

美菲特殊关系的回归： 动因、影响及制约

□ 刘阿明

〔提 要〕随着国际格局和地区局势的演变，美菲特殊关系始终在“弱化破裂”与“回归固本”之间摇摆。当前美菲特殊关系的快速回归，全面展现了这一关系的政治、安全、经济、社会内涵及具体特征，凸显了美菲同盟关系框架和两国国内进程的结构性影响。在结构性因素持续存在的基础上，现阶段美国对菲律宾在亚太地区战略价值的重新发现，以及马科斯政府南海和大国政策的“范式转变”，是美菲特殊关系快速回归的主要动因。美菲特殊关系的回归给地区热点带来新的复杂因素，也在一定程度上冲击亚太地区安全格局。与此同时，其内生性困境也在逐步显现，美菲两国国内政治生态的变化、同盟困境的客观存在以及中国的作用等因素将使其发展前景面临不确定性。

〔关 键 词〕美菲特殊关系、亚太安全、中菲关系、中美关系、南海问题

〔作者简介〕刘阿明，上海社会科学院国际问题研究所副所长、研究员

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2024）3 期 0060-22

不同于美国在世界上的其他盟国，菲律宾不仅是美国历史上唯一的海外殖民地，而且在国家独立后，仍全方位追随美国，并承载过美国在亚洲最大、最多的军事存在。美菲间巨大的经济利益和紧密的社会联系，使美国也将菲

视为自己唯一的“海外责任”。美菲特殊关系^[1]的历史成因并不复杂也相对稳定,但在不同时期的发展趋势却时强时弱、纷繁多变。20世纪60—70年代,基于历史形成的美菲特殊关系并不适应当时国际政治与两国国内政治现实,逐渐走向终结,两国关系进入新阶段。^[2]然而,历经冷战结束后国际及地区局势的演变,21世纪前后美菲战略界对双边关系的讨论出现反转,形成一种基本共识,即美菲关系事关新世纪美国在地区的霸主地位,双方应该及时解决分歧,纠正彼此的错误认知和不切实际的期望,维持一种强大且密切的双边关系。^[3]

中国的快速发展和不断上升的影响力成为新时期美菲特殊关系发展的重要影响因素。杜特尔特执政时期,美菲关系疏离,几乎搁置了“特殊关系”这一历史界定。2022年5月小费迪南德·马科斯就任菲总统以来,美菲关系快速强化,两国政要在不同场合均强调双边关系的特殊性,推动美菲特殊关系的回归。在中美战略博弈日渐深化的国际和地区背景下,基于两国间传统联系的美菲特殊关系的强势回归,不仅对地区安全热点产生了不容忽视的影响,而且深刻搅动亚太安全格局的变迁,其发展走向值得持续关注。

一、美菲特殊关系的内涵及其回归

美菲特殊关系在不同时期有着不同的内涵。自杜特尔特执政后期以来,

[1] 国际关系中“特殊关系”是指一种特别牢固和重要的外交关系,过去常用来指代美英关系。在当代国际关系中,这一定义有所延伸,美加关系、美菲关系、美日关系、美以关系、美德关系甚至整个美欧关系都曾被如此定义。

[2] Carl F. Salans and Murray J. Belman, “An Appraisal of the United States-Philippines’ Special Relationship,” *Washington Law Review*, Vol.40, No.3, 1965; 张行:《菲律宾与美国特殊关系研究(1962—1972)》,天津人民出版社2023年版;Astri Suhrke, “US-Philippines: The End of A Special Relationship,” *The World Today*, Vol.31, No.2, 1975; Robert Pringle, *Indonesia and the Philippines: American Interests in Island Southeast Asia*, New York: Columbia University Press, 1980.

[3] William E. Berry, Jr., *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1989; Renato Cruz De Castro, “Special Relations and Alliance Politics in Philippine-U.S. Security Relations, 1990-2002,” *Asian Perspective*, Vol.27, No.1, 2003; Rabindra Sen, “Philippines-U.S. Special Relationship: Cold War and Beyond,” *Jadavpur Journal of International Relations*, Vol.9, No.1, 2005.

特殊关系回归迹象明显且表现出逐渐强化的特点，其内涵体现在以下四个方面。

在政治方面，“美主菲从”的总体格局是两国战略互信的基础。1946 年独立后，菲律宾完全效仿美国政治制度，追随美国对外战略，美菲特殊关系表现为一种典型的依附和追随关系。随着冷战的发展，两国政治关系经历了由完全依附到试图摆脱控制的发展过程，但“美主菲从”的总体战略取向至今仍是两国特殊关系的政治基础。

杜特尔特执政后期，美菲政治关系逐步走出低谷。2021 年 11 月两国举行第 9 次双边战略对话，就共同应对新冠疫情、捍卫南海海洋秩序、尊重人权和强化美菲军事力量协作等事宜进行磋商。2022 年 5 月马科斯胜选后，双方政治关系快速、高调回暖。拜登是第一位向马科斯发出祝贺的外国领导人，特别强调提升双边关系的强烈意愿；马科斯也在不到一年时间内两度访美，两国高层官员互访频繁，以史无前例的辞藻盛赞双边关系。2022 年 6 月在与马科斯会晤时，美国国务卿布林肯称菲律宾是“不可替代的盟友”，马科斯也称赞两国之间的“特殊关系”。^[1]2023 年 5 月，白宫时隔十年首次迎来菲律宾这个特殊伙伴的首脑，两国领导人共同发布联合声明，确认两国之间“非同凡响的友谊和社会纽带，以及共同牺牲是美菲同盟的基础”，称此次首脑会晤是美菲关系发展的历史性里程碑，表达了在所有共同关心的议题上继续加强接触和合作的决心。关于两国关系的未来，声明重申美对菲坚定的同盟责任，以及两国对伙伴关系、和平与繁荣的共同愿景，称对两国及人民之间的“特殊纽带”变得更加强大抱有极大信心。^[2]此次会晤对美菲特殊关系作

[1] Aries A. Arugay and Ian Storey, “A Strategic Reset?: The Philippines-United States Alliance under President Marcos Jr.,” *Perspective*, ISEAS, No.40, 2023, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2023/04/ISEAS_Perspective_2023_40.pdf; The US Department of State, “9th U.S.-Philippines Bilateral Strategic Dialogue,” November 16, 2021, <https://www.state.gov/9th-u-s-philippines-bilateral-strategic-dialogue>.

[2] The White House, “Joint Statement of the Leaders of the United States and the Philippines,” May 1, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/01/joint-statement-of-the-leaders-of-the-united-states-and-the-philippines>.

