中菲海上安全关系的突变及其原因与影响*

鞠海龙

【内容提要】 菲律宾南海利益诉求与中国南海历史性权利的重叠一直是两国海上安全关系的焦点。黄岩岛对峙事件和菲律宾将南海问题提交国际仲裁使中菲海上安全关系直落谷底。中菲海上安全关系突变是美国再平衡亚洲战略背景下菲律宾亲美政策的产物，也是其国内军事和油气利益集团推动的结果。菲律宾南海政策的变化改变了中菲两国以往相对稳定的海上安全关系。中菲海上安全关系矛盾及其负面影响的迅速扩张直接导致两国关系全面恶化。然而，当人们将审视中菲关系的视角聚焦南海矛盾的时候，原本丰实、厚重的中菲关系已经被抽空。中菲海上安全关系的短时期对立正成为伤害两国各自国家利益的最大隐患。菲律宾在依附美国谋求南海经济与安全利益的过程中，将一个原本睦邻友好的地区内最大的国家——中国——转变成了自己的“敌人”；而中国则在南海维权的过程中面临着其在菲律宾经济影响力迅速下滑的困境。中国无法改变美国和菲律宾的对华战略定位。然而，如果从中美战略博弈的高度理解中菲海上安全关系，中国的政策应对将更具战略效能。

【关键词】 菲律宾南海政策；中菲海上安全关系；南海争端；中国海洋权益；

【作者简介】 鞠海龙，暨南大学新闻传播学博士后，暨南大学国际关系学院教授，博士生导师，南海战略研究基地执行主任，国家海洋局南海维权技术与应用重点实验室研究员（广州 邮编：510632）。

【中图分类号】D815.5 【文献标识码】A【文章编号】2095-574X（2013）06-0122-13

* 本文受国家海洋局南海维权技术与应用重点实验室2012年度开放基金“菲律宾南海政策与我国南海维权危机应对机制研究”（项目编号：1215）、教育部社科基金项目“南海周边国家与地区南海政策与中国南海维权”（项目编号：11YJAGJW008）、中国海洋发展研究中心重大项目“南海重大战略问题及周边国家政策研究”（项目编号：AOCZDA20120）的资助，同时感谢《国际安全研究》杂志匿名审稿专家的评审意见。

2011-2013 年中菲两国海上安全关系急剧恶化。随着两国对彼此的政策向南海岛礁主权争端问题的迅速聚焦，主权争端代替传统的经贸合作、政治互信，成为牵动两国关系的核心问题，并全面波及两国关系的诸多方面。然而，当考察双边关系的焦点凝缩在特定利益点的时候，双方政策均或多或少地出现了忽略战略利益和国家整体利益的缺陷。

一 中菲海上安全关系的平稳发展与突变

按照菲律宾的说法，南海地区的和平一直是菲律宾与周边国家相互关系稳定发展的基础。[①] 尽管菲律宾在历史上不断重申南海地区战略重要性，但是在具体问题和具体措施方面，菲律宾一直刻意回避在南海问题上采取过激措施的政策。对中国而言，自 20 世纪 70 年代改革开放之际提出“搁置争议、共同开发”政策以来，中国一直将经营与周边国家关系置于高于解决相关领土争端的战略高度。中菲双方对海上领土争端的政策基线决定了两国海上安全关系虽然波折不断，但总体上却相对稳定的状态。自 20 世纪 70 年代中菲建交至 21 世纪初，两国关系的主要方面一直集中在经贸关系的发展上。除了 1995 年美济礁事件之外，海上安全关系一直没有成为两国关系的焦点和重点。

21 世纪初，菲律宾阿罗约（Maria Gloria Macapagal-Arroyo）总统上台。基于对国家利益的考虑，阿罗约在国际战略层面确立了对中美两个大国奉行平衡政策的原则。中菲双方不仅将双边关系推入以全面发展经济关系为主轴的时代，而且尝试了双边经济关系向政治安全互信关系升级的努力。2005 年，中国、菲律宾和越南三国成功签署了《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》。该协议的签署成为当年影响南海地区安全的最主要影响因素，甚至一度成为建立新型中菲双边海上安全关系的基础。遗憾的是，由于菲律宾国内反对派的反对以及越南的撤出，这一工程在中方高质量、提前完成第一、第二期工程之后最终夭折。

2009 年，美国借助南海问题高调“重返”东南亚，以重新调整亚太战略平衡关系。担任东盟轮值主席国的越南积极配合了美国的“亚太战略再平衡”政策，“成功”地将南海问题拉升为影响东亚地区安全的最主要议题。2010 年菲律宾政府换届。由于与美国存在军事安全合作关系，菲律宾成为美国亚太政策设计的一个重要支点。为了迅速提升美菲关系，美国在不到半年的时间里，先后向菲律宾提供

① 菲律宾外交部外事服务中心（Foreign Service Institue）资深海洋安全研究专家埃德温•埃斯特拉达（Edwin S. Estrada）在笔者的访谈中如是说，2011年12月。

