

美國印太地緣戰略轉變與近期美、菲南海聯合軍事演習研析

陸軍上校 謝志淵 陸軍中校 羅孝全

提 要

美國印太地緣戰略之轉變，源自後冷戰時期主要威脅對象由前蘇聯轉向中共，競爭型式亦從意識型態與軍事對抗，轉向更大範圍的「灰色地帶」行威脅。然而，此種以低於戰爭門檻欲改變現狀的「灰色地帶」行動威脅，於不同地區與國家間亦呈現各具特色的互動過程。因此，美、菲透過於南海地區舉行聯合軍事演習，雖係基兩國集體安全《共同防禦條約》的基礎，然實際促成加強雙邊軍事合作關係，卻是中、菲南海主權爭議公開化與菲律賓欲藉美國強化國防安全之需求，以及美、中地緣戰略競爭擴大，與美國欲透過增強第一島鏈南段安全，強化圍堵力度之企圖。考量菲律賓對臺海地區安全之影響性，此刻美、菲加強聯合軍事演習之舉，就有為應對臺海情勢升高，反制中共向臺灣施壓與嚇阻之解讀。

關鍵詞：南海、地緣戰略、灰色地帶、第一島鏈、共同防禦條約

前 言

2023-2024年南海爭議表面上，起因於菲律賓欲向仁愛礁擱淺之登陸艦運送補給，遭中共海警以及海上民兵刻意阻撓引起。期間，伴隨美軍主張以「航行自由」持續挑戰中共於南海地區之主權過度聲索，以及美、菲恢復舉行大型聯合軍事演習，加以演習時機、地點與演練科目極具針對性，亦引來中共採取相對的外交抗議與軍事反制作為。然而，美、菲加強軍事合作關係之原因，雖與中、菲於南海地區主權爭議公開化，以及菲律賓欲藉美國協助強化國防安全需求有關，卻又凸顯與美、中地緣戰略競爭擴大有所關聯。因

此，本研究期透過回顧美國印太地區地緣戰略之轉變，除據以客觀理解當前美、中地緣戰略競爭下的南海情勢變化外，更進一步分析美、菲針對性聯合軍事演習之意義與影響，以及是否可能會對臺海情勢產生連動性影響。

美國印太地緣戰略轉變-冷戰與後冷戰時期

一、冷戰時期(1947-1991)

1945年第二次世界大戰雖結束，然1947年後以美國為首的民主國家(西方陣營)與以蘇聯為首的共產主義國家(東歐集團)，不僅形成意識型態對抗，更形成軍事對抗。美國在印太地區主要的地緣戰略

是通過建立軍事同盟、提供經濟援助和展開軍事干預等手段，遏制蘇聯共產主義和其盟友在該地區的影響力。相對的，美國則分別與日本、韓國、中華民國、菲律賓等國家簽訂《共同防禦條約》以應對共產主義的擴張，「代理人戰爭」(Proxy War)則冷戰期間有顯著的特色，如韓戰(1950年-1953年)、第一次臺海危機(1954年)、第二次臺海危機(1958年)、越南戰爭(1955年-1975年)等。

二、後冷戰時期(1991至今)

1991年隨著蘇聯的解體，美國在印太地區的地緣戰略發生了變化。美國雖受2001年「911恐怖攻擊」影響，然而，2020年當美國政府與阿富汗塔利班簽訂和平協議，美軍結束於全球反恐佈主義作戰，轉向專注應對中共的崛起，並採取一系列措施來保持其在全球的領導地位。期間，最顯著的戰略調整係從2011年歐巴馬(Barack Obama)總統的「轉向亞太」(Pivot to Asia and the Pacific)提出「亞太再平衡戰略」(Rebalance to Asia and the Pacific)，¹除計畫2020年之前將60%的海軍軍力部署到亞太地區，²更透過加強與亞太地區的盟友和夥伴的合作，通過加強軍事存在、推動經濟合作和加強外交關係

來抵消中共在該地區的影響力。逐漸形成2022年拜登(Joe Biden)總統任內首份的《美國印太戰略》(Indo-Pacific Strategy of the United States)揭示其主要戰略目標是「促進一個更具連結、繁榮、安全與韌性的自由開放印太」至今。³

前揭，冷戰與後冷戰時期的世界格局變化，主要受到包括區域安全、國際政治、經濟與軍事情勢等綜合因素所影響，同時亦影響了美國對印太地區地緣戰略判斷，以及對俄羅斯(前蘇聯)與中共所採取之政策。因此，美國冷戰時期的地緣戰略主要集中在如何遏制以蘇聯為首的共產主義，相較的，後冷戰時期美國轉而關注中共崛起對維持全球霸權所構成的威脅和挑戰，兩時期在主要威脅對象、戰略利益與競爭型式上明顯有所不同。然而，美國於亞太地區雖與包括日本、南韓、中華民國及菲律賓等國均有簽訂《共同防禦條約》及駐軍，如此不僅完成第一島鏈以圍堵共產勢力向外擴張，更形成以美國為首的集體安全組織。但是，1979年美國為「聯中制蘇」，與中共正式建立外交關係，並在《中華人民共和國和美利堅合眾國關於建立外交關係的聯合公報》⁴中宣布斷絕與中華民國的外交關係，同時亦中止《中華

1 Janine Davidson, "The U.S. "Pivot to Asia"", American Journal of Chinese Studies, Vol. 21, Special Issue, June 2014, pp. 77-82.

2 BBC, "Leon Panetta: US to deploy 60% of navy fleet to Pacific," BBC, June 2, 2012. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-18305750>.

