

## 美軍撤離菲律賓事件的決策分析

顧長永

### 壹、前言

菲律賓參議院於一九九一年九月中旬否決了美軍續駐留菲國的決定，美軍遂於一九九二年十一月二十四日正式完全撤離曾經派駐軍隊將近一個世紀的菲律賓。<sup>1</sup> 這一個重要的決定涉及各種錯綜複雜的因素，包括菲律賓國內支持與反對人士的對抗、美國決策官員的爭論，甚至還包括東南亞鄰近國家的意見。本文的主旨將探討美軍撤離菲律賓的決策分析，分別從菲律賓及美國的角度，來探討雙方對美軍在菲國存留的看法及造成此一重要決定的原因。本文亦將探討美國國務院與國家安全會議在此一重大問題中所扮演的角色。美國國務院負責制定及執行美國的外交政策，而國家安全會議則負責有關美國國家安全的事務，這二個單位在美軍撤離菲律賓的事件上，到底是以外交政策為重，抑或是以國家安全為取向？這些都是與本篇論文有關的課題。

---

作者現任職於國立中山大學中山學術研究所。

<sup>1</sup> 美軍在菲律賓所使用的克拉克空軍基地(Clark Air Base)是於一九〇二年即已建立；蘇比克灣海軍基地(Subic Bay Naval Base)亦於一九〇一年即開始規劃，並於一九〇七年正式開始起用。這二個基地後來成為美國在本土外的最大軍事基地。

## 貳、菲律賓對美軍撤離的決策分析

菲律賓國內對於美軍續留的問題，始終有支持與反對兩大派的對立。反對派系以菲參議院、自由派人士及菲共新人民軍為代表，支持人士則以菲國部分政府官員（以阿奎諾總統 (President Aquino) 為代表）及一群廣大而沒有聲音的群眾為主。菲律賓參議院早在一九八七年就設下讓美軍離開菲國的伏筆，在當年所修訂的新憲法第十八章第四條中，明文規定「未經參院全體議員三分之二通過，一切未獲批准的現存條約或國際協議，不可更新或展延。」換言之，如果未取得三分之二參議員的通過，所有的外國軍隊（特別是指美軍）必須在一九九一年底以前完全撤離菲律賓。這項新規定很明顯的賦予參議院對現存條約及國際協議有更大的影響力。因此當「美菲軍事基地協定」於一九九一年九月十六日到期時，菲參議院就要求美軍應該撤離。但美國堅持根據「羅慕斯—魯斯克協議」(Ramos-Rusk Exchange of Notes)的規定，上述日期是條約終止的通知日期，條約的正式終止應該是在通知後的一年以後（即一九九二年九月十六日）。在正式終止條約的通知來臨前，美國及菲律賓已經展開多次的談判，商討如何解決美軍的去留問題。美、菲雙方於一九九一年七月十六日正式達成協議，菲國同意美國再使用蘇比克灣基地十年，克拉克基地則於一九九二年九月十六日以前關閉，但這十年之內，美國每年援助菲律賓二億美元。但是，這項行政部門的協議於一九九一年九月十六日在菲參議院表決時，正式遭到否決；二十三位參議員中僅有十二位參議員支持行政部門的決定，未達到三分之二的法定人數（十六位）。美軍遂開始逐漸及完全撤離菲律賓。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 美軍的撤離實際上是分二部分，克拉克空軍基地早於一九九一年六月中旬當品納土波火山 (Mt. Pinatubo) 爆發後，基地受到重大的損害，美國被迫於七月中旬宣佈關閉克拉克空軍基地，美空軍官兵及眷屬隨即撤離克拉克基地。第二部分就是海軍基地的撤離。品納土波火山對蘇比克海軍基地亦造成損害，因此美海軍在一九九一

這項決定形成之前，菲國內部支持與反對的力量都曾利用各種機會及媒體，宣揚自己的理念，並企圖扭轉對方的想法。本節將分析這兩股正、反力量形成的原因及其對決策過程的影響及互動關係。

## 一、支持美軍續留的因素

支持美軍繼續駐紮菲國最具代表性及戲劇性的人物就是菲國前總統阿奎諾夫人。這位靠著「人民力量」而於一九八六年二月當上菲律賓總統的前參議員阿奎諾先生的夫人，曾經是一個自由派人士，曾反對大力支持前總統馬可仕政權的美國政府。<sup>3</sup> 她在競選期間就曾公開抨擊美國對菲政府的干涉，並多次指出美軍駐紮菲島是馬可仕總統專制的禍源之一。在她就任之後，對於美軍的去留一直未表明態度，甚至暗示她不會支持美軍繼續駐留菲律賓。由於她曖昧的態度，菲國參議院才會在她就任的第二年（一九八七年）修改憲法，將總統簽訂條約的行政權分享給具有立法權的參議院。阿奎諾夫人的意思非常明顯，她不願讓行政部門單獨承受這個責任，靠「人民力量」當選總統的阿奎諾夫人希望這個重大問題由民意機關來參與決定。阿奎諾夫人的態度一直到一九九〇年五月底都未改變，當時美、菲雙方在為軍事基地協定談判時，美國即希望阿奎諾夫人以總統身份表明她對美軍基地的看法，但阿奎諾夫人一直都有所反應。在一九九〇年九月時，阿奎諾夫人甚至在電視上公開發表談話，謂美國應該準備逐漸地撤離菲律賓，她說：「美國不是我們經濟的中心，也不是我們政治福祉的靈魂；美國對我們是重要

---

年七月以後就已撤出一部分，正式完全的撤出是在一九九一年九月中旬當條約遭到菲參議院否決後，才開始進行的。

<sup>3</sup> 阿奎諾夫人的先生阿奎諾參議員被馬可仕政府暗殺，阿奎諾家族的產業亦被馬可仕集團的份子所侵蝕，而美國又是馬可仕專制二十年的主要支持者，因此阿奎諾夫人對美國自然沒有好感。

的，但美國不等於一切。」<sup>4</sup>

可是，不到一年的時間，阿奎諾夫人的態度就改變了。她不僅代表行政部門贊成美軍繼續留駐在菲島，而且在菲參議院投票表決的前幾天，阿奎諾夫人甚至帶頭率領十萬餘人在馬尼拉市中心遊行，企圖以「人民力量」來影響及扭轉參議院的投票。<sup>5</sup>就連在參議院投票否決美軍續留菲律賓後，阿奎諾夫人還提議要進行公民複決以推翻參議院的決定。可是她的提議立刻受到質疑，因為公民複決只有在國會的要求下，才可進行；菲國憲法並沒有賦予行政部門提案公民複決的權力。阿奎諾夫人為何會在短時間之內對美軍去留的決定有如此重大的轉變，其理由何在？

第一、菲律賓仍需要美國政治上的保護。阿奎諾夫人以一介女子擔任政治不穩定及經濟衰敗的菲律賓總統，在她六年的總統任內，曾歷經七次的政變。阿奎諾夫人雖未因政變而丟掉政權，但她已親身感受到政權穩定的重要性，其中美國政治的保護又是重要的因素。在一九八九年十二月的那次政變中，右派的叛軍以大砲及軍機轟炸馬拉坎南宮(Malacanang Palace)，若不是靠著美軍及時的援救，阿奎諾夫人很可能因此而喪失政權。美軍駐紮菲國雖不會也不應該涉入菲律賓的內政，但是一個不穩定的菲律賓並不符合美國的利益；因此，美國當然是願意支持一個親美及穩定的菲律賓政府，這也是美國前總統布希下令克拉克空軍基地的軍機保護阿奎諾政府的主要原因。就阿奎諾夫人而言，提倡自由主義及追求政治主權獨立是其一貫的理想與政策，當然不希望美國干涉菲國的內政。阿奎諾夫人寧願當個弱國但主權獨立的總統，也不願做一個美國殖民國或保護國的行政首長。可是，當她的政權面臨生死存亡的關鍵時刻，她還是希望背後能有一個靠山給予及時的幫助。

