

中菲關係之變遷與發展： 一九五〇～一九九三*

李 國 雄**

摘要

中菲關係之發展有其先天地理上的優越條件，因此在一九四九年以後兩國一直維持著相當緊密的關係。但是從一九七〇年代初期以後，隨著國際局勢的變化，中菲兩國終在一九七五年斷交，雙方的關係進入僵止期。一九八五年起，我國對菲投資急遽增加，兩國間的實質關係明顯出現了轉機。本文的目的有三，第一，中菲關係四十年的變遷與發展受到那些因素的影響；第二，我國追求對菲關係的突破過程中，例如「菲台互惠關係法」的立法爭議，我國所採取的策略及菲律賓的反應又是什麼？第三，中菲未來關係發展的前景如何？

我國與菲律賓隔海相望，近在咫尺。地理位置上的毗鄰，使兩國的交往互動有許多先天上的方便。早在過去帆船交通時代，我國福建沿海一帶人民，就爭相前往菲律賓移民，並在菲律賓建立起相當可觀的經濟力量。由於地理位置上的接近及華僑的衆多，中菲兩國間的關係一直就很密切。一九四六年七月四日菲律賓正式脫離美國的統治，而宣告獨立。雖然後來中國大陸局勢逆轉，但是台灣的中華民國跟菲律賓的關係，並沒有因此而受到影響。相反的，在早期冷戰時期，台灣的堅強與安定，被許多菲律賓政治及社會領袖認為是菲國防共的第一線。因為如果台灣局勢不穩定或有任何不利的變化，一水之隔的北呂宋便會有臥不安枕的危機意識。因此中國大陸變色之後，中華民國與菲律賓維持了非常友好的外交關係達二十六年之久（一九四九～一九七五）。即使在一九七五年菲律賓馬可仕政府承認中共之後，台灣與菲律賓之間，除了缺少正式的外交關係之外，雙方在外交人員的特權及經貿關係的拓展上，都跟以前一樣或者更有過之而無不及。

從過去四十餘年的中菲關係來看，依照外交關係的有無作標準，可以分成兩個階段。第

*本文部份內容曾經得到國科會研究獎助，謹此致謝。

**作者為本校政治學系教授

一階段從一九四九年到一九七〇年間，雙方在意識型態上的同質性—冷戰時代共同對抗共黨的立場—凝聚了中菲間的團結和合作。第二階段則從一九七一年菲律賓開始改變對中共政策起到一九七五年中菲斷交之後，為雙方實質關係的拓展時期。但是從一九七五年到一九八六年初，卻是雙方關係的僵止期；一九八七年以後，我國對菲投資急遽增加，中菲的實質關係開始出現轉機，在「菲台互惠關係法」審議的過程中，我國與中共進行強力的外交競爭。一九九二年羅慕斯就任總統後，蘇比克灣的開發計畫跟著出現。我國政府開始以公開而主動的姿態，表明對菲援助的意願。本文的目的有二，一在追溯過去四十多年間，各個階級中菲關係的變遷與發展，二則探討經濟因素對中菲關係所產生的可能影響。

邦交時期的中菲關係

一九四九年中共政權成立後，周恩來以總理的身份曾向菲律賓政府表達建立外交關係的意願。但是當時的總統季里諾(Quirino)在國內環境因素的考量下，對於「建交」的提議有所猶豫，只表示「尊重鄰國自由選擇其政府體制的權利。」事實上以當時菲律賓的政治氣氛來看，它與中共「建交」也並不可能。首先大多數的菲律賓統治菁英，都接受美國教育，信仰天主教，而且都是地主出身，還有，由共產黨所領導的虎克黨(Hukbalahap)的叛亂活動，也使菲律賓的政治領袖對共產黨的潛在威脅倍感疑慮。特別是菲律賓政府對中共政權成立後，一直強調要對其他亞洲國家進行革命輸出，尤其表示關注。它擔心在菲律賓已有相當數目的華僑，一旦菲國與中共建交，不只會使這些華僑容易為中共所吸收，成為支持叛亂的一股力量，而且可能為中共提供虎克黨以道德及物質支持，建立起合法而便利的管道。這個歷史事實使我們發現，菲律賓從一開始在考量它跟海峽兩岸關係發展的時候，就是以其自身的內部及國防安全為前提，這點考慮已經成為菲律賓的外交傳統和全國共識。

也就是在這種考量及上述種種因素的影響下，我國與菲律賓的外交關係維持延續了二十六年之久。一九四九年七月十日蔣總統中正先生以中國國民黨總裁的身份，赴菲訪問，與菲律賓總統季里諾在碧瑤會談兩次，十二日離菲返台。蔣總統的訪問雖為私人性質，而非以國家元首的身份，但是仍獲菲律賓以迎接外國元首的隆重禮節相待。兩次會談結束後，發表一篇聯合聲明，其內容如次：(註一)

中菲關係之變遷與發展

「在過去二日中，余等曾就有關中菲合作問題，詳細討論，彼此意見十分融洽，此余兩人所深引為欣快者也。」

在上次討論之中，余等認為中菲兩國之關係應予以加強，並應由兩國政府立即採取切實步驟，以加強中菲經濟互助與文化合作。余等對於遠東國家保障其社會安全所亟需之相互配合的發展，亦曾詳細討論。余等鑒於已往遠東國家之彼此聯繫與合作未臻密切，又鑒於遠東國家之自由與獨立，現正遭受共產勢力之嚴重威脅。余等認為遠東國家宜立即成立聯盟，加強其合作與互助，以反抗並消除此種威脅。余等並認為凡準備參加遠東聯盟之國家，應即遣派有全權之代表，組成籌備會議，以制訂本聯盟之具體組織。」

聯合聲明中所主張的成立反共聯盟雖然並未實現，但是中菲關係卻因此而趨穩定。一九五〇年六月韓戰爆發以及中共參戰，不只使美蘇的冷戰擴及亞洲，並且使菲律賓政府在外交上完全支持美國的立場。它是首先派遣戰鬥部隊參與韓戰的國家之一，並與美國簽訂防禦條約，准許美國使用菲律賓的海空軍基地，以及成為一九五四年成立的東南亞公約組織的東道主及會員國。這一系列的行動，使菲律賓成為美國國務卿杜勒斯(John Dulles)圍堵中共政策的支持者，強力執行對任何共產政權不承認及禁運的政策。

客觀環境的變化，使我國與菲律賓的關係獲得改善。菲律賓首先將它派駐台北的代表提升到大使的層次，並於一九五七年與我國簽了一項貿易協定。兩國同時擬定了一系列的交換計畫，其中包括雙方政府高級官員的互訪。因此有菲律賓賈西亞總統於一九六〇年的訪問台北，我國副總統陳誠則於一九六三年回訪菲律賓(註二)。在一九六〇年的台灣海峽危機中，賈西亞總統公開表示，一旦中共攻打台灣，菲律賓將會作積極反應，包括軍事上及其他方面(註三)。中菲雙方關係在一九六六年達到高潮，從該年中菲兩國元首宣佈中菲友誼年開始，到一九六七年六月二十四日始結束。其間完成了馬尼拉黎薩國家公園內，由華僑捐獻而興建的中國公園，也成立了中菲友誼會於馬尼拉，並在第二大都市宿霧成立分會。

註 一：引自陳烈甫著，菲律賓的歷史與中菲關係的過去與現在，台北，正中書局，民國五十七年七月，第二九一頁。

註 二：Hsiao Shi-Ching, Chinese-Philippine Diplomatic Relations, Quezon City: Bookman Printing House, 1975. pp. 56 ~ 60.

註 三：China Yearbook 1959 ~ 1960(Taipei: China Publishing Co., 1959. p.227)

隨著外交關係的熱絡，中菲兩國在經濟上的合作，因為農業技術合作協定的簽訂，而更加密切。先是一九六六年馬可仕當選總統，以副總統羅培茲(Fernando-Lopez)兼任農業部長。在我國駐菲大使杭立武的安排下，羅培茲訪問台灣，實地考察土地改革與農業改良。在雙方努力之下簽訂了中菲農業技術合作協定，由我國派遣一個農耕隊，幫助改良菲律賓的稻作生產。示範稻作生產區首先設立在中呂宋武拉干(Bulacan)省的描黎瓦杜(縣)。由於成效可觀，菲律賓政府曾要求擴大中菲農業合作至中部的米賽亞地區及南部的棉蘭老島。但是限於經費與人員，我國只在一九六七年在中部的禮智省(Leyte)，成立第二個中菲農業合作示範區。該省為馬可仕夫人伊美黛的家鄉。

中菲農業合作的過程一直持續到一九七四年始告中止，是時由於美國對華政策改變，我國退出聯合國，以及越戰接近尾聲，中菲關係已到質變的前夕。但是兩國間的農業合作所顯現的成果卻極其可觀，也值得我們在展望未來中菲關係的發展時特別予以重視。其中最值得稱道的也最著名的，是晏陽初博士在中呂宋伊蕊省(Nueva Ecija)所作的改良農村生活的努力。他得到美援的支持和菲政府的同意，在伊蕊省建立農村平民教育改良區，默默地為改善菲律賓農村生活環境而付出，收效頗為可觀。晏陽初於一九六四年得到麥格塞塞的獎金。

中共與菲律賓的關係：從冷凍到建交

在冷戰時期的頭二十年間(一九五〇～一九七〇年)，菲律賓的中國政策最大的特徵是一貫性。菲律賓高級官員始終非常坦率地表明菲國拒絕承認並反對中共加入聯合國的立場。因此它一直嚴守禁止與中國大陸貿易的政策，也不准與中共有任何旅行或其他方式的接觸。但是儘管歷屆政府都信守拒絕承認中共的立場，隨著客觀外環境因素的改變，菲律賓部份政治領袖公開要求採取更彈性外交政策的呼聲也漸強。先是在一九五〇年及六〇年代，緬甸及印尼所強調的「亞洲人的亞洲」，對部份的菲律賓政界人士就極具吸引力。這些自由派人士反對在外交政策上一味地認同美國的立場，主張各國之間在政治及經濟制度上的差異，並不構成各國和平共存的障礙。因此菲律賓即使與中共建交，也並不就是表示它支持共產主義的意識型態。他們特別強調與中國大陸經貿關係之開展，乃是一個務實的作法。這些聲音在當時菲律賓保守的政治氣氛下，雖然起不了多大作用，對整個菲律賓外交政策的逐漸演變，卻必