了总体性规划，对这一特殊关系其他方面的发展具有指导性作用。

在安全方面，密切的防务联系一直是美菲特殊关系的核心，也是防止双边关系彻底失控的稳定器。菲律宾位于东南亚海上核心地带，对美国维持地区主导地位具有重要战略意义。2021年9月，美菲防长在庆祝《美菲共同防御条约》（MDT）签署70周年时，“重申美菲同盟的持久性本质，以及双方在为未来建立同盟合作的更强大基础方面具有共同责任”。^[1]当前，两国特殊关系在安全领域的回归主要表现为“同盟关系现代化”，目的是让这一行之有年的双边军事同盟焕发新生命、应对新挑战。^[2]

一是规划关于印太安全的共同愿景。2023年5月两国首次发布《双边防卫指针》（Bilateral Defense Guidelines）。文件重申1951年《美菲共同防御条约》对于应对当前正在出现的威胁的重要性，特别指出在包括南海在内的太平洋地区对任何一方武装部队包括海岸警卫队、飞机或公共船只的攻击将引发共同防御责任；强调同盟将合力应对新兴地区与全球安全威胁，加强双边协调和规划，扩大情报分享和磋商，建立对话机制和工作组；着重提出两国将在包括太空和网络空间在内的所有传统和非传统安全领域进行合作。^[3]总体上，该指针对同盟安全职能“与时俱进”的发展和强化将发挥引导性作用。

[1] The US Department of Defense, “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III’s Meeting with Philippine Secretary of National Defense Delfin Lorenzana,” September 10, 2021, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2771441/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iiis-meeting-with-philippine-sec>.

[2] The US Department of Defense, “Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Philippine Secretary of Foreign Affairs Enrique Manalo, and Philippine Senior Undersecretary and Officer in Charge of the Department of National Defense Carlito Galvez at a Joint Press Availability,” April 11, 2023, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3360823/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-philippine-s>.

[3] The US Department of Defense, “The United States and the Republic of the Philippines Bilateral Defense Guidelines,” pp.1-6, <https://media.defense.gov/2023/May/03/2003214357/-1/-1/0/THE-UNITED-STATES-AND-THE-REPUBLIC-OF-THE-PHILIPPINES-BILATERAL-DEFENSE-GUIDELINES.PDF>.

二是增加美在菲军事部署。在美菲特殊关系回归的刺激下，沉寂了 30 多年的美国在菲军事存在再次启动。^[1] 杜特尔特政府时期，美在菲军事部署几乎完全停滞。马科斯上台后，不仅将推进两国《加强防务合作协定》（EDCA）的实施作为夯实美菲关系的优先项，而且同意增加新的美军可进入基地，美在菲军事基地从 5 个增加到 9 个。2023 年 4 月，菲律宾政府正式公布了新增军事基地的具体位置，其中两个靠近中国台湾，一个靠近南海，美国国防部同时宣布在该财年结束时投入超过 1 亿美元用于 9 个军事基地的基础设施建设。^[2]

三是赋予双边军事合作新特点。马科斯执政以来，美菲军事合作的频次和规模均有所提升，2023 年共规划 496 项双边军事接触计划，达到历史最高峰，无论在安防等级还是所涉领域，抑或实战化程度方面均有显著提升。以 2023 年度“肩并肩”军事演习为例，美菲军事合作出现两个新特点。一是合作规模不断扩大。5400 名菲律宾武装部队人员，12200 名美国及澳大利亚、日本、英国和韩国的军事人员参加了为期 18 天的演习，人数比上一年增加一倍有余，为有史以来规模最大。二是先进程度和针对性显著提升。^[3] 除常规陆地、空中参与部分之外，美菲增加了网络防御演练并首次进行了海上实弹演习。美军使用了高机动性多管火箭系统（HIMARS）和“爱国者”地对空导弹系统，而这类项目传统上主要集中在北约内部或关系最为密切的国家之间。

在经济上，以经济援助和特殊权利为表现的美菲经济联系是两国特殊关系发生变化的“早鸟”。随着一系列美菲经贸协定在 1974 年相继失效，美菲关系也朝更加正常化的方向转变。当时，马尼拉和华盛顿已同意就两国军事

[1] Ava Pressman, “How Is the Philippines Preparing for Conflict in the South China Sea,” December 4, 2023, <https://www.fpri.org/article/2023/12/how-is-the-philippines-preparing-for-conflict-in-the-south-china-sea>.

[2] Sebastian Strangio, “US to Spend \$100 Million on Upgrades to Philippine Military Facilities,” *The Diplomat*, April 20, 2023, <https://thediplomat.com/2023/04/us-to-spend-100-million-on-upgrades-to-philippine-military-facilities>.

[3] Aries A. Arugay and Ian Storey, “A Strategic Reset?: The Philippines-United States Alliance under President Marcos Jr.,” p.6.

条约重新谈判。^[1]今天，美菲之间加强经济联系被看作是两国特殊关系全面、平等发展的一个重要方面。

一方面，美国加强了与菲律宾的双边经济联系。2022年11月，美副总统哈里斯访菲期间特别承诺加强对菲经济与投资合作，提出一系列经济倡议，双边贸易额在当年达到破纪录的250多亿美元。^[2]无论是时隔7年重启的美菲“2+2”会谈还是马科斯访美期间，双方均将加强经济合作放在醒目位置。美国也显示出对菲律宾经济发展诉求的高度重视和回应，不仅应允了高达13亿美元的对菲投资，而且首次派出总统贸易和投资代表团访菲。为了帮助菲律宾进行清洁能源转型和增加能源供给，双方达成了民用核合作协定。美国还承诺加大对菲镍、钴等关键矿产的投资。两国农业部在2023年举办了“美菲食品安全对话”，聚焦建立有韧性的食品系统和促进农产品贸易，回应了马科斯政府2023年预算案中的重要内容。2024年3月，美商务部长雷蒙多率领由22名美国科技、能源、电力等领域行业巨头高管组成的高级代表团访菲。5月，两国在马尼拉举办第六届“印太商业论坛”（IPBF），旨在加强菲律宾在地区供应链中的关键枢纽地位和促进对菲高质量投资。

另一方面，两国就长远经济发展战略达成一致。菲律宾积极参加美国主导的“印太经济框架”谈判，美国也力求将菲律宾在谈判中的作用最大化。两国在科学、技术、工程和数学（STEM）教育以及数字经济领域的合作尤为引人注目。菲律宾完全同意美国最青睐的数字经济标准，认为“印太经济框架”有助于加强其外包产业领域的商业化，且能够进一步扩大美菲在这个领域的合作。^[3]两国密切的经济合作，彰显了特殊关系的经济意涵。

[1] Astri Suhrke, “US-Philippines: The End of Special Relationship,” p.80.

[2] Daphne Galvez, “Biden, Marcos ‘Significantly’ Strengthened US-Philippines Alliance: Blinken,” Asia News Network, May 3, 2023, <https://asianews.network/biden-marcos-significantly-strengthened-us-philippines-alliance-blinken>.

