菲律宾外交决策模式视角下的中菲南海共同开发研究*

董　一

【内容提要】回顾中菲南海共同开发的历史，可以看到中菲南海共同开发呈现进退反复的现象。从历史来看，中国对中菲南海共同开发保持着较为一贯而有延续性的外交主张，始终坚持“搁置争议，共同开发”。而菲律宾关于中菲南海共同开发的政策随总统的变化而变化。为研究菲律宾在中菲南海共同开发议题上政策变化的原因，本文建立了总统个人外交决策模式的分析框架，将菲律宾总统个人作为主要决策者，将菲律宾国内政治机制、家族政治和利益集团（军人集团和能源利益集团）作为影响总统决策的主要因素。在采用该外交决策模式提供的分析因素的基础上，本文按照菲律宾总统个人决策动机、总统私人决策圈的建立和实现既定政策的阻挠的分析逻辑，探究为何不同的菲律宾总统制定了不同的中菲南海共同开发政策。本文认为菲律宾的外交决策具有高度的私人化、非正式化特点。在菲律宾总统享有高度执政合法性的情况下，其他因素对总统的外交决策限制较小；反之，总统执政合法性越低，其他因素对总统的外交决策限制越大。

【关键词】中菲南海共同开发　外交决策　总统个人外交决策模式

【基金项目】2019年上海高校智库内涵建设计划项目“当前南海共同开发的制约瓶颈与应对思考”（项目编号：2019—1—2—44）。

* 感谢复旦大学国际问题研究院的杜幼康研究员、冯玉军研究员、林民旺研究员、徐海燕研究员、张贵洪研究员、简军波副研究员、祁怀高研究员、薛松助理研究员对本文的指导。

【作者简介】董一，复旦大学国际关系与公共事务学院2017级硕士研究生。

回顾中菲南海共同开发的历史，可以看到中菲南海共同开发呈现进退反复的现象。从历史来看，中国对中菲南海共同开发保持着较为一贯而有延续性的外交主张，始终坚持“搁置争议，共同开发”。而菲律宾关于中菲南海共同开发的政策随总统的变化而变化，分为尝试（2001—2010年，阿罗约总统任期）、停滞（2010—2016年，阿基诺三世总统任期）和重启（2016年至今，杜特尔特总统任期）三个阶段。

在第一阶段，也就是菲律宾总统阿罗约在任时期（2001年1月20日至2010年6月30日），中菲双方在南海共同开发上取得了切实进展，两国围绕南海共同开发展开了初步尝试。2005年3月，中、菲、越三国签署《在中国南海协议区三方联合海洋地震工作协议》。[①] 然而，联合勘探工作在进入第二阶段后，由于菲律宾方面的原因却陷入停滞。并且，为期三年的协议在2008年6月30日到期，而阿罗约政府选择不再续约，联合勘探工作也随之终止。

在第二阶段，即阿基诺三世担任总统时期（2010年6月30日至2016年6月30日），中菲南海共同开发基本停滞，中菲两国因紧张的南海局势而关系恶化。

在杜特尔特当选为菲律宾总统后（2016年6月30日至今），中菲关系又再度回升，南海共同开发重获生机，进入第三阶段。2018年11月20日，两国签订了《关于油气开发合作的谅解备忘录》，并建立了油气合作政府间联合指导委员会和企业间工作组等常态化机制。

由此可见，菲方的态度是中菲南海共同开发的关键变量。从外交决策的角度来看，中菲南海共同开发属于菲律宾的外交决策议题之一。由此，本文以菲律宾的外交决策模式为研究视角，提出研究问题：菲律宾的中菲南海共同开发政策为何会反复摇摆？为了回答这一研究问题，本文建立起菲律宾外交决策模式的分析框架，找出影响菲律宾关于中菲南海共同开发决策的因素。本文还将利用构建的外交决策模式，对菲三任总统时期关于中菲南海共同开发的决策过程做出细致分析，探究为何不同总统任期出现了不同的决策结果。

---

① Chinese Embassy in the Philippines, “Oil Companies of China, the Philippines and Vietnam Signed Agreement on South China Sea Cooperation,” March 14, 2005, http://ph.chineseembassy.org/eng/zt/nhwt/t187333.htm.

一、菲律宾总统个人外交决策模式的构建

通过考察菲律宾的政治制度，可以知道菲律宾总统是菲律宾外交政策的主要设计者。菲律宾实行总统制，根据菲宪法规定，行政权力属于菲律宾总统，总统统管所有的部、局及署等行政机关。[①] 外交决策在很大程度上属于菲律宾总统的行政权力。而外交部的主要职责是协助总统制定、协调和执行政府的外交政策，[②] 扮演为总统提供专业外交服务的角色。中国学者查雯指出，对菲律宾来说，个人变量即总统在外交决策中是最重要的因素。[③] 这意味着总统个人在菲律宾外交决策上具有很强的能动性，其对正式的外交决策机制倚重较少，而是更多地凭借私人化的认知和偏好来进行外交决策。因此，本文决定构建总统个人外交决策模式。

不过，尽管总统是外交决策的主设计师，其做决策时也会面临限制，国内其他因素比如私人决策圈、立法和司法两大权力分支机构、利益集团、民意等都有可能对外交决策施加影响。这些限制因素的影响力源于该国的政治制度、决策程序以及长期形成的政治传统等。在总统进行外交决策的过程中，它们可以通过直接或间接的方式使得总统不得不考虑它们的意见，从而对总统的外交决策产生影响，最终影响外交决策的结果。

本文假定菲律宾总统在中菲南海共同开发这一议题的决策上发挥主导作用，但在其决策过程中，总统将受到国内其他因素的影响，国内政治机制、家族政治、利益集团（军人集团和能源利益集团）将会参与该议题的决策过程，它们的互动博弈最终决定了决策结果。由此，本文构建总统个人外交决策模式示意图如下.

---

① 朱福惠、王建学主编《世界各国宪法文本汇编（亚洲卷）》，厦门大学出版社，2012，第193—195页。

② 马燕冰、黄莺编著《菲律宾》，社会科学文献出版社，2007，第160页。

③ Zha Wen, “Personalized Foreign Policy Decision-making and Economic Dependence: A Comparative Study of Thailand and the Philippines’ China Policies,” *Contemporary Southeast Asia* 37, no.2 (2015): 243.

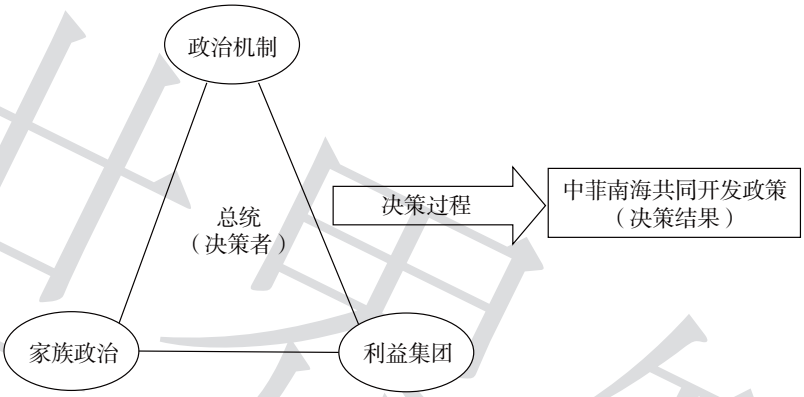

图1　菲律宾总统个人外交决策模式

资料来源：作者整理。

（一）总统个人决策的动机

本文在分析总统个人外交决策的主要动机时将主要考虑三个方面：对国家利益的认知，执政合法性的维护，个人经历和个性。具体而言，在对国家利益的认知层面，南海油气资源与国家能源安全和经济发展有关，而共同开发涉及的南海争议海域攸关国家主权，因此，总统在进行中菲南海共同开发的决策时，必然会考虑能源安全、经济发展和国家主权等国家利益。同时，总统还需要考虑到该议题对菲中关系、菲美关系的影响以及由此带来的对菲律宾国家利益的影响。该议题涉及菲中两国在南海问题上的合作与冲突，是菲中关系的一个重要层面。而美国作为菲律宾的盟友，在南海地区具有重要利益，中美两国也在亚太地区保持着竞争与合作并存的复杂关系，美国对菲中在南海地区的互动也保持着密切关注，对夹在中美两个大国之间的小国菲律宾来说，和中国的南海共同开发也将影响其和美国的关系。

在执政合法性的维护层面，总统的执政合法性主要来源于民众对其统治的支持。而对菲国内民众来说，相较于和他们自身联系并不紧密的国外事务来讲，总统处理国内事务的表现是他们更为关心的，民众对总统的支持更多地源于总统的国内政绩，因此中菲南海共同开发一旦和菲国内事务挂钩，将会影响到总统的执政合法性。不过，当外交事务和国家主权等国家利益挂钩，民众的爱国主义和民族主义情绪会被挑起，这时总统的外交决策也将会影响其执政合法性。

