

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science  
College of Social Sciences

National Taiwan University



Master Thesis

臺灣與菲律賓對外策略比較（2008-2022）

The Comparison of Taiwan's and Philippines' Foreign  
Policy (2008-2022)

陳柏誠

Po-Cheng Chen

指導教授：左正東 博士

Advisors: Chen-Dong Tso, Ph.D.

中華民國 112 年 8 月

August, 2023



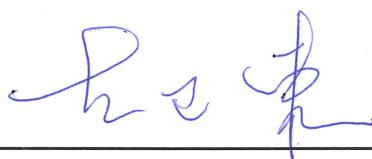
國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

臺灣與菲律賓對外策略比較 (2008-2022)

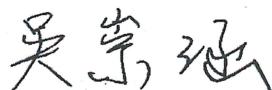
The Comparison of Taiwan's and Philippines' Alignment  
Strategies (2008-2022)

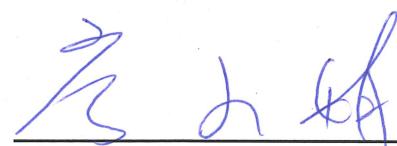
本論文係 陳柏誠 君 (學號: R10322009) 在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 112 年 7 月 28 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：



(指導教授)





# 謝辭



此篇論文的完成讓我的心中充滿感謝，一路上雖然充滿挑戰，不過完成論文的當下，心中也充滿喜悅與成就感。感謝指導老師左老師在我撰寫論文的過程中給了我很大的發揮空間，並且適時提點，老師每次的指導都如醍醐灌頂，柏誠不勝感激；感謝口試委員廖老師與吳老師在口試的過程中細心指點，並且指引我修改的方向；感謝辰元助教在我準備口試的過程中提供了許多協助，助教親切的態度讓我備感溫暖；最後也要感謝家人、朋友與師長們一路上的支持，沒有你們的加油與打氣，這本論文是無法完成的，感謝你們！

老實說，我在撰寫論文的過程中曾經懷疑自己是否能夠順利完成，文獻看得越多，就越知道自己還有太多地方需要學習。因此這篇論文的完成不會是終點，而是我更深入探索國際關係奧妙之處的起點，我也期許自己要持續在學習的這條路上勇猛精進。

每次在閱讀其他人的論文時，我都會特別去欣賞他們所寫的致謝詞，去了解他們是如何挺過那些「煎熬」的日子，去感受他們完成論文時的喜悅，並且想像自己完成論文的那一天。如今我終於完成論文了，除了對我生活周遭的人抱著滿滿的感謝以外，我也想要為還在論文苦海中掙扎的學子表達祝福，祝福你們能夠克服一切困難與挫折，只要堅持下去，完成論文的那一天一定會來臨的！

柏誠

於臺灣大學社會科學院

2023年8月

# 中文摘要



自從歐巴馬執政以來，美國與中國大陸之間的互動逐漸由競合轉變為對抗，在這樣的情形下，美國積極拉攏位於東亞的盟國與夥伴以強化抗中的勢力，而中國大陸則採取相應的策略以作為制衡。然而在美中競爭轉趨激烈的背景下，我們卻發現同樣位處於美國「第一島鏈」戰略上的臺灣與菲律賓，其過往兩任政府的對外策略在政權輪替後出現了反向的變動，臺灣從馬英九政府到蔡英文政府是從避險轉變為抗衡，而菲律賓從艾奎諾三世政府到杜特蒂政府則是從抗衡轉變為避險。

對於這樣的差異，本文嘗試以新古典現實主義作為理論框架，透過探討臺灣與菲律賓所面對的國際因素與國內因素，分析其對外策略的成因，並且進一步進行比較。本文研究發現，國內因素是影響臺灣與菲律賓前後兩任政府對外策略出現反向變動的關鍵原因，其中領導人的認知與偏好具有最為決定性的影響，而隨著選舉的迫近，民意也會對領導人形成誘因與壓力，進而讓領導人基於選舉策略的考量調整其對外策略。

關鍵字：新古典現實主義、美中競爭、臺灣對外策略、菲律賓對外策略、抗衡策略、避險策略

# ABSTRACT



Since Obama's presidency, the interaction between the United States and mainland China has gradually shifted from "competition and cooperation" to "confrontation". In this context, the United States has actively sought to strengthen its anti-China influence by rallying allies and partners in East Asia, while mainland China has adopted corresponding strategies to counterbalance it. However, amidst the escalating competition between the United States and China, we have observed a reversal of foreign policy approaches in Taiwan and the Philippines, both of which are located in the United States' "First Island Chain" strategy. Taiwan transitioned from a risk-averse stance under the Ma Ying-jeou administration to a more confrontational approach under the Tsai Ing-wen administration. On the other hand, the Philippines shifted from a confrontational stance under the Aquino III administration to a more risk-averse position under the Duterte administration.

In light of these differences, this article attempts to use neoclassical realism as a theoretical framework to analyze the causes of Taiwan and the Philippines' foreign policy by examining the international and domestic factors they faced. Furthermore, a comparative analysis is conducted. This study reveals that domestic factors are the key drivers behind the reverse shifts in foreign policy of the successive governments in Taiwan and the Philippines. Among these factors, leaders' perceptions and preferences exert the most decisive influence. As elections approach, public opinion also forms incentives and pressures for leaders. Consequently, leaders adjust their foreign policies based on considerations of their electoral strategy.

Key words: neoclassical realism, U.S.-China strategic competition, Taiwan's foreign policy, Philippines' foreign policy, balancing strategy, hedging strategy

# 目錄



謝辭.....	i
中文摘要.....	ii
ABSTRACT.....	iii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究問題.....	3
第三節 研究設計.....	5
壹 研究方法.....	5
貳 研究架構.....	6
第二章 文獻回顧.....	9
第一節 新古典現實主義.....	9
第二節 國家的對外策略.....	11
第三節 避險策略回顧.....	16
壹 避險的成因與定義.....	16
貳 避險的內涵.....	22
參 避險的條件.....	24
肆 本文對避險的定義.....	26
第三章 國際因素對臺菲對外策略之影響.....	28
第一節 東亞權力結構與美中權力變化.....	28
第二節 美國的對中政策.....	32
壹 美中互動之歷程.....	32
貳 歐巴馬時期的對中政策.....	34
參 川普與拜登時期的對中政策.....	37
第三節 美國對中政策調整對臺菲之影響.....	41
壹 對臺灣之影響.....	41
貳 對菲律賓之影響.....	44
第四節 小結.....	50
第四章 國內因素對臺菲對外策略之影響.....	52
第一節 領導人的認知與偏好.....	52
壹 臺灣總統的認知與偏好.....	52
貳 菲律賓總統的認知與偏好.....	55
第二節 民眾的認知與偏好.....	60
壹 臺灣民眾的認知與偏好.....	60

貳	菲律賓民眾的認知與偏好.....	65
第三節	政黨與選舉.....	71
壹	政黨之影響.....	71
貳	選舉之影響.....	76
第四節	小結.....	81
第五章	臺灣與菲律賓的對外策略.....	83
第一節	臺灣的對外策略.....	83
壹	過往的對外策略.....	83
貳	馬英九的對外策略.....	86
參	蔡英文的對外策略.....	90
第二節	菲律賓的對外策略.....	95
壹	過往的對外策略.....	95
貳	艾奎諾三世的對外策略.....	98
參	杜特蒂的對外策略.....	103
第三節	臺菲對外策略之定位與成因.....	108
壹	臺菲對外策略之定位.....	108
貳	臺菲對外策略之成因.....	111
第四節	臺菲對外策略之比較.....	115
壹	臺菲避險策略之比較.....	115
貳	臺菲抗衡策略之比較.....	117
第六章	結論.....	119
第一節	研究發現.....	119
第二節	研究限制.....	120
第三節	未來展望.....	121
參考文獻	.....	123

# 圖 目 錄



圖 1 美中軍事支出比較 (2000-2022) .....	29
圖 2 美中日國內生產毛額比較 (1978-2022) .....	30
圖 3 美中國內生產毛額比較 (依購買力平價換算) (1990-2022) .....	31
圖 4 臺灣民眾統獨立場趨勢分佈 (1994-2022) .....	61
圖 5 臺灣民眾臺灣人／中國人認同趨勢分佈 (1992-2022) .....	63
圖 6 與美日結盟抗中的臺灣民意傾向 .....	65
圖 7 菲律賓對於美國、澳洲與中國大陸的信任評分 .....	66
圖 8 臺菲對外策略之定位與轉變 .....	108

# 表目錄

表 1 夾在大國競爭中的小國政策偏好 .....	13
表 2 聯盟行為的光譜 .....	20



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的



「抗衡」(balancing)與「扈從」(bandwagoning)的概念最早出現於 Kenneth Waltz 於 1979 年出版的 “Theory of International Politics” 一書中，其所描述的是當次級國家面對來自強權的威脅時所會採取的相應策略。而到了冷戰結束後，源於金融界的術語「避險」(hedging)被帶入了國際關係的研究領域，被視為中小型國家能夠規避採取抗衡或扈從的潛在風險的第三種選項，而冷戰後東亞國家在美國與中國大陸兩強之間的避險策略也被廣泛地討論，避險策略因而成為了近年來國際關係學者相當感興趣的研究議題。

對於東亞國家在美國與中國大陸之間的應對態度，Kuik 曾指出避險是東亞國家夾在美中之間源於生存本能所自然採取的策略，且這樣的避險策略僅有在三種情況下才會轉變為抗衡或者是扈從：第一種情況是美國與中國大陸之間的敵對關係升級成為直接衝突，因而抹殺了東亞國家在兩強之間避險的空間，而被迫必須選邊站；第二種情況是美國捨棄對於亞洲的安全承諾，致使亞洲國家失去美國在安全上的支持，在這種情形下亞洲國家可能會放棄避險策略轉而向中國大陸扈從；第三種情況是中國大陸對於東亞國家造成直接的威脅，致使東亞國家感受到立即且確切的危險，這種情境下避險策略就可能被抗衡策略所取代(Kuik, 2021)。

如今避險已被普遍地運用於分析小國與大國之間的互動上，而臺灣在馬英九上任後，也開始出現關於臺灣避險策略的討論。1949 年中華民國國民政府播遷來臺後，兩岸之間仍舊持續進行軍事對峙，抗衡是蔣中正與蔣經國兩任總統任內面對中國大陸時主要採取的策略。其後於李登輝與陳水扁任內，兩岸關係經歷了數次緊張，因此即便避險一詞早於 1990 年代左右已被帶入國際關係學界使用，對於臺灣應對中國大陸的策略討論依然圍繞於抗衡與扈從策略上。學者吳崇涵 (2018) 即表明直到馬英九政府 (2008–2016) 任內才逐漸出現對於臺灣避險策

略之探討，此時期由於兩岸對於「九二共識」之承認，致使兩岸過往的緊張關係得到和緩，甚至擴大了兩岸在經貿上的交流，而在兩岸關係得到提升之際，美臺關係也維持穩定，臺灣在軍事安全上依然依靠著美國的軍售，如此經濟上依賴中國大陸，安全上依靠美國的雙面手法，就是臺灣在避險策略上的明顯展現。其後到了蔡英文政府（2016－2022）任內，兩岸關係急轉直下，中國大陸停止了兩岸官方的溝通管道，並且藉由壓縮臺灣的國際參與空間與掠奪邦交國等手段對臺灣施加壓力，此時期兩岸的「冷和」關係致使學者們對於臺灣避險策略的討論似乎又趨於平靜，而相對地，主張臺灣是在抗衡中國大陸的聲浪則四起。這樣的情形引起了筆者的興趣，筆者好奇在蔡英文政府親美遠中的態度下，臺灣所採取的對外策略是否已然從馬英九時期的避險轉向抗衡？就國際因素來看，美中之間的互動與美中分別對臺灣採取的政策又會影響臺灣？而臺灣國內的因素是否也扮演著影響對外策略的重要角色？

臺灣在與中國大陸的互動上有其特殊性，也就是中國大陸對臺灣具有主權要求，主權上的爭端致使兩岸關係除了在馬英九任內較為和緩以外，多數時候的兩岸互動是較為緊繃的。不過我們也可以發現，部分的東亞國家由於領土歸屬問題和海域劃界問題同樣與中國大陸鬧得不可開交，而這樣的情形在南海尤為明顯。雖然多數東協國家的對外策略普遍被歸類為避險（Goh, 2005；Kuik, 2008；Kuik, 2012；Wu, 2016；Wu, 2019；Wiston, 2020），然而因為部分國家與中國大陸在南海爭議海域存在主權行使上的衝突，而使其對外策略強化了抗衡中國大陸的傾向，並數次與中國大陸發生海上之衝突，導致雙邊關係的緊張與惡化。南海主權聲索國除了臺灣與中國大陸以外，還包含了越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊和印度尼西亞等東協國家，其中，筆者注意到了菲律賓與臺灣的相似性。

首先，兩岸的主權爭端與中菲之間的領土爭端是導致兩國與中國大陸之間關係緊張的主要原因，中國大陸的主權與領土主張對臺菲形成了潛在威脅，然而在面對威脅的同時，臺灣與菲律賓在經濟層面卻又與中國大陸緊緊相連，對中具有

高度的經貿依賴，因而增進了兩國在與中國大陸互動上的複雜性；其次，臺灣與菲律賓在軍事層面則長期對美國進行扈從，受益於美國的軍事保護和與美國之間的軍事與安全合作，兩國也都位於美國圍堵中國大陸擴張的第一島鏈之上，扮演著美國維持「亞太」或「印太」區域的重要戰略夥伴。最後，兩國過去兩任政府之政權輪替在時間上大致重合，艾奎諾三世之任期為 2010 年至 2016 年，而馬英九之任期為 2008 年至 2016 年；而杜特蒂之任期為 2016 年至 2022 年，與蔡英文至今在任年份相同，因此馬英九與艾奎諾三世主要是與胡錦濤、習近平和歐巴馬政府打交道，而蔡英文與杜特蒂則主要是和習近平、川普與拜登政府進行互動，而在國際情勢上臺菲前後兩任總統所面對的則是越來越激烈的美中競爭關係，美中競爭的白熱化也讓美國更積極地想要拉近與東亞盟國或夥伴之間的關係，強化圍堵甚至抗衡中國大陸的力量。

然而有趣的是，我們可以發現臺灣的案例中，馬英九政府主要是採取「親美和中」的態度，到了蔡英文上台後臺灣的對外策略卻轉變為「親美遠中」的走向；而菲律賓的情形則相反，艾奎諾三世政府明顯的「親美遠中」傾向，到了杜特蒂上台後卻反轉為「親中遠美」的趨勢，兩國在對外策略的態度上出現了反向的變動。這樣的情形讓筆者相當好奇，是什麼因素促成兩國對外策略的態度轉變？臺菲分別與中國大陸之間的主權爭端和領土爭端對於兩國在對外策略的選擇上又有著何種影響？對上述情形的疑惑終而成為筆者探究的契機。

## 第二節 研究問題

結構現實主義主張主權國家是國際政治中的主要行為者，並且假設國際政治處於無政府狀態，行為者皆具有相同功能的自助傾向，進而主張國際體系中國家間的權力分配是影響國家對外行為之主要因素，而在權力失衡的情形下，「抗衡」與「扈從」往往會成為國家回應的兩大策略選項（Schweller, 1994；Walt, 1987；Waltz, 1979）。臺灣與菲律賓在東亞面對相同的區域權力結構，兩國都在美中競爭越來越激烈的情勢下尋求安全與利益，美國也在對中抗衡的背景下積極強化與

東亞盟國與夥伴之間的關係；此外，臺灣與菲律賓在經貿與軍事層面也享有一定程度的相似性，在經濟方面，由於中國大陸是兩國主要的貿易夥伴，因而臺灣與菲律賓對中國大陸皆有高度的經貿依賴，而在軍事安全方面，兩國則都倚賴美國的軍事保護，且都位處於美國圍堵中國大陸擴張的第一島鏈。若依照結構現實主義的主張，兩國在對外策略的採行上理應具有相似的輪廓。然而，倘若我們檢視臺灣與菲律賓過去十年來的對外策略，會發現兩國兩任政府在面對中國大陸的態度上出現了反向的變化。

中小型國家在面對崛起強權時，可以藉由保持距離甚至反抗來表現對其權力的拒絕，或是相反地與崛起強權拉近關係來展現對其權力的接受，在中小型國家的策略選項中，抗衡被定位為對崛起強權最極端的權力拒絕，而扈從是最大程度的權力接受，避險則是介於抗衡與扈從之間的對外策略（Kuik, Idris, and Nor, 2012）。臺灣於馬英九政府時期明顯的避險策略，到了蔡英文政府時期出現了往抗衡方向游移的趨勢；而菲律賓於艾奎諾三世（Benigno Aquino III）執政時基於南海爭端對中國大陸的強硬態度，到了杜特蒂（Rodrigo Duterte）政府卻相對地軟化，被普遍認為是在對中國大陸進行避險。

在國際背景上，兩國同樣面對中國大陸在東亞的影響力擴張與美國對中國大陸的積極制衡；在經貿條件上，兩國皆高度依賴中國大陸；在軍事安全上，兩國都依靠美國的軍事援助與保護，那麼是什麼因素致使兩國的對外策略出現不同方向的改變？而對於臺灣與菲律賓而言，兩國對外策略的調整又是受到哪些因素的影響？基於上述的問題意識，本文之研究重點將會聚焦於回答下列兩項問題：

第一，自 2008 年至 2022 年間，臺灣與菲律賓前後兩任政府在面對美國與中國大陸的策略上應該如何定位？馬英九與杜特蒂的對外策略是否適當歸類為避險？而蔡英文與艾奎諾三世的對外策略又是否適合定位為抗衡？

第二，自 2008 年至 2022 年間，臺灣與菲律賓在經貿上對中依賴，在軍事安全上對美國扈從，在東亞的權力結構中也同樣面對激化的美中權力競爭，那麼是哪些原因致使臺灣與菲律賓在對外策略的大方向上出現明顯地反向變化？臺灣與菲律賓所面對的國際因素與國內因素又如何影響了兩國的對外策略？

臺灣與菲律賓對外策略的採行很大程度上受到了美國與中國大陸因素的影響，然而我們卻無法單純透過權力結構解釋為何臺灣與菲律賓於過往十年在對外策略上會出現反向的變動，換句話說，結構現實主義在適用上出現了一定之限制，而本文認為，無法解釋主要的原因在於忽視了國內因素對於國家對外策略的可能影響。因此，本文將會以新古典現實主義為理論基礎，希望找出導致兩國在對外策略採用上產生反向變動的國內外因素，並且進一步比較影響兩國策略採用之相關因素。

## 第三節 研究設計

### 壹 研究方法

本文採取質性研究，並且將會以「案例研究法」與「比較分析法」這兩個主要的研究途徑作為研究方法。「案例研究法」是指針對所選定的特定案例，對其相關的研究問題與研究事件進行更深入的分析與解釋，進一步了解其特徵與關聯性，以期達到對研究主體本質上的認識；而「比較分析法」則是奠基於「小 N 分析」(small-N analysis) 上，針對所選擇的兩個以上的案例進行討論與比較，期望達成以下的三種目標，分別是：「藉由案例分析檢視理論或相關概念的解釋力」、「系統性檢視案例間的共變異數以期找到因果關係」以及「藉由比較案例之間的異同提出解釋性框架」（葉至誠、葉立誠，2011；Finifter, 1993:108）。

本文以臺灣的馬英九政府（2008-2016）與蔡英文政府（2016-2022），以及菲律賓的艾奎諾三世政府（2010-2016）與杜特蒂政府（2016-2022）作為主要的研究案例，將會先探討國際因素與國內因素對於兩國造成了何種影響與限制，並且

進一步去分析四任政府分別採取了何種對外策略進行回應，觀察兩國的對外策略是否因為特定事件而出現相關的調整。在案例比較方面，本文除了分析不同政府對外策略內涵上的相異以外，也會在新古典現實主義的框架下，歸納出導致兩國產出不同對外策略的主要因素，進以解釋兩國對外策略主要是受到哪些因素所影響。

## 貳 研究架構

### 一、研究範圍

本文之時間範圍將會涵蓋過往十四年間臺灣與菲律賓先後的兩任政府，臺灣的部分將會從 2008 年 5 月 20 日馬英九就職中華民國總統後開始進行研究，而菲律賓的部分則是從 2010 年 6 月 30 日艾奎諾三世就職菲律賓總統開始，而兩國同樣以 2022 年 6 月 30 日杜特蒂卸任菲律賓總統作為最後的研究日期。

而有關兩國「對外策略」主要的對象，則會聚焦於美國與中國大陸，探討臺灣與菲律賓不同政府與美中兩強互動的情形，以「避險」與「抗衡」作為兩國對外策略主要的區分，嘗試對於四任政府的對外策略進行定位與分析。

### 二、分析架構

本文採用新古典現實主義作為主要的理論架構。新古典現實主義承襲了結構現實主義的觀點，認為國際體系中物質權力的分配是影響一國外交政策的主要原因，卻也同時對此提出修正，Rose (1998) 就主張，雖然體系中相對的權力分配是影響國家外交政策制定的主要因素，但是國際壓力並非具有絕對的影響力，原因在於外交政策複雜的制定過程中，同樣也會受到單位層次(unit level)，也就是國家內部因素的影響 (Rose, 1998: 146)。

基於新古典現實主義的研究途徑，本文將會以「對外策略」作為本文的應變項，而「國際因素」與「國內因素」則會做為影響「對外策略」的兩個自變項，希望藉由探討臺菲兩國所面對的國際與國內壓力，嘗試解釋關於兩國對外策略的

反向調整，何種變項具有較為重要的影響力。



### 三、研究變項

#### (一)、自變項 I—國際因素

本文探討的國際因素將會涵蓋兩個主要的分析面向。首先是有關美國與中國大陸的權力變化，以及兩強所形塑的東亞權力結構，可以發現美中之間的競爭從歐巴馬任內開始浮現，到了川普政府則越來越激烈，本文將會分析在這樣的背景下，夾於美中之間的中小型國家其策略選項會受到哪些限制或是鼓勵，結構因素又會如何影響臺灣與菲律賓在對外策略上的調整；其次則是有關美國對中國大陸的政策，本文將會分析美國從歐巴馬政府到川普與拜登政府，其對中政策出現了怎麼樣的轉變，而在對中政策的調整下，又會如何影響美國對於臺灣與菲律賓的態度。

#### (二)、自變項 II—國內因素

本文主要探討的國內因素將會分成三個面向，分別為「領導人的認知與偏好」、「民眾的認知與偏好」和「政黨與選舉」，選取這三項國內因素的原因在於三者對於國家的對外策略能夠造成相對直接的影響，並且會在短期與長期的時間內導致國家對外策略的調整，以下將會進一步說明。

首先，菲律賓的總統制與臺灣屬於「總統優越」的半總統制<sup>1</sup>致使兩國的總統在對外策略的制定上具備最主要的決定權，因此「領導人的認知與偏好」對於臺菲的對外策略將具有最重要且最直接的影響力，不同領導人對於美國和中國大陸的親近與疏離也很明確地展現在其對外策略之上。其次，兩國同樣屬於民主國家，因此「民眾的認知與偏好」將能夠形成政府在施政上的「壓力」或是型塑政府採取特定政策的「動機」，即便短期而言的成效有限，長期來看民意的變化也能夠

<sup>1</sup> 學者吳玉山（2011）指出半總統制依據「是總統還是國會多數決定總理與內閣人事」和「總統與國會多數是否同屬同一政黨」這兩項變數，可以區分為四種半總統制的運作模式，分別為「准內閣制」、「換軌共治」、「分權妥協」與「總統優越」，其中在總統優越的半總統制下，總統的意志得以凌駕於一切，在實質運作上很接近總統制。詳情請參閱吳玉山（2011）。半總統制：全球發展與研究議程。政治科學論叢，47，10-12。

透過定期選舉導致政黨輪替或是政治菁英的更替，直接導致國家改變對外策略的方針。最後，「政黨與選舉」一般而言對於國家的對外策略具有高度的影響力，研究「政黨」最主要的原因在於臺灣與菲律賓的政黨體系分屬於「兩黨制」與「多黨制」，且政黨對於總統的影響力在兩國的情形中也有很大的區別，因此需要進一步了解這樣的差異可能產生的影響；而研究「選舉」的原因則主要是想探討除了領導人更迭造成的對外策略轉變外，在領導人任內所面臨的無論是地方大選或是國會改選等「期中選舉」在短期內又會促使一國的對外策略產生哪些調整。

### (三)、應變項—對外策略

本文的應變項是臺灣與菲律賓面對美中兩強所採取的對外策略。直觀而言，臺灣在馬英九政府時期明確展現出在美中之間進行避險，積極尋求兩岸與臺美關係的改善，但是到了蔡英文政府任內，臺灣的對外策略卻往抗衡偏移，一方面與美國更進一步地拉近距離，呈現出往美國「一邊倒」的傾向，另一方面則對中國採取更加強硬的態度，強化了抗中的力道；而菲律賓整體而言則與臺灣相反，呈現出由抗衡往避險偏移的傾向，在艾奎諾三世任內由於南海的領土爭議與南海仲裁案的提出致使中菲關係降至低點，菲律賓因而強化了抗中力道，但是杜特蒂上台後卻又放軟姿態，表達出菲律賓想與中國大陸友好相處的態度，對美國則展現出厭惡的態度。

本文主要的研究目的，就是希望藉由分析兩國四任政府的對外策略，嘗試對其對外策略進行適當的定位，並且進一步找出是什麼因素致使兩國的對外策略，在時間範圍內出現反向的發展，探討國際因素與國內因素在國家對外策略的調整上扮演著什麼樣的角色。

## 第二章 文獻回顧

### 第一節 新古典現實主義



新古典現實主義是現實主義中較晚發展的支派，在 1990 年代初開始興起，並自 2000 年以後開始受到重視（鄭端耀，2005）。新古典現實主義此一名稱的由來最早出現於 Gideon Rose 於 1998 年所發表的 “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”一文中，Rose 整理了多位現實主義學者著作中彰顯的特色，並以「新古典現實主義」對此一支派進行命名，指出新古典現實主義意圖在分析層次上一方面維持國際體系的優勢地位，另一方面也納入對於外交政策的分析（Rose, 1998）。新古典現實主義認為，國際體系中的權力結構依然是影響國家對外行為最重要的因素，並指出長期而言體系層次的因素具有較大的影響力；但是短期而言，決策者與國內因素則能夠發揮更直接的影響作用，值得注意的是，依據不同的情況兩者對於外交政策的影響可能是扮演中介變項的角色，也可能是扮演自變項的角色（鄭端耀，2005）。不過也有學者強調新古典現實主義主要在探討的是影響外交政策的變項，並嘗試去說明為何同一個國家在不同的國際環境下會產出不同的外交政策，或是不同的國家在面對相同的國際環境時為何在外交政策上會有所差異，因而有時在分析上也會將外交政策作為應變項，將體系層次的因素作為主要的自變項，而將國內政治作為中介變項（Lobell, Ripsman, and Taliaferro, 2009: 21；廖舜右與蔡松伯，2013）。

廖舜右與蔡松伯（2013）指出，決策者在制定外交政策時必須同時考量來自國際體系的壓力以及國內政治或理念所帶來的影響，而其中理念則被定義為「決策者對國際體系的知覺（perception）與對國內政治的評估（calculation），以及對於整體國家利益的衡量（assessment）」（廖舜右與蔡松伯，2013：50）。由於根據新古典現實主義的假設，國際環境所造成的影响是主要但是間接的，相對而言，國內政治或理念的影響力則是次要卻直接的，因此廖舜右與蔡松伯主張決策者在

制定政策的過程中是先後受到國際壓力與國內壓力所影響的，也就是決策者會先主動判斷國際環境所帶來的壓力，形成對國際壓力的知覺，接著會被動評估國內政治所帶來的壓力，並進一步衡量兩股壓力可能造成的影響，才會做出最終的決策，由於決策者同時考量了國際壓力與國內壓力，因此依據新古典現實主義，決策者確實會做出違反新現實主義所主張的權力平衡政策（廖舜右與蔡松伯，2013）。

新古典現實主義與結構現實主義最大的不同，就是將國內因素也納入影響外交決策的自變項當中，並且會因為相異的外交政策而針對不同的國內因素進行探討。Ripsman 等學者於 2017 年出版的 “Neoclassical Realist Theory of International Politics” 統整了新古典現實主義中所重視的國內因素，並且認為常被用來探究的國內因素一共可以分為四大類別，分別為：領導人的意象（leader images）、戰略文化（strategic culture）、國家與社會的關係（state-society relations）和國內制度（domestic institutions）。

首先，領導人的意象包含決策者的核心價值、信念、經驗與看待世界的方法，而這樣的想像會形成認知的滌淨，影響決策者如何了解外在的資訊與事件，因此在面對相同的國際挑戰與機會時，不同決策者會因為認知的差別而做出相異的回應。其次，戰略文化則有狹義與廣義之分，狹義的戰略文化主要聚焦於軍事文化如何影響國家的安全政策，廣義的戰略文化則擴展至整個社會根深蒂固的信念、世界觀與共享的期待，指的是一系列相互關聯的信念、規範與意識形態，透過社會化與制度化形成了對國家行為的約束，舉例而言，基於道德限制使用武力以及人道干涉都屬於國家戰略文化的一環，而戰略文化往往會對於政治菁英在調整戰略上形成限制。再來，國家與社會的關係則是探討國家與社會的和諧、社會的凝聚力與民眾對於外交政策和國安目標的支持程度，而這些因素會決定政府是否有能力動員國家的力量，而政府與利益團體的互動也會影響外交政策的制定與執行。最後，國內的制度包含了像是正式的機構、組織的慣例、官僚的監督、憲法下所制定的法律與非正式的政治習慣等等，相異

的國內制度將會影響不同國家對於國際壓力的回應，其中會影響民主國家外交政策制定的國內制度則包含了行政機關對於權力的掌控程度、行政與立法的關係、政黨體系、投票規則以及政府的品質和能力 (Ripsman et al., 2016)。上述四大類的國內因素會隨著探討的外交決策不同而有所取捨，並且會在與國際因素的交織作用下，影響國家對外策略的制定過程與結果。

由於新古典現實主義奠基於結構現實主義之上，鬆綁了結構現實主義「嚴謹」的束縛，並且納入古典現實主義在解釋上的多樣性，同時考量了國際因素與國內因素的影響力，因此對於國家的外交政策具有很強的解釋力，然而新古典現實主義在適用上卻也因此存在一定的限制 (鄭端耀，2005)。最常見的批評在於新古典現實主義雖然同時納入了國際因素與國內因素作為解釋變項，但是往往卻無法明確指出何者為較具有決定性的變項，而僅能概略解釋就中長程的觀點來看，國際因素較具有解釋力，而就短程的觀點來看，國內因素能夠帶來較為直接的影響；此外，「個案研究」為新古典現實主義在分析上之優勢，然而當前新古典現實主義依然難以提出較為通則性的解釋框架，而在適用上局限於案例的比較分析之上，而這點也是未來新古典現實主義要更加完備地發展所必須面對的挑戰 (鄭端耀，2005；廖舜右與蔡松伯，2013)。

## 第二節 國家的對外策略

抗衡 (balancing) 與扈從 (bandwagoning) 為國家聯盟行為中最傳統的兩種形式。Waltz (1979) 認為抗衡是國家維護國家安全的一種策略，手段又可以細分為外部平衡 (external effort) 與內部平衡 (internal effort)。外部平衡包含與他國建立或擴大軍事聯盟並削弱威脅國的軍事聯盟，而內部平衡則是指對內增強國家的軍事與經濟實力 (Waltz, 1979)。扈從則是面臨外在強權威脅時所會採行的與抗衡截然不同的策略 (Waltz, 1979)。某些國家在面臨外在強權權力增長時，也許不會採取抗衡策略與之對抗，而是扈從競爭強權中的贏家以從中獲利，因為扈從策略不僅不會讓國家陷入危險的泥濘，更能夠在強權獲利時分一杯羹 (Waltz,

1979)；扈從亦指小國為了保持與大國之間的和緩關係，單方面地限制自身的行為以避免與大國的核心利益衝突（吳玉山，1997a）。簡單而言「抗衡使強鄰不能侵犯本國的利益，扈從使強鄰不願侵犯本國的利益」（吳玉山，1997a: 114）。

對於抗衡策略與扈從策略，其他學者也透過不同角度來檢視與解釋。Walt (1987) 修正了傳統的權力平衡理論 (balance of power theory) 並提出威脅平衡理論 (balance of threat theory)，認為國家採取結盟背後的動機不僅僅是因為體系中權力分配的改變，更受到他國的意圖所左右。在面對他國的威脅時，國家可能會採取抗衡策略，也就是與他國結盟以對抗外在威脅；或是採取扈從策略，也就是與最具威脅性的強權結盟以保障國家的安全 (Walt, 1987)。而針對 Walt 提出的威脅平衡，Schweller (1994) 則提出利益平衡 (balance of interest) 進一步指出國家採取扈從策略背後對於利益的考量，認為威脅與利益皆為影響國家決定對外策略的重要因素，沒有受到威脅的國家也會因為利益而採行扈從，並且認為抗衡與扈從不如 Walt (1979) 所言是完全相反的策略，而僅只是在不同體系狀態 (systemic condition) 下國家所採取的相異手段：抗衡策略背後的動機是想維持安全，國家在想保持現狀的情況下會選擇抗衡；扈從策略背後的動機則是獲取利益，國家在想改變體系的情形下會採用扈從 (Schweller, 1994)。因此，Roy (2005) 認為扈從至少有兩種定義，第一種是如 Walt (1987) 所言，為了避免來自威脅強權的攻擊而對其服從以換取和平，第二種則是 Schweller (1994) 的定義，認為國家進行扈從是為了透過跟隨強權增進自身的國家利益<sup>2</sup>。

不過比起抗衡與扈從，有學者認為小國在面對外在威脅時會優先考慮不結盟 (non-alignment) 的策略，而抗衡與扈從則非小國偏好程度最高的選項 (Labs, 1992)。Labs 指出，當小國在面對大國所形成的威脅時，將會有六種可能的策略選項，倘若依照過往的文獻，選項的排序將會分別是「不結盟」、「扈從威脅強權」、

<sup>2</sup> 針對第二種定義，學者吳玉山將 Schweller(1994) 定義的扈從翻譯為「狼狽為奸」式的扈從（吳玉山，1997a: 20）。

「與強權結盟抗衡但是搭便車」、「與強權結盟抗衡」、「與弱國結盟」以及「獨自對抗」。

表 1 夾在大國競爭中的小國政策偏好

1	不結盟	4	與強權結盟抗衡
2	扈從威脅強權	5	與弱國結盟
3	與強權結盟抗衡但是搭便車	6	獨自對抗

資料來源：整理自 Labs (1992: 392)。

對於不結盟排在第一順位 Labs 並未提出疑義，認為小國會偏好不結盟的原因在於一旦小國選擇了任何一邊，就必須承擔激怒另一個強權的風險並且依賴於選定的強權，再加上由於國力薄弱，在聯盟中的意見與利益很可能被忽視；反之如果採取不結盟的策略，小國不僅僅不用擔心自身安全受到強國的直接威嚇，還能夠享受到大國相爭所提供的共有財 (collective good)，相關的例子如冷戰後從北約的核子安全與蘇聯的傳統嚇阻中獲利的奧地利與愛爾蘭 (Labs, 1992)。

但是 Labs 對於「扈從威脅強權」應該置於第二順位還是第六順位是有待商榷的，傳統的解釋上認為小國會偏好扈從的原因在於，無論小國扈從的強權是否為強權競爭下的贏家，對小國而言不會有太大的損失，如果扈從強權贏了，那麼小國將能夠因為扈從而得到利益，但是如果扈從強權在形式上趨於劣勢，小國也有機會見風轉舵，轉而投靠最可能獲勝的強權，第二次世界大戰中的義大利轉而投靠同盟國就是其中一個例子。然而對於上述的論點，Labs 認為缺乏了經驗證據的支撐，因此 Labs 透過對於 1860 年至 1866 年間德國統一的過程進行研究，進一步指出當小國在得到強權支持的情況下，抗衡將會被視為優先於扈從的策略選項；但是當小國面對強權威脅的同時卻無法得到另一個強權的支持，認知到開戰後不太可能打勝仗，那麼此時小國就會較為可能採取扈從 (Labs, 1992)。簡而言之，當面對外在威脅時，小國會偏好採取抗衡或是扈從很大程度上取決於是否能夠得到強權的支持。

除了抗衡與扈從外，卸責 (buck-passing) 是另外一個聯盟行為中國家可能採取的對外策略，並且與抗衡策略中可能發生的鏈鎖群犯 (chain-ganging) 問題相對。依據 Waltzs (1979) 的說法，假如在多級體系之下要採取抗衡策略，在執行上可能會遇到兩種挑戰，分別是鏈鎖群犯與卸責。鏈鎖群犯指的是由於聯盟中的每個國家都被綁在了一起，因此一旦聯盟中的其中一個國家因魯莽而捲入了戰爭，聯盟內的其他國家也會因而被迫參戰，進而可能影響體系中強權的存續與原先的權力平衡；卸責則是指當體系中有新的威脅崛起時，部分的國家可能會因為基於搭便車的心理想要作壁上觀，藉由其他國家結盟反制來享受權力平衡後的結果。Waltzs 指出第一次世界大戰與第二次世界大戰就是分別因為鏈鎖群犯與卸責所引發，而那兩種兩難在兩極體系下則不會出現，原因在於兩極體系中超級強權並不用為了生存將自身與其他小國牽連在一起，因而不會有鏈鎖群犯的問題，而小國原先也無法與超級強權對峙，因此卸責也不是超級強權所具備的選項之一 (Waltzs, 1979)。不過對於 Waltzs 有關連鎖群犯與卸責的觀點，Christensen 和 Snyder (1990) 進一步提出了修正，認為 Waltzs 並未指出連鎖群犯與卸責分別會在什麼情況下發生，因此嘗試將 Waltzs 的理論結合了 Jervis 有關認知 (perception) 的觀點，指出國家在面對外在威脅時會先評估當下採行攻勢或是守勢的策略會比較有優勢，如果採行攻勢較能夠帶來好處，連鎖群犯的問題將較有可能發生，倘若採取守勢將較有優勢，卸責就會成為比較優先的策略選項，而這樣的策略選擇傾向也可以在兩次世界大戰的過程中得到應證 (Christensen & Snyder, 1990)。Schroeder 於 1994 年所提出的躲藏 (hiding) 則是另一個與卸責相關的策略。Schroeder 認為國家在面對威脅時的躲藏行為包含了相當多種形式，像是直接忽視威脅或是宣布保持中立、與衝突的國家進行接觸以得到安全保障、採取孤立政策、採取守勢、以及在不與他國結盟的情況下利用利益交換以尋求安全保護 (Schroeder, 1994: 117)。Schroeder (1994) 主張躲藏與卸責兩者還是有所區別的，躲藏比起卸責所包含的策略執行範圍較廣，卸責只是被動希望他國承擔風險與成

本以避開紛爭，而躲藏雖然也是希望不要捲入威脅與衝突中，但是躲藏通常會採取較為積極的外交政策主動迴避他國的權力競爭。

抗衡與扈從經常被用以解釋國家的對外策略，然而實際上我們難以對於兩種策略進行優先性的排序，原因在於國家採取抗衡或是扈從策略各有不同的優勢與風險，而不同國家存在相異的考量與偏好。抗衡策略的優點在於比起扈從策略更能夠維護國家的主權完整與獨立性；而採取扈從策略的國家因為不用與他國對抗，所以與抗衡策略相比之下國家所需要負擔的代價較小，也能藉由改善與強鄰之間的關係減少受到直接攻擊的可能性（Kuik, 2008；Walt, 1987；吳玉山，1997b；吳玉山，2009）。但是相對地抗衡策略與扈從策略也會為國家帶來不同的風險，實行抗衡的國家因為要與他國對抗，因此必須承擔昂貴的軍事支出，也可能因為與他國結盟而激怒強鄰，使潛在的威脅成為現實中的敵國；執行扈從策略則因為會使國家行為受到所扈從的強國的限制，或是為了維護與強權之間的經貿利益與外交利益，而必須犧牲國家主權的獨立與完整來達成目的（Kuik, 2008；Wu, 2016；吳玉山，1997b）。為了避免抗衡策略與扈從策略會對國家招致的危險，又想要保有採取抗衡與扈從所能獲取的安全與經濟的利益，因此有些國家選擇採取有別於抗衡與扈從的第三種對外策略，也就是避險策略。

直到二十世紀以後國際關係學界對於避險策略才有更加深入的研究，因此與抗衡策略和扈從策略相比，對於避險策略系統性的討論是較為缺乏的（吳崇涵，2018）。雖然學界對於避險策略的討論未臻豐富，但是近來避險策略卻備受重視，尤其是在中國大陸崛起後，學者們開始大量探討東亞國家在中國大陸與美國之間實行避險策略的成因與成效<sup>3</sup>，可見對於避險策略的研究在當前的國際局勢中佔有一定的重要性，本文將於下一節進行詳細介紹。

<sup>3</sup> 另外亦有學者進行中國大陸與美國相互避險的研究。相關研究可參見 Medeiros, Evan S. (2005) . *Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability*. *The Washington Quarterly*, 29(1) , 145-167. 以及 Kuik, Cheng-Chwee, Nor Azizan Idris, and Abd Rahim Md Nor. (2012) . *The China Factor in the U.S. "Reengagement" With Southeast Asia: Drivers and Limits of Converged Hedging*. *Asian Politics and Policy*, Vol(4) , 315-344.

