的支援和服务的项目。第二阶段太平洋妇女计划继续使用第一阶段划分的三个地理区域,同时又扩展新的省份。目前太平洋妇女计划已在15个省及布干维尔自治区建立了合作伙伴关系。全国范围内开展的项目有两个,布干维尔和首都地区的项目密度最高。

(三) 通过设立性别平等基金加快落实性别平等和妇女赋权

2015~2016年度,澳大利亚设立了性别平等基金,以支持和加强其各项援助项目中的性别平等和妇女赋权的工作。该基金主张加强澳大利亚在太平洋和东南亚进行与性别平等相关的投资,通过与私营部门和民间团体的合作支持澳大利亚在不同国家援助投资项目内和澳大利亚贸易部投资之外开展有创新精神的投资。它对重塑澳大利亚的发展规划,更好更快地执行性别平等计划发挥着重要作用。

该基金组织在2016~2017年度对巴布亚新几内亚性别平等的援助包括:在巴布亚新几内亚的地方和全国选举中支持妇女候选人的150万美元;2017~2018年度重点援助巴新妇女对采掘业有良好影响力的项目。

三 澳大利亚对巴布亚新几内亚性别平等援助的成效与不足

(一) 澳大利亚对巴布亚新几内亚性别平等援助的成效

1. 在经济上增加了女性经济赋权力度

太平洋妇女计划中的巴新国家计划扩大了妇女进入市场经济的渠道,协助妇女学习进入正规劳动力市场所需的技能。与此同时,太平洋妇女计划与私营企业合作,促进工作中的性别平等,增加了巴新妇女的收入。

自2015年7月以来,澳大利亚对巴新妇女经济赋权方面的投资从两个项目增加到六个项目。取得效果最好的四个项目为:关爱咖啡、商业联盟、家庭团队和安全市场。这四个项目帮助女性就业,为她们提供了安全的工作环境、解放了女性生产力,提高了其收入和商业技能。

咖啡是巴布亚新几内亚最重要的经济作物之一，尤其是在东部高地地区。巴布亚新几内亚的妇女在咖啡种植收获和生产中的工作时间比男性长，对这一重要行业做出了巨大贡献，但平均收入却不到男性的三分之一。咖啡种植技术主要由男性掌握，而且不向女性传授，因此女性很少能够真正受益。澳大利亚政府通过太平洋妇女计划开展关爱咖啡项目，该项目使咖啡行业内男女工人地位和待遇更加平等，从而提高了女性农民的经济和社会福利水平。太平洋基督复临会大学为增加女性小农项目的经济机会，以妇女低识字率为背景开发了金融和商业识字模块，并已经在关爱咖啡项目（Care Coffee）中进行了试点。一些参与试点的妇女获益后已经建立了小微企业。自 2013 年以来，妇女参加与咖啡相关援助服务的比例从不到 5% 增加到 40% 以上。^①

家庭团队项目是由澳大利亚国际农业研究中心（ACIAR）资助，由堪培拉大学与太平洋基督复临会大学、浸信会联合会和巴布亚新几内亚国家农业研究所合作进行的项目。在 2012 年至 2015 年开发并实施，主要通过提高巴新妇女农业方面的商业能力，促进她们和家庭获得经济收益。通过支持组建乡村社区教育团队，对农村妇女的生产力和金融素养进行培训，提高了中部省和新英格兰东部以及西部高地省三个地区的粮食作物女性小农生产者接受培训的能力及学习小微企业如何发展的能力，从而使她们获得经济收入，使其在家庭和社区中获得发言权。家庭团队项目同时还促使务农家庭能够在家庭中探讨性别和文化问题，鼓励开展更有效、可持续和性别平等的农业和商业行为，在家庭成员中更公平和有效地分配农业和家庭工作。

安全市场项目旨在解决女性商贩和顾客在往返市场的路途和在市场上工作所面临的安全问题。项目增强了女性参与市场经济活动的安全性。该项目虽然是针对侵害女性的暴力行为而开展的，但在女性经济活动中起到了很好的保护女性经济利益的作用。可以帮助妇女更容易和安全地出售她们的农产品，获得家庭收益，从而将她们的收入再投资于家庭教育、健康和营养领域。

① “Pacific Women Shaping Pacific Development in Papua New Guinea Mid-term Review of the Papua New Guinea Country Plan”, https://pacificwomen.org/wp-content/uploads/2018/03/Pacific-Women-PNG-MTR-Report_FINAL.pdf, 2018 年 4 月 16 日。

2014年3月太平洋妇女计划支持巴布亚新几内亚建立了妇女商业联合会,该组织拥有17名创始成员和董事会成员。2015年5月,会员人数增加到了55人。^①巴新妇女商业联合会帮助巴新私营企业招聘,雇用女性员工、领导,和女性客户业务伙伴开展合作。妇女商业联合会制定切实可行的方案,帮助妇女及其所在企业进行积极变革达到三赢的效果:女性更多地为健康和教育发展做出贡献;同时更多地为她们的家庭做出贡献,也更多为她们的雇主做出贡献。

2. 在现实中提升了女性的领导地位和决策能力

目前,在巴布亚新几内亚中央政府机构中,高级和中级管理职位女性分别占据了近四分之一和三分之一,但妇女所担任的领导职位在很大程度上不属于行政管理职位,这些职位绝大多数都是教师和卫生工作者职位,因此女性仍未真正进入领导和决策层。自1972年以来,巴新议会只有7名女性议员。在2012年大选之前,政府想通过立法将议会111个议员席位中的22个席位留给女性,但该法案没有被通过。目前议会中只有三位女性议员,其中一位是第一位女性省长。在上一届政府中,只有一名妇女当选议员。2017年全国大选的候选人中,5%的候选人是女性,但最终没有一个女性竞选成功。但参加选举的女性人数稳步增长,表明女性成为领导角色的机会在稳步增加。2017~2018年度澳大利亚对巴新的援助投资计划中规定,太平洋领导和管理区为巴新894名公务员提供学习和发展机会,其中8个短期课程中的339名参与者中48%是女性。太平洋妇女计划通过向巴新妇女发展办公室提供技术援助,支持巴新妇女领导亚太经济合作组织妇女商业会议,协助该商业会议在政府各部门发挥其重要的协调和监测作用。太平洋妇女计划还通过多边合作,支持提高妇女在国家、省、区和地方各级政府的影响力和领导力。特别是在地方层面培养并提高妇女的领导和决策能力,使更多妇女担任领导职务,从而更好地提高地方的医疗保健、教育、基础设施和经济水平。

3. 在实践中降低了家庭暴力发生率

澳大利亚政府强烈反对针对妇女和女童的暴力行为,采取有针对性的做

^① See "Pacific Women shaping Pacific Development Papua New Guinea Country Plan Summary 2014 - 2019", <http://dfat.gov.au/geo/papua-new-guinea/development-assistance/pages/papua-new-guinea.aspx>, 2018年4月16日。

法帮助其援助国家制定和实施相关法律和政策,并提高司法系统的执法能力;支持非政府组织援助妇女伸张正义,增强妇女的法律意识。巴布亚新几内亚的家庭和性暴力发生率非常高,平均三分之二的妇女受到影响。巴新政府认识到暴力侵害妇女的行为是影响巴新可持续发展的严重障碍,并将这一共识写进巴新 2050 年愿景和 2013 年国家安全战略中。巴布亚新几内亚发展战略计划(2010~2030)也要求,必须提高执行机构保护家庭暴力受害者和幸存者的能力和效力。^①2013 年,议会废除了“巫术法”(1971 年),该法案允许在谋杀案中使用巫术作为罪犯的辩护借口。废除之前有关巫术和巫术指控的酷刑和杀戮案件备受关注,而且往往都是针对女性发生,这甚至导致了全国范围内的种族隔离。2014 年政府与民间社会、宗教组织和私营部门合作,起草了一项新的战略《预防和应对 2015~2050 年基于性别暴力的国家战略》。该战略将重点从家庭暴力扩展到更广泛的性别暴力,从而进一步集中去解决包括结构和制度性不平等在内的暴力根源。巴布亚新几内亚妇女商业联合会为企业和家庭制订了反对家庭和性暴力一揽子计划,并与一些企业合作制定了工作场所性别暴力零容忍政策。太平洋妇女计划支持并开展了 19 个反对家庭和性暴力的项目,目前完成的 Femili PNG 计划已成为巴布亚新几内亚的反家庭和性暴力最佳实践模式。该计划开设了有效的暴力案例管理服务机制,建立强大的合作伙伴关系,为女性提供医疗转诊、安全住宿和法律咨询服 务,以解决巴布亚新几内亚的家庭暴力和性暴力问题。2016 年, Femili PNG 在运营的第二年为 507 位新客户及其家属提供了帮助,开展了 3547 次客户支持咨询,为客户及其家属提供紧急住宿、临时保护令和搬迁服务。^②

(二) 澳大利亚对巴布亚新几内亚性别平等援助的不足

1. 援助时间有限影响成效

澳大利亚对巴新性别援助虽然取得了一定的成效,但仍然存在着不足之

① “Pacific Leaders Gender Equality Declaration Trend Assessment Report 2012 - 2016” http://www.aidsdatahub.org/sites/default/files/publication/Pacific_Leaders_Gender_Equality_Declaration_2016.pdf, 2018 年 4 月 26 日。

② “Pacific Women Shaping Pacific Development in Papua New Guinea Mid-term Review of the Papua New Guinea Country Plan”, https://pacificwomen.org/wp-content/uploads/2018/03/Pacific-Women-PNG-MTR-Report_FINAL.pdf, 2018 年 4 月 16 日。

处,如太平洋妇女计划为期十年,专家普遍认为时间不够长。虽然有8个项目资助时间超过3年,但其中一半(13个)的项目资助时间在2~3年,5个项目的资助时间为2年或更短。考虑到巴布亚新几内亚地理及语言文化环境的复杂性和多样性,一些根深蒂固的性别不平等问题需要长久的不断的努力才能从根本上解决。巴新政府虽已修改并制定了促进性别平等的法律和社会包容政策,包括提高妇女在公共部门参与度并制定了公共服务部门领导职位中妇女人数达到30%的目标。但没有具体措施去帮助妇女获得相关技能和信息,从而有效发挥其领导作用并为她们所在社区带来福利。男女的文化态度仍然是巴布亚新几内亚妇女在领导和决策方面发挥更大作用的障碍。其他障碍还包括教育水平低,女性候选人资金有限。这都需要持久的援助才能解决。

2. 准备不足资助方向偏离

巴新国家计划从第一阶段开始开展若干项目,但同时与第二阶段早期启动的其他项目共同运行,虽然雄心勃勃但准备尚未成熟,特别是因为太平洋妇女支持的巴新分办事处直到2016年3月才完全投入运作,造成一些项目没有及时很好地运行。一些创新的试点项目没有得到资助。

3. 实际执行力缺乏

政府执行能力不佳,未能及时有效地执行国家计划,例如:应为妇女参与亚太经合组织中与巴新有关的商业活动提供技术支持,这方面的提案及项目开发,缺乏执行能力。

结 语

澳大利亚作为巴布亚新几内亚最大的援助国,对巴新的援助全面且深入,但就援助功效和责任制而言,澳大利亚的援助业绩不佳。澳大利亚也逐渐认识到这一点,并将其援助重心逐渐从支持经济领域增长,转向重视社会的团结稳定和治理,加快实现两性平等的进程成为澳大利亚对巴新援助的一个重点。巴布亚新几内亚女性社会地位相对低下,经济上独立性缺乏,政治上的主导性较弱而且总体受教育程度较低。性别平等、妇女经济赋权是驱动经济增长和社会繁荣的一个重要因素,澳大利亚通过太平洋妇女计划、巴布亚新几内亚国家计划对巴新进行性别平等的援助,并通过设立性别平等基金加快落实性别平等和妇女赋权,援助实施以来取得了一定的成效,在经济上

巴新女性经济赋权得到增强，女性的领导地位和决策能力得到了提高，有效地降低了家庭暴力发生率。但仍然存在不足之处，如援助时间有限从而影响了成效，准备不足及资助方向偏离，缺乏实际执行力。澳大利亚需要认识到这些不足并在其援助中逐步改进机制和措施，以达到更好的援助效果。

Australia's Policy Research on Gender Equality Assistance to Papua New Guinea

Zhang Yuan

Abstract: Papua New Guinea is the biggest area and the most populous country in the south Pacific. Its economy is developing rapidly but due to its special geographical structure, extremely rich cultural groups and varied languages, its social development still lags behind. Australia is Papua New Guinea's biggest donor because of its geopolitical relationship, but its aid has been ineffective. After realigning the aid framework, Australia has focused on assisting gender equality in its overseas aid programs. Through the National Assistance Project and the 10-year Pacific Women's Plan Papua New Guinea National Plan, Australia has helped PNG to achieve gender equality, strengthen Women's leadership and decision-making ability and reduce domestic violence. Although assistance time is limited and execution is still lacking, it has contributed a lot to the realization of Papua New Guinea's economic growth and social development.

Keywords: Australia; Gender Equality Aid; Women empowerment

论印尼巴布亚地区的安全困境： 国家失败和权力缺失

张敦伟*

摘要：时至今日，巴布亚仍然是印尼国内局势最为动荡的地区之一。巴布亚地区的军事镇压与武装反抗，仅仅是其安全困境的一个侧面。在政治合法性上，巴布亚人并不认同 1969 年与印尼合并的“全民公决”。而此后印尼政府在巴布亚地区的权力滥用，更是造成了叛乱与镇压的冲突螺旋。本文试图回顾巴布亚地区的历史与现状，分析它为什么会成为印尼国内的边缘性威胁，进一步地揭示出巴布亚地区的将来走向。简而言之，促成族群和解、进行安全部队改革、避免精英共谋以及制订发展计划，才是决定印尼政府改善巴布亚地区安全问题的现状，以及保证该地区局势稳定的关键所在。

关键词：国家失败 权力缺失 安全困境 族群和解 安全改革

一直以来，巴布亚既是印尼自然资源最为富庶的地区，又是暴力冲突发生最为频繁的地区，其中包括巴布亚省与西巴布亚省。学界对于巴布亚地区的关注，主要集中在一个问题上，即巴布亚地区原住民（indigenous people

* 张敦伟，南开大学 2017 级国际关系专业在读博士。

of Papua) 面临着“国家－民众的双向威胁困境”^①。也就是说，一方面，巴布亚人认为，印尼政府在政治上漠视与压迫巴布亚地区，造成了经济发展的迟滞与社会环境的动荡；另一方面，印尼政府也在担心该地区的分离主义会愈加严重，进而脱离国家控制。

学者们普遍认为，巴布亚地区的安全困境主要归因于国家对民众的威胁，以及民众对国家的敌意，其中后者对前者的反作用更加剧了这一问题的严重性。然而，军事镇压与武装反抗只是巴布亚紧张局势的一隅。实际上，治安委员会政策（Vigilantism）、部族冲突及其横向暴力（horizontal violence），依然对巴布亚地区的安全形势产生了极大的影响^②。印尼巴布亚地区之所以产生如此的安全困境，本文认为国家失败与权力缺失是关键性因素。

国家失败主要是指国家的脆弱程度和爆发暴力活动的风险，而权力缺失则指的是国家的政治管控力下降，造成分离主义盛行。例如，缅甸政府难以在克钦独立军所控制的地区进行有效的干预活动，印尼政府与“自由亚齐运动”（GAM, Gerakan Aceh Merdeka）的激烈冲突也在一定程度上导致了亚齐省内的国家治理崩溃。

但是在巴布亚地区，叛乱活动仍日益呈现小规模化、分散化的趋势。比如，“自由巴布亚组织”（Free Papua Organization）尽管较为活跃，但是始终难以发起大规模的武装反抗。

一 巴布亚地区的历史与现实问题的产生

巴布亚地区位于印尼最东部，东面接壤巴布亚新几内亚共和国，西连西巴布亚省，北临太平洋，南临阿拉弗拉海。巴布亚地区的土地面积达

① Elizabeth Brundige et al., *Indonesian human rights abuses in West Papua: Application of the law of genocide to the history of Indonesian control*, Yale Law School, 2004, p. 34. Jim Elmslie, *West Papuan Demographic Transition and the 2010 Indonesian Census: “slow Motion Genocide” Or Not?*, Centre for Peace and Conflict Studies, 2010, p. 15.

② Jim Elmslie and Camellia Webb-Gannon, “A Slow-Motion Genocide: Indonesian rule in West Papua”, *Griffith Journal of Law & Human Dignity*, Vol. 1 No. 2, 2014, p. 19. 也可参考 Peter King, *West Papua & Indonesia Since Suharto: Independence, Autonomy Or Chaos?*, UNSW Press, 2004, p. 25. Wing, John Robert and Peter King, *Genocide in West Papua?: The role of the Indonesian state apparatus and a current needs assessment of the Papuan people*, Breakout Design & Print, 2005, p. 48.

319036 平方公里, 占印尼国土面积的 16.7%^①。印尼巴丹统计中心(Badan Pusat Statistik 2010) 的资料显示, 巴布亚地区居住着将近 360 万人口^②。由于巴布亚地区境内地势崎岖, 因此巴布亚人很少与外界沟通。与经济富裕的沿海地区不同, 大部分的巴布亚人生活于经济欠发达的高原地区。巴布亚人中也包含数量众多的部族, 据官方的统计大约有 312 个部族, 以及将近 269 种语言^③。其中多数的部族一直处于暴力冲突之中, 有些甚至仍延续至今。对部族领导权的争夺会导致新部族的不断出现, 而部族间战争也让巴布亚地区陷入相互孤立的境地, 难以成为一个具有凝聚力的族群共同体。因此, 在族群多样性丰富的巴布亚地区, 部族冲突与平均主义是其主要特征。

自 1960 年以来, 巴布亚地区的社会经济陷入了长时间的停滞之中, 是印尼国内最为贫困的地区之一。在巴布亚省, 40.72% 的民众的生活水平低于官方贫困线; 在西巴布亚省, 36.89% 的民众的生活水平低于官方贫困线。而处于第 3 位的马鲁古省(Maluku) 仅有 26.3% 的贫困人口^④。至于民众接受教育的问题则更为严重, 巴布亚地区的儿童文盲率从 2003 年的 25.54% 上升为 2012 年的 34.31%, 而印尼全国的平均水平仅为 6.75%^⑤。2010 ~ 2011 年的统计数据显示, 巴布亚地区的入学率仅为 73%。换言之, 该地区将近 10 万的适龄儿童无法上学, 初中与高中的登记入学率也只有 55% 与 37%^⑥。

除此之外, 巴布亚地区的产妇与新生儿死亡率, 也高居印尼国内的首位^⑦。2015 年印尼的人口健康报告指出, 在巴布亚地区只有 40% 的产妇能

① Mohammad Jafar Hafsa, "Upaya Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah (UKM)", *INFOKOP*, Vol. 12 No. 25, 2015, p. 2.

② Ibid. p. 5.

