



中／美／菲在南海的競合關係 及對我國家安全的影響

助理教授 胡敏遠

提 要

- 一、杜特蒂就任菲國總統以來，受其個人意識形態與政治利益考量，美／菲關係逐漸疏遠，中／菲關係卻從冷漠轉向親密。中美菲之間的競合關係正悄悄地轉變南海地區的權力結構。
- 二、從地緣戰略的觀點探討美菲關係，菲律賓對美國軍事部署至為關鍵。菲國北方的巴士海峽為太平洋進出南海的必經水道，南方的蘇祿海峽更是太平洋通往印度洋的咽喉。在戰略的部署上，美菲合作可有效的掌握中共在南海地區的活動。美軍的戰略部署若缺少菲律賓，將使其防線出現漏洞。
- 三、中共對付菲律賓及其他聲索國的策略；採取威逼(軍事、政治)與利誘(經濟、貿易)並行的手段，以誘逼各國退出領海與主權的爭議。中共在東南亞地區將逐漸地建構出以其為核心的權力結構。
- 四、我國在南海的太平島，夾處在中／美／菲的競合地帶，位置十分重要。我國的南海政策與角色扮演對於中／美的競賽具有關鍵作用。我國應該善於運用此角色，在美／菲／中扮演槓桿功能，才有利於國家利益之維護。

關鍵字：中菲關係、美菲關係、南海、菲律賓、國家安全

前 言

菲律賓在二次大戰以前是美國殖民地，越戰期間為美國在西太平洋對抗共黨勢力的重要夥伴，越戰後菲律賓成為美國亞太戰略的重要夥伴。牢固的美／菲關係對美國在亞太地區的戰略佈局，極為重要。冷戰後，美國依然重視菲律賓，視其為與中共在東南亞地區競爭的主要夥伴。

長久以來，菲國各任總統格外重視與美國的合作關係。然而，自2016年6月杜特蒂(Rodrigo Duterte)就任總統以來，受其個人意識形態與菲律賓國家利益的考量，美／菲關係逐漸疏遠，中／菲關係卻從冷漠轉向友好，甚至更加親密。2017年5月1-3日中共驅逐艦「長春號」與另外兩艘軍艦抵達菲國南部的民答那峨島納卯市(杜特蒂總統的故鄉)，訪問三天。杜特蒂為表歡迎親自登上長

春號參觀。¹意味著，中／菲關係的交往正從經濟的合作與聯繫，不斷向軍事、政治等領域拓展。

無獨有偶，美國總統川普亦於5月初邀請杜特蒂訪問白宮。²主要探討北韓問題，與杜特蒂在菲國打擊毒販所造成人權記錄不良的問題。杜特蒂總統對川普的邀請傾向拒絕態度，此舉讓美方甚感不快。此外，杜特蒂向中國政府表明，接受5月14-15兩日在北京舉辦的「一帶一路」國際合作高峰論壇的邀請，³在在顯示，菲律賓治立場正明顯的向中國傾斜。尤其，菲國政府在總統政治意向的主導下，政策取向也從「親美」走向「親中」。

從目前中／美在東協地區的競爭趨勢看來，中共對菲律賓的影響力，似乎有超過美國的態勢。此舉，勢必影響美國的戰略佈局。相對的，助漲了中共在南海地區的擴權行為。中美菲之間的競合關係正悄悄地轉變南海地區的權力結構。強權間的競合關係對我國家安全勢必造成影響，不得不防。上述議題乃本文的研究焦點。

菲律賓的政治立場與美／菲關係的演進

一、二次大戰以來的美／菲關係

二次大戰爆發前，菲律賓是美國海外的殖民地，戰爭期間菲律賓雖被日本占領，但在日後的太平洋戰爭中，美軍太平洋司令麥克阿瑟(Douglas MacArthur)將軍，以收復菲律賓列為美軍的首要任務。1946年菲律賓獲得獨立，但對美國的依賴甚深。相對的，美國對菲律賓的保護更是不遺餘力，在美國人的視野中，仍將菲律賓視為自己的屬地。菲律賓自然地成為美國在亞洲地區最重要的盟邦。由此可見，美國對菲律賓的重視程度。

美、菲兩國於1951年8月簽訂《美菲聯防條約》，依據條約，雙方強調將以「自助和互助」的方式保持並發展「抵抗武裝進攻」的能力；締約任何一方遭到「武裝進攻」時，締約雙方進行協商，採取一致行動「對付共同的危險」；條約雙方將以無限期方式履行契約。⁴美菲聯防條約成為菲律賓國家安全的重要保障，也防止了共黨勢力向菲律賓的滲透。冷戰期間，美國為對抗共黨勢力向東南亞地區擴張，派駐強大的海、空兵力駐

1 楊家鑫，〈杜特蒂登陸軍艦 擬聯合軍演〉《中國時報》，2017年5月2日。網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E6%9D%9C%E7%89%B9%E8%92%82%E7%99%BB%E9%99%B8%E8%BB%8D%E8%89%A6-%E6%93%AC%E8%81%AF%E5%90%88%E8%BB%8D%E6%BC%94-215007716.html>

2 〈川普邀菲總統訪白宮，杜特蒂：我很忙〉《紐約時報中文網》，2017年5月2日。網址：<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20170502/trump-philippines-duterte/zh-hant/>

3 〈一帶一路論壇5月北京舉行 習近平出席〉《大公報》，2017年4月18日。網址：<https://udn.com/news/story/7331/2410011>

4 〈美菲聯防條約〉《維基百科》。網址：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%BE%8E%E8%8F%B2%E8%81%94%E9%98%B2%E6%9D%A1%E7%BA%A6>



菲律賓。與此同時，美軍長期租用菲國的克拉克空軍基地及蘇比克灣海軍基地。⁵上述基地在越戰期間，為美國在東南亞地區最大的海外基地。越戰結束後，在菲律賓的美軍基地始終是美國在亞太地區的重要堡壘。

