

杜特尔特执政以来的中菲南海合作

——油气共同开发的进展、问题与对策^[1]

李忠林

【内容提要】杜特尔特于2016年6月出任菲律宾总统以来，中菲关系得到了全面恢复和发展，南海问题重新回到双边对话协商解决的正确轨道。经过长时间的接触和反复磋商，通过双边磋商机制探讨南海资源共同开发问题并取得了系列共识。两国政府间谅解备忘录的签署，意味着中菲在南海油气勘探和开发合作方面迈出了新的步伐，但目前仍面临着诸多风险和挑战，中国应当谨慎乐观，合理预期，未雨绸缪。

【关键词】杜特尔特 中菲关系 油气资源 共同开发 谅解备忘录

【作者简介】李忠林，华东政法大学政治学与公共管理学院讲师，博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019)03-0085-17

[1] 本文系国家社会科学基金青年项目“南海安全合作机制研究”（项目编号16CGJ012）的阶段性成果。

“搁置争议，共同开发”政策最早是由邓小平同志在20世纪70年代末中日邦交正常化进程中谈到钓鱼岛问题时提出的，这一创新理念开启了中国同周边邻国解决领土和海洋权益争端的新模式。此后，“搁置争议，共同开发”政策也被应用到了南海问题上，并且首先是在中菲之间。1986年6月和1988年4月，时任菲律宾副总统劳雷尔（Laurel）和时任菲律宾总统阿基诺夫人（Aquino）先后访华，邓小平在同他们的会谈中均提出这一主张，得到了对方的积极回应。然而，多年来中国不仅未与任何南海声索国实现“搁置争议，共同开发”，而且南海水域还波澜不断，中菲、中越之间发生多起争端。2016年6月菲律宾杜特尔特（Rodrigo Duterte）政府上台以来，中菲关系发展迎来新的契机，中菲南海油气资源共同开发进入新的历史阶段。

在南海争端背景下，共同开发主要指声索国在南海岛礁的主权归属和相关海域划界尚未解决的情况下，同时在不影响各自主权诉求、划界立场的前提下，搁置争议，对相关区域的自然资源进行勘探和开发合作的临时性安排。共同开发是个综合性的概念，其对象面向广泛的海洋自然资源，涉及常见的石油、天然气等海洋能源，以渔业为代表的海洋生物资源，还包括海洋科考、海洋旅游、生态保护等领域。不过，包括南海在内的海上共同开发的实践表明，油气资源项目开发受到普遍欢迎，这是由能源在当今世界政治经济中的重要地位决定的。同样，中菲联合开发南海资源也主要是针对争议海域石油和天然气的联合勘探与开发合作。

一、中菲南海油气资源共同开发实践及反思

中菲两国曾有过在南海进行油气资源共同开发的尝试。这段历程的经验教训加深了人们对南海共同开发的认识，对今天中菲南海共同开发具有重要的借鉴意义。

2005年3月，菲律宾阿罗约政府执政期间，中国、菲律宾和越南三方

的国家石油公司签署了为期三年的《在南海协议区三方联合海洋地震工作协议》(JMSU)，三方将在面积为 14.3 万平方公里的争议海域内联合进行海上地质研究和考察，寻求共同勘探开发的前期技术支撑。但是，2008 年菲律宾政府在国内外各种压力因素的影响下，单方面表示三方协议不符合其宪法规定，这一被世人称为“南海范例”的共同开发努力未能完全落实。2012 年，中菲两国的石油公司就在礼乐滩共同勘探油气资源问题多次进行谈判，后因菲方在合同中增加了联合“开垦协议”，要求中方承认菲律宾对礼乐滩“拥有主权”，导致谈判没有达成协议。

中菲上述两次尝试具有一些共同特征。首先，两次共同开发的尝试均发生在争议海域。第一次拟定的三方协议区处于包括礼乐滩在内的中菲越三国声索重叠区域；第二次则集中在礼乐滩海域，中菲均对礼乐滩有主权声索，菲律宾还主张礼乐滩位于其专属经济区内。其次，两次共同开发尝试均未获得真正意义上的成功。第一次因菲律宾单方面变卦而未能按照先前协议完成后续调查工作，而且“三个国家石油公司是在海洋科学的研究框架内的合作，不包括任何有关该地区的资源开发安排”^[1]；第二次则因为菲律宾不愿意搁置对礼乐滩的主权争议，并主张礼乐滩位于其专属经济区内，合作开发活动必须遵守其国内法，否则就属于违宪行为，因此遭到中国反对而未达成任何协议，随后菲律宾单方面叫停合作开发活动。由此可见，两次实践失败的原因主要在菲律宾方面。

