

菲律賓最高法院通過美菲「加強國防合作協議」對亞太區域安全之影響

周美伍

2016年1月12日菲律賓最高法院裁定，總統艾奎諾三世2014年與美國簽署之「加強國防合作協議」(Enhanced Defense Cooperation Agreement, 簡稱EDCA)，不因未知會國會而違憲，此行政命令依然有效。該協議係建立於1951年「美菲共同防禦條約」(Mutual Defense Treaty, 簡稱MDT)及1999年「菲美軍事訪問協議」(Philippines-United States Visiting Forces Agreement, 簡稱VFA)基礎之上，得允許美軍使用菲律賓對其開放之軍事基地(包含港口及機場)、設施及配置核武以外的防禦設備，此將使美、菲進一步增強軍事合作之深度、提高美軍介入南海事務之法律基礎，並得以貫徹美國總統歐巴馬的「亞太再平衡」(Rebalance to Asia-Pacific)戰略。

美菲「加強國防合作協議」之背景及進展

菲律賓1946年獨立建國後，隔年3月與美國簽署「軍事基地協議」(Military Bases Agreement, 簡稱MBA)，同意兩國共同決定菲律賓軍事基地發展規劃。接續於1951年簽署永久有效之「美菲共同防禦條約」(MDT)，內容旨在當可能遭受攻擊時，另一方將提供軍事協助，平時雙方得透過相互

airiti

援助與定期聯合軍事演習提升彼此軍事實力。惟由於1970至1980年間，美軍在菲律賓發生數起失當行為，激起菲律賓民眾反美情緒，菲律賓參議院因此否決延續「軍事基地協議」(MBA)，另受1991年6月15日菲律賓皮納圖博火山(Mount Pinatubo, Philippines)爆發，影響美軍基地正常運作等因素影響，迫使美軍於1992年底自菲律賓全數撤離。

後於1999年菲律賓參議院通過「菲美軍事訪問協議」(VFA)，重啟美菲雙方軍事合作關係，展開後續一連串聯合軍事演習及雙邊互訪活動。而最新的美菲軍事協議即為2014年「加強國防合作協議」(EDCA)，協議主要內容為允許美軍以輪替方式在菲律賓駐軍、使用菲國軍事基地，並允許美軍對基地設施進行改建或擴建。2016年1月12日菲律賓最高法院的合憲裁定，使得美軍重返菲律賓一事獲得法律地位的確認，而菲律賓的地理位置，除符合歐巴馬政府「亞太再平衡」戰略之合作夥伴需求外，也讓美軍能在南海發生安全威脅或衝突事態時，得以更迅速的反應，並延伸其對西太平洋、甚至東印度洋區域之掌控能量。

菲國總統艾奎諾三世任職之後，除向南韓採購12架FA-50戰鬥機、向印尼訂購2艘船塢登陸艦、獲得美國捐贈2艘「漢密爾頓」級(Hamilton Class)巡防艦及澳洲捐贈的2艘「巴厘巴板」級(Balikpapan Class)登陸艇外，並透過外交協商方式，獲得日本轉讓除役的TC-90「空中國王」飛機及P-3C反潛機，得以積極、快速地提升該國海、空軍應對南海主權爭議之軍事能力；此外，菲律賓自2012年與中國大陸在南海發生中沙民主礁(中國大陸稱黃岩島，菲律賓稱帕納塔格礁，Panatag Shoal)艦船海上對峙後，菲國政府雖期望透過外交手段與中國大陸協商南海主權，然中國大陸並不

接受，故菲國依據「聯合國海洋法公約」向聯合國常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration，簡稱 PCA）申請南海主權法律仲裁，法庭申辯程序業於 2015 年 11 月下旬結束，將於 2016 年內做出正式裁決。2016 年 1 月 13 日美菲在華府舉行「2 + 2」（外交部長及國防部長）會議，菲律賓代表於會中提出願提供美國 8 座軍事基地，包括北部的麥格塞塞堡（Fort Magsaysay）、巴薩（Basa）和克拉克空軍基地（Clark）、中部的艾布恩（Benito Ebuén）海軍基地及倫比亞（Lumbia）空軍基地，以及西南部的安東尼奧·包蒂斯塔（Antonio Bautista）空軍基地及蘇比克灣海軍基地（Subic Bay Naval Base），得用於興建設施存放軍備與補給物資，並希望未來能與美國海軍在南海進行聯合巡航。