後冷戰時期，菲國內部因民族主義高漲，人民普遍認為美國駐軍菲國，像似仍處在美國的殖民統治之下。因而在1992年，菲國政府在民情激烈的抗爭下，美軍黯然地撤出菲律賓。惟兩國基於安全需要，每年仍例行性的舉行軍事聯合演習。至今，仍有600多人的美軍部隊駐紮在菲律賓。每年菲、美和其他國家至少會舉辦兩次大型聯合軍演。⁶菲國的安全問題及國防事務對美軍的依賴，並未因民族主義問題而降低彼此間的軍事合作。尤其，菲國在2008-2016年期間(艾奎諾三世執政時期)，菲律賓對美國可說是言聽計從，雙方在政治與軍事領域的合作，異常緊密。菲律賓儼然扮演著美國在南海區域的代

理人。

二、杜特蒂總統「疏美親中」的因素分析

杜特蒂自2016年6月任職菲國總統以來，採取鐵腕手段，運用酷刑殘殺了許多毒販與非法分子。⁷菲國警方也在總統的大力支持下，快速的廓清菲國的販毒、走私與在菲國的國際犯罪組織，對菲社會治安方面的建設頗具功勳，深受菲國人民的愛戴。⁸然而，杜特蒂的掃毒行動，採取的是血腥打擊的方式。近一年來，因掃蕩毒梟造成數千人的喪命，其中不乏無辜的受害者。⁹杜特蒂為此遭到西方國家政府(尤其是美國)與國際人權團體的譴責。他們認為杜氏的行為已嚴重迫害人權。杜特蒂對於美國政府(尤其是前總統歐巴馬)的指控，很不以為然。他甚至以髒話在公開場合大罵美國及白宮政要。他也多次揚言不做美國「傀儡」及「看門狗」。¹⁰他並進一步表示要調整外交政策，最終可能會在其任內「與美國分手」，並與俄羅斯和中國發

5 美軍使用蘇比克灣海軍基地和克拉克空軍基地的歷史超過100年以上。1903年菲律賓還是美國殖民地時期，上述基地已是美軍在東南亞的重要據點。兩處基地曾擁有最為完備的軍事設施，克拉克基地擁有2條3200公尺的混凝土跑道，可起降B-52，波音747等大型飛機，蘇比克灣可讓美國的航空母艦靠港停泊，越戰期間兩處基地對美軍兵力轉用至為重要。詳閱：〈美軍會否重建菲律賓蘇比克灣及克拉克空軍基地？〉《壹讀》，2016年6月26日。網址：<https://read01.com/dDLgEm.html>

6 〈美國掰掰〉菲律賓總統杜特蒂要求美軍撤離〉《台灣英文新聞》，2016年12月18日。網址：<http://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3054048>

7 根據菲律賓警察的官方數據，自2016年6月30日杜特蒂就職開始，至12月13日年度統計截止為止，菲律賓的掃毒戰爭一共通報有5,882人死亡；其中，超過2,000人因「拒捕」而死於警察槍下，但另外被「不明槍手」殺害者，卻高達3,800多人。詳閱：〈被遺忘的報導：杜特蒂的反毒戰爭，後來呢？〉《轉角國際》，2016年12月27日。網址：https://global.udn.com/global_vision/story/8663/2194295

8 〈杜特蒂上任半年 民調：81%民眾「非常信任」〉《自由時報》，2016年12月22日。網址：<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1925074>

9 〈杜特蒂掃毒不手軟2167名毒嫌成警方槍下亡魂〉《今日新聞》，2016年12月31日。網址：<https://m.nownews.com/news/2358207>

10 陳慶餘，「『拒當美帝傀儡！』杜特蒂暗諷前總統艾奎諾」，中時電子報，2016年09月07日，<http://photo.chinatimes.com/20160907001788-260803>

展合作關係。¹¹針對杜特蒂的「親中疏美」政策，香港《亞洲周刊》有一段精彩描述。

「杜特蒂在短短期間內把宿敵中國變成朋友，不僅改變中菲因南海紛爭造成的緊張局勢，更顛覆美國『亞洲再平衡』的南海布局。他訪問北京時宣布菲律賓與美國『分道揚鑣』，未來將與中國建立緊密關係。這個『親華疏美』政策，逆轉了菲律賓過去全面親美的路線，拒絕繼續受美國利用，不再挑釁中國，因此改變亞洲均衡局勢。杜特蒂訪華後，亞洲更多領導人像他一樣選擇走獨立自主路線，世界秩序正在逐漸拋棄『美國是全球和平和繁榮的唯一保護者』的觀點。他的行為影響深遠，是本年度亞洲的風雲人物。」¹²

若從殖民主義的觀點分析杜氏的意識形態。杜特蒂與許多菲國人民認為美國對菲律賓的干預，是將菲國視為殖民地。菲律賓外長佩費克托·雅賽(Perfecto Yasay Jr.)針對此想法，認為菲律賓需要制定新的、獨立的外交政策。因為「美國辜負了菲律賓」。雅賽表示：「自菲律賓在1946年獨立，脫離美國殖民地的身分以來，美國一直在用一根無形

的鎖鏈控制我們，把我們當成無力實現真正的獨立和自由的棕色皮膚小弟，只能依附、屈從於它。」¹³基此，杜氏認為菲律賓在政治上對美國長期保持順從依附，視美國為最重要國家，極不值得。所以，他上台以來，對美國始終不抱好感。

另外，他對美軍與菲律賓的軍事合作，甚為反感。此一觀點是透過冷戰的視角來看待美國，他認為菲律賓是長久以來的美國帝國主義行徑的受害者。¹⁴杜特蒂一再表示要重新審查2014年菲美《加強防務合作協議》，並宣稱菲律賓將不會參與由美方主導的南中國海聯合巡邏，他只希望菲國海軍於本國海域巡邏。

