

# 南海翻波（四）： 多事水域的油气资源

项目报告 N°275 | 2016 年 1 月 26 日  
译自英文原文

## 目录

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 执行摘要 .....                       | i  |
| I. 概述 .....                      | 1  |
| II. 中国走向海洋 .....                 | 4  |
| A. “三桶油” .....                   | 4  |
| B. 海南省 .....                     | 7  |
| C. 造船厂 .....                     | 8  |
| III. 越南对石油的依赖 .....              | 9  |
| A. 越南油气集团 .....                  | 9  |
| B. 外国合作伙伴 .....                  | 10 |
| IV. 菲律宾的能源荒 .....                | 11 |
| V. 共同开发 .....                    | 13 |
| A. 共同开发所面临的障碍 .....              | 13 |
| 1. 中国的条件和越南的顾虑 .....             | 13 |
| 2. 菲律宾法律 .....                   | 14 |
| B. 共同开发的尝试 .....                 | 14 |
| 1. 《联合海洋地震勘探工作协定》 .....          | 14 |
| 2. 中国 - 越南 .....                 | 17 |
| 3. 中国 - 菲律宾 .....                | 18 |
| VI. 结论 .....                     | 20 |
| <br>                             |    |
| <b>附录</b>                        |    |
| A. 南海地图 .....                    | 21 |
| B. 国际危机组织简介 .....                | 22 |
| C. 国际危机组织亚洲报告及简报（自 2013 年） ..... | 23 |
| D. 国际危机组织理事会 .....               | 24 |

## 执行摘要

南海各国竞相争夺海底的油气资源，但储备总量并未得到证实。诚然这些资源的潜在经济效益可观，其政治意义才是导致矛盾的主因——资源的分配对主权归属及国际海洋法基本原则有着深远影响。由资源勘测引发的摩擦加深了地缘政治的断裂带。曾经仅限于口头警告和外交压力的竞争业已激化为频繁的海上冲撞。影响局势的一个关键因素是中国日益增强的国家实力，以及随之而来的两项诉求：拓展自身对南海的勘测同时阻止其他声索国进行类似活动。与此同时，中国主张各国搁置争议，共同开发资源。但由于实际合作仍遥遥无期，一些中国的专家已呼吁采取单方面行动来向不合作的声索国施压。然而更好的方法应是投入更多精力建立行为机制以防止竞争激化为冲突，并通过充分理解各方的动机来促成最终合作。

中国的国有石油巨头——合称“三桶油”——在资金实力和技术能力，特别是深水钻井方面，得到迅猛发展。一方面出于政治热情，一方面受企业间竞争的驱使，三家公司的高管多年来一直游说中央政府提供政策和资金支持以将在南海的勘探活动从中国近海岸南向拓展到争议海域。越南的原油产业在外贸出口、财政收入和国民生产总值中都占有较重比例，因而已将南海开发列为国家优先政策。为了抵御来自中国的压力，越南极力拉拢外国合作伙伴，其中有些在中国的警告下选择退缩。菲律宾的原油和石油产品几乎全部依赖进口，起唯一的天然气田也行将枯竭，因此迫切需要新的自产能源。

各方对能源的渴求本可以转化为合作的动力，但共同勘测与开发却面临诸多障碍。中国对合作开发提出的前提条件是承认中国对相关领土的主权，这使得其它声索国担心参与合作即相当于接受中国的主权。越南坚持，在界定可共同开发的区域范围之前，需根据《联合国海洋法公约》（《公约》）明确主权声索重叠区域。中国的九段线海图不符合《公约》的规定，而中国又拒绝对其主权声索的范围或性质加以明确。菲律宾法律规定，油气项目菲方需占至少 60% 的所有权份额。他国合作方如遵循这项规定，可能被视作承认菲方所有权，甚至主权。

尽管障碍重重，各方曾经试图展开合作。这其中最成功的尝试是《联合海洋地震合作协定》（《联合协定》）。协定最初签订于 2004 年 9 月，协议方仅为中国和菲律宾，双方同意就勘探部分争议海域海床中油气储备进行合作。由于协议中涉及的海域与越南的主权声索范围有部分重叠，越南于 2005 年加入。三方平等分摊勘探的费用与责任并切实展开了合作。然而，2007 年下半年和 2008 年期间，菲律宾民族主义者指责政府腐败，秘密出卖主权，违反了菲律宾宪法。当该协议于 2008 年 7 月到期之际，菲律宾决定不再续约。

《联合协定》产生于特定的历史环境。其中最重要的因素是，当时各方优先考虑地区稳定，而非申张主权。然而近几年地区摩擦频繁，局势紧张，关系动荡，上述这一关键因素已不复存在。类似规模的合作开发协议近期内不太可能再次实现。虽然中国仍有政治动力来实现共同开发而菲律宾有经济需求，但中国的强势声索以及菲律宾继而诉诸国际仲裁的举动已让两国之间的关系降至冰点。因此菲律宾政府更难说服民众支持与中国的合作，而切菲律宾法律的限制仍然构成障碍。越南虽然正和中国就北部湾以外海域的共同勘探进行磋商，其面临的限制较少，但同时也相对缺乏与中国合作的经济动因。

各国在南海面临着两大挑战。一是建立机制以预防现有竞争升级为偶然或蓄意的冲突。二是充分理解各方的动机和限制以为更广泛的合作（先勘探后开发）铺垫基石。本文将重点阐述第二点。

为了继续保存合作的可能并尽量减少冲突的危险，南海各方应避免单方面的勘探和开采活动，尤其是避免在主权竞争激烈的领土地标周围——例如西沙群岛和南

沙群岛——有所活动。当大环境有所改善之时，各方便能采取措施逐步降低合作的门槛。

对于中国有关主权的前提条件，各国可通过协议条款明确声明共同勘测与开发不代表主权上的让步。针对中国九段线地图所引发的疑虑，中国可尝试以含蓄方式在《公约》的框架下阐释申索主张，例如，为了推动越南的合作，中国在有关北部湾外的合作开发区域的闭门谈判中按《公约》原则来定义重叠区。作为交换，越南也应避免在共同开发谈判中牵涉西沙群岛海域的主权问题。

北京 / 河内 / 马尼拉 / 布鲁塞尔，2016 年 1 月 26 日

## 南海翻波（四）：多事水域的油气资源

### I. 概述

南海据称油气资源储备丰富，但大多数矿藏至今尚未探明，部分原因是沿海各国的主权申索交叉重叠，为勘测造成了障碍。<sup>1</sup> 这些资源的重要性首先在于政治意义：根据《联合国海洋法公约》（简称《公约》）的原则，它们的开发权源于领土主权。<sup>2</sup> 因此，油气资源勘探所造成的争端远不止资源划分的问题。

近年来，各国之间的摩擦已升级为海上交锋。<sup>3</sup> 2011年至2012年间，中国的执法船和渔船拦截了越南的海床勘探船，并三次割断对方的地震勘测电缆。<sup>4</sup> 2014年5月，中国将一座深海石油勘探钻井调往中越争端海域，引发了双方数十艘船只长达两个月的海上对峙，以及越南国内声势浩大的暴力反华示威游行。<sup>5</sup> 越南反应如此激烈，主要因为钻井位于西沙群岛附近。中国实际控制西沙，但中越都对其宣称主权。一名隶属越南政府的分析人员指出，中国的举动触痛了越南的敏感神经，因为越南民众认为这组岛屿“长期被中国非法强占并要求政府最终将岛屿夺回，民意对政府形成了压力”。<sup>6</sup>

中方撤除钻井后，紧张局势有所缓和，但中越关系仍旧未能全面恢复。一名供职于越南外交部附属智库的高级分析员称，双边关系进入了“新常态：常态，在于双方官方交流恢复到调派钻井之前的水平；而新，则在于尽管一切看似往常，双方之间的信任却有所降低”。<sup>7</sup> 对北京的信任危机致使越南民众及外交政策学界人士多次呼吁领导层放弃对西方基于意识形态的怀疑，寻求与美国建立更为紧密的经济与安全关系。<sup>8</sup>

中国对菲律宾采取了类似态度。2011年3月，两艘中国海监船驱逐了一艘在礼乐滩进行地震勘测的菲律宾船只，当时该勘测船正在不受争议的菲律宾巴拉望岛附近活动。该事件导致菲方开始寻求法律仲裁，并最终于2013年1月根据《公约》

<sup>1</sup> 有关南海海事争端的其他危机组织早期报告，参见亚洲报告 N°267, 《南海翻波（三）：稍纵即逝的降温契机》，2015年5月7日；N°229, 《南海翻波（二）：地区反映》，2012年7月24日；以及 N°223, 《南海翻波（一）》，2012年4月23日。有关中国涉及的海事争端的相关报道，参见亚洲报告 N°258, 《旧仇新恨：演变中的中日紧张关系》，2014年7月24日；以及 N°245, 《凶险水域：中日关系触礁》，2013年4月8日。

<sup>2</sup> 大致来说，《公约》规定沿海国可申张领海、毗连区、经济专属区和大陆架。沿海国在其经济专属区和大陆架内享有一系列经济权利，包括勘察、开采、养护和管理生物和非生物资源的权利。《联合国海洋法公约》，1833 UNTS 3; 21 ILM 1261 (1982), 1982年12月10日，第56、77条。所有南海申索国都是《公约》签约方。

<sup>3</sup> 有关南海油气引发冲突的历史回顾，参见 Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia* [《南海：亚洲权力之争》]，（纽黑文、伦敦，2014），第121-150页。

<sup>4</sup> 《南海翻波（二）》，引用如前，第14-16页。《2011年5月27日新闻声明》，越南石油天然气公司。“Vietnam urged to stop sovereignty violation”[《越南要求停止违反主权的行径》]，*China Daily* [《中国日报》]，2011年6月6日。“Dispute Flares Over Energy in South China Sea”[《南海能源争端骤起》]，*The New York Times* [《纽约时报》]，2012年12月4日。

<sup>5</sup> 《南海翻波（三）》，引用如前，第4-13页，20-23页。

<sup>6</sup> 危机组织采访，河内，2014年9月。

<sup>7</sup> 危机组织采访，河内，2015年8月。

<sup>8</sup> 危机组织采访，越南外交部官员及外交政策分析员，河内，2014年9月和2015年8月；北京，2015年4月。

附件七的规定，向海牙常设仲裁法庭发起针对中国的诉讼。<sup>9</sup> 诉讼申述之一是一要求法庭判决“中国非法妨碍”菲律宾对自有专属经济区及大陆架的资源行使主权权利。<sup>10</sup> 菲律宾进而要求法庭裁决中国的九段线非法（在中国官方地图上九段线从中方海岸延伸向南并囊括南海大部水域）。<sup>11</sup> 中国政府已表明拒绝参与仲裁，并向菲律宾施压，让其撤回诉讼。<sup>12</sup>

然而，中国对马来西亚却相对宽容，虽然马方的一些天然气田在九段线内。马来西亚与文莱签署的油气资源共同开发协议覆盖了一部分中国申索的水域，中国也没有提出抗议。<sup>13</sup> 这种差别待遇可能反映了中国对马、文两国低调处理领土争端的赞许，及对越南和菲律宾高调寻求国际声援的不满。<sup>14</sup>

中国看似富有弹性的政策部分反映了各申索国对南海油气的依赖程度的不同。越南和马来西亚十分需要南海的油气以促进出口。<sup>15</sup> 菲律宾则指望通过开发天然气来摆脱对重污染的煤或昂贵的液化天然气的依赖。<sup>16</sup> 而中国尽管亟需能源，却有多样选择，其中一些选择相较南海有着较低的政治成本，而南海的油气储备未经证实还充满争议。

中国在政策上的灵活性也反映了其主权申索的弹性。中国声称“对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权，并对相关海域及其海床和底土享有主权权利和管辖权”。然而，中国对“附近海域”和“相关海域”的界定模糊，只通过九段线大致划界，而该区域与文莱、马来西亚、菲律宾、越南及印度尼西亚所申索的专属经济区有大幅重合。<sup>17</sup> 中国刻意保持“战略模糊”，至今既未给出九段线的明确地理坐标或其法律依据，也未明确阐述其在九段线内意欲行使的主权权利。<sup>18</sup>

越南在南海申索的宽泛性仅次于中国。河内对西沙和南沙群岛，即南海最大的两个岛屿群申张主权。菲律宾对南沙群岛西部部分岛礁（即菲律宾所称的卡拉延群岛）及黄岩岛申张主权。马来西亚的申索包括靠近其海岸的一小群南沙岛礁而文莱的申索有两个南沙岛礁。<sup>19</sup>

<sup>9</sup> “Philippines halts tests after China patrol challenge”[“中国巡航船干扰后菲律宾停止测试”], BBC, 2011 年 3 月 8 日。 *Stirring Up the South China Sea (III): A Fleeting Opportunity for Calm* [《南海翻波（三）》], 引用如前, 第 14-19 页。

<sup>10</sup> “Arbitration between the Republic of The Philippines and the People’s Republic of China” [《菲律宾共和国和中华人民共和国之间的仲裁案》], 新闻稿, 海牙常设仲裁法院, 2015 年 10 月 29 日。

