

論美軍在菲律賓的去留

顧長永

(國立中山大學中山學術研究中心副研究員)

壹、前言

四十多年前當菲律賓從美國殖民者的手中取得獨立時，菲律賓全國上下一致認為美軍必須留在菲國。因此，當一九四七年，美菲「軍事基地協定」(Military Bases Agreement)初簽定時，所定的期限即為國際租借條約的最長期限——九十九年。當時美、菲雙方有二個理由來簽定這個長達九十九年的軍事基地協定。第一個理由是基于戰略的考慮，即二次大戰後，美國基於本身安全，不願看到共黨勢力的逐漸擴張；因此，當杜魯門總統提出「圍堵」戰略的主張後，菲律賓的美軍基地就成為美國在西太平洋的一個重要據點。第二，從經濟的角度而言，成千上萬的美軍及其眷屬駐紮於菲律賓，可帶動地方的就業機會及經濟發展，對菲國的經濟具有正面作用。

但是，曾幾何時，隨着國際局勢的轉變及菲國內部政治狀況的變更，當年美菲雙方認為有必要性的「軍事基地協定」，亦面臨重大的挑戰。軍事基地協定從最原始的九十九年租期，於一九五九年時規定自一九六六年起租期減為二十五年（即一九九一年到期），一九七九年時更進而改為每五年要重新檢討一次，今年當美菲雙方為將於一九九一年到期的基地協定進行談判時，菲律賓甚至正式通知美國政府，軍事基地協定將於一九九一年九月十六日期滿，不再續約。「美菲軍事基地協定」的中止與否，直接關係到美軍在菲律賓的去留；而美軍的去留又直接影響到菲國本身的政治及經濟狀態，及整個東南亞地區的安全及戰略問題。

菲國主張美軍應該撤離的人士（以菲國的自由派人士及菲律賓共黨新人民軍為代表），認為最主要的原因是美軍駐防於菲國，嚴重侵害到菲律賓的主權獨立；因此，為了不使菲國再成為美國的「依賴國」或「附庸國」，美軍應該自菲律賓撤離。其次就安全而言，菲國目前已無外患可言（早期與馬來西亞的衝突已成過去式），也無嚴重的內憂（共黨新人民軍的威脅似已減弱）；因此，菲島已無需美軍的駐防以保其安全。最後，因美軍駐守而帶來的經濟利益（每年約十億美元），也不會因美軍撤離而完全消失，理由是現有的美軍基地可加以商業化，其所製造的財富亦相當可觀。

反之，主張美軍應續留菲島的一派（以非保守派人士及美國國防部為代表），認為美軍撤離的時候尚未來到（至少應再維持五年）。其論點為四十年前的「圍堵」政策，雖已產生質的變化，但並未完全解體。換言之，美軍駐防於菲律賓仍有一制衡「蘇聯的作用（蘇聯在越南之金蘭灣亦備有重兵）；況且，菲律賓的戰略位置非常重要，西可控印度洋，東可握西太平洋，北又可阻共黨勢力的南侵。因此，除非美國與蘇聯及中共已達到完全的和解，否則美國不應輕易放棄具有戰略意義及擁有美國海外最大軍事基地的菲律賓。

筆者以為「美菲軍事基地協定」的着眼點，仍應是美國所考慮的戰略問題；原因是軍事基地協定是因非島的安全及「圍堵」共產勢力的擴張而訂定的，因此，只有當這個原因消失時，該協定就沒有存在的意義。近幾年來，美國積極與蘇聯展開限武談判及和解，雙方的關係已不再緊張；況且，蘇聯亦與美國一樣，與中共改善關係。使得東南亞的敵對關係，雖未完全消失，但已降低很多。惟經過四十多年來國內、外局勢的變化，戰略因素並非唯一的關鍵，尚應考量其他影響軍事基地協定的政治、經濟及社會因素等。

本文將從三方面來闡述這個看法。一為介紹軍事基地協定的內容、美國在非國的軍事基地及美軍在菲律賓所造成的影響。二為探討美菲如果要重新訂定或延長軍事基地協定，雙方所必須面對的問題。三為分析美軍的去留所造成各種層面（戰略、政治及經濟）及地區性（菲律賓、東南亞及東亞）的影響。

貳、美菲軍事基地協定

一、美菲軍事基地協定的由來及演變

美國與菲律賓的軍事關係始於一八九八年美國開始殖民統治菲律賓。目前美軍所使用的蘇比克灣（Subic Bay）海軍基地，於一九〇一年就已規劃。一九〇七年，蘇比克灣海軍基地正式開始使用，並成為美國海軍陸戰隊的主要訓練基地。^①至於目前美軍所使用的克拉克（Clark）空軍基地，亦是於一九〇二年即已建立。^②

這二個主要的海空軍基地在一九三〇年代，當日本開始侵略亞洲時，逐漸顯得重要。二次大戰時，這二個海空軍基地先

註① 美國在參與第一次世界大戰的陸戰隊，大都是由蘇比克海軍基地所訓練出來的。

註② 克拉克空軍基地原來叫Fort Stotsenberg，於一九四七年時才更名為克拉克空軍基地（Clark Air Force Base），建立於菲律賓中部的Pampanga省。

後被日軍轟炸，並落入日本人的手中。克拉克空軍基地於一九四二年至一九四五年曾被日本的第二〇一航空隊使用過。②二次大戰後，美國為實踐諾言，讓菲律賓賓於一九四六年獨立。一九四七年的三月，美國就立刻與菲律賓簽訂「軍事基地協定」以繼續合法使用二大軍事基地，這就是美菲二國軍事關係的肇端。事實上，二次大戰後的美菲軍事關係尚包括一九五一年的美菲共同防禦條約 (Mutual Defense Treaty) 及一九五三年訂定的美菲共同防禦援助協定 (Mutual Defense Assistance Agreement)。

美國之所以和菲律賓賓在二次大戰後如此迅速地建立密切的軍事關係，除了與二大軍事基地的背景有關外，最主要的原因就是二次大戰後的國際局勢。當時，以蘇聯為首的共產政權相繼奪取亞洲、非洲及中南美洲許多國家的政權 (包括一九四九年淪陷的中國大陸)。以美國為首的民主政權，為了防止共黨勢力的繼續擴張，杜魯門總統制定了包圍共產政權的「圍堵政策」。④於是從西半球到東半球，美國分別與各個民主國家，簽定共同防禦條約，以遏阻共產勢力的入侵，及保護當地的民主政權。在亞洲部分，美國則分別與東北亞的韓國、日本及中華民國簽訂軍事協定。這道防線與東南亞的非、泰、南越⑥及南亞的印度、巴基斯坦連在一起，而構成亞洲的「圍堵線」。在東南亞地區，菲律賓因與美國有殖民關係，同時又擁有一個頗具規模的海空軍基地；因此，就很順理成章的成為美國在東南亞的軍事重鎮。

一九四〇年代末期的圍堵政策，在戰後加深了美蘇互相對抗的「冷戰」局面，爾後又接着產生六〇及七〇年代的「地區性戰爭」及「有限制性戰爭」二種理論。這些戰略及政策的變更，都不影響國際間「緊張」的局勢；因此，菲律賓的戰略位置及軍事基地都被美國相當看重。例如，一九五〇年至一九五三年的韓戰，蘇比克灣及克拉克海空軍基地就扮演相當重要的補給角色；一九五七年中共強力侵犯金門及馬祖時，蘇比克灣的海軍裝備就曾被移至金、馬地區；一九六五年至一九七五年發生的越戰，美國在菲律賓的軍事力量更是強力介入；一九七一年發生的印度及巴基斯坦戰爭，美國亦從蘇比克灣派遣軍艦駛入孟加拉灣 (Bay of Bengal)；一九七九年的南北葉門邊界戰爭及一九八〇年代的伊朗、伊拉克戰爭 (一九七九—一九

註③ Walden Bello, "Springboards for Intervention, Instruments for Nuclear War," *Southeast Asia Chronicle* (Berkeley: Southeast Asia Resource Center, no. 89, April 1983), p. 7.

註④ 「圍堵政策」其實就是有名的「杜魯門主義」，最早是由國務院官員George Kennan於二次大戰後所提出，之後被當時的麥克阿瑟將軍所同意；因而建議杜魯門總統採行圍堵政策，以防堵共產主義的擴張。詳情請參考George Kennan, "Review of Current Trends: U. S. Foreign Policy, Feb. 24, 1948-Top Secret," in Thomas Etzold and John Lewis Gaddis, eds., *Containment: Documents on American Policy and Strategy, 1945-50* (New York: Columbia University Press, 1978), pp. 227-228.