<sup>4</sup> 譯自 *Far Eastern Economic Review* (以下簡稱 *FEER*) , September 26, 1991, p.11。

<sup>5</sup> 在參議院投票前，根據多次的民意調查及參議院的假投票，阿奎諾夫人即已經被告知軍事協定將遭否決。

阿奎諾夫人這種「美國情結」的克服，是歷經幾次政變及好幾年施政的結果。她於一九八六年就任之初，仍存著相當深厚的反美情結，阿奎諾夫人當時就是靠著這股「反美帝—反馬可仕」的力量，而就任菲國的總統。在她就任的前三年，一方面努力要塑造菲律賓為一個主權獨立的國家，另一方面儘量排除美國干涉菲國內政的形象。可是，阿奎諾夫人後來卻成為大力支持美軍續留菲島的代表人物，由此可見，阿奎諾夫人的政治理想仍然必須向菲國的政治現實屈服。

其次，菲國境內與境外的安全仍有賴美軍的支持與捍衛。菲律賓內部的共黨新人民軍(New People's Army)是一支有二萬餘人的武裝部隊，<sup>6</sup>過去的二十年裏在菲國製造數以千計的謀殺、搶奪、與攻擊政府軍及警察的動亂事件，雖不至危及菲國的政局，但菲政府軍卻需要美軍在訓練及裝備上的支援，來對抗新人民軍。此外，美國在過去每年還提供近一億美元的軍事援助，以擴充菲國武裝部隊的力量。菲國參謀總長阿巴狄亞將軍(Lisandro Abadia)在一九九一年九月菲參議院投票前，還公開表示，如果失去美國的軍事援助，將會危及菲國政府軍對抗菲共新人民軍的動亂。<sup>7</sup>菲國的國防力量更是虛弱，在過去由於美軍的駐紮，菲律賓不需擔心本身的國防安全，因此就無有計畫的擴充軍備。菲國目前的國防力量甚至被形容為「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）。」<sup>8</sup>

阿奎諾夫人知道菲國脆弱的國防力量，也深知共黨新人民軍的動亂不會在短時期內解決，因此並不希望美軍立刻完全的撤離菲律賓。

---

<sup>6</sup> 有關菲國新人民軍的發展及其在菲國所製造的動亂及影響，請參考Gregg R. Jones, *Red Rebellion* (Boulder: Westview Press, 1989)。

<sup>7</sup> Sam Seibert, Peter McKillop and Marcus Mabry, "The Price of Self-Respect," *Newsweek*, September 23, 1991, p.17.

<sup>8</sup> 譯自John McBeth, "No Arms Race, Here," *FEER*, April 12, 1990, p.26。

第三、阿奎諾夫人雖然願意做一個弱國但具有獨立主權及國格的總統，可是她卻無法忽略美軍撤離所造成的經濟影響，這很可能是最具關鍵的因素。美軍在菲國所產生的經濟利益佔全國國民生產總額的百分之三（每年所製造的財富約有美金十億元左右），<sup>9</sup>美軍基地僱用的當地菲人超過四萬人，是僅次於菲律賓政府的最大僱主。蘇比克灣海軍基地所在的歐龍干波市(Olongapo)，全市有三十萬的人口，其中百分之九十的經濟及商業活動都是依賴美軍基地而運作；克拉克空軍基地所在地的安吉爾斯市(Angeles)亦復如此。因此，這兩個城市的居民最反對美軍撤離。不僅如此，這二個城市位於菲國呂宋島的中部，分別屬於桑貝理斯省(Zambales)及邦邦牙省(Pampanga)；這二個省的經濟及商業活動也非常依賴美軍的駐留。非常明顯的，在阿奎諾夫人未設法解決這地區的就業及經濟危機之前，她不敢貿然要求美軍立刻完全的撤離。

此外，菲律賓的幾位重要財經首長也一致表示，美軍撤離將會對菲國的經濟造成重大的影響。菲律賓中央銀行總裁科西亞(Jose Cuisia)就表示，美軍的撤離不僅會使菲國的就業狀況更困難，而且將使菲國外債的償還更艱困；菲國財政部亦有相同悲觀的看法。<sup>10</sup>菲國貿易及工業部部長加瑞球(Peter Garrucho)的看法就不那麼悲觀。加瑞球部長承認美軍的撤離會影響菲國產品（特別是農產品）對美的出口，但是並不會造成致命的傷害。<sup>11</sup>另外也有學者及專家認為菲國的經濟損害並非如此嚴重，因為蘇比克灣海軍基地及克拉克空軍基地如果加以民營化及商業化，亦可為菲律賓帶來一筆財富。事實上，阿奎諾夫人早在一九八八年八月就曾組成一個「行

---

<sup>9</sup> 在五年前，當菲律賓經濟還非常衰弱時，美軍所製造出來的財富，甚至佔菲國全部生產額的5.16%。請參考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.8。

<sup>10</sup> "Price of Pullout," *FEER*, September 26, 1991, pp. 11-12.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.12.

政—立法基地聯合委員會」(Joint Legislative-Executive Bases Council)，由反對美軍續留菲律賓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，這二個海空軍基地如果將之私有化及商業化之後，照樣可提供菲人許多的就業機會，同時又可在經濟上獨立自主，消除依賴美國的附庸心理。<sup>12</sup> 這個委員會的報告事實上提供阿奎諾夫人一個樂觀的遠景。可是在這個遠景尚未來到之前，如何解決菲國的經濟困境？因此阿奎諾夫人不希望美軍立刻完全的撤離，她希望美軍能逐漸的撤離。

最後一個具有戲劇性的因素就是品納土波火山的爆發，這個在一九九一年六月九日突然爆發的活火山，不僅為菲國造成重大的傷害，對於美軍的去留亦增加了一個變數。據估計，已經蟄伏六百一十一年的品納土波火山，在這一次的爆發使得近四百人喪生，並造成二十五萬民衆無家可歸，其所造成的財務損失亦高達美金二億元。<sup>13</sup> 其中硬體的損害包括道路交通的埋沒、房屋建築物的毀壞、通訊設備的損壞及中斷，及公共設施的損害等；經濟的損害還包括農作物及稻田的損失。品納土波火山所交界的邦邦牙省及桑貝理斯省的農產品佔全國農產品的2.4%。<sup>14</sup> 距離這座活火山僅有二十公里的美國克拉克空軍基地，亦遭受到重大的損失。據專家估計，修復克拉克空軍基地設施的費用將高達五億美金。<sup>15</sup> 美國經評估後，不願再投資如此昂貴的修復費用，因此提前於一九九一年七月初主動宣佈要放棄克拉克空軍基地。蘇比克灣雖距離品納土波火山較遠，但亦遭受到相當的損害；事實上自該火山爆發兩週後，美

<sup>12</sup> John McBeth and Susumu Awanohara, "Privatisation Plans," *FEER*, April 12, 1990, pp.25-26; 及譚玲, 〈既期待又怕傷害〉, 《中國時報》, 民國七十九年六月六日, 第二十七版。

<sup>13</sup> "The Unlucky Country," *FEER*, June 27, 1991, p.13.