<sup>11</sup> 根据国际航道测量组织的定义, 自北向南按顺时针次序, 南海分别与中国大陆、台湾、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚、新加坡、泰国、柬埔寨和越南相接壤。美国国务院估计九段线涵盖 62% 的南海海域。“China: Maritime Claims in the South China Sea”[“中国: 南海的海洋申索”], *Limits in the Sea* [《海洋的界限》], 第 143 期, 美国国务院, 2014 年 12 月 5 日, 第 4 页。“Limits of Oceans and Seas”[《海洋的界限》], 国际航道测量组织, 1953 年, 第 30-31 页。媒体报道经常提到的涵盖范围估计在 80% 至 90% 之间。如, “Analysis, China’s nine-dashed line in South China Sea”[《中国南海九段线分析》], Reuters[路透社], 2012 年 5 月 25 日。

<sup>12</sup> 《南海翻波（二）》, 引用如前, 第 17-19 页。

<sup>13</sup> 《南海翻波（二）》, 引用如前, 第 16 页。

<sup>14</sup> 危机组织采访, 中国分析人士, 北京, 2014 年 8 月, 10 月。

<sup>15</sup> 有关越南的能源状况分析详见以下第 III 章。马来西亚的能源行业占国民生产总值的约 20%。该国在南海持有的原油储量大约为 50 亿桶, 天然气储量大约为 800 亿立方英尺, 为南海沿海国之首。“Malaysia: International energy data and analysis” [“马来西亚: 国际能源数据与分析”], U.S. Energy Information Administration (USEIA) [美国能源信息署], 2014 年 9 月 29 日更新。

<sup>16</sup> 有关菲律宾的能源状况分析详见下文第 IV 章。

<sup>17</sup> 《中华人民共和国常驻代表团呈交联合国秘书长的普通照会》, No.CML/17/2009, 2009 年 5 月 7 日。

<sup>18</sup> 危机组织采访, 多名中国学者, 北京, 2014 年 8 月, 2015 年 7 月。一些中国学者认为中国在九段线内有“渔业、航海和资源勘探及开发的历史性权利”。高之国、贾兵兵, 《论南海九段线的历史、地位和作用》, (北京, 2014)。

<sup>19</sup> Hong Thao Nguyen, “Vietnam’s Position on the Sovereignty over the Paracels & The Spratlys: Its Maritime Claims” [“越南就西沙和南沙主权的立场: 其海洋申索”], *Journal of East Asia &*

同时，中国提倡将共同开发作为主权争端解决前的暂行措施。这项提议原则上具有说服力，操作中却只获得不温不火的回响，大多数申索国认为将九段线作为共同开发的谈判起始点有失公允。中国的九段线违背了《公约》一项核心原则，即“陆地支配海域”：沿海国家只能依据自己的主权陆地领土提出对海域的主权申索。<sup>20</sup>

共同开发作为一项建设互信措施因此至今未得到成功实施，其失败甚至成为了不稳定因素。中国认为失败的原因是其他申索国拒绝回应其合作姿态。当石油公司拥有了深海开发的技术、资金和动力，政府便面临更大的压力以单方面勘探开发来回应别国的不合作。自 2014 年初开始动工的位于南沙群岛的人造岛屿可以通过提供后勤保障来提升石油公司及其油井的钻探能力，有助于勘探活动进一步向南海南部推进，或者阻碍其他申索国的活动。

这是危机组织对南海争端的第四份报告。前两份报告发表于 2012 年，探讨中国政府部门之间的竞争和协调缺失如何引发紧张局势，以及其他申索国（尤其是越南和菲律宾）强力维护自己立场的动因。第三份报告主要关注 2012 年末之后的一系列事件，及内政、外交、战略、地缘政治动因和对地区安全的影响。这份报告着重研究驱使油气资源竞争的政治经济因素，以及最终实现共同开发的前景。中国、菲律宾和越南为最活跃的申索国，因此是主要研究对象。报告中的分析主要基于对北京、马尼拉及河内的政府官员，外交官，安全或能源分析人士，学术研究人员和律师的采访。其中大部分人要求匿名。

---

*International Law* [《东亚及国际法期刊》], V JEAİL (1) 2012, 第 168-195 页. Republic Act. No. 9522 [共和国第 9522 号法令], 菲律宾共和国, 2009 年 3 月 10 日。J. Ashley Roach, “Malaysia and Brunei: An Analysis of their Claims in the South China Sea” [“马来西亚及文莱在南海申索的分析”], CNA, 2014 年 8 月。

<sup>20</sup>参见危机组织报告, 《南海翻波（一）》, 引用如前, 第 3-4 页。

## II. 中国走向海洋

### A. “三桶油”

随着能源需求的增加，整体外交政策的自信和技术能力的提高，中国对南海化石能源的渴求也与日俱增。被人们戏称“三桶油”的三家国有石油公司——中国海洋石油总公司（中海油），中国石油天然气集团公司（中石油）和中国石油化工股份有限公司（中石化）——已经率先挺进深海。受到潜在政治收益和经济利益的驱动，再加上相互竞争的催化，三家公司都热衷于开发南海资源。

国有石油公司由国务院国有资产监督与管理委员会监管，但所有高层都由中国共产党中组部任命，并兼任公司内部的党委领导，通常属于副部级。<sup>21</sup> 公司高管常升任国家重要党政职位。<sup>22</sup> 因此，这些领导层做出的决定，往往不仅仅出于经济和商业的考量。一位中国海事政策分析家认为，“他们可能希望通过南海资源开发的业绩来推动自己政治生涯的进展”。<sup>23</sup>

成立于 1982 年的中海油是中国最大的海上油气生产商，拥有离岸勘探、开采、生产和销售专营权。<sup>24</sup> 基于技术限制和政治考量，中海油在南海的作业范围在不久之前还仅限于浅水区和无争议水域。2004 年中海油失去了离岸垄断地位。当年中石油获政府批准在南海 18 个深海区块进行勘探和开采，其中一些位于南沙群岛的争议海域。中石化据称也递交了离岸业务的申请，申请范围涵盖南海海域，由此拉开三大石油巨头在南海竞争的序幕。<sup>25</sup> 各家高管往往打着维护国家主权的旗号，游说政府，争取许可和支持。

2008 年，中海油宣布，将在接下来的十到二十年间投资约 320 亿美元开发南海，其首席执行官傅成玉宣布将该项目列入“优先级别”。在次年 3 月的中国人民代表大会会议上，人大代表兼中海油高管宋恩来敦促中央政府为南海深水勘探提供更多政策和资金支持，他指出，其他主权声索国正在中国海域从事“掠夺性开采”，因此中国的南海开发迫在眉睫。<sup>26</sup> 在同期召开的中国人民政治协商会议上，政协委员兼前中石油副总裁贾承造表示，“中国已经具备了开采南海大型油气田的技术能力。国家需要将南海开发项目列入优先级别，并提供政策支持”。<sup>27</sup>

据统计 2009 年中国的石油消费量中进口石油所占的份额超过 50%，这促使国家发展和改革委员会（发改委）于 2010 年初召集专家，开会评估南海油气开发的前景。随后，中石化拨款 2830 万美元购买一艘勘探船，以增强其海上勘探能力。三家公司之间的南海竞争日益加剧。<sup>28</sup> 尽管如此，在有争议海域开采作业依然在政治上高度敏感，在技术上极具挑战，在财务上由于油气储备尚未探明而颇具风险。

<sup>21</sup>Kjeld Erik Brødsgaard, “Politics and Business Group Formation in China: The Party in Control?” [“中国政治和商业机构的组成：由共产党掌控？”], *China Quarterly* [《中国季刊》], 2012 年 9 月, 第 633-634 页。2015 年 5 月, 王玉普曾任中国工程院党组副书记、副院长, 为部长级, 他在被任命为中石化董事长时保留了原有级别。“‘三桶油’同日宣布换帅中石化送走改革派迎来技术派”, 《新京报》, 2015 年 5 月 5 日。

<sup>22</sup>例如, 周永康, 1996-1998 年期间担任中石油总经理, 2007 年成为中央政治局常委, 步入中央核心领导层及国家安全核心层。退休后, 于 2015 年因腐败被判刑。“周永康履历”, 人民网, 2014 年 7 月 29 日。“Profile: China’s fallen security chief Zhou Yongkang” [《中国国家安全首脑周永康落马纪实》], BBC 新闻, 2015 年 6 月 11 日。

<sup>23</sup>危机组织采访, 北京, 2014 年 10 月。

<sup>24</sup>Lianyong Feng, Yan Hu, Charles A.S. Hall 和 Jianliang Wang, *The Chinese Oil Industry: History and Future* [《中国石油业：历史与未来》], (纽约、海德堡、多德雷赫特、伦敦, 2013), 第 36-37 页。

<sup>25</sup>“中石油‘出海’悄然获批三大巨头展开海上角逐”, 《北京晨报》, 2004 年 7 月 7 日。

<sup>26</sup>“宋恩来代表：建议加大南海油气资源开发力度”, China.com, 2009 年 3 月 10 日。

<sup>27</sup>“中石油前副总：中国已具备大规模开发南海油气田能力”, chinanews.com, 2009 年 3 月 9 日。

<sup>28</sup>“中石化挺进深海, 10.6 亿新购海洋物探船”, 《21 世纪经济报道》, 2010 年 8 月 6 日。

2011 年，一位中国能源分析师指出，“中国宁可去非洲”，也不愿在南海勘探，因为实在是“太麻烦了”。<sup>29</sup> 当时国有石油公司自身也还不具备在超过 300 米的深海进行钻探的能力。

中国曾一度以与邻国的友好关系为重，而低调地取消了有争议的项目。1994 年，在越南提出抗议后，中海油放弃了与美国克雷斯通能源公司合作的南沙群岛附近的联合勘探项目。<sup>30</sup> 2009 年，在某公司消息人士向媒体泄密激起越南的抗议之后，中石化终止了在与越南有主权争议的海域的开采项目。<sup>31</sup>

在没有国家提供政策支持和风险保障的情况下，南海开发无法展开。但随着财力加大，实力上升，能源需求加强，中国对南海的资源开发更加大胆，政府的支持也随之日趋实质化。2012 年是一个转折点。国务院当年颁布的《十二五规划国家战略性新兴产业发展》立下目标，在 2015 年前实现深水资源开发的设备设计和制造能力的本土化。<sup>32</sup> 同年 11 月召开的共产党十八大会议不但完成了十年一次的领导层换届，也正式确立将中国建设成“海洋强国”的目标。<sup>33</sup> 同样在 2012 年，越南通过一项海事法，其中新的导航法规涵盖了有争议的西沙群岛和南沙群岛，随后中海油于 6 月对该范围内的 9 个深海区块的石油开采租约展开公开招标。<sup>34</sup>

中国第一个自主设计和制造的超深水半潜式钻井平台——“海洋石油 981”——也于 2012 年 5 月投入使用，在距香港 198 海里的荔湾气田打下第一口井。这也许不完全是偶然。“海洋石油 981”由中海油耗费 10 年时间及 10 亿美元的财力铸成，并由其下属公司中海油田服务股份有限公司经营，据称将中国的深海钻井实力由 300 米深提升至 3000 米深。<sup>35</sup> 但“海洋石油 981”在 2013 年耗费了一定时间进行维修。<sup>36</sup>

“海洋石油 981”号称“为南海而生”，它的使命从一开始就已经超越了商业范畴。在首次开钻仪式上，前中海油主席王宜林称，981 钻井平台是“流动的国土”，将有助于“保障我国能源安全，推进海洋强国战略，维护我国的领海主权”。<sup>37</sup> 2014 年 5 月，中国将“海洋石油 981”调遣到距西沙群岛西南端 17 海里处。越南也对西沙申张主权。越南的猛烈回应和地区各国的迭声批评促使北京悄然调整了战术。2015 年 2 月至 4 月，“981”被派往孟加拉湾。<sup>38</sup> 当年 6 月，“981”再次被部署到中国 and 越南主权申索有所重叠的海域，但具体位置处于两国海岸中间线靠中国一侧。越南大体上对此举保持沉默。<sup>39</sup>

<sup>29</sup>危机组织采访，海南，2011 年 11 月。

<sup>30</sup>危机组织采访，海南，2011 年 11 月。

<sup>31</sup>“中石化计划明年在南海钻探第一口深水油气井”，《东方早报》，2009 年 6 月 17 日。危机组织采访，中国海洋战略分析员，北京，2014 年 10 月。

<sup>32</sup>《十二五规划国家战略性新兴产业发展》，第三条，中国国务院，2012 年 7 月 9 日。

<sup>33</sup>“十八大在京开幕胡锦涛作报告”，财新网，2012 年 11 月 8 日。

<sup>34</sup>“中海油公布南海招标区块”，中新社，2012 年 6 月 27 日。

<sup>35</sup>“我国首座深水钻井平台‘海洋石油 981’首钻成功”，新华社，2012 年 5 月 9 日。“海洋石油 981”建造记：为南海而生”，《瞭望东方周刊》，2014 年 7 月 21 日。

