全球政治評論　*Review of Global Politics*

第七十三期（2021）No.73 頁 41-74

學術論文

美菲軍事合作與美軍對菲律賓的救災援助

U.S.-Philippines Military Cooperation and U.S. Military Humanitarian and Disaster Relief in the Philippines

左正東 Chen-dong Tso
臺灣大學政治系教授
Professor of Department of Political Science
National Taiwan University
鄭顯旭 Hyunwook Cheng
臺灣大學政治系博士後研究員
Post-doctoral Research Fellow of Department of Political Science
National Taiwan University

摘要 / Abstract

冷戰後美軍透過救災援助等非傳統安全合作，建立更廣泛的安全夥伴網絡，並增強既有同盟對美軍的信任。在亞太地區，菲律賓是美國救災援助的最大受援者。顯然美菲間長久的軍事同盟，讓菲律賓和周邊的東南亞鄰國有所不同。但是，美菲同盟關係自 2000 年以來經歷數次波折，因此，究竟是救災援助促進美菲軍事同盟強化？還是美菲軍事同盟強化促進雙方的災難合作呢？通過回顧艾若育到杜特蒂三位總統期間的美菲軍事合作與救災援助，本文發現，當美菲軍事合作日趨緊密時，雙方救災相關的合

作也頻繁進行。但是當雙邊軍事合作鬆散時，美軍對菲律賓的救災援助也隨之減少。雖然以往不少研究認為，災難合作會促進兩國外交關係的推進，但在美國對菲律賓的救災援助剛好相反，是災難外交受到軍事合作的影響。

In the post-Cold War era, U.S. troops have conducted a variety of non-traditional security cooperation such as humanitarian assistance and disaster relief to establish a broad-range security network and to boost the confidence of allies in the U.S. In the Asia Pacific, the Philippines is the largest recipient of U.S. assistance in disaster relief. Obviously, the long existence of the U.S.-Philippine alliance distinguishes the Philippines from the Southeast Asian neighbors. Nevertheless, the U.S.-Philippine alliance has experienced several ups-and-downs in the last two decades. Thus, it is worthwhile studying whether it is U.S. disaster relief assistance that saves the alliance from collapse or the alliance itself that facilitates disaster cooperation. In view of the U.S.-Philippine relations from President Arroyo through President Duterte, this paper finds that U.S. disaster relief assistance to the Philippines goes hand-in-hand with the advancement of bilateral military cooperation. This finding contradicts the conventional wisdom that disaster cooperation spurs breakthroughs in bilateral relations.

關鍵字：美菲關係、軍事同盟、災難外交、非傳統安全

Keywords: U.S.-Philippine Relations, Military Alliance, Disaster Diplomacy, Non-Traditional Security

壹、前言

菲律賓堪稱是全世界最易受到天然災害侵襲的國家之一，在 2018 年世界風險指數（World Risk Index）中排名第三，[1] 位於西太平洋颱風帶和環太平洋火山帶邊緣，常受到颱風、水災、火山爆發及地震的影響。由於這些天災，菲律賓政府每年平均支出 150 億披索（約 3 億美元），超過國內生產總值（GDP）的 0.5%，間接和二次成本甚至更大。[2] 其中颱風是最常見和最破壞性的天災。據聯合颱風預警中心（Joint Typhoon Warning Center），每年大約有 80 個颱風在熱帶水域上出現，其中約 20 個進入菲律賓地區，6 至 9 個會登陸。[3] 一般在 6 月和 11 月之間，颱風在菲律賓全國各地引發洪水、山崩和暴風雨，造成生命、房屋和財產的損失。[4] 尤其 2013 年海燕（Haiyan/Yolanda）超級颱風造成至少 6,300 人喪生、1,700 人以上失蹤、433 萬人被迫遷徙，誘發 29 億美元的損失。[5] 世界銀行估計，此損失額甚至達到 129 億美元，約佔當年菲律賓 GDP 的 4.7%，[6] 遠遠超過於災害管理和人道主義援助卓越中心（Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance）的數據。世界銀行在 2019 年發

---

[1] "Emergencies," *United Nations Population Fund*, (2020/4/25), *https://philippines.unfpa.org/en/node/15308.*

[2] "Natural Disaster Risk Management in The Philippines: Enhancing Poverty Alleviation Through Disaster Reduction," *World Bank*, 2005. p.V.

[3] Jessie Wingard and Anne-Sophie Brändlin, "Philippines: A country prone to natural disasters," *Deutsche Welle*, November 10, 2013, (2020/5/3), *https://www.dw.com/en/philippines-a-country-prone-to-natural-disasters/a-17217404.*

[4] "Humanitarian Assistance", *USAID*, January 06, 2020, (2020/5/3), *https://www.usaid.gov/philippines/humanitarian-assistance.*

[5] "Disaster Management Reference Handbook 2015-Philippines," *Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance*, March, 2015, p.27.

[6] "The Philippines: Transferring the Cost of Severe Natural Disasters to Capital Markets", *World Bank*, April 13, 2020, p.59, (2020/5/10), *https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/04/09/the-philippines-transferring-the-cost-of-severe-natural-disasters-to-capital-markets.*

行兩筆巨災相關債券，為菲律賓提供高達 7,500 萬美元的地震和熱帶氣旋損失金融保護，也間接反映出菲律賓有遭受天災的危險。[7] 再者，氣候變化導致海平面上升也影響到，在菲律賓沿海地區強颱發生的機率。[8] 2005-2014 年期間全球每年水災數量總有 171 次，這是從前十年的 127 次增加 35%。[9] 尤其，菲律賓缺乏天然屏障，幾乎沒有緩衝菲律賓群島和海洋的地方，該國更極易受到氣候變化的影響。從 2000 年至 2009 年的十年中，菲律賓共發生了約 140 次嚴重天然災害，次數據為比起十年前增加約 30%。[10]（參考圖 1.1）因此，應對天然災害和救援活動在菲律賓安全領域愈來愈重要。

發生重大天災時，菲律賓國防軍會投入大量的人力與軍事資源，在救災活動中實際上扮演最重要的角色。菲軍主要在災害區救援死傷者、搜索失蹤者，並負責修復、重建以及預警等防災活動。例如，2013 年海燕颱風襲擊時，菲軍投入 25,526 名人員，使用 47 艘海船、46 架飛機及 570 輛機動車輛而進行救災活動。[11] 同時，菲律賓政府通常願意接受國際人道主義團體與各國國防部門的災難援助，以應對該國頻繁和嚴重的天然災難。一般來說，國際人道主義團體提供飲用水、食品、醫療用品等救災物資與醫療人員，而各國國防部門則支援軍艦、運輸機和直升機，以協助運送這些救災物資，協助安置災民。

---

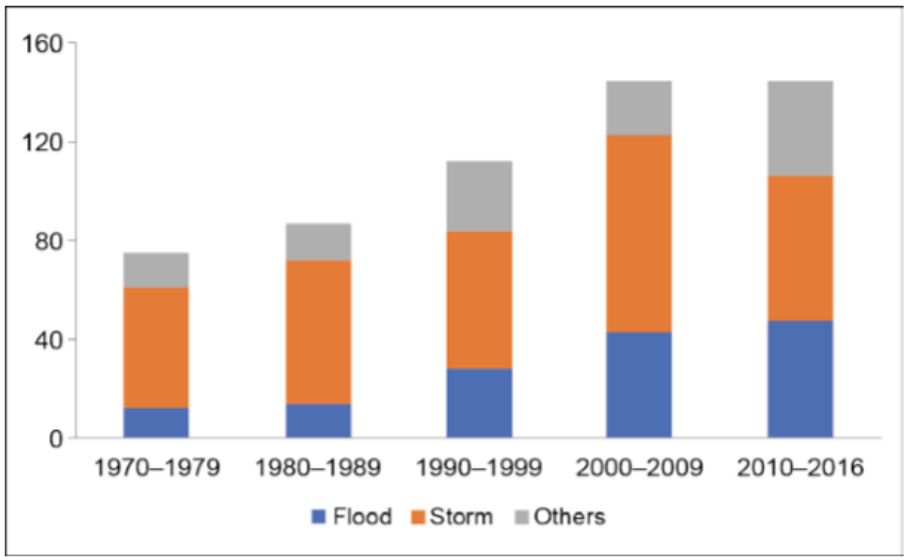
[7] "The Philippines: Transferring the Cost of Severe Natural Disasters to Capital Markets," *World Bank*, April 13, 2020, (2020/6/20), *https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/04/09/the-philippines-transferring-the-cost-of-severe-natural-disasters-to-capital-markets.*

[8] "Disaster Management Reference Handbook 2018-Philippines," *Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance*, March 2018, p.18.

[9] "The Human Cost of Weather Related Disasters 1995-2015," *CRED & UNISDR*, p.13. (2020/6/21), *https://www.unisdr.org/files/46796_cop21weatherdisastersreport2015.pdf*.

[10] Shikha Jha et al., "Natural disasters, public spending, and creative destruction: a case study of the Philippines," *ADBI Working Paper Series,* No. 817, March 2018, p.3.

[11] "Disaster Management Reference Handbook 2015-Philippines," *Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance*, March 2015, p.56.



