

学校代码 10530

学 号 201330010049

分 类 号 \_\_\_\_\_

密 级 公 开

湘潭大学

# 硕士学位论文

## 国内政治与菲律宾对华政策

学 位 申 请 人 刘 燕

指 导 教 师 朱陆民教授

学 院 名 称 历史系

学 科 专 业 政治学

研 究 方 向 国际关系

二〇一六年四月

# Domestic Politics and Philippine's Foreign Policy of China

Candidate \_\_\_\_\_ Liu Yan \_\_\_\_\_

Supervisor \_\_\_\_\_ Professor Zhu Lumin \_\_\_\_\_

College \_\_\_\_\_ Department of History \_\_\_\_\_

Program \_\_\_\_\_ Political Science \_\_\_\_\_

Specialization \_\_\_\_\_ International Relations \_\_\_\_\_

Degree \_\_\_\_\_ Master \_\_\_\_\_

University \_\_\_\_\_ Xiang Tan University \_\_\_\_\_

Date \_\_\_\_\_ 2016.4 \_\_\_\_\_

# 湘潭大学

## 学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是本人在导师的指导下独立进行研究所取得的研究成果。除了文中特别加以标注引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写的成果作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

作者签名：刘燕 日期：2016年 6月 6 日

## 学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权湘潭大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

涉密论文按学校规定处理。

作者签名：刘燕 日期：2016年 6月 6 日

导师签名：朱红 日期：2016年 6月 6 日

## 摘要

菲律宾是我国的重要邻国，在我国构建和谐周边国际环境中扮演重要角色。然而，菲律宾也是南海主权声索国之一，独立后曾先后通过 5 次军事行动占领了我国南沙群岛中的 9 个岛屿、岛礁。况且，近年来菲律宾在南海问题上对中国的挑衅呈现日益激烈之势。因而，探究菲律宾对华政策的原因尤其是其国内政治原因具有重要意义。

国家的对外政策总是处在一个复杂多变的国内政治环境中，因而国内政治对外交政策制定与实施的影响是不言而喻的。本文旨在探究不同的菲律宾国内政治因素在菲律宾对华政策的制定和实施中的作用和影响，从而为中国政府从菲律宾国内政治角度考虑出发，在制定和实施对菲外交政策时更能对症下药。

论文具体由六章构成：第一章为导论，主要论述选题来源、研究综述、主要研究内容及目的和意义，并对本文的主要概念进行界定。第二到第五章是本研究的主体部分，主要阐述和分析影响菲律宾对华政策的具体的国内政治因素。第二章探究菲国内利益集团（主要是指菲律宾国内家族政治集团、非政府组织、能源利益集团）在对华决策过程中扮演的角色。第三章主要分析军方对菲律宾对华政策的影响。菲律宾是个军人政变频繁的国家，自马科斯政权倒台后，军人政变及其所带来的政治动荡频繁光顾菲律宾，对菲律宾的政治稳定、经济发展带来一系列消极影响。军方是菲律宾国内一股重要的力量，无疑对对华政策的制定和实施有重大影响。第四章着重阐述以总统为代表的菲律宾主要外交决策主体对菲对华政策的作用及影响。在菲律宾，总统是最高领导人，也是对外决策的总指挥和总设计师。以总统为代表的主要外交决策主体的倾向性及心理认知因素也影响着其对华政策的制定。第五章侧重研究冷战时期意识形态因素对菲律宾对华政策的影响。最后一章是本文的结语。

**关键词：**国内政治；菲律宾；菲律宾对华政策

## Abstract

Philippine is an very important neighbor, which plays an important role in constructing a harmonious international surroundings of our country. However, Philippine is also one of countries who claimed sovereignty of South China Sea and has occupied nine islands and reefs of the Spratly islands through five military action since it's independence. Moreover, Philippine has provoked China harder and harder on the South China Sea issue in recent years. Therefore, probing into the cause of the China policy in the Philippines, especially its domestic political reasons is of great significance.

Foreign policy of a Country is always in a complex and changeable domestic political environment, therefore, the influence of domestic political on formulation and implementation of foreign policy is self-evident. The purpose of this paper is to explore different effects and influences of different domestic politics on formulation and implementation of China policy of Philippine, thus, making Chinese government suits the remedy to the case on formulation and implementation of foreign policy toward Philippine considering the Philippines domestic political point of view.

This article mainly divided into six chapters: the first chapter is introduction, including the source of the topic, the present situation of domestic and foreign research, the purpose and significance, defining the main concepts of this article. The second to the fifth chapter is the main content,mainly elaborated and analyzed the policy toward China in the Philippines and specific domestic politics.The second chapter explores Philippine's domestic interest groups (mainly refers to the domestic family political groups, non-governmental organizations , energy interest groups) in China's role in the decision-making process. The third chapter mainly analyzes the military's impact on China policy of Philippine. Philippine is a country of frequent military coup, since Marcos regime, frequent military coup and the political unrest in the Philippines, the Philippine political stability, economic development brings a series of negative influence. The military is an important domestic force in Philippine, which has significant influence on the formulation and implementation of policies toward China without doubt. The fourth chapter focuses on major diplomatic decision-maker, represented by the President of the Philippine, on the role and influence of China policy. In the Philippine, the President is the supreme leader, also a

foreign director and chief designer of decision-making. The main diplomatic decision-maker's bias and psychological cognitive factors also affect its policy toward China. The fifth chapter focuses on research of the cold war ideological influences on China policy in the Philippine. The last chapter is the conclusion of this article.

**Key Words:** Domestic politics; Philippine; Philippine's foreign policy of China

# 目录

摘 要.....	I
Abstract.....	II
<b>第 1 章 导 论</b> .....	<b>1</b>
1.1 课题的来源及选择本课题的指导思想.....	1
1.1.1 课题来源.....	1
1.1.2 指导思想.....	1
1.2 国内外研究述评.....	2
1.2.1 国内政治对外交政策的影响.....	2
1.2.2 菲律宾的对华政策及对外政策.....	2
1.3 课题研究的内容、目的及意义.....	4
1.3.1 研究内容.....	4
1.3.2 研究目的.....	5
1.3.3 研究意义.....	5
1.4 课题相关概念的界定.....	6
1.4.1 “国内政治”的概念界定.....	6
1.4.2 “外交政策”的概念界定.....	8
<b>第 2 章 菲国内利益集团与菲对华政策</b> .....	<b>10</b>
2.1 利益集团的概念界定.....	10
2.2 家族政治集团与菲对华政策.....	11
2.2.1 菲律宾的家族政治集团.....	11
2.2.2 菲律宾家族政治集团对菲对华政策的影响.....	14
2.3 非政府组织与菲对华政策.....	17
2.3.1 菲律宾的非政府组织.....	17
2.3.2 非政府组织对菲对华政策的影响.....	19
2.4 能源利益集团与菲对华政策.....	21
<b>第 3 章 菲军方与菲对华政策</b> .....	<b>25</b>

3.1 菲律宾军方情况及其特点.....	25
3.2 菲律宾军方对菲对华政策的影响.....	31
<b>第 4 章 外交决策主体与菲对华政策.....</b>	<b>35</b>
4.1 菲律宾外交决策主体.....	35
4.1.1 菲律宾总统制概述.....	35
4.1.2 外交决策主体的特性.....	35
4.2 菲律宾外交决策主体对菲对华政策的影响.....	36
<b>第 5 章 意识形态与菲对华政策.....</b>	<b>39</b>
<b>结 论.....</b>	<b>42</b>
<b>参 考 文 献.....</b>	<b>43</b>
<b>致 谢.....</b>	<b>47</b>
<b>附 录（攻读学位期间发表论文目录）.....</b>	<b>49</b>



# 第1章 导论

## 1.1 课题的来源及选择本课题的指导思想

### 1.1.1 课题来源

国际政治是国内政治的延续。而内政的延续和发展就产生了外交，这已成为外交学研究中的一条“公理”。布鲁斯·麦斯基塔认为：“国内事务塑造国际政治，并且是其根源。”<sup>①</sup>克里斯托弗·希尔也认为“外交政策发源于国内社会和国家。”只有先有后者的存在才有了前者的存在。因此,研究国内政治对外交政策的影响和作用具有较为重要的意义。

在中国目前的国际关系研究中,对处于世界体系中心的国家和地区如美、日、欧等研究较多,而对一些处于相对边缘的、看似不重要的国家和地区的研究则严重欠缺。然而,一些看似不重要的国家却处于中国的近邻,它们也对中国营造和平、良好的周边环境起着非常重要的作用。

菲律宾就是这样的一个国家。虽然菲律宾国家实力不强,但近年来却敢于频频挑衅中国的南海主权。同时,菲律宾也是美国全球战略的重要一环,冷战期间,菲律宾是美国应对共产主义威胁的西太平洋防线的重要环节,如今,菲律宾是美国实行亚太再平衡战略及重返东南亚战略的重要盟友和战略支柱。因此,探究菲律宾的对华政策及其国内政治根源无疑具有重要的作用和意义。

此外,本人导师在此方面颇有研究,导师的意见和建议及收集到的资料能卓有成效地给予人帮助。因此,在导师的指导下,我选择了此课题。

### 1.1.2 指导思想

本课题以马克思主义的辩证唯物主义与历史唯物主义为指导,从人类命运共同体和构建和谐世界的高度,切实本着解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的精神,充分吸收国内外的系列研究成果,严格遵守学术规范,积极探索菲律宾国内政治对其对华政策的影响,力争为党和政府决策提供一定参考。

---

<sup>①</sup> (美)布鲁斯·麦斯基塔:《国内政治与国际关系》,王义桅译,载《世界经济与政治》,2001年第8期,第64页。

## 1.2 国内外研究述评

与本课题相关的研究成果主要体现在以下几个方面：

### 1.2.1 国内政治对外交政策的影响

这部分的研究成果可以分为类，一类是国内政治对外交政策影响的纯理论研究。如陈志瑞、刘丰的《国际体系、国内政治与外交政策理论》从古典现实主义的角度探讨了国际体系和国内政治对国家对外战略和行为——外交政策的影响。刘军的《国内政治、对外政策及其相互影响》不仅探讨了国内政治对对外政策的影响，还探讨了对外政策对国内政治的反作用。汪永泽的《试析国内政治与对外政策的关系》则分析了国内政治背景与对外政策的关系。这些理论性文章能对本研究提供一定的理论参考。

另一类是采用具体的案例来对国内政治对外交政策的影响作实证研究。如孙天旭的《例析美国对外政策的国内因素》；刘鹏、刘海峰的《试析影响奥巴马政府对华安全战略的国内因素》；刘军的《冷战后影响美国对外政策的国内政治因素分析》；匡利莎的硕士论文《国内政治与马来西亚对华政策》及周冠文的硕士论文：《印尼国内政治与中印尼关系正常化》等；马荣久的《国内政治与外交决策——以领土争端中的印度对华决策为例（1959-1962年）》；邱美荣的《危机外交中的国内政治因素——以中印危机（1959-1962）为例》。此外，这方面的著作有《日本对华政策与国内政治》等。这些成果研究了影响一国外交政策的国内政治因素，如总统、国会等决策机构、政党、利益集团、智库、国内民意等，涉及不同国家国内政治的不同方面，对本研究有一定的参考价值。

### 1.2.2 菲律宾的对华政策及对外政策

大陆学者关于菲律宾对华政策的探讨比较集中，就大陆学者在这方面的成果而言，又可以细分为两种。一种是从总体上探讨菲律宾的对华政策的。如左晓安的硕士论文《80年代末以来菲律宾对华政策研究》着重阐述了上世纪80年代末期，随着国际局势及菲律宾国内环境的改变，拉莫斯总统也随即调整了菲律宾的对华政策。金是用的博士论文《安全与发展：二战以来中国——菲律宾关系之研究》，主要分析了独立以来菲律宾的对华政策的演变过程和中菲关系的变化。代帆的《远离大陆：菲律宾外交与安全政策的转变》对 90 年代以来菲律宾对华政策的历史进行回顾，梳理了中菲关系转变的因素，并着重剖析了在阿基诺三世时期菲

律宾外交与安全政策的巨大转变，是研究菲律宾安全与外交政策较前沿的成果。

另一种是专门论述菲律宾对华南海政策的。如朱陆民在《试论菲律宾挑衅中国南海主权的政策逻辑》一文中从心理认知的角度剖析了菲律宾外交决策主体在中菲黄岩岛对峙中对华决策的变化过程。鞠海龙的《菲律宾南海政策：利益驱动的政策选择》，主要从安全、经济等利益角度分析了菲律宾的对华南海政策。查雯在《菲律宾南海政策转变背后的国内政治因素》一文中详细分析了菲国内政治因素在菲律宾对华南海政策中的作用和影响。这些成果较新、且都有理论框架，对本研究具有较重要的借鉴意义。

相对来说，台湾学者对菲律宾外交政策做了更多的探讨。如王寿南、陈水逢主编的《菲律宾外交政策：1946-1984》，此书中对影响菲外交政策的影响因素（如历史事件、意识形态及菲国内社会结构、民族主义、政治稳定等）作了详细分析，对本研究有较大的价值。但该书只写到了1984年，不能不说是一个遗憾。此外，陈烈甫的著作《菲律宾对外关系》不仅认为菲律宾的外交政策受国内因素（如历史因素、地理因素、民族宗教因素及政治经济因素等）影响，而且还受中美日等大国的影响。该书倾向于原因和要素的简单罗列，缺少系统深入的分析 and 探讨。萧曦清的《中菲外交关系史》，运用详实的资料对中菲关系做了较为系统描述。台湾学者的有关成果主要集中于描述性研究台菲关系，基本没有理论视角，而且忽视了对中国大陆与菲律宾关系的研究。

国外尤其是菲律宾本国的学者对中菲关系的研究较多。如菲律宾大学 Purification C. Valero Quisumbing 教授的名作 *Beijing-Manila Detente: Major Issue*。此书着重分析东盟背景下，马科斯时期中菲关系的改善和建交历史，实际上是同时阐述了这一时期东盟和菲律宾的对华政策，因为影响这两者的对华政策是同样的。但该书的研究时间进限于马科斯总统时期。Benjamin B. Domingo 在 *The Making of Filipino Foreign Policy* 中对科·阿基诺总统之前（尤其是马科斯时期）的菲律宾的外交政策及其主要影响因素进行了详细阐述。Aileen S.P. Baviera 主编的论文集 *Comprehensive Engagement: Strategic Issues in Philippines-China Relations*，对影响中菲关系的具体问题进行了详细论述，但没有理论框架。他的一篇工作报告 *The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The case of Philippines-China relations since 2004* 采用理论与案例相结合的方法，对2004-2012年间影响菲律宾对华政策的国内政治因素做了详细阐述。此文时间较新且主题与本研究相近，参考价值较大。Benito Lim 在 *The Political Economy of Philippines-China Relations* 中对历史上（从殖民时代之前到拉莫斯总统时期）菲律宾与中国的政治经济关系作了深入探讨。

另外，还有一些探讨菲律宾外交政策或对外决策的文献也可以为本研究提供

一定的参考。如 H.B. Jacobini 的 *Main Patterns of Philippines Foreign Policy*，此文把菲律宾对外政策分为安全模式、历史模式、地理模式及文化模式。文章详细阐述了这几种模式及其互相之间的互动对菲律宾外交政策的影响。Rodolfo C. Severino 在 *The Philippines' Foreign Relations: Threats and Opportunities* 中指出认为一国的对外政策都产生于对威胁和机遇的判定及应对。而菲律宾的威胁主要有：南中国海争端、南部民族分裂主义势力及竞争力的日益衰落。这些研究都可以为本课题提供一定的参考。

此外，在东盟对华政策的阐述中也会涉及到菲律宾的对华政策。如陈乔之的《冷战后东盟国家对华政策研究》；唐世平、张洁等主编的《冷战后近邻国家对华政策研究》等都有部分章节论述了菲律宾的对华政策。

综上，目前与本研究相关的研究成果主要有以下两个方面的不足：第一，就文献的新颖度来说，目前关于菲律宾对华政策的研究资料陈旧，大多为20世纪的，新近的研究成果并不多见；第二，在目前已有的研究成果中，全面系统深入的条理性分析性成果较少，而研究国内政治与菲律宾对华政策的专著则还未问世。第三，研究成果缺乏理论运用及创新。

## 1.3 课题研究的内容、目的及意义

### 1.3.1 研究内容

#### 1.3.1.1 课题的研究思路

本研究的整体思路为：第一，阐明选题形成的原因和价值意义、国内外的最新研究现状以及研究思路和研究方法及界定相关概念；第二，详细分析菲律宾国内利益集团（具体指家族政治集团、非政府组织、能源利益集团）对其对华政策的影响；第三，具体阐述菲军方对菲对华政策的影响；第四，具体阐述外交决策主体对菲对华政策的影响。最后得出结论：菲律宾国内政治是菲对华政策的重要影响因素。

#### 1.3.1.2 课题的研究方法

文献法：通过广泛地收集整理文献和资料，通过阅读国内外有关国内政治理论的相关的书籍和论文等资料，批判和吸收学者的观点，并结合关于当前国际前沿动态，对本课题进行详细剖析与具体阐述。

案例研究法：就是首先选择某一案例或案例的某一方面，其次进一步阐述其产生的因果联系，再在前面两步的基础上得出某种可信的、普遍的结论。从而对其他类似事件的分析提供一定的启示。本研究选取菲律宾对华政策的案例，为国