近年來，美國希望強化美菲雙邊戰略合作之企圖愈發明顯，除了第 5 屆美菲雙邊戰略對話（US-PH Bilateral Strategic Dialogue，簡稱 BSD）中特別強調關切南海情勢及維持和平穩定外，2015 年期間的美菲「肩併肩」演習及兩棲登陸演習（PHIBLEX）參演兵力為 2014 年相同演習兵力的 2 倍，由此亦可看出。此外，美國總統歐巴馬 2015 年 11 月 17 日赴菲律賓參加 APEC 領袖峰會時，曾親臨先前贈予菲國的「漢密爾頓」級巡防艦畢拉爾號（BRP Gregorio del Pilar）參觀，承諾將於 2016 年再提供 2 艘艦船、1 艘海調船，並加派 1 艘美國海岸警衛隊巡邏船，協助提升菲國海軍軍力及繪製南海海域海圖，確保該地區潛在的豐富石油和天然氣資源，表達堅定支持雙方戰略合作的立場。2016 年 2 月 15 日美國首度舉辦「美國與東協領袖峰會」，議題聚焦於與東協國家的安全與經貿合作，凸顯美方積極希望與東協國家保持緊密合作及共同維持區域和平秩序的決心。

對亞太區域安全之影響

1960年美日簽署「共同合作安全與安保條約」(簡稱美日安保條約),為美日兩國奠定爾後的戰略合作基礎,乃至於後續1996年4月美國總統柯林頓訪日發表之「為廿一世紀而結盟:美日安全聯合宣言」,以及1997年6月在美國夏威夷公布的美日「防衛合作指導方針」修正期中報告,上揭條約、宣言等所形鑄出的「美日安保」,要求美軍擔負恢復日本周邊地區和平與安全之責任,而日本必須在其本土、公海、國際空域上提供美軍後勤支援,並進行情報蒐集、監控、海上掃雷及確保航道安全。但日本擔憂其東海海域或釣魚台列嶼主權爭議等「周邊」情勢變化,可能演變為對日本本土的武裝攻擊,因而將該相關區域修訂納入美日安保條約範圍;近期菲律賓最高法院通過美菲「加強國防合作協議」之情況與「美日安保條約」幾近相同,無非是讓美軍在亞太地區之存在具有法律基礎,讓美軍在南海地區活動更具「適法性」,以做為未來美菲軍事合作與安全保障之基礎,並透過利用菲律賓的軍事基地,美國將可更快速、頻密的擴大在南海的軍事存在,並達成遏制中共在南海擴權之目標。

1994年「聯合國海洋法公約」生效後,南海周邊國家紛紛開始積極探勘劃界,衝突風險與日俱增。雖然中國大陸與東協國家於2002年曾共同制訂「南海各方行為宣言」,希望以「擱置爭議、共同開發」之和平方式解決南海爭端,惟隨著美國「亞太再平衡」之戰略轉變、南海周邊國家的主權聲索紛爭、陸菲仲裁案(Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China),以及近2年中國大陸對其南海佔礁進行大規模填海造陸工程,美、日、澳、

印等國所堅持的「海上航行自由」等，南海爭端有朝向擴大化、複雜化及國際化的發展趨勢¹。隨著美菲「加強國防合作協議」提供美軍進駐菲國軍事基地及在南海活動法律基礎，強化雙邊軍事戰略合作關係，恐將對東南亞國家（如越南、印尼等）產生示範效應，加上中、美各自拉攏盟友的區域情勢發展，也使南海戰略對抗態勢更加白熱化；除此之外，南海周邊國家強化島礁建設、維權部署的力度，以及快速提升南海島礁軍備力量，都將增加我國執行南海防務時的安全威脅。