Note：據亞洲開發銀行研究所（ADBI），所謂「嚴重的天然災難」係指至少 10 人喪生或 100 人以上受到影響的天災，通常國家宣布緊急狀態，並呼籲國際援助。
資料來源：使用 EM-DAT: The Emergency Events Database 的 ADBI 報告（2018 年），頁 3。

圖 1.1. 1970–2016 年菲律賓重大天然災難的年均數量

在國際援助方面，美國時常扮演極為關鍵角色。嚴格來說，美國對菲律賓的救災援助主要集中於重大災害實際發生時，投入大量的救災人力與裝備，並協助災後安置與重建。如前所述，菲律賓頻繁地面臨天災而缺乏救災能力，以及已經在菲律賓境內及亞太地區部署的美軍資源，使菲律賓成為美國災難合作的主要對象。從 1991 年到 2018 年之間，美國印度太平洋司令部[12] 進行 27 次的重要任務，派出如運輸機、兩棲艦和直升機，援助該地區的救災行動，其中 9 次在菲律賓進行，這是各國中接受美國軍事

[12] 原稱美國太平洋司令部 2018 年 5 月改名為印太司令部。

人道主義和救災援助最多的案例。[13] 除菲律賓外，美國沒有向單一國家提供超過兩次救災援助。向泰國、巴基斯坦、印尼、孟加拉各提供了兩次援助，另外向臺灣、日本、中國大陸、尼泊爾等國提供了一次援助。

為什麼美國救災援助的最大受援者是菲律賓，而不是和菲律賓同樣易受天然災害侵襲區域內其他開發中國家，如越南和印尼？很顯然，菲律賓與美國間長久的軍事同盟，讓菲律賓和周邊的東南亞鄰國有所不同。而且，美菲同盟關係自 1990 年代以來經歷數次起伏，為分析美國對菲律賓救災援助的變化提供不少線索。特別值得探索之處，則是 1991 年 6 月菲律賓皮納土波火山（Mount Pinatubo）爆發，駐菲美軍協助菲國投入救災，[14] 仍無法改變當年九月菲律賓參議院否決美菲基地協議，菲國政府甚至在當年十二月要求美軍於隔年底前撤空。[15] 這樣的發展與土耳其和希臘在地震後融冰，或印尼與亞齊叛軍在海嘯後的和解完全不同。同樣的，美菲兩國雖於 1990 年代末期重啟軍事合作，但美軍實際投入菲律賓救災行動卻始自 2006 年。顯然，美菲軍事合作的變化和救災援助的投入，存在一定的時間差。為何如此？究竟是救災援助促進美菲軍事同盟強化？還是美菲軍事同盟強化促進雙方的災難合作呢？為回答上述問題，本研究探討，美國近年對於菲律賓提供的救災援助，是否激發雙方在軍事合作上的深化與擴大？此處，深化指的是針對雙方長久以來的潛在衝突，在救災合作後能順

---

[13] Francis Gassert, Sharon Burke, and Rachel Zimmerman, "UPTEMPO: The United States and Natural Disasters in the Pacific," in *New America, Part II: Military Humanitarian and Disaster Relief Response Capacity in the Indo-Pacific Region*, March 31, 2020, p.14, (2020/7/5), *newamerica.org/resource-security/reports/uptempo-united-states-and-natural-disasters.*

[14] "Remembering Mount Pinatubo 25 Years Ago: Mitigating a Crisis," *U.S. Geological Survey*, June 13, 2016, (2020/7/5), *https://www.usgs.gov/news/remembering-mount-pinatubo-25-years-ago-mitigating-crisis.*

[15] David Sanger, "Philippines Orders U.S. to Leave Strategic Navy Base at Subic Bay," *New York Times,* December 28, 1991, (2020/7/7), *https://www.nytimes.com/1991/12/28/world/philippines-orders-us-to-leave-strategic-navy-base-at-subic-bay.html*.

勢化解？擴大指的則是，通過雙方的救災合作，是否增加參與雙邊軍事合作的行為者，並建立穩定的基礎？

為此，本文將在下節先介紹災難外交的研究文獻並提供相關理論，接著解釋美軍向亞太地區提供救災的演進，以及和美菲軍事合作間的關係。其次，本文將分析 21 世紀以來美菲軍事合作的起伏以及救災合作的發展與演變，同時彙整實際的救災援助案例。再次，本文基於前面分析來探究，兩國救災合作的發展與軍事合作之間的相關性。透過這些發現本文要主張，在真實的國際關係之中，救災援助與外交關係的正向或反向的例子皆頗為常見，而個案情境則扮演極為重要的角色。關於皮納土波火山爆發和美菲軍事關係變化，已有一篇英文文獻探討，且 1990 年代美軍未對菲律賓提供救災援助，因此本文將美軍對菲律賓的救災援助案例範圍限定於 2000-2020 年美國與菲律賓兩國的軍事合作與救災援助。

貳、文獻回顧

「災難外交」（disaster diplomacy）本身相當難以定義，Christa Maciver 結合學者對衝突解決的研究，將之定義為探討「災難帶來的外交機會，能否為相異兩國間創造和平」的研究。與災難外交略有不同，國際紅十字會所提出的人道外交（humanitarian diplomacy），則是指說服決策者和意見領袖，基於受災者利益並遵循國際人道法所採取的行動。[16] David W. Callaway 等人提出以災難循環的觀點對災難外交概念化。他們認為，從行動階段來看，災難合作可分防災、應變、救災、和重建四個階段，防災涉及早期預警、風險評估、疫苗儲備、和相互援助協議。應變涉及社區訓練及演習、衛生教育、與良善治理訓練。救災涉及直接行動、供水與環境清潔、施打疫

[16] Christa Maciver, “Disaster Diplomacy: A Brief Review, Strategic Applications International,” *Strategic Applications International*, December (2012), pp.2-3.

苗、聯合搜救、與互換代表。重建則涉及建立健康基礎設施、社區健康計畫、微型貸款、和對重建過程的公共參與。他們將涵蓋上述四個階段的合作稱為全光譜災難外交（full-spectrum disaster diplomacy），沒有全部涵蓋者稱為半光譜災難外交（partial spectrum disaster diplomacy）。[17] Ilan Kelman 對災難外交提出細緻的分類，如主動和被動的災難外交，主動的災難外交指行為者通過媒體和遊說，確保兩國關係的改善和與災難相關的合作活動，兩者同步進展；被動的災難外交則指行為者沒有刻意將救災合作與兩國關係改善相互連結。另外，也可依照災難外交行為國之間的鄰近性、提供援助關係、參與的行為者、和目的分類。以鄰近性可分有陸地邊界、以海相鄰、以及無相鄰關係。以援助關係則可分為相互援助、聯合對第三國援助、以及單向援助。以行為者分，則有由政府推動、由非國家之組織推動、以及由人民推動。而藉由災難相關合作推動外交的目的，則有政權維繫、追求和平、或甚至是確認敵對關係。[18]

Louise Comfort 提出以複雜調適系統（complex adaptive system）理論作為評估救災外交是否成功的分析架構，他認為災難引導國家合作的基礎，是面對共同風險（shared risk）所需要的科學知識，當合作追求知識的利益超過既有的敵對，合作即會展開。若有效執行，雙方共同的科學調查會提供災難外交厚實的基礎，讓彼此關係改善可以持續。Comfort 認為，關係改善是一種集體學習過程，當微觀層次的多個行為者同時展開有效學習，宏觀層次的改變就會發生。這個從微觀到宏觀的改變過程，可用複雜調適系統加以解釋，這個概念包含四個重要特質，即聚合（aggregation）、非線性（non-linearity）、流動（flow）、與多元（diversity），以及三個機制，即標籤（tagging）、內在模型（internal model）、和堆積木（building blocks）。聚

---

[17] Callaway, David W., et al. “Integrating the disaster cycle model into traditional disaster diplomacy concepts,” *Disaster medicine and public health preparedness* 6.01 (2012), pp.54-55.

[18] Ilan Kelman, “Acting on disaster diplomacy,” *Journal of International Affairs* (2006), pp.216-218.

合指行為者以重複形式不斷互動，終至達成共享目標的能力。非線性指系統初始的微小變化會帶來巨大改變的條件。流動指通過在共同場域上行動、物質、思想、人員的不斷流動，激勵行為者間的互動。多元指不同行為這對同一事件的不同回應，這個回應會以行動與思想的流動及相互作用來呈現，從而帶來行為者間新的流動。至於標籤是援助者和被援助者的配對，內部模型是行為者間互惠行動所奠基的一套共享的假設，堆積木則是指足以創造複雜且重複互動的個別行動。[19]

要能充分運用 Comfort 發展的抽象推演，必須先界定何謂成功的災難外交。對此，Kelman 結合 Philip A. Streich 等人的著作，認為成功的災難外交指的是與災難相關活動激發和促進外交活動，進而帶來正面的外交成果。可稱為正面的外交成果如簽訂和平協議、擴大外交連結、和敵對雙方進一步的對話。當然，救災應變的改進、更有效的災難管理、以及降低災難風險的努力持續擴大，也可以算是災難外交的成功。[20] 另外，Kelman 晚近的研究，則對災難外交的研究架設提出反省，也就是是否所有國家都期待與敵對者改善關係呢？對此，他認為未必如此，事實上有國家就不作如是想。因此，目的性（intentionality）的闡明非常重要，而目的與行動的結合，則需要行動結果具有可預見性（foreseeability），也就是對合作之接受與拒絕，或外交之推進或停滯，必須已預見或可預見。[21]

通過對大量災難外交個案的觀察，Kelman 和 Streich 等人歸納發現，災難通常不會帶來衝突，也不會開啟新的合作，而是催化或強化一組敵對者之間已經開始的和解過程。他們認為災難相關活動所發生的觸媒效果，通

---

[19] Comfort, Louise K., “Disaster: agent of diplomacy or change in international affairs? ,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 14, Issue 1(2000), pp.279-283.

[20] Ilan Kelman, “Catastrophe and Conflict: Disaster Diplomacy and Its Foreign Policy Implications,” *Brill Research Perspectives in Diplomacy and Foreign Policy*, Vol. 1, Issue 1 (2016), pp.28-30.

[21] Ilan Kelman, “Catastrophe and Conflict: Disaster Diplomacy and Its Foreign Policy Implications,” *Brill Research Perspectives in Diplomacy and Foreign Policy*, Vol. 1, Issue 1(2016), pp.28-30.

常在短期內會非常顯著，但不會對長期的外交行為帶來影響。所謂短期，指的是數週或數月，超過於此則其他因素的重要性會遠高於災難因素。[22] Kelman 歸納成功與失敗的災難外交個案，進一步發現成功個案的特質包括避免強制、聚焦災難、非正式網絡、多層次外交、多元行為者參與、科技知識交流、採取象徵性行動。[23] 失敗個案的特質則有避免外交、依賴於災難、以災難為武器、災難破壞雙邊關係、分散注意力、非災難事件成為焦點、期待過高、錯誤使用鄰近性、鎂光燈放大效果、惡意援助。[24] 他特別提到互惠式行動（tit for tat）及複製式防災準備（mirror disaster diplomacy）（即為避免外敵於災難時入侵所採取的充分防災準備），皆有助於推進災難外交的成功。[25] 相對而言，逆向災難外交（inverse disaster diplomacy）（即行為者因災難相互責怪）和因災難導致衝突，則會帶來更嚴重的失敗。[26]

晚近對災難外交的研究，1999 年中半個月內接連發生的土耳其伊茲米特（İzmit）地震與雅典地震，算是經典個案。地震發生之際，長期對立的兩國立即向對方伸出援手，此後兩國關係迅速融冰，希臘甚至成為土耳其加入歐盟的主要支持者。對此，學者 Ker-Lindsay 發現，兩國在地震前早已展開和解，地震及地震期間的合作，對兩國關係改善的貢獻，在於對既

---

[22] Streich, Philip A., and David Bell Mislan., "What follows the storm? Research on the effect of disasters on conflict and cooperation," *Global Change, Peace & Security*, Vol. 26, Issue 1(2014), p. 58; Ilan Kelman, *Disaster diplomacy: How disasters affect peace and conflict* (Routledge, 2011), p.14.

