

## 學術論文

# 南海爭端下中國與菲律賓關係前景

---

## Sino-Philippine Relations: Moving Beyond South China Sea Dispute ?

趙洪 *Hong Zhao*

國立新加坡大學東亞研究中心高級研究員  
*Senior Research Fellow of East Asian Institute  
National University of Singapore*

### 摘要 / Abstract

南海爭端一直是中國與菲律賓在發展關係上的不利因素之一。雖然中菲關係持續在改善，但菲律賓對於崛起中的中國可能帶來區域上的不確定性仍不免擔心。隨著對中國警戒心的增加，南海的緊張局勢也跟著升高。南海爭端是如何影響菲律賓與中國的關係，而他們在雙邊關係的發展上能夠突破南海爭端所帶來的侷限嗎？

The South China Sea dispute has always been a negative factor in the development of China-Philippines relations. Although the China-Philippines relations have continued to improve, there is still outright anxiety and concern about the possible regional uncertainties stemming from rise of China. The degree of wariness toward this major power increased as the tension on South China Sea heightened. How has the South China Sea dispute affected the Philippines' ties with China, and can their bilateral relations move beyond the

South China Sea dispute?

---

**關鍵字：**領土爭端、南海、避險策略、國家主義

**Keywords:** Territorial Disputes, South China Sea, Hedging Strategy, Nationalism

## 壹、前言

在過去的四十年間，中菲關係歷經了劇烈的變化與轉折。雙方在外交關係正常化之前，馬尼拉政府將在台灣的國民黨政府視為親密的好友與盟國，並將中國視為安全上的威脅。除了在國家安全上的考量，當時的菲律賓也認為中國正積極地準備以武力去挑戰區域秩序。在 1970 年代初期，菲律賓開始尋求與中國展開外交關係的可能性，總統馬可仕更在 1975 年與中國建立外交關係。1980 年代後，由於南海爭端與台灣問題等，中菲關係在發展上並不順利。在總統羅慕斯執政期間，中菲關係更進一步地惡化。雙方關係在 2004 年總統阿羅育至中國進行國是訪問時有了明顯的好轉，雙方並於同年建立戰略夥伴關係。同時，雙方在經濟關係上的擴展也顯現出此時期是兩國自外交關係正常化以來最友好的時期。然而，在 2010 年總統阿奎諾三世繼任後，其在對外政策上採取高度親美的立場，因此，中菲關係的發展又再次降到最低點。

本文研究近十年來的中菲關係，著重在雙方的南海爭端與經濟交往，並分析在雙邊經濟合作上是如何因南海問題而受到影響。本文將以雙方近年來在領土上的爭端，與對南海主權的企圖心愈趨明顯的原因開始分析。中國威脅論、<sup>1</sup>菲律賓的避險策略與區域經濟整合等理論亦將在文中予以驗證。

## 貳、中國與菲律賓在南海的領土爭端

中菲關係的發展在過去四十年裡起伏不定，而南海爭端始終對雙方在關係發展上造成影響。身為東協聲索國之一的菲律賓，反對中國在 2009 年提出「南海九段線」的主張，並支持美國國務卿希拉蕊在防衛海洋安全

---

<sup>1</sup> See: Herbert Yee and Ian Storey ed., *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality* (New York: Routledge Curson, 2002).

上的政策，更進一步以 2010 年的東協區域論壇中要求各國在國際法的基礎上和平解決南海問題為爭端解決的依據。

中國對其在南海的島嶼主張是基於歷史的考察、漁業的活動與早在十五世紀就有海軍巡邏艦在此區域內進行巡邏。<sup>2</sup>1914 年，中國就將南海九段線索涵蓋的區域繪製進地圖中，<sup>3</sup>此區域亦被涵蓋在 1947 年國民黨政府繪製的官方地圖中，並持續至今日中華人民共和國出版的官方地圖中。

雖然菲律賓對南沙群島主權的主張最先於 1946 年提交至聯合國，但其對此主張並不積極，直到 1956 年菲律賓探險家 Tomas Cloma 佔領南沙群島並於此建立一新國家—卡拉揚（Kalayaan）後態度始有轉變。1898 年的《美西巴黎條約》、1900 年的《美西華盛頓條約》與 1930 年的《英美條約》均明確規定，東經 118°線為菲律賓領土的西部邊界，而黃岩島在此範圍之外。<sup>4</sup> 1935 年的菲律賓憲法亦重申上述三個條約的法律效力，然其在憲法規定上卻堅稱菲律賓領土是由「菲律賓群島所組成，並對其擁有主權與管轄權」。<sup>5</sup>

南海直至 1970 年初才開始成為爭端、衝突爆發的區域，這是因為此區域被發現可能含有大量石油與天然氣的儲藏。1972 年 4 月，馬可仕政府正式將卡拉揚群島納進巴拉望省。菲律賓對於南沙群島的主權主張是根據無主物歸於先佔者的原則與地理概念的因素。日本在 1951 年的《舊金山和約》中聲明對其佔有的島嶼放棄主權權利，這些島嶼因而成為無主地。從地理面向上解釋，菲律賓表示所有菲國主張主權權利的島嶼皆是以國家的

---

<sup>2</sup> Jiangming Shen, "China's Sovereignty over the South China Sea Islands: a Historical Perspective," *Chinese Journal of International Law*, Vol. 1, No.1 (2002), pp.94 -157.

