

从“有限追随”到“高度追随”

——美国推进“大国竞争”战略背景下
菲律宾小马科斯政府对外战略取向^[1]

李梓豪 葛汉文

【内容提要】地缘政治与历史演进共同塑造了菲律宾的对外战略传统。自摆脱殖民统治、成为独立国家后，追随战略一直是菲律宾对外战略的重要组成部分。尽管随时代变迁与执政当局差异，出现了“全面追随”“有限追随”等形式，但追随战略在菲律宾对外战略当中的支轴地位保持了大体的延续。进入“大国竞争”时代后，在地区权势对比出现较大变动以及诸多国内因素共同作用下，菲律宾小马科斯政府对外战略出现了由“有限追随”向“高度追随”的转变，具体体现在政治、外交等多个领域对美国追随程度的显著增强。当下，小马科斯政府对外战略的调整对周边国家乃至地区安全已经并将持续造成重大影响。

【关键词】菲律宾 美菲同盟 追随战略 南海问题 国家安全

【作者简介】李梓豪，国防科技大学外国语学院政治学硕士研究生；葛汉文，国防科技大学外国语学院教授。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2024) 05-0130-28

[1] 作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

菲律宾东临太平洋，西濒中国南海，北隔巴士海峡与中国台湾省遥遥相望，南隔苏拉威西海、苏禄海和巴拉巴克海峡与印度尼西亚、马来西亚相望，扼亚洲、澳洲大陆及东亚、南亚国家之间的交通要冲，拥有突出的地缘政治价值，在西太平洋战略格局演进中长期扮演重要角色。与此同时，作为地区诸多中小国家一员，菲律宾在历史上长期是外来大国争夺的牺牲品，有近 350 年被外来殖民的历史，先后被西班牙、美国及日本等国家统治。^[1] 在 1946 年宣布独立后，菲律宾内政外交依旧受到域外大国的影响乃至主导。不仅如此，由于与中国、马来西亚、文莱、越南等国存在领土和海洋权益纠纷，更加剧了菲律宾对生存威胁的感知与战略焦虑。2018 年菲律宾《国家安全战略报告》指出：“菲律宾战略地理位置以及丰富自然资源自古以来一直是扩张主义大国竞相争夺的目标”。^[2] 由此，在地缘政治与历史演进共同塑造下，特别是受国力的严重限制，菲律宾形成了以“追随”（Bandwagoning）战略为核心来维持国家安全乃至谋求利益最大化的对外战略传统，“追随”战略成为菲律宾稳固国内政局、处理周边关系的主要依托，甚至是其用以追求所谓“中等强国”（Middle Power）地位的抓手。

一、追随战略：概念与机理

“追随”是现实主义国际政治理论的重要概念之一，是国家行为体处理国家间关系的选择路径。“追随”的原义，是指追赶时尚或加入更有可能获胜的一方。这一概念进入国际政治领域，最早源自美国政治学者昆西·赖特（Quincy Wright）的相关论述。在赖特看来，所谓“追随”是指国家选择加入更为强大的一方的战略选择，是与“制衡”（Balancing）相对立的一种外交政策。^[3] 美国新现实主义代表人物肯尼斯·沃尔兹（Kenneth Neal

[1] 沈红芳：《菲律宾》，上海：辞书出版社 1985 版，第 54 页。

[2] Philippine Department of Defense, *National Security Strategy 2018*, May 2018, https://dkiapcss.edu/wp-content/uploads/2020/02/Philippines-National_Security_Strategy_2018.pdf, p.9.

[3] Quincy Wright, *Abridged by Louise Leonard Wright, A Study of War*, Chicago and London: University of Chicago Press, 1964, p.136.

Waltz)亦提出,“追随”和“制衡”是一对相互对立的行为模式,“追随强者是国家行为体与强者结盟的一种战略”。^[1]美国历史学家保罗·施罗德(Paul Schroeder)和斯蒂芬·沃尔特(Stephen M. Walt)认为,国家选择追随战略的原因在于应对威胁与寻求安全,即在外来威胁凭借自身无从抵御的情况下,主动对主导国家作出让步,并接受自身的附庸角色。^[2]而在新古典现实主义学者兰德·施韦勒(Randall L. Schweller)看来,利益诉求决定国际政治行为体的行为,国家选择追随的目的是为了扩展未得的利益。^[3]总的来看,尽管不同学者从“权力”“威胁”“利益”等不同角度对“追随”行为进行了不同的界定,但“追随”是指实力较弱国家基于应对威胁、维护安全或追求利益考量,而选择与较强国家结盟的对外战略类型。

“追随”与“制衡”通常被认为是紧密联系却又相互对立的国际行为模式。关于国际无政府状态下面临威胁或是他国权力急剧增长时,国家倾向于采取“追随”还是“制衡”,学界对此一直存在巨大争论。从两者运作的机理来看,“追随”的主体通常是实力较弱的国家,出于维护生存安全、追求发展利益的考虑,选择与强国结盟。追随强国能够帮助小国以更小的成本获得安全保障。但“追随”往往伴随着不对称联盟的出现,小国需要通过放弃部分主权或是牺牲部分利益等方式,以换取联盟主导国对其长期支持。例如,冷战时期泰国在涉及生存等核心利益的问题上依赖美国提供的安全保障,其代价之一便是允许美国在其境内设立军事基地并在外交上同美国严格保持一致。^[4]相较而言,“制衡”战略的实行主体可能更为广泛,既可以是中小国家,也可以是强国。由于自身所感知的外部现实威胁或是潜在威胁,国家往往通过选择与第三方力量联盟,以求化解威胁乃至争取

[1] 肯尼思·华尔兹:《国际政治理论》,信强译,上海人民出版社2017版,第134页。

[2] Walt, Stephen M., “Testing theories of alliance formation: the case of Southwest Asia,” *International Organization*, Vol.42, No.2, 1988, p.282.

[3] Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In,” *International Security*, Vol.19, No.1, 1994, pp.79-81.

[4] 杨鲁慧、李彩军:《追随理论视角下国家追随行为研究——以泰国、英国、日本对美追随政策为例》,载《国际观察》2018年第5期,第102页。

权力。与“追随”所形成的非对称的联盟关系不同，“制衡”战略所形成的联盟往往其内部的权力分配更趋平衡。典型案例如，冷战时期中东国家为制衡以色列威胁所形成的阿拉伯国家联盟。

考察现实国际政治演进，一般存在以下三种类型的“追随”战略：一是“全面追随”（Comprehensive Bandwagoning），是指弱国在政治、经济与外交等领域完全受其联盟主导国的控制。例如二战结束后日本奉行的“吉田路线”及由此而来日本对美国的总体依附关系。二是“高度追随”（Highly Bandwagoning），是指较弱一方高度认可和支持主导国的政策立场，主动采取行动来配合主导国的战略设计。如冷战后澳大利亚在总体认可与美国利益相似度判断下，不断与其加强战略协调，保持紧密的盟友关系。三是“有限追随”（Limited Bandwagoning），是指在不脱离联盟整体框架的前提下，较弱一方对主导国政策持部分支持的态度。^[1]在这种情况下，盟国间依然会保持较紧密的合作关系，但也存在一定的矛盾和分歧。例如，21世纪初美国与泰国在保持基本军事同盟关系的同时，围绕泰国军事政变以及经济援助等问题产生诸多分歧矛盾。

二、“有限追随”：杜特尔特政府时期的对外战略选择

二战前菲律宾是美国的殖民地，二战后菲律宾虽然取得独立，但由于地缘政治及历史传统等诸多因素，仍深受美国影响和控制，菲律宾也始终将追随美国作为其对外战略的重要组成部分。具体而言，菲律宾独立之初的20年内，成为美国推行民主模式的试验品，其政治制度、法律体系以及经济模式完全效仿美国^[2]，安全上更是长期依赖于美国的“保护伞”。例如，冷战爆发后，出于意识形态的认同以及对东南亚局势的认知，菲律宾

[1] 凌胜利、李航：《规范认同、规范威胁与亚太盟国对美追随差异——基于涉华政治议题的分析》，载《南洋问题研究》2023年第4期，第26页。

[2] Murry Hiebert, Phuong Nguyen, Gregory B. Poling, *Building a more robust U.S.-Philippines Alliance*, Center for Strategic International Studies, August 2015, pp.5-13.

