

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.03.001

祁怀高:“当前中菲南海共同开发的制约瓶颈与应对思考”,《太平洋学报》,2019年第3期,第1-9页。

QI Huaigao, “China-Philippines Joint Development in the South China Sea: Obstacles and Remedies”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 3, 2019, pp. 1-9.

# 当前中菲南海共同开发的制约 瓶颈与应对思考

祁怀高<sup>1</sup>

(1. 复旦大学,上海 200433)

**摘要:**当前中菲推进南海共同开发磋商的势头良好,但仍存在五方面亟待解决的制约瓶颈。一是菲律宾对石油等能源资源做出的法律规定以及由此带来的所有权法律障碍。二是菲律宾国内对与中国在南海争议区开展“共同开发”存在政治分歧。中菲可先从联合勘探研究入手,推动菲律宾国内累积共同开发的政治共识。三是菲律宾南海共同开发政策连续性差。为了减少菲政府更换带来的政策变化冲击,中菲两国可设立(海上)共同开发事务代表来推进共同开发。四是菲律宾国内不少民众对中国的南海共同开发意图存有疑虑。中国可加大对菲民众的民生外交工作力度。五是美国会采取手段“介入”中菲南海共同开发磋商。针对美国“介入”因素,中菲可采取开放式共同开发思路。

**关键词:**中菲南海共同开发;“60/40原则”;联合勘探研究;共同开发事务代表

中图分类号:D822.3/F124.5

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2019)03-0001-09

当前,南海局势降温趋稳,中菲关系不断改善,这为中菲探讨和推进共同开发营造了较好氛围。在这一背景下,中国与菲律宾正在积极探讨南海油气共同勘探和开发。2017年7月,中菲两国外长就两国尽早启动南海共同开发达成了政治共识。<sup>①</sup>2017年7月,中国外长王毅表

达了反对某一方采取“单方面开发”的立场;<sup>②</sup>2018年8月,菲律宾外长卡亚塔诺(Alan Peter Cayetano)也公开表示任何一方都不得单独开发石油和天然气资源<sup>③</sup>。这表明中菲两国都愿意禁止单方面开发行为,为推动共同开发营造了有利条件。2018年3月,菲方证实中菲两国正

收稿日期:2018-10-14;修订日期:2019-02-07。

基金项目:国家社科基金2017年“维护国家海洋权益”研究专项“四种海权发展模式互动中的周边国家和域外国家的海洋政策及其中国对策研究”(17VHQ007)阶段性研究成果。

作者简介:祁怀高(1978—),男,湖南临澧人,复旦大学国际问题研究院副研究员、副院长,历史学博士,主要研究方向:中国周边外交、中国海洋事务。

\*感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见,感谢复旦大学国际关系专业硕士生董一提供资料,文中错漏由笔者负责。

① 外交部:“中菲两国外长谈南海‘共同开发’”,外交部网站,2017年7月25日,https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1479986.shtml。

② 同①。

③ Manila Standard, “PH Opposes Unilateral Exploitation of SCS”, Manilastandard.net, August 7, 2018, http://manilastandard.net/news/national/272456/ph-opposes-unilateral-exploitation-of-scs.html.

考虑就南海的2个区块开展油气联合勘探磋商。<sup>①</sup>其中一个区块位于中菲共同声索的礼乐滩(菲方标注为服务合同区块SC72),该区块面积为8800平方公里<sup>②</sup>,中菲正在探讨这一区块的共同开发事宜。另一个区块位于巴拉望西北部的卡拉棉群岛近海(菲方标注为服务合同区块SC57),靠近菲律宾一侧,(按照菲方说法)位于中国南海断续线范围外,该区块面积为7120平方公里<sup>③</sup>,中国海洋石油总公司(以下简称“中国海油”)正在磋商参与开发。<sup>④</sup>2018年8月,菲律宾外长卡亚塔诺表示,菲律宾已经为在南海争议海域进行联合勘探专门成立了技术工作组(Technical Working Group, TWG),期待两国尽早制定合作协议,尽早开展联合勘探计划。<sup>⑤</sup>2018年11月,中菲两国签署《中华人民共和国政府与菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》(以下简称“《关于油气开发合作的谅解备忘录》”)。该备忘录指出,双方决定根据有关国际法加快谈判相关安排(简称“合作安排”),为双方在有关海域的油气勘探和开采提供便利;双方将在该备忘录签订后12个月内致力于就合作安排达成一致。<sup>⑥</sup>

