

安全与发展: 菲律宾对华政策研究*

代帆, 金是用

(暨南大学 东南亚研究所, 广东 广州 510632)

摘要: 20世纪40年代末以来的中菲关系大致可以分为四个时期: 20世纪40年代末到60年代末的对华“隔离”; 60年代末到90年代初期马科斯和阿基诺总统期间的缓和、建交与发展时期; 拉莫斯以及埃斯特拉达总统期间中菲关系的反复与进步, 以及21世纪以来中菲关系的黄金时期。半个多世纪的中菲关系经历了一系列戏剧性的变化, 虽然屡受一系列问题的困扰, 但始终向前发展。从意识形态到实用主义, 从重安全到重发展, 这既是菲律宾外交政策的转变, 又反映了菲律宾对华政策的脉络。

关键词: 安全; 发展外交; 菲律宾; 中国

中图分类号: D83/ 87. 341. 0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003- 9856(2009)03- 0040- 12

自1949年中华人民共和国成立后, 菲律宾一直自诩为冷战“最冷的一员”, 奉行对华完全“隔离”的政策, 拒不承认中国, 甚至拒绝与中国发生任何贸易关系。但自60年代末以来, 菲律宾对华政策开始出现松动, 直至马科斯总统在1975年与中国建立外交关系, 并由此开始了中菲两国近10年的蜜月期。进入80年代之后, 中菲关系开始为一些问题所困扰, 其中主要是台湾问题, 菲律宾的对华政策开始出现摇摆, 甚至奉行实质上的“一个半中国”政策, 在拉莫斯总统期间, 双边关系更是一度恶化。但自进入21世纪以来, 中菲关系又峰回路转, 双方于2004年建立战略伙伴关系, 双边关系呈现建交以来的最好时期。¹ 但问题在于: 为什么在短短的几十年里菲律宾对华政策经历如此跌宕起伏的变化? 这些变化如何发生, 对认识现阶段及未来的中菲关系的发展有何意义? 笔者将在梳理中菲关系的基础上, 探讨菲律宾对华政策的本质, 并分析未来可能的趋势。

* 收稿日期: 2009- 04- 03

作者简介: 代帆, 男, 湖北天门人, 暨南大学东南亚研究所讲师, 法学博士; 金是用, 男, 韩国人, 暨南大学东南亚研究所, 博士研究生。

¹ 菲律宾国防学院教授 Rommel C. Banlaoi 从国际关系理论出发, 将 1945 年以来的中菲关系划分为 6 个阶段, 见 Rommel C. Banlaoi 2007 年 9 月在暨南大学的学术报告, 笔者的分期更多是从菲律宾对外政策理念以及对华政策转变的角度出发。

一、安全: 20 年“隔离”

任何国家的外交政策都会受到既定的历史、地理, 以及自身独特属性等因素的影响, 菲律宾也不例外。作为前西班牙和美国殖民地、亚洲唯一的天主教国家、在美国庇护下独立的发展中国家, 菲律宾的对外政策具有一系列复杂的特性。在此, 笔者将从历史、意识形态、国际体系及独特属性等几个方面论述菲律宾外交政策的原则、特点及其具体表现。

(一) 亲美与反共: 菲律宾对外政策的两大原则

1946 年, 菲律宾第三共和国成立, 首任总统罗哈斯在就职演说中明确表示, 菲律宾独立后将献身于美国的反共事业及国际项目。罗哈斯表示: “我们得以摆脱殖民统治并且成立独立的共和国, 乃是菲美在过去合作的结果与成就。独立并不会改变这种关系的有效性。相反, 时机、环境与当前世界国家联盟的现实, 都明白无误的加强了这种关系的前景的可能性”。“在理解以及与存在菲美之间的同志关系中, 我们能够更加安全的放心我们的命运, 而不是寄希望于国际道德, 后者尽管值得期望, 但在今天依然还只是处于发展之中。我们很幸运拥有美国作为我们安全的保护者, 在今天这样的世界上, 这是对小国的屏障与支持。”^[1]除了奉行亲美政策, 反对共产主义也是菲律宾外交政策的一大特点。麦格赛赛总统在 1954 年声称: “当今威胁亚洲的殖民主义就是世界共产主义”。在 1955 年的万隆亚非会议上, 菲律宾外长罗慕洛反复强调共产主义的威胁, 尤其是对一些小国家的威胁。继任的加西亚总统继承了麦格赛赛总统的思想, 反对与中国发生贸易关系, 并且反对中国在联合国的席位, 同时宣布菲律宾共产党为非法。

因此, 我们可以大致总结菲律宾政府早期外交政策的两大基本原则: 第一, 亲美主义; 第二, 反对共产主义。菲律宾历任总统, 从罗哈斯、季里诺、麦格赛赛、加西亚到马加柏卡均不遗余力的推行美国的反共外交政策。究其原因, Jacobini 认为, 教育、政治哲学、宗教和其他深层次的文化纽带, 以及经济体系和菲律宾人的普遍需要, 这些都强化了菲律宾亲西方的政策方向。^[2]此外, 彼时菲律宾国内存在的共产党及其游击队活动则构成了亲美反共政策的国内诱因。

(二) 独特性与外交政策

如上所述, 菲律宾不仅仅是一个亲西方的天主教国家, 它还是一个不发达的亚洲海洋国家, 其外交政策不可避免地带有这些独特属性所赋予的色彩。¹

第一, 作为海洋国家, 菲律宾拥有 7 000 多个岛屿和漫长的海岸线, 这一地理特征对菲律宾外交政策的影响重大。因为走私和非法移民非常容易进入菲律宾, 而菲律宾海军力量一直相对弱小, 这给海岸线的防御带来了同样的困难。这样一种现状导致了菲律宾的结盟性外交政策: 第一, 为了防卫其漫长的海岸线, 菲律宾需要来自外部的援助, 以为她提供经费和军队的培训; 第二, 从防卫心理和意识形态的角度而言, 她担心来自共产主义国家的进攻。^[3]

第二, 殖民经验与外交政策。Pardesi 认为发展中国家的外交政策存在两个主要的渊源: 其一, 刚刚结束的殖民地历史; 其二, 对发展的需求。^[4]反映在对外政策上, 发展中国家的外交政策就存在一些共同的目标, 诸如和平、中立与不结盟、反帝、反殖等等, 菲律宾也不例外。在 20 世纪 50 年代, 菲律宾外交政策也表现出某种反殖民主义倾向, 并向不结盟国家靠拢, 这正反映了菲律宾作为发展中国家的本性, 不过基本而言, 亲美与反共的原则限制了菲律宾外交政策的方向。

第三, 族群与国家安全。作为东南亚国家, 菲律宾的外交政策带有同一时期东南亚国家的某种

¹ Benjamin B. Domingo 也从菲律宾独特属性分析了其对菲律宾对外政策的影响, 参见 Benjamin B. Domingo, *The making of Filipino Foreign Policy*, Philippines Foreign Service Institute, 1983, pp. 145-184.