[3] Kris Crismundo, “PH, US Trade Execs Meet in Washington to Cement Economic Ties,” Philippine News Agency, April 19, 2022, <https://www.pna.gov.ph/articles/1172497>.

在社会文化领域，美菲之间有着非常独特的社会文化联系，亲美主义和反美主义犹如一对形影不离的双胞胎。在菲律宾，“亲美主义曾经就像菲律宾气候一样无法变更，自然得就像夏季和雨季周而复始一样。”^[1]然而历史上，一些具有民族意识的菲律宾人对于美国政治制度和军事、经济主导也产生过抗争情绪，高涨的菲律宾民族主义情绪曾导致美国不得不在冷战后结束了长达 93 年的在菲驻军史，美菲特殊关系降至冰点。时至今日，这种既希望美国保护又担心美军事存在侵蚀国家主权的矛盾心态依然存在。但客观地说，无论是菲精英阶层还是普通民众，均长年受到美国生活方式和大众文化的影响，故而对美国心存好感。

独特的人文纽带也维系着两国情感。在美菲裔人口达 440 万，是美第三大亚裔族群；美国也是海外菲侨的最大聚居地。庞大的菲裔人口不仅成就了菲裔社团在美国的巨大影响力，也构成了美国武装部队中数量最大的外籍官兵群体。布林肯称赞他们“是美国机理中至关重要的组成部分”。^[2]为了加强联系和面向未来，两国还计划建立“菲美友好基金”，向菲律宾学生和青年专业人士提供赴美接受教育的机会；美国国际开发署计划投入 3000 万美元建立美菲高等教育伙伴关系，加强菲教育体系，扩大美菲高校在研发、人才培养等方面的合作。^[3]

总之，美菲特殊关系在马科斯执政后正式进入快速、强势回归期。这一特殊关系以高层政治与战略互信为引领，以不断发展和强化的安全同盟承诺为核心，以密切且具有一定前瞻性的经济联系为全面性体现，以独特的社会和人文联系为民意基础，展现了超出以往的韧性和新的内涵特征，亦折射出这一特殊关系持续深化的时代动因。

[1] 张行：《菲律宾与美国特殊关系研究（1962—1972）》，第 26 页。

[2] Daphne Galvez, “Biden, Marcos ‘Significantly’ Strengthened US-Philippines Alliance: Blinken.”

[3] The White House, “FACT SHEET: Investing in the Special Friendship and Alliance Between the United States and the Philippines,” May 1, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/01/fact-sheet-investing-in-the-special-friendship-and-alliance-between-the-united-states-and-the-philippines>.

二、美菲特殊关系回归的根源与动因

国内政治、双边关系、国际/地区格局三个层次蕴含的多重因素相互交织，影响着美菲特殊关系的变迁。从双边和国内层次上看，这一特殊关系存续所依赖的结构性因素始终存在。

（一）根源

其一，作为美菲特殊关系支柱的安全同盟架构未发生实质变化。一系列具有法律效力的军事协定支撑着美菲特殊安全关系的延续及强势回归。虽然冷战后“共同威胁”消失导致美菲安全关系的疏离，但两国很快就重新认识到同盟关系的重要性。1998年两国签署《部队访问协定》，美军事人员得以顺利进入菲律宾，其可能产生的问题也有了解决程序；^[1]2014年两国签署《加强防务合作协定》，指定5个在菲军事基地允许美军事人员和船只、飞机等设备轮替以及武器预先部署；即使在2017年两国关系低谷期，《共同后勤保障协定》的更新也为美企在菲承建军事安全设施建立了法律机制。以上协定为《美菲共同防御条约》的具体实施提供了法律基础和操作保障。尽管美菲关系起起伏伏，但在这些协定的作用下，大部分安全合作得到保留。按照杜特尔特本人的说法，菲律宾只是要摆脱美国对其外交的影响，而非终结与美国的军事盟友关系。^[2]

其二，长期存在的密切联系助推美菲特殊关系回归。一方面，两国政、军、经各界长期存在战略互信。美对菲近半个世纪的殖民统治和之后菲对美的全面依附及追随，使得菲律宾国内各领域都存在深刻的美国烙印。即使在杜特尔特政府中，政府高层，尤其在国防和安全领域的建制派一直保持着对美菲

[1] John Schaus, “What Is the Philippines-United States Visiting Forces Agreement, and Why Does It Matter?,” February 12, 2020, <https://www.csis.org/analysis/what-philippines-united-states-visiting-forces-agreement-and-whydoes-it-matter>.

[2] 王传剑、张松：《小国的“大国平衡外交”形成条件与实施效度研究——以菲律宾的对华对美关系实践为例》，《太平洋学报》2021年第5期，第33页。

同盟的坚定支持。^[1]2017 年杜特尔特对记者说,“我们的士兵是相当亲美的,这一点我不否认……因为几乎所有的军官都是在美国学习的军事。”两军之间存在着良好的协调和高水平互操作性。^[2]2022 年 1 月菲国会通过了关于结束军事领导人“旋转门”、建立菲武装部队和各兵种司令固定任期的法规,使两国军方进行长期战略规划更趋便利。^[3]

作为回应,美国内政治精英也形成了一种混合了伙伴情感、同情、感谢和道义责任的对菲态度。^[4]即使在两国关系龃龉不断之时,菲律宾也一直是东南亚获得美国军援最多的国家。而在民事领域,过去 20 年,美国向菲律宾投入了近 6 亿美元的健康援助和 4 亿多美元的发展援助。美国国际开发署、国防部和国务院共投入 2200 多万美元用于援助菲律宾抗击新冠疫情。^[5]与此同时,菲律宾官员也从美国那里听到更多“尊重性”话语,“以一种不是那么美国式的语言,通过事实上与我们(菲律宾)接触,表达了他们(美国)的不安”。可以说,在菲律宾主动降低其在同盟内的战略价值、与中国开展友好外交的背景下,美国仍愿意放低姿态向菲律宾示好。马科斯上任后,美国对菲律宾发起了“史无前例的感情攻势”,其目的无疑是重启美菲关系。^[6]

另一方面,特殊关系的社会基础仍然坚实。两国人民之间的正面认知和积极交往是实现和巩固特殊关系的重要途径。菲律宾民众中存在对美国根深蒂固的好感,大部分菲律宾人认为美菲同盟非常重要,相信在菲律宾面临威

[1] Aries A. Arugay, “Defying the Water’s Edge: The Philippines and Its Strategic Policy toward the United States-China Competition,” pp.70-71, https://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/symposium/pdf/2022/e_05.pdf.

[2] Pia Ranada, “Duterte: No Denying It, PH Soldiers are Pro-US,” Rappler, June 12, 2017, <https://www.rappler.com/newsbreak/inside-track/172687-duterte-philippine-soldiers-pro-united-states>.

