國立政治大學　國際事務學院
國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文

指導教授：郭武平 博士

冷戰後菲律賓南海政策的演變與發展

研究生：謝智皓

中華民國一百零四年六月

謝辭

時隔二十載，有機會再度重返校園，內心的滿足感遠大於“蠟燭兩頭燒”的負荷感。猶記得，2 年前接獲入學通知的那一刻，歡喜、雀躍、振奮的心情，彷若當年考上第一志願高雄中學，感覺又年輕了一回！入學後的第一堂課，離開學校的時間已是晚間十時，身體雖然疲憊，卻是掛著滿足的一抹微笑回家。

這 2 年來，我珍惜每一堂課、風雨無阻。認真做好每一份報告、求知若渴。老師們浩瀚如海的學術涵養，滋潤了我的知識靈魂，同學們多元領域的無私分享，激盪出炫麗的火花。我的收穫不僅在學識領域的充實，更學習到對人須敬重如山、對己應虛懷若谷。值得驕傲的是，在毫無預期之下，幸運地獲得其中一個學期的獎學金，在步步為營之下，畢業典禮前夕即順利通過論文口試。這些點滴必然會成為我回味再三的美好記憶！

這一趟豐富的旅程，首先要感謝政治大學國際事務學院，提供優良的學習環境。其次，衷心感謝我的指導教授郭武平老師不厭其煩的指正，以及對我啟發良多的老師們：王信賢、平思寧、何思因、林正義、邱坤玄、邱稔壤、邱奕宏、胡瑞舟、魏艾以及助教欣儀小姐與同學們。最後，也要謝謝內心深處的“我”，認真而專注，才能成就這一段旅程的美好。

謝智皓於新店

2015 年 6 月

國立政治大學 National Chengchi University

摘要

自從 1995 年菲律賓與中共在美濟礁發生衝突以來，雙方在南海主權議題上時而緊張、時而和緩。歷經羅慕斯時期(1992 年~1998 年)的對峙衝撞、埃斯特拉達 (1998 年~2001 年)的冷靜淡化、亞羅育 (2001 年~2010 年)的低調迴避，步入艾奎諾三世時期(2010 年~)之後訴諸國際法庭的法律戰，菲、中關係轉為對立緊繃。

冷戰後的 4 位菲律賓總統大致是採行「避險」策略，以便在中、美的拉扯下夾縫求生。菲國的策略揉合了「扈從」與「制衡」的概念，此與東協各國盛行的「大國平衡」策略相近，既要拉攏美國與日本，也要扯進中國大陸。菲律賓國家政策堅守「區域安全仰仗美國」與「經濟發展緊抓中共」兩大主軸，難以避免地會陷入「地緣政治」與「地緣經濟」的角力之中。至於中共在處理與鄰國的南海爭端上，則是秉持「鬥而不破」的原則，對付菲律賓的各種挑釁行為，採取的是「裁剪式」策略，為菲律賓量身打造相應的各種手段與方法。

宥於菲國薄弱的軍事實力，以及菲、美同盟的夥伴關係，可以預期的，在艾奎諾三世任期結束之前，菲律賓在南海議題上仍會不斷發聲，並且以法律戰持續與中共抗衡，以便獲取更多籌碼來維護國家利益。至於艾氏的繼任者，預測將會大幅修補對中關係，擺回「親中」的外交路線。

關鍵詞：南海爭端、西菲律賓海、避險策略

國立政治大學 National Chengchi University

Abstract

Since the Mischief Reef dispute broke out between the Philippines and China in 1995, the relations between the two countries have been unstable when it comes to sovereignty issues over South China Sea. From the confrontation period of Fidel Valdes Ramos (1992~1998), the relaxation strategy of Joseoh Ejercito Estrada (1998~2001), the avoidance attitude of Gloria Macapagal Arroyo (2001~2010), to the Law War Stage of Benigno S. Aquino III (2010~), now the China-Philippines relation has turned into an antagonistic one.

The 4 Philippines presidents after the end of the cold war have roughly adopted hedging strategies in order to survive from the tug-of-war between China and America. The Philippines employs a strategy that combines bandwagoning and balancing, similar to ASEAN's equilibrium strategy among big countries, drawing America and Japan over to its side and forcing mainland China to get involved. The Philippine national policy sticks to two principles: "Relying on America for Regional Security" and "Grasping China for Economic Development". The policy unavoidably makes the country fall into the wrestling of "Geo-Politics" and "Geo-Economics." As for China, it maintains the principle of fighting over core interests but will not break the relationship. Facing the various provocative actions of the Philippines, China adopts a tailored strategy with corresponding means and methods to handle the Philippines.

Due to the weak military capabilities and the alliance relations with America, it is predictable that before Benigno S. Aquino III finish his term as the Philippines president, the country will continue to bark on South China Sea issues and try to contend with China by law so as to obtain more advantages in protecting its national interests. As for Aquino's successor, predictably he/she will substantially repair the relations with China and regain pro-china policies.

Key Words: South China Sea dispute, West Philippine Sea, hedging stratigies

國立政治大學 National Chengchi University

目次

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的 1

第二節 文獻回顧與探討 2

第三節 研究途徑與方法 6

第四節 研究範圍與限制 9

第五節 研究架構與安排 10

第二章 冷戰後菲律賓對中、對美關係

第一節 羅慕斯時期（1992 年 6 月~1998 年 6 月） 12

第二節 埃斯特拉達時期（1998 年 6 月~2001 年 1 月） 15

第三節 亞羅育時期（2001 年 1 月~2010 年 6 月） 17

第四節 艾奎諾三世時期（2010 年 6 月~） 20

第五節 小結 23

第三章 南海爭端國家的立場與演變

第一節 東協國家對南海爭端的立場 27

第二節 菲、中島礁衝突 32

第三節 美國在南海爭端中的角色與角力 37

第四節 菲國南海 9 段線仲裁及中、美反應 42

第五節 小結 45

第四章 菲律賓南海政策探析

第一節 菲國南海權益的主張依據與爭議 49

第二節 菲國南海政策趨動因素 53

第三節 菲國執政者在南海政策中的選擇 60

第四節 菲國南海政策趨勢與困境 67

第五節 小結 71

第五章、結論 78

參考書目 84

附錄 91

國立政治大學 National Chengchi University

冷戰後菲律賓南海政策的演變與發展

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

菲律賓地處東南亞邊陲，與臺灣僅有一海之隔，甚具地緣優勢，氣候條件亦佳，唯近代發展過程中卻遙遙落後臺灣，與臺灣類似的是菲律賓近年外交主軸始終擺脫不了美國與中共兩大強權因素。雖說菲國的家族政治特性、官僚決策模式、軍閥影響力等因素，是左右其外交政策的主要原因，惟本文擬聚焦在外部的美國與中共因素如何與國內因素產生交互影響、形成決策結果，最終導向其外交模式係採"區域安全仰仗美國"與"經濟發展緊抓中共"兩大主軸，並發展出一套相應而生的模式。進一步探究，菲律賓的南海政策已成為近年菲國外交重要議題，並與對美國、對中共、對東協國家的外交作為密切相關。緣於南海主權爭端牽涉國家眾多，包括中華民國、中華人民共和國、菲律賓、越南、汶萊、印尼等，相關探討的論述與著作雖不虞匱乏，但大部分是從兩岸的角度來看問題，本研究試將菲律賓抽離進行探討，另闢一條思考途徑，剖析菲律賓如何在美、「中」[1]、日等強權環伺下，運用其地緣優勢在夾縫中求生存。由於這是一條不同的思考方向，難免有「以偏蓋全」之嫌，不過，當大部分的理論分析或闡述幾乎都以強權國家作為「核心」來看問題，試著以「邊陲」、弱勢國家的角度來看世界，或許亦有引人發想之處。再者，本研究不著墨在理論的抽象式建構工程，而聚焦在歷史軌跡的比較分析，因為「並非所有的研究都將其研究焦點置於理論的分析，也非所有的研究都尋求一種規範性之解釋，雖然針對理論的思考與再思，的確能發現新的研究議題、建立新的研究框架，但對於其他並未涉及理論的探討之論文，也存在著可以學習或引發聯想的看法。」[2]，這是本文研究的出發點與重心所在。

[1] 本文提及之「中」，係指「中國大陸」、「中共」，全文不再以「」特別標明。
[2] 謝宏仁，**發展研究的終結：21 世界大國崛起後的世界圖像**（台北：五南圖書，2013 年），頁

主要研究目的如下：第一、比較冷戰後菲律賓歷任總統對中、對美關係、南海政策的轉折及原因。第二、探討南海爭端國家及美國的立場與角力過程，以及菲律賓執政者南海政策的選擇與趨動因素。第三、分析菲律賓南海策略、發展趨勢與困境。

第二節　文獻回顧與探討

菲律賓學者 Aileen S.P.Baviera 在「中、菲國內利益與外交政策對南海爭端的影響」一文中指出，[3]在解釋菲、中南海爭端的要素中，最符合邏輯的答案是主權糾紛及海洋資源爭奪，然而國內因素的作用卻是不可忽視的趨動因素。菲、中之間存在著巨大的實力差距鴻溝，菲人自認他們的國家既小又弱、過度仰賴國際社會，和平是出自於菲國沒有能力威脅到其他國家，更別說要與中共對抗。以菲人的觀點來看，菲國政府就像是小型的看門狗，不停地吠叫(bark)、而不會去咬人(bite)，因為她缺乏咬人的實力，所以只能咆哮示警。然而也只有像中共這樣的大國，才具有話語權，講的話才會被國際社會聽到。以中共的觀點來看，菲律賓因為有美國這樣一個超級大國盟友做為後臺，才不致於那樣的渺小與脆弱，而菲律賓則是努力作出貢獻、扮演牽制中共的一顆棋子。在國際關係研究中，「認知」產生的問題有時更甚於事實存在的問題，也無怪乎，菲、中兩國的信任關係愈來愈薄弱。為什麼中共近幾年突然積極地主張、悍衛領土主權?揚棄了 20 年的「睦鄰外交」政策。為什麼中共背棄了鄧小平的「韜光養晦」理念?為什麼中共拒絕參與菲律賓提交國際海洋法法庭的南海爭端仲裁案?當然，中共也會質疑菲律賓的行為和態度。為什麼菲律賓不與中共進行雙邊協商?為什麼不透過中共與東協國家之間的「南海行為準則」解決?為什麼亞羅育總統與中共之間的「黃金

18。

[3] Aileen S. P. Baviera,"Domestic Interests and Foreign Policy in China and the Philippines: Implications for the South China Sea Dispute,"*Philippine Studies: Historical and Ethnographic Viewpoints* ,Vol.62, No.1,http://www.philippinestudies.net/ojs/index.php/ps/article/view/4103

時代夥伴關係」，卻在艾奎諾三世接任之後對中採取「不友好」政策?是否在為美國「重返亞洲」鋪路? Aileen S.P.Baviera 的看法是，答案並不完全在於地緣政治或外交政策，而是在國內因素的交互影響，包括政治文化、國內利益集團、公眾輿論或政權的合法性以及諸多因素影響，並將之歸類於「政治制度類型」、「民族主義」以及「文化」等三大因素。前揭論點容在本文相關章節中敘明及探討。

菲律賓學者 Renato Cruz De Castro 以地緣外交的觀點來看，作為中國的近鄰，菲律賓尚無法完全信任北京，而美國是大國中最不具威脅性的，也是能夠抗衡崛起中國的平衡者與可靠盟友。[4]

菲律賓學者 Jay Batongbacal 認為，菲律賓提出的南海仲裁案並不涉及主權問題，而是針對中共在有爭議的「西菲律賓海」島礁的活動是否符合聯合國國際海洋法公約的規定。北京政府表明不參與和不承認國際仲裁，不過卻在 2014 年底公開發布一個立場文件，這個行動本身對中共是一個風險。

菲律賓國家安全顧問 Cesar P. Garcia, Jr.表示，據中共在菲國經濟海域大規模填海工程最新報告顯示，南海領土爭端已超越菲律賓所有國家安全問題，成為菲國最大安全威脅。

菲律賓眾議員 Francisco Acedillo 表示，中國大陸正在測試南海行為的界線，不斷向菲國的界線擠壓，如果菲方不施力回頂，終將在 2 年內失去整個「西菲律賓海」(南海)。

新加坡大學東亞研究中心研究員趙洪在「南海爭端下中國與菲律賓關係前景」專文中指出，在 1970 年代初期，菲律賓開始尋求與中國展開外交關係的可能性，總統馬可仕更在 1975 年與中國建立外交關係。1980 年代後，由於南海爭端與臺灣問題，中、菲關係發展並不順利。在總統羅慕斯執政期間(1992 年至 1998 年)，中、菲關係更進一步惡化。2004 年總統亞羅育至中國進行國是訪問，雙方關係明顯好轉，同年更建立了戰略夥伴關係，在經濟關係上的發展也顯現兩國自

[4] Renato Cruz De Castro,“Balancing Gambits in Twenty-First Century Philippine Foreign Policy Gains and Possible Demise?”*Southeast Asia Affairs* (2011), p.244.

外交關係正常化以來最友好的時期。然而，2010 年總統艾奎諾三世接任後，其在對外關係上採取高度親美的立場，中、菲關係又再次降到最低點。[5]

大陸學者劉鋒在「南海開發與安全戰略」一書中指出，1982 年「聯合國海洋法公約」的誕生是人類海洋史上的一件大事，也是有史以來最全面的規範人類海洋活動和解決海洋問題的根本大法。但是，從某種意義上來說，「聯合國海洋法公約」卻是中國周邊海域有關島礁主權和海域管轄權爭端的催化劑。在世界上的沿海國家之中，中國大陸是典型的海洋地理不利國家，這主要表現在幾個方面：第一、有海無洋。中國有 1 萬 8 千公里長的大陸海岸線，主張管轄海域面積卻只有 300 萬平方公里，如果按照可管轄的海域面積與陸地面積比來對照，世界沿海國家平均數是 0.94，中國僅有 0.3。這其中還包括 120 萬平方公里的爭議海域(主要在南海)。中國擁有如此漫長的海岸線，海域管轄區域卻相對甚小，與美國、澳大利亞、印度這些有海有洋的國家相較，相形見絀。第二、有海無縱深。中國號稱有 4 個海，但是北起渤海、黃海，經過東海、直至南海，跨越堪稱亞洲最長的「海廊」，相對中國本土這隻「大母雞」，戰略回旋縱身實在太小。第三、外海地緣破碎。與中國陸海相連以及隔海相望的國家眾多，加上黃海、東海、南海均為半閉海的性質，注定了中國必然要出現主張管轄海域重疊的窘境，目前黃海、東海都存在劃界爭端，更遑論南海，可謂是海洋邊界最為重疊交錯的地區之一。[6]從上述的概念，有助於理解中國重視南海這條咽喉要道的戰略考量，以及在與菲律賓、越南等南海爭端事件上「寸海不讓」的理由。

國內學者李文志在「美國競逐亞太價值版圖的戰略論述與攻防:知識與權力動員的觀點」一文中直指，自從英國地緣政治學者 Halford J.Mackinder 於 1950 年提出「心臟地帶論」(Heartland)後，統合歐亞大陸這個「世界島」就成為陸權國家競逐全球霸權的重要目標。對於繼承英國海洋霸權的美國而言，如何避免歐亞大陸出現一個統合的歐亞勢力，尤其是反美的大陸霸權，就成為美國構思歐亞

[5] 趙洪，「南海爭端下中國與菲律賓關係前景」，**全球政治評論**，第 43 期(2013 年 7 月)，頁 25。
[6] 劉鋒，**南海開發與安全戰略**（海口：學習出版社、海南出版社，2013 年），頁 24~30。

大陸戰略的首要目標。再者，掌握歐亞大陸東翼戰略形勢的發展，尤其是掌控東亞陸塊上最大國家-中國的政經發展，就成為美國亞太戰略的主要部署。李文志更進一步論述，美國的重要戰略策士哈佛大學教授杭亭頓(Samuel P.Huntington)於 1993 年提出「文明的衝突」(the Clash of Civilization)，彰顯美國智庫極為憂慮美國及西方文明在冷戰後將面臨的挑戰，其中，又以中國為首的東亞儒家文明和中東的回教激進主義，對於美國文明的衝擊最令人不安。時隔 20 年後的今日，歷經 911 恐怖攻擊、伊斯蘭國(ISIS)血腥斬首事件以及中國崛起後的區域威脅，杭亭頓的論點獲得印證，亦可詮譯美國重返亞洲戰略的重要學理基礎。

學者孫國祥認為，東協 10 國並沒有支持其 4 個會員國(菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊)在南海的主權聲索，尤其在面對大陸崛起以及美國的「再平衡」，東協對於南海的立場更趨複雜。

學者 Aron Friedberg 認為，東亞各國制衡中國崛起的策略，大致上都是選擇與美國合作抗衡中國，而美國冷戰時期建立的同盟網絡沿用迄今，制衡中國的同盟陣營包括泰國、菲律賓、新加坡等國，未來可能再加上印尼與越南。[7]就美國的戰略觀點而言，這是因應蘇聯解體之後、中國填補權力真空並速迅崛起，美國必須重返亞洲的基本架構。Denny Roy 則認為，東協國家在面對崛起的中國最普遍的策略，是與美國一起低度制衡(low-intensity balancing)中國，同時與中國交往並使其安心。東南亞仍和美國保有大量的正式的或非正式的防衛合作與軍事條約，意味著美國仍是此區域最重要的行為者；另一方面，藉由與中國的經濟合作與交往，期望中國不會侵犯自身的自主性，以及不會挑戰東協的基本原則與規範。[8]就菲律賓的外交手段而言，這是屬於一種在夾縫中求生存的避險(hedging)策略。

[7] Aron Friedberg, *A Contest for Supremacy: China ,America,and the Struggle for Mastery in Asia*(New York:Norton & Company 2011), pp.200~214.
[8] Denny Roy,“Southeast Asia and China:Balancing or bandwagoning?”*Contemparary Southeast Asia*,Vol.27,No.2(2005),pp.305~322.

第三節　研究途徑與方法

一、研究途徑

政治、經濟與安全是國際政治的三大主軸，其中包括了軍事、戰爭、制度、貿易、資訊等範疇。這些問題的解決需要不同的行為者，包括國家、國際組織、民間團體及個人。行為者的觀念、意見及主張要經過三個不同的層次才會定型，也就是華茲(Kenneth Waltz)所說的：個人、國家和國際體系。第一層次是政治領導人或菁英分子的思考和判斷過程，第二層次屬於國家，第三層次則包含國際環境。[9]使用體系的概念和分析架構是觀察國際政治或國內政治的一種作法，本論文將循此三個層次，來探討菲律賓外交政策與南海策略。

在國際關係理論中，現實主義、新自由主義及建構主義，被視為國關理論的三大典範。學者朱雲漢、黃旻華在探討國關理論意涵的文章中指出，[10]現實主義的重要三項公設包括，「國家是單一行動者」、「國家行動的唯一原則是基於成本效益的理性計算」、「國際體系處於無政府政態」。

首先，新自由主義對於「國家是單一行動者」的公設存有疑義，因為除了代表主權的政府之外，許多不同形式的行動者仍存在深厚影響力，包括「跨國企業」、「非政府組織」、「國際組織」，甚至是個人，都扮演舉足輕重的角色。建構主義者則認為，國家之於國際社會，就像個人之於國家社會，每個人都有其歷史背景、家庭環境，以及受到社會化因素影響，更何況現今的國際社會深受全球化左右。因此，建構主義同意新自由主義的主張，國際政治不能排除非國家行動者的重要性，國內政治因素必須整合到國際政治的分析中。本研究雖同意建構主義與新自由主義的觀點，然而，研究主題設定

[9] 林碧炤，**國際政治與外交政策**（台北：五南，2003 年），頁 197~201。

[10] 朱雲漢、黃旻華，「探索中國崛起的理論意涵—批判既有國關理論的看法」，**從國際關係理論看中國崛起**，朱雲漢、賈慶國主編（台北：五南，2010 年），頁 26~38。

在菲律賓政府(決策者)與美國、中共政府的南海政策調整與攻防，若將「跨國企業」、「非政府組織」、「國際組織」的角色一併加入探討，恐無法避免枝幹過於龐雜、難以梳理的處境，致無法聚焦在菲、美、中三方政府，故擬採現實主義「國家是單一行動者」來探討問題。

其次，新自由主義者對於「國家行動的唯一原則是基於成本效益的理性計算」之公設基本上是贊同的，兩者均認為成本效益的考量必須包括軍事層面以及經濟層面，只不過，新自由主義認為冷戰後的國際現狀，傾向經濟議題的計算與考量大於軍事衝突的因素。建構主義卻認為，國家的行為必須同時從國內和國際兩層次來分析，理性計算雖是社會建構的一種機制，但是歷史、文化、社會、政治等各方面作用，都會高度影響國家決策。本論文擬綜合上述觀點，就軍事、安全、威脅、經濟、文化、社會、政治等因素切入分析。

最後，新自由主義顯然也不同意現實主義的第三個公設國際體系是「非層級結構」的「無政府狀態」這個觀點，新自由主義認為依據霸權秩序所建立的「國際典則」(international regime)，國際體系是有某種層級結構的，儘管這樣的結構可能是建立在權力的分配關係上，但至少不會像現實主義所言「無政府狀態」那樣的不真實。建構主義則認為，多數的時候，國際社會中並不是呈現全然的無政府狀態，國家也不會被相對應於此狀態下的思考邏輯所宰制。事實上，國際社會存在所謂「文化」、「規範」，甚至是「道德」的概念，這些概念不斷影響國家的行為。朱雲漢、黃旻華分析其意涵後認為，「建構主義至少在經驗論述上還是不能脫離實證主義典範所提供的事證，過度強調規範、制度和文化的因果作用，而沒有成功整合實證主義的經驗事證結果……」[11]這是建構主義在面對諸多國際議題上可能會遭遇的最大問題。

[11] 朱雲漢、黃旻華，「探索中國崛起的理論意涵—批判既有國關理論的看法」，頁 37~38。

本論文研究主軸將著重在菲律賓外交(南海)政策的演變與比較，研究途徑將依循上述觀點進行，分析決策行動者(菲國總統)、軍事(安全、威脅)與經濟因素的理性計算與外部環境(美國與中共)因素等交互關係。

二、研究方法

美國社會學家 C.Wright Mills 曾說過，每一項的社會科學研究，都需要歷史角度的概念化過程與歷史事實的運用。亦如 Lawrence W.Neuman 所言，社會科學的解釋必然是「比較的」。謝宏仁直指，社會科學的研究本應同時是「歷史的」與「比較的」，研究者更須兼顧歷史面與結構面。若以國家發展問題的研究為討論對象，則在歷史的脈絡上，必須注意到時間因素，也必須注意變遷的可能性。在國際關係的研究上慣用實證方法，始終離不開文獻的研究與解釋，進行歷史文獻的詮釋並非要說明因果關係的客觀規律，也不在提出假設進行驗證，而是試圖理解行為之意義與價值，進而發現其歷史事實與脈胳之關連性。是故，本文將以歷史文獻分析與比較作為主要研究方法，探討冷戰後菲律賓領導人外交政策之轉變與影響因素，尤其是菲總統羅慕斯、埃斯特拉達、亞羅育及艾奎諾三世在外交上採取「親美」或「親中」政策明顯不同，同時也反映在彼等南海政策差異上，其轉折自是分析重點。此外，由於影響一國外交或經濟政策絕不是單一因素可以解釋，為了使分析更為細緻，相關的研究「傾向不止於提供單變的分析或作簡單的陳述，而開始注意一個社會、國家或區域的多重制度面向，例如政治、經濟、社會、文化與國際地緣政治等……」[12]，也因此，政治面、經濟面、地緣戰略面，都將成為主軸貫穿全文，並且盡量避免運用高度抽象的理念建構方式敘述，而是著重在每個國家(菲律賓)獨一無二的歷史發展背景。

[12] Alvin Y.So,*Social Change and Development:Modernization,Dependency,and World Systems Theories*(Newbury Park,Calif.1990).

第四節 研究範圍與限制

一、研究範圍

由於時間與能力的限制，本論文的研究範圍界定如次：（一）研究主題的時間範圍自冷戰後，涵蓋菲律賓 4 位領導者任期：羅慕斯時期（1992~1998 年）、埃斯特拉達時期（1998~2001 年）、亞羅育時期（2001~2010 年）及艾奎諾三世時期（2010 年 6 月~），概述此 4 位總統執政時期的政治、經濟環境與外交主軸，比較分析的部分則著重在亞羅育時期與艾奎諾三世時期。雖然艾奎諾三世執政時間將至 2016 年始屆滿，惟其南海策略與亞羅育時期有明顯差異，必須納入探討，這也是本論文探討的重點之一，期能描繪、試窺菲國未來南海政策趨勢。（二）由於中共實力崛起後，對於區域影響力升高，同時牽動美國亞太策略，本論文將著墨在中共與美國在南海的角力，藉以凸顯菲律賓的地緣角色與其外交(南海)政策之間的牽引關係。

二、研究限制

本論文的研究限制主要在於資料的蒐集不易及資料的可信度。影響一國外交政策的因素絕非單一因素，以國際關係理論中的群體決策觀點來看，在利益團體途徑裡，國內政治遠比外部因素重要，決策制訂的過程在於組織與官僚之間的爭鬥，官僚與利益團體儘可能擴大他們的福利，卻不在乎國家的福祉。簡言之，以群體決策理論的觀點，一個國家的外交政策通常不是國家安全的最終考量，而是利益團體爭鬥後的產物。菲律賓雖然也是民主國家，但是世代傳承的政治家族與軍閥勢力，對於菲律賓政治決策的影響力，已經超乎當今許多民主國家的想像。本論文研究主軸雖在探討影響菲律賓外交政策之「外部因素」，但是，從未忽視其「內部因素」的鉅大影響，惟若欲窺全貌，除了工程太浩大、太龐雜，影響變數太多，所得結論恐怕亦無參考價

國立政治大學 National Chengchi University

值。此外，本論文主要是探討菲律賓外交政策的演變與比較分析，研究參考來源將以相關文獻、史料、期刊、論文及網路資料為主，再者，宥於菲國官方第一手資料蒐集不易與真實性檢驗困難，故以國內學者之學術著作及文章為主，輔以菲國、中國、美國官方及媒體之相關資訊，進行驗證比對，期能降低研究取材誤差、提高資料正確度與研究價值。

第五節 研究架構與安排

本論文共區分五章，各章節標題要旨與安排如次：第一章、緒論：揭示本論文之研究動機與目的、文獻回顧與探討、研究途徑與方法、研究範圍與限制及章節安排介紹等內容，區分為五節敘明。第二章、冷戰後菲律賓對中、對美關係及外交政策：概述羅慕斯時期、埃斯特拉達時期、亞羅育時期及艾奎諾三世時期的菲國內部政治環境、經濟因素與外交決策背景，並試比較亞羅育至艾奎諾三世，如何因應中共崛起、美國重返亞洲策略等國際情勢及區域變化作出相應之外交政策。第三章、探討南海爭端國家及美國對於南海議題的基本立場(角色與角力)，概述菲律賓與中共在諸多島礁衝突的歷史過程，以及菲國提出南海 9 段線仲裁之後，中、美等國反應與情勢發展。第四章、從南海爭端切入，探討菲律賓主張南海權益的依據及其爭議，分析菲國南海政策的趨動因素、執政者的策略選擇與運用，歸結出菲國南海政策的趨勢與困境。第五章、結論：提出本研究的成果、發現的問題，以及未來的研究方向與建議。

第二章 冷戰後菲律賓對中、對美關係

長期以來，美國和日本就是東亞地區國際安全體系以及國際政治經濟的中心。冷戰後，中共因改革開放而迅速崛起，不願再屈就於美國所界定的美日同盟主軸區域關係中的一個配角，[1]東南亞理所當然成為中共一個極佳的出發點、一個伸張勢力的舞臺。菲律賓身居南海隘口、東協創始五國要角，雖曾短暫輝煌過，卻也是目前世界公認的積弱國家之一。近年，菲國頻頻利用南海議題發聲，試圖藉由優越的地緣政治開創國家優勢，觀察其冷戰後對中、對美關係，有助於了解菲國南海政策形成的背景因素。

菲律賓歷經西班牙統治(1521 年~1898 年)、美國統治(1901 年~1935 年)、日本占領(1942 年~1945 年)等時期，[2]1946 年 7 月 4 日始獲完全獨立。[3]歷任總統如下:自治政府第 1 任總統奎松（Manuel Luis Quezón，1935 年~1944 年）、第 2 任奧斯敏納(Sergia Osmena，1944 年~1946 年)、菲律賓共和國第 1 任總統羅哈斯(Manuel A.Roxas，1946 年~1948 年)、第 2 任季里諾(Eipidio Quirino，1948 年~1953 年)、第 3 任麥格塞塞(Ramon Magsaysay，1954 年~1957 年)、第 4 任賈西亞(Carlos P.Garcia，1957 年~1961 年)、第 5 任馬卡帕加爾(Diosdads Macapagal，1961 年~1965 年)、第 6、7、8、9、10 任馬可仕 (Ferdinand E.Marcos，1965 年~1986 年)、第 11 任柯拉蓉・艾奎諾夫人 (Maria Corazon Aquino，1986 年~1992 年)、第 12 任羅慕斯(Fidel Valdes Ramos，1992 年~1998 年)、第 13 任埃斯特拉達(Joseph Ejercito Estrada，1998 年~2001 年)、第 14 任亞羅育(Gloria Macapagal Arroyo，2001 年~2010 年)、第 15 任艾奎諾三世(Benigno S.Aquino III，2010 年~)。本章將分別概述冷戰

[1] 何思慎、陳舜仁，「日本與中國在東南亞國協的外交競逐」，**變遷中的東南亞區域整合—過程、挑戰與發展**，宋鎮照、陳欣之主編（台北：五南，2007 年），頁 284~285。
[2] 陳鴻瑜，**菲律賓的政治發展**（台北：臺灣商務印書館，1980 年），頁 16。
[3] 蔡百銓譯，薩德賽(D.R. Sar Desai)，**東南亞史(下)**（台北：麥田，2001 年），頁 333。

後[4]羅慕斯、埃斯特拉達、亞羅育、艾奎諾三世等 4 個執政時期的對中、對美關係以及南海政策。

第一節 羅慕斯時期（1992 年 6 月~1998 年 6 月）

羅慕斯出生於 1928 年，父祖輩在菲國政界歷任要職，其父曾任外交部長與菲律賓駐中華民國大使。羅慕斯於 1950 年畢業於美國西點軍校，1960 年開始歷任軍方要職：武裝部隊非常規戰爭委員會主席、陸軍特別空降部隊司令、總統軍事事務助理、助理參謀長兼情報局局長、武裝部隊民防訓練中心總指揮、保安軍司令兼國家警察部隊總監、副總參謀長、代總參謀長等職。1986 年，在著名的「二月革命」中，羅慕斯與前國防部長安瑞利一起宣布脫離馬可仕政府，支持艾奎諾夫人出任總統，他被任命為總參謀長，並獲上將軍銜；1988 年出任國防部長。1992 年 6 月 30 日正式就任菲國第 12 任總統。羅慕斯上臺之始，面對菲國經濟負成長，他提出 6 年（1993 年~1998 年）經濟發展計畫，成功穩住在馬可仕倒台後崩潰的菲律賓經濟；同時，透過特赦、和談、廢除反顛覆法等方式，與菲共、新人民軍、穆斯林分離主義組織等反政府武裝力量和平共處，力保政局穩定。1997 年 7 月，爆發亞洲金融危機。1998 年羅慕斯 6 年任期即將屆滿，卻感壯志未酬(按照 1987 年 10 月 16 日新修訂的菲律賓憲法規定，總統任期 6 年、不得連任)， 遂透過所屬政黨發起修憲運動，試圖達到連任目的。惟遭前總統艾奎諾夫人率領反修憲力量，發動百萬人大遊行，迫使羅慕斯放棄連任念頭。

由於艾奎諾夫人在改善菲律賓經濟的道路上走得並不順遂，羅慕斯一上任就面臨經濟復甦的難題，他提出全方位經濟外交的構想，外交政策的核心任務是為本國經濟服務，他表示「菲律賓需要恢復經濟，我們必須利用任何機會」。是以，

[4] 所謂「冷戰」(Cold War）指的是從 1947 年開始，以美國及英國為首的自由世界與以蘇聯為首的共產世界之間長期的政治對抗。1989 年 11 月 9 日柏林圍牆倒塌象徵冷戰結束(也有以 1991 年 12 月 25 日蘇聯正式宣布解體作為界定)，自此開啟冷戰後時期。

羅慕斯改變傳統向美國一面倒的政策，大力推行經濟外交，主張外交重心應從美國轉移到亞洲。羅慕斯先後訪問中國大陸、汶萊、泰國、馬來西亞、新加坡等國，簽署多項雙邊貿易和投資協定，甚至主動讓步，緩和與馬來西亞在沙巴主權爭端上的緊張關係。即使如此，有鑒於美國仍是菲律賓最大的出口市場與主要投資國，羅慕斯仍同意美國繼續使用在菲空軍基地、港口，以便持續美、菲戰略夥伴關係、獲得安全保障。值得一提的是，羅慕斯時期與臺灣的經貿關係迅速發展，遠超過同時期中國大陸與臺灣的雙邊貿易額。臺灣於 1994 年提出的「南向政策」，伴隨節奏明快的外交攻勢，在對菲關係上成果豐碩。在臺灣的全方位出擊之下，羅慕斯大致延續了艾奎諾夫人「一個半中國」的政策，[5] 甚至青出於藍、更勝柯拉蓉。

在菲中關係方面。1993 年 4 月 25 日，羅慕斯率領二百餘人訪問中國，並簽署發展雙邊貿易、旅遊、經濟技術合作等重大協定。為營造訪中前良好的政治氛圍，羅慕斯取消對中貿易平衡方案，這個決策促使菲中經貿關係朝向正面發展。1992 年，菲中貿易額僅約 3.64 億美元，1993 年約 4.95 億美元，1994 年增至 7.48 億美元，1995 年則達到 13.06 億美元。1994 年，菲律賓的外商投資額相較 1993 年增長了 3.3 倍，增加至 617.65 億披索。[6]1995 年，菲律賓政府簽署了第 244 號行政令，將中共從共產主義經濟體制的國家名單中除名，這對於剛從市場經濟起步的中國大陸而言，無疑是一大鼓勵。羅慕斯的善意也獲得中方熱烈回應，1996 年，中共國家主席江澤民赴菲正式訪問，雙方同意建立「21 世紀的睦鄰互信合作關係」。即使菲、中經貿關係看似前途一片大好，然而菲中貿易逆差的問題卻始終存在結構上的問題。由於中國產品除了價格低廉之外，品質與款式也優於菲律賓本土商品，因此大受菲國基層民眾喜愛，中國商品大量傾銷菲律賓，對於菲國本土企業無疑是一大打擊，1995 年菲中貿易逆差達到 7 億美元。[7]此外，中國

[5] 代帆、金是用，「安全與發展：菲律賓對華政策研究」，**南洋問題研究**，2009 年第 3 期，頁 40。
[6] 汪慕恒，「菲律賓外資政策的演變」，**南洋問題研究**，1995 年第 3 期，頁 65。
[7] 沈紅芳，「中國與菲律賓經濟關係研究」，**南洋問題研究**，1997 年第 3 期，頁 8~14。

大陸企業赴菲投資的比例遠低於菲律賓企業赴中投資，其結果就是大量資金流向中國、工廠遷往中國，菲律賓經濟安全受到中國的威脅，讓菲人頗為不安。

在菲美關係方面。冷戰後，美國決定裁減亞太駐軍，老布希政府於 1991 年放棄在菲軍事基地，並將軍事力量重新部署在關島、日本的沖繩、橫須賀等地，至 1994 年為止，美軍亞太軍力削減四分之一，從 13 萬 5 千人減少到 10 萬人，菲律賓部分就撤出 1 萬 4,800 人。1993 年 1 月，美、菲兩國簽署投資新協定，同(1993)年，羅慕斯訪問美國，提議舉行雙邊會議改善兩國關係。翌(1994)年，美國總統柯林頓(William Jefferson "Bill" Clinton)訪問菲律賓，確定冷戰後兩國以經貿夥伴為基礎的新型雙邊關係。1997 年 5 月，羅慕斯二度出訪美國，呼籲美國保持在亞洲的軍事存在。1998 年初，菲、美簽署「訪問部隊協定」，為確保兩國聯合軍事演習之法律地位鋪路，1999 年 5 月(埃斯特拉達任內)，該協定獲得菲國參議院批准。

在南海議題方面。1995 年發生的菲、中美濟礁衝突，改變了長久以來菲律賓對於區域安全的認知，致其對於中共及美國政策重新調整定位。衝突事件發生後，羅慕斯旋即主持國家安全委員會議，命令加強島礁防務、空中監看及海上巡邏，聲言「要作最壞的打算、最好的期望」。1995 年 12 月 18 日，羅慕斯建議將南沙群島納入東南亞共同邊界的概念中，希借東協力量抗衡中共。1997 年再度爆發菲、中黃岩島衝突，這 2 起衝突事件均發生在羅慕斯任內，事件的經過與折衝過程將在第三章第二節中敘明。1995 年，羅慕斯提請國會通過 500 億披索(約二十億美元)的武裝部隊現代化計畫，以強化菲國南沙防衛力量。同(1995)年 10 月，羅慕斯在夏威夷發表演說表示，中共是地區安全的威脅，籲請美國保留在亞洲的軍事力量，他說「即使北京沒有建立超越其邊界之外的投放能力，在未來的四分之一世紀裡，中國將不可避免的在政治上和軍事對東亞施壓」。[8]1996 年，美、菲在巴拉望(Palawan)附近海域舉行海陸空聯合軍演。此間，羅慕斯也試圖聯

[8] “Ramos: China is Asia’s No.1 threat” *Tulay*, Nov. 6, 1995.

