

從美國增加菲律賓軍事基地使用權 觀察對中國大陸圍堵策略之基石 與北京對外經濟戰略之侷限

Impacts of EDCA Expansion: US Containment Policy Against China
and the Limitations of Chinese Economic Statecraft

歐陽睿 (Ou-Yang, Ray)

淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

壹、美菲軍事合作提昇的地緣政治意涵

今（2023）年2月2日，美國與菲律賓國防部發表聯合聲明，表示美軍已在兩國《強化防務合作協議》（Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA）基礎上，獲得菲方4個軍事基地使用權。這項聲明是在美國國防部部長奧斯汀（Lloyd Austin）當日於馬尼拉會晤菲律賓總統小馬可仕（Ferdinand Marcos Jr.）後公布，象徵著美國正順利強化其圍堵中國大陸（下稱：大陸）的政治、軍事戰線，扭轉該戰線先前在東南亞相對薄弱的態勢。美軍原本已擁有菲國5個基地使用權，加上這次新增4個基地，其在西太平洋地區的兵力、裝備之部屬調動將具備更多彈性。特別是根據國內外媒體報導，這4個基地中，有3個位於菲國北部的呂宋島，一個位於西南部的巴拉望島，這意謂著一旦「臺海有事」或「南海有事」時，美軍將更加有能力即時介入與做出回應。或許也正是因為這樣，目前相關分析、評論的焦點多在於這些基地如何有利美軍實踐其分散式作戰（Distributed Operations, DO）的概念，以及與之有關的人員輪派、武器裝備預置、後勤補給及儲備、周邊區域監控等議題上。

較少人論及的是，此次美菲軍事合作的提昇，係在菲國與大陸經貿往來

更上層樓之背景下達成的，因此有著更深層的地緣政治意涵。大陸早已表明透過經濟手段來追求戰略利益的企圖心，尤其是要塑造出有利其長期發展和擴大影響力的地緣政治秩序，以藉此實現國家富強並確保中共統治地位。不少學者專家指出北京對外經濟戰略的具體措施之一，便是一方面利用貿易、投資來鞏固與既有「親中遠美」國家的關係，建立將美國排除在外的勢力範圍，另一方面同時運用相關經濟利益來挖美方牆角，削弱華府和其盟國間的向心力。在過去幾年裡，國際輿論即一度認為美國盟邦中，最有可能被北京「買走」者就是菲律賓，而這個預言一旦成真，將根本改變美「中」兩國在西太平洋地區的戰略競爭格局。

近年來菲律賓對大陸的經濟依賴的確有增無減。即便在新冠肺炎疫情下，此一趨勢仍然隨著兩國共同參與的《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）於去（2022）年初生效而更形明確。在大陸成為菲國主要貿易及投資夥伴的同時，馬尼拉當局對於涉及北京的政治、軍事等議題，也似乎不再如傳統般緊緊跟隨華盛頓的立場。前總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）就曾在 2020 年終止美菲《訪問部隊協定》（Visiting Forces Agreement, VFA），並威脅進一步降低雙邊軍事關係。他當時的決定固然是出於在掃毒戰爭上與美方發生的齟齬，但早在他上任之初便暗示過其外交政策將考量美國經濟吸引力不若以往的現實。現任總統小馬可任雖然一改杜特蒂疏遠美國的做法，但同樣被視為奉行「親中」政策路線。事實上，小馬可任今年初才剛赴大陸進行國是訪問，並獲得「中」方兩百多億美元的投資承諾。然而，菲國終究沒有在經濟利益面前完全倒向大陸。杜特蒂最後在 2021 年恢復美菲《訪問部隊協定》，而小馬可任也在頻繁練兵、力求掌控的巴士海峽、南海周圍，給予美軍更多軍事基地的使用權去抗衡共軍。

菲律賓這種看似與美國若即若離卻未真的背棄對方的做法，一定程度上體現的自然是其試圖在美「中」之間尋求避險（hedging）的外交策略。但如果僅用避險來理解或預測馬尼拉當局面對兩強相爭時的各種選擇，恐怕就會忽略菲國身為美國盟邦這件事的重要性。誠如國際關係研究所揭示，一國與華盛頓的同盟關係，既是北京對外經濟戰略的打擊目標，卻也是限制北京金錢攻勢成效的關鍵因素。從這角度來看，盟邦體系毫無疑問是美國圍堵大

陸的戰略基石。那麼大陸為何在某些情況下能夠藉由經濟途徑換取他國政治支持？相關舉措又為什麼不見得可以對美國的盟國發揮作用？菲國的案例很好地說明這些問題的可能答案，而筆者接下來便將就相關理論及觀察做一個簡單分享。