共性，即意识形态和华侨华人共同作用于东南亚国家的对华政策，虽然各国的具体情况会有所不同。菲律宾学者 Quisumbing 指出，即便在菲国对华建交之前，中国利益在菲律宾疆域内部的存在造就了一种“高度渗透的状态”，因为中国在菲律宾的利益可以追溯到历史和地理两个方面，这就是被她称之为“第三中国”的华侨华人。¹ 尽管华侨华人占菲律宾人口不到 2%，并且与主流社会的关系相对融洽，在菲律宾外交政策领域扮演的角色极其有限，但在冷战体系之下，这一群体就对菲律宾的国家安全具有独特的意义。事实上，不仅没有明确的证据证明中国共产党与菲律宾共产党及游击队活动有关系，而且菲律宾国内的华人大多是倾向于台湾。因此，菲律宾政府在国内实施的各种政策，如禁侨案、菲化运动等等，正折射华侨华人所隐含的对菲律宾国家安全上的意义，即菲律宾担心华侨华人与共产党结合，威胁菲律宾的国家安全。

(三) 对华政策: 20 年“隔离”

基于上述这些理由，在 1949 年中华人民共和国成立之后，菲律宾拒绝予以承认。“在整个 50 年代，菲律宾对中国的政策就是美国国务卿杜勒斯对中国的遏制政策的简单延续。”^[5] 与泰国等东南亚其他国家相比而言，菲律宾的对华和对共产主义国家的政策更为彻底而严厉。

究其原因，除了彼时冷战结构和意识形态对菲律宾外交政策的限制外，菲律宾的这一外交选择正反映了这一时期菲律宾在国家安全上的顾虑，即菲律宾在国际上所采取的亲美反共的外交政策是与国内镇压共产党武装力量相吻合的。菲律宾第二任总统季里诺总统曾经表示，菲律宾独立之后的目标有 3 个：政治稳定、经济安全与外部安全。^[6] 由于在意识形态上亲西方，所以菲律宾理所当然的把共产主义的威胁视为严重的外部威胁，另一方面，国内的共产党游击队也对国家稳定构成了威胁。内外两种因素——无论是出于政治稳定还是外部安全的考虑，都决定了菲律宾对新生的中华人民共和国的政治立场。

在联合国，菲律宾一贯支持台湾来代表中国。1951 年，菲律宾在联大投票赞成决议案，谴责中国对韩国的“侵略”，更要求对中国施行禁运，与中国的贸易也被禁止，因为担心贸易会危及菲律宾的国家安全。^[7] 总而言之，在从 40 年代末到 60 年代末的近 20 年里，菲律宾奉行对华完全“隔离”的冷战政策。

这一时期菲律宾对华政策表现为两个特点：第一，尽管菲律宾对华“隔离”政策有其国内根源，但很大程度上受制于体系层面上的冷战体制和意识形态；第二，安全是菲律宾对华政策的主要考量。这一时期，菲律宾最优先关注的是政治和安全，甚至经济问题也被认为与安全紧密相关，比如菲律宾担心华人给中国国内的侨汇会给中国带来好处，担心中国盟友的经济颠覆等等。^[8] 无论是政治、经济还是外部安全，中国都以某种形式主动或被动地影响着菲律宾，从而被后者视为威胁。

二、发展外交与中菲关系

菲律宾的亲美反共政策自 60 年代末期开始发生动摇，这一变化源自两个方面。第一，美国东亚政策的调整；第二，菲律宾民族主义与独立性的日益增长。1969 年“尼克松主义”的出台，意味着一旦美国势力从东南亚撤退，东南亚国家就必须面对一个强大的中国，他们可能被迫改变传统的政策而与中国打交道。基于此，部分东南亚国家相继调整了对华政策。其次，自 50 年代以来，菲律宾在对外政策上表现出越来越多的独立自主性，到了 60 年代，在菲律宾民族主义的带动下，国内掀起

¹ Purification C. Valera Quisumbing, *Beijing Manila Detente: Major Issues A Study in China Asean Relations*, University of the Philippines, 1983, pp. 13-14. Quisumbing 在此使用了詹姆斯·罗斯瑙 (James N. Rosenau) 的关联政治 (Linkage Politics) 分析法。

一波又一波的反美浪潮。菲律宾国内开始质疑菲律宾过往的对外政策,要求奉行中立主义,采取更加灵活的外交政策,与社会主义国家的关系也在重新审视中。在这样一种情况下,菲律宾的对华政策开始出现调整与变化。

(一) 发展外交与马科斯的对华政策

“尼克松主义”标志着冷战体系在东亚地区的坍塌,这意味着美国对菲律宾外交政策的外在约束与影响已经大不如前,这是后者进行调整所要面临的外部大环境。另外,菲律宾此时面临更为紧迫的任务:发展经济。自60年代末期以来,菲律宾经济开始出现一系列问题,它迫切需要与更广泛的国家建立贸易关系。不过,尽管中菲在70年代初即已开始双边接触,并且在1972年菲律宾解冻了与中国的贸易,中菲建交依然存在强大的阻力。首先,菲律宾国内反对中菲建交的力量依然庞大,菲律宾天主教及国会的自由党和国民党领袖均一致反对与中国建立外交关系。其次,菲台关系、安全顾虑和华侨问题也延缓了中菲外交关系的建立。对于台湾问题,因为菲律宾与台湾有着密切的经济关系,菲律宾一直希望与中国大陆建交而又不损害与台湾的关系,甚至一度希望采取“双重承认”的方式。