3 The White House, Indo-Pacific Strategy (Washington DC: The White House, February 2022).

4 《中華人民共和國和美利堅合眾國關於建立外交關係的聯合公報》，詳細公報內容參閱美國在台協會官網，<https://web.archive-2017.ait.org.tw/zh/us-joint-communique-1979.html>。

民國與美利堅合眾國間共同防禦條約》⁵，另訂《臺灣關係法》⁶保持與中華民國政府非官方關係並提供防衛性武器至今。如此之轉折，致使後冷戰時期美、中、臺關係中的美、臺關係，相較於美、中、菲關係中的美、菲關係，雖有類似，卻又明顯有別。尤其，美、中針對當前臺灣問題以及南海主權爭議之分歧，致使於南海甚至東海地區存在幾乎無法妥協，甚至難以協調之戰略利益關係(如表一)。

表一 2023年 美、中南海及東海地區戰略利益對照表

國家	美國	中共
內容	● 於臺灣與中共危機或衝突發生時以軍事介入。 ● 基於韓、日、菲共同防禦條約履行美國的義務。 ● 基於不同的目的運用美軍於西太平洋，包括維持區域安全、進行交戰與建立夥伴關係、回應危機、執行戰爭計畫等等。 ● 預防中共成為歐亞地區霸權國家。	● 控制南海的捕撈作業、石油和天然氣勘探活動以及海底互聯網電纜鋪設作業。 ● 脅迫、威懾或政治施壓其他南海週邊國家。 ● 宣布或執行整個南海防空識別區 (Air Defense Identification Zone, ADIZ)。 ● 宣布和執行臺灣週邊海域封鎖。 ● 有利中共軍事力量投射和進而對西太平洋地區產生政治影響。 ● 成為廣大歐亞地區的霸權國家目標。

資料來源：Ronald O' Rourke, "U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress," Congressional Research Service, November 15, 2023, pp.2-3. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784>.

近期中、菲及美、中南海爭議事件與美、菲聯合軍事演習概要

2023年4月起，美、菲兩國不但完全恢復因Covid-19疫情影響暫停兩年的「肩併肩」(Balikatan)演習，後續更舉行其他具針對性目的的聯合軍事演習至今，尤其此期間經常伴隨中、菲及美、中於南海地區特定爭議事件的發生，引起外界對此一地區情勢發展之高度關注。

一、中、菲及美、中南海爭議事件

(一)中、菲南海爭議事件-仁愛礁

近期中、菲於南海地區主要爭議聚焦於與主權相關之議題，自2023年8月至2024年3月，菲律賓公務船多次欲向仁愛礁(菲律賓稱"Ayungin Shoal"「愛尤銀礁」，另西方國家則稱"Second Thomas Shoal"「第二托馬斯礁」)擱淺之登陸艦「馬德雷山號」(Sierra Madre) 運送補給時，除遭到中共海警船以水砲攻擊，與海上民兵船貼近阻擾外，船隻甚至多次發生碰撞事件，導致雙方互控「非法、不負責任、不安全」(如表二)。然而，中、菲兩國當前於南海仁愛礁的爭議事件，實係包括黃岩島(菲律賓稱"Scarborough Shoal"「卡伯勒淺灘」)主權歸屬爭議與海上執法權問題惡化的表徵。

5 《中華民國與美利堅合眾國間共同防禦條約》，詳細條約內容參閱全國法規資料庫官網，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=y0010095>。

6 《台灣關係法》，詳細內容參閱美國在台協會官網，<https://web-archive-2017.ait.org.tw/zh/taiwan-relations-act.html>。

表二 2023年8月—2024年3月中、菲南海爭議事件統計表

項次	時間	地點	爭議事件概述及雙回應
1	2023/8/5	仁愛礁	菲律賓補給船2艘和海警船1艘，欲向南沙群島仁愛礁坐灘的馬德雷斯號軍艦運送物資，遭中共海警發射水砲阻撓。
			菲律賓一指控中共海警採取危險舉動進行攔截，並要求停止在菲律賓海域的非法活動。中共一指控菲律賓船隻非法闖入中共南沙群島仁愛礁海域，海警依法實施必要管控。
2	2023/10/22	仁愛礁	菲律賓補給船和海警船各乙艘，欲向南沙群島仁愛礁坐灘的馬德雷斯號軍艦運送物資，遭中共海警攔截，雙方並發生碰撞。
			菲律賓一譴責中共海警和海上民兵「危險、不負責任和非法」的行動，並表示已侵犯菲律賓主權。中共一譴責菲律賓船隻擅自闖入中共南沙群島仁愛礁海域，經多次警告無效情況，依法對擅闖船隻進行攔阻。
3	2023/12/9-10	仁愛礁 黃岩島	菲律賓海警船向黃岩島接近，及向仁愛礁坐灘的馬德雷斯號軍艦運補時，除遭中共海警以水砲阻撓，並發生碰撞。
			菲律賓一外交部召見中共駐菲律賓大使黃溪連，並表示不排除將其驅逐。中共一外交部表示中共海警船在雙方船隻相遇時的作為，專業而且有分寸，並就衝突事件向馬尼拉提出嚴重交涉。
4	2024/3/5	仁愛礁	菲律賓海警船2艘、運補船2艘向南沙群島仁愛礁坐灘的馬德雷斯號軍艦運送物資，除遭中共海警船及民兵船阻撓，並發生碰撞。
			菲律賓一海岸防衛隊指責中共採取魯莽和非法行動。中共一海警指稱係對非法闖入的菲律賓船隻採取管制措施。

