

美国盟国管控机制与菲律宾对华政策调整

聂文娟

【内容提要】 美国在全球拥有一系列正式与非正式盟友网络。通过有效的盟国管控机制，美国基本保障了盟国政策与美国战略的一致性。但近年来，多个美国盟国的对华政策偏离了美国战略，美国盟国管控机制失灵现象引起学界关注。美国盟国管控机制为何会失灵以及如何失灵？现有美国盟国管控机制的研究集中于以美国为中心，但盟国的能动性被弱化。本文研究结合美国盟国国内政治权力关系，以菲律宾为案例指出，美国盟国管控机制的本质特征是弱势总统权力关系结构，而菲律宾内部社会结构的演变将对这种弱势总统权力关系结构形成重大挑战。这一假设解释了美国为何成功约束了 21 世纪初期阿罗约政府的对华政策调整，却难以有效约束杜特尔特政府的对华政策调整。

【关键词】 美国 盟国管控 菲律宾 权力关系结构

【作者简介】 聂文娟，外交学院国际关系研究所副教授、北京对外交流与外事管理研究基地研究员。

电子信箱：Niewenjuan@cfau.edu.cn

21 世纪以来，美国主导下的国际单极体系正在遭遇挑战，但不可否认，美国目前仍然在国际体系中具有重要影响力，尤其是美国在全球拥有一系列正式与非正式盟友网络。诸如在北半球，美国领导下的北大西洋公约组织成员国多达 28 个；在拉美，美国与 22 个拉美国家签订了《美洲国家间互助条约》；在大洋洲，美国与澳大利亚、新西兰签订了集体防御条约；在亚洲，美国与日本、韩国、菲律宾签订了双边防御条约，保持着紧密的联盟关系。^① 多

^① U. S. Department of State, “U. S. Collective Defense Arrangements,” <http://www.state.gov/s/l/treaty/collectivedefense/>.

年来,美国与盟国之间的合作互动使美国在对盟友管控方面积累了很多经验,美国通过对盟国的有效管控基本保障了盟国政策与美国战略的一致性,保持了盟国外交政策的可控性。

但近年来,多个美国盟国偏离美国战略目标,对对华政策进行了调整,如菲律宾杜特尔特政府在南海问题上的立场转向,英国政府参与亚洲基础设施投资银行,意大利、西班牙等国领导人参加“一带一路”峰会等。如何解释美国盟国的“脱轨”行为,美国的盟国管控机制为何失灵?由于该问题的研究不仅需要考查美国的盟国管控机制设计,还需要考查盟国内部的政治结构和运行规律,因此,为了便于变量控制,本文选择了一个国家不同届政府的对华政策,比较在美国的盟国管控机制下,为何菲律宾阿罗约政府的对华政策调整失败,而杜特尔特政府的对华政策调整成功。本文共分为五部分。第一部分对美国盟国管控机制的现有研究进行简要梳理;第二部分结合菲律宾国内政治权力关系,指出美国在菲律宾构建盟国管控机制的本质特征以及所遭遇的挑战;第三部分和第四部分对美国盟国管控机制的成功案例和失败案例进行比较分析;第五部分对学理意义和政策意义进行总结。

一、美国盟国管控机制现有研究

国家之间为什么要结盟?一旦结盟又该如何进行联盟管理?这一直是国际关系学者研究的重要对象之一。早在20世纪60年代,学者们就指出,同盟往往会在存在冲突或冲突威胁的国际环境中形成,成立联盟的主要目的是“反对某人某事或顺带地反对某人某事”。^①值得注意的是,对于美国这一体系霸权国而言,与小国结盟,既是为了获得一定的政治和军事利益,但同时这一联盟关系还具有维持秩序的功能,即美国要对盟国行为进行适当管控。诸如杰里米·普瑞斯曼(Jeremy Pressman)在2008年出版的著作《好战的盟友:国际政治中的联盟控制》中指出,联盟的国家经常相互控制另一方走向战争,甚至某些联盟的重要功能就在于控制另一方的行为,进而防止

^① George F. Liska, *Nations in Alliance: The Limits of Independence* (Baltimore: The John Hopkins Press, 1962); William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven, CT: Yale University Press, 1962).

战争。杰里米·普瑞斯曼特别分析了美国是如何通过盟友关系阻碍以色列采取一系列军事战争行为的。^①

对美国而言，在通过联盟关系对盟友行为进行管控的同时，也需要支付一定成本，因此需要不断地在收益和成本之间进行权衡。格伦·斯奈德(Glenn H. Snyder)于1984年发表了重要文章《联盟政治中的安全困境》，指出联盟维持和管理的核心难题就是紧密的合作将面临“被牵连”(entrapment)的困境，而松散的合作将面临“被抛弃”(abandonment)的困境。斯奈德借用基辛格的分析，指出冷战时期美国应采取一种冷静审慎的态度处理美苏关系，以防止欧洲盟友产生“被牵连”或“被抛弃”的担忧。^② 美国除了存在被盟友牵连的风险外，近年来学者们还指出了多种风险，如布雷特·本森(Brett V. Benson)提出“道德风险”，即美国对盟友的安全援助承诺在一定程度上会激励盟友在危机状态下采取更具进攻性的战争政策，这可能会对敌国产生威慑，但也可能会导致冲突。^③ 为了化解这种风险，有学者从美国所作出的承诺类型进行研究，也有学者从安全条约文本及形式设计路径进行研究，还有学者建议通过军售形式对联盟的潜在风险进行对冲等。^④

具体到如何对盟友进行管控，戴维·莱克(David A. Lake)的研究具有

^① Jeremy Pressman, *Warring Friends: Alliance Restraint in International Relations*(Ithaca: Cornell University Press, 2008).

^② Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 4, 1984, pp. 461-495; Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997); Victor D. Cha, “Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan, and Korea Authors,” *International Studies Quarterly*, Vol. 44, No. 2, 2000, pp. 261-291.

^③ Brett V. Benson, *Constructing International Security: Alliances, Deterrence, and Moral Hazard*(Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

^④ Brett Ashley Leeds, “Alliance Reliability in Times of War: Explaining State Decisions to Violate Treaties,” *International Organization*, Vol. 57, No. 4, 2003, pp. 801-827; Brett Ashley Leeds and Burcu Savun, “Terminating Alliances: Why do States Abrogate Agreements?” *Journal of Politics*, Vol. 69, No. 4, 2007, pp. 1118-1132; Tongfi Kim, “Why Alliances Entangle But Seldom Entrap States,” *Security Studies*, Vol. 20, No. 3, 2011, pp. 350-377; Keren Yarhi-Milo et al., “To Arm or to Ally? The Patron’s Dilemma and the Strategic Logic of Arms Transfers and Alliances,” *International Security*, Vol. 41, No. 2, 2016, pp. 90-139.