<sup>14</sup> 有關品納土波火山所造成的損害, 請參考 "Fury's Legacy," *FEER*, July 4, 1991, pp.11-12。

<sup>15</sup> 《中國時報》, 民國八十年七月十二日, 第七版。

軍已自菲島撤出一萬五千名的軍事人員，損失嚴重可見一斑。

面對這項突來的重大變數，反對美軍續留的人士正好借題發揮，表示兩個基地已遭受到天然損害，美軍正好可以名正言順的退出。可是贊成派人士也表示，火山爆發使得菲國遭受到重大損害，更是需要美軍的援助以從事復原工作。後來事實顯示，美、菲行政部門達成協議是遷就經濟的考量，但雙方均未得到原先想要得到的好處。在談判期間，菲國要求美國每年付出八億二千五百萬美金的補償，但美方只願付出三億六千萬的補償。可是，後來雙方的協議是美方先行放棄克拉克空軍基地，每年只付二億美金的援助予菲律賓。

除了上述四大原因外，美國行政部門對菲律賓也不斷地形成壓力，使得阿奎諾夫人對美軍去留的問題，在態度上有了重大的轉變，由保持中立到強力支持美軍繼續駐留菲島。

## 二、反對美軍續留的因素

儘管阿奎諾夫人透過行政部門的大力運作，希望能順利讓美軍繼續駐紮在菲島，但菲參議院還是在一九九一年九月十六日的投票中，否決了美菲軍事基地條約，為美軍的去留問題劃上了休止符。阿奎諾夫人當初所引以為傲的人民力量，在這一次的投票中，被另一股人民力量所打敗。到底參議院堅持美軍必須撤離菲國的原因何在？

首先，菲民族主義的復甦是主要原因。這項運動要追溯到一九八〇年代初期馬可仕仍當政的時期。菲人普遍反對馬可仕總統的專政，因此也就反對支持馬可仕政權的美國政府。由於美軍的駐留，美國每年對菲律賓都投下相當多的援助。不僅如此，美國還透過世界銀行及國際貨幣基金會對菲律賓予以經濟上的援助。可是，這些援助並沒有造福廣大的菲律賓群眾，卻只有馬可仕集團的份子受惠。因此，菲人在反馬可仕政權的同時，也反對成為美國的殖民



地，菲人的民族自覺於是油然而生。除了學界及自由派人士積極喚醒及推動菲人的民族主義運動外，菲律賓共產黨及新人民軍亦是這股力量的推動者。

菲律賓參議院議長沙隆加(Jovito Salonga)是自由派人士的代表，反對讓美軍繼續駐菲。值得注意的是，菲人民族主義的運動在沙隆加的領導下，已脫離早期馬可仕時代的「反美」情結。現在的民族覺醒運動是要求菲人重視自己國家的尊嚴(national dignity)，不要再成為外國的附庸或殖民地。換言之，沙隆加的理念是反對美軍繼續留菲島，並不等於切斷與美國的所有關係；他仍然希望與美國維持良好的關係。沙隆加在參議院投票前一直努力扭轉外界錯誤的瞭解，以為美國與菲國的關係就取決於軍事基地協定。<sup>16</sup>沙隆加認為美菲軍事基地遭到否決，菲律賓仍然可以和美國建立各種良好的關係，包括經濟、政治、商業……等。他所極力爭取的就是菲律賓的民族尊嚴及主權真正獨立。在參議院投票否決美菲軍事協定後，自由黨領袖沙隆加議長說：「今天，我們終於表達了站起來的政治意志，結束了四百七十年外國軍事力量的駐留。」<sup>17</sup>

菲共新人民軍雖然是菲國社會上造成動盪不安的因素，但是他們亦極力以民族主義為口號反對美軍續留菲島。當然美軍協助菲政府軍對抗有武裝的菲共新人民軍，亦是他們反對美國的重要原因之一。菲律賓自由派人士認為，美軍如果撤離菲島，不僅可聯合伸張菲國失落已久的民族尊嚴，亦可解決菲共新人民軍的問題。其理由有二：菲共新人民軍自一九八七年開始謀殺美國人，以表達其「反美」的情結。菲共新人民軍自一九六九年三月成立以來，大都是在與菲國警察及政府軍對抗<sup>18</sup>；但自一九八七年至一九九〇年五

<sup>16</sup> 沙隆加在一九九一年六月中旬接受訪問時，就公開做這樣的澄清。請參考 *FBI-EAS-91-120*, June 21, 1991, p.30。

<sup>17</sup> 譯自“*No More Crunches*,” *FEER*, September 26, 1991, p. 10。

<sup>18</sup> 有關菲共新人民軍的起源、成長及發展，請參考 Greeg R. Jones, *Red Revolution: Inside the Philippine Guerrilla Movement* (Boulder: Westview Press, 1989); Richard J. Kessler,

月，已有十名美國人遭菲共新人民軍殺害。自由派人士認為如果美軍撤離，將有助於化解菲共新人民軍的動亂。事實上，一九九二年六月羅慕斯(Fidel Ramos)就任總統後，即積極與反對派系談判，其中之一即是菲共新人民軍，且效果還算良好。羅慕斯總統不僅透過國會於一九九二年九月一日當天釋放菲共領袖歐堪波(Saturnino Ocampo)<sup>19</sup>，並於九月廢止「反顛覆法」，使得菲律賓共產黨合法化。羅慕斯總統本來也準備於九月一日釋放菲共新人民軍領袖金塔納(Romulo Kintanar)，但由於對假釋的問題未談妥，而未能於當天同時釋放。<sup>20</sup> 菲律賓司法部長德瑞隆(Franklin Drilon)復於一九九二年九月二十九日宣佈取消對菲共新人民軍創辦人薛森(Jose Maria Sison)顛覆政府的控訴罪，薛森目前正流亡於荷蘭。<sup>21</sup>

目前菲政府仍積極與菲共新人民軍談判，以後的發展仍有待觀察。目前可以預見的是，美軍已經完全撤離菲島，已大大減少菲共新人民軍製造動亂的原因。此外，菲共新人民軍一直在利用民族主義為自己造勢，他們當初反對的對象就是專制的馬可仕政府及其支持者——美國帝國主義。如今這兩個反對的目標已不存在，菲國的民族尊嚴及主權的獨立自主已獲得肯定，因此菲共又失去一個動亂的理由。但是，菲共所鼓吹的民族主義與自由派人士相互呼應，則已普遍在菲人心目中獲得共識。這個無法估量的人民自覺運動，終於壓倒了菲國行政部門的決策，迫使美軍撤離菲律賓。

第二，自由派人士認為美國對菲律賓不夠友好，這種現象在談判期間，美方提出援助及補償的數額上，特別明顯。美方表示願意每年付出三億六千萬美元的補償，及另外一億六千萬美元的援助計劃，一共是美金五億二千萬元。可是，菲律賓所要求的補償卻是每

---

*Rebellion and Repression in the Philippines* (New Haven: Yale University Press, 1989)。

<sup>19</sup> 歐堪波是菲共全國民主陣線(National Democratic Front)的領導人，他是於一九八九年九月間在馬尼拉市中心被捕，他被控訴的罪名是綁架及非法持有武器。

<sup>20</sup> *FEER*, September 10, 1992, p.14.

