

罗婷婷,公衍芬. 中菲南海共同开发:框架构建与前景展望[J]. 中国海商法研究,2020,31(4):31-37

中菲南海共同开发:框架构建与前景展望

罗婷婷,公衍芬

(国家海洋信息中心,天津 300171)

摘要:中菲南海共同开发具有充分的现实需求和明显的优势互补,2019年以来,中菲两国在南海共同开发问题上取得了实质进展。接下来,十分有必要就两国共同开发合作框架中的关键问题进行预研,包括写入“不得影响主权和划界立场条款”,确定共同开发管理和收益分配模式,划定共同开发区,处理“先存权”问题等。中菲共同开发在很长时间内都处于曲折探索阶段,中国应对未来两国共同开发的前景保持审慎和清醒的态度,以实力促谈判,妥善管控分歧,推动南海油气共同开发取得新的进展。

关键词:中菲关系;南海;共同开发;合作制度

中图分类号:D993.5 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2020)04-0031-07

China-Philippines joint development in the South China Sea: framework construction and prospects

LUO Ting-ting, GONG Yan-fen

(National Marine Data and Information Service, Tianjin 300171, China)

Abstract: There are sufficient practical needs and obvious complementary advantages in joint development of the South China Sea between China and the Philippines. Since 2019, China and the Philippines have made substantial progress on the issue of joint development. Next, it is necessary to conduct preliminary study on key issues in the framework of bilateral joint development cooperation, including writing the article “shall not affect sovereignty and the position of delimitation”, determining the mode of joint development management and income distribution, delimiting joint development zones, and dealing with the issue of “pre-existing rights”. It has been in a tortuous exploration stage for a long time. China should maintain a prudent and sober attitude towards the future prospects of joint development between the two countries in South China Sea, promote negotiations with power, properly manage differences and push for new progress.

Key words: China-Philippines relationship; the South China Sea; joint development; cooperation system

南海仲裁案后,菲律宾利益认知结构的转变为杜特尔特的南海政策调整提供了可能性和空间。菲律宾当局意识到,与其在主权问题上与中国强硬纠缠而一无所获,不如理性务实开展合作而获得实际的利益,通过修复中菲关系争取中国的经贸援助。因此,其南海政策将对排他的、抽象的领土主权的重视调整为对非排他性的、具体主权利的实现,集中表现为争取更好地维护和实现专属经济区的权利。菲律宾开始从突出南海主权争端的强硬对抗转向以经贸投资为主轴的务实合作,从捆绑美国亚太战略

的借美制华转向均衡发展与各大国关系的独立外交。^[1]杜特尔特政府独立自主外交路线下南海政策的调整对于中菲关系的回暖起到了积极的作用。中菲重回谈判轨道,并形成了暂时搁置南海争端的默契,聚焦共同发展。菲律宾在担任东盟轮值主席国期间,并未纠集其他东盟成员国就所谓“南海军事化”问题向中国发难。相反,中菲南海问题双边磋商机制启动并举行了多轮磋商。在中菲南海油气共同开发问题上更是取得了实质性的进展。然而,需要说明的是,中菲南海油气共同开发既涉及勘探开发

收稿日期:2020-05-11

基金项目:科技部国家重点研发计划项目“海洋划界决策支持系统研发与应用”(2017YFC140550X)

作者简介:罗婷婷(1983-),女,江西萍乡人,国家海洋信息中心副研究员,E-mail:55518687@qq.com;公衍芬(1982-),女,山东泰安人,国家海洋信息中心助理研究员,E-mail:12991787@qq.com。

的技术问题,还涉及共同开发区的管辖权、管理模式、法律适用、收益分配、先存权等管理问题。因此,有必要通过谈判确立适当的行为准则,构建既符合两国实际需求、又立足于实践要求的共同开发制度框架。以中菲共同开发为突破口和典型示范,在南海海域切实实现“搁置争议、共同开发”。笔者旨在对中菲共同开发制度框架中的关键问题进行梳理,并结合共同开发的国际实践,就各关键问题的处理提出可能的优选路径。同时,根据中菲关系的现状,对两国共同开发的前景、可能面临的困难作出预判,并提出应对建议。

