

「贊助戰略」的學理內涵與應用成效探析： 以「索羅門群島區域援助團」運作經驗為研究案例*

張凱銘

臺中科技大學通識教育中心助理教授

摘要

近年興起於國際關係學界的「贊助戰略」研究，源起於對後 911 時代美國外交政策挫敗的深入省思。該戰略主張身處相互依存網絡中的現代國家，在處理國際安全事務時，不應單純倚賴物質性權力的應用壓迫他國，更應透過外交折衝、爭取多邊機制授權、遵守國際法規行事等途徑創造社會性權力，藉此為相關對外活動建立充足合法性並取得國際社會認同支持，降低遭遇他國抵制或損害國家形象等風險。為深入認識「贊助戰略」的內容和政策價值，本文將回顧其學術演進脈絡與論述要旨，同時援引澳洲政府於 2003 年至 2017 年間籌建「索羅門群島區域援助團」的運作經驗作為檢證案例，藉以呈現「贊助戰略」實際應用於外交工作時可能發揮的具體成效，並在此基礎上審視該戰略的學理價值與發展前景。

關鍵詞：贊助戰略、國際安全、合法性、多邊協調、索羅門群島區域援助團

* 本論文為科技部專題研究計畫「『贊助戰略』的探析與再構：以『索羅門群島區域援助團』執行經驗為檢證案例」（計畫編號：MOST 109-2410-H-025-012-）之部分研究成果，特此向科技部致謝，並感謝兩位審查人的建議，惟一切文責仍由作者自負。

壹、前言

經歷漫長冷戰競逐並最終獲得勝利的美國，一度為各界認為其將於後冷戰時代中成功主導一個穩固且長期存在的單極結構 (unipolar structure) (Krauthammer, 1990/1991; Mastanduno, 1997)。然而美國的全球超強地位在進入 21 世紀後逐漸顯露衰落跡象。小布希 (George W. Bush) 政府在 911 恐怖攻擊後發起的兩場中東戰事未能達成根除恐怖主義，並在阿富汗與伊拉克重建民主政權等預期目標，反而挫傷美國的國際聲譽及與歐洲盟友間的互信。起自內部監管不力而在 2008 年末爆發的金融海嘯，不僅重創美國國內經濟形勢也殃及世界各國。與此同時，中國與俄羅斯等大國的國力漸進增長，且與美國在安全領域的對立因南海爭端、及克里米亞危機等事由日益升高。而 2017 年後執政的川普 (Donald J. Trump) 政府對於多邊機制與國際協定的蔑視，以及應對傳統盟邦的強勢態度，更是進一步削弱了美國作為當代國際政治體系領導強權的地位。

這種局勢促使部分國際關係學者對於美國在後冷戰時代的外交政策展開深入檢討，例如華特 (Stephen M. Walt) 與米爾斯海默 (John J. Mearsheimer) 等現實主義 (Realism) 代表學者便指出美國在冷戰結束後憑恃強大國力與得天獨厚的地緣政治環境，試圖在世界各地構建理想中的自由主義式國際秩序 (liberal international order)，將自身的價值觀與民主體制強加於他國。這種錯誤追求促使美國在過去數十年間多次在外國推動成效不彰的國家重建 (nation building) 與政權更替 (regime change) 工作、承擔起為數甚眾且不盡必要的防衛承諾，同時惡化了與中俄等大國的關係，最終導致華府在外交事務上陷入過度擴張的泥淖，並浪費了許多本可用於建設國內社會的珍貴資源。有鑒於此，相關學者主張美國應儘速啟動大戰略層次的轉向，捨棄自由主義霸權 (liberal hegemony) 式的外交政策，轉以離岸平衡 (offshore balancing) 思維作為指導方針，減少不必要的戰略負擔，將資源集中投入中東、亞太與歐洲等關鍵地區，並善用同盟體系及安全合作機制的功能 (Walt, 2018: 255-91; Mearsheimer, 2019: 21-50)。

然而，僅由宏觀層次建議美國大戰略轉往離岸平衡途徑並進行適度收

束是不夠的，畢竟當國際間出現重大威脅，危及國家安全與重要利益時，美國仍須擱置離岸平衡手的角色，直接動用防務力量與政策資源加以應對（Mearsheimer & Walt, 2016）。因此，在收縮權力投射範圍的同時，美國應如何在必須發起對外軍事行動或干預他國事務的情況下，妥善使用權力以消除威脅並降低行動風險，亦是有待深入思考的議題。對此，近年興起於國際關係學界的「贊助戰略」（sponsorship strategy），應為頗具參考價值的研究論述：該戰略透過分析歷史上的霸權興衰事例及美國近代外交政策演變脈絡，指出冷戰結束與全球化現象的開展，導致現代國際環境出現深層變化，國家在處理外部安全事務時若仍沿襲冷戰時期的政策思維，過度仰賴物質性權力（material power）的作用，必將面臨成本過高、效益微弱短暫，且遭遇國際社會抵制等挑戰。「贊助戰略」建議現代國家應學習如何明智運用持有的物質性權力，在外交活動中善用談判協商與多邊合作等手段，並尋求國際機制授權以為相關行動任務奠定合法性，從而創造出無形的社會性權力（social power），贏得其他國家認可支持，俾有效達成戰略目標（Reich & Lebow, 2017）。

作為新興研究論述，「贊助戰略」的發展時程相對有限，能否為美國政治菁英採納並融入未來的外交工作之中亦有待觀察，但其頗具創見的思路已吸引部分歐美學者關注，並應用於政策議題分析¹。為認識「贊助戰略」的內容與實際效用，本文將在回顧該戰略學理論述的基礎上，以澳洲政府於 2003 年至 2017 年間籌建的「索羅門群島區域援助團」（Regional Assistance Mission to Solomon Islands, RAMSI）作為檢證案例，審視「贊助戰略」在當代國際關係中的應用價值。本文以下篇幅將依循四個階段逐次進行說明：第一是回顧國際關係學界對於「贊助戰略」的研究現況並歸納其主要內容，第二是闡述以「索羅門群島區域援助團」作為檢證案例的考量並回顧援助團工作歷程，第三是分析「索羅門群島區域援助團」運作經驗中的「贊助戰略」意涵與援助成效，最後則總結研究發現並評估「贊助戰略」的功用及學術發展前景。

¹ 請參考 Lushenko (2016)、以及 Wolfley (2019)。

貳、國際關係研究中的「贊助戰略」

一、「贊助戰略」的起源：對於霸權職能分工問題的思考

經歷第二次世界大戰與冷戰的激烈競逐，美國先後擊敗德國、日本與蘇聯等地緣政治及意識型態對手，成為當代國際體系中的超級強權。1990 年代後，美國對外展現無遠弗屆的外交影響力與強大軍力優勢，並積極推動全球經貿自由化的開展進程；勃發於美國本土的資訊革命浪潮也在這一時期向外擴散，個人電腦、網際網路等技術產品，伴隨著美式社會文化與價值觀輸往世界各地。部分國際關係學者因而斷言美國正以霸權之姿，強而有力地主導著全球政經結構運作 (Krauthammer, 1992; Huntington, 1999)。

一度看似遙無止盡的美國盛世，在進入 21 世紀後便遭逢一連串挫敗。美國不僅深陷自身發起的中東戰事而難以抽身，國內經濟情勢也因金融危機影響而面臨困境；與此同時，美國的國際領導地位正持續弱化：歐洲盟邦與美國的關係日見疏離、東亞國家在美國缺席的情況下大力推進區域整合，以及中國的快速崛起及中俄安全合作深化等趨勢，皆令華府倍覺不安。這種綜合「相對衰落」(relative decline) 與「絕對衰落」(absolute decline) 的焦慮感在美國政壇與學界引起廣泛討論，許多學者紛就美國霸權地位的衰微現況及復興之道發表見解²，部分研究更進一步針對霸權地位失喪及權力轉移現象的可能前景展開探討³。

在關於美國霸權前景的諸多爭論中，萊克 (Simon F. Reich) 和里柏 (Richard Ned Lebow) 兩人提出了別具一格的觀察視角。萊克與里柏指出，回顧國際關係學界自冷戰時期以來對「霸權」概念的探索，各方學者看法雖非全然一致，但大抵皆注意到所謂霸權並非僅以強大的軍事或經濟力量壓服他國並高踞其上，而是指國家應用自身權力優勢對國際事務施加影響，進以塑造並管理國際秩序的過程和結果⁴。在這一思路中，對國際社會

² 相關研究請見 Nye (2010)、Layne (2018)、以及 Norrlof (2018)。

³ 相關研究請見 Chan 與 Tessman (2009: 9-30)、以及 Ikenberry (2014)。

⁴ 相關研究請見 Kindleberger (1981)、Webb 與 Krasner (1989)、Ikenberry 與 Kupchan, (1990)、以及 Clark (2009)。

