

cmchao / May 09, 2017 09:29AM

[試論「南島外交」](#)

試論「南島外交」

一個大洋洲人類學家的觀點

2017.05.08 太平洋南島外交

作者：郭佩宜

自從新政府提出「新南向政策」之後，忽然間許多人與機構都「動起來」了。一切似曾相識，跟所謂「建國百年」時許多活動都套上「百年」標籤有些類似（有篇芭樂文探討喔），「新南向」成為新的資源關鍵字。然而令人納悶的是，學界裡長期、深入研究東南亞的朋友們，卻似乎沒被動員——那麼到底是誰在做新南向呢？有朋友一開始就憂心忡忡，深怕此種政策的副作用會鼓勵很多對區域無知的冒進計畫，反而敗事；有朋友開始看到躁進的各類計畫，連學生社團都蠢蠢欲動，偶爾被想到「諮詢」一下，說的話對方未必聽得進去，或掙扎是否要花時間精力去幫忙？越內行的區域研究者越謹慎而不敢輕率提大計畫，於是陸續聽到朋友抱怨被發包要審查科技部掛新南向之名的計畫，發現內容充滿對東南亞的無知，只是為計畫而計畫套用的假帽子（不幸的是預算由上而下，總得要執行，這樣的計畫最後可能還是分得到大餅）。在這些急就章的過程中，區域研究的專業似乎被晾在一邊，或被小看。

身為一個大洋洲人類學家，在新南向所謂重點18國公布後，立刻發現大洋洲島國不在名單之列。或許是經濟規模太小，不符新南向的經貿大旗，南太平洋只見紐澳，反而遺漏台灣邦交國比例甚高的太平洋群島。不過聽了前述東南亞研究朋友們的聲聲無奈與憂心之後，有時也不太確定該不該抱怨，說不定太平洋研究其實很幸運，倖免於亂入帶來的災難哩。

台灣現在21個邦交國中大洋洲占了六個（帛琉、馬紹爾、諾魯、吐瓦魯、吉里巴斯、及所羅門群島）。即使不談新南向，仍需要思考如何促進區域外交，最近我受邀到幾個不同場合參與相關座談，藉這篇芭樂文略整理幾個想法。

台灣原住民參加2012太平洋藝術節（photo by 郭佩宜）

海上大棋盤：下棋的是誰？

太平洋島國外交一直是台灣的國際關係研究中不太受到重視的一環，多半是國關學者順帶的研究，而非專門次領域，研究論文數量很少。或許只是副業，研究投注的資源有限，此類論文引用的資料來源也多半是透過官方文件與紐澳的媒體，較少直接實地研究，並多數側重台灣與中國在區域的外交競逐。從大洋洲人類學的角度來看，這樣的研究取徑容易不自覺地倒向大國觀點，看不見島國的主體性，加上對外交界重視政經現實的衡平習慣，經常不知不覺落入矮化島國的窠臼。

例如數年前中央研究院亞太研究中心曾舉辦「海上大棋盤：太平洋島國與區域外國家間關係」研討會，這是非常少數以太平洋島國為主題的國際關係討論。棋盤的比喻十分生動，然而我心中直接浮現疑問——誰的棋盤，誰在下棋？從會議中的主要論文來看，在這南太平洋的棋盤上，是周邊大國下棋，包括紐、澳、歐、美、日、台、中，但生活在其上的島民在這樣的分析視角中卻只是被動的棋子，缺乏能动性。這樣的情形不只在該場會議，實乃常態。

然而在國際關係中看見島民主體性不只是一種泛道德或政治正確的講法，即使在現實的外交中，其重要性不容忽視——也就是說他們是下棋的高手。以近期出版的論文集The New Pacific Diplomacy為例，這些大洋洲研究者觀察到約莫從2009年開始太平洋島國的外交如吉里巴斯總統Tong所稱，出現典範轉移（paradigm shift），「太平洋要畫自己的航道」。