在中菲积极探讨南海共同开发的氛围下,国内外学术界也对此展开了研究。李金明分析了阻碍中菲南海共同开发的2个症结,即菲律宾宪法规定和菲律宾要求中方承认菲对礼乐滩的“拥有权”,杜特尔特执政后,上述两个症结被解开,这为两国在南海争议区实行共同开发的可行性打下了基础。<sup>⑦</sup>雷筱璐从国际法角度分析了仲裁案后中菲海上油气合作面临的主要障碍,提出在争议海域坚持共同开发立场、探索共同开发的新路径,在非争议海域可遵守菲律宾宪法和国内法要求进行合作开发。<sup>⑧</sup>康霖和罗传钰提出了中菲南海油气资源开发合作的相关建议,包括尽量排除外界干扰、审慎选择区域、发挥机制化磋商的作用、采取灵活的商业合作模式等。<sup>⑨</sup>皮特洛三世(Lucio Blanco Pitlo III)认为菲律宾应该与中国达成共同开发协议,中菲共同开发未必损害菲律宾对南海相关海域(菲律宾将其声索的南海部分海域命名为“西菲律宾海”,笔者注)的主权或者

主权利立场,菲律宾宪法中的“60/40原则”不会成为中菲共同开发的障碍。<sup>⑩</sup>卡洛斯·圣塔马利亚(Carlos Santamaria)分析了《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》(2005—2008年)以失败告终的原因,并以此为例探讨了影响中菲南海共同开发的菲律宾国内政治因素。<sup>⑪</sup>

上述文献为笔者探讨中菲南海共同开发提供了有价值的参考。但既有文献存在如下有待进一步探讨的领域:一是部分文献对“共同开发”(英文表述为“Joint Development”)、“合作开发”(有时亦称“开发合作”)等概念未加以严格界定和区分。本文将区分这两种不同的概念。在跨越海洋边界线的海域或位于争议区的海域以合作形式进行的勘探或开发才称之为“共同开发”。而“合作开发”(“开发合作”)是一个可以在任何海域适用的概念,它不仅包括争议海域的共同开发,而且包括非

① Reuters Staff, “Philippines Earmarks Two Sites for Possible Joint Oil Exploration with China”, Reuters, March 2, 2018, <https://uk.reuters.com/article/philippines-china-southchinesea-energy/philippines-earmarks-two-sites-for-possible-joint-oil-exploration-with-china-idUKL4N1QK4CW>.

② Philippine Department of Energy, “List of Philippine Service Contracts”, [https://www.doe.gov.ph/sites/default/files/pdf/pecr5/list\\_of\\_scac.pdf](https://www.doe.gov.ph/sites/default/files/pdf/pecr5/list_of_scac.pdf), Access time: November 26, 2018.

③ 同②。

④ Danessa Rive, “Philippines, China Set up Joint Exploration in Palawan Field”, The Philippine Star, September 27, 2017, <https://www.philstar.com/business/2017/09/27/1743265/philippines-china-set-joint-exploration-palawan-field>.

⑤ Joyce Ann L. Rocamora, “PH Notified China on Working Group for Joint Exploration: Cayetano”, Philippine News Agency, 11 August 2018, <http://www.pna.gov.ph/articles/1044542>.

⑥ 《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》,外交部网站,2018年11月20日在马尼拉签署,[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/tyfg\\_674913/t1616639.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/t1616639.shtml)。

⑦ 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—80页。

⑧ 雷筱璐:“仲裁案后中菲海上油气合作主要障碍的国际法分析”,《亚太安全与海洋研究》,2018年第5期,第97—110页。

⑨ 康霖、罗传钰:“中菲南海油气资源共同开发:挑战与努力方向”,《国际问题研究》,2018年第5期,第115—126页。

⑩ Lucio Blanco Pitlo III, “Joint Development in the ‘West Philippine Sea’ Analysis”, Eurasia Review, 21 March 2018, <https://www.eurasiareview.com/21032018-joint-development-in-the-west-philippine-sea-analysis/>.

⑪ Carlos Santamaria, “Sino-Philippine Joint Development in the South China Sea: Is Political Will Enough?” *Asian Politics & Policy*, Vol.10, No.2, 2018, pp. 322—340.

争议海域的油气开采合作。2018年11月,中菲两国签署的《关于油气开发合作的谅解备忘录》使用了“开发合作”<sup>①</sup>这一表述。二是国内学者的研究成果对菲律宾国内政治分歧、菲律宾共同开发政策的不稳定性、菲律宾民众对共同开发的不信任态度等需要做更为细致的分析。本文试图在这些国内学者较少关注的领域做进一步的研究。此外,本文的一个特色是对菲方政府部门、智库、学者等进行访谈并赴菲实地调研以获取第一手研究资料。2016年6月至2018年8月,本文作者和指导的硕士生董一陆续对菲律宾大学亚洲中心艾琳·巴维尔娅(Aileen Baviera)教授、乔夫·桑塔利塔(Joefe Santarita)副教授、蒂娜·克莱门特(Tina Clemente)副教授,菲律宾大学海洋事务与海洋法研究所杰伊·巴通巴卡尔(Jay Batongbacal)副教授,菲律宾能源部资料室等进行了访谈和调研。

