



如何看待菲律宾外交转向

杜特尔特在对美关系上“矫枉过正”，可能是想让中国放心，他的南海政策不会受任何外部势力影响，从而使中菲双边关系中战略判断的背景简单化。

文 | 本刊记者 雷墨

菲律宾总统罗德里戈·杜特尔特 10 月 18 日~21 日对中国的国事访问，再次彰显了其“特立独行”的一面，因为他打破了菲律宾总统就任后先访美后访华的传统。杜特尔特此举以及就任以来多次“反美”言论，被外界解读为他的外交政策正在“疏美亲华”。但同时应该注意到，杜特尔特的“反美”，背后是独立自主意识的折射。他的真实目的是追求“外交独立”，摆脱菲律宾过度依赖美国的现实。

另一位被认为追求外交独立的菲律宾总统阿罗约，2001 年 10 月 18 日访美后，10 月 29 日即访问中国。她执政的 10 年，正是中菲关系的黄金 10 年。从美国的角度看，杜特尔特显然走得太远了。而且，如今东亚的政治格局与战略态势，与十多年前相比已经发生了很大变化。被美国视为“亚太再平衡战略”关键支点的菲律宾，对外政策转向哪怕只是政策微调，所造成的影响与当年都不可同日而语。这

正是杜特尔特外交行为受到外界高度关注的原因所在。

“疏美亲华”

早在竞选总统期间，杜特尔特就主张改善菲中双边关系，在南海问题上与中国直接接触。入主马拉卡南宫后，他随即把竞选承诺化为政策行动。中国驻菲律宾大使，是杜特尔特最早接见的国外驻菲大使之一。6 月 30 日第一次内阁会议上，针对南海仲裁很可能做出有利

于菲律宾而对中国不利裁决的情况，杜特尔特对菲官员做出了“不嘲笑、不炫耀”的指示，提前给南海仲裁后续影响降温。7月12日南海仲裁公布前，杜特尔特主动要求会见中国驻菲大使，再次做危机管控。

对于南海仲裁结果，杜特尔特没有表现出如美国、日本那样兴奋。他认为这项仲裁只涉及中菲双边，明确表示不会在国际场合提这事。9月的东盟系列峰会上，杜特尔特对南海仲裁只字未提。与其前任阿基诺三世不同，杜特尔特认为改善基础设施，让经济发展惠及底层民众，比在南海问题上与美国一起遏制中国更重要。据报道，这次随同杜特尔特访华的，还有一个近300人的庞大经济代表团，双方讨论议题涵盖旅游、农业、基建、能源等诸多领域。这也是对菲律宾新总统对华外交转向的最好诠释。

10月7日，菲律宾国防部长德尔芬·洛伦扎纳在记者会上表示，菲律宾已暂停与美国在南海联合巡航。这是杜特尔特总统首次把“疏美”言语变为具体的政策行为。10月2日，他曾下令审查菲美《加强防务合作协议》，而联合巡航正是该协议内容之一。对菲美军事合作热情不高，原因之一在于杜特尔特对美国安全承诺的不信任。但正如菲律宾大学教授艾琳·巴维耶拉所认为的那样，杜特尔特与阿基诺三世不同的是，他不想让华盛顿介入中菲南海争议，而阿基诺三世把确保美国的安全承诺视为政策优先。

在南海问题上的“不同调”，并不是杜特尔特政府“疏美”的唯一原因。奥巴马是第一个对杜特尔特胜选打电话表示祝贺的外国元首，但这样的“善意”并没有在两人的个人关系上产生“化学反应”。针对菲律宾政府“铁腕禁毒”行动，美国等西方国家提出人权担忧，杜特尔特则以咒骂回应。他不顾外交礼仪的出言不逊，也是其个人好恶的直白体现。东亚峰会上，他发言时拿出殖民统治时期美国士兵屠杀菲原住民的照片，回击人权指责。杜特尔特曾说过，“每一句亵渎之言，背后都有一段故事”。