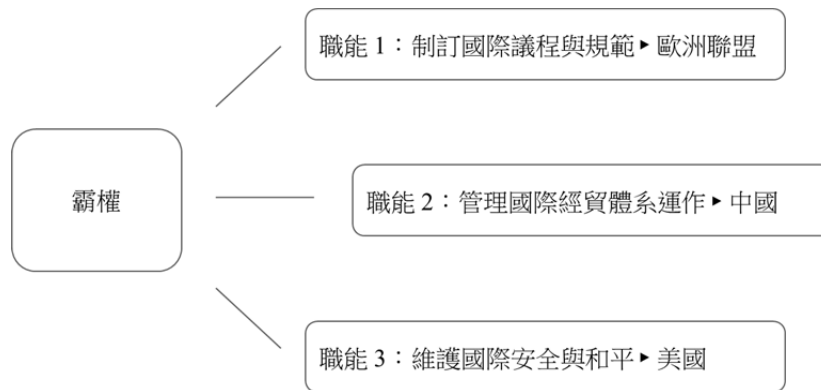
的影響力是霸權地位的核心，而影響力則由物質性權力和社會性權力兩者共構而成，前者如國防軍備與經濟財富等物質資源，後者則取決於國家對物質資源的使用是否具備充足合法性並獲他國認同接納。具體而言，所謂的社會性權力，意指國家在外交活動中對於物質資源的運用，若和國際法規及道德輿論相符，或是得到多邊機制的正式授權，則其合法性較不易遭受外界質疑，國際社會成員接受甚或積極配合其外交政策的可能性也將提高，從而降低遭受抵制反抗的潛在風險，並使國家的物質實力在應用過程中得以更充分地發揮效用 (Reich & Lebow, 2014: 3-6)。⁵

萊克與里柏認為許多國際關係學者和政治菁英在分析時局或推行外交工作時，不自覺地忽略了社會性權力的角色，將物質性權力直接等同於影響力。他們未能洞見物質性權力僅是影響力的原料之一，意圖以純粹的物質力量硬性支配國際社會必將困阻重重且難期長遠。另一方面，對於物質性權力的過度強調也讓許多研究者忽視了一個顯著現實，即美國的霸權地位僅是 20 世紀中葉的短暫現象，早在 1970 年代時已不再是嚴格意義上的霸權，對國際事務的掌控能力逐漸消滅。美國在 911 恐怖攻擊後採取的諸多外交及軍事行動，更是損害而非鞏固了國際秩序的運作。換言之，許多美國學者與政治菁英未能體認到世界早已進入後霸權 (post-hegemonic) 時代，仍執著於維繫或重振早已遠逝的霸權地位 (Reich & Lebow, 2014: 6-8)。

雖然部分學者宣稱美國的霸權地位對國際社會至關重要，一個缺乏霸權管理的世界將陷於混亂無序 (Ikenberry, 2011: 35-39)，但萊克與里柏否定了這種觀點，他們強調後冷戰時代的國際情勢演變顯示美國雖仍是超級強國，卻已不再是統馭全局的霸權國家；與此相伴的現象是，雖存在各種起伏不定的局部動蕩，但國際秩序在這個後霸權時代中大致得以維繫，箇中原因在於霸權的主要職能已被幾個主要國家分工履行。兩位學者認為，若將霸權在國際政治中的作用加以化約，可察見其大抵肩負三項基本職能 (請見圖 1)：「制訂國際社會的議程與規範」、「管理國際經貿體系」，以及「維

⁵ 除萊克與里柏外，部分國際關係學者近年亦注意到合法性與國際認同問題在外交政策方面的重大影響，甚至認為國家透過國際宣傳和媒體操作，刻意批判突顯他國外交活動的合法性缺失，也可能作為平衡他國的策略選項。請參考 Walt (2004)、Flemes (2007)。

護國際安全與和平」。其中，制訂議程與規範的職能在過去多年間主要由歐洲聯盟 (European Union, EU) 負責推動，改革開放後經濟快速增長的中國為國際經貿體系和經濟全球化網絡的運作注入了強大動能，而美國獨步全球的防務實力則使其在安全維護方面仍佔有難以取代的關鍵地位 (Reich & Lebow, 2014: 2-6) ⁶。



來源：整理自 Reich 與 Lebow (2014: 2-6)。

圖 1：霸權職能國際分工示意圖

在這樣的職能分配架構當中，歐洲聯盟與中國在對應領域的作用大抵獲得各界肯定：歷經兩次世界大戰與人權災難的歐洲，對於促進國際和平、人權保障與永續發展等議題，具有強烈的熱忱和責任感。中國的經濟成長雖附帶著環境汙染與勞力剝削等爭議，然而，無人能否認其為後冷戰時代的全球經貿體系提供了強大動能，許多國家皆在中國的經濟增長中獲得豐厚利益。

相較於歐洲聯盟與中國，在國際安全領域中動見觀瞻的美國，似乎未能妥善履行其霸權職能。華府於後冷戰時代處理外部安全事務的作風與發

⁶ 必須說明的是，萊克與里柏對於「社會性權力」與「物質性權力」的區分，以及對於霸權職能分工的論述，並非機械式的絕對切割。不同性質的權力運作，或是不同強國的國際角色轉換，其間必然存在一定的模糊乃至重疊空間。兩位學者的區分係以宏觀視角作出的概括性歸類，藉以協助國際關係研究者拓展傳統的觀察視角。

起的許多軍事活動，常帶有單邊主義（unilateralism）色彩，在實踐上未能促進國際社會安全穩定，反而對於自身的信譽和國家形象造成損害。循此，萊克與里柏提出「贊助戰略」論述，主張美國應當調整過於強硬偏狹的戰略思維，改以更為溫和、靈活並重視合法性要素的方式處理外交工作和國際紛爭，藉以重塑形象並為國際和平作出更多貢獻。

二、「贊助戰略」的內容與效用

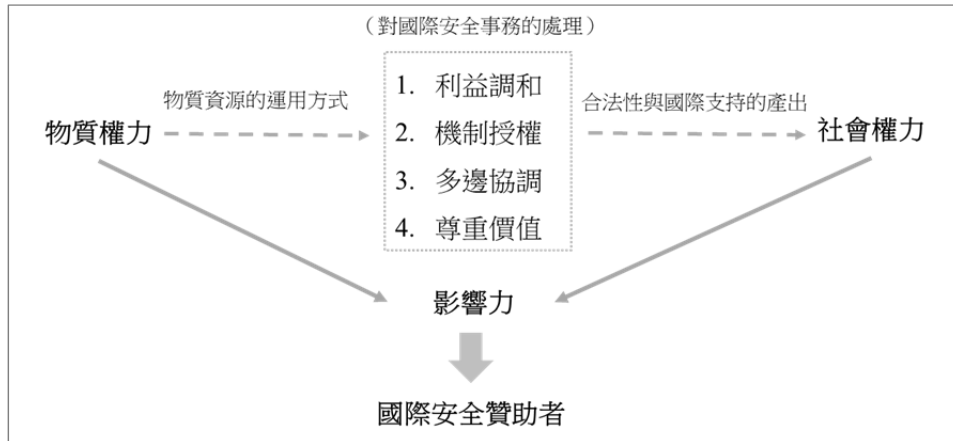
回顧美國的外交傳統，可發現受到「例外論」（exceptionalism）、「彌賽亞主義」（messianism）與「不可替代性」（indispensability）等觀點影響，許多政治菁英向來認為本國持有的價值觀與發展成就超邁他國，對於國際和平與繁榮具有無可替代的貢獻，其領導地位理應獲得各國服膺，有權對外輸出本國的意識型態和政治理想，必要時即使採取武力手段亦無不可；此外，許多美國政治菁英看待外交事務的角度深受國際關係研究中的理性主義（rationalism）假設影響，習於將他國視作無條件按照物質權力影響而行為的理性行為體，忽略了價值理念和文化認同等無形因素的作用（Reich & Lebow, 2014: 133-39）。

冷戰期間，許多國家在核戰陰影下為安全壓力所迫，不得不在美蘇兩強間選邊，接受強權國家領導。美國得以透過提供經濟援助及展示防務實力等方式吸引或逼迫他國合作，構建起一個由多重同盟及非正式安全伙伴共組而成的「美國式朝貢體系」（American tributary system）（Khong, 2013: 6-9）。這一情形使得上述思維看似得到了一定程度的印證，即美國確實可以利用物質力量，以單邊姿態強勢主導國際事務並獲得成功。然而，當國際環境在後冷戰時期出現深刻變化時，美國仍堅守固有思維，未能及時體認自身的行事風格已和國際現勢越來越不契合。回顧過往近二十年間的世局演變，觀察者不難發現國際社會對美國的批評、抵制與責難日益高漲，美國維繫傳統同盟體系的難度與成本也持續上升。

萊克與里柏認為，主要問題在於美國長期以來過度看重物質性權力，忽略了社會性權力的重要性。由於國家的外交影響力是兩種權力交錯作用下的產物，權力組成的失衡，直接導致了美國外交影響力的不完整。所謂