一、中菲南海共同开发的现实需求及实质进展

中菲两国对于南海油气资源的开发利用都有非常迫切的现实需求。菲律宾现有的石油产量并不能满足国内经济发展的需求。本国油气开发企业技术薄弱。菲律宾能源部数据显示,2018年菲律宾石油净进口额或石油进口与石油出口的差额达一百二十一亿二千万美元,比一年前高30.9%。^[2]和中国相比,菲律宾是本土自然资源匮乏的小国,其对海洋资源的需求更甚。菲律宾国内现有的可操作的油田主要为巴拉望附近的马拉帕雅(Malampaya)油气田。该油气田项目主要是由荷兰皇家壳牌石油公司以及美国雪佛龙石油公司提供技术支持。该油气田预估只能满足吕宋岛地区40%的能源需求,且经过近20年的开采,天然气储量已经濒临枯竭。因此,菲律宾开始转向南海地区特别是石油资源丰富的礼乐滩海域。^[3]除了石油能源无法自给自足之外,目前中菲两国都存在很大的天然气生产缺口。^[4]双方对于能源的需求都比较迫切。2016年中国全年原油消费数据显示,5.778亿吨原油消费中进口占3.81亿吨,原油对外依存度为65.4%。^[5]中国的对外能源依存度较高,在扩大能源贸易弥补国内供需缺口的同时,也需要确保自身的能源安全,以推进地区性和全球性的能源合作。^[6]

中菲南海油气共同开发,双方都具有各自的优势。中国的优势主要表现为资金和技术优势。“海洋石油981”钻井平台基本具备南海深水油气开采的技术条件。菲律宾的优势则表现为地理位置优势和数据经验优势。南海已知的油气资源富集区,靠近菲律宾、越南等国家的陆地领土的数量更多。将能源开发基地建在菲律宾的临近海岸,有利于节约开发成本。此外,菲律宾对于南海油气资源的单方面开发早于中国,在勘探数据以及开发经验方面有

所积累。^[7]

由于南沙海域远离本土、海底地形复杂、自然环境恶劣,且大部分为深水和主权争议海域,无论是中国还是菲律宾,进行自主、持续的商业开发均需承担极大风险。对菲律宾而言,因为不具备自主开发能力,贸然引进西方跨国公司单独开发不但将失去大部分收益份额,而且也将背负“违背自我克制义务、使南海形势进一步复杂”的政治责任,面临被中国干预的道义风险。中国的资金和技术优势能够延伸至油气丰富的南沙海域,菲律宾选择与中国共同开发,能确保在搁置争议的前提下实现合作共赢。^[8]

2012年中菲两国石油公司开始就礼乐滩共同开发问题进行谈判,就在SC72区块的共同开发进行讨论。然而,在即将达成协议之际,菲方却提出了增加“联合开垦协议”的建议。此协议可以被解读为中国承认菲律宾对于礼乐滩拥有主权,磋商因此失败。^[9]杜特尔特上台后,中菲关系明显改善。菲律宾在搁置仲裁裁决的同时,开始与中国就妥善处理南海争议进行磋商谈判。2017年7月,杜特尔特发表了国情咨文,表示期待中菲开展联合石油勘探,并最终达成合资项目。^[10]同年9月,菲律宾能源部长表示,两国就位于“南海断续线”外的SC57区块的联合勘探确定了合作的方案,而对于存在管辖权争议的SC72区块则需要国际法的指导下讨论实体问题。2019年5月,杜特尔特签署了第80号行政令,废除了阿罗约政府暂停在南海争议海域勘探和钻探的禁令,规定允许第三方参与菲政府授予菲国家石油公司的服务合同,菲国家石油公司也可以参与政府授予第三方的服务合同,以分散油气勘探、开发和生产中的固有风险。由此,杜特尔特可自由签署协议,允许菲国家石油公司与中国合作执行第57号服务区块合同,与中海油签署石油勘探合同的一个主要障碍被清除。2019年8月29日,习近平主席会见菲律宾总统杜特尔特,根据《中菲油气开发合作的谅解备忘录》和《关于建立政府联合指导委员会和企业间工作的职责范围》,中菲双方宣布成立油气合作政府间联合指导委员会和企业间工作组,推动共同开发尽快取得实质性进展。