杜氏為了表達其「親中疏美」的意向，他要求美國撤走在菲國南部進行反恐的100多名陸戰隊隊員他表示希望停止目前每年與美國的28次聯合軍演，目前的這次美菲軍演將是其六年任內的最後一次。¹⁵在武器獲得方面，他不滿美國不肯出售導彈等武器，並已命令菲國國防部長前往北京和莫斯科，就菲律賓將能從中俄那裡獲得怎樣的防務裝備等問題舉行磋商。¹⁶他甚至揚言，美／菲之間的

11 「菲律賓總統說可能會與美國分手」，中評社，2016年10月05日 <http://hk.crntt.com/doc/1044/1/3/2/104413228.html?coluid=218&kindid=11710&docid=104413228&mdate=1005093243>

12 梁東屏，〈改變亞洲政治生態的另類總統-杜特蒂〉《亞洲週刊》，2017年1月7日。網址：<https://sosreader.com/rodrigo-duterte/>

13 〈美國辦辦〉菲律賓總統杜特蒂要求美軍撤離〉《台灣英文新聞》，2016年12月18日。網址：<http://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3054048>

14 〈棄美投中？菲律賓總統狂言背後的外交政策轉向〉《紐約時報》，2016年10月10日。網址：<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20161010/philippines-rodrigo-duterte-obama/zh-hant/>

15 陳鴻瑜，〈菲律賓會脫離美國同盟關係嗎？〉《國際評論》，2016年11月4日。網址：<http://www.ti.tku.tw/page1/recruit.php?Sn=31>



軍事演習應該終止，菲律賓應與中共及俄羅斯強化多邊的安全合作。杜氏的各種言論都顯示其向中共的示好。

21世紀以來菲律賓對美國在亞太戰略佈局的重要性

一、美國在亞太地區的戰略佈局

冷戰結束以來，美國在全球戰略的主要目標就是防範和壓制潛在競爭對手，維護自身的霸權地位。¹⁷歐巴馬時期的亞太「再平衡」戰略中，美軍強調鞏固在亞太的五個軍事同盟國；日、韓、菲、澳、泰。¹⁸美國的戰略意圖是在和平穩定的基礎上，與這些國家建立起民主、法治、人權等共享的價值觀。美國不僅是運用軍事聯盟力量，更須使用美國的綜合國力的所有要素，讓「再平衡」戰略的廣度與深度能不斷擴大。¹⁹歐巴馬政府為鞏固雙方關係，於2014年4月與菲國重新簽定

的《加強防務合作協議》，此項協議的涵蓋時間為十年防務合作協議，也是為美國增強在菲駐軍鋪路，可以更靈活地使用菲律賓的軍事基地、港口和軍用機場，在菲國美軍可存放及部署武器，將核武以外的防禦設備配置在菲律賓。衝突發生時，美軍將可輪換使用這些軍事設施與菲國部隊舉行聯合軍事訓練。²⁰美國前任國防部長卡特(Ashton Baldwin Carter)在2016年1月時與菲律賓外交及國防部長會晤時所言：「當我們持續強化在亞太地區的再平衡戰略時，菲律賓是美國極為重要的盟邦，而基於這樣的連結，菲律賓位於中央的地位。如歐巴馬總統強調，我們兩國的承諾是牢不可破。」²¹由此都可看出，美國是將菲律賓視為與日、韓同等重要的地位。

川普就任總統後，他雖然不願使用歐巴馬時期「戰略再平衡」的名稱，但他對於亞太地區盟邦國家仍視其為美國的外交核心。²²

16 「菲律賓暫停與美國在南中國海巡邏計劃」，美國之音，2016年10月07日，<http://www.voacantonese.com/a/us-philippines-20161007/3540793.html>

17 Barry R. Posen and Andrew L. Ross. "Competing Visions for U. S. Grand Strategy," International Security, vol.21. No. 3, 1996 /97 pp. 5-53.

18 Quoted from Trefor Moss, "America's Pivot to Asia: A Report Card," The diplomat, May 05, 2013. At <http://thedi diplomat.com/2013/05/05/americas-pivot-to-asia-a-report-card/5/> (Accessed 2013/10/20); Phillip Saunders, Katrina Fung, "Wheels Up! Has Obama Really Pivoted to Asia?" The Diplomat, July 23, 2013. At <http://thedi diplomat.com/2013/07/23/wheels-up-has-obama-really-pivoted-to-asia/> (Accessed 2013/11/25)

19 ZalmayKhalilzad et al.,The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture(Santa Monica, CA: RAND, 2001), p.35.

20 2014年4月菲律賓國防部長牙斯敏(Voltaire Gazmin)與美國駐菲大使高德伯(Philip Goldberg)在馬尼拉簽署為期10年的菲美「加強防務合作協議」。詳閱，李莉，「奧巴馬訪菲 美菲簽十年防務合作協議」，BBC中文網，2014年4月28日。網址：http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2014/04/140428_obama_philippines_update

21 "Remarks With Secretary of Defense Ash Carter with Filipino Secretary of Foreign Affairs Albert del Rosario and Secretary of Defense Voltaire Gazmin," Department of State, January 12, 2016, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/01/251126.htm>

事實上，從政治地緣戰略的觀點探討美菲關係，菲律賓對美國軍事部署至為關鍵。菲律賓北方的巴士海峽為南海進出太平洋的必經水道，除可有效控制中共南海艦隊進出第一島鏈，亦是美日等大國與菲律賓軍事合作的重要水域。菲國南方的蘇祿海峽更是南向印度洋進出的咽喉。在軍事戰略的部署上，美菲的軍事同盟可有效掌握中共在南海地區的活動。美國在太平洋的軍事戰略部署若缺少了菲律賓，將使其防線出現漏洞。值得注意的是，中共在南海的軍事部署與島嶼軍事化的作為，讓美國在此地區的影響力正不斷下降之中。菲律賓的政治立場一旦倒向中共，勢將影響美國在亞太地區的戰略佈局。

