

# 国际问题研究报告

2023 年第 30 期

总第 124 期

山东大学国际问题研究院

山东大学东北亚学院

## 从美菲同盟到“美菲+”机制解析

菲律宾总统小马斯科自上任以来推动外交政策转向，推动美菲同盟升级。不同于前任杜特尔特政府将美国描绘为一个“不称职的盟友”，小马斯科希望维持大国在地区竞争中的平衡，菲律宾相继与美国发表了《加强防务合作协定》和《美菲“2+2”联合声明》，但这种追求平衡的努力加剧了南海问题的复杂性。厘清美菲同盟到“美菲+”机制的构建过程和机制结构十分必要。

### 一、美菲同盟发展历程

#### （一）同盟构建阶段（1946~1986）

1946年，菲律宾独立，这一年也是铁幕演说发表的年份，预示着冷战正在拉开帷幕。在美国一方，美国出于遏制共产主义在东南亚扩张的目的，意图将菲律宾打造成东南亚反共桥头堡。在菲律宾一方，由于抗日战争的影响，国内共产主义运动高涨，抗日人民军甚至帮助

美军攻入了马尼拉。但独立后的菲律宾政府希望借助美国力量维持统治，以消除“共产主义威胁”。在该方面，美菲双方拥有相近的政策目标和共同利益，加上菲律宾政府高层和社会精英在美国殖民统治时期就建立起了对西方的文化认同，接受了西方价值观，利益的共同和文化的相近让两国同盟关系快速发展。1947年，美菲两国签署《军事基地协定》；1951年8月30日，美国与菲律宾在华盛顿签订《美菲共同防御条约》，该条约于1952年8月27日正式生效，有效期无限。条约规定了双方将加强在集体防卫方面努力，条约认为任何一方在太平洋地区遭到的武装攻击，都可能危害本方的和平与安全，本方应宣布依据本国宪法程序采取行动，应对共同的危险。这两部条约允许美国在菲律宾驻军，并为菲律宾提供军事援助。毫无疑问的这些协议的目的是共同抵御共产主义在东南亚地区的扩张。此后，美国在菲律宾建立了多个军事基地，包括克拉克空军基地和苏比克海军基地。

## （二）暂停阶段（1986~1991）

1986年，阿基诺夫人推翻马科斯政府，当选为菲律宾第11任总统，成为菲律宾也是亚洲第一位女总统，阿基诺夫人上台后废除了马科斯时代的“军管政策”，减少了对美外交依赖，与中国提升外交关系，菲律宾国内民众也因美国在殖民统治期间的不人道行为掀起了反美浪潮，这使得美菲关系受到了严重冲击。该时期美菲同盟关系陷入低谷，不仅仅是菲律宾单方面行为导致的，也是冷战对立格局解体所带来的同盟困境导致的。在冷战结束的背景下，美国认为在亚太已经没有一支力量可以与其抗衡，菲律宾的地缘重要性大为降低。1991年，

考虑到菲律宾民众的反美情绪，菲律宾参议会通过决议关闭克拉克空军基地；1992年，苏比克海军基地也被关闭，美军全部撤出菲律宾；1994年，菲律宾高等法院拒绝延长《军事地位协定》，取消了美国军人的特殊地位，美菲军事演习暂停，美菲同盟陷入低谷。

### （三）重启阶段（1995~2016）

1995年，“美济礁”事件爆发，菲律宾领导层意识到美军的存在可以使南海区域处于均势状态，加之1998年亚洲金融风暴爆发，菲律宾需要美国经济援助，菲律宾主动对美国示好，美国也乐于借助菲律宾的迎合加强在亚洲的军事存在；1998年2月，美菲签订《访问部队协议》，两国建立正式的军事演习机制，美菲关系有所回升。2001年，911事件发生后，美国将反恐放在了对外工作的重要位置，由于菲南部恐怖活动和中东地区恐怖组织有着千丝万缕的关系，菲律宾积极配合美国，成为第一个响应反恐行动的东南亚国家。美菲关系围绕着反恐行动迅速升温，菲律宾随后派兵参与了美国在阿富汗和伊拉克的军事行动。奥巴马执政后提出“重返亚太”战略，菲律宾因其地缘的重要性，并且与中国有南海岛屿争端，再次受到美国的重视。时任菲律宾总统阿基诺三世也在外交政策上选择追随美国。2014年菲律宾与美国签订《加强防务合作协议》，允许更多美军在本土进行军事演习和训练。美国则推动菲律宾加入“跨太平洋伙伴关系协定”（Trans-Pacific Partnership），这是一个由美国领导的贸易协定，旨在加强亚太地区的经济联系。最重要的是，2016年在阿基诺三世和美国共同策划了南海仲裁事件，导致南海局势陡然间升温。