③ Susan Manning, "Intersectionality in resource extraction: a case study of sexual violence at the Porgera mine in Papua New Guinea", *International Feminist Journal of Politics*, 2016, pp. 1 - 16.

④ Zainun Misbah et al., "Teacher interpersonal behaviour and student motivation in competence-based vocational education: Evidence from Indonesia", *Teaching and Teacher Education*, Vol. 5 No. 1, 2015, pp. 79 - 89.

⑤ Shanika Samarakoon and Rasyad Parinduri, "Does education empower women? Evidence from Indonesia", *World Development*, Vol. 6 No. 6, 2015, pp. 428 - 442.

⑥ Yayi Suryo Prabandari et al., "Laying the groundwork for Tobacco Cessation Education in Medical Colleges in Indonesia", *Education for Health*, Vol. 28 No. 3, 2015, p. 169.

⑦ Kjell Anderson, "Colonialism and Cold Genocide: The Case of West Papua", *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Vol. 9 No. 2, 2015, p. 5.

够得到良好的助产护理服务，而在雅加达则为 99%^①。大约有 27% 的巴布亚新生儿可以享有健全的医疗设备照顾，而雅加达新生儿则为 96%。在雅加达，新生儿死亡率为 0.022%，巴布亚新生儿死亡率是其 3 倍^②。巴布亚新生儿中有条件接受疫苗接种的比例也不高于 50%^③。以上的数据显示，巴布亚地区的社会经济现代化水平，要远远低于印尼国内的平均标准。

正如斯科特（Scott）所说，领土主权的争议破坏了印尼国家治理的统一性，进而塑造了日后的冲突结构模式（the model of conflict structure）^④。1961 年原属于荷兰殖民地的巴布亚地区获得独立。1962 年 8 月 5 日，在国际社会的协调下，印尼政府同荷兰政府签订了《纽约协议》，同意将巴布亚地区的管理权限移交给联合国。1963 年起联合国开始与印尼共同管理巴布亚地区。直至 1969 年 8 月，印尼政府就巴布亚归属问题以“代表议会”的方式来举行全民公决，确保巴布亚地区与印尼的领土合并。同年 11 月 19 日，联合国承认这一公决结果，巴布亚地区正式被纳入印尼的国家版图。然而巴布亚人始终认为，当时印尼政府的强制性合并不具备国际法上的正当性。不愿意接受印尼军事占领的巴布亚人开始进行反抗。其中，既有和平的公民抗命，如举行晨星之旗升旗礼，也有武装斗争的方式，如自由巴布亚组织所发起的解放巴布亚运动（Organisasi Papua Merdeka, OPM）^⑤。到了 70 年代，解放巴布亚运动产生分裂，少数的武装团体还在坚持抵抗，其中包括 1977 年的达尼叛乱（Dani uprising）与 1984 年的查亚普拉叛乱（Jayapura uprising）。在整个 70~80 年代期间，印尼军方一边努力地消除冲突，但一

① Zurnila Marli Kesuma and Virasakdi Chongsuvivatwong, “Comparison of satisfaction with maternal health-care services using different health insurance schemes in aceh province, Indonesia”, *Indian Journal of Public Health*, Vol. 6 No. 3, 2016, p. 195. Christiana Rialine Titaley and Michael John Dibley, “Factors associated with not using antenatal iron/folic acid supplements in Indonesia: the 2002/2003 and 2007 Indonesia Demographic and Health Survey”, *Asia Pacific journal of clinical nutrition*, Vol. 24. No. 1, 2015, pp. 162 – 176.

② Bernadette Marriott et al., “Are complementary foods provided to 6 – 24 months old children meeting the World Health Organization (WHO) guidelines? Demographic and Health Survey (DHS) data from four countries”, *The FASEB Journal*, Vol. 29 No. 1, 2015, pp. 8 – 9.

③ S. Peters, *Invisible Victims: The Effects of Structural Violence on Infant and Child Mortality in Papua Barat, Indonesia in the Context of Human Rights*, Master of arts thesis, Utrecht University, 2012, p. 28.

④ James Scott, *The art of not being governed*, An anarchist History of upland . 2009, pp. 16 – 21.

⑤ 在这里，Free Papua 各自指的是分离主义的组织结构与运动形式。为了便于区分，因此将 Free 一词分别译为“自由”与“解放”。

边又扮演着冲突倍增器的角色。由于在大多数情况下无法辨别叛乱分子与一般民众,因此往往导致了“无差别的镇压”(indiscriminate repression)^①。这一频繁的领土争议摩擦,也使得巴布亚的社会族群共同体开始建立起对抗国家的长远目标。

自1998年印尼威权统治结束以来,巴布亚地区同样经历了一系列的重大变化。巴布亚分离主义再次兴起、愈演愈烈,安全部队的严厉军事镇压也随之而来,例如举世震惊的比亚克大屠杀(Biak massacre)。在2001年的“巴布亚之春”运动(Papuan Spring)中,巴布亚人宣布将巴布亚的国家主义符号合法化,促使印尼政府紧急通过“特别自治法”。这一“特别自治法”指出,要将巴布亚的自然资源财富用于地区自身的发展,以便提供更好的国家公共产品。同时,印尼政府开始让巴布亚人担任地区行政长官,并成立巴布亚人民委员会(Papuan people's council)来保护巴布亚文化。然而,2001年7月上台的梅加瓦蒂总统却主张对分离主义采取强硬路线,特别自治法也由此被搁置,巴布亚地区则进一步被分割为巴布亚省与西巴布亚省。这也意味着,巴布亚地区与印尼政府之间和平对话的正式结束。从2004年到2014年苏西洛总统在任期间,双方之间的协商谈判始终处于僵局之中。直至2014年底佐科维总统上台,巴布亚地区的自治问题仍旧缺乏一个明确的指导方针。

在国家威权统治时期,巴布亚之所以能够保持地区稳定,是因为印尼政府对武装叛乱采取最为严厉的镇压。而当前,巴布亚地区能够维持和平态势的原因在于中央与地方的“精英共谋”(the co-opting of elites)^②,即政治精英不考虑原住民利益而进行自主的资源分配。如通过权力下放将中央政府的原有职责转移给地方政府,逃避提供教育医疗卫生等公共产品,以及利用“特别自治法”谋求不正当的经济收益等。在巴布亚地区,行政碎片化(administrative fragmentation)是精英共谋的主要副产品^③。它使得不同的部族形成了自发性的行政区或次行政区,并激化各个部族间的竞争与冲突。从

① George Monbiot, *Poisoned Arrows: an investigative journey to the forbidden territories of West Papua*, Green, 2003, pp. 36-41.

② 相关文献也可以参考张敦伟《印尼总统选举中的寡头政治与民主政治之争》,《东南亚南亚研究》2015年第4期,第15~21页。

③ Michael Goddard, "Reto's chance: State and status in an urban Papua New Guinea settlement", *Oceania*, Vol. 3 No. 1, 2002, pp. 1-16.

某种意义上说，不同部族间的横向暴力要比国家－地区间的纵向暴力（vertical violence）严重得多^①。

二 巴布亚地区的国家失败与权力缺失

（一）国家失败的三种情况

1. 武装冲突

与东南亚的周边地区相比，巴布亚地区的社会经济发展要明显地滞后。其中，印尼政府的政治压迫与政策歧视，是大部分的巴布亚人支持地区自治的原因。除此之外，教育医疗服务的落后、法治不完善以及精英共谋等诸多问题，同样加剧了巴布亚地区的安全困境。尤其是精英共谋这一问题，它又表现为分权不明确、行政分裂以及地区自治不足三个方面。简单来说，它更加有利于政治精英攫取资源，而不是保证巴布亚人的合法利益。

在某种意义上讲，巴布亚地区的不安全具有一定的普遍性。这一局面形成的根源在于，国家主导力的严重不足与治理功能的逐渐丧失。近年来，安全部队针对巴布亚人所采取的暴力行为屡见不鲜，如2012年的瓦梅纳事件和2014年的埃纳罗塔利事件，都无一例外地引起了巴布亚社会的强烈关注与谴责。换言之，印尼政府除了需要解决巴布亚地区发展滞后的问题之外，还要让巴布亚人从旷日持久的暴力冲突中解放出来。

2. 国家暴力

可以说，印尼政府的治安委员会政策对巴布亚人产生了一种消极的影响。这是因为安全部队始终把分离主义视为潜在的国家威胁，并将与之对抗的使命加以神圣化（mythologize）。为了防止巴布亚地区的独立，以红色贝雷帽（Kopassus）与88特别分队（Densus 88）为首的安全部队一向主张对其采取严厉的镇压措施。除此之外，拥有约14000名警察的公众秩序机构（Satpol PP）也在严密监视着巴布亚地区。安全部队在执行任务时往往存在

^① Jim Elmslie and Camellia Webb-Gannon, “A Slow-Motion Genocide: Indonesian rule in West Papua”, *Griffith Journal of Law & Human Dignity*, Vol. 1 No. 2, 2014, p. 49.

着勒索、强制劳动、杀戮等刑事犯罪行为,却从来不会受到任何的国家司法指控。在多数的时候,由于调拨给安全部队的财政预算并不充足,因此需要自筹资金(self-finance)^①,这也赋予了它更多的行动自主权。相比于地区的和平稳定,安全部队更关心的是自身的经济利益,如检查站收费、贩卖武器以及走私鸦片等。所以,不同的安全部队之间在非法收入上同样存在着相互竞争的情况。

而巴布亚地区的泛滥掠夺与暴力冲突,大部分也要归因于安全部队的司法免责权。2014年12月,4名巴布亚人在埃纳罗塔利(Enarotali)被安全部队杀害,但是安全部队拒绝对涉事人员进行处分,从而引发了巴布亚人大规模的示威游行。事后,印尼军方认为,普通法庭没有审理军人案件的权力,准备将案例审理移交给军事法庭,这也极大助长了以后军队暴力的频发。印尼国会分别于2004年与2009年提出相关的议案,要求对军事法庭的审理范围做出一定的限制,但是始终受到军方的强烈抵制。因此,如何对军方的滥用暴力进行有效的政治问责与司法审判,将关系到巴布亚人的自身安全,并进一步决定着巴布亚地区的将来走向。

3. 分离危机

解放巴布亚运动之所以没能实现巴布亚地区的独立,首要原因在于缺乏行之有效的政治纲领。而在平等主义的指导思想下,解放巴布亚运动也难以通过等级化结构来进行广泛的民众动员。更重要的是,巴布亚国防军(TPN)作为解放巴布亚运动的主要武装力量,但是他们既缺乏完善的武器装备与军事训练,又无法获得充足的资金支持。2009年,随着其领导人凯利·卡瓦里克(Kelly Kwalike)在蒂米卡遇害,解放巴布亚运动从此一蹶不振。它与印尼政府的协商谈判,也移交给西巴布亚国民委员会(KNPB)负责。而西巴布亚国民委员会最初成立于2009年,目标是为巴布亚地区争取最大的政治权益。尽管近年来西巴布亚国民委员会一直持续向印尼政府施加政治压力,并且也主张的是非暴力的对抗,但是这也不能排除将来在谈判不畅的情况下使用武力的可能性。随着西巴布亚国民委员会的发展壮大,对印尼的政治腐败日益不满,在巴布亚问题上也渐趋激进。这同样会加剧巴布亚地区的安全困境。

^① Antonius Made Tony, "TNI/POLRI in West Papua: How Security Reforms Work in the Conflict Region", *Indonesia*, Vol. 95 No. 1, 2013, pp. 93 - 124.

（二）权力缺失的两种表现

1. 移民问题

巴布亚地区的移民问题最早出现于荷兰殖民统治时期，并在苏哈托统治时期迅速恶化。随着大规模移民潮的到来，大部分巴布亚地区原住民的土地被强制收回，又没有得到印尼政府相应的补偿。对于印尼政府而言，向巴布亚地区移民有助于“印尼”这一国家身份的建构。但是经济收益上的分配不公平，也加剧了巴布亚地区的贫困现状。来自巴布亚地区的人口经济数据显示，爆炸性的移民潮将是导致该地区动荡不安的原因之一。根据 2015 年的人口普查，巴布亚省拥有 283 万人口，西巴布亚省拥有 76 万人口^①。前者的外来移民数量占 23.8%，后者的外来移民数量则高达 47.7%。在城市人口上，2 个省份的外来移民数量均占 40% 以上^②。在巴布亚地区，原住民对于外来移民的不满普遍存在的，而外来移民也不愿意与原住民过多交往，彼此之间存在着一定的敌意。例如 2016 年前持续了两年之久的达尼叛乱，主要就是由大规模的移民所造成。因此，巴布亚地区的移民问题一旦得不到重视，很可能会在将来演变为地区性的暴力冲突动乱。

2. 治理失败

一般而言，国家的分权化会有利于解决分配不公的治理危机，但是巴布亚地区的分权化却造成了印尼政府的权力缺失，进而加剧了治理危机的恶化。尤其是在 2001 年特别自治法颁布后，巴布亚地区依旧缺乏相应的政策框架来施行这一法规。2014 年，巴布亚地区行政长官卢卡斯提议，修改特别自治法，增加地方的拨款，并赋予行政长官更多的自由裁量权。至此，对 2001 年特别自治法的修订便交由佐科维总统来处理。

佐科维认为，巴布亚地区的发展滞后，主要是由失败的政府治理所导致^③。

① Pangau-Adam, Margaretha, Michael Mühlenberg and Matthias Waltert, “Rainforest Disturbance Affects Population Density of the Northern Cassowary *Casuarius Unappendiculatus* in Papua, Indonesia”, *Oryx*, Vol. 49 No. 4, 2015, pp. 735 – 742.

② Milan Janda, “Phylogeny and Population Genetic Structure of the Ant Genus *Acropyga* (Hymenoptera: Formicidae) in Papua New Guinea”, *Invertebrate Systematics*, Vol. 30 No. 1, 2016, pp. 28 – 40.

③ Chris Peterson, “Indonesia Allows Journalists into West Papua”, *Green Left Weekly*, No. 1053, 2015, p. 13.

因此,印尼政府需要在巴布亚地区重塑国家威信,将技术官僚的能力与当地民众的利益相结合,为巴布亚人提供应有的公共产品与服务。首先,印尼政府应该监督教育、医疗与其他公共服务的再集中化(re-centralization),改变单一社区治理乏力的情况^①。其次,印尼政府应当进一步完善移民政策,如限制非巴布亚人移民,管控人口迁移,以及鼓励技术移民等。再次,印尼政府要扶持巴布亚人的商品经济,制定相应的财政补贴政策。最后,印尼政府应停止重新划分行政区,将提高国家治理能力作为当前的首要任务。佐科维这一系列的观点,也是当前印尼政府在解决巴布亚问题上的基础性纲领。

三 巴布亚地区的未来走向

(一) 族群和解

伊尔姆斯里(Elmslie)等学者认为,在西巴布亚省内时常会出现种族灭绝的大屠杀^②。而索尔福德(Saltford)也强调,印尼政府的暴力行动反映了一个集权化的爪哇政权形象^③。阿伦斯(Aarons)更是认为,印尼实际上就是一个“爪哇帝国”,而不是一个多族群民族国家(multi-ethnic nation)^④。在格里菲思(Griffith)看来,国际社会之所以对这一大规模屠杀与文化灭绝视而不见,是因为巴布亚地区的“资源诅咒”。而跨国公司的介入更是加剧了国际社会的冷漠,以便对巴布亚地区的自然资源进行掠夺^⑤。

也有另外的一些学者认为,尽管印尼政府进行过军事镇压,但这不足以

① Chris Peterson, “Indonesia allows journalists into West Papua”, *Green Left Weekly*, No. 1053, 2015, p. 15.

② Jim Elmslie and Camellia Webb-Gannon, “A Slow-Motion Genocide: Indonesian rule in West Papua”, *Griffith Journal of Law & Human Dignity*, Vol. 1 No. 2, 2014, p. 19.

③ John Saltford, *The United Nations, West Papua and the Act of Free Choice: de-colonisation in action*, Yale, 2015, p. 62.

④ Audrey Aarons, “Teachers And Health Workers: Partners in Primary Health Care. Experiences from Papua New Guinea”, *Community Development Journal* Vol. 18 No. 2, 1983, pp. 132 – 137.

⑤ J. E. Griffith et al., “Helminth Communities of Pademelons, Thylogale Stigmatica and T. Thetis from Eastern Australia and Papua New Guinea”, *Journal of helminthology*, Vol. 74 No. 4, 2000, pp. 307 – 314.

证明其目的是灭绝巴布亚的原住民^①。而且也没有证据显示，军方曾通过全国性军事动员来进行种族的大清洗。即使在苏哈托时期，印尼政府的军事镇压也不是有计划性、全局性的暴力屠杀。尽管印尼政府限制国际非政府组织在其国内的活动，但是国内媒体仍然有自由报道权，如主流媒体《朱比报》（JUBI）一直关注巴布亚地区的腐败问题与权力滥用，并在网络上发布了大量的新闻稿件。毫无疑问，巴布亚分离主义的领导人，希望借助种族灭绝这一说法来引起国际社会的重视。然而，与世界上其他地区的种族灭绝不同（如欧洲犹太人问题、奥斯曼亚美尼亚人问题、卢旺达图西人问题、波斯尼亚穆斯林问题以及伊拉克库尔德人问题），要解决印尼巴布亚人问题，应该更多地去考虑巴布亚地区的安全困境的根源。

长期以来，学界关于巴布亚地区的研究，主要是讨论持续性的分离主义冲突（Brundige, 2004; Elmslie, 2003; Webb-Gannon, 2014; King, 2004; Wing and King, 2005）^②。然而本文认为，巴布亚地区并不是单一性的现实问题，而是多维度的安全困境。印尼国家发展计划署^③（Indonesian State Development Planning Board）在2010年公布了一份暴力冲突的研究报告（Violence Conflict in Indonesia Study, ViCIS）。这一印尼暴力冲突的研究报告收集了46种地区报纸来进行数据分析，对1998年以后国内6个省份（亚齐省、中苏拉威西省、马鲁古省、北马鲁古省、巴布亚省与西巴布亚省）的暴力冲突加以评估^④。截至2010年，该研究报告已对印尼国内28000起暴力事件进行分类记录，并建立了后苏哈托时代较为完整的暴力冲突分析数据库。该研究报告指出，印尼国内暴力冲突的发生频率逐年增加，但所导致的死亡人数却相对有所下降，最高峰是1999年的3500人，之后呈现逐年递减的态势。从2004年到2008年，巴布亚省与西巴布亚省是国内暴力冲突死亡人数最高的省份。巴布亚地区在这5年内发生了6552起暴力事件，造成

① Tracey Banivanua-Mar, “A Thousand Miles of Cannibal Lands: Imagining Away Genocide in the Re-colonization of West Papua”, *Journal of Genocide Research*, Vol. 10 No. 4, 2008, pp. 583 – 602.

