

美国与菲律宾同盟关系的强化及其走向

曹筱阳

[内容提要] 自小马科斯就任菲律宾总统以来,美菲同盟迅速强化。美菲宣布将加快全面实施《加强防务合作协定》,菲律宾对美新开放四个军事基地,美菲制定双边防务指针,深化海事安全合作,实现联盟的现代化。美菲同盟的强化是小马科斯政府对杜特尔特时期外交政策的“再平衡”,也是美菲双方战略利益契合的结果。未来美菲同盟可能经历短暂的微调再逐步走向强化,但双方在国家利益上的差异、中菲关系的发展和美国战略资源的投入等因素会制约同盟的发展。美菲对地区安全形势产生复杂的影响,也给中菲关系健康发展和解决南海与台海问题带来挑战。

[关键词] 美菲同盟 “美菲双边防务指针” 南海问题 中菲关系

[作者介绍] 曹筱阳,中国社科院亚太与全球战略研究院助理研究员,主要研究美国的亚太政策与东亚安全。

2022年6月底小马科斯出任菲律宾总统以来,美国与菲律宾关系迅速升温。2023年4月,美菲重启了间断七年之外的外长和防长“2+2”会议并发表《联合声明》,共同宣布扩大和全面实施《加强防务合作协定》、制定双边防务指针、深化海事安全合作,进而实现联盟的现代化。所有这些标志着美菲同盟走向强化,可谓冷战后结束以来的最高点。当前,拜登政府不断强调中国为首要竞争对手,并联合盟友和伙伴以“集体”的力量对华进行全方位的围堵和遏制,美菲同盟在这种形势下进一步升级、走强,无疑扮演了搅

局的角色,使中国周边安全环境、亚太地区安全形势更加复杂。本文拟全面梳理美菲同盟强化的状况,分析其原因及走向,以期有助于认清中国周边战略形势,进而把握和塑造中国的安全环境。

一、美菲同盟的强化

菲律宾是美国在亚太地区的五大盟国之一,也是美国在东南亚最重要的盟国。美菲同盟以《美菲共同防御条约》(MDT, 1951)、《访问部队协定》(VFA, 1998)和《加强防务合作协定》(EDCA, 2014)为支柱。菲律宾前任总统杜特尔特具有“反美主义”倾向,特立独行,改变了之前阿基诺三世对美“一边倒”的外交政策,转而实施“亲中疏美”的独立外交政策。奥巴马政府对杜特尔特政府在反毒战争上的批评,引发后者的激烈反击,美菲同盟一度陷入低谷。杜特尔特政府提出对美菲同盟三个关键协议进行审查,并于2020年2月正式向美国驻菲大使馆提出终止VFA,后于2021年6月、2022年6月、11月三次暂停VFA。作为一项基础性协议,美菲VFA的暂停迟滞了美菲在EDCA框架下的军事基地建设和同盟合作。直到双方2021年7月30日最终决定恢复VFA,^①美菲同盟关系才逐渐回升。2021年10月菲律宾武装部队官员表示将加速与EDCA相关的项目建设。杜特尔特执政后期,美菲关系缓慢恢复。2021年11月,美菲举行第九届双边战略对话,随后发表《21世纪美菲伙伴关系联合愿景》,承诺深化、扩大和加强联盟。^②美菲同盟关系经历波折逐渐恢复,显示出该同盟的韧性。

小马科斯2022年5、6月当选和上台执政以来,拜登政府积极寻求恢复

^① Sophie Jeong and Brad Lendon, "Philippines Renews Key Military Agreement with the United States," CNN, July 30, 2021.

^② "Joint Vision for 21st Century United States-Philippines Partnership," US Department of State, November 16, 2021.

与菲律宾的合作、修复同盟关系。2022年5月,美国总统拜登是第一个打电话祝贺小马科斯竞选获胜的外国元首。随后几个月,美国国务卿布林肯、副总统哈里斯、国防部长奥斯汀、贸易代表戴琪等高官相继访问菲律宾,就提升双边关系进行磋商,并达成一系列双边合作成果。2023年4月11日,美菲在华盛顿恢复举行2016年中断了的外长和防长“2+2”会谈。双方就深化“基于规则”的国际秩序、联盟的现代化、经济与环境安全以及联盟与伙伴关系等广泛议题作出承诺,并发布《美菲“2+2”联合声明》。^①两国国防部发布简报,表明双方在实现联盟合作现代化、深化互操作性、加强菲军事能力等方面加强合作。^②2023年4月30日至5月4日,小马科斯对美国进行工作访问,双方发布《美菲领导人联合声明》。声明称,拜登总统重申美国对美菲同盟的坚定承诺,两国领导人欢迎根据美菲《加强防务合作协议》确定新的军事基地;双方期待建立菲律宾、日本和美国以及菲律宾、澳大利亚和美国的三边合作机制。美菲双边关系发展到新的高度,随着一系列举措的落实,其同盟关系明显走强。

首先,菲律宾对美新开放4个军事基地,承诺将扩大和全面加速实施《加强防务合作协定》,美军将扩大在菲律宾的轮换部署并预置更多的武器。

2023年2月美国国防部长奥斯汀访菲后,菲宣布将增设4个位于“战略要地”的新军事基地供美军使用。4月3日,菲政府正式公布了新增军事基地的具体位置,其中3个位于菲北部的吕宋岛,即卡加延省的卡米洛·奥西亚斯(Camilo Osias)海军基地、拉洛(Lal-Lo)机场及伊莎贝拉省的梅尔乔·德拉·克鲁兹兵营(Camp Melchor Dela Cruz);另一个军事基地位于菲律宾西南部面向南海的巴拉巴克岛(Balabac)。目前,菲允许美使用的9个基地中有

^① “Joint Statement of the U.S.-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” US Department of State, April 11, 2023.