在总统个人经历和个性层面，总统本身对中国和菲中关系、美国和菲美关

系的情感和认知将会影响其在中菲南海共同开发议题上的选择。

（二）国内政治机制的限制

根据菲律宾宪法，菲律宾实行行政、立法和司法三权分立的制度。总统行使行政权，其权力的行使会受到立法和司法机构的制约。尽管总统是菲外交决策的主设计师，国会（立法）和最高法院（司法）也有参与外交决策的权力。根据菲宪法规定："非经参议院以全体议员三分之二多数同意，任何国际款约或协定均无效。"[①] 在中菲南海共同开发这一议题上，共同开发的达成需要通过两国签署协定确立，因此菲律宾总统要想实现共同开发必须得到参议院的支持。另外，根据菲宪法规定，众议院有提出一切弹劾案的专属权力，参议院有审理和裁决一切弹劾案的专属权力。[②] 这意味着国会有权监督总统外交权力的行使。至于司法机构，菲宪法规定："一切涉及同外国缔结的条约、协定或行政协议或法律是否违宪的案件，应由最高法院全庭审理。"[③] 这意味着最高法院有权受理关于共同开发协定的案件，对共同开发协定是否违宪做出裁决，因此总统也需要得到最高法院的支持才能推进共同开发的达成。

国会和最高法院在中菲南海共同开发议题上参与决策的主要利益考量包括三个方面。首先，保护国家主权和国家利益是立法和司法两大分支机构的动机之一。其次，菲律宾和他国签订的协定属于法律条约，国会和最高法院需要确保签署的国际协定符合菲宪法、国内其他有关法律以及菲签订的有关国际法。最后，国会和最高法院还将行使对总统的监督权，监督总统是否在中菲南海共同开发的对外决策中出现违宪、受贿等罪行。

（三）家族政治的非正式存在

正如前文所言，菲律宾正式的外交决策机制还不够成熟，总统在进行外交决策时往往会依赖私人化的决策途径，形成私人决策圈。而私人决策圈的形成与家族政治的存在密不可分。

家族政治是菲律宾政治的一个鲜明特色，其作为正式制度之外的一种非

---

① 朱福惠、王建学主编《世界各国宪法文本汇编（亚洲卷）》，厦门大学出版社，2012，第195页。

② Official Gazette, *The Constitution of the Republic of the Philippines*, https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/.

③ 朱福惠、王建学主编《世界各国宪法文本汇编（亚洲卷）》，厦门大学出版社，2012，第195页。

正式关系，在菲律宾的政治生活中占据核心地位。[①] 这种非正式关系依托地方性政治家族形成，[②]“家族”成员不仅包括有血缘关系的家庭成员，还包括私人的、非正式的、有亲密关系的其他成员。[③] 在菲律宾独立后，家族政治已经深入菲律宾的民主制度之中，成为一种实际存在的非正式制度，并且严重削弱了菲律宾的民主制度。

家族政治对菲总统外交决策的影响不容忽视。首先，总统的外交决策有时会沦为政治家族斗争的工具。菲律宾的历任总统一般都来自于某一政治家族，他们在选举中脱颖而出与政治家族的支持密不可分。其次，家族政治为总统在官僚体系中提供了众多政治亲信，而其政治亲信往往是其私人决策圈的成员。总统往往通过任命官员提拔其政治家族成员，这些官员在总统的外交决策中可能会发挥关键作用。

（四）利益集团的参与

如果外交决策与其自身利益挂钩，利益集团将会利用自身影响力参与决策，力图实现利益最大化。在中菲南海共同开发这一议题的决策上，军人集团和能源利益集团是主要参与者。

菲律宾军人集团主要由菲武装力量和国防部组成，其中菲武装力量包括陆军、海军和空军三大分支。由于中菲南海共同开发议题涉及南海海域，军人集团中的主要利益诉求者来自于海军分支。一方面，总统和军方高层往往保持着密切联系，军人集团一般听命于总统。另一方面，军人集团依托武力威慑掌握着重要影响力，菲律宾历史上发生过多次军事政变，导致总统下台。对总统来说，要想确保政权的稳定，离不开军方对其统治的支持。因此，总统对军人集团的利益诉求十分看重。

通常而言，军人集团的利益诉求主要体现在两个层面：一是军人集团的群体利益，最主要的是争取军费预算；二是军人集团的派系利益，特别是军方高

---

① 林丹阳：《民主制度之“踵”：家族式恩庇侍从关系与菲律宾政治》，《东南亚研究》2018年第5期，第20页。

② 林丹阳：《民主制度之“踵”：家族式恩庇侍从关系与菲律宾政治》，《东南亚研究》2018年第5期，第19页。

③ Teresa S. Encarnacion Tadem and Eduardo C. Tadem, “Political Dynasties in the Philippines: Persistent Patterns, Perennial Problems,” *Southeast Asia Research* 24, no.3 (2014): 329.

层的个人诉求。[①] 需要特别提及的一点是，菲律宾军人集团具有久远的亲美主义传统，许多军方高层都曾在美国接受教育，并且和美国军方有密切的联系，对美国抱有好感。[②] 而且，菲军方长期依赖美国的后勤、军备、训练和情报等支持。[③] 由于中菲南海共同开发不仅与中菲关系有关，也会间接影响菲美关系，具有亲美传统的军人集团对该议题更加关注，他们希望中菲南海共同开发不会影响菲美军事同盟关系。

能源利益集团主要包括石油（油气）公司和能源部。菲宪法规定："自然资源的勘探、开发和利用应当由国家全面控制和监督。国家可以直接从事此类活动，也可以与菲律宾公民签订合作生产、合资或生产分成的协议，或与资本60%以上为菲公民所有的公司或协会签订此类协议。"[④] 因此，石油公司要想进行油气资源的开采，需要和政府签订服务合同。

通常而言，石油公司的主要利益诉求是盈利。而对于在南海争议海域的油气资源开采，石油公司会格外注重其存在的政治风险，如果开采活动只得到菲方单边许可，它们将面临中国采取反制措施的风险，因此它们希望开采活动可以获得菲政府以及军队的保护。另外，石油公司也会根据国际石油价格的变动调整其经营活动，如果石油价格较低，那么开采石油的收益会降低，石油公司在南海进行石油开采的动力会减小。[⑤]

二、阿罗约总统的外交决策与中菲南海共同开发的尝试

阿罗约的总统生涯是从2001年1月20日以副总统的身份接替被弹劾的总统埃斯特拉达（Joseph Estrada）开始的。在2004年新一届总统竞选时，阿罗约作为第一次参选总统的候选人成功当选，直至2010年6月30日期满结束任职。在其任期内，阿罗约促成中、菲、越三方签署《在中国南海协议区三方

① 周方冶：《政治环境研究的路径与方法："一带一路"视角下的东南亚国家比较研究》，中国社会科学出版社，2018，第175—176页。

② 该内容为笔者于2020年1月23日在菲律宾马尼拉对菲律宾前驻新加坡、马来西亚等国大使阿尔韦托·埃恩科米恩达（Alberto Encomienda）进行访谈所得。

③ Richard Javad Heydarian, "Tragedy of Small Power Politics: Duterte and the Shifting Sands of Philippine Foreign Policy," *Asian Security* 13, no.3 (2017): 233.

④ *The Constitution of the Republic of the Philippines*, Official Gazette.

