

“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 7, Issue 1 (2021)

中国周边外交研究

第十三辑

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. 第十三辑/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 978-7-5012-6700-2

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227592号

书 名	中国周边外交研究·第十三辑 Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shisan Ji
编 者	复旦大学中国与周边国家关系研究中心
责任编辑	蒋少荣
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 19½印张
字 数	350千字
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 978-7-5012-6700-2
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》第十三辑（2021年第一辑）

由复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”（复旦大学文科“双一流”建设项目）及复旦大学国际关系与公共事务学院政治学“高峰学科”经费资助出版。

特此致谢！

The publication of
Journal of China's Neighboring Diplomacy Volume 7, Issue 1 (2021)
was made possible through generous grants from
“Quality Improvement Program for Academic Journal” of Fudan
University (Fudan University “Double First-Class” Construction Project of
Liberal Arts) and
School of International Relations and Public Affairs of Fudan University
(Fudan University Gaofeng Project of Political Science).

《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
[马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken)	马来西亚大学 (University of Malaya)		
郭 锐	吉林大学	薛 松	复旦大学
魏 玲	对外经济贸易大学		

编辑部主任 温 尧
编辑 张泽宇 孙志强

编辑部联系方式

投稿邮箱: ccrnc@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 / 1

新冠疫情与周边外交

中国和东盟的抗疫合作研究报告
.....“中国-东盟学术共同体”成员机构学者 / 9
新冠疫情以来印度对华外交新态势..... 杨路 / 46

周边国情研究

新环境下俄罗斯北极政策的再转型展望：目标、路径与挑战
..... 徐博 陈立赢 / 65
蒙古国转型三十年：人民党的政治改革与探索..... 祁治业 黄佟拉嘎 / 83
阿富汗“帝国陷阱”效应析论..... 杜哲元 / 114

周边国家对华外交

2008年全球金融危机以来澳大利亚涉华认知中的变与不变
..... 孙西辉 刘雨桐 / 137

中国边海事务

中印边界西段对峙及其对双边关系的影响..... 关培凤 万佳 / 163

2020年中日钓鱼岛问题再起的特点与原因.....	包霞琴 宋 奥 /	181
南海外大陆架问题初析.....	杨 力 /	197
中国在南海共同开发中的动因和政策选项.....	祁怀高 /	217

周边国家数字经济研究

印度尼西亚佐科政府的数字经济发展探析.....	夏方波 /	233
中亚国家数字经济发展及其与中国的合作.....	王海燕 /	257

会议综述

周边视域下的中国与东南亚校庆报告会综述.....	/	285
--------------------------	---	-----

附 录

复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介.....	/	291
《中国周边外交研究》征稿启事.....	/	293
《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范.....	/	295
审稿专家致谢.....	/	300

Contents

Preface of Volume *QI Huaigao* / 1

Covid-19 Pandemic and Neighboring Diplomacy

Research Report on ASEAN-China Cooperation in the Fight against Covid-19 / 9
 The New Trend of India's China Policy since the COVID-19 Pandemic
 *YANG Lu* / 46

Studies on Neighboring Countries

Re-Transformation of Russia's Arctic Policy in the New Environment:
 Goals, Paths and Challenges *XU Bo* and *CHEN Liying* / 65
 Mongolia's 30 Years Transition: The Political Reform and Evolution
 of Mongolian People's Party *QI Zhiye* and *HUANG Tonglaga* / 83
 On the Effect of "Empire Trap" in Afghanistan..... *DU Zheyuan* / 114

Neighboring Countries' Diplomacy towards China

Changes and Non-Changes in Australia's Perception Involving China
 since the Global Financial Crisis in 2008..... *SUN Xihui* and *LIU Yutong* / 137

China's Boundary and Ocean Affairs

The Confrontation in the Western Section of the Sino-Indian Border
 and Its Impact on Bilateral Relations *GUAN Peifeng* and *WAN Jia* / 163
 The Characteristics and Causes of the Recurrence of the Diaoyu Islands
 Issue in 2020..... *BAO Xiaqin* and *SONG Ao* / 181

A Preliminary Analysis on the Issue of the Outer Continental Shelf in the South China Sea	<i>YANG Li</i> / 197
Joint Development in the South China Sea: China's Incentives and Policy Choices.....	<i>QI Huaigao</i> / 217

