

## 從離岸平衡觀點看美菲同盟關係

左正東

(臺灣大學政治學系教授)

蔡博名

(臺灣大學政治學系國際關係組碩士班研究生)

### 摘要

晚近美國興起大戰略辯論，其中，美國取得菲國基地激起菲人反對，以及菲國失去黃岩島，是否與歐巴馬採離岸平衡戰略有關，值得探討。本文認為，美國尋求基地與迴避安全責任，皆符合離岸平衡宗旨，但如何介入危機則受民意變化與對手可知性所影響。黃岩島對峙時，美國民意並未期待政府強硬，且中國會如何反應不可知，歐巴馬遂以駐軍宣示應對。仁愛暗沙對峙時，美國民意期待政府強硬，且中國會如何反應較易掌握，歐巴馬乃以暗示安全承諾應對。

**關鍵詞：**歐巴馬、離岸平衡、美菲同盟、黃岩島、仁愛暗沙

### 壹、前言

2016年美國總統大選期間，對歐巴馬(Barack H. Obama)任內外交成敗的檢討，引發學界關於離岸平衡(offshore balancing)戰略的辯論。離岸平衡倡議者認為美國在全球涉入太多卻處處失敗，應該大幅限縮其全球責任。<sup>1</sup>部分學者認為歐巴馬2012年公布的〈國防戰略綱

---

1. John J. Mearsheimer & Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing:

領) (Defence Strategic Guidance)，以戰略收縮重建美國經濟，是採取離岸平衡戰略的證據，<sup>2</sup>且導致伊斯蘭國的崛起。<sup>3</sup>但捍衛離岸平衡的學者則質疑中東地區並無顯著的潛在霸權，按離岸平衡大戰略，歐巴馬根本不該增兵阿富汗、轟炸利比亞和要求阿薩德政府下臺。<sup>4</sup>不過，無論贊成或反對離岸平衡戰略的學者，都一致認為美國應採取積極的亞洲政策。<sup>5</sup>此因崛起的中國力量太過強大，區域國家又太過分散，無法聯合制衡中國，美國應協調制衡中國的區域國家，並以實力做其後盾。<sup>6</sup>

歐巴馬時代推動「再平衡」(Rebalance)政策，力圖重振美國在亞洲的角色，看似符合正反觀點學者的共識。那麼，「再平衡」政策的失敗之處，究竟是因為採取離岸平衡還是因為過度介入呢？就此來看，歐巴馬任內的對菲律賓的安全政策，是相當值得檢討的案例。歐巴馬上任前，美菲關係處於低潮，而菲律賓和中國軍事合作日益緊

---

A Superior U.S. Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4, July/August 2016, pp. 70-72.

2. Christopher Layne, “The (Almost) Triumph of Offshore Balancing,” January 27, 2012, *The National Interest*, <<http://nationalinterest.org/commentary/almost-triumph-offshore-balancing-6405>>.

3. Peter Feaver, “A Grand Strategy Challenge Awaits Trump,” *Foreign Policy*, November 29, 2016, <<http://foreignpolicy.com/2016/11/29/a-grand-strategy-challenge-awaits-trump/>>.

4. Stephen M. Walt, “Don’t Knock Offshore Balancing until You’ve Tried It,” *Foreign Policy*, December 8, 2016, <<http://foreignpolicy.com/2016/12/08/dont-knock-offshore-balancing-youve-tried-it-obama-middle-east-realism-liberal-hegemony/>>.

5. Daniel W. Drezner, “The Curious Case of Offshore Balancing,” *The Washington Post*, June 15, 2016, <[https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/06/15/the-curious-case-of-offshore-balancing/?utm\\_term=.4cc0b9b09d3d](https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/06/15/the-curious-case-of-offshore-balancing/?utm_term=.4cc0b9b09d3d)>.

6. John J. Mearsheimer & Stephen M. Walt, “The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy,” p. 81.

密。<sup>7</sup> 歐巴馬上臺後，積極強化與菲律賓關係，兩國軍事合作快速成長，包括展開高層戰略對話、移撥大型巡防船艦和協助強化海洋監測。<sup>8</sup> 2014年4月歐巴馬訪菲之前，雙方簽署《強化防務合作協定》(Enhanced Defense Cooperation Agreement, 簡稱EDCA)，美軍獲准輪調至菲國停留，這是自1992年美國撤離菲國基地後，美菲軍事同盟最重大的突破。然而，2016年7月，新任菲律賓總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)上臺後，中止多項美菲聯合演習，並與中國修好，展開軍事合作，美菲同盟再度面臨危機。歐巴馬重振美菲同盟的功敗垂成，是否可歸責於離岸平衡戰略呢？

觀察歐巴馬任內的政策成果，《強化防務合作協定》固然為美軍提供極富戰略價值的軍事據點，但也激起菲國民眾對美軍基地的愛恨情仇，讓杜特蒂取消美菲演習的作法獲得一定的國內支持。<sup>9</sup> 此外，在美菲同盟強化的背景下，菲中衝突日增，中國於2012年取得對黃岩島的實質控制權，此不但為菲律賓前總統艾奎諾三世(Benigno S. Aquino III)的重大失敗，<sup>10</sup> 更讓美國可為盟邦提供安全保障的想像破滅。更進

---

7. Noel M. Morada, "The Rise of China and Regional Response," in Jun Tsunekawa, ed., *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan* (Tokyo: National Institute for Defense Studies, 2009), pp. 112-114.

8. Renato Cruz De Castro, "The Aquino Administration's Balancing Policy against an Emergent China: Its Domestic and External Dimensions," *Pacific Affairs*, Vol. 87, No. 1, March 2014, pp. 19-23.

9. Walden Bello, "Duterte Is Right to End the U.S.-Philippine Military Exercises," *The New York Times*, October 18, 2016, <<https://www.nytimes.com/roomfordebate/2016/10/18/can-the-us-philippine-alliance-survive-duterte/duterte-is-right-to-end-the-us-philippine-military-exercises>>.

10. 菲律賓前總統府幕僚長及駐希臘大使蒂加洛(Rigoberto Tiglao)甚至稱艾奎諾三世為菲律賓第一位喪失領土的總統。請見 Rigoberto Tiglao, "Aquino, the First President to Lose Philippine Territory," *The Manila Times*, May 31, 2015, <<http://www.manilatimes.net/aquino-the-first-president-to-lose-philippine-territory>>.

一步說，反基地運動雖有其社會基礎，但菲國長期仰賴美國安全保護，面對中國積極的海上擴張，菲律賓對美國角色提升的期待自會隨之增加，從而消弭國內反基地聲浪。因此，菲律賓國內對《強化防務合作協定》的態度，會受到歐巴馬政府爭取基地時，對菲國提供的保護程度所影響。此處所稱保護可分三個面向，一是軍備援助；二是安全承諾；三是對危機的介入。軍備援助和安全承諾，仰賴中長期的政策執行，由該屆政府安全政策所釐定。至於對危機的介入，雖深受決策者個人風格影響，但也不可能超越美國整體戰略的規制。因此，在基地談判的脈絡下檢討歐巴馬政府提供的保護，不但可呈現歐巴馬的大戰略，也可理解美菲對軍事同盟的期待落差。

其實，早於 2011 年美國已考慮重返菲國基地，而面對與中國不斷的衝突，菲律賓對美國的重返也持正面態度，但雙方卻延宕至 2013 年夏季，才就基地使用展開談判。菲中黃岩島對峙發生時，正值美菲為基地問題相互探索意向之際。當時，美國除派遣核子潛艇赴蘇比克灣 (Subic Bay) 外，<sup>11</sup> 國防部長更在香格里拉對話 (Shangri-La Dialogue) 公開宣示，美軍將大量移撥海空軍到亞太地區。只是，對南海主權爭議美國仍宣示保持中立，也避而不談黃岩島是否屬於美國基於條約對菲律賓的責任。<sup>12</sup> 在正式談判展開後，菲中再度為仁愛暗沙發生衝突。不

---

territory/188031/>.

11. Renato Cruz De Castro, "The 21<sup>st</sup> Century Philippine-US Enhanced Defense Cooperation Agreement (EDCA): The Philippines' Policy in Facilitating the Obama Administration's Strategic Pivot to Asia," *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 26, No. 4, December 2014, p. 437.

12. 當時國務卿希拉蕊 (Hillary Clinton) 和國防部長潘內達 (Leon Panetta) 均公開表示美國對南海主權爭議不選邊。請見 Floyd Whaley, "U.S. Reaffirms Defense of Philippines in Standoff With China," *The New York Times*, May 1, 2012, <<http://www.nytimes.com/2012/05/02/world/asia/us-reaffirms-defense-of-philippines-in-standoff-with-china.html>>; Dona Z. Pazzibugan, "US neutral

過，此次美國並未大幅調動海空軍，而是宣示仁愛暗沙為菲律賓前哨基地，隱約暗示此與美國條約義務的關聯，以遏止菲中衝突升溫。為什麼歐巴馬政府不願正面承認南海與美國條約義務的關聯？此舉是否基於離岸平衡戰略呢？另外，在歐巴馬任內，為何對黃岩島和仁愛暗沙兩次菲中對峙採取不同的介入策略呢？這與歐巴馬是否採取離岸平衡戰略有何關係？對此，本文將探討基地談判期間(2010-2014)，美國對菲律賓的軍備援助和安全承諾，並嘗試解釋為何美國對兩次衝突採取不同介入方式。為提供個案探討的理論基礎，下節介紹大戰略與軍事同盟的研究文獻，接著提出本文對美國對菲政策和介入菲中衝突的解釋。

## 貳、文獻回顧

基本上，大戰略的內涵有三部分，分別是國家的主要目標與核心利益、對於上述目標與利益的威脅，以及達成上述目標的手段。<sup>13</sup>綜合學者對大戰略的分類，本文將美國大戰略分為優勢主導(primacy)、合作安全(cooperative security)、選擇性接觸(selective engagement)，與離岸平衡四大選項，<sup>14</sup>並於討論時將重點置於不同戰略對於軍事同盟和

---

in Scarborough standoff but will help upgrade Philippine Navy,” *INQUIRER.net*, May 2, 2012, <<http://globalnation.inquirer.net/35459/us-neutral-in-scarborough-standoff-but-will-help-upgrade-philippine-navy>>。

13. Christopher Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing: America’s Future Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 22, No. 1, Summer 1997, p. 88；波森(Barry R. Posen)與羅斯(Andrew L. Ross)對於大戰略的分析步驟雖與萊恩(Christopher Layne)有相似之處，但他們更著重在分析大戰略與國際理論的關聯，包括對國際政治的假設、國家傾向採取制衡、扈從或擴張、相對權力的衡量等等。請見 Barry R. Posen & Andrew L. Ross, “Competing Visions for U.S. Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 21, No. 3, Winter 1996/97, pp. 5-7。

介入衝突的建議。優勢主導戰略認為由美國主導世界秩序及國家間相互依賴，是美國的核心利益。區域霸權崛起和任何造成體系不穩定的因素，都是美國的威脅。<sup>15</sup> 合作安全則認為全球任何地方衝突都可能危及美國龐大的國家利益，因此，不能坐視任何侵略行為。<sup>16</sup> 選擇性接觸和離岸平衡則承認美國資源有限，戰略目標應相應限縮。選擇性接觸將國家的利益區分為緊要利益(vital interest)與理想利益(desirable interest)，前者分別是美國本土安全、避免歐亞大陸的強權戰爭，以及保持波斯灣地區的石油供應；後者分別是開放的國際經濟秩序、民主人權，以及全球環境保護。<sup>17</sup> 離岸平衡主張美國最須關注的是確保在西半球的霸權地位，以及在國際體系的相對權力，並要抑制區域霸權崛起，但也要避免被捲入強權戰爭。<sup>18</sup>

對於軍事同盟，優勢主導的策略是延伸嚇阻與雙重嚇阻，<sup>19</sup> 合作安

---

14. 在 1990 年代的辯論當中，雖然孤立主義(isolationism)時常作為一個較為明確的概念出現於各種文獻之中，但是由於該戰略內涵已不符合當前 21 世紀美國欲維持霸（強）權地位所需之資源、軍事力量、政經影響力，故本文在此將其排除，不予探討。

15. Barry R. Posen & Andrew L. Ross, "Competing Visions for U.S. Grand Strategy," p. 30; Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," p. 88.

16. Ashton B. Carter, William J. Perry, & John D. Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1992), pp. 7-8, 24-30; Barry R. Posen & Andrew L. Ross, "Competing Visions for U.S. Grand Strategy," pp. 23-25.

17. Robert J. Art, "Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement," *International Security*, Vol. 23, No. 3, Winter 1998/99, p. 80.

18. Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," pp. 87, 112; John J. Mearsheimer & Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," p. 71.



全不重視軍事同盟，強調以國際制度和集體行動預防衝突。<sup>20</sup> 選擇性接觸主張採前沿部署策略，以鞏固歐亞與波斯灣地區的核心盟友。<sup>21</sup> 離岸平衡則認為，當不存在體系挑戰者時，美國不應被與其盟友的安全承諾所束縛，甚至在區域霸權形成之初，也應由盟邦承擔主要的制衡任務。不過，在競爭激烈區域則需要強化與盟邦關係，以共同制衡潛在霸權。<sup>22</sup> 至於是否介入衝突，優勢主導主張美國應全力遏止任何區域衝突，合作安全主張經制度授權遏止區域衝突。相對而言，選擇性接觸主張僅干預在緊要利益範圍內的區域衝突，避免其擴大為強權衝突而將美國捲入。<sup>23</sup> 離岸平衡則是避免捲入衝突，惟透過海、空軍的彈性優

---

19. 延伸嚇阻作為達成優勢主導的主要手段，其主要目的在於確保沒有任何區域強權企圖挑戰、甚至顛覆以美國為首所建立的政治與經濟秩序，並同時捍衛盟邦的安全利益。其次要目的則納入了雙重嚇阻(dual deterrence)概念，利用與盟邦建立的緊密關係與安全承諾，說服其放棄外交與安全政策的主導空間，並承擔盟邦的安全責任以抑制其重新武裝的動機，避免引發強權間競爭而產生安全困境。請見 Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," p. 88。

20. Barry R. Posen & Andrew L. Ross, "Competing Visions for U.S. Grand Strategy," p. 23.

21. 除上述列舉的幾項關鍵同盟外，阿特(Robert J. Art)特別強調美國應該繼續與以色列和臺灣保持事實同盟(*de facto* alliance)。雖然直接的戰略價值不大，但前者與美國在各方面的關係緊密，而維護彼此共享的民主價值與道德立場也有相當的重要性；與後者的關係則會影響到亞太盟邦對雙邊安全承諾的信心。請見 Robert J. Art, *A grand strategy for America* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), pp. 136-138；Robert J. Art, "Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement," p. 81。

22. Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," pp. 113, 115-116; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001), pp. 140-141; John J. Mearsheimer & Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," pp. 74, 82.

勢支持區域內部的相互制衡。

換個角度來看，不同的戰略選擇隱含不同的成本承擔意願。優勢主導和選擇性接觸都是由美國自己承擔安全的成本，差別在於其願意投注成本的對象，是遍布全球還是局限於特定地理範圍。合作安全和離岸平衡則是要求合作夥伴承擔成本，所不同的是參與承擔的夥伴是所有國家還是限於盟友。同樣地，同盟的建立也需要投入成本，這主要是外交和軍事政策的協調，需要成員犧牲部分外交主導權，與因共同軍事計畫和交託指揮權增加獨自面臨衝突時的脆弱程度。<sup>24</sup>更進一步說，若國家不願承擔過高成本，可能更加重視同盟所賦予的行動自由。學者莫羅(James D. Morrow)指出，在有些不對稱同盟中，小國藉由提供軍事基地與外交、國內政策上的主導權以換取大國的安全承諾，而大國雖因同盟面臨其他國家的反對或被小國捲入衝突的風險，但透過汲取小國的資源及同盟提供的各項優勢，可進一步提升其自主性。<sup>25</sup>由此來看，同盟的組成不只是累積總體實力以對抗侵略，還有可能是大國追求自主性<sup>26</sup>和小國追求安全保證的交換。

正因自主性而非安全是大國在不對稱同盟中的目標，故而大國常不願輕易提供全面的安全承諾，甚至在特定事件會以鑽漏洞、迴避或另作詮釋等方式縮小同盟的條約義務。對於這種現象，史奈德(Glenn

---

23. Robert J. Art, "Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement," p. 90.

24. James D. Morrow, "Alliances: Why write them down?" *Annual Review of Political Science*, Vol. 3, No. 1, June 2000, pp. 68-71.