当前菲律宾对共同开发南海油气资源的需求相当迫切。近年来,菲律宾经济保持高速增长,2016—2018年的国内生产总值(GDP)年平均增长率达到了6.7%,<sup>②</sup>能源供应面临巨大压力与缺口。油气资源是菲律宾能源的重要来源,在其能源结构中,石油和天然气分别占比36.6%和7.4%(2013年菲统计局数据)。<sup>③</sup>目前菲律宾在南海马拉帕亚(Malampaya)地区的石油和天然气储备,估计将于2024年开采枯竭。<sup>④</sup>马拉帕亚油气田是目前菲主要的天然气开采基地,为吕宋岛提供了约40%的能源供应。<sup>⑤</sup>如果该油气田枯竭,那么菲经济发展计划将受到严重影响。针对菲潜在的能源危机,存在三种可能的解决方案。第一种方案是寻找煤炭等替代能源;第二种方案是和新的石油公司合作在南海非争议区开发新的油气田;第三种方案是和中国合作共同开发南海油气资源。综合比较上述三种方案,和中国共同开发南海对菲而言是最好的选择。主要原因是中菲共同开发方案可以获得中国的帮助,中国油气公司可以提供技术和资金,是最佳也是最为可行的方案。

尽管当前推进中菲南海共同开发磋商的势头良好,但仍存在一些亟待解决的制约瓶颈。本文拟从菲律宾的角度出发,探究中菲南海共同开

发存在的五方面制约瓶颈,包括菲国内法律障碍、菲国内政治分歧、菲政策不稳定性、菲民众的疑虑、美国介入等,并针对上述制约瓶颈提出应对思考。

## 一、针对菲国内法律障碍建议 菲修改相关法律

中菲在南海争议海域共同开发中最难突破的法律问题是所有权争议。菲1987年《宪法》第12条第2款规定:“一切公有土地、水域、矿藏、煤、石油和其他矿物油,一切潜在的能源、渔场、森林或树林、野生物、动植物和其他自然资源,都属于国家所有。除了农田外,其他所有的自然资源均不得转让。”<sup>⑥</sup>菲宪法的这一规定使得菲领导人不敢轻易执行违反宪法的政策。根据菲最高法院2004年12月作出的一项裁决(127882号裁决),国家和私营实体可以签订(勘探、开发和利用矿产、石油和其他矿物油)服务合同进行商业交易。公司作为分包商,仅作为国家的代理人进行资源开采,无法获得和委托人(即国家)相同的权利。<sup>⑦</sup>即使该公司完全为外国所

① 对应的英文文本为:Memorandum of Understanding on Cooperation on Oil and Gas Development between the Government of the People's Republic of China and the Government of the Republic of the Philippines, done in Manila on the 20th November, 2018, [https://www.fimprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/t1616644.shtml](https://www.fimprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1616644.shtml)。

② The World Bank, “Data: Philippines”, <https://data.worldbank.org/country/philippines?view=chart>, Access time: February 1, 2019.

③ Philippine Statistics Authority, *Philippine Yearbook 2013: Energy and Water*, [https://psa.gov.ph/sites/default/files/2013%20PY\\_Energy%20and%20Water.pdf](https://psa.gov.ph/sites/default/files/2013%20PY_Energy%20and%20Water.pdf)。

④ Iris Gonzales, “Philippines Needs to Discover New Gas Field—Experts”, *The Philippine Star*, March 9, 2015, <https://www.philstar.com/business/2015/03/09/1431428/philippines-needs-discover-new-gas-field-experts#aBbmOPgl8yuwLA32.99>。

⑤ Kristine de Guzman, “Malampaya: When the Gas Runs Out Will Luzon Have Power?” *CNN Philippines*, June 27, 2015, <http://cnnphilippines.com/news/2015/06/26/Malampaya-When-the-gas-runs-out-will-Luzon-have-power.html>。

⑥ Philippine Government, *The Constitution of the Republic of the Philippines*, <http://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>, Access time: January 1, 2019.

⑦ Supreme Court of the Philippines, G. R. No. 127882, <http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2004/dec2004/127882.htm>, Access time: January 1, 2019.

有并全权负责经营管理,它也仍受菲律宾的全面控制和监督。<sup>①</sup>这意味着,中菲南海共同开发区将受到菲政府的全面控制和监督。如果中国遵守菲法律开展共同开发,则意味着中方承认菲方的所有权,这对中国来说无法接受。2016年7月“南海仲裁案”的所谓“裁决”,给中菲南海共同开发增加了新的法律风险。如菲律宾大学海洋事务与海洋法研究所杰伊·巴通巴卡尔(Jay Batongbacal)指出,“菲律宾如接受与中国临时分享位于菲专属经济区和大陆架的油气资源,那么菲如何证明这一接受行为的合法性。”<sup>②</sup>

