

# 第九章 「同盟現代化」：美菲第一島鏈安全合作之深化

黃宗鼎\*

## 壹、前言

筆者曾籲請各界關注邇來菲律賓在東協陣營中所發出的特殊聲息，並具指「馬尼拉對於《菲美共同防禦條約》（*Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America*, MDT）的安保承諾範疇，絕非僅限於菲島自我防衛的狹隘層次」。<sup>1</sup> 2023年迄今，包括4月3日馬尼拉公布適用菲美《強化防衛合作協議》（EDCA）之4處新據點、4月11日美菲2+2部長級對話、4月11日至28日擴大辦理之美菲「肩並肩」（Balikatan）演習、5月1日菲國總統小馬可仕（Ferdinand Marcos Jr.）赴美與拜登（Joe Biden）總統會談、繼之公布兩國防衛綱領，乃至於6月1日至7日美、菲、日三國首度在南海舉行聯合海巡演練等發展，此皆美菲「同盟現代化」及兩國深化第一島鏈安全合作之註腳。

## 貳、美菲島鏈安全合作發展態勢

### 一、「以盟會盟」之態勢

俄烏戰爭爆發後，拜登政府銳意推動西太平洋同盟關係的「現代

\* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。

<sup>1</sup> 黃宗鼎，〈台海有事，菲律賓也有事？這個時間點，我們更該好好與南方的朋友合作〉，《獨立評論@天下》，2022年9月19日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/353/article/12755>；黃宗鼎，〈變局與變數：俄烏戰爭下東協與美中關係之走勢〉，沈明室、侍建宇主編，《2022印太區域安全情勢評估報告》（台北：五南圖書，2022年），頁115-116。

化」，盼以「因應共同挑戰」為觸媒，將各類安全合作外溢至潛在的「抗中陣線」。<sup>2</sup>

美國為強化第一島鏈南段的防衛能量，除活化美菲同盟，也致力於美日菲「盟盟關係」之深化。2023年6月16日，美日菲三國國家安全顧問會於東京，強調在菲美及日美同盟基礎上提升三邊合作及反應能力的重要性。三國討論了南海、東海、北韓及台海等區域安全挑戰，針對意圖以軍力及脅迫來改變現狀的單邊主義，三國確認印太地區內自由開放的「海洋秩序」及自由開放公平的「經濟秩序」是至關重要的。在提升三邊防衛安全合作方面，三方討論了包括在印太海域內實施多邊聯合海軍演習在內的聯合海洋活動；三方擬基於美菲 EDCA 新增據點、日菲防衛與軍事高層互訪架構之討論，來提升三方之防衛合作。在致力維持自由開放「海洋秩序」方面，三方重申海警聯合訓練活動的重要性，凸顯已於6月初實施的美日菲首次聯合海警訓練；並主張利用日本「政府安全保障能力強化支援」（OSA）架構或「印太海域意識」（IPMDA）等機制。在致力維持自由開放公平「經濟秩序」方面，三方擬提升經濟安全與經濟韌性，透過夥伴協調因應經濟脅迫。<sup>3</sup>此外，由於澳洲與美國同樣與菲國簽有《部隊訪問協議》，故美菲澳之「盟盟關係」也藉由相關在菲演習而強化。

## 二、「演訓臨陣化」與「島鏈利刃化」

戰術上，美國為強化第一島鏈南段的防衛能量，除了在菲國維德島水道（Verde Island Passage）、巴拉巴克海峽（Balabac Strait）、雷伊泰灣（Leyte Gulf）及聖伯納迪諾海峽（San Bernardino Strait）等「咽喉點」維持例行性巡弋，更透過規模擴大及範圍擴大等演訓活動來抑制中國之擴張

<sup>2</sup> 黃宗鼎，〈美日韓三國高峰會：美國與盟友的新「鏈」情〉，《獨立評論@天下》，2023年8月17日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/353/article/13953>。

<sup>3</sup> “Joint Readout of Trilateral Meeting Between the National Security Advisors of the United States, Japan, and the Philippines,” *Department of States of the U.S.*, June 16, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/16/joint-readout-of-trilateral-meeting-between-the-national-security-advisors-of-the-united-states-japan-and-the-philippines/>.