了 1.4 亿美元的直接经济军事援助和 4.34 亿美元的援助合同。[①] 同年年底，美国又将“全球合作伙伴计划”适用范围扩大到亚洲。菲律宾成为亚洲首个受惠于美国这一战略合作计划的国家。美国对菲“全球合作伙伴计划”覆盖了除普通经贸关系以外的经济与安全各类领域。合作计划不单单涵盖了增加投资、提供军购等一般性合作，而且还包含了协助菲律宾实现经济、军事、安全能力结构性升级等深层次合作机制建设在内的立体化合作框架。这一合作框架的实施不但为菲律宾经济发展带来新的希望，而且降低了菲律宾经济发展对中菲经贸关系增长的依赖。

在与美国等西方国家发展经济合作关系的同时，菲美安全合作关系也进入了新的发展阶段。自 2010 年下半年开始，美国国务卿、国务卿安全助理、太平洋舰队前司令长官以及美国各智库重要部门负责人先后密集访问菲律宾，并公开宣扬美国向菲律宾提供新式军备，加强保卫岛屿主权能力，[②] 通过《军事互访协定》（Visiting Force Agreement）援助菲律宾以及加强美菲双边军事合作等主张。[③] 菲律宾外长艾伯特 • 德尔 • 罗萨里奥（Albert del Rosario）和国防部长伏尔泰 • 加斯明（Voltaire Gazmin）也都先后高调对外宣称美国是菲律宾唯一的战略伙伴，[④] 美国在南海部署军事力量有助于保护南海地区弱小国家的权利以及菲律宾支持美国等观点。[⑤]

随着菲美经济与安全关系的加强，菲律宾总统阿基诺三世公开放弃了 2010 年访问中国时所谓“南海问题谈判应该严格地在东盟国家和中国之间举行，不需要美国或其他任何第三方介入”的政策原则，[⑥] 并将南海安全政策迅速导入美国亚太战略轨道。2011 年 5 月，菲律宾向联合国提交了抗议中国南海主权声明的照会，出动军机对抗中国海监船，[⑦] 并向“卡拉雅安群岛”（即中国南沙群岛部分岛礁）增派军队以强化对岛屿的实际控制能力。[⑧] 2011 年 6 月 13 日，《联合国海洋法公约》第 21 次

① Thomas Lum, “The Republic of Philippines and U.S.Interests,” *Congressional Research Service*, January 3, 2011, p. 9.

② Marivicmalinao, “Against China’s Expansion in South China Sea–US Impelled to Strengthened Philippines Defense,” http://www.allvoices.com/contributed-news/6484702.

③ Al Labita, “Manila Warms to China, Cools on US,” *Asia Times*, November 17, 2010, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/LK17Ae01.html.

④ Jerry E. Esplanada, “Del. Rosario Defines 3 Pillars of Foreign Policy,” *Philippine Daily Inquirer*, March 3, 2011, http://www.manilamaildc.net/2011/03/03/del-rosario-defines-3-pillars-of-foreign-policy/.

⑤ US Presence in South China Sea Sought to Protect Rights, http://www.gulf-times.com/site/topics/article.asp?cu_no=2&item_no=439662&version=1&template_id=45&parent_id=25.

⑥《美拉拢菲律宾，菲律宾回应南海不需要美国》，载新华网，2010年8月12日，http://news.xinhuanet.com/mil/2010-08/12/content_14003259.htm。

⑦ Joseph Santolan, “Tensions Escalate over the South China Sea,” World Socialist Web Site, May 3, 2011, http://www.wsws.org/articles/2011/may2011/phil-m03.shtml.

⑧ Jaime Laude, “Phl Sending More Troops to Spratlys,” *The Philippine Star*, June 21, 2011, http://www.philstar.com/Article.aspx?articleId=698320&publicationSubCategoryId=63.

会议在纽约召开。菲律宾代表成为反对中国南海主张以及推动东南亚国家共同应对中国南海政策的“不确定性”始作俑者。[①] 17 日，菲律宾外长罗萨里奥在会见东盟其他九国大使时，再次表达了希望东盟内部在南海问题上一致行动的立场。[②]

2011 年 7 月，菲律宾举办了首届南海问题国际研讨会。会议期间，美国、菲律宾、越南学者联合主导了会议期间各方针对中国南海权益主张及相关政策的一致评判。[③] 同月，菲律宾总统办公室宣布以“西菲律宾海”取代传统的“南中国海”名称，而菲律宾总统也在其国情咨文中表示要以“武力保护菲律宾的海上领土”。[④] 中菲海上安全关系正式走向对立状态。对外配合美国加强对中国压力的同时，菲律宾走上了积极强化海军军备和战备的道路。仅 2011 年一年之内，菲律宾就完成了向美国购买“汉密尔顿”级军舰、防空雷达系统两大军备增强系统等行动，实施了对南沙海域海空巡逻常态化计划，增加 1.18 亿美元和更多军队加强保护南海“领土”的军力计划，[⑤] 并制定了改造南沙机场的计划。[⑥]

