

杜特尔特执政后美菲同盟关系演变^[1]

宋清润

【内容提要】自2016年6月菲律宾总统杜特尔特执政以来,美菲同盟关系经历了复杂的变化。奥巴马执政末期美菲同盟关系由密切变为冷淡;2017年1月美国总统特朗普上任后,美菲关系得到改善,但双方之间的矛盾犹存。尤其是2018年底菲律宾国防部长洛伦扎纳提出审查《美菲共同防御条约》,引发轩然大波。美菲同盟关系跌宕起伏的原因包括:两国领导人关系、各自利益的重心方向、国内局势需求、外交政策变化等等。目前,菲律宾提出审查《美菲共同防御条约》一事尚无结果,未来两国同盟关系的演变发展仍将充满变数,但总体是继续维系甚至有所发展。

【关键词】杜特尔特 美菲同盟 美菲关系 大国平衡外交

【作者简介】宋清润,中国现代国际关系研究院美国研究所副研究员,博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019)04-0051-17

[1] 本文为2018年自然资源部海洋战略规划与经济司、中国海洋发展研究会支持项目“印太战略与‘一带一路’战略的对冲和应对研究”(项目批准号:8204500327)的阶段性成果。

美国和菲律宾长期保持密切友好的合作关系，菲律宾阿基诺三世政府时期，美菲同盟关系一度达到冷战结束后最好水平。自2016年6月30日菲律宾杜特尔特政府上台至今，美菲同盟关系先是在美国奥巴马政府任期未趋于恶化，一度跌至新世纪以来的低谷，后在2017年1月特朗普执政后得到改善，有些领域的合作还有所提升，但较之阿基诺三世政府时期，美菲同盟关系中的问题增多、裂痕增大。尤其是2018年底以来，菲律宾国防部长德尔芬·洛伦扎纳（Delfin Lorenzana）多次表示，要重新审查《美菲共同防御条约》，引发轩然大波。美菲同盟关系不仅涉及安全，也涉及外交、经济等领域。本文力图较为全面、客观地分析杜特尔特政府执政以来美菲同盟关系的演变，并与阿基诺三世政府时期进行比较研究。

一、美菲同盟关系的历史回顾

冷战结束以来，美菲同盟关系曾大致经历从密切到松散再到适度紧密的演变过程。1951年两国签订《美菲共同防御条约》，成为缔约盟国。冷战时期，美国在菲律宾的数十个海空军事基地成为美国进行朝鲜战争、越南战争的重要海外基地群。冷战结束后，菲律宾国内民族主义高涨，政府决定停止对美军基地的租借。1992年美军被迫从菲律宾军事基地撤出，美菲同盟关系跌至低点，但在1995年中菲美济礁对峙事件中，美国公开支持菲律宾，两国关系升温。1998年美菲签署《访问部队协议》，以灵活方式增加美军在菲存在。2001年美国发生“9·11”事件后，菲律宾坚决支持美国的全球反恐战争和攻打伊拉克，两国同盟关系继续升温。自2002年开始，美国以“反恐”为名陆续向菲律宾南部棉兰老地区派驻数百名士兵。2003年10月，小布什政府将菲律宾列为美国“非北约主要盟国”，向其提供更广泛军事安全援助，菲律宾可优先购买美国军备，参与美国的防务研究计划。^[1]

[1] Bureau of East Asian and Pacific Affairs, the U.S. State Department, “U.S. Relations with the Philippines,” January 31, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2794.htm>.

在阿基诺三世政府时期，美菲同盟关系一度进入冷战结束后最好时期，菲律宾是美国对东南亚军援的重点国家。2012年4月，中菲黄岩岛对峙事件发生不久，时任美国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）、国防部长莱昂·帕内塔（Leon Panetta）及菲律宾外长艾伯特·德尔·罗萨里奥（Albert del Rosario）、国防部长伯尔泰勒·加斯明（Voltaire Gazmin）举行了美菲首次国防部长和外交部长的“2+2对话”，针对中国的意图不言自明。2014年4月28日，美菲签署为期10年的《加强防务合作协议》（EDCA）。根据协议，美军可使用更多菲律宾基地来重新部署军队和装备，实现更长时间、更大规模的军队轮换驻留，并可存放人道主义援助和救灾行动的装备和物资，提升美军应对地区灾害的能力。这是自1992年美国被迫关闭驻菲军事基地以来首次获得类似许可。分析认为，新协议是“美国坚定承诺为其东南亚盟友提供防卫”的宣言，而美军也通过该协议变相实现在菲律宾的“实质性常驻”。^[1]

二、杜特尔特执政后的美菲同盟关系演变

2016年6月30日，杜特尔特出任菲律宾总统至今，美菲同盟关系经历了奥巴马执政末期（2016年6月-2017年1月）和特朗普执政后（2017年1月至今）这两个时期的演变。

（一）奥巴马执政末期美菲同盟关系由热变冷

1. 外交关系恶化

杜特尔特政府执政后，两国高层龃龉不断，甚至公开互相抨击。奥巴马政府在菲律宾人权等问题上频频干涉指责。2016年下半年，美国政府官员抨击杜特尔特禁毒行动造成大量人员死伤，称之为“司法职权之外的

[1] Rosemarie Francisco and Mark Felsenthal, “Obama hails security pact with Philippines, says no threat to China,” *Reuters*, April 28, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/04/28/us-philippines-usa-idUSBREA3Q05L20140428>.