## 第三節 避險策略回顧

### 壹 避險的成因與定義

傳統的結構現實主義學者認為非強權在面臨強權所帶來的威脅時，會採取抗衡與扈從的策略。但是近來的研究指出，除了抗衡與扈從外，非強權亦會採取游移於抗衡與扈從之間的替代性策略—避險(hedging)來抵抗強權的威脅與追求國家利益(Goh, 2005；Kuik, 2008；吳玉山，2009；吳崇涵，2018)。「避險」原先為金融界專用的術語，而後國際關係學界借用此概念來描述除了抗衡以及扈從外國家所能採取的另一種外交政策(Kuik, 2008)。學者Goh認為避險是一個難以輕易解釋清楚的概念，就像許多國際關係相關文章中時常使用的術語一樣，避險的概念有時會被認為過於籠統與普遍(Goh, 2005)，因此在進一步使用避險這個概念來分析國家的對外策略前，勢必需要透過文獻回顧來了解避險的起源與不同學者對避險所下的定義。

有關避險策略的起源，Jackson認為主要有三種主流的解釋方式：第一種是「權力轉移理論」(power transition theory)，權力轉移理論說明當崛起強權的實力達到既存強權實力的一定程度時，兩國實力的拉進將使崛起強權有挑戰既存強權的機會，而倘若崛起強權對於現況產生不滿，那麼兩強之間就有可能發生衝突(Organski and Kugler, 1980)，該理論已被廣泛運用於探討中國大陸崛起後的美中關係，然而近來的研究卻顯示，有關美中之間的權力分配以及中國大陸是否有改變現狀的意圖等等因素充滿了不確定性，因此Jackson認為美中權力分配與意圖的不確定性促使東亞中小型國家採取避險策略，而當中小型國家確認兩強中的其中一方將會成為未來的區域霸權時，就會放棄避險改採扈從；第二種是多極體系下國家對彼此的不信任，認為由於多極體系下權力平衡是不停變動的，加上中小型國家無法確認強權與其他國家的意圖，致使採取避險成為更為理性的策略，不過當中小型國家感受到明確的威脅時，避險策略將會隨即變更為抗衡或扈從；



第三種則是「複雜網絡」(complex networks)的區域結構，並被 Jackson 認為是最具解釋性的因素 (Jackson, 2014)。

複雜網絡具備三項元素，分別是「敏感性」(sensitivity)、「流動性」(fluidity)和「異質性」(hierarchy)。Jackson 首先指出隨著科技的發展，國家之間有了更多的連結，因此國家的敏感性，也就是受到他國的影響程度也隨之上升，因而需要透過避險來減少可能受到的負面影響；其次是流動性，在冷戰期間亞洲的聯盟行為相對僵固，基本上是相當固定且僅有少數變動的，但是當前的局勢卻增加了流動性，在權力結構不穩定的情形下，國家之間會不願意做出長期抗衡或是扈從的承諾；最後是異質性，也就是在不同議題領域中存在不一致的階級(hierarchy)，不過安全、經濟與文化等議題領域卻又相互依賴 (interdependent)，為了在不同議題領域上爭取利益最大化，國家便會偏好採取避險策略來操作相反的政策 (Jackson, 2014)。然而 Jackson 所提出的三種解釋方式有一個共同的缺陷，亦即完全忽略了國家內部的因素對外交政策可能產生之影響，因此就算 Jackson 在文章中說明了為何東亞國家會在美中之間進行避險，卻無法解釋不同國家在避險策略的採取上有哪些細部的區別。

Korolev (2019) 主張避險行為主要是受到區域以及國家層次的變項而非體系層次的變項所影響，而相關的變項則包含了地緣政治環境的利益、對於經濟發展的需求、國家內部的特色、領導人的認知、官僚體制以及其他國內政治因素 (Korolev, 2019: 421)。Korolev 認為抗衡與扈從兩者跟避險在成因上應該有所區別，並列出了以下三大原因：首先，抗衡與扈從主要是源於體系層次中的因素，而避險則會同時受到體系層次以及非體系層次的因素影響；其次，避險的內涵中同時涵蓋了部分抗衡與扈從的元素，因此倘若三者皆以體系層次的因素來分析，將因為考量完全相同的變項而無法得出嚴謹的解釋；最後，避險的研究較適合透過外交政策而非國際政治的研究途徑，因此使用體系層次的因素對於避險而言可能難以提供充分的解釋力 (Korolev, 2019: 423)。值得注意的是，雖然 Korolev (2019)

認為影響避險的主要變項屬於區域與國家層次的變項，但是避險在操作上依然會受到體系層次的限制。基於上述的概念，Korolev (2019) 指出當兩大強權的競爭越來越激烈時，夾在中間的中小型強權所能避險的空間將會受到限縮，因而必須在兩大強權之間選擇其中一方進行扈從，並且透過檢視越南、菲律賓與馬來西亞三個國家的避險策略證實，當美中兩強之間的競爭轉趨激烈時，即便三個國家之間的國內因素不同，但是兩強競爭的區域結構致使中小型強權必須往其中一方靠攏。

然而 Korolev 的論點與 Jackson 的論點相同有類似的問題。首先，Korolev 雖然指出中小型強權會往其中一方靠攏，卻無法解釋為何當美中之間的競爭態勢加劇時，同為共產政權的越南與和美國具有軍事同盟關係的菲律賓卻分別朝美國以及中國大陸親近；其次，縱然 Korolev 提及避險策略需要同時考量區域層次和國家層次的因素，但是在分析上卻僅專注於區域結構如何限縮了國家避險的空間，而忽略了在限縮的空間下，國內層次如領導人的偏好會如何影響國家在外交政策上的制定。關於上述的問題，本文認為能夠藉由凸顯國內因素對於外交政策的影響進行解決，如此將能對國家採取避險策略的成因有更明確的解釋。

至於避險的定義，不同學者則有不同的見解。Goh 藉由檢視國家採取對外政策會如何為國家帶來成本來為避險下定義，他將避險定義為：「當國家無法選擇更為直接的對外政策像是抗衡、扈從或是中立時所採取的一套中間政策，藉此避免選擇任何一項策略所會帶來的代價。」( Goh, 2005: 2 )。Goh 認為避險是國家在別無選擇的局勢下所能採取的多種替代性方案的組合策略，國家在採取避險的情形下比較有可能最小化對外政策對國家利益可能帶來的潛在損害 ( Goh, 2005 )。此外，Goh 也檢視了避險與其他聯盟行為之關聯性，認為抗衡與扈從是聯盟光譜上的兩個極端，而在抗衡與扈從之間可以再分為避險與適應 ( accommodation ) 兩種策略，提出了「扈從—適應—避險—抗衡」的光譜，避險與適應兩者分別偏向抗衡與扈從，兩者主要區別於在於對潛在敵人的畏懼多寡，倘若對於潛在敵人

有較大的擔憂，那麼國家就會採取避險，而若對潛在敵人的恐懼較小，就會採取適應，而 Goh 把適應定義為「在未達到扈從的程度下尋求合作與創造穩定性」（Goh, 2007: 52-53）。

學者 Kuik 對避險的定義與學者 Goh 的定義甚為相近。Kuik 為研究東南亞國家避險策略的重要學者，他認為避險策略是介於抗衡策略與扈從策略之間的對外策略，抗衡為最極端的權力拒絕，扈從是最大程度的權力接受，而避險則介於兩者之間，並定義避險為：「國家在高風險與高度不確定性的局勢下，藉由追求多種能夠達成相互抵消效果的政策選項來消除來自於結構改變的風險。」（Kuik, 2008: 163），而上述的結構改變則又可以區分為國際體系中關鍵國家權力分配的改變以及強權意圖的改變（Kuik et al., 2012）。此外，Kuik (2021) 也提出了對於避險策略在制定上的假設，認為避險可能是在高風險與高不確定性情形下的直覺性行為（*instinctive behavior*），而不一定是在精密計算下所設計的策略。Kuik 認為採取避險策略其實就是為了消除採取抗衡策略或是扈從策略將會對國家造成的風險，為了達成這樣的目的國家必須採取多樣的替代方案。值得注意的是，根據 Kuik 的觀察，縱然學者們廣泛宣稱東南亞國家是在美中之間進行避險，但是那些東南亞國家本身卻甚少願意公然定位國家是採用避險策略，而較常使用像是不結盟、中立或是等距的概念，因為一旦明白宣稱採用避險策略，將可能遭到大國的反對（Kuik, 2021），不過在實際操作上，避險國家的對外行為確實會具備中立的特色，且與他國的交往也會傾向不結盟（Fiori and Passeri, 2015）。

Lim 和 Cooper (2015) 則認為避險策略最好限縮於軍事層面進行討論，指出過往文獻中有關避險的定義通常會包含三個方面，分別是經濟交往（*economic engagement*），政治交往（*political engagement*），以及減緩威脅的風險控制（*risk management*），但是 Lim 和 Cooper 對於這樣的定義並不滿意，認為經濟交往與政治交往不應該被納入避險的定義中，因為在採取經濟交往與政治交往的策略時通常對於國家在軍事安全上的聯盟行為不會帶來太大的成本，因此當非軍事安全

的選項以及軍事安全的選項之間並無須進行取捨（trade-off）時，理性的國家都會這麼做，而造成大部分的國家都會被歸類為避險，進而使避險這個概念脫離實質的分析概念，也無法對國家行為進行預測（Lim & Cooper, 2015）。

因此 Lim 和 Cooper (2015) 將避險的內涵剔除掉了經濟交往與政治交往，僅只聚焦於軍事聯盟上，如表 3 所示將聯盟行為依據同盟關係的強弱分為三類，重新定義避險為：「中小型國家藉由避險傳遞訊號以創造中小型國家與兩大強權間的安全利益模糊性，以此避免與特定強國明確的聯盟行為，因而在兩強發生衝突下，中小型強權會往哪邊靠攏是不確定的。」（Lim & Cooper, 2015：709），並且認為採取避險的國家無論是強權或是中小型強權都必須在自主性（autonomy）以及聯盟行為（alignment）之間做取捨。

表 2 聯盟行為的光譜

弱聯盟	中等聯盟	強聯盟
1. 表達對安全政策的支持，或是對敵方的安全政策表達批評。 2. 軍售或是軍事援助。	1. 例行性的聯合訓練、演習或戰鬥作業。 2. 輪替性的軍隊部屬或是有限的使用條約。	1. 提供永久或半永久的軍事基地。 2. 正式的雙邊或多邊聯盟條約。

資料來源：整理自 Lim & Cooper (2015: 704)。

此外，Lim 和 Cooper 也特別指出在兩種情況下國家在採取避險策略時將會面臨較高額的成本，第一種情況是中小型國家已與美國達成條約同盟的關係，而第二種情況則是中小型國家與中國大陸之間具有領土爭端，基於上述的觀點，Lim 和 Cooper 進而主張東亞實際上採取避險的國家並未如過往文獻中認定的那麼多，而抗衡依然是中小型強權面對中國大陸崛起所採取的主流策略（Lim & Cooper, 2015）。

Wu (2019) 奠基於 Lim 和 Cooper (2015) 的研究之上，在探討避險時同樣聚焦在軍事安全層面的聯盟行為，並且透過量化研究，指出影響東亞國家避險的

主要因素有二，分別是權力差距與美軍的駐軍數量。首先，Wu 指出當東亞的中小型強權與強權之間的權力差距越大時，中小型強權就越有可能避險，原因在於如果中小型強權想要獲得強權的安全保障，就必須在政治與安全的自主性上做出讓步，由於國力越弱的中小型強權越難維持安全上的自主性與彈性，因此就會避免明確的聯盟行為，偏好避險策略，而且值得注意的是，東亞國家與美國合作不一定就代表想與中國大陸抗衡，甚至會猶豫是否要接受美國進一步的軍事承諾，因為會擔心必須參與美國對中國大陸所進行的圍堵政策；其次，Wu 也主張當美國在中小型強權境內有越多駐軍數量，就代表中小型強權展現出更多制衡中國大陸的力道，因此在避險的採行上也會有更多的困難（Wu, 2019）。

由上述文獻的討論中可以發現，當前學界對於避險的定義尚無法取得一致的共識，對此學者吳崇涵曾嘗試對避險的定義去做分類。依據吳崇涵（2018）的觀點，不同國際關係學者們對於避險的定義可以大致歸納為兩大類，第一大類是透過檢視國家結盟的行為與國家對強權的安全承諾去探討避險的本質；第二大類則是當前較多學者採納的見解，將避險的定義著重於國家對於軍事安全與經貿利益的考量，定位避險為「一種混和了安全與經濟，多面向的混合策略」（吳崇涵，2018: 517）。值得注意的是，第一大類的定義僅僅專注於安全面向，強調中小型強權在聯盟行為上不會在兩大競爭強權之間明確表態，與兩大強權都維持等距，因而無法判斷當兩大強權發生衝突時中小型國家會倒向哪一方；第二大類則同時著重安全面向與經濟面向，且往往在安全與經貿兩方面會分別倒向競爭中的兩大強權，因而當兩大強權發生衝突時中小型國家會倒向哪一方是可以預判的。

雖然不同學者對於避險的定義並非完全一致，不過綜合學者們的論述可以發現，簡單而言避險策略就是在抗衡策略與扈從策略皆非上上之選時，國家所可以採取的中間策略，而採取這樣的中間策略能夠減少與緩和國家執行對外策略背後所需要負擔的風險與損害。此外，避險策略也同時考量了國家的安全利益與經濟利益，以東南亞國家為例，在美國與中國大陸兩大強權之間，東南亞國家往往在

國家安全上依靠美國的軍事實力，而在經貿利益上又維持與中國大陸的經濟合作，這種在安全上傾向美國、在經濟上傾向中國大陸的特徵是探討避險策略中相當重要的特色。



## 貳 避險的內涵

有關避險的內涵，學者 Kuik (2008) 認為避險的實踐大致可以分為五種，分別為經濟實用主義 (economic-pragmatism)、約束型交往 (binding-engagement)、優勢阻絕 (dominance-denial)、限制扈從 (limited-bandwagoning)，與間接抗衡 (indirect-balancing) 或軟平衡 (soft-balancing)<sup>4</sup>。以下將對各項做簡要的介紹。

第一，經濟實用主義指的是國家會為了最大化與強權之間透過貿易與投資所得到的利益，將兩國之間的政治性問題放在一旁持續進行經貿往來，所有的東南亞國協的會員國與中國大陸之間的互動都可以看見經濟實用主義的展現 (Kuik, 2008)。第二，交往是指強化與目標國家之間的友善關係以獲取經貿利益，並期望減少目標國家所帶來的威脅 (Wu, 2017)，約束型交往指的則是一方面國家希望與強權建立維持溝通的管道，藉此增加影響強權政策的可能性，另一方面是國家希望將與強權之間的關係制度化，並且期望促使強權社會化，讓強權在經濟與政治等層面整合進現存的國際秩序，藉此要求強權國家的行為符合國際規範。

1990 年代以後的東南亞國協透過雙邊與多邊的方式積極拉攏中國大陸加入國際間的對話機制其實就是約束型交往的展現 (Kuik, 2008)。第三，優勢阻絕的目的是要避免強權對國家過度的介入甚至支配，而手段則包含了拉攏其他的國家一同參與區域事務，以及強化區域中集體的外交影響力，希望達成「政治上」<sup>5</sup>的權力

<sup>4</sup> 依據學者郭清水對東南亞國家在二戰後對中國大陸所採取的避險策略，他認為那些東南亞國家的避險策略有五項主要的要件，分別為：經濟實用主義 (economic-pragmatism)、約束型交往 (binding-engagement)、限制扈從 (limited-bandwagoning)、拒絕支配 (dominance-denial) 以及間接性抗衡 (indirect-balancing) 等五項。Goh 則認為東南亞國家的避險策略主要是由三大項所組成，分別為間接性抗衡或軟抗衡 (indirect balancing or soft balancing)、複雜的交往 (complex engagement) 和牽絆 (enmeshment)。

<sup>5</sup> 抗衡所欲達成的是軍事上的權力平衡，與此處的拒絕支配有所差異。

平衡。Kuik (2008) 指出優勢阻絕是東協成員冷戰後持續採行的策略，目的在確保能夠維持並平衡與所有強權之間的關係。

第四則是限制扈從，依據學者 Kuik 的論述，限制扈從與純粹扈從 (pure balancing) 至少有三項不同之處。首先，純粹扈從往往包含政治與軍事的同盟，而限制扈從中兩國則只是政治上的夥伴；第二，純粹的扈從對強權而言是零和 (zero-sum) 的情境，與崛起強權親近的同時必與既存強權疏遠，但是限制扈從並非置於零和的情境下，國家在對崛起強權限制扈從的情形下仍然能夠維持與既存強權的關係；第三，在純粹扈從的情形中臣服的關係將會損害中小型國家的自主性，但採取限制扈從的國家卻會避免過度依賴強權以維持國家的獨立與自主性 (Kuik, 2008: 167-168)。第五是間接抗衡，間接抗衡與直接抗衡有所不同，兩者最大的區別在於是否有確定的威脅存在，直接抗衡指的是國家在面對外在威脅帶來的不確定性時為求自保而對外尋求結盟對內加強武力，而間接抗衡本身並非針對任何國家，但是一旦確定的威脅國家出現，間接抗衡就會轉變為直接抗衡，產生明確的抗衡對象 (Kuik, 2008)。此外，軟平衡則是與硬平衡 (hard-balancing) 相對，軟平衡往往指的是非正式的軍事同盟，不過也包含了「基於默契所形成的短期正式聯盟」，其展現形式主要包含了「有限的軍力建構、特殊的合作演習或是與國際機構的整合」(Paul, 2004，引自 Le Hong Hiep, 2015: 153)；而硬平衡則專指正式的、狹義的軍事同盟 (Kuik, 2008；Le Hong Hiep, 2015)，簡單而言，採取軟平衡之目的僅為限制 (constraining)，而採取硬平衡則會希望達到對抗 (confronting) 的結果 (Leng and Chang Liao, 2016)。

Kuik (2021) 指出避險策略所具備三個特性使之與抗衡跟扈從得以進行區分，分別是：「不選邊站也不加入堅固的同盟」、「藉由使用相反或矛盾的手段以相互抵銷不同議題領域所潛藏的風險」和「具備多元化的傾向並且預留退路」，而若由這三個面向去檢視抗衡與扈從，可以發現兩者的特色與避險相反，即：「明確的選邊」、「採用非模糊的策略，若非明確對抗威脅，就是追求利益最大化」和「將

雞蛋放在同一個籃子裡」(Kuik, 2021: 302)。因此縱然抗衡、扈從與避險之間在操作上具有一定程度的相似性，若從細部來看仍然可以發現三者之間顯著的不同之處，分屬於不同的策略。



## 參 避險的條件

雖然避險策略的實行可以避免採取純粹的抗衡策略或是扈從策略所帶來的風險，但是國家並非在任何情況下都可以順利避險，若要執行避險策略在國內層面與國際層面需要有一定的條件考量。

在國內因素層面，國內的決策菁英對採取何種對外政策具有決定權，而在決策前決策菁英會事先考量相關的利益，因此決策菁英願意採取避險策略的背後往往會牽涉到鞏固自身政權的因素。學者 Kuik (2008) 即反駁主流傳統結構現實主義的假設<sup>6</sup>，藉由研究冷戰後東南亞國家在中國與美國之間的採行的策略，指出東南亞國家的策略無法被歸類為抗衡或是扈從<sup>7</sup>，並且提出中小型國家面對強權崛起採取避險策略背後的因素，是因為決策菁英必須鞏固國內政權的正當性。以馬來西亞為例，直到 1980 年代末，馬來西亞仍然視中國大陸為最大的威脅，但是到了冷戰結束後，由於國民陣線聯盟 (Barisan Nasional coalition) 的政權正當性奠基於經貿快速成長，而與中國大陸的經貿合作又為經貿成長的重要因素之一，因此馬國的決策菁英便改變了對中國大陸的看法，將中國大陸從原先的威脅改視為重要的經濟與外交政策夥伴，並且積極地實行避險策略 (Kuik, 2008)。

<sup>6</sup> 傳統新現實主義重視國際體系對於國家對外行為的驅動力，認為強權崛起時中小型強權採取對外策略的背後深深受到國際體系中權力分配的牽連，因此國家採取避險策略亦會受到權力分配的影響。學者郭清水卻抱持不一樣的態度，認為如果新現實主義的假設為真，也就是「國家為功能相似的行為者，國家行為是被結構中的權力分配所驅使，並且傾向於用武力保護自身安全」，那麼中國大陸的崛起應該迫使東南亞國家對內增強軍事實力，對外尋求同盟來抗衡中國，但是現實中東南亞國家的策略卻無法被歸類為抗衡或是扈從，因而反駁新現實主義的假設。請參見 Kuik, 2008: 162。

<sup>7</sup> Kuik 認為嚴格來說東亞國家與美國之間的軍事合作不能被歸類為抗衡策略，因為早在中國崛起以前軍事合作即已存在；而東亞國家與中國之間的互動亦不能被歸類為扈從策略，因為扈從一般而言必須存在政治上或是軍事上的聯盟，但是沒有一個東亞國家與中國結成安全聯盟。請參見 Kuik, 2008: 160。

除了國內因素以外，避險策略要能夠成功執行並非單一國家所能確保，國際上強權之間的互動關係與大國對中小型國家所抱持的態度亦為必須考量的要件。學者認為避險對國際局勢的條件要求中有三點特別重要，首先是國家對外並沒有面對立即的威脅，因為如果國家面對立即的威脅，那麼受威脅國為了保護自身的國家安全，較有可能採取的行動會是尋求與強權的同盟以自保；再者是國際局勢中缺乏明顯的意識形態對抗，因為鮮明的意識形態對抗將會迫使國家選邊站而無法採取與他國保持一定距離的避險策略；最後是大國之間並非全面的敵對狀態，全面的敵對狀態將會剝奪中小型國家在強權間採取避險策略的空間 (Kuik, 2008；Koga, 2018)。可見要採取避險這種較為彈性的對外策略必須考量強權是否願意接受非強權的策略模糊，而非強權要想成功執行避險也必須事先檢視國際間是否有得以採取避險策略的空間。

此外，亦有學者研究國際體系對避險策略可行性的影響，換句話說國家在不同的「極」(polarity) 下要採行避險策略就必須面臨不同的考量。當國家處於單極體系 (unipolar world) 中，由於中小型國家如果想要對抗單一霸權的權力擴張必須負擔過大的成本與風險，因此對中小型國家而言扈從與避險是較有可能採行的策略，而抗衡策略不會是首選的對外政策；在兩極體系 (bipolar world) 下，由於兩強會要求中小型國家表態選擇加入其中一方，因此中小型國家在必須明確表明立場的情況下採取避險策略的可行性將會銳減，策略模糊將難以有發揮的空間<sup>8</sup>；而在多極體系 (multipolar world) 下，由於國家權力較為分散，使得強權以及非強權都擁有較多的策略選擇，其策略失敗所會面臨的成本也較小，因此與單極體系和雙極體系相比，多極體系下的國家採取避險策略的可能性更高 (Koga, 2018)。因而可以推論，比起冷戰時期明確的兩極體系，當前的國際局勢的確能

<sup>8</sup> Koga 在其文章中提到冷戰時期雖然的確有不結盟運動 (Non-Aligned Movement, NAM) 的存在，有些國家也的確在尋求中立與避險，但是那些國家的立場卻時常遭受到強權的挑戰並要求其表明立場。Koga 以菲律賓與北韓在參與不結盟運動後不久改採明確立場為例，也舉察國採取中立態度最終卻淪為代理人戰爭中的受害者為例子，說明在兩極體系下採取避險策略或是中立態度的困難性。請參見 Koga, 2018: 639。

夠提供中小型國家更加充裕的避險空間。

## 肆 本文對避險的定義

由上述的文獻回顧中可以發現，當前避險的定義主要可以分為兩大類，其中第二大類的定義為學界中多數的共識。第一大類的定義聚焦於國家對外的軍事安全互動，主張避險屬於聯盟行為，主要的目的是要避免與特定強權形成明確的聯盟，因而在兩強發生衝突下，中小國會往哪邊靠攏將具有不確定性(Lim & Cooper, 2015: 709)；第二大類的定義則同時強調國家對於軍事安全與經貿利益的重視，並定義避險為「一種混和了安全與經濟，多面向的混合策略」(吳崇涵, 2018: 517)，目的則是要藉由反向的政策選項來消除來自於結構改變的風險與不確定性(Kuik, 2008: 163)。本文將會採取第二大類的避險定義，也就是「一種混和了安全與經濟，多面向的混合策略」，而在東亞避險的國家則往往會呈現在軍事上依賴於美國，在經濟上依靠於中國大陸的傾向。

不過本文認為，只透過軍事與經濟兩個面向去界定一個國家是否採行避險策略有其侷限性，原因在於東亞的多數國家實際上在軍事層面與經濟層面皆分別依賴於美國與中國大陸，這樣的情形甚少因為政權的更迭而有所改變，因此倘若僅分析軍事與經濟這兩項因素會使得多數國家都被歸類為在強權之間避險，而掩蓋了部分政權想聯合美國抗衡中國大陸的行動與意圖。因此本文認為在探討國家的對外策略時，除了「經貿交流」與「軍事安全」以外，額外納入「政治外交」此一檢視要素將有益於區分抗衡與避險策略。倘若夾於美中兩強之間的東亞國家採取的是對中抗衡的策略，那麼抗衡的行動一方面必然會導致中小國與中國大陸的關係惡化，另一方面則會使東亞國家在雙邊關係上更加親近於美國，甚至出現往美國「一邊倒」的傾向。而若夾於美中兩強之間的東亞國家採取的是對中避險的策略，那麼中小國在面對中國大陸時將會盡可能避免做出導致雙邊關係惡化的行動，並且尋求與中國大陸的和睦相處，以利於進一步追求經貿層面的利益，而在與美國互動上雖然會維持必要的軍事與安全合作，但也會降低可能對中國大陸造



成挑釁的行為。事實上，學者 Kuik (2008) 所提出的五種避險手段也能歸類至這三大面向的範疇，其中「政治外交」面向可能包含約束型交往、優勢阻絕與限制扈從等手段，「經貿交流」將展現出經濟實用主義，而「軍事安全」則可以看到國家對於目標國的間接抗衡。

基於上述的原因，本文認為在探討臺灣與菲律賓的對外策略時，除了安全與經濟兩個面向以外，也必須去檢視兩國在政治外交面向與美中互動的情形。因此，本文的第五章將會分別就「政治外交」、「經貿交流」與「軍事安全」這三個面向對兩國的對外策略進行分析，以期對於臺灣與菲律賓兩任政府的對外策略能夠有更明確的定位。

# 第三章 國際因素對臺菲對外策略之影響



## 第一節 東亞權力結構與美中權力變化

東亞地區於冷戰過後呈現出由美國、中國大陸、俄羅斯、日本與印度等五大強權進行競逐權力的多極體系，由於權力分化的情況下，沒有任何一個強權可以完全掌控東亞的局勢，五國都有著一定程度的戰略限制（何耀光，2016）。雖然東亞有著五大強權，但是五強對於東亞的影響力道卻不盡相同，而在五大強權中，美國與中國大陸是東亞最具有主導地位的兩大決定性強權（王高成與王信力，2012）。首先就日本而言，由於二戰後日本的外交政策與美國的利益有著緊密的聯繫，因此難以跳脫美日的框架而受到一定的戰略限制；其次就印度而言，印度主要的戰略重心是放在印度洋的制霸，而隨著川普提出印太戰略與四方會談的發展，印度與美國的安全利益也相互重疊，因此印度在東亞的佈局一定程度上也受限於美國的戰略；再來就俄羅斯而言，普丁上任後俄羅斯的戰略重心就放在對美國於亞太和歐亞的制衡，因此在東亞區域往往會與中國大陸進行戰略與經濟上的合作；中國大陸則佔有地緣戰略的優勢，因此隨著中國大陸的崛起，尤其是在2008年的金融危機之後，美中之間在東亞的權力分配開始出現變化，致使中國大陸對於東亞的影響力更加擴大，而帶路倡議的推動也進一步擴展與確立中國大陸於東亞的中心地位；最後，作為對中國崛起的回應，美國先後提出了亞太再平衡與印太戰略，聯合區域中的盟友對中國大陸進行圍堵與抗衡，藉由壓制中國大陸的崛起維持美國在體系中的戰略優勢（何耀光，2016，2017），由此可知，東亞權力結構的形塑，最主要還是受到美中兩強相對權力分布的影響。

國際體系於冷戰結束後，由美蘇兩強對立的雙極體系，轉變為由美國作為霸權的單極國際結構，呈現出一超多強的權力分配，然而隨著中國大陸的崛起，美國的霸權地位逐漸受到挑戰，中國大陸快速增長的經濟實力與持續增進的軍事實

力也讓美中之間的相對權力逐漸出現了變化。首先就軍事面向來看，依據斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）的統計數據，我們可以發現美國歷年來在軍事支出上的花費依然是遠遠高於中國大陸的軍事支出，而當前美國的軍事實力整體而言也依然在中國大陸之上，就核彈頭的數量來看，2021 年美國所擁有的核彈頭數量大約為 5400 枚左右，而中國大陸所擁有的數量則大約為 350 枚（公視新聞網，2022）。然而中國大陸在軍事之初的費用上很明顯是逐年增長的，標誌出中國大陸持續強化軍事實力的野心，此外，依據美國國防部 2022 年所公布的《2022 中國軍力報告》，中國大陸的海軍船艦數量早已在 2020 年超越了美國（林宜萱，2023），而這樣的事實無疑也對美國重視的海權形成了挑戰。

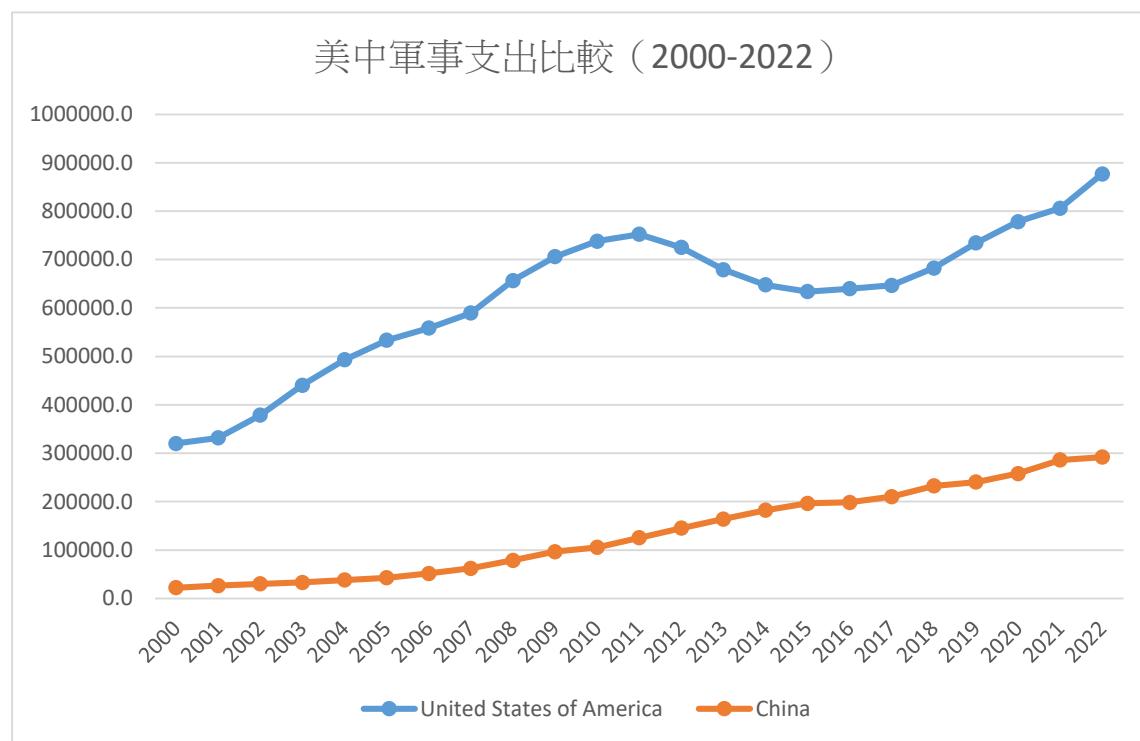


圖 1 美中軍事支出比較 (2000-2022)

資料來源：作者整理自 SIPRI Military Expenditure Database (2023)，其縱軸單位為百萬美元，詳細數據請參閱：<https://milex.sipri.org/sipri>。

其次就經濟面向來看，1978 年鄧小平開始推動改革開放，大力推行「四個現代化」，加速了在工業、農業、國防與科學技術等四大面向的現代化進程，嘗試

將中國大陸的經濟體制由計畫經濟轉型為市場經濟，自此以後中國大陸的經濟實力便逐漸攀升，自 1978 年到 2000 間，中國大陸的經濟總量成長了大約十一倍，自改革開放以來，其國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）於 30 年間也呈現出年均 9% 的高額經濟成長，成為歷史上成長速度最快的經濟實體（唐明輝，2012：457，462）。依據世界銀行（World Bank）的統計數據，中國大陸的國內生產毛額已於 2010 年時超越日本，成為了全球僅次於美國的第二大經濟體（World Bank, 2023a），而中國大陸的外匯存底也早於 2007 年超越日本，成為世界上擁有最多外匯存底的國家（蔡昌言與連弘宜，2008：83）。倘若我們改以購買力平價（Purchasing Power Parity, PPP）換算美中兩國的國內生產毛額，更可以發現中國大陸於 2017 年超越了美國，成為全球第一大的經濟體（World Bank, 2023b）。由此可見，中國大陸經濟實力的高速成長為其成為強權建立了基礎，並且相對而言縮短了美中之間的權力差距，對美國的地位形成了嚴峻的挑戰。

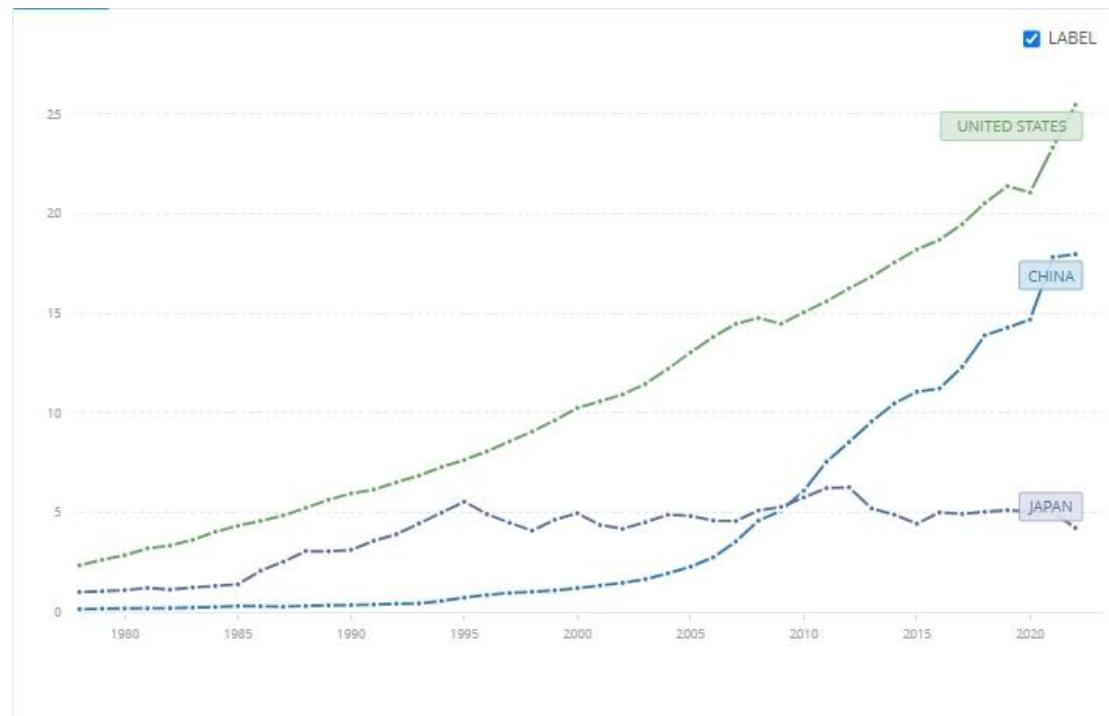


圖 2 美中日國內生產毛額比較（1978-2022）

資料來源：World Bank (2023a)，請參閱：[https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2022&locations=CN-US-JP&name\\_desc=false&start=1978&view=chart](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2022&locations=CN-US-JP&name_desc=false&start=1978&view=chart)。

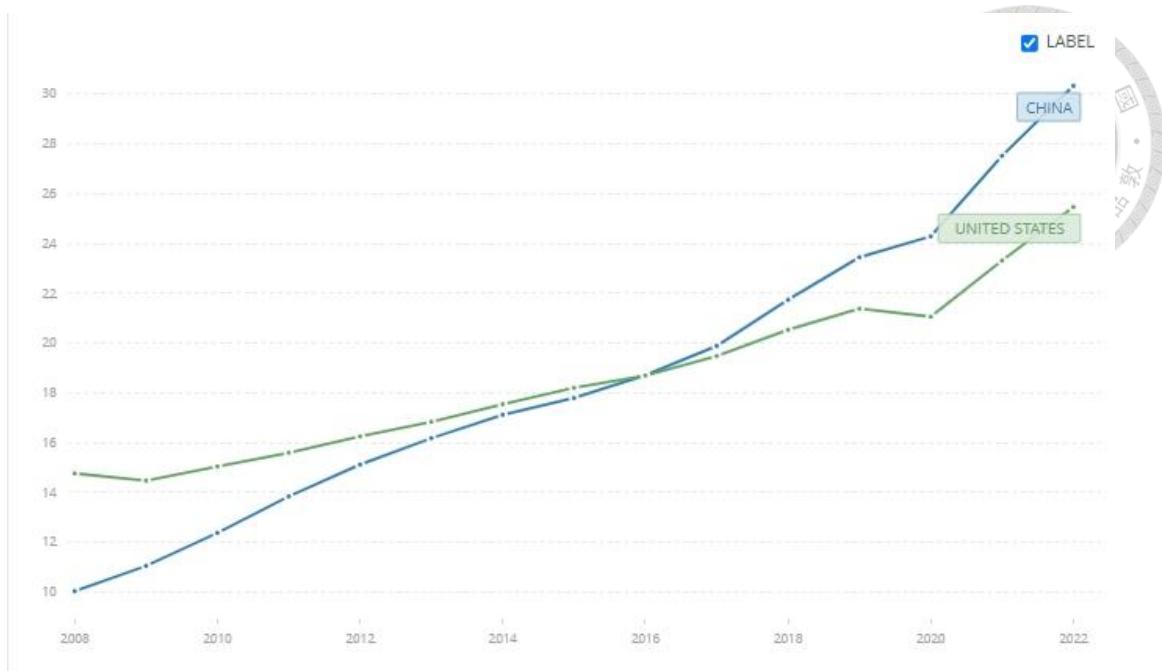


圖 3 美中國內生產毛額比較（依購買力平價換算）（1990-2022）

資料來源：World Bank (2023b)，請參閱：[https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?end=2022&locations=CN-US&name\\_desc=false&start=2008](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?end=2022&locations=CN-US&name_desc=false&start=2008)。

隨著中國大陸的崛起，有學者提出了「雙軌二元安全體系」來形容當前的東亞秩序，簡單而言，就是由美國主導東亞的軍事安全體系，而由中國大陸主導東亞的經濟安全體系（王力，2022），這樣的論述其實就是東亞國家在美中之間進行避險的背景，美中兩強在東亞的權力競逐致使小國選擇在軍事上依靠於美國的武力保護，在經濟上則依賴於中國大陸。對於臺灣馬英九政府與菲律賓杜特蒂政府所採取的對中策略，也有不少學者以避險來進行定位。值得注意的是，美中之間的權力競爭自歐巴馬上任後越來越激烈，在這樣的背景下，一方面因為美國對於東亞盟友與合作夥伴的支持力道增加，讓東亞國家能夠以美國為靠山進一步爭取國家利益，另一方面卻也因為美中的對抗加劇，讓東亞國家感受到表態選邊的壓力而不利於避險策略的操作，對東亞的局勢形成了一定的限制。學者吳玉山在其著作《抗衡與扈從》一書中也指出，在兩岸經濟發展差距仍大時，臺灣會傾向抗衡策略，而如果美國也支持臺灣對中國大陸抗衡則會使臺灣抗衡的選項更為明確（吳玉山，1997c）。因此若由東亞的權力結構與美中的權力變化來推斷，隨著美

中相對權力的拉近，美國將越有可能強化與東亞國家的軍事合作以抗衡中國大陸逐漸增長的勢力，而中國大陸與東亞中小型國家大幅的權力差距也可能強化東亞國家聯美抗中的意願以抵禦中國大陸潛在的威脅。



## 第二節 美國的對中政策

### 壹 美中互動之歷程

冷戰過後，蘇聯的瓦解造成美國成為國際上的主要霸權，讓後冷戰初期的國際體系成為由美國至霸的單極體系，形成一超多強的局面，然而美國的霸權地位很快地便受到來自中國大陸崛起所帶來的挑戰。自從 1978 年中國大陸開始實施改革開放後，中國大陸的經濟開始快速地成長，並且在 2010 年超越日本，成為僅次於美國的第二大經濟體，而經濟實力的增長也讓中國大陸有了發展軍事實力的資本，在經濟與軍事兩面向實力的累積下，中國大陸靠著硬實力在冷戰後迅速崛起，改變了東亞的權力平衡，而這樣的改變卻也致使中國大陸成為美國的眼中釘。

美國對於中國崛起所感到的焦慮與兩強潛在的競爭與衝突是可以用國際關係理論所解釋的。有別於傳統現實主義所主張的權力平衡理論，學者 Organski 於 1958 年的著作 “World Politics”一書中提出了權力轉移理論 (Power transition theory)，指出均勢並不會如現實主義所主張一般促成體系的穩定，反而可能因為崛起強權與既存強權之間權力差距的縮小，造成崛起強權對既存強權發起挑戰，進而導致戰爭的發生。2017 年哈佛大學的教授 Graham Allison 也出版了《Destined for War》一書，書中引用了伯羅奔尼薩戰爭史中修昔底德對於雅典和斯巴達的觀察，將古希臘時期雅典的壯大與斯巴達的恐懼，與當前中國大陸的崛起和美國的憂慮進行對比，指出當統治強權的地位受到新興強權的威脅時，兩強之間將很有可能爆發戰爭。雖然在「相互保證毀滅」(Mutual assured destruction)的情形下，美中兩個擁核國家之間並不會輕易開戰，但是近年來可以發現新型態的戰爭，如貿易戰和科技戰等，已在美中兩強的競爭中如火如荼地展開，而美國對於中國大