2012 年，菲律宾南海政策开始走向极端化。年初，菲律宾领导人继续主导了在东盟范围内建立《南海地区行为准则》（COC）以制约中国的外交活动。为配合政府行动，菲律宾学者还提出了相对于越南、印度尼西亚等国学者更为具体、更加明确针对中国，也更为苛刻的 COC 原则以及将违反相关原则的国家纳入东盟及有关国际争端解决机制的要求。[⑦] 同年 4 月，菲律宾海上执法人员试图抓扣在黄岩岛海域附近作业的中国渔民时，遭遇途经该区域的中国海监船，继而引发双方对峙。菲律宾派遣“汉密尔顿”舰增援的过分举措迅速恶化了中菲海上安全关系。其后，菲律宾更以单方面提请南海争端强制仲裁、发动全球菲侨抗议中国等政策进一步将中菲海上安全关系推向恶化。

---

① Pia Lee-Brago, “6 ASEAN States join Call For Peaceful Resolution,” *The Philippine Star*, June 19, 2011 , http://www.philstar.com/Article.aspx?articleId=697660&publicationSubCategoryId=63.

② Public Information Service Unit , “PHL Seeks Solidarity with ASEAN on West Phl Sea,” June 17, 2011, http://dfa.gov.ph/main/index.php/newsroom/dfa-releases/3216-phl-seeks-solidarity-with-asean-on-west-phl-sea.

③ 作者应会议主办方之一的菲律宾外事研究中心之邀参加了此次会议。

④《菲总统称将用武力保护“南海”拟交联合国裁决》，载人民网，2011年7月26日，http://world.people.com.cn/GB/15246341.html。

⑤ “Philippines Ups Spending to Guard South China Sea,” http://www.dollar-rate.org/2011/09/philippines-ups-military-spending-to.html .

⑥《菲律宾加强南沙群岛军力》，载[新加坡]《联合早报》，2011年3月29日。

⑦ 菲律宾《南海各方行为准则》的草案在东盟国家多次涉南海闭门会中讨论过。本文采纳的有关主张为笔者国外调研整理的信息。

二 中菲海上安全关系突变的原因

2010 年至 2013 年，菲律宾南海政策的大幅度转向直接导致了中菲海上安全关系的严重对立。这其中既有特定的国际因素，也有菲律宾国内政治、经济利益集团的影响。菲律宾总统阿基诺三世（Benigno Aquino III）个人因素是理解菲律宾政府海上安全政策转向的一个重要原因。阿基诺三世在国内以反腐为切入点巩固权力的时候，前任阿罗约总统的腐败案及其“大国平衡”战略都被赋予了新的政治意涵。考虑到阿基诺三世的美国背景和他多次寻求美国政治支持等事实，菲律宾在美国最为关心的南海问题和针对中国“再平衡”亚洲战略上予以积极配合完全是顺理成章的。此外，阿基诺三世当政以来特殊的外交决策方式也是导致菲律宾南海政策极端化的一个重要原因。因为阿基诺三世执政以来的绝大多数南海政策并非源于内阁会议之类的正式机构，而是一个神秘的“决策委员会”，有长期的美国教育和工作背景，而且在南海油气开发等业务上有着直接或间接的利益关系。[①] 这一特殊的决策体制对其外交政策偏向美国发挥了很大的作用。既然中国在菲律宾对外政策中的重要性下降，那么按照菲律宾亲美政治人物的观点，菲律宾在南海问题上采取更加大胆的政策也就没有什么后顾之忧了。

在中菲黄岩岛对峙事件中，菲律宾官方传递的信息多次呈现自相矛盾的状态。菲律宾外长罗萨里奥则在其中扮演着非常关键的角色。目前，菲律宾政府已经授权菲莱克斯石油公司（Philex Petroleum）开采礼乐滩（Reed Tablemount) 的石油和天然气。[②] 该公司拥有 64.45% 控股权的方惹姆能源公司已经获得菲律宾政府在礼乐滩开采石油的大单。而菲莱克斯石油公司是菲莱克斯矿业公司（Philex Mining）的全资子公司，罗萨里奥就任外长之前，就曾效力于该公司。因此，菲律宾国内甚至有人取笑在礼乐滩的石油开采实际上是该公司与罗萨里奥的“大阴谋”。[③] 另外，与阿基诺家族关系密切的许寰戈家族（Cojuangco）已经控制了菲律宾石油公司（Petron），而后者已经开始介入炼油行业，其旗下马来西亚全资子公司已经收购了埃索马来西亚公司 65% 的股权、埃克森美孚婆罗洲（Borneo Sdn Bhd）公司以及埃克森美孚马来西亚公司全部股权，这也给外界留下遐想的空间。[④] 从而，人们

① 2011年7-8月，笔者对菲律宾涉外智库和研究机构进行调研的结论。

② Aurea Calica, “Palace Backs Philex’s Recto Bank Bid,” *The Philippine Star*, June 29, 2012; Christine O. Avendaño and Doris C. Dumlao, “Aquino Backs Gas Project in Recto Bank,” *Philippine Daily Inquirer*, June 25, 2012.