二、川普強化美菲關係的策略與成效

本世紀以來，美國對菲律賓的軍事與經濟援助列為其外交援助的經常性預算，每年提供菲律賓大約為2億美元。²³美國對菲律賓的援助一直將其視為自己是美國的屬地一樣。菲國前總統甚至對美國言聽計從，美／菲關係甚為密切。杜特蒂上台後，美／菲關係從急速冷凍，此舉勢必影響美國在亞太地區的戰略佈局。

川普上台後，他希望與杜特蒂建立回

暖升溫的工作關係，他期待在2017年11月能訪問菲律賓，藉出席東亞峰會的時機，能杜特蒂總統重溫舊夢。²⁴事實上，2017年的東亞峰會為東協十國加上澳洲、大陸、印度、日本、紐西蘭、俄羅斯、南韓與美國等對話夥伴的區域性論壇。川普希望藉由大型的國際會議，傳達美國對菲律賓及東協組織的重視。

美國安全中心(Center for a New American Security)亞太安全計畫主任Patrick Cronin 指出，川普執政有望在不犧牲美國核心利益的前提下，重新鞏固美菲關係。Cronin認為「美國跟菲律賓之間有深遠、多面向的友誼，華盛頓跟馬尼拉在維持區域秩序的基礎上，共享許多利益。」²⁵

尤值觀察的是，2017年5月初川普與杜特蒂電話熱線時，川普表達他能理解和贊同菲國杜特蒂總統的挑戰，特別是在掃毒政策上。²⁶在人權與自由的價值觀上，美國為了強化盟邦關係，似乎可容忍菲國反人權的作法。隨著菲國政治立場傾向中、俄，川普政府企圖付出更多的價碼，重新將菲國拉回到美國身邊。毋庸置疑，無論結果為何菲律賓終將是最大的獲利者。

22 曾復生，〈美中過招智慧以對〉《國家政策研究基金會》，2017年1月7日。網址：<http://www.npf.org.tw/printfriendly/16510>

23 〈棄美投中？菲律賓總統狂言背後的外交政策轉向〉《紐約時報》，2016年10月10日。網址：<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20161010/philippines-rodrido-duterte-obama/zh-hant/>

24 〈川普熱線杜特蒂美菲熱線有望〉《聯合新聞網》，2017年5月1日。網址：<https://udn.com/news/story/6813/2435535>

25 〈美國辦辦「菲律賓總統杜特蒂要求美軍撤離」〉《台灣英文新聞》，2016年12月18日。網址：<http://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3054048>

26 〈二度通話杜特蒂肯定川普〉《自由時報》，2017年5月1日。網址：<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1098604>



中共強化與菲國合作後的效益

一、中共與菲律賓在南海的主要爭端

一般咸認，引發南海國際爭端的因素，主因南海海域擁有豐富石油與天然氣的礦藏。估計可供開採的石油與天然氣蘊藏量均至少有286億噸(換算約有2千億桶)，相當於全球所剩油藏量的12%以上，約占中國大陸總石油儲量的三分之一。²⁷除了擁有豐富的石油外，也蘊藏了錳、銅、鎳、鈷、鈦、錫、鑽石等礦物。²⁸再者，南海海域也是世界上最豐富的漁場之一，年撈魚獲量超過5百萬噸。²⁹海洋資源與海底礦物能源的擁有，則與各個國家擁有的經濟海域範圍有關。

由於中共與菲律賓在南沙群島的海域及島嶼的劃分不清，兩國為爭取經濟海域，經常性地發生兩國漁船間的摩擦(衝突)。尤為甚者，中共運用了中國歷史留下的「既有海疆」為藉口，強制驅離菲律賓的船隻，讓菲國的經濟海域不斷縮減。菲律賓為爭取應得的權利，遂尋求美國的援助，並希望美國能在南海地區伸張正義。中／美在南海軍事衝

突發生的可能性也隨之高漲。

中菲關係中令菲律賓最惱火的事，莫過於中共不斷在占領的島礁中「填沙造陸」並在島上進行「軍事部署」。中共從2014年開始，在南沙群島占領的7個島礁，進行大規模填海造陸工程，擴大所擁有的陸地面積。³⁰此舉，除增強中共對於該地區的實質掌控，改變了美／菲在此地區原有的軍事優勢。

二、黃岩島事件及中／菲南海僵局的演變

中共與菲律賓在南海的主要爭執，仍以領土與經濟海域的鬥爭為主要焦點。南海經濟海域的爭奪因牽涉到美國自由航行(freedom of navigation)的權利，美國欲維護全球公域(global commons)的權利，確保美國的航行自由權暢通無阻，特別是南海地區。此地區的海疆卻是中共「核心利益」之所在。³¹中／美在此地區的軍事競爭，順勢浮上檯面。因此，中／菲間的軍事衝突與領土爭端已成為亞太地區最複雜且不易解決的國際紛爭。

從整個南海區域的安全視野來看，中共與南海聲索國出現領海與主權爭端時，中共會使用中國歷史留下的「九段線³²」海疆界限

27 毛正氣，〈南海的自然資源與爭奪〉，《海軍學術雙月刊》，第46卷第4期，民國101年8月，頁17。

28 陳鴻瑜，南海諸島主權與國際衝突，頁10。

29 應紹基，〈美軍「無瑕號」海測船南海事件之研析〉，《海軍學術月刊》，第44卷第3期，民99年6月1日，頁42-43。

30 王高成，〈大陸擴建南沙島礁的意涵分析〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2014年11月，頁1。

31 "Senkakus a 'Core Interest,' Chinese Military Scholar Tells Japan," Japan Times, August 20, 2013, <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/08/20national/senakus-a-core-interest-chinese-military-scholar-tells-japan/#>.