杜特尔特对美态度“冷淡”，很可能

是希望给改善中菲关系“预热”。阿基诺三世执政时期，菲律宾是美国亚太平衡战略的一个急先锋，中国在预判杜特尔特政府对外政策风向时，不可能不考虑到这一点。杜特尔特在对美关系上“矫枉过正”，某种程度上也是在向中国传递讯息：我的事情我做主，咱们可以直接谈。菲律宾德拉萨大学学者理查德·赫达利安分析称，杜特尔特的政策行为，可能是想让中国放心，他的南海政策不会受任何外部势力影响，从而使中菲双边关系中战略判断的背景简单化。

“外交独立”

菲律宾政府的对外政策还处在形成初期，杜特尔特的“疏美亲华”成色几何还尚待观察。但可以肯定的是，阿基诺三世时期菲美关系的美好时光，在杜

有76%的受访者对杜特尔特的执政满意，高于其前任阿基诺三世执政同时期的水平。这样的高支持率，给予了杜特尔特较大的外交政策调整空间。

特尔特执政6年中不太可能重现。在胜选后的一次讲话中，杜特尔特说：“我将规划菲律宾自己的外交路线，不会依赖美国。这将是一条不取悦于任何人，只服务于菲律宾利益的路线。”10月6日，菲律宾外长佩费克托·亚赛在一份外交声明中称，美国一直以“一条看不见的锁链”控制菲律宾，因而必须摆脱对美国的过度依赖，独立处理菲对内对外事务。

美国对菲律宾政府反毒品行动中的人权指责，之所以导致杜特尔特反应激烈，正是因为触动了“独立自主”这根敏感神经。菲外长亚赛就任后首访美国期间，提醒华盛顿不要再把菲律宾视为美国的“棕色小兄弟”。此话可谓意味深长，因为这个称呼的“发明者”，是曾出任菲律宾总督的美国总统威廉·霍华德·塔夫脱。提及历史，意在映射现实。杜特尔特曾说：“我是一个主权国家的总统，

我们不是殖民地很多年了，我只有菲律宾人民这一个主人。”此话无疑是在抨击美国套在菲律宾内政外交上那条“看不见的枷锁”。

“我不喜欢美国人，对我来说这是个原则问题。”杜特尔特这个“原则”会如何影响他的对美外交，目前还不得而知。菲律宾民调机构“社会气象站”今年7月的一项民调显示，有76%的受访者对杜特尔特的执政满意，高于其前任阿基诺三世执政同时期的水平。在赫达利安看来，这样的高支持率，给予了杜特尔特较大的外交政策调整空间。他认为，在杜特尔特执政期间，菲美关系可能将开始痛苦的重构，“双边关系已经非常制度化，不可能因短期的外交磕碰而破裂，但也不会像此前那样特殊和神圣”。

“总统先生在日本也很有名，能亲眼见到你本人我很兴奋。”在9月东盟系列峰会期间，日本首相安倍会晤杜特尔特时，以这样的话作开场白，引发在座人员一阵笑声。这样的开场白，似乎也预示着杜特尔特政府的对日外交将有一个良好的开端。与奥巴马见杜特尔特前明确表示会谈人权问题不同，包括安倍本人在内的日本政府高官，从未在人权问题上发表只言片语。不仅如此，在双边会晤中，安倍还向9月初达沃市恐怖袭击遇难者表示哀悼。杜特尔特访华后下一站是日本，安倍政府对杜特尔特给予了天皇出面接见的最高礼遇。