的「贊助戰略」即著眼於此，其建議握有物質性權力優勢的強權國家，在對外行使權力、介入國際安全事務時，應重視社會性權力的經略，透過拓展共同利益和支持普世價值等途徑爭取其他國家認同，強化自身作為的合法性，使物質性權力與社會性權力有效結合，成為具備充沛影響力的國際安全贊助者。換言之，「贊助戰略」的主旨在於經由對物質性權力的明智運用產出社會性權力，並將兩者綜合而成國家的外交影響力（請見圖 2），而其具體實踐方針則可概括為以下四點（Reich & Lebow, 2014: 139-42）：

1. 利益調和：國家在對外發起軍事行動，或以維和任務等名義介入他國事務時，雖難免有自身的利益盤算，但在追求本國利益時，也應盡可能兼顧其他國家的利益與國際社會公益並設法加以調和，避免為一己私益犧牲他者，從而形成自私貪婪的國家形象甚或引發外界抵制。
2. 機制授權：國家處理國際安全事務時，應盡可能尋求國際機制授權，並利用機制而非本國名義行事。這麼做雖然會增加行動流程的複雜度與時間成本，但長遠來看卻可望降低行動合法性遭受質疑的風險。如果可能，國家在採取安全行動時，亦應嘗試取得目標國家的援助請求，或爭取在地民眾輿情支持，使相關行動更形正當合理。
3. 多邊協調：國家處理國際安全事務時，至少在形式上應採取多邊協調模式，盡可能邀請其他國家共同參與。雖然多邊協調往往伴隨著複雜的溝通談判，但其可為國家採取的行動提供充裕外交支持，並分攤工作職責和成本開銷，亦有助於減少國際社會關於單邊主義問題的疑慮與批評。
4. 尊重價值：雖然世界各國皆因自身的發展歷史與文化傳統而持有不同價值觀，但國家在處理國際安全事務時，仍應以國際社會中的普世價值做為基礎標準，同時尊重相關國家的文化認同和政治偏好，不宜強加自身信奉的意識型態或政治理念於他國，避免招致反彈與國際輿論責難。



來源：整理自 Reich 與 Lebow (2014: 139-42)。

圖 2：「贊助戰略」運作流程示意圖

萊克與里柏承認，相較於側重單邊主義並以物質性權力強制他國服從的「領導戰略」(leadership strategy)，「贊助戰略」無疑更為迂迴且涉及繁複的折衝談判，需要投入更多時間與精力方能成功收效，但這一戰略具有三項不易替代的優點：第一，「贊助戰略」雖可能使對外安全行動過程更趨複雜緩慢，但與友邦間的協調分工可降低財政負擔及分散行動成敗的責任；第二，「贊助戰略」要求國家避免以單邊形式主導安全行動以維持機動性，透過多邊協作保留情勢不利時降低參與程度甚或及時退出，避免深陷泥沼無法自拔的迴旋空間；第三，「贊助戰略」可確保國家的安全行動具備堅實合法性與國際支持，降低相關行動損害國家形象與聲譽的風險 (Reich & Lebow, 2014: 167-70)。

萊克與里柏指出，美國因應 2011 年利比亞亂局的政策作為，在相當程度上便體現了「贊助戰略」的精神。相較於小布希政府發起頗具單邊主義色彩的伊拉克戰爭，歐巴馬 (Barack H. Obama) 政府面對利比亞動亂時，選擇透過北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization, NATO) 進行干預，同時邀請約旦等阿拉伯國家共同加入軍事行動。從結果來看，對於利比亞的干預不僅達到了初步穩定該國局勢的目標，美國在行動過程中刻意迴避扮演領導角色、尊重法國等歐洲友邦的意見，以及善用北大西洋

公約組織分擔行動支出和責任等作法，不但大幅減少干預利比亞的經濟成本，也同步強化了美國與歐洲友邦間的互信，並降低阿拉伯世界對於美國的批判聲浪 (Reich & Lebow, 2014: 158-70)。

事實上，「贊助戰略」的觀點在國際關係學界中並非首創，諸如華特和派普 (Robert A. Pape) 等學者過去的研究，都曾警告美國倘若一昧採取粗糙強硬的單邊主義行事作風並恣意干涉他國事務，必將引起國際社會的廣泛反感與抵制；面對全球化時代日益緊密的國際互賴網絡，美國應當學習如何扮演一個良善溫和的強權國家，尊重他國的利益與安全考量，以有效發揮自身在國際政治中的影響力⁷。「贊助戰略」與上述研究觀點有著共同的認知，在肯定物質性權力重要性的基礎上，進一步強調社會性權力的關鍵作用，闡明國際機制、多邊協調與合法性因素在國際安全領域的功能，為現代國家在應對外部安全挑戰時，提供相對經濟且穩健可靠的具體行事指導。

參、「索羅門群島區域援助團」運作歷程回顧

作為新興學術研究議題，「贊助戰略」具有明顯的實用取向，透過對美國後冷戰時代外交挫敗的深入省思，嘗試提出一套現代國家處理國際事務的合宜行為方針，以求降低外交工作風險與成本。雖然該戰略的論述內容會否為華府當局納入未來的外交政策規劃之中尚待觀察，但透過檢視各國過往外交活動，仍可在其中察見部分體現「贊助戰略」思維的具體事例，其中由澳洲政府籌建主導的「索羅門群島區域援助團」便是相當典型的個案。坎培拉當局在 2003 年後對索羅門群島的援助工作中，透過多邊協調、機制授權與充分溝通等途徑，審慎嚴謹地建構行動合法性，從而順利完成頗具難度的國家重建工作。為瞭解澳洲政府的相關作為與「索羅門群島區域援助團」實際運作態樣，本節以下將對索羅門群島的國家發展背景及援助團組建脈絡進行回顧。

⁷ 相關研究請見 Walt (2005)、Pape (2005)、以及 He (2009)。

一、索羅門群島的國家政經背景

索羅門群島位處南太平洋地區，全國由近千個大小島嶼共同組成，為當地第三大島國，與澳洲、巴布亞紐幾內亞、萬那杜、斐濟等國隔海相鄰，全國人口僅 60 餘萬，在 2020 年聯合國 (United Nations, UN) 「人類發展指數」 (Human Development Index, HDI) 統計中得分僅 0.557，顯示國家整體發展程度相對偏低 (United Nations Development Programme, n.d.)。

回顧索羅門群島的歷史背景，雖然考古研究顯示當地人類活動軌跡可上溯至 3 萬餘年前，但因與歐亞大陸距離過於遙遠而遲未能和主流文明接觸，直到 1568 年時，才在西班牙秘魯殖民政府的海上探險活動中為西方國家發現，嗣後復因導航技術的不完備，與外部世界連結再次中斷，至 18 世紀後期才再次為英國艦隊發現。由於英國在澳洲東岸的新南威爾斯 (New South Wales) 殖民地發展興旺，鄰近航線的索羅門群島也正式為歐陸列強納入殖民版圖，由英國和德國分佔群島南北，此後英國政府透過複雜的外交協調與第一次世界大戰爆發的契機，成功排拒德國在當地的勢力 (Kwai, 2017: 3-7)。

第二次世界大戰期間，日本在太平洋地區的擴張中一度進佔索羅門群島，但此後即遭美軍驅離。美軍駐紮索羅門群島期間以瓜達卡納爾島 (Guadalcanal) 為基地，向居民數量較多的馬來塔島 (Malaita) 徵募大量勞工建設瓜島，奠定荷尼阿拉 (Honiara) 未來成為索國首都的基礎，也為往後的地域及族群矛盾埋下潛因。二戰結束後，英國恢復對索羅門群島的管治，但當地民眾的自主意識在西方殖民勢力衰微，與國際間民族自決風潮盛行等趨勢中逐漸茁壯。歷經馬西納魯 (Maasina Ruru) 等抗爭運動衝擊後，英國政府逐步下放權力，於當地設置地方自治政府。1978 年時，索羅門群島正式獨立，成為大英國協成員之一，並於同年 9 月加入聯合國 (Kwai, 2017: 75-92)。

獨立後的索羅門群島在全國行政區劃上，包含 9 個省與 1 個首都特區⁸，

⁸ 索國 9 省分別為：瓜達卡納爾省、西部省 (Western)、馬來塔省、馬基拉省 (Makira)、丘亦瑟省 (Choiseul)、伊莎貝爾省 (Isabel)、中部省 (Central)、堤摩度省 (Temotu)、

中央政府採內閣制，以民選國會作為全國最高權力機構並職掌立法工作，國會議員推選出的總理則組建內閣負責國務行政。索國的外交關係以大英國協為依靠，和澳洲及紐西蘭關係尤其緊密。鑑於亞洲地區在後冷戰時代的快速發展，索國於 2008 年時提出「北向政策」(Look North Policy) 構想，尋求強化與東亞國家的交流 (Moore, 2007: 161)。索國亦曾與我國建立正式邦交，惟已於 2019 年時宣布與我斷交。