事实上，南海共同开发的前提是搁置争议，否则不可能顺利进行。搁置争议与共同开发是一个政策整体，不可分割开来。承认存在主权和海洋权益争议，是在南海争议海域推进油气资源勘探开发合作不可逾越的必然前提。^[2] 中国提出“搁置争议，共同开发”政策，表明中国承认双方对

[1] Nguyen Hong Thao and Ramses Amer, “A New Legal Arrangement for the South China Sea,” Ocean Development & International Law, Vol.40, No.4, (November 2009),pp.337–338.

[2] 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》，载《亚太安全与海洋研究》2018 年第 5 期，第 99 页。

礼乐滩及周边海域的声索存在重叠，愿意搁置这一争议，意味着中方已经做出让步。但是，菲律宾坚持礼乐滩海域是其无争议的专属经济区这一立场，表明其不肯承认中菲海上争端的现实和存在，并不愿意搁置争议。菲律宾不愿与中国保持政策同步，是导致中菲南海共同开发不可能获得成功的主要因素。

二、近年中菲南海油气资源共同开发的新进展

从2015年开始，为配合海牙国际仲裁庭就阿基诺三世政府提出的南海海洋权益仲裁案裁决，菲律宾能源部暂停了在南海的所有钻探和勘探工作。福勒姆能源公司（Forum Energy）发表声明称：菲律宾能源部已批准72号合同区（即礼乐滩）因不可抗拒力而停止其勘探工作，因为该合同区在菲律宾与中国有领土争议的海域。^[1]2016年杜特尔特政府上台以来，中菲两国积极探讨和磋商对南海油气资源的共同开发，并取得积极进展。

第一，杜特尔特政府具有与中国共同开发南海油气资源的迫切愿望。2016年12月刚上任不久，菲律宾总统杜特尔特就表示希望与中国共同开发和分享南海争议海域的石油资源。菲候任驻华大使罗马纳（Romana）则透露，菲政府当时正在认真考虑与中国共同开发南海天然资源的可能性。此后，杜特尔特多次表示愿意与中国分享南海争议海域的资源，理由是菲律宾单凭一己之力难以开采南海受争议海域的所有资源。在国情咨文的演讲中，杜特尔特重申期待中菲在南海进行油气资源共同开发。不仅如此，菲特使何塞（Jose）还呼吁东盟成员国同中国联合开发南海的能源资源。菲律宾菲尼克斯能源公司（PXP Energy）则向中国海洋石油总公司表明愿意启动有关

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

恢复共同开发南海资源可能性的谈判，并且派人前往中海油了解其可能性。纵观杜特尔特上台以来的言论，菲律宾方面在中菲南海油气共同开发上态度积极。最初，菲律宾还主要是与中国探讨在有争议海域进行共同开发的可能性。2017年8月，菲众议院外交委员会举行会议讨论同中国共同开采南海油气资源的可能性，尽管双方同意不在其勘探协议草案上规定最后期限，但是菲方多次表达出对“时间表”的期待。菲时任外长卡耶塔诺(Cayetano)表示，期望在一年之内就可以开始钻采。2018年6月，卡耶塔诺说中菲之间的南海共同勘探工作可能最快将在2019年展开，期待中菲在南海争议地区进行天然气和石油联合勘探的协议能够在10月内签署，并表示希望能在杜特尔特卸任前落实中菲南海联合开采。

第二，菲律宾积极为中菲联合开发南海资源扫清障碍。中菲以往在共同开发南海有争议区域的根本障碍在于菲律宾不愿意搁置争议。杜特尔特政府上台后，这一障碍在官方层面上不复存在。虽然反对派和社会层面仍有不少反对声音，但菲政府进行了反复的说明和解释工作，承受住了来自各方面的压力。但是，菲律宾并未放弃在南海有争议地区的主权。菲总统府也多次表示，菲中联合开发并不意味着菲律宾承认中国在有争议海域的主权权利，两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。2018年3月6日，菲律宾总统府发言人洛克(Roque)在新闻发布会上明确表示：“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。”^[1]此外，菲律宾政府还反复讲明，中菲南海联合勘探不仅为菲律宾1987年宪法所允许，也符合2004年《菲律宾矿业法》的规定，而且菲最高法院有2004年的判例证明此做法符合宪法规定，该判决允许总