隨著美國總統歐巴馬政府「亞太再平衡」戰略的全面推動，美軍逐步開展具體落實措施，特別是2014年以來，明顯加大對西太平洋地區的兵力部署及聯合軍事演習力度。根據統計，2015年美軍在亞太地區從事的重要軍演共計29次，而其中與日本、韓國及東南亞國家執行的雙邊或多邊軍演即高達12次（統計狀況如表1）。此外，根據美國海軍作戰部長強納森·格林納特（Jonathan W. Greenert）發布的「2015-2019年航海計劃」（CNO's Navigation Plan 2015-2019），2019年以前美國海軍在亞太地區的艦艇數量將由目前的50艘增至65艘，並將其中一批新裝備集中在西太平洋地區，包括新一代驅逐艦、聯合高速艦、濱海作戰艦、P-8A反潛巡邏機、EA-18G電戰機、升級版F/A-18E/F戰鬥機、E-2D預警機、F-35C戰鬥機和MQ-4C無人機等²。前述新式裝備將以日、韓為前沿，並輻射至其他東南亞國家的軍事佈局，未來亦將擴大與

¹ 張心怡，「南海爭端現況與美、『中』新型大國關係」，中共研究，第49卷第12期（2015年12月），第90頁。

² 李玉榮，「西太平洋地區美國海軍裝備發展主要動向及影響」，現代軍事，第466期（2015年11月），第69頁。

菲律賓、越南、泰國及印尼等國的軍事合作，並藉由增加跨國聯合軍演及高層互訪頻率，持續加強美國在西太平洋地區的領導力及維護區域和平的國際立場，從而掌握南海周邊地區安全秩序的主導權。

表 1 美軍 2015 年在東亞地區重要軍演狀況統計表

主要參演國家	演習名稱	演習時間	演習區域	其他參演國
日本	北風演習 (North Wind 2015)	2.9-2.22	Yausubetsu 訓練基地	
	馬拉巴爾聯合軍演 (Malabar 2015)	10.14-10.19	孟加拉灣	印度
	2016 美日年度演習 (2016 Annual Exercise)	11.16-11.25	日本 南部海域	
韓國	反潛作戰操演	6.1-6.3	韓國 濟洲島海域	
	太平洋閃電演習 15-02 Exercise Pacific Thunder	10.13-10.24	韓國	
	聯合防空演習 (ADEX)	10.26-10.29	韓國 東部海域	
	Exercise Clear Horizon	11.9-11.13	韓國海域	
	警戒王牌聯合作戰演習 (Vigilant Ace)	11.1-11.10	韓國	日本
新加坡	Commando Sling 16 聯合空中演習	10.26-11.13	新加坡	
菲律賓	肩併肩聯合軍演	4.20-30	呂宋島 海軍基地	澳洲
	克拉操演 (Cooperation Afloat Readiness and Training, 簡稱 CARAT 2015)	6.22-6.25	蘇祿海	日本
	兩棲軍演 (Philippines Amphibi- ous Landing Exercise, 簡稱 PLHBLEX)	10.1-10.9	呂宋島 海軍基地	

美國年內接續與孟加拉、汶萊、柬埔寨、印尼、泰國及馬來西亞實施克拉操演 (CARAT)。

我國因應美菲「加強國防合作協議」的作為

1995 年後，雖然南海爭端逐步升級，我方針對南海主權的態度從未改變，2015 年在「東海和平倡議」的基礎上，對南海區域各國提出「南海和平倡議」5 大呼籲³：(1) 自我克制，維持南海區域和平穩定，避免採取任何升高緊張情勢的單邊措施；(2) 尊重包括「聯合國憲章」及「聯合國海洋法公約」在內之相關國際法原則與精神，透過對話協商，以和平方式解決爭端，共同維護南海地區海、空域航行及飛越自由與安全；(3) 將區域內各當事方納入任何有助南海和平與繁榮的體制與措施，如協商建立海洋合作機制或訂定行為規範；(4) 擱置主權爭議，建立南海區域資源開發合作機制，全面規劃、分區開發南海資源；(5) 就南海環境保護、科學研究、打擊海上犯罪、人道援助與災害救援等非傳統安全議題，建立協調及合作機制。

2016 年 1 月 15 日，我國師範大學政治所國際法教授王冠雄投書法國媒體，針對菲律賓片面在陸菲仲裁案中斷章取義及扭曲原義，強力反駁菲律賓挑戰我國擁有南沙太平島的主權的錯誤論述，以堅定捍衛我國南海諸島的主權。同年 1 月 28 日，我國總統馬英九先生登上南沙太平島後，引起荷蘭海牙國際仲裁法庭的注意，已發函中國大陸與菲律賓，要求就我國主張太平島是「島」，而非「礁」予以說明，後續仲裁結果的情勢發展對我國有利。