<sup>21</sup> 《聯合報》，民國八十一年九月三十日，第九版。

年八億二千五百萬元，<sup>22</sup> 兩者相差有一段距離。由於美菲雙方對本身所提出的數額都非常堅持，愈發引起菲國的不滿，包括阿奎諾政府。菲人認為，當東歐及蘇聯發生民主革命時，美國非常慷慨的予以十億或百億美金的援助。可是，美國使用菲律賓的基地長達近一個世紀，又享受到各種好處，卻不願多付出一些補償，對曾是美國殖民地的菲律賓而言，甚不公平。

尤其最後當品納土波火山爆發，菲國正需要國外的大力援助；可是，美國在協議內容上卻只願每年付出二億美元的補償。自由派人士就更是認為，美國既是如此不仁，對菲律賓不願多付出補償，乾脆就不要駐留菲島。這項不滿的因素正好亦可反映他們所要伸張的民族尊嚴，遂加速美軍自菲律賓撤離。

第三，自由派人士對於因美軍撤離而造成的經濟損失，亦不那麼悲觀。他們承認美軍撤離的確會對菲國的經濟造成衝擊，尤其是歐龍甘波市及安吉爾市，但這並不表示菲國的經濟將因此而崩潰。前述的加瑞球部長、阿布瓦校長及沙隆加議長都是代表性人物，他們都認為，為了解決這兩個城市所面臨的失業及經濟困境，必須為它們尋找出路，而解決的方案就是使蘇比克灣私有化及商業化。如此，不僅可吸引外商的投資以創造就業機會，亦可利用蘇比克灣的設備繼續替美軍艦隊做補給及修復的工作。其重點就是菲律賓收回這兩個基地的使用權，將來不論是私有化或繼續擔任美軍艦隊的補給及修復工作，都由菲律賓政府作主。

事實上，當羅慕斯總統就任後，即積極向台商、日商、韓商及新加坡商人招手，以各種優惠條件吸引他們前往投資。以台商為例，一九九三年二月菲律賓政府同意中國信託商業銀行在蘇比克灣設立分行及在馬尼拉設立辦事處。中華民國經濟部為加強中菲關係及推動蘇比克灣的台灣加工區計畫，已決定委託中華開發公司籌組一家完全民營的新公司，負責執行蘇比克灣加工區的投資開發工

---

<sup>22</sup> "Seven Year Hinch," *FEER*, May 16, 1991, p.10.

作，並積極協助台灣加工出口區與蘇比克灣保稅區進行海運直航。<sup>23</sup> 菲國政府亦已承諾將提撥三百公頃的土地，租給我國二十五年，期滿可再續約一次。此外，我國的投資廠商除可享受出口免關稅的優惠外，將來應繳之營業稅也只要繳其稅前毛利的5%。<sup>24</sup>

菲律賓對克拉克空軍基地的開發亦正積極進行中。羅慕斯政府於今年四月五日宣佈將在克拉克空軍基地，設置一個經濟特區。希望藉由各種投資獎勵，將這一塊佔有二萬八千公頃的土地，轉換成一座工業和商業中心。<sup>25</sup> 儘管這二個基地轉換的成果尚未可知，菲國經濟在近期內仍將受到衝擊。但可以預見的是，如果各國都能順利前往這二個前美軍基地投資，對菲國的經濟必定有所幫助。

第四、品納土波活火山的爆發亦成爲自由派人士要求美軍撤離的重大因素之一。本來在美菲兩國進行軍事基地談判時，美國仍要求繼續使用這兩個基地。可是，品納土波火山的爆發帶給這二大基地相當嚴重的損害，克拉克空軍基地的損失尤其慘重。火山爆發一個月以後，專家估計，修復克拉克空軍基地的費用需要美金五億元，<sup>26</sup> 因此美國國防部及空軍的官員都建議放棄該基地。沒隔幾天，太平洋美軍司令拉森(General Charles Larson)准將就正式告知菲外長曼格拉甫斯(Paul Manglapus)，謂他將建議美國政府放棄美國空軍第十三航空隊所在的克拉克基地。<sup>27</sup> 對於菲國自由派人士而言，他們努力奔走多年反抗的結果，其效果卻不如一個火山的爆發。他們在爲火山爆發帶來的損害感到傷痛之餘，美軍決定先行放棄克拉克空軍基地，對他們而言亦是一種遲來的喜悅。

---

<sup>23</sup> 《中國時報》，民國八十二年二月十二日，第十一版。

<sup>24</sup> 我國經濟部次長楊世緘認爲這些條件相當優厚。詳情請參考《中國時報》，民國八十二年二月十二日，第十一版，及《聯合報》，民國八十二年二月二十七日，第十三版。

<sup>25</sup> 《中國時報》，民國八十二年四月六日，第九版。

<sup>26</sup> 《中國時報》，民國八十年七月十二日，第七版。

<sup>27</sup> 《中國時報》，民國八十年七月十六日，第九版。

蘇比克灣基地遭到的損害亦不輕，有近一百二十座建築物受到火山灰燼的堆積而受到嚴重損壞，通訊電子設備亦受到相當程度的損壞，據估計修復所有的損壞亦需要高達一億美金。<sup>28</sup> 由於這些來自天然的損壞，美國對繼續使用蘇比克灣海軍基地就打了折扣。這點正好幫助菲律賓自由派份子要求美軍儘快撤離菲島。

最後，戰略的考量是美菲雙方贊成與反對派都必須審慎評估的因素。美菲軍事基地協定的簽署是在一九四七年，當時的主要考量就是戰略因素。美軍利用在菲國的軍事基地，一則可圍堵共產勢力的擴張，二則可確保東南亞及西太平洋地區的和平與安定。如今冷戰已經結束，美、蘇兩大超級強國不再以軍事武力對峙，世界局勢顯然比過去要和緩許多，在東南亞地區亦是如此。然而，贊成與反對美軍續留菲律賓的兩派人士，對東南亞戰略情勢的改變，也有不同的看法。阿奎諾夫人所代表的贊成派當然認為東南亞地區仍有安全的顧慮，因此美軍有必要再留駐菲島。<sup>29</sup> 沙隆加議長所代表的自由派人士就持反對的意見，他們認為菲律賓目前已沒有外國立刻侵略的威脅。就算南沙群島主權之爭會引起國家安全的顧慮，根據美菲共同防衛條約(the U.S.-Philippine Mutual Defence Treaty)（一九五一年簽定），美國有義務共同防衛菲律賓的安全。因此，美軍沒有必要再使用菲律賓的基地。<sup>30</sup>

兩派的爭論實難分出高下。但是從歷次民意調查的結果可看出菲人的意見走向。在一九八九年底，各種輿論及民意機構的調查，都顯示贊成基地續存的比例超過半數。但是在一九九〇年五月由社會氣象站(Social Weather Station)所做的民意調查，有五成的菲人

---

<sup>28</sup> "Fury's Legacy," *FEER*, July 4, 1991, p.11.

<sup>29</sup> 有關東南亞在後冷戰時期戰略的改變及影響區域安全的因素請參考顧長永，〈論後冷戰時期東協政經發展對亞太地區的影響〉，發表於國立政治大學外交學系主辦之「後冷戰時期亞太地區之和平與安定」研討會，民國八十二年五月。

<sup>30</sup> 有關贊成與反對派對戰略的爭論，請參考顧長永，〈論美軍在菲律賓的去留〉，《問題與研究》，第二十九卷第十五期，民國七十九年十二月，頁六七至八六。

認為美軍應該撤離，這是首次贊成與反對平分秋色的民意調查。<sup>31</sup>但值得注意的是，擁有二十三名成員的參議院，自始至終都有半數以上的參議員，認為美軍應該離去。一九九一年期間，阿奎諾夫人曾發動各種力量，企圖影響幾位參議員的投票，但仍無法力挽狂瀾。由此可見，自由派人士對美軍應撤離的立場非常堅定。

### 叁、美國對美軍撤離菲律賓的考量

美國政府對美軍在菲國的去留比較有一致的看法，並沒有像菲國人士形成如此重大的分歧。一般而言，美國政府從當時的總統布希先生，到國務院及國防部，甚至國家安全會議，及代表民意的國會，贊成美軍繼續留駐菲島的聲音，遠遠超過反對的聲音。儘管如此，美國政府在討論此問題時，仍有相當程度的辯論。本節主旨就在分析為何美國傾向讓美軍繼續駐防菲律賓。

首先，美國的亞太政策認為美軍在菲律賓仍具有戰略的重要性。雖然美蘇冷戰已經結束，美國已不需要以大量的軍備對抗蘇俄的侵略，但美國決策者認為亞太地區仍有不安定的因素，<sup>32</sup>美軍駐留菲島有助於維護本地區的和平與安定，也是符合美國的利益。因此，美方認為冷戰結束可以減少美軍在菲國的駐留，但並不能一次完全撤離。美國政府的這項態度早在一九九〇年二月即已表明。當時的美國國防部長錢尼(Richard Cheney)即公開表示，美國雖已決定自亞太地區（特別指菲律賓、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地區的安全。<sup>33</sup>一直到現在，美國的這項亞太政策仍沒有改變。一九九二年七月，美國前國務卿貝克(James Baker)在參加東協外長年會時，還公開表示美國支持東協區域集體

<sup>31</sup> Tony Emerson and Criselda Yabes, "Let the Hagglng Begin," *Newsweek*, May 21, 1990, p.13.