[23] Ilan Kelman, *Disaster diplomacy: How disasters affect peace and conflict* (Routledge, 2011), p.103.

[24] Ilan Kelman, *Disaster diplomacy: How disasters affect peace and conflict* (Routledge, 2011), p.111.

[25] Ilan Kelman, *Disaster diplomacy: How disasters affect peace and conflict* (Routledge, 2011), pp.106-109.

[26] Ilan Kelman, *Disaster diplomacy: How disasters affect peace and conflict* (Routledge, 2011), pp.113-114.

有的外交努力賦予相當的合法性，讓一般民眾更能接受兩國和解。[27] Seden Akcinaroglu 等通過對媒體報導進行內容分析，支持 Ker-Lindsay 的觀點。他們發現，1999 年地震的確改變兩國民眾對雙方和解工程的認知，提供兩國政府更強的社會支持去推進和解工程，他們也以此和 2005 年發生的喀什米爾大地震相互對照，發現印度與巴基斯坦所以未能因此次大地震向和解之路大幅邁進，乃因兩國國內與敵對相關的暴力仍然常態性發生，特別是社區層次的敵對行為，造成對於對方之正向態度難以被充分動員。[28]

另一個經典案例為美國和古巴就氣候變遷的相關合作，美古兩國雖長期對立，但仍能針對加勒比海地區的颶風和聖嬰-南方震盪現象（El Niño-Southern Oscillation），通過網路分享氣象預測，相互協力進行監測。為讓古巴能充分取得地震相關資訊，美國甚至協助古巴建立網路基礎設施。不過，當災害實際發生時，對於災害帶來的衝擊及災後需要的救助，雙方合作相當有限。更重要的是，由於兩國領袖尚未展開化敵為友的實質對話，兩國針對防災的訊息交換，並未顯著改變兩國冰封的雙邊關係。[29]

東南亞地區廣為人知的災難外交案例，則是南亞海嘯後，八個月內印尼政府與亞齊自由軍完成談判，成功簽署和平協議。Jean-Christophe Gaillard 等的研究發現，這是由於海嘯後，以軍事手段解決衝突，不再被印尼民眾和國際社會視為合理，因此激發印尼政府與亞齊自由軍迅速重啟談判。另外，當地有限的應變能力，需要大量國際援助，而投入救災和災後復原的大量國際政府間組織與非政府組織，通過多層次管道進行救災，創造廣泛的非正式網絡，以維持救援物資發送和重建工作進行，成為抑制衝

---

[27] James Ker-Lindsay, “Greek-Turkish rapprochement: The impact of disaster diplomacy?” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 14, Issue 1(2000), pp.219-220 & 226-227.

[28] Seden Akcinaroglu, Jonathan M. DiCicco and Elizabeth Radziszewski, “Avalanches and Olive Branches: A Multimethod Analysis of Disasters and Peacemaking in Interstate Rivalries,” *Political Research Quarterly*, Vol. 64, No. 2(June 2011), pp.268-271.

[29] Michael H. Glantz, “Climate-related disaster diplomacy: A US-Cuban case study,” *Cambridge review of international affairs*, Vol. 14, Issue 1(2000), p. 233 & pp.240-242.

突再度發生的重要因素。[30] 同樣受到南亞海嘯重創，斯里蘭卡的和解工程卻在災後重新走向衝突，Philippe Le Billion 等的研究發現，除了海嘯前的斯里蘭卡和亞齊處於不同的政治情境（海嘯前斯里蘭卡政府與泰米爾猛虎組織雙方已有三年和平），且由於政府軍與泰米爾猛虎軍處於不同地理區位，海嘯對雙方軍事力量的衝擊有所不同，更重要的是，雙方對此衝擊的軍事意義也有不同的解讀，從而導致斯里蘭卡政府重新採取圍剿泰米爾猛虎軍，走上一條和亞齊不同的道路。[31]

從前述的文獻回顧可以看出，當前對於災難外交的研究，研究焦點主要在於災難合作如何促進兩國外交關係的推進。然而，災難外交的文獻，過去對於東南亞的案例研究，多限於南亞海嘯與亞齊和平協議，對其他國家的救災個案研究目前仍相當有限，特別是將軍事合作與災難外交結合的研究，從權力運用的角度，探究決策者認識與認知如何受到軍事合作而改變，目前尚相當缺乏。為此，本研究以菲律賓為研究對象，討論美國對菲律賓的救災援助，如何受到美菲雙邊軍事關係之形塑，又如何進一步影響既有的雙邊關係。本文的研究成果將可以補足現有文獻的不足，將東南亞的經驗帶入國際關係與安全研究的範疇，在現有理論的基礎上擴大區域研究的視野。

參、美軍的海外救災援助

21 世紀以來，美軍投入海外救災日益頻繁。傳統上，美軍在保護本國及其同盟免遭外部軍事威脅方面發揮了作用，但冷戰結束後，美軍發展了包括救災活動等的非傳統安全概念。這種概念主張，雖然國家之間直接軍

[30] Jean-Christophe Gaillard, Elsa Clave, and Ilan Kelman, "Wave of peace? Tsunami disaster diplomacy in Aceh, Indonesia," *Geoforum*, Vol. 39, Issue 1(2008), p.511 & p.517.

[31] Billon, Philippe Le, and Arno Waizenegger, "Peace in the wake of disaster? Secessionist conflicts and the 2004 Indian Ocean tsunami," *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 32, Issue 3 (2007), pp.418-419.

事衝突的可能性降低，但是國際恐怖主義、天然災害、氣候變化、以及大規模傳染病流行等非傳統安全威脅成爲危害國家和個人安全的主要問題。美軍在非傳統安全威脅中發揮積極作用，履行國際責任和義務。通過這種方式，美軍在後冷戰時期建立更廣泛的安全夥伴網絡，並增強了同盟間對美軍的信任, 結果這有利於美國的戰略目標。美國相關法規修訂也揭示了，救災援助成爲美軍重要領域的事實。原來美國國防部並不是涉及海外救災援助的政府部門。1961 年《對外援助法》（Foreign Assistance Act）指定美國國際開發署（USAID）的外國災難援助辦公室（OFDA）作為負責此任務的機構。然而 1992 年美國國會修改了《美國法典》（United States Code），給予國防部授權，以便在全球範圍內提供運輸、物資、服務和設備，以及應對國外災難和此類任務的經費。[32] 由此以來，美軍正式承擔了海外救災行動的關鍵角色。

除了世界安全環境的變化之外，美軍的客觀條件也推動了美軍積極參與救災合作。許多開發中國家因為專業人力與裝備、以及資金與救災物資的缺乏，所以無法即時有條不紊地應付突發嚴重的天然災害。然而美軍各區域作戰司令部所建構的全球性網絡，具備運輸、後勤、工程、通信與醫療等各方面軍事資材，恰好成為災害發生時地點最接近，資源最豐沛的奧援。[33] 因此其他國家為能夠立即應對天然災難而保障國家安全，則需要美軍的救災協助。另外，自 1990 年代以來全球化的潮流也促進了美軍參與其他國家的救災行動。全球化增加了各國之間在經濟領域的相互依賴，同時

---

[32] Francis Gassert, Sharon Burke, and Rachel Zimmerman, “UPTEMPO: The United States and Natural Disasters in the Pacific,” in *New America, Part II: Military Humanitarian and Disaster Relief Response Capacity in the Indo-Pacific Region,* March 31, 2020, p.61, (2020/5/27), *newamerica.org/resource-security/reports/uptempo-united-states-and-natural-disasters.*

[33] Charles M. Perry, Marina Travayiakis., Bobby Andersen., Yaron Eisenberg. 著，李永悌譯，《臨危不亂: 救災外交、 國家安全與國際合作》（Finding the Right Mix: Disaster Diplomacy, National Security, and International Cooperation）（台北：國防部史政編譯室，2011 年），頁 13-14。

擴大了跨境犯罪及嚴重急性傳染病擴散等的風險。[34] 這意味着國際社會對經濟和其他領域上交流與合作以及共同回應的重要性增大，爲美國與其他國家展開災難合作奠定了基礎。如此，以人道援助為主軸，所謂的「災難外交」在美國外交政策的重要性急遽升高。當一個國家請求國際援助時，美國政府通常會發起軍事、人道主義、及救災行動。[35]

然而，值得注意者，美國和菲律賓之間長久的軍事同盟，讓菲律賓受美軍的救災援助方面和周邊的東南亞鄰國有所不同。如前所述，儘管美國國會給予國防部負責海外救災行動的責任，但是根據 Francis Gassert, Sharon Burke, & Rachel Zimmerman 寫的報告，美國國防部不是美國協助他國救災的領導部門，而是美國國際發展總署（USAID）。其次，美國對其他國家的救災援助需要由其他國家先提出請求，美國政府方能據此作出提供援助的決定。第三，如果災難發生前雙方沒有訪問軍隊協議，災難發生後美國國務院需要和受援國簽署臨時的訪問軍隊協議，美軍方能進入該國領土協助救災。第四，災難發生前雙方的外交關係和軍事關係至為重要，特別是後者，涉及雙方軍隊是否能有效相互協作。對此，美國的環太平洋演習和太平洋夥伴行動都是很重要的軍隊互動平台。[36] 由此來看，菲律賓成爲美國救災援助的主要夥伴，與雙方長期傳統安全部門的關係有很高的關聯性。

首先，菲律賓 1946 年 7 月獨立後，先於 1947 年 3 月與美國簽署《軍事基地協議》（Military Bases Agreement），保障美國使用菲律賓國內 23 處軍事基地的權利，使用期限爲 99 年。其後再於 1951 年 8 月和美國簽署《共

---

[34] Ralf Emmers, "Globalization and non-traditional security issues: a study of human and drug trafficking in East Asia," *RSIS Working Paper*, No. 62. (Singapore: Nanyang Technological University, 2004), P.6.

[35] "INDO-PACIFIC STRATEGY REPORT Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region," *The Department of Defense* (June 1, 2019), p.62.