#### （四）搁置阶段（2016~2018）

2016年6月，杜特尔特执政。杜特尔特在执政前期放弃了对美“一边倒”的外交政策，采取“对冲”策略，缓和对华关系。美菲关系疏远是杜特尔特政府希望在中美两国中采取“对冲”姿态，以及表达对美国持续干预菲律宾内政的不满。2016年9月，杜特尔特在访问越南期间，曾威胁停止美菲军演，奥巴马政府公开批评杜特尔特政府的“铁腕禁毒”行为，杜特尔特本人用十分激烈的语言回敬奥巴马。杜特尔特清楚地认识到与中国交恶所带来的损失是加深与美国安全关系带来的收益是无法覆盖的，一旦中菲关系恶化，菲律宾的渔业、农业将遭受巨大打击。在这个情况下，杜特尔特将对对外政策的重心放在了中菲经贸合作上，在杜特尔特访华之后，中菲关系发展上升到了一个新的高度。

#### （五）升级阶段（2018~）

特朗普上台后，美菲合作步入了“务实合作”阶段。美菲关系重新升温，意味着菲律宾不可能单方面与中国交好而忽视美国感受。随着特朗普政府对菲律宾内政的干预减少，杜特尔特政府意识到美国提供军事保护的重要性，尤其是面对中菲南海岛屿争端，菲律宾需要继续维持与美国的同盟关系，在这种情况下，美菲军事互动机制得以重启。2019年，澳大利亚参加美菲“肩并肩”军事演习；2020年，拜登政府发布《印太战略报告》，报告中突出了菲律宾的战略地位；2021年，美防长奥斯汀重申了对菲《共同防御条约》和《访问部队协议》的承诺。

2022年6月，小马斯科政府上台。在中美战略竞争的大背景下，小马斯科政府选择了倾向美国的外交路线，与前任杜特尔特将美国描绘为一个“不称职的盟友”不同，小马斯科希望使相互竞争的大国地区关系获得平衡，并从中牟利，对美坚持“加强美菲联盟”，对华“含糊不清、模棱两可”。在台海和南海问题趋于紧张和复杂的形势下，小马斯科政府伺机与美国签署《加强防务合作协议》，允许美国新增4个军事基地，且其中三个对台湾海峡具有威胁意义，美国则为菲律宾提供了一亿美元的军事援助。不仅如此，美菲两国还打造了“美菲+”机制，期望对目前现有的双边合作进行拓展，将美菲同盟推广到与更多国家合作，以融入亚太地区的多个合作机制之中。

## 二、“美菲+”机制框架内容

从“美菲+”机制框架结构来看，其基础是美菲《共同防御条约》。美菲机制的整个框架有四个主要的经常性对话层级，分别是“2+2”磋商机制（部长级）；双边战略对话机制（高官级）；双边战略对话框架下的防务和安全工作组（工作组层级）；共同防御委员会——安全接触委员会及军种对话机制。

在联盟协调方面，该机制涉及共同防御、加强人工智能和其他新兴技术领域合作，重新激活双边规划制定努力，包括通过协作分析、桌面演习、联合演训，发展可适应的决策进程和有效的沟通程序；在信息沟通方面，要朝着实现实时信息共享而努力，必要时与其他国家部门和机构开展合作，以支持更大程度的互操作性和作战协调，提出

新的军种层面的信息交换倡议。该机制还强调美国和菲律宾继续致力于通过和平方式解决争端或分歧，以及通过双边、小多边、多边平台的对话和务实合作维护地区和全球和平与安全。与过去的美菲同盟相比，“美菲+”机制有着合作内容上的纵向深化和在合作对象上的横向扩展。