当局希望得到美国的安全保证，而美国态度却不积极。朝鲜战争爆发后，为了强化美菲关系，菲律宾迅速派兵参战，从而促成了美菲结盟^[1]，双方于1951年签订了《美菲共同防御条约》并规定有效期为无限。20世纪60—80年代，费迪南德·马科斯（Ferdinand Emmanuel Edralin Marcos）就任菲律宾总统期间，为迎合国内维护民族独立和争取民主的斗争浪潮，调整完全依附于美国的外交方针，提出“菲律宾第一”的口号，实施“有限追随”美国的战略。进入21世纪后，面临恐怖主义势力猖獗、反政府武装活动频发的国内现实，菲律宾加强了与美国的安全关系^[2]，签署了包括《强化防务合作协议》在内的多个具有盟约性质的文件^[3]，实质在总体上回归了“高度追随”美国的战略。

进入所谓的“大国竞争”时代以来，随着美国对华遏制打压的日益强化，作为小国，菲律宾的对外战略选择更加艰难并且重要。相较于其前任阿基诺三世（Aquino III）总统过度依赖美国的外交政策，罗德里戈·杜特尔特（Rodrigo Duterte）2016年就任菲总统后以精致的实用主义在大国之间寻求巧妙的平衡。杜特尔特在就职前曾承诺菲律宾将执行一种“独立的外交政策”，上任后引领菲律宾对外战略出现巨大转向，采取了“有限追随”美国的战略。在杜特尔特任期内，菲律宾与美国在诸多方面产生显著分歧，致使菲美关系有所疏离甚至恶化。主要表现如下：

一是围绕菲律宾国内“反毒战争”的分歧。杜特尔特在参加总统选举时曾向民众承诺，扼杀所有毒贩与毒泉，使菲律宾免受毒品折磨^[4]，上任后

[1] 王秋怡：《菲律宾为何积极参加朝鲜战争》，载《经济社会史评论》2021年第2期，第44—56页。

[2] de Castro, Renato Cruz. “The Marcos Administration’s Foreign Policy towards the Great Powers: Seeking the Elusive Balance in Dealing a Changing Indo-Pacific Region,” *East Asian Policy*, Vol.15, No.4, 2023, p.95.

[3] U.S. Department of State, “US- Philippines Enhanced Defense Cooperation Agreement,” April 2014, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/14-625-Philippines-Defense-Cooperation.pdf>.

[4] Reyes, Danilo Andres, “The Spectacle of Violence in Duterte’s War on Drugs,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.35, No.3, 2016, pp.111-137.

遂在菲律宾国内开展了彻底的“反毒战争”，这遭到以美国为首的西方国家的强硬批判与指责。时任美国总统奥巴马在诸多外交场合直言不讳批评菲律宾在打击毒品问题上出现“法庭之外的职权”，存在大规模的“侵犯人权现象”，同时称菲律宾处决涉毒人员的行为属于极端暴力的杀戮手段。^[1]对此，杜特尔特答记者问时使用粗鄙之语进行了回击。^[2]为了阻止美国持续以“所谓人权”问题干预菲律宾事务，杜特尔特警告美国将驱逐其驻菲特种部队，结束所有联合演习计划，并表示将在必要时结束现有的双边安全协议。^[3]

二是菲律宾质疑美国防务承诺的可信度。作为美国在东南亚地区对外军事援助的主要接受国，菲律宾获得的援助额度与约旦、埃及和巴基斯坦等美国的非条约盟国每年数十亿美元的援助相比，却显得相对有限。美国向菲律宾提供的武器装备多属超龄服役或是已淘汰的旧式装备，其中一部分甚至可追溯至越南战争时期。^[4]更为重要的是，美国在美菲《共同防御条约》是否涵盖南海争端问题上，一直采取模棱两可的态度。鉴于在2012年黄岩岛争端中美国并未对菲律宾提供支持，反而制止菲律宾与中国直接发生冲突，杜特尔特在其任期内就美国是否会在中菲南海争端陷入对抗时启动美菲《共同防御条约》为菲提供安全保护表示怀疑，并在多个场合公开质疑美国是否为可靠的盟友。为此，杜特尔特政府对美菲同盟间三个关键协议进行审查，并多次暂停《访问部队协议》的实施以及放缓《强化防务合作协议》实施进度。此外，菲律宾取消与美国在南海区域内的联合巡逻计划，

[1] Sebastien Miller, “Extrajudicial Killing In The Philippines: Protecting Human Rights In The Wake Of Presidential Endorsement,” July 17, 2016, <https://theowp.org/reports/extrajudicial-killing-in-the-philippines-protecting-human-rights-in-the-wake-of-presidential-endorsement/>.

[2] Raymund Jose Quilop, “Consistency amid Seeming Shifts: Philippine Foreign Policy between the United States and China,” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol.46, No.1, 2024, p.155.

[3] 黄韬、黄耀东：《菲律宾：2016年回顾与2017年展望》，载《东南亚纵横》2017年第2期，第39页。

[4] Alvin Camba, “From Aquino to Marcos: political survival and Philippine foreign policy towards China,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol.12, 2023, pp.19-23.

无限期暂停与美“两栖登陆演习”“海上战备合作与训练”这两项涉及领土防御训练的联合演习。

三是与中国的关系问题。与美国挑起对华“大国竞争”几乎同时，杜特尔特政府时期菲律宾与中国的关系得到显著改善。明显区别于阿基诺三世政府“强硬”对华外交，杜特尔特政府采取温和、理性、务实的对华政策。杜特尔特在上任后打破先访问美国、后访问中国的外交惯例，于2016年10月率先对中国进行国事访问。在访问期间，菲律宾与中国在多个领域签订了共13项双边合作协议，并就南海问题达成了“搁置争议，共同开发”的共识。^[1]在2016年中菲贸易投资论坛的主旨讲话中，杜特尔特明确表示将逐渐脱离与美国在军事及经济领域的联系，选择在经济上依赖中国。^[2]杜特尔特在其任期内还多次声明南海争端并不是中菲关系的全部，并刻意淡化“南海仲裁案”影响以寻求两国关系稳定发展。

总体而言，杜特尔特政府时期，菲美关系虽历经波折，但两国军事合作的基本框架并未动摇，菲律宾作为美国盟友的身份定位也未曾改变。杜特尔特执政后期通过撤销“废止《美菲访问部队协议》”的决定和共同发布《21世纪美菲伙伴关系联合愿景》等举措使美菲军事合作程度有所上升。菲律宾时任外长佩费克托·亚赛（Perfecto Yasay）在华盛顿发表演说时指出，菲律宾仍致力于发展与美国的盟友关系，但将追求独立的外交政策。^[3]在这一时期，菲律宾采取的是“有限追随”战略，对美追随程度显著降低，大国平衡外交是该时期菲律宾的战略重心。

[1] 周永生：《杜特尔特的亚太战略与纵横之术》，载《人民论坛·学术前沿》2017年第1期，第39页。

[2] Presidential Communications Office, “Philippine-China Trade and Investment Forum,” October 20, 2016, <https://mirror.pco.gov.ph/oct-20-2016-speech-of-president-rodrigo-roa-duterte-during-the-philippines-china-trade-and-investment-forum/>.

[3] Renato Cruz De Castro, “The Duterte Administration’s Foreign Policy: Unravelling the Aquino Administration’s Balancing Agenda on an Emergent China,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.35, 2016, p.146.

