

# 2013 美菲肩並肩軍演的軌跡、脈絡與意涵

周美伍、林文隆\*

2012 年中共與菲律賓為黃岩島對峙僵持之際，美菲於 4 月 16 日展開 12 天的 28 屆「肩並肩」(Balikatan) 聯合軍演。今年 4 月 5 日至 17 日，美菲又在呂宋島中部舉行第 29 屆「肩並肩」聯合軍演；高達 8,000 多名美菲官兵、30 架軍機(美 20 / 菲 10)、3 艘軍艦(美 1 / 菲 2) 參與軍演，不但規模為歷年之最，且象徵美菲協防條約(Mutual Defense Treaty, 簡稱 MDT) 緊密度創歷史新高。雖美方強調本年演習焦點為「人道救援暨災難救助」(humanitarian assistance and disaster relief, 簡稱 HA/DR) 圓桌論壇，且演習不針對任何第三國，但在南海議題延燒之際，該演習仍備受關注。

## 「肩並肩」聯合軍演的演進與現況

1951 年的美菲協防條約，為「肩並肩」軍演提供法源。雙方自 1981 年起實施軍演，以強化兩軍聯盟作戰的計畫作為、戰備整備、及操作互通性(interoperability) 為目的。冷戰結束後，因美國宣布如果菲方無法提供基地，美國無法保證提

---

\* 周美伍現為我海軍司令部督察長室副督察長，並就讀政治大學東亞研究所博士班；林文隆博士現為國防大學海軍指揮參謀學院上校教官。

供協助，導致美軍撤出，雙方聯盟關係在 1990 年代瀕臨解體，1995 至 1998 年間聯合軍演完全停辦；但隨後南海議題加溫促使美重新評估菲律賓的戰略價值。1999 年兩造簽訂「軍隊訪問協定」，為美軍派駐菲國本土、使用菲國軍事基地提供法源。

9/11 前，軍演項目以因應傳統安全威脅為主；9/11 後，因應非傳統安全威脅之任務，如維和、人道救援暨災難救助、及人道暨民眾協助 (humanitarian and civic assistance, 簡稱 HCA) (健檢、牙齒、獸醫等醫療服務，及小規模基礎設施如公路、學校建築、水井之建設維護)、海上反海盜、反毒品走私等，運用越趨廣泛，重要性越趨突出。2008、2010、2012 三屆聯合軍演，就以「人道救援暨災難救助」為焦點；今年是第四度以此為焦點。美稱本次演習重點在於：支持菲國政府發展區域災難管理及緊急應變機制，並在多國/多組織演習環境中驗證美菲軍事性「人道救援暨災難救助」作戰概念。往年軍演僅有美菲兩國參與；但自 2012 年起，東協多國及日、韓、澳等南海域外中等強權 (middle powers)，皆派代表參與，明顯超越美菲框架。

## 2012/2013 聯合軍演的異同比較分析

本年度及去年的軍演主要包括三部分：指揮所演習、野戰訓練、及人道暨民眾協助計畫。2012/2013 軍演內容比較如表一：

就指揮所演習而言：去年大陣仗納入所有東協國家，及日、韓、澳等南海域外強權；本年度僅有美菲參與。研判此或與 3 月「習李體制」確立，6 月歐習會在即，美希營造和緩

表一：2012/2013 軍演內容比較

年度 兵力 地點	指揮所演習	野戰訓練演習	人道暨民眾 協助計畫	主要兵力 (美/菲)	備考
2012 6800 巴拉望省	馬尼拉 美菲 東協十國、 日、韓、澳	兩棲攻擊、叢林 野戰、規復遭劫 鑽井平台、海上 安全暨艦艇操演	維和、 人道救援、 興建學校、 土木民事、 醫療服務； 22000 受惠	LHD X1 (兩棲攻擊艦) 美陸戰隊航空 地面支援中隊	
2013 8000 三描禮士 省	Camp O'Donnell 美菲	兩棲攻擊、叢林 野戰、海上安全 暨艦艇操演	人道救援、 興建學校、 土木民事、 醫療服務； 12000 受惠	F/A-18 X12 MV22 X8 LSD X1 (船塢登陸艦) 美陸戰隊航空 地面支援中隊	美、菲、 馬、印尼、 越、汶、 泰、日、 韓、澳、中 共參與圓桌

來源：筆者自行綜整

氛圍有關。

就聯合野戰演習而言：2012 年時值中菲黃岩島對峙，美菲在巴拉望島操演「海上鑽井平台遇襲、美菲武力奪回」項目，為未來擴大強化奪回失島的規復登陸作戰演習埋下伏筆。2013 年雖未演練規復遭劫鑽井平台項目，但美陸戰隊出動 12 架 F/A-18 大黃蜂戰鬥機、8 架魚鷹式運輸機、兩棲登陸指揮艦（船塢登陸艦）、及兩棲登陸戰車等，整體而言，是在演練高強度兩棲打擊任務，規模及兵力比去年更大更強，仍不免引起在南海議題上針對中共的聯想。