[1] “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”，(菲律宾)《世界日报》，2018年3月7日。

统与外国机构签署大规模勘探协议。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。^[1]这意味着即使菲律宾国内有反对声浪，菲律宾政府仍在逐步向前推进与中国共同探勘和开发南海资源的计划。在解决了搁置争议和所谓“违反宪法”问题之后，杜特尔特政府为中菲共同开发南海资源扫清了最大障碍。这是菲律宾方面在南海共同开发问题上迈出的关键一步，否则很可能重蹈历史覆辙。

第三，中菲均认同推动南海油气资源共同开发必须反对单方面开发行为。单方面开发是对南海争议区域资源实施共同开发的背离。中菲两国在积极推动南海油气资源共同开发的同时，也都十分警惕对方的单方面开发行为倾向，并对此提出了警告，认为单方面开发行为不仅影响共同开发的推进，也危及两国关系发展。2017年5月19日杜特尔特对外宣称，习近平主席警告若马尼拉试图执行南海仲裁案的裁决，以及在有主权争议的南海水域钻油，两国就会爆发战争。但在7月12日菲律宾能源部透露，菲律宾可能会在年底之前恢复2014年中断的礼乐滩油气钻探作业，并打算进行新的油气勘探区块招标活动。^[2]对此，中国外长王毅警告说，单边行动可能会引发问题，损害双方利益。王毅称，“在各自海洋权益声索相重叠的海域，如果某一方采取单方面开发，另一方势必采取相应行动，这将使海上局势复杂化，甚至导致紧张升级，最后谁也开发不成。”^[3]菲律宾对中国也抱有警惕，2018年8月7日，菲外长卡耶塔诺表示，菲律宾不会允许“单方面”

[1] 李金明：《中菲南海油气资源“共同开发”的可行性研究》，载《太平洋学报》2018年第5期，第80页。

[2] Enrico Dela Cruz, “Drilling for oil in disputed sea may resume this year – Philippine official,” Jul 12, 2017, <https://www.reuters.com/news/picture/drilling-for-oil-in-disputed-sea-may-res-idUSKBN19X1AO>.

[3] “中菲两国外长谈南海共同开发”，2017-07-26, <http://world.people.com.cn/n1/2017/0726/c1002-29429564.html>。

开采南海石油和天然气资源。8月22日，杜特尔特也提醒中国不要单方面在具争议的海域开采资源，声称这可能会引发战争；他不会坚持主张对菲律宾有利的南海仲裁结果，但也不会允许中国垄断该争议的石油勘探。^[1]此前，杜特尔特曾发布了三条其官方的对华“红线”，其中就包括在所谓菲律宾专属经济区内对自然资源特别是石油和天然气进行的单方面钻探。^[2]这些都显示中菲在南海问题上仍缺乏互信。

第四，中菲通过建立双边工作机制磋商南海油气资源共同开发并取得成果。鉴于中菲两国领导人在南海争议区域的开发合作已经达成共识，两国建立了中菲南海问题双边磋商机制（BCM）处理相关问题，该机制不仅旨在管控双方南海分歧，也聚焦南海共同开发。截至2018年10月，中菲南海问题双边磋商机制共举行了三次会议。双方在该机制下建立油气事务工作组，多次就开展海上油气开发合作坦诚交换意见，就签署相关合作文件进行多层级的深入探讨。^[3]两国同意在不触及领土主权的情况下，就联合研究、勘探、开发和使用南海油气资源提出建议，经过沟通与协商，双方就签署中菲政府间有关谅解备忘录达成合作意向，并最终在习近平访菲时签署。2018年11月20日，中菲两国正式签署《关于油气开发合作的谅解备忘录》（MOU），双方正式达成一些共识和决议。成果的主要内容有三点：双方同意设立政府间联合指导委员会和企业间工作组，委员会负责谈判、达成合作安排及其适用的海域，并决定需建立的工作组数量及具体位置，工作组负责谈判、达成适用于相关工作区块的企业间技术和商业安排；

[1] Ralph Villanueva, “Duterte threatens war if China will monopolize oil, uranium in West PH Sea,” *The Manila Times*, 2018-08-22.