註⑤ 東南亞國協 (The Association of Southeast Asian Nations) 係自早期的東南亞公約組織演變而來。目前的東南亞國協包括印尼、菲律賓、泰國、馬來西亞、新加坡、及汶萊等六國。

八八)，蘇比克灣的海軍力量均曾介入，並駛入印度洋及阿拉伯海。^⑥一九九〇年八月伊拉克併吞科威特，美國除了聯合各國經濟抵制伊拉克外，並派兵前往波斯灣，其中的一部分就是來自蘇比克灣基地。

因之，自一九四七年三月美菲訂定軍事基地協定後，一直為美菲雙方所看重。但是，隨着國際局勢及菲國內政的變更，美菲軍事基地協定亦曾先後修訂達四十次以上。其中比較重要的，包括一九五六年，當時的美國副總統尼克森（Richard Nixon）及菲國總統麥格塞塞（Ramon Magsaysay）在修訂該協定時，共同承認菲律賓政府擁有美軍基地的主權；這對於美軍基地的歸屬有了清楚的規定。一九五九年在草簽保連—施拉諾協議（Bohlen-Serrano Agreement）時，美菲雙方同意自一九六六年起（雙方簽定 Romulo-Rusk 條約），美軍基地的租約由九十九年減為二十五年（即於一九九一年終止）；此外，美國並允諾在未得到菲國政府的諮商（Consultation）前，不得擅自基地中裝置長程的核子飛彈。一九七九年，美菲雙方規定每一個美軍基地（大小共有七個）都必須由一個菲律賓基地指揮官來指揮。換言之，自一九七九年起，所有美軍基地的周邊安全警衛工作，都由菲國的武裝部隊負責。此外，美菲雙方並約定，每隔五年要重新檢討（Review）「軍事基地協定」。^⑦一九八三年當美菲雙方第一次組成一個「聯合委員會」要重新檢討軍事基地協定時，雙方達成三點協議：(1)美方人員有義務尊重（Respect）菲律賓的法律；(2)美方要幫助改進基地附近的社會及經濟狀況；及(3)美方利用基地執行戰前任務前，有義務知會（Consult）馬尼拉當局。^⑧

一九八七年當菲律賓修訂憲法，增列一條與美軍基地有關的條文：所有的外國（美國）軍事基地都必須於一九九一年年底終止租期；即一九九一年九月到期的軍事基地協定必須經過正式的條約簽定才可以延期，而這條約必須經三分之二以上的菲國參議員同意。換言之，此一增列的憲法條文，使得軍事基地協定的延長問題，增加了困難度。以往，只要菲國總統代表簽署（即行政協定），即可與美國訂定軍事基地協定；而現在卻必須要有菲國參議院的大多數（三分之二）議員同意（即正式條約），才算有效。這條憲法修正案，提高了菲國人民的自主性及民族主義，但對於軍事基地協定之延長卻埋下了無法估計的變數。

二、美國在菲律賓的軍事設備

當一九四七年三月美菲軍事基地協定簽定時，美軍所使用的基地面積廣達六一八、〇〇〇英畝，共有二十三個大小不等

註⑥ Bello, *op. cit.*, p. 7.

註⑦ 在一九九一年六月「軍事基地協定」屆滿前，二次的重新檢討已分別於一九八三年及一九八八年舉行過。

註⑧ Richard Fisher, *A Strategy for Keeping the U. S. Bases in the Philippines*, (Washington, D. C.: The Heritage Foundation, Occasional Paper, no. 78, May 20, 1988), p. 3. 及 William E. Barry, Jr. *U. S. Bases in the Philippines* (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 281-282.

的基地。在以後的十二年裏，隨着基地協定的修訂，美國所使用的基地區域亦逐漸減少至二九〇、〇〇〇英畝，共有十七個軍事基地。至一九七九年，美軍使用的軍事區域面積更減至一八六、〇〇〇英畝；而目前美軍僅擁有七八、〇〇〇英畝的軍事區域，僅有七個軍事基地。⑥美軍逐年減少使用在非國的軍事基地，意味着美、菲雙方都同意美軍終究有一天會完全撤離菲律賓；但是，雙方對於完全撤離的時間目前尚無一致的協議。

儘管目前美軍使用的軍事基地僅剩下七個，其中最重要的有四個；二個是爲人所熟悉的蘇比克灣海軍基地及克拉克空軍基地，另二個分別是克洛山谷 (Crow Valley) 空軍射擊訓練基地及山米吉爾 (San Miguel) 通訊站。現分別介紹於下：

1. 蘇比克灣海軍基地：這個佔地三六、〇〇〇英畝，被高山坡所圍繞的深水港，位於馬尼拉西北方約五十英里的尙巴士 (Zambales) 省。美國第七艦隊 (負責巡弋印度洋及西太平洋間的海域) 的總部就駐紮於此，因此蘇比克灣海軍基地的主要任務就是作爲第七艦隊的後勤補給。蘇比克灣基地的設備可同時整修二十七艘船艦；第七艦隊共約有九十艘艦艇，其中三分之二的艦艇都由蘇比克灣基地負責整修的工作。蘇比克灣基地還有一個佔地一百五十萬平方英尺，可容納二百五十萬桶石油的巨型油庫，及一個佔地一二、四〇〇英畝，可容納四六、〇〇〇噸軍火的大型火藥庫。⑦在蘇比克灣與克拉克二個基地中間，有一條長達四十三英里寬十英寸的油管，將二個基地的油庫連在一起。

此外，蘇比克灣基地還有一個附屬的邱比角 (Cubi Point) 海軍航空基地，負責支援及補給第七艦隊的空中力量。這個航空基地擁有近五百架的各類型飛機，包括 F-14 型戰鬥機、A-18 型戰鬥轟炸機、P-3C 型反潛艇戰機及 C-2A 型運輸機。⑧由於蘇比克灣海軍基地優良的裝備及後勤補給，使得第七艦隊的任務無遠弗屆。西邊可越過印度洋到達阿拉伯海及伸入更西北位於波斯灣 (Persian Gulf) 與阿曼灣 (Gulf of Oman) 之間的赫姆茲海峽 (Strait of Hormuz)，東邊可經過臺灣、韓國及日本而更遠達關島；這個東起關島西至赫姆茲海峽的廣大海域，其距離長達八千海里 (Nautical Miles)。⑨

2. 克拉克空軍基地：這個原名 Fort Stotsenberg 並於一九四七年更名的克拉克空軍基地，佔地達一一、〇〇〇英畝 (在一個廣達一一〇、〇〇〇英畝的保留區內)。克拉克基地位於菲律賓最大島——呂宋島的中部，現爲美軍第十三航空隊的

註⑥ Hans H. Indorf, "The Philippine Bases Review," *Pacific Defence Reporter* (Sydney, Australia: Peter Isaacson Publications, May 1988), p. 8.

註⑦ Bello, *op. cit.*, p. 5.

註⑧ *Ibid.*, p. 5.

註⑨ Philip Bowring and John McBeth, "Basis of Dependence," *Far Eastern Economic Review* (Hong Kong: Review Publishing Company Ltd., 12 April 1990), p. 21. | 海漚爲緯度之六十分之一，計六、〇八〇呎。

總部。第十三航空隊擁有數百架各類型的飛機，包括一個中隊的 F-4E 戰鬥機（主要的機種），F-5E 型及 T-38 型攻擊機（aggressor）、C-130 型及 C-9 型戰術用的空中補給機、HH-3E 型及 CH-3 型救護用的直昇機，及擔任特種任務的 MC-130 E 型飛機。

克拉克空軍基地的設備也是相當完備，它擁有一個長達一〇、五〇〇英尺的跑道，五九〇、〇〇〇平方英尺的停機坪，七九、〇〇〇平方英尺的修理及停放飛機的機棚；它的供給用的軍庫房（Supply depot），有一個長達七九三、〇〇〇平方英尺隱蔽式的貯藏室及一個六〇三、〇〇〇平方英尺大的開放式貯藏室。^③克拉克基地的跑道是四季開放，不受任何天候變化的影響；亦可以容納各類型軍機起降，包括最大的戰鬥機（例如具有攜帶核子武器能力的 F-4 戰鬥機）及運輸機（例如 C-5 Galaxy 及 C-141 Starlifter 型運輸機）。此外，克拉克空軍基地還有一個廣達二〇〇、〇〇〇平方英尺的地下火藥庫及一個可容納一千八百萬加侖的巨型油庫。

