

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.6.005

李忠林:“菲律宾杜特尔特政府的南海政策及前景”,《太平洋学报》,2018年第6期,第57-67页。

LI Zhonglin, "Duterte Administration's Policy on the South China Sea and Its Prospect", *Pacific Journal*, Vol.26, No.6, 2018, pp.57-67.

# 菲律宾杜特尔特政府的南海政策及前景

李忠林<sup>1</sup>

(1.北京大学,北京 100871)

**摘要:**杜特尔特政府上台以来,积极调整菲律宾的南海政策。这是菲律宾内政外交多种因素共同作用的结果,也是基于菲律宾国家利益最大化的务实理性选择。杜特尔特政府的南海政策仍面临诸多制约因素,主要包括国内政治压力、大国平衡压力以及对待南海仲裁结果的实用主义。杜特尔特政府的未来南海政策走向和发展前景,则与菲国内政治发展态势、美日对菲关系发展态势以及中美菲三方关系的互动态势密切相关。中国需要审慎评估相关态势发展动向,以便及时做出预案。

**关键词:**杜特尔特政府;南海政策;中菲关系;美菲关系

中图分类号:D83

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)06-0057-11

自2016年6月30日上任以来,菲律宾新总统杜特尔特(Duterte)多次表达妥善处理南海问题、恢复双边对话、改善双边关系的意向,中菲关系改善迎来机遇期并取得显著成果。“对话、和平、合作”成为杜特尔特政府在南海问题上对华政策的基本原则。这些言论尽管不时前后矛盾、相互冲突,但是并不影响外界关于杜特尔特政府正在向中国靠拢的整体认知。美国媒体甚至指出,“降低与中国的海上紧张关系”成了杜特尔特外交政策的核心。<sup>①</sup>

菲律宾新政府的南海问题走向成为舆论关

注的焦点。相关政策的调整 and 变化已经引起学者关注,并发表了相关成果。目前,国内外学界普遍认为杜特尔特南海政策以及对华政策出现调整。比如,张宇权等人研究了杜特尔特上任后对华政策的调整及其特点。<sup>②</sup>朱陆民主要研究了杜特尔特上任后菲律宾对外政策的调整及其原因、影响等。<sup>③</sup>菲律宾学者巴维耶拉(Aileen Baviera)认为杜特尔特政府面临两大外交政策挑战,包括如何处理与中国的关系以及确定与美国的联盟关系,而南海问题成为重要背景。<sup>④</sup>马博主要从国家利益与个人偏好的角度研究了

收稿日期:2017-01-21;修订日期:2018-04-28。

基金项目:本文系国家重点研发计划资助的国家科技部“海洋划界决策支持系统研发与应用”项目“周边海洋权益争端和战略利益博弈模型研究”(2017YFC1405503)、国家社科基金青年项目“南海安全合作机制研究”(16CGJ012)的阶段性成果。

作者简介:李忠林(1986—),男,河南商丘人,北京大学国际关系学院博士后,主要研究方向:南海问题与地区安全。

① “Rodrigo Duterte's Anti-American Outburst Complicates US Goals”, *The Wall Street Journal*, Nov. 6, 2016.

② 张宇权、洪晓文:“杜特尔特政府对华政策调整及其影响”,《现代国际关系》,2016年第12期,第47-52页。

③ 朱陆民:“菲律宾杜特尔特政府的外交调整、影响及中国的对策研究”,《统一战线学刊》,2017年第1期,第91-107页。

④ Aileen Baviera, “President Duterte's Foreign Policy Challenges”, *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol.38, No.2, Aug. 2016, pp.202-208.

杜特尔特政府的“疏美亲中”外交政策。<sup>①</sup> 这些研究主要着眼点是菲律宾的对外政策、对华政策和南海政策,南海政策只是其中部分内容。聂文娟则以南海仲裁案作为具体分析对象,认为菲律宾在该问题上认知逻辑的转变奠定了杜特尔特政府南海政策转向的基础。<sup>②</sup>

本文旨在系统性分析杜特尔特政府上任以来的南海政策。截至目前,杜特尔特政府尚未公布对外政策纲领,但其南海政策方向渐趋明朗。杜特尔特政府具有鲜明和浓厚的个人色彩,通过观察和系统分析杜特尔特及其阁僚关于南海问题的相关言论及举措,仍可大致勾勒出杜特尔特政府的南海政策轮廓。

## 一、杜特尔特政府在南海问题上的政策主张

2010年阿基诺三世执政后,菲律宾的对冲战略由阿罗约时期的“接触多于制衡”阶段发展到“制衡大于接触”阶段,导致中菲关系整体呈现不断恶化的趋势。<sup>③</sup> 阿基诺三世调整南海政策,实现了南海政策从温和到激进的转型。菲律宾南海政策的转型,彻底破坏了南海地区原有的博弈模式,打破利益分配等式的均衡,为南海地区形势注入更多不确定因素。<sup>④</sup> 阿基诺三世的南海政策可以概括为以下几个方面。一是坚持将中菲南海争端提交国际仲裁。2013年1月,阿基诺三世政府在黄岩岛事件后单方面对中国提起强制仲裁程序,彻底抛弃了与中国进行双边谈判的可能。二是利用域外大国向中国施加压力。为了在南海问题上对抗中国,阿基诺三世将阿罗约时代所奉行的“大国平衡”政策调整为“借美制华”,加强与美国、日本等域外大国的合作。2014年,菲律宾与美国签署《增强防卫合作协议》,把自身的南海政策与美国的亚太战略捆绑。三是在东盟内部寻求组建反华联合阵线。菲律宾试图在东盟内部将南海议题纳入讨论范围,拉拢其他与中国存在争议的东盟国家。黄岩岛事件发生后,菲律宾政府曾要求东盟国家就这一事件表明立场。菲律宾还曾试图

拉拢越南、文莱、马来西亚参加“南海声索国四方会议”,形成合力对抗中国。总之,2012年黄岩岛事件以来,阿基诺三世政府的南海政策导致中菲在南海发生影响最为深远的对峙。

杜特尔特在大选期间就透露出与阿基诺三世政府不同的南海政策取向,昭示着菲律宾的南海政策将迎来新一轮的调整。杜特尔特政府在南海问题上的系列言行,则透露出其中菲南海争议上的基本施政理念和政策设想。具体而言,这种政策偏好可以归结为以下五个方面。