主義。包括 2023 年 4 月連年擴大舉辦的美菲「肩並肩」演習，以及 6 月初美日菲三國首度在南海舉行海巡聯合演練，皆可謂第一島鏈南段劃時代的軍事協作。

### （一）演訓臨陣化

美國透過美菲或與其他友盟之演習，一面就地點臨陣考量，於包括南海面向之三描禮士省（Zambales 蘇比克灣所在省分、距民主礁 250 公里）、鄰近南沙之巴拉望省、蘇祿海；台海面向之呂宋島北部、巴丹群島省，乃至於攸關戰時關島支援第一島鏈通道暢通問題的菲律賓海，持續提升作戰協同性及武器系統之間的相互操作性（interoperability）。一面將演訓科目緊貼戰爭，包括就島嶼歸復作戰實施兩棲奪島演練；實施高機動性多管火箭系統（HIMARS）打擊海上靶艦之演練；導入米格爾基思號（USS Miguel Keith）遠征機動基地艦（ESB）、魚鷹型傾斜旋翼機中隊等即時反應部隊，以驗證「彈性戰鬥部署」（Agile Combat Employment, ACE）；或透過演訓檢討將其他菲國基地納入美軍「可部署空軍基地系統」（Deployable Air Base System）之需求性。特別值得關注的是，今年「肩並肩」演習期間，美軍於新近獲得使用，且鄰近巴士海峽的菲國卡米洛歐西亞斯（Camilo Osias）海軍基地，進行了「大規模傷患處置」的演練。

### （二）島鏈利刃化

在美國推展「以盟會盟」及友盟間跨國演訓的過程中，第一島鏈也在快速的「利刃化」。基於美國對日韓盟國重申「延伸性嚇阻」承諾、協助澳洲取得核動力潛艦能力、日本依「安保三文件」發展對敵飛彈基地直接攻擊的能力、美國於韓半島部署更多可見的戰略資產、推動「透過實力促進台灣和平法案」讓台灣建構攻擊性武裝等態勢，美國也在推動菲國所在第一島鏈南段的「利刃化」工作。<sup>4</sup> 諸如以 EDCA 的 4 個新增據點來支持

<sup>4</sup> 黃宗鼎，〈美日韓三國高峰會：美國與盟友的新「鏈」情〉，《獨立評論@天下》，2023 年 8 月 17 日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/353/article/13953>。

聯合訓練活動，提升雙方部隊的相互操作性，以應對未來的危機；美菲雙方將透過雙邊防衛綱領，來推動太空、網路等作戰領域之同盟合作；對於「灰色地帶」脅迫與侵犯，除了將透過武裝力量現代化，來強化聯合對抗武裝攻擊的能力，雙方還討論了完善安全部門援助路徑圖的短期計畫；此外，美方在未來 5 年到 10 年將優先提供菲方包含雷達、無人飛行系統、軍用運輸機，以及海岸暨空中防衛系統等防禦平台。<sup>5</sup>

## 參、美菲深化第一島鏈安全合作

### 一、導因 —— 中國「灰色地帶作為」加劇致使美菲同盟進化

2022 年 8 月「圍台軍演」無疑是美菲同盟升溫的催化劑。同年 9 月 5 日，菲律賓駐美國大使羅曼德斯（Jose Manuel Romualdez）乃透露，若未來台海發生衝突，在攸關菲律賓安危的情況下，會讓美軍使用軍事基地；並表示菲美雙方已經在 EDCA 所設定的地點外，檢視其他可供美軍使用的基地。<sup>6</sup> 另一方面，美軍於南海實施之航行自由任務，自 2020 年後其次數明顯下降，<sup>7</sup> 此固然與歐洲大國多已派艦赴南海參贊自由航行，美軍「身體力行」之必要性已大幅下降有關，<sup>8</sup> 但至屬關鍵的理由，應該是美國逐漸體認到航行自由任務對抑制中國「灰帶作為」邊際效益遞減之故。

2023 年暮夏，美菲兩國逐漸拉高姿態，據以抑制中國之「灰色地

5 “Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Philippine Secretary of Foreign Affairs Enrique Manalo, and Philippine Senior Undersecretary and Officer in Charge of the Department of National Defense Carlito Galvez at a Joint Press Availability,” *Department of State of the U.S.*, April 11, 2023, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-philippine-secretary-of-foreign-affairs-enrique-manalo-and-philippine-senior-undersecretary-and-officer-in-charge-of-the-departm/>.