克拉克基地的主要任務，除了負責西太平洋及印度洋的巡弋外，還負責支援在日本的第五航空隊。美軍在印度洋的物資補給，有三分之二以上都是由克拉克基地的空軍所負責。簡言之，克拉克是美國在海外的最大空軍基地，亦是美國在西太平洋最大的空軍據點。此外，克拉克基地還有一個相當完備的現代化監視通訊系統，包括一個中央情報局的人造衛星偵察系統，負責偵監蘇聯的核子防衛系統。^④

3. 克洛山谷空軍射擊訓練場：這個附屬於克拉克的訓練基地，是美國海外最大的空軍戰鬥訓練基地；它與克拉克基地相輔相成，相得益彰。美國國防大學會形容克洛山谷訓練基地，是一個擁有「亞洲最現代化設備的空軍訓練基地，包含飛彈射擊訓練場，砲彈練習場，及電子戰術射擊場。」^⑤美國在亞洲的所有空軍單位（如日本、韓國）每年都會來此七次或八次接受訓練。此外，這個射擊訓練場也被亞洲鄰國的空軍（如新加坡、泰國、澳洲等）所使用；有時甚至與美軍及非國軍隊作聯合演習。^⑥

4. 山米吉爾海軍通訊站：這亦是一個具有現代化設備的海軍通訊站，它位於蘇比克灣基地北方二十五哩之處，負責提供第七艦隊的所有通訊。與克拉克空軍基地一樣，山米吉爾通訊站同時擁有美國國防部及中情局的偵監設備，負責監視蘇聯的

③ Bello, *op. cit.*, p. 5.

④ *Ibid.*, pp. 10-12.

⑤ Lawrence Grinter, *The Philippine Bases: Continuing Utility in a Changing Strategic Context*, (Washington, D. C.: National Defense University, Feb. 1980), p. 65.

⑥ John McBeth, "Acceptable Options," *Far Eastern Economic Review*, 12 April, 1990, p. 24; Bello, *op. cit.*, p. 4.

軍事活動，特別是蘇聯的反衛星之人造衛星（“anti-satellite” satellites）（簡稱 ASAT'S）。蘇聯的這些反衛星之人造衛星可以破壞美國人造衛星的傳送通訊功能；因此，山米吉爾通訊站就益顯得重要。^⑭此外，和克拉克基地一樣，山米吉爾亦擁有戰略性質的傳送通訊系統，山米吉爾通訊站擁有的低頻道（Low Frequency）的發送器，可以補助核子潛艇的通訊。^⑮

三、軍事基地協定造成的影響

自一九四七年美菲的軍事基地協定簽定後，美軍已駐紮於菲律賓超過四十年。以美軍衆多的人員（文武人員及眷屬約四萬人）、現代化的軍事配備及廣大的軍事基地，其所造成的影響不可謂不大，其涵蓋的層面，包括戰略、政治、經濟及社會等。現分述如下：

1. 就戰略而言，駐紮在菲律賓的美軍，不僅對東南亞地區的安全有穩定保護的作用，對於以蘇聯及中共爲首的共產集團，亦有嚇阻之功效。一直到現在，美國卻一直強調菲律賓基地對東南亞地位、印度洋及波斯灣戰略的重要性。當然，以美軍在菲律賓的配備，更足以保護從西太平洋至印度洋海域的暢通；這條海上交通線不僅對東南亞諸國重要，對於仰賴石油進口的日本、韓國及臺灣，更是重要。

前已述及，美軍駐紮於菲律賓始於二次大戰後的圍堵政策。東南亞諸國中，印尼、馬來西亞、新加坡、泰國、寮國及早期的越南，都曾飽受當地共黨勢力的威脅。以印尼爲例，就曾因爲一九六五年的共黨政變，而險些赤化；印尼政府即因此與主張無神論的中共政權斷交，直到最近（一九九〇年八月）才又與中共復交。最明顯的例子就是一九六五年至一九七五年的越戰，美軍之所以能強力的派兵介入，就是因爲在鄰近的菲律賓有二個美國海外最大的基地。蘇比克灣海軍基地及克拉克空軍基地，在越戰期間，不僅成爲美軍的後勤支援中心，亦是美軍的訓練及休閒中心。因此，如果美軍在菲律賓沒有如此設備優良及裝備齊全的基地，美軍是否還會強力介入越戰，將是很大的問題。

一九七九年，當赤化後的越南揮軍攻入柬埔寨，並扶植成立一個親越的傀儡政權以來，^⑯美國就開始支持由反抗軍三派組成的聯合政府。^⑰美國之所以支持非共的反抗軍（東協各國亦支持），其實就是「圍堵」與「嚇阻」政策的結合。這個「

註⑭ Bello, *op. cit.*, p. 10.

註⑮ *Ibid.*, p. 11.

註⑯ 越南是於一九七八年十二月二十五日推翻了恐怖統治的波布政權（即中共支持的赤柬），並隨即於隔年的一月七日，扶植成立了由橫山林作總統及洪森作總理的傀儡政權。橫山林及洪森一直在位至今。

註⑰ 這三派的反抗軍分別是：(1)由喬森潘及波布領導的赤柬，其武器大都爲中共所支援；目前擁兵三萬，爲實力最強大的反抗軍游擊隊。(2)由效忠前高棉元首施亞努所組成的民族軍，這是由施亞努所領導的非共游擊隊。目前施亞努並擔任反抗軍聯盟的領袖。(3)是由前高棉總理宋申所領導，由柬埔寨境內的非共黨團體所組成，故其組織名稱爲「柬埔寨人民全國解放陣線」。這三派反抗軍於一九八二年六月組成聯合政府，並獲聯合國承認爲柬埔寨的合法政府。

對峙」色彩相當濃厚的政策，直到最近才有改變的趨勢。^②

至於蘇聯，在非律賓的美軍對其亦有相當程度的「圍堵」及「嚇阻」作用。事實上，自從越南親蘇聯之後，越南即成為蘇聯在遠東地區擴張勢力的跳板。越南本身亦成為蘇聯的附庸，據報導，蘇聯自一九七八年起，每年對越南的軍事及經濟援助，超過美金一百億元。^③當然，蘇聯也從此可以使用越南的金蘭灣 (Cam Ranh Bay)；蘇聯在太平洋取得不凍港，而且金蘭灣 (原為美軍在越南的基地) 亦成為蘇聯在海外最大的海軍基地。金蘭灣目前的軍事配備也相當可觀，它不僅擁有最現代化的通訊系統及電子情報配備，還擁有碼頭 (共有七個) 及油庫。根據美國傳統基金會 (The Heritage Foundation) 所作的報導，「每個月都有二十五至三十艘的蘇聯艦艇進出訪問金蘭灣；自一九八四年末，蘇聯開始配置TU-16 Badger型的中程轟炸機；在一九八五年時，蘇聯又配置了一個中隊的 MIG-23 Flogger 型戰鬥機。」^④簡言之，越南的金蘭灣使得蘇聯的海軍勢力，可從東邊自日本海及西邊自黑海而伸入東南亞。若再衡量蘇聯在金蘭灣所配置的武力，顯然已威脅到連接印度洋與西太平洋的南中國海域；而足以與蘇聯軍力相制衡的，就是美國在非律賓的軍力。

2. 其次，美國駐軍於非律賓，對非國內部政治的安定亦有舉足輕重的影響。非律賓自從二次大戰後獨立以來，其政治的風向處處都以美國馬首是瞻；而美國在考量其在東南亞的政策時，往往也都會先以非律賓作標準。換句話說，就對外關係而言，非律賓是以美國的外交利益及政策，作為其外交的導向。反之，非律賓在東南亞的角色，亦往往成為美國在遠東地區的重心。例如，非國在獨立後，美國積極幫助非國建立一個與美國政治體制一模一樣的政治制度 (如總統直選，二大黨互相制衡，參眾二議院，及行政、司法及立法分立的三權制度)。目的就是要建立一個民主的非律賓，以作為亞洲民主國家的榜樣；事實上，一九五〇年代的非律賓就有「亞洲民主櫥窗」的美譽。美國之所以如此重視非律賓，直言之，就是因為美國認為一個穩定民主的非律賓，符合美國的利益。

在這個前提之下，駐紮於非國的美軍對於非律賓內部政局的穩定亦有決定性的影響。在一九七〇年代期間，當非律賓共產黨正猖獗時，美軍不僅提供軍備給非國政府軍 (Armed Forces of the Philippines, 簡稱 AFP)，並幫助訓練非國政府軍，有時甚至督導參與剿非共的戰爭。由於美軍的間接支持，使得不得人心的馬可仕政府得以延續。換句話說，若不是美

註② 美國於一九九〇年七月有改變政策的趨勢，即美國宣稱將承認柬埔寨的現有政權 (即洪森總理所領導的政府)，並不再以武器支援非共的反抗軍。主要原因就是美國已與蘇聯和解，並與中共及越南修好，因此似無必要再以「圍堵」及「嚇阻」來昇高對峙的局面。這個政策的提出，立刻受到施亞努及東

協各國所批評，目前後續的狀況尚未明朗，仍有待觀察。

註③ Fisher, *op. cit.*, p. 6.

