

焦點評析

從東協峰會檢視菲律賓的外交態度 與行為

Monitor Phillipines' diplomatic attitudes and behaviors at the ASEAN Summit

謝明勳 *Ming-Hsun Hsieh*

逢甲大學通識教育中心博士後研究員

*Postdoctoral Research Fellow of Center for General Education
Feng Chia University*

逢甲大學外語教學中心兼任助理教授

*Adjunct Assistant Professor of Foreign Language Center
Feng Chia University*

2016 年度的東協高峰會 (ASEAN Summit) 暨東亞高峰會 (East Asia Summit) 於 9 月 6 日到 8 日在寮國永珍舉行，本次領導人會議包括第 28 屆、第 29 屆東協峰會，第 19 次中國—東協 (10+1) 領導人會議暨中國—東協建立對話關係 25 周年紀念峰會，東協與中日韓 (10+3) 領導人會議，東協與其他對話夥伴國和國際機構 10+1 領導人會議，以及第 11 屆東亞峰會 (10+8)。

由於七月份南海裁決出爐，本次峰會中南海問題成為關注的焦點，身為當事國的菲律賓，其一舉一動更引人注目。本次菲律賓在峰會中的表現可據以觀察如下：

一、南海議題

菲國新任總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）在峰會前早已釋放願與中國大陸重啟對話以解決南海問題的善意，並疏遠與美關係。甚至在會前也明確表示不會於本屆峰會及相關系列會議上主動提出南海主權爭議相關問題，但他也補充，若其他國家主動提及南海問題，將順勢表達菲方的立場。¹由此可見，菲律賓並未將此次峰會視為處理或施壓南海問題與裁決的場域。

此外，本次中國—東協峰會上其他東協國家亦由於中方外交運作、避免淪為中美角力場等因素，避免談及南海問題，例如泰國即表示不會讓海上爭議問題影響泰中的整體關係，促進海上和平與穩定對各方非常重要，泰國支持中國大陸在這方面的努力；印尼總統佐科表示需要通過中國—東協的雙邊海上合作為地區帶來更多和平，避免南海成為他國力量投射的角力場。²

是以，本次會後所發表的主席聲明並未提及南海仲裁結果，僅表示對近期的發展「嚴正關切」（seriously concerned），並表達對土地開墾（land reclamation）與擴張活動之關注，因為這會減弱區域內部的信任、提升緊張情勢，也重申南海航行安全與自由的重要性，並呼籲各國依據國際法原則和平解決爭端，同時要求相關國家遵守《南海各方行為宣言》（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC）以維護南海之和平與穩定，期盼早日完成《南海行為準則》（Code of Conduct on the South China Sea, COC）的實質性談判。³更於本次中國—東協峰會中聲明達成《中國與東協國家應對海上緊急事態外交高官熱線平台指導方針》及《中國與東協國家關於在南海適用〈海上意外相遇規則〉的聯合聲明》兩

¹ 林行健，〈杜特蒂：東協峰會將不主動提及南海爭議〉，《中央通訊社》，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201608250289-1.aspx>。

² 蔣天，〈中國與東盟國家開設外交高官熱線平臺〉，《人民網》，<http://world.people.com.cn/n1/2016/0909/c1002-28702466.html>。

³ 蕭文軒、顧長永，〈第 28 暨 29 屆東協高峰會之研析：仍難擺脫南海爭端的緊箍咒〉，《展望與探索》，第 14 卷第 10 期（2016），頁 13。

項成果，建立即時、有效的官方聯絡管道來應對海上緊急事態，以管控風險、共商對策，共同維護南海的和平穩定。⁴

此外，中國大陸外交部證實，杜特蒂與李克強在東亞合作領導人系列會議期間曾進行交談，杜特蒂表達了願改善對華關係的積極願望，李克強也對此作出積極回應。⁵因此，菲律賓非但未如原本各界預期於本屆系列峰會中就南海裁決結果進行施壓，反而以此為舞台展現對中破冰的善意。