### 1.1 南海问题不是中菲关系的全部

中菲关系近年因南海问题受阻,但是南海问题并非两国关系的全部。中菲关系源远流长,两国合作关系广泛。冷战结束以后,以美济礁事件、黄岩岛事件为代表,南海问题成为中菲关系中的突出问题,中菲关系因为海洋领土争端不断出现动荡。不过,中菲在南海问题上产生对立的同时,双方也在逐渐强化政治互动,在相关领域采取务实合作。进入21世纪以来,双边贸易在非外贸中所占比重总体持续上升,中菲经贸合作已成为两国关系的重要组成部分。2006年至2015年,中菲之间的贸易总额从234亿美元增长到457亿美元;除2009年受到金融危机影响出现下降以外,其余年份均保持着稳定的增长。<sup>⑤</sup> 以2013年为例,双边贸易在非外贸总额中所占比重为12.64%,仅次于日本;在中国外贸中所占比重仅为0.92%,排名第30位。<sup>⑥</sup> 中菲经贸关系并未受到南海争端的明显影响。以2012年为例,中菲关系因黄岩岛对峙陷入冰点,而当年中菲双边贸易进出口总额为363.75

① 马博:“杜特尔特‘疏美亲中’政策评析:国家利益与个人偏好”,《国际论坛》,2017年第4期,第31-39页。

② 聂文娟:“菲律宾南海政策的调整:利益认知结构的转变”,《南洋问题研究》,2017年第2期,第1-12页。

③ 陈庆鸿:“菲律宾对华对冲战略评析”,《当代亚太》,2015年第6期,第140-144页。

④ 林恺斌:“菲律宾南海政策的转型”,《世界经济与政治论坛》,2015年第3期,第73页。

⑤ 吴杰伟:“菲律宾社会对中国‘一带一路’倡议的反应”,《南洋问题研究》,2016年第4期,第35页。

⑥ 郑国富:“中国与菲律宾双边贸易发展的实证研究(1975—2013)”,《广西财经学院学报》,2015年第2期,第74-75页。

亿美元,同比增长约 11.3%,中国成为菲律宾第三大出口市场和第二大进口市场。事实上,在中菲关系日趋紧张的 2012—2015 年期间,中菲贸易处在不断增长的过程。此外,双方在扩大基础设施投资、联合开展禁毒运动方面存在广阔的合作空间。

随着杜特尔特政府的上台,菲律宾已经接受了这一观点。2016 年 9 月,菲时任外长亚赛(Yasay)对美国进行了被称为“捍卫‘杜特尔特主义’”<sup>①</sup>的外交之旅。亚赛在演讲时明确表示,中菲关系并不仅限于海上争端,两国还有其他共同关心的领域,比如投资、贸易和旅游等,探讨这些问题可以为海洋问题的会谈打开大门。<sup>②</sup>菲总统府发言人指出,杜特尔特希望中菲能就南海争端实现“软着陆”,因为中菲关系不仅局限于南海这一个议题,希望两国在更广泛的领域开展务实合作。<sup>③</sup>这一共识也贯穿于两国高层的系列谈话、政府的联合声明以及双边磋商会议中。比如,2018 年 2 月在马尼拉举行的中菲南海问题双边磋商机制(Bilateral Consultation Mechanism,简称 BCM)第二次会议上,双方再次申明“海洋问题的争执并不是菲律宾与中国双边关系的全部”<sup>④</sup>。随着中菲关系的转圜,当前两国在各领域的合作正在积极展开。

## 1.2 和平谈判而非战争才是首选

在和平谈判与战争方式之间,杜特尔特毫不犹豫地选择了前者。他反复强调“战争不是出路”,并表达了对战争等字眼的厌恶,“马尼拉已经准备好与中国对话而不是开战”<sup>⑤</sup>。杜特尔特委派前总统拉莫斯(Fidel Valdez Ramos)为特使,说明菲律宾将把与中国展开直接对话视为首选。在国家安全理事会会议上,菲政府没有给拉莫斯定下具体的要求,只定了“避免与中国对抗”<sup>⑥</sup>的基调。2017 年 11 月 12 日,杜特尔特在东盟商业与投资峰会上演讲时再次表示,“南海问题最好搁置起来,没人能负担得起战争”<sup>⑦</sup>。

一方面,杜特尔特深知菲律宾没有实力和中国对抗,因为“菲律宾在军事实力上处于弱势,如果与中国对抗或采取可能引发军事冲突

的行动,对菲律宾来说会适得其反”<sup>⑧</sup>。亚赛毫不避讳地表示,装备水平相对较差的菲律宾军队在任何战斗中均无法和中国抗衡,这也是杜特尔特总统决定不加入美国南海联合巡航的原因。另一方面,杜特尔特深知美国不会为了菲律宾的利益而与中国在南海开战。菲律宾前政府一直致力于将其所声索的南海岛礁列入美菲安保的范围内,要求美国就南海问题给予安全保证,但美国并没有给予明确回应。杜特尔特对于《美菲共同防御条约》能否在中菲因领土争端陷入对抗时提供帮助并不自信。他曾经询问时任美国驻菲大使戈德堡(Goldberg),美国是否会站在菲方这边,后者给出的回应是“仅在你们受到攻击时”<sup>⑨</sup>。杜特尔特对此十分不满并将对话内容公布。

## 1.3 寻求双边磋商但不排除多边努力

杜特尔特政府在双边途径与多边途径的选择上没有明确定调。杜特尔特称,若仲裁庭的裁决对菲律宾有利,他愿意同中国就两国南海

① Amy Searight and Phuong Nguyen, “In Washington, Yasay Defends the Duterte Doctrine”, CSIS, Sept. 30, 2016, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160930\\_SoutheastAsia\\_Vol\\_7\\_Issue\\_20.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160930_SoutheastAsia_Vol_7_Issue_20.pdf).

② Prashanth Parameswaran, “Philippines to Deepen China Talks Despite South China Sea Differences”, *The Diplomat*, Sept. 16, 2016.

③ Zhang Haizhou, Deng Yanzi and Zhang Yan, “Duterte Sees China-Philippines Ties ‘Not Limited to One Issue’”, *China Daily*, Oct. 1, 2016.

④ “中国—菲律宾南海问题双边磋商机制第二次会议在马尼拉召开”,新华网,2018年2月13日, [http://www.xinhuanet.com/world/2018-02/13/c\\_1122416158.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-02/13/c_1122416158.htm).

⑤ Teresa Cerojano, “Philippines Ready to Talk to China after Tribunal Ruling”, *The Philippine Star*, Jul. 6, 2016.

⑥ Pia Ranada, “NSC to Ramos: Begin China Talks with Things We Agree on”, *Rappler*, Jul. 29, 2016, <http://www.rappler.com/nation/141309-nsc-guiding-principles-ramos-talks-china>.