菲律宾修改《石油勘探开采法》等资源类法律是解决所有权争议的可行办法。比如,在原有的法律上补充附加条款,附加对“共同开发争议区”的补充说明。菲律宾国内有人建议杜特尔特修改宪法,允许其他国家参与菲律宾“专属经济区”油气资源共同开发,宪法修改后菲律宾政府和外国公司可各提取油气开发利润的50%。<sup>③</sup>笔者认为,菲律宾修改其《宪法》中的相关条文不现实,在菲律宾国内面临极大阻力。菲律宾修改《宪法》难度大,耗时长,此前菲律宾多任政府都曾提出相关的宪法修订案,但都未能成功。因此,相比之下,解决共同开发的所有权问题,菲修改资源类相关法条比修改《宪法》相关条款更具可操作性。

菲律宾对涉及外资的石油天然气勘探做出了“60/40原则”的法律规定。菲律宾1987年《宪法》第12条第2款规定:“对自然资源的勘探、开发与使用,必须在国家的完全控制与监督之下。国家可以直接开展这些活动,或者与菲律宾公民或菲律宾公民控制资本60%以上的企业或机构签署共同生产、合资或产量分成的协议。”<sup>④</sup>菲律宾1972年《石油勘探开采法》(第18.b条)还规定,菲律宾政府必须提成净利润的60%以上。这些规定一般被统称为“60/40原则”。<sup>⑤</sup>

“60/40原则”中的相关限制可以灵活务实地加以解决。菲律宾宪法第12条第2款“菲律宾公民控制资本60%以上”并非绝对的限制。菲律宾1987年《宪法》第12条第2款对与外国公司签订油气勘探开发做出了如下规定:“国家……依据

法律规定的一般条件,与外国公司签订大规模勘探、开发和利用矿产、石油或其他矿物油的技术或资金援助协定。”“总统应将依据本款签订的合同,自其生效之日起30日内通知国会。”<sup>⑥</sup>在菲律宾政府无法负担石油开采活动时,可以和外国公司签订服务类合同协议,以获取外国公司提供的服务、技术和资金支持。在这种情况下,外国公司甚至可以拥有100%的股份。<sup>⑦</sup>在利润分配方面,菲律宾法律允许政府向投资方提供各种补偿,形式包括服务费、费用报销和财税免除。考虑到油气产业分上下游产业链,在石油的勘探开采等上游产业链的净利润中菲律宾可以按照“60/40原则”进行分配,而石油的加工和销售等下游产业链菲对华进行适当补偿。

## 二、针对菲国内政治分歧先开展联合勘探以累积共识

菲国内对共同开发的法律分歧与菲国内的政治分歧密切相关。以如何看待“南海仲裁案”仲裁结果为例,就能反映出菲国内各派政治势力之间的巨大政治分歧。菲杜特尔特总统希望搁置“南海仲裁案”仲裁结果,中菲先把南海共同开发做起来。但菲国内部分政治人物对仲裁裁决采取支持、坚持的态度,甚至希望域外国家协助其执行裁决,这为中菲两国在争议海域推

① Jay Batongbacal, “Philippine - China Joint Development Talks Still at an Impasse, Despite Green Light”, April 13, 2018, the Asia Maritime Transparency Initiative, <https://amt.i.csis.org/philippine-china-joint-development-impasse/>.

② 同①。

③ Aaron Jed Rabena, “Duterte’s Push for Joint Development in the South China Sea”, *Offshore World*, 1 February 2018.

④ Philippine Government, *The Constitution of the Republic of the Philippines*, <http://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>, Access time: January 1, 2019.

⑤ 菲1972年《石油勘探开采法》又被称为菲律宾第87号总统令,1972年12月31日签署实施。参见:Philippine Department of Energy, “Presidential Decree No. 87”, Done on 31 December 1972, [https://www.doe.gov.ph/sites/default/files/pdf/downstream\\_natgas/pd\\_no\\_87\\_s\\_1972.pdf](https://www.doe.gov.ph/sites/default/files/pdf/downstream_natgas/pd_no_87_s_1972.pdf), Access time: January 1, 2019.

⑥ 同④。

⑦ 同①。

进共同开发带来了政治风险。<sup>①</sup>菲最高法院大法官安东尼奥·卡皮奥(Antonio Carpio)是极力主张执行仲裁裁决和阻止中菲“共同开发”的政界人物之一。<sup>②</sup>从政治上看,菲国内对菲律宾“南海仲裁案”裁决的推崇并未随着杜特尔特政府的南海政策而消逝。菲律宾的政治体系借鉴了美国政治的监督与制衡体系,但菲政治实际运作的制度化水平偏低,对外政策容易成为国内政治斗争的牺牲品。菲国内对共同开发的政治分歧与争议海域共同开发的法律分歧结合在一起,给中菲共同开发带来了棘手的挑战。好消息是,杜特尔特相对于阿罗约而言,在国内政治上处于更加强有力的政治地位。目前,菲国内以参议员安东尼奥·特里兰尼斯(Antonio Trillanes)、副总统莱妮·罗布雷多(Leni Robredo)、前首席大法官玛丽亚·塞雷诺(Maria Lourdes Sereno)为首的反对力量难以对杜特尔特构成实质性挑战。<sup>③</sup>杜特尔特总统在国会两院和部分司法部门中也获得了广泛的支持<sup>④</sup>,这将有助于他在共同开发政策上获得国内政治支持。

