

越南与菲律宾南海油气资源 共同开发政策的比较

祁怀高

摘要：越南和菲律宾是中国在南海推动“搁置争议、共同开发”倡议的主要对象国。越南提出了“合作共同发展”的开发模式，中越正在开展北部湾湾口外海域共同开发磋商，但迄今尚未就该海域的共同开发取得实质性突破。中菲两国于 2018 年签署《关于油气开发合作的谅解备忘录》，建立了一种既有政府又有企业参与的“双层结构”磋商机制。对越菲两国南海共同开发政策进行比较研究，有助于中国与越菲开展有针对性的共同开发谈判。越菲共同开发政策的比较可从核心决策圈、民意、经济收益和美国介入四个方面展开。从“核心决策圈”来看，越南是越共中央集体决策，政策延续性较强，菲律宾的决策与总统本人及其私人决策圈有很大关系，政策延续性差。从“民意”来看，越菲两国不少民众都对与中国开展共同开发的意图存有一些疑虑，对中越、中菲南海共同开发构成消极影响。从“经济收益”来看，越菲都对南海油气资源有着较高依存度，都有与中国开展共同开发的经济利益需求。从“美国介入”来看，美国介入程度加深，给中越、中菲共同开发进程带来负面影响。相关的政策思考必须从开展公关说服、做好民意工作、推动利益融合、采取反介入措施等方面入手。

关键词：越南与菲律宾；南海油气资源；共同开发；核心决策圈

收稿日期：2023—12—23

作者简介：祁怀高（1978—），复旦大学国际问题研究院副院长、研究员、博士生导师，主要研究领域：中国周边外交、亚太国际关系。

基金项目：本文系国家社会科学基金一般项目“越菲南海共同开发政策的比较及中国的对策研究”（项目批准号：20BGJ081）的阶段性成果。

中国与越南、菲律宾等东南亚国家在南中国海存在岛屿主权和海洋权益争议，其中越南和菲律宾是中国推动“搁置争议、共同开发”倡议的主要对象国。中越正在开展北部湾湾口外海域共同开发磋商，并已启动该海域小范围共同考察和海上实地作业，但迄今尚未就该海域的共同开发取得实质性突破。中菲两国领导人自 20 世纪 80 年代起围绕争议海域共同开发展开互动。2018 年 11 月，中菲两国签署《关于油气开发合作的谅解备忘录》。

“共同开发”（Joint Development），指的是有关国家搁置边界争端，在不损害各自主张（声索）有效性的情况下，转而进行合作勘探和开发，共享在声索重叠海域发现的碳氢化合物。^① 本文中的共同开发对象为液态流动性的碳氢化合物石油和天然气资源。

本文首先分析越南的南海油气资源共同开发政策，接着分析菲律宾的南海油气资源共同开发政策，然后从四个方面对越菲南海油气资源共同开发政策进行比较分析，最后为中国更好地推进中越、中菲“两轨”磋商提出政策思考。

一、越南的南海油气资源共同开发政策与中越磋商进程

越南是南海沿岸国家，其经济发展严重依赖于南海资源。越南共产党（简称“越共”）和越南政府制定了相关的海洋经济政策（参见表 1）。越南制定的海洋经济政策对笔者理解其南海共同开发政策有着重要参考价值。越南曾与马来西亚在 1992 年达成共同开发协议，尽管该共同开发区域是在泰国湾，但对中越南海共同开发磋商也有启发意义。

表 1 越共六大以来的海洋经济政策

时间	大会	政策
1986年12月	越共六大	开启越南革新开放路线，确定发展渔业、海上交通和国防经济，并确定海洋经济发展为越南经济的先导产业。
1991年6月	越共七大	逐步充分挖掘海洋经济的巨大潜力，发展岛屿经济。

^① Ibrahim F. I. Shihata and William T. Onorato, “Joint Development of International Petroleum Resources in Undefined and Disputed Areas”, in Gerald Blake, Martin Pratt and Clive Schofield eds., *Boundaries and Energy: Problems and Prospects*, London: Kluwer Law International, 1998, p. 434.

续表1

1996年6月	越共八大	推动海洋经济发展与国防安全建设相结合。 1997年9月，越共中央政治局颁布关于“朝着工业化现代化方向推动海洋经济发展”（20-CT/TW号）的指示，强调到2010年的总体目标是把越南建设成为海洋经济强国。
2006年4月	越共十大	全面推动海洋经济发展，将越南发展成为国防安全建设与国际合作相结合的海洋经济强国。 2007年2月，越共十届四中全会通过《2020年前越南海洋战略》（09-NQ/TW号决议），目标是力争实现靠海致富的海洋强国梦。
2011年1月	越共十一大	2011年补充完善版的社会主义过渡时期的国家建设纲领提出：促进海洋经济发展与维护海洋和岛屿主权的主要内容和基本措施，强调实现战略要冲海洋和岛屿经济建设与国防安全建设的紧密联系。 2012年6月，越南国会通过《越南海洋法》。
2016年1月	越共十二大	海洋经济旨在加强国家经济建设，维护海洋和岛屿主权。注重发展石油工业、远海开发、渔业后勤、航海经济、海洋和岛屿旅游。为海洋经济结构转型和增长创造突破口。 2018年10月，越共十二届八中全会颁布《2030年越南海洋经济可持续发展战略和2045年展望》（36-NQ/TW号决议），主要目标是将越南发展成为海洋强国，到2030年基本满足关于海洋经济可持续发展的国际标准，至2045年发展成为一个可持续发展、繁荣、安全的海洋强国。 2020年3月，越南政府颁布26/NQ-TW号决议，落实越共十二届八中全会颁布的36-NQ/TW号决议。

资料来源：根据越南共产党电子报、越南通讯社和全民国防杂志网等资料整理。

越南提出了越南版的南海共同开发倡议，即“合作共同发展”模式（Cooperation for Mutual Development）。^①“合作共同发展”倡议是1993年10月越共中央总书记杜梅在访问泰国时提出的。越南也向中国提出了“合作共同发展”概念。在2011年8月的中越第二届国防部副部长级战略安全对话上，越南国防部副部长阮志咏（Nguyen Chi Vinh）提出，在符合国际法和双边利益的情况下，越南有意与中国在“真

^① Nguyen Hong Thao, Ton Nu Thanh Binh, “Joint Development from the China’s View and Cooperation for Mutual Agreement at Sea”, *The Asian Journal of Legal Studies*, Vol. VII, 1998, pp. 39-59, https://asianjournaloflegalstudies.files.wordpress.com/2018/07/joint-development-from-the-china_s-view-and-e2809ccooperation-for-mutual-agreement-at-seae2809d-from-the-vietnam_s-stance-in-the-south-china-sea.pdf.

正的争议海域”开展“合作共同发展”。^①

越南学者阮鸿滔 (Nguyen Hong Thao) 和尊女青平 (Ton Nu Thanh Binh) 认为, “合作共同发展”具有 5 个原则性特征: 一是“合作共同发展”是基于《联合国海洋法公约》合作原则的一个综合性解决方案; 二是共同开发虽然由当事国政府达成协议并共同实施, 但“合作共同发展”可以让私营部门参与; 三是“合作共同发展”可以在任何海域实施, 既可以在争议海域实施, 又可以在非争议海域实施; 四是“合作共同发展”的涵盖领域广泛, 不仅包括自然资源的勘探和开发活动, 还包括保护海洋环境、海上搜救、灾害预防控制、反海盗等其他领域; 五是“合作共同发展”是一项永久的和长期的措施, 而共同开发是一项临时性安排。^②

越南的目标是通过南海“合作共同发展”, 以服务越南的利益, 稳定南海局势。从越方的观点来看, 争议地区是指当事方主权主张重叠的区域, 具有符合国际法, 特别是《联合国海洋法公约》规定的法律和历史依据, 并得到域内各方的承认。根据这一观点, 越南认为南海大部分海域属争议海域。^③