Studies on Digital Economy in Neighboring Countries

Study on the Development of Digital Economy under Jokowi's Government	<i>XIA Fangbo</i> / 233
Digital Economy Development in Central Asian Countries and Their Cooperation with China.....	<i>WANG Haiyan</i> / 257

Review on Symposiums

Review on Academic Seminar Heralding the 116th Anniversary of Fudan University China and Southeast Asia in the Perspective of Neighborhood.....	/ 285
---	-------

Appendix

Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Countries of Fudan University (CCRNC-Fudan)	/ 291
Notice Inviting Contributions to the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i>	/ 293
Standards of Articles and Annotations of the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i>	/ 295
Acknowledgements.....	/ 300

中国在南海共同开发中的动因和政策选项*

祁怀高

【内容提要】中国积极倡议南海共同开发，既有经济动因，又有战略动因。中国的经济动因包括：对南海油气资源的需求；助推“21世纪海上丝绸之路”建设；海南全境建设自由贸易试验区；南海沿岸国建立共同市场和未来的经济一体化；等等。中国的战略动因包括：服务中国的海洋强国建设目标；为南海和平稳定发挥建设性作用；与其他南海沿岸国发展睦邻友好关系；有效降低中美在南海竞争的烈度；等等。中国在南海共同开发上的政策选项可包括以下七个方面：一是继续在南海事务中展现善意；二是努力约束各方在主张重叠海域的单边开发行为；三是从南海事务中的低敏感领域着手；四是建立共同开发相关工作机制；五是在只涉及两个争端当事国的海域优先开展共同开发；六是以求共识的方式划定共同开发区；七是把越菲作为推动共同开发的主要对象国。

【关键词】共同开发；南海；中国的动因；中国的政策选项

【基金项目】本文为国家社科基金项目“越菲南海共同开发政策的比较及中国的对策研究”（批准号：20BGJ081）阶段性成果之一。

【作者简介】祁怀高，复旦大学国际问题研究院副院长、研究员。

* 本文的英文版（Joint Development in the South China Sea: China's Incentives and Policy Choices）原载《当代东亚研究》（*Journal of Contemporary East Asia Studies*）2019年第2期。本文的中文版收入《中国周边外交研究》时做了修改。作者感谢武汉大学中国边界与海洋研究院周健研究员和《中国周边外交研究》集刊匿名审稿专家提出的建设性修改意见。文中疏漏之责由作者自负。

共同开发是现代国家实践中出现的一种解决海洋管辖权争议的临时安排。其含义是，有关国家搁置边界争端，在不损害各自主张有效性的情况下，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 1986年6月和1988年4月，中国领导人邓小平在会见菲律宾领导人时提出，采取共同开发的办法来搁置南沙群岛问题。^② 但在此后三十多年的时间内，中国与南海问题当事国之间的共同开发未取得突破性进展，也未能迈出实质性步伐。在东盟国家中，一些南海问题当事国对与中国开展共同开发存在一定程度的担忧。这些南海问题当事国担心，在没有清晰界定争议海域的情况下和中国开展共同开发，可能损害它们的海洋权益主张。而美国这一域外大国为了实现其地缘政治目的，对中国倡议的“共同开发”进行污名化指责。比如，2020年7月，美国助理国务卿史达伟（David R. Stilwell）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“威胁”域外油气公司，增加投资风险，以达到南海沿岸国要找合作伙伴开发其沿岸的油气资源只能来跟中国合作的目的。^③ 在南海问题当事国存在担忧和域外大国美国进行污名化指责的情况下，笔者认为有必要梳理中国为何提出南海共同开发倡议，并分析中国推动共同开发的政策选项有哪些，从而化解一些南海问题当事国对共同开发的担忧，并有力回击域外大国的污名化指责。

一、中国的经济和战略动因

中国积极倡导南海共同开发，既有经济动因，又有战略动因。中国的经济动因包括：对南海油气资源的需求；助推“21世纪海上丝绸之路”建设；海南全境建设自由贸易试验区；南海沿岸国建立共同市场和未来的经济一体化；等等。中国的战略动因包括：服务中国的海洋强国建设目标；为南海和平稳定

^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.