^② “Fact Sheet: U.S.-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” US Department of Defense, April 11, 2023.

6个直接面向台海或南海。军事基地的选址反映了美国的深思熟虑,也是其长期经营的结果。美国国防部计划到2023财年末拨款1亿多美元用于现有和新建EDCA基地的建设,与菲共同支持4个新基地的快速运营。根据新协议,美军将扩大在菲的轮换部署并预置更多武器。美国国防部表示,EDCA是美菲同盟的关键支柱,支持双边联合训练、演习和互操作性。该协定的扩大将使联盟更强大、更具韧性,并将加速双方联合军事能力的现代化。^①

其次,美菲首次制定防务合作指针,加强联盟协调和双边规划,推动联盟合作迈上新台阶。美对菲律宾国防现代化的援助将提速,双方将提升两军的互操作性和信息共享,提升一体化威慑力。

2023年5月3日,美菲国防部长公布了首份《美菲双边防卫合作指针》。如果说《美菲共同防御条约》是同盟合作的框架,那么此次防卫合作指针则是在新的安全环境和挑战下同盟合作的细则,更具可操作性和指导意义。指针公布了双边防务合作的指导原则、防务磋商的主要机制和合作的优先事项,同意扩大在南海的联合军事演习和巡逻,推动实时信息共享,以应对地区紧张形势。指针明确《美菲共同防御条约》在应对威胁方面继续有效。未来如果安全环境发生变化,两国将对指针进行及时、适当的更新。指针确认“在太平洋,包括南中国海的任何地方,对菲律宾或美国武装部队(包括两国的海岸警卫队)飞机或公共船只的武装攻击,将援引MDT第四条和第五条规定的共同防御承诺”。^②

美国对菲进行军事援助、助菲实现军事现代化,一直是美菲合作的重要内容。拜登政府对菲国防现代化的援助将提速,更具针对性。根据《美菲“2+2”联合声明》,双方同意在未来几个月制定美国对菲律宾安全援助路线图,以指引共享的防务现代化投资,形成未来五到十年军事设施的优先

① “Philippines, U.S. Announce Four New EDCA Sties,” US Department of Defense, February 1, 2023.

② “Fact Sheet: US-Philippines Bilateral Defense Guidelines”, US Department of Defense, May 3, 2023.

平台交付。^①海事安全合作是美菲同盟合作的优先事项，双方承诺尽快签署《海事安全框架实施准则》，加强在南海和“印太”地区海上安全合作与能力建设。值得注意的是，除加强人道主义和灾难救援能力外，美国对菲律宾的军事援助侧重于提升菲应对所谓“胁迫和灰色地带活动”的能力，以应对来自中国的挑战。

美国将提升互操作性、强化与盟友“一体化威慑”能力的同盟与伙伴合作纳入对菲合作之中。美菲计划通过加强双边战略规划、建立两国国防战略的协同、促进全政府的协调、推进与志同道合伙伴的合作等方式，形成更为深入的互操作的联盟态势。^②美菲扩建EDCA，加强在所有作战领域的协调与合作，扩大对菲军售、人员培训、联演联训及其他活动的范围、规模和复杂性等，以提升双方军队的互操作性。美菲还计划构建“印太海域态势感知伙伴关系”（IPMDA）和签署《一般军事信息安全协定》（GSOMIA），促进实时信息共享和装备现代化，以提高互操作性。2023年4月11—28日美菲举行了有史以来最大规模的“肩并肩”联合军演，演习人员规模是去年的一倍多，演习地点选在吕宋岛，演习科目包括陆地、海洋、空中并首次增加网络场景，同时就黄岩岛附近一艘靶船进行实弹演习，具有明显的针对性。5月，美菲在克拉克空军基地举行1990年以来的首次“应对雷霆”（Cope-Thunder）演习，以测试空军的互操作性。^③未来美菲将通过频繁的双边和多边联合军演强化同盟的互操作性，为应对危机做准备。

再次，美国主导并推动美菲日、美菲澳小三边合作，美菲日澳四边合作呼之欲出。

^① “Joint Vision for 21st Century United States-Philippines Partnership,” US Department of State, November 16, 2021; “Joint Statement of the U.S.-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” US Department of State, April 11, 2023.

^② “The United States and the Republic of the Philippines Bilateral Defense Guidelines,” US Department of Defense, May 3, 2023.

^③ Jim Garamone, “U.S.-Philippines Agree to Modernize, Strengthen Alliance,” US Department of Defense, May 3, 2023.

拜登政府“印太战略”的一个特点就是寻求与盟国在小多边层面就地区安全问题进行协调。^①这种议题性的联盟具有高效、灵活的特点。美国在东北亚地区的美日韩三边合作中取得重大突破后,又在东南亚地区推进美菲日、美菲澳三边合作,目标指向南海和台海。2022年9月15日,美菲日以视频方式首次举行三边防务政策对话,三方就共同的防务和安全挑战以及合作领域等问题举行会谈,并同意开展定期对话。^②在2023年5月1日公布的《美菲领导人联合声明》中,双方明确表示期待美菲日、美菲澳三边合作。

除官方层面外,美国战略与国际问题研究中心(CSIS)等智库在促进美菲日、美菲澳三方凝聚合作共识、统一行动等方面发挥了重要作用。美国推动小三边合作的目的是在盟国间建立起对战略前景和威胁的共同认知,以及对台海突发事件形成预案和协调。^③日本和澳大利亚作为美国亚太联盟体系中的“北锚”和“南锚”,近年来与美国的防务合作和战略协调不断加强。菲律宾有着重要的战略位置,但军事实力弱小,通过小三边合作可以推进军事现代化、提升应对所谓“灰色地带”活动的能力;还可以加强与菲律宾的信息共享,提升海域态势感知能力。更重要的是,美国由此可以将菲整合进美国的“印太”联盟体系,提升美国和盟友共同应对台海危机和南海问题的能力。^④

在小三边的基础上,美菲日澳四边合作冒头。菲律宾、美国、日本和澳大利亚四国正考虑在南海进行联合巡航;美菲正就联合巡逻的细则进行磋商,预计2023年底前将成行。未来美菲日、美菲澳可能加强与美日韩和美日

^① *Indo-Pacific Strategy of the United States*, White House, February 22, 2022, p.17.