二、中菲南海共同开发合作框架关键内容构想

不同于传统的争端解决方式,共同开发具有法律性和政治性的双重属性。政治性是指需要政府首脑间形成共同开发的政治意愿和共识,法律性则需

要制定相关的协议以落实共同开发的制度。^[11]相关国家的政治意愿是共同开发取得成功的关键因素。^[12]^[14]共同开发是一项政治色彩极为浓厚的国际合作行为。无论是选择共同开发的“区块”还是具体实施共同开发协议,都要受到政治意愿的左右。此外,国内外的政治环境往往成为左右共同开发进程的重要因素。^[13]^[6]正因为如此,作为一种实践色彩非常浓厚的国家间合作,共同开发案例的个性十分鲜明。如英国国际法和比较法研究院所断言“每个共同开发案例都可能有很多的变化形式,似乎未有一个案例能值得不同政治经济制度、冲突传统和民族敏感性的国家普遍接受。”^[14]但是,通过对相关协定的比较分析,不难看出仍然存在一些共同的政策性和原则性规定。笔者参考英国国际法和比较法学院草拟的共同开发范本,并结合中菲共同开发所面临的实际情况,总结了中菲南海共同开发需要解决几个关键问题,这些内容因为涉及双方的核心利益和共同关切,应重点考虑,具体如下。

(一) 写入“不影响主权和划界立场”条款

杜特尔特上台后中菲关系明显转圜,但是两国在南海的主权和主权权利问题上的分歧并无实质性减少。尤其是“南海仲裁案”作出“一边倒式”的裁决后,菲律宾国内反对派更添阻碍筹码。菲律宾国内对杜特尔特在南海问题上“出卖”主权的质疑导致其政府在发展对华友好关系的同时,仍需要应对来自国内反对派和民间情绪的压力。^[15]杜特尔特的政敌还多次质疑中菲合作协议,在他们看来,这将导致菲律宾掉入中国的“债务陷阱”,并带来包括损害菲律宾在争议海域的主权等诸多风险。^[16]

然而,主权虽然具有垄断性和排他性,但是主权权利却可以通过资源共享来实现。《联合国海洋法公约》第74条和第83条分别为海岸相向或相邻国家间专属经济区、大陆架划定的条款。上述两个条款均规定“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。”许多学者均认为,上述两条关于划界前临时安排的规定,是共同开发直接的法律依据。而从该条“不危害或阻碍”的规定及共同开发任择性的特点可以看出,其作为划界前的临时安排,并不能影响各方的权利主张和划界的立场。实际上,这也是在共同开发实践中被广泛使用的条款,如1958年《巴林和沙特阿拉伯划界波斯湾大陆架边界协定》、1974年《日韩共同开发大

陆架协定》、2002年澳大利亚与印度尼西亚《帝汶缺口条约》等都有类似的规定。^[17]^[106-107]

对于中菲两国而言,在争议海域进行共同开发,为打消相互之间的疑虑和猜忌,切实践行“搁置争议”的立场,十分有必要在共同开发协定中写入“不影响主权和划界立场条款”。这也有利于引导民众正确认识共同开发,减少舆论阻力,推动共同开发。

(二) 共同开发管理模式的选择

中菲共同开发制度构建首先必须明确的就是共同开发的管理模式问题,因为其贯穿于整个共同开发的过程。管理模式决定了共同开发管理机构的职权、合同类型、财政税务、管辖权、法律适用以及争端解决等事项。