三、“高度追随”：小马科斯政府上台后菲律宾对外战略的调整

作为杜特尔特总统的继任者，费迪南德·罗慕尔德兹·马科斯（Ferdinand Erdinand Marcos Jr.）执政伊始基本延续前任政府“有限追随”的大国平衡政策，在促进与中国经济合作的同时，加强美菲军事联盟关系。^[1]然而，在美国加大对华战略遏制的背景下，小马科斯政府对外战略出现由“有限追随”向“高度追随”转变的新态势，具体体现在政治、外交等多个领域的政策调整。

（一）政治领域：强化政治互信、重申美菲同盟关系

相较于杜特尔特执政时期，小马科斯 2022 年就任菲律宾总统后美菲两国的政治联系显著增强。小马科斯将加强菲美同盟关系视为其外交政策的重中之重，寻求通过与美国建立更友好的关系以促进“马科斯王朝”利益。小马科斯上任以来，美菲进行了频繁的高层官员互访，在多种外交场合重申两国“牢不可破”的盟友关系。在美国总统拜登尚未访菲的情况下，小马科斯于 2022 年 9 月及 2023 年 4、5 月间两次访问美国。首次访美期间，小马科斯强调美国在维护国际秩序和航行自由方面的“关键作用”，称“如果没有美国作为合作伙伴，将看不到菲律宾的未来。当我们陷入危机时，我们期待美国伸出援手”。^[2]在第二次访美期间，小马科斯明确表示，“希望与其唯一的条约盟友加强并重新定义双边关系”，以“应对日益紧张的地区局势”^[3]；美菲两国领导人会晤后发表《联合声明》，旨在强化两国同盟

[1] de Castro, Renato Cruz. “The Marcos Administration’s Foreign Policy towards the Great Powers: Seeking the Elusive Balance in Dealing a Changing Indo-Pacific Region,” *East Asian Policy*, Vol.15, No.4, April 2023, p.95.

[2] The White House, “Remarks by President Biden and President Marcos of the Republic of the Philippines Before Bilateral Meeting,” September 22, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/22/remarks-by-president-biden-and-president-marcos-of-the-republic-of-the-philippines-before-bilateral-meeting/>.

[3] Argyll Cyrus Geducos, “Marcos eyes stronger PH-US ties in Washington, DC visit,” *Manila Bulletin*, April 30, 2023, <https://mb.com.ph/2023/04/30/marcos-to-reinforce-ph-us-ties-in-washington-visit>.

关系，推动双边合作深化和扩展。2024年6月，小马科斯在第21届香格里拉对话会上明确表示，“将加强与美国的盟友关系，维护基于规则的国际秩序”。^[1]除重申同盟关系外，小马科斯任期内两国就美菲《共同防御条约》的适用性达成共识，化解了导致之前双方关系恶化的最主要矛盾之一，增强了两国政治互信程度。2024年4月，美国总统拜登在美日菲领导人三边会晤中宣称，任何对菲律宾飞机、海军舰艇或军队的攻击都将触发美菲《共同防御条约》。^[2]同日，小马科斯总统在答外国记者问时表示，任何一名菲律宾军人在外国武力袭击中丧生，都将导致菲律宾援引美菲《共同防御条约》进行回应。^[3]在2024年7月美菲第4次“2+2”部长级对话联合声明中，两国明确《共同防御条约》适用于在南海任何地方对两国任何一方的武装部队、飞机和公务船只包括海岸警卫队船只的武装攻击。^[4]

（二）外交领域：配合美国战略布局，构建“美菲+”机制

外交关系的发展与演进是国家对外战略调整趋势最为深刻的反映。与杜特尔特时期菲律宾同美国在外交领域出现的诸多分歧不同，小马科斯政府主动采取行动配合美国的战略布局。

一是迎合美国战略需求，共同遏制中国崛起。冷战结束后，对华关系问题成为影响美菲同盟发展的重要影响因素之一。在大国竞争日趋激烈、美国将中国视为“最主要竞争对手”的背景下，如何处理对华关系，尤其

[1] Rappler, “President Marcos’ speech at 21st IISS Shangri-La Dialogue,” June 1, 2024, <https://www.rappler.com/philippines/marcos-speech-21st-iiss-shangri-la-dialogue-singapore-may-2024/>.

[2] Doris Franche-Borja-Pang-masa, “Marcos matagumpay na naisulong ang interes ng Philippines-US-Japan trilateral meeting,” *PhilStar*, April 15, 2024, <https://www.philstar.com/pang-masa/police-metro/2024/04/15/2347762/marcos-matagumpay-na-naisulong-ang-interes-ng-philippines-us-japan-trilateral-meeting>.

[3] Bea Cupin, “Marcos: Death of PH serviceman from foreign attack triggers defense treaty with US,” Rappler, April 16, 2024, <https://www.rappler.com/philippines/marcos-death-filipino-serviceman-foreign-attack-triggers-mutual-defense-treaty-united-states/>.

[4] U.S. Department of State, “Joint Statement on the Philippines-United States Fourth 2+2 Ministerial Dialogue,” July 30, 2024, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-philippines-united-states-fourth-22-ministerial-dialogue/>.

是南海问题，已经成为小马科斯政府向美国索取支持的外交筹码。基于美国“最亲密的盟友”定位，菲律宾选择了加入遏制中国的行列中，“以南海制华”是其主要手段。与杜特尔特搁置争议、灵活处理南海问题的策略不同，小马科斯政府高层频繁利用国际舆论场试图在南海问题上打造菲律宾所谓“守法者”“受害者”和“胜诉者”形象，并反复要求履行所谓“南海仲裁案”裁决。^[1]小马科斯政府还罔顾国家信誉，否认杜特尔特时期曾与中国达成的有关管控仁爱礁局势的协定，单方面无故抛弃与中国达成的仁爱礁运补相关谅解和“新模式”安排，在南海频繁挑起事端。小马科斯执政后不久，菲律宾就开始频繁派遣舰船侵闯黄岩岛等地，并向仁爱礁非法坐滩军舰运送建筑物资。据不完全统计，仅2023年8月至12月，菲律宾军舰、海警船、公务船擅闯中国南海岛礁附近海域的次数就高达数十次。进入2024年，菲律宾在南海地区的挑衅行为愈发频繁，并且烈度持续加剧。4月17日以来，菲律宾派遣海岸警卫队巡逻船在仙宾礁潟湖内持续滞留长达5个月，企图形成对仙宾礁的“准坐滩”。在滞留期间，菲律宾海警船多次以危险方式故意冲撞中方正常维权执法的船只，导致发生擦碰。^[2]由上可见，小马科斯政府通过在中国周边制造紧张态势来追随和配合美国的遏华战略以换取美国支持菲律宾在南海挑衅侵权的战略算计昭然若揭。

二是在国际多边场合支持美国立场。冷战结束后美国作为全球唯一的霸权国家，霸权利益遍布全球。近些年来，随着国际社会进入新一轮动荡变革期，东西方力量对比发生深刻变化，对美国企图长期主导国际秩序的野心形成强有力的冲击。美国于是动辄以“维护基于规则的国际秩序”为由构陷和打压其他国家，实质是为护持其霸权地位和所谓的“西方秩序”。为展现其对美国的“追随”，小马科斯在联合国大会、东盟峰会、香格里拉

[1] Philippine National Security Council, *National Security Policy 2023–2028*, August 2023, https://nsc.gov.ph/images/NSS_NSP/National_Security_Policy_Manual_FINAL_E-COPY_with_WATERMARK_140823.pdf, p.34.

[2] 《中国海警局新闻发言人就菲非法滞留中国仙宾礁的9701号船撤离发表谈话》，中国海警局网站，2024年9月15日，https://www.ccg.gov.cn/wqzf/202409/t20240915_2462.html.