内政治理论的分析框架提供实践根基。

历史研究方法：是把事件置于当时特定的历史时段，对事件发生的历史背景和具体发生演变过程及其影响进行综合剖析，并力争归纳这类事件的规律和本质的研究方法。

#### 1.3.1.3 课题研究的重点与难点

本研究的重点也是其难点，就是准确定义国内政治的理论结构，即影响影响对外政策的国内政治到底包括那些方面的因素。

#### 1.3.1.4 课题研究的创新之处

本研究的创新之处在于(1)材料新。本论文尽可能多地搜集、利用外文专著、期刊和当地报刊等第一手材料来完成此项研究；(2)新理论的运用。针对以往有关菲对华政策大多述多评少，视角单一，缺乏理论性，本论文运用政治学和历史学相结合的分析方法通过菲律宾国内政治来对本课题展开研究。

### 1.3.2 研究目的

本研究旨在用国内政治的理论框架来深入分析菲律宾的对华政策，力争揭示影响菲对华政策的具体国内政治因素，为我国制定和实施对菲律宾的外交政策及其他外交政策提供一定的参考。

### 1.3.3 研究意义

近年来，菲律宾在南海问题上日益强硬，并于2012年4月挑起了中菲黄岩岛对峙，严重威胁到中国的核心利益和周边安全。菲律宾的对华政策是一个值得探讨的问题。实际上，1975年建交以来，菲中关系就处于较大的起伏波动之中。建交后的十年两国一起度过了蜜月期，而自阿基诺总统上台后，菲律宾的对华政策呈现出某种历史倒退，导致中菲关系一度陷入低谷，两国关系的紧张一直持续到阿罗约上台前，此后，菲中关系开始转向良性发展，并在阿罗约总统任期内迈入黄金时期。但伴随着阿基诺三世的上台，菲中关系由于香港人质事件、南海问题等又一度出现倒退，处于建交以来的低谷。总之，菲中关系总是处于反复波动的状态，纷繁复杂。

而菲律宾作为中国的近邻，是影响中国建立和谐的周边环境的重要因素。而当前探究菲律宾对华政策的国内政治因素的研究成果极为缺乏，因而，探究影响菲律宾的对华政策的国内政治因素无疑具有重要的意义。

## 1.4 课题相关概念的界定

### 1.4.1 “国内政治”的概念界定

国内政治是一个内涵与外延都比较广泛的系统概念,而至今学术界都对其还没有一个权威的界定。国际政治是国内政治的延伸和继续,而国际政治主要研究国家间相互关系,而国家之间相互关系则离不开一国的外交政策,因而外交政策与国内政治具有密不可分的联系。对于一国外交政策而言,如果缺乏对国内政治的可靠阐述,就没有“预测的权力”。<sup>①</sup>正如德国著名政治家路德维希·艾哈德博士所言:“对外政策始于国内。”英国学者克里斯托弗·希尔曾指出,“国内因素是外交政策的发源地,且决定了外交政策的存在。”<sup>②</sup>所以,国内政治也成为近几十年以来的主要国际关系理论的重要研究对象之一,尤其是国内政治对一国外交政策的影响是专家学者关注的重点。

传统现实主义对国内政治因素持有高度关注,认为影响外交政策的最重要因素就是权力与利益。新现实主义的代表人物之一罗伯特·利珀(Robert Lieber)认为在国家之间相互依存的背景下,国家间交往出现了一些新趋势,即国际因素影响国内政策,国内政策对国际环境也有反作用。<sup>③</sup>新古典现实主义虽然认为外交政策的最重要的影响因素是国际体系层面的因素,但也注重单元层次的因素,它倾向于认为外交政策是国际体系层面和国家层面之间互动的结果。自由制度主义认为外交政策和国内政策相互作用、相互影响,联系日趋紧密。<sup>④</sup>在建构主义看来,国内政治不是其研究重点,但一些建构主义代表人物则对国内政治对外交政策的影响和作用有一定关注和研究,如亚历山大·温特(Alexander Wendt)就指出,对外政策行为往往主要取决于国内政治。<sup>⑤</sup>而在国际政治经济学理论中,国内政治与国际政治经济的关联则是一个重要研究方向之一,国内政治对一国对外经济政策的影响是其重要研究线索之一。<sup>⑥</sup>

---

① Alan S. Milward, et al. *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992*, New York: Routledge, 1993, p. 4-5.

② 克里斯托弗·希尔:《变化中的对外政策政治》,唐小松、陈寒溪译,上海人民出版社,2007年。

③ Robert Lieber. *No Common Power Understanding International Relations*, Harper Collins College Publishers, 1995.

④ (挪)伊弗·诺伊曼等主编:《未来国际思想大师》,肖锋等译,北京大学出版社,2003年,第132页。

⑤ (美)克里斯托弗·希尔:《变化中的对外政策政治》,唐小松等译,上海人民出版社,2007年,第39页。

⑥ 任湘怡:《国际与国内:双向互动——析国际政治经济学的两种不同研究路径》,载《世界经济研究》,2008年第1期。

从以上分析可以看出,国际关系主流学派基本上都涉及有对国内政治这一因素的研究,但相比而言,新古典现实主义则是目前研究国内政治的集大成者。然而,遗憾的是,即使如此,新古典现实主义也并未对国内政治做出一个系统、权威、公式式的概念界定。对于新古典现实主义学者而言,“国内政治”这一概念是“特设式的”,再加上“国内政治”的内涵包括多种具体的因素或变量,因而在具体的分析过程中,各个学者都尝试运用不同的国内政治的变量,但对这些变量的重要性的排序却没能达成统一的认识,自然也无法形成统一的研究纲领。<sup>①</sup>总之,“国内政治”要成为新古典现实主义的核心基础理论——这也正是新古典现实主义所缺失的,也是其成为一种系统、完善的研究纲领所必须突破的难题——还有漫长的路要走。对此,美国防御性现实主义者的主要代表人物之一杰克·斯奈德(Jack Snyder)曾指出,新古典现实主义缺乏系统的、逻辑严谨的理论演绎体系,对研究国内政治意识形态对国际层次的影响问题,它还采用的是一种折衷的方式。<sup>②</sup>

因而,国内政治在不同的国际关系学者的不同的研究对象中具有不同的含义。如,部分学者认为一国经济、军事与对外政策的形成取决于同盟、利益集团、国内机构之间的不同偏好的竞争。<sup>③</sup>卡伦·明斯特(Karen Mingst)认为国家官僚组织机构决定了外交决策模型中的官僚组织模型;而国内的公众、利益集团、群众运动、跨国公司等行为体之间的讨价还价则形成了外交决策中的多元模型。<sup>④</sup>在《国际化与国内政治》一书中,罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)和海伦·米尔纳(Helen Milner)认为,国内政治就是国家政策、国家政策制定机构、国家政策行为及偏好。<sup>⑤</sup>迈克尔·罗斯金(Michael Roskin)认为国内政治包括公众舆论、大众传媒、利益集团、政党、行政机关等。<sup>⑥</sup>美国学者华世平则认为国内政治主要是指政党政治、政治组织、政治社会化、政治参与、公众舆论及行政管理等。<sup>⑦</sup>我国学者楚树龙教授则认为影响外交政策的国内政治主要包括一定时期国家的政党政治、选举政治与利益集团政治交织在一起的画面。<sup>⑧</sup>

① 徐其森:《国内新古典现实主义理论研究综述》,载《现代国际关系》,2012年第9期,第61页。

② (美)杰克·斯奈德、于铁军:《杰克·斯奈德教授访谈录》,载《国际政治研究》,2007年,第4期,第131页。

③ Lobell Steven. The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade and Domestic Politics. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

④ 卡伦·明斯特:《国际关系精要》,潘忠岐译,上海世纪出版集团,2007年,第123-127页。

⑤ (美)罗伯特·基欧汉、海伦·米尔纳主编:《国际化与国内政治》,姜鹏等译,北京大学出版社,2003年,第5页。

⑥ (美)迈克尔·罗斯金等:《政治科学》,华夏出版社,2005年。

⑦ 华世平:《总论:西方政治学的主要领域》,华世平:《政治学》,中国人民大学出版社,2007年,第8页。

⑧ 楚树龙:《国际关系基本理论》,清华大学出版社,2003年。

总之，除了体系因素外，每一个国家的外交政策取决于其具体的国内政治因素。本文将借鉴国内外学者对国内政治概念的界定及其相关相似课题的研究经验，来详细展开菲律宾对华政策的研究。本课题认为菲律宾国内利益集团、军方、以总统为代表的主要外交决策主体以及意识形态因素是影响菲对华政策制定和执行的主要国内政治因素。

#### 1.4.2 “外交政策”的概念界定

外交政策是一个系统、复杂的概念，至今学术界对其还没有一个权威、精准的概念界定。各国学者从不同角度对外交政策都有探索和研究。从国内、国际两方面来说，学者罗伊·麦克迪斯（Roy Macridis）认为外交政策是一个内涵丰富的概念，比单纯的政策决定要复杂得多，它包括了从国内到国外的经济、政治、军事、社会及文化等多个层面和领域的诸多内容。<sup>①</sup>从国家政府层面来看，乔治·莫德尔斯基（Gorge Modelski）认为外交政策是指国家力争改变他国的行为并与时俱进地不断调整自身的行为。<sup>②</sup>而在约瑟夫·弗兰克尔（Joseph Frankel）看来，外交政策是由一国与他国间广泛关系的行为和决定而形成。<sup>③</sup>威廉·华莱士（William Wallace）则认为外交政策是连接民族国家与其国际环境的桥梁。<sup>④</sup>其内涵主要包括以下四个方面：一是指对稳定国际环境的一系列态度；二是指有关一国与外部世界关系的或明或暗的计划；三是指国家在世界上的存在和所处地位的认知意向；四是指在解决相关国际事务的问题时，具有影响的一般性指导原则及态度。<sup>⑤</sup>詹姆斯·罗西瑙（James Rosenau）则认为外交政策不仅是“政府为了营造有利的国际环境所采取的或即将采取的公开而权威的措施”，而且还是“组织化的国家社会与国际环境发生矛盾时，为了保障自身利益而努力的态度和行动。”<sup>⑥</sup>从决策者的角度来说，赫曼（Herman）则认为外交政策是“国家政府的决策者有意识地为影响国际行为者的行为包括为了各自利益而行动的政策决定者、政府机关、民间团体的代理者及他国政府等）而采取的有效措施和行为。”<sup>⑦</sup>从外交政策的制定及实施过程来说，霍尔斯特（K. J. Holsti）认为外交政策是指设定外交目标、选择实施模式、制定行动路线及最终的实施等一系列行为的发展

---

① Roy C. Macridis. Foreign Policy in World Politics. New Jersey: Prentice Hall, 1967, p. 1-4.

② George Modelski. A Theory of Foreign Policy, New York: Praeger, 1962, p. 3-4.

③ Joseph Frankel. The Making of Foreign Policy, London: Oxford University Press, 1963, p. 1.

④ William Wallace. Foreign Policy and the Political Process. London: Macmillan, 1971, p. 11.

⑤ William Wallace. Foreign Policy and the Political Process. London: Macmillan, 1971, p. 11.

⑥ James N. Rosenau ed. The Analysis of International Politics, New York: The Free Press, 1972, p. 71.

⑦ James N. Rosenau ed. The Analysis of International Politics, New York: The Free Press, 1972, p. 70.



过程。<sup>①</sup>

上述有关外交政策的概念界定角度多样，这正是外交政策复杂性的体现。正如亚历克斯·明茨（Alex Mintz）所言，“要解释外交政策，最好把不同理论结合起来。”<sup>②</sup>本文认为外交政策是在国际关系中，国家在综合考虑国内外各种因素的基础上而采取的与他国相互交往的措施。

---

① Kalevi Jaakko Holsti. *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1977, p.20-22.

② （美）詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》，阎学通、陈寒溪等译，世界知识出版社，1987年，第645页。

## 第2章 菲国内利益集团与菲对华政策

一国的国家利益囊括了国内全体民众多种多样的利益追求，而国家利益在国际层面的集中体现方式就是外交政策，因此，为实现自身的利益目标，不同的利益群体都试图通过多种方式影响外交政策的制定和执行。在此过程中，利益集团发挥着均足轻重的影响和作用。

### 2.1 利益集团的概念界定

西方国家学者对“利益集团”的研究历史悠久，他们把“利益集团”的概念广泛运用到政治学、法学、经济学等领域，然而一直以来，不同流派的学者对利益集团的理解和认识都不一样，从而使其在学术界缺乏一个统一的、精准的概念界定。

利益集团（Interest Group），又称派别（Faction）、压力集团（Pressure Group）或院外集团（Lobbying Group）等。所谓的细微区别，体现了不同学者对利益集团这一概念研究的侧重点不同。称其为派别，是因为利益集团最初被视为是为谋求私利而损害他人利益的团体。称为压力集团，是由于其对政府官员以各种手段施加各种压力以达成符合自身利益的目标。而对于院外集团的称谓，则是因为其主要代理人在议会厅外的门廊里游说国会两院议员。随着时代变迁，现如今这些称谓中使用最普遍的还是“利益集团”。

对于利益集团的概念，不同学者从不同角度做了颇有意义的归纳和总结。美国“宪法之父”詹姆斯·麦迪逊是美国第一个对利益集团做出概念界定的学者。他把“利益集团”视为“派别”。他在《联邦党人文集》中认为派别是“因共同的感情或利益而联合起来的公民团体，而他们的利益往往同其他公民的权利或社会长远的、总利益不相符。”<sup>①</sup>这种认为利益集团一定是自私的、损害其他集团利益的看法未免显得狭隘。罗伯特·达尔从广义方面对利益集团做出了归纳和总结，他在《美国的民主》一书中指出“只要是为某种共同利益而共同行动之人，就构成一个利益集团。”<sup>②</sup>这种定义包括了所有类似的团体，未免有外延过宽之嫌。美国研究利益集团的集大成者戴维·杜鲁门在《政治过程》一书中指出，利益集团是“以共有态度为基础，对另外的集团提出要求的集团。一旦向任何政府机构提

---

①（美）汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集关于美国宪法的论述》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆，1980年，第47页。

② 转引自李寿祺编著：《美国的利益集团与政治》，世界知识出版社，1988年，第3页。

出要求，那么它则成为政治性利益集团”<sup>①</sup>这种定义明确指出了利益集团这一概念的广义与狭义之分，因而使用较为广泛。

从以上定义，我们可认为利益集团至少具有下述几个内容：其一，利益集团具有共同的利益或目标，这是其得以存在和发展的基础；其二，利益集团具有组织特点，以区别于单一的个体；其三，利益集团都谋求影响政府政策，以维护自身利益。

综上所述，本文认为利益集团是指为了一定共同利益或目标而组织起来的影响政府政策的团体。就菲律宾国内的具体情况而言，本文认为影响菲律宾外交政策的国内利益集团主要有家族政治集团、非政府组织、能源利益集团。

## 2.2 家族政治集团与菲对华政策

各国由于国情不同，其国内利益集团的存在和发展也不尽相同。就菲律宾而言，本文认为影响菲律宾对华政策的利益集团主要有家族政治集团、非政府组织及能源利益集团等。

### 2.2.1 菲律宾的家族政治集团

#### 2.2.1.1 菲律宾的家族政治集团的形成

菲律宾全国由 7100 多个岛屿组成，各岛内部广布丘陵、山脉和河流，地理的阻隔使人们很难在部落区域外活动，因而各岛内部及岛屿之间相对分散和孤立，联系较少。再加上菲律宾属于热带季风气候，气温高、雨水丰沛，土壤肥沃，为热带农作物的生长提供了优良环境，各部落自给自足，也不需要与外界取得过多联系。这种独特的地理特征使菲律宾土著民众容易形成对地区组织的强烈认同，从而奠定了菲家族政治形成的基础。

西班牙殖民者到来之前的菲律宾从未有过统一的中央政权，其统治形式都是多个以长老为中心的家族集团或以酋长为中心的地域集团或因血缘、贸易交往或共同御敌之需而结成的巴朗盖联盟。<sup>②</sup>这种组织是奴隶制和封建制的混合体，且建立了专门的权力机构。到西班牙殖民统治时期，西班牙分而治之的政策以及南部穆斯林与中、北部基督教文明间的矛盾和冲突，使菲律宾各民族缺乏民族凝聚力和向心力，造成文化和政治上的分裂，因而，菲国内“传统文化不利于有意义的权力中心的形成”。<sup>③</sup>西班牙统治时，菲律宾进入了地主土地所有制时期，地主

① David Truman. *The Governmental Process*, New York: Alfred A Knopf, 1971, p.33.