<sup>32</sup> 這些不安定因素，包括南中國海主權之爭、中共積極拓充軍備並伸入其海軍力量到南中國海、高棉問題及東南亞各國均積極拓充軍備等。

<sup>33</sup> Susumu Awanohawa, "Pressures of Peace," *FEER*, April 12, 1990, p.22.

安全的行動。<sup>34</sup> 在柯林頓總統就任後，美國的亞太政策似有所變動，由以前美國透過雙邊軍事協定而承擔安全的責任，轉變到由多邊承擔的集體安全。<sup>35</sup> 但是，美國對亞太地區安全的關注，並沒有太大的改變。

雖然美國也有自由派人士認為美蘇既已結束冷戰，就不需要再以軍事力量對峙；如果美軍不撤離菲律賓，勢必將引起緊張，反而會製造不安定。因此，他們主張美軍應撤離菲律賓，以回應蘇聯自越南金蘭灣(Cam Ram Bay)撤軍的美意。<sup>36</sup> 但是，美國政府認為，冷戰結束並不代表安全威脅全部消除，也不代表世界從此太平。況且亞太地區的不安定因素仍然存在。因此，美軍最後的目的是全部撤離菲律賓及亞太地區，但撤軍行動需要按階段實施，而非一次全面撤離。簡言之，就美國的觀點而言，冷戰後的亞太戰略情勢是有所改變，但並非全面的改變，因此美軍仍有必要繼續駐留菲律賓。

其次，就美國經濟利益而言，美國政府認為美軍的駐留不僅可維護美商在菲律賓的權益，也可維護美商在整個亞太地區的利益。從經濟角度觀之，美商的利益與投資是在當地國政治及社會穩定的情況下，才可獲得保障；沒有如此的先決條件，自然無從談及經濟利益。可是，這個先決條件卻和美軍的駐留息息相關。事實上，以菲律賓而言，如果沒有美軍的支援與協助，菲政府軍就很難以有效的對抗菲共新人民軍。而菲共新人民軍的破壞、暗殺及製造不

---

<sup>34</sup> "End of Sentry," *FEER*, November 26, 1992, p.18.

<sup>35</sup> 柯林頓新任命的亞太事務助理國務卿羅德(Winston Lord)，在參議院的聽證會上就表示，將鼓勵亞洲各國發展相互依賴的安全體系。羅德並將在今年（一九九三年）五月在新加坡召開的亞太安全會議上，推銷此一新的安全體系理念。這些國家將包括東協六國、日本、南韓、加拿大、澳洲及紐西蘭。詳情請參考《聯合報》，民國八十二年四月十七日，第九版，及《中國時報》，民國八十二年四月二十五日，第十一版。

<sup>36</sup> 蘇俄與中共在一九八八年九月舉行的高峰會議上，當時蘇聯領袖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。」

安，當然會直接影響美商的利益。

根據一項資料顯示，美國在菲律賓的投資在一九九〇年以前都佔有相當大的比重。一九八六年時，美國是菲律賓的最大投資國（投資比例佔 28.2%），一九八八年時仍維持這種優勢（投資比例佔 32.3%），一九八九年時，投資比例雖已下降到 16.3%，但仍居菲島的第二大投資國，僅次於日本。<sup>37</sup> 可是，在一九九〇年時，美國在菲律賓的投資卻急劇下降到僅佔 6%，而日本在菲島的投資比例在當年卻躍升到 37.1%，成為菲律賓的最大投資國。<sup>38</sup> 美國在菲國的投資之所以如此大幅度下降，與菲共新人民軍所製造的不安息息相關。前已述及，菲共新人民軍自一九八七年即開始暗殺美軍人士，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。<sup>39</sup>

美國在菲律賓的經濟利益又與政治利益密不可分，如果美軍撤離菲島，不僅美商的利益無法受到有效的保障，美國的政治利益亦將消失。美國不僅在菲律賓的影響力會降低，美國在東南亞的政治及經濟影響力亦將逐漸降低。儘管美國有意要逐漸減少美軍在亞太地區的駐留，但為了確保美國仍擁有的經濟及政治利益，美國委實不希望立刻及完全的自菲島撤軍。

可是，反對美軍續留的人士卻認為經濟的考量正是美軍可以自菲律賓全面撤離的主要原因，因為美國的經濟相當不振、赤字逐年增加，美國不需要再擔負龐大的海外軍事基地的開支。經濟的蕭條成為布希政府最頭痛的問題，亦是布希總統 (George Bush) 競選連

---

<sup>37</sup> Tan Kong Yam, Toh Mun Heng, and Linda Low, "ASEAN and Pacific Economic Cooperation," *ASEAN Economic Bulletin*, March 1992, p.318.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p.318.

<sup>39</sup> 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。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。(John McBeth, "Dadly Sparrows," *FEER*, May 4, 1989, p.22.)



任失敗的主要原因。事實上，冷戰結束後，美國基於經濟的考量，已大量削減國防經費。布希總統甚至在任期結束前宣佈，美國決定關閉數十個國內、外的軍事基地。反對派人士更是以此大作文章，謂美國裁減軍備的政策既已決定，為何不趁此機會自菲律賓撤軍。如此不僅可節省一筆龐大的軍事基地開支，同時又不需再每年付給菲律賓龐大的補償費。此外，自由派人士更認為菲律賓政府需索無度，每次軍事基地談判時，都是獅子大張口要求昂貴的補償費，美國不需要再成為犧牲者。

以一九八八年十月的談判為例，美國前總統雷根曾答應阿奎諾夫人（由美國前國務卿舒茲(George Shultz)及菲外長曼格拉普斯簽署備忘錄），在一九九〇年及一九九一年付給菲國九億六千二百萬美金的援助；可是美國國會卻在一九九〇年二月打破雷根政府的允諾，只同意付出七億四千萬美金。事實上，在這次談判中，菲律賓要求的金額是美金二十億元。在一九九一年五月的談判亦是如此，菲律賓要求美國每年付出八億二千五百萬元的補償，美方嫌此數額過高。這些鉅額的補償費當然就成為美方自由派反對美軍續留菲島的藉口。他們認為美國應節省國防開支，致力於國內的經濟投資及建設。美國不應在冷戰結束後、美國經濟衰退時期及國防預算刪減時，再花費鉅額的金錢維持美軍在菲律賓的基地。

當然，反對人士的理由不能謂沒有道理，可是就美國政府的通盤考量，美國在菲律賓及東南亞的經濟利益的確是在減低中，但並不表示沒有利益。因此，美軍仍應在菲島駐留一段時期，但必須逐漸撤離，而非一次完全的撤離。