杀害”，要求菲律宾政府遵守人权，停止“暴力禁毒行动”。^[1] 菲律宾不满美国干涉其内政，对此杜特尔特表示，美国作为盟国不仅不支持菲律宾政府开展禁毒斗争，反在国际社会上首先激烈批评之；菲律宾不再是美国的殖民地和附庸国，美国迄今没有就对菲律宾的殖民统治及其带来的痛苦做出道歉，美国领导人必须尊重他国，不要随意指责菲律宾人权问题。

杜特尔特在2016年9月初的东亚峰会期间及其他场合，多次辱骂美驻菲大使^[2]及奥巴马本人，甚至称菲律宾最终可能与美国分道扬镳，终止美菲盟友关系。^[3] 这些言论导致奥巴马取消了原计划在东亚峰会期间与杜特尔特的双边会晤，仅在晚宴前进行了客套寒暄和简短对话。次日，杜特尔特在东亚峰会上不仅未提所谓“南海仲裁案结果”来配合美国施压中国，反而拿出当年美国士兵杀戮菲律宾原住民的照片，抨击美国殖民者的残暴行径，认为美国现在无资格和菲律宾谈人权，这令奥巴马非常难堪。当时的共和党总统候选人特朗普称，奥巴马此次是“蒙羞之行”。^[4]

2. 军事合作倒退

一是两国三大重要联合军演“留一停二”。2016年9月，杜特尔特曾宣布要停止菲美联合军演，后在菲国防部建议下，只保留“肩并肩”联合军演，停办“两栖登陆演习”和“海上战备与训练合作”。而且，停止与美国在南海有争议海域搞联合军演，并缩小部分军演规模，使南海局势降温，

[1] Richard C. Paddock, “Rodrigo Duterte, Philippines' Leader, Says Obama ‘Can Go to Hell’,” *The New York Times*, October 4, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/10/05/world/asia/rodrigo-duterte-philippines-barack-obama.html>.

[2] 《劳木：杜特尔特为何骂美国赞中国？》，环球网，2016年9月12日，http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2016-09/9430315.html?agt=15438。

[3] Richard C. Paddock, “Rodrigo Duterte, Philippines' Leader, Says Obama ‘Can Go to Hell’,” *The New York Times*, October 4, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/10/05/world/asia/rodrigo-duterte-philippines-barack-obama.html>.

[4] 《杜特尔特拿出美军杀戮菲原住民照片 当众对奥巴马发飙》，载《环球时报》2016年9月9日。

以免过分刺激中国。^[1]二是奥巴马政府末期基本暂停对菲军售。比如,2016年10月,美国取消向菲律宾出售2.3万支步枪的计划,而当时菲警方亟需枪支打击毒贩和恐怖分子。杜特尔特对此非常不满,公开表示菲律宾会转而从俄罗斯和中国购买武器。^[2]

(二) 特朗普执政后美菲同盟关系趋向改善

首先,特朗普与杜特尔特互动气氛较好,美菲外交关系明显回暖。与奥巴马政府猛批杜特尔特政府铁腕禁毒产生人权问题的做法迥异,特朗普及其政府高官不仅极少批评杜特尔特,反而与之积极互动^[3],满足菲律宾的一些诉求。2017年5月,特朗普在与杜特尔特通话时称,美国等很多国家都面临毒品问题,杜特尔特“在禁毒问题上开展了伟大工作”,并邀他访美。^[4]2017年11月,特朗普开展亚洲之行,改变计划顺访菲律宾并出席东亚峰会。^[5]11月13日,两人会晤时气氛友好,特朗普也未在人权问题上批评

[1]《杜特尔特亲中远美,美菲“肩并肩”军演人数减半》,中华网,2017年5月9日,<https://military.china.com/news/568/20170509/30505454.html>。

[2] Richard C. Paddock, “Rodrigo Duterte, Philippines’ Leader, Says Obama ‘Can Go to Hell’,” *The New York Times*, October 4, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/10/05/world/asia/rodrigo-duterte-philippines-barack-obama.html>。

[3] Aaron Blake, “Trump claims a win over Obama: ‘Warm rapport’ with authoritarian Duterte, who called the U.S. ‘lousy’,” *The Washington Post*, November 1, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/11/01/trump-claims-a-win-over-obama-warm-rapport-with-authoritarian-duterte-who-called-the-u-s-lousy/?utm_term=.282baba87ab0。

[4] “Donald Trump tells Duterte: ‘You’re doing a great job’, Philippines claims,” *The Guardian*, May 3, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/03/trump-tells-duterte-youre-doing-a-great-job-philippines-claims>。

[5]《外媒:特朗普将延长亚洲行程出席东亚峰会》,环球网,2017年11月4日,<http://baijiahao.baidu.com/s?id=1583102023564545297&wfr=spider&for=pc>。特朗普此次亚洲之行从11月3日持续至14日,访问日本、韩国、中国、越南和菲律宾等5国,是25年以来访问亚洲行程最久的美国总统。