关键时刻,中国在经济上对菲律宾的好处构成了越来越大的吸引力并转化成建交的动力。

从菲律宾的角度来看,对华缓和的经济意义尤其重要。第一,鉴于菲律宾国内的经济形势,马科斯政府推出新发展外交,把经济列为最优先的考虑,因为只有经济稳定才能保证国家安全。^[9]第二,70年代以来爆发的能源危机,重创本已颠簸的菲律宾经济。此外,考虑到与美国特殊的经济关系即将结束,菲律宾必须寻找传统经济发展战略和贸易伙伴之外的其他选择。^[10]因此到了1974年,经济需要已经成为实现与中国关系正常化的决定性因素。^[11]

70年代以来,菲律宾相继爆发食品危机和能源危机,经济萎靡,此时它又面临南部穆斯林的叛乱,阿拉伯国家介入干预,要求马科斯政府解决叛乱问题,否则不卖石油给菲律宾。^[12]可以说,内忧外患的集中爆发加速了与中国缓和关系的进程,在这样的情况下,中国政府的“石油外交”及其“友谊价格”,以及其他经济优惠活动,让一直犹豫的菲律宾政府加速了关系正常化的进程。1974年10月,马科斯总统在欢迎首批由中国大陆输往菲律宾的石油时说:“菲律宾不能面对9亿人口的中国而视若无睹。无论其政府由哪种权力控制,中国都将保持其在亚洲作为一个中央强权的地位。菲律宾与中国进行关系正常化符合菲律宾的最高利益。”^[13]有些学者因此认为,“由于某些有利的结构性因素,中菲贸易额一直在迅速增长,并且事实上为菲律宾政府在终于同中国建立外交关系方面提供强大的经济推动力。”如正是由于念念不忘大米贸易,才使菲律宾农业部长早在1972年初成为要打开同中国直接贸易之门的激烈鼓吹者之一。^[14]1975年6月,马科斯总统访问中国,并与中国签署建交公报,而在之前的2个月,马科斯总统签署了让符合归化资格的所有华侨集体归化的第二百七十号指令,一劳永逸地解决了华侨国籍问题。

当然,这并不是说菲律宾的对华政策完全受实用主义的发展经济外交的驱动,实际上,菲律宾也认识到了与中国交往的政治前景,菲律宾领导人在世界形势与地区关系的波动中感受到了中国的形象和作用。^[15]

可以说,菲律宾对华政策根本转变的同时,也是从重视意识形态和国家安全转移到注重实用主义的经济的发展,其原因一方面是因为体系层面的因素:冷战结构在亚洲的松弛所导致的,另一方面,菲律宾国内政治的发展起到了水到渠成的作用。马科斯总统的“戒严法”使这一时期菲律宾国内的政治结构发生变化,公民社会与社会力量对马科斯总统的牵制作用下降,从而使得与中国建交这项外交决策的阻力大大减少了。不过,基本而言,马科斯时期的中菲关系,虽然在政治层面充满热情,但在经济层面上仅获得有限的成功。^[16]此外,对中国的根深蒂固的畏惧阻碍了马尼拉与中国建立更广泛的双边联系。^[17]

从此,随着冷战体系的逐渐坍塌,外在因素诸如地区格局、意识形态、美国因素等涉及国家安全的因素对菲律宾对华政策的影响逐渐降低,而出于发展需要的实用主义开始占据上风。

(二) 实用主义:“一个半中国”

1986年,继任的阿基诺总统继承了一个经济上行将崩溃的菲律宾:经济持续负增长,债台高筑,失业人口增加,通货膨胀居高不下,整个经济处于崩溃的边缘。在这一严峻形势下,菲律宾新政府的外交政策带有浓厚的经济色彩。新任外交部长曼格拉布斯阐述了菲律宾新政府外交政策的基本点,即在不放弃历来的外交原则与立场的基础上,实现“发展的、菲人的、自由的与有远见的外交政策”。其中“发展的与有远见的外交政策”旨在“集合国家资源,扩大经济表现,创造飞跃的经济增长”,而“菲律宾的对外关系是经济飞跃的跳板”。^[18]因此,菲律宾该阶段的外交政策的目标就是促进本国的经济发展,外交关系的重点则是有能力向其提供援助和贷款,对其进行投资,并吸收其出口商品的国家。在这一思想的指导下,菲律宾的中国政策发生了变化,中菲关系因此出现一系列波动。

究其原因,一方面是因为菲律宾政府受经济形势所迫,转向台湾求援,以求吸引更多的投资以振兴国内经济,缓解危机。另一方面,却与台湾此时的经济发展与对外政策有关。首先,进入80年代之后,正是台湾经济腾飞发展之时,作为亚洲“四小龙”之一的台湾,拥有大量过剩的资金,并且在1987年之后台湾已正式放开对外投资,它必然要寻求对外扩展经济和贸易,对其他国家的经济影响力逐渐增大。作为在地理上接近的菲律宾,自然可以享受到台湾经济对外扩展带来的好处。台菲之间的贸易从1985年的26400万美元发展到1986年的40300万美元,1987年增至51600万美元。^[19]另据菲律宾投资署的统计,1986年之前台湾在菲律宾的投资就总额而言并不高,每年不到100万美元,占菲律宾全部外国投资金额的不到1%。但自1987年台湾放宽外汇管制,解除公司和个人对外投资的限制后,大量资金外流,投向菲律宾的台湾资金也大幅增加,1988年仅次于美国投资居第二位,1989年则超过美国居第一位。^[20]其次,台湾在此时改变了以往的外交政策,在推行“弹性、实质外交”方面由消极被动转向积极主动,企图“不求名义不求形式地使中华民国走向国际舞台”。在具体做法上则以经济实力作为后盾,推行“银弹外交”。在此形势下,台湾对菲律宾的国会议员及高级官员展开了诱惑攻势,菲律宾媒体因此报导:“台湾对我们采取利用的态度,这主要是因为我们不稳定的经济,我国政府官员经常对台北表现出来的乞丐似的态度和别有用心。”^[21]

