

“中国人文社会科学集刊AMI综合评价”入库集刊
复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's
Neighboring Diplomacy
Volume 6, Issue 2 (2020)

中国周边外交研究

第十二辑

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国周边外交研究.第十二辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京:世界知识出版社,2023.12

ISBN 978-7-5012-6702-6

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国国家版本馆CIP数据核字(2023)第227587号

书 名	中国周边外交研究·第十二辑 Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shi'er Ji
编 者	复旦大学中国与周边国家关系研究中心
责任编辑	罗庆行
责任出版	赵 玥
责任校对	陈可望
出版发行	世界知识出版社
地址邮编	北京市东城区干面胡同51号(100010)
网 址	www.ishizhi.cn
电 话	010-65233645(市场部)
经 销	新华书店
印 刷	北京虎彩文化传播有限公司
开本印张	710毫米×1000毫米 1/16 15%印张
字 数	290千字
版次印次	2023年12月第一版 2023年12月第一次印刷
标准书号	ISBN 978-7-5012-6702-6
定 价	88.00元

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）和万方数据（Wanfang Data）收录，其作者文章著作使用费与本集刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。

《中国周边外交研究》

Journal of China's Neighboring Diplomacy

主管 复旦大学国际问题研究院
主办 复旦大学中国与周边国家关系研究中心

主编 杨 健
副主编 包霞琴 祁怀高 薛 松
编委 (以姓氏笔画为序)

左希迎	中国人民大学	石源华	复旦大学
卢光盛	云南大学	归泳涛	北京大学
包霞琴	复旦大学	关培凤	武汉大学
祁怀高	复旦大学	李皖南	暨南大学
杨 健	复旦大学	杨鲁慧	山东大学
吴心伯	复旦大学	吴寄南	上海国际问题研究院
[日本] 青山瑠妙	日本早稻田大学 (Waseda University)		
周方银	广东外语外贸大学	赵卫华	复旦大学
赵可金	清华大学	赵青海	中国国际问题研究院
赵明昊	复旦大学		
钟飞腾	中国社会科学院亚太与全球战略研究院		
费 晟	中山大学	夏立平	同济大学
郭 锐	吉林大学	薛 松	复旦大学
魏 玲	对外经济贸易大学		

[马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken)
马来亚大学 (University of Malaya)

编辑部主任 温 尧

编辑部联系方式

投稿邮箱: ccmc@fudan.edu.cn

电 话: 86 21-6564 2939

传 真: 86 21-6564 2939

地 址: 上海市邯郸路220号复旦大学文科楼307室复旦大学中国与
周边国家关系研究中心

邮 编: 200433

目录

CONTENTS

卷首语..... 祁怀高 包霞琴 / 1

新冠疫情与周边外交

新冠疫情下中日关系面临的挑战与机遇..... 吴寄南 / 9

新冠疫情期间中国共产党的周边交往..... 温尧 / 23

周边国家对华外交

安倍内阁对华政策演变调整的动因分析..... 杨鲁慧 石敏 / 43

中印关系 70 年——解构印度对华的制衡战略..... 师学伟 沈霜霜 / 69

21 世纪以来菲律宾政府对华政策与菲中关系演变..... 程晓勇 / 87

周边国情研究

中美战略竞争下日本对南亚地区的政府开发援助外交.. 包霞琴 糜昱 / 107

周边区域合作

认知与共筑：国际社会对澜湄合作机制的意图认知与中国经略之策
..... 张励 / 127

美国战略界对《区域全面经济伙伴关系协定》的认知与应对..... 宋奥 / 146

中国边海事务

- 中国与印度尼西亚在纳土纳群岛附近水域的捕鱼活动争议及解决方式
..... 雷筱璐 / 173

书 评

- 南海油气共同开发的最新实践:《南海合作开发:政策、障碍与展望》评析
..... 洪 农 / 193

会议综述

- 第十届复旦大学中国周边外交研讨会综述..... 张泽宇 / 207
第四届“中国—东盟学术共同体”国际研讨会综述..... 贺嘉洁 / 216

附 录

- 复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介..... / 225
《中国周边外交研究》征稿启事..... / 227
《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范..... / 229
审稿专家致谢..... / 234

Contents

Preface of Volume 6 Issue 2 (2020).....*QI Huaigao and BAO Xiqin* / 1

COVID-19 Pandemic and Neighboring Diplomacy

- Challenges and Opportunities: Sino-Japan Relations under COVID-19
Pandemic *WU Jinan* / 9
- The Communist Party of China's Neighborhood Outreach amid the
COVID-19 Pandemic *WEN Yao* / 23

Neighboring Countries' Diplomacy towards China

- An Analysis of the Motivation of the Abe Cabinet's Policy Evolution
and Adjustment towards China.....*YANG Luhui and SHI Min* / 43
- 70 Years of China-India Relations: Deconstruct India's Balancing
Strategy towards China*SHI Xuewei and SHEN Shuangshuang* / 69
- The Philippine Government's China Policy and the Evolution of Phil-
ippine-China Relations in the 21st Century*CHENG Xiaoyong* / 87

Studies on Neighboring Countries

- Japan's Official Development Assistance Diplomacy toward South
Asia under the Sino-U.S. Strategic Competition.....*BAO Xiqin and MI Yu* / 107

Regional Cooperation of Neighboring Countries

- Cognition and Co-construction: The International Community's Cog-

nition of the Lancang-Mekong Cooperation Mechanism's Intention and China's Countermeasures	ZHANG Li / 127
U.S. Key Decision-Makers' Perception of and Response to the <i>Regional Comprehensive Economic Partnership</i>	SONG Ao / 146

China's Boundary and Ocean Affairs

The Dispute Concerning Fishing Activities Near Natuna Islands be- tween China and Indonesia and Its Solutions.....	LEI Xiaolu / 173
---	------------------

Book Review

Recent Practice of Joint Development in the South China Sea: A Book Review of <i>Cooperative Development in the South China Sea: Poli- cies, Obstacles and Prospects</i>	HONG Nong / 193
---	-----------------