南海問題是南海周邊國家圍繞相關島礁歸屬及海域劃分

³ 「南海和平倡議」中華民國外交部，2015 年 5 月 26 日，http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=604CBAA3DB3DDA11&sms=69594088D2AB9C50&s=3BEC439D5F6A9CEE

存在的分歧與爭端，美國雖是對此爭端影響力最大的域外國家，但過去一再表達不支援特定方的中立立場。自歐巴馬提出「亞太再平衡」戰略後，其南海政策漸由「中立不介入」轉為「間接介入但不陷入」，希望以多邊協商方式來解決南海問題。此外，由於南海問題事涉中國大陸的國家核心利益，近年中、美雙方建構「新型大國關係」期間，屢屢就中共在南海的填海造陸工程、維權問題及海空航行自由等議題進行協商與研討，但迄今尚未達成具體成果，而菲律賓、越南等南海周邊國家，則透過國際仲裁、拉攏其他國家結盟（美、日、澳、印等）及引進新式裝備提升軍力等手段，持續強化區域海空掌控能量及爭取國際認同。

後續觀察重點（代結論）

我方應持續關注後續美軍進駐菲律賓軍事基地之兵力編組、輪駐換防機制、地區後勤維保能量及對進駐基地設施的改（擴）建狀況，並掌握南海周邊國家軍力成長狀況，以及中、美與南海周邊國家在南海爭議島礁附近海域活動的巡弋頻次，適時表達我方「自我克制、尊重國際法、建立協商合作機制、擱置主權爭議」的立場，在中、美雙方南海交鋒之間選擇折衷及最大的國家利益，強調擱置主權爭議，並尊重國際法精神維護南海地區海空航行自由與安全，如此才能使我方在南海議題上獲得更多的空間和國際認同。為了解及掌握美菲「加強國防合作協議」對亞太地區安全之影響，個人謹臚列 4 項持續觀察重點如次：

區域安全戰略是否成形—本協議雖允許美軍以「輪替」之方式駐軍菲律賓，同時允許美軍使用其軍事基地，並同意美

軍對基地進行整、擴建，惟美軍駐軍程度未若於日本「長期進駐」一般地穩固，其基地建設之程度，離可供長期駐紮仍有一定之落差。另外，菲律賓可供美軍之後勤補給能量，以及美軍未來駐軍兵力之多寡，都會對美國對於其亞太區域安全戰略的推展，都具有重大影響，值得予以關注。

海軍陸戰隊是否進駐菲律賓—美國太平洋地區之陸戰隊派遣兵力常駐日本沖繩，近年美菲重要的兩棲登陸演習均由駐日本沖繩之陸戰隊搭乘飛機或船艦赴菲參演，陸戰隊屬攻勢兵力，美國海軍陸戰隊進駐菲律賓與否對於南海情勢影響甚鉅，此亦列為重要觀察指標之一。

南海巡弋頻次是否變化—依往例，美軍艦艇（飛機）執行南海巡弋均由駐日基地啟航（起飛），經我國周邊海空域進入南海，任務期間受限油料、食物補給與人員休息（假）問題，影響南海艦機巡弋南海之頻次與密度，隨著美軍與新加坡軍事合作，以及此次與菲簽訂之協議，似可紓解美軍於南海執行任務的艦艇或飛機休整等問題，不排除將牽動南海情勢變化。是故可由觀察美軍南海巡弋頻次是否因此增加，甚或未來形成常態，以此判斷美軍使用菲律賓軍事基地之狀況，做為美菲「加強國防合作協議」成效評估之依據。

是否將接續洽簽使用越南金蘭灣基地—依地理位置與南海情勢變化，目前美國與日本、菲律賓、新加坡等3個軍事合作的國家，就地理位置而言，已形成一條縱向補給線，倘若能加強與越南之軍事交流，積極洽簽越南金蘭灣使用權，形成美軍南海大三角態勢（新加坡樟宜、菲律賓蘇比克灣、越南金蘭灣）；美國總統歐巴馬已表示將於5月出訪越南，屆時美越雙方是否加強合作，以及美方是否與越南

airiti

協商使用金蘭灣基地亦為重要觀察指標。若然，以美中為首之南海角力方將正式展開。