陸的圍堵甚至是抗衡的力道也在歐巴馬政府之後逐漸加劇。以下將會先概略介紹二戰以後美中互動的發展歷程，並且聚焦於歐巴馬與川普兩任政府任內美中之間在軍事安全與經濟等面向的戰略競爭，其後則會探討美中之間的對抗可能對於東亞的區域局勢形塑什麼樣的限制和創造哪些機會。

馬紹章（2020）認為美中在二戰之後的關係演變主要可以分為三個主要的階段，分別是「圍堵與突圍」、「交往與開放」以及「壓制與抗衡」（馬紹章，2020：101）。第一個階段是 1950 年到 1979 年，這個階段美國主要的對中策略是圍堵，也就是要阻止共產黨進一步地向外擴張，而相對地中國的策略則是要突圍，想要向外輸出革命，此時期雙方因為意識形態的分歧而處於敵對關係，但是彼此之間皆無意引戰，這樣的局勢在 1969 年珍寶島事件爆發之後開始有所改變，中蘇之間的關係因為珍寶島事件而惡化，這樣的局勢讓美國開始思考聯中制蘇的可能性，進而促成了 1971 年季辛吉的秘密訪問與 1972 年尼克森訪問中國大陸會見毛澤東，並於 1979 年達成關係正常化，美國承認中共政權並與之建交。第二個階段是 1979 年到 2016 年，在這個階段中美國對中國大陸的態度從冷戰時期聯中制蘇的考量，到冷戰後希望透過多方交往將中國大陸整合進既存的國際體系秩序之中，而中國大陸在此階段也希望藉由與美國改善關係來專注於推動國內的改革開放，並在美國的支持下逐漸積極地參與不同議題領域的國際組織。然而馬紹章認為第二個階段中美和平交往的情形到了歐巴馬的第二個任期開始有明顯的轉變，原因在於中國大陸快速的崛起縮小了中美之間的實力差距，而中國大陸於世界各地影響力的擴張也讓美國越來越忌憚，加上過往交往的手段並未成功將中國大陸社會化，經濟上的快速成長也並未讓中國大陸境內出現民主的曙光，致使中美之間的矛盾再現，兩強之間的對抗似乎無法避免。第三個階段則是 2016 年至今，在川普上任美國總統後，美中之間的競爭陷入白熱化，此階段美國主要的對中策略就是要壓抑中國大陸實力的發展，因此除了對中大打貿易戰與科技戰，在南海問題的態度也更加強硬，不願在南海的自由航行權上進行退讓，其印太戰略的推動也

明顯地展現出美國想要對中國大陸進行圍堵的決心，而對於美國的打壓，中國大陸則是竭力對抗，一方面在經貿上對美國採取反制措施，另一方面在戰略上也持續推動如帶路倡議等大戰略的發展，擴張自身的影響力。

從二戰至今，美中之間的關係分分合合，最主要的因素除了意識型態所造成的對立，美中之間的權力差距的縮小也是不容忽視的原因，這樣的局勢發展也讓美國從歐巴馬政府開始將戰略重心逐漸轉往亞太地區。

## 貳 歐巴馬時期的對中政策

2001 年九一一恐怖攻擊事件發生之後，美國將恐怖主義視為美國對外主要所對抗的威脅，因此將美國的戰略重心放置於中東地區，並將大量的軍力投入阿富汗戰爭與伊拉克戰爭，但是對於戰爭的延續卻遲遲無法看到終點。對於這樣的局勢，歐巴馬於 2008 年的競選口號之一就是要終結伊拉克戰爭（尹德瀚，2010），認為美國在中東投入過多心力而無暇顧及其他地區的事務，此舉有損美國的國家利益，而在歐巴馬上任後也確實地調整了美國的全球戰略部屬重心，從中東地區轉往亞太區域。美國戰略重心轉變的主要原因可以分為軍事與經濟兩個面向，在軍事層面，美國除了是想結束美國在中東的戰爭，也是因為考量到中國大陸崛起對於全球局勢的影響，致使美國必須做出相應的回應；而在經濟層面，2008 年的金融危機造成美國的經濟實力下滑，但是位於亞洲的新興經濟體卻能夠挺過危機，仍然維持高度的經濟成長，這樣的情形讓美國將亞太區域視為經濟利益的重要來源（高佩珊，2013）。

美國從 2009 年起最開始的「重返亞洲」（back to Asia）口號，到其後 2011 年所提倡的「轉向亞洲」（pivot to Asia），再到 2012 年由美國國防部正式提出的「亞洲再平衡」（Rebalanced Asia），歐巴馬政府的亞太戰略已逐漸由模糊轉為清晰，並且具體落實於政策面上（高佩珊，2013）。2011 年希拉蕊於《外交政策》（Foreign Policy）上發布的「美國的太平洋世紀」（America's Pacific Century）一文中，宣示了美國將會採取「前進部署外交」（forward-deployed diplomacy），將會頻繁派遣高階

官員與專家至亞太區域的重要國家進行合作，以應付快速變動的東亞局勢，希拉蕊也於文中指出美國的亞太戰略將會包含六項關鍵的行動目標，分別為強化雙邊安全聯盟、深化與新興強權之間的關係、參與區域多邊組織、擴張貿易與投資、創造廣泛的軍力部屬以及推動民主與人權<sup>9</sup> (Clinton, 2011)，而這些行動目標也確切落實在美國與亞太國家的互動上。

歐巴馬政府重返亞洲的目標在不同領域都得到明確的執行，舉例而言，在國際參與方面，歐巴馬政府一改過往小布希政府的單邊主義，改採多邊主義，積極參與國際活動，2009 年 7 月美國與東協簽訂了《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)，強化美國與東協之間的關係。在經貿建制方面，歐巴馬政府大力推動《跨太平洋伙伴關係協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP)，希望能夠促成跨越太平洋的多邊區域經濟協定，並由美國來進行主導。而在軍事安全方面，美國也積極強化與擴展和日本、南韓、澳洲、越南以及菲律賓等國的軍事合作，例如美越在 2011 年共同簽署了合作備忘錄強化雙邊軍事合作，並於 2013 年簽訂《美越全面夥伴關係協定》(U.S.-Vietnam Comprehensive Partnership)；美澳在 2011 年達成協議，美國將會以輪調的方式在澳洲達爾文港派駐 2500 名海軍陸戰隊協防亞洲盟邦；而美菲則在 2014 年簽署《強化防務合作協定》(Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA)，允許美國的輪調部隊得以進駐菲律賓的各個軍事基地，也開放美國儲放軍事設施、器材、軍機與軍艦等等 (司徒文, 2014 年)。由上述的種種行動可以看出，美國大大提升了對於亞太地區的重視，而種種行動如《跨太平洋伙伴關係協定》的推動或是和亞洲盟國間深化與擴展軍事合作，可以明顯看出美國的主要目標除了是擴張在亞太區域的影響力，也是為了遏止中國大陸影響力進一步外擴，因此有學者以攻勢現實主義來分析歐巴馬政府的亞太政策，說明美國已然一改過往較為溫和

<sup>9</sup> 原文如下：“strengthening bilateral security alliances; deepening our working relationships with emerging powers, including with China; engaging with regional multilateral institutions; expanding trade and investment; forging a broad-based military presence; and advancing democracy and human rights.”

的手段，改以較為強硬的態度來應對中國崛起可能帶來的潛在威脅（張登及，2013）。

面對美國亞洲再平衡對中國大陸的制衡，中國大陸雖然反感，卻並未採取明確對抗來進行回應，而這樣的態度也展現在 2012 年 2 月時任中國國家副主席的習近平對華盛頓郵報的書面採訪上，當談論到中美在亞太地區的互動時，習近平回應亞太地區是中美利益交匯最集中的地區，聚焦於中美在多個議題領域上的合作與成果，並且強調「廣闊的太平洋有足夠的空間容納中國與美國」，歡迎美國為了亞太區域的和平、穩定與發展提供具有建設性的作用，但也希望美國能夠充分尊重亞太國家的主要利益與關切（Richburg, 2012）。張登及（2013）指出，面對美國的亞洲再平衡策略，中國大陸的重點對策是放在強化中俄關係與中國大陸和周邊國家之間的關係，也藉由持續參與與推進如上海合作組織(The Shanghai Cooperation Organization, SCO)或是《區域全面經濟夥伴協議》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)等多邊機制來突破美國對中國大陸所形成的圍堵。雖然中國大陸並未強硬對抗美國的亞太政策，卻也並未停止擴張自身的影響力，其中帶路倡議（Belt and Road Initiative）的發展與推動就是最為明顯的例子。

帶路倡議往往被視為中國大陸版本的馬歇爾計畫，而近年來國際關係學界也相當關注帶路倡議對於西方主導的國際秩序可能造成哪些影響（薛建吾，2022）。一帶一路提出的背景可以溯及 2012 年習近平主張將會以實現中華民族偉大復興的「中國夢」作為治國的理念，而中國夢強調國際間的「合作、發展、和平、共贏」，也就是在這樣的背景下，習近平於 2013 年分別於哈薩克與印尼的出訪行程中提出「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」倡議，宣揚了一帶一路最初的構想（黃建群，2018）。除了中國夢的推動外，一帶一路倡議的提出動機也包含了以下的因素，就國內考量而言一帶一路能夠讓中國大陸出口境內過剩的產能與資本，能透過與鄰國的交通連結平衡國內各地發展不均的問題，也能創造中

國大陸獲取關鍵能源與礦產的機會；而就國際因素而言，則可以允許中國大陸在不與美國直接對抗的情形下擴張其影響力，既然美國重返亞洲向東發展，那麼中國大陸就向西伸展，反其道而行（薛建吾，2022）。中國大陸為了提供參與國建造基礎建設所需的資金，分別於 2014 年與 2015 年成立了絲路基金與亞洲基礎設施投資銀行，而自 2017 年起，中國大陸開始將一帶一路的內涵進行擴展，已不再僅只局限於「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」，而是幾乎將大多數對各國的既有與未來可能的投資項目納入其計畫範圍，截至 2021 年底，全世界已經有超過 70% 的國家與中國大陸簽署一帶一路的諒解備忘錄（Memorandum of Understanding, MOU），而簽署的國家中則有超過 80% 的國家已經得到了中國大陸具體的資金投資（薛建吾，2022），可見帶路倡議影響力之深遠。此外，帶路倡議也為中國大陸帶來軍事層面的能力擴張，藉由帶路倡議的計畫，中國大陸取得了在巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、緬甸、柬埔寨等國停泊軍艦的海外基地（周柏憲，2017），強化了中國大陸海軍力量的投射能力，也確保了中國大陸能源獲取的穩定管道，以巴基斯坦的瓜達爾港為例，即便美國因戰事封鎖了麻六甲海峽，中國大陸也仍然能夠透過瓜達爾港獲取所需的能源，可見中國大陸並未停止其影響力之擴張。

總結而言，美國在歐巴馬時期首次將美國的戰略重心從中東轉移至東亞，歐巴馬也推動了「亞洲再平衡」，希望能夠藉由與亞太地區的盟友進行合作強化美國在此區域的影響力，而作為回應，雖然中國大陸在習近平上任後開始推動「一帶一路」，不過此時期的中國大陸並未展現出過多對美抗衡的傾向，而在歐巴馬任內美中之間的互動也仍然以「競合」作為主要的基調。

## 參 川普與拜登時期的對中政策

2016 年川普當選為美國總統，不僅僅是延續了前任政府對中國大陸崛起的制衡，甚至對中採取了更加強硬的手段，除了提出「自由開放的印太戰略」（Free and Open Indo-Pacific strategy, FOIP）以對抗中國大陸的帶路倡議，也對中大打貿

易戰和科技戰，致使美中競爭進入白熱化，而美中關係也進一步惡化。

自由開放印太戰略的構想最早可以溯源至 2007 年時任日本首相安倍晉三在印度國會中的政策演講。在該次的演說中，安倍晉三說明只要日本與印度能夠和美國與澳洲進行合作，所形成的網絡將能夠讓區域內的人民、貨物、資本與知識自由流通，也強調了開放與自由等等價值的重要性，並且提出了「自由與繁榮之弧」(Arc of Freedom and Prosperity)的大戰略，以價值導向作為基礎推廣民主、自由、人權以及法治 (Hosoya, 2019)。雖然在 2007 年 9 月安倍晉三結束第一任的任期後，由於繼任的日本內閣卻轉而強化和中國大陸之間的合作，加上時任的澳洲總理 Kevin Rudd 相當重視維持與中國大陸之間的友好關係並於 2008 年退出四方安全對話，致使四方安全對話的進展遭到擱置，不過安倍晉三於 2012 年重返執政後，又再度大力推動美日印澳四方的安全合作，並撰寫了「亞洲民主安全之鑽」(Asia's Democratic Security Diamond)一文，文中除了期望四方安全對話能夠重啟，也表達了對中國大陸在南海行為的擔憂 (Hosoya, 2019)。在安倍晉三的努力下，日本與印度和澳洲之間的關係於 2014 年得到升級，與印度成為「特別戰略與全球夥伴」(special strategic and global partnership)，而與澳洲則成為「特別戰略夥伴」(special strategic partnership)，而 2017 年則迎來了印太戰略發展的重要里程碑，因為川普政府首次提出了美國版本的印太戰略，並使印太戰略首次受到國際廣大的關注，美日印澳之間的四方安全會談也於 2017 年得到重啟，自此四方安全對話正式成為了自由開放的印太戰略的核心 (Hosoya, 2019; Koga, 2019; Satake, 2019)。

川普政府提出印太戰略最主要的動機，就是希望維持美國在國際上的優勢地位，對付中國大陸崛起對美國地位的挑戰甚至是威脅 (李大中, 2019)，就大方向而言印太戰略可以被視為歐巴馬政府亞太再平衡的延續與發展，但是實際上兩任政府的對中態度並不可一概而論。雖然歐巴馬上任後提出了亞太再平衡的戰略來應對中國大陸的崛起，不過歐巴馬政府任內的美中關係主要是呈現競爭與合作

並進的情形，而歐巴馬政府的對中論述也主要是將中國大陸定調為主要的競爭對手 (major competitor)，在美國 2015 年所公布的《國家安全戰略》( National Security Strategy ) 中，雖然提及了對中國軍事現代化的關注，但花了很多的篇幅在談論美中於氣候變遷上的合作，表示歡迎中國大陸和平穩定地崛起，並願意與中國大陸建立和平穩定的關係，整體而言官方並未直接表達對中國大陸的負面評價 (李大中，2019；唐欣偉，2020)。到了川普上任後，美國的對中政策與論述轉趨強硬，甚至展現出對中國大陸的敵意，以 2017 年 12 月川普政府發布的《國家安全戰略》為例，報告中除了說明美國將會以「美國優先」作為日後外交政策的前提，也明確指出俄羅斯與中國大陸兩個修正主義的大國 (revisionist powers) 挑戰了美國的世界地位，不僅僅是美國的挑戰者 (competitors)，更是美國的敵手 (rivals)，此外，並主張當前的印太地區正在面臨自由與專制兩種世界秩序的地緣政治競爭，中國大陸藉由南海軍事化與經濟上的利誘與懲罰威脅了自由貿易並干涉了他國的主權，因此呼籲印太地區的各國與美國進行合作以維護地區秩序的穩定 (陳育正，2019；許碧書，2019)。2020 年 7 月，時任美國國務卿的蓬佩奧 (Mike Pompeo) 在加州尼克森總統圖書館以「共產中國與自由世界的未來」( Communist China and the Free World's Future ) 為題進行演說，說明美國近 50 年來的對中交往模式已經失敗，強調當前的中共是對自由世界最大的威脅，並呼籲各國與美國聯手促成中共的改變，該場演講展現出美中意識形態對峙升高的情形，而部分國際輿論也將這場演講視為美中之間新冷戰的序幕 (吳介聲，2020)。因此，即便亞太再平衡與印太戰略對於中國大陸都具有一定的針對性，但是川普任內的對中政策比起歐巴馬政府而言更加強硬，對中論述也從「挑戰」轉變為「威脅」，而 2018 年起美國為了遏止中國崛起所發起的貿易戰與科技戰也致使美中關係快速惡化，美中之間競爭與對抗的情形更加激化。

川普上任後開始全方位地壓制中國大陸的崛起，其中貿易戰就是川普政府最主要的手段之一。事實上美國對中國大陸的貿易赤字早在 1990 年代時就開始逐

步增加，美國過往也曾經以「特別 301 條款」對中國大陸進行調查，但是因為當時美國的對中政策主要以交往為主，希望藉由交往將中國大陸整合進國際秩序之中，一方面期望中國大陸社會化，願意遵守既定的國際規範，另一方面也期待這樣的整合與協助中國大陸的經濟發展能夠促成中國大陸內部體制的改變，因此並未進一步採取強硬的手段。但是到了川普任內，交往已不再是美中之間的互動選項，取而代之的是對中國大陸的壓制與對抗，而美國對中大量的貿易逆差與「美國優先」的政策也讓美國在國際貿易上採取保護主義，開始大肆徵收關稅，其中「中國製造 2025」的相關商品更是首要的制裁對象(林子立與沈有忠, 2021)。2018 年 3 月，川普政府依據《1974 年貿易法》中的第 301 條，俗稱「301 條款」，要求美國的貿易代表署(United States Trade Representative, USTR)對中國大陸多項進口商品課徵關稅，而中國大陸也迅速採取反制措施，同樣對美國課徵鉅額關稅，致使中美貿易戰於 2018 年 7 月正式拉開序幕(徐遵慈，2020)。自 2018 年 7 月至 2019 年 12 月間，美國一共對中國大陸實施了四次的貿易制裁，而制裁的對象幾乎囊括了所有從中國大陸進口的商品，這樣的關稅戰爭不僅僅損害了兩國的經濟成長，更對全球的經貿互動造成動盪，在歷經多次的談判與破局後，美中終於在 2019 年 12 月達成了第一階段的貿易協議，雙方並於 2020 年 1 月正式簽署《美中經濟與貿易協議》(Economic and Trade Agreement Between the U.S. and China)，雙方宣布將會暫緩課徵部分商品的關稅，而中國大陸也接受美國擴大對中國大陸的進口金額，就結果來看，雖然中國大陸依然是美國最大的貿易逆差國，但是與 2018 年相較，2019 年的貿易逆差大幅下降了 17%，而 2019 年中國大陸的經濟成長率也僅有 6.1%，下滑至 1990 年以來最低，可見川普政府確實藉由貿易戰達成了削弱中國大陸實力成長的目的 (徐遵慈，2020)。雖然美中於 2019 年末達成了第一階段的協議，但是貿易戰依然延續，到了拜登上任後美國政府並未宣布要取消對中國大陸的關稅制裁，也持續約束各國對中的科技出口，同樣以貿易戰與科技戰抑制著中國大陸的崛起。

## 第三節 美國對中政策調整對臺菲之影響

本文以美國的對中政策作為探討臺菲對外策略的自變項之一，值得注意的是，事實上美國對待臺灣與菲律賓的態度與美國的對中政策無法脫離關係，可以發現美國對臺菲的態度很大程度上會因為美國對中策略的調整而產生轉變，進而對臺菲的對外策略造成影響，簡單而言，倘若我們以美國的對中政策作為自變項的話，美國的對臺政策與對菲政策則會成為相應的應變項。本文將會於接下來的內容中，分析隨著美國對中政策逐漸轉趨強硬，會如何影響臺灣與菲律賓在美國對中政策中所扮演的角色。

### 壹 對臺灣之影響

美國如何看待臺灣事實上與美國的對中政策緊密相連，基於美國對於「一個中國政策」(One China Policy)的承諾，美國的對臺態度往往是以「兩岸」作為基礎來進行考量，因此隨著美國對中政策的調整，自然而然會影響到美國的對臺態度。歐巴馬對於兩岸的看法可以從美國國務院副助理國務卿希爾 (David Shear) 2010 年 7 月在卡內基國際和平基金會的演說中得知，希爾指出美國的兩岸政策具有以下的幾點原則：一、不支持臺灣獨立；二、堅持兩岸的分歧應該依據兩岸人民的意願和平解決；三、支持兩岸增進對話與接觸以降低緊張；四、反對任何一方片面改變現狀；五、完全遵守《臺灣關係法》對臺灣的承諾，包含提供讓臺灣足以自我防衛的武器 (林夏如，2019：294)，由此可知，歐巴馬並未改變對於「一法三公報」與「一中政策」的承諾，而兩岸關係的融洽則是歐巴馬對馬英九政府在處理兩岸關係上的期許。有別於陳水扁任內美臺關係的惡化，在馬英九任內美臺之間的關係有了顯著的提升，舉例而言，2012 年 10 月美國宣布讓臺灣加入免簽證計畫 (Visa Waiver Program, VWP)，是美國首次讓非美國邦交國加入該計畫，讓臺灣的民眾前往美國時能享有更多的便利；而 2013 年 6 月美國參眾兩院則高票通過法案，支持臺灣以觀察員身分參與國際民航組織，種種互動都顯示歐巴馬任內美臺關係得到強化。

隨著美中競爭的升溫，歐巴馬政府也相應提升了對於臺灣的重視。歐巴馬在上任初期對於中國大陸的態度相對友善，希望透過與中國大陸的合作解決如氣候變遷等多項跨國議題，不過自 2011 年起，尤其是在歐巴馬的第二任期，「亞太再平衡」政策的推行致使美中之間的競爭態勢浮上檯面，進而促成歐巴馬積極強化與亞太區域盟友之間的安全聯繫，並提升了美國對臺美關係的重視，例如 2011 年美國國務卿希拉蕊首次在公開演說中提到臺灣在安全問題上所扮演的角色，肯定臺灣對美國而言是一個「重要的安全與經濟夥伴」（自由時報，2011）；2015 年繼任的國務卿凱瑞（John Kerry）也聲明臺灣是美國亞太政策的「關鍵組件」（key component），並表示美國將會持續深化與擴大與臺灣的非官方關係（劉屏，2015）。不過由於「競合」依然是歐巴馬時期美中互動的基調，因此即便中國大陸逐漸對美國的地位形成挑戰，歐巴馬依然樂見於兩岸之間關係的和睦與融洽。2008 年 5 月歐巴馬恭賀馬英九當選總統信件中提到，他將會基於美國的「一中政策」與《臺灣關係法》強化臺美雙方高層的聯絡管道，認為美國應該持續販售能夠抵禦外來侵略的武器給台灣，並且支持兩岸建立更親近、穩定與可預測的關係（Obama, 2008）；到了 2012 年，歐巴馬在恭賀馬英九連任的信中，仍然維持相同的態度，希望兩岸能夠維持強化雙邊關係的努力，並且認為兩岸的緊密關係與穩定同樣有益於臺美關係（Obama, 2012）。

歐巴馬上任後，美國將亞太視為最主要的戰略重心，並且對於中國大陸的崛起展現高度的警戒。美中兩強在東亞的戰略競爭往往會影響美國的對臺策略，倘若美中互動的內涵是交往大於圍堵，那麼美國的對臺政策就可能較不樂觀，盡量避免引起中國大陸的疑慮；反之，如果美中互動的內涵是圍堵大於交往，那麼美國的對臺政策將可能展現較大的支援力道，對臺展現更多的空間與彈性（張孟湧，2013）。歐巴馬上任後一方面藉由「亞洲再平衡」戰略的推動展現出美國增進圍堵中國大陸的傾向，另一方面卻也數次強調對於美中強化合作的期許，因此美中於東亞的「競合」促成了美國提高對於臺灣的重視，而在看待兩岸關係方面，也

樂見於雙方維持和平與緊密的友好互動。

到了川普上任後，美中之間的競爭進入白熱化的階段，貿易戰的爆發和美國「印太戰略」的推動都明確彰顯出川普政府對中國大陸制衡與打壓的企圖，而在這樣的背景下，美國對待臺灣的政策出現史無前例地高度支持，透過國內立法與頻繁軍售的手段，積極拉近美臺之間的距離，並且有別於歐巴馬時期相對謹慎的態度，川普政府明確肯定臺灣在「印太戰略」中扮演重要的戰略角色，強化了臺灣對中國大陸採取抗衡的可能性。

在外交互動方面，2018 年《臺灣旅行法》(Taiwan Travel Act) 在川普簽署後生效，該法案允許美臺雙方的高級官員相互訪問，而這樣的允諾被視為美臺關係的高度提升，也促進了臺美雙方的友善交流與互動。2019 年美國國會則提出《台灣友邦國際保護及加強倡議法案》(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act, TAIPEI Act)，並於 2020 年生效，該法案除了聲明美臺雙方互為重要的經濟夥伴，期望尋求進一步的經貿合作以外，也支持臺灣的國際參與，並重視臺灣與邦交國關係的鞏固，聲明在符合美國的國家利益下，如果有任何國家損害到臺灣的安全與繁榮，那麼美國可能會改變與該國的關係；反之，如若有國家強化或升級與臺灣的關係，則美國將可能增進與該國在經濟、安全與外交上的互動 (Congress. Gov, 2019)。《臺北法案》的制定無疑是為了協助臺灣面對中國的外交掠奪，並且促進臺灣在國際間的參與，表現出美國在外交上對臺灣的強力支持。

在軍事安全方面，2016 年川普當選為美國總統後，隨即於 2017 年宣布了美國版本的印太戰略，尋求與印太地區的盟友圍堵中國大陸的勢力擴張，其中臺灣也被美國視為重要的夥伴之一，2018 年 7 月時任美國國防部亞太助理部長薛瑞福 (Randall Schriver) 公開表明台灣是「自由與開放的印太戰略」中重要的一環，並且可以為區域做出重要的貢獻，川普並於 2018 年 12 月簽署了由美國國會通過的《亞洲再保證倡議法案》(Asia Reassurance Initiative Act of 2018, ARIA)，該法

案除了重申《臺灣關係法》與「六項保證」對臺灣的安全以外，也呼籲川普定期對臺灣販售軍事武器，鼓勵美國的官員依據 2018 年生效的《臺灣旅行法》來臺交流，並且再次肯定臺灣在印太區域所扮演的重要角色。2019 年 6 月美國國防部發布的《印太戰略報告》中，更強調新加坡、紐西蘭、臺灣和蒙古為美國在印太地區可靠、有能力且自然為夥伴的「國家」，並承諾將會持續販售臺灣防衛性武器以確保臺灣的自衛能力 (The Department of Defense, 2019)。而對於 1982 年美中簽署《八一七公報》後對臺灣所提出的「六項保證」，美國國會也於 2016 年通過《八十八號共同決議案》與《三十八號共同決議案》，以立法的形式載明「六項保證」的內容，再次確立美國國會對於協助臺灣自我保護的承諾 (中央廣播電台，2020)。拜登上任後，在兩岸政策上增加了可預測性並降低了對中的挑釁，不過基本上延續了對中抗衡的戰略思維，有學者主張拜登兩岸政策的定位是介於歐巴馬與川普之間 (Huang, 2021)。依據 2021 年 3 月拜登政府發布的《國家安全戰略中期指導方針》(Interim National Security Strategic Guidance)，拜登繼續推行圍堵中國大陸的「印太戰略」，並且更進一步將美中之間的對抗上綱為民主與威權之爭，指稱美國將會應對中國大陸的挑戰，認定臺灣是關鍵的經濟與安全伙伴，明確表態支持臺灣 (The White House, 2021)。隨著美國對中政策益發強硬，美國在對待臺灣的態度上也展現出更多的支持。

## 貳 對菲律賓之影響

對於美國而言，菲律賓在美國圍堵甚至是抗衡中國大陸的策略中扮演著重要的角色，因此隨著美國加大了抗衡中國大陸的力道，自然而然也在對菲律賓的態度上展現出相應的影響，並且主要展現在兩個面向上，第一個面向是美國對於南海的介入轉趨積極，另一個面向則是強化了美國對於菲律賓的支持力道。

首先是在南海方面，關於在南海的自由航行權是美中長期無法達成共識的議題。美國首度公開其在南海爭端上的立場是在 1995 年 5 月美濟礁事件發生後，當時美國國務院發表了一篇名為 “US Policy on Spratly Islands and South China Sea”

的政策聲明，其中明確表述了美國對於南海區域和南海爭端所抱持的立場與原則，包含像是美國對於南海各方的主權主張不持立場、呼籲和平解決南海爭端、堅決維護南海地區的航行與飛越自由、反對和《聯合國海洋法公約》不一致的主張以及反對單邊以武力威脅加劇區域緊張等等（林廷輝，2021：191），這幾項要點奠定了日後美國看待南海爭端的基本原則，而從歐巴馬到拜登政府任內的南海政策也可以發現在大方向上美國對於南海的態度並未因為政權更迭而有所改變。而在所有原則中，美國在南海行駛自由航行權一直是美國高度重視的權益與核心利益，而這樣的堅持也是美中在南海議題上最常爭辯的問題，對於中國大陸而言，其主張依據《聯合國海洋法公約》第 56 條規定「沿岸國對於海洋科學研究具有管轄權」、第 58 條規定「他國有義務尊重沿岸國的權利和責任並遵從沿岸國的法律和規則」與第 247 條規定「在專屬經濟區從事海洋科學研究必須取得沿岸國同意」，中國大陸有權拒絕美國的軍機與軍艦在南海自由航行的權利；美國的看法則不然，美國認為《聯合國海洋法公約》只給予沿岸國經濟專屬權利，領海外 12 海里的專屬經濟海域應當與公海一般享有自由航行權，此外，美國也聲明美國的軍艦僅只有蒐集情資，並未從事海洋科學研究，因此與《聯合國海洋法公約》的規定無關（林文程，2019：299）。看法的不一致造成美中經常因為南海問題而產生齟齬，而美國也不斷利用派遣軍艦行駛自由航行權，一方面是為了對中進行嚇阻，另一方面也是為了確保美國在東南亞區域內影響力的持續。

歐巴馬上任後，其南海政策原則上並未有顯著的改變。歐巴馬任的南海政策可以參考 2014 年 2 月時任美國國務院亞太助卿羅素（Daniel Russel）在國會聽證會上所發表的意見，羅素指出美國對於南海的基本立場有以下四點：第一，美國對於各方所抱持的島嶼主權主張不持任何的立場；第二，美國堅決反對國家以威嚇和脅迫的方式來支持領土主張；第三，海洋的主張必須依照習慣國際法中基於陸地「地貌」（land features）的規定，並符合海洋法的規範；第四，美國持續反對侵犯所有國家權利、自由和合法使用海洋的主張（林廷輝，2021：183），而在南

海政策執行方面，則呼籲相關各方依照國際法和平解決爭端、支持菲律賓提出南海仲裁案與承諾將會強化與區域友邦和夥伴國的能力與合作（林廷輝，2021）。

川普與拜登繼任後，雖然整體而言延續了過往美國政府對於南海的立場，不過可以看出美國原先中立的立場上似乎表現出更多對於東南亞主權聲索國的支持。舉例而言，2020年7月13日，時任國務卿龐培歐針對南海議題發表了一篇政策聲明，其中提到美國將會全力捍衛自由與開放的印太地區，支持南海仲裁案的判決結果，並嚴厲批評中國大陸在南海大部分區域內的主權主張與資源開採是非法的，美國不會允許北京將南海當作它的海上地國，而美國則會與東南亞的盟友與夥伴站在一起，保護它們的主權主張和海洋資源（Pompeo, 2020）；而2021年2月19日美國國務院發言人則表示拜登政府的南海立場與2020年7月13日所發表的政策聲明一致（林廷輝，2021），顯示出隨著美中競爭的加劇，美國在南海爭端上展現出更加明確的態度，並且期望藉由支持東南亞國家的立場穩固自身在區域的影響力，在美中南海的權力競逐中取得更為有利的地位，總結而言，美國對中政策轉趨強硬也同時展現在美國對南海更加積極的態度上。

其次則是關於美國對中政策調整對菲律賓所造成影響。對於美國而言，東南亞從來就不是最主要的關注對象，美國對東南亞的重視往往是為了配合其他更重要的戰略利益，因此歷來美國對於東南亞的外交活動總是呈現出斷斷續續的狀態，與東南亞國家之間的關係也是若即若離<sup>10</sup>（沈大偉，2021）。不過隨著中國大陸崛起並逐漸對美國形成挑戰後，歐巴馬政府將美國的戰略重心轉往亞太區域，致使美國與東南亞國家之間的關係達到史上最佳的階段<sup>11</sup>，執政八年來歐巴馬遍訪了除了汶萊以外的九個東協國家，並且簽署許多雙邊協議，舉例而言，美國與多個東協成員國締結新的雙邊執法合作協定，這樣的合作協定更於2018年整合

<sup>10</sup> 這樣的情形讓東南亞國家認為美國是以自我為中心且善變，這樣的政治弱點也在1990年後成為中國大陸與東南亞國家關係日漸升溫的重要因素之一。

<sup>11</sup> 歐巴馬重視東南亞的原因，除了是因為「亞太再平衡」戰略的推行，歐巴馬年幼時於印尼居住的經驗也讓歐巴馬對於東南亞有著特殊的情感，甚至自稱自己是第一位「太平洋總統」（沈大偉，2021）。

協定為「東南亞海域執法倡議」(Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative, SEAMLEI)，協助強化了印尼、馬來西亞、菲律賓與越南的海事能力；而在軍事援助方面，美國特別與印尼、馬來西亞、菲律賓和新加坡簽署《強化防務合作協定》(EDCA)，確保美軍能夠透過輪調的方式鞏固美國在東南亞區域的存在並發揮影響力（李俊毅，2020；沈大偉，2021）。

對於美國而言，菲律賓是美國在東亞相當重要的盟友，原因在於持續數十年的美菲同盟是美國維持在亞太區域影響力的重要媒介，菲律賓也是美國在圍堵或抗衡中國大陸的策略上不可或缺的戰略夥伴。美國為了維繫亞太地區的安全建制創造了相應的軸幅體系（hub-and-spoke security system），也就是以美日同盟與美澳同盟為主要的軸心，並且輔以美菲同盟、美韓同盟與美泰同盟，藉以創造亞太區域的安全與穩定（林文程，2019），而美菲同盟就是美國軸幅體系中重要的一塊拼圖。歐巴馬任內的國家安全顧問唐尼倫(Tom Donilon)曾說明「亞太再平衡」戰略是由五大支柱作為政策方針，其中首要的第一大支柱，就是強化與日本、韓國、泰國、菲律賓與澳洲的盟友關係；而在鞏固盟邦的指導方針上，前任美國國務院亞太事務助卿坎貝爾(Kurt Michael Campbell)則指出有三項主要的核心原則，分別是「在盟邦之間保持政治上的認同與支持」、「確保盟邦具有適應性與靈活能力以應付新崛起的挑戰」和「保證盟邦的防禦能力和防衛設施」（柳惠千，2020），從上述內容來看，可以知道美國在「亞太再平衡」戰略下積極尋求與盟邦在政治上與軍事上的進一步合作，在歐巴馬任內，美菲之間的軍事合作也確實得到了增強。

然而，由於在歐巴馬任內美中之間的互動尚未發展至明確的對抗，歐巴馬政府對於菲律賓的安全承諾依然保留一定的模糊空間，雖然在行動上確實於中菲爆發南海衝突時透過聯合軍演與派遣軍艦展現對於菲律賓的支持，但是在安全承諾上美國卻維持相對保守的態度，不願明白承諾在衝突發生時將會聯菲抗中，簡單而言，在歐巴馬政府任內美國對於中菲於南海的衝突依然保持戰略模糊的態度。舉例而言，就 2012 年 4 月爆發的黃岩島事件來看，在中菲船艦對峙一個星期內，

美國便與菲律賓在呂宋島與靠近南海的巴拉望島聯合舉行「肩並肩」軍演，並且在 5 月和 6 月分別派遣了兩艘核子潛艦造訪位於呂宋島中西部的蘇比克灣，展現對於菲律賓的支持（左正東與蔡博明，2018）。但是除了上述的表態外，美國對於中菲在黃岩島的衝突實際上卻不願意過度介入。2012 年 4 月 23 日美國國務院發言人紐蘭（Victoria Nuland）首度針對黃岩島的對峙事件表態，當被記者詢問到美國對於中菲對峙的看法時，紐蘭表示「美國對於南海爭端的立場一向都支持透過對話和平解決爭端，並且反對武力的使用」；國務卿希拉蕊與國防部長潘內達（Leon Panetta）則分別於 2012 年 4 月和 6 月公開表示對於南海的主權爭議不會選邊站；6 月 8 日艾奎諾三世前往美國會晤歐巴馬時，對於黃岩島爭端歐巴馬表現出的態度則是避而不談（U.S. Department of States, 2012；左正東與蔡博明，2018；林廷輝，2021），可以發現美國主要的主張還是呼籲雙方透過雙邊對話和外交手段來解決<sup>12</sup>，並不願意給出在必要時派遣武力聯菲抗中的承諾。

此外，有關 2014 年美菲「強化防務合作協定」（Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA）的簽署，歐巴馬也公開否認了聯菲抗中的意圖。2014 年 4 月 28 日歐巴馬飛往菲律賓進行國是訪問，並與菲律賓簽署為期十年的「強化防務合作協議」（EDCA），而在歐巴馬與艾奎諾三世一同組主持的聯合記者會上，當被記者詢問到美菲簽署「強化防務合作協議」的意涵與對中國大陸可能的影響時，歐巴馬說明美國支持中國大陸和平的崛起，也尋求與中國大陸在多項議題上的合作，「強化防務合作協議」的簽訂目的並不是為了對中國大陸進行「抗衡」或是「圍堵」，新的軍事合作協議只是過往同盟條約的升級，是為了促進合作並防範潛在的威脅，並不只是針對海上安全而簽訂；歐巴馬也重申了美國在南海的立場上支持和平解決爭端並捍衛自由航行權利，但是美國並不會在爭端國間選邊站（The White House, 2014）。由上述內容可知，「強化防務合作協定」確實強化了美

<sup>12</sup>事實上，美國國務院亞太助卿坎貝爾曾經針對中菲的對峙出面調解，與中國大陸的大使在談判中達成口頭協議，要求中菲雙方同時撤離黃岩島，但是在菲律賓撤船之後，中國大陸的船艦卻依然駐守在當地，從此黃岩島便受到中國大陸的控制至今（林廷輝，2021）。

菲之間的軍事合作，也讓美國在亞太地區的戰略部屬獲得更大的自由，但是對於菲律賓歐巴馬卻不願給出明確的安全承諾，而是保持著戰略模糊的態度。

到了川普上任後，美國的對中政策變得正加強硬，美中之間的互動由「競合」轉為「對抗」，我們也可以發現美國在對待菲律賓的態度上強化了相應的支持，其中最為重要的就是川普政府聲明《美菲共同防禦條約》適用於南海的承諾。《美菲共同防禦條約》的第四條著明<sup>13</sup>：「雙方承認在太平洋區域對締約國任何一方的武力攻擊，危及自身的和平與安全，兩國將依照各自的憲法程序共同面對危險。」（林廷輝，2019），在過往美國主要採取的都是戰略模糊，2014年歐巴馬前往馬尼拉訪問時，對於《美菲共同防禦條約》是否適用於南中國海的爭端也未給出直接的回答（弗林，2021）。2018年下半年開始，中國大陸的海上民兵開始頻繁聚集於中業島附近，這樣的做法一方面是企圖以封鎖的方式威迫菲律賓放棄在中業島填海造陸的工作，另一方面也是要試探美國的態度，林廷輝（2021）指出，依據 1974 年中方發動西沙海戰與 1988 年赤瓜礁海戰的經驗觀察，倘若此時美國不表態，中國大陸將可能認為美國不願意介入干預，而進一步使用武力對菲律賓進行逼迫。不過對於中國大陸的行為，不同於過往美國不願意介入南海爭端的立場，美國國務卿龐培歐（Michael Pompeo）於 2019 年 3 月 1 日訪中之際，與菲律賓外交部長陸辛（Teodoro Locsin）舉行了聯合記者會，記者會上美國首度指稱《美菲共同防禦條約》將會適用於南海區域，說明「菲律賓在南海的武裝部隊、飛機或公務船舶若遭到任何武力攻擊，美方將會依照《美菲共同防禦條約》第四條啟動共同防禦義務。」（林廷輝，2021），首次表達了美國對菲律賓在南海區域的條約承諾，對於中菲之間的南海爭議也首次從戰略模糊轉為戰略清晰，彰顯出美國想進一步拉攏盟友抗衡中國大陸的意圖。此外，雖然南海的自由航行權是美國一貫堅持的權利，但是在南海自由航行計畫的執行上，我們卻可以發現在歐巴

---

<sup>13</sup> 原文如下：“ARTICLE IV. Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific area on either of the Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common dangers in accordance with its constitutional processes.”