^② 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》，国务院新闻办公室，2016年7月13日，<http://www.scio.gov.cn/37236/38180/Document/1626701/1626701.htm>，访问日期：2021年5月25日。

^③ David R. Stilwell, “The South China Sea, Southeast Asia’s Patrimony, and Everybody’s Own Backyard,” U.S. Department of State, July 14, 2020, accessed May 14, 2021, <https://www.state.gov/the-south-china-sea-southeast-asias-patrimony-and-everybodys-own-backyard>.

发挥建设性作用；与其他南海沿岸国发展睦邻友好关系；有效降低中美在南海竞争的烈度；等等。

（一）中国的经济动因

1. 中国和其他南海沿岸国对南海油气资源的需求

2017年，中国成为全球第一大原油进口国和世界第二大石油消费国；2030年前后，中国将成为世界最大石油消费国。2030年，中国的石油消费量（年度）将达到6.9亿吨。^① 2018年10月，中国取代日本成为世界上最大的天然气进口国。^② 到2023年，中国将进口1710亿立方米天然气（年度）。^③ 2030年，中国的天然气消费量将达到6200亿立方米（年度）。^④ 东南亚国家有着共同开发油气资源的迫切需求。东南亚国家对石油和天然气的依赖度大幅增加，2018—2040年，预计东南亚国家的总体能源需求将增加60%。^⑤ 东南亚的石油需求将从2018年的650万桶/日（Barrels per Day）增加到2040年的900万桶/日；^⑥ 东南亚的天然气需求将从2018年的1600亿立方米增加到2040年的3000亿立方米。^⑦ 南海沿岸国对油气资源的需求是南海共同开发最重要的经济动因。

2. “21世纪海上丝绸之路”建设

南海是“21世纪海上丝绸之路”的重要源头海域。“21世纪海上丝绸之路”有三条蓝色经济通道：中国—印度洋—非洲—地中海蓝色经济通道、中国—大洋洲—南太平洋蓝色经济通道和经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道。^⑧ 由上可

① “China’s Energy Demand to Peak in 2040 as Transportation Demand Grows: CNPC,” Reuters, August 16, 2017, accessed May 14, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-china-cnpc-outlook/chinas-energy-demand-to-peak-in-2040-as-transportation-demand-grows-cnpc-idUSKCN1AW0DF>.

② Jessica Jaganathan, “China Overtakes Japan as World’s Top Natural Gas Importer,” Reuters, November 12, 2018, accessed May 14, 2021, <https://www.reuters.com/article/china-japan-Ing-idUSL4N1XN3>.

③ “China’s Energy Demand to Peak in 2040 as Transportation Demand Grows: CNPC,” Reuters, August 16, 2017.

④ Ibid.

⑤ International Energy Agency, “Southeast Asia Energy Outlook 2019,” Iea, October 2019, p. 10, accessed May 14, 2021, <https://www.iea.org/reports/southeast-asia-energy-outlook-2019>.

⑥ International Energy Agency, “Southeast Asia Energy Outlook 2019,” p. 78.

⑦ International Energy Agency, “Southeast Asia Energy Outlook 2019,” p. 81.

⑧ 国家发展改革委、国家海洋局：《“一带一路”建设海上合作设想》，新华社，2017年6月20日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/20/c_1121176743.htm，访问日期：2021年5月25日。

见,南海是“21世纪海上丝绸之路”第一条(经南海向西进入印度洋)和第二条(经南海向南进入太平洋)蓝色经济通道的必经海域。开展共同开发将有助于南海局势的和平与稳定。而一个和平与稳定的南海有助于稳步推进“21世纪海上丝绸之路”建设。

3. 海南全岛建设自由贸易试验区

海南全岛建设自由贸易试验区是中国倡导南海共同开发的重要国内经济动因。2018年4月,中共中央、国务院决定支持在海南全岛建设自由贸易试验区,探索实行符合海南发展定位的自由贸易港政策;实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策,对外资全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。^①可以预期,海南将实施更为积极的开放战略,海南对外开放的好处将辐射到南海沿岸国家。海南在建设自由贸易试验区的过程中,也将成为南海共同开发的后勤保障基地。

4. 南海沿岸国建立共同市场和经济一体化

南海沿岸国建立共同市场和经济一体化是中国倡导南海共同开发的未来经济动因。南海沿岸国可以在共同开发的基础上,先行建立油气共同市场,并将其作为未来建立南海沿岸国共同市场的第一步。油气领域的合作将产生“溢出”效应,从6个南海沿岸国“溢出”到东盟“10+1”/“10+3”合作。这一共同市场路径既契合东盟倡导的地区一体化战略目标,又有助于海南自由贸易试验区和“21世纪海上丝绸之路”建设。

