



● 作者/David Saw ● 譯者/章昌文 ● 審者/劉宗翰

菲律賓政權轉移後的國防現況

Political Changes Impact on Defence in the Philippines

取材/2016年9月德國軍事科技月刊(*Military Technology*, September/2016)

菲律賓總統杜特蒂上任後，由於作風獨特，諸多言行都引起極大爭議，而且推出跟前任政府截然不同的外交及國防政策，到底菲國能否轉型成功，恐怕還在未定之天。



菲律賓武裝部隊總參謀長在菲律賓巴拉望西部、南海南沙群島的中業島(Pagasa Island/Thitu Island)巡視期間，菲律賓居民和士兵正舉行升旗儀式。(Source: David Saw)

2016年6月30日，杜特蒂(Rodrigo Duterte)就任菲律賓第16任總統，菲律賓人發現自己進入了一個新的政治時代，在新任總統指導下，政策有太多的不確定性，在經濟和安全政策方面尤其如此，而這些都是確保菲律賓長期安定的關鍵領域。

在2015年11月參加2016年菲律賓總統大選時，當時杜特蒂並不被看好，但其民粹訊息引起選民共鳴，因而逐漸建立聲勢。他的主要論點，是既有菲律賓政治菁英已忘卻一般民眾所面對的掙扎，而且對犯罪增長的威脅毫無作為。反觀杜特蒂在擔任納卯市(Davao City)市長期間，即已在全國成功樹立起罪犯剋星的形象。



菲律賓總統杜特蒂和副總統羅布雷多一同出席在阿奎納多營區(Camp Aguinaldo)的菲律賓武裝部隊指揮權交接儀式。(Source: David Saw)



2015年3月，在馬尼拉都會區達義市(Taguig City)的波尼法西奧堡(Ft. Bonifacio)軍隊總部，官兵們全神貫注地參與菲律賓陸軍成立第118周年典禮。(Source: David Saw)

由於治安民團以罪犯和毒販為目標，在納卯市進行一連串法外處決，導致各種人權組織紛紛譴責杜特蒂，指控治安民團在1998至2008年間謀殺了700至1,000人。雖然並無法證實杜特蒂和納卯市的治安民團之間有明顯連結，不過，杜特蒂看來並不特別在意殺戮這回事，事實上，它們已進行了超過10年，似在表明阻止這檔事並非納卯市執法的優先事項。

菲律賓是個信仰羅馬天主教為主的國家，估計人口中約有81%是天主教徒，而在菲律賓人的日常生活中，教會是個極具權勢的機構，其幫助終結馬可仕的獨裁統治，因而增強了教會兼具道德權威與政治影響力的角色。然杜特蒂對教會的任何政治功能，都設法加以質疑，還以某種開明的社會態度，來面對這個骨子裡保守的國家，杜特蒂本性中反教權主義的一面，增添其性格當中複雜轉折性，使人更加難以捉摸。

杜特蒂總統看來個性複雜，我行我素，而且不

怕爭議或衝突，與先前艾奎諾(Aquino)政府相較，凸顯出其在政策趨勢上可能會有巨幅的改變。這當然會導致國內政治和外交事務上的不確定性，更遠的區域鄰邦和國家，諸如日本和美國，顯然都關切菲律賓之政治動向可能影響南海領土衝突的持續演變。而中共將很樂意致力改變菲律賓先前對中共在南沙群島及南海區域行動的態度。

對杜特蒂長期健康的疑慮，顯然是令人憂心的理由(杜特蒂已經71歲，患有血栓閉塞性血管炎，據當地媒體報導，他曾表示由於健康問題，可能無法完成其6年的全部任期……)，但萬一他被迫去職，將由副總統羅布雷多(Maria Leonor 'Leni' Robredo)遞補(菲律賓6年任期的總統和副總統，是分別計票、單一多數普選的直接選舉)。這就意味著總統和副總統，可以有截然不同的政治觀點，當然這也適用在羅布雷多身上，她的政治主張更趨近前總統艾奎諾三世的一些看法。羅布