而同一时期中国大陆与菲律宾的经济关系并没有取得多大进展。无论是贸易还是投资,中国对菲律宾的经济影响都非常有限。至于石油问题,中国本国石油资源的供应尚不充裕,此时正与一些产油国讨论用减产的方式保持或提高油价问题,不大可能再像10年前那样以低于国际油价20%的优惠价长期向菲律宾提供石油。

这样,台湾与菲律宾一拍即合,在阿基诺总统任内,中菲关系出现倒退,从“一个中国”的立场上倒退到“一个半中国”。1988年和1989年,菲律宾众议院少数党领袖艾尔巴诺(Rodolfo Albano)和众议院外交委员会副主席相继提出《与台湾关系法》和《菲台互惠关系法》,妄图恢复与台湾的关系,但最终未能通过二读程序。此外,菲台之间高层互访不断,菲方行政部门和立法部门的高官屡屡以个人身份挑战一个中国的政策^[22],甚至使用“中华民国”来指称台湾。

中菲关系在阿基诺时期的倒退是一系列因素导致的。笔者认为,其根源在于菲律宾的经济发展外交。菲律宾在70年代与中国建交,很大程度上是受实用主义的驱动,而其在80年代、90年代修正对华政策,仍然是这一实用主义思想的延续,只不过台湾从外部诱惑了菲律宾。^[23]其次,这一政策变化也与菲律宾国内政治结构休戚相关。实际上,菲律宾国内一直存在强大的反对中菲建交的势力,但由于1972年戒严令的颁布,威权性质的国内政治结构使得马科斯总统可以不顾国内的反对意见而在对外政策上放开手脚。在对华政策上,与中国建立外交关系的决策并未经过国内充

分的讨论而仓促实行,国内对此并没有形成统一的意见。¹ 在马科斯威权统治结束,菲律宾重启民主时代之后,以前受到压制的各种声音和力量都被释放出来,政府、立法者、媒体、非政府组织、以及私营商业部门、甚至外国政府都参与到菲律宾外交政策的决策过程,由此在对华政策上出现了反复。

从上述分析可以看出,戒严法成为菲律宾外交政策过程中的一个关键变量。^[24] 随着冷战结构的坍塌,在超越意识形态的樊篱之后,菲律宾对外政策越来越受到国内政治结构的制约,这将是未来透视双边关系的一个视角。

(三) 后冷战时代的中菲关系

阿基诺总统并没有在改善菲律宾经济的道路上走得很远,因此继任的拉莫斯总统依然面临着经济复兴的国内难题,他上任不久就开展了全方位的经济外交,继续提出菲律宾外交政策的中心是为本国经济服务,拉莫斯总统表示:“菲律宾需要恢复经济,我们必须利用任何机会”。^[25] 在拉莫斯时期,台湾与菲律宾的经贸关系发展更快,远超过同期中国大陆与台湾的双边贸易额。此外,台湾在1994年又提出“南向政策”,加紧了对东南亚各国的“外交攻势”,希望通过加强与后者的经济关系来实现政治外交的突破。在这样的背景下,台湾千方百计地为它对菲律宾的经贸活动附上政治色彩,对菲律宾提出种种政治和外交要求。在台湾的全面攻势之下,拉莫斯政府基本延续了上一时期的对华政策,在某种程度上甚至有过之而无不及。台湾的很多高级领导人都相继访问了菲律宾。1992年,时任台湾领导人的李登辉借“度假外交”之名访问菲律宾,并与拉莫斯总统会面。在菲律宾方面,高级领导人中几乎只剩下拉莫斯总统本人没有到台湾访问了。1995年,在联合国大会发言时,菲律宾甚至公开支持台湾加入联合国。1994年,菲律宾基督教全国民主联盟女参议员多明戈公开宣称:“菲律宾不应忽视台湾对地区经济的作用……应该严肃地评估‘一个中国’政策”。菲律宾国内有人承认:“假如台湾不是今天那么富,菲中之间的问题也许会少些”。^[26]

因此,菲律宾国内的需求与台湾外交政策的调整共同促成了菲律宾对华政策的变动,这一实用主义的外交政策导向与阿基诺时期并无二致。但是,拉莫斯时期中菲关系的恶化很大程度上还因为菲律宾重新评估其安全环境,对中国的认知也随之发生变化。

早在马科斯总统时期,菲律宾即已开始强调它对南中国海部分岛屿的主权,并在1970年派兵占领了其中的部分岛屿,但无论台湾还是中国大陆,对此都持克制态度。进入90年代之后,菲律宾对南中国海群岛的主权申索更甚于以往,在南中国海上与中国发生了一系列冲突碰撞。另一方面,由于美军撤离菲律宾,菲律宾的战略环境发生了急剧的变化,菲律宾发现单凭它自身无法应对中国,必须根据这种新的战略环境来重新制定对外政策。^[27] 由此,在强调借重东盟,重新界定菲美关系的同时,中国被再次定义菲律宾国家安全的威胁。1995年10月,拉莫斯总统在夏威夷的东西中心发表演说,认为中国对地区安全造成了威胁,并且呼吁美国保留其在亚洲的军事存在。他说,“即使北京没有建立超越其边界之外的投放能力,在未来的四分之一世纪里,中国将不可避免的在政治上和军事对东亚施压”^[28],这正反映出菲律宾在与中国在南中国海直面相对时所产生的安全战略上的焦虑感。

1998年继任的埃斯特拉达政府的对华政策带有明显的延续与过渡色彩。第一,在这一时期,菲律宾对其外部安全的界定没有大的变化,中菲两国在南中国海仍然发生了一系列磨擦,双方在南中国海上的渔业纠纷有增无减,相互谴责和批评对方在南中国海上的立场和行动。^[29] 第二,埃斯特

¹ 根据1975年在菲律宾人和本地华人中做的一份调查,菲律宾人和华人都赞成与中国建立外交关系,但是大多数菲律宾人希望能够推迟承认中国,共产主义与华人少数民族群仍然是主要担忧,受访者认为中国对国家安全造成了最大和最可能的威胁。参见 Quisumbing, *Ibid.*, pp. 8-9.