③ “Biz Buzz: Ambassador Manny Pangilinan,” *Philippines Daily Inquirer*, May 7, 2012.

④ San Minguel Corporation Annuel Report 2011, *State of the San Miguel Annual Report*, 2011, p. 125.

有理由怀疑菲律宾的南海问题决策，实际上已被能源集团所绑架。这恰恰是菲律宾南海决策逐渐脱离国家利益的轨道唯一合理的解释。

军方的利益是推动菲律宾政府在南海海上主权和安全问题上采取激进政策的另外一个重要原因。军队在菲律宾国内政治局势中扮演着重要的角色。赢得军方的支持早已成为菲律宾国内政治派别竞争和巩固执政地位的关键。2010 年，阿基诺三世在竞选总统期间曾向军方承诺，如若当选，军费开支将提高至菲律宾国内生产总值（GDP）的 2%。[①] 当选后，阿基诺三世多次向参议院提出要增加军事开支的要求。南海海上安全状况恶化为阿基诺三世兑现其竞选时的政治承诺提供了合理的理由。这也是为什么菲律宾国防部长加斯明在南海问题上抱怨菲律宾没有力量在海疆抵御外国势力、只能通过外交途径抗议的言论被普遍认为是军方以增强海上力量为由、要求政府增加军费支出、扩大和巩固军方利益的原因所在。[②]

从国际因素角度考察，美国是菲律宾海上安全政策迅速转向的最主要的诱因。如果没有美国的支持，以自身脆弱的军事能力，菲律宾根本不敢挑战经济实力和军事实力日益强大的中国。基于南海和重新调整亚太战略平衡的需要，美国“重新发现了”菲律宾在美国东亚战略中的价值和地位。这正好给了菲律宾改善与美国关系的重要机会。

2011 年以来，菲律宾和美国对彼此的需要无疑共同促成了菲律宾海上安全政策的急剧转变。同年 6 月 27 日，美国参议院通过了谴责中国在南海地区示强，表示支持美国军队在南海地区采取一切连续性行动，甚至直接军事介入中国与菲律宾等国纷争与摩擦的议案。[③] 同年 7 月，菲律宾向美国提交了一笔武器购置清单。同月，菲律宾外事研究中心、国防学院与越南外交学院联合筹备并召开了第一届南海问题国际研讨会，表达了菲律宾与越南在南海问题上合作应对中国的意向。[④] 2011 年 11 月，菲美签署加强菲美合作的《马尼拉宣言》，宣布将在包括海上安全等方面加强合作。美国的外交鼓励与军备建设支持为菲律宾面对中国处理南海海上安全争端提供了清晰的政策抉择方向。

菲律宾海上安全政策于 2011 年发生根本转向，而同一年菲律宾智库、学者分析南海问题的时候明显地脱离了原本准确的国家利益定位。这期间，不仅越南石油

---

① Institute for Defence Studies and Analyses, *Asian Defence Yearbook 2010*, New Delhi: Asian Defence Journal, 2010, p. 86.

② 《阿基诺告诉中国防长：若南沙主权争端恶化可能引发军备竞赛》，载 [新加坡]《联合早报》2011年5月25日，http://www.zaobao.com/special/china/cnpol/pages4/cnpol110525.shtml。

③ Jim Webb, “U.S. Senate Unanimously ‘Deplores’ China’s Use of Force in South China Sea,” *Press Releases*, June 27, 2011, http://webb.senate.gov/newsroom/pressreleases/06-27-2011.cfm.

④ 2011年7月，作者作为与会嘉宾，应邀参加了此次会议。

调查船的电缆断裂事件、中国巡逻船巡航礼乐滩附近成为在菲律宾看来“令人震惊的”事件，[①] 而且菲律宾对整个南海海上安全的立场也发生了巨大变化。这种变化突出地表现在菲律宾对本国海上安全利益和美国亚太战略利益的混淆以及对中国未来战略走向的过分关注。2011-2012 年期间，“作为一个新兴的全球大国，中国是否想要展示其力量，并且比以往更坚定地把南海的资源纳入囊中？”“美国宣称南海关乎其国家利益，中国自信的行为是否预示着大国政治在该地区的互动？”[②]“中国作为一个区域大国，是否会最终将其自身而非国际公认的规则付诸南沙问题的解决？”“如何应对中国在南海上看似扩张主义的举措以及力量投射？”“中国在实现其对整个南海提出主权要求的路上还会走多远？”这一系列更为宏观的战略问题而不是直接与中菲关系密切相关的问题成为菲律宾外交智库和学者最为关心的议题，而“很明显，驯服中国龙才是解决南海争端的关键”等观点也成了菲律宾智库和相关研究机构人员的结论。[③] 显然，美国亚太“再平衡”战略对菲律宾海上安全政策的影响已经相当深。