[3] Lisa Curtis et al., “Revitalizing the U.S.-Philippines Alliance to Address Strategic Competition in the Indo-Pacific,” CNAS, June 2022, p.1, https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/USPhilippinesTaskforce_Final.pdf.

[4] Carl F. Salans and Murray J. Belman, “An Appraisal of the United States-Philippines’ Special Relationship,” p.447.

[5] 详见 USAID, “United States COVID-19 Assistance to the Philippines,” <https://www.usaid.gov/philippines/covid-19-assistance>.

[6] Poppy McPherson et al., “How the U.S. Courted the Philippines to Thwart China,” Reuters, November 29, 2023, <https://www.reuters.com/investigates/special-report/us-china-philippines-marcos>.

胁时，美国会保护其安全，80% 菲律宾人愿意仰仗与美联盟保障菲在南海利益。^[1]正是凭借亲美政策，马科斯的支持率在 2023 年 6 月民调中达到 86% 的新高。^[2]美国也从未放弃培育菲律宾社会的亲美因素，从一开始就在菲大力推广英语教育。美国“和平队”从 1962 年起就在菲各地进行教育、卫生和农业方面的发展援助，在当地建立了良好的声望，扩大了美国的影响。^[3]富布莱特项目在菲已有 75 年历史，是该项目在世界各国持续时间最长的，资助了超过 22,000 名菲律宾人前往美国学习和交流。加之国际访问学者项目、菲律宾青年领导者项目、东南亚领导者倡议、汉弗莱计划等，菲律宾拥有“美国政府在全球最大规模的长期人文交流承诺”。^[4]

正如菲律宾历史学家阿里桑德罗·费尔兰德斯（Alejandro Fernandez）所言，菲美特殊关系是“一系列双边条约和紧密的文化纽带的结合”。^[5]今天，决定美菲特殊关系的结构性因素依然存在，从根本上为特殊关系的回归奠定了基础。相比之下，国际与地区格局的变化成为特殊关系快速、强势回归的现实驱动因素。无论是二战后建立起来的依附性关系，还是冷战时期菲律宾追求战略自主的行动，抑或冷战结束后重新寻找关系焦点的尝试，美菲关系对于地缘政治格局的变化都相当敏感。其中，中国崛起深刻影响着两国政府对于国家利益优先项的判断。

（二）动因

其一，从美国角度看，美菲紧密的安全联系是“印太战略”布局所必需。为维持霸权地位，拜登政府将与中国进行战略竞争认定为最迫切的国家安全

[1] Llanesca T. Panti, “Pulse Asia: 80% of Pinoys Want Alliances to Defend West Philippine Sea Rights,” GMA Integrated News, July 12, 2023, <https://www.gmanetwork.com/news/topstories/nation/875575/pulse-asia-80-of-pinoys-want-alliances-to-defend-west-philippine-sea-rights/story>.

[2] “Bongbong Marcos, VP Duterte, Romualdez Get High Approval Rating,” July 20, 2023, <https://newsinfo.inquirer.net/1804835/bongbong-marcos-vp-duterte-romualdez-get-high-approval-rating>.

[3] 费昭珣：《大盟友与小伙伴——美菲与美泰同盟研究》，世界知识出版社 2014 年版，第 125 页。

[4] The White House, “FACT SHEET: Investing in the Special Friendship and Alliance Between the United States and the Philippines.”

[5] 转引自张行：《菲律宾与美国特殊关系研究（1962—1972）》，第 1 页。

目标，亚太同盟体系成为实现这一战略目标的重要手段。一方面，为了修复两国关系，确保马尼拉在其阵营中，美国刻意淡化了困扰双边关系的因素。菲律宾人权问题一度是导致杜特尔特政府与美不睦的重要原因，但特朗普“终止了对人权的讨论，一个使双边关系复杂化的主要因素突然消失了”，^[1]两国关系因此走出低谷。马科斯当选后，拜登政府一改民主党对外政策的“人权本色”，刻意不提及老马科斯的独裁过往，仅仅笼统宣称“一个尊重法治、良治和人权的菲律宾政府对于保持强大的同盟关系是至关重要的”。双方高层则不断强调美菲同盟的不可替代性、菲律宾对于“自由与开放印太”的重要性，以及两国对建立“基于规则的国际秩序”和对“航行自由”的支持。

另一方面，为确保菲律宾随美国亚太政策而动，美对菲展开精准诱拉。特朗普时期，美国开始迎合菲需要，向菲提供实实在在的好处。2019 年，美时任国务卿蓬佩奥访菲，向菲赠送无人机用于在菲南部打击伊斯兰武装组织。2021 年 7 月 30 日，白宫主动宣布向菲提供 300 万剂新冠疫苗，援菲疫苗量总计达 600 万剂，是美对单一国家的最大援助量。同一天，美国防部长奥斯汀和菲国防部长洛伦扎纳(Delfin Lorenzana)正式宣布恢复《部队访问协定》，并表示正在讨论签订一份管理驻菲美军官兵的附加协议。^[2]杜特尔特公开称美国捐赠疫苗是其保留《部队访问协定》的决定性原因：“我们在做交易……作为感谢，我让步了，（同意）继续保留《部队访问协定》。”^[3]

美国还史无前例地支持菲律宾对南海的诉求，谋求改变菲在中美之间“两面下注”的外交政策。2021 年 1 月，布林肯在与菲律宾外长通话时强调美国反对中国的南海主张，“承诺与东南亚声索国共同面对中国的压力”。次月，美国国家安全顾问沙利文又在与菲律宾国家安全顾问通话时表示，美国认可

[1] Poppy McPherson et al., “How the U.S. Courted the Philippines to Thwart China.”

[2] Catharin Dalpino, “Washington Finds Its Feet in Southeast Asia,” *Comparative Connections*, Vol.23, No.2, 2021, pp.54-55, <https://cc.pacforum.org/wp-content/uploads/2021/09/23-2-5-US-Southeast-Asia-Relations.pdf>.

[3] Sebastian Strangio, “Duterte Claims that COVID-19 Vaccines Saved Crucial US Defense Pact,” *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2021/08/duterte-claims-that-covid-19-vaccines-saved-crucial-us-defense-pact>.