Reviews on Symposiums

Review on the Tenth Fudan Symposium on China's Neighboring Diplomacy	ZHANG Zeyu / 207
Review on the Fourth NACAI International Symposium	HE Jiajie / 216

Appendix

Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Coun- tries of Fudan University (CCRNC Fudan).....	/ 225
Notice Inviting Contributions to the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i>	/ 227
Standards of Articles and Annotations of the <i>Journal of China's Neigh- boring Diplomacy</i>	/ 229
Acknowledgements to Reviewers.....	/ 234

21世纪以来菲律宾政府对华政策与菲中关系演变

程晓勇

【内容提要】21世纪以来，菲律宾先后经历了阿罗约政府、阿基诺三世政府以及杜特尔特政府。考察阿罗约政府、阿基诺三世政府以及杜特尔特政府的对华政策，其性质和内容存在较大的差异性，与此相呼应，菲中关系也出现了曲折反复。以菲律宾三任政府对华政策的基本内容及菲中关系的演变为主要研究对象，通过分析发现，杜特尔特政府的对华政策与阿罗约政府的对华政策都以“合作”和“友好”为主要基调，以在政治经济方面的合作为主要内容，其中阿罗约政府的对华政策内容以发展对华经贸关系为主，杜特尔特政府则更注重发展全面的合作关系。阿基诺三世政府时期，菲律宾对华政策的主要内容围绕“南海问题”，其整体对华政策的“对抗”与“遏制”特征突出。比较影响三任政府对华政策的因素，在塑造菲律宾对华政策的过程中发挥显著作用的因素包括菲律宾国内的经济因素、中国方面的因素以及美国方面的因素。

【关键词】菲律宾；阿罗约政府；阿基诺三世政府；杜特尔特政府；菲中关系

【基金项目】国家社会科学基金一般项目“一带一路倡议在东南亚实施的安全环境研究”（项目编号：18BGJ068）。

【作者简介】程晓勇，暨南大学国际关系学院副教授，中国海洋发展研究会理事。

在国际关系研究领域，国家的外交政策及其背后的逻辑历来是重要的研究

主题,但相关的研究主要集中在大国和区域重要国家上,对小国的关注比较少。菲律宾作为发展中国家中的小国,对国际与地区事务的影响力有限,因而学界中有关菲律宾外交政策的研究成果相对较少,既有的研究成果或是聚焦于某一阶段(主要是20世纪90年代到21世纪初)菲律宾的对外政策,或是探讨菲律宾与具体国家之间的双边关系变化。^①近年来,随着南海问题的升温和非中关系的变化,国内出现一些解析菲律宾对华政策的文献。^②总体上看,自独立到20世纪末,菲律宾的对外政策先后经历了追随美国、多边自主、依托东盟同时发展大国关系为主要特征的不同阶段。冷战结束后,特别是21世纪以来,随着亚太地区政治、经济与安全局势的深刻变化以及菲律宾国内政治、经济与安全形势的发展,菲律宾的对外政策呈现出更加复杂的面貌,表现为在对外政策的目标上强调安全与经济并重,对外政策的内容更加丰富和多元,与之相适应的外交行为更为“积极与主动”,在对美、对华、对日以及对东盟国家的关系上都出现一些新的变化。

就菲中关系而言,21世纪以来,随着美国亚太战略转型和南海问题的持续升温,菲律宾一跃成为中国周边地区“引人瞩目”的国家之一。21世纪之初,菲律宾阿罗约政府延续了大国平衡战略,菲律宾在中美之间保持较为平衡的外交,但继任的阿基诺三世政府积极响应美国提出的“亚太再平衡”战略,使菲律宾成为这一战略在东南亚落实的“支点”国家。此外,阿基诺三世政府在南海问题上异常活跃,特别是提起了所谓“南海国际仲裁案”,致使中菲陷入“对抗”局面。2016年6月,杜特尔特政府上台后,菲律宾对外政策发生重

^① 代表性研究成果如,曹云华:《菲律宾近期对外政策透视》,《东南亚研究》1997年第2期;曹云华:《拉莫斯政府的对外政策》,《亚非纵横》1996年第3期;徐党福:《拉莫斯政府对外政策的新变化与特点》,《东南亚纵横》1992年第3期;卫和世、王会平:《菲律宾的外交政策及其与中国和东盟的关系》,《当代亚太》2002年第5期;代帆、金是用:《安全与发展:菲律宾对华政策研究》,《南洋问题研究》2009年第3期;郑蔚康:《菲律宾对东盟政策中的美国因素》,《东南亚研究》2009年第5期;Julio S. Amador, *The Carabao among the Dragon and the Tigers: Security and Foreign Policy of the Philippines* (Singapore: World Scientific Publishing, 2014); Blitz A., *The Contested State: American Foreign Policy and Regime Change in the Philippines* (Rowman & Littlefield, 2000); Zha W., “Personalized Foreign Policy Decision-Making and Economic Dependence: A Comparative Study of Thailand and the Philippines’ China Policies,” *Contemporary Southeast Asia* 37 (2015); Aileen Baviera, *The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The Case of Philippines-China Relations since 2004*, RSIS Working Paper, no.241, Singapore: Nanyang Technological University, 2012.

^② 如聂文娟:《美国盟国管控机制与菲律宾对华政策调整》,《国际政治科学》2018年第3期;席桂桂、凌胜利:《安全感知、发展诉求与菲律宾对华政策转变》,《东南亚研究》2019年第6期;朱陆民、刘燕:《国内政治因素对菲律宾对华政策的影响》,《印度洋经济体研究》2016年第5期。

大调整，不仅迅速扭转了阿基诺三世时期菲中关系的方向，也对大国在东南亚的战略竞合产生了一定影响。阿基诺三世时期的菲中关系与前任阿罗约政府时期相比也存在较大的差异。21世纪以来，菲律宾与中国的关系可谓几经变化。本文分析了21世纪以来菲律宾三届政府对华政策的形成与调整，探讨了影响菲律宾政府对华政策的各项因素和菲中关系的演变动因。