^② “Japan-Philippines-U.S. Trilateral Defense Policy Dialogue(TDPD),” Japan Ministry of Defense, September 15, 2022.

^③ CSIS 2022年8月在马尼拉召集美菲澳三方代表举行二轨对话,2022年9月在东京召集美菲日三方代表举行二轨战略对话,就加强小三边合作凝聚共识、统一认识。参见Gregory B. Poling and Andreyka Natalegawa, “Building a U.S.-Australia-Philippines Triad,” CSIS, December 15, 2022.

^④ Gregory B. Poling and Andreyka Natalegawa, “Building a U.S.-Australia-Philippines Triad,” CSIS, December 15, 2022; Gregory B. Poling, Andreyka Natalegawa, and Daniel Fallin, “Building a U.S.-Japan-Philippines Triad,” CSIS, February 2023.

印澳等小多边机制的互动,以小集团的方式对中国进行遏制和打压。

此外,美菲日益加强在经贸、清洁能源、基础设施建设、供应链等领域的合作,拓展了同盟合作范围。

2022年11月,美国副总统哈里斯访问菲律宾,除强调美菲同盟“坚若磐石”外,还承诺加强对菲律宾的经济与投资合作。美国提出一系列经济倡议,如能源政策对话、民用核能合作协议(“123”协议)、关键矿产供应链、棉兰老岛地热能项目、智慧安全港口发展等。^①在美菲“2+2”会议上,双方进一步确认将在基础设施现代化、数字经济、可再生能源、粮食安全、弹性供应链、深化双边贸易与投资等领域的合作。^②菲律宾将参加美国“印太经济伙伴框架”下4个项目的合作。

小马科斯访美期间,拜登表示要向菲派出总统贸易与投资代表团,提升美国公司对菲创新经济、清洁能源转型、食品安全和关键矿产等领域的投资。2024年,美菲将共同主持“印太商务论坛”,以提升菲在地区供应链和高质量发展等方面的关键枢纽地位。^③美菲还就保护人权、加强教育与人文交流、公共卫生和环境保护等方面的合作达成共识。虽然有些合作倡议还需要国会的批准,但是拜登政府在这些方面的诸多承诺表明,美重视对菲关系的全面发展,以补足联盟的经济短板,避免菲在经济上过于依赖中国,以换取菲在军事安全方面对美的全力配合。

总体上看,小马科斯上台不到一年,美菲关系取得重大突破,呈现出美国主导、快速推进和全方位铺开的特点。军事合作的重点是扩展基地、制定美菲双边防务指针、加速援助菲军事现代化;经济合作的重点则是美增加对菲投资,深化双方在清洁能源、基础设施建设、气候变化和供应链等领域

^① “Fact Sheet: Vice President Harris Launches New Initiatives to Strengthen U.S.-Philippines Alliance,” White House, November 20, 2022.

^② “Joint Statement of the U.S.-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” US Department of State, April 11, 2023.

^③ “Joint Statement of the Leaders of the United States and the Philippines,” White House, May 1, 2023.

的合作；同时，美菲日、美菲澳小三边合作和美菲日澳四边合作快速进展，共同加大力度对中国实行威慑和遏制。拜登政府通过联合声明等官方文件正式把南海问题纳入《美菲共同防御条约》的范畴，强化菲对美的安全依赖。值得注意的是，针对台海局势，美菲声明强调“维护台湾海峡的和平与稳定是全球安全与繁荣必不可少的因素”，^①这表明美菲同盟关注的范围进一步扩展，其抗衡中国的指向性日趋明显。

二、美菲同盟强化的动因

美菲同盟的强化是美菲国内外因素、地区和全球战略环境变化综合作用的结果。其动力主要来自两个方面，拜登政府不断推高与中国的战略竞争、将同盟当成遏制和围堵中国的重要手段；菲律宾依靠美国抬高其对南海区域权益的声索。

从美国方面看，美菲同盟是美国强化“印太”联盟和伙伴网络、以“集体”的力量应对中国挑战的“印太战略”布局的重要一环。

首先，更加重视同盟的作用，视同盟为美国力量的倍增器和推进“印太战略”的重要工具。

特朗普时期强调“美国优先”和以交易主义的方式对待联盟，削弱了盟友在“印太战略”中的作用。拜登政府外交政策调整的一大特点就是加强与盟友和伙伴的合作关系。拜登政府发布的《临时国家安全战略方针》（2021年3月）和《美国印太战略》（2022年2月）都强调，美国要重振在世界各地的联盟和伙伴关系，并使之现代化。联盟是美国的“独特优势”和“最重要的战略资产”，美国将与盟国共同努力，公平地分担责任，同时鼓励盟

^① “Joint Statement of the U.S.-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” US Department of State, April 11, 2023.