三 中菲海上安全关系对立的负效应

中菲海上安全关系的对立在 2012 年黄岩岛对峙事件达到高潮。中国实际控制黄岩岛之后，菲律宾自 2011 年以来在南海问题上针对中国的强硬政策第一次受挫。然而，菲律宾并没有从此改变自己的政策方向。2013 年 1 月 22 日，菲律宾将中菲南海主权争议问题提交国际仲裁；同年 5 月 9 日，射杀中国台湾渔民等行为继续将中菲海上安全矛盾推向激化。作为回应，6 月 3 日，中方公开发表声明要求菲律宾从其所占领的中方南海 8 个岛礁上撤离。其后，中国执法船只对南海仁爱礁执行了阶段性的无缝巡航。中菲南海海上安全关系的紧张程度一度达到临界点。

中菲海上安全关系的恶化本质上是菲律宾政策激变而引起的新问题。2011 年以来，菲律宾通过南海问题炒作得到了美国、日本的支持以及菲律宾在东盟及其他国际场合备受关注的结果。然而，与此同时菲律宾却得到了一个在自己所处地区内最强大的战略“敌人”。作为地理上隔海相望的近邻，菲律宾依附于美国而直

① Chichi Conde, Karl John C. Reyes and Abigail Kwok, “Malacanang: Reed Bank is 80 miles from Palawan, 500 miles from China,” *Interaksyon*, June 9, 2011, http://www.interaksyon.com/article/5323/malacanang-reed-bank-is-80-miles-from-palawan-500-miles-from-china.

② Kent Bolton, “A US Role in the South China Sea,” *The Washington Post*, June 27, 2011, http://www.washingtonpost.com/opinions/a-us-role-in-the-south-china-sea/2011/06/23/AGfs1bmH_story.html.

③ 2011-2012年，作者多次赴菲律宾调研并走访菲律宾主要海上安全政策咨询和研究机构，走访数十位智库人员、学者以及海军、海警研究人员。相关内容均为相关访谈的总结。

接挑战中国的战略代价是承受来自中国的全方位反击。

本质上，中国对菲律宾南海激进政策的反击是中美博弈的结果，理论上也应由美国来承担。然而，由于菲律宾在处理与中国海上安全关系的过程中，将自己的战略定位与美国亚太战略直接挂钩，混淆了自己国家利益和美国亚太战略利益的关系，因此，菲律宾成了这一战略压力的直接承担者。

菲律宾这种战略错位如果继续发展，其后果将最终导致中菲两国彻底敌对。中国对美国亚太战略代理人的反击将使菲律宾完全失去来自中方的投资、经贸关系、市场开放等机会，甚至面临中国迅速崛起的全方位军事力量的压力。作为一个地区小国与区域内最大的国家对抗，其后果不仅将使菲律宾海上安全战略空间和国际战略安全环境全面颠覆，也将使其失去在中美两国博弈的过程中谋求战略平衡而赢得最大国际利益的机会。当菲律宾在中美两个大国战略博弈的夹缝中彻底依附于美国时，它不仅要面对中国强大的战略压力，而且将失去进行新的战略选择的机会；当菲律宾只能选择更紧密地与美国合作时，它也将失去作为战略合作伙伴与美国讨价还价的余地。

2012 年，中菲两国已经互为重要的贸易伙伴，中国为菲律宾第三大贸易伙伴，菲律宾为中国在东盟的第六大贸易伙伴，两国的经贸关系在 1975 年建交以来增长了 500 多倍，[①] 其中仅 1991 年到 2010 年间就增长了 72 倍，增速在东盟十国中居第二位。[②] 然而，2012 年中菲黄岩岛对峙之后，双边贸易额却一反持续增长的势头，转而呈现回落波动趋势。当年双边贸易相对前一年下降 12.6%。[③]

2013 年前两个季度，菲律宾经济增长达到 7.7%，自称亚洲经济增长最快的国家。[④] 然而，短暂的经济繁荣并不代表菲律宾经济已经产生了质变，也不代表菲律宾可以因此承受与中国割裂经济联系的代价，更不意味着菲律宾拥有足够的能力与中国进行完全的战略对抗。因为这些经济繁荣的统计数字背后绝大部分是来自日美等国对菲律宾的经济与军事援助、西方国家对菲律宾的热钱投入以及马尼拉地价和房价的快速上升。[⑤] 这些经济增长繁荣背后损失的是菲律宾国内经济与中下

---

① 文中数据系作者根据中国海关历年统计整理计算得出。

② 《中菲双边贸易增速居东盟次席，专家指需增互信》，载中国新闻网，2011年8月31日，http://www.chinanews.com/cj/2011/08-31/3296611.shtml。

③《工商部长领中国商人来菲投资》，载《菲律宾商报》，2013年4月17日，http://www.shangbao.com.ph/fgyw/2013/04-17/16067.shtml。

④ Rommel Banlaoi, “RP-China Security Relations, Philippines-China Relations and the SCS Disputes Current Situation and the Future Direction,” Junly 6, 2013.