⑤ 该内容为笔者于2020年1月28日在菲律宾马尼拉对菲律宾大学海洋事务与海洋法研究所所长杰伊·巴通巴卡尔（Jay Batongbacal）进行访谈所得。

联合海洋地震工作协议》，推动中菲南海共同开发迈出实质性一步。在签署三方协议的决策上，阿罗约主要倚靠其政治亲信众议院议长何塞·德贝尼西亚（Jose de Venecia jr.）和菲律宾国家石油公司总裁爱德华多·马纳拉克（Eduardo Mañalac），形成了自己的私人决策圈。然而，阿罗约并未能顺利实施其既定政策，三方协议成为菲律宾国内政治斗争的牺牲品。

（一）阿罗约总统个人决策动机：共同开发的尝试

阿罗约积极推进中菲南海共同开发与其本人对国家利益的考量分不开。在菲律宾《中期发展计划（2004—2010）》（*Medium-Term Philippine Development Plan, 2004—2010*）中，阿罗约政府提出了能源独立的目标，加大石油和天然气的开发力度，并与周边国家加强能源战略合作。阿罗约还表示，实现能源独立将使得菲律宾不再依赖于进口石油，实现自给自足，从而有助于提升国家安全和提振经济。[①] 阿罗约认为和中国进行南海共同开发合作符合其政府战略目标。更重要的是，阿罗约将和中国在南海的合作视作加强对华关系、发展菲律宾经济的重要一步。[②] 在阿罗约任期内，菲律宾积极就投资和贷款援助等和中国进行协商，两国共签署了83份双边协议。在其任期内，菲律宾对华出口总额从2000年的31.4亿美元跃升至2007年的306.2亿美元。[③]

阿罗约加强和中国关系、积极推进南海共同开发还与其意图减少菲律宾对美依赖有关。2004年的伊拉克人质事件是促使其转变的重要原因。菲律宾和美国于1951年签订《美菲共同防御条约》，两国确立了军事同盟关系，从此在军事安全方面保持着密切合作，菲律宾从美国接收了大量军事援助。[④] 2001年，“9·11”事件发生后，美国在全球推行反恐战争，寻求盟友菲律宾的支持，向菲律宾派遣了大量军队，并为菲律宾武装部队提供后勤和情报支持。[⑤] 不过，美国在菲律宾愈加深入的军事存在引起了部分菲官员和民众的反对。2004年，

---

① Charles Joseph De Guzman, “Philippine-China Relations, 2001–2008: Dovetailing National Interests,” *Asian Studies: Journal of Critical Perspectives on Asia* 50, no.1 (2014): 83.

② Charles Joseph De Guzman, “Philippine-China Relations, 2001–2008: Dovetailing National Interests,” *Asian Studies: Journal of Critical Perspectives on Asia* 50, no.1 (2014): 83.

③ Dante Pastrana, “Philippine President Accused of ‘Treason’ over Spratlys Deal with China,” World Socialist Web Site, March 29, 2008, https://www.wsws.org/en/articles/2008/03/phil-m29.html.

④ U.S. Department of State, “U. S. Relations with the Philippines,” January 21, 2020, https://www.state.gov/u-s-relations-with-the-philippines/.

⑤ Richard Javad Heydarian, “Tragedy of Small Power Politics: Duterte and the Shifting Sands of Philippine Foreign Policy,” *Asian Security* 13, no.3 (2017): 225.

一名菲律宾海外劳工在伊拉克被“基地”组织劫持，“基地”组织以此要求菲律宾从伊拉克撤军。这一事件使得国内的反对情绪爆发，阿罗约面对国内的政治压力，不顾美国的反对，声称为了保护菲国民利益，最终决定从伊拉克撤军以解救被绑人质。[①] 此决定让美国十分失望，美国威胁削减对菲援助项目、减少订货、减少雇用菲籍劳务人员等。[②] 而美国的做法也促使阿罗约决定减少对美国的依赖，并转而加强和中国的关系，借“打中国牌”向美国传达其不满的信号。[③]

最后，从其个人经历来看，阿罗约有着“中国情结”。2001—2009年，阿罗约以总统的身份访问中国12次。[④] 阿罗约也从更为务实的角度看待菲中关系，在其从政前的学术生涯中，她作为一名经济学家，对中国的经济发展保持着密切关注。[⑤] 成为总统后，她也更关注提升和中国的关系所带来的经济利益，在中菲南海问题上也愿意妥协。[⑥]

（二）阿罗约总统私人决策圈的建立：三方协议的签署

为了实现其推进中菲南海共同开发的目标，阿罗约总统需要寻求政府内其他人的支持。事实上，阿罗约在当选后，便在政府内安插了大量政治亲信，家族政治的影响可见一斑。

在一众政治亲信中，对中菲南海共同开发决策有重要影响的有两位——众议院议长德贝尼西亚和菲律宾国家石油公司总裁马纳拉克，他们积极推动并主导菲律宾和中国、越南签署南海联合海洋地震工作协议，[⑦] 组成了阿罗约总统的私人决策圈。

---

① Rory McCarthy, “Philippines Begins Iraq Withdrawa,” *The Guardian,* September 17, 2004, https://www.theguardian.com/world/2004/jul/14/iraq.philippines.

② 马燕冰、黄莺编著《列国志・菲律宾》，社会科学文献出版社，2007，第132页。

③ 该内容为笔者于2020年1月23日在菲律宾马尼拉对菲律宾大学战略与发展研究所执行主任赫尔曼・卡夫（Herman Kraft）进行访谈所得。

④ Charles Joseph De Guzman, “Philippine-China Relations, 2001–2008: Dovetailing National Interests,” *Asian Studies: Journal of Critical Perspectives on Asia* 50, no.1 (2014): 84.

⑤ 该内容为笔者于2020年1月16日在菲律宾马尼拉对菲律宾亚洲太平洋协进基金会主席艾琳・巴维耶拉（Aileen Baviera）进行访谈所得。

⑥ Mara Cepeda, “Arroyo: ‘World Should Look at China’s Rise As an Opportunity, Not a Threat’,” *Rappler,* March 31, 2019, https://www.rappler.com/nation/226924-arroyo-speech-china-rising-power-opportunity-not-threat.

⑦ Aileen Baviera, “The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The Case of Philippines-China Relations Since 2004,” *RSIS Working Paper,* No.241, 2012, pp.14.

德贝尼西亚是阿罗约的重要盟友，是阿罗约所在执政党基督教穆斯林民主力量党（Lakas-Christian Muslim Democrats）的主席，是阿罗约总统在众议院的重要支持者，对阿罗约的外交决策有着重要影响。[①] 德贝尼西亚是中菲南海共同开发的积极倡议者，对华保持着较为友好的态度，希望加强菲中关系。他和中国有着比较深的渊源，曾帮助中国共产党与亚洲其他政治党派发展关系。[②] 在其担任众议院议长时，曾接受中国驻菲大使的邀请访华。[③] 他也是从一开始代表总统和中国就签署工作协议进行接触的人。

马纳拉克也一直对中菲南海共同开发持积极态度。他曾在中国从事过七年石油勘探方面的工作，和中国海洋石油公司有密切联系。[④] 2002年，马纳拉克被阿罗约任命为能源部副部长。他有“超级副部长”之称，在能源部有强大的影响力。[⑤] 2003年，中国海洋石油公司与菲国家石油公司签署意向书，双方同意成立联合工作委员会以探讨在南海适合勘探和开发的区域，马纳拉克出席了该签字仪式。[⑥] 2004年9月，就在菲国家石油公司和中国海洋石油公司签署《南中国海部分海域联合海洋地震工作协议》的两天前，他被阿罗约任命为菲律宾国家石油公司总裁兼首席执行官，并负责完成协议的签署。[⑦] 2005年3月，也是他作为菲方代表，签署了中、菲、越三国国家石油公司关于《在中国南海协议区三方联合海洋地震工作协议》。

---

① Aileen Baviera, “The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The Case of Philippines-China Relations Since 2004,” *RSIS Working Paper,* No.241, 2012, p.16.

② Aileen Baviera, “The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The Case of Philippines-China Relations Since 2004,” *RSIS Working Paper,* No.241, 2012, p.26.

③ Ernest Z. Bower, “The JMSU: A Tale of Bilateralism and Secrecy in the South China Sea,” *CSIS*, July 27, 2010, https://www.csis.org/analysis/jmsu-tale-bilateralism-and-secrecy-south-china-sea.

④ Miriam Grace A. Go, “Arroyo Gov’t Pleasing China Since Day1,” *ABS-CBN News,* March 14, 2008, https://news.abs-cbn.com/special-report/03/14/08/policy-betrayal-first-three-parts.

⑤ Miriam Grace A. Go, “Mañalac Departure from PNOC Linked to GMA, FG,” *The Philippine Star,* March 10, 2008, https://www.philstar.com/headlines/2008/03/10/49295/maalac-departure-pnoc-linked-gma-fg.

⑥ Anon, “CNOOC & PNOC Formalize South China Sea Exploration Deal,” *Rigzone,* November 11, 2003, https://www.rigzone.com/news/oil_gas/a/9368/cnooc_pnoc_formalize_south_china_sea_exploration_deal/.

⑦ Miriam Grace A. Go, “Arroyo Gov’t Pleasing China Since Day1,” *ABS-CBN News,* March 14, 2008.