貳、大陸對外經濟戰略的成功與侷限

大陸現今採取的對外經濟戰略（例如「一帶一路」倡議等），在學理上主要屬於經濟利誘的範疇，或稱之為正面制裁（positive sanction）。有別於西方國家喜愛動用的經濟脅迫這類負面制裁（negative sanction），經濟利誘是以提供或承諾某些經濟報償的方式，來說服目標國改變其行為和政策。一般來講，經濟利誘要能成功，發起國得先滿足2項條件。一是有能力動員，甚至超越市場行為者的力量去主導對外經濟互動，二是有意願主動「讓利」給目標國。倘若欠缺這些能力與意願，發起國將很難有效地提供經濟報償，或是提出可信賴的相關承諾。當然，就算發起國滿足條件，目標國也得要有動機去接受經濟利誘。按照學界主流觀點，我們至少可以從4個面向去解釋該動機從何而來，這包括領導人政治生存、總體經濟表現、替代報償來源，以及國內利益政治。

簡言之，在不考慮其他因素的前提下，目標國家的領導人通常會傾向迎合發起國的政治訴求，以交換經濟報償，因為他們能將相關利益分配給國內支持者，來維持自身的政治生存。與此同時，那些領導人也能利用換來的經濟報償，去消彌國內反對與發起國從事政治交易的聲浪，例如補償在此過程中利益受損的個人或團體。特別是當目標國家遭遇經濟困境或缺乏替代報償來源時，上述傾向會變得更為強烈。除此之外，目標國家內部各方勢力，亦可能因為嚐過經濟報償的甜頭，而在外交政策偏好出現顯著變化，促使其政府進一步和發起國交好以換得更多好處。

以上這些論點，皆可在大陸對外經濟戰略執行中找到例證。為政治理由而干預市場經濟活動，並非特定國家的專利，但大陸因其威權政體而在此事享有諸多優勢。憑藉著黨國體制對於社會的全面滲透，大陸建立一套監管機制來廣泛、積極地驅使市場行為者服務於國家利益。有越來越多的證據顯

示，北京確實正依靠這樣的市場干預能力，有意地分配貿易、投資、援助等方面的利益，給配合其要求的國家做為報償。以海外投資為例，參與當中的大陸企業常常受制於官方的行政指導、特許審查以及政策性貸款等，導致其投資目的地之選擇，未必單純反映商業上的損益風險考量。最明顯的就是眾多本來外資視為應當迴避的高風險國家，如今可以透過和北京的政治交易來相對輕易地獲得所需投資。這類國家往往公共治理問題叢生，總體經濟環境欠佳，因此除非擁有重要天然資源，否則普遍不受大陸企業以外的國際投資者所青睞。於是這些國家大多缺少能替代大陸的資金來源，故其領導人也就理所當然有動機接受北京的經濟利誘，進而使其國內的親「中」勢力抬頭。

總之，上述例子，解答許多國家為何難以抗拒大陸的經濟利誘。不過大陸的利誘對象若是已開發經濟體，則情況就會有所不同。經濟發達國家多半具有良好的公共治理表現和多元的全球市場參與，因此來自「中」方的經濟報償，對其而言不一定有無法取代的價值在，而多數美國盟邦，即屬於此類型國家。換言之，先不論與華府的同盟關係產生什麼作用，僅就經濟因素來看，美國盟邦先天上就比較能夠抵抗大陸的經濟利誘。然而，菲律賓在美國的亞太地區盟邦裡是少數例外。相較於日本、南韓、澳洲、紐西蘭等國，菲國的經濟發展長期落後，公共治理表現也不理想。社會經濟沉痾，使得馬尼拉當局如同前述理論預期般，並不排斥北京的經濟利誘，而近年來兩國的經貿互動，亦是在此背景下不斷升溫。杜特蒂在總統任內，雖嘗試解決部分沉痾，但他發動的掃毒戰爭，在政治、經濟、社會等層面上，反而製造出更多不穩定，例如與其副總統羅布雷多（Leni Robredo）的不合、與歐美各國的摩擦、西方外資的撤離、毒品氾濫的惡化、謀殺犯罪的激增等。這些後果讓北京得以見縫插針地加緊收買馬尼拉，甚至曾於 2017 年 6 月向菲方無償供應一批軍火，展現想要以釜底抽薪方式，去弱化美菲軍事同盟的意圖。這也是為什麼之前國際輿論相信菲國會是大陸志在必得的利誘目標，也會是美國對「中」圍堵戰線破口的主因。

但正如前面強調的，美菲同盟關係本身其實也限制大陸經濟利誘的有效性。因為菲律賓異於地區中其他美國盟邦的社會經濟發展程度，這種限制恰好被凸顯出來，讓我們更清楚地認識美國盟邦體系為何不是北京可以用錢輕易動搖的。若不是有美菲同盟關係存在，菲國說不定早在地緣政治上加入

「中」方陣營，成為北京正努力建立之「排美」勢力範圍的一部份。相關論點詳述於後。

參、與美國的同盟關係對於一國外交政策的影響

關於與美國的同盟關係，如何左右一國的外交政策？學者專家主要從3種理論視角來加以解析。第1種視角認為既然一國願意與美國締結盟約，那就代表著雙方擁有某些共同的意識形態、政治制度、價值規範等，該國也因此的關鍵議題上會傾向和華盛頓站在一起。俄烏戰爭是當前最常用於佐證這個論點的實例之一，尤其在戰前，不少人懷疑美國能否與其盟國團結起來支持烏克蘭並懲罰俄羅斯，但開戰後這種團結很快便在華盛頓高舉的自由民主大旗下逐步形成。由此視角來看美「中」地緣競爭，便不難理解大陸的經濟利誘，為什麼對美國盟邦的效果有限。畢竟這些盟國在意識形態、政治制度、價值規範等方面都更接近美國而非大陸，即便菲律賓亦是如此。