② Elizabeth Brundige et al., *Indonesian human rights abuses in West Papua: Application of the law of genocide to the history of Indonesian control*, Yale Law School, 2004, p. 39.

③ 该计划署成立于2008年，并在2011年后改称为“国家暴力监督系统”（National Violence Monitoring System）。

④ P. Barron, S. Jaffrey, A. Varshney, *Understanding violent conflict in Indonesia: a mixed methods approach* (2010), America, Agris. Fao. Org. p. 29.

596 人死亡、6134 人受伤, 1023 栋建筑毁坏^①。这些暴力事件的起因大概可以分为以下的五类: 司法暴力、犯罪暴力、部族暴力、政治暴力、行政暴力。其中国家的纵向暴力并不是最主要的来源^②。

到了 2007 年, 印尼政府认识到了特别自治法本身所存在的缺陷。因此, 在 2011 年专门成立了以班邦·达尔蒙(Bambang Darmono)为首的巴布亚地区发展部门^③(UP4B)。但是, 巴布亚地区发展部门只能进行政策建议, 而不能做出正式的行政决定, 所以现状并没有太大的改善。印尼政府在巴布亚地区的政治影响力日渐消退, 尤其是在偏远的高原地区, 国家根本无法介入与协调部族间的暴力冲突。印尼政府在巴布亚地区的权力缺失, 增加了巴布亚人普遍的不安全感。而安全部队的权力滥用与寻租行为, 更是损害了巴布亚人的切身利益, 进一步地导致了国家治理的失败。

(二) 安全部队改革

无论如何, 为了维持巴布亚地区的和平局面, 首先要进行安全部队的改革。尤其在当前的情况下, 巴布亚人迫切需要制度性改革来保证自身的安全。在苏哈托总统的威权统治结束后, 印尼国内的政治与军事逐渐分离开来, 军方势力所占据的国会议席被极大削减, 并将军队交由国防部部长指挥。因此, 印尼军方的腐败也受到了一定的遏制。但实际上, 这些改革措施的作用依然十分有限。因为印尼军方仍旧是国内主要的决策者, 安全部队的任务也主要是维持国内的秩序, 而不是应对外部的威胁。自 2010 年起, 印尼每年的军费一直保持着快速的增长, 但是军方的权力寻租与经济干涉现象却并未减少, 如进行非法的商业贸易、敲诈勒索等向来屡见不鲜。而资源丰富、冶炼业发达的巴布亚地区, 自然为印尼军方的寻租行为提供了滋生腐败的肥沃土壤。

如前所述, 为了应对巴布亚地区频繁发生的暴力冲突, 安全部队的改革主要分为两个层次, 即国家层次与地区层次。在地区层次上, 安全部队的改

① Tadjoeeddin, Yumna, Gultom et al., *Inequality and stability in democratic and decentralized Indonesia [R]*. SMERU Working Paper. Jakarta, Indonesia, SMERU Research Institute. Available at http://www.smeru.or.id/sites/default/files/publication/inequalitystability_eng_0.pdf (accessed 6 April 2016), 2016, p. 6.

② Ibid., p. 8.

③ 全称为 Unit for Accelerated Development of Papua and West Papua。

革最初由巴布亚地区警察长梅德·巴斯蒂卡（Made Pastika）在 2001 年发起，并在 2012 年得到继任者蒂托·卡纳维安（Tito Karnavian）的进一步深化。这两次改革的共同目标，都是将安全部队“巴布亚化”（Papuanization）^①。为了缓解巴布亚地区的紧张态势，卡纳维安一直密切关注着该地区内任何有可能引起大规模冲突的突发性事件。例如，在 2012 年 11 月兰尼加亚（Lanny Jaya）的冲突事件发生后，安全部队并没有使用镇压手段来控制局面，而是通过采取疏导性的应对措施，来避免暴力活动的进一步蔓延。但是在国家层次上，安全部队的改革前景仍然不明朗，保守派国防部部长利雅米萨德与佐科维总统对此也不够关注。如果改革进程始终处于停滞状态，那么自然无法杜绝在巴布亚地区频繁发生的军事暴力。

2014 年埃纳罗塔利发生暴力冲突，至少 4 名巴布亚人死于安全部队的镇压行动。由于安全部队长期以来在国内事务中享有司法豁免权，因此涉事士兵并没有受到任何的刑事审判。这一事件也引发了巴布亚地区的大规模游行示威，以此来抗议安全部队的权力滥用。事实上早在 2004 ~ 2009 年，印尼的国内民众就一直致力于推动军事法庭改革，要求将安全部队的军事行动置于国会的监督之下，但是遭到了印尼军方的强烈反对。时至今日，尽管印尼军方依然保留着这一特权，但是随着国内民众与安全部队之间的关系日趋紧张，针对如何防止军事暴力的相关法案也开始提上国会的议程，这也从侧面反映了安全部队的改革趋势。

（三）精英共谋与政治庇护

正如前文所述，巴布亚地区的首要问题在于部族冲突的普遍化。而由部族冲突所造成的行政区分裂，是导致巴布亚地区安全困境的重要原因之一。对于经历过民主转型的后威权国家而言，分权化与联邦制既可能是解决旧问题的关键，也可能是导致新问题的根源。从根本上说，分权化与联邦制并没有很好地解决中央与地方的“精英共谋”问题。简单的权力下放只是牺牲了巴布亚人的长期利益，并以此为代价来换取短时间内的国内局势稳定。这也反映了巴布亚地区在权力分配上所面临的潜在政治危机。

最显著的例子要数巴布亚地区的多里卡拉（Tolikara），频繁出现的部族

^① Eben Kirksey, *Freedom in Entangled Worlds: West Papua and the Architecture of Global Power*, Duke University Press, 2012, p. 67.

冲突几乎完全摧毁了国家治理的可能性。在巴布亚地区,分权化只是让地区行政长官变成了封建领主(feudal lords),直接听命于雅加达而不是选区民众^①。印尼政府通过控制当地的选区议员,形成了所谓的政治庇护制,将选举政治与政党作为工具来分化巴布亚地区的不同部族。因此,选举暴力在巴布亚地区并不鲜见。而巴布亚地区的部族冲突,通常会掩盖于类似的政治竞选活动之下。

(四) 改革方案与发展计划

为了改变这一情况,印尼科学研究院(LIPI)在2008年提出过一项改革方案,即“政策路线图”(policy road map)^②。该政策路线图认为,巴布亚地区所存在的问题主要可以概括为以下四点:1. 对巴布亚人的边缘化与歧视性政策;2. 国家地区发展计划的失败;3. 巴布亚地区对印尼合并的长时间抗争;4. 对巴布亚人的暴力镇压。为了解决这一安全困境,印尼科学研究院提出了相应的四点建议政策^③:1. 承认巴布亚人的政治地位与土地权;2. 重新设计巴布亚地区的发展计划;3. 赋予巴布亚地区一定的自治权;4. 通过对话与巴布亚人达成和解,对受害者进行补偿。

其中最具争议的问题,是对巴布亚地区的政治承认以及与其达成和解。首先,政治承认意味着,印尼政府不再是将巴布亚地区从荷兰殖民统治中解救出来的解放者,而是处于双方平等的地位。其次,达成和解的过程中,印尼政府需要成立相应的真相调查委员会,这会威胁到国内政治精英与安全部队的地区利益。最后,印尼政府也不同意通过中立第三方来协调双方的对话,因为这会导致国内问题的国际化(internationalization)^④。因此,这四点建议政策也被当时在任的苏西洛总统搁置了下来。但是总的来看,政策路线图依然有利于缓和巴布亚地区的紧张局势。巴布亚人要想从根本上改善自身的处境,必须要借助于有效的制度改革。面对安全部队的反对与抵制,社会组织与印尼政府更应该组成强有力的联盟来推动改革进程。

① Jusuf Wanandi, *Shades of Grey: A Political Memoir of Modern Indonesia: 1965 - 1998*, Equinox Publishing, 2012, pp. 35 - 38.

② 可参见 http://sydney.edu.au/arts/peace_conflict/docs/PAPUA_ROAD_MAP_Short_Eng.pdf.

③ Ibid., p. 18.

④ Ibid., p. 21.

2014年10月佐科维总统上台后，对原先的失败战略进行调整，正式在巴布亚地区实行新的治理政策。2015年4月，佐科维在访问巴布亚地区时，宣布释放5位重要的巴布亚政治犯。民政部部长特亚赫·库马洛（Tjahjo Kumalo）也表示，今后印尼政府将会逐步提高巴布亚人的生活水平。由于巴布亚地区的移民问题、行政分裂以及公共产品不足，可能会强化当地原住民对于印尼政府的敌意。如果巴布亚人能够克服不同部族之间的分歧而联合起来，就会形成一种强大的地区分离主义势力。因此，印尼政府有必要重新考虑巴布亚地区的公共产品供给与社会经济问题，避免由此而来的国内分离主义危机。与此同时，如何有效地应对“公民不服从”（civil disobedience），巩固“国家统一性”（state unity）也是印尼政府亟待解决的问题^①。

在印尼，“自由巴布亚组织”的反抗仍不属于真正意义上的叛乱。但是这并不代表着巴布亚地区不会发生类似1980年、1990年与2000年的亚齐省叛乱。由于当前“自由巴布亚组织”的内部分裂与协调性不足，所以印尼得以避免大规模的武装对抗。然而，如果印尼政府的治理改革不力，那么局势可能会升级为不可遏制的国家内战。2001年出台的巴布亚地区自治法案，还没有包含详细的行政纲领。到了2014年，巴布亚地区的行政首长卢卡斯（Lukas）提出了进一步深化“地区自治”的提议。该提议旨在提高地方的财政限额与行政支出，其中包括增加公共健康、教育以及生活保障上的政府投入。卢卡斯认为，分权化改革能够解决巴布亚地区的治理不善，并赋予巴布亚人更多的政治自由，避免日益被边缘化^②。因此，佐科维的发展计划主要集中于以下四点^③：首先，在实行分权化改革的同时加强对于地方政府的监督，避免地方政府的权力滥用与腐败问题。其次，推动地区移民政策的出台，鼓励技术移民以及投资移民。再次，停止在巴布亚划分新的行政区，消除巴布亚人的政治敌意。最后，加大对巴布亚人的工作培训力度，发展适合于巴布亚地区的经济产业。

① Bartkowski and J. Maciej eds., *Recovering Nonviolent History: Civil Resistance in Liberation Struggles*, Boulder: Lynne Rienner, 2013, p. 67.

② Anton Lucasand and Carol Warren, “The state, the people, and their mediators: The struggle over agrarian law reform in post-new order Indonesia”, *Indonesia*, Vol. 7, No. 6, 2003, pp. 87 – 126.

③ Robin Bush, “INDONESIA IN 2015”, *Southeast Asian Affairs*, Vol. 1, 2016, p. 131.

结 语

与周边的东南亚地区相比，巴布亚地区的显著特点在于其社会建设与经济发展水平的低下。大多数的巴布亚人之所以支持独立，是因为他们几乎没有得到过国家的任何帮助，反而受到了国家过多的压迫。公共卫生与教育服务的缺失，乡村地区的普遍落后以及法治的匮乏，都使得巴布亚人的生活水平始终难以得到提高。分权化改革、行政分割以及地方自治也没有赋予巴布亚人更多的自主权，反而是更利于政治精英之间达成共谋。从这个意义上来说，巴布亚地区的安全困境主要归结于国家失败与权力缺失。这一治理不足与腐败问题导致安全部队的滥用暴力现象，无一例外都造成了巴布亚人的较大伤亡。

从地区经济发展的角度出发，印尼政府非但不向巴布亚人提供充足的公共产品，反而重新划分行政区以及指派地区行政长官。这样一来，巴布亚地区最重要的自然资源支配权，就完全落入中央与地方政治精英的手中。2001年，印尼政府正式通过“特别自治法”（special autonomy law）来实行权力下放。从表面上看，它非常有利于缓解巴布亚人的不满情绪，以及促进地区自治的实现。但实际上，权力下放过程中存在的诸多缺陷，使地方政府没能承担起相应的职责，而中央政府也不再对巴布亚人负责。与此同时，行政区的重新划分同样让巴布亚地区的部族冲突问题变得更加严重。

通过前面关于国家失败与权力缺失的分析，由此揭示出了巴布亚地区如今在安全问题上内外交困的形势。这是因为巴布亚地区中多维度的安全困境，不仅是指中央镇压与地方叛乱的纵向暴力，也涉及部族冲突、内部竞争等横向暴力。其中，安全部队的无纪律、低效率以及分离主义运动的帮派化，更加剧了巴布亚地区自身的危险局面。对于巴布亚地区而言，尽管分离主义已经渐行渐远，但是针对国家的武装反抗依然存在。因此，佐科维需要通过一系列的治理改革来促成巴布亚地区的族群和解，以及解决由这一边缘性威胁所造成的国内危机。

From Failed-State to Power-Deficiency: The Security Dilemma of Papua Area in Indonesia

Zhang Dunwei

Abstract: Today, Papua is still one of the most non peaceful region in Indonesia. Military repression and armed resistance in Papua is only one side of the security dilemma. In the political legitimacy, Papua people do not agree with the merger in 1969 Indonesia “ referendum ” . And since then the Indonesian government in the Papua area abused power, also caused the conflict and repression happen again. This paper attempts to review the history and current situation of Papua, analyses why Papua became the marginal threats of Indonesian and the future of Papua. This paper argues that, security dilemma are the key factors to determine whether Papua always keeps stable and safe.

Keywords: Failed-state; Power deficiency; Security Dilemma; Ethnic reconciliation; Security reform

基里巴斯文学初探^{*}

徐美莉^{**}

摘要：基里巴斯有着悠久的文学传统，诗歌、故事是其传统文学的两种文体，并且故事中经常融入诗歌；基里巴斯当代文学依然以诗歌、故事为主体，但也出现了散文、自传体以及历史舞剧等新的文体。口头的民间文学不仅曾是基里巴斯传统文学的全部，而且至今仍是当代文学的主体；作家文学是基里巴斯当代文学发展的标志，当代作家开阔的视野、透彻的现实观察，使作家文学拥有宏大的文学境界、深邃的文学思想。基里巴斯传统文学与当代文学都具有显著的神性，而当代文学同时具有显著的时代精神，包括民族主义、爱国主义以及现实主义精神。

关键词：传统文学 当代文学 民间文学 作家文学 基里巴斯

近三四十年以来，中国学术界逐渐重视大洋洲文学研究。在大洋洲 25 个独立国家和地区中，澳大利亚文学、新西兰文学一向为研究重点，斐济、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、萨摩亚、库克群岛、瓦努阿图、法属波利尼西亚、汤加等岛国文学受到关注。但是基里巴斯文学很少进入中国学者视野，目前所见，仅王晓凌在其《南太平洋文学史》一书的附录中列举了两位基里巴斯作者及其少量作品。在太平洋岛国中，基里巴斯是唯一地跨南北

^{*} 本文为国家社科基金重点课题“太平洋岛国研究”（15AZD043）阶段性成果。

^{**} 徐美莉，博士，聊城大学历史文化与旅游学院副教授，太平洋岛国研究中心研究人员。

半球的国家，也是东西绵延最长的群岛之国，其对于诸多学科领域的研究都具有独特意义。同样，基里巴斯文学研究不仅是深入理解基里巴斯文化的路径，而且对于大洋洲文学乃至世界文学研究也具有重要意义。

20 世纪 70 年代，吉尔伯特群岛的独立民主运动缔造了独立国家基里巴斯，20 世纪 70 年代也因此具有了基里巴斯文学史分界线的意义。本文将 20 世纪 70 年代之前的文学称为传统文学，70 年代至今的文学称为当代文学，并以此为框架来探讨基里巴斯文学。

一 诗歌、故事为主体，新文体出现

诗歌和故事堪称基里巴斯传统文学的全部，在当代文学中，二者依然为主体。王晓凌所列两位基里巴斯作者，一位是诗人佩泰亚·鲁帕雷克（Ruperake Petaia），其作品有《绑架》（*Kidnapped*, 1976），另一位是创作了许多短篇故事的泰奈昂·弗朗西斯（Francis Teckonnang），其作品有《村民》（*A Village*, 1974）、《老练的表演（者）》（*A Perfect Actor*, 1976），^① 恰好反映了基里巴斯文学的这一特色。近年，基里巴斯文学出现新的形式，如散文、自传体等新文体，但诗歌、故事依然是主要形式。创建多家大洋洲网站的珍·莱斯特里（Jane Resture）博士以诗歌表达她的爱国情怀，以及对于当代世界问题的关注。现就职于南太平洋大学的特维安瑞·特安罗（Teweiariki Teaero），他的两部作品《在军舰鸟的翅膀上》（*On Frigatebird's Wings*, 2000）、《暴风雨中的独木舟》（*Canoe in Storms*, 2004）为诗歌、散文、故事、插图集，诗歌、故事为其文学创作的重要形式。

无论在历史上还是现在，基里巴斯人民富有诗歌才情，正如基里巴斯文化人类学家卡捷琳娜·玛蒂娜·特利瓦（Katerina Martina Teaiwa）所说：“古代诗的传统是基里巴斯文化的标志。”^② 与世界许多地区一样，在历史上基里巴斯的诗是用来唱的，是名副其实的诗歌。无论是诗歌的创作还是传唱，都是基里巴斯人民生活中的重要事情。同样，故事为基里巴斯人民所热爱，无论在吉尔伯特群岛还是在巴纳巴岛，无论过去还是现在，都有一些人

① 王晓凌：《南太平洋文学史》，合肥：安徽大学出版社，2006 年，第 305 页。

② Katerina Martina Teaiwa, “Waa in Storms (Review)”, *The Contemporary Pacific*, 2006, Vol. 18, No. 1, p. 207. 笔者译。以下所引外文资料皆为笔者译，不再注。

甚至家族以善于讲故事而闻名。吉尔伯特群岛流传已久的创世纪神话，其叙事方式即诗歌与故事相结合，兹摘引片段：

很久很久以前，有一个 Nareau，这个名字的意思是蜘蛛，他是一个神，而且是一个能造人的神。没有人知道他的起源，他从哪里来，他的父母是谁。他独自漂浮在宇宙中，一直酣睡着。

当他这样漂着，他梦见有人呼唤他的名字，“Nareau，为什么你总这么躺着什么也不做？”Nareau 听到有人叫他的名字非常吃惊，他睁开眼睛去看那是谁，但他却什么也看不到，那里没有什么人。他又睡着了，那同样的声音第二次呼唤他的名字。他醒来，四处张望，还是看不到任何人，那里没有什么人。然而他的名字第三次被唤了，他开始意识到没有谁呼唤他的名字，那只是一个梦。当他第三次醒来，他开始伸展他的胳膊和腿，一边打哈欠打喷嚏，然后他说，“谁叫我的名字？”没人应答，因为他是独自一人，那里再也没有他人。他开始四顾，他一无所见，只有空寂。当他俯视，他看见了一个封闭的物体漂浮在他的下方，那就是闭合在一起的大地天空。

当创造者 Nareau 看见大地天空远远地飘浮在他的下方，他对它非常好奇，为了满足好奇心，他下降到大地天空上，站在上面仔细观察它。他想打开它看看里面是什么样，带着他的尾巴（就是蜘蛛的倒钩），他在大地天空上溜达，先是向北，一边吟唱：

我踩了，我做标记了，/在北方的天空上，/没有任何精灵和人类，
只有我，/强大的 Nareau。

他重复着同样的过程，直到他在大地天空上走了四圈，首先向北，然后向南，向东，再向西。当他做这些时，他注意到什么也没有发生，大地天空既没有裂缝也没有打开。他又想了一下，最终尝试打开它，他蹲下身，开始用他的尾巴劈开大地天空，同时吟唱这些话：

厚重的，厚重的，岩石，岩石，/劈开什么？劈开岩石，/劈开什么？
劈开巨石，/是强大的 Nareau，/啊！让它裂开吧。

他重复了三次这个过程。结果，一道裂缝出现在大地天空上，他用力将它扩大，用他的尾巴，倒钩。他拔出尾巴后，那里留下一个洞。他将右手伸进去，感觉到了沙子。他抓了一把沙子上来，放在左手里，感觉到了水。瞧着这些，他开始揉和沙子和水，把它们揉成石

头。他将这石头放回洞里，说，“你将作为 Na Atibu（岩石）待在那里，与 Nei Teakea（空）躺在一起，生育智者 Nareau。”从这一结合，Nei Teakea（空）有孕了，诞生了智者 Nareau，他将顺从创造者 Nareau 的教导。

.....