註④ *Ibid.*, p. 6. 及 "Cam Ranh Bay May Be USSR N-Store," *Japan Times*, May 16, 1987, p. 3.

軍駐紮於菲國，菲律賓共產黨很可能在一九七〇年代末期及八〇年代初期，發展更為迅速；因之，菲律賓共產黨新人民軍將美軍視為眼中釘。儘管在一九八七年以前，菲共沒有攻擊美軍人員，以避免激怒美軍，但自一九八七年起，菲共已開始攻擊美軍。^②一直到現在，美軍對於菲國的政局仍是相當重要，例如去年（一九八九年）十二月的右派軍事政變中（艾奎諾夫人任內的第六次政變），若不是布希總統及時下令派遣克拉克的空軍支援，艾奎諾夫人總統很可能因此而下台。^③因此，美軍對於菲國政局的延續與安定，扮演相當重要的角色。

3. 就經濟而言，美軍基地及四萬餘駐紮菲國的文武官員及眷屬，其產生的經濟效益與助益亦是相當的可觀。我們可從一些統計數據得知。根據菲律賓專家費瑟爾（Richard Fisher）的估計：「美軍基地僱用的非人約有四萬餘人，是僅次於菲國政府的最大僱主。每一年由美軍基地所製造出來的財富（如薪水、退休金、一般消費、及建設等）就達幾億美金以上（例如一九八七年時達三億五千萬美金）。一九八〇年至一九八六年，由美軍基地所製造出來的財富，佔菲國全部生產額的五·一六%。^④如果加上每年美國所付出的軍事及經濟援助（非人稱為「租金」），那就更為可觀。例如當一九八三年重新修訂軍事基地協定時，美國曾答應每年提供一億八千萬美金的援助，五年內共計是九億美金。可是，美國在一九八三年至八八年的五年中，共付出十七億美金的援助，超出所預計的很多。^⑤這些都是可看到的、直接的經濟助益。另外，還有一些透過美國而得到的間接經濟利益（如世界銀行及國際貨幣基金會的貸款），那也是一筆可觀的經濟助益。

另外一個經濟利益可以由菲律賓的國防費用表現出來。由於美軍的駐守，使得菲國不需要花費很多在軍備上；因此，菲律賓是東協六國中，國防花費佔國民生產毛額比例最小的一個國家。^⑥菲律賓前國防部長伊勒托（Ileto）就曾經表示過，如

註② 菲律賓共產黨新人民軍領袖 Romulo Kintanar，在最近的一次訪問中，就直言：「所有的美軍都是我們反對的目標，尤其是那些直接參與『對抗叛軍』（即 NPA）作戰的人。」（"Fighting Talk," *Far Eastern Economic Review* (27 April 1989), p. 21）。

註③ 在這次幾乎成功的政變中，在最緊要的關頭時，就是靠克拉克空軍基地的二架 F-4 戰鬥機把叛軍的幾架（約七架）T-28 型飛機趕走，然後菲國空軍 F-5 戰機再把這幾架叛軍的飛機摧毀，因而保住了艾奎諾夫人政權。因此，美軍 F-4 戰機升空所產生震嚇的作用，被認為是這次為期六天政變的勝敗轉捩點。（John McBeth, "Gunning for Cory," *Far Eastern Economic Review* (14 December 1989), p. 14）。

註④ Fisher, *op. cit.*, pp. 8-9. 另外有報導估計，美軍每年在菲國製造的財富約有十億美元。（聯合報，民國七十九年五月十四日，第十一頁。）

註⑤ 例如，美國在一九八八會計年度，付出四億零三百萬美元；一九八九會計年度，付出三億零三百萬美元。請參考 Richard Fisher, *U. S. Patience Growing Thin in Hagging Over Bases in the Philippines*, (Washington, D. C.: The Heritage Foundation, no. 215, Sept. 1988), p. 2.

註⑥ Hans H. Indorf, "The Philippine Bases Review," *Pacific Defense Reporter* (Sydney, Australia: Peter Isacson Publications, May 1988), p. 10. 以一九八七年為例，菲律賓的國防費用佔國民生產毛額的一·七%，而東協其他國家的比例分別為：馬來西亞四·六%，泰國四·

五四%，汶萊四·一%，而新加坡及印尼則不詳。一九八八年及一九八九年東南亞各國國防開支佔國內生產毛額的比例分別為：菲律賓二·一四%（一九八八）及二·二一%（一九八九）；馬來西亞四·五%（一九八八）及三%（一九八九）；泰國三·四%（一九八八）及三·六%（一九八九）；新加坡五·七%（一九八八）及四·八%（一九八九）；印尼及汶萊均不詳。（*Asia 1988 Yearbook*, *Asia Yearbook 1989*, and *Asia 1990* (Hong Kong: Review Publishing Company Ltd.)）。

果沒有美菲共同防禦條約，如果沒有美軍駐紮在非國，菲律賓的政府開支將至少會增加一倍以上。^②換言之，由於美軍的駐防，非國得以減少國防開支，而增加其他方面的開支，這對於非國的經濟發展而言，顯然是有利的。

4 美軍在非律賓所造成的社會影響，可從二方面來分析。最明顯的就是在非國的美軍刺激了非人民族意識的高漲，尤其是最近十年來，美軍已成爲「民族主義」之下的代罪羔羊。本文前已述及，早期美軍駐防於菲律賓，主要就是扮演「圍堵政策」的一環，這對於非國本身的安全亦相當重要。因此，在一九八〇年代以前，在菲律賓的美軍相當受到非國朝野的尊敬。可是，自一九八〇年代初，美軍的駐防就與腐敗的馬可仕政府，在無形中劃上了等號。對於非國的反對派人士（特別是菲共黨新人民軍及自由派人士）而言，馬可仕政權之所以能夠蹂躪非國政治及經濟體制，就是因爲美國在背後的支持。因此，爲了有效的反抗及打擊馬可仕政府，就必須切斷美國政府每年所付出龐大的軍事及經濟援助。而斷絕美國援助的最有效策略，就是非人所喜愛的「民族主義」。在反對派人士刻意的渲染之下，非人的民族意識正逐年的高漲。他們認爲唯有將美軍趕出菲律賓，非人才可以真正享有完全的主權。如果美軍不撤離，不論誰當非國的總統，都會受到美國直接或間接的干預。因此，爲了要達到真正的獨立自主，美軍就必須撤離菲律賓。非人民族主義的高漲，本不是一件壞事，因它可促成非人的團結；但促成民族主義發生的原因是腐敗的馬可仕政府，美軍只是被引發的一個藉口。這種不是在很理智的情況之下所產生的民族主義，已直接影響到美軍的去留，這對於非國整體的利益而言，是利抑或是弊，仍是個待驗證的重要課題。^③

美軍所製造的另一個社會影響，與菲共黨新人民軍有關。菲共新人民軍自一九六九年三月成立以來，發展得非常迅速。新人民軍剛成立時，只有五十餘位的武裝游擊隊員；可是到一九八三年時，已增加到二萬名游擊隊員；目前約有二萬五千名。^④新人民軍勢力影響到的省份，亦由早期的二個省到目前的五十餘省（非國共有七十二省）。菲共新人民軍在過去的二十年，不僅造成社會的動盪不安，對非國的政局亦有很大的威脅。可是，美軍的駐防卻使非國的武裝部隊有了靠山；對非國百姓而言，美軍的駐紮亦有如定心丸。美軍不但以裝備支援非國政府軍，更進而派員教導打擊新人民軍的策略。^⑤由於美軍的直接參與「打擊新人民軍」的行動，菲共新人民軍自一九八七年開始打破「不殺美國人」的禁戒。據統計，自一九八七年至

註② Indorf, *op. cit.*, p. 10.

註③ 有關非人因美軍而引起的民族主義的問題，下節將再討論。

註④ 新人民軍自己宣稱有三萬人，可是非政府軍稱已減少至二萬五千人。(John McBeth, "Long Struggle Ahead," *Far Eastern Economic Review*, 27 April 1989, p. 20).

註⑤ John McBeth, "Pig in the Middle," *Far Eastern Economic Review* (25 January 1990), p. 19; John McBeth, "Deadly Sparrows," *Far Eastern Economic Review* (4 May 1989), p. 22.

