

## 菲律賓國防轉型與區域安全

吳東林

正修科技大學兼任助理教授

### 摘要

菲律賓武裝部隊總兵力可應付內部共產黨和分離主義份子的叛亂，相對的以目前有限的傳統作戰能力和老舊武器裝備，除了掌握地緣之利外，整體戰力並不足以與台灣、中國相比。但是就軍事的角度而言，菲律賓在南中國海爭端中所表達的核心價值是：以現有甚至全部軍力展現護衛領土主權的決心。反觀台灣於 1999 年卻以兵力不足為由主動自東、南沙撤軍，顯示國防部對作戰任務的主從順序認識不足且缺乏國際觀，更傷害國家主權利益與不負責任。

**關鍵詞：**國防轉型、東沙群島、南沙群島、重返亞洲

## 壹、前言

菲律賓係東南亞群島國家，由 7,107 個島嶼所組成，陸地和水域總面積約 300,000 平方公里 (Central Intelligence Agency, 2016a)，人口約 100,998,376 人 (Central Intelligence Agency, 2015)。地理位置東鄰菲律賓海，西濱南中國海與越南相望，南接西里伯斯海 (Celebes Sea) 與印度尼西亞相望，北隔呂宋海峽與台灣相望。由於菲律賓群島座落於南中國海、菲律賓海、蘇祿海、西里伯斯海和呂宋海峽等東南亞主要的水域範圍中 (Central Intelligence Agency, 2016a)，因此在地緣戰略上控制著往來中東地區經麻六甲海峽與東北亞之間的主要海上交通線 (sea lane of communications, SLOCs)。尤其，19 世紀末迄 20 世紀冷戰期間以及 21 世紀初期，美國長期在菲律賓設置軍基地與部署軍力，凸顯菲律賓扮演美國以東亞第一島鏈防禦共產勢力的角色之重要性 (圖 1)。

在二十世紀冷戰期間，由於美國借重菲律賓軍事基地進行戰略部署，使菲律賓長期以來的國防發展均與美國駐軍息息相關。但是，在此之前，菲律賓的國防武力早在 16 世紀西班牙殖民統治前即已有概略的雛形 (Department of National Defense, 2013a: 1)。當時，菲律賓各個 barangay 均編組村裏健壯的男性負責保衛社區 (National Statistical Coordination Board, 2015)<sup>1</sup>，抵抗外來敵對勢力的侵入，這個組織即為菲律賓武裝部隊的最原始形式 (Department of National Defense, 2013a: 1)。1897 年 3 月 22 日，菲律賓革命軍 (Philippine Revolutionary Army) 在 Cavite 正式成立 (Armed Forces of the Philippines: 2016 a)，同時成為當時菲律賓與西班牙戰爭中，首次以人民力量組成軍隊對抗外來殖民勢力的一支正式武力。1898 年，美國擊敗西班牙後成為菲律賓的殖民國以及亞太地區的軍事補給基地。美國殖民統治後，部份原菲律賓革命軍轉入地下活動，肆意進行游擊反抗活動，有些反抗組織甚至以準宗教形式進行活動。1901 年，菲律賓成

<sup>1</sup> 菲律賓行政區依序劃分為：大區 (Rehiyon)，省 (Probinsiya/Lalawigan)，自治市 (Munisipalidad/Bayan)，城市 (Siyudad/Lungsod)，描籠涯 (Barangay) 等各級。



資料來源：Central Intelligence Agency (2016b)。

圖 1：菲律賓地理位置圖

立警察局 (Bureau of Constabulary)，組成一支仍由美國殖民政府掌控的 6,000 人警察力量，藉以維持和平秩序和打擊犯罪。在此期間，美國軍事當局結合菲律賓警察局持續追剿殘餘的革命軍反抗勢力，其中民答那峨島 (Mindanao) 上的亡命徒一直是軍事當局最感棘手的對象。菲律賓警察局

自成立後始終忙於應付各地的反抗活動，直至 1935 年自治政府選舉前夕才告一段落 ( Department of National Defense, 2013a: 1 ) 。

1935 年，菲律賓第一任自治政府總統 Manuel L. Quezon 依據當年通過的『國防法』 ( *National Defense Act of 1935* ) 納編警察局以及包含先前殘餘革命軍的各方武力組成菲律賓部隊 ( Philippine Army ) ，任命 Jose delos Reyes 准將為參謀長，其後 Quezon 總統並將這支部隊正式定名為菲律賓武裝部隊 ( Armed Forces of the Philippines, AFP ) ，同時請美軍 Douglas MacArthur 將軍擔任第一任指揮官 ( Department of National Defense, 2013a: 2; Armed Forces of the Philippines: 2016a ) 。1939 年 11 月 1 日，菲律賓國防部 ( Department of National Defense, DND ) 正式成立，自此 MacArthur 將菲律賓國防事務交由 Quezon 總統及其國防體系獨立運作。另一方面，MacArthur 希望能提供足夠的人力資源協助菲律賓從自治政府轉型為共和政府期間建立防衛能力，且在此期間美國負主要的防衛責任，但是當時美國政府並不認可此項責任，也未提供實質的協助給菲律賓 ( Department of National Defense, 2013a: 2 ) ，這項發展或許也是 1941 至 1942 年無充分的準備抵抗日本入侵菲律賓的原因之一。1942 至 1945 年日本佔領菲律賓期間，菲律賓軍力在最後的立足點 Corregidor 島上統一納編在美國遠東部隊 ( U.S. Army Forces Far East, USAFFE ) 指揮之下。1945 年 2 月 27 日第二次世界大戰結束前夕，MacArthur 正式將菲律賓政府權力與運作交給 Sergio Osmeña 總統；1946 年 7 月 5 日，菲律賓共和國正式獨立，但是美國仍於菲律賓保留軍事基地。冷戰期間，美國基於菲律賓地緣戰略位置的重要性，雙方維持友好外交關係共同對抗共產主義，因此當時菲律賓武裝部隊係亞洲國家中擁有良好武器裝備的國家之一 ( Department of National Defense, 2013a: 3; Armed Forces of the Philippines: 2016a ) 。

1947 年，美國與菲律賓簽訂『軍事基地協議』 ( *Military Bases Agreement* ) ，主要提供菲律賓首都馬尼拉近郊的克拉克空軍基地及蘇比克灣海軍基地 ( Subic Bay Naval Complex ) 讓美軍使用，1951 年雙方更簽訂具有永久效力的『共同防禦條約』 ( *Mutual Defense Treaty, MDT* ) 。1970 年代末至 1980 年代，由於美軍與菲律賓居民發生數起糾紛，引發菲律賓人民的反美情緒，

因此該項協議於 1991 年到期後，菲律賓參議院否決延續該項協議使用期限，1992 年美軍全數撤離菲律賓。但是，延續冷戰迄今南中國海主權爭議所引發的緊張情勢，以及菲律賓與中國關於南中國海島礁的軍事衝突不斷，菲律賓在『共同防禦條約』的架構下於 1999 年通過『菲、美軍事訪問協議』（*Philippines-United States Visiting Forces Agreement, VFA*），雙方再度強化軍事合作關係。2010 年，中國海軍突破第一島鏈進行軍事演習，同年美國 Barack Obama 總統積極造訪印度、印尼、日本、韓國等亞洲國家，希望加強與亞洲盟邦間的軍事同盟關係。Obama 此舉被解讀為美國將重返亞洲（*Pivot to Asia*）以及對中國採取平衡的戰略部署。尤其。2016 年 1 月 12 日，菲律賓最高法院裁定 2014 年與美國簽署的『增強防務合作協議』（*Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA*）沒有違反該國憲法，而且依據該項協議，美軍可以在菲律賓以輪駐方式部署軍艦、飛機和部隊，範圍擴及菲律賓政府允許的所有地方（*Tilghman, 2016; Sonawane, 2016*），上述事件發展更凸顯了美國與菲律賓的軍事合作關係以及菲律賓國防武力在地區中所扮演的重要角色。

此外，2012 年菲律賓將南中國海更名為西菲律賓海；2013 年 1 月 22 日菲律賓更通知中國準備向國際海洋法法庭提出關於兩國在南中國海的爭議海域中的仲裁意向，指出中國基於「九段線」的海洋權益主張及近年的海洋執法和島礁開發活動已違反『聯合國海洋法公約』（*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*）。經過 3 年的折衝，2016 年 7 月 12 日仲裁庭支持菲律賓的訴求，並要求中國政府停止在南海的活動（*Jane Perlez, 2016*）。國際海洋法法庭的仲裁案助長了南中國海地區緊張情勢的升高，也加重了菲律賓國防武力自 1986 年 Corazon Aquino 總統以人民力量革命推翻 Ferdinand Marcos 總統獨裁統治迄今 30 年來應付區域衝突的責任與能力訴求。近年來，菲律賓積極推動國防轉型，希望國防武力能在內部政局與周邊區域的複雜情勢中對抗內外的威脅，維護國家和平與安全，同時提供必要的協助促進國內社會與經濟發展（*Department of National Defense, 2013b*）。本文即從地緣戰略的角度探討菲律賓安全環境、國防任務與組織、國防轉型與發展及其與南中國海情勢發展的關聯性等議題，期對菲律賓的

