

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：朱新民博士

後冷戰時期菲律賓對中共外交政策之研究



研究生：陳漢祥

中華民國一百年六月

## 謝 辭

自 2005 年進入所上就讀，中間因為工作任務休學 3 年，今年終於順利完成碩士學位，感謝母校國立政治大學國際事務學院所有老師的傾囊傳授，為我在國際事務、兩岸關係、國家安全與國家發展等領域打開一扇窗，更感謝工作單位長官與同事的全力支持。

本論文得以完成，首先，當然要感謝指導教授朱新民老師的悉心指導，更不得不提到朱老師在繁如星斗的工作中，仍不忘鞭策與關心我的進度，感謝之情難以用文字表達；同時，也要謝謝口試委員邱坤玄老師與王高成老師所給予的寶貴意見，您們嚴謹的治學精神，正是我在研究學問時效法的目標。

再來，必須要感謝我的父母與內人對我照顧、包容與關懷，讓我無需煩憂家務，專心完成學業。

最後，再次由衷感謝我身邊所有的人，我愛你(妳)們！

## 中文摘要

自二十世紀四〇年代末期以來，菲律賓對中共的外交政策與菲中關係經歷了戲劇性的變化，大致可以分為 4 個時期：從二十世紀四〇年代末到六〇年代末和七〇年代初的近 20 年，親美主義與反共的意識形態形成了這一時期菲律賓的對外政策，意識形態與國家安全則是菲國對中共政策的主要考量，菲律賓奉行對中共完全「隔離」的冷戰政策；從七〇年代初到九〇年代初的近 20 年中，隨著冷戰體系的逐漸坍塌，菲律賓對外政策從重意識形態和政治轉向為發展外交，從而決定與中共建交，而國家安全在菲中關係中的作用則下降；從九〇年代初到二十一世紀初，菲中關係由於後冷戰時期東亞地區格局的變動，以及菲中在南海的爭端，菲國再次評估中共對其國家安全的影響，從而又一次調整與美國的關係，希望借助美國的力量來制衡中共；而自 2001 年亞羅育總統上台以來，開啓了菲中關係的新時代，雙方建立了戰略合作伙伴關係，步入了雙邊關係的「黃金時期」，並延續至現任總統艾奎若三世。

在菲中關係的 4 個歷史時期，意識形態、美國因素、共產黨活動、歷史遺產、華僑華人、領海爭端、臺灣問題、政治結構、經濟關係等一系列因素從國內與國際的層面相互關聯和作用，此消彼長，共同影響了菲律賓的對中共外交政策。

就菲中關係發展的未來趨勢而言，菲中關係將主要受菲國國內政治的影響，傳統的美國因素仍不容忽視，同時，雙方在南海上的爭端儘管暫時擱置，但仍充滿不確定性，這些因素都限制了菲中關係的發展，但中共仍然可以在很大程度上利用菲律賓國內的政治、經濟需求來主導未來菲中關係的發展。

關鍵詞：菲中關係、外交政策、南海爭端

## Abstract

Philippines' China Policy and Philippines-Sino relations have undergone dramatic changes since the World War II., and can be divided into four phrases. During the first period, from the late 1940s to the late 1960s and early 70s, the Pro-U.S. principal and anti-communist ideology, two factors formed the Philippines' foreign policy. Ideology and national security were Philippines' prime considerations, Philippines pursued a fully *isolation* Policy towards China. During the second phrase, from the early 1970s and the early 1990s, with the gradual collapse of the Cold War system, Philippines' foreign policy has shifted from ideology-centric to politics-centric, the development of diplomacy has become the leading foreign policy thought, the above policy based on national security and ideology was declined, in this context, Philippines finally opened its door to People Republic of China. The third phrase started from the early 1990s and ended at the beginning of the 21st century, during which Philippines' idea on national security was reshaped the new structure of East Asia in the post-Cold War times, and the dispute between Philippines and PRC, Philippines re-evaluated PRC's influence to her national security. Philippines hoped to introduce USA's power to balance China in this region. A new time for Philippines-Sino was activated since President Arroyo came into power in 2001, in this period, both sides agreed to establish strategic partner relations in 2004. The Philippine-Sino relation has reached the "Golden Era" and continued up to now the president Aquino III.

In the four stages of Philippines-Sino relations, ideology, the United States, the Communist Party of the Philippines and its rebellion, historical heritage, and overseas Chinese, territorial dispute, Taiwan issue, Philippines' political structure, economic relations and other factors, interact and intersect from the international level and national level, and finally decide Philippines' China Policy.

As far as the future of bilateral relations between Philippines and PRC is concerned, though mostly decided by domestic politics, Philippines-Sino relations cannot yet break away from historic factors like America. And even though the two sides have put away the South China Sea dispute, it still remained so many uncertainties. All these factors have limited the developments of Philippines-Sino relations. Anyway, China still can, to great extent, lead the to-be relations through its strong economic and political power.

**Key Words:** Philippine-Sino relations, foreign policy, South China Sea dispute

# 後冷戰時期菲律賓對中共外交政策之研究

<b>第一章 緒論</b>	
第一節 研究動機與研究目的	1
第二節 文獻回顧	4
第三節 研究途徑與方法	8
第四節 研究範圍與限制	11
第五節 章節安排	12
<b>第二章 菲律賓與中共關係之回顧</b>	
第一節 菲律賓與中共建交前之雙邊關係	14
第二節 菲律賓與中共建交	23
第三節 七〇年代中期至冷戰結束期間菲中關係	30
第四節 小結	36
<b>第三章 後冷戰時期菲律賓與中共關係</b>	
第一節 羅慕斯政府時期	40
第二節 埃斯特拉達政府時期	46
第三節 亞羅育政府時期	49
第四節 小結	53
<b>第四章 菲律賓改善與中共關係之因素</b>	
第一節 菲律賓對國際局勢與中共影響力的認知	55
第二節 菲律賓國家內部因素	62
第三節 菲律賓與中共關係之華僑議題	67
第四節 小結	73
<b>第五章 菲律賓與中共關係發展之前瞻與限制</b>	
第一節 菲律賓與中共政治關係	76
第二節 菲律賓與中共經濟關係	78
第三節 菲律賓與中共的南海衝突	81
第四節 小結	99
<b>第六章 結論</b>	102
<b>參考書目</b>	119
<b>附錄</b>	126

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

隨著蘇聯瓦解，冷戰結束，世界局勢發生了重大變革，結束了東西方、資本主義與共產主義對峙之局，而亞太地區更並未因冷戰結束而日趨和平，相反地，區域性的衝突不斷升溫。中共自鄧小平起開啓改革開放大門，加速經濟成長的腳步，同時，積極擴張軍備，發展武力，就其目前發展情勢與舉動觀察，可能繼蘇聯之後，成爲威脅亞太地區安全的新霸權，在後冷戰時代初期，中共的國防經費在數年間已增加進一倍，如今更是全球國防預算支出第二大國。

菲律賓國會於1992年決議通過正式關閉美國軍事基地議案，美軍自此撤除菲國蘇比克灣海軍基地與克拉克空軍基地，此結果使得中共在南沙群島的影響力，因缺乏相對制衡力量，日益增強，更經過強化海軍力量，建置海南島地下潛艦基地等建軍作爲，爲東南亞的區域安全增添了一個變數，而南沙群島主權爭議也成爲冷戰後東南亞區域的衝突點。雖然中共總理李鵬在1990年訪問東南亞國家時提出了『擱置主權、共同開發』作爲中共處理南沙群島爭議的立場，但是從許多舉動看來，仍令東協國家尤其是菲律賓感到十分不安，除本身軍事力量遠遠無法與中共相比外，更怕中共『說一套、做一套』。因此，中共對區域是帶來正面的影響，還是一種威脅，引起各國政府及學術界爭論不休，究竟應採取「圍堵」、「接觸」還是二者合一之折衷方案，的確是值得探討的課題。

各國在思考採取何種戰略應對中共時所考量者有以下三點：第一，隨著中共經濟迅速發展，在確保自己國家利益之同時，如何與一個影響力日益增強的中共建立亞太新秩序或維持本地區之權力平衡；第二，冷戰結束後，在尚未完全掌握中共對外政策演變之前提下，世界主要大國與亞太各國對中共之政策取向仍舉棋不定、難以敲定；第三，政策之爭論實際上更彰顯主要大國與亞太所有國家都必須把中共當作他們在考慮外交政策時所不容忽視的主要因素。

對東協國家來說，中共在地緣政治上不僅是東協各國北方的鄰國，又是亞太地區的大國，如何在新時期新環境之下與強大的中共交涉，成為東協各國一個大難題，加上雙方關係的歷史因素與現存的種種矛盾，使這個難題又雪上加霜。歷史上一個強大的中國一直是東南亞地區的巨大陰影。自十九世紀殖民主義列強侵略東南亞地區之前的大部分時期，東南亞地區就一直籠罩在中國政治、經濟及文化上的巨大影響之中，中國對待東南亞地區國家的態度與政策，完全採取一種君臨天下的天朝心態，並使周圍民族處於軟弱與分崩離析的狀態<sup>1</sup>。當中國政治鞏固、穩定及強大時，就會積極干涉東南亞大多數國家，使之在政治上臣服，並將其視為藩屬，以朝貢制度（tributary system）作為政治之臣服象徵。相對的，當中國的中央權威受到人民的質疑時，東南亞諸國即可有更大的自主與獨立<sup>2</sup>。這使得東南亞各國總是將中國大陸視為不得不打交道的霸權，心理上也一直抱持著避之唯恐不及的防衛立場。

第二次世界大戰之後，東協各國雖然紛紛擺脫殖民主義，但是又淪為美蘇冷戰的角力場。當時中共則是最佳的配角，從配合蘇聯反制美國的圍堵，向東南亞「輸出革命」；到「反霸」時期反對蘇聯修正主義與美國帝國主義；再轉為聯合美國對抗蘇聯對中共的戰略圍堵，拉攏東協各國以對抗蘇聯支持的越南，雖然中共在美蘇角逐中扮演重要的角色，但是中共從未具有使美蘇爭霸二元體系轉為「中」、美、蘇三角爭雄的實力，美蘇二元體系一直是冷戰的首要特徵。東南亞於冷戰中的最後一場美蘇對壘就是柬埔寨事件，在此事件中，美國支持柬埔寨及中共與蘇聯支持的越南相互對抗，而蘇聯的解體不但結束柬埔寨危機，也對東南亞地區有更大的安全影響，就是蘇聯撤出越南軍事基地，並牽動美國不再續租在菲律賓的軍事基地。冷戰結束，美蘇軍事力量撤出東南亞地區，而東南亞地區沒有一個國家具有足夠的政治、經濟、或軍事力量成為東南亞區域的安全守護者或保護者，導致東南亞不免有類似所謂「權力真空」的狀態。

---

<sup>1</sup>D.R. SarDesai, 蔡百銓譯，**東南亞史(上)**，（台北：麥田出版社，2001年），頁 21- 27。

<sup>2</sup>D.R. SarDesai, 蔡百銓譯，前引書，頁 21- 27。

日益壯大的中共是否乘東南亞區域的「權力真空」狀態，取代美蘇成爲該地區之霸權，重踏歷史的老路，還是以一種合作建設性的心態與東協各國共創東亞區域的新秩序，在在都引起各國的關注。最近幾十年來，中共在東南亞區域的政治、軍事、經濟方面之活動跡象顯示其在兩種政策取向中搖擺不定，令人難以捉摸。因此，無論強權如美、日兩國或東協成員國與中共交往之模式，對中共之外交政策亦處於變動中，此乃吾人對此議題產生興趣的研究動機。

菲律賓與臺灣在地理上正位在此區域，且只有一海之隔，在冷戰時代，均是美國在亞太地區的重要防線，尤其菲律賓更曾經是美國的殖民地，且擁有極具戰略價值的海、空軍基地，是美國亞太戰略重要的一環。在冷戰時代，菲律賓是美國在亞太地區對全球共黨實施圍堵政策的重要戰略基地，我國也被定位爲圍堵共產主義第一島鏈重要的一環，兩國均採行自由民主制度，均極爲依賴美國之援助，外交政策上不可諱言採取極爲親美的政策，同爲美國在此區域最重要且最忠實的盟友，共同打擊共產主義。但時至今日，面對中共成爲全球第二大經濟體的驚人經濟實力，各國爲提昇自身經濟成長與中共交往，追求實質經貿利益的趨勢，已無法因意識形態而受阻，菲律賓--我國地理位置上最接近之鄰國，就地緣政治觀點而論，應該是我國最需要經營的鄰國，無論在戰略位置、身爲美國傳統盟邦的背景均極爲相似，菲國歷任總統無不以改善菲國人民生活爲訴求，更逐漸認清此現實，積極與中共交往，其外交政策在親美原則不變之下，原先因境內亦有共產黨存在，擾亂社會安定而堅決反共的國家，漸漸採取與中共交往的彈性策略，這個過程爲吾人欲多加研究與探討的課題。

本文欲以菲律賓與中共自建交以來，在菲國不同領導人時期雙方關係互動的模式與重要事件先行說明，首先回顧菲律賓與中共建交前之關係，再由馬可仕時期談起，此時菲國尚未進入民主化社會，其政治環境與共產黨領導的中共如何互動；再就菲國進入民主時期與共產主義在意識形態上壁壘分明後之互動關係，最後再論及冷戰結束初期，世界格局改變後，菲國與中共之互動又是具有何種特性。菲律賓本身在後冷戰時代開始迄今，因應國際與東亞區域體系的變化及國內



政治情勢的變化，由各個不同領導人所組成的政府採取何種外交政策。

菲律賓國內重要反對勢力之一為菲國共產黨，其所屬的軍事武裝力量新人民軍，在菲國較為偏僻的鄉間活動頻繁，執政當局極力想剿滅該股勢力，但是時至今日仍未成功，中共當初更是透過走私手段提供菲國共產黨武器及相關物資，導致菲國政府對中共一直採不友善與不信任的態度，但在國際情勢變遷及中共國力日增的情況下，菲國政府對中共態度開始改善，究竟導致菲國態度轉變的因素為何。

最後探討現階段菲律賓與中共在政治、經濟領域的雙邊關係，以及雙方潛在的衝突（南海衝突），以找出菲國對中共未來可能採取的外交政策大方針。希望透過本文能了解一個距離我國最近之鄰邦，與我國在政治體制、國家歷史背景演變及其相似，且一向為西方民主陣營盟友，堅決反共的國家，仍舊在國際整體情勢與區域內強權崛起的情勢變遷下，在現實政治的驅使下，為追求國家利益與生存，對中共採取日益頻密、積極交往的外交政策。

本文研究主要目的如下：

- 第一、自後冷戰時期以來，菲律賓歷任政府的外交政策特點。
- 第二、菲律賓政府對中共政策的轉變及背後因素。
- 第三、菲律賓政府未來與中共關係發展的趨勢。

## 第二節 文獻回顧

亞太安全研究中心(Asia-Pacific Center for Security Studies)研究員Carl Baker（美國空軍中校退役，從事東亞安全議題20餘年）在「China-Philippines Relations：Cautious Cooperation」專文中提到，菲中之間南海領土爭議問題仍係雙方關係最關鍵的面向，雖然雙方已同意在東協的問題解決機制架構下，友善地尋求解決之道，但雙方仍持續對該區域不定期發出擁有主權之聲明。撇開南海爭

議不談，馬尼拉與北京都運用中國大陸與東協的協議來增進雙方關係，結果使得菲律賓對外政策中，提供中國大陸越來越多赴菲國貿易與經濟援助的機會。菲律賓承諾「一個中國」政策，不會因為菲國國會或企業界存在支持臺灣的聲音，而貿然與臺灣發展正式外交關係；菲國當局在與中國大陸持續改善雙方關係的同時，不斷與美國在全球反恐戰爭及國防軍事援助上緊密合作，此種行爲，顯示菲國仍對中方的長期企圖感到憂慮，而美國仍將在菲中關係未來發展過程中扮演關鍵角色，然而，菲國政府不願陷入與美國軍事合作或與中國大陸經濟合作兩者間，必須選邊站的困境。

菲律賓大學亞洲中心（Asian Center）專門研究菲律賓外交關係與兩岸關係的教授Edgardo E. Dagdag曾在他的「Philippine-China connection from the pre-colonial period to post-cold War era」專文中提到，無論菲律賓與中國大陸兩國之間的雙邊關係如何的充滿波濤洶湧，菲中關係（Sino-Philippine relations）未來將持續朝興盛與繁榮的面向發展，但是這必須奠基於雙方能同時遵守彼此間雙邊協議，以及東協與中國大陸間的多邊協議之上，菲律賓無法奢望能獨自與中國大陸建立良好的關係，身為東協成員之一，菲律賓必須將營造更好的菲中雙邊關係之希望，透過與東協10國一致的努力來達成，然而，菲律賓與中國大陸關係未來仍必需面臨相關的挑戰，主要在於菲律賓與美國之間的緊密關係，這種關係明顯是中國大陸不會允許與同意的，所以未來菲中關係的演變在中國大陸經濟與軍事力量日益增強，成為西太平洋區域中超越美國存在的可能前提下，由於地理位置相較於美國佔優勢位置，此種可能應不難見到，美國自然不願意樂見此種情勢發展，勢必積極穩固在此區域的存在與影響力，菲律賓與美國傳統且緊密的關係也就成為美國區域戰略重要的一環，中國大陸與菲律賓交往的過程中，必定會觀察菲美關係的進展，從而制定對菲律賓的相關政策。

同屬於菲律賓大學亞洲中心（Asian Center）的學者Aileen SP. Baviera亦在「Philippines-China Confidence Building In the South China Sea」專文中提出，菲律賓與中國大陸必須在雙方有領土與主權爭議的南中國海議題中建立信心互信

機制，就菲律賓觀點而言，自1950年代起即宣稱擁有南沙群島中的自由群島，1995年時菲律賓海軍發現中國大陸佔領南沙群島的相關島嶼--美濟礁，並建立部分軍事設施，其地理位置僅具菲律賓巴拉望省西部外海135海浬，此一事件成爲菲律賓與中國大陸關係的分水嶺，菲律賓將之視爲侵犯其國家領土與主權的最嚴重外部威脅，菲律賓政府發表措辭強烈的嚴正聲明，譴責中國大陸的行爲係挑起雙方領土爭端，同時，侵犯菲律賓的專屬經濟海域，爲此，菲律賓國會通過增加軍隊預算的議案，希望提升菲律賓海軍與海岸巡防隊的裝備，擁有巡防極爲遼闊的海域，部分政界人士甚至發出要求執政當局與美國簽署強化菲--美雙邊防衛協議的呼聲，藉以對抗中國大陸未來可能做出的任何擴張行動。菲律賓的大部分民意經過此事件後，對中國大陸形成負面印象，各類媒體大幅報導相關消息，政界人士並藉此種民意浪潮加油添醋，激起民眾對中國大陸的反對心態。然而，由於南沙群島主權爭議事件的因素，反倒成爲菲律賓與中國大陸兩國高層互訪與對話最密集的階段，使得雙方政府高層體認雙方相互承認，擴大雙方交流的重要性，除了南沙群島領土與經濟利益的爭議外，雙方在其他諸如經濟、文化、科學、科技等領域的合作明顯亦受到影響，特別是雙方貿易在1995年開始出現大幅增長，主要是菲律賓自中國大陸進口量的增加。菲中雙方解決領土與海事爭議必定是一場持久的過程，雙方互信機制建立的過程，另方面來說，可實現雙方關係的進展，若處理得宜的話，將有助於解決雙方最終的領土爭議，同一時間，促使雙方各自採取合宜的政策與行動，強調雙方共創雙贏的局面。

菲律賓拉薩大學教授Renato Cruz De Castro所寫的《China, the Philippines, and U.S. Influence in Asia》一書，開宗明義的指出，馬尼拉當局可能會由華盛頓的懷抱轉投向北京，將中國大陸視爲菲律賓在亞太區域中最主要的經濟與安全夥伴。爲何如此說呢？渠指出菲中雙邊關係自美濟礁事件以來產生戲劇性變化，尤其是2005年以後更是明顯，此種改善的情況係出自於北京當局評估本身在區域內須扮演何種角色的戰略作爲，避免美國在此議題上涉入太深，北京決定與馬尼拉妥協，提供外交上的優惠以換取解決領土爭端的方案，同時接受以東協爲交涉主體

的溝通解決管道，同時，中國大陸加強與菲律賓的軍事交流活動，係出自於對911事件後美國重新加深與菲律賓軍事聯繫的回應。

菲中關係自2004年9月1日至3日菲律賓總統亞羅育訪問中國大陸，以及2005年4月26日至28日中共國家主席胡錦濤訪問菲律賓起，並加上2005年6月9日兩國建交30周年紀念，雙方領導人同時聲稱雙方關係進入「黃金時代」，然而，中國大陸似乎正在轉變其以軟實力為主的對外政策，由逐年增加的軍事國防預算與聲明的海軍「藍海政策」，可看出端倪，中國大陸持續增加其硬實力，彷彿希望儘快運用武力且單方面的解決臺灣議題，北京當局政策上的轉變，對其融入東協將造成一般性負面影響，對菲律賓來說影響尤其深遠。

對馬尼拉當局來說，已漸漸感受美國對菲中關係持續改善的關注眼神，菲律賓長期以來在貿易與軍事上依賴美國，執政當局不得不審慎處理與美國、中國大陸，甚至與日本的關係，這三個亞太區域強權之間情勢的緊張，都將迫使菲律賓面對艱難的抉擇，究竟應該要選擇傳統的軍事盟友美國，或者是帶來新的經濟利益的伙伴中國大陸，但是相信菲律賓當局最後會體認，建立在現實政治利益上的兩國關係遠較擁有共同價值與意識形態的兩國關係脆弱。

以美國的角度來看，菲中關係戲劇性的改善，其實就是中國大陸在區域內提升其國家地位與削弱美國影響力的整體戰略之一環。北京當局已成功利用區域內各國對美國一再強調反恐活動的疲乏感，來增進與東南亞國家的關係，確實，中國大陸的軟實力政策在東南亞國家間涉及幾乎所有議題，在1990年代初期，許多東南亞國家將中國大陸視為潛在的霸主與戰略威脅，現在這些國家基本上視其為一個好鄰居、建設性夥伴及和諧的強權，雖然區域內各國對其觀感受到2006年12月胡錦濤宣佈的「藍海政策」，以及2007年1月反衛星飛彈試射等事件所衝擊，北京仍持續企圖取代美國在區域內的地位。當美國仍在東南亞擔任軍事上最重要的領導地位時，其在區域內的力量與影響力正漸漸遭中國大陸的軟實力外交政策與硬實力軍事建設所侵蝕，除非美國能找出一套完整且全面，包含經濟、政治、軍事的有效戰略，其目前佔優勢的地位將無法擺脫被中國大陸超越的風險。

### 第三節 研究途徑與方法

在社會科學的研究中，研究途徑（research approach）與研究方法（research method）同等重要，研究途徑是指選擇問題及資料的準則，而研究方法則是指蒐集、處理資料的技術。<sup>3</sup>本文將由「決策系統研究途徑」切入，藉由文獻分析法之研究方法，探究冷戰後菲律賓各個領導人對中共外交政策的決策過程，以瞭解中共國力逐漸增強對菲國制定其對中共外交政策之轉變。

#### 一、研究途徑

決策理論最早起源於政治學研究領域之外。根據專注於外交決策過程學者的研究，決策研究最早可追溯至希臘歷史學者修昔底斯（Thucydides）對西元前四世紀「伯羅奔尼撒戰爭」（Peloponnesian War）的研究。<sup>4</sup>雖然學者很早便從決策的角度研究外交史及政治制度，不過，最早就決策做系統性研究的是心理學和管理學等學科。心理學者的研究興趣在於決策背後的動機，以及為什麼有人很容易就作成決策，而其他人則難以下定決心，管理學者則重視如何提高決策效率。

<sup>5</sup> 政治學研究領域中，國際關係學者是最後才將研究焦點置於決策的學術社群。專攻美國研究的學者早在 1950 年代起，即開始研究什麼原因促使某些選民投票，而某些選民卻選擇棄權。<sup>6</sup>此外，多年來，許多專攻美國研究的學者也試

---

<sup>3</sup> 易君博，*政治理論與研究方法*，（台北：三民書局，1984 年），頁 98。

<sup>4</sup> Dougherty and Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 3<sup>rd</sup>, 2ed. (New York: Harper & Row, 1990), p.469.

<sup>5</sup> Dougherty and Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, p. 468.

<sup>6</sup> 最有名的著作是 Angus Campbell, Philip E. Converse, William E. Miller, and Daniel Stokes, *The American Voter*, (New York: Wiley, 1960). 此書指出，政黨認同是一種如同團體認同般的指標，在個人幼年時即從社會化過程中習得。當一個人的政黨認同越強時，越會支持該黨的候選人，以表達對團體的忠誠。該書也指出，一般美國人對政治的態度是「冷漠」及「不關心」的，所以很少人會根據議題去投票，即使沒有政黨認同，選民會根據個人因素投票或根本不去投票。

圖解釋「立法者、行政官員、政客、利益團體領袖及其他在政治領域中活動的行為者」之行為。<sup>7</sup>而多數研究決策的國際關係學者，則將研究焦點置於危機處理，這些學者包含艾里遜(Graham T. Allison)、史奈德(Glenn H. Snyder)和狄辛(Paul Diesing)等等。

基本上，在外交政策的分析上，學者主要有兩個廣泛的研究途徑領域，一派為國際體系結構，強調國際體系結構對外交政策的制約與形塑的重要性；另一派以決策分析為主，強調以國內的政治運作過程來瞭解政策資訊的過程，以及決策者如何做理性的選擇。<sup>8</sup>此種分類法與學者瓦茲(Kenneth N. Waltz)所提出國際體系結構理論相同，<sup>9</sup>瓦茲認為一個國家政策研究的層次可分為三個：個人、國家、國際體系。

西方學者對外交決策結構與程序進行理論研究發現，外交政策如何制定確實會影響一個國家的外交政策。事實上，從外交政策的研究來看，不瞭解一個國家的內部事務便無法理解一個國家的外交關係，<sup>10</sup>瞭解外交決策的過程，將有助於對外交政策全貌的瞭解。因此，自內部環境因素解析中共外交政策實為一項具有實質意義的分析面向。

決策理論以「決策者」代替傳統學派將「民族國家」視為國際體系的基本成員地位，可以說是分析方法上的一大轉變。決策理論學者希望透過研究範圍的縮小，使得研究能更加具體與精確，也更具有系統性的分析。以決策理論作為分析途徑的研究方式，最大的優點在於資料的蒐集，此研究途徑提供一個制式且可供比較的分類法，除了可以描繪國家行為的比較分析外，更能對決策過程提供一個

---

<sup>7</sup> Paul Wasserman and Fred S. Silander, *Decision-Making: An Annotated Bibliography*, (NY: Graduate School of Business and Public Administration, Cornell University, 1958), p.237.

<sup>8</sup> Ole R. Holsti, "Model of International and Foreign Policy", *Diplomatic History*, Vol.13, No.1, (Winter 1989), p. 40.

<sup>9</sup> Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War*, (New York: Columbia University Press, 1959).

<sup>10</sup> Kenneth Liberthal, "Domestic Politics and Foreign Policy", Harry Harding, ed., *China's Foreign Relations in the 1080s*, (New Haven: Yale University Press, 1984) ,p. 43.

較嚴密的概念分析。<sup>11</sup>

決策理論研究途徑主要是強調外交決策過程的重要性，透過菲律賓冷戰後各階段對中共外交決策的參與相關機構組織結構及參與決策成員，對於國際情勢或相關外交政策事務的認知分析，據以論述菲國對中共外交政策的決策方向。本論文將以此研究途徑作為論證分析的主要方法，希望透過決策理論研究途徑，分析菲國對中共外交決策因應國際情勢及中共國力逐漸增強的演變，釐清中共國力的轉變對菲國對中共外交政策制定有何影響力。

## 二、研究方法

文獻分析法是政治學者經常使用的研究方法，其目的在於辨別真偽、推敲其歷史淵源及對後世的影響、剖析其隱藏的涵義等。<sup>12</sup>文獻資料分析的研究步驟包括：1.確定問題與擬訂假設：先決定合乎個人興趣與能力的研究範圍，並在此範圍內，廣泛探討有關文獻，包含專書、專刊及他人所作的研究報告或論文。確定有意義的研究題目，問題經確定之後，其次應建立明確而可以驗證的假設，再根據假設探求在史料文獻專書上的證據。2.蒐集文獻資料：文獻資料分為原始資料和次級資料。前者係指公私機關或私人紀錄、文稿、檔案、日記、自傳及其他文件。後者係指相關研究文件或出於他人的轉述資料。當然，原始資料雖是歷史研究的基本材料，但也最為珍貴，不過有時次級資料亦有其用途。3.分析資料：資料獲得之後，研究者尚須加以分析，藉以釐清並整理其內容。4.解釋與歸納資料：運用歸納方式對於所蒐集的資料加以整理及解釋，並藉以提出研究者的看法。<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Michael Brecher, et al., "A Framework For Research on Foreign Policy Behavior", *Journal of Conflict Resolution*, Vol.13, No.1 (March 1969), p.77.

<sup>12</sup> 呂亞力，**政治學方法**，(台北：三民書局，1994年)，頁133。

<sup>13</sup> 葉至誠，**社會科學概論**，(台北：揚智文化公司，2000年)，頁105。

## 第四節 研究範圍與限制

一、由於時間與能力的限制，本論文的研究範圍界定如下：

(一) 本文的研究時間範圍雖是由後冷戰時期（1992年）開始，自菲律賓羅慕斯總統一直至亞羅育總統主政時期，主要涵蓋3個領導者時期：羅慕斯時期（1992-1998）、埃斯特拉達時期（1998-2001）、亞羅育接任時期（2001-2004）及亞羅育時期（2004-2010年5月）。然而，為完整看出菲中關係發展過程，自中共建政起亦會有所論及，但恐無法詳述，而因現任艾奎諾主政時間尚短，許多外交政策的特色及執行未能展現，因此，將於第六章結論部份來分析及預測菲中關係未來發展趨勢。

(二) 為了真正探析中共國力歷經由弱至強轉變後，對菲國外交政策的影響力，本論文是以菲國對中共外交政策制定情形作為實際的分析，至於菲國因應國際或區域情勢轉變的探討，本文亦將稍微涉及。

### 二、研究限制

本論文的研究限制主要在於資料的蒐集及資料的可信度。在大多數國家，外交決策的過程都是封閉和不透明的，菲律賓這個國家由於政府貪污腐敗、職能不彰，執政者的產出過程雖說透過民主選舉程序，但由於選民普遍民主素養及知識水準不高，常以候選人名氣為投票依據，形成電影明星、運動員擔任民選公職情況，又或由傳統家族政治為傳承，當選後以私人利益為第一優先，各種政策的制定或多或少難以從客觀角度出發，其外交政策也受此影響。另菲律賓雖與我國近在咫尺，然在我政府長期忽略經營情況下，不只是國人，甚至是政府機構，對該國內部文化、政治、經濟、軍事等發展資料，在內容上還是不夠專精，甚至是付之闕如。1994年政府在揭櫫<sup>14</sup>「南向政策」發展後，國內在此領域之研究方才稍

<sup>14</sup> 宋鎮照，**臺海兩岸與東南亞—三角政經關係之解析**，（台北：五南出版社，2002年），頁54。



顯熱絡，惟相關期刊、專文、論文較之兩岸關係、中美關係、中日關係仍明顯不足。

中共的外交政策向來有著難以探求真象的困境，中共外交界常有的「外事無小事」、「外交官是不穿軍裝的士兵」等說法，也說明了中共把「外交」視為政治上最敏感、控制最嚴的領域。<sup>15</sup>本文主要是探討菲律賓對中共外交政策的演變，由於菲國官方語言為英文，相關資料多以英文為主，再研讀並轉化為個人所得，進行描述時或難以完整呈現，再者，由於中共官方發表的文件通常為政策辯護文件，宣傳意義大於實質意義，使得中共的資料可信度受到質疑，間接造成研究中  
共外交政策的困難度。

由於資料蒐集困難，加上中共官方資料真實性檢驗困難，故為了降低本文資料蒐集及可信度的限制，期望透過參考國內外學者的學術著作及文章，輔以菲國、中共官方及媒體所公佈的資訊進行多方比對，以降低資訊由不同角度觀察的誤差，提高資料正確度。

## 第五節 論文架構與章節安排

本論文共區分六章，各章節內容分述如下：

第一章為緒論，揭示本論文之研究動機與目的，研究範圍與限制，文獻回顧（包含：外交政策、外交決策模式、地緣政治），研究途徑與方法，研究範圍等內容，共區分五節加以探討。

第二章為菲律賓與中共歷年來關係的回顧，自菲律賓1975年與中共建交伊始；緊接著為馬可仕獨裁時期1975年至1986年間與中共的互動關係，此時的菲律賓在東南亞地區因受美國殖民影響，國力屬於區域前段之列，如何與逐漸計畫對外開放的中共之互動；再就菲律賓群眾發動人民力量（People Power）推翻馬可

---

<sup>15</sup>王緝思，「國際關係理論與中國外交研究」，*中國社會科學季刊*，第1期(1993年2月)，頁85。

仕獨裁政權，成爲民主化制度國家後至後冷戰期間的1986年至1992年間與中共之互動，進行探討，最後則針對1992年蘇聯瓦解國際局勢脫離美、蘇兩極對抗的後冷戰時期迄今，菲律賓與綜合國力日亦強盛，儼然成爲區域霸權的中共之交往。

第三章主要在介紹後冷戰時期迄今菲律賓當局之外交政策，分別探討1992年至1998年的羅慕斯總統時期、1998年至2001年的埃斯特拉達總統時期、2001年至2004年亞羅育接任總統時期（菲律賓人民發動第二次「人民力量」，推翻貪污腐敗的艾斯特拉達政權），以及2004年至2010年亞羅育總統正式當選時期等共四個政權，如何因應整體國際情勢及區域情勢作出相應的外交政策，逐一加以介紹分析。

第四章主要探討菲律賓身爲一個長期接受美國保護與援助的自由民主體制國家，且國家整體政治、經濟環境遭受共產黨勢力持續破壞，而中共又曾暗中資助菲律賓共黨，導致菲律賓政府一直擁有強烈之反共意識，但菲律賓在體認國際局勢、中共崛起後，積極改善與中共之關係；並探討在菲律賓境內爲數雖然不多，但掌握重要經濟命脈的華僑，在菲律賓與中共關係轉變中扮演何種角色。

第五章則說明現階段菲律賓在政治與經濟領域中共交往的關係現況，特別說明菲律賓與中共之間潛存的衝突，即南海主權議題，此係南海區域「熱點」，並與我國國家利益有密切關係，值得吾人格外重視與持續關注。

第六章爲結論，透由上述章節之探討，說明本文研究之發現所得，並就與我國同爲民主體制、美國盟友的菲律賓對中共政策之轉變，對我國的影響與因應之道提出說明，最後提出研究建議，以爲我國相關外交及兩岸政策之參考。

## 第二章 菲律賓與中共關係之回顧

菲律賓與中國大陸隔海相望，雙方交往的歷史源遠流長，雙方關係在今日看來頗為緊密，但菲中兩國關係發展，簡單來說經歷了一段由冰凍到解凍；建交到發展的曲折歷程。

### 第一節 菲律賓與中共建交前之雙邊關係

菲律賓位處於亞洲東南部，其北端巴丹群島的亞米島與我國僅僅只是隔著寬約6、70海哩的巴士海峽，西部瀕臨南中國海而與中國大陸遙遙相望，與兩岸是一衣帶水、隔海相望的近鄰。菲中兩國間民間的友好往來歷史悠久、源遠流長，很早就建立了密切的經濟、文化和政治聯繫。

#### 一、菲中古代交往

據說早在新石器時期，菲中之間已有聯繫，到東漢時期，中國人便知道經由臺灣前往菲律賓群島的航線，從有史籍可考的時代算起，已經有千年以上的時間，但是對於兩國交往究竟開始於何時，中外學者沒有統一的定論。有的學者認為菲中交往始於公元七、八或九世紀，有的則認為雙方關係從公元十世紀才開始，甚至還有學者認為菲中關係遠在春秋時代已經開始，而菲中兩國民族系出同源。不過本文非為考究歷史，故不必糾纏於這些小問題。只需要強調一點的是，菲中兩國交往的歷史相當悠久。從中國史籍的記載來看，中國大陸與菲律賓的關係，甚至比中國大陸與臺灣的交往更早。到了明朝的時候，中國與菲律賓的政治關係開始大大發展，經濟、文化等交流空前繁榮，菲律賓群島上的呂宋、蜂牙施蘭、蘇祿等國都與中國建立了政治和貿易上的往來，明朝洪武至永樂年間，菲中的睦鄰友好關係更為密切，在公元1417年時，菲律賓蘇祿島上的國王甚至還率領

家眷朝臣訪問中國。

在西班牙於1565年侵占菲律賓後，菲中之間的傳統的和平友好的政治關係中斷，但經濟和文化聯繫並沒有斷絕，如仍然保持獨立的蘇祿國，在公元1727至1744年還派遣使節訪問過中國。

十九世紀末期二十世紀初，亞洲各國先後進入資產階級民主革命時期，菲中之間的歷史關係也進入新的階段。孫中山先生領導的革命運動和菲律賓資產階級革命運動之間，建立了密切的戰鬥友誼。除孫中山先生曾經支持菲律賓的革命運動外，菲律賓的革命者也同情並積極支持孫中山先生領導的中國革命運動。以阿奎那多為首的菲律賓革命政府曾經贈給孫中山10萬日元作為活動經費，還準備以後派人進入中國內地參加反清武裝鬥爭。菲律賓革命失敗後，瑪莉阿諾，彭西把過去準備運往菲律賓的軍火贈送給孫中山先生，此外還以巨款相贈。在第二次世界大戰期間，中國人和菲律賓人共同進行了反對日本的鬥爭。菲律賓海員為抗議日本對中國的侵略，拒絕將把原料從美國運往日本。在中國的抗日戰爭爆發後，在宋慶齡等人的努力下，建立了中美菲戰時救濟聯合組織。在菲律賓人的抗日軍隊中，有一只是完全由中國人組成的支隊「四八支隊」。

因此，可以說，在世界歷史上，像菲中兩國的人民在政治上、經濟上和文化上相互影響，並且延續一千多年之久，是非常不多見的。本文在此只是簡單的回顧菲中關係的起源與發展，故無須進行太詳細的歷史回顧。

## 二、二戰後菲律賓與我國關係

菲律賓在西班牙入侵之前，存在許多土著部落和馬來族移民建立的割據王國，1565年西班牙侵佔菲律賓，建立了長達300多年的永久性殖民地，1898年6月12日宣佈獨立，成立菲律賓歷史上第一個共和國。同年，美國通過美西戰爭後簽訂的《巴黎條約》佔領了菲律賓，菲律賓又淪為美國的殖民地，1935年11月菲自治政府成立，然而1941年12月8日，日軍入侵菲律賓，日本戰敗後1945年美國重新恢復對菲律賓的殖民統治，直到美國政府正式允許菲律賓獨立，菲律賓於

1946年7月4日正式宣告獨立，從此菲國即成爲美國反共政策的忠實追隨者，所以在對中共的外交政策上採取拒絕承認中華人民共和國的敵對態度，而與我中華民國保持外交關係。