合東協國家的力量抗衡中共，中共則不再一味退讓，以鴨子划水的實際行動占領美濟礁，並由漁政部門進駐及進行漁業試驗活動。1996 年 11 月，中共國家主席江澤民訪問菲律賓，在南海議題上，與羅慕斯達成「擱置爭議、共同開發」的共識，雙方關係似有好轉，詎料，1997 年又爆發黃岩島衝突。

第二節 埃斯特拉達時期（1998 年 6 月~2001 年 1 月）

埃斯特拉達出生於 1937 年，原為電影明星，曾獲 5 次最佳演員獎，1969 年當選故鄉聖胡安市(San Juan City)市長，自此展開仕途，歷任參議員、副總統，1998 年 5 月當選菲律賓第 13 任總統。持平而論，埃氏沉迷酒色、嗜賭，並不是一位合格的政治人物，然而親民作風猶如隔壁大叔，菲人暱稱他 Erap(菲語 pare 的倒裝語、意指結拜大哥)，甚至獲得「窮人的朋友」封號。2000 年 11 月，埃斯特拉達因涉嫌收受賄款，菲律賓眾議院以鼓掌方式通過對埃氏彈劾案(218 席眾議員中獲得 115 席連署，但未正式投票表決)；[9]2001 年 1 月，參議院卻以 11 票對 10 票決議停止調查總統弊案，此舉無異是為埃氏護航，菲民群情激憤走上街頭、軍方將領接續倒戈，當時的副總統亞羅育遂於 2001 年 1 月 20 日宣誓就任第 14 任總統，埃氏黯然下臺，總統任期僅有 2 年半的時間。時隔 12 年，2013 年 5 月的國會與地方選舉中，76 歲的埃氏以些微差距當選馬尼拉市長，而已故前獨裁者馬可仕遺孀伊美黛（Imelda Marcos），更以 83 歲高齡，奪下馬可仕家鄉北伊羅科斯省（Ilocos Norte）8 成 8 選票，成功連任眾議員，她的女兒伊米（Imee）則連任北伊羅科斯省省長。菲律賓人民對於政治人物的評價與特有的文化觀點，獨樹一格、頗值玩味。

在外交上，埃斯特拉達主張擺脫美國對菲政治與經濟的影響，讚揚華人在菲對於經濟上的卓越貢獻。1997 年亞洲發生金融風暴，同樣重創菲律賓經濟，

[9] 陳鴻瑜，**菲律賓的政治發展**（台北：臺灣商務印書館，1980 年），頁 164~170。

埃氏於 1998 年 6 月 30 日就職演說中表示，新政府的中心任務在恢復經濟成長、發展農業、消除貧困、剷除腐敗、打擊犯罪。面對內部發展動力不足，埃氏必須延續前朝經濟外交政策。由於中共在金融危機中堅持人民幣不貶值的作法，普遍獲得東協各國讚賞，中共與東協的關係迅速提升。在這個大環境下，菲中關係也作出了相應的調整。2000 年 5 月 16 日至 19 日，埃氏率團訪問中國大陸，雙方簽署「中菲面向 21 世紀的睦鄰互信合作關係」協議。[10]2000 年 7 月，埃斯特拉達訪問美國，雙方簽署多項合作協議，並討論美國對菲國軍事援助，解決菲境內安全問題及加強菲、美經濟合作，同年 10 月，美國防部長訪問菲律賓，討論美、菲軍事關係。[11]

在南海政策方面，埃斯特拉達拉攏美國、日本及東協國家來抵擋中共的壓力，避免衝突事件發生與對抗升級。1998 年 11 月，菲方宣稱在美濟礁上發現中共建造的大型、永久性建築物，並向中共提出抗議。1999 年 2 月，菲國在南沙群島的中業島修建軍事設施。同(1999)年 5 月，菲律賓參議院通過美菲「訪問部隊協議」，准許美國船艦使用菲方港口及設施並提供後勤服務。[12]在第 41 屆菲美協防委員會議上，雙方達成協議於 2000 年恢復大規模軍事演習。1999 年 6 月 10 日，中共外交部在記者會上重申黃岩島是中國固有領土，即使菲方主張，黃岩島也不在菲律賓的主權範圍內。1999 年 8 月 21 日，埃氏試圖修憲將南沙主權寫入憲法，儘管埃氏保證修憲條文僅限經濟議題，卻仍遭到多位菲國參議員的指責。顯然地，菲國內部在南海議題上，始終存在著執政者與不同政治派系、基層民眾之間有認知差距。[13]2000 年 4 月，中、菲在馬尼拉舉行有關南海議題第 3 次建立信任措施工作會議，雙方承諾不讓分歧影響兩國發展、同意不讓南海爭議擴大及複雜化，並加強在漁業、軍事、科技等領域合作。[14]2000

[10] 方擁華，「中菲關係的回顧與展望」，**東南亞南亞研究**，2005 年第 4 期。
[11] 馬燕冰、黃鶯編著，**菲律賓**(北京：社會科學文獻出版社，2007 年），頁 346。
[12] 張明亮，「南中國海爭端與中菲關係」，**中國邊疆史地研究**，2003 年第 6 期。
[13] 李金明，「菲律賓的軍隊現代化與菲美訪問部隊協議」，**東南亞**，2000 年第 1 期，頁 22。
[14] 馬燕冰、黃鶯編著，**菲律賓**，頁 381。

年 6 月，中共成立了海洋監察南海總隊，開始實施巡航及監管。由於埃氏任期短促僅約 2 年半時間，南海政策以及對中、對美外交難有深遠影響。

第三節 亞羅育時期（2001 年 1 月~2010 年 6 月）

亞羅育出生於 1947 年，是菲國第 5 任總統馬卡帕加爾之女，先後畢業於華盛頓喬治城大學學士、馬尼拉大學碩士、菲律賓大學博士，從政之前擔任經濟學助理教授、高級講師，1986 年在艾奎諾夫人執政期間擔任貿工部副部長，1992 年當選參議員、1995 年連任成功，1998 年 5 月當選副總統。2001 年 1 月 20 日，菲律賓最高法院裁定埃斯特拉達的總統職缺，由副總統亞羅育接任。2004 年 5 月在大選中勝出，任期至 2010 年 6 月。亞氏自 2001 年 1 月接任總統後，內部動盪不曾間斷、恐怖攻擊時有所聞、與美國關係時好時壞，反美勢力逐漸高漲。2003 年 1 月，馬尼拉爆發五千餘名群眾示威，要求亞羅育下臺；同(2003)年 2 月 27 日發生客輪爆炸案，造成一百多人喪生；3 月 4 日在南島的達沃(Davao)國際機場爆炸案，造成 13 人死亡；7 月 27 日，296 名軍人占領馬卡迪市(Makati City)一座商業大樓，試圖兵變(最終和平解決)。2004 年 5 月，亞羅育雖於總統大選中獲勝，但因競選過程及計票程序的公正性受到廣泛質疑，政治地位始終不穩固，民意向來低迷。2005 年 5 月爆發亞氏家族涉嫌參與博奕業弊案，以及大選舞弊舊案重提，一度危及政權。2006 年 2 月，亞羅育下令逮捕十餘名涉嫌政變軍官，並於 2 月 24 日宣布國家進入緊急狀態，唯遭天主教會及社會各界強力反對，亞氏妥協，嗣於 3 月 3 日宣布解除緊急狀態。[15]相較埃斯特拉達被迫下臺，亞羅育政權雖於風雨飄搖之中，終能安然度過，其重要原因是軍隊與教會發揮了關鍵力量所致。

[15] 馬燕冰、黃鶯編著，**菲律賓**，頁 126~135。

在菲美關係方面。亞羅育接替埃斯特拉達之後，執政初期與美國仍保持密切的關係。2001 年 9 月 11 日，美國遭受史上最嚴重的恐怖攻擊，菲律賓緊隨美國的反恐步伐，視為與美國加強關係的重要時機，更可藉此打擊菲國內部恐怖組織。菲美同盟關係因「九一一事件」全面升溫， 達到歷史高峰，美國更將菲律賓定位為「非北約盟國」。2001 年 11 月，亞羅育訪問美國，美國承諾將提供菲方 46 億美元經濟援助與民間投資，以及大規模武器裝備之軍事援助。2002 年 1 月，美國務卿鮑爾（Colin Luther Powell）訪問菲律賓的同時，菲、美在菲國南部展開以恐怖組織阿布沙耶夫(Abu Sayyaf Group，ASG)為打擊目標的「肩並肩（Balikatan）」聯合軍演；同(2002)年 11 月，菲、美簽署為期 5 年的「後勤支援互助協議」(Mutual Logistics Support Agreement)，美軍將可更靈活使用菲國海、空港口設施。2004 年 2 月，美國五角大廈組團訪菲，以增加軍事援助為餌，提出將駐紮在日本沖繩美軍轉駐菲律賓的計畫，引發菲人強烈反彈；同(2004)年 7 月，發生菲律賓卡車司機在伊拉克被綁架事件，亞羅育政府迫於國內各界壓力，決定從伊拉克撤出所有軍隊，美國與澳洲對於菲方決定同表高度失望。[16]美國強烈譴責菲方的作法，乃至將菲律賓從「志願聯盟」中除名，並暫停或延遲對菲經濟和軍事援助。亞羅育雖對外宣稱將極力修補菲美雙邊關係，繼續打擊恐怖主義，然而數周之後， 亞氏宣布將至中國大陸的工作訪問提升為國事訪問，引發華府揣測。上述事件引爆後續發展以及菲國內部的反美效應，致使菲美同盟關係急轉直下。直到 2010 年親美的艾奎諾三世上臺後，菲、美關係才大幅改善、大步邁進。

在菲中關係方面。2004 年 9 月亞羅育赴中國事訪問後，菲、中關係急速升溫，直到艾奎諾三世上任才再度出現轉向。亞氏在訪問中國期間表示，中國將對菲律賓未來的經濟與安全事務發揮決定性的影響力，菲國決定加強與中國的經濟與軍事合作，並達成在南海部分海域執行聯合海洋地震測試工作的協議。2005 年 4 月，中共國家主席胡錦濤訪問菲律賓，雙方決定建立和平與發展的戰

[16] 馬燕冰、黃鶯編著，**菲律賓**，頁 346~350。

略性合作關係並促進防務與安全合作。2007 年，中共總理溫家寶赴菲訪問，雙方強調中菲關係處於夥伴關係的黃金時期，同意進一步深化中菲合作關係。菲中友好關係也反映在貿易與民間交流方面。自 2002 年開始，中菲之間的貿易已經超越臺菲之間的貿易額，到了 2007 年，中國大陸對菲律賓的投資則是一舉超越臺灣對菲律賓的投資。比較 2003 年至 2005 年，中國在菲律賓的貿易夥伴地位已從原來的第 12 位上升至第 4 位。在亞羅育執政初期(2002 年至 2005 年)，中國大陸對菲 FDI (Foreign Direct Investment，海外直接投資貿易額)在 1 億 3 千萬披索至 8 億 9 千萬披索之間，2006 年開始，亞氏親中政策獲得突破性成效，大陸對菲 FDI 暴增至 180 億披索，甚至 2009 年達到高峰的 240 億披索。2007 年赴菲旅遊的中國大陸遊客與 2006 年相比增加 15 .8 %，接下來的幾年更是快速成長。亞羅育的外交政策，顯然刻意擺脫傳統的美國、日本架構，而更注重與中國發展關係以及國內利益，也就是採取多邊主義的外交政策。亞羅育任內，菲中兩國在文化、科技、司法、旅遊等面向的交流也大有斬獲，雙方簽署的外交文書包括：體育合作備忘錄(2001 年)、信息產業合作備忘錄(2001 年)、打擊跨國犯罪合作備忘錄 (2001 年)、引渡條約(2001 年)、打擊毒品合作協議 (2001 年)、旅遊合作備忘錄(2002 年)、海事合作備忘錄(2005 年)、青年事務合作協議(2005 年)、教育合作備忘錄(2007 年)、文化遺產保護協議(2007 年) 、衛生合作協議 (2008 年)。

在南海政策方面，亞氏在美國、中共兩強之間小心應對、力行冷戰後東協國家盛倡的「大國平衡策略」。亞氏執政初期，菲、中兩國在南海問題上均採高度克制、低調處理模式，在南海資源與開發上採取合作態度。2003 年 11 月，菲國軍方聲稱偵測到中共船艦在爭議島礁留下標記，唯事後不了了之。2005 年 3 月，越南同意加入中、菲合作，中、越、菲 3 國石油公司簽署「在南海協議區三方聯合海洋地震工作協議」。2007 年 12 月在新加坡召開的第 13 屆東協領袖會議上，亞羅育與胡錦濤達成協定，共同推動在南海的石油開採。就在菲、中關係達到旭日當空之際，亞羅育因家族貪污醜聞，政治地位備受考驗，不得

不於 2009 年 3 月 10 日正式簽署「領海基線法」，[17]將南沙群島、太平島、黃岩島等島礁劃歸菲國領土。(亞羅育的決定另一方面也是迫於 1982 年「聯合國海洋法公約」的規定，各群島國必須於 2009 年前提出領海基線)。同日，中共漁政船 311 號開赴南海執行漁務，宣示主權。

第四節 艾奎諾三世時期（2010 年 6 月~）

艾奎諾三世出生於 1960 年 2 月 8 日，其母是第 11 任總統柯拉蓉．艾奎諾夫人。艾氏 1981 年畢業於馬尼拉雅典耀大學(Ateneo de Manila University)經濟學系，之後與家人一起流亡海外；1985 年回國後，開始從商。在母親艾奎諾夫人就任總統的 18 個月之後，舊勢力軍人發動軍事政變企圖推翻艾奎諾夫人政權，叛軍攻入馬拉坎南宮（Malacañan Palace，總統府），艾奎諾三世的 3 名保鏢均中彈身亡，他本人也身中 5 槍，但倖免於難，至今仍有 1 顆子彈留在他的頸部。1998 年至 2007 年間擔任眾議員、2007 年至 2010 年間擔任參議員。2010 年 5 月 10 日菲律賓舉行總統大選，艾氏代表自由黨參選總統，以絕對優勢擊敗對手前總統艾斯特拉達及國民黨的馬尼·維亞(Manny Villar)，贏得總統大選，嗣於 6 月 30 日宣誓就職。[18]

在外交上，艾奎諾三世 2010 年上任初期，菲、中兩國尚能延續亞羅育時期的良好關係。2010 年 12 月，菲國副總統比奈(Jejomar C.Binay)出席廣州舉行的亞洲殘障運動會開幕式；同(2010 年 12)月，中、菲兩國軍事高層互訪；2011 年 5 月，中共全國人大常委會副委員長蔣樹聲、國防部長梁光烈出訪菲律賓；同(2011)年 6 月菲眾議長貝爾蒙特（Feliciano Belmonte Jr.)訪中、7 月菲外長德羅薩里歐

[17] 請參考本文附錄，頁 99。
[18] **維基百科**，
http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%AB%BE%E8%AB%BE%C2%B7%E8%89%BE%E5%A5%8E%E8%AB%BE(檢視日期 2015 年 3 月 13 日)

(Albert Del Rosario)訪中。[19]2011 年 8 月 30 日至 9 月 3 日，艾奎諾三世赴中進行國事訪問，雙方發表「中華人民共和國與菲律賓共和國聯合聲明」。[20]未久，艾氏率團於同(2011)年 9 月 18 日赴美訪問，出席美國總統歐巴馬發起的「開放政府夥伴關係」（Open Government Partnership）活動。[21]翌(2012)年 6 月 9 日，艾奎諾三世再度訪美，跟歐巴馬在白宮辦公室閉門會談 50 分鐘，外界揣測係為黃岩島爭端敦請美國撐腰。[22]這一年，菲律賓藉由與美國「2 +2」戰略對話會議機制的建立，多次與美磋商將美國從沖繩轉移的部分海軍陸戰隊員布署在呂宋島及巴拉望島，甚至同意授權美軍重新使用蘇比克灣及克拉克軍事基地，同意美方人員可在蘇比克灣半永久性駐紮。

其他重要菲、中往來事件包括：2012 年 3 月，中共特使、農業部副部長牛盾訪菲；9 月，菲總統特使、內政部長羅哈斯赴陸出席中國-東協博覽會；10 月，中共特使、外交部副部長傅瑩訪菲；11 月，菲旅遊部長出席上海國際旅遊博覽會。2013 年 8 月，菲外長赴陸參加中國-東協外長會議。2014 年 11 月，菲總統艾奎諾三世赴陸出席亞太經濟合作組織（APEC）第 22 次領導人非正式會議，期間與中共主席習近平短暫會面。[23]

內政上，艾奎諾三世主張打擊貪腐、建立公正的司法體系、發展農業、推進土地改革，與菲南「摩洛伊斯蘭解放陣線」等分離組織進行全面和談，促進民族和解。

---

[19] 「中國同菲律賓的關係」，**中國新聞網**，
http://www.chinanews.com/gj/zlk/2014/01-15/161_2.shtml(檢視日期 2015 年 3 月 14 日)

[20] 請參考本文附錄，頁 98~99。

[21] 「菲總統訪美 分享反貪經驗」，**大紀元網站**，
http://www.epochtimes.com/b5/11/9/17/n3375802.htm%E8%8F%B2%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E8%A8%AA%E7%BE%8E--%E5%88%86%E4%BA%AB%E5%8F%8D%E8%B2%AA%E7%B6%93%E9%A9%97.html(檢視日期 2015 年 3 月 14 日)

[22]「艾奎諾訪美 拉老大哥撐腰?」，**民視新聞網**，
https://tw.news.yahoo.com/%E8%89%BE%E5%A5%8E%E8%AB%BE%E8%A8%AA%E7%BE%8E-%E6%8B%89%E8%80%81%E5%A4%A7%E5%93%A5%E6%92%90%E8%85%B0-230051022.html

[23] **中共外交部網站**，
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/yz_603918/1206_604162/sbgx_604166/

在南海政策方面，有別於亞羅育時期的克制、低調策略，艾奎諾三世選擇以強硬方式與中共對抗，引爆點則是發生在 2012 年 4 月 10 日的黃岩島衝突事件。同(2012)年 8 月，菲國能源部將位於南海的 3 個油氣田開發案公開招標，引發中共嚴正抗議。旋即 9 月 12 日，艾氏發布行政命令將「南中國海(南海)」正式更名為「西菲律賓海」(West Philippine Sea)，[24]並將新測繪地圖送交聯合國。2013 年 1 月 22 日，菲律賓外交部照會中共駐菲大使館，菲國依據 1982 年「聯合國海洋法公約」第 287 條及附件 7 的規定，就菲、中南海爭端遞交仲裁通知，提起強制仲裁。中共嗣於 2 月 19 日退回菲律賓政府的照會及所附仲裁通知，表明「不接受」、「不參與」菲律賓提起的仲裁。[25]2014 年 3 月 30 日，菲方向國際仲裁法庭正式提交訴狀，[26]指控中共南海 9 段線違反「聯合國海洋法公約」。2015 年 1 月 20 日至 21 日，「第 5 次美菲雙邊戰略對話」於在菲律賓馬尼拉舉行，美國務院亞太事務助卿羅素(Daniel Russel)於 1 月 21 日會後召開記者會。羅素表示，南海情勢係所有太平洋國家均須關切問題，尤其美國與其他需要航行自由及商業流通無礙之國家，盼中共與鄰國簽署具約束力之「南海行為準則」，在此之前希望各方在主權具爭議敏感區域自制。為呼應美方態度，菲律賓與越南同聲要求中共停止填海造島工事，中共則由外交部回擊，回應羅素言及「大國不能欺負小國」，同時暗喻美方不要介入南海爭端。

本文探討重點雖聚焦在菲、中、美三方關係，然而日本之於菲律賓的影響力，自是不可忽略的一環。對於包括菲律賓在內的東協國家而言，日本是個讓他們感到不安，卻又不得不依靠的東亞大國。[27]二次大戰以後，東協各國長期以來一直是日本「政府開發援助」(Officeal Development Assistance，ODA)，對菲律賓而言，日本的市場、資金、援助都是不可或缺的。在菲、日關係方面，國際社會咸

---

[24] 「菲搶南海 改名西菲律賓海」，**蘋果日報**，http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120913/34505916

[25] 請參考本文附錄，頁 91。

[26] 朱鋒，「菲律賓訴訟案違背國際海洋法精神」，**中國海洋報**(2014 年 6 月 12 日)。

[27] 何思慎、陳舜仁，「日本與中國在東南亞國協的外交競逐」，**變遷中的東南亞區域整合—過程、挑戰與發展**，頁 283。

認菲律賓與日本的關係象徵菲美關係的政策延伸。2012 年是菲律賓與日本海上安全合作計畫落實與實施的一年。1 月，菲律賓就以打擊海盜和南海安全為由實現了日本海上保安廳派出飛機與菲律賓海岸防衛隊的合作；3 月，菲律賓獲得日本以開發援助方式提供大型巡邏船以加強爭議海域控制能力的支援；4 月，菲律賓經由日美軍事整編問題會談授予日軍使用菲律賓巴拉望島美軍基地的權利；6 月 28 日，菲、日兩國外長就共同強化海上安全領域的合作、擴大日本海上保安廳與菲律賓沿岸警備隊的交流等達成共識，並就日本計劃向菲律賓提供巡邏船等事宜再次交換意見。7 月 2 日，菲、日兩國國防部長簽署了包含兩國在南海地區舉行聯合軍演等內容在內的海上安全保障防衛合作備忘錄。8 月 28 日，菲律賓海岸防衛隊與日本海上保安廳舉行了為期 3 天的聯合演習。日、菲軍事合作關係得到了積極的加強。[28]2013 年 5 月菲國舉行期中選舉，艾奎諾力挺的參眾院競選聯盟獲得大勝，參、眾兩院主席，也由所屬的自由黨囊括，在完全執政的情況下，更加確定其外交親美路線。2014 年 4 月 28 日，歐巴馬訪問菲國並與艾奎諾三世舉行雙邊會談，歐巴馬表示，美國支持菲律賓尋求透過仲裁方式，解決與中國大陸對南海主權的爭議。[29]

國立政治大學 National Chengchi University

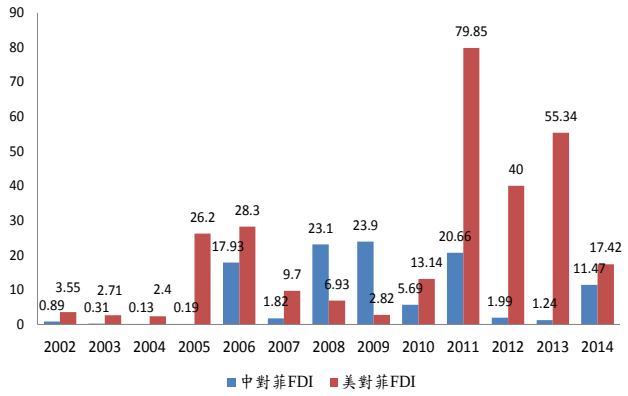
第五節 小結

綜上，本章大致描繪出冷戰後菲律賓 4 位領導者任內發生的重大外交事件與南海政策的輪廓。羅慕斯、埃斯特拉達、亞羅育、艾奎諾三世因為領導風格與理念的不同、國內與國際大環境的差異，分別採取了不同的外交手腕，親中或親美的策略因為領導者的更迭而出現不同的選擇，甚至在同一位領導決策者的任內初期與後期都有明顯的政策轉變，更有主政者

[28] 吳金平、鞠海龍，「2012 年菲律賓政治、經濟與外交形勢回顧」，**東南亞研究**，2013 年第 2 期，頁 22~26。

[29]「歐巴馬訪菲 讚揚新軍事協定」，**中央通訊社**，http://www.cna.com.tw/news/aopl/201404280305-1.aspx

將兩手策略把玩的淋漓盡至，其外交成果則反映在雙邊的往來、經濟貿易、戰略夥伴關係等面向上。本研究進一步整理出菲律賓自 2002 年至 2014 年(涵蓋亞羅育及艾奎諾三世主要任期)，美國與中國大陸對於菲律賓總體(包含各級產業)直接投資貿易額(FDI)的數據，試分析其與外交政策之關連性。(請見下圖)



資料來源：筆者自製，參考菲律賓貿工部 The Philippines National Statistics Office, http://www.nscb.gov.ph/fiis/data/4th_14/Table%202.pdf ;劉育麟，「美中拉扯下的的避險戰略—新加坡與菲律賓避險成效之實證檢驗(2002-2012)」，國立政治大學國際事務學院 2014 年研究生論文發表會。

圖 1：**2002-2014 年中、美對菲律賓 FDI 統計圖 (單位：十億菲幣)**

根據上圖可知，亞羅育執政初期(2002 年至 2005 年) ，中國對菲 FDI 在 1 億 3 千萬披索至 8 億 9 千萬披索之間，2006 年卻暴增至 180 億披索，甚至 2009 年達到高峰的 240 億披索，相較於執政初期成長了 26 倍，這與亞氏的「親中」政策，似有相關。相對地，美國對菲 FDI，卻從 2006 年的 280 億披索，掉到 2009 年的 28 億披索，落差達到 10 倍，顯然美國對於亞羅育的「親中」外交政策，或

有不滿，並直接反應在美國對菲直接投資額。至於在艾奎諾三世執政之後，更是明顯出現差異。艾氏 2010 年執政的第 1 年，中國對菲 FDI 約有 57 億披索，2011 年執政第 2 年雖增長至 207 億披索，2012 年卻滑落到 20 億披索、2013 年 13 億披索；反觀美國對菲 FDI，在艾氏執政初期，從 2010 年第 1 年的 131 億披索，隔年 2011 年(艾氏執政第 2 年)竟暴增到 798 億披索、2012 年 400 億披索、2013 年 553 億披索。2011 年，相較於中國對菲 FDI 的 200 億披索，美國對菲投資 798 億披索是中國對菲投資的 4 倍，到了 2012 年，美國對菲投資 400 億，中國僅有 20 億，落差已經高達 20 倍。這似與艾奎諾三世的「親美」政策具有高度關連，也顯示菲、中關係的轉變與惡化，因為：2010 年 6 月艾奎諾三世上任之初，尚能延續亞羅育時期與中的良好關係(2011 年 8 月艾氏赴中訪問)，友好的跡象也反映在中國對菲 FDI 的數據上(從 2010 年的 57 億披索增長至 2011 年的 207 億披索)，然而，當 2012 年 4 月，菲、中發生黃岩島衝突，乃至 9 月菲方將南海更名為「西菲律賓海」，雙方對立逐步升高，這 1 年中國對菲投資額突然滑落到 20 億披索、甚至 2013 年來到 13 億披索的新低點。從以上的數據分析發現，一國的外交政策與 FDI 容有相關。當然，影響外商投資當地國的因素甚多，包括勞動成本、資源取得、人力素質、市場規模、基礎建設等，政治情勢穩定與否及軍事衝突的可能性評估(與菲國南海爭端具有關連)僅是諸多影響因素的一環，不過，這樣的數據與分析仍別具參考價值。至於 2014 年，中國大陸對菲投資額突然上升至 114 億披索，應可解讀為菲律賓的投資環境大幅改善、股市屢創新高，吸引陸資蜂湧赴菲所致，甚至可以預期 2015 年、2016 年中國大陸對菲 FDI 會再創新高，因為艾氏執政進入末期，菲、中南海主權針鋒相對的法律戰也即將在 2016 年謝幕，接任艾氏的任何一位總統必然會修補菲、中的友好關係。關於這點，將於第四章第四節中做更詳盡的解釋。

最後，從上述 4 位菲律賓總統任內發生的重大事件與外交決策轉折中，可以發現，亞羅育與艾奎諾三世執政初期，都無意採取親中或親美一

邊倒的策略，卻因國內壓力、外交事件、總統的政治偏好與決策，不得不有所選擇。關於這點，美國前國務卿亨利·季辛吉（Henry Alfred Kissinger），在其著作「大外交」中提及：「回顧歷史，每個國際體系都必然有一個對等的體系存在。一旦某個體系建立之後，我們就很難想像，如果做了不同的選擇，歷史會如何地演變，或者當時究竟是否可能做其他的選擇。」[30]那麼，亞羅育或艾奎諾三世當時有無可能做出其他的決策選擇?或許，正如美國前哈佛大學教授約瑟夫．奈伊（Joseph S. Nye, Jr.）所言，[31]「歷史的發展取決於道路的選擇。隨著時間的推移，歷史事件越來越迫近，選擇的餘地就越來越小。」[32]在國際秩序形成之初，或許會有許多的抉擇，但任何一項選擇都會排擠其他選項的空間。由於事件愈複雜就愈難保持彈性，因此最初的抉擇尤其重要。[33]

國立政治大學 National Chengchi University

[30] 顧淑馨、林添貴譯，季辛吉(Henry Kissinger) ，**大外交(上)**（台北：智庫文化，1998 年），頁 15。

[31] 胡瑞舟老師於 2015 年 4 月 18 日在政治大學國際事務學院國安專班答覆筆者提問。

[32] 張小明譯，約瑟夫．奈伊（Joseph S. Nye, Jr.），**理解國際衝突：理論與歷史**（上海：人民出版社，2009 年），頁 103。

[33] 奈伊稱這個概念為「選擇的漏斗」。他認為領導者決策時，也可能會面對「漏斗」突然增大的可能性。

第三章　南海爭端國家的立場與演變

南海爭端的主要原因，包括島礁主權、海洋資源開發、石油開發、犯罪防制等問題。事涉爭端的主要國家，包括菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊以及中共、中華民國。其背後則有美國與日本勢力的介入。

第一節 東協國家對南海爭端之立場

「東南亞國家協會」(The Association of Southeast Asian Nations， ASEAN，下簡稱「東協」) 於 1967 年 8 月 8 日在泰國曼谷成立，[1]原寓於政治軍事意義，創始目的為防止共產主義擴散，與促進區域經貿交流合作，創始國有 5：印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國及新加坡等 5 個國家，1984 年加入汶萊、1995 年越南入會、1997 年寮國與緬甸入會、1999 年柬埔寨成為東協最晚進入的會員國，至此成就了「大東協 10 國」(Grand ASEAN-10)。冷戰後，為因應全球政經局勢，且東協 10 國成員於 1990 年前紛與中共完成正式外交關係，為擴大區域內的經濟合作，以及提高對外貿易談判籌碼，1992 年 1 月第 4 屆東協高峰會議時，泰國提出成立東協自由貿易區（ASEAN Free Trade Area，AFTA）之構想。2001 年 11 月，中共總理朱鎔基正式提出「東協加 1」，自此中國大陸與東協經貿關係開始加溫。2004 年亞洲區域論壇，參加的國家已涵蓋環太平洋地區及亞洲的眾多國家，發展成為所謂的東協 10 加 6(中共、日本、韓國、澳大利亞、紐西蘭、印度)。假以時日，東協未嘗不可能發展成為類似歐盟的區域共同體。[2]然而，多年以來南海島礁主權爭議週而復始，對立衝突逐步升高，南海爭端受到國際社會高度矚目。

---

[1] 林若雩，「由敵對競爭走向區域整合:二十一世紀的中國與東協國家的安全關係」，**新世界的東南亞**，顧長永、蕭新煌主編（台北：五南，2002 年），頁 302~304。