⑤ 2013年作者赴菲律宾调研，对菲律宾农业、电子产品加工与出口、外劳、基础建设等行业进行了全面调研。调研发现，菲律宾国内经济迅速增长与其传统经济主要部分关联度非常小。经济发展统计的增长部分主要来自上述除农业之外的三个领域。

社会阶层在中菲经贸关系中普遍而明显的经济损失。

2012-2013 年间，中国与菲律宾在海上安全关系对立期间，中菲经贸关系出现低迷状态。一年间中菲农业贸易、赴菲旅游、对菲投资迅速下降，总额大约 4 亿美元左右。[①] 表面上看，中国对菲律宾经济的局部抵制的确对菲律宾相关经济产业产生了重要的影响。然而，这种简单的经济关系并非一个有价值的结论，因为这种经济政策的相关结论在计算其政策效能的时候并没有考虑菲律宾经济结构中 70% 的华人经济成分，[②] 也没有考虑到其中 90% 以上由华人掌握的中菲贸易。[③] 据菲律宾华商总会负责人的介绍，2012-2013 年，中菲经贸关系下降期间至少有 20% 左右的菲律宾华商都受到了影响。考虑到这期间日本、加拿大等国企业的大举进入，菲律宾华商的长远损失可能会更大。

众所周知，中国的东南亚华商一贯是保持中华文化并对祖籍国有着特殊感情的族群，在某种程度上可以说是中国最有可能建构对外关系软实力的基础。菲律宾华人社会在菲律宾经营多年，主要经营菲律宾的银行、农业、贸易、交通和矿产等经济。2012 年以来，中菲经贸关系恶化期间，北方铁路项目流产，中菲农业与贸易直接遭受打击，菲律宾矿业对中国出口急剧下降，菲律宾旅游业直接受到冲击。然而，与菲律宾华人关系不大的电子业、菲律宾外劳、油气开发等行业均没有受到直接影响。

从短期状态考察，菲律宾华商在黄岩岛对峙期间遭受的损失表面上并没有影响菲律宾国家经济的发展。因此，这一影响双方经贸关系的政策也不可能冲击菲律宾的南海政策。由于菲律宾油气产业巨头是推动政府在南海政策上不断向中国施加压力的最主要的利益集团，中国对菲律宾的经济政策并没有直接打击到菲律宾国内南海极端政策背后的利益集团，中菲南海安全利益冲突仍将继续。菲律宾亲华派的损失和中菲南海利益依旧对峙的状况表明，因为南海问题而导致中菲关系的全方位倒退并不符合中国的利益，中国的损失要大于菲律宾。

从长期状态考察，南海争端所造成的中菲经贸关系的全方位倒退同样也不符合菲律宾的利益。由于菲律宾华人掌握着菲律宾经济的主要部分，而这一部分恰恰是菲律宾中下层百姓所主要依凭的部分。中菲经贸关系的长期低迷无疑将从根本上瓦解菲律宾经济的主体。菲律宾的长期损失会远远超过中国。

考虑到菲律宾对南海利益诉求及其对中国的极端化政策结果之间的差异性以

① 菲律宾华商提供数据。

② 此处华人经济的数据包含华裔菲律宾人和拥有菲律宾永久居留权和持有菲律宾护照的华人。

③ 2013年6月，作者在菲律宾华商总会对“2010-2013年中菲南海争端相关经济措施对菲律宾华商的影响”问题进行了全方位调研。相关数据由菲律宾华商总会提供。

及菲律宾的南海政策在很大程度上已经超越了其国家利益的现实状况，菲律宾南海对华政策实际上最大程度地体现了美国的战略利益，因为它不仅使中国在与菲律宾小国博弈的过程中被抹黑成为不愿意遵守国际法和地区和平原则的国家，而且使菲律宾在与中国的对抗中感受到越来越多的安全压力。无论中菲对抗是否出于美国的意图，两国政策的结果均在不同程度上背离了各自最大的国家利益。

对于中国而言，赢得东南亚远比占有南海全部岛礁的价值要大。中国在南海争端的纠缠中恶化了与东南亚国家的关系得不偿失。对于菲律宾而言，采取激进的南海政策的本意是巩固南海岛礁和开发附近海域油气田的既得利益。然而，菲律宾在南海问题上与中国对立的过程中，非但期待的利益难以获得，而且还将本可以通过合作赢得更多利益的中国推向了敌对的一面。