資料來源：本研究整理調製

- 1.TVBS，〈中菲南海再交鋒！菲巡邏船補給仁愛礁 遭陸海警狂射水砲〉，《TVBS》，2023年8月5日，<https://news.tvbs.com.tw/world/2200593>。
- 2.藍孝威，〈中菲仁愛礁衝突各說各話 中方罕見連發3消息指責菲惡意碰瓷〉，《中時電子報》，2023年10月22日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20231022003450-260409?chdtvx>。
- 3.法國廣播，〈中菲船隻南海再次危險對峙，馬尼拉召見中國大使表達抗議〉，《rfi》，2023年12月11日，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%BA%9E%E6%B4%B2/20231211-%E4%B8%AD%E8%8F%B2%E8%88%B9%E9%9A%BB%E5%8D%97%E6%B5%B7%E5%86%8D%E6%AC%A1%E5%8D%B1%E9%9A%AA%E5%B0%8D%E5%B3%99%EF%BC%8C%E9%A6%AC%E5%B0%BC%E6%8B%89%E5%8F%AC%E8%A6%8B%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A4%A7%E4%BD%BF%E8%A1%A8%E9%81%94%E6%8A%97%E8%AD%B0>。
- 4.中央通訊社，〈中菲南海再爆衝突 雙方執法船碰撞[影]〉，《中央通訊社》，2024年3月5日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202403050213.aspx>。

(二)美、中南海爭議事件-「航行自由」

美、中於南海地區主要爭議聚焦在美軍是否於特定地區具「航行自由」(Freedom of Navigation, FON)之權利，與美軍海空機艦刻意接近中共實際佔領或控制之南海島礁行動，從而造成美、中兩國機艦持續於南海發生相互監視、警告、追逐或驅離等行動。2023年3月至12月中共解放軍國防部及南部戰區，分別指控美國海軍飛彈驅逐艦「米利厄斯號」(USS Milius)及「霍珀號」(USS Hopper)，以及濱海戰鬥艦「加布里埃爾·吉福茲號」(USS Gabrielle Giffords)先後非法闖入南沙群島(Spratly Islands)與西沙群島(Paracel Islands)(如表三)。

表三 2023年3月—12月美、中南海爭議事件統計表

項次	時間	地點	爭議事件概述及雙回應
1	2023/3/24	西沙群島	美海軍飛彈驅逐艦「米利厄斯號」駛入西沙群島海域。 中共一國防部要求美方立即停止此類「挑釁行徑」，否則將承擔由此引發「不測事件」的嚴重後果。 美國一第七艦隊強調，主張在南海的航行權利和自由的行動，符合國際法。
2	2023/4/10	南沙群島	美海軍飛彈驅逐艦「米利厄斯號」駛入南沙群島海域，執行航行自由任務；4月8-10日中共針對蔡總統訪美，首次舉行以福建海事局「臺灣海峽北部聯合巡查」結合東部戰區環臺「聯合利劍」演習。 中共一聲稱美國是非法侵入。美國一聲明美軍航行於過度聲索 (excessive claim) 的區域，並將持續在南海執行此類行動。
3	2023/11/25	西沙群島	美海軍飛彈驅逐艦「霍伯號」駛入西沙群島海域。 中共一南部戰區表示，美艦非法闖入中共西沙領海，依法規跟蹤監視、警告驅離。 美國一美國海軍第七艦隊回應，無論聲索國身為何，美國都將挑戰世界各地的過度聲索。
4	2023/12/4	南沙群島—仁愛礁	美海軍第七艦隊濱海戰鬥艦「加布里埃爾·吉福茲號」進入南沙群島仁愛礁海域。 中共一美海軍艦艇非法進入仁愛礁附近海域。 美國一海軍第七艦隊回應，除係在南海國際水域進行例行的航行，符合國際法外，並根據國際法將持續在國際水域展開行動，包括在南海和臺灣海峽。

資料來源：本研究整理調製

1. 中央通訊社，〈美艦再駛入西沙 中國國防部：停止挑釁否則不測〉，《中央通訊社》，2023年3月24日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202303240226.aspx>。
2. 聯合電子報，〈反制蔡參會？陸祭3天軍演有考量 學者：與裴洛西訪台反應大不同〉，《聯合電子報》，2023年4月8日，<https://udn.com/news/story/123444/7084750>。
3. 吳康寧，〈中共環台軍演 美飛彈驅逐艦南海自由航行〉，《中央廣播電臺》，2023年4月10日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2164436>。
4. 自由電子報，〈美軍艦駛入西沙！中共批「風險製造者」 美回擊：維護航行自由〉，《自由電子報》，2023年11月26日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4501882>。
5. 李緣，〈美中在南海又起爭端 美上將點出中共一弱點〉，《大紀元》，2023年12月6日，<https://www.epochtimes.com/b5/23/12/5/n14130482.htm>。

二、美、菲聯合軍事演習

(一)「肩併肩」演習

2023年4月11-28日，美、菲兩國不但完全恢復「肩併肩」演習，並集結三軍部隊約17,600餘人，啟動兩國最大規模的聯合軍事演習(美軍12,200人、菲軍5,400人及澳大利亞軍111人，另包括日本、印度、英國、法國、加拿大、東協等國派觀察員參與)，並期透過實兵操演強化雙方聯合作戰能力，為可能的局部衝突做好準備。演練有關科目，包括指揮所演習、網路攻防演習、野戰和人道主義援助等訓練。至於參演部隊之訓練目標，強調增強雙方海上安全、兩棲作戰、實彈射擊、城鎮作戰、空中作戰、反恐怖主義、人道主義援助和救災反應等方面能力。⁷

7 Rene Acosta and John Grady, "U.S., Philippines Kick off Largest-ever Balikatan Exercise as Defense, Foreign Affairs Leaders Meet in Washington," USNI News, April 11, 2023. <https://news.usni.org/2023/04/11/u-s-philippines-kick-off-largest-ever-balikatan-exercise-as-defense-foreign-affairs-leaders-meet-in-washington>.