25. James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, November 1991, pp. 904-933.

26. 根據莫羅的說法，此處所指的「自主性」是在現狀下國家追求改變的自由程度。請見 James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," p. 912。



H. Snyder)歸因於強化安全承諾增加被盟友「牽連」(entrapment)的風險、削弱對盟友的議價能力、增加同盟的僵固性，以及激怒潛在敵人並造成集團對抗等四個理由。<sup>27</sup>此外，同盟中的強者通常可藉由主導盟友的外交國防政策，防止盟友的獨斷行動或是遏止其再武裝的企圖；但若安全承諾加強，盟友會倚仗該承諾增加自身的議價空間，進而降低強者在同盟中的影響力。<sup>28</sup>再者，同盟也會引起安全困境，導致與競爭者互動的成本升高，以及帶來更多衝突。<sup>29</sup>因此，同盟中的強者常因上述考量而不願輕易提供完整的安全承諾。除了上述考量之外，國家也會根據自己對於特定事件的利弊計算，而選擇是否要履行對盟友的安全承諾。若非緊要利益受到威脅，或是履行承諾的成本太大，同盟中的強者不但會迴避承諾，甚至有可能拋棄盟友。<sup>30</sup>

不過，強者的不承諾不但會折損自身名譽，也會嚴重衝擊盟友安全，甚至造成同盟瓦解。首先，在不對稱同盟中，強者的不承諾會導致盟友在面對強大威脅時，無法借助強者承諾提升議價空間，且會鼓勵具有侵略意圖的敵人採取更強勢的姿態，使衝突進一步升高。<sup>31</sup>即使

---

27.儘管史奈德的討論主要置於多極體系框架下，但是在兩極或單極體系下大國對於安全承諾的利弊考量，以及大戰略的佈局仍與這些變項存在高度相關性。請見 Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4, July 1984, pp. 466-468。

28. Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," p. 467.

29.史奈德在此處特別指在敵對賽局(adversary game)當中，對手若是屬於偏好現狀的國家，那麼強化盟約反而會造成不安全感的惡化循環(insecurity spiral)。請見 Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," pp. 468-469。

30. Michael Beckley, "The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts," *International Security*, Vol. 39, No. 4, Spring 2015, pp. 18-19.

31. Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," pp. 468-471.

強者用模糊的方式承諾，也可能讓敵人因為忽略強者承諾，或採取更激烈的行動以測試承諾的底線。其次，強者的不承諾會造成其在全盟中的信用降低，進而影響盟友的忠誠度與全盟的凝聚力。史奈德與狄興(Paul Diesing)認為，由於國家對全盟條約的承諾如同個人的債務信用，若國家無法履行條約，其信用將備受質疑，帶來全盟凝聚力的下降。<sup>32</sup>對此，盟友可能在各種議題層面上採取不合作態度，或者奪回軍事和外交主導權，以提升獨立的軍事制衡能力或轉向其他潛在的盟友。也就是說，一旦全盟成員（特別是弱國）質疑盟友對抗敵人的能力或意願時，即可能觸發全盟退化或崩潰。<sup>33</sup>

無庸置疑，對於強者最有效的檢驗，莫過於當全盟成員受到攻擊或有受攻擊之虞時，強者要如何介入以保護盟邦。根據費倫(James Fearon)的研究，強者的選擇可分為「捆綁雙手」(tying-hands)和「沉沒成本」(sunk cost)兩種。前者指國家藉增加觀眾成本，以威嚇其他國家，並藉此達成其政治目的。<sup>34</sup>此一策略主要是透過政治領導者在公開場合發表聲明，將個人與國家的名譽置於國內社會的檢視下，以展現決心。循此，若國家在危機中退縮或是無法履行全盟義務，那麼其名譽與信用將受到普遍質疑。後者則指國家直接採取武裝軍隊和軍事動員，甚至在盟邦駐軍或部署核武，以投入「沉沒成本」的方式向外發

---

32. Glenn H. Snyder & Paul Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises* (Princeton: Princeton University Press, 1977), p. 432.

33. Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse," *Survival*, Vol. 39, No. 1, Spring 1997, pp. 160-161.

34. James D. Fearon, "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands Versus Sinking Costs," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1, February 1997, p. 70。有關國內觀眾成本的詳細論述，另請見 James D. Fearon, "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes," *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3, September 1994, pp. 577-592。

出訊號。<sup>35</sup>因為一旦採取這些實質行動，便投入了不可回收之成本，而非如捆縛雙手策略在事後退縮時才需要付出代價。

一般來說，「沉沒成本」可視為完全的承諾，無論對手是否攻擊都必須付出成本，因此其涉及的成本和代表的承諾強度都高於「捆縛雙手」。對於這兩種策略的選擇，費倫認為成本的可知性至關重要。在防守者對現狀的標價不為進攻者所知時，若權力平衡有利於防守者，致使戰爭成本過高，會降低侵略者發動攻擊的動機，而防守者也就不需要耗費太高成本傳遞訊息，因此會偏向使用「捆縛雙手」。當進攻者對不同結果的標價不明時，防守者只有在說服侵略者防守者一定反擊時，才有可能降低侵略者發動攻擊的可能性，且於此情況若防守者不提出完全承諾，會被進攻者視為沒有反擊決心，因此，防守者必須採取「沉沒成本」以展現其決心。<sup>36</sup>至於這兩種策略的效果，費倫的研究發現，「捆縛雙手」的效果甚於「沉沒成本」，佛爾曼(Matthew Fuhrmann)與塞克瑟爾(Todd S. Sechser)的研究也發現，面對核武國家的挑釁，將核武部署於受威脅盟友並無嚇阻衝突的顯著效果。<sup>37</sup>不過，「捆縛雙手」也有極高的危險，包括會激起第三方的反對，造成更大的外交危機，以及「捆縛雙手」更容易受到國內輿論風向或政治情勢的牽制。<sup>38</sup>

廣而言之，無論是大戰略的公開論述、對盟友的安全保證，或是

---

35. James D. Fearon, "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands Versus Sinking Costs," p. 70.

36. James D. Fearon, "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands Versus Sinking Costs," p. 75.

37. Matthew Fuhrmann & Todd S. Sechser, "Signaling Alliance Commitments: Hand-Tying and Sunk Costs in Extended Nuclear Deterrence," *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 4, October 2014, p. 920.

38. James D. Fearon, "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands Versus Sinking Costs," pp. 84-85.

介入危機，都是一種訊號發布，也不可避免受到各種行為者因不同認知而產生不同解讀。學者黃偉峰觀察美國「再平衡」的政策操作，指出因為只有美國介入衝突成本的不可知，受訊者只有從美國的行動來更新對美國可信度的認知。為強化區域國家對美國的信任，美國從介入高賭注事件來傳遞昂貴訊號。至於低賭注事件，雖應避免頻繁介入以避免介入效用大打折扣，但也不能長期不介入導致盟友或對手無法更新對美國的認知，偶爾介入低賭注事件甚至可提高對美國在高賭注事件介入的預期。簡言之，為避免昂貴訊號的傳遞因頻繁使用而被盟友和對手打折或扭曲，美國必須採取混合策略，以平衡受訊者的威脅和再保證認知。<sup>39</sup>

綜合上述文獻，可延伸出以下的論點。大戰略有兩個重要意義，一是作為美國自身的行動指引，一是提供閱聽者解讀美國行動的腳本。作為行動指引，大戰略的選擇意味著對於成本負擔的接受程度，會形塑美國對於同盟目標的設定，優勢主導和選擇性接觸重視通過同盟加總能力以實現權力平衡，而離岸平衡則傾向於在同盟中保持自主性，不願意輕易提供安全承諾。至於對介入衝突的工具選擇，優勢主導和選擇性接觸在是否介入的目標選擇有所差別，離岸平衡不但只願介入極有限目標，對於鉅額的沉沒成本和限制其行動自由的觀眾成本，同樣排斥。因此，從大戰略選擇無法判斷美國在具體個案如何行動，需要看其他條件決定。這些條件包括訊息是否可知、不同訊息間的混合，以及和國內的聽眾成本。以下本文將剖析歐巴馬是否採取離

---

39.黃偉峰，〈從政策訊號觀點論美國「亞洲再平衡」策略：2012-2016〉，發表於「歐巴馬第二任美中台關係與未來美台新政府之展望」研討會（臺北：中央研究院歐美研究所，2016年12月12日），頁10-12；David W. F. Huang, "Balancing Signals in the U.S. Rebalancing Strategy to Asia," in David W.F. Huang, ed., *Asia Pacific Countries and the US Rebalancing Strategy* (New York: Palgrave Macmillan, 2016), pp. 54-56。

岸平衡戰略，特別是同盟定位和危機管理風格，並嘗試以此解釋其對美菲同盟的策略。

## 參、歐巴馬大戰略與同盟定位

對於歐巴馬政府的亞太政策，一般有「轉向亞洲」(Pivot to Asia)或「再平衡」兩種說法，反映其亞太政策的兩種思維，前者為希拉蕊(Hillary Clinton)所領導的國務院所倡議，以希拉蕊 2011 年 11 月於《外交政策》(*Foreign Policy*)期刊發表的專文為代表。後者則為白宮國安會所擘畫，<sup>40</sup>而以歐巴馬 2011 年 11 月於澳洲國會發表的演講為代表。由於歐巴馬將提升美國在亞太區域的領導，視為管理中國的核心元素，<sup>41</sup>而歐巴馬和希拉蕊的分歧，也在於如何應對中國。希拉蕊傾向對中國強硬，而歐巴馬本人則強調與中國合作。<sup>42</sup>以此界定歐巴馬的亞太政策，又可細分為 2009-2010 年、2010-2012 年、2012-2014 年和 2014-2016 年等在對中國友善和對中國強硬間循環的四個階段。其中 2010-2012 年是希拉蕊主導美國亞太政策的期間，<sup>43</sup>其他期間雖是歐巴

---

40. 再平衡一詞最早即出自 2010-2013 年擔任國家安全顧問的唐尼隆(Tom Donilon)。請見 Tom Donilon, "America is back in the Pacific and will uphold the rules," *Financial Times*, November 27, 2011, <<https://www.ft.com/content/4f3febac-1761-11e1-b00e-00144feabdc0>>。

41. Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World* (New York: Public Affairs, 2016), p. 57.

42. Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine," *The Atlantic*, Vol. 317, No. 3, April 2016, p. 77.

43. 孟捷慕(James Mann)認為，希拉蕊在歐巴馬政府的頭一年根本無法參與中國政策，但隨著中國外交行為日趨強勢，國防部官員積極尋求改變歐巴馬的中國政策，他們不信任史坦伯格(James Steinberg)和唐尼隆，他們兩人負責日常的外交政策決策。國防部的官員希望將中國政策決策層級提升到國務卿和國防部長，再加上歐巴馬政府內部已形成對中國政策要更加強勢的共識，如此使希拉蕊得以扮演積極的角色。請見 James Mann, *The Obamians: The*

馬主導，但 2014-2016 年從合作再度偏向強硬。由於本文研究期間為 2011-2014 年，因此著重於希拉蕊和歐巴馬兩人的主張，並參考其他國務院和國安會成員的公開演講，以及美國國防部長每年在新加坡香格里拉對話的演講，探討歐巴馬政府的亞太政策。

對於美國在亞太地區的利益，歐巴馬和希拉蕊兩人沒有太大分歧，根據歐巴馬自己的界定，分別是通過美國的領導，維持亞洲的安全、繁榮與民主，<sup>44</sup>希拉蕊則將之界定為維持亞洲的成長與動能。<sup>45</sup>由於經濟成長和民主發展需要和平穩定的外在環境，安全顯然是最優先目標，而歐巴馬所說的安全，指的是國際法和國際規範受到遵守，國家間分歧以和平解決，商業與航行自由不被阻斷，以及新興強權對區域安全有所貢獻。<sup>46</sup>兩人真正的分歧，在於達成此一目標的方法。希拉蕊提出的作法是「前沿外交」(forward diplomacy)，也就是將所有可用的外交資產向亞洲部署，以建立橫跨太平洋、與美國利益和價值一致的一系列夥伴與制度(a web of partnerships and institutions)。<sup>47</sup>歐巴馬提出的策略則是維持美國在亞太的軍事存在，並持續提升美軍實力，使美國具備獨特的能力來投射力量，阻止對和平的威脅，並履行對區域國家的承諾。<sup>48</sup>

---

*Struggle Inside the White House to Redefine American Power* (New York: Penguin Books, 2013), pp. 243-247。

44. Barack H. Obama, "Remarks By President Obama to the Australian Parliament," November 17, 2011, *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>.

45. Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, No. 189, November 2011, p. 57.

46. Barack H. Obama, "Remarks By President Obama to the Australian Parliament."

47. Hillary Clinton, "America's Pacific Century," pp. 57-58.

48. Barack H. Obama, "Remarks By President Obama to the Australian Parliament."



直言之，希拉蕊把建立反映美國利益與價值的夥伴與制度，視為美國的安全屏障，其中厥為關鍵的則是美國的傳統軍事同盟，不但為亞太地區提供安全的公共財，更是美國轉向亞洲的槓桿。同時，希拉蕊提出要將同盟現代化，即建立盟友間對政治目標的共識、調整同盟應對新安全挑戰，以及保證盟友的防衛能力和通訊條件。<sup>49</sup>更進一步說，強化軍事同盟之所以如此重要，乃是因為維持亞洲權力平衡是美國利益的保障，也是自十九世紀末提出門戶開放政策以來，美國亞洲政策長期信守的準則。<sup>50</sup>當前中國快速崛起，其龐大的軍經實力，遠遠超過其他區域國家，已造成亞洲地區的權力失衡，這是亞洲必須面對的頭號難題。<sup>51</sup>因此，美國需要協助區域內的新興經濟體快速發展，深化與區域國家的軍事合作，協助區域國家能力建立，以扭轉區域權力平衡向中國傾斜的現況。<sup>52</sup>

相對而言，歐巴馬認為美軍部署才是亞太政策的核心，其中以輪調形式維持軍事存在更是歐巴馬時代的創新。由此而生的結盟策略，可稱之為「以創新輪調形式創造新夥伴關係和新同盟關係」。<sup>53</sup>在此觀念下，區域國家的功能在服務美軍的部署，讓美軍部署實現地理上分散、運作上彈性和政治上持久。<sup>54</sup>因此，區域國家對美國的重要性在其

49. Hillary Clinton, "America's Pacific Century," pp. 57-58.

50. Kurt Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia* (New York: Twelve, 2016), pp. 136-137.

51. Kurt Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, pp. 155-157.

52. Kurt Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, pp. 157-158.

53. Leon Panetta, "The US Rebalance Towards the Asia-Pacific," Shangri-La Dialogue 2012 First Plenary Session, June 2, 2012, *The International Institute for Strategic Studies*, <<https://www.iiss.org/en/events/shangri-la-dialogue/archive/sld12-43d9/first-plenary-session-2749/leon-panetta-d67b>>.