[2] Javad Heydarian, “Philippines draws three hard lines on China,” *Asia Times*, 2018-05-30.

[3] “2018年11月23日外交部发言人耿爽主持例行记者会”，2018-11-23, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1615777.shtml。

两国政府希望在签署备忘录后的 12 个月内就合作安排达成协议；本谅解备忘录以及双方或其企业根据该备忘录进行的所有讨论、谈判和活动都不影响双方各自的法律立场，本谅解备忘录不产生任何国际法或国内法上的权利和义务。^[1]这些都是双方前期通过南海问题双边磋商机制取得的重要结果，也是中菲南海油气共同开发取得的最新进展。

第五，中菲南海油气共同开发磋商成果与此前预期依然存在一定距离。首先，双方预期签署南海联合勘探协议而非谅解备忘录。中菲南海油气共同开发需要两国政府签署政治协议作为保障机制，备忘录只是谈判的框架和基础。备忘录的签署说明双方虽就原则性框架达成一致意见，但在诸如法律、技术或是分成问题上仍然存在分歧，导致双方未能达成共同开发油气资源的协议。2018 年 7—8 月，菲外长卡耶塔诺曾多次表示油气联合勘探协议有望在两个月内签署。当杜特尔特会见了王毅外长之后，菲总统府在 10 月 29 日也曾对外表示，菲律宾将与中国就共同勘探南海签署三项协议。^[2]用备忘录取代协议，或许也表明双方仍然不愿意或犹豫不决，以真正落实具有约束力的协议。^[3]菲能源部长库西 (Cusi) 将这笔交易描述为“同意达成协议的谅解备忘录”^[4]。美“亚洲海事透明度倡议组织”(ATMI) 主任波林 (Poling) 指出，谅解备忘录“仍然是寻求协议的协议”。^[5]毫无疑问，中菲

[1] “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”，2018-11-27, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/bjhysws_674671/bhfg_674677/t1616639.shtml。

[2] Darryl John Esguerra, “PH, China to sign 3 deals on joint exploration in WPS,” *Philippine Daily Inquirer*, 2018-10-29.

[3] Ian Nicolas Cigural, “Analyst: Philippines, China still ‘hesitant’ to seal binding joint exploration agreement,” *Philippine Star*, 2018-11-21.

[4] Patricia Lourdes Viray, “Locsin to seek China's nod on release of oil development MOU,” *Philippine Star*, 2018-11-22.

[5] “Copies of China joint oil development MOU to be sent to Senate, House – Locsin,” *Philippine Star*, 2018-11-23.

围绕南海油气资源共同开发协议的谈判仍在进行中。其次，备忘录的标题中是“油气开发合作”而不是“共同开发”。这意味着此为广泛意义上的油气开发合作，包括在无争议的菲律宾海域的油气开发，而不是单纯的在有争议海域的共同开发。备忘录没有具体说明可以进行联合石油勘探的地区，仅用“有关海域”四个字带过就说明了这一点。正如菲能源部长所言，这可能包括、也可能不包括菲律宾和中国在“西菲律宾海”（南海）的联合勘探，具体地点留待工作组和政府间联合指导委员会确定和谈判。

三、中菲南海油气资源共同开发的有利条件

自中国政府提出对南海“搁置争议，共同开发”政策以来，至今还没有成功的案例。如果中菲能够在不影响各自主权声索的前提下实现共同开发，将意味着中国长期主张的这一政策真正落到实处。此举不仅为中菲妥善处理有关争议找到一条现实出路，并可为南海其他沿岸国家开展此类合作提供良好范例。此外，还将有利于维护南海地区的和平稳定，增进各方对以和平方式妥善解决南海争端前景的预期，为“南海行为准则”的案文磋商提供新动力，以及对防止域外大国进一步借能源合作介入南海问题等方面产生积极意义。目前，中菲南海油气共同开发具有以下有利条件。

第一，菲律宾对能源需求具有迫切性。菲律宾在推进南海油气合作开发方面格外积极，与其急需解决国内油气资源短缺问题有着密切关系。菲律宾的能源高度依赖进口，目前该国的能源需求继续增长，对中东原油的依赖度持续上升，这种状况不利于菲律宾的能源安全。在2018年3月举行的标准普尔全球普氏能源咨询能源论坛上，菲石油工业管理局副局长罗梅罗（Romero）表示，菲律宾原油进口量中来自于中东产油国的原油进口比