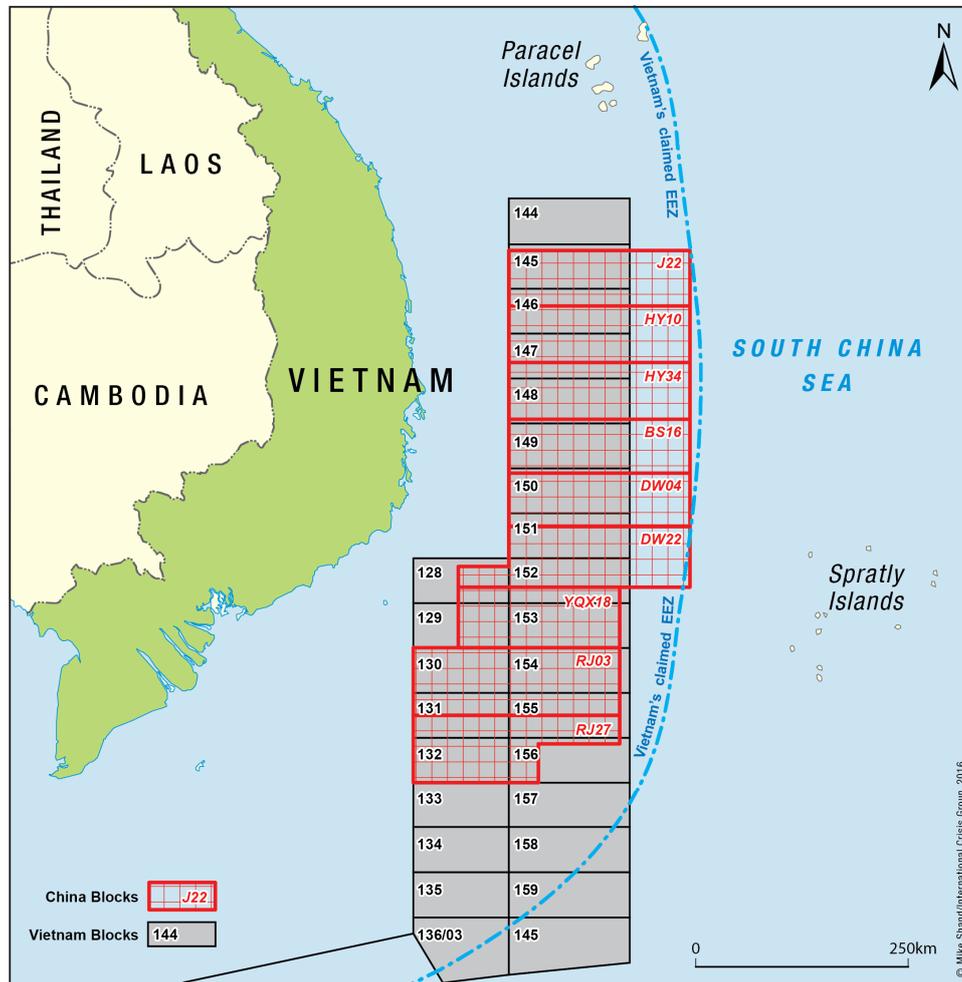
<sup>36</sup> James Manicom, “The Energy Context behind China’s Drilling Rig in the South China Sea”[“中国部署南海钻井平台的能源背景”], *China Brief* [《中国简报》], 第 14 卷, 第 11 期, 2014 年 6 月 4 日。

<sup>37</sup>“中国骄傲：记‘海洋石油 981’深水半潜式钻井平台”，《经济日报》，2012 年 8 月 8 日；“我国首座深水钻井平台”，引用如前。

<sup>38</sup>危机组织报告，[南海翻波（三）]，引用如前，第 4 页。“海洋石油 981’孟加拉湾完成海外首秀”，《人民日报》，2015 年 4 月 13 日。

<sup>39</sup>“中国再次在南海部署‘海洋石油 981’钻井平台”，财新网，2015 年 6 月 27 日。“China’s HD-981 Oil Rig Returns, Near Disputed South China Sea Waters”[“中国深水钻井平台 981 重返南海争议水域”], *The Diplomat* [《外交家》], 2015 年 6 月 27 日。危机组织采访，越南分析人士，河内，2015 年 8 月。

地图 1: 中海油和越南国家油气集团的重叠深海区块



然而，这并不代表中国放弃了开发南海的雄心。2015 年 7 月，中国启动“海洋石油 982”的建设，预计在 2016 年下半年交付使用。“海洋石油 982”据说是专门针对“南海恶劣天气”而建造的第六代深水半潜式钻井平台。<sup>40</sup>

<sup>40</sup> “大船集团‘海洋石油 982’钻井平台开工”，chinaship.cn, 2015 年 7 月 27 日。

地图 2：“海洋石油 981”的部署



## B. 海南省

挺进南海的支持者和参与者并不止这三家国有石油公司。中国的岛屿省份海南省自 1988 年起就声称对所有南海岛屿及其周边海域拥有管辖权。<sup>41</sup> 海南省的官员往往都具有海事背景。现任省长刘赐贵曾担任国家海洋局局长和国家海警局政委。<sup>42</sup> 海南岛以蓬勃发展的旅游业为产业支撑，其电力和运输都依靠天然气能源。它高度依赖中海油的南海产量，并面临不断加大的供应短缺。2011 年，海上油田能供给岛上 97% 的天然气需求。<sup>43</sup> 2014 年，中海油估算海南省每年的天然气消费量已增至 56 亿立方米，而供应量仍然维持在 44 亿立方米，这造成了 12 亿立方米的供求缺口，需要依靠进口液化天然气来补足。<sup>44</sup>

可想而知，海南省长期以来都推动海洋产业的积极发展。2006 年 1 月，当时的海南省省长卫留成（中海油前首席执行官）在制定全省下一个五年发展计划时，把南海的旅游产业、深海渔业和能源开发作为优先政策。<sup>45</sup> 同年 3 月，第十届全国政协第四次会议期间，海南省代表团提出了一项议案，号召进一步远离中国海岸，向南扩大南海勘探范围，并指出这对捍卫中国的海洋权益和国家利益具有重要意义。<sup>46</sup> 2014 年，海南省政协常委提议，“推动中央政府部分向基层分散南海能源开发的

<sup>41</sup> 《海南概述》，海南省政府官网，[http://en.hainan.gov.cn/englishgov/AboutHaiNan/200-909/t20090910\\_7125.html](http://en.hainan.gov.cn/englishgov/AboutHaiNan/200-909/t20090910_7125.html)。

<sup>42</sup> 《刘赐贵履历》，中国领导和官员档案，<http://cpc.people.com.cn/gbzl/html/121000987.html>。

<sup>43</sup> “海南迎天然气消费时代，‘气荒’问题将解决”，《中国日报》，2011 年 8 月 1 日。

<sup>44</sup> “海南液化天然气项目完成，八月底向全岛供气”，《海南日报》，2014 年 8 月 7 日。

<sup>45</sup> 卫留成，《关于海南省国民经济和社会发展第一个五年规划纲要的报告》，2006 年 1 月 16 日。

<sup>46</sup> 《海南全国政协委员联名提议：加大南海资源开发》，新华社，2006 年 3 月 5 日。

权利；支持海南参加南海发展.....积极支持中石油、中海油和中石化在南海的能源勘测和开发.....并鼓励大型海上油田服务公司在海南设立办事处。”<sup>47</sup> 他们的提议迄今尚未成功，但有关努力仍在继续。

### C. 造船厂

同为国有企业的中国船舶重工集团公司（中船重工）是中国最大的造船厂。由它建造的“海洋石油 981”于 2012 年交付使用，被誉为极大地促进了中国造船产业的发展。产能过剩的造船业对“离岸设备市场的快速扩张”寄予了极大希望。<sup>48</sup> 中船重工一直以来都是南海油气勘探的坚决拥护者。在 2014 年 3 月的全国人民代表大会上，江苏省人大代表兼中船重工总工程师颜开表示，中国海洋基础设施的匮乏阻碍了包括“南海中部和南部油气开采”在内的经济发展。他提出，中国“迫切”需要构建多个海上基地，为发展南海和捍卫主权提供“全面支持”。<sup>49</sup> 与此同时，中国开始在南沙群岛大规模建设人工岛礁，用于民用和国防目的。<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> 《省政协：海南打造 21 世纪海上丝绸之路南海基地》，人民网，2015 年 1 月 21 日。

<sup>48</sup> 《深水钻井平台运行平稳造船业角逐海工装备市场》，新华社，2012 年 8 月 24 日。

<sup>49</sup> 《全国人大代表呼吁提高南海基础设施水平建议建设南海辐射基地》，中国日报网，2014 年 3 月 9 日。

<sup>50</sup> 危机组织报告，《南海翻波（三）》，引用如前，第 7-8 页。

### III. 越南对石油的依赖

越南的油气产量在东南亚各国中位列第四，前三名分别是印尼、马来西亚和文莱。其油气储量大部分位于南海和泰国湾。该国是原油净出口国，但却是石油产品净进口国。随着经济迅猛增长，国内石油消费量激增，2004 年至 2013 年间涨幅超过 70%。越南的天然气本来自给自足，但预计需求将超过供给，南部地区尤其如此。该国 2011 年的《天然气总体规划》提出要增加天然气在各种基础能源使用中的配比，列出了天然气产量与消耗指标，并制定出气体收集系统、管道和天然气加工的详细基础设施计划。<sup>51</sup>

越南一直高度重视发展南海的经济资源。早在 20 世纪 90 年代初，越南共产党（越共）领导层就制定了一系列政策方针，把“建设强大的海洋经济体”列为党的“战略目标”。政府还为海洋产业，特别是油气和渔业制定了指导方针。其中最重要的是越共中央委员会于 2007 年通过的《越南海洋战略走向 2020 年》。该份文件提出要在 2020 年前达到涉海经济活动占国内生产总值 53-55% 和占出口份额 55-60% 的目标。<sup>52</sup>

油气开采一直是越南海洋经济的重头戏。1975 年 8 月，南越政府倒台后几个月，刚刚取得胜利的越共就发布了一份在全国勘探油气资源的决议。这份文件将北部湾和南部海岸附近的南海海域列为重点勘探对象，但一直到 1986 年越南才在前苏联的帮助下从南海的白虎滩开采了第一桶油。<sup>53</sup>从那以后，一系列的越共决议和国家战略计划都提出大力推动将油气行业。<sup>54</sup>

#### A. 越南油气集团

油气行业成为国家重点发展对象促成了越南国家石油天然气集团（越南油气集团）的壮大。该企业完全国有，其通过独营或合营的方式掌控石油和天然气的勘探、生产及储存、加工和销售。<sup>55</sup>到了 2010 年代初，越南油气集团已成为越南最大的公司，占国内生产总值大约 20%，占政府年度财政收入高达 25-30%。<sup>56</sup>集团的董事长由国家总理任命，是越共中央执行委员会的成员并兼任集团党委书记。<sup>57</sup>而其总干事（相当于首席执行官）的人选需由集团委员会任命并经国家总理批准。<sup>58</sup>因而该集团在制定有关石油和天然气行业的法律、法规和政策方面扮演着重要角色。<sup>59</sup>

鉴于石油出口在越南的总出口、国民生产总值和财政收入中所占的超大份额（2013 年原油是越南第三大出口产业），近期的油价下跌给越南带来了石油增产的压力。越南油气集团近几年加强了深水勘探和开采活动，以期投产新的油气田。

<sup>51</sup>“Vietnam country analysis”[《越南国家分析报告》]，美国能源信息署，2014 年 11 月更新。  
“Oil and gas law in Vietnam: An overview”[《越南石油天然气法律法规概览》]，Norton Rose Fulbright, 2013 年 7 月。

<sup>52</sup>Le Hong Hiep, “Vietnam’s South China Sea Disputes with China: The Economic Determinants”[“越南与中国的南海之争：经济因素”]，*The Korean Journal of Defense Analysis*[《韩国国防分析杂志》]，第二卷，第二期，2014 年 6 月，第 178 页。

<sup>53</sup>“History of PetroVietnam”[“越南油气集团历史”]，公司网站，2010 年 5 月 5 日更新，[http://english.pvn.vn/?portal=news&page=detail&category\\_id=7&id=1057](http://english.pvn.vn/?portal=news&page=detail&category_id=7&id=1057)。

<sup>54</sup>Le Hong Hiep, 引用如前，第 179 页。

<sup>55</sup>“Vietnam country analysis”[《越南国家分析报告》]，引用如前。

<sup>56</sup>“Le Hong Hiep, 引用如前，第 179 页。

<sup>57</sup>“Task handover by PetroVietnam Chairman of Board of Directors and the Party Secretary”[越南油气集团董事长兼党委书记交接]，TMC News, 2014 年 6 月 9 日。

<sup>58</sup>“Oil and gas law in Vietnam: An overview”[《越南石油天然气法律法规概览》]，引用如前。

<sup>59</sup>“Vietnam country analysis”[《越南国家分析报告》]，引用如前。

<sup>60</sup> 集团有时也会在与中国争端中冲锋陷阵。当中海油于 2012 年将位于越南所申索的区块进行公开招标后，越南油气集团称中国的行为非法，并要求外国公司不参与竞标。<sup>61</sup>

## B. 外国合作伙伴

由于越南和中国主权申索的重叠范围较大，越方在南海的活动时常引发与中国的摩擦。一方面为了抵御来自中国的压力，越南油气集团积极拉拢外国合作伙伴，截止 2013 年底已经与外国公司签署了约 100 个勘探和生产合同。<sup>62</sup> 被泄露的美国国务院电报文件显示，自 2006 年起，中国就力图说服外国公司取消与越南的石油开发合作，其中包括英国石油公司、雪佛龙、康菲和埃克森美孚。英国石油公司和雪佛龙在中国有大规模投资，在收到中国警告后都取消了与越南的合作（尽管英国石油公司坚称自己的决策完全是“商业决定”）。康菲石油公司转售了其在南海区块的投资。埃克森美孚公司在中国的投资有限，继续与越南国家油气公司合作勘探。<sup>63</sup>

