近期菲律賓杜特蒂政府對外政策之發展與美中於區域策略的影響變數

榮沛芳*

前言

本文藉由觀察近期菲律賓杜特蒂（Rodrigo Roa Duterte）政府面臨之事件，由菲國國內、菲中關係、菲美關係等角度，分析該國未來之外交政策走向，與對美中區域權力競爭之影響。

杜特蒂總統於 2016 年就任至今已過半，2019 年 5 月菲國民眾亦經由期中選舉檢視他執政的表現。就政策面而言，杜特蒂政府最受外界關注引發最多爭議即是對毒品宣戰（War on Drugs），其採行法外處決（Extra-judicial killings）的政策，受美歐洲國家之譴責與抵制，與西方關係不睦。另一則為「親中脫美」之外交策略，藉修補與中關係，獲取貿易與投資，投入關鍵基礎建設。同時，自 2019 年 6 月以來連串事件，包括禮樂灘事件（Reed Bank Incident）、杜特蒂政府通知美方停止美菲軍隊互訪協定而後又推翻此議、美軍重返蘇比克灣，乃至新冠肺炎疫情等，傳統與非傳統安全議題相互交織，對美中菲三邊關係投入新變數，影響菲國未來對外政策走向，更衝擊兩大強權於區域之競逐。

* 作者為國立臺灣大學政治學研究所博士候選人。

doi: 10.30382/SSA.202006_(162).0008

杜特蒂外交政策反覆之間的恆常思維與新挑戰

杜特蒂總統上任後立即翻轉前任小艾奎諾（Benigno Simeon Cojuangco Aquino III）向美靠攏的外交政策，全力恢復並強化中菲關係。其親中脫美的策略背後，不變的仍然是利用兩強競逐的結構，避險的思維，以極大化經濟與安全策略性利益。但新的事件不斷發生，且國內疑中聲浪日漸高漲，杜特蒂政府能否堅持現行外交策略，妥善平衡美中與抗拒國內壓力，考驗才剛開始。

首先，南海主權爭議終究是雙邊關係隨時出現危機的引爆點。2019 年 6 月 9 日中菲禮樂灘事件，菲籍漁船遭中國船隻撞沈，造成漁民死傷，且據報中國並未出手救人，反任其漂流海上，後乃由越南救援，這是中國在杜特蒂任內於南海與菲國最嚴重的一次衝突。此事件凸顯杜特蒂親中政策，仍潛在對策略利益的威脅。杜特蒂想要低調讓事情過去當下選擇沈默，但菲國國防部長卻在菲國獨立紀念日發表聲明，指出此事非如中國外交部所言之意外事件（accident），而是蓄意的對撞（collision）。期間美國曾評論表示支持菲國，但該國外交部長洛欽（Teodoro Locsin）卻表示菲國會與中方以雙邊方式解決問題。隨後，杜特蒂也打破沉默，將此事定位為意外事件，這與中方南海立場一致：反對外力介入，主張雙邊解決。

儘管，禮樂灘事件凸顯杜特蒂政府親中政策仍存在的風險，但菲國著眼於油氣等資源的開發，必須仰賴中方資金，仍持續朝共同開發南海的政策。中菲兩國並於 2019 年 8 月 29 日，杜特蒂第五次訪中期間，宣布成立油氣合作政府間聯合指導委員會和企業間工作組，進一步執行共同開發案。

中國方面甚至願以聯合勘探收益，以菲方六成、中方四成分配，杜特蒂表示接受此案。菲律賓總統發言人進一步說明，中菲聯合石油勘探協議可以作為解決南海爭端的方式。目前中國菲律賓已建立南海問題雙邊磋商機制，業已召開五次會議，並成立相關委員會與工作組。[1] 此外，中國於東協架構之下，與包括菲律賓在內之各會員國也完成《南海行為準則》單一文本磋商一讀程序。