⑦ Patricia Ann V. Roxas, “Duterte: South China Sea Dispute Is ‘Better Left Untouched’”, *Inquirer.Net*, Nov. 12, 2017, <http://globalnation.inquirer.net/161911/duterte-south-china-sea-dispute-china-vietnam-asean-taiwan>.

⑧ Allan Nawal, “Duterte: I’m No Fan of US”, *Inquirer.Net*, Sept. 11, 2016, <http://globalnation.inquirer.net/144565/duterte-im-no-fan-of-us>.

⑨ Estrella Torres, “Are You with Us or Are You Not?”, *Philippine Daily Inquirer*, Jun. 23, 2016.

争议举行双边谈判。<sup>①</sup> 这是杜特尔特首次以总统身份确认他愿意通过双边谈判解决中菲南海纠纷。亚赛作了较为全面的回应:如果仲裁庭的裁决涉及到其他对该争议海域提出声索的主权国家,就必须进行多边的对话;如果裁决只涉及菲律宾和中国,则将进行菲律宾和北京之间的双边谈判。<sup>②</sup> 杜特尔特在其首次国情咨文中称,“菲律宾愿意同具有共同利益与关切的国家保持并维持双边和多边磋商和对话”<sup>③</sup>,保持了这种选择的灵活性和模糊性,完全有别于阿基诺三世政府唯有多边谈判才符合菲国利益的立场。

杜特尔特向中国驻菲大使赵鉴华表示,愿意同中国举行双边会谈。亚赛在华盛顿接见菲侨民代表时说,菲律宾私下正通过外交渠道为与中国举行无条件双边会谈进行安排,以便探讨彼此在南海上相互抵触的主权主张。<sup>④</sup> 同时,菲律宾并没有放弃对于国际多边场合的追求,以便利用这种机会讨论南海问题,特别是仲裁案问题,争取更多的国际支持,向中国施加舆论压力。在仲裁结果出炉的第二天,菲律宾就呼吁东盟发表支持仲裁法庭裁决的声明。在随后召开的第49届东盟外长会议上,菲律宾再次就南海仲裁案寻求东盟做出统一立场。不过,菲律宾利用国际多边场合的努力有所收敛。杜特尔特表示,他不会在东盟系列首脑会议上提及南海问题,以免激怒中国和危害两国之间的正式对话。<sup>⑤</sup> 2016年万象东盟峰会声明没有提及南海仲裁案,菲律宾政府态度的转变起了决定性的作用。一个重要原因正如新加坡巡回大使、前东盟秘书长王景荣所言,作为当事方的菲律宾已经暗示不会在峰会上提起仲裁案,其他国家自然难以借题发挥。<sup>⑥</sup> 菲律宾接任东盟轮值主席国后,工作重点是推进与中国的南海行为准则磋商进程,以及中菲南海双边磋商机制的推进,并没有利用东盟的多边机制向中国施压。目前,菲律宾政府已经明确表示将聚焦于“南海行为准则”的磋商,为促成这一多边协议而努力。

#### 1.4 坚持裁决结果但务实理性

杜特尔特曾多次表态坚决维护裁决结果,将其视为开启中菲对话的前提和基础。但是,菲律宾在实际操作当中比较谨慎和克制,极力避免影响中菲关系正常化和其它领域的合作关系。裁决结果出台后,亚赛拒绝了“中国外长王毅向他提议的绕开仲裁案进行双边会谈的建议,理由是“这不符合菲律宾的宪法和国家利益。”<sup>⑦</sup>杜特尔特在首次国情咨文中称,“坚决肯定并尊重常设仲裁法庭的判决,并将此作为和平解决、管理冲突的重要促进”<sup>⑧</sup>。杜特尔特向来访的时任美国国务卿克里(John Forbes Kerry)保证,菲律宾将使用裁决作为同中国谈判其领土争端的根据。“我们将进行的任何谈判,将以该裁决开始。”<sup>⑨</sup>这是其首次明确表示两国的任何磋商都将基于仲裁结果进行,成为杜特尔特政府在仲裁案问题上的基本立场。

在迄今为止的系列表态中,杜特尔特政府坚持中菲任何双边对话和磋商都要在仲裁结果

① “South China Sea: Philippines Ready to Talk to China after Tribunal Ruling”, *The Indian Express*, Jul. 6, 2016.

② “PH May Opt for Multi/Bilateral Talks after Sea Case Ruling—Yasay”, *CNN Philippines*, Jul. 5, 2016, <http://cnnphilippines.com/news/2016/07/05/bilateral-talks-arbitration-case.html>.

③ “President Rodrigo Duterte’s First State of the Nation Address”, *Inquirer. Net*, Jul. 25, 2016, <http://newsinfo.inquirer.net/799060/full-text-president-rodrigo-duterte-first-sona-state-nation-address-2016>.

④ Prashanth Parameswaran, “Philippines to Deepen China Talks Despite South China Sea Differences”, *The Diplomat*, Sept. 16, 2016.

⑤ “Duterte Won’t Raise Territorial Row at ASEAN Summit”, *GMA News Online*, Aug. 17, 2016, <http://www.gmanetwork.com/news/story/578017/news/nation/duterte-won-t-raise-territorial-row-at-asean-summit>.

⑥ “Has Beijing Really ‘Turned the Page’ on South China Sea Ruling?”, *South China Morning Post*, Sept. 9, 2016.

⑦ Patricia Lourdes Viray, “Philippines Rejects Talks Not Based on Arbitral Ruling; China Warns of Confrontation”, *The Philippine Star*, Jul. 19, 2016.

⑧ “President Rodrigo Duterte’s First State of the Nation Address”, *Inquirer. Net*, Jul. 25, 2016, <http://newsinfo.inquirer.net/799060/full-text-president-rodrigo-duterte-first-sona-state-nation-address-2016>.

⑨ Alexis Romero, “Rody: Sea Row Ruling Basis for China Talks”, *The Philippine Star*, Jul. 28, 2016.