54. Barack H. Obama, "Remarks By President Obama to the Australian Parliament"; Robert Gates, "Emerging Security Challenges in the Asia-Pacific," Shangri-La Dialogue 2011 First Plenary Session, June 4, 2011,

地理位置，至於是否為美國傳統的軍事同盟則為次要問題，盟友和夥伴自無須區別對待。更進一步說，以分散彈性為準則的軍事部署，是將維持美國自由進入亞太地區列為至高目標。<sup>55</sup>最可能阻礙美國進入亞太地區的因素，便是來自中國的阻力。為此，美國要採取非零和的策略，並與中國保持默契，在與亞太國家合作時，避免造成亞太國家選邊站的壓力，以免和中國發生衝突。<sup>56</sup>這也可說是一種「大國協調」的大戰略，即以與中國的合作為框架，從中發展和區域國家的安全合作，共同確保亞太安全。<sup>57</sup>

離岸平衡的戰略主張必要時提供協助以確保權力平衡，在操作上的難題是如何決定此一必要時點，而這也正是希拉蕊觀點和歐巴馬觀點的差異。前者看到亞洲權力已嚴重失衡，轉向亞洲即是以強化同盟重建權力平衡。後者則認為美國尚有充足時間，也有訴諸權力平衡之外的辦法。此因中國的目標也是追求行動自由，兩者不必然衝突，<sup>58</sup>若是雙方能提高各自善意表示的可信度，盡可能減少單邊政策的模糊

---

*The International Institute for Strategic Studies*, <<https://www.iiss.org/en/events/shangri-la-dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2011-4eac/first-plenary-session-1fea/robert-gates-e986>>.

55. Evan S. Medeiros, Keith Crane, Eric Heginbotham, Norman D. Levin, Julia F. Lowell, Angel Rabasa, & Somi Seong, *Pacific Currents: The Responses of U.S. Allies and Security Partners in East Asia to China's Rise* (Santa Monica: Rand Corporation, 2008), p. 244.

56. Jeff A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012), pp. 102-103.

57. Evan S. Medeiros, Keith Crane, Eric Heginbotham, Norman D. Levin, Julia F. Lowell, Angel Rabasa, & Somi Seong, *Pacific Currents: The Responses of U.S. Allies and Security Partners in East Asia to China's Rise*, pp. 244-247.

58. Evan S. Medeiros, *China's International Behaviors: Activism, Opportunism, and Diversification* (Santa Monica: Rand Corporation, 2009), pp. 208-220.

性，且對任何不友善意圖即時警告，以便讓雙方調整政策反映現實。<sup>59</sup>其次，離岸平衡強調打破同盟的僵固性，認為當沒有潛在的體系挑戰者出現時，美國不應受到對盟友安全承諾的束縛。很顯然地，這點在歐巴馬觀點中充分展現，但卻基於不同的理由。簡而言之，歐巴馬就任時，新興國家影響力快速成長，美國則內有金融海嘯和債務危機，外有阿富汗軍事失利，此一背景下歐巴馬外交政策的主軸就是要有效管理美國式微帶來的挑戰，<sup>60</sup>所以歐巴馬雖公開擁抱傳統自由主義的目標如國際制度和民主，但實際的執行卻是減少海外承諾（特別是軍事承諾），重建美國聲譽，也將負擔移轉給全球夥伴。<sup>61</sup>

綜而論之，歐巴馬以美國的軍事存在為其亞太政策的主軸，又以服務美軍的部署定位同盟與夥伴關係，由於合適的軍事基地可提高美軍的嚇阻能力和運作效率，若設施完備更可節省相當經費，對於國防預算日益吃緊，和海外任務日益增加的美軍來說，非常有吸引力。<sup>62</sup>因此，基地取得自是歐巴馬政府對美菲同盟的首要任務。同樣地，菲律賓的艾奎諾三世政府對美菲同盟的期待，也和其國防戰略息息相關。簡而言之，艾奎諾三世時代最重大的戰略變革，是將菲律賓國防軍的

---

59. 此即史坦伯格提出的戰略再保證。請見 James Steinberg & Michael E. O'Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve: U.S.-China Relations in the Twenty-First Century* (Princeton: Princeton University Press, 2014), pp. 3-6。

60. Adam Quinn, "U.S. decline and systemic constraint," in Michelle Bentley & Jack Holland, eds., *Obama's Foreign Policy: Ending the War on Terror* (London: Routledge, 2014), pp. 46, 56-57.

61. Jacob Shively, *Hope, Change, Pragmatism: Analyzing Obama's Grand Strategy* (New York: Palgrave Macmillan, 2016), p. 19; Daniel W. Drezner, "Does Obama Have a Grand Strategy?" *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 4, July/August 2011, p. 58.

62. James Steinberg & Michael E. O'Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve: U.S.-China Relations in the Twenty-First Century*, pp. 188-189.

戰略目標從內部安全轉向領土安全。<sup>63</sup>由此延伸出對美菲同盟的兩項期待，一是獲得美國軍事援助，取得足夠和必要的武器設備，二是獲得美國對菲律賓完整的安全承諾，因為即便美國支持菲律賓的武器取得，距離在短期內獲得足以應對其他聲索國（主要是中國）海上挑戰的能力，仍相當遙遠。因此，美國的安全承諾，成為保障菲律賓安全的必要嚇阻。這裡所稱的「完整的安全承諾」，主要指美菲《共同防禦條約》(*Mutual Defense Treaty Between the Republic of the Philippines and the United States of America*)第五條所規定的武裝攻擊地理範圍，其中所稱之太平洋上受菲國管轄島嶼、軍隊、公務船艦和飛機，<sup>64</sup>是否涵蓋南海爭議海域。對於第一項期待，美國的顧慮最多是財政

---

63. 此先見於 2011 年 3 月菲律賓預算管理部提出的五年國防現代化計畫，規畫以 400 億披索建置菲律賓海軍的海域監視能力。其後見於菲律賓國防部發布的國防轉型白皮書，首度將保衛領土安全與保障戰略性海洋利益，列為菲律賓國防軍的首要戰略目標，促進內部的社會政治穩定則列為第二目標。請見 Renato Cruz De Castro, "The Aquino Administration's 2011 Decision to Shift to Philippine Defense Policy from Internal Security to Territorial Defense: The Impact of the South China Sea Dispute," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 24, No. 1, March 2012, pp. 80-81; Department of National Defense of the Philippines, *A White Paper on Philippine Defense Transformation: Transforming the Department of National Defense to Effectively Meet the Defense and Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century* (Quezon City: Department of National Defense of the Philippines, 2012), p. 3, *Department of National Defense of the Philippines*, <[https://www.files.ethz.ch/isn/167331/Philippines\\_ENG\\_2012.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/167331/Philippines_ENG_2012.pdf)>。

64. 美菲《共同防禦條約》第五條原文為：For purposes of ARTICLE IV, an armed attack on either of the Parties is deemed to include an armed attack on the metropolitan territory of either of the Parties, or on the island territories under its jurisdiction in the Pacific Ocean, its armed forces, public vessels or aircraft in the Pacific。

的。但對於第二項，如前所述，因為歐巴馬要以減少軍事承諾重建美國聲譽，自不可能輕率同意提供菲律賓完整承諾。因此，歐巴馬時代美菲同盟重建便是圍繞於基地取得和安全承諾的交換。

## 肆、歐巴馬大戰略與危機管理風格

作為美國三軍統帥，歐巴馬個人的看法可說是美國是否以武力介入區域衝突最重要的觀點，國務卿很難扮演太過積極的角色。因此，不同於前面談的同盟觀，此處討論歐巴馬政府對於是否以武力介入區域衝突的觀點，主要根據歐巴馬個人的看法。要理解歐巴馬對於使用武力的看法，2014年5月他在西點軍校的演講，有非常清楚的說明。<sup>65</sup>在那篇演講中，歐巴馬指出使用武力是基於美國核心利益所需要，即當美國人民受到威脅、當美國的生存受到挑戰，以及當美國盟邦的安全面臨危險。反過來說，若全球議題並未直接威脅美國，則其政府不會輕易用武，若用武也要和盟邦與夥伴共同行動。歐巴馬認為，美國最大的威脅是恐怖主義，雖然維持國際秩序也是美國的使命，但在南海建立國際規範不直接涉及軍事衝突。<sup>66</sup>若細讀全文，會發現歐巴馬努力為其不對外用兵辯護，說明自己在對外政策上並非軟弱。其實，歐巴馬在民主黨內的支持基礎原是高舉反戰主張，強力批判民主黨菁英支持伊拉克戰爭的自由派運動者，歐巴馬自己也因其反伊拉克戰爭的演講聲名大噪。<sup>67</sup>但是，對於美國歷任總統，歐巴馬特別

65. 這篇演講是在烏克蘭危機和中越海上衝突之後，正好是本文研究期間結束的斷點，可以看作歐巴馬合理化自己過去決策的代表性演說，對於追溯之前的行動邏輯，有很大幫助。

66. 不過，歐巴馬也在演說中暗示，南海可能將美國捲入戰爭。請見 Barack H. Obama, “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony,” May 28, 2014, *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>>。

推崇艾森豪(Dwight D. Eisenhower)與老布希(George H.W. Bush)的卓越成就，兩者相加，形塑其特殊的武力使用風格。即奠基於自由派對權力使用之合法性的重視，對權力有限性的充分認識，和不以誇耀強大為強大，而是學習老羅斯福總統的巨棒外交，「溫言在口、大棒在手」(speak softly but carry a large stick)。<sup>68</sup> 這樣的風格，特別強調平衡、持續、克制、耐心，因此，歐巴馬時代的助理國防部長蕭雷(Derek Chollet)即以「長期競賽」(Long Game)為名，概括歐巴馬的外交政策。<sup>69</sup>

既然，歐巴馬界定的核心利益包括美國人民的安全、美國的生存和美國盟邦的安全，自不會將每個盟邦的安全同等看待，而是要看其是否直接影響美國人民的安全。如此來看，東北亞盟邦的安全，就比東南亞盟邦的安全，對美國來得更加重要，這是因為前者比後者更直接影響到美國本土安全，且北韓的核武攻擊能力，更挑動美國在911受到恐怖攻擊的夢魘（這點其實是符合離岸平衡的構想，也就是核心區域的概念）。曾任歐巴馬第一任的副國務卿史坦伯格(James Steinberg)即認為，對於中國在釣魚臺問題的進逼，美國可以通過強化與其他和中國有領土爭議國家的安全合作，作為對中國施加的成本。同樣地，對於中國與美國其他條約盟邦的衝突，美國也可採取類似的「水平策略」(horizontal move)。但是，美國採取非軍事回應的目的，除了為未來的軍事回應有所準備，也是同時約束中國的強制行動和其他主權聲索方的挑釁行為。<sup>70</sup> 鑑於東北亞盟邦比東南亞盟邦更具備挑釁的能力，

---

67. Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*, pp. 37-41.

68. Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*, pp. 42-44.

69. Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*, pp. xv-xvii.

70. James Steinberg & Michael E. O'Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve:*



對於東北亞的衝突，從史坦伯格的推論來看，美國必然更加重視。

其次，正如蕭雷在敘利亞案例中所描述的，歐巴馬認為美國社會的全面支持是對外軍力使用最重要的條件。<sup>71</sup>若再加上歐巴馬強調平衡與長期競賽的風格，則歐巴馬是否介入區域衝突，又可從民意期待的「需要」和先前已提出承諾的「供給」，兩個力量的交錯來決定。首先看民意的變化，根據皮尤研究中心(Pew Research Center)的調查，整體來說，美國民眾對中國的態度在2008-2011年間正面感受超過負面感受，不過，正面感受持續下降，到2012年兩者一致。2013年對中國的負面感受急速上升，並超過正面感受，2014年持續上升，2015-2016維持在高點。<sup>72</sup>不過，美國民眾對中國的顧慮，經濟威脅遠超過軍事威脅，這點從2011年到2016年沒有太大變化。<sup>73</sup>與本文更直接相關的，則是對於美國是否應捍衛與中國有領土衝突的亞太盟邦，美國民眾的態度又是如何呢？2015年之前，皮尤研究中心沒有相關的調查，唯一

---

*U.S.-China Relations in the Twenty-First Century*, pp. 143-144.

71. 2013年8月，面對敘利亞政府軍殘暴的攻擊行動，美國國防部準備對敘利亞展開空襲，並獲得法國同意參與空襲行動，但最後一刻為歐巴馬本人否決，要求空襲行動必須獲得國會授權，強調美國對外行動的成功，建立於國民團結的基礎上。請見 Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*, pp. 1-6。

72. Richard Wike, "Americans' Views of China Improve as Economic Concerns Ease: In Case of Conflict, Most Americans Back Using Force to Defend Asian Allies against China," April 4, 2017, p. 2, *Pew Research Center*, <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2017/04/04123447/Pew-Research-Center-U.S-Views-of-China-Report-FINAL-April-4-2017.pdf>>.

73. Richard Wike, "Americans' Views of China Improve as Economic Concerns Ease: In Case of Conflict, Most Americans Back Using Force to Defend Asian Allies against China," pp. 3, 5; Andrew Kohut, "Friend or Foe? How American See China," *Wall Street Journal*, January 13, 2011, <<https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703791904576076271559977248>>.

接近的民調問到若中國對臺灣使用武力，美國應否保護臺灣，48%的受訪者認為應該，43%認為不應該，<sup>74</sup> 可以說美國民眾對此意見相當分歧。2015年的調查直接問到，若美國的盟邦與中國發生軍事衝突，美國是否應該使用武力保護盟邦，56%的受訪者贊成，34%反對，<sup>75</sup> 可以說贊成以武力支持盟邦者已居與顯著多數。更值得參考的是美國民眾對於烏克蘭的態度。雖然美國多數民眾不希望美國太過涉入烏克蘭與俄羅斯的衝突，但從三月初到三月下旬，美國民意出現微妙變化，三月初時，美國民眾有56%希望美國不要太過涉入烏克蘭衝突，29%希望美國對俄羅斯採取堅定行動，但到三月下旬，不希望政府太過涉入的減少4%，而主張美國採取堅定行動的增加6%。<sup>76</sup>

當然，這個問題不能和美國民眾對歐巴馬整體政策的評估分開。同樣參考皮尤研究中心2013年11月的調查，美國民眾半數認為歐巴馬的外交政策不夠強硬，只有37%的受訪者認為歐巴馬的外交政策強弱

---

74. Pew Research Center, "U.S. Public, Experts Differ on China Policies: Public Deeply Concerned about China's Economic Power," September 18, 2012, p. 23, *Pew Research Center*, <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2012/09/US-Public-and-Elite-Report-FINAL-FOR-PRINT-September-18-2012.pdf>>.

75. Richard Wike, Bruce Stokes, & Jacob Poushter, "Global Publics Back U.S. on Fighting ISIS, but Are Critical of Post-9/11 Torture: Asian Nations Mostly Support TPP, Defense Pivot – but Also Value Economic Ties with China," June 23, 2015, pp. 37-38, *Pew Research Center*, <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Balance-of-Power-Report-FINAL-June-23-2015.pdf>>.

76. Pew Research Center, "Concern about Russia Rises, But Just a Quarter Call Moscow an Adversary: Public Remains Wary about U.S. Involvement in Ukraine," March 25, 2014, p. 1, *Pew Research Center*, <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/5/2014/03/3-25-14-Russian-Ukraine-Release.pdf>>.

