

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.5.007

李金明：“中菲南海油气资源‘共同开发’的可行性研究”，《太平洋学报》，2018年第5期，第72-81页。

LI Jinming, “A Study on the Feasibility of Sino-Philippine ‘Joint Development’ in Oil and Gas Resources in the South China Sea”, *Pacific Journal*, Vol.26, No.5, 2018, pp.72-81.

# 中菲南海油气资源“共同开发”的 可行性研究

李金明<sup>1</sup>

(1.厦门大学,福建 厦门 361005)

**摘要：**中菲南海油气资源“共同开发”曾经有过两次不成功的经历：一次是2005年签署的中、菲、越“三方联合海洋地震协议”；另一次是2012年弗勒姆能源公司与中国海洋石油总公司在礼乐滩的共同勘探尝试。这两次不成功的“共同开发”，其症结在于南海域外国家——美国的干扰，以及菲律宾要求中国承认其对礼乐滩“拥有主权”。2016年杜特尔特总统执政后，改变了其前任阿基诺三世对中国强硬的做法，搁置临时仲裁庭的裁决，加强与中国的双边接触，使中菲关系得到改善。于是，两国重提在南海争议海域的“共同开发”，并建立了南海争议问题双边磋商机制，使“共同开发”的可行性明显增大。

**关键词：**中菲；南海；油气资源；共同开发；可行性

中图分类号：D993.1

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2018)05-0072-10

在南海岛礁争端的问题上，中国向来主张“搁置争议，共同开发”，与东盟有关国家在南海海域开展务实合作，使南海成为“友谊之海”、“合作之海”。2005年3月14日，中、菲、越三国国营石油公司在马尼拉签署了《在南海协议区三方联合海洋地震工作协议》，成为南海争议国家落实《南海各方行为宣言》而进行的首次“共同开发”尝试。然而，由于域外国家——美国的干扰，致使该次合作半途而废。2012年5月，菲律宾弗勒姆能源公司(Forum Energy)提议与中国海洋石油总公司在礼乐滩海域(Reed Bank)

进行共同勘探，亦因为菲方要求中海油签订承认菲律宾为礼乐滩“拥有者”的所谓“开垦协议”而终止。从这两次不成功的“共同开发”可以看出，在南海争议国之间实行油气资源合作开发有相当难度。杜特尔特自2016年6月30日就任菲律宾总统后，暂时搁置对菲有利的南海仲裁案结果，同意以双边磋商解决南海争端，于是中菲关系得到明显的改善。杜特尔特总统又明确地表态，愿意在南海争议海域与中国进行联合勘探，遂使中菲南海油气资源“共同开发”的可行性随之加大。

收稿日期：2018-03-01；修订日期：2018-03-26。

基金项目：本文是福建省社科规划重点项目“南海问题中的美国媒体外交与中国应对策略研究”(FJ2016A)的阶段性成果。

作者简介：李金明(1944—)，男，福建泉州人，厦门大学南海研究院教授、博士生导师，南京大学中国南海研究协同创新中心兼职教授，历史学博士，主要研究方向：中外关系史、中国南海疆域、南海争端与国际海洋法。

## 一、中菲两次不成功的“共同开发”回顾

中菲首次签署南海油气资源“共同开发”协议是在2004年9月1日,由中国海洋石油总公司(CNOOC,以下简称中海油)和菲律宾国家石油公司(以下简称PNOC)在北京签署,名为《联合海洋勘探谅解备忘录》。当时正在北京进行访问的菲律宾总统阿罗约(Gloria Macapagal Arroyo)出席了签字仪式,阿罗约的发言人在声明中说:“该协议不是一项石油勘探谅解备忘录,而只是合作性的联合研究,旨在研究中菲两国都宣称拥有主权的南海地区的石油潜力。”声明还称:“这将是一项勘探前的研究,纯粹是收集、处理和分析地震数据,研究不包括钻探或开发。”<sup>①</sup>

然而,越南外交部发言人却对中菲签署石油勘探协议表示关注,并指责两国在签署之前没有征询其他南沙群岛主权争议国的意见。该发言人还重申对南沙群岛拥有主权,且要求了解中菲联合勘探石油协议的细节。<sup>②</sup>对此,菲律宾能源部长解释道,这项协议并不是寻求在南沙群岛进行任何勘探或开采活动,而是“搜集资料的研究工作”。协议并没有涉及菲律宾或中国以外的第三国,中菲两国的石油公司将分担在南海某些海域进行搜集资料工作的成本开支。<sup>③</sup>

后来,中国、菲律宾和越南三国的国营石油公司于2005年3月14日在马尼拉签署了《在南海协议区三方联合海洋地震工作协议》,共同进行一项南海石油蕴藏量测量工作。三家公司分别是中国海洋石油总公司、菲律宾国家石油公司与越南油气总公司,三方发表联合声明称:“三方签署这个协议,表达了他们共同研究南海潜在石油资源的意愿,以作为勘察前的准备工作。”勘探合作为期三年,主要收集南海协议区内定量的二维和三维地震数据,并对区内现有的二维地震线进行处理,协议合作区总面积达143 000平方千米,估计最初成本约1 500万美元,将由三方平均分担。<sup>④</sup>菲律宾总统阿罗约声

称,该协议是和平解决南海争议的一个“外交突破”,是落实东盟与中国签订的《南海各方行为宣言》的第一步。协议有助于国家的能源独立计划,以使我们可为该地区和我们国家提供更多的能源。<sup>⑤</sup>越南外交部发言人亦说道,协议“将不损害各方政府在南海问题的基本立场”。且各方也表示,“将把南海变成一个和平、稳定、合作和发展的地区”,三个国家石油公司是在海洋科学研究框架内的合作,不包括任何有关该地区的资源开发安排。<sup>⑥</sup>