馬任內與川普任內有著頻率高低的差別。歐巴馬政府在南海問題上一向不願意過度的介入，因此南海自由航行計畫也是在外界多次批評歐巴馬對南海毫無作為後，才於 2015 年 10 月重啟該計畫，依據學者林廷輝（2021）的統計，在歐巴馬任內美國至少在南海進行四次自由航行，平均而言大約兩個半月至三個月進行一次；到了川普任內，自由航行計畫的次數與頻率都大幅提升，四年內總共執行了 24 次的南海自由航行計畫，平均的規律為一個半月至兩個月左右執行一次（林廷輝，2021：188-190），從這點也可以看出來，隨著美國強化了抗中的力道，一方面在南海區域展現出更加積極地介入，另一方面也升級了對於菲律賓的安全承諾。

拜登上任後，延續了川普政府的「印太戰略」，在強力抗中的情形下，對待菲律賓的政策也依然展現出高度的支持，並且在軍事承諾上同樣採取戰略清晰的態度。舉例而言，2021 年 1 月 27 日美國國務卿布林肯與菲律賓外交部長陸辛通話，在對話中布林肯再次強調了《美菲共同防禦條約》對兩國安全的重要性，並且再度重申防禦條約適用於當菲律賓的武裝部隊、政府船隻和飛機在太平洋遭受武裝攻擊時的情形，且這樣的情形也包含南海區域（黎堡，2021）。布林肯的言論明確延續了 2019 年 3 月前任國務卿龐培歐與菲國外長通話時的承諾，也就是《美菲共同防禦條約》將會適用於南海區域此一主張。總結而言，隨著美國的對中政策越來越強硬，美國在南海的介入上也變得越來越積極，同時也強化了美國對於菲律賓的安全承諾，提升了菲律賓聯美抗中的機會。

## 第四節 小結

本章簡要探討了「美中權力變化」以及「美國的對中政策」兩項影響臺菲對外策略的國際因素，隨著中國大陸的崛起，美中之間的權力差距越來越接近，兩強於東亞的權利競逐逐漸浮上檯面，致使東亞國家在對外策略的選擇上受到了一定的的限制與影響；此外，美國也於歐巴馬時期開始將美國的戰略重心由中東轉往亞洲，增強了與亞太區域盟友的合作，並且展現出對中圍堵的傾向，到了川普與拜登政府任內，隨著「印太戰略」的推動，美中之間的互動也由「競合」激化

為「對抗」，美國的對中態度變得更加強硬，在這樣的情形下，美國對中政策的調整也造成了美國對於臺灣與菲律賓的態度出現了轉變，強化了美國對臺菲的支持力道。

在對臺灣的影響方面，可以發現隨著美國對中政策轉趨強硬，美國對臺灣提供了更多的支持，例如在「亞太再平衡」戰略中，歐巴馬政府並未明確肯定臺灣在圍堵中國大陸上所扮演的「戰略」角色，但是到了川普與拜登任內，兩任總統的「印太戰略」中都確切地將臺灣納入美國重要的戰略夥伴；此外，隨著美國將中國大陸的定位由挑戰晉升為威脅，美中之間對抗的態勢急速升溫，因而在對待兩岸關係的態度上，也更加積極拉近臺美之間的距離。而在對菲律賓的影響方面，美中對抗升溫所造成的最明顯轉變，在於美國提升了對於菲律賓的安全承諾，對於《美菲共同防禦條約》是否適用於南海衝突從曖昧不明改為明確表態，而在對待南海議題的態度上，也更加積極地表態與介入。

# 第四章 國內因素對臺菲對外策略之影響



## 第一節 領導人的認知與偏好

### 壹 臺灣總統的認知與偏好

#### 一、馬英九

馬英九出生於政治世家，其父親馬鶴凌為中國國民黨員，在這樣的家庭背景下，馬英九也於 18 歲那年加入中國國民黨。馬英九就學時的專業為法律，大學就讀於國立臺灣大學法律系<sup>14</sup>，並先後於紐約大學（New York University）與哈佛大學（Harvard University）取得法學碩士與法學博士的學位。1981 年在時任外交部政務次長錢復的推薦下，馬英九成為前總統蔣經國的英文翻譯；1988 年馬英九出任行政院研考會的主委並兼任陸委會前身，也就是行政院大陸工作會報的執行秘書，並於任內命名了「大陸委員會」與「海峽交流基金會」的正式中英文名稱，而處理大陸事務的行政架構，如陸委會採行委員會制等，也是在馬英九擔任執行秘書任內確立下的基礎（蕭旭岑，2018：117）。馬英九的家庭背景與學生時期的經歷形塑了馬英九日後對於兩岸關係的看法，而馬英九也坦言，在陸委會的工作經驗對於日後成為總統時在重啟兩岸交流上產生了很大的幫助（蕭旭岑，2018：117）。

馬英九並不把中國大陸視為敵人，而希望兩岸能夠藉由合作共創雙贏，因此上台後積極釋出善意，希望緩解在陳水扁任內兩岸的緊張關係，在與中國大陸的主權爭端上也主張擱置爭議，並且以「九二共識」作為兩岸互動的根基。舉例而言，馬英九在 2008 年的就職典禮上，就提到兩岸應該以「九二共識」為基礎，盡早恢復協商，並且秉持在博鰲論壇中提出的「正視現實，開創未來；擱置爭議，

<sup>14</sup> 馬英九於大學時期曾經參與保釣運動，而在就任總統後也高度重視釣魚台的相關問題。

追求雙贏」，尋求共同利益的平衡點；馬英九也另外提到，他認為兩岸問題最終解決的關鍵「不在主權爭議，而在生活方式與核心價值」（中華民國總統府，2008），因此馬英九認為兩岸並沒有必要因為主權的爭端而放棄合作與交流的機會。

對於兩岸的互動模式，馬英九呼籲要求同存異，以「主權互不承認、治權互不否認」作為兩岸關係的核心主張，事實上，馬英九這樣的想法效仿了東西德的特殊雙邊關係。馬英九曾多次前往德國進行參訪，認為雖然「德國經驗」不能直接拿來使用，但是部分的法理與內涵具備一定的參考價值，例如兩德避開「國家」與「主權」等爭議，以「統治高權」一詞取代「主權」，並區隔了「主權」與「治權」，馬英九指出這樣的作法提供了雙方共同協商與互動的基礎，並於最後促成了和平統一，他認為此種經驗是兩岸雙邊關係中值得借鏡的（蕭旭岑，2018：117-119）。而在統獨議題方面，早在馬英九取得博士學位回來臺灣後，對於兩岸的未來就已經有明確的看法，認為臺灣未來的選項只有兩個，一個是兩岸統一，一個是維持現狀，而臺灣獨立「既沒必要，也做不到」<sup>15</sup>（蕭旭岑，2018：426）。雖然馬英九 2008 年在競選時就對中展現出較為親切的態度，但是馬英九所偏好依然是維持現狀而非快速統一，正如馬英九 2008 年就職典禮上所言，聲明上任後將以「不統、不獨、不武」為理念，在中華民國憲法架構下，維持臺灣海峽的現狀（中華民國總統府，2008），而在兩岸的定位上，則強調憲法所述的「一個中華民國，兩個地區」，認為這是「最理性務實的定位，也是中華民國長遠發展、保障臺灣安全的憑藉」（中華民國總統府，2012）。

## 二、蔡英文

蔡英文是學者出生，大學就讀於國立臺灣大學法律系，其後於康乃爾大學（Cornell University）法律學系取得法學碩士學位，並繼續至倫敦大學政治經濟學院（The London School of Economics and Political Science）深造，在拿到法學

<sup>15</sup> 馬英九認為「既沒必要，也做不到」的原因有二，一來是因為臺獨人士原先是要追求自主，要反對少數人統治多數人，如今已沒有這個問題；二來是因為想藉由更改國號來獲得世界各國承認現實中是難以做到的，認為加泰隆尼亞獨立失敗就是一個明顯的例子（蕭旭岑，2018：426）。

博士的學位後，蔡英文曾於國立政治大學與東吳大學的法學院擔任教職，在政大任教期間，蔡英文與馬英九也曾經因為同樣教授國際經濟法而多有互動（蕭旭岑，2018）。蔡英文的專業為法律與國際經濟，基於這樣的專業，在朋友的邀請下，蔡英文於 1985 年開始接觸政府的工作，前往國貿局參與臺灣加入「世界貿易組織」（World Trade Organization, WTO）的談判，其後十幾年都持續協助政府國際談判的相關工作，從翻譯一路做到首席顧問（蔡英文與劉永毅，2011）。2000 年，陳水扁總統任命蔡英文擔任陸委會主委，首次擔任中華民國的政務官，並於其上任後半年內實現小三通，於 2003 年完成修訂《兩岸人民關係條例》。上述的經歷讓蔡英文對於推展國際貿易和兩岸事務具有一定的了解，其後也於 2004 年脫離無黨籍人士的身分，正式加入民進黨，確立了她的政黨意識形態，開始了蔡英文的選舉之路。

2012 年蔡英文以民進黨黨魁之姿競選總統前，曾於 2011 年選前出版她的口述自傳《洋蔥炒蛋到小英便當 蔡英文的人生滋味》，透過自傳能讓我們大略了解她思想的框架，也能與蔡英文成為總統後的重要言論進行對比，彰顯出其認知與偏好。其實，蔡英文早於選前就對「九二共識」表達反感，反對「一個中國，各自表述」的模糊框架，主張「對國民黨來說，『一個中國』是所有兩岸問題協商的前提，可是大多數臺灣人民不接受『一個中國』，因此兩岸問題要得以和平解決，『一個中國』這個結一定要先解開。」（蔡英文與劉永毅，2011：112），甚至批評馬英九政府的作法是對主權的侵害：「一個執政者可以自稱『中華民國是主權獨立國家』，卻主張主權問題可以擱置，同時還做出有損主權的動作，那他的主權概念，一定和我們講的主權不一樣。」（蔡英文與劉永毅，2011：185）。由於蔡英文早就對於「九二共識」有既定的看法，在她 2016 年上任後自然而然對於「九二共識」四個字避而不談，而在 2018 年底民進黨地方大選失利後，基於選舉策略的考量，蔡英文甚至指稱「九二共識」就是「一國兩制」，進一步扭曲了「九二共識」原先的意涵。蔡英文對於「九二共識」的否認讓中國大陸認為民

進黨執政後的兩岸無法有太大的談判空間，因而強化了對臺灣主權要求的力道，而在雙方立場對立的情形下，自然致使兩岸關係持續惡化。

## 貳 菲律賓總統的認知與偏好

### 一、艾奎諾三世

艾奎諾三世大學時修讀的是經濟學，畢業後曾在家族企業中擔任職員，於 1998 年至 2007 年間擔任菲律賓國會眾議員，2007 年獲選為菲律賓國會參議員，並於 2010 年以自由黨（Liberal Party）候選人的身份，當選為菲律賓的總統。他的父親艾奎諾二世是菲律賓戒嚴時期反對黨的主要領袖，1983 年慘遭暗殺後，艾奎諾三世的母親柯拉蓉決定傳承艾奎諾二世的遺志持續反抗，並成功推翻馬可仕政權。艾奎諾三世的父母對他產生相當深遠的影響，在他 2010 年的就職演說上曾說到：「我人生的目標很簡單，就是確實地做一個能讓我的父母與國家光榮的兒子，一個照顧人的兄長，和一位好的市民……我的父母所尋求的、所為之犧牲的，就是民主與和平，我很幸運能夠傳承這樣的遺緒，而我也會把民主的火把繼續傳下去。」。其實艾奎諾三世最初被視為「意外的總統」，原因在於在擔任參議員期間艾奎諾三世從未有過任何顯著的功業，安於待在自己的家鄉，也未曾展現任何的政治抱負，最初也是受到家庭成員的遊說才會出來競選總統，因此許多人認為艾奎諾三世勝選的主要原因還是源於他父母所施加的光環以及 2010 年選前柯拉蓉過世所帶來的同情票。

對於這樣的評論艾奎諾三世也是心知肚明，因此上任後艾奎諾三世希望能夠轉化民眾對他的同情成為推動改變的力量，藉由妥善處理貪污與經濟問題，以及前任總統造成的政治動盪，建立自己在歷史上的一席之地，而其確切的成果也得到了肯定，在上任三年後依然維持超過七成的支持率（Heydarian, 2013）。在內政方面，艾奎諾三世以「善治」（good governance）作為他在政治上的核心綱領，大力打擊貪污，連前任總統艾洛育也因為貪污案入獄，努力實現他所堅信的「如果沒有貪汙，就不會有貧窮」的理念；此外，艾奎諾三世也大幅整頓經濟，強化了

國內的基礎建設，創造了許多就業機會，在其任內菲律賓曾一躍成為亞洲經濟成長第二快的國家，這樣的成果也回應了「善治就是有好的經濟」此一主張 (J. Eduardo & Jonathan E., 2018)。

在艾奎諾三世上任初期，他事實上曾經公開承認過他對於外交事務並沒有太大的興趣，對他而言內政問題才是較為急迫且必須優先處理的事情，然而菲律賓與中國大陸在南海發生的爭端卻迫使艾奎諾三世不得不在國防與外交政策上花費更多心力 (De Castro, 2014a)。事實上，在艾羅育任期的尾端，國內的民眾因為艾羅育的貪汙事實以及在南海爭端上過份親近中國大陸，而批評她出賣國家利益，甚至譴責艾羅育的做法背叛了菲律賓 (Heydarian, 2016)，在這樣的背景下，艾奎諾三世上任後自然難以維持前朝在南海爭端上較為溫和的態度。2011 年中菲在南沙群島的爭議海域發生衝突時，艾奎諾三世聲明「我們不會被中國霸凌」，說明「我們會持續對話，但是有關內政的事務，我們並不需要得到任何人的允許」，並指出就整體的策略來說「我們不會與中國進行軍備競賽，也不打算升級緊張的情勢，但我們必須保護自身的權利」(Hranjski, 2011)。2012 年中國大陸宣稱準備長期駐軍永興島，以保障中國在南海的權益，對此艾奎諾三世回應菲律賓決對不會退讓，並且表明「如果有人進入你家的庭院並且聲稱那是他的，你會同意嗎？如果把本來就是我們的東西交給別人，這樣是正確的決定嗎？」(VOA News, 2012)。2013 年菲律賓決定將南海的爭端提交國際法院進行仲裁，時任外長艾伯特 · 德爾 · 羅薩里奧 (Albert Ferreros del Rosario) 於 2013 年時曾代表菲律賓政府回應菲律賓提交仲裁一事，說明「對於中菲在南海上的爭端，菲律賓已經窮盡在政治與外交上所有和平協商的解決方案……我們希望交付裁決的行動能夠為爭端帶來長久的解決方法。」(Rappler, 2013)。而在艾奎諾三世提出南海仲裁案後，他也曾表明仲裁案的提出「不是為了挑釁中國，而是為了保護國家的領土與主權」(The Gardian, 2014)，由上述內容可知，對於艾奎諾三世而言，擱置中菲於南海的爭議並非其偏好的選項，其強硬的態度也與前任總統艾羅育形成鮮明的

對比。

2015 年艾奎諾三世前往東京「亞洲的未來」國際交流會議進行演講時，主張「日本與菲律賓訴求自由航行和法律統治來針對中國非法主權的主張」，而當被提問到如何看待中國在南海填海造島的行為和美國的抑制作用，艾奎諾三世回答：「如果那裡成為真空狀態，例如超級大國美國如果說『我國不關心』的話，就不能阻止其他國家的野心……我雖然只是學過歷史的外行，但這個問題令我想起德國納粹摸索著投入戰爭和當時對此的歐美各國反應。」認為當時其他歐美國家沒有積極阻止德國入侵捷克斯洛伐克的蘇台德（Sudetenland）地區是錯誤的決定（BBC 中文網，2015）。可知在南海爭端上，艾奎諾三世非常希望美國能夠更加積極地介入，避免中國大陸仰仗國力在南海為所欲為，侵害菲律賓國家利益。

## 二、杜特蒂

杜特蒂的父親曾經擔任過舊有的達沃省省長（Davao Province），並出任前總統馬可仕的第一任內閣成員，因此對於政治杜特蒂從小就不陌生。杜特蒂大學時主修政治系，研究所則是修讀法律，在畢業後曾經擔任過律師與檢察官的助理，1986 年杜特蒂成為菲律賓人口第三多的都市－達沃市（Davao City）的副市長，並且於其後擔任過三屆的達沃市市長，於達沃市服務超過二十年，而其在擔任市長期間就以對付犯罪手段強硬聞名，致使達沃市成為菲律賓最安全的城市之一，對此杜特蒂曾在接受美國《紐約時報》(The New York Times)採訪時自豪地表示：「現在達沃市有和平與秩序的唯一原因，就是我」(江懷哲，2022)。2016 年，杜特蒂以菲律賓人民民主－人民力量黨（PDP-Laban, Philippine Democratic Party-People's Power）的主席身分首次競選總統，以「改變來了」(change is coming) 做為競選口號，並以打擊毒品與犯罪作為最主要的政見，最終遙遙領先其他候選人成功勝選，被民眾視為能夠為菲律賓帶來改變的希望。

杜特蒂的崛起也代表了菲律賓民眾對於過往政權的不滿，江懷哲（2022）指出，雖然艾奎諾三世任內的政績平穩，但是頂多只是做到不失分，且過往參與推

翻馬可仕政權的自由派，在六年執政過後，在菲律賓人民的眼中已經成為建制派，對此以鐵腕著稱，吶喊著要為菲律賓帶來轉變的非典型人物杜特蒂自然成為菲國人民寄託改變渴望的歸宿，希望能夠將達沃市成功轉型的案例移植到整個菲律賓。另有學者指出，事實上菲律賓人民對於權威式的統治並不陌生，對於民答那峨島的民眾而言，有著強硬作風的杜特蒂被他們稱為“orang besar”，也就是「照顧人民的強大領導人」(J. Eduardo & Jonathan E., 2018)。

杜特蒂任內的外交政策被評論為打破常規和具有濃厚的個人色彩，最明顯的就是上任後親近中國大陸並且與美國保持距離的態度，且由於杜特蒂在對群眾演講時往往不會事先準備講稿而是直抒胸臆 (J. Eduardo & Jonathan E., 2018)，因此從他對於美中的相關評論上可以很直接地看出杜特蒂的厭惡與偏好。

江懷哲 (2022) 分析，杜特蒂對於美國事實上具有根深柢固的厭惡，原因之一是因為杜特蒂的故鄉民答那峨島過去曾因為抵抗美國的入侵而發生數起屠殺事件，而在大學期間在創辦菲律賓共產黨的老師西松 (Jose Maria Sison) 的教導下，杜特蒂也形塑了對於美國帝國主義的批判性思考，加上杜特蒂於擔任達沃市市長期間，也曾因美國聯邦調查局私自將在達沃市犯罪的美籍嫌犯帶回美國且未提出相關報告，而認為菲律賓受到美國的汙辱，種種因素致使杜特蒂具有強烈反美的傾向。杜特蒂直來直往的個性也讓他在表達對美國的不滿時毫不保留，舉例而言，2016 年 9 月杜特蒂在前往參加東協領袖峰會與相關會議的行前記者會上，對於美國在人權方面的批評杜特蒂回應「菲律賓不是任何國家的附庸國，我們早就不是美國的殖民地。」，並強調「我不必對任何國家負責，除了菲律賓人民以外，我沒有別的主人。」，而在提到歐巴馬時，甚至大肆宣洩了他的不滿，罵到「他(歐巴馬)以為他是誰？我可不是美國的寵物狗，我是主權國家的總統」(林行健，2016；鄭崇生，2016)。

而杜特蒂對於中國大陸的看法則相當務實，例如杜特蒂親自挑選的駐中大使羅馬納就曾經說過：「杜特蒂看中國大陸幾乎全部都是從經濟的角度出發，思考

中國大陸能為菲律賓做什麼。」(沈大偉, 2021: 395); 此外, 2016 年 12 月杜特蒂在總統辦公室舉行的一場頒獎儀式上明確指出, 要派遣軍艦硬行搶奪黃岩島是不可能的, 因為軍艦「可能一分鐘內就會被橫掃, 那會是一場災難」(林永富, 2016)。事實上早於選舉前, 杜特蒂就曾經提到希望中國大陸能夠協助菲律賓建設連接首都與其他省份的鐵路, 並完善他自己家鄉的鐵路建設系統(環球網, 2016), 並於勝選後強調不希望與中國大陸之間發生衝突, 希望能和平解決爭端, 因為對菲律賓而言, 中國「是兄弟而不是敵人」(ETtoday 新聞雲, 2016)。2016 年 10 月, 杜特蒂規劃將前往北京進行訪問, 在行前接受訪問時, 杜特蒂指出了希望加入一帶一陸的意願:「我這次去中國就是要開展對話, 爭取得到堅定支持。我們願意同中方開展合作, 希望中方幫助建設我們的國家和經濟, 希望中國能助菲律賓一臂之力。」, 甚至強調自己具有華人血統:「我外公就是華人, 只有中國才會幫助我們。」, 展現出想拉近雙方關係的態度, 並認為「中國是一個真誠的國家, 中國不會欺負任何人。中國對菲律賓一直很好、很真誠, 也很和平。」, 對於南海問題則表明「我沒有興趣讓其他國家參與南海問題談判。我只願跟中國談。」(李忠謙, 2016)。而在北京的演講與受訪中, 杜特蒂則提到:「美國已經輸了……我已經重新調整自己的意識形態, 也許我也會去俄羅斯會見普丁, 告訴他我們三國—中國、俄國和菲律賓, 會站在一起對抗這個世界。」並且提到「在這樣的情況下, 我宣布與美國分道揚鑣… 我已經與他們(美國)劃清界線, 所以我只能仰賴你們(中國), 但是別擔心, 因為我們會像你們幫助我們那樣幫助你們。」(Hunts, Rivers, & Shoichet, 2016; 王穎芝, 2016)。

總結而言, 臺灣與菲律賓前後兩任領導人在認知與偏好上最主要的差異, 就在於「在主權或領土爭端上是否願意擱置爭議」, 擱置爭議與否將會影響兩國與中國大陸之間的關係是改善或惡化, 進而影響兩國在對外策略上的選擇。對於馬英九與杜特蒂而言, 擱置爭議是他們所認同的選項, 而經貿利益是他們最主要的目標, 因此在兩位總統任內兩國與中國大陸之間的互動明顯地較為友好, 在經濟

上也積極尋求更多合作；而對於蔡英文與艾奎諾三世而言，擱置爭議並不在他們的選項之內，在面對主權與領土的爭端上兩人都抱持較為強硬的態度，並且把中國大陸視為威脅，蔡英文對於「九二共識」的否認與艾奎諾三世將南海爭端提交國際法院的行為也致使兩國與中國大陸之間的關係迅速惡化。



## 第二節 民眾的認知與偏好

在民主社會中，民意扮演相當重要的角色，執政者無論是在對內政策或是對外政策上都必須考量到人民的支持與反對，倘若民眾對於政府的政策感到不滿，那麼民眾的態度往往會在國內大小型的選舉中展現出來，選舉結果造成的執政黨或領導人的更替也就進而會改變一國的政策，因此在探討民主國家外交政策的採行上不可忽略民意可能造成的影響。以下將依序探討臺灣與菲律賓在對外策略相關議題上的認知與偏好，希望藉此了解民意對於兩國的對外策略可能產生何種影響。

### 壹 臺灣民眾的認知與偏好

有關臺灣民眾對中政策的偏好上，薛健吾（2020）指出主要的影響因素可以分為以下四大類別，分別是「情感因素」、「經濟因素」、「接觸因素」和「年齡因素」，而透過研究發現，臺灣民眾對於中國大陸的態度，最主要取決於民眾的「情感因素」，包含了政黨認同、統獨立場、國族認同、臺灣人意識與省籍等等，其中政黨認同又是近年來最具有影響力的原因（薛健吾，2020：93）。基於兩岸特殊的歷史關係，臺灣民眾整體而言對於中國大陸的態度是較為親近或是較為抗拒，從國族認同和統獨立場兩大面向來觀察是最為明顯的，而臺灣民眾的政黨認同事實上很大一部分也是取決於這兩大面向。

首先，就統獨立場來看，政治大學選舉研究中心將立場分為「儘快統一」、「偏向統一」、「維持現狀再決定」、「永遠維持現狀」、「儘快獨立」和「偏向獨立」等六類來進行提問，可以發現從 1994 年到 2022 年間，「維持現狀」一直都是臺灣民眾的主流民意，而「儘快統一」和「儘快獨立」長期而言則是較為少數的偏

好，又以「儘快統一」居於末位，而「偏向統一」和「偏向獨立」長期而言則出現反向的變動，「偏向統一」的立場整體而言逐漸下跌，「偏向獨立」的立場則逐漸上升，並自 2003 年起超越了「偏向統一」。值得注意的是，「偏向統一」和「偏向獨立」的立場在 2019 年出現較為大幅的變動，前者從 12.8% 跌至 7.5%，後者則從 15.1% 上漲至 21.8%，這樣的情形應當是受到支持香港的反送中運動所影響，而在 2020 年臺灣舉行總統大選那年，「儘快統一」與「偏向統一」的佔比總合則下跌至 6.6%，而「儘快獨立」與「偏向獨立」的佔比總合則高達 32.1%，從上述的數據可以看出，臺灣民眾的統獨立場隨著時間的流動出現了反向的變化，支持統一的民意佔比下降，支持獨立的佔比則上升，不過由於維持現狀近年來依然是臺灣民眾最主流的民意，因此無論是馬英九或是蔡英文，在統獨立場上都做出維持現狀的承諾，並且聲明臺灣的前途應由兩千三百萬的臺灣人自行決定。

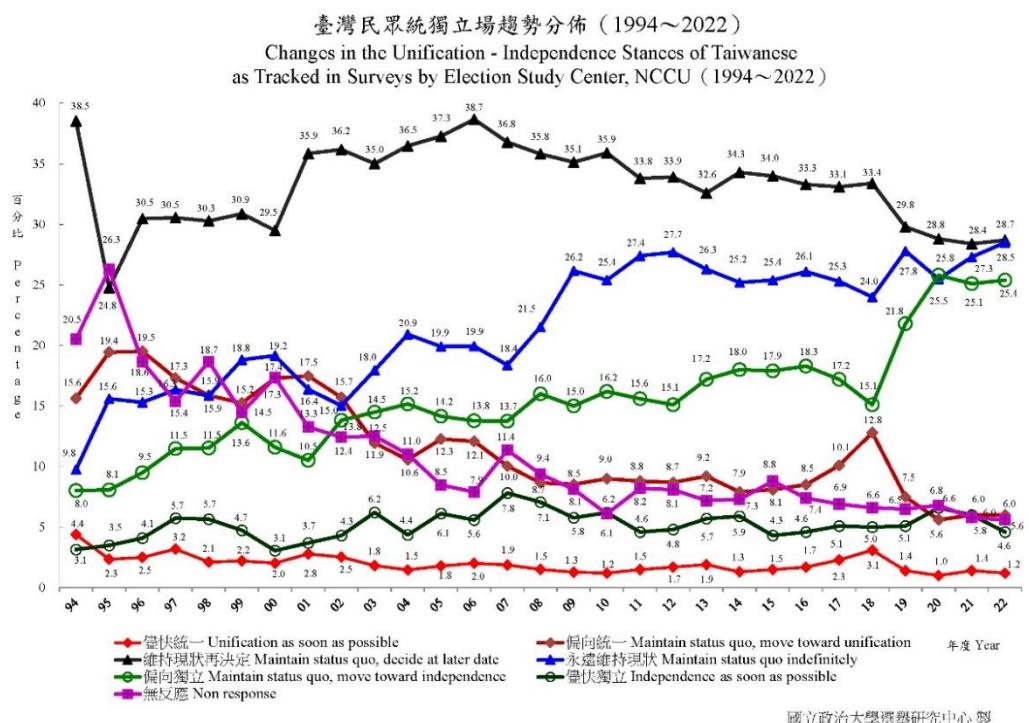


圖 4 臺灣民眾統獨立場趨勢分佈 (1994-2022)

資料來源：政治大學選舉研究中心（2023），請參閱 <https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7805&id=6962>。

其次，在國族認同方面，依據政治大學選舉研究中心的民調統計，可以發現當臺灣民眾被問到自己是「中國人」、「臺灣人」或是「都是」（同時認同自己是臺灣人與中國人）時，認同自己是「中國人」的比例整體而言出現大幅度的下降，從 1992 年的 25.5% 下跌至 2022 年的 3.6%，並且從 2010 年起大概都在 4% 上下進行浮動，可見在國族認同上認為自己屬於「中國人」的臺灣民眾只佔據了非常小的一部分；而認同自己是「臺灣人」的比例整體而言則出現大幅度的上升，從 1992 年的 17.6% 成長至 2022 年的 60.8%，並且在 2008 年起成為臺灣民眾占比最多的國族認同，可以得知近年來較為多數的臺灣民眾已將臺灣與中國的國族認同進行明確的區分；最後有關「都是」（同時認同自己是臺灣人與中國人）的比例，則從 1992 年的 46.4% 下跌至 2022 年的 32.9%，並自 2010 年起從佔比最多的國族認同跌落，不過在臺灣民眾的國族認同比例中依然佔據大概三、四成的比例。有趣的是，在馬英九政府任內，國民黨的執政並未強化「中國人」的國族認同，相對地，「臺灣人」的國族認同反而逐年上升。對於這樣的情形，有學者指出三點加以分析：第一，中國大陸從未放棄武力攻臺的可能性，因此即便在馬英九政府任內兩岸之間的關係相對融洽，但是大部分的臺灣人依然對中國大陸抱持著敵意，舉例而言，依據陸委會 2013 年委托國立政治大學選舉研究中心的民調顯示，當受訪者被問及「中國大陸政府對我們政府的態度是友善，還是不友善？」時，有 56.8% 的民眾認為中國大陸是「不友善」，僅有 26.6% 的受訪者認為是「友善」（嚴思祺，2013），可見馬英九政府與人民在兩岸互動的認知上存在一定的差距；第二，雖然在馬英九政府任內臺灣的確因為兩岸關係的和睦而得以出席如世界衛生大會等國際組織，但是對於臺灣民眾來說，臺灣整體而言在國際舞台上受到的限制還是很大；第三，臺灣的年輕世代對於中國大陸的看法總體而言較不具有好感，因而提高了臺灣人總體而言的國族認同，而 2014 年所爆發的太陽花學運就是臺灣年輕世代反中的明顯例子，此外，根據陸委會的調查，當民眾於 2008 年被問及當前兩岸交流開放的看法時，認為「剛剛好」的受訪者佔了 40.6%，認為

「太快」的佔了 29.5%，但是同樣的問題在 2014 年進行詢問時，認為「剛剛好」的受訪者降至 36.4%，而認為「太快」的受訪者比例則上升至 36.8%，可以看出臺灣民眾整體而言對於兩岸交流的態度出現變化 (Chen, 2015)。

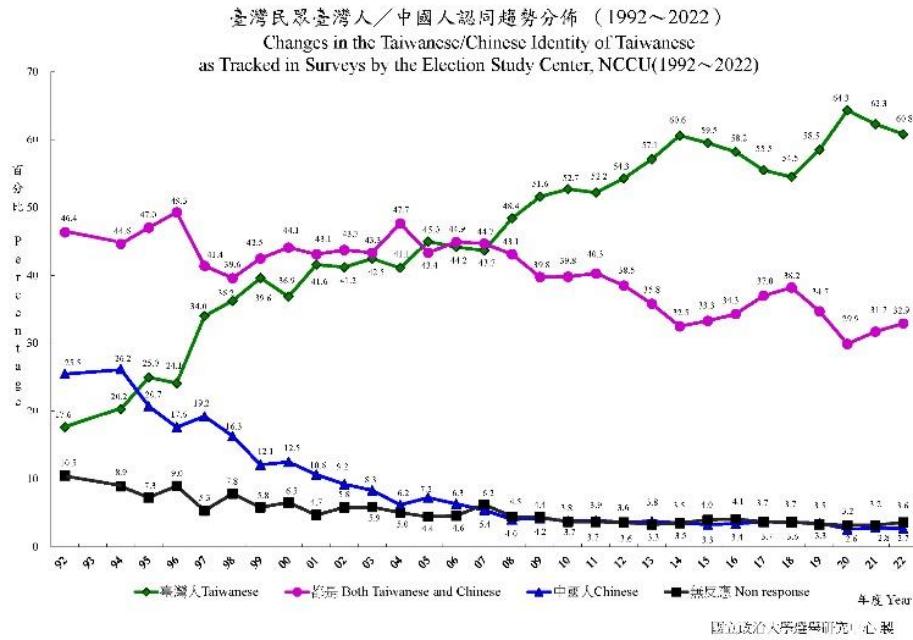


圖 5 臺灣民眾臺灣人／中國人認同趨勢分佈 (1992-2022)

資料來源：政治大學選舉研究中心 (2023)，請參閱：<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7804&id=6960>。

由上述內容可以發現，無論是在「統獨立場」或「國族認同」上，「臺灣人」的主體意識都得到了強化，進而將臺灣民眾與中國大陸之間的距離逐漸拉遠。事實上，依據中央研究院政治學研究所進行的「中國印象調查」研究顯示，2018 年以前臺灣民眾對於中國大陸的整體印象抱持正面觀感者大約佔據 45% 到 50% 之間，也就是說正面印象與負面印象之間的占比大約是一半一半，但是到了 2020 年，抱持正面印象的臺灣民眾比例驟跌至三成左右，並有將近七成的民眾對於中國大陸的印象為「不太好」或「非常不好」(林義宏，2022)。而在蔡英文政府任內，臺灣的民意也逐漸出現了對於「抗中」的偏好。Wang 與 Tan (2021) 藉由統

整「臺灣國家安全研究」(Taiwan National Security Survey, TNSS)的資料<sup>16</sup>，在 2021 年發表了“Balancing, Bandwagoning or Hedging: Taiwan’s Strategic Choices in the Era of a Rising China”一文，在對於多項民調進行分析後，Wang 與 Tan (2021) 指出當前的臺灣民意出現了從「避險」轉往「抗衡」的傾向。舉例而言，在 2016 年當受訪者被問及「是否支持與美國和日本結成同盟以對抗中國」時，民調結果顯示支持結盟者佔比不到四成，而有超過半數的民眾是不支持的，但是同樣的問題在 2019 年與 2020 年的民調結果中卻出現了明顯的變化，在 2019 年的民調結果中，支持與不支持的首訪者比例已然拉近，兩者佔比都介於 45% 到 50% 之間，到了 2020 年支持的受訪者比例更是超過半數，而不支持的比例則跌到大約四成左右，可以發現 2016 年與 2020 年支持與不支持組成同盟的民調比例出現了反轉，過半數的民眾在 2020 年表達出偏向抗衡中國大陸的傾向 (Wang & Tan, 2021)。事實上，上述的傾向與臺灣民眾是否認為美國在戰事發生時會前來援助相關，依據 2020 年「臺灣國家安全研究」的一項民調中問了臺灣的受訪者以下的問題，也就是在「臺灣沒有挑釁中國大陸的情況下被軍事攻擊」與「臺灣宣布獨立後遭到中國大陸軍事攻擊」兩種情境中，是否有信心美國會前來協助，結果顯示在第一種與第二種情境中，對美國有信心的受訪者比例分別高達 65% 與 50%，且進一步詢問對美國有信心的受訪者，又可以發現在第一種情境中有 70% 左右的人支持臺灣與美國結成同盟，並有大約 50% 左右的人支持對於中國大陸的入侵採取武力回應，而第二種情境中有信心的受訪者甚至展現出更高程度的抗衡傾向 (Wang & Tan, 2021)。從上述的民調結果可以推論，臺灣民眾對於美臺關係良好與對美抱持高度的信心，可能是影響臺灣民眾強化對中抗衡傾向的重要因素。

<sup>16</sup> 「臺灣國家安全研究」(Taiwan National Security Survey, TNSS)是由美國杜克大學(Duke University)「亞洲安全研究」所贊助的計畫，其中包含了多項有關臺灣全國性的民意調查。

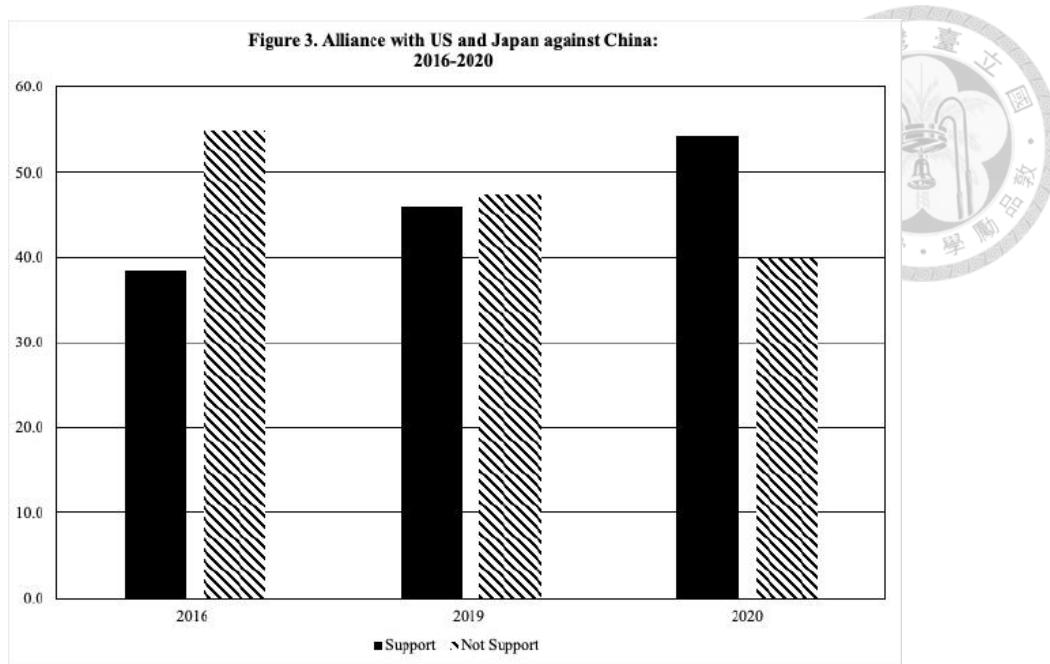


圖 6 與美日結盟抗中的臺灣民意傾向

資料來源：取自 Wang & Tan (2021)。

## 貳 菲律賓民眾的認知與偏好

有關菲律賓的部分，以下將會先聚焦於菲律賓對中國大陸菲律賓與美國的信任程度來看民眾對於兩強的偏好，其次則會更詳細地探索基於中菲的南海爭議，菲律賓民眾對於政府與中國大陸的態度在過去幾年又有著什麼樣的變化。

中國大陸在南海的主權爭端致使菲律賓民眾對於中國大陸普遍而言好感度並不高，對中也展現出較高的不信任。根據一間位於菲律賓獨立的研究機構 Social Weather Stations (以下簡稱 SWS) 所統計的民調結果來看，即便是在艾洛育任期內，也就是中菲關係的「黃金年代」，菲律賓民眾對於中國大陸的信任程度也難以稱得上良好，相反的是，自 1990 年代至今，菲律賓民眾整體而言對於美國則是長期抱持著高度的信任。SWS 以「淨信任評分」作為其評斷民眾對於他國信任程度高低的標準，在問卷中民眾對於他國的信任程度將有「高信任」(much trust)、「低信任」(little trust) 與「不置可否」(undecided) 三種選項，而「淨信任評分」為將「高信任」的百分比減去「低信任」的百分比所得到的結果

<sup>17</sup>，並將其分為九個等級，除了「中立」以外，好壞各分為四個等級，信任評分由高至低的標準如下：70 分以上為「極優」(excellent)、50 到 69 之間為「非常好」(very good)、30 到 49 之間為「好」(good)、10 到 29 之間為「適當」(moderate)、9 到-9 之間為「中立」(neutral)、-10 到-29 之間為「差」(poor)、-30 到-49 之間為「壞」(bad)、-50 到-69 之間為「非常壞」(very bad)，而-70 分以下則為「極壞」(execrable)。最早的統計是從 1994 年 8 月開始，其後每年 SWS 都會進行民調統計，而最新的數據則是到 2020 年 7 月。

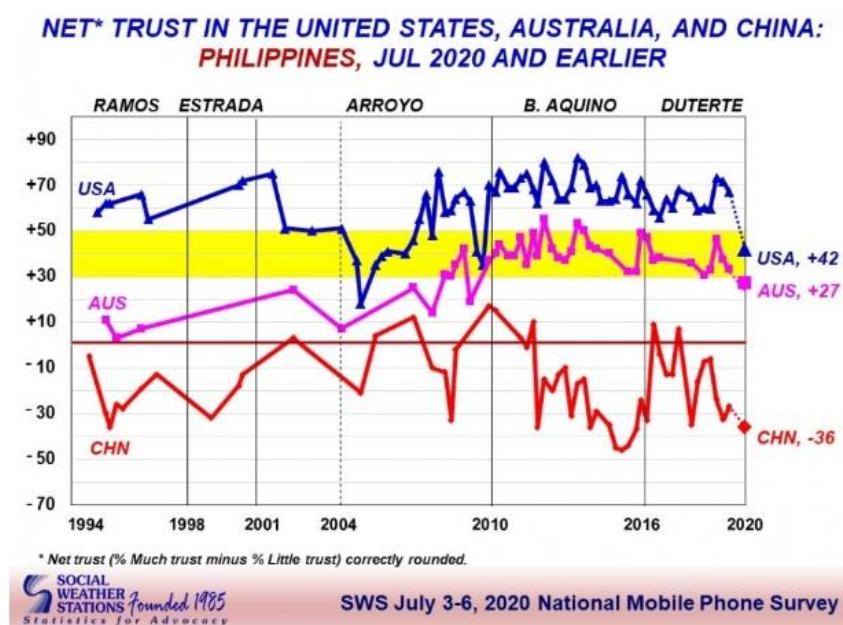


圖 7 菲律賓對於美國、澳洲與中國大陸的信任評分

資料來源：取自 Social Weather Stations (2020)，請參閱 <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20200719141007>。

有關菲律賓民眾從 1994 年到 2020 年之間對中國大陸的信任程度，在 53 次的民意調查中僅有 9 次呈現正數，其餘的時間菲律賓民眾對於中國大陸的態度都是相對不信任的，不難理解的是，中菲在南海爭議海域的領土糾紛是影響民眾態度的重要原因之一。舉例而言，1995 年中菲船艦在南沙群島的美濟礁附近爆發糾紛，而 1998 年菲律賓則指控中國大陸在美濟礁擴充軍事設施，可以看出當中