[36] Francis Gassert, Sharon Burke, and Rachel Zimmerman, "UPTEMPO: The United States and Natural Disasters in the Pacific," *New America*, March 31, 2020, pp.61-62.

同防禦條約》（Mutual Defense Treaty, MDT），主要內容為雙方任何一方遭到武裝攻擊，可採取行動應對共同的危險。[37] 近來美菲雙方就菲律賓船艦在南海受到攻擊，美國是否有義務協助防衛，即涉及該條約第五條的解釋。1966 年美菲簽署《羅慕斯—魯斯克協議》（the Ramos-Rusk agreement），將美軍使用在菲律賓軍事基地的期限從 99 年縮短為 25 年，也就是說，到 1991 年雙方應該決定是否延續《軍事基地協議》。1991 年 8 月，美菲雙方達成《美菲友好合作安全條約》（Treaty of Friendship, Cooperation, and Security）的協議，同意美軍繼續使用蘇比克灣海軍基地，但該案送交菲律賓參議院審議時，參院以一票之差否決。[38] 此後，美菲關係進入低潮，美國雖期待與菲律賓簽署《軍事後勤合作協議》（Acquisition and Cross-Servicing Agreement），但遭菲律賓拒絕，美國嘗試推動與美軍相關的《外國軍隊地位協議》（Status of Force Agreement），菲律賓也未積極回應，1996 年美菲雙方正式停止大規模演習。[39]

然而，1995 年美濟礁（Mischief Reef）事件後，菲律賓政府重新評估與美國的軍事合作關係。[40] 美濟礁事件源起於中國大陸從 1995 年開始實質控制美濟礁，由於菲律賓和中國大陸皆主張對美濟礁擁有主權，因此菲律賓和中國大陸分別派遣巡邏艦等軍艦，1998 年中國大陸甚至在美濟礁上建立軍用設施。面對日益升高的南海情勢，菲律賓於 1998 年 2 月與美國簽署《軍事互訪協定》（Visiting Force Agreement, VFA），該協定於 1999 年

---

[37] Kwon, Oh Shin, “Military Bases Agreement (MBA) to the Visiting Forces Agreement(VFA): The Challenges and Prospects of the US–RP Military Relationship (1945-2014),” *The Korean Journal of American History*, Vol. 41, 2015. pp.109-149.

[38] Renato Cruz De Castro, “The Revitalized Philippine-U.S. Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?,” *Asian Survey*, Vol. 43, No. 6(Nov. - Dec., 2003), pp.974-975.

[39] Renato Cruz De Castro, “The Revitalized Philippine-U.S. Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?,” *Asian Survey*, Vol. 43, No. 6(Nov. - Dec., 2003), pp.975-977.

[40] 周士新，《美菲同盟關係的戰略轉型與南海問題》（上海：國際問題研究院，2016 年）（2020/7/29 瀏覽），*http://www.siis.org.cn/Research/Info/4267*。

5 月菲國參議院通過後生效。由此，美菲於 2000 年 2 月恢復年度的「肩並肩演習」（Balikatan, Shoulder to Shoulder exercise），再次鞏固雙方軍事同盟關係。[41] 誠如前述，訪問軍隊協議和雙邊軍事演習為美國提供救災援助的一般性條件，因此，2000 年後菲律賓已符合美國救災援助的受援國條件。

以下，本文將針對 2000 年後美軍對菲律賓風災的人道救助，探討美菲軍事合作關係的變化如何影響美菲救災合作。為便於掌握各項發展的前後脈絡，下一節將按照時間順序來分析，在菲律賓各個總統期間軍事合作關係和美軍對菲律賓的救災援助。

表 3.1. 2000 年前美菲之間主要軍事協議與其主要內容

簽署年月	軍事協議	內容
1947 年 3 月	《軍事基地協議》 (Military Bases Agreement)	菲律賓爲美國提供 23 處軍事基地，原使用期限爲 99 年（但在 1966 年的修訂後，改為 1991 年到期，再由兩國共同決定是否延續。）
1951 年 8 月	《共同防禦條約》 (Mutual Defense Treaty)	對任何一方在太平洋地區遭到的武裝攻擊，可採取行動應對共同的危險。
1991 年 9 月	《軍事基地協議》 終止	1947 年簽訂的《軍事基地協議》終止，美軍於 1992 年 12 月最後撤出蘇比克海軍基地。
1999 年 5 月	《軍事互訪協定》 (Visiting Forces Agreement)	1998 年 2 月美菲簽署《軍事互訪協定》，美軍不定期派往菲律賓進行軍事演習和人道援助，1999 年 5 月生效。

資料來源：作者整理自 GOVPH, “Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America, August 30, 1951,” August 30, 1951, (2020/7/16), *https://www.officialgazette.gov.ph/*; Kwon, Oh Shin, “Military Bases Agreement (MBA) to the Visiting Forces Agreement(VFA): The Challenges and Prospects of the US–RP Military Relationship (1945-014),” *The Korean Journal of American History* 41, 2015. 5, pp.109-149; U.S. Department of State, “Signing of the Manila Declaration on Board the USS Fitzgerald in Manila

[41] Paul Stone, “Exercise BALIKATAN Kicks off in Philippines. American Forces Press Service,” Washington, February 8, 2000, (2020/7/15), *https://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=44566.*

Bay, Manila, Philippines," *U.S. Department of State*, November 16,2011, (2020/7/16), *https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/11/177226.htm*; Paul Stone (2000). "Exercise BALIKATAN Kicks off in Philippines," *American Forces Press Service*, *WASHINGTON*, Feb. 8, 2000. (2020/7/23), *https://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=44566*.

肆、艾若育時期的美菲軍事同盟與救災合作

艾斯特拉達（Joseph Ejercito Estrada）政府（1998 年 6 月–2001 年 1 月）期間，美菲根據 VFA 重建美菲軍事同盟。當時擔任副總統的艾若育（Gloria Macapagal Arroyo），於 2001 年繼任總統（2001 年 1 月至 2010 年 6 月），美菲軍事合作繼續快速發展。尤其 2001 年 911 恐怖攻擊事件之後，小布希政府推動的全球反恐戰爭，爲兩國軍事合作進一步發展提供了契機。小布希要求盟邦與國際社會的支援，而艾若育積極參與反恐戰爭，以加強與美國的關係。艾若育政府讓美軍可以進入克拉克空軍基地和蘇比克灣的海軍基地，進行緊急軍事行動，[42] 以此為契機阻止菲律賓南部民答那峨（Mindanao）穆斯林自治區阿布沙耶夫（Abu Sayyaf）組織的菲南分離主義活動。

美國保證在 2002 年（財政年度）為菲律賓的軍事經費增加十倍，就是說從 2001 年的 190 萬美元增加到 1,900 萬美元。[43] 此外，雙邊於 2002 年 11 月簽署《軍事後勤支援協定》（Mutual Logistics Support Agreement），菲律賓成為美國在東南亞的後勤補給基地。根據該項協定，美軍可以使用菲律賓作為在本地區活動的補給基地，且允許美國特種部隊部署於蘇祿群島（Sulu Archipelago），以支援菲軍在當地的反恐行動。[44] 美軍於 2002 年向菲律賓派出聯合特遣隊，協助菲國國防軍在菲南的反恐任務。聯合特遣隊

---

42 Renato Cruz De Castro, "China, the Philippines, and U.S. Influence in Asia," *American Enterprise Insistitute for Public Policy Research*, No. 2, July 2007, p. 3.

43 Renato Cruz De Castro, "China, the Philippines, and U.S. Influence in Asia," *American Enterprise Insistitute for Public Policy Research*, No. 2, July 2007, p. 3.

44 Thomas Lum and Ben Dolven, "The Republic of the Philippines and U.S. Interests - 2014," *CRS Report for Congress*, May 15, 2014, p. 12.

最初約 1,300 人左右，2003 年後降編至 500-600 人。[45]

然而，2004 年 7 月因菲律賓勞工在伊拉克被綁架，菲律賓國內的反美情緒高漲，艾若育總統撤回駐伊拉克的菲國人員，美菲關係陷入低潮，[46] 美國調降「軍事援助之教育訓練」（International Military Education and Training）項目下的軍事教育和培訓，對菲援助也顯著下降。[47] 而雪上加霜的是，2005 年 11 月爆發美國海軍陸戰隊官兵強暴菲籍女子的蘇比克強暴案，卻因 VFA 賦予美國對在菲美軍司法管轄權，讓主嫌躲過菲律賓司法審判，[48] 導致菲律賓國內對於美菲 VFA 的不滿聲浪急遽升高。對此，菲律賓強大的反基地團體強力批判 VFA 有損菲律賓的國家主權與尊嚴，於 2009 年 8 月參議院 VFA 監督委員會主席桑蒂雅各（Miriam Santiago）以在菲美軍涉入菲律賓內部戰鬥任務為由，呼籲中止 VFA。[49] 桑蒂雅各強烈批判，該協定給予美國某些特權，而菲律賓並未相對獲益。[50] 儘管參議院出現強烈的批判聲浪，但馬尼拉政府沒有採取任何嚴厲措施來廢除作為兩國軍事同盟基礎的 MDT 與 VFA。簡言之，菲律賓的艾若育政府期間，美菲軍事同盟一開始迅速發展，但後來因為綁架和司法案件，逐漸面臨國內反對壓力。

---

45 Robinson, Linda, Johnston, Patrick B, and Oak, Gillian S., *US Special Operations Forces in the Philippines, 2001–2014* (Rand Corporation, 2016), p.15.

46 Doug Struck, "Filipino Hostage Released; Arroyo Defends Iraq Pullout," *Washington Post*, July 21, 2004, (2020/7/26), *http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A63438-2004Jul20.html.*

47 Aaron Jed Rabena, "Philippines-US Alliance Under Duterte: Unravelling?," *RSIS Commentary*, No. 025-11 Feb 2020, (2020/7/26), *https://dr.ntu.edu.sg/bitstream/10356/137270/2/CO20025.pdf.*

48 "Subic Rape Case Timeline," *GMA News*, March 17, 2009, h*ttp://www.gmanetwork.com/news/ news/content/153081/subic-rape-case-timeline/story/.*

49 Rolly T. Carandang, "Philippines: Senate calls for Cancellation of Visiting Forces Agreement (VFA) with Washington," *Global Research*, August 30, 2009, (2020/8/4), *https://www.globalresearch.ca/ philippines-senate-calls-for-cancellation-of-visiting-forces-agreement-vfa-with-washington/14957*.