杜特尔特。^[1]2018年初,菲律宾总统府文官长萨尔瓦多·梅地亚尔蒂(Salvador Medialdea)率高级代表团赴夏威夷,与美军太平洋司令部高官磋商双边及地区重要问题。2018年底,为安抚菲律宾对美国不满的民族主义情绪,美国回应杜特尔特要求,归还美国20世纪初从菲律宾南部掠走的三口巴兰吉加大钟,这被视为两国关系回暖的“重大事件”,甚至有菲律宾学者认为这是当年美菲关系的“巅峰事件”^[2],因为菲民众将大钟视为“重要国家遗产”,而且百年心结未消,此前菲律宾多届政府索还未果。^[3]

其次,美菲安全交流与合作有明显改善及提升。在军援与军备层面,2017—2018年,菲律宾在开展对马拉维市等地区的反恐战斗中,一度出现装备与弹药不足,美国向菲方提供了至少7000万美元援助,包括侦察机、无人机、橡皮艇、枪支弹药等装备。^[4]2019年,菲律宾还将接收4架OV-10B多用途侦察攻击机。在联合军演与军队互访层面,2018年10月,美国印太司令部司令菲利普·戴维森上将(Philip Davidson)访菲时双方达成协议,从2019年开始,将两国年度联合军演从261次增至281次。^[5]而且,菲律宾在配合美国重大联合军演上也有新举措。2018年6月,应美邀请,菲律宾一改长期的“观察员”身份,首派军舰、军机及700名官兵参加美国主导的“环太平洋”军演。在军队交流方面,2019年3月13日,美国第七舰队旗舰——“蓝岭”号(LCC-19)两栖指挥舰抵达马尼拉,这是该舰2016年以

[1] Holly Ellyatt, “Trump does not publicly rebuke Duterte for drug war killings,” *Consumer News and Business Channel*, November 13, 2017, <https://www.cnn.com/2017/11/13/trump-does-not-publicly-rebuke-duterte-for-drug-war-killings.html>.

[2] Julio Amador, “The Philippine-US Alliance in 2019,” *East West Center*, February 6, 2019, <https://www.eastwestcenter.org/publications/the-philippine-us-alliance-in-2019>.

[3] Jason Gutierrez, “U.S. Returns Bells Taken as War Booty from Philippines in 1901,” *The New York Times*, December 11, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/12/11/world/asia/balangiga-bells-united-states-philippines.html>.

[4] Julio Amador, “The Philippine-US Alliance in 2019,” *East West Center*, February 6, 2019, <https://www.eastwestcenter.org/publications/the-philippine-us-alliance-in-2019>.

[5] 《加强对菲防务合作制衡中国》,载《参考消息》2018年10月15日。

来首访菲律宾港口，说明两国舰队交流增多。在落实既有协议方面，奥巴马执政时期杜特尔特曾扬言要废除美菲《加强防务合作协议》^[1]，如今却在履行该协议。2019年初，根据协议美国在菲律宾建设的首个军事设施在邦板牙省空军基地落成，菲律宾防长洛伦扎纳和美驻菲大使金成等官员出席落成典礼。

（三）当前美菲同盟关系存在的问题

在高层互动层面，尽管美菲部分高官互动较为密集，但杜特尔特多次拒绝美方的访美邀请，表面理由是“行程太远”等，其深层原因复杂，比如，他早年赴美探望女友时被“拒签”，曾遭奥巴马批评等。^[2]特朗普上任后，美菲双方外交与防务部门的年度高级别会晤也不规律。一是美菲年度双边战略对话频率“失常”。该对话机制旨在深入讨论推进双方在政治、安全、经济、科教文卫、地区事务等方面的全方位合作。2017年11月底，美国主办第七次美菲双边战略对话之后，本该菲律宾主办的下届对话会迄今仍无举办迹象。^[3]二是美菲外长加防长的“2+2”对话始于2012年4月底，第二届对话于2016年1月举行，迄今已时隔3年，何时再度举办尚待观察。

在美对菲军援方面，2018财年仅725万美元，约为上一财年的1/7，比非美国盟国印尼还少215万美元。2019财年上升至3725万美元，但仍比2016、2017财年的额度少很多。这尽管与特朗普执政前两年削减对东南亚军援的大背景有关，但也可能与美菲关系出现问题有关。但从占比上看，在2019财年美国对东南亚国家军援总额不多的情况下，菲律宾约占2/3，说明美国在东南亚地区仍较为重视菲律宾的安全价值。

[1] Pia Ranada, "Duterte wants to scrap EDCA," *Rappler*, October 25, 2016, <https://www.rappler.com/nation/150262-duterte-edca-no-foreign-troops>.

[2] Felipe Villamor, "Rodrigo Duterte Says He May Be Too Busy for White House Visit," *The New York Times*, May 1, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/05/01/world/asia/trump-philippines-duterte.html>.

[3] Julio Amador, "The Philippine-US Alliance in 2019," East West Center, February 6, 2019, <https://www.eastwestcenter.org/publications/the-philippine-us-alliance-in-2019>.