一九九〇年五月，共有十名美國人遭菲共新人民軍殺害，其中官階最高的是羅威 (James Rowe) 上校，他是於一九八九年四月底被暗殺。^③ 一般而言，在菲國的美軍雖刺激菲共新人民軍的報復行動，但其對菲國的社會安定仍有相當的助益。

叁、重訂軍事基地協定的幾個關鍵問題

美國政府於一九九〇年五月中旬派遣一個由前國防部助理部長阿米塔吉 (Richard Armitage) 率領的代表團抵菲律賓，與菲國由外長曼格拉普斯 (Paul Manglapus) 率領的代表團，正式展開基地協定談判。美菲雙方談判的目的就是要預先溝通，如何延期或重新訂定「美菲軍事基地協定」。目前美菲雙方都尚未簽定任何具體的文件，但以目前的國內外環境而言，未來的軍事基地協定將遇著多種困難。如果美菲雙方都願意美軍繼續留在菲律賓，這些問題都必須一一面對及克服；否則，美菲雙方將無法續約。以下就是這些問題的分析。

1. 首先第一個難題就是美菲雙方對基地協定期限的時間有不同的認知及解釋。菲律賓認為，根據一九六六年的協定 (即 Ramos-Rusk Exchange of Notes)，美軍基地的租期是二十五年；換言之，即一九九一年的九月為租約的終止期。因此，菲律賓將在到期的一年前 (即一九九〇年九月以前) 通知美方。^④ 菲政府對這點非常堅持，因為菲國在一九八七年修訂憲法時，曾明訂除非新的條約被三分之二的參議員贊同，否則所有美國或外國的軍事基地將在一九九一年月底前，全部自菲國撤離。可是，美國方面卻認為一九六六年的條約中明白規定，期約終止的通知只可以在一九九一年九月以前提出，而租期的正式終止是在被通知後的一年 (即一九九二年九月)。^⑤ 為著這個終止租期的時間，美菲雙方在一九九〇年五月的預先談判中，仍未獲致一個定論。

2. 第二個令美、菲雙方既堅持又困擾的難題就是「錢」。前已分析，美菲軍事基地協定之所以能維繫的一個推動力，就是菲律賓每年可直接從美國獲得很高的「租金」 (美國則稱為「援助」)。在一九八八年十月，美國前總統雷根曾答應艾奎諾夫人總統 (由美國前國務卿舒茲與菲外長曼格拉普斯簽署備忘錄)，美國將在軍事基地協定的最後二年 (即一九九〇及一

註③ 菲共新人民軍宣稱羅威上校被暗殺的理由，是因為他「直接參與」對抗新人民軍的戰鬥。事實上，羅威上校是「美軍軍事援助團」 (the Joint U. S. Military Assistance Group) 的顧問，負責處理支援菲政府軍的後勤補給工作。 (McBeth, *op. cit.*, "Deadly Sparrows," p. 22)

註④ 菲國外長曼格拉普斯已於一九九〇年五月十五日正式照會美國政府，謂「一九四七年的美菲軍事基地協定將於一九九一年九月十六日到期，並且不再續約」。

註⑤ Rigooberto Tiglao, "Treaty Tantrums," *Far Eastern Economic Review* (22 February 1990), p. 12.

九一會計年度）付給菲國九億六千二百萬美金（即每年四億八千一百萬）的援助（項目包括軍事援助、經濟基金、發展援助、食物援助、房屋投資保證金及交通補助等）。可是，這個「允諾」卻被美國國會在一九九〇年的二月打破。美國國會只同意在最後的二年共付出七億四千萬美金，比預計的少了二億二千二百萬美金。（事實上，美菲二國在一九八八年十月談判時，菲律賓要求的金額是二十億美金，而現在卻只得到七億餘美金的租金）。

因此，菲律賓對美國的「食言」非常不諒解。菲外長曼格拉普斯更是堅持「錢」的問題，並直言「如果一個國家不能信賴另一國所講的話，那麼二國的雙邊關係將沒有未來。」³⁸而美國的態度亦很明確，即不能付出超過九億六千萬美金的任何補償。在今年（一九九〇）五月的美菲談判中，「錢」幾乎成爲雙方談判的重心。美國代表很不願被套在只談判錢及補償的問題，可是菲代表卻緊咬著美國的這個弱點而不肯放鬆。美國代表阿米塔吉被惹火了，並對菲代表曼格拉普斯直言道：「我不是一個收銀員；當談到對外關係時，我也不是站在一個收銀機旁。我更不希望把一個價目表貼在菲律賓的尊嚴及主權上。」³⁹

其實，美國不願再多付「租金」，已直接暗示美方對軍事基地的態度已不再像以前那麼積極，這與非人逐漸昇高的反美情緒有關。因此，當美菲雙方談到「錢」的問題時，都非常堅持。最後這個問題總算得到一個解決，即菲外長曼格拉普斯認知到（Acknowledge）美國將繼續努力提供額外的援助，包括國防裝備，提供信用貸款給進出口銀行以刺激美國在非的投資，醫療設備，及食物補給等。

3. 美、菲雙方所必須面對的第三個難題，就是剪不斷理還亂的「反美情結」及因之而起的「民族意識」。前已分析，非人最早的「反美情結」始自一九七〇年代中期的反馬可仕總統。待馬可仕總統於一九八六年被「人民的力量」（People's Power）（其實是美國的背後支持）所推翻時，反美的情緒稍微得到舒緩。可是，當艾奎諾夫人總統的蜜月期過後，反美情結又不斷被自由派人士及非共黨新人民軍所挑動。同屬自由派的艾奎諾夫人總統，明知她的政權需要美國的支持，可是卻又不敢公開得罪自由派人士，以致「反美情結」不斷高漲。直到去年底的政變，美國及時伸出援手，挽救艾奎諾夫人政府不致被推翻，使得艾奎諾夫人總統心存感激。

但是，自今年初起，又有一連串的事件激起非人由來已久的「反美情結」。其一是美國政府在世界銀行擬貸款給菲國三億九千萬美元的議案上，投了廢票。這個舉動，使得急需援助以復甦經濟的非政府大爲不快；當然，美國的舉動亦暗示著美

³⁸ John McBeth, "Bottom-Line Debate," *Far Eastern Economic Review* (24 May 1990), p. 12.

³⁹ John McBeth, "Danger Money," *Far Eastern Economic Review* (31 May 1990), p. 28.

方對非人的「反美情緒」不滿意。其二，艾奎諾夫人總統在今年初取消了原已預定好要與美國防部長錢尼的會談，艾奎諾夫人總統事後的解釋是，不希望美國新聞界誤導她對延長美軍基地的看法。^③其三，菲國政府對美國未依承諾付足額的租金，亦大表不滿。其四，自一九八九年東歐各國的民主運動以來，美國政府及國會議員都對東歐各國投以極大的同情及支援，因而忽略了對亞太地區的注意。這對於曾是被美國殖民過的菲律賓而言，很不是味道。由於這些因素的累積，使得自今年起的美菲政府間的關係，並不十分的友好。

其次，就菲國民間百姓而言，反美的活動亦持續地進行，除了自由派人士及非共新人民軍的挑動外，其他的團體（如學生及去年底參與叛變的核心部隊「青年將校聯盟」(YOU)）亦有相呼應的趨勢。民間示威反美的活動於今年五月的談判時期達到高潮。在談判開始的前一天（即五月十三日），就有約七百名羣衆在馬尼拉市政廣場前舉行和平集會，要求關閉美軍基地。五月十四日談判當天，近千人的鎮暴警察與二千餘的示威羣衆發生衝突，導致至少二十五名警察及三十名示威者分別受到輕重傷，另有九十人被逮捕。^④更嚴重的是，在五月十三日有二位美空軍人員在克拉克基地外的假日旅館，遭新人民軍近距離射殺。^⑤非共新人民軍並揚言，將繼續攻擊美軍，直到美軍完全撤離為止。

這些「反美情結」所造成的後果，必然會影響到即將到期的「美菲軍事基地協定」。例如，根據最近一次由社會氣象站(Social Weather Station)所做的民意調查：在大馬尼拉地區，有五成的菲律賓人認為美軍應該撤離；在擁有二十三名成員的參議院中，亦有多數的參議員認為美軍應離去。^⑥而根據菲律賓新修訂的憲法，必須要有三分之二以上的參議員同意，軍事基地協定才可以延長；如有必要，非參議院也可要求全國公民投票，以決定美軍的去留。因此，非人民意的走向，對於基地協定的延長亦有決定性的影響。

4 第四個問題就是極具關鍵性的戰略問題。前已分析，「美菲軍事基地協定」的簽訂，主要是由於美國在二次大戰後的「圍堵政策」，而美軍在菲律賓的戰略位置，正是「圍堵」共產主義的最有力據點。因之，當四十年之後的今天討論美軍在

註^③ 艾奎諾夫人總統始終未清楚表明她對美軍基地的看法，儘管菲國官員私下都表示艾奎諾夫人對基地的延長已有腹案，但直到今年五月雙方談判的前夕，艾奎諾夫人總統都未表明其態度。可是，美方却希望她能儘早表明態度。

註^④ "Street Clashes Over Talks on Philippine Bases," *The South China Morning Post* (May 15, 1990), p. 11.