当智者 Nareau 将天空举高一些，他感觉到了自己和他的周围。他四下观望，看到僵硬的躯体躺在被他升起的覆盖物下面，他们是和他一样的精灵。他称这覆盖物为天空的暗色肖像。智者 Nareau 的第一项任务是将天空举得更高，所以他去那些躺着的僵硬躯体那里，把他们的一些部分打破，使他们变得灵活，可以活动。他注意到他们不会说话，所以他吟唱这些话：

为什么躺着，为什么躺着，/这一群精灵，/大地天空里面的精灵，/起身吧因为我们将交谈/说话吧因为我们将谈话。^①

在接下来的故事里，智者 Nareau 为精灵们起了名字，其中包括 Riiki（生产）、Nei Tituabine（光）、Nei Kika（章鱼）等。他令精灵们能够说话，他们彼此交谈。在创造者 Nareau 的建议下，智者 Nareau 尝试将天地分开，他一边工作一边吟唱。

在整个叙事过程中，叙述与吟唱相间，呈现出史诗般的吉尔伯特群岛创世纪的伟大历程。叙述所用的口头化语言、清晰而富有趣味的情节，体现了吉尔伯特民族的特性。至吟唱部分，语言变得优雅，虽然经过了从吉尔伯特语到英语的转换，但是依然可感受到诗歌的音韵之美。

基里巴斯当代文学开始出现散文、自传体以及历史舞剧。在特维安瑞·特安罗的文学创作中，与诗歌一样，散文是他创作的主要文体之一，《在军舰鸟的翅膀上》与《暴风雨中的独木舟》相继收录他的散文，遗憾的是笔者尚未得拜读。同时，《暴风雨中的独木舟》增加了特维安瑞·特安罗的自传体创作。在第一部分“池塘风暴（Pond Storms）”中，他写他人生中特别困难的时期，许多片段表现了他人生的湍流，包括父亲去世、令小女儿受伤的车祸等，作品带着失落、困惑或者说渺小的感觉，表达了作者的个体情

^① Sister Alaima Talu, etc., *Kiribati: Aspects of History*, Suva: Institute of Pacific Studies and Extension Services, University of South Pacific, 1979, pp. 1 - 19.

感。20 世纪 70 年代以后，斐济拉比岛的巴纳巴人创作历史舞剧，展现他们民族的历史及悲剧命运。

二 口头的民间文学为主体，作家文学发展

基里巴斯传统文学为口头的民间文学。就传播方式而言，在 19 世纪中期以前，基里巴斯尚未产生文字，文学以口头方式传播。就作者而言，诗人、讲故事的人（他们也往往是作曲家）是民众中的一员，他们首先需要熟知种植、捕鱼等海岛物质生活技艺，在此前提下从事文学创作。就享有权而言，无论诗歌还是故事，一旦产生，就成为大众的，作者或许凭借优秀的作品赢得大众尊敬，但流传已久，作者往往被遗忘。就作品而言，诗歌与故事深深根植于人民的现实生活，尤其是故事。

与诗歌相比，故事既是为了抒情，更是为了记忆，基里巴斯人民在故事中传递家族、岛屿的历史记忆，以及岛屿生活的技艺。在巴纳巴岛，典型的家庭生活的一部分内容就是，在空闲时间里家人围坐一起，听男性或女性长者讲故事，诸如巴纳巴人历史上的英雄和他们的英雄事迹。以下是巴纳巴岛最早的居民特·安卡（*Te Aka*）家族的“水洞的秘密”：

严重的干旱降临，人民极度渴望淡水，一个男人被派出找水。他走遍岛屿，没有在任何地方发现水。于是，他召唤世界四角的四位神，请他们来帮助他。一个神以陆生蟹的形体走来，他注意到它的腿是湿的，立即想到他来自有水的地方。他追随这只蟹来到一块岩石前，他搬开岩石，发现一个洞口，他艰难地向里爬行，一个大椰树蟹挡住了路，当地的神指教他，因为他是男人所以被挡住，只有女人才可以进入，女人必须颈上佩戴花环，身上涂抹椰油，还有，必须裸体。神进而指教他，女人必须携带干的椰叶火炬以便看见洞里的路，将两个椰壳系在一起以便挂在肩上或手臂上，她必须在一块石头上放下花环，使椰树蟹允许她干干净净地到达有水的洞穴。他回到村里，妇女按照他的指导找到了水。他们安全地度过了严重的干旱。这就是第一个水洞发现的故事。^①

① Raobeia Ken Sigrah, Stacy M. King, *Te Rii Ni Banaba (The Backbone of Banaba)*, Suva: Institute of Pacific Studies, University of South Pacific, 2001, p. 47.

在巴纳巴岛，淡水存在于地下岩洞中，尤其是在干旱季节，水洞是唯一的淡水来源，对于巴纳巴人至关重要而神圣。在巴纳巴岛传统上，取水是女性的责任。这一则故事包含巴纳巴岛地下淡水的发现、女性取水以及取水方法等历史信息。

吉尔伯特人用他们熟知的故事帮助航海者记忆导航星，这是基里巴斯文学富有特色的原因之一。故事常以一些深得人心的神话英雄为主人公，如：他出发航海到一个特殊的地方，首先经过一个坐在屋门口的老妇人（昴宿星团），对她耍了几个常见的魔术，使得她向西方跑去（表示朝她坐的地方下降）。然后，他遇到了一个乘独木舟来自东方的男人（这就是说，他绕过了金牛星座的毕宿五，它是V形的，像一个独木舟的截面），他和英雄交谈，直到那位先前从他那里跑开的老妇人掉进了海里（昴宿星沉落），她的沉落制造出如此可怕的喧嚣声，以致传说的英雄向东方跑开，去与两个老麻风病人（双子座）一起避难。^① 基里巴斯的故事，就是这样融汇在现实生活中。

基里巴斯当代文学的显著标志是作家文学。随着拼写语言以及学校教育的出现和发展，基里巴斯作家文学出现并发展。19世纪后期，进入吉尔伯特群岛的传教士为传教需要，创造出数种拼写系统。至20世纪70年代，独立的基里巴斯政府开始规范基里巴斯语的拼写及发音标准，出版基里巴斯语字典。同样，基里巴斯的学校教育始于19世纪后期，由传教士引入。吉尔伯特人民逐渐认识到教育之重要，重视基础教育，努力争取高等教育。独立后的基里巴斯政府高度重视教育，鼓励海外留学。20世纪70年代以后，接受过良好学习教育的文化界作家出现。《村民》（1974）及《老练的表演（者）》（1976）的作者泰奈昂·弗朗西斯毕业于南太平洋大学教育系，回到基里巴斯后，创作短篇故事；珍·莱斯特里活跃于基里巴斯乃至大洋洲文化界，也是一位多产的女诗人，而特维安瑞·特安罗为诗人、艺术家，也是词典编纂家和教育家。

基里巴斯作家文学的发展表现在多个方面。除以上所述文化界人士的文学创作以及作品的出版发表之外，还有如下几个方面：写作教育，特维安瑞·特安罗在求学生涯里，写作为其学习内容之一，现在他所工作的南太平

^① *Kiribati Astronomy and Navigation*, http://www.janeresture.com/kiribati_astronomy/index.htm.

洋大学的文学教育课程，致力于培养太平洋岛国的未来作家；文学体裁多样化，如前所述，特维安瑞·特安罗的散文、自传体作品，增加了文学体裁的多样化；尤其可注意者是母语文学的发展，特维安瑞·特安罗致力于本土文化发展，为了更细腻地表现本土文化，他一半的诗是用吉尔伯特语写作的，这是基里巴斯作家文学发展的重要标志。最后，基里巴斯当代作家拥有良好的教育背景，拥有开阔的视野、透彻的现实观察，这使其作品拥有宏大的文学境界、深邃的文学思想。

基里巴斯作家文学呈现出场面宏大、思想深邃、语言现代的风貌。以诗歌为例，特维安瑞·特安罗的《在军舰鸟的翅膀上》：

她飞上云间/翱翔在天空/她双翼舒展/如此优雅/又如此庄严/她乘风而行/像一只纸鸢/却了无系绊

来吧我的笔/给我一双翅膀/这样我可以飞/让我飞去/这样我可以盘旋/继而翱翔/乘着军舰鸟的翅膀/将芬芳的话语/撒向我的大地/从那/军舰鸟的翅膀上^①

特维安瑞·特安罗的另一首《暴风雨中的独木舟》：

暴风雨/是粗鲁的访客/他不招自来/从永恒的大洋彼岸/闯进我们的太平洋生活/呼吸着躁动的飓风/洒下豪雨……当他们冲下天空/他们如此沉重地撞击/那么聆听吧/聆听他们承载的/寂静^②

珍·莱斯特里的《基里巴斯独木舟》：

乘着最轻柔的风/和无与伦比的轻松/它掠过闪烁的蔚蓝/无比卓越的船只/从船头到船尾/难以置信的基里巴斯独木舟！

像军舰鸟展翅飞翔/帆索吟唱/深渊里一首悦耳的歌/唱着海的精灵/和将要到来的一切/难以置信的基里巴斯独木舟！

^① Katerina Martina Teaiwa, *Waa in Storms (Review)*, *The Contemporary Pacific*, 2006, Vol. 18, No. 1, pp. 204 - 207.

^② <http://www.kennedywarne.com/tag/national-geographic>.

自古以来,军舰鸟、独木舟、暴风雨是基里巴斯人民生活中的重要元素,两位作者以此作为核心要素,创造出深远辽阔的意境。卡捷琳娜·玛蒂娜·特利瓦评特维安瑞·特安罗的《暴风雨中的独木舟》:他优雅地将其祖国基里巴斯的诗的传统,与西方的以及出现于如斐济苏瓦城市化中心的以Niu(椰子)为重要符号的现代太平洋的文学元素相结合。^①这一评价同样适用于基里巴斯当代文学。

相比较而言,民间文学在基里巴斯当代文学中占有更为重要的位置。与世界其他地区文学史的轨迹相似,基里巴斯民间文学是作家文学的土壤,以特维安瑞·特安罗的创作为例,自幼聆听母亲讲故事,这对他的创作有重要影响,他的作品中,有的直接来自长者讲述的故事,他的诗根植于基里巴斯古代诗歌的传统之中。

民间文学是当代文学的重要组成部分。首先,20世纪70年代以来,随着印刷业、互联网的发展,部分历史上流传下来的作品得以搭乘现代媒体。上引吉尔伯特群岛的创世纪神话,由基里巴斯人自己撰写的第一部历史著作《基里巴斯历史》(*Kiribati: Aspects of History*)首次记录。其他如,巴纳巴人世代相传的英雄故事,其中一部分由巴纳巴人撰写的第一部巴纳巴历史著作*Te Rii Ni Banaba* (*The Backbone of Banaba*)首次记录,卡捷琳娜·玛蒂娜·特利瓦关于巴纳巴岛磷酸盐矿的研究著作中,收录巴纳巴人的创世纪神话故事,以及巴纳巴岛开矿期间无名氏所作、在吉尔伯特群岛广为传唱的歌。^②特维安瑞·特安罗在其《暴风雨中的独木舟》中收录三位长者主讲的故事。其次,20世纪70年代以来,民间文学创作继续,其中如,拉比岛的巴纳巴人表现其民族历史和悲剧命运的歌以及历史舞剧,歌、舞创作由巴纳巴人完成,由拉比岛舞蹈队定期上演。卡捷琳娜·玛蒂娜·特利瓦也有收录。

作家文学的发展事实上是有限的,鉴于此,笔者认为口头的民间文学依然为基里巴斯当代文学的主体,舞蹈时伴唱的歌,平时歌唱的各种内容的歌,以及大量的故事,依然存在于口头上,传播于民间;民间作家依然活跃于文学创作领域。

① Katerina Martina Teaiwa, *Waa in Storms* (Review), *The Contemporary Pacific*, 2006, Vol. 18, No. 1, p. 204.

② Katerina Martina Teaiwa. *Consuming Ocean Island: Stories of People and Phosphate from Banaba*, Bloomington: Indiana University Press, 2015.

三 传统的神性与当代精神

神性是基里巴斯文学精神的一个显著特征。与世界其他地区的早期文学一样，基里巴斯历史上的诗歌、故事中弥漫着各种的神、精灵，如上所述吉尔伯特群岛的创世纪神话、巴纳巴人发现水洞的故事。基里巴斯传统文学的创作过程包含神秘的仪式主义和魔法，所用程序经特定的人代代相传。传统音乐作者称为 Te Kainikamaen，音乐创作的知识非常神圣，只能由父传子，或祖父传给孙辈。作者的知识从不公开透露，因为这是一个复杂的过程，而且因为其中有魔法，可能非常危险。假如创作者不能正确遵循传统的指导，与传统有歧异，这将是严重的事情，他甚至可能在创作过程之中或之后被杀死。这种按照神秘的程序在魔法之下创作出的歌，称作 mamiraki，因为经过了魔法的祝福，尤为大众所喜爱。另外，即使并非魔法之下的创作，作者也会静坐冥思，因为他相信，神灵将在睡梦中带给他或教给他歌词和旋律。

基里巴斯当代文学虽然在创作过程中取消了仪式和魔法的限制，但在内容上依然保留神性，包括上帝以及基里巴斯传统的众神。基里巴斯国歌《站起来，基里巴斯！》的后半段表达对上帝的祈祷：

我们向您恳求，啊，天主！/在未来日子里把我们照顾。/用您慈爱的双手给我们帮助，/保佑我们全体人民和政府！/保佑我们全体人民和政府！^①

珍·莱斯特里的《依海而坐》写到基里巴斯人的神：

那些神话中的人们/还有依然属于我们的神/我们将永不再见/世界将如何改变/为了如我一般的人民/在那里我们的神自由漫步 直到永远^②

在《基里巴斯》一诗中，她写全球变暖对岛国的威胁，但是，她表示愿意

① 《世界各国国旗国徽国歌手册》，北京：中国民族摄影艺术出版社，2009年，第195～196页。

② <http://www.janeresture.com>.

服从主的意愿：“然而 那若是仁慈的主的意愿/我们将漂走/我们人民的精神/将在某一天继续生存。”

虽然神性犹在，但基里巴斯当代文学更显著地充满新的时代精神，包括民族主义、爱国主义与现实批判精神。自 20 世纪 50 年代起，基里巴斯民族意识觉醒，开启独立民主进程，于 1979 年独立。这一过程对于基里巴斯具有多方面的影响，其中包括文学。

在这一过程中，最震撼的是巴纳巴人的觉醒。被迫迁到陌生的岛屿——斐济共和国的拉比岛的巴纳巴人，对于巴纳巴岛因磷酸盐矿开采而荒废，他们永远失去祖先的土地这样的事实，最终陷入一种痛定思痛的情感，难以释怀。直到现在，在每年 12 月 15 日——巴纳巴人到达拉比岛的纪念日，以及每临游客来访的日子，拉比岛舞蹈队都要演出表现巴纳巴岛失去的历史舞剧，其中有歌词为：

在那一年 1900/大洋岛来了/一个公司，BPC./他们以他们的方式对待宇宙万物。/这些聪明的白皮肤的人/以磷酸盐的价值迷惑了我们，/很久以前的我们的祖先！

它给出一个价格，BPC./1 英镑或者 24 便士？/他们说，他们说，他们说：/我们需要这 24 便士 它肯定有更大价值。/以他们的方式对待我们 啊 英国人啊！/你实在是向大洋岛的学生给出了一个坏果子。/

多么可怜……多么可怜……啊！/他们误解了金钱的价值！/我们的祖先！我们的很久很久以前的祖先。

啊 绅士们和 TenTebuke/愿上帝保佑你直到永远。/你有充分理由，勇敢前行直到目标实现。/面朝通往我们故乡的路。/我们以这样的信念奋斗 并且 穿过无所不在的阴云。/返回去面对我们的故土。/我们以这样的信念奋斗 并且 穿过无所不在的阴云向前。^①

这首歌揭露英国磷酸盐委员会（简称 BPC）所引导的掠夺式的磷酸盐矿业，并进行自我反思。若与巴纳巴岛开矿期间无名氏所作、出自劳工经历的一首歌相比较，其民族意识清晰可见。从巴纳巴岛劳工中产生的这首歌曾

^① Katerina Martina Teaiwa, *Consuming Ocean Island: Stories of People and Phosphate from Banaba*, pp. 119 – 120.