重已经从 2016 年的 87% 上升至 2017 年的近 90%。^[1] 对原油进口的依赖让菲律宾受全球石油市场价格变动的影响较大。另一方面，菲律宾最大的且服务于吕宋岛约 30% 电力需求的马拉帕亚 (Malampaya) 天然气田钻井平台即面临 10 年内能源开采枯竭的危险，如果在此前找不到新的油气资源，菲律宾的经济发展计划将受到严重影响。菲律宾的官员、专家及媒体多次提及这一点。为此，杜特尔特政府积极追求实现能源自给自足，改变几乎全部依赖石油进口来维持其经济迅速发展的局面，而与中国在南海的联合能源勘探将能够给菲律宾提供能源安全。目前探明礼乐滩附近的油气资源储量丰富，天然气储量比马拉帕亚天然气田多出约 21%，菲律宾甚至迫不及待地希望恢复因仲裁案而被禁止的礼乐滩石油钻探。因此，杜特尔特政府迫切希望尽快推进中菲南海油气资源共同开发的进程。此外，菲律宾也缺乏开采油气所需的资源和技术，资金充裕的中国拥有联合勘探项目所需的技术，以及越南、马来西亚等国已从南海油气资源开发中受益，也都起到了重要的推动作用。

第二，南海仲裁案后中菲关系全面改善。在阿基诺三世执政时期，菲律宾坚持对华强硬政策，南海仲裁案更是使中菲关系跌入低谷，中菲南海资源的共同开发成为一个不可能的选项。杜特尔特就任菲律宾总统以后，改变了前任对中国的敌视态度。他将对菲律宾有利的南海仲裁结果“软着陆”，对南海问题和中菲关系实行双轨制，成功实现中菲关系的全面改善，开启了两国关系的新篇章。2016 年 10 月杜特尔特执政后首次访华，中菲关系全面恢复和发展，南海问题重新回到双边对话协商解决的正确轨道。两国在联合声明中重申，争议问题不是中菲双边关系的全部。在经济领域，

[1] Eric Yep, “The Philippines' dependence on Middle East crude on the rise,” April 2, 2018, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/oil/040218-the-philippines-dependence-on-middle-east-crude-on-the-rise>.

杜特尔特政府也希望可以吸引更多中国投资以促进菲律宾经济发展。双方经过长时间接触和反复磋商，尤其是菲律宾，表现出较高的积极性和主动性，中菲商讨联合开发南海资源水到渠成，南海油气资源共同开发成为两国关系中令人关注的重大话题。

第三，近年来南海局势整体缓和。近年在中国与东盟国家的共同努力下，尤其是菲律宾与中国的紧张关系得到缓和后，南海局势开始由南海仲裁案结果出台后的紧张复杂回归至相对稳定，海上务实合作有效推进，这为探讨和推进中国和东盟国家共同开发南海资源营造了较好的氛围。目前，中国和东盟国家围绕“南海行为准则”(COC)展开积极磋商并取得丰硕的成果，中菲建立南海问题双边磋商机制并取得积极进展，这都表明南海周边国家有意愿、有能力维护好南海的和平与稳定。在中菲关系的引领下，中国已相继实现与南海周边国家的关系正常化，各有关国家均表示要以和平方式解决南海争端，回到通过对话协商妥善处理分歧的正确轨道。菲律宾和越南此前是南海问题上对华态度最为强硬的国家，两国态度的转变改变了南海问题长期波谲云诡的局面，这种变局导致美国等域外大国失去搅局南海问题的重要抓手，极大地压缩了美国介入南海问题的空间，这也有助于维护南海局势的稳定。近两年来，中国与包括菲律宾及越南在内的东盟国家在政治、经济和安全等各个领域全面加强合作，各方总体上赞同共同开发的观念。关键的是，南海共同开发是中国利用经济手段致力于解决南海问题的具体体现，不仅会给东盟各国带来经济收益，还能减少它们对中国的安全担忧，是目前解决南海问题最有效、最现实的途径。可以说，南海资源共同开发已经成为相关国家普遍的政治共识，即已经成为一种主流的官方话语和政治正确，而这是共同开发的必要前提。