註^⑤ 這二名美軍分別是 James Green, 及 John Raven。他們二位是由韓國群山空軍基地調來受訓的，預定翌日即返韓歸隊。兇手雖未查明，但一般均認定是非共黨新人民軍所爲。自一九八七年以來，已有十名美軍在菲律賓被暗殺。

註^⑥ Tony Emerson and Criselda Yabes, "Let the Haggling Begin," *Newsweek* (May 21, 1990), p. 13. 這是第一次贊成與反對平分秋色的民意調查。直到去年底（一九八九年底），各種輿論的調查都顯示，贊成基地續存的比例超過半數。

非的去留問題時，仍應首先考量菲律賓是否仍具有同樣的戰略價值。換言之，美國如仍覺得有必要繼續執行圍堵政策，那麼菲島及亞太地區仍具有戰略意義；即使美軍因其他因素要自菲國撤軍，也會轉移陣地到其他的亞太地區（如新加坡、關島等）。反之，如果美國認為已無必要再「圍堵」共產主義的擴張，那麼菲律賓及亞太地區就不具備戰略價值，美國就會自菲律賓撤軍。

因此，論及菲律賓的戰略地位問題時，就必須探討美國的亞太政策；而美國的亞太政策大都取決於美國與蘇聯、美國與中共及美國與越南的關係上。很明顯的，美國的亞太政策已逐漸由「與共產集團對峙」的局面，轉變到「與共產集團修好」的過程。例如，美國與蘇聯的關係，在近幾年來（戈巴契夫上臺後）正逐漸的「修好」，尤其是一九九〇年六月美蘇雙方在高峯會議時，簽署了七項協議及二項限武聲明草案，二個超級強國的冷戰氣氛似已正在退潮中。儘管在這次的美蘇高峯會議不盡令人滿意，但一般均認為美蘇二國已開始在「互信」及「合作」上來解決問題。美蘇二國在地區性（如東南亞）的問題，亦開始「合作」。例如一九九〇年七月，美蘇二國外長在巴黎舉行會議之後，美國外長貝克即宣佈，美國決定撤銷對柬埔寨反抗軍聯合政府的外交承認。^④美蘇這種一致團結合作的政策，在東南亞地區尚屬首見。很明顯的，美蘇在此地區的「和解」已大大降低了以往「對峙」的局面。此外，在一九八八年九月舉行的蘇聯與中共的高峯會議上，戈巴契夫曾提出關於亞太地區的七點和平計畫，其中之一就是「只要美國願意自菲律賓撤軍，蘇聯亦準備放棄在金蘭灣的軍事據點。」蘇聯這項善意的政策導向，對緩和東南亞的對峙局勢，有其正面的意義。

其次，美國與中共的關係亦逐漸改善。美國過去在柬埔寨問題上，支持柬埔寨反抗軍聯合政府，其中一個目的就是欲利用中共支持的赤柬（反抗軍的一支），來對抗由越南扶植的金邊政府。儘管美國對赤柬很不具好感（因波布領導的赤柬曾於一九七五年至一九七八年造成恐怖統治），但為了制衡另一支的共黨政權（即由洪森領導的金邊政府），故只好間接的聲援。可是，長久以來，美國發現聲援反抗軍的赤柬，無異自我矛盾。如此並不能達到和平的目的，反而製造更多的問題。因此，為了面對現實以達到真正的和解，只有斷絕對反抗軍的支持，美國同時要求中共亦停止對赤柬的援助（每年約一億美金）。美國的政策改變是否能真正帶來和平，尚有待時間的考驗，但其對東南亞「和平」的努力，卻是不爭的事實。

美國這次政策的調整，最大的贏家應該是越南，這亦是美國在東南亞地區調整對外關係的主要對象。美國自越南赤化後，即對越南採經濟抵制，二國的關係在一九七〇年代末期跌至谷底。自一九八〇年代中期起，美國即開始調整對越南的關係

註④ 美國對柬埔寨政策的改變，直接影響到未來柬埔寨的統合問題，也影響到東南亞局勢的變化。詳情請閱陳鴻瑜，「美國放棄承認民主高棉聯合政府對東南亞局勢和美越關係是轉捩點」（中央日報，民國七十九年七月三十日，第七頁）。

，而越南亦因其經濟的衰退，開始傾向吸收西方的資金及技術。雙方的關係遂逐漸緩和。這次美方宣佈新的柬埔寨政策之後，美國務卿貝克更宣稱將與越南政府及金邊政府直接談判，以解決柬埔寨問題。布希總統的這項決定，獲得了三分之二參議員的支持。由此可看出，美國對柬埔寨問題已突破了「武力對抗」的傳統窠臼，而改以外交談判來解決問題。這種方式不僅降低了東南亞的緊張對峙局面，抑且對東南亞的和平開出了另一條平緩的路。儘管這並不保證和平一定會降臨，但美國的新政策至少對東南亞的和平之路有了一個新的嚐試。

由以上的分析，明顯可見東南亞的局勢已因美國政策的改變而有了很大的調整。但是，儘管冷戰對立的局面已降低很多，並不表示美國已放棄其在亞太地區所擁有的戰略位置。因此，美國防部長錢尼 (Richard Cheney) 於今 (一九九〇) 年二月即表示，美國雖已決定自亞太地區 (菲律賓、日本及韓國) 撤軍百分之十，但美國仍願維持承諾以確保亞太的安全。^④ 因此，美國不希望立刻自菲律賓撤軍；但如果美國在非國的輿論強迫下而撤軍時，美國亦已有遷移基地的準備；關島、新加坡及南太平洋的帛琉 (Palau) 島都有可能成爲美軍的駐紮地。事實上，關島已有美軍的基地，只需再加以擴大充實；而美國也已決定在新加坡部署兵力，以減輕對菲律賓基地的依賴，但並非取而代之。^⑤ 至於曾爲美國托管地的帛琉島 (位於關島西南約八百海裡)，亦已於一九八六年一月，與美國簽訂了一個協定，使得美國可以在緊急情況時，使用該島作爲軍事基地。^⑥ 總之，美國對亞太的政策已有所改變，不再與共產集團「對峙」；但這並不表示共產集團的威脅已完全消失。因此，現階段適度的維持菲律賓的戰略位置，對美國的整体安全與利益而言，仍有其必要。美國雖不會長久的租借及使用菲律賓的軍事基地，但亦不願立刻就完全撤離。

肆、美軍去留的利弊分析

就美國而言，希望繼續能延長基地協定一段時期 (五年至十年)，以使美軍能逐漸撤離菲律賓。可是，就非國而言，贊成與反對的意見平分秋色；尤其最近自一九九〇年初以來，反對的人數似有逐漸增加的趨勢。如果反對的勢力不斷高漲，則基地協定的終止亦頗具可能性；因爲非國總統不會冒險，作出違背民意的決定。因此，萬一美軍要撤離菲律賓，其所造成的

註④ Susumu Awanohawa, "Pressures of Peace," *Far Eastern Economic Review* (12 April 1990), p. 22.

註⑤ 中國時報，民國七十九年七月十日，第十六頁。

註⑥ P. Lewis Young, "The Future of the US Bases in the Philippines-Part I," *Asian Defence Journal* (January, 1989), p. 16.