② 李永芬：《菲律宾民主进程的困境》，载《世纪桥》，2008年，第5期，第148页。

③ 卢西恩·W·派伊：《东南亚政治制度》，刘笑盈，等译，广西人民出版社，1993年，第24页。

拥有土地并能提供一定保护，大量无耕地农民只能租种地主土地，并寻求地主的保护，这种制度发展到后来就成为土地所有者（保护者）和土地租赁者（扈从者）之间的庇护和主从依附关系。儒家文化及伊斯兰文明相继传入菲律宾后，强调家族长老权威的文化进一步巩固了家族庇护制。通过家族内部的血缘及家族之间的联姻关系，家族网逐步扩大并渗透进社会的政治、经济、军事等各领域，家族成为社会政治活动的基础和原点。<sup>①</sup>至美国殖民统治时期，为了加强对菲律宾社会的控制和统治，美国大力利用这种制度保持菲社会的稳定。这种做法既加强了对菲律宾人民的统治，又使地主阶层成为菲社会的政治统治精英，促成了政治家族的产生和发展。地主家族通过庇护制同资本结盟，既能垄断社会的政治、经济等各项资源，又能进一步提升家族实力，因而使其政治家族能世代延续。<sup>②</sup>在菲律宾社会中，家族政治集团控制着国家的权利，完全把广大普通民众排除在国家政治生活之外。菲律宾独立后，随着现代民主制的发展，虽然菲普通民众的权利渐渐扩大，但国家政治生活的主导和控制权却一直牢牢掌握在家族政治集团手中。

### 2.2.1.2 菲律宾家族政治集团的现状

目前，菲律宾家族政治集团大概有 250 个之多。这些家族集团掌握着菲律宾整个社会的权力和财力资源，也即政治和经济资源，形成政商一体的巨大家族政治集团。在菲律宾，活跃在其政治舞台上的是中央家族寡头政治集团和地方家族政治集团。

#### 一、中央家族寡头政治集团

中央家族寡头政治集团是指家族成员利用家族资源设法获选总统及掌握政权的家族群体。

菲律宾独立至今的 15 位总统只有埃斯特拉达出身于普通的老百姓家庭，其余的都来自于显赫的政治大家族，且基本上都沾亲带故，具有或近或远的亲戚连带关系。而众议院席位中的 2/3 都由政治家族成员把持着。阿罗约总统的父亲是也担任过总统的马卡帕加尔。拉莫斯总统是马科斯总统的姨表弟，自父祖辈起就在政界担任重要职位，父亲曾是菲驻“中华民国”大使。现任总统阿基诺三世——阿基诺家族的第二位总统——的父亲贝尼格诺·阿基诺二世曾担任省长和参议员，其母亲阿基诺夫人则借助被杀害丈夫贝尼格诺·阿基诺二世的威望成为“亚洲第一位民选女总统”。阿基诺二世与科拉松结婚时的证婚人就是麦格赛赛总统，他们的联姻使苏木隆家族、科明昂科家族及阿基诺家族——菲律宾势力最雄厚的三大家族——紧密联系起来。而阿基诺一世则曾任众议长。现任内政部长罗哈斯(Manuel Araneta Roxas II)之父格雷多·罗哈斯(Gerardo Roxas)曾担任过参议员，

<sup>①</sup> 黄云静：《发展与稳定反思东南亚国家现代化》，时事出版社，2011 年，第 317 页。

<sup>②</sup> 李永芬：《菲律宾民主进程的困境》，载《世纪桥》，2008 年第 5 期，第 148 页。

其祖父曼努纽尔·罗哈斯（Manuel Roxas）则担任过菲独立后的第一任总统。

中央家族寡头政治集团也基本控制着国会参议两院的议席。以 1987 年的国会选举为例，在 200 名众议员中有 130 名来自传统政治家族，另 39 名来自这些家族的亲属。而在 24 名参议员中，甚至只有区区几位不是传统政治人物。<sup>①</sup>2004 年的国会选举后，23 名参议员中有 12 名属于新老政治家族，众议员中有一大半来自老政治家族。而从菲律宾自治时期(1935—1945)和菲律宾第二共和国早期开始，这些家族政治家族集团就有成员担任国会议员。<sup>②</sup>

这种情况使中央高层为实力雄厚的家族势力及其同盟所把持，为他们的从政提供了巨大的政治和经济支持，而他们当权后，又利用政权为家族谋利益。总之，家族政治集团既充当菲律宾国家发展的历史主体(object)，又充当其历史客体(subject)，它们“既型构变化进程又被变化进程所型构”。<sup>③</sup>

## 二、地方家族政治集团

由于菲律宾岛屿众多，民族各异，不同民族、不同地区间的文化习俗及发展程度存在较大差异，他们并未形成统一的语言和文字，<sup>④</sup>因而，各个民族部落地位都相互平等，并没有出现能统领全局的政治家族，也没有形成永久地组织起来的国家。<sup>⑤</sup>一个或多个家族统治一个区域，各自为政，互不干扰，世代流传。这是菲律宾地方家族政治集团形成的基础。

160 多个地方家族政治集团基本上分管和控制着菲律宾各地，建立了牢固的家族政治王朝，如霍森家族、奥蒂加家族等。其中比较著名的有（具体见下表）：

表 2.1 菲律宾家族政治集团及其统治地区

地区	地方家族政治集团名称
北依罗戈省	马科斯家族
黎刹省	苏木隆家族
八打雁	劳雷尔家族（Laurels）和雷克托家族(Rectos)
打拉省	阿基诺家族和许寰哥家族（Cojuangcos）
三描礼士省	马格赛赛家族（Magsaysays）
宿务省	杜拉诺家族（Duranos）和奥斯敏娜家族（Osmenas）
伊洛伊洛省	洛佩斯家族（Lopezes）

① Benedict Anderson. *The Spectre of Comparisons: Nationalism, Southeast Asia, and the World*, London and New York: VERSO, 1998, p.221.

② Benjamin N. Muego. *The Philippines in 2004: A Gathering Storm*, Southeast Asian Affairs, 2005, p.296-299.

③ 芬斯顿主编：《东南亚政府与政治》，张锡镇等译，北京大学出版社，2007年，第257页。

④ 约翰·F·卡迪：《战后东南亚史》，上海译文出版社，1984年，第17-100页。

⑤ 尼古拉斯·塔林：《剑桥东南亚史》，贺圣达等译，云南人民出版社，2003年，第329-372页。

西内格罗省	尤洛家族 (Yulos)
卡皮斯省	罗哈斯家族 (Roxases)
北达沃省	萨缅杜家族 (Sarmientos)
南达沃省	阿历遯斯家族 (Alemendras)
北三宝颜省	阿玛通家族 (Amatongs)
马京达瑙省	干达奥家族 (Candaos)、大图曼农家族 (Datumanongs)、马斯杜拉家族 (Masturas) 等
南拉瑙省和北拉瑙省	阿郎托家族 (Alontos)、蓝杜家族 (Lantos)、李马波洛家族 (Dimaporos)

资料来源：根据芬斯顿主编：《东南亚政府与政治》，张锡镇等译，北京大学出版社，2007年，第257页整理而成。

菲律宾宪法规定，地方行政领导分为正副省（自治区区长），正副市（自治市长），巴朗盖（村或最低行政单位）。地方政府官员每3年选举一次，由选民直接选出，连任不得超过3届，但3届后隔一届便可重新参加选举。地方家族政治集团通过父子、兄长等内部轮流接替与“民主选举”方式相结合，突破了任期限制，基本控制了省市市长、议员等地方最高政府职位。

家族政治的特点使菲律宾政府官员往往置家族个体利益于集体和国家利益之上，把公职当作谋求个人和家族权力、利益和财富的最佳手段。正如保罗·哈奇克罗夫特 (Pau Hutchcroft) 所言，菲律宾是一个典型的世袭寡头国家，由不同派系、不同利益的政治精英统治，而这些精英则利用混乱的官僚组织，为自身及其家族谋求特权。<sup>①</sup>

### 2.2.2 菲律宾家族政治集团对菲对华政策的影响

家族政治集团是菲律宾政治舞台上最活跃的群体，个人和家族利益往往比国家利益更为重要，而公职则成为谋取个人和家族利益的跳板。因而，各大家族政治集团的腐败及其相互之间的争权夺利就成为菲律宾政治领域的常态，外交政策也不可避免地受到了各大家族政治集团相互斗争的干扰和影响。

以2004年中菲签订的《在南中国海部分海域开展联合海洋地震工作协议》为例（2005年越南也加入），该协议在阿罗约政府时期签订，本该是象征中菲南海友好合作的一个良好的榜样，但是该协议却是一个短命协议，仅仅维持了三年，就于2008年遗憾地被迫终止。这使该协议实际上不幸成为菲国内各家族政治集

<sup>①</sup> Nathan Gilbert Quimpo. The Philippines: Political Parties and Corruption, Southeast Asian Affairs, 2007, p.282.

团争权夺利的牺牲品，也开启了阿基诺三世政府对华南海政策强硬的序幕。凭借反对前任总统埃斯特拉达腐败而上台的阿罗约总统，其自身却深受贪污腐败丑闻的困扰。再加上选举舞弊的丑闻，阿罗约成为菲律宾最不受人欢迎的总统之一。正是因此，具有重大意义的中菲《联合海洋地震工作协议》饱受反阿罗约的家族政治集团的怀疑——怀疑中方给予阿罗约巨额贿赂，最终被反阿罗约的家族政治集团用于反对和打压阿罗约集团的重磅武器。2008年2月，巴里·温(Barry Wain)在著名杂志 *Far Eastern Economic Review* 发表了一篇引发轰动性的文章，题为《马尼拉在南中国海问题上搞得一团糟》。<sup>①</sup>文章认为中国给予阿罗约及其家族政治集团以好处，以签订联合协议，而这协议区域竟然包括了菲律宾大陆架海域。这导致侵害了菲律宾国家主权。而且与中国有极大利益关系的政治家们则迫不及待地劝说阿罗约同意签署该协议。而中国则只有在签署协议后，才同意对菲的大笔优惠贷款（为期三年，每年20亿美元，且其真正去向下落不明）等其他资助项目。<sup>②</sup>同年3月，记者卡拉丹(Ricky Carandang)在其博客上发表了与巴里·温上文有异曲同工之处的博客文章，他也在文中指出，与中国签署的《联合海洋地震工作协议》就是阿罗约以获得中国的巨额贷款而换来的。<sup>③</sup>不仅如此，美国传统基金会亚洲中心负责人沃尔特·洛门在菲律宾主流媒体公开发表了表述同样意思的文章，公开指责阿罗约为从中国给予菲律宾的贷款中获得巨额利益而支持菲石油公司与中国的石油公司签署《联合海洋地震工作协议》，赤裸裸地把南海问题与中菲的贷款问题胡乱联系。而且他还宣称菲律宾正在与传统亲美的道路相反的方向渐行渐远，菲律宾作为一直以来美国在亚太地区的安全支柱也许被（阿罗约总统）出卖了。<sup>④</sup>这些文章在菲国内引发极大反响，也成为反对阿罗约的家族政治集团用来打击阿罗约及其家族政治集团的最理想的证据。他们大肆指责阿罗约为自身及家族政治集团利益而出卖菲国家资源及主权而支持签署《联合海洋地震工作协议》。<sup>⑤</sup>接替阿罗约的现总统阿基诺三世甚至对《联合海洋地震工作协议》嗤之以鼻，多次公开声称该协议“本就不该发生。”<sup>⑥</sup>由于涉及到行贿受贿问题，因而使本来对中菲在南海的合作具有重大意义的中菲《联合海洋地震工作协议》及其后续其他一系列合作都备受质疑，受到极大的消极影响，承受着被停止和取消的命运。

---

① Barry Wain, Manila's Bungle in The South China Sea, *Far Eastern Economic Review*, January/February 2008.

② Barry Wain, Manila's Bungle in The South China Sea, *Far Eastern Economic Review*, January/February 2008.

③ Aileen S.P. Baviera, The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The Case of Philippine-China Relations since 2004, *PSIS Working Paper*, 2012, p.20.

④ *Philippine Daily Inquirer*, March 14, 2008.

⑤ *Philippine Daily Inquirer*, March 14, 2008.

⑥ "PNoy: JMSU with China, Vietnam 'should't have Happened'", *ABS-CBN News*, April 1, 2011, <http://www.abs-cbnnews.com/nation/01/04/11/pnoy-jmsu-china-vietnam-should't-have-happened>.

此外，另外一个著名的中菲合作的案例：中国的中兴集团公司（ZTE）帮助菲律宾建立一条国家宽带网络（NBN），简称 ZTE-NBN 案例，也因为涉及到贿赂与贪腐问题而在菲国内家族政治集团的斗争中不幸沦为牺牲品。2006 年，ZET 与菲律宾政府签订协议，计划建立一条连接菲所有国家办公机构、所有村级的办公机构及公共教育基础设施的国家宽带网络。计划造价 3.29 亿美元。由于饱受贿赂质疑，2007 年 9 月，该项目就被迫停止。根据后来菲律宾参议院的调查，ZTE 公司给予了该项目的菲方牵线人、时任菲律宾选举委员会主席本杰明·阿巴罗斯（Benjamin Abalos）巨额好处费（表面上是以阿罗约总统及其盟友的名义），而阿巴罗斯也被指控对该项目的批准人及竞争公司行贿。另，在 ZTE 公司预先支付的 4100 万美元的费用中有 3000 万美元之多（这很可能落入了阿罗约及其家族政治集团手中）被用于 2007 年政府的选举援助之用。<sup>①</sup>后来，针对该事件，菲律宾参议院调查委员会这样写道：“这是菲律宾政治精英们的家属们（也可理解为家族政治集团，作者注）如何利用他们与当权者（与家族政治集团成员具有血缘或亲属关系）的关系来诱导政府签订菲律宾并不需要且损害菲律宾人民利益的协议的事件，是菲政府内部权力最大、影响力最大、组织性最强的辛迪们加之间的战争……是政治精英们为了经济利益、政治主导和控制权力而永无休止的战争。”<sup>②</sup>

从以上两例就可以明显地看出菲律宾家族政治集团之间的相互斗争已经严重影响到菲对华政策。由于存在贿赂的极大可能性，反阿罗约的政治家族集团以此大做文章，以至于阿罗约期间中菲其他合作项目如中菲合作的农业合作项目、铁路投资工程等饱受贪污贿赂、滥用权力的怀疑，他们强烈呼吁停止并调查这些项目以及阿罗约在这些项目中的贪污腐败及包庇、滥用权力等行为。<sup>③</sup>迫于反对派家族政治集团的怀疑、异议与打击的巨大压力，阿罗约政府不得不停止和取消了国家宽带网络计划、系列大型融资、投资计划以及部分中菲农业合作项目。这对菲律宾阿罗约政府的对华友好合作政策带来严重消极影响。以至于菲律宾外交关系委员会主席圣地亚哥（Miriam Defensor-Santiago）也不得不呼吁，“对阿罗约贪污腐败的反对不应该发展扩大为对中国、对中菲合作的反对。菲律宾国内家族政治集团之间的争权夺利的斗争必须限制在国内，不应蔓延到其他国家。对于我国的国家利益而言，国际关系和外交是非常重要的方面，它们不应该也不能沦为国

---

① Aileen S.P.Baviera.The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy:The Case of Philippine-China Relations since 2004,PSIS Working Paper,2012,p.21-22.

② Republic of the Philippines,Senate.Committee on Accountability of Public Officers and Investigations. Information Sheet On Committee Report No.743(Short Title:NBN-ZTE Scandal),2009.  
<http://www.senate.gov.ph/lisdata/1293411633!.pdf>

③ 《(菲律宾)华侨商报》，2007 年 9 月 5 日。



内党派之争的工具和牺牲品。”<sup>①</sup>

## 2.3 非政府组织与菲对华政策

近年来，全球经济高速发展，随着经济全球化和区域经济一体化，全球公民的经济地位普遍有所提高。与此同时，伴随着民主化浪潮的到来，各国公民的各项权利意识都逐渐苏醒和提高，涉及政治、经济、文化宗教等各种非政府组织如雨后春笋般纷纷建立，对国际关系各层面的参与及影响日益增大，成为国际关系中日益重要的国际行为主体。

### 2.3.1 菲律宾的非政府组织

菲律宾非政府组织活动积极，广泛分布于经济、政治、社会各领域。继巴西和印度之后，菲律宾成为发展中国家中第三大拥有非政府组织的国家。

菲律宾的非政府组织主要有社会福利类组织、人权组织、环境组织、行业协会组织、宗教组织、文化教育组织等。菲律宾的非政府组织的活动范围主要集中在农村开发、人权、妇女问题、城市贫困问题及健康卫生等五大方面。<sup>②</sup>菲律宾的非政府组织并没有强制要求登记，只需要有固定的法人代表即可存在及发展。非政府组织在菲律宾的发展大致经历了从被敌视到合作，从以关注慈善为主到以关注社会发展为主再到以获得授权为主的三阶段的转变和发展。<sup>③</sup>基本而言，在马科斯及其之前的统治期间，非政府组织都被视为政府的潜在威胁，因为其对政府在农村地区的影响构成了极大的阻碍。马科斯独裁政权被推翻后，菲律宾非政府组织迎来了发展的春天，涌现出一大批不同类型的非政府组织，具体的数目难以获得。1984年，菲律宾有2.38万非政府组织，1995年，菲律宾非政府组织大约有7万个。<sup>④</sup>另据菲律宾非营利部门的研究，1997年，菲律宾的非政府组织数量超过24.9万个，不高于49.7万个。<sup>⑤</sup>而根据王晓东博士在菲律宾的实地考察，他得出的结论是截至2008年，菲律宾非政府组织的数量大约为22.1-36.5万之间。<sup>⑥</sup>不论菲律宾非政府组织的具体数目到底几何，但有一个事实是可以肯定的，那

① Philippines Inquirer daily, March 9, 2008.

② 李文主编：《东南亚：政治变革与社会转型》，中国社会科学出版社，2006年，第210页

③ 施雪琴：《菲律宾非政府组织发展及其原因》，载《南洋问题研究》，2002年第1期，第66页。

④ 特马里·奥里维埃拉：《菲律宾选举民主的危机》，载《台湾民主季刊》第二卷，2005年3月，第17页。

⑤ Ledivina V. Carino. *Between the State and the Market: The Nonprofit Sector and Civil Society in the Philippines*. Center for Leadership, Citizenship and Democracy, National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines; with the assistance of Ford Foundation, 2002. p.85.