50 Senate of the Philippines, "Miriam hits VFA 1, bares VFA 2," *Press Release*, September 23, 2009, (2020/8/6), *https://www.senate.gov.ph/press_release/2009/0923_santiago1.asp.*

艾若育時期的美菲軍事同盟重建，對於美軍投入菲律賓的救災行動具有正面影響。從 2001 年 1 月到 2010 年 6 月艾若育總統卸任，菲律賓每年發生數次颱風，其中損失超過一億美元的嚴重破壞性颱風達到 5 次，如 2006 年 9-10 月象神（Xangsane/Milenyo）和 11 月榴蓮（Durian） 颱風、2008 年 6 月風神（Fengshen/Frank）颱風，2009 年 10 月發生的凱莎娜（Ketsana）與芭瑪（Parma/Pepeng）颱風。此外， 熱帶氣旋 、土石流與山崩等災害也導致死傷與破壞等損失。美軍在這段期間投入菲律賓救災頻繁，總共 5 度派軍前往菲律賓協助災難救援。2004 年 12 月熱帶性低氣壓溫妮（Winnie）和南瑪都颱風（Nanmadol/Yoyong）造成嚴重傷亡和經濟損失，美軍提供運輸機協助運輸，也派出陸戰隊協助救災。[51] 2006 年 2 月因為在南萊特（Southern Leyte）發生的嚴重土石流，導致數百人被埋和 1,000 多人死亡，美軍派遣三艘軍艦（USS Essex, USS Harpers Ferry and USS Curtis Wilbur ）與運輸機、直升機等前往協助救援。[52] 而且，當 2006 年 11 月強烈颱風榴蓮襲擊菲律賓時，美軍派直升機協助菲律賓國防軍 (Armed Forces of the Philippines)進行救災。[53] 2008 年 6 月風神颱風侵襲下，菲律賓一艘載著約 800 多人的輪船沉沒時，美軍派遣雷根號核子動力航空母艦

[51] " Philippines: After-effects of tropical cyclones 'Unding' , 'Violeta' , 'Winnie' and 'Yoyong' and the ongoing relief and recovery and rehabilitation operations 19 December 2004 (8:00 AM)," *Relief Web*, December 19, 2004, *https://reliefweb.int/report/philippines/philippines-after-effects-tropical-cyclones-unding-violeta-winnie-and-yoyong-and* ; Reuters, " World Briefing | Asia: The Philippines: U.S. Sends Marines To Help With Storm Relief," *New York Times*, December 8, 2004*, https://www.nytimes.com/2004/12/08/world/world-briefing-asia-the-philippines-us-sends-marines-to-help-with.html*.

[52] Corey Truax, "USS Essex, USS Harpers Ferry and USS Curtis Wilbur Arrive on Station to Help Philippine Mudslide Victims," Feb 20, 2006, (2020/4/12), *https://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=22388.*

[53] New America, "Part II: Military Humanitarian and Disaster Relief Response Capacity in the Indo-Pacific Region," (2020/4/14), *newamerica.org/resource-security/reports/uptempo-united-states-and-natural-disasters*.

前往協助救災。[54] 另外，2009 年 10 月凱莎娜颱風期間，適逢美菲舉行聯合演習，正停留於蘇比克灣的 USS Tortuga 和 USS Harpers Ferry 旋即投入救災，美軍另派遣一架直升機和六艘 Zodiac 船隻，協助救援。[55]

由於美軍頻繁投入菲律賓救災，雙方於 2009 年簽署《人道援助與救災運作概念書》（Humanitarian Assistance and Disaster Relief Concept of Operations），作為兩國救災合作的指導文件。[56] 之後美軍投入官員交流、共同演習等針對菲律賓的災害管理與人道主義援助顯著增加，[57] 在美菲兩軍定期演習中也加入人道援助演習，兩軍最重要的「肩並肩演習」即包含兩軍針對人道援助的共同演練。此外，美軍駐菲聯合特遣部隊（U.S. Joint Special Operations Task Force-Philippines），更是數次當地重大災害最先抵達的救援部隊。[58]

伍、艾奎諾三世時期的美菲軍事同盟與救災合作[59]

艾奎諾三世（Benigno Aquino III）總統就任後（2010 年 6 月–2016 年 6 月），美菲軍事同盟發展更加迅速，此時期兩國關係堪稱蜜月期。他就任

---

[54] "70 dead, 700 missing after ferry disaster," *CNN News*, June 26, 2008, (2020/5/2), *http://edition.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/06/25/philippines.ferry/index.html.*

[55] State Department, "Countries Hit by East Asian Disasters Receive U.S. Assistance-Typhoon Ketsana relief continues in the Philippines," *Press Releases And Documents*, October 5, 2009.

[56] Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance (CFE-DMHA), 2015, "Philippines Disaster Management Reference Handbook, CFE-DMHA.," p.58.

[57] Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance (CFE-DMHA), 2015, "Philippines Disaster Management Reference Handbook, CFE-DMHA.," pp. 92-95.

[58] Linda Robinson, Patrick B. Johnston, and Gillian S. Oak., *US Special Operations Forces in the Philippines, 2001–2014* (Rand Corporation, 2016), p.101.

[59] 本節部分內容參考：左正東、蔡博名，〈從離岸平衡觀點看美菲同盟關係〉，《遠景基金會季刊》，第 19 卷第三期（2018 年 7 月），頁 25-42。

之初即有意用檢討 VFA 從美國換取更多援助[60]，當菲律賓參議院於 2010 年 8 月上旬通過決議要求廢止 VFA 時，菲律賓外長公開表示，南海問題不需要美國介入，造成美國高度關注。[61] 數日後，美國太平洋司令部司令威拉德（Robert Willard）公開表示會協助菲律賓軍力現代化，而菲律賓國防部隨後聲明無需檢討 VFA。[62] 一個月後，美國宣布向菲律賓提供龐大援助（4 億 3,400 萬美金），協助菲律賓政府削減貧困，促進菲國經濟成長。[63] 檢討 VFA 之事自此無疾而終，為艾奎諾三世任內美菲軍事關係奠定基礎。

另外，在諸如南海爭端等國際環境影響下，對艾奎諾三世政府積極與美國重建緊密軍事同盟的態度產生了影響。就是說，因中國在南海的各項活動和對菲律賓船艦所採取的強制手段，菲中關係轉趨緊張，間接促使美菲軍事合作得以鞏固。具體來說，艾奎諾三世任內美菲軍事合作的重大突破包括建立高層對話機制、撥贈巡防船艦、以及授權美軍使用菲國軍事設施。首先，在建立高層對話機制方面，主要的突破是 2011 年 1 月開啟的「年度雙邊戰略對話」（Bilateral Strategic Dialogue, BSD），由美國國務院東亞助卿與國防部亞太助理部長和菲國外交部次長與國防部次長主持[64]，4 月 30 日，雙方召開首次 2+2 會談，由兩國外交部長和國防部長共同舉行年度會談，美菲安全對話至此建立從部長級、次長級，到事務官層級的完

---

[60] Al Labita, “Filipinos aim to give US army the boot,” *Asia Times*, October 20, 2010,(2020/6/18), *http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/LJ20Ae02.html*.

[61] “Manila Says Washington Should Keep Out of South China Sea Dispute,” *The Trumpet*, August 12, 2010, (2020/6/15), *http://www.thetrumpet.com/7402-manila-says-washington-should-keep-out-of-south-china-sea-dispute.*

[62] Alexis Romero, “DND tells US: No need to review VFA,” *Pilstar*, August 19, 2010, (2020/6/23), *http://www. philstar.com:8080/headlines/603746/dnd-tells-us-no-need-review-vfa.*

[63] The Philippines’ Department of Foreign Affairs, “DFA-Philippines and MCC sign $434 million millennium challenge to fight poverty and corruption,” *Department of Foreign Affairs*, September 25, 2010, (2020/6/24), *http://www.officialgazette.gov.ph/2010/09/25/dfa-philippines-and-mcc-sign-434-million -millennium-challenge-to-fight-poverty-and-corruption/.*

[64] Office of Assistant Secretary for Assessment and International Affairs, PH-US Strategic Dialogue, *Department of National Defense, Republic of the Philippines*, (2020/6/24), *http://www.dndph.org/press-releases/ph-us-strategic-dialogue.*

整體系。[65]

其次，在擴大移撥巡防船艦方面，美國早於 2011 年 1 月即透露將向菲國提供漢密爾頓級（Hamilton Class）巡防艦，提升菲律賓海巡軍力。[66] 當年菲律賓即從美軍取得第一艘漢密爾頓級巡防艦，2013 年再取得第二艘，2015 年歐巴馬（Barack Obama）出席馬尼拉 APEC 峰會時，宣布再撥贈一艘漢密爾頓級巡防艦給菲律賓，雖然這些巡防艦都是美國海岸警衛隊退役的巡防艦，但在菲律賓卻是最大戰艦，且經加設武器及偵測裝備後，成為菲國最具威嚇力的海防船艦。[67] 菲國於 2016 年正式取得第三艘的漢米爾頓級巡防艦。[68] 不過，值得注意者，菲國於 2019 年 1 月表明不再主動向美方爭取漢密爾頓級巡防艦，[69] 並於當年 4 月宣布將這三艘巡防艦降級為巡邏艇。[70]

第三，在授權美軍使用菲國軍事設施方面，主要是兩國於 2014 年簽署的《加強防務合作協議》（Enhanced Defense Cooperation

---

[65] Ernest Z. Bower and Gregory B. Poling, "Implications and Results: United States–Philippines Ministerial Dialogue," *CSIS*, May 4, 2012, (2020/6/29), *https://www.csis.org/analysis/implications-and-results-united-states-philippines-ministerial-dialogue.*

[66] "PHL Navy to acquire largest ship in inventory," *GMA News Online*, January 23, 2011, (2020/6/29), *http://www.gm anetwork.com/news/news/nation/211298/phl-navy-to-acquire-largest-ship-in-inventory/story/.*

[67] "PH to get 3rd Hamilton-class warship from US," *Rappler*, November 18, 2015, (2020/6/28), *https://www.rappler.com/nation/philippine-navy-get-boutwell-cutter.*

[68] "BRP Andres Bonifacio Arrives in Manila" (Press release), *Philippine Information Agency*, December 10, 2016, (2020/7/9), *https://web.archive.org/web/20161220085744/http://news.pia.gov.ph/article/view/1141481265962.*