(二) 中国的战略动因

1. 服务中国的海洋强国建设目标

2012年11月,党的十八大报告中提出要“建设海洋强国”。^②2017年10月,党的十九大报告中提出要“加快建设海洋强国”。^③2019年全国海洋生产总值

① 《中共中央 国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》,新华网,2018年4月11日, http://www.xinhuanet.com/2018-04/14/c_1122682589.htm, 访问日期:2021年5月25日。

② 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》(2012年11月8日),新华网,2012年11月17日, http://www.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665_9.htm, 访问日期:2021年5月25日。

③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),新华网,2017年10月27日, http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm, 访问日期:2021年5月25日。

为89,415亿元，海洋生产总值占国内生产总值的比重为9.0%。^① 发展海洋经济和海洋产业是中国海洋强国建设的重要组成部分。开展南海共同开发，将推动海南省的海洋渔业、油气化工、海洋生物、新能源等产业发展。从海洋经济和海洋产业角度的发展来看，开展南海共同开发将有利于中国的海洋强国建设。

2. 为南海和平稳定发挥建设性作用

中国主张通过谈判和平解决南沙群岛部分岛礁有关领土问题，反对诉诸武力，愿在条件成熟时同有关国家谈判“搁置争议，共同开发”。^② 中国把共同开发作为管控争议的一种方式，为南海有关争议的最终解决创造良好氛围。^③ 推动南海共同开发，将有助于缓解南海沿岸国之间因资源争端引发的冲突，进一步促进南海局势降温趋稳，让南海成为和平之海、友谊之海、合作之海。

3. 与其他南海沿岸国发展睦邻友好关系

2009—2016年的新一轮南海问题对该时期中国—东盟关系的发展产生了消极影响。2016年7月，菲律宾南海仲裁案仲裁庭公布“裁决”前后，南海局势高度紧张。东盟一些南海问题当事国认为中国在过去几年中的南海政策变得日益强硬。^④ 中国视东盟国家为其重要邻国，把推动南海共同开发作为降低南海问题烈度和发展同有关争议直接当事国关系的重要措施。

4. 有效降低中美在南海竞争的烈度

近年来，中美在南海竞争的烈度日益上升。美国政府以“南海自由航行”为借口，关注“南海行为准则”的法律约束性和南海“控制权”问题。美国政府关注上述问题的实质，是把南海当成一张地缘政治的牌来打，实现其地缘政治目的。美国公司则希望能在未来的南海油气勘探开发中扮演更大的角色。如中国能与其他南海沿岸国推动共同开发，南海局势将得到缓和，美国介入南海问题的所谓理由将会减少，从而中美军事对抗的风险也会减少。

① 《2019年中国海洋经济统计公报》，中国自然资源部，2020年5月9日，http://gi.mnr.gov.cn/202005/t20200509_2511614.html，访问日期：2021年5月25日。

② 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》，国务院新闻办公室，2016年7月13日，<http://www.scio.gov.cn/37236/38180/Document/1626701/1626701.htm>，访问日期：2021年5月25日。

③ 同上。

④ Xue Li and Cheng Zhangxi, “China’s Window of Opportunity in the South China Sea,” *The Diplomat*, July 26, 2017, accessed May 14, 2021, <https://thediplomat.com/2017/07/chinas-window-of-opportunity-in-the-south-china-sea/>.

二、中国在南海共同开发上的政策选项

中国在南海共同开发上的政策选项可包括以下七个方面：一是继续在南海事务中展现善意；二是努力约束各方在海洋管辖权主张重叠海域的单边开发行为；三是从南海事务中的低敏感领域着手；四是建立共同开发相关工作机制；五是在只涉及两个争端当事国的海域优先开展共同开发；六是以求共识的方式划定共同开发区；七是把越菲作为推动共同开发的主要对象国。

（一）继续在南海事务中展现善意

在南海事务中展现善意意味着愿意同争端直接当事国通过友好谈判协商来划定海洋边界或共同开发区域。近年来，中国在南海事务中已经做了大量的工作以展现其善意。比如，2016年3月，中国外长王毅建议建立一个南海沿岸国合作机制。^① 2017年11月的中菲联合声明指出，两国“通过友好磋商谈判，以和平方式解决领土和管辖权争议”，“在南海保持自我克制”。^② 中国的主流媒体自2017年以来也积极传播“搁置争议、共同开发”主张。中国政府也积极引导中国民众正确看待共同开发，强调共同开发并不损害中国的主权或主权权利立场。