2006 年印度国有石油天然气公司（印度油气公司）获得越南政府批准在南海进行勘探，其中几个区块（包括第 127 和 128 区块）位于与中国有争议的水域。2011 年，中国对印度油气公司发出警告，称其活动非法，侵犯了中国的主权，但施压的效果似乎适得其反。

印度石油公司在第 127 区块未发现油气，因此放弃了租约。2012 年 6 月，公司也试图放弃第 128 区块，原因是商业开采的可能性不大。然而据称印度外交部为了通过国有石油公司保持在南海的战略存在，坚持不让企业推出，印度石油公司因此对第 128 区块连续三次续约。目前的租约将在 2016 年 6 月到期。越南分析人士认为，尽管商业利益不明，但“中国的压力反而加强了印度与越南油气集团合作的决心”。<sup>64</sup> 在越南指责中国干扰勘探活动后，印度海军总司令于 2012 年 12 月称将保护印度石油公司在南海的利益。<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup>“Vietnam may raise crude oil output in pursuit of economic growth”[“为了经济增长的需要，越南可能增加原油产量”]，*Thanh Nien News* [《青年报》]，2015 年 6 月 30 日。“Vietnam Sees Oil Output in 340,000 Barrel Range for ‘Few Years’”[《越南原油产量 340,000 桶将持续若干年》]，Bloomberg [彭博社]，2013 年 12 月 1 日。Le Hong Hiep，引用如前，第 180 页。

<sup>61</sup>“Vietnam Spars With China Over Oil Plans” [“越南与中国就石油计划口角”]，*Wall Street Journal* [《华尔街日报》]，2012 年 6 月 27 日。

<sup>62</sup>“Oil and gas law in Vietnam” [《越南石油天然气法律法规概览》]，引用如前。

<sup>63</sup>“2008 Recap of the Sino-Vietnam South China Sea Territorial Dispute”[“2008 年中越南海领土争端的要点综述”]，美国驻越南大使馆电报，2009 年 1 月 20 日，由维基解密公布。“China Flexes Might With Energy Giants”[“中国向石油巨头示威”]，*Wall Street Journal* [《华尔街日报》]，2014 年 7 月 16 日。Bill Hayton, *The South China Sea* [《南海》]，引用如前，第 121-150 页。

<sup>64</sup>“ONGC gets one-year extension to explore Vietnam block in South China Sea”[“印度油气公司在南海的越南深海区块的勘探延期一年”]，*The Economic Times* [《经济时报》]，2015 年 8 月 27 日。“ONGC looks for equity partner in Vietnam project”[“印度油气公司为越南项目寻找合作伙伴”]，*livemint.com*，2014 年 4 月 6 日。危机组织采访，河内，2015 年 8 月。

<sup>65</sup>“India’s South China Sea Gambit” [“印度在南海的开局棋”]，*The Diplomat* [《外交人报》]，2012 年 12 月 5 日。

#### IV. 菲律宾的能源荒

由于国内产量极度有限，菲律宾 90% 以上的原油和石油产品依赖进口。2014 年，大约 75% 的进口来自中东，其中沙特阿拉伯就占了 57.1%。<sup>66</sup> 国营菲律宾国家石油公司（菲律宾石油公司）是该国石油天然气产业的主要运营商。<sup>67</sup> 该公司董事长由总统任命，并同时兼任能源部部长。<sup>68</sup>

由菲律宾石油公司、壳牌和雪佛龙共同经营的马拉帕亚天然气田是菲律宾最大的能源来源，满足了全国 30% 的电力需求。<sup>69</sup> 在过去的几年里，吕宋岛——菲律宾最大，人口最多的岛屿——主要依靠马拉帕亚气田提供电力能源。该天然气田的储量将告枯竭，即便新的开采技术预计可将枯竭日期从 2024 年延至 2029 年或 2030 年。<sup>70</sup> 据估算同期吕宋岛的电力需求将每年增长 4.59%。<sup>71</sup> 基础设施的匮乏导致无法进口液化天然气，如果没有找到新的能源供应，菲律宾将不得不更多地依赖于煤炭进行基本负荷发电。<sup>72</sup>

对于菲律宾来说，开发新的能源供给极具挑战性。这样的能源项目资金风险高，资本密集，技术要求大，“即使是最大的菲律宾公司也没有那样的资源或经验”，因此必须有外国合作伙伴的参与。<sup>73</sup> 大多数勘探或研究过的海洋区块的潜在油气储量都处于“边缘”级别，也就是说储量小，吸引不了大型集团企业。唯一具有可观商业级别天然气储量的气田位于礼乐滩，属于菲律宾申索的专属经济区的一部分，也处于中国的九段线范围内。<sup>74</sup>

菲律宾自 21 世纪初已经进行了五轮招标活动，但仍未能吸引到大规模的投资。“我们跑遍了世界去吸引竞标，却没有人来。一家公司都没有”，前能源部副部长 Eduardo Manalac 回顾 2003 年第一轮招标开标时的情形难掩失望之情。他指出，很多外国公司担心菲律宾与中国的海洋边界争端将危及他们的投资，因而对项目敬而远之。“我们铺好了红毯准备好了晚会，却没有一个人来”，Manalac 不无自嘲地回忆道。<sup>75</sup>

这些外国公司对中国干预的担忧不无道理。Forum Energy 是一家在英国注册的上游石油天然气公司，专注于菲律宾市场，获菲律宾政府批准以 70% 的比例参股位于礼乐滩的 SC-72 海洋区块的勘探项目。菲律宾石油公司以前的勘探结果表明那里蕴藏着天然气资源。Forum Energy 获得了必要的授权和合同后，于 2011 年开始对该地区展开地震勘测，当年 3 月，两艘中国执法船强势迫使一艘菲律宾勘探船离开该海域。勘探工作自此搁置。2015 年 3 月，Forum Energy 证实，菲律

<sup>66</sup> “Oil Supply/Demand Report FY 2014” [2014 财政年石油供 / 需报告]，菲律宾能源部。

<sup>67</sup> 全球石油危机爆发后，1973 年菲律宾签发总统令成立该公司，其最初使命是确保石油供应充足，后来，公司章程增添了石油勘探和开发的业务。公司业务后来延伸至天然气和其他领域，成为“综合性能源”公司。“菲律宾石油公司简介”，公司网站。

<sup>68</sup> 危机组织采访，菲律宾能源部前任和现任官员，马尼拉，2015 年 6 月。菲律宾石油公司官方网站上的近期数任主席履历也证实了这些内容。

<sup>69</sup> “Philippines country analysis” [《菲律宾国家分析报告》]，美国能源信息署，2014 年 12 月更新。

<sup>70</sup> “Malampaya gas to last till 2030, says study” [“研究表明：马拉帕亚的天然气资源可以支持到 2030 年”]，The Philippine Star [《菲律宾星报》]，2014 年 9 月 29 日。

<sup>71</sup> “Final Report on the Data Collection Survey on Utilization of Clean Alternative Energy in the Republic of the Philippines” [《数据收集调查最终报告：清洁替代能源在菲律宾共和国的使用》]，菲律宾能源部，2012 年 3 月。

<sup>72</sup> 危机组织采访，Jay Layug，菲律宾能源部前副部长 / 律师事务所高级合伙人，马尼拉，2015 年 6 月。

<sup>73</sup> 危机组织采访，Guillermo R. Balce，菲律宾能源部前副部长，马尼拉，2015 年 6 月。

<sup>74</sup> 危机组织采访，Jay Layug，菲律宾能源部前副部长 / 律师事务所高级合伙人，马尼拉，2015 年 6 月。

<sup>75</sup> 危机组织电话采访，Eduardo Manalac，菲律宾能源部前副部长，马尼拉，2015 年 6 月。

宾已经向国际法庭发起针对中国的仲裁，为了等待裁决，能源部已下令停止对 SC-72 的勘探活动。能源部官员表示，命令来自外交部，其考量是，菲律宾在礼乐滩进行勘探会对仲裁造成不良影响。<sup>76</sup>

但是，南海油气资源开发的历史不光充满了摩擦和冲突，与之并行的是数次寻求合作的尝试。

地图 3: SC-72



<sup>76</sup> 见脚注 9。“DOE stops oil drilling in West Phl Sea”[“能源部叫停西菲律宾海的石油钻探”], *The Philippine Star* [《菲律宾星报》], 2015 年 3 月 4 日。危机组织采访, 马尼拉, 2015 年 6 月。SC-72 区块原名桑帕吉塔(Sampaguita)油气田。

## V. 共同开发

自 20 世纪 70 年代以来，对于海事争端，中国一直主张“搁置争议，共同开发”这一核心政策。该政策由邓小平创立，他主张“对领土争议，在不具备彻底解决条件下，可以先不谈主权归属，而把争议搁置起来”，同时“对有些有争议的领土，进行共同开发”。<sup>77</sup>

随后的中国领导人曾多次重申“共同开发”这一政策，称其为管控南海争端的有效手段。<sup>78</sup> 一位亚太安全领域的中国分析人士表示，“中国非常愿意共同开发，哪怕只作为一个象征性的姿态，而没有什么实质性的成果。它可以表现中国对维护地区和平，促进地区合作所作出的贡献”。<sup>79</sup> 然而由于历任领导人对这一政策的支持，要想对其所面临的障碍进行客观分析，需冒一定的政治风险。相反，中国分析家常常简单地将政策的失败归因于敌对申索国宁愿通过单边资源开发来损害了中国利益，并呼吁中国政府也自行展开资源开发。

### A. 共同开发所面临的障碍

#### 1. 中国的条件和越南的顾虑

中国的政策有四个组成部分，第一条称：“有关领土的主权属于中国”。<sup>80</sup> 一位越南外交部官员表示，“越南和其他国家不能接受这一条件”。<sup>81</sup> 一位菲律宾政客解释到，“原则上，我们认可共同开发的做法，但问题是，共同开发的前提是我们就必须承认本来没有得到承认的中国申索主张。”<sup>82</sup>

中国主权申索的模糊性造成了另一重障碍，特别是越南（其申索的 60% 至 70% 的专属经济区处于中国的九段线范围内）对中国疑虑极深。九段线从中国海岸线向南延伸，囊括了南海大部分表层海域（根据南海的不同地理范围划分可达 60% 至 90%）。<sup>83</sup> 因此，越南担心在没有根据《联合国海洋法公约》界定争议地区的情况下，参与共同开发就等于承认九段线的合法性。一位越南外交部官员称：

共同发展的确是解决纠纷的切实可行的临时措施之一。但我们要解决的首要问题是，确认各自的主权申索。如果合作伙伴未能提供其主权申索的合理法律依据，我们就不可能展开共同开发。我们不能接受模棱两可的主权申索。我们不能就这样接受一条断续线。<sup>84</sup>

<sup>77</sup>据中国称，这一政策在上世纪 70 和 80 年代成型。当时中国与东南亚各国建立了外交关系。邓小平在与东南亚各国领导人（包括两届菲律宾总统）的谈话中，重申了中国对南沙群岛的主权，但同时说到：“从双方友好关系出发，我们趋向与把这个问题先搁置一下，以后再提出双方都能接受的解决办法，不要因此而发生军事冲突，而应采取共同开发的办法。”《搁置争议，共同开发》，中国外交部。

<sup>78</sup>就在前不久的 2014 年 11 月，中国总理李克强在内比都的东亚峰会上公开倡导该政策理念。“李克强：‘双轨思路’处理南海问题”，《新京报》，2014 年 11 月 11 日。

<sup>79</sup>危机组织采访，北京，2014 年 10 月。

<sup>80</sup>这四个组成部分为：1. 主权属我；2. 对领土争议，在不具备彻底解决条件下，可以先不谈主权归属，而把争议搁置起来。搁置争议，并不是要放弃主权，而是将争议先放一放；3. 对有些有争议的领土，进行共同开发；4. 共同开发的目的是，通过合作增进相互了解，为最终合理解决主权的归属创造条件。《搁置争议，共同开发》，引用如前。

<sup>81</sup>危机组织采访，河内，2014 年 10 月。

<sup>82</sup>危机组织采访，马尼拉，2014 年 10 月。

<sup>83</sup>见脚注 11。

<sup>84</sup>危机组织采访，河内，2014 年 9 月。

在中国政府未能明确阐明其申索的情况下，越南怀疑“中国意图开发越南的专属经济区”，尤其是资源丰富的南部地区。<sup>85</sup>“越南民众和领导人认为那是我们的后院，是属于我们的。如果有人提出要共同开发你家的后院，那是行不通的。”<sup>86</sup>

## 2. 菲律宾法律

菲律宾的 1987 年宪法和 1972 年的《石油勘探开采法》对涉及外资的石油天然气勘探做出了规定。宪法规定，自然资源的勘探、开发和利用由国家控制和监督。国家可以与私人企业达成合作生产、合资企业或生产分成的协议，但菲律宾国民、法人或组织至少需占总资本的 60%。<sup>87</sup>此外，《石油勘探开采法》还规定，政府须提成净利润的至少 60%。<sup>88</sup>这些规定一般被统称为 60/40 原则。但是，法律也允许政府向投资方提供各种补偿，形式包括服务费、费用报销和财税免除。<sup>89</sup>总的来说，尽管 60/40 原则有所限制，外国投资者仍可从合资项目中获取丰厚利润。然而，当涉及到争议海域的共同开发项目时，遵守菲律宾法律就意味着认可菲律宾的所有权，这对中国来说是绝对不能接受的。中方要求均分所有权。<sup>90</sup>