國防轉型與區域安全有更深一層的認識。

## 貳、菲律賓安全環境

2016年6月30日，菲律賓總統 Rodrigo Roa Duterte 在就職演說中表示：「面對國際社群，菲律賓重申將尊重所有國際條約與國際責任」（Official Gazette, 2016a）。先前 2010年6月30日，Benigno S. Aquino III 總統在就職演說中也表示：「對世界上的朋友和鄰國而言，菲律賓已經做好準備成為國際社群中可靠的一員，菲律賓也特別關注一切融合國家利益與國際責任的承諾」（Official Gazette, 2010）。由上述前後兩任總統的聲明可以看出，開發中國家的菲律賓在多元國際體系與全球化浪潮之下正尋求以正面、積極的態度融入國際社群，而且菲律賓在『2011-16 國家安全政策』（*National Security Policy 2011-2016*）報告中更說明菲律賓雖然面對非傳統議題和安全環境諸多問題，但是人口問題以及國際政治重心和關注的焦點正逐漸從美國、歐洲轉移至亞太地區國家（*National Security Policy 2011-2016*, 2011: 7），因此菲律賓必須做好準備以因應戰略背景的變遷，這是菲律賓分析自身安全環境時的深刻體認。

### 一、外部安全環境

菲律賓與大多數東亞國家一樣均面臨領土聲索範圍重疊的問題，但是全球化降低了因領土爭議而導致戰爭的可能性。儘管如此，菲律賓仍然認為必須提高警覺而且強化因應外部戰略態勢變化的可靠武力，畢竟全球化雖然使戰爭成為不是解決爭端的絕對選項，卻是最後的手段。當然，菲律賓面臨危險持續存在時，也不至於讓自己陷入「戰爭成為唯一選項」的極端情況之中。因此，菲律賓一直以來積極與已開發國家密切往來，藉以提升菲律賓在國際舞台上的地位，也在政治交往中強化經濟與國防上的需求。加強與其它國家的可靠關係和結盟，不僅可在潛在衝突發生時尋求和平解決方案，也可藉外交關係以合作代替惡性競爭（*National Security Policy 2011-2016*, 2011: 7-8）。但是，相對地，以菲律賓屬於開發中國家的地位，

並不容易在國際社群中主張本身的利益，而菲律賓的近鄰且經常與其爆發南中國海衝突的中國，由於歷經 30 年改革開放的經濟成就所帶來的戰略地位重要性，已經在國際關係中建立了舉足輕重的地位，也和其它高度工業化及已開發國家一樣，以本身的利益為中心在國際社群中發揮高度的影響力。因此，菲律賓在傳統的“guns and butter”國家政策辯論中，主張國家資源分配的優先性應該遵循「軍事讓位於經濟」的方向（National Security Policy 2011-2016, 2011: 8）。

一如前文所述，菲律賓於 1986 年以人民力量革命推翻已往的獨裁統治之後，不斷強化與地區及國際間的往來。因此，就菲律賓當前的外部安全環境而言，外來勢力侵入的威脅較小。自菲律賓的角度而言，影響其外部安全環境的因素除了跨國性大規模毀滅性武器擴散的威脅，以及地區內對於菲律賓而言較無針對性的北韓核武試射問題之外，主要影響其安全的問題層面集中在全球與區域的地緣議題—包含美國、日本、東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）、中國等國家或社群對菲律賓的安全影響。首先，美國是目前世界唯一的超級強權，在全球各地均保持高程度的戰略姿態，美國也是一百多年來持續與菲律賓的存亡有著密切關係的國家。在亞太地區，美國藉由精密武器系統先導、改善基礎設施、與區域友邦建立同盟和多邊網絡關係等，逐漸提升其在區域中的軍事地位。因此，菲律賓視美國在亞太地區關於各項安全議題的參與，對菲律賓及區域安全是一項正面的穩定力量，雙方於 1951 年簽訂的〈共同防禦條約〉一直沿用迄今（National Security Policy 2011-2016, 2011: 11-12）。當然，美國與菲律賓的密切關係包含了美國在南中國海維持航行安全與和平解決區域衝突的國家戰略利益，菲律賓正好基於地緣戰略位置之利扮演了美國合作夥伴的角色。

其次，日本方面，日本一直是亞洲地區的經濟發電所，第二次世界大戰結束後由美國主導、協助建立的和平憲法成為日本戰後國家安全與經濟發展的保護傘。但是，後冷戰時期亞太地區新的安全挑戰以及與鄰國之間的領土糾紛，促使日本興起強烈的動機試圖提升其軍力，同時尋求加強與區域國家間的密切安全關係（National Security Policy 2011-2016, 2011: 12）。

日本發展國防武力的企圖及其與中國、台灣之間關於領土與經濟海域範圍的爭議雖然未直接影響菲律賓，但是對日本於第二次世界大戰期間及其以前的窮兵黷武歷史教訓，仍然令菲律賓及周邊國家憂心。此外，東南亞國家協會與中國方面，菲律賓是 1967 年東南亞國家協會創始會員國，多年來與各成員國在打擊海盜、走私、販賣人口、恐怖主義和其它跨國犯罪方面共同合作。1999 年，中國、日本、韓國被確定加入「東協加三」合作對話機制。但是，菲律賓長期以來與包含中國在內的周邊部份國家存在南中國海領土衝突，以及 2012 年菲律賓將南中國海更名為西菲律賓海、2013 年菲律賓向國際海洋法法庭提出與中國爭議海域的仲裁案等，在在都考驗東南亞國家協會向來以協商、共識為談判原則的機制能否解決此項複雜的衝突（National Security Policy 2011-2016, 2011: 12-13）。上述爭議如果無法和平解決且中國持續在南中國海進行能源探勘和軍事部署—可預見的未來中國不會減緩南中國海領土與海域的聲索，未來地區內的衝突勢必成為菲律賓外部安全環境的一大隱憂。

## 二、內部安全環境

一如前述，菲律賓面對外部安全環境問題所持的態度或主張十分強勢，甚至多次不惜與中國在南中國海爆發軍事衝突。其實，菲律賓內部也面臨著治理的問題，諸如派系和裙帶政治（politics of patronage）始終造成菲律賓社會、經濟與政治的不穩定。這些現象除了經常導致治理的失能之外，也讓菲律賓必須時時處於危機處理與不良的政治氛圍之中（National Security Policy 2011-2016, 2011: 19-10）。長久以來，菲律賓一直面臨共產主義份子暴動、民答那峨島分離主義者叛亂和武裝游擊隊擴散等內部武裝衝突的威脅。這些現象加上與國際恐怖主義網絡勾結的 Abu Sayyaf Group（Al Harakatol Al Islamiyah）恐怖主義份子活動，使菲律賓的內部安全威脅日益惡化（National Security Policy 2011-2016, 2011: 15）。首先，在內部武裝衝突方面，1968 年成立的菲律賓共產黨（Communist Party of the Philippines, CPP）及其 1969 年成立的武裝分支新人民軍（New People's Army, NPA）、1973 年成立的政治分支菲律賓國家民主陣線（National Democratic Front of the



Philippines, NDFP) 等三個組織，公開承認其目的是推翻菲律賓政府並依據他們的政治信念和意識形態建立不同的社會、政治、經濟秩序 (National Security Policy 2011-2016, 2011: 15-16)。多年來菲律賓政府與這些組織進行和平談判，希望獲致協議停止長期的暴動。2016 年 7 月 25 日，菲律賓 Duterte 總統於就任後第一次國情咨文中表達善意，願意與菲律賓共產黨和談並宣布對新人民軍停火。但是，新人民軍卻仍襲擊駐軍造成傷亡，Duterte 總統發出通牒也未獲回應，7 月 31 日 Duterte 總統宣布取消停火措施 (林行健，2016a)，為菲律賓政府與共產黨之間尋求和解之途投下變數。

其次，在分離主義運動方面，菲律賓內部安全威脅除了應付共產黨的叛亂之外，1969 年於菲律賓南部成立的莫洛民族解放陣線 (Moro National Liberation Front, MNLF) 企圖建立獨立的伊斯蘭教 (Islam) 國家，且採取全面性的分離主義武裝叛亂，成為菲律賓另一個棘手的威脅。儘管 1996 年菲律賓政府與其達成和平協定，但是該組織仍然經常製造問題。而莫洛伊斯蘭解放陣線 (Moro Islamic Liberation Front, MILF) 是 1978 年由莫洛民族解放陣線分出去的同性質組織，且是更具內部安全威脅的組織。當菲律賓政府與其和平談判時，該組織仍然持續進行武裝叛亂活動。此外，菲律賓南部同樣受到 Abu Sayyaf Group 恐怖主義份子的威脅 (National Security Policy 2011-2016, 2011: 16)。Duterte 總統就任後決心結束長期內亂狀態，同時啟動安內政策與共產黨及南部兩個回教組織展開和平會談並釋放叛軍領袖，唯獨對 Abu Sayyaf Group 恐怖組織採取清剿策略。Duterte 總統指出 Abu Sayyaf Group 恐怖組織與共產黨在本質與訴求的主張上迥異，共產黨對抗政府是認為共產主義模式有利於社會，因此想改變社會，但是 Abu Sayyaf Group 恐怖組織卻是一個沒有意識形態的組織 (聯合新聞網，2016)。2016 年 8 月 23 日菲律賓政府在挪威首都奧斯陸與國家民主陣線展開和平談判，8 月 26 日雙方簽署 6 項協議：確認前數任政府與菲共簽署的協定、重擬安全暨豁免保證共同協定名單、加快談判程序、釋放被囚禁的全國民主陣線顧問和菲共政治犯、無限期停火協議，以及同意在 10 月 8 日至 12 日下輪會談中討論聯合監督委員會、停火機制、終止敵對以及部隊解散等議題。8 月 26 日的無限期停火協議結束了持續近 50 年且造成至少 4 萬人死亡的武