针对菲国内对共同开发的政治分歧,中菲两国可先从联合勘探研究入手,推动菲国内逐渐达成共同开发的政治共识。鉴于中菲在南海争议区谋求“共同开发”的复杂性与敏感性,两国可先在礼乐滩附近海域开展联合勘探的研究性工作。合作性研究工作将分析处理相关数据,旨在研究中菲两国都宣称拥有主权的南海相关海域的石油潜力。这一合作性研究将作为未来联合勘察前的准备工作。合作性研究和未来的联合勘探建议主要在中菲两国石油公司之间开展,中菲两国外交部在整个过程中提供咨询。中菲开展联合勘探研究有前例可以参考,如2004年9月,中国海油与菲律宾国家石油公司共同签署了《南中国海部分海域联合海洋地震工作协议》,研究评估协议区(14.2886万平方千米海域)的石油资源状况。<sup>⑤</sup>2018年2月,中国—菲律宾南海问题双边磋商机制第二次会议中就“启动渔业、油气、海洋科研与环保、政治安全等技术工作组达成一致”。<sup>⑥</sup>中菲如能在相对低敏感度的联合勘探研究上取得进展,确认南海相关海域的石油

储藏量,为菲民众展现共同开发的经济前景,这将有助于弥合菲国内对共同开发的政治分歧。

中菲可从无争议海域的“合作开发”中取得早期收获。比如,在57号合同区,中国公司(中国海油)积极参与合作开发,切实遵守菲律宾宪法和法律,不给菲律宾国内反对派留有口实。在积累共识和合作模式的探索中,中菲再逐步过渡到争议海域。

寻找一个争议海域推动共同开发是两国的长远目标。中菲两国将设立的政府间联合指导委员会负责达成油气开发合作安排及其适用的海域(合作区域),并决定具体位置(工作区块)。<sup>⑦</sup>从地理位置上来看,72号合同区(SC72)所处的礼乐滩是最适合中菲南海油气资源共同开发的潜在区域。中菲越三国曾在2005—2008年完成了对该区块的前期三维地震勘探,积累了较为丰富的资料。2005年4月,英国弗洛姆能源公司(Forum Energy Plc)从斯特林能源公司(Sterling Energy Ltd)获得了72号合同区的服务合同,弗洛姆能源公司拥有72号合同区70%的权益。<sup>⑧</sup>菲律宾能源公司(PXP Energy Corporation)拥有弗洛

① 雷筱璐:“仲裁案后中菲海上油气合作主要障碍的国际法分析”,《亚太安全与海洋研究》,2018年第5期,第109页。

② 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64页。

③ 聂文娟:“美国盟国管控机制与菲律宾对华政策调整”,《国际政治科学》,2018年第3期,第103页。

④ Carlos Santamaria, “Sino-Philippine Joint Development in the South China Sea: Is Political Will Enough?” *Asian Politics & Policy*, Vol.10, No.2, 2018, p. 325.

⑤ CNOOC & PNOOC, “An Agreement for Joint Marine Seismic Undertaking in Certain Areas in the South China Sea by and between China National Offshore Oil Corporation and Philippine National Oil Company”, September 1, 2004, [https://www.spratlys.org/documents/agreement\\_bilateral\\_marine\\_seismic\\_undertaking.pdf](https://www.spratlys.org/documents/agreement_bilateral_marine_seismic_undertaking.pdf).

⑥ “中国—菲律宾南海问题双边磋商机制第二次会议”,外交部网站,2018年2月13日, <https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/wjbxw/t1534825.htm>.

⑦ 《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》,外交部网站,2018年11月20日在马尼拉签署, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/tyfg\\_674913/t1616639.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/t1616639.shtml).

⑧ PXP Energy Corporation, “SC 72 Recto Bank”, <https://www.pxpenery.com.ph/service-contracts/sc-72>; PXP Energy Corporation, “Forum Energy Limited”, <https://www.pxpenery.com.ph/home/our-business/forum-energy>, Access time: January 1, 2019.

姆能源公司 67.19% 的股份。由于中菲南海争端,弗洛姆能源公司从 2014 年 12 月起暂停了对 72 号合同区的勘探作业。菲律宾能源公司正在寻求与中国海油在 72 号合同区启动共同勘探。<sup>①</sup> 这就需要菲律宾能源部首先解除对 72 号合同区的勘探禁令,准许在该合同区进行勘探活动。