四 菲律宾对华海上安全政策的趋势

2012 年底，美国总统大选，中国领导人换届，国际战略面临着很多新的因素和新的契机：2013 年 2 月，在南海问题和对华政策上一贯采取强硬作风的美国国务卿希拉里 • 克林顿（Hillary Rodham Clinton）卸任，中菲安全关系的整体背景发生了重大变化。此外，2013 年中国在菲律宾将中菲南海争端诉诸国际仲裁之后对菲律宾所占南海岛礁采取有力的措施，在相当程度上遏制了菲律宾国内一贯高调应对南海问题的政策趋势。

2012 年中菲黄岩岛对峙期间，菲律宾华商多次赴中国进行外交斡旋，并多次向菲律宾政府建言改善中菲关系。尽管菲律宾政府一直非常看重菲律宾华商对菲律宾经济的整体影响，然而，由于菲律宾华商的损失主要集中在农业和旅游业两大领域，对菲律宾华商的冲击是局部的而非整体的，因此菲律宾华商的政治游说活动所产生的政治压力一直停留在中低层次，并没有达到改变菲律宾对外政策基本面的程度。2012-2013 年，美国、日本、加拿大等国对菲律宾投资大幅度上升，迅速填补了阿罗约时期中国占有相对优势的菲律宾国内投资市场。据菲律宾学者在 2013 年 6 月中菲建交 75 周年之际公布的菲律宾经济增长数据，菲律宾 2013 年头两个季度经济增长高达 7.7%，居亚洲首位。[①]

2013 年菲律宾经济发展的上升态势在某种程度上为菲律宾政客炒作中菲经济关系无价值论、菲律宾对中国可以执行强硬政策创造了条件，这也成为菲律宾国内南海油气利益集团竭力推动菲律宾政府将中菲南海争端诉诸国际仲裁的重要诱

① 菲律宾情报与国家安全研究中心主任罗梅尔•班劳伊（Rommel Banlaoi），2013年6月6日，马尼拉。

因之一。2013 年 5 月，中国在做出拒绝接受国际仲裁的决定之后，针对中菲海上安全关系进行了相应的政策调整，其中有两个政策直接改变了菲律宾政府和智库人员对中菲海上安全关系持续拉紧的后果的认识。这两个政策一个是中国要求菲律宾撤出 8 个所占岛礁的外交声明，另一个则是对菲律宾船只搁浅的仁爱礁附近实施的有效巡航。

由于中国的措施直接针对中菲南海争端岛屿而来，并且在政策声明、海上维权行动两个方面实现了高效结合，因此，不仅菲律宾国内推动南海政策激进化的利益集团在强化其南海利益诉求方面受到了直接的冲击，而且菲律宾国家层面也开始认识到中国的反制措施对于菲律宾海上安全利益的压力。菲律宾油气利益集团所推行的激进政策的直接受挫以及菲律宾海上安全环境的恶化直接刺激了菲律宾南海政策决策层对于近年来南海政策的反思。

2013 年五六月份以来，菲律宾华商以中菲经济关系为基础，游说菲律宾政府调整南海政策，改善中菲关系的建议很快得到了菲律宾总统阿基诺三世所认可，而菲律宾华商作为协助改善中菲关系的桥梁作用也再次被菲律宾政府所重视。[①] 菲律宾从来没有在地缘政治上将中国视为敌人、中菲经济关系是中菲两国关系改善和发展的基础、海上安全关系的对立是短暂临时性的而非长久的战略型的以及菲律宾政府期待在阿基诺三世已经访华的情况下接受中国政府的回访等信息，很快成为中菲二轨交往过程中的主要信息流。

除了华商之外，菲律宾学者和智库对菲律宾政府南海政策理性发展的影响也开始显现出来。2011 年以来，菲律宾领导人和主要官员在各类国际政治舞台上异常活跃，将南海问题上升到中菲关系乃至地区安全和发展问题中最主要的问题。菲律宾政治人物对南海问题的炒作直接影响了菲律宾智库、主要研究机构对南海问题的学术研究观点。不少菲律宾学者和智库人员均先后在国际场合大肆炒作中国对南海地区安全的“威胁”，甚至在国际学术研讨会上使用多幅对中国及中国领导人带有侮辱性质的漫画作为立论依据。[②] 然而，经由 2012 年黄岩岛对峙事件及 2013 年仁爱礁事件，菲律宾学者和智库人员与菲律宾涉外政治人物在南海问题上的观点出现分歧。前者开始对菲律宾南海政策的得失进行重新研判，并且对菲律宾和马来西亚南海政策和南海已经获得的利益进行了专项比较研究。2013 年菲律宾专业智库与菲律宾政治人物的观点分歧持续加大，并在一些重要原则和立场等

① 2013年6月5日上午，菲律宾华商总会换届，菲律宾总统阿基诺三世亲临现场致辞，并表达了相关意见。

② 2011年7月，在菲律宾召开的第一届南海问题国际研讨会以及同年9月、11月越南召开的南海问题国际研讨会上，菲律宾学者均采用了类似的演讲幻灯片。

问题上出现了新的变化。这些变化包括：[①]