四、中菲南海油气资源共同开发的不利因素

谅解备忘录的签署为未来中菲联合进行石油和天然气勘探谈判制定了框

架，意味着双方在油气勘探、开发合作方面迈出了新的步伐。但是从历史经验、现实情况与未来前景看，上述合作仍会面临诸多挑战。而且油气开发也是一项复杂工程，从达成共识到签署协议，从联合勘探到共同开发，需要很长的路要走。目前中菲南海共同开发油气资源仍面临政治和法律风险。

第一，国际层面。南海问题涉及能源这一战略资源，周边国家的无序开发与西方大国的介入加速了南海问题的国际化，危害地区发展和安全利益。南海周边国家自身能力有限，无力单独开发南海油气资源，部分域外势力企图介入南海争端图利，南海油气资源的勘探开发成为域内外势力合作的基础，这是南海问题近年来复杂化、国际化的一个方面。据不完全统计，目前在南海进行油气资源勘探开发的国际能源公司有200多家，且多为美国、英国、荷兰、俄罗斯、印度等重要国家。它们以南海利益攸关方自居，其立场和政策势必影响相关各国进行共同开发的意愿和力度及外部环境，未来南海油气共同开发也必然受到域外大国的潜在影响。此外，美国不太可能坐视杜特尔特政府在南海问题上与美国渐行渐远，与中国越走越近。经贸、人权、菲国内的亲美势力等都是美国政府敲打和制约杜特尔特政府的工具。面对中菲南海油气开发谈判的展开，《华尔街日报》(The Wall Street Journal)称，中菲正在谈判的共享南海油气资源协议将加强北京对这一战略水域的控制，对这一协议的争论也反映了南海地区小国的困境，即马尼拉一些反对派官员所认为的，目前在油气领域除了与中国合作几乎“别无选择”。^[1]在美国媒体看来，菲律宾急于利用南海资源解决本国能源短缺问题，因而不得不对中国做出让步。这在一定程度上代表了美国的主流看法。

第二，地区层面。东盟在建成共同体后，更加重视在南海问题上用“一个声音”说话。菲律宾率先开展与中国共同开发南海资源，必然引起其他

[1] 贾元熙：“中菲谈判共同开发南海油气资源，美国媒体又坐不住了”，2018-09-12，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2018/0912/2325584.shtml>。

成员的关注。南海争端涉及五国六方，不少争端牵扯到多边争议。中菲双边开发南海资源很可能引起第三方的异议。当年中菲首次尝试共同开发南海资源时就遭到越南的反对，最终以越南的加入而得以解决。因此，杜特尔特政府即便有意与中国共同开发南海，也需要协调与东盟成员国的立场，兼顾与平衡各相关国家的利益与主张。在中菲签署备忘录后，越南外交部发言人随即表示，中菲在南海的联合石油勘探必须依据国际法，只能在两国拥有主权的水域进行。^[1]在阿罗约总统任期内，中菲南海共同开发初见成效之时，美国学者巴里·韦恩(Barry Wain)就在《远东经济评论》(Far Eastern Economic Review)上撰文炒作南海问题，批评阿罗约政府与中国签署的协议脱离了其他东盟声索国、使菲律宾国家主权受损。^[2]如果杜特尔特政府对该问题处置不当，可能重蹈阿罗约政府当年既被东盟孤立、又被国内政治反对派借机群起而攻之的覆辙。卡耶塔诺也表示，菲律宾将就中菲南海共同开发问题咨询其他9个东盟成员国的意见，强调“必须要与整个东盟协商，因为希望保持本地区稳定”。^[3]

第三，双边层面。杜特尔特政府上台后搁置了海牙国际法庭的南海仲裁结果，但是仲裁案的潜在影响一直存在，成为影响中菲南海油气共同开发的不确定性因素。南海仲裁案对南海海洋权利做出了有利于菲律宾的裁决，完全否认了中菲之间存在专属经济区和大陆架主张重叠的可能性，体现和强化了菲律宾在南海部分岛礁主权和海洋权益方面的立场，成为中菲

[1] “Philippines–China joint oil activities in East Sea must follow int’l law: foreign ministry,” November 23, 2018, <https://english.vietnamnet.vn/fms/marine-sovereignty/213390/philippines-china-joint-oil-activities-in-east-sea-must-follow-int-l-law-foreign-ministry.html>.