第三，東南亞地區國家（特別是指東協各國）及亞太地區國家，如日本、澳洲及紐西蘭，都希望美軍仍然能駐防菲島一段時間。他們都透過各種管道向美國政府表達此意願，這一點也成為美國對於基地去留的關鍵因素之一。東南亞各國中，表現最積極的莫過於新加坡。這個人口少、領土狹小的城市國家，身處在局勢尚未

全然穩定的東南亞，對於自身的安全，尤其敏感。因此，新加坡自始至終都強烈主張美軍應該繼續駐防菲律賓，以確保東南亞地區的安全。在美菲談判期間出現不穩定的情況時，新加坡甚至答應美國，讓美軍在新加坡有限的土地上，得以進行補給、修護及訓練的工作。<sup>40</sup> 印尼及馬來西亞過去曾明顯的反對美軍的駐留，兩國甚至懷疑美國在菲律賓安置核子武器，破壞東協各國的非核區協議。但是，隨著國際及區域局勢的轉變，印尼及馬來西亞對美軍的態度亦有明顯的改變。馬來西亞自一九八九年即准許美國運輸機在蘇邦 (Subang) 空軍基地起降，自一九九二年四月起又允許美國軍艦進出紅土坎 (Lumut) 港。印尼及汶萊也有意讓美軍使用其港口及空軍基地。<sup>41</sup> 東協各國雖然在過去對於美軍是否繼續留駐菲國有些不同的意見，因為他們都以為美軍一定可以繼續留駐在菲島；可是，當一九九一年九月菲參議院否決美菲軍事基地協議時，東協各國才表現出較明顯的危機意識。一九九二年七月底，東協各國召開外長年會時，即首度一致表示希望美軍能繼續留在東南亞。<sup>42</sup>

位於南太平洋的澳洲及紐西蘭亦曾公開表示希望美國能繼續使用菲律賓的軍事基地。在一九九一年六月初，當亞太各國在馬尼拉召開區域安全會議時，澳洲外交暨對外貿易部長渥考特 (Richard A. Woolcott) 先生就公開對外宣稱，澳洲政府希望美菲兩國能儘快達成協議，使美國得以繼續使用在菲律賓的基地。<sup>43</sup> 位居東亞的日本對於美軍在菲國的去留，亦持贊同的態度，當然韓國及中華民國與日本的立場亦相當一致。這些國家都有一個基本的理由，就是美軍

---

<sup>40</sup> 新加坡於一九九〇年七月九日正式與美國達成協議，准許美海軍第七艦隊在新加坡維修及補給。(“Aquino Welcomes U.S.-Singapore Military Pact,” *Manila Chronicle*, July 10, 1990, pp.1, 8.)

<sup>41</sup> Leszek Buszynski “Southeast Asia in the Post-Cold War Era,” *Asian Survey*, Vol.XXXII, No.9, September 1992, pp.845-46.

<sup>42</sup> “Facing up to Security,” *FEER*, August 6, 1992, p.9.

<sup>43</sup> *FBIS-EAS*, June 11, 1991, p.45.

仍是穩定亞太地區安全的主要力量；在沒有尋得另一個安全防衛的力量之前，他們當然不希望美軍立即全面性的撤離。

這些國家的安全顧慮事實上也符合美國的外交政策。前已述及，美國的亞太政策仍然是希望維持一個穩定的區域發展，對東南亞地區亦是如此。<sup>44</sup> 對於來自這些亞太國家的呼聲，美國行政部門亦相當重視。儘管知道美軍將撤離菲律賓，美國前國務卿貝克在一九九二年七月底參加東協外長年會時，又再一度公開在記者會上表示，美國並沒有改變對亞洲安全的關切。<sup>45</sup> 此外，美國也不願看到另一個強權（中共）在此地區的軍事擴張，而危及亞太地區的安全。中共自美蘇冷戰後，積極向俄羅斯購買軍備及將其海軍力量伸入南中國海。<sup>46</sup> 中共的這項拓軍行為，不僅使亞太各國擔憂，亦引起美國的高度關注。因此，基於這些種種因素的考量，美國認為美軍仍需要駐留菲律賓一段時間。

## 肆、美國政府對美軍撤離菲律賓的決策分析

依美國憲法規定，除了少部分的外交事務與國會有關外，<sup>47</sup> 其他有關外交政策之制定及執行皆屬於美國憲法第二條第一項「行政權屬於美利堅合眾國總統」之規定。在美國總統的行政權中，國務院就是負責處理外交事務的主要機構。因此就理論上而言，總統

<sup>44</sup> 其他學者亦有相同的看法，請參考 Charles H. Stevenson, "U.S. Foreign Policy in Southeast Asia: Implications for Current Issues," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 14, No.2, September 1992, pp.87-111. Stevenson 在其文章中言明，美國的東南亞外交政策是在達成三項目的，即穩定(Stability)，貿易(Trade)，及暢通的聯繫管道(Access)。

<sup>45</sup> "Facing Up to Security," *FEER*, August 6, 1992, p.9.

<sup>46</sup> 有關近年來中共向俄羅斯購買武器的報導，請參閱 "Arm in Arm," *FEER*, November 12, 1992, p.28; "Yeltsin's China Mission," *FEER*, December 17, 1992, p.24。

<sup>47</sup> 美國憲法第一條第八項規定國會有權「宣戰、頒發捕掠敵船許可狀，並制定關於陸海擄獲戰利品之規則」；第二條第二項規定「總統經參議院之勸告及同意，並得該出席議員三分之二贊成時，應有締結條約之權。總統應提名大使、公使、領事、最高法院法官及合眾國政府其他官吏，經參議院之勸告及同意任命之。」

所任命的國務卿就是美國外交政策的制定者及執行者。然而，就實際而言，國務院並非主導美國外交政策的唯一機構。主要原因有二，一為國務卿若未完全受到總統的信任與授權，就無法有效的主導外交政策。二為自一九四七年國家安全會議成立後，國家安全顧問即成為美國總統關於國家安全事務的重要諮詢者。外交政策與國家安全事務往往很難清楚的界定，而國家安全會議的法定人員又包括國務卿；因此，美國總統在遇有重大外交及安全事務時，都有不同的決策過程及模式。一般而言，美國的重大外交決策模式可分為三個模式，一為國務卿主導模式，二為總統主導模式，三為國家安全顧問主導模式。

美國國務院是在一七八九年九月十五日由美國國會通過法案後成立，正式取代成立不到二個月的外交部；因此掌理美國外交事務就成為國務院的法定責任。美國自建國以來，外交事務大都是遵循國務卿主導的模式。國務卿主導外交事務的決策模式，有幾個要件。第一是要獲得總統的充分信任，如十九世紀的首任國務卿為馬歇爾(John Marshall)及艾森豪(Dwight Eisenhower)總統任命的國務卿杜勒斯(John Foster Dulles)。<sup>48</sup> 其次，國務卿本身要具備傑出的才華，如被美國史家評論為美國史上最偉大的國務卿亞當斯(John Quincy Adams)就是最好的例子。<sup>49</sup> 此外，國務卿主導外交政策的模式還需要客觀的環境，即總統的領導方式。一般而言，弱勢總統比較容易造就出一個強勢的國務卿；反之，在一個強勢的總統領導之下，國務卿的角色就不那麼突出。<sup>50</sup> 事實上，根據狄康德(Alexander DeConde)的評鑑，在他所認為的美國十大國務卿中，其中的八位都是因為在弱勢總統任內擔任國務卿，因而有較大的空間得以在外交

---

<sup>48</sup> 詳情請參考魏良才，〈總統、國務卿與美國外交決策授權之歷史探討〉，孫同勛主編，《美國總統制之運作》（台北：中央研究院美國文化研究所，民國七十八年六月），頁三十七。