裝鬥爭 ( 林行健, 2016b; 聯合早報, 2016 ) 。

綜觀菲律賓當前所處的安全環境,除了前述南中國海領土爭議的外部安全威脅,以及國內共產黨和分離主義、恐怖組織武裝叛亂的內部安全威脅之外,菲律賓還面臨著犯罪、貪汙、賄賂、流行病、氣候變遷和能源問題的困擾。但是,自軍事角度分析,菲律賓國防武力歷年來面對內外安全威脅時雖然扮演著十分重要的角色,值得觀察的是菲律賓軍方在政治民主化的過程中是否一貫遵循「文人統制」的立場,似乎難下定論。換言之,軍方如果持有特定的政治或軍事立場,未來菲律賓的國防武力是否能真正成為國家安全的穩定力量,勢難逆料!長期以來的觀察可以發現,菲律賓自 1986 年 Aquino 總統聲稱以人民力量革命推翻 Marcos 總統的獨裁統治迄今 30 年,已歷經 6 任總統,其中 Aquino 總統和 Gloria Macapagal-Arroyo 總統任內均爆發多次的軍事政變,甚至國家進入緊急狀態。現任 Duterte 總統就任前,部份軍警不滿其與共產黨的和解態度而企圖未來發動軍事政變的傳言也甚囂塵上(中時電子報,2016)。這些現象在過去 30 年甚至未來,是否能讓菲律賓被視為在政治民主化過程中可以擺脫軍人干政且均能成熟經歷和平轉移政權、實現政黨正常輪替呢?尚值得持續的觀察!如若不然,軍事武力將成為菲律賓最大的安全威脅。

## 參、菲律賓國防任務與組織

菲律賓長期以來面臨內部黨派武裝叛亂和對外海域主權利益聲索的安全威脅,亟需明確的國家安全政策與國防任務來因應安全情勢的演變。Aquino 總統以人民力量革命推翻 Marcos 總統的獨裁統治後,菲律賓在 1987 年制定的憲法開宗明義即對國家安全的內涵宣示:「……要確保人民及子孫享有獨立、民主、法治以及賦有真理、正義、自由、愛、平等與和平的政體」(Official Gazette, 1987a)。日後菲律賓發展出來有關國家安全的議題,諸如:支持和促進和平、繁榮、自由與民主等(National Security Policy 2011-2016, 2011: 2),也都穩含著憲法宣示的意涵。

## 一、國防任務與角色

菲律賓在〈2010-2016 國家安全政策〉報告中，依據前述憲法意涵列出了 8 項國家安全的實質議題，其中較為特殊且值得關注的是：對外方面—依據國際公約界定國家領土的範圍、不以戰爭為國家政策的工具且不發展核子武器；對內方面—文人統制軍隊及人民軍隊的概念等（National Security Policy 2011-2016, 2011: 2）。綜合分析上述對外方面的國家安全議題內涵，菲律賓一方面除了希望藉區域、國際協議與鄰國、東南亞國家協會成員國以及世界各國維持軍事、政治、經濟、海上安全等多領域的國際與跨國機制的合作，以預防外來威脅的入侵之外，近年來更積極促進與美國盟邦之間的軍事合作關係，希望藉雙方的軍事聯合行動維持區域的安全與和平。當然，菲律賓也希望強化與東南亞國家協會成員國以及日本、中國、韓國、澳大利亞等國之間的合作協議，共同維護區域的穩定（National Security Policy 2011-2016, 2011: 29-30）。但是，在領土主權—尤其是海域主權與利益的聲索上，菲律賓立場強硬且藉著國際公約主張本身的海域範圍。菲律賓定義領土完整包含政府能有效控制主張的範圍，不讓外部勢力侵入，主要涵蓋專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）的維護以及在此領域內不受非法入侵和資源開發。換言之，菲律賓主張的領陸與領海意味著在此等範圍內能確保有效的司法行為（National Security Policy 2011-2016, 2011: 3）。近年來，菲律賓更進一步與美國、日本舉行聯合軍事演習，實質提升了菲律賓國防武力的安全角色。

對內的國家安全議題方面，菲律賓的國家安全政策明確表示必須發展可恃的國防能力來保護國家主權和海上戰略利益，以確保群島國家的國家安全（National Security Policy 2011-2016, 2011: 30）。因此，依據上述內、外國家安全議題的內涵，菲律賓訂定主要的國防任務為：「強化防衛國家和平與安全之內外威脅的能力與效率，提升現役與退役軍人的福祉，並提供社會與經濟發展必要的協助。」同時，律定國防核心價值為愛國、專業、良好治理、法治（Department of National Defense, 2013b）。另一方面，菲律賓國防武力也律定 3 階段的發展願景與里程碑；第一階段：2016 年建立

一個能及時反映、符合國防價值取向、具有適切設施以及網路安全的國防組織，同時具備處理當前國防和安全挑戰的能力。第二階段：2022 年建立一個配備先進能力且可以處理當時與逐漸形成中的國防與安全挑戰之國防組織。第三階段：2028 年建立一個可恃的國防組織，確保菲律賓安全、主權和領土完整；同時成為國家發展的可靠成員以及扮演亞太地區的重要戰略角色 (Department of National Defense, 2013b)。上述 3 階段的規劃進程，由於菲律賓長期以來係美國在東南亞主要的盟邦，且是美軍主要的駐軍所在國之一，加上進入 21 世紀以來美國戰略重心逐漸轉移至亞太地區，其中有很大一部份基於控制南中國海交通線的地緣戰略考量，必須借重與菲律賓合作來處理南中國海爭議，因此預判菲律賓國防任務規劃的 3 階段里程碑勢必與美國合作甚至在其協助下逐步達成。

此外，在軍文關係上，菲律賓 1987 年制定的憲法第二章第三款中明定：「文人政權永遠高於軍隊，菲律賓武裝部隊係人民與國家的保護者，其目標是確保國家主權和國家領土的完整」(Official Gazette, 1987b)。由這一點可以看出，菲律賓自人民力量革命成功 30 年以來，在政治民主化的過程與軍文關係的發展上莫不致力於推動「文人統制」的精神。但是，菲律賓國防武力成立之初係納編先前殘餘革命軍的各方武力組成部隊，因此派系林立；加上 1965 至 1986 年 Marcos 總統威權獨裁統治期間，往往和一般獨裁統治的國家一樣必須藉軍隊勢力鞏固獨裁政權，因此軍人勢力高漲，造成菲律賓在政治民主化的過程中仍然經常發生軍事政變事件。未來，菲律賓是否能落實國防任務確保國家安全，前提條件或關鍵因素仍在於能否落實「文人統制」的實踐。

## 二、國防組織與兵力結構

1935 年，菲律賓〈國防法〉納編警察局以及包含先前殘餘革命軍的各方武力組成菲律賓部隊，其後並正式定名為菲律賓武裝部隊。1939 年 11 月 1 日，菲律賓國防部正式成立，自此菲律賓開始有一個正常編組的國防組織與所轄武裝部隊。

### (一) 菲律賓國防組織

菲律賓係總統制國家，1987年菲律賓憲法第七章第一款將行政部門權力劃歸總統管轄職權範圍（Official Gazette, 1987c）。總統是國家和政府領袖，亦是菲律賓武裝部隊總司令（Official Gazette, 2016b），國防部長是內閣成員之一，承總統之命指揮武裝部隊，武裝部隊參謀總部參謀長是國防部長之軍事顧問與幕僚，負責軍事戰略、戰術和作戰業務，並實際指揮和掌握武裝部隊所有單位（GlobalSecurity, 2016a）。由菲律賓國防組織架構觀察，其指揮體系屬於軍政、軍令一元化體制。國防組織軍政、軍令一元化指揮體制是一般民主國家的常態，可以避免軍政系統的國防部長有責無權、軍令系統的參謀總長有權無責的現象，也可以防範威權或極權專制國家領導人刻意規避文人政府控制軍隊，以軍事作為節制政治體制的工具。菲律賓政府自人民力量革命後的轉變，以及1987年憲法明確的規範，已經使菲律賓國防組織及其指揮體制步入正軌，未來正常發展與否只是實踐的程度問題而已。其次，菲律賓的兵役制度屬於志願兵役制度，無徵兵員額。一般士官兵服役年齡為17至23歲，申請入伍者單身男性或女性必須取得大專72學分資格。軍官服役年齡為20至24歲，申請入伍者必須取得學士學位資格（Central Intelligence Agency, 2016c）。如不考慮大專教育的平均素質，菲律賓志願兵役制申請服役者的基本素質優於一般義務兵役制國家，加上英語為菲律賓官方語言之一，因此與美國軍事合作上的協作性（interoperability）較無障礙。