索羅門群島工業基礎薄弱，國家經濟高度仰賴天然原物料的出口，包含漁業、礦業與林業等。在漁業方面，索國擁有豐富海洋資源，獨立建國後在國際援助下，漸進發展海洋漁業與水產加工產業，亞太及歐美各國也先後和索國簽署多項漁業合作協定。在礦業方面，索國境內雖有多樣礦產蘊藏如鎳礦、磷酸鹽礦、銅礦與金礦等，但因欠缺可靠的礦務技術，直到 20 世紀後才在澳洲與其他國家礦產企業參與下漸次開採，成為索國重要收入來源。而境內面積遼闊的熱帶雨林，則為索羅門群島的林業發展提供良好條件，當地的林業採伐活動在 1960 年代後快速擴張，來自澳洲、馬來西亞與韓國等地的伐木業者陸續進駐。至 1980 年代時，林業已成為索國最重要的經濟支柱，然而大量砍伐也在當地引發可持續性與生態保護爭議。整體而言，索羅門群島的經濟體系在發展多年後仍顯孱弱，產出商品附加價值偏低、高度依賴外國投資與國際援助，及缺乏永續發展觀念等問題，皆為其經濟前景埋下諸多隱憂 (Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, 2019)。

二、「索羅門群島區域援助團」的組建由來與主要工作內容

作為地處偏遠的新興民主國家，索羅門群島在獨立建國後的國家建設本已面臨諸多艱難挑戰，1998 年後爆發的嚴重內亂，更對其發展造成極其嚴重的衝擊，也促使周邊各國共同組建區域援助團以協助索國穩定局勢。

這場內亂源自索國瓜達卡納爾省與馬萊塔省兩地民眾間的矛盾。如前

雷納爾暨貝羅納省 (Rennell & Bellona)，首都特區則是位於瓜達卡納爾省的荷尼阿拉市 (Central Intelligence Agency, 2021)。

文所述，美軍在二戰期間進駐索羅門群島時，為在瓜達卡納爾島建設各類軍事設施，曾向人口數量較多的馬萊塔島徵募了大量勞工，這些勞工中的許多人在參與工程建設的同時，也隨著城市聚落成形於當地順勢定居並從事各種商業活動，成為荷尼阿拉等瓜島新興城市主要住民。這一情形一直延續至索羅門群島獨立建國，在首都地區具人數及政經優勢的馬萊塔人掌握了新政府各部門的主導權，從而在瓜達卡納爾本地居民間引發廣泛不滿，許多當地民眾認為外來的馬萊塔人佔據了城市資源，掠取了國家獨立後的政治權力和經濟利益，而多數瓜島民眾卻只能在農村謀生。這種融合了族群、地域與財富分配因素在內的矛盾隨著時間流逝不斷加深，最終在1998年末以極具破壞性的形式爆發（Allen, 2012: 163-76）。

回顧1998年下旬的索羅門群島政局，可發現內亂的發生是既存族群矛盾受到多重因素激化下的結果：第一，索國獨立後歷屆內閣執政績效皆不理想，無力解決經濟不振與治安敗壞等問題，民眾對政治菁英普遍存在不滿情緒。第二，索國政壇黨派鬥爭激烈，包括前總理馬馬洛尼（Solomon Mamaloni）與時任瓜達卡納爾省長阿雷布亞（Ezekiel Alebua）在內的在野勢力試圖操作族群矛盾以打擊當時的執政聯盟。第三，1990年代後期執政的兩位總理希利（Billy Hilly）與烏魯法魯（Bartholomew Ulufaalu）試圖推動的林業改革觸犯企業利益，部分企業暗中支持在野勢力試圖推翻執政聯盟（Wairiu, 2007: 243）。

在上述因素交錯作用下，部分抱持激進族群主張的瓜達卡納爾本土居民在1998年末組織名為「伊薩塔布自由運動」（Isatabu Freedom Movement, IFM）的武裝團體，以農村地區為根據地，向多數居住於城市的馬萊塔人發起劫掠攻擊，逐漸形成對荷尼阿拉的圍困態勢。時任總理烏魯法魯宣布國家進入緊急狀態並嘗試安撫武裝份子，同時對外請求大英國協派遣特使團介入斡旋，但終究無力消除動亂。不甘遭受欺凌的馬萊塔人於1999年末開始以武力反擊，並在隔年組建名為「馬萊塔鷹武裝部隊」（Malaita Eagle Force, MEF）的組織。以荷尼阿拉為基地的「馬萊塔鷹武裝部隊」指責同為馬萊塔人的總理烏魯法魯未能維護同胞安全，導致索國政府承受的壓力進一步升高，烏魯法魯請求澳洲政府協助調停卻遭拒絕。2000年6月，「馬

萊塔鷹武裝部隊」和部分警隊成員聯手發動政變，軟禁總理並佔領首都地區政府部門及交通設施。對於國內政局失去掌控的烏魯法魯隨後請辭下野，「馬萊塔鷹武裝部隊」和「伊薩塔布自由運動」等武裝勢力也在全國多處展開激烈衝突 (Kabutaulaka, 2002: 2-14)。

為阻止情況持續惡化，澳洲與紐西蘭等國家以大英國協名義派出代表團展開斡旋，於 2000 年 10 月成功促使衝突各方簽署『唐斯維爾和平協議』(Townsville Peace Agreement)，承諾結束敵對狀態並設立「和平監督理事會」(Peace Monitoring Council) 以處理善後事宜。然而在衝突根源未獲解決的情況下，索國各方勢力間敵意難以化解，效能低落的政府部門亦無力落實和平協議內容，因此當地局勢在協議簽署後未見顯著改善，不僅四處可見暴力衝突，經貿活動與交通運輸也難以正常運作 (Maebuta, et al., 2009: 14-20)，索羅門群島至此已成為一個徘徊在崩潰邊緣的失敗國家。

面對遲未好轉的索國亂局，鄰近的澳洲政府體認到若放任當地動亂持續擴散，勢將對澳洲的國家安全與南太平洋地區的和平穩定造成危害。是故時任澳洲總理霍華德 (John Howard) 一改過去避免涉入過深的政策態度，主動邀請索國總理柯瑪克扎 (Allan Kemakeza) 來訪，向其表達澳洲願意協助索國穩定國內秩序的意願 (Holliss, 2012)。

在這一背景下，澳洲於當年 6 月向索羅門群島提出一份名為「加強援助索羅門群島框架」(Framework for Strengthened Assistance to Solomon Islands) 的計畫書，勾勒出援助行動的總體藍圖，承諾在得到索羅門群島及「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum, PIF) 支持與協議授權的情況下，願意協助索國推動國家重建工作 (National Parliament of Solomon Islands, 2008: 13-14)。「太平洋島國論壇」旋即為此召開外交部長會議，同意澳洲提出的對索羅門群島援助計畫，索國國會亦於 7 月中旬通過『國際援助便利化法案』(Facilitation of International Assistance Act)，授予國際援助團隊成員必要的權力和保障 (Regional Assistance Mission to Solomon Islands, 2003)。

2003 年 7 月 24 日，澳洲、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、斐濟、薩摩亞與東加王國等六個「太平洋島國論壇」成員國和索羅門群島簽署『關於警察

與武裝部隊及其他人員部署於索羅門群島以協助其回復法律、秩序與安全的行動與地位協議』(*Agreement between Solomon Islands, Australia, New Zealand, Fiji, Papua New Guinea, Samoa and Tonga concerning the Operations and Status of the Police and Armed Forces and Other Personnel Deployed to Solomon Islands to Assist in the Restoration of Law and Order and Security*) (Pacific Islands Legal Information Institute, 2003)，援引該論壇曾發表的『比克塔瓦宣言』(*Biketawa Declaration*) 為依據，正式成立「索羅門群島區域援助團」(*Regional Assistance Mission to Solomon Islands, RAMSI*)，兩千多名來自各國的軍文職人員隨後以援助團名義陸續進駐索國 (Nautilus Institute, 2009)。

「索羅門群島區域援助團」由各國派遣的軍警部隊及官員、專家共同組成，除簽署協議的六個國家外，其他「太平洋島國論壇」成員國也都參與其間，但澳洲政府明顯居於主導地位並承擔大部分責任。援助團中設置特別協調員 (RAMSI Special Co-ordinator) 一職，負責援助團與索羅門群島政府間的溝通協調工作，首任特別協調員由澳洲官員華納 (Nick Warner) 擔任，同時邀請紐西蘭及斐濟政府官員擔任副協調員及助理協調員等職。在整體架構上，援助團由四個主要部門共構而成 (Nautilus Institute, 2008)：

1. 特別協調員辦公室 (Office of the Special Coordinator, OSC)：負責統整協調援助團總體運作與推進各領域援助工作，同時扮演索羅門群島政府、太平洋島國論壇及參與援助行動的各國間的溝通聯繫管道。
2. 參與式警力部隊 (Participating Police Force, PPF)：初期任務為穩定索羅門群島國內法律秩序與社會安全，收繳流散民間的軍火武器、逮捕犯罪嫌疑人等。在整體安全環境得到基本保障後，逐步將第一線警務工作移轉予索羅門群島皇家警力部隊 (Royal Solomon Islands Police Force)，任務重點轉為協助索國警方提升執法能力。
3. 聯合特遣部隊 (Combined Task Force, CTF)：為援助團的軍事部門，鑑於援助團運作初期面臨的安全環境惡劣，聯合特遣部隊負責維護援助團成員安全，確保相關援助工作得以順利進行。隨著索羅門群