一定代表性。他认为这一问题涉及主导国与从属国的互动实践,具有关系性本质,从而提出了“关系性权威”(relational authority)这一核心概念。^①从20世纪90年代起,戴维·莱克就开始对美国与盟国间的行为模式进行研究,他认为国际体系不应当被视为由主权国家组成的铁板一块的无政府状态,国家间存在的多种安全合作机制实质上消解了主权的不可分割性以及体系的无政府性,国际体系实际上处于一个从无政府到等级制的连续谱系中,其中根据不同的安全合作形式,等级指数由低到高分别为外交关系、势力范围、保护国、非正式帝国、帝国。^②戴维·莱克用等级指数来衡量美国与世界各国的关系,在他看来,尽管各个地区、各个国家的等级指数可能存在着差异,但除了中亚和南亚,在世界上的每一个地区,美国都主导着一个或多个国家,美国虽然不是严格意义上的帝国,但正在按照帝国的方式行事。^③在这一体系下,美国向其他国家提供安全和秩序保障,其他国家承认美国的合法性,这种社会契约决定了美国管理盟国关系应围绕一个核心概念而展开,即“关系性权威”。其中,胁迫规训是一个必要手段,具体措施包括:在选举中公开支持目标国反对派候选人,资助各项民主运动,提供对外援助,实施经济制裁,甚至通过军事干预推翻目标国政府等。除此之外,戴维·莱克特别强调了美国作为主导国应该自我作出不滥用权威的承诺,这也正是关系性权威机制的特别之处。^④在上述研究基础上,国内学者结合不同的地区研究对美国与盟国关系作出了更进一步研究。^⑤如刘丰指出,美国的盟国管控方式通常采取说服、诱导和强迫这三类手段,以弥合和协调与盟友之间的

^① David A. Lake, *Hierarchy in International Relations* (Ithaca: Cornell University Press, 2009).

^② David A. Lake, “Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions,” *International Security*, Vol. 26, No. 1, 2001, pp. 129-160.

^③ David A. Lake, “The New American Empire?” *International Studies Perspectives*, Vol. 9, No. 3, 2008, pp. 281-289.

^④ David A. Lake, *Hierarchy in International Relations* (Ithaca: Cornell University Press, 2009), pp. 93-137.

^⑤ 苏若林、唐世平:《相互制约:联盟管理的核心机制》,《当代亚太》2012年第3期,第6—38页;刘丰:《美国的联盟管理及其对中国的影响》,《外交评论》2014年第6期,第90—106页;刘若楠:《美国权威如何塑造亚太盟国的对外战略》,《当代亚太》2015年第4期,第55—75页。

政策分歧,让盟友采取一致行动。^① 刘若楠指出,美国在规训亚太地区盟国的进程中,制定了以下“行为边界”:不能采取与美国的全球安全战略相抵触的对外政策,与美国领导的等级外的其他国家发展外交关系时要保持距离,不允许建立或参加有可能削弱或排斥美国地区影响力的合作机制。^②

上述研究丰富了我们对于美国联盟管控的理解,如联盟管控的本质、管控困境以及管控手段等,但研究不足之处在于本质上都属于一种以主导国为中心视角的“供给性”研究,从属国在其中的重要性被忽视。这导致我们无法充分解释以下困惑:第一,美国盟国管控机制是如何在盟国落地生根的?第二,美国盟国管控机制为何有时成功,有时失灵?第三,美国盟国管控机制是如何失灵的?正如戴维·莱克所言,联盟管控具有关系性本质,在很大程度上离不开对从属国的经验性研究。为此,下文将结合菲律宾的国内政治变化,试图从从属国的角度,分析美国盟国管控机制运行成功与失败的原因。

二、美国盟国管控机制与菲律宾国内政治权力关系结构

在菲律宾,总统是外交政策的第一制定者。因此,美国对菲律宾盟国管控机制的本质就是防止菲律宾总统的外交决策脱离美国战略。美国首先要对菲律宾总统的外交决策权力进行预防或限制,把菲律宾总统的权力关在“笼子”里。当然并不排除美国对菲律宾总统进行利益诱导,但美国盟国管控机制首选是威逼,利诱是第二位的。长期以来,美国通过在菲律宾塑造一种弱势总统权力关系结构,从而保证了盟国管控机制的成功运转。然而,任何一种政治权力关系结构都是处于流变进程中的,尤其一旦其所植根的深层次社会结构发生演变时,美国所塑造的弱势总统权力关系结构将会出现革命性变化,这反过来就会对美国盟国管控机制构成挑战。

^① 刘丰:《美国的联盟管理及其对中国的影响》,《外交评论》2014年第6期,第96页。

^② 刘若楠:《美国权威如何塑造亚太盟国的对外战略》,《当代亚太》2015年第4期,第55—75页。

(一) 美国盟国管控机制的本质：弱势总统权力关系结构

菲律宾独立以来，美国通过不同方式在菲律宾塑造一种弱势总统权力关系结构，其中包括两条基本路径：渲染官僚体制外的反叛威胁和构建官僚体制内的背叛威胁。菲律宾政治结构单一时，美国采取前者；菲律宾政治结构多元时，美国采取后者。

冷战期间，马科斯执政下的菲律宾政治结构单一。马科斯政权垄断了国内的军事、政治、经济资源，在国内进行独裁统治。马科斯虽然看起来具有“强势”总统的特征，但其政权安全和个人权力安全都具有高度不确定性，尤其在冷战格局大背景下，菲律宾南部的共产主义和分离主义势力不断扩展。诸如1969年菲共改编为新人民军，1970年穆斯林激进青年组成“摩洛民族解放阵线”，使得马科斯不得不依赖美国来保证其政权的稳定。在美国看来，新人民军是菲共的军事分支，其宗旨是要根据毛泽东思想，以农村为根据地在菲律宾建立一个共产主义国家。^① 1972年8月，美国军方向菲律宾军方披露了一份新人民军的秘密文件“1972年地区行动计划”，马科斯政权危在旦夕。在马科斯坚决反共的前提下，美国对马科斯同年9月宣布军管法以及政权越来越严重的独裁倾向都表示出默许态度，甚至给予马科斯政权物质上和道义上的支持。从1972年到1983年，美国向菲律宾提供了25亿美元的军事援助和经济援助，并通过包括世界银行在内的国际多边机构提供了55亿美元的援助。^②

当然，在菲律宾国内政治形势发生重大变革的时候，美国的态度也直接决定了马科斯政权的存亡。1986年2月22日，菲律宾国防部长恩里莱和代理参谋长拉莫斯领导的菲律宾军队改革运动公开宣布发动军事政变，菲律宾民主化改革进程加快。在此关键时刻，马科斯面临着两种选择，即继续负隅顽抗或妥协合作，而如何选择实际上掌握在美国政府手中。马尼拉时间2月25日早上，里根总统明确表明：“任何企图通过暴力维持现政权的做法

^① Gareth Porter, “Counterinsurgency in the Philippines,” *SAIS Review*, Vol. 7, No. 2, 1987, p. 68.

^② Ibid., p. 75.