2005年8月26日,中海油服务股份有限公司(以下简称中海油服)中菲越联合地震工作协议实施暨滨海502船起航仪式在深圳举行,这标志着中菲越三国在南海争议区共同开发取得新发展。中海油服作为中海油总公司控股的香港上市公司,在由中菲越三国石油公司组织的南海协议区二维地震勘探招投标过程中,凭藉自身在海上地震勘探的专业技术优势和丰富的经验,做出了详细得当的市场分析和投标策略,经过三国石油公司项目组专家的严格评审,以技术标、商务标评审最高得分一举胜出。<sup>⑦</sup>

中海油服拥有的“南海502”物探船于8月26日从深圳出发前往协议区,9月1日开始作业,11月16日完成南海协议区联合地震勘探第一阶段的野外地震资料采集工作,共完成二维长电缆地震资料采集11 020千米。“南海502”自出海作业以来,在三国政府部门的大力支持

① 法新社马尼拉9月2日消息:“中菲研究南海油藏”,(香港)《大公报(菲律宾版)》,2004年9月4日,第6版。

② “菲律宾坚持与中国进行南沙石油探测”,(台北)《联合报》,2004年9月11日,第1版。

③ “能源部长重申:菲中将在南沙研究地震而非进行石油勘探工作”,[菲]《世界日报》,2004年9月15日,第6版。

④ 法新社马尼拉9月14日消息:“中菲越签协议勘南沙石油”,(香港)《大公报(菲律宾版)》,2005年3月16日,第3版。

⑤ Leszek Buszynski and Iskandar Sazlan, “Maritime Claims and Energy Cooperation in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.29, No.1, 2007, pp.164-165.

⑥ Nguyen Hong Thao and Ramses Amer, “A New Legal Arrangement for the South China Sea?” *Ocean Development & International Law*, Vol.40, No.4, 2009, pp.337-338.

⑦ 中新社北京8月26日电:“菲中越三国南海合作实现新突破”,[菲]《世界日报》,2005年8月27日,第3版。

下,三家石油公司合作良好,协议区的联合勘探作业开展顺利。作为承包商的中海油服,不仅提前完成任务,而且在10月份完成采集作业量达4988.3千米,刷新了中国二维地震长电缆作业的单月产量纪录。<sup>①</sup>按照签署的协议规定,勘测工作由中方负责数据采集后,交由越方负责数据处理,然后由菲方负责最后的数据解读。三方保持透明公开的沟通和商讨机制,互相监督,形成充分合作的国际团队。2007年2月11日,菲国家石油公司辖下的菲石油勘探公司负责人亚谨诺宣称,三国石油公司将进行地震折射研究判定这个地区沉积物的蕴藏量。他说道:“我们已确定这个地区的碳氢化合物蕴藏量非常丰富,但仍未能确定这些碳氢化合物究竟是石油还是气体。”他认为,这些新数据经过分析后,由三国组成的石油集团将为另一个协议进行讨论,确定钻井的事。是否要准许在这个地区钻井将由外交部研判后决定。<sup>②</sup>

按协议规定,第二阶段工作将于2007年10月开始,覆盖11800路线里程(Line Kilometers),原定于2008年1月完成,但稍后搁置了。据《新闻杂志》(News Break)2008年3月8日引述一位要求匿名的前阿罗约政府内阁官员报道,菲中越三国均有意将“南海协议区三方共同海洋地震勘探协议”搁置一年。这名消息人士称,菲国目前无法克服宪法上对开发自然资源的限制,手头资讯不足,以及菲中两国签署的其他“问题协定”持续发酵,是南海共同勘探协议被搁置的主要原因。他所提到的所谓“问题协定”,指的是菲律宾交通部与中国中兴公司签署的国家宽频网络架设协定。数名证人出面指称,这项由中国政府放贷的工程,三分之二的预算成为政府官员的回扣,包括第一家庭(指阿罗约的家属)在内。<sup>③</sup>

2008年3月9日,菲律宾总统府表示,由于有人声称《南海地震联合工作协议》不符合宪法,侵犯了国家主权,政府可能会完全废弃其在南海争议区域勘探石油与天然气之前所作的所有努力。首席总统法律顾问亚布斯杜宣称,能源部上周在总统府召开的一次会议上表示,它

已无意推进中菲越三国石油公司签署的协议的第二阶段。第二阶段按计划要在2017年10月开始,但由于出现法律问题和中资工程丑闻,一直处于搁置状态。协议定于2018年6月30日失效,但由于第二阶段尚未执行,也不大可能落实,它实际上已被废弃。<sup>④</sup>也就是说,由于菲律宾单方面撕毁协议,遂使中菲越三国首次在南海油气资源“共同开发”的尝试半途而废。

中菲第二次南海油气资源“共同开发”的尝试是有关南沙群岛礼乐滩的合作开发问题。礼乐滩位于南沙群岛东北端,菲律宾在1970年开始对该地区进行勘探,1976年发现有天然气,2002年美国标准能源公司(U.S.-based Sterling Energy)获得勘探许可证,2005年英国弗勒姆能源公司获得许可并开始勘探。<sup>⑤</sup>根据弗勒姆能源公司的说法,他们于2010年签署的“72号服务合同区”覆盖礼乐滩海域内的88万公顷,大约在南沙群岛东部150公里处,距离巴拉望岛(Palawan)很近。据菲律宾政府初步估计,该海域的总资源量大约4亿4千万桶石油。而据弗勒姆能源公司表示,在服务合同区内,已找到的天然气蕴藏量高达3.4兆立方英尺。<sup>⑥</sup>