一、阿罗约时期菲律宾政府的对华政策及菲中关系

阿罗约任职总统时期，菲律宾对华政策是以“共同发展、友好合作”为主要基调，整体政策目标是借助中国强劲的经济增长动力来带动菲律宾国内的经济增长。菲律宾政府与中国政府互动十分频繁，两国在经贸文化等领域开展了大量的交流合作，并且互动的领域相较于前几任总统时期更加多样化，互动的程度也更加深化。

（一）阿罗约政府的外交政策总体框架

2001年1月20日，阿罗约接替陷入贪腐丑闻的埃斯特拉达，成为菲律宾第14任总统。阿罗约就职初期，面对国内的政治混乱和经济发展迟滞状况，聚焦于内政问题，一方面打击政治贪腐，建立新的政治局面，另一方面推行经济改革，改善民生，这些举措使阿罗约政府获得了较高的支持率，稳定了菲律宾国内政局。在国内政策取得成效后，阿罗约将施政注意力转移到对外政策方面。2001年9月，阿罗约总统在一次外交活动中发表了题为《菲律宾外交政策的八个现实》的演讲，详细阐述了新一届菲律宾政府在对外政策方面的整体构想。阿罗约指出，菲律宾对外政策的目标是维护国家的安全与实现国家的发展，把菲律宾建设成为“强大的共和国”。在实现国家安全目标上，菲律宾将致力于遏制国内外恐怖主义、分离主义等暴力活动；与美、中、日等国发展关系时继续实行大国平衡战略；强化菲美同盟，获得美国对菲国内安全（反恐与打击反叛武装组织）的支持；依托东盟以及其他多边组织维护菲律宾的安全利益。在实现国家发展目标上，菲律宾政府将通过提高菲律宾经济在全球的竞争力，扩大商品和劳动力出口市场，保护菲律宾海外劳工的利益与福祉，吸引投

资与外国游客等方式来解决国家的经济发展滞后状况。^①阿罗约的此次演讲清晰地勾勒出她领导下的菲律宾政府对外政策的基本框架和特色，即在对外政策的目标上强调安全与经济并重，在对外政策的内容上更加丰富和多元。

中国作为菲律宾的海上邻国，同时又是正在快速崛起的大国，在阿罗约政府的对外政策中占据了重要位置。阿罗约任职总统期间，菲律宾政府对华政策的基调是“友好合作”，对华政策的总体目标是借助与中国的经济合作来带动菲律宾国内的经济的发展。在这一政策指导下，阿罗约政府积极主动地发展同中国的友好关系。纵观阿罗约政府时期的菲中关系，大致分为两个阶段：2001—2007年，菲中关系呈现“高开高走”态势，两国合作的领域较之前更加多样化，合作程度也更加深入；2008年以后，阿罗约政府陷入贪腐丑闻并影响了菲中诸多合作项目，此后南海问题开始升温，随之菲中关系逐渐降温。

（二）阿罗约政府时期的对华政策及菲中关系

以政治上对华友好为基调，以经济政策为中心，以军事领域交流为辅助，避免南海问题阻碍菲中关系，从而全面深化与中国的关系是阿罗约政府时期菲律宾对华政策的主要内容。

在政治领域，阿罗约政府时期，菲中关系上升到历史上的新高度，突出表现在菲中两国高层互动频繁上。在2001—2007年，中菲两国高层领导人连续七年实现互访，有力地推动了两国关系的发展。阿罗约总统在2001—2004年两次对中国进行了国事访问。2005年和2007年，中国国家主席胡锦涛和国务院总理温家宝分别受邀对菲律宾进行了国事访问。其中在2005年4月胡锦涛主席访菲期间，胡锦涛主席与阿罗约总统一致认为中菲伙伴关系进入黄金时期，两国决定建立致力于和平与发展的战略性合作关系。除政府首脑外，两国议会也保持着密切互动。2006年，菲律宾参议院议长德里隆访华并与中国全国人大常委会委员长吴邦国会见。中国全国人大常委会委员长也曾多次访问菲律宾，如李鹏和吴邦国分别在2002年和2003年访问菲律宾。除直接互动外，菲律宾与中国在各种重要的国际场合中也互动频繁。阿罗约分别在2003年、2004年、2005年于巴厘岛、万象和吉隆坡与中国国务院总理温家宝进行会见。通过频繁的高层次政治互动，中菲就建立和深化致力于和平与发展的战略性合

^① Renato Cruz De Castro, “Weakness and Gambits in Philippine Foreign Policy in the Twenty-First Century,” *Pacific Affairs* 84, no.4 (December 2010): 697.

作关系达成共识，并有力推动了中菲政治关系的发展（参见表1）。

表1 阿罗约政府时期菲中两国的高层互访（2001—2007年）

中国领导人访问菲律宾	时间	菲律宾领导人访华
	2001年10月29—31日	阿罗约总统
全国人大常委会委员长李鹏	2002年9月12—15日	
全国人大常委会委员长吴邦国	2003年8月30日至9月2日	
	2004年9月2—4日	阿罗约总统
中共中央总书记、国家主席胡锦涛	2005年4月26—28日	
	2006年4月15—20日	参议院议长德里隆
国务院总理温家宝	2007年1月13—16日	

资料来源：作者整理。

注：本表只统计两国执政党领导人、国家元首、政府首脑、立法机构领导的互访。

在经济领域，自1975年建交以来，中菲两国的经济合作发展迅速，自20世纪90年代中后期以来，双边贸易额每年以30%—40%的速度增长。^①2000年11月，中国提出了建立中国—东盟自贸区的设想，得到东盟各国的积极响应。阿罗约政府看到了与中国开展密切经济合作的巨大利益前景，因此将与中国的经济关系作为对华政策的重点。在阿罗约政府时期，菲律宾与中国在双边贸易、农渔业领域、基础设施建设和矿产资源开采等方面签署多项合作条约，使两国经济合作领域不断拓宽。如在双边贸易方面，菲律宾分别在2004年和2005年与中国签署了《中菲渔业合作谅解备忘录》和《中菲关于促进贸易和投资合作的谅解备忘录》，并于2006年在马尼拉成功举行了首届中菲经贸合作论坛，2006年和2007年中菲分别签署了《关于建立中菲经济合作伙伴关系的谅解备忘录》和《中菲关于扩大和深化双边经济贸易合作的框架协议》；在农渔业领域，在与中国签署《中菲关于加强农业及有关领域合作协定》的基础上，菲律宾获得了中国1亿美元的信贷协议书；在基础设施建设方面，2002—2005年菲律宾与中国签署了包括《北吕宋马尼拉—克拉克高速铁路项目合作谅解备忘录》和《马尼拉—南吕宋铁路项目合作谅解备忘录》在内的多项合作协议，并获得了中国政府高达9亿多美元的优惠出口买方信贷以用于基础设施建设；在矿产资源合作方面，菲律宾与中国在2004年和2005年签署了包括《中