基于“合作共同发展”的原则和目标, 越南与中国达成了积极推进北部湾湾口外海域共同开发的共识。2013 年 6 月 21 日发表的《中越联合声明》指出: 积极推进北部湾湾口外海域的共同开发, 在北部湾湾口外海域启动共同考察, 尽早确定合作区域和领域, 落实北部湾湾口外海域工作组谈判任务。2013 年 10 月 15 日的《中越联合声明》指出: “双方同意在政府边界谈判代表团框架下成立中越海上共同开发磋商工作组。”^④ 2015 年 12 月 19 日, 中越启动北部湾湾口外海域共同考察, 启动海上实地作业。^⑤ 据越南网 2015 年 12 月 19 日报道, 中越双方已同意在北部湾湾口外的一个四边形区域开展共同考察。^⑥ 该共同考察区域由四个坐标点 (北纬 17°49'10" 和东经 108°00'09"、北纬 17°37'32" 和东经 108°14'38"、北纬 17°32'45" 和东经 108°10'03"、北纬 17°44'49" 和东经 107°55'49") 连接而成。^⑦ 2016 年, 双方共同考察海上实地作业结束。^⑧ 截至 2023 年 7 月, 中越北部湾湾口外海域工作组已举行

① Yann-Huei Song and Keyuan Zou, *Major Law and Policy Issues in the South China Sea: European and American Perspectives*, London Routledge, 2016, p. 50.

② Nguyen Hong Thao and Ton Nu Thanh Binh, “Joint Development from the China’s View and Cooperation for mutual agreement at sea”, *The Asian Journal of Legal Studies*, Vol. VII, 1998, pp. 55-59.

③ Hoàng Việt, “Tranh chấp Biển Đông nên giải quyết như thế nào”, *Tạp chí thời đại số*, Vol. 19, 2020, p.5.

④ 中华人民共和国外交部: 《新时期深化中越全面战略合作的联合声明》, 2013 年 10 月 15 日发布, https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201310/t20131015_325090.shtml.

⑤ 中华人民共和国外交部政策规划司编: 《中国外交 (2016) 》, 世界知识出版社 2016 年版, 第 319 页。

⑥ “Việt-Trung khảo sát chung vùng biển ngoài cửa Vịnh Bắc Bộ”, *Vietnamnet*, December 19, 2015, <https://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/viet-trung-khao-sat-chung-vung-bien-ngoai-cua-vinh-bac-bo-279873.html>.

⑦ Ibid.

⑧ 中华人民共和国外交部政策规划司编: 《中国外交 (2017) 》, 世界知识出版社 2017 年版, 第 309—310 页。

了 16 轮磋商，海上共同开发磋商工作组也举行了 13 轮磋商（参见表 2）。

表 2 中越北部湾湾口外海域工作组和海上共同开发磋商工作组磋商进程

磋商进程	磋商日期	磋商地点	主要磋商内容
第一轮海域磋商	2012年5月21日至22日	越南河内	为落实《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，双方就湾口外海域划界与共同开发问题交换了意见。
第二轮海域磋商	2012年9月26日至27日	中国北京	双方就北部湾湾口外海域划界与共同开发的指导原则达成共识。
第三轮海域磋商	2023年5月29日至31日	越南河内	双方就北部湾湾口外海域划界、共同开发和共同考察等问题交换了意见，就成立北部湾湾口外海域共同考察技术专家组达成一致。
第四轮海域磋商	2013年10月8日至9日	中国北京	双方就北部湾湾口外海域划界、共同开发和共同考察等问题交换了意见。
第一轮共同开发磋商	2014年1月8日至9日	中国北京	双方就中越海上共同开发指导原则等问题深入交换意见。
第五轮海域磋商	2014年2月19日至20日	越南河内	双方同意加快北部湾湾口外海域共同考察技术专家组的工作进度，争取尽快敲定共同考察具体方案。
第二轮共同开发磋商	2014年4月16日至17日	越南河内	双方就海上共同开发进一步深入交换意见，争取尽早取得实质性进展。

续表2

第三轮共同开发磋商	2014年10月9日至10日	中国南宁	双方就海上共同开发相关事宜进一步深入交换意见，并同意遵循两国领导人达成的共识，继续努力推进中越海上共同开发。
第六轮海域磋商	2014年12月10日至12日	中国北京	双方重申，认真落实两国领导人关于稳步推进北部湾湾口外海域划界谈判的共识，同时积极推进该海域的共同发展合作。双方同意于2015年上半年举行共同考察技术专家小组磋商，争取尽早启动海上实地作业。
第四轮共同开发磋商	2015年3月11日至15日	越南岘港	双方就中越海上共同开发指导原则及共同开发区域等问题深入、坦诚交换了意见，一致同意继续努力推动中越海上共同开发取得积极进展。
第七轮海域磋商	2015年5月20日和23日	越南河内	双方就北部湾湾口外海域划界与共同开发问题深入交换意见，争取尽早提出在双方达成共识的海域进行共同考察的具体计划和方案，计划在2015年内启动海上实地作业。
第五轮共同开发磋商	2015年8月25日至27日	中国大连	双方就海上共同开发指导原则及共同开发区域等问题深入、坦诚交换了意见，一致同意继续努力推动中越海上共同开发取得积极进展。
第八轮海域磋商	2017年9月25日至27日	中国北京	双方就北部湾湾口外相关问题深入交换意见；强调认真落实两国高层领导人达成的共识和《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，循序渐进地推进该海域划界谈判和共同开发。

续表2

<p>第九轮海域磋商、第六轮共同开发磋商</p>	<p>2018年3月15日</p>	<p>越南岘港</p>	<p>双方就北部湾湾口外海域划界和共同开发及南海大范围共同开发等相关问题深入交换意见，强调认真落实两国高层领导人达成的共识和《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，稳步推进北部湾湾口外海域划界谈判，同时积极推进该海域的共同开发，并积极探索在南海更大范围海域开展有关合作。 双方还就扩大湾口外海域共同考察区域和增加油气考察内容等充分交换了意见。</p>
<p>第十轮海域磋商、第七轮共同开发磋商</p>	<p>2018年11月6日至7日</p>	<p>浙江宁波</p>	<p>双方就北部湾湾口外海域划界和共同开发以及南海大范围共同开发相关问题深入交换意见，强调认真落实两国高层共识和《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，稳步推进北部湾湾口外海域划界谈判，同时积极推进该海域的共同开发，并积极探索在南海更大范围海域开展有关合作和共同开发。 双方还就扩大湾口外海域共同考察区域和增加油气考察内容等充分交换了意见。</p>
<p>第十一轮海域磋商、第八轮共同开发磋商</p>	<p>2019年4月23日至25日</p>	<p>越南大叻</p>	<p>双方就北部湾湾口外海域划界和共同开发以及南海更大范围共同开发相关问题深入交换意见，强调认真落实两国高层共识和《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，稳步推进北部湾湾口外海域划界谈判，积极推进该海域的共同开发，并积极探索在南海更大范围海域开展有关合作和共同开发。 双方就扩大湾口外海域共同考察区域和增加油气考察内容以及妥善管控海上分歧等充分交换意见。</p>
<p>第十二轮海域磋商、第九轮共同开发磋商</p>	<p>2019年12月25日至26日</p>	<p>中国北京</p>	<p>双方就中越海上划界与共同开发等问题深入交换意见，一致强调要继续认真落实两党两国领导人达成的重要共识和《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，稳步推进北部湾湾口外海域划界谈判，并积极推进海上共同开发。 双方探讨了北部湾湾口外海域共同考察具体安排及在南海开展油气共同开发和渔业合作等问题，就有关合作事项进行了协商并达成一定共识。</p>