[2] Barry Wain, “Manila’s Bungle in The South China Sea,” *Far Eastern Economic Review*, Vol. 171, No.1, (January 2008), pp.45–48.

[3] “South China Sea ventures: Manila will consult Asean,” *The Straits Times*, 2017–07–27.

推进南海争议海域油气资源共同开发的阻力。以菲律宾最高法院代理大法官卡皮奥（Carpio）和前总检察长弗洛林·希尔拜（Florin Hilbay）为代表的国内反对派一直是杜特尔特政府对华政策的激烈批评者，他们坚决反对中菲共同开发南海资源，利用南海仲裁案向杜特尔特政府施加压力，认为菲律宾同中国共同开发南海油气资源是放弃在仲裁案上的胜利，不仅违宪而且卖国。在中菲备忘录签署之后，他们掀起新一轮的反对浪潮，认为此举等同强化中国的主权声索。菲律宾政府也在仲裁案问题上搞平衡术。菲外长洛钦（Lochen）表示，与中国签订油气协议的过程中不会提及南海仲裁案的结果，但裁决结果可作为油气协议谅解备忘录的依据。菲方还一再对华提高要价的筹码，提出了中菲四六分成的主张，甚至是更有利于菲律宾的共享协议。由此可见仲裁案裁决对中菲关系的影响是潜在的，随时会成为有关各方进行利益博弈的筹码。

第四，国内层面。相对于外部因素，菲律宾国内政治才是最大的障碍。对于杜特尔特的南海政策包括共同开发政策，菲国内的反对声和质疑声一直存在。南海问题本身就是烫手山芋，南海共同开发更是敏感议题。中菲南海油气共同开发能否避免点燃菲律宾民众的民族情绪以及面临激烈抵制，将考验杜特尔特政府的政治智慧。阿罗约政权就是前车之鉴。阿罗约与中国和越南在南海的资源共享协议也被攻击为可能违反菲律宾宪法和损害该国主权。在菲律宾国内的政治反对派、反华派和民族主义者看来，共同开发海域处在菲律宾专属经济区内，必然要“严格遵守菲宪法和国内法律”。可见，影响中菲南海油气开发的主要障碍在菲国内，主要是政治反对派的攻击，共同开发可能会沦为菲国内政治斗争的牺牲品。此外，一些菲专家也以破坏环境为由反对中菲联合开发南海资源。而曾有民意调查显示，菲国内信任美国的比例远高于信任中国和俄罗斯的比例。这些因素将决定着中菲南海共同开发能否顺利进行。

五、中国的因应之策

共同开发南海油气资源可以使中菲两国人民受益，也符合两国的共同利益。尽管前景仍然充满不确定性，但共同开发仍有可能进行。当前，中国可从以下几个方面考虑对策。

第一，保持积极谨慎的合作预期。面对中菲联合开发南海资源的上述前景，中国要降低合作预期。虽然杜特尔特上台后中菲关系明显好转，但是两国毕竟经历了国际法庭的仲裁风波，而且两国间的南海争议依然没有减少。离开南海局势和中菲关系的稳定，南海共同开发势必受到冲击。从表达愿望到确立目标，从联合勘探到共同开发，每一步都不容易。即使最初达成某种协议，也不能保证会持续下去。^[1]鉴于国内外存在诸多挑战，杜特尔特政府能否顶住压力保持目前的积极合作势头，现在还是一个未知数。在杜特尔特执政期间，要尽力维护南海局势和中菲关系的稳定，“南海行为准则”磋商和中菲南海问题双边磋商机制应该继续发挥重要的维稳作用。要充分利用南海局势稳定、中菲关系向好以及菲律宾对共同开发积极主动这一有利时机，推动中菲南海共同开发取得突破。此外，由于海上共同开发涉及国家领土主权等高度敏感议题，很难在短时间内取得突飞猛进的发展。在海上共同开发过程中，无论是“区块”的选择，还是共同开发协议的达成及其实施，都事关国家利益，往往举步维艰、需要较长的时间。^[2]因此，中国需要对中菲共同开发南海的前景保持清醒审慎的态度，既要积极鼓励菲方领导人发挥政治引领作用，也要做好杜特尔特在重压之下政策反复的

[1] Prashanth Parameswaran, “The Danger of China–Philippines South China Sea Joint Development,” *The Diplomat*, 2017–07–27.