⑥ 王晓东：《菲律宾非政府组织研究》，厦门大学博士学位论文，2012年，第45页。

就是：菲律宾存在数量庞大的非政府组织！

非政府组织的大量涌现全面促进了菲律宾政治、社会、经济的发展，因而他们的地位也逐渐提高，为政府和国家宪法所承认和肯定。1987年，宪法明确规定必须鼓励非政府组织及建立在社区基础上的人民组织的建立和发展。随后，非政府组织的权利得到进一步扩大。1991年，菲出台了 *The Local Government Code of 1991*（地方政府法规），对地方各级行政机构及立法机构中的非政府组织成员数量做了明确规定，同时还明确规定了非政府组织在参与各地制定发展战略中的决策权力。<sup>①</sup>到拉莫斯总统时期，菲非政府组织参与到地方各级机构的数量已经超过10000个。而且，一些非政府组织的主要负责人还官至内阁成员。如非政府组织的领导人 *Juan Flavier* 被任命为公共卫生部长，*Ernesto Garilao* 被任命为农业改革部长，*Angel Alcala* 被任命为环境与自然资源部长。<sup>②</sup>非政府组织参政议政能力日益提高，甚至政府提出的某些项目如果没有非政府组织的支持就无法顺利运行。如菲卫生部就需要非政府组织支持以克服天主教会反对计划生育的困难。<sup>③</sup>此外，菲律宾的许多非政府组织都接受来自国际发展援助机构及发达国家的援助，这些援助者注重强调非政府组织“自下而上”参与政府对社会的治理，而且，这些援助者在支援菲律宾政府时也以政府与非政府组织加强合作为条件。1991年，菲律宾接受的官方发展援助资金总额的14亿美元中就有1.02亿是通过非政府组织渠道达成的。<sup>④</sup>这不仅扩大了非政府组织的资金来源，而且更增强了菲政府与非政府组织的合作，强化了非政府组织在政府机构及政府治理方面的作用和影响，因而，在菲政府的对外政策中，非政府组织也占有重要的一席之地。

此外，菲律宾非政府组织影响力强大的另一个重要原因是众多非政府组织组建成为联盟。联盟形成的合力大大增强了非政府组织的团结和凝聚力，其作用和效果远大于单个组织力量的简单相加。这是菲律宾非政府组织发展壮大，影响力不断增强的制胜法宝。1990年，13个非政府联盟组建成菲律宾最大规模的非政府组织联盟——“全国民间组织联盟发展指导委员会”（CODE-NGO）。一年后，

---

① Segundo E. Romero, Jr, Rostum J. Bautista. *Philippine NGO in the Asia Pacific Context*. In Tadashi Yamamoto. *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*.1996.p.188-189.

② 参见 Segundo E. Romero, Jr, Rostum J. Bautista. *Philippine NGOs in the Asia Pacific Context*, Yamamoto & Tadashi, *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*, Japan Center for International Exchange, 1995.转引自施雪琴：《中菲民间组织的交流与合作：对现状与前景的初步探讨》，载《南洋问题研究》，2005年第4期，第68页。

③ 施雪琴：《菲律宾非政府组织发展及其原因》，载《南洋问题研究》，2002年第1期，第66页。

④ James Putzel, *Non-Government Organization and Rural Poverty*, G.Sidney Silliman and Lela Garnar Noble, *Organizing for Democracy: NGO, Civil Society and the Philippine State*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1998,p.85.

该联盟拥有 1500 个非政府组织加盟，而到 1993 年时，增加到 3500 个。<sup>①</sup>

虽然非政府组织对菲律宾国家、社会的进步做出了较大的贡献，大大促进了菲律宾国家社会的发展，但在某些方面，非政府组织也给社会带来了消极影响。由于菲律宾非政府组织的资金来源、管理方式、价值理念大都源自西方，对人权、环保、民主、自由等方面特别注重，且往往倚重这些方面对政府施压，甚至联合反对势力反对政府，一定程度上导致国家局势动荡。

### 2.3.2 非政府组织对菲对华政策的影响

第一，非政府组织对西方价值观念的信奉和追捧在一定程度上对菲对华政策产生消极影响。如非政府组织对菲中的资源贸易等经济活动提出不满。菲律宾最有影响力、最具盛名的非政府组织“国际 IBON”<sup>②</sup>组织对中国—东盟自由贸易区就提出了批评，认为菲律宾的农业和工业都已处在外国商品过度竞争的包围之中，而中国对菲律宾出口的廉价商品更加剧了这一紧张状况，这对菲律宾的工农业来说不仅不是机遇，甚至可以说是灾难。中国价格低廉的玉米、蔬菜大量出口到菲律宾，引起菲猪农、菜农担心破产。对菲律宾来说，中国-东盟自贸区是危险的生意。<sup>③</sup>而另有非政府组织及其成员对中国-东盟自贸区协定中不完善的关于环保和社会权利的状况提出批评，认为这将置环境和社会于脆弱和危险的位置。<sup>④</sup>这也使菲律宾的“中国威胁论”又出现新的升级版——“经济威胁论”、“人权威胁论”等。<sup>⑤</sup>总之，像国际 IBON 组织的反对使菲对华贸易政策经常出现波折。

第二，菲律宾非政府组织对菲对华政策的积极影响。首先，众多菲律宾的非政府组织通过一系列措施，在对菲对华政策过程中扮演了积极角色。为推动菲中关系进一步和谐发展，菲律宾扶轮社多次邀请中国驻菲大使参与菲中友谊日活动<sup>⑥</sup>，加深了菲部分民众对中国及中菲关系的了解，促进了两国关系良性发展。2004 年 6 月，扶轮社主席瑞纳多·阿普里奥邀请中国驻菲大使吴红波参加扶轮社举办的纪念中日友谊日午餐会活动，邀请其对当前及未来中菲关系发表演讲。2009

---

① Gerard & Clark, *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protect in the Philippines*, London, Routledge, 1998, p.127.

② 在菲律宾语中，ibon 是鸟的意思。在菲律宾的传统中，鸟的形象代表着自由，代表着被压迫人民对自由的斗争。参见 <http://iboninternational.org/about-IBON-INTERNATIONAL>

③ Danny O. Calleja, *Hog farmers fear ACFTA-covered pork importation due to low supply*, June 28, 2010, <http://www.sourcephilfood.com/pdf/php?what=n&n=931>

④ Iman Prihandono, *Human rights and the ASEAN-China FTA*, *The Jakarta Post*, January 12, 2010.

⑤ 韦红：《东南亚国内政治对中国经济外交的挑战及对策思考》，载《社会主义研究》，2011 年第 4 期，第 127 页。

⑥ 2002 年，菲时任总统阿罗约颁布总统令，将 6 月 9 日——菲中建交的日期，定为“菲中友谊日”。

年5月底，扶轮社又邀请中国驻菲大使刘建超发表中菲关系的演讲。这使民众更好地了解中国、了解中菲关系，有助于推动发展两国友好关系。

其次，菲律宾国内非政府组织与中国非政府组织的交流与合作活跃了菲中民间外交，为菲政府对华友好外交政策的制定和实施奠定了基础。中菲同为发展中国家，但菲拥有数量繁多的非政府组织，是东亚地区非政府组织最多的国家，其国内非政府组织规模较庞大、组织结构较为完善，且在发展战略与行动策略上都有较强的创新精神，发展势头良好。<sup>①</sup>菲律宾国内非政府组织积极与中国的非政府组织加强交流与合作，不仅对中国非政府组织的组织及能力建设具有引导作用，也在推动中菲民间外交方面发挥着重要的影响。1995年以来，菲律宾最大的非政府组织联盟之一的菲中资源发展中心（Philippine China Development Resources Center, PDRC）牵头，联合一大批非政府组织与中国的非政府组织展开贫困扶助与发展、维护妇女权益、社区发展及非政府组织自身的组织、能力建设等领域的交往与合作。1996年，菲律宾非政府组织为16名中国的非政府组织成员提供关于管理方面的培训。1997年，菲律宾非政府组织决定在接下来的三年中连续培训中国的非政府组织。1998年，菲中资源发展中心同中国的非政府组织中国民促会签订了长期合作协议。同时，菲律宾非政府组织也积极同中国各地区的非政府组织展开了沟通、交流与合作。2000年12月，通过菲中资源发展中心及香港乐施会（Oxfam Group）的资助，菲律宾的非政府组织成功接待了中国陕西省妇女理论婚姻家庭研究会（英译 Shaanxi Research Association for Women and Family，中文简称为陕西省妇女研究会）的来访，并热情向其介绍了菲律宾非政府组织在组织管理模式方面、社区综合发展领域、农业技术推广领域、公共卫生领域、灾难管理领域等方面的经验。<sup>②</sup>2001年9月，陕西省妇女研究会再次访问菲律宾，与菲律宾的众多非政府组织就有关妇女反家暴展开探讨，菲律宾第二大城市宿务市的众多非政府组织的领导人与其进行了座谈，就有关妇女保护及发展、社会安全网络建设方面介绍了许多经验。2004年2月，菲中资源发展中心资助中国的慈善非政府组织爱德基金会（Amity Foundation）到菲律宾进行培训和学习。<sup>③</sup>

再次，非政府组织有助于促使菲律宾政府在南海问题上采取较为温和的方式，缓和两国南海争端。2011年6月，菲律宾政府计划在南沙群岛周边进行油

---

① 施雪琴：《中菲民间组织的交流与合作：对现状与前景的初步探讨》，载《南洋问题研究》，2005年第4期，第64页。

② 施雪琴：《中菲民间组织的交流与合作：对现状与前景的初步探讨》，载《南洋问题研究》，2005年第4期，第65页。

③ 施雪琴：《中菲民间组织的交流与合作：对现状与前景的初步探讨》，载《南洋问题研究》，2005年第4期，第64-65页。

气开采计划，这导致两国关系骤然紧张。为缓解两国因南海问题而导致的紧张关系，菲一些非政府组织采取积极措施，组织了菲律宾政府在南海问题上更进一步的激进措施，有助于缓解两国关系。如 2011 年 6 月 15 日，菲一个非政府组织指出，政府在南沙群岛周边开采油气资源的计划将会引发菲律宾与中国乃至其他相关国家的战争。另一个非政府组织“帕马拉卡亚”也指责菲政府谋划的石油开采计划所涉及到的地区有一半在有争议的南沙群岛附近，而政府企图使《第 4 轮菲律宾能源契约》得到执行的行为就像是“对中国、印尼、越南、马来西亚、文莱等邻国公开宣战”。而且，该组织还积极推动阿基诺三世总统取消对 15 处潜在油区的油气开采计划。<sup>①</sup>由于非政府组织的强烈反对，在争议区域开采油气的计划至今搁浅，一定程度上缓和了中菲关系。

## 2.4 能源利益集团与菲对华政策

随着经济日益迅猛发展，能源，尤其是石油、天然气等不可再生能源在一国经济中的作用日益增强。发展中国家对能源的需求尤为旺盛，有研究表明，从 2025 年开始，亚洲能源消耗最多的地区为东南亚地区。<sup>②</sup>菲律宾作为东南亚国家中的重要一员，近年来经济发展迅速，对能源的需求也日益增强，是一个石油进口国家。因而，为了解决国内能源危机，菲律宾把视线转移到了南海地区。而菲国内的能源利益集团在中菲南海问题中扮演着非同寻常的重要角色。本文所指的菲律宾能源利益集团主要包括菲律宾能源部及能源企业。

具体来说，菲律宾能源利益集团对菲对华政策的影响主要体现在以下几个方面：

首先，菲能源部开展的能源招标活动范围有些涉及到到我国的南海地区，加剧了南海局势的紧张。2011 年 6 月，菲律宾能源部宣称把在南海争议海域的 15 块（个）油气开采许可权向私企开放。<sup>③</sup>而这 15 块区域中第 3、4 快则完全位于我国南海区域内，另有 4 块则位于中菲两国海洋边界。<sup>④</sup>这是菲律宾能源部举行的第四轮能源招标活动。2012 年 4 月 24 日，菲律宾国家石油公司宣称在我国南海礼乐滩周边发现超大型天然气田。随即，菲能源部部长表示将就南海油气资源进行竞标兜售，<sup>⑤</sup>并喜上眉梢地表示菲一家国有企业有望对该气田进行开采，以

① “菲民间组织警告政府取消南海石油开采计划 恐爆发热战”，

<http://world.huanqiu.com/roll/2011-06/1759721.html>

② International Energy Agency: World Energy Outlook 2013 Factsheet,p.2-4.

[http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/factsheets/WEO2013\\_Factsheets.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/factsheets/WEO2013_Factsheets.pdf).

③ “菲律宾称允许私企在南海争议海域开采石油天然气”，<http://news.0898.net/2011/06/30/681934.html>

④ “人民日报：中国企业没有参与菲有关能源项目竞标”，<http://gb.cri.cn/27824/2011/08/08/5631s3331145.htm>

⑤ “美军频频军演亚洲欲剑指何方？”<http://roll.sohu.com/20120430/n342026095.shtml>

应对未来国家对能源的需求。<sup>①</sup>2012年7月,菲律宾能源部副部长宣称菲律宾将在月底对3个南海海域的石油和天然气资源进行标售,而这3个区域都位于中菲争议海域。<sup>②</sup>2014年5月,在菲律宾能源部举行的能源合同竞标活动中,在11个石油勘探区块(勘探总面积480万公顷)和15个煤炭区块(面积共8.7万公顷)共24个新的区块中,有5个位于我国的南海海域。<sup>③</sup>菲律宾能源部发布的《2009-2030年能源规划》中指出,到2030年,菲律宾授予企业的开采合同将从当前的34个增加到117个,而这主要依靠在南海海域发现的16个油气田来实现。<sup>④</sup>

其次,菲律宾国内能源利益集团广泛拉拢其他大国的油气企业共同开发南海油气资源,使南海问题更加复杂化、国际化,也是菲律宾对华南海政策趋于强硬的重要基础。菲律宾国内油气企业,尤其是国有企业拥有雄厚的资金,但深海油气开采的顶尖技术及设备严重不足,因此大力引进美、欧、日等10多个国家的150多家能源企业开采南海地区的油气资源。早在1976年,美国的阿莫科公司(Amoco)就参与到忠孝滩的石油勘探中,随后又在礼乐滩钻井。1979年,菲律宾一家股份公司与英国London and Scottish Marine Oil,Ltd(伦敦与苏格兰矿业石油有限公司)合作,在菲律宾划定的特许区展开油气开采活动。1994年,美国的埃克森和法尔克公司与菲律宾签订了南海油气勘探合同。1997年,美国跨国石油公司与菲律宾签订了在我南海礼乐滩的油气开发合同。<sup>⑤</sup>2011年,美埃克森公司参与到菲能源部推出的15个区块——部分地区位于我国南海九段线内——的竞标中。不仅美国,就连欧盟、澳大利亚、俄罗斯等谋求插手南海问题的野心也日益膨胀,<sup>⑥</sup>这使南海局势日益复杂化、扩大化和国际化,造成南海问题在军事上是“四国五方”、主权争议上是“六国七方”、利益争夺上是“九国十方”的复杂而混乱的局面。<sup>⑦</sup>

此外,域外大国的大型跨国公司大规模参与南海油气勘探与开发,极有可能改变这些国家对南海问题的态度,使其倾向于支持菲律宾,对中国造成巨大的外

---

① “菲律宾称要开采南海大型天然气田”,

[http://www.qstheory.cn/special/5625/5626/flbjj/201204/t20120426\\_153937.htm](http://www.qstheory.cn/special/5625/5626/flbjj/201204/t20120426_153937.htm)

② “菲律宾月底开标3快南海油气田开采权”, <http://news.eastday.com/c/20120712/u1a6698636.html>

③ 陈凤娥:《菲新一轮勘探合同竞标涉及南中国海争议区域》,载《炼油技术与工程》,2014年第6期,第17页。

④ “美军频频军演亚洲欲剑指何方?”<http://roll.sohu.com/20120430/n342026095.shtml>

⑤ Jian Sanqiang.Multinational Oil Company and the Spratly Dispute,Journal of Contemporary China,Vol.6,1997,p.591-601.

⑥ 巩建华、张建刚:《南海争端的问题情势 问题属性与战略困境分析》,载《云南行政学院学报》,2012年第4期,第121页。

⑦ 严双伍、李国选:《南海问题中的美国跨国石油公司》,载《太平洋学报》,2015年第3期,第37页。

交压力。以美国为例，实际上，正因为美国能源跨国企业介入南海，成为外来参与者中最大的既得利益者之一，促使美国政府在南海问题上逐渐由原来的保持中立倾向于支持与中国有争议的声索国。<sup>①</sup>而且，跨国公司的参与也为美国插手南海问题提供了极好的“合法”借口，南海局势的变化只要涉及到其公司的利益，美国就可名正言顺地以保护其利益为借口乘机干预。<sup>②</sup>总之，美国的跨国能源公司是南海油气能源最早的勘探和开采者，其和美国政府必将对南海问题产生深远影响。这为菲律宾对华南海政策的强硬奠定了基础。

再次，菲能源利益集团与国内其他行为体互动，增强了菲律宾整体应对中国的力量。菲律宾作为东南亚国家中经济发展速度较快的国家，其国内对油气等能源的需求日益增多，使菲律宾成为石油进口国。但由于菲国内政治、宗教及美国的盟友等因素的影响，菲律宾与中东产油国家的关系较为紧张，导致菲的能源进口极度不稳定。<sup>③</sup>因而可以说，南海问题是影响菲能源安全的最重要的因素。<sup>④</sup>国际危机组织（International Crisis Group）指出，近年来，随着菲国内外资投资下降较大，南海油气资源成为支撑其国内经济的生命线。<sup>⑤</sup>2011年，菲律宾油气集团凭借中东北非产油区的动荡在菲国内大力人为制造油气危机恐慌，纷纷乘机大幅度提高油气价格。在2011年3月最初的八天中就三次提高油价，而从2011年元旦开始至3月8日，菲律宾已经八次提高油气价格。在此情况下，为减少民众对油气供应不足甚至中断的恐惧，菲律宾能源部不得不被迫宣布增加国内石油储量。而增加国内储量最好最快的办法就是加快开采南海地区的油气。2011年8月17日，菲总统阿基诺三世舅舅家掌管的生力集团——菲律宾国内最大的食品饮料公司之一，曾是菲唯一的跨国企业，且拥有菲最大炼油及分销公司的大部分股权——以6.1亿美元收购了埃克森美孚在马来西亚的三家子公司，进而大大提高了其炼油和分销能力。<sup>⑥</sup>

不仅如此，菲能源利益集团还与其他主体合作，共同促进对华南海政策的强硬。2011年3月，菲论坛能源公司宣称将在礼乐滩海域开采石油。而这一行为受到阿基诺政府的授权和委托。而且据报道，该公司的收购者被认为是阿基诺三世赢得总统选举的重要资金提供者。而阿基诺当选后则亲自给该公司颁发了礼乐

---

① 周琪：《冷战后美国南海政策的演变及其根源》，载《世界经济与政治》，2014年第6期，第25-40页。

② 汪洋、王义桅：《美国亚太安全战略中的南中国海问题》，载《东南亚研究》，1998年第5期，第34页。

③ 朱陆民：《试论菲律宾挑衅中国南海主权的政策逻辑》，载《印度洋经济体研究》，2014年第5期，第96页。

④ 查雯：《菲律宾男孩政策转变背后的国内政治因素》，载《当代亚太》，2014年第5期，第124页。

⑤ International Crisis Group, *Stirring up the South China Sea(II): Regional Responses*, 2012.