<sup>3</sup> Keyuan Zou, "The Chinese Traditional Maritime Boundary Line in the South China Sea and its Legal Consequences for the Resolution of the Dispute over the Spratly Islands," *International Journal of Marine Coastal Law*, Vol. 14, No.1 (1999), p.52.

<sup>4</sup> Wagner Daniel, "China, the Philippines and the Scarborough Shoal," [http://www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/china-the-philippines-and\\_b\\_1531623.html?ref=fb&src-sp&comm\\_ref=false](http://www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/china-the-philippines-and_b_1531623.html?ref=fb&src-sp&comm_ref=false)

<sup>5</sup> Ibid.

群島基線來劃定，並以 1982 年聯合國海洋法公約作為依據。

菲律賓是近期與中國在南海有領土爭端的聲索國之一。2011 年 3 月兩艘中國巡邏艦企圖驅趕菲律賓在禮樂灘的勘測船，而禮樂灘位於巴拉望省以西 250 公里。事件發生後，菲律賓立即派兩架偵察機至該海域，中國巡邏艦則早已離開。禮樂灘事件使得阿奎諾政府將菲律賓武裝部隊 (AFP) 的任務目標從內部安全轉移至領土與海上的防衛，明確表示其捍衛主權的強硬態度。同時，宣布菲律賓將提升在南海群島前哨部隊的能力、增加在巴拉望省的軍事佈署，並撥出 1 億 8600 萬美金購買巡邏艦與巡邏機來保衛國家海洋邊界的安全。<sup>6</sup>

中菲最近的衝突則是發生在 2012 年 4 月於黃岩島的對峙僵局。雙方發生對峙僵局的起因是菲律賓海軍指控中國漁民在爭端海域從事非法捕撈並予以拘捕，而中國隨即派出海監船對菲律賓軍艦實施封鎖。中菲藉此衝突事件進一步宣稱各自在南海的主權權利，中國藉機正常化其在南海區域的主權宣示，菲律賓則是利用民族主義情感並將爭議國際化來拉攏美國、日本與東協一同對抗中國。<sup>7</sup>

### 參、中國是否愈趨強勢？

從 1990 年代後期至今，中國以「睦鄰政策」(good neighbor policy) 與雙邊談判作為其涉入東南亞事務、領土爭端與海洋爭端的途徑，這是因為中國相當關切周邊鄰國對中國崛起與「中國威脅論」的看法。因此，中國長期以來致力於對東南亞國家展現其友善的態度，並依循鄧小平時期擱置爭議領土的政策原則，同時，也加入共同開發資源的行列。然近幾年來，北京逐漸背離其在南海區域原有的原則，在能源開發上與愈趨頻繁的軍事活

---

<sup>6</sup> Girlie Linao, "Philippines Boosts Defense Near Disputed Spratlys," *Tribune Business News*, March 28, 2012.

<sup>7</sup> "Taiwan Should Cooperate with China on South China Sea," *Focus Taiwan*, May 13, 2012.

動上採取更為強硬的態度，因此引發東協聲索國家的擔心。

特別是菲律賓與越南兩國，對中國在南海的作為相當不滿，例如菲律賓主要學者兼國會議員 Walden Bello 曾說道：「我們現在進入了一個後鄧小平（post-Deng Xiaoping）的時代，中國展露出更為強勢的行事作風，我們面臨的是一個對全南海區域主張主權權利的鄰近大國。」<sup>8</sup>日本在 2011 年的防衛白皮書上指出：「中國正在擴大、快速地進行軍力現代化，並加強在周邊海域的海上活動，且其進行海上活動的範圍相當鄰近日本。」<sup>9</sup>日本媒體對此解釋為中國在南海的強勢作風是中國「擴張主義」的象徵。<sup>10</sup>美國國防部亦表示：「中國近年來在亞洲事務上偶爾會顯露出強勢的作風，尤其是在有關海洋領域的事務上。」<sup>11</sup>