32 中共強調的「九段線」與我國在民國46繪製的「十一段線」主張一致。這個領土涵蓋了200萬平方公里的面積，包含了西沙群(越南也宣稱有主權)、中沙群島(菲律賓宣稱有主權)、南沙群島(越南、菲律賓、汶萊、馬來西亞、中華民國宣稱有主權)的海域與島礁。See, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012, Office of the Secretary of Defense(May 2011), 37. 〈http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf〉

為藉口，強制驅離其他聲索國的船隻。相對的，南海聲索國為爭取應得的權利，會靠向美國並尋求美國對中共施壓以伸張各聲索國的主權主張。美國為確保其在南海地區航行自由的權利，經常主動性的對中共占領的島礁進行干預。中／美在南海的軍事競賽也因「此」，不斷升高緊張情勢。

本世紀紀以來，中／菲領土(海)爭執最激烈的一次莫過於雙方在黃岩島附近爆發的衝突。2012年4月10日，12艘中國漁船在中國黃岩島(Scarborough Shoal)潟湖內正常作業時，被一艘菲律賓軍艦干擾，菲軍艦一度企圖抓扣被其堵在潟湖內的中國漁民。中國兩艘漁政船受中國漁民通知後趕來，驅趕走菲律賓海岸巡防船隊。隨後，中國漁政船與菲方派的艦船持續對峙。最後，菲律賓海岸防衛隊撤回艦艇，中共執法船艦則從此駐守該島礁。³³2013年以後，中共宣布派遣公安船隻在黃岩島海域執行公務，對其認為非法進入其領海的船隻進行登船臨檢。³⁴

中共持續不斷地威脅黃岩島周邊及其他菲律賓主張與占領的島嶼、岩礁及淺灘，打算將黃岩島納入到三沙市轄管的範圍，並有

意在該島派駐永久性的軍事守備部隊。³⁵菲律賓在美國的聲援下，於2013年7月向國際仲裁法院(International Tribunal of the Permanent Court of Arbitration)提出告訴，希望藉由國際仲裁方式來解決與中共的領土爭端。

黃岩島事件後，中／菲關係陷入緊張又低潮時期。菲律賓試圖與美國、越南，以及日本等區域鄰國建立更為緊密的安全關係；增加雙邊軍事演習和訓練；進行海空軍的現代化；在東南亞國協中強化對抗中共的集體共識。³⁶菲國企圖形塑中共在南海地區的惡霸行為，以彰顯南海地區存在「強凌弱」(中共欺負聲索國)的不公平現象。然而，國際仲裁法院於2016年7月正式宣布了對菲律賓南海仲裁案的裁決決定，全面否定了中共長期堅持的「九段線」內對南海海域和島礁擁有的歷史權利，並幾乎全盤認同了菲律賓方面提出的一應訴求。³⁷相對的，中共在南海主張的「九段線」的海域與主權，不獲國際仲裁庭的承認。由於仲裁決在法理上確實對中國大陸的主張有重大衝擊，北京和台北政府均對其判決採取反制措施。周邊國家關切中菲之間在仲裁後的關係，是否持續惡化。

33 Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013, office of the Secretary of Defense (May 2013), 3-4, <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2013_CMPR_Final.pdf.>

34 Ben Blanchard and Manuel Mogato, "Chinese Police Plan to Board Vessels in Disputed Seas," Reuters, November 29, 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/11/29/us-china-seas-idUS-BRE8AS05E20121129>.

35 "China Approves Military Garrison for Disputed Islands," BBC News China, July 22, 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-china-18949941>.

36 Tuan Pham著，草昌文譯，〈南海賽局觀察〉(A South China Sea Game Changer?)，《國防譯粹》，第43卷11期，2016年11月，頁28。

37 「焦點：海牙南海仲裁裁決要點總攬」，BBC中文網，2016年7月12日 http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/07/160712_south_china_sea_ruling_details



2016年6月杜特蒂就任總統之後，中／菲關係發生轉變。菲律賓原本因黃岩島事件與中共對簿國際法院，而在菲國總統杜特蒂於2016年底訪中，期間習近平允諾龐大的經濟援助及雙邊的經貿交易後，菲國對黃岩島的強硬立場也跟著鬆動，中菲關係也隨之變得緊密。³⁸經濟領域的合作，使得兩國關係由疏遠轉為親密。

三、東協國家對中／菲／美競合關係的反應

2017年5月2日，杜特蒂總統登上了來菲訪問的中國軍艦，他表示，中國軍艦的訪問是中菲關係建立信心的一部分，未來中菲有可能在蘇祿海舉行聯合演習。³⁹另外，中共為降低南海聲索國對中共擴權行為的抵制，不斷施放更多的經濟利益給一些強力反抗的國

家。

一般咸認，中共改革開放以來獲得驚人的經濟成長，讓中國的國際地位大幅提高。在東南亞地區更因「東協10加1」自由貿易區⁴⁰的簽訂，鞏固了中共作為東協國家領頭羊的地位。2014年中共提出「一帶一路」⁴¹經濟大戰略的構想，其中的「21世紀海上絲綢之路」⁴²的經濟計劃，為東南亞地區提供200億美元的建設與經濟發展基金。此舉，讓多數的東協國家，在經濟領域上更傾向中國。順勢讓中共在南海的軍事威脅降低不少。例如2014年中共對汶萊提供龐大的經濟援助及貸款，之後汶萊在南海爭端中對中共的抗議意見，幾乎消失。2015年習近平訪問印尼、馬來西亞時，與兩國分別簽署了經貿合作五

38 〈菲律賓總統杜特蒂：與美國關係說再見〉《中央通信社》，2016年10月20日。網址：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201610200010-1.aspx>（檢索日期：2017年4月25日）