对话会等各种多边场合反复重申支持维护所谓“基于规则的国际秩序”，以及美国对地区和平稳定的“重要意义”。在乌克兰危机问题上，小马科斯政府改变其上台伊始时主张的进行外交谈判和和平解决并提供人道主义援助的中立态度，明确谴责俄罗斯的军事行动。^[1]2022年2月至2023年2月期间，对以美国为首的西方国家提出的6次关于俄乌冲突问题的联合国大会决议草案，菲律宾均投出赞成票。^[2]即使目前菲律宾尚未参与美国构建的制裁俄罗斯的西方联盟，但小马科斯政府已明确表示，“若俄乌冲突蔓延至亚洲区域，菲律宾将向美国开放其军事设施。”^[3]此外，2024年6月，小马科斯在乌克兰总统泽连斯基访菲时指出，将加强两国间长达32年的外交关系，并会继续通过联合国和欧盟等多边渠道帮助乌克兰。^[4]在巴以冲突问题上，菲律宾曾是唯一投票支持1947年联合国大会有关巴勒斯坦分治的181号决议的亚洲国家，1958年就与以色列建立外交关系，并长期受美西方影响而推行亲以政策。2023年10月，小马科斯总统在与以色列驻菲律宾大使伊兰·弗鲁斯（Ilan Fluss）会谈时表示，“菲律宾在加沙冲突中将与以色列永远站在一起”。^[5]同月，联合国大会第十次紧急特别会议就巴以冲突相关决议草案进行投票表决。该草案主要涉及实行持续的人道主义休战、立即向整个加沙地带的平民提供基本物资与服务、保护平民及国际机构等内容。

[1] Flores, Reymund B., et al. “Unveiling ASEAN’s Diplomatic Equilibrium: Assessing Member Nation–States’ Responses to Russia’s Attack on Ukraine amidst the Rivalry between United States and China,” *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations* Vol.9, 2023, p.167.

[2] UN DigitalLibrary, Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during its 11th emergency special session, 2023, https://digitallibrary.un.org/record/4031503?ln=zh_CN&v=pdf.

[3] Verma, Raj, and Björn Alexander Düben. “The Russia–Ukraine war and inter–state dynamics in the Indo–Pacific,” *International Politics*, Vol.61, 2024, p.918.

[4] Jam Sta.Rosa, “Philippines, Ukraine vow stronger ties in Marcos–Zelensky meet,” *Philstar*, June 3, 2024, <https://www.philstar.com/headlines/2024/06/03/2360049/philippines-ukraine-vow-stronger-ties-marcos-zelensky-meet>.

[5] Rommel Rebolledo, “Marcos administration stands with Israel; BARM says ‘Palestine is us’,” *Rappler*, October 18, 2023, <https://www.rappler.com/philippines/mindanao/marcos-jr-administration-stands-with-israel-barmm-says-palestine-is-us/>.

在美国投票反对决议通过的情形下，菲律宾投了弃权票，引发菲国内强烈抨击。菲律宾妇女党众议员阿琳·布罗萨斯（Arlene Brosas）指出，小马科斯政府对联合国决议投弃权票的决定进一步暴露了菲律宾政府屈从于美国。^[1]在2024年9月联合国认定以色列在巴勒斯坦侵占领土非法的决议投票中，迫于国际和国内舆论压力，菲律宾投出赞成票，但小马科斯政府仍在巴以冲突中保持一种看似“中立”的立场，实际上并未对以色列有过实质性的谴责或制裁行为。

三是深化与美盟的安全合作。小马科斯总统执政后，菲律宾在加强美菲同盟关系的同时，不断深化同美国亚太盟友的联系，致力于构建以美菲同盟为次级核心的“美菲+”小多边机制。自2022年9月起，菲律宾相继筹建了从“三边防务政策对话”到“三边领导人峰会”等各层级的“美日菲三边合作机制”，并参与了“美日菲澳”四国防长会谈、四国军事演习、四国联合参谋部会谈和四国陆军峰会及四国联合巡航。^[2]2023年5月美菲高层领导人联合声明以及随后公布的美菲《双边防务合作指针》都明确指出，“将探索‘美菲日’和‘美菲澳’三边合作模式”，标志着“美菲+”机制在战略层面的初步确立；菲律宾与美、日、澳间三边、四边联合军演和巡航可谓层出不穷，加拿大、新西兰等国也开始相继加入。在双边层面，2022年菲律宾与日本开启“2+2”会谈，日本近两年向菲提供了海警巡逻船、预警雷达等装备，2024年双方又签订“历史性的”《互惠准入协定》，两国军事安全合作不断深化。2024年，菲律宾与澳大利亚签订加强海上安全合作的协议，并与韩国签署《海洋合作谅解备忘录》，希冀通过更深度地参与到美国的盟友体系中，拉更多域外势力在南海搅局。总之，菲律宾积极配合美国，参与至其“轴辐式”（Hub-and-Spokes）双边联盟体系多边化的进

[1] Ellson Quismorio, “OFWs have died: Gabriela hits Marcos’ ‘neutral’ stance on Israel-Hamas war,” October 28, 2023, *Manila Bulletin*, <https://mb.com.ph/2023/10/28/of-ws-have-died-gabriela-hits-marcos-neutral-stance-on-israel-hamas-war>.

[2] 薛亮：《政权安全与小马科斯政府对美战略追随——基于“全方位制衡”视角的解构》，载《边界与海洋研究》2024年第4期，第108页。

程中，在以多边形式为美国分担战略负担的同时，亦存在利用美国及其盟友体系的优势资源支持自身军事发展及经济建设的考虑。但追根究底，这是菲律宾选边站队、更高程度追随美国的重要表现。

（三）军事领域：加强美菲防务合作，推进国防现代化

军事防务合作作为美菲同盟的核心内容，长期以来亦是两国关注的重点领域。自小马科斯总统上任后，菲律宾显著调整杜特尔特执政时期疏远美国的路线，不断重振并深化美菲军事防务合作，推动美菲同盟“再现代化”进程。

一是加速实施《加强防务合作协议》。美菲两国之间签署的《共同防御条约》《访问部队协议》以及《加强防务合作协议》被认为是美菲同盟的三大支柱。其中，《加强防务合作协议》是美菲军事防务合作的重要基石。杜特尔特政府时期该协议被几经搁置，并未取得实质性进展，也是导致此时期美菲关系趋冷的重要原因之一。小马科斯政府执政后，菲律宾开始推动该协议的实施进程回到正轨。2023年2月，第三次美菲部长级对话后发表联合声明，宣布加速实施《强化防务合作协议》，计划在原有5个军事基地的基础上，新增4个邻近台湾的军事基地。2023年4月，美菲重启外长和防长“2+2”会议并发表联合声明，共同宣布扩大和全面实施《强化防务合作协议》。该声明指出美菲将增加投资，用于5个原有军事基地的基础设施建设以及4个新军事基地的快速运营，以进一步支持两国武装部队之间的联合训练、演习和互操作性。^[1]美菲在2024年第4次“2+2”对话中宣布，美国在2025财年预算中额外申请1.28亿美元用于在菲7个军事基地的基础设施项目，同时菲律宾已在相关地点投入8860万美元的配套建设预算。^[2]

二是升级联合军演规模与数量。联合军演作为国家间军事合作的重要

[1] U.S. Department of State, “Joint Statement of the U.S.–Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” April 11, 2023, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-u-s-philippines-22-ministerial-dialogue/>.

[2] U.S. Department of State, “Joint Statement on the Philippines–United States Fourth 2+2 Ministerial Dialogue,” July 30, 2024, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-philippines-united-states-fourth-22-ministerial-dialogue/>.

途径之一，其规模、频率以及科目往往成为评判国家间军事关系的主要依据。杜特尔特执政时期暂停甚至取消与美联合军演，直至 2022 年方有所恢复。小马科斯执政后，菲律宾与美国遇冷的军事关系迅速回暖，两国的军事演习与联合训练呈现出常态化、机制化、高规格的特点。“肩并肩”联合军事演习作为美菲军事合作的核心平台，其规模与内容的演变直接映射了两国军事防务合作的紧密程度与战略协同的深度。2023 年度该演习的参演人数达到创纪录的 17600 人，较之 2015 年的上一个历史峰值激增逾 6000 人。在此次军演中菲律宾首次开展了网络防御与海上实弹射击等高度敏感且实战导向的科目。^[1] 2024 年度“肩并肩”军事演习规模继续扩大。除美国、法国与澳大利亚参演外，日本、韩国、印度、加拿大、英国等 14 个国家亦派遣了军事观察员参加。此外，至少有 11 艘菲律宾和美国等国的海军船只参加了此次演习，且演习区域首次扩展至菲律宾领海 12 海里以外的南海区域。该演习以南海争议升级及“台海有事”为预设场景，设置包括防空和导弹防御、反登陆演习、击沉演习等进攻性演习科目，同时高机动火炮火箭系统（HIMARS，即“海马斯”）、“堤丰”陆基中程导弹系统等进攻性武器也参与至演习中。^[2] 2024 年度“肩并肩”联合军演的参与国家数量、规模和科目的敏感达到历史之最。与此同时，美菲双边军事合作日益密切。两国计划 2024 年开展共计超过 500 次的军事活动，这远超 2022 年的 461 次、2021 年的 353 次以及 2020 年的 300 次。^[3] 尤其恶劣的是，在小马科斯政府

[1] U.S. Embassy In the Philippines, “Philippine, U.S. Troops to Hold Largest Ever Balikatan Exercise From,” April 4, 2023, <https://ph.usembassy.gov/philippine-u-s-troops-to-hold-largest-ever-balikatan-exercise-from-april-11-to-28/#:~:text=Manila%2C%20April%204%2C%202023%E2%80%94From%20April%2011%20to%2028%2C,and%20the%20largest%20iteration%20of%20Balikatan%20to%20date>.