<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/china/229-stirring-up-the-south-china-sea-ii-regional-responses.aspx>

⑥ 陈庆鸿：《菲律宾南海政策的调整及其原因》，载《国际资料信息》，2011年第10期，第19-20页。

滩石油开采许可证。<sup>①</sup>在中菲黄岩岛对峙中，菲军方出动的“汉密尔顿”巡逻舰——购自美国退役的二手军舰，其运转和操作费大约是 5.7 亿比索——就是由菲律宾能源部出资购买。更值得注意的是，这艘由能源部出资的军舰就部署在巴拉望海域，主要作用是保护在该海域的海上油气开发。<sup>②</sup>总之，能源利益集团与菲军方联合开发南海油气资源，也是菲律宾敢于挑衅中国的重要推手。<sup>③</sup>

最后，能源企业也能在一定程度上促进菲政府采取对华友好合作的政策。2004 年，菲律宾国家石油公司与中国海洋石油总公司曾签订《南海部分海域联合海洋地震工作协议》，2005 年，越南石油公司加入，将协议扩大为《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》。三方公司联合收集协议区内的地震数据。这一行为具有重大的历史意义，是菲律宾外交的重大转变和突破，是将南海争议之海推向和平合作之海的举措。

---

① “菲律宾石油公司称将在南海开采石油遭中方警告”，<http://world.huanqiu.com/roll/2011-03/1587256.html>

② 陈庆鸿：《菲律宾南海政策的调整及其原因》，载《国际资料信息》，2011 年第 10 期，第 20 页。

③ 朱陆民：《试论菲律宾敢于挑衅中国南海主权的政策逻辑》，载《印度洋经济体》，2014 年第 5 期，第 96-97 页。



## 第3章 菲军方与菲对华政策

### 3.1 菲律宾军方情况及其特点

菲律宾独立后,军队势力在菲律宾国内长期占有重要地位。菲律宾国防法规定军队的双重基本任务是对外防卫和治安维持。菲律宾国家军队的总兵力包括陆、海、空三军及国家警察军,分为现役军事力量和准军事力量。

2010年,菲律宾总兵力约为16.6万人,其中现役兵力占12万人,准军事力量占4.6万人。2012年,世界军事权威排名网站——“全球火力”(Global Firepower)对世界各国的军事力量进行了新一轮排名,在上榜的55个国家中(核力量不在统计之内),美国第一,俄罗斯第二,中国第三,而菲律宾排第二十三位。在“全球火力”的数据中,菲律宾的总人口1.02亿,现役军人12万,国防预算24.40亿美元,外汇储备623.70亿美元。而到了2016年1月28日,在“全球火力”对各国军事力量的新一轮排名中,菲律宾则在126个国家中排名第40。<sup>①</sup>这种排名考虑了包括相关国家重要的经济资源及地理位置等因素,详细分析了在陆、海、空使用常规武器条件下各国军队的能力。总体来说,菲律宾军方具有如下特点:

1.海空力量远强于陆军力量。菲律宾是一个海岛国家,全国共有7000多个岛屿,海岸线长达3.6万公里,这样的地理特征对国家海空力量的要求远高于陆军,再加上菲国家近年来在海空领域投入的加强,因而决定了菲律宾的海空力量远强于陆军力量。

2.军队中腐败盛行。腐败是菲律宾各领域的一大特色。长期以来,菲律宾各行政机关、部门就有着“低声望、低能力和高腐败”<sup>②</sup>的负面形象。经过马科斯二十多年的独裁统治,菲律宾的腐败一度无人能及、盛行到极致:“贪污腐败已经渗透到菲国家几乎所有官僚机构和生活的方方面面。”<sup>③</sup>腐败严重的现象并没有随着马科斯的下台得到有效缓解,菲律宾的腐败问题依然很严重,“绝大部分菲政治家在退休时都捞到了巨额财富。”<sup>④</sup>腐败的普遍性早已使军队成为也成为其重灾区。

---

① [http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=philippines](http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=philippines)

② Onofre D. Corpuz. The bureaucracy in the Philippines, Manila: Institute of Public Administration, University of the Philippines, 1957, p. 222-223.

③ Jon S. T. Quah. Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries, Eastern University Press, 2003, p. 89.

④ David G. Timberman. A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991, p. 104.

3.部队装备落后。菲律宾军队的主体装备是灵活、机动性强的小型武器，如轻型坦克、轻型护卫舰、直升机、近岸巡逻舰等。而且这些武器大多购自或获赠于美英等国的淘汰武器，因而这些装备的效能不强，其火力打击能力及远程作战能力不够。由于菲国内经济形势严峻，菲军改革迟迟得不到进展，装备无法得到升级，甚至出现在菲总统检阅部队时因军车多次抛锚，最终被迫步行完成检阅的窘况。菲军武器装备落后的情况可在菲军官的言论中窥见一斑。菲律宾空军前参谋长德芬索曾失望地感叹：“（菲）空军再也没有能力全面保卫菲律宾的天空，也无法为领空下面的海洋和陆地提供有效的安全保障。”<sup>①</sup>

4.是美国的主要东南亚盟友之一，主要依靠美国援助。菲律宾是美国的前殖民地，是东南亚美式民主的实践基地。同时，美菲还是军事盟友关系，早在1947年3月14日，菲美就签订了军事基地协议，奠定了菲律宾依靠美国保护的基调；1951年8月30日，菲美签订《共同防御条约》，强化了菲律宾的美国盟友地位。1999年签订《访问部队协议》，2002年11月，美菲签订《后勤支援互助协定》，使美菲安全合作机制趋于成熟。菲律宾作为美国最重要的东南亚盟国，其军事大量依靠美国援助。这主要体现在：其一，复制和照搬美国的军事体制。菲律宾军事体制是复制于美国的文官统制型，即总统统帅军队，国防法明确规定了军队中文官优先的原则，“文职权力无论何时都高于军职”<sup>②</sup>。其二，菲律宾军队最初的建立得益于美国的支持和干预。20世纪30年代中期，菲律宾人民对美国在菲律宾的殖民统治日益不满，他们的反抗日趋强烈。在此背景下，美国不得不调整殖民统治的方式和手段。1934年，美国出台对菲新统治手段的《泰丁斯——麦克杜菲法》，这一法案决定成立菲律宾自治政府，并规定其必须接受美国驻菲最高专员的监督。自治政府成立后的第二年，菲律宾就出台了第一项法律——《国防法》，菲律宾国家武装部队就此诞生。<sup>③</sup>这是菲律宾独立后国家军队发展壮大的基础。其三，获得美国巨额的物质军援。菲律宾是一个发展中国家，其军事力量发展缺乏大量资源，但同时，菲律宾也是美国的重要军事盟友，其军事力量的发展主要得益于美国的军事援助。美国各个时期对菲律宾的物质军事援助是菲律宾军事发展的重要组成部分。如克林顿时期，菲律宾时任总统埃斯特拉达访问美国时，美国承诺给予菲1亿美元的军事配备援助，并将美国旧的军事设备移交给菲律宾，包括海岸防炮艇一艘、直升机八艘、货车一百辆、UH-1H重修的直升机五架等。

① 梁桂华、杜朝平：《艰难发展中的菲律宾国防现代化》，载《环球军事》，第34页。

② 转引自《菲律宾共和国宪法》，载《东南亚国家联盟各国宪法》，商务印书馆，1979年，第162页。

③ （菲）Gregorio F. Zaide. *The Republic of the Philippines-History, Government and Civilization*, Rex Book store, Manila, Philippines, 1963, p. 515. （菲）格雷格里奥·F·赛义德：《菲律宾共和国——历史、政府与文明》，商务印书馆，1977年，第515页。

①而 9·11 之后，菲律宾作为美国全球反恐的第二战场，更是获得美国大量的军事援助。2012 年，美国提供给菲律宾的军事财政援助是 2700 万美元，而 2014 年则上升到 5000 万美元。②2012 年中菲黄岩岛对峙时菲律宾出动的军舰德拉毕拉尔号也是来自美国退役的二手军舰。下表是 2001 年-2009 年年度美国对菲律宾的军事援助具体情况：

表 3.1：2001-2009 年美国对菲律宾的军事援助③

年度	军事援助(总额)
2001	13.337
2002	70.679
2003	66.394
2004	45.536
2005	44.326
2006	41.877
2007	47.732
2008	35.992
2009	38.765

数据来源：根据美国对外援助署（USAID）网站数据资料整理，  
<http://eads.usaid.gov/gbk/data/profile.cfm>.

表 3.2：2001-2009 年度美国对菲律宾军事援助项目及流向（单位：百万美元）④

援助项目	援助流向	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
过剩防务物资	冲突预防和解决，和平与安全*	8.53	4.76	2.27	—	—	—	—	1.62	4.53
对外军事财政援助	同上	2.98	55.08	61.18	23.79	34.48	33.28	43.65	29.53	29.41
国际军事教育与训练	同上	1.83	2.54	2.94	3.2	3.32	3.25	2.98	1.62	1.82

① 张绪军：《菲律宾军事现代化进程》，载《东南亚纵横》2000 年第 12 期，第 15 页。

② U.S. Department of State, Function 150 & Other International Program (Fiscal Year 2014), 2013, p.173.

③ 转引自代帆、张博：《阿罗约时期菲美安全合作及其影响》，载《东南亚研究》，2015 年第 4 期，第 30-34 页。

④ 转引自代帆、张博：《阿罗约时期菲美安全合作及其影响》，载《东南亚研究》，2015 年第 4 期，第 30-34 页。

军事援助计划	同上	—	8.3	—	—	5.06	—	—	—	—
维和行动	同上	—	—	—	17.95	—	—	—	—	—
缉毒、反毒品 行动及防卫	其他社会基础 设施和服务**	—	—	—	0.6	1.46	5.35	1.1	3.22	3.0
总计		13.34	70.68	66.39	45.54	44.33	41.88	47.73	36.0	38.7 7

\*包括协助安全管理和改革、国内和平建设、冲突预防和解决、参与国际为何行动、重返社会和控制小型武器、清除地雷和战争遗留爆炸物及防止儿童兵及其复员。

\*\*包括社会和福利服务援助、就业政策及行政管理、住房政策及行政管理和廉租房等。

数据来源：根据美国对外援助署（USAID）网站数据资料整理，

<http://eads.usaid.gov/gbk/data/explore.cfm>.

2009年3月，美太平洋舰队向菲海军转交6艘配备重机枪的美军舰艇，<sup>①</sup>同年5月，美国推出在2010年预算中增加对菲援助6.67亿美元，用以支持菲国防建设。<sup>②</sup>这些援助有效地提升了菲军队的武器装备及军事行动能力。其四，美国积极帮助菲推动其国防改革。2004年12月，菲国防部发布了2006年-2011年的防务计划指南，揭开了菲国防改革的序幕。2005年11月，国防部又创建国防改革委员会，并明确了其与武装部队间的改革组织关系。美国对菲国防现代化进程给予了大力支持。首先，菲美再次展开联合防务评估，对菲武装部队的制度改革进行监测。早在菲国防现代化改革进行前，美菲就成立了联合防务评估。<sup>③</sup>通过该机制，美国国防部可对菲国防部和武装部队提供定期的政策指导和政策方向咨询。<sup>④</sup>菲宣布国防改革后的2007年，美菲再次对菲军队情况展开了防务评估，指出了菲国防现代化存在的问题。为时时评估菲国防改革计划，美菲两国国防部还专门成立国防改革执行指导委员会。此外，为提升菲武装部队处理内外安全挑战的能力，

① “美敏感时刻送菲律宾舰艇，当地媒体表现十分低调”，

<http://military.people.com.cn/GB/1077/52987/8970923.html>

② “美国增加6.67亿美元对菲援助”，

<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyj/lj/200905/20090506261616.html>

③ 该防务评估由美国国防安全合作局、国防/政策秘书办公室、联合参谋部和美军太平洋司令部的成员组成执行高官指导委员会，为联合防务评估的规划和实施提供指导和监督。参见 Renato Cruz De Castro, Philippine Defense Policy in the 21st Century: Autonomous Defense or Back to the Alliance?, Pacific Affairs, Vol.78, No.3, 2009, p.417-418.

④ Renato Cruz De Castro, The US-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge, Contemporary Southeast Asia, Vol.31, No.3, 2009, p.406.

美国防部国防分析研究所与菲国防部合作成立了国防管理系统。<sup>①</sup>其次，提供智力支持。如 2012 年，美国为菲军人提供价值超过 600 万美元、人员名额为 613 个的军事培训项目。<sup>②</sup>再次，提供资金帮助。2004-2006 年，美为菲国防改革计划拨款总计 2800 万美金，2007 年，美国进一步加大支持力度，提供 2970 万美金用于菲国防改革。<sup>③</sup>

5.军队高层具有亲美心理。作为美国的前殖民地，菲律宾对美国具有严重依赖性，其统治精英绝大部分都受过美式教育，具有亲美心理。菲律宾军队中绝大多数的中上层军官都有在美国接受教育和训练的经历。而美国则借此机会，除了向这些菲律宾军队精英传授军事技术外，更侧重于向他们灌输和传播美式价值观和思想，使美式军人信条深深扎根于他们脑海。美国的这种做法取得了明显成效，美国学者梅纳德的调查就很好地印证这点。1977 年，梅纳德对来自印尼和菲律宾的约 80 名校级（其中 20%是将军）以上军官展开了调查，结果显示菲律宾军官的民族主义色彩远比印尼军官的要弱很多。如菲律宾军官不但将英语作为军事用语，而且还常常视到美国受训为一项无比崇高的荣誉。<sup>④</sup>无怪乎菲律宾军队被称为“世界上最美国化的军队”。

6.军队人员在政府行政、司法系统中势力较大。菲律宾是有军人独裁统治历史的国家，尤其是在军人独裁统治时期，军队的触角遍及、深入行政、司法、政治等各领域，从中央到地方，甚至连一些重要的公私企业的要职也被军官占据，与军事有关的企业则由军队直接接管。反体制活动本该在文官法庭裁决，但在马科斯实行军人独裁统治期间，这种裁决却被纳入军事法院和军事委员会的管辖范围。不仅如此，在马科斯时期的菲律宾，军人还被允许参与行政、媒体和公共事业的监督以及投资公司的运营等业务。菲律宾的地方单位的市、县、村的警察也统一归属于国家警察军，这就意味着地方的政治权力被牢牢掌握在军队手中。1978 年的菲律宾总统地域开发室的十二名成员就有六名是军人。截至 1983 年 10 月，在文官机关中的军人人数就有至少两千人。<sup>⑤</sup>甚至连菲律宾的多个外交大使

---

① Charles Ken Comer, Philippine Defense Reform: Are we there yet?, Asia/South Pacific/India. Russian Military Security Watch, November 2010, U.S. Army Foreign Military Studies Office.

② US Department of Defense & Department of State, Joint Report to Congress: Foreign Military Training Fiscal Years 2012 and 2013, Washington: Department of Defense & Department of State, 2012, [www.state.gov/documents/organization/197595.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/197595.pdf)

③ Charles Ken Comer, Philippine Defense Reform: Are we there yet?, Asia/South Pacific/India. Russian Military Security Watch, November 2010, U.S. Army Foreign Military Studies Office.

④ Harold W. Maynard: View of the Indonesian and Philippines Military Elites, in Sheldon W. Simon: The Military and Security in the Third World: Domestic and International Impact, Westview Press, Inc, Colorado, 1978, p.130.