弗勒姆能源公司总部设在英国,在伦敦证券交易所上市,由菲律宾菲莱克斯石油公司(Philex Petroleum)直接和间接持股60.49%。菲莱克斯石油公司的董事长兼首席执行官邦义礼南(Manuel Pangilinan)曾提议将南沙群岛纳入他与中海油官员的讨论范围之内。他于2012年5月7日提交给总统阿基诺三世(Benigno

① 新华社北京11月16日电:“进行联合地震勘探项目,菲中越南海合作首阶段完成”,[菲]《世界日报》,2005年11月17日,第6版。

② “菲中越三国决定联手在南沙群岛研究地震”,[菲]《世界日报》,2007年2月12日,第3版。

③ “中央社”马尼拉8日电:“菲中越南沙探油搁置一年”,[菲]《世界日报》,2008年3月9日,第3版。

④ “总统首席法律顾问亚布斯杜表示,菲政府可能取消南海协议”,[菲]《世界日报》,2008年3月10日,第1版。

⑤ Michael Mc Devitt, “The South China Sea and U.S. Policy Options”, *American Foreign Policy Interests*, Vol.35, No.4, 2013, p. 180.

⑥ “能源部长表示,与英企业南沙群岛协议位于菲律宾经济区域内”,[菲]《世界日报》,2010年2月22日,第5版。

Aquino III)的一份报告中介绍了当年他与中海油董事、总经理杨华等人会谈的情况,并列举了他的11点建议,据称中海油方面“积极看待”这11点建议。建议中包括菲莱克斯石油公司与中海油的一个“关于将72号合同区定义为共同利益区”的框架协议。邦义礼南称:“框架协议的有效期限应从执行之日开始,直到双方确定共同利益区内的油气资源是否具有商业开发价值为止。”他写道:“框架协议将仅仅涉及商业和技术问题,双方在主权问题上均不采取立场,双方同意主权问题是政府间的问题。”<sup>①</sup>另据菲律宾能源部长贝蒂诺在2013年10月25日说,弗勒姆能源公司与中海油为在礼乐滩共同勘探石油和天然气问题,已在外地举行了多次例行会议,最近一次是在香港,目前谈判仍处于初步阶段。他表示,中菲在礼乐滩有主权争议,不过这是政府之间的事,他期望两家石油公司最终能签订商业协议。他强调,开采得来的天然气必须用于菲律宾,不可以外销。协议必须得到两国政府批准,如果成事,将是中菲首次签订在两国有主权争议的地方合作勘探的协议。但阿基诺三世指出,礼乐滩位于菲律宾专属经济区内,协议必须符合菲律宾法律。<sup>②</sup>

其实,据菲律宾资深调查记者组织“真理档案”(VERA Files)2014年3月9日披露的消息,中海油早在2012年5月2日就已拒绝邦义礼南提出的签署共同开发礼乐滩油气合同的建议,不过,中海油对邦义礼南在双方如何参与联合开发方面提出的“创新性”建议还是表示欢迎。中海油回绝的主要原因是:“由于涉及领土问题,在72号服务合同区中增加了联合‘开垦协议’的建议不被接受。”所谓的“开垦协议”指的是一种由“农场”的拥有者和开发伙伴签署的合同,签署此类协议可以被解读为中海油接受菲律宾是礼乐滩的“拥有者”。因此,中海油拒绝签署此类合同是理直气壮的。<sup>③</sup>一年之后,据菲律宾GMA新闻网2015年3月3日报道,72号合同区已停止在礼乐滩的全部石油勘探与开采工作。菲莱克斯石油公司在当天提交给菲证券交易所的报告称:“弗勒姆能源公司今日证实,

菲律宾能源部已批准72号合同区因不可抗拒力而停止在礼乐滩的勘探工作,因为该合同区在菲律宾与中国有领土争议的海域。”<sup>④</sup>

## 二、中菲“共同开发”难以执行的症结所在

2005年中菲越三方签署的《南海地震联合工作协议》之所以半途而废,主要原因应归咎于南海区域外国家——美国的干扰。据说当时美国对协议的签署很不满,美国参议员德里伦称该协议“出卖”了菲律宾,因为该协议疑是为了换取中国对菲数百万美元的贷款投资。而后他又透露,美国对协议感到不快,因菲律宾是“美中为争夺南海地区主导权的代理人”,而该协议显示,菲律宾同中国的关系“正在升温”。<sup>⑤</sup>事实上,美国对该协议的关注,主要是担心中国的经济发展,五角大楼在给国会的报告中就写道:“随着中国经济的增长,确保市场和自然资源,特别是金属和石化燃料供应的安全,成了塑造中国战略行为的更加重要的因素。”美国国务院负责亚太地区的副国务卿希尔亦表示,南沙群岛联合地震工作协议应该对各方都是公平的,美国政府十分关注南海地区的进展,“你们达成了这样的协议,当然不希望出现新问题。”<sup>⑥</sup>

为了达到阻止《南海地震联合工作协议》执行的目的,一位富有美国背景的专栏作家巴里·韦恩(Barry Wain)在2008年1—2月合刊

① “在礼乐滩资源开发谈判中,邦义礼南献议中海油进入南沙”,[菲]《世界日报》,2014年3月11日,第4版。

② “就菲中讨论礼乐滩联合探油,阿基诺:勘探协议须符菲法律”,[菲]《世界日报》,2013年10月25日,第1版。

③ 李金明:“中菲礼乐滩油气资源‘共同开发’的前景分析”,《太平洋学报》,2015年第5期,第83页。

④ “PHL Stops Oil and Gas Drilling in Reed Bank, Cites Dispute With China”, GMA News, Mar. 3, 2015, <http://www.gmanetwork.com/news/money/companies/445665/phl-stops-oil-and-gas-drilling-in-reed-bank-cites-dispute-with-china/story/>.