拿捏適當，相對於 2012 年 9 月，前者顯著升高，而後者顯著下滑。對於歐巴馬的中國政策，有超過半數表達不滿意，只有三成表達滿意，在所有外交政策項目與敘利亞列居最低滿意度。有趣地是，對於歐巴馬所有外交政策中，亞太再平衡的滿意度是第三高，僅次於自阿富汗撤軍和多邊外交，而缺乏決斷和對盟邦的可信度受損，則分列不滿意的第二(16%)和第五高(12%)。<sup>77</sup> 換句話說，2012 年的民意對歐巴馬政府在外交上採取強硬做法的需求是低的，而 2014 年的民意對強硬外交政策的需求則是高的。

至於在衝突發生之前的強硬言詞和外交承諾，究竟是多還是少呢？整體而言，2011 年，歐巴馬國安團隊對於中國的姿態是強硬的，也提出廣泛的對區域的承諾。2011 年 6 月時任國防部長蓋茲(Robert Gates)在「香格里拉對話」聲稱，美國將根據海空一體戰(Air-Sea Battle)的概念發展新的軍事能力，以應對可能的反介入／拒止(anti-access and area-denial, A2/AD)情境，<sup>78</sup> 此被視為針對中國的戰略想定。2011 年 11 月，希拉蕊在《外交政策》期刊上的長文，提出美國對亞洲地區的廣泛承諾。2011 年 11 月歐巴馬在澳洲國會的演講，提出要在達爾文(Darwin)以輪調形式駐防軍隊。月底，時任國家安全顧問唐尼隆(Tom Donilon)在《金融時報》(*Financial Times*)強調美國回到亞洲，要確保國際規範被遵守。<sup>79</sup> 2012 年 1 月，美國政府發布〈國防戰略綱領〉，強調美國將軍事向亞太移轉，進行必要投資，維持區域通行(regional access)和自由行動的能力，特別是能夠在反介入和區域拒止的

---

77. Pew Research Center, "Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips: America's Place in the World 2013," December 3, 2013, pp. 13, 42, *Pew Research Center*, <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/5/2013/12/12-3-13-APW-VI-release1.pdf>>.

78. Robert Gates, "Emerging Security Challenges in the Asia-Pacific."

79. Tom Donilon, "America is back in the Pacific and will uphold the rules."

環境下，仍能有效行動。<sup>80</sup> 可以說，在2012年黃岩島衝突前，美國已經採取強勢的外交姿態，提出廣泛的保證，而且這是在美國國內對強硬外交的需求相對較低的背景下。

相反地，2013年整年歐巴馬國安團隊對中國的姿態是友善的，也不再強調對區域的廣泛承諾。事實上，2012年6月美國國防部長到新加坡「香格里拉對話」時，已不再提海空一體戰和反介入／區域拒止，也不再用前沿部署的詞彙，描述美軍在亞太地區的存在。<sup>81</sup> 2013年3月唐尼隆的演講和11月萊斯(Susan E. Rice)的演講都提到與中國建立新型大國關係，呼應習近平的主張，<sup>82</sup> 展現美國期待與中國友善的態度。相對而言，對於同盟和其他安全夥伴，美國沒有提出新的承諾，只是重複協助盟友和夥伴能力建立，提升其互通性與協調性，<sup>83</sup> 並鼓勵盟友和夥伴加強溝通。<sup>84</sup> 可以說，在仁愛暗沙的衝突醞釀期間，歐巴馬政府的外交姿態極為溫和，而這是在美國國內對強硬外交的需求

---

80. U.S. Department of Defense, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense," January 2012, pp. 2, 4-5, *U.S. Department of Defense*, <[http://archive.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)>.

81. Michael Green & Zack Cooper, "Revitalizing the Rebalance: How to Keep U.S. Focus on Asia," *The Washington Quarterly*, Vol. 37, No. 3, July 2014, p. 29.

82. Tom Donilon, "The United States and the Asia-Pacific in 2013," March 11, 2013, *Asian Society*, <<https://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>>; Susan E. Rice, "America's Future in Asia," November 21, 2013, *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>>.

83. Tom Donilon, "President Obama's Asia Policy and Upcoming Trip to the Region," November 15, 2012, *Center for Strategic and International Studies*, <[http://csis.org/files/attachments/121511\\_Donilon\\_Statesmens\\_Forum\\_TS.pdf](http://csis.org/files/attachments/121511_Donilon_Statesmens_Forum_TS.pdf)>.

84. Susan E. Rice, "America's Future in Asia."

相對較高的背景下。

最後，誠如前述，關於「捆縛雙手」和「沉沒成本」的選擇，費倫認為，若進攻者對不同結果的標價不明時，防守者會傾向採取「沉沒成本」，但若進攻者的標價可知時，則容易選擇「捆縛雙手」。黃岩島衝突和仁愛暗沙衝突正印證費倫的論點。黃岩島衝突時，正值中共準備召開十八大之際，究竟誰是最高權威，決策模式如何，難以掌握。雖然習近平於 2012 年 2 月訪問美國，但在黃岩島衝突發生前後，無論是歐巴馬本人或是希拉蕊，均未和即將入主中南海的習近平有直接接觸。雖然，白宮國家安全顧問唐尼隆於 2012 年 7 月訪中時有見到習近平，但是，此次為唐尼隆首次訪中，且因與北京當局尚未建立默契，以致溝通效果有限。<sup>85</sup> 相對而言，仁愛暗沙衝突醞釀期間，歐巴馬與習近平除舉行首次陽光莊園會面，在中國宣布東海防空識別區後，二周內時任副總統拜登(Joe Biden)即訪問北京與習近平面晤。同時，中美雙方此時已建立起綿密的電話熱線。2014 年 3 月初，時任國家安全顧問萊斯和中國國務委員楊潔篪，以及歐巴馬和習近平接連兩天以電話就烏克蘭情勢交換意見。三月底，歐巴馬與習近平在海牙第二次舉行雙邊會晤。雙方綿密暢通的溝通，對美國要以精準的承諾控制仁愛暗沙衝突，是非常必要的前提條件。根據上述的理解，以下兩節回顧 2010-2014 年間美國與菲律賓展開基地談判和對兩次南海對峙的介入。

## 伍、美菲軍事合作與黃岩島事件：2010-2012 年

在艾若育(Gloria Macapagal-Arroyo)總統後期，對於美菲 1998 年

---

85. Jane Perlez, "Political Worries in U.S. and China Color Obama Aide's Beijing Visit," *The New York Times*, July 25, 2012, <<http://www.nytimes.com/2012/07/26/world/asia/china-an-eager-host-to-donilon-diplomatic-memo.html>>.

簽署的《軍隊訪問協定》(Visiting Force Agreement, 簡稱 VFA), 菲律賓國內已充斥不滿聲浪。當時爆發美國海軍陸戰隊官兵強暴菲籍女子的蘇比克強暴案, 卻因 VFA 將賦予美國在菲美軍司法管轄權, 讓主嫌躲過菲律賓司法審判。<sup>86</sup>對此, 菲律賓強大的反基地團體強力批判 VFA 有損菲國的國家主權與尊嚴, 2009年8月, 參議院 VFA 監督委員會主席桑蒂雅各(Miriam Santiago)以在菲美軍涉入菲國內部戰鬥任務為由, 呼籲中止 VFA。<sup>87</sup>2010年7月艾奎諾三世就任後, 反 VFA 聲浪再起。八月上旬, 菲律賓參議院通過桑蒂雅各的動議, 要求國會兩院廢止 VFA, 並為此展開聽證程序。與此同時, 菲律賓外長亦公開表示, 南海問題應由東協與中國談判, 不需要美國介入。<sup>88</sup>此舉對美國以區域同盟共同維護南海和平的努力帶來不小壓力, 故於一周後, 美軍太平洋司令威拉德(Robert Willard)赴馬尼拉出席美菲共同防禦理事會(Mutual Defense Board)時, 表示會協助菲律賓實現其軍力現代化, 而菲律賓國防部也鬆口, 表示 VFA 沒有檢討的必要。<sup>89</sup>

雖然, 艾奎諾三世就任前, 曾主張與美國重新談判 VFA, 但上任後則以檢討 VFA 作為向美國要求更多援助的籌碼。<sup>90</sup>在菲律賓政府的

---

86. "Subic Rape Case Timeline," *GMA News*, March 17, 2009, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/content/153081/subic-rape-case-timeline/story/>>.

87. Rolly T. Carandang, "Philippines: Senate calls for Cancellation of Visiting Forces Agreement (VFA) with Washington," August 30, 2009, *Global Research*, <<https://www.globalresearch.ca/philippines-senate-calls-for-cancellation-of-visiting-forces-agreement-vfa-with-washington/14957>>.

88. "Manila Says Washington Should Keep Out of South China Sea Dispute," *The Trumpet*, August 12, 2010, <<https://www.thetrumpet.com/7402-manila-says-washington-should-keep-out-of-south-china-sea-dispute>>.

89. Alexis Romero, "DND tells US: No need to review VFA," *Pilstar*, August 19, 2010, <<http://www.philstar.com:8080/headlines/603746/dnd-tells-us-no-need-review-vfa>>.



努力下，2010年9月，美國國務院宣布向菲律賓提供長達五年的龐大經濟援助（四億三千四百萬美金），協助艾奎諾政府削減貧困和提升經濟成長。<sup>91</sup>在紐約見證此一簽署儀式的艾奎諾三世總統，則悄悄推遲向歐巴馬提出檢討VFA的規畫。<sup>92</sup>2011年1月23日，菲律賓海軍透露，將借助美國國務院軍售計畫(foreign military sales)，自美國取得漢彌爾頓級(Hamilton Class)巡邏艦，大幅提升菲律賓海巡軍力。<sup>93</sup>不到一周(1/27-28)，美菲兩國在馬尼拉舉行首次年度雙邊戰略對話(Bilateral Strategic Dialogue)，<sup>94</sup>由美國國務院東亞助卿、國防部亞太助理部長、菲國外交部次長和國防部次長主持，其中第二天專門供雙方國防部對話。2011年年底，時任國務卿希拉蕊訪菲時，與時任菲國外交部長羅薩里奧(Albert del Rosario)共同發表〈馬尼拉宣言〉(Manila Declaration)，<sup>95</sup>作為兩國安全合作的指導文件。根據〈馬尼拉宣言〉，

---

90. Al Labita, "Filipinos aim to give US army the boot," *Asia Times*, October 20, 2010, <[http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/LJ20Ae02.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/LJ20Ae02.html)>.

91. The Philippines' Department of Foreign Affairs, "DFA-Philippines and MCC sign \$434 million millennium challenge to fight poverty and corruption," September 25, 2010, *Official Gazette*, <<http://www.officialgazette.gov.ph/2010/09/25/dfa-philippines-and-mcc-sign-434-million-millennium-challenge-to-fight-poverty-and-corruption/>>.

92. Al Labita, "Filipinos aim to give US army the boot."

93. "PHL Navy to acquire largest ship in inventory," *GMA News*, January 23, 2011, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/211298/phl-navy-to-acquire-largest-ship-in-inventory/story/>>.

94. 根據美菲《共同防禦條約》，關於條約之執行及條約所定形勢之認定，由兩國外交部長或其代表不定期諮商。2011年之前，兩國原有的兩項對話機制分別為針對軍事安全的共同防禦理事會(Mutual Defense Board)和針對非傳統安全的安全合作理事會(Security Engagement Board)。

95. U.S. Department of State, "Signing of the Manila Declaration on Board the USS Fitzgerald in Manila Bay, Manila, Philippines," November 16,

雙方將致力提升菲國武裝部隊的防衛、檢查和預警能力(the defense, interdiction, and apprehension capabilities), 並共同合作維護航行自由。<sup>96</sup> 2012年3月, 歐巴馬總統宣布將當年對菲軍援金額提高至三千萬美金, 一舉擴增為前一年的三倍。4月30日, 雙方召開首次2+2會談, 由兩國外交部長和國防部長共同舉行年度會談, 美菲安全對話至此建立從部長級、次長級, 到事務官層級的完整體系。<sup>97</sup>

在美國擴大對菲軍備援助的同時, 美國也悄悄展開對菲律賓基地的調查。早於2011年4月, 兩位重量級美國參議員井上建(Daniel Inouye)與柯克蘭(Thad Cochran)連袂訪問蘇比克灣, 由於時值日本大地震後, 此行引起各界猜測美軍是否有意重返菲律賓。<sup>98</sup> 美國軍方的《星條旗報》(STARS AND STRIPES)後來揭露, 雙方自2011年起即對基地使用展開磋商。<sup>99</sup> 四月, 美國國防部核定自沖繩撤出9,000名海軍陸戰隊, 轉到關島或其他亞太駐點。六月初, 美國參謀首長聯席會議主席鄧普西(Martin Dempsey)訪問菲律賓, 並與菲國國防部次長阿茲

---

2011, *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/11/177226.htm>>.

96. U.S. Department of State, "Signing of the Manila Declaration On Board the USS Fitzgerald in Manila Bay, Manila, Philippines."

97. Ernest Z. Bower & Gregory B. Poling, "Implications and Results: United States - Philippines Ministerial Dialogue," May 4, 2012, *CSIS*, <<https://www.csis.org/analysis/implications-and-results-united-states-philippines-ministerial-dialogue>>.

98. Alito L. Malinao, "Strongly denied by US, headlines about Subic base revival ignites anti-American rhetoric," *Manila Times*, April 30, 2011, <<https://www.pressreader.com/philippines/manila-times/20110430/281672546506968>>.

99. Travis J. Tritten, "Philippine government gives OK for US to use old bases, newspaper reports," *STARS AND STRIPES*, June 7, 2012, <<https://www.stripes.com/news/pacific/philippines/philippine-government-gives-ok-for-us-to-use-old-bases-newspaper-reports-1.179790#.WcJsiVWrSpY>>.

奎塔(Honorio Azcueta)會晤，會後阿茲奎塔對外宣布，只要事前獲得菲國同意，美軍可以進駐克拉克空軍基地和蘇比克灣，以提升兩軍共同能力和相互協作性。<sup>100</sup> 隨後，艾奎諾三世訪問美國，在與歐巴馬會晤後，歐巴馬公開支持艾奎諾三世的「最低有效防衛」(minimum credible defense)戰略，將雙方安全合作擴大至人道援助、救災、海事安全及海域監控(maritime domain awareness)等各項領域，並致力提升兩軍的共同軍事能力和相互協作性。<sup>101</sup> 《紐約時報》(*New York Times*)和《菲律賓每日詢問報》(*Philippine Daily Inquirer*)則揭露，此行菲律賓已同意讓更多美軍以輪調方式前往菲律賓。<sup>102</sup>

2012年4月，中菲在黃岩島爆發衝突，<sup>103</sup> 對強化中的美菲同盟帶來嚴厲挑戰。對此，美國的因應以軍事調動展現實力為主，而沒有太多的言詞保證，較符合理論上所稱「沉沒成本」策略。首先，對峙展開後一周內(4月16日)，美菲即在靠近黃岩島的呂宋島和靠近南海的巴拉望島兩處舉行肩並肩演習。<sup>104</sup> 一個月後(5月13日)，美軍維

---

100. Carlo Muñoz, "The Philippines re-opens military bases to US forces," June 6, 2012, *The Hill*, <<http://thehill.com/policy/defense/231257-philippines-re-opens-military-bases-to-us-forces->>.

101. Barack H. Obama, "Statement on the President's Meeting with President Aquino of the Philippines," June 8, 2012, *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/06/08/statement-president-s-meeting-president-aquino-philippines>>.

102. Mark Landler, "Obama Expresses Support for Philippines in China Rift," *The New York Times*, June 8, 2012, <<http://www.nytimes.com/2012/06/09/world/asia/obama-shows-support-for-philippines-in-china-standoff.html?mcubz=1>>; Daxim L. Lucas, "US to boost PH defense," *INQUIRER.net*, June 9, 2012, <<http://globalnation.inquirer.net/39371/us-to-boost-ph-defense>>.

103. 2012年4月10日，菲律賓海軍軍艦皮勒號(Gregorio del Pilar)在黃岩島周圍準備逮捕前來捕魚的12艘中國漁船時，中國國家海洋局兩艘艦艇趕到，阻止菲國的執法行動，而雙方自此即展開對峙。

吉尼亞級核子潛艇北卡羅萊那號(U.S.S. North Carolina)抵達蘇比克灣訪問，再隔一個月（6月25日），洛杉磯級核子潛艦路易斯維爾號(U.S.S. Louisville)亦造訪蘇比克灣，展現美國對菲律賓的支持。<sup>105</sup>更具有宣示效果者，則為時任美國國防部長潘內達(Leon Panetta)在「香格里拉對話」上，公開表示美軍將移撥60%以上的海空軍到亞太地區，展現美國對區域的安全承諾。<sup>106</sup>同時，美國也以提供軍備援助，表示對菲律賓的支持。<sup>107</sup>但是，對於言詞保證，美國則極力避免。黃岩島對峙期間，菲律賓外交部大量發送1979年美國國務卿范思(Cyrus Vance)將菲國管轄島礁納入美國條約責任的個人書函，<sup>108</sup>顯然此刻菲律賓對美國的安全承諾期待甚高。然而，美國重要官員卻極力避免將黃岩島與美國的安全承諾連結。比如，歐巴馬在會晤艾奎諾三世後（6月8日），避而不談黃岩島，國務卿希拉蕊（4月30日）和國防部長潘內達（6月2日）均公開表示美國對南海主權爭議不選邊。<sup>109</sup>時任太平洋

---

104. 林正義，〈菲律賓處理黃岩島衝突的策略〉，《戰略安全研析》，第85期，2012年5月，頁12-19。

105. Renato Cruz De Castro, "The 21<sup>st</sup> Century Philippine-US Enhanced Defense Cooperation Agreement (EDCA)," p. 437.