菲中關係交往歷史悠久，但在西班牙統治之前，其實只是中國商人和菲律賓群島部落的貿易關係，以及菲律賓群島中的部落王國與中國大陸的中原王朝的朝貢關係。在西班牙統治的300年期間，菲律賓本身並不是一個獨立的民族國家，所以雙方可以說沒有建立任何正式的雙邊關係，即使有也只是西班牙殖民政府與華僑的關係。在美國統治時期，當時的中國政府在菲律賓設立了領事館，但兩國政府間並沒有直接簽訂任何雙邊條約，菲中兩國外交上的往來，都是以中美條約爲依據，也就是說中美關係與中菲關係的混合。<sup>1</sup>

1944年10月23日麥克阿瑟將軍在菲律賓萊依特島（Lyete）重建菲律賓自治政府。1946年4月2日，菲律賓自治國進行最後一次總統選舉，結果自由黨候選人羅哈斯（Roxas）獲勝，同年7月4日宣布菲律賓獨立，也就是菲律賓第三共和國。菲律賓共和國獨立後，我中華民國政府即希望與菲律賓簽訂友好條約，但是菲律賓因爲與美國有特殊的關係，主張先與美國簽訂基本條約之後，再與我國政府談判。

菲律賓的獨立在當時的亞洲是一件大事，當時我中華民國派遣外交部次長甘乃光參加此項獨立與總統就職大典及各項慶祝活動，成爲第一個正式承認這一個新國家與新政府國家，國民政府主席蔣中正在南京表示：「菲律賓共和國的誕生，充分顯示美國有協助其鄰國了解民主真意的意願。」同日，蔣主席致電羅哈斯總統道賀，詞中切盼中菲兩大民族密切合作，促進相互利益建立持久和平。

菲律賓首任總統羅哈斯的外交政策路線爲「與所有鄰邦維持友好而誠摯的關係，並共同協商，致力達成集體安全與和平」，基於戰後現實政治的需要，必須盡可能與美國進行密切結合，但渠對亞洲鄰邦外交作爲上，對華政策係以訂立菲中友好條約爲第一優先。菲中兩國達成互換公使協議後，1946年10月3日陳質平

---

<sup>1</sup> 陳烈甫，**菲律賓對外關係**，（台北：正中書局，2001年），頁81。

擔任首任駐菲公使遞交到任國書，1947年10月24日菲中兩國正式批准菲中友好條約。

但是在條約簽定前，雙邊談判開始之後，我國政府根據與他國政府簽訂友好條約的原則，提出三點與菲律賓談判，但由於菲律賓建國初期國內排華情緒強烈，兩國的談判也受到了很大的影響。菲律賓政府因為與美國的特殊關係，美國國民在菲國享有平權案的種種特權，所以擔心我國政府以此為由向菲律賓政府提出同樣的待遇，而此時菲律賓國會正在提出種種排華法案，限制中國居民入境，因此表示不能接受我國政府提出的提款。<sup>2</sup>第一，因為在上屆菲律賓的全國大選中，菲律賓華僑曾經資助菲律賓國民黨候選人，為執政的自由黨所忌恨，因此在具體談判中，菲律賓政府擔心華僑以雄厚的經濟實力介入其國內政治<sup>3</sup>；第二，菲中雙方在華僑教育問題上也存在分歧，菲律賓方面認為華僑在菲設立學校教育子女，有礙菲律賓的教育國有化，而中方則以華僑教育、財產之處分皆為華僑產業的保障為由反對。

即使雙方在1947年4月18日正式簽署了友好條約，條約在菲律賓國會依然受到很多人的反對，議員弗朗西斯科認為，第一，中國人來菲律賓與日俱增，除正式的商人外，菲律賓政府應該設法加以限制；第二，條約沒有規定有效期限，菲律賓將永遠受其限制；第三，中國人在菲律賓參與政治活動，干預選舉，控制商業，違反法律，一直為菲律賓所不滿；第四，目前中國國內兩黨鬥爭激烈，如果將來共產黨得勢，那麼菲律賓政府就無法禁止中國共產黨人入境；第五，在菲律賓的中國人人數眾多，而在華的菲律賓人只有數百人，故條約對菲律賓有弊而無利，不應該批准。<sup>4</sup>

顯然，菲律賓政府擔心華僑影響其國家安全，這種顧慮不僅僅來自華僑對其內部的經濟安全、國內政治的影響，還有中國政局的變化可能帶來的影響。需要強調的是，上述艱難的談判過程已經預示了中國政治格局的變化可能對雙邊關係

<sup>2</sup> 劉芝田，**中菲關係史**，（台北：正中書局，1979年），頁683。

<sup>3</sup> 劉芝田，**中菲關係史**，頁683。

<sup>4</sup> 陳烈甫，**菲律賓與中菲關係**，（南洋研究出版社，2001年），頁306、307。

的影響。

菲中談判過程還說明了一點，在菲律賓的華僑問題一直是雙方談判的核心問題，正如陳烈甫先生所說的，「華僑是中菲關係的中心」，「華僑是中菲邦交的中心」。因此，華僑華人顯然構成了菲律賓國家安全上一個需要特別考量的因素。除了菲律賓政府的顧慮，這也和當時中國政府此時在國籍上所奉行的血統主義政策有關，這一政策甚至埋下了未來雙方衝突的導火線。比如說1948年菲律賓中國僑界公開競選國民代表，以參加中國政府在南京召開的國民大會，後來菲律賓外交部出面交涉，認為外僑不能在菲律賓公開從事政治活動，否則有損菲律賓的主權，以至競選活動回來被迫終止。

1948年中共在徐蚌會戰獲勝，乘勢席捲南進，中國大陸局勢急轉直下，中共佔據長江以北半壁江山後，東南沿海各省情勢岌岌可危，直至國民政府遷臺，蔣總統引辭職。由於菲律賓與臺灣地理位置相近，在地緣政治上益顯重要，蔣時任中國國民黨總裁職務，有意提倡「太平洋聯防」，以臺灣為中心，共同建立自韓國、日本、琉球至菲律賓的太平洋防共陣線。菲律賓方面則因受西班牙、美國近400年之統治及日本近5年的蹂躪，這個歷經浩劫的新共和國，民生凋敝又面臨共產黨滲透的威脅，其對外政策不得不以國家安全為重，菲國總統季里諾為促進菲國與個人國際地位，遂同意邀訪當時具國際高知名度的蔣中正私下訪菲，於7月10日召開碧瑤會談，7月12日發表菲中聯合公報，重申兩國政府採取實際而具體的措施，加強兩國經濟合作與文化交流，並表示兩國曾就遠東各國密切合作共同維護穩定與安全的迫切需要進行廣泛討論，一致認為面臨共產黨威脅，亞太地區各國應自行籌組同盟，抵制共同威脅。

1949年10月1日中共政權宣告成立，英國為確保在大陸之投資率先承認，此舉對菲律賓等南洋國家造成相當大震撼，菲國外交部因此在2個月內設置9人「對華政策與亞洲事務研究委員會」，中共竊據大陸後對菲國造成兩大問題，第一是對華人移民管制更加嚴格，第二是外交上承認中共的問題，當時菲國駐上海總領事反菲述職時，曾提出建議菲國政府對「中國問題」採取「現實」態度。在此之

前，中共總理周恩來曾透過菲駐上海總領事館，致函菲外長，表示「中華人民共和國」已於1949年10月1日在北平成立「中央人民政府」，邀請菲國與中共建立正式外交關係，菲國反應只能以相當曖昧形容，但仍不敢真正承認中共政權。此關鍵係因為美國仍採承認中華民國態度，菲律賓便無法轉變旗幟，對中共只能採保留態度。

1950年6月25日韓戰爆發，菲國政府考慮可能對太平洋情勢造成的影響，當聯合國安理會倡議「立即採取制止共黨侵略行動」時，立即表態支持，菲國外交活動雖持續採「不承認共黨集團」的一貫政策，但此種消極政策，並未能緩和共黨滲透所製造的不安，當共產主義對菲國安全與和平造成嚴重威脅時，菲國政府選擇加強反共政策，對內抑制共黨顛覆活動，對外呼籲建構「太平洋聯盟」，圍堵共黨在遠東地區的擴張。由於必須面對共同的敵人，菲律賓與中華民國的外交關係再次加強，但菲國擔憂的是一旦臺灣落入中共手中，將對菲國直接面對潛在的敵人，此時菲國對華政策可歸納為：以本身利益為最高準則，對中共暫採觀望態度，但仍富有機動性，另一方面，由於菲國獨立未久，在對外事務上，一切仍以美國馬首是瞻。

1958年臺灣海峽的緊張情勢，引起菲律賓政府對太平洋地區和平的嚴重關切，當年9月4日，菲國總統賈西亞重申1955年菲國國會所通過「支持美國協防臺灣」的第24號決議案，並表示菲國已完成履行義務的各項準備；9月15日公開明，一旦中共進攻臺灣，菲國將以軍事行動等方式積極支持中華民國政府。六〇年代由於國際外在客觀環境的變化，菲律賓與我中華民國兩國關係相當良好，1960年5月2日至7日賈西亞總統偕第一夫人應蔣總統之邀訪問中華民國，雙方並發表聯合公報，強調兩國將更密切合作，兩國雙邊及區域上進一步合作是必要的，我國副總統陳誠於1963年回訪菲國，雙方關係1966年達到高潮，當年兩國元首並宣布中菲友誼年開始。隨著雙方外交關係的熱絡，中菲兩國在經濟上的合作，因為農業技術合作協定的簽訂而更加密切，1965年馬可仕當選總統，以副總統羅培茲兼任農業部長，訪臺後與我國簽訂中菲農業技術合作協定，我國派遣農耕隊協助



菲國稻米種植與品種改良，兩國合作愉快。一直到1974年，由於美國對我政策轉變，我國退出聯合國，以及越戰接近尾聲，中菲關係進入質變的前夕。

### 三、菲律賓與中共關係冷凍時期

從獨立到六〇年代末期，菲律賓本身並沒有自己獨立的外交政策，在這段時間內菲律賓受美國的保護，在外交領域幾乎可以說是美國的附庸。在戰後的近20年里，菲律賓在外交政策上追隨美國，服務美國的冷戰戰略；奉行反共的政策，在對華政策上，擔心中國利用國內的華僑華人以及共產黨活動威脅其國家安全，因此採取敵視中共的立場，拒絕與中共建交。雖然在對日本和越南問題的某些方面，菲律賓並不贊同美國的態度，但在對華和朝鮮政策上，菲律賓基本上追隨美國。1949年7月在中國國民黨政權來臺之前，在蔣介石先生訪問菲律賓之際，雙方發表同宣言，主張加強合作，以對付共產主義的威脅。

在1949年之後，菲律賓依然與我國保持外交關係，拒絕承認新成立的中華人民共和國。原因是多方面的，而其中很大程度上因為菲律賓與美國的關係，及其自身的意識形態的緣故。「在整個五〇年代，菲律賓對中國的政策就是美國國務卿杜勒斯對中國的遏制政策的簡單延續。」<sup>5</sup>，與泰國等東南亞其他國家所奉行的對華政策相比而言，菲律賓的對華和對共產主義國家的政策更加徹底和嚴厲。從這個角度來看，在冷戰初期，菲律賓與我國而不是中國大陸保持外交關係就毫不讓人驚訝。

除了冷戰結構和意識形態對菲律賓外交政策限制外，菲律賓的這一外交選擇正反映了這一時期菲律賓在國家安全上的顧慮，即菲律賓在國際上所採取的親美反共的外交政策是與國內鎮壓共產黨武裝力量相吻合的。戰後初期，為了反對美國對菲律賓實行的新殖民主義政策，菲律賓共產黨領導的武裝鬥爭蓬勃發展，革命烽火遍及中呂宋地區，甚至首都馬尼拉郊區，菲律賓政府對此非常驚恐，為了鎮壓革命運動，菲律賓政府於1951年8月與美國簽訂了《美菲共同防禦協定》，借

<sup>5</sup> 黃朝瀚，*中國與亞太地區變化中的政治經濟關係*，（暨南文學出版社，1990年），頁119。

用美國的武裝力量和軍事援助對共產黨的武裝力量進行圍剿，但仍無法平息，成為歷屆菲律賓政府的一樁心病。值此當時，中共對世界革命持支持的態度，更促使菲律賓政府把中共視為洪水猛獸，與之勢不兩立。這是菲中關係20年來處於僵持、惡化的內部因素。這也和同一時期東南亞國家對中共的外交政策考慮是相似的。

菲律賓第二任總統季里諾總統曾經表示，菲律賓獨立之後的目標有三個：政治穩定、經濟安全與外部安全。由於在意識形態上親西方，所以菲律賓理所當然的把共產主義的威脅視為嚴重的外部威脅，另一方面，國內的共產黨游擊隊也對國家穩定構成了威脅。內外兩種因素無論是出于政治穩定還是外部安全的考慮，都決定了菲律賓對中共的政治立場。

另外，菲律賓國內統治集團上層的大多數人一般受過美國教育，具有天主教背景和地主階級，他們不可能對任何共產主義政權抱有好感，而共產黨領導的武裝暴力活動使他們感到害怕。甚至菲律賓國內存在的華僑和華人，也可能受到共產主義顛覆勢力的影響。這迫使菲律賓領導人日益把中共問題看成是菲律賓自身安全範圍內必須考慮的問題。

不過在中華人民共和國成立之後的幾天內，也就是1949年10月10日，中共總理周恩來通過當時還在上海的菲律賓總領事館，向菲律賓方面傳達了希望建交的聲音。在季里諾總統訪問美國期間，被問到與中共關係的時候，他說，承認「紅色中國」將是不可避免的，但是關於承認的時機依然在考慮之中。也就是說，季里諾總統在冷戰期間的立場其實類似中立主義者。

但當時菲律賓的共產主義組織的活動加劇，菲律賓政府懷疑當地的共產主義得到中共的資助與煽動。儘管菲律賓共產黨領導人Luis Taruc宣布他們和俄國人保持著關係，菲國政府仍不信任中共。另一方面，1950年6月朝鮮戰爭的爆發，以及隨之而來的中共介入朝鮮戰爭，打消了菲律賓對承認中共的任何模糊的態度。冷戰把亞洲的國家分成兩個主要的集團，即美國領導的「自由世界」與共產蘇聯領導的「鐵幕集團」，只有印尼和緬甸少數幾個國家選擇保持中立，菲律賓

則義無反顧的加入美國集團。從一開始，菲律賓領導人就選擇投入美國的聯盟體系，它也是第一個派遣軍隊到南韓的國家。

因此，菲律賓在聯合國一貫支持由臺灣代表中國。每次聯合國大會討論中國席位問題時，菲律賓總是採支持臺灣的立場。1951年，菲律賓在聯合國的代表投票贊成決議案，譴責中華人民共和國對韓國的「侵略」，要求對北韓和中共實施禁運。菲律賓認為臺灣是西太平洋防衛的第一線，不願看到臺灣落入中共之手。

至於與中共的貿易問題，其實早在1954年7月，菲律賓國會就開始考慮與中國大陸進行貿易的可能性，但這一提議在國會造成了爭論。1955年臺海危機的時候，麥格賽賽總統宣稱，在防衛臺灣問題上，他支持艾森豪總統的立場，並且強調菲律賓與臺灣之間的關係，認為在菲律賓的安全問題上臺灣處於重要的戰略地位。經過一系列爭論，國會支持麥格賽賽總統在臺灣問題上的立場，同時宣布繼續保持對中國大陸貿易的禁令。

1955年的萬隆會議，麥格賽賽總統委任羅慕洛為代表團團長，告訴代表團，要鼓動繼續不承認中華人民共和國，並且不允許中共加入聯合國。所以，儘管中共總理周恩來保證不會侵略或者直接威脅菲律賓，甚至邀請菲律賓人訪問中國大陸，希望協商解決移民國籍問題，邀請菲律賓派官員訪中，但被菲方一一拒絕，在羅慕洛回到馬尼拉之後，他甚至刪除了官方文件上所有一切關於他與周恩來接觸的內容。這充分說明，既然中共與菲律賓分屬於兩個不同的且相互敵對的陣營，菲律賓在國家安全上存在嚴重的疑慮，留給他們雙方外交的選擇餘地幾乎是零。

在麥格賽賽總統因飛機失事身亡之後，副總統加西亞接任。在其任內，菲律賓商務部提議開展與新加坡和香港的貿易，因這些商品最終都會周轉到中國大陸，菲國國會領導人不同意這一建議，他們同時也擔心中國大陸的擴張主義意圖。與此同時，菲律賓依然禁止到中國大陸旅遊，加西亞總統一再重申不承認中國的政策。1958年加西亞總統發表了一個和中國貿易有關的申明：「我不準備與共產主義中國從事即便是有限的貿易。因為從長期來看，一旦我們把這些麻煩的

共產主義代理人作為商人而放進來，他們將會生事，我們同他們做鬥爭的耗費較之我們從貿易中所實現的利潤還要多，我們將會不斷虧損。」<sup>6</sup>

繼任的馬加柏總統在獲得大選勝利後發表演說：「我們將不承認中共，我們將反對中共進入聯合國，因為我們不願鼓勵國際匪徒的行為。」<sup>7</sup>，之後他又重申：「我反對承認中共，我反對准許中共進聯合國。因此，我反對和中共發生貿易、外交或任何其他關係。」<sup>8</sup>，1961年，菲律賓聯合國代表團主席伊利賽德在聯合國會議上重申了菲律賓政府的上述立場，認為中共「已經破壞了和平大業，反抗聯合國的集體意志並對其作戰，而且已侵略、滲透、顛覆而無視其鄰邦和其他許多國家之和平與領土完整。」<sup>9</sup>

總之，對中國大陸的問題上，從首任總統羅哈斯到馬加柏，基本上堅持不承認中共，且不與中共打交道的政策，與中共實行基本上完全隔離的政策，可謂是名副其實冷戰中最冷的一員。

## 第二節 菲律賓與中共建交

菲律賓如何由冷戰時期一個「最冷」的國家，逐漸與共產世界國家接觸，甚至是與中共建交，其中存在著意識形態的轉變、國家利益與需求、中共方面外交政策轉變，以菲國與我中華民國關係的轉變等多方面因素的影響，本節將作一說明：

### 一、意識形態與雙邊關係

1968年，馬可仕總統指出，菲律賓的生存不是由依賴美國的觀點著眼，而是由獨立的菲律賓行為及與每個國家關係運作上產生。菲律賓外交政策開始改變為

<sup>6</sup> 黃朝翰，前引書，頁 121。

<sup>7</sup> 《中央日報》，1961 年 10 月 16 日。

<sup>8</sup> 《中央日報》，1961 年 10 月 19 日。

<sup>9</sup> 《中央日報》，1961 年 10 月 18 日。

追求本國的需要和利益。在這種觀點的指引下，菲律賓與東歐國家建立了外交關係，這一指導思想最後也導向了與中共外交關係的建立。儘管馬可仕總統很早就意識到與中國大陸建交的可能性，但是，他依然對中國大陸感到懷疑。1968年11月，在一次重要的外交政策演說中，馬可仕總統強調：“最重要的是，美國外交政策開始遠離亞洲，我預測本區域的人民爲了生存將被迫與中國建立外交關係。美軍在本區域之間的衰退所遺留下的真空，將會被共產主義的力量所闖入。”

1968年，菲律賓共產黨因爲內部意見不合而分裂，分裂成「親蘇」與「親中」兩派，互相抗衡。1969年，親中的菲律賓共產黨另組織武裝部隊，取名爲「新人民軍」(New People's Army)。親中派菲律賓共產黨受到中共的影響，強烈主張武裝革命，控制農村，孤立城市。70年代初，人民軍在菲律賓境內發動了一系列的暴力活動，引起菲律賓國內政局動蕩不安。因此，馬可仕總統在1971年8月公開承認菲律賓政府被共產黨推翻的困難性比1950年前更爲接近。他認爲這一系列暴力份子都是馬、列、毛信徒，已經滲透進菲律賓社會各階層。

同時，鑒於馬可仕總統對菲律賓共產黨的鎮壓，中共方面也不遺餘力地抨擊馬可仕的政策。1971年，在與緬甸總理奈溫訪問菲律賓的有關評論中，中共依然把馬可仕總統描繪成面臨菲律賓人民及共產黨壓力的「反動派」。在同年年中共的廣播中，中方對「法西斯主義者的馬可仕集團」蓄意「屠殺」事件進行譴責，並呼籲菲律賓少數民族加入新人民軍來從事游擊戰爭。此外，中共還對菲律賓當地發生的事情進行報導，抨擊「美國帝國主義」和「蘇聯修正主義」，鼓勵左傾菲律賓人和華僑到中國大陸訪問。

這樣，儘管在菲律賓出現了對華僑關係緩和的跡象，但中共的外交政策以及意識形態因素仍然是一個不容忽視的障礙。1971年1月，馬可仕總統在國情咨文中強調：「我們必須重新調整外交政策的方針。我們要在加強與老朋友的關係的同時，爭取新朋友，然而，這並非說，我們要放棄我們在國內對抗共產黨顛覆的政策。菲共是正在徐徐吸吮我們國家元氣的敵人。在對外事務方面，菲律賓對蘇

聯集團開放貿易及外交關係，只是時間問題。」<sup>10</sup>，這一聲明也表明，菲律賓很難斷絕和中華民國的關係，因為中共的建交原則是斷絕與臺灣的外交關係。

但在戒嚴法宣布之前，馬可仕總統不急於與共產黨國家建立關係，因為他害怕引起國內反對派的指責，也擔心在開放的社會中，共產黨可能直接或間接援助叛亂活動而增加政府的困擾。

另外，菲律賓國內存在反對與共產黨國家建交的阻力。菲律賓國防及安全官員大多認為與共產黨國家建交，其危險性遠遠超過可以獲得的利益，而且菲律賓的國家安全也會從此複雜化。一種普遍的觀點是：純粹貿易而不互設使領館或互派常駐貿易代表，危險性將可減至最少，如果建立外交關係，則時機未成熟。馬尼拉市長兼菲律賓反共聯盟主席Bagasting竭力反對與共產黨國家建立外交或者貿易關係，他警告說：「現在這樣做唯有使社會與思想上的動亂更火上加油，而危及我們當前的民主方式。」不過，也有人為堅持對共產黨國家開放貿易、文化及外交關係。菲律賓大學校長Lopez認為：「現在已經是菲律賓政府終止躲在別人的圍裙下尋求庇護，轉向世界打開大門的時候了。我們必須在行動上表現出成熟負責。因此，我們必須在新的事物上表露自己」當然，強大的天主教會一直是反對與中共建交的中堅力量。儘管中共正在悄悄發生變化，但東南亞國家對中共的認識仍然停留在以前，他們認為，中共在某些方面的態度，仍然像1968年那樣一成不變。<sup>11</sup>

可以說，儘管自六〇年代開始菲律賓的對外政策已經開始發生變化，但是中共方面似乎並沒有充分意識到這種變化。而且，雖然自70年代初期以來中共的外交政策也開始發生變化，但是在意識形態與共產主義這個問題上，依然表現的不夠靈活，依然是菲律賓國家安全上一個隱憂。

---

<sup>10</sup> Ferdinand E. Marcos, *The Democracy Revolution, State of Nation Message*, (Manila: January 1971), p. 22.

<sup>11</sup> Jesus Bigornia, Congress Report, "House Clamor for Red Ties Quieting down", *Red Road Ahead*, (Manila Daily Bulletin, February 1971), p.54.

## 二、握手言歡

### (一) 貿易與外交

1966年，由於菲律賓遭到嚴重的自然災害，導致大米歉收，不得不進口大米以滿足國內的需要。中共作為一個重要的大米出口國，立即對此作出反應。宣布以低於世界市場20--30%的價格向菲律賓提供20萬噸大米，這一決定在菲律賓引起了重大的政治爭論。不過1967年馬可仕總統為進口大米開放綠燈時，並非從中國大陸直接進口，而是經過香港進口。1969年，外交部長羅慕洛在談到關於與中共貿易的問題是說，與中共的貿易「將取決於中共是否許諾採取一種友好和互相尊重的政策」。他還說，「當我們考慮到亞洲和平與安定的遠景時，幾乎無可避免地要考慮到中華人民共和國的重要問題及其未來在國際關係上所將扮演的角色。北京的政策是好是壞，或者不好不壞，都將不可避免地影響到本地區每個國家。基於地緣及政治上的迫切現實需要，我們即使不是不可能，也很難永遠無視一個控制著10億人口的政府。」<sup>12</sup>，因此，菲律賓20年來不承認中共也不與中共貿易的鐵幕被打開了一個裂口。

1971年5月，菲律賓國會組織了一個20人的代表團訪問北京，這是1949年之後菲律賓首次組團訪問大陸。馬可仕總統隨後表示，直到與中國大陸建立外交關係之前，不會與中共直接貿易。

1972年1月，菲律賓與共產黨國家南斯拉夫和羅馬尼亞建交。3月，馬可仕總統頒布第384號行政命令，正式開放菲律賓與所有共產黨國家的貿易。馬可仕總統的命令使菲律賓進口萬噸大米以交換3,000噸椰子油成為正式合法的貿易。

因此可以說，早在尼克森總統對中共進行歷史性訪問之前，菲中雙方已經開始積極尋求緩和，而貿易成為雙方互動的潤滑劑，在外交之外的其他領域，菲中關係已開始發生頻繁的互動。

1972年4月，菲華理解協會（Filipino-Chinese understanding Association）到中國大陸訪問，在大陸各地停留了22天。同年5月，菲律賓與中共發生了自40年代

<sup>12</sup> Romulo, "Point of Departure", *The Ambassador*, Vol.18, No.11, (November, 1971).

以來的首次直接貿易。中國大陸對菲律賓輸出大米1萬噸，同時進口價值780萬美元的椰子原油。自此，雙邊關係開始了各個層次的頻繁往來。1972年7月，北京捐助了100萬人民幣的食品救濟菲律賓災民。9月，菲律賓商會組織了一個探視性的貿易訪問團到中國大陸訪問，與中共達成一項「以貨易貨」的貿易協議。1973年，中國大陸以非常低的價格供應石油和大米給菲律賓。這一努力非常奏效，菲律賓政府也為之所動，積極與中共交往並保持密切聯繫。

## （二）阻力與角逐

儘管這時菲律賓政府正在與中共進行接觸，但國內的反對力量仍然龐大。洛莫德茲（Benjamin Romualdez）訪問中國大陸的消息公開後，菲律賓國會的自由黨和國民黨兩黨領袖一致反對與中共建立外交關係。反對黨攻擊馬可仕總統的「家族外交」。不過在1972年9月戒嚴法頒布之後，馬可仕總統有了較好的理由鎮壓反對派，同時在政策制定上擁有了更多自由。這樣，菲律賓就能夠根據這個時期國際環境的劇烈變化，來調整其強硬的對共產黨國家和對中共的外交政策。

早在戒嚴法實施之前的幾個月，菲律賓官方的行動就暗示了對中共的承認是迫在眉睫。1972年2月，馬可仕總統特使洛莫德茲秘密訪問中國大陸，試圖安排馬可仕總統夫人在訪問莫斯科之後再訪問北京。菲方希望中共能夠就如下問題給予答覆：1.中共是否贊成與菲律賓建立文化、貿易和經濟關係，即一種短期的外交關係；2.如果中方不願意，它是否樂意以一種不妨礙目前與臺灣關係的方式來與菲律賓建立外交關係；3.中共是否准備接受一種政策，即不鼓勵、組織和支助菲律賓國內的華人，以及其他從事危害菲律賓和平與安全活動的組織；4.中方是否贊成以互惠方式的對外交使團規模以及外交人員活動進行限制。<sup>13</sup>儘管中共對菲律賓上述要求給予了積極的回應，如中共答應將不以武器或者金錢支持菲律賓境內的新人民軍，而且即使在外交上承認無利可圖，也會與菲律賓展開貿易，但對於後續的訪問沒有明確的回覆，據說因為中共對菲律賓在1971年10月聯合國大

---

<sup>13</sup> Benjamin Romualdez, Memorandum for the President, subject: "Relations with the People's Republic of China", February 13, 1972.



會上投票反對中共進入聯合國而耿耿於懷。這充分說明，雙方仍然存在一些心結，馬可仕總統也仍然不能放開手腳與中國大陸發展關係。

不過，中共最終沒有堵住與菲律賓交往之路，這一點與中共和其他很多東南亞國家之間的關係相似，即貿易關係總是在雙邊外交關係正式建立之前，而最終貿易關係的發展推動了外交關係的建立。1974年初中共邀請菲律賓外交部長羅慕洛訪問中國大陸，與中共總理周恩來會談。但是馬可仕總統認為羅慕洛身為外交部長，不適合訪問，於是拒絕了中共的要求，改派其他官員到中國大陸訪問。

另外，感受到外交壓力的我國，這時爲了政治利益，也繼續陳述中國大陸的威脅。孫碧奇大使在中菲友誼協會告別會上說：「中共自始對菲國的安全構成威脅，中共決心要接管中國大陸周圍所有的國家，進而統治世界。毛派份子早已在菲國的心臟地帶展開工作。倘若菲律賓與中共建立任何友好關係，必將危機四伏。盼菲國朋友勿以命運當兒戲」。<sup>14</sup>

安全顧慮、華僑問題和菲臺關係延緩了菲中外交關係的正式建立。就意識形態和安全的角度而言，菲律賓國內有反顛覆法，菲律賓共產黨也屬於非法組織，菲律賓依然擔心他們對國內安全構成威脅，儘管沒有證據說明中共對他們進行資助。菲律賓前參議院外交關係委員會主席在一次演講中提到，所有菲律賓領導階層都堅決反對共產主義。馬可仕總統本人，在他的書中也談到，共產黨始終致力於以武裝推翻所有現存的非共社會，「我們絕對不考慮引進一個共產主義社會。這不僅對私人企業是一個大的打擊，而且還將侵犯民主的基礎：個人自由。」<sup>15</sup> 但是馬可仕總統也認識到，既然美國遲早要承認中共，菲律賓理應採取主動，不應落後於其他國家，否則流爲例行外交而毫無意義。另外，只有搶在其他東南亞國家之前與中國建交，才可以爭取最大的利益。

至於華僑華人問題，馬可仕政府主要考慮到如下幾個方面：1.華人在經濟領域的優勢地位；2.華人的認同問題；3.逾期滯留；4.普遍存在的非法活動，如走私、

<sup>14</sup> 蕭曦清，*中菲外交關係史*，（台北：正中書局，1996年版），頁341。

<sup>15</sup> Frerdinand E. Marcos, *Today's Revolution: Democracy*, (Manila, 1971), pp.136-137.

縱火、逃稅、囤積居奇、匯款、非法入境、以及顛覆等等。據說，當時菲律賓大約存在3,000名華人共產黨，而他們的支持者達30,000人之眾，還有一些華人的組織與共產黨保持聯繫，他們是共產黨的前沿組織。<sup>16</sup>總而言之，華人問題確實影響菲律賓的和平、穩定與安全。為了一勞永逸的解決華僑華人問題對雙邊關係的困擾，在菲中建交前夕，馬可仕總統通過一項相關的法令解決了這一問題，在1974年底雙方開始建交談判時，菲律賓就要求中共方面應以書面確切保證，不支持菲律賓共產黨的叛亂，不同意菲律賓境內的華僑擁有雙重國籍，使菲律賓政府能夠通過選擇國籍的方式防止華人傾向中共。1975年4月中共外長吳學謙在訪問菲律賓時，向馬可仕總統保證，中共不會干預菲律賓的內政，也不會援助在菲律賓境內各地與菲律賓政府對立的新人民軍。他說：「中國人民非常珍惜其與菲律賓人民的友誼關係，雙方可在和平共處五項原則基礎上增進彼此的了解與信任」。

至於與我國的關係，則是一旦終止外交關係，將如何維持和發展雙邊關係的問題。究竟採取哪種方式與中國大陸建交而又不損害與臺灣的關係，菲律賓方面依然舉棋不定，甚至一度希望採取「雙重承認」的方式。馬可仕總統在1972年說，只要北京堅持菲律賓與中共建交是以與臺灣終止關係為前提，那麼菲律賓將不會與中共建交。但是臺灣問題涉及到中共的「主權問題」，中共不可能在這一問題上讓步，最終屈服的只能是菲律賓。

### （三）建交

關鍵時刻，中共在經濟上對菲律賓的好處構成了越來越大的吸引力並轉化成建交的動力。

1974年9月，馬可仕夫人伊美黛以總統特使的身份訪問中國大陸，以非常低廉的價格與中共達成了100萬噸石油交易的協議。對菲律賓來說，因為在南部穆斯林問題上受到來自阿拉伯國家的壓力，因此擔心石油供應不穩定，在這一方面正有求於中共。馬尼拉的報紙評論：「貿易是第一夫人中國大陸之行的一個重要

---

<sup>16</sup> Committee Report No.1 and No.2, Committee on Citizenship, 1971 Constitutional Convention, June, 1972.

焦點。她甚至在尚未完成此次訪問之前，即已經有了好幾項成就。現在中東石油國家正因石油加價問題與西方國家爭論不休，中共供應菲律賓所需部分石油的承諾，將使我們無須完全依賴中東石油國家。在另一方面，我們的傳統市場在西方受到其他國家類似產品的強烈競爭。北京同意向我們購買一部分產品，也正確定我們的出口有了新的市場。中共給予了我們達到與政治意識不同國家間擴大貿易目標的可能性」。<sup>17</sup>

終於，在1975年4月12日菲中建交前夕，馬可仕總統簽署頒布第270號命令，讓符合歸化資格的所有華僑集體歸化，將大量華僑吸收為菲律賓公民，從而一勞永逸的解決華僑國籍問題。在這項指令之下，糾纏了20多年的逾期停留問題也終於趁此解決。同年6月，馬可仕總統夫婦訪問中國大陸，並於9日與中共簽署建交公報。聯合公報宣稱，「菲律賓政府承認中華人民共和國政府為中國的唯一合法政府，充分理解和尊重中國政府關於只有一個中國，臺灣是中國領土不可分割的一部分的立場，並決定在本公報簽字之日起一個月內從臺灣撤走一切官方代表機構」。同時，「中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府認為，凡已取得對方國籍的本國公民，都自動失去了原有國籍。」，「兩國政府一致認為，一切外國侵略和顛覆，以及任何國家控制別國或干涉別國內政的一切企圖都應受到譴責。它們反對任何國家或國家集團在世界上任何地區建立霸權和勢力範圍的圖謀。」<sup>18</sup>後兩條可以說是中共在菲律賓國家安全問題上--華僑國籍和共產黨活動--考慮到菲國的顧慮，而對菲國作出的調和，但這也正好和中共外交政策這一時期的調整和變化是一致的，即逐漸淡化意識形態對外交政策的影響，對東南亞國家的外交政策缺少了以前那種咄咄逼人的氣勢。

### 第三節 七〇年代中期至冷戰結束期間菲中關係

<sup>17</sup> “Trade with China”, Editorial, *The Times Journal*, Sep 27, 1974.