就人道暨民眾協助計畫而言：2012 年及 2013 年皆以「人道救援暨災難救助」為焦點，本年較去年突出之處，在於特別安排「人道救援暨災難救助」圓桌論壇，可視為最大亮點。除美、菲外，馬來西亞、印尼、越南、汶萊、泰國等東協國

家，日本、韓國、澳洲等南海域外中等強權，及中共等共 11 國參與圓桌論壇。美太平洋指揮部特別指出，中共參與「人道救援暨災難救助」兵棋推演，預示演習進入一個新的時代。

## 從「戰略再平衡」佈局看 2013 軍演的脈絡與特點

2012 年初美總統歐巴馬在前國防部長及聯參主席陪同下，宣布未來戰略部署將大幅轉向亞太，此即「戰略再平衡」或「再平衡戰略」；此可視為華府面對中共崛起，為防止權力轉移、延續美國霸權地位而採取的亞太戰略佈局。

南海涉及多國海域主權與資源的爭奪，也是區域諸國海上經貿發展的要道，儼然成為美「戰略再平衡」的焦點。戰略再平衡的內涵，以轉移兵力重心及調整同盟重心為重點。美除積極強化與日、澳、韓、菲、泰等國雙邊同盟，並尋求與印度、越南強化或發展戰略夥伴關係之外，由於菲律賓是與美雙邊同盟中唯一涉入南海爭端國家，與菲相關的兵力轉移及強化美菲協防條約尤為經營重點。

就轉移兵力重心而言，美國防部決定在 2020 年前，將 60% 的海軍艦艇部署於太平洋。自 2011 年底，美企圖說服菲、泰准許 P-8A 海神 (Poseidon) 反潛機或其他無人操控廣域海監機等進駐，俾利區域監偵。2012 年 1 月，美表示將與菲商談美軍部隊輪駐事宜；隨後，美與菲洽談商借基地部署海軍艦艇等。同年 6 月上旬，菲表達歡迎美重返並使用蘇比克灣及克拉克空軍基地。與美在其他國家部署計畫相較，美有充分利用菲國境內進行兵力轉移的廣泛計畫。

就調整同盟重心而言，2012 年 4 月美菲聯合軍演期間，美太平洋總部陸戰隊指揮官錫爾森中將 (Duane Thiessen) 重

申美菲協防條約，表明如中共在黃岩島爭議中對菲採取軍事攻擊，美將根據協防條約對菲提供協助；此乃黃岩島爭議以來，美迄今最強烈聲明。軍演結束後，美在華府首次舉辦的美菲「2+2」會議中高調重申協防條約；菲國防部長蓋茲敏（Voltaire Gazmin）相信協防範圍包括如黃岩島等島嶼在內。此顯示菲國仗恃美國支持及美菲協防條約，為菲國民族主義的高漲埋下伏筆。

美2013年軍演已重返蘇比克灣及克拉克空軍基地，並藉此增大參演規模及兵力，在南海演練高強度兩棲打擊任務。演習前後，美海軍另有包括濱海戰鬥艦在內的多型戰艦來訪，雖未參與「肩並肩」而參與其他軍演，卻在此進行例行整補，顯示美軍重返並常態使用菲國基地是本年重大收穫，更有利其轉移兵力重心，直接強化南海部署。

2012年軍演結束後，菲積極與日韓澳洽談軍事採購協助事宜。2013年軍演結束後，國防部副部長馬納洛（Fernando Manalo）宣布，將捨棄向義大利採購二手西北風級護衛艦，轉而花費180億菲幣公開招標採購2艘嶄新巡防艦；另透露菲國也正與南韓洽談採購12架噴射式戰鬥機。未來，日本計畫可能提供12艘巡邏艇供菲國使用；澳洲預計將提供若干艦艇供菲國從事搜索救難，並為菲國在海內外代訓軍事人員。以上發展更有利於美國調整同盟重心，將以其為核心的雙邊同盟與美菲協防掛鉤，聚焦南海。

2012年10月，美航母華盛頓號（USS George Washington）出現在南海水域。2013年5月中，中共與菲律賓再為南沙東部的仁愛礁（Second Thomas Shoal；菲稱Ayungin；越稱Bãi Cỏ Mây）發生爭執之際，美航母尼米茲號（USS Nimitz）5月下旬在南海進行軍演。此類行動顯示美藉轉移兵力重心