2014 年年底，菲律宾国会提出了一项旨在放开 60/40 原则的议案，称为宪法修订案。该议案建议，在外国所有权条款附加“除法律规定外”的补充说明，以便让国会开始进行修改或废除 60/40 原则的漫长程序。支持者认为，宪法对外国所有权的限制阻碍了外国投资和菲律宾的经济发展。反对者指责说，宪法修订会导致菲律宾国土流入外国人手中。<sup>91</sup>

2014 年 8 月总统阿基诺三世在电视上称，他会考虑通过修宪来寻求连任。而菲律宾民众多数反对延长总统任期。阿基诺的声明让人们担心他在国会的盟友会通过修改宪法经济条款的程序来修改限制总统任期的政治条款。宪法修订案因此被卷入了大选政治的漩涡。<sup>92</sup>尽管修订案获得了商界支持，其前景仍旧暗淡，而在 2016 年 5 月大选前夕，政治斗争进入白热化之际尤其如此。一位前能源部副部长说：“等待修宪成功就像是盼太阳变成月亮一样”。<sup>93</sup>

## B. 共同开发的尝试

尽管在外交、政治和法律方面障碍重重，各申索国之间曾经尝试展开共同开发，但鲜有成功。

### 1. 《联合海洋地震勘探工作协定》

2003 年，菲律宾在吸引国际投资开发本土油气资源失败后面临走投无路的局面。“当时菲律宾的情况是，我们 99.9% 的原油和石油产品依赖进口，主要用于交通运

---

<sup>85</sup>危机组织采访，越南外交部官员，北京，2014 年 9 月。

<sup>86</sup>危机组织采访，越南学者，河内，2014 年 9 月。

<sup>87</sup>“The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines”[《菲律宾共和国 1987 年宪法》]，第 7 款，第 2 条，1987 年 2 月 2 日。

<sup>88</sup>第 87 号总统令，第 18.b 条，1987 年 10 月 2 日。

<sup>89</sup>引用如前，第 8 和第 12 条。

<sup>90</sup>危机组织采访，中国海洋学者，北京，2014 年 8 月。

<sup>91</sup>“House to fast track constitutional amendments to allow foreign ownership”[“众议院欲加速宪法修订案以允许外国所有权”]，*The Philippine Star* [《菲律宾星报》]，2015 年 2 月 9 日。“House fails to vote on Cha-cha resolution”，[“众议院未能就宪法修订案投票”]，[《菲律宾星报》]，2015 年 6 月 11 日。

<sup>92</sup>“Drilon, Belmonte: Charter change to lift foreign equity limits”[“Drilon 和 Belmonte 称宪法修订案将放宽外国持股限制”]，*Philippine Daily Inquirer* [《菲律宾星报》]，2014 年 8 月 20 日。“Allies not giving up on 2<sup>nd</sup> term”[“盟友未放弃连任努力”]，*The Philippine Star* [《菲律宾星报》]，2014 年 10 月 4 日。

<sup>93</sup>危机组织采访，Jay Layug，现任律师事务所高级合伙人，马尼拉，2015 年 6 月。

输。那是一个... .. 每桶原油一百美金的时代。我们想在本土产油，但家门口资源的勘探工作却无法展开，”时任菲律宾石油公司总裁兼首席执行官并兼任能源部副部长的 **Manalac** 这样描述道。他在飞利浦石油公司供职期间曾与中国国有石油公司合作。“我与中国企业关系不错。我的直觉是，为什么不能找这些伙伴帮忙，共同发展？所以我向总统提议，她非常爽快地答应了。”<sup>94</sup> 有关主权和菲律宾法律可能带来的麻烦都被压下来了，但这些问题后来都浮上水面成为合作项目的牵制。

当时的总统格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约在位期间，是中菲关系的“黄金时代”，中国慷慨解囊为菲律宾提供基础设施贷款。<sup>95</sup> 在 2004 年 9 月阿罗约总统对中国进行国事访问期间，菲律宾石油公司和中海油签署了《联合海洋地震勘探工作协议》（《联合协议》），在南海部分海域合作开展地震监测工作。该协议涵盖了 142, 886 平方公里的区域。协议未直接提及主权，但声明其“将不损害双方政府就南海问题的基本主张”。<sup>96</sup> 据 **Manalac** 描述，当时中菲两国试图寻找一个只有双方申索主权的海洋区块，但却“无法找到足够大的满足条件的区块”，这不仅由于中国九段线涵盖的范围之广，也因为越南的申索范围也相当可观。<sup>97</sup> 中菲双边协定最终涵盖的地区与越南的申索区域重叠。经过六个月的强烈抗议之后，越南勉强加入了这项协议，以“尽量扭转不尽人意的局面”。<sup>98</sup>

根据三方协议，中海油的地质监测船采集数据，越南对数据进行处理，再送往菲律宾进行解释分析。每个步骤都确保三方在场。“三方协议的最大动力是在三个国家之间建立信心。我们共同努力，证明合作是可能的。在这一点上，我们成功了”，**Manalac** 这么认为。<sup>99</sup>

2007 年底和 2008 年初，监测数据已被传输到菲律宾以待分析，恰逢《联合协议》到期，而菲律宾民众却对续约反应强烈。据前能源部副部长 **Guillermo-Balce** 讲述，政府在马尼拉举行了一场新闻发布会，专门向民众解释勘探结果。据称，“发布会上，媒体当场询问该作业区块的具体位置，争议由此而起。”《联合协议》虽然公布了联合作业区块的面积，但对其具体位置保密。**Balce** 认为这并不是有意欺骗民众。“协议是在公司之间签订的。外交部在整个过程中提供了咨询。谈判是非常技术性的... ..我认为没有必要向公众透露具体技术细节。这是正常的商业行为，”他这样解释道。<sup>100</sup>

随后媒体发表了一系列文章，其中影响最大的是 2008 年年初发表在《远东经济评论》上的一篇报道，揭示了包括具体位置在内的《联合协议》的大量详细信息。作者声称，菲律宾“在协议共同勘探的区块范围方面，做出了令人震惊的让步”，他宣称“最靠近菲律宾海岸线的约六分之一的整个区域是在中国和越南申索范围之外”。<sup>101</sup> **Manalac** 承认，菲律宾可能看起来似乎让步过多。“而真正的问题

<sup>94</sup>危机组织电话采访，2015 年 6 月。

<sup>95</sup>Aileen S.P. Baviera, “The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The case of Philippines- China relations since 2004”[《国内政治对菲律宾外交政策的影响：2004 年以来的菲中关系演变》]，拉惹勒南国际研究院（RSIS）工作文件，2012 年 6 月 5 日。

<sup>96</sup>“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”[《中国海洋石油总公司与菲律宾国家石油公司在南海部分海域开展联合海洋地震工作的协议》]，2004 年 9 月 1 日。

<sup>97</sup>危机组织电话采访，Eduardo Manalac，前副部长，菲律宾能源部，2015 年 6 月。

<sup>98</sup>引自 Rodolfo Severino，前东盟秘书长。Barry Wain, “Manila’s Bungle in The South China Sea”[“菲律宾搞砸了南海合作”]，*Far Eastern Economic Review* [《远东经济评论》]（2008 年 1 月/2 月）。

<sup>99</sup>危机组织电话采访，Eduardo Manalac，前副部长，菲律宾能源部，2015 年 6 月。

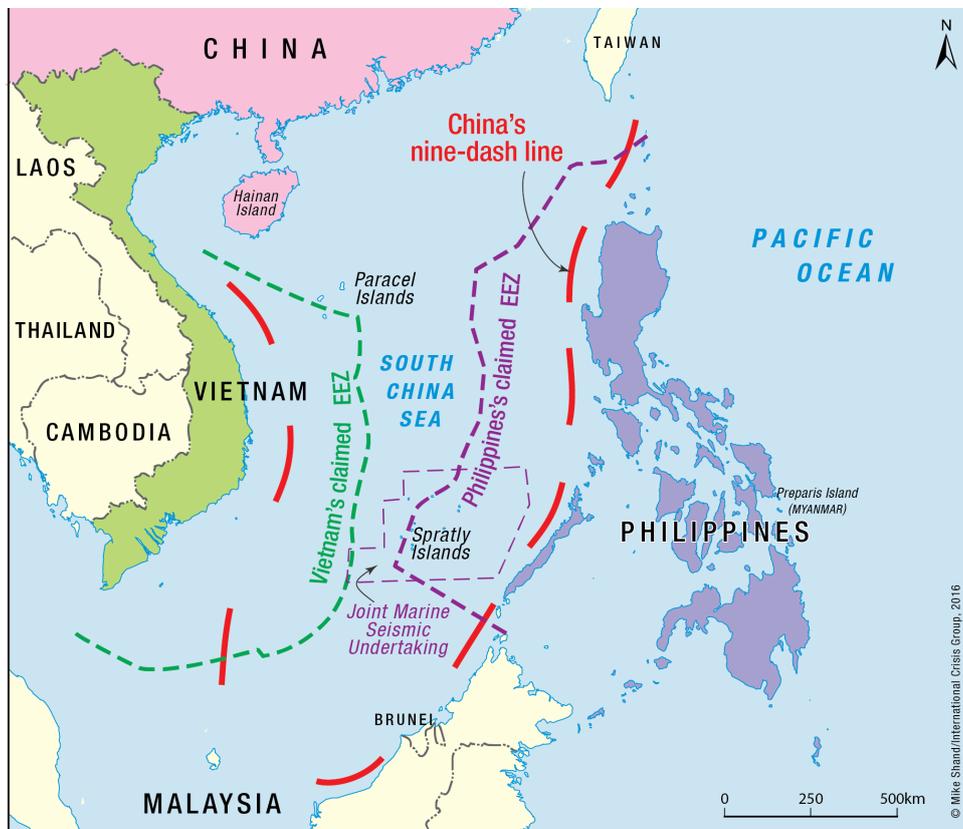
<sup>100</sup>危机组织采访，马尼拉，2015 年 1 月。

<sup>101</sup>Barry Wain, “Manila’s Bungle in The South China Sea”[“菲律宾搞砸了南海合作”]，引用如前。其他报道称，JMSU 涵盖的区域中，六分之一都在毫无争议的菲律宾主权海域，面积约 24, 000 平方海里。例见 Yvonne T. Chua 和 Ellen Tordesillas, “Six RP-occupied islands covered in

是，究竟什么才是国家利益？如果没有共同开发，就没有人会来协助我们开发。我们没有足够的资金去展开独立勘探……有中国的申索在那里，谁会来与我们合作呢？”<sup>102</sup>

大约在同一时期，公众对阿罗约总统和中国的投资的反对情绪高涨。阿罗约和她的丈夫由于一项与中国公司签订的 3.29 亿美元的电信合同而受到贪污指控，而《联合协议》具体条款的曝光进一步激发了对阿罗约的抨击。<sup>103</sup>国会中的反对党议员提出议案，要求调查当局是否损害了菲律宾的主权，为了一笔 80 亿美元的中国贷款而出卖领土。甚至有一些人呼吁弹劾总统。<sup>104</sup>

地图 4：联合海洋地震勘探工作



controversial Spratlys deals”[《富有争议的南沙协定包括六个菲律宾占有的岛屿》], Vera Files, 2008 年 3 月 9 日。

<sup>102</sup>危机组织电话采访，2015 年 6 月。

<sup>103</sup>该合同是与中国的中兴通讯公司签订的，用于建立一个全国性的宽带网络，被指控作价高估价值达到 100%，高估部分用以给官员以及阿罗约夫妇各种回扣。阿罗约在 2008 年取消了这笔交易。二人都对指控加以否认。“Philippine officials implicated in telecom kickbacks”，[“菲律宾官员牵连电信回扣”], *The New York Times* [《纽约时报》], 2007 年 9 月 18 日；“The Philippines: Impeachment Charge”[“菲律宾：弹劾指控”], *The New York Times* [《纽约时报》], 引用如前，2007 年 11 月 13 日；“Philippines: Former President Faces New Round of Charges”[“菲律宾：前总统面临新一轮指控”], *The New York Times* [《纽约时报》], 引用如前，2011 年 12 月 29 日。

<sup>104</sup>“Lawmakers seek Senate, House probes on Spratlys deal”[“立法者向参、众议院申请调查南沙群岛协议”], *Philippine Daily Inquirer* [《菲律宾每日问讯者报》], 2008 年 3 月 7 日。

批评者还质疑该协议是否违宪，声称《协议》未能满足 60/40 原则。<sup>105</sup> 此外，反对派议员指出，《联合协议》应被视为一项国际协议，而不是一个商业合同，因此，根据宪法要求，该协议应交由参议院审核批准。<sup>106</sup>

事实上，根据 Manalac 的描述，当初参与谈判的人员已经预见到了这些可能出现的法律问题，并试图通过文字技巧来进行规避。

该协议的标题是联合海洋地震勘探工作。并没有提及石油开采，所以我们说这个项目与石油开采一点关系都没有。这只是一项研究工作。菲律宾方面特别表示，不要提及石油开采。<sup>107</sup>

协议通过谨慎语言声明，各方将“参加石油资源潜力的共同研究……属于预探前活动”。<sup>108</sup> 阿罗约政府因此辩解道，《联合协议》的数据收集活动，因此不受宪法中勘探和开发条款的管辖。<sup>109</sup> 尽管如此，2008 年 5 月，一群上访者向最高法院提出申诉，要求废除《联合协议》，指控之一是它违反了宪法规定的 60/40 原则。虽然中国和越南都希望续约，但身受法律挑战和政治压力重重包围的阿罗约政府最终让协议于 2008 年 7 月 1 日自动过期，而实际上协议有关活动据称已在当年 8 月被暂停。<sup>110</sup>