（三）实现既定政策的阻挠：三方协议的夭折

然而，阿罗约的中菲南海共同开发政策并未能顺利实施。由于三方协议的签署缺乏透明性，国内从一开始就存在反对的声音。菲律宾国内支持和美国维持战略关系的政治精英，对阿罗约加强和中国关系的举措并不赞同。[①] 从2008年初开始，在于2008年6月30日到期的协议将要续约之际，菲国内反对续约的声浪持续高涨，最终迫使阿罗约总统不得不宣布放弃续约。

三方协议被阿罗约政府作为机密，一直未曾公开。然而，2008年初，巴里·韦恩（Barry Wain）发表在《远东经济评论》上的一篇报道，揭示了包括具体勘探位置在内的关于三方协议的大量详细信息，声称："在具体勘探位置方面，菲律宾做出了惊人的让步，甚至包括了中国和越南并未声索主权的菲律宾管辖的大陆架的一部分。"巴里·韦恩还引用菲律宾官员的说法称："阿罗约签署该协议的想法是由与中国有商业往来的官员兜售的，阿罗约并未征求外交部的意见。"[②]

阿罗约的反对派立刻抓住这一机会，借这篇报道大做文章。菲律宾众议院左翼政党国家为先党（Bayan Muna）的泰奥多罗（Teodoro Casiño）和奥坎波（Satur Ocampo）联合其他12位众议员宣布，三方协议"将国家资产拱手让人，将根据《联合国海洋法公约》规定的明确属于菲律宾管辖海域的自然资源勘探和开采权让给其他国家"。[③] 国家为先党还向最高法院发出关于裁决三方协议是否合宪的诉讼请求。[④] 参议员特里兰尼斯（Antonio Trillanes）提出了反对阿罗约的议案，指出三方协议企图"规避宪法和损害宪法赋予的参议院权力"，背叛了国家以及公众信任，阿罗约和政府其他人员应对此负责。[⑤] 反对派议员认为这份协议应该被视作一份国际协议，而不是商业合同，根据宪法规定，国

---

① Dante Pastrana, "Philippine President Accused of 'Treason' over Spratlys Deal with China," March 29, 2008.

② Barry Wain, "Manila's Bungle in the South China Sea," *Far Eastern Economic Review,* January/February 2008, http://realpolitikasia.blogspot.com/2016/08/manilas-bungle-in-south-china-sea-barry.html.

③ Dante Pastrana, "Philippine President Accused of 'Treason' over Spratlys Deal with China," March 29, 2008.

④ Edu Punay, "SC Asked to Rule on Legality of JMSU," *The Philippine Star,* May 30, 2014, https://www.philstar.com/headlines/2014/05/30/1329017/sc-asked-rule-legality-jmsu.

⑤ Dante Pastrana, "Philippine President Accused of 'Treason' over Spratlys Deal with China," March 29, 2008.

际协议需交参议院批准。[①]

反对续约声浪的愈加壮大和阿罗约执政合法性降低分不开。在阿罗约总统第二任期（2004—2010年）内，民调显示其是自马科斯（1965—1986年担任总统）以来菲律宾最不受欢迎的总统。[②] 2005年，“Hello Garci”丑闻揭露了阿罗约在2004年选举舞弊一事，这导致其支持率严重下滑。2007—2008年，阿罗约和她的丈夫因菲律宾交通部与中国中兴公司签署的关于国家宽带网络项目的谅解备忘录而受到贪腐指控。反对派指责总统阿罗约签署三方协议旨在换取中国对该项目的资助，并为自己牟利，背叛了公众的信任。一时间，其他由中国资助的建设项目也遭到了类似的指控。[③] 面对国内强烈的反对声音，阿罗约总统不得不选择取消国家宽带网络项目。而三方协议因卷入贪腐丑闻，对阿罗约执政合法性也造成了打击，迫使其不得不选择放弃续约。

事实上，三方协议成为菲律宾国内政治斗争的牺牲品。阿罗约的反对派借国家宽带网络项目对总统发起政治攻击，指控总统“向中国出卖国家利益”和贪污腐败。菲律宾学者巴维耶拉在接受笔者采访时指出，三方协议因为和中国有关，被反对派作为攻击阿罗约的工具，即使并无证据证明该协议的签署存在腐败问题。[④] 菲学者赫尔曼·卡夫也如是认为：“反对派和民众对该协议的反对并不是针对中国，而是针对阿罗约本人。”[⑤] 阿罗约总统因选举舞弊和贪腐丑闻，其执政合法性遭受到巨大的打击，其利益联盟也四分五裂，这严重限制了其推行原本的外交政策的能力。

三、阿基诺三世总统外交决策与中菲南海共同开发的停滞

阿基诺三世从2010年6月正式成为总统后，就放弃了同中国进行南海共同开发的想法。此后在两国南海争端日趋激烈的情况下，阿基诺三世在南海问题

---

① 国际危机组织:《南海翻波（四）：多事水域的油气资源》，2016，第17页，https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/275-stirring-up-the-south-china-sea-iv-oil-in-troubled-waters-chinese.pdf.

② Mark R. Thompson, “The Politics Philippine Presidents Make,” *Critical Asian Studies* 46, no.3 (2018): 439-440.

③ Renato Cruz De Castro, *Balancing Gambits in Twenty-first Century Philippine Foreign Policy Institute of Southeast Asian Studies* (2011), p. 247.

④ 该内容为笔者于2020年1月16日在菲律宾马尼拉对菲律宾亚洲太平洋协进基金会主席艾琳·巴维耶拉进行访谈所得。

⑤ 该内容为笔者于2020年1月23日在菲律宾马尼拉对菲律宾大学战略与发展研究所执行主任赫尔曼·卡夫进行访谈所得。

上采取了较为强硬的立场，外交部长罗萨里奥是主要推手。中菲南海共同开发议题在菲律宾国内被政治化，民族主义情绪被挑起，菲律宾提起的“南海仲裁案”得到民众自上而下的广泛支持，其他因素几乎未能对阿基诺三世的决策造成限制。

（一）阿基诺三世总统个人决策动机：放弃共同开发

阿基诺三世在上台之初就明确表达了对中、菲、越三方签订的《在中国南海协议区三方联合海洋地震工作协议》的反对。[①] 同时，阿基诺三世表示支持油气公司在本国的专属经济区进行资源开采。这实际上意味着其放弃了和中国进行南海共同开发的想法。

阿基诺三世对三方协议最直接的反对动机是划清与前任总统阿罗约的界限。三方协议由于在阿罗约执政后期与腐败、出卖国家主权等威胁执政合法性的关键词挂钩，成为“政治包袱”。同时，将三方协议批驳为阿罗约出卖国家利益的腐败证据，也是阿基诺三世进行政治斗争，对阿罗约的政治遗产进行清算的手段之一。最后，阿基诺三世也利用中菲南海合作挑起民众的民族主义情绪，将自己标榜为“捍卫民族利益”的总统，利用对中国的强硬态度塑造出“前任政府可以被收买，而现任政府不可被收买”的形象，从而增强自己执政的合法性。[②]

尽管否定了三方协议，但阿基诺三世在上任之初无意挑起和中国的南海争端，也表达过和中国进行对话、和平解决南海争端的意愿。然而，2012年的“黄岩岛事件”改变了阿基诺三世在处理南海问题上的对华关系考量，中菲南海共同开发在其任内再无可能。[③] 该事件彻底激化了两国的南海争端，阿基诺三世被批评在此事件中处理不当，使菲律宾在争端解决中处于劣势，损害菲律宾的国家利益。[④] 阿基诺三世转变了对华关系的看法，认为崛起的中国可能会

---

① Anon, “PNoy: JMSU with China, Vietnam ’shouldn’t have happened’,” *ABS-CBN News,* January 4, 2011, https://news.abs-cbn.com/nation/01/04/11/pnoy-jmsu-china-vietnam-shouldnt-have-happened.

② 查雯:《菲律宾南海政策转变背后的国内政治因素》,《当代亚太》2014年第5期，第136页。

③ 该内容为笔者于2020年1月23日在菲律宾马尼拉对菲律宾大学战略与发展研究所执行主任赫尔曼·卡夫进行访谈所得。

④ Anon, “Treason? Aquino Explains Decisions During Scarborough Standoff,” *Rappler*, May 27, 2016, https://www.rappler.com/nation/134420-aquino-treason-south-china-sea.