及調整同盟重心，向中共傳達協防菲律賓的強烈政治訊息。

據媒體報導，菲另有採購2架反潛機、10架攻擊直昇機；也將成立快速反應部隊。菲預計花費18億美金向美採購海軍軍備。與美海軍有關的軍火企業估計，亞太諸國海軍自今以迄2031年，將花費1,800億美金，採購適用於專屬經濟海域作戰環境，總數約800艘各式水面艦艇及潛艦。<sup>1</sup>此顯示美有意藉南海議題，擴展軍售利益。

美「戰略再平衡」固是基於延續霸權的現實主義考量，但需強調互利互賴的自由主義訴求作為支撐。鑒於亞太已成為全球天災熱點，本年演習美第四度以「人道救援暨災難救助」為焦點，「人道救援暨災難救助」儼然成為「肩並肩」軍演的道德訴求。然而，「人道救援暨災難救助」屬非戰爭性軍事行動，該等行動包含戰鬥性與非戰鬥性兩大軌道，雙軌可視時機切換甚至同時並進。美向以「人道救援暨災難救助」之名，運用非戰爭性軍事行動的雙軌，形塑對自身有利的戰略環境。美邀中共在內的亞太諸國參與「人道救援暨災難救助」兵棋推演，顯示美意圖藉人道救援鞏固道德高地，除邀中共背書外，並將其納入美所主導之區域海上安全合作體系。

簡言之，從戰略再平衡視角來看，2013軍演的發展脈絡特點包括：美正有計畫地向菲國境內進行廣泛的兵力轉移；

<sup>1</sup> Wendell Minnick, "Asia's Naval Procurement Sees Major Growth," *Defense News*, <http://www.defensenews.com/article/20130519/DEFREG03/305190004/Asia-s-Naval-Procurement-Sees-Major-Growth> (accessed May 26, 2013). 新華社引述資料略有出入，分別為2000億美金，1000艘各式水面艦艇及潛艦，見"Asia-Pacific Region Sees Projected Spending of 200 Bln USD in Naval Market in 20 Yrs: Expert," *Xinhua*, [http://news.xinhuanet.com/english/world/2013-05/14/c\\_132382111.htm](http://news.xinhuanet.com/english/world/2013-05/14/c_132382111.htm) (accessed May 26, 2013).

美重返菲基地有利其轉移兵力直接強化南海部署；美主導雙邊同盟與戰略夥伴也將益趨聚焦於南海；美國正按部就班落實協防菲律賓之承諾；菲國民族主義未來可能高漲；美確信南海議題有助其擴展軍售利益；美希藉人道救援為名將中共納入其所主導之區域海上安全合作體系。

## 對亞太 / 南海戰略環境的意涵

因此，2013 軍演對於區域戰略環境帶來多重深遠意涵，包括：

- 一、美重返蘇比克灣及克拉克空軍基地，直接影響是一旦南海發生島嶼衝突，美可依協防條約迅速將高強度戰力投入規復作戰。
- 二、美海軍高層近日表示，強化亞太駐軍將優先增派航母與潛艦。展望美菲協防越綁越緊，合理預判美將以掌握菲海空基地為基礎，進一步在南海部署水下監聽系統，俾整合從海底到太空的人員、偵蒐力、打擊力、網力、載台，完善其力網系統，鞏固在南海有效遂行空海整體戰的優勢。
- 三、就南海戰略態勢而言，重返菲國基地對美在南海遂行空海整體戰提供重大利基，可謂硬實力的提昇；美扶植菲國發展區域災難管理及緊急應變機制，強化道德正當性，可謂軟實力的提昇；美菲將「肩並肩」雙邊拓展成多邊軍演並驗證「人道救援暨災難救助」，可謂綜合軟硬而成巧實力的提昇；此意味美菲協防條約可能成為美國在南海調整雙邊同盟 / 戰略夥伴關係的樞紐。
- 四、這預示南海諸聲索國與中共兩造間之民族主義將益加相

互激盪，強化南海聲索國向美靠攏之趨勢。南海區域國際關係的發展，已然被美形塑出由其領導聲索國合組平衡聯盟以抗衡中共的趨勢。

- 五、南海議題除為美國創造龐大軍售利益，更重要的是相關國家採購美式裝備後，將大舉提升與美軍聯合作戰的操作互通性；尤其，美國武器系統、海上情蒐體系、網路中心作戰系統因此深入南海，壓縮可能潛在敵人的行動自由。
- 六、美意圖藉人道救援的道德高地將中共納入區域海上安全合作體系，意味再平衡戰略兼具強化嚇阻圍堵與尋求合作協盟兩面向，可視為防範戰略的延續。
- 七、近年中共亦仿倣美藉人道救援擴展國際影響力，如在2013年國防白皮書《中國武裝力量的多樣化運用》指出共軍積極參加國際災難救援和人道主義援助，並細屬往年成就。中共出席「人道救援暨災難救助」兵棋推演，意味美中兩國的非戰爭性軍事行動雙軌將在南海交鋒，強化競合動能，為區域和平穩定增添詭譎氣氛，後續發展深值關注。