“2016 年南海仲裁案临时仲裁庭所作裁决是最终裁决且对各方均具有法律约束力”。^[1]2022 年 11 月，美副总统哈里斯专程到访紧邻中国南海“九段线”的巴拉望群岛，称“作为盟国，在面对南海的胁迫和恐吓时，美国将站在菲律宾一边”。^[2]美白宫、国务院和国防部均表达了对菲律宾这一盟友在南海问题上的全面坚定支持，声称要与菲“肩并肩”地应对中国的海洋活动，否定中国海洋权益和诉求的合法性，指责“中国行动威胁了菲律宾船员的安全……干扰合法的菲律宾海洋行动，损害地区稳定”，多次声明《美菲共同防御条约》第四条适用于南海海域内可能的冲突。^[3]可以说，在美对华实施战略遏制背景下，马科斯政府在南海问题上获得的美国支持是之前菲历届亲美政府无法相比的。

此外，美国大力支持菲国防力量建设。菲律宾战略位置重要，但军事实力却虚弱不堪，美国担忧其无法在与中国冲突中承担起盟国责任。为了增加对菲军队现代化的支持，美国除向菲投入最大军援外，还在 2019 年批准向菲出售包括 F-16 战斗机、黑鹰直升机、C-130 军事运输机在内的先进军用装备。未来 5—10 年，美国还将提供雷达、无人飞行系统、军事运输机以及海岸和空中防卫系统，目的在于发展菲所谓“非对称能力”，特别用于应对菲近海范围内的挑战。^[4]菲律宾也将美国的军事支持视为持续构建“一个可信的威

[1] 王传剑、张松：《小国的“大国平衡外交”形成条件与实施效度研究——以菲律宾的对华对美关系实践为例》，第 40 页。

[2] The White House, “Remarks by Vice President Harris Aboard the Philippine Coast Guard Ship Teresa Magbanua,” November 22, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/11/22/remarks-by-vice-president-harris-aboard-the-philippine-coast-guard-ship-teresa-magbanua>.

[3] The White House, “US Support for Our Philippine Allies in the Face of Repeated PRC Harassment in the South China Sea,” October 22, 2023, <https://www.state.gov/u-s-support-for-our-philippine-allies-in-the-face-of-repeated-prc-harassment-in-the-south-china-sea/>; The U.S. Department of State, “U.S. Support for the Philippines in the South China Sea,” November 10, 2023, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-philippines-in-the-south-china-sea-6>.

[4] David Vergun, “Indo-Pacific Nations Bolstering Defense Ties, Capabilities,” DOD News, June 8, 2023, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3421858/indo-pacific-nations-bolstering-defense-ties-capabilities>.

慑态势的强大基础”。^[1]

其二，从菲律宾角度看，马科斯政府外交政策出现“范式转变”。在菲律宾对外政策架构中，总统在设定国家安全战略方向及处理与外部大国关系上发挥着重要作用。在美国不断诱拉下，马科斯政府调整外交政策范式，从“大国平衡”转为全面倒向美国，直接促成了美菲特殊关系的快速回归。

这种转变犹如硬币的“一体两面”。一面是将中国视为菲律宾重要国家利益的“威胁”。南海争端不时困扰中菲关系，杜特尔特政府时期曾发出共计 200 多份针对中国的外交抗议，但总体来看，彼时菲更加看重中国作为一个贸易伙伴所提供的经济机会。^[2] 马科斯则一改前任政策，对中国的政策范式由合作转向强硬对抗。在政策宣示上，马科斯甫一上台就将有争议的海上边界说成是需要捍卫的“一项权利”而非一个诉求。菲国防部、外交部随即均表示要捍卫菲律宾“主权”，与总统保持高度一致。^[3] 在庆祝菲武装部队成立 88 周年时，马科斯公开鼓励与中国对抗，称“（最近的事件）令人自豪地表现出菲律宾面对胁迫时的勇气以及捍卫、维护和坚持我们领土主权的坚定信念”。在具体行动上，2023 年 2 月是菲律宾在南海争端上对中国采取强硬姿态的新起点。此后，菲政府不断采取咄咄逼人的姿态，反复诬称中国船只“蓄意冲撞”菲律宾船只，并指责中国“歪曲事实”。^[4]

另一面则是确认美国是菲律宾安全和繁荣不可或缺的盟友。竞选期间，当被问及在应对中国于争议海域的行为时是否会寻求美国帮助，马科斯回答：

[1] Priam Nepomuceno, “DND Vows More Upgrades to Build Credible Defense Posture for PH,” Philippine News Agency, July 27, 2023, <https://www.pna.gov.ph/articles/1206534>.

[2] Joel Guinto, “South China Sea: Biden Says US Will Defend the Philippines if China Attacks,” BBC News, October 26, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-asia-67224782>.

[3] Luke Lischin, “Marcos Is No Silver Bullet for the US-Philippines Alliance,” East Asia Forum, September 25, 2022, <https://eastasiaforum.org/2022/09/25/marcos-is-no-silver-bullet-for-the-us-philippines-alliance>.

[4] “Manila Says Chinese Vessels ‘Intentionally’ Hit Philippine Boats,” The Japan Times, October 23, 2023, <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/10/23/asia-pacific/politics/philippines-china-aggressor-south-china-sea>.

“如果你让美国介入，那么将会让中国成为敌人。”^[1]但就职后不久，他就改弦更张，称“我无法想象没有美国作为伙伴的菲律宾的未来，当危机发生时，我们将向美国寻求帮助。”^[2]马科斯政府对美政策转向完全依赖美国的保护，紧密追随美国的“印太战略”。在访美期间，马科斯从两个方面确认了这种转变。一是强调坚定的条约责任。马科斯表示“菲律宾很自然会寻求在这个世界上唯一的条约盟友的帮助”，并称双边同盟和伙伴关系使两国对双边关系今后的发展充满信心。二是强调政治理念上的相互认同。马科斯声称民主、自由、人权在双边政治关系中具有特殊意义，两国在所谓“基于规则的国际秩序”上形成共同的战略愿景，两国关系是“志同道合”国家之间的合作。^[3]

无论从双边层面还是两国国内情形来看，美菲特殊关系存续的结构性因素依然强大，政治互信、法律基础、社会与文化认同都决定了这一特殊关系不会轻易中断。在某种意义上，当前美菲特殊关系快速、强势回归是对杜特尔特政府时期美菲关系的一种“补偿性”重启。相较于美菲之间存在的结构性互动机制和长期固化的相互信任感，杜特尔特时期“亲中疏美”政策更具强烈的个人化色彩。马科斯上台后，在更大的地区视野中，美菲两国战略互需比以往任何时候都要强烈。美菲同盟的强化是马科斯政府对杜特尔特时期外交政策的“再平衡”，也是美菲双方战略利益契合的结果。^[4]

[1] Tom Allard, “Marcos as Philippine President a Boon for China, Awkward for US,” Reuters, May 11, 2022 <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/marcos-philippine-president-boon-china-awkward-us-2022-05-10>.

[2] Seth Robson, “Marcos Jr. Can’t See Future for Philippines Without a US Partnership,” September 20, 2022, https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/2022-09-20/marcos-bongbong-philippines-alliance-military-7398931.html.