[2] Aaron-Matthew Lariosa, “U.S. and Philippine Forces Defend Island Chain Near Taiwan in Balikatan 2024 Exercise,” U.S. Naval Institute, May 9, 2024, <https://news.usni.org/2024/05/09/u-s-and-philippine-forces-defend-island-chain-near-taiwan-in-balikatan-2024-exercise>.

[3] Martin Sadongdong, “PH, US to collaborate in 500 military activities in 2024,” *Manila Bulletin*, September 16, 2023, <https://mb.com.ph/2023/9/16/ph-us-to-collaborate-in-500-military-activities-in-2024>.

默许下，美国乘军演之机将“堤丰”陆基中程导弹系统运至吕宋岛北部并企图长期部署。^[1]这是冷战结束以来美国首次在亚洲地区部署中程导弹，也反映出美菲军事联演的战略目的性和针对性显著增强。

三是加大武器采购与装备升级力度。菲律宾《2023—2028年国家安全政策》指出：推进国防和军队力量现代化是菲律宾在紧张国际战略局势中的重点任务。^[2]2023年6月美菲“2+2”对话结束后，美国决定在未来5至10年内加强对菲律宾武装部队现代化的支持。^[3]根据美菲《军事援助协定》，菲律宾加紧利用国防采购和拨款倡议之外的美国“对外军事援助”“对外军事销售”和“多余防务物资”等计划和项目推动国防现代化的进程。美国计划从2024财年《印太安全补充拨款法案》(Indo-Pacific Security Supplemental Appropriations Act)中拨款5亿美元，以“对外军事援助”项目名义提供给菲律宾，用以支持菲律宾武装部队和海岸警卫队“提升履行领土防御任务和促进地区安全的能力”。此外，双方就菲律宾的国防预算规划进行密切协调，于2024年7月开始实施“对菲律宾安全领域援助路线图”(Philippines-Security Sector Assistance Roadmap)，该路线图旨在协调美菲共同优先事项，将指导共同的菲律宾国防现代化规划和投资，确定未来5年菲律宾重点发展的防务平台和兵力规模，并且为未来5到10年优先平台的交付提供信息支撑。^[4]近年来，美国已经批准向菲律宾提供F-16战斗机、F-100和F-110系列发动机、AIM-120先进中距空空导弹、AN/APG-83多功能可拓展敏捷波束雷达、塞斯纳-172型飞机、C-130运输机、罗宾

[1]《2024年10月11日外交部发言人毛宁主持例行记者会》，外交部网站，2024年10月11日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202410/t20241011_11505546.shtml。

[2] Philippine National Security Council, *National Security Policy 2023-2028*, August 2023, https://nsc.gov.ph/images/NSS_NSP/National_Security_Policy_Manual_FINAL_E-COPY_with_WATERMARK_140823.pdf, p.34.

[3] U.S. Department of State, “Joint Statement on the Philippines-United States Fourth 2+2 Ministerial Dialogue,” July 30, 2024, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-philippines-united-states-fourth-22-ministerial-dialogue/>.

[4] Ibid.

逊 R44 直升机和“旋风级”沿海巡逻舰等先进设备，以及关键港口的突击艇码头和维修设施、陆基机动防空和反舰系统。^[1]2024 年初，小马科斯签署批准一项名为“重启地平线 3”（Re-Horizon 3）的军事现代化计划，该计划将在 10 年内花费 2 万亿菲律宾比索（约 350 亿美元）用于采购武器与现代化装备，并突出强调海军防御战略要“由内向外”转变，包括采购菲律宾首艘潜艇。^[2]

四是提高互操作性与同盟协调。菲律宾与美国正在寻求构建更具深度互操作性的同盟态势，以应对所谓的“地区最重要的挑战”。^[3]为确保美菲在战略层面的同步和战术层面的互操作性，以及促进双方防务与军事等部门的协调，目前美菲已经形成一系列经常性磋商的主要对话平台，包括双边“2+2”会谈、高层级官员战略对话、战略对话框架下的防务和安全工作组磋商机制、共同防御委员会和安全接触委员会（MDB-SEB）会议以及两军各军种间、菲律宾武装部队和美军印太总部间的对话等。^[4]同时，美菲计划建立“角色、任务、能力工作组”（the Roles, Missions, Capabilities Working Group）以确保更频繁和定期的政策和运营协调。此外，美菲两国不断拓展信息与情报共享。目前美菲之间主要通过《通信互操作性和安全协议备忘录》（Communications and Information Security Memorandum of Agreement）共享敏感信息，并计划在 2024 年底前签订《军事情报综合保护协定》（General Security of Military Information Agreement），为增强、扩大和及时共享信息和国防技术奠定基础。另外，美菲两国军队在继续开展情报

[1] Alvin Camba, “From Aquino to Marcos: political survival and Philippine foreign policy towards China,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol.12, 2023, pp.19–23.

[2] Joe Saballa, “Philippines OKs \$35B ‘Re-Horizon 3’ Military Modernization Plan,” *The Defense Post*, January 30, 2024, <https://www.thedefensepost.com/2024/01/30/philippines-military-modernization-plan/>.

[3] U.S. Department of Defence, “U.S.–Philippines Bilateral Defense Guidelines,” May 3, 2023, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3383607/fact-sheet-us-philippines-bilateral-defense-guidelines/>.

[4] Ibid.

交流和会议的基础上又提出新的军种层面的信息交换倡议，以支持两国更大程度的互操作性和作战协调。

（四）经济领域：拓展美菲经济合作，减少对华依赖

长期以来，美国和菲律宾间有着牢固的贸易和投资关系。自1961年以来，美国国际开发署一直与菲律宾政府和地方组织合作，截至2024年3月共计投资50多亿美元支持菲律宾发展。^[1]杜特尔特政府时期由于对外战略调整致使其经济政策也出现转向，与中国的经济合作显著增多。小马科斯政府就任后，由于新冠疫情导致菲律宾国内经济衰退严重，以及所谓的“菲部分民众对中国在菲‘一带一路’基础设施项目的反对”等原因^[2]，菲律宾在经济领域逐渐脱离中国，寻求与美国加强经济合作。无论是美菲高层领导人互访或是定期会谈期间，双方均将加强双边经济关系作为首要议题之一。2023年4月，小马科斯访美时表示，美国作为菲律宾唯一的条约盟友，有能力帮助菲律宾实现经济增长并应对全球供应链中断等挑战，其访问的优先事项之一是推动美菲之间扩大经济交往。^[3]

对菲律宾发展经济的诉求，美国亦表现出“高度重视”与“积极回应”。2023年美国贸易和发展署利用公共和私营部门提供的超过5亿美元来发展菲律宾的基础设施建设，包括可再生能源、智能电网、船舶交通管理系统升级、海关和供应链现代化、医疗保健解决方案和航空基础设施。2023年5月两国农业部首次召开“美菲食品安全对话”，聚焦建立所谓“有韧性的

[1] U.S. Department of State, “U.S.-Philippines Relations,” March 18, 2024, <https://www.state.gov/u-s-philippines-relations/#:~:text=The%20United%20States%20and%20the%20Philippines%20will%20co-host,clean%20and%20renewable%20energy%2C%20including%20civil%20nuclear%20cooperation.>

[2] De Castro R C, “Caught between appeasement and limited hard balancing: The Philippines’ changing relations with the eagle and the dragon,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.41, No.2, 2022, p.266.