从现有的国家实践来看,目前主要存在联合经营模式、超国家管理模式、代理制模式三种。代理制模式由一方代理另一方进行全面管理,一般仅仅适合两国有长期睦邻友好关系、共同开发区块小的情形,这种模式需要以被代理方的权利让渡为前提。因此,在国家共同开发的实践中并不多见。超国家管理模式由两国政府委派对等数目的代表组成一个超国家管理机构,只有一个发放许可证机构、一种税收制度、一套法律制度等,需要两国就共同开发涉及的关键问题作出大量的妥协,如果两国之间差异较大,往往因长时间的协商导致共同开发迟迟不能践行。相较于前两种,联合经营模式更具有简单、务实、全面、公正的特点,其是由国家保留对租让人颁发许可证和管理的权力,双方政府授权各自的租让人进入共同开发区。这种模式在国家保留实质性权力的同时,将具体的经营权交给租让人,比较容易成功吸引到投资者。^[17]^[123-127]由于管理模式在共同开发中的关键性,对该问题的处理必须十分谨慎。中菲共同开发探索一直面临着来自菲国内的“污名化”指责。如在中菲会谈宣布成立油气合作政府间联合指导委员会和企业间工作组之际,菲律宾前国家安全顾问 Roilo Golez 称:“中国可能会在合作中借保护联合项目为由派遣安全部队到菲律宾附近,这将会威胁到菲律宾的国家安全。”还有人担心,菲政府可能会在相关海域失去控制权。

有鉴于此,中菲共同开发,应保证两国各自对共同开发管理活动的足够参与。笔者认为,可以考虑采取联合经营模式,因为该模式既可以克服代理制模式下过分让渡国家权力的弊端,又可节省超国家模式的谈判时间成本。采用最简易的方法、最低程度的法律制度协调,实现整体合作层面的一致性和

中菲两国国内层面的差异性的和谐统一。^[18]

(三) 共同开发的区块的划定

划定一定面积的区块是共同开发得以推进的第一步。从现有的共同开发的理论和实践来看,共同开发区块的选择主要涉及区块的地理范围、具体面积以及与领海的关系等。^[13]¹⁴然而确定共同开发区必然涉及到各方的划界主张,因此并非易事。争议海域共同开发“区块”选择的前提是双方承认主张重叠区的存在。^[12]¹⁴⁰在这一前提下,再将主张重叠区的全部或部分划定为共同开发区域。

南海存在着大大小小约37个油气盆地,总面积大约128万平方公里,占南海总面积的36.5%。所存储的油气总量约为449亿吨。^[19]中国和菲律宾的争议海域主要是在礼乐滩盆地。礼乐滩盆地是公认的油气资源富集区。从地理位置上,其完全位于中国“南海断续线”内。但是,2009年菲律宾通过“领海基线法案”后不久,菲政府就批准了英国弗洛姆能源公司勘探礼乐滩附近的油气资源。2012年菲律宾外交部长德罗萨里奥曾发表声明称菲律宾对礼乐滩盆地拥有主权,因此拒绝中菲共同开发。中、菲、越三国达成的合作勘探地震协议的期限届满后,菲律宾擅自对中菲两国争议海域的GSEC-101区块进行了对外招标。2013年,中海油和菲律宾莱斯克斯矿业集团下属的论坛能源公司就礼乐滩油气资源共同开发进行谈判。谈判所议定的区域为礼乐滩的“郁金香”气田第72服务合同区块。由于菲律宾前总统阿基诺三世坚持菲律宾对礼乐滩的主权并要求双方签署的协议必须遵守菲律宾法律,该谈判最终搁浅。^[20]在2015年的“南海仲裁案”中,菲律宾更是要求仲裁庭裁定其对于礼乐滩油气资源的勘探开发具有“正当合法性”,此诉求还得到了仲裁庭的支持。^[21]

杜特尔特执政后,中菲关系的改善为两国共同开发的推进奠定了良好的政治基础。然而,在共同开发区块的选择上,菲律宾倾向于在非争议区开展合作,而中国则希望是在真正的争议区。^[22]短期来看,菲律宾已经公布的、位于中国“南海断续线”外的SC57区块作为中菲共同开发的潜在区域最有可能率先突破。而礼乐滩盆地的SC72区块,因为有前期中菲越地震勘探考察的资料积累,是争议区中最适合的共同开发区域。具体的区块如何敲定,最终还有待中菲共同开发指导委员会进一步商定。