[69] "Philippines reconsiders additional Hamilton-class cutters from US," *Asia Pacific Defense Journal*, January 10, 2019, (2020/7/25), *https://www.asiapacificdefensejournal.com/2019/01/philippines-reconsiders-additional.html.*

[70] "Philippine Navy Downgrades Designation of Gregorio del Pilar-Class Vessels from Frigates into Patrol Ships," *DEF Post*, April 3, 2019, (2020/7/29), *https://defpost.com/philippine-navy-downgrades-designation-of-gregorio-del-pilar-class-vessels-from-frigates-into-patrol-ships/.*

Agreement, EDCA），該協議確定雙方的合作目的為抵抗軍事攻擊（resist armed attack）（此亦為 MDT 第二條所述）。為此目的，菲律賓授權美軍以輪流形式使用在菲國境內的許可基地。[71] EDCA 無疑是歐巴馬政府期間，美菲同盟最重要的進展。雖然簽署之初被質疑是否違反菲國憲法，但菲國最高法院於 2016 年裁定 EDCA 合憲，美菲雙方旋即展開基地位置磋商，並於 2016 年 3 月的年度雙邊戰略對話上就基地位置達成共識，這五個雙方同意的基地分別是巴薩空軍基地（Basa）、麥格塞塞堡（Fort Magsaysay）、包蒂斯塔（Antonio Bautista）空軍基地、倫比亞（Lumbia）空軍基地、和艾布恩海軍基地（Benito Ebuen）。[72]

對美國而言，EDCA 不僅強化美國在亞太的軍事投射能力，擴大美軍行動自由，為歐巴馬的亞洲「再平衡」政策提供穩固的支柱，以相對彈性的方式抑制中國對南海的掌控。而菲律賓除了可透過基地談判獲得更多的軍事經濟援助，加速軍隊現代化，還希望得到美國具體的安全承諾，以抵抗中國在南海的壓力，並期望能奪回黃岩島、仁愛暗沙（礁）等島嶼的控制權。[73] 然而，在美菲軍事關係同盟提升的過程，人道救助和救災始終是雙方都關切的問題。2012 年 6 月，艾奎諾三世訪問美國，並獲得歐巴馬公開支持其最低防衛部署概念時，即提到對雙方在人道援助、救災、海事安全等領域擴大安全合作。[74] 在 EDCA 中，雙方再度表明支持提升彼此武裝部隊的相互協作性，並致力促成菲軍在海洋安全、人道援助、與災難救

---

[71] U.S.-Philippines Enhanced Defense Cooperation Agreement, Article I, (2020/7/22), *http://www.gov.ph/downloads/2014/04apr/20140428-EDCA.pdf.*

[72] Jose Katigbak, "US, Philippines agree on 5 base locations under EDCA," *The Philippine Star*, March 20, 2016, (2020/7/22), *http://www.philstar.com/headlines/2016/03/20/1564662/us-philippines-agree-5-base-locations-under-edca*.

[73] 左正東、蔡博名，〈從離岸平衡觀點看美菲同盟關係〉，《遠景基金會季刊》，第 19 卷第三期（2018 年 7 月），頁 43 – 44。

[74] Barack H. Obama, "Statement on the President's Meeting with President Aquino of the Philippines," *The White House*, June 08, 2012, (2020/8/2), *https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/06/08/statement-president-s-meeting-president-aquino-philippines.*

助的能力提升。[75] 雙方對人道援助與救災的重視，也展現於艾奎諾三世任內美軍頻繁前往菲律賓協助救災。

艾奎諾三世期間，菲律賓受到了幾次嚴重強颱的侵害，如 2010 年的梅姬（Juan/Megi）、2011 年尼莎颱風（Pedring/Nesat）、2012 年寶發（Pablo/Bopha）、2013 年海燕颱風、和 2014 年哈格比颱風（Ruby/Hagupit）。這六年之間，美菲災難合作也繼續活躍，美軍則是 4 度派軍前往菲律賓協助災難救援。這一次數與前艾若育政府十年相同，顯示出美軍的菲律賓救災投入更加頻繁。值得關注的是，在此期間，美軍對傷亡較小的颱風災難也積極提供援助。例如，在 2010 年 10 月美軍駐菲聯合特遣部隊協助菲律賓國防軍對於受到梅姬颱風影響災民提供援助物資。[76] 儘管由於梅姬颱風約有 20 萬人需要避難，但死亡人數只有 30 至 40 人，比過去艾若育政府時美軍援助的其他颱風等災難，人員傷亡少得多。然而美軍還是派直升機與其他海軍資源協助菲律賓的救災活動。

另外，2012 年 12 月發生的寶發颱風和 2013 年 11 月的超級颱風海燕襲擊菲律賓時，美軍皆調動駐紮日本本島及沖繩的美軍前往協助，寶發颱風時隸屬太平洋司令部（2018 年 5 月改名為印太平司令部）的海軍陸戰隊第三遠征軍正在馬尼拉籌畫與菲律賓國防軍的雙邊演習，得以迅速前往災區協助。尤其，海燕颱風在菲律賓造成嚴重災害時，美軍向菲律賓派遣 900 名人員而加強救援工作[77]，以第 31 海軍陸戰遠征部隊（31st Marine

---

[75] U.S.-Philippines Enhanced Defense Cooperation Agreement, Article I, (2020/7/28), *http://www.gov.ph/downloads/2014/04apr/20140428-EDCA.pdf.*

[76] Bernice Camille V. Bauzon, "Philippines gets more relief aid from US," *The Manila Times*, October 25, 2010. (2020/8/2), *https://www.pressreader.com/search?query=Philippines%20gets%20more%20relief%20aid%20from%20US&newspapers=1138&start=2010-10-25&stop=2010-10-25&hideSimilar=1&type=3&state=4.*

[77] Seth Robson, "US sending additional military to aid in Philippines typhoon relief," *Stars and Stripes*, November 16, 2013, (2020/8/2), *https://www.stripes.com/news/us-sending-additional-military-to-aid-in-philippines-typhoon-relief-1.253239.*

Expeditionary Unit）為主力的美軍 505 聯合特遣隊（Joint Task Force (JTF) 505），協助路障排除、運送民生物資和救援人力、和疏散受颱風侵襲的當地居民。[78] 同時派遣喬治華盛頓號航母戰鬥群（USS George Washington Carrier Strike Group），幫助擴大搜救行動、提供醫療服務並使用其 21 架直升機運送物資。喬治華盛頓號航母打擊小組是在颱風登陸菲律賓一週後的 11 月 14 日抵災區附近，並迅速參與救助活動。[79] 共同參與救災的還有美國太平洋司令部在阿奎納多軍營（Camp Aguinaldo）的人道援助救災聯合特遣部隊（Humanitarian Assistance and Disaster Relief-certified Joint Task Force）。[80] 災後，美國國際開發署持續向受災民眾提供援助，包括食物、醫療、農作復育、再就業培訓等，而美軍仍然持續提供必要的運輸後勤協助。[81] 當時歐巴馬總統表示說，「當我們的朋友陷入困境時，美國會提供幫助」。[82] 此後，2014 年 12 月哈格比颱風（Hagupit/Ruby）襲擊菲律賓時，美國快速應對，協助菲律賓救災活動。颱風首次登陸後，美國太平洋司令部和國際開發署的評估團隊立即提供協助，以增強美國駐馬尼拉大使館監測風暴影

---

[78] Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance (CFE-DMHA), Philippines Disaster Management Reference Handbook, CFE-DMHA., 2015, p.58.

[79] "Fact Sheet: U.S. Response to Typhoon Haiyan," *The White House*, November 19, 2013, (2020/4/12), *https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/11/19/fact-sheet-us-response-typhoon-haiyan*.

[80] 〈白宮提供有關颱風海燕美國救援情況簡報〉，《美國在台協會》，2013 年 11 月 19 日，(2020/7/25 瀏覽), *https://www.ait.org.tw/st/chinese/texttrans/2013/11/20131120287228.html.*

[81] "Philippines – Typhoon Yolanda/Haiyan: Factsheet #20, " Fiscal Year 2014, (2020/7/29), *https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/01.24.14_USAID-DCHATyphoonYolandaHaiyan_FactSheet20.pdf*.

[82] "Close Bilateral Cooperation Before, During and After Typhoon Ruby/Hagupit Enables Faster U.S. Government Emergency Response," *U.S.Indo-Pacific Command*, December 11, 2014, (2020/6/21), *https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/564919/close-bilateral-cooperation-before-during-and-after-typhoon-rubyhagupit-enables/*.

響的能力，並協助應急響應。[83]

表 5.1. 美軍對菲律賓天然災害援助

年/月	災害類型（名稱）	喪命、遷徙	經濟損失（億美元）	美軍投入
2004/12	暴風雨、颱風（溫妮、南瑪都）	600 人以上死亡、700 人以上失蹤	約 1.0	運輸機等
2006/2	（南萊特）土石流	122 人死亡、980 人失蹤	不明確	直升機、運輸機、海軍資源等
2006/11	強烈颱風（榴槤）	1,000 人以上死亡、2 萬人以上遷徙	1.2	運輸機等
2008/6	中度颱風（風神）	1,300 人以上死亡	2.93	直升機、運輸機、海軍資源等
2009/10	中度颱風（凱莎娜）	約 400 人死亡	2.41	直升機、運輸機、海軍資源等
2010/10	強烈颱風（梅姬）	至少 36 人死亡、20 萬人遷徙	2.55	直升機、海軍資源等
2012/12	強烈颱風（寶發）	1,000 人以上死亡、800 人以上失蹤	10.4	運輸機、海軍資源等
2013/11	強烈颱風（海燕）	6,300 人以上死亡、1,700 人以上失蹤	28.6	直升機、運輸機、海軍資源等
2014/12	強烈颱風（哈格比）	至少 18 人死亡、10 萬人遷徙	0.71	災害應對與評估

資料來源：作者整理自 Francis Gassert, Sharon Burke, & Rachel Zimmerman, "UPTEMPO: The United States and Natural Disasters in the Pacific," March 2020, p.61-65, New America, "Part II: Military Humanitarian and Disaster Relief Response Capacity in the Indo-Pacific Region," *newamerica.org/resource-security/reports/uptempo-united-states-and-natural-disasters*; International Recovery Platform, Southern Leyte Landslide, 2006, *https://www.recoveryplatform.org/countries_and_disasters/disaster/38/southern_leyte_landslide_2006*; OCHA, "AAI deploys to Philippines in response to Typhoon Durian," December 4, 2006, *https://reliefweb.int/report/philippines/aai-deploys-philippines-response-typhoon-durian*；國家災害防救科技中心，〈災害防救科技與知識專欄-菲律賓雷伊泰島土石流災害初步分析報告〉，2006 年 2 月 24 日; The Sydney Morning Herald, "Ketsana deat

[83] "Close Bilateral Cooperation Before, During and After Typhoon Ruby/Hagupit Enables Faster U.S. Government Emergency Response," *U.S. Pacific Command*, December 11, 2014, *https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/564919/close-bilateral-cooperation-before-during-and-after-typhoon-rubyhagupit-enables/.*

h toll nears 400 as new typhoon brews," October 2, 2009; Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance, "Disaster Management Reference Handbook 2015-Philippines," March 2015, P.90; U.S.Indo-Pacific Command, "Close Bilateral Cooperation Before, During and After Typhoon Ruby/Hagupit Enables Faster U.S. Government Emergency Response," Dec. 11, 2014, *https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/564919/close-bilateral-cooperation-before-during-and-after-typhoon-rubyhagupit-enables/*; Erik Ortiz & M. Alex Johnson, "Super Typhoon Hagupit: 500,000 Flee As Storm Approaches," *NBC News*, Dec. 5, 2014, *https://www.nbcnews.com/news/world/super-typhoon-hagupit-500-000-flee-storm-approaches-n262341*.