事實上，黃岩島爭端反映出中、菲在南海的主權、資源與安全上存在著緊張與競爭的關係，其作為皆由各自的戰略利益所驅使。此區域的爭議主要有以下原因造成：資源以及戰略利益。對中國而言，最近在北非與中東發生的危機對中國海外的能源戰略區域造成影響，導致其在能源獲取上的風險與成本增加。因此，中國欲進一步落實能源多樣化的策略，將石油與天然氣的取得從陸地轉移至海洋，而南海就成為一重要的目標。南海蘊含有大量豐富的能源資源，包括約 1.3 兆桶的石油與 900 萬億立方英尺或 25 萬億立方米的天然氣含量。<sup>12</sup>

在國內方面，一些中國學者認為中國目前在南海的能源爭取上處於較被動的態度，主要是因為其在南海資源的開發進程緩慢。「面臨到其他國家在南海區域進行石油與天然氣的大規模勘探行動，中國必須加速在南海

---

<sup>8</sup> Richard Javad Heydarian, "US 'pivots' on the Philippines," *Asia Times Online*, September 27, 2012.

<sup>9</sup> "Tokyo Concerned by Chinese Build-up," *The Strait Times*, August 3, 2011.

<sup>10</sup> "China Needs to Show Restraint in South China Sea," *Mainichi Daily News*, June 30, 2011.

<sup>11</sup> Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China* (May 2011), p.55, available online at: [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011\\_cmpr\\_final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011_cmpr_final.pdf)

<sup>12</sup> Jane Perlez, "Rising Stakes in South China Sea," *International Herald Tribune*, June 1, 2012.

開發的腳步。」<sup>13</sup>「如果中國已經在傳統九段線內達到對海洋資源的有效管理與開發，那麼有關的南海爭端或衝突也較不易發生。」<sup>14</sup>

在此情況下，在鄰近海域搜尋能源資源與支持國家石油公司參與海外石油、天然氣開發計畫成為了中國的必然趨勢。中國國內的相關部門也同樣地重視在南海的石油及天然氣開發，並表示南海將成為中國未來在能源供應上的主要來源。中國是目前最大的海洋能源生產國，其次為馬拉西亞、越南與印尼。中國在海洋石油產量上達到每天超過 60 萬桶，大約占中國石油總產量的 15%。<sup>15</sup>

近年來，中國石油公司在南海的石油及天然氣開發取得顯著的突破。表一顯示出中國海洋石油總公司（CNOOC）生產的石油產量。由表可得知，渤海灣（Bohai Gulf）是中國目前主要的石油生產區。由於中國石油公司在深水區域的作業上愈加熟悉、精通，因此，南海開始成為石油、天然氣的重要供應來源。中國在南海的開發目標是在 2015 年達到 50 萬桶油當量的石油和 100 萬桶油當量的天然氣產量，並在 2020 年達到在 3000 米深的海域開發出 1 萬桶油當量的石油產量。<sup>16</sup>2012 年 5 月，中國海洋石油總公司開始著手在南海的非爭議區域進行第一個深海作業計畫，此區域位於香港的東南方。在此之前，中國只具備在淺水海域的鑽油技術。美國布魯金斯研究所學者 Down Erica 表示，中國海洋石油總公司在鑽油設備上的調整，顯現出中國與其他主要國際石油公司間在深海鑽油的技術差距

---

<sup>13</sup> An Yingmin, “Lun nanhai zhengyi quyu youqi ziyuan gongtong kaifa de moshi xuanze”(On the Mode of Jointly Developing Oil and Gas in South China Sea), *Journal of Contemporary Asia-Pacific* (Dangdai Yatai), No.6 (2011), pp.124-140.

<sup>14</sup> Li Liang, “nanhai: jiaokuai kaifa caineng huajie zhengyi”(South China Sea: Further Development Can Solve Disputes), <http://sdfa.chinajournal.net.cn/EditorB/WebPublication/paperDigest.aspx?paperID=SDFAZ01104010&isCnki=ck01>

<sup>15</sup> Gabe Collins and Andrew Erickson, “Energy Nationalism Goes to Sea in Asia,” in *Asia’s Rising Energy And Resource Nationalism*, NBR Special Report No.31 (2011).

<sup>16</sup> Wang Kang-peng, “zhonghaiyou shiyou meng”(CNOOC’s Oil Dream), <http://china5e.com/show.php?contentid-160243&page=3>

逐漸縮小。<sup>17</sup>

表一：中國海洋石油總公司在鄰近海域生產石油與天然氣的產量

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>原油與液化油的淨產量（桶/天）</b>							
渤海灣	178,840	200,944	206,748	218,478	253,884	408,946	405,682
南海西部海域	49,016	40,437	34,163	56,761	72,605	84,116	72,006
南海東部海域	103,741	105,902	103,715	122,813	118,391	121,454	120,563
東海	1,706	1,464	1,467	85	63	53	339
海外區域	23,565	23,973	25,735	23,931	64,749	90,419	83,993
總產量	356,868	372,720	370,433	422,068	509,606	704,988	682,583
<b>天然氣淨產量（百萬立方英尺/天）</b>							
渤海灣	49.1	64.5	70.2	74.5	79.2	120.4	123
南海西部海域	229.6	251.8	237.3	284.7	275.4	354	390.4
南海東部海域	-	23.1	27.4	28.1	50.2	139.5	157.8
東海	18.3	21.2	8.7	6.8	6	5.5	18.7
海外區域	92.7	130.3	200.7	227	242.7	332.2	345.3
總產量	389.6	490.9	544.3	621.1	653.5	951.6	1,035.2