另一方面，自杜特蒂上任以來即充滿戲劇性的美菲關係，於 2020 年 2 月 11 日又出現衝擊性發展。在總統指示下，菲國外交部知會美方將終止雙方於 1998 年簽署彰顯美菲同盟關係的《軍隊互訪協定》[2]（the U.S.-Philippines Visiting Forces Agreement）。起因是曾任杜氏手下掃毒大將，參議員德拉羅沙（Bato dela Rosa）因執行該項政策時嚴重違反人權，故赴美簽證遭拒，杜氏此舉震撼美菲兩國長期以來主張以美制中的人士。如美軍到期撤離菲境，最直接的衝擊不僅美菲關係，對美國在亞太地區的軍事部署及區域整體安全也將有所影響。早在 2016 年杜特蒂剛上任即曾打算終止此協議，且稱中國將可取代美國對菲律賓的經濟援助。此協議發言的背景為杜氏不滿美國駐菲律賓大使館，宣佈因對菲國人權狀況憂心，停止千禧挑戰合作計劃（Millennium Challenge Corporation）的巨額援助。因此，早先的心結，進一步激怒杜特蒂不

[1] 根據 2018 年 11 月 20 日簽署之《關於油氣開發合作諒解備忘錄》“Memorandum of Understanding on Cooperation on Oil and Gas Development between the Government of the People’s Republic of China and the Government of the Republic of the Philippines.”

[2] 該協議內容主要係以授權美國軍方進入菲律賓領土，並得以於該國境內自由通行。此外，協定也允許美軍駐扎菲律賓，進行軍演或提供人道援助。

滿美方以人權議題施壓。

在此負面氛圍下，卻於 2020 年 5 月中旬有報導[3]指出，美海軍將重返蘇比克灣基地，緣由是美澳兩國之私募與造船公司合作贏得競標，接手韓籍修船廠韓進重工位於蘇比克灣的修船廠與碼頭，目前雙方協議已達最後階段。雖然中資企業也曾表示承接意願，但由於美方強力遊說而未成功。事實上，據報導菲國海軍是影響決策的主因。菲律賓艦隊司令巴科多（Giovanni Bacordo）表示，基於對國安可能的影響，反對中國提出的計畫，並稱「我們更希望親密盟友接管蘇比克。」而美澳表達競標意願之前，美國海軍每年平均已有 80 至 100 艘船艦訪問蘇比克，取得造船廠與碼頭後經營權，美軍的出現必更加頻繁。

對美而言，另一項好消息則是 6 月 2 日，杜特蒂政府再度推翻 2 月大動作通知美方，終止軍隊互訪協定的決議，由菲外長透過推特表示，因「近期區域內政治與其他相關情事發展」，已告知美方取消終止該協定的意願。[4]在美中兩強南海與區域爭霸上，美國又扳回一城。

在此同時，自 2019 年 12 月迅速蔓延影響全球的新冠肺炎疫情，對菲中關係又造成微妙的影響。據菲國 ABS-CBN News 報導，2020 年 3 月菲國衛生部記者時提及，中方贈菲之檢驗試劑準確率只有 40%，因此已遭停用。儘管，中方

[3] One News. “US Navy Eyes Return to Subic Bay in A Commercial Deal.” 12 May 2020. https://www.onenews.ph/us-navy-eyes-return-to-subic-bay-in-a-commercial-deal/ Retrieved 2 Jun. 2020.

[4] Gutierrez, Jason. “Philippines Backs Off Threat to Terminate Military Pact With U.S.” *The New York Times.* 2 Jun. 2020. https://www.nytimes.com/2020/06/02/world/asia/philippines-military-pact-us-duterte.html/ Retrieved 4 Jun. 2020.

立即表示將與菲國相關單位聯繫了解情況，但也強調「在未經科學測試的情況下，基於道聽塗說發表不負責任言論和報導，誤導公眾和輿論，干擾中菲攜手合作抗疫大局」。而菲國 Daily Inquirer 報導 2020 年 4 月 23 日由中國駐菲大使特別為兩國合作抗疫，中國提出協助而創作之歌曲“Iisang Dagat”（One Sea），一公佈就造成轟動。但結果卻非中方預期，二十多萬次超閱率幾乎都是負面評價，菲國民眾普遍認為是中國的宣傳攻勢。而曲名“One Sea”更被視為中方想藉積極協助抗疫，降低南海爭議的衝突。但就在歌曲發佈前兩天，菲國外長推文提及，該國已對中國於南海之作為，提出兩次外交抗議。一為 2 月間解放軍以雷達炮瞄準菲國海軍船艦，二為將菲國於南海領土命名且劃入中國行政事項。儘管，中國贈與菲國大量醫療物資，並派遣專業人員前往協助菲國，但 2019 年禮樂灘事件，菲國民眾改變對中國威脅的看法似乎更加難以改變。