陸、杜特蒂時期的美菲軍事同盟與救災合作

2016 年 6 月新就任的總統杜特蒂（Rodrigo Roa Duterte，任期至 2022 年 6 月 30 日）一度表示將與美國分道揚鑣，因此雙邊軍事同盟關係與前任總統相較快速降溫。雙方關係的裂痕，以及菲律賓民眾對美國在本國內駐軍的不滿，並不是杜特蒂總統就任後首次出現。然而，杜特蒂關於美菲關係和民眾的反美情緒回應方式，明顯地與前任總統不同。關於重新檢討 VFA 的意見過去也曾提過幾次，但是，誠如前述，艾奎諾三世總統實際上意圖進一步擴大本國的利益以利用 VFA 的籌碼。杜特蒂則對美菲關係表現出根本性的懷疑。他多次提出與美國相左的主張，甚至於要求停止美菲在南海的共同演習，以及撤出駐紮菲南的美國特種部隊。[84] 例如，2016 年 9 月杜特蒂表示，要重新考慮與美國的軍事及經濟合作，而且中斷美菲聯合「肩並肩演習」，並間接表明了中菲關係應該更加緊密的看法。[85] 此外，2016 年 11 月，菲律賓國防部長宣布，雙方將停止「兩棲登陸演習」（PHIBLEX）以及「海上戰備暨訓練聯合演習」（CARAT）兩項重要演

[84] "Philippines to suspend joint exercises and patrols with US military," *Guardian News*, October 07, 2016, (2020/8/8), *https://www.theguardian.com/world/2016/oct/07/philippines-suspend-joint-exercises-duterte-anti-us-rhetoric.*

[85] "Duterte: Next US-Philippines Military Exercise Will be the Last," *VOA News*, September 28, 2016, (2020/8/8), *https://www.voanews.com/east-asia-pacific/duterte-next-us-philippines-military-exercise-will-be-last.*

習，[86] 兩國間規模最龐大的「肩並肩演習」，也將縮減規模，取消實彈演習，將重心轉為反恐和人道救援。[87] 更加上，菲律賓國防部 2020 年 2 月 13 日宣佈，菲方要終止 VFA，但於 2020 年 6 月初再次改變說法，表示將暫停杜特蒂總統廢除 VFA 的指示。

杜特蒂政府的外交政策可以說是避險策略（hedging），與傳統盟邦美國保持距離，同時擴大與中國合作的空間。避險是一個俱有兩種延伸性的戰略，一個國家既要與目標國接觸（engagement），也要防範目標國。避險戰略不只是採用一種平衡或交往策略，還採用了兩者的結合戰術。這種交往戰略有助於增進與目標國的友好關係，帶來商業利益，並希望改變目標國的價值觀和體制，以使其不再構成威脅。這種平衡戰略可以通過強化軍事力量或與另一大國結盟來提供安全保障。通常，交往戰略發生在經濟領域，而平衡戰略發生在安全領域。[88] 隨著南海緊張局勢升級，菲律賓政府認為有必要重啟與美國的同盟關係，但杜特蒂總統的政策總是頻繁改變缺乏穩定性。

除了菲國的政策擺盪外，美國對菲政策也一定程度破壞雙邊關係。杜特蒂上任後發起大範圍的反毒品戰爭，引起人權團體強烈批評，當時美國歐巴馬政府以人權為由，拒絕繼續向菲國提供「千禧挑戰計劃」（Millennium Challenge Corporation，美國援助開發中國家的計畫）的贈款，導致杜特蒂對美國極為不滿。[89] 雖然，繼任的美國川普（Donald John Trump）政府初期對杜特蒂的鐵腕政策表達肯定，但 2019 年 4 月，美國參議院提出第 142

---

[86] Jeff Schogol, “Philippines curtails military exercises with U.S,” *Military Times*, December 11, 2016, (2020/8/10), *http://www.militarytimes.com/articles/no-phiblex-in-2017.*

[87] The Associated Press, “Philippines and U.S. to cut back on joint exercises next year,” *Military Times*, November 23, 2016, (2020/8/9), *http://www.militarytimes.com/articles/philippines-and-us-to-cut-back-on-joint-exercises-next-year.*

[88] Wu, Yu-shan, “Pivot, Hedger, or Partner,” in Chapter 11 in *Taiwan and China*: *Fitful Embrace*, (California: University of California Press, 2017). p.198.

[89] 徐子軒，〈驅逐「美帝」的杜特蒂：菲律賓撕毀軍事同盟的「美國矛盾」〉，《轉角國際》，2020 年 2 月 17 日，*https://global.udn.com/global_vision/story/8663/4350723*。

號決議，譴責杜特蒂政府反毒品戰爭的侵犯人權行為和拘禁菲律賓參議員德利馬（Leila De Lima）[90]，要求對菲律賓官員進行制裁，[91] 造成美菲關係陷入緊張。

另外，川普「美國優先」的外交政策，減少國際參與，對菲政策相對消極。雖然，美國國務卿龐佩歐（Michael Pompeo）2019 年 3 月訪問馬尼拉時，重申美國對美菲 MDT 的承諾，表明「南海是太平洋的一部分，任何勢力對南海的菲律賓軍隊、飛機或公共船武裝攻擊，將會觸發我們的《MDT》第四條（Article IV）規定的共同防禦義務」，[92] 並於當年 11 月兩國國防部長會面後發布的聯合防衛聲明（Joint Defense Statement）再次確認。[93] 然而，美國實際上並沒有採取具體行動，進一步強化美菲軍事同盟。

杜特蒂總統就任後，隨著美菲軍事同盟關係削弱，災難合作也面臨新局面，過去十多年來頻繁的美菲災難合作突然陷入低潮。杜特蒂上任四年以來，菲律賓颱風、地震、水災、山崩等天然災害頻傳，但美軍皆未派軍支援菲律賓相關救災活動。自 2016 年 7 月至 2020 年 7 月，菲律賓傷亡及經濟損失較嚴重的天災共計四次，分別為納坦（Nock Te/Nina）、天秤（Tembin/Vinta）、山竹（Mangkhut/Ompong）及北冕（Kammuri Slams/Tisoy）颱風等災害事件。2016 年 12 月納坦颱風登陸菲律賓，造成菲東地區 11,000

---

[90] 德利馬在艾奎諾三世政府其間擔任司法部長。在杜特蒂政府初期，她提出反毒品戰爭造成大量傷亡的問題，主導反對非法殺人運動。自 2017 年 2 月 24 日起因在擔任司法部長期間涉嫌與毒品交易有關而被拘押在菲律賓國家警察監獄。

[91] "S.Res.142 - A resolution condemning the Government of the Philippines for its continued detention of Senator Leila De Lima, calling for her immediate release, and for other purposes," November 12, 2019, (2020/8/1), *https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-resolution/142*.

[92] "Indo – Pacific strategy report Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region," *The Department of Defense,* June 1, 2019, pp.28-29.

[93] "Philippines, U.S. Joint Defense Statement," *US Department of Defense*, November 19, 2019, (2020/8/1), *https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2020089/philippines-us-joint-defense-statement/*.

多艘貨船擱淺外，亦迫使近 38 萬人遷徙、30 多人死亡與失蹤，經濟損失達到 60 多億美元的。[94] 2017 年 12 月天秤颱風引發山崩，進而造成 342 人死亡與失蹤，尤其菲律賓南部民答那峨島地區嚴重受害。[95] 2018 年 9 月又受到強烈颱風山竹侵襲共造成 114 人死亡，700 多人受傷，6 億 2,700 萬美元的災害損失。[96] 另外，2019 年 12 月北冕颱風奪走 17 條人命，約 20 萬居民被迫遷徙。上述災害發生其間，美軍均未提供任何軍事資源協助菲國的救災行動。

尤其，山竹颱風侵襲太平洋地區當時，美國派軍艦和直升機等援助北馬里亞納群島和關島地區，[97] 卻未調動海軍往菲律賓海域協助救災活動。強烈颱風山竹給菲律賓造成了巨大損失，尤其造成馬尼拉北部本格特省（Benguet）的一所礦山的嚴重山崩，百人以上因而喪生。此次災害菲律賓國防部特別投入大量救災行動，但美國政府相反地並無提供任何救災人員及軍事裝備，此決策與艾若育與艾奎諾三世總統期間美軍的行動形成了鮮明的對比。例如，2006 年 2 月菲律賓南萊特山崩導致數百人被埋時，美軍派遣兩艘兩棲登陸艦前往協助救援，而 2012 年 12 月寶發颱風和 2013 年 11 月海燕颱風襲擊菲律賓時，美軍皆調動隸屬太平洋司令部的海軍陸戰隊與駐紮日本本島及沖繩的美軍前往菲律賓迅速協助。杜特蒂總統就任後至

---

94 National Disaster Risk Reduction and Management Council, SitRep No.13 re Preparedness Measures and Effects of Typhoon “NINA”, January 9, 2017, (2020/7/29), *http://www.ndrrmc.gov.ph/attachments/article/2975/Sitrep_No_13_re_Preparedness_Measures_and_Effects_of_TY_NINA_NOCK-TEN_as_of_09JAN2017_0800H.pdf.*

95 National Disaster Risk Reduction and Management Council, SitRep No.26 re Preparedness Measures and Effects of Typhoon “VINTA” (I.N.TEMBIN), February 11, 2018, (2020/7/29), *https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep_No_26_re_Preparedness_Measures_and_Effects_of_Typhoon_VINTA_as_of_11FEB2018_0800H.pdf*.