資料來源：CNOOC Annual Report 2010, 2011, <http://www.cnoocld.com>。

事實上，中國並非是在南海區域開發資源上採取強勢作風的唯一國家。越南也是在該區域中的主要的石油生產國，2010年越南石油天然氣集團在南海內三個區域所生產的石油產量為 2440 萬噸，佔越南生產總量的 26%。<sup>18</sup>對菲律賓來說，在開發海洋資源上比中國更為急迫。從每人平均

<sup>17</sup> “Picking Apart Nationalist Rhetoric around China’s New Oil Rig,” *The Wall Street Journal*, May 11, 2012.

<sup>18</sup> “Vietnam: Vietsovpetro Finds More Oil at Bach Ho Field Offshore Vietnam,” <http://www.energy-pedia.com/news/vietnam/vietsovpetro-finds-more-oil-at-bach-ho-field-offshore-vietnam>



資源來看，菲律賓面臨的壓力比中國嚴重，而菲律賓在人口密度上為每平方公里 342 人，中國則是 140 人。由此可知，海洋資源對於國家經濟的重要性在菲律賓國內已有普遍的共識。

在能源供應和需求方面上，根據國際能源總署 (IEA)，菲律賓在 2007 年對一次能源的需求為 40 億噸油當量 (百萬噸油當量)，並預計在 2007 年至 2030 年以每年 2.8% 的平均增長率成長。<sup>19</sup> 2010 年，石油占菲律賓一次能源消耗總量的 35%。其在 2010 年的石油消耗量為每天 28.2 萬桶，但 2008 年的產量只有每天 23 萬桶，而大部分的石油是來自南海區域內的馬蘭帕亞與巴拉望油氣田。<sup>20</sup> 此外，由於國內政治和宗教的因素，菲律賓與阿拉伯國家及印尼的關係複雜，導致其能源供應處於不穩定的狀態。因此，菲律賓希望擴大自身的石油產量，以減少對進口石油的高度依賴。

此外，軍方的角色在菲律賓的南海政策上佔有相當大的影響力。多年來，菲律賓軍方在政治上有極大的影響力，其參與政治事務亦為菲律賓民主運作中的一環。在軍事上，菲律賓可說是聲索國家中能力最弱的國家。冷戰結束後，菲律賓曾試圖脫離與美國的關係並建立自身的獨立防務體系，但礙於資金的不足與參議院的反對，其本身國防現代化的計畫未能達成。1990 年代末期之後，特別是在美濟礁事件後，菲律賓轉向與美國建立密切的關係。911 事件後，美國增加對菲律賓在反恐行動上的地面軍事援助。隨著美國反恐戰爭的結束，如果菲律賓仍希望得到美方的軍事援助，勢必要利用南海爭議來進一步強調中國的威脅力量。顯然地，美菲雙方在軍事上有著共同的利益，亦即抗衡崛起中的中國。

實際上，在 2010 年 6 月總統阿奎諾三世執政後，重視對美的關係成為其在對外政策上的優先考量。除了支持美國重返亞洲的政策，菲律賓亦改變原先在南海政策上的態度：「南海爭議的談判應限縮在東協國家與中

---

<sup>19</sup> International Energy Agency, *World Energy Outlook 2009*, p. 614, available online at: <http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebbsite/2009/WEO2009.pdf>

<sup>20</sup> Ibid, p.615.

國間，美國或其他任何的第三方皆不應涉入。」<sup>21</sup>2011年2月，總統阿奎諾對於在南海問題上持溫和態度的前任外長 Romulo 予以革職，並指派前駐美國大使 Del. Rosario 為新任外長，表現出菲律賓在南海問題上漸增的強硬態度。事實上，「假使沒有美國的支持作為後盾，阿奎諾政府亦無力在南海的爭議海域上去挑戰中國的主張」。<sup>22</sup>

### 肆、菲律賓的擔憂與避險策略

在馬可仕政府執政期間，菲律賓開始主張其在南海群島的主權權利，並在1970年派遣軍隊佔領部分的島嶼。<sup>23</sup>由於領土爭端的問題，中菲關係在1990年代處於緊張狀態。1995年，中國被發現已在菲律賓主張主權權利的美濟礁上建立軍事設施（美濟礁位於巴拉望島以西135公里）。此事件後，菲律賓對中國的態度與其在南沙群島的政策主張開始有所轉變。從菲律賓的角度來看，中國堅稱在南海島嶼及海域的主權主張使得其非擴張主義的原則受到質疑。<sup>24</sup>