<sup>18</sup> 中共外交部網站 [http : //fmprc.gov.cn](http://fmprc.gov.cn)

在菲中建交後的十多年，兩國關係比較順利，這與1975年建交前菲律賓對中共「冰冷」的政策形成強烈的對比。期間兩國高層領導人曾多次互訪，加強了雙方的了解和信任，為兩國的友誼奠定了更為堅實可靠的基礎。<sup>19</sup>在馬可仕總統時期，雙方互訪不斷，除了兩國高層的訪問，民間的文化往來也非常頻繁。1985年，兩國還共同慶祝建交十周年。進入80年代以來，菲律賓受困於經濟衰退，國內政治動蕩不安，但雙邊關係發展順利。

從 1965年12月到1986年2月，馬可仕總統對菲律賓進行了長達20年的統治。為了能夠長期執政，馬可仕總統在1972年9月頒布了戒嚴法，以實行威權統治，導致菲律賓社會混亂，政局動蕩不安，經濟狀況也逐步惡化，外債負擔沉重，貧富差距擴大，貪污盛行。七〇年代的菲律賓經濟尚能保持較快的增長勢頭，進入80年代後，受世界經濟危機的衝擊，菲律賓經濟開始呈現下降趨勢，同時財政赤字不斷增長，國際收支赤字逐年擴大，菲律賓在1983年成為世界十大債務國之一。經濟衰退導致嚴重的失業和貧困，政局動蕩不安。<sup>20</sup>1983年8月，菲律賓參議員艾奎諾被暗殺之後，時局更加混亂動蕩。眾多的矛盾交織在一起，終於導致了1986年的「二月革命」，馬可仕的獨裁統治在「人民力量」運動中倒台謝幕，菲律賓再次開啓民主時代。在這一時期，菲中關係的發展開始出現一些問題。

#### 一、馬可仕執政時期（1975-1986）

1975年，兩國正式建交後，草簽了一項貿易協議，協議規定：第一、在充分互相尊重的基礎上，對於有關雙邊貿易交流的關稅及其他稅收和規定，雙方互相給予最惠國待遇；第二、雙方共同努力，以求就兩國的貿易機構和企業之間的進出口交易簽定一些長期的合同；第三、通過友好協商，解決兩國之間商業交易中發生的任何爭端；第四、通過協商討論制定出一些措施，以求擴大兩國之間的經

---

<sup>19</sup> 沈紅芳，「菲律賓與中國的關係--戰後歷史回顧、現狀和展望」，**南洋問題研究**，第3期（1989年），頁68。

<sup>20</sup> 潘一寧、黃雲靜、尤洪波，**國際因素與當代東南亞國家政治發展**，（北京：中國社會科學出版社，2004年），頁202。

濟和貿易關係，解決與執行本協議有聯繫的種種問題。

1976年4月15日兩國又達成協議，成立「菲律賓--中國聯合貿易委員會」，其任務是檢查該貿易協議的執行情況。1979年7月8日，「菲中1979--1985年長期貿易協定」在北京簽字。協議規定，在協議有效期內，雙邊進出口商品貿易總額要達到20億美元。中共方面同意向菲律賓出口840萬噸原油和一定數量的精煉石油產品，並同意優先向菲律賓供應額外數量的原油和精煉油產品。作為交換，菲律賓向中共出口100萬噸粗糖、40到70萬噸精選銅礦石和20到30萬噸椰子油。基本來說，中共向菲律賓出口的主要商品，除原油外，還有煤炭、化工原料、機械產品、輕紡產品、食品罐頭、汽車等；從菲律賓進口的商品為原糖、椰子油、化肥、銅礦砂、膠合板、香蕉、膠果、煙葉、可可豆等。

但是，儘管菲中經貿關係發展順利，但其實問題也不少。

第一，相對於菲中雙方各自總的對外貿易規模而言，兩國之間的貿易額是很小的。菲律賓對中共的出口僅占其出口總額的1%稍多一些，從中共的進口只占其總進口額的將近2%。菲律賓對中共的出口額，1971年為414萬美元，1977年為1.08億美元，此後時多時少。中共對菲律賓的進出口貿易總額，在1971至1984年間，平均只占它對外貿易總額的0.62%。1975年菲中雙方決定到1985年的貿易額要達到5億美元，但實際上只達到了3.9億美元。

第二，菲中貿易收支平衡狀況一直有利於中共，1971年菲律賓從中共的進口額只有100萬美元，在1984年增加到將近2.293億美元。在中共對菲律賓的進出口貿易總額中，大約有2/3是中共的出口，<sup>21</sup>因此，菲中貿易對中共的好處大於它給菲律賓帶來的益處，因為除1977年外，菲中貿易菲國一直處於逆差狀況，對中共貿易的逆差到1984年增加到1.737億美元。但這並不意味著菲律賓就無利可圖，最起碼它既可以得到它想要的石油，又可以向中共出口傳統的產品，另中共也對菲律賓進行了大量的援助。自從1983年以來，菲律賓經濟惡化，陷入重重危機，

---

<sup>21</sup> 程畢凡、謝陳秀瑜編，**中國與東盟國家經濟關係現狀和發展趨勢**，（北京：中國社會科學出版社，1988年），頁178。

在這種情況下，1984年，馬可仕夫人伊美黛訪問北京，與中共簽訂《十一點協定》，希望能夠從中共獲得援助。協議包括中國提供給菲律賓信用貸款，以及提供石油等內容。

第三，雙邊貿易結構不合理，這限制了雙方發展密切經貿關係。雙方的進出口主要局限於少數幾種主要的商品。菲律賓對中共的經貿關係中存在著和其他一些東協國家類似的問題，即缺乏多樣性的出口能力、貿易不平衡、貿易機制不健全以及在總體上出口競爭力不強。

在金融和投資領域，儘管合作很微弱，但也已經開始起步。雙方銀行相互設立分行和代理處，在新加坡、香港當地的業務交往也很頻繁。雙方均開始在對方國家進行少量的投資。<sup>22</sup>在科技和文化交流方面，菲中兩國來往也很密切。如1978年3月，兩國簽署《菲中科學技術合作協定》，相互接待對方的相關科學領域的考察小組。1979年7月，兩國簽訂了文化協定，規定雙方將提供一切便利，以增進彼此在文化、藝術、教育、體育方面的了解和交流。菲律賓與中共在這一時期的雙方交流，超過菲律賓與其他任何國家的往來，涉及到藝術、文化、體育、衛生、科技、教育等廣泛的領域。<sup>23</sup>

## 二、柯拉蓉總統時期菲中關係：

馬可仕總統倒台之後，前參議員艾奎諾的夫人柯拉蓉 (Corazon Aquino)繼任總統。此時菲律賓正處在二戰以來最嚴重的經濟與金融危機之中，經濟持續負增長，使菲律賓經濟倒退多年，外匯枯竭、國際收支危機、債台高築、私人企業失去投資信心、企業開工不足、失業人口增加、通貨膨脹居高不下，整個經濟處於崩潰的邊緣。在這一嚴峻形勢下，菲律賓新政府的外交政策帶有濃厚的經濟色彩。菲律賓新外交部長曼格拉布斯闡述了菲律賓新政府外交政策的基本點，即在不放棄歷來的外交原則與立場的基礎上，實現「發展的，菲人的，自由的與有遠

<sup>22</sup> 沈紅芳，「菲律賓與中國的關係--戰後歷史回顧、現狀和展望」，頁 69。

<sup>23</sup> 蕭曦清，前引書，頁 473-479。

見的外交政策」，其中所謂發展的與有遠見的外交政策旨在「集合更多資源，擴大經濟表現，創造飛躍的經濟增長」，「菲律賓的對外關係是經濟飛躍的跳板」<sup>24</sup>。因此，菲律賓現階段的外交政策的目標就是促進本國的經濟發展，外交關係的重點地區就是有能力向其提供援助和貸款，對其進行投資，並吸收其出口商品的國家。

早在艾奎諾夫人競選總統期間，即曾派人到臺灣，表達其反共立場以及加強菲律賓與臺灣關係的意向。<sup>25</sup>1986年2月27日，艾奎諾夫人剛上台不久，就通過臺灣的通訊社表示，希望與臺灣建立更加密切的合作。2月28日，菲律賓新任的副總統勞雷爾會見臺灣的太平洋經濟文化中心駐菲律賓的代表，表達菲律賓希望與臺灣繼續發展實質關係與增進雙邊合作的意願。隨後，菲律賓新任的旅遊觀光部部長岡薩雷斯以菲律賓總統艾奎諾夫人特使的身份訪問臺灣，這是自1975年菲律賓與我斷交之後，首次訪問臺灣的菲律賓政府首長。1987年底和1989年初，菲律賓的一些眾議員相繼提出「菲臺關係法」和「菲臺互惠關係法」兩個議案，企圖提升雙方的政治關係，但遭到菲律賓外交部等政府機構的反對，結果未獲通過。

對臺灣彈性的外交政策以及菲律賓內部雜亂的反應，導致了菲律賓在「一個中國」政策上的混亂。儘管艾奎諾政府反覆聲稱其「一個中國」的政策，但違背兩國建交公報原則的事情仍經常發生，一些參議員和高級官員，他們承認臺灣的重要性，並且對臺灣進行官方訪問，比如說把臺灣稱為中華民國等等。不管是行政部門還是國會議員，他們屢屢以個人身份挑戰「一個中國」的政策。

1987年7月，菲律賓國會議員赫敏尼歐·艾奎諾 (Hermino Aquino)和安東尼歐·艾奎諾 (Antonio Aquino)等訪問臺灣考察土改。在兩次訪問期間，菲律賓政府發布新聞，使用「中華民國」國號，結果招來中共的抗議，菲律賓政府最後不得不道歉。但之後，雙方政治人物往來依然非常頻繁。直到1987年12月，因為中共的抗議，艾奎諾總統才發布第313號行政命令，禁止菲律賓官員到臺灣作官方訪問，

<sup>24</sup> (菲律賓)《世界日報》，1989年1月18日，1月20日。

<sup>25</sup> 蕭曦清，前引書，頁453。

並禁止菲律賓政府官員接待來訪的臺灣官員。不過事實上，官方接待以及往來依舊，上述命令只是徒具形式而已。<sup>26</sup>菲律賓總統艾奎諾本人就多次表示，要仿照當時的新加坡總理李光耀先生以私人身份訪問臺灣，但是因為遭到中共反對而未能成行。1991年1月，臺灣的「中菲國會議員協會」訪問菲律賓，受到艾奎諾總統的親自接見，同年2月，部分菲律賓國會議員又相繼訪問了臺灣。終於在1991年，菲律賓國會通過撤銷艾奎諾總統上述禁止菲臺官員互訪的第313號行政命令，雙方的關係似乎有重新密切的勢頭。

在與臺灣發展關係的同時，菲律賓與中共的關係同時也在發展之中。而且出於某些特殊的原因，菲律賓也不得不考慮繼續與中共保持良好的外交關係，第一、菲律賓仍然擔心中共會對菲律賓共產黨提供物資及精神上的援助，與中共保持良好關係，將有助於穩定國內局勢；第二、菲律賓希望通過增加菲中之間的友好關係，激發華人資本在菲律賓的投資熱情；第三、擴大兩國貿易往來為菲律賓傳統出口商品尋找市場。所以在艾奎諾總統期間，菲中兩國高層互訪與文化交流往來不斷。1986年2月，艾奎諾總統剛上台不久，就與中共簽訂了《文化交流協定》，以促進雙方包括學者、藝術家及音樂家在內的交流，菲律賓的國家領導人也先後訪問中國大陸。在1988年艾奎諾總統的訪陸之行中，中共領導人保證不會給予菲律賓共產黨及其武裝力量任何援助；在南沙群島的主權問題上，雙方也達成一致意見，在適當的時候用和平談判的手段而不是用武力來解決。

1989年中國大陸發生「六四」天安門事件。6月8日，艾奎諾總統發表談話，稱此事不會影響菲律賓的「一個中國」政策，菲律賓對華政策不變，菲中友好關係不會成為問題。1990年2月，中共總理李鵬對菲律賓進行了正式友好訪問，中共決定向菲增售130萬噸原油，延期半年付款，並贈送100輛公共汽車。

在這一時期的雙邊貿易中，雙方依然未能解決菲律賓對中貿易的逆差問題，菲律賓在對中貿易存在較大逆差，如1989年中共向菲出口商品總額為2.57億美元、進口0.83億美元，1990年菲律賓進口中國大陸商品2.1億美元，對中出口0.85

---

<sup>26</sup> 蕭曦清，前引書，頁457。



億美元。中共一直努力採取措施擴大從菲進口，但由於菲律賓商品在品項、貨源、價格等方面存在一些問題，結果仍不盡如人意。

#### 第四節 小結

經過20年的敵對後，這一自命為冷戰最冷的成員，終於跨越意識形態的藩籬而擁抱中共，成為東南亞地區中第二個與中共建交的國家。是順應時代潮流還是出於自身的利益與需要？或者說各種因素共同促進了兩國關係的建立？正體現了國際關係的複雜性。

第一，作為地區冷戰結構的產物，毫無疑問菲律賓的外交政策會打上深刻的冷戰烙印。就像菲國堅決奉行的親美路線一樣，堅決反共也毫不讓人驚奇。除此之外，菲律賓國內共產黨勢力及其武裝份子的活動、中共所奉行的咄咄逼人的外交政策都加深了雙方彼此的懷疑和惡感，更不用提菲律賓國內存在數量龐大的華僑華人。歸根到底，來自體系和國內層面對國家穩定和安全上的考慮關聯在一起，相互促進，最終形成了長達20年的反共政策。

這幾乎構成了冷戰時期東南亞國家與中共交往的一個模式。共產主義、華人、革命性外交等等因素，使得東南亞國家與中共關係不斷交惡，菲律賓只是其中的一個個案而已。

地區冷戰結構又受到全球冷戰形勢的影響，隨著美國冷戰政策的調整，美中關係的緩和，東南亞與中共的關係也受到廣泛而且深刻的影響。這些國家面臨著美國力量消退之後，如何面對一個龐然大國的外交難題。在這樣一種情況之下，大部分國家都選擇了改變自身以適應外部環境的需求，菲律賓同中共和解的最後一個推力，也正來自於印度支那地區形式的激烈變化。<sup>27</sup>在這些國家重新調整的過程中，中共自身也作出了種種努力，來推動雙邊關係的緩和。總之，外在的國

---

<sup>27</sup> 程畢凡、謝陳秀瑜編，前引書，頁6。

際體系的坍塌使得菲律賓的對華政策逐漸擺脫了意識形態的束縛，從傳統的國家安全開始轉變，而菲律賓國內形勢的發展使得經濟安全及內部因素成爲影響其對中共政策的重要因素。

第二，菲律賓自身內部對中共建交的因素逐漸成熟。首先，從菲律賓國內政治的角度來看，鑒於其國內存在的共產黨活動，只要菲律賓一日不與中國大陸建立正式的外交關係，就無法切斷中國大陸與菲律賓共產黨可能的關係。從這個角度而言，菲律賓想在外交上有所突破，甚至解決心腹大患，也是菲律賓政府夢寐以求的國內安定，可以說，是這種源於國內政治的關聯直接導致了對外政策的變化。

其次，外交上的需要。馬可仕總統對此一向雄心勃勃，甚至夢想做第三世界的領袖，但是沒有中共的支持，基本上不可能實現。同時，菲律賓也希望通過與中共以及其他社會主義國家的關係，提高自己在地區和第三世界國家中的聲望，加強其不結盟的外交政策。

第三，經濟等非外交層面的往來對外交關係的促進。爲了爭取這些國家，中共在經濟上給予了很多好處，這些國家也感受到了中共的經濟力量，認爲與中共交往有利可圖。

發展經濟外交並不是馬可仕總統的專利，菲律賓歷任總統都曾實行過經濟外交。如羅哈斯總統通過對美妥協，來獲得美國的經濟援助，季里諾總統在其出國訪問中鼓勵外國人前來菲律賓投資，而麥格賽賽和加西亞則推動與非共產黨國家的貿易關係。但是，馬可仕總統的經濟發展外交的特別之處在於其強烈的實用主義色彩。

從菲律賓的角度來看，在對中共緩和的經濟政策意義尤其重要。第一，鑒於菲律賓國內的經濟形勢，馬可視政府推出新發展外交，把經濟列爲最優先的考慮，因爲只有經濟穩定才能保證國家安全。第二，七〇年代以來爆發的能源危機，嚴重重創本已顛簸的菲律賓經濟，此外，考慮到與美國特殊的經濟關係即將結束，菲律賓必須尋找傳統經濟發展戰略和貿易伙伴的其他選擇，因此到了1974

年時，經濟需要已經成爲實現與中共關係正常化的決定性因素。<sup>28</sup>

七〇年代以來，菲律賓相繼爆發糧食危機和能源危機，經濟萎靡，此時又面臨國內穆斯林的叛亂，阿拉伯國家介入干預，要求馬可視政府與南部叛軍進行談判，除非菲律賓解決叛亂問題，否則不賣石油給菲律賓，這限制了菲律賓政府在石油上的需求。可以說，內憂外患的集中爆發加速了與中共緩和關係的進程，在這樣的情況下，中共的「石油外交」以其「友誼價格」，以及其他經濟優惠活動，讓一直猶豫的菲律賓政府加速了關係正常化的進程。

中國大陸提供石油及貸款，對菲律賓非常重要。菲律賓是農業國家，歷年來以椰子產品、糖以及濃縮銅爲主要出口產品，差不多占菲律賓出口額的50%以上。但是自1974年以來，上述三項傳統外貿產品銷量下跌，美國不再像以前那樣大規模消費菲律賓的產品，從而導致菲律賓經濟開始困難。中共則充分的利用了貿易經濟這個工具，以高於市場價格的「友誼價格」購買菲律賓的上述滯銷產品，同時對菲律賓渴求的石油，給予種種優惠。<sup>29</sup>1974年10月，馬可仕總統在歡迎首批由中國大陸輸往菲律賓的石油時說：「菲律賓不能面對9億人口的中國大陸而視若無睹，無論其政府由哪種權力控制，中國大陸都將保持其在亞洲作爲一個中央強權的地位，菲律賓與中國大陸進行關係正常化符合菲律賓的最高利益。」1975年1月，雙方在建交談判的過程中，菲律賓就向中共要求提供大米和5億美元的長期石油貸款。

所以，儘管國內存在龐大的反共勢力，經濟貿易關係促進了菲中間的外交關係，並逐漸跨越了意識形態，一旦經濟精英開始轉換目標，政治和意識形態關注就會受到實用主義和經濟優先的影響。中共的經濟魅力與攻勢實在發揮了非常大的作用，作爲小國很少能夠抗拒這一點。在石油危機時期，中共按「友誼價格」提供的石油對拉近與菲律賓的關係起到了很大的作用。所以，有些學者認爲，「由於某些有利的結構性因素，菲中貿易額一直在迅速增長，且事實上爲菲律賓政府

<sup>28</sup> Carlos P. Romulo, *Philippines Diplomacy Then and Now*, (FTPYB Pub. Co., 1975), p.66.

<sup>29</sup> 杜乃濟，**增進中菲實質關係之研究**，(台北：商務印書館，1986年)，頁3。中國政府決定以每桶7.5美元的友好價格，1975年中國原油出口價爲每桶12.85美元。

在終於與中共建立外交關係方面提供強大的經濟推動力。」當然，菲律賓，以及其他東南亞國家也認識到與中共交往的政治前景，既然中共加入了聯合國並且成爲核俱樂部的成員，菲律賓也認識到了中共在地區和全球舞台上不斷增長的作用，中共能夠發揮他的安理會常任理事國的影響，爲發展中國家謀取利益，支持東南亞國家的一些外交政策，菲律賓領導人在世界形勢與地區關係的波動中感受到了中國的形象和作用。另外菲律賓還擔心國內的華人因爲與中共的關係而構成安全上的威脅，這也是爲何菲律賓在1974年與中共建交之前通過了新的國籍法案。

可以說，菲律賓對中共政策的根本轉變，從重視意識形態和國家安全到實用主義的經濟發展，一面是因爲體系層面的因素：冷戰結構在亞洲的鬆弛所導致的，另一方面，菲律賓國內政治的發展起到了水到渠成的作用。這一時期菲律賓國內的政治結構發生變化，公民社會與社會力量對馬可仕總統的牽制作用下降，使得與中共建交這項外交決策的阻力大大減少。從此，隨著冷戰體系的逐漸坍塌，外在因素諸如地區格局、意識形態、美國因素等涉及國家安全的因素對菲律賓對中共政策的影響逐漸降低，而出於發展需要的實用主義開始占據上風，經濟發展將成爲聯接菲律賓國內政治與對中共政策的新節點。

### 第三章 後冷戰時期菲律賓與中共關係

#### 第一節 羅慕斯政府時期

1992年5月的菲律賓全國大選中，前國防部長羅慕斯當選為菲律賓第八任總統，1993年4月25日至30日，羅慕斯總統對中國大陸進行了國事訪問，他啓程前於4月21日宣布取消了限制對華貿易的一對一方案（即貿易平衡方案），排除了限制兩國貿易交往的貿易障礙。在與中共主席江澤民的會談中，雙方都表示了繼續發展兩國友好關係、特別是經貿合作的願望。羅慕斯總統重申菲律賓將嚴格遵循1975年兩國《建交公報》關於「一個中國的」原則，菲臺關係將嚴格限於非官方、民間的性質；羅慕斯還表示，菲政府主張通過磋商、對話即非暴力的手段來解決南中國海島嶼的爭端，認為這與中共的立場是一致的，並對中共「擱置爭議、共同開發」的主張表示讚賞。雙方除了簽訂一系列政府間協議外，兩國企業家還達成了9項經貿合作協議，其中包括在菲律賓建造兩座30萬千瓦的火力發電站、修建房屋、開辦工廠以及衛星等高科技領域的合作項目，中方同意向菲提供2,500萬美元的賣方信貸，用來購買中共的水電設備，宣布給菲國250萬美元的物資援助，以減輕由於馬容火山（Mayon Volcano）爆發使菲律賓蒙受的巨大損失。

1995年5月，菲律賓政府簽署了第244號行政令，將中共從共產主義中央統制經濟國家的名冊中刪除，從此菲律賓商人與中國大陸進行貿易不必再經過菲律賓國際貿易公司的批准，為菲中貿易擴展提供了便利。1996年11月，中共主席江澤民對菲律賓進行國事訪問，兩國領導人同意建立「中菲面向21世紀的睦鄰互信合作關係」，並在有關解決南海問題上的「擱置爭議，共同開發」達成重要共識和諒解。

但就是在這一時期，雙方關係出現了一些前所未有的問題。除了在臺灣問題上繼續奉行前任的事實上的「一個半中國」<sup>1</sup>政策之外，這一時期菲中關係最重

---

<sup>1</sup> 關於菲律賓的「一個半中國政策」，可以參考 Segundo E. Romero Jr., *Another look at the*

要的特徵是安全問題突顯，並且嚴重影響了雙邊關係。

### 一、經濟外交、臺灣問題與菲中關係

羅慕斯總統上台之後，他依然面臨著經濟復甦與政治安定的國內難題，艾奎諾總統並沒有在改善菲律賓經濟的道路上走得很遠。因此，他上任不久就開展了全方位的經濟外交，繼續提出菲律賓外交政策的中心是為本國經濟服務，而近兩年的經濟外交的重點是發展與亞洲鄰國的經濟合作關係。羅慕斯總統表示：「菲律賓需要恢復經濟，我們必須利用任何機會」。

另外，自從1992年美國從菲律賓蘇比克灣撤軍後，菲美關係從前以援助為基礎的特殊盟友關係，轉變為正常的貿易伙伴關係，菲律賓也因此失去了美國為交換使用軍事基地而支付的數量客觀的軍事和經濟援助。在美國市場上，大量的菲律賓產品也即將被墨西哥產品所取代。<sup>2</sup>另外，隨著冷戰的結束，亞太地區也發展出有利的經濟發展環境，如日本對亞太地區增加援助和投資，地區一體化的趨勢在加強，這些都促使菲律賓把經濟關係的重點放在亞洲。

與艾奎諾總統明顯的親西方外交相比，在她擔任總統的6年中，只對東協中的4個國家進行了常規的國事訪問，羅慕斯總統的經濟外交則有著明顯的回歸亞洲的特點。羅慕斯的經濟外交取得了積極的成果，菲律賓先後與泰國、日本、中國大陸、印尼、馬來西亞等國簽訂了許多雙邊貿易協議。1994年，菲律賓的外商投資額比1993年增長了3.3倍，增加至617.65億披索，創歷史最高記錄。<sup>3</sup>1994、1995和1996年3年的國內生產總值的增長率分別為 4.3%、5%和5.5%。

在這樣一種情況下，菲律賓與臺灣的經貿關係發展更快。1992年菲臺雙邊貿易總額為13億美元，到1995年已經增長到30億美元，遠遠超過同期臺灣與中國大陸的雙邊貿易額，實際上，中共在這一時期的經濟能力依然有限。菲律賓對中國

---

*Philippines' "One-China Policy"*, in Theresa C. Carino and Benardita R. Churchill ed., *Perspectives on Philippine Policy towards China*, (Philippine Association for Chinese Studies, 1993), Fan Dai, *Strictly business—Philippines' "One China Policy"*, *China Business—Philippines*, March 2008.

<sup>2</sup> 沈紅芳，「菲律賓羅慕斯政府的經濟外交政策」，*南洋問題研究*，第3期（1994年），頁46。

<sup>3</sup> 汪慕恒，「菲律賓外資政策的演變」，*南洋問題研究*，第3期（1995年），頁65。

大陸南部與菲律賓北部的經濟合作非常感興趣，菲律賓議會甚至提出「中國大陸南部--菲律賓北部增長區」的設想，地理範圍包括中國大陸的福建、廣東、香港和海南，菲律賓方面則包括中北部呂宋，菲律賓設想如果能將中方在資金、管理經驗、科技力量、工業基礎上的優勢與菲律賓在基礎設施和具有舉辦出口加工區經驗的優勢結合起來，將能夠創造巨大的經濟效益。但實際上，中共在這一時期並沒有足夠強大的經濟能力來推動大規模的對外投資。

密切的經貿關係自然促進了雙方關係的發展，在菲律賓的外交關係中，菲律賓往往以外交原則換取經濟好處。儘管羅慕斯總統在訪問中國大陸時宣傳菲律賓會遵守1974年《菲中備忘錄》中所聲明的「一個中國」的原則，但他同時又認為，菲律賓必須恢復經濟，必須要發展，因此要利用各種投資、貿易和旅遊的機會，他指出，臺灣是菲律賓最緊密的貿易伙伴，擁有大量的剩餘資本，雙方之間的雙邊互利的經濟合作機制非常活躍。菲律賓提出「仿效臺灣的大陸政策制定菲律賓對大陸的政策」，希望實現對兩岸政府的雙重承認。1992年10月，我國經濟部長到菲律賓活動，就聯合開發蘇比克灣達成了協議，許諾要從1993年下半年起向這個合作項目投資超過10億新臺幣。1993年6月，前總統艾奎諾夫人攜羅慕斯總統的信函訪問臺灣，希望繼續保持雙方的高層接觸。<sup>4</sup>

1994年，我國又提出「南向政策」，加緊了對東南亞各國的外交攻勢，希望通過加強與東南亞國家的經濟關係來實現政治外交的突破。李登輝先生親自出馬，到各國進行「渡假訪問」。1994年2月，我國以「海合會」的名義向菲律賓提供2,500萬美元先期啓動基金開發蘇比克工業園，並隨後追加1,000萬美元協助菲律賓發展中小企業。不僅讓公營和國民黨營的企業擴大對菲投資，而且鼓勵臺灣私營企業增加對菲投資，在上述外交攻勢中，經濟發展落後的菲律賓被列為重中之重，在我國當時的全面攻勢之下，菲律賓的「一個中國」政策發生了動搖。

1994年，菲律賓基督教全國民民主聯盟女參議員多明哥公開宣稱：「菲律賓不應忽視臺灣對地區經濟的作用.....應該嚴肅地評估『一個中國』」。在這樣一種環

<sup>4</sup> 汪新生，**現代東南亞政治與外交**，（廣西：人民出版社，1999年），頁220。

境下，我國的很多高層領導人都相繼訪問了菲律賓，包括李登輝、連戰和蕭萬長等人。1995年在聯合國大會發言時，菲律賓甚至公開支持我國加入聯合國，在菲律賓方面，高層領導人中幾乎只剩下羅慕斯總統本人沒有到臺灣訪問。

因此，菲律賓國內的需求與臺灣外交政策的調整共同促成了菲律賓對華政策的變動，菲律賓與中共的關係由此受到巨大的衝擊。菲律賓國內有人承認：「假如臺灣不是今天那麼富裕，菲中之間的問題也許會少些」。

毫無疑問，菲律賓挑戰了中共的政治底線，雙方關係因此陷入低谷。直到1996年之後，菲中雙邊關係才有了較大的改善。1996年11月在菲律賓召開由其主持的APEC會議，儘管我國作出的大量遊說動作，但羅慕斯政府堅持按照上屆APEC會議的原則，沒有邀請當時總統李登輝參加。

## 二、領土爭端、國家安全與菲中關係

羅慕斯時期菲中雙方在南沙之間的衝突，不僅僅表現在其衝突的程度上，其更加深遠的影響在於它重塑了菲律賓的地區安全觀念，並且以此再次修正與美國的關係，這一政策調整對中共來說意義重大。

隨著冷戰結束和蘇聯解體，美國政府作出裁減駐亞太美軍的決定，而在菲律賓，由於受到菲律賓人民民族主義情緒的壓力，以及削減國防經費的影響，布希政府於1991年決定放棄在菲律賓的軍事基地，將它在這一地區的軍事力量重新部署到關島、沖繩和日本的橫須賀等地，到1994年為止，亞太美軍削減四分之一多，即從13萬5千減少到10萬，其中包括從日本琉球撤出3,489人，從韓國撤出6,500人，從菲律賓撤出所有部隊14,800人，以及其他一些縮減。此外，美軍相繼關閉了一些軍事基地，如菲律賓的蘇比克海軍基地和克拉克空軍基地。

1993年5月31日到6月3日，在馬尼拉舉行就共同利用南沙群島周圍海域資源問題進行磋商的國際會議中，羅慕斯總統曾表示希望日本和美國也參加該次會議，儘管最終未能實現，但是卻可以認為，菲國希冀借助於地區外大國的力量來壓制中共。在隨後的幾年內，菲中雙方在南中國海上的衝突不斷。1995年1月，



羅慕斯總統向中共抗議中國大陸船隻入侵領海的舉動；1995年3月，菲律賓海軍以侵入菲律賓海域為由扣押了在南沙捕魚的4艘中國大陸漁船和62名中國大陸漁民；同年，菲律賓組織大批記者赴南沙海域「採訪」，菲律賓海軍一艘4,000噸級的運輸艦與中共兩艘船在美濟礁附近海域迎頭對峙長達70分鐘，中共向菲律賓政府提出嚴重抗議，雙方關係急轉直下，菲律賓外交部長和武裝部隊首長都聲稱要保持該國在群島地區的軍事存在，還提出希望美國介入，而美國總統克林頓也對此表示理解，認為菲律賓海軍實力如果不增強，將對南中國海的穩定不利。<sup>5</sup>而對美國來說，從1995年代起，開始調整安全戰略，企圖扭轉軍事力量在亞太地區衰退的趨勢，克林頓政府終止裁減駐亞太美軍，決定將該地區駐軍維持在與歐洲同等的水平，美國國防部1995年公布的有關東亞--太平洋地區安全戰略報告特別強調，長期保持美國在亞太軍事存在的目的和重要性，即依靠在前沿部署美國軍事力量，增強美國對該地區事務的影響力，保證對危機作出迅速和靈活的反應，阻止出現地區霸權主義。

在1995年初菲中發生「美濟礁危機」之後，羅慕斯總統主持國家安全委員會會議，命令加強島礁防務、海上巡邏和空中監督，並聲言「需作最壞的打算、最好的期望」。1995年12月18日，羅慕斯總統建議將南沙群島納入東南亞共同邊界的概念之中，使之成為東南亞的一個區域，希望借東協的力量來對付中共。美濟礁爭端發生後，東南亞有關國家迅速作出反應，紛紛表態並指責中共的行動，東南亞國家的動向表明了它們在南沙問題有意合作。正如菲律賓官員所宣稱的「對於南沙問題，東協發出了同一種聲音」。

鑒於菲中雙邊關係的緊張局勢，為了建立信心措施，1995年8月，中共外長助理王英凡赴馬尼拉，與菲律賓副外長塞貝里諾舉行會談，雙方就南沙群島的主權爭端、共同開發等問題進行了會談，達成了共識，發表了聯合聲明；10月，菲律賓釋放了48名漁民，但仍然扣留了4名船長和4艘漁船，在宿務的中共總領事館也正式開館，菲中關係由緊張走向改善與緩和。

<sup>5</sup> 王德華等編，**列國爭雄與亞太安全**，（上海：社會科學院出版社，1998年），頁178。

爲了解決雙方在南中國海的爭端，1996年11月，中共主席江澤民訪問菲律賓，與菲律賓總統羅慕斯就南海問題「擱置爭議，共同開發」達成共識，兩國間設有在南海地區探討合作的磋商機制，包括漁業合作、海洋環保和建立信心措施3個工作組。中共其實一直都沒有對如何實施共同開發提出正式的意見，1999年3月，中共代表團團長王毅表示，菲律賓方面所理解的聯合開發是不準確的。<sup>6</sup>所以，雙方關係看似已經風平浪靜，但問題隱患依然存在，在南中國海的摩擦仍然時有發生，雙方關係依然蒙上了陰影。

1995年10月，羅慕斯總統在夏威夷的東西中心發表演說，認爲中共對地區安全造成了威脅，並且呼籲美國保留其在亞洲的軍事存在，他說「即使北京沒有建立超越其邊界之外的投射能力，在未來的四分之一世紀中，中國將不可避免的在政治上和軍事對東亞施壓」。<sup>7</sup>對號稱不結盟國家的菲律賓而言，呼籲美國的軍事存在實在具有諷刺意味，但這也正折射出菲律賓在與中共在南中國海直接相對時，其所產生的安全戰略上焦慮。

1997年7月28日，羅慕斯總統在國情咨文中提出，「面對難以預測的安全環境，菲律賓在的外交關係上的基本方針是：第一，加強我們與每個友好國家的雙邊關係，加強我們對東協、聯合國、亞太經合組織和其他國際論壇的承諾。第二，與亞太的三個『中間力量』即東協伙伴和澳洲、紐西蘭聯合起來，緩和地區安全環境，並使之保持平靜。第三，支持美國作爲穩定地區力量對比的力量，繼續留駐亞太地區。第四，把我們的武裝力量從對付叛亂改爲對外防禦，建立我們最充分的資源所允許的一支確實有效的空中和海上力量。」，國情咨文中特別提到了中共，羅慕斯認爲：「中國迅速擴大的經濟將不可避免地給東亞形成政治和軍事壓力。」「中國將如何運用其政治，經濟和軍事影響……沒有任何國家比我們更關心，因爲我們是其最近的鄰國之一」。

這似乎表明了一些新的徵兆，或者一些新的動向早已出現。羅慕斯政府體認

<sup>6</sup> Herbert Yee & Ian Storey edited, *The China Threat : Myths and Reality*, (Routledge Curzon, 2002), p. 255.

<sup>7</sup> "Ramos : China is Asia's No.1 threat", *Tulay*, Nov.6, 1995.

到，不同於以前歷任總統時期，在南中國海上感受到中共的威脅，單靠它自己無力解決這一問題，而另一方面，美國人已經從菲律賓的軍事基地撤離。這說明，菲律賓的戰略環境發生了急劇的變化，它再次對中共在東亞地區即將扮演的角色感到焦慮和不安，它必須根據這種新的戰略環境來重新制定對外政策。<sup>8</sup>面對這種情況，菲律賓在對外政策上有如下幾種選擇：第一，重新思考與美國的關係；第二，借重東協的力量。因此，菲律賓對美國的態度發生了變化，在 1992 年菲律賓從美國手中收回軍事基地之後，現在他們對美國的政策似乎再次發生了變化，再次歡迎美國保持在亞洲的軍事存在，同時，實行軍事現代化；<sup>9</sup>更加借重東協區域論壇來解決地區問題對話合作，以應對中共在南中國海上的單方挑戰。

### 三、其他問題

至於長期困擾菲律賓的共產黨問題，在羅慕斯總統期間也出現了新的變化。先是菲律賓共產黨高層幹部被釋放，接著菲律賓參眾兩院同時決議讓菲共合法化，菲律賓政府宣布廢除《反顛覆法》，共產黨取得合法地位。因此，意識形態僅僅是一個局限於菲律賓內部的問題，不大可能構成妨礙菲律賓與中共雙邊關係的議題。

## 第二節 埃斯特拉達政府時期

1998 年，埃斯特拉達（Joseph Estrada）當選為菲律賓總統，一直到菲律賓參議院於 2001 年 1 月通過對埃斯特拉達總統的彈劾案，並由副總統亞羅育（Gloria Macapagal Arroyo）繼任為止，總共才不到 3 年的時間。這一時期的菲中關係帶有明顯的羅慕斯時代的色彩，即菲律賓在地區安全概念上的重構反映在她的對華政策上，但是另一方面，在埃斯特拉達總統的後期，菲中關係卻出現了一些戲劇

<sup>8</sup> Herbert Yee & Ian Storey edited, *The China Threat : Myths and Reality*, p.256.

<sup>9</sup> Herbert Yee & Ian Storey edited, *The China Threat : Myths and Reality*, p.257.

性的變化，這似乎又預示著一個新時代的到來。

### 一、南沙爭端的繼續

1997年東南亞爆發金融危機，中共堅持人民幣不貶值，為遏制東南亞地區經濟局勢持續惡化做出貢獻，中共的態度與做法贏得了東協各國的普遍讚譽，東協認為中共是可信賴的朋友，雙方關係迅速提升。同一時期，東協國家日益認識到與中共開展經貿交往的重要性。東協與中共的迅速接近帶動了菲律賓對華政策的調整。<sup>10</sup>在這樣一種大環境下，菲中關係也進行了相應的調整，雙方交流與互訪增多，但在南沙問題上仍然一再發生衝突。

1998年11月，菲律賓軍方先是抗議中共軍艦在黃岩島附近活動，隨後菲律賓國防部長對100多名中國大陸人士在美濟礁建造大型水泥兵營或碼頭，指責中共「漸進入侵」，中共方面則堅持認為建造的是漁民避風港。之後很快菲律賓反應升級，下令加強海空軍在美濟礁附近的巡邏，為防止中共船隻進出南沙海域，軍方可開槍示警。

除此之外，菲中漁業糾紛也非常頻繁。1998年10月，菲律賓逮捕34名中國大陸漁民的漁船，因為他們非法入境和非法捕魚；11月，菲海軍逮捕10多名中國大陸漁民，扣留6艘中國大陸漁船，指責他們在南沙群島上一個菲律賓聲稱擁有主權的小島上捕魚，其後幾年中每年都有中國大陸漁民在黃岩島附近海域被菲律賓的軍方船艦追逐。

鑒於此時脆弱的雙邊關係，而且雙方爭執有升級的跡象，埃斯特拉達總統推遲了他原定在5月對中國大陸的國事訪問。5月17日在對香港的短暫訪問中，埃斯特拉達總統在「太平洋盆地經濟理事會」(Pacific Basin Economy Council)的演講中譴責了中共在南中國海的行動。<sup>11</sup>同年5月，菲律賓政府將南中國海的黃岩島載入其新版地圖，這一舉措遭到中共的強烈不滿與抗議。1999年6月10

<sup>10</sup> 唐世平、張潔、曹筱陽主編，*冷戰后近鄰國家對華政策研究*，(北京：世界知識出版社，2006年)，頁155。

<sup>11</sup> Herbert Yee & Ian Storey edited, *The China Threat : Myths and Reality*, p. 255.

日，中共外交部在記者招待會上重申黃岩島是中國大陸固有領土，因為即便是根據菲律賓方面的主張，黃岩島也不在菲律賓宣布的主權範圍之內。<sup>12</sup>

1999年8月21日，菲律賓擬將南沙主權入憲。儘管埃斯特拉達總統保證修憲計畫僅僅限於經濟條文，但菲律賓政府在1999年8月21日擴大了擬議中的修憲計畫，準備將菲律賓對南沙主權的主張納入憲法，此舉遭到反對修憲的參議員羅柯的指責，認為這是「不負責任與冒進」，重訂領土將會引發來自鄰國的麻煩。

中共方面也作出了相應的反應。2000年2月，中共批評菲律賓對在南沙海域從事正常漁業的中國大陸漁民的肆意干擾，認為菲律賓方面的說法是顛倒是非；同年6月6日，為了有效維護南海海洋權益，合理保護利用海域資源，加強海域環境管理，中共成立了海洋監察南海總隊，負責對中國內海、領海、毗連區、大陸架及專屬經濟區實施巡航和監管。

不過，一方面中共方面不想因為南中國海問題而損害與菲律賓的關係，另一方面中共也擔心菲律賓因為南海問題上的壓力而加強與美國的安全關係，所以北京當局也採取了種種措施緩和雙邊關係。從1998年到2000年，中共與菲律賓舉行了一些高層訪問與對話，使他們能夠相互交換觀點。其中部分原因正是中共擔心菲律賓等東協國家會與美國站在同一陣線，在臺灣問題上反對中共的立場；而且維持和平穩定的東亞，將阻止美國繼續在東亞的軍事存在，或加強與東南亞國家的安全同盟。<sup>13</sup>

總之，自90年代後期，菲中兩國在美濟礁和黃岩島上主權爭端和中國大陸漁民的生產活動屢被制止，使兩國關係一度跌入低谷，不過兩國都不願因若干島礁的爭端和漁業糾紛事件影響雙邊關係的大局，所以爭端和糾紛都被控制在一定限度之內。

## 二、轉變：菲中關係的新趨勢

<sup>12</sup> 「中菲爭端一年記」，*人大研究*，2000年第9期，頁33。

<sup>13</sup> Renato Ceruz De Castro, "China, the Philippines, and the U.S. Influence in Asia", *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, No.2 (July, 2007), p.3.