中菲關係之變遷與發展

然有其推波助瀾之功。因為任何一個國家外交政策的改變是漸進的過程，而非突然的。

一九六〇年代當菲律賓的民族主義開始滋長（註四）之時，馬可仕於一九六六年接掌總統之職，並且立刻面臨日增的壓力，要求菲律賓政府在對中共的政策上，採取更具彈性的作法。一九六六年三月他首先批准由女性參議員瑪麗亞卡提貝克（Maria Kalaw Katigbak）所率領的訪問團訪問中國大陸；該團訪問歸來後，公開主張與中共建立外交及商務關係（註五）。也就是在這一年，菲律賓發生嚴重旱災，稻米收成不敷國內需求，必需由國外輸入大量食米補充短缺。中共立刻主動提議，願意以低於世界市場價格的百分之二十到三十，出售二十萬噸的食米給菲律賓。經過一場政治爭論後，馬可仕終究在一九六七年三月批准中共食米以轉口香港的方式進口。同一個時間內，馬可仕也開始注意到國際及國內政治氣氛的轉變。一九六八年在一次新聞記者招待會中，他主張「與某些社會主義國家建立貿易及或外交關係的時間，或許已經來臨（註六）」。雖然他表示較大的社會主義「國家」如蘇聯及中共並不包括在內，但是卻代表他在外交政策上尋求改變的先聲。

一九七一年五月美國總統尼克遜宣布要訪問中共，反映出美國與中共進行和解的先聲，我國在這一年的聯合國席位保護戰中也因而失利，菲律賓二十年以冷戰為基礎的中共政策面臨改變的十字路口。是年年底菲律賓外長羅慕洛（Carlos Romulo）在演說中指出（註七）：

任何考慮到亞洲和平及穩定的前景，不可避免地要觸及「中華人民共和國」這個大問題，以及它在未來國際關係中的角色。北平的政策不論是好是壞或可有可無都一定影響到這個地區國家的生活。……要對一個控制人口接近十億的政府，永遠堅持一個否定性的孤立政策，即使不是不可能，卻是很難的事。

一九七二年三月十一日馬可仕發佈第三八四號行政命令，正式准許跟社會主義國家進行貿易。這是菲律賓外交政策上的重大轉變。剛好是年菲律賓稻米仍然短收，使它得以讓中共進口一萬噸的食米，以交換菲律賓三千噸的椰子油（註八）。一旦雙方貿易的限制得到解決，

註 四：“Sobor Nationalism”in Far Eastern Economic Review, 8 June 1967.

註 五：Hong Kong Standard, 30 March 1966.

註 六：Man Mohini Kaul, The Philippines and Southeast Asia, New Delhi: Radiant Publisher, 1978. p. 169.

註 七：Carl Romulo, "Point of Departure", The Ambassador, VI. II, No 2 (November 1971).

註 八：Far Eastern Economic Review, 12 August 1972.

其他層面的接觸跟著快速發展。一九七三年五月，菲律賓第一個貿易代表團訪問北平回來後，馬可仕對中共的態度更見友善，公開否認中共有任何支持菲律賓叛亂活動的跡象（註九），菲律賓政府對中共態度的改變已至為顯著。是年年底中共派遣訪問團回訪馬尼拉，提出購買價值四億美金的菲律賓物品的提議。接著石油輸出國家宣佈石油減產，世界首度出現能源危機。菲律賓從中東所獲的石油供應被減少百分之十二到三十四。中共的石油工業卻正成長百分之十二，除了對日本及香港輸出外，並願意以遠低於美國石油公司所供應的油價，幫助菲律賓克服能源危機。一九七四年九月，馬可仕夫人訪問中國大陸，並與中共達成協議，由中共「售與菲律賓相當數量的原油，以交換菲律賓的蔗糖、木材、銅及椰子油等產品。」（註一〇）

因此在一九七〇年代初期的經濟危機中，菲律賓無論是在連續發生的食米短缺或石油供應上，都得到中共積極善意的回應。中共在食米及石油這兩項重要商品的供應，使得主張承認中共的勢力，更加振振有詞地認為，與中共關係正常化除了因應國際政治的現實外，還有理性的實質經濟因素上的考量。事實上，經貿因素的確對菲律賓與中共關係的正常化扮演非常重要的角色。雙方的貿易從一九七一年正式開始時，只有四十萬美元的貿易額。但是當馬可仕於一九七二年三月發佈行政命令第三八四號，正式將雙方貿易合法化之後，中共與菲律賓的貿易額就快速的增加。從表4-1可以看出，一九七四年雙方的貿易額已經達到三千七百萬美元，一九七五年則更高達七千二百萬美元。除貿易額增加之外，雙方貿易的重要性也表現在貿易的特徵上。

菲律賓與中共間的貿易最明顯的特徵（見表4-2），是雙方間的貿易始終集中在少數商品。

表4-1 菲律賓與中國大陸的貿易

單位：百萬美元

年	出 口		入 口		總差額
	百萬美元	所佔百分比	百萬美元	所佔百分比	
1971	0.4	※	-	-	0.4
1972	0.8	0.1	5.5	0.4	-4.7
1973	0.6	0.4	21.3	1.3	-14.7
1974	13.3	0.49	23.4	2.0	-65.1
1975	25.2	1.1	47.0	1.4	21.8

※不重要

資料來源：National Census and Statistics Office, Foreign Trade Statistics with Philippines (Manila, Various Years) 。

註 九：Hong Kong Standard, 12 May 1973.

註一〇：Strait Times, 23 and 24 September 1974.

表 4-2 菲律賓與中國大陸貿易商品集中的百分比

年	從中國大陸進口	佔總數的百分比	出口到中國大陸	佔總數的百分比
1971	椰子油	100		100
1972	食米	99.9		97.0
1973	食米	88.3		94.0
1974	食米及石油	92.8		65.0
1975	石油及食米	48.1		23.2
1976	原油			

在一九七〇年代初期，雙方純粹是菲律賓的椰子油交換中國大陸的米。一九七四年以後，中共的石油開始支配整個菲律賓的進口結構，並且成為菲律賓解決能源危機的重要支柱（見表 4-2）。就菲律賓的出口而言，在一九七五年之前，以椰子油的輸出為主，其後則是以蔗糖及銅為主。這種型態的貿易對菲律賓之所以重要，乃是因為它的外貿結構始終是依賴一個或兩個貿易伙伴，商品無論是輸入或輸出也同樣以一兩個國家為主要對象。為了穩定具戰略性的石油及食米的供應，以及掌握菲律賓的輸出市場，菲律賓政府當局尋求與中共關係正常化，自然有其重要的經濟因素的考慮。

中菲關係的質變：由邦交到斷交

從上一節的討論中，可以發現從一九七〇年代初期開始，由於美國對中共政策的改變及中共取代我國在聯合國的席位等因素，菲律賓國內的政治氣氛已經開始有所轉變；基於國際情勢的轉變，特別是菲律賓經濟利益的考慮，要求與中共關係正常化的呼聲已越來越大，馬可仕政府態度的轉變已非常的明顯。面對這些外交情勢的改變，我國仍然從各方面來維持並增進中菲關係的發展。一九七〇年六月十日中菲簽定文化條約，以「促進兩國間的文化合作及加強友誼關係」為宗旨，此項條約由當時我國駐菲大使孫碧奇與菲律賓外長羅慕洛代表兩國簽字。該項條約規定雙方同意（1）鼓勵彼此間語文、歷史、文學及其他文化題材的研究；（2）鼓勵教育及教授的交換；（3）提供研究及獎學金；（4）為研究人員及學者提供政府機構設備，以供學習及研究之用。除外，兩國還同意鼓勵促進藝術展覽、演奏會、戲劇表演、新聞記者訪問、運動競賽……等各項與文化、藝術、科學、教育及旅遊有關的交流（註一一）。

註一一：Strait Times, 8 October 1974.

經濟方面的合作被認為是促進兩國關係最有力的途徑。我國在提供對菲律賓的經濟援助上，做得甚為積極。菲律賓雖然在一九六〇年代初期，以綠色革命的成就為自豪，但是事實上在六〇年代末期卻已出現傳統農業生產量的下降，導致鄉間人民不滿意識的昇高，而大有利於一九六八年剛成立的菲律賓共產黨的擴張。面對菲律賓稻米的短缺，我國基於友誼關係及合作精神的原則，更基於穩定菲律賓及增進其繁榮的考慮，於一九七一年五月八日與菲律賓政府在馬尼拉簽訂一項食米借貸協定，由我國主動出借五萬噸食米給菲律賓，以疏解菲律賓因食米短缺所衍生的問題。菲律賓則同意在十年之內償還這批食米。該項協定由我國財政部長李國鼎及菲律賓農業及自然資源部部長塔諾（Arturo R. Tano）簽字。經由這項食米借貸，菲律賓得以不需要動用它有限的外匯，而解決了暫時糧食短缺的問題。（註一二）一九七二年中呂宋發生嚴重水災，一九七三年民答那峨出現嚴重旱災，菲律賓再度出現糧食短缺的危機。我國政府乃再於一九七三年六月，在有限的庫存中，提撥兩萬噸食米，以當時國際市場中每噸兩百六十美元的最低價，出售給菲律賓。這項交易至少為菲律賓省下二百八十萬美元。

除了經濟及文化交流之外，中菲兩國高層政要的互訪，也持續一九六〇年代以來所一直有的緊密傳統。除了菲律賓參眾兩院議員、部會首長及學術、文化界人士訪問台北，絡繹不絕於途之外，我國的政界軍界及文化界人士回訪或拜訪的頻率亦極高。例如我國參謀總長賴名湯於一九七三年七月廿八日到三十日，應菲律賓參謀總長耶斯皮諾（Romeo C. Espino）之邀，訪問馬尼拉三天，並接受馬可仕總統所授與的菲國榮譽勳章（註一三）。

除外，在兩國的外交人事上，則有兩項受到各方矚目的發展。一為我國於一九七二年三月十日任命前駐聯合國代表劉錯為新任駐馬尼拉大使。以劉錯在外交界四十年的資歷和他傑出的國際法造詣，他的任命被認為是相當程度地反映出我國對中菲邦交的重視。同樣地，在當時菲律賓的輿論界亦普遍對劉錯的到任，抱著肯定樂觀的看法，認為對中菲關係的發展會有正面的影響。例如馬尼拉紀事報（Manila Chronicle）的專欄作家迪萊翁（Francisco de Lion）認為由於劉錯的到任，意味著：「菲律賓更為親近台灣，與中共早日建立外交關係則更

註一二：Hsiao, Shi-Ching, Chinese-Philippine Diplomatic Relations, 1946 ~ 1975. p.78.

註一三：IbId., p.81.