### (二) 菲律賓兵力結構

菲律賓武裝部隊總兵力約153,500人，主要部隊轄陸軍、海軍及海軍陸戰隊、空軍（GlobalSecurity, 2016a）。但是，菲律賓軍事部署係依照全國地理特性成立區域性的軍區聯合指揮部（area unified command），劃分成國家首都軍區（National Capital Region Command, NCRCOM）、北呂宋軍區（Northern Luzon Command, NOLCOM）、南呂宋軍區（Southern Luzon Command, SOLCOM）、中部軍區（Central Command, CENTCOM）、西部

軍區 ( Western Command, WESCOM )、東民答那峨軍區 ( Eastern Mindanao Command, EASTMINCOM )、西民答那峨軍區 ( Western Mindanao Command, WESTMINCOM ) 等 7 個軍區指揮部 ( Armed Forces of the Philippines: 2016b )。菲律賓每個軍區作戰管制部署於軍區內的三軍部隊，指揮所轄區域部隊執行作戰任務，其餘軍事支援勤務一如訓練及後勤支援，則由武裝部隊下轄的訓練或後勤指揮部負責 ( GlobalSecurity, 2016a ) ( 請參考圖 2：菲律賓國防組織架構圖 )。

### 1. 陸軍

菲律賓陸軍兵力約 70,000 人，下轄 10 個輕裝步兵師—每個師轄 2 至 3 個步兵旅、1 個裝甲師、1 個偵騎團 ( Scout Ranger Regiment )、8 個砲兵營、3 個工兵營、1 個修建營 ( construction battalion )。支援單位則包含 1 個勤務支援旅、1 個通信營、1 個情報安全羣 ( intelligence and security group )、1 個軍民作戰營 ( civil-military operations battalion ) 以及 1 個財務中心等 ( GlobalSecurity, 2016b )。陸軍部隊主要武器研判包含輕型坦克 65 輛、裝甲運兵車 461 輛、各型牽引砲 24 門、各型迫擊砲 39 門、各型輕型航空機 4 架等 ( GlobalSecurity, 2012 )。

菲律賓陸軍配屬在各個軍區且以執行反武裝叛亂任務為主，但是菲律賓的陸地面積約台灣的 9 倍，陸軍兵力及主要武器裝備卻少於台灣相對戰力，可預見不易兼顧整體國防安全及反叛亂任務。近年來菲律賓陸軍基於任務需求與武器裝備更新計畫，積極向國外採購裝甲運兵車及砲兵裝備，如能順利獲得稍可彌補兵力之不足。

### 2. 海軍及海軍陸戰隊

菲律賓海軍主要單位區分艦隊、陸戰隊，兵力約 22,000 人，其中包含陸戰隊約 8,000 人。海軍艦隊的任務除了與一般國家海軍相同的海上作戰任務之外，較為特殊的是執行海岸防衛任務 ( GlobalSecurity, 2011; GlobalSecurity, 2016c )。另依部隊型態差異分為 3 類型：作戰部隊—包含第 21、31、41、51、61、71 等 6 個海上任務部隊及 1 個快速部署單位—80 任務部隊；特殊類型部隊—包含巡邏部隊、勤務部隊、攻擊艇部隊；大隊

類型部隊—包含海軍航空大隊、海軍特種作戰大隊、艦隊訓練大隊、艦隊支援大隊等（GlobalSecurity, 2011）。此外，海軍艦隊依據不同地理區分，除了國家首都軍區之外分別於各軍區成立海軍作戰指揮部，支援軍區聯合指揮部執行所有海上安全與作戰任務（GlobalSecurity, 2011; GlobalSecurity, 2016c）。

菲律賓海軍主要武器裝備研判包含巡防艦 3 艘 3,250 噸 PF Gregorio del Pilar；小型護衛艦 14 艘—3 艘 712 噸 PS Emilio Jacinto、1 艘 357 噸 PS Mariano Alvarez、8 艘 914 噸 PS Miguel Malvar、2 艘 890 噸 PS Rizal；巡邏砲艇 57 艘—10 艘 890 噸 NEWCON PG、3 艘 279 噸 PG Aguinaldo、3 艘 160 噸 PG Kagitingan、7 艘 148 噸 PG Tomas Batillo、10 艘 74 / 48 噸 PG Conrado Yap、22 艘 56.4 噸 PG Jose Andrada、2 艘 60 噸 PG Alberto Navarette；兩棲登陸艦艇 48 艘—主要登陸艦僅 2 艘 4,265 噸 LC Bacolod City、7 艘 3,960 噸 LT Zamboanga del Sur，其餘為小型登陸艇 3 艘 579 噸 BRP Tagbanua、30 艘 105 噸 LCM、6 艘 9 噸 LCVP；另有 7 架 BO-105 通用直升機（GlobalSecurity, 2015a）。

菲律賓海軍在兵力及主要作戰艦艇數量和戰力—僅 3 艘主力戰艦和 14 艘小型護衛艦，遠不及台灣及經常與其在南中國海發生軍事衝突的中國海軍，但是菲律賓海軍在南中國海的主權利益爭奪上卻向來採取強硬的態度與主張。這些現象充分反映出除了菲律賓佔有地緣之利外，其餘南中國海利益衝突國的海上武力—包含台灣是否具有護衛海疆的決心？換言之，這些利益衝突國是否維持常態性的海上巡弋行動？以及是否在主張的海疆範圍內具有爭取制海的決心？

### 3. 空軍

菲律賓空軍兵力約 15,000 人，分別部署於 8 個空軍基地（Philippine Air Force, 2015a）。空軍任務除了與一般國家空軍相同的作戰、運輸任務之外，另負責搜救和通訊工作（GlobalSecurity, 2016d）；下轄 3 個空軍師，8 個聯隊—包含攻擊、戰術直升機、運輸、總統專機、防空、特種作戰、空軍基地、戰術混合聯隊，13 個戰術作戰大隊以及 12 個分遣單位（Philippine Air

Force, 2015b)。菲律賓空軍主要武器裝備研判包含 12 架 TA-50 戰鬥機；12 架 OV-10A/C 螺旋槳輕型攻擊機；11 架 C-130B / H / L-100-20 中型運輸機以及 3 架 F-27 / F-27M、1 架 Rockwell 690A、2 架 N-22B / SL 輕型運輸機；另有 40 架輕型各式教練機、81 架各式直升機、2 架 Blue Horizon II 無人駕駛飛機 ( GlobalSecurity, 2015b )。

從目前菲律賓的空中作戰能力觀察，雖然有一般國家的空軍正常編組，但是主戰裝備數量少且落後一僅 12 架主力戰機。回顧菲律賓空軍的發展過程，傳統上主要擔負國家防空任務，冷戰時期由於美國的軍事援助，使得菲律賓空軍當時擁有較為精良的裝備。1980 年代起，由於菲律賓反叛亂任務的需要，空軍轉而以支援地面作戰為主，需要較大比例的攻擊和運輸直升機以及慢速地面攻擊機，因此僅維持少數的空對空戰鬥機( GlobalSecurity, 2016d )。此一轉變讓菲律賓空軍作戰能力大幅萎縮，以目前菲律賓在南中國海面臨的緊張情勢，空軍勢難有效支援海上作戰任務。

客觀評估菲律賓武裝部隊的作戰能力，如果不考慮軍事政變的可能性，以菲律賓武裝部隊約 153,500 人的兵力足可應付內部共產黨和分離主義份子的叛亂，其中包含地面部隊以打擊內部叛亂為主，小規模的海、空軍提供支援與有限的巡邏能力。尤其，菲律賓自第二次世界大戰期間日本入侵以來，目前並無直接的外來軍事威脅，因此集中武裝部隊的傳統作戰能力執行反叛亂任務十分適切。但是，相對地，長久以來菲律賓強力聲索南中國海主權利益，更與周邊國家發生多次軍事衝突，如以目前菲律賓武裝部隊僅具有有限的傳統作戰能力和老舊武器裝備，除了掌握地緣之利外，整體戰力並不足以與台灣、中國相比，這是菲律賓武裝部隊發展與國家安全的隱憂。