续表2

第十三轮海域磋商、第十轮共同开发磋商	2020年9月9日	视频会议	双方一致强调要继续认真落实中越两党两国领导人就海上问题达成的重要共识和《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，同步推进北部湾湾口外海域划界与南海共同开发；同意加快达成共同开发指导原则，尽快完成北部湾湾口外海域共同考察成果报告。
第十四轮海域磋商、第十一轮共同开发磋商	2021年1月7日	视频会议	双方一致强调要继续认真落实中越两党两国领导人达成的重要共识和《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，同步推进湾口外海域划界与南海共同开发，并将认真研究对方提出的具体方案；双方就南海共同开发的指导原则深入交换意见，同意进一步加强沟通，争取早日达成一致；双方还同意尽快完成北部湾湾口外海域共同考察成果报告，并开展无争议海域的油气合作等。
第十五轮海域磋商、第十二轮共同开发磋商	2021年12月1日	视频会议	就中越北部湾湾口外海域划界与南海油气共同开发的框架思路和区域范围等问题交换意见。双方重申各自在海域划界和共同开发问题上的原则立场，落实两党两国领导人达成的重要共识，根据《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，稳步推进湾口外海域划界与南海油气共同开发。 双方就中越在越近岸油气区块合作开发问题交换意见，一致认为两国油企应在双方外交部门的指导下加强沟通，加快商谈商业合作安排，推动合作开发早日取得实质成果。
第十六轮海域磋商、第十三轮共同开发磋商	2023年7月4日	中国广州	落实两党两国领导人达成的重要共识和中越《关于指导解决海上问题基本原则协议》，加快同步推进北部湾湾口外海域划界和南海油气共同开发，争取尽早取得实质进展。 双方还就其他涉海问题交换意见，一致同意推进无争议海域的油气合作。

注：北部湾湾口外海域工作组磋商，简称“海域磋商”；海上共同开发磋商工作组磋商，简称“共同开发磋商”。

资料来源：根据中国外交部网站、中国外交部政策规划司编《中国外交》（历年）、越南通讯社网站和中国新闻网等资料进行整理。

迄今为止，中越北部湾湾口外海域工作组磋商尚未取得重大突破。主要有两个阻碍因素：一是中越双方在围绕“共同开发、海域划界”的优先次序上分歧较大。越方主张“先海域划界，再共同开发”。^①然而，按照《公约》以及相关国家实践，共同开发是在争议海域划界前的临时性和过渡性安排，理应“共同开发在前，海域划界在后”。越方声称中越在北部湾存在油气资源共同开发的先例，本质上是中越双方对北部湾油气构造进行勘探的一种“合作开发”，并不属于共同开发的范畴。二是中越政治互信不够，影响了磋商的政治氛围，近几年中越海上摩擦事件也影响了双方磋商的进程。2015 年 4 月，越共中央总书记阮富仲访华时指出，两国之间的一些合作领域未能达到实质性的效果，最大的障碍就是政治互信不够。^②2014 年 5—7 月的“海洋石油 981”钻井平台中越对峙事件，使得两国关系短期内迅速跌入“低谷”，迫使原定于当年 5 月举行的中越北部湾湾口外海域工作组磋商延迟到当年 12 月举行。此外，中方主张推进南海更大范围的共同开发，^③但越方以程序事项为由一再推脱。

二、菲律宾的南海油气资源共同开发政策与中菲磋商进程

菲律宾是南海沿岸国家，经济发展所需的部分油气资源来自南海。菲律宾政府颁发的宪法、法律和行政命令中规定了其能源勘探政策（参见表 3）。比如，1987 年《宪法》第 12 条第 2 款规定，菲律宾的自然资源都属于国家所有。1972 年菲律宾《石油勘探开采法》（菲律宾第 87 号总统令）中规定了联合勘探/联合开发的利润分配条款。^④菲律宾第 7638 号共和国法令（1992 年菲律宾能源部法令）赋予菲律宾能源部监管菲律宾国内能源资源勘探的权力。菲律宾 2019 年第 80 号行政命令规定，参与到石油服务合同中的第三方，需要“声誉好、技术竞争力强和财务足”。^⑤

① 罗亮：《中越北部湾湾口外海域划界谈判任重道远》，中美聚焦网，2018 年 12 月 18 日，<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20181218/35088.html>。

② 《越共中央总书记阮富仲与中共中央总书记、国家主席习近平举行会谈》，越通社，2015 年 4 月 8 日，<https://zh.vietnamplus.vn/>。

③ 《李克强会见越南祖国阵线中央委员会主席阮善仁》，中国政府网，2014 年 2 月 24 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-02/24/content_2620479.htm。

④ “Presidential Decree No. 87, s. 1972”, GOVPH, December 31, 1972, <https://www.officialgazette.gov.ph/1972/12/31/presidential-decree-no-87-s-1972/>。

⑤ “Executive Order No. 80, s. 2019”, GOVPH, May 28, 2019, <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2019/04apr/20190528-EO-80-RRD.pdf>。

表 3 菲律宾关于能源勘探的相关法律和规定

法律法规	规定
1987年菲律宾宪法第12条第2款	菲律宾的自然资源都属于国家所有。
1972年菲律宾《石油勘探开采法》 (第87号总统令)	联合勘探/联合开发的利润分配条款。
菲律宾第7638号共和国法令 (1992年菲律宾能源部法令)	菲能源部拥有监管菲国内能源资源勘探的权力。
菲律宾2019年第80号行政命令	2019年第80号行政命令第1条允许签订出让或受让协议,只要实体是“信誉良好、有技术能力和财务能力的实体”。该行政命令第2条规定了菲律宾国家石油勘探公司(PNOC-EC)按照石油工业固有的最佳实践执行的选择、审查和批准程序。

资料来源:根据相关法律法规整理。

菲律宾 1987 年《宪法》第 12 条第 2 款规定:“一切公有土地、水域、矿藏、煤炭、石油和其他矿物油,一切潜在的能源、渔场、森林或树林、野生生物、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。”^①根据菲律宾最高法院 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,无法获得与委托人(即国家)相同的权利。^②即使该公司完全为外国所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。^③这意味着,中菲南海共同开发区将受到菲律宾政府的全面控制和监督。如果中国遵守菲律宾法律开展共同开发,就意味着中方承认菲方的所有权,这对中国来说无法接受。

菲律宾对涉及外资的石油天然气勘探作出了“60/40 原则”的法律规定。菲律宾

① “The Constitution of the Republic of the Philippines”, GOVPH, February 2, 1987, <http://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>.

② “G.R. No. 127882”, Supreme Court of the Philippines, December 1, 2004, <http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2004/dec2004/127882.htm>.

③ Jay Batongbacal, “Philippine-China Joint Development Talks Still at An Impasse, Despite Green Light”, *Asia Maritime Transparency Initiative*, April 13, 2018, <https://amti.csis.org/philippine-china-joint-development-impasse/>.

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。”^① 菲律宾 1972 年《石油勘探开采法》（第 87 号总统令）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”。

2016 年 7 月，应菲律宾单方面请求建立的南海仲裁案仲裁庭作出的所谓“裁决”，给中菲南海共同开发增加了新的法律风险。这项所谓的“裁决”认为，“中国对‘九段线’内海洋区域的资源主张历史性权利没有法律依据”，“中国主张的岛礁无一能够产生专属经济区”等，而礼乐滩等海洋地物完全在菲律宾专属经济区之内。^②

菲律宾能源部已在南海部分海域标注了石油服务合同区块。其中，SC55、SC58、SC59、SC63、SC72 和 SC75 位于中菲两国主张重叠海域。据菲律宾能源部的对外招标信息：澳大利亚尼多石油公司在 SC58 和 SC63 区块占有股份权益，阿联酋“龙油”公司在 SC63 区块占有股份权益，英国弗洛姆能源公司在 SC72 区块占有股份权益，非洲米特拉能源有限公司在 SC57 区块占有股份权益（参见表 4）。

表 4 菲律宾能源部在南海的部分石油服务合同

石油服务合同区块	位置	面积 (平方千米)	承包商（股权投资者和作业者） (占比)
SC55	部分位于中国南海断续线内 菲律宾巴拉望岛西部海域	9880	巴拉望 55 石油勘探生产公司（Palawan 55，占比 75%） 普莱斯天然气（Pryce Gases，占比 25%）
SC57	位于中国南海断续线外 菲律宾卡拉棉群岛西部海域	7120	中国海洋石油集团有限公司（占比 51%） 菲律宾国家石油公司勘探公司（PNOC-EC，占比 28%） 米特拉能源有限公司（Mitra Energy Limited，占比 21%） （备注：上述公司的股权占比有待菲政府批准）
SC58	部分位于中国南海断续线内 菲律宾卡拉棉群岛西部海域	13440	菲律宾国家石油公司（PNOC，占比 50%） 澳大利亚尼多石油公司（Nido，占比 50%）

① The Constitution of the Republic of the Philippines, GOVPH, February 2, 1987.