给菲律宾在南海的利益带来威胁。[①]

而美国的拉拢促使阿基诺三世决定采取“亲美疏中”的立场，在南海问题上对中国愈加强势。面对中国的崛起，特别是中国在亚太地区日益增强的影响力，美国为了维护自己在亚太乃至全球的领导地位和利益，宣布实施“亚太再平衡”战略，主动加强和地区盟友的合作，并试图在南海问题上牵制中国。菲律宾便是美国倚靠的地区盟友之一。2010年，在阿基诺三世上台后，美国向菲律宾提供了4.3亿美元的发展援助。[②] 2011年，美国和菲律宾启动“增长伙伴计划”（Partnership for Growth），致力于解决菲律宾经济增长面临的严重限制。[③] 除了加强经济合作，菲美在军事安全方面的联系也更加密切。2010年，美国向菲律宾提供了1.4亿美元的直接经济和军事援助，还公开表示将向菲律宾提供新式军备以加强其保卫岛屿的能力。[④] 2014年，菲律宾和美国签订了《强化防务合作协议》。[⑤]

从个人经历来看，阿基诺三世曾因国内政治斗争在大学毕业后随父母流亡美国，[⑥] 这段经历使得他对美国抱有好感。综上所述，在美国的拉拢和支持下，阿基诺三世坚定其关于中菲南海共同开发政策的考量，敢于在南海问题上采取较为强硬的立场。

（二）阿基诺三世总统私人决策圈的建立：激进的南海政策

同前任总统阿罗约一样，阿基诺三世将自己家族的成员安排到政府的重要部门，包括外交部长罗萨里奥、国防部长加斯明、驻华大使李永年等。[⑦] 阿基诺三世还单独设立了一个主要由亲美人士组成的决策委员会，形成了自己的私人决策圈。[⑧]

---

① 陈庆鸿：《菲律宾南海政策的调整及其原因》，《国际资料信息》2011年第10期，第20页。

② 鞠海龙：《菲律宾南海政策中的美国因素》，《国际问题研究》2013年第3期，第63页。

③ Jerry E. Esplanada, “Philippines Got $193M in US Development Aid in 2011,” *The Philippine Daily Inquirer,* March 6, 2012, https://globalnation.inquirer.net/27321/philippines-got-193m-in-us-development-aid-in-2011.

④ 鞠海龙：《菲律宾南海政策：利益驱动的政策选择》，《当代亚太》2012年第3期，第85页。

⑤ 佚名：《菲美签署〈强化防务合作协议〉旨在强化美在菲军事存在》，人民网，2014年4月29日，http://military.people.com.cn/n/2014/0429/c1011-24954143.html。

⑥ 周有恒：《子承母业掌政权——菲律宾新总统阿基诺三世》，《名人传记（上半月）》2010年第9期，第12页。

⑦ 邵先成：《阿基诺政府南海政策转变的国内推动与限制因素及未来趋势预判》，《太平洋学报》2016年第24卷第3期，第52页。

⑧ 鞠海龙：《菲律宾南海政策中的美国因素》，《国际问题研究》2013年第3期，第67页。

在阿基诺三世的这些政治亲信中，在中菲南海共同开发的决策中影响最大的当属外交部长罗萨里奥。有政治专家认为，菲律宾对华战略主要由罗萨里奥制定。[①] 罗萨里奥属于“亲美派”，其自中学就在美国读书，并在美国的纽约大学取得了学士学位，2001—2006年担任菲驻美大使，后于2011年2月被阿基诺三世任命为外交部长。[②] 亲美的罗萨里奥对中国持有不信任的态度，针对中国的“南海仲裁案”也是在他的努力之下发起的。[③] 在发起“南海仲裁案”后，罗萨里奥曾表示和中国进行双边谈判毫无意义，主张菲律宾加强和美国的防务关系，并继续在南海问题上沿用法律手段。[④]

军人集团也促成阿基诺三世在对华南海问题上采取强硬立场。军人集团特别是海军方面企图借南海问题争取军费预算。2012年的“黄岩岛事件”使得海军看到了增加军费预算的机会，他们借此机会“呼吁加强海军建设，向南海投射更多军力”以保卫国家利益。[⑤] 对阿基诺三世来说，历史上的多次军事政变提醒他要想维持统治，必须确保军方对自己的支持。2012 年 12 月，阿基诺三世通过《共和国10349号法案》，正式启动重启军队现代化计划。[⑥] 为了赢得激进的军人集团的支持，阿基诺三世决定在南海问题上对华采取强硬姿态，增加在南海的军事存在。

能源利益集团借机和军人集团联合起来，企图在菲政府强化在南海的军事存在之际，实现对南海丰富的油气资源的开发，并借菲军方保护自己在南海的开采活动。2011年中东地区的局势动荡给世界带来了新的油气恐慌，能源利益集团从中看到商机，在知道与中国共同开发南海油气资源无望的情况下，菲石油公司希望政府允许单边开采行为以开采更多石油。菲国内石油公司通过多

---

① Chico Harlan, “Philippines Pushes Back Against Chin,” *Washington Post*, July 23, 2013, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/philippines-pushes-back-against-china/2013/07/23/4dfa6058-f043-11e2-bed3-b9b6fe264871_story.html.

② Prashanth Parameswaran, “Philippines’ Top Diplomat Resigns with South China Sea Verdict Looming,” *The Diplomat*, February 8, 2016, https://thediplomat.com/2016/02/philippines-top-diplomat-resigns-with-south-china-sea-verdict-looming/.

③ Prashanth Parameswaran, “Philippines’ Top Diplomat Resigns with South China Sea Verdict Looming,” *The Diplomat*, February 8, 2016.

④ Richard Javad Heydarian, “Tragedy of Small Power Politics: Duterte and the Shifting Sands of Philippine Foreign Policy,” *Asian Security* 13, no.3 (2017): 228.

⑤ 该内容为笔者于2020年1月23日在菲律宾马尼拉对菲律宾大学战略与发展研究所执行主任赫尔曼·卡夫进行访谈所得。

⑥ 阳阳:《菲律宾军队现代化计划与南海问题》,《和平与发展》2014年第4期，第81页。

番对油气产品涨价，[①] 使得阿基诺三世政府为减少国内恐慌而鼓励国内油气公司对油气资源进行开采，并在2011年和2014年启动两轮能源承包项目。

（三）实现既定政策的阻挠：并不成功的牵制

在阿基诺三世上任之初，阿罗约家族的残余势力给阿基诺三世带来了一些麻烦。2011年，最高法院裁定将总统阿基诺三世家族控制的路易西塔甘蔗庄园分给6000多名多年耕作这片土地的农民，这一裁定削弱了阿基诺家族的经济基础。[②] 最高法院之所以做出此举，很大程度上是因为最高法院实际上是阿罗约势力的代表。最高法院15名大法官均由阿罗约担任总统时任命。

然而，阿罗约家族对阿基诺三世的牵制并不成功。阿基诺三世上任后，针对阿罗约选举舞弊等多项指控被提上日程，阿罗约被禁止出国。最高法院这时做出了有利于阿罗约的裁决，裁定其可以出国接受医学治疗。[③] 针对最高法院的裁决，菲国会迅速发起反击，对最高法院大法官科罗纳发起弹劾，指责其发布的法院命令辜负了公众信任，给了阿罗约逃脱起诉的机会。[④] 最终，科罗纳遭弹劾下台。对科罗纳的成功弹劾成为阿基诺三世打击阿罗约家族势力，巩固自己政权的成功之举。在弹劾科罗纳一案中，中菲南海共同开发的议题再度被炒作。一篇题为《中国与科罗纳的平行宇宙》的文章被菲律宾很多媒体转载，[⑤] 该文章作者称三方协议是阿罗约政府对国家利益的出卖，如果不弹劾大法官科罗纳，将主持关于三方协议是否合宪的裁决，并做出侵害菲律宾领土主权的裁决结果。[⑥] 在两大家族的政治斗争中，三方协议又一次成为斗争的工具，而中菲南海共同开发在菲律宾国内变得愈加不受欢迎。

事实上，阿基诺三世关于中菲南海共同开发的决策在菲国内基本上并未受到阻挠，反对派的声音十分微弱。特别是在2012年“黄岩岛事件”发生后，中菲关系恶化，该事件激起了菲国内上下强烈的民族主义情绪，要求总统在南

---

① 鞠海龙：《菲律宾南海政策：利益驱动的政策选择》，《当代亚太》2012年第3期，第88页。

② 佚名：《菲律宾总统家族庄园被判分给6296名耕作农民》，中新网，2011年11月26日，http://www.hi.chinanews.com/hnnew/2011-11-26/191124.html。

③ Anon, “Philippines Chief Justice Impeached by Congress,” *BBC,* December 12, 2011, https://www.bbc.com/news/world-asia-16144786.

④ Anon, “Philippines Chief Justice Impeached by Congress,” *BBC,* December 12, 2011.

⑤ 查雯：《菲律宾南海政策转变背后的国内政治因素》，《当代亚太》2014年第5期，第136页。

⑥ Rodel Rodis, “The Parallel Universe of China and Corona,” *The Philippine Daily Inquirer,* May 29, 2012, https://globalnation.inquirer.net/38259/the-parallel-universe-of-china-and-corona.