儘管埃斯特拉達總統一度推遲對中國大陸的訪問，並且雙邊關係一直圍繞著南沙爭端而時好時壞，但是這一時期的菲中關係和艾奎諾及羅慕斯時期相比，出現了一些新的趨勢。

第一，雖然埃斯特拉達總統曾經接受臺灣的巨額政治獻金，並且也重視臺灣在經濟上對菲律賓的重要性，但其任內的菲臺關係卻日益淡化，菲律賓從逐漸從其前任的「一個半中國」的立場上倒退。

第二、雖然埃斯特拉達政府只有 3 年的任期，依然試圖與中共建立密切的關係，雖然他在外交領域其實建樹不多。2000 年 5 月，在經過菲中雙方的努力之後，埃斯特拉達總統對中國大陸進行國事訪問，期間菲中雙方簽署了《面向二十一世紀的雙邊合作的框架的聯合聲明》，雙方表示將致力於發展菲中長期穩定的睦鄰互信合作關係。

爲什麼這種轉變恰恰發生在世紀之交？相信可以從以下幾個方面來尋找原因：第一，與前期相比，中共的經濟影響力更加強大，它與菲律賓的經濟關係較以往更爲密切；第二，菲律賓逐漸認識到中共大國的意義，它無意與中共發生任何形式的對抗，當然這並不意味著菲律賓將在南沙立場上退卻；第三，國際關係常常受領導人個人特質的影響，所以也不排除埃斯特拉達總統個人對中共的偏好影響了他的對華政策。

### 第三節 亞羅育政府時期

2001 年 11 月，埃斯特拉達被彈劾而下台，由副總統亞羅育繼任。在新的世紀，菲中關係是否仍一如既往的受到南中國海問題爭端的困擾，美國東亞政策的調整是否仍將影響菲中關係最終發展的框架和高度，均爲關注重點。

觀察這一時期的菲中關係，當然無法脫離既定的背景，第一，2001 年美國的「9.11」事件，促使全球國際關係發生了深刻的變化，美國在包括東亞在內的

全球諸多地方發動或介入反恐戰爭，而亞羅育政府則義無反顧的支持了美國的反恐事業，並與美國開始了軍事合作。第二，中共與東南亞地區的整合不斷拓展，雙方關係進一步密切。第三，隨著中共在經濟上逐漸崛起，一個可畏的實力強大的中共對世界的影響力越來越大，這些因素都可能影響菲中關係的發展。

2001 年中共加入世界貿易組織後，菲律賓政界高層和主流學者普遍關注中共入世後的發展，認為中共的發展給世界帶來機遇。在東協--中共關係日趨密切以及中共經濟迅速發展的背景下，菲律賓期待與中共發展「健康、全面、長期的友好關係」<sup>14</sup>，同年 11 月，亞羅育總統對中國大陸進行國事訪問，期間菲中兩國簽署了 8 個重要的協議，其中包括引渡條約、聯合打擊跨國犯罪諒解備忘錄、合作打擊非法交易和濫用麻醉劑、精神類藥物以及母體化學品的諒解備忘錄、菲律賓在上海設立總領館的照會互換等等，此後，雙邊高層互訪不斷，如 2002 年 4 月，菲律賓眾議長德貝內西亞赴中國大陸出席亞洲議會和平協會第三屆年會；9 月，中共人大委員長李鵬對菲律賓進行了正式友好訪問。亞羅育總統甚至頒布法令，宣布每年的 6 月 9 日為菲中友誼日。

2004 年 9 月，亞羅育總統對中國大陸進行了第二次國事訪問。亞羅育總統強調了中共在地區經濟發展和安全形勢上的絕對影響，對於中共在菲律賓農業、基礎設施開發以及為改善菲律賓人民生活水平而制定的國家社會發展規劃表示感謝。訪問期間雙方簽訂了一系列協定，包括菲律賓國家石油公司與中共國家海外石油公司就南中海部分區域進行聯合海洋地震研究的協議，可以說是雙方摒棄陳見，在南中國海問題上開展合作的重要一步。<sup>15</sup>

這一時期菲中雙方在南中國海問題上似乎相當克制，尤其是中共方面，除了偶然發生的一些關於中國大陸漁民在南中國海海域遭菲國逮捕等事件外，<sup>16</sup>雙方的友好關係日益推進，2005 年 4 月 26 至 28 日，中共國家主席胡錦濤先生應邀

---

<sup>14</sup> Arroyo, Speech during the Philippines-China Business Forum, 2001, Beijing.

<sup>15</sup> 《胡錦濤與菲律賓總統舉行會談雙方達成重要共識》

[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-9/1/content\\_1936076.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-9/1/content_1936076.htm)

<sup>16</sup> 《中國-菲律賓試解外交紛爭》，BBC 中文網，2002 年 9 月 21 日，

[http://news.bbc.co.uk/chinese/simple/hi/newsid\\_2270000/newsid\\_2273200/2273225.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/simple/hi/newsid_2270000/newsid_2273200/2273225.stm)

對菲律賓進行了為期 3 天的國事訪問，雙方一致認為，「中菲關係已經進入伙伴關係的黃金時期，兩國決定建立致力於和平與發展的戰略性合作關係。」兩國還決定「促進防務與安全合作，繼續致力於維護南海地區和平與穩定，對中菲越三國石油公司簽訂南海聯合海洋地震工作協議表示歡迎。」<sup>17</sup>雙方表示將繼續致力於推進中國與東盟面向和平與繁榮的戰略伙伴關係和中國--東盟自貿區建設，積極推動東亞合作進程。」<sup>17</sup>可以看出，雙方不僅致力於建立戰略伙伴關係，在防禦領域的合作也提上了議事日程，菲中關係確實進入了他們所稱的黃金伙伴時期。

在中共總理溫家寶 2007 年對菲律賓的訪問中，雙方重申中菲關係正處於伙伴關係的黃金時期，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，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，兩國領導人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。

在南中國海問題上，「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平，以加強本地區建立互信的良好勢頭。」

在溫家寶訪問期間，雙方還正式簽署了《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》，菲中雙邊經貿合作將持續不斷加強。<sup>18</sup>

此段時期菲中之間的軍事交流也取得突破，雙方軍事高層之間的訪問也日益

<sup>17</sup> 《中菲聯合聲明》，2005 年 4 月 28 日，新華網文章，  
[http://news.xinhuanet.com/world/2005-04/28/content\\_2890524.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2005-04/28/content_2890524.htm)

<sup>18</sup> 《中菲聯合聲明》，2007 年 1 月 16 日，因特網文章，  
<http://news.163.com/07/0116/14/34VDO89M000120GU.html>



頻繁。2000 年 10 月，菲國總參謀長雷耶斯訪問中國大陸。2002 年 4 月，菲國防部長雷耶斯訪問中國大陸。2002 年 6 月，菲律賓空軍司令迪凡索訪問中國大陸；菲海軍艦隊也首次訪問中國大陸。2002 年 9 月，中共中央軍委副主席、國務委員兼國防部長遲浩田訪問菲律賓。2004 年，菲武裝部隊總參謀長阿巴亞和國防部長克魯茲先後訪問中國大陸，菲中雙方就定期舉行防務安全磋商達成共識。為落實菲中兩軍達成的防務安全磋商機制，2005 年 5 月，中共人民解放軍副總參謀長熊光楷赴菲，與菲國防部副部長桑托斯舉行首次「菲中防務與安全磋商會議」。2006 年 5 月，菲武裝部隊總參謀長森加上將訪問中國大陸。2006 年 10 月，菲國防部副部長桑托斯訪問中國大陸。2006 年 10 月，中共人民解放軍海軍北海艦隊訪菲，與菲海軍舉行非傳統安全聯合演習。2007 年 5 月，中共人民解放軍副總長章沁生訪菲，雙方舉行例行的第 3 次「菲中防務安全磋商會議」。2007 年 9 月，中共中央軍委副主席、國務委員兼國防部長曹剛川訪菲。

另外，菲中兩國在文化、科技、軍事、司法、旅遊等領域的交流與合作不斷深化。兩國迄今簽署了 13 個雙年度文化合作執行計畫，舉行了 13 次科技合作聯委會會議，共確定了 244 個科技研究合作項目。<sup>19</sup>兩國簽署一系列領域的合作文件，包括：《科技合作協定》（1978 年）、《文化合作協定》（1979 年）、《民用航空運輸協定》（1979 年）、《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）、《打擊販毒合作協議》（2001 年）、《旅游合作備忘錄》（2002 年）、《海事合作諒解備忘錄》（2005 年）、《青年事務合作協議》（2005 年）、《衛生和植物衛生合作諒解備忘錄》（2007 年）、《教育合作諒解備忘錄》（2007 年）、《文化遺產保護協議》（2007 年）、《衛生合作協議》（2008 年）。另外，兩國地方之間的交流與合作也持續增加。目前菲中兩國共有 24 對姐妹省市。<sup>20</sup>

<sup>19</sup> 中共外交部網站：[http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/yz/1206\\_9/sbgx/9](http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/yz/1206_9/sbgx/9)

<sup>20</sup> 中共外交部網站：[http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/yz/1206\\_9/sbgx/9](http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/yz/1206_9/sbgx/9)

## 第四節 小結

進入後冷戰時期，菲中兩國關係日益加強，特別是 21 世紀以來，兩國高層互訪不斷，雙方政治互信不斷增強，雙方將兩國友好關係發展稱之為進入「黃金期」。政治關係是雙邊友好關係的最高表現形式，而兩國高層領導人之間的互訪則是兩國政治關係晴雨表的具體體現，相比較兩國從 1975 年建交到 1999 年的 25 年時間中，雙方重要的訪問僅有 8 次<sup>21</sup>，而從 2000 年到 2008 年之間，雙方領導人保持了年度的經常性接觸，兩國外交部長之間也保持了經常性的接觸；此外兩國領導人也經常在其他國際多邊場合如亞太經合組織領導人非正式會議、東協與中日韓領導人會議、聯合國等舉行會晤。本世紀初兩國高層領導人之間的互訪就超過二十世紀 25 年菲中建交以來的總和，表明兩國之間的關係在本世紀初已經得到大大加強和提升，特別是 2004 年亞羅育總統對中國大陸的國事訪問將兩國關係推到了歷史上的最高峰，兩國關係進入「黃金期」。

隨著雙邊友好互動的不斷增多，兩國之間的關係不斷升溫，雙方最終確認了建立致力於和平與發展的戰略性合作關係。自從 1986 年菲總統艾奎諾政府執政以來，菲律賓致力於發展與中共之間的友好合作關係，之後的埃斯特拉達政府、亞羅育政府繼續延續這一基本政策。2000 年，菲律賓總統埃斯特拉達訪問中國大陸，訪問期間雙方簽署了《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府關於二十一世紀雙邊合作框架的聯合聲明》。2002 年 1 月，菲總統亞羅育發布總統令，將菲中建交日（6 月 9 日）定為「菲中友誼日」。2004 年 9 月，菲律賓總統亞羅育再次當選後將中國大陸作為其出訪的首站，表明兩國關係發展進入歷史上的最高峰。中共領導人胡錦濤 2005 年對菲律賓進行國事訪問，雙方發表《中華人民共和國與菲律賓共和國聯合聲明》，兩國領導人確認建立致力於和平與發展的戰略性合作關係，這是菲中兩國關係發展的又一個里程碑。2007 年 1 月，中共總理

<sup>21</sup> 根據岳德明《中國/菲律賓關係大事記》統計，文章來源：中國網，2005 年 04 月 18 日，<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/nysg/841409.htm>10

溫家寶對菲律賓進行正式訪問，雙方發表《中華人民共和國與菲律賓共和國聯合聲明》，雙方表示要共同深化致力於和平與發展的戰略性合作關係，充實兩國務實合作的內涵。兩國發展致力於和平與發展的戰略性合作關係使雙方可以從戰略高度來把握兩國關係發展的大局，避免陷入具體領域的爭端而影響兩國關係的發展。

菲中兩國儘管總體發展順利，但也存在著阻礙因素。從目前的情況來看菲中關係總體上還是處於穩定發展階段，友好合作、互利共贏還是雙邊關係的主流。但是菲中兩國關係發展也並非是一帆風順的，也存在一系列問題，其中最敏感最主要的就是菲中南沙島嶼爭端問題。近年來菲律賓覬覦南沙群島的自然資源及其戰略利益，不斷在南沙問題上挑戰中共的底線，菲中南沙領土爭端成爲影響兩國關係發展的一片陰雲。



## 第四章 菲律賓改善與中共關係之因素

### 第一節 菲律賓對國際局勢與中共影響力的認知

冷戰結束後，由於蘇聯的解體，美國一方面失去了與之抗衡的對手，世界兩極衝突的格局被打破，國際情勢詭譎變化，而中共經過差不多 20 年的改革開放之後，其實力開始崛起，儘管稱不上是一個全球大國，但在東亞地區，所有的國家都感受到了中共崛起所帶來的影響，本節將分析菲律賓如何因對國際局勢與中共影響力的認知，而改善其與中共之關係。

#### 一、對國際局勢的認知

冷戰結束後，由於蘇聯的解體，美國一方面失去了與之抗衡的對手，另一方面由於菲國民族主權意識的抬頭，開始不得不在東南亞地區實行戰略收縮。1992 年美國將蘇比克海軍基地和克拉克空軍基地正式移交給了菲國。雖然在冷戰結束初期，隨著美國從菲律賓軍事基地撤出，美國在軍事戰略上曾經實行重歐輕亞。但隨著東協崛起，中、日等國實力的增強，美從 1995 年起逐漸對軍事戰略做出了調整。美國國務卿貝克在東京提出了所謂「扇形結構」說。他將美國與亞太地區交往的結構體比喻為一把打開的折扇，底部在北美洲，西向穿過太平洋。折扇的核心是美日同盟，向北伸展的扇骨是美韓同盟。而菲律賓就處在向南伸展的扇骨上。由此可見，美國仍把菲律賓視為美國的安全基石，對東南亞的政策仍是冷戰後美國亞太政策最重要的環節之一。1993 年克林頓上台後，提出了「新太平洋共同體」的戰略設想，其中的主要內容就是「阻止任何大國在亞太地區建立霸權，同時也要防止因國家間爭端引起的衝突危及亞太地區安全。」，這反映了美國對東南亞的重視逐漸加深。2000 年以來，美國開始考慮把軍事戰略的重點由歐洲向亞太地區轉移。特別是在「9.11」事件後，恢復和加強在東南亞地區的軍事存在，成為美國調整全球兵力部署的重要一環。2001 年布希政府上台，仍大

體延續了克林頓政府的亞太安全戰略，即要「保持美國在亞太地位的軍事力量，以軍事聯盟為主，確保亞太安全體系，通過接觸推進美國民主和人權觀」。美國東南亞戰略的調整，使得菲律賓對其外部安全的信心也隨之而跌宕起伏。

與美國在東南亞持續不斷加大投入相反的是，蘇聯隨著其解體，已失去與美國爭霸的實力。繼承前蘇聯衣鉢的俄羅斯一時勢力銳減，國內政治混亂，無力像前蘇聯一樣向外大肆擴張。而且普京上台後，一直堅持經濟至上的國家利益觀，其外交工作的根本任務之一是「為國家的經濟發展創造良好的外部環境」。所以俄羅斯與其他國家訴諸武力的可能性大大降低。

冷戰前期，日本以經濟立國，集中力量發展經濟。到冷戰結束前夕，日本的國民生產總值已達到 3 兆美元。在國際上，只落後於美國。隨著經濟實力的增長，日本邁向政治大國、軍事大國的願望也更加強烈。1992 年 1 月，日本首相宮澤喜一就宣稱，日本「將與美國合力，為構築世界和平新秩序，共同承擔全球規模的責任。」為實現其軍事大國的夢想，日本不斷擴充軍備。此外，日本還通過與美國的軍事結盟，將自己的防衛範圍不斷擴大。從 1960 年主要以本土為中心的地區擴大到現在的太平洋地區甚至包括印度洋、200 海里範圍內的整個亞波斯灣地區。由於日本曾經侵略過菲律賓，再加上戰後日本政府一直否認和歪曲這段侵略歷史的態度，使得菲律賓不得不對日本軍事力量的強大保持高度的警惕。

隨著中國大陸改革開放的進一步深化，經濟實力的進一步增強，再加上前蘇聯的解體和衰落，中國大陸的綜合國力排名進一步靠前。綜合國力的顯著增強已使中共成為世界公認的一極。就軍事實力而言，中共是當今世界 5 個核大國之一。還擁有龐大的常備軍和強大的國防實力。它的軍事實力超過東協，排在世界前 5 名之列。它的經濟總額和貿易額在亞太地區居第三位和第四位。2000 年中國大陸的 GDP 總量為 10,800 億美元，外貿總值為 4,743 億美元。儘管受金融危機的影響，世界經濟全面衰退了，但中國大陸經濟仍保持了貿易總額的超高增長率，GDP 達到了 95,800 億人民幣，這與亞太地區普遍存在的經濟低迷衰退形成鮮明的對比。中國大陸正在替代日本成長為亞太製造業中心。總的來說，東南亞

地區以菲律賓為中心的大國力量分布和競爭格局主要體現為美、日、中三方角力，政治經濟軍事文化多方因素複雜交織的基本態勢。

由菲律賓本身外交政策來看，菲律賓奉行獨立的外交政策，在平衡、平等、互利、互敬的基礎上發展與所有國家的政治經濟關係。其對外政策的三大目標是：加強國家安全，促進經濟發展，保護海外菲人。重視與美國、中國大陸和日本等大國的關係，積極推動東協內部合作，發展與伊斯蘭國家的友好關係。大力推行經濟外交，積極參與國際和地區事務。其基本的外交和國家戰略的重心非常明顯的通過菲律賓的官方視野傳達出來。菲律賓駐中國大陸大使衛和世 2002 年 3 月 28 日在中共社科院亞太研究所「亞太論壇」所做的講演中指出了菲律賓的基本結盟戰略：「亞羅育總統上台伊始，就提出了菲律賓外交政策的指導思想，其中最重要的是兩個方面的內容：第一，中國大陸、日本和美國之間的關係對東亞的安全形式及經濟變革有決定性的影響。第二，菲律賓的對外決策越來越多地在東協的框架下進行。」

菲律賓對外採取大國平衡戰略，其主要戰略構想是利用大國對權力的追求，使大國勢力在東南亞地區達到一種平衡的狀態，旨在防止某個大國的勢力在該地區過分膨脹，從而實現地區的安全與穩定。大國平衡戰略是東協處理本地區國際關係的一種特殊手段，菲律賓希望通過這種特殊的手段，使該地區達到一種特殊的穩定狀態。當然，這種大國平衡與歷史上一些西方大國所追求的「均勢」有重大差別，歷史上一些西方大國所追求的「均勢」是以犧牲小國利益為代價去滿足大國的利益。菲律賓的大國平衡戰略，是希望通過平衡各大國在該地區的力量，達到多種力量的和諧並存，實現地區格局的多極化，使菲律賓的利益得到保證。在具體的戰略實踐中，菲律賓的大國平衡戰略主要包括兩大部分內容，一是菲律賓如何看待大國在東南亞地區的存在及處理與大國的關係；二則是菲律賓處理大國（中、美、日三方）關係的具體政策與戰略。

美國是菲律賓的最重要的經濟軍事盟友，日本則是菲律賓自二戰結束以來主要的貿易和經濟伙伴。但在亞羅育總統的政策宣示中卻內涵了承認中國大陸在地

區事務中的重要作用。由於中國大陸經濟增長顯著，菲律賓認為中國大陸作為大國不可避免地與美國和日本共同決定該地區的安全和經濟架構。菲律賓也認為多極化不僅是東亞地區的發展方向，而且還是該地區的現實，因此，確保這三個地區大國之間的關係對東亞經濟、社會及政治穩定產生有利的影響對菲律賓是有利的。菲律賓的大國平衡戰略在如何處理大國（中、美、日三方）關係的具體政策與戰略可以概括為：全面加強與美國的軍事和安全合作；在繼續保持密切的經濟合作關係基礎上歡迎日本在地區安全事務中發揮積極的作用；在保持和發展與中國大陸的接觸與合作的同時利用美日制約中國大陸，以中國大陸為其主要戰略威脅。這是菲律賓實踐其大國平衡戰略的最重要一環。

## 二、對中共影響力的認知

冷戰之後，兩極體系瓦解，國際格局發生了深刻變化，世界正在從兩極格局向多極化發展，和平與發展成為當今世界的主題，傳統的以「零和」為特徵的地緣政治開始向強調合作、非對抗的地緣經濟方向發展，世界各國開始邁進強調經濟發展的時代。各國都把發展經濟作為國家的主要任務，提高國家的綜合國力，努力使自己不落後於世界發展的潮流。進入二十一世紀後，國際政治經濟格局更是經歷了巨大的變化，而最引人注目的是一大批發展中國家的崛起，其中以中國大陸為代表的「金磚五國」格外引人注目，多年來中國大陸經濟保持每年雙位數的快速增長，目前中國大陸已經成為世界第二大經濟體；多數學者指出，中國大陸已經成為了拉動世界增長的重要引擎之一，在國際社會的地位愈發重要；特別是中國大陸在 2008 年成功舉辦了奧運會之後，國際地位空前提高。

首先談論菲律賓對中共地觀感，菲國認為中共是正在崛起的巨人。近年來，菲律賓與中共的關係迅速發展，經貿關係隨著「東協--中國自由貿易區」構想的提出而進入高潮；政治關係也不斷升溫，雙方高層互訪不斷。2000 年 5 月，菲律賓總統埃斯特拉達對中國大陸進行國事訪問，兩國政府簽署了《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府關於二十一世紀雙邊合作框架的聯合聲明》。2001

年 10 月，亞羅育總統到上海參加亞太經合組織第 9 次領導人非正式會議並對中國大陸進行國事訪問。2004 年 9 月，亞羅育總統對中國大陸進行國事訪問。胡錦濤 2005 年赴菲律賓進行國事訪問，雙方發表的聯合宣言對菲中關係的未來充滿信心。但是，菲律賓對中共也存有各種疑慮和戒心。菲律賓學者愛玲表示「菲律賓擔心，不斷高漲的民族主義可能會刺激中國領導人試圖支配周邊的鄰國。極端民族主義可能會促使中國決心成為亞太的軍事強國。中國已經擴大其海軍在南中國海的活動。這個行動表現出兩方面的意圖，一是它決心捍衛其島嶼和領海主權，二是努力發展與美日抗衡的能力」。

另一方面，菲律賓及東協國家擔心中共現在對他們的最大威脅可能來自經濟競爭方面。菲律賓的一些政治家們說，中國大陸的廉價商品把東協的商品擠出了歐美和日本市場，中國大陸吸引的外資中有很多本來是應該流到菲律賓的。馬來西亞總理馬哈蒂在 2002 年 5 月於日本東京舉行的一次國際會議上說：「我們認為中國不會進行軍事冒險，因此，東南亞沒有理由對中國的軍事力量感到擔憂。但是，中國是東南亞面臨的一個經濟威脅。就吸引外國直接投資而言，它已經是一個威脅，它還會對東南亞的世界貿易構成威脅。可以預計，中國的產品不僅會擠走日本和韓國的產品，而且會擠走東南亞國家的產品。中國不大可能進行軍事占領，連威脅都不會，卻有可能取得經濟控制地位。它不會是徹底的控制，但完全有可能損害東南亞國家的經濟。」<sup>1</sup>

另一方面世界經濟的重心也在逐漸的由大西洋向太平洋轉移，亞太地區成為世界經濟最為活躍的地區，而在亞太地區當中中國大陸又是經濟發展最快最令人矚目的國家，與中國大陸開展經貿合作潛力巨大，任何一個國家都不願意錯失這種機會，菲律賓當然也不例外。此外，中共與東協經濟合作不斷加深，中共和東南亞各國之間的經濟聯繫日益密切，經濟因素對各國的影響日重。東亞地區經濟合作不斷加強，東亞地區經濟一體化進程正在不斷加快，由此也帶動了菲中經貿關

---

<sup>1</sup> 馬哈蒂在東京國際會議的演講「中國的崛起—是東協的挑戰還是機遇」，法新社東京電，2002 年 5 月 21 日。



係的快速發展。菲國認為中共經濟的發展給世界、亞洲及菲律賓都帶來了機遇；進入二十一世紀以來中共大力推行經濟外交，也促進了菲中經貿關係的發展。

中共自改革開放以來，經濟建設取得了舉世矚目的成就，中共的經濟增長已經成為亞洲乃至世界經濟成長的引擎，成為世界上除美國之外的第一外匯儲備國，具備了「走出去」的經濟實力，因此，中共企業積極尋找海外投資市場。在2004年8月召開的中共駐外使節會上，胡錦濤指出：「新時期、新階段，我們要加强經濟外交」；溫家寶亦強調：「隨著經濟全球化的深入發展和中國經濟實力的增強，經濟外交越來越成為中國總體外交的重要組成部分」。<sup>2</sup>然而，中共即使國內市場巨大（包括潛力），也非常需要保持和擴大外部市場。中共如果不能獲得外部市場的穩定支持，其經濟增長與就業將受到越來越大的制約，因此中共迫切需要實施「走出去」戰略，積極開拓國際市場。

中共提出「和平崛起」與「和平發展」概念的內部驅動力，宣稱是對和平環境的渴望。其設定從經濟外交開始來實現和平發展的目標，經濟外交比其他因素更能創造穩定與和平的局面，是中共與國際社會交往中能夠創造雙贏局面的重要手段，作為一個政治大國，中共要真正實現和平崛起，就必須通過共享的發展模式成為世界經濟強國。<sup>3</sup>而打消別國對中共崛起的恐懼心理，特別是中共周邊國家的擔憂心理，讓其參與及分享中共的經濟成長，是處理中共和平崛起的最佳選擇；對待菲律賓這樣的周邊國家尤其是這樣。中共就是通過自身的發展惠及周邊鄰國來消除他們對中共崛起的擔憂，無怪乎亞羅育總統經常說中共的發展對東協及菲律賓來說，都是機遇。菲中兩國經濟存在著很強的互補性，兩國在基礎設施、農業、漁業、旅遊、礦產資源等領域開展合作具有發展潛力，菲律賓對與中共發展雙邊經濟合作乃至兩國關係都極為投入。

中共提出的「睦鄰友好」周邊外交政策，促進了菲中關係的發展。中共所處的地緣政治環境決定了周邊外交在其國際戰略全局中舉足輕重的地位，對中共來

<sup>2</sup> 「第十次駐外使節會議」，《人民日報》，2004年8月30日，第一版。

<sup>3</sup> 何中順，**新時期中國經濟外交理論與實踐**，（北京：時事出版社，2007年），頁87。

說，制定一個適應時代需求的、切實有效的周邊外交政策，無論對其國內社會主義現代化事業的發展，還是對真正成長為一個世界性大國都具有十分重要的現實意義。而「睦鄰」外交政策的提出，使得周邊各國包括菲律賓認為，中共開始將實現與周邊國家的共同安全和共同繁榮而努力。<sup>4</sup>中共「睦鄰、安鄰、富鄰」的周邊外交政策，最早是溫家寶於 2003 年 10 月 7 日出席東協商業與投資峰會時所做的《中國的發展與亞洲的振興》演講中提出來的。解決邊界問題是對中共「睦鄰」外交政策展現誠意最好的檢驗，對於邊界問題，中共打出「實事求是的、理智的心態」，以及「和平談判，友好解決，不訴諸武力」<sup>5</sup>口號的方式來加以處理。

中共在南沙群島問題上的主張刻意體現其「睦鄰」外交政策。指出「安鄰」實質上是要實現與周邊國家的共同安全，宣稱其「新安全觀」為，「當今世界安全威脅呈現多元化、全球化的趨勢，各國在安全上的共同利益增多，相互依存加深」，因而「加強對話與合作成為尋求共同安全的重要途徑」。<sup>6</sup>

中共指出「富鄰」實質上是要實現與周邊國家的共同繁榮。其「富鄰」政策將深化區域和次區域合作以及積極推進地區經濟一體化作為努力方向，實質是要把中共的發展與周邊國家的發展作為一個統一的整體來看待，使周邊國家受益於中共經濟的發展，實現共同富裕。就具體外交實踐而言，中共為消除東協國家由於中共加入 WTO 而產生的疑慮，2000 年在出席第 4 次「東協--中國領導人會議」時，總理朱鎔基最早提出了建立「中共--東協自由貿易區」(CAFTA)的設想，之後又陸續提出一些相關的建議，對外充分展現了中共願意帶動周邊國家共同繁榮的友好態度。中共對周邊鄰國所採取的這些舉措，對菲中關係的發展也產生了很大的促進作用。菲中經貿關係的不斷拓展和加深，使得菲律賓能夠從中共的發展中受益，促進自身的發展，從而逐漸消除對中共崛起的疑慮。

<sup>4</sup> 王光厚，「從“睦鄰”到“睦鄰、安鄰、富鄰”——試析中國周邊外交政策的轉變」，*外交評論*，2007 年 6 月，總第 96 期。

<sup>5</sup> 曲星，*中國外交 50 年*，（南京：江蘇人民出版社，2000 年版），頁 209-213。

<sup>6</sup> 《中國關於新安全觀的立場文件》（2002 年 7 月 31 日），中共外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zjzg/gjs/gjzzyhy/1136/1138/t4549.htm>。

## 第二節 菲律賓國家內部因素

菲律賓與亞洲很多國家相比，地理位置與文化習慣具有一種獨特的個性，加上曾被西班牙與美國殖民的影響，民族性與社會習慣均存在衝突又巧妙融合的特性，使得政策的形成有特別過程，本節以菲律賓國家內部因素分析，菲國改善與中共關係之成因。

### 一、菲國外交政策成因

與亞洲很多國家相比，菲律賓具有一種獨特的個性。首先，與英國和日本一樣，或者更類似印尼，菲律賓是一個海島國家，由七千多個島嶼所構成，擁有 11,000 英哩的海岸線。其北部與我國距離不超過 100 英哩，南部與印尼和馬來西亞的婆羅州相望，與中國大陸最近距離為 500 英哩。所以，在地理位置上，它既是一個亞洲國家，又是一個遠離大陸的海洋國家。

其次，就文化而言，菲律賓是亞洲唯一的天主教國家，且以英語為官方語言。在 16 世紀西班牙人侵入之前，菲律賓群島上並沒有一個統一的國家，他們沒有受到中國或者印度文化的影響，或者印度教和佛教的影響，因此，可以說是一個文化非常落後的國家。在西班牙和美國的殖民統治之後，菲律賓在文化上就是歐美的複製品，80% 以上的人口都信仰天主教，英語成為整個國家的通用語言。西班牙人和美國人前後長達幾百年的殖民統治在文化、宗教和心理上重新塑造了菲律賓。因此，有些學者認為，菲律賓可以視為拉丁語國家之一。這些文化特徵反應在外交政策上，就是菲律賓由獨立到六〇年代末期，她對鄰近的東南亞國家的事務並不熟悉，與這些國家的交往也不密切。菲律賓之所以在 1954 年會與泰國一起參加東南亞公約組織，也完全是聽從美國的安排和指揮。

第三，就發展程度而言，菲律賓又是一個發展中國家，也就是說它的國家目標和國家利益其他發展中國家又存在一些共性。複雜的國家特性使得菲律賓在國家認同上甚至出現了混亂，東方還是西方？這些複雜的特性也反映在菲律賓的外

交政策領域。

正如上文所言，作為亞洲國家的菲律賓，並不熟悉東南亞事務，作為一個受過幾百年西方文化影響的天主教國家，在獨立之初，菲律賓國家以「東方國家西方文化」自詡，更加注重對西方國家的關係，忽略了對東方國家的關係。直到馬加柏總統時期（1962-1966），這種重西方輕西方的外交政策，才有顯著的變化。

7

按照菲律賓政府的說法，菲律賓的外交政策還遵循著親聯合國、親亞洲和反殖民主義的原則。麥格賽賽總統在 1954 年聲稱：「當今威脅亞洲的殖民主義就是世界共產主義」。因此，除了強調與美國的特殊關係外，菲律賓的外交政策其實還遵循一系列其他原則，如對區域集體安全概念的遵守、支持真誠的民族主義運動、培養與鄰國的關係（不包括共產黨國家），以及忠於聯合國憲章的原則。羅哈斯政府的外交政策有三項原則：第一，開明的國家主義（Enlightened Nationalism），也就是菲律賓的外交政策要根據菲律賓人的國家主義，一切以菲律賓國家利益為前提；第二，建設性的區域主義（Constructive Regionalism），就是說菲律賓在地理上屬於亞洲，外交政策要著重亞洲，注重睦鄰政策，把本國所屬區域的外交搞好；第三，積極的國際主義（Positive Internationalism），就是對國際上做有合作性的貢獻，盡力支持聯合國工作。<sup>8</sup>1947 年，菲律賓共和國的公民參與在新德里舉行的亞洲關係會議（Asian Relation Conference），這是一個致力於促進地區合作的非政府組織。1949 年，菲律賓參加由印度召集在新德里舉行的會議，支持印尼爭取獨立的鬥爭。在 1950 年，菲律賓作為東道主，在碧瑤召開會議，來自印度、巴基斯坦、斯里蘭卡、印尼、泰國、澳洲和菲律賓的代表討論了東南亞的問題。

尤其是在五〇年代後期，當印度等國居首的第三世界構成了一種相當強大的集團時，菲律賓自然也想參加進去，扮演一個重要的角色。但是，菲律賓基本上

---

<sup>7</sup> 陳烈甫，**菲律賓對外關係**，（台北：正中書局，1977 年），頁 3。

<sup>8</sup> 蕭清曦，前引書，頁 140。

是一個農業國家，工商業不發達，在經濟上依賴美國援助，二來是因為具有與美國歷史悠久的親密關係，且在很多地方都依賴美國，因此不能輕易在第三世界上扮演較為積極的角色，所以菲律賓的外交政策常常呈現一種模糊不清的形象。也就是說在心理上，它與歐洲文化認同，在地理位置與種族上，又是亞洲的一部分，在經濟上，它又處於貧窮的第三世界。

菲律賓本身是海洋國家，擁有漫長的海岸線，這一地理特徵對菲律賓外交政策的影響重大。因為走私和非法移民非常容易進入菲律賓。菲律賓人口龐大，但是海軍力量一直相對弱小，整個海岸線的防禦帶來了同樣的困難。當然，將菲律賓與他國隔離的海洋同樣也是一個屏障和通道。這種現狀導致了菲律賓的結盟性外交政策：第一，為了防衛其漫長的海岸線，菲律賓需要來自外部的援助，不僅為她提供經費，同時為她的軍隊提供訓練與培訓；第二，從防衛心理和意識形態的角度而言，她擔心來自共產主義國家的進攻。<sup>9</sup>

1950年，在一次新聞發表會上，菲律賓武裝部隊長官 Mariano Castaneda 少將強調，臺灣淪陷在共產主義統治之下，將嚴重危及菲律賓。雖然季里諾總統在第二天的新聞發布會上，淡化了中國大陸對菲律賓的侵略威脅，但表達了對意識形態侵蝕的擔憂。1950年7月，在北韓侵略南韓之後，季里諾總統表示，如果臺灣落入共產黨之手，那麼臺灣可能作為對菲律賓發動進攻的基地。然而他承認，這種可能性依然是不可能的。隨後他又表示，只要台灣需要或者美國願意，菲律賓的軍隊應該幫助臺灣。10月25日，外交部長羅慕洛表示，如果蘇聯在朝鮮半島得逞，那麼接下來的可能就是臺灣和菲律賓。因此，從地理和意識形態出發的對共產主義侵略的擔憂或者一種類似的反應，影響了菲律賓的對外政策。

Pardesi 在專門分析發展中國家外交政策時認為，分析發達國家外交政策的模式不一定適合於分析發展中國家。比如說，大多數發展中國家在擺脫殖民統治爭取解放的過程中，形成了追求國家自由和獨立的強大的民族主義力量，而在獨

---

<sup>9</sup> H.B. Jacobini, "Main Patterns of Philippines Foreign Policy", *The Review of Politics*, Vol. 23, No 4(1961), p.507.

立之後，他們又存在著發展的需求。可以說，發展中國家的外交政策存在兩個主要的淵源：其一，剛剛結束的殖民地歷史，其二，發展的需求。<sup>10</sup>

反映在對外政策上，發展中國家的外交政策就存在一些共同的目標，諸如和平、中立與不結盟、反帝、反殖民、反霸、反種族主義以及建立國際政治經濟新秩序。但是正如前面所談到的菲律賓外交政策的兩條原則，這限制了菲律賓外交政策的大方向，因此，我們看到菲律賓的外交政策唯美國馬首是瞻，一邊倒向西方陣營。不過前面所談到的菲律賓外交政策中的反殖民主義傾向，五〇年代之後對不結盟國家的靠攏，其實還是反映了菲律賓作為發展中國家的本性。

因此，發展的需求也自然反應在菲律賓的外交政策當中。菲律賓基本上是一個工商業不發達的農業國家，它在經濟上處於貧窮的第三世界，這決定了菲律賓的外交政策的目標之一必須是振興經濟，這構成了菲律賓國家核心利益的一環。不過，菲律賓把實現發展的需求寄托在美國身上了。另外，在冷戰的框架之下，意識形態往往超越經濟利益而成為占主導地位的政治文化。但不管如何，菲律賓作為不發達國家的特性，應該成為我們分析其外交政策的一個切入點。

第三，就地理位置而言，菲律賓又是一個東南亞國家，她的外交政策肯定帶有同一時期東南亞國家的某種共性，即共產主義意識形態和華僑華人對東南亞國家外交政策的影響。

冷戰將國際社會分裂為兩大陣營，亞洲地區的結構同樣也反映全球冷戰的態勢。中共作為龐大的共產主義國家，以及其在東南亞廣泛存在的華僑和華人，這兩大因素深刻的反映在東南亞國家的外交政策當中，不管是菲律賓、馬來西亞、還是印尼，他們的外交政策總是受這兩大問題的煎熬，這一模式冷戰期間東南亞國家的對中共政策中或多或少的都存在。

從總體上分析，菲律賓的國情呈現出如下特點，成為菲律賓制定和執行其國家外交政策的重要現實依據：首先菲律賓的國力是比較弱小的，同時由於國內移

---

<sup>10</sup> G. Pardesi, "Foreign Policy of developing countries", *Social scientist*, Vol.4, No.12, (1976), pp.23-24.