当然，中国展现善意未来还有大量工作要做。比如，中国需要让其他沿岸国相信中国的共同开发倡议也符合它们的国家利益。中国需要在力所能及的前提下为南海沿岸国提供优质公共产品，如海上联合搜救、气象观测和预报、海上测量等，未来中国可开放美济礁作为紧急救援基地。中国未来需要和其他南海沿岸国尽力达成公正和平等的共同开发协定，这将为南海沿岸国开展共同开发提供持久的公众支持。中国需要和东盟国家一起努力，早日达成“南海行为准则”。

（二）努力约束各方在主张重叠海域的单边开发行为

在争议海域搞单边开发，不符合《联合国海洋法公约》倡导的“互相谅解

① 《外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》，中国外交部，2016年3月8日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1346058.shtml>，访问日期：2021年5月25日。

② 《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府联合声明》，中国外交部，2017年11月16日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1511205.shtml>，访问日期：2021年5月25日。

和与合作的精神”。而且在争议海域的勘探和开发具有政治敏感性、法律不确定性、技术挑战性和财政风险性。正如中国外长王毅谈及中菲南海共同开发时所言，“在各自海洋权益声索相重叠的海域，如果某一方采取单方面开发，另一方势必采取相应行动，这将使海上局势复杂化，甚至导致紧张升级，最后谁也开发不成”。^①可见，共同开发是南海问题当事国在争议海域合法获取资源的唯一务实之选。

2017年以来，中国与越菲等国加强合作以管控海上分歧和单边开发行为。2017年11月，中越在联合声明中同意“管控好海上分歧，不采取使局势复杂化、争议扩大化的行动，维护南海和平稳定”。^②中国也敦促越南停止单边开发行为。在中国施压下，越南在2017年7月和2018年3月两次暂停了西班牙的雷普索尔（Repsol）公司在万安滩附近油气区块的钻探活动。^③2017年7月，中国外长王毅在与菲律宾外长卡亚塔诺共同会见记者时指出，在各自海洋权益声索相重叠的海域，单方面开发将使海上局势复杂化。^④未来中国一方面将约束中资企业在争议海域的单边开发行为，另一方面也会加大力度阻止南海其他沿岸国的单边开发行为，从而让各方都回到共同开发上来。

（三）从南海事务中的低敏感领域着手

考虑到不是所有的南海沿岸国都做好了在主张重叠的专属经济区内开展共同开发的准备，相关沿岸国可以先从南海事务中的低敏感领域着手。低敏感领域的合作可以起到增进互信的作用，并为未来解决更困难的问题创造条件。

为了营造有利于南海共同开发的氛围，中国政府自2011年以来积极与南海其他沿岸国开展低敏感领域合作。2011年10月，中越签署的《关于指导解决海上问题基本原则协议》指出：积极推进海上低敏感领域合作，包括海洋

^① 《中菲两国外长谈南海“共同开发”》，中国外交部，2017年7月25日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1479986.shtml>，访问日期：2021年5月25日。

^② 《中越联合声明》，中国外交部，2017年11月13日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1510069.shtml，访问日期：2021年5月25日。

^③ Bill Hayton, “South China Sea: Vietnam ‘Scraps New Oil Project’,” BBC News, March 23, 2018, accessed May 14, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-43507448>.

^④ 《中菲两国外长谈南海“共同开发”》，中国外交部，2017年7月25日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1479986.shtml>，访问日期：2021年5月25日。

环保、海洋科研、海上搜救、减灾防灾领域的合作。^①中越两国建立了海上低敏感领域合作专家工作组，截至2019年11月，该专家工作组已举行13轮磋商。^②中菲建立了南海问题双边磋商机制（BCM），截至2019年10月已举行5次会议。BCM下设政治安全、渔业、海洋科研与环保工作组，交流的内容包括探讨在南海的海上搜救、海事安全、海洋科研与环保等海上低敏感领域开展合作。^③2012年3月，中印尼签订《海上合作谅解备忘录》，双方将推动以下海上低敏感领域合作：保护海洋环境和生态环境；开展海上溢油、防污染技术合作交流；海上搜救合作；海上能力建设项目；等等。^④