[2] 許倬雲，**歷史大脈胳**（桂林：廣西師範大學出版社，2009 年)，頁 365。

南海爭端存在多種面向與原因，包括島礁主權問題、海洋資源開發問題、石油開發問題、區域安全(犯罪防制)問題等。東協在南海問題上的討論可以追溯至1990 年代初期。為回應 1992 年 2 月中共當局通過「中華人民共和國領海及毗鄰區法」(Law of the People's Republic of China on the Territorial Sea and Contiguous Zone)，對於南海的權益主張以國內立法形式公布，[3]1992 年 7 月，東協在菲律賓馬尼拉舉行部長級會議發表「東協南海宣言」(ASEAN Declaration on the South China Sea)，主張以和平方式解決南海主轄和管轄問題，禁止使用武力與任何挑釁行為，並遵守友好合作的行為規範。1995 年初，中共對於美濟礁的實際占領，象徵東協成員國聲索的區域首次受到北京的蠶食。[4]同(1995)年 8 月，在羅慕斯總統任內，中、菲簽署雙邊協議，表達在航行安全、海洋科學研究、救援行動和環保等議題的合作，以及爭端的談判解決。1996 年 3 月 28 日，中共外長錢其琛致函印尼外長阿里．阿拉塔斯(Ali Alatas)，表達希望成為東協全面對話夥伴的願望，同年 11 月 30 日，東協首屆非正式領袖會議在印尼雅加達召開，翌(1997)年 12 月，中共國家主席江澤民第一次出席東協全體領袖會議，中共與東協簽署了「面向 21 世紀的中國—東協合作聯合聲明」，雙方就「通過和平手段解決分歧或爭端而不訴諸威脅或使用武力」達成共識。1998 年年底，東協成員國提出「河內行動計畫(Ha Noi Plan of Action)」，首次在東協官方文件中明確提出推動「行為準則」，此為中共與東協之間磋商「南海地區行為準則」之濫觴。1999 年 7 月，東協外長會議期間，馬尼拉遞送各成員國一份以「條約」形式撰擬的行為準則草案，惟成員國傾向以「指導方針」形式的行為準則來規範。2002 年 11 月 4 日，中國大陸與東協各國柬埔寨首都金邊簽署「南海各方行為宣言」，強調本諸和平方式解決南海有關爭議，在爭端解決前，各方承諾保持克制，不採取使爭議複雜化或擴大化行為(包括不在無人居住的島、礁、灘、沙或其它自然構造上採取居住的行動)，惟嗣後各國仍不時在南海進行鑽探、移民、興建機場及擴建碼

[3] 請參考本文附錄，頁 94。
[4] 孫國祥，「論東協對南海爭端的共識與立場」，**問題與研究**，第 53 卷第 2 期（2014 年 6 月），頁 38。

頭等活動。[5]2003 年 10 月，中共與東協達成共識，為實現「南海各方行為宣言」將定期舉行東協與中國大陸資深官員會議(ASEAN- China Senior Officials Meeting)，藉以評估和指導其落實。惟在 2007 年，中共與東協召開前揭資深官員第 2 次會議時，由於東協國家堅持在「指導方針」中必須加入東協先達成共識，才能與中方協商的立場，致使北京當局強烈反對，後續進程為之停滯。2011 年 7 月 20 日，在印尼峇里島舉行的資深官員會議上，東協放棄「東協須先達成一致立場，才能與中方協商」的堅持，中共與東協終於就落實「南海各方行為宣言」指導方針案文達成共識，並於翌(7 月 21)日舉行的外長會議中通過。[6]2012 年 1 月，菲律賓發放了一份「菲律賓行為準則草案」(Philippines Draft Code of Conduct)，惟成員國對此有不同意見。2012 年 9 月 25 日，在美國紐約舉行的第 67 屆聯合國大會期間，印尼向與會的東協各國傳閱了一份「南海行為準則」草案。2013 年 6 月 30 日，中方與東協外長會議同意在落實「南海各方行為宣言」的架構下就制定「南海行為準則」進行磋商。8 月 5 日，中共外長王毅對於「南海行為準則」發表了 4 點主張：「合理預期、協商一致、排除干擾、循序漸進」。9 月 14 日至 15 日，中方與東協在江蘇省杭州市首次就「南海行為準則」進行磋商。此間，「南海行為準則」的訴求不斷出現在東協與域外國家，以及中國大陸與東協成員國之間的各式國際文書中，此一準則至少扮演了重要的修辭願景。[7]

據學者郭國誠及劉俊彬的研究顯示，[8]中國的崛起引起世界各國的關注，尤其是經濟改革開放後，所帶來的經濟成長與國防經費每年均以超過兩位數的成長，引發鄰近國家的關心與憂慮。以 1988 年至 2009 年的資料進行檢定中國國防支出對東協其中的 6 國(印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、新加坡、汶萊)國防支

---

[5] **行政院海岸巡防署全球資訊網**，http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3529&ctNode=454&mp=999。(檢視日期 2015 年 3 月 19 日)

[6] 孫國祥，「論東協對南海爭端的共識與立場」，頁 40~42。

[7] 孫國祥，「論東協對南海爭端的共識與立場」，頁 44~46。

[8] 郭國誠、劉俊彬，「中國國防支出對東南亞國家國防支出與經濟成長之關聯性研究」，http://dalab.ie.nthu.edu.tw/dalab_old/symposium/da11/a2-3.pdf

出與經濟成長的關係，彼等研究實證發現中國國防支出與菲律賓國防支出互有顯著正向因果關係。

另據學者孫國祥的研究顯示，東協 10 國(印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、新加坡、汶萊、越南、寮國、緬甸、柬埔寨)基於對地區的穩定與爭端的和平解決有強烈的既得利益，東協並沒有支持其 4 個會員國(菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊)在南海的主權聲索，對於中共與中華民國(臺灣)聲索的有效性，也沒有採取一致的立場，尤其，在面對大陸崛起以及美國的「再平衡」，東協對於南海的立場更趨複雜。除了菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊等 4 個東協會員國對於南海劃界具有聲索權之外，印尼與新加坡的立場也頗值關注。印尼是東協中最大的成員國，在美、中加大南海爭端歧見之際，印尼卻能同時與兩強均保持較佳的關係。2012 年 7 月在金邊舉行的東協外長會議，因中、菲黃岩島對峙事件無法達成共識，印尼外長 Marty Natalegawa 率先肩負起調解任務，提出南海問題 6 項基本原則。由於印尼沒有對南海宣示主權，一直以來在南海爭端上保持中立，邇來，已成為關鍵的協調角色。新加坡也不是南海的聲索國，然而，新加坡高度關注南海自由航行的穩定環境，總理李顯龍多次強調，新加坡在南海主權糾紛議題上，不會偏袒任何一方，希望各方重視航行自由，以及依照「聯合國海洋法公約」、國際法等和平解決爭端。此外，柬埔寨、寮國、緬甸及泰國也都不是南海主權的聲索國，尤其，這 4 個國家與中國大陸有密切的經濟、政治和區域安全關連，故而都儘量避免因南海問題損及與中共的雙邊關係。整體而言，東協各國對南海爭議各有所圖、立場並非一致，東協難以在南海議題上表現明確且一致的立場，[9]甚至是有所摩擦扞格的。諸如，1999 年 4 月、6 月間，菲律賓發現馬來西亞在其聲索的珊瑚礁結構施工升級，嗣於 7 月間，在新加坡召開的東協區域論壇，馬來西亞展現出向中共靠攏的態度，甚至讓菲方感受遭到背叛與挫折。再如，2014 年 3 月，菲方向國際仲裁法庭正式提交訴狀，指控中共南海 9 段線違反「聯合國海洋法公約」，不久，同年 5 月越南因中共海洋石油總公司(CNOOC)鑽井平臺 HD–981

[9] 孫國祥，「論東協對南海爭端的共識與立場」，頁 36。

事件在南海發生衝突，之後，菲越高層互訪、頻送秋波，外界咸認雙方有聯手制中意圖，然而學者武張明（Truong-Minh Vu，越南語音譯）及海達瑞恩(Richard Javad Heydarian)的分析，[10]頗為中肯。彼等認為，由於中共係越南重要貿易夥伴，雙方南海領土爭議卻日益深化，迫使越南須採雙重戰略，維繫越、中經濟關係穩定，同時防阻中共侵犯領海主權；因此強化美、越雙邊關係至關重要，兩國已深化貿易往來與海事合作。越南採行避險策略，迴避與美國建立軍事聯盟關係，主要是顧慮中共反應，亦著眼維持自主與運籌空間，避免捲入大國競合而損及利益。越南除強化與中共經濟及政黨關係，並推動與美、俄、印等外部戰略關係多元發展，反制中共冒險主義。至於菲律賓的外交策略與越南迥異，並因擴大美菲軍事關係，導致菲「中」領土爭議深化，高層對話停擺，亦缺乏管理南海爭議之信心建立措施。然而菲國對大陸經濟依賴較低，美、日仍為其首要貿易投資夥伴。菲國主要是藉美菲聯盟與提請國際法庭仲裁，反制中共南海主權，並強化日、菲夥伴關係抗衡中共。越南與菲律賓分別採取不同策略，反制中共冒險主義，顯示小國雖應對大國戰略選項有限，但仍可有效滿足國家長短期需求。

2015 年 4 月 26 日，東協 10 國在馬來西亞吉隆坡召開外交部長會議。菲律賓外長羅沙里歐（Albert del Rosario）在會中表示，中共持續進行南沙島礁填海造陸將造成對南海的事實控制，東協應立即團結發出反對中共行為主張，並促東協各國支持；會議主席馬來西亞外長阿尼法（Anifah Aman）回應稱須認真加以考慮。會後，阿尼法表示東協有必要向中共發出正確訊號。此係東協首次對中共強行推進南沙群島填海造陸表達擔憂立場，盼中共停止作業，先行展開對話。[11]進一步分析，南海爭端不僅是相關國家，亦是東協整體問題，中共一直尋求透過雙邊磋商解決爭端，惟阿尼法談話顯示東協欲與中共談判想法，並盼根據國際法儘早制定避免爭端之行為規範。推動東協加強對中共牽制因素包括：中共推進海

[10] Truong-Minh Vu & Richard Javad Heydarian,“The Tragedy of Small Power Politics: Vietnam, the Philippines, and the Great Powers,” CSIS, April 9, 2015, http://cogitasia.com

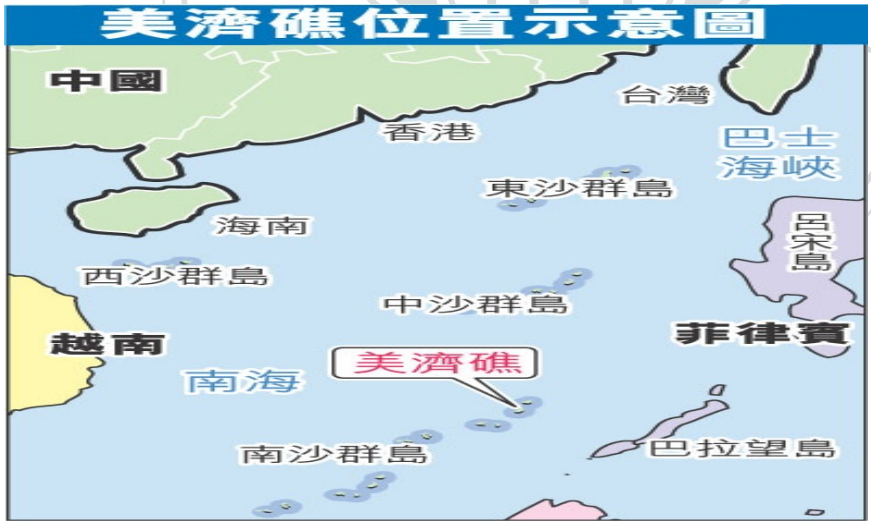
[11] 「東盟外長會議就南海問題向中國提出異議」，**日本經濟新聞中文網**，http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/14121-20150427.html

洋政策漸成區域內國家共同威脅；東協經濟共同體（AEC）將於 2015 年底啟動，惟中共一方面強硬對待菲律賓，另勸誘柬埔寨等國支持北京，東協擔憂應對北京舉措若持續搖擺，恐致成員國間合作出現裂痕。

第二節 菲、中島礁衝突

菲律賓與中共的島礁衝突主要是在美濟礁與黃岩島。

美濟礁（Mischief Reef）係南沙群島中一暗礁，位於九章群島以東海域，距三角礁東南約 18 海浬，是一個橢圓形的珊瑚環礁，頂部全由珊瑚構成，東西約 9 公里，南北約 6 公里，總面積約 46 平方公里。中華人民共和國聲稱擁有實際控制權，行政上隸屬於海南省三沙市，歸屬於三沙市南沙區美濟村管轄。中華民國、越南、菲律賓均宣稱對此地擁有主權。1935 年，中華民國公布名稱為南惡礁、1947 年，改稱為美濟礁，1983 年，中華人民共和國公布名稱為美濟礁。[12]



資料來源:
https://tw.search.yahoo.com/search?fr=yfp-t-684-tw&p=%E7%BE%8E%E6%BF%9F%E7%A4%81%E5%9C%B0%E5%9C%96

圖 2. **美濟礁位置圖**

[12] **維基百科**，http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%BE%8E%E6%B5%8E%E7%A4%81。(檢視日期 2014 年 5 月 20 日)

1994 年 8 月初，中共農業部南海區漁政局局長劉國鈞奉命在美濟礁興建漁船避風設施，嗣於 12 月 18 日，漁政 31 號等十餘艘中共公務船自廣州啟航，12 月 29 日凌晨抵達美濟礁附近。1995 年 1 月 17 日上午，1 艘菲律賓漁船駛入美濟礁海域發現中共施工船隊，菲律賓軍方於 2 月 2 日派遣 1 艘巡邏艦及 1 架偵察機抵近美濟礁。2 月 8 日，菲律賓總統羅慕斯（Fidel Valdes Ramos）抗議中共軍艦出現在美濟礁、侵入菲律賓主權的南沙海域，以及在美濟礁上建造高腳屋等建築物；未久，菲律賓做出軍事反應，將戰鬥機及部隊調集到南沙群島附近，並於 3 月底出動海軍，將中共在五方礁、仙娥礁、信義礁、半月礁及仁愛礁等島礁上設立的測量標誌炸毀。[13]5 月 13 日，菲律賓組織媒體採訪團計劃登礁「採訪」，試圖引起國際關注，途中與中共漁政 34 號對峙，未能成功登上美濟礁。1998 年 10 月，菲律賓重燃美濟礁爭端，指責中共在美濟礁擴大軍事建築。[14]雙方虛張作勢、幾番槍舌戰後，不了了之。由於仁愛礁僅距美濟礁東南方約 14 海浬，因此菲方於 1999 年 5 月間在仁愛礁附近，以破舊坦克登陸艦駛進行「坐灘」的舉動，被媒體解讀其目的是在另闢戰場。[15]

黃岩島位於南海北部海域，中沙大環礁以東 163 海浬，發育在 3500 公尺深的海盆上，是一座巨大海底山峰露出水面的部分，也是中沙群島中唯一露出水面的島礁。外形近似一個頂角指向西南的等腰三角形，腰長 13 公里，周長約 46 公里，包括潟湖在內面積約 150 平方公里。

[13] 盛力軍，「中菲南沙之爭的危險發展」，**明報月刊**，1995 年 5 月。
[14] 互動百科，http://www.baike.com/wiki/%E7%BE%8E%E6%B5%8E%E7%A4%81。(檢視日期 2014 年 5 月 20 日)
[15] 「菲律賓挑起 2 次美濟礁事件失敗後覬覦仁愛礁」，**大公網**，http://news.takungpao.com.hk/military/linbang/2013-05/1634641.html。(檢視日期 2014 年 5 月 20 日)

資料來源:http://www.360js.com/junshitupian/xiandaijunshi/20120529/5118_17.html

圖 3.**黃岩島位置圖**

1997 年 4 月 28 日，來自中、美、日三國 13 名業餘無線電愛好者前往黃岩島，進行探險和無線電活動。這一活動是由中國無線電運動協會舉辦的，此前在黃岩島也舉辦過 2 次，前 2 次都是從菲律賓出發前往黃岩島，所以沒有遭遇菲律賓干擾。但第 3 次活動，不僅從廣州出發，而且同行的還有 72 號和 74 號海監船。當無線電愛好者在黃岩島 123 號礁石上搭建無線電工作平臺時，2 架菲律賓軍用飛機在上空盤旋警告。4 月 30 日，菲律賓派遣了 3 艘艦艇包圍隨行的中共 2 艘海監船，菲國海軍炸毀黃岩島上的中共主權界碑後，數名軍人及 2 名菲律賓國會議員登上黃岩島，並在礁石插上了菲律賓國旗。5 月 3 日，中共海監船在對峙數日後主動撤離，菲律賓獲得黃岩島的控制權。1998 年 1 月、2 月間，中國大陸海

南省 4 艘漁船在黃岩島海域被菲律賓海軍攔截，51 名漁民被控「非法入侵菲律賓」領海，關押在菲律賓本土 6 個月。1999 年 5 月，菲方在黃岩島修建高腳屋。同(1999)年 10 月 20 日，菲國海軍 27 名官兵分乘漁船抵達黃岩島繼續施工。[16]2012 年 4 月 10 日上午，菲律賓海軍軍艦「皮勒號」(Gregorio del Pilar) 於黃岩島周邊環礁、潟湖準備逮捕及扣押中國大陸 12 艘漁船及船上漁民時，在附近巡航的中共國家海洋局南海總隊第 7 支隊「海監 75」與第 8 支隊「海監 84」兩艘艦艇及時趕赴阻止。[17]4 月 24 日，菲、中對峙局面進入外交與政治談判階段，然而雙方對領海的認知與判讀落差極大且均不願退讓，中共乃於 5 月 10 日派遣 5 艘飛彈驅逐艦及兩棲登陸艦至黃岩島附近海域，並出動軍機及最新型晉級潛艦實施海域巡邏，期以強勢作為壓迫菲國船艦離開該海域。菲律賓當局不甘遭受壓迫，號召民眾及全球各地僑民至中共大使館示威(惟規模都不大)；同時向東協及聯合國求助，企圖引入國際勢力塑造「黃岩島事件」成為外交紛爭。

菲、中除了在前揭美濟礁及黃岩島針鋒相對之外，邇來，菲國對於中共在其他島礁的構築工事，保持高度關注。菲媒「菲律賓星報」於 2015 年 1 月 12 日報導指出，比對赤瓜礁 2012 年以來的工程進展發現，2012 年至 2013 年進度緩慢，惟 2014 年後速度加快，原本的礁盤外圍也加固一圈防波堤，幾成完整島嶼。中共 2014 年 5 月在赤瓜礁進行填海作業時派遣多艘艦艇在附近警戒，經過施工的赤瓜礁已有相當植被覆蓋，其上並出現一座至少 5 層樓高之「赤瓜大廈」，據悉該建物工程進度已逾 50%。中共有意將赤瓜礁建成海上軍事基地及南沙空軍基地，使殲-11 等戰機可在此起降。[18]另有相關報導指出，[19]中共於 2014 年 6 月以來在永暑礁大興土木，使原本屬於珊瑚礁、絕大部份被海水隱沒的永暑礁，同年

---

[16] **維基百科**，http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%BB%84%E5%B2%A9%E5%B2%9B%E4%B8%BB%E6%9D%83%E9%97%AE%E9%A2%98。(檢視日期 2015 年 3 月 21 日)

[17] 林正義，「菲律賓處理黃岩島衝突的策略」，**戰略安全研析**，第 85 期(2012 年 5 月)，頁 12。

[18] 「讓殲-11 戰機起降！大陸『填海造陸』南海赤瓜礁」，東森新聞雲，http://www.ettoday.net/news/20150113/450930.htm。(檢視日期 2015 年 3 月 21 日)

[19] 「大陸南海填海造陸 赤瓜礁也變赤瓜島」，**中央通訊社**，http://www.cna.com.tw/news/acn/201501130223-1.aspx。(檢視日期 2015 年 3 月 21 日)

11 月，填海區域面積已達到 1.3 平方公里，升格為「永暑島」，超過臺灣太平島的 0.49 平方公里，成為南沙群島第 1 大島。陸媒進一步分析，永暑礁陸續興建機場跑道等基礎設施，解放軍可能部署「紅旗-9」型防空飛彈和「鷹擊-62」反艦飛彈，以及戰鬥機、快速登陸艇及快艇部隊，可對越、菲等國形成震懾，遇緊急情況時可快速反應。大陸軍事專家分析，[20]南海上具有「島」規模者並不多，臺灣占有太平島、越南有南威島、菲律賓有中業島，中共未能占到先機，只能用下圍棋的概念進行戰略部署，從「環礁」下手。南海環礁一般礁面都在海平面 3 公尺以上，且都有潟湖，利用潟湖內的珊瑚礁粉碎後填高變成島(永興島機場即是以此法建成)，形成天然良港，其經濟價值及軍事用途並不亞於島。永暑礁原本就是大陸在南沙群島的軍事指揮中心。在機場完工及其他島礁也完成填海造陸工程後，渚碧礁、美濟礁、永暑礁、黃岩島這些「要塞化」的島礁，就具備劃設南海防空識別區的條件。2015 年 4 月 20，菲官方指述中共海警涉嫌在黃岩島水域以水砲驅趕菲律賓漁民，造成部分漁船受損；此事在菲國引發撻伐聲浪。美國務院代理發言人哈夫（Marie Harf）翌(4 月 21)日表示，美方正在進行調查，中共海警是否有向菲律賓漁船使用水砲，此舉若屬實已構成挑釁。美方鼓勵南海各主權聲索方保持克制，尋求以外交方式釐清各自主張並解決糾紛，勿以武力或脅迫方式聲索爭議領土或海域。菲律賓總統府表示，菲國以外交及法律途徑解決爭端的立場不變，總統艾奎諾三世已指示外交及國防部對此事件作出回應。[21]

相較於亞羅育政府「親中」的外交立場，2010 年 6 月執政以來的艾奎諾三世，對美關係則成為其外交政策的優先考量。為與歐巴馬政府「重返亞洲」戰略一致，菲律賓試圖在外交政策上採取高度親美立場，菲、美一唱一和的外交關係十分鮮明。2011 年上半年，中、菲在領土爭端上呈現高度緊張關係，美國對此在幾次的東協論壇上表示將全力支持菲律賓，除了在 2011 年 8 月移交退役的「漢

[20] 「中國南海老謀深算的環礁戰略」，http://club.china.com/data/thread/1013/2744/26/36/5_1.html
[21] 「中國大陸水柱槍轟菲律賓漁船 美批挑釁」，**中央通訊社**，http://www.cna.com.tw/news/firstNews/201504220019-1.aspx

密爾頓級」（Hamilton Class）巡邏艦予菲律賓，[22]另於 2013 年 8 月再交付 1 艘同等級巡邏艦，[23]並同時加強在菲的軍隊調度與聯合訓練。 2014 年 5 月，2,500 名美軍與 3,000 名菲國軍人舉行年度大型「肩並肩」演習，菲律賓外交部長羅薩里歐(Albert del Rosario)表示，「這場軍演，有助於菲國因應侵略性的鄰居試圖改變現狀。」2015 年 4 月 20 日，美菲再度舉行「肩並肩」聯合軍事演習，兩軍參與人數超過萬人，為歷年來之最，雙方指出，演習不針對任何特定國家，但美國強調將協助菲律賓抵抗「任何外侮」。近年，菲律賓在南海問題上表現出強硬的態度，國際社會週知，假使沒有美國的支持作為後盾，艾奎諾政府是沒有實力去挑戰中共的主張。也無怪乎，羅薩里歐曾公開表示，「美國是菲律賓唯一的戰略合作夥伴」。[24]整體而言，羅慕斯與艾奎諾三世在菲、中島礁衝突上，採取的是衝撞與援引外力介入的模式，而埃斯特拉達與亞羅育則是迴避衝突、採取法律戰的模式應對。

第三節 美國在南海爭端中的角色與角力

欲了解美國在菲、中南海爭端中所扮演的角色，必須先了解美國在菲律賓前沿部署的歷史背景，尤其是美軍自菲律賓撤軍的過程中，美、菲雙方的決策考量，這可以分別從菲律賓與美國的角度來看。

1946 年菲律賓獨立後，菲國與美國的軍事協定，迫使她扮演美國屬地的無尊嚴角色，成為菲國內批評者的重要觀點。1947 年 3 月，美國獲得許多在菲軍事基地，而菲律賓政府對於這些基地只能擁有不具主權的管轄權。在這二十多個

[22] 漢密爾頓級巡邏艦是美國海岸警衛隊（US Coast Guard）在 1960 年代末至 1970 年代初製造的遠洋巡邏艦，其滿載噸位等同巡防艦，艦上裝有與軍艦同等級的火砲及偵蒐系統。本艘巡邏艦菲方命名為「德爾畢拉爾」號（BRP Gregorio del Pilar），目前這艘軍艦是菲律賓海軍擁有的最大戰艦。

[23] 菲方命名為「拉蒙·阿爾卡拉斯」號（Ramon Alcaraz），以紀念二戰英雄海軍指揮官拉蒙•阿爾卡拉斯。

[24] Jerry Esplanada,“Del. Rosario Defines 3 Pillars of Foreign Policy,”*Philippine Daily Inquirer*,March 3,2011.

基地中，美國只使用 2 個：其一，13 萬 2 千英畝的克拉克空軍基地(Clark Air Force Base)，此為美國境外最大的軍事設施；其二，蘇比克灣（Subic Bay），美國在太平洋最大的修船與加油基地。美國在菲律賓土壤上的軍事存在，在法律上超乎菲律賓的管轄權，這對於剛獨立的驕傲民族是最難堪的事。延長美國租借權利的問題，造成政府、非政府政治領袖、廣大人民的分裂。[25]1991 年 9 月中旬，當美國在菲律賓的 2 個軍事基地使用權到期時，菲律賓參議院通過了反對延長美國在菲使用軍事基地的決議。1992 年 9 月，在羅慕斯當選總統之後的 3 個月，美國開始從蘇比克灣海軍基地撤兵，11 月 24 日正式撤離駐軍將近一個世紀的菲律賓。[26]

從菲律賓的角度來看美國撤軍。菲律賓國內對於美軍續留的問題，始終有支持與反對兩派的對立。支持派以菲國部分政府官員(以當時的總統艾奎諾夫人為代表)及廣大沒有聲音的菲國人民為主，反對派則以菲參議院、自由派人士及菲共新人民軍為主。[27]支持美軍續留的因素包括，菲國需要美國的政治保護、境內與境外安全需要美軍的捍衛、美軍撤離後對於菲國經濟上的衝擊(這可能是最大的因素)、皮納圖博火山（Pinatubo）突然爆發[28]後需要美軍協助善後等原因。反對美軍續留的因素包括，菲人民族主義的復甦(最主要因素、但民族主義並非等同於全盤的反美)、自由派人士認為美國對菲不夠友好(反映在美國對菲援助金額期望值的落差)、對於美軍撤走後會否衝擊菲國經濟並不悲觀、皮納圖博火山爆發加速促使美軍放棄克拉克及蘇比克灣基地等理由。[29]至於戰略的考量，則是支持派與反對派都必須審慎評估的因素。美菲軍事基地協定是在 1947 年簽訂，當時的主要考量就是戰略因素。美軍利用菲國的軍事基地，既可以圍堵共產勢力的

---

[25] 蔡百銓譯，薩德賽(D.R.Sar Desai)，**東南亞史(下)**（台北：麥田，2001 年），頁 362~364。

[26] 美國在菲律賓使用的克拉克空軍基地係於 1902 年即已建立，蘇比克灣海軍基地係於 1907 年開始使用。

[27] 顧長永，「美軍撤離菲律賓事件的決策分析」，**歐美研究**，第 25 卷第 1 期（1995 年 3 月），頁 38。

[28] 皮納圖博火山（Pinatubo）位於菲律賓呂宋島，海拔 1486 公尺(噴發之前為 1745 公尺)，1991 年 6 月 9 日大爆發，對距離僅約二十公里的克拉克空軍基地造成嚴重損害。

[29] 顧長永，「美軍撤離菲律賓事件的決策分析」，頁 39~48。

擴張，也可以確保東南亞及西太平洋地區的和平與安定。然而，冷戰結束後，全球對於區域安全部署有不同的轉變。支持美軍續留菲國的論點是，冷戰後東南亞仍有區域安全的需要考量，反對美軍續留的論點則是，菲律賓並無遭受外國立即侵略的威脅，即使存在南海主權爭端，依據 1951 年簽定的「美菲共同防禦條約」(US-Philippines Mutual Defence Treaty)，美國有義務協防菲律賓安全，但是沒有使用菲國軍事基地的必要。兩派爭論難分高下，菲國內部民調顯示，1989 年之前支持美軍續留菲國的比例超過半數，1990 年之後，反對美軍續留的比例則反轉、超過半數。[30]

從美國的角度來看自菲律賓撤軍。相較菲國內部對於美軍撤軍與否存在重大的歧異，美國內部有較為一致的看法。美國自當時的總統老布希，到國務院、國防部、國家安全會議、乃至代表民意的國會，贊成美軍續留菲國的聲音遠大於反對的聲音。支持美軍續留菲律賓的主要原因包括戰略上的考量與經濟上的需要。美國的亞太政策認為，即使冷戰結束，美國不需要以大量的軍備對抗俄羅斯的威脅，但是亞太地區仍存在不穩定的因素，美軍續留菲島，可以維護區域的和平與安定，美國可以減少在菲駐軍，但是不可以全數撤離。就美國經濟利益而言，美軍駐留，不僅可以維護美國在菲的商業利益，也可以維護美國在整個亞太地區的商業利益，美國的利益與當地國的政治及社會穩定息息相關。另外一個因素則是，東協各國及亞太國家如日本、澳洲、紐西蘭等國，都希望美國繼續駐留菲律賓，彼等透過各種管道向美方傳達此一訊息。[31]這些考量也都符合美國的國家利益。

冷戰後，美軍撤出菲律賓蘇比克與克拉克基地後，美國在東南亞的軍事存在出現空隙。「九一一事件」為美國打著反恐旗號重返東南亞基地提供了新的機遇。小布希總統上臺後，有鑒於柯林頓政府對中共傾斜的外交政策，受到美國內部精

[30] 顧長永，「美軍撤離菲律賓事件的決策分析」，頁 49~50。
[31] 顧長永，「美軍撤離菲律賓事件的決策分析」，頁 50~55。

英階層的批判，乃採取對中共的「圍合」(Congagement)政策，並將中共視為美國的競爭者(Competitor)，而非戰略夥伴(Strategic Partner)。[32]

美國重新獲得菲律賓的支持，在戰略上可以牽制中共在臺海的軍事計畫，萬一中、菲衝突擴大，美軍也能夠在第一時間介入。但是在菲律賓的駐軍，象徵意義來得更大，因為這是種可以穩定南海局勢的力量，同時更便於保護美國在南海上自由航行的利益。值得觀察的是，崛起後的中共逐步將軍事部署由陸權防衛的概念拉向海權擴張的行動，而擴張海權的第一步就在突破島鏈封鎖，島鏈的第一突破缺口不在東海、就在南海，菲律賓所處的地理位置，則成為南海缺口的最關鍵扣環。

美國國防部長卡特（Ashton Carter）於 2015 年 4 月 6 日在亞利桑那州立大學馬侃學院（McCain Institute），以「亞洲再平衡政策新階段」為題發表演說表示，[33]過去 70 年來，美國不僅在亞太區協助癒合二次大戰的傷口，並創造區域穩定，讓亞洲人民、經濟與各國快速發展。日本、臺灣、韓國、東南亞、中國大陸與印度陸續崛起繁榮，大量亞洲民眾生活提升進入中產，區域內較少發生國家之間的對立衝突，民主成為社會的重要價值。再平衡政策除了強調與日、韓、澳等傳統友邦強化合作外，也說明美國將特別與東南亞及南亞國家建立新型夥伴關係。卡特指出，歐巴馬政府剩餘任期將進一步推動「亞太再平衡」政策，戰略重心再度轉向亞洲，並強調「跨太平洋夥伴協定」（TPP）對於區域經濟前景及美國自身戰略利益的重要性。

美國外交關係協會(Council on Foreign Relations)美國外交政策資深研究員羅伯特·布萊克威爾 (Robert D. Blackwill) 和卡內基國際和平基金會資深研究員艾敘利· 特里斯 (Ashley J. Tellis) 於 2015 年 4 月在一份題為「修改美國對華大戰略」的報告中提及，[34]中國現在、以及未來將是美國最重要的競爭者，有鑑於此，

---

[32] 柳惠千，**21 世紀美軍在東亞的戰略部署**（台北：高手專業出版社，2008 年），頁 331。

[33] 「美防長發表對亞洲國防外交政策談話」，**聯合新聞網**(2015 年 4 月 15 日)，http://udn.com/news/story/5/838155

[34] 「報告稱 美國應制衡而非助中國崛起」，**美國之音**，http://www.voacantonese.com/content/american-scholars-arguing-for-revising-its-china-strategy-20150

美國早有必要對中國日益強大的實力作出更加連貫的反應，因為美國將中國「融入」自由化國際秩序的努力對美國在亞洲的優勢地位帶來了新的威脅，而且可能對美國在全球的實力造成重大挑戰。因此，華盛頓需要一個新的對華大戰略，即以平衡中國實力的擴大而不是繼續協助它崛起為核心。這樣的一個戰略是為了限制中國的地緣經濟和軍事實力對美國在亞洲及全球的國家利益構成的威脅，但美國及其盟友同時維持與中國的外交和經濟聯繫。布萊克威爾和特里斯對華府提出的政策建議包括：重振美國經濟、加強美國的軍隊、擴大亞洲的貿易往來、創立一個技術控制體系以限制中國獲得先進武器和關鍵的軍事技術、實施有效的網絡政策以及加強印度-太平洋夥伴關係，並對與北京的高層外交給予活力。

歐巴馬於 2013 年展開第二任期，美國勢將持續領導盟國推動亞洲再平衡戰略。惟歐巴馬必須與國安團隊就第一任 4 年的缺失與新的亞太情勢，研擬一系列具有一致性的外交政策，調整後重新出發。只是不論再平衡怎麼調整，只要大陸認為亞太地區對其未來發展不可或缺，美國視自己為太平洋國家，亞洲為其重大利益之所繫，雙方就有結構性的戰略矛盾。[35]從現實主義者關心的國家安全角度來看，[36]最有能力威脅美國者首推中共與俄國，而她們目前都無意與美國攤牌。所以歐巴馬政府仍有餘裕在國際政治與軍事領域維持現狀，同時處理非傳統安全議題以及經濟議題。假如北京仍延續韜光養晦路線，歐巴馬政府亦可持續對中共採軟硬兼施的兩手策略，不會一味使強。美國當然也會繼續支持日本、韓國等中國大陸周邊國家，以避免北京變得過於強大。華府仍然會採行離岸平衡政策，支持日本抗衡中共(也包括支持菲律賓抗衡中共)、支持西歐抗衡俄國。由於俄國對美國的經濟價值較小，所以華府可以對其實施經濟制裁。中國大陸的市場遠大於俄國，連日本也望塵莫及，對於美國企業與勞工都不可或缺，因此華府會對北京採行相對穩健的政策。