拉达政府的对华政策出现了一系列积极的变化,主要表现在两个方面。一方面,尽管埃氏重视台湾在经济上对菲律宾的重要性,但其任内的菲台关系却日益淡化,菲律宾逐渐从其前任的“一个半中国”的立场上后退。另一方面,尽管在3年短暂的任期里外交建树不多,埃氏政府依然试图与中国建立密切的关系。2000年5月,在埃氏访问中国期间,双方签署了《面向21世纪的双边合作的框架的联合声明》,双方均表示将致力于发展中菲长期稳定的睦邻互信合作关系。笔者认为,尽管双边关系中仍然存在一系列问题,但联合声明仍可被视为中菲关系发生变化的一个转折点,它标示着双方关系开始摆脱以往消极的局面。

为什么这种转变发生在埃斯特拉达时期?笔者认为可以从如下几个方面来寻找原因:第一,到了90年代末期,中国的经济影响力更加强大,它与菲律宾建立了更为密切的经济关系,无论是政治领域还是经济领域,马尼拉逐渐认识到中国作为大国的意义,它无意与中国发生任何形式的对抗——当然这并不意味着菲律宾将在南沙立场上退却;第二,中国调整了它之前在南沙问题上的策略。从1998年到2000年,中国与菲律宾举行了一些高端访问与对话,使他们能够相互交换观点。有菲律宾学者认为,其中部分原因乃是中国担心菲律宾等东盟国家会与美国一起,在台湾问题上反对中国的立场。此外,一个维持和平稳定的东亚将阻止美国继续在东亚的军事存在,继而与东南亚国家的安全结成同盟。^[30]总而言之,尽管埃斯特拉达依然秉承发展导向的外交政策,但在其短暂的政治生涯里,在对华政策上却逐渐显现其不同于前任的新气象。

三、超越实用主义?

(一) 阿罗约时期的中菲关系

如果说埃斯特拉达在其短暂的任期内初步展示了中菲关系的新气象,那么这一趋势被继任的阿罗约政府得以延续和强化。不过,我们仍可以把阿罗约对华政策分为两个阶段来看。

从2001年阿罗约总统上台到2004年开始其第二个任期之间,可以视为阿罗约政府对华政策的第一阶段。在这一阶段,中菲关系延续了埃斯特拉达总统后期的势头,继续平稳发展。尤其值得注意的是,中国、菲律宾和越南在2002年签署了《南海各方行为宣言》,稳定了南中国海的局势。中国国防部长迟浩田在同年首次访问菲律宾,双方同意加强双边军事关系,在反恐和菲律宾军事装备现代化方面增加合作,中方还表示向菲律宾军队提供价值300万美元的40辆军用卡车。^[31]2003年8月,菲律宾外交部长Blas F. Ople访问中国时,提议举行中菲防务与军方官员之间的年度安全对话,这一提议也被中国接受。与此同时,由于2001年“9.11”事件的爆发,菲律宾坚定地支持美国的全球反恐战略和对伊政策,菲美同盟关系全面升温,达到历史最好时期,美国因此将菲律宾定为“非北约盟国”。在这种背景下,中国能够抓住菲律宾在反恐方面的需要,实现与菲律宾军事防务关系的突破,实属不易。

第二阶段大致从2004年6月阿罗约赢得总统大选后到现在。2004年7月,就在阿罗约赢得总统选举之后不到一个月,菲律宾为拯救被伊拉克恐怖组织绑架的卡车司机,不顾美国等盟国的强大压力提前从伊拉克撤军。美国强烈谴责菲方的行为,乃至将菲律宾从“志愿联盟”中除名,并暂停或推迟了对菲经济和军事援助,使菲美关系急剧降温。虽然之后阿罗约政府极力修补双边关系,表示将与国际社会加强合作,继续打击恐怖主义。^[32]尽管之后据说两国重归于好,但无疑双边关系已受到伤害。几周之后,阿罗约总统宣布把她对中国的工作访问升级为国事访问,从而引发了她对华盛顿打中国牌的种种猜测。^[33]在阿罗约总统访华之行中,双方确认在一些重要的防务领域的合作,在捕鱼、海洋环境保护上建立信任措施,并达成在南海海域执行联合海洋地震测试的协议。而自2005年以来,菲律宾国内爆发阿罗约总统的贿选丑闻,反对派因此发起一系列抗议活动,美国驻菲

大使据说支持反对派的立场^[34]，这有可能使阿罗约政府改变对美国政府的态度。总之，这一时期，菲美相互之间的不满有所增加，与此形成对比的是中菲关系的发展。2005年4月，国家主席胡锦涛访问菲律宾，双方“决定建立致力于和平与发展的战略性合作关系”，并“促进防务与安全合作”。在温家宝总理2007年对菲律宾的访问中，双方重申中菲关系正处于伙伴关系的黄金时期，同意进一步深化中菲致力于和平与发展的战略性合作关系。

（二）中菲关系中的台湾问题

台湾对菲律宾的经济意义重大。2006年，台湾仍然是菲律宾的第六大贸易伙伴、第七大外商直接投资国、第五大海外劳务接受地。菲律宾的台北经济文化处主任吴新兴因此说：“……支持台湾的要求菲律宾就会得到更多的经济好处。如果马拉坎南宫的外交政策把台湾与中国大陆平行对待，那么与台湾做生意时就会更自信。菲律宾的一个中国政策不应该阻碍菲律宾把台湾作为一个重要的伙伴”^[35]。

但是随着中国的逐渐崛起，中国与菲律宾的经济关系也得到了迅速发展。从2002年开始，中菲之间的贸易已经超过了台湾与菲律宾之间的贸易额。目前中国是菲律宾的第三大贸易伙伴，而台湾则居第六位。就贸易平衡来说，2004年之后台湾与菲律宾的贸易开始变得对台湾更加有利，相反，菲律宾从中国大陆获得大量的贸易盈余。¹ 在旅游市场上，中国大陆也已经超过台湾，成为菲律宾的第四大客户源，仅次于韩国、美国和日本。2007年到菲旅游的中国游客与去年相比增加了15.8%，是快速增长的市场之一。^[36]