[3] “A Conversation with President Ferdinand Marcos Jr. of the Philippines,” May 4, 2023, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-05/230504_Poling_President_Philippines_0.pdf?VersionId=IErQMRQupeNrF9.qU00CzJUIdAD2do8_.

[4] 曹筱阳：《美国与菲律宾同盟关系的强化及其走向》，《现代国际关系》2023年第6期，第85页。

三、美菲特殊关系回归的影响及发展限度

独特的地缘战略位置是菲律宾长期以来在美国亚洲政策中发挥关键作用并促成此次两国特殊关系强势回归的最重要原因。因此，美菲特殊关系的回归将对地区安全产生复杂的影响。

首先，南海问题再起波澜。美菲特殊关系的强势回归打断了南海局势趋稳向好的态势。菲律宾现政府改变杜特尔特政府处理南海问题的方式，在仁爱礁、黄岩岛等海域主动挑衅，制造紧张对峙。一方面菲加大声索强度，抢占争议海域。2023 年 9 月，菲武装部队西部军区司令卡洛斯（Alberto Carlos）透露，菲正在制定一个“更强有力维护海洋权利”的国家战略，“包括有效占领菲律宾已占领的岛屿，并建立更强大的海军存在”。菲参议院财政委员会主席安加拉（Sonny Angara）也表示，根据 2024 年国家预算拨款，菲律宾将在仁爱礁建造一座永久性建筑物。^[1] 另一方面菲不断夸大事态，毫无协商诚意。菲驻美大使罗穆亚尔德斯（Jose Manuel Romualdez）称：“这一地区一旦爆发事端，或将意味着一场战争，甚至是世界大战的开始。”^[2] 即使在亚太经合组织（APEC）会议中菲首脑会晤前夕，马科斯仍断言南海局势“比以往任何时候更加危急”，并把责任归咎于中国。^[3] 质言之，在南海问题上，菲律宾正在采取一种新的话语争夺模式，进行断章取义和危言耸听式舆论曝光，试图博取国际社会的关注和同情。美国海空军频频在争议海域

[1] 薛小山：《中国升级威胁将菲律宾逼至“临界点”？菲总统的“范式转变”其实已经在积极推进中》，2023 年 12 月 23 日，<https://www.voachinese.com/a/what-pradigm-shift-is-needed-in-philippines-and-us-south-china-sea-strategy/7409126.html>。

[2] Ryo Nakamura, “Flashpoint is South China Sea, Not Taiwan, Says Philippine Envoy to US,” Nikkei Asia, December 13, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/Flashpoint-is-South-China-Sea-not-Taiwan-says-Philippine-envoy-to-U.S>.

[3] Sebastian Strangio, “Philippines Seeks Greater Regional Cooperation on South China Sea Disputes,” The Diplomat, November 21, 2023, <https://thediplomat.com/2023/11/philippines-seeks-greater-regional-cooperation-on-south-china-sea-disputes>.

采取行动，表达对菲律宾的支持。2024 年以来南海局势热度不减，美国“西奥多·罗斯福”号航母战斗群多次穿过巴士海峡，进入南海海域，在黄岩岛附近活动，显示出美军事介入争议的明显意图。南海海域内中美正面军事冲突的风险正在增加，南海被广泛认定为全球冲突潜在的爆发点。^[1]与此同时，美菲协调一致，“强烈反对”中国在南海主权诉求和行为，要求中国“完全遵守 2016 年仲裁裁决”。^[2]得到美国声援后，菲律宾继续寻求通过法律手段施压中国，计划以在南海存在所谓“破坏性环境活动”为由向国际仲裁法院提起诉讼并要求赔偿。^[3]

其次，台湾问题干扰因素增多。菲律宾是距离中国台湾最近的美国亚太盟国之一，对于美国“协防台湾”不可或缺。^[4]早在 2022 年 9 月，罗穆亚尔德斯就宣称，“如果这对我们安全是重要的话”，菲律宾将在台海发生冲突时允许美国军队使用其在菲军事基地。^[5]2023 年 2 月，马科斯政府已认定菲律宾将无法避免卷入一场可能的台海冲突，^[6]随后公布的新增美军事基地主要位于菲北部和西部，其中位于吕宋岛的基地距台仅 400 公里。在获得基地使用权后，美国完全可以对台海局势进行军事干预。如果“中国大陆进攻台

[1] Kathleen Magramo, “Tensions Are Flaring Once More in the South China Sea. Here’s Why It Matters for the World,” September 29, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/09/29/asia/south-china-sea-tensions-philippines-china-us-explainer-intl-hnk/index.html>.

[2] The US Department of State, “Joint Statement of the US-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” April 11, 2023, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-u-s-philippines-22-ministerial-dialogue>.

[3] Nian Peng, “Marcos’ New Code of Conduct for the South China Sea Is A Non-starter,” East Asia Forum, January 2, 2024, <https://eastasiaforum.org/2024/01/02/marcos-new-code-of-conduct-for-the-south-china-sea-is-a-non-starter>.

[4] Lisa Curtis et al., “Revitalizing the US-Philippines Alliance to Address Strategic Competition in the Indo-Pacific,” p.5.

[5] Ryo Nakamura and Yuchi Shiga, “Philippines May Allow U.S. Military Access during Taiwan Crisis,” Nikkei Asia, September 5, 2022, <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Philippines-may-allow-U.S.-military-access-during-Taiwan-crisis>.

[6] Cliff Venzon, “Marcos Says ‘Hard to Imagine’ Philippines Can Avoid Taiwan Conflict,” Nikkei Asia, February 12, 2023, <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Marcos-says-hard-to-imagine-Philippines-can-avoid-Taiwan-conflict>.

湾”，这些军事基地会是“有用的防御步骤”。^[1]此后，菲律宾显示出更加积极和主动的姿态。7 月，菲新任防长明确表示，“（菲）政府正在密切监视中国大陆对台湾的威胁并为可能的突发事件做准备”，该计划涉及多部门合作，而不仅仅是防务方面。^[2]次月，菲《国家安全政策报告》正式将台湾海峡不断上升的紧张态势列为菲“重大关切”，明确指出“由于地理上的接近性以及超过 15 万的在台侨民，任何台湾海峡军事冲突都将不可避免地影响菲律宾”。^[3]基于这种“自我实现的预言”，也源于特殊关系中同盟责任的“互惠性”，菲正在积极协助美国军事力量进入台海地区。两国目前计划在菲最北部、距台不足 200 公里的巴丹群岛修建新的港口设施；2024 年度美菲“肩并肩”联合军演期间，美、菲、澳三国在该群岛进行了空降演练。

最后，助推美印太“小圈子”网络化。菲律宾逐渐成为美国印太小多边合作机制的核心组成部分。相互关联的防务网络既是美国护持地区霸权的有效途径，也能够让盟国承担更大安全成本，为美国战略实施“降本增效”。为此，美国正在建立一种亚洲内部的同盟和伙伴安全网络，菲律宾将有所贡献。^[4]在 2023 年 5 月的联合声明中，美菲领导人期待美菲日、美菲澳三边合作，借以推进菲军事现代化、提升应对所谓“灰色地带”活动的的能力。更重要的是，美国由此可以将菲整合进其印太联盟体系，提升美国和盟友共同应对台海危机和南海问题的能力。^[5]在美国的鼓动下，韩国、印度等国也纷纷加强与菲高层往来，向菲提供军事援助，频繁与菲律宾举行海上联合巡逻。所谓“志

[1] Michael Martina et al., “Marcos Says Philippines Bases Could Be ‘Useful’ if Taiwan Attacked,” Reuters, May 5, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/marcos-says-philippines-bases-could-be-useful-if-taiwan-attacked-2023-05-05>.