413/2717102.html

[35] 陳一新，「從歐巴馬就職演說看美國內外政策走向與臺美『中』關係」，**展望與探索**，第 11 卷第 2 期（2013 年 2 月），頁 22~23。

[36] 唐欣偉，「歐巴馬近期外交政策評析」，**全球政治評論**，第 49 期（2015 年 1 月），頁 7~12。

第四節 菲國南海 9 段線仲裁及中、美反應

在菲律賓 2014 年 3 月向國際仲裁法庭正式提交訴狀之前，菲、中在南海議題上是相對地緩和、並未如此針鋒相對，甚至曾出現有共同開發南海資源的合作計畫。[37]

有鑒於聯合國要求各會員國必須在 2009 年期限內釐清所屬島嶼界線，菲方乃於 2009 年初修訂「領海基線法」，選取或修改領海 101 個基點以劃定其群島國基線，嗣於 2009 年 4 月 8 日向聯合國「大陸礁層界限委員會(CLCS)」遞交延伸大陸礁層申請文書。2013 年 1 月 22 日，菲律賓政府向中共駐菲大使館提交書面照會（內含其相關權利主張、依據理由和其所指派仲裁員），針對南海爭端提交聯合國國際海洋法庭仲裁。2 月 19 日，中方表示對該照會及所附通知不予接受並將其退回，對外宣布拒絕仲裁。[38]菲方所提仲裁主要有 4 點請求：中共的南海 9 段線是無效的、中共在黃岩島占領的僅僅是岩礁、中共在 9 段線內的水下設施是非法的、中共在海上對菲國人民的騷擾是非法的。2014 年 2 月 5 日，美國國務院東亞事務助理國務卿丹尼爾•拉塞爾（Daniel Russell）在國會聽證會上強硬表示，中共應該就南海 9 段線做出澄清；指責中共一直運用歷史權利為證據要求南海島嶼與相關海域享有主權的聲索行動，「違背」了國際法慣例；強調沒有一個國家可以基於歷史權利提出海域主權要求，在海洋島嶼主權權利的相互關係上也沒有任何一個國家可以繞開沿岸國的事實來提出主權主張。拉塞爾將中國歷來所堅持的南海 9 段線視為「既沒有當代國際法根據，又成為了南海局勢不穩定的根源」。拉塞爾的講話，是美國政府第一次要求中共澄清 9 段線，也是美國

[37] 2005 年 3 月，中國海洋石油公司、越南石油天然氣公司、菲律賓石油公司在馬尼拉簽署「南中國海(南海)協議區三方聯合海洋地震工作協議」，分別由中國大陸負責採集數據、越南負責處理數據及菲律賓負責解讀數據。

[38] 曹群，「南海爭端與國際仲裁：菲律賓之妄訴」，**國際問題研究**，2013 年第 4 期，http://www.ciis.org.cn/gyzz/2013-07/23/content_6346333.htm。

政府高官第一次含蓄地否認了 9 段線的合法性。[39]2014 年 3 月 30 日，菲方向國際仲裁法庭正式提交訴狀，指控中共南海 9 段線違反「聯合國海洋法公約」。旋即，美國公開表態，力挺菲國所提南海國際仲裁案；其次，華府持續加壓，要求兩岸釐清南海 9 段線或 U 形線的法律性質和地位，以及回答此主張是否與國際法，尤其是「聯合國海洋法公約」相抵觸；第三，美國國務院強化其所持通過「南海行為準則」的立場，表示不容再拖延下去；第四，要求中國大陸尊重國際法相關規定，不得以威嚇、脅迫、或使用武力的方式去改變南海現狀。[40] 2014 年 10 月 7 日，中共駐聯合國常任代表劉結一致函聯合國秘書長潘基文，北京拒絕馬尼拉提出的南海「三重行動方案」（Triple Action Plan）。此間。北京提出「雙軌思路」模式抗衡馬尼拉的「三重行動方案」。所謂「雙軌思路」模式，是指由直接當事國通過友好協商談判尋求和平解決爭議，而南海的和平與穩定則由中國大陸與東協國家共同維護。至於「三重行動方案」則分為：「立即」階段，停止可讓南海緊張升級的行動，包括大舉移民至無人島嶼或大興土木；「中期」階段，完全及有效落實南海行為宣言，儘快推出具約束力的南海行為準則；「最終」階段，依國際法擬出和平解決機制，為爭議取得最終且持久的解決之道。[41]

對於南海 9 段線仲裁案，學者、專家分析未來可能演變，有幾個主要看法：澳大利亞國防學院亞洲安全問題專家塞爾（Carl Thayer）認為，[42]中共在仲裁法庭限期答辯前發表立場文件，一定程度上將使部分法官至少對中共立場有些許掌握與瞭解；法官另將審議美國務院在中共發表立場文件前提出之研究報告，報告載明美方認為中共「9 段線」所持根據含混，結論並指中共主權聲索缺乏國際法基礎。維吉尼亞大學海洋法暨政策副主任諾奎斯特（Myron Nordquist）認為，仲

---

[39] 朱鋒，「東亞安全新態勢：海洋領土爭議與大國權力競爭」，**中共中央對外聯絡部網站**(轉載自當代世界 2014 年第 4 期)，http://www.idcpc.org.cn/globalview/sjzh/1404-1.htm

[40] 宋燕輝，「美國介入南海法律戰，台灣如何因應？」，**信報財經新聞網**，http://www2.hkej.com/commentary/finanalytics/article/362510/。

[41] 「菲陸南海之爭 聯合國關戰場」，**今日新聞網**，2014 年 10 月 24 日，http://www.nownews.com/n/2014/10/24/1472455

[42] 「對北京南中國海領土主權聲索的挑戰升溫」，**美國之音中文網**，http://www.voachinese.com/content/south-china-sea-beijing-20141215/2559328.html. (檢視日期:2015 年 3 月 27 日)

裁法庭將發現其對此案並無司法管轄權，中共選擇退出仲裁，理由是海洋法公約中有關「涉及歷史性所有權爭端」之條款，而此案的確涉及歷史性所有權；仲裁法庭若無司法管轄權，將要求和解，雙方須透過中立第三方調解，惟雙方亦無義務遵守第三方建議；若法庭認定此案並不涉及歷史性所有權，則對此案具司法管轄權，而將發布裁決由安理會執行，惟中共係安理會常任理事國，擁有否決權。菲律賓大學海洋事務及海洋法研究所主任傑伊•巴湯巴卡(Jay Batongbacal)認為，[43]菲律賓提出的南海仲裁案並不涉及主權問題，而是針對中共在有爭議的「西菲律賓海」島礁的活動是否符合聯合國國際海洋法公約的規定。北京政府表明不參與和不承認國際仲裁，不過卻在 2014 年底公開發布一個立場文件，這個行動本身對中共是一個風險。由於中共未對菲律賓的訴求向國際法庭提出反駁文件，這與其一再表明不參與仲裁的立場一致，但外交部卻對公眾和媒體發布了一個立場文件，解釋他們反對這個仲裁案的法律理由。對中方來說，這可能是一個冒險的做法，因為他們說是不參與仲裁，但公開發布這個立場文件在某種程度上算是一種參與，它會造成一種不公平的負面效果，因為他們等於是在法庭外辯論他們的案子。巴湯巴卡認為仲裁案可能發展有 4 種可能性，包括國際法庭不受理此案、同意審視證據但不做出勝負裁決、對菲律賓的訴求做部分裁決、或完全同意菲律賓的訴求。然而無論是哪一種發展，其結果對中國影響都不大，因為中國不但不會停止在當地海域的活動，還可能加快填海造陸的作為、製造更多區域緊張。

2015 年 3 月 23 日，抵達日本訪問的印尼總統佐科威（Joko Widodo），行前接受日本「讀賣新聞」訪問時表示，[44]中共以「9 段線」為界宣稱擁有南海大部分主權的主張，是沒有法律依據的。這是佐科威自 2014 年 10 月上任後，首度對中共的「9 段線」表達明確立場。他在訪問中強調，印尼希望在這個亞洲最棘手的領土爭議中，維持「公正調解人」的角色。

---

[43]「菲律賓向仲裁法庭提交補充文件」，**美國之音中文網**，
http://www.voacantonese.com/content/maritime-20150316/2683319.html(檢視日期:2015 年 4 月 5 日)

[44] 「印尼總統：中國南海主張於法無據」，**自由時報**，
http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/865507(檢視日期:2015 年 3 月 27 日)

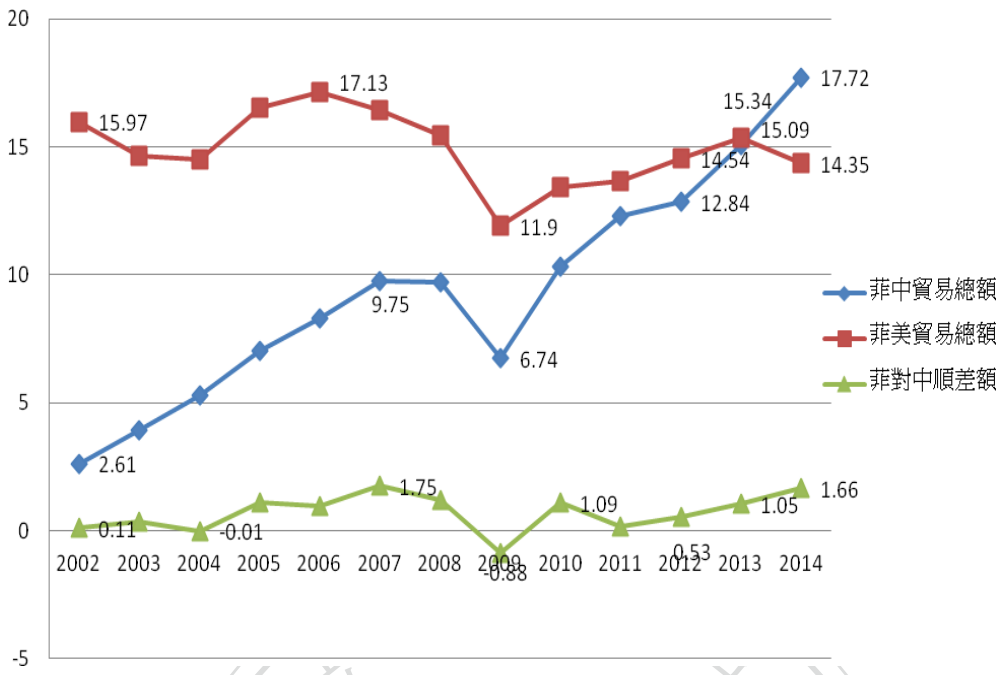
第五節 小結

國內學者廖舜右、蔡松伯在「新古典現實主義與外交政策分析的再連結」一文中，綜合多位國際關係研究學者的看法，認為一國外交政策可簡化為兩種基本意向，也就是改變現狀與維持現狀，而不同意向在國際與國內面的組合，則可以區分成:「制衡」、「扈從」、「避險」、「適應」等四種不同的外交政策類型。[45] 由於「避險」與「適應」的概念較難區隔，茲予簡化為「制衡」(balancing)、「扈從」(bandwagoning)與「避險」(hedging)三種類型，以便於解釋菲、中、美的三角關係。所謂的「制衡」，是指菲律賓選擇與美國合作以制衡崛起後的中國；所謂的「扈從」，是指菲國追隨中國，在老大哥的庇蔭下獲得國家安全的保障與經濟上的利益；所謂的「避險」，是指避開靠中或靠美選邊站的風險，追求國家風險最小化、利益最大化的策略。雖然這三種類型無法代表所有的外交類型，但有助於理解菲國決策者形成外交政策所考量的影響因素，尤其是在冷戰後時期面對中國崛起，是要採取「制衡」策略，以求維持均勢的現狀，或是採取「扈從」，以求跟隨大國獲利，抑或是分散風險的「避險」作法，本文試藉由上述跨層次分析的概念，來探討影響菲國外交政策之美、中因素，並試圖提出描述與解釋現實政策。

以下，試從菲中、菲美之間的貿易總額數據來檢視亞羅育、艾奎諾三世採行避險策略所獲成效。

---

[45] 廖舜右、蔡松伯，「新古典現實主義與外交政策分析的再連結」，**問題與研究**，第 52 卷第 3 期(2013 年 9 月)，頁 52~61。



資料來源：筆者自製，參考菲律賓貿工部 The Philippines Department of Trade and Industry, http://www.dti.gov.ph/dti/index.php?p=3；劉育麟，「美中拉扯下的的避險戰略—新加坡與菲律賓避險成效之實證檢驗(2002-2012)」，國立政治大學國際事務學院 2014 年研究生論文發表會。

圖 4：**2002-2014 年菲中、菲美的貿易關係 (單位：十億美元)**

從上圖可知，亞羅育執政後的 2002 年至 2008 年，菲中貿易總額逐年升高，從 2002 年的 26 億美元來到 2007 年的 97 億美元，顯示亞羅育避險策略頗具成效，2009 年雖驟跌至 67 億美元，但是艾奎諾三世 2010 年 6 月接續執政後，菲中貿易額持續攀高，2012 年來到 128 億美元、2014 年突破新高來到 177 億美元。菲美貿易總額部分，則維持在 120 億至 170 億美元之間。亦或可解讀為菲美之間的區域安全夥伴關係變化不大，然而菲中之間的經濟夥伴關係卻是逐年加深，不論是中國大陸赴菲投資從 2014 年之後有快速增長的趨勢，同樣的菲律賓依賴中國大陸廣大市場的程度，也是迅速攀升。另一個值得觀察的議題是，中共主席習近平於 2013 年 10 月 2 日在印尼雅加達首倡籌建亞洲基礎設施投資銀

行（Asian Infrastructure Investment Bank，AIIB，簡稱亞投行），[46]2014 年 10 月 24 日，中共與、印度、新加坡等 21 國在北京正式簽署「籌建亞投行備忘錄」，印尼於同(2014)年 11 月 25 日簽署備忘錄，成為亞投行第 22 個創始會員國。美國因認亞投行的成立與其國家利益衝突，抱持保留態度，並試圖勸說其盟友不要加入，然而效果不彰。2015 年 3 月 12 日英國率先申請加入，成為首個加入的歐洲國家、西方國家、政經大國，隨後，法國、義大利、德國等重量級國家也表態跟進。截至 2015 年 4 月 15 日，亞投行創始成員國確定為 57 個，其中域內國家 37 個、域外國家 20 個。東協 10 國全數加入，歐盟 28 個成員國中有 14 國加入。亞投行發展的熱烈情況，恐怕是出乎美國的意料之外。當初，中共創會宗旨是在「促進亞洲地區建設和經濟一體化進程，向東協等發展中國家的基礎設施建設提供資金。」，最終卻是吸引世界各國前仆後繼加入。無疑地，避險策略不僅在發展中國家常拿來當作外交利器，更成為大國主導國際局勢的尚方寶劍。

其次，菲律賓因所處的地理位置，成為南海出入口的關鍵扣環，美菲同盟的戰略目的當然是在圍堵中國大陸，那麼，中共的態度又是如何?觀察中共國家主席習近平上臺後於 2012 年 10 月出訪東南亞國家印尼、馬來西亞，隨後中共總理李克強出訪泰國、越南等國，刻意不出訪菲律賓，此舉甚具外交意涵，旨在警告菲律賓切勿把「兩手策略」玩得太過火，希望菲國猛然覺醒，在南海主權紛爭上不要玩火自焚。因為隨著大陸經濟迅速崛起，未來趨勢必然是菲國基礎建設與經濟依賴中國大陸遠大於美國，既然要當東協經濟上的好夥伴，就不該淪為美國防堵的馬前卒。此一論述方向若正確，南海的緊張情勢應更甚於東海，而菲律賓又將成為中共重擊突破的首選目標，持續觀察中共與菲律賓的互動，相形重要且具指標意義。

---

[46] **維基百科**，
http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%e4%ba%9a%e6%b4%b2%e5%9f%ba%e7%a1%80%e8%ae%be%e6%96%bd%e6%8a%95%e8%b5%84%e9%93%b6%e8%a1%8c

最後，有關前述菲學者傑伊•巴湯巴卡的分析，「北京政府表明不參與和不承認國際仲裁，不過卻在 2014 年底公開發布一個立場文件，這個行動本身對中共是一個風險。由於中共未對菲律賓的訴求向國際法庭提出反駁文件，這與其一再表明不參與仲裁的立場一致，但外交部卻對公眾和媒體發布了一個立場文件，解釋他們反對這個仲裁案的法律理由。對中方來說，這可能是一個冒險的做法，因為他們說是不參與仲裁，但公開發布這個立場文件在某種程度上算是一種參與，它會造成一種不公平的負面效果，因為他們等於是在法庭外辯論他們的案子。」就現實主義的第三個公設國際體系是「無政府狀態」的觀點，北京政府表明不參與和不承認南海爭端的國際仲裁，充分反映出一般人對於國際法的印象，認為「國際法對各國行為的拘束力極為有限，聯合國及國際組織對於各國行為經常是無力管理，各國對於不利本國利益的仲裁，總是抱持不合作態度，國際規約也莫可奈何」。然而，現今的國際社會真的是處於這樣的「無政府狀態」?如果國際仲裁不具任何約束力，那麼，中共在南海爭端上，又何必費盡唇舌向國際社會解釋他們反對仲裁案的法律理由?事實上，國際法仍發揮了某種的效用，這與普世的感受狀態：「國際法僅規範武力的使用、國際法經常被輕忽、法律是禁制性的、軍事衝突為常態」，實際情況卻有很大的差異，因為國際法幾乎規範了所有國際活動的面向，也經常是被遵守，法律具有協助性，而軍事衝突僅是例外情形。

國立政治大學 National Chengchi University

第四章　菲律賓南海政策探析

第一節 菲國南海權益的主張依據與爭議

菲律賓於 1935 年制定的第一份憲法說明菲國領域涵蓋 1898 年美西巴黎條約、1900 年華盛頓條約及 1930 年美英劃界公約的「國際條約界限(International Treaty Limits，簡稱 ITL)」內所有島礁及所有水域。[1]1973 年制定的第二份憲法第一條則明定：「國家領域涵蓋菲律賓群島，環繞在群島內所有島嶼和水域均屬之，以及菲律賓擁有主權或管轄之其他領域，包括陸塊、水域及空域，涵蓋領海、海床、底土、島嶼間夾礁層及其他海域下層陸塊。群島之島嶼間環繞、間夾及往來之水域，不論其寬度和距離，均屬菲律賓內水一部分。」

1898 年美西巴黎條約中，西班牙同意以 2000 萬美元代價將菲律賓群島及其附屬島嶼讓予美國，由於菲律賓為洋中群島，島礁數量極多，分散各處，美國當時為防範西班牙將某些島礁藏匿不交出，決定採經緯度劃界方式，規定界限內所有島嶼均屬西班牙應割讓範圍。未久，美國發現蘇祿王國領有之某些島嶼未在巴黎條約割讓範圍內，爰與西班牙續於 1900 年 11 月 7 日簽署華盛頓條約，美國以 10 萬美元再向西班牙購買蘇祿群島及以南的島嶼領土。至此，西班牙在菲律賓殖民地始全數轉移予美國。1930 年美國與英國締結劃界公約，釐清在北婆羅洲保護地之海域歸屬，劃定界限以北及以東島礁為美國領有，界限以南及以西島礁為英屬北婆羅洲領有。菲律賓傳承自美國的領域在前揭三條約架構下確立，但當時的界限並未包括黃岩島（Scarborough Shoal，又稱民主礁）、卡拉揚群島（Kalayaan Island Group)及沙巴(Sabah)，這些領域主張均屬其後行政或立法下的產物。[2]1946 年 7 月，菲律賓政府將位於巴拉望島（Palawan）以西 200 海浬的南沙群島「納入國防範圍」。1947 年，菲律賓副總統兼外長加西亞（Carlos P.Garcis）

[1] 蒲國慶，「菲律賓領域主張之演進」，**台灣國際法季刊**，第 9 卷第 2 期(2012 年 6 月)，頁 125。
[2] 蒲國慶，「菲律賓領域主張之演進」，頁 123-148。

再次基於安全理由要求國際社會把日本戰時占領的「新南部島嶼」交給菲律賓。1951 年舊金山合約簽署後，菲律賓聲稱，根據該條約有關日本放棄南沙、西沙群島所有權的規定，南海有關島嶼已經處於盟軍託管之下，菲律賓政府及其國民應有權進入這一開放的海域。[3]至於菲律賓對南沙群島的「發現」，始於 1956 年菲律賓馬尼拉航海學校校長克洛馬（Tomas Cloma）帶領學生考察南沙群島，聲稱「發現」並「占有」南沙群島中面積 64,976 平方海浬的群島、沙洲、珊瑚礁和漁場，並將其命名為「自由地」。[4]1974 年 12 月，克洛馬把「自由地」的所有權「轉讓」給菲律賓政府。1970 年至 1971 年，菲律賓先後占領馬歡島（菲名 Lawak；國際標準名 Nanshan）、南鑰島（菲名 Kota；標準名 Loaita）、中業島（菲名 Pagasa；標準名 Thitu）、北子礁（菲名 Parola；標準名 Northeast Cay）、西月島(菲名 Likas;標準名 West York)、費信島(菲名 Patag;標準名 Flat Island)。1978 年，菲律賓再占楊信沙洲（菲名 Panata；標準名 Lankian Cay）；1980 年，又占司令礁（菲名 Rizal Reef；標準名 Commodore Reef）。[5]1999 年 5 月 9 日，菲律賓海軍 1 艘破舊的坦克登陸艦駛往仁愛暗沙(菲名 Ayungin；標準名 Second Thomas Shoal、大陸稱仁愛礁)，聲稱船底漏水，不得已「坐灘」在仁愛暗沙西北側礁坪，長期駐守數名士兵，採用定期輪換艦上人員的方式，形成菲律賓對此礁的實際控制。中共外交部發言人華春瑩於 2013 年 4 月 26 日在例行記者會上表示，菲律賓侵占的 8 個南海島礁具體名稱，包括馬歡島、費信島、中業島、南鑰島、北子島、西月島、雙黃沙洲（Loaita Nan) 和司令礁。[6]其中並未包括仁愛暗沙，中共官方認為仁愛暗沙在其實際控制下。

總統馬可仕(Ferdinand E.Marcos)於 1978 年發布第 1596 號行政命令，以歷史、無主地、先占及鄰近原則等理由，將包括太平島(由中華民國實際占領)等大

---

[3] 鞠海龍，「菲律賓南海政策：利益驅動的政策選擇」，**當代亞太**，2012 年第 3 期，頁 80。
[4] Foreign Service Institute,*The Philippines and the South China Sea Islands*(Manila, 1993),p.11.
[5] 林正義，「十年來南海島嶼聲索國實際作法」，**南海政策回顧與展望研討會**(2003 年 3 月 29 日)。
[6] 「外交部：通過雙邊談判解決領土和海洋劃界爭議」，**中華人民共和國中央人民政府**，http://www.gov.cn/jrzg/2013-04/26/content_2391187.htm(檢視日期 2014 年 5 月 20 日)

部分南沙群島劃入卡拉揚群島行政轄區，隸屬巴拉望省（ Province of Palawan）。然而，菲方 1978 年的第 1596 號行政命令，晚於我內政部 1947 年制定南海諸島位置圖之「U 形線」 (又稱「11 段線」)後，時間長達 31 年之久。[7]

1982 年「聯合國海洋法公約」中規定，群島國[8]可以採用群島基線作為領海基線，基線以外 12 海浬係為領海，基線以內的水域稱為群島水域，皆屬該群島國的主權管轄範圍，而所謂群島基線係指連接群島最外緣各島和各乾礁最外緣各點的直線。群島國主權及於群島水域的上空、海床和底土，以及其中所蘊藏的資源。[9]菲律賓政府為符合前揭公約規定，由國會於 2009 年初修訂「領海基線法」，選取或修改領海 101 個基點以劃定其群島國基線，此法案於同年 3 月由總統亞羅育簽署生效，將部分南沙島礁及中沙群島的黃岩島納入所屬島嶼，適用「島嶼制度」(regime of islands)，在「群島主權」下，菲律賓首次以法律形式納入黃岩島為其領土，及劃入官方地圖。[10]菲國外交部嗣以此為依據於 2009 年 4 月 8 日向聯合國「大陸礁層界限委員會(CLCS)」遞交延伸大陸礁層申請文書，明確說明菲國申請資料係依據公約規定而作，包括所選取基點、基線內為菲國群島水域，基線外(12 海浬)領海亦是依據公約規定繪測。[11]

菲律賓不斷透過國內法等形式充實其南海權益主張之依據，然而，菲律賓主張之依據始終圍繞在「無主地、先占及鄰近」等理由，單方面強調其主張之正當性，卻有違歷史及國際法原則，存在著缺陷與爭議。首先，菲律賓以地理接近為由對南海部分島礁提出權利主張，在國際法原則上存在著缺陷。例如，菲律賓主張在民答那峨島南方之帕瑪斯島（Palmas）應屬美國領土(菲律賓獨立後自然就可成為菲國領土) ，然而，海牙國際法庭仲裁法院瑞士籍獨立仲裁員胡伯(Max

---

[7] 蒲國慶，「菲律賓領域主張之演進」，頁 136。

[8] 所謂群島國(archipelagic state)係指全部由一個或多個群島所構成的國家，並可包括其他島嶼。群島國制度是由菲律賓、印尼、斐濟、模里西斯等群島國於 1958 年聯合國海洋法會議中首先提出。

[9] 王冠雄，「菲律賓群島基線劃分群島海域問題之探討」，**中華民國外交部**(文件檔)。(檢視日期 2014 年 5 月 20 日)

[10] 林正義，「菲律賓處理黃岩島衝突的策略」，**戰略安全研析**，第 85 期(2012 年 5 月)，頁 13。

[11] 蒲國慶，「菲律賓領域主張之演進」，頁 132。

Huber)於 1928 年裁定帕瑪斯島屬於荷蘭，[12]駁回美國關於地理連續性(接近)的領土主張，理由是地理因素並不能作為確定領土主權依據。菲律賓力主「接近」原則，以求獲得國際社會認同與聲援，在「視覺」上而言是有說服力的，因為從地圖上來看，黃岩島、美濟礁這些爭議島礁，緊鄰菲國呂宋島、巴拉望島，就像是菲律賓的後院。大陸學者則普遍認為，菲律賓以「接近」原則作為聲索的主要理由，是相當荒謬的。學者劉鋒就列舉了諸多例子加以駁斥，[13]如希臘在愛琴海的許多島嶼離土耳其海岸僅有 3 海浬，但這些島嶼卻不屬於土耳其；英吉利海峽中間的海峽群島離法國海岸最近不過 5 海浬，但卻屬於英國管轄；北美的聖皮爾島、密克隆島離加拿大紐芬蘭海岸僅約 12 海浬，卻屬法國管轄、加拿大對此不主張權利。若按照菲方的邏輯來主張島礁主權，世界地圖恐怕要重新劃分了。其次，二戰後，中華民國政府根據 1943 年 12 月簽署的開羅宣言及 1945 年 7 月簽署的波茨坦宣言，1945 年 10 月 25 日收復臺灣，1946 年 12 月 9 日收復西沙群島及南沙群島，並於 1947 年 12 月 1 日，由中華民國內政部重新審定南海諸島地名 172 個，進行公告及出版「南海諸島位置圖」，以「11 段斷續線」[14](即「11 段線」)，標定中華民國南海諸島及其鄰近海域的主權及管轄權範圍。克洛馬於 1956 年始聲稱「發現」並「占有」南沙群島，以此作為菲律賓主張南海權益來源的依據是有爭議的。然而，儘管強調對於主權爭端不採取任何立場的美國，卻是多次指責大陸破壞區域現狀。[15]不僅美國總統歐巴馬敦促中國大陸成為負責任的利益攸關方，遵守國際規範與法律，並以此作為解決海洋爭端的基礎。在國際要求大陸提報的截止日前夕，[16]華府國務院還公布一份「海洋界線—中國在南海的海洋主張」報告，該報告根據國際法認為主張歷史性主權需具備三個要件：第一是明確的水域範疇；第二是持續不間斷的主權實際控制；第三是他國對此不提異議。

---

[12] 蒲國慶，「菲律賓領域主張之演進」，頁 140。
[13] 劉鋒，**南海開發與安全戰略**（海口：學習出版社、海南出版社，2013 年），頁 108。
[14] 中華人民共和國於 1953 年將 11 段線中的北部灣 2 段刪掉，成為 9 段線。
[15] 王瑋琦，「大陸對南海國際仲裁案之法律戰」，**清流**，2015 年 3 月號，頁 18~21。
[16] 2014 年 6 月 5 日，位於荷蘭海牙的國際仲裁法庭發出庭令，要求中共於 6 個月內，對菲律賓提出的中、菲南海領土爭議提出抗辯。

美方認為，大陸沒有一項合格，因此認定中方「9 段線」的說法不符合「聯合國海洋法公約」。事實上，區域國家對大陸主權主張的異議，與菲律賓、越南企圖以國際法庭作為法律戰較量的場域，讓刻意錯過仲裁期限的中共再度陷入法律戰不利之境。中共如何因應已成為地緣政治討論的熱點。[17]

第二節 菲國南海政策趨動因素

在探討菲律賓南海政策的趨動因素之前，必須對菲律賓這個國家的地理、政治、經濟、軍事等概況有一個基本的描繪。

菲律賓係位於東南亞的一個群島國家，處於西太平洋，北隔呂宋海峽與臺灣相望，南隔西里伯斯海與印尼相望，西隔南海與越南相望，東邊為菲律賓海。菲律賓群島由 7,107 個島嶼組成，面積約 30 萬平方公里，海岸線總長 36,289 公里，居世界第 5 位。全國有 200 多座火山，其中活火山 21 座。地理上主分為呂宋(Luzon)、維薩亞斯(Visayas)和民答那峨(Mindanao)三大島群。國內人口約 9,300 萬，加上約 1,100 萬海外菲律賓人，總計人口超過 1 億人，人口數居世界第 12 名。[18]

國立政治大學 National Chengchi University

[17] 王瑋琦，「大陸對南海國際仲裁案之法律戰」，頁 21。
[18] **維基百科**，http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E8%8F%B2%E5%BE%8B%E5%AE%BE

資料來源：http://country.bridgat.com/big5/Philippine.html

圖 5：**菲律賓地圖**

菲律賓實行總統制，總統是國家元首、武裝部隊總司令。現行憲法於 1987 年 2 月 2 日由全民投票通過，實行立法、行政、司法三權分立政體；總統擁有行政權，由選民直接選舉產生，任期 6 年，不得連選連任；總統無權實施戒嚴法，無權解散國會，不得任意拘捕反對派；禁止軍人干預政治；保障人權，取締個人獨裁統治；進行土地改革。國會為最高立法機構，由參、眾兩院組成。參議院由 24 名議員組成，由全國直接選舉產生，任期 6 年，每 3 年改選二分之一席次，可連任 2 屆。眾議院由 250 名議員組成，其中 200 名由各省、市按人口比例分配，從全國各選區選出；25 名由參選獲勝政黨委派，另外 25 名由總統任命。眾議員任期 3 年，可連任 3 屆。本屆國會於 2010 年 7 月選舉產生，2013 年 5 月期中選舉改選半數參議員和全部眾議員。現任參議長德里隆（Franklin M. Drilon ）、眾

議長貝爾蒙特（Feliciano Belmonte,Jr.）。菲國目前有大小政黨一百餘個，大多數為地方性小黨。主要政黨和團體有：自由黨（Liberal Party、執政黨）、基督教穆斯林民主力量黨（LAKAS-CMD）、民族主義人民聯盟（NPC—Nationalist People's Coalition）、摩洛民族解放陣線（Moro National Liberation Front）、摩洛伊斯蘭解放陣線（Moro Islamic Liberation Front）、菲律賓共產黨（Communist Party of the Philippines）、民主行動黨（Aksyon Demokratiko）、地方發展優先黨（Promdi-Probinsiya Muna Development lnitiative）、改革黨（Reporma）、民主戰鬥黨（LDP-Lanban ng Demokratikong Pilipino）、民族黨（Nationalista Party）等。

菲國礦藏主要有銅、金、銀、鐵、鉻、鎳等 20 餘種。銅蘊藏量約 48 億噸、鎳 10.9 億噸、金 1.36 億噸。森林面積 1,579 萬公頃，覆蓋率達 53%，有烏木、檀木等名貴木材。水產資源豐富，魚類品種達 2,400 多種，金槍魚資源居世界首位，已開發的海水、淡水漁場面積 2,080 平方公里。地熱資源豐富，預計有 20.9 億桶原油標準能源。巴拉望島西北部海域有石油儲量約 3.5 億桶。公路總長約 20 萬公里，水運總長 3,219 公里，空運有機場 163 個。2013 年國內生產總值 (GDP)2,722 億美元、人民平均所得 2,792 美元、GDP 增長率 7.2%、通貨膨脹率 3%、失業率（2014 年 4 月）7%。

菲武裝力量由正規軍、預備役和準軍事部隊組成，其中正規軍總兵力 12.7 萬人。陸軍 8.6 萬人，編成 10 個步兵師、1 個輕型裝甲旅、5 個工兵旅等。海軍 2.3 萬人，分別隸屬 7 個海軍部隊。空軍 1.8 萬人，計有 3 個空軍師、8 個作戰與支援聯隊等。國家警政署於 1991 年 1 月成立，隸屬於內政部，警力 9.55 萬人，在各地區、省、縣、市、鎮均設有指揮部及警察局。2013 年國防預算 898 億披索。[19]

[19] **中共外交部網站**，
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/yz_603918/1206_604162/1206x0_604164/

在討論國際政治事件的起因時，修昔底德（Thucydides）常用三個因素來探討：[20]利益、恐懼及榮耀。延伸此一概念，茲將菲律賓南海政策的趨動因素，也歸結於此三大要素。

一、利益因素：這包含海洋資源的利益、能源 (石油、天然氣) 的利益、國內利益團體(政客、軍方、軍火商)透過要求政府擴充軍備來獲取利益等原因。1969年，聯合國暨遠東經濟委員會發布探勘調查報告，結果顯示南海地區蘊藏著豐富的石油與天然氣。[21]據估，南海的石油與天然氣蘊藏量，約有 1.3 兆桶的石油與 900 萬億立方英尺或 25 萬億立方公尺的天然氣含量。[22]根據國際能源總署(IEA)統計，2010 年，石油占菲律賓一次能源消耗總量的 35%，其在 2010 年的石油消耗量為每天 28.2 萬桶。[23]此外，在東亞 9 國（菲律賓、中華民國、中國大陸、日本、新加坡、印尼、馬來西亞、泰國及韓國）之中，菲律賓因本國油氣資源較少，必須仰賴沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國作為進口來源，其中來自沙烏地阿拉伯的原油進口占菲律賓原油進口總值達 65.1%，對於單一國家的原油依賴程度是東亞 9 國之中最高的，亦使菲國能源進口潛存著危機。[24]是以，菲國希望擴大自身的石油產量，以減少對進口石油的高度依賴，最佳途徑就是從南海豐富的石油與天然氣來開發取得。至於中國大陸在南海的開發目標，是在 2015 年達到 50 萬桶油當量的石油和 100 萬桶油當量的天然氣產量，並在 2020 年達到在 3,000 公尺深的海域開發出 1 萬桶油當量的石油產量。[25]中共與菲律賓同樣也是高度覬覦南海能源。

在國內利益團體(政客、軍方、軍火商)方面，從菲律賓近代發展的歷史來看，軍方在菲國政治局勢發展中扮演著重要角色，獲得軍方的支持對於

---

[20] 「“修昔底德陷阱”是怎麼回事」，**中國經濟網**，http://big5.ce.cn/gate/big5/views.ce.cn/view/ent/201402/17/t20140217_2310711.shtml(檢視日期 2015 年 3 月 28 日)

[21] 轉引自鞠海龍，「菲律賓南海政策：利益驅動的政策選擇」，頁 80。

[22] Jane Perlez,“Rising Stakes in South China Sea,” *International Herald Tribune*,June 1,2012.