就中国对菲律宾的投资而言，这一直是中菲经济关系的软肋所在，2006年，中国对菲律宾实际投资仅286万美元。相比之下，台湾对菲律宾的投资要庞大得多。^[37] 不过，随着中国经济的对外开放，这一趋势肯定会逐渐改变。实际上，2007年度中国大陆对菲律宾的投资已经超过台湾对菲律宾的投资。除此之外，中国在很多领域都开展了与菲律宾的合作，并逐渐加大对菲律宾的援助。菲律宾的南铁工程、北铁工程都有赖于中国的援助和贷款。

总而言之，在中国强大经济的带动下，菲律宾也认识到中国给自身带来的好处。如果中国的经济及对外投资热能够不断持续，肯定会为中菲关系带来更长久和密切的因素，这才是双边关系中有利的因素。这样，即便台湾要求菲律宾重新审视它的一个中国的政策，支持台湾开拓外交空间的努力，譬如成为国际组织的成员，参与东盟地区论坛和东亚共同体，但没有迹象表明菲律宾会修改它的政策。从2000年的《中菲政府关于21世纪双边合作框架的联合声明》到2007年的《中菲联合声明》，菲律宾都再三重申一个中国的政策。2008年2月，在陈水扁宣布要赴南沙群岛视察后，菲律宾表示要与中国政府——而非台湾——就此事进行磋商，因为菲律宾政府坚持“一个中国”的政策。

（三）解读：超越实用主义？

该如何解读阿罗约政府时期中菲关系令人惊讶的全面进步与发展呢？难道菲律宾摆脱了其对华政策上的实用主义？作为菲律宾外交政策支柱之一，发展经济外交对现在和未来中菲关系的发展有何种影响呢？笔者认为，可以从如下几个方面来分析菲律宾对华政策的转变。

第一，就中菲之间的防务合作而言，鉴于菲律宾缺乏足够的资金来提升它的武装部队装备，为了维护国家主权和领土完整，以及应对迅速发展的非传统威胁，菲律宾与他国开展防务合作就是合情合理的。此外，菲律宾的经验显示，菲美两国的国家利益并不完全吻合，只与美国开展防务合作

¹ 现有的官方统计数据肯定不能反映中菲贸易的全貌，因为有大量货物从中国以走私或者“灰色通关”的方式进入菲律宾，笔者在菲律宾中国城的调查也证实了这一点。

并不符合菲律宾的利益。¹ 这已经成为一个公开的秘密, 即当菲律宾追求自己的国家利益的时候, 因为过于依靠美国而未能发展自己独立自主的防御政策。^[38] 另一方面也要看到, 中菲两国之间现有的防务与安全合作仍处于较低的水平, 因为这种合作的框架大多以两国国防部之间的声明和备忘录的形式存在, 不需要菲律宾议会的批准。即使要中菲防务合作关系达到菲美防务关系的一半, 也还有很漫长的道路。^[39] 况且, 美菲安全同盟的存在肯定会制约中菲防务关系的发展。

第二, 中国的实力日益增长。为了改变东南亚国家对中国崛起的认识, 中国必须对东南亚国家实行“怀柔”政策, 包括在南中国海问题上实行国家灵活的政策。有菲律宾学者认为, 中国采取了很多措施, 如加入了东盟友好合作条约, 与东盟缔结了经济、安全和社会伙伴关系, 推进南中国海问题的和平解决, 接纳东盟在南中国海的宣言, 积极参与东盟地区论坛致力于在亚太建立稳定和平的活动等等, 这些无疑在很大程度上赢得了包括菲律宾在内的东南亚国家的信任。^[40] 这正是中国在东南亚行使的“软权力”之道。

第三, 中国在南中国海上所表示的善意对中菲关系的发展起到了推动作用。2004年9月, 就在阿罗约总统访问中国期间, 菲律宾国家石油公司与中国国家海外石油公司达成了《在南中国海部分海域开展联合海洋地震工作协议》。2005年3月, 越南同意加入中菲合作, 中越菲3国石油公司签署《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》。在联合新闻公报中, 3家石油公司确认该协议不损害3国政府在南海问题上的基本立场并将实践各国政府使南海变为“和平、稳定、合作与发展地区”的承诺。2007年12月在新加坡召开的第十三届东盟领导人峰会上, 阿罗约总统与中国主席胡锦涛达成历史性协议, 双方决定共同推动在南中国海的石油开采。^[41] 2008年菲律宾众议长黎敏尼舍在对中国的访问中表示, 中菲将合作在南中国海划定“捕鱼区”, 开放给参与国。黎敏尼舍还说, 捕鱼区将补充完成三方地震数据协议, 三方地震数据协议呼吁三方合作探采可能存在的石油及天然气, 这缓和了争议区域的紧张局势。^[42] 尽管主权问题依然悬而未决, 但相比2001年以前双方在周边海域上发生的低密度冲突, 已经取得了巨大的进步。

该如何评价双方在南中国海上所表现出来的让人惊讶的合作? 中国是在争取时间拉拢菲律宾, 还是真的希望与菲律宾合作, 并且以此为模范吸引其他国家的共同参与, 以便在多边的框架下解决南中国海冲突? 或者说伴随着在经济上与东盟逐渐一体化及中国的崛起, 中国意识到在南中国海问题上的强硬态度只会适得其反, 所以只好采取缓和的政策? 不管中国政府的真实意图如何, 最起码, 中国在南中国海的立场似乎已经在悄悄地改变, 这最终有利于缓解菲律宾对中国的担心。

第四, 存在一种可能, 即菲律宾在中美之间保持平衡, 以利益均沾。菲律宾学者Castro在分析中菲防务合作时指出, “双边关系的改善乃是对9.11之后美国与菲律宾关系重新热乎的一种反应”, “北京的求爱为菲律宾提供了便利的外交杠杆, 来解决2004年因为从伊拉克撤军而受损的菲美关系。”^[43] Castro进而指出, 由于长期在贸易和军事上依赖美国, 马尼拉必须小心处理与美国、中国和日本的关系。这3个东亚大国之间任何的两极化或者紧张升级, 马尼拉都必须面临它最担心的一幕: 选择传统的盟友或者新的经济和政治上的伙伴。到时候, 马尼拉就会认识到, “建立在现实政治上的关系将比建立在共享价值和意识形态的关系国家脆弱。”^[44]