在東協國家中，菲律賓是受到大幅改變後的後冷戰戰略環境所產生的威脅影響最深的國家。隨著中國以經濟強權與現代化國家的身分崛起，「在商業與經濟上的領導者逐漸認知到，中國帶來的經濟競爭能力將對菲律賓

---

<sup>21</sup> “Mei lalong Feilibin, Feilibin huiying ‘Nanhai buxuyao Meiguo’” (The US to Win over the Philippines, the Philippines Said the South China Sea Does Not Need the US), [http://news.xinhuanet.com/mil/2010-08/12/content\\_14003259.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2010-08/12/content_14003259.htm)

<sup>22</sup> Joseph Santolan, “Tensions Escalate over the South China Sea,” <http://www.wsws.org/articles/2011/may2011/phil-m03.shtml>

<sup>23</sup> Zhang Mingliang, “nanghai zhengduan yu zhongfei guanxi” (South China Sea Dispute and Sino-Philippines Relations), *China’s Borderland History and Geography Studies*, Vol.13, No.2 (2003).

<sup>24</sup> Aileen San Pablo-Baviera, “Perceptions of a China Threat: a Philippines Perspective,” in Herbert Yee and Ian Storey eds., *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality* (New York: Routledge Curzon, 2002), p. 252.

特定經濟部門或產業有不利的影響」。<sup>25</sup>對於此鄰近大國的擔憂隨著在南沙群島的相互競爭而更為加劇。當美國在 1992 年 11 月宣布關閉克拉克空軍基地和蘇比克灣海軍基地，並幾乎終止對菲的官方經濟與軍事援助，菲律賓在脆弱度上更加不堪一擊。<sup>26</sup>因此，菲律賓別無選擇，只能依賴東協並重新定義與美關係，而中國又再次被界定為國家安全的威脅來源。<sup>27</sup>

鑒於中國在區域間採更為強勢的態度，菲律賓可能會是東協成員國中加強避險策略最為明顯的國家，其透過強化與美、日之間的安全關係來增加自身的軍事能力。菲律賓認為中國在 1990 年代後期之後對美濟礁與其他島礁的控制對菲國家安全構成了威脅，因而促使其依賴美軍以抗衡中國在南海的行為。<sup>28</sup> 1995 年 10 月，菲律賓前總統羅慕斯在夏威夷東西文化中心發表了一段演講，表示中國將對區域安全形成威脅，呼籲美國保留其在亞洲的軍事存在，並說：「即使北京不具備向外擴張的能力，中國將不可避免地政治與軍事上對東南亞形成威脅」。<sup>29</sup>這也反映出菲律賓在與中國的南海爭端上對自身安全戰略的擔憂。

菲律賓在策略運用上，避險策略已重於權力平衡的途徑。2012 年初，由於中菲在領土爭端上的高度緊張局勢，總統阿奎諾重申 1951 年的美菲共同防禦條約（MDT），一旦中菲在南沙群島爆發武裝衝突，美國應履行對菲協防的承諾。<sup>30</sup>菲政府在 2012 年 1 月宣布，將授予美軍進入其領土進行軍備上的再供應、燃料補給與重新維修。

---

<sup>25</sup> Ibid., p.251.

<sup>26</sup> Ibid., p.257.

<sup>27</sup> Dai Fang and Jin Shi-yong, “anquan yu fazhan : feilibin dui hua zhengce yanjiu,” (Security and Development: a Study on Philippines China Policy), *Southeast Asian Affairs*, No.3 (2009).

<sup>28</sup> David Wiencek and John Baker, “Security Risks of a South China Sea Conflict,” in John Baker and David Wiencek eds, *Cooperative Monitoring in the South China Sea: Satellite Imagery, Confidence Building Measures, and the Spratly Island Disputes* (New York: Praeger, 2002), p.54.

<sup>29</sup> *Tulay* (Philippines), November 6, 1995.

<sup>30</sup> Renato Cruz De Castro, “The Philippines in 2011: Muddling through a Year of Learning and Adjustment,” *Asian Survey*, Vol. 52, No.1 (2012), pp.201-219.