[23] 轉引自趙洪，「南海爭端下中國與菲律賓關係前景」，頁 31。

[24] 郭迺鋒、林崑峯，「全球原油產量之空間分佈與東亞國家原油進口網絡分析」，**地理資訊系統季刊**，Vol.5 No.1(2011 年 1 月)，頁 16~19。

[25] 轉引自趙洪，「南海爭端下中國與菲律賓關係前景」，頁 29。

取得政權與鞏固執政權，具有舉足輕重的關鍵要素，也因此，領導者向軍方的勢力與利益妥協，是可以理解的。南海爭端提供菲國執政者增加軍備、武器設施的正當性，政府增加軍費就象徵著政客、軍方、軍火商(通常由政治家族把持)得以爭食利益豐厚的一塊大餅，軍費愈多、大餅愈肥美，南海爭端愈是升高，這些利益團體就能取得愈多利益。根據香港文匯報 2012 年 5 月 24 日報導，[26]菲律賓政府正致力於通過一項 700 億披索的國防預算，加速採購新型武器裝備，以推動軍事現代化。菲國利益團體勢將更加堅定支持艾奎諾三世激進的南海政策。2015 年 5 月 7 日，菲律賓參議院國防和安全委員會於就中共南海島礁建設活動召開聽證會，[27]菲國軍方及多位政府高層出席。菲武裝部隊總參謀長卡塔潘（Gregorio Catapang）表示，中共在南海活動，除在南沙群島中 7 個礁石上進行施工，並實際占領位於呂宋島 Zambales 省外海的黃岩島。軍方要求增加軍備現代化經費，盼至少獲得年度預算 1%(相當於 260 億披索)作為軍隊現代化計畫，此係基本要求，因就防務需求而言，軍方已無太多時間。若卡塔潘的建議獲得菲政府採納，2015 年可望增加軍備經費至 260 億披索。

二、恐懼因素：這是以國家安全為出發點，主張菲律賓必須有免於國家安全遭受威脅的考量。1946 年 7 月，甫獨立的菲律賓政府即宣示，出於國家安全的考量，菲律賓擬將位於巴拉望島(Palawan)以西 200 海浬的南沙群島「納入國防範圍」。[28]從地緣政治來看，南海是通往麻六甲海峽的咽喉要道，是主要的國際海上運輸線(SLOCs, sea lines of commerce)之一。從離岸平衡(offshore balancing)的概念來看，[29]不管是美國將菲律賓視為「大國平衡」策略中重返

---

[26] 「菲擬增軍備採購 中方斥頻頻挑釁」，**香港文匯報**，http://paper.wenweipo.com/2012/05/24/YO1205240005.htm(檢視日期 2015 年 3 月 30 日)

[27] 「菲律賓軍方要求大幅增加軍費」，**新華網**，http://big5.news.cn/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2015-05/07/c_127776273.htm

[28] 張明亮，**超越僵局：中國在南海的選擇**（香港：社會科學出版社，2011 年），頁 190。

[29] 李曄、張楊，「“離岸平衡手”與遏制中國－兼論美國東亞安全戰略下的西藏政策」，**東北師大**

亞洲的馬前卒，抑或是菲律賓將地緣優勢當作籌碼，將美國引為後背靠山，其實都離不開現實主義國家之間「相互利用」的基本公設(「國家行動的唯一原則是基於成本效益的理性計算」)。當然，菲律賓在南海議題上採取相關強勢作為，除了有國家安全的考量之外，也與美國重返亞洲戰略頗有關連。從美國重返亞洲的地緣戰略觀點來看，欲實踐重返亞洲，其核心策略就是必須對中國大陸形成軍事與外交之圍堵。美國對於中共的軍事部署，可以分為東亞與東北亞(日本、韓國、臺灣)、東南亞(泰國、新加坡、菲律賓、馬來西亞、越南、緬甸、印尼)、南亞(印度、巴基斯坦)、中亞(阿富汗及中亞五國哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克及土庫曼)與北亞(蒙古、俄羅斯) ，從東北亞－東南亞－南亞的軍事部署可以稱為「C 型包圍」，而連結到中亞及蒙古，則形成「O 型包圍」。然而不論是 C 型或 O 型，未來美軍計畫將全球六成的海軍力量投入在亞洲，強化島鏈的軍力，同時也完成其戰略東移的計畫。[30]由於美國與菲律賓曾是殖民母、屬國關係，這層歷史因素使得美、菲外交比起其他東南亞國家來得密切。1951 年，美國與菲律賓簽定「美菲共同防禦條約」，自此美國得以駐軍菲律賓，成為其反共前沿。[31]菲律賓軍方的角色在南海政策上頗具影響力，因為菲律賓軍方參與政治事務已成為菲律賓決策運作中的一環。冷戰結束後，菲律賓曾試圖脫離與美國的關係並建立自身的獨立防務體系，但礙於資金的不足與參議院的反對，其本身國防現代化的計畫未能達成。1990 年代末期之後，特別是在美濟礁事件後，菲律賓轉向與美國建立密切的關係。911 事件後，美國增加對菲律賓在反恐行動上的地面軍事援助。隨著美國反恐戰爭的結束，如果菲律賓仍希望得到美方的軍事援助，勢必要利用南海爭議來進一步強調中共的威脅力量。[32]2015 年

學報， 2005 卷 2 期，頁 15。

[30] 趙祥亨，「從圍堵政策看美國的重返亞洲戰略—以美國的軍事外交為例」，**中國社會科學網**，http://www.cssn.cn/30/3005/300507/201209/t20120910_63286.shtml(檢索日期 2013 年 10 月 17 日)

[31] 趙祥亨，「從圍堵政策看美國的重返亞洲戰略—以美國的軍事外交為例」。

[32] 趙洪，「南海爭端下中國與菲律賓關係前景」，頁 31。

5 月 7 日，菲律賓國家安全顧問加西亞（Cesar P. Garcia, Jr.）在參議院國防和安全委員會聽證會上表示，據中共在菲國經濟海域大規模填海工程最新報告顯示，南海領土爭端已超越菲律賓所有國家安全問題，成為菲國最大安全威脅。故目前菲武裝部隊應專注對外防禦任務，兼負內部安全義務的部分應予解除，改由警方接手。

三、榮耀因素：包括國內民族主義的趨使，以及紓解不滿內部現況的政治團體壓力，或是選舉的考量等要素。舉世皆然，每個國家必然存在民族主義，只是伴隨著國家發展歷程，在目標上會有所轉變。以菲律賓而言，民族主義在 1990 年代之始發展到了高峰 (艾奎諾夫人執政末期、羅慕斯執政初期)。當時因冷戰結束、美國在菲使用軍事基地使用到期，菲國民族榮耀甦醒、反美情緒不斷高張，最終造成美軍基地全面撤離菲律賓。長期以來，由於菲南地區的武裝叛亂團體、伊斯蘭激進組織，相關分裂與恐怖活動導致社會動盪不安，民族主義關注焦點在內部安定與團結。近年來，隨著菲國當局與分裂勢力和解進程逐步推展下，民族主義關注重心已由「對內」轉向「對外」，南海主權與國家利益成為聚焦所在。在民族主義趨使、安全戰略調整之下，菲律賓武裝部隊也逐步從維護國內安全轉向強化領土防衛，高度關注西部海域(南海)動態，政策上則是加速軍隊現代化、建構軍事同盟(美國為主)，建軍重點也由陸軍轉向海軍、空軍為主。南海政策逐漸成為民族主義核心價值。榮耀因素另一個相當務實的出發點，在於紓解內部政治團體的壓力(或是選舉考量)。由於艾奎諾三世執政後，接連發生舉世震驚的馬尼拉香港遊客人質事件、[33]「廣大興」事件，[34]菲方處理過程失當，加上艾氏執政面臨困境，都促使艾氏利用南海議題轉移國內不滿情緒產生的政治壓力。舉例而言，艾奎諾三世在 2013 年 5 月的國會與地方期中選舉前夕，適巧發生廣大興案，

[33] 2010 年 8 月 23 日，前菲律賓警官 Rolando Mendoza 手持步槍，在馬尼拉市中心劫持香港旅行團一輛大客車(車上有二十多名人質)，事件最終導致 8 名香港游客死亡。

[34] 2013 年 5 月 9 日，臺籍「廣大興 28 號」漁船在臺、菲重疊經濟海域作業時，遭菲律賓海巡署公務船以機槍掃射，造成船長洪石成中彈身亡。

艾氏刻意展現強硬態度，藉以雕塑強人形象，助其在該次選舉中獲得大勝，[35]菲總統府發言人陳顯達甚至還在國際媒體前譏諷馬英九總統民調低，「我們的總統（艾奎諾三世）有 72% 的支持率」。[36]高舉「菲律賓榮耀」，無疑地可以成為凝聚菲國內部共識，更是賦予執政者巨大權杖的趨動誘因。

第三節 菲國執政者在南海政策中的選擇

自 1995 年發生菲、中美濟礁衝突以來，羅慕斯、埃斯特拉達、亞羅育、艾奎諾三世等 4 位總統，對於菲、中之間的島礁爭端，採取的策略可謂「大同小異」、卻也可以說是「大相逕庭」。所謂「大同小異」是指作為菲國的決策者，即使在面臨國內利益團體、不同時期的全球經濟大環境、政治派系與軍閥角力等條件差異之下，從現實主義「國家是單一行動者」、「國家行動的唯一原則是基於成本效益的理性計算」等觀點考量下，這 4 位總統在面對與中共的南海角力，其外交決策過程與輸出模式，是「大同小異」的，然而，領導者是要選擇正面衝撞、引進外力大張旗鼓或是避免軍事衝撞、迂迴採取法律戰的策略模式，4 位領導者卻是「大相逕庭」的。首先，菲國外交決策過程與輸出模式與大部分的民主國家是趨於一致的。菲律賓的憲政史上共經歷過四部憲法時期，分別是 1899 年的馬洛洛斯憲法 (Malolos Constitution)、1935 年的自治憲法 (Commonwealth Constitution)、1973 年的馬可仕憲法，以及 1987 年艾奎諾夫人時期的新憲法。1972 年，馬可仕基於私人野心，發布戒嚴令、修改憲法，將總統制改為議會制，以便繼續擔任總統兼總理。1981 年，馬可仕解除戒嚴令，並透過公民投票法修改憲法，將總統任期改為 6 年一任，沒有連任的限制。1987 年艾奎諾夫人的新憲法

[35] 「沒空理台灣？菲律賓期中選舉　總統艾奎諾三世大勝」，**東森新聞雲**，http://www.ettoday.net/news/20130515/207719.htm(檢視日期 2015 年 3 月 30 日)

[36] 「艾奎諾的高民調是虛幻的？」，**中華民國犯罪矯正協會**，http://www.corrections-cca.org.tw/index.php?do=anecdotal_info&id=5350(檢視日期 2015 年 3 月 30 日)

改為不得連任，這部憲法使菲律賓的政體又回到 1973 年以前的框架，即接近於美國式的總統制。[37]一直到現在。再者，國際和國內政治環境、行政部門的內部組織與官僚體制更迭、總統的領導風格、管理和政治策略，都是影響菲國決策過程的因素。[38]根據學者威廉•紐曼(William W.Newmann) 的研究，美國歷任總統都同時採取三種決策架構：最初的正式跨部會架構、高階官員與總統在正式架構外會商的非正式架構、總統特別信任一、二位顧問的心腹(親信)架構。[39]不論是卡特總統、雷根總統或是老布希總統，都是由「國家安全會議」作為正式跨部會協商的最高機構。以卡特政府為例，「國家安全會議」之下設有政策檢討委員會及特別協調委員會，而雷根政府則是在「國家安全會議」之下設有負責外交政策、國防政策與情報三個主要高階跨部會小組，並視議題需要，可增設跨部會小組。[40]菲國受美國統治長達 34 年(1901 年~1935 年)，其官僚體制、外交與國安決策深受美國影響。菲律賓在處理類似南海爭端這樣的外交事件，也是由國家最高安全機構「國家安全委員會」，[41]統合外交部以及海岸巡防署、軍事、情報等相關機構，蒐集資訊與研商對策以後，提供總統建議作成最後決策。此外，菲律賓總統府設有部長級的祕書室主任，負責為總統規劃、交付、追蹤相關內政、外交、經濟、產業、地政等事務，是菲國總統管控行政的重要樞杻。總統府祕書室(PMS)下設 8 個辦公室，[42]分別是：經濟及政治事務辦公室、農業產業基礎設施政策辦公室、社會政策辦公室、企業事務辦公室、開發管理辦公室、地區關懷辦公室、特別事務辦公室、區域事務辦公室。

菲律賓本屆內閣係於 2010 年 6 月組成，此後略有調整。截至 2014 年 9 月，內閣成員 32 名：副總統傑喬馬·比奈（Jejomar BinayY），文官長帕奎托·歐秋亞

---

[37] 陳宏銘，「菲律賓與印尼的總統制：制度形成與演化經驗初探」，**變遷中的東南亞政治—制度、菁英與磨合**，宋鎮照、周志杰主編（台北：五南，2007 年），頁 140~141。

[38] 余瓊瑤等譯，威廉•紐曼(William W.Newmann)，**美國總統與國安決策過程**（台北：國防部部長辦公室，2007 年），頁 18。

[39] 余瓊瑤等譯，威廉•紐曼(William W.Newmann)，**美國總統與國安決策過程**，頁 20。

[40] 余瓊瑤等譯，威廉•紐曼(William W.Newmann)，**美國總統與國安決策過程**，頁 100~101。

[41] 「菲國安會同意美軍部署菲南」，**自由電子新聞網**，http://old.ltn.com.tw/2002/new/jan/24/today-int1.htm

[42] 請參考，菲律賓官網 http://www.pms.gov.ph/index.php/transseal/aboutus/orgstruc

（Paquito Ochoa Jr.），外交部長阿爾伯特·德．羅沙里歐（Albert Del Rosario），財政部長凱薩·普利斯馬（Cesar Purisima），司法部長萊拉·德利瑪（Leila de Lima），農業部長普羅塞索·阿爾卡拉（Proceso Alcala），國防部長伯爾泰勒·加斯明（Voltaire Gazmin），貿易與工業部長格裡高利·多明哥（Gregory Domingo），公共工程與公路部長羅傑里歐·辛松(Rogelio Singson)，教育部長阿明·路易士特羅(Armin Luistro),勞工與就業部長羅薩琳達·巴爾多茲(Rosalinda Baldoz)，預算與管理部長佛羅倫西奧·阿巴德（Florencio Abad），衛生部長恩里克·歐納（Enrique Ona），土地改革部長維吉里歐·德洛斯雷耶斯（Virgilio de los Reyes），內政部長曼紐爾·羅哈斯二世（Manuel ROXAS II），環境與自然資源部長雷蒙·帕耶（Ramon Paje），交通與通訊部長約瑟夫•埃米利奧•阿巴亞（Joseph Emilio A. Abaya），社會福利部長柯拉蓉·索里曼（Corazon Soliman），科技部長馬里歐·蒙特赫（Mario Montejo），旅遊部長拉蒙·吉米內斯（Ramon Jimenez），能源部長卡洛斯•耶利哥·佩特拉（Carlos Jericho L. Petilla），新聞部長兼總統府發言人陳顯達（Edwin Lacierda），國家經濟發展署署長阿森尼奧·巴里薩坎（Arsenio M. Balisacan），新聞部長拉蒙·卡蘭登（Ramon A. Carandang），新聞部長埃米尼奧·柯洛馬（Herminio B. Coloma, Jr.）國家安全顧問凱撒·加西亞（Cesar P. Garcia,Jr.），內閣部長何塞·雷恩·阿爾門德拉斯（Jose Rene Almendras），總統府幕僚長茱利婭·阿巴德（Julia Abad），總統法律顧問埃德華多·德梅薩（Eduardo de Mesa）,總統和平進程顧問特莉西塔·德雷斯（Teresita Deles），高等教育委員會主席派特里西亞·里古安南（Patricia Liguanan），總統政治顧問羅納爾多·伊拉馬斯（Ronaldo M. Llamas）。[43]

若針對某項特定的議題，作為研究總統執政期間的決策模式，將有助於了解這些決策過程的改變方式以及轉折原因。普遍而言，國家決策者來自內部的壓力遠大於國際環境的外部因素，然而，當總統在面臨內部歧見或政治壓力之際，若

[43] 請參考，**中共外交部網站**(中譯名略有不同)，
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/yz_603918/1206_604162/1206x0_604164/

能轉移、引導、上升至國家安全層級的外交決策，利益團體與國會施加在總統身上的壓力，總能適時被移轉開來。探討菲律賓南海政策這樣一個特定議題，或有助於了解菲國的官僚決策模式。茲將冷戰後菲國 4 位總統所處的國內、國際環境，以及採取的方法策略，彙整如下表，以便做進一步的探討與分析。

表 1： **冷戰後菲國 4 位總統時期國內、國際因素與採取策略一覽表**

	國內因素	國際因素	方法策略
羅慕斯	*軍方背景出身，較能有效掌控軍隊。 *民族主義興起、反美活動蔓延。 *發展國內經濟成為當務之急。	*冷戰後時代開啟，菲國地緣戰略價值下降。 *美國對菲援助大幅下降。 *發生美濟礁與黃岩島事件，菲、中南海衝突浮現。 *1992 年 7 月，東協在菲律賓馬尼拉舉行部長級會議發表「東協南海宣言」。	*注重與亞洲國家的外交關係。 *採取「一個半中國政策」，深化與臺灣交往。 *在南海議題上，僅依靠美國支持是不足的，試圖引進東協力量抗衡中共。
埃斯特拉達	*上任之初，宣布取消赴中訪問。 *1999 年 5 月，菲、美「訪問部隊協定」，獲得菲國參議院批准。 *推行經濟外交，挽救菲國經濟困境。 *2000 年 5 月赴中進行國事訪問。	*亞洲金融風暴效應浮現，菲國經濟成長明顯受挫。 *擬將南沙主權納入修憲條文中，引發中共抗議。 *1999 年 2 月修建南沙群島中業島軍事設施，試與中共對峙。 *國際逐漸重視大陸市場，磁吸效應顯現。 *2000 年恢復菲美大規模軍演。	*為爭取亞洲資金挹注，避免與中共正面衝突。菲中南海衝突轉趨和緩。 *回歸「一個中國政策」，與臺灣關係限縮在民間交往。 *南海政策採行機會主義與策略。
亞羅育	*2001 年 1 月接任之初，內部動盪不斷、恐怖攻擊時有所聞、反美勢力逐漸高漲。 *2003 年 1 月，馬尼拉爆發五千餘名群眾示威，要求亞羅育下臺。 *2004 年 5 月，總統大選獲勝，但因競選過程及計票程序的公正性受到廣泛質疑，政治地位不。 *2005 年 5 月爆發亞氏家族涉嫌參與博奕業弊案，以及大選舞弊舊案重提，一度危及政權。 *軍隊與教會發揮關鍵力量，政權平安過渡。	*與美國關係時好時壞。 *2001 年 11 月，亞羅育訪問美國，美國承諾將提供菲方 46 億美元經濟援助與民間投資，以及大規模武器裝備之軍事援助。 *2004 年 7 月，發生菲律賓卡車司機在伊拉克被綁架事件，菲國自伊撤軍，美國與澳洲同表失望。 *2004 年 9 月訪中後，菲、中關係升溫。2003 年至 2005 年，中國在菲的貿易夥伴地位從原來的第 12 位上升至第 4 位。	*2001 年 9 月 11 日，美國遭受恐怖攻擊，菲律賓緊隨美國的反恐步伐，視為與美國加強關係的重要時機，更可藉此打擊菲國內部恐怖組織。 *刻意擺脫傳統的美國、日本架構，注重與中國發展關係，採取多邊主義的外交政策。 *執政初期，在南海問題上均採高度克制、低調處理模式。執政後期，為應付國內政治鬥爭，在南海議題上開始著墨，2009 年，簽署「領海基線法」，將南沙島礁劃歸領土。
艾奎諾三世	*2013 年 5 月期中選舉，旗下參眾院競選聯盟獲得大勝。 *菲政府致力通過 700 億披索國防預算，採購新型武器裝備，推動軍事現代化。	*上任初期，尚能延續亞羅育時期與中的友好關係。 *2011 年 8 月，赴中進行國事訪問。 *2011 年 9 月赴美參加活動。 *2012 年 6 月，赴美國事訪問。	*期中選舉大勝，確立其外交親美路線。 *2012 年 9 月，發布行政命令南海正式更名為「西菲律賓海」。 *2014 年 3 月 30 日，菲方向國際仲裁法庭正式

		*2012 年 4 月黃岩島衝突事件、8 月公開招標南海油氣田，菲中衝突升高。	提交訴狀，指控中共南海 9 段線違反「聯合國海洋法公約」。

資料來源：筆者自製，參考張景全，「美菲同盟強化及其在美國亞太再平衡戰略中的作用」，**南洋問題研究**，第 157 期(2014 年第 1 期)，頁 1~7；代帆、金是用，「安全與發展：菲律賓對華政策研究」，**南洋問題研究**，2009 年第 3 期，頁 40~51；孫國祥，「論東協對南海爭端的共識與立場」，**問題與研究**，第 53 卷第 2 期(2014 年 6 月)，頁 31~57；吳金平、鞠海龍，「2012 年菲律賓政治、經濟與外交形勢回顧」，**東南亞研究**，2013 年第 2 期，頁 22~26；「菲擬增軍備採購 中方斥頻頻挑釁」，**香港文匯報**，http://paper.wenweipo.com/2012/05/24/YO1205240005.htm；朱鋒，「菲律賓訴訟案違背國際海洋法精神」，**中國海洋報**(2014 年 6 月 12 日)；馬燕冰、黃鶯編著，**菲律賓**(北京：社會科學文獻出版社，2007 年)，頁 126~135。

整體而言，羅慕斯與艾奎諾三世在南海政策上，選擇的是衝撞與援引外力介入的模式，而埃斯特拉達與亞羅育的選擇，則是採取柔性作為，儘可能迴避軍事衝突、或是修訂國內法等方式，來應對內部的雜音。

再用一個籠統、概括式的符號(如下表)，來表達 4 位總統任內對美的外交關係、對中共的南海關係以及當時所處的國內政經情勢：

表 2: **冷戰後菲國 4 位總統時期情勢符號簡表**

	羅慕斯 1992 年 6 月	埃斯特拉達 1998 年 6 月	亞羅育 2001 年 10 月	艾奎諾三世 2010 年 6 月
對美外交關係	O	X	X	O
對中南海關係	X	O	O	X
國內政經情勢	O	X	X	O

資料來源：筆者自製

綜上，筆者試將羅慕斯、埃斯特拉達、亞羅育與艾奎諾三世 4 位總統任內發生的個案歸納出三種類型的決策模式。類型之一：開創新局型，其特點是決策者心懷政治願景進而願意做出變革，諸如：羅慕斯採取的「一個半中國」政策，以及他在南海議題上，試圖引進東協力量抗衡中共等作為，都屬於是開創型的決策模式。自從馬可仕於 1975 年與中共建交以來，「一個中國」已成菲國歷任總統

堅守不二的既定政策，然而或許是羅慕斯之父曾任駐華大使，與臺灣淵源甚深之故，羅慕斯上任後就不避諱與臺北交往，1992 年菲律賓派員赴臺北舉行第一屆經濟合作會議，簽訂中菲投資保障協定，同(1992)年，中華民國總統李登輝以度假外交的方式赴菲與羅慕斯會面。1993 年 6 月，羅慕斯前任總統艾奎諾夫人攜羅氏親函訪問臺灣，希望臺菲持續保持高層往來。[44]1995 年，菲律賓甚至在聯合國大會上公開表示支持臺灣加入聯合國。羅慕斯主導於 1992 年 7 月，東協在馬尼拉會議發表「東協南海宣言」。再如：艾奎諾三世 2012 年 9 月將南海更名為「西菲律賓海」，以及 2014 年 3 月向國際仲裁法庭正式提交訴狀，指控中共南海 9 段線違反「聯合國海洋法公約」。皆屬此類型。類型之二：機會主義型，其特點是衡酌國內、國際情勢動態，評估後自認須調整決策以為因應的模式。諸如：亞羅育 2001 年 11 月訪問美國，獲美提供 46 億美元經濟及軍事援助。嗣於 2004 年 9 月訪中，此後中國在菲貿易夥伴地位竄升至第 4 位。亞羅育任內深諳避險策略精髓，這部分將在後文有更進一步的分析。又如：艾奎諾三世於 2011 年 8 月赴中訪問，2012 年 6 月赴美訪問後轉向親美。研究顯示，艾氏執政之初，也想延續亞羅育的左右逢源策略，艾氏本身或有開創新局的想法，卻也是不折不扣的機會主義者。類型之三：被動反應型，其特點是迫於形勢與壓力，不得不被動改變策略以為因應。諸如：埃斯特拉達於 1998 年 10 月因應突發的菲中美濟礁衝突，旋即取消赴中訪問。又如：亞羅育執政末期，為應付自身弊案引發的國內政治鬥爭，一反任內高度親中策略，進而於 2009 年簽署「領海基線法」，將南沙島礁劃歸領土。

表 3: **冷戰後菲國 4 位總統時期決策模式一覽表**

決　策　模　式		
類　型	特　點	個 案 範 例
開創新局型	心懷政治願景進而做出變革	*羅慕斯採取「一個半中國」政策，在南海議題上，試圖引進東協力量抗衡中共。 * 羅慕斯主導於 1992 年 7 月，東協在馬尼拉會議發表「東協南海宣言」。

[44] 汪新生，**現代東南亞政治與外交**（廣西：人民出版社，1999 年），頁 220。

		*艾奎諾三世 2012 年 9 月，將南海更名為「西菲律賓海」。 *艾奎諾三世 2014 年 3 月向國際仲裁法庭正式提交訴狀，指控中共南海 9 段線違反「聯合國海洋法公約」。
機會主義型	旴衡新情勢自認須調整決策	*亞羅育 2001 年 9 月 11 日因應美國遭受恐怖攻擊，趁機加強與美關係，並藉此打擊菲國內部恐怖組織。 *亞羅育 2001 年 11 月訪問美國，獲美提供 46 億美元經濟及軍事援助。2004 年 9 月訪中，雙方關係迅速升溫，中國在菲貿易夥伴地位竄升至第 4 位。 *艾奎諾三世 2011 年 8 月赴中訪問欲延續友好關係，2012 年 6 月赴美訪問後轉向親美。
被動反應型	基於內部壓力被動做出調整	*埃斯特拉達 1998 年 10 月發生菲中美濟礁街突，取消赴中訪問。 *亞羅育執政末期，為應付國內政治鬥爭，2009 年，簽署「領海基線法」，將南沙島礁劃歸領土。

資料來源：筆者自製，參考威廉•紐曼的著作[45]予以分類。

最後，本論文開宗明義即提及菲學者 Aileen S.P.Baviera 的看法，「政治制度類型」、「民族主義」以及「文化」這三大因素深切影響菲國的政局變化與決策走向，而這些因素連同總統決策風格，不僅左右外交方針，對於國家產業的發展也都甚具關連。在此，舉一個有趣的研究案例來說明。學者戴萬平、顧長永針對馬可仕之後幾位總統的汽車產業政策進行研究比較，[46]發現不同的執政者就有明顯矛盾的產業思考邏輯。例如，艾奎諾夫人的經濟策略是透過外來投資帶動市場，但是對於汽車產業還是採取保護主義。羅慕斯上任後採取自由主義經濟開放策略，1996 年廢除所有的保護措施與汽車產業發展計畫，降低關稅讓更多的汽車進口，此舉雖使國民購車的數量增加，卻無助於汽車產業的在地化。亞羅育任內提出 2 次「車輛發展計畫」，回歸政策性的鼓勵以提升產業競爭力，建立本土品牌。艾奎諾三世上任後，重新將汽車產業置入於國家工業發展藍圖中，目標遠

[45] 余瓊瑤等譯，威廉•紐曼(William W.Newmann)，**美國總統與國安決策過程**，頁 29。
[46] 戴萬平、顧長永，「菲律賓汽車產業之政治經濟分析」，**全球政治評論**，第 49 期(2015 年 1 月)，頁 121~148。

大卻難以實踐。或許，菲律賓的制度設計總統任期 6 年、不得競選連任，反而限制了國家產業規劃的連貫性，也增加了產業政策的不確定性。正如歷任菲律賓總統的南海政策，前、後任的轉折、變化落差甚大，政策選擇是如此飄忽不定。

第四節　菲國南海政策趨勢與困境

從上述各章節中，吾人大致可以釐清菲、美、中在南海議題上所存在的三角關係。欲進一步了解菲國南海政策趨勢，必須將菲、美之間的戰略夥伴關係再作深一層的梳理，這可以歸結為五個面向：(如下表)

表 4：**菲美戰略夥伴關係一覽表**

菲美戰略夥伴關係的五個面向	
面向	內容
外交文書架構	1.1947 年菲、美「關於軍事援助協定」。 2.1951 年「美菲共同防禦條約」。 3.1998 年「關於美國武裝部隊訪問菲律賓的接待協定」(即「訪問部隊協定」)。 4.2002 年菲、美「後勤支援互助協議」。
協商對話機制	1.2011 年 1 月，在馬尼拉舉行第一次菲美雙邊戰略對話。(菲美同盟建立 60 周年) 2.2012 年 1 月，在華府舉行第二次菲美雙邊戰略對話。 3.2012 年 4 月，在華府舉行第一次外交部長與國防部長(2＋2)會議。 4.2012 年 12 月，在馬尼拉舉行第三次菲美雙邊戰略對話。5.2014 年 3 月，在華府舉行第四次菲美雙邊戰略對話。 6.2015 年 1 月，在馬尼拉舉行第五次菲美雙邊戰略對話(2＋2 會議)。
軍事常設機構	1. 依據 1951 年「美菲共同防禦條約」下設委員會，每年舉行會議，就雙方軍事合作提出評估與建議。 2. 2006 年成立「安全接觸委員會」，協調菲、美軍事單位有關恐怖主義、毒品走私、自然災害等非傳統安全議題的協商與演習。

國立政治大學 National Chengchi University

軍事合作機制	主要為「肩並肩（Balikatan）」聯合軍事演習。2002 年，美軍太平洋司令部成立「菲律賓聯合特種行動任務部隊」，基地駐紮在三寶顏市(Zamboanga City)。
經濟合作機制	1.2006 年，菲、美簽訂「貿易及投資架構協議」，透過談判增加雙邊貿易和投資。 2.2010 年 9 月，菲、美簽訂為期 5 年、總金額 4.34 億美元的「千禧年合作計畫」，美國對菲展開經濟援助。 3.2011 年 11 月，菲、美在夏威夷 APEC 會議期間簽訂「貿易及關稅減化協定」。 4.2011 年 11 月，菲、美在馬尼拉簽訂「增長夥伴關係原則聯合聲明」。

資料來源：筆者自製，參考張景全，「美菲同盟強化及其在美國亞太再平衡戰略中的作用」，**南洋問題研究**，第 157 期(2014 年第 1 期)，頁 1~7。

菲、美之間深厚的戰略夥伴關係是建立在五個面向，包括以外交文書架構作為法律基礎(例如，1951 年「美菲共同防禦條約」、1998 年「關於美國武裝部隊訪問菲律賓的接待協定」、2002 年菲美「後勤支援互助協議」)、成立協商對話機制(例如 2011 年 1 月開始每年舉辦的菲美雙邊戰略對話)、建立軍事常設機構(例如 2006 年成立「安全接觸委員會」)、軍事合作機制(主要為每年舉行的「肩並肩」聯合軍事演習)以及強化經濟合作的臍帶關係(例如，2006 年菲美簽訂「貿易及投資架構協議」、2011 年 11 月簽訂「貿易及關稅減化協定」)。未來，菲國的南海政策仍必須搭建在菲、美的戰略夥伴關係上，並深受此一架構所影響。

在菲律賓外交與南海政策的趨勢發展方面，大致可以歸納出兩個面向：

- 在大國關係方面(美-中)：政策上，與各國公平、等距交往，所有的國家都是朋友、沒有敵人。策略上：菲國與中共交往可著重在災難救助等人道、安全議題；在處理美、中共同事務時，必須極大化東協一體的力量，東協可以當做菲律賓的平臺，避免在特定議題或衝突上，選擇美國或中共任何一方；為避免國際社會貼上菲國親美的標籤，應該強化與中國大陸交往；與中共交往時，可以融入在東協整體架構的各種核心圈之中。

- 在西菲律賓海(南海)議題方面：政策上，維護國家領土以及海洋利益。策略上：尋求雙邊或多邊夥伴支持，籲請群島國家支持解決此一問題；灌輸鄰國(特別是東協各國)有關菲律賓的國家地位，菲國必須被東協優先考慮，其次再考慮中國；在公開的外交場合上，凸顯菲律賓的處境；積極地與中國大陸各個部門(包括非官方管道、學術單位)交流，傳遞菲方說帖或官方參考資料；在 5 到 10 年內，確定「西菲律賓海」已正式獲得正名；菲巡邏艦艇在「西菲律賓海」常態巡戈；短期內，修繕「西菲律賓海」島礁現狀設施，確保不被主權聲索方入侵島礁、移除設施；加強地方政府治理與防衛菲國海洋利益。

在菲國南海政策困境方面，有學者研究指出，南海爭端是導致美、菲同盟復活的主要原因，[47]若以此爭端衍生出兩者之間同盟復活的基礎，對於菲國而言是具有風險的。綜觀目前東南亞國家中，也只有菲律賓與中共的南海爭端是與菲美的戰略夥伴關係緊密相牽連的，這樣特殊的菲美同盟關係，無疑地使菲國外交政策深陷高風險之中，潛存著隨時可能遭到盟友拋棄的危機。2015 年 3 月 26 日，菲律賓「外國記者協會」在馬尼拉舉辦一場南海議題座談會，[48]眾議員阿謝迪約（Francisco Acedillo）展示了中國大陸在南海多座島礁的填土工程及建築物施工的空拍照片，包括多層樓指揮中心、飛機跑道及碼頭等。根據照片，中國大陸施工中的島礁包括赤瓜礁、華陽礁、永暑礁、南薰礁、渚碧礁及美濟礁等。阿謝迪約表示，早年菲國拖至仁愛礁做為守軍棲身之所的棄艦，現已老舊不堪，一旦超級颱風掠境恐將解體，屆時菲國將失去駐守仁愛礁的基地。他強調，中國大陸正在測試南海行為的界線，不斷向菲國的界線擠壓，如果菲方不施力回頂，終將在 2 年內失去整個「西菲律賓海」(南海)。阿謝迪約提醒菲律賓政府，不能指望單靠「外交手段」解決爭議，因為即使菲國在南海仲裁案上獲得有利裁