菲國國內因素

前述連串事件，凸顯杜特蒂之外交決策在美中兩強爭霸的國際體系結構中，追求經濟發展與維護南海主權與國家安全，要達到此目標，端視杜特蒂平衡菲國內因素、菲中關係、菲美關係。

杜特蒂政府就任以來，儘管施政滿意度與個人支持極高，2019 年 5 月期中選舉達到完全執政的目標。但菲國民意與杜特蒂政府在對外政策方面，出現看法的斷層。多數民眾對其南海政策並不滿意，認為政府該堅定主張菲國的主權，並且強化國防與軍事實力。這背後隱含著菲國民眾普遍對中國

的政經影響力，與其對南海的積極作為十分憂懼。根據菲國民調機構社會氣象觀測站於 2019 年 6 月民調，高達 93% 的菲律賓受訪民眾認為菲律賓重新拿回被中國佔據的「西菲律賓海」[5] 島嶼是重要的。89% 受訪者認為政府不該任由中方在聲稱擁有主權的島礁上進行基礎建設與軍事活動，92% 則支持強化菲國軍力，特別是海軍實力的建構。隨著對中國不信任感也日漸攀升，普遍認為相較中國，美國仍值得信任。僅管美國在菲的殖民歷史，及美菲軍事同盟架構下，菲國民眾對自主性受到美國的侵擾仍感不悅，但越來越多民眾認為菲國政府要持續保持與美國各項互動，讓美國在菲國與中國之間發揮保護層的作用。

禮樂灘事件雖然未使杜特蒂改變外交政策，但反對親中政策人士的論點，有了更強的具體事例，國內的輿論已形成巨大壓力。在 2019 年 8 月底訪中前夕，杜氏特別表明會當面向習近平提起南海議題。不過，習重申不認同 2016 年的海牙國際法庭的仲裁結果，且認為雙方應朝向擱置爭議，共同開發南海資源方向努力。杜氏則稱體諒當時習同時面臨香港反送中案的壓力，日後將不再提及此事。這更顯示，杜特蒂政府無意與中方為南海議題正面交鋒的政策未變，卻也得回應國內與日俱增的反中情緒，與質疑政府為經濟利益犧牲主權的聲浪。

除了輿論之外，體制內菲國軍方的態度也影響杜特蒂外交政策。由於歷史因素，菲國國防部門深受美國影響，對中國則多持謹慎與保守態度。對於杜特蒂與美國劃清界線，取

[5] 菲國於 2012 年小艾奎諾總統任內，以行政命令正式將南海命名為「西菲律賓海」，展現菲國維護西邊海域主權決心。該海域範圍廣闊，涵蓋多處爭議領土，包括我國領土的曾母暗沙、太平島等處。

消互訪協定的想法並不認同。甚且主張在中國於南海積極建設之際，是重新強化與美同盟的時機。儘管杜氏與中國要全面深化雙邊關係，但就軍事方面，兩國尚未簽署任何重要國防協議。前述美國接手蘇比克灣之船廠與碼頭，美海軍得以重返該基地，菲國軍方的意見扮演關鍵角色。反觀美菲則於2019 年創下雙邊軍事操演最頻繁的一年，並且還進行一次大規模的戰爭模擬，而中國希望中菲軍方也能有類似活動。但截至目前並未有任何實質進展。[6] 因此，杜特蒂政府想要以中國全面取代美國的想法，國內阻力不少。

菲中因素

中國對菲政策之核心思維，即是尋求其在南海議題上與中國合作，以擱置主權爭議共同開發為目標，鞏固中國對南海之掌控。另一方面，藉此取得南海資源的開發的主導權，故亦有經濟與能源安全之考量。據此，中國偏好藉由經濟攏絡方式尋求菲方支持。