未来，中国和其他南海沿岸国可积极推进海洋环境保护合作。南海沿岸国可以在控制使用农药、化肥、有毒化学品和塑料制品等方面展开合作，以减少来自陆地的海洋污染。^⑤南海沿岸国可以探讨在国际海事组织的技术支持下，建立一个地区性的合作机制，以预防船舶和航行造成的南海污染。中国可与南海其他沿岸国一起制定珊瑚礁生态保护与环境保护战略行动计划。

（四）建立共同开发相关工作机制

根据2018年11月中菲签订的《关于油气开发合作的谅解备忘录》，中菲双方将设立政府间联合指导委员会（简称“委员会”）和企业间工作组（简称“工作组”）。委员会由双方外交部担任共同主席，由双方能源部门担任共同副主席，双方相关部门参与。委员会由双方提名相同人数的成员组成。工作组由

① 《关于指导解决中华人民共和国和越南社会主义共和国海上问题基本原则协议》（2011年10月11日签订），载中华人民共和国外交部边界与海洋事务司编《中国周边海洋问题有关文件汇编》，世界知识出版社，2017，第249页。

② 《中越举行海上低敏感领域合作专家工作组第十三轮磋商》，中国外交部，2019年11月21日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/bjhysws_674671/xgxw_674673/t1717773.shtml，访问日期：2021年5月25日。

③ 《中国-菲律宾南海问题双边磋商机制第五次会议联合新闻稿》，中国外交部，2019年10月28日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1711339.shtml，访问日期：2021年5月25日。

④ 《中华人民共和国政府与印度尼西亚共和国政府海上合作谅解备忘录》（2012年3月24日签订），载中华人民共和国外交部边界与海洋事务司编《中国周边海洋问题有关文件汇编》，第434页。

⑤ Robert Beckman, "ASEAN & the South China Sea Disputes," Workshop on "New Approaches to the South China Sea Conflicts," organized by St Antony's College and the University of Oxford China Centre, October 19-20, 2017, accessed May 14, 2021, https://www.sant.ox.ac.uk/sites/default/files/robert_beckman.pdf.

经双方授权的企业代表组成。委员会负责谈判、达成合作安排及其适用的海域，并决定需建立的工作组数量及具体位置（简称“工作区块”）。工作组负责谈判、达成适用于相关工作区块的企业间技术和商业安排。中方授权中国海洋石油集团有限公司作为中方参与企业。菲方将授权在适用本协议的工作区块内与菲律宾有服务合同的一家或多家企业，若特定工作区块无此类企业则授权菲律宾国家石油勘探公司作为菲方参与企业。^①

从中菲《关于油气开发合作的谅解备忘录》文本可以看出，中菲构建了一种既有政府又有企业的“双层结构”磋商机制。2019年10月，中国-菲律宾油气开发合作政府间联合指导委员会召开了第一次会议，双方确认油气开发合作政府间联合指导委员会正式成立。^②

中越在讨论北部湾湾口外海域共同开发等事务时，设立了北部湾湾口外海域工作组和海上共同开发磋商工作组。截至2019年12月，中越北部湾湾口外海域工作组已举行12轮磋商，海上共同开发磋商工作组已举行9轮磋商。这两个工作组磋商的内容包括：就中越海上划界与共同开发等问题交换意见，落实两党两国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，并积极推进海上共同开发。^③

（五）在只涉及两个当事国的海域优先开展共同开发

一般而言，两个国家之间达成共同开发协定相对更为容易一些。就南海的争议海域实际情况而言，的确有一部分争议海域只涉及两个当事国。南海西北部的部分海域的争端当事国只有中国和越南两家。中越两国政府已就积极推进北部湾湾口外海域共同开发达成了共识。在万安滩海域，未来两国也有可能开展共同开发谈判。礼乐滩附近相关海域只涉及中国和菲律宾两个当事国，中菲可通过双边协商，就该海域的共同开发达成一个彼此都能接受的规范和安排。

① 《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》，中国外交部，2018年11月27日，http://www1.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/bjhysws_674671/bhfg_674677/201811/t20181127_7671843.shtml，访问日期：2022年11月4日。

② 《中国-菲律宾油气开发合作政府间联合指导委员会第一次会议在北京召开》，中国外交部，2019年10月29日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1711665.shtml，访问日期：2021年5月25日。