都将是徒劳无功的。这场危机的解决只能是权力和平交接给新政府。”^①马科斯随即给美国方面打电话询问“声明中的交接是真实意义上的交接还是国务院的另一策略”。在得到明确答复后，马科斯又询问能否让他与科拉松·阿基诺达成一个“分权协议”，让他以“高级顾问”的身份保留至1987年原有任期结束。^②里根总统否决了这一提议，只允许他前往美国寻求庇护。这一天晚些时候，美国方面派出直升飞机接马科斯一行先前往克拉克基地，再飞往美国。至此，这次菲律宾的政权更迭正式结束。这一事件在菲律宾民主化进程中具有里程碑的意义，而回顾这一进程以及各种政治力量的较量，正如学者分析，即使科拉松·阿基诺把第一次人民力量革命成功的原因归结于上帝的旨意和人民对马科斯政权的反抗，但是倘若美国不放弃对马科斯的支持，马科斯可能也不会下台。^③

菲律宾民主化改革以后，国内政治发生了重大变化。权力从马科斯时期的个人家族集中化态势向精英群体间扩散，政治结构出现多元化趋势。具体表现在民主化改革期间以及20世纪90年代，菲律宾国内的政治行为体呈现出多元化，包括军方、教会以及公民社会组织等。在菲律宾新的政治态势下，美国的盟国管控机制主要以总统为中心，通过控制总统与军方、总统与教会、总统与社会非政府组织(NGO)、总统与国会这四组权力关系，构建弱势总统权力关系结构，限制和制约总统权力，从而保证美国盟国管控机制的有效运行。这一管控机制有两种基本运行模式：一种是隐性运作模式，即当总统外交政策与美国保持战略一致时，其他各重要政治行为体也表现出支持或沉默。另一种是显性运作模式，即当总统外交政策与美国战略不一致时，其他各重要行为体就会发出反对声音，并表现出背叛的态势，从而对总统构成政治压力，迫使其屈服。

具体而言，与官僚体制外的反叛威胁相比，体制内的背叛威胁主要来自军方的政变、国会的弹劾、教会的谴责以及非政府组织的抗议。从军方来看，美国与菲律宾军方关系非常密切，从提供武器装备、资金援助、制度建设

^① Stanley Karnow, *In Our Image: America's Empire in the Philippines* (New York: Ballantine Books, 1990), p. 57.

^② Ibid., p. 57-58.

^③ Ibid., p. 23.

再到人才培养等。美国为菲律宾军官提供了很多直接在美国进修学习的机会,更为重要的是,这些学员有很多担任了菲律宾军方的高级职务。例如,拉莫斯就在1950年毕业于美国西点军校,曾担任菲律宾国防部长,并于1992年担任总统。菲律宾军方内部的亲美势力非常强大,直到今天,菲律宾军方在政府内部仍被认为是亲美势力的“堡垒”,杜特尔特曾戏谑现任国防部长洛伦扎纳为“美国中情局的秘密特工”。^①因此,美国通过影响拥有实权的菲律宾军方,对菲律宾总统的外交政策进行纠偏。

除了军方施压,诸如亲美议员在国会内部对总统发起弹劾也同样对总统的外交决策构成了限制。菲律宾国会内部一直有一些坚定的亲美分子,如1971年,前议员鲁菲诺·安东尼奥(Rufino Antonio)曾经在报纸上发起了一场“菲律宾加入美国运动”,呼吁通过全民公决来决定菲律宾是否加入美国,成为美国的一个州。1972年,该运动还成立了一个正式的政党组织,此后该运动领导人还多次登记参加总统选举。^②目前,菲律宾国会内部亲美议员安东尼奥·特里兰尼斯(Antonio Trillanes)也成为杜特尔特最坚定的反对者。2017年10月,在特朗普访问菲律宾前夕,安东尼奥·特里兰尼斯甚至前往美国,会见美国国会主张削减对菲武器出口的议员,汇报了杜特尔特政府时期菲律宾国内的腐败和人权状况,以图劝服美国取消特朗普的访菲之行。^③此外,菲律宾1987年宪法规定,菲律宾总统、副总统都经过民选产生,可以来自不同的政党,因此在一定意义上,副总统就是作为总统的反对者或监督者而存在的,这在很大程度上也为美国的干涉提供了便利。

就宗教势力而言,在马科斯执政后期,以辛大主教为代表的宗教力量逐渐走向政治舞台前沿。革命后,作为“政治回报”,辛大主教成为阿基诺夫人政府

^① Philip C., “Tubeza Duterte ribs Delfin: ‘You’re CIA’,” *Philippine Daily Inquirer*, September 28, 2017, <http://newsinfo.inquirer.net/933944/duterte-ribs-delfin-youre-cia>.

^② Oren Bustos and Vanessa Cabacungan, *TIMELINE: Efforts to Make the Philippines a US State*, April 23, 2014, <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/56124-timeline-ph-us-state-annexation>.

^③ Jocelyn R. Uy, “Trillanes, I Can’t Stop Trump’s Visit,” *Philippine Daily Inquirer*, October 21, 2017, <http://globalnation.inquirer.net/161010/phillipine-news-updates-global-nation-antonio-trillanes-iv-us-visit-marco-rubio-donald-trump>.

时期非正式的精神与道德顾问。^① 1992 年,拉莫斯政府上台,拉莫斯总统信奉新教,因此遭到了辛大主教的反对,辛大主教对拉莫斯政府的政治、经济和社会政策都进行了批驳,尤其当拉莫斯为连任总统发起修宪运动时,遭到了以教会为首的政治力量的强烈反对,最终以失败而告终。值得注意的是,美国和菲律宾教会的关系相对较弱,美国方面基于“政教分离”原则,倾向于教会在菲律宾政治中发挥温和保守的作用。但是菲律宾历史一再证明,在菲律宾国内政治危机的重大时刻,美国方面与教会方面都能积极达成共识,促成合作,而且二者在人权和民主的价值观方面高度契合,因此双方的合作潜力不容忽视。

菲律宾民主化革命之后,社会政治环境相对宽松,大大促进了以非政府组织为代表的社会力量的发展,其登记注册的数量从 1986 年的 27100 个猛增到 2000 年的 95000 个。^② 2000 年,为了逼迫埃斯特拉达总统辞职,11 个大商会联合发表声明,担心比索下跌和外资流失,要求总统下台。随后,160 多个非政府组织发起名为“菲律宾人民议会Ⅱ”的抗议活动,引领了菲律宾历史上第二次人民力量革命运动。^③ 非政府组织还经常以公民身份发起对总统的弹劾,一旦得到众议员足够票数的支持,弹劾程序即可启动。美国与菲律宾非政府组织的联系是一种多层面的网络联系,其中包括援助主体多样化、援助方式多样化、社会影响持久化。美国对菲律宾的援助主体既有政府组织,也有各种基金会等非政府组织。如菲律宾国内最早的非政府组织“菲律宾农村重建运动”(Philippines Rural Reconstruction Movement,简称 PRRM)的相当一部分资金就来源于美国中央情报局(Central Intelligence Agency,简称 CIA)和国际开发署(United States Agency for International Development,简称 USAID),二者的资金通过美国国内的一些著名基金会如福特基金会、洛克菲勒基金会及亚洲基金会等流向 PRRM,或通过菲律宾国内政府机构流入