島局勢轉趨安定，該部隊已於 2013 年撤離當地。

4. 發展計畫 (Development Programs)：工作目標是幫助索羅門群島發展自身的治理能力和經濟實力，其下包含三個次級計畫，分別是：協助索國建設司法系統的「法律與正義計畫」(Law and Justice Program)、協助索國改善政府運作效能的「政府機構計畫」(Machinery of Government Program)、協助索國經濟復興發展的「經濟治理計畫」(Economic Governance Program)。

澳洲戰略政策研究所 (Australian Strategic Policy Institute, ASPI) 指出，「索羅門群島區域援助團」在任務展開後的工作路徑可按時程概略劃分為兩個階段，第一階段重點在於重建安全環境，核心內容包括維護民間治安、解散民兵團體、收繳軍火武器、重組軍警部隊等，漸進引導索羅門群島重新建立有效的法治體系和社會秩序。第二階段重點是培植治理能力，協助索國政府強化自身的行政效能和政策專業，透過具備治理能力的政府機構，自主施行社會與經濟層面的政策工作。若由具體工作內容角度觀察，則可將「索羅門群島區域援助團」自 2003 年以來的援助重心概括為以下三個面向 (Australian Strategic Policy Institute, 2003: 4)：

1. 保障社會安全：相關舉措如和索羅門群島警方建立密切的合作機制並協助其提升能力，改善索國執法機構與獄政單位組織架構和運作模式，以及建立能有效運作並具公信力的法治體系等。
2. 改善公共服務品質：致力協助索國重建行政與立法系統，包含修訂內閣與國會的運作流程與跨部門協調機制、重建審計體系以有效監管國家資源調度及財政收支、設置公務人員培訓機構以招募育成政府人力資源，以及協助地方政府提升施政水準等。
3. 促進經濟發展：諸如派遣財政顧問協助索國政府制訂國家經濟發展計畫和財政改革計畫，制定明確的經濟目標與工作路徑圖，以及輔導索國政府部門和民間企業更有效地開發利用礦產、林業與觀光財等經濟資源。

隨著各項重建工作逐一取得成果，「索羅門群島區域援助團」於 2012

年下旬轉入過渡階段，準備漸進撤出並確保重建成果在援助團離開後仍得以維持。援助團聯合特遣部隊於 2012 年末至 2013 年上旬期間陸續撤出，援助團特別協調員辦公室同時發表了經索國內閣同意的《2013-17 年索羅門群島區域援助團縮編戰略》(RAMSI Drawdown Strategy 2013-2017)，確認將在未來四年間逐步縮編援助團規模，將相關建設任務轉交索國政府各部門接管 (Solomon Times, 2014)。

2014 年至 2017 年間，援助團派駐各處的警力部隊與警政顧問陸續完成移交作業並撤出，索國國內的醫療服務、社區照護等福利機構的運作亦漸上軌道，根據縮編戰略規劃，援助於 2017 年 6 月 30 日正式結束任務並撤離索國。為確保當地局勢不致因援助團離開而再陷動亂，澳索兩國簽署了『有關部署軍警及其他人員致索羅門群島之雙邊政府協定』(Agreement between the Government of Australia and the Government of Solomon Islands Concerning the Basis for Deployment of Police, Armed Forces, and other Personnel to Solomon Islands)，作為澳洲未來於必要時再次派遣安全部隊進入索國的法律基礎 (Parliament of Australia, 2017)。

肆、「索羅門群島區域援助團」運作經驗中的「贊助戰略」意涵

「索羅門群島區域援助團」是近年國際社會中為數不多的國家重建成功案例，作為發起並主導援助團的關鍵國家，澳洲在干預索羅門群島事務的過程中，行事作風完整體現了「贊助戰略」的核心精神。對此，本節於下將分循「贊助戰略」的四項原則：利益調和、機制授權、多邊協調和尊重價值逐一進行討論。

一、利益調和：展現援助行動的公益與利他意涵

「贊助戰略」認為國家對外發起安全行動或以其他形式介入他國事務時，必然有其自身的利益考量，但亦應兼顧國際社會公益與對象國家的利益企求並善加調和，藉此爭取外交支持並避免予外界自私貪婪等負面印

象。澳洲籌建的「索羅門群島區域援助團」能在尚稱順利的情況下完成對索羅門群島的援助及重建工作，相當程度上與這項援助行動展現的公益及利他形象有關。

回顧澳洲的外交政策脈絡，可發現隨著南太平洋島國在 1970 年代後期陸續獨立，鑑於當地國家民情風俗各不相同，以及殖民時代遺留的不愉快記憶，澳洲政府處理區域事務時長期奉行維護地區和平穩定，但避免過度干涉鄰近國家內政的方針。是以在索羅門群島陷入動亂的前期，澳洲雖頗為關注該國局勢，但僅透過大英國協框架和其他成員國攜手調停，無意以個別國家姿態介入其中 (Kabutaulaka, 2005)。當索國總理烏魯法魯向其提出迫切的援助請求時，坎培拉當局不僅選擇拒絕，時任外長唐納爾 (Alexander Downer) 更一度公開指出，澳洲政府憂心貿然派遣軍警部隊干涉索國局勢，將在南太平洋區域內部引起爭議，亦違反本國民眾的輿情期望。概言之，澳洲在這一階段很明確地向外界傳達無意干預他國內政，也不會利用鄰國動亂之機擴展自身政治影響力的政策立場 (Mcdougall, 2004: 215-17)。

澳洲政府的態度在索羅門群島動亂持續惡化並爆發政變後才有所轉變。動亂不斷升高說明索國政府已徹底失去對國內社會的控制，大英國協的調停措施亦未見效。在這種情況下，倘若放任索羅門群島在動亂中自生自滅，不僅將造成嚴重人道危機，後續可能衍生的難民潮及恐怖主義滋長等問題，也會危及南太平洋區域安全。澳洲在這一情境下選擇以更為積極的方式干預索國事務，其行動已然帶有顯著的公益價值。

另一方面，澳洲主導的「索羅門群島區域援助團」在啟動之際便明確界定其核心目標是在尊重索羅門群島國家主權的前提下，協助其恢復社會秩序與經濟發展，並重建索國政府幾近破碎的行政治理能力。援助團的運作模式也始終維持多邊形式並保持充足透明度，在完成前期援助重點工作後便和索國政府共同規劃未來的撤離流程，凡此皆體現援助行動的利他精神，無論外界對於具體援助成效評價如何，都很難質疑澳洲政府意圖利用這項援助行動謀取本國私利。

二、機制授權：鞏固援助行動的合法性基石

「贊助戰略」建議國家在干預他國事務時先行取得國際機制授權，甚至是對象國家的主動請求，藉以確立相關行動具備充足合法性。這麼做雖不免將增加外交協調的工作負擔，長遠來看卻可望減少安全行動遭受他國抵制與國際社會批評的風險。若詳加檢視澳洲政府籌組「索羅門群島區域援助團」操作過程，可發現其對援助行動合法性問題的處理格外謹慎細膩。

在決定積極介入索羅門群島內部動亂後，澳洲政府首先主動邀請索國總理來訪，透過雙邊會談確認索羅門群島尋求澳洲援助的期望並就援助內容建立初步共識，隨後則分別透過國內法與國際法途徑為援助計畫建構合法性：在國內層面，索羅門群島政府確認澳洲援助意向與授權需求後，便由國會表決通過『國際援助便利化法案』，以法規明文確認對援助計畫的支持，並授予援助團隊工作中需要的各類權限與豁免保障。

在國際層面，澳洲的援助計劃取得了「太平洋島國論壇」外長會議認可，以『比克塔瓦宣言』（*Biketawa Declaration*）第1條第6項有關會員國遭遇安全威脅時，論壇其他成員應合作應對的規範為授權依據（Pacific Islands Forum Secretariat, 2000）。「太平洋島國論壇」另在第34屆峰會通過『論壇對索羅門群島宣言』（*Forum Declaration on Solomon Islands*），強調各成員國一致認同對索羅門群島的援助計畫，進一步夯實援助團合法性（Pacific Islands Forum Secretariat, 2003）。取得區域機制授權之後，澳洲與論壇成員國共同和索國簽訂『關於警察與武裝部隊及其他人員部署於索羅門群島以協助其回復法律、秩序與安全的行動與地位協議』，以成立「索羅門群島區域援助團」並釐清援助團職能範疇，正式展開重建行動。

考量到域外國家介入將使援助行動更趨複雜，以及索羅門群島和我國的邦交關係可能引起中國方面反彈，「索羅門群島區域援助團」在成立過程中並未循聯合國途徑獲取國際授權。但時任聯合國安全理事會（UN Security Council）輪值主席米克達德（Fayssal Mekdad）已以公開聲明表達對援助團的肯定，昭示援助行動廣受國際社會肯認的地位（United Nations, 2003）。