第2種視角則源自國際階層（international hierarchy）理論。其主張以美國馬首是瞻的現存國際制度（包括正式和非正式的），具體反映美國與他國之間的社會契約，以及立基於這些契約之上的國際階層。這裡所謂的社會契約，係指美國向另一國提供足以保證安全和繁榮的國際政治秩序，而後者則轉讓部分政策自主性給美方並承認其霸權。美國盟邦因其與華盛頓的盟約具有正式拘束力，是形諸於白紙黑字的實質政策自主性讓渡，故在既有國際階層中的位置，遠比其他國家要高。根據以上論點，學者專家總結出3個重要預測。首先，美國盟邦做為既得利益者，較不可能對現存國際制度感到不滿，或希望看到這些制度遭到大陸推翻。其次，美國通常能夠容忍盟國與其意見相左或採取不一致的行動，特別是當這類狀況是美方自己引起的時候。然而，一旦有強大的地緣競爭對手帶來挑戰，華府便不會再保持這種容忍，而是會運用政治、經濟手段，去處罰那些不服從其領導的盟國。這是因為美國盟邦在既有國際階層中位置特殊，再次確立與這些國家的社會契約關係，是美國在地緣競爭中維繫整個階層體系及其霸權的關鍵所在。

上述預測，符合了美菲多年來的互動歷史，其中最具代表性的案例是雙方關係隨著2014年4月《強化防務合作協議》簽訂而出現的波瀾。彼時大

陸已掌握黃岩島與仁愛暗沙周邊海域的控制權，因此菲律賓期望在簽署該協議後，美國會積極協助其奪回兩地。無奈的是，華盛頓為避免被動捲入可能的區域衝突裡，始終不願意直接插手菲「中」領土爭端。時任菲國總統的艾奎諾三世（Benigno S. Aquino III）曾經由多種管道企圖說服華府改弦易轍，但最終都無法如願。當然，美方確實持續提供菲軍武器裝備、人員培訓等間接支援，也頻繁出動機艦前往南海偵巡，展示其對菲方主權的支持不只停留在口頭上。儘管如此，美國的做法依舊與菲國的期待落差很大。這個現實激起菲國內部的反彈，相當程度上也構成杜特蒂疏遠美國的遠因。不過在美「中」貿易戰於 2018 年爆發後，伴隨兩強間地緣競爭、戰略對立的全數浮上檯面，馬尼拉必然而面臨華府要求重新「站隊」的壓力。再怎麼說，美國還是菲國的重要經貿夥伴更是最大的安全依靠，有很多向後者施壓的著力點。這解釋了杜特蒂為何在總統任期末時的對美態度已不像早先尖銳，乃至於小馬可仕為何要走重視美國的外交路線。

第 3 個視角與第 2 個有關，但聚焦在美國盟邦對於安全保障的需要上。相關論點強調，美國盟邦體系是以防禦性同盟為基礎，美方是安全保障的核心提供者，因此當其盟國面對的安全風險增強時，自然會向其靠攏以尋求保護。或許令人意外的是，大陸的經濟利誘，也是這種風險的可能來源。經濟利誘本身看起來對目標國不是那麼有害，但實際上會加深目標國對發起國的經濟依賴，使發起國有籌碼轉而對目標國進行經濟脅迫，並使目標國在這些脅迫面前變得脆弱。職是之故，那些與大陸有重大爭端未解的美國盟邦，為避免將來在「中」方經濟脅迫下，做出損及國家利益的讓步，就算拿「中」方的好處，也不會真的放棄和華盛頓的同盟關係。菲國正是以上論點的一個典型例子。

肆、結語

這次美國增加菲律賓軍事基地的使用權，勢將提昇其在臺海或南海監控、回應大陸軍事行動的能力，並於戰時實踐分散式作戰概念。但更深層的地緣政治意涵在於此事彰顯北京對外經濟戰略的侷限，證明美國盟邦體系在「中」方金錢攻勢面前絕非不堪一擊，反而是華盛頓圍堵北京的戰略

基石。如果要用一句話來總結這個地緣政治現實，那便是：「沒錢萬萬不能，但錢不是萬能」。盟邦體系可說是美國在地緣競爭中，享有的關鍵戰略資源，亦是現階段大陸所欠缺的。但一個值得思考的問題是，倘若北京體會到經濟手段，無法改變兩強在西太平洋地區的戰略競爭格局，那會不會變得更傾向直接訴諸武力去追求戰略利益？最後，本文僅是筆者根據近期相關研究及觀察所做的簡單評論，並非嚴謹的學術分析。如有缺漏之處，還請讀者不吝指教。