⑤ 田雪梅、黄建洪：《颠覆型民主化：菲律宾民主转型的力学博弈及依靠力量》，载《东南亚研究》，2008 年第 2 期，第 35 页。

竟也由马科斯指派军人任命。此外，得到总统信任的军人，能够获得出席内阁会议并参与政策决定过程的机会。在 1978 年的临时国民议会选举和 1980 年的地方选举中，军人直接干预。对于亲总统的的候选人，他们直接支持以使其获选。不仅如此，军人甚至直接以军人身份加入选举。<sup>①</sup>总之，军队通过独裁统治时期获得壮大，“跳出了它一般的‘天赋’职能的框框”，势力深入菲律宾政治的各领域。

7. 军人干政现象日益严重。菲律宾独立后至马科斯独裁统治之前，由于受美国殖民统治的深远影响，其军队严格恪守职业道德，基本上并未干预到其他领域。而随着马科斯军事独裁统治的建立，军队的作用迅速强化，马科斯宣称菲军队的作用不仅“要维护菲国家的法律和秩序，防止和镇压各种非法暴力及各种反叛、暴乱行为”，更重要的是“迫使菲人民服从我颁布的或根据我的指示所颁布的法律、法令、命令和条例。”<sup>②</sup>至此，马科斯拉开了菲律宾军人干政的序幕。到 20 世纪 70 年代末，军队势力已经大力渗透到菲律宾政治、经济等各领域。当时菲律宾国家各个部门，如南部菲律宾发展公署、内湖发展公署、监狱总局、全国住房公署等都由现役或退役军人担任领导人。<sup>③</sup>军人开始基本控制了菲国家与地方各级政府，菲律宾的许多警官<sup>④</sup>被委任各地省市市长。仅 1978 年就有 6 名军官担任省市市长，他们在当地地区发展中享有较高的行政权。以至于当时菲律宾军事学院赤裸裸地规定不仅要“对士兵的作战艺术加强训练，也要提高士兵管理文人政府的能力”<sup>⑤</sup>总之，菲军方的政治影响力不断提升，军队参政日益成为菲民主政治的重要组成部分，并导致其他国家机构的功能弱化。<sup>⑥</sup>

在经济领域，军人也担任国家经济部门或重要公司企业的领导人，协助政府进行行政管理工作。这主要体现在两个方面：一是军队直接建立了与军队相关的投资公司——“菲律宾赴朝鲜远征军投资与发展公司（PEFTOK-IDC）”及“菲律宾退伍军队发展公司（PVIDC）”，公司的建立及发展诸多事宜直接由军队负责。二是作为政府代表，军队直接对经济部门进行控制与监督。如杰森托集团公司直接被军队接管，而众多国营、私营企业的董事会成员中军官的数量日益增多。<sup>⑦</sup>

8. 兵变频仍。军人兵变频繁是东南亚多数国家的传统，菲律宾就是其中之一。自马科斯执政，军人全面参与菲政治、经济各领域后，作为军人影响政治重要手段的兵变就成为菲律宾的家常便饭。科·阿基诺时期发生了 7 次兵变，其中有两

① Richard Vokey: *Arxiety Over the Army's Role*, *Far Eastern Economic Review*, January 30, 1981.

② (美) 扎卡里亚·哈吉·阿马德和哈拉尔德·克劳奇编:《东南亚的军政关系》，上海译文出版社，1995 年，第 184 页。

③ 王韞:《菲律宾与印尼军人政治参与的比较》，载《东南亚研究》，2004 年第 2 期，第 43 页。

④ 马科斯实行军管后，菲律宾各级政府的警察部队被编入军队，置于军队司令控制之下。

⑤ (美) 戴维·沃夫尔:《菲律宾政治：发展与衰退》，北京人民出版社，1989 年，第 142 页。

⑥ 李路曲:《菲律宾多党政治面临的挑战与民主的发展》，载《国际政治研究》2004 年第 1 期，第 112 页。

⑦ 王韞:《菲律宾与印尼军人政治参与的比较》，载《东南亚研究》，2004 年第 2 期，第 43 页。

次影响较大，一次是 1987 年的 8·28 兵变；另一次是 1989 年 12 月的兵变。前者几乎导致总统府失守；后者军人的参与人数超过 6000，成为独立以来参与军人人数最多的兵变。2003 年 7 月 27 日，菲律宾军事学院 1995 年-1997 年毕业的一批军官在马尼拉又一次发动兵变。而发生在阿罗约夫人执政时期的军事政变甚至超过 200 场。

### 3.2 菲律宾军方对菲对华政策的影响

菲律宾军方的这些特征和属性使其在菲对华政策的制定、执行过程中发挥着重要作用。具体来说，菲律宾军方对菲对华政策的影响：

首先，军方是菲对华外交政策强硬的基础和载体。一国的综合实力尤其是军事力量的强弱直接影响着外交政策，对于菲律宾来说也是如此。菲律宾作为一个综合实力比中国弱小得多的小国，近年来其胆敢在南海问题上一再挑衅中国，与菲军方有着密不可分的关系。早在 1998 年，菲时任参议员就曾指出一个深刻的道理：外交仅仅只有以军力为后盾才可以发挥作用。只有在强化军力的情况下，我们的声音才能被听到。所以，我们必须大大提升军事力量，如若不然，我们的努力将会付诸东流。<sup>①</sup>

其次，军方是菲挑起一系列中菲南海争端的主要推手。菲律宾是一个发展中国家，国内经济较落后，且贫困问题始终困扰着菲律宾社会的发展。菲人口统计部门的数据显示，2010 年前，菲还有三千万人口（占菲律宾人口总数的百分之四十）还处于贫困线以下。<sup>②</sup>这使菲国会及人民大众认为国家应该把资金投入亟需的发展经济、减轻人民贫困上，而非投入到军事中。再加上菲律宾社会各领域中贪污腐败横行，如由于未进行公开透明的招标，菲政府每年投入到公共项目建设的经费有一半就被贪官以及承包商截留侵吞。<sup>③</sup>这使原本投入到军事中的资金不足的情况进一步恶化。总之，资金的严重缺乏是阻碍菲律宾军事发展的最大障碍。在此情况下，菲军事的改革和发展只能自食其力，另谋其路——频频挑起南海争端。中菲南海主权争端从开始萌芽到日益恶化这一过程都离不开菲律宾军方的参与和推动。这主要体现在：第一，发动军事行动，实际占领我国南海岛屿岛礁。菲律宾较早对南海主权提出要求，其军方先后发动 1970、1971、1978、

---

① 《菲总统将与江泽民谈美济礁问题》，新加坡《联合早报》，1998 年 11 月 10 日。

② 朱幸福：《风云诡谲的菲岛政坛：中国资深记者对菲律宾民主的观察与思考》，中国社会科学出版社，2002 年，第 333 页。

③ 朱幸福：《风云诡谲的菲岛政坛：中国资深记者对菲律宾民主的观察与思考》，中国社会科学出版社，2002 年，第 370 页。

1980、1999年五次军事行动，侵占我国南海南沙岛礁中的9个岛礁。<sup>①</sup>1971年7月，菲海军占领南海礁、中业岛。至1974年时，菲律宾已经占领马欢岛、费信岛、中业岛、北子礁和西月岛五个岛屿。<sup>②</sup>而到1979年时，马科斯在一次记者招待会上洋洋得意地宣称菲律宾已经占领南沙群岛中的7个岛屿为菲领土。<sup>③</sup>2014年2月，菲军方发言人宣布军队已经把 Scarborough Shoal（黄岩岛）置于西部军区管辖下，而且进一步宣布在必要时刻，军方将对中国实行军事回应。<sup>④</sup>

第二，摧毁我国在南海一些岛屿岛礁的建筑。1997年7月，菲时任武装部队领导阿塞德拉将军指出，菲摧毁南沙群岛中仙宾礁（菲方称之为萨比纳礁）上的混凝土标志并拔除中国所放置的三个圆柱体浮标中的两个，这是维护国家主权的行为。<sup>⑤</sup>1998年11月，菲军方首长纳扎雷诺表示，一旦美济礁5海里范围之内有中国船只，在南沙群岛执行巡逻任务的菲律宾海军军舰将奉命朝这些船头上方开枪示警。<sup>⑥</sup>2001年2月，菲国家安全顾问戈勒斯指出，菲将迫使中国拆除在南沙岛礁上的建筑，并认为南海问题已成为地区安全问题，威胁到菲律宾的安全。<sup>⑦</sup>

第三，加紧在侵占的南海岛屿岛礁上建筑军事设施，大力增强军事存在，造成占领的既成事实。1982年，菲律宾在占领的帕加萨岛上修筑了一条约1.8千米长的跑道，并驻扎500名官兵。<sup>⑧</sup>1987年，为增强对所占南沙岛礁上建筑及其他设施的修补和维护，菲派出专门的建筑部队驻扎南沙岛礁。1990年，为在必要时刻能使空军战斗机能够良好部署，菲律宾空军司令命令部队扩充一个菲占南沙岛屿上的小型机场。扩建后的机场可供N-22型及BN型轻型飞机和C-130型运输机起落<sup>⑨</sup>。1992年1月，菲宣布在南沙群岛上建立空军的海军驻地的计划。<sup>⑩</sup>1993年，拉莫斯总统下令在南沙群岛上扩建一个空军简易机场。<sup>11</sup>而在1995年“美济礁事件”期间，菲采取增派兵力、增加空中巡逻的方式，进一步强化了其

① 朱陆民：《试论菲律宾挑衅中国南海主权的政策逻辑》，载《印度洋经济体研究》，2014年第5期，第95页。

② 陈鸿瑜：《南海诸岛主权与国际冲突》，幼狮文化事业公司，1987年，第89页。

③ Alan J. Day(ed.). Border and Territorial Dispute, Gale Research Company, Detroit, 1982, p330-331.

④ “菲将黄岩岛划入西部军区管辖称将军事回应中国”，  
<http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-02/4862986.html>.

⑤ 《菲摧毁南沙中国标志是维护主权》，新加坡《联合早报》，1997年7月5日。

⑥ 《菲军将在美济礁5海里内开枪示警驶入中国船只》，新加坡《联合早报》，1998年11月12日。

⑦ 转引自程爱勤：《菲律宾在南沙群岛主权问题的安全原则》，载《东南亚研究》，2002年第4期，第22页。

⑧ （新加坡）张保民：《南中国海岛礁的新争夺》，史越东摘译，载《东南亚纵横》，1993年第1期。

⑨ 曹云华：《南中国海风云》，载中国社会科学院亚洲太平洋研究所编《亚太参考》，1995年第49期，1995年12月4日。

⑩ 李金明：《中国南海疆域研究》，福建人民出版社，1999年，第222页。

11 李金明：《中国南海疆域研究》，福建人民出版社，1999年，第223页。



在南沙岛礁上的军事存在。<sup>①</sup>迄今为止，菲律宾军方总共侵占我国南沙岛屿岛礁 9 个，在这些岛屿岛礁上修建有空军基地 2 个，在 3 个岛礁上修建有陆军基地，共部署 1000 多名海军陆战队人员。<sup>②</sup>

通过这些措施，菲律宾军方如愿获得发展所需的资金。如在“美济礁危机”期间，菲参议院就顺利通过一项推进武装部队现代化的法案。<sup>③</sup>不仅如此，菲军方还乘机出示中国在美济礁上修建的临时建筑及中国舰艇在附件出没的照片，这又促使菲参议院批准了 500 亿比索（约 22 亿美元）为菲军队现代化预算中第一年的资金。<sup>④</sup>阿基诺三世上台后，更是大力借助南海问题为军方谋求资金和提升装备。阿基诺上台后至 2011 年 1 月，菲武装部队获得近 4 亿美元的投入，而从 1995 年到 2010 年的 15 年，军方获得的资金没有超过 8 亿美元。2012 年 12 月，在中菲黄岩岛对峙后，菲立即同意在 5 年内为国防采购拨款 18 亿美元。<sup>⑤</sup>可以说，挑起中菲南海争端是菲军方获得资金以推行其现代化进程的最重要也是最容易的手段。总之，正如菲国防部长加斯明所抱怨的：菲律宾在南海问题上根本无力阻挡外国势力，只能通过软弱的外交抗议的途径。正是这种情况，军方才抓住良机，大力要求增加军费支出、扩大和巩固军方利益、同时增强菲律宾海上力量<sup>⑥</sup>

此外，菲军方还采取其他方式恶化南海争端。1995 年 5 月 13 日，经过严密的出谋划策和大力组织，菲军方派出两艘军舰，负责护送一条满载菲律宾和外国记者的游轮去我国的南沙群岛中的美济礁，要求记者们在岛上进行实地采访。而对于我国的严正交涉，菲军方则完全置之不理。<sup>⑦</sup>

第四，菲军方高层一方面不断就中菲南海争端发表令人同情的言论，另一方面却拉拢美国介入，以此对中国施压。因为菲律宾是美国的重要盟友，且军方高层大多具有亲美心理，因而在中菲南海争端中，菲军方高层频繁拉拢美国，而对于美国对此的各种有意无意的回应，菲军方高层总是“拿鸡毛当令箭”，以此对中国施压。如在“美济礁危机”期间，菲时任国防部长梅尔卡多就曾表示，为了

---

① 曹云华：《南中国海风云》，载中国社会科学院亚洲太平洋研究所编《亚太参考》，1995 年第 49 期。转引自程爱勤：《菲律宾在南沙群岛主权问题的安全原则》，载《东南亚研究》，2002 年第 4 期，第 22 页。

② 卓建明：《菲律宾对华政策》，载《东南亚学刊》，广州中山大学东南亚研究所，1996 年第 15 期。转引自程爱勤：《菲律宾在南沙群岛主权问题的安全原则》，载《东南亚研究》，2002 年第 4 期，第 22 页。

③ 曹云华：《南中国海风云》，载中国社会科学院亚洲太平洋研究所编《亚太参考》，1995 年第 49 期。转引自程爱勤：《菲律宾在南沙群岛主权问题的安全原则》，载《东南亚研究》，2002 年第 4 期，第 22 页。

④ 卓建明：《菲律宾对华政策》，载《东南亚学刊》，广州中山大学东南亚研究所，1996 年第 15 期。转引自程爱勤：《菲律宾在南沙群岛主权问题的安全原则》，载《东南亚研究》，2002 年第 4 期，第 22 页。

⑤ 《菲律宾总统国情咨文再提强军》，《东方早报》，2013 年 7 月 23 日。

⑥ 曹云华、鞠海龙：《南海地区形势报告》，时事出版社，2012 年版，第 215 页。

⑦ 《菲军方组织南沙“采访”是对中国主权严重侵犯，外交部发言人发表谈话，我国政府向菲政府提出强烈抗议》，《人民日报》，1995 年 5 月 17 日。

抵御中国在南沙岛礁的行为,美国应该部署重兵驻扎到菲律宾。他故意用一种软弱受欺的语气指责中国采取“恃强欺弱的行为,因为他们知道,我们此时无力反抗。”<sup>①</sup>1999年1月,就菲总统埃斯特拉达由于南沙群岛局势而召开国家安全理事会会议一事,菲国防部长梅尔卡多令人同情地指出:“有鉴于菲律宾武装力量的处境,这是我们唯一能够做出的反应。”<sup>②</sup>“如果中国完成在南沙群岛的建设,那么其在中国南海地区的军事行为将进一步增多。”<sup>③</sup>正是这种故意示弱、引人同情的言论使菲律宾有了拉拢美国的借口,以此给中国施压。如2000年1月28日,美菲两国军队开始了持续一个多月的“肩并肩2000”联合军事演习。演习地点为靠近中国南海的吕宋岛和巴拉望岛及其西部海域,两国总派出兵力为5000,其中美军人员2500,菲军人员2300,演习毫不掩饰地针对中国,即设想中国在南沙某岛礁或黄岩岛派兵驻扎后,菲美联合对中国实施反登陆作战。<sup>④</sup>在演习完成之后,菲军方发言人十分满意地声称:“菲律宾太需要美国了。”菲军方以这种方式拉拢美国介入南海地区,其目的就是借助美国的力量与中国抗衡,正如菲律宾国防部长一针见血地指出:“演习标志着在南海与中国的实力更加平衡。”<sup>⑤</sup>此外,菲还借助与美国的军事协定,认为美国会在中菲南海争端中支持菲律宾,给中国进一步的外交和军事压力。如1998年11月,菲律宾外长西阿松表示,由于菲美有双边军事协定,一旦中国与菲律宾在南中国海发生冲突,相信美国会出面助菲律宾一臂之力。<sup>⑥</sup>

---

① 《南沙群岛一处施工引起菲抗议》, (新加坡)《联合早报》, 1998年11月11日。

② 《菲防长: 中国在美济礁建造设施月底完工》, (新加坡)《联合早报》, 1999年1月20日。

③ 《菲防长: 中国在美济礁建造设施月底完工》, (新加坡)《联合早报》, 1999年1月19日。

④ 《菲越在我南沙制造事端 外交部再次严重关注》, 《环球时报》, 2001年2月23日。

⑤ 《菲律宾军警为何敢一再制造南海事端》, 《华声报》, 2000年6月16日。

⑥ 《菲泰外长: 集体行动解决南中国海紧张局势》, 新加坡《联合早报》, 1998年11月14日。

## 第 4 章 外交决策主体与菲对华政策

外交政策是一国国内外诸多因素综合作用的结果。显然，在一国外交政策的制定和执行过程中，主要决策者具有其他任何因素不可替代的作用。在菲律宾的对华外交政策决策过程中，总统、外交部长以及国防部长是其决策主体，尤其是对于菲律宾来说，其总统在对外政策中发挥着举足轻重的作用和影响。

### 4.1 菲律宾外交决策主体

由于在菲律宾外交决策主体中，总统是最重要的决策者，因而，本文首先以总统为例，分析其职能及特性，以便后面进一步分析外交决策主体对对华政策的影响。

#### 4.1.1 菲律宾总统制概述

菲律宾实行的是总统制共和制，国家元首和政府首脑都由总统所担任。菲律宾总统有着双重身份，既有象征性意义——国家的象征，又有着实际意义——掌握实权。菲律宾总统由选民直接选举产生，任期 6 年，不得连任。在菲律宾，总统的行政权力虽然受到其他部门的平衡和制约，但“在影响国家机构的决策时……总统权力仍然是最重要的力量。”毋庸置疑，菲律宾的总统总是“处于政治权力的中心”。<sup>①</sup>总统的权力非常大，主要体现在：其一，作为政府首脑的总统，主要负责政策执行和行政管理方面的工作：任免内阁成员（官衔为部长），任命司法法庭委员会成员、外交代表、陆军或海军上校或海军舰长以上的军官，任命高级公务员。据悉，菲总统能直接任免的各级职位几乎接近一万。<sup>②</sup>其二，海陆空三军总司令。其三，国家对外政策的最高总指挥和设计师、全权负责对外政策的执行。<sup>③</sup>

#### 4.1.2 外交决策主体的特性

从家族政治及政治庇护制中走出来的菲律宾总统、外交部长、国防部长，往往具有以下一些特性：

---

① 转引自芬斯顿主编：《东南亚政府与政治》，张锡镇等译，北京大学出版社，2007 年，第 255 页。

② Bastiaan van de Loo. The Failure of the Philippine Presidential System, Asia Europe Journal, No.2, 2004, p.263.