(二)「海上戰士合作」(Kamandag)演習

2023年11月9-20日，美、菲、日、韓等4國海軍陸戰約2,700餘人(美軍850人，菲軍950人，英國派遣觀察員參加)共同舉行「海上戰士合作」演習。演練科目，包括叢林作戰、海岸防禦、人道援助和災害防救，以及化、生、放、核(化學、生物、放射性、核子)防護等。⁸

(三)聯合海空巡邏演習

2023年 11月22-24日及2024年1月3-4日，美、菲恢復2016年前計畫性的海空聯合巡邏演習，兩國海空軍參演部隊從靠近臺灣的巴丹群島(Batanes)至南海，以及至西菲律賓海等地區共同執行聯合巡邏。演練科目包括兩國海軍各艦艇間進行跨甲板行動、值更官操作及通訊等訓練，至於空軍部隊，美軍派遣P8-A反潛巡邏機，菲軍則派遣戰機與反潛直升機共同參與演習。⁹

美、菲強化聯合軍事演習之戰略意涵

伴隨中、菲及美、中於南海爭議事

件持續發生，美、菲兩國共同舉行包括「肩併肩」、「海上戰士合作」及聯合海空巡邏演習等舉動，均被中共視為具針對性的聯合軍事演習。因此，此刻美、菲強化軍事合作關係之舉，客觀理解實就不僅限於提昇雙邊甚至多邊關係，還有展示共同應對中共於南海地區威脅之意志與實力，強化共同應對南海各種狀況之能力，增強第一島鏈圍堵力度以及應對臺海情勢升高之考量。

一、展示美、菲共同應對中共威脅之意志

1951年美國為應對共產主義勢力向外擴張之威脅，基於集體安全理念與菲律賓簽訂《共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America, MDT)，除確立雙方軍事合作關係至今，更透過簽訂其他軍事合作條約如1998年《軍隊訪問協議》(Visiting Forces Agreement, VFA)與2014年及2023年《加強國防合作協議》(Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA)，成為美、菲加強地區安全合作的一種方式(如表四)；前者主要係為應對共產勢力向外

8 The United States Marine Corp, "Marine Rotational Force-Southeast Asia and Philippine Marine Corps to Conduct The Seventh Iteration of Kamandag, " Marines, November 8, 2023. <https://www.marines.mil/News/News-Display/Article/3583878/marine-rotational-force-southeast-asia-and-philippine-marine-corps-to-conduct-t/>.

9 David Rising, "The US and the Philippines conduct joint air, sea patrols in South China Sea not far from Taiwan, " Associated Press, November 22, 2023. <https://apnews.com/article/philippines-united-states-south-china-sea-065d5e0b4cedeb9d106162d41af2ef87>. Ian Laqui, "Philippines, US conduct 2nd joint maritime patrol in West Philippine Sea, " Philstar, January 4, 2024. <https://www.philstar.com/headlines/2024/01/04/2323393/philippines-us-conduct-2nd-joint-maritime-patrol-west-philippine-sea>.

表四 美、菲主要軍事合作條約要點對照表

條約名稱	1951 共同防禦條約	1998 軍隊互訪協議	2014 加強國防合作協議 2023 加強國防合作協議 (增修)
條約 / 協議款項	第一條 各方承諾按照《聯合國憲章》的規定，以和平方式解決其可能捲入的任何國際爭端，以免危及國際和平、安全和正義，並不採取任何行動。國際關係免受任何不符合聯合國宗旨的方式進行武力威脅或使用武力的行為。 第二條 為了更有效地實現本條約的目標，雙方將分別和共同透過自助和互助的方式來維持和發展各自和集體抵抗武裝攻擊的能力。 第三條 雙方 --- 只要其中任何一方認為任何一方的領土完整、政治獨立或安全是有問題的。太平洋地區受到外部武裝襲擊的威脅。 第四條 雙方均認識到，在太平洋地區對任何一方進行武裝攻擊將對其自身的和平與安全構成危險，並宣布將根據其憲法程序採取行動應對共同危險。 第五條 就第四條而言，對任何一方的武裝攻擊被視為包括對任何一方的本都領土或其管轄下的太平洋島嶼領土、其武裝部隊的武裝攻擊、太平洋上的公共船隻或飛機。 第六條 本條約不影響也不應被解釋為以任何方式影響《聯合國憲章》規定。 第七條 本條約 --- 在兩國交換批准書後生效。 第八條 本條約無限期有效。任何一方均可在向另一方發出通知一年後終止協議。	第一條 定義 本協議中所使用的「美國人員」是指因菲律賓政府批准的活動而暫時留在菲律賓的美國軍事和文職人員。 第二條 尊重法律 美國人員有責任尊重菲律賓共和國的法律，並避免從事任何與本協議精神不符的活動。 第三條 入境及出境 菲律賓政府應為從事本協定所涉活動的美國人員入境和出境提供便利。 第四條 駕駛和車輛登記 菲律賓當局應接受美國相關當局向美國人員頒發的用於操作軍用或公務車輛的駕駛許可證或執照，無需測試或付費。 第五條 刑事管轄 菲律賓當局應對美國人員在菲律賓境內犯下並根據菲律賓法律應受懲罰的犯罪行為擁有管轄權。----- 惟美國當局對美國人員所犯下的罪行行使專屬管轄權，包括與美國安全有關的罪行： (1) 叛國罪。 (2) 破壞、間諜活動或違反任何有關國防的法律。 第六條 索賠 除合約安排外，兩國政府均放棄就對方武裝部隊財產的損壞、損失或毀壞或死亡向對方提出的任何及所有索賠。 第七條 進出口 美國武裝部隊與本協議適用的活動有關的美國政府設備、材料、用品和其他財產，應免徵菲律賓的所有關稅、稅款及其他類似費用。 第八條 船舶和飛機的移動 美國武裝部隊運作的飛機及船舶可根據實施安排中規定的程序經菲律賓政府批准進入菲律賓。 第九條 期限和終止 本協議將持續有效，直至任何一方向另一方發出書面通知其希望終止本協議之日起 180 天屆滿為止。	2014EDCA 第一條 目的與範疇 該協議基於《共同防禦條約》與《軍隊訪問協議》係為深化雙方國防合作、維持與發展個別和集體的能力。---- 授權美國武裝部隊得於菲律賓設立以輪訓為基礎之獲同意地點 (Agreed Location)。 第二條 定義 包括「美國人」、「美國部隊」、「美國承包商」、「獲同意地點」、「指定授權」等意義。 第三條 獲同意地點 考量雙方可能操作使用車輛、船舶、航空器於獲同意地點，進行包括訓練、中轉、支援與相關活動、飛機加油、船舶掩護、維修保養、人員容納、通聯、裝備預屯、補給、部署兵力與資材等雙方同意活動。 第四條 設備、補給與資材 雙方同意預置與儲存國防裝備、補給和資材。 第五條 所有權 菲律賓保有獲同意地點的所有權。 第六條 安全 雙方應合作採取必要措施以確保美國人、部隊及資訊於菲律賓之安全。 第七條 公用事業和通訊 第八條 承包程序 第九條 環境、保健與安全 第十條 執行 第十一條 紛爭解決 第十二條 生效、修改、期限和終止 該協議期為 10 年，除非透過外交管道終止，將自動持續。 2023 EDCA(增修) 1. 協議將在該國戰略地區指定 4 個新獲同意地點，並實質性完成現有 5 個獲同意地點。 2. 協議是美菲聯盟的重要支柱，支援兩國軍隊之間的聯合訓練、演習和互通性。 3. 新獲同意地點增加將為菲律賓的人道主義和氣候相關災難提供更快速的支持，並應對其他共同挑戰。