[2] “DND: Philippines Working on Contingency Plan in Case China Invades Taiwan,” July 20, 2023, <https://www.philstar.com/headlines/2023/07/20/2282539/dnd-philippines-working-contingency-plan-case-china-invades-taiwan>.

[3] “China-Taiwan Tension A ‘Major Concern’ for Philippines,” August 15, 2023, <https://www.philstar.com/headlines/2023/08/15/2288906/china-taiwan-tension-major-concern-philippines>.

[4] Richard Fontaine et al., “Networking Asian Security,” CNAS, June 19, 2017, <https://www.cnas.org/publications/reports/networking-asian-security>.

[5] 曹筱阳：《美国与菲律宾同盟关系的强化及其走向》，第 90 页。

同道合”国家间的合作降低了美国维系地区安全承诺的成本，提升了所谓“集体威慑力”，在更大范围内塑造了美国亚太盟国之间的战略协调和安全合作，地区安全热点也因此呈联动之势。

尽管如此，无论从两国国内政治、同盟关系发展的自然逻辑，还是从其内外部因素的影响来看，近期美菲特殊关系的强化仍存在不确定性。

第一，两国国内政治存在变数。特殊关系的未来与美菲两国国内政治发展紧密相关。2024年如若特朗普再度当选美国总统，其更具交易特点的对外政策方式将要求菲律宾进一步“回报”美国或是“分担责任”，两国关系将遇阻；即使民主党人继续执政，美菲之间老问题也并非没有可能“回潮”。正当两国特殊关系强势回归之际，美国会向总统递交了一封两党联名信，要求总统向菲律宾提出不断恶化的人权“危机”，面对压力，白宫只得回应称人权问题是美菲两国讨论的问题之一。^[1] 总之，美国现政府对特殊关系的承诺能否在下一届政府中得到延续依然存疑。

在菲国内，针对美菲特殊安全关系的最重要表现——美军基地——反对声音日隆，马科斯政府被批评在思考如何使台海问题“变得安全”方面做得不够。^[2] 这主要有以下三方面原因。一是对国家利益的不同认知。身为马科斯总统胞姐的菲参议院对外关系委员会主席艾米·马科斯（Imee R. Marcos）认为，新的美军基地显然是为台海紧张局势所需，而不是针对南海情势的发展，这些基地把菲拖入一场中美冲突之中，有利于美国战略而严重损害菲利益，将激怒中国、增加菲律宾的战略脆弱性。其他批评也认为菲律宾被纳入美国领导的对华遏制战略，不仅将使其在战时成为中国的靶子，而

[1] Jeff Mason et al., “Amid China Pressure, US and Philippines Recommit to Security Alliance,” May 2, 2023, <https://www.reuters.com/world/biden-reassure-philippines-marcos-china-tensions-flare-2023-05-01>.

[2] Robin Michael Garcia and Thomas J. Shattuck, “Philippines’ New National Security Plan Falls Short on Taiwan Policy,” *The Diplomat*, October 11, 2023, <https://thediplomat.com/2023/10/philippines-new-national-security-plan-falls-short-in-taiwan-policy>.

且必然损害中菲经济纽带。^[1]

二是菲律宾北部省份的安全担忧。美军基地所在地政府强烈反对新增基地行动,担忧如果台海紧张局势升级,这些基地可能成为中国大陆打击的目标。卡加延省省长曼巴(Manuel Mamba)认为,新增美军基地将使这个地区成为核打击的“磁铁”。他指出:“中国不是我们的敌人,卡加延人民不想成为一场中美冲突的磨心。”伊萨贝拉省省长阿尔巴诺(Rodolfo Albano)则明确声明不会让美国武器部署在该省,“因为我们省也不想成为一个目标”。^[2]

三是菲国内长期存在反美民族主义情绪。独特的历史联系虽然造就了美菲之间的特殊关系,但复杂的殖民历史和美在菲军事存在却也激发了菲律宾的反美情绪。^[3]今天,很多菲律宾人依然反对美菲军事条约中诸如基地租期过长、美军权限过大、菲被迫卷入战争等“不平等条款”,认为马科斯政府牺牲再多国家主权也只能“换取美国的二手装备和军事援助”,“相信有着自己地缘战略利益的美国会帮助我们伸张主权是愚蠢的”。一些反战和平主义者认为,美军基地将引发更加严重的地区紧张,菲律宾人“坚决不允许我们的国家被用作美国军事入侵这一地区的舞台”。^[4]

第二,特殊关系的“特殊困境”已经显现。即使两国对特殊关系所作的承诺得以存续,其可靠性和有效性仍有待印证。虽然美菲强调两国是“平等同盟”“平等关系”,拥有“共同愿景”,^[5]但事实上,美菲战略利益具有

[1] Aries A. Arugay and Ian Storey, “A Strategic Reset?: The Philippines-United States Alliance under President Marcos Jr.”

[2] John Cherian, “The Philippines in Danger of Being Sucked into US-China Conflict over Taiwan,” May 18, 2023, <https://frontline.thehindu.com/world-affairs/us-military-back-in-control-of-bases-in-philippines-puts-country-in-danger-of-being-sucked-into-us-china-conflict-over-taiwan/article66830109.ece>.

[3] 详见钟振明、关梦瑞:《非对称同盟内部矛盾与美菲关系的转折——以菲律宾对美国政策变化为主线》,《东南亚研究》2021年第6期,第119-120页。

[4] “Filipino Movements Protest Marcos Jr’s Decision to Further Open Up to US Military,” February 3, 2023, <https://peoplesdispatch.org/2023/02/03/filipino-movements-protest-marcos-jrs-decision-to-further-open-up-to-us-military>.

[5] “A New Era in the U.S.-Philippines Alliance: A Discussion with Foreign Secretary Enrique Manalo,” April 10, 2023, <https://www.csis.org/analysis/new-era-us-philippines-alliance-discussion-foreign-secretary-enrique-manalo>.