^① 方拥华：《中菲关系的回顾与展望》，《东南亚》2005年第4期，第20页。

菲矿业领域合作谅解备忘录》在内的5项协议，与中国达成共同开采包括南海等区域在内的矿产资源。与中国在多个合作领域的多项协议的签订使得菲律宾与中国的经济关系快速升温，中菲双边贸易的总额从2000年的31.4亿美元猛增到2007年的306.2亿美元，中国（包括香港、台湾）成为菲律宾第一大贸易伙伴。^① 菲律宾通过在经贸领域与中国开展积极主动的合作，获得了巨大的经济效益，阿罗约政府对华友好政策得到了很好的经济回报。

在安全领域，2003年菲律宾提议与中国举行防务与军方人员的年度安全对话并得到了中国方面积极回应。2004年11月，菲律宾与中国签署了《中菲国防合作谅解备忘录》，该备忘录提出双方将进行更为频繁的军事交流，建立年度防务合作措施磋商机制，加强反恐和针对其他国内安全威胁的合作以及举行联合军事演习。2005年，菲律宾与中国进行了首次防务与安全磋商。2007年9月，菲律宾国防部长特奥多罗与来访的中国国防部长曹刚川会谈时指出，“菲方愿与中方共同努力，继续推动两国在军事领域的友好交往与合作，为地区和平、发展与繁荣作出贡献”。^② 在两国政府的推动下，中菲军事领域人员的互访互动频繁，2000—2008年双方军事人员之间的交流访问就多达11次。菲律宾如此积极主动地与中国展开安全互动，目的是通过积极与中国在政治、军事领域互动来增强双方的政治、军事互信，促使双方关系快速升温，从而巩固双方合作的基础。

南海问题是影响中菲关系的重要因素。阿罗约政府上台之前，埃斯特拉达政府与中国政府发表了《中菲关于21世纪双边合作框架的联合声明》，两国同意根据公认的国际法原则，包括1982年《联合国海洋法公约》，通过双边友好协商和谈判促进争议的和平解决。阿罗约就任总统不久，中菲就在2001年4月4日发布了《中国—菲律宾第三次建立信任措施专家组会议联合新闻声明》，指出“双方认识到两国就探讨南海合作方式所建立的双边磋商机制是富有成效的，双方所达成的一系列谅解与共识对维护中菲关系的健康发展和南海地区的和平与稳定发挥了建设性作用”。这表明阿罗约政府基本继承了埃斯特拉达政府的南海政策。2002年，中国与东盟签署了《南海各方行为宣言》，签署各方承诺“在使争端复杂化或逐渐升级和影响和平与稳定的活动处理中实行

^① 《2007年中菲贸易额达到306.2亿美元》，新华网，2008年1月24日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-01/24/content_7490140.htm，访问日期：2021年11月8日。

^② 《曹刚川与菲律宾国防部长举行会谈》，新华网，2007年9月3日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-09/03/content_6656732.htm，访问日期：2021年11月8日。

自我克制，其中包括抑制在目前无人居住的岛、礁、滩、洲及其他地域的居住行动”。阿罗约政府时期的南海政策基本未突破这一框架，以“克制与合作”作为处理南海问题的基调，不让南海问题成为菲中合作的障碍，这为菲中两国的合作奠定了良好基础。2005年4月28日，中国国家主席胡锦涛对菲律宾进行国事访问期间，双方发表《中菲联合声明》，“同意继续致力于维护南海地区的和平与稳定”。需要指出的是，尽管阿罗约政府时期南海问题未成为菲中合作的障碍，但阿罗约政府并未放弃声索主权，而是在不影响菲中关系大局的情况下，伺机在南海制造事实存在，显示主权。2001年执政以后，阿罗约政府曾派遣军舰和侦察机巡视黄岩岛海域。2003年，菲律宾为设立卡拉延市25周年举办了活动。2008年，阿罗约总统试图对南沙群岛中的一座岛屿进行巡视，但最终因中国的抗议而未能成行。2009年，菲律宾参议院和众议院审议通过了“菲律宾群岛领海基线议案”，将南沙群岛的部分岛屿和黄岩岛划归菲律宾。此外，阿罗约总统签署了“领海基线法”，试图利用南海问题在总统竞选期间为政府赢取威信，并且菲律宾把法案递交联合国审查，试图将南海问题国际化。通过诸多此类行为，菲律宾试图在南海问题上制造事实存在，向国际社会展示菲律宾对该地区的管理权，把菲律宾塑造成南海争端的主体之一，试图在国际社会上营造一种“菲律宾对该地区的实际管理和影响力正在扩大”的印象，以此为自己在南海争端上赢取资本。尽管菲律宾在阿罗约政府时期在南海问题上动作频频，但这并未严重影响菲中双方的整体关系，菲中在其他各方面依旧表现为一种良性的合作关系。

二、阿基诺三世时期菲律宾政府的对华政策及菲中关系

2010年6月30日，贝尼格诺·阿基诺三世出任菲律宾第15任总统，阿基诺三世政府在初期延续了阿罗约政府的对华合作政策，但不久菲中关系就因为南海问题升温而趋向恶化。事实上，在阿罗约执政后期，菲律宾政府在南海问题上已经采取一系列具有对抗性质的行为，为阿基诺三世政府在南海问题上与中国进行对抗埋下了伏笔。与前一届政府相比，阿基诺三世政府的外交政策放弃了大国平衡原则，奉行“亲美外交”，政治与安全上全面倚重美国。在对华关系上，阿基诺三世政府在南海问题上表现激进，某种意义上，南海政策主导了阿基诺三世政府的对华政策，而政经议题在对华政策中的地位及作用被边缘化。