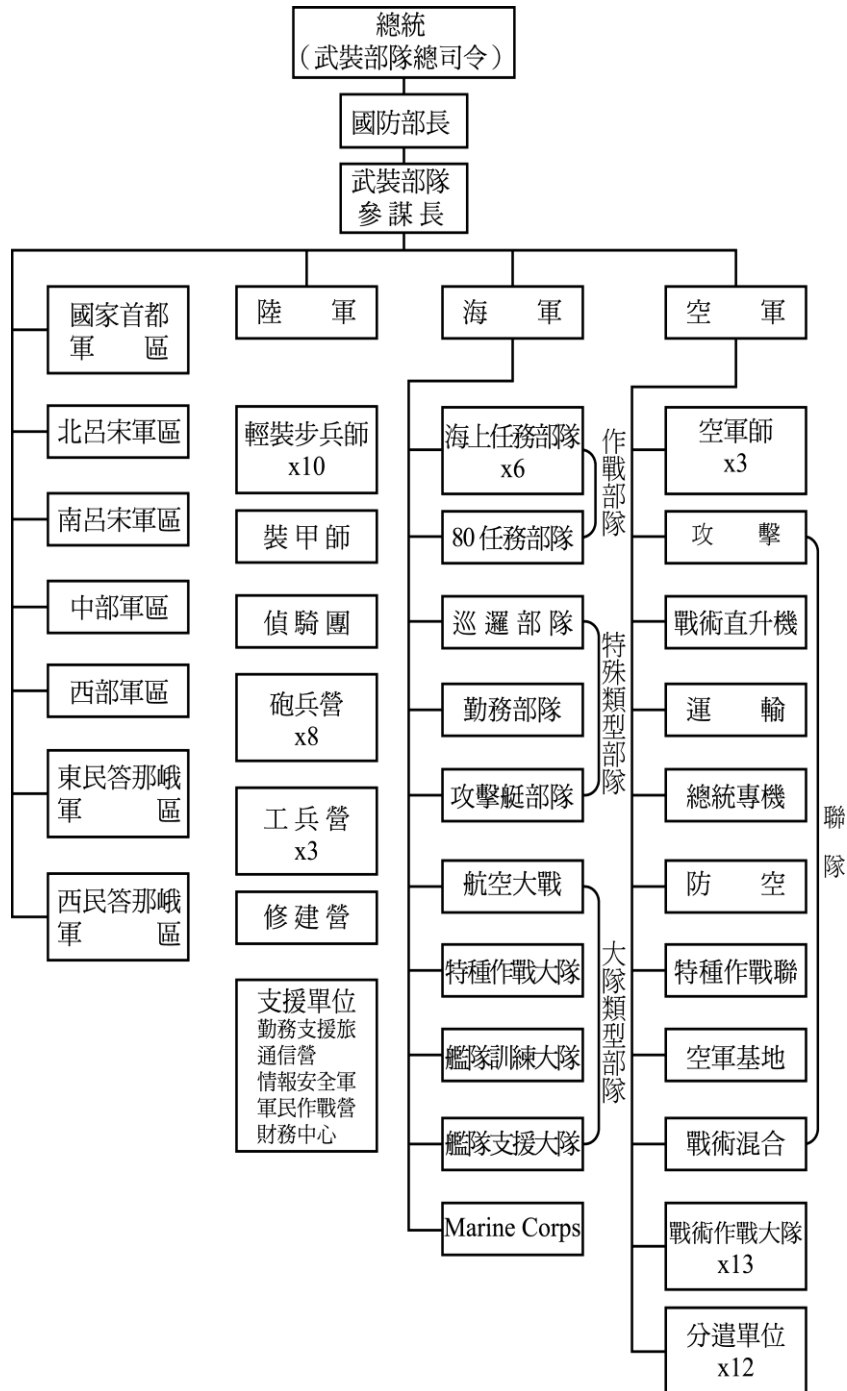


圖 2：菲律賓國防組織架構圖

## 肆、菲律賓國防轉型與發展

冷戰後半期，菲律賓武裝部隊主要聚焦於打擊北部共產黨叛亂及南部伊斯蘭教分離份子叛亂，外部安全防衛則依賴美軍支援，這樣的情況在 20 世紀後半葉持續了近半個世紀之久。在此期間，海、空軍也以支援助地面反叛亂作戰為主，國防預算分配明顯偏向於滿足地面作戰需求。即使如此，1960 年代菲律賓武裝部隊從美國接收的武器裝備仍遠比東南亞國家精良，只是隨著冷戰結束和美軍撤離，菲律賓武裝部隊榮景不再。長久以來，菲律賓與中國在南中國海黃岩島 (Scarborough Shoal) 衝突事件不僅顯示中國已經具有進入附近海域的遠程投射能力，更暴露菲律賓的外部防衛能力將被侷限在離岸 250 公里內 (Chang, 2012: 2)，就菲律賓的立場而言，這個現象更顯示新興強權中國已經威脅到菲律賓的領土主權。尤其，南沙群島 (Spratly Islands) 大部份島嶼距離菲律賓只有數百公里，致使菲律賓不得不堅持其對南中國海主權的聲索，但是以菲律賓既有武器裝備質與量的不足，並無法應付與南中國海周邊國家——主要是與中國的主權利益衝突，因此菲律賓政府也和東南亞國家一樣意識到必須重建足以應付安全威脅的國防武力。換言之，菲律賓正面臨國防轉型與發展以及武裝部隊現代化的關鍵時刻，而且必須籌措適當的資源與經費才能順利執行。

軍事現代化對許多國家而言都不是一件容易實施的事，因為它必須改變不合時宜的傳統觀念和國家資源分配的優先順序。1995 年 2 月 23 日，菲律賓政府通過武裝部隊現代化法案——『共和國法案第 7898 號』( *Republic Act No. 7898* )，並在 2012 年 12 月 11 日修訂通過『共和國法案第 10349 號』( *Republic Act No. 10349* )，法案第二章第一款開宗明義即述明武裝部隊現代化計畫的要旨是：建構一支可恃的且結合「人民武裝部隊」概念、組織結構重組、專業化的戰略武裝力量。依據上述要旨，法案內容同時訂定其中一項最重要的目標：國防轉型與發展所提昇的能力需能協助文人機構維護領土和專屬經濟區內歷代傳承下來的所有資源。法案修訂後的第四章第二款列出：現代化計畫預定獲得的陸、海、空軍武器裝備形式、數量需能符合武裝部隊需求的能量，而且主要的裝備和武器系統的採購原則為原產

國現役的或至少兩個國家使用的產品。其次，現代化計畫中有關人力資源發展的其中一項重要目標為：武裝部隊將發展和轉型成一支能有效處理內、外部安全威脅的多任務取向武力，此項內容完全改變菲律賓武裝部隊近半世紀以來僅著重處理內部安全威脅的狹隘觀念，當然此項轉變與南中國海日益升高的緊張情勢以及菲律賓憂心中國強權勢力威脅其領海主權利益有很大的關係，只是轉變的時機與其對南中國海主權利益聲索的政治步調不一致，似乎太晚。

針對武裝部隊三軍能力的需求，除了傳統的作戰能力要項之外，法案第五章第一、二、三款特別依據菲律賓三軍任務的特殊性分別列出：海上防衛能力另著重於偵查、海上監控、災難救援以及防空、反潛、掃雷作戰能力的發展。空中防衛能力另著重於多功能戰機、航空電子技術以及早期預警和管制系統能力的發展。地面防衛能力另著重於自然資源和環境保護能力的發展。上述所列作戰能力發展項目均是先進國家武裝部隊長期發展的正常項目，但是菲律賓 1995 年武裝部隊發展法案才列為重點項目，已落後先進國家一包含鄰近的中國、新加坡、台灣甚遠。另一方面，為了整體國防轉型與發展，法案訂定所列發展項目於 2012 年修訂版『共和國法案第 10349 號』通過起分 15 年執行，如有分期採購的多年期契約則可延長期限。至於國防轉型與發展的目標和執行面，『2011-2016 國家安全政策』則有細部分析。在經費預算方面，法案第八章強調現代化計畫所需經費應單獨編列預算，不納入正常的國防部年度預算項目，而且第一個 5 年所需預算至少需 750 億披索 (peso) 一約 16.1 億美元，近菲律賓年度國防預算的 70%，對菲律賓的財政而言是一大負擔，若要再與中國軍力相抗衡，財政實無法負荷。加上菲律賓年度國防預算約 70% 用在人事維持費支出 (Chalk, 2014: 12-13)，如僅依賴現代化計畫編列的額度，預判在鄰近國家軍力持續增長的情形下，菲律賓軍力將難以達成防衛內、外部安全的目標。有鑑於此，菲律賓為有效維護南中國海主權利益的聲索與主張，如果調整武器裝備採購優先順序，認真考慮先建置較便宜的陸基長程反艦飛彈系統，以取代較昂貴且訓練時程較長的先進戰機與軍艦採購計畫 (Chalk, 2014: 13-14)，仍不失為應付南中國海軍事衝突的選項之一。

## 伍、菲律賓國防發展與南中國海情勢

一如前文分析，菲律賓當前國防轉型與發展係依據 1995 年『共和國法案第 7898 號』及 2012 年修訂的『共和國法案第 10349 號』自 2013 至 2028 年進行為期 15 年的武裝部隊現代化計畫，前文也分析菲律賓進行國防轉型與發展的同時面臨經費預算無法支持現代化步調與中國軍力快速擴張相抗衡的問題。尤其，現代化階段目前係處於開始階段，難見成效。在此戰力轉型間隙，強化菲律賓與美國的盟邦關係是暫時彌補戰力間隙和防範如南中國海衝突等外部安全威脅的速成方案，當然此舉勢難不引起中國或部份周邊爭端國的異議。