菲律賓前駐美大使庫西亞(Jose Cuisia)曾表示，在中共入侵南海爭議地區期間，美國已提供4,200萬美元援助，來提升菲律賓的海上安全。2016年分配給5個東南亞國家—菲律賓、越南、馬來西亞、印尼和泰國—的5,000萬美元中，此一數額就佔了84%，這佔美國五年海上能量建設援助總值4億2,600萬美元的一部分。

據庫西亞指出，美國規劃在2017年時撥發7,500萬美元給這5個國家，而2018年則提升為1億美元，但尚未確定菲律賓在總數中的份額。

至於對美國將海岸防衛隊的布特維爾號(USCGC *Boutwell*)快艇轉交菲律賓海軍，使菲律賓能在南海200浬專屬經濟海域內強化海上駐留與巡邏一事，前駐美大使庫西亞亦表示歡迎。

雷多似乎有意在2022年競選總統，屆時她的潛在對手，可能包括前獨裁者馬可仕的兒子費迪南(Ferdinand “Bongbong” Marcos)，他在副總統選舉中，僅以35.1%對34.5%的些微差距，輸給羅布雷多。

經濟潛能

菲律賓成功轉型的關鍵，最終要靠持續的經濟成長兌現，艾奎諾政府就成功使菲律賓經濟增長，根據亞洲開發銀行(Asian Development Bank)的數據，菲律賓國內生產毛額(GDP)，在2014年的成長率是6.1%，2015年則是5.8%(極端氣候條件影響經濟表現)。2016年第一季成長率達到6.9%，而目前估計，該年經濟成長平均約為6.3%。

自1946年7月獨立以來，菲律賓歷任政府均表現不佳，每屆菲律賓政府均會面對艱鉅的挑戰，然只要考量菲律賓人口達1億99萬8,000人，據《美國中央情報局世界各國年鑑》(CIA *World Factbook*)資料顯示，是世界人口數排名第13大的

國家，這就不足為奇了。據估計該國有25.2%的人口生活在貧窮線以下，青年(年齡從15至24歲)失業率達16.2%，據美國中央情報局調查，菲律賓人的出生平均餘命偏低，在224個國家中排名第160，比北韓還差。從好的方面來看，2014年整體失業率是6.8%，2015年降到6.3%，目前則保持在6.1%。

安全環境

菲律賓有大量潛在的離岸經濟機會，是在南海稱為卡拉延群島(Kalayaan Islands)的區域(國際上更熟悉的名稱就是南沙群島)。

問題就在汶萊、中共、馬來西亞、中華民國、越南及菲律賓都宣稱擁有部分或全部的李沙群島，該群島涵蓋的範圍極大(41萬平方公里)，但主要是在南海中心地帶所包含的100多個小島、珊瑚礁和海底山。南沙群島之所以重要，是其在南海的戰略位置，加上該處據信蘊藏了豐富的外海石油和天然氣，以及世界一流的營利性漁業。

要解決南沙群島區域的領土爭端難免複雜，

但在聯合國機制支持下，有獨立國際機構仲裁此類的領土主張，這類衝突的解決之道，顯然只有當涉及的各方全都願意接受仲裁下才能發揮作用。就南沙群島和南海更廣闊區域的領土爭議來說，中共業已表示不願意接受國際仲裁，中共確實展現出其對南沙群島和南海的野心，並且欲成為主導該區域的強權。為了實現這點，中共運用巡邏活動和基地建設的實質駐留，以及致力於外交作為來支持其立場，進而消除反抗力量。

菲律賓試圖藉由艾若育(Gloria Macapagal Arroyo)政府(2001年到2010年當權)期間的協商，來解決南沙群島衝突，但成效甚微。實際上，中共在區域內活動日增，終於導致了2012年4月的事件，一艘菲律賓海軍船隻攔截了在菲律賓200哩專屬經濟海域內非法捕魚的中共拖網漁船。接著是中共的海上偵察單位進入該區域，導致中共與菲律賓海軍船艦的對峙，美國扮演調停者，說服雙方從該區域撤離，不過中共並未減少在該區的駐軍。