表 1 2016-2019 财年美国对东南亚国家安全援助额^[1](万美元)

国家 财年	菲律宾	泰国	新加坡	印尼	马来西亚	文莱	越南	老挝	柬埔寨	缅甸
2016	5332	156	25	1421	141	-	2337	2025	613	90
2017	4898	152	-	2702	102	-	587	128	56	300
2018	725	120	-	940	95	-	750	45	45	300
2019	3725	120	-	740	95	-	660	8	20	300

备注：根据相关数据披露的时效性，2016、2017 财年的援助额为实际执行额，而 2018、2019 财年为申请额。

在军备采购方面，杜特尔特政府近两年明显减少了购买美国武器的数量，寻求从俄罗斯、中国等购买武器，加强与俄、中等国的军事交流合作。2018 年 8 月，杜特尔特公开拒绝美国务卿蓬佩奥、商务部罗斯及时任国防部长马蒂斯希望菲律宾购买美国 F-16 战机和军用直升机等武器的提议，称菲律宾不会与外国开战，不需要这些武器，需要的是螺旋桨飞机，用以对付叛乱组织及恐怖分子。^[2] 根据瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所 (SIPRI) 的数据，菲律宾 2017—2018 年共向美国订购 3 笔武器：“扫描鹰”无人机、“宝石路”激光制导炸弹和 OV-10B 多用途侦察攻击机。^[3] 杜特尔特政府减少对美军购有多

[1] 2016 年实际执行额数据参见：“FY 2018 Congressional Budget Justification—Department of State, Foreign Operations, and Related Programs,” May 23, 2017, <https://www.state.gov/documents/organization/271013.pdf>; 2017—2019 年的数据参见：“FY 2019 Congressional Budget Justification — Department of State, Foreign Operations, and Related Programs,” February 12, 2018, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/FY_2019_CBJ.pdf.

[2] 《美国三高官向菲推销 F-16，杜特尔特：没用不买》，环球网，2018 年 8 月 25 日，<http://mil.huanqiu.com/world/2018-08/12825264.html?agt=15438>。

[3] 瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所 (SIPRI) 关于美国相关年份与菲律宾的武器交易数据，参见：“Transfers of major weapons: Deals with deliveries or orders made for 2010 to 2018,” http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php。

个原因：一是对奥巴马政府不卖给她步枪以解打击恐怖分子燃眉之急一事耿耿于怀；二是尽量实现武器来源多元化，以摆脱对美国的过度依赖；三是不想因采购美国的高端进攻性武器而刺激中国。

在联合军演与军事交流层面，杜特尔特政府有时刻意通过加强与中、俄的军事交流来平衡菲美军事交流，亦不愿配合美军在南海争议区搞联合军演，以免刺激中国。杜特尔特政府不断调整菲律宾与美、中、俄的关系，力争与多个大国的关系保持平衡。

2018年5月共有8000余名官兵参加了美菲“肩并肩”联合演习，比2017年增加约3000人，这是杜特尔特上任以来美菲最大规模军演。在2019年4月1日美菲“肩并肩”联合军演中，美军派出3500名参演人员，并首次派出搭载F-35战机的舰艇参演，菲军派出约4000名参演人员。演习聚焦国土防御和反恐，并组织两栖登陆和实弹射击等训练。^[1]美军在这次演习中还首次出动F-35B隐形战机参演，并首次演练“闪电航母”新战术。^[2]不过，该军演规模比阿基诺三世时期的2016年上万人规模还差2000人左右，演习区域仍尽量避开南海争议区，说明美菲关系尚未回到阿基诺三世时期的“高峰状态”。

与此同时，菲律宾军方积极展开与中国的合作。2018年10月下旬，菲律宾参加了在中国湛江举行的中国-东盟海上联合军演，这是菲军方首次与中国军队开展联合军演，重点是人道主义援助和救灾。2019年4月下旬，菲律宾军队首次参加青岛国际阅舰式等中国人民解放军海军成立70周年系列庆祝活动。

[1] 袁梦晨、郑昕：《美军F-35战机首度加入菲美年度联合军演》，新华网，2019年4月1日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/01/c_1124313311.htm。

[2] 《美军在南海演练‘闪电航母’》，载《环球时报》2019年4月15日。“闪电航母(CVL)”新概念最早出现于美国海军陆战队2017年版的《航空兵计划》中，其中的CVL中的“L”不再指轻型航母中的轻(Light)，而是指其搭载的F-35隐形战机的代号“闪电II”(Lightning II)。美军参加此次军演的是“黄蜂”号两栖攻击舰，可搭载10余架F-35B隐形战机。

此外，菲律宾与俄罗斯的军事交流也在增多，甚至有时与美国的军事交流几乎同时举行。比如，2017年10月24日，杜特尔特会见在马尼拉出席第四次东盟防长扩大会(ADMM+)的俄罗斯国防部长谢尔盖·绍伊古(Sergei Shoigu)，并签署包含军购在内的两项军事合作协议；而后杜特尔特又会见美国时任防长马蒂斯。25日俄方举行仪式，向菲方交接数千支突击步枪、100万发弹药及20辆军用卡车。^[1]2019年3月底菲律宾防长洛伦扎纳访美后不久，3艘俄罗斯海军舰艇于4月8—12日对菲律宾进行了为期5天的友好访问，这是俄军舰当年第二次停靠菲律宾。