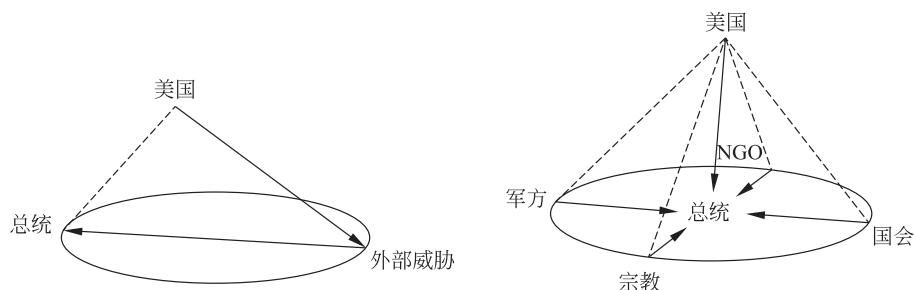
^① Edgardo Dagdag, “The Politicization of the Philippine Catholic Church,” *Asian Studies*, Vol. 34, 1998, p. 55.

^② Jennifer C. Franco, *The Philippines: Fractious Civil Society and Competing Visions of Democracy* (Stanford, CA.: Stanford University Press, 2004), p. 109.

^③ Ibid., p. 123.

PRRM。^① 美国与非政府组织之间的援助合作方式不仅仅是资金合作,还包括技术合作、能力建设、价值传播等。总体而言,尽管菲律宾非政府组织的制度组织化程度不高,但其社会触角比较广泛,已渗透到菲律宾政治、经济、社会、文化的各个细胞中,极大地传播了美国理念。更为重要的是,借助于非政府组织的非营利性、志愿性和人道主义,菲律宾社会普遍形成了一种对美国的信任情绪,这种社会情绪最终将对菲律宾总统的政治行为构成舆论压力。

综上所述,美国盟国管控机制的核心是一个以弱势总统为中心的权力关系结构,从而在菲律宾总统政策偏离美国战略轨道时,对菲律宾总统的权力安全形成威胁。当菲律宾社会结构单一时,美国通过渲染体制外共产主义和分离主义势力的外部威胁,造成菲律宾总统对美国的依赖;当菲律宾社会结构多元化时,美国通过发展与菲律宾国内其他重要政治行为体之间的关系,从而对菲律宾总统的权力构成制衡。如图1所示。



注:图中虚线表示正向合作关系,实线表示反向对抗关系。

图1 美国盟国管控机制的权力关系结构图

(二) 美国盟国管控机制面临的挑战: 弱势总统权力关系结构的流变

值得注意的是,美国盟国管控机制所依赖的弱势总统权力关系结构尽管具有相对稳定性,但并非一成不变。一旦这种权力关系发生流变,美国的盟国管控机制效果就会相应出现变化。一旦国内权力关系的天平朝着背离总

^① 施雪琴:《菲律宾的非政府组织发展及其原因》,《南洋问题研究》2002年第1期,第69—70页。

统的方向倾斜,总统外交决策的独立性就会减弱,美国盟国管控机制成功的概率就会进一步增加;相反,一旦国内权力关系的天平朝着总统的方向倾斜,总统外交决策的独立性就会增强,美国盟国管控机制失灵的概率就会增加。

要考察菲律宾国内弱势总统权力关系结构是否发生流变,就需要对这一权力关系结构所植根的菲律宾社会结构进行考查。社会结构是特定社会内部社会个体围绕某一价值的分布和聚合状态,它涉及社会阶层分布的原则,阶层之间的关系以及影响力如何在阶层之间分布等。^① 社会结构变革对现有权力关系结构的影响主要表现在两个方面:或带来新的社会阶层,或改变现有社会阶层之间的权力平衡。具体对本文的研究问题而言,就是菲律宾总统背后的社会阶层基础是否发生了变化,是增加还是削弱了总统的权力分布。菲律宾社会是一个以家族政治为基础的社会,政治权力主要集中在精英家族手中,大众作为“沉默的大多数”并不实质性参与政治权力争夺。^② 菲律宾的政治家族普遍存在于吕宋岛、维萨亚斯岛的基督教地区和棉兰老岛、南部群岛的伊斯兰地区,尤其是棉兰老岛伊斯兰地区的政治家族,曾组建准军事部队以防止来自外部家族的威胁。家族之间的联盟分化、纵横捭阖构成了政党、军队乃至社会政治力量的具体生态。

在菲律宾原有的社会结构中,总统是菲律宾政治家族阶层的代言人,无论是菲律宾独立之初的罗哈斯总统,还是独裁时期的马科斯总统,抑或是人民力量革命推选出来的阿基诺夫人,再或是新上台的杜特尔特总统。唯一的例外是1998年上台的埃斯特拉达总统,但很快就被赶下台。一方面,菲律宾总统皆出身盘根错节的名门家族;另一方面,总统政策具有明显维护大家族整体利益的倾向,集中表现在菲律宾国内至今仍没有解决土地改革问题。菲律宾的政治家族大多都拥有大量土地,形成了既定的利益团体。虽然土

^① 哈罗德·D·拉斯韦尔、亚伯拉罕·卡普兰:《权力与社会:一项政治研究的框架》,王菲易译,上海世纪出版集团,2012年,第71—76页。

^② 家族政治以及庇护制构成了菲律宾政治的主要特征,这几乎已经成为菲律宾研究学者的一个共识,参阅:Carl Lande, Leaders, Factions and Parties, "The Structure of Philippine Politics," *The Journal of Asian Studies*, Vol. 25, No. 3, 1966; BJT Kerkvliet, "Toward a More Comprehensive Analysis of Philippine Politics: Beyond the Patron-Client, Factional Framework," *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 26, No. 2, 1995, pp. 401-419.