流行于吉尔伯特群岛，传唱到 21 世纪：

在巴纳巴岛的沙滩，街道/我沉浸在黄金般的梦荫里/当我望着嬉戏
的男孩和女孩们/幸福啊为 BPC 工作

可爱的沙滩，可爱的巴纳巴岛/吉尔伯特人，欧洲人，埃利斯人/所
有人，包括我/幸福啊为 BPC 工作

当夕阳西下/我总是陷入孤独/思念我遥远的故乡/但是明月闪烁照
亮海洋/使我快乐无疆

可爱的沙滩，可爱的巴纳巴岛/吉尔伯特人，欧洲人，埃利斯人/所
有人，包括我/幸福啊为 BPC 工作

当我在夜间去那海上/看那所有的灯光整齐排列/我知道它们在召
唤：/回头上岸吧/冲个澡/上床睡觉去

可爱的沙滩，可爱的巴纳巴岛/吉尔伯特人，欧洲人，埃利斯人/所
有人，包括我/幸福啊为 BPC 工作^①

这首歌充满单纯、质朴的快乐，以自己为 BPC 工作为荣。磷酸盐矿业在巴纳巴岛造成的现代工业文明的景象，对于来自安静简陋的太平洋深处的岛屿的劳工自有一种魅力。并且，他们将矿业视为难得的机会，在此获取货币收入，趁着由白人带来的商品经济浪潮，改善其故乡的家庭生活。虽然事实上，开矿期间的巴纳巴岛，因矿业造成严重的尘埃和喧嚣，来自吉尔伯特群岛和埃利斯群岛以及中国广东的劳工们，工作环境辛苦而危险，在地位优越的白人的俯视下生存，生活待遇不平等，巴纳巴人的土地被廉价夺取，但是，单纯的劳工还未具备精神的力量去质疑所有的不公。

在历史上，吉尔伯特群岛和巴纳巴岛之间虽有通婚和移民往来，但岛屿政治彼此独立。19 世纪 80 年代之后，作为英国的保护区继而是殖民地，吉尔伯特群岛、巴纳巴岛被动地进入一个政治共同体。作为吉尔伯特人，珍·莱斯特里以《巴纳巴 我们的基里巴斯岩石》表达与巴纳巴人同样的情感：

你依然如岩石般骄傲站立/尽管他们拿走了你的一切/开矿者和日本

^① Katerina Martina Teaiwa, *Consuming Ocean Island: Stories of People and Phosphate from Banaba*, pp. 80 - 81.

人/只有我们几十个留下 但它不是这样/我想象着不是这样的。

与高空飞翔的云一起离去/神灵的萦绕的风再次吹拂/总是智慧地吹拂 总是知道/你再一次带走我们地上的精灵。

军舰鸟 你一次又一次飞过/人类的问题对你毫无意义/仿佛智者 Nareau 给予你双眼/去看透所有虚伪 找到真善。

因为神灵引导我们，黑暗隐瞒我们/而我们始终如一/无论我们将要到哪里 你和我都知道/我们变成我们想要成为的。

所以再见你这古老的岩石，跟你说再见/现在生活在一个如此遥远的岛屿/什么都不能解除/我将永远记着你 在我余下的日子里/巴纳巴 我们基里巴斯的岩石。^①

这首诗意味着，巴纳巴岛和巴纳巴人民的可怜遭遇，已经成为基里巴斯人民共同的痛和愤怒。

基里巴斯当代作家尽情地表达他们的爱国主义情感。前所引珍·莱斯特里《基里巴斯独木舟》中，独木舟、军舰鸟是她歌颂的两个元素。在基里巴斯历史上，独木舟的重要地位仅次于土地，而翼展可达2米多、可连续飞行几十天的军舰鸟是基里巴斯的象征，“掠过闪烁的蔚蓝”，“像军舰鸟展翅飞翔”，以这样的诗句自豪地表达海洋民族的意气风发。珍·莱斯特里在多首诗中描绘祖国的美丽，如《基里巴斯》：

如一条蓝丝绸带/飘在无垠的大海上/白色沙滩如流苏装饰/中间是绿树覆盖

在《基里巴斯 祖国基里巴斯》中，她对于珊瑚礁岛的祖国所拥有的细腻深切的情感跃然纸上：

如一片闪亮的珍珠漂浮在湛蓝海面/如此坚强却又如此纤弱/对我如此多的意义/我思念那些珊瑚礁岛/那里和风吹拂/卓越的人民的土地/那里友谊增长

基里巴斯 祖国基里巴斯/我总是想念着你/无论我到哪里 穿过那湛

^① <http://www.janeresture.com/banaba/index.htm>.

蓝海洋/我内心深知/基里巴斯 祖国基里巴斯/你时刻想念着我

你的儿女 离开你到遥远的海岛/他们离开家和家人 好让他们明白/
在悲哀和痛苦中研习真理和知识/基里巴斯 祖国基里巴斯/你迎接他们
归来

基里巴斯 祖国基里巴斯/或许上帝的祝福降临于你/给你力量和勇
气 去看透未来/使我们受祝福的人民高昂起头/基里巴斯 基里巴斯/我
将终生爱着你^①

在《基里巴斯》中，她坚信即使未来海水覆盖岛屿，基里巴斯将以某种形式永存：

我们的文化与我们同在/陆地 天空 海洋/在我们人民的心中和大脑
中/基里巴斯永不会消亡。

基里巴斯当代作家有着宏大的创作视野。在外界看来，基里巴斯列岛孤立
于大洋深处，与外面的世界隔绝，但是基里巴斯当代作家不这样看，他们
认为正是海洋将他们与世界相连。因此他们的爱国主义往往延伸为国际主
义，珍·莱斯特的《我的愿望》是对世界全体人民的祝福：

军舰鸟、飞鱼/是许下诺言的时候了/我愿日出绚丽/愿白昼晴好/夜
晚如此庄严。

我愿日落如长长的红帆/让我们天天相伴/无论我许下何种心愿/都
将变成真实/我祈祷幸福/为了我和你。

我愿这个世界/生活在平安里/生活和爱如一体/在一个简单的节
拍里。

愿我们全体/让我们的生活充满爱/充满快乐和美满/让爱伴随到
永远。

据作者自述，这首诗是受到军舰鸟的鼓舞而作。作者寄希望于军舰鸟和
飞鱼，希望他们将和平的信息传递到广大的太平洋的各个地方，希望这信息

^① <http://www.janeresture.com/kirihome/index.htm>.

将使基里巴斯人民，以及世界其他地方的人民，生活在和平、繁荣、和谐之中。

珍·莱斯特里和特维安瑞·特安罗密切关注现实问题，其作品充满现实主义精神。由于工业国家的废气排放引起全球气候变化，温度上升造成海平面上升，飓风、干旱增加，已经严重影响到低海拔的基里巴斯的生存。珍·莱斯特里《我们珊瑚礁上的人民》表达了对全球气候变化的关注：

棕榈树摇曳/温柔的碎浪/翻卷在沙滩上/一阵和风/如此殷勤可爱/
慢慢飘过我们的土地。

我们的岛之家/是我们所知道的一切/数个世纪过去/我们的岛民茕
茕独立/在如此贫瘠又干旱的珊瑚礁上。

但是随着岁月流逝/我们诧异/为何海岸不再像从前一样/我们所知
道的一切/从来都是真理的一切/不知为何不复存在。

浪头撞到更高的地方/岸边的棕榈树正在倒下/洼地的芋头开始死去/
村里的长者感到彷徨。

是什么发生在我们仅有的这些美丽小岛？/图瓦卢 基里巴斯 托克
劳/和马绍尔的这些可爱的地方/不停地升高的海洋将占有我们的土地/
将只有海水一片/我们的人民被迫迁往更高的地方。

而他们将废气排向明媚辽远的蓝天/不知道也从不关心 为什么/这
世界开始死亡/

所以我们祖先的土地啊/尽管我们如此照料着你/已为时不远 我们
必须跟你说再见。

特维安瑞·特安罗所关注的现实领域广泛，具有显著的现实批判精神。在他的作品《玷辱的我们的传统集会房》中，他忠告基里巴斯议会成员尊重集会房系统，集会房是基里巴斯传统社会的核心，它在数世纪里塑造了基里巴斯的政治和社会生活。他歌颂优秀的政治家，以一首献给塞瓦雷卡·森托阿（Tewareka Tentoa）的挽歌，向已故前副塞瓦雷卡·森托阿总统致敬。他以虚构的关于 Abantaai 共和国（代表基里巴斯，赤道上的国家）两个讽刺短篇故事鞭挞政府。另一讽刺短篇《消失的遮目鱼》讽刺偷盗的公务员到国有鱼池偷捕遮目鱼。他还关注到首都南塔拉瓦的种种问题，包括犯罪问题、交通秩序和交通事故问题等。

以上是对基里巴斯文学的一个初步探讨。基里巴斯有着悠久的文学传统,到目前为止,还有大量作品存在于口头上,这为基里巴斯文学研究保留了巨大空间。开拓与基里巴斯的文化交流,搜集基里巴斯文学资料,通过文学认识、理解基里巴斯文化,这或许是中国学者,尤其是太平洋岛国研究者的重要任务。

A Preliminary Discussion on Kiribati Literature

Xu Meili

Abstract: Kiribati has a long-term literary tradition. The traditional Literary genres had been poetry and narrative, in stories poems often had been written. And poetry and narrative are the main body of Kiribati contemporary literature, although the new literary genres such as prose, autobiography and Historical dance drama have come into being. The oral folk literature, once was the whole of the traditional literature, is the main body of the contemporary literature. The writers' literature marks the development of contemporary literature, with its great realm and profound thought by the contemporary writers who have wider field of vision and insight into reality. Like the traditional literature, Kiribati contemporary literature is godship apparently, while it has spirit of time, such as nationalism, patriotism and realism.

Keywords: traditional literature; contemporary literature; folk literature; writers' literature; kiribati

从碎片化到尺度重组：奥克兰 大都市区治理改革评析

苗婷婷*

摘要：全球化时代，城市地域空间取代国家成为资本地域化最重要的地理单元。如何提高城市地域的全球竞争力成为世界各国面临的重要课题，其中城市尺度重组成为很多国家的战略选择。新西兰为创建次国家层面增长极并提高其全球竞争力，对奥克兰大都市区进行了大刀阔斧的改革重组，将一个大区政府和七个市、区政府合并为一个统一的大都市区政府，建立了奥克兰“超级大都市”。奥克兰大都市区的治理改革完成了对城市的尺度重组，奥克兰的空间结构、权力配置和治理组织均产生了显著的结构性的变化。

关键词：奥克兰 大都市区治理 碎片化 尺度重组 尺度政治

二十世纪七十年代以来，以国家为核心的世界资本主义制度逐渐瓦解。一方面，在超国家尺度空间上，福特－凯恩斯式的国家经济被区域性组织所取代^①；另一方面，在次国家尺度空间上，城市地域的空间地位也日益重要，跨国资本赖以生存的生产和金融服务业集中于城市，城市不再是依附于

* 苗婷婷，博士，中国社会科学院城市发展与环境研究所，博士后。

① Brenner N, “Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe”, *Review of International Political Economy*, Vol. 5, No. 1, 1998, pp. 1 – 37.

国家尺度资本积累的次国家组织,而是全球经济的区域动力^①。城市尤其是大都市区成为全球化的地方依赖主体,同时城市也渴望争取更多的投资,相互间竞争加剧。为应对全球化的挑战,提升大都市区的治理效率、进行城市层面的尺度重组成为很多国家的重要课题。所谓城市尺度重组是指,城市需对所控制的地域范围、空间结构和权力进行调整,从而提高其控制和参与全球经济的能力^②。对新西兰最大的城市——奥克兰来说,在后郊区化进程中郊区开始承担更多的经济职能,奥克兰中心城市与郊区城镇联系越来越密切,而都市区内政府管理碎片化、整合能力不足、公共服务供给能力较弱,在全球化和移民人口猛增的现实压力下,奥克兰面临的挑战与日俱增。2010年,新西兰为培育次国家层面的增长极,提高奥克兰和国家的全球竞争力,启动了奥克兰大都市区治理改革,成立了奥克兰“超级大都市”(Auckland Supercity)。随着改革的推进,奥克兰大都市区实现了碎片化治理到尺度重组的重要转变。历经七年,改革的成效已初步显现。值此之际,认真回顾奥克兰大都市区的尺度重组过程、剖析其成效对于改革的进一步完善十分必要,同时挖掘尺度重组中的深层矛盾根源也具有重要的理论性启示意义。

一 从碎片化到尺度重组:缘起

新西兰是位于南太平洋的一个成熟资本主义国家,地理位置相对孤立,远离国际政治的前沿斗争阵地。但是作为民主制度的“改革实验室”和公共管理的“政策创新者”^③,新西兰敢于根据环境的变化果断而及时地寻求改革创新,避免制度的固化和惰性。它多次改革试验备受西方学界瞩目,国内相关领域的研究者也应给予更多重视。

历史上奥克兰曾是一个高产的农业区。在1740年,当地土著毛利人口曾达到10000人,然而部落间战争使得毛利人口大幅削减,至1826年,

① Scott A J, “Regional Motors of the Global Economy”, *Futures*, Vol. 28, No. 5, 1996, pp. 391 – 411.

② 殷洁、罗小龙:《尺度重组与地域重构:城市与区域重构的政治经济学分析》,《人文地理》2013年第2期,第70页。

③ 新西兰国家规模小,人口少,外部环境不复杂,改革相对容易,而新西兰政府也敢于克服制度发展的惰性和路径依赖,人称行政改革的“世界领袖”(参见:<http://news.hexun.com/2013-08-14/157084948.html>),近年来受世界瞩目的行政改革包括1984年开始的新公共管理运动和1990年的整体政府改革等。

奥克兰地峡地区的土著定居点已全部消失^①。随着十八世纪末欧洲殖民者的涌入，奥克兰优越的自然地理条件和良港使其人口持续激增。时至今日，奥克兰的人口和经济体量占新西兰的三分之一还多^②，成为新西兰当之无愧的经济发展中心。但是，奥克兰大都市区的治理却呈碎片化，缺乏统一支配的、长远的城市战略。在2010年之前，奥克兰存在两级地方政府：奥克兰大区政府（Auckland Regional Authority, ARA）和七个地方政府（Territorial Local Authorities, TLA，包括四个市和三个区）。1992年的《地方政府修正法案》（Local Government Amendment Act）将新西兰所有大区政府的职权均等化，尽管奥克兰是新西兰经济实力最强、人口最稠密的大区，而法案却忽略了不同大区间的异质性，一概将奥克兰与人口极其稀少的大区，比如南岛西岸大区的权力均等化，仅保留了大区议会的环境管理和环境规制权^③，奥克兰大区政府权力被掏空（hollowed out）。

与此同时，奥克兰大区内地方政府的本位主义严重，区域性公共基础设施的供给和区域治理时常受地方竞争影响而受阻。在治理碎片化和协调困难的背景下，奥克兰的基础设施建设问题重重，包括电力供应不足、市内交通阻塞、国家和区域高速路建设不断拖延、老城区污水和暴雨处理设施的投资不足等。随着时间的拖延，这些问题的处理成本也会日益增加。此外，新西兰公共产品和服务的供给又以行业、部门为导向，以效率和增长优先的专门机构往往以权宜性政策为主导，无须借鉴综合的、长期性规划，这导致公共政策只顾短期利益，忽视长远发展。而近年来奥克兰外来人口增长迅猛，人口总量和种族比例的变化对未来奥克兰地区的就业、教育、住房、医疗等都埋下了巨大压力和隐患^④。这种碎片化的治理状态不仅严重影响到奥克兰的自身发展前景，也无法应对全球化所带来的挑战。

从外部环境来看，全球化背景下的大都市和都市区参与全球经济的力度

① Pownall, L. L., "Metropolitan Auckland 1740 - 1945: The Historical Geography of a New Zealand city", *New Zealand Geographer*, Vol. 6, No. 2, 1950, pp. 107 - 124.

② 据新西兰2015年的统计数据，新西兰34%的人口居住在奥克兰，而奥克兰创造了新西兰国内生产总值的35%。参见2015 New Zealand, Statistics New. Regional gross domestic product: Year ended March 2014 Subnational population estimates。

③ Reid M., "The Auckland Debate: Is Big City Governance Always This Difficult?", *Policy Quarterly*, Vol. 5, No. 2, 2009, pp. 39 - 44.

④ The Policy Observatory & Auckland University of Technology, "The Governance of Auckland: 5 Years on", The Committee for Auckland, 2016.

越来越大。奥克兰作为新西兰的商业经济中心、服务中心和面向世界的开放门户,其基础实力和发展前景在某种程度上决定了新西兰的全球竞争力。但是,奥克兰大都市区治理却受到地方和部门切割的影响,处于碎片化的状态。绝大多数学者认为,打造有全球影响力的城市、实现奥克兰的可持续发展经济,它的核心议题即其内部的连接度问题^①,即奥克兰需完成尺度重组,对其地域空间和权力结构进行调整,从而提高其参与全球经济的能力。

二 奥克兰大都市区的尺度重组

面对国内外压力,2007年执政的工党政府成立了“奥克兰治理皇家委员会”(The Royal Commission on Auckland Governance,后文统称皇家委员会),它的主要任务是考察奥克兰的治理结构,并提出改革的建议。2008年3月,皇家委员会完成并递交了考察报告,报告建议成立一个有实权的、统一的大都市区政府来集中整合奥克兰的区域性和战略性问题。作为回应,新西兰政府很快发布了第二份文件——《让奥克兰更美好》(Making Auckland Greater)。在这两个文件的基础上,新西兰成立了“奥克兰过渡委员会”(Auckland Transition Agency, ATA),改革正式启动。

2010年11月,奥克兰大都市区的空间结构、治理结构和权力配置进行了重大调整。奥克兰原本的大区政府和七个地方政府合并为一个区域整体性权力机构——奥克兰议会(Auckland Council),先前的两层地方政府结构变为一层。奥克兰议会被授予更多权力,其中包括掌控大都市区内的所有资产、雇用所有员工、制定统一的长期规划和统一的税收政策等。在组织结构上,重组后的奥克兰议会包括选举产生的二十个市政议员(Councillors)和一个强市长、二十一个奥克兰地方委员会(local boards)、奥克兰议会控股组织(Council Controlled Organizations, CCOs)和毛利人法定委员会(Independent Māori Statutory Board)(见图1)。

首先,鉴于奥克兰治理改革重组的目标是解决都市区治理的碎片化问题,所以改革后奥克兰都市区组建了一个统一的奥克兰议会,以行使原本奥克兰大区和七个地方政府的所有职权。由普选产生的市长和从十三个选区

^① Auckland University of Technology & the Institute of Public Policy, "The Auckland Economy: Situation and Forecast", 2010.