斯林極端勢力影響較大，而使國內政局存在重大的不安定因素；其次菲律賓的地緣政治位置比較特殊，處於東南亞這一敏感政治地域，對保持東南亞航線暢通具有重要戰略意義，而其自身的力量難以保證其國家安全，必須通過結盟戰略維護自身安全與利益。再次菲律賓與美國長期存在宗主國依附關係，關係密切，與亞洲大國日本曾經也存在過殖民關係，而與中國大陸存在現實利益衝突和潛在的安全困境。另外菲律賓也是東協的重要成員及倡導國之一，從其外交聯盟戰略的實踐經驗上來講也是相當豐富的。

## 二、菲律賓自身因應作為

菲律賓的國內形勢發展的客觀需要，要求菲律賓加強與中共的合作關係。從 1986 年到 2005 年，菲律賓經歷了艾奎諾夫人、羅慕斯、埃斯特拉達、亞羅育共 4 屆政府。1986 年 5 月，艾奎諾政府上台時面臨面對國內嚴重的經濟危機，為了擺脫困境，提出以發展對外關係作為恢復經濟的手段，把外交重點轉向有能力提供援助和貸款，並吸收其出口產品的國家，同時仍然致力於保持與中國大陸的友好關係。<sup>11</sup>1992 年，羅慕斯政府上台，為了盡快走出經濟困境，繼續與中國大陸保持友好關係，積極尋求與中國大陸加強經貿領域的合作。1998 年，埃斯特拉達政府成立，繼續延續前任政府的對華政策，加強與中國大陸的經貿關係成為菲律賓政府對中關係的重點。特別是 2001 年，亞羅育政府成立時，依然面臨國內政治及經濟方面的困境。面對紛亂繁雜的政治經濟形勢，亞羅育提出的發展經濟計劃的 10 點建議中，其中重要的一點就是要進一步加強與中國大陸的經貿合作關係。發展經濟、改善國內矛盾是菲律賓政府的主要任務，而跟中國大陸這個全球第二大經濟體保持友好關係，促進兩國經貿合作的發展，從而推動菲律賓經濟的更快更好發展對菲律賓政府來說，是一個很好的選擇。

菲律賓政府及領導人以國家利益為重，高度重視對中共關係。二十一世紀初菲律賓歷經埃斯特拉達、亞羅育和現任艾奎若三世共 3 任總統，特別是亞羅育總

<sup>11</sup> 汪新生，現代東南亞政治与外交，頁 219。

統 2001 年就任菲律賓總統至 2009 年期間，二十一世紀初的菲律賓對中共關係的主要執行者即是亞羅育政府。亞羅育總統不斷在各種場合表示對中國大陸的友好及強調菲中關係的重要性。2001 年 10 月，亞羅育總統赴中國大陸參加亞太經合組織領導人非正式會議，亞羅育總統在接受新華社採訪時認為，菲中兩國關係「非常好」。2001 年 11 月，菲總統亞羅育對中國大陸進行國事訪問，亞羅育表示，菲中關係比任何時候都更加重要。2005 年 4 月，胡錦濤對菲律賓進行國事訪問，亞羅育表示「今年是菲中建交 30 周年，經過雙方共同努力，菲中關係正處於發展的黃金時期」。<sup>12</sup>2006 年 10 月，亞羅育總統強調，發展對中國大陸關係是菲律賓最重要的外交政策之一。<sup>13</sup>從亞羅育總統的表態就可以清晰的看出，與中共發展友好關係，加強與中共的經貿關係，抓住中國大陸經濟發展的機遇，搭乘中國大陸經濟快車這對越來越以國家利益為重、努力發展國內經濟的菲律賓政府來說是很重要的，因此亞羅育政府不遺餘力地推動菲中關係的更進一步發展。

### 第三節 菲律賓與中共關係之華僑議題

一般認為最早和南洋這些島嶼國家建立文化關係的是印度，但首先和南洋諸島建立貿易關係的就是中國。隨著貿易關係往來，自然帶動了雙方人員的流動與交往，大量中國人從古代即開始移居菲律賓。隨著通商貿易的興盛，因業務需要而滯留在菲律賓的中國商民日漸增多，有的專程下南洋到菲律賓謀生。差不多自唐朝以來，中國人便逐漸移民到菲律賓沿海地區。到了明朝的時候，華僑已經逐漸深入到菲律賓內地定居。到十七世紀初，定居菲律賓的華僑已達數萬人。鴉片戰爭以後，每年移居菲律賓的中國人超過 1 萬，他們的足跡身影遍及菲島各個角落。

<sup>12</sup> 《中國國家主席胡錦濤同菲律賓總統亞羅育會談》，人民網，2005 年 4 月 28 日，<http://politics.people.com.cn/GB/1024/3354393.html>

<sup>13</sup> 《菲律賓總統亞羅育：中國發展給東盟帶來巨大機遇》，中國新聞網，2006 年 10 月 23 日，<http://www.chinanews.com.cn/gj/yt/news/2006/10-23/808134.shtml15>



在菲律賓淪為西班牙殖民地後，儘管發生了多次西班牙殖民政府屠殺中國人的悲慘事件，但是中國人仍然大量湧入菲律賓。中國人善於經營，逐漸壟斷了菲律賓各地的糧食和漁業，並且逐漸控制了菲律賓全國的零售業貿易市場。出於統治的目的，西班牙殖民政府鼓勵中國人皈依天主教，並與菲律賓女子通婚，西班牙殖民統治時期乃是菲律賓中國人與當地社會同化的重要時期，在這一時期，中國人與菲律賓人通婚非常普遍，在菲律賓的其中 6 個省份，華菲混血占地方人口的三分之一或者更多，在另外六個省份中，則占到 5-16% 的比例。到十九世紀末，華菲混血約達 50 萬人，其中 46,000 人住在馬尼拉。華菲混血在菲律賓群島各地頻繁的經濟活動，以及其中出現了一批傑出的社會和政治活動家，促進了菲律賓民族的形成過程。以華菲混血為核心的新興的菲律賓民族資產階級在菲律賓獨立戰爭（1896-1902）中起了領導作用。<sup>14</sup>因此菲律賓史學家賽義德說：「在整個西班牙統治時期，華僑與菲律賓人民和睦相處，他們把精力，經商的才智和優秀的品質獻給了菲律賓的進步與幸福。」總而言之，在歷史上，菲律賓華人與菲律賓人民發生了相當程度上的融合。

1898 年美西戰爭，西班牙戰敗，從此美國開始侵占菲律賓，這直接影響了菲華社會和菲律賓華人的同化進程。美國占領西班牙之後，立即把美國《1882 年排華法案》推廣到菲律賓，其結果是從中國到菲律賓的中國移民減少。而且，1900 年以後到菲律賓的中國人開始攜帶女性，致使華菲通婚現象減少，從而使得菲華原先已經開始淡化的中國血統又濃重起來。

二十世紀初期以來，隨著中國國內形式的變化，在資產階級民主革命的帶動下，中國國內的民族主義思想興起，而孫中山先生領導的辛亥革命，則把廣大海外華僑帶入這一民族民主革命的潮流中。到上個世紀三〇年代的時候，隨著中國國內反抗日本帝國主義運動的逐漸興起，海外中國人的中國民族主義也演變昇華為更加深厚的愛國主義，很多海外華人在政治上重新認同中國。在這一點上，整

---

<sup>14</sup> 周南京，**關於菲律賓華人的同化問題**，吳文煥主編，**菲律賓與華人**，馬尼拉華裔青年聯合會，1983 年，頁 175-176。

個東南亞似乎有點相似，即在這一時期，海外中國人的認同普遍受到中國國內形勢發展的影響。當然，各國國家的情況又不盡相同，菲律賓的情況與印尼或者馬來西亞的情況又不一樣。<sup>15</sup>雖然日本占領期間在菲律賓實行對菲華分而治之的政策，但是由中國華僑組成的抗日隊伍與菲律賓本地人民的抗日游擊隊一起併肩作戰，抗擊日本軍隊。這些中國人的抗日隊伍英勇善戰，贏得了菲律賓人的普遍好感和敬意。比如說除了「華僑支隊」外，在菲律賓中國人社會中頗具影響的菲律賓洪門聯合總會，也在 1942 年秘密成立了「抗日鋤奸義勇軍」，協同盟軍和「華僑支隊」作戰，受到「中緬印戰區」美軍司令史迪威將軍的檢閱和表揚。

因此，既然菲律賓的中國人參與當地的民族革命，他們也就參與當地歷史的構建，也就自然的成爲當地歷史的一部分。他們可以因此而自豪，因爲他們成爲國家建設進程中的一分子，更不用說很多著名的民族民主革命人士就是菲華混血。這樣，菲律賓的主流社會，就不那麼容易把華人排斥在外，而且大部分菲律賓人都信仰天主教文化，他們能夠更加寬容的接納並非原住民的華人。這一點對於理解菲律賓人與華人的關係，以及華人在菲中關係中的作用，是非常重要的。

在中華人民共和國政權剛成立的時候，大多數菲律賓的中國人依然明顯的忠於我中華民國國民黨政權，由臺灣而非中國大陸保持與菲律賓的外交關係，但由於 40 年代末期菲律賓共和國成立之初高漲的民族主義情緒，菲律賓華僑華人還是不可避免的受到衝擊。主要表現就是菲律賓接二連三的「菲化案」，與此同時排華情緒也被煽動起來，菲律賓政府因此加強了對菲國中國人的管制。

在經濟方面，出於減少華僑數量，並由此減少華僑經濟競爭力的考慮，菲律賓政府在「菲律賓人第一主義」的口號下，實施了一系列菲律賓化的政策，全面排斥華僑在菲律賓經濟領域中的地位。在獨立後的近 20 年間，菲化浪潮迭起。在政治方面，則以中國大陸政權更迭、防止共產黨分子滲透，以及我臺灣方面拒絕解決逾期遊客問題爲由，起初限制中國移民的數額，把每年入境的限額從 1949

---

<sup>15</sup> 黃滋生，「菲律賓華人的同化和融合進程」，*東南亞研究*，6 月號（1998 年）。

年的 500 名消滅到每年 50 名，1950 年便全部取消。<sup>16</sup>

具體而言，菲律賓與我臺灣就華僑問題在以下幾個方面進行了相關的交涉和互動：

#### 第一、華人的政治活動：

由於我國實行血統主義的國籍法原則，所以視菲律賓的華人為自己的國民。在菲律賓建國之後，我國仍如既往，鼓勵華僑華人參與政治。國民黨駐菲律賓黨支部，既是所屬分支部，也是政黨組織，參加政治活動。菲律賓政府認為其宗旨是反共，活動也不妨害當地的公共秩序，所以未加以干涉。但是，當地華人或者中國人的一些活動，由於太過公開而不顧及當地政府和人民的感受，其中最具典型的例子就是二戰結束後菲律賓僑界競選國民代表一事。菲律賓華僑在菲律賓領域內大張旗鼓的競選活動引起菲律賓政府的不滿，菲律賓政府認為儘管公開競選僅限於華僑社會內部，但確實妨害了菲方的主權，最後的結果是以華人讓步告終。

#### 第二、禁僑案

1952 年 12 月，菲律賓總統季里諾以對付顛覆分子為由，下令在馬尼拉、宿霧等地搜捕華僑 309 名。被捕的人，不少是知名僑領、有錢人士。這件集體拘捕的事件，就是著名的禁僑案。在菲律賓僑社以及我國當局的調解之下，禁僑案先後拖了 9 年，經歷菲國 3 任總統，一批一批的被「查無實據」的釋放。被判有罪決定遣送的有 14 名，到 1961 年 12 月才完全結束，其中有 3 名僑領病死在牢獄中。<sup>17</sup>

#### 第三、逾期遊客問題

在 1948-1949 年中國大陸政權更迭期間，有 2,700 名中國人以遊客身份經香港來到菲律賓。停留期滿，由於此時中國大陸政權更迭，無法回國，於是繼續留在菲律賓。依菲律賓法律，遊客超過期限不歸就是違反了移民法，要受到拘留與強制遣送出境。菲律賓政府自 1950 年起，完全停止了華人移民入境，命令所有

<sup>16</sup> 施雪琴，「菲律賓華人移民政策與人口的變化：從十七世紀初至二十世紀九十年代」，**南洋問題研究**，第 3 期（1996 年），頁 43。

<sup>17</sup> 陳烈甫，**菲律賓對外關係**，頁 82-83。

海外的領事拒絕給中國人發放簽證。1959年，我國拒絕接受70名遭到菲律賓政府以犯罪為由而驅逐的中國人。直到1968年菲律賓與我國簽訂一個解決逾期遊客問題的條約，並且由我國接受了部分被驅逐的中國人，這一禁令才被取消。

#### 第四、菲化運動

菲律賓獨立之後，先後實施了一系列菲化方案，如1946年10月的「公共菜市攤位菲化案」、1948年的「銀行菲化案」、1951年的「進口管制案」等等，但對華僑經濟影響最大的是1954年實施的「零售商菲化案」和1960年實施的「米黍業菲化案」。實施零售商菲化案之後，華僑零售商店迅速減少。根據菲律賓政府工商部門公布的數字，到1964年的限期為止，依法停止營業的外僑零售商店有9,190家，自該法案頒布之日其經過17年到1971年為止，馬尼拉市及郊區只有2,740家華僑零售店繼續營業，其他城市業只有4,884家繼續營業。米黍業菲化案的內容相比零售商菲化案更加嚴厲，因為米黍業如果為買賣、運輸或者進出口，只准許繼續3年，可以說是非常迅速而且徹底的菲化措施，使長期經營米黍業的華僑面臨轉業的困難。

在麥格賽賽和加西亞總統期間，菲化案達到高潮階段，各行各業都有菲化的方案提出，直到馬加柏總統時期才走入低潮。<sup>18</sup>

在冷戰期間，部分東南亞國家國內政治的一個特點是同時遭遇共產主義和華人問題的困擾，菲律賓也不例外。不過，雖然菲律賓國內存在共產黨以及其武裝組織虎克黨的問題，但是成員有限，外來援助也不多。菲律賓政府相信共產黨雖然由南部島嶼偷偷潛入呂宋島，但是他們很難滲透進菲華學校。而且，菲律賓華僑從事顛覆活動，支持當地共產主義運動，實際上僅有少數事例。除此之外，大多數華僑採取不過問政治的態度。較少數堅持不懈的人所倡導的政治活動其實是由附屬於中國國民黨的團體所組織的，這些活動被納入親臺灣和反共產主義的渠道。所以說，其實在菲律賓，華人與共產主義意識形態並不必然聯繫在一起，有菲律賓學者指出，我們的研究表明，沒有證據說明任何意識形態的「第五縱隊」

<sup>18</sup> 郭梁，「戰後菲律賓的華僑政策和華僑同化」，*東南亞研究*，8月號（1997年），頁25-26。

將要成爲事實。我們的研究已弄清楚的是，華僑需要一些通道以便成爲菲律賓社會的一個組成部分。他們與菲律賓人一樣，需要一個昌盛和和平的國家，如果給他們機會，他們會完全忠於菲律賓共和國。

因此，菲律賓政府擔心的應該是華人可能被中國大陸所利用。但是，因爲長期奉行不交往的隔離政策，實際上除了中共在口頭上對菲律賓進行批判外，沒有直接的證據證實中共與菲律賓的華僑華人存在某種合作。另外，菲律賓的華人實際上並沒有能力影響甚至左右菲律賓與中共的關係，他們僅僅只能在條件具備的時候，順應政府的需要和號召而做出個人的努力。

相比其前任，在馬可仕總統時期，對華僑和華人的政策整體上趨於積極，由過去的排斥和限制轉爲利用與寬容。一方面，過去歷任政府推行的菲化政策，既未能完全達到預期的目標，即讓菲律賓人取代華人的經濟地位，又打亂了國內正常的經濟秩序，如供求失調，物價上升等等。如由於米黍業菲化，引起國民生活嚴重混亂，菲律賓政府不得不在 1973 年宣布撤銷這項法律。另一方面，馬可仕總統認識到華人在菲律賓中的作用。既然以往的政策限制了華僑發揮他們的經濟作用，又限制了他們對菲律賓的投資，同時也嚇阻了國外的投資者，就沒有必要再堅持。因此，單就經濟方面而言，菲律賓對華僑和華人的政策已經逐步放寬。

1974 年 10 月，菲律賓召開外交政策諮詢委員會與國家安全聯席會議，參加會議者包括前外長拉莫斯、前參議院議長、菲律賓駐臺灣大使、菲律賓海陸空軍司令等重要政界人物。會議包括四項內容，其中華僑問題被列爲第二項，顯見該問題對菲律賓國家安全的重要性。

根據菲律賓移民局 1974 年 10 月的估計，菲律賓全國的華僑，包括擁有菲律賓國籍的華裔，一共有 40 萬人，其中大約有 11 萬人持有中華民國的護照，20 多萬人依然保持外僑的身份。由於菲律賓採取血統主義的入籍原則，外國人歸化入籍非常困難，手續繁瑣，條件也很苛刻。即使菲律賓政府簡化申請程序，條件依然非常苛刻，而且費用非常昂貴，絕大多數華僑都無法承擔，因此多數人仍然保持有中國國籍。

馬可仕總統在 1975 年 4 月 12 日頒布的第 270 號指令一勞永逸的解決華僑國籍問題。1975 年 12 月，在菲中建交之後，馬可仕總統又發布了第 836 號政令，再加上 1976 年 12 月發布的第 491 號令及修正 270 號令，這三個法令加速了華僑入籍成為菲律賓公民的進程。有學者估計，到 1975 年 8 月的時候，在 50 萬華人中，大約有 80% 已經通過各種方式成為菲律賓公民。與此同時，繼 1967 年菲律賓政府宣布停止批准成立新的華文學校後，1973 年 4 月，馬可仕總統又公布有關菲律賓境內外僑學校菲化的第 176 號總統命令書，對華文學校實行菲化。不過整體而言，菲律賓對華僑的社會政策、就新聞、社團、文化方面而言，還是比較寬容的，只要不違反菲律賓的憲法、損害其主權，一般都不予以干預和限制。而在菲律賓採取種種積極的措施吸納華僑加入菲律賓國籍之後，即便華人曾經被動的影響菲律賓與中國的關係，在未來菲中關係的發展中，華僑或者華人也將越來越不成為一個問題，而可能成為一股助力。

#### 第四節 小結

差不多整個八〇年代，菲律賓一直飽受政治動亂和經濟萎靡之苦，所以未能利用中國大陸經濟自由化的機會而發展與中共的經貿關係，當然此時中共也沒有能力對外擴展經濟影響，相反，她需要的更多的是來自國外的資金，因此她渴望來自包括菲律賓在內的東南亞的華僑華人的資金。不過，在這個時期，菲律賓與中國大陸的文化和個人往來方面的交流卻非常積極。前東協秘書長 Redolfo Severino 說：「沒有國家像菲律賓這樣與中國在官方層面開展了如此積極的互動。」<sup>19</sup>，不過，基本而言，有菲律賓學者認為，菲律賓與中國的關係，雖然在政治層面充滿熱情，但只是在經濟層面上才獲得有限的成功。<sup>20</sup>而且，對中國大

<sup>19</sup> Herbert Yee & Ian storey edited, *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality*, p.249.

<sup>20</sup> Aileen San Pablo-Baviera, "Turning Predicament into Promise: A perspective on Philippines-China Relations", in Aileen S.P. Baviera ed. *Comprehensive Engagement: Strategic Issues in Philippines-China Relations*, Philippine-China Development Resource Center, 2000, p.23.

陸的根深蒂固的畏懼阻礙了馬尼拉與中共建立更廣泛的雙邊聯繫。<sup>21</sup>而馬可仕總統的對華政策並沒有經過國內充分的討論，也沒有獲得國內廣泛的支持，這本身也埋下了雙邊關係未來的隱患。

但是自八〇年代中期以來，菲中關係首先受到菲律賓國內形勢和政治結構的影響。從艾奎諾到羅慕斯，莫不把經濟作為外交的重點，可以說，正因為推行經濟外交，菲律賓才重新發現了臺灣的意義，與臺灣開始走近。同時，臺灣內部也存在一股「推力」吸引菲律賓，這自然就是八〇年代以來臺灣經濟的起飛，以及外交政策的調整所導致的。正是這兩股推拉的力量，使菲律賓在「一個中國」的政策上出現了搖擺。這搖擺不僅僅是一種實用主義的體現，更是一種政治經濟學的實踐，即政治關係與經濟關係的相互影響。也就說基於國內經濟發展的需求，主動了菲律賓的對外政策。既然外交是政治的延續，那它就必然受到經濟現實的影響，菲律賓對中國大陸政策反映了國內政治的需要、發展與經濟安全。

當然，菲律賓不可能看不到中國大陸在政治上的分量。就經濟而言，即使九〇年代中期以前中國大陸的經濟影響力有限，可是誰能忽視其前景，1997年即將擁有香港，單就香港而言，它1990年的對菲貿易額與臺灣的對菲貿易額不相上下。到1995年，香港已超過臺灣成為菲律賓第三大貿易伙伴。香港也是菲律賓的主要外資來源，除1991年外，從1990年到1995年，它對菲律賓的直接投資一直高於臺灣。隨著中國大陸經濟的發展及崛起，有能力在經濟上對菲律賓施加更大的影響，如投資、貿易、援助、旅遊等等，菲律賓開始發現中國大陸的意義。所以，經濟因素於菲律賓對中共政策影響，會在同樣一種邏輯之下，繼續向中共方面不斷的調整。

華人移民菲律賓已經有上千年的歷史，早已經成為菲律賓社會的一分子。菲律賓華人對自己身份的認同首先是菲律賓人，他們一致認同的祖國是菲律賓。另一方面，菲律賓華人也認為他們之所以能在菲律賓這塊土地上扎根，生生不息的

---

<sup>21</sup> Riza C.K. Yuyitung, "Philippine Perception on the People's Republic of China", in Theresa Carino ed. *China- ASEAN Relations: Political, Economic and Ethnic Dimension*, De La Salle University China Studies Program, 1981, pp.138-140.

繁衍，與中華民族傳統文化對他們影響分不開。菲律賓華人的這兩種認知和認同決定了他們將是菲中兩國友好關係的堅定維護者和熱心的推動者。因為一方是自己現實的祖國，需要對其保持忠誠，一方是自己文化和精神上的故土，對其也有著難以割捨的感情。因此，菲律賓華人不希望看到菲中兩國關係長期處於不確定的狀態之下，這不但會使他們在心理上感到壓抑，也會使其在菲律賓社會中處於不利境地，故而維護和發展兩國友好和合作關係無疑是菲律賓華人的強烈願望。

<sup>22</sup> 此外，華人社團組織的機制健全，華人熱衷傳播中華文化也加深了菲國人民對中國文化的了解。由於中華民族血脈親情觀念較重，菲律賓華人各界也熱衷於對中華文化的保持和傳播，因此在菲華人事業發達，文化水準較高，菲華人社團組織十分健全。這些團體絕大多數都十分重視在華人中進行中華傳統文化的普及和教育。這些華人社團的努力使得中華文化在菲律賓華人中得到繼承和發展，也使菲律賓人民能更好的了解中華民族的性格特點，文化淵源，處事風格，加深菲律賓人民對中國大陸的了解，促進兩國人民的相互了解。

---

<sup>22</sup> 莫尚福，「菲律賓華人與中菲關係」，**東南亞縱橫**，1999年第5、6期(總第85、86期)。



## 第五章 菲律賓與中共關係發展之前瞻與限制

### 第一節 菲律賓與中共政治關係

菲律賓與中共建交以來，兩國關係總體發展不可諱言是朝正面方向邁進，雙方政治互信不斷增強，各領域合作成效顯著。特別是進入二十一世紀後，雙方互訪會見頻繁，各領域的合作不斷深化，有力的促進了雙邊關係的發展。兩國最高領導人之間保持了密切的接觸及交流，促進了雙方的相互了解，增進了雙方的友誼，為兩國關係的發展指明了方向。2000年5月，菲律賓總統埃斯特拉達訪問中國大陸，訪問期間雙方簽署了《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府關於二十一世紀雙邊合作框架的聯合聲明》。2001年10月30日，菲律賓總統亞羅育對中國大陸進行國事訪問。2004年9月1日，亞羅育再次當選菲律賓總統後選定中國大陸作為首次出訪的目的地。2005年4月，中共國家主席胡錦濤對菲律賓進行國事訪問，雙方同意建立中菲致力於和平與發展的戰略性合作關係。

2007年9月9日，中共國家主席胡錦濤在雪梨參加亞太經合組織（APEC）領導人非正式會議時會見了菲律賓總統亞羅育。2007年10月2日，菲律賓總統亞羅育前往上海參加2007年夏季特奧會開幕式，胡錦濤在上海會見了亞羅育總統。2008年8月7日，菲律賓總統亞羅育第四度訪問中國大陸並出席北京奧運會開幕式。兩國政府之間各層次、各領域的交流、往來和會見不斷，大大推動了菲中務實關係的發展。2003年10月7日，中共總理溫家寶在印尼峇厘島會見菲律賓總統亞羅育。2004年11月29日，溫家寶在寮國首都萬象參加東協與中日韓（10+3）會議時會見菲律賓總統亞羅育。2005年12月11日，溫家寶在吉隆坡會見了菲律賓總統亞羅育。2007年1月15日，中共總理溫家寶正式訪問菲律賓。

菲律賓議會與中共全國人大之間的交流與合作也不斷擴大；兩國立法機關在亞洲議會和平協會等多邊合作機制中密切配合，協助推動菲中關係發展。2002

年 9 月，中共全國人大常委會委員長李鵬訪問菲律賓；2003 年 8 月 30 日，全國人大常委會委員長吳邦國對菲律賓進行正式友好訪問，並出席亞洲議會和平協會第四屆年會；2006 年 4 月 17 日，菲律賓參議長德里隆赴中國大陸訪問，會晤全國人大常委會委員長吳邦國；2008 年 1 月 9 日，菲律賓眾議長德貝內西亞赴中國大陸訪問，會晤全國人大常委會委員長吳邦國。

此外，菲中兩國外交部自 1991 年起建立磋商機制，迄今已舉行 15 次外交磋商。值得一提的是，隨著兩國關係的不斷發展，菲律賓與中共已經互相在對方國家的多個城市設立了領事館，這些領事館的設立將對兩國貿易交流和人員往來產生相當程度的推動作用。

菲中雙邊政治上的特點表現如下：

第一、進入二十一世紀以來，兩國高層互訪不斷，雙方政治互信不斷增強，兩國友好關係發展進入所謂的「黃金期」。政治關係是雙邊友好關係的最高表現形式，而兩國高層領導人之間的互訪則是兩國政治關係良窳的具體體現，相比較兩國從 1975 年建交到 1999 年的 25 年時間裏，雙方重要的訪問僅有 8 次，而從 2000 年到 2008 年之間，雙方領導人保持了年度的經常性接觸。兩國外交部長之間也保持了經常性的接觸；此外兩國領導人也經常在其他國際多邊場合如亞太經合組織領導人非正式會議、東協與中日韓領導人會議、聯合國等舉行會晤。本世紀初兩國高層領導人之間的互訪就超過二十世紀 25 年菲中建交以來的總和，可見菲中雙方之間的政治關係在本世紀初已經得到大大加強和提升，特別是 2004 年菲律賓亞羅育總統的對中國大陸進行國事訪問，將菲中兩國關係推到了歷史上的最高峰，兩國關係進入「黃金期」。兩國領導人這種年度的經常性接觸，不僅加深了雙方之間的相互了解，增強了雙方之間的互信。

第二、隨著菲中雙邊友好互動的不斷增多，兩國之間的關係也不斷升溫，雙方最終確認了建立致力於和平與發展的戰略性合作關係。自從 1986 年菲總統艾奎諾政府執政以來，菲律賓致力於發展與中共之間的友好合作關係，之

後的埃斯特拉達政府、亞羅育政府及現任艾奎諾三世政府均繼續延續這一基本政策。2000年，菲律賓總統埃斯特拉達訪問中國大陸，訪問期間雙方簽署了《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府關於二十一世紀雙邊合作框架的聯合聲明》。2002年1月，菲總統亞羅育發布總統令，將菲中建交日（6月9日）定為「菲華友誼日」。2004年9月，菲律賓總統亞羅育再次當選後將中國大陸作為其出訪的首站，表明菲律賓將與中共的關係視為第一要務，兩國關係發展進入歷史上的最高峰。胡錦濤2005年對菲律賓進行國事訪問，雙方發表《中華人民共和國與菲律賓共和國聯合聲明》，兩國領導人確認建立致力於和平與發展的戰略性合作關係，這是菲中兩國關係發展的又一個里程碑。2007年1月，中共總理溫家寶對菲律賓進行正式訪問，雙方發表《中華人民共和國與菲律賓共和國聯合聲明》，雙方表示要共同深化致力於和平與發展的戰略性合作關係，充實兩國務實合作的內涵，兩國發展致力於和平與發展的戰略性合作關係使雙方可以從戰略高度來把握兩國關係發展的大局，避免陷入具體領域的爭端而影響兩國關係的發展。

## 第二節 菲律賓與中共經濟關係

進入二十一世紀以來，隨著菲中兩國關係的不斷發展，兩國各領域合作的不斷深化，菲律賓與中共兩國的經貿關係的發展也步入了所謂的「快車道」。菲中兩國的貿易規模不斷擴大，合作領域不斷拓寬，兩國貿易保持了強勁的發展前景，菲中日益密切的經貿關係對兩國關係的發展起到了相當程度的促進作用。目前中共是菲律賓的第三大貿易伙伴，菲律賓是中共在東協的第五大貿易伙伴。2005年4月，菲中雙方政府簽署《關於促進貿易和投資合作的諒解備忘錄》。2006年6月，首屆「菲中經貿合作論壇」在馬尼拉舉行。

另外兩國在農業領域的合作也有一定成效，除了 1999 年兩國農業部簽署的《關於加強農業及有關領域合作協定》外，2000 年，雙方簽署中方向菲方提供 1 億美元信貸協議書。2001 年 5 月，中共承諾援建的「中菲農業技術中心」在菲律賓動工，並於 2003 年 3 月建成竣工。2004 年菲中兩國簽署《漁業合作諒解備忘錄》。

兩國也不斷加強在基礎設施領域的合作。2002 年，兩國簽署《桑托斯將軍港漁港改建和擴建項目貸款協議》、《北呂宋馬尼拉—克拉克高速鐵路項目合作諒解備忘錄》和《馬尼拉—南呂宋鐵路項目合作諒解備忘錄》等合作協議。2003 年 8 月，兩國就合作建設菲國北呂宋鐵路項目分別簽署諒解備忘錄，中共向菲律賓政府提供 4 億美元的優惠出口買方信貸。2005 年 4 月，中共決定再向菲律賓提供 5 億美元優惠出口買方信貸，用於菲律賓的基礎設施建設。2005 年 4 月，兩國還簽署了《中華人民共和國商務部和菲律賓共和國貿工部關於基礎設施領域合作諒解備忘錄》。

與此同時，菲中兩國的礦產資源合作也取得進展。2004 年 9 月，菲律賓國家石油公司與中國海洋石油總公司簽署在南海部分海域聯合海洋地震作業協議；2005 年 1 月，菲國貿工部和中共商務部簽署《礦業領域合作諒解備忘錄》。2005 年 3 月 14 日，菲律賓國家石油公司、中國海洋石油總公司以及越南石油和天然氣公司在菲律賓首都馬尼拉簽署為期 3 年的《在南海協議區三方聯合海洋地震工作協議》。2005 年 4 月，菲中兩國礦業公司和銀行簽署關於共同開發菲國鎳礦的《諾諾克項目合作意向書》，菲中兩國石油公司簽署《關於在菲律賓西北巴拉望海域卡拉棉區域上游項目合作的框架協議》。

兩國在金融、航空領域的合作也取得新的進展。2001 年 1 月中國銀行在馬尼拉設立分行並正式對外營業，2000 年 7 月，菲律賓最大的金融機構—首都銀行在上海設立分行。2002 年底，菲律賓航空公司開通了馬尼拉到上海的直航航線，中國南方航空公司也增加了上海、廣州到老沃的航班。

菲中兩國在雙邊經貿關係及經濟技術合作上的特點如下所述：

第一、近年來非中兩國的經貿合作保持了良好的發展勢頭，充實了兩國務實合作的內容。進入二十一世紀以來菲中雙邊貿易規模迅速擴大，經濟合作不斷發展，菲中經貿合作已成為兩國關係的重要組成部分。菲中貿易在過去的 10 年中增長迅速，年均增長 30% 以上，2000 年雙邊貿易額 31.4 億美元，2007 年雙邊貿易額達 306.2 億美元，增長了將近 10 倍，提前實現了兩國提出的菲中貿易額在 2010 年達到 300 億美元的目標。菲律賓對中國大陸的出口迅速增長，在 2000 年對中國大陸的貿易開始由逆差變為順差，中國大陸成為菲律賓重要的出口市場。2002 年，中共首次成為菲律賓的十大貿易伙伴，2004 年中共即晉升為菲律賓的第四大貿易伙伴，而到了 2006 年中共已經成為菲律賓的第三大貿易伙伴，目前中共仍然是菲律賓的第三大貿易伙伴，菲律賓是中國在東協的第五大貿易伙伴。菲中快速增長的雙邊貿易成為兩國關係的潤滑劑，有力的推動了兩國關係的進一步穩定與發展。

第二、兩國經濟合作的領域不斷拓寬，合作的形式也趨向多樣化，菲中經貿合作前景廣闊。2004 年菲律賓總統亞羅育提出了發展經濟計劃實施的十點建議，其中重要的一點就是要求更密切與中國大陸的經貿合作關係。目前，菲律賓在中國大陸主要投資集中在機械化工、服裝等領域和東部沿海地區，中共在菲律賓投資涉及農業、貿易、冶金、紡織、機電加工等領域。菲中兩國經濟存在著很強的互補性，兩國在基礎設施、農業、漁業及旅游等領域開展合作潛力巨大，前景廣闊。在基礎設施方面，中共在 30 年的建設中積累了許多基礎設施建設方面的技術和經驗，相對於菲律賓停滯不前的基礎建設領域，具有一定的技術優勢，菲中加強基礎設施方面的合作將有利於快速提升菲律賓的基礎設施建設水平。在農業方面，菲律賓從中國大陸引進了改良的雜交水稻和玉米，有利於提高其糧食產量，提高其糧食自給能力。在漁業方面，菲律賓雖然漁業資源豐富，但其漁業技術、設備相當落後，因此，菲律賓也一直希望與中共進行漁業方面的合作。在旅

遊方面，中國大陸遊客近年赴新加坡、馬來西亞、泰國旅遊者每年達數百萬人次，而赴菲律賓僅 3 萬多人，作為上述三國的近鄰，菲律賓熱帶濱海風光更天然、多姿，旅遊開發潛力巨大，菲律賓政府積極推動與中共的旅遊市場合作。另外，菲律賓具有豐富的礦產資源，鋁、銅、鎳、金、銀礦產都具有很好的開發前景，目前開發正缺少資金及技術設備，因而也是中方投資的不錯選擇。

第三、由於菲中兩國經濟發展處在比較相同的水平，因而兩國在經貿合作領域也是存在不少問題。菲中同屬發展中國家，且兩國都是以農業為主的國家，農業人口占總人口的 2/3 以上；雙方的產業結構都以資源密集型和勞動密集型為主，雙方的科技水平也相差不大，雙方基本上處於同一水平分工狀態；因此，雙方在經濟、貿易等方面存在一定的競爭性。同時，菲律賓與中國大陸和東協其他一些主要成員國相比，菲中經貿關係的發展過程較為曲折，規模也相對較小。兩國貿易不平衡問題也逐漸突出，2006 年，中共對菲貿易逆差規模進一步擴大，逆差額已從 2002 年的 11.7 億美元擴大到 2006 年的 119.3 億美元，5 年間擴大 10 倍，且逐年遞增，菲律賓是中共對東協各國貿易最大逆差來源地，占中共對東協整體逆差的 65.6%。2007 年，中方逆差達 156.2 億美元，2008 年更達 194.2 億美元，逆差有進一步擴大的趨勢，這對菲中兩國貿易的長期健康發展是不利的。

### 第三節 菲律賓與中共的南海衝突

從二十世紀七〇年代開始，菲律賓就開始派兵占領南海中的南沙群島，直至二十一世紀初這種行動都未停止，期間菲中兩國就南沙問題也不斷交涉過，南沙問題反反覆覆地成為困擾兩國關係發展的主要因素，特別是進入二十一世紀後，菲律賓不斷激化在南沙問題的立場，引發中共對菲律賓侵犯其主權的底線，這一

時期南沙問題成爲影響菲中兩國關係的最主要因素。爲什麼南沙問題會一再地影響菲中兩國關係的發展，這也是人們比較關心的問題，也成爲菲中雙方關係發展之間最主要的困擾因素。

### 一、南海與南沙群島現況

南海，也稱南中國海（the South China Sea），指的是在中國大陸東南方向，位於北緯 23°27 至南緯 3°、東經 99°10 至 122°10 之間的廣大海域，整個海域面積約 350 萬平方公里，其平均水深爲 1,212 公尺，最深處爲 5,559 公尺。南中國海是溝通兩大洋和連接三大洲的海上交通樞紐。南沙群島是指我國南海海洋上散布著大小島嶼礁灘，其大體位於北緯 4°至 11°30、東經 109°30 至 117°50，南北長約 1,000 公里。其距離越南海岸約 650 公里，西沙群島約 750 公里，海南島約 1,000 公里，東距馬來西亞的沙巴海岸約 250 公里、沙撈越海岸約 160 公里，菲律賓的巴拉望島約 100 公里。群島由近 235 個荒蕪的島、礁、沙、灘組成。1969 年以來的研究表明該海域的海底蘊藏有豐富的石油資源。在南沙群島的重要戰略地位和海域豐富資源的誘惑下，周邊國家近年來紛紛對南沙群島提出主權要求。

目前，在南沙群島中除我國駐守的太平島及中共控制的 7 個島礁外，共有 45 個島礁被其他國家所侵占。其中越南占領了西部、西南部的 30 個島礁，菲律賓占領了東北部的 9 個島礁，馬來西亞控制了南部的 5 個島礁。在南海海域，屬於我國傳統海疆線以內的有 200 餘萬平方公里。越南等國通過宣布領海、專屬經濟區和大陸架，占據了屬於我傳統海疆線以內的大部分海域，其中越南入侵我傳統海疆線有 100 餘萬平方公里，菲律賓侵入達 42 萬平方公里，馬來西亞將 27 萬平方公里的海域劃入領土版圖內。此外，印尼和汶萊分別侵入南海海域 5 萬和 3 千平方公里。<sup>1</sup>中共認爲上述東南亞國家在侵占南沙群島島礁和海域時，進行著各種非法活動，大量開採油氣資源，並將其視爲國家收入的主要來源，嚴重地損害了中共的主權和利益。

---

<sup>1</sup> 駱莉、袁術林，「中國國家安全中的南海問題初探」，暨南學報（人文科學與社會科學版），第 1 期（2005 年），頁 7。

## 二、菲中南沙爭端的由來與現況

菲律賓是東南亞國家中占領南沙島嶼較多的國家，也是東南亞國家中最早向南沙群島提出主權要求的國家，並且在這些島嶼問題上與中共產生爭執，在二十世紀九〇年代一度成爲國際爭論的焦點，對兩國關係的發展造成了嚴重的負面影響。

### （一）二十世紀七〇年代以前

#### 1、1956 年克洛馬事件之前

包括南沙群島和黃岩島在內的南海諸島是中國領土的一部分，中國最早發現並命名了南海諸島，並且對南海諸島的經營和開發由來已久。近代以來，中國在南海諸島的主權受到挑戰，一些國家占領了中國的部分南海島礁。1933 年，法國侵占了南沙群島，引發了「九小島事件」，中國輿論嘩然，各種團體進行了保衛南沙主權的活動，政府通過外交途徑對此做了交涉。儘管如此，法國對南沙群島的控制仍未放棄。1939 年，日本占領了南沙，在太平島上修建了軍事設施，作爲南進基地。日本戰敗後，中國國民政府派軍於 1946 年收復了南沙，在太平島等島礁上豎立了主權碑。1950 年，我中華民國政府當局爲了集中兵力防衛臺灣本島，撤回了駐守南沙群島的軍隊。這樣，儘管在理論上南沙群島還是中國的一部分，但在 1956 年克洛馬事件之前，中國南沙群島事實上處於無人駐守的狀態，這就方便了他國對南沙群島的侵占，菲律賓人克洛馬就是在這期間頻繁到南沙群島活動的。

二十世紀五〇年代中期，菲律賓人克洛馬到南沙群島活動引起了世人關注，也引發了中菲兩國對南沙群島主權的爭執。但早在克洛馬之前，菲律賓已有人提出過對中國南沙群島的占領。菲律賓是最早對中國南沙群島提出「主權」要求的國家。1933 年 8 月，當時尚屬殖民地的菲律賓有一個參議員提出菲律賓對南沙群島擁有主權，但當時的美國駐菲總督墨菲沒有對提議做出回應。

第二次世界大戰後，出於各方面的原因，菲律賓政府多次討論了佔有南沙群島的必要性和可能性。1946 年 7 月 23 日，菲律賓外長加西亞聲稱「南沙屬於菲



律賓的國防範圍」。同年，在聯合國大會上菲律賓提出：二戰期間被日本侵占的南沙群島必須「歸還」給它。

1949年4月，菲律賓國會討論南沙群島主權問題，並報導曾派遣菲律賓海軍總司令率艦隊前往勘察。同月，菲律賓政府還圖謀移民南沙群島，然後將其佔領。1956年，菲律賓外長加西亞在一次記者招待會上聲稱，南中國海上包括太平島和南威島在內的一些島礁，距菲國最近，理應屬於菲律賓。

菲輿論界也與政府配合為占有南沙群島造勢。1950年5月13日，《馬尼拉論壇報》發表的社論稱：「菲律賓政府應與美國共同對巴拉望以西的西沙群島及南沙群島兩個戰略群島，作緊急的攻勢措施，我們不必考慮占領西沙群島，因為它距離海南島比菲律賓近。可是我們應該立即占領南沙群島，因為它距離巴拉望比中國和越南都近得多，不必考慮有多大的犧牲。我們不必認為占領這些島嶼是任何類似戰爭的行動，為了我們國家的安全，需要就力所能及的各種方式，來保衛我們的領土。」，5月17日，菲國防部與外交部商討占領南沙群島的可能性。菲總統季里諾在記者招待會上說：「如果中國軍隊真的占領著南沙群島，則菲律賓就必須要求占領該地。如果在敵人手里，即威脅我們國家的安全。」，他並說：「根據國際公法，該群島應該屬於最鄰近的國家，而距離南沙群島最近的國家就是菲律賓。」。菲律賓不僅有了占有南沙群島的意圖，還有所行動。1954年10月21日，馬尼拉當局派遣船隻到南沙群島太平島活動；1955年5月27日，其又到太平島上活動。1955年6月至7月，菲律賓一架兩棲巡邏轟炸機到南沙群島上空活動。<sup>2</sup>

在1956年克洛馬事件之前，儘管菲律賓有占有部分南沙島礁的意圖，並有所行動，但當時，菲律賓與中共沒有正式外交關係，對雙邊關係影響不大。但我國與菲律賓有正式外交關係，通過「外交」途徑對菲律賓發出了警告，申明擁有南沙群島主權的事實和態度。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 韓振華主編，**我國南海諸島史料匯編**，（台北：東方出版社，1988年版），頁682。

<sup>3</sup> 韓振華主編，前引書，頁683。

## 2、克洛馬事件

這一時期影響最大的是二十世紀五〇年代中期菲律賓人托馬斯·克洛馬 (Tomas Cloma) 到南沙群島的非法活動，引發了菲中兩國南沙主權之爭。克洛馬是馬尼拉航海學校校長。1956年3月，克洛馬帶該校學員共40人組成「探險隊」到南沙群島進行探險活動，在北子礁、中業島、太平島等9個主要島嶼登陸，在島上留下木牌，上寫「該島為菲律賓馬尼拉克洛馬等人宣布所有，是自由地之部分領土」；5月15日，克洛馬發表《告世界宣言》，聲稱「發現和佔領」南沙群島的33個島礁、沙洲、沙灘、珊瑚礁和漁區，面積達64,976平方海里，命名為「自由地」(Freedom Land)<sup>4</sup>，克洛馬的行為得到菲律賓政府的支持。5月15日，克洛馬還致信菲國外交部，提出佔領南沙群島；5月19日，菲副總統兼外交部長加西亞公開宣稱，菲律賓在南海中發現「既無所屬又無居民」的島嶼，「因而菲律賓繼發現之後，有權予以佔領」。克洛馬此行後認為，是他第一次發現巴拉望以西約300海里的南沙群島，宣稱其個人擁有。此後，克洛馬和他的船隊又多次到南沙活動。

克洛馬的南沙之行得到了菲國政府的支持。1957年2月16日，菲外長加西亞寫信公開支持克洛馬佔領南沙群島。菲律賓總統承認外長加西亞曾支持克洛馬。菲國報紙還披露了政府對克洛馬的支持情況，顯示出菲律賓政府圖謀南沙群島已久，乘機利用克洛馬為其佔有南沙群島服務。但克洛馬本人並非政府官員，其南沙之行也非政府派遣，因此，從一定意義上說，克洛馬的行為屬「私人行為」。

克洛馬本人在1956年5月21日給加西亞第二封信中表示：他的行動是菲國公民所為，並不「代表菲國政府」，因為他們未獲得菲國政府授權，如經菲國政府授權，就可能使該群島變成菲律賓領土的一部分。<sup>5</sup>1956年10月2日，克洛馬的胞弟費爾蒙·克洛馬 (Felmon Cloma) 率領的菲律賓海事學校第4號訓練船在北子礁被我中華民國軍艦截獲，在審訊過程中，費爾蒙·克洛馬承認，他們的船

<sup>4</sup> Aileen Sanpablo-Baviera, "The South China Sea Disputes: Philippine Perspectives", Philippine China Development Resource Centre & Philippine Association for Chinese Studies, 1992, p.53.