106. Leon Panetta, "The US Rebalance Towards the Asia-Pacific."

107. 四月底首次2+2會議結束時，美方宣布將共同致力於提升菲律賓的海事安全能力，並提供第二艘巡邏艦給菲律賓海軍。請見 Dona Z. Pazzibugan, "US neutral in Scarborough standoff but will help upgrade Philippine Navy"。

108. 該信表示，只要菲律賓的機艦受到攻擊，無論在菲國領土或其島礁主權管轄範圍內，美國將依《共同防禦條約》保護。請見沈明室，〈中菲黃岩島對峙的美國政策取向〉，《戰略安全研析》，第85期，2012年5月，頁28。

109. Floyd Whaley, "U.S. Reaffirms Defense of Philippines in Standoff With China"; Dona Z. Pazzibugan, "US neutral in Scarborough standoff but will help upgrade Philippine Navy"; Leon Panetta, "The US Rebalance Towards the Asia-Pacific."

美軍陸戰隊司令泰森(Duane Thiessen) (4月22日)雖提出基於共同防禦條約，雙方必須參加對方防衛工作。但此一防衛工作是否指黃岩島，美國要如何參與，泰森刻意保持模糊。<sup>110</sup>另外，時任美國駐菲大使湯瑪斯(Harry Thomas)也於6月14日表示，美國在所有問題都與菲律賓同在，雙方會在包括南海與南沙群島的所有問題上相互諮商與共同努力。<sup>111</sup>這樣的說法固然感性，但只提及外交努力，不談軍力使用，迴避談美國是否願意提供安全保障的關鍵問題。

在幕後，美國積極斡旋，嘗試化解對峙。在美國努力下，2012年6月16-18日，菲國與中國船艦陸續撤出黃岩島。<sup>112</sup>然而，中國船艦撤出後，旋即在黃岩島外圍設置障礙，至七月中時，時任菲律賓外交部次長巴西里奧(Erlinda Basilio)透露，中國船艦並未撤出黃岩島，並全面封鎖該島。<sup>113</sup>此外，在東協高峰會上，菲律賓也未能說服其他國家

---

110. Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, & Jake Douglas, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2017), p. 108, CSIS, <[https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170505\\_GreenM\\_CounteringCoercionAsia\\_Web.pdf?OnoJXfWb4A5gw\\_n6G.8azgEd8zRIM4wq](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170505_GreenM_CounteringCoercionAsia_Web.pdf?OnoJXfWb4A5gw_n6G.8azgEd8zRIM4wq)>; “US commander reaffirms Philippines defense treaty,” *Rappler*, April 22, 2012, <<https://www.rappler.com/nation/4205-us-commander-reaffirms-philippines-defense-treaty>>.

111. Brian Spegele, “Beijing Warns Against Sea Meddling,” *The Wall Street Journal*, June 15, 2011, <<https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304665904576385234220024592>>; James Morrison, “U.S. ‘with’ Philippines on Islands,” *The Washington Times*, June 14, 2011, <<https://www.washingtontimes.com/news/2011/jun/14/embassy-row-102037263/>>.

112. Jim Gomez, “Philippine diplomat to China: Don’t turn shoal into island,” *Philstar*, April 12, 2016, <<http://www.philstar.com/headlines/2016/04/13/1572446/philippine-diplomat-china-dont-turn-shoal-island>>.

113. Michaela Del Callar, “DFA: China boats blocking PHL vessels from Panatag

對中國行為發表共同宣言。<sup>114</sup>此時，中日為釣魚臺國有化問題劍拔弩張，時任美國國務院發言人紐蘭(Victoria Nuland)表示，釣魚臺為《美日安保條約》涵蓋範圍，國務卿希拉蕊並為此於九月上旬訪問北京，試圖緩和情勢，同時勸告北京與馬尼拉展開談判。<sup>115</sup>在持續外交努力下，艾奎諾三世於九月下旬派遣時任內政部長羅哈斯(Manuel Roxas)擔任特使，前往廣西出席中國東協博覽會，並與中國國家副主席習近平會談。會談後，雖然雙方立場沒能拉近，但總算打破僵持開始對話。<sup>116</sup>10月，時任中國外交部副部長傅瑩前往馬尼拉展開會談，雙方關係一度緩和。不過，由於九月下旬菲律賓國會揭露艾奎諾三世越過外交部長，派遣密使與中國談判，引起菲律賓國內一片譁然，迫使艾奎諾三世改弦易轍，將黃岩島交由外交部長全權處理，並撤回原本參與談判的駐北京大使布蕾迪(Sonia Brady)，改派立場強硬的巴西里奧接任，菲律賓立場轉趨強硬，<sup>117</sup>雙方談判難以為繼，終至菲律賓於隔

---

Shoal,” *GMA News*, July 18, 2012, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/265889/dfa-china-boats-blocking-phl-vessels-from-panatag-shoal/story/>>.

114. Michaela Del Callar, “PHL deploras ASEAN conduct on issuing traditional statement,” *GMA News*, July 13, 2012, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/265353/phl-deploras-asean-conduct-on-issuing-traditional-statement/story/?related>>.

115. Jane Perlez & Steven Lee Myers, “In Beijing, Clinton Will Push for Talks Over Disputed Islands,” *The New York Times*, September 3, 2012, <<http://www.nytimes.com/china/20120904/c04sea/en-us/>>.

116. Michael Lim Ubac, “Roxas says no change in PH-China standoff,” *INQUIRER.net*, September 26, 2012, <<http://globalnation.inquirer.net/51276/roxas-says-no-change-in-ph-china-standoff>>.

117. Carlos Santamaria, “2012 YEARENDER: PH, China and Scarborough Shoal,” *Rappler*, December 29, 2012, <<https://www.rappler.com/nation/18709-2012-yearender-ph-china-and-scarborough-shoal>>.



年向國際仲裁法院提請仲裁。

## 陸、美菲軍事合作和仁愛暗沙事件：2013-2014年

2013年8月14日，在中國持續在南海對菲施壓下，美菲兩國正式就「增加輪調駐軍」(increased rotation presence)進行談判，期望在新的合作框架下增加彼此在外交國防事務合作。<sup>118</sup> 根據菲律賓國防部的聲明，此次談判重點聚焦於美軍與其軍備在菲國的短暫駐留，同時希望藉由聯合活動，增強菲軍在海事安全、海權意識、災難回應及人道救濟的能力，以協助菲國在面臨領土威脅時，具備「最低有效防衛」。<sup>119</sup> 對於菲律賓而言，此次談判目標是希望美國在新協議框架下針對中國的侵擾行為提供防衛協助與安全承諾，尤其是至關重要的海事安全。8月29日，雙方在新協議框架上達成三項基本共識，一是美方不會在菲律賓尋求永久駐軍，二是所有美方人員在進出或使用（軍事）設施與地域時須先經菲國邀請，三是新協議作為美菲《共同防禦條約》的延伸，應促進雙方在防衛能力的互利發展。<sup>120</sup> 不過，雙方在協議效期上仍有歧見，美方希望維持20年，菲方則試圖縮短效期。<sup>121</sup>

---

118. Department of National Defense of the Philippines, “Philippines, US begin formal talks on IRP,” August 14, 2013, *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/philippines-us-begin-formal-talks-on-irp.html>>.

119. Department of National Defense of the Philippines, “PH panel wants US help in Maritime Security, Humanitarian Relief,” August 16, 2013, *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/ph-panel-wants-us-help-in-maritime-security-humanitarian-relief.html>>.

120. Department of National Defense of the Philippines, “Negotiations on Framework Agreement between the Philippines and the United States on IRP/EDC,” August 29, 2013, *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/20130829171445378.pdf>>; Department

緊接著，此後雙方針對協議效期、共同使用軍備問題、軍備設施所有權，以及監控美軍軍備的機制等議題持續展開談判。<sup>122</sup> 但是，到2014年2月初，雙方在關鍵事項仍無共識。<sup>123</sup> 此時，中國船艦再次出現於仁愛暗沙海域，在此壓力下，雙方在三月時取得突破性進展，包括草稿的擬定、協議內字詞的定義、軍備設施所有權、防務協調，以及爭端解決等問題，皆達成共識。<sup>124</sup> 四月，菲方在官方新聞稿透露，雙方

---

of National Defense of the Philippines, “PHL, US resume talks on IRP framework in Washington,” August 29, 2013, *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/press%20release%20829.pdf>>.

121. Department of National Defense of the Philippines, “PH, US wrap up second round of talks on IRP framework,” August 31, 2013, *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/Press%20Release%2008-31-13.pdf>>.

122. Department of National Defense of the Philippines, “PH panel: No agreement yet on duration, joint use of US equipment,” September 12, 2013, *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/press%20release%20912.pdf>>.

123. Department of National Defense of the Philippines, “PH, US to continue talks on IRP framework agreement,” October 3, 2013, *Department of National Defense of the Philippines*, <[http://www.dnd.gov.ph/pdf/PR\\_IRP\\_Oct%203.pdf](http://www.dnd.gov.ph/pdf/PR_IRP_Oct%203.pdf)>; Department of National Defense of the Philippines, “PHL-US Panels Successfully Conducted Fifth Round Of Negotiations On Enhanced Defense Cooperation,” February 4, 2014, *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/press%20release%20020514.pdf>>.

124. Department of National Defense of the Philippines, “PHL, US conclude sixth round of talks on enhanced defense cooperation,” March 9, 2014, *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/irp3092014.pdf>>; Pio Lorenzo F. Batino, “6<sup>th</sup> Round Negotiations PH-US Agreement on Enhanced Cooperation,” March 14, 2014, *Department of National Defense*

正就人道援助與災難回應進行最後的細部討論。<sup>125</sup>

2014年4月28日，隨著歐巴馬抵達菲律賓，時任美國駐菲大使戈德堡(Philip Goldberg)與時任菲國國防部長加斯明(Voltaire Gazmin)代表兩國正式簽署為期十年的《強化防務合作協議》(*Enhanced Defense Cooperation Agreement*, EDCA)。此協議是自1992年美軍撤離蘇比克海軍基地與克拉克空軍基地後，首度獲准以輪調的形式重返菲律賓。據此，美軍得在雙方協議位置(*agreed locations*)，包括軍事基地、機場，以及港口等地，進行安全合作演習、聯合訓練、人道援助與其他在雙方同意下的任何活動，同時得部署核武以外的防禦性設施、裝備及補給物資。<sup>126</sup>對美國而言，EDCA不僅強化美國在亞太的軍事投射能力，擴大美軍行動自由，它還為歐巴馬的亞洲「再平衡」政策提供穩固的支柱，使其在衝突熱點的鄰近區域進行軍事部署，以相對彈性的方式抑制中國對南海的掌控。而且，EDCA提升菲律賓面對中國壓力時的議價能力，為雙方創造對等協商的條件，也降低美國直接與中國進行高成本對抗的風險。

---

*of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/PR%2003-14-14.pdf>>.

125. Department of National Defense of the Philippines, “PH-US to resume talks on enhanced defense cooperation; humanitarian assistance and disaster response recognized as key provisions,” April 9, 2014, *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/edc%20release%20april%2009.pdf>>.

126. U.S. Department of State, “Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Philippines on Enhanced Defense Cooperation,” April 28, 2014, pp. 1-10, *U.S. Department of State*, <<https://www.state.gov/documents/organization/244799.pdf>>; Carl Thayer, “Analyzing the US-Philippines Enhanced Defense Cooperation Agreement,” *The Diplomat*, May 2, 2014, <<https://thediplomat.com/2014/05/analyzing-the-us-philippines-enhanced-defense-cooperation-agreement/>>.

誠如前述，黃岩島事件後，中國持續在南海對菲律賓施壓，促成美菲正式展開基地談判，這可以2013年開始的仁愛暗沙對峙為代表。2013年3月6日，廣東海事局宣布針對仁愛暗沙、信義暗沙、美濟礁與仙娥礁等地進行海空立體巡航任務。雖然任務目的為「採集相關通航環境信息」與「保障海上交通安全」，<sup>127</sup>但也透露將在礁上修建助航標誌，以及常態巡航的決心。5月8日，菲律賓發現兩艘中國海監船出現在距仁愛暗沙五至六海里處。<sup>128</sup>此事件引起菲國政府高度關注，隔日派遣一艘孔雀級巡邏艦(PS-36)、一艘黎剎級巡防艦(PS-74)，和一艘運兵船(PS-71)前往仁愛暗沙海域監視中國艦隻。<sup>129</sup>5月10日，菲國外交部向中國駐菲大使館提出抗議，譴責中國船隻上開行動「挑釁且違法」，要求中國尊重菲律賓國家主權與國際法規範。<sup>130</sup>19日，時任菲律賓駐美大使庫西亞(Jose L. Cuisia Jr.)向美國尋求協助，並表明菲

---

127. 廣州海事局，〈海事直升機巡航南沙群島海域〉，2013年3月7日，《廣州海事局》，<<https://www.gdmsa.gov.cn/zfzd/ShowArticle.asp?ArticleID=16559>>。

128. Redempto D. Anda, "2 Chinese Spy Ships Sighted off PH-Held Shoal," *INQUIRER.net*, May 10, 2013, <<http://globalnation.inquirer.net/74077/2-chinese-spy-ships-sighted-off-ph-held-shoal>>.

129. Francisco Tuyay, "PH Sea Patrol Checks out Chinese Ships," *Manila Standard*, May 10, 2013, <<http://manilastandard.net/mobile/article/99295>>; 〈中國驅逐艦進入南海仁愛礁海域，菲軍派3艦監視〉，《新華網》，2013年5月10日，<<http://world.people.com.cn/n/2013/0510/c157278-21440104.html>>。

130. Tarra Quismundo, "PH protests presence of Chinese ships in Ayungin Shoal," *INQUIRER.net*, May 21, 2013, <<http://globalnation.inquirer.net/75155/ph-protests-presence-of-chinese-ships-in-ayungin-shoal>>; Nikko Dizon & Tarra Quismundo, "Philippines weighs move on China incursion," *INQUIRER.net*, May 23, 2013, <<http://globalnation.inquirer.net/75355/philippines-weighs-move-on-china-incursion>>.

律賓願意與其他國家共同確保南海航行自由。<sup>131</sup> 21日，時任菲國外交部發言人賀南德斯(Raul Hernandez)證實，過去一周內共有30艘漁船、兩艘海監船及一艘解放軍軍艦進入該海域，<sup>132</sup> 同一天，艾奎諾總統在菲律賓海軍成立115周年典禮上，強硬喊話：「我們向全世界傳達的訊息很清楚：凡為菲律賓所有者，即屬菲律賓。」<sup>133</sup> 與此同時，菲國政府也釋放力圖緩和局勢的訊號。在艾奎諾總統對外發表強硬聲明的同時，菲國海軍中將阿拉諾(Luis Alano)對記者表示：「中國船隻只要不開採任何自然資源，菲律賓可以接受他們的出現。」<sup>134</sup> 5月25日，時任菲國總統府副發言人華爾地(Abigail Valte)於受訪時強調，菲國政府會避免激化局勢，堅持和平解決，並透露漁業水產資源局(Bureau of Fisheries and Aquatic Resources, BFAR)正協助漁民前往其他近海人工漁礁捕魚。<sup>135</sup>

---

131. Embassy of the Philippines, “Cuisia: Manila will Work with US, Other Countries to Ensure Freedom of Navigation in South China Sea,” May 19, 2013, *Embassy of the Philippines*, <<http://www.philippineembassy-usa.org/news/3316/300/Cuisia-Manila-will-Work-with-US-Other-Countries-to-Ensure-Freedom-of-Navigation-in-South-China-Sea/d>>.