[3] The White House, “Readout of President Biden’s Meeting with Philippine President Ferdinand Marcos Jr,” April 11, 2024, [https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/11/readout-of-president-bidens-meeting-with-philippine-president-ferdinand-marcos-jr-2/.](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/11/readout-of-president-bidens-meeting-with-philippine-president-ferdinand-marcos-jr-2/)

食品系统和促进农产品贸易”，回应菲律宾政府 2023 年预算案中的重要内容。^[1] 2024 年 3 月，美国商务部长雷蒙多（Gina M. Raimondo）率“总统贸易和投资代表团”（Presidential Trade and Investment Mission，是拜登首次以“美国总统”名义命名的赴外代表团，显示美方对菲律宾的“格外重视”）访问马尼拉，提供超过 10 亿美元的总投资以促进菲律宾的创新经济、清洁能源转型和供应链韧性^[2]；5 月，两国在马尼拉共同主办“印太商业论坛”（Indo-Pacific Business Forum），聚焦如何加强菲律宾在地区供应链中的关键枢纽地位和促进对菲“高质量”投资。^[3]

对于拜登政府推出的旨在抗衡中国在亚太地区经济影响力的“印太经济框架”（IPEF），小马科斯政府也给予了积极支持与配合。2024 年 4 月，美日菲三国领导人宣布实施“吕宋经济走廊”（Luzon Economic Corridor）。该走廊是“印太经济框架投资加速器”计划下推出的第一个经济走廊项目，目的是加大对菲律宾基础设施建设投资，“提升菲律宾在东南亚乃至全球的经济地位”。此外，美菲两国经济合作领域也不断拓展。拜登政府不断扩大对菲贸易、创新经济、关键矿产以及清洁能源转型等多方面的投资力度。^[4] 在数字经济领域，菲律宾完全认同美国所倡导的数字经济标准，极力支持

[1] The White House, “FACT SHEET: Investing in the Special Friendship and Alliance Between the United States and the Philippines.” May 1, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/01/fact-sheet-investing-in-the-special-friendship-and-alliance-between-the-united-states-and-the-philippines/>.

[2] U.S. Department of Commerce, “Presidential Trade and Investment Mission: Partnering with the U.S. Private Sector to Deepen U.S.-Philippine Commercial Ties,” March 12, 2024, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2024/03/presidential-trade-and-investment-mission-partnering-us-private-sector>.

[3] U.S. Department of State, “2024 Indo-Pacific Business Forum Forges New Collaborations, Spurs Innovation, and Drives Investment.” May 22, 2024, <https://www.state.gov/2024-indo-pacific-business-forum-forges-new-collaborations-spurs-innovation-and-drives-investment/>.

[4] The White House, “Celebrating the Strength of the U.S.-Philippines Alliance,” April 11, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/11/fact-sheet-celebrating-the-strength-of-the-u-s-philippines-alliance/>.

美国在本地区的“数字经济霸权”。总的看，从小马科斯执政以来，菲律宾对华经济关系持续走弱，2023年双边贸易总额719亿美元比2022年的877亿美元下降约18%^[1]，但菲在经济政策上“追随”美国的力度显著提升。

四、小马科斯执政以来菲律宾对外战略调整的动因分析

自2022年6月小马科斯政府执政以来，菲律宾对外战略由“有限追随”向“高度追随”转变。小马科斯政府这一战略选择背后的原因是复杂多元的，涉及多个层面的战略考量和利益权衡。

（一）受美国战略需求和利诱牵引

自2017年以来，强化所谓“大国战略竞争”成为美国全球战略的基轴。美国2022年版《国家安全战略》明确将中国定义为“唯一有能力且有意愿挑战美国主导的国际秩序”的国家，和未来“决定性十年”（Decisive Decade）当中最主要的“战略竞争对手”。^[2]但在具体战略手段上，拜登政府采取了不同于特朗普政府“美国优先”的方针，而是将“重振美国的全球联盟和伙伴关系”作为“印太战略”的重心，力图构建更为广泛的联盟和伙伴关系网络。^[3]在“全方位对华竞争”的总体战略方针指导下，美国将东南亚、南海和台海视为遏压和牵制中国的重点区域。鉴于其特殊的地理位置以及基于历史渊源的与美同盟关系，菲律宾被美国视为巩固其地区主导地位的关键节点。因此，为改善杜特尔特政府时期遇冷的美菲同盟关系，拉拢菲配合其“大国竞争”战略需求，拜登政府显著调整了对菲政策。一方

[1] 参见外交部和商务部网站有关数据，https://www.mfa.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/sbgx_676456/，https://www.mofcom.gov.cn/tjsj/ywtjxxhz/yzszggbmytjsj/art/2023/art_eb4501a1f85f44268665ffd4ddd82f7e.html。

[2] The White House, *National Security Strategy*, October, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>。

[3] Antony J. Blinken, “Reaffirming and Reimagining America’s Alliances,” U.S. Mission to the North Atlantic Treaty Organization, March 25, 2021, <https://nato.usmission.gov/reaffirming-and-reimagining-americas-alliances-speech-by-secretary-of-state-blinken-following-nato-foreign-ministerial/>。

面，美国刻意忽略影响双边关系发展的矛盾性因素。菲律宾人权问题是杜特尔特执政时期美对菲施压进而导致美菲两国关系倒退的重要原因。小马科斯当选后，美国终止有关对菲律宾人权问题的指责。拜登政府对菲调整了民主党一贯强调“人权”的对外政策，刻意不提及小马科斯父亲统治时期的“不光彩”历史，仅仅含混其词地宣称“一个尊重法治、良治和人权的菲律宾政府对于保持强大的同盟关系是至关重要的”。^[1]另一方面，拜登政府重申对菲防务承诺，并提供切实援助。拜登政府在南海问题上公开表达美国对菲的全力支持态度，并提供大量军事援助以支持菲律宾国防和军队现代化建设。在美国的极力拉拢下，小马科斯政府对外战略出现较大转向，对美国的追随程度不断提升。

（二）受菲律宾国家战略重心调整驱使

自独立以来，国内安全始终位于菲律宾国家安全战略的首要议程。反政府武装和摩洛（Moro）分离主义运动以及棉兰老岛恐怖主义组织构成菲律宾国家安全的重要威胁。杜特尔特政府在其首份国家安全政策文件《2017—2022年国家安全政策》中明确将镇压现存的分离主义和意识形态叛乱并铲除其根源视为国家安全优先事项。^[2]《2018年菲律宾国家安全战略》将“近年来呈现出更加复杂和具有威胁性形式的棉兰老岛冲突”置于优先位置，视之为菲律宾“最高安全关切”。^[3]杜特尔特政府时期将其战略重心聚焦于国内，将解决国内安全问题作为其施政重点。小马科斯执政后，棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区和平进程取得显著进展，菲律宾南部安全局势得以稳定。与此同时，菲律宾国内反政府武装力量以及恐怖主义活动也有所退潮。在国内相对稳定的情形下，小马科斯政府安全战略重心出现调整，

[1] 刘阿明：《美菲特殊关系的回归：动因、影响及制约》，载《国际问题研究》2024年第3期，第70页。

[2] The Maritime Review, *National Security Policy 2017–2022*, April 2017, <https://maritimereview.ph/national-security-policy-2017-2022/>, pp.1–17.

[3] Philippine Department of Defense, *National Security Strategy 2018*, May 2018, https://dkiapcss.edu/wp-content/uploads/2020/02/Philippines-National_Security_Strategy_2018.pdf, p.1.