地改革关系到广大中下层人民大众的利益,但不可避免会触及菲律宾国内土地大家族的既有利益。从马科斯到阿基诺夫人执政时期,尽管政府也出台了一些法案,但土地改革在实践中基本都无法推进,诸如阿基诺家族路易西塔庄园的土地问题就迟迟难以解决。最为严重的是,近年来,土地改革问题已经被移出了菲律宾的政治话语体系,不再是社会和政治关注的重要议题,显然菲律宾中下层人民大众的利益进一步被边缘化。^①

虽然菲律宾总统是菲律宾家族政治的利益代表,但是仅仅代表菲律宾家族政治的精英却不一定能当选总统,这是近年来菲律宾总统选举中出现的新现象,始于2010年阿基诺三世的当选。有学者称阿基诺三世的当选虽然不是一种和原有政治模式的完全决裂,但也并非简单复制,而是出现了一些渐进式的微妙变化,那就是选举动员过程中出现的公众话语权的增强。作为一种新的政治行动,以新媒体为基础的公众话语不同于传统的游行抗议等,它同时还超越了菲律宾社会不平等、贫穷等限制条件,实质性扩大了菲律宾社会普通大众的政治参与程度。^②从选举投票结果来看,2004年,阿罗约竞选之初在菲律宾精英阶层中获得的支持率最高为33.3%;但阿基诺三世时期在精英阶层中获得的支持率最高达37%,不容忽视的是,普通大众给予他的支持率更高,高出了3个百分点。杜特尔特最终的成功当选也离不开普通大众的支持。杜特尔特是5位总统候选人中唯一来自地方的人选,与国家精英阶层联系较弱。在杜特尔特竞选之初,精英阶层支持的人选并非杜特尔特,而是格雷丝·傅(Grace Poe),杜特尔特在精英阶层中的支持率仅为24%。^③杜特尔特最终的成功当选,有学者称其为杜特尔特版“民粹主义”的胜利,“他首先是一个民粹主义者,使用了一种大众和精英对立的政治话语风格来取悦大众”^④。也有学者称其为“杜特尔特总统现象”,认为其反映

^① Jennifer C. Franco, *The Philippines: Fractious Civil Society and Competing Visions of Democracy* (Stanford, CA.: Stanford University Press, 2004), p. 102.

^② ELE Hedman, “The Politics of ‘Public Opinion’ in the Philippines,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 29, No. 4, 2010, pp. 97-118.

^③ 上述数据来自Pulse Asia在每个选举年的1月所做的初步民意调查,具体参阅:*Electoral Polls*, <http://www.pulseasia.ph/databank/electoral-polls/>。

^④ Richard Javad Heydarian, *The Rise of Duterte* (New Manila: Palgrave macmillan, 2017), p. 9.

了菲律宾精英民主正在经历变革,菲律宾正在走向一个更包容的民主社会。^①当然,杜特尔特现象并不意味着菲律宾社会已经完全摆脱了家族精英政治的掣肘,毕竟杜特尔特最终也得到了精英阶层的支持,而且6位副总统候选人不仅包括马科斯家族的继承人,其他几位也都受到不同精英派系的支持。^②但无论如何,从阿基诺三世到杜特尔特的当选,反映了一种社会演变,即菲律宾总统已经不仅仅是家族精英的代言人,同时也得到了普通大众的支持。这说明菲律宾总统代表的社会阶层已经从精英阶层转向了“精英+”阶层。社会阶层的扩展意味着菲律宾总统的权威合法性增强,同时其政治力量以及权力资源也在增强,这将改变菲律宾总统与其他重要政治行为体之间的权力平衡。正如亚伯拉罕·卡普兰在《权力与社会:一项政治研究的框架》中所言,一个政治机构要有效制约另一个政治机构的活动,它必须代表一种政治力量,必须是一种社会影响力的组织化表达,一种立足共同体的社会权威。^③无疑,菲律宾总统背后的权力基础在扩大,对美国盟国管控机制所要谋求的弱势总统权力关系结构构成了重大挑战。这一变革最终解释了美国盟国管控机制为何曾经成功约束了阿罗约政府的对华政策调整,却难以有效约束杜特尔特政府的对华政策调整。

三、美国盟国管控机制成功案例: 阿罗约政府的对华政策调整

(一) 阿罗约政府的对华政策调整

21世纪初,菲美关系在“9·11”事件后围绕反恐展开了紧密合作,但短暂蜜月期后双方关系出现了一些波折。2004年7月,为营救在伊拉克被恐怖分子劫持的一名菲籍卡车司机,菲律宾政府不顾美方反对,单方面将军队

^① RC Casiple, “The Duterte Presidency as a Phenomenon,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 38, No. 2, 2016, pp. 179-184.

^② Ibid., p. 181.

^③ 哈罗德·D·拉斯韦尔、亚伯拉罕·卡普兰:《权力与社会:一项政治研究的框架》,王菲易译,上海世纪出版集团,2012年,第210页。

从伊拉克撤出,给美国的反恐联盟带来了一些负面影响。^① 此举引起美方强烈不满,小布什政府谴责这一行为向恐怖分子释放了错误信号,并威胁要降低对菲援助,美菲关系陷入困境。^② 在此背景下,阿罗约政府开始调整对华政策。阿罗约形容自己的对华政策为“全面接触”,旨在促进两国关系全面、多方位以及长远发展。^③ 2004年9月,阿罗约高调访问中国,中国海洋石油总公司和菲律宾国家石油公司签署了《在南中国海协议区联合海洋地震工作协议》,协议合作区总面积为142886平方公里,双方各出3名代表成立联合合作委员会,制定工作计划和安排数据交流等。^④ 2005年3月14日,中国、菲律宾、越南的3家石油公司在马尼拉签署《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》(Joint Maritime Seismic Undertaking Agreement among China, Vietnam and the Philippines,简称JMSU)。JMSU协议分为3个阶段,计划于2008年完成,其后来自3个国家的代表将对收集到的资料进行评估,并为下一步的开发合作提供政策建议。^⑤ JMSU协议无疑是中菲双边关系发展的重大突破,在此基础上,中菲合作不断向前发展。在2007年4月海南博鳌论坛期间,中国中兴通讯与菲律宾交通通信部签署了政府宽带网项目的商务意向合同,总金额达3.29亿美元。此外,中国承诺向菲律宾的北吕宋铁路系统提供援助,中国企业也将进一步促进菲律宾的能源、基础建

^① 菲律宾国内有学者认为,由于海外务工人员比较多,菲律宾对菲国人的海外安全问题存在着“过度”的关注,这是菲律宾外交政策的一个特殊之处,参见:Aileen S. P. Baviera, “The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The Case of Philippines-China Relations since 2004,” *S. Rajaratnam School of International Studies*, June 5, 2012, p. 10.

^② Richard Javad Heydarian, *The Rise of Duterte* (New Manila: Palgrave macmillan, 2017), p. 61.

^③ Renato Cruz De Castro, “Weakness and Gambits in Philippine Foreign Policy in the Twenty-first Century,” *Pacific Affairs*, Vol. 83, No. 4, 2010, p. 706.

^④ “An Agreement for Joint Marine Seismic Undertaking in the Certain Areas in the South China Sea,” September 1, 2004, https://www.spratlys.org/documents/agreement_bilateral_marine_seismic_undertaking.pdf.

^⑤ “A Tripartite Agreement for Joint Marine Research in Certain Areas in the South China Sea,” September 1, 2004, http://www.spratlys.org/documents/tripartite_agreement_marine_scientific_research.pdf.