<sup>17</sup> 不置可否 (undecided) 的意見並未納入計算當中

菲因為南海的領土爭端而造成關係緊張時，菲律賓民眾對於中國大陸的信任程度都會出現明顯的下滑，分別下降至-36 與-32，也就是由「差」下跌至「壞」的程度<sup>18</sup>。自統計以來，菲律賓對中國大陸信任程度的巔峰出現在 2010 年 6 月，信任程度為 17，評級落在「好」，但是自從 2012 年中菲在黃岩島的對峙事件爆發後，菲律賓民眾對於中國大陸的信任程度就長期處於低潮，評級在「差」與「壞」之間擺盪，直到 2016 年 12 月才回升到「中立」的程度。即便杜特蒂上任後對中態度較為友善，在南海問題上也極力避免雙方發生衝突，但是因為中國大陸並未因為菲國友善的態度而停止在南海的勢力擴張，致使菲律賓民眾對中國大陸的信任程度依舊起伏不定，甚至可以看到自 2016 年至 2020 年之間，菲律賓民眾對於中國大陸的信任程度三度下跌至「壞」的程度<sup>19</sup>；相反地，菲律賓民眾對於中國大陸的不信任似乎轉化為依靠美國的動機，從圖中可以發現，菲律賓民眾對於美國的信任程度雖然偶有波折，但是長期而言平均處於「非常好」與「極好」之間，從這點可以看出總體而言美菲長期的軍事合作關係讓菲律賓民眾展現出對美國的明顯偏好（Social Weather Station, 2020a）。

為了進一步探討菲律賓民眾在南海議題上所抱持的態度，以下將會針對 SWS 在 2012 年至 2020 年間的民調結果進行分析與探討。自 2012 年至 2015 年間，SWS 每一年都針對「關於中菲為了黃岩島而發生武裝衝突這件事情，你有多擔心？」這個問題進行民調，而受訪者有四種答案可以勾選，分別是「非常擔心」、「有些擔心」、「不太擔心」和「完全不擔心」，而民調的結果顯示每年都有超過 80% 的受訪者勾選「非常擔心」和「有些擔心」，而在 2015 年的民調中也有高達 84% 的民眾表達擔心，可見菲律賓的民眾多數而言都很擔憂南海的領土爭端會成為中菲爆發戰爭的導火線。雖然擔心戰事的爆發，不過對於艾奎諾三世政府對中較為強硬的態度，多數民眾依然表示支持，當被問及「整體而言，你對於

<sup>18</sup> 2008 年菲律賓民眾對中國大陸的信任程度嚴重下滑，主要是源於該年爆發的「中國奶製品污染事件」，而非源於南海爭端。

<sup>19</sup> 三次下跌至「壞」的程度的民調時間分別為 2018 年 6 月、2019 年 9 月和 2020 年 7 月。

有關中菲在黃岩島的緊張互動上政府的處理行為是同意還是不同意？」這個問題時，2013 年有 65% 的受訪者表示同意，27% 表示不同意，而 8% 表示在此議題上的知識不足；2014 年同樣有 62% 的受訪者表示同意，32% 表示不同意，而 5% 表示在此議題上的知識不足；2015 年 5 月雖然在支持程度上出現些微變化，表示同意的受訪者下降至 49%，表示不同意的受訪者則上升到 46%，整體而言依然有大約一半的民眾支持政府的行動 (Social Weather Station, 2015)。同樣地，2013 年 12 月 SWS 進行了一起全國民調，當被問及「菲律賓是否應該透過法律的手段捍衛西菲律賓海的領土與自然資源時」，有 93% 的受訪者表達贊同，2% 的人表示反對與 5% 的人表示不知道，而當被問及「當中國大陸在西菲律賓海持續強化軍事力量時，是否同意菲律賓尋求他國進行協助？」時，有 80% 的受訪者表達贊同，10% 的人表示反對與 8% 的人不置可否 (Tordesillas, 2014)，可見當時對於艾奎諾政府透過國際法尋求南海仲裁菲律賓民眾多數表達高度的支持，也認同政府在應該與他國合作以對抗中國大陸的武力威嚇。

到了杜特蒂執政之後，杜特蒂政府在南海爭端上採取「擱置爭端」的態度，與艾奎諾三世有別，在對中的言行上壓低了姿態，希望藉由擱置爭端換取更多的合作空間，但是對於杜特蒂的對中手段，菲律賓多數的民眾卻批評這樣的做法過於軟弱。根據 SWS 2018 年 7 月的問卷調查結果，在訪問完 1200 位菲律賓公民的意見後，發現有大約八成左右的民眾不滿意杜特蒂政府在南海的領土爭議上對待中國大陸的處理手段，該次的民意調查結果主要有三項發現：首先，整體而言菲國民眾認為杜特蒂政府在南海爭端上應該採取更為強硬的態度，有 81% 的民眾認為針對中國大陸在南海進行的領土入侵，杜特蒂政府無所作為是不正確的；有 80% 的民眾支持政府在對待中國大陸的態度上強化軍事上的實力；其次，對於南海爭端應該交由多邊機制解決或是中菲雙方自行調解，菲國民眾並未明確偏好某一方，有大約 74% 的民眾認同將南海爭端提交至國際組織如聯合國或是東南亞國協來進行處理，不過同時也有大約 73% 的民眾認為透過中菲藉由雙邊的外

交手段解決也是可行的，也有大約 68%的民眾支持藉由第三方國家的介入來協助中菲對於南海領土爭端進行調停；最後，對於南海議題多數的菲律賓民眾也是高度關注的，民調顯示有 81%的受訪者在受訪以前就已經認知到南海存在的領土爭端，事實上根據皮尤研究中心（Pew Research Center）2015 年的民調結果顯示，在與中國大陸具有領土爭端的國家中，菲律賓的民眾對於中國大陸的擔憂（concerned）比例高居所有爭端國家之冠，有大約 91%的民眾擔憂中菲之間的領土爭端，其次則是越南（83%）與日本（83%）分居其後，可以推知菲律賓民眾對於政府在南海的態度抱持著高度的重視（Social Weather Station, 2018）。

2020 年 7 月 SWS 做了另一份問卷調查，受訪者包含 1555 位菲律賓公民，當被詢問到「菲律賓是否應該堅持在西菲律賓海的領土權益時」，有 70%的民眾表示同意，13%的民眾表示反對，而 15%的民眾尚未決定；另外當被問及「菲律賓是否應該與願意協助菲律賓捍衛在西菲律賓海領土權益的民主國家形成軍事同盟（alliances）」時，有 82%的民眾表示同意，9%的民眾表示反對，而 8%的民眾不置可否，而同樣的問題在 2019 年的民調中，也顯示有 84%的民眾表達支持（Social Weather Station, 2020b）。根據 SWS 2021 年 7 月的民調結果，當被問及是否同意「2016 年南海仲裁案結果出爐後，菲律賓政府在捍衛位於西菲律賓海的國家領土上的作為是不夠的」，有 47% 的民眾表示同意，並分別僅有 24% 和 29%左右的民眾表達不同意與不置可否；此外，也有 68%左右的民眾認為應該強化菲律賓與其他國家的聯繫以強化捍衛在爭議海域的權益，而被認為最需要優先採取的行動包含強化軍事實力、與盟友實行聯合軍事演習和執行《美菲軍事互訪協議》（VFA）與《強化國防合作協議》（EDCA）。由上述民調結果可知，菲律賓民眾認為在捍衛西菲律賓海的領土權益上，強化國防軍力與深化與盟友（尤其是美國）的合作是至關重要的，也期望政府在南海爭端的對中態度上能夠更為強硬（Social Weather Station, 2021）。

不過值得注意的是，民意與政府的態度是可能雙向進行影響的，民意可能限

制或引導政府的行為，不過反過來政府也可以形塑民眾的偏好。Dor (2015) 就指出，基於中菲在南海的領土主權爭端加劇，艾奎諾三世在任內以此為契機積極凝聚民心，並且採取具體行動強化國內的民族主義，因此在面對南海議題上，比起嘗試去改變中國大陸的行為，艾奎諾三世花費更多心力在強化國內的團結。舉例而言，菲律賓的外交部 (Department of Foreign Affairs, DFA) 在 2015 年初發布了一系列有關南海的紀錄片，並且取名為 “Kalayaan”，也就是自由的意思，這系列的紀錄片是菲律賓外交部全國性「資訊、教育與通訊」(Information, Education and Communication, IEC) 宣傳活動中的一部分，一共分為三集，分別是闡述經濟層面的「海權」(Maritime Rights)、講述歷史層面的「海洋遺產」(Ocean Heritage)，以及分析法律層面的「對海洋的聲明」(Affirmation for the Ocean)，其宗旨是為了提升菲律賓民眾對於西菲律賓海的了解與重視，從這樣的行動可以看出菲律賓政府積極地想強化國人對於南海爭端的關注，並且爭取民眾支持政府在南海所採取的行動 (RUNNING PINOY, 2015)。而另一項有關菲律賓外交部的「資訊、教育與通訊」宣傳活動，就是規劃將「西菲律賓海」正式地編入學生的歷史與地理課本中，外交部發言人 Charles Jose 說明這樣的行動將能夠輔助菲律賓政府藉由教育與資訊在南海抗中的法律策略，事實上「西菲律賓海」一詞在 2011 年以前甚少被使用，而自 2011 年起艾奎諾三世開始積極將「西菲律賓海」一詞置入官方文件中，並於 2012 年簽署了一項有關「命名菲律賓共和國的西菲律賓海」(the West Philippine Sea of the Republic of the Philippines) 的行政命令，透過使用具有主權意涵的詞彙強化國內的民族主義 (Dor, 2015)。有趣的是，隨著「西菲律賓海」一詞使用率的上升，菲律賓境內反中的示威遊行頻率也隨之升高，在 2011 年以前，菲律賓國內並未出現針對中國大陸於南海進行主權聲索而引發的示威抗議，但是自 2012 年以來，幾乎每年都能夠看到菲律賓民眾自發性組成的抗議示威 (Dor, 2015)。可見對於艾奎諾三世政府而言，民族主義成為了在南海抗中上重要的政治工具，藉由內宣所提升的民族主義讓艾奎諾三世政府得以進一步強化對

中強硬的立場。

總結而言，無論是在臺灣或是菲律賓，整體而言國內民眾對於中國大陸的態度都沒有出現明顯地偏好，即便是在與中國大陸關係相對友好的馬英九與杜特蒂政府任內，民眾對於中國大陸的好感度也並未大幅提升。首先是臺灣的部分，雖然臺灣的民眾在統獨立場上依然以「維持現狀」為多數，但是「偏向獨立」的民意卻逐漸上升，就算是在馬英九政府任內也持續成長，在 2018 年以後甚至可以看出明顯的漲幅；而在國族認同上當前自認為是「臺灣人」的比例則於 2008 年成為最多數，認為「都是」與「中國人」的比例則逐漸下滑，由此可見臺灣人的主體意識也不斷上升，而 2019 年習近平「一國兩制，臺灣方案」的提出與中共政府對於香港的人權迫害則進一步推遠了臺灣民眾與中國大陸之間的距離，加上民眾對於兩岸發生戰事時美國是否會前來支援又抱持高度的信心，因此從馬英九政府到蔡英文政府的國內民意變化上，可以相當明顯看出臺灣民眾強化了對於抗衡中國大陸的支持。其次是在菲律賓方面，由於菲律賓民眾對於中菲在南海島礁的主權爭端展現出相當高度的重視，因次自從中菲於南海發生主權爭端以來，多數時間菲律賓民眾對於中國大陸的好感度都不高，加上艾奎諾三世在任內又刻意培養菲律賓民眾的民族主義，因此無論是在艾奎諾三世或是杜特蒂的任內，整體而言菲律賓民眾對於南海爭端都希望政府採取相對強硬的態度，而對於杜特蒂在南海議題上對中溫和的態度也表示不滿；然而菲律賓民眾對於美國則長期抱持高度的好感，因此對於南海爭端也支持政府強化自身的軍力建構和與盟友的安全合作。

## 第三節 政黨與選舉

### 壹 政黨之影響

#### 一、臺灣

政黨在臺灣的政治中扮演非常重要的角色，無論是國內政治或是對外決策都

受到政黨高度的影響。當前臺灣的政黨體系已由過往的威權統治下的「一黨獨大」發展為「兩黨制」，自從 1996 年首度由公民直選總統後，臺灣目前已然經歷了三次政黨輪替，過去二十多年來由中國國民黨與民主進步黨兩大黨輪流執政。兩黨無論在國族認同或是統獨立場上都相去甚遠，而這樣的差異也隨著政黨輪替展現在臺灣的對外策略上，尤其是對中國大陸的態度；不過在與美國的交往上，兩黨的立場卻相當一致，也就是希望與美國交好，並且仰仗美國所提供的軍售保障國防安全。為了更加了解不同政黨對於臺灣外交政策所產生的影響，以下將會對於國民黨與民進黨兩大黨進行簡單的介紹。

中國國民黨最早的前身為 1894 年在夏威夷檀香山成立的「興中會」，最初創黨的宗旨是為了推翻中國的清朝政府，並歷經多次改組後於 1919 年成為了當前的中國國民黨。1911 年辛亥革命爆發後，滿清帝國遭到推翻，「中華民國」成立，「中華民國」成為中國歷史上首次出現的共和國，不過其後隨著國共內戰爆發，1949 年中華民國政府與國民黨黨中央被迫退守至臺灣，至此展開兩岸分治的情況。基於上述的建黨背景，中國國民黨在國族認同的傾向上認為兩岸同屬於中國人，而在統獨立場上則偏向統一，正如「中國國民黨黨章」第二條所示：「本黨……反對分裂國土，並堅定『以台灣為主，對人民有利』的信念，共同為中華民族之整體利益而奮鬥」，追求統一的立場讓國民黨對中國大陸的政策在兩蔣時期主張「反攻大陸」並採取「不接觸、不談判、不妥協」，1991 年則提出了「國家統一綱領」，希望透過近程的「交流互惠」與中程的「互信合作」，最終能夠達成遠程的「協商統一」（中華民國大陸委員會，1991）。而國民黨也基於 1992 年海基會與海協會於香港會談的歷史事實，於 2000 年由陸委會主委蘇起提出了「九二共識」，期望基於「一個中國，各自表述」的框架，尋求兩岸互動的基礎，「九二共識」的主張後來也成為馬英九在任內所重視的兩岸互動基礎。

民主進步黨最初是在 1986 年由黨外運動的不同團體整合而成，在「戒嚴令」尚未解除的威權統治下，民進黨最早的宗旨就是要尋求臺灣的民主轉型，其後隨

著 1987 年國民黨廢除「戒嚴令」與「黨禁」之後，民進黨的勢力便不斷擴大，並於 2000 年由擔任民進黨候選人的陳水扁當選總統，開啟了民進黨在臺灣首次的執政。由於民進黨並未如國民黨對於中國大陸有較深的情感與淵源，因此民進黨在國族認同上傾向認為自己是「臺灣人」，並且在統獨立場上追求臺灣獨立，正如民進黨黨綱中的基本綱領所示：「台灣主權獨立，不屬於中華人民共和國且台灣主權不及於中國大陸，既是歷史事實又是現實狀態，同時也是國際社會之共識。台灣本應就此主權獨立之事實制憲建國，才能保障台灣社會共同體及個別國民之尊嚴、安全，並提供人民追求自由、民主、幸福、正義及自我實現之機會。」，而 1995 年民進黨納入黨綱的《台灣前途決議文》，在主張的第二項與第四項也分別提到：「台灣並不屬於中華人民共和國，中國片面主張的「一個中國原則」與「一國兩制」根本不適用於台灣。」和「台灣應揚棄『一個中國』的主張，以避免國際社會的認知混淆，授予中國併吞的藉口。」等內容，可以得知對於民進黨而言「台灣」與「中國」就是兩個主權獨立的國家，因此自然無法輕易接受國民黨與中國大陸所達成的「九二共識」，因為民進黨對於「一個中國」的概念本來就具有根深蒂固的反對。

政黨在臺灣政治中所扮演的角色除了區別不同的意識形態上外，事實上也是總統重要的權力來源之一。沈有忠（2018）即指出，臺灣的總統在制度上的決策權力其實有限，例如除了任命權以外，憲法並未賦予總統領導行政院的其他制度設計，因此總統在執政上如果無法同時擔任黨主席以掌握政黨輔助施政，那麼重大決策就容易形成僵局，難以推動，而為了避免上述的情況發生，國民黨與民進黨兩大黨都已經把總統兼任黨魁寫入了黨章，而臺灣的總統在當選前往往也已經鞏固了自身對黨的影響力。在臺灣的憲政發展過程中，從李登輝、陳水扁、馬英九到蔡英文，大部分的時間總統都兼任黨主席的位置，在掌握政黨後，總統將能夠擴大在憲政運作上的影響力，因此政黨往往會成為總統執政的工具，而憲政的發展也會以總統為核心（沈有忠，2018）。因此一旦總統失去對於政黨的掌控，

總統的權力地位就可能出現動搖，舉例而言，在馬英九第二任期就曾出現總統無力全然掌控政黨的窘境，雖然表面上馬英九掌握了府院黨，但是事實上在政黨方面並無法具體掌握，因此引發了 2013 年國民黨內部的「馬王政爭」，並間接導致「太陽花學運」，而其後 2014 年國民黨在地方選舉中慘敗，致使馬英九辭去國民黨黨主席的職位，導致馬英九在施政上陷入跛腳的情形（沈有忠，2018）。由此可知，在臺灣從候選人的提名，到總統在位時的執政是否順利，政黨都扮演著相當重要的角色。

## 二、菲律賓

現今菲律賓的政壇屬於「多黨林立」的情形，政黨在菲律賓的政治制度中所扮演的角色相當受限，這一點與臺灣的情形相去甚遠。以下將會先介紹菲律賓的政黨體系從獨立建國至今經歷了哪些轉變，接著會探討菲律賓政黨獨特的定位如何影響著選民與候選人的互動。

首先是有關菲律賓政黨體系的演變。菲律賓的民主與政黨制度最初是因為美國為了統治方便而引進的，當時的美國殖民者希望透過選舉與政黨制度的引進讓菲律賓人投入政治參與，進而消弭菲國境內的動亂與反抗，不過就政黨制度而言最初的體制與當前的體制事實上具有相當大的差異。翁俊桔與呂炳寬（2018）將菲律賓政黨體制的演進分為四個階段，分別是「美國殖民統治時期」（1900 年至 1946 年）、「獨立共和初期」（1946 年至 1972 年）、「馬可仕威權統治時期」（1972 年至 1986 年），和「後馬可仕時期」（1987 年至今），並且一共經歷了兩次的轉型，先由最初的「兩黨制」轉變為「一黨獨大」，再於民主轉型後從「一黨獨大」發展為「多黨制」（翁俊桔與呂炳寬，2018：191）。首先在「美國殖民統治時期」，當時的政黨主要都是受到美國刻意的扶持而成立，因此民主僅僅是有名無實，也无法將當時的政黨視為民主制度的表現，政黨充其量只是擔任美國政府的傳聲筒，透過與美國的合作管理菲國境內的事務；其次到了「獨立共和初期」，菲律賓共和國於 1946 年 7 月 4 日宣布獨立後，效仿了美國的憲政體制，包含了像是總統

制與國會兩院制等等，而此時菲律賓的政黨體制出現了較為明顯的「兩黨制」，無論是總統或是國會皆是由國民黨與自由黨輪替執政，且此時期的多數時間內總統所屬政黨與國會多數黨也幾乎一致；到了 1972 年馬可仕宣布戒嚴之後，菲律賓政黨體制的發展進入了第三個階段，也就是「馬可仕威權統治時期」，馬可仕的威權統治終止了兩黨輪替的運作，政壇完全由執政黨「新社會運動黨」(New Social Movement Party, KBL) 掌控，並且壓制其他政黨的發展，致使原先的「兩黨制」在馬可仕的統治下轉變為「一黨獨大」；1986 年，馬可仕最終敵不過民主運動而垮台，而菲律賓也在 1987 年頒布了新的憲法並舉行全國大選，進入「後馬可仕時期」，而自 1987 年起，菲律賓就再也沒有任何一個大黨獲得超過半數的國會選票，菲律賓的政黨體系也自此進入了「多黨制」的時代，政黨分合快速，且出現政黨越分越小的趨勢，有趣的是，總統所屬的政黨也轉趨多元，事實上自 1992 年以來，菲律賓的總統多數都屬於不同的政黨。(陳鴻瑜，1999；翁俊桔與呂炳寬，2018)。

其次是有關當前菲律賓政黨所扮演的角色與定位。菲律賓政黨的政治影響力作用有限，事實上政黨與選民之間是相當疏離的，民眾普遍而言也沒有強烈的政黨認同，原因在於菲律賓政治菁英的支持基礎主要是源自於人民對於特定或傳統菁英家族的認同，不斷新興的政黨往往只是依附著政治菁英所誕生的產物，只是政治菁英家族勢力的延伸，在聚集民心方面並未起到太大的作用，且如果在原政黨中的支持率下滑時，通常能夠依恃著深厚的社會基礎另組政黨，持續投入選舉活動中，因此在菲律賓比起政黨的影響力，候選人自身的魅力與知名度往往是更為重要的因素，而且有意思的是，菲律賓候選人當選的關鍵不一定是贏在政見，個人的聲望與能夠提供給支持者的好處多寡，往往才是菲律賓民眾考量的主要重點，為了提高自己的選票效益，菲律賓的民眾甚至可能投給勝選機率看起來比較高的候選人，而不是自己真正支持的候選人或是政黨(Ufen, 2008; Kasuya, 2009; 翁俊桔與呂炳寬，2018)。

此外，由於菲律賓的政黨與民眾之間的關係相對疏離，因此菲律賓的政治菁英就算頻繁地更換所屬的政黨，也不用擔心受到選民的懲罰（Kasuya, 2009），因而除了候選人為了投入選戰而創立新政黨外，頻繁「轉黨」在菲律賓政治中也是相當常見的事情。菲國政治菁英轉黨的情形早於獨立初期就存在，原因在於時任的國民黨與自由黨兩大政黨在意識型態、階級意識與政見上並未有顯著差異，政治菁英的社會基礎源自於人情與派系，加上並未存在嚴格的黨紀，因此政治菁英更換政黨更像是派系的變更，且往往在轉黨時也會帶走部分的跟隨者，而政治菁英頻繁轉黨的情形在「後馬可仕時期」也並不少見，舉例而言，柯拉蓉於 1986 年就因為原先政黨聯盟「聯合民族主義民主組織」（United Nationalist Democratic Organization, UNIDO）內部對於憲法草案出現意見分歧，而帶領支持者脫離政黨聯盟另組人民力量黨（Butwell, 1970；陳鴻瑜，1999）。值得注意的是，由於總統制下菲律賓的總統掌握重要資源的分配權力，眾議員為了爭取到更多的資源補助，在新任總統上任後眾議院往往會出現「政黨大搬風」的情形，也就是指眾議員會改變自身的黨籍轉而投靠總統所屬的政黨，或是與總統所屬政黨組成同盟關係，因此總統所屬政黨一般而言也會是眾議院中的最大黨（翁俊桔與顧長永，2012）。在轉黨頻繁的情形下，我們將難以藉由政黨歸屬來區分特定政治菁英的意識形態，而必須實質去了解他們的政策偏好。

## 貳 選舉之影響

在國內因素當中，大選往往是能夠直接影響國家對外策略的重要因素，而在眾多理論當中，「政治競爭模型」（Political Competition Model）對於選舉會如何影響國家在對外策略上的調整做了相當詳盡地敘述。「政治競爭模型」（Political Competition Model）指出國際因素與國內因素將會依據「選舉週期」對於國家的對外政策造成影響，「選舉週期」循環將會使得兩者的影響力有所消長，其論述邏輯如下：當選舉將近時，政治競爭的情勢將會較為明顯，此時政治家們為了獲取更多選民的支持，因此在言行與政策的推行上會較為重視國內主流的民意，而

在對外策略上往往也會較為強硬，態度強硬的原因一方面是因為軟弱的態度將可能流失選民的支持與信任，另一方面是因為倘若對外策略上顯得軟弱，那麼競爭對手將能夠大做文章，以此作為攻擊的目標（Wu, 2018）；但是一旦選舉結果出爐，勝選者的地位較為鞏固時，執政者所重視的因素將會從民意轉為國際因素，在對外策略上往往會較為謹慎與務實，因此對外展現出的態度也會相對較為溫和，但是執政者的態度與重視的因素又會因為選舉的逼近而再度進行轉換（關弘昌，2009；Wu, 2018）。

不過值得注意的是，雖然「選舉週期」能夠造成國際因素與國內因素對國家的對外政策在不同時期發生影響力道的消長，但是政策的溫和與強硬並非單純取決於「選舉週期」的循環，除了不同政黨意識形態上的展現外，執政者的「地位是否穩固」也是必須考量的因素之一。當領導人的地位較為穩固時，執政者將比較不用擔心會受到來自政治競爭者的攻擊，因此降低了在對外策略上採取溫和態度可能帶來的風險與成本；反之，倘若領導人的地位尚未鞏固或是受到挑戰時，採取溫和態度的國內政治成本將會大增，因此在對外策略上將有可能轉趨強硬，甚至會採取具有挑釁性質的對外策略，其目的可能是為了達成「聚旗效應」（rally around the flag）的效果，也就是利用對象國家不友善的回應進一步凝聚民意，以爭取選民的支持，或是源於「轉移注意理論」（the diversionary theory）的考量，藉由外在的因素來轉移民眾對於執政者在內政表現上的不滿（關弘昌，2009；Wu & Chen, 2020）。

## 一、臺灣

首先就臺灣的案例來看，由於國民黨和民進黨在對中態度與統獨立場上有著固有的分歧，因此經過選舉造成政黨輪替後，臺灣的對外策略自然可能出現大幅度的轉變。不過值得注意的是，兩黨的候選人在選舉將近時在對中論述上都會出現些微轉變，簡單而言就是為了爭取中間選民的選票，選舉期間較為親中的國民黨會刻意強調與中國大陸之間的距離，而本來就反中的民進黨則會表明願意持續

兩岸的溝通與合作，在統獨立場的光譜上可以發現兩黨都往中間立場偏移（吳玉山，2000）。

從馬英九於 2008 年總統大選前後的對中態度，可以發現馬英九在對中論述上展現出爭取選票極大化的意圖，在競選前刻意表明臺灣與中國大陸之間存在的距離，在選舉後則務實拉近兩岸關係。Wu (2011) 就指出馬英九在準備總統大選期間，至少在論述上明顯地調整了其在統獨立場上的主張，在 2006 年擔任國民黨主席時，馬英九曾經提出「終極統一論」，表明在兩岸關係內，統一是終極目標（人間福報，2006），但是到總統大選前，「終極統一」一詞卻不再出現，相對地馬英九則是承諾在他任內的「新三不政策」，也就是「不統、不獨、不武」，其中將「不統」至於「不獨」的前面顯見馬英九想拉攏中間選票爭取更多選票的目的。不過在 2008 年馬英九勝選後，由於暫時告別政治競爭所帶來的壓力，馬英九便對中展現出更多的親近之意，希望基於「九二共識」，透過兩岸的經貿交流達成兩岸的政治和睦。同樣在 2012 年的選舉期間，馬英九也是再度強調對於兩岸互動會維持臺海「不統、不獨、不武」的現狀，期望兩岸能夠達成「互不承認主權、互不否認治權」的共識，而在選舉後則再次拉近兩岸關係，並於 2015 年達到兩岸和睦互動的巔峰。

而對蔡英文而言，2018 年底民進黨地方大選的失利則讓其權力地位受到動搖，並使蔡英文基於選舉策略的考量，在反中的立場上變得更加強硬。兩岸關係在蔡英文上任後迅速降至冰點，主要原因之一就在於蔡英文自始至終從未承認過「九二共識」，雖然在其 2016 年的就職演說中曾勉強提及將會尊重 1992 年兩岸兩會達成的若干「共同認知與諒解」此一歷史事實（中華民國總統府，2016），但是這樣的說法並無法得到北京的認同。2018 年年底民進黨「九合一選舉」大敗，在地方政治版圖上由國民黨獲得壓倒性勝利，蔡英文於這場被視為「2020 年總統大選前哨戰」中落敗後辭退黨主席，讓蔡英文在權力鞏固上出現動搖，這樣的情形讓蔡英文為了爭取選票而對中展現出更加強硬的態度，2019 年 1 月習近

平於《告臺灣同胞書》40周年紀念談話中提出「一國兩制臺灣方案」後，蔡英文立即做出回應，將「九二共識」與「一國兩制」畫上等號，期望藉由這樣的政治操作增加民眾對民進黨的支持，再加上「反送中」運動的爆發，讓臺灣民眾大幅提升對於中國大陸侵犯人權的不滿，進而增強了蔡英文抗中的底氣，因此蔡英文打著抗中的旗幟，在「聚旗效應」的影響下，順利贏下2020年的總統大選。

## 二、菲律賓

在菲律賓的案例中，我們可以發現在艾奎諾三世與杜特蒂任內，國會期中選舉的逼近都讓兩位領導人在對中策略上採取更加強硬的立場。菲律賓的國會與美國相同屬於兩院制，分為參議院與眾議院，參議院總共有二十四席，參議員任期六年，每三年會改選半數的席次，也就是十二位議員，競選連任最多只能兩屆；眾議院則共有兩百九十二席，眾議員的任期僅有三年，連選連任最多三屆，對比代表權國的參議員，眾議員所代表的是不同的地區。由於菲律賓的總統大選是六年一次，而菲律賓參眾兩院每三年舉行一次選舉，因此在總統大選年時會同時舉辦國會選舉，而三年過後菲律賓總統則必須面對他的期中考，也就是參眾兩院的「期中選舉」，倘若國會多數議員與總統分屬為不同的政黨聯盟，那麼接下來三年菲律賓總統在施政上將很有可能處處受到掣肘，這是總統必定不樂見的情況，不過如果與總統相同陣營的國會議員佔據多數，那麼菲律賓總統在接下來三年中，將能更順利地推行自身的政策，加上菲律賓總統不得連選連任，因此在政策推行上比較能無後顧之憂。

如果我們觀察期中選舉前艾奎諾三世與杜特蒂對中策略的調整，會發現兩任政府在選舉將近時其在對中態度上都更加強硬。首先是艾奎諾三世政府，事實上在2010年艾奎諾三世剛上任時，他在對中態度上是相對溫和的，然而2012年4月中菲於黃岩島爆發的主權爭端中，卻可以發現有別於1997年4月中菲同樣於黃岩島海域附近的為期三天的對峙，艾奎諾三世此次採取相當強硬的立場，而造成中菲船艦於當地海域長期對峙，時間長達兩個月，顯見雙方政府都不願意退讓；

而在菲律賓船艦撤離後，中國大陸的船艦依然在附近海域巡航，這樣的情形讓艾奎諾三世大為不滿，而在 2013 年 1 月依據聯合國海洋法公約之規定針對兩國於南海的爭議啟動強制仲裁程序。本文推論，2013 年 3 月舉辦的參議院與眾議院改選是艾奎諾三世在對中態度上強硬不退讓的主要原因，由於 2012 年黃岩島事件爆發後，菲律賓國內民族主義沸騰，在馬尼拉的中國大使館前甚至出現上百位民眾的示威抗議（裴敏欣，2012），因此倘若艾奎諾三世在南海爭端的立場上過於軟弱，將不利於期中選舉的結果，相反地，強硬的立場將能帶來「聚旗效應」，爭取民眾對於艾奎諾三世與相同政黨聯盟候選人之支持。

其次是杜特蒂政府，早於競選時杜特蒂對於中菲之間的南海爭端就採取相對溫和的立場，而在 2016 年當選總統後自然而然極力避免與中國大陸在南海議題上發生爭執，除了擱置對於菲律賓有利的南海仲裁結果外，也希望藉由菲律賓的主動讓步換取合作機會與經濟利益，例如 2016 年杜特蒂出訪中國大陸前就曾前往高度依賴南海傳統魚場的拉米坦市 (Lamitan City) 進行演講，表明其親中的立場：「我相信中國真的想大力幫忙我們……我答應用從中國所獲得的貸款來建設醫院和學校，如果還有剩餘的話，我會幫你們建造一座發電廠。」(江懷哲，2022：184)。然而杜特蒂在南海議題上對中處處讓步的情形在 2018 年似乎出現了巧妙的變化，2018 年 5 月，杜特蒂罕見地在南海問題上畫出紅線，指稱倘若中國大陸於黃岩島建築設施，那麼菲律賓將會對其宣戰（自由時報，2018）；2018 年 8 月杜特蒂則公開否任中國大陸在南海爭議區域享有領空與領海的主張，並譴責其興建人工島礁的行為（林廷輝，2018）。本文認為，杜特蒂對中態度的轉變，同樣與國內民意和期中選舉脫離不了關係，根據 SWS 於 2018 年 7 月所做的民調，有 81% 的民眾否定了杜特蒂政府對中軟弱的態度，認為針對杜特蒂在南海議題上無所作為是錯誤的，另有 80% 的民眾認為政府應該針對強化軍事上的實力，可以發現主流的民意反對杜特蒂在南海親中的做法，加上 2019 年 3 月杜特蒂將要面對國會改選的壓力，致使杜特蒂為了爭取民眾的支持，一改過往對中的溫和，

在對中態度上轉趨強硬。從中可以看出，總統大選可能根本改變國家的對外策略，而期中選舉則有機會讓領導人為了爭取更多選票而在其對外策略上做出調整。

由上述內容可知，政黨差異在臺灣具有比較顯著的影響，而對於選舉的考量則可能造成兩國對外策略的調整。首先就「政黨」而言，臺灣的國民黨與民進黨有著明確且對立的意識形態，在「統獨立場」上，國民黨偏向統一，民進黨偏向獨立；而在「國族認同」上，國民黨自認為是中國人，民進黨自認為是臺灣人，這樣的立場進而造成兩黨在對外策略，尤其是對中的態度上有明確地區分，隸屬於兩黨的總統自然而然在行動上會符合政黨的期待，因而有親中與遠中的區別；此外，由於兼任黨主席是總統重要的權力來源，因此政黨在臺灣政治中扮演著相當重要的角色。至於菲律賓方面，菲律賓民眾普遍而言「政黨認同」低落，比起政黨選民更重視的是候選人的知名度，加上政治菁英「轉黨」頻繁，且每次有新的政治菁英投入選戰就會有新的政黨誕生，因此在觀察菲律賓的政治時難以用政黨來區分不同的意識形態，而必須個別觀察不同候選人的政治理念。由於在研究菲律賓的對外策略時，「政黨」並無法作為判斷政策偏好的分類，此時總統的個人認知與偏好就會顯得特別重要。其次就「選舉」而言，我們可以發現選舉確實會影響臺灣與菲律賓的總統在對中態度上的轉變，尤其是在蔡英文、艾奎諾三世與杜特蒂三位總統的任內，我們發現臺灣的地方大選與菲律賓的國會改選都讓執政者在對中的態度上轉趨強硬，而最主要的動機就是順應民意以獲取選票，而若再仔細區分，蔡英文與艾奎諾三世對中強硬主要是趨於創造「聚旗效應」的誘因，而杜特蒂則是為了抵抗國內民意所帶來的壓力。

## 第四節 小結

本章探討了包含「領導人的認知與偏好」、「民眾的認知與偏好」、「政黨」和「選舉」等四項國內因素會如何影響國家的對外策略，主要的發現如下：首先，關於領導人的認知與偏好，可以發現臺灣與菲律賓前後兩任領導人最主要的差異，就在於「在主權或領土爭端上是否願意擱置爭議」，選擇的不同將會直接影響兩

國與中國大陸之間的關係。馬英九與杜特蒂擱置爭議的選擇改善了兩國與中國大陸的雙邊關係，而蔡英文與艾奎諾三世堅決不退讓的態度則讓雙邊關係惡化，並且進一步倒向美國以對中嚇阻與維護國家的權利。

其次是民眾的認知與偏好，在臺灣的案例中，雖然早於馬英九的任期內臺灣的主體意識便不斷上升，在「統獨立場」與「國族認同」上也都逐漸拉遠與中國大陸之間的距離，但此時的民意尚未出現明顯的抗中傾向，多數民眾依然偏好避險；然而到了蔡英文任內，尤其是在 2019 年中國大陸對於香港進行鎮壓後，臺灣國內民眾對於中國大陸的好感程度大幅降低，加上對於兩岸發生戰事時美國是否會前來支援又抱持高度的信心，致使國內民意逐漸出現支持政府抗衡中國大陸的傾向。而在菲律賓的案例中，南海主權爭議是主要影響菲律賓民眾對中看法的因素，而菲律賓民眾對於中菲南海爭端普遍抱持強硬的立場，在南海爭端發生後也長期維持對中國大陸的不信任，對美國則抱持高度的好感，因此在艾奎諾三世與杜特蒂任內，國內民意多數支持政府對中強硬，而對於杜特蒂在南海爭端上相對溫和的立場則多有批評，對杜特蒂造成一定的政治壓力。

最後是政黨與選舉。就政黨而言，臺灣的兩大黨有明確的意識形態，而隸屬於兩黨的總統在和中與遠中的行動上也大致符合政黨的期待，因此政黨對於臺灣的對外策略有著明確的影響，而從總統所隸屬的政黨也能大致推測其對外策略可能的偏好；至於在菲律賓的案例中，政黨則只是政治菁英意識的延伸，並未發揮太大的作用，因此難以透過政黨去判斷領導人對外策略的偏好。而就選舉而言，蔡英文、艾奎諾三世與杜特蒂三位總統都因為選舉的迫近而在對外策略上轉為更加強硬，在期望「聚旗效應」與抵抗民意壓力的動機下，強化了抗衡中國大陸的傾向。

# 第五章 臺灣與菲律賓的對外策略

## 第一節 臺灣的對外策略

### 壹 過往的對外策略

1949 年國民政府播遷來臺，從此造成了兩岸分治的事實，而在兩蔣時期臺灣所採取的對中政策是明確的抗衡，從國民政府的「反攻大陸」與對岸「解放臺灣」等口號可以看出此時期國共之間的對峙。美國原先對於國共內戰的態度是袖手旁觀，正如時任美國總統杜魯門所說要靜待「塵埃落定」，但是 1950 年韓戰的爆發讓美國意識到了臺灣的戰略重要性，因而選擇進一步介入兩岸關係，並形塑了美中臺最初的戰略三角。韓戰爆發後，美國在軍事上派遣第七艦隊協防臺灣海協，在經濟上對臺提供援助，此時期的臺灣對美國採取全面的扈從，而美國則將臺灣視為圍堵共產擴張的重要據點，為了維持臺海的穩定禁止蔣中正反攻大陸，因此在美國的介入之下，兩岸並未再有全面性的戰爭，不過中共對江山島與金門等離島的砲擊所引發的臺海危機仍讓兩岸處於緊張的交戰氛圍中。1971 年聯合國大會通過 2758 號決議，決定讓中華人民共和國取代中華民國在聯合國的中國代表權席位，自此中華民國的外交處境每況愈下，而隨著美國聯中制蘇策略的發展，美國最終也於 1978 年與中華人民共和國建立外交關係，並且與中華民國斷交。在美中建交之後，中共全國人大常務委員會於同年發布了《告台灣同胞書》，文中宣布將對臺政策從「武力解放」改為「和平統一」，並呼籲兩岸進行「三通四流」；對於中共的表態，蔣經國仍以「三不政策」，也就是「不接觸、不談判、不妥協」作為回應（趙春山，2019：23）。

值得注意的是，美國與中華民國的斷交並未改變後者對前者的扈從，而且事實上中國大陸所宣稱的「一個中國原則」與美國所採取的「一個中國政策」，兩者內涵並不相同。依據中國大陸的官方說法，「一中原則」是中國大陸對臺政策的基石，並且堅持「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和

國政府是代表全中國的唯一合法政府」等三個主要的原則(中華人民共和國中央人民政府，2013)；美國所採取的「一中政策」則是奠基於「三公報一法」之上，分別為 1972 年的《上海公報》、1979 年的《建交公報》、1982 年的《八一七公報》和 1979 年美國國會於美臺斷交後所制定的《臺灣關係法》，在美國「一中政策」的執行下，美臺之間雖然沒有正式的邦交關係，但是兩國依然維持著緊密的聯繫（中央通訊社，2017）。

1987 年蔣經國宣布解除從 1949 年起所頒布的戒嚴令，開放臺灣民眾前往大陸探親，這樣的政策轉變開啟了兩岸之間互動的大門（趙春山，2019：23），也讓繼任的李登輝總統在持續扈從美國的情形下，開始加強與中國大陸的互動與交往。1988 年蔣經國去世，時任副總統的李登輝繼任了中華民國總統，並於 1990 年由國民大會選為中華民國第八屆總統，同年李登輝宣布成立「國家統一委員會」，以「建立民主、自由、均富的共識，共同重建一個統一的中國」作為宗旨，通過了《國家統一綱領》（中華民國大陸委員會，1991）。1991 年「中華民國大陸委員會」與「財團法人海峽交流基金會」先後成立，著手處理兩岸之間的交流問題，而為了排除「一個中國」的認知差異所形成的交往阻礙，國家統一委員會於 1992 年通過了《關於「一個中國」的涵義》，文中對於「一個中國」表達了中華民國的立場：

海峽兩岸均堅持「一個中國」之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同。

中共當局認為「一個中國」即為「中華人民共和國」，將來統一以後，臺灣將成為其轄下的一個「特別行政區」。我方則認為「一個中國」應指一九一二年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於臺澎金馬。臺灣固為中國之一部分，但大陸亦為中國之一部分（中華民國大陸委員會，1992）。