### 三、针对菲共同开发政策的不稳定性 推动设立共同开发事务代表

近年来,中菲关系受南海争端的影响屡起波折,菲南海共同开发政策连续性差。菲对外政策和南海共同开发政策,受菲总统个人、能源利益集团和军方利益集团等的影响较大。其中,菲总统个人的影响是关键因素,菲外交政策在很大程度上受菲总统个性特征的驱动。菲总统任期六年,不能连任。加之菲政治民主化水平较低,家族政治特征明显,使得菲政府的外交政策缺乏基本的连续性。对比菲阿罗约政府、阿基诺三世政府和杜特尔特政府这三任政府,可以印证这一判断。阿罗约对华友好,她担任总统时期中菲关系曾有“黄金十年”之称,在其任内签署了《南中国海部分海域联合海洋地震工作协议》(2004 年 9 月签署)和《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》(2005 年 3 月签署)两份重要协议。阿基诺三世本人对美国持有好感,他担任总统时期菲外交政策更偏向美国。阿基诺三世也借助 2012 年中菲黄岩岛对峙事件后菲部分民众的“反华”情绪,对中国采取对抗性外交政策。<sup>②</sup> 而杜特尔特则一改菲以前对美国的“依附”,强调独立自主,有意和美拉开距离,并重新修复对华关系,菲在南海问题上对华态度转为温和。

为了解决菲南海共同开发政策连续性差的问题,笔者建议中菲两国都设立(海上)共同开发事务代表来推进共同开发。杜特尔特支持中菲南海共同开发,但他本人只在大的方向上把握此事,菲政府内部缺乏专人推动共同开发。缺乏专人推动导致目前中菲南海共同开发磋商进展缓慢,难有实质性成果。如果菲设立了共同开发事务代表,即便未来菲更换总统,菲仍有专人推进

共同开发事宜,有助于减少菲方政策的不确定性。对于中国而言,设立(海上)共同开发事务代表,不仅方便与菲等相关南海沿岸国开展共同开发磋商,而且可以统筹协调外交部、自然资源部、中国海油、海南省等相关部门(地方)的利益,形成合力。中菲两国都设立共同开发事务代表后,专员负责,直接对接,有利于两国的沟通和理解。中菲共同开发事务代表交流机制未来可统筹两国现有(以及即将设立)的政府间合作机制,从而为中菲共同开发提供机制化的有效磋商途径。中菲两国政府之间涉油气开发合作的机制包括:中国—菲律宾南海问题双边磋商机制(BCM)<sup>③</sup>、政府间联合指导委员会、企业间工作组<sup>④</sup>等。

### 四、针对菲民众对共同开发的 疑虑开展民生外交

中菲两国建立互信是真正实现共同开发的重要前提。目前,菲国内不少民众对中国的南海共同开发意图存有疑虑。2004 年 9 月,中菲两国曾开展南海共同开发的初步尝试,中国海油与菲律宾国家石油公司共同签署了《南中国海部分海域联合海洋地震工作协议》。2005 年 3 月,中菲越三国国家石油公司签署了为期 3 年的《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》。但由于

① Alena Mae S. Flores, “PXP Prepared to Resume Oil Exploration in Recto Bank”, *ManilaStandard.net*, November 21, 2018, <http://manilastandard.net/business/power-technology/281055/pxp-prepared-to-resume-oil-exploration-in-recto-bank.html>.

② Carlos Santamaria, “Sino-Philippine Joint Development in the South China Sea: Is Political Will Enough?” *Asian Politics & Policy*, Vol.10, No.2, 2018, p. 326.

③ 截至 2018 年 10 月,中国—菲律宾南海问题双边磋商机制已经举办了三次会议。在第三次中菲南海问题双边磋商机制会议上,中菲双方代表在不影响两国各自关于主权、主权权利和管辖权立场的前提下探讨了海上油气联合勘探和开发合作。参见:“中国—菲律宾南海问题双边磋商机制第三次会议”,外交部网站,2018 年 10 月 18 日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw\\_673019/t1605179.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1605179.shtml)。

④ 2018 年 11 月 20 日签署的《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》指出,中菲两国将设立政府间联合指导委员会和企业间工作组。参见:《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》,外交部网站,2018 年 11 月 20 日在马尼拉签署, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/tyfg\\_674913/t1616639.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/t1616639.shtml)。

菲民众反对,认为菲对华让步过多,《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》于2008年失效。菲“社会气象站”(Social Weather Survey)2018年第二季度的民调结果显示,87%的菲民众认为“收回”对被中国“占领”的“西菲律宾海”(菲律宾将其声索的南海部分海域命名为“西菲律宾海”,笔者注)的控制是重要的,69%的菲民众认为中国“害怕”面对任何法庭,65%的菲民众注意到中国对菲渔民的“欺凌”。<sup>①</sup>