然而，接下來菲律賓身為東協輪值主席，若中國大陸在南海軍事作為持續增加，勢必危及菲律賓的利益，甚至可能導致東協內其他南海爭端國之不滿，因此，菲律賓是否會運用主席國議題設定之優勢，在南海議題上推動對該國有利之決策，仍待觀察。⁶此外，即便接下來菲律賓與中國大陸關係保持和緩，然若中方於南海的舉措引發其他東協南海爭端國之不滿，菲國是否會遭受來自其他成員國之壓力而改變其戰略與政策，亦值得觀察。

二、與中美關係

南海議題背後反映的是中美兩國於此區域之角力。本屆峰會開議前後，杜特蒂政府不僅表現「親中」，更進一步疏遠與美國關係。杜特蒂先是於會前言語辱罵歐巴馬，導致雙邊會面取消；接著又於東亞峰會致辭時出示老照片，指控美軍屠殺菲國原住民的血腥歷史。⁷9月底更宣稱今（2016）年10月初的菲美兩棲登陸演習，將是其任內最後一場菲美聯合軍演，此消息雖立即被菲國外長澄清，⁸但杜特蒂一再大動作疏遠與美國的

⁴ 同註2。

⁵ 《中央社》，〈李克強會杜特蒂 盼中菲關係重返正軌〉，
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160909005952-260409>。

⁶ 同註3，頁14。

⁷ 林行健，〈不給面子 杜特蒂拿百年老照嗆歐巴馬〉，《中央通訊社》，
<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201609090046-1.aspx>。

⁸ 林行健，〈杜特蒂：今年菲美軍演 任內最後1次辦〉，《中央通訊社》，
<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201609290057-1.aspx>。

關係，已引發國際關注。

反觀中菲關係，本屆峰會後，杜特蒂依照此前釋放的善意，於 10 月 18 日親赴中國大陸展開 4 天國是訪問，在與習近平會面後，中菲兩國簽署了 13 份文件，涉及經濟、文化、旅遊、貿易、反毒及海事方面的合作，合作金額高達 135 億美元；雙方並於會中同意重啟南海對話。⁹

雖然杜特蒂在本次峰會前、中、後都表現出「親中遠美」的傾向，但杜特蒂多次惡化美菲關係的言論都有其他政府官員出面緩頰、澄清，而且杜特蒂本人也在訪中行程結束後澄清不會斷絕與美國的關係，因為這是菲國的最高利益。¹⁰爰此，這究竟是菲國長期策略、抑或只是小國周旋於兩大國間的見風使舵，尚有待觀察。

即便杜特蒂的確希望親中遠美，各方面阻力不容小覷。首先，南海問題讓兩國的民族意識高漲，杜特蒂溫和的對華政策可能與國內氛圍相抵觸，同時也可能觸及軍方利益，因此他在訪華前記者會上宣稱：「將會在與中國大陸領導人見面時，重提南海仲裁結果，並保證不會有交易行為放棄本國主權，偏離 7 月仲裁結果的行為。」此外，過去數十年美國都是菲律賓的親密盟友，已對菲國人民造成一定印象，杜特蒂的親中政策能否被國內及軍方接受，仍是一大問題。

其次，儘管中菲同意重啟雙邊談判，但不太可能完全繞開仲裁結果，杜特蒂曾表示雙邊談判不可能不談及仲裁結果，而且放棄對自身有利的仲裁結果也勢必引發國內反彈，然北京當局始終堅持不承認仲裁結果的強硬態度，若無法協調雙方此一基本立場上的矛盾，正式談判將難以開展。

就目前跡象檢視，菲律賓在面對中國大陸的南海擴張時似乎採取的是扈從策略（bandwagoning），然而長期而言，究竟是扈從或避險/兩面下注

⁹ 白墨，〈觀察：習近平會杜特爾特 避提南海稱兄弟〉，《BBC 中文網》，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/10/161020_xi_duterte_meeting。

¹⁰ 《中央社》，〈菲律賓總統杜特蒂：不會斷絕與美國關係〉，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201610220005-1.aspx>。

(hedge)，尚待進一步議論。

責任編輯：賴郁璇、盧信吉