在兩岸積極協商下，1993 年海基會董事長辜振甫與海協會的會長汪道涵在新加坡舉辦了歷史性的會談，對於事務性的議題進行討論，達成兩岸隔了將近半世紀

後的首次破冰。然而兩岸關係並未從此一帆風順，1995 年李登輝回到母校康乃爾大學，以「民之所欲，常在我心」為題發表演說，此舉引發中共強烈的不滿，加上 1996 年 3 月臺灣將首次以公民直選的方式選出總統，致使中國大陸於 1995 年底與 1996 年初進行飛彈試射與軍事演習，臺海緊張局勢迅速升高，而美國也再度派遣航母介入，避免雙方爆發戰爭。1996 年 9 月李登輝發布了「戒急用忍」的政策，呼籲臺商配合 1993 年所提出的「南向政策」，減少對中國大陸的經貿投資，並改以東南亞作為投資的目標國家，藉以防止兩岸經貿風險的升高（趙春山，2019：53）。1999 年李登輝在接受外媒德國之聲的訪問時，提到自 1991 年修憲以後，兩岸關係已是「特殊的國與國關係」，這樣的論述讓中美都感到不滿，也讓臺海局勢又再度升溫，作為回應中共推遲了第二次的辜汪會談，也中斷了兩會的協商機制（翟思嘉，2016）。

2000 年臺灣經歷了第一次的政黨輪替，由民進黨的陳水扁當選總統，在就職典禮上，陳水扁提出了「四不一沒有」，主張只要中共不武力犯臺，在他的任期内就「不會宣布獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題。」，以此穩定中國大陸與美國的擔憂（顧爾德，2020）。陳水扁的勝選讓中共必須首次面對民進黨的政府，對於這樣的情形中共以「聽其言，觀其行」作為回應，並且再次強調對臺獨的反對（自由亞洲電台，2020）。在國際經貿方面，陳水扁上任初期採取了更加積極的態度，2001 年以「積極開放，有效管理」取代了李登輝任內的「戒急用忍」，鼓勵臺商向中國大陸投資，2002 年在歷經多次協商後，臺灣以「臺灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」的名義正式加入了世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），讓臺灣進一步整合進全球化下國際經貿合作的建制中。

在兩岸互動方面則是起伏跌宕，2001 年兩岸開始實施小三通，讓福建沿海與金馬地區能夠執行小規模的「通郵、通航、通商」，也鼓勵兩岸人民的往來，希望藉由兩岸的良性互動來改善兩岸關係（中華民國大陸委員會，2001）。然而

好景不常，2002 年陳水扁提出的「一邊一國論」，以及 2003 年提出的防禦性公投，讓兩岸關係再度惡化，中共並於 2005 年在第十屆全國人民代表大會第三次會議中通過了《反分裂國家法》，其中第八條提及，一但臺灣以任何方式從中國大陸分裂出去，中共「將會採取非和平方式及其他必要措施」，用以恫嚇臺獨的分裂勢力（中華民國大陸委員會，2006），面對中國大陸更加強硬的態度，陳水扁也不甘示弱，除了將「積極開放，有效管理」改為「積極管理，有效開放」，勸阻臺商對中國大陸的投資擴張，並於 2006 年宣布終止「國家統一綱領」的運作，加深了兩岸之間的對立。在美臺互動方面，時任美國總統小布希（George W. Bush）一改前朝柯林頓政府傾中的力道，宣稱中國大陸是美國「競爭者」而非「戰略夥伴」，因而相對地給了臺灣較大的支持力道，2001 年美國批准了歷來最大規模的對臺軍售案即為其例，然而整體而言美國並未改變其戰略模糊的態度，也在陳水扁任內多次表示反對任何一方單方面改變臺海現狀（趙春山，2019：90-91）。

## 貳 馬英九的對外策略

### 一、政治外交

2008 年臺灣經歷了第二次的政黨輪替，由國民黨的馬英九當選為中華民國的總統。在競選期間內，馬英九即提出了將以「不統、不獨、不武」的「新三不政策」作為兩岸互動的原則，在對外關係方面則以「親美、友日、和中」為主軸，主張「九二共識」為兩岸互動的基石，因此比起前任的陳水扁政府，在馬英九政府任內，臺灣不僅維持與美國良好的關係，鞏固了臺灣與美國之間的安全合作，兩岸之間於經濟、社會和文化方面的交流也大幅度地改善，並促成兩岸經貿交流的提升，因此馬英九政府任內的臺灣對外政策普遍被認為是在美中之間進行避險（吳崇涵，2018）。而馬英九與中美雙方都交好的對外策略也得到了實際的成效，舉例而言，自 2008 年 6 月起，兩岸兩會因為關係轉趨和緩而恢復了協商，12 月在雙方協議下，兩岸也開啟了大三通，開放兩岸的海運與班機能夠直航，並延續兩岸的直接通郵。在外交方面，馬英九推動「外交休兵」，呼籲兩岸不要相互爭

奪邦交國，並且提出「活路外交」以取代陳水扁的「烽火外交」，以務實為原則，尋求擴大與他國的雙邊關係與多邊參與。馬英九的外交理念獲得了中國大陸的認同，不僅鞏固了臺灣與邦交國之間的聯繫，也擴大了臺灣的國際參與，舉例而言，2009 年臺灣以觀察員的身分參與了世界衛生大會，是 1971 年臺灣退出聯合國後首次參與聯合國體系下的正式會議，而 2013 年也以特邀貴賓的身分參與國際民用航空組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）的大會，使臺灣得以和他國針對專業議題進行更廣泛的交流。2015 年的馬習會則寫下了分治後 66 年來兩岸領導人首次的會面，被視為兩岸關係改善的重要里程碑。

臺美關係也在馬英九的努力下得到強化，在國際互動方面馬英九決定改變陳水扁任內高調的作風，以「低調」（low-key）和「零意外」（surprise-free）兩個原則作為與美國交往的基礎，建立美臺雙方的高層互信，多次過境美國皆盡量避免可能導致兩岸關係惡化的外交行為，這樣的原則不僅得到美方的讚賞，也修補了美臺之間的互信（蕭旭岑，2018）。在馬英九任內美國也公開讚許馬英九在改善臺美關係與兩岸關係所付出的努力，舉例而言，2015 年美國國務院首席亞太副助卿董雲裳（Susan Thornton）在華府智庫布魯金斯研究院（The Brookings Institution）的演說中，即公開讚揚臺灣在改善與中國大陸的關係上所做出的努力，並表明當前的美臺關係處於 1979 年以來的「最佳狀態」（never been better）；美國國務院也在 2016 年臺灣總統大選落幕後，公開感謝馬英九提升了臺美堅實的夥伴關係，讚許他對兩岸關係所採取的具體措施（蕭旭岑，2018）。

## 二、經貿交流

在經貿互動方面，依於地緣鄰近性，早在馬英九上台以前，中國大陸即成為了臺灣最主要的貿易夥伴，就出口貿易額來看，臺灣對中國大陸的出口額占比在李登輝時期大約為 24%，而到陳水扁總統以後，臺灣對中國大陸的出口額占比大約都維持四成左右（蕭旭岑，2018：137），而中國大陸也在 2004 年首度成為臺灣最大的貿易夥伴與最大的貿易順差來源地（美國之音中文網，2004），可見臺

灣對於中國大陸在經貿方面具有相當高度的依賴。在 2008 年競選期間，馬英九就提出了擴大兩岸經貿合作的構想，對於兩岸的互動馬英九則主張「先急後緩、先經後政、先易後難」這三個原則，期望雙方先藉由擴大經貿交流以維持雙邊關係，而 2012 年的就職典禮上，馬英九則提出了國家發展的五大支柱，分別是「強化經濟成長動能」、「創造就業與落實社會公義」、「打造低碳綠能環境」、「厚植文化國力」、以及「積極培育延攬人才」（中華民國總統府，2012），五大支柱的前兩項皆著重於經濟，可以想見馬英九對於兩岸經貿交流提升也會抱持高度的重視。

在馬英九政府的積極推動下，兩岸在經貿方面有了更廣泛的合作。2010 年 6 月兩岸代表於重慶簽署了《海峽兩岸經濟合作架構協議》（Cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA），依據 ECFA 官方網站之說明，該項架構協議預先條文化未來兩岸所希望談判的後續協議，包括了貨品貿易、服務貿易、投資保障與爭端解決等四項協議內容，以利日後雙方對於細節的談判，也優先制定早期收穫的清單，允許雙方在 ECFA 生效後，減免部分商品的關稅並開放部分的服務業，讓雙方能夠藉由早收清單的實施享受部分市場開放之利益，而根據統計，自 2011 年至 2019 年以來，臺灣出口至中國大陸的商品中有超過兩成是在早收清單的範疇之內，而透過的互惠機制，9 年間臺灣因為關稅減免所省下的關稅大約有 2000 億臺幣（于國欽，2020），可見早收清單確實提升了臺灣對中國大陸出口所獲取的經貿利益。不過《海峽兩岸經濟合作架構協議》中所規劃的後續協議並未成功推行。2013 年 6 月兩岸兩會於上海簽署了《海峽兩岸服務貿易協議》（以下簡稱服貿協議），然而因為服貿協議在中華民國的立法院遭強行通過審查，引發了自 1980 年代以來臺灣最大的公民不服從運動—太陽花學運，抗議的學生藉由佔領立法院表達對服貿協議強行通過的不滿，在長達十幾天的對峙與協商下，時任立法院長王金平承諾將制定《兩岸協議監督條例草案》，讓兩岸未來所簽訂的各項協議能得到國會與民眾的監督，而服貿協議也因為太陽花學運的爆發不了了之，繼而《海峽兩岸經濟合作架構協議》中的其他後續協議也遭到擱置。這樣

的情形顯示出雖然馬英九政府希望進一步加強兩岸在經貿上的互動，但是在國內民意方面卻因為對於經貿整合可能帶來的風險而出現反彈，這樣的反對聲浪也間接影響了國民黨在 2014 年地方大選與 2016 年總統大選的落敗。

整體而言，馬英九政府積極強化兩岸的貿易互動，吳崇涵（2018）即主張，考量到臺灣對於大陸市場的高度依賴，馬英九政府決定放棄過往的抗衡策略，改為採行較為彈性的避險策略，而馬英九政府與中國大陸的經貿交流模式其實也就是避險策略中經濟實用主義的展現，使其創造了許多與對岸經濟交流與合作的機會。

### 三、軍事安全

雖然在馬英九任內兩岸關係持續回溫，不過在軍事安全方面臺灣在對待中國大陸的態度上依然相當謹慎，並且持續強化與美國之間的安全聯繫。舉例而言，在馬英九任內中國大陸便多次向臺灣提議建立兩岸軍事互信機制，對此時任國防部長高華柱曾於接受立法委員質詢時表明馬英九曾指示「兩岸在沒有政治互信之前，不會談軍事互信。」，而對於兩岸軍事交流的推動，高華柱也認為時機尚未成熟（呂炯昌，2012）；此外，關於中共爭取讓中華民國退休將領訪陸與舉辦研討會等提議，國防部也一貫採取「既不背書，更不指導」的立場（翟思嘉，2016），在軍事互動上抱持高度謹慎。而在與美國的安全聯繫上，馬英九於 2008 年就職演說中提到要「強化與美國這一位安全盟友及貿易夥伴的合作關係」，並且宣示防衛臺灣的決心，說明將會「編列合理的國防預算，並採購必要的防衛性武器」（中華民國總統府，2008）；2012 年就職演說中，馬英九則提出確保臺灣安全的鐵三角，分別是「以兩岸和解實現臺海和平」、「以活路外交拓展國際空間」和「以國防武力嚇阻外來威脅」，其中在第三個角，也就是武力嚇阻威脅的部分，馬英九指出「我們不求戰，但絕不畏戰」，並且特別提及上任以來美國已同意三度軍售臺灣，在質與量上都是歷來最高，承諾未來會持續向外採購無法自製的防衛性武器（中華民國總統府，2008），這樣的言論雖然並未明確展現出針對性，但是卻

也傳達出即使兩岸關係和緩，臺灣在軍事安全上仍然會持續與美國合作，對中國大陸進行防範。

此外，2013 年國防部發布的「四年期國防總檢討」<sup>20</sup>報告書中明確指出「兩岸和解並非意味國防休兵」，並且羅列出中共在聯合情監偵能力、第二砲兵打擊能力、陸海空整體作戰能力、資電作戰能力與軍事重大演訓等面向的發展對臺灣所構成的威脅。針對中共所造成的威脅，國防部指出將會採取守勢防衛，不會輕啟戰端，並提出「預防戰爭、國土防衛、應變制變、防範衝突、區域穩定」等五項戰略目標，其中在「預防戰爭」的部分指出，國軍將會透過高層互訪、安全對話、二軌交流、教育訓練、軍事採購及軍事協助等方式強化雙邊與多邊的安全合作；而在「國土防衛」的部分則強調將會依據「維持基本戰力、重點發展不對稱戰力」的方針，優先自力發展關鍵技術及研製各式武器系統，並且持續向外購買先進的武器系統，期望能夠達成「防衛固守、有效嚇阻」的戰略效果。由上述戰略目標的制定可以看出在軍事安全上中國大陸依然是臺灣主要防範的威脅，這點並未因為兩岸關係的回溫而改變。

## 參 蔡英文的對外策略

### 一、政治外交

2016 年臺灣誕生了第一位女性總統，由民進黨的候選人蔡英文奪得總統之位，而這也是臺灣經歷的第三次的政黨輪替。在 2020 年的連任之路上，蔡英文再度勝選，因此蔡英文得以延續第一屆任期內在各個議題領域上所採取的政策。蔡英文對於民進黨的價值認同，與其任內針對馬英九政府以九二共識作為基礎的兩岸政策所進行的改變，讓兩岸關係由馬政府時期的和睦陷入冷和甚至緊張的情勢。在蔡英文上台後，臺灣的對外政策逐漸出現調整，直觀而言就是臺灣往美國越靠越近，而與中國大陸越離越遠，表現出明確反中的傾向。

<sup>20</sup> 國防法第 31 條規定國防部應於每任總統就職後十個月內，向立法院公開提出「四年期國防總檢討」。該份報告書除了檢討審視過去 4 年各項國防政策的執行情況，也綜觀當前內、外在安全環境趨勢，並規劃未來防衛任務及目標。

馬英九政府任內兩岸關係和緩的重要原因之一，在於雙方同意以「九二共識」作為兩岸互動的根基，然而蔡英文上台後卻否認了兩岸之間具有「九二共識」的存在，在就職演說中也僅只提到會尊重 1992 年的歷史事實<sup>21</sup>，而這樣的表述對中國大陸而言是「一份沒有完成的答卷」（張達智，2016）。2019 年 1 月習近平發表了《告臺灣同胞書》40 周年紀念談話，蔡英文隨即做出回應，指出「我們始終未接受『九二共識』，根本原因就是北京當局所定義的『九二共識』，其實就是『一個中國』、『一國兩制』。」（中華民國總統府，2019），蔡英文基於選舉策略的考量，將「九二共識」與「一國兩制」劃上等號的政治操作又進一步損害了兩岸的互信基礎。

而在 2021 年的國慶演說中，蔡英文則提出「四個堅持」，明白指稱「堅持中華民國與中華人民共和國互不隸屬」，並說明「當我們越來越好，中國給我們的壓力就越大」，舉例共機擾臺的常態化與片面改變區域和平現狀的野心為臺灣帶來了情勢緊張，並進一步主張「我們不會冒進，但絕對不要認為台灣人民會在壓力下屈服」，強調會持續充實國防，「確保沒有人能逼迫我們走向中國所設定的路徑。因為中國所設定的路徑裡頭，不會有台灣民主自由的生活方式，更不會有兩千三百萬人的主權。」（中華民國總統府，2021），對比過去的國慶演說，可以發現蔡英文對中展現出高度強硬的態度。

而蔡英文政府在對美態度上則展現出高度的親近，在政策優先性上將美國至於首位。為了消除美國對於民進黨的疑慮，蔡英文早於 2015 年 5 月在選戰期間就曾率團訪問美國，展開為期十二天的「點亮臺灣，民主伙伴之旅」，會見美國政界與學界的重要人士，並於行前以“Taiwan Can Build on U.S. Ties”為題投書《華爾街日報》，指出對於臺灣未來的對外政策將會四管齊下：第一、擴大與美國多面向的合作；第二、找出台灣可以參與其中並有利於國際社會的國際性計畫；第

<sup>21</sup> 原文如下：「1992 年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個歷史事實。92 年之後，20 多年來雙方交流、協商所累積形成的現狀與成果，兩岸都應該共同珍惜與維護，並在這個既有的事實與政治基礎上，持續推動兩岸關係和平穩定發展」（中華民國大陸委員會，2016）。

三、透過貿易多元化，保護台灣的經濟自主性；第四、增進與中國有原則性的互動（趙春山，2019：166），並且指出一個與美國穩固的、全面性且持續的夥伴關係是台灣整體國家安全的基礎（陳慧萍，2015）。在臺美多元合作方面，蔡英文則延續了馬英九政府任內所簽署的「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation and Training Framework, GCTF），持續推動臺美之間的合作。「全球合作暨訓練架構」是臺灣與美國於 2015 年 6 月所簽署，而日本與澳洲也分別於 2019 年和 2021 年成為「全球合作暨訓練架構」的正式夥伴，成立至今 7 年來，根據其官方網站的說明，該架構已於公共衛生、執法合作、婦女賦權、能源效率、電子商務、資訊安全、人道援助及災害防救及媒體識讀等多項議題上舉辦 55 場國際研習營，而臺美日澳四方也會定期舉辦聯合委員會會議，讓臺灣得以透過「全球合作暨訓練架構」的平台創造與美國和其他理念相近國家多邊合作的機會，幫助臺灣拓展外交空間。

## 二、經貿交流

在經貿互動方面，蔡英文政府於 2016 年提出了「新南向政策」此一對外經貿戰略，依據「新南向政策推動計畫」所述，「新南向政策」將會以「長期深耕、多元開展、雙向互惠」作為核心理念，並且整合各部會、地方政府，以及民間企業與團體的資源與力量，由「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」等四大面向切入，期望臺灣能夠與東協、南亞及紐澳等國創造互利共贏的新合作模式，建立「經濟共同體意識」（新南向政策專網，2016）。放到兩岸互動的脈絡上來觀察，可以看出「新南向政策」就是希望減緩臺灣在經貿上對中國大陸的扈從，期望臺商經貿合作的對象能從中國大陸轉移成東協、南亞與紐澳等國。事實上，臺灣歷任政府除了馬英九以外，都提出過類似的政策，李登輝提出的「南向政策」和「戒急用忍」、陳水扁提出的「積極管理、有效開放」與蔡英文提出的「新南向政策」，其主旨都是希望降低臺灣對於中國大陸在經貿上的依賴，避免這樣的依賴會影響臺灣在政策決定上的自主性。然而，臺灣對於中國大陸的經

貿依賴並非短期內就能得到改變，依據中華民國經濟部國際貿易局的統計，自 2017 年至 2022 年的資料來看，我國對中國大陸的出口額大約維持四成的占比，而進口額則維持大約兩成左右，而就貿易總額來看，除了 2019 年的成長率為負的以外，其他年度的貿易額皆具有正的成長率（經濟部國際貿易局，2023），可見即便蔡英文政府嘗試推動減少對中國依賴的經貿政策，就結果而言兩岸的貿易情況依然維持熱絡，臺灣對中國大陸的經貿依賴難以輕易降低。

而在臺美經貿交流方面，臺灣拒絕進口美國含有萊克多巴胺的豬肉一直是臺美貿易談判的絆腳石，為了解決這項問題，蔡英文於 2020 年 8 月 28 日發表了談話，指出如果能夠在美豬和美牛的問題上跨出關鍵的一步，將會成為臺美經濟全方位合作的重要起點，也可能減少參與如 CPTPP 等區域貿易協定的阻礙，因而宣布將會開放美豬進口（中華民國總統府，2020a），並於同年年底於立法院通過 9 項相關的決定。開放美豬進口不僅受到美國的肯定，也成功開啟了美臺經貿的進一步談判，例如 2021 年 6 月 30 日臺美雙方召開睽違五年的「貿易暨投資架構協定」（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）會談，雙方同意深化雙邊經貿交流的談判，而對於臺灣提出簽署雙邊貿易協定（BTA）的請求，美國也給出正面的回覆（曾智怡，2021）；2022 年 6 月 1 日，臺美宣布啟動「台美 21 世紀貿易倡議」，外交部長吳釗燮說明這對臺美整體夥伴關係發展，具高度戰略意義，並且期待倡議能早日簽署與落實（陳俊華，2022）。由上可知蔡英文政府在經貿層面也積極尋求臺美雙方擴大合作。

### 三、軍事安全

隨著兩岸關係的惡化，中共大幅增強了對臺灣的文攻武嚇，除了傳統上的軍事進犯行動與戰爭準備以外，也增加了運用灰色地帶手段，進行各種軍艦與軍機的侵擾，並透過認知作戰與網路滲透危害臺灣的國家安全，對臺灣形成嚴重的威脅（中華民國國防部，2021）。

有鑑於臺海局勢益發緊張，蔡英文於 2020 年的就職演說中，提到未來國防

事務的改革將有三大重要方向<sup>22</sup>，而最先提到的就是加速發展著重機動、反制、非傳統的「不對稱戰力」，並且說明當前中共所造成的安全威脅已不再局限於傳統的武力進犯，更新增了許多非傳統的手段，因而必須有效防犯「網路戰」、「認知戰」以及「超限戰」的威脅（中華民國總統府，2020b）。而在傳統軍事安全層面，2021 年臺灣國防部所發布的《四年期國防總檢討》中，有關中共軍事威脅的論述提到了中共自從 2015 年進行軍事改革加強發展軍力後，便持續模擬演練武力犯臺的行動，其中在具體的軍事威脅上，在對比 2013 年與 2017 年的《四年期國防總檢討》後，可以發現 2021 年的報告中特別提出中共配合軍改進程，當前已經具備局部封鎖臺灣重要港口與聯外航道，以及切斷臺灣海上交通線之能力，並且在登陸作戰方面積極發展「縮短預警時間、全面要點封控、大規模火力癱瘓、立體多點登陸」等攻勢作戰能力，造成對臺威脅與日俱增（中華民國國防部，2021）。作為威脅日增的回應，臺灣的軍事戰略從過往的「防衛固守、有效嚇阻」調整為「防衛固守、重層嚇阻」，「重層嚇阻」強調基於不對稱作戰的思維，依照「拒敵於彼岸、擊敵於海上、毀敵於水際、殲敵於灘岸」的原則，利用重層攔截逐次削弱敵軍的軍力，迫使敵軍犯臺失敗（中華民國國防部，2021），可以發現隨著中共犯臺的意圖與能力的提升，臺灣的國軍也為了可能的戰事做出了相應的準備。

而在臺美軍事互動方面，臺灣則對美國展現出高度的順從，並積極爭取臺灣在美國「印太戰略」中所扮演的角色。在馬英九任內，美國的「亞太再平衡」政策並未公開納入臺灣，而是將臺灣定位為「重要的安全和經濟伙伴」，對此馬英九政府處之泰然；但是到了川普與拜登任內，臺灣被明確定位為「印太戰略」中重要的戰略夥伴，而蔡英文對於美國的肯定則給予相當正面的回應，例如在 2021 年所出版的國防報告書中，便直指中共藉由軍事擴張與政經布局試圖取得印太區域的主導地位，美國則積極強化與盟邦夥伴合作，藉以鞏固印太地區安全，對此位處第一島鏈關鍵位置的臺灣承諾將會積極與理念相近國家共同維護區域內的

<sup>22</sup> 三大重要方向分別為：加速發展「不對稱戰力」、後備動員制度的實質改革和改善部隊管理制度。

和平及穩定，期望能成為「印太區域和平維護者、安全穩定的實質助力」，並彰顯臺灣無可取代的戰略地位（中華民國國防部，2021）。由上可知，在蔡英文政府任內，美國與臺灣在抗衡中國大陸上扮演著志同道合的夥伴，美國持續提升對臺灣的軍事支持，而臺灣也主動促進與美國之間的安全合作。



## 第二節 菲律賓的對外策略

### 壹 過往的對外策略

1898 年美國為了擴張自身的勢力並且爭奪殖民地，與西班牙爆發了美西戰爭，這場戰爭最後由西班牙吞敗，雙方代表在巴黎簽署了《巴黎條約》，該條約讓菲律賓正式成為了美國的殖民地，自此美國開始了對於菲律賓的軍事統治。1946 年，在美國的同意與協助下，菲律賓正式獨立建國，由羅哈斯 (Manuel Roxas) 擔任菲律賓共和國的第一任總統，而自 1946 年至 1972 年之間，在對美國民主體制的效仿下，菲律賓開始了民主化的進程，然而此時期的民主僅只停留在表面的民主程序，事實上美國的民主輸出只是讓地方上的菁英進一步透過政治程序鞏固自身的勢力，而未達成民主制度之理念（陳鴻瑜，2016；江懷哲，2022）。在對外關係方面，冷戰的局勢致使菲律賓與中共政權呈現敵對的關係，而美菲的淵源則讓菲律賓理所當然地對美國進行扈從，雙方於 1947 年簽署了為期九十九年的「美菲軍事基地條約」(Military Bases Agreement)，菲律賓允許美國使用境內多處的軍事基地，確保了美國對於亞洲軍事力量的投射，更於 1951 年簽訂了「美菲共同防禦條約」(Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America, MDT)，讓美菲兩國成立了正式且無限期的軍事同盟，奠定了雙方的軍事安全關係。

1965 年馬可仕 (Ferdinand Marcos) 成功當選為菲律賓的總統，並於 1969 年連任成功，由於當時菲律賓在政治、經濟與社會方面都處於混亂，政治上存在著嚴重的貪汙舞弊，經濟上地方的佃農與工人生活慘澹，致使許多菲國人民上街抗議，造成菲國境內動亂不斷，這樣的背景讓馬可仕於 1970 年 9 月發布了《戒嚴

令》，將權力集於一身，開啟了馬可仕對於菲律賓的獨裁統治。在馬可仕的任內，中菲關係反而有所改善，就大環境而言，美國於珍寶島事件後開始聯中制蘇的策略，逐漸消弭西方陣營與中共的敵意，而就內政而言，中共也因為菲律賓境內的共產勢力私自走私中共提供的軍火而停止援助並保持距離 (Heydarian, 2017)，最終促成中菲兩國於 1975 年 6 月建立邦交關係。而對於美菲軍事基地的協定，1966 年馬可仕政府與美方協調將租約縮短至 25 年，於 1991 年屆滿；經過多年談判，1979 年美菲另訂了新的基地協定，菲律賓允許美國使用克拉克空軍基地與蘇比克灣海軍基地，不過到 1991 年租約結束以前，美菲每五年需要修訂租約一次；到了 1983 年，美菲重簽基地協定，美國並且承諾未來五年將會提供菲律賓九億美元的經濟援助（陳鴻瑜，2016）。

1983 年，菲律賓反對派的重要領袖艾奎諾二世 (Ninoy Aquino) 於馬尼拉機場遭到暗殺，雖然事後馬可仕總統組織了調查委員會並查出了嫌犯並向法庭提告，但是菲律賓的特別法庭卻於 1985 年宣判涉案人員無罪，這樣的結果引發了菲國民眾與美國政府的不滿；此外，由於菲律賓的經濟持續惡化，馬可仕不得不向國際貨幣基金借款，而國際貨幣基金借款的條件之一，就是要求菲律賓藉由總統大選確認馬可仕擔任總統的正當性，因此在美國與國際貨幣基金的雙重施壓下，馬可仕被迫同意提前舉辦總統大選（陳鴻瑜，2016）。1986 年，反對黨提名艾奎諾二世的遺孀柯拉蓉 (Corazon Aquino) 為候選人，與馬可仕角逐總統之位，然而對於投票的結果卻出現了歧異，民間的計票單位顯示柯拉蓉為勝選者，中央選舉委員會卻公布馬可仕為總統當選人，這樣的結果引發民眾對馬可仕的抗議，而時任的國防部長恩里列 (Juan Ponce Enrile) 與副參謀總長羅慕斯 (Fidel Valdez Ramos) 則發動政變，支持柯拉蓉擔任臨時政府的總統，最終馬可仕在美國的庇護下逃離菲律賓，由柯拉蓉取得政權，並且透過修憲取得政權的合法性（陳鴻瑜，2016）。柯拉蓉繼任後希望持續維持甚至加強美菲之間的軍事合作關係，但是這樣的期望並未順利達成。

有鑑於美菲的軍事基地協定將於 1991 年到期，1990 年美菲雙方就著基地條約的續約展開了相關的談判，雙方於 8 月簽定了「美菲友好合作與安全條約」（Philippines-U.S. Treaty of Friendship and Cooperation of 1991, PACT）的草案，允許美國延長對於蘇比克灣海軍基地十年的使用權，然而該項草案卻於 9 月時遭到菲律賓參議院外交委員會的否決，致使美軍於隔年迅速撤離美國設置於菲律賓軍事基地的兵力，於 1991 年與 1992 年先後歸還了克拉克空軍基地與蘇比克灣海軍基地，這樣的變化讓美菲的軍事合作關係出現了短暫的動搖，也讓菲律賓了解到建構自主對外防禦能力的重要性，因此開啟了菲律賓武裝部隊現代化的進程（陳鴻瑜，2016；De Castro, 2014b；De Castro, 2017）。

在 1995 年美濟礁事件（Mischief Reef Incident）爆發後，美菲軍事合作的不確定性出現了轉變。該事件源於中國大陸和菲律賓對美濟礁主權的爭奪，菲律賓抗議中國大陸在美濟礁居留菲籍的船員並在美濟礁上建蓋軍事設施，中國大陸則反駁其作為是為了保護中國大陸在南沙群島的漁民且並未蓋設軍事設施，雙方的衝突最後導致軍事摩擦，而美國基於 1951 年和菲律賓簽署的《美菲共同防禦條約》（Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America）對該議題有所表態，雖然表面上美國並未完全支持菲律賓的立場，但是實際上的作為卻對菲律賓有所偏袒，因為美國認為此次事件是中國大陸在試探美國和東協會做出什麼回應，所以美國在處理這件事情上是相對積極且謹慎的，而美濟礁事件也被視為美國南海政策由消極轉為積極的分水嶺（楊文慶，2017）。美濟礁事件最終促成了於 1988 年艾斯特拉達（Joseph Estrada）總統任內美菲所簽定的「軍事互訪協議」（Visiting Force Agreement, VFA），該協議允許美方的軍事部隊與軍事裝備不定期進入菲律賓，讓美菲之間的軍事同盟關係再次得到鞏固。

2001 年艾斯特拉達因為貪汙案被迫下台，由副總統艾羅育（Gloria Macapagal Arroyo）接任總統，並於 2004 年的總統大選中再度贏得六年的任期。在艾羅育

任內，中菲進入史無前例的友好關係，2005 年艾羅育對於中菲建交 30 年的演講中也提到此時期是中菲關係的「黃金時代」(golden age) (Official Gazette, 2005)，雖然中國大陸於 1990 年代開始因為對南海島礁主權歸屬爭議轉趨積極而與菲律賓多有摩擦，但是在艾羅育政府任內雙方同意共同開發南海以共同獲益，2005 年中國大陸、菲律賓與越南更共同簽署了「在南中國海協議區三方聯合海洋地震工作協議」，三方的石油公司將在三年的協議期內共同蒐集數據，三方的合作不僅和緩了過往在南海緊張的情勢，也讓中菲的友好關係有了進展 (林廷輝, 2017)。然而 2007 年艾羅育卻陷入了案貪汙案，被指控收受了中國大陸中興通訊的賄賂，引起菲國民眾的撻伐，而中菲的友好關係也並未持續下去，在 2009 年中菲關係又因南海問題而惡化，該年艾羅育簽署了「領海基線法」，將南沙群島部分島嶼以及黃岩島劃入了菲律賓的領海，此舉是菲律賓首次將黃岩島劃入官方地圖，也是首次以立法方式主張對黃岩島的權利 (Huang & Frettingham, 2021；林廷輝，2017：97)，這樣的作法激怒了中國大陸，讓中國大陸往後在南海採取更加強硬的立場，而中菲之間的黃金時代也走到了尾聲。2010 年艾奎諾二世與柯拉蓉之子艾奎諾三世打著反貪的旗幟，贏得了總統大選，而在艾奎諾三世任內，除了因為在南海問題上不退讓的立場使中菲關係惡化，艾奎諾三世也積極強化菲律賓與美國之間的關係。

## 貳 艾奎諾三世的對外策略

### 一、政治外交

艾奎諾三世上任初期，事實上曾經嘗試對中國大陸釋出善意，希望能夠延續前任政府所創造的中菲友好關係，相關例子如 2010 年底，菲律賓並未派遣任何人員前往奧斯陸參與諾貝爾和平獎的頒獎典禮，原因在於獲獎人為中國大陸的民運人士劉曉波，艾奎諾三世不願意因為參與典禮而得罪中國大陸；此外，2011 年初，菲律賓在破獲一起涉嫌 14 名臺灣人的跨國詐騙案後，在中國大陸的要求下，選擇將涉案嫌犯引渡至中國大陸而非臺灣，此一行為無疑也是對中國大陸所釋出

的善意 (De Castro, 2014)。然而隨著中國大陸在東亞與日俱增的威脅，加上自 2011 年起中菲再度因為於雙方的船艦於爭議海域發生衝突而關係緊張，致使艾奎諾三世一改前任政府的親中政策，並且進一步強化與美國的軍事合作(林廷輝，2017)。2012 年黃岩島的對峙事件致使中菲關係進一步惡化，而黃岩島事件也讓菲律賓認知到光靠自身的力量無法守護在南海的主權，必須藉由其他強權的介入與國際法的力量來捍衛自身的權益，因而直接導致了菲律賓 2013 年向位於荷蘭海牙的常設仲裁法庭提出了南海仲裁案 (Huang & Frettingham, 2021)。2014 年 11 月習近平與艾奎諾三世瑜在亞太經濟合作會議的領袖會議上進行交談，習近平表示兩國關係一向很好，但是近年來兩國關係卻因為南海問題而「面臨嚴重的困難」，對此艾奎諾三世則回應願意與中國大陸解決「有關問題」(中央社，2014)。2016 年聯合國仲裁法庭在中國大陸缺席的情況下公布了仲裁結果，支持了菲律賓絕大多數相關的訴求，包含像是中國大陸依據「歷史性權力」對「九段線」內海洋區域的資源主張並沒有法律依據，和南沙群島的島礁無法產生延伸的海洋區域等等。自從菲律賓提出了南海仲裁案，中菲關係即降到了冰點，而艾奎諾三世的對外策略也展現出明顯的親美遠中。菲律賓與中國大陸源於南海議題上的爭執致使雙邊關係惡化，而中菲在南海激起的衝突與對峙也是部分學者以抗衡定位艾奎諾三世對中策略的主要原因 (林廷輝，2017)。

而在美菲關係方面，艾奎諾三世則延續了其母親柯拉蓉親美的路線，積極尋求與美國更深入的交流與合作。2012 年 6 月艾奎諾三世前往美國會見歐巴馬，雙方肯定了兩國深厚的關係，並且同意在安全、經濟、人員交流與區域議題上進行更進一步的合作，歐巴馬稱讚艾奎諾三世是美國在亞太地區重要的合作夥伴，而艾奎諾三世則回應菲律賓當前只與兩個國家擁有戰略夥伴關係，而美國是其中之一，原因是因為美菲兩國享有共同的歷史與價值觀，並且願意與美國攜手合作，一同面對未來的挑戰 (The American Presidency Project, 2012)；2014 年 4 月歐巴馬就任後首次前往菲律賓進行國是訪問，艾奎諾三世正向地指出美國是菲律賓的

關鍵盟友、戰略夥伴和可以依靠的朋友，除了再次肯定美菲雙方堅實的情誼與共享的價值與利益外，也指出美菲都同意基於國際法和平解決在南海區域的爭端，而歐巴馬則回應美國對於菲律賓的承諾不會動搖，並且會持續強化菲律賓的軍事防衛能力，雙方更於該次會面中簽訂了《加強防務合作協定》，標誌出雙方安全合作的新里程碑（The White House, 2014）；2015年11月歐巴馬前往馬尼拉參加亞太經濟合作會議之際，雙方再度針對多項議題進行討論，艾奎諾三世再度表達美菲超過60年的軍事同盟是亞太地區和平與穩定的基石，並且感謝美國在軍事上提供的援助，讓菲律賓得以在海事安全上回應所遇到的挑戰，而歐巴馬則回應將會持續雙邊的合作，阻止中國大陸在南海進一步的主權聲索、建設與南海軍事化的行徑（The White House, 2015）。艾奎諾三世親美的偏好與歐巴馬政府「亞太再平衡」的戰略目標不謀而合，致使美菲關係在艾奎諾三世任內得到顯著的提升。

## 二、經貿交流

即便在2012年黃岩島對峙事件後中菲關係一落千丈，艾奎諾三世在經濟議題上菲律賓卻似乎採取了不同的態度，由於中國大陸是菲律賓最主要的貿易夥伴之一，致使菲律賓不僅不願在經貿上與中國大陸脫鉤，更希望強化能透過中國大陸所獲得的經貿利益，其中一個明顯例子就是菲律賓對於中國大陸主導的亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）的申請。2013年菲律賓南海仲裁案的提出讓中菲關係降至冰點，兩國在南海爭議海域的立場也兩不退讓，但是艾奎諾三世依然於2014年10月簽署了相關文件申請成為亞洲投資開發銀行的創始會員國之一，不過由於國內對於亞投行管理部分的相關規定提出保留，致使艾奎諾三世遲遲未完成申請文件的批准。其實除了對於規定的考量外，艾奎諾三世也陷入了兩難當中，一方面自從2012年黃岩島事件發生後，菲律賓便對中國大陸抱持高度的不信任，因此對於參與北京主導的亞投行自然多有疑慮，另一方面菲律賓卻又如多數的東南亞國家一樣，需要資金來完成建構基礎設施的相關計畫，因而難以割捨這樣的機會，在反覆思量後，艾奎諾三世最終在申請截

止日的前一天，也就是 2015 年 12 月 30 日批准了相關的申請文件，成為亞投行的最後一位創始會員國 (Tiezzi, 2015)。另一個例子是中國－東協自由貿易區的升級進程與《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 的推動，菲律賓並未因為中菲之間在南海議題上的矛盾而表示異議 (林廷輝，2017)，反而樂觀其成。

相對地，對於美國所主導的《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)，菲律賓的態度則從支持轉變為猶豫，再於 2015 年 3 月由菲律賓的貿易與工業部部長多明戈 (Carlos G. Dominguez III) 宣布放棄加入該協定 (新華網，2015)。事實上，2005 年《跨太平洋夥伴協定》還在構思階段時，菲律賓就曾經表達想要加入該協定的意願，在艾奎諾三世上任後也嘗試推動加入的方針，但是最終艾奎諾三世政府依然選擇放棄這個機會，主要原因是因為該協定高標準與高品質的要求對於菲律賓而言是一大挑戰，加上菲律賓憲法對於國外投資具有相關限制，禁止國外的投資者在農業、漁業和公用事業等產業上握有多數的股權，而菲律賓又無法在期限內完成國內修法，致使菲律賓憲法對國外投資採取的保護主義阻礙了菲律賓加入《跨太平洋夥伴協定》(Masigan, 2017)。從菲律賓對待中美分別主導的經貿架構的抉擇中可以看出，即便中菲關係因為南海問題而緊張，但是由於中國大陸確實能夠提升菲律賓在經貿上的利益，艾奎諾三世政府在經濟上終究選擇了向中國大陸靠攏 (林廷輝，2017)。

### 三、軍事安全

艾奎諾三世任內最重大的戰略變革，就是將菲律賓最主要的戰略目標從內部安全轉變為領土安全 (Castro, 2017；左正東與蔡博明，2018)，為了達成上述的戰略目標，菲律賓武裝部隊 (Armed Force of the Philippines, AFP) 在美國提供資源與技術的協助下，自 2011 年起展開了現代化的進程，積極強化國土防衛的能力。過往菲律賓武裝部隊的主要任務被定位在守護國內安全，但是隨著中菲南海爭議加劇，加上菲律賓認識到在軍事上不能全然依靠美國，因此開啟了菲律賓武

裝部隊現代化，將重心從國內安全轉變為海洋與領土的防衛，並且同時升級菲律賓海軍（Philippine Navy, PN）與菲律賓空軍（Philippine Air Force, PAF）的作戰能力，提升菲律賓的海事領域意識與海上封鎖能力（Castro, 2017）。

隨著菲律賓與中國大陸關係的惡化，菲律賓更加積極地尋求美菲安全合作的強化，使得艾奎諾總統任內美菲的同盟關係有了顯著的提升，舉例而言，2011年6月菲律賓外長與美國國務卿希拉蕊會面後表示美國會信守美菲協防承諾，向菲國持續提供軍備；2011年與2012年雙方分別開啟了次長級戰略對話與部長級二加二會議，進一步討論雙方軍事合作的可能性；2013年美菲也先後共同舉辦了「肩並肩」（Balikatan）軍事演習、「卡拉特」（CARAT）聯合軍事演習與「菲布萊克斯」（PHIBLEX）聯合軍事演習，強化美國、菲律賓與其他東南亞國家的軍事防衛能力（林廷輝，2017：100；Huang & Frettingham, 2021）。而在艾奎諾三世任內，美菲之間軍事合作最顯著的成果，就屬2014年菲律賓與美國則簽訂的《強化國防合作協議》（Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA），讓美菲之間除了1951年簽署的《美菲共同防禦條約》以及1998年簽署的《菲律賓—美國軍隊互訪協議》外，又進一步深化了美菲軍事同盟的關係。原則上《強化國防合作協議》可以被視為《美菲共同防禦條約》的升級版本，允許美國派遣更多的士兵、船艦、飛行器以及設備至菲律賓，一方面提供了美國武力進駐菲律賓更好的管道，一方面也讓艾奎諾三世得以透過制定新的協議減低國內對於美軍進駐菲國軍事基地的反對聲音（林廷輝，2017；Castro, 2017；Huang & Frettingham, 2021）。事實上，美國早於2011年就表達出想重返菲國基地的意願，而艾奎諾三世對此也抱持正面的態度，雙方並於2013年展開該協議的談判，對於菲律賓而言，該協議的談判重點就是希望藉由提供軍事基地的使用權換取美國的安全承諾，而安全承諾又可以分為兩個子目標，一個是獲取美國的軍事援助，讓菲律賓能夠從美國獲得足夠自保的軍事武器，另一個則是希望美國明確表達《美菲共同防禦條約》將會適用於南海的爭議海域，讓菲律賓在南海得以強化其嚇阻能力與議價優勢，