---

[47] 張景全，「美菲同盟強化及其在美國亞太再平衡戰略中的作用」，**南洋問題研究**，第 157 期(2014 年第 1 期)，頁 1。

[48] 「南海爭議 菲眾議員：不能單靠外交斡旋」，中央通訊社，http://www.cna.com.tw/news/aopl/201503260380-1.aspx(檢視日期:2015 年 3 月 27 日)

決，也無法強迫中國大陸遵守。從阿謝迪約的談話，多少反映出菲國當局對於南海議題的焦慮，菲方對於所謂的「外交手段」最終的成果，是極度缺乏信心的。畢竟，即使菲方將爭端訴諸國際仲裁，然而仲裁結果對於爭端國並無強制力，仲裁結果若不利中共，中方必然會置之不理，仲裁結果若不利菲律賓，菲方會否接受仲裁案？答案是顯而易見的。再者，以菲國與中共懸殊的軍事實力，自不可能「以卵擊石」，只能仰仗美國力抗。然而，菲律賓雖自認菲、美之間有共同防禦條約作為後盾，但是菲、中一旦發生正面對決，美國會否出手相助，菲方其實已有自知之明，歷年來，菲、美之間的演習前夕，美方總會不厭其煩的強調「與南沙群島爭議無關」，美國謹慎的態度也讓菲方有所節制。綜上分析，菲國執政者的「南海外交戰」應該只會上演到 2016 年上半年，[49]筆者評估，接替艾氏的執政者勢將再度擺回親中的路線。[50]美國「國家利益網」於 2015 年 4 月 15 日刊文「南海對峙新轉捩點」即指出，2016 年菲律賓總統大選後，將使菲國與中共在南海爭端上產生明顯轉變。艾奎諾三世上任後因將中共告上國際法庭贏得國際支持，惟其繼任者或將軟化在南海議題上對北京政策。菲國 2016 年大選最新民調(2015 年 4 月)顯示，副總統畢乃（Jejomar Binay）雖遭國會調查腐敗，惟仍獲 29%支持，領先參議員葛蕾絲・傅（Grace Poe）14%支持率，以及艾奎諾三世支持的候選人現任參議員羅哈斯二世（Manuel Roxas II）4%支持率。畢乃不具外交政策經驗，首次受訪僅強調與中共在南海聯合開發自然資源可能性，若贏得大選並推行其觀點，則菲國將重返前總統亞羅育（Gloria Arroyo）政策。菲長期以來與中共海上爭端政策，可能在前、後任總統就會出現截然不同的策略，顯示菲國政治菁英及支持者對該問題嚴重分歧，這樣的結果，或將印證東協內部、華盛頓、東京觀點：「菲律賓善變且不可靠」。這部分觀點，是外媒分析後所得

[49]「南海仲裁 菲盼後年有結果」，**中央通訊社**，
http://www.cna.com.tw/news/aopl/201410240276-1.aspx(檢視日期 2015 年 4 月 5 日)

[50] 筆者作出此結論之後，外媒於 2015 年 4 月也有雷同看法，請參考
http://world.cankaoxiaoxi.com/2015/0420/748240.shtml

結論，與筆者的研究結果有雷同之處，似可印證本論文研究的方向與結論具有一致性。

第五節 小結

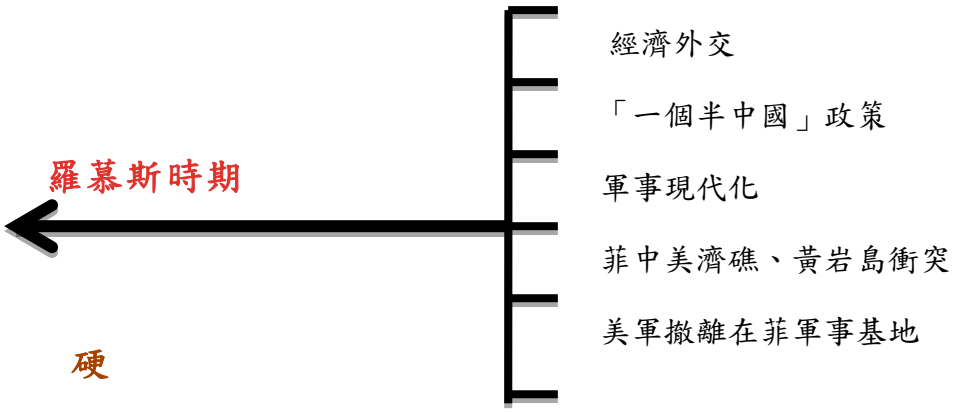
1989 年冷戰結束後迄今，雖然還不到 30 年的光景，世界局勢的轉變卻不可謂不大，菲、中關係的演變與發展亦復如斯。筆者試用一個戰略光譜的概念來解釋：[51]

資料來源：筆者自製，參考前國安會祕書長蘇起 2013 年 11 月 30 日在政治大學國際事務學院國安專班的演講書面資料。

圖 6:**菲中關係戰略光譜**

在羅慕斯執政初期，積極改變傳統向美傾斜的戰略，力推經濟外交，適逢菲國內新興的民族主義，有助於鬆綁長期以來對美的臍帶關係，確立兩國以經貿為基礎的新型雙邊關係。羅慕斯一開始的想法，是想登陸謀求商機，不想與中共對抗，無奈 1995 年就發生了菲、中美濟礁衝突、1997 年黃岩島再起衝突，再加上羅慕斯「一個半中國」政策，「親臺」舉動惹惱中共，羅氏原本兩岸市場通吃的如意算盤破局，不得不往硬的方向推，除了在國內提請國會通過 500 億披索的軍事現代化計畫，同時還得向美國求援，籲請美國重回菲律賓，尋求最可信賴的保護傘。

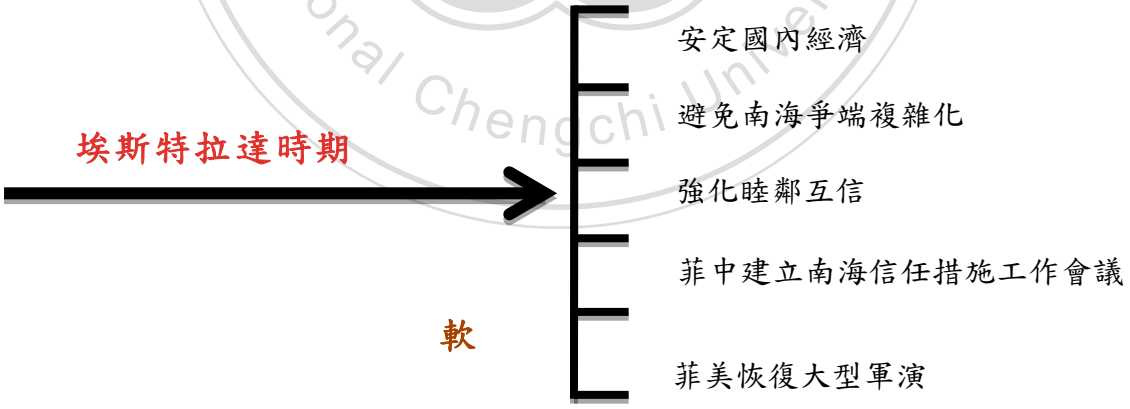
[51] 本節結論的創作概念，來自於前國安會祕書長蘇起 2013 年 11 月 30 日在政治大學國際事務學院國安專班的演講。



資料來源：筆者自製，本論文研究結論。

圖 7: **羅慕斯時期戰略光譜**

埃斯特拉達接掌政權後，遇到 1997 年亞洲金融風暴的效應逐漸發酵，新政府的中心任務在恢復經濟生命力，即使因美濟礁議題，迫使他上任之初因為國內壓力而取消赴中訪問，然而為挽救頹敗的經濟情勢，終究還是於 2000 年 5 月赴中，誓言強化睦鄰互信關係，埃氏任內對中關係是走向軟性的經濟合作方向，在南海議題上避免爭端擴大與複雜化。

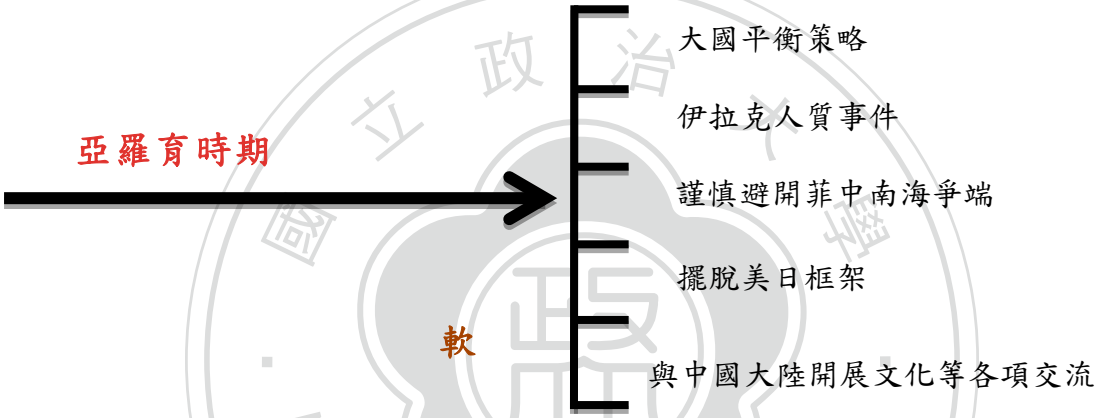


資料來源：筆者自製，本論文研究結論。

圖 8: **埃斯特拉達時期戰略光譜**

國立政治大學 National Chengchi University

亞羅育執政時間幾近 10 年，上任之初即遭逢國內反美勢力蔓延，伴隨內部勢力動盪不安，甚至一度宣布國家進入緊急狀態。2004 年 9 月，亞羅育訪中之後，親中效應逐漸浮現，更因中國大陸經濟猛然崛起，2009 年赴菲直接投資額額暴增達 240 億披索。亞氏外交政策刻意擺脫傳統的美、日框架，在南海議題上也竭力克制，全面向中示軟，政治操作保持高度彈性，在與中國的文化交流上、經濟發展的成果上，均收到意想不到的豐碩的果實。



資料來源：筆者自製，本論文研究結論。

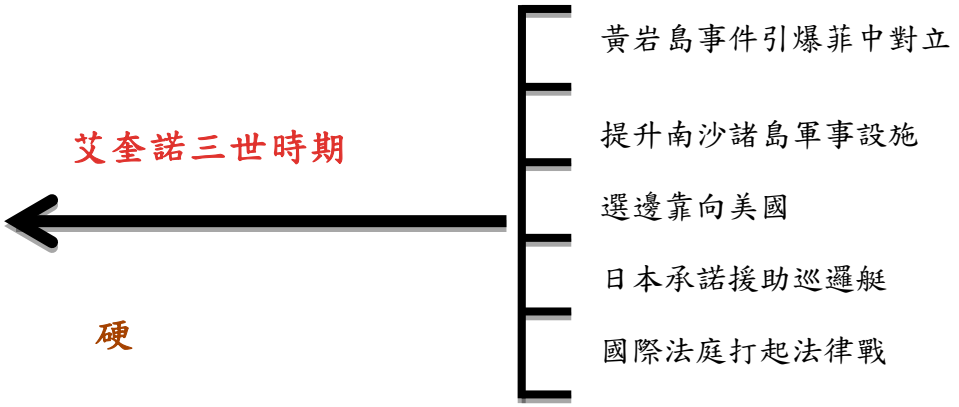
圖 9: **亞羅育時期戰略光譜**

國立政治大學 National Chengchi University

艾奎諾三世於 2010 年 6 月正式執政，上任之初雖想延續亞羅育與中國的黃金階段，在對中、對美關係上左右逢源，卻因 2012 年 4 月的黃岩島事件引爆菲中對立，再加上美國重返亞洲的戰略考量拉引下，艾氏不得不面對現實的國際環境，選邊靠向美國。艾奎諾三世既靠向美國、也獲得日本給予軍事武器援助撐腰，[52]在南海議題上選擇與中共硬幹，除了不時發聲嗆

中，還走向國際法庭打起法律戰，軍事、外交火力全開，對中態度「硬」到底。

[52] 據菲媒報導，日本已承諾提供 10 艘巡邏艇給菲律賓，以強化菲保衛領海的能力。第一批 3 艘巡邏艇擬於 2015 年交付菲律賓，其餘 7 艘將於 2016 年初抵菲。



資料來源：筆者自製，本論文研究結論。

圖 10:**艾奎諾三世時期戰略光譜**

本章的結論，擬以回答菲國學者 Aileen S.P.Baviera 在「中、菲國內利益與外交政策對南海爭端的影響」的提問作為結尾。這些問題是：為什麼中共揚棄了 20 年的「睦鄰外交」政策，近幾年突然積極地主張、悍衛領土主權?為什麼中共背棄了鄧小平的「韜光養晦」理念?為什麼菲律賓不與中共進行雙邊協商?為什麼不透過中共與東協國家之間的「南海行為準則」解決?

第一個問題：為什麼中共背棄了鄧小平「韜光養晦」理念、揚棄了「睦鄰外交」，積極悍衛領土主權?

從 Aileen S.P.Baviera 及菲律賓諸多學者的研究中可以看出，菲國學者及官僚對於中國的歷史與近代發展是有所認知的，他們確信鄧小平於 1989 年「六四天安門事件」之後，所提出的 24 字箴言：[53]「冷靜觀察、站穩腳根、沈著應付、韜光養晦、善於守拙、絕不當頭」，深切影響近代中國大陸的外交作為，所謂的「睦鄰政策」始終脫離不了這個軸心。探究之，鄧小平「韜光養晦」的概念是來自老子的哲學觀，源於一個「上善若水」的詮譯與運用。老子云：「上善若水。水善利萬物而不爭，處為人之所惡，故幾於道。居善地，心善淵，與善仁，言善信，正善治，事善能，動善時。夫唯不爭，故無尤。」為何不爭？因為實力還不

[53] 「五角大廈：中國戰略不脫鄧小平 24 字箴言」，**大紀元**，http://www.epochtimes.com/b5/7/5/26/n1722891.htm(檢視日期 2015 年 3 月 30 日)

夠，所以不爭，不爭也就不會惹上麻煩。中國崛起之後，能量蓄積已足，當然就不能再自外於世界市場的競爭，自然是要爭的。無怪乎，江澤民在 24 字箴言外加了 4 個字：「有所作為」，爾今習近平強人時代來臨後，其外交手段必然更加積極，在領土主權上不僅要爭一時、更在爭千秋。關於這點，在「中國將稱霸 21 世紀嗎?」一書中有精彩的辯論。[54]認為中國會稱霸的論述，正方弗格森(Niall Ferguson) 、李稻葵主要的觀點在於：對中國而言，成為 21 世紀霸權的關鍵因素，最終還是在於西方的衰退。西方社會因為超額信貸與過度挹注投機活動而引發金融危機，而美國支付國債利息的經費，很快將超過國防預算的支出，也將導致財政危機。而中國在經歷全球金融海嘯之後，澈底改變了中國在世界經濟中扮演的角色。中國不再是其他新興市場的競爭者，而是搖身一變，成為這些新興經濟體最仰賴的市場，這些國家在經濟上，對於中國的依賴到了前所未有的程度，21 世紀所有亞洲市場都將屬於中國的，這是中國即將稱霸 21 世紀的重要理由。反方季辛吉(Henry Kissinger)、扎卡利亞(Fareed Zakaria)的看法則是:從地緣政治的角度來看，中國邊境上一共有 14 個鄰國，有些國家雖小，卻能突出他們的存在，更不用說那些舉足輕重的大國，如果中國有任何要在世界稱霸的念頭出現，一定會引來亞洲鄰國的反制。當前的議題，並不是中國到底會不會稱霸，而是中國如何使用它的成長能力、以及美國和它的盟邦，是否願意調整國際體系來容納中國。

第二個問題：為什麼菲律賓不與中共進行雙邊協商、不透過中共與東協國家之間的「南海行為準則」解決?

在中國大陸經濟迅速崛起之後，菲律賓倚賴大陸市場的程度愈來愈高，這在亞羅育執政時期是非常明顯的，雖然艾奎諾三世與中共關係處於緊張的狀態，然而艾氏執政後對於中國市場依靠的幅度也只會愈來愈大、不會縮小。這是經濟大

[54] 廖彥博譯，弗格森(Niall Ferguson)等，**中國將稱霸 21 世紀嗎?**（台北：時報文化，2012 年），頁 36~84。

環境所趨。菲律賓若在南海爭端上採取與中共面對面進行協商，其結果，只能被擁有軍事與經濟強權的中共牽著鼻子走。再者，國際社會皆知，「南海行為準則」只是政治性的文件，不具法律強制力，菲律賓還不如將爭端訴諸國際法庭，藉以獲得國際社會關注與同情，更何況，「南海行為準則」尚且被束之高閣，自是緩不濟急。正如 Aileen S.P.Baviera 的觀察，菲律賓在面對南海爭端逐步升高之際，只能不斷發出「叫聲」(bark)，才能讓國際社會體認她存在的事實，才能喚起世界重視她的地緣角色。

最後，茲簡要歸納當前菲、中、美三方關係。在菲中關係方面，由於雙方軍事實力懸殊，南海爭端只會擦槍、不會走火，評估暫無戰爭風險。在經濟上，菲律賓無法抵擋中國大陸龐大的市場磁吸作用，對其經濟依賴程度將呈倍速增長。此外，菲中緊張關係將於 2016 年菲總統大選之後獲得大幅度改善。在菲美關係方面，雙方將持續堅固的同盟關係，美方將有更多軍事與經濟上的回饋，來肯定艾奎諾三世支持美國重返亞太。至於菲中島礁衝突一旦擦槍走火，美國並不會輕易出兵。在美中關係方面，雙方未來在戰略上仍會持續猜忌、彼此競爭區域部署，在競爭的同時也會避免衝突、尋求合作契機。經濟上，互賴程度會逐年升高，預估美中雙邊貿易額 2020 年將高達 7,000 至 8,000 億美元。[55]在南海議題上，美中均高度期待南海安定，不會輕起戰端。(彙製如下表)

[55] 李沃牆，「美、中、韓雙邊經貿發展對台灣的衝擊」，**財團法人國家政策研究基金會**，http://www.npf.org.tw/print?sid=10588

表 5: **菲中美三方關係一覽表**

菲中關係	1. 軍事實力懸殊，只會擦槍、不會走火，暫無戰爭風險。 2. 菲對中經濟依賴臍帶倍速增強。 3. 2016 年菲總統大選後，結束菲中緊張關係。
菲美關係	1. 堅固的同盟關係。 2. 美方高度肯定艾奎諾三世支持美國重返亞太。 3. 菲中島礁衝突若擦槍走火，美國不會輕易出兵。
美中關係	1. 戰略猜忌、競爭布局、避免衝突、尋求合作。 2. 經濟互賴：預估美中雙邊貿易額 2020 年將高達 7,000 億美元。 3. 均期待南海安定，勿起戰事。

資料來源：作者自製，本論文研究結論。

國立政治大學 National Chengchi University

第五章　結論

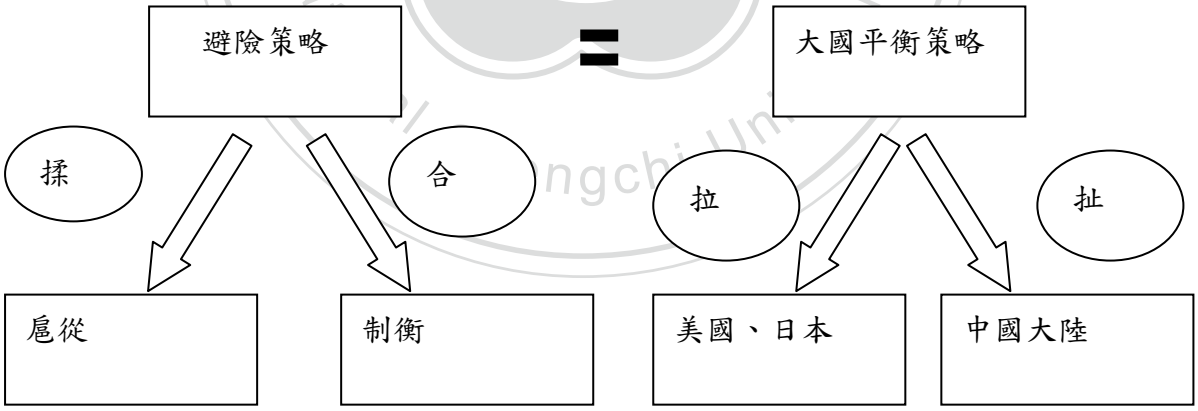
一、研究成果：

從上述菲律賓 4 位總統任內發生的重大事件與外交決策轉折，可以得到這樣一個觀察：亞羅育與艾奎諾三世執政初期，都無意採取「親中」或「親美」一邊倒的策略，他們都希望仿效東協各國採行的「大國平衡策略」，左右逢源、分散避險。無奈，亞羅育於 2004 年 7 月在處理伊拉克卡車司機綁架事件中，決定從伊拉克撤出所有軍隊，以及後續的赴「中」國事訪問等因素，終於導致菲、美同盟關係走向下坡。至於艾奎諾三世，在上任之初原本志在延續亞羅育與中國大陸的友好關係，詎料 2012 年 4 月菲中發生黃岩島衝突，同年 6 月，艾奎諾三世二度訪美並在白宮辦公室向歐巴馬告狀之後，最終決定了此後艾奎諾三世任期內一面倒向美國的外交政策。

研究發現，羅慕斯與艾奎諾三世在南海政策上，選擇的是衝撞與援引外力介入的模式，而埃斯特拉達與亞羅育的選擇，則是採取柔性作為，儘可能迴避軍事衝突、或是修訂國內法等方式，來應對內部的雜音。在現實的國際政治中，菲律賓不得不承認自己是「弱者」，作為一個弱國的最後決策者，其決策考量就必須存在著一定的邏輯。菲律賓既沒有強大的軍事力量，也沒有足夠的經濟實力，身為國際政治中的「弱者」，要喚起強國的注意，只能凸顯自身地緣的價值，引入美國及其亞太戰略盟友包括東協、日本、澳大利亞等國的支持與協助，發揮「弱勢戰略」(underdog strategies)運用之妙已成為冷戰後歷任菲國總統的思考邏輯。畢竟，現實的國際關係是一種弱肉強食、以實力作為競賽的博弈關係。然而在實力懸殊的不對稱博弈中，弱勢方在沒有太多勝算的考量下，就必須運用更多的謀略與合縱連橫關係。所謂的「弱勢

戰略」乃因應而生。[1]東協區域論壇(ARF，ASEAN Regional Forum)在國際社會上就是一個典型的範例。東協國家之中並沒有那一國實力特別突出，然而結合成為區域聯盟之後，卻讓國際社會無法忽視其整體力量。菲律賓充分運用了這個「弱勢戰略」，發揮以弱示強、以小博大的功效。從過往歷史得到經驗法則，菲律賓深知以中國大陸的強國姿態，為了南海爭端出手去打越南、去打馬來西亞、汶萊或是菲律賓，這對大國而言是何等掛不住面子的。也因此，菲國在南海議題上，可以預期的仍會不斷發聲，並選擇與中共持續衝撞的策略(控制在安全底線、避免真正一戰)，以便獲取國家更多籌碼與利益。

就菲律賓的角度來看其外交政策或南海戰略，冷戰後大致上是採行所謂的「避險」策略，以便在中、美的拉扯下夾縫求生。菲國的策略揉合了「扈從」與「制衡」的戰略概念與外交手法，其精神也就是東協各國倡行的「大國平衡」策略，既要拉攏美國與日本，也要扯進中國大陸，茲以下圖來表達這個概念:



資料來源：筆者自製

圖 11:**避險策略與大國平衡策略關係圖**

[1] 引述胡瑞舟老師於 2015 年 4 月 25 日在政治大學國際事務學院國安專班答覆筆者提問。

菲律賓堅守「區域安全仰仗美國」與「經濟發展緊抓中共」兩大國家政策主軸，不免也陷入「地緣政治」與「地緣經濟」的角力之中。再以中共的角度來看其外交手段及南海方略，則是採行所謂的「裁剪式」策略(tailored strategy)。[2]中共國家主席習近平上臺後於 2012 年 10 月出訪東南亞國家印尼、馬來西亞，隨後中共總理李克強出訪泰國、越南等國，就是不訪菲律賓；2013 年 11 月海燕颱風重創菲國，[3]身為鄰居的老大哥，卻也只是給予低度援助；2014 年 5 月中共與越南因鑽井平臺事件在南海發生衝突之後，越共總書記阮富仲宣稱「對中國要做好所有可能的準備，包括戰爭」，[4]外界一度評估菲、越有聯手制中構想，2015 年 4 月 7 日阮富仲卻應習近平邀請高調赴中國事訪問，兩國高唱推動全面戰略合作夥伴關係。[5]是以，中共在處理與鄰國的南海爭端上，總是秉持「鬥而不破」的原則，對付菲律賓的南海主權挑釁，其策略就是「裁剪式」為菲律賓量身打造身對應的各種手段、方法。

從菲國反覆的南海政策歷程分析，現行的南海「法律戰」戲碼應該只會上演到 2016 年上半年，當聯合國常設仲裁庭作出判決之際，伴隨艾奎諾三世於 2016 年 6 月交出政權，也就宣告其完成南海衝撞的「階段性任務」正式結束。此後，不論判決結果如何，都將使菲方失去一個外交戰的重要舞臺，進而使菲國執政者的南海政策必須有所調整因應。筆者評估，接替艾氏的執政者勢將著力修補菲、「中」因南海爭端產生的裂痕，菲國外交政策必然再度擺回「親中」的路線。此外，值得觀察的是，中共以造陸方式反擊菲律賓就南海爭議提請國際法庭仲裁，這個作法是經過縝密規劃的，其目的在創造既定事實，就算國際法庭判決有利菲國，也可以防止菲國驅離中共已占領的島礁，

[2] 胡瑞舟老師於 2015 年 4 月 18 日在政治大學國際事務學院國安專班答覆筆者提問。

[3] 菲官方統計超過 6,300 人死亡，菲律賓紅十字會統計失蹤人數多達 25,000 人。風暴過後大半年，災區死亡人數仍然持續增加。因應海燕在菲律賓造成的災難性傷亡，「海燕」在 2014 年初的颱風委員會會議上被除名，並在 2015 年由「白鹿」取代。

[4] 「對中國要做好所有可能的準備」，**BBC 中文網**，
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/world/2014/07/140703_vietnam_china

[5] 「擱置爭議 中越推全面戰略合作夥伴關係」，**中央通訊社**，
http://www.cna.com.tw/news/acn/201504070475-1.aspx

同時可以阻絕外國海空軍接近。中共填陸建造南海堡壘，可部署共軍防空雷達系統等設施，也可提供潛艦與航母前進基地，強化空中加油戰力，有助區域戰機調度與監視行動。在修建南海島礁工程告一段落之後，未來將加強南海主控權的力度，預測 2017 年之前或將成為中共劃設「南海防空識別區」的較佳時機。更謹慎地評估，中共加緊腳步在南海的一切部署作為，就算不會主動求戰，也是在為南海開戰做好萬全準備。

二、發現問題：

本文曾多次提及，菲律賓受其殖民母國美國影響甚鉅，不論是國家安全、政治制度、經濟發展、社會風氣及文化等，各個面向幾乎都受到美國的影響，在此大環境之下，「親美」與「反美」這兩股截然不同的路線，卻深植在菲國的決策選擇與民眾運動中，瞻之在左、忽焉在右，隨著不同的執政者與國際、國內環境變遷而擺盪。關於菲律賓反美運動的探討，美國學者麥克亞當(Doug McAdam)如此分析，[6]美國對菲律賓新殖民主義統治的歷史是形成反美主義的根源，1945 年美國「解放」菲律賓卻培育了菲人的親美情懷，此後則深受新人民軍(NPA)、共黨游擊隊等左派勢力的消長所影響。20 世紀 90 年代菲律賓對共產主義分子的壓制，進一步削弱了菲國反美情緒；1992 年美國撤出在菲軍事基地，也是消除菲美緊張關係的重要原因。諷刺的是，當 2002 年，美國決定重返菲律賓，親美情緒卻逐漸增強，因為美國軍隊協助菲國政府對抗穆斯林分離主義分子的行動，對於菲國社會與人心發揮了極大的安定力量。

然而，誠如學者陳鴻瑜的研究，「多元文化是阻礙菲律賓政治制度化的最大原因」。[7]由於菲律賓在制度化的發展面向裡，歷經漫長的政治變遷，每

[6] 朱世龍、劉利瓊譯，道格．麥克亞當(Doug McAdam)，「反美主義遺產：一種社會學的視角」，**世界政治中的反美主義**（*Why Nations Fail*）（北京：中國人民大學出版社，2012 年），頁 298~321。

[7] 陳鴻瑜，**菲律賓的政治發展**（台北：臺灣商務印書館，1980 年），頁 314。

一次的政治變遷，本土文化就與外來文化相融合。在融合的過程中，政治組織與制度從一開始的部落群集演化到現代政治社區，然而這種演變是局部的而非全面的。是故，在此「混合型」的政治體系中，摻雜著威權主義與民主主義、團體主義與個人主義、身分關係與成就取向等價值因素。多元文化無法成為菲律賓現代化動力，反而為了融合各方意見與協調一致步伐而耗盡心力。這樣一個文化特性，在菲律賓近代的南海政策或外交政策中深具影響，可預見的未來，亦復如斯。至於菲律賓要利用避險策略，將南海議題在美國與中共之間揮灑、累積籌碼，卻也不得不避免操作過當，使兩強產生區域上的摩擦、對決，甚至同時被兩強拋棄，其根本之道，也只能期盼美、中儘早放下猜疑、恢復互信，才能建立堅強穩當的區域安全關係。

三、未來研究方向：

菲律賓歷經西班牙及美國統治、日本占領等時期，1946 年始獲完全獨立。菲律賓是戰後亞洲第一個共和國，曾經是 20 世紀 70 年代輝煌一時的國家，國民年收入在亞洲國家中僅次於日本，菲國的第一條捷運在 1984 年興建完成，比新加坡的 MRT(1987 年)還早。可惜在 80 年代就快速崩潰、從此一蹶不振，成為全球最大的外勞輸出國。雖然時間很短暫，但畢竟菲律賓曾經輝煌過。是什麼原因造成菲律賓的短暫興盛與快速頹敗？這是一個值得探討的議題，筆者期許自己未來能就相關問題進行研究。

四、建議：

臺灣與菲律賓僅有一水之隔，對於這樣一個近鄰，吾人的認識真的夠深入？夠清楚?夠真切?菲律賓近年的經濟成長率總在東協各國之中獨占鰲頭，難道菲律賓真的只是吾人嘲諷的落後國家?臺灣不爭氣的下場真的就是所謂的「菲律賓化」？深省之後，或許這只是多數國人偏差的認知，如果對於菲律賓有足夠而深切的認識，就能與她更聰明地交往。「他山之石，可以

攻錯。」既然菲律賓與臺灣的外交處境有諸多雷同，菲律賓的外交策略就有值得參考之處，不管是對、是錯，都值得借鏡，甚至可以從菲律賓錯誤的策略中，學習如何趨吉避凶。從本研究的結論可以推敲出，中共加緊速度在南海島礁的建設與戰略部署，「南海防空識別區」已是箭在弦上，未來南海爭端必將持續升高，難保不會擦槍走火，屆時，我國在南海唯一的據點太平島豈能置身戰事之外?我政府實宜及早部署、慎防不測。

國立政治大學
National Chengchi University

參考書目

中文部分

一、專書

朱雲漢、賈慶國主編，**從國際關係理論看中國崛起**（台北：五南，2010 年）。

朱世龍、劉利瓊譯，羅伯特．基歐漢(Robert O. Keohane)等編著，**世界政治中的反美主義**（*Why Nations Fail*）（北京：中國人民大學出版社，2012 年）。

宋鎮照、周志杰主編，**變遷中的東南亞政治—制度、菁英與磨合**(台北：五南，2007 年）。

宋鎮照、陳欣之主編，**變遷中的東南亞區域整合—過程、挑戰與發展**（台北：五南，2007 年)。

汪新生，**現代東南亞政治與外交**（廣西：人民出版社，1999 年）。

余瓊瑤等譯，威廉•紐曼(William W.Newmann)，**美國總統與國安決策過程**（台北：國防部部長辦公室，2007 年)。

吳國卿、鄧伯宸譯，戴倫．艾塞默魯、詹姆斯．羅賓森（Daron Acemoglu and James A.Robinson），**國家為什麼會失敗**（*Why Nations Fail*）(台北：衛城 ，2013 年)。

林碧炤，**國際政治與外交政策**（台北：五南，2003 年）。

柳惠千，**21 世紀美軍在東亞的戰略部署**（台北：高手專業出版社，2008 年)。

馬燕冰、黃鶯編著，**菲律賓(**北京：社會科學文獻出版社，2007 年）。

張明亮，**超越僵局：中國在南海的選擇**（香港：社會科學出版社，2011 年）。

張小明譯，約瑟夫．奈伊（Joseph S. Nye, Jr.），**理解國際衝突：理論與歷史**（上海：人民出版社，2009 年）。

許倬雲，**歷史大脈胳**（桂林：廣西師範大學出版社，2009 年)。

陳偉華，「機運與挑戰：重評我國地緣戰略價值與安全選擇」，**2010 國軍第十三屆軍事社會科學學術研討會**（台北：國防大學政戰學院政治系，2010 年），頁 169~185。