39 楊家鑫，〈杜特蒂登陸軍艦 擬聯合軍演〉《中國時報》，2017年5月2日。網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E6%9D%9C%E7%89%B9%E8%92%82%E7%99%BB%E9%99%B8%E8%BB%8D%E8%89%A6-%E6%93%AC%E8%81%AF%E5%90%88%E8%BB%8D%E6%BC%94-215007716.html>

40 〈「東協10加1」自由貿易協定〉，此協議為中國大陸與東協十國所建立「中國—東協自由貿易區」(China-Asean Free Trade Area, CAFTA)，簡稱「東協10+1」。由於中國自上一世紀90年代以來，與東協各成員國逐漸恢復外交關係，加上其經濟勢力崛起，為區域整合帶來效益，以及在1997年亞洲金融風暴時，對備受衝擊的東協各國給予貸款援助，有助於各國穩定國內經濟情勢，皆使東協各國對中國在經濟合作方面轉而持以正面態度。《台灣東南亞國家研究中》，網址：<http://www.aseancenter.org.tw/ASEAN1.aspx>（檢索日期：2017年4月25日）

41 〈絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路〉。絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路簡稱「一帶一路」，是由中國共產黨中央委員會總書記習近平於2013年9月和10月分別提出的經濟合作概念，屬於跨國經濟帶。中華人民共和國國務院總理李克強在亞洲和歐洲訪問時進一步推廣，並寫進總理政府工作報告中，成為中華人民共和國對外的主要經濟戰略。目前已有60國家和國際組織響應一帶一路，大部分皆有參與亞投行。這些國家的總人口約44億，經濟總量約21萬億美元，分別占全世界的63%和29%。網址：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%9D%E7%BB%B8%E4%B9%8B%E8%B7%AF%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%B8%A6%E5%92%8C21%E4%B8%96%E7%BA%AA%E6%B5%B7%E4%B8%8A%E4%B8%9D%E7%BB%B8%E4%B9%8B%E8%B7%AF>

42 〈聯合新聞網 | 一帶一路計畫 傳3月兩會公布〉《如是新聞》，2015年2月3日。網址：http://blogrushinews.blogspot.tw/2015/02/3_16.html

年規劃，確定了新的合作目標和重點領域。中、印(尼)兩國並將加強航太與海洋產業之合作，並在2015年達到800億美元的貿易額度。而中、馬兩國則是希望共同將其欽州、關丹兩地打造成雙方投資合作的「兩國雙園」旗艦型產業園區，同時保持並擴大雙邊本幣互換規模，並在2017年貿易額達到1,600億美元。⁴³顯而易見，中共經濟攻勢在東協國家獲得極大效益。東協國家為獲得更多中共的經濟援助，在面對南海的主權爭議議題，顯得偏向中性立場且不與中共正面對抗。

從美國的對區域安全的影響分析，美國在處理北韓核武發展問題上，發動大規模的軍事嚇阻。美國海空兵力及先進武器不斷投入朝鮮地區，直逼半島附近的海空域地區。表面上看，美軍的強勢作風是針對北韓而來，或是反制中共的勢勢。美軍真正要採取軍事行動懲罰北韓時，又顯得躑手躑腳，最後仍強調必需重視與中共的合作；共同以外交手段，才能有效解決北韓的核武問題。美國的軍事戰略逐漸地讓區域國家看破手腳(中共不支持美國不敢動手)。此舉，讓南海周邊地區的美國盟邦國家略失信心、甚感憂慮。基此，川普改變立場對東協國家採取積極拉攏策略。尤其對菲律賓更是在意，以彌補其在朝鮮戰略競賽上的頹勢。

美國對中共在南海的強勢作為，將持續

維持強大壓力(軍事嚇阻)，以確保中共在此地區的權力擴張受到限制。如同美國眾議院國防委員會(Armed Service Commite)針對海權和投射武力等問題，討論到美國在南海地區所面對的威脅時，尤其對中共「填海造礁」的軍事作為，美軍應採取強勢反應的建議。⁴⁴東協國家對於美國的政治與軍事介入南海雖表示歡迎，但對於美國要在東協國家駐軍則傳達出另一種不安全感，畢竟越戰的戰爭教訓，對大部分的東協國家而言是一頁難以揮去的歷史血淚。東協國家希望強權國家能在此地區維持平衡狀態；能夠在經濟領域多多嘉惠區域內的國家。在軍事安全上，東協不希望大國過分介入過深，各個國家仍強調主權與內政的完整性與獨立性。

中共深知其中之堂奧，目前其所採取的策略是以經濟為手段不斷討好與其主權有糾紛的國家，再以軍事嚇阻手段強迫各聲索國家在安全與政治立場向後退讓。中共的軍事與經濟兩手並用的策略，似乎在南海地區發揮明顯效用。

我國家安全的應處之道

一、中／美權力競爭的發展趨勢

美國欲維護在南海地區的航行權，此與中共「核心利益」(領土、主權)的維護矛盾，兩造發生衝突的機率不斷升高。中／美

43 陳華昇，〈中國大陸強化東協外交之戰略意涵：習近平與李克強出訪東南亞之評析〉，《國家政策研究基金會》。網址：<http://www.npf.org.tw/2/12962> (檢索日期：2017年4月25日)

44 "Seapower and Projection Forces in the South China Sea," Subcommittee of Seapower and Projection Forces, Committee of Armed Services, the House of Representatives, 113th Congress. <https://armedservices.house.gov/legislation/hearings/seapower-and-projection-forces-south-china-sea>.