的框架内进行,必须以仲裁案的裁决结果为基础,<sup>①</sup>也表达了同中国开启双边对话的意愿和期待。为此,杜特尔特甚至向中国驻菲大使表达了“他将不会立即敦促北京遵守仲裁庭仲裁结果”<sup>②</sup>。可见,菲律宾没有借助仲裁案一味向中国进一步强势施压,以免影响其改善对华关系的目标。事实上,杜特尔特政府并没有对于仲裁结果实际作用抱有太多希望。亚赛表示,仲裁庭有利的裁决不会给予菲律宾让中国离开有争议领土的权力,“仲裁庭自身的决定没有强制执行能力或机制,所以双边接触是必要的”<sup>③</sup>。菲律宾新任外长卡亚塔诺(Cayetano)则直接指出,仲裁结果并不能保证菲律宾人民的利益。<sup>④</sup>

### 1.5 希望与中国搁置争议、同享南海资源

随着中菲关系的正常化,搁置南海争议、同享南海资源成为杜特尔特政府南海政策的主题。杜特尔特政府的南海政策对双边谈判持开放态度,以便能够和中国共享南海资源,将对南海的声索转化为实际的收益。菲律宾特使前总统拉莫斯建议,中菲可在“求同存异”的基础上考虑共享争议海域资源,比如共同在黄岩岛捕鱼。在菲律宾看来,即使仲裁案的裁决有利,也要考虑与中国共同开发礼乐滩的气田。当然,这并非意味着菲律宾做出让步,菲律宾仍坚持黄岩岛是“共享菲律宾专属经济区的渔业资源”<sup>⑤</sup>,坚持对美济礁等岛礁的主权,认为联合开发南海资源必须遵守菲律宾的国内法律。

目前,中菲共享南海资源主要体现在两个领域。一是南海渔业资源。黄岩岛水域的渔业问题成为杜特尔特政府重点关注的领域,菲律宾迫切希望中国能够允许菲律宾渔民重返黄岩岛捕鱼。杜特尔特在访华前夕矢言将要求中国政府允许菲渔民在受争议地区捕鱼,为此愿意搁置黄岩岛争议。此外,菲律宾通过猜测中国试图对该岛进行扩建、颁布禁渔令等手段炒作黄岩岛,意图迫使中国做出让步。随着中菲关系迈上正轨,菲律宾渔民已经获准重回黄岩岛捕鱼。二是南海油气资源。菲律宾对寻求与中国共同勘探南海油气资源持积极态度。2017年8月,菲律宾外

长卡亚塔诺(Alan Cayetano)证实,杜特尔特已批准菲律宾在南海与中国进行联合勘探。11月,两国政府在联合声明中明确表示,双方愿探讨在包括海洋油气勘探和开发等其他可能的海上合作领域开展合作的方式。2018年2月,双方决定在BCM框架下启动渔业、油气、海洋科研与环保、政治安全等技术工作组。杜特尔特最新表态称,将这片具有战略意义且据称拥有丰富石油天然气资源的海域的两个敌对声索国变成实际共同所有者,这一解决方案要比与中国发生战争更可取。<sup>⑥</sup> 尽管双方尚处于讨论“共同勘探”阶段,还远未谈及“共同开发”,菲律宾仍在坚持两块候选区块都处于本国的专属经济区内,但双方正积极推进在南海进行联合海洋勘探,菲律宾正与中国共同努力寻求达成一项同时符合中菲两国法律的协议。

## 二、杜特尔特政府选择当前南海政策的原因

杜特尔特政府采取与前任迥异的外交路线,在南海问题上频繁向中国示好,是多种因素共同作用的结果。这与杜特尔特个人的执政理念有直接关系,更多的是在衡量历史和现实的基础上,为实现菲律宾国家利益最大化做出的理性选择。

① “Philippines Says China Must Recognize South China Sea Ruling”, Reuters, Aug. 30, 2016, <http://www.reuters.com/article/southchinasea-philippines-china-idUSKCN1150D8>.

② Patricia Lourdes Viray, “Duterte Wants to Set aside Arbitral Ruling-for Now”, The Philippine Star, Aug. 29, 2016.

③ Christina Mendez, “Philippines Asks Vietnam to Work for Unified, Cohesive Approach on Sea Dispute”, The Philippine Star, Sept. 30, 2016.

④ “菲律宾外长:南海的和平稳定最为重要 不希望南海再起争端”, 国际在线, 2017年8月10日, <http://news.cri.cn/20170810/38fc4ad9-e040-650d-2c26-4d9095333a54.html>.

⑤ Jaymee T. Gamil, “FVR, Pals Talk about Fishing in Shoal”, Philippine Daily Inquirer, Aug. 14, 2016.

⑥ Dharel Placido, “Duterte Says Joint Exploration in Disputed Sea Like ‘Co-ownership’ with China”, ABS-CBN News, Feb. 28, 2018, <http://news.abs-cbn.com/news/02/28/18/duterte-says-joint-exploration-in-disputed-sea-like-co-ownership-with-china>.

## 2.1 仲裁案没有为菲律宾带来实际收益

阿基诺三世选择了“亲美反华”的外交路线,将自身的国家利益与美国的亚太再平衡战略捆绑,并将中菲南海争议提交国际仲裁。这致使中菲政治互信遭受严重破坏,双边外交关系降至冰点。但是,僵化的“亲美反华”选择最终走进死胡同:裁决结果虽偏向菲律宾,却因中国的反对成为一张废纸,菲律宾的战略预期并未实现。相反,中菲关系近乎停摆,菲律宾与中国在其他领域的合作因此遭殃,比如中国对游客访问菲律宾发布警告,对从菲律宾进口的水果实施禁令。事实上,杜特尔特早期对阿基诺三世提起国际仲裁的做法表达过担忧。他公开声明自己与中国有相似立场,不相信能通过国际仲裁庭解决冲突。<sup>①</sup>

另外,美国的“重返亚太”战略将南海问题视为重要抓手,菲律宾则成为关键棋子。仲裁前,美国大力宣扬仲裁方式的积极意义,持续对菲律宾表达强烈支持。仲裁后,美国则一再宣称裁决结果具有法律约束力,要求中菲双方遵守裁决结果。事实上,美国才是仲裁案的最大受益者。美国借此不仅强化了对南海问题的介入力度,而且企图利用国际规则和国际法约束中国,在中美关于海洋秩序博弈中的优势地位进一步得到增强。菲律宾甘愿充当美国重返亚洲战略的马前卒,但并没有为自身带来实际好处。杜特尔特政府在南海问题上采取低调姿态,实则是对前任政策的“拨乱反正”,将菲律宾自身的国家利益置于首要考虑。如果仲裁案为菲律宾带来大量实惠,杜特尔特对仲裁案的态度可能有所不同,决定因素是杜特尔特对菲律宾国家利益的认知和评估。

## 2.2 强烈的反美倾向和独立自主意识

西方对菲律宾大选的干预,以及以人权为由指责杜特尔特政府的扫毒运动产生反作用,进一步激化了杜特尔特的独立自主意识。杜特尔特怒骂美国驻菲大使一度引起外交风波,理由正是指责对方干预菲国政治事务。早在菲律宾总统选举期间,美国驻菲大使戈德堡曾就人