③ 《中越北部湾湾口外海域工作组第十二轮磋商和海上共同开发磋商工作组第九轮磋商分别在京举行》，中国外交部，2019年12月26日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/sjxw_674887/t1728015.shtml，访问日期：2021年5月25日。

比如,菲能源部标注的石油服务合同区块中,SC55、SC58、SC59、SC72、SC75等位于中菲两国海洋管辖权主张重叠海域,中菲可积极探讨共同开发事宜;菲方标注的服务合同区块SC57、SC63靠近菲律宾一侧,中菲可积极磋商合作开发事宜。

(六) 以求共识的方式划定共同开发区

一般而言,争端当事国对有关争议海域的清晰界定有助于成功达成共同开发协定。如果一方或双方对有关海域的主张不明确,就难以界定海域划界争端的具体范围,也不可能确定潜在的海上共同开发区。^①但在南海,尤其是在南沙群岛附近海域,争端当事国对各自主张及其依据、争端性质和涉及地域缺乏清晰的阐述。^②这为确定潜在的海上共同开发区带来了困难。

考虑到海上油气勘探和开采涉及大量的资金和先进的技术,对油气公司而言是一项高风险投资。因此,在争议海域成功达成共同开发将给相关油气公司带来政治上、法律上和财务上的确定性。在达成划界协议前,6个南海沿岸国可以援引《公约》第74条和第83条的相关规定:“有关各国应基于谅解和合作的精神,尽一切努力作出实际性的临时安排,并在此过渡期间内,不危害或阻碍最后协议的达成。这种安排应不妨碍最后界限的划定。”^③南海问题当事国如就这一“不损害条款”达成共识,将给油气公司在共同开发中的大规模投资带来确定性。

(七) 把越菲作为推动共同开发的主要对象国

对中国而言,越南和菲律宾是南海问题的两个主要当事国,是中国稳定南海形势的主要对象国。中国与越菲的共同开发实践如能成功启动,将发挥重要的“示范效应”,带动中国与马、文、印尼这三个南海沿岸国的共同开发。

中越两国政府已达成了在北部湾湾口外海域积极推进共同开发的共识。两国已成立中越海上共同开发磋商工作组,截至2019年12月,中越海上共同开

^① 杨泽伟:《论海上共同开发“区块”的选择问题》,《时代法学》2014年第3期,第10页。

^② Robert Beckman, “Legal Framework for Joint Development in the South China Sea,” in Shicun Wu, Mark Valencia and Nong Hong eds., *UN Convention on the Law of the Sea and the South China Sea* (Farnham, UK: Ashgate, 2015), p.261.

^③ 《联合国海洋法公约》, 联合国, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml>, 访问日期: 2021年5月25日。

发磋商工作组已举行9轮磋商。^①

2016年6月，杜特尔特担任菲律宾总统以来，中菲重启了南海共同开发磋商。2018年11月，中菲签署《关于油气开发合作的谅解备忘录》。2019年10月，中菲油气开发合作政府间联合指导委员会正式成立。^②2020年10月，杜特尔特解除了在南海区域的石油勘探禁令。^③中菲共同开发主要面临菲国内法和“南海仲裁案裁决”这两个“法律障碍”。菲宪法和相关法律对与外国公司签订油气勘探开发协议存在所有权和“60/40原则”规定，南海仲裁案仲裁庭于2016年7月作出的“裁决”又为中菲共同开发设置了新的“法律障碍”。

对此，共同开发可采取中越和中菲“两轨”磋商相互促进的策略。学术界和政策界需对越菲两国南海共同开发政策进行比较研究。比较越菲两国政策的三个层面，包括“政策基调”“工作机制”“法律法规”；也比较越菲两国政策的四个影响因素，包括“核心决策圈”“民意”“经济收益”“美国介入”。做好认真细致的比较研究工作，将有助于中国与越菲开展有针对性的共同开发谈判，从而提出开展公关说服、利益交换、经营模式等方面的可操作性建议。

三、结 语

中国积极倡导南海共同开发，既有经济动因，又有战略动因。中国的经济动因包括：对南海油气资源的需求；推动共建“21世纪海上丝绸之路”；海南全岛建设自由贸易试验区；南海沿岸国建立共同市场和未来的经济一体化；等等。中国的战略动因包括：服务中国的海洋强国建设目标；为南海和平稳定发挥建设性作用；与其他南海沿岸国发展睦邻友好关系；有效降低中美在南海竞争的烈度；等等。