<sup>5</sup> 陳鴻瑜，**南海諸島主權與國際衝突**，(台北：幼獅文化事業公司，1988年)，頁84。

隻進入南沙海域屬「個人行動」，到太平島是「個人拜訪」。<sup>6</sup>

對於克洛馬及菲律賓政府侵犯中國主權的行為，當時菲律賓與中共仍無官方關係，中共對中國擁有南沙群島主權做了原則性聲明。我中華民國採則取了必要的行動。當時我國與菲律賓有正式外交，通過外交途徑與菲國交涉。當時外交部長葉公超多次召見菲國駐臺北大使，就菲國侵入中國南沙群島之事與菲國交涉；我國駐菲大使陳之邁多次向菲政府提出抗議。此外，我國並重派軍隊駐守南沙群島，但駐守範圍有限，太平島之外的南沙群島仍處於無人狀態，使得太平島之外的南沙群島主權可輕易地為別國所侵犯。我國的外交交涉取得了一定的收效，暫時遏止了克洛馬的挑釁行為，並迫使菲律賓政府就克洛馬在南沙群島上毀害我國主權標誌一事向我國道歉，菲律賓佔領南沙群島的野心短期內有了收斂。但當時我國對菲國的外交交涉並未使菲國承認南沙群島是中國的一部分，菲國也未徹底放棄佔有南沙群島的企圖。此外，克洛馬的多次南沙航行為菲律賓獲取了大量的航海信息和關於南沙群島的地形資料，為後來菲律賓進佔南沙群島提供了便利。

## （二）二十世紀七〇年代以來

二十世紀七〇年代之前，菲律賓儘管不斷地到南沙活動，但並未佔有南沙群島任一島礁，1970年起，菲律賓政府開始派兵佔領南沙群島部分島礁。8月23日，佔領馬歡島，易名為「拉瓦克島」。1971年4月14日，佔領南鑰島，易名為「科塔島」；4月18日，佔中業島，易名為「帕加薩島」；7月30日，佔西月島(易名為「利卡斯島」)和北子島(易名為「帕洛拉島」)。1978年3月3日，進佔草沙洲，易名為「帕納塔島」。

1978年6月11日，菲律賓總統馬可仕簽發第1596號總統令，宣布卡拉揚群島(The Kalayaan Island Group，菲律賓對南沙群島的稱呼)，包括其海床、底土、大陸邊緣和領空都屬於菲律賓主權之內，包含約33個島、礁、沙洲、暗沙，面積有64,976平方海里(約22萬多平方公里)，占整個南沙海域面積的27.4%，並將這一地區劃入巴拉望省的一個單獨行政區。

<sup>6</sup> 蕭曦清，前引書，頁787-788。

1979年9月14日，馬可仕稱菲律賓早就對南沙群島的7個島嶼「實行有效控制」。1980年8月，菲律賓派兵佔領司令礁，馬可仕還說「司令礁是菲律賓領土的一部分」。至1980年，菲律賓已侵佔南沙8個島嶼，分別是馬歡島、費信島、中業島、北子島、南鑰島、西月島、雙黃沙洲、司令礁，面積達1.087平方公里。在南沙群島中面積大於0.1平方公里的6個島礁嶼沙洲中，菲律賓佔領了3個，即中業島、西月島和北子島。中業島為南沙群島第二大島，面積約0.326平方公里，僅次於0.498平方公里的太平島；西月島為南沙群島第三大島，面積為0.157平方公里。

1988年3月22日，菲律賓在中業島召開所謂「卡拉揚市」成立大會；8月在中業島修建「卡拉揚市政廳」，並委派市長。

二十世紀七〇年代菲律賓迅速佔領南沙群島部分島礁是有多方面原因的。首先這是長期預謀的結果。如前所述，菲律賓早有控制南沙部分島礁的圖謀。其次，二十世紀七〇年代，在南沙群島海域發現有大量的油氣資源，南沙群島的經濟價值凸現出來。菲律賓是個石油進口國，在從南沙群島水域開採石油之前，多從阿拉伯國家及印尼進口，但菲律賓在處理其南部的穆斯林問題上遭到伊斯蘭國家的不滿，這些國家就在石油問題上向菲國施加壓力，石油危機使菲資源危機雪上加霜。佔有南沙群島，開採那里的油氣資源是解決菲國資源危機的有效途徑。菲律賓是較早在南沙群島開採石油的國家，佔領南沙群島部分島礁後就開始了勘探、開採工作。

1971年7月11日，馬可仕說南沙群島在菲律賓的大陸架之內，並說菲國已授予一家公司在此地區開採石油的權利。1976年起，菲律賓在南沙群島海域的石油開採進入實質性階段，開採地主要在禮樂灘。再次，菲律賓佔領南沙群島也是巧妙地利用有利機遇的結果。時值菲律賓與中共尋求建立正式關係時期，從二十世紀七〇年代初起兩國開始了建交準備，雙方官員來往增多，並開始了貿易往來，1975年6月9日兩國正式建交。而我國面臨著失去與菲律賓的官方外交，所以中共和我國政府都未能對菲律賓侵佔中國領土的行爲做出有力的反應，從而

使菲律賓的行動順利成行。七〇年代後期到八〇年代，菲律賓逐步擴大了對南沙群島的佔領，除了大多數南沙群島島礁無人駐守易於佔領外，還與中共對菲律賓保持克制有關。<sup>7</sup>

直至冷戰結束以前，菲律賓在不斷地擴大對南沙群島佔領的同時，還加強了對南沙群島資源的開發。與之前一樣，菲律賓在南沙控制範圍的擴大和資源開發對菲中雙邊關係的發展影響甚微。二十世紀七〇年代菲律賓對南沙群島的佔領並沒有妨礙兩國建立外交關係，兩國建交後，菲律賓仍在擴大對南沙群島的佔領，但兩國關係並未因此而出現波折，只是冷處理該問題。這一方面是由於兩國在共同對付蘇聯在亞太地區的擴張有著共同利益；另一方面，在 1988 年以前，中共並未實際控制任一島礁，因此在南沙群島的形勢上中共處於劣勢。

### （三）後冷戰時期

冷戰後，國際形勢發生重大變化，東南亞形勢也有了變化，原來棘手的柬埔寨問題隨著越南的撤軍得到了解決，由於南中國海爭端涉及東協中的多個國家，東協開始重視該問題，在東協會議中多次討論該問題，尤其是相關國家形成了一些原則性認識。1992 年 7 月 22 日，東協國家在馬尼拉簽訂《東協南海宣言》，該宣言強調：「東協各國認識到南海問題為爭端各方敏感的主權與管轄權問題，任何在南海地區的負面發展都將影響到區域的和平與穩定。因此，強調應以和平手段解決南海地區的主權與管轄權問題，避免訴諸武力，敦促爭端各方自我克制，以創造有利於解決爭端的良好氣氛。」<sup>8</sup>，該次在菲律賓召開的東協會議上形成的宣言對菲律賓來說有著特殊的意義，菲國相當重視。值得一提的是，該宣言的形成與中共態度的明確化是相伴而生的。長期以來，中共一直在南中國海問題上保持克制，1990 年 8 月，李鵬在訪問新加坡時表達了中共和平解決南中國海爭端的願望，提出了「擱置爭議，共同開發」的原則。在中共的影響下，先是印尼主持召開了「和平解決南中國海爭端國際會議」，再來就是形成上述東協會

<sup>7</sup> Sheng Lijun, "Beijing and Spratlys", *Issues & Studies*, Vol.31, No.7 (July 1995).

<sup>8</sup> 「1992 年東盟南海宣言」，*東南亞季刊*，1996 年 7 月夏季號。

議的原則性協議。儘管達成了官方協議，但南中國海的局勢並未穩定，反而有惡化的趨勢。

二十世紀九〇年代上半期，發生了菲律賓軍方艦船在南海海域騷擾、破壞中國大陸漁民捕撈作業的事件，但雙方均保持克制態度，低調處理。1990年3月，菲律賓海軍在其控制的島礁附近扣押了7名中國大陸漁民，事後菲中雙方協商解決了問題，未引起大的波瀾。九〇年代下半期，又發生了多次中國大陸漁民被菲律賓海軍騷擾、扣押事件，進而引發了美濟礁和黃岩島主權糾紛，使菲律賓與中共在南沙群島爭端上矛盾激化，兩國關係一度緊張。

美濟礁位於南沙群島東部，是一個馬蹄形的環礁，長約9公里、寬約6公里，僅在退潮時才會露出水面。1995年初，中共在美濟礁修建了用於漁民避風等為目的的民用設施。菲律賓漁民就此向政府報告，菲國於2月派飛機和軍艦到該處偵察。隨後，菲總統羅慕斯發表講話，認為中共的建築物是用於軍事目的，這些建築威脅菲律賓的安全，中共的行動是「違反國際法和1992年馬尼拉東協會議有關南中國海宣言的精神與要旨」，並向中共提出抗議。此後還多次派軍艦到美濟礁，帶外國記者和議員到美濟礁觀察，以造成中共威脅菲律賓的輿論。1995年菲律賓海軍炸毀了中共在美濟礁上的建築。

菲中雙方均對美濟礁作出了主權聲明，並力圖通過外交途徑協商解決美濟礁引發的外交難題。1995年8月，雙方經過多輪磋商，同意通過雙邊友好協商尋求解決分歧的辦法，並達成若干協議。1996年11月，中共國家主席江澤民訪菲，與菲總統羅慕斯就南海問題「擱置爭議，共同開發」達成共識。兩國間設有在南海地區探討合作的磋商機制，包括漁業合作、海洋環保和信心建立措施3個工作組。其中信心建立措施工作組於1999年3月啓動，並於10月舉行了第二次會議。雙方同意通過友好磋商，並根據廣泛接受的國際法原則包括聯合國海洋法公約解決分歧，認為不應讓有關分歧影響兩國關係的正常發展，雙方強調將致力於維護地區和平穩定，不使用武力或以武力相威脅，雙方同意保持克制，不採取可能導致事態擴大化的行動。

儘管菲中雙方就南海問題不斷磋商並達成了若干共識，但在南海的摩擦仍時有發生。1997年5月，菲律賓海軍破壞了中共在仙賓礁的主權標志。1998年，菲律賓方面稱又在美濟礁上發現了中共建造大型、永久性建築物，提出抗議。菲律賓再次拉上美國議員到南沙群島為其聲援。1998年12月，美國議員、眾院國際關係委員會資深委員達納·羅拉巴徹多次乘飛機到美濟礁上空，支持菲律賓。1999年2月，菲律賓在南沙群島的中業島上修建軍事設施，外界認為此舉是對中共1998年末在美濟礁上構築工事的回應，中共對此表示強烈不滿。而中國大陸漁民在南沙群島菲國控制島礁附近被騷擾的事件仍不斷發生。1999年發生了多起中國大陸漁船在該海域作業時被菲律賓軍隊搶劫事件。美濟礁臨近菲律賓，菲政府之所以在美濟礁問題上大做文章，既有對該島礁的佔有企圖，又要為其軍費開支尋求新的借口，為國內選舉服務以及重新與美國商談安全關係等背後因素，有意制造緊張氣勢。1995年，菲律賓發現中共在美濟礁上建有4個臨時搭建的八角建築後，羅慕斯即命令加強在南沙戰區的軍事力量，並提請國會通過了500億比索（約20億美元）的武裝部隊現代化計畫。<sup>9</sup>另試圖通過南中國海問題吸引美國的注意，爭取更大的保護和安全合作。美濟礁爭執發生不久，菲律賓國防部長就到美國與美方商討雙邊安全關係，醞釀新的安全協定，最終兩國簽訂了軍隊訪問協議。1999年5月，菲律賓參議院通過了《菲美訪問部隊協議》，准許美國艦船訪問菲律賓，使用菲律賓的港口等設施，菲國為美國艦船提供後勤服務，美國和菲律賓還定期舉行軍事演習。

二十世紀九〇年代後期，菲中兩國因在美濟礁主權爭執和中國大陸漁民的生產活動屢被破壞，使兩國關係一度跌入低谷。但雙方均不願因若干島礁的爭端和漁業糾紛事件影響兩國關係的大局，所以爭端和糾紛都被控制在一定限度內，儘管爭端並未得到徹底解決，漁業糾紛仍時有發生，但兩國關係已逐漸好轉。在解決爭端和糾紛的外交交涉過程中，雙方形成了一些共識，為將來尋求共同認可的解決方案奠定了基礎。在共同認可的方案形成前，南沙群島現狀仍將維持下去，

<sup>9</sup> Rodney Tasker, "A Line in the Sand", *Far Eastern Economic Review*, (April 6, 1995), p.15.

但雙方均不會放棄理論上的主權要求。

#### （四）二十一世紀初期

進入二十一世紀以來，雖然菲中兩國在各領域的關係不斷取得進展，並且進入兩國關係的「黃金期」，但是南沙爭端的問題也不斷反覆出現，且成爲目前影響菲中關係發展的主要問題。2000年5月，在南海作業的中國大陸海南省瓊海01068號漁船，因發動機出現故障，漂至菲律賓巴拉望島附近海域，遭到菲律賓海岸巡防隊圍追和槍擊，船長當即中彈身亡，7名船員被扣，中共向菲方提出了嚴正交涉。2000年11月，菲國一艘軍艦接連數日在黃岩島擱淺，中共要求菲方切實履行承諾，立即停止對所屬領土黃岩島的一切侵犯行徑。2003年4月，菲律賓在南沙中業島紀念「卡拉揚市設立25周年」，菲國海軍派遣軍艦運送地方官員參加了相關活動；2003年11月，菲國又擅自移走中共在南沙群島上放置的中文主權標示物，引發菲中在南沙群島問題上的又一輪爭端。2008年3月，菲律賓總統亞羅育表示要「視察」菲律賓部隊所佔領的南沙群島島嶼中最大的一座島嶼，引起中共的抗議後不得不作罷。2009年2月17日，菲國國會正式通過「領海基線法案」，菲律賓參議院三讀通過了第2699號法案，即「制定菲律賓領海基線的法案」，該法案將黃岩島和南沙群島部分島礁劃爲菲律賓領土，對此，中共外交部向菲國提出了嚴正抗議。菲律賓政府雖然怕會引起爭議，僅將菲律賓主群島列入領海基線範圍內，而把南沙群島和黃岩島列入菲律賓所屬的島嶼，但是這已經構成對中共南沙主權的嚴重侵犯。2009年5月19日，菲律賓海軍司令更高調宣布，將花費100萬美元升級菲律賓在南沙群島佔領的島礁上的軍用設施。菲律賓的這些舉動嚴重影響了菲中兩國關係的健康發展，成爲21世紀初期影響菲中關係正常發展的主要障礙。

### 三、菲中南沙爭端的主因

#### （一）南沙群島具有重要的戰略地位。

南中國海素有「亞洲的地中海」之稱，它地處通往太平洋和印度洋、連接亞



洲和澳洲的十字路口，是溝通兩大洋和連接三大洲的海上交通樞紐，而南沙群島地處南海航道之要衝，是控制亞歐航路的戰略要地，地位十分重要。南海既是東南亞地區的中心，又是連接太平洋和印度洋的戰略通道，誰控制了這裡，誰就控制了海上運輸的生命線，掌握了制海權<sup>10</sup>。另一方面，南沙周邊國家如菲律賓、越南、馬來西亞等國土狹長，面對南海的一側戰略防禦縱深很淺，他們希望以南沙群島為依托來擴大戰略縱深。菲律賓就是希望通過佔領南沙島嶼及其周圍海域來擴大和改善其戰略縱深較淺的不利戰略防禦地位。此外，南海地區也是世界上海運最繁忙的地區之一，每年通過船隻的噸位占世界船舶總噸位 2 分之 1，是蘇伊士運河交通流量的 2 倍，是巴拿馬運河交通流量的 3 倍，世界貿易總額的約 15% 是通過南海通道實現的。<sup>11</sup>菲律賓國家安全顧問喬斯·阿爾蒙特（Jose Almonte）認為，南海是東南亞的海運中心，誰控制了這個海，誰就「基本控制了東南亞群島和半島，並對西太平洋和印度洋的將來起到決定性的作用，包括控制了往返中東油田的戰略航道」。

## （二）南沙蘊藏有豐富的自然資源。

二十世紀六、七〇年代南沙群島地質考察發現蘊藏有豐富的石油及天然氣資源，二十世紀六〇年代末，聯合國亞洲和遠東經濟委員會（ECAFE）的考察報告指出，南海海底蘊藏有大量的石油資源。而據美國海洋地質學家埃默里的調查報告認為，亞洲最大的油氣產地在南中國海。<sup>12</sup>而根據中共地質部門預測，在南海中國傳統海疆線兩側，存在著含有油氣潛力相當大的沉積盆地約 24 個，總面積約 72 萬平方公里，油氣儲量約為 350 億噸。鑒於南海具有誘人的開發前景，一些媒體甚至將它稱為「第二個波斯灣」。此外，南沙海域魚類資源豐富，海區氣溫高，浮游生物繁殖快，魚蝦等種類繁多，是重要的熱帶海洋漁場；南沙礦產資源的儲量也相當的豐富，現已探明，南海是世界上海底錳結核最為密集的地

<sup>10</sup> Colin Mac Andrews and Chia Lin Sien, *Southeast Asian Seas: Frontiers for Development*, (McGraw-Hill International Book Company, 1981), pp.226-234.

<sup>11</sup> 輕舟，「關注我國周邊海洋熱點問題」，**當代海軍**，第 9 期（2004 年）。

<sup>12</sup> 李金明，「南沙海域石油開發與主權紛爭」，**南洋問題研究**，第 4 期（2002 年）。

區，試驗表明，從錳結核中可提取錳、鎳、鑽、鐵及少量其它元素 30 多種，其成本只相當於陸地上開採提煉成本的 50% 至 70%。同時南海地區還擁有銅、錫等重要礦產，礦產資源豐富。

面對著南沙這塊誘人的大餅，南沙地區周邊國家開始蠶食南沙部分島嶼，分割南沙周圍海域，其目的一方面是掠奪南沙資源，另一方面也為本國謀取戰略縱深。例如菲律賓佔領南沙群島的主要原因就是其發現了這一地區重要的經濟價值和地緣戰略價值。對此，菲律賓國內的學者更是直白的指出「南沙提供了菲國內石油消費量的 20%，有助於國內就業、出口和國民生產總值的增長，具有潛在的礦產和海產資源。此處還有重要的地緣戰略價值」。<sup>13</sup>菲律賓大學國際法學研究所此前發表的一項報告說，一旦聯合國同意菲律賓的領土要求，菲方即可對相關島嶼周圍海域的資源享有獨自勘探和開採的權利；曾在菲律賓大學國家地質研究所擔任教授的地質學專家特奧多洛桑托斯表示，「卡拉揚群島」附近海域是最有希望發現石油和天然氣的海域，周圍蘊藏的石油可能達到數十億桶甚至數百億桶，此外，那里還有豐富的天然氣以及金、銀、鐵、鎳等礦藏資源；蕭曦清還認為，除了豐富的油氣資源以外，漁業資源也是推動菲律賓等國爭奪南海諸島及周圍海域的重要原因之一。因此，從二十世紀七〇年代開始，菲律賓就開始逐漸侵佔南沙島嶼，獲取在南沙的利益。

（三）國際勢力的介入與暗中支持也是菲律賓敢於在南沙問題上挑戰中共主權的重要原因。

南中國海地理位置重要，自然資源尤其是石油資源非常豐富，歷來為列強所垂涎，現在仍是各大國競相爭取的對象，是美、日石油運輸線的必經之地，同時它還是連接美國在亞洲、印度洋和波斯灣地區的海、空軍基地的樞紐。冷戰後，美國出於遏制中共及保持其在亞太地區影響力的需要，積極插手南沙事務，挑撥中共與東協的關係，為其在東南亞的存在尋找理由。在美國看來，如果能在這一地區確立霸權地位，向東北可穿越臺灣海峽，伸入到日本海，強化日本海防線；

<sup>13</sup> *The Philippines in the South China Sea: A Roundtable*, (China: Cuffents, 1992), No.1, p.26.

向南可覆蓋南太平洋地區，強化美澳南太平洋同盟體系；向西可穿越麻六甲海峽，有利美國在印度洋和波斯灣地區的利益；向北更是可以直接遏制中共向南拓展。因此，南中國海問題被美國看作為除朝鮮半島、臺灣海峽之外的亞太地區第三個重大潛在熱點，是美國構建亞太安全秩序的又一重要機遇和挑戰。而南海的航線被視為日本「1,000 海里石油生命線」的必經之路；儘管日本沒有直接捲入南沙群島爭端，但是南中國海對日本來說有著重要的意義，因為南海海域的航線對於它的石油供應和其它商業運輸至關重要。<sup>14</sup>日本出於保護自身石油生命線的需要，把發展同東協的關係放在重要的地位，力圖以東協為突破口，把投資和外交重心向亞太地區作戰略轉移，因此也尋找藉口干預南沙問題。

「9.11」事件之後，菲美軍事合作不斷加強。1951 年 8 月 30 日，美菲在華盛頓簽訂《美菲聯防條約》，有效期無限；2001 年 11 月菲總統亞羅育訪問美國期間，亞羅育與布希重申《共同防禦條約》的效力；1999 年《菲美訪問部隊協議》的簽訂使菲美演習得以恢復。美國希望利用和菲律賓 100 多年來的傳統關係，恢復美菲軍事同盟關係，把菲律賓當作美國亞洲安全戰略的一個重要立足點。菲律賓加強與美國的安全合作也有利於增強其與中共和其他國家爭奪南沙群島的威懾力量。2000 年 1 月 28 日至 3 月 3 日，美國和菲律賓兩國軍隊在菲呂宋島和巴拉望島及其西部海域舉行了「肩並肩 2000」聯合軍事演習，此後又舉行了克拉克系列演習；這些演習結束後，菲軍方發言人頗為得意地宣稱：「事實已經告訴我們，菲律賓太需要美國了」；菲國防部長更是一語指出重點「菲美聯合軍事演習，標示著菲律賓在南海與中國的實力更加平衡了」。<sup>15</sup>2004 年 4 月初，菲律賓總統亞羅育更公開聲稱，「美國軍方正在對菲律賓士兵進行抵禦中國、保衛南沙群島的訓練。」<sup>16</sup>，她還說：「在菲律賓將矛頭轉向阿布沙耶夫等極端恐

<sup>14</sup> Liselotte Odgaard, *Maritime Security between China and Southeast Asia—Conflict and cooperation in the making of regional order in England*, (Ashgate Publishing Limited, 2002), p.147.

<sup>15</sup> 《菲律賓為何敢在南海膽大忘為》，中青在線，2001 年 3 月 9 日，摘自《中國青年報》。  
<http://www.cyol.net/node/index.htm>

<sup>16</sup> 美聯社，馬尼拉，2004 年 4 月 3 日電。

怖組織之前，菲美兩國軍事合作主要的假想敵是中國。」<sup>17</sup>這是菲律賓領導人首次公開菲美軍事合作的意圖，這也反映了美國在東南亞的軍事存在有遏制中共的一面。菲律賓利用美國來謀取在南沙的意圖不言而喻。此外，菲律賓總統亞羅育在「肩並肩 2004」聯合軍演上還透露，美國對這一「主要非北約盟友」的軍事援助已達 4 億美元(菲律賓目前已成爲東南亞獲得美國軍援最多的國家和世界第四大美國軍援國)用於提高菲國海軍的作戰能力和裝備水準。<sup>18</sup>美國加強在菲的軍事存在亦應是菲律賓在南沙問題上肆無忌憚的原因之一。

近年來，美國在南沙群島爭端問題上逐步改變了以往的不介入政策，加大了在南海地區軍事滲透的力度。美海軍監測船「無瑕號」，在南海從事情報收集活動，引發美中關係的緊張。這並不是一起偶然的事件，在中菲、中馬有關南沙島礁主權爭端再起之際，美國的這一行爲有其戰略目的。在受到中共的攔截之後，美國仍派出驅逐艦爲「無瑕號」測量船護航，態度極爲強硬。中共認爲該船係攜帶有電子偵測天線和 SURTASS 拖曳聲納基陣的新型雙體偵測船，其間諜船屬性無可掩飾。南海是中共海軍的核潛艇基地所在，「無瑕號」的用意，就是來摸中共戰略核潛艇的底。從「無瑕號」的性能來看，美軍是要利用它摸清南海海域的水文環境，包括水溫、水壓、洋流，並繪制海圖，從而找出中共核潛艇的音響特徵、進出路線和活動規律，以降低中共對美國的戰略威懾力。中共人民大學美國研究中心主任時殷弘教授解讀「無瑕號」風波時認爲，這是美國不甘心中國崛起的表現；美國在南海派遣監測船也是爲了給其亞洲盟友吹風打氣，講白了就是希望這些國家繼續對中國強硬，然後可以找到正當的理由繼續主導亞洲事務。<sup>19</sup>美國主動介入南海爭端，爲一些國家撐腰，使南海問題複雜化。中共外交學院亞太研究中心主任蘇浩認爲，菲律賓等國敢於公然違背其在南海問題上對中國所做出的相關承諾，背後一定有美國的支持與慫恿。雖然沒有明確證據可以證明美國在

<sup>17</sup> 菲律賓《世界日報》，2002 年 4 月 4 日。

<sup>18</sup> 李瑞景，「美國黑手伸向南海」，《環球雜誌》，第 6 期（2004 年）。

<sup>19</sup> 《南海主權爭端集中爆發--中國不讓寸土》，中國評論新聞網，<http://www.chinareviewnews.com>，2009-03-22。

南海問題上扮演著何種不光彩的角色，但至少有一點是可以肯定的，即菲律賓嚴重依賴美國，而美國一直沒有放棄過菲律賓這個傳統盟友。

（四）菲律賓國內政治內訌及菲律賓政府對南沙問題缺乏政策的延續性的短視行為是近來南沙問題不斷出現反覆的原因之一。

《國際先驅導報》報導，在「群島基線法」的制定和簽署過程中，菲律賓參眾兩院無疑是最主要的幕後推手。2009年1月底、2月初，菲律賓參眾兩院分別通過一項關於群島基線的法案，兩個版本一軟一硬，但都把相關島嶼說成是菲律賓的領土，並最終於2月17日通過了一個共同版本，一步步將問題推向激化。自2004年亞羅育再次當選總統以來，她的日子一直都沒有安穩過。在過去的幾年內，她已經先後經歷反對派提出的4次彈劾案，且多次遭到兵變陰謀的困擾，所幸每次都能夠化險為夷。從表面上看，亞羅育政府表現得十分強勢，而且能夠利用佔議會大多數席位的優勢推行不受歡迎的經濟改革政策；儘管面臨投票作假和腐敗的不利傳聞，亞羅育仍然能夠擴大其在權力階層中的支持基礎。然而，亞羅育政府在選民當中的支持率頗低。國際觀察家認為，頻繁的反政府示威、要求彈劾總統的呼聲和多次政變危機都表明，相當多的選民對亞羅育並沒有好感；另外，長期以來菲律賓國內的投資活動並不活躍，從1999年到2005年，國內投資規模縮減了4%。投資的收縮抑制了就業率的提高，這也導致民眾對政府的不滿。2007年，反對派拿出菲中經貿合作的某些項目硬是指責亞羅育政府通過「出賣」菲律賓在南中國海的「國家利益」以換取中方的投資。在國會於2009年2月份將「領海基線法案」提交給總統辦公室後，雖然亞羅育並沒有馬上簽署，但菲律賓新聞部長雷蒙德和外交部相關官員立即發表聲明，聲稱「無論如何這一法案都會簽署成為法律」；在反對派的大肆攻擊下，亞羅育被迫作出妥協，在2009年3月10日簽署了這一方案。不過即使亞羅育簽署了這一方案，菲律賓部分國會議員仍不滿足，還是聲稱亞羅育是「向中國出賣了菲律賓的國家利益」。菲律賓參議員安東尼奧·特里利亞內斯指責說，迫於中國的壓力，這項法律沒有將黃岩島劃入菲律賓的群島基線，使菲律賓喪失了對其附近水域的專屬經濟區。而某些眾議員則

聲稱，他們正在考慮將針對此事把亞羅育告上法庭。

從近年來菲律賓國內對菲中島嶼爭端的各種論調及行動來看，菲律賓政府和國會都在把與中共的島嶼爭端當作外交砝碼，經常利用島嶼爭端問題製造國內輿論；與中共提出的「擱置爭議」、維護南沙群島海域穩定的一貫主張不同，菲律賓政府在島嶼爭端問題上的言論隨著國內、國際因素的影響而不斷發生變化；當國會要通過一項法案需要獲得民眾支持時，當執政黨面臨國內問題無法解決而要轉移矛盾時，當菲律賓政府在國家安全方面喚起美國注意時，與周邊國家的島嶼爭端問題便會成爲一個絕佳的切入點，這是菲律賓不斷挑起菲中島嶼爭端的最直接原因，也是菲律賓政府在領土爭端問題上的短期行爲和政策缺乏延續性的具體表現。<sup>20</sup>

（五）中共長期以來專注國內事務只能暫時擱置南沙問題。

中共是發展中國家，目前面臨的主要任務還是發展經濟，提高國家的綜合國力，改善人民的生活水平，這就決定了中共在當前階段的工作重心是經濟建設，只能暫時擱置南沙問題；兩岸問題成爲中共爲實現國家的最終統一的首要考慮問題，也分散了中共對南沙的注意力。此外，中共對南沙主權更多的還是停留在口頭宣示上，沒有對南沙主權行使有效的管轄，這就給外界造成中共在南沙問題上軟弱的形象，這也是周邊國家敢於在南沙主權議題動作不斷的原因之一。

#### 四、菲中南沙問題當前處理方式

（一）菲律賓對南沙爭端的政策主張

近年來，菲律賓官方與學術界提出了運用「綜合安全框架」解決南中國海主權爭端的主張。菲國政府認爲，凡是對南中國海共同利益感興趣的國家均可參與南中國海的綜合安全合作，在「綜合安全框架」下的安全合作領域包括公平獲得海洋生物與非生物資源；對南中國海航路的航行與航路的利用；保障海上船隻與國民的安全；防止污染與其他類型的環境惡化；避免遭到外部干預或威脅；保持

<sup>20</sup> 吳杰偉，「中菲“美濟礁”爭端」，**東南亞研究**，第5期（1995年）。

和平與穩定。<sup>21</sup>菲律賓的這一主張是其拉外部勢力介入，將南海爭端國際化、多邊化的企圖。用集體的力量與行動法規來遏制中共，迫使中共承認南沙現狀以達到其佔領合法化的目的。菲律賓的這一政策得到美、日等大國及東協的支持，同時東協又希望中共在承認國際海洋法的同時，放棄包括本國歷史資料及本國法律等對南沙的聲索依據。

## （二）中共對目前南沙爭端所採取的措施

1. 針對菲律賓通過的「領海基線法」，將黃岩島及南沙群島部分島礁劃為菲律賓領土，中共外交部副部長王光亞 2009 年 2 月 18 日下午緊急召見菲律賓駐北京臨時代辦巴伯，就菲律賓國會通過「領海基線法案」提出嚴正抗議。中共也發表聲明表示：黃岩島和南沙群島歷來都是中國領土的一部分。中華人民共和國對這些島嶼及其附近海域擁有無可爭辯的主權。任何其他國家對黃岩島和南沙群島的島嶼提出領土主權要求，都是非法的，無效的。目前，中共仍然堅持以「主權屬我，擱置爭議，共同開發」的原則處理南沙問題。

2. 中共於 2009 年 5 月 7 日就馬來西亞和越南 6 日聯合提交 200 海里外大陸架「劃界案」，向聯合國秘書長潘基文提交照會，闡明中共政府嚴正立場，鄭重要求大陸架界限委員會按相關規定不審議上述「劃界案」，使其不能進入實質審議程序，再次避免將南沙問題國際化的圖謀。同時，為了處理日益增多的邊界海洋糾紛，中共外交部 2009 年 5 月 5 日宣布成立邊界與海洋事務司，專門處理與海洋及陸地邊界有關的事務。此外，根據《聯合國海洋法公約》的有關規定及《公約》締約國會議的有關決定，中共於 2009 年 5 月 11 日向聯合國秘書長提交了關於確定 200 海里以外大陸架外部界限的初步信息，提交的文件涉及中國大陸東海部分海域 200 海里以外大陸架外部界限；還重申了對南海諸島及其附近海域的領土主權、主權權利和管轄權，這表明中共邁出了維護其海洋權益的重要一步。

3. 2009 年 3 月 14 日，在中美艦船摩擦、中菲、中馬有關南沙島礁主權爭端

---

<sup>21</sup> 沈紅芳，「菲律賓政府解決南中國海主權爭端的“綜合安全框架”述評」，**東南亞研究**，第 4 期（1998 年）。

再起之際，中共派出由退役軍艦改造的漁政 311 船開赴南海宣示主權。這是一種柔性的宣示，既表明中共維護南沙主權的決心，也表明中共和平解決南沙問題的意願。

#### 第四節 小結

菲中兩國的共同利益及許多有利因素共同推動了兩國關係向前發展。菲律賓對外政策的一個基本目標是發展與中共的健康、深遠和全面的關係。這不僅是從地理位置及從地緣政治現實出發，也是從雙方對外關係的目標來考慮，因此，在不出現重大意外的情況下，兩國關係將不會偏離良性發展的軌道。菲中兩國都是發展中國家，在經濟全球化和地區合作不斷深化的形勢下，兩國都面臨著同樣來自經濟、社會和安全方面的挑戰和機遇。兩國在地區和國際事務中也有著廣泛的共同利益，雙方都認為菲中兩國發展友好合作關係不僅符合兩國人民的根本利益，也有利於亞太地區的政治穩定、地區經濟的健康發展。此外，菲中兩國領導人和政府高度重視兩國關係，並且不遺餘力地推動也使得兩國關係得以不斷向前發展。進入二十一世紀後，兩國高層互訪不斷，兩國高層接觸和各層次的對話與交流頻繁，兩國政府及部門間的磋商與合作機制不斷加強，有力地推動了兩國關係健康、順利地向前發展。

加強經濟合作成為這兩個發展中國家進行合作的重要舞台。同樣作為發展中國家，菲中兩國追求相似的國家目標和優先發展計畫，從本質上講，就是提高人民的生活水平。菲律賓政府制定的十大發展目標和中共建立小康社會的目標基本一致。因此，加強經濟合作成為這兩個發展中國家進行合作的重要舞台。中共在經歷 30 年的改革開放後，綜合國力日益提高，經濟實力日益增強，中共經濟的發展已經成為推動亞洲乃至世界經濟發展的引擎，也為周邊國家提供了一個廣闊的出口市場。特別是中共加入 WTO 後，為菲國的經貿發展帶來了巨大的機遇，