目前，《美菲共同防御条约》审查事件则是美菲关系中的最大“问题”。2018年末和2019年上半年，菲防长洛伦扎纳多次提出要审查该条约，引发美菲及国际舆论的高度关注。他指出，条约中一些模糊条款和内容给对手构不成威慑，当危机发生时，会产生困惑与混乱；^[2]当前地区的安全环境与1951年缔约时差异巨大，菲律宾国防部的律师要重新评估条约是否仍符合国家现实利益需要，以决定“是否该维护、加强或废除该条约”。^[3]菲律宾舆论认为该条约存在两大问题：一是当菲律宾与他国发生冲突时，条约并不确保美国会立即卷入冲突而支持菲律宾，因为美国需要依据宪法程序获得国会批准后才能武力支持菲律宾，这会延误时间，甚至会导致美国无法采取相关支持行动，尤其是在美国民众反战情绪激烈时。^[4]二是该条约未能明确其防御范围是否涵盖菲律宾附近的南海争议岛礁等区域，而杜特尔特

[1]《美防长抵菲会见杜特尔特时，五艘俄军舰停靠菲律宾》，海外网，2017年10月24日，<http://news.haiwainet.cn/n/2017/1024/c3541093-31157687.html>。

[2] Patricia Lourdes Viray, “US: No request from Philippines to review defense treaty,” *The Philippine Star*, March 22, 2019, <https://www.philstar.com/headlines/2019/03/22/1903703/us-no-request-philippines-review-defense-treaty>.

[3] Jelly Musico, “Lorenzana orders review of 67-year-old US-PH military pact,” *The Philippine News Agency*, December 28, 2018, <http://www.pna.gov.ph/articles/1057639>.

[4] Mark J. Valencia, “Whither The US-Philippines Alliance? – Analysis,” *Eurasia Review*, March 12, 2019.

政府在南海问题上面临国内不少人呼吁“强硬对华”的压力。^[1]为回应和安抚菲律宾，蓬佩奥 2019 年 2 月访菲，向杜特尔特等政府高官承诺，如果菲律宾军队或舰船在南海被攻击，美国将采取行动，履行其对《美菲共同防御条约》的承诺。这是美国首次公开明确表示，该条约的防卫范围涵盖南海。此前，即便是在中菲黄岩岛争端激烈和南海局势紧张时，美国也未做明确承诺。^[2]然而，菲防长洛伦扎纳仍表示，美中在南海的摩擦频繁，他担心的不是美国不履行承诺，而是担心由于要履行条约的义务，菲律宾将自动卷入美中在南海的冲突。^[3]

三、美菲同盟关系起伏的原因

美菲关系在阿基诺三世政府时期达到冷战后“高峰”，菲律宾外交基本对美国“一边倒”^[4]，美菲在南海问题上长期联手对华施压和挑衅。杜特尔特执政后，美菲同盟关系出现复杂变化，呈现“时好时坏，部分领域合作密切、部分领域互动差”的局面，其中的原因有多重因素。

[1] Richard Javad Heydarian, “Philippines Seeks to Reset Alliance with the US,” *China-US Focus*, January 29, 2019, <https://www.chinausfocus.com/peace-security/philippines-seeks-to-reset-alliance-with-the-us>.

[2] Regine Cabato and Shibani Mahtani, “Pompeo promises intervention if Philippines is attacked in South China Sea amid rising Chinese militarization,” *The Washington Post*, February 28, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/pompeo-promises-intervention-if-philippines-is-attacked-in-south-china-sea-amid-rising-chinese-militarization/2019/02/28/5288768a-3b53-11e9-b10b-f05a22e75865_story.html?utm_term=.2b1bc38c9657.

[3] Jason Gutierrez, “Philippine Official, Fearing War with China, Seeks Review of U.S. Treaty,” *The New York Times*, March 5, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/03/05/world/asia/philippines-defense-treaty-us.html>.

[4] 阿基诺三世执政后的一年多里，也曾短期和中国友好互动，但后来就逐渐在南海问题上或单独、或配合美国对华施压和挑衅，2012 年 4 月中菲黄岩岛事件爆发，2013 年初，菲律宾提出所谓的“南海仲裁案”，中菲关系全面恶化，双边大型经贸合作基本停滞。因此，在阿基诺三世任期内，中菲关系对立的时间远远超过友好的时间。

(一) 杜特尔特与奥巴马关系不佳及美菲现实利益需求不同

杜特尔特与奥巴马的治国理念严重“冲突”，导致美菲同盟的信任与合作气氛严重受损。杜特尔特民族主义情绪强烈，执政风格强硬，外交独立自主，对美菲同盟关系的不平等心存不满，一度威胁废除美菲《加强防务合作协议》，使菲律宾摆脱对美国的过度依赖。杜特尔特以“铁腕”方式解决国内贩毒及其引发的社会治安等问题，在较短时间内未经审判便处决数千名毒贩，引发美国及国际社会的舆论抨击。奥巴马本人及其政府官员严词批评杜特尔特政府禁毒产生的人权问题，要求其降低“反美论调”。^[1] 这令杜特尔特非常愤怒，他多次公开揭露美国殖民统治菲律宾时的暴行，称美国没有资格评论菲律宾人权问题，并辱骂奥巴马、美驻菲大使等官员。^[2] 这使阿基诺三世时期菲律宾对美国具有明显的被支配及依附关系骤变。杜特尔特改变上届政府倒向美国的外交政策，努力将菲对美政策朝自主方向回摆。