中菲關係之變遷與發展

為遙遠。這項訊息表現在日昨馬可仕總統在馬拉堪那宮接受新任中華民國大使劉錚的到任國書時，所作的談話上。」迪萊翁又指出：

「在一九七一年馬可仕總統接受一項兩個中國政策，並採取支持中共進入聯合國的立場後，菲律賓與台灣的關係曾降到危險的水平。但是，在劉大使呈遞其到任國書後，（馬可仕）總統告訴這名台灣新使節說：「我們菲律賓持續不變地關心，太平洋地區的所有人民相互幫助，以促進此地區的和平和繁榮。」（註一四）

事實上，菲律賓對兩個中國的政策一直擺動不定。在（馬可仕）總統成立一個以羅慕洛（Carlos P. Romulo）外長為首的內閣委員會，以探討進行與中共關係正常化的計畫後，總統又回到他原先信守支持台北政府的立場，與中共的接觸則侷限於貿易及文化的交流上。

迪萊翁的分析表面上強調馬可仕對我國的支持態度仍然不變，但是更重要的是，它也道出馬可仕主政下的菲律賓政府，在有關中國政策上一直猶豫未定，隨時有可能因為客觀環境的變化而作根本的改變。最能說明馬可仕中國政策的不確定性，表現在菲律賓駐台北新大使的任命上。一九七四年九月六日馬可仕任命前情報局局長拉普斯（Ismael D. Lapus）中將為菲律賓派駐中華民國大使，以繼任該年八月中旬離職的職業外交官洛拉瑪斯（Pelayo F. Llamas）。這項任命之所以受到矚目，有兩個原因：第一、任命的速度出奇的快，與一九七〇年二月當菲律賓前任駐台北大使羅托里歐（Raul T. Leuterio）死於任期時，經過整整一年才派任新大使，簡直是不可同日而語。第二、新大使任命的時機也與馬可仕總統的言行互相矛盾；因為一來在是年五月馬可仕在中共籃球隊訪問菲律賓時，還大談菲律賓「要從中共尋求啓示及支持，期能以自力更生的方式達成自己的命運。」二來就在完成新大使的任命後不久，馬可仕夫人伊美黛就前往中國大陸訪問。這些事實證明，儘管馬可仕曾經一再向來訪的我國政府官員及商人保證他與我國維持友好關係的決心，但是在一九七五年四月當南越淪亡，中南半島完全赤化的時候，客觀國際環境因素的變化，再加上前面所述的菲律賓經濟利益的考慮，終於使他在一九七五年六月七日接受中共邀請訪問中國大陸。訪問團規模龐大，除了馬可仕的家庭親戚之外，還包括七名內閣閣員。在訪問期間，馬可仕公開否定菲律賓過去對中共的冷漠態度，認為是「過去的環境暴政下所造成的錯誤。」訪問的高潮是六月九日馬可仕代表菲

註一四：Francisco de Leon, "RP Reassures Taiwan", Manila Chronicle, March 24, 1972.

律賓與中共簽訂建交公報，由雙方互派大使。在他回到馬尼拉後，馬可仕為他承認中共的政策辯護，指出「與中共關係正常化的決定，是（菲律賓）在目前追求完全的政治、經濟及文化獨立及全面自立，所做努力的一部份」（註一五）。因此除了國際環境的變遷及經濟利益的考慮之外，馬可仕想要在外交上擺脫美國的影響力，以達到自主性的外交目標，堪稱是馬可仕承認中共的三大因素。

根據馬可仕與中共簽署的建交公報，菲律賓承認「中華人民共和國為惟一的中國，以北京為其首都」，並且「認知台灣只是中國的一部份，而非一個獨立國家」（註一六）。中共則允許菲律賓與我國維持「非官方性質」的商業、經濟、文化及其他接觸。

菲律賓與中共建交後，我國與菲律賓的外交關係隨之中斷。為了維持雙方長期存在的經濟、文化及其他關係的來往，中菲雙方決定效法「日本模式」作為兩國維持交往的依據。依照「日本模式」，菲律賓在台北成立亞洲交易中心，中華民國則在馬尼拉設立太平洋經濟及文化中心。雙方派駐對方的外交人員都享有各項外交特權及豁免權。在這種安排下，雙方的外交機構除了沒有大使館的名義之外，幾乎跟正式邦交關係沒有兩樣。唯一成為日後雙方的遺憾是，菲律賓將我國原駐馬尼拉的大使館交給中共，因此我國沒收菲律賓原設在台北市敦化南路的大使館館產。

中菲關係停滯期：一九七六～一九八五

中菲兩國斷絕外交關係後，兩國間的實質互動關係雖然並未中斷，但是毫無疑問的是，互動的層次完全侷限於非政治性層面，其間除了在民國七十四年十一月十六日菲律賓由前總統馬可仕的貿易談判特別代表瑪丹那斯率領一個貿易代表團訪台，尋求我國工商界前往菲律賓投資外，一直到一九八六年二月革命後，艾奎諾夫人所領導的新政府，才派遣觀光部長銀沙禮於三月二十日訪台，成為中菲斷交後首位訪台的菲國政府高級官員（註一七），這項訪問同時也啟開了菲律賓與我國實質關係的新紀元。其餘如農耕隊的派遣自一九七四年以後，也

註一五：Manila Bulletin, 4 July 1975.

註一六：Hong Kong Standard, 10 June 1975.

註一七：陳鴻瑜，中華民國與東南亞國協關係之研究，行政院研究發展考核委員會，民國七十七年四月，第二一五～二一六頁。

中菲關係之變遷與發展

幾乎完全停頓，只在一九八一年象徵性地派了兩人前往；即使是兩國民間的文化交流活動，較重要的也只限於一九七八年由政治大學國際關係研究中心於一九七八年在台北舉行的第一屆中菲學者研討會；一九八一年十一月菲律賓的「黎剎-孫中山協會」(Jose Rizal-Sun Yat-Sen Society)接辦第二屆中菲學者研討會；以及具影響力的菲律賓馬尼拉大主教辛海梅(Cardinal Sin James)於一九八一年六月來台參加輔仁大學的畢業典禮。再有就是我國政府曾分別於一九八一年及一九八四年多次捐贈救濟食米，以救助遭受天災的菲國人民及逃抵菲律賓的中南半島難民（註一八）。

有關中菲兩國在斷交後實質關係的來往，最具意義的應該是經貿總額的快速成長。如同表4-3及表4-4所顯示，台灣與菲律賓的貿易是處於一直持續增加的狀態。兩國間的貿易額從一九五二年的八百萬美元增加到一九九〇年的九億七千二百萬美元。兩國間的貿易型態可以分為三個時期來看。從一九五二年到一九七三年間，菲律賓持續佔有貿易順差的優勢。台灣的貿易逆差在一九七三年達到高峰，總額達兩千六百三十五萬美元。但是從一九七四年起，台灣轉而享有貿易順差。一九七五年當兩國終止外交關係時，雙邊總貿易額為一億一百萬美元，其中台灣對菲出口總值為八千二百萬美元，自菲進口則為三千三百三十萬美元，台灣享有四千零八百七十萬美元的順差。從這年開始，中菲的貿易總額呈現每年穩定增加的現象。

從一九八五年起，我國與菲律賓的雙邊貿易進入第三個時期。一九八五年兩國總貿易額高達四億零四十七萬美元，比一九七五年增加四倍之多。自此之後雙邊總貿易額即大幅成長（見表4-3）。尤其是我國對菲律賓之出口，更是表現優異。一九八五年到一九八九年的平均出口成長率高達百分之三十二點二。我國自菲律賓之進口則在一九八六年到一九八八年間大幅成長，平均成長率高達百分之三十三。不過我國自菲律賓的進口成長率，則自一九八九年後大幅下降，顯示菲律賓的出口能力似已陷入瓶頸；另方面，我國對菲之出口在一九九〇年前十一個月間也只有成長百分之三點二，似也反映菲律賓經濟成長趨緩及其外匯短缺的經濟困境。以一九八九年的比重來說，對菲律賓出口金額佔我國出口總值的百分之一點一七，而自菲進口金額，則只佔我國進口總值的百分之零點四六。

在進出口結構方面，我國對菲律賓的主要出口項目為特殊工業用機械與電子零組件、人

註一八：陳鴻瑜，前揭書，第二二四頁。

表 4-3 中菲雙邊貿易金額：1952～1979

單位：千美元

年	我國對菲國出口	我國對菲國進口	總貿易金額	順逆差
	金額	金額		
1952	76	740	816	+ 664
1953	226	914	1140	+ 688
1954	558	2287	2845	- 1729
1955	203	1615	1818	- 1412
1956	191	1205	1396	- 1014
1957	2368	2948	5316	- 580
1958	215	1955	2170	- 1740
1959	1186	3567	3753	- 2381
1960	1848	3049	4897	- 1201
1961	3952	4390	7982	- 438
1962	5425	7307	12732	- 1882
1963	6443	11188	17531	- 4745
1964	7620	14985	22605	- 7365
1965	6188	13217	19405	- 7029
1966	7376	13797	21173	- 6421
1967	8636	13449	22085	- 4813
1968	13227	21514	34741	- 8287
1969	15360	19671	35031	- 4311
1970	16251	20659	36910	- 4408
1971	21257	31255	52512	- 9998
1972	17964	36640	54604	- 18676
1973	28933	55283	84216	- 26350
1974	46251	46245	92496	+ 2
1975	82084	33296	115308	+ 148788
1976	77712	31785	10497	+ 45923
1977	95021	37365	132386	+ 57656
1978	162078	51042	213120	+ 111036
1979	200903	73454	274357	+ 127449

中菲關係之變遷與發展

表 4-4 中菲雙邊貿易金額
1980 ~ 1990

單位：千美元

年	我國對菲國出口		我國自菲國進口		總貿易額		項逆差
	金額	成長率(%)	金額	成長率(%)	金額	成長率(%)	
1980	194,989	280,315	117,250	+60	312,239	+14	(+) 77,739
1981	- 3	+44	120,803	+3	401,118 ^F 28	+ 303,633	(+) 159,512
1982	235,138	- 16	68,495	- 43		- 24	(+) 166,643
1983	246,119	+ 5	91,246	+33	337,365	+11	(+) 154,873
1984	190,701	- 23	134,319	+47	325,020	- 4	(+) 56,382
1985	239,155	+25	104,203	- 22	343,358	+6	(+) 134,952
1986	328,537	+37	152,669	+47	481,206	+40	(+) 175,868
1987	458,174	+39	194,435	+27	652,609	+36	(+) 263,739
1988	599,875	+31	242,294	+25	842,169	+29	(+) 357,581
1989	776,579	+29	238,454	- 2	1,015,033	+21	(+) 538,125
1990*	753,000	+3.2	219,500	+2.1	972,500	+3.0	(+) 533,500

* : 1990 年的數字為 1 至 11 之累計金額，成長率則是比較去年同期之成長率。

資料來源：中華民國經濟部國貿局

口纖維及其製品、針織布、棉布、與塑膠及其製品。一九八九年這些產品的出口值佔我國對菲國出口總值的 65 %。和一九八七、一九八八兩年相比，在主要出口項目中，特殊工業用機械及電子零件的比重有上升趨勢，這可能是因我國中小企業赴菲國投資的影響所致。至於我國自菲國的進口項目則以銅及銅合金、電子零組件、糖蜜、與合板為主。一九八九年這四類產品佔我國自菲國進口總值的 71 %。其中電子零組件的比重有增加的趨勢，這應該是因日本及我國廠商赴菲投資生產低層次的電晶體、二極體等零件以回銷供應我國的結果。