② “The South China Sea Arbitration (the Republic of the Philippines V. the People’s Republic of China)”, Permanent Court of Arbitration, July 12, 2016, <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>.

续表4

SC59	部分位于中国南海断续线内； 菲律宾巴拉望岛西南部海域	14760	菲律宾国家石油公司（占比100%）
SC63	部分位于中国南海断续线内； 菲律宾巴拉望岛西部海域	10560	阿联酋“龙油”公司（Dragon Oil）（占比40%） 菲律宾国家石油公司勘探公司（占比40%） 尼多石油（菲律宾）公司（Nido Petroleum Philippines）（占比20%）
SC72	全部位于中国南海断续线内，礼乐滩	8800	弗洛姆能源公司（Forum Energy Plc）（占比70%）
SC75	部分位于中国南海断续线内； 菲律宾巴拉望岛西北部海域	6160	菲律宾国家石油公司勘探公司（占比35%） 菲莱克斯石油公司（Philex Petroleum）（占比50%） 菲律宾石油能源资源公司（PetroEnergy）（占比15%）

资料来源：根据亚洲海事透明倡议、菲律宾能源部网站数据整理。同时参考林杞：《菲律宾解禁的三个油气区块之历史与现状》，中国南海研究院，2021年1月28日，http://www.nanhai.org.cn/review_c/519.html；Karl R. Ocampo, “DOE approves Cinco-1 drilling off Palawan”, March 19, 2022, <https://business.inquirer.net/343703/doe-approves-cinco-1-drilling-off-palawan>；Nido Petroleum Ltd., “Philippines DOE Approves PNOC-EC’s Transfer of 10% Stake in SC 63 to Nido”, January 8, 2015, https://www.rigzone.com/news/oil_gas/a/136677/philippines_doe_approves_pnocecs_transfer_of_10_stake_in_sc_63_to_nido/；“Service Contract No. 57 – Calamian”, PNOC, <https://pnoc-ec.com.ph/projects/service-contract-no-57-calamian>。

菲律宾的南海共同开发决策具有高度私人化、非正式化的特点，总统个人的决策偏好往往发挥重大作用。^① 由于菲律宾总统在其外交决策中扮演最重要角色，因此菲律宾关于中菲南海共同开发的政策往往随着总统的更换而变化。阿罗约总统任期（2001—2010年）是“尝试”阶段，阿基诺三世总统任期（2010—2016年）是“停滞”阶段，杜特尔特总统任期（2016—2022年）是“重启”阶段，马科斯总统任期（2022年以来）是“推进”阶段。2001—2010年，菲律宾总统格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约积极推动中菲南海共同开发磋商。在阿罗约任内，2004年9月，中国海洋石油集团有限公司（简称中国海油）与菲律宾国家石油公司共同签署了《南中国海部

① 董一：《菲律宾外交决策模式视角下的中菲南海共同开发研究》，《中国周边外交研究》（2020年第一辑），世界知识出版社2021年版，第109—135页。

分海域联合海洋地震工作协议》。^① 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》（有效期从 2005 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日）。^② 阿罗约的继任者阿基诺三世从未有过与中国开展共同开发的想法，反而在其任期的大部分时间公开从法律上挑战中国的主张，发起了“南海仲裁案”。2016—2022 年，菲律宾总统杜特尔特重启了和中国的南海共同开发谈判，搁置了对菲有利的“南海仲裁案”所谓“裁决”。2022 年 6 月，马科斯担任菲总统后，中菲关系发生了一些变化，菲律宾现任政府的立场和政策也面临一些变数。2023 年 1 月，中菲签署联合声明，在油气合作领域，双方同意牢记 2018 年签署的《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》精神，在已有成果基础上，尽早重启海上油气开发磋商。^③

三、越菲南海油气资源共同开发政策的比较

虽然越菲两国现任政府原则上都支持共同开发，但政策层面还是存在一些差异。与越南的政策连续性较强相比，菲律宾的政策基调在三任政府时期出现了反复摇摆。菲律宾关于中菲南海共同开发的政策随其总统的更换而变化，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）、重启（2016—2022 年，杜特尔特总统任期）和推进（2022 年至今，马科斯总统任期）四个阶段。^④ 阿罗约在其总统任期内，促成中菲越三方签署《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》（简称“三方协议”），推动中菲南海共同开发迈出实质性一步。阿基诺三世从 2010 年 6 月正式担任总统后，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上采取了较为强硬的立场。杜特尔特成为菲律宾总统后，在南海问题上采取了和前任阿基诺三世完全不同的政策。杜特尔特选择搁置对菲有利的“南海仲裁案”的“裁决”结果，

① CNOOC and PNOC, “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.

② 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>; Vietnam Ministry of Foreign Affairs, “Tripartite Agreement for Joint Marine Seismic Undertaking in the Agreement Area in the South China Sea”, March 14, 2005, http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/pbfn/ns050314164241/view; Leszek Buszynski and Christopher B. Roberts, “The South China Sea: Stabilization and Resolution”, in Leszek Buszynski and Christopher B. Roberts eds., *The South China Sea: Political, Legal and Regional Perspectives*, London: Routledge, 2015, p. 200.

③ 《中华人民共和国和菲律宾共和国联合声明》，中华人民共和国外交部，2023 年 1 月 5 日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202301/t20230105_11001029.shtml。

④ 董一：《菲律宾外交决策模式视角下的中菲南海共同开发研究》，《中国周边外交研究》（2020 年第一辑），世界知识出版社 2021 年版，第 109—135 页。

积极重启中菲南海共同开发谈判。2023年1月,菲律宾总统马科斯在访华期间与中国领导人达成一致意见,双方都赞成尽快重启共同开发南海油气资源的磋商机制。^①笔者从核心决策圈、民意、经济收益和美国介入四个方面入手,对越菲南海油气资源共同开发政策做进一步的比较分析。

(一) 越菲共同开发政策的“核心决策圈”比较

越南共同开发政策的“核心决策圈”是越共中央委员会和政治局,越南外交部、国防部和公安部扮演着重要的角色。越南国家石油公司遵循越共和越南政府的指导与外国油气公司合作开展油气开发活动。

越南共产党集体制定国家政策,权力集中在越共中央委员会和政治局。越共中央委员会,每五年由越共全国代表大会选举产生,成员将近200人。越共中央委员会通常每年召开两次会议,就重要问题进行讨论和作出决定。越共政治局通常在越共中央委员会会议之前召开会议,以制定议程和讨论指南。越共政治局有时也临时召开会议,就重要的突发事件作出决定。比如,2014年中越在西沙群岛附近海域对峙期间,时任越南总理阮晋勇表示,“(越共)政治局目前的指示是,斗争必须根据国际法以和平方式继续进行”,同时也将决定何时采取法理措施。^②

越共政治局和中央委员会通常根据越南相关部委和机构的意见作出决定,特别是越南外交部、国防部和公安部的意见。

越南外交部多次就越南的南海主张发表声明。1979年9月28日,越南外交部发布一份题为《越南对于黄沙、长沙两群岛的主权》白皮书,试图证明西沙群岛和南沙群岛是越南的领土。^③1982年1月18日,越南外交部发布《黄沙和长沙群岛——越南领土》白皮书,再次对西沙和南沙群岛提出领土主权要求。^④1988年4月越南外交部发布《黄沙和长沙群岛与国际法》,^⑤试图从国际法角度证明越南对西沙和南沙群岛的领土主权。越南外交部有关南海的信息多来自越南国家边界委员会、国际法和条约司等部门。越南外交学院、越南对外战略研究院、越南“东海”研究院也