6 黃宗鼎，〈台海有事，菲律賓也有事？這個時間點，我們更該好好與南方的朋友合作〉，《獨立評論@天下》，2022 年 9 月 19 日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/353/article/12755>。

7 2018 年 6 次、2019 年 8 次、2020 年 10 次、2021 年 5 次、2022 年 4 次，2023 年 11 月底共 3 次。

8 黃宗鼎，〈蘇祿海已成為美軍第一島鏈戰術要衝〉，《上報》，2022 年 5 月 3 日，[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?Type=2&SerialNo=143310](https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=143310)。

帶作為」。同年8月9日，小馬可仕公開否認有任何協議指菲律賓應該從南海仁愛暗沙移走擱淺的軍艦。11日，菲國參謀總長布勞納（Romeo Brawner）公開表示，「對於該國海軍船艦的攻擊，即使是水砲，等同於針對海軍船艦的激進行為，已經可以被視作是一項戰爭行為」（an attack – even with water cannon – on a navy ship would be tantamount to aggressive actions against a military ship and that could be interpreted as an act of war already），布氏並宣示擬訓練菲國漁民，建立海上民兵。<sup>9</sup>8月27日，美軍第七艦隊指揮官、海軍中將湯馬斯（Karl Thomas）接著表示，中國在南海的激進行為（aggressive behavior），包含使用水砲對付菲國船艦，必須要遭受挑戰與制約。他在訪菲期間自馬尼拉搭機巡視南海，並與菲國西部軍區指揮官卡洛斯（Alberto Carlos）就菲國所受挑戰及美軍可提供之協助交換意見。<sup>10</sup>9月中，菲國參議院海洋與海事法委員會舉辦聽證會，決意製作新的菲律賓地圖，以回應中國有爭議的十段線地圖。19日，美菲雙方於克拉克空軍基地辦理捐贈「賽斯納」C-208B EX 偵察機的公開儀式，該等機型是當前菲國在南海監偵中國「灰帶行為」的主要利器。9月25日，菲國海岸防衛隊指出，已奉總統小馬可仕之令，拆除中國海警於民主礁設置的浮動屏障。顯見菲國南海抗中立場愈趨強硬。

## 二、特徵 —— 美菲安保「有事範圍」已由南海延伸至台海

2023年1月19日至20日，美菲兩國於馬尼拉舉辦第十屆雙邊戰略對話，在所觸及的十大議題中，有4個與南海有關，包括海洋事務及分別位居前三位的防衛、氣候與能源政策等議題。此時美菲安保之「有事範圍」仍在南海。

<sup>9</sup> “‘Water Cannons on Philippine Navy Ship An Act of War’,” *The Philippine Star*, August 12, 2023, <https://www.philstar.com/headlines/2023/08/12/2288078/water-cannons-philippine-navy-ship-act-war>.

<sup>10</sup> “China’s ‘Aggressive Behaviour’ in South China Sea Must Be Challenged, US Navy Official Says,” *Reuters*, August 27, 2023, <https://www.reuters.com/world/chinas-aggressive-behaviour-south-china-sea-must-be-challenged-us-navy-official-2023-08-27/>.

2023年2月2日，美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）拜會小馬可仕和菲國國防部長加維斯（Carlito Galvez Jr.），會後雙方發表聲明，宣布要加速全面實施EDCA，同意在菲國戰略地區指定4處可供美軍建設的新地點，並完成美軍在菲國其他5處基地的建設。2月6日，中國海警船即在仁愛暗沙附近兩度以「軍事級雷射」照射菲方船隻，並冒著碰撞風險進行危險操作，駛入距菲國艦艇僅約140公尺之範圍。美國旋於13日發布《美國對菲律賓在南海的支持》聲明，指控中國行為造成菲海警短暫失明，並宣示對菲方採取之攻擊將觸發MDT。<sup>11</sup>此時美菲安全合作標的不再僅限於南海，而是一定程度地向台海方向延伸。4月3日，馬尼拉公布EDCA的4處新據點，除了在巴拉旺島（Palawan Island）南端、靠近南海的巴拉巴克島（Balabac Island）外，包括卡加延省（Cagayan）的卡米洛歐西亞斯海軍基地、拉羅（Lal-lo）機場，以及鄰省伊薩貝拉（Isabela）的美科迪拉庫茲（Melchor Dela Cruz）陸軍軍營，都在連接巴士海峽的呂宋島北部。<sup>12</sup>