权问题指责杜特尔特,杜特尔特对戈德堡干预选举表示强烈不满,甚至威胁要在当选总统后断绝与美国的关系。<sup>②</sup>上任后,杜特尔特再度公开表达对戈德堡的不满,批评其干涉菲律宾内政。杜特尔特表示,菲律宾将遵循独立自主的外交政策,任何国家都不得对其进行任何形式的干预。<sup>③</sup>对于美日澳三国在2017年东亚合作系列外长会期间发表联合声明,敦促中国和菲律宾遵守所谓仲裁结果,菲律宾外长警告说,菲律宾是独立主权国家,不需要其他国家告诉菲律宾应该做什么。<sup>④</sup>可见,独立自主是杜特尔特政府外交政策的鲜明特点。

杜特尔特承认是西方在毒品战争上的批评导致非外交政策的改变。他表示,“促使我改变外交政策的原因,是因为美国和欧盟让我签署一个不平等的宣言”<sup>⑤</sup>。杜特尔特上任后掀起了声势浩大的扫毒运动,一度造成不少平民的非正常死亡。<sup>⑥</sup>这引起了西方世界的强烈批评,他们指责杜特尔特政府侵犯人权,敦促后者要严格遵守法治精神,甚至扬言要调查杜特尔特。<sup>⑦</sup>此举引起杜特尔特的强烈反弹,被视为对菲律宾内政的粗暴干涉,并为此于2018年3月决定退出正在调查杜特尔特打击毒品犯罪行为中是

① Henry Hing Lee Chan, “Duterte and the South China Sea”, Ippreview, May. 24, 2016, <http://www.ippreview.com/index.php/Home/Blog/single/id/147.html>.

② “Duterte to Cut Ties with US, Australia”, The Manila Times, Apr. 22, 2016.

③ “杜特尔特:非遵循独立自主外交政策 不容任何国家干预内政”,《联合早报》,2016年9月11日。

④ Paterno Esmaguél II, “Don't Tell Us What to Do, PH Tells Countries on Sea Dispute”, Rapplap, Aug. 9, 2017, <https://www.rappler.com/nation/178267-philippines-us-japan-australia-statement-south-china-sea-ruling>.

⑤ “杜特尔特:是反毒战的批评导致非外交政策的改变”,菲龙网,2016年10月21日, <http://www.flw.ph/thread-152462-1-1.html>。

⑥ Jefferson Antiporda and Anthony Vargas, “Vigilantes, Drug Syndicates Killed More Suspects than PNP”, The Manila Times, Aug. 18, 2016.

⑦ 比如,美国国务院发言人表示,美国对菲政府开展的大规模扫毒行动,包括针对涉毒人员的“法外杀戮”表示关切,“强烈敦促”菲方在执法过程中“遵守人权义务”。Elizabeth Trudeau, “Daily Press Briefing”, U.S. Department of State, Aug. 8, 2016, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2016/08/260911.htm#PHILIPPINES>.

否存在侵犯人权行为的国际刑事法院。西方的指责和中国的支持形成强烈对比,进一步加重了杜特尔特对西方的不满。这种不满导致杜特尔特希望菲律宾的对外政策回到阿罗约时期的“大国平衡”,特别是在中国和美国之间寻求平衡。要做到这一点,杜特尔特就必须改变目前的现状。一方面,要基于本国的利益判断做出独立于美国的外交政策,实现美菲两国利益的适度切割;另一方面,必须寻求改善与中国的双边关系,弥补菲律宾外交政策中的短板。

### 2.3 菲律宾在经济领域对中国的需求

阿基诺三世执政期间,菲律宾经济实现了东南亚屈指可数的经济增长。据菲律宾官方统计,2010—2015年,菲平均经济增长率达到6.2%。<sup>①</sup>2015年,菲律宾的国内生产总值(GDP)增幅在亚洲各经济体中仅次于印度、中国及越南。但是,阿基诺任期内经济增速并未惠及民生,也未能缩小贫富差距。城乡民众在生活水平、基础设施建设、就业机会等诸多方面存在不公平,引发占人口多数的贫困人群不满。此外,菲律宾长期遭受行政机构腐败和社会秩序混乱等困扰。杜特尔特利用上述不满并誓言铁腕治理社会秩序从而赢得了大选。

菲律宾希望实现与中国加强经贸发展战略的对接,利用“一带一路”的契机推动菲律宾的建设。杜特尔特政府提出了“十点社会经济议程”,其中就包括加强基础设施建设、吸引外资等。<sup>②</sup>一方面,中国拥有充裕资金、专业技术和机制平台帮助菲律宾解决这个问题,其他国家则缺乏相关保障。杜特尔特直言“中国有钱,美国没钱”<sup>③</sup>。另一方面,中国有意愿与菲律宾开展在经贸领域的合作。此外,菲律宾在打击毒品犯罪方面面临巨大的国外压力,盟友美国和欧盟对其横加指责,中国则表示理解并提供支持。在这种情况下,中国成为菲律宾的最佳选择,“以实现杜特尔特的竞选承诺,包括改善基建、增加双边贸易、促进旅游业、增加就业、减少贫困及提供更多、更广的社会服务”<sup>④</sup>。杜特尔特在多个场合表达了“希望中国帮助菲律宾发

展经济”的观点。为了获得中国的资金支持,杜特尔特盛赞中国有着大国担当,在实现自身发展的同时,还不忘帮助其他贫穷落后国家,并列举了中国帮助非洲和东南亚国家发展的案例。<sup>⑤</sup>

为此,杜特尔特愿意搁置仲裁庭的裁决,恢复与中国的双边对话。杜特尔特说,“如果我们能够与他们解决争端……我们能够得到许多好处。”<sup>⑥</sup>为此,杜特尔特需要采取更加务实的策略,主动修好与中国的关系,争取中国的经贸援助。在南海问题上,则是采取了争取渔权,搁置主权的策略。从2016年10月杜特尔特访华以来,中菲经贸合作项目落实迅速。截至目前,菲律宾已经从中国获得超过240亿美元的资金用于发展经济,涵盖经贸、投资、产能、农业、新闻、质检、旅游、禁毒、金融、海事和基础设施等多个领域。此外,两国政府间经贸磋商机制“经贸联委会”也已经得到恢复,两国还正式签署了《中菲经贸合作六年发展规划》。当前,中国已经成为菲律宾最大的贸易伙伴。

## 三、杜特尔特政府南海政策面临的制约因素

杜特尔特政府对华政策和南海政策的转变无疑具有历史性的意义,也有利于中菲关系转圜和两国南海争议的有效管理。但是,杜特尔特

<sup>①</sup> Tony Lopez, “Economic Growth Under Aquino”, Feb. 3, 2016, <http://manilastandard.net/opinion/columns/virtual-reality-by-tony-lopez/198354/economic-growth-under-aquino.html>.