均势当然是理解菲律宾对华政策的一个重要角度, 但我们还应该在这样一种背景下来理解菲律宾对华政策的调整: 进入21世纪之后, 中国作为一个全球大国的形象日益真切, 它与东盟各国也建立了越来越密切的关系, 菲律宾的对华政策不可能无视这一无论对全球格局还是地区权力都会

¹ 海外菲劳构成菲律宾外交政策的四大支柱之一, 而2004年7月阿罗约总统之所以下令从伊拉克撤军, 乃是顾忌100多万在中东地区的菲劳。阿罗约总统也认为, 在伊拉克工作的4000名菲律宾工人的价值超过在伊拉克的菲律宾维和部队。参见《菲律宾总统为菲从伊拉克撤军辩护》, BBC中文网文章, 2004年7月23日。

构成重大影响的变化。另外,从中菲关系的全面发展来看,我们还是有理由坚持,中菲关系已逐渐超越昔日的实用主义。

四、中菲关系的未来:结构与问题

正当我们为中菲关系的黄金时期而欢呼时,自2007年下半年以来,中菲关系之间又出现了一系列漩涡。首先是菲律宾国会利用中国中兴公司(ZTE)与菲律宾签署的全国宽频网络合约所引发的贿赂事件发生争论、调查和炒作。随后,菲律宾与中国的农业合作项目、北铁和南铁投资项目、南中国海联合海洋地震勘察协议等皆被怀疑存在贿赂、滥权等嫌疑,因此而遭到菲律宾国内的学术界、舆论界和政界广泛的批判和抨击。菲律宾参众两院甚至提出议案,要求停止和调查受到质疑的中菲投资合作项目,并追查阿罗约总统在与中国方面达成协议时所犯下的滥权行为。^[45]在菲律宾国内对上述事件进行争论的同时,菲律宾国内一再掀起反阿罗约运动。因此,人们有充足的理由相信,菲律宾国内的反对派利用、炒作上述事件,掀起反华浪潮,借此反对阿罗约总统,而中菲关系无疑也因此受到损害,如迫于政治压力和民间的异议与反对力量,阿罗约政府取消了中菲全国宽频网络合约,停止和取消与中国签署的系列大型融资、投资计划,部分中菲农业合作项目也被停止。为此,菲律宾参议院外交关系委员会主席圣地亚哥(Miriam Defensor Santiago)针对菲律宾国内围绕南中国海地震协议的喧闹发出警告:“反阿罗约运动不应演变为反华运动。我们应该把权力斗争限制在国内。国际关系和外交对我们的国家利益太重要了,不应该成为党派之争的工具。”^[46]

但是,上述反阿罗约运动对中菲关系的启示还不限于此,在菲律宾广为流传的一种说法是:因为美国公司在宽频网络的竞争中失败,所以美国驻菲律宾大使馆可能参与了引爆宽频丑闻的运作,而中菲南中国海地震勘察协议对菲律宾国内反阿罗约运动所产生的影响更值得我们深思。

2008年2月,新加坡东南亚研究所的研究员巴里·温(Barry Wain)在《远东经济评论》发表题为《马尼拉在南中国海问题上搞得一团糟》的文章。^[47]文章认为中国以签署南海协议为先决条件,才对菲律宾提供大笔贷款,资助修建北铁工程、南铁工程、宽带网络工程和电子教学工程,警告该地震协议导致国家主权受损。^[48]文章在菲律宾国内掀起轩然大波,菲律宾国内的一些反对派开始轮番攻击中国、越南和菲律宾在南海进行海洋地震考察的合作,称菲律宾国家石油公司2005年与中越相关公司签署的《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协定》因涉嫌出让菲律宾境内资源、减少菲律宾主权完整而违反了本国宪法,指责阿罗约总统力推联合地震考察项目是以“出卖国家主权”的方式换取个人及亲信的隐形利益。^[49]另一方面,菲律宾军方也加紧在南海存在主权争议的中业岛建设通讯和交通设施,菲律宾海军部队新闻发言人向媒体宣称,“即使装备再差,空军也会誓死维护菲律宾领海完整”。^[50]

菲律宾前参议长德里隆引用菲驻日大使的话说,日本官员透露说美国对菲律宾与中国在南中国海展开友善合作感到“很恼火”,因为“菲律宾是美国和中国在(亚太)地区争夺主导权的代理人战争中的一部分,菲中在南中国海的合作表明菲有意向中国倾斜”。^[51]

此外,美国传统基金会亚洲中心主任沃尔特·洛门3月份在菲律宾主流媒体发表题为《菲律宾脱轨了》的文章,公然把中国向菲律宾提供贷款与南海问题相联系,暗中指责阿罗约为获得高额贷款并从中获利而与中国签署在南海进行合作的海洋地震考察协议。洛门警告说,“菲律宾的政治正在脱离(传统的亲美)轨道”,“美国在太平洋地区历史存在的安全的一个支柱可能被出卖”,“中国可能取代美国在菲律宾的地位”,“对该地区资源进行探测,可能最终会危害到菲律宾主权及提高中国的索讨地位。当华盛顿在重新估计其外交及地缘政治利益之际,马尼拉的政治已完全出轨,实应寄

以极大的关注”。^[52]

2007年以来中菲关系的波折充分说明,未来中菲关系的发展依然可能受制于结构与问题两大类因素的制约。所谓结构性因素,就是菲律宾国内的政治体制与美国影响力。第一,在摆脱意识形态的樊篱之后,中菲关系将可能主要受制于菲律宾国内的政治结构,目前中菲关系发展的良好势头完全有可能受菲律宾国内政治干扰而出现波折。第二,美国仍然是横亘在中菲关系中的一座传统大山,美国不会轻易放任菲律宾在亚洲政策上过分独立自主,尤其是与中国的关系。菲律宾国内传统的政治家族与美国有着极深的渊源,这一切都制约了中菲关系未来发展的高度。所谓问题性因素即南沙争端与台湾问题。除了南沙问题悬而未决外,台湾问题在未来可能以另外一种方式影响中菲关系。即一旦美国卷入台湾海峡冲突,它就可以援引1951年的《菲美共同防御条约》,要求使用在菲律宾北部的军事基地。倘若如此,菲律宾将面临艰难的选择^[53],而中菲关系则可能成为其中的赌注。