(四) 共同开发区的合同制度的确立

在共同开发的过程中,资源国政府需要与石油

公司签订石油合同。在国际实践中,曾出现多种合同类型,主要有租让制、产品分成制、服务合同制和联合经营制等。其中,租让制强调的是私有公司尤其是外资公司的开采权,东道国对共同开发的经营和管理干涉较少。产品分成制更强调国家和国有公司的开采权。服务合同制相较产品分成制给承包商的权利和利益更少。联合经营制则是由资源国或其国家石油公司与外国石油公司共同组建法人或不具备法人资格的联合管理机构。

从中国周边国家的相关实践来看,产品分成合同应用较为普遍,如马来西亚、菲律宾的对外海上石油勘探合同以及泰国和马来西亚1979年的共同开发协议都采用了这种合同制度。这种合同既树立了资源国控制石油开发的形象,又使承包商处于一个较为稳定的投资环境。在政治上有利,经济上可行。在中国与菲律宾的共同开发过程中,也可以考虑采用这种产品分成合同将开采的原油分为“成本油”和“利润油”两个部分。“成本油”由承包商支配,用来抵偿前期的勘探开发成本,“利润油”则由开发商与中菲两国政府按照约定比例进行分成。

(五) 共同开发区的收益分配方式

在实践中,共同开发的收益方式主要有两种。一种是首先约定分配的比例,通常是平分的方式,如泰马和日韩共同开发采用的都是这种约定平分的方式。另一种则是以大陆架的界线为基础,按照边界线两侧矿藏的占比来确定分配的比例。1976年的英挪共同开发采用的就是这种模式。然而,这种分配方式需要以大陆架界线为前提,且程序繁杂、难于操作,实际中鲜被采用。

中菲共同开发显然也更适约定比例的分配方式。然而,对于分配额度,菲律宾却希望打破50:50比例。2018年8月1日,菲律宾外交部长卡椰塔诺曾表示,中国愿意将和菲律宾在南海联合勘探油气资源的利润按六四分成,菲律宾拿六成,中国拿四成,并表示该方案由菲律宾提出,中国持开放态度。目前,中方仍在审查菲方提出的3:2分成协议。这实际取决于菲律宾油气企业的技术实力以及其他的具体细节。^[23]

笔者认为,对中国而言,共同开发的经济收益要服务于战略收益。中菲共同开发可以为中国与其他国家的共同开发提供典范。为了实现在南海争议海域共同开发零的突破,打破中国与周边国家合作的僵局,在写入不影响主权和划界立场条款的前提下,中国可以在收益分配上打破平分的限制,作出一定

的灵活处理。这在共同开发的实践中也存在先例。如2002年的澳大利亚和东帝汶共同开发案中,东帝汶和澳大利亚的收益分配比例为9:1。虽然澳大利亚作出了很大的让步,但澳方负责的下游业务却收益颇丰。^[24]

(六)“先存权”的处理

“先存权”是指在共同开发区建立之前,签约国中的一方已经允许第三方经营机构在争议海域参与开发活动,由此使得第三方在该地区内获得了某种经营开发的权利。对于这种在共同开发之前就存在的权利,开发国家必须妥善处理,国际上的处理方式主要有两种:一是概不认可,如苏丹与沙特阿拉伯共同开发案,原来的第三方只能在新协议条件下参与开发活动。二是予以承认,泰马共同开发协议就是典型代表。另外还有一种比较特殊的情况就是日韩开发协定,虽然未正式承认先存权,但是在实践中却通过灵活的发证方式间接地予以了承认。^[25]

中菲共同开发也面临着对第三方经营机构“先存权”的处理。1974年,菲律宾将礼乐滩盆地租借给瑞典公司勘探,共有37口钻井,其中7口位于“南海断续线”内。此后,菲律宾多次将礼乐滩划分为区块进行招标。1979年开始了规模化的商业开采。2001年菲律宾在中国“南海断续线”内的深水气田正式投产,是历史上投资最多、规模最大的工程。2003年菲律宾能源部又开始了新一轮的招标,约10万平方公里的招标区块进入了“南海断续线”内。2009年菲律宾通过新“领海基线法案”,以此为法律依据,菲律宾将区块更改为SC72区块后单独进行招标。英国弗洛姆能源公司于2010年竞标取得勘探许可。虽然由于中方的反对未有实质性的开采活动,但是菲律宾政府却于2015和2016年两次延长了项目的执行时间。^[26]