2016年7月12日，常設仲裁法院(Permanent Court of Arbitration)對菲律賓和中共間有關南海領土主張的爭端做出判決。該法庭判決菲律賓勝訴，指出中共干擾菲律賓的漁撈和石油探勘，還透過人工島建設侵犯菲律賓的主權，也確認了200哩的菲律賓專屬經濟海域。該法庭亦明確表示，不承認中共藉珊瑚礁和海底山上的人工島嶼建設，所提出的領土主張。

最終結果是在法理上大幅削弱了中共對南海的主張。然而，常設仲裁法院並無法強迫中共接受其判決，儘管法院維護菲律賓的主權，但中共顯然無意對其在南海的領土主張讓步，這才是根本問題所在。

因此，判決非但未釐清問題，反而可能使問題更糟，杜特蒂總統及其新政府對如何處理此一情況尤須審慎，既不能被視為是在安撫中共，因為這將會在菲律賓導致民族主義的反彈，卻也不能對中共過度強硬。

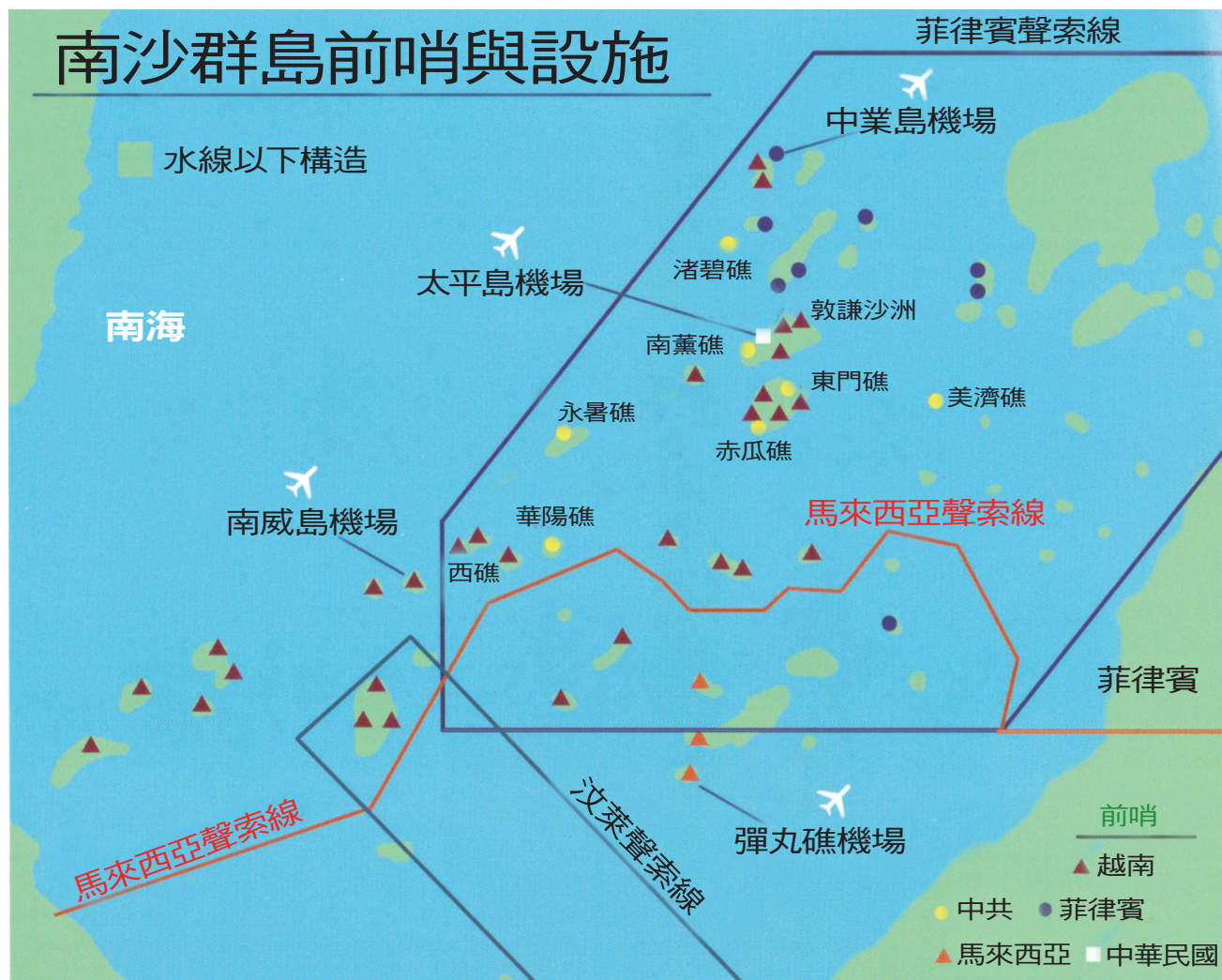
從中共的觀點，絕對無法接受在南海實質整體性以外的任何主張，其有可能與菲律賓

直接協商，來探討該衝突解決之道，從而減低此一法院判決的影響力。中共還可提供菲律賓在財務或貿易方面的其他誘因，使用這類軟實力戰術是備選方案之一，其他則是更傳統的硬實力手段，在必要時以軍隊入侵該區域，來升高或降低對立。中共也尋求外交途徑來支持其立場，而俄國業已表示會支持中共。所有這些都意味著南海議題眼下已變得較以往更複雜、也更加危險。

在運用國際法保障菲律賓利益的同時，前任艾奎諾政府也採取了其他強化安全的措施。2014年4月28日，菲律賓與美國簽署了《增強防衛合作協議》(Enhanced Defense Cooperation Agreement)。

菲律賓目前也被當成非北大西洋公約組織的重要盟邦，這使其能夠依《超量國防物資法案》(Excess Defense Articles)計畫的規定，獲得過剩的美國國防裝備。