競爭，在所難免。中共在南海地區的權力擴張，會不停地運用戰爭邊緣策略，繼續在此地區擴張領土、伸張勢力。建構出以中共為核心的區域強權。

從地緣經濟的視野來看南中共與東協國家的發展趨勢。基本上，各聲索國家重視與中共的經濟合作，大於其對美國的安全依賴，使得多數的東協國家，在經濟領域上更傾向中國。杜特蒂總統於2016年10月18日訪問中共，隨團他帶了超過400人的商業代表團隨行，與中方簽訂至少30億美元(約960億元台幣)的援助或合作協議，兩國的經貿合作鞏固了雙邊的外交關係。杜特蒂也稱擬向中國採購軍備，建立兩國在南海的安全合作。⁴⁵所以，中共強化與菲律賓及其他東協國家的經濟聯繫，已獲得大部分國家善意的回響，對於中共在南海地區的擴權，大有收益。

菲律賓原本因2013年的黃岩島事件，與中共對簿公堂，而在2016年菲國總統杜特蒂訪中期間，習近平允諾龐大的經濟援助及雙邊的經貿交易後，菲國對黃岩島的強硬立場也跟著鬆動，中菲關係也隨之變得緊密。從剛結束的東協峰會，杜特蒂即刻意避開談論有關南海主權爭議的問題，其他的聲索國也都輕描淡寫的代過，有關中共在南海的軍事措施，可看出東協國家對於中共的讓步。曾任菲國海軍官員的現任反對黨國會議員阿勒哈諾(Gary Alejano)批評菲國政府，認為中

共已說服杜特蒂在東協聲明，中共在東協峰會中已贏得了勝利，菲律賓在南海的政治立場，也不再提有關南海案的國際裁決事實。

菲律賓「親中疏美」策略的改變，提醒了我國必須謹慎處理台灣與美國及中國間的關係。川普近月來對於北韓問題因需與中共合作，才能有效制裁北韓，其對中共的態度與白宮的立場也在作調整。中／美博弈仍將繼續上演，我國需謹慎觀察，作出適度調整，才為上策。

二、我國在南海區域安全上的戰略思考

(一)夾處在美／中之間的平衡戰略

我國應利用川普政府亞太戰略尚未出爐之際，儘早提出南海政策，以創造更大的國家利益。中美在南海的競爭關係基本上仍屬低強度的鬥爭，中美發生軍事衝突的可能性不高。美國學者芮效儉指出「中國不是美國的有敵意對手，美國的政策也不是要讓中國成為有敵意的對手，但冷戰後西太平洋地區保持軍事平衡，而中國快速崛起和更大雄心可能挑戰美國在西太平洋的絕對統治地位，從而形成更令人擔憂的競爭性態勢。」⁴⁶所以，美國未來的亞太戰略，其核心仍延續過去的既有政策-強化盟邦及夥伴關係，以增加美國的影響力，此舉相對的可以抑制中共的崛起與在區域中的影響力。

當前美／中為增加在區域國家中的影響力，不斷加碼東協國家的經濟援助已經形

45 〈迎菲總統中國送千億銀〉《蘋果日報》，2016年10月19日，網址：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20161019/37420872/>

46 〈芮效儉：歐巴馬亞太再平衡誤傳訊息〉《今日報導》，2013年11月26日。網址：<http://herald-today.com/content.php?sn=7246>

成。未來雙方競爭的目標終將落在經濟領域。美國的策略運用上依然會以擴大本身在地區的影響力為手段，使各國在經濟領域上繼續與美國維持從屬關係，才有利於美國的國家利益。基此，我國的「新南向政策」⁴⁷可採取多邊交往的平衡策略，運用議題合作與互惠共贏的方式，拓展我國與各造間的經貿領域。同時也需向中／美雙方展現我國的合作意圖，藉此讓兩個強國都想拉攏我國，使我國成為某一方影響力擴張的籌碼，才為上策。

事實上，我國在中美兩強權力競爭的結構中，一方面須仰賴美國的安全承諾，以穩定兩岸之間的軍力平衡。另一方面又需仰賴大陸的經濟市場與經貿合作，才能活絡我國的經濟成長。因此，在國家安全與經濟發展之間須謹慎地維持平衡；太過與不及都可能危害國家的未來發展。此種「安全倚賴美國」、「經濟靠向中國」的作為，實合乎國際政治理論的多邊下注平衡戰略(hedging)原則。⁴⁸東協大部分國家多採取此種策略。但是不同於其他國家的是，台灣面對中共倡議政治對話的壓力逐漸升高，台灣從大陸手中獲取諸多經濟利益後，很難完全拒絕北京的政治要求，很難在國內不同民意之間取得平衡

效果。因此，我國夾處在中美之間，需謹慎操作「平衡點」的效用，爭取國家最大的利益。

(二)善用兩岸合作議題從中獲取美國的支援

我國對外政策的重點一直都置於美日兩國，美國又以對抗中共崛起為目標，因而始終漠視我國參與國際活動的意圖，希望我國在區域中只要不當一個「麻煩製造者」，較符合美國的國家利益。若想讓美國「主動的」支持我國，在於我國如何操控兩岸合作議題，作為參與國際組織的重要槓桿。例如2012年台灣與日本簽《中日漁業協定》，此協定之所以能捷陣，主因美日兩國都擔心我國會與大陸共同進行「保釣」運動，促成兩岸過於親密或統一的結局。⁴⁹因此，在美／中之間或中／日之間仍存在著競爭的矛盾關係，我國實可利用渠等國家彼此之間的矛盾關係，發揮我國的實力，創造出對我國最有利的政策。

此外，我國在南海太平島位置的特殊性及功能性，可發揮巨大的效果。⁵⁰從地緣戰略的觀點來看，太平島地理位置及我國在該地的基礎設施建設上都能為往返南海各聲索國家提供情報資訊與醫療服務。在南海區域安

47 行政院，〈「新南向政策推動計畫」正式啟動〉《中華民國行政院》，2016年9月5日。網址：http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=82400B39366A678A