（一）阿基诺三世政府执政初期的菲中关系

在阿基诺三世政府执政之初，菲律宾与中国保持了友好关系。政治领域，阿基诺三世总统在2011年对中国进行了国事访问，延续了菲中两国的高层互动。在经济领域，中菲之间的经济贸易合作继续扩大。2011年，两国经贸部门签署《中菲经贸合作五年发展规划（2011—2016）》。2013年，双边贸易额为380.7亿美元。在军事领域，2010年12月菲律宾总参谋长访问北京，中菲签署军事后勤供应协议。在科教文化等领域，菲律宾在2011年与红溪礼示大学孔子学院签订了菲教育部“特殊语言项目之汉语教学项目”合作协议，菲中还签署了包括《中国国务院新闻办公室和菲总统府新闻传播办公室友好交流与合作备忘录》《中菲体育合作备忘录》《中菲旅游合作谅解备忘录》在内的一系列合作文件。总体上看，在阿基诺三世政府上台之初，菲律宾与中国的关系开局良好，其对华政策也延续了阿罗约政府的对华政策。但从2013年到2016年，菲律宾与中国停止了高层政治互动，中菲两国外长也没有开展过正式的双边会谈与互访。菲中双方的外交磋商自2013年6月中断之后，直到2017年才恢复。此外，中菲两国的经贸联委会这一重要经贸磋商机制也中断了6年之久，直到2017年才恢复。^① 菲中友好合作关系在阿基诺三世政府时期经历了短暂的延续后开始发生变化，这一转变与阿基诺三世政府对华政策的改变不无关系。

（二）阿基诺三世政府对华政策的转变及主要内容

阿基诺三世在竞选期间即表现出颠覆前届政府的南海政策的倾向，在上台后迅速且一意孤行地把菲律宾的国防重点从国内安全转为对外防卫。菲律宾的安全政策一直面临着国内安全与对外防卫的双重压力，长期以来，以阿布沙耶夫组织为代表的反叛与恐怖势力迫使菲律宾政府主要关注国内安全。这限制了菲律宾在对外防卫上的资源投入，制约了其在南海问题上的政策选择。^② 阿基诺三世上台后，把国家安全政策的重点转移到对外防卫上，这意味着南海问题在菲律宾国家安全中的地位提升。此外，菲律宾新政府摒弃了此前实行的大国平衡外交，任命亲美官员主导菲律宾的外交政策，企图借助美国的力量来抗衡中国，在南海争端中抛弃与中国进行双边谈判的可能。

^① 陈欣：《中菲关系持续回暖：时隔6年重启经贸磋商》，《环球时报》2017年3月8日。

^② 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3期，第49页。

2011年的“礼乐滩事件”^①可以被视为菲律宾对华政策转变的开端，此事件之后，菲律宾政府相继发布了《2011—2016年国家安全政策》和《2013—2018年防务计划指南》，这两份文件都明确了菲律宾要强化军队力量，以加强对周边领海和专属经济区的监控和保卫能力。2012年，菲律宾推出“国防转型计划”，进一步明确了要发展菲律宾领土防御能力。除了加强自身军力建设，菲律宾积极寻求美日等外部力量的支持与协作，菲律宾外长罗萨里奥上任之初即宣布美国为菲律宾唯一的战略伙伴；阿基诺三世访问日本期间，菲日宣布全面加强战略伙伴关系，美国和日本成为菲律宾仅有的两个战略伙伴，菲中关系则一落千丈。^②2012年4月，由于菲律宾军舰侵犯中国主权，中菲在黄岩岛对峙。在阿基诺三世与奥巴马会谈之后，菲律宾表示希望美国在菲律宾部署无人机以及有兴趣获得美国的陆基雷达，以此来增强菲律宾对南海的监控能力。在2012年和2014年的菲美双边战略对话中，菲美都强调了对共同防御条约的承诺。为了扩大美国在东南亚的军事存在，菲律宾与美国在2014年签署了《加强防务合作协议》，菲律宾承诺向美国开放大批军事基地，接受更多的美国军队在菲律宾轮换驻军和扩展双方的军事演习，力图通过与美国在军事领域的合作来增强菲律宾武装部队的防御能力。除了与美国加强军事合作，菲律宾在2011年与日本全面加强战略关系，在2015年与越南建立战略伙伴关系，加强与它们在南海问题上的协调，以共同应对中国。

从2013年菲律宾将中菲南海争议提交国际海洋法法庭“仲裁”一直到2016年，菲律宾对华政策的主要内容均围绕南海问题展开，南海政策实际上成为菲律宾对华政策的主要内容。阿基诺三世政府的南海政策由阿罗约政府时期在“大国平衡”基础之上制造“事实存在”转为“联美制华”，追随美国的亚太战略，放弃与中国进行双边谈判的可能性。^③与南海政策相匹配的是安全政策的变化，菲律宾在安全上依赖和借重美国，试图借助美国来发展菲律宾的

① 2011年3月2日，两艘中国巡逻船命令菲律宾石油勘测船离开礼乐滩附近水域。后来，菲律宾派出两架军用飞机阻止它认为的中国舰艇入侵，为了避免发生冲突，两艘中国海军舰艇驶离该海域，此次事件揭开了新一轮中菲南海争端的序幕。同年10月18日，菲律宾一艘炮艇在南海礼乐滩附近撞击了一艘正拖曳25艘小船航行的中国大型渔船。

② 代帆：《国家安全与对外政策：阿基诺三世的对华政策及其启示》，《国际关系研究》2016年第3期，第118页。

③ 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》，第49页。

军事力量，将自身的南海战略与美国“重返亚太”战略绑定在一起，^①进一步加强了菲律宾在南海问题上对中国的“对抗”与“遏制”的立场以及在安全政策中针对中国的“指向性”。