面對中國的經濟攏絡，杜氏展開雙臂擁抱，並將菲國贏得南海仲裁案結果束諸高閣，避免使其成為推動對中政策的障礙。杜特蒂總統於上任後同年（2016 年）10 月即受邀前往中國進行國是訪問，中國旋即撤除於小艾奎諾總統時期，對菲施以的包括香蕉與數項熱帶水果之進口，與前往菲國旅遊

[6] Power, John. “US freedom of navigation patrols in South China Sea hit record high in 2019.” *South China Morning Post.* 5 February. 2020. https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3048967/us-freedom-navigation-patrols-south-china-sea-hit-record high?utm_source=copy_link&utm_medium=share_widget&utm_campaign=3048967/ Retrieved 18 May 2020.

的限制，甚至更擴大進口數量，並鼓勵至菲的旅遊活動，重啟各項官方互訪與會議合作機制。此外，中國國家主席習近平還公開表示支持杜特蒂對毒品宣戰的政策，並提供物質上的支援，對民粹與草根特質的杜氏而言，中國比美國更像同盟。顯然，中國已經看出，除了經濟與發展之外，掃毒議題，不僅是菲律賓內政問題，也是美菲關係的變數。然而禮樂灘事件，中國的反應與處置，使菲國警覺到親中政策未必能使該國在南海議題上，完全免於風險。中國對於南海主權的強硬立場，並不會改變。這不只針對菲律賓，越南與馬來西亞等南海主權聲索國，於 2019 年也面臨相同困境。

對中而言，這顯示對菲國杜特蒂政府施以經濟攏絡，並且高調支持其國內政策的立場已獲致初步成果。然而，不能忽略的是菲國民眾對此的觀感與看法，同時美國如何回應，這是極具關鍵的變數。當年中國也以同樣方式大力投入亞羅育總統在國內優先政策領域中，特別是關鍵基礎建設，但卻也因為這些計畫與亞羅育親信家人與本人的貪腐案互有牽連，而喊停。甚且，她任內主導與中國及越南三國國家石油公司共同簽署的在南中國海協議區三方聯合海洋地震工作協議』，也因過程與內容的不透明等問題，引發國內甚至東協其他成員的嚴厲評判，因而告終。因此，在國內原已存在對中觀感日益不佳，對政府過度親中政策結果高度質疑的情況下，中國是否能繼續有效影響杜特蒂政府之南海政策，結果尚待觀察。

菲美因素

美國川普政府就任後，將中國定位為策略性競爭者，並

且提出《印太戰略》，確立美國將積極藉由軍事、政治、經濟等方式，超越中國，取得在此區域的優勢地位。因此，儘管杜特蒂總統時而拋出各種「親中脫美」的發言與政策想法，但川普政府持續積積極對菲關係。不過，美國國會與人權團體不滿杜特蒂強勢掃毒，傷及人權的做法，已形成對行政部門造成實質影響，而這是菲美關係發展新的變數。

禮樂灘事件後，美國國務院 2019 年 7 月 20 日曾對中國在南海的干預行為發表聲明提到：「中國對南海周圍其他國家的海洋石油和天然氣開發一再挑釁，危及地區能源安全，破壞了自由和開放的印度洋 - 太平洋能源市場。」2019 年 11 月 19 日美國國防部長埃斯柏（Mark Esper）訪菲，確認美菲共同防禦條約涵蓋南海及整個太平洋，[7] 並強調美國將在南海執行更多巡邏任務，宣示維護全球貿易正常運作之南海航行自由。國務卿龐佩奧（Mike Pompeo）則於 2020 年 3 月在菲律賓亦公開表示「南海為太平洋的一部分，任何在此海域對菲律賓的軍事攻擊，無論飛機或公務船艦，將啟動美菲共同防禦條約，第四條下相互防衛的義務條款。」這些保證，正是杜特蒂政府一直想從美方確認的。

但美菲關係，即便因著同樣以民粹起家的川普總統上任，而使杜特蒂對美國現任政府的負面觀點稍減。然而，菲國政府長期存在違反人權問題，卻未曾因政府的更迭而消失。杜氏上任，人權問題更加嚴重，美國國會成功通過，針對杜特蒂政府行徑的反制法案，拒絕任何因執行此政策違反人權者訪美。行政部門因此必須遵守此案。美國拒發菲國參議員德