另一方面，菲律賓也獲得日本的軍事援助。2012年7月菲律賓國防部長 Voltair Gazmin 與日本防衛廳長 Satoshi Morimoto 在東京簽署了一份聲明，雙方同意進一步擴大在國防上的合作關係。在軍事協定上，日本批准菲律賓軍購十二艘巡邏艦的要求，以供菲律賓海岸警衛隊 (PCG) 使用。根據相關報導，十艘 40 米長並裝載現代電子載具的新船艦將由日本官方開發援助機構移交給菲律賓，而另外兩艘較大的船艦將在菲律賓政府同意後一同轉交。顯然地，這些新船艦並不屬於菲律賓所聲明「具可信度的最低防禦」(minimum credible defense) 的計畫中，而這些船艦將被移交至菲律賓海岸警衛隊 (PCG)，意味著菲律賓海岸警衛隊 (PCG) 更具能力去嚇阻中國在其「專屬經濟區」內從事非法捕撈的行為。<sup>31</sup>

中國認知到，對菲律賓與其他東協國家的避險策略須採取較為溫和妥協的態度來因應。中國試圖以貿易優惠、投資和大規模的官方發展援助計畫與支持東亞合作及一體化的計畫作為誘因，拉攏菲律賓與其他的東協國家。當北京政府願意與東協締結自由貿易協定，它已在 2003 年成為第一個加入東協友好合作條約的主要大國。2002 年，中國與東協國家簽署了「南海各方行為準則」，此準則並不具法律約束力，而其內容在於鼓勵聲索國之間在南沙群島與爭議島嶼的問題上應相互合作並建立信心建立措施。

在此背景下，中菲關係在 2004 年菲律賓前總統阿羅育到中國進行國是訪問時有了好轉。在訪談期間，總統阿羅育與中國前總理溫家寶決定在南海問題上以擱置主權、共同開發資源來作為處理原則，並確定雙方在重點領域上的防務合作，例如海上救援、災害防治與訓練演習。在共同開發資源的實踐上，菲律賓國家石油公司與中國海洋石油總公司於 2004 年簽署了一項在南海區域內聯合地震研究的協定。

2005 年後，中菲友好關係持續升溫，並表現在雙方增加在安全、經濟、社會文化上的合作、高層官員的互訪以及各種雙邊協定的締結。在 2007

---

<sup>31</sup> George Amurao, "Philippines Arms Itself with New Pacts," *Asia Times Online*, August 1, 2012.

年友好訪問進行期間，前中國國防部長曹剛川承諾將給予菲律賓總值 660 萬美元的軍備設施作為雙方建立互信措施的開始，並將提供更多的安全援助。這意味著中國有意加強其人民解放軍與菲律賓武裝部隊之間的防務關係。總統阿羅育更鼓勵菲律賓在經貿上與中國進行更多的互動，一方面要利用中國新興的經濟實力，另一方面也要與這個重要的盟友保持密切的安全關係。<sup>32</sup>

雖然菲律賓不斷地與中國加強發展關係，但其並未完全地向中國靠攏。<sup>33</sup>一名研究菲律賓的專家 Renato 認為：「作為中國的近鄰，菲律賓尚無法完全信任北京，而華盛頓是大國中是最不具威脅性的，也是能夠抗衡崛起中國的平衡者與可靠的盟友。」<sup>34</sup>新任菲律賓外交部長 Del. Rosario 也強調：「美國是菲律賓唯一的戰略合作夥伴」，標誌著菲律賓的對外政策從阿羅育政府的親中立場，逐漸走向與美保持密切關係的傳統路線。<sup>35</sup>

為與歐巴馬政府「重返亞洲」的戰略一致，菲律賓試圖在對外政策上採取高度親美的立場並支持其「重返亞洲」的戰略。2011年，美國可說是南海緊張局勢中的受益者，並與菲律賓及其他東協國家在南海舉行了一系列高規格的海上軍事演習。2011年上半年，中菲在領土爭端上呈現高度緊張關係，美國對此在幾次的東協論壇上表示將全力支持菲律賓，除了在去年十月出售退役的「漢密爾頓」級巡邏艦予菲律賓，其承諾明年將再出售一艘，並同時加強在菲的軍隊調度與聯合訓練，此外，還將擴大雙方在港

---

<sup>32</sup> Renato Cruz De Castro, "The US-Philippine Alliance: an Evolving Hedge against an Emerging China Challenge," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.31, No.3 (2009), pp.399-423.

<sup>33</sup> In Philippines perspectives, Beijing's main motive for developing economic and security relations with the Philippines is to wean it away from Washington, while isolating the US politically and diplomatically to the maximum possible extent. See: Renato Cruz De Castro, "Balancing Gambits in Twenty-First Century Philippine Foreign Policy Gains and Possible Demise?" in Daljit Singh ed., *Southeast Asian Affairs 2011* (2011), p.240.

<sup>34</sup> Ibid., p.244.

<sup>35</sup> Jerry Esplanada, "Del. Rosario Defines 3 Pillars of Foreign Policy," *Philippine Daily Inquirer*, March 3, 2011.