极强的不对称性，这种不对称性体现为美国对华竞争“无限性”与菲律宾国家利益目标有限性之间的张力。美国对菲在台海危机中的期待是战略性、长期性的，即从属于美国对华全面遏制战略。一般认为，美在菲军事基地在台海军事冲突中将用于支持美军后勤，菲律宾已经成为美国“协防台湾”的一个工具，但目前就断言菲律宾能够在台海危机中发挥重要作用还为时尚早。^[1]

相比之下，菲对美在南海争端中的期待则更加现实和迫切，南海而非台海才是菲首要关切。鉴于历史上的不可靠性，美国需要先行证明美菲特殊关系在南海问题上的有效性。但是，“美国海军……首要保护美国在南海的利益，确保军舰、商贸航运可以在南海畅通无阻。”至于美国是否应该在南海长久驻军，“这将是一系列因素的结合，具体取决于美国是否认为南海问题足够重要。”^[2]这种关切优先级的“错位”足见在“大盟友”的战略规划中，“小伙伴”永远处于从属地位。

在高度不对称互惠的影响下，随着被抛弃的担忧减少，特殊关系中被牵连的风险却在上升。2024年1月美菲南海联合巡航的规模和时间比2023年11月大大缩减，美国显然担心菲激进的南海政策会拖其下水。菲律宾当然也认识到美军基地的存在有可能迫使其不得不支持美地区军事行动，很难判定这将“慑止”中国还是引发冲突升级。因此，马科斯特别强调美在菲新增军事基地不能用于对任何国家的进攻性行动。^[3]从目前美国智库的相关研究来看，美菲特殊关系带来的“特殊困境”难以轻易克服。^[4]

第三，菲律宾地区身份的羁绊。不同于冷战时期的特殊关系，现在的菲律宾不仅是美国的盟友，也是东盟重要成员国。东盟一贯坚持大国平衡战略，

[1] Ryo Nakamura, “US Seeks Military Access in Philippine Eastern Seaboard,” *Nikkei Asia*, September 23, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/Defense/U.S.-seeks-military-access-in-Philippine-eastern-seaboard>.

[2] *Ibid.*

[3] John Bechtel and Jason Gutierrez, “Marcos Says Philippine Military Bases Won’t Be Used to Attack China,” May 5, 2023, <https://www.rfa.org/english/news/pacific/marcos-05052023130059.html>.

[4] Gregory B. Poling and Japhet Quitzon, “Sustaining the US-Philippines-Japan Triad,” February 12, 2024, <https://www.csis.org/analysis/sustaining-us-philippines-japan-triad>.

采取包容性地区主义政策。马科斯政府放弃大国平衡转而全面倒向美国，已经脱离东盟整体战略框架，引发其他东南亚国家的疑虑。同时，菲律宾在南海问题上的立场必然受到其地区身份的制约，无法脱离东盟共识决策机制而一意孤行。目前，中国与东盟关于“南海行为准则”的磋商仍在进行，在外交进程持续的情况下，菲律宾提议就所谓“自己的南海行为准则”进行谈判在东盟国家中缺乏回应实属意料之中。

第四，中国的影响。无论是如国外舆论所认为，导致菲快速倒向美国的最大驱动因素是中国在南海的行动，或杜特尔特政府的“亲中”政策推动华盛顿下决心“重启”美菲关系，还是如历史所印证，如果中美关系得到实质性缓解，菲对于美国“印太战略”的重要性必将下降，无一不从反向证明“影响美菲关系的关键因素并非由马尼拉或者华盛顿所制造，而是取决于北京”。^[1]

中国是菲律宾第一大贸易伙伴和主要投资来源国，在菲国内主张与中国建立良好关系以带动菲经济发展的呼声从未中断。面对美国贸易保护主义倾向，以及“印太经济框架”谈判中市场准入条款的缺失，中国投资和贸易对于菲律宾的重要性一如既往。菲总统办公室称中国承诺在可再生能源、电动汽车和矿产加工、农业领域分别投资 137.6 亿、73.2 亿和 17.2 亿美元，无怪乎“总统仍然在说中国的好话”。^[2]2023 年 11 月，在与习近平主席会晤后，马科斯称南海问题“不应成为我们（与中国）关系的决定性因素”。^[3]2024 年 1 月，中菲在上海举行了南海问题双边磋商机制（BCM）第八次会议。两国就共同开采南海石油和天然气资源的工作层面谈判也在继续，菲国内南线长

[1] “Personal Position and Geopolitical Posture in the Philippines,” East Asia Forum, September 26, 2022, <https://eastasiaforum.org/2022/09/26/personal-position-and-geopolitical-posture-in-the-philippines>.

[2] Dave Grunebaum, “Nearly a Year into Office, Marcos Gets Mixed Analyst Reviews,” June 8, 2023, <https://www.voanews.com/a/nearly-a-year-into-office-marcos-gets-mixed-analyst-reviews-/7128297.html>.

[3] “PBBM Says WPS Issue Not the Defining Element of PH-China Relationship,” November 18, 2023, https://pco.gov.ph/news_releases/pbbm-says-wps-issue-not-the-defining-element-of-ph-china-relationship.

途铁路项目有望得到中国进出口银行的资金支持。

目前，美菲特殊关系的复苏已对地区安全局势造成令人不安的影响，与此同时，其回归成本也在慢慢显现。特殊关系前景中的最大变数来自 2024 年大选后新一届美国政府将如何认知盟国在亚太地缘政治博弈中的价值。可以说，无论美国新政府选择更具对抗性还是更为缓和的方式对待中国，都可能让菲律宾这个“小伙伴”付出意想不到的代价。在某种意义上，美菲特殊关系更像是一个因变量而非自变量，多种因素影响其未来发展方向。

四、结语

同盟是相似的，但特殊关系却各有各的特殊。纵观美菲特殊关系的发展演进，虽然两国双边关系波折不断，但特殊关系的政治、安全、经济和社会内涵从未完全消失，尤其是以政治认同和安全同盟为代表的结构性要素不减反增。近年美菲特殊关系回归过程中最引人注目之处在于其速度之快和强度之大，由此引发的地区影响将是前所未有的。

中国作为地区和平与发展的重要保障，面对本届菲律宾政府仰仗美菲特殊关系持续在南海挑起事端的行径进行了有理、有利、有节的反制，处理方式既彰显出大国自信也保持了克制谨慎，有效发挥了稳定地区局势的作用。菲律宾应认识到，中小国家的安全与发展从来不取决于向一个“霸主”无限靠拢；坚守睦邻友好，采取谈判协商的方式妥善处理争议，规避美国在地区搞“小圈子”和阵营对抗的地缘风险，保持在重大国家安全与发展议题上的战略自主性，才是有利其长远国家利益的唯一正确选择。

【责任编辑：母耕源】