美菲同盟关系受制于各自的现实利益需求。杜特尔特上任后，亟待解决国内基础设施老旧、贫困人口多、失业率高、毒品问题严重、恐怖犯罪猖獗等难题。^[3] 但仅靠美国的支持是远远不够的，尤其在经济层面。近年来，美国对菲律宾的投资与贸易额下降，位于中国和日本之后。2017年，美菲贸易额约296亿美元，远低于菲律宾与中国和日本的贸易额；^[4] 2018年，美对菲投资仅1.6亿美元，排在新加坡、中国（大陆和香港）及日本之后。^[5] 因此，杜特尔特政府急需中、日等国在经济上给予支持，大力吸引外资、增加出口，

[1] 《美副国务卿要求菲降低反美论调遭杜特尔特炮轰：你们以为自己是誰》，载《环球时报》2016年10月26日。

[2] 《杜特尔特拿出美军杀戮菲原住民照片，当众对奥巴马发飙》，载《环球时报》2016年9月9日。

[3] Regina Mae Parungao, “The dream to work abroad continues More than 10 M Pinoy out there,” *Manila Bulletin*, July 29, 2018, <https://news.mb.com.ph/2018/07/29/the-dream-to-work-abroad-continues/>.

[4] “Net Foreign Direct Investments,” Department of Trade & Industry, the Philippines, <https://www.dti.gov.ph/resources/statistics/net-foreign-direct-investments-fdi>.

[5] “U.S.-Philippines Trade Facts,” The Office of the United States Trade Representative, <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/philippines>.

开展基础设施建设,调整前政府对美“一边倒”的外交政策、改善对华关系。这就需要使南海问题降温,避免因该问题而继续恶化菲中全面关系。^[1]杜特尔特政府搁置海牙国际法庭的所谓“南海仲裁案结果”,未配合美国等西方国家在东亚峰会向中国施压。杜特尔特对美外交的突然转向,使奥巴马政府的“亚太再平衡”战略突然缺少一个盟国的有力支持,导致美国的亚太同盟体系链在中间关键地带出现裂痕,造成美国的战略利益受损。

(二) 特朗普与杜特尔特关系较好及军方合作升温

国家领导人之间关系好坏对双边关系影响较大。杜特尔特和特朗普都不同于传统的政治精英,治国理念非常务实,且两人性格、言谈举止和施政风格有相似之处,都是政治强人^[2],因此,两人相互欣赏、关系较好,这对美菲同盟关系改善作用甚大。特朗普对自己赏识及有用的人另眼看待,不会批评其所谓民主人权问题。如他对埃及总统塞西、沙特王储萨勒曼等政治强人也较为欣赏,很少批评埃及、沙特等国家的人权问题,以维护好与这些国家首脑的关系,为美国获取更多实际战略利益。^[3]他对菲律宾政治强人杜特尔特也持类似态度。^[4]美国南加州大学美中研究所高级研究员麦克·奇诺伊(Mike Chinoy)在2017年11月13日特朗普与杜特尔特会谈前

[1]《菲大使:杜特尔特访华或谈南海,但不会‘把分歧置于两国关系之上’》,载《环球时报》2019年4月25日。

[2] Thomas Maresca, “Why Trump and Duterte hit it off. Hint: Both presidents are brash,” *USA TODAY*, November 13, 2017, <https://www.usatoday.com/story/news/world/2017/11/13/why-trump-and-duterte-hit-off-hint-both-presidents-brash/858527001/>.

[3] Holly Ellyatt, “Trump does not publicly rebuke Duterte for drug war killings,” *Consumer News and Business Channel*, November 13, 2017, <https://www.cnn.com/2017/11/13/trump-does-not-publicly-rebuke-duterte-for-drug-war-killings.html>.

[4] Aaron Blake, “Trump claims a win over Obama: ‘Warm rapport’ with authoritarian Duterte, who called the U.S. ‘lousy,’” *The Washington Post*, November 1, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/11/01/trump-claims-a-win-over-obama-warm-rapport-with-authoritarian-duterte-who-called-the-u-s-lousy/?utm_term=.282baba87ab0.