⑤ “虽有传闻美国对南海协议不满,美大使:应和平解决南海争端”,[菲]《世界日报》,2008年3月10日,第3版。

⑥ “美国国务院一高官说,南沙协议不应单独对华有利”,[菲]《世界日报》,2008年4月2日,第3版。

的《远东经济评论》发表了一篇题为《马尼拉在南海的笨拙表现》的文章。文中写道：“一开始，菲律宾政府就越过东盟，把中国作为南海问题的一方与之打交道。菲律宾亦做出了惊人的让步，同意协议区包括其部分大陆架，甚至是中国与越南都无提出声索的地区。通过这种做法，中国对南海的大部分提出非法的‘历史声索’，马尼拉已给予其合法性的承认。”<sup>①</sup>文中还引用美国一位研究南海的独立专家瓦伦西亚（Mark Valencia）的说法，称该协议区在菲律宾南部巴拉望近海一大片海域，延伸到南沙群岛及其附近的一个菲律宾马南巴耶（Malampaya）天然气田。整个协议区的1/6靠近菲律宾的海岸线，是在中国与越南的声索之外。他接着说道：“菲律宾同意在其法定的大陆架，甚至中国与越南都没有提出声索的地区进行联合调查，可能包含有较大的政治目的。”根据瓦伦西亚的这些说法，韦恩认为，更坏的是，同意联合地震勘探，暗示着马尼拉已承认中国与越南的声索有合法基础，“这是在出卖菲律宾声索的部分。”<sup>②</sup>

韦恩的文章出来后，有些菲律宾英文报刊的专栏作者也随之起哄，其中如贾里斯·邦多克（Jarius Bondoc）2008年3月3日在《菲律宾星报》刊登了《为了中国的贷款，出卖菲律宾领土》一文。他在文中写道，正如韦恩所说，菲律宾在三方地震协议中做出了很大的让步，包括允许在属于菲律宾的大陆架，而中越都无甚声索的区域进行勘探。他抨击道：“菲律宾单独与中国签署这份协议，除了背弃了为期已久的东盟和美国联盟外，实质上是割让它自己的疆土给中国勘探。”<sup>③</sup>另一位当时正在华盛顿访问的《菲律宾星报》专栏作者兼编辑马里查·维拉纽瓦（Marichu A. Villanueva），在2008年3月7日刊登的《玩弄南沙幽灵》一文中披露，三方地震勘探协议已引起美国的注意。在华盛顿召开的第三次国际可再生能源大会上，美国—东盟商会会长、原美国国务院负责东亚事务助理秘书马修·戴利（Matthew Daley）表示极度关注联合地震勘探。他说：“菲律宾和中国对海上边界问题的态度，牵涉到石油勘探，它不但直接影响到

越南，而且影响到这个地区的其他国家。”<sup>④</sup>

在这些文章的恶意中伤下，中菲越三方联合地震工作协议彻底被妖魔化。2008年3月6日，有14名菲律宾众议院议员提出第496号决议，要求众议院外交委员会、国防与安全委员会和生态委员会联合调查三方地震工作协议，政府是否有出卖国家利益。若有证据，将以叛国罪对阿罗约总统进行弹劾。<sup>⑤</sup>作为美国保守势力的智囊，菲律宾“传统基金会”主任乐曼在3月18日亦说道：“对该地区资源说是要进行探测，可能最后会危害到菲律宾主权及提高中国的声索地位”“三方地震工作协议最后将危害菲律宾主权，因为其概括的地区远离中国而接近菲律宾。”<sup>⑥</sup>

面对这些无端的攻击，菲律宾政府作了各种解释，例如前能源部长帛礼斯和前国家石油公司总裁马纳拉克发表联合声明称：《联合地震工作协议》绝不牵涉政治，其性质纯属科学，“协议说得很清楚，这是项商业协议，签署不破坏菲律宾在南海问题上的立场。协议的性质是科学的，不影响菲律宾政府的任何领土主张。”<sup>⑦</sup>当时的菲律宾外交部长罗武洛也发表谈话，表示三方协议是一个三赢的协议，而不是出卖国家的利益。他在回应《远东经济评论》1—2月合刊的报道时表示：“《联合地震工作协议》体现了负责任的外交，有助于缓解紧张，增强信心”“该协议旨在把南海从一个有争议的地区转变成和平与合作的地区，是增强信心措施的榜样。”<sup>⑧</sup>但一

① Barry Wain, “Manila’s Bungle in The South China Sea”, *Far Eastern Economic Review*, Jan./Feb. 2008, pp.45-46.

② 同①, p.48.

③ Jarius Bondoc, “RP Territory Ceded for Chinese Loans”, *The Philippine Star*, Mar. 3, 2008.

④ Marichu A. Villanueva, “Playing the Spratlys Bogey”, *The Philippine Star*, Mar. 7, 2008.