甚至能夠進一步收回被中國大陸控制的島礁與海域（左正東與蔡博明，2018）。

然而值得注意的是，在歐巴馬任內美國從未表態《美菲共同防禦條約》在南海區域的適用性，對於中菲在南海區域的爭端，歐巴馬政府也不願意進一步地介入，整體而言維持戰略模糊的態度。

## 參 杜特蒂的對外策略

### 一、政治外交

2016 年 6 月杜特蒂就職菲律賓總統，而南海仲裁案的結果則於 7 月出爐，明顯是菲律賓獲得了勝訴，但是杜特蒂為了從中國大陸獲取經濟利益，一改前任政府於南海議題上對中強硬的態度，主張願意擱置爭議，不會對中國大陸強加任何東西，願意與中國大陸協商解決南海問題（Gerstl, 2021；Huang & Frettingham, 2021；Winston, 2020；林廷輝，2017）。為了恢復艾奎諾三世任內惡化的中菲關係，2016 年 10 月杜特蒂上任後第一個前往國是訪問的非東協國家選擇了中國大陸而非美國或是日本，是菲律賓史上首位這麼做的總統，標誌出杜特蒂對中國大陸所釋出的善意，而這趟訪問對杜特蒂而言也有所收穫，雙方不僅恢復了官方的溝通管道，也同意針對南海爭議再度進行談判，中國大陸的外交部副部長劉振民更主張中菲關係已經回到「全面復甦」的階段，願意對更廣泛的國防與安全問題進行討論（紐約時報中文網，2016），中方更承諾願意提供菲律賓 240 億美元的投資與援助（BBC 中文網，2018），而這樣的經濟利益正是杜特蒂所引頸期盼的。而杜特蒂於訪問的數月後，更宣布將會向中國大陸和俄羅斯購買軍事武器，可以明顯看出在杜特蒂上台後，嘗試主動拉近菲律賓與中俄之間的關係（Heydarian, 2017）。2017 年由杜特蒂擔任東協的輪值主席，在該年的東協領袖峰會的記者會上，杜特蒂聲明峰會中並未討論南海爭議的問題，也未就南海爭端對中國大陸進行譴責，不過期盼「南海行為準則」能夠在年底前出爐。2018 年習近平前往菲律賓進行國是訪問時，杜特蒂與習近平則共同宣布雙方將會建立「中菲全面戰略合作關係」，聲明雙方將會在「相互尊重、坦誠相待、平等互利、合作共贏」的基

礎上深化兩國的交流與合作（風傳媒，2018）。由上述種種事蹟可以看出，杜特蒂上台後積極拉近與中國大陸之間的關係，而在南海議題上願意擱置爭議則是恢復中菲關係重要的手段之一。

而在美菲關係方面，杜特蒂則表明希望降低菲律賓對美國的依賴，使得菲律賓傳統上親美的外交政策出現往追求自主性的偏移（Gerstl, 2021），而菲律賓對中國限制扈從的強化也影響了菲律賓政府過往親美的態度。事實上，杜特蒂早於競選期間就因為美國偏袒他的競爭對手羅哈斯（Mar Roxas II）而對美國感到不滿（林廷輝，2017），在上任後也因為美國批評杜特蒂掃毒所引發的人權問題而與美國多有齟齬，因此杜特蒂上任後對於美國的不滿也展現在其對外策略上，舉例而言，2016年9月，杜特蒂就曾表明10月與美國的軍演將會是他任內菲律賓與美國之間最後一次的軍演，原因在於中國大陸對此感到不滿與美國並未真正轉移軍事技術（林廷輝，2017）；2020年2月杜特蒂則知會美國要退出1998年簽署的《菲律賓－美國軍隊互訪協議》，種種表態都可以看出杜特蒂在對待美國的態度上與前任艾奎諾三世親美的作風有很大的區別。

## 二、經貿交流

杜特蒂上台後主動拉近中菲關係的動機主要有二：第一，在南海仲裁案的判決結果出來以前，中國早已實質控制了南海的部分島嶼，即便南海仲裁案之結果有利於菲律賓，在執行面上卻會遇到重重阻礙，因此擱置爭議尋求與中國大陸共同開發就成為杜特蒂較為偏好的選項；第二，為了經濟利益的擴大，杜特蒂早在選舉期間就釋放出對於中國大陸的善意，希望基於中國大陸「一帶一路」的倡議下於馬尼拉和菲律賓其他地區興建鐵路，對於南海的資源菲律賓則願意與中國大陸共同開發，杜特蒂對於中國大陸經貿投資的重視致使菲律賓在杜特蒂任內積極尋求與中國大陸友好關係的恢復（Gerstl, 2021；Huang & Frettingham, 2021；Winston, 2020；林廷輝，2017）。杜特蒂一方面考量到菲律賓的軍力無法與中國大陸抗衡，另一方面也覬覦中國大陸所能提供的經濟利益，致使杜特蒂政府展現

出親中的轉向。

杜特蒂上任後不久就曾直言「中國是有錢的，美國才沒有錢。」(自由時報，2016)，由這句話就可以看出杜特蒂政府高度期待與中國大陸在經貿方面的合作。2016 年 10 月杜特蒂訪問中國大陸後，中菲雙方隨即簽署了 13 項雙邊合作的協議，其中超過半數的協議聚焦在中菲之間的經貿合作，橫跨了包含經貿、投資、產能、農業、旅遊、金融與基礎設施建設等多項不同的領域，總價值高達 240 億美元，其中有關鐵路、港口和其他基礎設施計畫的總值則高達 150 億美元；2018 年 11 月習近平前往菲律賓進行國是訪問時，雙方更進一步簽署了 29 項合作文件，其中最受矚目的則是《中華人民共和國政府與菲律賓共和國政府關於油氣開發合作的諒解備忘錄》，這份文件除了在經濟上標誌出菲律賓與中國大陸的合作意願外，在政治意涵上也彰顯出杜特蒂政府在南海議題上的讓步，菲律賓並於簽署後宣稱該行為並未損害菲國的主權 (艾米，2016；風傳媒，2018；關鍵評論，2018)。此外，杜特蒂上任後大力推行「建設、建設、再建設」(Build! Build! Build! Project)，其中 75 項旗艦基礎設施中有大約一半的計畫仰仗於中國大陸的投資與經濟援助，從這點也可以看出杜特蒂在經濟上對於中國大陸的高度依賴 (關鍵評論，2018)。然而就成效來看，中國大陸對於菲律賓的經濟承諾大部分並未兌現，240 億美元的經濟援助落實者甚少，中國大陸在投資承諾上出爾反爾的行為加上杜特蒂在南海的退讓使菲國境內出現批評的聲浪，並對杜特蒂政府造成不小的壓力 (沈大偉，2021)。

杜特蒂就任後也積極推動與中國大陸在漁業與方面的海洋合作以緩和中菲緊張關係，舉例而言，2016 年杜特蒂與習近平達成口頭上的協議，允許中菲兩國的漁民至彼此掌控的海域進行捕撈作業，而在杜特蒂對於「中菲漁業合作」(Joint Philippines-China Fisheries Cooperation) 倡議的推動下，雙方也推動了多項合作，例如中菲於 2017 年簽署了有關「中菲漁業技術訓練與交流合作」(China-Philippines Cooperation of Fisheries Technical Training and Exchange) 的諒解備忘

錄，依據該項諒解備忘錄，中國大陸自 2017 年至 2019 年之間已贈送超過十萬條豹紋珊瑚石斑魚給菲律賓，標誌出雙方在漁業合作方面的進展 (Formoso, 2017; Wu, 2022: 16)。



### 三、軍事安全

雖然在對中態度上杜特蒂展現出高度的親近，不過杜特蒂政府在軍事安全方面卻從未對中國大陸進行扈從。此外，由於中國大陸從未遵守諾言暫停在南海擴增勢力的腳步，因此杜特蒂政府在南海問題上對中國大陸的高度順從似乎也逐漸出現變化。2018 年 8 月，杜特蒂一改過往親中言論，否定中國大陸在南海爭議區域享有領空與領海的主張，並譴責其興建人工島礁的行為 (林廷輝, 2018b)；2019 年 7 月，由於菲律賓在具有主權爭議的中業島 (Pag-asa) 海域進行填海造陸，中國大陸派遣了 113 艘船隻前往爭議區域進行包圍，對此菲律賓的外交部長洛欽 (Teodoro Locsin) 對中提出嚴正的外交抗議，而菲律賓的國防部長羅倫沙納 (Delfin Lorenzana) 則批評中共此舉是對周邊國家的「霸凌」(王穎芝, 2019)；2020 年 5 月，中國大陸的海警在黃岩島附近沒收了菲律賓的漁民和漁具，對於菲律賓的抗議，北京以「中國海警依法展開執法活動，無可厚非」作為回應，菲律賓的國防部長羅倫沙納則回應中國大陸主張的「歷史性權利」並不存在，並聲明倘若菲律賓的海軍艦艇遭到攻擊，將會向美國求助 (風傳媒, 2020a)；2020 年 9 月，杜特蒂在聯合國大會的總辯論上主動提及 2016 年的南海仲裁案，表示南海仲裁結果是國際法，不能妥協，也堅決反對削弱它的企圖 (風傳媒, 2020b)；2021 年 4 月，杜特蒂表示將會派遣軍艦巡航南海爭議區域，以捍衛菲律賓在爭議海域的主權，表明菲律賓不願與中國大陸發生戰爭，但也不會對於主權進行退讓。由上述案例可知雖然杜特蒂在上任初期對於南海爭議願意做出較多妥協，但是自 2019 年後，中菲雙方於南海爭議區域似乎又逐漸緊張，而杜特蒂政府在南海爭端上對中展的態度也轉趨強硬。

而在美菲關係方面，杜特蒂雖然對於美國並不抱有好感，但是美菲雙方卻並

未分道揚鑣，美國與菲律賓之間的軍事合作實際上也從未完全中斷。美菲最具代表性的「肩並肩」聯合軍演雖然於 2017 年有規模上的縮減，但是除了 2020 年因為疫情因素暫停舉辦以外，兩國軍演仍然每年照常舉行，其中 2022 年 3 月之「肩並肩」聯合軍演更是三十年來規模最大的一次；此外，雖然杜特蒂於 2020 年 2 月說明要退出《菲律賓－美國軍隊互訪協議》，並宣稱該協定將於美國收到通知的 180 天後終止，但是在 2020 年 6 月與 2020 年 11 月，菲律賓卻又兩度向美國表示將會延後終止該協議，而到了 2021 年 7 月，杜特蒂更表明將會取消終使該協議的計畫，「全面恢復」《菲律賓－美國軍隊互訪協議》(自由時報，2021)，使美軍得以持續於菲律賓進行軍事部屬與聯合作戰訓練。2021 年 9 月菲律賓的外交部長陸辛針對美英澳共組的防衛聯盟 AUKUS 則公開聲明樂見其成，指出「這能增強附近盟友（軍事）力量投射的能力，應該能恢復並穩固區域平衡」(中央通訊社，2021)。上述的舉動一方面再次鞏固了美菲安全合作的關係，另一方面展現出圍堵中國大陸的擴張勢力的意圖，也可以知道菲律賓事實上並不願脫離對美國的軍事扈從。

## 第三節 臺菲對外策略之定位與成因

### 壹 臺菲對外策略之定位



圖 8 臺菲對外策略之定位與轉變

資料來源：作者自繪。

#### 一、馬英九政府

馬英九八年任期內的對外策略可以被歸類為避險策略。在「交往」與「限制扈從」的手段上，可以看到馬英九政府藉由推動「九二共識」作為兩岸互動的基礎，八年任內兩岸兩會與官方總共舉辦了十五次的會談，並且一共簽署了二十三項文件（邱莉燕，2015），前來臺灣旅遊的中國大陸遊客數量絡繹不絕，可以看出兩岸無論是在官方或是民間的交流都得到了強化，而馬英九政府在深化臺美關係的同時也盡量避免做出會遭致對岸反感之行為，致使臺灣與美中之間的關係在其任內長期維持和睦。在「經濟實用主義」的面向上，則是基於馬英九所提出的「先經後政」之口號，強調兩岸擱置政治上的爭議，積極尋求兩岸經貿交流的擴展，並於雙方多次會談後，於 2010 年與中國大陸簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》，臺灣也在早收清單的生效後提升了對中國大陸出口所獲取的經貿利益。而在「限制抗衡」方面，可以發現即便馬英九任內兩岸關係和緩，不過依然將中國大陸視

為潛在威脅，主張「兩岸和解並非意味國防休兵」，在其任內美國也四度批准了對臺軍售，臺灣的軍購額度達到歷年來最高，可見在軍事安全方面馬英九政府依然維持必要的限制抗衡。



## 二、蔡英文政府

2016 年蔡英文上任後，臺灣的對外策略出現了大幅度的轉變，由馬英九政府時期的避險走向了抗衡，而最顯著的改變之一，就在於蔡英文於上任後否認了「九二共識」，破壞了馬政府時期兩岸達成的互動基礎的；此外，在 2019 年 1 月習近平提出「一國兩制臺灣方案」後，蔡英文更直指「九二共識」就是「一國兩制」，進一步扭曲了「九二共識」的歷史事實；而在 2021 年的國慶演說中蔡英文更提出「四個堅持」，明確強調「堅持中華民國與中華人民共和國互不隸屬」，不畏懼可能對中共造成的挑釁，展現出高度強硬的態度。在對美國的態度上則出現「一邊倒」的情形，在蔡英文任內臺灣向美國申請並得到批准的軍購規模達到歷來最高，除了大幅強化內部抗衡以外，也自許成為美國「印太戰略」中的重要夥伴，積極尋求與美國在軍事安全方面的進一步合作，明確展現出聯美抗中的意圖。

## 三、艾奎諾三世政府

2010 年艾奎諾三世上任之初曾短暫對中避險，嘗試對中國大陸釋出善意，然而隨著中菲在南海的衝突加劇，艾奎諾三世隨後做出了策略調整，將對外策略由避險調整成抗衡。艾奎諾三世上任時釋放善意的例子包含了像是拒絕參與 2010 年令中國大陸反感的諾貝爾和平獎，與引渡臺灣的詐騙嫌犯至中國大陸等等，刻意避免做出可能令中國大陸認為是挑釁的行為。然而隨著中國大陸於南海勢力的擴張，雙方於 2011 年起於南海爭議海域的互動再度緊張，2012 年中菲於黃岩島對峙事件的發生更使中菲關係急速惡化，致使艾奎諾三世在對中態度上也越來越強硬，並將其對外策略逐漸由避險轉變為抗衡。2013 年 1 月艾奎諾三世在菲律賓國會選舉前兩個月，向國際法院提出了南海仲裁案，更加確立了其抗中的意圖。菲律賓在艾奎諾三世任內同時強化了「內部抗衡」與「外部抗衡」，在

內部抗衡方面菲律賓在美國的協助下推動了軍隊的升級與現代化，並且將主要的戰略目標從內部安全轉變為領土安全，藉以強化對抗中國大陸於南海的軍事實力；而在外部抗衡方面則尋求與美國更緊密的軍事安全合作，除了配合歐巴馬的「亞太再平衡」戰略外，2014 年的《加強防務合作協定》也標誌出雙方安全合作的新里程碑，可以看出艾奎諾三世確實加大了抗中的力道。

#### 四、杜特蒂政府

2016 年杜特蒂上任後，菲律賓的對外策略再度出現翻轉，從抗衡轉變為避險，在對中的態度上也展現出高度的親近；然而隨著 2019 年菲律賓國會選舉的接近，可以發現杜特蒂在面對南海議題與中國大陸的態度上逐漸轉趨強硬，原先的避險策略漸漸出現往抗衡方向的偏移。杜特蒂上任後，撇開有利於菲律賓的南海仲裁判決，宣布將會擱置爭議，尋求與中國大陸在南海的共同開發，展現出對於中國大陸的「限制扈從」，而這樣做的主要目的，就是希望中菲能夠拋開南海爭端為兩國帶來的不愉快，讓菲律賓得以從中國大陸獲取更多的經濟利益，也是避險策略中採取「經濟實用主義」的手段，而在對美國的態度方面則表現出厭惡與不信任，主張美國保護不了菲律賓，想要擺脫在對外策略上對美國的依賴，增進菲律賓制定外交政策的自主性，明顯的例子就是 2017 年歷來美菲共同舉辦的「肩並肩」軍演在規模上出現縮水，透露出杜特蒂上台後美菲之間微妙的互動。

然而事實上，在軍事安全面向上菲律賓從未與美國分離，依然維持著與美國的軍事同盟與軍事合作，相對地，杜特蒂在南海對中處處退讓的態度卻在國會選舉將近時逐漸轉趨強硬。舉例而言，2017 年時杜特蒂雖然擔任東協主席，卻對於南海爭議避而不談，不願觸動中國大陸的敏感神經；但是自 2018 年起，杜特蒂開始表態捍衛菲律賓在南海的權益，5 月時杜特蒂指稱倘若中國大陸於黃岩島建築設施，那麼菲律賓將會對其宣戰，8 月杜特蒂則公開否任中國大陸在南海爭議區域享有領空與領海的主張，並譴責其興建人工島礁的行為；到了 2020 年，杜特蒂在聯合國大會的總辯論上更主動提及 2016 年的南海仲裁案，表示南海仲裁

結果是國際法，不能妥協，也堅決反對削弱它的企圖，可以看出杜特蒂的對外策略已由避險轉向抗衡。



## 貳 臺菲對外策略之成因

### 一、臺灣對外策略之成因

馬英九任內的對外策略都維持著避險，如果我們去探究馬英九所面對的國際因素與國內因素，會發現無論是國際因素或是國內因素都有利於馬英九避險策略的採行。

就國際因素而言，歐巴馬時期美中之間的互動依然以「競合」作為基礎，美中之間也尚未展現出明確對抗的情勢，在這樣的情形下，歐巴馬政府並未積極拉攏臺灣以抗衡中國大陸，而是明確地表明兩岸融洽的互動事實上有益於臺美友好關係的發展，因此樂見於臺灣與中國大陸擴大雙邊的合作。

而就國內因素而言，馬英九就曾主張兩岸問題最終解決的關鍵「不在主權爭議，而在生活方式與核心價值」（中華民國總統府，2008），因此上任後積極推動「九二共識」以搭建兩岸合作的基石，希望藉由擱置兩岸在主權上的爭執擴展雙方的交流與合作，尋求雙方友好的互動，而在國內民意方面，雖然依據民調「中國人認同」並未因為兩岸的和睦而出現提升，反而出現「臺灣人認同」逐漸攀升的趨勢，不過整體而言臺灣民眾在對外策略的偏好上並未展現出對中抗衡的支持，而是支持政府對中採取避險。

到了蔡英文上任後，臺灣的對外策略隨即由避險轉變為抗衡。究其原因可以發現，無論是國際因素或是國內因素都為蔡英文政府對中抗衡提供了一定的機會與條件，正好與馬英九所面對的情勢相反。

就國際因素而言，美國的對中政策在川普上任後明確轉趨強硬，美中之間的互動也由「競合」轉變為「對抗」，美中相對權力的拉近也致使美國積極拉近與東亞盟友和夥伴的關係，以至於美國在外交與軍事層面都大幅強化了對於臺灣的支持力道，在「印太戰略」的推行下也將臺灣定位為戰略夥伴，明確肯定臺灣於

第一島鏈所扮演的重要角色，積極拉攏臺灣成為美國在東亞對抗中國大陸的勢力。

而就國內因素而言，蔡英文上任後否認了兩岸之間有「九二共識」的存在，對於「一個中國」的主張也以「堅持中華民國與中華人民共和國互不隸屬」作為回應，不畏懼中國大陸將其作為視為挑釁，另一方面則積極深化臺美之間的關係；而在國內民意方面，「臺灣人認同」的比例依然持續上升，對於中國大陸抱持正面印象的民眾比例也從 2018 年以前的五成左右在 2020 年下降至三成，而依據民調，自 2019 年起臺灣民眾對於抗衡的支持比例也出現明顯上升，到了 2020 年更超過半數，顯見臺灣民眾對於中國大陸的反感逐漸加劇；而 2018 年底民進黨地方大選的失利則讓蔡英文的權力地位出現動搖，致使蔡英文基於選舉策略考量將「九二共識」與「一國兩制」畫上等號，進一步破壞了兩岸的互信基礎，藉由對中採取更加強硬的態度爭取選票，以挽回 2020 年總統大選的民意基礎。

## 二、菲律賓對外策略之成因

艾奎諾三世上任初期曾短暫對中進行避險，但是隨著中菲於南海的緊張情勢再起，艾奎諾三世的對中態度隨即轉趨強硬，原先的避險策略也轉變為抗衡。究其成因可以發現，此時的國際因素事實上並未提供菲律賓充分的抗衡條件，不過艾奎諾三世本身不願擱置爭議的態度與民意的支持基礎使菲律賓在艾奎諾三世任內最終對中國大陸採取了抗衡。

就國際因素而言，美國為了擴大圍堵中國大陸的勢力，在歐巴馬任內推動了「亞太再平衡」戰略，在這樣的背景下，美國將菲律賓定位為圍堵中國大陸勢力擴張的重要盟友，一方面協助菲律賓軍隊的現代化與提供軍事武器，另一方面則於 2014 年與菲律賓洽簽《加強防務合作協定》，強化美國在亞太地區的戰略部屬，然而此時期美國依然不願意對菲律賓給出完整的安全承諾，對於《美菲共同防禦條約》是否適用於南海維持戰略模糊的態度，致使菲律賓在抗衡中國大陸的條件上受到一定的限制。

而就國內因素而言，艾奎諾三世承襲了其母親柯拉蓉親美的態度，加上對於

中菲於南海的爭端不願輕易退讓，因此在中菲南海衝突爆發之後，立刻在對中態度上轉趨強硬，並且尋求美國進一步的介入；而在民意方面，自從 2012 年中菲在黃岩島的對峙事件爆發後，菲律賓民眾對於中國大陸的信任程度就長期處於低潮，對於政府在南海對中強硬的態度也多數表達支持，這樣的情形雖然也受到了艾奎諾三世政府刻意激化國內民族主義的影響，不過就結果而言確實為艾奎諾三世抗衡中國大陸提供了一定的民意基礎；而在選舉方面，可以發現艾奎諾三世的對外策略確實受到選舉策略的影響，在 2013 年國會改選前兩個月向國際法院提出了南海仲裁案，期望藉此創造「聚旗效應」以爭取更多選票。

到了杜特蒂上任後，菲律賓的對外策略迅速由抗衡策略轉變為明確的避險，但是在杜特蒂任期的後半，卻又可以發現菲律賓在對中的態度上逐漸轉趨強硬，原先的避險策略也出現往抗衡策略的偏移。究其原因可以發現，雖然國際因素確實提供了杜特蒂對中抗衡的條件，但是這樣的背景並沒有使杜特蒂在上任時就採取抗衡，關鍵的原因依然是國內因素所造成的影響。

首先就杜特蒂前半任期而言，在國際因素方面，美國在對中政策上採取了更加強硬的姿態，川普政府「印太戰略」的推動也彰顯出美國想要藉由聯合印太區域的盟邦強化抗衡中國大陸的勢力，在這樣的背景下，即便杜特蒂對美國多有怨言，美國依然尋求美菲軍事同盟的鞏固，De Castro( 2021 )就以「戰略忍耐」( strategic patience )來形容此時期美國對待菲律賓的態度；然而在國內因素方面，由於美國在歐巴馬時期對於南海採取戰略模糊的態度，加上杜特蒂本身對於美國的厭惡，致使杜特蒂在上任後明確表達出對美國的不信任<sup>23</sup>，加上杜特蒂相信中國大陸能夠提供菲律賓大量的經濟利益，致使避險策略成為杜特蒂最為優先的選項。

但是杜特蒂的避險策略事實上並未受到多數民意的支持，依據民調多數民眾批評杜特蒂對於南海爭端的處理方式過於軟弱，並且期望政府能與願意協助菲律

<sup>23</sup>事實上杜特蒂就曾公開批評美國對於 2012 年黃岩島對峙事件中的不作為，表示事情發生時「強大的第七艦隊就駐紮在太平洋，你們怎麼不派這個艦隊過來？只要調頭去那裡，當著他們的面開口要他們住手不就好了？」( 沈大偉，2021：394 )。

賓的民主國家形成軍事同盟以抵禦中國大陸的威脅，認為必須強化國防軍力與深化與盟友，尤其是美國的軍事合作以捍衛西菲律賓海的領土權益，在多數的民眾希望政府對中更加強硬的情形下，民意為杜特蒂帶來了一定的壓力，進而讓杜特蒂在對南海與中國大陸的態度上出現了轉變，可以發現在期中選舉接近時，杜特蒂的對中立場開始轉趨強硬。除此之外，隨著美中對抗的加劇，美國也在 2019 年 3 月明確表示《美菲共同防禦條約》將會適用於南海，首次將戰略模糊改為戰略清晰，為已然由避險走向抗衡的菲律賓注入了另一劑強心劑。

### 三、國際因素與國內因素之影響分析

本文將國際因素與國內因素分別做為影響臺灣與菲律賓對外策略的自變項，經由上述的討論，本文發現雖然國際因素在國家考量對外策略的過程中會提供一定的機會與限制，然而國內因素才是影響兩國對外策略反向變動最主要的因素。

在本文研究的時間範圍中可以發現，在東亞的權力結構中，美國與中國大陸為兩個最具有影響力的強權，中小型國家必須在兩強的競爭下尋求生存，其對外策略因而受到兩強一定的制約<sup>24</sup>；而隨著美中之間的相對權力逐漸拉近，美國從歐巴馬時期開始漸漸強化抗中的力道，到了川普與拜登時期，美中之間的互動已從競合激化為對抗，在這樣的背景下，美國為了擴大自身陣營的勢力，積極尋求與東亞國家更緊密的聯繫，藉以對抗中國大陸在東亞不斷擴張的影響力，因此隨著美國的對中政策越來越強硬，相應地在對臺灣與菲律賓方面也展現出更多的支持，在馬英九與艾奎諾三世任內美國對於抗中的支持仍較為保留，但是到了蔡英文與杜特蒂任內卻強化了有利於兩國對中抗衡的機會，因此如果單純考量國際因素所造成的影响，那麼臺菲兩國的對外策略理應隨著美國支持力道的提升而增強抗中的傾向。

然而實際上兩國的對外策略卻出現了反向的變化，臺灣是從避險轉向了抗衡，

<sup>24</sup> 例如在兩強要求中小型國家進行明確選邊的情況下，兩強將會不滿於中小型國家採取具有一定模糊性的避險策略，進而限縮了國家的避險空間。

菲律賓卻是從抗衡轉變為避險，如果單純以國際因素進行分析，並無法提供適當的解釋，而在進一步探討影響兩國對外策略的國內因素後，本文發現關於臺菲對外策略出現反向變動的原因，國內因素扮演著更重要的角色。

首先，就「領導人的認知與偏好」來看，臺灣與菲律賓的總統對國家的對外策略具有決定性的影響力，領導人的更迭將可能造成國家對外策略於短期內出現大幅的轉變，從本文的案例中也可以發現，即便美國對臺菲支持抗中的力道提升，領導人對強權的偏好與是否願意擱置爭議等因素將會直接造成國家的對外策略出現調整。其次，「民眾的認知與偏好」則與「選舉」息息相關，當選舉將近時，民意將可能對領導人形成誘因或是壓力，進而影響領導人在對外策略上的調整。就蔡英文的案例來看，2018年底地方大選的失利使蔡英文連任的地位出現動搖，因此在2019年初時提出了「九二共識」就是「一國兩制」，進一步強化了蔡英文的反中傾向，藉以挽回民意的支持基礎；而就艾奎諾三世與杜特蒂的案例來看，在兩任總統任內，國內多數民意都不願政府在南海爭端上讓步，要求政府對中強硬，因此在2013年與2019年3月期中選舉以前，可以發現兩位總統在對中態度上都出現更加強硬的調整，民意對杜特蒂所形成的壓力更使其對外策略由避險逐漸轉趨抗衡。

## 第四節 臺菲對外策略之比較

透過上述的分析可以發現，臺灣從馬英九政府到蔡英文政府的策略轉變是由避險轉為抗衡，而菲律賓從艾奎諾三世政府到杜特蒂政府則是由抗衡轉為避險，兩國的對外策略在時間序上出現了反向的變動。接下來將會依照對外策略的定位將四任總統分為兩組，一組是同樣採取避險策略的馬英九與杜特蒂，另一組則是採取抗衡策略的蔡英文與艾奎諾三世，藉以進一步比較臺灣與菲律賓的避險策略與抗衡策略有何異同。

### 壹 臺菲避險策略之比較

第一組是採取避險策略的馬英九政府與杜特蒂政府。首先就相同處而言，可

以發現在政治外交面向上，兩位總統針對雙邊爭議性的問題都採取「擱置爭議」，馬英九對於具有一定模糊性的「九二共識」的推動與杜特蒂對於南海仲裁案的擱置行為是兩任政府在雙邊關係上與中國大陸維持和睦的重要因素；在經貿交流方面，兩位總統都將擴大經貿交流獲取經濟利益當作與中國大陸雙邊互動上最主要追求的目標，相關例子如馬英九任內促成的兩岸「大三通」與 2010 年簽署的《海峽兩岸經濟合作架構協議》，以及杜特蒂請求北京擴展經貿投資與協助建蓋鐵路等基礎建設等等，可以說增進經濟利益是兩任政府採取避險策略最主要的動機之一；至於軍事安全方面，兩任總統都維持對於美國的軍事扈從，並未鬆懈對於中國大陸作為潛在威脅的防範，在馬英九任內臺灣持續藉由向美提出軍購案強化國防實力，在國防戰略擬定方面也將中共視為假想敵，而杜特蒂雖然對美國不抱有好感，甚至多次揚言要退出兩國歷來的軍事演習與安全協議，但是實際上美菲之間的軍事安全合作依然持續，可見杜特蒂政府並未改變在軍事上扈從美國的方針。

其次，相異處則主要有兩點。第一點是美國對於抗中支持力道的相異，在馬英九任內，即便歐巴馬任內美中競爭的情勢開始浮上檯面，不過對於兩岸關係，歐巴馬仍然樂見於兩岸和睦相處，並不願意看到兩岸互動陷入緊張的對抗；但是在杜特蒂任內，川普與拜登在對中政策上大幅轉趨強硬，在這樣的情形下，美國積極拉攏盟邦以凝聚抗中的勢力，進而加大了支持菲律賓抗衡中國大陸的力道，為杜特蒂政府採取抗衡提供了更為有利的條件。第二點則是國內民意的傾向，在馬英九任內，雖然此時期兩岸關係的和睦並未減緩「臺灣人認同」的上升趨勢，不過國內的民意多數基本上依然支持政府在對外策略上採取避險；但是在杜特蒂任內，國內的民意並未因為杜特蒂尋求改善中菲關係的政策而出現變化，整體而言依然認為政府在處理南海與中國大陸的問題時應該採取更加強硬的態度，而民眾對於政府過於軟弱的批評形成了對杜特蒂的壓力，致使菲律賓的對外策略在期中選舉將近時逐漸轉趨強硬。

總結而言，雖然馬英九與杜特蒂面對的是不一樣的國際因素，不過因為兩位

總統都著眼於擴大與中國大陸的經貿合作，因此在主權或是領土的爭端上都願意擱置爭議，尋求與中國大陸關係的改善，在上任之際採取避險策略。然而在策略的延續性上卻又出現相異，馬英九八年任內都維持著對中避險，2015 年的馬習會甚至成為兩岸互動上重要的里程碑；但是杜特蒂的對中立場卻因為民意的壓力而逐漸轉趨強硬，在南海的立場上也不再維持上任初期對中國大陸的步步退讓，使菲律賓的對外策略出現了由避險往抗衡方向的偏移。

## 貳 臺菲抗衡策略之比較

第二組是採取抗衡策略的蔡英文政府與艾奎諾三世政府。首先就相同處而言，在政治外交面向上兩任政府都不願意在主權或領土爭端上採取擱置爭議的選項，也不避諱做出可能讓中國大陸覺得具有挑釁的行動。在臺灣方面，蔡英文於任內否認了「九二共識」的存在，並且提出「四個堅持」，明白指稱「堅持中華民國與中華人民共和國互不隸屬」，推翻了兩岸於馬英九時期所建立的互動基礎；而在菲律賓方面，中菲於南海的爭端致使艾奎諾三世在對中態度上轉趨強硬，甚至於 2013 年在中國大陸的反對下提出南海仲裁案，透過國際法捍衛菲律賓所主張的權益。蔡英文與艾奎諾三世不願擱置爭議的態度致使臺菲與中國大陸之間的關係快速惡化，另一方面則展現出朝美國「一邊倒」的傾向。至於在軍事安全方面，兩任政府都尋求進一步與美國的軍事安全合作，蔡英文任內創下歷來臺灣最高頻率與金額的軍購量，並且對於美國將臺灣當作「印太戰略」中的重要戰略夥伴一事表達高度支持，展現出期望聯美抗中的意圖；而艾奎諾三世則於上任後將戰略目標從內部安全轉變為領土安全，於 2011 年起展開了菲律賓武裝部隊的現代化，並於 2014 年與美國簽署了《加強防務合作協定》。可以發現蔡英文與杜特蒂都希望藉由美國的協助增強對抗中國大陸的實力，強化內部抗衡與外部抗衡的力道。

至於兩任政府抗衡策略較為明顯的差異則主要有兩點。第一點是在經貿交流方面，兩任政府任內對於中國大陸的經貿依賴依然相當的高，不過可以發現兩位總統在經貿政策上的推行上有所差異。蔡英文上任後大力推動「新南向政策」，

希望將臺灣對於中國大陸的經貿依賴轉移至東協、南亞及紐澳等國，嘗試降低對中經貿依賴對臺灣政策自主性的限制；而艾奎諾三世卻並未推行類似的政策，雖然中菲關係因為南海爭端而惡化，艾奎諾三世依然選擇加入由中國大陸所主導的亞洲基礎設施投資銀行，並且支持《區域全面經濟夥伴協定》的進展，可以看出即便中菲於南海的互動緊張，但是中國大陸所能提供的經貿利益依舊讓艾奎諾三世難以拒絕。第二點則是美國對於抗中支持力道的相異，在蔡英文任內，美國在對中政策上採取了更加強硬的態度，基於美國抗中的考量相應強化了對於臺灣的支持力度，在「印太戰略」中肯定臺灣所扮演的角色，積極拉攏臺灣與美國站在同一陣營；而在艾奎諾三世任內，美國雖然推動了「亞太再平衡」的戰略，但是在對中政策上並不願採取明確的抗衡，因此雖然在歐巴馬任內美菲之間的軍事合作確實得到了強化，但是對於中菲的南海爭端依然抱持策略模糊，並不願意過度介入，也公開否認了《加強防務合作協定》對中國大陸的針對性，因而讓艾奎諾三世對中採取的抗衡策略受到一定的限制。

總結而言，雖然就國際因素來看，美國對中政策的強硬程度讓美國對於蔡英文政府和艾奎諾三世政府的抗中支持力道有所差異，不過在主權或是領土的爭端上，蔡英文與艾奎諾三世不願意擱置爭議的堅持致使兩位總統放棄採取避險策略的選項，對「九二共識」的否認與南海仲裁案的提出也顯現出兩位總統不避諱可能對中國大陸造成的挑釁，因此兩位總統最終在對外策略上都選擇了朝向美國「一邊倒」，並且尋求在美國的協助下，對中國大陸進行抗衡。

# 第六章 結論

## 第一節 研究發現



本文主要的研究目的是以新古典現實主義作為理論框架，探討臺灣與菲律賓的對外策略。在第一章緒論的部分，本文除了介紹研究動機與目的外，也提出了兩個主要的研究問題，接下來將會於下文進行回答；第二章文獻回顧的部分本文概述了新古典現實主義之內涵，以及抗衡、扈從與避險三種主要的對外策略，並且提出本文對於避險策略的定義；第三章與第四章的部分則梳理了臺灣與菲律賓四任政府所面對的國際因素與國內因素，藉以探討兩種因素對於兩國的對外策略造成了哪些影響；而第五章則是透過政治、經濟與軍事這三種面向來分析兩國對外策略的具體操作，並且對於四位總統的對外策略進行定位，此外也納入了第三章與第四章的研究成果探討其對外策略的成因，並進一步比較兩國對外策略的異同。接下來，本節將會回答本文的兩個研究問題，簡要總結主要的研究發現。

第一個研究問題為「自 2008 年至 2022 年間，臺灣與菲律賓前後兩任政府在面對美國與中國大陸的策略上應該如何定位？馬英九與杜特蒂的對外策略是否適當歸類為避險？而蔡英文與艾奎諾三世的對外策略又是否適合定位為抗衡？」，關於這個研究問題，本文認為應該分為兩個部分來進行回答。首先，在對外策略的定位上會難以區別的主要原因，在於避險策略本身具有一定的模糊性，對此，本文除了採取避險策略的第二大類定義，也就是「一種混和了安全與經濟，多面向的混合策略」以外，額外納入了對於「政治外交」面相的考量，觀察國家在對中的言行上是否盡量避免可能遭致中國大陸反感的行為，維持雙邊和睦，還是不畏強權的潛在威脅，不懼做出可能被中國大陸界定為挑釁之事，致使雙邊關係緊張，藉以區分國家採取的對外策略是偏向避險還是抗衡。基於上述的定位方式，我們可以發現，臺灣的對外策略從馬英九到蔡英文是從避險轉變為抗衡，而菲律

賓的對外策略從艾奎諾三世到杜特蒂則是從抗衡轉變為避險。值得注意的是，杜特蒂初上任時明確的避險策略，在任期後半卻出現往抗衡策略的偏移，這樣的情形也就牽涉到了本文的第二個研究問題，必須對於兩國對外策略的成因進行探討。

第二個研究問題為「自 2008 年至 2022 年間，臺灣與菲律賓在經貿上對中依賴，在軍事安全上對美國扈從，在東亞的權力結構中也同樣面對激化的美中權力競爭，那麼是哪些原因致使臺灣與菲律賓在對外策略的大方向上出現明顯地反向變化？臺灣與菲律賓所面對的國際因素與國內因素又如何影響了兩國的對外策略？」，對於這個研究問題，本文以新古典現實主義作為理論框架進行探討，將對外策略作為應變項，而國際因素與國內因素則分別作為影響對外策略的自變項。本文發現，關於為何臺灣與菲律賓出現反向的策略變化，國內因素比起國際因素而言扮演更為關鍵的角色。在東亞的權力結構中，臺菲的對外策略將會受到美中兩強的制約，而在美中兩強相對權力的拉近與美國對中政策轉趨強硬的情形下，為了抗衡中國大陸的勢力，美國更為積極拉攏東亞的盟友，進而強化有利於兩國對中抗衡的機會，然而在本文的案例中兩國的對外策略卻出現了反向的變化，顯示出國際因素並無法提供適當的解釋，而必須進一步考量國內因素的影響。在國內因素當中，「領導人的認知與偏好」具有最為決定性的影響，因此即使國際因素有利於國家特定對外策略的採行，領導人的影響也可能使國家最終採取不一樣的對外策略；此外，民意與選舉也會使領導人基於選舉策略的考量調整甚至改變其對外策略，在蔡英文、艾奎諾三世與杜特蒂三位總統任內我們都能發現，隨著選舉迫近，民意對於領導人形成了強大的誘因與壓力，進而使三位總統在對中態度上更為強硬，更使杜特蒂政府原先避險策略逐漸轉變為抗衡。

## 第二節 研究限制

在撰寫本文的過程中，筆者發現本研究存在幾項主要的研究限制，以下將會分別進行說明。

第一，新古典現實主義之優點在於能夠對於案例研究提供較為詳盡的解釋，

然而卻較難跳脫個案研究的框架，發展出通則化的解釋。本文雖然對於臺菲對外策略的成因與內涵進行了解釋與比較，然而這樣的討論卻難以適用於所有的東亞國家，原因在於臺菲兩國與中國大陸之間存在「主權與領土的爭端」，而這樣的特殊性將會直接影響兩國與美中兩強的互動，致使兩國在對外策略的考量上受到一定程度的限制，因此較難將兩國之經驗直接移植到所有東亞國家進行檢視。

第二，在「領導人的認知與偏好」方面，本文只能透過四位總統的自傳、公開場合的發言與針對特定事件的回應來進行研究，雖然能大致推論出領導人的認知偏好與思想框架，不過卻無法直接訪問總統取得第一手資料，而在分析過程中形成一定之限制。

第三，在「民眾的認知與偏好」方面，本文並無法藉由設計相同的問題來調查臺灣與菲律賓兩國民意的傾向，而僅能藉由整合不同的民調結果進行解釋與推論，在做法上可能不夠嚴謹。

### 第三節 未來展望

2022 年 6 月以後，臺灣的對外策略依然維持著對中國大陸的抗衡，兩岸關係依舊緊張，中國大陸並未減緩對於臺灣的文攻武嚇，持續派遣軍機侵擾臺灣的防空識別區，並且透過資訊戰與認知戰等新型態危害臺灣的安全；而美臺之間的互動則維持著緊密的聯繫，自 2022 年 7 月至 2023 年 3 月美國已五度宣布批准臺灣所申請的軍購案，持續協助臺灣強化內部抗衡。在菲律賓方面，小馬可仕繼任總統後，在中菲的互動上似乎想維持雙邊關係的和睦。雖然南海緊張情勢並未減緩，小馬可仕對於南海也表明不會輕易退讓，不過 2023 年 1 月小馬可仕訪問中國大陸時，雙方同意以和平方式處理南海爭端，也在討論重啟共同開發油氣得磋商；6 月時小馬可仕則表明在外交政策上將會保持中立，不向美國或中國大陸靠攏（風傳媒，2023；張淑伶，2023）。而在美菲互動上，則可以看出小馬可仕積極修美菲之間的關係，在安全合作上也更加往美國靠攏，美國在「印太戰略」的推動下也尋求擴大與菲律賓在戰略區域的合作。例如，2023 年 4 月，美菲定期