表示,“他不仅不会批评杜特尔特,如果他轻轻拍拍杜特尔特后背,我也不会感到奇怪”。^[1]而杜特尔特也几乎没有公开抨击过特朗普,对他较为友好。

此外,美菲两国相互仍有较大利益需求。菲律宾地缘位置重要,是南海争端的关键国家之一,对美国借助南海问题施压中国、推进“印太战略”具有重要意义。加之美泰关系自2014年5月泰国发生军事政变后长期处于“不正常”状态,导致美国在印太地区的同盟体系链出现缺口,在“印太战略”的中间地带缺乏有力支撑。为此,特朗普政府在2017年12月发布的《国家安全战略》报告中指出,菲律宾、泰国是美国的重要盟友和市场,要使美菲、美泰同盟关系重具活力。^[2]可见,特朗普政府对菲律宾的政策是“以拉为主”,争取菲律宾支持美国的朝核、反恐等政策及“印太战略”,并避免“将其推向中国的怀抱”。^[3]同样,杜特尔特政府的外交特点也是实用主义色彩浓厚,努力在国内友华力量与亲美力量、对华关系与对美关系、经济社会发展与领海(领土)安全等复杂利益之间搞平衡。维持菲中关系、菲美关系发展,使菲律宾既可获得中国在经济建设方面的大量援助和支持,同时也可得到美国的安全援助以及在南海、反恐等问题上的支持。因此,杜特尔特政府借特朗普上任之机,推动菲美关系止跌回升,与美国开展多领域合作,以便从两个大国都获益。

美菲同盟关系已存在近70年,维系军方的密切交往与合作是两国同盟关系的“稳定器”。菲律宾军队大批军官曾接受美国培训,主要武器装备也来自美国,其整体运作深受美国影响,对美国高度依赖。因此,杜特尔特

[1] Holly Ellyatt, “Trump does not publicly rebuke Duterte for drug war killings,” Consumer News and Business Channel, November 13, 2017, <https://www.cnn.com/2017/11/13/trump-does-not-publicly-rebuke-duterte-for-drug-war-killings.html>.

[2] The White House, *National Security of the United States of America*, December, 2017, pp.46-47.

[3] Holly Ellyatt, “Trump does not publicly rebuke Duterte for drug war killings,” Consumer News and Business Channel, November 13, 2017, <https://www.cnn.com/2017/11/13/trump-does-not-publicly-rebuke-duterte-for-drug-war-killings.html>.

政府时期，尽管美菲外交不睦，但美菲军方纽带非常牢固，交往密切，这是美菲同盟关系总体发展势头得以维系、部分领域合作提升的重要原因。菲防长洛伦扎纳与美前防长马蒂斯及时任代理防长帕特里克·沙纳汉（Patrick Shanahan）等美军方高官互动密集。2018年9月，洛伦扎纳与马蒂斯会晤时重申，美菲同盟依然牢固，要本着共同价值观坚定不移地开展合作。即便是在杜特尔特与美国关系不睦、军方提出要审查《美菲共同防御条约》之时，美菲军方高官仍在密切互动，不断加强双方的合作关系。2019年3月末，菲防长洛伦扎纳访美的目的之一是其与其军方磋商《美菲共同防御条约》审查事宜，但在与沙纳汉的会晤中，双方谈得更多的是继续提升美菲同盟关系。洛伦扎纳表示，菲律宾支持美国推进“印太战略”，鼓励双方军官通过“共同防御委员会”（The Mutual Defense Board）、“美菲战略对话”等年度对话机制加强磋商与合作。沙纳汉表示，美军支持菲律宾军队现代化方案。两人同意，要通过培训、演习等方式来加强两军合作。^[1]5月2—8日，美国、日本、印度和菲律宾四国军舰首次一起在南海航行并举行联合军演。这是美国拉拢盟友在印太地区开展海上合作的举措之一。

（三）美菲高层互动中的部分问题仍影响同盟运作

首先，杜特尔特上任以来，多次以各种理由拒绝特朗普、蓬佩奥等美高官的访美邀请，其拒绝理由在外交场合均较为少见，影响美菲同盟关系管理。

其次，美菲在南海、商业等问题上的利益错位。1995年“美济礁事件”以及2012年“黄岩岛事件”爆发时，菲律宾非常希望美国明确表示，《美菲共同防御条约》防卫范围涵盖南海，以便使菲律宾有更多筹码对华施压，但美国却未满足其愿望，因为美国当时不想因为南海问题与中国发生正面冲突。而今，杜特尔特政府上台后，中菲关系转好，南海问题降温，但特

[1] Dempsey Reyes, “PH, US reaffirm ‘enduring’ alliance,” *The Manila Times*, April 26, 2019, <https://www.manilatimes.net/ph-us-reaffirm-enduring-alliance/534658/>.

朗普政府对华政策却非常强硬，持续在南海对中国挑衅，并希望菲律宾在南海问题上配合美国对华施压。蓬佩奥 2019 年 2 月首次向菲律宾明确表示，《美菲共同防御条约》防卫范围涵盖南海，但菲律宾却担心被牵连进美中国在南海可能发生的武装冲突，不愿配合美国在南海上挑衅中国。此外，在商业利益方面，此次蓬佩奥来访时要求菲律宾不要使用中国华为的 5G 网络，但洛伦扎纳表示，没必要担心华为参与菲律宾电信业，相信菲律宾信息技术部官员会努力保护国家安全。^[1] 其实，菲律宾早在 2017 年就与华为签署了关于 5G 网络的商业合同，2019 年初完成华为 5G 网络测试，将逐步推广 5G 商用化。因为华为 5G 网络比西方公司的 5G 网络速度快、价格低。美国对其全球盟友使用华为 5G 网络进行限制和施压，菲律宾作为美国的盟国，此举对美国的影响较大。