⑤ 社论：“冷静看待菲中越三方南海协议”，[菲]《世界日报》，2008年3月8日，第1版。

⑥ 社论：“南中国海协议被妖魔化”，[菲]《世界日报》，2008年3月25日，第1版。

⑦ “能源部澄清：南沙勘探纯属科学，绝不牵涉政治”，[菲]《世界日报》，2008年3月9日，第2版。

⑧ “总统府：南海协议合宪”，[菲]《世界日报》，2008年3月8日，第1版。

切均无济于事,《联合地震工作协议》依然以所谓的“法律问题和丑闻”而被搁置。

中菲“共同开发”难以执行的另一原因,是菲政府一直将南海争议海域视为自己的专属经济区,属于他们的“领土”。当邦义礼南献议与中海油合作勘探礼乐滩油气资源时,菲律宾法律界的专家就警告称,这种做法可能违反菲律宾宪法。按菲律宾宪法规定:“对自然资源的勘探开发和利用,必须在国家的全面控制和监督下进行”,“国家可以直接进行上述活动,也可以与菲律宾公民,或者与菲公民控制资本六成以上的企业或组织签署共同生产、合营,或产量分成协议。”而非、中、越三方签署的联合地震勘探协议就因涉嫌触犯上述条款才遭到大理院的质疑。前菲律宾总统阿基诺三世则公开谴责是三方联合地震协议“招致中国入侵南沙海域”。<sup>①</sup>

另据2012年2月27日《菲律宾每日问询者报》(Philippine Daily Inquirer)报道,菲律宾外交部长罗萨里奥(Albert del Rosario)在与出访菲律宾的中国前驻菲大使王英凡、王春贵会面时就表示,菲律宾“很愿意邀请中国投资者在遵守菲律宾法律的前提下来到礼乐滩投资”。他指出,礼乐滩是菲律宾必不可少的一部分,就其本身而言,不能被联合开发,否则,就是违反菲律宾宪法。<sup>②</sup>更甚者是,有关礼乐滩的油气资源勘探问题,由于涉及外交关系,菲律宾能源部已于2013年将该项权力移交给菲外交部。因此,下发许可证的决定权就掌握在罗萨里奥手里。而罗萨里奥自20世纪80年代以来,就一直与印尼大亨林逢生(Anthoni Salim)在菲律宾的代表邦义礼南合作。事实上,罗萨里奥的大部分财富都是来自于他在林逢生在菲律宾的多家公司和在香港的母公司第一太平洋公司担任董事的收入,故他当然不愿意看到“共同开发”被执行,而极力促动将南海争议问题提交国际仲裁。认为如果临时仲裁庭的裁决能得到执行,实际上能获得巨大利益的就是由邦义礼南任董事长的菲莱克斯矿业公司。<sup>③</sup>

除此之外,菲律宾最高法院大法官加彪(Antonio Carpio)也极力阻止中菲“共同开发”的

执行。他在2016年7月14日接受媒体采访时说:“宪法强调政府应保护专属经济区的自然资源,保证它只有菲律宾人民才能使用。”他强调:“因此,不论是杜特尔特、阿罗约或是任何一名总统,都不能妥协,不能在自己的专属经济区与其他国家共同开发,这是宪法禁止的。”<sup>④</sup>他在其电子书《南海争端:菲律宾在西菲律宾海的主权权利和管辖权》(The South China Sea Dispute: Philippine Sovereign Rights and Jurisdiction in the West Philippine Sea)中,居然把中国主张在南海“共同开发”与曾经屠杀和征服过菲律宾的西班牙殖民者、美国殖民者和日本侵略者相提并论。他写道:“抵抗中国,保卫我们的专属经济区的战斗……是我们祖先从16世纪至20世纪反对西方和东方殖民者战争在21世纪的翻版。为了国家的自由,我国最优秀、最聪明的先辈们与西方和东方的殖民者战斗,甚至牺牲了自己的生命。”<sup>⑤</sup>加彪这种以狭隘民族主义蛊惑菲律宾人民的做法,不仅已丧失了一个律师最起码的职业道德,而且也成为阻碍中菲执行“共同开发”的症结之一。

### 三、中菲关系改善后“共同开发”的可行性探索

2016年6月30日,杜特尔特就任菲律宾总统,改变了其前任阿基诺三世对中国的敌视态度,认为临时仲裁庭有关南海问题的裁决没有

<sup>①</sup> “马拉干鄢官说,中国入侵南沙应归咎阿罗约”,[菲]《世界日报》,2011年7月7日,第3版。

<sup>②</sup> “菲律宾执意邀请外资勘探南海油气资源”,[菲]《世界日报》,2012年2月28日,第4版。

<sup>③</sup> Rigoberto D. Tiglao, “Del Rosario Anti - China ‘Think Tank’ Allied with US Lobby Group, and Backed by Philex Salim/MVP”, The Manila Times, Jul. 21, 2017, <http://www.manilatimes.net/del-rosario-anti-china-think-tank-allied-us-lobby-group-backed-philex-salimmvp/339635/>.

<sup>④</sup> “加彪:菲不能与中国联合开发南海”,[菲]《世界日报》,2016年7月15日,第3版。

<sup>⑤</sup> Rigoberto D. Tiglao, “Look beyond the Territorial Dispute: We Must Learn from China”, The Manila Times, Jul. 9, 2017, <http://www.manilatimes.net/look-beyond-territorial-dispute-must-learn-china/337501/>.