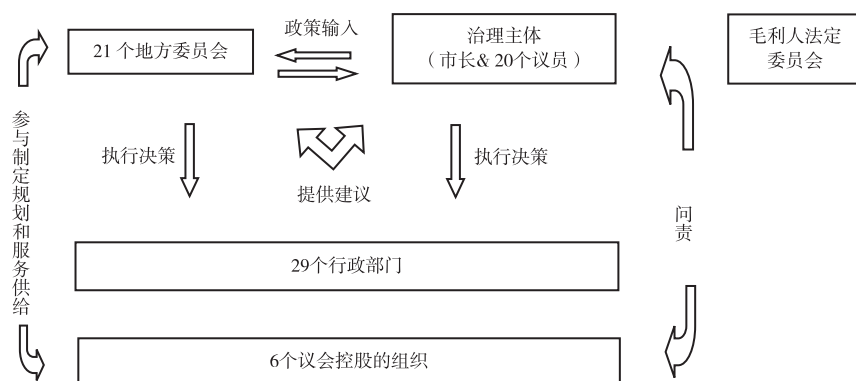


图1 奥克兰议会的组织架构

注：来自奥克兰议会官网，Auckland Council, “How Auckland Council Works”, <http://www.aucklandcouncil.govt.nz/EN/Pages/default.aspx>。

(wards) 中产生的二十个市政议员组成改革后的治理主体，或权力核心。其中市长在奥克兰大都市区中普选产生，目的在于代表整个奥克兰都市区的整体利益，体现超越地方主义的政治包容性和避免碎片化导致的分裂。市长可以提出城市发展愿景、起草有关政策和预算，经过完整、透明的咨议过程，提案在获得治理主体过半数投票后可通过并执行。此外，市政议员由选民从十三个不同的选区中分别选出，这种选举座席安排避免了对某个特定地方的偏好或者是对某个郊区的忽视。在治理主体的决策下，有 29 个行政部门负责奥克兰议会的运行及其特定公共服务的供给。

其次，奥克兰大都市区内关键的公共服务由议会控股组织，即 CCO 负责。这是新西兰 80 年代“新公共管理运动”改革大规模私有化过程中一种普遍存在的商业组织，这类组织须由一个或多个地方政府控股 50% 以上。这种安排在地方法会和商业组织的日常运营中创造了一些距离和空间，因此，这些地方议会控股的商业组织可以在运作上独立，专心从事其商业、贸易、基础设施建设等经营活动，不受政治因素的干扰，而议会也可以最大程度地利用其商业和专业资源。改革前，奥克兰大区内大大小小的议会控股组织有四十多个，皇家委员会建议将这些组织统一交由奥克兰新议会进行进一步的理顺。奥克兰过渡委员会则进一步优化设计了议会控股组织的运作模式，从而保证了奥克兰议会进行重组时有规可循、不逾界。改革重组后，奥

克兰议会控股组织的数量缩小到七个^①。议会控股组织的活动必须与奥克兰议会、统一规划的目标相一致,以配合奥克兰议会的整合职能,如某个组织与奥克兰议会的活动目标有悖,议会对其行政主管撤职,也可以彻底取消该组织。由此奥克兰议会对议会控股组织的协调和监管能力得到进一步加强。

再次,在地方性治理组织的设置上,重组后二十一个地方委员会取代了原来的七个地方政府。值得注意的是,在这里地方委员会并不是具有法律地位的一级地方政府单位,而是奥克兰议会的组成部分。每个地方委员会的委员由选举产生,其组成有五到九人不等,而其工作人员由议会任用,这些行政员工对奥克兰议会行政长官负责。原则上,新西兰现行法律规定治理主体和地方委员会分享决策权^②,地方委员会可向治理主体提供建议,并参与议会控股组织的各项活动。为使治理主体和地方委员会的职责不出现重复,地方委员会的主要职责集中于地方性的事务。地方委员会也可以提议新的地方规章或税收政策,但是这些提案必须在获得治理主体的同意后颁布,治理主体也可决定哪种职责可由地方委员会代为执行。从表面上看,地方委员会拥有除了立法、制定财税政策以外的很多地方权利,但是,地方委员会的活动必须在奥克兰议会制定的法律范围内进行,也受到地方可支配税收的限制,其职责范围十分有限。

最后一种组织是毛利人法定委员会。毛利人是新西兰的土著民族,1840年英王室与毛利多数部落签订《怀唐伊条约》(Treaty of Waitangi),从此,新西兰建立了英国政治法律体系,同时也认可了毛利人对其土地、资源、文化等方面的法定权力。奥克兰议会成立后,尽管新西兰毛利事务部部长声称,为使得《怀唐伊条约》规定的伙伴关系得到最大效力,毛利人在奥克兰议会的政策制定中必须有发言权。但经过反复调研,新西兰内阁最终决定奥克兰新议会不为毛利人提供席位,而是成立一个独立的毛利人法定委员会。该委员会独立于奥克兰议会结构,但是可以在有关毛利人事务的重大问

① 他们分别是奥克兰旅游事务经济发展局[Auckland Tourism, Events and Economic Development (ATEED)],奥克兰交通局[Auckland Transport (AT)],奥克兰城市再生改造机构(Panuku Development Auckland),奥克兰区域设施发展局(Regional Facilities Auckland (RFA)),水保护局(Watercare),遗留的议会控股组织(Legacy CCOs),奥克兰市议会投资公司[Auckland Council Investments Limited (ACIL)]。

② S7 of Local Government (Auckland Council) Act 2009.

题上向奥克兰市议会提供建议，以保障奥克兰议会的决策不会与《怀唐伊条约》的原则相冲突。

由此可见，奥克兰大都市区改革以提高治理效率为主要目标，改变了其政治空间结构，对政治主体也进行了重新组织和调整，实则完成了城市的尺度重组。总结来说，奥克兰超级大都市的尺度重组在政治上体现了三个特征：权力空间集中化、职权范围扩大化，权力结构上移。也就是说，奥克兰大都市区权力的空间碎片化得到整合，原本分散于一个大区政权和七个地方政权的行政权力得到进一步集中整合，由统一的超级大都市议会行使。在此基础上，奥克兰超级大都市议会获得了战略空间规划权和财税权，对奥克兰的未来发展方向更具有战略性和前瞻性。在权力的纵向配置上，奥克兰大都市区的行政权力从地方上行至超级大都市议会，权力的上行也有利于大都市区的整体协调和长远规划。

三 奥克兰超级大都市尺度重组的效果

时至今日，奥克兰大都市区的治理改革已经过去七年，城市尺度重组的初步效果已开始显现。总体来说，改革取得了一定的成绩，比如建立了统一的大都市议会、统一的财税政策和规划，这一定程度上解决了都市区内的碎片化问题。但是，城市尺度重组也造成了新西兰央地关系的变化，这是新西兰中央政府所不愿看到的；同时，城市尺度重组带来的民主赤字也令人担忧。

（一）碎片化整合

奥克兰大都市区改革重组的最重要的原因即都市区的碎片化，所以改革重组的主要目的即解决都市区内各自为政、不协调的区域治理状态。组织上，奥克兰大都市区议会的成立有效解决了原来政府的碎片化问题，这体现了空间结构和治理结构上的调整和重组。在政策层面，统一的奥克兰战略空间规划，即奥克兰规划（Auckland Plan）被视为解决碎片化问题最有效的工具。这是因为自1989年始，奥克兰地区的发展要依据七个地方规划和一个区域规划来进行。每一个地方议会都会针对自己的工业、商业、住宅区建设单独进行规划，缺乏基于区域整体的、可持续发展基础上的统一指导。除了不协调的规划方式，小城镇空间结构的构建常常被房地产开发商、大企业的

利益所绑架,而小城镇规划往往只能关注房屋改造的细枝末节、商业及私有建筑的规范等问题,更大的区域空间构建权被市场绑架。2010年奥克兰大都市区治理改革后,奥克兰规划(the Auckland Plan)可决定奥克兰的核心战略目标、地方空间发展计划、执行规划、财政战略、资产管理等,小城镇的碎片化规划权转移给大都市区政权,奥克兰大都市议会拥有经济发展、区域构建和基础设施规划建设等方面的决策权力,这有利于区域性利益得到更好的保障^①。在奥克兰规划的框架下,统一规划(Unitary Plan)进一步明确了奥克兰主要的土地利用规划,而长期规划(Long Term Plan)则详细列明了奥克兰议会的重点项目以及2012~2022年的财政预算。这说明,在统一的战略空间规划和两个执行性规划的框架下,奥克兰新议会的区域治理能力将更强、更协调。在战略空间规划中,奥克兰制定了史上第一次统一的目标——建设“世界上最宜居的城市”(“the world’s most livable city”),在这个口号和总体目标下,新的大奥克兰议会将更容易实现治理的统一,更好地应对全球化和人口增长带来的挑战。

但需注意的是,原本大都市区治理的空间、地理碎片化问题解决后,奥克兰大都市区内职能部门间的碎片化问题可能得不到有效解决,甚至可能会加重。这主要体现于议会控股组织的运行机制。议会控股组织承接可以商业化的政府公共服务职能,旨在最大化地发挥商业和专业技术官僚的价值,以免受政治因素影响。但这种议会控股的机构除了必须满足奥克兰议会的要求外,还必须考虑到其他股东的利益或某些商业利益,其公共性和独立性可能受到影响。且议会控股组织的服务供给、资产管理和日常运行也与其他组织互不干涉,缺乏沟通和协调。因此,有些涉及范围大的公共服务似乎理应由奥克兰议会来负责协调,而不是孤立的议会控股组织。其中奥克兰交通局(奥克兰议会控股组织)和奥克兰港务公司(奥克兰议会控股组织下的奥克兰市议会投资公司100%控股)最受关注,有人称鉴于这两个组织的性质、规模、对奥克兰区域发展的重要性和与其他公共产品错综复杂的关系,如果不能将这两个组织收归奥克兰议会,职能部门之间的碎片化可能会加重。

^① Grimes, A., “Making Multiple Places into a Place-Infrastructure, Governance and Planning in Auckland”, In S. Chisholm (Ed.), *Investing in Better Places: International Perspectives*, UK: The Smith Institute, 2011.

（二）央地关系发展

奥克兰大都市区的改革重组不仅是简单的地方改革，地方权力的变化对央地关系也必然有所影响。在新西兰的历史上，或者说自殖民地时期，新西兰中央政府与奥克兰地方政府的关系就一直不甚友好。新西兰 2010 年改革后，原本的大区政权和七个地方政权合并成一个大奥克兰议会，成为新西兰国内中央集权程度最低的地方政府，其规模扩张创造了一个“城市邦国”，具有打造世界城市的野心。奥克兰大都市区政府的权力和治理结构的变化必将对原先的央地关系引起一些变化。

一方面，改革重组具有积极的一面。奥克兰大都市区改革重组是当时执政的工党政府（1999~2008）发起的“自上而下”的改革。中央政府认为奥克兰大都市区的改革重组迫在眉睫，一是因为奥克兰作为新西兰最大的城市，治理的碎片化使其发展远远落后于世界其他大城市，新西兰希望奥克兰成为国民经济发展的引擎，而不是拖累；二是中央政策参与奥克兰地方治理时，厌倦了奥克兰区域内政府组织的碎片化，奥克兰地方政府间的争吵和讨价还价很难与中央政策达成协调一致的结论，而且中央政府和地方政府的公共服务供给也经常出现重复投资和资源浪费的现象。

所以，中央政府交由皇家委员对奥克兰的治理结构进行调查，并提出改革建议，从而整合区域各方利益，并使中央和地方的投资与建设变得理性化。改革后，奥克兰超级大都市议会作为区域内统一的权力组织，可以整合区域内的声音，区域规划的制定也被认为是协调中央与地方工作的重要工具。在新西兰地方政府部长办公室的一篇报告中提到，奥克兰战略空间规划的制定能确定区域内重要工作的急缓顺序、区域发展的方向和目标，从而使地方和中央能更好地协商，从而提高工作效率^①。

另一方面，改革后大奥克兰议会的权力变大、治理结构得到整合，这促使奥克兰在与中央的讨价还价中更有力量；与此同时，中央政府对奥克兰的干涉与以往碎片化的政府相比也来得更容易。这意味着，中央和地方权力制衡与斗争将扩大化，从而导致奥克兰大都市区内相关政策的前后矛盾与非

^① Office of the Minister of Local Government. “Auckland Spatial Plan Government Position Papers: Overview”, [http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/Files/AKCab00Overview/\\$file/AKCab00Overview.pdf](http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/Files/AKCab00Overview/$file/AKCab00Overview.pdf).

持续性。举例来讲,2012年到2016年奥克兰平均房价从562000纽币上升到956000纽币^①,为抑制房价,国家党政府和奥克兰大都市区政府在住房供给和政策规划上却出现了不同的意见。奥克兰议会最先给出的政策方案是建设紧凑型城市,在城市中心地区和次中心地区进一步实现土地集约发展或进行城市改造、重新开发。而中央政府却不支持这种方案。中央政府的政策方案主要以提供可承担性住房为主,并要求土地规划限制做出进一步的妥协和平衡^②,也就是说,中央层面的核心方案即通过释放更多住房土地和建设更多可负担性住房来降低房价的增长率。

2013年9月,新西兰中央政府和奥克兰市议会签署了一项旨在解决住房问题的协议——《奥克兰房屋协议》(Auckland Housing Accord),根据这项协议,奥克兰划定了一批特殊住房区域(Special Housing Areas),分布在这些地区的住宅项目享受快速审批的优待,而作为回报,开发商也要提供10%左右的“可负担住房”(房价不高于奥克兰房屋中位价的75%)。而2016年公布的奥克兰统一规划又将规划目标修改为建设紧凑型城市,开发商不需要再继续完成可负担住宅的修建指标,最初规划的特殊住宅区(SHA)也在法理上失效^③。由此可见,在央地意见不一的政策领域,中央政府和地方政府有不同的价值目标和政策方案,权力的博弈和斗争很有可能带来政策的前后不一致、自相矛盾等,对奥克兰大都市区的长远发展毫无裨益。

(三) 民主赤字

作为应对全球化的重要策略,城市尺度重组的主要目的是经济效率,而改革重组却难免带来民主赤字问题,即政府难以代表或实现人民的意志。民主赤字已成为西方国家城市尺度重组后关注度最高的话题。在皇家委员会的报告公布之后,民间有关大奥克兰议会的选举结构和民主问题的议论立即甚嚣尘上。新西兰政府立即采取了一系列措施来平衡民主赤字,比如成立一个

① McArthur J., “Auckland: Rescaled governance and post-suburban politics”, *City profile*, Vol. 64, 2017, pp. 79–87.

② Murphy, L., “The politics of land supply and affordable housing: Auckland’s Housing Accord and Special Housing Areas”, *Urban Studies*, Vol. 53, 2016, pp. 1530–2547.

③ “Councillor asks: Where have the Special Housing Areas gone?”, *New Zealand Herald*, 2017年7月, http://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c_id=3&objectid=11887795.

奥克兰社会政策论坛，将中央政府和地方政府组织集合起来共同解决尖锐突出的社会问题^①。这个高规格的论坛为缓和民主赤字、解决社会问题提供了一个渠道，然而其的实际功能却颇受争议。由于没有政治权威，且缺乏在奥克兰议会的现场提案、质询权，该论坛的影响能力十分有限；且这种闭门论坛以一种自上而下的形式对社会问题、地方民意进行回应，而不是以参与式民主的形式由草根群众自行处理城市里市民的需求^②。从这两个方面来说，该论坛作为一种纠偏措施，其效果可能会差强人意。

从制度上来讲，通过地方政府合并的方式进行城市尺度重组确实会带来很大的民主问题。改革重组后，奥克兰议会的组织架构和选举机制都产生了变化，选举代表率变高，议员和民众的空间身份也产生了变化，如果不能及时形成新的身份转变，那么民意的表达和传输都会受到影响。展开来讲，首先我们知道西方社会的很多普通市民并不喜欢大都市，这是因为大都市无法提供迅速有效、个性化的服务，而且运行成本也更高，更难反映市民的需求^③；相反，对于小规模城市来讲，市民可更容易地表达意见、参与治理，其民主化程度因此也更高。这在本质上体现了一个代表率的问题。

奥克兰大都市区改革重组后，很多地方群众也对选举代表率十分不满。选举代表率意味着被选举人对选民意志的代表程度、是否能够充分地关注选民的需求。在西方的民主制度下，市民通常向他们地方选区的议员表达意见，选出的议员也会通过召开定期会议的形式了解地方问题，然后将选民的需求在议会上代为传达。选举代表率的提高表明议员联系选民的能力降低，从而无法真正了解民情，或者有效及时地解决迫切的地方问题。

第一，奥克兰大议会成立之后，其选举代表率降为 1:8980，远远高于新西兰的平均代表率（1:4847）。所以奥克兰大议会成立后，其选举代表率大大提高，这很有可能降低大都市区的民主程度^④。第二，都市区整合以及市政议员的人数降低后，人们担心只有那些富人才有机会赢得席位，一般候选人的代表权可能会受到剥夺。来自北岸市的一名议员曾不无担心地表达了

① New Zealand Government, *Auckland Social Policy Forum: Discussion Document*, 2010.

② Kelly, J. F., *The Cities We Need*, Melbourne: Grattan Institute, 2010.

③ McKinlay, P., "Local Government Structure and Efficiency", LGNZ, <http://www.lgnz.co.nz>.

④ Drage, J. A., *Balancing Act: Decision Making and Representation in New Zealand's Local Government*, Wellington: Institute of Policy Studies, 2008.

自己的顾虑,“奥克兰议会太大了,因此也更容易被某些团体所控制”^①。事实证明,奥克兰超级行政区划实施以来一直遭到周边小城镇的反对,其中 North Rodney 是奥克兰的下属小城市,其辖区包括 Warkworth, Wellsford, Waiheke 等,这部分区域大多以农业为主,而他们认为奥克兰超级大都市的组建是为了满足奥克兰的人口扩张和大兴土木计划,绑架农业市镇的自身发展,这对他们这些农业为主的小市镇来说十分不利^②,而代表这些地区的候选人却很难获得选票。

最后一点,大奥克兰议会建立后,边界的重新划分打乱了人们的空间身份,无论是议员还是普通民众都产生了一定的身份模糊,无法有序地通过民主程序实现高效治理。奥克兰大议会成为奥克兰地区唯一的权力机构,治理主体中的二十个市政议员从十三个选区中选举产生,这二十个市政议员原则上必须代表奥克兰都市区的整体利益,但是有些议员仍习惯性地对自己的选民负责,较多地关注其选区的利益,这往往与地方委员会的职责相重叠、重复。理论上讲,市政议员应该经常性地探访其他选民以及其选区外的地方委员会,以获取更加区域化的利益视角,但是很多市政议员无法做到这一点。此外,普通民众对民主表达渠道也产生了一定的困扰。其中主要的表现即很多民众对地方委员会的角色和作用缺乏完整的认识,很多人不清楚地方委员会与原来的社区委员会的角色差异,因而会一定程度上忽视其作用。针对这个问题,奥克兰议会正酝酿将“地方委员会委员”的称谓改为“地方议员”,这在一定程度上可能会提高他们在民众心中的形象和地位。

四 总结:尺度重组与尺度政治

综上所述,奥克兰大都市区的治理改革完成了对城市的尺度重组,奥克兰的空间结构、权力配置和治理组织都产生了显著的结构变化。存在即合理,奥克兰大都市区的治理改革不是无来由的,其背后有一定的理性原因,特定的外部和社会因素互动促成了奥克兰的改革重组;同时,奥克兰不是封闭的地域空间,城市的尺度重组牵之动全身,所以改革难免造成一些衍生结

^① “Auckland is too big to last?”, *North Shore Times*, 2009 年 4 月。

^② “新西兰奥克兰超级大都市遭分裂 危在旦夕”, 新西兰中文网, 2016 年 7 月, <http://www.chinese.net.nz/portal.php?aid=79265&mod=view>。

果，其中主要是新西兰和奥克兰央地尺度的权重变化。

探究奥克兰改革重组的深层外部原因，全球化时代资本主义的发展是其最重要的动力。资本主义的转型需要支撑它的尺度结构做出相应的调整，为新一轮的资本扩张创造新的地理结构。在全球化背景下，尤其是1973年世界经济危机之后，生产力的突破性发展导致了国家垄断的终结，超国家的垄断资本主义冲破国界，逐渐形成了全球规模的生产、销售和管理体系。而资本的运作不是一直流动、浮于空间之上的，而是依赖一定的地理支撑，即对全球化至关重要的活动首先具有地方的物质依赖性。在国家时代终结之后，城市成为全球资本生产活动的重要节点，比如跨国资本赖以生存的生产和金融服务业，如银行、会计、管理咨询、商业法律、保险等行业都以城市为根据地。国家尺度的作用逐渐降低，而城市得以尺度化，其作用也越来越大。与此同时，全球化时代也带来了城市形态的转变。原来城市的中心圆布局已无力适应全球经济，多中心城市体系^①、市域^②等概念标示下的大型蔓延式城市成为转型后的城市形态。

奥克兰大都市的尺度重组就是在这样的背景下发生的。全球化时代的城市尺度要求覆盖更大的范围，奥克兰中心市与大区内周边城镇的经济联系越来越密切，而行政治理结构却缺乏整合。所以说，奥克兰大都市区尺度重组的直接目的即解决区域内的碎片化问题，提高区域的整合能力，从而在经济增长和公共产品的供给上更有效率。从更深的层次来讲，新西兰对奥克兰大都市区改革重组的意图在于优化其空间和治理结构，通过有效的构建地域性固定资产和创造内外部条件将资本锁定在大都市区的行政区范围内，进而提升奥克兰和新西兰的全球竞争力。作为新西兰经济增长的引擎，奥克兰的经济增长对新西兰其他地区会产生很强的辐射带动作用，所以新西兰政府提出打造具有“全球竞争力城市”的口号，希望通过对奥克兰大都市区进行治理改革，完成其空间结构的合理布置，优化其固定和静止的基础设施，打造世界城市，从而带动整个国民经济的发展。

奥克兰大都市区的治理改革一定程度上实现了其初衷，但过程中也出现了一些问题。其中最重要的是跨尺度的权力斗争，即尺度的政治建构框架下

^① Keil R., "Global Sprawl: Urban form after Fordism", *Environment and Planning*, Vol. 12, 1994, pp. 162 - 166.