设以及农业发展,两国关系进入了“友谊的黄金时代”。

菲律宾国内学者认为菲中关系的发展有对抗美国的意图。雷纳托·卡斯特罗(Renato Cruz De Castro)认为,中国高调发展中菲经济和政治合作是中国试图削弱美菲同盟关系的外交策略,中方希望与菲律宾不断增长的贸易和安全联系能够牵制菲律宾在一系列中美关系上的立场表态,如是否支持美国在台湾海峡以及东海问题上的政策立场。^①

(二) 美国盟国管控机制下的菲律宾权力关系结构

菲中关系的改善提升了中国在该地区的地位,削弱了美国在该地区的影响力。针对阿罗约政府偏离美国战略目标的外交行为,美国启动了盟国管控机制,促使菲律宾军方、非政府组织以及国会内部亲美人士在菲中关系上做文章,进行政治污名化,对阿罗约总统施加压力。美国启动了和菲律宾军方的一些特别合作项目,以获得军方支持。2006年3月,美国和菲律宾成立了军事安全沟通委员会,促进双方在非传统领域的协商合作。美国方面还开始资助菲律宾军方一些长期耗资巨大的项目,如菲海军南部海域监控项目耗资高达1500万美元,该项目涉及给菲律宾苏禄海和苏拉威西海南部边界装置高频无线电设备和雷达系统。^② 菲律宾国内的一些非政府组织、商业协会、部分学者也开始出来指责中菲合作,认为存在不透明、要价过高以及回扣等现象。菲律宾国会内部亲美人士也纷纷行动,推波助澜。2008年2月26日,亲美参议员安东尼奥·特里兰尼斯首先在国会提交309号提议,呼吁对JMSU协议展开调查。随后,参议员马德里加尔(Madrigal)提交了315号弹劾提议,潘菲洛·拉克森(Panfilo Lacson)提交了319号弹劾提议,称阿罗约的行为违背了公众信任,违反了宪法第12条,已构成叛国罪,阿罗约必

^① Ian Storey, “Trouble and Strife in the South China Sea Part II: The Philippines and China,” *The Jamestown Foundation*, April 28, 2008, <https://jamestown.org/program/trouble-and-strife-in-the-south-china-sea-part-ii-the-philippines-and-china/>.

^② Renato Cruz De Castro, “Weakness and Gambits in Philippine Foreign Policy in the Twenty-first Century,” *Pacific Affairs*, Vol. 83, No. 4, 2010, p. 707.

须为此负责。^①

在社会各界压力下,2007年10月,阿罗约终止了中国企业投资的政府宽带网项目;2008年6月30日,JMSU协议到期后,阿罗约政府声称能源部不愿再延长JMSU协议。中菲南海资源合作的努力被迫搁浅,中菲关系遭受重创。与此同时,随着2009年奥巴马上台,菲美关系迎来了新的发展高峰。同年7月30日,阿罗约访问美国白宫,这是奥巴马上台后东南亚国家的第一个造访者。11月,美国时任国务卿希拉里访问菲律宾。尤其是随着奥巴马亚太再平衡战略的出台以及深化,菲律宾对美国全球战略布局的配合程度也越来越高。

综观阿罗约政府时期菲律宾对美、对华的政策调整,不难发现,美国的盟国管控机制有效管控了阿罗约政府的对美战略偏差。而这一管控机制能够成功运行,则是基于早在JMSU协议之前弱势总统权力关系结构已经形成。菲律宾总统在与各重要政治行为体的权力关系互动中都处于一种弱势地位,因此美国通过这些政治行为体渠道释放的反对信号,很容易对阿罗约总统的个人权力形成压力,从而迫使阿罗约政府不得不进行政治屈服。

具体而言,2001年1月,阿罗约在军方以及中上层社会力量的支持下,通过发动第二次人民力量革命,成功推翻了埃斯特拉达政府而上台。但这种政治联盟很快破裂,而且对阿罗约的政治势力形成了极大掣肘。2001年5月,在菲律宾中期选举中,虽然阿罗约的人民力量联盟成功击败了埃斯特拉达的政党联盟,但是前军方领导人参议员胡安·庞塞·恩里莱(Juan Ponce Enrile)和格雷戈里奥·霍纳桑(Gregorio Honasan)的落选引起军方内部的不满。随后阿罗约通过“职位出租”获得了一些高层军官的支持,但从2003年到2007年,一些中下层军官至少发动了3次兵变。在2006年最严重的一次军事叛乱中,马尼拉地区多处发生爆炸。在很大程度上,军事政变的威胁

^① “INVESTIGATION: ‘SPRATLY DEAL’,” February 26, 2008, 14th Congress, Senate Resolution No. 309; “INQUIRY: ALLOWING CHINA TO EXPLORE GAS AND OIL DEPOSITS IN SPRATLY ISLANDS,” March 4, 2008, 14th Congress, Senate Resolution No. 315; “JOINT MARINE SEISMIC AGREEMENT/SPRATLY ISLANDS,” March 5, 2008, 14th Congress, Senate Resolution No. 319.

成为笼罩在阿罗约政府头上的阴影,使阿罗约的外交政策受到很大限制。在国会内部,多名议员对阿罗约发起弹劾案。虽然阿罗约成功控制了众议院,防止了来自体制内弹劾议案的最终通过,但反对派基本控制了参议院,仍然对阿罗约造成很大困扰。阿罗约政府与非政府组织的关系也非常紧张。一方面是由于阿罗约政府的上台毕竟是推翻了“民选总统”的基础上,因此一些非政府组织基于“维护宪法”的精神对阿罗约政变上台行为有所不满。早在2001年4月,埃斯特拉达的支持者包括一些参议员就集结在乙沙大道上,试图发动第三次人民力量革命推翻阿罗约政府。另一方面是由于阿罗约政府展开“法外杀害”,尤其是针对媒体记者和一些政治异见者的行为,引起了菲律宾国内甚至国际上各种非政府组织的不满。^①此外,2004年8月社会气象站的民意调查显示,菲律宾国内55%的民众认为当年5月的总统选举存在舞弊现象。^②2005年,为了防止群众游行以及第三次人民力量革命爆发,阿罗约政府颁布了“管控预防法”,规定没有政府批准,禁止进行抗议游行活动,这更是引发民间社会团体的不满。^③辛大主教去世后,阿罗约与天主教会的关系比较微妙。一方面,在2005年阿罗约身陷腐败丑闻时,教区主教们不仅没有公开谴责,反而给予了支持,称“毕竟任何人都会撒谎”,而且私下拒绝了公开谴责阿罗约总统2004年选举舞弊的请求。^④另一方面,值得注意的是,双方这种联合是建立在高层私人间贿赂腐败的关系基础上的,对阿罗约的支持并没有扩散到天主教基层民众中,双方的利益联合非常脆弱,因此天主教会对于阿罗约来说是一支不可靠的政治联盟力量。

正是由于阿罗约总统在国内权力关系互动中处于一种弱势地位,因此在美国盟国管控机制下,她迫于政治压力,很快调整了对华政策。随着2009

^① Allen Hicken, “The Philippines in 2007: Ballots, Budgets, and Bribes,”*Asian Survey*, Vol. 48, No. 1, 2008, p. 81.

^② Temario C. Rivera, “The Philippines in 2004,”*Asia Survey*, Vol. 45, No. 1, 2005, p. 128.