强制执行,为了缓解中菲之间的矛盾有必要进行双边接触。于是,杜特尔特在10月18—21日对华进行国事访问。访问期间,杜特尔特在北京会见了中国国家主席习近平以及其他多位高级别官员,受到高度的重视。双方签署了《2016年中菲联合声明》及13项合作协议。此行杜特尔特总统收获甚丰,据悉菲方共获得约135亿美元的协议与投资。在南海问题上,双方重申争议问题不是中菲双边关系的全部,不诉诸武力或以武力相威胁,由直接有关的主权国家通过友好磋商和谈判,以和平方式解决领土和管辖权争议。中方且“基于中菲友好情谊作出妥善安排”,允许菲律宾渔民前往引起双方主权争议的黄岩岛附近海域捕鱼。以此,中菲两国因南海问题而紧张的关系得到了改善。

中菲关系改善后,有关南海油气资源“共同开发”的问题再次被提出来。2017年1月2日,菲律宾候任驻华大使罗马纳(Sta. Romana)率先透露,菲律宾政府正在“认真研究”与中国在南海进行联合勘探油气资源的可能性。根据GMA新闻台引述罗马纳的话报道,菲律宾能源部和外交部已经被责成研究与中国在这片有争议海域进行联合勘探的前景。<sup>①</sup>2017年5月17日,杜特尔特总统首席法律顾问班尼洛(Samaudou Bannino)律师进一步表示,菲律宾政府应探讨同中国在有争议海域进行联合勘探的一切可能性。他告诉总统府的记者,如果需要,菲律宾可在那些有争议的海域让出主权,视情况而定。他说道:“如果我们需要,因为我们的政策是,它是否有利于这个国家的利益?签署任何协议是否对另一国家也有利?全视情况而定。换言之,我们得探讨一切可能以帮助两国解决分歧。”他指出,宪法允许总统缔订国际合同,但是,是同外国公司。“根据宪法第12条第2款,有一段说,总统可以就勘探利用矿产资源,按照法律规定同外国公司缔订国际协议。”<sup>②</sup>

菲律宾之所以重提“共同开发”问题,可能与其急需解决国内油气资源短缺有着密切的关系。菲律宾早在1896年就开始钻探石油,但至今其石油产量仍然不高。其海上石油产量多数

来自于西北巴拉望海域、礼乐滩和南苏禄海,且逐年深入到南沙海域,主要包括位于礼乐滩和西北巴拉望盆地。据2009年的数据显示,在菲律宾能源结构中,石油和天然气所占的比重较大,分别为32%和8%,其能源自给率为58.89%,因此石油和天然气对菲律宾而言极其重要。另据《马尼拉时报》2015年8月报道,菲律宾一名熟悉天然气产业的众议员阿内尔·泰(Amel Ty)声称,菲律宾目前主要的天然气来源于巴拉望省外海的马南巴耶(Malampaya)天然气田,通过海底管道把天然气输送到吕宋岛的3座发电厂,发电量共达2700百万瓦。马南巴耶天然气田的蕴藏量约906亿立方米,2002年已投入运作,估计于2024年至2030年间耗尽。<sup>③</sup>

鉴于上述原因,菲律宾政府为了改变几乎完全依赖石油进口来维持其正在迅速发展的经济,在杜特尔特总统执政之后,中菲关系逐步改善的情况下,开始恢复在2014年因将南海问题提交临时仲裁庭仲裁而禁止的礼乐滩石油钻探。据菲能源部资源发展局局长奥布甘告诉路透社,能源部预计于2017年12月可解除这个禁令。他说,来自外交部的指示,要求能源部恢复南海的石油和天然气钻探,能源部已做好准备。<sup>④</sup>2017年7月24日,杜特尔特总统发表其第二篇国情咨文后,在记者招待会上说:菲律宾与中国双方已为在有争议的海域的共同开发进行了讨论。王毅外长访菲期间,也对共同开发的建议表示支持,他形容这是“充满政治智慧”的建议。他说,共同开发并不会影响两国的“独立法律系统”,这是双方经过协商,为了共同的目标而达成的共同开发协议。<sup>⑤</sup>

① “候任驻华大使罗马纳透露,菲‘认真研究’菲中南海联合勘探”,[菲]《世界日报》,2017年1月3日,第1版。

② “迄今为止最大胆表态,班尼洛暗示南海主权可讨论”,[菲]《世界日报》,2017年5月18日,第2版。

③ “Gas in WPS Can Energize Entire PH”, The Manila Times, Aug. 9, 2015, <http://www.manilatimes.net/gas-in-wps-can-energize-entire-ph/207961/>.

④ “官员:礼乐滩钻油年内或恢复”,[菲]《世界日报》,2017年7月13日,第3版。

⑤ “府:联合开发南海须有利菲方”,[菲]《世界日报》,2017年7月28日,第1版。

2017年8月17日,菲律宾主流英文报纸《马尼拉公报》引述菲外交部长加悦丹诺(Allan Peter Cayetano)报道,总统杜特尔特已批准中菲共同开发南海。他强调,共同开发的前提是“不损及菲律宾的领土与主权。”他表示已就此与能源部及法律专家咨询,以拟出共同开发南海的可行法律架构。<sup>①</sup>菲总统府发言人亚未惹(Emesto Abella)亦证实,菲律宾愿意在有争议的西菲律宾海联合开发,不只同中国,而且同其他国家。他发表声明称:杜特尔特总统对与外国合作在西菲律宾海勘探及开采油气资源持开放态度,原则是这些合资企业必须符合本国宪法和法律,并且有利于菲律宾人民。<sup>②</sup>