中菲實質關係的發展期：一九八六年以後

由上一節的分析中，可以發現，我國與菲律賓斷交以後，有近十年的時間，雙方的關係陷於停滯期，除了雙方的經貿關係隨著我國經濟發展的昇級而趨熱絡之外，文化、教育上的交流日趨貧匱，更遑論兩國間政府官員之互訪。但是從一九八六年二月底，當艾奎諾夫人在「人民力量」革命聲中，推翻了馬可仕總統二十年來的政權，入主馬拉坎那宮時，中菲關係開始進入新的實質關係發展期。導致中菲關係出現發展的新契機，有兩項關鍵性的因素。第一、艾奎諾夫人領導的政府承繼馬可仕政府所留下的經濟爛攤子，除了二百八十億美金的外債及每年所必須支付的利息外，還有國內民生凋蔽，失業率高漲，人民生活困難等難題，與菲共新人民軍的叛亂活動，更是密切相關。經濟發展上的難題不克服，艾奎諾夫人的新政府固然不易穩定，重獲新生的菲律賓民主政治也難有前景可言。因此在她上任後，艾奎諾夫人除了多方奔走西方國家爭取對菲的財經援助之外，還積極與鄰近東協國家進一步發展友好關係，並注意到台灣的財經力量對菲律賓經濟難題的克服，所可能發揮的正面效果。也就是在這種背景下，第二項因素·台灣資金的湧入·對中菲關係的發展潛力，投下了一個令各界深感興趣的變數。

在一九七〇年代以前，菲律賓在經濟上要遠比台灣富裕，它的國民平均所得要比台灣高，並且已經開始作海外投資。相對的，台灣不只在早期未曾對菲律賓作重大投資，到八〇年代以後，也因為外匯管制而缺少有規模的投資活動。因此從官方的統計數字上來看，投資的活動是對台灣有利的。一直到一九八八年為止，菲律賓對台灣的投資接近兩億美金，台灣則只對菲律賓投資四千九百萬美元，並且其中有大部份是在該年投資的。但是台灣對菲律賓實際

中菲關係之變遷與發展

投資的金額可能遠超過兩億美金；因為在一九八八年之前大部份的台灣對外投資常因未經過官方批准程序，使得真正的投資金額，應比政府發布的數字要多出好幾倍。這可從東協國家所發表來自台灣的投資金額，通常要比我國政府所發表的統計數字多出五到十倍中得知。從表 4-5 及表 4-6 可以看出台灣對東協各國的投資，以及菲律賓在台的投資金額。比較表 4-5 及表 4-6，以也可以看出雙方的投資型態。台灣對菲律賓的投資以基礎工業，特別是化學工業為大宗，佔總投資金額的百分之七十五，另有百分之十投資於電子業。菲律賓對台灣投資金額，有百分之四十是集中於銀行業，百分之十在紡織業，另外有百分之七在建築業。

一九八七年我國立法院通過修正外匯管制條例，准許部份或全面解除外匯管制，以疏解過多的外匯儲備金所造成的壓力。受到這項新政策的影響，來自台灣的中華民國投資者開始對菲律賓作大量的投資，到次年增加為一億一千萬美元，一九八九年上半年更達到一億兩仟萬美元的高峰，而超越美國及日本成為菲律賓最大的投資國。由於台灣對菲投資額的增加，我

表 4-5 台灣廠商對外直接投資批准案件 1959 ~ 1981 單位：千美元

工 業	菲 律 賓	泰 國	新 加 坡	印 尼	馬 來 西 亞
農業 森林	250(1)	200(1)		225(1)	
動物、漁業					13(1)
食物、飲料		1,401(6)		1,500 (1)	
紡織		922(3)	707(3)	215(1)	130 (1)
服裝、鞋類	60(1)		565(3)		
木材竹製品					
紙漿及紙		199(1)		785(2)	1,981(3)
塑膠及橡膠	69(1)	60	1,256 (3)	270(1)	80(1)
化學製品	9,180(2)	245(2)	851(2)	3,600(1)	
非金屬礦物	104(1)		1,432 (2)		114(2)
基本金屬		811(1)	746(2)	400(2)	227(3)
機器					211(1)
電子	100(1)	856(4)	2,038 (4)		333(3)
建築					65(1)
貿易	100(1)	207(3)	237(1)		18(2)
總額	9,863 (8)	4,901 (23)	7,832 (20)	10,915 (10)	3,083 (18)

註：括弧內的數字指政府所批准的案件數。

資料來源：華僑及外商投資統計數字，中華民國經濟部。

表 4-6 台灣廠商對外直接投資批准案件 1952~1988

單位：千美元

工 業	海 外 華 僑	菲 律 賓 公 司	總 額
農業、森林	1,514(4)		1,514(4)
動物、漁業	2,237(3)	1,140(1)	3,337(4)
礦產			
食 物 、 飲 料	1,887(6)	50(1)	1,937(7)
紡 織	19,301(6)		19,301(9)
服 裝 、 鞋 類	359(1)		359(1)
木 材 、 竹 製 品	319(3)		319(3)
紙 漿 及 紙	417(1)		417(1)
皮 革 加 工	189(2)		189(2)
塑 膠 、 橡 膠	4,653(4)		4,653(4)
化 學 製 品	5,970(5)		5,970(5)
非 金 屬 礦 物	762(4)	1,994(2)	2,756(5)
基 本 金 屬	1,441(4)	4,594(2)	6,035(6)
機 器	550(3)		550(3)
電 子	1,125(9)		1,175(10)
建 築	14,128(30)		14,128(30)
貿 易	2,855(20)		2,855(20)
銀 行 及 保 險 業	84,065(5)		84,065(5)
運 輸	1,736(7)		1,736(7)
服 務	46,584(24)	402(2)	46,986(20)
其 他	1,257(7)		1,257(7)
總 額	191,348(156)	8,203(8)	199,578(164)

資料來源：同表 4-5。

國對菲律賓的經濟繁榮所扮演的戰略性角色也越趨重要，菲律賓政府也更加重視如何爭取更多的台灣投資。在一九八九年年初，艾奎諾夫人就曾表示，希望來自台灣的投資能夠增加百分之五十。接著在同年九月十五日，當她接見一個台北來訪的大規模工商業界代表團時，又再度表示希望台灣對菲的投資總額可以達到十億美金。由於我國廠商赴菲投資時，大部份並未向我國經濟部投審會申請核准，因此投審會的資料數字與實際投資金額有相當一段差距。例如根據菲律賓的統計，一九八八年與一九八九年台灣廠商對菲國投資總額約達六億美元，均高居菲國外人投資的首位。

中菲關係之變遷與發展

也就是在台灣對菲律賓的投資越來越具重要性的情況下，菲國政界、社會及新聞界開始注意到台灣經濟力量的重要性。除了一批又一批的國會議員不斷地來往於馬尼拉-台北的旅途外，艾奎諾夫人政府的高層官員，如副總統勞瑞爾就曾在新政府上任之後至少兩次訪問台灣，並公開露面；工商部長康習遜 (Jose Conception) 也好幾次抵達台北；這些訪問雖然都被各來訪的菲國政府官員表明為「私人性質」，目的也都是為著要促進台灣企業界赴菲投資的信心，菲律賓政府更一再公開強調，台北與馬尼拉關係的互動，只純粹限於貿易及投資的層次，而不及於正式的官方外交承認，但是中菲關係明顯獲得改善卻是無可爭論的事實。一時之間中菲關係會否更上層樓，乃成為菲律賓各界揣測的議題。中共駐馬尼拉的大使館擔心這種關係持續發展下去，不只會使菲律賓政府發展出「兩個中國」或「一中一台」的模式，更惟恐對其他東協各國會產生相同的政治效應，因此向菲律賓政府不斷地提出抗議。因此艾奎諾夫人被迫於一九八七年十二月十七日發佈第313號行政命令，禁止菲律賓政府官員訪問台灣或接見來訪的我國政府官員。雖然觀察家認為該項行政命令的目的，是要安撫中共的疑慮，並確保她在一九八八年四月訪問中國大陸行程的成功。但是這項命令對於當時正快速發展中的中菲關係，卻是一項頓挫。也就是從這個事件中，我們看到了「中共因素」在以後中菲關係發展中所扮演的限制性角色，幾乎可說是揮之難去。

在各項議題中，對馬尼拉、台北及北平三角關係最具有爭論性的是菲台互惠關係法的提出。早在一九八一年當馬可仕政府開始面臨危機時，菲國部份朝野人士就有意制定一部類似美國「台灣關係法」的國內法，作為規範我國與菲律賓自一九七五年六月斷交後的基礎。不過當時的國際環境及中菲兩國的社會經濟情勢，與一九八七年以後的情勢，大有不同，因此所提制定「菲台互惠關係法」的理由，自然較為牽強，也較欠缺說服力。支持我國的菲方人士只能從菲律賓與台灣的地理鄰近關係，來強調雙方經濟、文化交流及國防安全互為依賴的重要性。因此該項努力並未出現任何較為具體的結果。

馬可仕的政權崩潰後，中菲之間的政治，經濟情勢和地位，已經明顯改觀。不只我國的財經力量和投資潛力，為艾奎諾夫人的政府所重視，菲律賓部份的國會議員更認為台灣資金流入的擴大與增加，是菲律賓經濟發展希望之所繫。因此為了增進中菲間的經貿關係，並加強吸引台灣廠商赴菲投資，衆議院少數黨領袖阿爾巴諾 (Bodolfo Albano) 提出「台灣關係法」

，但是一九八八年十一月在由外交委員會亞太小組所舉行的聽證會上，由於列席外交部官員的強烈反對，而使該案遭到擱置。一九八九年二月初，外交委員會副主席兼亞太小組主席魯馬衛 (Gualberto Lumaruig)，正式將阿爾巴諾的原提案與他的新提案合併為一，而以新的名稱「提供菲律賓及台灣人民在經濟、貿易、商業、文化、社會，以及其他互惠關係的法案」(An Act Providing for Economic, Trade, Commercial, Cultural, Social, and Other Mutually Beneficial Relations between the People of Philippines and the People of Taiwan) — 簡稱「菲台互惠關係法」(The Philippines and Taiwan Mutual Beneficial Act) — 向菲律賓衆議院重新提案。這一次支持該案的議員人數增加，聲勢也更大，但是它同時也引發菲律賓朝野各界前所未有的外交政策大辯論。「菲台互惠關係法」在衆議院歷經兩個會期的爭辯，第一個會期在列入議程進行二讀時被封殺。兩名原提案人再度於一九九〇年八月二十八日向衆議院提案，在衆議院編號第 16421 號，終因衆議院外交委員會代主席凡內西亞 (Jose De Venecia) 始終拒絕向衆議院全院提出報告，而在幾乎掀起衆議院的政治大風暴後，於一九九一年三月間正式告一段落，中菲關係更上層樓的機會也因此消失。

菲台互惠關係法的爭議與落幕

「菲台互惠關係法」的提案人在提案說明中，詳述提案的主旨。說明中首先指出，由於「台灣最近的政治民主化及經濟自由化，已導致其經濟策略上的改變。勞力密集的輕工業正在逐漸被轉移到鄰近國家，而為高科技工業所取代。對外及對國內投資都被鼓勵，政府已取消了外匯管制」（註一九）。事實上由於台灣所擁有的巨額外匯，使政府開始「鼓勵其人民和企業界向海外投資，以增加科技能力及獲致為未來經濟發展所需要的原料。」提案人認為，面對此等發展，菲律賓有機會獲利最多，因為台灣在國際舞台上所展現的「新經濟力量」使它必須「向包括菲律賓在內的鄰國尋找可能的商業進軍」。但是雖然菲律賓擁有其他鄰國所沒有的比較優勢，諸如鄰近的地理位置，豐富的天然資源，受過相當良好教育的人力資源，低廉的生產成本和勞工，和較少的語言障礙等等，台灣對菲律賓的投資，比之於鄰近的泰國及馬來西亞，仍然是微乎其微。也就是為了要促進來自台灣資金的大量湧入，才有「菲台互

註一九： "The RP-Taiwan Relations Act: Prefactory Statement" Manila, August 28, 1990. p.1.