国在应对当前和未来的共同威胁时投资于自身的相对优势。^①联盟和伙伴网络是美国推进“印太战略”的重要工具。美国希望通过双边军事同盟、美英澳和美日韩三边联盟、美日印澳四边机制以及“五眼联盟”等联盟伙伴关系网络，推进“印太战略”，维护美国霸权。

美菲同盟在拜登政府推进“印太战略”中起着重要的作用。菲律宾因与中国在南海存在主权争端、地理位置上临近台湾而显得更加重要。

美国并非南海主权声索国，起初美国对南海争端不持立场，但强调：维护航行自由，反对以武力改变现状，各方应遵守《联合国海洋法公约》，各国主权的声明应基于陆地原则。^②2020年7月，美国国务卿蓬佩奥发表关于南海问题的立场声明，改变了美国在主权争端上不持立场的政策：支持菲律宾的立场，支持2016年国际海牙仲裁庭对菲律宾南海仲裁案的裁决，否定中国“九段线”主张的合法性。^③在美国的强行介入下，南海问题逐渐成为美国联合其他声索国和盟友遏制、打压中国的抓手，给中美关系的健康发展制造出一大障碍。

在杜特尔特执政前期，菲律宾搁置南海争端，发展与中国的友好合作关系，中菲间的南海问题并无波澜。2021年3月牛轭礁对峙发生以来，中菲海上矛盾再次浮出，美国国家安全顾问沙利文、国务卿布林肯、国防部长奥斯汀分别同菲方同级别官员进行线上对话，重申MDT适用于南海。^④8月美国派出濒海战斗舰“查尔斯顿号”访菲。2023年2月以来，由于菲律宾非法占据仁爱礁，中菲多次发生摩擦事件，南海局势再度紧张。在2023年4月美菲“2+2”会议联合声明中，美国在中菲南海争议岛礁的主权归属方面完全

^① *Interim National Security Strategic Guidance*, White House, March 2021; *Indo-Pacific Strategy of the United States*, White House, February 22, 2022, pp.4-6.

^② 参见[美]傅泰林著，齐皓译：《美国对南海有关争议的政策：1995—2017》，《当代美国评论》，2017年第1期，第41—56页。

^③ Michael Pompeo, “U. S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” US Department of State, July 13, 2020.

^④ 陈相秒：《树欲静而风不止——谈牛轭礁事件》，《世界知识》，2021年第9期，第74页。

倒向菲。^①美国不断炒作中菲南海对峙和冲突，既是强化美菲同盟的手段，也是遏制中国的抓手。

其次，利用乌克兰危机后国际形势的变化积极拉拢菲律宾，满足菲在安全上对美的需求，换取菲在台海有事时支持美国。

2022年2月乌克兰危机的爆发对亚太地区产生重大影响。美国对中国的认知更为负面，认定中国是美国的系统性挑战。美国借口中美在台海爆发冲突的可能性和紧迫性，积极推动盟友和伙伴对其进行战略配合，提前制定计划和预案，提升一体化威慑力和战胜中国的能力。因此，与台湾地区临近的菲律宾在美国“印太战略”中的地位更加突出。菲律宾的地缘战略位置本来就十分重要，它西临南中国海、北隔巴士海峡与台湾省相望，东临太平洋，地处从太平洋到印度洋的航线中段及亚洲与大洋洲、东亚与南亚之间的交通要道。杜特尔特执政时期，美菲同盟陷入低谷，引发美国学术界和官方重新思考美菲同盟的重要性。多数美国学者认为，如果菲律宾倒向中国，那么在“第一岛链”上就会形成缺口，不利于“美国”在“印太”地区的力量投射和应对潜在的台海突发事件。^②随着中美竞争的加剧和台海形势的紧张，与盟国在可能的台海危机中加强战略协调和共同行动，成为拜登政府塑造其主导的盟伴体系的重要考量。

此外，东南亚是中美在“印太”竞争的主战场，美菲同盟关系的升级将加强美在东南亚的军事存在和影响力，对美国—东盟关系的提升起到示范和带动作用。

东南亚与中国陆海相接，地处印度洋与太平洋的交汇处，扼守马六甲海峡等重要的海上通道，具有十分重要的战略地位。随着中国在东南亚的

^① “Joint Statement of the U.S.-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” U.S. Department of State, April 11, 2023.

^② Caroline Baxter, “If U.S. Have to Leave the Philippines, Then What?” Rand Corporation, February 28, 2020.

经济和战略影响力不断提升,美国对东南亚的重视也与日俱增。拜登政府加大对东盟外交的力度,极力争取东盟,拉拢东南亚国家共同对付中国。拜登政府强调东盟主导的地区架构是自由与开放的“印太”的核心,美国继续支持实施《东盟印太展望》(The ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP),多方施策提升美国与东盟关系。美国2022年5月在华盛顿举办首届美国—东盟特别峰会,并于2022年11月将双边关系提升为全面战略伙伴关系。当年美国启动了与东盟四个新的高级别对话进程,以支持东盟在气候行动、教育机会、海事合作以及健康卫生等领域的合作。^①可见,随着美菲同盟关系的升级,美国在东南亚地区的军事和经济存在将会加强,进而提升美国与东盟的关系。

从菲律宾方面看,与美国同盟关系的加强主要有三方面的原因。

其一,菲律宾政府对美菲关系实行“再平衡”。菲律宾的外交政策具有鲜明的总统个人色彩。菲总统的个性及其对国内威胁和机会的认知对外交政策有重要影响。杜特尔特2016年就任菲律宾总统后,修正其前任“联美制华”的政策,转而实行“亲中疏美”外交政策。究其原因,一是美国在2012年中菲黄岩岛对峙中,拒绝把南海有主权争端的岛屿纳入MDT,使杜特尔特对美菲同盟的可靠性产生怀疑;二是杜特尔特的“反美主义”立场和政治强人个性;三是奥巴马政府对其反毒战争和在人权问题上的批评;四是在其政治视野中经济考量重于安全问题,认为中国不承认“南海仲裁案”,所以菲律宾坚持它是无效的。因此,杜特尔特表示要从美菲同盟中“分离”出来,中止与美国在南海的“航行自由行动”,对《美菲共同防御条约》进行审查、提出中止《访问部队协定》和《加强防务合作协定》,使美菲关系陷入低谷。他搁置南海争议,积极改善对华关系,三年内五次访问中国,积极推动菲

^① “Fact Sheet: Marking One Year since the Release of the Administration’s Indo-Pacific Strategy,” U.S. Department of State, February 13, 2023.