利弊影響頗值得評估。而美軍如續留非國，則其利弊正與前者互為交換。故本段擬從三個角度來分析美軍撤離非國所造成的利弊得失。

1. 美國方面

就美國而言，自菲律賓賓撤軍的最大利益就是可以減少美軍的傷亡，特別是遭到因反美而被暗殺的美軍。前已述及，非共黨新人民軍已公開揚言要殺害美軍，直到美軍自非國完全撤離為止。非共新人民軍是非國內部最大的武裝叛亂組織，亦是非國內部安定的最大隱憂；不僅非國政府為之頭痛，近年來美軍亦對新人民軍深感戒懼。事實上，美國政府曾多次公開向非政府表達嚴重的抗議與關切，而非政府軍更是無數次的圍剿打擊新人民軍，但仍無具體之效果。自一九八七年起，新人民軍開始暗殺美軍以來，美國更是感到困擾與憤慨。像所有的軍人一樣，美軍寧願在戰場上被敵人打死，卻不願在休假時無故遭人暗殺。因此，美軍如果自菲律賓賓撤離，他們至少可去除被人暗殺的陰影及威脅，這點對美軍眷屬而言，亦是相當的重要。

另外一個利益就是美國每年可節省一筆相當可觀的「租金」，這筆租金是逐年提高，而目前已經達每年五億美金。此外，如果美國自菲島撤軍，對軍費、裝備及維修的費用，亦可節省一筆開支。這二者經費的節省，不僅對舒緩美國龐大的國防預算有益，抑且可稍加緩和美國逐年增加的貿易赤字。（美國的貿易赤字已超過美金一千七百億元）。

當然，節省經費的開支並非絕對的，因這還要考量美軍基地的遷移問題。美國目前是採「逐年撤軍」的方案，美國不希望一次完全撤離。因此，如果在壓力之下要完全撤離時，美國將會另外尋覓亞太地區的駐紮地。而遷移美軍目前在非國的基地到另一個擁有相同設備的地點，其花費可高達一百億美元。儘管美國已不可能再另覓一個與非國設備相同的軍事基地，美軍如要撤離，其花費亦非同小可。

另外一個美國所不願見到的損失是美國在亞太地區（尤其是東南亞）的影響力將因撤軍而大大的降低。同時，美國如果完全自菲律賓賓撤軍，美國將失去其在東南亞的一個重要戰略據點。儘管美國可加強關島的裝備及使用帛琉島，但二者距東南亞相當遠；美國亦可派空軍駐紮新加坡，但新加坡地小，不可能容納太多的美軍；美國也可加強在印度洋東南海面的迪耶哥加西亞（Diego Garcia）島上的軍事設施，但其距東南亞亦有相當遠的距離。換言之，如果美軍自菲律賓賓撤離，東南亞將失去屏障；從西太平洋到印度洋的海上交通線，將失去可以倚靠的安全防衛。儘管美國與蘇聯及中共逐漸修好，美國亦已逐年自亞太撤軍，但是美國仍願繼續維持亞太地區安全的承諾。因此，如果失去菲律賓賓這個戰略位置，其影響將是相當長遠的。

2. 菲律賓賓

從「利」的角度而言，美國自非國的撤軍可使菲律賓收回基地的主權，民族獨立自主的尊嚴得以完全的伸張。菲律賓雖然自二次大戰後即獨立，但無可諱言的，菲律賓卻因著特殊的美菲軍事關係，而成爲被美國影響最深的國家。無論從制度、文化、語言及一些習慣等，都嚴重的受美國文化的影響，有好的，也有壞的。好的方面是指美國的科技及經濟利益；而壞的方面則偏向於社會風俗及文化方面。例如有二位菲律賓學者賈西亞(F. Garcia)及蘭梅周(F. Nemenzo)即指出：「美國的軍事基地負面影響了其所在的地區，其負面的價值觀及社會行爲對於當地的人民，尤其是年輕人，產生極大的道德影響。」^④這種情形隨著時間的累積，而逐漸深入影響到非人的文化。因此，有些非人（特別是受過高等教育的中產階級人士）非常不滿意這種逐漸失落的民族意識，於是一種「被屈辱的民族主義」(Humiliated Nationalism)就逐漸衍生。^⑤很自然的，美軍就成爲非人「民族主義」發洩的對象。因此，如果美軍撤離菲律賓，非人喪失已久的民族尊嚴及獨立自主權，可以得到伸張。

其次，如果美軍撤離，菲律賓可將現有基地轉變爲商業用途，如此有可能爲非國帶來一筆財富。一九八八年八月艾奎諾夫人總統爲了因應美軍的撤離，曾組成一個「行政立法基地聯合委員會」(Joint Legislative-Executive Bases Council)，由反對基地續留的國立菲律賓大學校長阿布瓦(Jose Abueva)當主席。根據這個委員會的報告，現有的克拉克空軍基地可闢建成國際機場，並以此地爲中心，設置工業區，使之成爲一個新的工業、商業及交通的中心。至於蘇比克灣基地，亦可利用其現有的設備，使之成爲造船及修船的中心(美國的船艦即成爲最大的顧客)，若再配合擴大港灣的設備，蘇比克灣可以成爲一個海運商業都市。總之，如果將克拉克及蘇比克灣基地轉變爲商業化及私有化，一樣可提供非人許多就業的機會，同時又可在經濟上漸漸獨立自主，消除依賴美國的附庸心理。^⑥阿布瓦校長的這個報告，實際上是提供艾奎諾夫人總統一個樂觀的遠景；即使美軍完全撤離菲律賓，非國也不會在經濟上受到太大的傷害，反而有可能帶來一筆更大的財富。

但是，從「弊」的角度而言，當前述的這筆「未定」的財富尚未臨到之前，非國將會因著美軍的撤離而在經濟上立刻受到嚴重的影響。首先菲律賓將平白失去每年近五億美元的「租金」及美軍所製造出來的附帶財富；其次，在基地附近靠美軍而過生活的經濟及商業活動將頓失依據；^⑦其所附帶的影響將是成千上萬的失業人口及社會問題。這些總和所製造出來的經

註④ P. Lewis Young, "The Future of The US Bases in the Philippines-Part II," *Asian Defence Journal* (February, 1989), p. 25.

註⑤ *Ibid.*, p. 18. Young, "The Future of The US Bases in the Philippines-Part I," p. 18.

註⑥ John McBeth and Susumu Awano-hara, "Privatisation Plans," *Far Eastern Economic Review* (12 April 1990), pp. 25-26; 及譯者「既期待又怕受傷害」(中國時報，民國七十九年六月六日，第二十七頁)。

註⑦ 以蘇比克灣海軍基地所在的歐龍甘波市爲例，這個人口有三十萬的中型都市，其百分之九十的經濟及商業活動都是依賴美軍基地而運作。事實上，二大基地所在地的市長，都反對美軍的撤離。詳情請閱 Berry, op. cit., p. 297.

濟損失，對於外債已高達二百八十億美元及失業率高達四成的菲律賓而言，^⑤將是一個相當嚴重的打擊；而這種衝擊是在美軍撤離後所立刻可以預見的。

第二個衝擊是，如果美軍完全撤離，菲國的內部將因右翼軍人及非共黨新人民軍的叛亂而呈現不安；同時，菲國的政局亦將面臨嚴重的考驗。艾奎諾夫人在最近一次的政變中，就是因為美軍的及時援助而得以保住政權；儘管如此，右派軍人欲叛變的陰謀，仍是不時的傳出。^⑥除了右派軍人的威脅外，艾奎諾夫人政府也深受共黨新人民軍之苦。直到最近，菲律賓國防部長羅慕斯 (Fidel V. Ramos) 在一次訪問中，仍強調共黨的叛亂是菲律賓國內安全上「最嚴重的威脅」。^⑦因此，如果美軍撤離，以菲國目前裝備不足且落後的武裝部隊，不僅無法抵擋外來的入侵者，恐怕連內亂都難以弭平。^⑧這點是非律賓上下（尤其是當政者）所必須面對的殘酷現實，因為菲國的安全主要還都是依賴美軍的駐防。美國如果立刻撤軍，菲律賓的安全將面對一個不可知的未來。

當菲國的安全及安定受到挑戰時，緊接著就影響外商在菲國的投資。當外商投資減少，非人的失業率立刻上昇；外匯也將減少，相對的外債就將提高。這一連串的惡性循環，將對已經惡化的菲國經濟，製造另一個嚴重的打擊。事實上，根據統計，菲律賓在經歷一連串的叛變（尤其是一九八九年十二月的那次）之後，外商在菲律賓的投資已明顯的減少。目前菲國的外匯大都是由出口貿易而獲得，而出口貿易又大都是由外商所投資。因此，當外商因菲國政局的不安定而轉移投資地時，菲國在經濟上的損失將相當可觀。事實上，近年來菲國已有因經濟衰敗及政治不安定因素而漸有勞工外移的現象，例如在中東地區、臺灣、日本及美國就有許多非籍的勞工。他們當中有合法的，亦有非法的。如果美軍於近期內立刻撤離，非籍勞工外移的現象將更趨普遍。

3. 東南亞地區

就東南亞各國（特別是東協六國：印尼、馬來西亞、新加坡、泰國、菲律賓及汶萊）而言，美軍如果在一年後立刻撤離，並不會製造任何的「利益」。相反地，東協各國卻非常擔心美軍撤離後所帶來的「弊端」；因此，印尼、泰國、馬來西亞及新加坡政府都曾公開表明他們不希望美國自菲律賓撤軍，^⑨新加坡甚至願意在其已夠狹小的領土內，提供基地供美軍使用

註⑤

菲律賓外債二百八十億美元，在欠債國中，並不算最多，印尼、馬來西亞和韓國欠外債數均超過菲律賓。外債最多的是巴西（一千零九十億美元），其次為墨西哥（一千零七十億美元），阿根廷（五百二十億美元），委內瑞拉（三百二十億美元）。比菲律賓外債略少的是奈及利亞（二百六十億美元），再其次為智利（二百一十億美元）。以上為一九八六年的統計資料。

註⑥

一九九〇年的八月份有報導謂右派軍人又準備發動另一次叛變。艾奎諾夫人總統為此相當的困擾。

註⑦

Astorian Defence Journal (January, 1989), p. 28.