可以想见，在菲美关系趋冷、面临调整的背景下，杜特尔特政府会加大对日外交力度。菲国防部长洛伦扎纳10月7日表示，与美国日益扩大的分歧，不会影响马尼拉与日本或其他华盛顿的区域盟友之间的关系。此外，在杜特尔特外交首秀的东盟系列峰会期间，他与东南亚国家领导人之间互动良好、交谈甚欢。预判杜特尔特的外交风向，不应只关注他如何与西方国家在人权问题上打嘴仗，更应留意他将如何推进菲律宾与亚洲邻国之间的务实合作。这一切都表明，菲律宾的外交重心，正在发生位移。



因为枪杀毒贩政策受到美国批评，菲律宾总统杜特尔特在电视讲话中骂奥巴马是“狗娘养的”，要他“下地狱”。

游戏改变者？

“如果我们不再允许他们把舰船停靠在这里，他们也不会缺少停靠的地方。”10月7日，菲国防部长洛伦扎纳，在被问及菲美军事关系变化会如何影响美国亚太再平衡战略时这样答道。面对菲律宾突然的外交转向，美国的应对显然不会如洛伦扎纳所说的那么轻松。多年来不温不火的美泰军事同盟，不可能确保泰国对美国军舰敞开大门。与中国存在南海争议但奉行不结盟政策的越南，也不可能成为美国大兵理想的落脚点。赫达利安在最近的一篇文章中写道，随着马尼拉突然转向对中国双边接触而非多边施压，华盛顿顿时发现自己进入了一个“未知水域”。

为了推行亚太再平衡战略，美国这些年通过军事援助、军事培训、联合军演等方式，构建多层次的军事同盟与安全伙伴关系网。而菲律宾正处于这张网的关键节点上。2015年美国对东南亚国家1.15亿美元的军事援助中，菲律宾分得最高份额的7900万美元。这一年美国还通过双边军事援助给了菲律宾4000万美元。这笔“投资”即便不会血本无归，至少会让美国很受挫。《日本时

报》9月16日的一篇文章称，虽然杜特尔特“不可预测”，但他的行为已经破坏了美国拉拢从日本到越南、澳大利亚等国一起对抗中国的努力。

随着菲律宾这样的“前线国家”的退出，奥巴马在亚太遏制中国的“联合阵线”即便不会解体，至少也将出现松动。某种程度上说，杜特尔特对美政策

在对美国好感度较高的国家中，菲律宾以92%的比例高居榜首。也就是说，杜特尔特领导的是一个世界上最“亲美”的国家，如何“外交独立”，变数之大不难想象。

的转向，质疑的不仅是菲美军事同盟可靠性，还是美国希望打造的东亚安全体系的合理性。美国宾夕法尼亚大学学者迈克尔·罗斯金近日撰文称，北京与马尼拉走向和解，可能给美国的“转身东亚”政策撕开一条巨大的口子。“这样的变化对美国的亚太政策将是一个灾难，而对于中国来说，则是一个低成本的胜利。”

作为当事国的菲律宾对南海仲裁结果冷处理，无疑会降低某些东南亚国家

拿仲裁施压中国的意愿，美国、日本、澳大利亚等国再提这事，则更显多余。杜特尔特在南海问题上主张接触而非对抗，使南海争议“去军事化”成为可能。他曾明确表示，不会像其前任那样逼东盟与中国走向对抗。赫达利安表示，事实上，很多东盟国家领导人私下赞赏杜特尔特更加务实与调和的对华政策。明年菲律宾将接任东盟轮值主席国，这很可能增加中国与东盟就南海问题达成战略性共识的几率。

正是因为对美国亚太再平衡战略以及南海问题的影响，杜特尔特政府的外交转向，被外界认为可能成为格局的“游戏改变者”。但值得注意的是，已经“跛鸭”的奥巴马总统，没有或许也无心对菲律宾的变化做出回应。明年新总统入主白宫后，美国才会真正“出招”。2015年皮尤研究中心一项调查显示，在对美国好感度较高的国家中，菲律宾以92%的比例高居榜首。也就是说，杜特尔特领导的是一个世界上最“亲美”的国家，如何“外交独立”，变数之大不难想象。■