① 《2023年1月11日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,中华人民共和国外交部,2023年1月11日, https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202301/t20230111_11005831.shtml。

② Từ Nguyên, “Bộ Chính trị sẽ quyết thời điểm kiện Trung Quốc”, Vn Economy, May 29, 2014, <https://vneconomy.vn/bo-chinh-tri-se-quyet-thoi-diem-kiem-trung-quoc.htm>。

③ “Vietnam’s Sovereignty over the Hoang Sa and Truong Sa Archipelagoes, Hanoi(1979)”, Ministry of Foreign Affairs of Socialist Republic of Vietnam, October 15, 2012, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP08C01297R000300180007-5.pdf>。

④ 张海文:《南海及南海诸岛》,北京五洲传播出版社2014年版,第93页。

⑤ “The Hoang Sa (Paracel) and Truong Sa (Spratly) Archipelagoes and International Law”, Ministry of Foreign Affairs of Socialist Republic of Vietnam, http://nghiencuubiendong.vn/trung-tam-du-lieu-bien-dong/doc_download/158-the-hoang-sa-paracel-and-truong-sa-spratly-archipelagoes-and-international-law。

根据其研究和调查结果向越南外交部提供政策建议。^①

越南国防部提供与军事问题相关的意见，包括保护越南非法占据的南海前哨基地、“应对”中国和其他南海声索国的军事行动、进行武器采购和推进军队现代化等信息。越南国防部于 2019 年发布的越南国防白皮书不仅提供了越南整体防御态势的信息，还提供了越南南海政策的概况。^② 越南国防部还领导越南的国防外交，这是越南南海政策中越来越重要的组成部分。越南军事情报总局和越南国防部的研究机构，特别是国防战略研究所和国防国际关系研究所，在制定政策建议方面发挥着重要作用。^③

越南公安部在越南南海政策的制定中扮演了一个鲜为人知但很重要的角色。越南公安部历史、科学和战略研究局对安全问题进行研究和分析，并向决策者提供建议。^④ 越南公安部官员经常出席有关地区安全的高规格活动。比如，2017 年 6 月在新加坡举行的第十六届香格里拉对话会上，越南公安部副部长裴文南率领越南代表团参会，并在一个特别小组发表了关于避免海上冲突的致辞。^⑤

越南国防部和公安部对越南南海政策的影响虽然不像外交部那么直接，但这两个部门都因其情报渠道对越南南海政策产生了相当大的影响。通过情报渠道，越南国防部和公安部可以向越南高层领导人提供分析和建议。^⑥ 越共政治局和中央委员会很大一部分成员是这两个部门的现任或前任官员，这使得这两个部门在越南南海政策制定时能发挥重要影响。^⑦ 比如，在 2021 年 1 月选举产生的越共第十三届中央委员会的 180 名中央委员中，有 23 名（12.77%）来自越南军队，6 名（3.33%）来自越南公安部。在越共第十三届政治局 18 名委员中，有 2 名来自越南军队，4 名是现任或前任越南公安部官员，加起来占政治局委员总数的 33.3%。

越南国家油气集团（Petro Vietnam）在越南政府的指导下与其他国家的油气公司开展合作。越南国家石油公司把俄罗斯的油气公司作为重点合作伙伴。越南国家

① International Crisis Group, “Vietnam Tacks Between Cooperation and Struggle in the South China Sea”, *Asia Report*, No. 318, 2021, https://icg-prod.s3.amazonaws.com/318-between-cooperation-and-struggle_1.pdf, p. 7.

② 2019 Vietnam National Defence, Vietnam Ministry of National Defence, November 2019, <http://mod.gov.vn/en/intro/vnd/sa-en-dod-dp/sa-en-dv-mf-stqp/17493317-e8da-4830-ba9d-75d7b39df332>.

③ International Crisis Group, “Vietnam Tacks Between Cooperation and Struggle in the South China Sea”, *Asia Report*, No. 318, 2021, p. 7.

④ Đỗ Lê Chi, “Xứng đáng là cơ quan nghiên cứu chiến lược, khoa học, lịch sử đầu ngành của lực lượng công an”, *Công an Nhân dân*, January 1, 2019, <https://cand.com.vn/Hoat-dong-LL-CAND/Xung-dang-la-co-quan-nghien-cuu-chien-luoc-khoa-hoc-lich-su-dau-nganh-cua-Luc-luong-Cong-an-i508123/>.

⑤ “Practical Measures to Avoid Conflict at Sea,” *IISS Shangri-La Dialogue Special Session 4*, June 3, 2017, <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/images/dialogues/sld/sld-2017/documents/special-session-4-practical-measures-to-avoid-conflict-at-sea-as-delivered.pdf>.

⑥ International Crisis Group, “Vietnam Tacks Between Cooperation and Struggle in the South China Sea,” *Asia Report*, No. 318, 2021, p. 7.

⑦ Ibid.

油气公司总经理阮国庆在 2015 年曾表示：“凭借越南和俄罗斯之间的友谊和悠久传统，越南国家油气集团支持俄罗斯扩大其在越南大陆架的业务。越南国家油气集团也真诚地希望并决心扩大其在俄罗斯联邦的业务，我们将其确定为首要战略和优先事项。”“我们准备与俄罗斯合作伙伴一起参与其他第三国的石油和天然气项目，并期待两国政府的支持。”^① 越南国家油气公司已与俄罗斯国家石油公司（Zarubezhneft）^②、俄罗斯天然气工业股份公司（Gazprom）^③、俄罗斯石油公司（Rosneft）等俄罗斯油气企业开展合作。越南国家油气集团也与中国海油在油气领域开展合作。比如，越南国家油气集团的下属公司越南石油勘探生产公司与中国进行联合勘探合作，在北部湾 109/4 区块联合勘探油气，该区块海域面积 1541 平方千米。^④ 不过，越南把南海部分争议海域视为越南主张管辖海域，越南的这一错误主张为中越共同开发设置了障碍。比如，2012 年时任越南国家石油公司总经理杜文后表示，“欢迎中国海油和其他中国油气公司像其他外国伙伴一样，在越南专属经济区和大陆架上与越南进行合作。”^⑤

菲律宾是总统制国家，实行行政、立法、司法三权分立政体。^⑥ 总统拥有行政权，但其权力的行使会受到立法和司法机构的制约。就与中国开展南海共同开发这一议题而言，菲律宾总统是主要决策者，但共同开发协议须经参议院全体议员（24 名）2/3 多数同意方为有效，众议院（300 名左右众议员）有提出一切弹劾案的专属权力，最高法院有权对共同开发协议是否违宪做出裁决。军人集团一般听命于总统，但同时具有亲美传统，他们希望总统避免在南海问题上对中国“让步”太多，也希望中菲南海共同开发不要影响菲美同盟关系。菲律宾能源利益集团主要利益诉求是盈利，多听从政府的决策。菲律宾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。比如，杜特尔特担任总统时期，其涉及南海共同开发的私人决策圈人士有前总统格洛丽亚·阿罗约、时任众议院议长艾伦·卡耶塔诺、外长特奥多罗·洛钦、前众议院议长何塞·德贝尼西亚（Jose de Venecia Jr.）、华裔参议员蒙·吴（Bong

① “Quan hệ hợp tác chiến lược Việt - Nga trong ngành công nghiệp dầu khí”, *Tổng công ty thăm dò khai thác dầu khí*, April 7, 2015, <http://pvpep.com.vn/tin-dau-khi-92/quan-he-hop-tac-chien-luoc-viet-nga-trong-nganh-cong-nghiep-dau-khi-1537.html>.