“大建特建”计划与中国“一带一路”倡议的对接,加强中菲在基础设施、农业、科技、反恐等领域的合作,带动中菲关系平稳健康发展。但在其执政后期,2021年3月中菲牛轭礁对峙期间,美国对菲律宾大力支持,为其发声,8月美国还派出濒海战斗舰访菲。这对杜特尔特缓和对美关系、恢复美菲同盟合作起了重要作用。

小马科斯上台后迅速调整其前任的外交政策,强化与美国的军事安全合作。一方面,小马科斯把美菲同盟放在外交优先位置,重视保卫国家领土完整和主权,强调“不会将菲律宾任何一平方英寸的领土拱手让给任何外国势力”,^①菲仍希望美国进一步细化对菲的安全承诺。另一方面,杜特尔特实施的“亲中”外交政策在菲国内也引发过争议。长期以来,菲美同盟是菲律宾外交政策的基础。由于殖民历史和美国多年的培植,菲律宾有着强大的亲美势力,主要包括军方、情报、政府部门的亲美派。他们在南海问题上与美国的立场一致,支持强化美菲同盟。^②由于政治因素的影响、严格的安全审查等原因,中国对菲“一带一路”合作项目进展缓慢,菲民众的支持度受限。南海问题和西方对“一带一路”倡议的负面评价加大了菲国内关于中国作为经济伙伴认知的政治敏感性。^③

其二,菲律宾利用美菲同盟助力其维护或争取在南海的主权和海洋权益。菲律宾军事力量弱小,在南海问题上处于明显的劣势,寻求通过加强美菲同盟,促美将南海区域主权争端问题纳入同盟关系范畴,以利于自己。小马科斯执政后,把美菲同盟作为外交的优先事项,强调“没有美国就看不到未来”。^④这是美菲同盟强化的直接推力。实际上,美菲同盟的强化是菲律

① “Full Text: President Marcos’ State of the Nation Address 2022,” Rappler, July 25, 2022.

② Richard Javad Heydarian, “Philippine Foreign Policy after Duterte,” *The Diplomat*, March 15, 2022.

③ Aron Jed Rabena, “The Belt and Road Initiative and the Philippines’ s Post-Duterte China Challenge,” *Fulcrum*, March 25, 2022.

④ Seth Robson, “Marcos Jr. Can’ t See Future for Philippines without a US Partnership,” *Stars and Stripes*, September 20, 2022; Daphne Galvez, “Marcos: I Cannot See PH Future without US as Partner,” *Inquirer*, September 20, 2022.

宾积极推动的结果,体现了菲律宾的战略主动性。

1951年签署的《美菲共同防御条约》是冷战时期美菲共同应对所谓共产主义威胁的产物。当时,中菲在南海海域的有关主权争端尚未出现。20世纪70年代后,这一争端从无到有且愈演愈烈,菲律宾希望将存有主权争端的南海海域岛屿纳入同盟条约的适用范围,美国作出了明确承诺,但一直保持战略模糊。2012年4月黄岩岛对峙期间,美国并未同意把有争议的岛屿划入该条约,引起菲对同盟可靠性的疑虑。2018年12月28日,菲律宾国防部长德尔芬·洛伦扎纳提出重新审查该条约,并表示菲国防部正在评估:在新的国际形势下,该条约是否符合菲国家利益,应该予以维持、加强还是废除。^①

菲律宾学者卢西奥·布兰科·皮特洛三世认为,该条约条款的模棱两可和地缘政治环境的变化促使菲提出审查。审查涉及四个问题:条约的范围、启动过程(什么条件下会触发条约的反应)、对低于武装攻击阈值的行为作出反应的能力,以及是否应该用更全面的区域安全体系取代这一安排。^②菲学者雷纳托·卡斯特罗认为,美菲同盟是一种磋商式安全关系,它既不包含明确的防务条款,也不能对任何武装攻击进行重要威慑;当武装侵略发生时,它主要呼吁相互磋商而不是自动的报复性反应。^③

在菲律宾不懈的推动下,也由于中美博弈的不断加剧,美国开始认真考虑对《美菲共同防御条约》进行战略明晰。2019年12月,美国时任国务卿蓬佩奥在马尼拉首次明确承诺,“在南中国海对菲律宾军队、飞机、公共船只

^① Jelly Musico, “Lorenzana Orders Review of 67-year-old US-PH Military Pact,” PNA, December 28, 2018.

^② Lucio Blanco Pitlo III, “Ambiguity and Changing Items Compel Review of the Philippines-U.S. Mutual Defense Treaty,” CSIS, February 8, 2019.

^③ Renato Cruz De Castro, “Exploring the Factors Behind the Persistence of the Philippine-U.S. Alliance: A Focus on the Changing Gist of the 1951 Philippine-U.S. Mutual Defense Treaty,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.76, No.6, 2022, pp.697-699.