口的巡演與共同海軍演習。而這些與美國的密切聯繫將導致中菲關係停滯在相互不信任與緊張的態勢中。

### 伍、中菲經濟關係如何受到影響？

雖然菲律賓與其他東協國家一樣，無法確定中國在東南亞的長期意圖為何，卻也發現到中國經濟的重要性日益增長。由於中國在經濟上的成長與在外交上的強勢態度，菲律賓的因應策略是一方面將中國作為其主要的貿易夥伴與外來投資者，另一方面在區域安全秩序上則依賴美國的維護。這種「雙重依賴」的戰略會導致菲律賓在策略運用上的矛盾與陷入進退兩難的局勢，並在很大程度上影響與中國的經濟合作關係。

在整個 1980 年代，菲律賓被國內的政治不穩定與經濟萎靡不振所困擾，再加上與中國的南海爭端，使其已無力去利用中國的經濟自由化所帶來的效益。此時，其國力落後於大部分的東協國家，而這些東協國家與中國的經貿關係則大幅地成長。直到 2000 年菲律賓前總統艾斯特拉達至中國訪問並簽署了在二十一世紀的雙邊合作框架聯合聲明後，菲律賓的國家狀況始有改善。此後，中菲的雙邊貿易大幅提升（與往年相比），中國並於 2002 年首次成為菲律賓的第十大貿易夥伴，雙邊的貿易值占菲律賓貿易總額的 4%。從 2003 年至 2011 年，中菲雙邊貿易穩定地成長，從 9.4 億美元增至 323 億美元，增長了 244%，使中國成為菲律賓第三大貿易夥伴，並僅次於美國和日本。<sup>36</sup>

然而，雖然雙方在經濟關係上持續改善，但隨著南海緊張局勢的升高，菲律賓對這個大國愈感擔憂，且其擔憂已擴展至經濟領域上。對菲律賓來說，中菲不對稱的經濟互賴關係將對其經濟帶來嚴重影響。對於中國的投資，菲律賓仍感到不信任與不安，因而未在經濟上完全向中國靠攏。從菲律賓的觀點來看，「北京與菲律賓發展經濟關係的主要動機是欲使菲律

---

<sup>36</sup> National Bureau of Statistics of China, *China's Customs Statistics Yearbook 2011*.

賓脫離與華盛頓的關係，同時，盡最大可能在政治上與外交上孤立美國」。<sup>37</sup>

此外，由於國內政治與利益團體的因素，菲律賓與中國的貿易成長比其他東南亞國家要來的緩慢，也尚未發展至制度層面。在菲律賓，政治事務皆是由國內 60 至 150 個政治黨派與家族所主導，他們會透過資金的贊助、政治分贓、賄賂或暴力行為來維持權力。1990 年代初，三分之二的眾議院議員在土地與農業上有重大利益，其中四分之一涉入物業發展，將近 40% 的議員在銀行及金融業也有相關利益。<sup>38</sup>在菲律賓的寡頭社會中，大型企業通常是由家族的企業集團所主導，且許多的菁英將貿易自由化視作對其在商業利益上的威脅。許多家族企業的財富來源皆歸功於戰後政府所實施具保護主義色彩的進口替代政策，因此，他們相當反對 1980-90 年代的貿易自由化。長期以來在貿易上的保護主義聯盟在農業部門與擁有土地的政治菁英間仍持續作用。成衣業、紡織業與石化工業同樣受到政府的保護，而具專業性的產業如銀行業亦支持立法禁止外來競爭者，很大程度上是擔心將失去在市場上的主導地位。<sup>39</sup>許多的政府官員、公務員也反對自由化與自由貿易，他們擔心政府組織的精簡化將影響其收入與就業權利。目前，許多的公務員在政府保護主義政策的環境下擔任「尋租官僚中間人」，而未來更多的自由貿易也將對他們造成威脅。<sup>40</sup>

因此，與其他東協國家相比，菲律賓並不熱衷於與中國或是其他國家洽談自由貿易協定。其對東協-中國自由貿易協定並沒有明確的戰略或政策，在東協內亦大多扮演著貿易談判追隨者的角色。<sup>41</sup>由此可知，與其他

---

<sup>37</sup> De Castro, "Balancing Gambits in Twenty-First Century Philippine Foreign Policy Gains and Possible Demise?" p.240.

<sup>38</sup> Roland Simbulan, "Contemporary Politics in the Philippines: The Configuration of Post-Edsa 1 Political Parties," in Bobby Tuazon ed., *Oligarchic Politics: Elections and the Party-List System in the Philippines* (Quezon City: Cengage Books, 2007), pp.45-46.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp.45-46.

<sup>40</sup> Gloria Pasadilla and Christine Liao, "Who are Opposed to Free Trade in the Philippines," *Philippines Journal of Development*, Vol.32, No.1 (2005), pp.1-17.