舉辦的「肩並肩」軍演達到史上最大規模，其參與人數增加至 2022 年的兩倍之多；同月，菲律賓更宣布將會新增 4 座可供美軍使用的軍事基地，深化美菲同盟關係，藉以對中國大陸在印太區域與南海勢力的擴張進行抗衡；5 月小馬可仕前往美國與國防部長奧斯汀會面，雙方並於華府簽訂「雙邊防務準則」(the bilateral defense guidelines)，該準則正式且明確地說明美菲共同防禦的範圍將會包含南海在內，並且將會合作對抗在各個領域與各種形式的威脅，這是在 1951 年簽署《美菲共同防禦條約》以後首次發布具體的防務準則，具有高度的實質意涵與象徵意涵（中央通訊社，2023b；陳妍君，2023；關鍵評論，2023）。

關於臺灣與菲律賓未來對外策略的展望，臺灣將於 2024 年舉行總統大選，對於具有明確意識形態的國民黨與民進黨而言，不同政黨的勝出將會直接影響臺灣對中態度的維持或調整，而在美臺互動方面則應當延續一貫的親近互動與軍事扈從，因此臺灣對外策略是否將會有明顯轉變還有待觀察；而在菲律賓方面，小馬可仕於上任之初表現出偏向避險的傾向，在南海爭端上期望與中國大陸和平談判，另一方面則積極擴展與美國的軍事安全合作，不過在美中對抗持續升溫與美國提高對菲安全承諾的情形下，倘若中菲於南海爆發較為嚴重的衝突，菲律賓的對外策略將可能如艾奎諾三世任內的情形一般，由避險轉變為抗衡。

# 參考文獻



## 壹、中文部分

### 一、專書

江懷哲 (2022)。現代菲律賓政治的起源。新北市：左岸文化。

吳玉山 (1997a)。抗衡或扈從：兩岸關係新詮。臺北市：正中書局。

吳玉山 (1999)。台灣的大陸政策：結構與理性。載於包宗和、吳玉山 (主編)，爭辯中的兩岸關係理論，(1-41 頁)。臺北市：五南書局。

吳玉山 (2009)。權力不對稱與兩岸關係研究。載於包宗和、吳玉山 (主編)，重新檢視爭辯中的兩岸關係理論，(31-59 頁)。臺北市：五南書局。

沈大偉 (2021)。中美爭霸：兩強相遇東南亞 (黃中憲譯)。台北市：春山出版。(原著出版於 2020 年)

沈有忠 (2018)。臺灣與後共國家半總統制的憲政運作。台北市：翰蘆圖書出版有限公司。

林廷輝 (2020)。拜登政府南海政策與台灣抉擇。在王崑義與施正鋒 (主編)，拜登新局與美中台戰略轉型。台北市：翰蘆圖書出版。

林秀雲 (譯) (2013)。社會科學研究方法。(原作者：Earl Babbie)。臺北市：新加坡商聖智學習。

林夏如 (2019)。台灣的中國兩難：台灣認同下的兩岸經貿困境。台北市：商周出版。

馬紹章 (2020)。大崩潰 一次看懂美中台戰略三角。台北市：天下文化。

陳鴻瑜 (2016)。菲律賓史 東西文明交會的島國。台北市：三民書局。

葉至誠與葉立誠 (2011)。研究方法與論文寫作。臺北市：商鼎數位出版。

翟思嘉 (2016)。兩岸最前線：從海陸大戰到海陸休兵。獨立作家。

趙春山 (2019)。兩岸逆境：解讀李登輝、陳水扁、馬英九、蔡英文的對治策略。台北市：天下文化。

蔡英文與劉永毅 (2011)。洋蔥炒蛋到小英便當：蔡英文的人生滋味。台北市：圓神出版社。

蕭旭岑 (2018)。八年執政回憶錄。台北市：天下文化。

關弘昌 (2009)。台灣國內選舉對其大陸政策之影響。載於吳玉山與包宗和 (主編)，重新檢視爭辯中的兩岸關係理論，(217-238 頁)。台北市：五南圖書出版股份有限公司。

## 二、期刊論文

Le (2015)。建交後越南對中國的避險戰略。全球政治評論，49， 149-180。

王力 (2022)。東亞秩序變遷與美中及區域國家之政策調適：「雙軌二元安全體系」下美中兩強與區域國家之選擇。亞洲政經與和平研究，(10)，4 9-73。

王高成與王信力 (2012)。東亞權力變遷與美中關係發展。全球政治評論，(39)，41-62。

左正東與蔡博名 (2022)。從離岸平衡觀點看美菲同盟關係。遠景基金會季刊，19 (3)，1-65。

何耀光 (2016)。當前東亞戰略局勢的地緣觀察：以「一帶一路」為核心的思考。政治學報，(62)，25-51。

何耀光 (2017)。東亞邊緣地帶的地緣權力競逐。台北海洋技術學院學報，8 (2)，44-66。

吳玉山 (1997b)。抗衡或扈從：面對強鄰時的策略抉擇 (上)。問題與研究，36 (2)，1-32。

吳玉山 (1997c)。抗衡或扈從：面對強鄰時的策略抉擇 (下)。問題與研究，36 (3)，61-80。

吳玉山 (2000)。臺灣總統大選對於兩岸關係產生的影響：選票極大化模式與戰略三角途徑。遠景季刊，1 (3)，1-33。

吳玉山 (2011)。半總統制：全球發展與研究議程。政治科學論叢，47，10-12。

吳崇涵 (2018)。中美競逐影響力下的臺灣避險策略。歐美研究，48 (4)，513-547。

李大中 (2019)。川普的印太戰略與美中戰略競爭。軍事社會科學專刊，(1 5)，3-14。

沈有忠 (2006)。美中台三角關係：改良的戰略三角分析法。展望與探索，4 (3)，20-40。

阮功松 (2020)。從「避險」到「軟制衡」：美國的策略如何改變越南的中國政策，2014~2019。問題與研究，59 (1)，143-193。

林子立與沈有忠 (2020)。當代美中衝突之溯源-探索性的結構性分析。Sooc how Journal of Political Science，38 (3)。

林廷輝 (2017)。對中國強制手段的抗衡與扈從－菲律賓南海仲裁案。台灣研究國際季刊，13 (2)，91-112。

唐明輝 (2012)。中國崛起與美國的因應。桃園創新學報，(32)，455-475。

唐欣偉 (2020)。美國印太戰略的權力政治背景。亞洲政經與和平研究，(4)，41-58。

徐遵慈 (2020)。美中貿易戰的進展，回顧與影響。經濟前瞻，(188)，11-16。

翁俊桔與呂炳寬 (2018)。從櫺窗到花車：菲律賓政黨體系轉變之剖析。東吳大學政治學報，36 (1)，179-228。

翁俊桔與顧長永 (2012)。菲律賓 2010 年總統大選評析。亞太研究論壇，(56)，77-105。

高佩珊（2013）。從重返亞洲至再平衡—論美國亞太政策。中國行政評論，19（2），157-177。

張孟湧（2013）。美國重返亞洲後兩岸關係的發展與走向之研究。國家發展研究，13（1），157-197。

張登及（2013）「再平衡」對美中關係之影響：一個理論與政策的分析。遠景基金會季刊，14（2），53-98。

許碧書（2019）。亞太再平衡-論「印太戰略」與「一帶一路」。臺灣經濟研究月刊，42（1），46-53。

陳鴻瑜（1999）。菲律賓的政黨政治從兩黨政治到多黨政治之轉變。問題與研究，38（5），31-59。

游美惠（2000）。內容分析、文本分析與論述分析在社會研究的運用。調查研究，8，5-42。

黃健群（2018）。「一帶一路」與中國大陸區域經濟發展：策略與挑戰。展望與探索月刊，16（5），94-110。

廖舜右與蔡松伯（2013）。新古典現實主義與外交政策分析的再連結。問題與研究，52（3），43-61。

蔡昌言與連弘宜（2008）。“中國崛起”對中美與中俄關係發展之戰略意涵。遠景基金會季刊，9（3），81-128。

鄭端耀（2005）。國際關係新古典現實主義理論。問題與研究，44（1），115-140。

薛健吾（2022）。中國「一帶一路」的進展與影響，2013~2021。中國大陸研究，65（2），117-157。

### 三、網路資料

BBC News 中文（2018 年 11 月 20 日）。習近平訪問菲律賓：「雨後彩虹」下等待「大撒幣」。BBC 中文網。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/w>



ETtoday 新聞雲 (2016 年 8 月 30 日)。杜特蒂為了漁民低頭 喊話視中國為「兄弟」不是敵人。ETtoday 新聞雲。<https://www.ettoday.net/news/20160830/765662.htm?from=pctaglist&redirect=1>

人間福報 (2006 年 2 月 16 日)。陳總統再批「終極統一論」。人間福報。<https://www.merit-times.com/NewsPage.aspx?unid=9412>  
于國欽 (2020 年 6 月 14 日)。莫小看早收清單。工商時報。<https://view.ctee.com.tw/analysis/20596.html>

中央通訊社 (2014 年 11 月 11 日)。習近平會艾奎諾 直指關係困難。Yahoo 新聞。<https://autos.yahoo.com.tw/news/%E7%BF%92%E8%BF%91%E5%B9%B3%E6%9C%83%E8%89%BE%E5%A5%8E%E8%AB%BE-%E7%9B%B4%E6%8C%87%E9%97%9C%E4%BF%82%E5%9B%80%E9%9B%A3-102308121.html>

中央通訊社 (2017 年 4 月 5 日)。台灣關係法與三公報 讀懂美國一中政策。中央通訊社。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201704050301.aspx>

中央通訊社 (2021 年 9 月 21 日)。美英澳組 AUKUS 防衛聯盟 菲律賓樂見其成。中央通訊社。<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202109210191.aspx>

中央通訊社 (2022 年 6 月 23 日)。新總統就職前 菲律賓終止中菲南海油氣開發協商。中央通訊社。<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202206230426.aspx>

中央通訊社 (2023 年 4 月 3 日)。菲律賓增 4 座基地供美軍使用 最近離台灣僅 400 公里。中央通訊社。<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202304030192.aspx>

中央廣播電台 (2013 年 5 月 17 日)。執政聯盟選舉大勝 菲總統改革助力。

中央廣播電台。<https://www.rti.org.tw/news/view/id/289>

中央廣播電台（2020 年 12 月 31 日）。從「三公報一法」到「六保證五法」

台美關係將堅如磐石。中央廣播電台。<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2088001>

中國國民黨（2019）。中國國民黨黨章。中國國民黨。[http://www.kmt.org.tw/2017/09/blog-post\\_79.html](http://www.kmt.org.tw/2017/09/blog-post_79.html)

中華人民共和國中央人民政府（2013 年）。一個中國原則。中華人民共和國中央人民政府。[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2005-07/29/content\\_18293.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2005-07/29/content_18293.htm)

中華民國大陸委員會（1991 年 2 月 23 日）。國家統一綱領。中華民國大陸委員會。[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=E843129F8763C0DD](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=E843129F8763C0DD)

中華民國大陸委員會（1992 年 8 月 1 日）。關於「一個中國」的涵義。中華民國大陸委員會。[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=9E19C5DBAADFC848](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=9E19C5DBAADFC848)

中華民國大陸委員會（2001 年）。重大施政項目。中華民國大陸委員會。<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=F52303FA2BA0A01B&s=7F95C81BD9D0B527>

中華民國大陸委員會（2005 年）。卅九、 中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室受權就當前兩岸關係問題發表聲明全文。中華民國大陸委員會。<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=C66FA6542738574B&s=1A508CE6DE771BFB>

中華民國大陸委員會（2006 年）。2006 年大陸工作參考資料。中華民國大陸委員會。<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=6ED529FBF24465B3&s=6C2E141D58017986>



中華民國大陸委員會（2016 年 5 月 20 日）。中華民國第 14 任總統蔡英文女士就職演說。中華民國大陸委員會。[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=995E17A883743E06](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=106241E966C563C0&sms=949FB8518BAC220E&s=995E17A883743E06)

中華民國總統府（2020b 年 8 月 28 日）。中華民國第十五任總統就職演說。

中華民國總統府。<https://www.president.gov.tw/Page/586>

中華民國總統府（2020a 年 8 月 28 日）。進一步開放美豬美牛 總統：這個決定符合國家整體利益 能促進臺美關係 亦符合食品衛生標準 更是確保臺灣豬農生計不受影響的決定。中華民國總統府。<https://www.president.gov.tw/News/25537>

中華民國總統府（2021 年 10 月 10 日）。共識化分歧 團結守台灣 總統發表國慶演說。中華民國總統府。<https://www.president.gov.tw/News/26253>

公視新聞網（2022 年 12 月 8 日）。解讀中國軍力報告／2035 年核彈數將達 1500 枚 6 張圖瞭解中國核武現況。公視新聞網。<https://news.pts.org.tw/article/613125>

尹德瀚（2010 年 8 月 3 號）。歐巴馬：駐伊美軍月底結束戰鬥任務。中時新聞網。 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20100803000423-260108?chdtv>

王穎芝（2016 年 10 月 20 日）。杜特蒂訪中》「美國已經輸了，我們從此分手」菲律賓投入中國懷抱 計畫組成中菲俄聯盟。風傳媒。<https://www.storm.mg/article/179903>

王穎芝（2019 年 7 月 31 日）。南海衝突再升溫？113 艘中國船隻群聚爭議海域 菲律賓抗議：明顯是霸凌！。風傳媒。<https://www.storm.mg/article/1543232>

司徒文（2014 年）。美國重返亞洲政策與台灣的角色。臺灣獨立建國聯盟。

<https://www.wufi.org.tw/%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E9%87%8D%E8%BF%94%E4%BA%9E%E6%B4%B2%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%88%87%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%9A%84%E8%A7%92%E8%9%8B2/>

民主進步黨（2019）。民主進步黨黨綱。民主進步黨。<https://www.dpp.org.tw/download>

自由亞洲電台（2000 年 3 月 17 日）。北京表示對於陳水扁將聽其言觀其行。

自由亞洲電台。<https://www.rfa.org/cantonese/news/28155-20000317.html>

自由時報（2011 年 11 月 12 日）。希拉蕊稱台灣：安全與經濟夥伴。自由時報。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/538650>

自由時報（2016 年 7 月 25 日）。傳菲打算擱置南海仲裁 杜特蒂：中國比較有錢。自由時報。<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1773547>

自由時報（2018 年 5 月 29 日）。杜特蒂警告中國 敢開發南海黃岩島就宣戰。

自由時報。<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2440926>

自由時報（2021 年 7 月 31 日）。菲律賓恢復美菲軍隊互訪協定 重回抗中路線。<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3622476>

艾米（2016 年 10 月 20 日）。杜特蒂訪華說：我們需要你們。法國國際廣播電台。<https://www.rfi.fr/cn/%E4%B8%AD%E5%9B%BD/20161020-%E6%9D%9C%E7%89%B9%E5%B0%94%E7%89%B9%E8%AE%BF%E5%8D%8E%E8%AF%B4%EF%BC%9A%E6%88%91%E4%BB%AC%E9%9C%80%E8%A6%81%E4%BD%A0%E4%BB%AC>

吳介聲（2020 年 7 月 17 日）。美中冷戰「新鐵幕演說」：中共若不改變，世界不會安全。鳴人堂。<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4733952>

呂炯昌（2012年3月15日）。兩岸軍事互信 高華柱：沒政治互信前 不談軍事互信。今日新聞 NOWnews。<https://tw.news.yahoo.com/%E5%85%A9%E5%B2%B8%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E4%BA%92%E4%BF%A1-%E9%AB%98%E8%8F%AF%E6%9F%B1-%E6%B2%92%E6%94%BF%E6%B2%BB%E4%BA%92%E4%BF%A1%E5%89%8D-%E4%B8%8D%E8%AB%87%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E4%BA%92%E4%BF%A1-031215023.html>

李忠謙（2016年10月17日）。菲律賓想加入「一帶一路」坦言沒錢 杜特蒂：我外公就是華人，中國會幫我們！。風傳媒。<https://www.storm.mg/article/178604?page=1>

李俊毅（2020年3月27日）。從灰色地帶衝突論中國快艇衝撞海巡署船艇。國防安全研究院。<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=766&pid=2550>

周柏憲（2017年7月12日）。中國設海外軍事基地 印度憂「珍珠鏈」戰略成真。自由時報。<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2129595>

林永富（2016年12月21日）。派海軍奪黃岩島？菲總統：1分鐘就被橫掃。工商時報。<https://ctee.com.tw/livenews/gj/chinatimes/20161221003407-260408>

林行健（2016年9月5日）。人權議題 杜特蒂怒嗆：不必向美國說明。中央通訊社。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201609050329.aspx>

林廷輝（2018年8月23日）。關注美國對《美菲共同防禦條約》適用於南海菲國佔領島礁的解釋與行動。自由時報。<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/2527618>

林廷輝（2019年3月8日）。美國國務卿承諾《美菲共同防禦條約》中沒有交代的事。自由時報。<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/2720610>

林宜萱（2023年1月18日）。中國軍艦規模大於美軍 美專家示警：史上海

戰總是船多者贏。Yahoo 新聞。<https://tw.news.yahoo.com/news/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%BB%8D%E8%89%A6%E8%A6%8F%E6%A8%A1%E5%A4%A7%E6%96%BC%E7%BE%8E%E8%BB%8D-%E7%BE%8E%E5%B0%88%E5%AE%B6%E7%A4%BA%E8%AD%A6-%E5%8F%B2%E4%B8%8A%E6%B5%B7%E6%88%B0%E7%B8%BD%E6%98%AF%E8%88%B9%E5%A4%9A%E8%80%85%E8%B4%8F-050500444.html>

林義宏（2022年9月10日）。兩岸接觸是和解還是誤解？中研院吳重禮談

台灣民眾各世代的「中國印象」。關鍵評論。<https://www.thenewslens.com/article/173023>

法國國際廣播電台（2021年9月30日）。菲防長：曾被前中國大使敦促放

棄審議《美菲共同防禦條約》。法國國際廣播電台。<https://www.rfi.fr/tw/%E4%BA%9E%E6%B4%B2/20210930-%E8%8F%B2%E9%98%B2%E9%95%B7-%E6%9B%BE%E8%A2%AB%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%89%8D%E5%A4%A7%E4%BD%BF%E6%95%A6%E4%BF%83%E6%94%BE%E6%A3%84%E5%AF%A9%E8%AD%B0-%E7%BE%8E%E8%8F%B2%E5%85%B1%E5%90%8C%E9%98%B2%E7%A6%A6%E6%A2%9D%E7%B4%84>

邱莉燕（2015年12月18日）。15 次會談、23 項協議，邁向穩健互動。遠

見。<https://www.gvm.com.tw/article/21305>

美國之音中文網（2004年3月4日）。中國大陸首度成為台灣最大貿易夥伴。

美國之音中文網。<https://www.voachinese.com/a/a-21-a-2004-03-04-12-1-63442257/1003175.html>

風傳媒（2018年11月21日）。菲律賓日益「棄美親中」！杜特蒂與習近平

宣布「全面戰略合作關係」聯手開發南海油氣資源。風傳媒。<https://www.storm.mg/article/640853>

風傳媒（2020a 年 8 月 28 日）。「如果我們在南海被解放軍攻擊，將致電華盛頓求援！」菲律賓外長選邊站：中國的「九段線」是想像出來的。風傳媒。<https://www.storm.mg/article/2983616>

風傳媒（2020b 年 9 月 23 日）。首次聯大發言，杜特蒂對北京硬起來了？：南海仲裁結果就是國際法，我們不能妥協。風傳媒。<https://www.storm.mg/article/3055852>

風傳媒（2022 年 2 月 13 日）。美菲終止雙邊軍事互訪協定》菲律賓加碼：停止與美國舉行聯合軍演！。風傳媒。<https://www.storm.mg/article/2288849>

風傳媒（2023 年 6 月 15 日）。菲律賓總統小馬可仕訪問中國，兩國同意「和平處理南海爭端」，簽署 14 項雙邊協議。風傳媒。<https://www.storm.mg/article/4685863>

涂鉅旻（2019 年 8 月 21 日）。苦等近 15 年！台灣終於採購先進版 F-16 戰機。自由時報。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2891367>

紐約時報中文網（2016 年 10 月 12 日）。杜特蒂訪華受禮遇，中菲將重啟南海對話。紐約時報中文網。<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20161021/rodrigo-duterte-philippines-china-xi-jinping/zh-hant/>

張淑伶（2023 年 6 月 15 日）。中國戚繼光艦訪菲 3 天 拜會菲海軍司令與官員。中央通訊社。<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202306150051.aspx>

張達智（2016 年 9 月 16 日）。520 未完成的答案卷 陸等蔡英文國慶演說回應。中時新聞網。<https://www.chinatimes.com/amp/realtimenews/20160916001944-260514>

習近平（2019 年 1 月 2 日）。習近平：在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀

念會上的講話。中國共產黨新聞網。<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>

陳妍君（2023年5月30日）。印太戰略新軸線 5 / 小馬可仕上任 菲美安全合作急速回溫。中央通訊社。<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202305300041.aspx>

陳俊華（2021年9月21日）。台美21世紀貿易倡議 吳釗燮：具高度戰略意義。中央通訊社。<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202206010406.aspx>

陳慧萍（2015年6月3日）。《投書華爾街日報》如何維持現狀 蔡提「四個支柱」。自由時報。<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/886003>

曾智怡（2021年6月30日）。台美TIFA重要性與復談成果為何？5大QA一次看。中央通訊社。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106300364.aspx>

游凱翔（2019年4月9日）。美對台軍售 學者：隨送隨審象徵視台為盟邦。中央通訊社。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201904090245.aspx>

童倩（2015年6月3日）。菲律賓總統就南海爭議：日本曾經是擴張主義者。BBC News 中文。[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/06/150603\\_japan\\_phillipine\\_president\\_speech](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/06/150603_japan_phillipine_president_speech)

新南向政策專網（2016年9月5日）。新南向推動計畫。新南向政策專網。  
<https://newsouthboundpolicy.trade.gov.tw/Html?nodeID=1207>

新華網（2015年4月2日）。菲律賓為何閃退 TPP。新華網。[http://www.xinhuanet.com/world/2015-04/02/c\\_127648256.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-04/02/c_127648256.htm)

經濟部國際貿易局（2023年2月10日）。我國對中國大陸（含香港）出進口統計。經濟部國際貿易局。<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=1375&pid=516662>

裴敏欣（2012年5月17日）。點評中國：中菲的黃岩島對峙。BBC News 中文。[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/focus\\_on\\_china/2012/05/120514\\_cr\\_southchinasea](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/focus_on_china/2012/05/120514_cr_southchinasea)

劉屏（2015年4月17日）。「美應強化與台經貿交往」。中時新聞網。<https://tw.news.yahoo.com/%E7%BE%8E%E6%87%89%E5%BC%B7%E5%8C%96%E8%88%87%E5%8F%B0%E7%B6%93%E8%B2%BF%E4%BA%A4%E5%BE%80-215033543.html>

鄭崇生（2016年9月6日）。菲律賓總統語出不遜 歐巴馬取消2人會談。中央通訊社。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201609060014.aspx>

環球網（2016年12月21日）。菲總統候選人對華示好：願永遠閉嘴不挑爭端。環球網。<https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnJVflm>

關鍵評論（2018年11月27日）。中菲公布開發油氣備忘錄，菲律賓稱無損主權。關鍵評論。<https://www.thenewslens.com/article/109016>

關鍵評論（2023年5月5日）。美國發布美菲雙邊防務準則：「我們永遠會在南海或該地區的其他地方作你們的後盾」。關鍵評論。<https://www.thenewslens.com/article/185037>

嚴思祺（2013年12月27日）。台陸委會民調：過半民眾認為大陸不友善。BBC News 中文。[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/12/131227\\_taiwanchinarelation\\_byyansiqi](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/12/131227_taiwanchinarelation_byyansiqi)

顧爾德（2020年5月20日）。李、扁、馬、蔡，歷任總統就職談兩岸差在哪？。風傳媒。<https://www.storm.mg/article/2659597>

## 貳、英文部分

### 一、專書

Allison, Graham. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*. Houghton Mifflin Harcourt.

Finifter, Ada. W. (1993). *Political Science: The State of the Discipline II*.

Washington. D. C.: American Political Science Association.

Goh, Evelyn. (2005). *Meeting the China Challenge: The U.S. In the Southeast Asian Regional Security Strategies*. Washington, DC: East-West Center.

Heydarian, Richard Javad. (2016). The US-Philippine-China Triangle: From Equi-balancing to Counter-Balancing amid the South China Sea Disputes. In Enrico Fels & Truong-Minh Vu (Eds.), *Power Politics in Asia's Contested Waters* (pp. 337-357). Berlin: Springer.

Huang, K. B. (2021). The US and Unresolved Cross-Strait Relations: From Trump to Biden. In Carr Jr., E.A. (Eds), *From Trump to Biden and Beyond: Reimagining US–China Relations* (pp. 131-149). Singapore: Palgrave Macmillan.

Hwang, Yih-Jye, and Frettingham, Edmund. (2021). *Maritime And Territorial Disputes in the South China Sea: Focus of Power And Law in the Age of China's Rise*. New York: Routledge.

J. Eduardo, Malaya & Jonathan E. Malaya. (2018). *Stewards of the nation : Aguinaldo to Duterte and their inaugural visions*. Manila : Anvil Publishing, Inc.

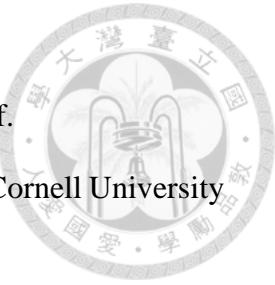
Kang, David. C. (2007). *China Rising: Peace, Power, And Order in East Asia*. New York: Columbia University Press.

Kasuya, Yuko. (2009). *Presidential Bandwagon: Parties and Party Systems in the Philippines*. Manila: Anvil Publishing, Inc.

Lobell, Steven. E., Ripsman, Norrin. M., and Taliaferro, Jeffery. W. (2009). *Neoclassical Realism, The State And Foreign policy*. Cambridge University Press.

Organski, A.F.K. and Kugler, J. (1980). *The War Ledger*. Chicago: University of

- Chicago Press.
- Organski, Abramo FK. (1958). *World politics*. New York: Knopf.
- Walt, Stephen. M. (1987). *The Origins of Alliances*. New York: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth. N. (1979). *Theory of International Politics*. Mass: Addison Wesley.
- Waltz, Kenneth. N. (2001). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York: Colombia University Press.
- Winston, Rachel Anne. (2020). *Philippine Hedging Strategy in the South China Sea: an Analysis of Approaches by President Benigno Aquino III and President Rodrigo Duterte*. Master's thesis, Harvard Extension School.
- Wu, Yu-Shan. (2012). The evolution of the KMT's stance on the One China principle: National identity in flux. In Gunter Schubert & Jens Damm (Eds.), *Taiwanese Identity in the 21st Century* (pp. 51-71). Routledge.
- Wu, Yu-Shan. (2017). Pivot, Hedger, or Partner: Strategies of Lesser Powers Caught between Hegemons. In Dittmer, Lowell (Ed.), *Taiwan and China: Fitful Embrace* (pp. 197-220). California: University of California Press.
- Wu, Yu-Shan. (2018). The DPP Ascendancy and Cross-Strait Relations. In Kevin G. Cai & Daniel C. Lynch (Eds.), *Politics and Development of Contemporary China* (pp. 177-206). Berlin: Springer.



## 二、期刊論文

- Butwell, R. (1970). The Philippines Under Marcos. *Current History*, 58(344), 196–244.
- Christensen, Thomas J. and Snyder, Jack. (1990). Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity. *International Organization*,

44(2), 137-168.

Clinton, H. (2011). America's Pacific century. *Foreign policy*, (189), 56.

De Castro, R. C. (2014a). The Philippines in 2013: Popular president confronts daunting challenges. *Southeast Asian Affairs*, 2014(1), 241-259.

De Castro, R. C. (2014b). The Aquino Administration's Balancing Policy against and Emergent China: Its Domestic and External Dimensions. *Pacific Affairs*, 87(1), 5-27.

De Castro, R. C. (2017). Developing a Credible Defense Posture for the Philippines: From the Aquino to the Duterte Administrations. *Asian Politics & Policy*, 9(4), 541-563.

De Castro, R. C. (2021). The Philippines' Hedging between the United States and China: Can the Biden Administration Tip the Balance?. *Asia Policy*, 28(4), 115-123.

Dittmer, Lowell. (1981). The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis. *World Politics*, 33(4), 485-515.

Fiori, Antonio and Passeri Andrea. (2015). Hedging in Search of a New Age of Non-Alignment: Myanmar Between China and the USA. *Pacific Review*: 28(5), 679–702.

Gerstal, A. (2021). The Gradual Softening of the Philippines' Hedging Strategy towards China under President Duterte. *Vestnik NSU. Series: History and Philology*, 20(1), 46–56.

Heydarian, Richard, J. (2017). Evolving Philippines-U.S.-China Strategic Triangle: International and Domestic Drivers: Philippines-U.S.-China Strategic Triangle. *Asian Politics & Policy*, 9(4), 564-582.

Hosoya, Yuichi. (2019). FOIP 2.0: The Evolution of Japan's Free and Open Indo-Pacific Strategy. *Asia-Pacific Review*, 26(1), 18-28.

Jackson, V. (2014). Power, trust, and network complexity: three logics of hedging in Asian security. *International Relations of the Asia-Pacific*, 14(3), 331-356.

Koga, Kei. (2018). The Concept of ‘Hedging’ Revisited: The Case of Japan’s Foreign Policy Strategy in East Asia’s Power Shift. *International Studies Review*, 20(4), 633-660.

Koga, Kei. (2019). Japan’s “Free and Open Indo-Pacific” Strategy. *Contemporary Southeast Asia*, 41(2), 286-313.

Korolev, A. (2019). Shrinking room for hedging: system-unit dynamics and behavior of smaller powers. *International Relations of the Asia-Pacific*, 19(3), 419-452.

Kuik, Cheng-Chwee, Nor Azizan Idris, and Abd Rahim Md Nor. (2012). The China Factor in the U.S. “Reengagement” With Southeast Asia: Drivers and Limits of Converged Hedging. *Asian Politics and Policy*, (4), 315-344.

Kuik, Cheng-Chwee. (2008). Getting Hedging Right: A Small-State Perspective. *China International Strategy Review*, (3), 300-315.

Kuik, Cheng-Chwee. (2008). The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China. *Contemporary Southeast Asia*, 30(2), 159-185.

Kuik, Cheng-Chwee. (2016). “Malaysia Between the United States and China: What do Weaker States Hedge Against?” *Asian Politics and Policy*, 8(1), 155-177.

Labs, Eric. J. (1992). Do Weak States Bandwagon? *Security Studies*, 1(3), 383-416.

Leng, Tse-Kang, and Chang Liao, Nien-Chung. (2016). Hedging, Strategic Partnership, and Taiwan’s Relations with Japan Under the Ma Ying-Jeou Administration. *Pacific Focus*, 31(3), 357-382.

Liff, A. P. (2019). Unambivalent alignment: Japan’s China strategy, the US alliance,

and the 'hedging' fallacy. *International Relations of the Asia-Pacific*, 19(3), 453-491.

Lim, D. J., & Cooper, Z. (2015). *Reassessing hedging: The logic of alignment in East Asia*. *Security Studies*, 24(4), 696-727.

Roy, Denny. (2005). Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning. *Contemporary Southeast Asia*, 27(2), 305-322.

Satake, Tomohiko. (2019). Japan's "Free and Open Indo-Pacific Strategy" And Its Implication for ASEAN. *Southeast Asian Affairs*, 69-82.

Schroeder, Paul. (1994). Historical Reality vs. Neo-Realist Theory. *International Security*, 19(1), 108-148.

Schweller, Randall. L. (1994). Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. *International Security*, 19(1), 72-107.

Tessman, Brock F. and Wolfe, Wojtek. (2011). Great Powers and Strategic Hedging: The Case of Chinese Energy Security Strategy. *International Studies Review*, 13(2), 214-240.

Ufen, A. (2008). Political party and party system institutionalization in Southeast Asia: lessons for democratic consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand. *Pacific Review*, 21(3), 327-350.

Wang, T. Y., and Tan, Alexander C. (2021). Balancing, Bandwagoning or Hedging: Taiwan's Strategic Choices in the Era of a Rising China. *Political Science*, 73(1), 66-84.

Wu, Charles Chong-Han. (2016). Taiwan's Hedging Against China. *Asian Survey*, 56(3), 466-487.

Wu, Charles Chong-Han. (2019). Why Do States Hedge in East Asia? An Empirical Study on Hedging. *Asian Perspective*, 43(3), 557-584.

Wu, Charles Chong-Han. (2022). The Maritime Silk Road Initiative and Its  
140

Implications for China's Regional Policy. *Chinese Political Science Review*, 8, 63–83.

Wu, Y. S., & Chen, K. W. (2020). Domestic Politics and Cross-Strait Relations: A Synthetic Perspective. *Journal of Asian and African Studies*, 55(2), 168-186.

### 三、網路資料

Al Jazeera. (2021, April 29). Duterte's mix message on South China Sea dispute draws criticism. *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2021/4/29/dutertes-mix-message-on-south-china-sea-dispute-draws-criticism>

Al Jazeera. (2021, April 29). Duterte's mix message on South China Sea dispute draws criticism. *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2021/4/29/dutertes-mix-message-on-south-china-sea-dispute-draws-criticism>

Clinton, Hillary. (2011, October 11). America's Pacific Century. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

Clinton, Hillary. (2011, October 11). America's Pacific Century. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

Congress. Gov. (2019). S.1678 - Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019. *Congress. Gov.* <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1678/text>

Dor, Alexandre. (2015, August 26). Philippine Nationalism and the South China Sea. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2015/08/philippine-nationalism-and-the-south-china-sea/>

Esmaquel II, Paterno. (2015, June 4). Filipinos split over means to resolve China row. *Rappler*. <https://www.rappler.com/nation/95226-philippines-china-diplomacy-talks-survey/>

Formoso, Celeste Anna. (2017, November 24). China donates 100,000 fing

- erlings to Palawan. Philippine News Agency. <https://www.pna.gov.ph/index.php/articles/1016959>
- Gomez Jim. (2019, May 22). Duterte-Backed Candidates Win Big in Philippines' Midterm Elections. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/05/duterte-backed-candidates-win-big-in-philippines-midterm-elections/>
- Heydarian, Richard Javad. (2013, November 26). Why Is President Aquino So Popular? Effective Leadership and Enigmatic Charisma. *Huff Post*. [https://www.huffpost.com/entry/why-is-president-aquino-popular\\_b\\_3991117](https://www.huffpost.com/entry/why-is-president-aquino-popular_b_3991117)
- Hranjski, Hrvoje. (2011, June 17). Aquino: We won't be bullied by China. *Inquirer Net*. <https://globalnation.inquirer.net/4389/aquino-to-china-dont-intrude-into-our-water>
- Hunts, Katie., Rivers, Matt., & Shoichet, Catherin, E.(2016, October 20). In China, Duterte announces split with US: 'America has lost'. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2016/10/20/asia/china-philippines-duterte-visit/index.html>
- Masigan, Andrew J. (2017, October 3). The Philippines and The Trans-Pacific Partnership (TPP). *Business World*. <https://www.bworldonline.com/editors-picks/2017/10/04/56715/philippines-trans-pacific-partnership-tpp/>
- Obama, Barack, H. (2008, May 22). Letter From Barack Obama To Ma Ying-Jeou. *USC US-China Institute*. <https://china.usc.edu/letter-barack-obama-ma-ma-ying-jeou-may-22-2008>
- Obama, Barack, H. (2012, January 14). Statement on Elections in Taiwan. *Administration of Barack Obama*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201200026/pdf/DCPD-201200026.pdf>
- Official Gazette. (2005, June 9). Speech of Her Excellency Gloria Macapagal Arroyo. <https://www.pna.gov.ph/index.php/articles/1016959>

gal-Arroyo President of the Philippines During the 30th anniversary celebration of RP-China diplomatic relations. *Official Gazette*. <https://www.officialgazette.gov.ph/2005/06/09/speech-of-president-arroyo-during-the-30th-anniversary-celebration-of-rp-china-diplomatic-relations/>

Pew Research Center. (2015, September 2). Philippines, Japan and Vietnam Concerned about Territorial Disputes with China. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/global/2015/09/02/how-asia-pacific-publics-see-each-other-and-their-national-leaders/asian-views-report-03/>

Pompeo, Michael, R. (2020, July 13). U.S. Position On Maritime Claims I n the South China Sea. *U.S. MISSION TO ASEAN*. <https://asean.usmission.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>

Rappler. (2013, April 18). Aquino lands on Time's 100 most influential. *Rappler*. <https://www.rappler.com/nation/26828-aquino-lands-time-100-most-influential/>

Richburg, Keith. (2012, February 13). Xi Jinping stirs nationalistic sentiments ahead of trip to U.S.. *The Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/blogs/blogpost/post/xi-jinpings-comments-stir-nationalist-sentiments-on-chinese-twitter-ahead-of-trip-to-us/2012/02/13/gIQADPunAR\\_blog.html](https://www.washingtonpost.com/blogs/blogpost/post/xi-jinpings-comments-stir-nationalist-sentiments-on-chinese-twitter-ahead-of-trip-to-us/2012/02/13/gIQADPunAR_blog.html)

RUNNING PINOY. (2015, June 17). Kalayaan (A Documentary on the Sout h China Sea). *RUNNING PINOY*. <https://runningpinoy.com/2015/06/17/ka layaan-documentary/>

SIPRI. (2023, August 7). SIPRI Military Expenditure Database. *SIPRI*. <https://milex.sipri.org/sipri>

Social Weather Station. (2020b, July 14). SWS July 3-6, 2020 National M obile Phone Survey – Report No. 3: Stratbase ADR Institute sponsors

items on Filipino public opinion on China. *Social Weather Station.* <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20200714123142>

Social Weather Station. (2020a, July 19). SWS July 3-6, 2020 National Mobile Phone Survey – Report No. 4: Net trust of Filipinos is “Good” +42 for the United States, “Moderate” +27 for Australia, and “Bad” -36 for China. *Social Weather Station.* <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20200719141007>

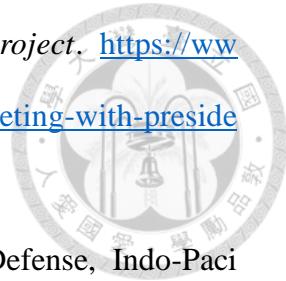
Social Weather Station. (2015, June 22). First Quarter 2015 Social Weather Survey: 49% support government moves in the Scarborough Shoal; 84% worry about armed conflict with China. *Social Weather Station.* <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20151211113858>

Social Weather Station. (2018, July 14). Second Quarter 2018 Social Weather Survey: 4 out of 5 Pinoys repudiate government’s policy of allowing Chinese intrusion in the West Philippine Sea. *Social Weather Station.* <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20180714202446>

Social Weather Station. (2021, July 20). Second Quarter 2021 Social Weather Survey on the West PH Sea: 47% of adult Filipinos say the government is not doing enough to assert the country’s rights in the West PH Sea; 29% undecided, 24% disagree. *Social Weather Station.* <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20210728104853>

The American Presidency Project. (2012, June 8). Remarks Following a Meeting With President Benigno Aquino III of the Philippines and an E

xchange With Reporters. *The American Presidency Project*. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-following-meeting-with-president-benigno-aquino-iii-the-philippines-and-exchange>



The Department of Defense. (2019). The Department of Defense, Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region. *The Department of Defense*. <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>

The Gardian. (2014, Mar 31). Philippines stands by rejection of Beijing's claims to South China Sea. *The Gardian*. <https://www.theguardian.com/world/2014/mar/31/philippines-beijing-south-china-sea-benigno-aquino-arbitration>

The White House. (2015, November 17). Remarks by President Obama and President Aquino of the Republic of the Philippines after Bilateral Meeting. *The White House*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/17/remarks-president-obama-and-president-aquino-republic-philippines-after>

The White House. (2021, March 3). Interim National Security Strategic Guidance. *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>

Tiezzi, Shannon. (2015, December 31). Philippines to (Finally) Join China's Asian Infrastructure Investment Bank. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2015/12/philippines-to-finally-join-chinas-asian-infrastructure-investment-bank/>

Tordesillas, Ellen. (2014, February 12). Survey questions the DFA did not ask. *Yahoo news*. <https://sg.news.yahoo.com/blogs/the-inbox/survey-questions-145>

[dfa-did-not-ask-191442462.html](#)

U.S. Department of States. (2012, April 23). [Daily Press Briefing](#). *U.S. Department of States*. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/dbp/2012/04/188322.htm>



VOA News. (2012, July 23). Philippines Slams China's Establishment of Sansha City in South China Sea. *VOA News*. <https://www.voanews.com/a/philippines-slams-chinese-establishment-of-city-in-south-china-sea/1443944.html>

World Bank. (2023a, August 7). GDP (current US\$) - China, United States, Japan. *World Bank*. [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKT.P.CD?end=2022&locations=CN-US-JP&name\\_desc=false&start=1978&view=chart](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKT.P.CD?end=2022&locations=CN-US-JP&name_desc=false&start=1978&view=chart)

World Bank. (2023b, August 7). GDP, PPP (current international \$) - China, United States. *World Bank*. [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?end=2022&locations=CN-US&name\\_desc=false&start=2008](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?end=2022&locations=CN-US&name_desc=false&start=2008)