② 越南国家油气集团与俄罗斯国家石油公司（Zarubezhneft）成立的合资企业是越俄石油公司（Vietsovpetro）。

③ 越南国家油气集团与俄罗斯天然气工业股份公司（Gazprom）成立的合资企业是越南俄罗斯天然气工业股份公司（Vietgazprom）。

④ “Hợp tác 2 bên Việt Nam - Trung Quốc”, *Tổng công ty thăm dò khai thác dầu khí*, <http://www.pvpep.com.vn/mo-khi/119/729>.

⑤ Quỳnh Hoa, “Petrovietnam phân đối việc mời thầu dầu khí của Trung Quốc”, *Báo Điện tử Chính phủ*, June 27, 2012, <http://baochinhphu.vn/Utilities/PrintView.aspx?distributionid=141899>.

⑥ *The Constitution of the Republic of the Philippines*, GOVPH, February 2, 1987, <http://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>.

Go)、华裔商业大亨丹尼斯·埃(Dennis Uy)等。

外交部是菲律宾行政部门中制定共同开发政策的重要部门。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,扮演为总统提供专业外交服务的角色。^①菲律宾外交部长对南海共同开发的态度往往与总统保持一致。比如,杜特尔特担任总统时期,佩尔费克多·亚赛、艾伦·卡耶塔诺、特奥多罗·洛钦这三位外交部长都表达了对与中国达成共同开发协议的支持。时任外长卡耶塔诺甚至称与中国的共同开发协议是“有原则的实用主义”。时任外长洛钦虽然曾就中国在南海的捕鱼活动直言不讳地提出批评并提出外交抗议,但他并未公开反对与中国达成共同开发的协议,这意味着南海部分议题仍是可以被分割的。

此外,菲律宾能源部也在制定共同开发政策中扮演着重要的角色。能源部的主要职责是准备、整合、协调、监督和控制政府有关能源勘探、开发、利用、分配和节约的所有计划、方案、项目和活动。^②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。依据菲律宾 1987 年《宪法》第 12 条第 2 款规定,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。菲律宾能源部代表菲政府与石油公司签署服务合同(石油服务协议)。截至 2018 年 3 月,菲律宾共有 19 个正在进行的石油服务协议。^③

从“核心决策圈”来看,越南围绕越共中央委员会和政治局展开,而菲律宾围绕总统展开。越南是集体决策,政策延续性强,但更谨慎;菲律宾的决策与总统本人的个人经验和私人决策圈有很大关系,政策延续性差,变动幅度大。

(二) 越菲共同开发政策的两国民意比较

越南民众疑华情绪较为浓厚,也让越南不少民众怀疑中国的共同开发意图。从越南的视角来看,有三个因素容易导致越南民众对华持消极立场。一是越南历史上的所谓“抗华战争史”和 1978 年中国对越自卫反击战的记忆;二是中国军事和经济能力的增强导致越南在安全上的疑惧;三是一些敌对势力企图煽动越南民众的“反华”情绪。在 2014 年 5—7 月中越围绕中国海洋石油 981 钻井平台的对峙事件中,越南民众的对华消极情绪曾到达一个高潮。

当然,我们也要注意,越南民众的对华反应大多是情绪化的。越共和越南政府需要在民族主义和现实主义之间保持好平衡。尽管中越两国政府都承诺在北部湾

① 董一:《菲律宾外交决策模式视角下的中菲南海共同开发研究》,《中国周边外交研究》(2020 年第一辑),第 109—135 页。

② “Mandate/Mission and Vision”, Department of Energy Philippines, <https://www.doe.gov.ph/what-we-do?withshield=1>.

③ “List of Petroleum Service Contractors in the Philippines”, Department of Energy Philippines, March 2018, <https://www.doe.gov.ph/energy-resources/list-petroleum-service-contractors-philippines>.

湾口外海域开展共同开发，但如果真的发现可商业开发的油气田，仍存在“两国舆论尚未准备好接受这一点”的担忧。^①

菲律宾的民意对共同开发有重要影响，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。根据“亚洲脉搏”（Pulse Asia）2018年6月开展的民意调查，73%的菲律宾受访民众认为杜特尔特政府应该依据2016年“南海仲裁裁决”来维护菲律宾在“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”）的主权。^②2018年6月的该项民意调查还显示，只有约17%的菲律宾受访民众“信任”中国。^③该项民意调查是在中菲签署《关于油气开发合作的谅解备忘录》之前5个月做的。“亚洲脉搏”于2022年6月的民意调查显示，约33%的菲律宾受访民众“信任”中国，该“信任率”排在菲律宾民众对主要国家“信任率”的后列。^④在菲律宾的政治环境中，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。

中菲曾达成的联合海洋地震工作协议，很大程度上因为部分菲律宾民众的反对而失效。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，中菲越三国的国家石油公司签署了为期三年的《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》。对此菲律宾民众表示反对，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。2023年1月，菲律宾最高法院宣布，中菲越签署的《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》因违反菲律宾宪法而无效。

就“民意”而言，越南和菲律宾两国对华民意体现出部分共同点。两国不少民众都对与中国开展共同开发的意图存有疑虑，对中越、中菲南海共同开发造成消极影响。民意对共同开发的支持或反对会一定程度上影响越菲两国政府的决策。因此，中国需要加大与越菲民众的交流，赢得越菲民众的信任，使越菲民众相信中国的良好意图，从而为中越、中菲共同开发营造良好的舆论氛围。

（三）越菲共同开发政策的经济利益需求比较

越南和菲律宾都对南海的油气资源有着较高的能源依存度，因此都有着与中国

① Benoît de Tréglodé, “Maritime Boundary Delimitation and Sino-Vietnamese Cooperation in the Gulf of Tonkin (1994-2016)”, *China Perspectives*, No. 3, 2016, pp. 33-41.

② “Pulse Asia ‘Ulat ng Bayan’ Survey on the West Philippine Sea”, July 13, 2018, Stratbase ADR Institute, <https://adrinstitute.org/2018/07/13/pulse-asia-ulat-ng-bayan-survey-on-the-west-philippine-sea/>.

③ Ibid.

④ “Pulse Asia survey: Filipinos Trust US the Most; China, Russia the Least”, July 29, 2022, <https://www.philstar.com/headlines/2022/07/29/2198843/pulse-asia-survey-filipinos-trust-us-most-china-russia-least>.

开展共同开发的经济利益需求。

越南已经从原油净出口国转变为原油进口国，目前天然气虽然能自给自足但未来也将需要进口。2017 年，越南还是一个原油出口国，该年向国际市场出口了 563 万吨原油，但到了 2018 年，越南就成为原油进口国。^① 2021 年，越南出口 310 万吨原油，但从国外进口了约 1000 万吨原油。^② 2021 年，越南国内的石油供应仅能满足 70% 的国内市场需求。与 2016 年相比，2021 年越南的石油产量下降了 40%，即从 2016 年的 1520 万吨下降到 910 万吨。^③ 2022 年，越南国内市场的石油需求约为 1869 万吨（2100 万立方米），但越南国内石油供应量仅为 1282 万吨（1440 万立方米），供应满足不了需求就需要越南从国外进口。^④ 近年来，越南原油产量下降，原因在于：一是原油储量从 2015 年的 4050 万桶下降到 2021 年的 460 万桶；二是近年来越南新发现的油气田也减少了。2011—2015 年间越南发现了 24 处新的油气田，但 2016—2021 年间越南仅发现了 7 处新的油气田。^⑤ 截至 2005 年 12 月，越南的天然气储量为 13.1 万亿立方英尺。^⑥ 2020 年，越南的天然气需求为 97 亿立方米（约合 3426 亿立方英尺），预计到 2030 年将增加到 253 亿立方米（约合 8935 亿立方英尺）。^⑦ 由于越南对天然气的需求持续增加，越南将优先开展液化天然气储存的基础设施建设，以确保进口能力，即 2030 年前每年需进口 80 亿立方米液化天然气和 2045 年前每年需进口 150 亿立方米液化天然气。^⑧ 如果越南能与中国在争议海域达成共同开发协议，成功开采出油气，这对越南未来实现能源安全具有积极意义。

目前菲律宾的油气主要依赖进口，当前菲律宾对共同开发南海油气资源的需求相当迫切。菲律宾早在 1896 年就开始钻探石油，但至今石油产量仍然不高。菲律宾的人口预计将从 2010 年的 9313 万增加到 2045 年的 1 亿 4200 万，净增 4900 万。^⑨ 随着人口的增加和经济的发展，菲律宾的能源供应面临巨大压力与缺口。2020 年，菲律宾本土能源为 2968 万吨油当量，其中石油为 46 万吨油当量、天然气为 329 万吨

① Hoai Thu, “Vietnam A Big Oil Exporter, But Even Bigger Importer”, *Vn Express*, May 16, 2022.