惠關係法」的提出（註二〇）。

因此根據「菲台互惠關係法」的提案人的提案說明，該法的主要目標是基於菲律賓國家利益的考慮，而對台灣新近在國際社會中所展現的經濟力量有所體認，並作適當的調整，俾使菲律賓處在台北與北平相爭的細縫中，能夠維持一個平衡點。一旦該法獲得通過，「台北在馬尼拉的辦事處以及馬尼拉在台北的辦事處，都將獲得穩固的法律地位」，這將大有助於台灣在菲律賓投資的保障和金額的增加，並使菲律賓勞工可以合法進入台灣並獲得保護（註二一）；第二、此法可以建立起兩國政府來往的官方管道，以處理諸如贈金，捐款及借款等重要事項，特別是將會有助於台灣參與菲律賓援助計畫（Philippine Assistance Program, PAP）的意願；第三、由於「關係法」本身堅定地保證投資安全，將會形成一種好的激因來吸收大量的台灣資金流進菲律賓（註二二）。

就我國立場而言，當然樂見「菲台互惠關係法」的提出與通過，因此從它被提出以後的三年中間，我國駐馬尼拉的太平洋經濟文化中心（從一九八九年十二月二十日起改名為台北經濟文化中心，菲律賓在台北的原亞洲交易中心，則改名為馬尼拉經濟文化中心），也因此動員幾乎一切的管道，來擴大菲律賓社會及政界人士對此法案的支持。從我國的觀點及該法案的內容來看，此項關係法如果獲得通過，將有下列好處：

第一、使我國駐菲律賓的太平洋經濟文化中心，正式取得合法的地位，不只使中心有權利發揮保護我國旅菲華僑及對菲投資的權益，並得因此而可以向菲國政府要求恢復駐宿霧、碧瑤、民答那峨等重要城市及地區的辦事處（以前的領事館），得能加強與散居各地華僑的維繫。

第二、使我國能夠與菲國建立半官方的管道，負責處理重要事務的來往互動，諸如贈款、捐款及貸款，特別是跟我國基金的分配有關係的事務，如國際經濟合作開發基金，菲律賓援助計畫等等。有關此類事物本就具有官方或半官方性質，但是歷來每當我國有意對菲律賓提供援助或贈與時，卻因菲律賓往往堅持我方以私人名義贈與或捐助，而無法實現。菲律賓的自我設限，除了使它無法以友好國家的身份獲得我國國際經濟合作基金的援助外，另外也阻

註二〇：IbId., pp.1 ~ 2.

註二一：IbId., pp.4 ~ 5.

註二二：IbId., p.5.

礙了價值一百萬美元的農業技術轉移計畫，以及本來要提供菲律賓移民局的一套價值兩百萬美元的電腦贈與（註二三）。另外，在一九八九年當菲律賓發生風災，我國決定贈與一萬噸食米時，菲律賓政府卻堅持我國要避開官方的性質才肯接受；雙方因此而僵持許久！等到我國決定不拘形式而運米抵達馬尼拉時，救援風災的時效性早已消失。諸如此類事件屢次發生，固然使菲律賓無從受益，但是也使我國與菲律賓的實質關係難以推展，因為正如我國前駐菲代表處行政組副組長李光儀所言：「我們希望我們的努力被肯定，我們無法接受以匿名的方式提供援助」（註二四）。因此「菲台互惠關係法」一旦通過，中菲雙方就以雙方的代表處代表兩國政府簽署官方性質的協議，不只兩國間的實質交流會更形密切，對菲律賓的益處也會更多（註二五）。

第三、由於「關係法」中提供對台灣來的投資的安全保障，因此將會使台灣企業界有強烈的意願到菲律賓投資，使兩國間有關經濟、貿易、文化、社會及技術間的交流更形加速（註二六）。

「菲台互惠關係法」在提案的說明中，強調該法的目的在使我國駐馬尼拉「太平洋經濟文化中心」與菲律賓在台北的「亞洲交易中心」成為法人型態的組織，可以代表雙方政府簽訂協定，達成有關捐、贈、借貸方面的協議，俾能有助於兩國關係的發展，並促進台灣對菲投資額的增加；因此本法的目的並不在尋求菲律賓對中華民國的外交承認（註二七）。儘管提案人提案的意旨明確，但是該法案一提出，卻立刻引起中共的抗議，它駐馬尼拉大使王英凡在公開性的談話和正式的演說中一再指出，中共理解「與它有外交關係的國家，可以與台灣在非官方的基礎上，與台灣維持經濟、貿易及文化接觸」，但是「菲台互惠關係法」一旦通過，將必然會影響到菲律賓一個中國的政策。屆時將不只影響中共與菲律賓的關係，甚至

註二三：一九八九年七月十五日我國駐菲律賓代表劉達人對作者的訪問談話。

註二四："Taiwan Seeks Adjustment of RP's One-China Policy" in Business World, Manila, November 14, 1989.

註二五：Ta Jen Liu, "Observations on Philippines-Chinese Relations : with Special Reference to Philippine-Taiwan Beneficial Relations Act" Paper Delivered at Lecture Sponsored by De La Salle University, Manila on March 30, 1990, p.2.

註二六：IbId., p.3.

註二七 "The RP-Taiwan Relations Act: Prefactory Statement" p.3.

中菲關係之變遷與發展

「會影響整個東南亞地區的安全」（註二八）。從關係法第一次被提出後，中共所表明的立場始終沒有軟化的跡象，而且有時候甚至譴責恫嚇兼而有之。菲律賓全國各界一方面在「一個中國」政策的前提下，不願得罪中共；另方面卻又嚮往與我國關係提昇後所可能獲得的實質好處。因此全國乃捲入另一場菲律賓獨立以來最大的政治辯論。（註二九）

反對「關係法」的通過最激烈最堅定，而且影響力最大的是菲律賓外長孟格拉浦斯（Paul Manglapus）。他的觀點不只反映菲國外交部的立場，而且影響到艾奎諾對此法案的態度，更無形中凝聚了新聞媒體部份的輿論。他至少曾在一九八九年十月及一九九一年初兩次訪問台北，但是他反對的立場絲毫未見轉圜。他堅決反對「關係法」的通過，除了由於它可能危及菲律賓與中共的外交關係，使中共恢復對菲共新人民軍的支持外，他也從非常現實的角度說明他不贊成「關係法」的理由。他認為台灣與菲律賓的經濟關係「每天都在提昇中」，「從台灣來的投資者也在正常的基礎上湧進來，因此菲律賓「並不需要」對中華民國作正式的外交承認」（註三〇）。

孟格拉浦斯的兩點反對理由，事實上就構成「關係法」幾乎難以克服的阻力。反對的人士認為，如果真的通過「關係法」，菲律賓很可能會激怒中共，除了迫使中共採取斷交行動外，更可能使中共重新支援菲共「新人民軍」，從而威脅到菲律賓內部的安全。因此反對人士認為，多年來中共一直維持它不支持「新人民軍」的承諾，菲律賓沒有理由在處理國內經濟及社會問題焦頭爛額的時候，再自找麻煩惹上中共（註三一）。菲律賓上下這種恐懼中共的情緒，幾乎已經成為一種全國性的文化和共識，絕不是短期間可以改變的。孟格拉浦斯反對的第二個理由，也同樣是反對派所強調的論點。一九八九年七月當筆者在馬尼拉訪問時，幾乎每一個反對關係法的參眾議員，都會同時強調他們不願得罪中共的立場，以及台灣的投資即使沒有關係法的保障，照樣會因有利可圖而湧進來的看法。一九九〇年十月九日筆者在馬尼拉參加國慶酒會時，遇到艾奎諾夫人的夫弟艾奎諾參議員，在談話中，他除了重複上述兩項觀點外，還認為台海兩岸間的敵對立場，應該由雙方自己尋求解決之道，不應該讓菲律賓

註二八："PROC envoy Warns RP VS Taiwan relations", in The Philippines Star, November 15, 1989.

註二九：另一場辯論是美軍應否繼續留駐菲律賓基地的問題。

註三〇："Manglapus: No need to recognize Taiwan", in Philippine Inquirer, November 17, 1989.

註三一：Business World, Oct 24, 1989. Editoual, "On Beijing and Taipei", in Manila Standard, May 16, 1990.

以無辜的第三者捲進這場他所言的「兄弟之爭」。反對關係法的人士中，最值得玩味也最為突出的是工商部長康習生 (Jose S. Conception Jr.)。他數次來往馬尼拉-台北，對台資的追求最力，但是在出席衆議院外交委員會時，卻以含混的語氣表示，中菲兩國間的關係即使沒有「關係法」也一直良好；他「不知道擬議中的法案是否會導致台灣投資的增加」（註三二）。

「菲台互惠關係法」從一九八八年八月提出後三年的時間中，前半年的時間處於比較不利的局面；在衆議院外交委員會審查該法案時，持反對態度的部份政界學界及媒體人士，幾乎視該案為洪水猛獸。真正在該段期間的辯論中，較具影響力，在態度及立場上較超然的是參議院外交委員會主席夏哈妮 (H. Shahni)，她認為台灣的經濟投資對菲律賓確實扮演關鍵性的地位，因此兩國間的關係勢必需因此有所調整，以便擺在一個新的架構上，才能適應新的需要和情勢。因此她主張菲律賓應該積極尋求中共的諒解，以便跟我國能夠建立起更合乎現實的關係（註三三）。一九九〇年夏天，當「菲台互惠關係法」再度在衆議院提出時，整個菲律賓的經濟情勢又趨惡化，因此菲國各界對「關係法」的立場，也因此有了改變。先是一九九〇年七月十六日菲國大地震，接著波斯灣戰火迫使菲律賓在中東的四萬名勞工回國，使原本就很嚴重的就業問題，又增加了新壓力，原先預估的經濟成長率也被迫調整為百分之三點六到三點五，遠比年初所設定的百分之六為低（註三四）。

面對菲國就業市場的新壓力，務實派的人士開始在菲國勞工整批出口台灣的問題上使力，希望增加「關係法」過關的機會。首先是由衆議院多數黨領袖贊摩拉 (Ronaldo Zamora) 所領導由三十八名議員所組成的獨立派團體 (Group of Independents)，於八月十六日率先發表支持「關係法」的聲明（註三五）。然後菲律賓社會上幾個比較重要的團體也紛紛被動員起來，加入支持關係法的行列，其中包括菲律賓工會聯合會 (The Trade Union Congress of the Philippines, TUCP) 要求重行檢討「一個中國」的政策（註三六）；全國省長及市長聯盟 (The League of Governors and City Mayors)、大都會市長聯盟 (The Municipal Mayors

註三二：“Taiwan Bill not needed?” in Manila Standard, March 16, 1990.