的任何武装攻击都将引发共同防御义务”，回应了菲律宾的安全关切。^①但是菲律宾方面仍然认为该条约对其保护滞后。小马科斯上台后成立了一个由国家安全委员会、国防部和外交部的官员组成的研究小组，研究和审查该条约。该小组的主要议题是：如何修正或调整已历71年的该条约，使其适应不断变化的时代。^②2023年5月出台的《美菲双边防卫指针》在很大程度上满足了菲律宾对美国的安全需求。它详细规定：在出现威胁、紧急危机或突发事件时，同盟如何协调并做出反应。^③通过提升联盟协调和双边计划、互操作性、信息共享、防务现代化等方面的合作，美菲同盟关系的紧密度明显增强。该指针是对MDT在操作层面的细化，其目的之一是更好地满足菲的防御需要、提升同盟的效率和威慑力，以换取菲在台海问题上对美国的配合和支持。

其三，乌克兰危机后，菲认为自身安全与台海局势密切相关，为了维护自身安全需要对美国进行战略配合。

面对乌克兰危机的久拖不决，在“今日乌克兰，明日台湾”的视角下，菲律宾对台海可能爆发冲突的战略焦虑不断升高，认为自己届时很难置身事外，因为它既与美国有条约义务，又在地理位置上临近该区域；一旦台海冲突爆发或升级，会有大量难民涌入菲北部吕宋岛和大量菲侨民从台湾撤离。这促使小马科斯政府有意与美国加强军事安全合作。^④

菲对美新开放的军事基地中有3个位于靠近台湾的吕宋岛，表明菲对美的战略配合更加紧密。美国兰德公司、战略与国际问题研究中心的专家认

① John Bowden, “Pompeo Assures Philippines of US Protection in South China Sea,” The Hill, March 1, 2019.

② Renato Cruz De Castro, “Should the 1950 Mutual Defense Treaty Be Reworded or Modified?” Philstar, December 31, 2022.

③ “The United States and the Republic of the Philippines Bilateral Defense Guidelines,” US Department of Defense, May 3, 2023.

④ Renato Cruz De Castro, “The Philippines’ Evolving View on Taiwan: From Passivity to Active Involvement,” Brookings Institution, March 9, 2023.

为,获准使用菲律宾靠近台湾地区的吕宋岛的军事基地将显著增强美军对台海危机的反应能力,从而有助于遏阻北京对台动武。而巴拉望岛靠近菲律宾与中国在南海有主权争端的主要岛屿和海域,向巴拉望岛轮派部队将使美军能更有效地帮助菲律宾应对与中国的冲突。^①

三、美菲同盟的未来走向

美菲同盟的迅速强化超出了许多人的预期。菲律宾对美国新开放4个军事基地尤其与美国力量在“印太”地区的广泛、分散式部署高度契合。这一切将对地区安全形势产生深远而复杂的影响。未来一段时间内,菲律宾将在多大程度上配合美国的“印太战略”和对华围堵?中菲关系是否会急转直下,进而再陷低谷?这些问题无疑都取决于美菲同盟的走向。总体而言,未来美菲同盟的走向有三种可能。第一种,美菲同盟继续不断强化,菲律宾将开放更多的基地给美军使用,允许美军在可能的台海冲突中使用菲军事基地采取进攻性军事行动和给予后勤支援。菲完全倒向美国,沦为美国遏制中国的工具。第二种,美菲同盟自2023年5月小马科斯访美时期的高点逐渐走向弱化。第三种,由于国内舆论的影响和平衡对华关系的需要,小马科斯政府可能进行外交政策的微调或放缓对美的同盟合作,然后美菲同盟缓慢地进一步走强。

综合看来,第三种可能性更大。小马科斯上台不到一年,美菲同盟关系的深化已经为其任期内的美菲关系定下基调。小马科斯政府快速强化美菲同盟尤其是军事安全合作,在国内引发不满和反对,在国外也遇到中国等国家的质疑和反对,这给菲政府对外政策和美菲同盟关系步伐的调整埋下了伏笔。菲

^① 《美国与菲律宾达成协议增设四个“战略要地”的军事基地供美军使用》, <http://www.voachinese.com/a/us-philippines-base-access-agreement-china-20230202/6944462>。

政府对内必须向公众解释与美国签署的新安全协议将如何影响与美国的伙伴关系、与中国的关系, 并如何塑造本国的国家安全; 对外需要向中国解释对美开放临近台湾海峡之军事基地的意图和在台海问题上的立场, 是否将跟随美国遏制和围堵中国。作为美国曾经的殖民地, 菲国内对美存在民族主义情绪, 如果美菲同盟发展的步伐过快过急, 可能引发反弹。小马科斯表示, 不允许美国根据EDCA将菲军事基地用于任何进攻性行动, “不允许菲律宾作为任何军事行动的中转站”。^①其中显然具有淡化甚或预防某种后果之意。从更广的意义上说, 美菲同盟的发展还将受到其他不少重要因素的制约。

第一, 美国与菲律宾的国家利益并非完全一致。作为二战后国际体系中唯一的超级大国, 美国的国家利益是全球性的, 长期以来都将维持自己的世界领导地位当成重要的国家战略目标。2022年10月, 拜登政府发布《国家安全战略》称, “中国是唯一有意图重塑国际秩序, 并结合经济、外交、军事和技术力量推进这一目标的竞争对手”, 中国希望在“印太”地区取得领导地位并取代美国。与中国开展竞争, 并且“竞赢”中国, 维持美国在国际体系中的领导地位是美国的战略目标。^②拜登政府在意识形态、高科技、供应链、经贸与军事等领域与中国开展全方位的战略竞争, 并联合盟友和伙伴遏制、围堵中国。菲律宾则希望借助美菲同盟维护其在南海区域的主权和海洋权益, 跟随美国全方位遏制中国并不符合菲的国家利益。菲中虽然在南海问题上存在分歧, 但在深化经贸合作、维护地区和平等方面的立场和利益是一致的。2023年1月小马科斯对中国进行国事访问时, 中菲就加强合作、管控南海问题上的分歧达成共识。中菲同意在深化农业、基建、能源和人文四大重点领域合作, 并在国防、安全、科技贸易和投资等领域拓展合

^① Daphne Galvez, “Best for PH to Stay in ASEAN to Keep Peace in the Region-Marcos,” *Inquirer*, May 1, 2023.