132. “Philippines vows to defend territory against China,” *INQUIRER.net*, May 23, 2013, <<http://globalnation.inquirer.net/75407/philippines-vows-to-defend-territory-against-china>>.

133. Frances Mangosing & Tarra Quismundo, “Aquino: We can fight back vs any threat,” *INQUIRER.net*, May 21, 2013, <<http://globalnation.inquirer.net/75177/philippines-protests-chinese-warships-presence>>.

134. Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, & Jake Douglas, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, p. 175.

135. “Peaceful approach to Ayungin issue – Palace,” *Rappler*, May 25, 2013, <<https://www.rappler.com/nation/29948-peaceful-approach-ayungin>>; “Palace: No need to convene Security Council yet on Ayungin Shoal row,” *GMA News*,

2013年6月1日，在「香格里拉對話」上，時任美國國防部長黑格(Chuck Hagel)呼籲各方保持克制，以和平方式解決問題。<sup>136</sup>此為仁愛暗沙事件爆發後美國首次表態，基調延續過去不選邊站的立場。隨後，時任美軍太平洋司令洛克利爾(Samuel Locklear)訪菲，與菲國軍方高層會談，再次重申美國在區域爭議不選邊，但反對任何國家以武力改變現狀。<sup>137</sup>美國持續地不承諾降低菲律賓對中國的議價能力，中國對菲律賓則是日趨強硬，雙方船艦相互監視與對峙的次數愈加頻繁，直至11月海燕颱風來襲。海燕颱風之後，中國船艦再次出現在仁愛暗沙海域，<sup>138</sup>2014年3月9日，中國無預警地對菲國在仁愛暗沙的補給任務進行驅逐與干擾，再次升高雙方對峙情勢。<sup>139</sup>同時，根據菲

---

May 25, 2013, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/310026/palace-no-need-to-convene-security-council-yet-on-ayungin-shoal-row/story/>>; 〈菲稱為防仁愛礁局勢升級，對中國任何挑釁都不回應〉，《鳳凰網》，2013年5月28日，<[http://news.ifeng.com/mil/1/detail\\_2013\\_05/28/25805193\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mil/1/detail_2013_05/28/25805193_0.shtml)>。

136. Chuck Hagel, "Remarks by Secretary Hagel at the IISS Asia Security Summit, Shangri-La Hotel, Singapore," June 1, 2013, *U.S. Department of Defense*, <<http://archive.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5251>>.

137. Frances Mangosing, "Top US Navy commander to visit Manila to tackle security challenges," *INQUIRER.net*, June 5, 2013, <<http://globalnation.inquirer.net/76541/top-us-navy-commander-to-visit-manila-to-tackle-security-challenges>>; "US admiral urges compromise in Asian sea dispute," *INQUIRER.net*, June 5, 2013, <<http://globalnation.inquirer.net/76553/us-admiral-urges-compromise-in-asian-sea-dispute>>.

138. Jaime Laude, "4 Chinese ships back at Ayungin," *Philstar*, February 22, 2014, <<http://www.philstar.com/headlines/2014/02/22/1293164/4-chinese-ships-back-ayungin>>.

139. 烏元春，〈中國海警船驅離仁愛礁附近菲船，菲外交部抗議〉，《環球



國海軍陸戰隊軍官透露，2013年12月至3月間，發生多起中國海監船驅趕菲律賓和越南漁民事件。<sup>140</sup> 面對仁愛暗沙情勢再度惡化，時任菲律賓總統府發言人陳顯達(Edwin Lacierda)強調，菲國政府會尋求外交途徑，因為「外交力量與國際支持至關重要。」<sup>141</sup> 突顯菲律賓對美國安全承諾的高度期待。

2014年3月12日，時任美國國務院發言人莎琪(Jen Psaki)發表措辭嚴厲的聲明，指責中國驅逐菲國補給船的作法是「引起局勢緊張的挑釁行為」。<sup>142</sup> 此外，時任美國駐馬尼拉大使館副館長高德貝克(Brian Goldbeck)則以郵電聲明表示，在仁愛暗沙的「馬德雷山號」(BRP Sierra Madre)為菲軍前哨基地(outpost)，菲國對其進行補給和駐軍輪調，

---

網》，2014年3月11日，<<http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-03/4896567.html>>；Erik De Castro & Roli Ng, “Philippine ship dodges China blockade to reach South China Sea outpost,” *Reuters*, March 31, 2014, <<https://www.reuters.com/article/us-philippines-china-reef/philippine-ship-dodges-china-blockade-to-reach-south-china-sea-outpost-idUSBREA2U02720140331>>。

140. “Filipinos saw China blocking fishermen from shoal—marine officer,” *INQUIRER.net*, April 22, 2014, <<http://globalnation.inquirer.net/102504/filipinos-saw-china-blocking-fishermen-from-shoal>>.

141. Kristine Angeli Sabillo, “Palace on Ayungin shoal: What’s ours is ours,” *INQUIRER.net*, March 12, 2014, <<http://globalnation.inquirer.net/100221/palace-on-ayungin-shoal-whats-ours-is-ours>>; Kimberly Jane Tan, “Palace maintains diplomatic approach in South China Sea dispute,” *GMA News*, March 12, 2014, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/352206/palace-maintains-diplomatic-approach-in-south-china-sea-dispute/story/?related>>.

142. “US hits ‘provocative’ China move on Philippine ships,” *INQUIRER.net*, March 13, 2014, <<http://globalnation.inquirer.net/100247/us-hits-provocative-china-move-on-philippine-ships>>.

早在2002年各國簽署《南海各方行為宣言》(*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*)前便已持續進行，菲國此舉乃維持現狀。<sup>143</sup> 根據葛林(Michael Green)與希克斯(Kathleen Hicks)的報告分析，高德貝克的信函為仁愛暗砂對峙的關鍵性轉折，因此信函將菲律賓的補給任務認定為正當且符合現狀，並將「馬德雷山號」稱之為菲國的常駐前哨基地，這是菲國政府過去在自己的官方聲明中不曾提及的，<sup>144</sup> 凡此，皆向菲國傳達明確的支持訊號。3月14日，菲國外交部發表強硬聲明，表示「馬德雷山號」仍是「服役中」的海軍艦艇，且自1999年起即是菲律賓在仁愛暗砂的永久基地，菲國在該地擁有行使主權與司法管轄權的權利。<sup>145</sup> 18日，時任美國第七艦隊司令湯瑪斯(Robert Thomas)到訪馬尼拉，公開表示此行乃代表第七艦隊堅定支持美菲同盟。<sup>146</sup> 30日，菲律賓向南海仲裁庭遞交備忘錄，隔日，時任美國國務院發言人哈夫(Marie Harf)除肯定菲國的法律行動外，再次重申

---

143. Tarra Quismundo, "US troubled by Ayungin Shoal incident," *INQUIRER.net*, March 12, 2014, <<http://globalnation.inquirer.net/100211/us-troubled-by-ayungin-shoal-incident>>.

144. Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, & Jake Douglas, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, pp. 186-187.

145. The Philippines' Department of Foreign Affairs, "The Department of Foreign Affairs' Statement on China's Allegation That the Philippines Agreed to Pull out of the Ayungin Shoal," March 14, 2014, *Official Gazette*, <<http://www.officialgazette.gov.ph/2014/03/14/dfa-statement-on-chinas-allegation-that-the-ph-agreed-to-pull-out-of-ayungin-shoal/>>.

146. 原文為"And so without going into the hypotheticals, what I would offer is that the 7<sup>th</sup> Fleet is going to support this alliance"。請見"US commander emphasizes PH alliance, amid China row," *INQUIRER.net*, March 18, 2014, <<http://globalnation.inquirer.net/100623/us-commander-emphasizes-ph-alliance-amid-china-row>>。

菲國在仁愛暗沙的前哨基地其地位沒有爭議，呼籲中國保持克制。<sup>147</sup>

同樣地，對於菲律賓將南海爭議提交常設仲裁法院，美國的態度也出現類似的變化。2012年8月黃岩島對峙期間，美國國務院發言人曾公開表達對中國在南海諸項行動的憂慮，重申鼓勵制定行為準則、各方應釐清主權聲索內容，以及和平解決爭端等一貫立場。此後一年半，特別是菲律賓提出南海仲裁案後，美國政府對中國在南海的行動或南海仲裁案反倒保持緘默。<sup>148</sup> 學者李大中即認為，艾奎諾三世提出南海仲裁案是在美國「默許」之下為之。<sup>149</sup> 2014年初，美國開始展現積極的態度，此首見於二月時任亞太助卿羅素(Daniel R. Russel)在眾議院外交委員會作證的發言，羅素在發言中主張，南海權利的主張須本於陸地，中國的九段線若非基於陸地主張即不符國際法。同時，羅素對菲律賓訴諸國際仲裁表達全力支持。<sup>150</sup> 四月初，羅素在參議院外交委員會的聽證會中，再度提到菲律賓提出的仲裁案有助於中國釐清其國際法上的主權主張。<sup>151</sup> 四月底，歐巴馬訪問馬尼拉期間，歐巴馬

---

147. Marie Harf, "Daily Press Briefing," March 31, 2014, *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/dpb/2014/03/224211.htm>>.

148. M. Taylor Favel, *U.S. Policy toward the Disputes in the South China Sea since 1995* (Singapore: Nanyang Technological University, 2014), pp. 6-7, M. TAYLOR FRAVEL, <<https://taylorfavel.com/documents/research/favel.2014.RSIS.us.policy.scs.pdf>>.

149. 李大中，〈美國歐巴馬政府時期的南海政策〉，《遠景基金會季刊》，第18卷第3期，2017年7月，頁57。

150. Daniel R. Russel, "Maritime Disputes in East Asia," February 5, 2014, *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>>.

151. U.S. Government Printing Office, "Evaluating U.S. Policy on Taiwan on the 35<sup>th</sup> Anniversary of the Taiwan Relations Act (TRA)," April 3, 2014, p. 14, *U.S. Government Printing Office*, <<https://ia801902.us.archive.org/16/items/gov.gpo.fdsys.CHRG-113shrg91138/CHRG-113shrg91138.pdf>>.

當面向艾奎諾三世表達支持菲律賓通過國際仲裁解決南海爭議，<sup>152</sup> 再次展現美國對菲律賓的強力支持。

只是，美國支持南海仲裁案不代表美國願意正面承擔對菲安全責任。事實上，在前述歐巴馬訪問馬尼拉期間，歐巴馬公開否認 EDCA 是針對中國，強調美中合作至關重要。同時，他將 EDCA 界定為協助菲律賓提升訓練、協調、與自然災害的應變能力，和美菲雙方海空軍更緊密協調的機會，讓雙方資訊共享，以因應新的威脅，並擴大與其他東協國家、澳洲和日本的合作。<sup>153</sup> 換句話說，歐巴馬不但沒有重申前哨基地的說法以表明美國的承擔，反而退一步降低 EDCA 的針對性和軍事性，論其實際，美國對 EDCA 的目標設定，仍是通過據點取得，連結地理上分散的盟邦，為美軍創造更大的行動自由。

## 柒、結論

綜觀 2010-2014 年之間美菲同盟關係的變化，雙邊的關係在 2011 年後雖有明顯的提升，但在這層看似緊密合作的背後，各自卻有其利益盤算，而雙方的互動則主要圍繞在基地談判上。以 2013 年作為雙方在基地議題態度上的分水嶺，2011-2013 年間，為符合「再平衡」政策之需求，美國對於維繫並提升與菲國的關係較為積極主動，試圖探索菲國對於基地議題的意向，而菲律賓則藉此獲得巡邏艦和龐大軍援，以及提升兩國安全合作的〈馬尼拉宣言〉。然而，在 2013 年之後，由於中國在南海持續施壓，加深菲國對於美國安全承諾的需求，菲國原

---

152. Barack H. Obama, "Remarks by President Obama and President Benigno Aquino III of the Philippines in Joint Press Conference," April 28, 2014, *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/28/remarks-president-obama-and-president-benigno-aquino-iii-philippines-joi>>.

153. Barack H. Obama, "Remarks by President Obama and President Benigno Aquino III of the Philippines in Joint Press Conference."

先對基地談判的被動立場亦轉趨積極，而美國則利用優勢的議價地位，取得菲國基地的使用權，滿足離岸平衡戰略下追求行動自由的需要。不可諱言，中國在南海的「填砂造陸」行動，和菲律賓在美國支持下將南海主權爭議提交國際海牙仲裁法院(Permanent Court of Arbitration)，必然牽動中美各自處理南海衝突的態度。雖然，礙於篇幅所限，本文不另作分析，但中國「填砂造陸」行動會影響美國民意，也可能因美中高層溝通而為歐巴馬政府所掌握，從而中國「填砂造陸」行動對歐巴馬外交政策的影響，可為本文所提出美國民意變化和對手資訊透明度兩項因素所涵蓋。

EDCA 簽署後的美菲同盟發展，同樣可用本文的分析架構加以解釋。從美國的角度看，在菲律賓領土取得軍隊輪調據點，無疑是符合離岸平衡以較低成本達成戰略目標的關鍵手段。對於美國而言，在 EDCA 的框架下，取得基地據點意味著增加與其他亞太盟友在區域事務上的資訊共享，以及實現美軍在衝突熱點上更大的行動自由。一方面以較彈性的海、空力量在菲國進行軍事部署，利用較低成本的方式回應中國在南海的擴張行為；而另一方面則可藉機向外宣示美菲緊密的同盟關係，使菲國得以獲得與中方直接談判的籌碼，並且讓自己迴避與中國進行高成本的直接對抗。簡言之，美國並不希望 EDCA 的簽署使其落入中菲衝突的圈套當中。對於 EDCA 是否為對菲國的安全承諾，美國始終持保守態度，尤其是相較於 2014 年 3、4 月間以口頭聲明的方式大力支持菲律賓，美國在 EDCA 簽署之後並沒有採取其他的實質行動。

從菲律賓的角度來看，EDCA 的簽署為美國進一步的安全承諾。一方面，菲國期待透過基地使用權的談判獲得更多的軍事上與經濟上的援助，使其軍隊得以在美國的協助下盡快展開現代化計畫；另一方面，同時也是菲國最關注的焦點，即在美國的安全承諾下獲得更大的嚇阻能力及議價優勢，使自己在面臨中國的壓力下不至於退縮，並期望以此奪回黃岩島、仁愛暗沙等島嶼的控制權。因此，菲律賓對於兩

國同盟關係的提升抱持相對高的期待。

儘管美軍不時出動 P-3C 反潛機與驅逐艦在南海海域進行偵察活動，菲軍也不定期前往「馬德雷山號」進行輪換與補給作業，但終究在艾奎諾任期結束前，都沒有改變中國船艦實質控制黃岩島與在仁愛暗沙對菲國船隻進行騷擾的事實。對於這樣的情勢發展，菲國也曾積極地在 2015 年夏季，趁著美軍太平洋艦隊司令史威夫特(Scott Swift)與新任太平洋司令哈里斯(Harry Harris)接連訪問馬尼拉時，傳達需要美國及時且實質的協助。<sup>154</sup>不過，兩者都沒有給予正面回應。因此，從雙方關係的後續發展觀察，不難看出美菲兩國看待 EDCA 背後的意義存在相當大的差異。而這樣的期待落差，不僅反應在南海仲裁案結果出爐後的國內輿論，同時也強化了菲國杜特蒂上臺後對美國大力批評的理由。在仲裁案判決公布後，雖然菲國在表面上獲得了正當性，但實質上並未改變周遭海域由中國實質掌控的現狀。其中，前總統府發言人提格勞(Rigoberto Tiglao)便不滿地指出菲國在仲裁案中付了三千萬美元的龐大訴訟費，使得原本沒有介入空間的美國獲得干預該區域事務的藉口，但換來的卻是強權不遵守國際判決，故美國中央情報局或國務院應該要為菲國的花費報銷。<sup>155</sup>另外，美國的不作為也給予杜特蒂多次批評美國的藉口，他在上任前就已對美國的態度表示質

---

154. Ellen T. Tordesillas, "U.S. commander defends military activities inside EEZs," *ABS-CBN News*, July 21, 2015, <<http://news.abs-cbn.com/blogs/opinions/07/20/15/us-commander-defends-military-activities-inside-eezs>>; "Philippines seeks 'real-time' U.S. help in disputed South China Sea," *Reuters*, August 27, 2015, <<https://www.reuters.com/article/us-philippines-southchinasea-usa/philippines-seeks-real-time-u-s-help-in-disputed-south-china-sea-idUSKCN0QW19020150827>>.