三、多邊協調：降低援助行動的單邊主義色彩

「贊助戰略」主張國家在對外安全行動中應避免以單邊姿態行事，設法與其他國家協力合作，除可避免外界有關侵略或殖民主義一類的批評，亦有助於拓展外交支持並分攤行動成本和成敗責任。作為南太平洋地區最具實力的國家，澳洲瞭解自身處理區域安全議題時若有失於冒進之舉，很可能將造成周邊各國不安，而派遣軍警部隊進駐鄰國進行維和重建如此敏感的行動，更是不可避免地將引起各方矚目。是以如何透過多邊協調降低外部疑慮，便成為澳洲規劃對索羅門援助時的考量重點之一。

首先，雖然「索羅門群島區域援助團」大部分經費開銷皆由澳洲負擔，但南太平洋諸國在運作過程中，皆提供了比例不一的人物力資源，至少在形式上共同分擔了行動成本，保持援助團多邊協力的架構。其次，澳洲在援助團內始終居於主導地位，特別協調員等重要職務亦皆由澳洲官員出任，但援助團的許多職位仍保留予紐西蘭及其他南太平洋國家，確保域內各國皆能參與援助團運作及各項開發計畫的執行（Australian Civil-Military Centre, 2012: 42）。此外，為使外界瞭解援助工作進展，「索羅門群島區域援助團」不僅開放國際傳媒赴當地觀察採訪報導，更由「太平洋島國論壇」組織「知名人士小組」（Eminent Persons Group, EPG）巡訪索國各地以評估援助工作得失，提出改善建議報告供援助團參考，展現公開透明且接受國際機制監督的態度（Wainwright, 2006: 183）。相關作為使澳洲政府推動對索羅門群島的援助工作時，得以保持一種靈活的平衡狀態：既可透過在援助團內的影響力和主導地位集中事權以確保工作效率，亦可透過多邊合作形式迴避外界質疑，為援助團運作爭取到盡可能多的外交支持。

四、尊重價值：重視對象國家的文化價值與感受

「贊助戰略」建議國家在干預他國內政時，除須確保相關行動符合國際法規與普世道德標準，亦應尊重對象國家的文化傳統及政治價值，避免以居高臨下的姿態強加自身價值觀於他國以免引起反彈。回顧「索羅門群島區域援助團」運作歷程，可察見澳洲推動對索羅門群島援助工作時，始

終保持對索國政府與民眾的尊重。

事實上，澳洲早期在討論如何援助索羅門群島時國內曾出現路徑辯論。智庫「澳洲戰略政策研究所」(Australian Strategic Policy Institute, ASPI)一度建議澳洲政府效仿聯合國在柬埔寨等地的維和經驗，設置「索羅門群島復原管理局」(Solomon Islands Rehabilitation Authority, SIRA)這一凌駕於索國政府之上的獨立機構，接管索國的安全、政治與經濟治理權限，藉由事權統一提升援助效率。考量到南太平洋地區的政治環境特質，澳洲政府認為這種做法恐將引起索國政治菁英及其他太平洋島國對於主權獨立性的疑慮，甚或導致新殖民主義一類的批評，因而最終並未接納該構想。「索羅門群島區域援助團」終究未建立超越索國政府的權力機構，而是以贊助者身份在各政策領域提供索國必要支援，幫助其穩定安全情勢並改善治理能力，尊重索羅門群島作為主權國家的地位 (Australian Strategic Policy Institute, 2003: 39-40)。

援助團在運作過程中也採取了一些措施以尋求在地民眾支持，例如除援助工作初期為確保援助團成員人身安全並儘速穩定索國社會秩序而曾動用軍事部隊外，後續的重建與執法工作絕大部分皆由援助團警力部隊和索羅門群島警方共同擔任維安主力，藉此降低在地民眾對援助團的反感、增進彼此溝通順暢度，同時亦可培植索國警方的執法能力 (Fullilove, 2006: 16-17)。

相關舉措雖在一定程度上遲滯了援助工作執行效率，卻有助於保持援助團與索國民眾間的良好關係，降低援助工作遭遇抵制阻撓的風險，更有助於提升索國政府的治理能力，使其可在援助團撤離後獨力穩定內部局勢。

五、對於「贊助戰略」應用效益的觀察

由上文所述可發現，澳洲雖在南太平洋地區擁有明顯的國力相對優勢，但在處理對外安全援助事務時並未表露強勢姿態，反而顯得節制溫和且小心翼翼。對於「贊助戰略」理念的落實，固然為澳洲政府在推動「索羅門群島區域援助團」工作時帶來許多額外負擔，但在援助活動正式結束後回顧援助團 14 年間的工作歷程和成果，觀察者當可從中察見「贊助戰略」的實務應用效益。

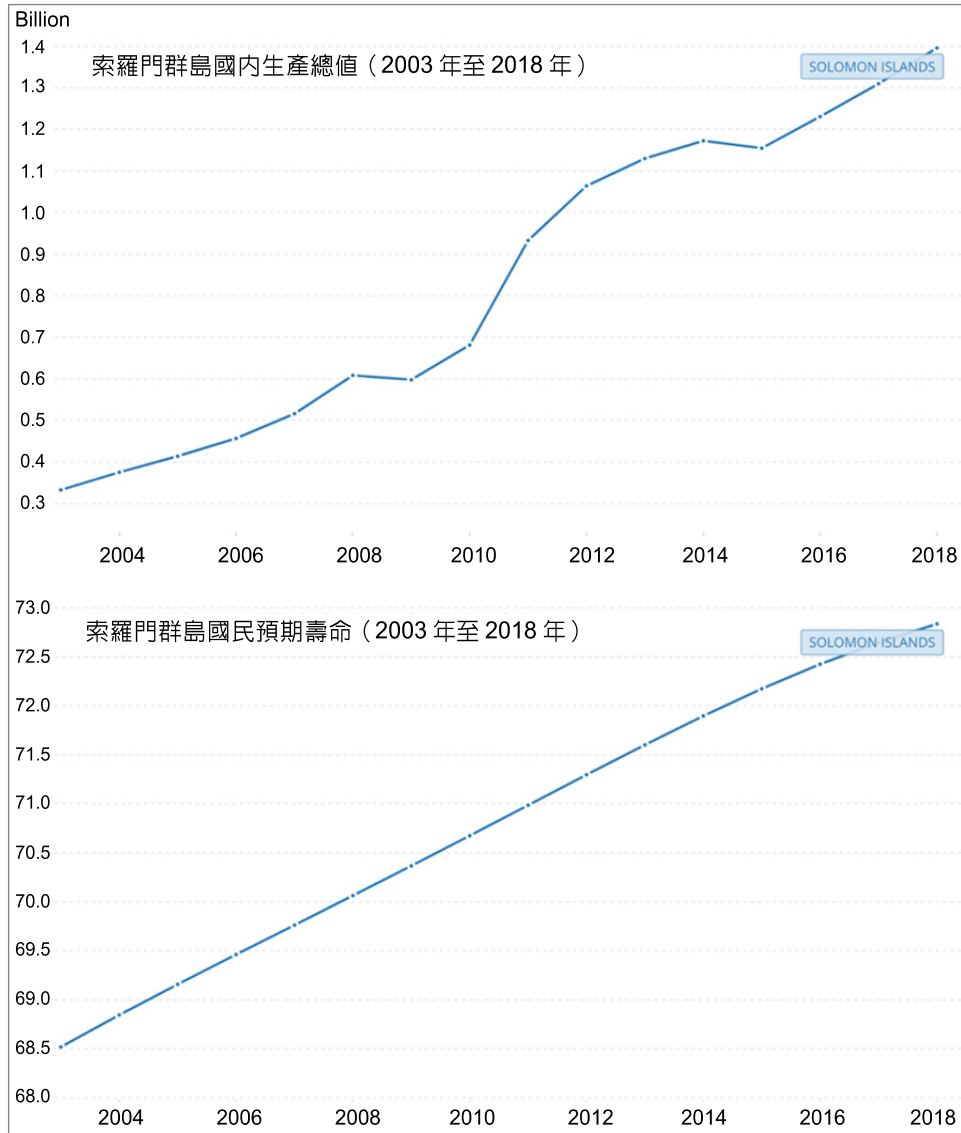
首先，1998 年末爆發的一系列種族仇恨動亂，不僅對索羅門群島的政經體系與社會秩序造成巨大破壞，也迫使鄰近的澳洲出於國家安全與區域利益等多重考量，以援助團形式介入索國亂局。索羅門群島的犯罪率在援助團展開工作後已較動亂時期大幅降低，政府部門的執法能力顯著改善⁹，國民生活水準與經濟環境也有顯著進步（請見圖 3）¹⁰。雖然索羅門群島目前仍屬低度開發國家，但在接受國際援助後已進入穩定且持續發展的軌道（Wallis, 2006: 81-98）。援助團的工作能夠取得如此成果，除了澳洲及協力各國的努力外，相關重建計畫得到在地民眾的支持配合亦是重要原因（ANU Enterprise, 2012: 34-159），是故援助團在工作中致力爭取民眾認同、避免引起反感抵制的相關努力確有其正面意義。