<sup>②</sup> “10-Point Socioeconomic Agenda of the Duterte Administration”, GOVPH, Jun. 20–21, 2016, <http://www.doh.gov.ph/node/6750>.

<sup>③</sup> “总统暗示可搁置仲裁案裁决”,《菲律宾商报》,2016年7月24日。

<sup>④</sup> Rommel C. Banlaui, “Duterte Presidency: Shift in Philippine-China Relations?” *RSIS Commentary*, No. 121, May. 20, 2016.

<sup>⑤</sup> Ed Adamczyk, “Philippines’ Duterte: Only China Can Help Us”, UPI, Oct. 18, 2016, [http://www.upi.com/Top\\_News/World-News/2016/10/18/Philippines-Duterte-Only-China-can-help-us/7641476798719/](http://www.upi.com/Top_News/World-News/2016/10/18/Philippines-Duterte-Only-China-can-help-us/7641476798719/).

<sup>⑥</sup> Nico Alconaba, “Duterte: PH Won’t Give Up Sea Rights But Eyes Bigger Trade with China”, *Inquirer.net*, Jul. 22, 2016, <http://globation.inquirer.net/141727/duterte-ph-wont-give-up-sea-rights-but-eyes-bigger-trade-with-china>.

特政府南海政策的推行不会一帆风顺,将会面临着国内外的诸多制约因素。

### 3.1 在国内层面上,杜特尔特要避免被指向中国妥协

仲裁结果出炉后,杜特尔特政府的基调是“不挑衅、冷处理、缓和局势、建立互信”<sup>①</sup>。但是,菲内部也存在大量对华强硬的声音,杜特尔特面临着国内的巨大压力。以菲最高法院法官加彪(Carpio)为代表的强硬派,他们坚持认为黄岩岛处于菲律宾专属经济区内,要求菲律宾前往争议海域巡逻,也反对与中国联合开发争议海域。在加彪看来,宪法要求菲律宾政府保护其专属经济区,在非“专属经济区”内与中国签署海上联合开发协议“违宪”。<sup>②</sup>加彪曾“威胁”称,如果杜特尔特试图在黄岩岛问题上出卖菲律宾主权将会“弹劾”他,动辄用违反菲律宾宪法向杜特尔特政府施加压力。<sup>③</sup>杜特尔特在华访问时关于中国历代从未侵略菲律宾一寸土地的言论,导致加彪认为这一言论出卖了菲律宾,以致政府不得不回应称杜特尔特在南海争议上“坚持了菲国的法律立场”<sup>④</sup>。持有类似观点的还包括菲律宾总检察官加里沓(Calida)等庞大的政治势力。

杜特尔特总统两次访华后,国内总会有反对声音。他的首次访华之行带回的经济合作协议在菲国内遭遇阻力。杜特尔特的政敌利玛(Lima)就提出决议案调查中菲签署的协议,理由包括这些交易“在外交上、军事上与经济上”的“后果”。<sup>⑤</sup>杜特尔特二次访华后,利玛再次呼吁参议院对当局与中国签订的贷款协议条款进行调查,并检查这些条款是否会使本国陷入严重的债务危机或迫使本国作出破坏主权的承诺,与美国媒体渲染的所谓“菲律宾掉进中国债务陷阱”<sup>⑥</sup>遥相呼应。此外,自由党多名参议员也希望审查杜特尔特与中国所签署的协议,包括在南海展开合作。在他们看来,杜特尔特加强与中国和俄罗斯的关系具有许多风险,包括损害菲律宾在争议海域的主权。<sup>⑦</sup>

可见,杜特尔特在国内的政治压力主要是

被指在南海问题上向中国“出卖”菲律宾的主权。这导致杜特尔特在争取对华友好的同时,也以示强的方式回应国内的压力。外交根植于内政,这是杜特尔特在南海问题上不时出现自相矛盾言论的根源。在菲律宾国防部长登上中业岛事件中,国内因素发挥了关键作用,“宾汉隆起”事件的国内政治化也遵循了同样的逻辑。

### 3.2 在国际层面上,杜特尔特要承受美日等国压力

杜特尔特的对外政策体现了一种“大国平衡”传统的回归,在拉近与中国关系的同时,也需要疏远与美日等国的关系。这种调整有损美日等国的战略利益,必然引起它们的强烈反弹。众所周知,在美国和日本等域外国家联合推动下,南海问题从地区性热点问题发展为全球性的热点问题。美国和日本是菲律宾最重要的盟友和伙伴,也是菲律宾的主要贸易伙伴和援助国。中菲两国一旦重启双边谈判,就意味着这些国家此前的战略资源投入付诸东流。在裁决结果有利的情况下,菲律宾选择与中国谈判显然不符合美国和日本的战略预期。如菲律宾学者所言,如果中菲进行双边谈判,就会带动其他东盟国家的合作意愿,美国则将会失去插手区域事务的借口。<sup>⑧</sup>杜特尔特的反美情绪大爆发使美国在亚太的目标更加艰难复杂。<sup>⑨</sup>为了保

① “菲总检察官似脱离‘杜特地路线’‘连放三弹’或激怒中国”,《菲律宾商报》,2016年7月16日。

② Trishia Billones, “Carpio Nixes Joint Development with China”, ABS-CBN News, Jul. 14, 2016, <http://news.abs-cbn.com/news/07/14/16/carpio-nixes-joint-development-with-china>.

③ Patricia Lourdes Viray, “Carpio: Impeachment Possible If Duterte Gives Up Scarborough”, The Philippine Star, Oct. 14, 2016.

④ “外长:总统即兴言论都不算数”,《菲律宾商报》,2016年10月26日。

⑤ Jefferson Antiporda, “De Lima Seeks Probe on Chinese Firms in PH Deals”, The Manila Times, Oct. 28, 2016.

⑥ Anders Corr, “New Philippine Debt of \$167 Billion could Balloon to \$452 Billion: China will Benefit”, The Forbes, May. 13, 2017.

⑦ Paolo Romero, “Senators Want \$24-B Aid from China Reviewed”, The Philippine Star, Oct. 24, 2016.

⑧ “菲律宾多名重要人士指出南海仲裁案为美国阴谋”,新华网,2016年7月13日, [http://news.xinhuanet.com/mil/2016-07/13/c\\_129140788.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2016-07/13/c_129140788.htm).