中国在南海共同开发上的政策选项可包括以下七个方面：一是继续在南海事务中展现善意；二是努力约束各方在主张重叠海域的单边开发行为；三是从

^① 《中越北部湾湾口外海域工作组第十二轮磋商和海上共同开发磋商工作组第九轮磋商分别在京举行》，中国外交部，2019年12月26日。

^② 《中国-菲律宾油气开发合作政府间联合指导委员会第一次会议在北京召开》，中国外交部，2019年10月29日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1711665.shtml，访问日期：2021年5月25日。

^③ Pia Ranada, “Duterte Lifts Ban on West Philippine Sea Oil Exploration,” Rappler, October 15, 2020, accessed May 14, 2021, <https://www.rappler.com/nation/duterte-lifts-ban-west-philippine-sea-oil-exploration>.

南海事务中的低敏感领域着手；四是建立共同开发相关工作机制；五是在只涉及两个南海问题当事国的海域优先开展共同开发；六是以求共识的方式划定共同开发区；七是把越菲作为推动共同开发的主要对象国。

考虑到一国在争议海域的单边开发会带来巨大的法律和政治风险，相关国家和石油公司都有义务约束自己在争议海域的单边开发行动。考虑到这一点，共同开发是中国与海上邻国在争议海域合法获取碳氢化合物资源的唯一务实之选。

共同开发海域的选择并不影响海上边界的划定。按照《公约》第74条和第83条的规定，在达成划界协议前，“有关各国应基于谅解和合作的精神，尽一切努力作出实际性的临时安排，并在此过渡期间内，不危害或阻碍最后协议的达成。这种安排应不妨碍最后界限的划定”。从这一“不损害条款”可以看出，作为临时安排的一种类型，海上共同开发活动并不影响海上边界的划定。2016年7月13日，国务院新闻办公室发表了《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》白皮书，该白皮书指出：共同开发是当事国在海洋争议最终解决前作出的一种实际性的临时安排，共同开发不妨害最后界限的划定。^① 2017年11月16日，《中菲联合声明》指出：有关合作（海洋油气勘探和开发等）应符合两国各自的国内法律法规和包括1982年《联合国海洋法公约》在内的国际法，不影响两国各自关于主权、主权权利和管辖权的立场。^② 在未来的共同开发谈判中，中国可依据“不损害条款”引导国内民众对共同开发性质形成正确认知，这将有利于共同开发的顺利实施。

① 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》，国务院新闻办公室，2016年7月13日，<http://www.scio.gov.cn/37236/38180/Document/1626701/1626701.htm>，访问日期：2021年5月25日。

② 《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府联合声明》，中国外交部，2017年11月16日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1511205.shtml>，访问日期：2021年5月25日。

Joint Development in the South China Sea: China's Incentives and Policy Choices

QI Huaigao

Abstract Since 2017, China has actively proposed a number of joint development schemes in the South China Sea (SCS) with the Philippines and Vietnam. Both economic and strategic incentives lie behind China's development of these schemes. China's economic incentives include its domestic demand for energy, the construction of a "21st-Century Maritime Silk Road", the Hainan pilot free trade zone, construction of a common market, and future economic integration among the SCS coastal States. China's strategic incentives include achieving its goal of becoming a leading maritime power, playing a constructive role in maintaining a peaceful and stable SCS, developing good relations with other coastal States, and reducing the intensity of competition between China and the United States in the SCS. China's policy choices on SCS joint development are as follows: (1) to promote good faith in the SCS; (2) to limit unilateral activities in disputed areas; (3) to focus on less sensitive areas of the SCS; (4) to reach joint development arrangements by establishing a relevant working mechanism; (5) to begin the process in areas where there are only two claimants; (6) to define sea areas for joint development by seeking consensus; and (7) to give priority to the Philippines and Vietnam as target countries of negotiation.

Keywords Joint Development; The South China Sea (SCS); China's Incentives; China's Policy Choices

Funding "A Comparative Study on the Joint Development Policies in the South China Sea between Vietnam and the Philippines" (No. 20BGJ081), Sponsored by the National Social Science Fund of China (2020-2022).

Author QI Huaigao, Professor and Vice Dean of the Institute of International Studies, Fudan University.