^③ Eva-Lotta E. Hedman, “The Philippines in 2005: Old Dynamics, New Conjunction,”*Asian Survey*, Vol. 46, No. 1, 2006, p. 188.

^④ Oscar P. Lagman, “Church Lost Its Influence during Arroyo Presidency,”January 23, 2017, <http://opinion.inquirer.net/101048/church-lost-influence-arroyo-presidency>.

年阿罗约总统修改宪法的努力受挫,尤其是美国方面表达了希望2010年按期举行总统选举的意愿后,阿罗约总统的政治生命随着任期结束而告一段落。^①

四、美国盟国管控机制失败案例： 杜特尔特政府的对华政策调整

(一) 杜特尔特政府的对华政策调整

2010年至2016年,阿基诺三世政府的外交政策的主要特征为:深入配合参与美国的亚太再平衡战略,不断深化双方的战略伙伴关系;与此同时,与中国的南海争端冲突越来越激烈。^② 2013年,菲律宾不顾中国反对,强行将南海问题提交联合国仲裁。2014年,奥巴马访问菲律宾,双方发表《马尼拉宣言》,签署《强化防务合作协议》等。在美菲联合推动下,南海问题朝着冲突的方向不断演进,尤其是2016年7月12日南海仲裁的结果更是引起中国方面的抗议。在此大背景下,2016年5月30日,杜特尔特通过竞选成为菲律宾新一任总统。杜特尔特首先在菲律宾国内和东盟峰会上都对南海仲裁结果表现出冷静和克制的态度,其次于2016年10月率团访问中国,与中国就南海问题的管控以及下一步的共同开发达成原则共识,中菲关系实现全面转圜,进入全新发展阶段。与此同时,美菲关系也经历了调整,菲律宾从依赖美国的外交转向独立外交。菲律宾的外交政策目标调整为减少对美国的依赖,发展和美国、中国、俄罗斯、日本和印度更为均衡的外交关系,坚持东盟的核心地位,从而促进菲律宾的国家利益。^③ 具体而言,华盛顿在南海地区的自由航行行动不能再使用菲律宾的军事基地,终止了美菲在南海争议海域的联合巡逻,降低了美菲军事合作规模,取消了部分联合军演。“肩

^① Patricio N. Abinales, "The Philippines in 2009: The Blustery Days of August," *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1, 2010, p. 221.

^② R. C. De Castro, "The Duterte Administration's Foreign Policy: Unravelling the Aquino Administration's Balancing Agenda on an Emergent China," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 35, No. 3, 2016, pp. 139-159.

^③ Richard Javad Heydarian, *The Rise of Duterte* (New Manila: Palgrave macmillan, 2017), p. 87.

并肩”军事演习的场域、参演人数和设备都将面临重新调整。菲律宾外交政策的调整给美国带来了一定压力,《经济学人》称,美国在东南亚地区的坚定盟友正像成熟的芒果一样扑通一下掉入了中国人的掌心。^① 虽然目前仍无法准确断定菲律宾的外交政策调整到底能走多远,但无论如何,菲律宾外交政策的调整使美国利用南海问题制约中国的战略牌大打折扣,使美国在东南亚地区的影响力也有所削弱,在一定程度上使美国不得不将目光转向南亚的印度和印太战略。

(二) 美国盟国管控机制下的菲律宾权力关系结构

针对杜特尔特政府的“脱轨”行为,美国启动了盟国管控机制。美国奥巴马政府撤销了原定与杜特尔特的双边会面,撤销了原本拟对菲律宾警察部队提供的 26000 支突击步枪。美国还暂缓提供对菲律宾“千年挑战基金”4 亿美元的援助。2016 年,美国对菲律宾的年度经济援助总额从上一年度的 1.57 亿美元下降为 1.37 亿美元,比 2014 年下降了 1.73 亿美元,比阿基诺三世时期最高年度额下降了 4.77 亿美元。国际人权组织机构更是严厉谴责菲律宾侵害了人权。“大赦国际”称,在杜特尔特的禁毒行动中,成千上万的人被非法杀害,人权分子遭到威胁恐吓,菲律宾国内的言论自由受到侵害,死刑法案死灰复燃等。^② 总部在纽约的“人权观察”称,杜特尔特总统让菲律宾陷入了 20 世纪 70、80 年代马科斯政权以来最糟糕的人权危机,禁毒行动导致了约 12000 人死亡,主要是包括儿童在内的城市贫民。^③ 2018 年 2 月,国际刑事法院正式通知菲律宾政府,称将对杜特尔特领导的打击毒品犯罪行动中是否有违反人权行为展开初步调查。除了这些惩罚举措,美国还密切与菲律宾军方的关系,加大对菲律宾军方的支持力度。2016 年,美国

^① Banyan, “Duterte’s Pivot,” *The Economist*, <http://www.economist.com/news/asia/21708984-philippines-until-now-staunch-american-allied-falling-chinese-camp-dutertes-pivot>.

^② “PHILIPPINES 2017/2018,” *Amnesty International*, <https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/philippines/report-philippines/>.

^③ Kenneth Roth, “Extrajudicial Killings,” *Human Rights Watch*, <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/philippines>.

对菲律宾的军事援助额首次超过经济援助额,而且与上一年度相比,美国对菲律宾的军事援助额呈现上升趋势,从1.01亿美元上升到1.52亿美元,增加幅度为50%。2017年下半年,菲律宾南部棉兰老岛马拉维市“毛特组织”及阿布沙耶夫武装发动恐怖袭击,美国向菲律宾派出反恐部队,并为军队提供监视和情报收集方面的技术支持。虽然美国启动了盟国管控机制,而且特朗普上台后与杜特尔特的私人关系较奥巴马时期有所改善,但直到目前为止,杜特尔特政府的对华政策并没有出现大的调整。对于2017年下半年美国对菲律宾反恐提供的援助,杜特尔特也只是降低了批美声调,对美国表达了口头感谢,仍然坚持独立外交,与中国的外交关系至今仍保持着良好发展势头。目前来看,美国对菲律宾管控机制在很大程度上是失败的,其原因在于菲律宾社会结构发生了变化。总统背后代表的社会阶层从精英阶层向“精英+”阶层演变,从而使总统权力基础增大,总统与其他政治行为体的权力关系平衡被打破,导致美国盟国管控机制所依赖的弱势总统关系结构发生了动摇。