資料來源：本研究整理調製

1. Official Gazette, "Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America," Official Gazette, August 30, 1951. <https://www.officialgazette.gov.ph/1951/08/30/mutual-defense-treaty-between-the->

- republic-of-the-philippines-and-the-united-states-of-america-august-30-1951/.
2. Official Gazette, "Agreement Between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of America Regarding the Treatment of United States Armed Forces Visiting the Philippines," Official Gazette, February 10, 1998. <https://www.officialgazette.gov.ph/1998/02/10/agreement-between-the-government-of-the-republic-of-the-philippines-and-the-government-of-the-united-states-of-america-regarding-the-treatment-of-united-states-armed-forces-visiting-the-philippines-f/>.
 3. Official Gazette, "Agreement Between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of America on Enhanced Defense Cooperation," Official Gazette, April 28, 2014. <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2014/04apr/20140428-EDCA.pdf>.
 4. DOD, "Philippines, U.S. Announce Four New EDCA Sites," U.S. Department of Defense, February 1, 2023. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3285566/philippines-us-announce-four-new-edca-sites/>.

擴張，後者則係為應對中共崛起於南海地區過度舉措所形成之挑戰，除反映美、菲不同時期所面對威脅型態之安全需求，更是在既有合作基礎上，強化雙邊軍事合作關係。

美、菲雖同受各自國內政黨輪替對政策傾向產生之影響，但從未完全停止舉行各種聯合軍事演習。依據菲律賓IBON基金會公開資料顯示，美、菲從2016到2023年4月，舉行各種基於包括應對南海主權爭議、人道救援與反恐等不同目的之聯合軍事演習共計227次(海上x68次，空中x116次，陸上x143次)。¹⁰尤其，近期美、菲於南海地區雖同遭中共「灰色地帶」行動威脅，除明顯有別於冷戰時期之軍事威脅外，另實際遭遇之狀況亦有所不同；菲律賓遭遇中共海上民兵與海警阻擾引發爭議，美國則遭遇中共海軍阻擾美軍「航行自由」引發爭議，促使美、菲有必要藉由恢復或擴大舉行各種型式的聯合軍

事演習，展示共同應對中共威脅之堅強意志。

二、強化美、菲及友盟國家共同應對南海各種狀況之能力

美、菲聯合軍事演習，並非限於兩國軍事人員，還包括南海地區及其他地區友盟國家共同參與演習，因此，美、菲透過聯合軍事演習之目的，除有為提升雙邊及多邊軍事合作關係考量外，依據演練科目觀察，還有欲強化雙邊及多邊聯合作戰能力，期提升共同應對南海地區各種軍事與非軍事威脅之能力。各聯合軍事演習重點如下：

(一)「肩并肩」演習-美、菲兩軍除以兩棲部隊於呂宋島北方，距離臺灣約300公里的一座島嶼演練奪島作戰。另於西部三描禮士省(Zambales)附近海域，仿效美軍環太平洋演習(Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC)之「沉船演習」(Sink Exercise, SINKEX)，演練以陸基高機動

10 IBON, "US military presence in the Philippines, 2016 to April 2023," IBON Foundation, April 20, 2023. <https://www.ibon.org/us-military-presence-in-the-philippines-2016-to-april-2023/>.