⑨ “Rodrigo Duterte’s Anti-American Outburst Complicates US Goals”, The Wall Street Journal, Nov. 6, 2016.



证自己的战略利益,这些国家会继续插手和炒作南海问题,给菲律宾的南海政策制造外部压力。美国总统特朗普(Donald Trump)上台后,则选择柔性外交,主动邀请杜特尔特在2017年11月访问美国,但被杜特尔特以“已准备访问俄罗斯及以色列等国家”导致行程太忙为由拒绝。<sup>①</sup>

美日一直在与中国“争夺”菲律宾,但他们的对手不是中国而是菲律宾自身。2016年7月底,美国时任国务卿克里(John Forbes Kerry)访问菲律宾并与杜特尔特谈及美菲《强化防务协议》的效力,还向菲提供了3000余万美元的援助。<sup>②</sup>杜特尔特则向美国保证,与中国在南海问题上的“任何对话都将始于仲裁结果”<sup>③</sup>。时任日本外相岸田文雄(Fumio Kishida)随后对菲展开访问。此时,拉莫斯正在香港开启中菲破冰之旅。在这个关键时刻,日本外相访问菲律宾的任务显然是“破坏中国和菲律宾之间正在试图结束僵局的努力”<sup>④</sup>。岸田文雄出发前就公开称,他计划力争与菲律宾合作敦促中国接受所谓仲裁结果。<sup>⑤</sup>美日短时间内竞相派遣外长访问菲律宾,旨在避免菲律宾新政府出现立场“后退”,坚持中菲南海和谈必须以仲裁结果为前提方能进行。

### 3.3 在仲裁案问题上,杜特尔特政府选择务实做法

仲裁结果有利于菲律宾,将杜特尔特政府置于一个可进可退的有利境地:“进”可继续坚持仲裁结果,因为背后是盟友和国内舆论支持;“退”可放弃坚持仲裁结果,因为仲裁案不是杜特尔特政府发起。事实上,杜特尔特采取了一种实用主义的中间路线,即利用裁决结果作为与中国做交易的筹码,尽可能地从中国获取较多的实惠。仲裁庭做出裁决后,中菲都表达了开展政治对话的意愿,但两国的立场有着根本性的分歧。菲律宾表示,仲裁结果必须是双边谈判的基础和底线。菲律宾在明知中国不会同意的情况下,仍然要求中国遵守仲裁结果,真实意图是在其他方面得到中国更多的让步。

菲律宾坚持以仲裁结果作为对话基础的要求并不合理,仲裁结果并不构成中菲开启对话的先决条件。今天的局面是菲律宾单方面造成。

仲裁案、黄岩岛事件都是菲律宾挑起,菲律宾渔民在黄岩岛海域无法进行生产活动责任在菲律宾方面。菲律宾的企图是,请求中国同意菲律宾渔民重回黄岩岛水域捕鱼,以此视为中国同意或者遵守仲裁结果。比如,在菲律宾渔民可以重回黄岩岛海域作业之后,菲准驻华大使罗马纳(Romana)声称中国尽管没有承认但却遵守了南海仲裁案裁决。<sup>⑥</sup>渔业资源分享并不涉及中国的核心利益,中国允许菲律宾渔民重回黄岩岛海域捕鱼与仲裁结果没有必然关系。

对于仲裁结果,杜特尔特目前只是暂时束之高阁,以加强中菲的经济和外交关系。这并不意味着菲律宾已经放弃主权声索,只不过是不同议题区分开。他表示,“总有一天会谈及该裁决”<sup>⑦</sup>。菲律宾外长卡亚塔诺(Alan Cayetano)明确表示:菲律宾政府在南海争议上,“不会抛弃国际仲裁案取得的胜利”<sup>⑧</sup>。因此,只要菲律宾方面不彻底否决仲裁结果,后者将一直是菲律宾可资利用对付中国的筹码。杜特尔特一旦将这一筹码抛出,中菲关系或者将会受损,或者已经受损。杜特尔特处理仲裁案的这种选择空间成为影响菲律宾南海政策走向的关键因素。

① Alexis Romero, “Duterte May Be too Busy to Visit Trump in White House”, *The Philippine Star*, May. 1, 2017.

② Alexis Romero, “US Pledges \$32M to Philippine Law Enforcement”, *The Philippine Star*, Jul. 27, 2016.

③ Pia Ranada, “Duterte Assures Kerry: Talks with China will Begin with Hague Ruling”, *Rappler*, Jul. 27, 2016, <http://www.rappler.com/nation/141099-duterte-kerry-talks-china-hague-ruling>.

④ “The Motive behind Japanese Foreign Minister Kishida’s Visit to Manila: China Daily”, *The Straits Times*, Aug. 11, 2016.

⑤ “Japan Foreign Minister to Visit Philippines for Security Talks”, *ABS-CBN News*, Aug. 5, 2016, <http://news.abs-cbn.com/news/08/05/16/japan-foreign-minister-to-visit-philippines-for-security-talks>.

⑥ Manuel Mogato, “New Philippine Ambassador Says China is Complying with Arbitration Ruling”, *Reuters*, Nov. 8, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-southchinesea-philippines-china-idUSKBN13316Q>.

⑦ F. Pearl A. Gajunera, “Duterte Open to Sea Exploration with China, Vietnam”, *Manila Standard*, May. 17, 2017.

⑧ Christian Esguerra, “Cayetano: Duterte won’t Squander Arbitral Victory over China”, *ABS-CBN News*, May. 11, 2017, <http://news.abs-cbn.com/focus/05/10/17/cayetano-duterte-wont-squander-arbitral-victory-over-china>.

## 四、杜特尔特政府的南海政策发展前景

杜特尔特政府在南海问题上的政策选择,有着自身的内政外交环境。随着形势的演进,这种环境也将随之改变,直接影响杜特尔特政府南海政策的发展走向。

### 4.1 杜特尔特执政风险

随着杜特尔特将外交重心转向中国,菲国内一些政治势力日益不满。菲国内多次有关于推翻杜特尔特政府的消息传出,自由党、现任副总统莱妮·罗布雷多(Lenny Robredo)、小马科斯(Bongbong Marcos)、金融大鳄索罗斯(George Soros)以及与阿基诺三世政府关系密切的菲籍女性等均卷入其中。不管消息是否属实,埃斯特拉达(Estrada)政府2001年被推翻便是前车之鉴。此外有消息称,菲国内的毒贩正求助极端组织“伊斯兰国”(IS)刺杀杜特尔特。<sup>①</sup>而截至目前,杜特尔特已经多次遭遇炸弹袭击险情。杜特尔特政权还面临着来自美国的安全威胁。杜特尔特多次宣称,美国中央情报局企图推翻甚至暗杀他。<sup>②</sup>曾因不听美国劝告而被推翻的埃斯特拉达也警告说,杜特尔特受争议的“脱美”言论可能导致他被推翻。<sup>③</sup>美国有推翻不符合自身利益的其他国家领导人的“传统”,如果杜特尔特政权在脱离美国战略轨道的道路上越走越远,不排除美国故技重施的可能性。