48 薛力，〈中國「一帶一路」戰略面對的外交風險〉《壹讀》，2015年12月1日。網址：<https://read01.com/aOyoEx.html>

49 蔡孟翰、陳宜中，〈台日漁業協議的真相〉《蘋果日報》，2013年5月13日。網址：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130513/35014201/>

50 行政院，〈堅決捍衛我國太平島主權及海洋權利〉《中華民國行政院》，2015年11月2日。網址：http://www.ey.gov.tw/news_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=ECEAE8A928E14612



全議題上，美國希望我國能提供長程預警雷達情報，以讓美國能更清楚的掌握中共的軍事動態，而在區域衝突方面美國又不願見到兩岸共同聯手對付美國的盟邦國家(日本、菲律賓…)，而在海上安全的維護上，又希望我國能提供力量共同維護南海地區的海上交通線安全。

基此，我國在經濟發展上仍應深化兩岸的經貿合作，深化兩岸人民的互動與交流。在軍事上須對解放軍仍保持高度警覺並謀求與美國合作。在政治上我國需維持中立，尤其針對敏感議題(例如台菲漁事衝突)必須能有良好溝通管道，能同時向美方與大陸表達或解釋台灣的想法，以利於在中美之間尋求平衡點。

(三)巧用各種接觸管道拓展參與國際組織的空間

我國企圖參與國際組織，扮演在國際社會中更積極的角色，不只是一般國內民眾普遍的願望，同時涉及我國主權與尊嚴是否能夠維護，此議題的發酵也阻礙了台灣無法參與區域的經濟整合，對台灣經濟發展大受影響。⁵¹美國華府智庫學者葛來儀日前發表〈台灣要求廣泛參與國際社會〉一文中指出，台灣被國際組織拒於門外，影響國際競爭力，阻礙經濟自由化與區域整合，美國和中國大陸

都需協助台灣融入國際組織。⁵²今年我國欲參與世界衛生組織的年度大會，又因兩岸關係關題，未能如願。⁵³由於參與「人道救援」的議題，最不涉及政治的敏感度。而且它不僅是非傳統安全的重要項目，也已成爲全球各國共同合作的共識。未來，我國能否擴大參與這方面的國際事務，仍與兩岸政治問題緊緊相連。事實上，中共自十八大以來對於台灣參與國際活動的問題，已有一個大方向的處理原則；不牽涉主權問題不會嚴格阻擋台灣參與一些國際活動，甚至已朝向不阻擋我國在參與國際活動時使用不涉及主權的政治符號與國歌。⁵⁴當前國家戰略的重點在於如何讓各國知道我國的立場，以及如何加入各種國際合作的管道才是關鍵要素，至於國名或其他的面子問題，應考慮列其次要考量事項。準此，政府應積極地將外交工作結合各部門、非政府組織、民間企業、學界…積極地與鄰國各界接觸，才能具體的擴大我國參與國際活動的空間。在區域合作上，政府更需善用二軌或一軌半的國際機制，設法參與地區內各個國際組織，才能凸顯我國在國際組織中的地位與角色。

結 論

杜特蒂就任菲律賓總統以來，在外交上

51 王崑義，〈我積極參與國際活動是兩岸互利共榮基石〉《新浪部落網》。<http://blog.sina.com.tw/wang8889999/article.php?pbid=22448&entryid=585805>。2013-11-02

52 〈葛來儀：美「中」應助台融入國際組織〉《青年日報》，民國102年11月27日，版2。

53 〈世界衛生組織證實不邀台灣參加WHA〉《今日新聞》，2017年5月12日。網址：<http://www.nownews.com/n/2017/05/12/2520299>

54 〈社論-拋玉引玉：兩岸共識合情合理的安排〉《聯合報》，民國102年10月30日，版A2。

採取「親中疏美」政策，把美國過往在菲律賓的軍事作為，視為殖民時期的剝削行為。經濟合作上，菲律賓選擇與中共進行合作。從地緣戰略的視來看，杜特蒂的策略是以地緣地濟為主軸，結合中共及區域經濟體，以創造菲國最大的經濟利益，而在軍事安全上，杜特蒂在南海的主權爭議，明顯退讓。此點意味著菲國與美國的軍事合作關係，可以暫時疏離。美國仍將極力拉攏菲律賓，使其仍能成為美國亞太戰略的重要夥伴。美國對中共在南海的蠻橫行為，仍然會採取制衡措施。

中共在南海因應菲律賓的策略是：不停地運用戰爭邊緣的策略，在中菲海有爭議的海域及島礁地區擴張領土與經濟海域；在強占的島礁上進行大規模的填海造地，以改變原有的戰略態勢。對於菲律賓及其他聲索國的抗議，中共會使用威逼(軍事、政治)與利誘(經濟、貿易)並行的手段，誘逼各國退出領海與主權的爭議。中共將逐漸地建構出以中共為核心的區域強權。尤其，隨著中共實

力的增長，其與在東南亞地區影響力不斷升高，美國對中共的態度正在發生變化。中／菲／美競合關係的變化，間接地也影響到東協國家的政治立場。

目前，美／菲關係正逐漸疏遠，中／菲關係卻日漸親密。未來，美國如不積極地壓制中共的軍事擴張，漸漸的會將南海權力拱手讓給中共。南海情勢將會走向「失衡」狀態，亞太區域的權力結構也將隨之變化。我國在南海的太平島，因夾處在中／美／菲的競合地帶，我國的南海策略與角色扮演，對於中美的競合實際上具有關鍵作用。如同前述策略建議，我國應該善於運用此一角色，在美／菲／中扮演槓桿功能，成為美中兩國都欲爭取的對象，才利於國家利益的維護。

作者簡介

胡敏遠先生，陸軍官校72年班、戰院正規班87年班、政治大學東亞研究所博士。曾任營長、國防武官、戰院主任教官，現任職為國防大學戰略研究所助理教授。



進行重物吊掛訓練的日本航空自衛隊CH-47J直升機。(照片提供：張詠翔)