砲兵火箭系統「海馬斯」(High Mobility Artillery Rocket System, HIMARS)及空基反艦飛彈擊沉靶船，驗證「分散式海上作戰」(Distributed Maritime Operations, DMO)概念，¹¹運用於遏制共軍艦船於巴士海峽及南海行動自由之「以陸制海」與「以空制海」戰術。

(二)「海上戰士合作」演習-美、菲、日、韓多國實兵演練重點，期透過實兵操演強化菲律賓的離島防禦能力，同時亦可驗證美海陸戰隊「遠征前進基地作戰」(Expeditionary Advanced Base Operations, EABO)新作戰概念，¹²包括在三描禮士省海軍基地舉行兩棲突擊車專家交流，於巴拉旺島(Palawan)舉行海防訓練、甲美地市(Cavite)桑格裡角(Sanglely Point)海軍基地舉行化、生、放、核防護訓練，以及於呂宋島北方的巴丹群島(距離臺灣約200公里)和伊羅科斯省(Ilocos Norte)舉行衛生勤務支援演練等。

(三)聯合海空巡邏演習-美、菲兩次海空實兵演練重點，明顯為強化兩軍於南海地區之海空聯合巡邏能力與協調性，包括海軍各式艦艇間進行跨甲板行動、值更官操作及通訊訓練等，至於空軍部隊則以攻擊、偵察及反潛機型配合參與聯合巡邏演習。

三、增強第一島鏈南段圍堵力度

1950年代，美國為應對亞洲共產勢力向外擴張，透過與東北亞及東南亞國家各別簽訂共同防禦條約形成「第一島鏈」圍堵態勢至今。菲律賓因在地緣戰略上不但能扼守巴士海峽，更能直接大範圍的面對南海諸島，故在戰略與戰術上均具極高價值。然而，依據2024「全球火力」(Global Firepower)排名，基於島鏈組成國家包括南韓(5/145)、日本(7/145)、臺灣(24/145)、菲律賓(34/145)等國軍事實力落差，¹³結合各國所處之地理位置與美軍於亞太地區之兵力部署現況差異(韓國駐軍

11 「分散式海上作戰」概念係是如何使用特定部隊執行作戰的一般性想法(如美國海軍)，特別是在戰鬥情況下。一個作戰概念可以支持實施應對特定衝突的戰略或戰爭計劃，以及個別軍事單位(如海軍艦艇和飛機)所使用的戰術。如構建部署具高性能和作戰能力含無人艦船在內之小型水面艦艇編隊，作為主要作戰主力，而傳統航艦打擊群將保持在反艦彈道飛彈打擊範圍之外相對安全海域，藉以為前沿編隊提供監偵、預警和電子戰支援。參閱CRS, "Defense Primer: Navy Distributed Maritime Operations (DMO) Concept," Congressional Research Service, February 27, 2024. <https://sgp.fas.org/crs/natsec/IF12599.pdf>.

12 「遠征前進基地作戰」係為解決海軍應對潛在對手在地理位置、武器系統射程、精度、能量優勢所帶來的挑戰。也為透過提高我們自身的機動能力和充分利用關鍵海上地形的控制權整合艦隊海軍陸戰隊和海軍實現海上拒止和海上控制的能力，以及支持艦隊的維持創造機會。參閱Department of the Navy Headquarters, Tentative Manual for Expeditionary Advanced Base Operations 2ND Edition(Washington DC: United States Marine Corps, May 2023), p.1-1.

13 依據2024「全球火力」針對全球145個國家軍力進行排序，第1名為美國，第2名為俄羅斯，第3名為中共，詳細評估項目及其他國家餘請參閱Global Firepower, "2024 Military Strength Ranking," Global Firepower. <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>.

約2.5萬人，日本駐軍約5.4萬人，菲律賓駐軍約300人)¹⁴，明顯臺灣以北島鏈強度大於臺灣以南島鏈；菲律賓除了成為島鏈組成薄弱點，更毗鄰兩個熱門潛在衝突爆發點，臺灣與南海。因此，美國持續透過增加軍事援助菲律賓，以及增加於菲律賓的海空基地(如表五，美軍基地由5處增至

表五 美軍於菲律賓海外軍事基地基本資料

基地名稱	距菲國首都 相對位置	說明
麥格塞塞陸軍基地 (Fort Ramon Magsaysay)	北方 58 英里	菲律賓最大的軍事訓練基地，佔地 86,000 英畝。
巴塞空軍基地 (Basa Air Base)	西北方 40 英里	可容納防空聯隊和戰鬥機組及跑道，佔地 10,000 英畝。
艾布恩空軍基地 (Mactan-Benito Ebuena Air Base)	東南方 359 英里	可容納有戰術直升機、搜救和定翼機，跑道，佔地 10,000 英畝。
包蒂斯塔空軍基地 (Antonio Bautista Air Base)	南南西 368 英里	位公主港國際機場(Puerto Princesa International Airport)，佔地 8,500 英畝。
倫比亞空軍基地 (Lumbia Air Base)	南南東 493 英里	位倫比亞機場，佔地 8,000 英畝。
★卡加延省基地 (Cagayan)	N/A	N/A
★伊薩貝拉省基地 (Isabela)	N/A	N/A
★三描禮省基地 (Zambales)	N/A	N/A
★巴拉望省基地 (Palawan)	N/A	N/A

資料來源：本研究整理調製

1. CRS Insight, "DOD's Rotation to the Philippines," GRS Insight, May 31, 2016. <https://sgp.fas.org/crs/natsec/IN10496.pdf>.
2. David Vergun, "New EDCA Sites Named in the Philippines," U.S. Department of Defense, April 3, 2023. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3350297/new-edca-sites-named-in-the-philippines/>.