陳鴻瑜，**菲律賓的政治發展**（台北：臺灣商務印書館，1980 年）。

廖彥博譯，弗格森(Niall Ferguson)等著，**中國將稱霸 21 世紀嗎?**（台北：時報文化，2012 年）。

劉育麟，「美中拉扯下的的避險戰略—新加坡與菲律賓避險成效之實證檢驗(2002-2012)」，**國立政治大學國際事務學院 2014 年研究生論文發表會**。

劉鋒，**南海開發與安全戰略**（海口：學習出版社、海南出版社，2013 年）。

蔡百銓譯，薩德賽(D.R. Sar Desai)，**東南亞史(下)**（台北：麥田，2001 年）。

謝宏仁，**發展研究的終結：21 世界大國崛起後的世界圖像**（台北：五南，2013 年）。

顧長永、蕭新煌主編，**新世界的東南亞**（台北：五南，2002 年）。

顧淑馨、林添貴譯，李辛吉(Henry Kissinger) ，**大外交(上)**（台北：智庫文化，1998 年）。

二、期刊

王瑋琦，「大陸對南海國際仲裁案之法律戰」，**清流**，2015 年 3 月號，頁 18~21。

方擁華，「中菲關係的回顧與展望」，**東南亞南亞研究**，2005 年第 4 期，頁 17~22。

代帆、金是用，「安全與發展：菲律賓對華政策研究」，**南洋問題研究**，2009 年第 3 期，頁 40~51。

朱鋒，「菲律賓訴訟案違背國際海洋法精神」，**中國海洋報**(2014 年 6 月 12 日)。

汪慕恒，「菲律賓外資政策的演變」，**南洋問題研究**，1995 年第 3 期。

李曄、張楊，「“離岸平衡手”與遏制中國－兼論美國東亞安全戰略下的西藏政策」，**東北師大學報**， 2005 卷 2 期，頁 15~ 20。

沈紅芳，「中國與菲律賓經濟關係研究」，**南洋問題研究**，1997 年第 3 期，頁 8~14。

吳金平、鞠海龍，「2012 年菲律賓政治、經濟與外交形勢回顧」，**東南亞研究**，2013 年第 2 期，頁 22~26。

李金明，「菲律賓的軍隊現代化與菲美訪問部隊協議」，**東南亞**，2000 年第 1 期。

林正義，「十年來南海島嶼聲索國實際作法」，**南海政策回顧與展望研討會**(2003 年 3 月 29 日)。

林正義，「菲律賓處理黃岩島衝突的策略」，**戰略安全研析**，第 85 期(2012 年 5 月)，頁 12~19。

孫國祥，「論東協對南海爭端的共識與立場」，**問題與研究**，第 53 卷第 2 期(2014 年 6 月），頁 31~57。

唐欣偉，「歐巴馬近期外交政策評析」，**全球政治評論**，第 49 期（2015 年 1 月），頁 7~12。

莫大華，「批判性地緣政治戰略之研究」，**問題與研究**，第 47 卷第 2 期(2008 年 6 月)，頁 57~85。

陳一新，「從歐巴馬就職演說看美國內外政策走向與臺美『中』關係」，**展望與探索**，第 11 卷第 2 期(2013 年 2 月)，頁 5~18。

盛力軍，「中菲南沙之爭的危險發展」，**明報月刊**(1995 年 5 月)。

郭迺鋒、林崑峯，「全球原油產量之空間分佈與東亞國家原油進口網絡分析」，**地理資訊系統季刊**，Vol.5 No.1(2011 年 1 月)，頁 16~19。

張明亮，「南中國海爭端與中菲關係」，**中國邊疆史地研究**，2003 年第 6 期，頁 102~108。

張景全，「美菲同盟強化及其在美國亞太再平衡戰略中的作用」，**南洋問題研究**，第 157 期(2014 年第 1 期)，頁 1~7。

廖舜右、蔡松伯，「新古典現實主義與外交政策分析的再連結」，**問題與研究**，第 52 卷第 3 期(2013 年 9 月)，頁 43~61。

蒲國慶，「菲律賓領域主張之演進」，**台灣國際法季刊**，第 9 卷第 2 期(2012 年 6 月)，頁 123~148。

趙洪，「南海爭端下中國與菲律賓關係前景」，**全球政治評論**，第 43 期(2013 年 7 月)，頁 25~40。

鞠海龍，「菲律賓南海政策：利益驅動的政策選擇」，**當代亞太(**2012 年第 3 期)，頁 78~93。

國立政治大學 National Chengchi University

戴萬平、顧長永，「菲律賓汽車產業之政治經濟分析」，**全球政治評論**，第 49 期 (2015 年 1 月)，頁 121~148。

顧長永，「美軍撤離菲律賓事件的決策分析」，**歐美研究**，第 25 卷第 1 期（1995 年 3 月），頁 37~64。

三、網頁(按照引用順序)

維基百科，

http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%AB%BE%E8%AB%BE%C2%B7%E8%89%BE%E5%A5%8E%E8%AB%BE

「中國同菲律賓的關係」，**中國新聞網**，

http://www.chinanews.com/gj/zlk/2014/01-15/161_2.shtml

「中國同菲律賓的關係」，**中華人民共和國外交部網站**，

http://wcm.fmprc.gov.cn/pub/chn/gxh/cgb/zcgmzysx/yz/1206_9/1206x1/t5581.htm

「菲總統訪美 分享反貪經驗」，**大紀元網站**，

http://www.epochtimes.com/b5/11/9/17/n3375802.htm%E8%8F%B2%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E8%A8%AA%E7%BE%8E--%E5%88%86%E4%BA%AB%E5%8F%8D%E8%B2%AA%E7%B6%93%E9%A9%97.html

「艾奎諾訪美 拉老大哥撐腰?」，**民視新聞網**，

https://tw.news.yahoo.com/%E8%89%BE%E5%A5%8E%E8%AB%BE%E8%A8%AA%E7%BE%8E-%E6%8B%89%E8%80%81%E5%A4%A7%E5%93%A5%E6%92%90%E8%85%B0-230051022.html

中共外交部網站，

http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/yz_603918/1206_604162/sbgx_604166/

「菲搶南海 改名西菲律賓海」，**蘋果日報**，

http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120913/34505916

「歐巴馬訪菲 讚揚新軍事協定」，**中央通訊社**，

http://www.cna.com.tw/news/aopl/201404280305-1.aspx

行政院海岸巡防署全球資訊網，

http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3529&ctNode=454&mp=999

郭國誠、劉俊彬，「中國國防支出對東南亞國家國防支出與經濟成長之關聯性研究」，

http://dalab.ie.nthu.edu.tw/dalab_old/symposium/da11/a2-3.pdf

維基百科，

http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%BE%8E%E6%B5%8E%E7%A4%81

互動百科，

http://www.baike.com/wiki/%E7%BE%8E%E6%B5%8E%E7%A4%81

「菲律賓挑起 2 次美濟礁事件失敗後覬覦仁愛礁」，**大公網**，

http://news.takungpao.com.hk/military/linbang/2013-05/1634641.html

維基百科，

http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%BB%84%E5%B2%A9%E5%B2%9B%E4%B8%BB%E6%9D%83%E9%97%AE%E9%A2%98

「讓殲-11 戰機起降！大陸『填海造陸』南海赤瓜礁」，**東森新聞雲**，

http://www.ettoday.net/news/20150113/450930.htm

「大陸南海填海造陸 赤瓜礁也變赤瓜島」，**中央通訊社**，

http://www.cna.com.tw/news/acn/201501130223-1.aspx

「中國大陸水柱槍轟菲律賓漁船 美批挑釁」，**中央通訊社**，

http://www.cna.com.tw/news/firstNews/201504220019-1.aspx

「美防長發表對亞洲國防外交政策談話」，**聯合新聞網**，

http://udn.com/news/story/5/838155

「報告稱 美國應制衡而非助中國崛起」，**美國之音**，

http://www.voacantonese.com/content/american-scholars-arguing-for-revising-its-china-strategy-20150413/2717102.html

曹群，「南海爭端與國際仲裁：菲律賓之妄訴」，**國際問題研究**，2013 年第 4 期，

http://www.ciis.org.cn/gyzz/2013-07/23/content_6346333.htm

朱鋒，「東亞安全新態勢：海洋領土爭議與大國權力競爭」，**中共中央對外聯絡部網站**(轉載自**當代世界** 2014 年第 4 期)，

http://www.idcpc.org.cn/globalview/sjzh/1404-1.htm

宋燕輝，「美國介入南海法律戰，台灣如何因應？」，**信報財經新聞網**，

http://www2.hkej.com/commentary/finanalytics/article/362510/

「菲陸南海之爭 聯合國闢戰場」，**今日新聞網**，2014 年 10 月 24 日，

http://www.nownews.com/n/2014/10/24/1472455

「對北京南中國海領土主權聲索的挑戰升溫」，**美國之音中文網**，
http://www.voachinese.com/content/south-china-sea-beijing-20141215/2559328.html
「菲律賓向仲裁法庭提交補充文件」，**美國之音中文網**，
http://www.voacantonese.com/content/maritime-20150316/2683319.html
「印尼總統：中國南海主張於法無據」，**自由時報**，
http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/865507
「外交部：通過雙邊談判解決領土和海洋劃界爭議」，**中華人民共和國中央人民政府**，
http://www.gov.cn/jrzg/2013-04/26/content_2391187.htm
「"修昔底德陷阱"是怎麼回事」，**中國經濟網**，
http://big5.ce.cn/gate/big5/views.ce.cn/view/ent/201402/17/t20140217_2310711.shtml
「菲擬增軍備採購 中方斥頻頻挑釁」，**香港文匯報**，
http://paper.wenweipo.com/2012/05/24/YO1205240005.htm
趙祥亨，「從圍堵政策看美國的重返亞洲戰略—以美國的軍事外交為例」，**中國社會科學網**，
http://www.cssn.cn/30/3005/300507/201209/t20120910_63286.shtml
「沒空理台灣？菲律賓期中選舉　總統艾奎諾三世大勝」，**東森新聞雲**，
http://www.ettoday.net/news/20130515/207719.htm
「艾奎諾的高民調是虛幻的？」，**中華民國犯罪矯正協會**，
http://www.corrections-cca.org.tw/index.php?do=anecdotal_info&id=5350
「菲國安會同意美軍部署菲南」，**自由電子新聞網**，
http://old.ltn.com.tw/2002/new/jan/24/today-int1.htm
「南海爭議 菲眾議員：不能單靠外交斡旋」，**中央通訊社**，
http://www.cna.com.tw/news/aopl/201503260380-1.aspx
「南海仲裁 菲盼後年有結果」，**中央通訊社**，
http://www.cna.com.tw/news/aopl/201410240276-1.aspx
「五角大廈：中國戰略不脫鄧小平 24 字箴言」，**大紀元**，
http://www.epochtimes.com/b5/7/5/26/n1722891.htm
李沃牆，「美、中、韓雙邊經貿發展對台灣的衝擊」，**財團法人國家政策研究基**

金會，

http://www.npf.org.tw/print?sid=10588

「對中國要做好所有可能的準備」，**BBC 中文網**，

http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/world/2014/07/140703_vietnam_china

「擱置爭議 中越推全面戰略合作夥伴關係」，**中央通訊社**，

http://www.cna.com.tw/news/acn/201504070475-1.aspx

「東盟外長會議就南海問題向中國提出異議」，**日本經濟新聞中文網**，

http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/14121-20150427.html

英文部分

Baviera,Aileen S. P.,"Domestic Interests and Foreign Policy in China and the Philippines: Implications for the South China Sea Dispute,"*Philippine Studies: Historical and Ethnographic Viewpoints* ,Vol.62, No.1

De Castro, Renato Cruz,"Balancing Gambits in Twenty-First Century Philippine Foreign Policy Gains and Possible Demise?"*Southeast Asia Affairs*(2011),pp.235~253.

Esplanada,Jerry,"Del. Rosario Defines 3 Pillars of Foreign Policy,"*Philippine Daily Inquirer*,March 3,2011.

Friedberg, Aron, *A Contest for Supremacy: China ,America,and the Struggle for Mastery in Asia*(New York:Norton & Company 2011), pp.200~214.

Perlez, Jane,"Rising Stakes in South China Sea," *International Herald Tribune*,June 1,2012.

Roy,Denny,"Southeast Asia and China:Balancing or bandwagoning?" *Contemparary Southeast Asia*, Vol.27,No.2(2005),pp.305~322.

So,Alvin Y.*Social Change and Development:Modernization,Dependency,and World Systems Theories*(Newbury Park,Calif.1990).

國立政治大學 National Chengchi University

附錄

附錄 1.

中華人民共和國政府關於菲律賓共和國所提南海仲裁案管轄問題的立場文件

2014/12/07

（2014 年 12 月 7 日）

一、引言

1. ***2013 年 1 月 22 日，菲律賓共和國外交部照會中華人民共和國駐菲律賓大使館稱，菲律賓依據 1982 年《聯合國海洋法公約》（以下簡稱《公約》）第二百八十七條和附件七的規定，就中菲有關南海"海洋管轄權"的爭端遞交仲裁通知，提起強制仲裁。2013 年 2 月 19 日，中國政府退回菲律賓政府的照會及所附仲裁通知。中國政府多次鄭重聲明，中國不接受、不參與菲律賓提起的仲裁。***

2. 本立場檔旨在闡明仲裁庭對於菲律賓提起的仲裁沒有管轄權，不就菲律賓提請仲裁事項所涉及的實體問題發表意見。本立場文件不意味著中國在任何方面認可菲律賓的觀點和主張，無論菲律賓有關觀點或主張是否在本立場文件中提及。本立場檔也不意味著中國接受或參與菲律賓提起的仲裁。

3. 本立場文件將說明：菲律賓提請仲裁事項的實質是南海部分島礁的領土主權問題，超出《公約》的調整範圍，不涉及《公約》的解釋或適用；以談判方式解決有關爭端是中菲兩國通過雙邊文件和《南海各方行為宣言》所達成的協議，菲律賓單方面將中菲有關爭端提交強制仲裁違反國際法；即使菲律賓提出的仲裁事項涉及有關《公約》解釋或適用的問題，也構成中菲兩國海域劃界不可分割的組成部分，而中國已根據《公約》的規定於 2006 年作出聲明，將涉及海域劃界等事項的爭端排除適用仲裁等強制爭端解決程式。因此，仲裁庭對菲律賓提起的仲裁明顯沒有管轄權。基於上述，並鑒於各國有權自主選擇爭端解決方式，中國不接受、不參與菲律賓提起的仲裁有充分的國際法依據。

二、菲律賓提請仲裁事項的實質是南海部分島礁的領土主權問題，不涉及《公約》的解釋或適用

4. 中國對南海諸島及其附近海域擁有無可爭辯的主權。中國在南海的活動已有 2000 多年的歷史。中國最早發現、命名和開發經營南海諸島，最早並持續對南海諸島實施主權管轄。20 世紀 30 年代至 40 年代，日本在侵華戰爭期間非

法侵佔中國南海島礁。第二次世界大戰結束後，中國政府恢復對南海諸島行使主權，派遣軍政官員乘軍艦前往南海島礁舉行接收儀式，樹碑立標，派兵駐守，進行地理測量，於 1947 年對南海諸島進行了重新命名，並於 1948 年在公開發行的官方地圖上標繪南海斷續線。中華人民共和國 1949 年 10 月 1 日成立以來，中國政府一直堅持並採取實際行動積極維護南海諸島的主權。1958 年《中華人民共和國政府關於領海的聲明》和 1992 年《中華人民共和國領海及毗連區法》均明確規定，中華人民共和國的領土包括東沙群島、西沙群島、中沙群島和南沙群島。上述行動一再重申了中國在南海的領土主權和相關的海洋權益。

5. 20 世紀 70 年代之前，菲律賓的法律對其領土範圍有明確限定，沒有涉及中國的南海島礁。1935 年《菲律賓共和國憲法》第一條“國家領土”明確規定：“菲律賓的領土包括根據 1898 年 12 月 10 日美國同西班牙締結的《巴黎條約》割讓給美國的該條約第三條所述範圍內的全部領土，連同 1900 年 11 月 7 日美國同西班牙在華盛頓締結的條約和 1930 年 1 月 2 日美國同英國締結的條約中包括的所有島嶼，以及由菲律賓群島現政府行使管轄權的全部領土。”根據上述規定，菲律賓的領土範圍限於菲律賓群島，不涉及中國的南海島礁。1961 年《關於確定菲律賓領海基線的法案》（菲律賓共和國第 3046 號法案）重申了菲律賓 1935 年憲法關於其領土範圍的規定。

6. 自 20 世紀 70 年代起，菲律賓非法侵佔中國南沙群島的馬歡島、費信島、中業島、南鑰島、北子島、西月島、雙黃沙洲和司令礁等島礁；非法將中國南沙群島部分島礁宣佈為所謂“卡拉延島群”，對上述島礁及其周邊大範圍海域提出主權主張；並對中國中沙群島的黃岩島提出非法領土要求。菲律賓還在有關島礁及其附近海域非法從事資源開發等活動。

7. 菲律賓上述行為違反《聯合國憲章》和國際法，嚴重侵犯中國的領土主權和海洋權益，是非法、無效的。中國政府對此一貫堅決反對，一直進行嚴正交涉和抗議。

8. 菲律賓將其所提仲裁事項主要歸納為以下三類：

第一，中國在《公約》規定的權利範圍之外，對“九段線”（即中國的南海斷續線）內的水域、海床和底土所主張的“歷史性權利”與《公約》不符；

第二，中國依據南海若干岩礁、低潮高地和水下地物提出的 200 海裡甚至更多權利主張與《公約》不符；

第三，中國在南海所主張和行使的權利非法干涉菲律賓基於《公約》所享有和行使的主權權利、管轄權以及航行權利和自由。

9. 菲律賓提請仲裁的上述事項的實質是南海部分島礁的領土主權問題，超

出《公約》的調整範圍，不涉及《公約》的解釋或適用。仲裁庭對菲律賓提出的這些仲裁事項均無管轄權。

10. 關於菲律賓提出的第一類仲裁事項，很顯然，菲律賓主張的核心是中國在南海的海洋權利主張超出《公約》允許的範圍。然而，無論遵循何種法律邏輯，只有首先確定中國在南海的領土主權，才能判斷中國在南海的海洋權利主張是否超出《公約》允許的範圍。

11. 國家的領土主權是其海洋權利的基礎，這是國際法的一般原則。國際法院指出，“海洋權利源自沿海國對陸地的主權，這可概括為‘陸地統治海洋’原則”（2001 年卡達－巴林案判決第 185 段，亦參見 1969 年北海大陸架案判決第 96 段和 1978 年愛琴海大陸架案判決第 86 段），“因此陸地領土狀況必須作為確定沿海國海洋權利的出發點”（2001 年卡達－巴林案判決第 185 段、2007 年尼加拉瓜－洪都拉斯案判決第 113 段）。國際法院還強調，“國家對大陸架和專屬經濟區的權利基於陸地統治海洋的原則”，“陸地是一個國家對其領土向海延伸部分行使權利的法律淵源”（2012 年尼加拉瓜－哥倫比亞案判決第 140 段）。

12. 《公約》序言開宗明義地指出，“認識到有需要通過本公約，在妥為顧及所有國家主權的情形下，為海洋建立一種法律秩序”。顯然，“妥為顧及所有國家主權”是適用《公約》確定締約國海洋權利的前提。

13. 就本案而言，如果不確定中國對南海島礁的領土主權，仲裁庭就無法確定中國依據《公約》在南海可以主張的海洋權利範圍，更無從判斷中國在南海的海洋權利主張是否超出《公約》允許的範圍。然而，領土主權問題不屬於《公約》調整的範疇。

14. 菲律賓也十分清楚，根據《公約》第二百八十七條和附件七組成的仲裁庭對於領土爭端沒有管轄權。菲律賓為了繞過這一法律障礙，製造提起仲裁的依據，蓄意對自己提請仲裁的實質訴求進行精心的包裝。菲律賓一再表示自己不尋求仲裁庭判定哪一方對兩國均主張的島礁擁有主權，只要求仲裁庭對中國在南海所主張的海洋權利是否符合《公約》的規定進行判定，使仲裁事項看起來好像只是關於《公約》的解釋或適用問題，不涉及領土主權問題。然而，菲律賓的包裝無法掩飾其提請仲裁事項的實質就是南海部分島礁的領土主權問題。

15. 關於菲律賓提出的第二類仲裁事項，中國認為，南海部分島礁的性質和海洋權利問題與主權問題不可分割。

16. 首先，只有先確定島礁的主權，才能確定基於島礁的海洋權利主張是否符合《公約》。

17. 《公約》規定的有關專屬經濟區和大陸架的海洋權利均賦予對相關陸地

領土享有主權的國家。脫離了國家主權，島礁本身不擁有任何海洋權利。只有對相關島礁擁有主權的國家，才可以依據《公約》基於相關島礁提出海洋權利主張。在確定了領土歸屬的前提下，如果其他國家對該國的海洋權利主張是否符合《公約》的規定提出質疑或者提出了重疊的海洋權利主張，才會產生關於《公約》解釋或適用的爭端。如果島礁的主權歸屬未定，一國基於島礁的海洋權利主張是否符合《公約》規定就不能構成一個可以提交仲裁的具體而真實的爭端。

18. 就本案而言，菲律賓不承認中國對相關島礁擁有主權，意在從根本上否定中國依據相關島礁主張任何海洋權利的資格。在這種情形下，菲律賓要求仲裁庭先行判斷中國的海洋權利主張是否符合《公約》的規定，是本末倒置。任何國際司法或仲裁機構在審理有關島礁爭端的案件中，從未在不確定有關島礁主權歸屬的情況下適用《公約》的規定先行判定這些島礁的海洋權利。

19. 其次，在南沙群島中，菲律賓僅僅挑出少數幾個島礁，要求仲裁庭就其海洋權利作出裁定，實質上是否定中國對南沙群島的領土主權。

20. 南沙群島包括眾多島礁。中國歷來對整個南沙群島、而非僅對其中少數幾個島礁享有主權。1935 年中國政府水陸地圖審查委員會出版《中國南海各島嶼圖》，1948 年中國政府公佈《南海諸島位置圖》，均將現在所稱的南沙群島以及東沙群島、西沙群島和中沙群島劃入中國版圖。1958 年《中華人民共和國政府關於領海的聲明》指出，中華人民共和國的領土包括南沙群島。1983 年中國地名委員會公佈南海諸島部分標準地名，其中包括南沙群島的島礁。***1992 年《中華人民共和國領海及毗連區法》也明確規定，中華人民共和國的陸地領土包括南沙群島。***

21. 2011 年 4 月 14 日，中國常駐聯合國代表團就有關南海問題致聯合國秘書長的第 CML/8/2011 號照會中亦指出：“按照《聯合國海洋法公約》、1992 年《中華人民共和國領海及毗連區法》和 1998 年《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》的有關規定，中國的南沙群島擁有領海、專屬經濟區和大陸架”。顯然，按照《公約》確定中國南沙群島的海洋權利，必須考慮該群島中的所有島礁。

22. 菲律賓在仲裁訴求中對南沙群島作出“切割”，只要求對其聲稱的“中國佔領或控制的”島礁的海洋權利進行判定，刻意不提南沙群島中的其他島礁，包括至今仍為菲律賓非法侵佔或主張的島礁，旨在否定中國對整個南沙群島的主權，否認菲律賓非法侵佔或主張中國南沙群島部分島礁的事實，從而篡改中菲南沙群島主權爭端的性質和範圍。菲律賓還刻意將中國臺灣駐守的南沙群島最大島嶼——太平島排除在“中國佔領或控制”的島礁之外，嚴重違反了一個中國的原則，侵犯了中國的主權和領土完整。顯而易見，此類仲裁事項的實質是中菲有關領土主權的爭端。

23. 最後，低潮高地能否被據為領土本身明顯是一個領土主權問題。

24. 菲律賓認為其仲裁訴求所涉及的幾個島礁是低潮高地，不能被據為領土。對於上述島礁是否屬於低潮高地，本立場檔不作評論。應該指出的是，無論這些島礁具有何種性質，菲律賓自己從上世紀 70 年代以來卻一直對這些島礁非法主張領土主權。菲律賓 1978 年 6 月 11 日頒佈第 1596 號總統令，對包括上述島礁在內的南沙群島部分島礁及其周邊大範圍的海域、海床、底土、大陸邊及其上空主張主權，並將該區域設立為巴拉望省的一個市，命名為“卡拉延”。雖然 2009 年 3 月 10 日菲律賓通過了第 9522 號共和國法案，規定“卡拉延島群”（即中國南沙群島部分島礁）和“斯卡伯勒礁”（即中國黃岩島）的海洋區域將與《公約》第一百二十一條（即“島嶼制度”）保持一致，但該規定僅是對上述區域內海洋地物的海洋權利主張進行了調整，並沒有涉及菲律賓對這些海洋地物，包括低潮高地的領土主張。菲律賓常駐聯合國代表團在 2011 年 4 月 5 日致聯合國秘書長的第 000228 號照會中還明確表示：“卡拉延島群構成菲律賓不可分割的一部分。菲律賓共和國對卡拉延島群的地理構造擁有主權和管轄權”。菲律賓至今仍堅持其對南沙群島中 40 個島礁的主張，其中就包括菲律賓所稱的低潮高地。可見，菲律賓提出低潮高地不可被據為領土，不過是想否定中國對這些島礁的主權，從而可以將這些島礁置於菲律賓的主權之下。

25. 低潮高地能否被據為領土本身是一個領土主權問題，不是有關《公約》的解釋或適用問題。《公約》沒有關於低潮高地能否被據為領土的規定。國際法院在 2001 年卡達－巴林案的判決中明確表示：“條約國際法對於低潮高地能否被視為領土的問題保持沉默。法院也不知道存在統一和廣泛的國家實踐，從而可能產生一項明確允許或排除將低潮高地據為領土的習慣法規則”（判決第 205 段）。這裡的條約國際法當然包括 1994 年即已生效的《公約》。國際法院在 2012 年尼加拉瓜－哥倫比亞案的判決中雖然表示“低潮高地不能被據為領土”（判決第 26 段），但未指出此論斷的法律依據，未涉及低潮高地作為群島組成部分時的法律地位，也未涉及在歷史上形成的對特定的海洋區域內低潮高地的主權或主權主張。無論如何，國際法院在該案中作出上述判定時沒有適用《公約》。低潮高地能否被據為領土不是有關《公約》解釋或適用的問題。

26. 關於菲律賓提出的第三類仲裁事項，中國認為，中國在南沙群島和黃岩島附近海域採取行動的合法性是基於中國對有關島礁享有的主權以及基於島礁主權所享有的海洋權利。

27. 菲律賓聲稱，中國在南海所主張和行使的權利非法干涉菲律賓基於《公約》所享有和行使的主權權利、管轄權以及航行權利和自由。菲律賓這一主張的前提是，菲律賓的海域管轄範圍是明確而無爭議的，中國的活動進入了菲律賓的管轄海域。然而事實並非如此。中菲尚未進行海域劃界。對菲律賓這一主張進行裁定之前，首先要確定相關島礁的領土主權，並完成相關海域劃界。

28. 需要特別指出的是，中國一貫尊重各國依據國際法在南海享有的航行自由和飛越自由。

29. 綜上所述，菲律賓要求在不確定相關島礁主權歸屬的情況下，先適用《公約》的規定確定中國在南海的海洋權利，並提出一系列仲裁請求，違背了解決國際海洋爭端所依據的一般國際法原則和國際司法實踐。仲裁庭對菲律賓提出的任何仲裁請求作出判定，都將不可避免地直接或間接對本案涉及的相關島礁以及其他南海島礁的主權歸屬進行判定，都將不可避免地產生實際上海域劃界的效果。因此，中國認為，仲裁庭對本案明顯沒有管轄權。

三、通過談判方式解決在南海的爭端是中菲兩國之間的協議，菲律賓無權單方面提起強制仲裁

30. 中國在涉及領土主權和海洋權利的問題上，一貫堅持由直接有關國家通過談判的方式和平解決爭端。中菲之間就通過友好磋商和談判解決兩國在南海的爭端也早有共識。

31. 1995 年 8 月 10 日《中華人民共和國和菲律賓共和國關於南海問題和其他領域合作的磋商聯合聲明》指出，雙方“同意遵守”下列原則：“有關爭議應通過平等和相互尊重基礎上的磋商和平友好地加以解決”（第一點）；“雙方承諾循序漸進地進行合作，最終談判解決雙方爭議”（第三點）；“爭議應由直接有關國家解決，不影響南海的航行自由”（第八點）。

32. 1999 年 3 月 23 日《中菲建立信任措施工作小組會議聯合公報》指出，雙方承諾“遵守繼續通過友好磋商尋求解決分歧方法的諒解”（聯合公報第 5 段）。“雙方認為，中菲之間的磋商管道是暢通的。他們同意通過協商和平解決爭議”（聯合公報第 12 段）。

33. 2000 年 5 月 16 日《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府關於 21 世紀雙邊合作框架的聯合聲明》第九點規定：“雙方致力於維護南海的和平與穩定，同意根據公認的國際法原則，包括 1982 年《聯合國海洋法公約》，通過雙邊友好協商和談判促進爭議的和平解決。雙方重申遵守 1995 年中菲兩國關於南海問題的聯合聲明”。

34. 2001 年 4 月 4 日《中國－菲律賓第三次建立信任措施專家組會議聯合新聞聲明》第四點指出：“雙方認識到兩國就探討南海合作方式所建立的雙邊磋商機制是富有成效的，雙方所達成的一系列諒解與共識對維護中菲關係的健康發展和南海地區的和平與穩定發揮了建設性作用。”

35. 中菲之間關於以談判方式解決有關爭端的共識在多邊合作檔中也得到確認。2002 年 11 月 4 日，時任中國外交部副部長王毅作為中國政府代表與包括

國立政治大學 National Chengchi University

菲律賓在內的東盟各國政府代表共同簽署了《南海各方行為宣言》(以下簡稱《宣言》)。《宣言》第四條明確規定，“有關各方承諾根據公認的國際法原則，包括1982年《聯合國海洋法公約》，由直接有關的主權國家通過友好磋商和談判，以和平方式解決它們的領土和管轄權爭議”。

36. 《宣言》簽署後，中菲兩國領導人又一再確認通過對話解決爭端。2004年9月3日，時任菲律賓總統格羅麗亞·馬卡帕加爾·阿羅約對中國進行國事訪問，雙方發表了《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府聯合新聞公報》，“雙方一致認為儘快積極落實中國與東盟於2002年簽署的《南海各方行為宣言》有助於將南海變為合作之海”(聯合新聞公報第16段)。

37. 2011年8月30日至9月3日，菲律賓總統貝尼尼奧·阿基諾對中國進行國事訪問。9月1日，雙方發表《中華人民共和國和菲律賓共和國聯合聲明》，“重申將通過和平對話處理爭議”，並“重申尊重和遵守中國與東盟國家於2002年簽署的《南海各方行為宣言》”(聯合聲明第15段)。《聯合聲明》確認了《宣言》第四條關於談判解決有關爭端的規定。

38. 中菲雙邊檔在提及以談判方式解決有關爭端時反復使用了“同意”一詞，確立兩國之間相關義務的意圖非常明顯。《宣言》第四條使用了“承諾”一詞，這也是協議中通常用以確定當事方義務的詞語。國際法院在2007年波士尼亞赫塞哥維納訴塞爾維亞和黑山關於適用《防止和懲治滅種罪公約》案的判決中對“承諾”一詞有以下明確的解釋：“‘承諾’這個詞的一般含義是給予一個正式的諾言，以約束自己或使自己受到約束，是給予一個保證或諾言來表示同意、接受某一義務。它在規定締約國義務的條約中經常出現……它並非只被用來提倡或表示某種目標”(判決第162段)。此外，根據國際法，一項檔無論採用何種名稱和形式，只要其為當事方創設了權利和義務，這種權利和義務就具有拘束力(參見1994年卡達－巴林案判決第22段至第26段;2002年喀麥隆－奈及利亞案判決第258段、第262段和第263段)。

39. 上述中菲兩國各項雙邊檔以及《宣言》的相關規定一脈相承，構成中菲兩國之間的協議。兩國據此承擔了通過談判方式解決有關爭端的義務。

40. 中菲雙邊檔和《宣言》第四條反復重申以談判方式和平解決南海爭端，並且規定必須在直接有關的主權國家之間進行，顯然排除了協力廠商爭端解決程式。前述1995年8月10日《中華人民共和國和菲律賓共和國關於南海問題和其他領域合作的磋商聯合聲明》第三點指出“雙方承諾循序漸進地進行合作，最終談判解決雙方爭議”，這裡的“最終”一詞顯然在強調“談判”是雙方唯一的爭端解決方式，雙方沒有意向選擇協力廠商爭端解決程式。中菲雙邊檔和《宣言》第四條雖然沒有明文使用“排除其他程式”的表述，但正如2000年南方藍鰭金槍魚仲裁案裁決所稱：“缺少一項明示排除任何程式[的規定]不是決定性的”(裁決第57

段)。如前所述，中國在涉及領土主權和海洋權利的問題上，一貫堅持由直接有關國家通過談判的方式和平解決爭端。在上述中菲雙邊檔和《宣言》的制訂過程中，中國的這一立場始終是明確的，菲律賓及其他有關各方對此也十分清楚。

41. 因此，對於中菲在南海的爭端的所有問題，包括菲律賓提出的仲裁事項，雙方同意的爭端解決方式只是談判，排除了其他任何方式。

42. 即使菲律賓提出的仲裁事項涉及《公約》的解釋或適用問題，在中菲之間已就通過談判方式解決有關爭端達成協議的情況下，《公約》第十五部分第二節的強制爭端解決程式也不適用。

43. 《公約》第二百八十條規定："本公約的任何規定均不損害任何締約國於任何時候協議用自行選擇的任何和平方法解決它們之間有關本公約的解釋或適用的爭端的權利。"《公約》第二百八十一條第一款規定："作為有關本公約的解釋或適用的爭端各方的締約各國，如已協議用自行選擇的和平方法來謀求解決爭端，則只有在訴諸這種方法而仍未得到解決以及爭端各方間的協定並不排除任何其他程式的情形下，才適用本部分所規定的程式。"

44. 如前分析，中菲兩國已通過雙邊、多邊協定選擇通過談判方式解決有關爭端，沒有為談判設定任何期限，而且排除適用任何其他程式。在此情形下，根據《公約》上述條款的規定，有關爭端顯然應當通過談判方式來解決，而不得訴諸仲裁等強制爭端解決程式。

45. 菲律賓聲稱，1995 年之後中菲兩國就菲律賓仲裁請求中提及的事項多次交換意見，但未能解決爭端；菲律賓有正當理由認為繼續談判已無意義，因而有權提起仲裁。事實上，迄今為止，中菲兩國從未就菲律賓所提仲裁事項進行過談判。

46. 根據國際法，一般性的、不以爭端解決為目的的交換意見不構成談判。2011 年國際法院在格魯吉亞－俄羅斯聯邦案的判決中表示，"談判不僅是雙方法律意見或利益的直接對抗，或一系列的指責和反駁，或對立主張的交換"，"談判……至少要求爭端一方有與對方討論以期解決爭端的真誠的努力"(判決第 157 段)，且"談判的實質問題必須與爭端的實質問題相關，後者還必須與相關條約下的義務相關"(判決第 161 段)。