在菲律賓領土也有美國駐軍，美國一開始是在2015年要求能使用菲律賓的八座基地，最後在2016年3月美國只獲准



地圖中標示了斯普拉特利群島(Spratly islands, 馬來西亞、菲律賓、印尼均認同此一名稱, 但仍各有其方言稱呼)的主要前哨與設施, 這些島嶼中文稱為南沙群島, 馬來西亞語為Kepulauan Spratly、菲律賓是卡拉延群島、越南則稱長沙群島(Quan dao Truong Sa)。圖中標示4座運作中的機場在彈丸礁(Swallow Reef, 馬來西亞)、太平島(Itu Aba, 中華民國)、中業島(Thitu Island, 菲律賓)和南威島(Spratly Island, 越南), 中共正在永暑礁(Fiery Cross reef)的新生地上建設第5座簡易機場。黃點標示的是中共已開墾或剛開墾的珊瑚礁: 永暑礁(Fiery Cross)、華陽礁(Cuarteron)、東門礁(Hughes)、赤瓜礁(Johnson South)、美濟礁(Mischief)、南薰礁(Gaven)及渚碧礁(Subi)。值得注意的是所有這7座開墾島礁, 全在菲律賓領土主張的範圍內, 美濟礁還座落在菲律賓的專屬經濟海域中。

使用五座：巴拉望島的包蒂斯塔空軍基地(Antonio Bautista AFB, Palawan)、邦板牙的巴塞空軍基地(Basa AFB, Pampanga)、新怡詩夏的麥格塞塞堡(Fort Magsaysay, Nueva Ecija)、卡加煙奧羅的倫比亞空軍基地(Lumbia AFB, Cagayan de Oro)，以及宿霧的艾布恩空軍基地(Mactan-Benito Ebuen AFB, Cebu)，這些基地對菲律賓的安全有著極大貢獻。