155. Rigoberto Tiglao, "Psst..... 'All superpowers usually ignore international verdicts,'" *The Manila Times*, July 14, 2016, <<http://www.manilatimes.net/psst-all-superpowers-usually-ignore-international-verdicts/>>.



疑，認為美國如果在意菲律賓的話，早就應該派遣航空母艦，以及飛彈巡防艦至爭議海域展現積極作為，但這樣的行動卻沒有發生。<sup>156</sup> 上任後，他亦多次強調菲國並沒有本錢與中國對抗，批評美國在歐巴馬任內不僅刻意要求菲國採取對抗立場，還不肯給予實質軍事協助的保證。<sup>157</sup> 因此，這點乃是在毒品戰爭的不同立場之外，造成杜特蒂上台後與美國同盟關係退化的最大因素。

(收件：2018年2月1日；修正：2018年4月24日；採用：2018年5月29日)

---

156. Germelina Lacorte, "Duterte says America will never die for PH," *INQUIRER.net*, August 2, 2015, <<http://globalnation.inquirer.net/126835/duterte-to-military-attaches-ph-not-out-for-war-china-should-just-let-us-fish-in-seas>>

157. 〈中國有三千架戰機 杜特蒂稱菲只有兩架「要我開戰？」〉，《自由時報》，2016年10月18日，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/breaking-news/1859094>>；Martin Petty & Neil Jerome Morales, "Philippines' Duterte derides U.S. for past inaction in South China Sea," *Reuters*, March 24, 2017, <<https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-philippines-idUSKBN16U28X>>。

## 參考文獻

### 中文部分

#### 期刊論文

- 李大中，2017/7。〈美國歐巴馬政府時期的南海政策〉，《遠景基金會季刊》，第18卷第3期，頁41-84。
- 沈明室，2012/5。〈中菲黃岩島對峙的美國政策取向〉，《戰略安全研析》，第85期，頁27-33。
- 林正義，2012/5。〈菲律賓處理黃岩島衝突的策略〉，《戰略安全研析》，第85期，頁12-19。

#### 研討會論文

- 黃偉峰，2016/12/12。〈從政策訊號觀點論美國「亞洲再平衡」策略：2012-2016〉，「歐巴馬第二任美中台關係與未來美台新政府之展望」研討會。臺北：中央研究院歐美研究所。頁1-27。

#### 網際網路

- 2013/5/10。〈中國驅逐艦進入南海仁愛礁海域，菲軍派3艦監視〉，《新華網》，<<http://world.people.com.cn/n/2013/0510/c157278-21440104.html>>。
- 2013/5/28。〈菲稱為防仁愛礁局勢升級，對中國任何挑釁都不回應〉，《鳳凰網》，<[http://news.ifeng.com/mil/1/detail\\_2013\\_05/28/25805193\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mil/1/detail_2013_05/28/25805193_0.shtml)>。
- 2016/10/18。〈中國有三千架戰機 杜特蒂稱菲只有兩架「要我開戰？」〉，《自由時報》，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1859094>>。

烏元春，2014/3/11。〈中國海警船驅離仁愛礁附近菲船，菲外交部抗議〉，《環球網》，<<http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-03/4896567.html>>。

廣州海事局，2013/3/7。〈海事直升機巡航南沙群島海域〉，《南海海巡執法總隊》，<<https://www.gdmsa.gov.cn/zfzd/ShowArticle.asp?ArticleID=16559>>。

## 英文部分

### 專書

Art, Robert J., 2003. *A grand strategy for America*. Ithaca: Cornell University Press.

Bader, Jeff A., 2012. *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Campbell, Kurt, 2016. *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*. New York: Twelve.

Carter, Ashton B., William J. Perry, & John D. Steinbruner, 1992. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Chollet, Derek, 2016. *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*. New York: Public Affairs.

Mann, James, 2013. *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*. New York: Penguin Books.

Mearsheimer, John J., 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton.

Medeiros, Evan S., 2009. *China's International Behaviors: Activism, Opportunism, and Diversification*. Santa Monica: Rand Corporation.

Medeiros, Evan S., Keith Crane, Eric Heginbotham, Norman D. Levin, Julia F. Lowell, Angel Rabasa, & Somi Seong, 2008. *Pacific Currents:*

*The Responses of U.S. Allies and Security, Partners in East Asia to China's Rise*. Santa Monica: Rand Corporation.

Shively, Jacob, 2016. *Hope, Change, Pragmatism: Analyzing Obama's Grand Strategy*. New York: Palgrave Macmillan.

Snyder, Glenn H. & Paul Diesing, 1977. *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*. Princeton: Princeton University Press.

Steinberg, James & Michael E. O'Hanlon, 2014. *Strategic Reassurance and Resolve: U.S.-China Relations in the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.

#### 專書論文

Huang, David W. F., 2016. "Balancing Signals in the U.S. Rebalancing Strategy to Asia," in David W. F. Huang, ed., *Asia Pacific Countries and the US Rebalancing Strategy*. New York: Palgrave Macmillan. pp. 49-66.

Morada, Noel M., 2009. "The Rise of China and Regional Response," in Jun Tsunekawa, ed., *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*. Tokyo: National Institute for Defense Studies. pp. 111-137.

Quinn, Adam, 2014. "U.S. decline and systemic constraint," in Michelle Bentley & Jack Holland, eds., *Obama's Foreign Policy: Ending the War on Terror*. London: Routledge. pp. 45-60.

#### 期刊論文

Art, Robert J., 1998-99/Winter. "Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement," *International Security*, Vol. 23, No. 3, pp. 79-113.

- Beckley, Michael, 2015/Spring. "The Myth of Entangling Alliances: Re-assessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts," *International Security*, Vol. 39, No. 4, pp. 7-48.
- Clinton, Hillary, 2011/11. "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, No. 189, pp. 56-63.
- De Castro, Renato Cruz 2012/3. "The Aquino Administration's 2011 Decision to Shift to Philippine Defense Policy from Internal Security to Territorial Defense: The Impact of the South China Sea Dispute," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 24, No. 1, pp. 67-87.
- De Castro, Renato Cruz, 2014/3. "The Aquino Administration's Balancing Policy against an Emergent China: Its Domestic and External Dimensions," *Pacific Affairs*, Vol. 87, No. 1, pp. 5-27.
- De Castro, Renato Cruz, 2014/12. "The 21<sup>st</sup> Century Philippine-US Enhanced Defense Cooperation Agreement (EDCA): The Philippines' Policy in Facilitating the Obama Administration's Strategic Pivot to Asia," *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 26, No. 4, pp. 427-446.
- Drezner, Daniel W., 2011/7-8. "Does Obama Have a Grand Strategy?" *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 4, p. 57-68.
- Fearon, James D., 1994/9. "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes," *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3, pp. 577-592.
- Fearon, James D., 1997/2. "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands Versus Sinking Costs," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1, pp. 68-90.
- Fuhrmann, Matthew & Todd S. Sechser, 2014/10. "Signaling Alliance Commitments: Hand-Tying and Sunk Costs in Extended Nuclear Deterrence," *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 4, pp. 919-935.

- Goldberg, Jeffrey, 2016/4. "The Obama Doctrine," *The Atlantic*, Vol. 317, No. 3, pp. 70-90.
- Green, Michael & Zack Cooper, 2014/7. "Revitalizing the Rebalance: How to Keep U.S. Focus on Asia," *The Washington Quarterly*, Vol. 37, No. 3, pp. 25-46.
- Layne, Christopher, 1997/Summer. "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," *International Security*, Vol. 22, No. 1, pp. 86-124.
- Mearsheimer, John J. & Stephen M. Walt, 2016/7-8. "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4, pp. 70-83.
- Morrow, James D., 1991/11. "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, pp. 904-933.
- Morrow, James D., 2000/6. "Alliances: Why write them down?" *Annual Review of Political Science*, Vol. 3, No. 1, pp. 63-83.
- Posen, Barry R. & Andrew L. Ross, 1996-97/Winter. "Competing Visions for U.S. Grand Strategy," *International Security*, Vol. 21, No. 3, pp. 5-53.
- Snyder, Glenn H., 1984/7. "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4, pp. 461-495.
- Walt, Stephen M., 1997/Spring. "Why Alliances Endure or Collapse," *Survival*, Vol. 39, No. 1, pp. 156-179.

#### 網際網路

- 2009/3/17. "Subic Rape Case Timeline," *GMA News*, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/content/153081/subic-rape-case-timeline/story/>>.



- 2010/8/12. “Manila Says Washington Should Keep Out of South China Sea Dispute,” *The Trumpet*, <<https://www.thetrumpet.com/7402-manila-says-washington-should-keep-out-of-south-china-sea-dispute>>.
- 2011/1/23. “PHL Navy to acquire largest ship in inventory,” *GMA News*, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/211298/phl-navy-to-acquire-largest-ship-in-inventory/story/>>.
- 2012/4/22. “US commander reaffirms Philippines defense treaty,” *Rappler*, <<https://www.rappler.com/nation/4205-us-commander-reaffirms-philippines-defense-treaty>>.
- 2013/5/23. “Philippines vows to defend territory against China,” *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/75407/philippines-vows-to-defend-territory-against-china>>.
- 2013/5/25. “Palace: No need to convene Security Council yet on Ayungin Shoal row,” *GMA News*, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/310026/palace-no-need-to-convene-security-council-yet-on-ayungin-shoal-row/story/>>.
- 2013/5/25. “Peaceful approach to Ayungin issue – Palace,” *Rappler*, <<https://www.rappler.com/nation/29948-peaceful-approach-ayungin>>.
- 2013/6/5. “US admiral urges compromise in Asian sea dispute,” *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/76553/us-admiral-urges-compromise-in-asian-sea-dispute>>.
- 2014/3/13. “US hits ‘provocative’ China move on Philippine ships,” *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/100247/us-hits-provocative-china-move-on-philippine-ships>>.
- 2014/3/18. “US commander emphasizes PH alliance, amid China row,” *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/100623/us-commander-emphasizes-ph-alliance-amid-china-row>>.
- 2014/4/22. “Filipinos saw China blocking fishermen from shoal—marine

- officer,” *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/102504/filipinos-saw-china-blocking-fishermen-from-shoal>>.
- 2015/8/27. “Philippines seeks ‘real-time’ U.S. help in disputed South China Sea,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-philippines-southchinasea-usa/philippines-seeks-real-time-u-s-help-in-disputed-south-china-sea-idUSKCN0QW19020150827>>.
- Anda, Redempto D., 2013/5/10. “2 Chinese Spy Ships Sighted off PH-Held Shoal,” *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/74077/2-chinese-spy-ships-sighted-off-ph-held-shoal>>.
- Batino, Pio Lorenzo F., 2014/3/14. “6<sup>th</sup> Round Negotiations PH-US Agreement on Enhanced Cooperation,” *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/PR%2003-14-14.pdf>>.
- Bello, Walden, 2016/10/18. “Duterte Is Right to End the U.S.-Philippine Military Exercises,” *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/roomfordebate/2016/10/18/can-the-us-philippine-alliance-survive-duterte/duterte-is-right-to-end-the-us-philippine-military-exercises>>.
- Bower, Ernest Z. & Gregory B. Poling, 2012/5/4. “Implications and Results: United States – Philippines Ministerial Dialogue,” *CSIS*, <<https://www.csis.org/analysis/implications-and-results-united-states-philippines-ministerial-dialogue>>.
- Carandang, Rolly T., 2009/8/30. “Philippines: Senate calls for Cancellation of Visiting Forces Agreement (VFA) with Washington,” *Global Research*, <<https://www.globalresearch.ca/philippines-senate-calls-for-cancellation-of-visiting-forces-agreement-vfa-with-washington/14957>>.
- De Castro, Erik & Roli Ng, 2014/3/31. “Philippine ship dodges China blockade to reach South China Sea outpost,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-philippines-china-reef/philippine-ship-dodges-china-blockade-to-reach-south-china-sea-outpost-idUSBREA2U0272>>.

0140331>.

Del Callar, Michaela 2012/7/13. "PHL deplores ASEAN conduct on issuing traditional statement," *GMA News*, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/265353/phl-deplores-asean-conduct-on-issuing-traditional-statement/story/?related>>.

Del Callar, Michaela, 2012/7/18. "DFA: China boats blocking PHL vessels from Panatag Shoal," *GMA News*, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/265889/dfa-china-boats-blocking-phl-vessels-from-panatag-shoal/story/>>.

Department of National Defense of the Philippines, 2012. *A White Paper on Philippine Defense Transformation: Transforming the Department of National Defense to Effectively Meet the Defense and Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*. Quezon City: Department of National Defense of the Philippines, *Department of National Defense of the Philippines*, <[https://www.files.ethz.ch/isn/167331/Philippines\\_ENG\\_2012.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/167331/Philippines_ENG_2012.pdf)>.

Department of National Defense of the Philippines, 2013/8/14. "Philippines, US begin formal talks on IRP," *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/philippines-us-begin-formal-talks-on-irp.html>>.

Department of National Defense of the Philippines, 2013/8/16. "PH panel wants US help in Maritime Security, Humanitarian Relief," *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/ph-panel-wants-us-help-in-maritime-security-humanitarian-relief.html>>.

Department of National Defense of the Philippines, 2013/8/29. "Negotiations on Framework Agreement between the Philippines and the United States on IRP/EDC," *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/20130829171445378.pdf>>.

Department of National Defense of the Philippines, 2013/8/29. "PHL, US resume talks on IRP framework in Washington," *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/press%20release%20829.pdf>>.

Department of National Defense of the Philippines, 2013/8/31. "PH, US wrap up second round of talks on IRP framework," *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/Press%20Release%2008-31-13.pdf>>.

Department of National Defense of the Philippines, 2013/9/12. "PH panel: No agreement yet on duration, joint use of US equipment," *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/press%20release%20912.pdf>>.

Department of National Defense of the Philippines, 2013/10/3. "PH, US to continue talks on IRP framework agreement," *Department of National Defense of the Philippines*, <[http://www.dnd.gov.ph/pdf/PR\\_IRP\\_Oct%203.pdf](http://www.dnd.gov.ph/pdf/PR_IRP_Oct%203.pdf)>.

Department of National Defense of the Philippines, 2014/2/4. "PHL-US Panels Successfully Conducted Fifth Round Of Negotiations On Enhanced Defense Cooperation," *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/press%20release%20020514.pdf>>.

Department of National Defense of the Philippines, 2014/3/9. "PHL, US conclude sixth round of talks on enhanced defense cooperation," *Department of National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/irp3092014.pdf>>.

Department of National Defense of the Philippines, 2014/4/9. "PH-US to resume talks on enhanced defense cooperation; humanitarian assistance and disaster response recognized as key provisions," *Department of*

*National Defense of the Philippines*, <<http://www.dnd.gov.ph/pdf/edc%20release%20april%209.pdf>>.