南中國海的爭端國主要包括菲律賓、中國、汶萊、馬來西亞、越南和台灣等國，範圍擴及南沙群島、西沙群島（Paracel Islands）、中沙群島（Macclesfield Islands）、北部灣（Gulf of Tonkin）海上邊界問題。各國於該地區的爭端甚至軍事衝突係起源於對海域中部份島嶼主權的聲索、專屬經濟區產生重疊以及蘊藏油氣探勘、戰略通道控制等問題。爭端國歷年來也尋求透過自 2002 年起每年 6 月由英國國際戰略研究所（International Institute for Strategic Studies, IISS）與新加坡國防部亞洲安全峰會辦公室合辦並於新加坡舉行的香格里拉對話（Shangri-La Dialogue）以及成立於 1993 年的亞太安全合作理事會（Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP）等平台溝通協商解決爭端。由於上述兩個平台屬於對話性質居多，加上爭端國多堅持在南中國海的主權利益，因此實質意義不大。在地緣戰略位置上，一如前述，南沙群島大部份島嶼距離菲律賓只有數百公里，因此冷戰結束後菲律賓國防轉型與發展的方向逐步轉移至支持政治上對南中國海的主權聲索與主張，同時準備應付地區內的衝突。因此，菲律賓在南中國海的爭端中態度趨於強硬，尤其對中國軍力深入該地區後的主權爭議更是不惶多讓。中、菲的軍事衝突屢見不鮮，成為地區中爭議較多的國家，南中國海的緊張情勢未因冷戰結束而降溫，反而成為亞太地區中的軍事衝突熱點（NCID, 2016）。加上 21 世紀以來美國戰略重心積極進

行重返亞洲的步調，以及重新返回菲律賓軍事基地的計畫，使得南中國海的緊張情勢日益浮上國際檯面。此外，近年來菲律賓結合國防發展與美國、日本、澳大利亞進行軍事演習甚至軍事採購合作計畫，在在都讓中國解讀為具有針對性，無形中又埋下衝突的因子。

菲律賓最重要的盟邦是美國，因此菲律賓的國防發展與美國有長遠的淵源，甚至菲律賓在南中國海的軍事武力發展也與美國有很深的關聯性。美、菲雙方 1951 年即簽訂具有永久效力的〈共同防禦條約〉，2014 年雙方簽署的『增強防務合作協議』，明定美軍可以在菲律賓以輪駐方式部署軍艦、飛機和部隊，範圍擴及菲律賓政府允許的所有地方。前者保證雙方相互支援以防衛外來的攻擊，同時此條約的延伸性也提供了美國可以在菲律賓建立常態性軍事據點的合法背景—例如前此雙方於 1947 年簽訂的『軍事基地協議』提供克拉克空軍基地及蘇比克灣海軍基地讓美軍使用（Chalk, 2014: 15）。後者則是 21 世紀 911 恐怖攻擊事件後美、菲重啟安全同盟以來最重要的發展，條文內容特別包含擴大菲律賓海域警戒範圍與外部防衛。美國聲明此項協議並非針對中國，強調協議只是為了強化人道協助與災難救援任務的有效性與協調性。但是，此項協議的意涵實質上默認了菲律賓處於國防發展初期且戰力間隙期間，將在美國的協助下支持政府對南沙群島及其附近海域的聲索主張，美國可因此更有理由支持菲律賓政府以軍事合作方式平衡中國在地區內擴張勢力，並使中國在南中國海的主權聲索缺乏合法性（Chalk, 2014: 16）。

隨著國際情勢演變及中國不斷在南中國海擴張勢力，2016 年美國一改 2 年前聲明〈增強防務合作協議〉並非針對中國的說法，直接指出美、菲兩國依據前項協議進行的軍事合作均係基於中國已對區域造成緊張情勢。4 月 14 日，美國國防部長 Ash Carter 訪問菲律賓，明白表示美國正採取一連串的步骤強化與菲律賓既有的堅定關係，這些步骤包含雙方簽署的〈增強防務合作協議〉以及開始進行美國海上安全計畫（Ferdinando, 2016）。美國在目前亞太情勢劇變的時刻積極與菲律賓強化盟邦關係和深化軍事合作，主要是針對中國在南中國海擴張勢力已經引起區域國家的憂慮和緊張，而且自 2016 年 3 月起已經與菲律賓進行聯合海上巡邏，且例行派遣配備戰鬥

機和直升機的 300 名空中突擊隊持續執行此項任務 ( Shimbun, 2016 )。美、菲兩國在南中國海的聯合海上巡邏計畫實質幫助了菲律賓海軍改善和建立協作性，也增進地區水域的安全，當然這項計畫勢必引起中國強烈反彈。除此之外，美國依據〈增強防務合作協議〉進一步留置部份空軍人員和飛機於軍事演習後繼續在菲律賓輪訓。〈增強防務合作協議〉也允許美國部隊應菲律賓政府之請求進行高強度、高價值的輪訓訓練演習與行動，藉以協助菲律賓空軍現代化以及強化雙方共同防衛能力 ( Ferdinando, 2016 )。另一方面，美國國防部依據與盟邦軍事合作的海上安全計畫提出 5 年計 4 億 2,500 萬美元計畫，協助菲律賓等盟邦分享情資、鑑別潛在威脅以及處理區域內的共同挑戰，其中 2016 年度 5,000 萬的 85%—約 4,200 萬直接資助菲律賓 ( Eckstein, 2016 )，這項援助計畫對處於國防發展初期戰力間隙的菲律賓助益甚大。

菲律賓進行國防發展初期卻面臨戰力間隙之際，因緣際會隨著南中國海情勢劇變和美國的介入，得以在美國的軍事援助下逐步遂行武裝部隊現代化。但是美國與菲律賓軍事合作介入南中國海爭端以平衡中國在地區內的勢力擴張，同時也激怒了中國一向捍衛領土主權的情結。尤其，21 世紀初美國戰略重心逐漸轉移至亞太地區，似乎對中國東向太平洋與南向印度洋的意圖形成一道圍堵線。中國強烈指控美、菲深化軍事關係和在南中國海的軍事行為充分反映出一種冷戰心態，誓言堅決反對任何侵犯中國主權的行為，更聲明中國軍隊將密切監視未來情勢演變，堅決捍衛中國領土主權以及海上權利和利益 ( Goh, 2016; Reuters, 2016 )。相對地，中國也對包含美國在內的其它國家指控其在南中國海不斷擴張勢力提出反駁，中國強調在地區內島嶼的發展純粹基於民用目的而非軍事用途，美國船艦接近其新建島嶼的海上行為已經威脅中國的安全。中國認為美國百般激怒中國的行為，一旦迫使中國採取反制行動，勢將升高地區的緊張情勢 ( Inquirer.net, 2016 )，中國同時指控美國在南中國海相關的爭端國中明顯偏向於與中國對立的聲索國 ( Wright, 2016 )。其實中國指控內容的真正意涵是責難美國介入南中國海爭端並非真正要維護區域的穩定與安全，相對的只是藉著軍力部署阻撓中國的向外發展。

當美國在東亞第一島鏈深化與菲律賓的軍事合作關係時，自然而然支持菲律賓與美國的另一個重要盟邦—日本接觸進行軍事合作，共同抗衡中國在南中國海擴張勢力，日本繼美國之後成為菲律賓的重要安全伙伴。有鑑於此，2015年11月菲、日雙方同意簽署一項防衛裝備與技術轉移的協定，日本也已經同意提供一筆低利貸款給菲律賓購買一支包含10艘巡邏艇的艦隊（Johnson, 2016）。2016年2月29日，菲、日雙方順利簽署防衛裝備轉移協議，菲律賓成為第一個與日本簽訂類似協議的東南亞國家（Tatsumi, 2016）。此項協議同意雙方進行防衛裝備與技術的聯合研究與發展，甚至聯合生產。協議也訂定菲、日聯合委員會的形式，以處理防衛裝備與技術的轉移以及物質和知識的運用。日本的目的除了增進雙方安全伙伴關係的發展之外，也希望幫助日本國防工業產品與技術的進一步發展（de Castro, 2016）。此外，日本將另外簽訂協議出租戰機給菲律賓，共同抗衡中國日益增高的影響力。協議內容包含5架TC-90訓練機，亦可作為偵察機之用，日本認為提升菲律賓的軍事能力有助於區域的穩定（DefenseNews, 2016）。