另一個重點是與日本的安全關係。2015年1月，菲律賓與日本簽署了《國防合作與交流備忘錄》(Memorandum on Defence Cooperation and Exchanges)，接著是在2016年2月的第2份協定，其中包含防衛裝備和技術轉移，這讓日本能夠提供國防裝備和訓練、轉移技術，以及供應過剩裝備給菲律賓。日本和菲律賓間還有可能建立更深層的戰略關係，尤其是在日本修改憲法解釋之後，如果此類支援符合日本的安全利益，就允許日本自衛隊支援結盟國家。艾奎諾政府也明白，不能單靠外國盟友和國際組織來鞏固其國家利益。菲律賓當務之急是要展現出已做好捍衛自身利益的準備，從而將重心持續放在菲律賓武裝部隊的戰力現代化上。然而，值得注意的，就是菲律賓武裝部隊對於現代化的需求，不只受到南沙群島議題驅使，在天然災害和人道緊急變故的情況下，菲律賓武裝部隊要為民政機關提供軍事援助，而且其亦與一系列的國內安全行動相關，包括對付在菲律賓西南部的阿布沙耶夫(Abu Sayyaf)——一個名字譯為持劍者(Bearer of the Sword)的恐怖組織——等團體的反叛亂作戰(據安全專家說法，阿布沙耶夫戰士的動機很少出於伊斯蘭主義意識



菲律賓看來將會在近期的採購清單中，列出籌獲在霍洛島(Island of Jolo)周邊水域使用的快速巡邏艇。

(Source: David Saw)

形態，反倒是更受他們自綁架而獲得的數千萬美元所引誘；錢財用於購買自動武器、槍榴彈發射器、快艇及高科技導航裝備上)。

艾奎諾政府為菲律賓所發展的安全架構，以及其進行中的菲律賓武裝部隊現代化計畫，目前都已變得確定，由於杜特蒂和艾奎諾的世界觀截然不同，這在所難免。至於南沙群島，杜特蒂相信最明智的作法，就是與中共直接進行協商，萬一與中共發生衝突，對來自美國的任何實際安



菲律賓武裝部隊正整裝準備打擊激進伊斯蘭組織阿布沙耶夫，該組織宣誓效忠伊斯蘭國。

(Source: David Saw)



馬尼拉著眼於南海的偵察與巡邏作業，對日本海上自衛隊使用的教練機感興趣，日本已同意提供菲律賓低利率貸款，採購一個艦隊的10艘巡邏艇，據悉已接獲前總統艾奎諾所提出更大型海岸防衛隊巡邏艇和P-3C海上巡邏機的需求。媒體也報導，日本想贈送3架畢奇公司(Beechcraft)產製、用於培訓部隊飛行員、並能安裝基本水面和空偵雷達的二手TC-90空中國王(King AIR)飛機。圖為日本海上自衛隊的洛克希德馬丁/川崎重工P-3C獵戶座(ORION)海上巡邏飛機。(Source: David Saw)

全援助，他似乎沒太大信心。事實上，根據《華爾街日報》(Wall Street Journal)報導，杜特蒂曾公開表示：「美國人才不會為我們拼命，美國如果在乎，當中共開始在爭議領土開墾的那一刻起，就會派出航空母艦和飛彈巡防艦了，但卻啥事都沒做……美國害怕發生戰爭，菲國最好還是與中共交朋友吧。」

菲律賓武裝部隊現代化規劃

杜特蒂政府做的一項明智決定，是任命退役少將洛倫扎納(Delfin Lorenzana)擔任國防部

長，在其擔任此職務之前，在2004至2015年期間，於菲律賓駐美大使館擔任退伍軍人事務的總統特別代表。2001年，洛倫扎納掌管特種作戰司令部，負責菲律賓全境特種作戰司令部的部隊裝備、訓練及部署，他曾在總統安全小組服務，亦曾指揮輕裝甲旅和一支偵察突擊營。

新任國防部長扎實的軍事資歷，將可消除人們對菲律賓國防與安全戰略管理上的疑慮。不過，洛倫扎納已公開表示，菲律賓武裝部隊將以擊敗阿布沙耶夫為首要重點，其次則是支持警方為響應馬尼拉政府「全

面向犯罪和毒品開戰」的號召。

據近期新聞報導，由於政府軍與阿布沙耶夫在巴錫蘭省(Basilan)進行戰鬥，迄今約有1萬7,000人流離失所，隨著政府軍在巴錫蘭和蘇祿(Sulu)加緊攻勢，砲擊和空中打擊幾乎是日復一日，使巴錫蘭省內帝波帝波(Tipo-tipo)、巴爾卡(Al-Barka)和恩卡亞普坎(Ungkaya Pukan)各城的百姓逃離家園。