註⑧

遠東經濟評論會形容菲律賓的武裝部隊為「海軍為海岸防衛隊之性質，連最基本的領海偵察都難以勝任；空軍只能擔任肉眼範圍的偵察活動（因無高性能的雷達）」。*John McBeth, "No Arms Race Here" For Eastern Economic Review* (12 April 1980), p. 26.

註⑨

Berry, *op. cit.*, pp. 299-300. 這些東協成員都一致認為菲律賓的美軍對東南亞區域的安全與穩定有貢獻。

。到底東協各國憂慮的是什麼呢？

首先，東南亞國協擔心蘇聯在東南亞擴張勢力。儘管美、蘇兩超級強國最近已有和解，甚至「合作」的趨勢，^⑤東南亞國協仍對蘇聯深懷戒心。這種戒心不是空穴來風，而是有其歷史背景。況且蘇聯雖源自金蘭灣撤軍，但其是有條件的撤軍（即美軍必須先自菲律賓撤軍）；蘇聯仍可隨時使用金蘭灣作為基地。東協各國擔心，如果美國撤軍，蘇聯是否會保證實踐諾言？萬一蘇聯不撤軍，東協各國將寢食難安。況且，一旦美國自菲律賓撤軍，要再重返非國，那就難上加難（必須要三分之二的參議員贊成）。目前在東南亞唯一可以與蘇聯軍力抗衡的，就是美國在菲律賓的軍力；因此，在蘇聯動向不確定的情況下，東協各國自然不願意美國立即自非國撤軍。

其次，中共對東南亞「（共）黨對（共）黨」的政策，一直是東協六國所憂慮的。以柬埔寨問題為例，東協國家對越南扶植的金邊政權不認同；可是，對於赤柬卻由於同屬反抗軍的原故，而顯得既愛又恨。換言之，東協各國固然希望柬埔寨百姓能推翻共黨的金邊政權，可是亦不希望中共支持的赤柬過於膨脹勢力。中共在早期曾先後以「黨對黨」的政策，以間接方式支持泰國、馬來西亞、及印尼的共黨叛亂，其中尤以印尼的共黨最為囂張。印尼政府自從一九六五年的共黨政變失敗後，於一九六七年與中共斷交，直到今年（一九九〇年）八月才再恢復邦交。美軍在菲律賓雖不能插手非國及其他國家的內政，但美國會因此而關切東南亞的政局。如果美軍自非島撤軍，美國在東南亞即將漸失影響力；那麼，他日當中共的勢力逐漸趁虛而入時，東南亞各國將頓失可憑藉的力量。

越南是另一個令東協各國不安的共黨政權。自從越南於一九七九年揮軍佔領柬埔寨以來，東協各國即對這隻「小老虎」戒懼有加。東協各國甚至聯合支持以施亞努為首的反抗軍，以對抗越南支持的傀儡共黨政權。儘管越南已於一九八九年十月起開始自柬埔寨撤軍，但一般都認為越南只是應付國際間的壓力，虛應故事而已，實際上越南仍有軍隊駐紮於東境。東南亞國協的柬埔寨政策一直與美國相呼應，直到今年的八月，美國才宣佈改變政策，將與越南及中共直接談判，以解決柬埔寨問題，並維持東南亞的和平。當這個新政策尚未看到成果之前，美國如果驟然自菲律賓撤軍，將使得東南亞的和平增加新的變數。最後，如果美國自非撤軍，東南亞權力的真空，除了蘇聯、中共及越南會加入以外，日本亦將是另一個有可能捲入的力量。東南亞各國對日本始終存有疑慮。二次大戰期間，東南亞各國深受日本軍國主義之害；戰後的日本又挾其經濟的勢力，直接控制脆弱的東南亞。東南亞各國雖已不是日本的政治殖民地，卻不折不扣的成為日本的經濟殖民地；東南亞各國雖欲擺脫日本的控制，可是卻無法擺脫經濟上依賴的事實。近年來，美國由於對日貿易逆差逐年升高，因而一再要求日本增加國防

註⑤ 美蘇的和解可從二國的高峯會議得知，而美蘇的「合作」可由柬埔寨事件及制裁伊拉克入侵科威特的事件中，看出端倪。

預算，以分擔美國在東亞及東南亞安全的責任。美國的這項要求引起東協各國嚴重的關切，他們都擔心軍國主義的復活。因此，如果美軍撤離菲律賓，而日本又擴充自衛隊 (Self-Defence Forces)；那麼東協各國勢必又再增加一項憂慮。⁵⁶

伍、結 論

綜觀本文從各種角度(政治、戰略、歷史、經濟及社會等)來探討美軍駐防菲律賓的問題，茲以下列五點作為本文的結論。

1. 「美菲軍事基地協定」的簽訂是美國亞太政策的一部分。美國在二次大戰後，以民主集團國家領導者的角色，在世界各地透過各種雙邊防禦條約及軍事協定，與以蘇聯為首的共黨勢力相抗衡。在東南亞地區，菲律賓的美軍基地就成為美國在此地區的軍事據點。美國近年來的亞太政策已有調整，必然亦會影響美軍的去留。

2. 美軍在菲律賓駐防四十多年以來，對菲律賓的政治、經濟及社會都造成重大的影響。如本文所分析，這些影響應以正面成份居多。儘管負面的衝擊(如社會風氣敗壞、間接培養腐敗的馬可仕政權等)也不小，但就實際狀況而言，美軍所帶來的政治安定力及經濟的財富力，亦是相當的可觀。

3. 近年來非人的民族主義高漲，反美的情緒亦逐漸加深。余以為美軍只是問題的導火線，而不是問題的製造者。換言之，對於非人的反美情緒，美軍只應負擔部分的責任；另外的責任應由非人本身來承擔。非國內部政制的不健全及經濟的衰退，使得非人逐漸喪失民族自信心。當民族自信心喪失時，又逢美軍基地談判時衍生的問題，再加上共黨新人民軍的煽動，使得反美情緒愈陷愈深。而這種反美情緒有可能導致美軍被迫在短時期內完全撤離。

4. 駐防在菲律賓的美軍對東南亞政局的安定及保衛「海上交通線」(Sea Lanes of Communications)亦有肯定的貢獻。美軍雖未直接介入東南亞的國防衛力量，但東協各國均肯定美軍的貢獻，甚至不願美國自菲撤軍。主要的原因就是，美國只要有派軍駐防在東南亞(不論是菲律賓或其他東南亞國家)，該地區就不會出現權力的真空。一旦美國撤軍，蘇聯、中共、日本及越南都有可能介入東南亞地區的事務，屆時東南亞的和平將受到考驗。

5. 美國雖不會長久派軍駐防非島，但亦不願在一年內立即完全撤離。因此，最好的解決方法是，美菲雙方都能在金錢及效期上讓步，並達成協議，美軍再駐防非國五年至十年，以漸進的方式將基地轉交給非政府，並逐年撤軍，直到效期屆滿為止。如此，才會使美菲雙方在損害最少的情況下，解決美軍駐留菲律賓的問題。

註⁵⁶

日本一學者認為東協各國不必憂慮，因為日本的海軍力量根本無法深入到南中國海。根據 Masashi Nishihara 的估計，目前日本現有的海軍力量，還不及二次大戰前的皇家海軍；戰前的皇家海軍有三二〇〇〇〇人，軍艦噸位共達一、四八〇、〇〇〇噸，而目前的日本海軍防衛隊只有四三、〇〇〇人，軍艦噸位則為一四三、〇〇〇噸。(Masashi Nishihara, "Nakasone's Impact and Japanese Security Policy," *Asian Defence Journal* (January, 1989), p. 43.)