<sup>49</sup> 魏良才，頁三十八至四十。

<sup>50</sup> 魏良才，頁八十一。

上表現輝煌的成就。<sup>51</sup>

總統主掌外交政策是憲法所賦予行政權的一部分。因此，美國歷任總統當中，也有不少位是親自負責推動外交政策，而國務卿只是扮演其助手角色。這種模式的產生有二個基本要素：一為總統本人是強勢作為，熟諳外交事務，因此親自負責主導外交事務及決策；另一為總統對國務卿不完全信任或不願充分授權。這二個因素也是相互影響，很難在其間劃一清楚的界線。理由很簡單，一個強勢總統大都是主動展現其領導風格，藉各種施政及行政措施以施展其政治理念，外交事務亦是如此。因此，就不太願意充分授權給國務卿主導外交事務，除非這位國務卿能完全執行總統的理念。本世紀初期的威爾遜總統(Woodrow Wilson)親自參與「巴黎和會」的談判工作及和約內容的簽定，就是最好的例子。<sup>52</sup>

第三個是由國家安全顧問主導外交決策的模式。美國的國家安全會議是根據一九四七年七月二十五日國會通過的「國家安全法」而成立的。其主要功能就是「向總統對於整合國內、國外及軍事有關國家安全之政策提出建議，使得軍事部門能和其他政府各部門有效的合作，以處理與國家安全有關之事務。」<sup>53</sup> 由於國家安全政策有時和外交政策息息相關，兩者事務的分隔很難加以釐清，因此，自從國家安全會議成立以來，歷任的國家安全顧問，多少都會和國務卿發生重大外交政策主導權的爭奪戰。其次，國家安全顧問（早期名稱為「主管國家安全事務的總統特別助理」）屬於總統的

---

<sup>51</sup> Alexander DeConde, *The American Secretary of State* (New York, 1962), pp.171-73.

<sup>52</sup> 當時的國務卿藍辛(Robert Lansing)對巴黎和會的態度較保守，與威爾遜總統的理念不一致，所以威爾遜總統親自主導此一外交事件。

<sup>53</sup> 譯自 Scott D. Breckinridge, *The CIA and U.S. Intelligence System* (London: Westview Press, 1986), p.8.原文為“to advise the President with respect to the integration of domestic, foreign and military policies relating to the national security so as to enable the military and other departments and agencies of the Government to cooperate more effectively in matters involving the national security.”

幕僚人員，<sup>54</sup> 常年住在白宮之內，與總統有特殊的親密關係。因此，如果國家安全顧問取得總統的特別信任及授權，而國務卿又不是一個強勢角色(或沒有受到總統的完全信任與授權)，那麼就很有可能造成國家安全顧問主導外交事務(特別是有關重大安全的外交事務)的情事。尼克森總統(Richard Nixon)所任命的國家安全顧問季辛吉(Henry Kissinger)就是最好的例子。季辛吉受尼克森的信任而主導對中國的外交政策，最後終於導致國務卿羅吉斯(William Rogers)的去職。

這三種模式均有其特色，但不論美國的外交決策是屬於何種模式，美國總統都是最具關鍵性的人物，因為外交政策本來就是屬於總統法定行政權的一部分。儘管國務卿及國家安全顧問都各自有其空間以展現他們的實力及影響，但最後的決定權仍屬於總統。至於美軍是否撤離菲律賓的事件，它既是美國的外交政策(因這涉及到美國日後與亞太各國的關係)，也是有關美國國家安全的事務(因東南亞及亞太區域的安全與美國的國家安全密不可分)。因此，美國前總統布希在這項決策的過程中，必然要諮詢國務卿貝克及國家安全顧問史考克羅(Brent Scowcroft)二位重要人士。根據前述美國外交安全事務的決策模式，我們發現美軍撤離菲律賓事件比較接近國務卿主導的決策模式。其理由如下：

第一，美軍撤離菲律賓事件並非緊急重大事件，尚未嚴重威脅到美國的國家安全，因此很自然的這件事就由負責外交事務的國務卿所主導。當然，負責軍事的國防部長錢尼在這件事上也扮演相當重要的角色。尤其是當品納土波火山爆發後，克拉克及蘇比克灣基地均受到相當程度的損壞，導致美國改變政策，先行決定關閉克拉克空軍基地，這個政策就是由國防部長錢尼向布希總統所提的建議。

在此必須要注意的是，儘管美國過去的決策過程有前述的三

---

<sup>54</sup> 直到尼克森總統任命季辛吉時，才將之改為國家安全顧問。

種模式，但大都遵循一個固定的原則，即國務院是承總統之命，負責制定及推行外交政策的主要機構。國家安全顧問在過去之所以有受到重用而凌駕國務卿，那只是少數例外的情形，並非常例。就連甚受尼克森信賴的國家安全顧問季辛吉，在其回憶錄《白宮歲月》(White House Years)書中表示，國務卿是美國總統的主要外交顧問，而國家安全顧問應只扮演行政及協調者的角色。<sup>55</sup> 季辛吉甚至認為國家安全顧問不應該直接和外國政府談判，也不應該公開發表意見，因為他只是總統的幕僚人員；國務卿才是外交政策的主要發言人。季辛吉的論點和《陶華調查報告》(The Tower Commission Report)的建議相當雷同。<sup>56</sup> 因此以後（自一九八七年起），國家安全顧問就由總統直接任命，不需要經過參議院的同意。

布希總統就是依照此模式而任命史考克羅為國家安全顧問。布希總統對於外交決策的模式亦大都遵循季辛吉及陶華調查報告的建議，其實這就是過去多數總統所採行的模式。美軍撤離菲島既然不是緊急重大的安全事件，就應屬於國務院主掌的外交事務，當然國務卿應該扮演主導角色。

其次，美軍撤離菲島在美國政府部門內的共識相當一致，在菲律賓參議院否決美菲軍事協定前，美國上自總統，下至國務卿、國防部長及美軍太平洋司令，都認為美軍仍應駐留菲律賓一段時期，然後再逐漸撤離，以確保亞太地區的穩定與安全。國防部長錢尼在一九九〇年二月即表示，美國已決定自亞太地區撤軍百分之十，但仍願維持承諾以確保亞太地區的安全。布希總統在一九九一年底演

---

<sup>55</sup> Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown and Company, 1979), p.30.

<sup>56</sup> 陶華調查報告是調查有關前總統雷根處理伊朗及尼加拉瓜反抗軍的事件。這件事的決策過程中，雷根總統沒有諮詢當時的國務卿舒茲及國防部長溫伯格(Caspar W. Weinberger)，反而透過當時的國家安全顧問彭因岱特(John M. Poindexter)及幕僚諾斯(Oliver L. North)上校，以軍售伊朗的盈餘和向亞洲國家尋求的募款，用來資助尼加拉瓜反桑定政權的右派游擊隊。有關陶華調查報告的內容，請參考 *The Tower Commission Report* (New York: Times Books, 1987)。

講時，曾表示美國的亞太政策是確保當地的安全、民主與貿易。<sup>57</sup> 隨後國務卿貝克在一篇專論上，也表示太平洋地區需要建立在三大支柱上以維持穩定，即經濟整合的架構，民主的持續發展，及新的防衛體系。<sup>58</sup> 美軍太平洋司令拉森也在同一時期公開表示，亞洲所需要的就是一個穩定的軍事及政治環境，以確保投資及經濟的成長。<sup>59</sup> 由於這個共識的形成，使得美國在這件事的決策中並未受到分歧與分裂，這點也有助於國務卿在國家安全會議中扮演主導性的角色。