英国弗洛姆公司的先存权是中菲共同开发所不得不正视的问题。英国弗洛姆公司未有实质性的开采活动,但直接废除又有违菲律宾国内法。笔者建议可采取日韩共同开发协议的模式,即不正式承认英国公司的先存权,但是却由中菲双方作为区块的共同发证人向其重新颁发许可证。这样,既在法律上对先存权予以了澄清,又不需要对现有的勘探许可作出实质性的改变。

三、中菲南海共同开发历程回顾及前景展望

实际上,中菲在南海共同开发问题上早有尝试。然而菲律宾反对派和他国反华势力对于中菲南海问

题良性互动所形成的掣肘一直都在干扰两国的共同开发谈判进程。

2005年3月14日,中国、越南、菲律宾签订《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》(Agreement for Joint Marine Seismic Undertaking in Certain Areas in the South China Sea,简称JMSU),在国内反对派的压力下,2008年6月30日该协议到期后,中菲之间进一步的共同开发磋商被搁置。加之2009年初菲律宾通过新的“领海基线法案”,将中国的黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为菲律宾领土,中菲关系陷入低谷。依据该协议,在三年内,中国海洋石油总公司、菲律宾国家石油公司、越南石油和天然气公司三家联手共同收集协议合作区内(总面积为142886平方公里)的二维、三维地震数据,并对该区域内二维的地震线进行处理。^[27]这是一个不涉及领土主权及主权利的商业合作协议。其中,中方负责收集数据,越方进行数据加工,菲方负责信息的分析处理。三个阶段三方都应该进行信息共享。^[28]虽然从法律性质上看,这只是一个具有涉外因素的经济合同,无法与国家间的共同开发协议相提并论,但却可以视为中国与其他南海周边国家在共同开发领域的有益尝试。但是,却因受到菲律宾国内的政治和法律因素阻碍以失败告终。

杜特尔特开启了菲律宾外交政策的新时代,其寻求“独立”外交政策,试图摆脱美国对菲律宾的控制,并致力于改善中菲关系。有美媒一度指出,“缓解中菲紧张的海上关系”是杜特尔特外交政策的核心。^[16]

然而,菲律宾国内的一些反对派却认为,杜特尔特过于亲华将有损菲律宾自身权益,认为中菲共同开发的推进是中国依据军事优势施压菲律宾的产物。目前,中菲关系处于较好的历史时期。未来两年将是菲律宾各利益集团和党派争斗的关键时期,中菲关系的发展还面临很多的变数。因此需要妥善应对中菲南海油气合作所出现的中断搁置和曲折反复的风险。南海周边国家在南海的经济利益突出表现为油气资源利益。共同开发因为事关国家利益,往往需要较长的时间,不可能一蹴而就。如马泰共同开发从签署协议到开展共同开发活动历时近15年,澳大利亚和印尼间的共同开发从谈判到达成协议花费了20多年。因此,中国应对未来两国共同开发的前景保持审慎和清醒的态度。尤其是对来自菲律宾内政及外交层面的压力有足够的判断和预研。

此外,中菲共同开发可能遭致其他国家的负面

干扰。中菲关系的友好发展,对于美日等域外国家干预南海事务、牵制中国造成了一定的障碍,并可能对其他南海周边国家起到带动作用。因此,他们不断鼓噪“中国威胁论”,希望在中菲之间制造矛盾。在2019年8月的中菲会谈前,美国就指责中国“强制干涉”南海地区的油气开采,欧盟则表示希望由第三方依据《联合国海洋法公约》进行仲裁调解。英德法三国发布联合声明对南海局势表示担忧,呼吁南海所有沿岸国家采取措施缓和地区紧张,推进地区和平、安全和稳定,保障沿海国家在南海的航行、飞越自由和权利。在域外大国的影响下,越南也不甘落后,越南海洋岛屿总局国际合作和科技办公室主任武清歌称:“以中国的强硬态度,菲律宾不太可能在不失去国家主权的情况下达成共同开采协议。如果协议没有实施,菲律宾不仅会面临军事压力,还会遭受中国制裁带来的经济损失。”可以预见,随着中菲共同开发谈判对于关键和敏感问题的触及,来自菲律宾国内外的反对和阻挠声将更加激烈。