<sup>41</sup> Jose Tongzon, "Trade Policy in the Philippines: Treading a Cautious Path," *ASEAN Economic*

東南亞國家相較之下，菲律賓在過去幾年與中國的貿易成長顯得緩慢許多。2001年，菲律賓與中國的貿易值是東協五國之中最低，僅占馬來西亞與中國貿易值的三分之一。

在雙邊投資上，雖然菲律賓是最早在中國投資的外來投資者之一，但與其他東協國家相比，其在中國的FDI總值實在無足輕重。舉例來說，2010年菲律賓在中國FDI值為1.381億美元，只占東協六國在中國FDI總值的2.2%。<sup>42</sup>對中國來說，其在菲律賓的整體投資亦相對的少。在2011年，中國的對外FDI總額達到74.7億美元，而在東協的FDI總額則達到59億美元，較去年同期成長了63.3%；另一方面，中國在菲律賓的FDI總額為2.94億美元，約占中國在東協FDI總額的4.5%。<sup>43</sup>

### 陸、結論：突破南海爭端所帶來的侷限

這幾年來，隨著中國以經濟強權與政治強權的姿態崛起，菲律賓與一些東協國家仍然無法確定中國在東南亞的真正意圖。由於中國崛起將對區域秩序帶來長期影響，致使菲律賓與一些東協國家在立場與政策制定上受制於這種不確定的意圖。<sup>44</sup>再加上國內民族情緒的升高與相關國家在南海開發資源的行動，這都將使這些國家與中國的雙邊關係持續緊張。

對中國來說，它的崛起使得其自文化大革命後的民族自信心達到了空前的狀態。國內越來越多的民族主義者指責政府的無知、無原則的妥協、對國家的屈辱，並要求政府採取強硬的作為，包括在經濟上的懲罰。隨著近期美國重申其在亞太地區的存在地位以及加強與菲律賓的關係，這些議題的重要性已超越有關的領土爭端與能源的取得，南海儼然已成為強權間的

---

*Bulletin*, Vol.22, No.1 (2005), pp.35-48.

<sup>42</sup> National Bureau of Statistics of China, *op. cit.*

<sup>43</sup> Ministry of Commerce of China, *2011 Statistical Bulletin of China's Outward FDI*.

<sup>44</sup> Rizal Sukma, "Indonesia-China Relations: the Politics of Re-engagement," *Asian Survey*, Vol.49, No.4 (July/August 2009), pp.591-608.



競爭焦點。對菲律賓而言，其在南海政策上將繼續採取強硬的態度，希望能倚靠美國與其他大國的軍事力量來遏制中國。不論具爭議性的海洋邊界爭端在未來能夠被解決或變得更糟，都不是目前能夠確定的。

然而，所有的策略都不希望最終走向軍事對抗的途徑與中菲在雙邊關係上的惡化。<sup>45</sup>儘管中國作出了有限度的讓步，但值得注意的是，中國去年在某些程序發展上的進展說明了以軟實力作為外交手段也是其策略的一環。2011年11月，中國以提供4.75億美元建立中國-東盟海上合作基金來釋出善意，且目前已有一些工作小組開始作業。鑑於日益增長的經濟關係以及共同對區域和平與穩定的需要，中菲雙方致力於改善雙邊的關係，如同總統阿奎諾在2001年8月至中國進行國是訪問時提到，中菲關係將不會受到南海爭端所影響，並重申「透過和平對話來處理爭議，持續維護區域和平、安全與穩定，為經濟發展創造一有利環境」的需求。<sup>46</sup>

事實上，中菲經濟關係的擴展與共同利益的增加為雙方在領土爭端上奠定了部份的解決基礎。而菲律賓與其他東協國家應對中國的崛起或其「強勢」的作風保持冷靜的態度，因為中國的發展已為該地區的國家帶來更為可觀的利益。在中國方面，雖然菲律賓的擔憂與對中國的不信任感促使其繼續採取避險策略，並維持與美國的軍事關係，但北京應該相信美國會保持中立的態度，因為亞洲國家並非總是追隨著美國。北京在融入國際體系以及擴大與周邊國家經濟一體化所作的努力，使任何試圖對抗中國的力量、計畫或國家，包括美國及其盟友，將付出高昂的代價因而不大可能發生。為了突破南海爭端帶來的侷限，北京、菲律賓與其他東協聲索國應

---

<sup>45</sup> For example, although the Chinese government was asked to use economic power as a bargaining tool to deal with the Philippines, which Beijing did when it temporarily limited fruit imports from the Philippines and controlled tourists to the country, causing a certain degree of tension in the Philippines' business circle, it soon resumed its normal imports from the Philippines, suggesting that China is not willing to sacrifice its rising economic relations with the Philippines.

<sup>46</sup> Ministry of Foreign Affairs of PRC, "Joint Declaration of the PRC and the Republic of the Philippines," <http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t854349.htm>

更聚焦於在增加互信與加強經濟合作的層面上，而不是在領土爭端上採取強硬的姿態或是以展現軍力的方式相互較勁。