好消息是,相对于阿基诺政府时期(2010年6月至2016年6月)而言,杜特尔特政府时期(2016年6月以来)菲民众对华不信任感总体在降低。在阿基诺政府时期,菲民众对华信任得分多为负值,2015年9月菲民众对华信任得分达到最低值,得分为-46。杜特尔特上台后,菲民众对华信任感总体呈增加趋势。菲“社会气象站”2017年第四季度的民调结果显示,菲民众对华信任感为“中立”(neutral),得分为+7。相对于2017年9月(信任得分为-13)而言,2017年12月菲民众对华信任感增长了20个百分点。<sup>②</sup>在菲政治环境中,总统可以利用民意来为自己的对外政策辩护,而舆论的支持或反对必定也会影响总统的判断。因此,在中菲合作中,中国不应只关注和菲政府层面的沟通,还应加大与菲民众的交流,赢得菲民众的信任,使菲民众相信中国的良好意图。中菲都需要增加两国民众对彼此的了解,矫正各自对对方国家的错误认知,改善针对对方国家的舆论,从而积极塑造两国民众支持共同开发的国内舆论氛围。

表1 阿基诺政府时期和杜特尔特政府时期  
菲民众对华信任得分变化

项目 年月	信任	未 决定	不 信任	信任 得分	重大 事件
2010年6月	40%	33%	23%	+17	2010年6月30日,贝尼尼奥·阿基诺开始担任菲总统。
2010年9月	43%	27%	28%	+15	—
2011年9月	38%	25%	35%	+3	2011年8月30日至9月3日,菲总统阿基诺访华。

续表

项目 年月	信任	未 决定	不 信任	信任 得分	重大 事件
2011年12月	33%	29%	34%	-1	—
2012年3月	39%	30%	29%	+10	—
2012年5月	19%	24%	55%	-36	2012年4月至6月,发生中菲“黄岩岛对峙事件”。
2012年8月	26%	31%	41%	-15	—
2012年12月	24%	28%	45%	-20	—
2013年3月	29%	27%	41%	-13	2013年1月22日,菲律宾启动“菲律宾诉中国仲裁案”(“南海仲裁案”)。
2013年6月	27%	32%	37%	-10	—
2013年9月	23%	21%	54%	-31	2012年9月12日,阿基诺政府正式将菲律宾群岛以西的南海部分海域命名为“西菲律宾海”。
2013年12月	30%	22%	47%	-17	—
2014年3月	29%	26%	44%	-15	—
2014年6月	20%	20%	56%	-36	2014年4月28日,美菲签署《强化防务合作协议》。
2014年9月	24%	22%	53%	-29	—
2015年3月	22%	20%	57%	-35	2014年12月7日,中国政府发表关于菲律宾所提“南海仲裁案”管辖权问题的立场文件。
2015年6月	17%	19%	62%	-45	2015年6月3日,阿基诺访日时暗示中国的行动类似于二战前的纳粹扩张主义。

① Social Weather Stations, “Second Quarter 2018 Social Weather Survey: 87% Say It Is Important That The Philippines Regains Control of The Islands Occupied by China in the West Philippine Sea”, July 20, 2018, <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisplay/?artcsyscode=ART-20180720223453>.

② Social Weather Stations, “Fourth Quarter 2017 Social Weather Survey”, February 28, 2018, <https://www.sws.org.ph/sws-main/artcldisplay/?artcsyscode=ART-20180228140019>.

续表

项目 年月	信任	未 决定	不 信任	信任 得分	重大 事件
2015年9月	16%	19%	62%	-46	2015年7月,“南海仲裁案”仲裁庭就管辖权和可受理性问题进行开庭审理。
2015年12月	16%	20%	60%	-44	2015年7月,“南海仲裁案”仲裁庭对实体问题进行审理。
2016年4月	18%	24%	56%	-37	—
2016年6月	27%	19%	51%	-24	2016年6月30日,杜特尔特开始担任菲总统。
2016年9月	22%	22%	55%	-33	2016年7月12日,“南海仲裁案”仲裁庭作出所谓“裁决”。同日,中国外交部发表声明。
2016年12月	39%	29%	30%	+9	2016年10月,杜特尔特访华。
2017年3月	34%	27%	38%	-4	2017年3月,中国测量船在宾汉隆起海域活动。
2017年6月	28%	29%	41%	-13	—
2017年9月	27%	32%	39%	-13	—
2017年12月	38%	30%	31%	+7	2017年11月,李克强总理访问菲律宾。
2018年6月	18%	27%	53%	-35	2018年4月,中国海军在海南岛附近南海海域举行大规模军事演习。
2018年9月	27%	28%	43%	-16	2018年8月,“南海行为准则”单一磋商文本草案形成。
2018年12月	31%	29%	39%	-7	2018年11月,习近平主席访问菲律宾。

来源:菲律宾“社会气象站”2018年第三季度民调结果。Social Weather Stations,“Fourth Quarter 2018 Social Weather Survey”, March 20, 2019, <https://www.sws.org.ph/swsmain/articld-isppage/?artcsyscode=ART-20181119235355>。