第一，菲律宾从来没有依附过哪个国家，菲律宾不是美国亚太政策调整的棋子，菲律宾不会为了美国而将中国视为自己的敌人。第二，菲律宾与中国关系一直非常稳定，菲律宾也非常愿意与中国通过谈判解决双边争议问题。第三，菲律宾不理解为什么马来西亚“占领”并实质开发了中国权利主张的岛屿和附近资源，中马关系却一直保持非常友好的状态，而菲律宾并没有像马来西亚那样大量开发争议区的资源，而中菲关系却因为南海争端而如此紧张。第四，菲律宾在黄岩岛对峙期间是主动放弃了对峙，这表达了菲律宾对搁置争议的诚意，而中国并没有退出。第五，菲律宾在仁爱礁的船上设备非常差，人员生活条件极其艰苦，比较担心中国会将仁爱礁的船只拖走。第六，菲律宾官方要与中国战斗到最后一人的说法是菲律宾国内政治秀的需要，不是菲律宾南海政策的体现。中国应当了解菲律宾民主国家的特点。

不仅如此，2012 年下半年至今，代表菲律宾国内智库与研究机构参加国际各类南海问题研讨会的人员发生了重大变化。以往专门针对中国南海政策并采用非学术性方式表达中菲海上安全关系的学者不再作为各类国际学术会议的代表参加相关国际研讨会。以理性、客观为立论基础，对南海问题进行学术研究的学者在国际舞台的发言逐渐增多。菲律宾主要学者智库观点的改变表明，中国在菲律宾将南海问题提交国际仲裁之后的应对举措已经在一定程度上扭转了过去菲律宾国内在南海极端化政策问题上基本一致的政策决策基础。

然而，不得不说明的是，菲律宾南海问题决策基础的改变还没有达到撼动其国内军方和油气利益集团的程度。2013 年美菲南海联合军演以及菲律宾史无前例地参加美国所主导的南海周边地区安全军事演习的举措表明，南海安全仍然是菲律宾军方利益集团获益的抓手，而菲律宾对南海问题的决策机制早已深度卷入美国亚太“再平衡”战略体系。菲律宾国内军事利益集团和美国亚太战略已经成为决定中菲海上安全关系的两大基轴。这两个基轴没有发生重大变化之前，菲律宾与中国海上安全关系的变数仍然不会太大。

菲律宾万安滩油气开发一期工程使菲律宾油气利益集团和菲律宾国家财政获益匪浅，这是菲律宾近两年来南海政策转变的另一个重要动因。目前，菲律宾万安滩二期工程上马在即。这一既定政策不可能因为中菲关系的任何变化而调整或者放弃。考虑到菲律宾油气集团主要控制在菲律宾亲西方利益集团手中以及中菲

① 相关结论源自作者2013年6月对菲律宾大学亚洲中心、菲律宾和平暴力恐怖主义研究所、菲律宾大学情报与国家安全研究中心、菲律宾政治与民主改革研究中心等研究机构的调研。

南海油气合作开发遥遥无期的现实，菲律宾急于求取南海油气利益的动机仍将是导致中菲海上安全关系对立的重要诱因之一。

五 中国的对策

无论对于菲律宾还是中国，中菲海上安全关系不是一个简单的双边安全关系。本质上它是美国借南海争端获取中美战略博弈优势以及中国妥善应对南海问题赢得周边战略环境的高端国际政治博弈过程。过去近三年时间里，菲律宾的相关政策完全淹没在美国亚太战略的宏观战略需求当中，而迷失了真正的国家利益和自身南海利益。

中国在自身发展的过程中无法改变美国对中国的战略定位，也无法从根本上影响菲律宾对美国的政治依赖以及菲律宾对中国的安全判断。中国调整中菲海上安全关系的战略切入点在于对菲律宾及中菲南海争端的战略判断。从宏观上考察，中国对菲律宾的战略应对需要纳入中国大周边战略环境和地缘战略的高度。在这一战略高度审视中菲海上安全关系的互动以及中国的战略利益与国家主权利益的关系，确保中国在南海维权方面有所作为的同时，不陷入狭隘的海洋权益的算计，不导致“得到南海主权，却失去整个东南亚”的战略失误。

从微观战术角度考察，中国要明确中菲海上安全关系对立的根源，要将应对政策与菲律宾国内针对中国推进南海政策极端化的政治集团直接挂钩，而不是简单地对中菲关系进行冷处理，导致菲律宾国内支持中菲关系的社会阶层受损。中国对菲律宾南海政策的相应措施要更加有针对性，要直接加强对某些利益集团利益的直接的针对性的反制措施。

【收稿日期：2013-06-25】
【修回日期：2013-08-03】
【责任编辑：谭秀英】