### 4.2 美国新政府的政策选择

南海是美国开展“航行自由行动”以及挑战中国海权和进行中美海洋博弈的关键区域,而菲律宾是美国介入南海事务的传统盟友和关键棋子。随着亚太在美国全球战略地位的继续上升,美国会将维持已有优势地位作为首选。面对杜特尔特持续性的“语言暴力”以及叫停联合军演、审查美菲协议的威胁,美国非常不满,但是整体上保持克制。美国的解释是,杜特尔特的语言威胁尚未具体落实,美国将继续维持美菲特殊关系。特朗普政府上任以来,目前仍在制定整体的

印太战略,其南海政策尚未定型。为体现对该地区更大的承诺,美国内部已经提出“稳定亚太提案”(Initiative of the Asia-Pacific Stability),计划未来五年在亚太地区增加80亿美元,以加强美军在该地区的力量,包括向亚太地区部署更多的部队和舰艇。<sup>④</sup>受特朗普政府上台后带来的不确定性影响,无论是美菲关系还是中美关系,都将迎来磨合期和调整期,多组双边关系将进入不确定阶段,短时期的动荡有望成为新常态。这些变动将直接影响南海局势和菲律宾的南海政策。

### 4.3 中美菲三方互动态势

随着中国海洋强国建设的推进,对地区海洋秩序的塑造力和影响力不断上升,引起美国、日本及地区声索国的担忧与反制,使得南海问题与地区海洋秩序交互影响。<sup>⑤</sup>

南海问题已经高度结构化,从海洋争端上升为地区安全和大国战略博弈的层次。菲律宾南海政策的走向无法脱离这种大的结构背景,中美菲三方互动也将进入新的周期。于中国而言,对中菲关系和美菲关系的预期要务实而合理,不要抱有盲目的和不切实际的幻想。一方面,杜特尔特在南海问题上的对华友好政策有助于缓和中美关系和南海紧张局势,但是菲律宾既没有放弃对仲裁结果的坚持,也没有放弃对南海权利的主张,中菲南海争议依然存在。另一方面,美菲关系因杜特尔特上台遭遇困难,但是历史传统和结盟现实使美国对菲律宾的影响根深蒂固,杜特尔特很难从根本上扭转对美关系。因此,中国不能期望利用菲律宾反对美国或者瓦解美菲同盟关系,那样既不现实也很危险。一旦美

① “菲律宾毒枭欲勾结 IS 刺杀总统杜特尔特”,参考消息网,2016年8月11日, <http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20160811/1264196.shtml>。

② Jaime Pilapil, “Oust Me, Duterte Dares CIA”, The Manila Times, Oct. 9, 2016.

③ “Erap Fears US might Oust Duterte”, GMA, Oct. 22, 2016, <http://www.gmanetwork.com/news/story/586016/news/nation/erap-fears-us-might-oust-duterte>.

④ “U.S. Wants to Spend Added Billions on Military in Asia”, The Wall Street Journal, May. 7, 2017.

⑤ 楼春豪:“地区海洋秩序视角下的南海问题”,《太平洋学报》,2017年第11期,第58页。

国认定中菲关系的改善损害了美国的利益,可能会对三方互动产生不利影响。

## 五、结 语

杜特尔特政府当前的南海政策主张为改善中菲关系和管控南海局势提供了难得的机遇,特别是有助于弱化仲裁案事件给中国带来的国际舆论压力。但是,杜特尔特一旦遭遇政治挫败,他所执行的对华友好政策可能被彻底否定。<sup>①</sup> 如果杜特尔特的政策现状能够持续下去,中菲关系在其任内有望得到改善和维持。因此,中国需要抓住窗口期,尽力维持当前的有利局面。同时,也需要密切关注和审慎评估菲国内政局和相关国际政治动向,以便及时做出预案。首先,在中菲关系层面,一方面继续落实两国领导人达成的重要共识,将两国签署的相关

合作协议落到实处,用事实证明务实合作带给菲方的积极成果;另一方面,继续鼓励菲律宾搁置南海争议的做法,同时继续坚守对仲裁不接受、不参与、不承认和不执行的“四不”政策,坚决反对菲律宾以裁决为前提条件的任何谈判。<sup>②</sup> 其次,在中国—东盟层面,继续按照既有节奏稳步推动中国和东盟国家关于“南海行为准则”的磋商进程,以“南海行为准则”的磋商为抓手,实现地区各方稳定南海局势的预期,推动中国、东盟、菲律宾三方的良性互动。最后,在大国关系层面,推动中美、中日关系持续稳定发展,最大限度减少域外大国对菲律宾南海政策的负面影响,特别是加强中美大国协调,同时充分利用现有高级别对话合作机制,就南海的安全与稳定达成战略共识,妥善处理敏感问题,建设性管控分歧。

编辑 龚 婷 李 亚

## Duterte Administration's Policy on the South China Sea and Its Prospect

LI Zhonglin<sup>1</sup>

(1. *Peking University, Beijing 100871, China*)

**Abstract:** Since coming into power, the Duterte administration has actively adjusted its policy on the South China Sea. It is the combined effect of various factors, both internal and external environment, which rooted in the pragmatic and rational choice to realize the maximization of national interests. The Duterte administration still faces many constraints on implementing and advancing the current policy on the South China Sea, mainly including the domestic political pressure, the diplomatic pressure to seek a balance among major powers, and the pragmatic attitude towards the result of the South China Sea arbitration. With regard to the prospect of Duterte administration's policy on the South China Sea, it is closely related to the trend of Philippine domestic politics, the trend of US-Philippines relations and Japan-Philippines relations, as well as the trilateral interaction among China, the Philippines and the US. Therefore, China needs to pay close attention to, and carefully assess the trend of relevant situations in order to make a plan in time.

**Key words:** Duterte administration; policy on the South China Sea; China-Philippines relations; US-Philippines relations

<sup>①</sup> 李开盛:“中国对菲政策如何制定?要推动杜特尔特对华善意转为友好政策”,澎湃新闻,2016年9月20日。

<sup>②</sup> 李忠林:“中国对南海战略态势的塑造及启示”,《现代国际关系》,2017年第2期,第30页。