四、中国的应对

目前,中菲之间关于岛礁主权和海域权利的争端并未有实质性的减损。在国际和国内反对势力的影响下,杜特尔特对华友好的政策也并非能一成不变。杜特尔特未放弃“南海仲裁裁决”,只是选择了暂时搁置,菲律宾国内对仲裁裁决的坚持,将会对中菲共同开发的推进乃至中菲关系的发展产生制约作用。杜特尔特上台后,虽然中菲关系整体向好,但在南海问题上对中国的态度不乏摇摆波动,或表示“搁置仲裁庭裁决”“与中国静静地对话”,或表示“迟早得有个清算”“要在黄岩岛上插菲律宾国旗”……其一方面表明国际仲裁不能解决南海问题的态度,另一方面又要求中国尊重菲律宾的专属经济区,并表示已经为“保卫”菲律宾的领土作好了牺牲准备。^[29]2019年以来,围绕着中业岛、仁爱礁、中菲撞船事件等,中菲的友好关系出现局部的波动甚至倒退。菲

律宾曾一度表示,将“南海仲裁案”裁决呈交联合国是其解决南海问题的政治选项之一。

对中国而言,一方面要利用好当前稳定良好的中菲关系,争取两国的共同开发取得实质性的进展。另一方面要立足长远,探索建立两国共同开发的长效合作机制,作好应对菲律宾政策反复的准备。如有困难可考虑将油气合作拆分为勘探和开发两个不同部分。油气勘探是油气开发的前提,对于油气开发而言是不可或缺的。油气勘探对于双方的合作程度要求更低,更容易实施和取得合作成果。因此,如若油气开发合作在短时间内未能成形,可以先考虑选择部分调查程度较低的海域开展油气勘探合作,对调查数据实现共享和共研,摸清油气资源的分布规律。^[30]

五、结语

共同开发的成败与否,主要取决于相关国家的政治意愿。作为一个民主政治制度并非完全成熟的国家,菲律宾的外交政策经常受制于国内的政治斗争和美菲同盟关系等外交因素。菲律宾南海政策的波动使中菲共同开发仍存变数。中菲两国的领导人早在1986年就已经作出了南海共同开发的决定,但是30多年来均未有实质性的突破。尽管中方的立场一直非常明确,但是菲方却因为政府的换届更迭而摇摆不定。虽然共同开发在东亚和东南亚的适用因为受到“争议海域模糊不清”“相关国家政治意愿缺乏”“现实需求不强”等因素影响而不尽如人意,^[31]但中菲共同开发却存在很大的可行性,并已然取得了重大的进展。在中菲南海油气共同开发问题上,中国的政策目标应为以实力促成谈判、谋取和平,妥善管控分歧,推动南海油气共同开发取得新的进展。通过资源开发能力和军事威慑能力的前沿投射,迫使其他南海声索国放弃独占的利益诉求和激进的政策取向。以油气的自主开发和干预他国开发推进真正意义的共同开发。

参考文献:

- [1] 贾都强. 杜特尔特访华:菲律宾对华政策出现重大调整[J]. 当代世界, 2016(11): 26.
- [2] 菲律宾2018年石油进口额上升百分之三十一[EB/OL]. (2019-03-10)[2019-12-25]. http://www.ccpit.org/Contents/Channel_4013/2019/0319/1141359/content_1141359.htm.
- [3] 钟飞腾. 国内政治和南海问题的制度化——以中越、中菲双边南海政策协调为例[J]. 当代亚太, 2012(3): 109.
- [4] 英国石油公司. BP世界能源统计年鉴(2016中文版)[EB/OL]. [2019-12-25]. https://www.bp.com/content/dam/bp/country-sites/zh_cn/china/home/reports/statistical-review-of-world-energy/2016/2016-bp-stats-review-cn.pdf.
- [5] 2016年我国原油对外依存度提升[N]. 中国电力报, 2017-03-23(1).
- [6] 中国社会科学院世界经济与政治研究所. 世界能源中国展望[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 52-58.