为了使中菲在南海争议海域重提“共同开发”的可行性得到落实,2017年9月20日中国外交部长王毅在纽约出席联合国大会期间,会见了菲律宾外长加悦丹诺。王毅表示,中方愿与菲方一道,继续积极探讨海上共同开发的有效方式。加悦丹诺亦表示,菲方愿与中方一道深化在各领域合作,探索推进海上共同开发,对外发出中菲关系改善和南海局势趋稳的积极信号。<sup>③</sup>一个星期之后,据《菲律宾星报》报道,菲能源部长阿方索·库什(Alfonso Cusi)表示,菲中在巴拉望西北海岸共同勘探石油与天然气的计划,现在正在等待杜特尔特总统的签署。巴拉望西北海岸卡拉棉(Calamian)服务合同(SC57)是菲律宾国营PNOC勘探公司(PNOC-EC)、米特拉能源有限公司(MEL)、玉石(Jadestone)能源公司和中国海洋石油总公司(CNOOC)的一个合资开发项目。9月27日,在第35次东盟能源部长会议开幕式后,库什表示,能源部已建议把SC57呈交杜特尔特总统签署,开始着手勘探这个地区的油气资源。<sup>④</sup>据透露,在该工程的联合勘探方案中,中海油将持有51%的大股东地位。这个合同是否合法?是否与菲律宾宪法相违背?有关方面就这些问题咨询了菲律宾著名的海事法律专家、菲律宾大学海洋事务与海洋法研究所所长巴通巴卡(Jay Batangbacal)。他说道,57号合同的区域是在中国声索的9段线之外,不是争议区,是菲律宾的

专属经济区;在合同中,中海油占51%股份,在当前法律下是许可的。尽管最高法院法官加彪认为在200海里专属经济区内是宪法禁止的,但这必须区别对待。菲律宾为保留海洋资源给后代,在1987年的宪法中提及了海域、群岛水域、专属经济区,但没有提及大陆架,而石油是在大陆架发现的,这就让外国公司可以参与勘探开发这些大陆架的资源。<sup>⑤</sup>

上述情况说明,随着中菲关系的改善,中菲双方在南海争议海域“共同开发”的可行性也在增大。菲律宾菲莱克斯石油公司能源主席邦义礼南就对恢复其公司与中海油在礼乐滩的联合勘探持乐观态度,2017年11月14日,在东盟商业和投资峰会上,当他被邀请对南海议题的最新进展发表评论时说道:“看到这届政府以较为友善的态度向中国示好,有望达成一些实际的效果,所以,我对南海局势保持乐观。”他回顾2013年弗勒姆能源与中海油在礼乐滩共同勘探未能达成协议的情景时说,菲莱克斯能源看到了南海问题的解决有了一系列最新的进展,这些进展使菲莱克斯看到有希望恢复被停止的勘探作业,因此,公司会等待东盟与中国的联合声明出台。<sup>⑥</sup>11月21日晚,杜特尔特总统出席地方活动时接受媒体采访也谈到,菲律宾考虑与其他国家共同勘探、开采有价值矿物,但他只会在对菲律宾最有利的时机解除南海声索区的勘

① Ellson Quismorio, “Duterte OKs Joint Venture with China”, Manila Bulletin, Aug. 17, 2017, <https://news.mb.com.ph/2017/08/16/duterte-oks-joint-venture-with-china/>.

② “菲愿同其他国家联合开发西菲律宾海资源”, [菲]《世界日报》, 2017年8月18日, 第3版。

③ 中新社联合国9月20日电:“菲中两国外长纽约会晤”, [菲]《世界日报》, 2017年9月22日, 第3版。

④ Danessa Rivera, “Philippines, China Set Up Joint Exploration in Palawan Field”, The Philippine Star, Sept. 27, 2017, <https://beta.philstar.com/BUSINESS/2017/09/27/1743265/PHILIPPINES-CHINA-SET-JOINT-EXPLORATION-PALAWAN-FIELD>.

⑤ “菲中将在西菲律宾海共同进行联合探油”, [菲]《世界日报》, 2017年10月29日, 第2版。

⑥ “对南海局势感到乐观, 菲公司着眼于礼乐滩石油勘探”, [菲]《世界日报》, 2017年11月15日, 第5版。

探禁令。<sup>①</sup>

除此之外,中国政府也一再承诺在杜特尔特总统任内与菲律宾之间保持健康友好的双边关系。2017年11月2日,中国外交部发言人华春莹在北京举行的例行记者会上说:“为了中菲两国之间的全面合作和中菲关系的健康发展,我们坚持与在杜特尔特总统领导下的菲律宾政府保持紧密联系。”菲外交部发言人亦说道:“双方在处理海洋事务方面的争议和多个领域方面的合作议题上已经取得重要共识。”更重要的是,中菲已就南海争议问题建立了双边磋商机制。2016年5月,第一轮双边磋商机制会议已在中国贵阳成功举行会谈;第二轮会议于2018年2月13日在马尼拉举行。据菲外交部长加悦丹诺在2018年2月16日表示,尽管菲中两国在南海存在领土争端,但双方正在积极讨论进行联合勘探。他告诉记者:“我们正在积极推进这一计划,因为我们需要对那里进行勘探。”他认为,菲中双方会各自成立一个工作组,寻找出进行共同勘探的可行性方案和合作模式。“然后,我们会基于我国宪法设计一个操作框架,在这个框架下执行联合勘探,才能使得这一做法具有合宪性。”<sup>②</sup>

至于菲律宾宪法规定,菲国天然气资源只能由菲律宾人独享问题,菲律宾总统府于2018年3月1日表示,与中国联合勘探西菲律宾海的资源是合法的。总统发言人罗计(Harry Roque)不同意最高法院法官加彪所说的在马尼拉的专属经济区内与另一个国家共同进行资源开发是违宪的观点,他说道,高院本身于2004年裁决菲律宾采矿法律,即共和国第7942号是合宪的。“现有的法律是容许的,只要遵守宪法规定由总统签署一份书面协议提交给国会,我们可以与外国联合勘探及联合开发。”<sup>③</sup>此外,罗计于3月3日又再次重申,菲中双方在南海的共同勘探是受1987年宪法所允许的。他援引最高法院的判决,其中写道允许与外国实体展开共同勘探,只要他们遵守宪法规定,并遵循一份由总统签署的书面协议,同时这份协议将递交国会。<sup>④</sup>