③ 芬斯顿主编：《东南亚政府与政治》，张锡镇等译，北京大学出版社，2007 年，第 239-243 页。

第一，贪污腐败严重。贪污腐败已经成为菲律宾政治的痼疾和毒瘤，对外政策决策主体也深陷贪腐深渊。如菲律宾的多任总统都有贪污腐败问题，总统们总是陷入“反对上任总统的贪污腐败-上台-贪污腐败-下台”的“贪腐怪圈”中无法自拔。马科斯总统甚至“荣耀地登上”吉尼斯世界腐败记录。凭借反对马科斯贪腐及独裁而获得政权的科·阿基诺在总统竞选中多次强调要坚决要打击各种腐败行为，但遗憾的是，在其任内，菲国家预算的大约三分之一都流入贪腐者腰包。<sup>①</sup>1998年上台的草根总统埃斯特拉达的竞选口号曾包括“严惩腐败”，但讽刺的是他本人却深陷腐败丑闻而遭到众议院的弹劾，在其8项罪行中有6项涉及权钱交易和官商勾结。而且，埃斯特拉达还“荣登”2004年世界十大腐败领导人排行榜。以反对埃斯特拉达的腐败而上台的阿罗约总统也因选举舞弊而被指腐败，在她下台后，还被反贪检察官指控她本人及其丈夫收受某电信制造公司的巨额回扣。

第二，绝大部分外交政策决策者都具有亲美倾向。2011年2月，新上任不久的阿基诺三世总统就撤换了较为温和、在南海问题上表示“无需美国干涉”的罗慕洛的外交部长之职，而总统新任命的外交部长则是前驻美大使、对华强硬的罗萨里奥。罗萨里奥在接受媒体采访时则表示，菲律宾“唯一的战略伙伴”就是美国。<sup>②</sup>2011年6月，菲外长罗萨里奥访美时赤裸裸地提出：“海上安全不仅是关乎菲律宾，也是关乎美国的问题……菲律宾恳请美国毫无犹豫的大力支持和帮助，以增强菲军队的能力，迎接新挑战。”<sup>③</sup>菲律宾国防部长加斯明急切呼吁美国在南海部署军事力量，认为此举将有助于保护该地区较弱小国家的权利。<sup>④</sup>这毫无疑问地明显反映了阿基诺三世的亲美倾向。同时，阿基诺三世自己也公开呼吁美国介入南海问题争议。<sup>⑤</sup>

## 4.2 菲律宾外交决策主体对菲对华政策的影响

菲律宾外交决策主体对菲对华政策的影响具体来说体现在以下几个方面：

首先，外交决策主体的倾向性较大地影响外交政策的制定。如果决策主体具

---

① 季正聚：《菲律宾三任总统与腐败》，载《中国经贸导刊》，2003年第1期，第47页。

② “Del Rosario Defines 3 Pillars of Foreign Policy”, <http://ne-wsinfo.inquirer.net/breakingnews/nation/view/20110304-323386/Del-Rosario-defines-3-pillars-of-foreign-policy>

③ “菲律宾‘需要依赖美国的坚强支持’”，[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2011/06/110623\\_philippines\\_us.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2011/06/110623_philippines_us.shtml)

④ “US Presence in South China Sea Sought to Protect Rights”，<http://maritimesecurity.asia/south-china-sea-2/us-presence-in-south-china-sea-sought-to-protect-rights/>

⑤ “菲总统欢迎美国保护南中国海安全”，[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/rolling-news/2011/06/110614-rolling-philippines\\_us.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/rolling-news/2011/06/110614-rolling-philippines_us.shtml)

有明显的亲美或亲中的倾向性，其制定的政策就会具有倾向性。如前外长罗慕洛就比较温和、主张对中国采取友好措施。他在对美国企图介入南海问题时指出，“解决南海问题无需美国 and 任何第三方参与。”<sup>①</sup>2010年11月，菲时任参议院议长恩里莱还对阿基诺三世提出外交政策的建议，他认为应与时俱进，对整体国际局势及政策进行重新评估，使以往倾向于美国的重心逐渐转移到倾向中国。<sup>②</sup>然而，菲律宾大多数外交决策主体具有亲美的倾向，因而其制定的外交政策具有联美抑中的倾向。如拉莫斯总统上台后，立即采取亲美措施，防范中国。他上台伊始，就与美国达成开放港口、机场及其他军事设施和场地的协议，并同意与美国进行联合军事演习的计划。<sup>③</sup>1995年中菲美济礁事件爆发后，拉莫斯总统强烈抗议出在美济礁的中国军舰，甚至表示要联合东盟以及澳大利亚和新西兰在内的亚太“中间势力”共同与中国对抗。<sup>④</sup>同年10月，拉莫斯在美国夏威夷发表的演讲中强烈呼吁美国继续维持东南亚地区的稳定与安全。埃斯特拉达也是一位主张亲美抑中的总统。1998年美济礁事件再次爆发后，埃斯特拉达声称，菲律宾的国家安全有赖于美国的保护，尤其是在菲律宾武装部队还没有实现现代化的这段时期。菲美《部队访问协议》对“决定索取或要求收回领土的国家”而言是一种“潜在威慑”。而菲时任防长奥兰多·默卡多（Orlando Mercado）更是一针见血地指出，《部队访问协议》标志着美国在东南亚的军事存在，更重要的是，能对中国进行“制衡”。<sup>⑤</sup>2011年7月，在国情咨文中，阿基诺三世叫嚣要“使用武力维护菲‘南海领土’，并计划将南海问题交由联合国裁决。”<sup>⑥</sup>2014年2月，阿基诺三世在受《纽约时报》采访时把中国比喻为“纳粹德国”，并表示将加强与美国的合作，欢迎更多美军驻扎到菲律宾，以应对中国的军事扩张。<sup>⑦</sup>

其次，外交决策主体的错误认知对菲对华政策产生重要影响。人的行为是人的认知（包括正确认知和错误认知）对外界的反射，也即人的认知（包括正确认知和错误认知）对行为产生极为重要的影响。以2012年中菲黄岩岛对峙事件为例，阿基诺三世等菲律宾外交决策主体的一系列错误认知是导致该对峙事件发生、恶化的重要因素。<sup>⑧</sup>

---

① “Manila Says Washington Should Keep out of South China Sea Dispute”,The Trumpet,August 12,2010.

② “菲律宾参议长主张疏远美国向中国靠拢”，<http://world.huanqiu.com/roll/2010-11/1228749.html>.

③ Jae Jeok Park.”A Comparative Case Study of the U.S.-Philippines Alliance in the 1990s and the U.S.-South Korea Alliance between 1998 and 2008”,ASEAN Survey,Vol.51,No.2,2001,p.278.

④ 李金明：《南海波涛—东南亚国家与南海问题》，江西高校出版社，2005年，第53-54页。

⑤ Ian Storey,Southeast Asia and the Rise of China,New York:Routledge,2013,p.258.

⑥ “菲总统称将用武力保护‘南海’拟交联合国裁决”，<http://world.people.com.cn/GB/15246341.html>.

⑦ “新华社：阿基诺是业余政客 对历史和现实无知”，  
<http://news.takungpao.com/world/roll/2014-02/2258232.html>

⑧ 参见朱陆民：《试论菲律宾挑衅中国南海主权的政策逻辑》，载《印度洋经济体研究》，2014年第5期。

具体来说，第一，菲外交决策主体对中国维护南海主权的心态产生了错误认知。菲外交决策主体认为中国为了保持一个和平、稳定的发展环境，会竭力避免与他国的冲突和战争，因而在南海问题上基本不会与声索国及其盟友发生军事冲突。<sup>①</sup>第二，菲外交决策主体对菲国内群众对对峙的态度产生了错误认知。第三，菲外交决策主体对东盟国家及美、日、印等域外国家在中菲黄岩岛对峙中能对菲律宾给予的帮助和支持产生了错误认知。<sup>②</sup>这些错误认知让菲律宾误以为获得了挑衅中国南海主权的实际能力，从而造成菲律宾外交决策主体在中菲黄岩岛对峙中采取一系列强硬的外交政策，导致中菲黄岩岛对峙成为南海史上影响最深远及最恶劣的对峙。

---

① 朱陆民：《试论菲律宾挑衅中国南海主权的政策逻辑》，载《印度洋经济体研究》，2014年第5期，第98页。

② 朱陆民：《试论菲律宾挑衅中国南海主权的政策逻辑》，载《印度洋经济体研究》，2014年第5期，第97-102页。

## 第5章 意识形态与菲对华政策

观念决定行为，意识形态也是影响一国对外政策的重要国内政治因素。虽然随着时代的发展，意识形态在现今国家间关系中所起的影响和作用日益减小，但在历史上，尤其是在意识形态严重对立的冷战时期，我们绝不能忽视意识形态对国家对外政策的影响。菲律宾独立后，沿用了西方资本主义的意识形态并紧跟美国步伐，把社会主义中国和共产党政权视为最主要的威胁和敌人，其对华外交政策充满着敌视、对抗和排斥。具体来说，在意识形态影响下，菲律宾对华政策主要体现在以下几个方面：

首先，选择资本主义阵营，紧跟美国步伐，总体上“追随华府国务院”，<sup>①</sup>基本成为“美国国务院的尾巴”。<sup>②</sup>比如，菲律宾某官员于1950年4月曾声称太平岛<sup>③</sup>是插在“菲律宾群岛腰部的一把匕首”。<sup>④</sup>然而，就是这个对菲律宾来说就像是“匕首”的太平岛如果是亲美的台湾占领的话，菲律宾则非但不感觉不安全，还感到十分庆幸和满意。正如菲时任总统季里诺所言：“如果国民党军队真的占领……则菲律宾政府就无须要求占领该地。如果是中国大陆占领，那就对我国家的安全造成严重威胁。”<sup>⑤</sup>因而，菲律宾冷战时期的对华外交政策深受意识形态的影响，其可被视为是美国外交政策在东亚地区的延伸和具体体现，是“对中国遏制政策的简单延续”。<sup>⑥</sup>就如一名美国学者所指出的：“独立后的菲律宾当然在各方面仍然极端地依赖我们。”<sup>⑦</sup>菲律宾对美国的严重依赖使某些学者认为菲律宾是“美国决策者们的傀儡”，是“美国对外政策的卫星”。<sup>⑧</sup>

其次，将共产主义视为对本国独立和安全的威胁，<sup>⑨</sup>延迟甚至“拒绝与共产

① 陈烈甫：《菲律宾对外关系》，台北，正中书局，1974年，第194页。

② 陈烈甫：《菲律宾对外关系》，台北，正中书局，1974年，第138页。

③ 南沙群岛中最大的一个岛屿，处于台湾的实际控制下。

④ （菲）《星洲日报》，1950年4月28日。

⑤ 《中华人民共和国对外关系文件集》（第四集），世界知识出版社，1958年，第61页。

⑥ 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，暨南大学出版社，1990年，第119页。

⑦ （美）斯蒂芬·罗斯卡姆·沙林：《美国和菲律宾：新殖民主义的研究》，奎松市，1986年，第59页。转引自程爱勤：《菲律宾在南沙群岛主权问题上的“安全原则”》，载《东南亚研究》，2004年第4期，第20页。

⑧ William J. Pomeroy. *An American Made Tragedy: Neo-colonial and Dictatorship in the Philippines*, New York: International Publishers, 1974, p.41.

⑨ 怀静如：《菲律宾外交政策：1946-1984》，台湾商务印书馆，1987年，第38页。

集团国家绑定邦交。”<sup>①</sup>早在 1950 年，在朝鲜战争期间，菲时任总统季里诺就曾指出，一旦台湾沦陷到中共手中，则台湾可能被中共用作对菲实施军事进攻的优良基地，虽然这种可能性几乎是不存在的。但一旦台湾需要或美国也愿意，那么菲应对台湾提供军事帮助。<sup>②</sup>在冷战的背景下，菲律宾对新成立的社会主义中国拒不承认，实行完全“隔离”政策。麦格赛赛就曾认为共产主义是威胁亚洲的殖民主义。马卡帕加尔总统在获胜演讲中激昂愤慨地指出：“我们将不承认中共，我们将反对她进入联合国，因为我们不愿鼓励国际匪徒的行为。”<sup>③</sup>其后他又再次强调：“我反对承认中共，我反对准许中共进联合国。因此，我反对和中共发生贸易、外交或任何其他关系。”<sup>④</sup>加西亚总统则在 1958 年发表了反对与中国发展贸易关系的声明，指出：“我不准备同共产主义中国从事即便是有限的贸易。因为它的代理人一旦进入我国就会生事，这将导致我们将会不断亏损。”<sup>⑤</sup>而菲律宾国防和内务部门的领导也反对与中国建立外交关系，他们认为与中国建交很可能会助长菲律宾共产党及新人民军的活动。<sup>⑥</sup>总之，冷战前期，菲律宾坚持不承认中国，拒绝与中华人民共和国建立外交关系。中菲直到 1975 年 6 月 9 日才正式建立外交关系。而直到在此之前的 5 天，即 1975 年的 6 月 4 日，菲律宾《东方日报》发表的文章在对马科斯总统访华时甚至还指出：“国家要独立是当今世界历史发展的一个趋势。菲律宾发展同中国的友好关系，直到建立邦交，表明了菲律宾要比较独立自主地决定自己的对外政策。”<sup>⑦</sup>而在建交后的最初几年中，中菲关系也经历了一段半死不活、萎靡不正的时期。在一定程度上，这也可以归咎于当时的意识形态作祟。因为当时菲律宾仍然与实行资本主义的台湾维持着紧密的政治、经济等外交关系，导致中国对此大为不满；而菲律宾则怀疑中国仍对菲共提供大量帮助和支持，导致菲律宾对中国大为恼火。

再次，频频公开鼓吹“中国威胁论”。菲律宾一直是“中国威胁论”的吹捧者。如拉莫斯总统在美国夏威夷大学进行公开讲演时竟然直截了当地大肆攻击中

---

① 陈烈甫：《菲律宾对外关系》，台北，正中书局，1974 年，第 138 页。

② 金是用：《安全与发展：二战以来中国-菲律宾关系之研究》，暨南大学博士学位论文，2008 年，第 19 页。

③ 台湾《中央日报》，1961 年 10 月 16 日。转引自金是用：《安全与发展：二战以来中国-菲律宾关系之研究》，暨南大学博士论文，2009 年，第 34 页。

④ 台湾《中央日报》，1961 年 10 月 19 日。转引自金是用：《安全与发展：二战以来中国-菲律宾关系之研究》，暨南大学博士论文，2009 年，第 34 页。

⑤ （新加坡）黄朝瀚：《中国与亚太地区变化中的政治经济关系》，张乃坚、许衍新、刘勇译，暨南大学出版社，1990 年，第 121 页。

⑥ 转引自汪新生：《现代东南亚政治与外交》，广西人民出版社，1998 年版，218 页。参见沈红芳：菲律宾与中国的关系，《南洋问题研究》，1989 年第 3 期。

⑦ 转引自程爱勤：《菲律宾在南沙群岛主权问题上的“安全原则”》，载《东南亚研究》，2004 年第 4 期，第 20 页。



国，叫嚣：“中国将是东南亚最严重关注的问题。”<sup>①</sup>

总之，意识形态因素在冷战时期是影响菲律宾对华政策制定和实施的最重要的因素之一。

---

<sup>①</sup> 《总统甫抵美 大谈中国威胁论》，（马尼拉）《世界日报》，1995年10月18日。

## 结 论

影响一国外交政策的因素多种多样，而事实上，外交政策也是一国国内外多种因素综合作用的结果。近年来，在国际关系和外交政策的研究中，“国家”这一“黑箱”和“潘多拉魔盒”被逐渐打开，国内政治这个变量日益受到研究者的重视和亲睐。因此，本文着重分析和强调了菲律宾国内政治在菲律宾对华政策中的作用和影响。从全文的分析来看，菲律宾国内政治是影响其对华政策的一个无比重要而又非同寻常的变量。

国内政治是一个系统的概念，其涵盖的内容包罗万象，且不同的国家具有不同的国内政治，而同一个国家的国内政治对不同的影响对象而言也可能具有截然不同的侧重点。因而，本文认为菲律宾影响其对华政策的国内政治因素主要有国内利益集团、军方、以总统为首的主要外交决策主体及意识形态等因素。

菲律宾国内政治独具特色。由独特的历史文化及其地理因素影响而形成的菲律宾家族政治集团、非政府组织及其能源利益集团活跃在菲律宾国内外政治、经济舞台，这些利益集团深刻影响着菲律宾对华政策的制定和实施。菲律宾军方实力较弱，但作为美国传统的军事盟友，军方倚重美国的军事援助和支持，在菲对华的强硬南海政策中扮演着急先锋的角色。以总统为代表的菲律宾外交决策主体的倾向性及其对国内外局势的认知情况也影响对华外交政策。意识形态因素虽然在对外政策中的作用和影响日益减弱，但在特定历史时期的特定背景下，意识形态对外交政策的影响也不容忽视。

当然，本文着重探究国内政治对菲律宾对华政策的影响，但并不否认其他因素也深深影响着菲律宾的对华政策。而且，菲律宾国内政治因素之间的互动也必然对其对华政策有一定的作用。这是本文需要进一步研究的方面。