逐渐转向应对所谓“外部安全挑战”。

南海长期以来被菲律宾视为重点战略方向。小马科斯政府认为，杜特尔特政府时期的“务实南海政策”并未取得应有成效，反而“纵容”中国在南海区域内的积极活动。小马科斯政府《2023—2028年国家安全政策》文件指出南海问题“关涉菲律宾首要国家利益”，菲律宾将加强与“西方民主国家联盟及其伙伴”的合作，以应对国家主权的潜在生存威胁。^[1]小马科斯政府试图通过加强美菲同盟增强其在南海挑衅滋事的“底气”，以求在换取更多美国援助的同时，在南海问题上捞取更多好处。

除南海外，小马科斯政府亦高度重视所谓“台海安全风险”。《2023—2028年菲律宾国家安全政策》强调菲律宾寻求提高“应对威胁”能力，并将“台海冲突”风险视为“重大关切问题”。^[2]在“今日乌克兰，明日台湾”的舆论持续渲染下，菲律宾认为，由于地理位置的毗邻以及美菲同盟间的条约“义务”，台海潜在的任何武装冲突都将不可避免地影响到菲律宾国家安全；“台海冲突”爆发后的难民问题以及菲律宾在台工人的大量遣返也将“威胁菲律宾的社会稳定”。为此，小马科斯政府向美国增加开放4个邻近台湾的军事基地，并计划在距台湾仅约200公里的巴丹群岛修建一个新的“民用”港口，以应对所谓“可能到来的台海危机”。^[3]这实质是选择高度配合美国针对台海的前沿军事部署，既存在对华讹诈企图，也不排除为美军做好应对“台海危机”准备提供支持的可能。

（三）出于拉拢菲律宾军方势力考虑

长期以来，菲律宾武装部队作为一个独立于政府的利益集团，其内部

[1] Philippine National Security Council, *National Security Policy 2023–2028*, August 2023, https://nsc.gov.ph/images/NSS_NSP/National_Security_Policy_Manual_FINAL_E-COPY_with_WATERMARK_140823.pdf, pp.5–20.

[2] Philippine National Security Council, *National Security Policy 2023–2028*, August 2023, https://nsc.gov.ph/images/NSS_NSP/National_Security_Policy_Manual_FINAL_E-COPY_with_WATERMARK_140823.pdf, p.34.

[3] Sofia Tomacruz, “Philippines to give US access to more military bases,” Rappler, February 2, 2023, <https://www.rappler.com/philippines/philippines-united-states-agree-new-sites-enhanced-defense-cooperation-agreement/>.

结构错综复杂，与菲律宾各政治家族之间存在着错综复杂的联系。自 20 世纪 50 年代以来，菲律宾武装部队已多次参与政变，先后推翻包括老马科斯和埃斯特拉达（Joseph Estrada）政府在内的多个国内政权。菲律宾作为文官政府治下的国家，维系与军方的良好关系是政府领导人的主要职责之一，同时总统与军方之间的互动也在某种程度上决定着菲律宾外交政策的制定与调整。

菲军方向来被视为菲律宾国内的主要亲美势力。自 1946 年独立以来，菲律宾武装部队一直接收着美国所提供的大量军事援助，主要包括美方剩余的军事装备和物资以及高级军官培训项目。两国军队定期举行联合军事演习，并通过美国联合军事顾问团（USMAG）和共同防御委员会形成联系机制。^[1]即使在杜特尔特“强人政治”领导下，时任国防部长、“鹰派”人物德尔芬·洛伦扎纳（Delfin Lorenzana）依然坚定地支持与美国建立更深层次的联系，加强与美国的联盟以建设领土防御能力。^[2]另一方面，菲律宾军方长期以来对华采取敌视态度。菲律宾《2019 年国家军事战略》明确将中国视为对菲国家安全的“威胁”。^[3]南海作为菲律宾军方的重点防御方向，保持与中国的“冲突态势”有利于为菲律宾武装部队的建设发展获取国内支持。菲军方对杜特尔特执政时期“亲华疏美”的外交政策抵触较强，并炒作中国在菲投资目的是“谋取南海争端中的战略优势”。小马科斯执政后，由于军队现代化建设资金不足、军官制度改革以及其本人倾向将政治资源集中投给新任命的高官等因素，军队内部不满情绪上升，甚至多次出现政变传闻。出于拉拢军方的政治考虑，小马科斯改变杜特尔特时期“有限追随”美国的对外战略，转而向“高度追随”演进。

[1] Hernandez, Carolina G. “The Philippine military and civilian control: Under Marcos and beyond,” *Third World Quarterly*, Vol.7, 1985, p.919.

[2] Crabtree, James, and Evan A. Laksmana. “The Philippines’ Surprising Veer West,” *Survival*, Vol.65, 2023, p.84.

[3] de Castro, Renato Cruz. “The Marcos Administration’s Foreign Policy towards the Great Powers: Seeking the Elusive Balance in Dealing a Changing Indo-Pacific Region,” *East Asian Policy*, Vol.15, 2023, p.108.

（四）受菲律宾家族权力斗争影响

自独立以来，菲律宾国内政治格局被家族政治主导，政治家族之间的权力博弈深刻影响着菲律宾国家政权的稳定性。从中央到地方的政权在不同政治家族间流转，富有权势的家族通过选举争夺全国性的职位。因此，总统在制定外交政策时必须考虑为其背后的政治家族谋取利益。

小马科斯政府对外战略调整实际上亦是马科斯家族与杜特尔特家族政治博弈的结果。前任总统杜特尔特通过开展反毒战争和解决棉兰老岛问题，提拔选任诸多与其理念相近的军政要员，并为其女莎拉·杜特尔特（Sara Duterte-Carpio）参与总统选举积累了充足政治资源。在2022年大选中，以杜特尔特和阿罗约（Arroyo）家族为代表的多方联盟在获得马科斯家族政治承诺的情况下协助小马科斯胜选。^[1]然而，小马科斯执政后，双方曾经形成的政治联盟由于理念分歧和利益冲突而逐步陷于破裂。现任菲律宾副总统莎拉·杜特尔特明确表示将在2026年宣布自己的总统选举计划，并公开表示不会再与马科斯家族结盟。为削弱杜特尔特的政治影响力，小马科斯启动对杜特尔特执政期间在“反毒战争”中行为的全面调查。2024年10月，菲律宾众议院、参议院分别举行两次关于调查杜特尔特“反毒战争”的听证会。^[2]这一行动进一步加剧了两大政治家族之间的矛盾。为维持其政权的稳定并取得政治家族权力争夺中的相对优势，小马科斯显著调整菲律宾对外战略以获得美国支持。一方面，鉴于马科斯家族目前仍面临来自菲律宾和美国法院的多项指控以及其诸多海外资产仍被美国相关机构冻结与扣押，与美国保持良好关系有利于马科斯家族关于“黄金时代”的舆论塑造，提升其家族声誉并增进政权合法性；另一方面，追随美西方国家有利于马

[1] Bea Cupin, “Marcos–Duterte ‘Uniteam’ seals 2022 alliance,” Rappler, November 25, 2021, <https://www.rappler.com/philippines/elections/bongbong-marcos-sara-duterte-uniteam-seal-alliance-2022/>.

[2] “Senate hearing on Duterte admin’s drug war,” *Philstar*, October 28, 2024, <https://www.philstar.com/headlines/2024/10/28/2395882/live-senate-hearing-duterte-admins-drug-war>.