海采取强硬立场。因此，总统选择放弃中菲南海共同开发、坚持菲对南海的主权声索在国内得到了最大程度的支持。

四、杜特尔特总统外交决策与中菲南海共同开发的重启

杜特尔特成为菲律宾总统后，在南海问题上采取了和阿基诺三世完全不同的政策，他选择搁置对菲有利的“南海仲裁案”的“裁决”结果，并积极重启中菲南海共同开发谈判。前总统阿罗约成为其在对华政策上的重要顾问，积极推进中菲南海共同开发。尽管国内存在反对中菲南海共同开发的声音，但他们并未对杜特尔特的决策造成阻碍。

（一）杜特尔特总统的个人决策动机：共同开发的重启

首先，杜特尔特在中菲南海共同开发上的选择和他“内向化”的决策动机有关。相较于菲律宾在南海的主权声索问题，杜特尔特更关注国内经济发展和民生安全等问题。尽管近年来菲律宾经济保持着较高的增长速度，但这主要依靠菲律宾庞大的海外劳工汇款所带动的国内消费，而投资在GDP中所占比例过低，经济发展动力不足。[①] 菲律宾国内基础设施落后，制造业几乎停滞，失业率和贫困率居高不下。[②] 杜特尔特希望获得中国对菲律宾基础设施建设的投资。2016年10月，杜特尔特访华，中菲签署了基础设施投资建设等13项合作文件。[③] 菲律宾还面临着国内恐怖主义和分裂主义的威胁，杜特尔特认为应该将军力更多地用于打击国内恐怖主义，因此希望避免和中国在南海的争端，营造一个和平稳定的外部环境。

其次，杜特尔特是一个务实主义者，他认为和中国合作的好处远多于坚持在“南海仲裁案”上做文章的好处。中国对“南海仲裁案”始终保持不接受、不承认的态度，从未改变在南海问题上的立场。在杜特尔特看来，坚持在“南海仲裁案”上做文章并不会改变中国的行径，反而会导致两国关系陷入僵

---

① 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》，《统一战线学研究》2017年第1卷第1期，第97页。

② 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》，《统一战线学研究》2017年第1卷第1期，第97页。

③ 中国外交部：《中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明》，2016年10月21日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/t1407676.shtml。

局，不利于菲律宾经济的发展。[①] 因此，杜特尔特表示愿意暂时搁置这一“裁决”结果。杜特尔特也清楚地看到菲律宾和中国的军力差距，认为和中国在南海问题上起冲突将会“只输不赢”。另外，杜特尔特认为和中国共同开发南海可以帮助解决菲律宾的能源短缺问题。菲律宾国内石油生产难以满足需求，马兰帕亚油气田是菲律宾主要的天然气开采基地，油气储备将在短时间内消耗殆尽。[②] 菲律宾国内油气公司资金和技术不足，难以独自开发南海资源，而第三方国家的油气公司因为南海局势的不稳定性而担忧油气开发的风险，对承包油气开发存有疑虑。因此，对菲律宾来说，最好的选择便是和中国进行南海共同开发。

最后，杜特尔特选择和中国推进南海共同开发并拉近和中国的关系也是其试图修正阿基诺三世对美国的“一边倒”政策，实行大国“平衡外交”的体现。[③] 在杜特尔特看来，阿基诺三世和美国走得太近，很有可能危及菲律宾的国家利益。尽管菲律宾和美国签订了《美菲共同防御条约》，但美国表示不会介入地区领土争端，菲律宾从未得到美国对菲律宾在南海的明确防卫承诺。[④] 杜特尔特认为，一旦菲律宾和中国在南海发生冲突，美国并不会介入其中为菲律宾提供直接的军事帮助，甚至菲律宾会成为中美两国对抗的牺牲品。[⑤]

杜特尔特的“亲中疏美”政策还和其反殖民、反美的个人经历与偏好分不开。杜特尔特是一个民族主义者，追求独立外交政策，美国对菲律宾国内事务的干预引发杜特尔特的不满。杜特尔特对菲国内肆虐的毒品犯罪的打击是其重要的竞选承诺，他在全国范围实施非常严厉的禁毒举措，却遭到美国对其侵犯人权的批评，[⑥] 这使得杜特尔特直接在公开场合对美国大加指责。杜特尔特的早年经历为其打下了“反美”烙印。杜特尔特来自棉兰老岛地区，该地区穆斯

---

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19卷第4期，第33页。

② Carlos Santamaria, “Sino-Philippine Joint Development in the South China Sea: Is Political Will Enough?” *Asian Politics & Policy* 10, no.2 (2018): 335.

③ 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19卷第4期，第32页。

④ 国际危机组织：《南海翻波（二）：地区反应》，2012，第26页，https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/229-stirring-up-the-south-china-sea-ii-regional-responses-chinese.pdf。

⑤ 杨超：《浅析杜特尔特执政后菲律宾对外政策的调整》，《东南亚纵横》2017年第5期，第58页。

⑥ 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19卷第4期，第35页。

林人口最为集中，普遍对美国存在不满情绪，认为菲律宾应尽可能避免美国外交政策的影响。[①] 而杜特尔特在担任达沃市市长时的经历也造成了其对美国的负面看法。2002年，一名美国公民在酒店意外引爆爆炸装置后，在未经杜特尔特批准的情况下被美国秘密送离达沃市，杜特尔特认为这是对其市长权威的侮辱。[②]

（二）杜特尔特总统私人决策圈的建立：重要顾问阿罗约

来自非传统家族集团的杜特尔特享有极高的执政合法性，其不仅赢得了反建制派的中产阶级的支持，还拥有建制派（传统家族集团）的支持。杜特尔特将自己标榜为“平民总统”，在竞选时主张反对建制派，关注中下层人民的利益，赢得了中产阶级广泛的支持。[③] 另一方面，杜特尔特同样享有传统家族集团——前总统马科斯家族和前总统阿罗约家族的支持，[④] 这也是其竞选成功的关键。

前总统阿罗约是杜特尔特的重要盟友，是杜特尔特在中菲南海共同开发决策中的重要顾问。杜特尔特所属民主人民力量党（PDP-Lapan）仅在立法机构中赢得少数席位，需要阿罗约家族成员的支持才能在国会中占据多数席位。[⑤] 而阿罗约则希望借助杜特尔特废除前一任政府对她的指控。[⑥] 2018年7月至2019年6月，阿罗约担任菲律宾众议院议长，是杜特尔特在国会的有力支持者。阿罗约被认为是杜特尔特政府菲中政策框架的主要制定者，[⑦] 她仍然延续了担任总统时的对华政策——推进中菲南海共同开发，加强和中国的关系。杜特尔特还任命阿罗约的亲密盟友、众议院前议长德贝尼西亚担任菲律宾亚太经

---

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19卷第4期，第35页。

② Richard Javad Heydarian, “Tragedy of Small Power Politics: Duterte and the Shifting Sands of Philippine Foreign Policy,” *Asian Security* 13, no.3 (2017): 232.

③ Julio C. Teehankee, “Duterte’s Resurgent Nationalism in the Philippines: A Discursive Institutionalist Analysis,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 35, no.3 (2016): 72.

④ 周方冶：《政治环境研究的路径与方法：“一带一路”视角下的东南亚国家比较研究》，中国社会科学出版社，2018，第173页。

⑤ Richard Javad Heydarian, “Calm Arroyo Could Steady Passionate Duterte,” *Nikkei Asian Review,* August 16, 2018, https://asia.nikkei.com/Opinion/Calm-Arroyo-could-steady-passionate-Duterte.

⑥ 该内容为笔者于2020年1月28日在菲律宾马尼拉对菲律宾大学海洋事务与海洋法研究所所长杰伊·巴通巴卡尔进行访谈所得。

⑦ 该内容为笔者于2020年1月25日在菲律宾马尼拉对菲律宾政治记者理查德·海德林进行访谈所得。

合组织特使，[①] 他曾是中、菲、越三方协议的主要推手。德贝尼西亚还以特使的身份参加了2017年4月在北京举行的“一带一路”国际合作高峰论坛，在演讲中倡议中国和东南亚有关国家就南海争议海域油气资源进行共同开发。[②]

除了前总统阿罗约，杜特尔特的私人决策圈中还有多名支持加强对华关系的成员。前总统拉莫斯是杜特尔特最有影响力的盟友和顾问之一，他曾建议杜特尔特恢复和中国的外交渠道。[③] 于2017—2018年担任菲外长的卡耶塔诺（Alan Cayetano）也是杜特尔特的重要盟友，他主张搁置争议，和中国进行南海共同开发，寻求和中国建立更紧密的关系。[④] 杜特尔特的重要私人顾问吴蒙（Bong Go）是一名华裔，同样对华友好。[⑤] 杜特尔特的私人决策圈中囊括了和他持有同样观点的成员，他们共同推进中菲在南海的共同开发。

（三）实现既定政策的阻挠：反对派声音微小

菲律宾政界存在部分对中菲南海共同开发的激烈反对者。副总统莱妮·罗布雷多（Leni Robredo）反对菲律宾与中国正在谈判的南海共同开发协议，认为这对菲律宾是不公正的，并称达成共同开发协议的底线是中国必须承认菲律宾对争议海域的主权。[⑥] 在国会内部，参议员特里兰尼斯一直是杜特尔特总统的尖锐批评者。在最高法院，前首席大法官玛利亚·赛雷诺（Maria Sereno）和于2019年10月退休的大法官安东尼奥·卡皮奥（Antonio Carpio）都极力主张菲律宾执行“南海仲裁案”的裁定，反对中菲南海共同开发。卡皮奥表示，

---

① Camille Elemia, “Duterte Appoints Ex-Speaker Jose de Venecia as Special Envoy,” *Rappler,* May 17, 2017, https://www.rappler.com/nation/169320-duterte-appoints-jose-de-venecia-special-envoy.