^② Friedmann J and Miller J., "The Urban Field", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 31, 1965, pp. 312 - 320.

不同层级主体的互动与竞争,其实践形式为围绕城市管治而体现的尺度对抗。

的确,在全球化和资本转型过程中,国家时代已经成为过去式,城市成为全球化进程的主要推动力。20世纪80年代之后,全世界的国家都开始进行改革以建设次国家层次的主要增长极,通过工业转型和危机管理的新自由主义策略来提高国家机器的行政效率。这意味着,只有国家才能在大尺度上管理空间,国家扮演着十分重要的角色,它为资本主义的社会关系提供了稳定的地理组织结构,与资本积聚和城市化的独特历史形态、尺度重组息息相关。也就是说,全球经济尺度结构的非国家化并不是国家的蚀变,也并不代表国家对次国家尺度的调控干预力度的降低^①。在奥克兰的案例上,奥克兰大都市区的尺度重组是惠灵顿的主动行为,反映了新西兰为应对全球化的挑战而发起的尺度调整,其主要表现即将原来奥克兰都市区的权力进行整合,通过治理结构调整进而提高奥克兰和新西兰参与全球经济的能力。

而不同尺度之间不是相互封闭的关系,而是此消彼长的动态关系,城市转型和尺度重组导致了新的城市管治地理的形成,地方政府规模和权力的扩大难免对央地关系产生挑战。国家仍希望保持其管治权力,以促进城市增长极的资本投资,而地方希望享有自治权力,这就为竞争性“尺度政治”的出现埋下了伏笔。在改革过程中,有的议员认为奥克兰已经不仅仅是一个简单的地方政权了,而更多程度上像一个大区,甚至是邦国政权,新奥克兰议会形如一个巨大的猛兽,而奥克兰与中央的关系也不再是以往典型的地方与中央的关系,而更像是同等权力主体之间的关系^②。

因此,奥克兰希望自己有完整的发展能力,而中央政府对奥克兰也产生了矛盾情绪和防范心理,其中主要的表现即惠灵顿不愿下放更多的财政权力给奥克兰,避免制造额外的麻烦和创造一个权力竞争中心。在实践中,尺度政治问题主要集中于城市管治领域。在很多情况下,崛起的城市尺度和国家尺度之间存在不同的、对立的管治观点,这就很容易造成不同尺度权力主体对争夺城市化过程的控制权。在管治理念上,奥克兰大都市区政府的规划目标为将奥克兰建设成全球最宜居城市,而新西兰中央政府却希望将奥克兰建

① 尼尔·布伦纳:《全球化与再地域化:欧盟城市管治的尺度重组》,《国际城市规划》2008年第1期,第11页。

② Davey M., *The Promise of Spatial Planning in Auckland's New "Super-City": Rhetoric and Reality*, The University of Auckland, 2014.

成具有全球竞争力的城市，这两种不同的发展目标有一定的重合之处，同时也代表了不同的理念和投资重点，因此，在很多领域国家和城市很难提出一致的政策方案，导致了政策的迟滞和反复。实际上，这个问题并不是一个无解方程，在资本主义的发展过程中，城市和国家并不完全是相互排斥和竞争的地理实体，而是紧密联系的地域组织。城市的尺度重组不仅会提高城市在全球经济中的竞争力，城市的辐射带动作用对国家经济的整体增长也有贡献。因此，国家对城市的改革重组不应忽视两者间的协调，即国家与地方应该力求构建同样的管治目标，实行政策联动。从这个角度讲，协调沟通机制必须涵盖在尺度重组的议程之内。

From Fragmentation to Rescaling: Analysis on Auckland Metropolitan Governance Reform

Miao Tingting

Abstract: In the era of globalization, urban space replaces state and becomes the most important geographical unit for reterritorialization. How to improve cities' competitiveness is a crucial subject for most countries in the world, while some countries regard urban rescaling as a strategic choice. In order to create a sub-national growth pole and to improve national global competitiveness, New Zealand builds up Auckland supercity through amalgamating one regional authority and seven territorial authority. In regard of this, this article introduces the background, contents, primary effects and problems of Auckland metropolitan governance reform, and then it further analyses the scale politics or relationship among different layers of power during the reform practice.

Keywords: Auckland; Metropolitan Governance; Fragmentation; Rescaling; scale politics

学术
报道

Research on
Pacific Island
Countries

山东省世界史专业委员会第十届 年会在滨州学院召开

邢 霞*

5月26日,“一带一路”视阈下的山东与世界学术研讨会暨山东省世界史专业委员会第十届年会在滨州学院召开。来自复旦大学、华东师范大学、湖南师范大学、山东大学、山东师范大学等10余家高校的60余名专家、学者参加了会议。

“一带一路”倡议是以习近平同志为核心的党中央统筹把握全球形势变化而提出的。山东省是古丝绸之路的起点,从世界史学角度探讨山东与世界的关系,对于山东加速融入“一带一路”倡议,密切山东与世界的沟通与联系具有重要意义。与会专家学者以此次会议的召开为契机,进一步深化交流合作,努力构建跨学科、跨学校、跨区域的学术共同体,为山东省融入和引领“一带一路”建设、加快实现“两个走在前列”的目标做出新的更大贡献。

谈到大数据时代的世界史研究,国务院学位委员会学科评议组成员、国家社科基金评审委员、复旦大学李剑鸣教授认为大数据时代给世界史研究的发展带来了新的机遇。文献资料的种类和数量都大为丰富,利用的方式发生了很大的变化,对证据的使用和检验也变得更加便捷。而且,大型史料数据库的普及,也使得资料的利用趋于平等化和民主化。另外,随着大数据方法进入历史研究,史家可以借助计算机和相关软件处理海量数据,于是量化研究在新的条件下出现复兴的可能。不过,大数据研究并不能从根本上改变史学的特性。如果片面倚重量化方法,一味采用检索式的研究方式,就会冲淡

* 邢霞,《社会科学报》记者。

史学的人文性和叙事性,导致史学陷入当年计量史学所面临的陷阱。因此,大数据方法需要与史学传统的“手工技艺”相辅而行,这样才能使我们在研究中如虎添翼,取得更加出色的成绩。

历史学应当关注和研究发展问题,因为发展观归根结底是历史观的问题,曲阜师范大学王玮教授希望重建历史观。当前全球化的浪潮冲击和颠覆着一元史观的统治地位,越来越多的史学家向以“社会进化论”为核心的“一元进化史学”提出挑战,希望以一种更为宽广的多元视角,展现世界各种文明不断扩张、聚合、冲突和互动的全球历史进程的真实图景。历史进程多元性的本质在于它本身所具有的内在的矛盾性和同一性,即历史的“悖论”。历史由于有了悖论,才具备向前发展的动力。我们应当还历史以多元性质,从各种维度来寻找历史进程中的“悖论”现象,以建立全新的史学理论体系。历史不仅有社会生产力发展这一条线索,还应当有社会正义的维护这一条对发展加以制衡的线索,对历史观的重新思考和审视,是新时期的历史学应当承载的责任。

一切历史都是当代史,历史学者要具有现实关怀,要从象牙塔走进社会。聊城大学陈德正教授介绍了太平洋岛国研究中心的做法和体会。他强调,世界史学者一定要有天下家国情怀,将学术研究与现实关怀相结合,在主动服务国家重大战略需求和区域经济社会发展急需的过程中,充分发挥世界史学的经世致用功能。曲阜师范大学历史文化学院张兆敏分析了19世纪末清廷对朝鲜“不干涉国事”政策的演变。希望中国政府以史为鉴,在处理朝鲜核问题上,做到形势新则应行事新,建设性深度介入朝核问题,在联合国框架内,改变单纯的调停者角色,把自身作为利益攸关的重要一方,除争取恢复“六方会谈”外,可以尝试推进朝美双边会谈或中、朝、美三边会谈等多边会谈方式,以期尽快地、更好地解决朝鲜核问题。德州学院的刘淑青教授通过对英王查理二世在王朝复辟时期的两面性公众形象的研究,试图用进步论的史学观念重新认识和评价1660年后斯图亚特王朝后期君主的公众形象。查理二世在新的形势下采取功利主义的君主形象策略,在一定程度上有助于查理政权顺利度过政治危机。

古代世界史的研究,也为很多中国学者所关注。聊城大学历史文化与旅游学院李增洪教授的《论中世纪史研究中的价值判断》一文指出,长期以来人们以现实需要为出发点和落脚点,价值判断远多于事实的探究。如文艺复兴时期,在人文主义者眼中,中世纪即是神学垄断一切,神性压倒人性

的时代。而启蒙时期的理性主义者将中世纪视为毫无理性的“信仰的时代”。经过价值判断的过滤，中世纪史被简单化了、标准化了、脸谱化了。历史研究中价值判断的先入为主，是一个史学家主观能动性如何体现的问题。历史学家观察历史的手段和视角是时代所赋予的。史学家与自身所处时代如同自己的身体与影子一般，总是如影随形，是无法摆脱的。了解这一点非常重要，为我们评判价值判断在历史研究中的地位和作用提供了前提和依据。华东师范大学历史学系李海峰教授分析了古巴比伦人的雇佣劳动无论是从形式上还是从本质上都与资本主义社会的雇佣劳动有着明显的不同，这种生产关系并不能称之为资本主义社会生产关系的萌芽。无论古巴比伦时期的雇佣劳动多么盛行，都不能改变古巴比伦农业经济的基础，更不能改变其奴隶制的社会性质。鲁东大学历史文化学院高春常从美国奴隶的饮食叙事，分析了当时由于时空的差异、种植园的效益和主人的标准不同，北美大陆的奴隶们在对自己能否吃饱方面叙述不尽一致，但奴隶人口的持续增长说明，食物的相对短缺不足以转化为严重的健康问题。潍坊学院历史文化与旅游学院王俊芳用统计数据分析了1969年加拿大少数官方语言的发展，1969年推出《官方语言法》后，魁北克省外的法语和魁省内的英语都是加拿大居于少数地位的官方语言，显然，英语保持了优势，法语人群的老龄化倾向明显。语言是身份、地位和民族尊严的象征，法语地位的相对劣势也意味着讲法语的加拿大人地位的衰落。

随着“一带一路”倡议的推进，古丝绸之路沿线的考古发现丰富了我国史学家的研究，山东的特殊地位更值得进一步研究挖掘。济宁学院文化传播系祝令建分析了“一带一路”背景下中国传统文化国际化的历史背景和历史演进，以及现实推进。滨州学院人文学院亓佩成考证了前丝路时期中国与西亚互动的文本和考古证据。作者认为，商末周初时期的中国与上古西亚曾经有密切的经济文化互动。从文本证据来说，作者认为《山海经》《竹书纪年》《穆天子传》《逸周书》《淮南子·地形篇》《禹贡》和屈原的《天问》等都记载了西亚文明输入中国的信息，而西方典籍如阿里斯提亚斯的见闻录《阿里马斯佩亚》、希罗多德的《历史》和《圣经》也透露出上古西亚与中国互动的信息。从考古方面来说，中国的许多考古遗址，如河西文化、兴隆洼文化、大河庄遗址、红山文化遗址和三星堆遗址等都发现了大量西亚器物。同样，在西亚一些遗址中也发现了中国的粟黍和彩陶等遗物。作者根据前丝路时期中国与西亚互动的文本和考古证据，认为华夏传统文明的

源头在一定程度上都可在西亚文明中找到影响因子，并进一步指出：尽管上古西亚和中国有过经济文化的双向互动，但基本上是单向的，即上古西亚是文化的输出地，而中国则是文化的输入地。由于上古西亚特别是两河流域先进文化的输入，华夏文明在商末周初突然加速发展。滨州市人大常委会研究室薄其圣希望还原古代丝路的历史真相。官方力量大规模开辟海上丝路，发端于尧舜时期，当时的山东是必经之地。而在殷商中后期（距今 3400 ~ 3000 年）的蒲姑城，把山东历史上黄色文明、蓝色文明和商业文明的融合发展推到了空前绝后的巅峰。只有深入发掘这一时期的历史资源，我们才能做出观照历史、符合现实又富有远见的正确决策，这对于山东实现创新发展、持续发展、领先发展，具有非常重要的现实意义和历史意义。

／ 书 评

Research on
Pacific Island
Countries /

社会科学出版社
版权所有

《太平洋岛国旅游》书评

——走进太平洋岛国，开启中国旅游外交新领域

张 瑛*

太平洋岛国地处太平洋深处，由上千座岛屿组成，分属美拉尼西亚、密克罗尼西亚和波利尼西亚三大群岛，这些岛屿犹如繁星散布在蔚蓝的热带海洋里。太平洋岛国虽然多数是袖珍之国，陆地面积小，但却是资源丰富的海洋国家。“太平洋岛国各族人民守护着世界上最大、最平静和最丰富的大洋及其众多的岛屿和丰富多样的文化。”这是太平洋岛国领导人自信的宣言，也是太平洋岛国独一无二的气度和神韵。正如太平洋岛国贸易与投资专员署驻华贸易专员大卫·莫里斯（David Morris）所言：这是一片和平、和谐和繁荣之地，它值得世界人民共同分享这里的美好。虽然中国同太平洋岛国的交往历史悠久，但长久以来，太平洋岛国一直远离国人的视野。继新版列国志“太平洋岛国”系列图书出版之后，聊城大学太平洋岛国研究中心又适时推出“太平洋岛国旅游”丛书，具有独特而重要的意义。这是一套生动描绘太平洋岛国自然和人文风情的书籍，是聊城大学太平洋岛国研究中心献给中国游客和太平洋岛国人民最好的礼物。

首先，“太平洋岛国旅游”丛书将为中国游客揭开太平洋岛国神秘的面纱。太平洋岛国拥有丰富的自然和文化旅游资源，这里有郁郁葱葱的热带雨林、星罗棋布的礁湖景观、高耸入云的火山、浪漫惬意的海滩以及丰富多彩的土著文化。但对中国大多数游客而言，这里仍然是一片未知之境。“太平洋岛国旅游”系列丛书用70余万字为中国游客细致描绘了太平洋岛国和地区的自然和人文旅游资源，内容翔实、文笔流畅、图文并茂，相信能够让这

* 张瑛，博士，中央民族大学教授。

些独特而珍贵的岛屿走进中国游客的心中。最值得一提的是,丛书的写作体例。其一,本套丛书根据太平洋岛国的文化圈层分成三卷本,即美拉尼西亚、波利尼西亚和密克罗尼西亚,便于游客认识和理解太平洋岛国区域文化的独特性。阅毕掩卷时,游客定能感受到不同太平洋区域文化的风韵和气度。其二,本套丛书侧重太平洋岛国文化地理的“细描”,这在旅游志书中是难能可贵的,尤其是对太平洋岛国而言,更是意义深远。通过此书,游客不仅会被这些岛屿国家的自然和人文魅力所吸引,更能全方位地了解国家的历史、地理、政治、经济和文化,获得更为深入的旅游体验。其三,本套丛书以旅游中心地为切入点,展开太平洋岛国自然和人文资源的详细描述,并附加了出行指南,符合游客尤其是自助游客的旅行规律,是非常宝贵的太平洋岛国旅游指南。

其次,“太平洋岛国旅游”丛书能够促进中国与太平洋岛国旅游外交的发展。太平洋岛国是21世纪海上丝绸之路南线的重要延伸,在“一带一路”倡议和人类命运共同体建设的时代背景下,发展与太平洋岛国的旅游外交有利于推动中国特色大国外交,构建新型大国关系。旅游业是多数太平洋岛国的支柱产业。世界旅游及旅行理事会(WTTC)报告显示,2017年,斐济旅游业对GDP的综合贡献为19.663亿美元,占GDP总量的40.3%,旅游业直接和间接就业11.85万人,占全国总就业人数的36.5%;瓦努阿图旅游业对GDP的综合贡献占GDP总量的46.1%,旅游业直接和间接就业3万人,占全国总就业人数的39.3%。太平洋岛国主要旅游客源市场集中在澳大利亚、新西兰、美国和欧洲。其中,澳大利亚和新西兰游客人数分别约占游客总量的30%和20%。据南太平洋旅游组织(SPTO)统计,2017年,中国赴太平洋岛国和地区旅游的总人数为12万人,仅占中国出境旅游人数的0.09%。中国是目前全球出境旅游人数最高的国家。中国旅游研究院发布《2017年中国出境旅游大数据报告》显示,2017年中国公民出境旅游突破1.3亿人次,花费达1152.9亿美元,保持世界第一大出境旅游客源国地位。“太平洋岛国旅游”丛书的出版将有利于太平洋岛国在中国旅游客源市场的开拓,也有利于中国游客、旅游企业走进太平洋岛国,促进国际旅游合作的进程,进而推动中国同太平洋岛国旅游外交关系的发展。