科斯家族在政府机构以及军队中取缔支持杜特尔特家族的精英阶层，进一步打击杜特尔特家族的政治权力，以在 2025 年中期选举中取得优势。此外，长期殖民历史致使美国对菲律宾政治经济渗透严重，菲律宾社会也深受美国文化与价值理念影响。小马科斯加大追随美国的程度，有利于马科斯家族获得当下菲律宾亲美主义浪潮复苏背景下的民众认同。

五、小马科斯政府对外战略调整的影响

小马科斯政府对外战略的大幅调整，对菲律宾自身、周边国家乃至地区安全已经并将持续造成重要影响。

（一）外交自主受限，激化国内矛盾

“追随”战略作为美菲同盟的重要支柱，在保证菲律宾与美国紧密关系的同时，实际上更大程度上造成菲律宾对美国的“附庸”关系，而非对称的盟友关系。追随美国使得菲律宾在很大程度上失去战略自主性，在国际事务中对美国亦步亦趋，并多次被卷入与其无关的冲突或战争中。在海湾战争、科索沃战争、伊拉克战争、阿富汗战争等一系列美国主导的军事行动中，菲律宾开放军事基地、提供后勤支持、加强情报共享，甚至直接派兵参与战争。小马科斯政府执政后，菲律宾在乌克兰危机、巴以冲突等事件中也表现出对美国立场的追随。这种不对称的同盟关系使得菲律宾的外交政策选择面临诸多限制。在互利合作才能共赢共荣和区域经济一体化深入发展的大趋势下，菲律宾实施过于依赖美国的追随战略无疑限制了其外交政策的多样性和灵活性，导致其在区域内错过许多发展机遇。尤其是在美对华战略遏压过程中，菲律宾政府明确选边站队，给中菲合作蒙上阴影，导致其经济发展严重受阻。

此外，小马科斯政府一味追随美国的对外战略存在进一步激化菲律宾国内政治矛盾的可能。前任总统杜特尔特多次公开指责小马科斯政府对美政策存在的重大弊端。2024 年 4 月，杜特尔特公开声明：“美国正试图挑起

中国和菲律宾之间的战争，菲律宾应该走出歧途，通过对话和谈判解决问题。”^[1] 杜特尔特还指出，小马科斯正试图借助美国的力量修改菲律宾宪法以寻求连任。^[2] 随着小马科斯政府对美追随力度的不断加强，菲律宾国内政治将进一步割裂。

（二）频繁侵权挑衅，威胁中国周边安全稳定

菲律宾是最早侵犯中国南海主权权益的国家之一，其侵权行为最早可追溯至 20 世纪 70 年代。在美国授意下，菲律宾时任总统老马科斯派遣军队占领了包括费信岛和中业岛在内的多个南沙岛屿，严重侵犯中国领土主权。正如前文所述，小马科斯执政以来，菲律宾在南海的侵权挑衅活动骤然增多，不断推升紧张局势；多次故意冲撞并干扰中方正常执法活动，严重威胁中方设施和人员安全；竭力拉拢域外国家介入并凸显军事存在，导致地区安全形势更趋复杂。

在台湾问题上，小马科斯政府亦是损招不断。2024 年 1 月，赖清德当选台湾地区新领导人后，小马科斯公然在社交媒体“X”（即原来的 Twitter）上发文，妄称期待加强菲台合作，深化“共同利益”，并称赖为“总统”。小马科斯此举严重违反一个中国原则，粗暴干涉了中国内政。^[3] 尽管小马科斯在中方严正抗议后宣称坚持一中原则、不支持“台独”，但其仍多次声称菲律宾在台海问题上具有特殊利益，将台湾视作重要的经济合作伙伴。因此，菲律宾在中国周边的地缘政治利益诉求似乎已经逐渐超出南海方向，向台海方向扩展，出现“两海联动”的迹象。在“高度追随”的战略方针

[1] Hu Yuwei, Fan Wei, and Zou Zhidong, “Former Philippine president Duterte warns Manila to turn back from detrimental path, resolve disputes through dialogue,” *Global Times*, April 12, 2024, <https://www.globaltimes.cn/page/202404/1310479.shtml>.

[2] Dwight de Leon, “Why Duterte’s sudden call for Mindanao independence won’t fly,” *Rappler*, February 16, 2024, <https://www.rappler.com/newsbreak/explainers/challenges-duterte-call-mindanao-independence-secession/>.

[3] 《2024 年 1 月 16 日外交部发言人毛宁主持例行记者会》，外交部网站，2024 年 1 月 16 日，https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202401/t20240116_11225099.shtml。

下，菲律宾在南海频繁挑衅、搬弄是非，试图改变南海现状、升级紧张局势；在台湾问题上也追随美国向“台独”分裂势力释放错误信号，并有意将自身打造成美国军事介入台海的前沿“跳板”，这些所作所为严重侵害了中国主权权益，威胁了中国周边安全。

（三）扰乱地区秩序，削弱东盟中心地位

冷战结束以来，尤其是进入 21 世纪以来，以东盟为中心的地区架构得到亚太地区国家的普遍认可。2007 年通过的《东盟宪章》使东盟成为正式且更具约束力的国际组织，并首次规定维护东盟在地区进程中的“中心”地位。“东盟中心”以“不在大国间选边站队”以及“强化地区韧性”为主要政策特征，已经成为东盟维护自身团结和地区合作、应对地区和国际格局复杂变化的基础与核心规范。^[1]在其他东盟成员国已经完成由“依附性中立”向“进取性中立”转变时，菲律宾却始终坚持追随美国的对外战略，成为美国介入东南亚地区事务的主要锚点。为在亚太地区构筑对华包围圈，美国特朗普政府与拜登政府先后推出所谓“印太战略”，具有鲜明的美国主导、军事安全优先、针对中国的导向，战略资源也重点投向东南亚等地区。在大国利益密集交织和竞争博弈激烈的东南亚，小马科斯政府“高度追随”美国的对外战略是对东盟“不选边站队”核心原则的彻底违背，一定程度上削弱了“东盟中心地位”的可信度与权威性。目前菲律宾与其他东盟成员国在对华政策尤其是南海问题上的严重分歧，加剧了东盟内部的割裂。菲律宾对华强硬态度以及在南海挑动紧张形势的众多举措，破坏了东盟长期以来塑造的地区安全规范及合作架构，严重扰乱地区秩序。此外，小马科斯就任后，菲律宾官方关于坚持“东盟中心”的相关论述明显减少，东盟作为传统的多边机制，其地位与作用存在被菲律宾与美国不断构建的排他性小多边机制严重干扰和破坏的可能。

[1] 魏玲、陈子恒：《“东盟中心”规范的历史过程和演变机制》，载《外交评论》2024 年第 3 期，第 115 页。

结语

自独立至今，菲律宾采取以“追随”为核心的对外战略。从历史视角看，冷战时期东南亚地区成为美苏战略博弈的重要区域，以共产主义意识形态为主导的激进革命力量的冲击以及区域内战争与冲突的频发，导致地区安全形势异常严峻，菲律宾却依旧维持了自身及其周边环境的大体安全和稳定。在某种意义上，菲律宾的“追随”战略为确保其国家安全发挥了一定作用，但不可忽视的是其存在重大缺陷并以牺牲本国部分主权及自主为代价。

进入 21 世纪 20 年代，在霸权国家战略重心不断向亚太地区转移和日益加大对竞争对手遏制打压的现实背景下，菲律宾从“有限追随”转向“高度追随”的战略调整，给地区安全稳定带来更多挑战。从小马科斯政府执政后政策调整的内在逻辑及外在表现看，短期内小马科斯政府“高度追随”美国的趋势不会出现大幅改变，在军事安全领域美菲合作已存在制度化倾向，菲律宾将进一步扩大两国合作的广度与深度。但从长远来看，鉴于菲律宾日益激化的国内矛盾、2024 年美国总统选举后可能出现的同盟策略调整以及美菲两国在诸多议题尤其是经贸和安全关系协调、南海与台海优先级等问题上的战略利益冲突，菲律宾对外战略仍存在局部微调的可能。

在历史与现实当中，国际社会存在不少小国在成功确保自身生存发展同时，凭借突出的经济活力、良好的政府治理模式、出色的外交折冲能力或者文化和宗教影响等软实力，有效突破其规模的局限，实现影响力的极大拓展。^[1] 菲律宾作为东盟的重要成员国之一，完全可以凭借有效的东盟地区合作架构确保国家安全，并实现国家发展，而非如当下一样，经常性卷入地区热点问题，甚至成为帮助霸权国家挑衅和遏制中国的“马前卒”。随

[1] Alan Chong, "Small State Soft Power Strategies: Virtual Enlargement in the Cases of the Vatican City State and Singapore," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.23, 2010, p.383.

着东盟战略自主的不断增强、中国与东盟各领域合作的深入发展和地区力量对比的持续变化，菲律宾尤其应当保持战略审慎，冒然选边站队，甚至为美国“火中取栗”、不断挑衅另一个地缘邻近的崛起大国，只会将菲律宾推向错失发展机遇和更不安全的境地甚至自身难以应对的危机当中去。

【收稿日期：2024-08-15】

【修回日期：2024-10-30】

（责任编辑：吴捷）