Manalac 指出，即便三方能够设法继续推进项目，60/40 原则仍是难以克服的障碍，因为下一个阶段将要涉及钻井作业。本报告距该协议失效已有七年多，菲律宾最高法院仍未就其合宪性作出判决，并因此有可能干扰未来的合作项目。<sup>111</sup>

## 2. 中国 - 越南

2006 年，中海油和越南油气集团达成协议，共同开发位于南海西北角，毗邻中国海南岛、南海岸线和越南北海岸的北部湾。当中国首次于 1936 年出版南海疆界地图时，曾有十一段线，其中两段在北部湾内。1953 年，为了展示和越南的共产主义手足情谊，中国去掉了这两段线。双方于 2000 年就湾内划界达成协议，并自 2007 年以来一直开展湾内联合勘探。<sup>112</sup> 中越于 2013 年 6 月达成协议，将合约延

<sup>105</sup>Ian Storey, “Trouble and Strife in the South China Sea Part II: The Philippines and China”[“南海问题与争端（二）：菲律宾与中国”，*China Brief* [《中国简报》] 8:9, 2008 年 4 月 28 日。

<sup>106</sup>“Lawmakers seek Senate, House probes on Spratlys deal”[“立法者向参、众议院提出申请调查南沙群岛协议”]，引用如前。“Malacanang open to probes on Spratlys deal”[“总统府不反对调查南沙协议”]，ABS-CBN 新闻，2008 年 3 月 9 日。根据菲律宾宪法第七款第 21 条，“任何条约或国际协定，只有得到至少三分之二的参议院议员同意，方能生效”。

<sup>107</sup>危机组织采访，2015 年 6 月。

<sup>108</sup>《联合海洋地震工作的协议》，引用如前。

<sup>109</sup>“Spratlys’ seismic survey is not oil exploration – DoJ chief”[“政法部长称：南沙的地震勘测不是石油勘探”]，*Philippine Daily Inquirer* [《菲律宾每日问讯者报》]，2008 年 3 月 9 日。“Joint Statement of former Energy Secretary Vince Perez and former PNOC President Eduardo V. Manalac”[“前能源部部长 Vince Perez 和前菲律宾石油公司总裁 Eduardo V. Manalac 的联合声明”]，新闻稿，菲律宾总统通信联络处，2008 年 3 月 9 日；“No sell-out in Spratly deal – energy execs”[“能源高官称南沙协议未出卖主权”]，*Philippine Daily Inquirer* [《菲律宾每日问讯者报》]，2008 年 3 月 8 日。

<sup>110</sup>“RP-China-Vietnam exploration deal on Spratlys lapses”[“菲中越三方联手开发南沙的合约失效”]，*Philippine Daily Inquirer* [《菲律宾每日问讯者报》]，2008 年 7 月 11 日；“Malacanang open to probes on Spratlys deal”[“总统府不反对调查南沙协议”]，引用如前。危机组织电话采访，Eduardo V. Manalac，2015 年 6 月。

<sup>111</sup>危机组织电话采访，2015 年 6 月。“Colmenares prods 7-year-old petition vs joint marine seismic undertaking with China”[“Colmenares 重提七年前提出的就同中国联手开展地震勘探工作的申诉”]，*InterAksyon*，2015 年 3 月 16 日。

<sup>112</sup>“Joining the dashes”[“连接断续线”]，*The Economist* [《经济学人》]，2014 年 10 月 4 日。“Agreement on the Delimitation of the Territorial Seas, Exclusive Economic Zones and Continental Shelves in the Tonkin (Beibu) Gulf”[《东京湾（北部湾）领海、专属经济区和大陆架划

长至 2016 年底，并将合作区域从 1, 541 平方公里扩大到 4, 076 平方公里，由双方各自在边界线两边提供同等面积。划界问题的解决使该合作项目毫无争议，但经过几年的地震监测，也开挖了一口油井，双方仍未找到商业级别的油气储备。<sup>113</sup>

在划界尚未达成共识的区域合作开发更具挑战性。2011 年 10 月，中越同意加快北部湾以外海域的划界工作，并讨论共同开发这些海域。<sup>114</sup> 中国总理李克强在 2013 年 10 月访问越南期间，敦促两国在年底前就北部湾外部的共同开发“尽量取得实质性进展……以向世界展示中国和越南有能力与智慧，维护南海和平”。<sup>115</sup> 两国政府同意成立工作小组，然而经过了七轮磋商，进展甚微。<sup>116</sup>

中国和越南的侧重点不同。中国急于在共同开发上取得进展，而越南坚持首先要划界。<sup>117</sup> 在划界问题上，双方大致同意采用中国海南岛和越南之间的中间线原则。但越南坚持在两国的领海基线基础上划线，而中国则希望在海岸线基础上划线，这两种方案大概造成十到二十海里的差异。<sup>118</sup> 此外，越南很清楚共同开发对中国的政治意义，因此试图利用这一点来撬开西沙群岛的谈判。中越双方都称对西沙有主权，但中国目前有控制权，因此否认其主权有任何争议，并拒绝谈判。<sup>119</sup> “最终的问题是西沙群岛。共同开发是越南的筹码，但中国不想讨论西沙，所以双方陷入僵局”，一位前越南外交部官员说。<sup>120</sup>

### 3. 中国 - 菲律宾

对本土化能源的渴求和自身能力的限制使得菲律宾仍有与中国合作的意愿。正如菲律宾能源部长 Petilla 所说，“[倘若不与中国合作]，那么我们的下场很可能是永远钻不成任何油井”。<sup>121</sup> 2012 年 5 月，菲律宾私有企业 Philex 石油公司（同时也是 Forum Energy 的控股股东）与中海油进行了初步接触，邀请它在礼乐滩 SC-72 区块进行投资。据称，中海油做出了“积极”回应，但最终拒绝了这项提议，原因是参与项目投资可能被视作承认 Philex 对这些资源的所有权，并引申为承认菲律宾的

---

界协议》，其非官方翻译收在 Zou Keyuan 的“The Sino-Vietnamese Agreement on Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin”[“中越关于东京湾（北部湾）达成海洋划界协议”]，*Ocean Development & International Law* [《海洋开发与国际法》]，第 36 卷，第 1 期，2005 年。

<sup>113</sup>“PetroVietnam and CNOOC signed the 4<sup>th</sup> Amendment to the Agreement on Joint Exploration in the Gulf of Tonkin” [“越南油气集团与中海油签订对东京湾（北部湾）内共同勘探协议的第四次修订”]，新闻稿，越南油气集团，2013 年 6 月 21 日。“Vietnam, China to Extend Oil Project” [“越南和中国延长石油开发项目”]，*Wall Street Journal* [《华尔街日报》]，2013 年 6 月 20 日。

<sup>114</sup>“VN-China Basic Principles on Settlement of Sea Issues” [“越南和中国海洋争端解决基本原则”]，新闻稿，驻越南美国大使馆，2011 年 10 月 14 日。

<sup>115</sup>“中越：正磋商共同开发争议海域”，inewsweek.cn，2013 年 10 月 17 日。

<sup>116</sup>“Vietnam, China issue joint statement” [“越南中国发表联合声明”]，*Vietnam Plus*，2013 年 10 月 15 日；“新时期深化中越全面战略合作的联合声明”，中国外交部，2013 年 10 月 15 日。

<sup>117</sup>危机组织采访，越南官员和学者，中国学者，北京及河内，2014 年 8 月，9 月，2015 年 8 月。

<sup>118</sup>危机组织采访，越南学者，河内，2015 年 8 月。《联合国海洋法公约》就领海划界作出了规定：如果两国海岸彼此相向或相邻，在彼此没有相反协议的情形下，领海界限应为一条其每一点都同测算两国中每一国领海宽度的基线上最近各点距离相等的中间线以外。但如因历史性所有权或其他特殊情况而有必要按照与上述规定不同的方法划定两国领海的界限，则不适用上述规定。

《公约》对经济专属区和大陆架划界则没有给出明确规则，这是因为签约国未能就此达成共识。

《公约》仅要求划界应取得“公平方案”。《公约》，引用如前，第 15、74、83 条。Robert Beckman, “China, UNCLOS and the South China Sea” [“中国、《联合国海洋法公约》和南海”]，paper submitted to the Asian Society of International Law Third Biennial Conference [亚洲国际法协会第三次隔年大会论文]，北京，2011 年 8 月 27-28 日。

<sup>119</sup>危机组织采访，越南外交部官员和分析人士，河内，2014 年 9 月，2015 年 8 月。

<sup>120</sup>危机组织采访，新加坡，2015 年 7 月。

<sup>121</sup>“Oil Companies Try to Collaborate in Spite of S. China Sea Disputes” [“尽管存在南海争议，石油公司仍努力合作”]，*Voice of America* [美国之音]，2013 年 11 月 1 日。

主权。<sup>122</sup> 讨论时断时续进行了一段时间，最近一轮于 2014 年 7 月举行，但双方没有达成任何协议。<sup>123</sup>

阿基诺政府坚称，在礼乐滩进行开发的任何潜在中国合作伙伴必须承认菲律宾的主权，同时所有矿区使用费上交菲律宾。<sup>124</sup> 此外，菲方还强调，“在西菲律宾海的任何勘探协议必须遵守菲律宾法律”，即 60/40 原则。<sup>125</sup> 考虑到这些因素，阿基诺当政期间中菲合作可能性不大，但将于 2016 年 5 月选出的下任总统可能有更加灵活的立场。当 4 月被问及中菲联合开发时，副总统兼总统候选人 Jejomar Binay 表示，“中国拥有很多资本，我们拥有资源，因此为什么不去尝试合资开发这些领土呢？”<sup>126</sup> 另一位领跑的候选人参议员 Grace Poe 表示，希望一个参议员委员会“推荐解决冲突的新方法，其中可能包括在平等、合法和继续对话的基础上，开展区域合作，共同开发。”<sup>127</sup>

即使一位乐见合作的总统可以提供政治支持，共同开发仍将面对民族主义者的抵抗（Binay 的上述言论被公开后，菲律宾民众指责他是一个“中国候选人”）以及法律障碍，包括 60/40 原则和在最高法院悬而未决的《联合协议》一案所带来的影响。<sup>128</sup> 与中国合作的支持者往往是能源官员和行业高管。但他们通常低估了政治和法律上的困难。例如，一位前能源部副部长认为，“说到底，经济发展才是最重要的。这关乎我们是否能找到石油和天然气。中海油只想开采石油和天然气罢了。”<sup>129</sup>

中国在近几年采取的行动——夺取黄岩岛，阻止菲律宾往仁爱礁送补给，拒绝参加菲律宾发起的国际仲裁，以及在南沙群岛建设大型人工岛礁——都使菲律宾民众更难接受共同开发，这给支持联合开发的领导人增添不少政治风险。<sup>130</sup> 如一位学者所说，“共同开发是中国的首选，但需要双方的信任和信心。在菲律宾看来，中国近来还没有做任何可能提升互信的行动。事实上，中国的行动反而更加让菲律宾人怀疑共同开发不过又是一个花招。”<sup>131</sup>

<sup>122</sup> 中国政府批准了中海油在一块主权声索有重叠的海域的勘探权。Theresa Martelino-Reyes, “Chinese firm rejects MVP offer for share in PH project in Reed Bank”[“中国坚决拒绝 MVP 集团邀请参与礼乐滩的石油勘探项目”], *ABS-CBN 新闻*, 2014 年 3 月 9 日。

<sup>123</sup> Iris C. Gonzales, “MVP sees start of exploration at Recto Bank”[“MVP 集团认为勒道滩的勘探可能启动”], *The Philippine Star* [《菲律宾星报》], 2013 年 10 月 28 日; Iris C. Gonzales, “As territorial dispute heightens: Talks between MVP Group, China oil firm stalled”[“领土争端升级, MVP 集团与中国的石油项目谈判搁浅”], *The Philippine Star* [《菲律宾星报》], 2014 年 4 月 4 日; Neil Jerome C. Morales, “Philex Pet, China oil firm restart talks”[“Philex 石油集团与中国石油公司重启谈判”], *The Philippine Star* [《菲律宾星报》], 2014 年 7 月 19 日。

<sup>124</sup> TJ Burgonio, “Aquino open to joint oil dev’t of Recto Bank, but...”[“阿基诺欢迎合作开发勒道滩石油资源, 然而...”], *Philippine Daily Inquirer* [《菲律宾每日问讯者报》], 2013 年 1 月 14 日。

<sup>125</sup> 外交部长 Albert del Rosario, 引自 Tarra Quismundo, “Philippines ‘cautious’ on China’s offer to jointly explore for oil in Spratlys area”[“与中国合作开发南沙石油, 菲律宾应谨慎行事”], *Philippine Daily Inquirer* [《菲律宾每日问讯者报》], 2013 年 1 月 7 日。

<sup>126</sup> “VP Binay open to exploring for oil with China in disputed sea”[“副总统 Binay 欢迎中国来争议海域开发石油”], *GMA 新闻*, 2015 年 4 月 24 日。

<sup>127</sup> “Will the next Philippine government be nicer to China?”[“下届菲律宾政府是否对中国态度更好?”], *Bloomberg* [彭博社], 2015 年 5 月 27 日。

<sup>128</sup> “Is Binay the Manchurian Candidate?”[“Binay 是中国候选人吗?”], *Global Nation Inquirer* [《环球国家问询者报》], 2015 年 4 月 24 日。