- [7]陈思静.“南海能源共同体”法律框架初探[J].南海法学,2017(4):114-115.
- [8]黄凤志,罗肖.关于中国引领南海战略态势的新思考[J].国际观察,2018(2):130-131.
- [9]中海油拒绝邦义礼南提议,不与菲在礼乐滩联合开采[N].世界日报,2014-03-10(3).
- [10]菲律宾总统:中菲将在南海联合勘探石油[EB/OL].(2017-07-25)[2019-10-22].<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnK4h2L>.
- [11]金永明.东海问题解决路径研究[M].北京:法律出版社,2008:86.
- [12]BECKMAN R,TOWNSEND-GAULT I,SCHOFIELD C,et al. Beyond territorial disputes in the South China Sea: legal framework for the joint development of hydrocarbon resources[M]. Cheltenham:Edward Elgar Publishing Limited,2013.
- [13]杨泽伟.海上共同开发“区块”的选择问题[J].时代法学,2014,12(3).
- [14]FOX H,MCDADE P,REID D R,et al. Joint development of offshore oil and gas; a model agreement for states with explanatory commentary[M]. London:The British Institute of International and Comparative Law,1989:115.
- [15]李忠林.菲律宾杜特尔特政府的南海政策及前景[J].太平洋学报,2018,26(6):64.
- [16]MOSS T. Rodrigo Duterte's anti-American outburst complicates US goals[EB/OL].(2016-11-06)[2019-11-22].<https://www.wsj.com/articles/philippine-leaders-anti-american-outburst-complicates-u-s-goals-1473138373>.
- [17]萧建国.国际海洋边界石油的共同开发[M].北京:海洋出版社,2006.
- [18]邓妮雅.“一带一路”倡议下南海资源共同开发的模式选择[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2018(2):44.
- [19]刘振湖.南海南沙海域沉积盆地与油气分布[J].大地构造与成矿学,2005(3):410.
- [20]黄翱.中菲企业商讨探采南海油气[N].东方早报,2013-10-04(A16).
- [21]The South China Sea Arbitration (*The Republic of Philippines v. The People's Republic of China*)[EB/OL].(2013-01-30)[2019-10-22].<https://pca-cpa.org/en/cases/7>.
- [22]康霖,曹群.中菲达成南海油气资源共同开发新共识[J].世界知识,2019(2):31.
- [23]菲外长:菲方希望迅速与中国签署南海开发协议三比二分成[EB/OL].(2018-10-10)[2019-10-22].http://www.sohu.com/a/258192319_100200965.
- [24]ONG D M. The new Timor Sea Arrangement 2001: is joint development of common offshore oil and gas deposits mandated under international law? [J]. International Journal of Marine and Coastal Law,2002,17(1):80.
- [25]蔡鹏鸿.争议海域共同开发的管理模式:比较研究[M].上海:上海社会科学院出版社,1998:17,19.
- [26]康霖,罗传钰.中菲南海油气资源共同开发:挑战与努力方向[J].国际问题研究,2018(5):118.
- [27]An agreement for joint marine seismic undertaking in the certain areas in the South China Sea[EB/OL].(2004-09-01)[2018-02-26].https://www.spratlys.org/documents/agreement_bilateral_marine_seismic_undertaking.pdf.
- [28]A tripartite agreement for joint marine research in certain areas in the South China Sea[EB/OL](2013-11-14)[2018-02-26].http://www.spratlys.org/documents/tripartite_agreement_marine_scientific_research.pdf.
- [29]Philippines' Duterte calls for summit to solve South China Sea spat[EB/OL].(2016-05-10)[2020-02-10].<https://www.yahoo.com/amhtml/news/philippines-duterte-says-seek-multilateral-south-china-sea-131454279.html>.
- [30]林杞.2019,中菲南海油气开发合作的“机遇年”[EB/OL].(2019-01-09)[2020-03-06].http://www.nanhai.org.cn/review_c/337.html.
- [31]杨泽伟.“搁置争议、共同开发”原则的困境与出路[J].江苏大学学报,2011,13(3):72.