二戰之後獨立運動風起雲湧，在反殖民風潮中出現「太平洋之路」（the Pacific Way）論述，強調在地社會文化特色，其做事方式有別於「白人」殖民者，在外交平台上著重於建立共識。之後區域內逐漸成立數個區域組織，多半以紐澳為首，加上其他國家或國際組織的援助，構成了太平洋國際關係的樣貌，在90年代往區域整合（新自由主義）以及防止犯罪、恐怖主義為外交主軸。2006斐濟政變後在紐澳主導下施以政經制裁，2009年更被踢出重要的「太平洋島嶼論壇」（Pacific Islands Forum），希望能迫使其儘快恢復民主，然而此舉卻遭遇政變強人Bainimarama的反制，他一面呼籲「太平洋島嶼論壇」應反向踢出紐澳改為‘Pacific only’，同時積極引入其他資源（如中國的大幅援助），另起爐灶成立新組織「太平洋島嶼發展論壇」（Pacific Islands Development Forum），互別苗頭，也強化原有的區域組織如Melanesia Spearhead Group的角色。

如同二戰後斐濟總理Mara帶頭倡議「太平洋之路」，這波外交新浪潮中斐濟也扮演重要角色，但更重要的是區域內許多菁英未必對斐濟強人將政變美化買單，仍呼應斐濟的訴求，那是因為他們對於紐澳（尤其是澳洲）的長期干預已有「新殖民主義」的疑慮，認為澳洲經常依照自己的制度和價值觀干涉、批評鄰國，包括將之說成「不穩定的弧線」、或將鄰國貼上'failed states'的標籤。此外在一些議題上島國與紐澳利益衝突。例如對小島國而言氣候變遷、海平面上升是最切身的威脅，然而在全球碳排放減量的議題上紐澳不如他們積極，無法「代表」區域——那麼島國就應積極取得發言權，在區域以及聯合國相關組織重新拿回太平洋島國的主導權。島國們在許多重要議題如氣候變遷、海洋管理（如海床採礦）、漁業、永續發展、去殖民、貿易協定等連結外交，且與「全球南方」（Global South）結盟。從多次氣候變遷談判中太平洋島國的高度曝光、訴諸土地感情與環境正義的場場演說來看，其新的外交成就頗為亮眼。（至於此種操作的問題，那就是另一篇文章了。）

尊重區域研究專業，建立跨學科平台

當代太平洋除了殖民歷史遺緒，區域互動以歐洲（歐盟、法、英）、紐澳、美國為主要對象之外，近年出現「亞洲轉向」，Ron Crocombe教授的Asia in the Pacific Islands: Replacing the West一書有清楚的勾勒。除了日本、中國、台灣、韓國的積極經營，也有一些後冷戰地緣政治新勢力的進入（如俄羅斯、印尼、印度、以色列、阿拉伯聯合大公國、土耳其也都開始參與）。台灣要在這樣的棋盤上扮演什麼樣的角色？首先需要「真正」看見並尊重島國島民的主體性，了解太平洋的文化。另一個可能的切入則是南島外交。

在這波新氣象中，類似二戰後反殖民的浪潮，再度強調島國主體性、「太平洋的聲音」，如庫克群島總理Henry Puna即提出「重新想像區域」（Reimagine the region）的呼籲，主張太平洋群島要跳脫「發展中小島國」（small island developing states）的框架，而自我定位為「大洋島國」（large ocean island states）。這些倡議借用了太平洋思想家Epeli Hau'ofa的概念，有別於陳舊的發展理論將大洋洲視為「汪洋中的一些小島」，地理遙遠、缺乏資源、難以發展的大陸思維，而以「群島之洋」（islands of the sea）代之，亦即強調區域內的島嶼連結，珍視文化傳統，海洋為資源而非限制。此種視野上的翻轉，需要有文化底蘊才能真正領略，那是一種認識論、本體論根本上的差異，而非只是將「文化」當成一個變項的平面分析，以及虛偽多元主義。

國際關係是多邊共構的，島民的位置與策略需要更多著墨。如果台灣在外交、國際關係上不想只是化約為比拳頭（power play），而有更根本人文的理想存在，那麼島民的聲音需要更被聽見。以往台灣缺乏太平洋島民觀點的國際關係視角，除了整體不重視該區域外（然而我們卻很重視歐美、日本的「在地觀點」，這其中顯然有某種不待言又羞於說破的階序心態），很大程度與學科的特性以及慣習有關，此外也與研究方法有關。過度仰賴大國媒體新聞、官方宣言，往往停留在官方說詞、整理和複述的層次，難有洞見。此時人類學家就幫得上忙了，人類學研究多半長期、深入，貼近在地，具有文化敏感度；但人類學的步調比較慢，對瞬息萬變的國際關係來講可能速度緩不濟急，田野工作也多侷限在較小的點，經常對大尺度的掌握較不擅長。我們需要更開闊的跨學科區域研究取徑——結合細緻深入、關照在地觀點的人類學研究、以及擅長分析政經大局勢的政治分析，在積極的合作平台上互補。蕭新煌以及林正義老師擔任中研院亞太研究中心執行長期間曾有這樣的視野，但可惜才起步就還來不及站穩，組織變動後該中心就棄守亞太中的「太」了。