纵向上，在“美菲+”机制下的美菲同盟军事合作项目更为敏感，正如上文提到的，菲律宾同意与美国签订《加强防务合作协定》，将对美国新开四个军事基地。四个军事基地中三个位于菲律宾北部，对台海能形成一定的威慑。相较于以前面向美国开放的基地，该批次基地选址更加敏感，更能体现出美国的战略考虑。此外，美菲还签署了第一份《美菲双边防卫合作指针》，该文件特别提到要加强双方信息共享，共同应对该地区的紧张局势。在《美菲“2+2”联合声明》中，美方将构建在未来5—10年中对菲优先交付军事设施的平台，这意味着美国将进一步形成对菲律宾军事装备的供应垄断。

横向上，“美菲+”机制允许美菲同盟在此框架下扩大参与成员，延伸同盟的“横轴”。双边机制逐渐向多边机制演变的事例在亚洲地区并不鲜见。例如1999年，美日韩三边安全协调（TCOG）正式成立，在2010年天安舰事件后，日本首次参与美韩军演。此外，该地区还有美英澳（AUKUS）三边机制，美日英澳四边机制（Quad）等等。在“美菲+”机制下，美菲开始探索小多边机制的合作模式。2022年9月，美日菲首次举行三边防务对话；2023年2月，小马科斯访问日本，日菲双方表示要加强国防和安全合作，并签署有关人道主义援助和灾害救

援的防务合作文件。

### 三、“美菲+”机制的影响

“美菲+”属于小多边机制，小多边机制的吸引力在于其内在的灵活性和相对较低的交易成本，以及自愿而非强制性地履行承诺，对参与任何一方而言，都不会产生更多的同盟负担。相对而言，多边机制过于笨拙，并且容易与国内政治利益产生分歧，近些年来，美国同盟间“规模较大”的集体行动逐步由非正式的“较小规模”集体行动形式所代替。这种小多边机制的构建，弥补了特朗普时期不得不退群的尴尬。目前，美国充分利用多个由双边同盟组成的小多边机制推行印太战略，避免了与盟友出现明显分歧。同时，美国利用多个小多边机制充当“楔子”，以推动印太框架的构建。

在“美菲+”机制中，其灵活性的体现便是“+”没有固定的搭配对象，可以是澳大利亚，也可以是日本、韩国等国，其中以日本最为突出。日本和菲律宾同属第一岛链国家，若两国开展联合军事行动将增强第一岛链对中国的遏制能力，“美菲+”机制恰好提供了这么一个契机，弥补上印太网络架构在东南亚方向的一个空白。2022年9月，美日菲举行了首次三边防务对话，10月美日菲韩共同参加了“海上勇士合作”军事演习，2023年5月，拜登和小马科斯表示，他们期待建立菲律宾、日本和美国以及菲律宾、澳大利亚和美国的三边合作模式，6月三国举行联合军演并希望美日两国每年与菲律宾海岸警卫

队一起参加3—4次军演。<sup>1</sup>近日，菲律宾防长还宣称“马尼拉将以最快速度与日本达成军队《相互准入协议》”，2023年11月，菲律宾接收日本提供的5艘大型巡逻船。自岸田政府上台后，日本已向菲律宾提供了12艘巡逻船。由此可见，“美菲+”机制为菲日合作，特别是在美国的加持下为军事方面的合作提供了平台。对于日本而言，以此为契机提升了与菲律宾的关系，不仅仅加强了对中国的遏制，还为日本进一步进入东盟区域打开大门。目前，美菲日军事合作已经成为南海地区最为成熟的军事合作项目之一。

同时，该机制也存在一些问题，比如在国内政治方面，菲律宾受到了国内反对派的压力，对小马斯科政府过于亲美的行为表示不满；国际政治方面，过于紧密的“美菲+”并不符合菲律宾的平衡战略，紧跟美国的对华遏制步伐，将进一步刺激中国的反应，缩小菲律宾的战略选择空间。

（撰写：杨延龙，山东大学国际问题研究院专任研究员；刘成蹊，山东大学东北亚学院学生助理。）

---

1 郑先武,薛亮,王腾飞. “印太战略”下美菲同盟强化的动向与影响[J]. 东南亚研究, 2023(04):69-89+156.

## 国际问题研究报告

主编：张蕴岭 副主编：张景全 执行副主编：徐海娜

主办：山东大学国际问题研究院、东北亚学院

联系人：刘孟娇 电话：0631-5685565

报送：中央、山东省政府有关部门，山东大学学校领导、主要部门、学院领导

交换：国内国际问题研究机构