資料說明：★2023年新增基地位置，惟尚無具體資料。

9處；其中3處位於呂宋島，1處位於巴拉望島，¹⁵另可能於巴丹群島再新增設1處¹⁶)、軍事部署與聯合軍事演習，實可合理解讀美國欲透過增加軍事存在以及實質強化菲律賓軍事實力，彌補第一島鏈南段圍堵力道不足之現況。換言之，若當前菲律賓軍事實力不僅無法單獨對抗中共「灰色地帶」威脅，未來更無法對抗中共向外擴張，因此，美國需要藉由強化菲律賓，以及利用菲律賓角色合理介入南海爭端，補強第一島鏈於臺灣以南圍堵力度(如圖)。

四、嚇阻與應對臺海情勢升高

近期美、菲南海聯合軍事演習，雖係應對中共於南海地區漸趨強勢的「灰色地帶」行動威脅，然而，兩岸關係亦同時深受美、中競爭擴大之影響，尤其中共對臺、美高層的訪問除嚴厲批評(如表六)，並舉行大規模軍事演習，如2022年8月美

14 USA Facts, "Where are US military members stationed, and why?," USA Facts, February 2, 2024. <https://usafacts.org/articles/where-are-us-military-members-stationed-and-why/>.

15 Newsweek, "US Army to Help Build New Seaport Near China," Newsweek, March 11, 2024. <https://www.newsweek.com/american-army-help-build-new-seaport-near-china-taiwan-philippines-1877927>.

16 South China Morning Post, "Philippines to build US-funded port on island facing Taiwan," South China Morning Post, March 9, 2024. <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3254808/philippines-build-us-funded-port-island-facing-taiwan>.



美國第一島鏈及美軍於菲律賓海外軍事基地分佈示意圖

資料來源：本研究調製

表六 中共官方對臺美高層訪問批評要點對照表

時間	對臺灣批評	對美國批評
2022年8月 美議長裴洛西訪臺	外交部宣稱，臺灣當局一再「倚美謀獨」，拒不承認「九二共識」，大搞「去中國化」，推行「漸進式臺獨」。	外交部宣稱，美方嚴重違反「一個中國原則」和中美「三個聯合公報」規定，嚴重衝擊中美關係政治基礎，…向「臺獨」分裂勢力發出嚴重錯誤信號。
2023年4月 蔡英文總統訪美	國台辦譴責蔡英文總統「出於謀『獨』政治私利，製造各種藉口，利用各種機會，從事謀『獨』活動」。	1. 外交部回應，美方有關議員應當恪守「一個中國原則」和「三個聯合公報」規定…停止任何形式的美臺官方往來，停止升級美臺實質關係，停止虛化、掏空一個中國原則。 2. 國台辦揚言，蔡英文若與麥卡錫接觸，將嚴重違反「一個中國原則」，對此堅決反對，必將採取措施堅決回擊。

17、18 於下頁。

資料來源：本研究整理調製

1. 中華人民共和國外交部，〈中華人民共和國外交部聲明〉，《外交部》，2022年8月2日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202208/t20220802_10732287.shtml。
2. 中共中央臺灣工作辦公室與國務院臺灣事務辦公室，〈國台辦：蔡英文“過境” 竄美是“倚美謀獨”的挑釁行徑〉，《中共中央臺灣工作辦公室與國務院臺灣事務辦公室》，2023年3月29日，http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202303/t20230329_12522338.htm。
3. 中華人民共和國外交部，〈外交部發言人就蔡英文“過境” 竄美發表談話〉，《外交部》，2023年4月6日，https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/202304/t20230406_11054879.shtml。

資料說明：

1. 中共主張「一中原則」：世界上只有一個中國、中華人民共和國是代表中國的唯一合法政權、臺灣是中國的一部分。美國主張「一中政策」：世界上只有一個中國、中華人民共和國代表中國、「認知到」(acknowledge)中共對臺灣的立場。
2. 「三個聯合公報」意指中美分為於1972年《上海公報》、1979年《中美建交公報》和1982年《八一七公報》簽訂有關一個中國問題與臺灣關係處理之官方文件。

國眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)訪臺，中共對臺灣週圍北部、西南、東南海空域進行「聯合海空演訓」，在臺灣海峽進行「遠程火力實彈射擊」，在東部海域組織「常導火力試射」等6個海域發射「東風-11」、「東風-15」彈道飛彈。¹⁷2023年4月蔡英文總統訪美，會見眾議院議長麥卡錫(Kevin McCarthy)，中共福建海事局啟動「臺灣海峽中北部聯合巡航巡查專項行動」，於馬祖周邊海域展開夜間打擊非法採運砂船行動；東部戰區繼宣布實施環臺「聯合利劍」演習。¹⁸因此，美、菲舉行聯合軍事演習於強化軍事合作關係之舉動，從時間、地點及演練科目，就有嚇阻及應對臺海情勢升高之解讀，包括1.美

軍新增海外基地，除用以遏制共軍及海警於南海挑釁行動外，同時亦可用於嚇阻共軍對臺灣的灰色地帶威脅，甚至為若臺灣有事真的不預期或預期發生預作準備。

2.聯合軍事演習地區，尤其美、菲聯合海空巡邏演習，特意規劃從靠近臺灣的巴丹群島至南海，以及至西菲律賓海等地區共同執行聯合巡邏，就有遏制或反制共軍海空機艦利用巴士海峽進出，對臺灣南部甚至東部造成海空包圍之態勢。

3.聯合軍事演習驗證科目，包括「沉船演習」，演練以陸基高機動砲兵火箭系統「海馬斯」及空基反艦飛彈擊沉靶船，驗證「分散式海上作戰」概念，除可用於反制共軍海、空機艦於南海之活動，更可透過部署機動式作戰資產，用於反制共軍經巴士海峽向臺灣方面用兵之解讀。