96〈山竹颱風侵襲菲律賓、香港、澳門及中國大陸之災害報告〉,《全球災害事薄》,(2020/7/5 瀏覽),*https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1205/19197/21892/*。

97 Alexandra Seeley, “Navy Assists Typhoon Mangkhut Recovery Efforts in Marianas, Guam,” SEPT. 14, 2018, *US DEPT PF DEFENSE*, (2020/7/29), *https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1633362/navy-assists-typhoon-mangkhut-recovery-efforts-in-marianas-guam/.*

今四年間，美菲雖然維持與救災相關的共同演習，但是災難發生時美軍沒有實際上投入援助菲律賓的救災活動，顯示了與前兩屆總統時期明顯的差異。

一個可能的解釋是，菲方沒有向美方請求援助。一般來說，國際援助是受災國先請求國外援助時，國際組織與各國政府再發起人道援助、救災、及軍事上的支援。過去嚴重風災時，菲律賓政府皆主動邀請國際援助。不過，近幾年菲律賓對請求國際援助持消極態度。例如，2016 年 10 月，杜特蒂曾表示沒有菲律賓國際援助菲律賓也能存活，如果美國和歐洲想要撤回援助可以離開。[98] 2017 年杜特蒂總統表示，拒絕接受歐盟提供的 2.8 億美元的國際援助計劃。就雙邊援助而言，歐盟是菲律賓的第三大捐助國，僅次於日本與美國。[99] 放棄受歐盟援助的理由是，杜特蒂認為歐盟要求菲律賓符合其人權規範以換取援助。這意味著，杜特蒂政府將不會接受有條件性的援助，讓該國免於外界干預。另外，關於菲南伊斯蘭分離主義問題，杜特蒂也表示，不願意尋求華盛頓的支持。[100] 這些事實表明，杜特蒂總統對於向國際請求援助態度消極，如此美國自然難以向菲律賓提供救災援助。[101]

---

[98] Jodesz Gavilan, “What Typhoon Yolanda foreign aid looks like without US, EU, and UN,” *Rappler*, October 9, 2016, (2020/7/13), *https://www.rappler.com/newsbreak/iq/united-nations-european-union-united-states-foreign-aid-philippines-typhoon-yolanda.*

[99] Chithra Purushothaman, “Why Is the Philippines Turning Away Foreign Aid?,” *The Diplomat*, May 25, 2017, (2020/7/16), *https://thediplomat.com/2017/05/why-is-the-philippines-turning-away-foreign-aid/.*

[100] Neil Jerome Morales & Simon Lewis, “Philippines’ Duterte says didn’t seek U.S. support in city siege,” *Reuters*, June 11, 2017, (2020/7/10), *https://www.reuters.com/article/us-philippines-militants-idUSKBN1920MI.*

[101] 2020 年 11 月的梵高(Vamco/ Ulysses)是一個例外，由於接連兩個颱風來襲，造成嚴重災情，菲律賓天主教會的社工組織 Caritas 呼籲杜特蒂政府尋求外援，三天後杜特蒂政府宣布接受美日等國對颱風倖存者援助。“Caritas Philippines: International help needed in aftermath of 2 typhoons,” *Vantican News,* November 14, 2020, (2020/7/16), *https://www.vaticannews.va/en/church/news/2020-11/philippines-caritas-government-typhoon-vamco-appeal-help.html* ; Frances Mangosing, “ Lorenzana says US, Japan, other

柒、結論

透過前面的分析，本文發現隨著菲律賓各屆政府對美菲軍事合作的政策變化，美軍對菲律賓的救災援助也有所不同。當美菲軍事合作日趨緊密時，雙方救災相關的合作也頻繁進行。但是當雙邊軍事合作鬆散時，美軍對菲律賓的救災援助也隨之下降。此現象說明，美國對菲律賓的救災援助還是在兩國之間的法定軍事同盟關係的框架下進行。雖然許多以往的研究指出，災難合作會促進兩國外交關係的推進，但本文的發現證明剛好相反，是災難外交受到軍事合作的影響。

誠如前述，艾若育上任之初，美菲軍事緊密合作，但 2004 年菲律賓從伊拉克撤回協助美軍的菲律賓勞工後，菲律賓民眾的反美情緒升高。也在這段期間，美軍開始投入菲律賓風災的救援行動，到艾若育卸任前共有 4 次救援行動。這有兩個結構因素可以解釋，一是艾若育政府的對美政策方向沒有改變，無論是過去簽署的訪問軍隊協定或是艾若育時代簽署的後勤支援協定，菲國政府都無更改的意向，艾若育政府初期建立的軍事合作框架仍屹立不搖。二是美軍駐在菲律賓的聯合特戰特遣隊－菲律賓分隊（Joint Special Operation Task Force – Philippines）原為打擊恐怖主義行動而來，但 2005 年時主要恐怖組織阿布薩耶夫已被大幅削弱，菲律賓也出現要求特種部隊撤離菲國的呼聲，此時進行救災援助，正可強化美軍存在的合理性，緩解菲律賓人民的反美聲浪。

此後，艾奎諾三世政府期間，因為菲律賓與美國都致力於增強雙邊軍事合作關係，美軍對菲律賓的救災援助也之擴增。艾奎諾三世執政的 6 年間，美國派軍 4 次協助菲律賓的風災救援行動。當然，美國的東亞區域戰略也影響到美菲災難合作。歐巴馬政府以對盟邦的安全保證和支持，及推

---

countries offer aid for PH typhoon survivors," *Philippine Daily Inquirer*, November 17, 2020, (2020/11/19), *https://globalnation.inquirer.net/192189/lorenzana-says-us-japan-other-countries-offer-aid-for-ph-typhoon-survivors.*

動涵蓋整個亞太地區的自由貿易架構，作為其主要的亞洲戰略。在此架構下，美菲陸續簽署馬尼拉宣言和加強防務合作協定，特別是加強防務合作協定，讓美軍得以使用菲律賓境內的基地，更激勵美國加強對菲律賓的救災援助。比如海燕颱風期間，美菲正就加強防務合作協定展開談判，美軍也派出史上最大規模的救援團隊，協助菲律賓救災。隔年的哈格比颱風，美軍對菲律賓的救災援助更延伸到風災前夕的評估預測。可以說，艾奎諾三世期間，美軍對菲律賓的救災援助無論規模或深度都大幅提升，或者也可以說受惠於菲律賓的救災需求與美國的東亞安全戰略正好吻合。

然而，2016 年 7 月杜特蒂總統執政後，從 2016 年 7 月到 2020 年 10 月，美軍沒有投入過菲律賓的救災援助。當然，杜特蒂未向美國提出請求是關鍵。但也不可忽略，這段期間美菲軍事合作經歷大幅震盪，致使美軍向菲律賓提供救災援助的基礎受到嚴重侵蝕。這可看作歷經艾若育和艾奎諾三世兩任政府美國對於菲律賓救災的積極援助，仍無法完全克服菲國民間對雙邊軍事合作的疑慮和不滿。同時，雖然支撐美菲軍事同盟的 MDT、VFA 以及 EDCA 尚未廢止而依舊有效，但杜特蒂政府對於美菲軍事合作的搖擺態度和數次公開抨擊，對美軍進入菲國進行救災構成實質障礙。這表示，災難合作還是受到軍事合作關係的限制。

隨著氣候變遷與天災頻仍，災難合作和雙邊外交之相互作用，日益成為國際關係與安全研究的重要課題。一般的常識會認為，災難合作化解彼此敵意，從而促使雙邊關係突飛猛進。然而，在真實的國際關係之中，正向或反向的例子皆頗為常見，而個案情境則扮演極為重要的角色。如果雙方的災難合作，是如非傳統安全合作倡議者所追求的那樣，與雙邊關係爲中心的傳統安全合作無關，杜特蒂期間美菲雙方防災救災方面的合作應該繼續保持緊密關係。或者，如災難合作相關研究指出，如果災難帶來的外交機會能為相異兩國間創造和平，那麼在杜特蒂期間，美國應該願意提供菲律賓救災援助以維持其在加強防務合作協定下在菲律賓的軍事行動自

由。但現實是，軍事合作關係的惡化導致了救災合作的減少。換句話說，災難合作不是發展兩國關係的主動因素，而是受兩國關係影響的被動因素。杜特蒂政府時期，美菲軍事合作明顯退化，而美軍則沒有派軍協助菲律賓救災。

因此，從個案研究歸納特殊情境所展現的因果關係，對於了解災難合作與軍事合作的相互作用，可以說是研究兩者關係的必要途徑，這也是本研究希望為國際關係與安全研究提供的第一項貢獻。其次，在東亞地區，美國的駐軍及其聯盟體系，可說是美國最重要的權力資源。然而，隨著中國經濟崛起，並積極經略與東南亞國家的雙邊關係和多邊合作，可說對美國在本地區長久維持的聯盟體系，和建立在此一聯盟體系上之區域秩序帶來強烈衝擊。為維持既有的聯盟體系，並擴大夥伴網絡，以防救災為目標的軍事合作，成為日受青睞的新模式。要探索美國安全合作網絡與中國區域經營之間的相互競爭，菲律賓是一個極為合適的例子，這也是本文可以帶來的另一項貢獻。

最後，菲律賓的處境，相當值得台灣借鏡。如同台灣，菲律賓是深受天災影響的國家。同時，菲律賓是美國長期盟友，美國在思考對菲律賓的承諾援助時，有很多與對台思考相似之處。因此，研究菲律賓與美國間的災難合作，對台灣未來如何擴大與美國在非傳統安全領域合作，有相當啟發。 而且，以菲律賓爲對象的研究為其他個案研究提供很多啟示。如果通過充分的個案研究歸納得出規則，則有可能將本文的發現予以通則化，並用來解釋其他國家的例子。本研究主張的非傳統安全悖論，即傳統的軍事合作關係會構成非傳統安全的框架，會對於未來進行災難外交和非傳統安全領域研究提出嶄新想法，這是本文的第三項貢獻，也是未來可以繼續研究的方向。

責任編輯：梁庭瑋