綜觀菲律賓國防發展初期在美、日兩國軍事合作的協助下，應可一方面防衛外部安全威脅，一方面逐步提升武裝部隊現代化能量，而且對南中國海的區域安全與穩定助益甚大。另一方面，菲律賓基於地緣戰略之利，只要緩和內部安全威脅，在穩定中逐步提升國防武力，將可扮演穩定南中國海局勢的要角。但是，近年來菲律賓正值國防發展初期戰力間隙之際，2012年單方面將南中國海更名為西菲律賓海，2013年1月22日通知中國準備向國際海洋法法庭提出關於兩國在南中國海爭議海域的訴求意向，在安內攘外兩方面都尚無具體成效之時，實屬缺乏深謀遠慮之舉。即使2016年7月12日國際海洋法法庭作出有利於菲律賓的判決，卻激怒中國強烈反彈甚至揚言不惜以武力相向，部份周邊國家也不承認此項裁決，徒增南中國海複雜情勢與困擾。

## 陸、結論—兼論台灣國防省思

菲律賓地理位置控制著往來中東地區經麻六甲海峽與東北亞之間的主要海上交通線，在這一條航線上，菲律賓實際掌控了東南亞最重要、情勢也最複雜的南中國海海域，地緣戰略重要性不言而喻。16 至 20 世紀期間先後被西班牙、美國、日本等國家殖民統治，1946 年獨立後適逢第二次世界大戰結束，東西方進入長期的冷戰對立，美國基於地緣戰略利益的需求使菲律賓又成為圍堵共產勢力前哨站的一環。冷戰期間菲律賓不僅實際扮演美國在西太平洋第一島鏈南側的海、空軍前哨基地，其國防組織的建立與武裝部隊的發展依賴美國甚深。當時菲律賓國防安全上最大的收益莫過於依賴美國防衛其外部安全威脅，本身可以集中國防武力處理菲律賓北部共產黨及其分支—新人民軍和國家民主陣線叛亂，以及處理南部莫洛民族解放陣線、莫洛伊斯蘭解放陣線和 Abu Sayyaf Group 恐怖主義組織叛亂等內部武裝衝突。冷戰期間，菲律賓國防武力在美國的支援下雖然 1960 年代也曾是區域內擁有最精良武器裝備的國家，但是過度依賴外援以及忽略建立外部防衛能力的結果卻造成菲律賓國防武力—尤其是海、空軍戰力大幅萎縮，從前文對於菲律賓陸、海、空軍武器裝備質與量的分析可以明顯看出其武裝部隊尚不及中等國家的戰力，更遑論與周邊國家—如越南、新加坡、台灣、中國相比擬。有鑑於此，菲律賓 1995 年制定武裝部隊現代化法案，2012 年該法案修訂後自 2013 年起至 2018 年進行 15 年為期的國防轉型與發展計畫。

菲律賓國防轉型與發展初期面對南中國海爭端國—如中國在地區內大肆擴張勢力，菲律賓政府財政支援卻無法因應武裝部隊戰力亟需加速提升以適時抗衡中國勢力的需求。因此，菲律賓在國際與南中國海情勢變化和美國戰略重心逐漸轉移至亞太地區的情況下，近年來與美國、日本極進行軍事合作，共同處理南中國海安全威脅。美、日、菲軍事合作處理南中國海爭端，暫時填補了菲律賓國防轉型與發展初期面臨的戰力間隙，但是也激怒了中國一向反對外來勢力介入其聲稱擁有主權利益的南中國海之情結，甚至揚言不惜武力相向。可預見的未來，南中國海緊張情勢尚難舒緩，關



鍵也在於菲律賓雖然在安內政策與武裝部隊現代化仍未見具體成效之際，卻一再強硬提出對南中國海部份島嶼及其附近海域主權利益的聲索與主張，加上周邊各國主張專屬經濟區重疊，在在都使南中國海安全情勢益加複雜，尤其。2012年菲律賓將南中國海更名為西菲律賓海以及2016年7月12日國際海洋法仲裁庭判決有利於菲律賓提出關於中、菲兩國在南中國海爭議海域的訴求，為已危機四伏的南中國海緊張情勢埋下長期且更難處理的衝突引爆點。

菲律賓係一開發中國家，整體國力和武裝部隊戰力均遠不及亞太地區或南中國海周邊部份國家，甚至與衝突最多的中國更是相去甚遠。21世紀初期，美國與日本雖然藉著協助菲律賓處理南中國海爭端來結合美國隱含戰略轉移至亞太地區的意圖，但是就菲律賓本身的立場而言，對南中國海部份島嶼及其附近海域主權利益的聲索與美國戰略轉移兩者之間的主從關係是前者為主，後者為從。因此，值得注意的是菲律賓以一個處於戰力間隙的軍事小國在中國強權勢力的威脅下，仍一再強硬主張應有的海域主權利益，且不惜與中國軍事相向。就軍事的角度而言，菲律賓在南中國海爭端中所表達的核心價值是：以現有甚至全部軍力展現護衛領土主權的決心。菲律賓的決心與行動在南中國海爭端國中，少有國家能比一包含台灣。

台灣對於南中國海疆域的主張傳統上延續1947年主張的「11段線」所形成的U型疆界，並實際佔領東沙群島（Pratas Islands）的主島—東沙島和南沙群島的最大島—太平島，1956年起派遣海軍陸戰隊負責兩處守備區戍守任務。但是，長久以來台灣在南中國海與菲律賓發生的漁民糾紛、爭議事件以及2016年國際海洋法仲裁庭判決有利於菲律賓訴求等事件中，似乎無置喙餘地。綜觀台灣在維護南中國海U型疆界和東、南沙主權利益的處理方式，實在遠不及菲律賓所展現的決心。台灣對南中國海主權爭議缺乏建設性及遠見的深層原因可從兩方面分析：一是駐軍問題，另一是巡弋問題。首先，1999年11月，當時國防部長唐飛在立法院答覆質詢時以「國軍無力防守東南沙，硬要駐軍是不負責任，是對不起家長的。」為由，迅速由兩處島嶼撤軍，改由海岸巡防署擔任戍守任務。此案非常可議而且不當，軍隊是一個國家主權實際所及的象徵，當台灣主動從東、南沙撤軍，無異

於向國際聲明台灣無防衛南中國海 U 型疆界海域主權的決心，當年國防部以兵力不足及揣摩官兵家長的感受為由放棄防衛責任，除了顯示國防部對作戰任務的主從順序認識不足且缺乏國際觀之外，更是傷害國家主權利益與不負責任。其次，台灣當前另需深入檢討的是海軍護衛海疆的問題，國防部應該檢討海軍兵力對南中國海實施巡弋任務的頻率如何？巡弋範圍如何？巡弋密度如何？是否能展現捍衛海疆的決心？不能僅實施例行性的護衛運補或換防任務為滿足。此外，2008 年再次發生釣魚台爭議事件時，國防部一度以油料消耗為由對外說明將少派大型艦船出海執行任務，種種現象均顯示國防部的格局及視野過於狹隘。

普魯士 Carl Von Clausewitz ( 1781-1831 ) 在《戰爭論》( *On War* ) 一書中說：「戰爭是政治的延續」，因此政治才是目的，軍事只是手段。上述案例中，維護國家領土主權是軍隊的最高任務、是國家戰略問題，兵力是執行國家任務的工具、是技術層面考量的問題，因此不能再以兵力不足或油料缺乏為由自行減低戰力或作為非戰之罪的藉口。

## 參考文獻

- 中時電子報，2016。〈杜特蒂強勢作為·軍警嗆政變〉5月10日 (<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160510000359-260102>) (2016/8/26)。
- 林行健，2016a。〈菲共無回應·杜特蒂取消停火橄欖枝〉7月31日《聯合新聞網》7月31日 (<http://udn.com/news/story/5/1863843>) (2016/10/24)。
- 林行健，2016b。〈菲政府與菲共同意·杜特蒂任內結束叛亂〉《中央通訊社》8月24日 (<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201608240372-1.aspx>) (2016/8/26)。
- 聯合早報，2016。〈菲政府和菲共簽署無限期停火協議〉《聯合早報網》，8月27日 (<http://beta.zaobao.com/news/sea/story20160827-659006>) (2016/8/28)。
- 聯合新聞網，2016。〈杜特蒂要安內·將與叛軍和平會談〉《聯合新聞網》，8月2日 (<http://udn.com/news/story/5/1868294>) (2016/8/26)。
- Armed Forces of the Philippines. 2016a. “Brief History.” *AFP* (<http://www.afp.mil.ph/index.php/2013-04-30-08-34-40/2013-04-30-07-43-43>) (2016/8/23)
- Armed Forces of the Philippines. 2016b. “AFP Organization.” *AFP* (<http://www.afp.mil.ph/index.php/2013-04-30-08-34-40/organization/2013-05-02-00-36-43>) (2016/9/1)
- Asahi Shimbun. 2016. “U.S. Reveals Joint Patrols in South China Sea with Philippines.” (<http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201604140074.html>) (2016/9/4)
- De Castro, Renato Cruz. 2016. “The Philippines and Japan Sign New Defense Agreement.” AMTI, March 15 (<http://amti.csis.org/the-philippines-and-japan-sign-new-defense-agreement/>) (2016/9/4)
- Central Intelligence Agency. 2015. “The World Factbook: Philippines-People and Society.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html>) (2016/8/22)
- Central Intelligence Agency. 2016a. “The World Factbook: Philippines-Geography.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html>) (2016/8/22)
- Central Intelligence Agency. 2016b. “The World Factbook: Philippines.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html>) (2016/8/22)
- Central Intelligence Agency. 2016c. “The World Factbook: Philippines-Military and Security.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html>) (2016/8/31)
- Chalk, Peter. 2014. “Rebuilding While Performing-Military Modernisation in the