[2] 杨泽伟：《仲裁案后南海共同开发：机遇、挑战及中国的选择》，载《海南大学学报（人文社会科学版）》2017年第6期，第5页。

心理准备和政策应对。

第二，着眼长远保持政策连贯性。保持政策的稳定性和连续性有利于共同开发南海资源活动的顺利进行。^[1] 菲律宾南海政策的连续性向来不佳，菲方在中菲南海开发合作过程中曾多次出现迫于国内压力而政策转向的现象。菲外长就指出，中国在共同开发的立场自 1986 年以来就没有改变，是一贯的、明确的，而菲律宾却摇摆不定。^[2] 中菲南海合作必须着眼长远。因为，即使中菲共同开发南海资源的合作能如愿在杜特尔特政府期间实现，下一届政府如果对中国不友好仍然会引发风险。因此，争取在杜特尔特任内实现中菲南海共同开发的同时，也需要继续强化中菲南海问题的双边互动框架，确保中菲联合开发南海资源得到有效的法律保障，建立起两国联合开发南海资源的长效保障机制，以备后杜特尔特时期菲对华政策调整。南海共同开发协定的法律约束力则是保证共同开发顺利进行的重要因素，应通过谈判促使共同开发协定成为在国际法上有约束力的条约，而避免使其成为没有法律约束力的政治文件。

第三，坚决排除外部因素的干扰。当前《南海各方行为宣言》(DOC)的落实已取得重要成果，中国与东盟国家已就“南海行为准则”单一磋商文本草案达成一致；中菲南海问题双边磋商机制顺利开展，中菲已经签署谅解备忘录。事实证明，中国和东盟国家完全有能力通过对话协商维护南海地区的和平稳定，有能力通过磋商达成共同遵守的地区规则、通过共同开发推进南海资源共享。但是正如王毅外长所言，在中菲双方以及南海各沿岸国共同维护南海和平、促进互利合作的时候，一些域外国家却同我们的努力背道而驰，不断在南海挑拨是非、兴风作浪，肆意在这片海域炫耀

[1] 王阳：《“仲裁案”后南海共同开发的思路：基于英国和阿根廷共同开发个案的分析与借鉴》，载《战略决策研究》2017年第6期，第16页。

[2] Pia Lee-Brago, “Cayetano pushes Philippines-China joint oil exploration in South China Sea,” *The Philippine Star*, 2018-07-27.

武力。^[1]排除外界干扰是推动共同开发的重要保障。鉴于此，中国应和菲律宾取得政治共识，共同防范和抵御来自外部的各种干扰，呼吁其他东盟国家对试图干预南海争端的域外势力说“不”，把南海真正建设成和平之海、友谊之海、合作之海，不让任何外部势力有可乘之机。只要中菲两国能够排除外来干扰，南海共同开发就会走在正确的道路上。

第四，借鉴其他案例的经验教训。海洋争端在当今国际社会普遍存在，有关国家对海上共同开发进行了大量的探索和尝试。据不完全统计，半个多世纪以来全球范围内已有近30个海上共同开发的实践案例。在油气资源开发方面，南海周边各国也一直有着共同开发的实践。其中有成功的案例，也有失败的案例。成功的诸如1979年马来西亚和泰国共同开发案、1981年挪威和冰岛共同开发案、1989年澳大利亚与印度尼西亚对帝汶海共同开发等；失败的诸如1974年日本和韩国共同开发东海大陆架协议、里海沿岸5国关于里海油气主权划分的争议等。诸如此类的海上共同开发实践，不论是成功的还是失败的案例，都可以为中菲南海共同开发提供借鉴。不同的海上共同开发实践基于不同的海洋争端，中菲南海油气共同开发既要借鉴已有海上共同开发活动的成功经验，又要吸取有关实践失败的教训，还要充分考虑南海争端的特殊情况。中菲两国应加强研究这些共同开发实践的经验和教训，得出对中菲南海油气共同开发的启示与合作之策。

【收稿日期：2019-05-10】

【修回日期：2019-05-17】

(责任编辑：林浩昆)

[1] 王毅：“承担共同责任，维护南海和平稳定”，2018-10-29，<http://www.chinanews.com/gn/2018/10-29/8663063.shtml>。