② Pia Ranada, “Duterte Envoy De Venecia Proposes Joint Development with China,” *Rappler,* May 14, 2017, https://www.rappler.com/nation/169801-jose-de-venecia-joint-oil-gas-development-south-china-sea.

③ Richard Javad Heydarian, “Tragedy of Small Power Politics: Duterte and the Shifting Sands of Philippine Foreign Policy,” *Asian Security* 13, no.3 (2017): 233.

④ Paternao Esmaquel II, “PH to’ Put Aside’ Rights in Joint Development with China,” *Rappler,* August 7, 2018, https://www.rappler.com/nation/209043-philippines-to-put-aside-rights-joint-development-china.

⑤ 该内容为笔者于2020年1月29日在菲律宾马尼拉对前菲律宾大学政治系教授特马里奥·里维拉（Temario Rivera）进行访谈所得。

⑥ Mara Cepeda, “Robredo: China ‘Must First Recognize’ PH Ownership in Joint Exploration,” *Rappler,* October 28, 2019, https://www.rappler.com/nation/243553-robredo-china-must-first-recognize-philippines-ownership-joint-exploration.

菲律宾宪法禁止在菲专属经济区“共同开发”。[①]

具有亲美传统的军人集团对杜特尔特“亲中疏美”的政策感到担忧。军人集团担心，总统将抛弃菲律宾在与中国的南海争端中掌握的唯一一张牌，即美国的“安全伞”。[②] 2019年6月，菲律宾国防部长德尔芬·洛伦扎纳（Delfin Lorenzana）批评中国在南海的“侵略行径”和其官方所称追求地区和平的意图相矛盾，并认为中国“占领黄岩岛”的行动是对菲律宾的“欺辱”。[③] 菲律宾军方也和国防部长一起污蔑中国“在未经菲律宾批准的情况下派军舰到菲律宾领海是欺骗和违法的行为”。[④] 在军方的干预下，菲律宾仍然维持着和美国密切的军事同盟关系，“杜特尔特也注意避免在南海问题上对中国让步过多”。[⑤]

不过，这些反对的声音十分微小。在政府中，杜特尔特的支持者仍然占有大多数。而军人集团虽然主张加强菲律宾在南海的军事存在，但对中菲南海共同开发并未直接加以阻挠。对他们来说，如果能够保证向南海投射足够的军力保卫国家主权，那么菲方和中方进行南海共同开发并未不可。

五、中菲南海共同开发的前景

杜特尔特的总统任期将在2022年6月结束，当前中菲南海共同开发的良好势头能否延续？本文将利用构建的总统个人外交决策模式，对推进中菲南海共同开发的积极因素和消极因素进行分析，尝试对杜特尔特未来任期内中菲南海共同开发的前景做出判断。

---

① Paternao Esmaquel II, “Joint Development in EEZ ‘Prohibited’ – Carpio,” *Rappler,* July 14, 2016, https://www.rappler.com/nation/139695-carpio-joint-development-eez-constitution.

② Renato Cruz De Castro, “The Duterte Administration’s Appeasement Policy on China and the Crisis in the Philippine–US Alliance,” *Philippine Political Science Journal* 38, no.3 (2017): 170.

③ JC Gotinga, “Defense Chief Hits China’s’ Bullying’ in Scarborough Shoal Takeover,” *Rappler*, June 30, 2019, https://www.rappler.com/nation/236636-lorenzana-hits-china-bullying-scarborough-shoal-takeover.

④ Richard Javad Heydarian, “Duterte’s Turn Against China is Tactical Ploy, not Genuine Shift,” *Nikkei Asian Review*, August 28, 2019, https://asia.nikkei.com/Opinion/Duterte-s-turn-against-China-is-tactical-ploy-not-genuine-shift.

⑤ 该内容为笔者于2020年1月28日在菲律宾马尼拉对菲律宾大学海洋事务与海洋法研究所所长杰伊·巴通巴卡尔进行访谈所得。

（一）推进中菲南海共同开发实现的积极因素

从杜特尔特本人的决策动机来看，其仍将继续推进中菲南海共同开发。杜特尔特享有极高的执政合法性，保持着较高的民意支持率，并且在中菲南海共同开发问题上不太受民意的影响。事实上，自阿基诺三世时期以来，菲律宾民众因两国南海争端而对中国抱有不信任感。根据菲民调机构社会气象站（Social Weather Station）2019年6月进行的民调数据显示，87%的受访者希望政府根据“南海仲裁案”的“裁决”维护菲律宾在南海的主权。[①] 然而，杜特尔特并未受民意影响，仍然积极推进中菲南海共同开发。而且，尽管一些民众不赞同中菲南海共同开发，对杜特尔特的南海政策不满，杜特尔特的支持率并未受到影响。根据民调机构亚洲脉搏（Pulse Asia）在2019年7月份公布的民调数据显示，杜特尔特的支持率高达85%。[②] 这主要是因为杜特尔特执政合法性主要来源于国内政绩（经济发展），而与外交表现关系不大。[③] 由此可见，杜特尔特的执政合法性并不会因为推进中菲南海共同开发而受到影响，其会坚持自己关于中菲南海共同开发的决策。

从国家利益考虑，杜特尔特也有和中国进行南海共同开发的强烈需求。近年来，菲经济保持高速增长，能源供应面临巨大压力与缺口。油气资源是菲能源的重要来源。根据菲能源部公布的数据显示，2017年菲律宾国内主要能源供给中一半来自进口，（净）进口石油占总能源供给的32.9%。[④] 菲律宾主要的天然气开采基地马拉帕亚油气田很有可能在不到10年时间内开采枯竭，这将严重影响菲律宾经济发展计划。[⑤] 菲律宾希望可以在资源丰富的南海开发新的油气田以填补能源缺口。菲律宾学者杰伊·巴通巴卡尔认为，对菲律宾来说，

---

① Helen Flores, “87% of Pinoys Want Government to Assert Rights in WPS,” *The Philippine Star,* July 13, 2019, https://www.philstar.com/headlines/2019/07/13/1934360/87-pinoys-want-government-assert-rights-wps.

② Anon, “8 out of 10 Pinoys Approve of, Trust Duterte: Pulse Asia,” *ABS-CBN News,* July 17, 2019, https://news.abs-cbn.com/news/07/17/19/8-out-of-10-pinoys-approve-trust-duterte-pulse-asia.

③ 该内容为笔者于2020年1月16日在菲律宾马尼拉对菲律宾亚洲太平洋协进基金会主席艾琳·巴维耶拉进行访谈所得。

④ Department of Energy Philippines, “2017 Philippine Energy Situationer,” 2018, p. 12, https://www.doe.gov.ph/sites/default/files/pdf/energy_statistics/2017_philippine_energy_situationer.pdf?ckattempt=1.