其次，「索羅門群島區域援助團」對於索國內政的干預雖頗為審慎，但其與索國菁英在援助過程中仍不免產生摩擦。部分心懷不滿的索國政治人物，曾抨擊澳洲政府主導的援助工作對索羅門群島的獨立國家地位造成損害。例如曾數度出任索國總理的蘇嘉瓦瑞（Manasseh D. Sogavare）便因與澳洲政府在官員任用及司法引渡問題上存在歧見，而強烈指責援助團侵犯了索國政府的主權（Dinnen, 2007: 262-63）。蘇嘉瓦瑞對援助團的抵制雖為重建工作造成部分阻力，但因援助團的合法性基礎穩固，相關控訴在南太平洋地區以至索國政壇都未引起明顯負面效應，對於澳洲的國家形象未造成顯著傷害（Barbara, 2008: 137-40）。

最後，作為「索羅門群島區域援助團」的主導者，澳洲援助期間陸續投入高達 28 億澳元資金，承擔了繁重的外交與維安工作（SBS News, 2017）。雖然援助團工作成果獲得普遍肯定，但其國內亦有意見責難政府為援助團消耗的資源，已遠超過澳洲在當地的國家利益（Hayward-Jones, 2014: 6-8）。

⁹ 關於索羅門群島區域援助團在社會安全領域的具體重建工作項目，請參考 Judy Putt, 等人（2018）。

¹⁰ 本處所引圖示以 2003 年至 2018 年間為觀察時段，與索羅門群島區域援助團在索國境內的工作期程相對應。然而該援助團於 2003 年中旬成立後方進駐索國展開援助，其工作具體成效或非能立竿見影，此需敦請讀者留意。惟讀者應仍可透過本圖示瞭解索羅門群島的經濟和社會狀況在援助團進駐前後的總體改善情形。



來源：World Bank (n.d.)

圖 3：「索羅門群島區域援助團」工作期間索羅門群島國內民生經濟發展趨勢圖

雖然如此，考慮到援助團的目標不是提供純物質性援助，更強調在尊重索國政治傳統的前提下，以贊助者角色支持其重建治理能力，援助工作所需成本與時間偏高有其原由。而這樣的付出最終亦得到了回報—援助團平順地撤離當地，且援助成果大致得以穩定延續。與美國在全球反恐戰爭中對伊拉克及阿富汗兩國的重建經驗相比，「索羅門群島區域援助團」的工作顯然相對成功。

伍、結語

作為國際關係新興理論研究項目，「贊助戰略」當前在學界中受到的關注仍然有限，其內容亦不乏有待進一步衍發完善的空間。然若細究其學術背景，可發現「贊助戰略」並非全然新創，而是現實主義平衡理論 (Balance Theory) 一脈的前沿研究成果。

國際關係現實主義學派晚近對於平衡理論的以「權力平衡理論」(balance of power theory) 觀點為基礎，認為持有過大權力的國家將觸動外部平衡效應，促使他國以內部平衡 (internal balancing) 或外部平衡 (external balancing) 手段加以制約。但後續興起的「威脅平衡理論」(balance of threat theory) 修正了這種看法，主張國家權力強弱與外部平衡效應發生之間並無直接關係，關鍵在於國家是否成為其他國家的安全威脅，只要能避免激起他國的威脅感知，保持權力優勢並迴避外部平衡仍然可能。在這一思維下，如何在國際社會中對外展現良善意圖，並明智地使用權力以免引發他國抵制，便成為國家制訂外交政策時需要審慎評估的焦點所在。「威脅平衡理論」的觀點帶動了許多新興理論發展，諸如「馴服戰略」(taming strategy) 和「柔性平衡理論」(soft balancing theory) 等研究皆由此而生¹¹，「贊助戰略」本質上亦為此一學理脈絡下的產物。

「贊助戰略」建議現代國家在處理國際安全問題或干預他國事務時，應避免過度依賴物質性權力的強制運用，注重調和彼此間的利益期望、爭

¹¹ 請參考 Pape (2005)。

取國際機制授權並學習以多邊協調模式行動，尊重他國的政治價值和文化傳統。這些要求固然將增加外交活動的成本與複雜度，卻可使相關行動獲得更為廣泛的國際支持，減少遭逢他國抵制與國際輿論批評的風險，國家從而得以相對低廉的成本達成外交目標，同時保有撤出行動或轉移責任的彈性空間。

澳洲在 2003 年後推動的「索羅門群島區域援助團」，是一項體現「贊助戰略」理念的典型案例。在這項深度介入鄰國內政的援助行動中，澳洲政府採取了謹慎細膩的外交操作，確保行動獲得受援國家與國際機制雙重授權，在執行援助工作時刻意維持多邊協力形式，同時尊重受援國家的利益需求及社會觀感。相關舉措使澳洲主導的這項援助工作既為國際社會廣泛稱許，亦獲得索羅門群島在地民眾支持。而援助團穩固的合法性基礎，則使其在面臨批評意見與政治紛爭時得以安然度過，最終順利完成援助目標並撤離索國。

經由對「索羅門群島區域援助團」運作經驗的回顧與分析，觀察者當可從中洞見「贊助戰略」的政策參考價值。隨著參與研究的學者日益增加，該戰略的學理內容在可預見的未來中或將有望更趨完備，為現代國家在國際法規日益完備而跨國互賴網絡緊密難分的情境中，提供明晰可行的對外活動指導方針。我國外交處境雖有特殊艱困性，但長年以來亦積極拓展與世界各國，尤其是印太地區諸國間的交流合作，近年更透過「新南向」政策等規劃，試圖加強與東南亞暨南亞諸國間的關係。「贊助戰略」的學理構想，對於我國外交工作應具一定程度的政策參考價值：我國在處理對外援助與跨國合作等事務時，應與對象國家深入溝通，除調和彼此的利益企求外，亦應尊重他國的社會文化價值；另一方面，倘若未來出現特定國家面臨安全或社會危機，亟待國際社會施以援手等情況，我國亦可爭取參與相關行動，成為共同贊助者之一，俾擴大自身的外交影響力並提升國際形象。

參考文獻

- 張勇，2016。《所羅門群島》。中國北京：社會科學文獻出版社。
- Allen, Matthew G. 2012. "Land, Identity and Conflict on Guadalcanal, Solomon Islands." *Australian Geographer*, Vol. 43, No. 2, pp. 163-80.
- ANU Enterprise. 2012. *People's Survey 2011*. Canberra: Australian National University.
- Australian Civil-Military Centre. 2012. *Partnering for Peace: Australia's peacekeeping and peacebuilding experiences in the Autonomous Region of Bougainville in Papua New Guinea, and in Solomon Islands and Timor-Leste*. Canberra: Australian Civil-Military Centre.
- Australian Strategic Policy Institute. 2003. *Our Failing Neighbour - Australia and the future of Solomon Islands*. Canberra: Australian Strategic Policy Institute.
- Barbara, Julien. 2008. "Antipodean Statebuilding: The Regional Assistance Mission to Solomon Islands and Australian Intervention in the South Pacific." *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 2, No. 2, pp. 123-49.
- Central Intelligence Agency. 2021. "Solomon Islands." *World Factbook* (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/solomon-islands/>) (2021/4/30)
- Chan, Steve and Brock F. Tessman. 2009. "Relative Decline: Why Does It Induce War or Sustain Peace?" in William R. Thompson, ed. *Systemic Transitions: Past, Present, and Future*, pp. 9-30. New York: Palgrave Macmillan.
- Clark, Ian. 2009. "Bringing Hegemony Back in: The United States and International Order." *International Affairs*, Vol. 85, No. 1, pp. 23-36.
- Dinnen, Sinclair. 2007. "A Comment on State-building in Solomon Islands." *The Journal of Pacific History*, Vol. 42, No. 2, pp. 255-63.
- Flemes, Daniel. 2007. "Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy." IGA Working Paper No. 57 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1007692) (2021/6/30)
- Fullilove, Michael. 2006. "The Testament of Solomons: RAMSI and International State-Building." *Lowy Institute Analysis*, No. 53, pp. 1-32.
- Hayward-Jones, Jenny. 2014. *Australia's Costly Investment in Solomon Islands: The Lessons of RAMSI*. Sydney: Lowy Institute.
- He, Kai. 2009. *Institutional Balancing in the Asia Pacific, Economic Interdependence*