2023年8月5日，針對中華人民共和國海警與海上民兵為阻礙菲國對仁愛暗沙實施補給，於同日進行如發射水砲、橫切阻擋等危險行徑，美國國務院表明對菲律賓盟友之支持。除指控中國船艦妨礙菲國於公海行使航行自由及其他海洋活動的權益，危害菲國船艦與人員的安全，亦重申中華人民共和國按2016年仲裁《判斷》，無權在菲國專屬經濟區內聲索仁愛暗沙其周邊海域，並宣示在南海對海警船在內菲國船機武裝部隊的攻擊，都將觸發MDT。值得注意的是，對照2021年11月19日美國國務院針對中國於仁愛暗沙附近同樣以水砲對付菲國運補船隻所發布之聲明，<sup>13</sup>

<sup>11</sup> “Chinese Patrol Boat Fires ‘Blinding’ Military-grade Laser in Clash with Philippines Coast Guard,” *Yahoo News*, February 13, 2023, <https://sg.news.yahoo.com/chinese-patrol-boat-fires-military-085716354.html>; “U.S. Support for the Philippines in the South China Sea,” *Department of State of the U.S.*, February 13, 2023, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-philippines-in-the-south-china-sea-3/>.

<sup>12</sup> “U.S. Support for the Philippines in the South China Sea,” *Department of State of the U.S.*, April 29, 2023, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-philippines-in-the-south-china-sea-4/>.

<sup>13</sup> “On the Situation in the South China Sea,” *Department of State of the U.S.*, November 19, 2021, <https://www.state.gov/on-the-situation-in-the-south-china-sea/>.

當前美方開始凸出公海航行自由與人員安全問題，並與描繪台海問題之方式類似，指出中華人民共和國於南海之行徑，已然危害「現狀」。<sup>14</sup>

## 肆、俾使菲國經濟靠向美國的「同盟現代化」

2023年4月11日舉辦之美菲2+2部長級對話，係自2012年該機制啟動以來，歷2016年後第3次舉行之2+2對話。菲國外交部長馬納洛（Enrique Austria Manalo）指出，該次會議格外重要，以其更進一步重申菲美兩國作為條約盟友及緊密夥伴，在地區與全球安全挑戰之下推進共同議程的承諾。雙方重申「菲美同盟現代化」（modernizing the Philippine-U.S. alliance），確認該夥伴關係將在維護以國際法為基礎的國際秩序上扮演重要角色。

關於「同盟現代化」之概念，蓋發軔於2013年美日兩國同意重新書寫防衛綱領，以及2014年北約秘書長拉斯穆森（Anders Fogh Rasmussen）所提出之改革倡議。<sup>15</sup>2023年1月，拜登總統於日本首相岸田文雄訪美時，進而提出「實現美日同盟的現代化」。綜言之，「同盟現代化」是在國際情勢變遷之下，透過對挑戰與威脅的重新認定、對防衛責任的重新配比、對軍力部署的檢討調整，以及對防衛綱領的制定或修正，來追求同盟關係的平衡、有效及永續性。

菲美宣示「同盟現代化」之際，雙方重申MDT為雙方合作的基石，並將舉辦高規格、高影響與高價值的聯合演習、訓練和其他活動。菲方尤其歡迎美方保證將加速協助菲方之國防現代化、執行文職法律工作（civilian law enforcement）、人道救援暨災難反應能力（尤海洋領域者）。此外是EDCA各項計畫之實施，頗值關注者，乃投資EDCA新據點及其

<sup>14</sup> “U.S. Support for the Philippines in the South China Sea,” *Department of State of the U.S.*, August 5, 2023, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-philippines-in-the-south-china-sea-5/>.

<sup>15</sup> “U.S., Japan to Modernize Alliance to Counter 21st Century threats,” *Reuters*, October 3, 2013, <https://jp.reuters.com/article/us-japan-usa-idUSBRE99204320131003>; “Transparency and Accountability,” *NATO*, April 12, 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111582.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111582.htm).