② Ibid.

③ Ibid.

④ “Funds required for Vietnam’s petroleum reserves”, *Vietnam Investment Review*, December 29, 2022, <https://vir.com.vn/funds-required-for-vietnams-petroleum-reserves-98879-98879.html>.

⑤ Hoai Thu, “Vietnam A Big Oil Exporter, But Even Bigger Importer”, *Vn Express*, May 16, 2022.

⑥ PetroVietnam, “Opportunities for Development of Natural Gas in Vietnam”, https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/qatarSymposium/22Presentation_Petrovietnam_Lieu.pdf.

⑦ Ngoc Thuy, “Vietnam Gas Consumption to Double in Next 10 Years: Fitch Solutions”, *Hanoi Times*, April 12, 2021, <https://hanoitimes.vn/vietnam-gas-consumption-to-double-in-next-10-years-fitch-solutions-316972.html>.

⑧ “Completing Legal Framework to Develop A Competitive Gas Market”, *Viet Nam News*, August 26, 2022, <https://vietnamnews.vn/economy/1310263/completing-legal-framework-to-develop-a-competitive-gas-market.html>.

⑨ “Ten Regions Expected to Grow Faster than the National Average”, Philippine Statistics Authority, December 29, 2015, <https://psa.gov.ph/content/ten-regions-expected-grow-faster-national-average>.

油当量；2020年，菲律宾进口能源为2669万吨油当量，其中石油进口为1600万吨油当量。^①2020年菲律宾能源自给率为52.7%。^②目前菲在南海马拉帕亚（Malampaya）地区的石油和天然气储备，估计将于2027年第一季度开采殆尽。^③马拉帕亚油气田是目前主要的天然气开采基地，为吕宋岛提供了约40%的能源供应。^④如果该油气田枯竭，那么菲律宾的经济发展计划将受到严重影响。2021年5月，菲律宾参议院能源委员会认为，未来6年内菲律宾将面临重大的能源危机。^⑤

针对潜在的能源危机，菲律宾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。第二种方案是与新的石油公司合作在南海非争议区开发新的油气田。第三种方案是与中国合作共同开发南海油气资源。菲律宾明显缺乏单独开发油气资源的能力，总统杜特尔特的首席法律顾问萨尔瓦多·帕内洛（Salvador Panelo）在2019年7月坦诚指出，“菲律宾需要和其他国家建立合资企业和签署合作协议的原因是不具备单独开发的能力。”^⑥综合比较上述三种方案，与中国共同开发南海对菲律宾而言是最好的选择。主要原因是菲律宾通过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。

（四）越菲共同开发政策的“美国介入”因素比较

美国是区域外大国中介入南海问题和南海共同开发的关键国家。2019年以来，美国特朗普政府公开反对中国在南海的主张和行为。比如，2019年7月20日，美国国务院声明首次明确将中国在南海的主张称为“非法海洋主张”，指责中国“阻止东盟成员国获得超过2.5万亿美元的可采能源储备”。^⑦2020年7月，美国国务卿蓬佩奥和助理国务卿史达伟（David R. Stilwell）分别发表有关南海的声明和谈话，违背了美国在南海争议问题上不持立场的承诺，挑拨中国与东盟国家间的关系。2020年7月14日，史达伟对中国倡议的“共同开发”进行污名化指责，无端指责中国“寻求霸占南海油气资源”，声称中国通过部署军事力量、海上民兵和油气钻井平台威

① Philippine Statistics Authority, *Philippine Statistics Yearbook 2021*, https://psa.gov.ph/sites/default/files/2021%20PSY_final_opt.pdf, p. 14

② Ibid.

③ Angelica Y. Yang, “Malampaya depletion expected by 1st quarter of 2027”, *Business World*, May 19, 2021, <https://www.bworldonline.com/malampaya-depletion-expected-by-1st-quarter-of-2027/>.

④ 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>.

⑤ Angelica Y. Yang, “Malampaya Depletion Expected by 1st Quarter of 2027”, *Business World*, May 19, 2021, <https://www.bworldonline.com/malampaya-depletion-expected-by-1st-quarter-of-2027/>.

⑥ Azer Parrocha, “Duterte-Xi Verbal Fishing Deal Still Legally Binding: Palace”, *Philippine News Agency*, July 1, 2019, <https://www.pna.gov.ph/articles/1073792>.

⑦ “Chinese Coercion on Oil and Gas Activity in the South China Sea”, Press Statement of the U.S. Department of State, July 20, 2019, <https://www.state.gov/chinese-coercion-on-oil-and-gas-activity-in-the-south-china-sea/>.

胁域外油气公司，增加投资风险，以达到南海沿岸国只能跟中国合作的目的。^① 2021 年以来，美国拜登政府继续挑战中国在南海的权益主张。比如，2023 年 10 月，美国国家安全顾问沙利文称，“美国对中国在南中国海的危险且非法的行为表示关切。”^②

美国把越南作为印太战略的重要伙伴，越南则借助美国来制衡中国。在美国的印太战略中，越南是重要的伙伴。^③ 越南认为中越关系是一种“不对称”关系，越南的综合国力明显弱于中国，一部分越南精英视中国为潜在的安全威胁。越南为了在中越“不对称”关系中找到平衡点，积极发展越美关系。2014 年 5—7 月，中越在西沙群岛附近发生海上对峙事件之后，2015 年 7 月越南国家主席张晋创访问美国，越美签署《联合愿景声明》，该声明是 2011 年越美防务关系谅解备忘录的升级版。自 2014 年 7 月以来，越美双方的关系得到了拓宽和加深，特别是在战略合作方面。对比中越关系，越南学者黎红和（Le Hong Hiep）指出：“越南加强与美国的防务合作，无疑使越美关系比越中关系更全面。由于南海争端，越南目前与中国没有实质意义的军事和战略关系。”^④

美国油气公司几乎没有参加到越南的对外招标区块勘探开发活动中，美国承认共同开发是越南自己的事情。美国为了确保其在整个南海的利益，仍积极提升与越南的外交关系，支持越南的南海主张。2023 年 11 月，美国总统拜登访问越南，越美签署《关于提升两国关系为全面战略伙伴关系的联合声明》。声明指出：“两位领导强调，一贯支持根据国际法采取和平方式解决各种争端，不使用武力或进行武力威胁，维护东海（即南海）航行与飞越自由及合法的贸易活动”；“尊重沿海国家对其专属经济区和大陆架的主权、主权权利和管辖权，确保符合《联合国海洋法公约》”。^⑤

菲律宾与美国是同盟关系，马科斯政府近期加强了与美国的安全合作，美菲两国签有共同防御条约和共同防御援助协议。美国对菲中在南海地区的互动保持着密切关注。对夹在中美两个大国之间的菲律宾来说，与中国的南海共同开发也将影响

① David R. Stilwell, “The South China Sea, Southeast Asia’s Patrimony, and Everybody’s Own Backyard”, July 14, 2020, <https://www.state.gov/the-south-china-sea-southeast-asias-patrimony-and-everybodys-own-backyard/>.

② The White House, “Readout of National Security Advisor Jake Sullivan’s Meeting with People’s Republic of China Director of the Office of the Foreign Affairs Commission and Foreign Minister Wang Yi”, October 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/27/readout-of-national-security-advisor-jake-sullivans-meeting-with-peoples-republic-of-china-director-of-the-office-of-the-foreign-affairs-commission-and-foreign-minister-wang-yi/>.