註三三：Manila Bulletin, February 28, 1989.

註三四：“Chinese Urged to Invest” in Manila Bulletin, September 7, 1990.

註三五：“Taiwan May Absorb Workers” in Manila Chronicle News, August 17, 1990. and “TUCP urges One-China policy review” in Manila Bulletin, Feb 27, 1990.

註三六：“House Panel faces axe over non-action on Taiwan measure”, in Manila Standard, October 12, 1990.

中菲關係之變遷與發展

League) 及市議員和村落協會 (The Councilors League) 等與基層關係密切的團體都先後表明支持的態度（註三七）。連同年初已表明支持的菲律賓商會 (The Philippine Chamber of Commerce) 及態度漸明朗的菲律賓學術界，整個「關係法」在衆議院全部一百九十九名議員中，獲得一百五十五名的支持，說明它在衆議院通過的機會已趨成熟。

但是最意想不到的阻力卻出現了。衆議院外交委員會主席凡尼西亞 (Jose de Venecia) 在亞太小組委員會完成推薦的程序後，拒絕依照程序向衆議院全院提出報告，使「關係法」就此耽擱於外交委員會內。凡尼西亞認為「台灣要求太多的讓步和好處」，但是菲律賓卻「沒有從台灣得到太多的回報」，因此他主張台灣應該先增加投資，再談「關係法」的通過（註三八）。由於凡尼西亞堅持不肯將「關係法」提交全院，引起六十六名議員提出一項決議案，要求解散外交委員會，因為它「明顯忽視國家經濟復甦的崇高目的」，而擱置關係法（註三九）。這項決議案如果真的通過，勢必釀成菲律賓全國性政治大風暴，因此最後仍然不了了之。但是「菲台互惠關係法」的命運卻也因此被妥協，妥協的方案是由衆議院起草「外國實體關係法」 (Foreign Entities Relations Act)，此法主要是模仿所謂的「澳洲模式」，由法律承認並保障所有外國公司在菲律賓的地位、人員、官員及其他內部作業，但不明白指明是限於那一個國家的公司。隨著實體關係法的開始審議，我國對「菲台互惠關係法」的三年努力，也暫告落幕。

「菲台互惠關係法」未能立法的原因

「菲台互惠關係法」先後在菲律賓衆議院被提出兩次，整個過程歷時近三年，我國代表處及駐菲代表處內的各個單位，包括經濟組、新聞組及國防單位，都曾配合政府的這項努力，投入相當多的人力甚或物力。這個「關係法」第一次被提出時，由於事先並未經過整合，僅是由盧瑪威及少數對我國友好的衆議員所提出的一項議案而已，菲律賓政壇對這項突如其來

註三七： "Better Economics with Taiwan Pressed", in The Philippine Star, September 24, 1990. 凡尼西亞要求增加投資，只是表面上的理論，真正的意圖是要求我國給予菲律賓二十億美金的援助。

註三八："House Panel faces axe".

註三九："House body eyes measure to establish with Taiwan without hurting China", in Business World, February 28, 1990.

而又政治敏感度頗高的法案，除了感到突然外，以其相當保守的民族性來看，也難以接受這個法案背後所可能影響的外交均衡的精神及現實。因此由於缺少社會力量的支持，再加上菲律賓外交部所持的反對立場，使得這個法案很快的胎死腹中。一九八九年阿爾巴諾的原法案與盧瑪威議員的新提案，正式被整合成新法案，所有支持該法案的新勢力也因此而首次團結起來，另方面台灣對菲投資急遽增加的結果，也大大地助長了二度提出「菲台互惠關係法」的聲勢。

特別值得一提的是，一九八九年下半年起菲律賓的政經及社會情勢急遽惡化，對「菲台互惠關係法」所帶來的正面影響。先是一九八九年十二月菲律賓爆發艾奎諾夫人上台後的第七次，也是破壞力最強的一次政變。艾奎諾夫人所領導的政府在得到美空軍之援助後，勉強削平政變，並恢復對菲律賓的政治控制。但是政變的餘波，卻使菲律賓大眾及國外企業家對艾奎諾夫人所重建的民主體制穩定性失去了信心，經濟情勢乃開始走下坡。菲律賓從一九八七年開始連續三年的經濟成長，亦因此而在一九九〇年突然中止，國民生產毛額的成長未超過3%，遠低於政府原先所預訂的6%。一九九〇年幾乎是菲律賓的災難年。先是在該年上半年，撤退的外國頭投資高達一億四千五百萬美元，幾乎比八八年的八千七百萬美元的全年總額要多出一倍。然後在同年夏天，能源危機爆發，使得大馬尼拉地區的許多地方停電達八小時之久，暴露出菲律賓發展的潛在困境及危機。再來就是北呂宋地區的地震，造成一千六百六十六人的死亡，以及三億六千六百萬美元的財產損失。

一九九〇年九月波斯灣危機爆發，菲律賓又同時承受雙重壓力。一方面是菲律賓原在中東地區工作的大批勞工，被迫回國，使國內突然間增加了幾萬名剩餘的勞力，也減少了每年鉅額可觀的外匯。另方面則波斯灣的戰火使菲律賓的能源危機更加嚴重，迫使政府提高原油價格，對本已脆弱的經濟，造成更深一層的打擊。原油價格的升高使得政府在能源上的支出，從原先估計的十四億美元增加到十八億美元，並造成美金現鈔的短缺達三十億美元，比一九八九年的差距要多出一倍。總而言之，能源危機使菲國外匯短少的危機更加嚴重，菲幣坡索從年初的一美元對二十二點四七坡索，貶為十月的二十五點七五，十月三十一日又貶為二十八坡索。是年九月，菲政府准許燃料油漲價40%，汽油及其他產品則調價19到27%。這個開價行動不只引發社會大眾強烈的不滿，而且使全國的通貨膨脹從上半年的13%，增加為全

年的 15 %。

上述各種社會、經濟及政治危機，使得菲律賓的政壇人士及媒體界對「菲台互惠關係法」產生許多新的期待。針對波斯灣戰火所導致四萬名菲籍勞工被迫回國，國會衆議院議員認為，台灣正「短缺幾十萬名勞工」，只要「關係法」通過，不只大批的菲律賓勞工得以登陸來台，連已經來台的非法勞工，都因此可以得到較好的待遇。另方面，由於菲律賓的經濟江河日下，各界人士開始注意到「關係法」一旦通過，可能使台灣對菲國的投資快速增加，而大有助於菲國經濟的復甦和失業問題的疏解。這可以從「關係法」第二次提出來後，在一九九〇年下半年間，各個重要的社會團體紛紛表示公開支持的態度中看出，特別值得重視的是，衆議院議長米特拉 (M. Mitra) 原先對「關係法」的立場冷漠而又不明朗但此時也表達了贊同的立場，凡此皆充份反應菲律賓的社會、經濟情況，迫使部份的政客必須從現實的角度來衡量對「關係法」的立場。

但是為什麼在這麼一個背景下，「關係法」仍然難以過關完成立法程序呢？衆議院外交委員會代主席，凡尼西亞只是將我國對「關係法」的努力畫上休止符而已，真正的原因應從多方面來探討，以作為我國今後發展對菲關係的借鏡。

第一，就我們自己的作法而言，「菲台互惠關係法」雖然早在一九八〇年代初期，就已經有了此等構想，但在時機及環境比較成熟，卻是一九八六年以後的事。但是即使說各方面的條件較為成熟，醞釀的時間稍嫌不夠長，對菲律賓各界的動員工作也難以落實，無法在「關係法」一提出來，就能夠立刻凝聚成一股力量，造成非通過不可的氣勢。

第二，就我國的外交政策來看，東南亞地區在我國的外交順位上，究竟排在什麼樣的位置上，可能有待釐清。因為東南亞地區在地理位置上，屬於中國大陸的外緣地帶，心理上比較容易受到中共的影響，政治上自然不易對我國採取突破性的作法。但是另方面，台灣與東南亞地理距離最近；隨著台灣經濟繁榮的結果，不只國人往東南亞旅遊觀光的愈來愈多，從事企業投資活動的人，亦早已形成風氣。因此展望未來，台灣與東南亞各國經濟的互動互賴必然是有增無減，與菲律賓的關係亦可能只會成長不會衰退。基以此等認識，我國外交及經濟當局有無決心及意願來拓展這種關係，應該是我國與此地區的實質關係能否提昇為半官方甚或官方層次的重要關鍵。就我國對菲律賓的關係推動來看，在一九七五到八六年間，雙方

除了經貿關係獲得維繫外，其餘政治、文化及教育的交流堪稱乏善可陳。因此菲律賓各界，除了華僑社會外，對台灣不只缺少認識，也沒有熱絡的理由。突然間因為投資活動的增加，而想要提昇雙方關係，不只是菲律賓政府，特別是外交部大表反對態度，而且參議員或反對「關係法」人士在談到該法時，幾乎都不約同地會反問：「為什麼要選定菲律賓」(Why it has to be the Philippines)？以菲律賓人敏感而具自卑和傲氣的民族性，以從政治層面為出發點的「關係法」，的確容易引起情緒上的不滿。在沒有其它基礎作後盾的情況下，僅靠經濟利益作誘因，對「關係法」的助力顯然尚未大到一舉過關的地步。

第三、我國是一個自由民主的社會，資訊的報導及流通極其快速，而且幾乎沒有任何限制。「菲台互惠關係法」從提出到菲國會審查期間的爭論，以及我國對此法案的動態，媒體報導頗多，使得中共得以掌握信息，並求積極因應，稍有對其不利的資訊，其駐馬尼拉大使館立即向菲政府外交部抗議，也立刻成為菲國媒體報導的焦點。類似台海兩岸之間的角力，而引發菲國政壇的政治議論，不可避免的會增強處於經濟困境的菲律賓社會「多一事不如少一事」的情緒，自然不利於「關係法」的通過。