总之，菲律宾国内政治因素是影响菲律宾对华政策的最重要的变量之一。未来，我国要改善同菲律宾的外交关系尤其是中菲南海关系，必须进一步研究菲律宾的国内政治因素及其相互之间的互动，这样才能促进中菲关系向着友好和谐的方向发展。

## 参考文献

### A.连续出版物

- [1] 任湘怡.国际与国内:双向互动——析国际政治经济学的两种不同研究路径.世界经济研究[J],2008(1).
- [2] 徐其森.国内新古典现实主义理论研究综述.现代国际关系[J],2012(9).
- [3] (美) 杰克·斯奈德、于铁军.杰克·斯奈德教授访谈录.国际政治研究[J],2007(4).
- [4] 李永芬.菲律宾民主进程的困境.世纪桥[J],2008(5).
- [5] Benjamin N. Muego.The Philippines in 2004: A Gathering Storm.Southeast Asian Affairs[J],2005.
- [6] 施雪琴.菲律宾非政府组织发展及其原因.南洋问题研究[J],2002(1).
- [7] 特马里·奥里维埃拉.菲律宾选举民主的危机.台湾民主季刊(第二卷)[J],2005.
- [8] (美) 布鲁斯·麦斯基塔,王义桅译.国内政治与国际关系.世界经济与政治[J],2001(8).
- [9] 韦红.东南亚国内政治对中国经济外交的挑战及对策思考.社会主义研究[J],2011(4).
- [10] 施雪琴.中菲民间组织的交流与合作:对现状与前景的初步探讨.南洋问题研究[J],2005(4).
- [11] 巩建华、张建刚.南海争端的问题情势 问题属性与战略困境分析.云南行政学院学报[J],2012(4).
- [12] 严双伍、李国选.南海问题中的美国跨国石油公司.太平洋学报[J],2015(3).
- [13] 周琪.冷战后美国南海政策的演变及其根源.世界经济与政治[J],2014(6).
- [14] 汪洋、王义桅.美国亚太安全战略中的南中国海问题.东南亚研究[J],1998(5).
- [15] 朱陆民.试论菲律宾挑衅中国南海主权的政策逻辑.印度洋经济体研究[J],2014(5).
- [16] 查雯.菲律宾南海政策转变背后的国内政治因素.当代亚太[J],2014(5).
- [17] 陈庆鸿.菲律宾南海政策的调整及其原因.国际资料信息[J],2011(10).
- [18] 梁桂华、杜朝平.艰难发展中的菲律宾国防现代化.环球军事[J],2001(Z1).
- [19] 张绪军.菲律宾军事现代化进程.东南亚纵横[J],2000(12).
- [20] Renato Cruz De Castro.Philippine Defense Policy in the 21st Century:Autonomous Defense or Back to the Alliance?Pacific Affairs[J],2009,78(3).
- [21] 田雪梅、黄建洪.颠覆型民主化:菲律宾民主转型的力学博弈及依靠力量.东南亚研究[J],2008(2).
- [22] Richard Vokey.Arxiety Over the Army's Role.Far Eastern Economic Review[J],January 30,1981.
- [23] 王韞.菲律宾与印尼军人政治参与的比较.东南亚研究[J],2004(2).
- [24] 李路曲.菲律宾多党政治面临的挑战与民主的发展.国际政治研究[J],2004(1).
- [25] 程爱勤.菲律宾在南沙群岛主权问题上的安全原则.东南亚研究[J],2002(4).

- [26] (新加坡)张保民,史越东摘译.南中国海岛礁的新争夺.东南亚纵横[J],1993(1).
- [27] 曹云华.南中国海风云.亚太参考[J],1995(49).
- [28] Bastiaan van de Loo.The Failure of the Philippine Presidential System.Asia Europe Journal[J],2004,2(2).
- [29] 季正聚.菲律宾三任总统与腐败.中国经贸导刊[J],2003(1).
- [30] 沈红芳.菲律宾与中国的关系.南洋问题研究[J],1989(3).
- [31] 陈凤娥.菲新一轮勘探合同竞标涉及南中国海争议区域.炼油技术与工程[J],2014(6).
- [32] Jae Jeok Park.A Comparative Case Study of the U.S.-Philippines Alliance in the 1990s and the U.S.-South Korea Alliance between 1998 and 2008.ASEAN Survey[J],2001,51(2).

## B. 专著

- [1] Gerard & Clark.The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protect in the Philippines[M]. London:Routledge, 1998.
- [2] Onofre D. Corpuz.The bureaucracy in the Philippines[M].Manila:Institute of Public Administration,University of the Philippines,1957.
- [3] Jon S. T. Quah.Curbing Corruption in Asia:A Comparative Study of Six Countries[M]. Singapore:Eastern University Press,2003.
- [4] David G. Timberman.A Changeless Land:Continuity and Change in Philippine Politics[M]. Singapore:Institute of Southeast Asian Studies,1991.
- [5] (菲)Gregorio F. Zaide.The Republic of the Philippines-History, Government and Civilization[M].Manila:Rex Book store,1963.
- [6] 朱幸福.风云诡谲的菲岛政坛:中国资深记者对菲律宾民主的观察与思考[M].北京:中国社会科学出版社,2002.
- [7] 陈鸿瑜.南海诸岛主权与国际冲突[M].台北:幼狮文化事业公司,1987.
- [8] (美)扎卡里亚·哈吉·阿马德和哈拉尔德·克劳奇编.东南亚的军政关系[M],上海:上海译文出版社,1995.
- [9] (美)戴维·沃夫尔.菲律宾政治:发展与衰退[M].北京:北京人民出版社,1989.
- [10] 李金明.中国南海疆域研究[M].福州:福建人民出版社,1999.
- [11] 曹云华、鞠海龙.南海地区形势报告[M].北京:时事出版社,2012.
- [12] 芬斯顿(John Funston).东南亚政府与政治[M].张锡镇等译,北京:北京大学出版社,2007.
- [13] 李金明.南海波涛—东南亚国家与南海问题[M].南昌:江西高校出版社,2005.
- [14] 陈烈甫.菲律宾对外关系[M].台北:正中书局,1974.
- [15] 黄朝瀚.中国与亚太地区变化中的政治经济关系[M].张乃坚等译,广州:暨南大学出版社,1990.
- [16] William J. Pomeroy.An American Made Tragedy:Neo-colonial and Dictatorship in the Philippines[M].New York:International Publishers,1974,p.41.
- [17] 怀静如.菲律宾外交政策:1946-1984[M].台北:台湾商务印书馆,1987.
- [18] 汪新生.现代东南亚政治与外交[M].南宁:广西人民出版社,1998.

- [19] Ian Storey. Southeast Asia and the Rise of China[M]. New York: Routledge, 2013.
- [20] Alan S. Milward. The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992[M]. New York: Routledge, 1993.
- [21] 克里斯托弗·希尔. 变化中的对外政策政治[M]. 唐小松、陈寒溪译, 上海: 上海人民出版社, 2007.
- [22] Robert Lieber. No Common Power Understanding International Relations[M]. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.
- [23] (挪) 伊弗·诺伊曼等主编. 未来国际思想大师[M]. 肖锋等译, 北京: 北京大学出版社, 2003.
- [24] Lobell Steven. The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade and Domestic Politics[M]. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.
- [25] 卡伦·明斯特. 国际关系精要[M]. 潘忠岐译, 上海: 上海世纪出版集团, 2007.
- [26] (美) 罗伯特·基欧汉、海伦·米尔纳. 国际化与国内政治[M]. 姜鹏等译, 北京: 北京大学出版社, 2003.
- [27] (美) 迈克尔·罗斯金等. 政治科学[M]. 北京: 华夏出版社, 2005.
- [28] 楚树龙. 国际关系基本理论[M]. 北京: 清华大学出版社, 2003.
- [29] Roy C. Macridis. Foreign Policy in World Politics[M]. New Jersey: Prentice Hall, 1967.
- [30] George Modelski. A Theory of Foreign Policy[M]. New York: Praeger, 1962.
- [31] Joseph Frankel. The Making of Foreign Policy[M]. London: Oxford University Press, 1963.
- [32] William Wallace. Foreign Policy and the Political Process[M]. London: Macmillan, 1971.
- [33] James N. Rosenau ed. The Analysis of International Politics[M]. New York: The Free Press, 1972.
- [34] (美) 詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫. 争论中的国际关系理论[M]. 北京: 世界知识出版社, 1987.
- [35] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊. 联邦党人文集关于美国宪法的论述[M]. 程逢如、在汉、舒逊译, 北京: 商务印书馆, 1980.
- [36] 李寿棋. 美国的利益集团与政治[M]. 北京: 世界知识出版社, 1988.
- [37] David Truman. The Governmental Process[M]. New York: Alfred A Knopf, 1971.
- [38] 卢西恩·W·派伊. 东南亚政治制度[M]. 刘笑盈, 等译, 南宁: 广西人民出版社, 1993.
- [39] 黄云静. 发展与稳定反思东南亚国家现代化[M]. 北京: 时事出版社, 2011. [40] Benedict Anderson. The Spectre of Comparisons: Nationalism, Southeast Asia, and the World[M]. London and New York: VERSO, 1998.
- [41] 约翰·F·卡迪. 战后东南亚史[M]. 上海: 上海译文出版社, 1984.
- [42] 尼古拉斯·塔林. 剑桥东南亚史[M]. 贺圣达等译, 昆明: 云南人民出版社, 2003.
- [43] 李文. 东南亚: 政治变革与社会转型[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.

## C.会议论文集

- [1] James Putzel.Non-Government Organization and Rural Poverty[C]. G.Sidney Silliman and Lela Garnar Noble.Organizing for Democracy: NGO, Civil Society and the Philippine State. Honolulu:University of Hawaii Press, 1998.
- [2] Harold W. Maynard.View of the Indonesian and Philippines Military Elites[C]. Sheldon W. Simon.The Military and Security in the Third World:Domestic and International Impact.Colorado:Westview Press,Inc,1978.
- [3] 华世平.总论：西方政治学的主要领域.华世平.政治学[C].北京：中国人民大学出版社，2007.

## D.学位论文

- [1] 金是用.安全与发展：二战以来中国-菲律宾关系之研究[D].广州：暨南大学，2009.
- [2] 刘慧.菲律宾民主进程中的家族政治研究[D].南京：南京师范大学，2014.
- [3] 黄少梅.冷战后中菲关系的发展与演变[D].广州：暨南大学，2014.
- [4] 王珊.阿基诺三世上台以来的中菲关系研究[D].湘潭：湘潭大学。2013.
- [5] 陈雅慧.现代化进程中的腐败问题[D].北京：中国社会科学院研究生院，2012.
- [6] 翟小亚.菲律宾独立以来的家族政治研究[D].昆明：云南大学，2015.
- [7] 王晓东.菲律宾非政府组织研究[D].厦门：厦门大学，2012.

## H.报纸文章

- [1] 菲总统将与江泽民谈美济礁问题[N].（新加坡）联合早报，1998年11月10日。
- [2] 菲摧毁南沙中国标志是维护主权[N].（新加坡）联合早报，1997年7月5日。
- [3] 菲军将在美济礁5海里内开枪示警驶入中国船只[N].（新加坡）联合早报，1998年11月12日。
- [4] 菲律宾总统国情咨文再提强军[N].东方早报,2013年7月23日。
- [5] 菲军方组织南沙“采访”是对中国主权严重侵犯，外交部发言人发表谈话，我国政府向菲政府提出强烈抗议[N].《人民日报》，1995年5月17日。
- [6] 南沙群岛一处施工引起菲抗议[N].（新加坡）联合早报，1998年11月11日。
- [7] 菲防长：中国在美济礁建造设施月底完工[N].（新加坡）联合早报，1999年1月20日。
- [8] 菲越在我南沙制造事端 外交部再次严重关注[N].环球时报，2001年2月23日。
- [9] 菲律宾军警为何敢一再制造南海事端[N].华声报，2000年6月16日。
- [10] 菲泰外长：集体行动解决南中国海紧张局势[N].（新加坡）联合早报，1998年11月14日。
- [11] 总统甫抵美 大谈中国威胁论[N].（马尼拉）世界日报，1995年10月18日。
- [12] Iman Prihandono.Human rights and the ASEAN-China FTA[N],The Jakarta Post,January 12,2010.

## I. 电子文献

- [1] Danny O. Calleja. Hog farmers fear ACFTA-covered pork importation due to low supply[EB/OL]. <http://www.sourcephilfood.com/pdf/php?what=n&n=931>, 2010-7-28
- [2] 菲民间组织警告政府取消南海石油开采计划 恐爆发热战[EB/OL].  
<http://world.huanqiu.com/roll/2011-06/1759721.html>, 2011-06-16
- [3] 菲律宾称允许私企在南海争议海域开采石油天然气[EB/OL].  
<http://news.0898.net/2011/06/30/681934.html>, 2011-06-30
- [4] 人民日报: 中国企业没有参与菲有关能源项目竞标[EB/OL].  
<http://gb.cri.cn/27824/2011/08/08/5631s3331145.htm>, 2011-08-08
- [5] 美军频频军演亚洲欲剑指何方? [EB/OL].  
<http://roll.sohu.com/20120430/n342026095.shtml>, 2012-04-30
- [6] 菲律宾称要开采南海大型天然气田[EB/OL].  
[http://www.qstheory.cn/special/5625/5626/flbjj/201204/t20120426\\_153937.htm](http://www.qstheory.cn/special/5625/5626/flbjj/201204/t20120426_153937.htm), 2012-04-26
- [7] 菲律宾月底开标 3 快南海油气田开采权[EB/OL].  
<http://news.eastday.com/c/20120712/u1a6698636.html>, 2012-07-12
- [8] 菲律宾石油公司称将在南海开采石油遭中方警告[EB/OL].  
<http://world.huanqiu.com/roll/2011-03/1587256.html>, 2011-03-15
- [9] 美敏感时刻送菲律宾舰艇, 当地媒体表现十分低调[EB/OL].  
<http://military.people.com.cn/GB/1077/52987/8970923.html>, 2009-03-16
- [10] 美国增加 6.67 亿美元对菲援助, 中华人民共和国商务部[EB/OL].  
<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyj1/j/200905/20090506261616.html>, 2009-05-06
- [11] 菲将黄岩岛划入西部军区管辖称将军事回应中国[EB/OL].  
<http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-02/4862986.html>, 2014-02-27
- [12] Del Rosario Defines 3 Pillars of Foreign Policy[EB/OL].  
<http://ne-wsinfo.inquirer.net/breakingnews/nation/view/20110304-323386/Del-Rosario-defines-3-pillars-of-foreign-policy>, 2011-03-04
- [13] 菲律宾‘需要依赖美国的坚强支持’[EB/OL].  
[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2011/06/110623\\_philippines\\_us.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2011/06/110623_philippines_us.shtml), 2011-06-11
- [14] 菲总统欢迎美国保护南中国海安全[EB/OL].  
[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/rolling\\_news/2011/06/110614\\_rolling\\_philippines\\_us.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/rolling_news/2011/06/110614_rolling_philippines_us.shtml), 2011-06-11
- [15] 菲律宾参议长主张疏远美国向中国靠拢[EB/OL].  
<http://world.huanqiu.com/roll/2010-11/1228749.html>, 2010-11-12
- [16] 菲总统称将用武力保护‘南海’ 拟交联合国裁决[EB/OL].  
<http://news.china.com/focus/nhctsj/11101498/20110726/16667623.html>, 2011-07-26
- [17] 新华社: 阿基诺是业余政客 对历史和现实无知[EB/OL].  
<http://news.takungpao.com/world/roll/2014-02/2258232.html>, 2014-02-05

## 致 谢

最快莫过于时间的流逝。转眼间，我在湘潭大学的七年时光就所剩无几。回首往事，无不感慨万千。七年时间，我成长了不少，这完全得益于湘大老师们的辛勤教诲，深深感谢你们！

首先，特别值得感谢的是我的导师朱陆民教授。从本科一年级开始，朱老师便担任我们的任课老师，后来读研，有幸继续师从朱老师。可以说，上大学以来我所取得的每一次进步都离不开朱老师的殷切教诲。朱老师知识渊博、治学严谨、思想深刻、逻辑严密，对我的学习给予了细心及耐心地指导，我发表的每一篇论文及硕士学位论文都凝结了朱老师的大量心血。更为重要的是，在指导我学习的过程中，朱老师多次苦口婆心地强调必须要做一个“真”的人，学习要认真、做科研要求真实、为人要真诚，这将成为指导我未来学习、工作和生活的最好信条。由衷地感谢朱老师的指导！

其次，感谢湘大国际关系专业及历史系的其他老师们。他们是周琦老师、何妍老师、肖文黎老师、付菊辉老师、李开盛老师、黄守红老师、罗雪中老师、贺鉴老师、高鹏老师、许善品老师、喻珍老师等，你们的辛苦付出让我学到了很多专业知识。此外，感谢历史系的其他老师为我们几年的学习和生活一直默默付出。

再次，感谢朝夕相伴的同学们。感谢我的室友们以及同班同学为我学习和生活带来的帮助。

最后，感谢我的父母。勤劳的父母一直无怨无悔地在我漫漫求学长路上提供着持续的物质和精神支持。没有父母的支持就没有我的现在及未来，对父母的感激之情无以言表！



## 附 录（攻读学位期间发表论文目录）

1. 《森林保护与原住民的选择权》，载《世界民族》，2014 年第 4 期。
2. 《中菲南海对峙的深层原因及对东盟的双重影响》，载《西南科技大学学报》，2014 年第 1 期。
3. 《论东南亚多边主义发展的发展、特点及其前景》，载《长春大学学报》，2013 年第 11 期。