真正的區域研究者都很清楚，我們不可能只看單一國家，而要將之放在區域之下來理解；要對一個區域（例如東南亞、或大洋洲）有足夠理解則需要多年的養成，不只是實地造訪，還有語言學習、針對長期歷史、文化的閱讀，參與學術社群的討論，並得緊密follow時事發展（芭樂人類學即有幾篇精采的文章，尤請參閱趙恩潔這篇關於新南向應從語言文化開始的討論）。這些都不是看到資源才開始換跑道一蹴可及的，往往都要十年累積才敢說自己有點'fu'，而越了解區域，越覺得自己不夠明白。然而區域研究不只是純學術性質，也可以與政策做結合，如何善用原本積蓄的這些人才與能量，台灣需要更有制度性的作法。

本文並非要從人類學或大洋洲區域研究的本位來苛責國關學者，而是希望透過指出原本結構的困境，尋求可能的解方。一個很好的參考是澳洲國立大學亞太事務學院下的「美拉尼西亞國家、社會與治理」（State, Society and Governance in Melanesia (SSGM) program），成立已經二十多年，為非傳統的外交、國關研究機構，有二十幾位專職研究者，其學術專長都專注在此區域、有極高比例是人類學博士。他們經常進行田野工作、也以團隊合作方式做研究，出版報告，對區域發展脈動以及文化脈絡有極佳掌握。這樣的學術智庫能非常紮實地提供政府外交決策的重要參考，而旗下的學者也有學術獨立性，毋須為政策擦脂抹粉（事實上，這樣的研究才有參考價值）。例如SSGM的一

位傳統智慧財產權研究者Miranda Forsyth，即多年撰文批評主流的智慧財產權產業，例如國際智財組織與大國在太平洋島國推銷智財權立法能帶來創作人的授權利益，其實只是畫個看得到吃不到的大餅，無視全球智財利益集中在少數幾國的現實，以及國內立法後反而可能因盜版罰則而受害。她也對採取「特別權利」概念做傳統知識智財立法的途徑提出質疑，論述如何更積極採納傳統機制而非西式法律來處理權利關係。其論文未必見喜於澳洲政府，然其在SSGM有學術自由的空間可以發揮。

2016年太平洋藝術節，台灣原住民藝術家將作品贈予關島博物館（photo by 郭佩宜）
何為南島，如何外交？

台灣是南島重鎮，從南島連結來與太平洋外交銜接，是最自然的走法。大洋洲已故的區域重量級的學者Ron Crocombe教授在1999第一屆南島文化節來台演說時，筆者擔任該場次的現場口譯，印象非常深刻的是他提出台灣不應該只向西（中國）看，侷限在大國的陰影下，而應該向東看，面向寬廣的太平洋，重新定位自己。這樣的看法現在似乎有點稀鬆平常，然而在當時頗有翻轉性與啟發性。隨著政治上台灣認同意識的成長，從民進黨第一次執政時開始出現的「南島外交」，這些年來雖然不同政府重視程度有別，作法尚未系統化，然而也有不少的交流活動（如參與太平洋藝術節、每年的南島論壇、藝文互訪等），在有些原住民社群中成為新興的議題。「南島」（Austronesians）這個詞也從小眾學術圈的討論，在過去數年間逐漸在大洋洲有了知名度。台灣的大洋洲研究者很早即是南島外交的倡議者，多少也參與了一些相關活動，對此樂觀其成，以下提出一些個人的觀察與發展建議。