## 結論與政策建議

美菲2013「肩並肩」聯合軍演的成功，意味南海周邊聲索國將更積極爭奪自身利益，對我國帶來嚴峻挑戰。2013年5月9日菲公務船在巴士海峽我專屬經濟海域濫殺台灣無辜漁民，事後敷衍塞責態度輕佻，即為明證。近來日本海上保安廳在我東北、東南兩海域，欺近我24浬鄰接區外圍巡邏，顯示美日急於強化對我海域的監控；尤其美國強化對南海佈



局，顯示其企圖以確保所謂自由航行為名，實則以延伸制海權、獲得南海軍事管控權為核心目的。

由於兩岸的南海政策及對九段線的立場幾乎一致，美國擔心兩岸在南海從事軍事合作，小布希政府時代主管亞太事務的某位高層核心官員，曾私下透露美歐巴馬政府決策階層以「nuisance」(令人討厭的東西)一詞形容台灣在南海所扮演的角色。此意味美國不願看到台灣涉足南海事務，似乎欲將台灣邊緣化，對台灣構成嚴峻挑戰。台灣如在南海議題缺席，壁壘分明的南海聲索國與中共兩造間之對立恐將加劇，戰略環境將更加惡化，對我更為不利。

美國重返亞洲及對亞太戰略再平衡，意味美中海權競合已成 21 世紀的國際政治主軸，自西太平洋至印度洋已成國際政治中心舞台；我應認清台灣身處中心舞台的中央位置，且深涉東海、南海等重大爭議核心，根本無法逃避或置身事外，惟有自立自強、挺身面對。尤其，台灣座落亞太航道扼制點，攸關美日安保的嚴整性；且我掌控南海最大島嶼太平島，動見觀瞻。就地緣戰略而言，台灣深具戰略價值，是各方拉攏對象；政府如能創造議題、創機造勢，將更有利於維護國家權益。

衡量客觀環境的挑戰及主觀的實力條件，建議政府首重「奇正之變」。由於美強力介入南海，可推論「擱置爭議、共同開發」已成現實面的最佳可行方案；我可仿「東海和平倡議」擬訂「南海和平倡議」並以之為正，以台灣可扮演區域和平穩定基石為正規基調，在國際整體宣傳，俾立於不敗之地。另佐以「九二共識」為奇，「善出奇者，無窮如天地，不竭如江河」，在現有兩岸交流基礎下，開拓更多元與南海相關、軟硬兼備的交流議題(如海洋教育、海洋國民性格陶

冶、觀光旅遊、海洋科研、人道救援暨災難救助、…)，在南海頓增無窮合作揮灑的可能性。「奇正相生，如循環之無端，孰能窮之」；交互運用奇正與虛實之變，因勢利導，創造「兩岸合作」的灰色模糊想像空間。避免被任何國家一手掌控，創造被各方競相拉攏的價值，擴大我方的行動自由。最終目標是落實「三道防線」的國安政策，在南海形塑有利自身的戰略形勢。

第二，決策者當知：海域主權與資源之爭屬傳統安全威脅及高階政治議題，惟軍事實力才是確保國家安全與權益的終極憑藉。建議以在巴士海峽我專屬經濟海域，拘捕騷擾、欺凌我漁民之他國公務船為短程目標；以強化軍備、發展必要時在太平島及巴士海峽等高風險海域實施直接封控之能力為中程目標；而以發展國家層級之海洋戰略以指導國防戰略、全方位提昇捍衛「藍色國土」的巧實力為長程目標；俾有力捍衛國家主權與尊嚴。

最後，爭取成為遊戲的參與者：現階段要全程觀摩「肩並肩」軍演或有困難，但可嘗試參與「人道救援暨災難救助」兵棋推演/圓桌論壇，爭取融入區域海上安全合作，俾擴大防衛縱深、保障國家海洋權益。台菲本就有軍事交流，我參加圓桌論壇和人道救援的兵推可能性頗高，雖「廣大興」事件對我帶來衝擊，但7月22日我海巡署在海上救回3名菲漁民，有助化解台菲海事爭議。此外，既然美國意圖藉人道救援建立區域海上安全合作體系並將中共納入，我海軍自不應被排拒在外。建議政府擬說帖向各方宣傳我海軍與海巡素質良好，在因應海上非傳統安全威脅方面具備龐大的潛能，突顯我可在反恐、海巡教育訓練、反海盜、人道救援暨災難救助等具體議題作出貢獻，爭取參與兵推及論壇。