周邊社區之計畫。美國國防部長奧斯汀指出，美方預期於 2023 年底對新的及既有的 EDCA 據點提供超過 1 億美元的投資，該等投資將為菲國社區創造就業及經濟成長。<sup>16</sup> 馬納洛亦強調，我們現代化的同盟不僅作為和平的工具，還要作為造就兩國永續經濟利益的良善力量。總體來說，美菲 2+2 對話在經濟面向著墨甚深，觸及了農業、糧食安全、提升能源安全、向乾淨能源轉型、拉抬貿易、建立供應鏈韌性、提升鏈結，以及數位化等為菲國優先關注之議題。

筆者認為，馬尼拉擁抱美菲「同盟現代化」的關鍵，即在於該「同盟現代化」兼具「發展導向」內涵。而兼具「發展導向」內涵的美菲「同盟現代化」，將有助於菲國跳脫傳統「經濟靠中國」的窠臼。又對華府而言，為美菲「同盟現代化」挹注發展紅利，既能排擠中國「一帶一路」計畫的正當性，亦可拉攏相關軍事基地鄰里居民之人心，是為同盟關係可長可久之上策。

## 伍、小結

美軍第七艦隊指揮官湯馬斯所謂應挑戰與制約中國「灰帶作為」之主張，可謂美國對菲安全承諾加碼之表現，而上一回之加碼，是在美方外交聲明中納入對菲國之相關攻擊將觸發 MDT 此一舉措上。惟另一方面，湯馬斯上揭主張也等於自承美軍之航行自由任務及相關軍力展示作為，迄無法取得有效嚇阻之效果。

筆者在早先即撰文指出，中國操作「灰色地帶」戰術之空間，很大程度植基於美國的「戰略模糊」調性。<sup>17</sup> 故儘管美菲間存在共同防禦條約，

<sup>16</sup> “Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Philippine Secretary of Foreign Affairs Enrique Manalo, and Philippine Senior Undersecretary and Officer in Charge of the Department of National Defense Carlito Galvez at a Joint Press Availability,” *Department of State of the U.S.*, April 11, 2023, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-philippine-secretary-of-foreign-affairs-enrique-manalo-and-philippine-senior-undersecretary-and-officer-in-charge-of-the-departm/>.

<sup>17</sup> 〈國防院：戰略清晰是消弭中共灰色地帶不二法門〉，《中央社》，2023 年 6 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202306070096.aspx>。

且美國之國務卿無論是共和黨政府之龐培奧（Mike Pompeo），抑或是民主黨政府之布林肯（Antony John Blinken），皆聲言在南海對菲國船機武裝部隊的攻擊，都將觸發 MDT。但因為美國並未就攻擊一詞給予明確定義，致使中國敢於運用水砲「攻擊」菲國公務船，或以軍事級雷射肇致菲國海警短暫失明。換言之，存在共同防禦條約的同盟關係看似「戰略清晰」的產物，但未能產生有效嚇阻的條文，對於潛在敵人來說，該條約同盟仍是可資操作「灰帶作為」的「戰略模糊」產物。

面對美菲兩國兼具安全合作與經濟發展的「同盟現代化」，乃至於第一島鏈上「以盟會盟」、「演訓臨陣化」及「島鏈利刃化」等態勢，倘中國未來於菲國周邊海域不減少相關冒險、冒進活動，或降低其激進程度，固然因 MDT 條文之模糊性而不一定肇致中美武裝衝突，但勢必會促使第一島鏈國家大步邁向陣營化，而中國也將更難緩和周邊外交或改善大國關係。尤有甚者，是美國將可能加碼對菲國之安全承諾，下修觸發 MDT 之要件。例如仿效美國對日本之安保承諾，宣示將運用包括核武在內的全部手段，而其保護標的甚至將適用於菲占「中業島」、「仁愛暗沙」等爭議地物。畢竟美國近年來在諸多聲明中再再具指中華人民共和國騷擾菲國於其專屬經濟海域內的合法行為，並強調 2016 年南海仲裁《判斷》確認了菲國在其專屬經濟區、大陸礁層，包括禮樂灘、美濟礁及仁愛暗沙等鄰近海洋地區的主權權利及管轄權。