菲中的商品貿易將受益於中共入世後關稅的大幅度下調。此外，雖然菲中經濟發展水平接近，但之間的互補性還是相當大的，主要表現在基礎設施建設、農業、旅遊等領域的合作，中共已經成爲菲律賓農業現代化與基礎設施發展的一個重要伙伴。菲新聞部長本耶表示，希望開闢中國大陸巨大的旅遊市場，13 億中國大陸人都是菲律賓的潛在遊客。菲律賓資源豐富，其科技與經濟發展水平與中共有相當差距，基於菲中之間良好的外交關係和經貿合作態勢，對希望「走出去」的中國大陸企業來說，菲律賓無疑是一片沃土，能爲菲中關係帶來正面效應。

菲中雙方努力控制南沙的事態發展，將會使之朝著有利於和平解決的軌道上發展。關於目前影響雙方關係正常發展的菲中南沙爭端問題，雙方也做出了巨大努力，努力將其控制在對兩國關係影響的最小範圍，使之不至於影響兩國關係發展的大局。2004 年菲中雙方簽署在南海共同研究油氣資源協議，菲律賓外長羅慕洛認爲是一個里程碑式的協議；菲中兩國通過這一協議向地區、向世界表明了雙方共同的願望：將這一曾被認爲是地區不安定因素的問題變成合作、和平與發展的平台。並認爲這將推動有關南中國海問題的地區外交朝著建立共同信任的方向發展，有助於在和平、永久和全面解決這一戰略區域的領土爭端以及有爭議的海域問題上邁出更大的步伐；兩國近 20 年基於「擱置爭議」和「共同開發」的構想，通過建立信任渠道來增強各層次的互信度和政治理解度，企圖尋找出如何解決南海這一複雜問題的最佳方法。菲中加強在南沙的合作有利於爲南沙爭端的解決開闢出一條新的道路。此外，兩國軍方也加強了交流與合作，特別是建立了菲中防務安全磋商機制，兩軍高層的友好接觸定期化、常態化，這不僅有利於增強兩軍之間的軍事互信，也有利於南沙地區的和平乃至促進兩國和平友好關係的大局。

目前，雖然菲律賓在南沙爭端上又挑起事端，但是，整個事態發展還是在可控範圍之內，尚不至於引發兩國的軍事衝突，雙方也在努力降低事態發展的層級，據菲律賓學者表示，亞羅育總統 2009 年 3 月 10 日簽署該法時沒有按照慣例邀請議員及相關官員出席，這種低調做法說明她並不希望媒體炒作此事。菲律賓

著名華裔中國問題專家林智聰認為，亞羅育政府不敢和中國大陸鬧翻，因為亞羅育非常清楚，在全球金融危機之際，只有中國大陸可以向菲律賓提供所需的貸款，菲中關係變僵對菲律賓沒有任何好處。面對菲方的連續強硬動作，中共也表現出了節制。中共與東南亞區域化經濟的發展勢頭強勁，共同的利益使大家都認識到，維持地區穩定對各方都有利，將使南海問題的解決有著良好態勢發展的可能性。菲中南海爭端將成為各自在應對國內意見聲浪時的一種可操控的工具，對雙方實質關係發展應不會造成實質上的阻礙。



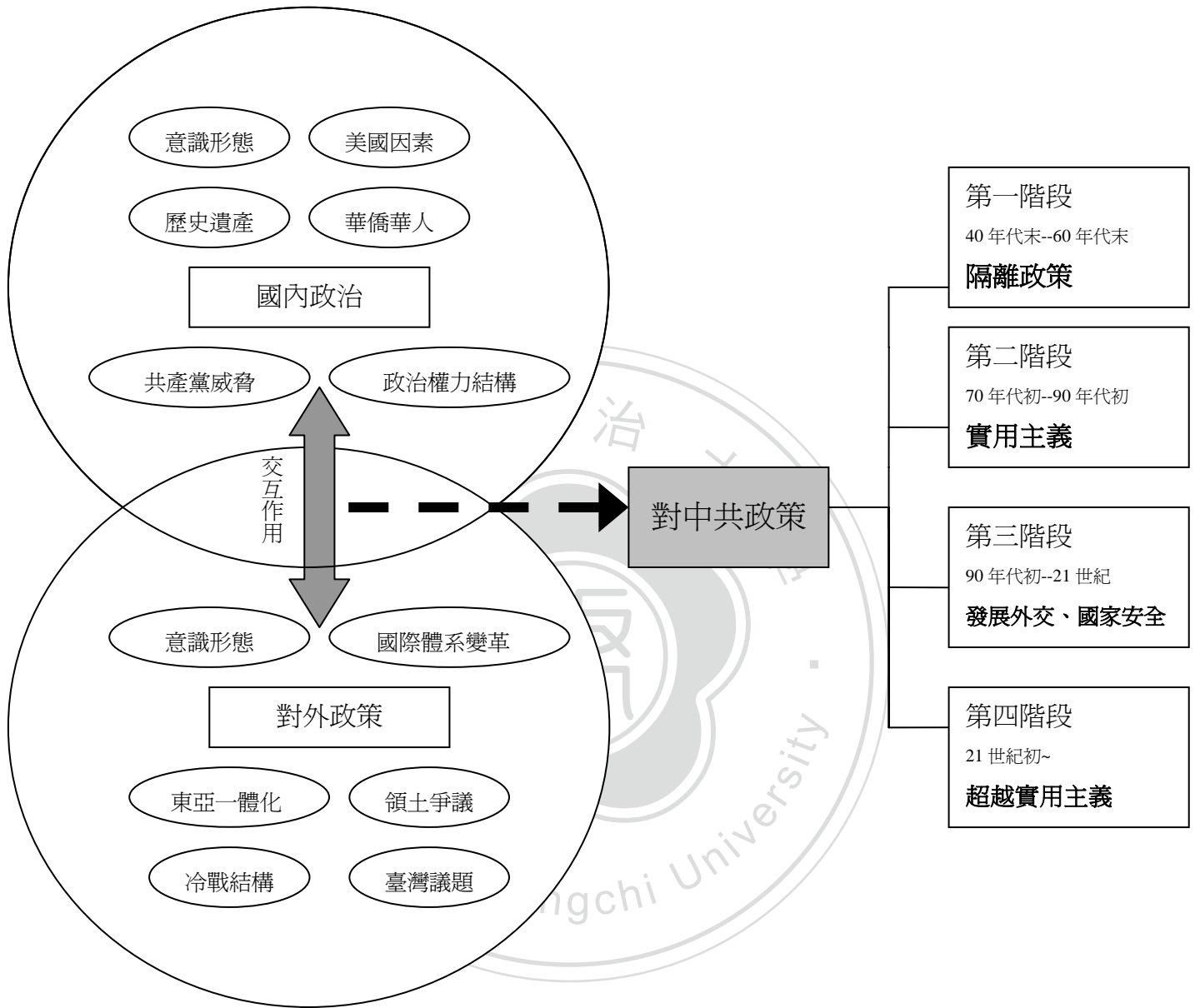
## 第六章 結論

基本而言，菲律賓對中共政策可以劃分為四個階段：從二十世紀四〇年代末到六〇年代末和七〇年代初期的近 20 年，基於意識形態和國家安全的考慮，菲律賓奉行「隔離」的冷戰政策；從七〇年代初到九〇年代初的近 20 年中，菲律賓對中共政策受發展經濟的外交思維所主導，在馬可仕和艾奎諾總統期間呈現不同方向的發展；從九〇年代初到二十一世紀初，菲律賓對中共政策不僅受發展外交的驅使，而且鑒於後冷戰時期區域格局的變動，菲律賓的國家安全觀重新塑造，也影響了這一時期的菲中關係。而自 2001 年亞羅育總統上台以來，則開啓了菲中關係的新時代，雙方建立了戰略合作伙伴關係。

在菲中關係的四個歷史時期，意識形態、美國因素、歷史遺產、華僑華人、共產黨活動，領海爭端、臺灣問題、政治權力結構、經濟關係等一系列因素從國內與國際的層面相互關聯和作用，此消彼長，共同影響了菲律賓的對中共外交政策。在這四個歷史階段，從全球到區域格局又不斷發生著深刻的變化，分別跨越了冷戰結束、中共的崛起、東南亞地區的一體化的國際和區域體系的變革。而菲中關係的中心，則大致經歷了從政治到經濟、從國家安全到經濟發展、從意識形態到實用主義的轉變。

以下筆者將結合國際和區域背景、一系列作用因素，來回顧四個歷史階段菲中關係的發展。

# 菲律賓對外政策結構與對中共外交政策之發展



## 一、20 年隔離：

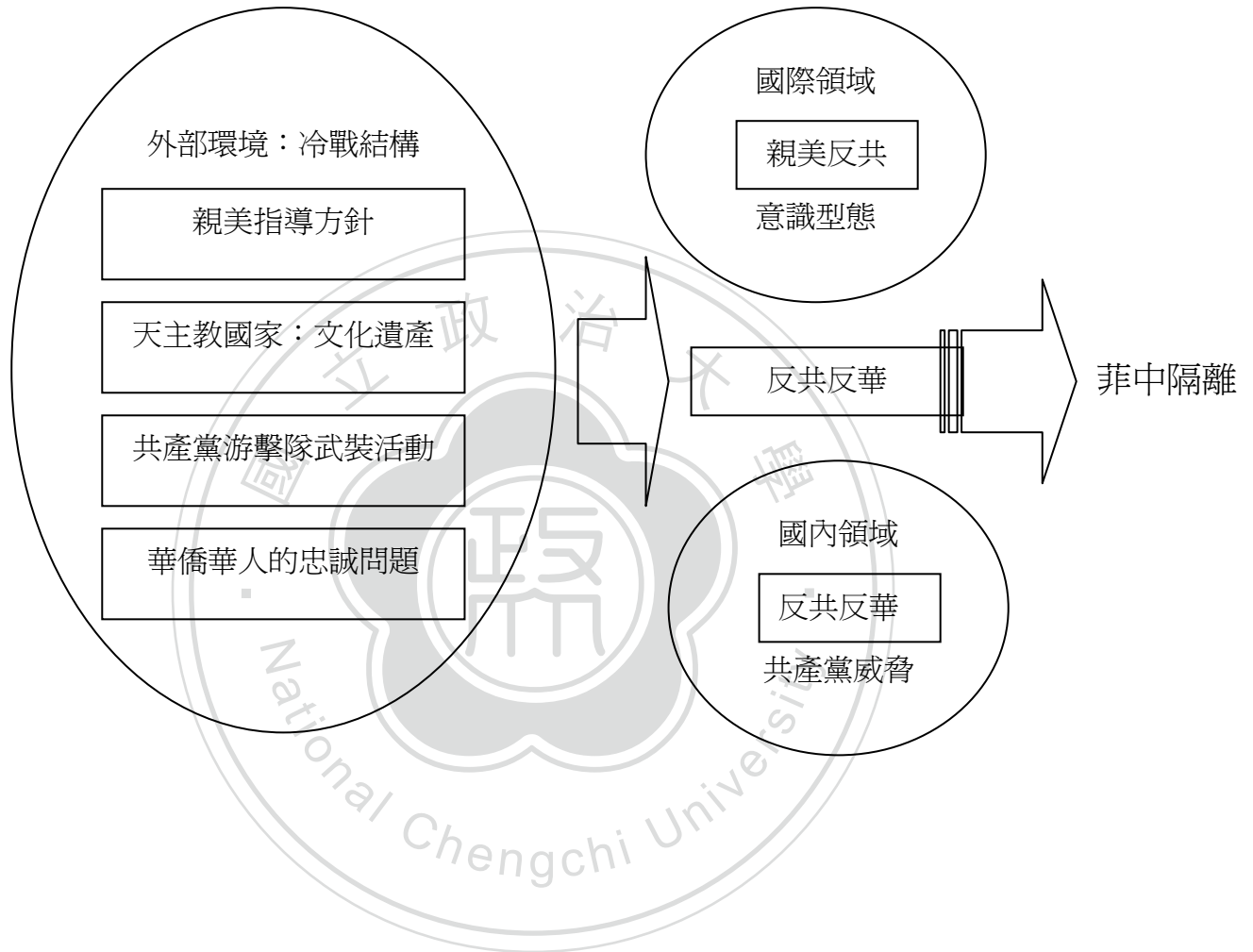
在冷戰初期，部分東南亞國家的外交政策有著明顯的共同點，就是受冷戰的影響，在外交上採取反共反中。對菲律賓而言，因為她長期是美國的殖民地，在對外政策上奉行親美的指導方針，同時她也是東南亞地區唯一的天主教國家，西班牙幾百年的殖民統治所留下的文化遺產自然也影響了她的外交。當然，與此同時，菲律賓此時與諸多東南亞國家一樣，在國內面臨著共產黨游擊隊的反政府武裝活動，以及大量的華僑華人的忠誠問題。這些因素共同主導了菲律賓的反共反中政策，並且因而非常極端化，成為冷戰中「最冷的一員」。菲律賓拒絕與共產黨國家發生任何聯繫，包括貿易往來。因此，在差不多 20 年的時間中，菲中關係基本上處於完全「隔離」的狀態。「隔離」既是基於國家安全考量，防範共產黨威脅，避免受其控制和影響的手段，也是一種意識形態上的表現。

在這一階段，國際體系層面的反共與親美的意識形態通過體系滲透到國內政治領域，當然其前提是菲律賓與美國的特殊關係，與菲國國內領域的政策發生關聯，從而形成了這一時期的對中共政策，而對國家安全的顧慮則構成這一時期菲律賓對中共政策的主軸心。

可歸納出，此一時期國際體系的壓力即冷戰、意識形態和美國因素在很大程度上限制了菲律賓的對外政策，並且左右了菲律賓的對中共關係。

第一階段（四〇年代末—六〇年代末）：

菲律賓對中共採「隔離」政策



## 二、發展外交、實用主義與菲中關係：

進入六〇年代，菲律賓的對外政策首先受到國內民族主義的沖擊。在民族主義的浪潮中，菲律賓與美國有關的一切都受到質疑，包括親美反共的外交政策、美國在亞洲的軍事基地等等，由此菲律賓國內政治舞台上開始出現不同的聲音。而六〇年代末期、七〇年代初期，東亞地區冷戰態勢突然發生了深刻變化。美國「尼克森主義」的出現，美中關係的緩和，以及中國大陸重新加入聯合國，迫使菲律賓不得不面對東亞地區的政治現實，改變其強烈反中共的立場。

而另一方面，中共自七〇年代以來，改變其一貫咄咄逼人的外交政策，開始注意到其外交政策對他國的可能的影響，比如說共產主義、華僑華人等等。

在這樣的情況下，菲中雙方關係開始出現緩和並且相互接近，這種接近首先是從經濟和貿易領域開始。這似乎是中共與東南亞沒有邦交的國家發展關係的一個模式，即經濟先行，政治其次，通過經濟關係來緩和及拉近政治關係。菲律賓自然感受到中共的「糖衣炮彈」的好處。同時，七〇年代初期以來的世界經濟危機以及石油危機對菲律賓的經濟造成了極大的負面影響，爲了緩和這種影響並且發展經濟，中共的支援突然間讓菲國感覺是如此重要。中共在經濟上所能帶來的好處，很可能就成了壓倒菲律賓反中共意識的最後一根稻草。1975年，馬可仕總統在經過左思右想之後，儘管面臨來自國內的反對意見，終於決定與中共建立外交關係。

實用主義的發展經濟外交取代了意識形態成爲對中共政策的主要考量，殘缺的冷戰體系不再如以前那樣擠壓菲律賓的對外政策。也就是說出於發展經濟、穩定政治的考量，菲律賓改變了對中共政策，經濟安全成爲菲律賓對中共政策的主要考量。

1975年之後，菲中關係進入了蜜月期，雙方各種層次上的往來非常密切，基本上不存在困擾雙邊關係的問題。不過雙邊關係存在一個很明顯的特點，就是政治關係密切，而經貿關係則非常淡薄。10年之後，菲律賓內部的矛盾突然彰顯出來，政治動盪不堪，經濟瀕臨崩潰，馬可仕總統因此而被迫下台。這也正是

繼任的艾奎諾總統必須要解決的難題，即重振經濟，恢復國內政治穩定，在這樣的情況下，實用主義的經濟外交被發揮到極致，菲律賓需要到處尋找能夠在經濟上幫助她的對象。此時，經過幾十年的經濟發展，我國經濟崛起，成為耀眼的亞洲「四小龍」之一，需要對外擴展經濟，為龐大的資本和產品尋找出口和投資市場，位處我國南部最近鄰國的菲律賓自然成了資本和產品南向的一個理想地。而菲律賓也就成為了我國拓展外交空間的突破口，雙方相互需要，自然逐步走近。

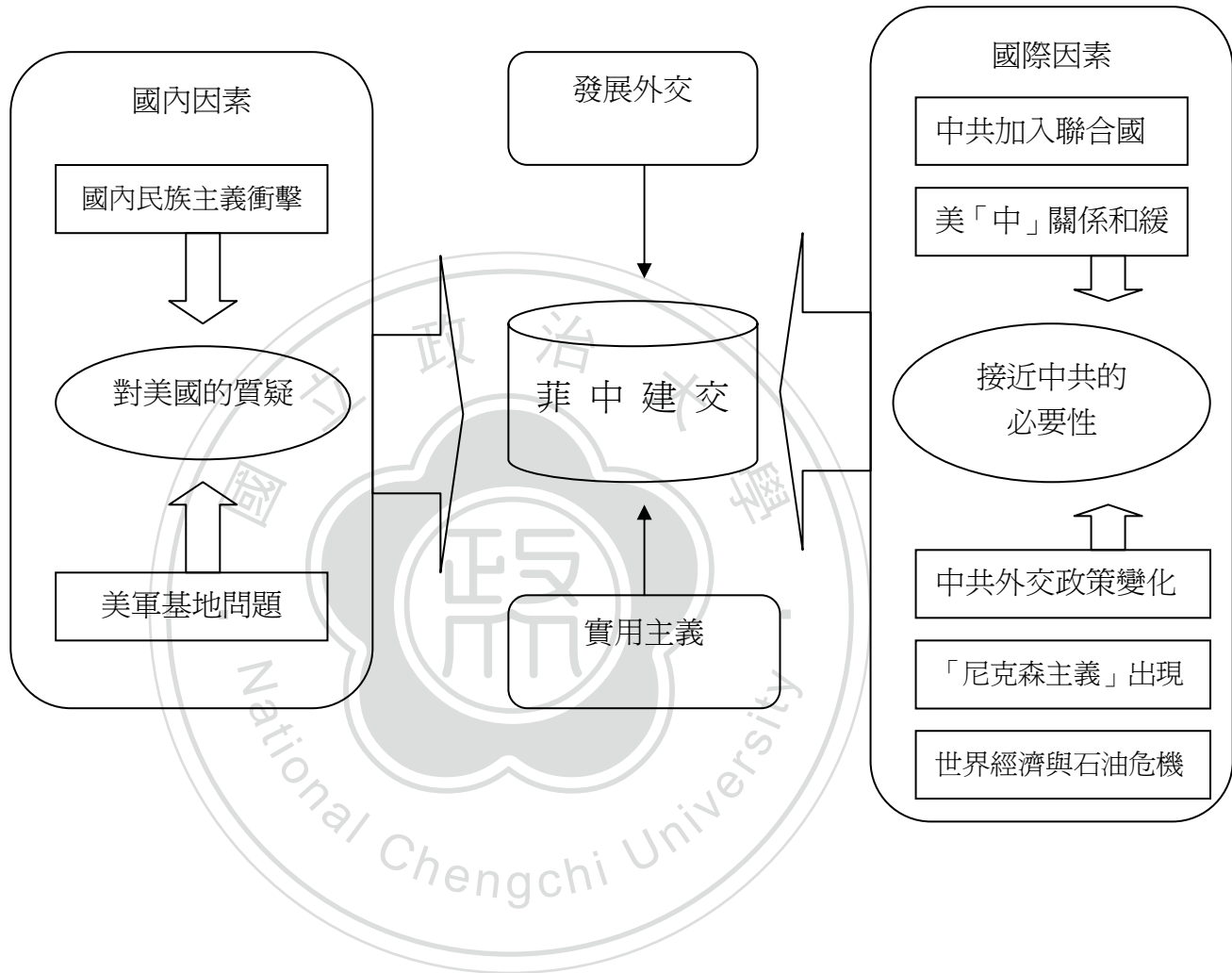
其顯現出來的就是菲律賓政府儘管在口頭上仍然奉行「一個中國」的外交原則，但在實踐中已經背離了原則，轉而奉行「一個半中國」的政策，從艾奎諾政府到羅慕斯政府，無一例外，此一時期是我國與菲律賓的關係自斷交以來，達到最高峰的時期。





第二階段（七〇年代初—九〇年代初）

發展外交與實用主義之對中共外交政策



### 三、發展外交、領土安全與菲中關係：

羅慕斯政府延續了艾奎諾政府時期的發展經濟外交，在對中共政策上表現出一以貫之的實用主義色彩。但是羅慕斯政府與艾奎諾政府的對中共政策存在不同，原因之一在於冷戰終結後菲律賓戰略環境的變化。一方面，菲中雙方在南中國海上的矛盾越來越激烈，並在羅慕斯政府時期達到頂點。在羅慕斯政府期間，儘管菲中兩國一再協商，還是發生了一系列衝突和矛盾，作為雙方衝突的結果之一，菲律賓認識到了僅僅依靠自身的力量無法保證國家安全，從而間接的推動了菲美在軍事和安全合作方面的再度聯手。另一方面，冷戰終結後，東亞地區出現了暫時的權力真空，在南沙問題的刺激下，菲律賓擔心來自中共的「威脅」，她的目光不僅僅投向美國，也還投向了同一區域的日本和東協，希望借助他們來平衡中共的影響力。

在這一時期，區域結構權力的變化，結合菲律賓國內對經濟發展的需求，使其對中共政策表現出如下特點：第一、奉行實際上的「一個半中國」政策，與我國發展密切的關係；第二、「中國威脅論」在菲律賓開始重新抬頭。因此，國家安全與經濟安全同時成為菲律賓對外政策上的優先選項，對中共政策就是在這種情勢下的產物。

繼任的埃斯特拉達政府因為任期短暫，相比起前任和繼任者，他更像是扮演了一個承先啓後的角色。第一、在國家安全、南沙群島問題上，他與其前任的立場無異；第二、在政治和經濟領域，他比其前任更加重視中共的作用，與中共的關係在其任內開始取得了進展。

首先，就南沙問題而言，在羅慕斯政府時期，因應菲律賓戰略環境的變化，菲律賓開始借重東協的力量介入南沙，在埃斯特拉達政府時期依然如此。南中國海問題事實上可能與其他問題糾纏在一起，比如說菲律賓方面，尤其是菲律賓軍方對中共的警惕。前東協秘書長 Severino 說：「中國應該給菲律賓提供定期的、坦率的簡報，來消除菲律賓的擔心與憂慮。簡報內容包括戰略前景、軍事動態、近期和中長期能源戰略、與美國和日本的關係、對北韓軍事的看法等等。中國可

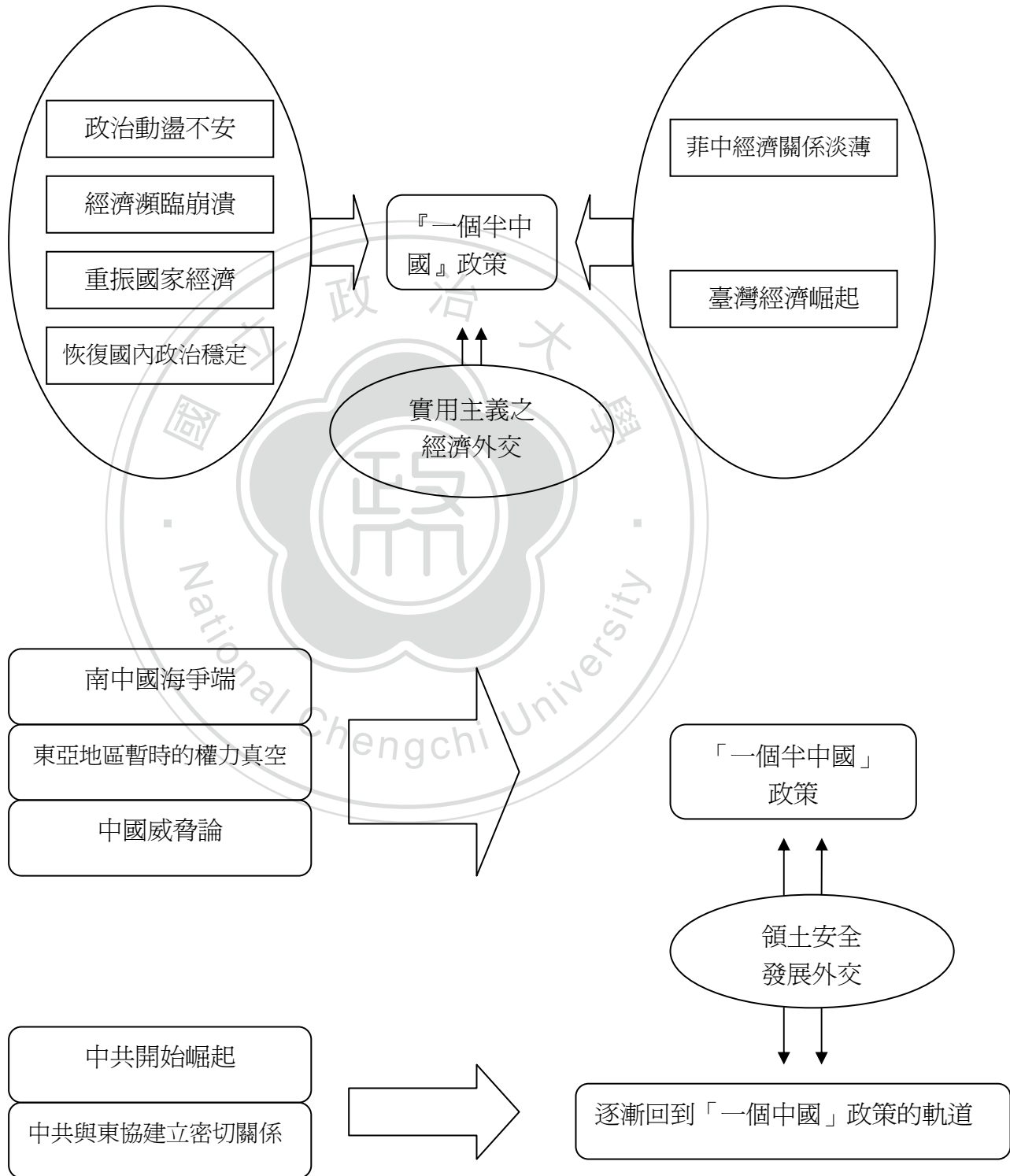
以解釋對南中國海的觀點和主張是如何與聯合國海洋法的要求是一致的。只有這樣，中國才能提出不會在美濟礁上採取任何行動的可信保證。」，另一方面，Severino 認為，菲律賓應該肯定，與美國的聯盟關係不是為了包圍和遏制中共。「如果菲律賓與中國不希望他們的關係像過去一樣麻煩不斷，像今天一樣充滿不確定性，希望在將來是穩定和建設性的，那麼在政治和經濟領域的相互保證與相互信任就是必需的」。

而在政治和經濟領域，從埃斯特拉達政府時期開始，菲律賓的對中共外交政策又開始逐漸回到「一個中國」政策的軌道上。

探究此一時期的菲中關係，一個重要的因素就是，中共經過差不多 20 年的改革開放之後，其實力開始崛起，儘管稱不上是一個全球大國，但在東亞地區，所有的國家都感受到了中共崛起所帶來的影響。這或許就是埃斯特拉達政府比其前任更加重視中共的原因；原因之二，可能在於中共改變了策略。中共選擇與東亞一體化，與東協建立密切的關係。這兩種趨勢在繼任的亞羅育政府時期進一步發展。

### 第三階段（後冷戰時期）

菲律賓對中共外交政策為發展外交與領土安全並重



#### 四、發展經濟、中共政策與菲中關係：

相比過去 20 多年的菲中關係的發展，亞羅育總統時期的菲中關係取得了全面發展。一方面，菲律賓與中共的經濟關係日益密切，足以讓菲律賓與我國的經濟關係黯然失色。另一方面，自二十一世紀以來，中共更是採取了一系列活動來加強與菲律賓的關係，在南中國海領土問題上開始與菲律賓合作，雙方因此議題而發生的矛盾在亞羅育政府時期大大減少，同時通過一系列高層的互訪與協議，中共確立與菲律賓的戰略合作伙伴關係，雙方甚至在防務和安全領域開展了合作，雙方均宣揚此為菲中關係黃金時期。

此時雙方的關係發生在兩個背景之下：第一、中共實力逐漸強大，在全球雖尚無明顯影響力，最起碼在亞洲之聲勢無人能出其右。菲律賓恐怕不大可能再在與我國交往的問題上冒犯中共，況且，菲律賓與中共的經濟關係日益密切，否則菲律賓不僅要付出政治代價，還要付出經濟代價。另一方面，就是二十一世紀以來中共與東協關係的飛速發展。中共對東南亞發動了一系列極具誘惑力的攻勢，有學者指出，中共的目的是為了改變東南亞對中共崛起的認識，並且通過軟實力瓦解美國在東南亞的戰略影響力。在 1997 年金融危機以來，中共就開始在東南亞推行其軟實力之道，利用該地區對美國和日本在金融危機中的不滿，樹立中共的形象。2006 年，在北京舉辦了第一次「中國--東協地區安全工作會議」，中共與東協共同討論了共同關心的話題：地區安全、東亞海洋合作、反恐等等。中共利用其新安全觀進一步促進東協形成一套可以接受의思想和規則，推銷其思想、展示善意、形成彼此溝通的安全觀。2005 年的東亞峰會，則強化中共作為好鄰居和值得信賴的伙伴的現象，而美國則因為關注於另外一個世界而被排除在外。更重要的是，中共對菲律賓展開了全方位的攻勢：政治、經濟、安全等等。

毫無疑問，上述這些因素作為區域結構層次的要素，影響了菲律賓政府對中共外交政策的選擇。當亞羅育總統 2004 年訪問中國大陸時，她呼籲東協國家減少他們對西方市場的依賴，通過「東協--中國自由貿易區」來加強與中共的經濟關係。她還強調中共在地區經濟發展中的重要戰略地位，感謝北京當局提供貸款

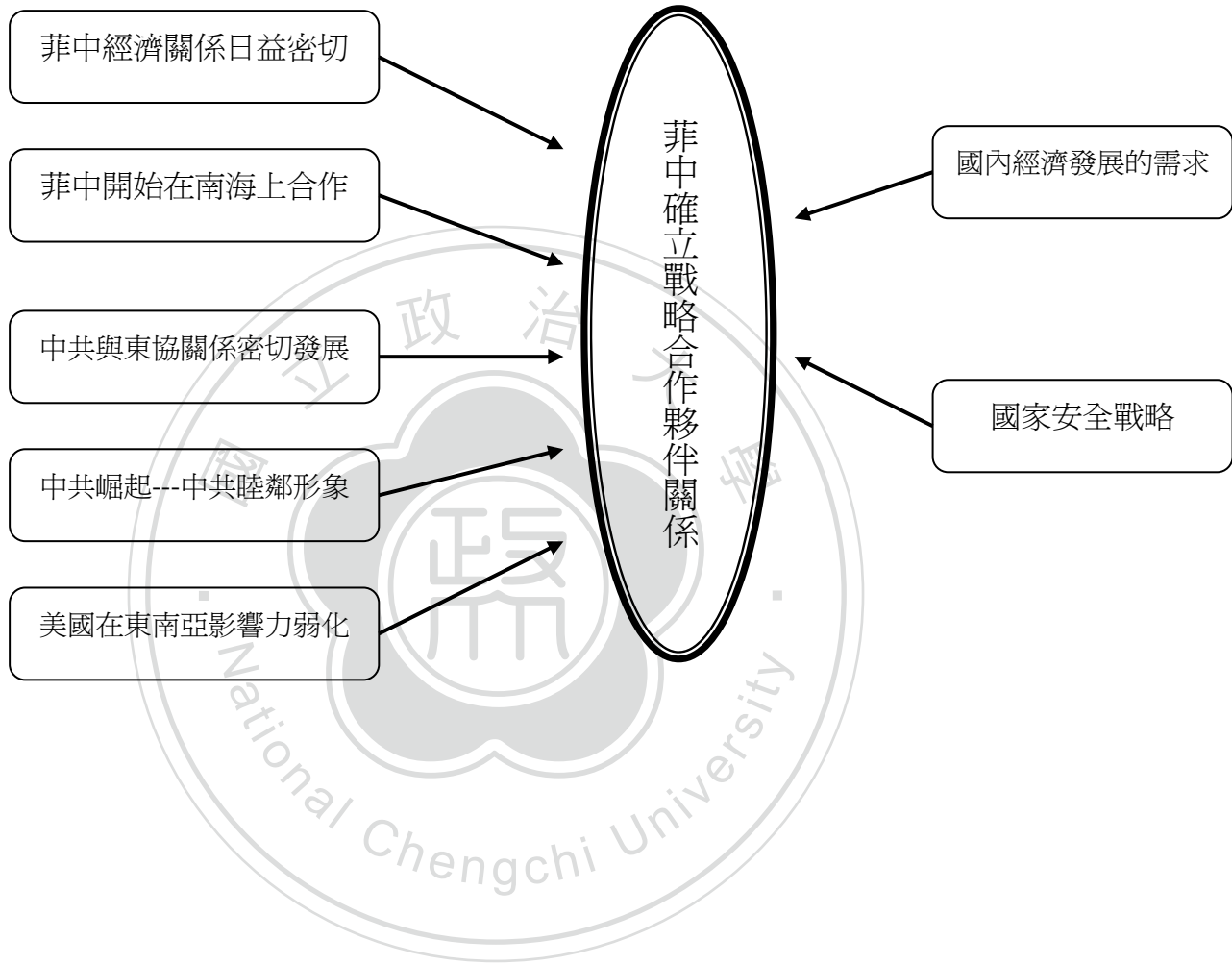
來修建北呂宋鐵路系統，敦促中共官員在南中國海進行更多的聯合開發，呼籲中共到菲律賓投資，尤其是漁業和基礎設施投資。2007年1月，菲律賓在宿霧舉辦了第二次東協峰會，中共還決定3年內向菲律賓提供60億美元貸款，無怪乎菲總統亞羅育會說：「我們為在這一地區有中國這樣的老大哥而感到高興。」，而美國由於仍糾纏在中東地區，缺席了這一屆東亞峰會，削弱了她在這一區域的地位。峰會之後，溫家寶訪問了菲律賓，兩國簽訂了15項協議加速雙方的經濟和文化關係。兩國領導人還責成所屬外交部長完成菲中二十一世紀雙邊關係聯合戰略方向。

從菲律賓的角度而言，她需要中共的市場、投資、貿易、貸款、援助，以及中共發展所帶來的機遇等等，當然，這不是說中共經濟發展對菲律賓即是百利而無一害，實際上，中共經濟也給包括菲律賓在內的整個東協造成了很大的競爭壓力，但國內經濟發展的需要迫使菲律賓不可能避免的走向中共，而傳統的因素，諸如意識形態、華僑華人、與我國關係等則不大可能再影響菲中關係。

總之，相比以前，中共對東南亞的政策更加充實而全面，通過一體化政策與東協當然包括菲律賓，緊密結合在一起，既改善了與他們的關係，樹立了自身的形象，又形成了彼此共同的利益。更加重要的是，正在崛起中的中共已經展示了令人敬畏的力量。作為菲律賓這樣的國家很難抗拒。一方面，實用主義的發展外交依然深刻左右了菲律賓的對中共外交政策，另一方面，菲律賓的對中共外交政策又在逐漸超越實用主義的考量，著眼於未來的菲中關係。

第四階段（二十一世紀以來）

菲律賓對中共外交超越實用主義



## 五、菲中關係未來發展：

就在菲中雙方都在歌頌他們友誼的黃金時期之際，自 2007 年以來，菲律賓與中共的關係又蒙上了一系列陰影，如中興醜聞、菲律賓國內對南沙問題的鼓噪，以及菲律賓國內對與中共一系列經濟協議的反思。

菲中關係的反反覆覆或者漩渦暗流至少說明了以下幾點：

第一、單純的政治友誼並不是維繫雙邊關係的主要條件--菲律賓不是柬埔寨，也不是巴基斯坦，菲國在國家戰略上並不依賴中共，所以要維持雙邊關係的發展，需要更加持久的東西，那還是經濟關係。考慮到菲律賓國內的經濟態勢，發展經濟外交將是今後幾十年間其對外政策的主軸之一。

第二、菲律賓國內的政治結構一如既往的影響它的對中共外交政策。也許中共認識到了外交政策的「溢出效應」，即通過某些領域的合作，擴散到其他領域，從而有利於其他領域問題的解決，或者暫時控制局勢惡化。比如說中共通過與菲律賓建立緊密的經貿合作，或者給予其經濟利益，促使菲律賓在南沙和其他領域的讓步，因為菲律賓在經濟上依賴中共。事實證明這是正確的，但是其有效性卻時時受到菲國國內政結構的制約。菲律賓國內政治的各種力量，往往出於國內政治鬥爭的考慮，而犧牲菲中關係。

第三、美國因素將持續影響菲律賓對外政策以及對中共的外交政策。菲律賓國內體認，菲國應該避免成為美中角逐的犧牲品，這或多或少都反映了菲中關係的某種現實，即中共的對菲政策以及菲律賓的對中共政策如何擺脫美國的影響。作為美國曾經的殖民地，菲律賓一度在外交上依賴美國。無論菲律賓如何試圖清除這種影響，美國在菲律賓的百年經營及其影響都不會輕易消褪，仍將鑲嵌在菲律賓的政治體系內部，一定程度地限制未來菲中關係的發展。而從美國的角度而言，菲律賓對美國安全上的重要性並不限於反恐，儘管這是其核心目標。在過去



幾十年內，亞洲地區的權力結構正在發生變化，無論在外交還是經濟方面，中共都與東北亞和東南亞的關係取得了進展。東南亞與中共建立了緊密的貿易關係，北京當局同意與東協建立自由貿易區，並且與菲律賓達成戰略型伙伴關係，這不能不引起美國的警惕。基於同樣的理由，一個自信的，日益崛起的中共，也會讓她的東南亞鄰國面對一定的壓力，對他們中的很多來說，「如今美國的存在是至關重要的」，因為這可以平衡中共的力量。因此，未來，來自區域結構的考量可能會與菲律賓的國內政治相互關聯，共同左右菲律賓的對中共外交政策。

國家安全（National Security）、經濟外交（Economic diplomacy）、援助國民（Assistance to Nationals）以及國家形象塑造（Image-building）是菲律賓外交政策的四大支柱。就國家安全而言，菲律賓與其他國家的領土爭端乃是其核心，因此菲律賓與中共在南中國海的爭端仍然是未來影響和制約雙邊關係發展的重要因素。但歸根究底，就菲律賓政府目前所面臨的重大任務，包括發展經濟與提高競爭力、加強治理與控制腐敗、應對恐怖主義威脅、改善社會安全等，而首要的任務還是經濟安全，因為菲律賓國家安全的基礎最終還是要依靠國家的經濟實力、政治團結和社會凝聚力，這也就說明了未來菲中關係仍有很大的發展空間，中共可以憑藉其強大的經濟實力來影響菲律賓的對中共外交政策，這一點在近年來菲中關係的發展上可明顯發現。