具体而言,从杜特尔特政府与军方的关系互动来看,军方虽然有强烈的亲美情绪,对杜特尔特政府疏离美国的外交政策有所不满,但并没有出现针对杜特尔特政府的军事叛乱行为。一方面,杜特尔特在国内的社会民意支持率一直较高,远高于阿罗约政府,较高的民意支持率成为制约菲律宾军方发生叛乱的重要因素;另一方面,阿基诺政府时期,基于自身较高的民意支持率,其对军方进行了改革,促进菲律宾军队职业化、现代化建设,削弱了政治化色彩。2010年7月,阿基诺三世执政不久就承诺要促进菲律宾武装部队的现代化建设,发展的重点从“国内平叛”转到“国土防御”上,提出了建立“最低限度、可信的防御能力”。^①其军事现代化的措施包括提高军费比例,从美国购买军事装备,深化菲美军事合作等。同时,阿基诺三世政府视中国为威胁的做法,在一定程度上增强了军队保卫国家的军事使命感,这也减少了他们考虑政治问题的倾向性。正如亨廷顿所言,控制军方权力、提高军队职业化水平的其中一条原则,就是把军队建设的方向确定在军事使命上。外部威胁创造了一种氛围,迫使军方为即将发生的战争全心全意做好准备,

^① 陈庆鸿:《菲律宾军事现代化及其前景》,《国际资料信息》2012年第8期,第16页。

从而降低了干预国内政治的可能性。^①

从杜特尔特与国会内部、教会、非政府组织的关系互动来看，在国会内部，杜特尔特利用自身广泛的社会基础，很快控制了众议院和参议院。尤其是2016年8月杜特尔特政府发布了一份涉毒“黑名单”，其中包括160多名政、法、军、警界人士。黑名单产生过程的神秘性给菲律宾国内反对派带来了很大压力。^②目前，菲律宾国内以参议员安东尼奥·特里兰尼斯、副总统莱妮·罗布雷多(Leni Robredo)、首席大法官塞雷诺(Maria Lourdes Sereno)为首的反对力量很难在国会内部获得广泛支持，难以对杜特尔特构成实质性挑战。杜特尔特在与教会的关系互动中也比较强势。早在2015年11月，杜特尔特就谴责罗马教皇访问菲律宾造成拥堵。在杜特尔特竞选总统期间，教会表达了对杜特尔特施政纲领的反对，而这并没有阻止杜特尔特成功竞选总统。杜特尔特上台后，依然经常对教会口诛笔伐，称其卷入腐败、儿童猥亵案，其反对堕胎政策阻碍了菲律宾人民福祉的提高。直到杜特尔特禁毒行动开始3个月约3000人死亡后，菲律宾天主教主教协会才发布了第一份反对法外杀害的声明。^③教会在与总统的权力关系互动中，越来越处于守势。杜特尔特在与亲美的非政府组织互动时采取了两手策略。一方面，通过“主权”“安全”合法性话语，反对美国以及国际组织对菲律宾国内人权问题的指责，并退出国际刑事法院，威胁要关闭国内亲美媒体网站。另一方面，杜特尔特在国内也充分利用非政府组织多样性特征，通过鼓励发展一部分亲政府的非政府组织，实现了非政府组织自身之间的平衡。同时，杜特尔特在国内一直维持较高的民意支持率，这在一定程度上也使非政府组织的反对声音很难被放大。

正是由于杜特尔特总统背后的社会基础已逐渐向“精英+”阶层演变，

^① 亨廷顿：《第三波：20世纪后期的民主化浪潮》，欧阳景根译，北京：中国人民大学出版社，2013年，第234—239页。

^② “DUTERTE'S LIST: ‘Narco’ Politicos, Lawmen, Judges,” ABS-CBN News, August 11, 2016, <http://news.abs-cbn.com/news/08/07/16/dutertes-list-narco-politicos-lawmen-judges>.

^③ Mark R. Thompson, “Bloodied Democracy: Duterte and the Death of Liberal Reformism in the Philippines,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 35, No. 3, 2016, p. 48.

因此总统在国内的权力关系互动中处于一种强势地位,其他政治行为体无力抵挡总统的权力。总统掌握主动权后,又不断为独立的外交政策寻找合法性话语,使得美国盟国管控机制更难发挥有效制约作用。

五、结 论

本文研究围绕美国盟国管控机制失灵的问题展开,即美国在菲律宾已经构建了一套成熟的盟国管控机制,为何成功约束了21世纪初期阿罗约政府的对华政策调整,却没有成功约束杜特尔特政府的对华政策调整。研究发现,美国实质上是通过构建一种弱势总统权力关系结构,来防止菲律宾总统的外交政策偏离美国轨道。但近年来,随着菲律宾国内社会结构发生变化,总统的权力基础正从精英社会结构向“精英+”社会结构演变,使总统的权力资源增大,从而对美国盟国管控机制所依赖的弱势总统权力关系结构构成挑战。因此,在阿罗约政府时期,由于阿罗约处于弱势总统权力关系结构中,军方、国会、非政府组织对阿罗约的权力安全都构成了潜在威胁,因此一旦阿罗约的对华政策引起美国不满,美国的盟国管控机制很快就会迫使阿罗约政治屈服。然而,在杜特尔特政府时期,总统的社会基础扩大,其他政治行为体在与总统的权力关系互动中都处于下风,弱势总统权力关系结构在杜特尔特政府时期发生了流变,这一态势决定了美国盟国管控机制容易失灵。

就理论意义而言,本文探讨了美国在盟国的管控机制模式以及失灵的原因,国际政治国内化的研究路径也为理解美国盟国管控机制提供了新视角。当然,美国盟国的多样性决定了管控机制的多样性,因此对菲律宾这一案例的研究有助于下一步展开比较分析。如美国在菲律宾的管控机制是一种弱势总统的“间接管控”模式,在美洲的管控机制类似于“直接管控”模式,在日本的管控机制类似于“他者威胁”模式,在欧洲的管控模式类似于“安全共同体”模式。

就政策意义而言,本文打开了国家利益的“黑匣子”,揭示了国内政治行为体间的权力博弈影响着国家利益的走向。菲律宾对华政策的走向不仅仅取决于菲律宾国家行为体与美、中三方面的博弈,而且取决于菲律宾国内各

组权力关系的互动。美、菲、中关系在未来将会呈现出以下趋势：一是在菲律宾现有社会结构下，菲律宾总统的社会基础和权力资源有所扩展，对美国盟国管控机制所依赖的弱势总统权力关系结构提出了重大挑战，因此美国对菲律宾的盟国管控能力正在减弱，这为中菲关系的发展开辟了一定的战略空间。二是面对盟国管控机制失灵的现象，美国对菲律宾的盟国管控政策将在一定程度上不得不转向防止全面崩溃的目标。为此，美国将持续发展与菲律宾其他政治行为体尤其是军方的友好关系，保持菲律宾军方与美国战略理念的一致性，增强军方在与总统的权力关系博弈中的行动资源，维持军方对总统最终的威慑力，为总统对美国的战略偏离以及中菲关系的发展划定界限。一旦总统杜特尔特突破限度踩了红线，如修改宪法、延长任期，或与美国完全决裂，美国要保留菲律宾军方应对的行动能力。三是从长远看，美国将不得不对自身的盟国管控体系进行重新评估，包括是否要重建美国对菲律宾的盟国管控机制以及如何重建的问题，这不仅涉及美国的全球战略以及地区战略，同时也要充分考虑到菲律宾国内的权力关系结构的演变。