⑤ 该内容为笔者于2018年8月4日在菲律宾马尼拉对菲律宾大学海洋事务与海洋法研究所所长杰伊·巴通巴卡尔进行访谈所得。

和中国共同开发南海是最好的选择，因为菲律宾可以获得来自中国的帮助，中国油气公司可以提供菲律宾油气公司所缺乏的技术和资金。[①]

在国内政治机制层面，杜特尔特支持者在不断扩大，而反对派的声音在变小。在2019年5月份菲律宾参议院中期选举中，12名新任参议员有9名是杜特尔特的盟友，其中就包括杜特尔特的前私人顾问吴蒙。[②] 支持和中国进行南海共同开发的前外长卡耶塔诺在2019年7月成功当选为众议院议长，[③] 成为杜特尔特在国会的有力支持者，杜特尔特的政治联盟在国会中牢牢占据多数。在最高法院，15名大法官中有10多名由杜特尔特任命。2019年10月，杜特尔特任命佩拉尔塔（Diosdado M. Peralta）担任最高法院首席大法官。而强烈反对和中国签订南海共同开发协议的大法官卡皮奥已于2019年10月退休。因此，杜特尔特在最高法院也拥有广泛的支持。杜特尔特还任命大量已退休军人和警察担任内阁要职，到2018年底，杜特尔特政府1/3的内阁成员都是退役军人。[④] 一方面，这说明总统对军方十分看重；另一方面，这也意味着军人集团对总统的支持。而反对派议员如参议员特里兰尼斯在菲国内并不受欢迎，反对派的力量十分微弱。[⑤] 由此可见，尽管政府内部存在反对的声音，但杜特尔特及其政治盟友在政府中占据多数，因此杜特尔特在中菲南海共同开发的决策中并不会受到太多的限制。

（二）阻挠中菲南海共同开发实现的消极因素

然而，尽管杜特尔特希望推进中菲南海共同开发，他却有不得不面临的法律障碍，这是国内政治机制对其决策的最大限制。根据菲法律，国家和私营实体可以签订服务合同进行商业交易，但是外国公司仅作为国家的代理人进行资

---

① 该内容为笔者于2018年8月4日在菲律宾马尼拉对菲律宾大学海洋事务与海洋法研究所所长杰伊·巴通巴卡尔进行访谈所得。

② Pia Ranada, “9 Out of 12 Elected Senatorial Bets are Duterte Allies,” *Rappler*, May 22, 2019, https://www.rappler.com/nation/politics/elections/2019/230898-elected-senatorial-candidates-duterte-allies.

③ Mara Cepeda, “House Votes as Duterte Wished: Alan Peter Cayetano is New Speaker,” *Rappler*, July 22, 2019, https://www.rappler.com/nation/235956-alan-peter-cayetano-election-house-speaker.

④ Pia Ranada, “In 2018, Duterte Turns to Military For (Almost) Everything,” *Rappler*, December 12, 2018, https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/218680-duterte-turns-to-philippine-military-yearend-2018.

⑤ 该内容为笔者于2020年1月14日在菲律宾马尼拉对亚洲太平洋协进基金会副研究员艾伦·瑞百纳进行访谈所得。

源开采，其需要受到菲律宾的全面控制和监督。[①] 然而，一旦中国接受该法律，意味着中国放弃了对争议海域的主权声索，这一法律要求对中国来说必然是无法接受的。“南海仲裁案”的“裁决”结果使得菲律宾国内上下都认为菲律宾对中菲南海争议海域的主权声索得到了国际法的支持，如果和中国共同开发，则意味着菲律宾将自己的主权和专属经济区的资源和他国共享，是对主权的侵害，违反了菲律宾宪法。杜特尔特虽然表示搁置“南海仲裁案”，但他也承认“裁决”结果。这也是菲律宾国内反对中菲南海共同开发最重要的原因。由于共同开发的实现需要签署国际协议，而国际协议需要得到菲参议院的批准，协议必须要符合菲国内法律，这一法律难题必须加以解决。杜特尔特政府似乎还未找到消除这一法律障碍的方法。

石油价格的低迷使得石油公司并无太大动力进行南海油气资源勘探。近年来，国际石油价格持续走低。2020年3月，石油输出国组织和俄罗斯打响新一轮价格战，国际原油价格断崖式下跌。对于以盈利为目标的石油公司来说，在南海开采石油实难获利。[②] 石油公司参与中菲南海共同开发的意愿并不强烈。

综合上述对积极因素和消极因素的分析，本文对杜特尔特任期内中菲南海共同开发的前景做出如下判断：中菲南海共同开发会继续延续当前积极磋商的良好势头，但恐难达成实质性协议。

六、结论

为研究影响菲律宾关于中菲南海共同开发决策的因素，本文构建了总统个人外交决策模式，其假定菲律宾总统是外交决策主导者，而国内政治机制的限制、家族政治的非正式存在和利益集团的参与是影响总统决策的三大主要因素。本文按照总统个人决策动机、总统私人决策圈的建立和实现既定政策的阻挠的思维逻辑对菲三位总统的外交决策过程进行详细的分析，并依照总统个人外交决策模式分析不同因素在决策过程中的互动。

在总统阿罗约时期，在其本人以及私人决策圈成员的推动下，菲律宾和中国、越南签订了三方协议。然而，该三方协议因为与“出卖国家利益”“腐败”

① 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27卷第3期，第3—4页。

② 该内容为笔者于2020年1月28日在菲律宾马尼拉对菲律宾大学海洋事务与海洋法研究所所长杰伊·巴通巴卡尔进行访谈所得。

等威胁执政合法性的关键词挂钩而被污名化，阿罗约在其本人执政合法性遭到极大打击的情况下，为了维持统治，只能选择放弃续约。在总统阿基诺三世时期，中菲南海共同开发基本停滞，特别是2012 年“黄岩岛事件”发生后，阿基诺三世的对华南海政策愈加激进化，并且菲国内民族主义情绪被挑起，关于中菲南海共同开发的叙事完全负面化。在总统杜特尔特时期，杜特尔特一改上届政府的对华政策，积极推进和中国的南海共同开发。杜特尔特私人决策圈中的关键人物是前任总统阿罗约，杜特尔特的对华政策也可以说是阿罗约时期对华政策的延续。杜特尔特在国内享有极高的执政合法性，反对派的声音十分微弱。表1以菲三任总统关于中菲南海开发的决策过程为例，以此说明菲外交决策的特点。

表1　菲三任总统关于中菲南海共同开发的决策过程

总统及其任期	总统个人决策动机	总统私人决策圈的建立	实现既定政策的阻挠	决策结果
阿罗约总统时期（2001—2010年）	推进签订南海三方联合工作协议	众议院议长德贝尼西亚和菲国家石油公司总裁马纳拉克	反对派以出卖国家利益和腐败为由攻击阿罗约	三方协议未能续约
阿基诺三世总统时期（2010—2016年）	放弃推进中菲南海共同开发	外长罗萨里奥是主要推手，军人集团和能源利益集团的联合推动	阿罗约家族对阿基诺三世的牵制	对华南海政策愈加强硬
杜特尔特总统时期（2016年至今）	重启中菲南海共同开发协商	前总统阿罗约是中菲南海共同开发的主要推动者	反对派以违宪为由反对共同开发，亲美的军人集团的牵制	继续推进中菲南海共同开发谈判，但前景并不明朗

资料来源：作者整理。

通过对菲律宾三位总统决策过程的分析可以得出结论：菲律宾的外交决策具有高度的私人化、非正式化的特点，在中菲南海共同开发议题中，菲律宾总统个人是主要决策者，而国内政治机制的限制、家族政治的非正式存在和利益集团的参与会影响总统的最终决策结果。菲律宾总统和其他因素的决策互动存在这样一个显著特点：在总统享有较高的执政合法性的情况下，其他因素对总统外交决策的限制较小；而当总统的执政合法性较低或总统希望获得执政合法性时，总统的外交决策会受到更多的限制。

Research on China-Philippine Joint Development in the South China Sea from the Perspective of Philippine Foreign Policy Decision-Making Model

DONG Yi

Abstract Reviewing the history, the joint development of the South China Sea between China and the Philippines filled with twists and turns. Historically, China has maintained a consistent and continuous diplomatic position on the joint development in the SCS, adhering to the principle "set aside dispute and pursue joint development". Meanwhile, the Philippines' policies on China-Philippine joint development in the SCS have been different during different presidential terms, which could be divided into three stages: attempt (2001–2010, Arroyo's presidency), stagnation (2010–2016, Aquino III's presidency) and restart (2016-present, Duterte's presidency). To study the reasons why the Philippines has repeatedly swayed its position, this paper establishes an analytical framework of the Presidential Foreign Policy Decision-Making Model, in which the president is the main decision-maker, and domestic political mechanisms, political family and interest groups (military groups and energy interest groups) are the three main factors that affect the president's decision. Based on the analysis factors provided by the foreign policy decision-making model, this paper makes a detailed analysis of the three presidents' decision-making process on China-Philippine joint development in the SCS, exploring why different presidents made different policies. This paper holds that foreign policymaking in the Philippines is highly personalized and informal. In the case where the president enjoys a high degree of political legitimacy, other factors have fewer restrictions on the president's foreign policymaking. This paper also makes a predictive analysis, arguing that during Duterte's tenure, the progress of China-Philippine joint development in the SCS will maintain the current good

momentum.

Keywords China-Philippine joint development in the South China Sea; foreign policymaking; presidential foreign policy decision-making model

Funding "The Bottleneck of the Joint Development in the South China Sea and Countermeasures" (No. 2019-1-2-44) funded by the Think Tank Construction Programme of Shanghai's Universities in 2019.

Author Dong Yi, postgraduate student of the School of International Relations and Public Affairs of Fudan University.

出版社