對我國來說，與菲律賓是一衣帶水的鄰邦，兩國交往歷史悠久，友誼源遠流長。在菲律賓與中共建交以來的 30 多年中，兩國關係也經歷了不少的曲折和坎坷，由擁有正式外交關係到目前沒有邦交，努力維持實質性互動的情勢，面對菲國與中共進入所謂兩國關係的「黃金期」，除可看出區域內發展中國家對中共依賴日益加深，我國在此艱困國際環境下，仍應從各方面著手，維持我國在相關各國交往時能確保國家主權、國家利益及人民福祉，以下幾項建議：

第一，我國與菲律賓兩國的共同利益及許多有利因素，仍值得努力推動兩國關係

向前發展。菲律賓對外政策的一個基本目標是發展與中共的健康、深遠和全面的關係，這不僅是從地理位置及從地緣政治現實出發，也是從雙方對外關係的目標來考量，因此，在不出現重大意外的情況下，兩國關係將不會偏離良性發展的軌道。兩國都是發展中國家，在經濟全球化和地區合作不斷深化的形勢下，兩國都面臨著同樣來自經濟、社會和安全方面的挑戰和機遇，兩國在地區和國際事務中也有著廣泛的共同利益，雙方都認為兩國發展友好合作關係不僅符合兩國人民的根本利益，也有利於亞太地區的政治穩定、區域經濟的健康發展。此外，兩國領導人和政府高度重視兩國關係，並且不遺餘力地給予推動亦使得兩國關係不斷向前發展。但我國與菲律賓又何嘗缺乏相互互補的領域，我國擁有高新技術、管理人才與資金，雖然在總體經濟規模上無法和中國大陸相提並論，在避免過度依賴中國大陸的國家安全指導方針下，與區域內各國加強經貿關係，分攤風險，藉以推動與區域內各國關係的實質性互動。

第二，加強經濟合作成爲我國與發展中國家進行合作的重要舞台。菲律賓作爲一個發展中國家，與我國追求相似的國家目標和優先發展經濟計畫，從本質上講，就是提高人民的生活水平。菲律賓政府制定的 10 大發展目標和我國的目標基本一致。因此，加強經濟合作成爲雙方可以進行合作的重要舞台。面對中共在經歷 30 年的改革開放後，綜合國力日益提高，經濟實力日益增強，中共經濟的發展已經成爲推動亞洲乃至世界經濟發展的引擎，也爲周邊國家提供了一個廣闊的出口市場，特別是中共加入 WTO 後，菲律賓乃至東協各國貿易將受益於中共入世後關稅的大幅度下調。但我國能在菲國關切的基礎設施建設、農業、旅遊等領域進行合作，菲律賓資源豐富，其科技與經濟發展水準與我國有一定的差距，爲加強雙方實質關係與經貿合作，臺灣企業未避免全部「西進」，菲律賓無疑是一片沃土。

第三，高度關注南中國海的事態發展並設法實質參與。南沙群島爭端問題牽涉其中的各國都無可避免的必須面對，中共努力將其控制在對與各國關係影響

的最小範圍，使之不至於影響其與各國關係發展的大局。2004 年菲中雙方簽署在南海共同研究油氣資源協議，兩國近 20 年基於「擱置爭議、共同開發」的構想，通過建立信任渠道來增強各層次的互信度和政治理解度的做法，企圖發掘出如何解決南海這一複雜問題之方法，我國實際上擁有南沙群島中面積最大的太平島，雖在中共操控下無法與相關各國進行實質性磋商，我國除應時刻關注中共與各國有關南海問題之最新動態外，應在該海域中從事科學或地震等研究，俟作出一定成果後，相信能有實質參與雙邊或多邊磋商之機會。

綜上所述，雖然目前菲中關係受到了南沙問題的困擾，但是回顧菲中關係二十一世紀迄今所走過的歷程，可以看到雙方關係的主流還是友好合作。我國不僅在南沙群島問題上無法實際參與討論，2011 年初更發生菲國將我國籍嫌犯逕自遣送至中國大陸之高度爭議事件，為避免我國主權再受侵犯，或為提高我國國際能見度，加強與菲國乃至區域內各國之實質關係刻不容緩。

## 參考書目

### 一、中文專書

1. 艾倫·柯林斯著，**東南亞的安全困境**，(國防部史政編譯室譯印，2004年)。
2. 朱新民等著，**中國大陸研究**，1992，(台北市：五南出版社，1992年)。
3. 朱法源主編，**撰寫博碩士論文實戰手冊**，(台北：中華科際整合研究會，1999年)。
4. 宋鎮照，**臺海兩岸與東南亞—三角政經關係之解析**，(台北：五南出版社，2002年)。
5. 呂亞力，**政治學方法**，(台北：三民書局，1994年)。
6. 杜乃濟，**增進中菲實質關係之研究**，(台北：商務印書館，1986年)。
7. 林添貴譯，Zbigniew Brzezinski 著，**大棋盤**，(台北：立緒文化事業有限公司，1998年)。
8. 陳烈甫，**菲律賓對外關係**，(台北：正中書局，2001年)。
9. 陳鴻瑜，**南海諸島主權與國際衝突**，(台北：幼獅文化事業公司，1988年)。
10. 陳鴻瑜，**東南亞各國的政治與外交政策**，(台北：渤海文化公司，1992年)。
11. 陳鴻瑜，**東南亞政治論衡**，(台北：翰蘆圖書出版公司，2001年)。
12. 陳鴻瑜，**東南亞各國政府與政治**，(台北：翰蘆出版公司，2006年)。
13. 陳欣之，**東南亞安全**，(台北：生智文化事業有限公司，1999年)。
14. 陳佩修，**東南亞文化教學參考手冊**，(暨南大學東南亞研究中心主編，教育部編印，2006年)。
15. 張式琦彙編，**地略學參考論文選輯**，(台北：中華戰略學會大陸研究所編印，1982年)。
16. 葉至誠，**社會科學概論**，(台北：揚智文化公司，2000年)。
17. 程畢凡、謝陳秀瑜編，**中國與東盟國家經濟關係現狀和發展趨勢**，(北京：中國社會科學出版社，1988年)。
18. 黃朝瀚，**中國與亞太地區變化中的政治經濟關係**，(暨南文學出版社，1990年)。
19. 蔡百銓譯，**東南亞史(上)**，(台北：麥田出版社，2001年)。
20. 楊志恆等著，**我國應有的南海戰略**，(台北：業強出版社，1996年)。
21. 潘明宏譯，David Nachmias 著，**社會科學研究方法(上冊)**，(台北：韋伯文事業出版社，1999年)。
22. 劉芝田，**中菲關係史**，(台北：正中書局，1979年)。
23. 歐信宏、胡祖慶合譯，Joshua S. Goldstein 原著，**國際關係 (International Relations)**，(台北：雙葉書廊有限公司，1993年)。
24. 蕭曦清，**中菲外交關係史**，(台北：正中書局，1996年)。
25. 韓振華主編，**我國南海諸島史料匯編**，(台北：東方出版社，1988年版)。

26.懷靜如，**菲律賓外交政策（1946-1984）**，（台北：台灣商務印書館，1986年）。

## 二、中文期刊

- 1.亢升，「艾斯特拉達上台伊始的菲律賓」，**東南亞研究**（1998年6月），頁11-14。
- 2.宋燕輝，「東協與中共協商南海區域行為準則及對我可能影響」，**問題與研究**，第39卷第4期（2000年4月），頁17-39。
- 3.宋燕輝，「南海地區安全戰略情勢之發展與現況」，**亞太研究論壇**，第19期（2003年3月），頁3-17。
- 4.沈紅芳，「亞洲金融危機對菲律賓經濟的影響」，**南洋問題研究**，第3期（1998年），頁8-14。
- 5.林蘋蘋，「美國柯林頓政府對中（共）菲『美濟礁』爭議事件之立場與反應（1993-1996）」，**東南亞季刊**，第2卷第2期（1997年4月），頁45-65。
- 6.林正義，「東協區域論壇與南海信心建立措施」，**戰略與國際研究**，第2卷第1期（2000年1月），頁21-55。
- 7.莫大華，「澳洲參與『五國防禦安排』對東南亞區域安全的影響」，**問題與研究**，第37卷第9期（1998年9月），頁19-88。
- 8.陳鴻瑜，「南海之石油資源開發與政治衝突」，**東南亞季刊**，第1卷第3期（1996年7月），頁19-39。
- 9.陳鴻瑜，「後冷戰時期東南亞之區域安全」，**戰略與國際研究**，第1卷第1期（1999年1月），頁16-58。
- 10.郭梁，「戰後菲律賓的華僑政策和華僑同化」，**東南亞研究**，8月號（1997年），頁25-26。
- 11.楊志恆，「美日安保之沿革及其對台海安全之影響」，**戰略與國際研究**，第2卷第2期，2000年4月，頁1-30。
- 12.楊志恆，「中共東南沿海軍事集結對東亞安全之影響」，**全球政治評論**，第5期（2004年1月），頁77-92。
- 13.楊永明，「美國亞太戰略之理論分析」，**美歐季刊**，第12卷第3期（1997年秋季號），頁35-71。
- 14.蔡增家，「日本與東協關係的轉變」，**問題與研究**，第44卷第2期（2005年3、4月），頁103-129。
- 15.蔡鵬鴻，「試論東亞峰會：制度安排、進程與問題」，**國際觀察**，第3期（2005年），頁49-53。
- 16.衛和世，「菲律賓的外交政策及其與中國和東盟的關係」，**當代亞太**，第5期（2002年），頁3-5。
- 17.謝福進，「後冷戰時期中共與東協安全戰略關係之研究」，**戰略與國際研**

- 究，第3卷第4期（2001年10月），頁56-79。
18. 藍佩嘉，「跨越國界的生命地圖：菲籍家務移工的流動與認同」，**台灣社會研究季刊**，第48期（2002年12月），頁169-218。
  19. 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。
  20. 「菲律賓共和國與大不列顛暨北愛爾蘭聯合王國國防合作諒解備忘錄（1996年1月3日，於馬尼拉）」，**東南亞季刊**，第1卷第3期（1996年7月），頁113-117。
  21. 「1995年5月10日美國國務院代理發言人雪莉所發表『南海聲明』之譯文」，**東南亞季刊**，第2卷第1期（1997年1月），頁131-132。

### 三、中文文集之篇章

1. 于有慧，「國際反恐情勢下的中美外交：轉機與矛盾」，**國際反恐與亞太情勢**，（台北：政治大學國際關係研究中心，2004年7月），頁113-136。
2. 宋燕輝，「『南海會議』與中華民國之參與：回顧與展望」，**我國應有的南海戰略**，（台北：業強出版社，1996年8月，初版），頁161-215。
3. 吳玲君，「九一一事件後美國對東亞區域經濟合作的政策」，**國際反恐與亞太情勢**，（台北：政治大學國際關係研究中心，2004年7月），頁31-53。
4. 邱稔壤，「美國與菲律賓反恐策略之成型與發展」，**國際反恐與亞太情勢**，（台北：政治大學國際關係研究中心，2004年7月），頁179-206。
5. 柯玉枝，「日本安保政策與日美同盟」，**新世紀亞太情勢與區域安全**，（台北：政治大學國際關係研究中心，2003年6月），頁139-164。
6. Christopher A. McNally and Charles E. Morrison 編，「菲律賓」，**2001亞太安全觀**，（國防部史政編譯室譯印，2002年3月），頁175-185。

### 肆、英文專書

1. Abueva, Jose V. *The Ramos Presidency and Administration Record and Legacy (1992-1998)*, Quezon City: University of the Philippines Press, 1998, Institute of Southeast Asia Studies, Singapore.
2. Buss, A. Claude. *Cory Aquino and the People of the Philippines*, Stanford Alumni Association Stanford, California, 1987.
3. Easton, David. *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs: N.J. Prentice-Hall, 1965.
4. Hosti, K.J. *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs: N.J. Prentice-Hall, 1995.
5. Timberman, David G. *The Philippines: New Directions in Domestic Policy*

*and Foreign Relations*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1998.

## 伍、英文期刊

1. Abud.Samad Paridah and Bakar Darusalam Abu. "Malaysia-Philippines: The Issue of Sabah", *Asian Survey*, Vol. XXXII, No.6, (June 1992), pp. 554-567.
2. Acharya, Amitav. "Southeast Asia's Democratic Moment", *Asian Survey*, Vol. XXXIX, No. 3, (May/June 1999), pp. 418-432.
3. Acharya, Amitav. "The Association of Southeast Asian Nations: Security Community or Defense Community", *Pacific Affairs*, Vol. 64, No. 2, (Summer 1991), pp. 159-177.
4. Almonte, T. Jose. "New Directions and Priorities in Philippine Foreign Relations" , *Asia Society*, Edited by David G. Timberman, Institute of Southeast Asia Studies, Singapore, pp. 137-152.
5. Banlaoi, C. Rommel. "The Role of Philippine-American Relations in the Global Campaign Against Terrorism: Implications for Regional Security", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 24, No. 2, (August 2002), pp. 294-312.
6. Bert, Wayne. "Chinese Policy toward Democratization Movements: Burma and Philippines", *Asian Survey*, Vol. XXX, No. 11, (November 1990), pp. 1066-1083.
7. Bertrand, Jacques. "Peace and Conflict in the Southern Philippines: Why the 1996 Peace Agreement is Fragile", *Pacific Affairs*, Vol. 73, No. 1 (Spring, 2000), pp. 37-54.
8. Bolongaita Emil. "The Philippine in 1999: Balancing Restive Democracy and Recovering Economy", *Asian Survey*, Vol. X, No.1, (January/February 2000), pp. 67-77.
9. Buszynski, Leszek. "Southeast Asia in the Post-Cold War Era, Regionalism and Security", *Asian Survey*, Vol. XXXII, No. 9, (September 1992), pp. 830-847.
10. Buszynski, Leszek. "Realism, Institutionalism, and Philippine Security", *Asian Survey*, Vol. XII. No.3, (May/June 2002), pp. 483-501.
11. Buszynski, Leszek. "ASEAN, the Declaration on Conduct, and the South China Sea", *Contemporary Southeast Asia*, No. 3, (2003), pp. 343-362.
12. Caballero-Anthony, Mely. "Mechanisms of Dispute Settlement: The ASEAN Experience", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 20, No. 1, (April 1998), pp.38-66.
13. Castro, Renato Cruz De. "Special Relations and Alliance Politics in Philippine-U.S. Security Relations 1990-2002", *Asian Perspective*, Vol. 27, No. 1, (2003), pp. 137-164.

14. Castro, Renato Cruz De. "The Revitalized Philippine-U.S. Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21th Century", *Asian Survey*, Vol. XIII, No.6, (November/ December, 2003), pp. 971-988.
15. Castro, Cruz De Renato. "Addressing International Terrorism in Southeast Asia: A Matter of Strategic or Functional Approach?", *Contemporary Southeast Asia*, No. 2, (2004), pp. 193-217.
16. Cheng, Y. S. Joseph. "Sino-ASEAN Relations in the Early Twenty-First Century", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 3, (December 2001), pp. 420-451.
17. Chow, T. Jonathan. "ASEAN Counterterrorism Cooperation Since 9/11", *Asian Survey*, Vol. XV, No. 2, (March/April 2005), pp. 302-321.
18. Corning, P. Gregory. "The Philippine Bases and U.S. Pacific Strategy" , *Pacific Affairs*, Vol. 63, No.1, (Spring 1990), pp. 6-23.
19. Emmerson, Donald K. "ASEAN as an international regime", Two Decade of ASEAN: Prospects for Regionalism, held in Boston at the annual meeting of Association for Asian Studies, 11 April 1987, pp. 1-11.
20. Er Peng Lam."Japan and the Spratlys Dispute: Aspirations and Limitations", *Asian Survey* Vol. XXXVI, No. 10, (October 1996), pp. 995-1010.
21. Fontaine, W. Roger. "The Philippines: After Aquino", *Asian Affairs*, Vol. 19, No 3, (Fall 1992), pp. 170-190.
22. Ganesan, N. "Rethinking ASEAN as a Security Community in Southeast Asia", *Asian Affairs*, Vol. 21, No. 4, (Winter 1995), pp. 210-226.
23. Hedman, E. Eva-Lotta. "The Philippines in 2005: Old Dynamics, New Conjunction", *Asian Survey*, Vol. XVI, No. 1, (January/February 2006), pp. 187-193.
24. Hernandez, G. Carolina. "The Philippines in 1995: Growth Amid Challenges", *Asian Survey*, Vol. XXXVI, No. 2, (February 1996), pp. 142-151.
25. Indorf, H. Hans. "The 1988 Philippine Base Review", *Asian Affairs*, Vol. 16, No. 1, (Spring 1988), pp. 21-34.
26. Islam, Syed Serajul. "The Islam Independence Movements in Patani of Thailand and Mindanao of the Philippines", *Asian Survey*, Vol. XXXVIII, No.5, (May, 1998), pp. 441-456.
27. Jr, E. Berry, William. "The Effects of the U.S. Military Base on the Philippine Economy", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 12, No. 4, (March 1990), pp. 306-333.
28. Katsumata, Hiro. "Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the ASEAN Way", Vol. 25, No. 1, (April 2003), pp. 104-121



29. Katsumate, Hiro. "Why is ASEAN Diplomacy Changing? From Non-Interference to Open and Frank Discussions", *Asian Survey*, Vol. XIV, No. 2, (March/April 2004), pp. 237-254.
30. Kim, Poon Shee. "The South China Sea in China's Strategic Thinking", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 19, No. 4, (March 1998), pp. 369-387.
31. Labrador, C. Mel. "The Philippines in 2000: In Search of a Silver Lining", *Asian Survey*, Vol. XI, No.1, (January/February 2001), pp. 221-229.
32. Labrador, C. Mel. "The Philippines in 2001: High Drama, a New President, and Setting the Stage for Recovery", *Asian Survey*, Vol. XII, No.1, (January/February 2002), pp. 141-149.
33. Limaye, P. Satu. "Minding the Gaps: The Bush Administration and U.S.-Southeast Asia Relations", *Contemporary Southeast Asia*, No. 1,(2004), pp. 73-93.
34. Marlay, Ross. "China, the Philippines, and the Spratly Islands", *Asian Affairs*, Vol. 23, No. 4, (Winter 1997), pp. 195-210.
35. Moller, Kay. "Cambodia and Burma, The ASEAN Way Ends Here", *Asian Survey*, Vol. XXXVIII, No.12, (December 1998), pp. 1087-1104.
36. Morrison, Charles E. "Asia Pacific Security outlook 2003, Philippines", Japan Center for International Exchange, 2003, pp. 129-133.
37. Odgaard, Liselotte. "Deterrence and Co-operation in the South China Sea", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 2, (August 2001), pp. 292-306.
38. Ringuet Joseph Daniel and Estrada Elsa. "Understanding the Philippines' Economic and Politics since the Return of Democracy in 1986", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 2, (August 2003), pp. 233-250.
39. Snyder, Craig A. "Building Multilateral Security Cooperation in the South China Sea", *Asian Perspective*, Vol. 21, No. 1, (1997), pp. 5-36.
40. Storey, James Ian. "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1, (April 1999), pp. 95-118.
41. Thompson, R. Mark. "The Decline of Philippine Communism: A review of essay", *South East Asia Research*, Vol. 6, No. 2, July 1998, pp. 105-129.
42. Tow, Shannon. "Southeast Asia in the Sino-U.S. Strategic Balance" , No. 3 (2004), pp. 434-459.
43. Turner, Mark. "Terrorism and Secession in the Southern Philippines: The Rise of the Abu Sayaf", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 17, No. 1,(June 1995), pp. 1-19.
44. Yang, Jian. "Sino-Japanese Relations: Implications for Southeast Asia", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 2, (August 2003), pp. 306-327.

45. Yong Leng, Lee. "The Malaysian-Philippine Maritime Dispute", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 11, No.1, (June 1989), pp. 61-74.
46. Young, Kun and Hwi Lee, Park Wang. "The Financial Crisis of 1997-1998 and its Impact on Security Relations in East Asia", *Asian Perspective*, Vol. 23, No. 3, (1999), pp 129-151.
47. YU, C K Samuel. "Political Reforms in the Philippines: Challenges Ahead", *Contemporary Southeast Asia*, No. 2, (2005), pp. 217-235.



## 附 錄

### 菲律賓和中國建交聯合公報（1975年6月）

#### 一

中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府，爲了促進中菲兩國人民之間的傳統友誼，決定自本公報簽字之日起互相承認並建立大使級的外交關係。

#### 二

兩國政府認爲，一個國家的經濟、政治和社會制度，只能由這個國家的人民自己選擇，不應受到外來干涉。它們認爲，中華人民共和國和菲律賓共和國經濟、政治和社會制度的不同不應妨礙兩國和兩國人民按照互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利的原則和平共處並建立和發展和平友好關係。

兩國政府同意在上述原則基礎上，通過和平手段解決一切爭端，而不使用武力或以武力相威脅。

兩國政府一致認爲，一切外國侵略和顛覆以及任何國家控制別國或干涉別國內政的一切企圖都應受到譴責。它們反對任何國家或國家集團在世界上任何地區建立霸權和勢力範圍的圖謀。

兩國政府同意互相合作，以達到上述目的。

#### 三

菲律賓政府承認中華人民共和國政府爲中國的唯一合法政府，充分理解和尊重中國政府關於只有一個中國，臺灣是中國領土不可分割的一部分的立場，並決定在本公報簽字之日起一個月內從臺灣撤走一切官方代表機構。

中華人民共和國政府承認菲律賓共和國政府，並同意尊重菲律賓共和國的獨立和主權。

兩國政府承認並同意尊重對方的領土完整。

#### 四

中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府認爲，凡已取得對方國籍的本國公民，都自動失

去了原有國籍。

五

兩國政府同意採取積極措施發展它們之間的貿易和經濟關係。兩國政府商定將在各自需要和平等互利原則的基礎上商談並締結貿易協定。

六

兩國政府注意到文化交流對發展兩國人民間的互相了解和友誼的重要性。

七

中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府商定，按實際可能盡快互相委派大使，並根據國際慣例在互惠的基礎上在各自首都為對方使館的建立和履行職務提供一切必要的協助。

中華人民共和國國務院

總理

周恩來

(簽字)

菲律賓共和國

總統

費迪南德·埃·馬可仕

(簽字)

一九七五年六月九日於北京

## 《南海各方行為宣言》

中華人民共和國和東盟各成員國政府，重申各方決心鞏固和發展各國人民和政府之間業已存在的友誼與合作，以促進面向 21 世紀睦鄰互信夥伴關係；認識到為增進本地區的和平、穩定、經濟發展與繁榮，中國和東盟有必要促進南海地區和平、友好與和諧的環境；承諾促進 1997 年中華人民共和國與東盟成員國國家元首或政府首腦會晤《聯合聲明》所確立的原則和目標；希望為和平與永久解決有關國家間的分歧和爭議創造有利條件；謹發表如下宣言：

- 一、各方重申以《聯合國憲章》宗旨和原則、1982 年《聯合國海洋法公約》、《東南亞友好合作條約》、和平共處五項原則以及其他公認的國際法原則作為處理國家間關係的基本準則。
- 二、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。
- 三、各方重申尊重並承諾，包括 1982 年《聯合國海洋法公約》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。
- 四、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，而不訴諸武力或以武力相威脅。
- 五、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。  
在和平解決它們的領土和管轄權爭議之前，有關各方承諾本著合作與諒解的精神，努力尋求各種途徑建立相互信任，包括：
  - (一) 在各方國防及軍隊官員之間開展適當的對話和交換意見；
  - (二) 保證對處於危險境地的所有公民予以公正和人道的待遇；

- (三) 在自願基礎上向其他有關各方通報即將舉行的聯合軍事演習；
- (四) 在自願基礎上相互通報有關情況。

六、在全面和永久解決爭議之前，有關各方可探討或開展合作，可包括以下領域：

- (一) 海洋環保；
- (二) 海洋科學研究；
- (三) 海上航行和交通安全；
- (四) 搜尋與救助；
- (五) 打擊跨國犯罪，包括但不限於打擊毒品走私、海盜和海上武裝搶劫以及軍火走私。

在具體實施之前，有關各方應就雙邊及多邊合作的模式、範圍和地點取得一致意見。

七、有關各方願通過各方同意的模式，就有關問題繼續進行磋商和對話，包括對遵守本宣言問題舉行定期磋商，以增進睦鄰友好關係和提高透明度，創造和諧、相互理解與合作，推動以和平方式解決彼此間爭議。

八、各方承諾尊重本宣言的條款並採取與宣言相一致的行動。

九、各方鼓勵其他國家尊重本宣言所包含的原則。

十、有關各方重申制定南海行為準則將進一步促進本地區和平與穩定，並同意在各方協商一致的基礎上，朝最終達成該目標而努力。

本宣言於 2002 年 11 月 4 日在柬埔寨王國金邊簽署。

簽署人：

中國人民共和國外交部副部長兼特使 王 毅  
汶萊達魯薩蘭國外交大臣 穆罕默德 博爾基亞  
柬埔寨王國外交大臣 賀南洪  
印尼共和國外長 維拉尤達  
老撾人民民主共和國副總理兼外長 宋沙瓦  
馬來西亞外長 賽義德 哈米德  
緬甸聯邦外長 吳溫昂  
菲律賓共和國外長 布拉斯 奧普萊  
新加坡共和國外長 賈古瑪  
泰王國外長 素拉傑 沙田泰  
越南社會主義共和國外長 阮怡年



# 中華人民共和國政府與菲律賓共和國政府聯合新聞公報

(2004 年 9 月 3 日)

應中華人民共和國主席胡錦濤的邀請，菲律賓共和國總統格羅麗亞·馬卡帕加爾·阿羅約于 2004 年 9 月 1 至 3 日對中國進行了國事訪問。

此訪旨在促進中菲兩國之間緊密的傳統友誼和睦鄰友好關係，增進相互了解和信任，促進經濟合作與共同發展。

訪問期間，中國國家主席胡錦濤與阿羅約總統舉行了會談，中央軍委主席江澤民、國務院總理溫家寶分別會見了阿羅約總統。

兩國領導人在坦誠友好的氣氛中就雙邊關係及共同關心的國際和地區問題交換了意見。雙方對中菲關係取得的積極進展和各領域合作的不斷擴大和深化表示滿意。雙方重申將繼續促進兩國關係全面發展，一致同意在兩國政府 2000 年簽署的關於 21 世紀雙邊合作框架《聯合聲明》有關原則的指導下，進一步推動中菲關係健康穩定地向前發展。

雙方同意于 2005 年共同舉辦慶祝活動，紀念中菲建交 30 周年。

雙方同意保持和促進高層接觸與各層次的交流，同意加強兩國政府各部門、工商界、學術界、新聞界、非政府組織之間的交往。

雙方同意進一步加強各種磋商與合作機制，包括兩國外交磋商、領事磋商、貿易聯委會、農業聯委會和科技聯委會等磋商與合作機制。

雙方一致認為中菲兩國經濟互補性很強，注意到兩國貿易近年來取得顯著發



展，同意進一步擴大雙邊貿易、改善貿易結構並拓展服務貿易合作。

雙方期待菲律賓于 2005 年 1 月 1 日加入東盟-中國自由貿易區“早期收獲”計劃。菲方對中國的靈活性表示感謝。

菲律賓承認中國的市場經濟地位。

為繼續擴大相互投資，雙方同意鼓勵各自企業赴對方國家投資興業，特別是在基礎設施建設、農業、資源、資訊和通信技術等領域開展合作。菲方感謝中方對菲農業發展和北部鐵路建設提供的支援。

雙方表示將進一步促進兩國旅遊合作，鼓勵各自公民赴對方國家旅遊。

雙方同意促進兩國人員交流，加強在教育、文化等領域的交流與合作。

雙方一致認為擴大中菲軍事和安全領域的交流與合作對增進兩國政治互信具有重要意義，同意探討建立中菲國防部門防務安全磋商機制。雙方同意積極落實兩國在司法協助、打擊販毒等跨國犯罪領域的合作協議。

菲方重申堅持一個中國政策，表示理解中國政府為維護國家統一所做的努力。

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。雙方同意根據包括 1982 年《聯合國海洋法公約》在內的公認的國際法準則，推動和平解決有關爭議。雙方一致認為盡快積極落實中國與東盟于 2002 年簽署的《南海各方行為宣言》有助于將南海變為合作之海。

雙方同意繼續推動中國與東盟的合作，積極建設中國與東盟自貿區，並進一

步促進東盟與中日韓合作。

雙方認為中菲兩國應繼續與發展中國家合作，尋求建立公正平衡的全球自由貿易體系。

雙方一致認為維護本地區的和平與穩定至關重要。菲方讚賞中方為實現朝鮮半島無核化所作的積極努力。

2004年9月3日於北京



## 中華人民共和國與菲律賓共和國聯合聲明

(2005 年 4 月 28 日)

值此中華人民共和國與菲律賓共和國建交 30 周年之際，應菲律賓共和國總統格羅麗亞·馬加帕加爾·阿羅約閣下邀請，中華人民共和國主席胡錦濤于 2005 年 4 月 26 日至 28 日對菲律賓共和國進行了國事訪問。

胡錦濤主席與阿羅約總統在誠摯友好的氣氛中進行了會談，就雙邊關係及共同關心的國際和地區問題深入交換了意見。

兩國領導人對中菲建交 30 年來在政治、經貿、農業、文化、科技、教育、防務、打擊跨國犯罪等各領域合作取得的顯著進展表示滿意，認為兩國各界人士長期以來為促進中菲關係發展作出了重要貢獻。

雙方確認《聯合國憲章》的宗旨和原則、和平共處五項原則、《東南亞友好合作條約》的宗旨和原則及公認的國際法準則是處理兩國關係的基本準則。

雙方強調中菲關係已經進入夥伴關係的黃金時期，持續拓展和全面發展兩國友好關係符合雙方的根本利益，也有利于本地區的和平、穩定與繁榮。

兩國領導人回顧了 1975 年中菲《建交公報》有關原則，重申將繼續堅持兩國于 2000 年 5 月 14 日簽署的關於 21 世紀雙邊合作框架《聯合聲明》的精神，願在中國與東盟面向和平與繁榮的戰略夥伴關係的框架下，積極推動中菲建立致力于和平與發展的戰略性合作關係，並達成如下共識：

--保持高層經常交往與接觸。兩國領導人將通過互訪、互致信函和多邊場合會晤等方式，及時就雙邊關係和共同關心的重大國際地區問題交換意見，協調立

場。

--大力推進經貿合作。進一步發揮雙方現有經貿合作機制的的作用，充分利用兩國經濟的互補優勢，挖掘合作潛力，在廣度和多樣性方面改善貿易結構，不斷擴大貿易和投資規模，並爭取在未來 5 年內實現中菲年貿易額突破 300 億美元。

--繼續深化農業合作。雙方願共同努力，進一步發揮中國援建的中菲農技中心的作用，推動雙方在優質雜交種子、農業基礎設施、農業機械等方面的合作。雙方將繼續根據兩國《漁業合作諒解備忘錄》的精神探討漁業合作，以友好、合作的方式處理非法捕撈問題，減少漁業糾紛。

--加強基礎設施建設合作。雙方強調基礎設施建設是中菲經貿合作的重點領域，認為兩國就菲律賓北部鐵路工程開展的有效合作已成為中菲友好合作新的象徵。中方表示將繼續支援菲北部鐵路和南部鐵路等基礎設施的建設。兩國已建立基礎設施建設合作機制，專門探討、協調雙方公司在這一領域的合作，並提供相關便利。

--拓展礦產資源開發合作。雙方將在互利雙贏的基礎上大力拓展礦產資源開發合作，並將這一領域作為中菲合作新的支柱。兩國有關部門將啟動中菲礦業合作磋商和協調機制。

--密切人員交往。雙方同意共同推動兩國政府、議會、政黨和民間團體加強友好交流與合作，鼓勵兩國青年交流，深化旅遊合作。

--加強中國南部省份與菲律賓北呂宋的聯繫。雙方確認，在具有互補性的經濟結構、地緣優勢和市場需求的基礎上，逐步發展中國與菲律賓北呂宋的經貿關係，支援雙方商務和人員往來。菲律賓歡迎中國在菲增設駐拉瓦格市領事館，認為這是為推動上述合作邁出的積極一步。

--促進防務與安全合作。雙方歡迎兩國防務部門簽署防務合作諒解備忘錄並建立防務安全磋商機制，宣布將于今年 5 月舉行首次防務安全磋商。雙方還表示願加強在禁毒、打擊跨國犯罪等非傳統安全領域的合作。

--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、相互支援。菲律賓重申堅持一個中國政策，理解中國政府為實現國家統一所作的努力，支援並讚賞中國為和平解決臺灣問題所作的努力。

--雙方同意繼續致力于維護南海地區的和平與穩定，願與其他東盟國家一道，積極落實《南海各方行為宣言》。雙方一致認為，中菲率先啓動南海共同開發促進了中菲關係發展，為推動有關國家在南海開展務實合作、促進本地區的和平、穩定與繁榮作出了歷史性貢獻。雙方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，認為這是具有歷史意義的一步，將使南海成為友誼之海、合作之海。

--雙方高度評價中國與東盟關係近年來取得的長足進展，一致認為這一良好的關係已成為促進本地區和平、穩定與繁榮的重要支柱。雙方表示將繼續致力于推進中國與東盟面向和平與繁榮的戰略夥伴關係和中國—東盟自貿區建設，積極推動東亞合作進程。中方重申將一如既往地支援東盟一體化進程，支援東盟在區域合作中發揮主導作用，並將積極參加東盟東部增長區建設。菲律賓感謝中國承諾支援東盟東部增長區的發展，支援中國成為增長區的觀察員。雙方歡迎菲律賓加入中國-東盟早期收獲計劃。

--雙方同意進一步加強在聯合國、東盟地區論壇、亞太經合組織、亞歐會議、世界貿易組織及其他多邊組織中的協調與配合。

--雙方認為，和平與發展是當今世界的主題。國際社會應尊重世界多樣性，提倡國際關係公正、平衡，充分發揮聯合國在重大國際事務中的主導作用。雙方

表示支援通過必要和合理的改革加強聯合國的作用，並主張推動落實發展問題、維護發展中國家合法權益、加強發展中國家在國際事務中的發言權和代表性，應成爲聯合國改革的重點。

--雙方表示將加強在國際組織中的合作，推動經濟全球化在公平的基礎上平衡發展，以確保發展中國家在全球化進程中能充分受益。

--雙方表示反對一切形式恐怖主義，認爲國際社會有必要共同防范恐怖主義威脅。

2005年4月28日於馬尼拉



## 中華人民共和國和菲律賓共和國聯合聲明

(2007 年 1 月於馬尼拉)

應菲律賓總統格洛麗亞·馬卡帕加爾·阿羅約閣下邀請，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，溫家寶總理與阿羅約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，並重申了對兩國于 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于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于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劃，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劃應與兩國各自的發展戰略和區域合作進程保持一致。

溫家寶總理和阿羅約總統高興地看到，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了解加深，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。

雙方宣布，《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議的簽署。

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、相互支援。菲律賓重申堅持一個中國政策，支援中國政府為實現國家統一所作的努力，支援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范。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。

阿羅約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。



兩國領導人歡迎重啓六方會談，呼吁有關各方繼續致力于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。阿羅約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。

二〇〇七年一月十六日於馬尼拉



菲中雙邊重要協議一覽表

協議性質	時間	簽約地點	協議名稱
政治	1975.6.9	北京	《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府聯合公報》
	1996.11	馬尼拉	《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府聯合新聞公報》
	2000.5	北京	《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》
	2004.9.1	北京	《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府聯合新聞公報》
	2005.4.28	馬尼拉	《中華人民共和國與菲律賓共和國聯合聲明》
經濟 (貿易 投資 金融)	1975.6.9	北京	《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府貿易協定》
	1999.7.20	馬尼拉	《中華人民共和國和菲律賓共和國雙邊投資保護協議》
	1999.11.18	北京	《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府防止雙重徵稅及逃稅的協議》
	2000.5	北京	《在中國和菲律賓設立銀行機構的備忘錄》
	2001.10	北京	《中國貿易促進會與菲律賓商會合作協議》
	2003.8.30	馬尼拉	《中國人民銀行與菲律賓中央銀行貨幣互換協議》
經濟 (航空 旅遊)	1979.7.8	北京	《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府民用航空運輸協定》
	1990.5.10	北京	《中華人民共和國和菲律賓共和國旅遊合作協定》
	2002.9.11	北京	《中菲雙邊旅遊合作備忘錄》
	2004.3.2	北京	《中菲航空服務備忘錄》
	2004.9.1	北京	《中華人民共和國旅遊局和菲律賓共和國旅遊部旅遊合作執行計劃》
經濟 (農業)	1978.11.18	北京	《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府農業合作協定》
	1980.4.23	北京	《中菲農業技術合作備忘錄協定》
	1999.7	北京	《中菲雜交水稻技術合作備忘錄》

	1999.9	北京	《中菲農業及相關領域合作備忘錄》
	2000.5.16	北京	《中菲灌溉、農業及相關領域合作備忘錄》
	2000.12.20	北京	《中國農業機械進出口公司和菲律賓財政部關於用于菲農業發展工程的 1 億美元貸款的協議》
	2004.9.1	北京	《中華人民共和國農業部和菲律賓共和國農業部漁業合作備忘錄》
經濟 (基礎 建設)	2003.8.30	馬尼拉	《中國進出口銀行向菲律賓財政部提供 4 億美元買方優惠貸款備忘錄》
	2004.9.1	北京	《中國機械設備公司與菲律賓北呂宋鐵路公司補充備忘錄》
經濟 (能源)	2003.11.10	北京	《中國海洋石油公司與菲律賓國家石油開發公司合作意向書》
	2003.11.10	北京	《中國海洋石油公司與菲律賓國家石油公司在南海部分海域開展聯合地震工作的協議》
文化 體育	1979.7.8	北京	《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府文化合作協定》
	2001.10	北京	《中菲體育合作備忘錄》
	2002.12.17	北京	《中菲第 12 次文化合作議定書》
科技	1978.3.14	馬尼拉	《中華人民共和國和菲律賓共和國科技合作協定》
	2000.5	北京	《中菲第 12 次科技合作議定書》
軍事	1996.7.29	北京	《中華人民共和國國防部和菲律賓共和國國防部關於互設武官處的協定》
	2004.11.8	北京	《中華人民共和國國防部和菲律賓共和國國防部防務合作備忘錄》
警務 司法	2001.7.29	北京	《中華人民共和國菲律賓共和國打擊販毒合作備忘錄》
	2001.10	北京	《中華人民共和國和菲律賓共和國引渡條約》
	2001.10	北京	《中華人民共和國政府和菲律賓共和國政府打擊跨國犯罪合作備忘錄》
領事	2002.7.3	北京	《中菲外交領事人員 5 年多次簽證協議》
	2004.9.1	北京	《互免持外交、公務（官員）護照人員簽證協定》
新聞	2004.9.3	北京	《中國人民共和國國務院新聞辦公室和菲律賓共和國新聞部新聞交流合作意向書》