Dizon, Nikko & Tarra Quismundo, 2013/5/23. “Philippines weighs move on China incursion,” *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/75355/philippines-weighs-move-on-china-incursion>>.

Donilon, Tom, 2011/11/27. “America is back in the Pacific and will uphold the rules,” *Financial Times*, <<https://www.ft.com/content/4f3febac-1761-11e1-b00e-00144feabdc0>>.

Donilon, Tom, 2012/11/15. “President Obama’s Asia Policy and Upcoming Trip to the Region,” *Center for Strategic and International Studies*, <[http://csis.org/files/attachments/121511\\_Donilon\\_Statesmens\\_Forum\\_TS.pdf](http://csis.org/files/attachments/121511_Donilon_Statesmens_Forum_TS.pdf)>.

Donilon, Tom, 2013/3/11. “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” *Asian Society*, <<https://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>>.

Drezner, Daniel W., 2016/6/15. “The Curious Case of Offshore Balancing,” *The Washington Post*, <[https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/06/15/the-curious-case-of-offshore-balancing/?utm\\_term=.4cc0b9b09d3d](https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/06/15/the-curious-case-of-offshore-balancing/?utm_term=.4cc0b9b09d3d)>.

Embassy of the Philippines, 2013/5/19. “Cuisia: Manila will Work with US, Other Countries to Ensure Freedom of Navigation in South China Sea,” *Embassy of the Philippines*, <<http://www.philippineembassy-usa.org/news/3316/300/Cuisia-Manila-will-Work-with-US-Other-Countries-to-Ensure-Freedom-of-Navigation-in-South-China-Sea/d>>.

Feaver, Peter, 2016/11/29. “A Grand Strategy Challenge Awaits Trump,” *Foreign Policy*, <<http://foreignpolicy.com/2016/11/29/a-grand-strategy-challenge-awaits-trump/>>.

Fravel, M. Taylor, 2014. *U.S. Policy toward the Disputes in the South*

- China Sea since 1995*. Singapore: Nanyang Technological University, M. TAYLOR FRAVEL, <<https://taylorfravel.com/documents/research/fravel.2014.RSIS.us.policy.scs.pdf>>.
- Gates, Robert, 2011/6/4. "Emerging Security Challenges in the Asia-Pacific," Shangri-La Dialogue 2011 First Plenary Session, *The International Institute for Strategic Studies*, <<https://www.iiss.org/en/events/shangri-la-dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2011-4eac/first-plenary-session1fea/robert-gates-e986>>.
- Gomez, Jim, 2016/4/12. "Philippine diplomat to China: Don't turn shoal into island," *Philstar*, <<http://www.philstar.com/headlines/2016/04/13/1572446/philippine-diplomat-china-dont-turn-shoal-island>>.
- Green, Michael, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, & Jake Douglas, 2017. *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, CSIS, <[https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170505\\_GreenM\\_CounteringCoercionAsia\\_Web.pdf?OnoJXfWb4A5gw\\_n6G.8azgEd8zRIM4wq](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170505_GreenM_CounteringCoercionAsia_Web.pdf?OnoJXfWb4A5gw_n6G.8azgEd8zRIM4wq)>.
- Hagel, Chuck, 2013/6/1. "Remarks by Secretary Hagel at the IISS Asia Security Summit, Shangri-La Hotel, Singapore," *U.S. Department of Defense*, <<http://archive.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5251>>.
- Harf, Marie, 2014/3/31. "Daily Press Briefing," *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/dpb/2014/03/224211.htm>>.
- Kohut, Andrew, 2011/1/13. "Friend or Foe? How American See China," *Wall Street Journal*, <<https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703791904576076271559977248>>.
- Labita, Al, 2010/10/20. "Filipinos aim to give US army the boot," *Asia Times*, <[http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/LJ20Ae02](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/LJ20Ae02)>.



html>.

Lacorte, Germelina, 2015/8/2. "Duterte says America will never die for PH," *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/126835/duterte-to-military-attaches-ph-not-out-for-war-china-should-just-let-us-fish-in-seas>>.

Landler, Mark, 2012/6/8. "Obama Expresses Support for Philippines in China Rift," *The New York Times*, <<http://www.nytimes.com/2012/06/09/world/asia/obama-shows-support-for-philippines-in-china-standoff.html?mcubz=1>>.

Laude, Jaime, 2014/2/22. "4 Chinese ships back at Ayungin," *Philstar*, <<http://www.philstar.com/headlines/2014/02/22/1293164/4-chinese-ships-back-ayungin>>.

Layne, Christopher, 2012/1/27. "The (Almost) Triumph of Offshore Balancing," *The National Interest*, <<http://nationalinterest.org/commentary/almost-triumph-offshore-balancing-6405>>.

Lucas, Daxim L., 2012/6/9. "US to boost PH defense," *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/39371/us-to-boost-ph-defense>>.

Malinao, Alito L., 2011/4/30. "Strongly denied by US, headlines about Subic base revival ignites anti-American rhetoric," *Manila Times*, <<https://www.pressreader.com/philippines/manila-times/20110430/281672546506968>>.

Mangosing, Frances, 2013/6/5. "Top US Navy commander to visit Manila to tackle security challenges," *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/76541/top-us-navy-commander-to-visit-manila-to-tackle-security-challenges>>.

Mangosing, Frances & Tarra Quismundo, 2013/5/21. "Aquino: We can fight back vs any threat," *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/75177/philippines-protests-chinese-warships-presence>>.

- Morrison, James, 2011/6/14. "U.S. 'with' Philippines on Islands," *The Washington Times*, <<https://www.washingtontimes.com/news/2011/jun/14/embassy-row-102037263/>>.
- Muñoz, Carlo, 2012/6/6. "The Philippines re-opens military bases to US forces," *The Hills*, <<http://thehill.com/policy/defense/231257-philippines-re-opens-military-bases-to-us-forces->>.
- Obama, Barack H., 2011/11/17. "Remarks by President Obama to the Australian Parliament," *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>.
- Obama, Barack H., 2012/6/8. "Statement on the President's Meeting with President Aquino of the Philippines," *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/06/08/statement-president-s-meeting-president-aquino-philippines>>.
- Obama, Barack H., 2014/4/28. "Remarks by President Obama and President Benigno Aquino III of the Philippines in Joint Press Conference," *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/28/remarks-president-obama-and-president-benigno-aquino-iii-philippines-joi>>.
- Obama, Barack H., 2014/5/28. "Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony," *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>>.
- Panetta, Leon, 2012/6/2. "The US Rebalance Towards the Asia-Pacific," Shangri-La Dialogue 2012 First Plenary Session, *The International Institute for Strategic Studies*, <<https://www.iiss.org/en/events/shangri-la-dialogue/archive/sld12-43d9/first-plenary-session-2749/leon-panetta>>.

d67b>.

- Pazzibugan, Dona Z., 2012/5/2. "US neutral in Scarborough standoff but will help upgrade Philippine Navy," *INQUIRER.net*, <<http://global-nation.inquirer.net/35459/us-neutral-in-scarborough-standoff-but-will-help-upgrade-philippine-navy>>.
- Perlez, Jane, 2012/7/25. "Political Worries in U.S. and China Color Obama Aide's Beijing Visit," *The New York Times*, <<http://www.nytimes.com/2012/07/26/world/asia/china-an-eager-host-to-donilon-diplomatic-memo.html>>.
- Perlez, Jane & Steven Lee Myers, 2012/9/3. "In Beijing, Clinton Will Push for Talks Over Disputed Islands," *The New York Times*, <<http://www.nytimes.com/2012/09/04/world/asia/china-an-eager-host-to-donilon-diplomatic-memo.html>>.
- Petty, Martin & Neil Jerome Morales, 2017/3/24. "Philippines' Duterte derides U.S. for past inaction in South China Sea," *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-philippines-idUSKBN16U28X>>.
- Pew Research Center, 2012/9/18. "U.S. Public, Experts Differ on China Policies: Public Deeply Concerned about China's Economic Power," *Pew Research Center*, <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2012/09/US-Public-and-Elite-Report-FINAL-FOR-PRINT-September-18-2012.pdf>>.
- Pew Research Center, 2013/12/3. "Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips: America's Place in the World 2013," *Pew Research Center*, <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/5/2013/12/12-3-13-APW-VI-release1.pdf>>.
- Pew Research Center, 2014/3/25. "Concern about Russia Rises, But Just a Quarter Call Moscow an Adversary: Public Remains Wary about U.S. Involvement in Ukraine," *Pew Research Center*, <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/5/2014/03/3-25-14-Russian->

Ukraine-Release.pdf>.

The Philippines' Department of Foreign Affairs, 2010/9/25. "DFA-Philippines and MCC sign \$434 million millennium challenge to fight poverty and corruption," *Official Gazette*, <<http://www.officialgazette.gov.ph/2010/09/25/dfa-philippines-and-mcc-sign-434-million-millennium-challenge-to-fight-poverty-and-corruption/>>.

The Philippines' Department of Foreign Affairs, 2014/3/14. "The Department of Foreign Affairs' Statement on China's Allegation That the Philippines Agreed to Pull out of the Ayungin Shoal," *Official Gazette*, <<http://www.officialgazette.gov.ph/2014/03/14/dfa-statement-on-chinas-allegation-that-the-ph-agreed-to-pull-out-of-ayungin-shoal/>>.

Quismundo, Tarra, 2013/5/21. "PH protests presence of Chinese ships in Ayungin Shoal," *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/75155/ph-protests-presence-of-chinese-ships-in-ayungin-shoal>>.

Quismundo, Tarra, 2014/3/12. "US troubled by Ayungin Shoal incident," *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/100211/us-troubled-by-ayungin-shoal-incident>>.

Rice, Susan E., 2013/11/21. "America's Future in Asia," *The White House*, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/11/21/re-marks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>>.

Romero, Alexis, 2010/8/19. "DND tells US: No need to review VFA," *Pilstar*, <<http://www.philstar.com:8080/headlines/603746/dnd-tells-us-no-need-review-vfa>>.

Russel, Daniel R., 2014/2/5. "Maritime Disputes in East Asia," *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>>

Sabillo, Kristine Angeli, 2014/3/12. "Palace on Ayungin shoal: What's ours is ours," *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/100221/>>

palace-on-ayungin-shoal-whats-ours-is-ours>.

Santamaria, Carlos, 2012/12/29. “2012 YEARENDER: PH, China and Scarborough Shoal,” *Rappler*, <<https://www.rappler.com/nation/18709-2012-yearender-ph-china-and-scarborough-shoal>>.

Spegele, Brian, 2011/6/15. “Beijing Warns Against Sea Meddling,” *The Wall Street Journal*, <<https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304665904576385234220024592>>.

Tan, Kimberly Jane, 2014/3/12. “Palace maintains diplomatic approach in South China Sea dispute,” *GMA News*, <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/352206/palace-maintains-diplomatic-approach-in-south-china-sea-dispute/story/?related>>.

Thayer, Carl, 2014/5/2. “Analyzing the US-Philippines Enhanced Defense Cooperation Agreement,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2014/05/analyzing-the-us-philippines-enhanced-defense-cooperation-agreement/>>.

Tiglaio, Rigoberto, 2015/5/31. “Aquino, the First President to Lose Philippine Territory,” *The Manila Times*, <<http://www.manilatimes.net/aquino-the-first-president-to-lose-philippine-territory/188031/>>.

Tiglaio, Rigoberto, 2016/7/14. “Psst..... ‘All superpowers usually ignore international verdicts,’” *The Manila Times*, <<http://www.manilatimes.net/psst-all-superpowers-usually-ignore-international-verdicts/>>.

Tordesillas, Ellen T., 2015/7/21. “U.S. commander defends military activities inside EEZs,” *ABS-CBN News*, <<http://news.abs-cbn.com/blogs/opinions/07/20/15/us-commander-defends-military-activities-inside-eezs>>.

Tritten, Travis J., 2012/6/7. “Philippine government gives OK for US to use old bases, newspaper reports,” *STARS AND STRIPES*, <<https://www.stripes.com/news/pacific/philippines/philippine-government->

gives-ok-for-us-to-use-old-bases-newspaper-reports-1.179790#.WcJsiVWrSpY>.

Tuyay, Francisco, 2013/5/10. "PH Sea Patrol Checks out Chinese Ships," *Manila Standard*, <<http://manilastandard.net/mobile/article/99295>>.

Ubac, Michael Lim, 2012/9/26. "Roxas says no change in PH-China standoff," *INQUIRER.net*, <<http://globalnation.inquirer.net/51276/roxas-says-no-change-in-ph-china-standoff>>.

U.S. Department of Defense, 2012/1. "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense," *U.S. Department of Defense*, <[http://archive.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)>.

U.S. Department of State, 2011/11/16. "Signing of the Manila Declaration On Board the USS Fitzgerald in Manila Bay, Manila, Philippines," *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/11/177226.htm>>.

U.S. Department of State, 2014/4/28. "Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Philippines on Enhanced Defense Cooperation," *U.S. Department of State*, <<https://www.state.gov/documents/organization/244799.pdf>>.

U.S. Government Printing Office, 2014/4/3. "Evaluating U.S. Policy on Taiwan on the 35<sup>th</sup> Anniversary of the Taiwan Relations Act (TRA)," *U.S. Government Printing Office*, <<https://ia801902.us.archive.org/16/items/gov.gpo.fdsys.CHRG-113shrg91138/CHRG-113shrg91138.pdf>>.

Walt, Stephen M., 2016/12/8. "Don't Knock Offshore Balancing until You've Tried It," *Foreign Policy*, <<http://foreignpolicy.com/2016/12/08/dont-knock-offshore-balancing-youve-tried-it-obama-middle-east-realism-liberal-hegemony/>>.

Whaley, Floyd, 2012/5/1. "U.S. Reaffirms Defense of Philippines in Standoff With China," *The New York Times*, <<http://www.nytimes>.



com/2012/05/02/world/asia/us-reaffirms-defense-of-philippines-in-stan  
doff-with-china.html>.

Wike, Richard, 2017/4/4. “Americans’ Views of China Improve as Economic Concerns Ease: In Case of Conflict, Most Americans Back Using Force to Defend Asian Allies against China,” *Pew Research Center*, <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2017/04/04123447/Pew-Research-Center-U.S-Views-of-China-Report-FINAL-April-4-2017.pdf>>.

Wike, Richard, Bruce Strokes, & Jacob Poushter, 2015/6/23. “Global Publics Back U.S. on Fighting ISIS, but Are Critical of Post-9/11 Torture: Asian Nations Mostly Support TPP, Defense Pivot – but Also Value Economic Ties with China,” *Pew Research Center*, <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Balance-of-Power-Report-FINAL-June-23-2015.pdf>>.

## **The U.S.-Philippines Alliance: An Analysis from an Offshore Balancing Perspective**

**Chen-dong Tso**

(Professor, Department of Political Science,  
National Taiwan University)

**Po-ming Tsai**

(M.A. Student, International Relations, Department of Political Science,  
National Taiwan University)

### **Abstract**

Recently, academic debate on American grand strategy has seen a renewed upsurge. In this context, it is worth studying whether the rising anti-base sentiment in the Philippines around the signing of the *Enhanced Defense Cooperation Agreement* and the Philippines' loss of control over Scarborough shoal should be attributed to Obama's embracing an offshore balancing strategy. This paper holds that the demand for bases and the avoidance of security guarantees on the part of the United States are in line with the objective of the offshore balancing strategy. However, it is American public opinion and information on the enemy's preference that have more influence on the way the U.S. handles Philippines-China confrontation in the South China Sea. During the China-Philippines standoff on Scarborough Shoal, the demand of the American public for tough action was low and the information on how China would respond insufficient. As a

result, Obama adopted the option of increasing military presence. By contrast, facing an increasing public demand for tough action and having more information on China's calculations, Obama allowed an implicit security commitment to solve the standoff on the Second Thomas Shoal.

**Keywords:** Barack H. Obama, Offshore Balancing, U.S.-Philippines Alliance, Scarborough Shoal, Second Thomas Shoal