从前面提到的中菲两次不成功的“共同开

发”的主要症结,除了刚刚谈到的所谓“不符合菲律宾宪法”外,仍然是加彪提出的“中国必须先承认菲律宾在南海某些海域的主权权利,然后再进行联合勘探”。加彪提到的明显是指位于礼乐滩附近的72号合同区问题,菲律宾总统府2018年3月6日就表示,菲律宾和中国最好搁置双方的海上领土争端,为联合勘探资源丰富的南海让路。罗计在新闻发布会上表示:“我认为中国不需要承认菲律宾在72号合同区的主权,因为联合勘探是通过一种妥协方式进行,我们先不要争论主权的问题,我们要先获得利益。”<sup>⑤</sup>由此可见,阻碍中菲实行“共同开发”的所谓“违反菲律宾宪法”和“承认菲律宾对礼乐滩的主权”问题,已得到菲律宾总统府的公开否定。因此,在中菲关系改善的有利条件下,恢复两国在南海油气资源“共同开发”的可行性显然是增大了,但要落实到执行仍需要有一个过程,让我们拭目以待吧。

#### 四、结 语

中菲在南海争议区曾经有过两次不成功的油气资源“共同开发”。这两次不成功的症结来自于两个方面:一方面是菲方认为“共同开发”不符合菲律宾宪法的规定;另一方面是菲方要求中方承认菲律宾对礼乐滩的“拥有权”。而如今菲律宾总统府已对这两方面明确表态:认为菲中联合勘探不仅为菲律宾1987年的宪法所允许,而且也符合2004年《菲律宾矿业法》的规定;认为菲中联合勘探南海属妥协之举,无须强迫中方承认菲方“拥有主权”。因此,这两个阻碍中菲“共同开发”的症结被解开了,为两国在南海争议区

① “杜:选最有利时机合作勘探南海”, [菲]《世界日报》, 2017年11月23日,第4版。

② “菲中拟联合勘探南海资源,加悦丹诺透露迄今最详细‘路线图’”, [菲]《世界日报》, 2018年2月18日,第4版。

③ “菲:若中方遵守宪法可共探南海”, [菲]《世界日报》, 2018年3月2日,第1版。

④ “海警反潜机将巡逻‘宾汉隆起’”, [菲]《世界日报》, 2018年3月4日,第4版。

⑤ “府:菲中共探南海属妥协之举,无须强迫中国先承认菲海洋权益”, [菲]《世界日报》, 2018年3月7日,第1版。

实行“共同开发”的可行性打下了基础。

有关“共同开发”的具体运作,菲律宾总统府在2018年3月2日宣布,菲国政府正在考虑与中国共同勘探南海两个区域的油气资源。这两个区域是位于卡拉棉群岛(Calamian Islands)以西的“57号合同区”(Service Contract 57)和位于礼乐滩附近的“72号合同区”(Service Contract 72)。这两个合同区都在菲律宾的巴拉望省附近,前者位于菲律宾的内海,后者位于菲律宾的专属经济区之内。按照菲总统发言人罗计的说法,57号合同区不涉及任何争议,是菲方愿意开放与中国联合勘探,而72号合同区则位于争议区之内,故菲中双方需事先达成协议,才能开始共同勘探。至于共同勘探的计划仍在讨

论之中,如果落实后,将由两国的民间公司来运作,而不是由政府。<sup>①</sup>

由于在南海争议区谋求“共同开发”是一个极其复杂与敏感的问题,为避免在共享蕴藏的油气资源有可能被视为承认其他国家的主权声索,故菲方一再强调在双方签订协议时,必须是两个公司实体之间的协议,而不是由政府出面。<sup>②</sup>至于可能形成的条约模式,菲方认为可以借鉴2005年中菲越三家石油公司签署的“联合地震工作协议”。在协议签订之前,双方可成立一个特别小组,想办法处理棘手的主权争议问题,使“共同开发”成为解决南海争议的最佳办法。

编辑 邓文科

## A Study on the Feasibility of Sino-Philippine “Joint Development” in Oil and Gas Resources in the South China Sea

LI Jinming<sup>1</sup>

(1. Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** There have been two unsuccessful experiences in the “joint development” in oil and gas resources in the South China Sea between China and the Philippines: one was the Tripartite Agreement for Joint Marine Seismic Undertaking (JMSU) signed by China, the Philippines and Vietnam in 2005; the other was the efforts made by Forum Energy and China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) of joint exploration in Liyue Tan in 2012. The crux of the two unsuccessful “joint development” lies in the interference of the United States, the country outside the South China Sea, and the Philippines’ request to China’s acknowledgement of its “sovereignty” over Li Yue Tan (the Reed Bank). Since President Duterte came to power in 2016, he has changed his predecessor Aquino III’s tough approach to China by setting aside the Arbitral Tribunal’s awards and stepping up bilateral contacts with China to improve Sino-Philippine relations. Thus, the two countries reiterated the “joint development” in disputed waters in the South China Sea and set up a bilateral consultation mechanism on disputes over the South China Sea. As a result, the feasibility of “joint development” has been markedly increased.

**Key words:** Sino-Philippine; the South China Sea; oil and gas resources; feasibility

<sup>①</sup> “菲拟开放西海域与中国共同勘探”, [菲]《世界日报》, 2018年3月3日, 第1版。

<sup>②</sup> “勘探南海不涉主权, 菲仅会和中企合作”, [菲]《世界日报》, 2018年3月2日, 第1版。