纵观阿基诺三世时期的对华政策与菲中关系，阿基诺三世政府上台之初曾短暂地将南海争端与政经交流区分开来，但在其执政的大部分时期，南海问题越来越成为菲中关系的“主要问题”，最终超越了政治经济问题而主导了菲律宾对华政策。随着菲律宾南海政策的“对抗”与“遏制”性质越发突出，尤其是阿基诺三世政府在2013年提起所谓“南海仲裁案”，将菲中两国在南海问题上的争执摆在了国际层面进行公开交锋，两国关系陷入僵局。此外，菲律宾国内的民粹主义也是影响阿基诺三世政府对华政策的另一重要因素。阿基诺三世的当选以及在对阿罗约政府进行政治清算的过程中就是利用了菲律宾国内的民粹主义情绪。阿基诺三世利用国内民众对贪污腐败的痛恨情绪对阿罗约政府时期的许多菲中合作项目进行“污名化”宣传，使菲中关系和许多合作项目成为菲律宾国内政治斗争的牺牲品。阿基诺三世通过强硬的南海政策和对华政策，在国内塑造自己的“廉洁”形象和国家利益“守护者”形象，以此来实现自己打击阿罗约的政治目的，在这个过程中，在南海问题上的强硬路线成为阿基诺三世政府在执政期内转移国内民粹主义者视线、巩固执政基础的选择。概言之，南海政策主导了阿基诺政府大部分执政时期的对华政策，使得阿基诺三世政府时期菲律宾对华政策的性质以“对抗”为主，致使菲中关系陷入建交以来的最低谷。

三、杜特尔特政府时期菲律宾政府的对华政策及菲中关系

2016年6月30日，罗德里戈·杜特尔特成为菲律宾第16任总统。杜特尔特政府的对华政策与阿罗约政府的对华政策有颇多相似之处，具备阿罗约政府“共同发展，友好合作”的实用主义特点。总体上看，杜特尔特政府摒弃阿基诺三世政府向美国“一面倒”而重回“大国平衡”政策，特别是淡化南海争端，改善菲中关系。在对华政策方面，发展对华友好关系，借助中国的政治经济实力来为菲律宾的国内政治经济建设服务，是杜特尔特政府对华政策的基本

^① 鞠海龙：《中菲海上安全关系的突变及其原因与影响》，《国际安全研究》2013年第6期，第77页。

立足点。

（一）迅速扭转菲中关系，实现菲中关系“正常化”

杜特尔特当选菲律宾总统以来，在内政方面强力整治贩毒等社会治安问题，在外交方面则着力于缓和对华关系，短时期内就扭转了菲中关系的方向。杜特尔特上任后，慎重对待所谓“南海仲裁”结果，在2016年9月的东盟峰会上没有提及南海问题，这为中菲两国的高层接触奠定了基础。2016年10月18—21日，杜特尔特对中国进行国事访问，结束了菲中中断多年的高层互动，菲中关系迅速“正常化”。^①杜特尔特总统访华期间，中菲发布了《中菲联合声明》，表示“双方同意两国人民之间的相互理解和友谊至关重要，将共同致力于巩固两国人民之间的传统友谊。双方同意进一步丰富建立于相互尊重、真诚、平等和互惠互利原则基础上的双边关系，这也有利于本地区的和平、稳定与繁荣。双方重申了1975年中菲建交公报及其他文件所包含的原则，其中包括通过和平方式解决争端的原则和菲方恪守一个中国政策”。^②双方还签署了包括《中菲经济技术合作协定》《中国国家发展改革委员会和菲律宾国家经济发展署关于开展产能与投资合作的谅解备忘录》等13项合作协议或备忘录。^③此外，中菲在2017年1月举行了第20次外交磋商，双方同意建立中菲南海问题双边磋商机制，由两国外交部牵头，就双方关切的问题及促进海上合作和海上安全进行商讨。菲律宾接受中方邀请，在2017年5月与中方共同举行中菲南

① 孙西辉、吕虹：《小/弱国的“大国平衡”外交机理与菲律宾的中美“再平衡”》，《东南亚研究》2017年第2期，第100—101页。

② 《中菲联合声明》，《人民日报》2016年10月21日第3版。

③ 这13项协议包括《中菲经济技术合作协定》《中国国家发展改革委员会和菲律宾国家经济发展署关于开展产能与投资合作的谅解备忘录》《中国国家发展改革委员会与菲律宾交通部、公共工程与公路部关于交通基础设施合作项目清单的谅解备忘录》《中国商务部和菲律宾贸工部关于加强贸易、投资和经济合作的谅解备忘录》《中国商务部和菲律宾国家经济发展署关于编制中菲经济合作发展规划的谅解备忘录》《中国商务部和菲律宾财政部关于支持开展重大项目可行性研究的谅解备忘录》《中国农业部与菲律宾农业部农业合作行动计划（2017—2019）》《中国新办和菲律宾总统府新闻部关于新闻、信息交流、培训和其他事宜的备忘录》《中国质检总局和菲律宾农业部关于动植物检验检疫合作谅解备忘录》《中国海警局和菲律宾海岸警卫队关于建立海警海上合作联合委员会的谅解备忘录》《中国国家旅游局和菲律宾旅游部旅游合作谅解备忘录执行计划（2017—2022）》《中国公安部禁毒局和菲律宾肃毒局合作议定书》《中国进出口银行和菲律宾财政部融资合作备忘录》。

海问题双边磋商机制首次会议。^①

（二）南海问题在菲中关系上的“去中心化”

杜特尔特的施政纲领主打维护法律秩序和发展经济，上台执政后，发动对贩毒和其他犯罪活动的铁腕打击，但因为存在所谓“法外杀戮行为”而受到国内反对势力和西方国家的强烈批评，使杜特尔特对西方国家产生了强烈的不满和“抵触”，菲律宾和美国等西方国家的关系一度陷入紧张。在发展经济方面，菲律宾过去20多年来国内贫富差距不断扩大，尽管经济指标有所增长，但人民生活的实际状况没有改善。杜特尔特政府上台之前，菲律宾国内的失业率居高不下。杜特尔特认识到在中国提出“一带一路”倡议和设立亚投行的契机之下，加强与中国的合作可以发展国内基础设施，为菲律宾创造大量就业机会。