前述的三個決策模式之所以會發生，大都是在決策過程中發生內部意見的分歧或授權程度的爭執，在僵持不下的情況下，就由總統決定該採納何者的意見。卡特(James Carter)採納布里辛斯基(B. Brezinski)的意見，以軍事力量營救伊朗人質，就是最好的例子。可是，對於美軍是否駐留菲律賓事件，美國國內雖有一些不同的意見，但決策部門對此一問題的看法相當一致，並未發生嚴重的分歧及爭執。因此，負責外交事務的國務院就很自然的主導此一事件。

第三、前國務卿貝克深受前總統布希的賞識與信任，他們二人不僅是工作上的良好伙伴，私人的友誼亦非常親密。貝克與布希的理念，包括對亞太地區外交政策，非常接近。貝克不僅能為布希政策有力的辯護，並能忠實的執行布希的外交政策。當然，由於對貝克的賞識，布希亦能充分信任與授權貝克，讓他去發揮長才。由於布希對貝克的完全信賴，貝克不僅擔任國務卿的工作，他也是布希政府中最重要智囊人員。布希在選戰後期，為了扭轉劣勢，還特別將貝克調至白宮擔任白宮幕僚長，以親自策劃布希的所有競選事

---

<sup>57</sup> George Bush, "The U.S. and Asia: Building Democracy and Freedom," *United States Department of State Dispatch*, December 19, 1991, p.839.

<sup>58</sup> James Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for the Pacific," *Foreign Affairs*, Winter 1991, pp.1-18.

<sup>59</sup> Admiral Charles R. Larson, "An Admiral's Priorities for a Stable Region," *ISEAS Trends*, supplement in the *Straits Times*, June 30, 1991.



務。布希與貝克水乳交融的公私情誼，使得貝克的聲望遠遠凌駕在其他閣員之上，第三者（如國家安全顧問）當然無法介入。因此之故，貝克所領導的國務院在布希政府的外交決策中，理所當然的居於主導地位。

最後，自從品納土波火山爆發後，國防部長錢尼也扮演重要的諮商角色。負責美國軍事的國防部本身就與國家安全息息相關，因此國防部長自國家安全會議成立以來就一直就是法定的成員。美軍是否駐留在菲律賓直接影響到美軍的調度，因此國防部長錢尼就成為決策過程中的重要人物之一。嚴格而論，就本事件的談判而言，錢尼參與的成分可能還要高於國務卿貝克。貝克是負責制定美國的亞太政策，即確保該地區的安定、民主與繁榮，因此決定仍需派美軍駐留菲律賓一段時期。可是，在談判過程中所牽涉的軍事問題（如調度、援助及訓練），及火山爆發後的軍事評估，都與國防部息息相關。此外，國防部長是國家安全會議的法定成員，必須出席此會議提供有關軍事方面的資訊及分析。美軍在菲律賓的動態、調度及預算開支等，都是經由國防部提供。當克拉克基地及蘇比克灣基地受到火山爆發的損害後，美國改變政策，將先放棄已經使用近一百年克拉克空軍基地。這項決定也是經由國防部的評估後，再由布希總統做成決定的。

因此，美軍撤離菲律賓的決策過程，在前、後、主、客觀的因素影響之下，國務卿貝克及國防部長錢尼都扮演相當重要的角色。國家安全顧問史考克羅自始至終謹守其幕僚的角色，並未發生與貝克爭權之事。

## 伍、結論

美軍是否繼續駐留菲律賓，自一九八〇年代初，就開始在菲律賓被廣泛討論。後來由於馬可仕的專政及美國長期支持馬可仕政

權，使得菲律賓人的民族意識開始覺醒，也使得反美情結受到挑動。在馬可仕下台之前，美軍的駐留與否是操在美國的手裡，因為美國握有雙方合法簽訂的美菲軍事基地協定。此外，由於美軍的駐防，使得菲律賓對美國在政治、經濟及社會均有相當程度的依賴。因此，在馬可仕總統任內，美國雖因其亞太政策之需要而派兵駐防菲島，但美國是主動在操縱這張牌。

可是，自從自由派的阿奎諾夫人就任總統後，情勢就開始轉變。最重要的轉捩點就是菲律賓國會在一九八七年所通過的新憲法，其中規定除非新的軍事條約經過參議員三分之二認可，否則所有美國或外國的軍事基地將在一九九一年底前，全部自菲國撤離。這項規定使得菲國的參議院開始參與決定美軍駐留的問題。美國在剛開始時尚未警覺到這項重大的改變，以為菲律賓依賴美國甚深，菲國應該仍需要美軍的駐防，因此在一九八八年至一九九〇年底的幾次談判，都擺出相當高的姿態。美國始終都忽略正在菲律賓蔓延的民族覺醒運動，這個潛在無形的因素又因美國談判時的凌人氣勢，而更迅速地成長。原本對美軍去留一直未表態的阿奎諾夫人發現事態嚴重，而欲企圖再以「人民力量」扭轉劣勢時，卻為時已晚。菲律賓的民族自尊及國格在這件事上贏得了勝利，可是他們卻必須在未來付出相當大的代價。

美國的亞太政策一直都未改變，即使在美、蘇冷戰結束後，美國仍認為必須確保亞太地區的安全，如此才能促使該地區的民主發展與經濟繁榮。唯一改變的是軍事的部署，由原來雙邊的共同防禦概念轉變到現在積極推動的區域集體安全。因此之故，美國決定美軍仍需駐留菲律賓一段時期，但必須逐年撤軍。在美國高層的決策過程中，貝克所領導的國務院居於主導的地位，但是有關軍事的細節問題則由國防部長錢尼負責。國家安全顧問史考克羅則扮演幕僚的功能，一則是受到陶華調查報告的影響，二則是因為布希總統遵循正常的外交體制運作及重用國務卿貝克。

總之，對於美軍的去留問題，菲律賓的決策過程起伏相當大，由原本行政部門主導的簽約決定權轉變到與立法部門的國會共同承擔。菲律賓的民意也由原來多數支持美軍繼續駐防菲島，轉變成正、反意見平分秋色，甚至成為反對者居多數。阿奎諾夫人的轉變也頗具戲劇性，她雖以「人民力量」贏得總統選舉，可是卻未能以「人民力量」使得美軍繼續駐留菲律賓。至於美國，其對此事件的決策過程雖較單純，但品納土坡火山的爆發卻修正了美國的駐軍決定。美、菲雙方在商談美軍去留的問題時，大都著重於實質的談判（如金錢的補償及使用的期限），卻忽略了無形及人力不可抗拒的自然因素，然而後者卻成為美軍撤離菲律賓的關鍵所在。

## The Decision-Making Process on the Withdrawal of American Military Forces from the Philippines

*Samuel C.Y. Ku*

### Abstract

American military forces had stationed in the Philippines for nearly one century. When the Cold War ended, the U.S. government still decided to maintain her military forces in the Philippines, for the Bush administration contended that America's continual stationing in the archipelago was helpful not only for the protection of U.S. interest in the West Pacific but also for a stable political order there. Likewise, President Aquino maintained that the Philippines still needed America's political support and economic resources brought by U.S. military forces.

However, both the Philippines and the U.S. had voices against the continuity of American Forces in the Philippines. As for the Filipinos, the opposition was represented by the Senate and the nationalists. Their arguments encompassed the political, economic and social aspects. The opposition in the U.S. mainly focused on economic consideration. Secretary of State James Baker was thinking to readjust America's Asian policy based on a multi-national security network instead of the present bilateral security ties.

Yet, when the explosion of Mt. Pinatubo seriously damaged the two military bases, since the repair of which would cost more than US \$2 billion dollars, the U.S. then determined to withdraw all military forces from the Philippines. The author argues that the natural disaster played a major role in changing the U.S. policy in such a short period of time.