<sup>129</sup> 危机组织采访, 马尼拉, 2015 年 6 月。

<sup>130</sup> 有关中国行动及对中菲关系的影响, 见危机组织报告, 《南海翻波（三）》, 引用如前, 第 14-18 页。

<sup>131</sup> 危机组织采访, Aileen Baviera, 中国研究教授, 菲律宾大学, 马尼拉, 2014 年 9 月。

## VI. 结论

共同开发有潜力成为建立信心的措施，但不符合当前的政治环境。中国是共同开发的热切支持者，但未能充分考虑潜在合作伙伴面临的政治、技术和法律障碍。中国设下的前提条件以及其中索区域定义之模糊性，都使其他申索国心存疑虑，担心中国真正的意图并非建立信心，更是从他们的专属经济区内获取资源。

《联合协议》的启动证明，当各国关系稳定，冲突热点得到有效管控，并且外交畅通无阻时，各方的疑虑往往能够逐步化解。然而，《联合协议》的天折也表明，未来的尝试必须解决上述的障碍。近几年的紧张局势使各国（尤其是菲律宾和越南）对共同开发的政治热情大减，同时也导致民族主义情绪上扬，而民族主义是导致《联合协议》失败的一个主要因素。在今天的政治气候中，类似的尝试将难以成功。

中国和菲律宾在能源勘探合作方面的共同利益似乎最为吻合。中国认为，共同开发的成功实现可以体现这一中国南海政策核心原则的合理性，证明几代中国领导人的高度智慧，并展现中国在维护地区稳定中发挥的建设性作用。菲律宾有十分强烈的经济动力参与共同开发，而与中国合作是一个财政上非常有吸引力的选择。但由于中国主权申索的态度强势，菲律宾又对中国发起了国际仲裁请求，两国关系正处于一个历史最低点。对菲律宾领导人来说，推动与中国合作的政治成本已经上涨，而 60/40 原则仍然是一个重大路障。中菲共同开发的前景仍十分暗淡。中国和越南对共同开发北部湾外部海域仍有名义上的磋商，但实际上进展甚微，部分原因是双方对先开发还是先划界无法达成共识。

因此，共同开发在短期内仍然无望实现。充分理解合作关系中各方面面临的困难将有助于对抗强硬言论，即中国必须通过单方面行动来回应其他申索国对合作的拒绝。

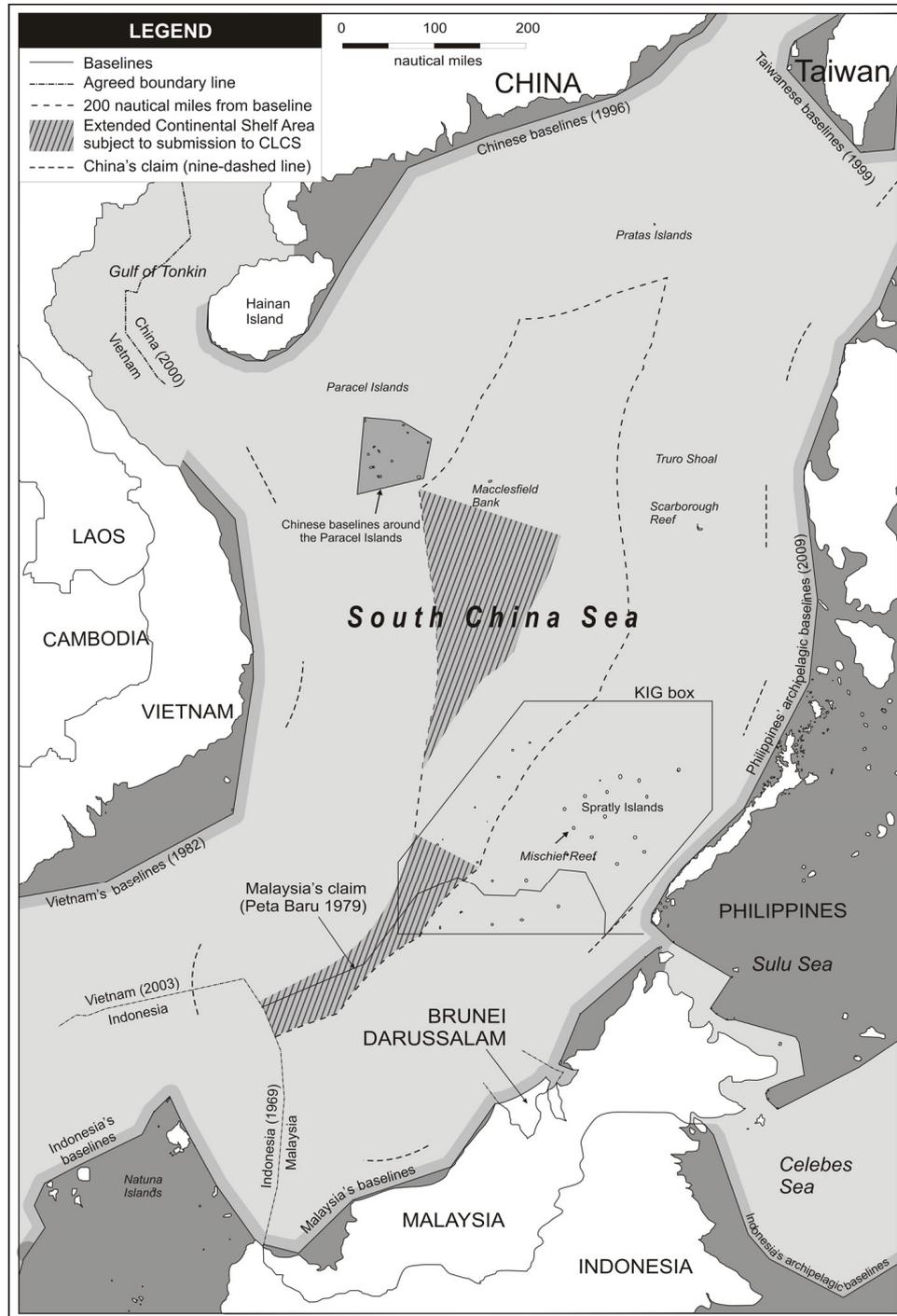
认清障碍也可以促使各国从互相指责转向寻找解决措施，并设立合理目标。中国前提条件问题可以通过协议中的法律条款解决，即明确规定参与共同开发并不意味着承认主权或主权权利，不影响将来的划界谈判。

此外，中国可以含蓄地将申索主张向国际法框架靠拢，以消除他国围绕着九段线的疑虑。为了打消越南的顾虑，北京（即使仍不准备公开阐明申索）可在有关北部湾以外海域共同开发的闭门磋商中按照《公约》原则定义申索重叠区域，并以此为基础划设共同开发海域。作为交换，越南也应避免提出西沙群岛的主权谈判。

以上外交与法律手段能发挥作用的前提是稳定和睦的地区环境。为了保障共同开发的远期前景，各国必须管控冲突爆发点，避免挑衅，加大外交努力。各国尤其应该避免单方面在最具争议的区域——例如西沙群岛和南沙群岛附近——进行勘探开发活动。正在海牙审理的仲裁案的最终裁决也许能从法律上明晰各岛礁所能拥有的海域范围（但裁决将不涉及岛礁主权）。中国虽然已宣布不接受仲裁，但应以裁决作为行动指南，例如，不在不能合法申索的区域内执法，即使该海域在九段线内。共同开发的目的是建立互信，但启动共同开发需要一定的互信为基础。

北京 / 河内 / 马尼拉 / 布鲁塞尔, 2016 年 1 月 26 日

附录 A: 南海地图



Prepared by I Made Andi Arsana, Department of Geodetic Engineering, Universitas Gadjah Mada, Indonesia. Reproduced with permission.

## 附录 B: 国际危机组织简介

国际危机组织（危机组织）是独立的非营利性非政府组织，在五大洲拥有约 125 名员工，危机组织通过实地调查分析和高层宣传来防范和化解致命冲突。

危机组织的工作方法基于实地调查研究。政治分析人员分布在暴力冲突可能爆发、升级或重现的国家及其邻近地区。危机组织基于实地信息收集和深入评估撰写分析报告，向国际政策核心决策者们提供切实可行的建议。危机组织还定期发表十二页的《危机观察》月度简报，简明扼要地汇总世界各地冲突地区和潜在冲突地区所有重要情况的最新局势进展。危机组织的报告和简报通过电子邮件广泛传播，并在网站（[www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)）同步更新。危机组织与各国政府及影响政府决策的人士和机构（包括媒体）紧密合作，从而提升其危机分析的重要性，并为其所提出的政策建议争取支持。

危机组织董事会成员包括政治、外交、商业和传媒等领域中的知名人士，他们直接协助将分析报告与政策建议提交给世界各国的高层决策者们。危机组织的主席职位由前联合国副秘书长兼联合国开发计划署署长 Lord Mark Malloch-Brown 及巴黎国际关系学院院长 Ghassan Salamé 联合担任。

危机组织总裁兼首席执行官一职自 2014 年 9 月 1 日以来由 Jean-Marie Guéhenno 担任。Guéhenno 于 2000-2008 年任联合国负责维和事务的副秘书长，2012 年任联合国及阿拉伯国家联盟联合任命的叙利亚事务副特使。2013 年以前，他曾任法国国防与国家安全白皮书委员会主席。

危机组织的国际总部位于比利时首都布鲁塞尔，并在全球设有 25 个办公室或代表处：巴格达 / 苏勒马尼亚、曼谷、北京、贝鲁特、比什凯克、波哥大、开罗、达喀尔、迪拜、加沙、伊斯兰堡、伊斯坦布尔、耶路撒冷、约翰内斯堡、喀布尔、伦敦、墨西哥城、莫斯科、内罗毕、纽约、多伦多、第比利斯、突尼斯和华盛顿特区。危机组织的研究对象遍布四大洲，共计约 70 个受到现有或潜在危机影响的国家和地区，其中包括：非洲的布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、利比里亚、马达加斯加、尼日利亚、塞拉利昂、索马里、南苏丹、苏丹、乌干达和津巴布韦；亚洲的阿富汗、缅甸、印度尼西亚、克什米尔、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马来西亚、尼泊尔、朝鲜、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡、塔吉克斯坦、泰国、东帝汶、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦；欧洲的亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞浦路斯、格鲁吉亚、科索沃、马其顿、北高加索、塞尔维亚和土耳其；中东和北非的阿尔及利亚、巴林、埃及、伊朗、伊拉克、以色列-巴勒斯坦地区、约旦、黎巴嫩、利比亚、摩洛哥、叙利亚、突尼斯、西撒哈拉和也门；拉丁美洲和加勒比地区的哥伦比亚、危地马拉、海地和委内瑞拉。

危机组织的资金来源广泛，其中包括各国政府、基金组织以及个人捐赠。目前，危机组织接受下列政府部门资金援助：澳大利亚国际开发署、奥地利发展署、加拿大外交贸易与发展部、丹麦外交部、荷兰外交部、欧盟稳定化工具、芬兰外交部、法国外交部、爱尔兰援助署、列支敦士登公国、卢森堡外交部、新西兰外交贸易部、挪威外交部、瑞典外交部、瑞士联邦外交部及美国国际开发署。

为危机组织提供资金援助的机构包括：阿德斯恩（Adessium）基金会、纽约卡内基公司、亨利·卢斯基金会、约翰 D. 及凯瑟琳 T. 麦克阿瑟基金会、科博（Koerber）基金会、全球对话、开放社会基金会、犁头基金会、；罗伯特·泊池·史蒂夫唐（Robert Bosch Stiftung）基金会及廷克（Tinker）基金会。

## 附录 C: 国际危机组织亚洲报告及简报（自 2013 年）

自 2013 年 10 月 1 日起，中亚报告被列入欧洲与中亚项目。

### 东北亚

- 《中国的中亚问题》，亚洲报告 N°244, 2013 年 2 月 27 日 (中、英文)
- 《凶险水域：中日关系触礁》，亚洲报告 N°245, 2013 年 4 月 8 日 (中、英文)
- 《城门失火：中国为什么与朝鲜保持密切关系》，亚洲报告 N°254, 2013 年 12 月 9 日 (中、英文)
- 《旧仇新恨：演变中的中日紧张关系》，亚洲报告 N°258, 2014 年 7 月 24 日 (中、英文)
- 《韩国情报机构病症的风险》，亚洲报告 N°259, 2014 年 8 月 5 日 (英文)
- 《南海翻波（三）：稍纵即逝的降温契机》，亚洲报告 N°267, 2015 年 5 月 7 日 (中、英文)
- 《朝鲜：超越六方会谈》，亚洲报告 N°269, 2015 年 6 月 16 日 (英文)