杜特尔特清楚地认识到南海问题是菲中关系陷入僵局的症结所在，要恢复菲中合作，必须解除南海问题对菲中关系的“绑架”。杜特尔特上任后在多个场合表示希望与中国搁置争议，在多方面进行合作的意愿。杜特尔特总统在2016年10月访华前接受中新社采访时释放善意，表示将力促南海问题实现“软着陆”，赞同中方有关通过双边对话磋商解决南海问题的主张。他表示，虽然菲律宾与中国在南海问题上有争议，但双方都同意通过双边对话协商达成协议，和平解决问题。杜特尔特还表示允许中国船只在争议海域“无害通过”，只需向菲律宾海军和外交部说明即可，同时放弃竞选时所说的将在南沙群岛上插上菲律宾国旗。关于开发南海争议地区资源方面，杜特尔特表示愿意与中国共同开发。而为了阻止菲律宾南部海域极端主义和海盗活动的势力扩张，总统杜特尔特甚至希望中国在通过马六甲海峡和苏禄海的国际水域上巡逻，维护海上贸易秩序。^②

从执政以来的言行看，为南海问题降温并非杜特尔特的选举策略和当选后为改善对华关系的权宜之计，而是他深思熟虑后的政策选择。杜特尔特清楚要避免成为美国对抗中国的“棋子”和延续他上台后菲中关系改善为菲律宾争取到的经济“红利”，菲律宾政府必须将南海问题从菲中关系当中“去中心化”。2017年3月，面对菲律宾国内热炒中国海洋科考船到吕宋岛东北部贝纳姆海隆

^① 《中菲南海问题双边磋商机制首次会议将举行》，新华网，2017年3月28日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-10/16/c_129972786.htm，访问日期：2021年11月8日。

^② 《菲南部海域海盗猖獗频劫人质，杜特尔特希望中国加入巡航》，《环球时报》2017年2月17日。

水域进行活动，杜特尔特表示已经命令军队以友好方式宣示对贝纳姆海隆的所有权，并表示菲律宾无法与中国抗衡，只能选择用外交手段解决问题。此外，杜特尔特表示两国间“目前情况良好”，他不希望在菲律宾正寻求中国经济援助之际为了贝纳姆海隆与中方发生纠纷，他欢迎就中国船只在菲律宾领海的存在进行“友好对话”。而菲律宾国防部长德尔芬·洛伦扎纳也表示愿意接受中国政府关于中国船只在贝纳姆海隆附近存在的解释，即中方有关海洋科考船2016年的确曾过航吕宋岛东北部有关海域，但只是在行使正常的航行自由和无害通过权。^①此外，杜特尔特总统表示将邀请中方军舰访菲并将登上即将访问菲律宾的中国军舰，他强调菲律宾与中国关系正在蓬勃发展。^②2017年5月1日，菲律宾总统杜特尔特率非政府和军队官员登上正在菲律宾达沃市进行友好访问的中国海军远航访问编队长春舰参观，并表示希望菲中两国海军可以开展联合军演。^③

（三）在经济领域加强与中国的合作

借助中国的经济实力为菲律宾的国内经济建设服务，是杜特尔特政府对华政策的主要出发点。杜特尔特当选后即表示希望同中国加强经贸合作，进一步提升两国传统友好关系，并表示对加入中国所倡导的“一带一路”建设的迫切愿望，盛赞中国有大国担当，在实现自身发展时还帮助非洲和东南亚落后国家发展。同时，他还对中国给予菲律宾扫毒行动的支持表示感谢。面对国内外的某些质疑声音，杜特尔特更是直言不讳地表示，“关于菲律宾和中国的双边关系，我们必须保证和平。我只想和中国人做生意，因为菲律宾需要资金”。

杜特尔特政府上台后短时间里已经取得不少经济成果，特别是2016年访华期间签署的13项合作协议，囊括了投融资、贸易、技术、旅游、基础设施、农业等领域，实现了杜特尔特政府对外经济合作的“开门红”。此后，中菲两国在经贸领域内的合作驶入“快车道”。2017年3月7日，菲贸工部部长与中国商务部部长在马尼拉共同主持已经中断6年之久的中菲两国政府经贸联委会第28次会议。双方在基础设施项目建设、在菲设立中国工业园区等项目上达

① 《菲总统称贝纳姆海隆属菲律宾，要求军方不要挑事》，新华网，2017年3月15日，http://news.xinhuanet.com/mil/2017-03/15/c_129510320.htm，访问日期：2021年11月8日。

② 《外交部：中菲正就中国军舰访菲保持沟通》，新华网，2017年3月24日，http://www.xinhuanet.com/2017-03/24/c_1120690043.htm，访问日期：2021年11月8日。

③ 《菲律宾总统杜特尔特参观中国海军远航访问编队长春舰》，新华网，2017年5月1日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/01/c_1120900866.htm，访问日期：2021年11月8日。

成共识。中国承诺在灌溉、供水以及铁路基建等领域为菲律宾提供34亿美元的资金支持。^① 菲律宾总统杜特尔特还表示把在2017年获得中国提供的160亿美元的援助用于优先发展教育、农业及卫生事业，也将获得中国在电力、农业、水产养殖以及其他渔业生计领域的技术支持。2017年3月15日，由中国商务部和菲律宾贸工部联合主办的“中国—菲律宾企业贸易对接会暨签约仪式”在马尼拉举办，双方企业签署了涉及多项菲律宾优势产品的总金额为17.39亿美元的73项贸易协议。^② 此外，中国宣布恢复27家被列入黑名单的菲律宾水果出口商的贸易资格。^③ 2017年3月17日，杜特尔特在马尼拉会见了访问菲律宾的中国国务院副总理汪洋，这是自杜特尔特总统首次访华以来中方派出的最高级别的访菲团组，两国签署了《中菲经贸合作六年发展规划》，以落实杜特尔特总统2016年访华时达成的价值240亿美元的贷款和投资协议，并为中菲两国在交通、通信等基础设施建设领域的合作项目提供指引。