③ “Indo-Pacific Strategy of the United States”, The White House, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

④ Le Hong Hiep, “The Vietnam-US Security Partnership and the Rules-based International Order in the Age of Trump”, *Trends in Southeast Asia*, No. 1, 2020, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TRS1_20.pdf.

⑤ 越通社：《越南与美国关于将两国关系提升为全面战略伙伴关系的联合声明》（全文），2023 年 9 月 11 日，<https://zh.vietnamplus.vn/> 越南与美国关于将两国关系提升为全面战略伙伴关系的联合声明 /200991.vmp。

它与美国的关系。^① 2023年1月, 菲律宾总统马科斯赞成尽快重启共同开发南海油气资源的磋商机制,^② 之后, 美国加大了介入中菲关系的力度。2023年2月, 菲律宾与美国扩展了《加强防务合作协议》,^③ 同意新增4个新的军事基地。^④ 菲律宾宣布对美国新开放的4处军事基地中, 3个位于吕宋岛北部, 1个位于巴拉望省的巴拉巴克岛。^⑤ 2023年4—5月, 马科斯访美, 美菲强化了同盟关系。美国已有多家能源公司参与到南海的油气开发活动中, 如康菲石油(ConocoPhillips)、埃克森美孚(Exxon Mobil)、雪佛龙(Chevron)和赫斯公司(Hess Corporation)等。

越菲都希望引入美国和美国油气公司以增加同中国谈判的筹码, 但“美国介入”的作用机制和影响限度还是存在差异。对越南而言, 越南既有利用美国来制衡中国的意图, 又存在美国对其开展“和平演变”的担忧。在处理南海问题时, 越南虽然寻求美、日等外部力量的支持, 但更重视自身战略规划, 靠自身内部力量来处理“东海”问题(指南海), 而不是借助外力以极端民族主义的手段与中国抗争。^⑥ 因此, 就对中越共同开发磋商的影响而言, 美国介入只能通过非机制化的方式, 对越南的影响有限。对菲律宾而言, 美国是其军事盟友, 马科斯政府选边站队美国的倾向明显。因此, 就对中菲共同开发磋商的影响而言, 美国介入可通过《美菲共同防御条约》《加强防务合作协议》等机制化方式, 对菲律宾的政策形成影响。

美国对南海共同开发的考量是为了确保其在南海的利益, 美国油气公司不能被排除在共同开发协议之外。与此同时, 美国也承认共同开发是越南、菲律宾自己的事情。美国介入程度加深, 已影响到中越、中菲之间的共同开发进程。中国如能与其他南海沿岸国推动共同开发, 将有助于缓和南海局势, 减少美国“介入”南海问题的所谓“理由”和“借口”, 从而减少中美军事对抗的风险。

[责任编辑: 王国平]

① 董一:《菲律宾外交决策模式视角下的中菲南海共同开发研究》,《中国周边外交研究》(2020年第一辑),第109—135页。

② 《2023年1月11日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,中华人民共和国外交部,2023年1月11日, https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202301/t20230111_11005831.shtml。

③ 2014年4月,美国与菲律宾签署《加强防务合作协议》,该协议是美菲军事同盟关系的重要支柱之一。

④ “Philippines, U.S. Announce Locations of Four New EDCA Sites”, U.S. Department of Defense, April 3, 2023, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3349257/philippines-us-announce-locations-of-four-new-edca-sites/>。

⑤ Ibid.

⑥ 成汉平:《越南权力结构历史性变化与中越海上联合开发探索》,《东南亚研究》,2019年第5期,第61页。

(2) Economic Views and Discourse Construction of the Modi Government in India

QIU Yong-hui & WANG Yu

Abstract: Since Modi came to power in 2014, the Bharatiya Janata Party (BJP) government has implemented a series of economic reform measures aimed at revitalizing the economy, particularly to boost manufacturing and attract and reward high-tech companies. Academia perceives that the economic reform process of the Modi government is guided by certain economic concepts named “Gujarati Model”, “Modinomics 1.0” and “Modinomics 2.0”. By analyzing the textual material of the Modi government and its senior economic officials from the perspective of discursive construction, the paper argues that the Modi government has reached four weak consensuses on economic views. First, India is poised to achieve economic rejuvenation in the 21st century and return to the golden age of ancient Vedic civilization. The urban new middle class is seen as the protagonist and driving force behind this economic rejuvenation dream. Second, to become the new world factory, India opposes protectionist policies such as closed economies and tariff barriers. Third, in dealing with the issue of government-market relations, the government continues the marketization and liberalization reforms initiated in 1991 while simultaneously enhancing national capabilities through “second-generation reforms”. Fourth, in addressing wealth redistribution and wealth creation issues, India prioritizes wealth creation in the short term and focuses on tackling social inequality after India’s per capita GDP exceeds \$20,000. Additionally, the Modi government has implemented its economic view through strategies such as Hinduization narrative, nationalist narrative, anti-Congress narrative, and professional narrative. The 2020 Indian agricultural law reform is a typical case of the Modi government’s implementation of economic policy narrative strategies.

Keywords: Modi Government, Economic Ideas, Economic Policy, Indian Discourse, Narrative Strategies

(3) A Comparative Study of Policies on Joint Development of Oil and Gas Resources in the South China Sea between Vietnam and the Philippines

QI Huai-gao

Abstract: Vietnam and the Philippines are the main target countries for China to initiate the “promoting joint development while shelving differences” in the South China Sea (SCS). Vietnam has put forward its own version of the SCS joint development initiative named the Cooperation for Mutual Development (CFMD). China and Vietnam are now engaged in conducting joint development negotiations in the waters off the mouth

of the Beibu Gulf. However, no substantive breakthrough has been achieved regarding the joint development of this area so far. China and the Philippines signed Memorandum of Understanding on Cooperation on Oil and Gas Development (MOU) in 2018, establishing a “dual-layer structure” negotiation mechanism involving both government and corporate entities. Currently, the two countries are in discussions on how to advance offshore oil and gas development. A comparative study on the SCS joint development policies of Vietnam and the Philippines can help China engage in targeted joint development negotiations with Vietnam and the Philippines. The comparison of joint development policies between Vietnam and the Philippines can be approached from four aspects: core decision-making circles, public opinion, economic benefits, and the U.S. intervention. From the perspective of “core decision-making circles”, Vietnam’s decisions are made collectively by the Communist Party of Vietnam Central Committee, resulting in a stronger policy continuity. In contrast, the decision-making process in the Philippines is significantly influenced by the presidents and their personal circle, leading to weaker policy continuity. From the perspective of “public opinion”, many citizens in both Vietnam and the Philippines harbor some doubts about the intention to engage in joint development with China, which negatively affects the prospects of joint development in the SCS between China, Vietnam, and the Philippines. From the perspective of “economic benefits”, both Vietnam and the Philippines have a high dependence on the oil and gas resources in the SCS and thus have economic interests in engaging in joint development with China. Regarding “the U.S. intervention”, increased intervention by the U.S. has had a negative impact on the joint development process among China, Vietnam, and the Philippines.

Keywords: China, Vietnam, The Philippines, Joint Development, Core Decision-making Circle

(4) Thailand and Vietnam’s Competition and Co-construction for Regional Order in the Mekong River Basin from a Perspective of Area Studies

WANG Zhen

Abstract: Area Studies are fundamental for understanding the development of the relevant regions and countries, and also essential support for the high-quality development of China’s Belt and Road Initiative (BRI). In addition to great power game, the dynamics of the development strategies of the countries in the region also affects the evolution of regional order. In the Mekong River Basin, the competition between Thailand and Vietnam, which is a long-term process, profoundly affects on the transformation of regional order. Both countries’ views for constructing regional order have gone through different historical stages of rivalry, such as the “Mandala system and the East Asian tribute system”