第四、從「菲台互惠關係法」草案開始，我國似乎受到美國制定「台灣關係法」的影響，認為在三權分立的制度下，向國會立法部門進行遊說，會較有利於「關係法」的立法，在立法內容上也較能保障我國的權益。這種看法當然有其依據。因為一來國會議員接觸基層較多，較能從現實的角度來權衡「關係法」對菲律賓社會的利害；二來相對於國會議員們較具現實取向的環境，菲律賓的外交部行政官僚確實在態度及立場上對我較不友好，如果從立法途徑著手完成立法，迫使行政部門落實在政策層面來執行，應該不失為可行的辦法。但是菲律賓與美國所採用的制度雖然同屬三權分立，制度運作的情形及行政與立法分立的程度卻有所不同；國會兩院議員的自主性亦大有別於美國聯邦體制下的兩院議員；另外，菲律賓國會議員信守承諾的意願，更無法與美國的兩院議員相比，這一點曾令我國駐菲律賓前代表劉達人感慨不已。當然，菲律賓承受中共的壓力的能力之薄弱，不只無法與美國在通過「台灣關係法」的情形相提並論，而且可能遠在我國的預料之外。

從以上四點分析，可以發現我國在主觀上對菲律賓關係的發展，期待過快而又太高，缺少在漸進的基礎上所發展的多元性力量來支持或呼應我國在外交上所追求的目標。

中菲關係之變遷與發展

就菲律賓的政治環境來看，艾奎諾夫人所領導的政府在本質上是一九七二年九月馬可仕發動民主政變，推翻民主政體前的那種寡頭政權的延續，同樣是少數幾個大家族所組成的政治聯合，在支配著菲律賓的政治資源和國家政策。政權的本質屬於馬克思所謂「資產階級政權」，不太會考慮多數貧窮大眾的利益，政策的制定也常會偏離社會實際的需求。除外，艾奎諾夫人的領導懦弱而缺乏主見，既乏政策的積極成效，更缺少政策的主動因應，使得菲律賓的經濟在她主政之下，不只沒有好轉，反而有江河日下之勢。經濟愈惡化，「寡頭政權」下的政治菁英們更懼怕菲共新人民軍對中下階層大眾的吸引力，也更不敢觸怒中共，以免新人民軍會重新得到中共的支持。

菲律賓政治領袖多一事不如少一事的心理，充份反應在艾奎諾夫人政府的外長孟格拉浦斯(Paul Mangalap)對我國的不友好態度上。孟氏為一民族主義者，在一九七〇年代中葉以後流亡美國，到艾奎諾夫人執政後始出任外長。第三世界國家所常見的「為反對而反對」的政治心態，使他難以以平衡的眼光來評估「菲台互惠關係法」，再加上他對中華民國政府的不友好態度，對關係法抱著強烈反對的態度，雖然是可以理解的，但是卻因此而形成一股難以克服的阻力。除了他以外，艾奎諾夫人的工商部長康習生最為重視台灣投資的重要性，也為了爭取台灣增加對菲律賓的投資，而曾幾次來到台灣。但是他卻認為即使沒有「菲台互惠關係法」，台灣的投資仍然源源流入。持這種看法的政界及媒體人士不在少數，甚至連艾奎諾夫人都認為，「有無關係法，好像並不影響台灣資金的流入」，因此並不贊成「關係法」的立法。這種將台灣的投資與「菲台互惠關係法」的立法分開來談，與支持我國的人士所堅持的必須通過「菲台互惠關係法」，才能增加台灣對菲投資的立場，成南轅北轍的兩極看法，卻正是「關係法」最後未能完成立法的重要原因。

最後，我國代表處對菲律賓政界人士接觸甚為頻繁，而且層次可以達到總統的文官長。但是對這些政界人士的立場，瞭解的深不深入，可能有待進一步探討。例如衆議院外交委員會代主席凡尼西亞原先被認為是支持關係法的人士，與代表處官員的交往亦頗密切，但是最後卻成為「菲台互惠關係法」立法的終結者。這究竟是原先我國對他瞭解不夠深入，抑或是菲律賓的政客本身就喜財而多變，值得引為借鏡。事實上，我國為了「菲台互惠關係法」的立法的確付出許多努力與代價。例如為了此項立法，我國駐馬尼拉代表處與菲國國會議員維

持良好的關係，但是卻不可避免的常會接到議員們要求辦理我國簽證的案子，積沙成塔，不只給我駐菲代表處帶來許多困擾，而且增加了不知其數的非法的菲律賓在台勞工，這也是我國為「菲台互惠關係法」所付出的代價之一。

羅慕斯總統與中菲關係的再發展

一九九一年二月「菲台互惠關係法」落幕後，一則由於菲律賓政局不穩，影響台商對菲律賓投資的信心，二則因為台商對中國大陸的投資額大幅增加（註四〇），降低了台商對東協各國投資的依賴性，對菲律賓的投資更容易受到波及。以上各項因素促使台商對菲金額從一九八八年的一億九百八十七萬美元高峰，而大幅下滑為一九九一年的一千一百六十一萬美元。台商對菲投資意願低落，對於原本對台資期盼甚高的艾奎諾夫人及菲律賓社會，當然是件氣餒的事。因為以台灣與菲律賓地理距離之近，菲律賓執政者對台資追求之積極，各項客觀條件比之於其他鄰近國家，亦並非遜色太多的情況下，它從一九八六年以來所爭取到的台資總額，卻僅為印尼台資總額的六分之一強，更不到馬來西亞的十分之一（見表7）。這除了說明菲律賓政局不穩定的影響至鉅外，亦間接否定了艾奎諾夫人的政府官員所一直抱持的看法，認

表七 東南亞國家核准台商投資額 單位：百萬美元

國別 年別	泰 國	馬來西亞	菲 律 賓	印 尼	越 南
1986	70.00	4.07	0.35	18.00	累計到1991年底止為602.7
1987	300.00	91.00	9.04	8.00	
1988	842.00	313.00	109.87	913.00	
1989	871.00	815.00	148.69	158.00	
1990	761.00	2383.00	140.65	618.00	
1991	567.57	1314.00	11.61	1056.00	
合 計	3411.57	4920.28	420.21	2771.50	602.7

資料來源：工商時報（台北），民國 81 年 2 月 19 日，第九頁。引自陳鴻瑜，「台商在東南亞之投資活動及其文化效應」，問題與研究，第 32 卷第一期，民國八十二年一月十日，第 19 頁。

註四〇：從一九八七年到一九九一年四月止，台資流入中國大陸總額達五十多億美元。資料原出自信報財經新聞（香港），一九九二年三月二十八日，第七頁。引自陳鴻瑜，「台商在東南亞之投資活動及其文化效應」，問題與研究，第三十二卷第一期，民國八十二年一月十日，第二十一頁。

中菲關係之變遷與發展

為「菲台互惠關係法」立法與否，都不會影響到台資源源不斷流入的事實。

經歷了一九九一年的台商投資意願低潮期，菲律賓艾奎諾夫人的政府任期已到了尾聲，各個政治勢力紛紛為一九九二年的總統大選而作準備，受到七次失敗的軍事政變衝擊的菲律賓政局出現了難得的寧靜。艾奎諾夫人的政府因此比較能夠正視台商對菲投資意願急遽衰退的事實，並希望能夠在現任總統任期於一九九二年六月三十日屆滿之前，恢復台商對菲投資的信心，俾能繼續對菲律賓的經濟發展產生助力。也就是在這個背景下，冷卻了一陣子的中菲關係又重新出發。一九九二年二月，我國自海外經濟合作發展基金中撥出二千二百萬美元，與亞洲開發銀行共同融資，協助馬尼拉自來水公司改善自來水水質及運作系統（註四一）。同年二月二十八日我國與菲律賓簽署具官方性質的投資保障協定。雖然由於中共對菲律賓的頻頻施壓，以及菲律賓外交部與司法部對協定名稱的堅持，使得這項協定是以「台北-馬尼拉」的名義簽署，因此引起了立法委員的質疑（註四二），但是這項協定的簽署卻是如外交部政務次長章孝嚴所言，是具有「相當性質」的意義，也是中菲雙方關係良好的開始（註四三）。因為從一九八七年當台資開始湧入菲律賓的時候，我國外交及經貿當局除了進行「菲台互惠關係法」的立法努力外，也同時推動中菲投資保障協定的簽署，但是菲律賓政府在認知上一直認為沒有必要，而始終難有突破。艾奎諾夫人的政府願意在其任期快滿之前，簽署這項具官方性質的協定，而且又是東南亞國協會員中，繼新加坡及印尼之後的第三個與我簽定同類協定的國家，可以說明菲律賓確實重視台資對菲律賓經濟發展的潛力，也反映它提昇中菲關係層次的誠意。一言以蔽之，中菲投資保證協定不只為艾奎諾夫人的政府與中華民國關係的發展畫下一個較令人滿意的句點，而且也為一九九二年七月一日就任的羅慕斯總統奠下一個有利於吸收台資的環境（註四四）。中菲投資保障協定的另一個收穫，是艾奎諾夫人在協定簽訂之前，應菲律賓商工部之要求，正式解除了限制菲國官員來華的第三一三號禁令。根據艾奎諾夫人所作的指示，雖然菲國總統、副總統、外交部長及國防部長等人仍不能來華訪問，

註四一：聯合報，民國八十一年七月九日。

註四二：聯合報，民國八十一年三月二日，第四頁。

註四三：中央日報，民國八十一年二月二十九日，第十頁。

註四四：中菲投資保障協定的基本精神包括（一）雙方互不歧視；（二）對戰爭、兵變、革命所造成的損失

，我方可要求賠償；（三）資金匯入及匯出的保障；（四）菲國不得任意徵收我方的投資設施，如果因某些原因而必須徵收，必須以市場行情收購。

但是其他高級及各級官員幾乎可以自由來訪，使得中菲各種合作關係因此而更有發展潛力。艾奎諾夫人在任期屆滿前四個月，中菲關係由一九九二年二月間我國自海外經濟合作發展基金中撥款二千二百萬美元，到中菲投資保障協定的簽訂，而有三一三號行政命令的解禁，幾乎是一氣呵成，環環相扣，道出了我國的經濟援助及潛在的經濟力量對中菲關係發展的影響力。

一九九二年七月一日，出身美國西點軍校，並擔任過馬可仕總統的代參謀總長，為一九八六年二月人民力量的革命兵變中的領導者之一，在艾奎諾政府中先後擔任參謀總長及國防部長的羅慕斯將軍，就任為菲律賓新總統。除了上述各項職務外，羅慕斯予人印象最為深刻的是，他是艾奎諾夫人六年總統任期而有七次軍事政變下的最大支持者；也就是說，如果沒有羅慕斯將軍的全力支持，艾奎諾夫人的文人政府也許早就被推翻。因此羅慕斯雖然出身軍人，但是多年來處身於政治化的軍隊環境，使他對政治極具敏感性，特別是在馬可仕所培植的一批「臘友將領」的壟斷下，更培育出政治上的生存及適應能力。除外，羅慕斯生長於一個政治家族，他父親曾任駐華大使及菲律賓外交部長。這種背景使他在政治藝術及技巧上，更容易受家傳薰陶之影響。因此以菲律賓多年來陷於政治分裂危機的環境來看，羅慕斯的軍人背景及政治歷練，應該是促進全國性政治統合，擺脫艾奎諾夫人時代軍事政變陰影，並維持菲律賓政治穩定的適當人選。也就是基於這些因素，所以菲律賓新政府的高級官員認為政治不穩定影響經濟發展的這項因素，已經不再存在（註四五）。事實上，在他就任之初，羅慕斯總統就強調「穩定政府，復甦經濟，鏟除貪污，保護環境，建設電力」，誓言要帶領菲律賓人民邁向繁榮（註四六）。