### 南亚

- 《巴基斯坦：省属部落地区的反武装分子斗争》，亚洲报告 N°242, 2013 年 1 月 15 日 (英文)
- 《斯里兰卡转向极权：国际行动的必要》，亚洲报告 N°243, 2013 年 2 月 20 日 (英文)
- 《无人机：巴基斯坦的传说与现实》，亚洲报告 N°247, 2013 年 5 月 21 日 (英文)
- 《阿富汗的党派转型》，亚洲简报 N°141, 2013 年 6 月 26 日 (英文)
- 《巴基斯坦民主转型中议会的作用》，亚洲报告 N°249, 2013 年 9 月 18 日 (英文)
- 《阿富汗的妇女与冲突》，亚洲报告 N°252, 2013 年 10 月 14 日 (英文)
- 《斯里兰卡徒有其表的和平：民主遭袭》，亚洲报告 N°253, 2013 年 11 月 13 日 (英文)
- 《在巴基斯坦控制城市暴力》，亚洲报告 N°255, 2014 年 1 月 23 日 (英文)
- 《阿富汗过渡后的叛乱武装》，亚洲报告 N°256, 2014 年 5 月 12 日 (英文)
- 《巴基斯坦的教育改革》，亚洲报告 N°257, 2014 年 6 月 23 日 (英文)
- 《阿富汗的政治转型》，亚洲报告 N°260, 2014 年 10 月 16 日 (英文)
- 《重设巴基斯坦与阿富汗的关系》，亚洲报告 N°262, 2014 年 10 月 28 日 (英文报告 / 中文摘要)
- 《斯里兰卡的总统大选：风险与机遇》，亚洲简报 N°145, 2014 年 12 月 9 日 (英文)
- 《详解孟加拉国的政治危机》，亚洲报告 N°264, 2015 年 2 月 9 日 (英文)
- 《巴基斯坦的妇女、暴力与冲突》，亚洲报告, N°265, 2015 年 4 月 8 日 (英文)
- 《阿富汗地方警察的未来》，亚洲报告 N°268, 2015 年 6 月 4 日 (英文)
- 《重新探讨巴基斯坦的反恐战略：机遇与陷阱》，亚洲报告 N°271, 2015 年 7 月 22 日 (英文)

《大选年之间的斯里兰卡》，亚洲报告 N°272, 2015 年 8 月 12 日 (英文)

《在巴基斯坦击败小儿麻痹症》，亚洲报告 N°273, 2015 年 10 月 23 日 (英文)

### 东南亚

- 《印度尼西亚：亚齐旗帜引发紧张局势》，亚洲简报 N°139, 2013 年 5 月 7 日 (英文报告 / 中文摘要)
- 《东帝汶：稳定的代价？》，亚洲报告 N°246, 2013 年 5 月 8 日 (英文报告 / 中文摘要)
- 《缅甸克钦冲突的暂时和平》，亚洲简报 N°140, 2013 年 6 月 12 日 (中、英、缅文)
- 《菲律宾：解散反叛团体》，亚洲报告 N°248, 2013 年 6 月 19 日 (英文报告 / 中文摘要)
- 《缅甸转型过程中的黑暗面：反穆斯林暴力事件》，亚洲报告 N°251, 2013 年 10 月 1 日 (中、英、缅文)
- 《并非橡皮图章：缅甸转型时期的议会》，亚洲简报 N°142, 2013 年 12 月 13 日 (中、英、缅文)
- 《缅甸的军队：重返军营？》，亚洲简报 N°143, 2014 年 4 月 22 日 (英、缅文)
- 《细数代价：缅甸问题重重的人口普查》，亚洲简报 N°144, 2014 年 5 月 15 日 (英、缅文)
- 《缅甸：若开邦的政治》，亚洲报告 N°261, 2014 年 10 月 22 日 (英、缅文报告 / 中文摘要)
- 《注定的政变？泰国实现稳定的前景》，亚洲报告 N°263, 2014 年 12 月 3 日 (英、泰文报告 / 中文摘要)
- 《缅甸的选举概貌》，亚洲报告 N°266, 2015 年 4 月 28 日 (英、缅文)
- 《泰国南部：对话堪疑》，亚洲报告 N°270, 2015 年 7 月 8 日 (英、泰文)
- 《缅甸的和平进程：全国停火仍然无望》，亚洲简报 N°146, 2015 年 9 月 16 日 (英、缅文)
- 《缅甸大选：结果及影响》，亚洲简报 N°147, 2015 年 12 月 9 日 (英、缅文)
- 《泰国选举路线图不断延长》，亚洲报告 N°274, 2015 年 12 月 10 日 (英文)

## 附录 D: 国际危机组织理事会

总裁兼首席执行官

**Jean-Marie Guéhenno**  
前联合国维和事务副秘书长

联席主席

**Lord (Mark) Malloch-Brown**  
前联合国副秘书长及前联合国开发计划署署长

**Ghassan Salamé**  
法国巴黎政治大学国际事务学院院长

副主席

**Ayo Obe**  
尼日利亚法律工作者，专栏作家，电视节目主持人

其他领事会成员

**Morton Abramowitz**  
前美国助理国务卿和驻土耳其大使

**Fola Adeola**  
尼日利亚 Guaranty Trust Bank Plc 银行创始人及总经理；FATE 基金会创始人及主席

**Ali al Shihabi**  
作家；Rasmala 投资银行创始人及前主席

**Celso Amorim**  
前巴西外交部长及国防部长

**Hushang Ansary**  
Parman 资本集团主席

**Nahum Barnea**  
以色列政治专栏作家

**Carl Bildt**  
前瑞典外交部长

**Emma Bonino**  
前意大利外交部长及参议院副议长；前欧洲人道主义援助专员

**Lakhdar Brahimi**  
The Elders 成员；联合国外交官；阿尔及利亚前外交部长

**Micheline Calmy-Rey**  
前瑞士联邦总统及外交部长

**Cheryl Carolus**  
前南非驻英国最高专员；非洲人国民大会总书记

**Maria Livanos Cattai**  
前国际商会总书记

**Wesley Clark**  
前北约欧洲总司令

**Sheila Coronel**  
美国哥伦比亚大学托尼·斯塔比尔调查性新闻实践教授兼托尼·斯塔比尔调查性新闻中心院长

**Mark Eyskens**  
前比利时首相

**Lykke Friis**  
哥本哈根大学教育副校长；前丹麦气候能源部长及性别平等部长

**Frank Giustra**  
加拿大 Fiore Financial Corporation 公司董事会主席兼首席执行官

**Alma Guillermoprieto**  
墨西哥作家和记者

**Mo Ibrahim**  
同名基金会创始人兼主席；凯尔特国际公司创始人

**Wolfgang Ischinger**  
慕尼黑安全政策会议主席；前德国副外交部长及驻英国和美国大使

**Asma Jahangir**  
前巴基斯坦最高法院律师协会主席；前联合国宗教、信仰自由特派专员

**Yoriko Kawaguchi**  
前日本外交部长

**Wadah Khanfar**  
Al Sharq 论坛联合创始人；前半岛电台总经理

**Wim Kok**  
前荷兰首相

**Ricardo Lagos**  
前智利总统

**Joanne Leedom-Ackerman**  
国际笔友联合会前秘书；美国发明家及记者

**Sankie Mthembi-Mahanyele**  
Central Energy Fund, Ltd 主席；前非洲人国民大会副秘书长

**Lalit Mansingh**  
前印度外交部长、驻美国大使及驻英国高级专员

**Thomas R Pickering**  
前美国国务卿；前美国驻联合国、俄罗斯、印度、以色列、约旦、萨尔瓦多和尼日利亚大使

**Karim Raslan**  
KRA 集团创始人及首席执行官

**Olympia Snowe**  
前美国参议院及众议院议员

**George Soros**  
开放基金会创始人；索罗斯基金管理公司主席

**Javier Solana**  
ESADE 国际经济及政治中心主席；布鲁金斯学院杰出院士

**Pär Stenbäck**  
前芬兰外交部长及教育部长；European Cultural Parliament 主席

**Jonas Gahr Støre**  
挪威工党党魁；前挪威外交部长

**Lawrence H. Summers**  
前美国国家经济委员会主任及美国财政部部长；前哈佛大学校长

**王缉思**  
中国外交部外交政策顾问委员会成员；前北京大学国际关系研究院院长

**吴建民**  
中国创新与发展战略研究院执行副主席；中国外交部外交政策顾问委员会成员；前中国驻联合国(日内瓦)和法国大使

---

#### 主席委员会

危机组织的主席委员会是一个由重要的个人和公司捐助者组成的杰出团队，为危机组织提供重要支持与专业经验。

| 公司                                 | 个人                                    |                        |
|------------------------------------|---------------------------------------|------------------------|
| <b>BP</b>                          | <b>Fola Adeola</b>                    | <b>Herman De Bode</b>  |
| <b>Investec Asset Management</b>   | <b>Anonymous (5)</b>                  | <b>Andrew Groves</b>   |
| <b>Shearman &amp; Sterling LLP</b> | <b>Scott Bessent</b>                  | <b>Frank Holmes</b>    |
| <b>Statoil (U.K.) Ltd.</b>         | <b>David Brown &amp; Erika Franke</b> | <b>Reynold Levy</b>    |
| <b>White &amp; Case LLP</b>        | <b>Stephen &amp; Jennifer Dattels</b> | <b>Alexander Soros</b> |

---

#### 国际顾问委员会

危机组织的国际顾问委员会由重要的个人和公司支持者组成，对危机组织预防致命性冲突的努力起着关键支持作用。

| 公司   | 个人   |   |
|--|--|---|
| <b>APCO Worldwide Inc.</b>                         | <b>Samuel R. Berger</b>                          | <b>Geoffrey R. Hoguet &amp; Ana Luisa Ponti</b> |
| <b>Atlas Copco AB</b>                              | <b>Stanley Bergman &amp; Edward Bergman</b>      | <b>Geoffrey Hsu</b>                             |
| <b>BG Group plc</b>                                | <b>Elizabeth Bohart</b>                          | <b>George Kellner</b>                           |
| <b>Chevron</b>                                     | <b>Neil &amp; Sandra DeFeo Family Foundation</b> | <b>Faisal Khan</b>                              |
| <b>Edelman UK</b>                                  | <b>Neemat Frem</b>                               | <b>Cleopatra Kitti</b>                          |
| <b>Equinox Partners</b>                            | <b>Seth &amp; Jane Ginns</b>                     | <b>David Levy</b>                               |
| <b>HSBC Holdings plc</b>                           | <b>Ronald Glickman</b>                           | <b>Kerry Propper</b>                            |
| <b>MetLife</b>                                     | <b>Rita E. Hauser</b>                            | <b>Michael L. Riordan</b>                       |
| <b>Shell</b>                                       |  | <b>Nina K. Solarz</b>                           |
| <b>Yapı Merkezi Construction and Industry Inc.</b> |  | <b>VIVA Trust</b>                               |

---

#### 大使委员会

危机组织的大使委员会由来自各领域的明日之星组成，为促成危机组织的使命贡献杰出才能及专业知识。

|                       |                            |                       |
|-----------------------|----------------------------|-----------------------|
| <b>Luke Alexander</b> | <b>Lynda Hammes</b>        | <b>AJ Twombly</b>     |
| <b>Gillea Allison</b> | <b>Matthew Magenheimer</b> | <b>Dillon Twombly</b> |
| <b>Amy Benziger</b>   | <b>Megan McGill</b>        | <b>Grant Webster</b>  |
| <b>Tripp Callan</b>   | <b>Rahul Sen Sharma</b>    |                       |
| <b>Beatriz Garcia</b> | <b>Leeanne Su</b>          |                       |

---

#### 高级顾问

危机组织的高级顾问均为前理事会成员，他们与危机组织保持联系，并不时为危机组织提供（与其各自现有的职位不冲突的）建议与支持。

|                                   |   |   |
|-----------------------------------|---|---|
| <b>Martti Ahtisaari</b><br>荣誉主席   | <b>Naresh Chandra</b><br><b>Eugene Chien</b>                            | <b>Jessica T. Mathews</b><br><b>Barbara McDougall</b>                 |
| <b>George Mitchell</b><br>荣誉主席    | <b>Joaquim Alberto Chissano</b><br><b>Victor Chu</b>                    | <b>Matthew McHugh</b><br><b>Miklós Németh</b>                         |
| <b>Gareth Evans</b><br>荣誉总裁       | <b>Mong Joon Chung</b><br><b>Pat Cox</b><br><b>Gianfranco Dell'Alba</b> | <b>Christine Ockrent</b><br><b>Timothy Ong</b><br><b>Olara Otunnu</b> |
| <b>Kenneth Adelman</b>            | <b>Jacques Delors</b><br><b>Alain Destexhe</b>                          | <b>Lord (Christopher) Patten</b><br><b>Shimon Peres</b>               |
| <b>Adnan Abu-Odeh</b>             | <b>Mou-Shih Ding</b><br><b>Uffe Ellemann-Jensen</b>                     | <b>Victor Pinchuk</b><br><b>Surin Pitsuwan</b>                        |
| <b>HRH Prince Turki al-Faisal</b> | <b>Gernot Erlor</b><br><b>Marika Fahlén</b>                             | <b>Fidel V. Ramos</b>   |
| <b>Óscar Arias</b>                | <b>Stanley Fischer</b><br><b>Malcolm Fraser</b>                         |   |
| <b>Ersin Arıoğlu</b>              | <b>Carla Hills</b><br><b>Swanee Hunt</b>                                |   |
| <b>Richard Armitage</b>           | <b>James V. Kimsey</b><br><b>Aleksander Kwasniewski</b>                 |   |
| <b>Diego Arria</b>                | <b>Todung Mulya Lubis</b><br><b>Allan J. MacEachen</b>                  |   |
| <b>Zainab Bangura</b>             | <b>Graça Machel</b>   |   |
| <b>Shlomo Ben-Ami</b>             |   |   |
| <b>Christoph Bertram</b>          |   |   |
| <b>Alan Blinken</b>               |   |   |
| <b>Lakhdar Brahimi</b>            |   |   |
| <b>Zbigniew Brzezinski</b>        |   |   |
| <b>Kim Campbell</b>               |   |   |
| <b>Jorge Castañeda</b>            |   |   |