为了降低菲民众对华不信任感,中国可加大对菲民众的民生外交工作力度。中国可帮助菲建设发展类项目和民生类项目,让菲民众切实感受到和中国合作带来的实质性好处。中国

在菲进行项目建设时,要了解社区的需求并给予积极回应,要积极参与社区事务,要多为当地社区创造工作机会。渔业是菲重要产业,中国可向菲方分享渔业技术,派遣专家服务团队对菲渔民开展现场培训与交流,帮助菲渔民发展海水养殖,促进菲渔民就业增收。中国多向菲民众介绍南海共同开发的好处,展示中菲南海共同开发的良好经济前景。中国海油和菲律宾石油公司正在磋商的57号合同区(按照菲方说法,位于菲律宾一侧海域),应尽早达成协议和开采出油气,给两国带来实实在在的经济收益。中菲先在非争议区多搞一点油气开发的早期收获,将有助于菲民众相信和中国开展共同开发是有利于菲国家利益和民众利益的。

## 五、针对美国“介入”采取开放式共同开发思路

美国“介入”菲对华政策和南海共同开发政策,是中菲南海共同开发必须面对的制约因素。美国不会坐视中菲南海共同开发顺利进行,美可能采取两种“介入”手段,一是利用国际机构(如国际海洋法法庭等)进行干涉,二是美国公司通过竞标参与到南海共同开发中。尽管菲美有长期的历史联系,商业和人员往来频繁,但菲政府还是保持了自主性,尤其是在杜特尔特政府时期。笔者认为,在中菲南海共同开发中,美国“介入”因素虽然重要,但并非决定性因素。美国因素只有在中菲双边关系恶化时才会凸显出来。从美国的角度来看,美“介入”中菲南海共同开发的程度,取决于两个因素:一是共同开发是否赋予美合适的角色,二是共同开发机制能否约束中国。<sup>①</sup>如果美国的这两个关切得到解决,美国因素将不会成为一个明显的障碍。

为了减少美国等的干扰和阻力,中菲南海共同开发可以考虑容纳“域外利益攸关方”的合理关切。未来达成的中菲南海共同开发协定,中菲

<sup>①</sup> 祁怀高:“欧洲煤钢联营经验对南海共同开发的启示”,《太平洋学报》,2017年第10期,第63页。

经协商一致,可以邀请美国等域外国家油气公司参与开发。菲总统杜特尔特曾在2018年11月公开表示,菲将邀请美国等其他国家参与争议海域油气勘探活动。笔者认为,中国通过平等协商并兼顾菲方利益,对域外国家油气公司参与共同开发招标持开放态度,既可为共同开发营造良好的合作氛围,又可减少域外大国“介入”的借口。但菲邀请其他国家油气公司在中菲争议海域参与勘探和开发活动时,必须事先征得中方的同意,中菲须本着“相互尊重”和“协商一致”的原则。

开放式共同开发是为了最大程度地减少外界干扰。尽管中菲共同开发归根结底是中国和菲律宾之间的事,但要完全排除美国等的干扰和介入并不现实。原因在于美国是菲律宾的重要盟国,美国也是菲主要的贸易伙伴和援助来源国之一。一旦美国认定中菲共同开发对菲“不公

平”,或者认为排除了美国公司的竞标可能性从而损害了美国的利益,美国“介入”这一消极因素就会显现,这将导致共同开发进程受阻。

早在20世纪80年代,中国领导人邓小平就向菲律宾领导人提出了共同开发这一富有政治智慧的倡议。但在此后30多年的时间内,双方未取得突破性进展,也未能迈出实质性步伐。自2017年以来,中菲南海共同开发磋商呈现加快推进态势,两国有关部门正在探讨合适的方式共同开发油气资源。中菲南海共同开发如能成功实现,将为中国与其他南海沿岸国开展共同开发提供“标杆”。这不仅让邓小平提出的“搁置争议、共同开发”主张成为现实,而且有助于中菲关系进一步改善和整个南海局势进一步降温趋稳。

编辑 邓文科

## China-Philippines Joint Development in the South China Sea: Obstacles and Remedies

QI Huaigao<sup>1</sup>

(1. Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** China-Philippine Joint Development negotiation has kept a sound momentum, but at the same time there are also five obstacles which need to be overcome. The first obstacle is Philippine Law provisions known as the 60/40 rule and exclusive Philippine jurisdiction. The second obstacle is Philippine domestic political disputes on joint development in disputed maritime area. China and the Philippines can start from joint exploration research, which can help the Philippines to accumulate political consensus. The third obstacle is Philippine lower continuity of joint development policy in the South China Sea (SCS). To keep the continuity of joint development policy in the SCS, both China and the Philippines can respectively set up a High Commissioner for Maritime Joint Development. The fourth obstacle lies in Philippine suspicion of Chinese intention to promote joint development in the SCS. To cope with the situation, China can expand its public diplomacy among Philippine people to improve local people's livelihood. The fifth obstacle comes from the U.S. The U.S. will not sit by and watch the success of China-Philippines joint development negotiation in the SCS; hence it will spare no effort to get itself involved in the issue. Confronted with the intervention of the U.S., China can adopt an open-ended mind in joint development.

**Key words:** China-Philippines joint development in the South China Sea; the 60/40 rule; joint exploration research; a High Commissioner for Maritime Joint Development