有別於傳統外交，南島外交走的是文化與情感路線，這是外交體系較為陌生（或容易犯錯）、卻是原住民相關單位（如原民會）比較容易施力的領域，此外也涉及文化與教育，需要彼此配合。然而與全世界多數行政機構（以及前述學術界）遇到的問題很類似，此類跨單位的業務難免出現金融時報專欄人類學家Gillian Tett說的「穀倉效應」（silo effect）——龐大的組織裡，分工分類系統造成各單位自行其事，視野侷限只看到自己的本位（也就是躲在自己的穀倉），跨部門合作困難、缺少橫向連結，結果整體無法提昇，甚至出現負面的結果。南島外交涉及的部會眾多，尤其是原民會、外交部、教育部、文化部，需要更具高位的統籌政務委員或平台，才能更有效的進行，而非只讓基層工作者獨自承受溝通的重擔。

再者，南島外交是長線、多面向的工程，若是以一般公部門KPI評量管控的方式來運作，則只會散亂的、為業績而做的短線活動，效益有限，也與原本精神背道而馳。例如教育部曾補助「世界南島」的海外語言學習與田野工作，然此政策卻不持久，幾年後計畫終止。此類基礎獎助培養了不少新生代的研究者，其效益難以在短期內展現，卻是長期發展無可或缺的紮根工作。南島外交不應複製此種操作方式，應從建構政策白皮書著手，宏觀規劃藍圖，而後紮實地累積。

南島外交從規劃到執行的過程需要匯集各種學術工作者、行政單位、非政府組織與部落工作者的協力。南島外交若只是由上而下的政策，效益非常有限，其主體應為原住民以及部落，因此需要整合中央與地方，含納民間的力量，從原住民的主體性出發，這條路與傳統外交大相逕庭。

去年（2016）太平洋歷史學雙年會在關島舉行，其中有個場次討論區域內的外交關係，有位日本研究者透過相關文件資料描述台灣近年進行的南島外交，然而我對其中功利式的描繪不以為然，問答時間提出不同的看法。固然從台灣政府欲彰顯相對於中國的獨特性的立場來看，凸顯台灣原住民是在「自我展演」時的策略，有些學術研究（無論是西來、南來或原鄉論）是否受到預設立場「干擾」也不乏討論。然而若是實際觀察參與南島外交的台灣原住民經驗，就很難簡單將之視為政府的外交棋子，而沒有自己的主動性。在許多交流場合中，相遇的彼此情感的真摯性無庸置疑，並非外交辭令或展演，而更重要的是在過程中，新的連結創造了歸屬感與可能性的想像。原住民在台灣人口不到百分之三，然而全世界說南島語的總人口有數億之多，原來身為南島並不孤單，這樣的「後盾」支撐感對台灣原住民是一種賦權（empowerment），對大洋洲島民而言，新拓展的連結也是「群島之洋」的具體展現。這才是南島外交真正有意義有吸引力的地方。用比較俗氣的話說，南島外交對原住民、太平洋島民以及台灣是三贏。

2012太平洋藝術節，台灣原住民團員參訪所羅門群島Langalanga人製作貝珠錢的過程（photo by 郭佩宜）
容我再重述一次：南島外交需要從原住民的主體性出發，這條路與傳統外交大相逕庭，但（借用「太平洋之路」的說法）才是「南島之路」。但何為南島？這是一個大哉問，或許也是南島外交過程中的參與者不斷在思索的問題。南島是一種「語族」（linguistic family）、一種文化、一種血緣、或一種當代建構的「族群」？這遠超過這篇短文所能處理。然而我在太平洋島嶼長期的田野經驗，體悟到的「太平洋之路」，是重視行為大於血統、以共生共榮為社會理想

、強調交換與連結、並且合而存異 (unity in diversity)。最後這點需要點出，亦即南島社會無論在文化、歷史與當代處境存在著多樣性，我們不但要看到差異性、且應該認真理解彼此的差異，才有深刻連結的可能。在太平洋藝術節中初次相遇的台灣原住民與大洋洲島民，經常震撼於彼此「快速的」連結與親近性，其情感真摯令人動容。然而這有時會給人一種本質主義的錯覺，彷彿生為「南島」就自然懂「南島」，事實上我們對於其他南島朋友的了解還遠遠不足、準備的功夫也不夠。

相遇只是起點，我們還有很長的路要走。

本文採用 創用CC 姓名標示-非商業使用-禁止改作 3.0 台灣版條款 授權。歡迎轉載與引用。

轉載、引用本文請標示網址與作者，如：

郭佩宜 試論「南島外交」：一個大洋洲人類學家的觀點 (引自芭樂人類學 <http://guavanthropology.tw/article/6590>)