^② *National Security Strategy*, White House, October 2022, pp.23-25.

作,进一步加强全面战略伙伴关系,推动双边关系再上新台阶。^①美菲在国家利益上的差异将规制双方的合作及共同对华行动。菲律宾不可能为了获取美国的安全保护而充当美国战略的附庸,更不可能为了与美国加强同盟关系而与中国为敌。

第二,美菲在台湾问题上的立场差异将制约同盟关系的深广度。美国之所以强化美菲同盟是因为在应对可能的台海危机方面对菲有着明显的诉求。

但是,在台湾问题上,美菲的立场并不相同。自美国把中国定义为“首要战略竞争者”、中美关系进入以战略竞争为主的阶段以来,台湾问题的重要性和敏感性显著上升。美国通过高层访问、对台军售、对台发展实质关系等方式不断掏空“一个中国”原则,为“台独”势力撑腰打气。^②拜登政府把台湾地区纳入其“印太战略”框架,不断发展与台湾的政治、军事和经济关系,推动台湾问题国际化,帮助拓展台湾的所谓“国际空间”。2022年8月2日,美国众议院议长佩洛西窜访台湾,引发了1995—1996年第三次台海危机以来最为严峻的台海紧张局势。2022年2月乌克兰危机爆发后,美国大肆渲染中国可能“武统”台湾和所谓“台海战争”,又一次大炒“中国威胁”论,并联合盟友和伙伴遏制中国,甚至制定预案和进行军事部署的准备。台湾问题成为美国构建反华统一战线的工具。菲律宾始终坚持“一个中国”政策,这体现在中菲建交联合公报的文本和菲律宾的外交实践中。在1975年的《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府联合公报》中双方强调,“菲律宾政府承认中华人民共和国政府是中国唯一的合法政府,充分理解和尊重中国政府关于只有一个中国、台湾是中国领土不可分割的一部分的立场,决定在本公报签署之日起一个月内从台湾撤出所有官方代表”。^③2023年1月,小马科斯总统访华其间,在与中国发表的联合声明中再次明确表示,“菲律宾

① 《中华人民共和国和菲律宾共和国联合声明》,中国政府网,2023年1月5日。

② 汪曙申:《中美竞争视角下美国介入台海的政策探析》,《当代美国评论》,2022年第4期,第97—117页。

③ 《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府建交联合公报》,中国外交部网站,1975年6月9日。

重申恪守一个中国政策”。^①应菲律宾外长马纳洛邀请,中国国务委员兼外交部长秦刚2023年4月21—23日访问菲律宾,其间菲方表示坚持一个中国政策,承认中国是唯一合法政府。^②

但美菲联合声明中把台海和平列为共同关切,开放临近台湾岛的军事基地为美军所用,体现了其政策的微妙变化。随着美菲同盟的强化,一旦台海有事,菲律宾的地位比较微妙,在中美间“走钢丝”也更为艰难。美菲同盟的强化,是否意味着菲律宾政府事实上已经改变了一个中国政策?从目前小马科斯政府的表态来看,菲律宾似乎希望保持模糊性,仍希望在中美间取得平衡。未来菲律宾也将在这个问题上保持谨慎。

第三,菲中关系深入发展的牵制作用。二战以来,东亚国家关系及其与域外大国关系均有长足发展,并相互促进。在中美菲三角关系中,三组双边关系相互影响,共同塑造三方关系的发展态势。中美关系和中菲关系的重大变化都会牵动美菲同盟的走向。美菲同盟是非对称性同盟,菲律宾是实力弱小的一方,美国在同盟中有主导权和较大影响力。如果中美关系紧张或恶化,菲中关系可能走弱;如果中美关系发展平稳,则菲与中美两国的关系在更大程度上就取决于菲律宾政府对威胁和机会的认知。如果菲中关系顺畅,菲律宾在经济上对中国的较强需求会凸显,美菲安全合作就可能弱化;如果美菲安全合作强化,则菲中关系可能进展不利。21世纪以来,菲律宾在中美之间实行“对冲”战略,即在安全靠美、经济靠中,在两国间保持动态平衡,最大限度地谋取利益。小马科斯上台后,既强调领土防御的重要性,又强调要与中国加强经济合作,推动菲律宾“大建特建”计划与中国“一带一路”倡议的对接,虽未放弃在中美之间寻求平衡的惯常做法,但更显从中国崛起中谋求发展机遇之取向。

^① 《中华人民共和国和菲律宾共和国联合声明》,中国政府网,2023年1月5日。

^② “Philippines Concerned over Taiwan But Upholds ‘One-China’ Policy,” Kyodo News, April 22, 2023.