四、结 语

杜特尔特执政 3 年来，美菲同盟关系经历了复杂的变化，但并未导致不可逆转的恶化，未来的发展趋势仍将充满变数。菲律宾专家 2019 年初表示，近年来，在所有对外关系中，美国仍是菲律宾军队能力提升的最强有力支持者，是被恐怖组织袭击毁坏严重的马拉维市重建的最强有力支持者，没有清晰迹象表明菲律宾会脱离美国的影响范围。^[2] 2019 年 2 月蓬佩奥访菲时，杜特尔特在会见中表示：“菲美关系将会更加强有力和有意义”，尤其是在防务安全等方面，两国要加强在反恐、打击极端主义等方面的合作。^[3] 目

[1]《菲防长：没必要提防华为》，载[菲律宾]《世界日报》，2019年3月2日，<http://sjrb.ph/News?id=saE5vHYVjpGazQh8pwoWgrsDj6>。

[2] Julio Amador, “The Philippine-US Alliance in 2019,” East West Center, February 6, 2019, <https://www.eastwestcenter.org/publications/the-philippine-us-alliance-in-2019>.

[3] Christina Mendez, “Palace: No need to review mutual defense treaty,” *The Philippine Star*, March 2, 2019, <https://www.philstar.com/headlines/2019/03/02/1898016/palace-no-need-review-mutual-defense-treaty>.

前,关于《美菲共同防御条约》审查与修改的前景尚待观察。有专家分析称,此事的过程与结果都会对美菲同盟关系造成较大影响^[1],犹如打开了“潘多拉盒子”。^[2]也有专家认为,条约审查就是走过场,文本最终不会有大的调整,美菲同盟关系不会受多大影响,仍是总体维系甚至有所发展。^[3]

笔者认为,菲律宾提出审查《美菲共同防御条约》,是其“大国平衡”外交之举,目的在于争取实现菲律宾对美和对华外交的利益最大化:一方面,促使蓬佩奥明确《美菲共同防御条约》的防卫范围包括南海,缓解菲律宾的长期安全焦虑,稳定和加强美菲同盟;另一方面,在蓬佩奥表态后,洛伦扎纳又表示不想卷入美中在南海可能的冲突中去,对华示好。因此,审查条约事件不仅未损害美菲同盟,反而使其更加紧密,同时也使菲律宾仍然维持对华友好关系,实现菲律宾与中、美两大国同时交好的目的。

【收稿日期：2019-05-13】

(责任编辑：张晓青)

[1] Julio Amador, “The Philippine-US Alliance in 2019,” East West Center, February 6, 2019, <https://www.eastwestcenter.org/publications/the-philippine-us-alliance-in-2019>.

[2] Jose Antonio Custodio, “Proposed review of PH-US Mutual Defense Treaty: Opening a Pandora's box,” *Rappler*, December 31, 2018, <https://www.rappler.com/thought-leaders/219996-opinion-on-that-proposal-review-ph-us-mutual-defense-treaty-pandora-box>.

[3] Malcolm Cook, “Scrapping the U.S.-Philippine Mutual Defense Treaty?” *Real Clear Defense*, January 15, 2019, https://www.realcleardefense.com/articles/2019/01/15/scrapping_the_us-philippine_mutual_defense_treaty_114108.html.

escalation, some relaxation and full scale contest again. Serious mutual strategic suspicion between Russia and NATO has paved the way to their mentality of confrontation. Since the end of the Cold War, Russia's pursuit for major power status has intensified its mindset to transform the international order, coupled with the "return of geo-thinking" in international politics in recent years, which has affected the development of the Russia-NATO relationship and intensified the tensions between them.

51 The Evolution of the US-Philippine Alliance Since Duterte Came to Power, by Dr. Song Qingrun, Associate Research Fellow of Institute of American Studies, CICIR. After the Duterte government began its administration in June of 2016, the US-Philippine alliance turned sour at the end of the Obama administration. With President Trump coming to office in January of 2017, the US-Philippine relationship is somewhat improving, but problems still remain in their bilateral relations. Particularly, when the visiting Philippine Defense Minister Lorenzana proposed to review the Philippine-U.S. Mutual Defense Treaty (MDT), it caused a great disturbance in the US. The ups and downs in the US-Philippine alliance have resulted from complicated factors including the personal relations between the leaders of the two countries, their different focuses of national interests, and changes in their respective foreign policies. Presently, the proposal made by the Philippines to review the Philippine-U.S. Mutual Defense Treaty has not produced any results yet. Although the future development of the US-Philippine alliance is full of uncertainties, such an alliance will be maintained and developed on the whole.

68 India's Eastward Advance to Southeast Asia: New Development, Motivation and Impacts, by Dr. Luo Yongkun, Associate Research Fellow of CICIR. At the end of the Cold War, India put forward its "Look East" policy, thus opening the prelude of its eastward advance to Southeast Asia. In 2014, India further proposed the "Eastward Action" policy to deepen its political, economic and security cooperation with the Southeast Asian countries through its Indo-Pacific strategic vision,