據新聞報導，洛倫扎納強調剿滅菲律賓的伊斯蘭激進分子，應比應處南海的領土爭端更為重要，而軍隊的硬體支出正能反映出這項觀點。近期曾提及最可能採購的品項，就是獲取更多直升機，以及可在阿布沙耶夫作戰地區霍洛島(Island of Jolo)周邊水域使用的快速巡邏艇。

上述這些種種似乎皆暗示著，先前設想的菲律賓武裝部隊現代化路線，其實已胎死腹中。當目前刻正持續必要性武購計畫與近期購買的相關裝備稍牽連時，就衍生出了一些問題。例如，12架韓國航太工業公司(Korea Aerospace Industries)

的FA-50PH金鷹輕型戰機，菲國原本可從一些相關武獲計畫當中獲益，這包括飛機使用的20公釐機砲彈藥補給，加上干擾絲和照明彈反制措施。此外，還有計畫獲得飛機用的空對空飛彈，以及獲得空對地飛彈系統的另案計畫。不過以目前環境而言，這些似乎沒有一項計畫能有大幅進展。

另一個觀察的領域將是菲律賓海軍的巡防艦計畫，該項獲得兩艘新型巡防艦的計畫，已確定要在加登里奇造船工程公司(Garden Reach Shipbuilding & Engineers)和現代重工集團(Hyundai Heavy Industries)之間做出選擇。印度公司是較低價投標者，因而進行進一步談判。然而，加登里奇造船工程公司的提案似乎無法讓菲律賓滿意，因此，菲國進一步研究了現代重工集團的出價。目前顯示，現代重工集團的出價已成為巡防艦需求建議的解決方案，但已無法在艾奎諾政府任內完成簽約程序了。

杜特蒂的國防部領導階層將要負責完成巡防艦的獲得計畫，問題癥結在於，他們是否

會繼續推動看來不符合當前政治領導階層國防優先順序的重大計畫？另一項可能有問題的計畫，就是進行中的前美國海岸防衛隊漢米爾頓級(HAMILTON-class)高續航力快艇升級作為，菲國最初獲得兩艘，接著在2015年11月獲得第3艘，這些與巡防艦同等級的快艇，具備充足的升級潛力，問題出在菲律賓海軍和國防部無法擬定詳盡的升級路線，是否考慮對這3艘巡防艦進行任何重大的升級作業，仍在未定之天。

毫無疑問，菲律賓政府近年來對武裝部隊的現代化確實有些進展，遺憾的是，為彌補多年對國防資金挹注上的不足，要做的工作還很多。值得一提的是，該國政府正設法讓國防簽約程序公開、公平及透明。

排除國防簽約程序中的任何腐敗和不當行為指控，是菲國政府必要採取的措施，儘管這可能意味著簽約程序會變得複雜，而且在競價採購計畫中常會無法訂約，但為實現那些目標，微調採購制度實屬必要。

總而言之，與2010年6月艾奎諾政府接掌政權時的形勢相

較，當時就有了主要的菲律賓武裝部隊現代化作為。若吾人考量到最初在1990年代中期所建置菲律賓武裝部隊現代化的法律架構，實際上就花了15年左右，才讓現代化議程真正有些進展，情況還真是可悲！

杜特蒂總統才剛開始其6年的任期，如世人所見，他對菲律賓國防和安全方面的優先順序，與前任政府要做的項目大相逕庭。政策出現重大轉變並不奇怪，畢竟，民主政治就是這麼回事。對於1990年代出現後即證明相當難纏的阿布沙耶夫組織，杜特蒂政府會希望一舉解決最困難的部分，列為最優先事項，也是可以理解的。而仍待確定的，是杜特蒂政府對菲律賓武裝部隊及其未來發展，是否真有一套長期的願景，對菲律賓武裝部隊的未來而言，欠缺一套對菲律賓武裝部隊的清晰遠見，依舊是最大的隱憂。

作者簡介

David Saw係資深國防記者，兼任德國軍事科技月刊的定期撰稿者。

Reprint from *Military Technology* with permission.