目前,在美国的主导下,美菲军事合作快速推进并有明显突破,但是菲中的合作和谈判也在进行中。小马科斯2023年1月访华为中菲关系向好开了新局,未来两国还要就经济合作、海洋争端开展对话和协商。小马科斯2023年4月底访美前夕对媒体表示,菲中将就捕鱼权进行讨论,菲中在南海问题上的矛盾必须通过中菲“直接沟通路线”寻求解决。当然,不可否认,中美关系竞争性一面的凸显使得菲律宾的大国平衡外交更难实施。

第四,乌克兰危机爆发以来,美国短期内被迫在东西两面承压,其战略和实践的资源供给存在不确定性。乌克兰危机尚未结束,美国面对来自欧洲和亚洲两方面的压力,所需精力和资源难保充足、平衡。有学者认为,与拜登政府宏大的战略目标相比,目前美国在“印太”地区投入的资源并不匹配。^①拜登政府强化美菲同盟关系,在很大程度上迎合了菲对经济合作的需求。美菲宣布的经济合作计划包括基础设施建设、清洁能源、关键矿物质开发、高科技合作等广泛的内容,但是美国是否有财力对菲律宾的经济建设提供资金难以确定。美国对菲外交的优先事项仍在军事领域。拜登政府为实施EDCA及其扩展项目不断追加资金,而经济领域投入的资金并不多。美对加强与菲同盟关系的承诺要想完全落实到位有很大难度。

结语

菲律宾政府将美菲同盟关系置于外交的优先事项并快速推进,在一定程度上反映了菲律宾与美国国家利益的契合度,但加大了地区与平稳定的不确定性,尤其给中国的周边安全环境带来挑战。首先,美国对菲加大军事援助力度、深化互操作性,可能助推菲在南海问题上对华示强,加剧南海问

^① Ashley Townshend and James Crabtree, “US Indo-Pacific Strategy, Alliances and Security Partnership,” *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2022: Key Developments and Trends*, IISS, June 10, 2022, p.15.

题的国际化。美菲同盟的强化将增大菲律宾军方和防务部门鹰派的势力,进而在南海问题上与中国爆发更多、更严重的对峙或摩擦,这又给美国的干预和介入提供缝隙,使南海问题更加复杂。其次,美国强化在菲律宾的战略部署,并与美国在日本和韩国的基地加强互动,从而强化第一岛链,加大对中国的威慑力。未来美菲日、美菲澳可能加大与美日韩、美日印澳等机制的联动与合作。美国推动中国周边小三边、小四边安全机制的互动和嵌套,使南海问题和台海问题联动可能性加大,增加了台海问题和南海问题和平解决的难度。

为缓解美菲同盟关系强化对中国在南海问题和台海问题上的压力,中国应审时度势,理性应对。习近平总书记最近三年先后提出的全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议为此指明了方向。中国只有从发展、安全、文明的高度引领和把握中菲互利合作关系,才能真正造福双方、惠及区域和世界。首先,“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)框架下,积极推进中国“一带一路”倡议与菲“大建特建”政策的对接,加强双方在基础设施、农业、能源、数字经济、科技等领域的合作,使中菲合作惠及民生。针对中国“一带一路”倡议在菲实施过程中因政治化和国内安全审查出现的进展迟缓,双方应探讨原因并找到解决问题的方法,提升双边经济合作的效率,实现互利共赢。其次,坚持共同、综合、合作、可持续的新安全观,妥善处理南海问题,依托双边机制和中国—东盟平台稳定局势。同时,也要划清红线、坚守底线,坚决维护国家主权。此间,应建立和健全中菲双边高层和工作层级的对话机制,就南海问题和相关的地区安全问题举行定期会谈,加强沟通,建立危机管控机制。最后,积极推动中菲民间往来和文化交流,促进民心相通,塑造双边关系的良好氛围,夯实中菲友好合作关系的社會基础。■

(责任编辑:新南)

towards strategic defense, new roles played by high technology in modern warfare and Canada's unique position in the Arctic defense. Third, Canada's weakened identification with liberal internationalism has been an underlying root cause. The Americanization tendency of Canada's security policy will stay for a considerable time and possibility for changes rests in the changes in US security policy. In the meantime, there remains space for exploration for China-Canada security collaboration.

Keywords:

Canadian security policy, Canadian foreign policy, US-Canada relations, China-Canada relations

Biden Administration's Foreign Aid Policy: Adjustments and Effects

Guo Yu and Huang Ying

Abstract:

The United States is by far the largest and the most important bilateral donor country in the world. The Biden administration has restored the US foreign aid policy tradition by highlighting the strategic importance of foreign aid, and by adopting measures such as raising decision-making level, providing sufficient financial resources, and emphasizing American values. Through balancing the need to respond to domestic political demands and the need to maintain its global leadership, the Biden administration's foreign aid policy has shown broad and far-reaching effects both internally and externally. These include an enhanced role for foreign aid in America's overall external strategy, a dangerous trend that renders foreign aid more as a strategic, political and selfish tool for Western donors, and more rivalries in international development cooperation arena. By enhancing the coherence and consistency of its intentions, capabilities, goals and policies, the Biden administration's foreign aid policy has secured some intended results. However, confronted by multiple challenges, the administration will find it difficult to fully achieve its policy goals.

Keywords:

Biden administration, foreign aid, US diplomacy, US-China game

The Strengthened US-Philippines Alliance and Its Trend

Cao Xiaoyang

Abstract:

Since Ferdinand Marcos Jr. became the President of the Philippines, the US-Philippines alliance has rapidly been strengthened. The United States and the Philippines promised to expand and implement the Enhanced Defense Cooperation Agreement. The Philippines has approved four new EDCA locations for the US. The United States and the Philippines have established the Bilateral Defense Guidelines to deepen maritime security cooperation and modernize the alliance. The strengthening of the US-Philippines alliance is the result of the rebalancing of the foreign policy of the Duterte era by the Marcos government, and it is also based on the convergences of strategic interests of both sides. In the future, the US-Philippines alliance may undergo a short-term fine-tuning and then gradually strengthen. Factors such as the differences in national interests between the two sides, the development of Sino-Philippines relations, and the investment of US strategic resources will restrict the development of the alliance. The strengthening of military cooperation between the US and the Philippines has complex impacts on the regional security situation, and it also brings challenges to the healthy development of China-Philippines relations and the resolution of the South China Sea and Taiwan Strait issues.

Keywords:

US-Philippines alliance, US-Philippines bilateral defense guidance, South China Sea issue, Sino-Philippines relations