- Philippines.” ([https://www.aspi.org.au/publications/rebuilding-while-performing-military-modernisation-in-the-philippines/SR68\\_Philippines.pdf](https://www.aspi.org.au/publications/rebuilding-while-performing-military-modernisation-in-the-philippines/SR68_Philippines.pdf)) (2016/9/3)
- Chang, Felix K. 2012. “Transforming the Philippines’ Defense Architecture.” ([https://www.ciaonet.org/attachments/28374/uploads?14603\\_27167](https://www.ciaonet.org/attachments/28374/uploads?14603_27167)) (2016/9/3)
- DefenseNews. 2016. “Japan to Provide Military Aircraft to Philippines” *DefenseNews*, May 3 (<http://www.defensenews.com/story/defense/air-space/2016/05/03/japan-provide-military-aircraft-philippines/83873558/>) (2016/9/4)
- Department of National Defense. 2013a. “Historical Background.” (<http://www.dnd.gov.ph/pdf/history.pdf>) (2016/8/22)
- Department of National Defense. 2013b. “Mission, Vision, and Core Values.” (<http://www.dnd.gov.ph/transparency/about-dnd/mission-vision-and-core-values.html>) (2016/8/23)
- Eckstein, Megan. 2016. “The Philippines at Forefront of New Pentagon Maritime Security Initiative.” (<https://news.usni.org/2016/04/18/the-philippines-at-forefront-of-new-pentagon-maritime-security-initiative>) (2016/9/4)
- Ferdinando, Lisa. 2016. “Carter Hails ‘Ironclad’ Relationship With the Philippines.” (<http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/722302/carter-hails-ironclad-relationship-with-the-philippines>) (2016/9/4)
- GlobalSecurity. 2011. “Philippine Navy Organization.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/philippines/navy-org.htm>) (2016/9/1)
- GlobalSecurity. 2012. “Philippine Army Equipment.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/philippines/army-equipment.htm>) (2016/9/1)
- GlobalSecurity. 2015a. “Philippine Warships.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/philippines/navy-equipment.htm>) (2016/9/1)
- GlobalSecurity. 2015b. “Philippine Air Force Equipment.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/philippines/paf-equipment.htm>) (2016/9/1)
- GlobalSecurity. 2016a. “Armed Forces of the Philippines.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/philippines/afp.htm>) (2016/9/1)
- GlobalSecurity. 2016b. “Philippine Army.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/philippines/army.htm>) (2016/9/1)
- GlobalSecurity. 2016c. “Philippine Navy.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/philippines/navy.htm>) (2016/9/1)
- GlobalSecurity. 2016d. “Philippine Air Force.” (<http://www.globalsecurity.org/military/world/philippines/paf.htm>) (2016/9/1)
- Goh, Brenda. 2016. “China Says Enhanced U.S.-Philippine Military Ties Invoke

- ‘Cold War Mentality.’” *Reuters*, April 14 (<http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-china-idUSKCN0XC02B>) (2016/9/4)
- Inquirer.net. 2016. “China Blasts New US-Philippine Military Cooperation.” April 15 (<http://globalnation.inquirer.net/138628/china-blasts-new-us-philippine-military-cooperation>) (2016/9/4)
- Johnson, Jesse. 2016. “U.S.-Philippine Military Deal Ruling Likely to Bolster Tokyo’s Ties with Manila.” *Japan Times*, June 13 (<http://www.japantimes.co.jp/news/2016/01/13/national/u-s-philippine-military-deal-ruling-likely-bolster-tokyo-ties-manila/#.V1jinrt97IU>) (2016/9/4)
- National Statistical Coordination Board. 2015. “Provincial Summary: Number of Provinces, Cities, Municipalities and Barangays, by Region.” *Philippine Standard Geographic Code*, March 31 ([http://www.nscb.gov.ph/activestats/psgc/PSA-MAKATI\\_PSGC\\_SUMMARY\\_Mar2015.pdf](http://www.nscb.gov.ph/activestats/psgc/PSA-MAKATI_PSGC_SUMMARY_Mar2015.pdf)) (2016/8/23)
- NCID. 2016. “The Philippine Military Buildup amid China Tensions.” (<http://ncid.unav.edu/en/news/philippine-military-buildup-amid-china-tensions>) (2016/9/4)
- Official Gazette. 1987a. “The Constitution of the Republic of the Philippines: Preamble.” (<http://www.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>) (2016/8/30)
- Official Gazette. 1987b. “The Constitution of the Republic of the Philippines: Article II Section 3.” (<http://www.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>) (2016/8/30)
- Official Gazette. 1987c. “The Constitution of the Republic of the Philippines: Article VII Section 1.” (<http://www.gov.ph/constitutions/1987-constitution>) (2016/8/30)
- Official Gazette. 2010. “Inaugural Address of President Benigno S. Aquino III.” (<http://www.gov.ph/2010/06/30/inaugural-address-of-president-benigno-s-aquino-iii-english-translation>) (2016/8/25)
- Official Gazette. 2011. “National Security Policy 2011-2016.” (<http://www.gov.ph/downloads/2011/08aug/NATIONAL-SECURITY-POLICY-2011-2016.pdf>) (2016/8/25)
- Official Gazette. 2016a. “Inaugural Address of President Rodrigo Roa Duterte.” (<http://www.gov.ph/2016/06/30/inaugural-address-of-president-rodrigo-roa-duterte-june-30-2016/>) (2016/8/25)
- Official Gazette. 2016b. “The Executive Branch.” (<http://www.gov.ph/about/gov/exec/>) (2016/8/31)
- Perlez, Jane. 2016. “Hague Tribunal Rejects Beijing’s Claims in South China Sea.” *New York Times*, July 12 (<http://www.nytimes.com/2016/07/13/world/asia/south->

- china-sea-hague-ruling-philippines.html) (2016/8/23)
- Philippine Air Force. 2015a. "Philippine Air Force Bases." (<http://www.paf.mil.ph/aboutus/bases/bases.html>) (2016/9/2)
- Philippine Air Force. 2015b. "Philippine Air Force Units." (<http://www.paf.mil.ph/aboutus/units/units.html#>) (2016/9/2)
- Reuters. 2016. "China Protests U.S.-Philippine Defense Plans." April 15 (<http://www.maritime-executive.com/article/china-protests-us-philippine-defense-plans>) (2016/9/4)
- Republic Act No. 7898, 1995* ([http://www.chanrobles.com/republicactno7898.htm#V8p73\\_197IV](http://www.chanrobles.com/republicactno7898.htm#V8p73_197IV)) (2016/9/3)
- Republic Act No. 10349, 2012* ([http://laws.chanrobles.com/republicacts/104\\_republicacts.php?id=10007](http://laws.chanrobles.com/republicacts/104_republicacts.php?id=10007)) (2016/9/3)
- Sonawane, Vishakha. 2016. "Deploy More Troops At 5 Philippine Bases Near Disputed Spratly Islands." *International Business Times*, March 22 (<http://www.ibtimes.com/south-china-sea-controversy-us-deploy-more-troops-5-philippine-bases-near-disputed-2340756>) (2016/8/23)
- Tatsumi, Yuki. 2016. "Why Japan's Defense Deal With the Philippines Is Unique." *Diplomat*, March 10 (<http://thediplomat.com/2016/03/why-japans-defense-deal-with-the-philippines-is-unique/>) (2016/9/4)
- Tilghman, Andrew. 2016. "The U.S. Military Is Moving into These 5 Bases in the Philippines." *Military Times*, March 21 (<http://www.militarytimes.com/story/military/2016/03/21/us-plans-use-five-new-bases-philippines/82072138/>) (2016/8/23)
- Wright, Bex. 2016. "U.S.-Philippines Enhance Military alliance, China Isn't Happy." *CNN*, April 15 (<http://edition.cnn.com/2016/04/14/politics/ash-carter-philippines-south-china-sea/>) (2016/9/4)

# The Philippine Defense Transformation and Regional Security

Tony Wu

*Adjunct Assistant Professor, Cheng Shiu University  
Kaohsiung, TAIWAN*

## Abstract

The total strength of the armed forces of the Philippines to cope with the insurgency of internal communists and separatists sufficiently, but on the contrary the conventional operation capabilities are current limited and outdated weapons and equipment, in addition to grasp the geopolitical benefits, the overall operation capabilities is not enough compared with Taiwan, China. Still, in terms of the military point of view, the Philippines in the South China Sea dispute expressed in the core value is: to present or even all military power to show the determination of defending territorial sovereignty. On the other hand, in 1999, Taiwan withdrew its forces from the Pratas Islands and Spratly Islands shows that the Ministry of National Defense has a lack of understanding priorities of operational missions and lacks an international outlook, and hurts national sovereignty interests and irresponsible.

**Keywords:** defense transformation, Pratas Islands, Spratly Islands,  
Pivot to Asia