- and China's Rise*. New York: Routledge.
- Holliss, Isaac. 2012. "An International Expectation: Emotion and Australia's Intervention in the Solomon Islands." *St Antony's International Review*, Vol. 8, No. 1, pp. 150-66.
- Huntington, Samuel P. 1999. "The Lonely Superpower." *Foreign Affairs*, Vol. 78, No.2, pp. 35-49.
- Ikenberry, G. John. 2014. "From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia." *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 23, No. 2, pp. 41-63.
- Ikenberry, G. John, and Charles A. Kupchan. 1990. "Socialization and Hegemonic Power." *International Organization*, Vol. 44, No.3, pp. 283-315.
- Ikenberry, G. John. 2011. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Kabutaulaka, Tarcisius Tara. 2002. *A Weak State and the Solomon Islands Peace Process*. Honolulu: East-West Centre.
- Kabutaulaka, Tarcisius Tara. 2005. "Australian Foreign Policy and the RAMSI Intervention in Solomon Islands." *Contemporary Pacific*, Vol. 17, No. 2, pp. 283-308.
- Khong, Yuen-Foong. 2013. "The American Tributary System," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 6, No. 1, pp. 1-47.
- Kindleberger, Charles P. 1981. "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides." *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, pp. 242-54.
- Krauthammer, Charles. 1990/1991. "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, pp. 23-33.
- Krauthammer, Charles. 1992. "The Unipolar Moment," in Graham Allison and Gregory F. Treverton, eds. *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order*, pp. 295-306. New York: W. W. Norton.
- Kwai, Anna Annie. 2017. *Solomon Islanders in World War II: An Indigenous Perspective*. Canberra: Australian National University Press.
- Layne, Christopher. 2018. "The US-Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana." *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, pp. 89-111.
- Lushenko, Paul A. 2016. "Sponsoring Asia-Pacific Security: PACOM's Role in Reconciling Bilateral and Multilateral Security Structures." (<https://apps.dtic.mil/sti/>

- citations/AD1018100) (2021/6/30)
- Maebuta, Jack, Rebecca Spence, Iris Welders, and Michael O'Loughlin. 2009. "Attempts at Building Peace in the Solomon Islands: Disconnected Layers." (<https://www.cdacollaborative.org/wp-content/uploads/2016/02/Attempts-at-Building-Peace-in-the-Solomon-Islands-Disconnected-Layers.pdf>) (2021/6/30)
- Mastanduno, Michael. 1997. "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War." *International Security*, Vol. 21, No. 4, pp. 49-88.
- McDougall, Derek. 2004. "Intervention in Solomon Islands." *Round Table*, Vol. 93, No. 374, pp. 213-23.
- Mearsheimer, John J. 2019. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International Security*, Vol. 43, No. 4, pp. 7-50.
- Mearsheimer, John J., and Stephen M. Walt. 2016. "The Case for Offshore Balancing A Superior U.S. Grand Strategy." *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4, pp. 70-83.
- Moore, Clive. 2007. "Helpem Fren: The Solomon Islands, 2003-2007." *Journal of Pacific History*, Vol. 42, No. 2, pp. 141-64.
- National Parliament of Solomon Islands. 2008. *Review of RAMSI*. Honiara: National Parliament of Solomon Islands.
- Nautilus Institute. 2008. "RAMSI Special Co-ordinator." (<https://nautilus.org/publications/books/australian-forces-abroad/solomon-islands/ramsi-special-co-ordinator/>) (2021/3/1)
- Nautilus Institute. 2009. "Regional Assistance Mission to Solomon Islands (RAMSI)." (<https://nautilus.org/publications/books/australian-forces-abroad/solomon-islands/regional-assistance-mission-to-solomon-islands-ramsi/>) (2021/2/28)
- Norrlof, Carla. 2018. "Hegemony and Inequality: Trump and the Liberal Playbook." *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, pp. 63-88.
- Nye, Joseph S., Jr. 2010. "The Future of American Power: Dominance and Decline in Perspective." *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, pp. 2-12.
- Pacific Islands Forum Secretariat. 2000. "Biketawa Declaration." (<https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2017/11/BIKETAWA-Declaration.pdf>) (2021/3/1)
- Pacific Islands Forum Secretariat. 2003. "Forum Declaration on Solomon Islands." (<https://www.forumsec.org/2003/08/15/forum-declaration-on-solomon-islands/>) (2021/3/1)
- Pacific Islands Legal Information Institute. 2003. "Agreement between Solomon

- Islands, Australia, New Zealand, Fiji, Papua New Guinea, Samoa and Tonga concerning the Operations and Status of the Police and Armed Forces and Other Personnel Deployed to Solomon Islands to Assist in the Restoration of Law and Order and Security.” (http://www.pacii.org/pits/en/status_pages/2003-12.html) (2021/3/1)
- Pape, Robert A. 2005. “Soft Balancing against the United States.” *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 7-45.
- Parliament of Australia. 2017. “Agreement between the Government of Australia and the Government of Solomon Islands Concerning the Basis for Deployment of Police, Armed Forces, and other Personnel to Solomon Islands.” (<https://reurl.cc/0OvYEb>) (2021/3/1)
- Regional Assistance Mission to Solomon Islands. 2003. “The Facilitation of International Assistance Act.” (<https://www.ramsi.org/wp-content/uploads/2017/06/Facilitation-of-International-Assistance-Act.pdf>) (2021/3/1)
- Putt, Judy, Sinclair Dinnen, Meg Keen, and James Batley. 2018. *The RAMSI Legacy for Policing in the Pacific Region*. Canberra: Australian National University Press.
- Reich, Simon, and Richard Ned Lebow. 2014. *Good-bye Hegemony: Power and Influence in the Global System*. Princeton: Princeton University Press.
- Reich, Simon, and Richard Ned Lebow. 2017. “Influence and Hegemony: Shifting Patterns of Material and Social Power in World Politics.” *All Azimuth*, Vol. 6, No. 1, pp. 17-47.
- SBS News. 2017. “Solomons Mission Cost \$2.8 Billion.” May 31 (<https://www.sbs.com.au/news/solomons-mission-cost-2-8-billion>) (2021/2/28)
- Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme. 2019. “Solomon Islands Forest Harvest Rates Show Worrying Trend.” *Pacific Environment Portal*, July 9 (<https://pacific-data.sprep.org/story/solomon-islands-forest-harvest-rates-show-worrying-trend>) (2021/4/30)
- Solomon Times*. 2014. “RAMSI Reports on Progress of Drawdown Strategy.” August 21 (<https://reurl.cc/5qv02q>) (2021/2/28)
- United Nations. 2003. “Press Statement on Solomon Islands by Security Council President.” August 26 (<https://www.un.org/press/en/2003/sc7853.doc.htm>) (2021/4/30)
- United Nations Development Programme. n.d. “Human Development Reports: Human Development Indicators, Solomon Islands.” (<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SLB>) (2021/2/28)

- Wainwright, Elsin. 2006. "Australia's Solomon Island Commitment: How Is It Progressing?" *Sydney Papers*, Vol. 18, No. 1, pp. 181-91.
- Wairiu, Morgan. 2007. "History of the Forestry Industry in Solomon Islands: The Case of Guadalcanal." *Journal of Pacific History*, Vol. 42, No. 2, pp. 233-46.
- Wallis, Joanne. 2006. "A 'Helpem Fren' in Need...Evaluating the Regional Assistance Mission to Solomon Islands." *Security Challenges*, Vol. 2, No. 2, pp. 81-98.
- Walt, Stephen M. 2004. "Can the United States Be Balanced?" paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, September 2-5.
- Walt, Stephen M. 2005. *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. New York: W. W. Norton.
- Walt, Stephen M. 2018. *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Webb, Michael C., and Stephen D. Krasner. 1989. "Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment." *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 2, pp. 183-98.
- Wolfley, Kyle J. 2019. "Military Statecraft and the Use of Multinational Exercises in World Politics." *West Point Research Papers*, No. 129, pp. 1-36.
- World Bank. n.d. "Data-Solomon Islands." (<https://data.worldbank.org/country/SB>) (2021/2/28)

Analysis on the Theoretical Implication and Application Effectiveness of the Sponsorship Strategy:

A Case Study of the Operational Experience of the Regional Assistance Mission to Solomon Islands

Kai-Ming Chang

Assistant Professor, Center for General Education, National Taichung University of Science and Technology, Taichung, TAIWAN

Abstract

As a new theoretical research issue of the international relations studies, the “Sponsorship Strategy” was derived from the discussion of American diplomatic failures in the post-9/11 era. This strategy advocates that modern countries, which are in an interdependent network, should not rely solely on the application of material power to oppress other countries when dealing with international security affairs. Countries should try to create social power through the ways like making diplomatic coordination, obtaining authorization from multilateral mechanisms, and complying with international law, in order to establish sufficient legitimacy for related foreign activities, gain recognition and support from the international community, and reduce the risk of encountering resistance from other countries or damaging the country’s image. For understanding the content and policy value of the “Sponsorship Strategy,” this article will review its academic evolutionary context and main arguments. At the same time, the article will take the operating experience of the “Regional Assistance Mission to Solomon Islands” organized by the Australian government between 2003 and 2017 as a verification case, in order to present the effects that the “Sponsorship Strategy” may have when it is actually been applied in diplomatic affairs and examine the theoretical value and development prospects of this strategy.

Keywords: sponsorship strategy, international security, legitimacy, multilateral coordination, Regional Assistance Mission to Solomon Islands