随着菲中关系的改善，菲中经济合作步入快速发展阶段，两国贸易规模不断扩大，合作领域不断拓展，合作方式不断丰富。2017年，中方对菲直接投资额为5.758亿元人民币，同比增长67.2%，2018年这一投资额迅速增长至487亿元人民币，相比2017年增加了80多倍，中国高居2018年菲律宾外来投资国榜首。中国对菲律宾的投资还带动了更多的外来投资，促使2018年菲律宾吸引的外商投资总额达到了1178亿元人民币（中国投资占比高达46.8%），比2017年的约800亿元人民币投资额高出47.1%。^④ 2019年，中国对菲律宾的投资势头不减，中菲两国新批准了一些大型投资项目，其中代表性项目包括：中国电信赢得在菲律宾的第三个电信运营许可证的投标，并承诺在五年内投资约50亿美元；中国投资35亿美元建设卡加延德奥罗的钢铁厂；中国海洋石油集团有限公司在八打雁省投资液化天然气项目；中国企业在菲承包工程新签合同额62.4亿美元，完成营业额27.6亿美元。^⑤

在双边贸易方面，2017年菲中贸易额达到512.8亿美元。2018年，菲中

① 张晓闻：《中菲关系持续回暖：时隔6年重启经贸磋商，首脑共识加速落地》。

② 《中国贸易促进团在菲采购逾17亿美元菲律宾产品》，2017年3月17日，<http://ph.mofcom.gov.cn/article/todayheader/201703/20170302536011.shtml>，访问日期：2021年11月8日。

③ 《菲律宾出口商欢迎中国取消菲水果进口限令》，2016年11月3日，<http://ph.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201611/20161101587827.shtml>，访问日期：2021年11月8日。

④ 《2018年，中国对菲律宾投资增长8364%》，<http://www.cnoil.com/oil/20181226/n90991.html>，访问日期：2021年11月8日。

⑤ 张宇权主编《菲律宾发展报告（2019—2020）》，社会科学文献出版社，2020，第107页。

贸易额为556.7亿美元，再创历史新高，同比增长8.5%，其中中国出口额为350.6亿美元，增长9.3%，进口额为206.1亿美元，增长7.1%。中国成为菲第一大贸易伙伴、第一大进口来源地、第四大出口市场。^①2019年，中菲贸易额逾600亿美元，同比增长9.5%。^②在中国—东盟自由贸易协定和中菲双边良好关系的双重有利条件下，菲律宾的香蕉、芒果、菠萝等农产品对华出口量大增。另外，菲律宾的铜、铁、铬、镍等20多种矿产资源对华出口也快速增长，成为中国原材料进口的主要来源之一。

四、结语

21世纪以来，随着亚太地区政治、经济、安全局势的深刻变化以及菲律宾国内政治、经济与安全形势的发展，菲律宾的对外政策呈现出更加复杂的面貌。总体上看，21世纪以来，菲律宾对外政策强调经济与安全并重，在以外交促进经济发展的同时，维护安全利益的意识也在上升，因而外交行为更为“积极主动”。此外，由于菲律宾总统在外交上有很大的决定权，因此总统个人及其外交班底的思维和行事风格在很大程度上能决定菲律宾对外政策的重点和议程设置，这在21世纪以来三任菲律宾总统的对华政策上体现得非常明显。概括起来，阿罗约政府的外交政策强调经济与安全并重，对外政策的内容丰富且多元，与之相适应的是在巩固与美国传统关系的基础上，加强与中日等新兴强国的联系，这一时期菲中关系的热络实际上是落实“大国平衡”政策，以摆脱菲律宾长期以来在政治、经济、安全上对美国的全面依赖。阿基诺三世政府的外交政策在某种意义上是对阿罗约政府外交政策的“反弹”，由于阿基诺三世本人的“亲美”情结和对所谓国家“安全利益”的重视，菲律宾政府对所谓国外安全威胁的关注超过了国内安全威胁，其安全政策明确指向中国，在美国“亚太再平衡”的战略背景之下，阿基诺三世政府主动配合美国的亚太新战略，对华政策的“对抗”特征突出。与前两届政府相比，杜特尔特政府的外交更具有“强人”风格和浓厚的现实主义色彩。从杜特尔特上台之后对华政策的一系列具体措施来看，其对外政策的基本性质与阿罗约政府时期的对华政策有相似

^① 张宇权主编《菲律宾发展报告（2017—2018）》，社会科学文献出版社，2019，第10页。

^② 《中菲全面战略合作关系行稳致远》，《中国东盟报道》2020年第5期，第11页。

之处，鉴于中菲关系在其上任前陷入“低谷”，杜特尔特在发展对华关系上显得积极主动，在短时间内快速修复了对华关系并且更加全方位地与中国展开互动，合作范围不仅限于经贸政治领域，还增强了在安全领域的合作力度，使得中菲关系全面恢复并有新的发展。

The Philippine Government's China Policy and the Evolution of Philippine-China Relations in the 21st Century

CHENG Xiaoyong

Abstract Since the 21st century, the Philippines has successively experienced the Arroyo government, the Aquino III government, and the Duterte government. When examining the China policies of the Arroyo government, the Aquino III government, and the Duterte administration, there are large differences in their nature and content. In response to this, the Philippines-China relations have also experienced twists and turns. Taking the basic content of the three-term Philippine government's China policy and the evolution of Philippines-China relations as the main research objects, it is found through analysis that the current China policy of the Duterte administration and the China policy of the Arroyo administration based on "cooperation" and "friendship" are the main keynotes, and cooperation in political and economic fields is the main content. The content of the Arroyo government's China policy is mainly to develop economic and trade relations with China, while the Duterte government pays more attention to comprehensive cooperative relations. During the administration of Aquino III, the main content of the Philippines' China policy centered on the "South China Sea Issue", and its overall China policy was characterized by "confrontation" and "containment". Through comparative analysis of the factors affecting the three government's China policy, the factors that played a significant role in shaping the Philippines' China policy include Philippine domestic economic factors, China factors and America factors.

Keywords The Philippines; Arroyo Administration; Aquino III Administration; Duterte Administration; the Philippines China relations

Funding This paper is a phased outcome of National Social Science Fund general project "Security Environment for the Implementation of the Belt and Road

Initiative in Southeast Asia” (No. 18BGJ068).

Author CHENG Xiaoyong, associate professor of School of International Studies, Jinan University.