(感谢菲律宾大学亚洲中心主任 Aileen S. P. Baviera 教授对本文英文初稿的修改意见。)

注释:

- [1][2][3] H. B. Jacobini, “Main Patterns of Philippines Foreign Policy”, *The Review of Politics*, Vol. 23, No. 4(1961), pp. 513-514, 527-528, 507.
- [4] G. Partlesì, “Foreign Policy of Developing Countries”, *Social Scientist*, Vol. 4, No. 12(1976), pp. 23-24.
- [5][7][14] 黄朝瀚:《中国与亚太地区变化中的政治经济关系》,张乃坚等译,广州:暨南大学出版社,1990年,第119、121、115、127页。
- [6] Benjamin B. Domingo, *The making of Filipino Foreign Policy*, Philippines Foreign Service Institute, 1983, p. 155.
- [8][10][12][15] Purification C. Valera Quisumbing, *Beijing-Manila Detente: Major Issues-A Study in China-Asean Relations*, University of the Philippines, 1983, pp. 41-42, 88, 44, 44.
- [9][11] Carlos P. Romulo, “Philippines Diplomacy Then and Now”, *FTPVB Pub. Co.*, 1975, p. 66.
- [13] 萧曦清:《中菲外交关系史》,台北:正中书局,1995年,第376页。
- [16] Aileen San Pablo Baviera, “Turning Predicament in to Promise: A Prospective on Philippines-China Relations”, in Aileen S. P. Baviera ed. *Comprehensive Engagement: Strategic Issues in Philippines-China Relations*, Philippine China Development Resource Center, 2000, p. 23.
- [17][21][22][23][24] Rizal C. K. Yuyitung, “Philippine Perception of the People’s Public of China”, in Theresa Carino ed. *China-ASEAN Relations: Political, Economic and Ethnic Dimension*, De La Salle University China Studies Program, 1981, pp. 138-140, 40, 41, 51, 49.
- [18] 《世界日报》(菲律宾)1989年1月18日、1月20日。
- [19] Segundo E. Romero Jr., “Another look at the Philippines’ “One China” policy”, in Theresa C. Carino and Bernardita R. Churchill ed., *Perspectives on Philippine Policy towards China*, Philippine Association for Chinese Studies, 1993, p. 40
- [20] <http://china.chemnet.com/westproject/westproject/news.cgi? = 02&20000612.17>
- [25] 《参考资料》1992年12月7日。
- [26] 左晓安:《80年代末以来菲律宾对华政策研究》,硕士论文,暨南大学,1998年,第3、18页。
- [27][29] Aileen San Pablo Baviera, “Perception of a China Threat: A Philippine Respective”, Herbert Yee & Ian Storey edited, *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality*, RoutledgeCurzon, 2002, p. 256, 255.
- [28] (Philippines) *Tulay*, Nov. 6, 1995.
- [30][40][43][44] Renato Cruz De Castro, “China, the Philippines, and the U. S Influence in Asia”, *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, No. 2, July 2007.
- [31] 《中菲声明和平解决南沙问题》,BBC中文网:<http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid2280000/newsid2286900/2286987.stm>, 2002年09月29日。
- [32] 《光明日报》2004年10月22日。

- [33] *South China Morning Post*, September 1, 2004.
- [34] 《南方周末》2005年8月4日。
- [35] Edgardo E. Dagdag, “China-Taiwan (Cross-Strait) Relations and the Philippines”, in Ho Khai Leong and Hou Kok Chung, eds, *Ensuring Interests: Dynamics of China-Taiwan Relations and Southeast Asia*, University of Malaya Institute of China Studies, 2006.
- [36] 《华侨商报》(菲律宾)2007年12月18日。
- [37] 中国外交部网站资料。
- [38] Edgardo E. Dagdag, Defense and Security Cooperation between The Philippines and China: Some Observation, a paper submitted to the international conference on Philippine China Relations, Crown Galleria, Pasig, Metro Manila, 21-22 October 2005
- [39] Dagdag, Defense and Security Cooperation between The Philippines and China: Some Observation.
- [41] Tulay, December 11, 2007.
- [42] 《菲律宾华报》2008年1月12日。
- [45] 《华侨商报》(菲律宾)2007年9月5日。
- [46] Philippines Inquirer daily, March 9, 2008.
- [47] [48] Barry Wain, “Manila’s Bungle in The South China Sea”, *Far Eastern Economic Review*, January/February 2008.
- [49] Philippine Daily Inquirer, March 14, 2008; Philippine Daily Inquirer, March 15, 2008; Philippine Daily Inquirer, March 6, 2008.
- [50] Philippine Daily Inquirer, Feb. 27, 2008.
- [51] Philippine Daily Inquirer, March 8, 2008.
- [52] Philippine Daily Inquirer, March 14, 2008.
- [53] Ian Story, “China and The Philippines: Moving beyond the South China Sea dispute”, *China Brief*, The Jamestown Foundation, Oct. 25, 2006.

[责任编辑: 邵 鸣]

Security and Development: Studies on Philippine Policy towards China

DAI Fan JIN Shi yong

(Institute of Southeast Asia Studies, Jinan University, Guangzhou 510632, Guangdong)

Abstract: Philippine policy towards China and Sino-Philippine relations in post-World War II times can be divided into four phases. The first phase, from the late 1940s to the late 1960s, was characterized by the absolute isolation policy of the Philippines towards China. During the second phase, from the early 1970s to the early 1990s, development policy was pursued as the prime diplomatic thoughts, as a result, the Philippines established diplomatic relations with China, and bilateral relations was advanced in this period. Off the above rail, Sino-Philippine underwent a series of conflicts throughout the 1990s. Sino-Philippine relations have entered a golden age in bilateral ties since President Arroyo came into power in 2001. In the past sixty years, the Philippines has turned its ideology oriented and security centric foreign policy into a more pragmatic one with development as its priority. The transformation also reflects the evolution of Philippine policy towards China.

Key words: security, development, diplomacy, the Philippines, China