47. 南海問題涉及多個國家，其解決絕非易事。有關各方至今仍在為最終談判解決南海問題創造條件。在此背景下，中菲之間就有關爭端交換意見，主要是應對在爭議地區出現的突發事件，圍繞防止衝突、減少摩擦、穩定局勢、促進合作的措施而進行的。即使按照菲律賓列舉的證據，這些交換意見也遠未構成談判。

48. 近年來，中國多次向菲律賓提出建立"中菲海上問題定期磋商機制"的建

議，但一直未獲菲律賓答覆。***2011 年 9 月 1 日，雙方發表《中華人民共和國和菲律賓共和國聯合聲明》，***雙方再次承諾通過談判解決南海爭端。然而未待談判正式開始，菲律賓卻於 2012 年 4 月 10 日動用軍艦進入中國黃岩島海域抓扣中國的漁船和漁民。對於菲律賓的挑釁性行動，中國被迫採取了維護主權的反制措施。此後，中國再次向菲律賓建議重啟中菲建立信任措施磋商機制，仍未得到菲律賓回應。2012 年 4 月 26 日，菲律賓外交部照會中國駐菲律賓大使館，提出要將黃岩島問題提交協力廠商司法機構，沒有表達任何談判的意願。2013 年 1 月 22 日，菲律賓即單方面提起了強制仲裁程式。

49. 中菲此前圍繞南海問題所進行的交換意見，也並非針對菲律賓所提的仲裁事項。例如，菲律賓援引 1997 年 5 月 22 日中國外交部關於黃岩島問題的聲明，以證明中菲之間就黃岩島的海洋權利問題存在爭端並已交換意見；但菲律賓故意沒有援引的是，中國外交部在聲明中明確指出："黃岩島的問題是領土主權問題，專屬經濟區的開發和利用是海洋管轄權問題，兩者的性質和所適用的法律規則都截然不同，不能混為一談。菲方試圖以海洋管轄權侵犯中國領土主權的企圖是完全站不住腳的。"這一聲明的含義是，菲律賓不得藉口黃岩島位於其主張的專屬經濟區範圍內，否定中國對該島的領土主權。可見，上述交換意見的核心是主權問題。

50. 還需注意的是，菲律賓試圖說明中菲兩國自 1995 年起交換意見的事項是關於《公約》解釋或適用的問題，但這是不符合事實的。歷史上，菲律賓於 1961 年 6 月 17 日頒佈第 3046 號共和國法案，將位於菲律賓群島最外緣各島以外、由 1898 年美西《巴黎條約》等國際條約所確定的菲律賓邊界線以內的廣闊水域納入菲律賓領海，領海的寬度大大超過 12 海裡。菲律賓於 1978 年 6 月 11 日頒佈第 1596 號總統令，對所謂"卡拉延島群"（即中國南沙群島部分島礁）及其周邊大範圍的海域、海床、底土、大陸邊及其上空主張主權。菲律賓自己也承認，***直到 2009 年 3 月 10 日通過的第 9522 號共和國法令，菲律賓才開始使其國內法與《公約》相協調，以期完全放棄與《公約》不符的海洋權利主張。該法令首次規定，"卡拉延島群"（即中國南沙群島部分島礁）和"斯卡伯勒礁"（即中國黃岩島）的海洋區域將與《公約》第一百二十一條（即"島嶼制度"）保持一致。***既然菲律賓自己都認為，其直到 2009 年才開始放棄以往與《公約》不符的海洋權利主張，那麼何談中菲兩國自 1995 年起已就與本仲裁案有關的《公約》解釋或適用的問題交換意見。

51. 菲律賓聲稱，由於中國自己已嚴重違反了《宣言》的規定，所以無權援引《宣言》第四條來排除仲裁庭對本案的管轄權。上述說法嚴重違背事實。菲律賓指責中國採取包括威脅使用武力的行動驅離在黃岩島海域長期、持續作業的菲律賓漁民，以及中國阻止菲律賓對在仁愛礁坐灘的軍艦和人員進行補給，試圖說明中國違反了《宣言》的規定。但事實是，在黃岩島問題上，菲律賓首先採取威

脅使用武力的手段，於 2012 年 4 月 10 日非法派出軍艦在黃岩島海域強行扣留、逮捕中國漁船和漁民。在仁愛礁問題上，菲律賓一艘軍艦於 1999 年 5 月以所謂“技術故障”為藉口，在中國南沙群島的仁愛礁非法坐灘。中國多次向菲律賓提出交涉，要求菲律賓立即拖走該艦。菲律賓也曾多次向中國明確承諾拖走因“技術故障”坐灘的軍艦。然而 15 年來，菲律賓不僅違背此前承諾，拒不拖走有關軍艦，反而試圖在該礁上修建固定設施。2014 年 3 月 14 日，菲律賓還公開宣稱其在 1999 年是將該軍艦作為永久設施部署在仁愛礁。針對菲律賓的上述挑釁行為，中國被迫採取了必要的措施。因此，菲律賓對中國的指責是毫無道理的。

52. 菲律賓一方面為支持其提起的仲裁而否認《宣言》第四條的效力，另一方面，卻又在 2014 年 8 月 1 日外交部聲明中提出解決南海問題的倡議，要求各方遵守《宣言》第五條的規定，並且“全面、有效執行《宣言》”。菲律賓對《宣言》所採取的這種自相矛盾、出爾反爾的做法，明顯違反國際法上的誠信原則。

53. 誠信原則要求各國對相互達成的協議作出誠實的解釋，不得為了獲取不正當的利益，而對協議作出違反原意的曲解。誠信原則至關重要，它體現在《聯合國憲章》第二條第二款中，涉及國際法的各個方面（參見羅伯特·詹寧斯和亞瑟·瓦茨 1992 年所編《奧本海國際法》第 9 版第一卷第 38 頁）。國際法院在 1974 年澳大利亞—法國核子試驗案的判決中指出，“指導制訂和履行國際義務的基本原則之一就是誠信原則，無論這種義務是基於什麼淵源，信任與信心是國際合作的根本”（判決第 46 段）。

54. 中國願借此機會強調，《宣言》是中國與東盟國家經過多年耐心的談判，在相互尊重、互諒互讓的基礎上達成的重要文件。在《宣言》中，有關各方承諾由直接有關的主權國家通過友好磋商和談判解決它們的領土和管轄權爭議；各方重申以《聯合國憲章》宗旨和原則、1982 年《公約》、《東南亞友好合作條約》、和平共處五項原則以及其它公認的國際法原則作為處理國家間關係的基本準則；各方承諾根據上述原則，在平等和相互尊重的基礎上，探討建立信任的途徑；各方重申尊重並承諾包括 1982 年《公約》在內的公認的國際法原則所規定的在南海的航行及飛越自由；各方承諾保持自我克制，不採取使爭議複雜化、擴大化和影響和平與穩定的行動，包括不在現無人居住的島、礁、灘、沙或其他自然構造上採取居住的行動，並以建設性的方式處理它們的分歧。此外，《宣言》還詳細列出有關各方在和平解決它們的領土和管轄權爭議之前，建立相互信任的途徑和開展合作的領域。作為落實《宣言》的後續行動，各方承諾將磋商制定“南海行為準則”。

55. 《宣言》對穩定南海局勢、促進中國與東盟國家的海上合作和增信釋疑起到了積極作用。《宣言》每項條款均構成該檔不可分割的組成部分。否定《宣言》的作用，將導致中國和東盟國家南海合作關係的嚴重倒退。

56. 菲律賓作為東盟成員，參與了《宣言》的整個磋商過程，應當十分清楚《宣言》對通過談判和平解決南海問題的重要性。目前，中國和包括菲律賓在內的東盟國家已建立工作機制積極落實《宣言》，並就“南海行為準則”展開磋商，維護南海局勢的穩定，為南海問題的最終和平解決創造條件。菲律賓現在提起強制仲裁程式，與中國和東盟國家的共同願望和努力背道而馳，其目的並非像菲律賓所標榜的那樣尋求和平解決南海問題，而是試圖通過仲裁向中國施加政治壓力，以通過對《公約》的所謂“解釋或適用”來達到否定中國在南海的合法權利，並按其單方面主張和意願解決南海問題的目的。對此，中國當然不能接受。

四、即使菲律賓提出的仲裁事項涉及有關《公約》解釋或適用的問題，也構成海域劃界不可分割的組成部分，已被中國 2006 年聲明所排除，不得提交仲裁

57. 《公約》第十五部分確認了締約國可以書面聲明就特定事項排除適用該部分第二節規定的強制爭端解決程式。中國 2006 年作出此類聲明，符合《公約》有關規定。

58. 2006 年 8 月 25 日，中國根據《公約》第二百九十八條的規定向聯合國秘書長提交聲明。該聲明稱：“關於《公約》第二百九十八條第 1 款（a）、（b）和（c）項所述的任何爭端，中華人民共和國政府不接受《公約》第十五部分第二節規定的任何程式”。也就是說，對於涉及海域劃界、歷史性海灣或所有權、軍事和執法活動以及安理會執行《聯合國憲章》所賦予的職務等爭端，中國政府不接受《公約》第十五部分第二節下的任何強制爭端解決程式，包括強制仲裁。中國堅信，直接有關的主權國家進行友好磋商和談判，是和平解決中國與周邊鄰國間的海洋爭端最有效的方式。

59. 中國與菲律賓是海上鄰國，兩國屬於《公約》第七十四條和第八十三條所指的“海岸相向或相鄰的國家”，兩國之間存在海域劃界問題。由於中菲有關島礁領土爭端懸而未決，兩國尚未進行海域劃界談判，但已開展合作為最終劃界創造條件。

60. 2004 年 9 月 3 日，中菲雙方發表《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府聯合新聞公報》，指出“雙方重申將繼續致力於維護南海地區的和平與穩定。在尚未全面並最終解決南海地區的領土和海洋權益爭端前，雙方將繼續探討共同開發等合作”（聯合新聞公報第 16 段）。

61. 上述聯合聲明發表的前兩天，經中菲兩國政府批准並在兩國元首的見證下，中國海洋石油總公司與菲律賓國家石油公司簽署《南中國海部分海域聯合海洋地震工作協議》。該協議於 2005 年 3 月 14 日擴大為中國、菲律賓、越南三方之間的協議。這是有關國家加強合作，為談判解決南海爭端創造條件的有益嘗試。該協議適用範圍就在菲律賓此次提起仲裁所涉海域之內。

62. 2005 年 4 月 28 日，時任中國國家主席胡錦濤對菲律賓進行國事訪問期間，雙方發表《中華人民共和國和菲律賓共和國聯合聲明》，“同意繼續致力於維護南海地區的和平與穩定”，“對中國海洋石油總公司、越南油氣總公司和菲律賓國家石油公司簽訂《南中國海協議區三方聯合海洋地震工作協議》表示歡迎”（聯合聲明第 16 段）。

63. 2007 年 1 月 16 日，時任中國國務院總理溫家寶對菲律賓進行正式訪問期間，雙方發表《中華人民共和國和菲律賓共和國聯合聲明》，再次表示，“南海三方聯合海洋地震工作可以成為本地區合作的一個示範。雙方同意，可以探討將下一階段的三方合作提升到更高水準，以加強本地區建立互信的良好勢頭”（聯合聲明第 12 段）。

64. 可見，中菲之間對於通過合作促進海域劃界問題的最終解決已有共識。鑒於中國 2006 年作出的聲明，菲律賓不得單方面將海域劃界問題提交仲裁。

65. 為了掩蓋中菲海域劃界爭端的實質，繞過中國 2006 年聲明，菲律賓將海域劃界爭端拆分，抽取其中幾個事項作為孤立的問題提交仲裁，要求仲裁庭分別進行所謂的“法律解釋”。

66. 不難看出，菲律賓提出的各項仲裁事項，包括海洋權利主張、島礁性質和海洋權利範圍，以及海上執法活動等等，均是國際司法或仲裁機構在以往海域劃界案中所審理的主要問題，也是國家間海域劃界實踐中需要處理的問題。這些問題屬於海域劃界不可分割的組成部分。

67. 海域劃界是一項整體、系統工程。《公約》第七十四條和第八十三條規定，海岸相向或相鄰國家間的海域劃界問題，“應在《國際法院規約》第三十八條所指國際法的基礎上以協議劃定，以便得到公平解決”。國際司法判例和國家實踐均確認，為使海域劃界取得公平的結果，必須考慮所有相關因素。基於上述，適用於海域劃界的國際法，既包括《公約》，也包括一般國際法。海域劃界既涉及權利基礎、島礁效力等問題，也涉及劃界原則和方法，以及為實現公平解決所必須考慮的所有相關因素。

68. 菲律賓提出的仲裁事項構成中菲海域劃界不可分割的組成部分，只能在中菲海域劃界的框架下，與有關當事方基於《公約》、一般國際法和長期歷史實踐所享有的相關權利和利益結合起來，予以綜合考慮。菲律賓將中菲海域劃界問題拆分並將其中的部分問題提交仲裁，勢必破壞海域劃界問題的整體性和不可分割性，違背海域劃界應以《國際法院規約》第三十八條所指國際法為基礎以及必須“考慮所有相關因素”的原則，將直接影響今後中菲海域劃界問題的公平解決。

69. 菲律賓表面上不要求進行劃界，但卻請求仲裁庭裁定部分島礁是菲律賓專屬經濟區和大陸架的一部分，裁定中國非法干涉菲律賓對其專屬經濟區和大陸

架享有和行使主權權利，等等。上述仲裁請求顯然是要求仲裁庭確認相關海域屬於菲律賓的專屬經濟區和大陸架，菲律賓在該海域有權行使主權權利和管轄權，這實際上是在變相地要求仲裁庭進行海域劃界。菲律賓提出的各項仲裁事項，實際上已涵蓋了海域劃界的主要步驟和主要問題，如果仲裁庭實質審議菲律賓的各項具體主張，就等於是間接地進行了海域劃界。

70. 締約國根據《公約》第二百九十八條作出的排除性聲明理應受到尊重，菲律賓試圖繞過中國排除性聲明提起強制仲裁的做法是濫用《公約》規定的爭端解決程式。

71. 中國 2006 年排除性聲明一經作出即應自動適用，其效力是，根據《公約》第二百九十九條的規定，未經中方同意，其他國家不得針對中國就相關爭端單方面提交強制爭端解決程式。同時，中國也放棄了就同類爭端針對其他國家單方面提起強制爭端解決程式的權利，體現了權利與義務的對等。

72. 菲律賓辯稱，中國作為《公約》的締約國，按照《公約》第二百八十七條的規定，未在該條所列的四種強制爭端解決程式中作出選擇，應被視為已接受強制仲裁程式。這種觀點是有意誤導。中國 2006 年聲明的目的和效果就是對於特定事項完全排除適用強制爭端解決程式。無論中國對《公約》第二百八十七條所列的四種強制爭端解決程式是否作出選擇，只要是屬於中國 2006 年聲明所涵蓋的爭端，中國就已經明確排除了適用《公約》第十五部分第二節下的任何強制爭端解決程式包括強制仲裁的可能性。

73. 儘管菲律賓認為其所提仲裁事項不屬於中方 2006 年聲明所涵蓋的爭端，但在中國對此持不同看法的情況下，菲律賓應先行與中國解決該問題，然後才能決定能否提交仲裁。如果按照菲律賓的邏輯，任何國家只要單方面聲稱有關爭端不是另一國排除性聲明所排除的爭端，即可單方面啟動強制仲裁程式，那麼《公約》第二百九十九條的規定就變得毫無意義。

74. 自《公約》生效以來，本案是第一例在一國已作出排除性聲明的情況下，另一國針對該聲明所涵蓋的爭端單方面啟動強制仲裁程式的案件。如果菲律賓這種“設計”的爭端被認為可以滿足強制仲裁管轄權的條件，那麼可以設想，第二百九十八條所列的任何爭端均可以按照菲律賓的方法與《公約》某些條款的解釋或適用問題聯繫起來，都可以提起第十五部分第二節的強制爭端解決程式。若可以如此適用《公約》，那麼，《公約》第二百九十八條還有何價值？目前 35 個國家所作出的排除性聲明還有何意義？中國認為，菲律賓單方面提起仲裁，是在濫用《公約》規定的強制爭端解決程式，對《公約》爭端解決機制的嚴肅性構成嚴重的挑戰。

75. 綜上所述，即使菲律賓提請仲裁的事項涉及有關《公約》的解釋或適用

的問題，也是海域劃界爭端不可分割的組成部分，已被中國 2006 年聲明所排除，菲律賓不得就此提起強制仲裁程式。

五、中國自主選擇爭端解決方式的權利應得到充分尊重，中國不接受、不參與菲律賓提起的仲裁具有充分的國際法依據

76. 根據國際法，各國享有自主選擇爭端解決方式的權利。任何國際司法或仲裁機構針對國家間爭端行使管轄權必須以當事國的同意為基礎，即“國家同意原則”。基於這一原則，出席第三次聯合國海洋法會議的各國代表經過長期艱苦的談判，作為一攬子協議，達成了《公約》第十五部分有關爭端解決機制的規定。

77. 《公約》第十五部分規定的強制爭端解決程式只適用於有關《公約》解釋或適用的爭端；締約國有權自行選擇第十五部分規定以外的其他爭端解決方式；《公約》第二百九十七條和第二百九十八條還針對特定種類的爭端規定了適用強制爭端解決程式的限制和例外。

78. 《公約》第十五部分這種平衡的規定，也是許多國家決定是否成為《公約》締約國時的重要考慮因素。在 1974 年第三次聯合國海洋法會議第二期會議上，薩爾瓦多大使雷納多·佳林多·波爾在介紹關於《公約》爭端解決的第一份草案時強調，有必要將直接涉及國家領土完整的問題作為強制管轄的例外。否則，許多國家可能不會批准甚至不會簽署《公約》（參見沙巴泰·羅森和路易士·索恩 1989 年所編《1982 年<聯合國海洋法公約>評注》第 5 卷第 88 頁第 297.1 段）。因此，在解釋和適用《公約》第十五部分的規定時，必須維護該部分的平衡和完整。

79. 中國重視《公約》強制爭端解決程式在維護國際海洋法律秩序方面的積極作用。中國作為《公約》締約國，接受了《公約》第十五部分第二節有關強制爭端解決程式的規定。但是，中國接受該規定的適用範圍不包括領土主權爭端，不包括中國與其他締約國同意以自行選擇的方式加以解決的爭端，也不包括《公約》第二百九十七條和中國 2006 年根據《公約》第二百九十八條所作聲明排除的所有爭端。對於菲律賓所提仲裁事項，中國從未接受《公約》第十五部分第二節規定的任何強制爭端解決程式。

80. 根據國家主權原則，爭端當事國可自行選擇爭端解決方式，《公約》對此予以確認。《公約》第二百八十條規定：“本公約的任何規定均不損害任何締約國於任何時候協議用自行選擇的任何和平方法解決它們之間有關本公約的解釋或適用的爭端的權利。”

81. 當事國自行選擇的爭端解決方式優先於《公約》第十五部分第二節規定的強制爭端解決程式。《公約》第十五部分第一節的第二百八十一條第一款規定：“作為有關本公約的解釋或適用的爭端各方的締約各國，如已協議用自行選擇的

和平方法來謀求解決爭端，則只有在訴諸這種方法而仍未得到解決以及爭端各方間的協定並不排除任何其他程式的情形下，才適用本部分所規定的程式。”《公約》第二百八十六條也規定：“在第三節限制下，有關本公約的解釋或適用的任何爭端，如已訴諸第一節而仍未得到解決，經爭端任何一方請求，應提交根據本節具有管轄權的法院或法庭。”可見，只要當事方已經自行選擇爭端解決方式並且排除其他任何程式，《公約》規定的強制爭端解決程式就完全不適用。

82. 締約國自行選擇爭端解決方式的優先性和重要性在 2000 年南方藍鰭金槍魚仲裁案裁決中得到了進一步肯定。仲裁庭指出，“《公約》遠未建立一個真正全面的、有拘束力的強制管轄制度”（裁決第 62 段），“《公約》第二百八十一條第一款允許締約國將第十五部分第二節強制程式的適用限定在所有當事方均同意提交的案件”（裁決第 62 段）。如果第十五部分第一節的規定不能得到有效遵守，就會實質上剝奪締約國基於國家主權自行選擇爭端解決方式的權利，從而違反國家同意原則，破壞《公約》第十五部分的平衡和完整。

83. 相關司法或仲裁機構在行使確定自身管轄權方面的權力時，也必須充分尊重締約國自行選擇爭端解決方式的權利。《公約》第二百八十八條第四款規定：“對於法院或法庭是否具有管轄權如果發生爭端，這一問題應由該法院或法庭以裁定解決。”中國尊重相關司法或仲裁機構根據《公約》所享有的上述權力，但同時強調，相關司法或仲裁機構在行使其權力時不應損害締約國自行選擇爭端解決方式的權利，不應損害國際司法或仲裁必須遵循的國家同意原則。中國認為，這是仲裁庭在適用第二百八十八條第四款的規定確定自身管轄權時所必須受到的限制。總而言之，“爭端當事方是爭端解決程式完全的主人”（沙巴泰·羅森和路易士·索恩 1989 年所編《1982 年<聯合國海洋法公約>評注》第 5 卷第 20 頁第 280.1 段）。

84. 中國尊重所有締約國依據《公約》的規定適用強制爭端解決程式的權利。同時，需要強調的是，《公約》第三百條規定：“締約國應誠意履行根據本公約承擔的義務，並應以不致構成濫用權利的方式，行使本公約所承認的權利、管轄權和自由。”菲律賓明知其所提出的仲裁事項本質上是島礁領土主權問題，明知中國從未同意就有關爭端接受強制爭端解決程式，明知中菲之間存在關於通過談判方式解決有關爭端的協定，還要單方面提起強制仲裁，違反了《公約》的相關規定，無助于爭端的和平解決。

85. 鑒於上述，並基於仲裁庭對本案顯然不具有管轄權，中國政府決定不接受、不參與仲裁程式，以捍衛中國自主選擇爭端解決方式的主權權利，確保中國依據《公約》於 2006 年作出的排除性聲明起到應有的效力，維護《公約》第十五部分的完整性以及國際海洋法律制度的權威性和嚴肅性。中國的這一立場不會改變。

六、結論

86. 中國認為，仲裁庭對於菲律賓單方面就中菲在南海的爭端提起的強制仲裁明顯沒有管轄權。

第一，菲律賓提請仲裁事項的實質是南海部分島礁的領土主權問題，超出《公約》的調整範圍，不涉及《公約》的解釋或適用；

第二，以談判方式解決在南海的爭端是中菲兩國通過雙邊檔和《宣言》所達成的協議，菲律賓單方面將中菲有關爭端提交強制仲裁違反國際法；

第三，即使菲律賓提出的仲裁事項涉及有關《公約》解釋或適用的問題，也構成中菲兩國海域劃界不可分割的組成部分，而中國已經根據《公約》的規定於 2006 年作出聲明，將涉及海域劃界等事項的爭端排除適用仲裁等強制爭端解決程式；

第四，中國從未就菲律賓提出的仲裁事項接受過《公約》規定的強制爭端解決程式；仲裁庭應充分尊重締約國自行選擇爭端解決方式的權利，在《公約》規定的限度內行使其確定管轄權方面的權力；菲律賓提起仲裁是對《公約》強制爭端解決程式的濫用。中國不接受、不參與該仲裁具有充分的國際法依據。

87. 中國一貫奉行睦鄰友好政策，主張在和平共處五項原則基礎上，通過平等協商，公平合理地解決領土爭端和海域劃界問題。中國認為，談判始終是國際法認可的和平解決國際爭端最直接、最有效和最普遍的方式。

88. 經過長期的外交努力和談判，中國與 14 個陸地鄰國中的 12 個國家妥善解決了邊界問題，劃定和勘定的邊界線長度達兩萬公里，占中國陸地邊界總長度的 90%。在海上，2000 年 12 月 25 日中國與越南通過談判簽訂了《中華人民共和國和越南社會主義共和國關於兩國在北部灣領海、專屬經濟區和大陸架的劃界協定》，劃定了兩國在北部灣的海上邊界。中國還於 1997 年 11 月 11 日與日本簽署了《中華人民共和國和日本國漁業協定》，2000 年 8 月 3 日與韓國簽署了《中華人民共和國政府和大韓民國政府漁業協定》，2005 年 12 月 24 日與朝鮮簽署了《中華人民共和國政府和朝鮮民主主義人民共和國政府關於海上共同開發石油的協定》，作為海域劃界前的臨時性安排。

89. 事實證明，只要相關國家秉持善意，在平等互利基礎上進行友好協商談判，就可以妥善地解決領土爭端和海域劃界問題。對於中國與菲律賓之間的有關爭端，中國也堅持同樣的原則和立場。

90. 中國不認為在當事方同意的基礎上將爭端提交仲裁是不友好的行為。但是，在涉及領土主權和海洋權利的問題上，明知他國已明確表示不接受仲裁，明

知雙方已承諾通過雙邊直接談判解決爭端，還要強行將爭端訴諸仲裁，就不能被認為是友善的行為，更不能被認為是堅持法治的精神，因為這與國際法的基本原則背道而馳，違反國際關係基本準則。這種做法不僅不可能使兩國爭端得到妥善解決，反而會進一步損害兩國之間的互信，使兩國之間的問題進一步複雜化。

91. 近年來，菲律賓在黃岩島和仁愛礁等問題上不斷採取新的挑釁行動，不僅嚴重損害了中菲之間的政治互信，也破壞了中國與東盟國家共同落實《宣言》、磋商制訂"南海行為準則"的良好氛圍。事實上，過去幾年來，在東南亞地區，不是菲律賓所描繪的"中國變得更強勢"，而是菲律賓自己變得更具挑釁性。

92. 南海問題涉及多個國家，加上各種複雜的歷史背景和敏感的政治因素，需要各方的耐心和政治智慧才能實現最終解決。中國堅持認為，有關各方應當在尊重歷史事實和國際法的基礎上，通過協商和談判尋求妥善的解決辦法。在有關問題得到徹底解決之前，各方應當開展對話，尋求合作，維護南海的和平與穩定，不斷增信釋疑，為問題的最終解決創造條件。

93. 菲律賓單方面提起仲裁的做法，不會改變中國對南海諸島及其附近海域擁有主權的歷史和事實，不會動搖中國維護主權和海洋權益的決心和意志，不會影響中國通過直接談判解決有關爭議以及與本地區國家共同維護南海和平穩定的政策和立場。

附錄 2.

菲律賓共和國與中華人民共和國聯合聲明

2011/09/01

（2011 年 9 月 1 日，北京）

應中華人民共和國主席胡錦濤邀請，菲律賓總統艾奎諾三世於 8 月 30 日至 9 月 3 日對中國進行國事訪問。除北京外，艾奎諾三世總統將前往上海和福建訪問。雙方認為此訪對中菲兩國關係發展具有里程碑意義。

在京期間，胡錦濤主席和艾奎諾三世總統舉行了富有成果的會談。全國人大常委會委員長吳邦國和國務院總理溫家寶分別會見了艾奎諾三世總統。兩國領導人積極評價了中菲建交 36 年來雙邊關係取得的發展。雙方重申將在相互尊重、平等互利的基礎上，共同致力於推動中菲戰略性合作關係長期穩定發展。雙方也同意 2009 年 10 月 29 日簽署的《戰略性合作共同行動計畫》將繼續指導雙方各領域合作。菲律賓重申堅持一個中國政策。

國立政治大學 National Chengchi University

兩國領導人對訪問期間簽署的各項協議表示歡迎，相信這些協定將進一步加強雙方在貿易、經濟技術、旅遊、海上互聯互通、媒體、體育、文化和資訊等領域的合作。

雙方認為，中菲兩國是友好近鄰，兩國傳統友誼綿延數百年，貿易合作富有活力，民間往來持續不斷。兩國領導人承諾將繼續鞏固中菲致力於和平與發展的戰略性合作關係。

兩國領導人認為現有的中菲雙邊對話機制對增進瞭解、拓展合作、加強兩國關係具有重要意義。

雙方同意繼續擴大兩國領導人、政府部門負責人、議員以及司法、防務和地方政府官員間的定期交流和互訪。雙方還同意加強兩國青年、企業家、教育工作者、媒體工作者和藝術家間的交流，以增進兩國和兩國人民間的相互瞭解和信任。

雙方認為，在當前世界經濟不穩定、新興發展中國家對促進可持續發展的作用不斷擴大的形勢下，拓展和加強中菲經貿合作具有重要現實意義。兩國領導人認為《中菲經貿合作五年發展規劃(2012-2016)》為兩國在以下領域開展合作勾畫了藍圖：農業和漁業、基礎設施與公共工程、礦業、能源、資訊通信技術、加工製造業、旅遊業、工程服務和林業。

雙方同意進一步擴大雙邊貿易額，並提出到 2016 年將雙邊貿易額提高到 600 億美元的目標。雙方還同意優化貿易結構，擴大相互投資，探索新能源、可再生能源、航運和港口等新的經濟合作領域。

中方支持菲律賓政府提出的公私夥伴計畫，願鼓勵合格的中國公司參與該計畫框架下的專案競標。

菲律賓感謝中方在菲發展經濟、加強農業和基礎設施建設方面給予的幫助。

雙方將探討建立聯結中菲的海上高速路，為雙邊經貿關係注入新的活力，這將成為落實中國-東盟互聯互通倡議的補充和支援。

兩國領導人歡迎兩國地方省市締結友好關係，認為這可以成為兩國和兩國人民增進相互瞭解與友誼的橋樑。

兩國領導人同意將 2012-2013 年定為“中菲友好交流年”。雙方對兩國人員往來已突破 100 萬人次表示滿意，提出到 2016 年將人員往來翻一番達到 200 萬人次的目標。雙方願努力增加航空運力推動實現這一目標。

雙方積極評價兩國根據現有協定在司法和執法領域開展的良好交流與合作。雙方將積極履行法律程式，推動《中菲刑事司法協助條約》儘快生效，願探

討早日啟動兩國《移管被判刑人協定》的談判，重申願在打擊包括販毒和人口販賣在內的跨國犯罪活動方面加強合作。

兩國領導人就海上爭議交換了意見，認為不應讓海上爭議影響到兩國友好合作大局。兩國領導人重申將通過和平對話處理爭議，繼續維護地區和平、安全與穩定以及營造良好的經濟增長環境。雙方重申尊重和遵守中國與東盟國家於2002年簽署的《南海各方行為宣言》。

兩國領導人對20年來中國-東盟關係取得的進展表示滿意，重申在討論亞洲未來地區架構的性質和形式時應堅持以東盟為主導的原則。

雙方同意進一步加強在聯合國、亞太經合組織、亞歐會議、世界貿易組織、聯合國氣候變化會議及其他地區和多邊組織的協調與配合。

附錄 3.

菲律賓共和國與中華人民共和國聯合聲明

2007/01/16
（2007年1月16日，馬尼拉）

在中國國務院總理溫家寶對菲律賓進行正式訪問期間，中菲兩國發表聯合聲明。聲明全文如下：

應菲律賓總統格洛麗亞·馬卡帕加爾·亞羅育閣下邀請，中華人民共和國國務院總理溫家寶閣下于2007年1月15日至16日對菲律賓進行正式訪問。

訪問期間，溫家寶總理與亞羅育總統就中菲關係和共同關心的國際和地區問題進行了成果豐富、意義深遠的討論。溫家寶總理也會見了參議長曼努埃爾·維拉和眾議長何塞·德貝內西亞。上述會見是在誠摯友好的氣氛中進行的。

兩國領導人重申了1975年中菲建交公報有關原則，並重申了對兩國於2000年5月14日簽署的關於21世紀雙邊合作框架《聯合聲明》和2005年4月28日胡錦濤主席訪菲期間發表的《聯合聲明》所作的承諾。

兩國領導人對雙方在政治、安全、防務、經濟、貿易、旅遊、農業漁業、能源、礦業、社會文化、衛生、教育及其他領域開展合作與對話所取得的進展表示滿意，並重申中菲關係正處於夥伴關係的黃金時期。雙方也認為中菲關係的發展給兩國和兩國人民帶來了實實在在的利益，為促進本地區的和平、穩定與繁榮作

出了積極貢獻。

兩國領導人同意進一步深化中菲致力於和平與發展的戰略性合作關係。為此，他們指示兩國外交部制定共同行動計畫，對兩國各領域戰略性合作進行規劃。雙方同意該共同行動計畫應與兩國各自的發展戰略和區域合作進程保持一致。

溫家寶總理和亞羅育總統高興地看到，兩國高層互訪和民間交往持續增多，使得兩國和兩國人民相互瞭解加深，關係更加密切。雙方同意鼓勵開展更多交流，特別是加強兩國議員、地方政府官員、青年、企業家、教育工作者、新聞從業人員和藝術家之間的交流。

雙方認為，根據目前雙邊貿易的增長速度，對在 2010 年前實現 300 億美元的貿易額目標表示樂觀。雙方同意進一步擴大雙邊貿易額、優化貿易結構、促進相互投資、並積極開拓經濟合作的新領域。

雙方宣佈，《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府關於擴大和深化雙邊經濟貿易合作的框架協定》正式簽署，中菲雙邊經貿合作將在未來 10 年不斷加強。雙方將進一步推動在農業、漁業、公共工程與基礎設施、住房、礦業、能源、製造業、紡織與服裝、工業園與經濟開發區、旅遊、遠端教育、集裝箱檢查設備和貿易促進等方面的合作。

兩國領導人共同見證了各領域合作多項協定的簽署。

雙方承諾在涉及國家主權和領土完整的重大問題上相互理解、相互支持。菲律賓重申堅持一個中國政策，支持中國政府為實現國家統一所作的努力，支持並讚賞中國為和平解決臺灣問題所作的努力。

兩國領導人對中國與東盟關係 16 年來的發展表示滿意。雙方同意按照《中國－東盟紀念峰會聯合聲明》的有關精神，把中國－東盟關係推向更高的水準。

雙方相信，東盟與中國不久將同意通過具體行動和項目來落實 2002 年簽署的《南海各方行為宣言》，並致力於制定《南海地區行為準則》。雙方認為，南海三方聯合海洋地震工作可以成為本地區合作的一個示範。雙方同意，可以探討將下一階段的三方合作提升到更高水準，以加強本地區建立互信的良好勢頭。

亞羅育總統對在宿務舉行的第七次中、日、韓領導人會議表示歡迎，相信這將促進東北亞國家間的相互信任與互利合作。

兩國領導人歡迎重啟六方會談，呼籲有關各方繼續致力於和平解決朝鮮半島核問題。

雙方同意進一步加強在東盟－中日韓、東盟地區論壇、東亞峰會、亞太經合組織、亞歐會議、聯合國、世界貿易組織及其他地區和多邊場合中的協調與配合。

溫家寶總理對於他和代表團在訪菲期間受到熱情歡迎與接待表示感謝。亞羅育總統感謝中方支援菲律賓在東盟與中國、東盟與中、日、韓領導人會議以及東亞峰會上履行主席國工作。

二00七年一月十六日於馬尼拉

國立政治大學
National Chengchi University