結 語

從美國角度，中共崛起的意義，係越來越有能力改變由美國所主導的國際秩序，相對的，從中共角度，美國為維持全球霸權地位，刻正利用聯盟及同盟優勢阻止中共崛起。美、中缺乏和平相處所必要

之信任與信心，致兩大國地緣戰略競爭變的不可避免，南海爭議問題合理判斷也將會持續存在，惟並不代表一定會發生大規模軍事衝突。因此，美、菲加強南海聯合軍事演習雖看似係中、菲關係惡化的表徵，實則深受美、中大國競爭擴大的影響，尤其美國欲強化第一島鏈圍堵中共向外擴張企圖，結合臺灣與菲律賓特殊之地緣戰略價值因素，自然對美、菲各種聯合軍事演習就賦予更多的意義與解讀。對於未來南海形勢發展之觀察，我國就有必要透過關注美、中地緣戰略競爭格局，始能客觀理解美、中、菲三方在南海既存爭議的互動過程，將可能以何種方式持續進行，包括：

- 1.中共是否持續強化佔領島礁軍事化建設，以及是否採取更具挑釁性的「灰色地帶」威脅行動。
- 2.美國是否持續以軍事援助方式強化菲律賓軍事實力。
- 3.美軍是否持續以「航行自由」名義，挑戰中共南海主權的過度聲索。
- 4.美軍於亞太地區最新的戰略部署與調整狀況，如調整沖繩駐軍至關島、¹⁹強

17 中央通訊社，〈裴洛西訪台落幕 美媒關注共軍演習動態〉，《中央通訊社》，2022年8月4日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202208040027.aspx>。CSIS, "Tracking the Fourth Taiwan Strait Crisis," China Power, <https://chinapower.csis.org/tracking-the-fourth-taiwan-strait-crisis/>。

18 菱傳媒，〈蔡總統明會麥卡錫 中共宣布：台灣海峽中北部聯合巡航巡查行動今啟動〉，《菱傳媒》，2023年4月5日，https://rwnews.tw/article.php?news=8187&utm_source=Yahoo_news&utm_medium=rss&utm_campaign=world_news&utm_content=news。聯合電子報，〈反制蔡麥會？陸祭3天軍演有考量 學者：與裴洛西訪台反應大不同〉，《聯合電子報》，2023年4月8日，<https://udn.com/news/story/123444/7084750>。

化關島防禦²⁰與擴建天寧島(Tinian Island)機場等²¹。

5.美軍於菲律賓新增4處軍事基地是否開始大規模調整美軍作戰資產，如駐軍規模明顯增加或正式部署具遠程精準打擊之「海馬斯」火箭。

6.美、菲爾後之聯合軍事演習是否有更多的友盟國家參與，將對區域形勢產生重大影響，如北約成員國，日本及澳大利亞等國。

7.美、菲後續軍事演練科目是否更具針對性的反制中共於南海軍事部署，或對臺灣的軍事行動。

8.菲律賓是否會於美國援助情況下，於靠近臺灣的巴丹群島新建軍事基地。

9.菲律賓是否改變「臺灣有事」不會提供美國使用軍事基地之立場。²²

另值得注意，首先，美、菲加強軍事合作關係之舉，實反應美、中地緣戰略競爭擴大之事實，必須持續高度關注南海情勢之變化與發展。其次，中共於南海地區「灰色地帶」行動威脅雖係美、菲加強軍事合作關係的重要因素，但菲律賓本身對國防安全與南海主權需求之考量，與美國主張於南海地區「航行自由」之權利及

欲強化第一島鏈南段安全之企圖，兩國明顯有所不同。其三，菲律賓與臺灣雖均面臨中共「灰色地帶」行動威脅，但從中共欲改變現況目的之理解，臺灣更深受美、中對「一個中國」認知與《臺灣關係法》之影響，存在根本的差異性。最後，美、菲加強軍事合作關係之舉，從中、菲關係惡化角度雖具有某種程度的機遇性，卻不完全適用於類比美、中、臺三方的互動，切忌不當類比美、臺加強軍事合作關係，或做出不當解讀，反而可能影響應有的理性判斷與決策。

作者簡介

謝志淵 上校，陸軍官校84年班、國防大學陸軍指揮參謀學院98年班、國防大學戰爭學院105年班、國防大學政戰學院政治研究所89年班、美國情報高級班2005年、美國聯合戰略情報軍官班2006年、英國皇家三軍聯合事務研究所2013年。現任職於國防大學陸軍指揮參謀學院軍事理論組專業教官。

羅孝全 中校，陸軍官校94年班、國防大學陸軍指揮參謀學院106年班、國防大學戰爭學院112年班、國防大學國際學院戰略研究所112年班。現任職於國防大學陸軍指揮參謀學院軍事理論組教官。

19 成依華，〈4000名駐沖繩美軍2024年底前移師關島〉，《香港01》，2022年12月10日，https://www.hk01.com/article/845731?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral。

20 楊竣斌，〈因應中共長程飛彈威脅 美將在關島打造20座飛彈防禦系統〉，《聯合電子報》，2023年8月15日，<https://udn.com/news/story/11596/73688511>。

21 聯合電子報，〈對日投下原子彈的轟炸機在這起飛 美將重啟天寧島機場背後戰略曝光〉，《聯合電子報》，2023年12月22日，<https://udn.com/news/story/6809/7659191>。

22 Michael Martina, Don Durfee and David Brunnstrom, "Marcos says Philippines bases could be 'useful' if Taiwan attacked," Reuters, May 5, 2023. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/marcos-says-philippines-bases-could-be-useful-if-taiwan-attacked-2023-05-05/>.