最后,“太平洋岛国旅游”丛书有利于中国与太平洋岛国人民从陌生到熟悉,从相识到相知。国之相交,贵在民心相通。旅游是一种自发的、民间的交流,游客是友好的使者,可以促进两国人民的交流,有助于实现民心相

通。中国与太平洋岛国虽然远隔重洋，但这丝毫不会消减中国游客的热情。“太平洋岛国旅游”丛书的出版，将有助于开启中国游客走向太平洋岛国的大门，中国和太平洋岛国各族人民将会从陌生到熟悉，从相识到相知，从相知到相交。

社会科学文献出版社版权所有

21 世纪的海上动脉

——《中美南太平洋地区合作：基于维护
海上战略通道安全的视角》读后

耿晓明*

“南太平洋地区”处于浩瀚的太平洋南部，位于赤道以南至南纬 60°之间，总面积为 3000 多万平方公里，小岛星罗棋布，岛屿面积约 55 万平方公里。这里渔业资源、矿产资源和林业资源丰富，其出产的金枪鱼约占世界总产量的一半，深海矿产开采潜力巨大。南太平洋岛礁港口众多，海运优势明显，海港功能齐全，是当今世界上远洋航运路线最为密集的地区，引得各域外大国纷纷侧目。这个区域的政治实体，包括 16 个独立国家，以及英国、法国、美国现存的 8 个领地^①。该区域因有 12 个国家在联合国具有投票权而被视为“票仓”。得益于丰厚的资源、广阔的经济前景、重要的战略通道及其政治影响力，南太平洋地区日益引起世界主要大国的关注。

近一个多世纪以来，南太平洋地区在美国战略构想中的地位日益突出。1898 年美西战争后，美国取代了西班牙，逐步确立和强化了在该地区的优势地位。2011 年 10 月，美国国务卿希拉里·克林顿发表署名文章，称 21 世纪为“太平洋世纪”（Pacific Century），同年 11 月奥巴马提出了“重返亚太”的战略。美国力图将亚太地区纳入美国主导的国际体系之中，构建以美国为中心的太平洋地区新秩序，巩固其霸主地位，建立一个“更成熟安

* 耿晓明，博士，中国社会科学出版社编辑。

① 16 个独立国家分别为：澳大利亚、新西兰、萨摩亚、瑙鲁、斐济、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、图瓦卢、库克群岛、纽埃、密克罗尼西亚联邦、马绍尔群岛、帕劳、基里巴斯、汤加和瓦努阿图。8 个领地分别为：英属皮特凯恩群岛、法属波利尼西亚、新喀里多尼亚、瓦利斯与富图纳群岛；美属萨摩亚、关岛、北马里亚纳群岛和托克劳。

全的经济架构,更可持续的、更有活力的太平洋体系”,该战略在很大程度上是要全面遏制中国^①。随着美国战略重心向太平洋地区倾斜,南太平洋岛国地区在美国的战略地位得到显著提升。与此同时,中国与南太平洋地区的合作日益深入发展。改革开放以来,尤其是进入 21 世纪以后,中国经济得到长足发展,与世界经济的联系日益紧密,国际贸易强劲增长。在这种情况下,中国越来越倚重贸易通道,与南太平洋地区的经贸联系日渐密切。不仅如此,南太平洋地区还是中国与南美地区贸易往来的必经之地,通过南太平洋进出口的各种商品成为中国经济越来越重要的组成部分。中国与南太平洋岛国间的合作日益深入发展。

梁甲瑞博士的《中美南太平洋地区合作:基于维护海上战略通道安全的视角》一书关注中美在南太平洋海上战略通道上的种种博弈,展示了全球化时代中美海上战略博弈的方方面面。该著分为六章,首先讨论了海上战略通道对国家整体战略的重要意义,以及南太平洋地区航线作为能源运输通道的重要价值;进而对中美在南太平洋的战略利益予以分析,阐述中美维护南太平洋战略通道的努力;在此基础上深入分析了中美共同维护该地区战略通道安全的必要性,并展望了中美就南太平洋地区战略通道合作的前景。该著综合已有的研究成果,充分挖掘国内外既有资料,基于案例研究、比较研究的方法,从宏观视角考察南太平洋地区战略通道,展示国际体系结构的不断变化对南太平洋地区的影响,以及各国在南太平洋地区战略利益的发展变化。这是国内首部有关这一专题的论著,具有很高的学术价值和现实意义,该书具有如下特点。

第一,该著选题新颖,是国内首次把该区域作为一个整体加以考察的专著,该书从宏观角度全面阐述了中美就南太平洋地区战略通道的博弈。长期以来,有关南太平洋区域的研究在国内未受到重视。这种局面的形成,与南太平洋地区同中国空间距离遥远有关,也受到了中国传统的海洋策略的影响。中国传统的海洋策略缺乏开拓性,基本上是以防备海上来犯为主。这种消极守成的策略不利于引导人们对海外地区进行研究。此外,资料的匮乏也导致了有关研究的薄弱和滞后。南太平洋地区小国寡民,结算机制未能与国际接轨,再加上海盗猖獗,因此很难获得一窥全貌的经贸数据。由于上述原

^① Hillary Clinton, “American’s Pacific Century, Remarks at East”, *Foreign Policy Magazine*, Vol, No. (Nov., 2011).

因,国内有关南太平洋地区的研究起步晚,基础差,成果少。从已有的不多的研究成果来看,有关著述通常从风俗地理、西方殖民、援助、华人移民、外交战略等角度予以阐述,多注重经济发展、政治改革等,而很少关注其他发达资本主义国家在该地的经营与谋划,更缺乏对海上通道有关博弈的研究。在这种情况下,作者选取国内研究的薄弱环节,克服诸多困难,另辟蹊径,通过利用中国的贸易数据,联合国的数据统计等,将它们整理成表格,以直观的形式显示该地区的经济发展状况。作者从海上战略通道的重要性谈起,论及南太平洋地区的海上战略通道价值,以及中美在南太平洋的战略利益,着重阐述了中美在南太平洋地区维护战略通道安全的策略与实践。

第二,该著从战略通道的视角切入,独具一格,令人耳目一新。战略通道历来是兵家必争的咽喉要地,从维护战略通道安全的角度对中美在南太平洋地区的博弈进行论述,别具一格,令人激赏。如在第三章第五部分“中美南太平洋地区‘软平衡’态势”中,通过对比美国作为南太平洋地区的“守成国”与中国作为“崛起国”在该地区的政策,揭示了国际层面和地区层面两国之间的“软平衡”博弈。冷战结束后,美国虽然在南太平洋地区拥有无可匹敌的军事力量,但为了减轻遏制中国带来的负担,美国采取了软平衡博弈。尽管如此,南太平洋地区海盗、海上恐怖势力依然猖獗,只有通过中美联手,才有可能在最大程度上减少这种非传统安全威胁。

第三,该书提出了一些新颖的观点。作者认为:中美应该建立共同维护海上战略通道的安全机制,该安全机制以“共存共荣、和谐有序,有法共依、多边合作”为基础,力争合作共赢,和平发展,共同推动南太平洋地区的国际合作建设,为建设和谐有序的世界新秩序提供可能。作者就推动该机制的建立提出了一些初步设想:就中国而言,保持对南太平洋地区的影响力,积极推进多边合作,联合各国开展反海盗行动、海上搜救行动,在推进科技合作的基础上,努力探索保障海上能源通道安全的途径,进而推动建立海洋争端解决机制,建立新型海洋秩序,力争建立海上军事安全磋商机制。^①作者对中美进一步加强在该地区合作的前景进行了展望,指出:在南太平洋地区,“适合包括中美两国在内的域外国家开展合作,而并不是建立在相互威胁基础上的消极竞争与零和博弈”。

^① 梁甲瑞:《中美南太平洋地区合作:基于维护海上战略通道安全的视角》,中国社会科学出版社,2018年,第231页。

第四,该著把中美关系置于宏大的、瞬息万变的国际局势之下进行观察。作者在考察中美在太平洋地区博弈的同时,也注重观察法国、印度、俄罗斯、英国、澳大利亚、日本等国家在该地区的经营与建设。这些国家在该地区拥有长期利益,其势力随着历史的发展各有进退。英法作为老牌的殖民帝国长期在该地区占据统治地位,但这种主导优势在 20 世纪以来逐渐被美国侵蚀。英国曾在该区域拥有大量的殖民地,广泛的民族独立运动削弱了英国的影响;法国人涉足南太平洋地区较早,其势力在 16~17 世纪得到加强;二战以后法国在南太平洋地区的核试验引起岛国民众的反感,进入 20 世纪 90 年代后,法国在应对气候变化、保护海洋生态方面加强了与南太平洋地区的合作。中国与太平洋岛国很早就有联系,但与各岛国正式建交都在 20 世纪 70 年代以后。进入 21 世纪以后,中国与诸岛国的经贸往来日益增多。在当今国际局势下,世界各国都对南太平洋地区的态势保持密切关注,随时准备调整策略以实现在该地区的最大利益。将中美在南太平洋地区的战略博弈,置于域外大国在南太平洋争雄的宏观国际背景之下,置于中国摆脱守成、面向开拓的“国家大战略”之下、关注南太平洋地区国弱民贫的“地区战略背景下”,才能厘清中国“海上战略通道战略的脉络和图谱”^①,保持全球化趋势影响下中国在南太平洋地区的影响力。

2011 年美国“重返亚太”战略的提出,给亚太地区的平衡带来了新的冲击。特朗普当选后,在亚太地区实施了更为严厉的政策。在这种严峻的态势下,如何保持并拓展中国在南太平洋区域的空间,对我们是一个巨大的挑战。在一定程度上,本书为我国如何应对该挑战可提供一些参考;在可以预见的将来,继续保持南太平洋地区的非军事存在,加强合作与沟通,淡化威胁、避免冲突,将是中国与世界各国展开共赢合作的必由之途。

^① 梁甲瑞:《中美南太平洋地区合作:基于维护海上战略通道安全的视角》,中国社会科学出版社,2018 年,第 50 页。

论点摘编

国内太平洋岛屿国家研究趋势前瞻

汪诗明在《太平洋学报》2017年第9期撰文指出，国内太平洋岛屿国家研究尽管起步较晚，但发展迅速，在国别史、专题研究以及研究机构的创建等方面均取得了不俗成绩，日益受到学界的关注。今后的太平洋岛屿国家研究应进一步明晰主题、拓展创新研究理路以及提升学理。唯有如此，今后国内太平洋岛屿国家研究方能行稳致远，逐步形成自己的特色，并立足于学术之林。

斐济的“去英国化”及其深层原因

吕桂霞在《史学月刊》2017年第8期撰文指出，英国在2006年斐济军事政变后，一方面联合澳、新等国对斐济进行经济制裁，另一方面再次暂时取消斐济英联邦成员国资格，造成英国与斐济的关系不断紧张与恶化。在英联邦国家“去英国化”浪潮影响下，斐济国内民族主义高涨，姆拜尼马拉马政府自2012年开始逐步采取措施以消除英国在斐济的影响。其做法主要包括：在新版斐济钱币中抹去英国女王头像，在公共假期中清除英国女王生日列表，在国旗图案中去除英国的殖民化色彩。“去英国化”既是斐济自主发展的合理要求，也是其建构民族国家的必然趋势。

南太平洋区域海洋机制的缘起、发展及意义

曲升在《太平洋学报》2017年第2期撰文认为,区域海洋机制的形成和发展是南太平洋区域一体化进程的重要组成部分。此机制形成的最初动机来自南太平洋地区独立、自治岛国政府和人民共同的政治关切和环境关切,机制形成过程大致可分为四个阶段:20世纪70年代中至80年代初,机制的地理空间“基本构块”、国际法框架和组织结构框架形制初具;20世纪80年代,随着南太平洋论坛渔业局和南太平洋区域环境规划署的建立,以及渔业资源和环境领域系列公约的通过和签署,区域海洋机制的组织框架和公约框架基本形成;20世纪90年代,区域海洋机制在实践中不断向纵深发展,同时针对暴露出来的一些问题,采取了积极应对之策;21世纪以来,区域海洋机制在制定区域海洋政策、确立“四支柱”区域组织框架、推出区域海洋战略以及凝练原则规范和价值观念等方面取得重大进展,进入较为成熟的发展阶段。

南太平洋岛民强制劳工贸易的发展、特点和影响(1863~1911)

王华在《世界历史》2018年第3期撰文认为,19世纪60年代,太平洋岛屿种植园经济对劳动力的需求刺激了太平洋劳工贸易的产生。该贸易是资本主义世界经济扩张的衍生物,由欧美国家尤其是美国 and 英国所主导。80年代,受到太平洋“白色化”和“白人至上”观念盛行的影响,该贸易逐渐走向衰落,直至20世纪初彻底消亡。以南太平洋岛民为对象的强制劳工贸易具有强烈的奴隶贸易特征和明显的种族主义色彩。强制劳工贸易极大地冲击和改变了南太岛屿社会,促成了南太平洋殖民经济的繁荣,确立了太平洋地区的种族主义和社会等级,初步奠定了19世纪后期美国在太平洋的经济利益,在客观上推动了太平洋地区的全球化进程。

中国对太平洋岛国的文化外交:目标、路径及效用评析

李德芳在《太平洋学报》2017年第9期撰文认为太平洋岛国是中国大

周边外交的重要组成部分，也是中国推进“21 世纪海上丝绸之路”倡议南线的重要区域。中国对太平洋岛国文化外交的开展是打造“民心相通”工程的重要一环，发挥着为中国与太平洋岛国共建“海丝”奠定社会和民意基础、提升中国软实力的重要作用。作为中国文化外交的重要目标国，中国的太平洋岛国文化外交通过文艺展演、文化教育交流、侨务外交、建立孔子学院等形式，增进了岛国民众对中国的了解，也增强了中国在岛国的软实力。不过，当前中国对太平洋岛国文化外交也存在双向度交流平台不足、人才缺乏以及受异质文化沟通障碍等问题，亟待拓展和改善文化外交渠道和方式。

略论图瓦卢的外交政策与对外关系

赵少峰在《聊城大学学报》2017 年第 2 期撰文认为，图瓦卢是位于南太平洋地区的发展中海洋国家。该国自然资源匮乏。国内基础设施较差，经济社会发展落后。其外交政策受到国内、国际因素的影响和制约，获取更大的利益是该国外交活动的出发点和落脚点。图瓦卢积极发展与国际组织的关系，形成与其他国家的多边外交关系，目的是获取强大的国家身份和存在身份。图瓦卢是英联邦成员国，该国与英国、澳大利亚、新西兰、美国以及中国台湾保持密切联系。通过发展和保持与其他国家的伙伴和友谊关系以获得经济援助，促进国内发展计划的落实。图瓦卢与我国政府没有建立外交关系，其与中国台湾地区“联系密切”。图瓦卢出于现实利益、国内社会发展的需要，在外交活动中采取“只顾眼前、不顾长远”的政策是不会持久的，该国更不可能在国际社会中立足，获得别国的长久支持。站在太平洋岛国的立场来看，图瓦卢经济发展缓慢，他们需要通过无偿援助发展经济，改善基础设施。岛国与其他国家必须相互尊重彼此核心利益，妥善处理敏感问题和分歧，形成政治和战略互信，在经济合作的基础上，建立良性外交关系，方可获得更多外援和支持。

中国－大洋洲－南太平洋蓝色经济通道构建： 基础、困境及构想

梁甲瑞在《中国软科学》2018 年第 3 期撰文认为，中国－大洋洲－南太平洋蓝色经济通道的构建应具备合作基础，即国际组织、中国、太平洋岛

国三方应该就构建蓝色伙伴关系达成共识。然而，由于南太平洋地区互联互通的程度低，一些太平洋岛国对中国的认同感较低以及域外国家对中国的质疑，因此中国构建蓝色经济通道不可避免地面临着困境。构建蓝色经济通道的内容应该包括共筑安全保障之路和共谋合作治理之路。世界各国只有加强战略互信与合作，才能有效应对各种安全威胁。建设共同合作的机制是大势所趋。世界各国应该顺势而为，站在全人类命运的高度上去思考和应对当下的全球课题。未来，伴随着这条蓝色经济通道的运行，从中获益的不仅是中国与太平洋岛国，域外其他国家也会从中获益。发展蓝色经济逐步成为国际共识，一个更加注重和依赖海上合作与发展的时代已经到来，加强海上合作顺应了世界发展潮流与开放合作大势，是促进世界各国经济联系更趋紧密、互惠合作更加深入、发展空间更为广阔的必然选择。

征稿启事

《太平洋岛国研究》是由聊城大学主办、太平洋岛国研究中心承办的学术集刊，于2017年春创办，由社会科学文献出版社出版发行。本集刊旨在探讨太平洋岛国历史与现实诸问题，以期促进中国太平洋岛国研究的发展，推动国际学术交流。本集刊重点研究太平洋岛国历史文化、政情政制、对外关系、经贸旅游以及区域一体化，注重创新、探讨、切磋和争鸣，设有多个栏目，欢迎国内外学者不吝赐稿。

本集刊接受学术论文、译文、研究综述、札记、书评、争鸣等。论文、译文字数请限于1.5万字以内，优秀文章不受此限，其他文章限于5000字以内，精粹短稿尤为欢迎。本集刊热诚欢迎历史学、政治学、文学、宗教学、文化学、人类学、考古学、生态学等不同研究视角的文章，引文务必准确无误，译文请附上原文。编辑部在收到稿件后，将请有关专家审阅，一般在2个月内回复作者。来稿免收审稿费和版面费，一经刊用，即致稿酬。

来稿时请作者提供200字左右的内容摘要、3~5个关键词。英文题名、英文摘要、英文关键词要与中文文献对应，并置于文后。本刊注释采用页下注的格式，具体参照《历史研究》注释规范。作者简介请另附页，注明作者真实姓名、出生年月、籍贯、工作单位、职称以及联系方式。来稿一律使用电子稿，请将Word文档“附件”发至：taipingyangban@126.com，并注明“《太平洋岛国研究》投稿”字样。

《太平洋岛国研究》编辑部

2017年4月

图书在版编目(CIP)数据

太平洋岛国研究. 第二辑 / 陈德正主编. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2018. 10

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3562 - 7

I. ①太… II. ①陈… III. ①太平洋岛屿 - 国家 - 研
究 IV. ①K96 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 220839 号

太平洋岛国研究 (第二辑)

主 编 / 陈德正

执行主编 / 王作成

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 张晓莉 叶 娟

责任编辑 / 叶 娟 路子正

出 版 / 社会科学文献出版社 · 国别区域与全球治理出版中心 (010) 59367200

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.75 字 数: 320 千字

版 次 / 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3562 - 7

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

社会科学文献出版社版权所有



太平洋岛国研究

Research on Pacific Island Countries

(第二辑)



出版社官方微信

www.ssap.com.cn



定价: 89.00 元