[7] Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of the Philippines

拉羅沙簽證，導致杜特蒂取消軍隊互訪協定，就是這項衝突白熱化的具體事件。此外，國會與維權團體並向行政部門施壓，要求其不該提供武器或相關訓練，否則就是間協助杜氏繼續違反人權。拒發簽證事件，凸顯美菲雙方的軍事同盟，也受到國內因素的影響。未來是否衝擊美國印太策略之推展，值得觀察。

不過，觀察杜特蒂總統對於與美國分道揚鑣的發展，似乎並非真要走上此途，反而可能存在著藉此提高談判籌碼，利益極大化的算計。取消軍隊互訪協定，不過數月，杜氏於6月再度反轉年初的決定。美國學者認為，此一轉折，乃是因為菲國對中國於2019年對越南與馬來西亞，就南海主權爭議上的強硬作法，感到憂心。但同時，國內因素也影響了杜氏。早先既有菲律賓不願具名的高階官員曾表示，菲國軍方並不支持終止協定。而紐約時報則引述菲國智庫人士，認為促使杜特蒂改弦易轍的原因：一為杜特蒂的政治上的盟友亦不願見協定終止，並稱菲律賓比美國更需要維繫此一同盟關係。此外，新冠肺炎疫情，傷及菲國經濟，連帶影響其執行國防現代化的能力。

這顯示，美國即便在主打「親中脫美」路線的杜特蒂總統盤算中，一直是制衡中國的最佳選擇，因為他深知菲國於南海的主權，需要仰賴美方的協助，共同圍堵中國勢力在南海的擴張，才得以確保。對美而言，既然已將中國定位於競爭者，則強化美國與南海周邊國家的合作，提出實質的支援與保證，才能增加與中國在區域搶奪主導地位的贏面。至於人權問題，則是雙方在此結構下，需要管理，但也可善用的一個變數。

結論與政策建議

由上述討論可見，美中兩國在新的權力競爭局勢下，都想將菲律賓納入自己的同盟體系內。但菲國國內因素，使兩大強權的盤算，不能僅靠經濟攏絡，軍事合作，就唾手可得。對中方而言，存在菲國人民與政府某些部門的不信任感，是需要認真面對的課題。至於美方，行政單位與國會及維權團體之間，對人權與外交乃至國家安全的整體利益上，一直存在衝突，菲律賓杜特蒂政府對印太策略造成的衝擊，只是一個案例。對菲國杜特蒂政府而言，遠美親中，在南海議題上採取軟性配合中方的作為，顯然已出現了實質上的困境，再加上中國早先承諾對菲投資與開發，仍然不見具體落實，僅有私部門在地產與賭場娛樂業的大量投資。而禮樂灘事件發生更強化政敵與長期批判親中與南海政策的社會力量的論點。因此任期後半，雖然杜特地擁有超高人氣，但每個挑戰皆複雜且相互關聯。處理不慎，將危及權力基礎。

對臺灣而言，儘管雙方無正式外交關係，但民間與非官方交流卻紮根甚深，包括國合會之各項援助發展計畫也深入菲國基層。除持續先前交流外，也可搭配美國全球暨合作訓練架構（GCTF），與印太策略有關非傳統安全領域，如災防、人道援助、環保、公衛、資訊通訊、網路安全、城市規劃等強化雙邊合作。此外，更可著重菲國目前極力想要克服的毒品與走私，打擊犯罪等問題，分享我方的經驗強化資訊通報，人員訓練合作。從杜特蒂總統勝選的背景觀察，儘管歷經數任政府力圖改革，改善貧富差距等問題，但始終未見起色，顯見多數菲國人民仍面對基本生存問題上的困難。若臺灣能在菲國政府優先施政領域或資源不足的政策項目有所

協助，對兩國關係的進展應有正面效果。此次，新冠肺炎疫情一度讓菲方因一中政策，對臺施以旅遊禁令。但經私下管道協調，以及臺灣對此危機處理有成，數日內菲國衛生部門撤回禁令。這顯示，只要持續在務實與專業的態度，臺灣與包括菲律賓在內需要開發協助的國家，進行交流，也終將會有實質影響力。