因此羅慕斯就任總統的最優先目標，跟他的前任政府一樣，是追求經濟繁榮。他對台資的重視自然有過之而無不及。他說：「菲律賓須恢復經濟，……必須利用任何的機會，而台灣剛好是擁有一個可供投資的外匯盈餘的鄰國」（註四七）。在他就職之後接見我國的祝賀團時，羅慕斯就主動表示，菲國經濟極需外援，希望我國能伸出援手（註四八）。羅慕斯總統對
註四五：這是新任商工部長納瓦洛（Rizalino Navarro）的談話，見聯合報，民國八十一年七月九日，第二頁。
註四六：中央日報，民國八十一年八月四日，第一頁。
註四七：中央日報，民國八十一年八月四日，第八頁。
註四八：聯合報，民國八十一年七月九日，第2頁。

中菲關係之變遷與發展

我國資金的流入，顯然在他就職之前就寄予很大的希望，因此不只透過許多管道與我國工商企業界人士建立關係，並且在就職之初利用接見由全國工商協進會理事長辜振甫所率領的十四人祝賀團的機會，正面表達爭取我國企業界人士前往投資的意願與誠意。針對羅慕斯總統在就任之初所表現的強烈的善意，我國外交部長於羅慕斯就職後一個星期，在執政黨中常會上就中菲關係作報告時，表示基於「遠親不如近鄰」的立場，我國將優先援助菲律賓（註四九）。

錢復在報告中所持的「遠親不如近鄰」之立場，預期將成為我國未來與菲律賓發展關係的重要指標，因為不只錢復表示將優先援助菲律賓改善其自來水及電力設備，前經濟部長蕭萬長也在同一天表示，菲律賓是我國對外投資的理想環境，經濟部將配合政府決策，整體規畫中菲經濟合作，並鼓勵台商赴菲國投資（註五〇）。幾乎就在同一時間，菲律賓投資局局長阿坎塔拉強調，根據一個中國政策，菲律賓有權和台灣維持文化、社會和經濟關係，因此他重申除了總統、副總統及外交部長及國防部長外，其他官員均可正式訪問台灣。在被問到這樣的解釋中共能否接受時，阿坎塔拉回答說「不必事事請示中共」（註五一）。羅慕斯的新政府在對台海兩岸的政策，似乎是想要在向中共強調「政經分離」的基礎上，來增加它在發展跟中華民國的政經關係時的自主性。

也就是經過羅慕斯總統就職後，中菲兩國官方頻繁的良性互動及對話的環境下，「蘇比克灣轉換計畫」正式在一九九二年八月以後，成為一個深受矚目的話題，並且可能是未來左右中華民國與菲律賓政經發展的變數。根據這個計劃，菲律賓政府預計在十年內耗資六十餘億美元，將蘇比克前美軍基地，奧龍加坡（Olongapo）市、蘇比克社區、莫隆及厄摩沙在內的海灣地區，建設成一個類似香港的經濟特區及自由港，並進一步發展成為自足的工商、金融及投資中心（註五二）。我國對這項轉換計畫瞭解甚多，例如前經濟部長蕭萬長在率團訪菲時，就認為蘇比克灣具有以下五項優點（註五三）：

1. 是整個遠東地區少有完全符合「美國標準」的港口設施。

註四九：聯合報，民國八十一年七月九日，第二頁。

註五〇：前揭書，第二頁。

註五一：前揭書，第二頁。

註五二：中國時報，民國八十一年八月四日，第八頁。

註五三：中國時報，民國八十一年八月四日，第八頁。

2. 成為轉運中心的條件完備，在九七之後可以成為替代香港的轉口港。
3. 租稅條件優越，進出貨品完稅，尤其營業稅僅課營業利潤的百分之五。
4. 兼具成為觀光及金融中心的潛力。
5. 距離台灣很近，適合台灣勞力密集及加工出口業者前往投資設廠。

以菲律賓新政府對台資期望之高，羅慕斯總統及其他菲國經貿官員公開發表談話，允諾給予前往投資的台商各項支持和優惠，中菲兩國共同合作開發蘇比克灣的計畫，立刻就藉著第七屆中菲／菲中經濟協進聯合大會在馬尼拉舉行的機會，而開始有了進展。在這次聯合大會上，雙方均派部長級人士擔任代表團顧問與會，羅慕斯總統更打破歷年來總統不出席的先例，親臨大會發表演說。這項會議結束之後，我國經濟部正式確定蘇比克灣的發展潛力，並同意與菲律賓合組工業區推動小組，在七個月內完成可行性分析報告（註五四）。行政院則早在此之前就已著手研究如何協助菲律賓突破電力工業發展的瓶頸（註五五）。

在美、日、香港及泰國方面的財團紛紛對蘇比克灣的開發計畫，表示高度興趣，而我國各大財團亦呈躍躍欲試之際，有兩項發展特別值得重視。第一是經濟部於民國八十一年十一月確定將主導我國朝野合作參與菲律賓政府的蘇比克灣開發計畫。這項原則的確定，一來可以避免國內各財團各自為政，彼此相互傾軋，二來則可由經濟部主導，協調和信、東帝士和長榮等我國有意前往菲國投資的業者，在當地進行有次序的整體投資（註五六）。第二是我國與菲律賓於民國八十二年一月十五日正式在馬尼拉簽署開發蘇比克灣協議，預期由蘇比克灣區管理局向我國的海外經濟合作暨發展基金申請優惠貸款，以開發一片三百公頃大的工業園區（註五七）。我國投資蘇比克灣的計畫至此開始進入行動階段。

蘇比克灣的投資及開發計畫從最初出現於書面文字到正式進入行動階段，為期不過半年。整個過程積極而快速是這項計畫的一大特色。比之於我國從一九八七年以後對菲律賓的投資行動，蘇比克灣的投資計畫既有我國各大財團的濃厚興趣，又有我國外交及經濟兩部的全力配合及鼓吹；在開發資金及水電的供應上，又都可以看到我國政府投入的痕跡。因此如果

註五四：中央日報，民國八十一年八月四日，第3頁。

註五五：中國時報，民國八十一年七月九日，第11頁。

註五六：經濟日報，民國八十一年十一月三日，第3頁。

註五七：中國時報，民國八十二年一月十六日，第3頁。

前菲律賓社會因為華人被綁票案所出現的治安紅燈，能夠經由羅慕斯政府的決心而予以扼止的話，則蘇比克灣將會成為我國企業界對東南亞投資的新歡。

結論

經濟因素對過去二十年來中菲關係的變遷與發展，扮演著極為重要的角色。從一九七一年五月當冷戰的國際環境隨著美國總統尼克森宣佈要訪問中國大陸，而出現變化的時候，菲律賓原先所抱持的反共意識型態也開始作漸進的調整，中共則全力以各項經濟資源來爭取菲律賓的友誼。我國則以稻米及農業技術合作，作為維護中菲邦交關係的後盾。因此台海兩岸早在一九七五年南越淪陷前，就已經在菲律賓透過經濟而進行外交的角勁。中菲關係因為邦交中斷而有十一年的僵止期（一九七五～一九八七），兩國之間的各項交流陷於低潮，但是從一九八七年起，隨著台資對菲經濟復甦所佔的比重愈形重要，經濟因素又重新帶動中菲關係的發展。跟一九七〇年代初期相比，在八〇年代的菲律賓、中華民國及中共的三角關係中，我國所扮演的角色由當年以維護中菲邦交為目標的守勢地位，變成希望經由經濟力量的攻勢，來達到提昇中菲關係的目標，中共則由昔日的攻勢，變為以抗議外交為手段，來為它與菲律賓的外交關係護盤。一方面受制於菲律賓國內所存在的恐懼中共症，另方面則我國對菲的投資雖然一度高居菲律賓所吸收外資的第一位及第二位，但是數字畢竟相當有限，因此難以令菲律賓認知到提昇中菲雙方關係的必要性，甚至連我國花費相當心血的「菲台互惠關係法」都未能完成立法程序。

一九九二年羅慕斯繼艾奎諾夫人就任總統，適逢美軍退出蘇比克海軍基地，而有了「蘇比克灣轉換計畫」的出現。我國對菲律賓的政經情勢之掌握甚為周詳，在協助開發蘇比克灣的回應上亦甚積極而快速。前經濟部長蕭萬長從對台灣歡迎的程度和策略地位，週邊投資環境等綜合因素評估，認為「菲國是東南亞國家中最值得往來的對象」（註五八）。因此在這一波的新投資熱潮中，我國政府是以公開的姿態為菲律賓的投資環境作鼓吹。我國駐菲代表處經濟組馬組長形容菲律賓是一個「已經來的人喜歡，還沒來的人不敢來的國度」；他更認為如果能夠好好規劃菲律賓的投資環境，菲律賓有可能成為「台灣在海外最佳的專業加工區，

註五八：經濟日報，民國八十一年九月二十七日。

達到兩個國家兩個工廠的雙子星構想」（註五九）。基於這些因素，我們可以預期中菲兩國在經濟層面上的互動，將會更趨密切，雙方在政治上的關係亦因此會逐漸提昇。事實上，以目前中菲雙方在馬尼拉及台北的辦事處，所擁有的十三項外交特權及外交赦免權來看，可說是與正常有外交關係的國家毫無不同（註六〇）。這足以顯示雙方關係之密切程度，並不比一九七五年以前的邦交時期低。但是如果我們盼望目前中菲雙方的經濟互動，能夠提昇為半官方或官方的外交關係的話，則以中共抗議外交之鍥而不捨，以及菲律賓對中共之戒慎恐懼，反而可能是一個高難度目標。從比較務實的觀點來看，以中期的努力目標將目前雙方的台北經濟文化中心及馬尼拉經濟文化中心提昇為類似一九七〇年代美國與中共交換成立的聯絡辦事處（Liasion Office），或許較具現實的可行性（註六一）。但是只要我國對菲投資繼續增加，特別是如果對蘇比克灣的開發真正能夠有實際行動出現（註六二），則台海兩岸在菲律賓的外交戰將會持續下去。

註五九：民國七十九年十月八日筆者在馬尼拉面訪馬組長時的談話。

註六〇：有關我國在東協各國所受外交待遇，請參見 kuo-hsiung Lee, "The Republic of China and Southeast Asia : More than Economy", in Yu San Wang ed, Foreign policy of the Republic of China on Taiwan, New York : Praeger Publishing CO., 1990. pp.96-99.

註六一：這是政大外交研究所周煦教授所持的觀點，作者謹此致謝。

註六二：在艾奎諾夫人時代，我國對菲的投資計畫，有許多是只聞樓梯響，而從而未見實際行動。