

安全感知、发展诉求与菲律宾 对华政策转变^{*}

席桂桂 凌胜利

【摘要】2016年杜特尔特当选菲律宾总统以来，南海争端降温，中菲双方元首实现互访，致力于构建全面战略合作关系，中菲关系进入新的发展阶段。中菲关系何以在两三年间发生重大转向，取得显著成果，对此既有研究主要从结构现实主义、新古典现实主义、国内政治、决策心理等角度展开分析。本文通过构建“安全感知—发展诉求”分析框架，认为杜特尔特政府认识到菲律宾所处的国际安全环境已然发生重要变化，其战略偏好从“安全感知”转向“发展诉求”，因而对华外交的重心也从注重南海问题转向加强经贸合作，更多地突出其发展诉求。正是这种战略偏好的转变促使菲律宾政府大幅调整对华政策，中菲关系也迎来了稳定向好的新局面。中国需要认真对待菲律宾对华政策转向所带来的机遇，努力谋求稳定的地区安全架构，扩大双边利益交汇，进而提升地区安全预期，不断推进地区互利合作，实现共同发展。

【关键词】安全感知；发展诉求；战略偏好；菲律宾；中菲关系；周边外交

【中图分类号】D834.10 【文献标识码】A

【文章编号】1008-6099(2019)05-0138-15

【作者简介】席桂桂，四川外国语大学国际关系学院副教授，联合国与可持续发展问题研究中心主任；凌胜利，外交学院副教授，国际安全研究中心主任。

【基金项目】2019年重庆市社科项目“周边国家对外交再平衡对重庆参与‘一带一路’经贸合作影响研究”(2019YBCJ021)；四川外国语大学2018年度科研项目“‘一带一路’背景下周边国家对外交政策再平衡研究”(SISU2018020)；霍英东教育基金会项目“中美亚太主导权竞争与亚太国家的战略选择”(161088)。

* 感谢陈志瑞、左希迎、韩叶等师友的指导和建议，感谢《东南亚研究》杂志匿名审稿人的修改意见。文中疏漏概由笔者负责。

一 导 言

杜特尔特当选菲律宾总统后，中菲两国关系取得了长足的发展。双边政治互信进一步加强，2018年11月，习近平主席访菲，两国元首一致决定建立中菲全面战略合作关系。在经贸投资特别是基础设施建设领域，中菲双方已签署《关于共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录》，三年来两国政府发布了三份联合声明，据笔者粗略统计，双方签署的协议和合作谅解备忘录多达44项，涉及经济技术合作、基础设施投融资合作、菲律宾国家能力建设等诸多方面^①。此外，中菲在共同开发南海油气资源，以及双方海上警务合作、禁毒、反恐等非传统安全领域的合作进一步机制化，中国还积极参与到菲律宾棉兰老岛马拉维反恐以及战后城市重建中。2019年8月28日至9月1日，杜特尔特总统执政三年来第五次访华，中菲之间的务实合作又取得了一系列重要进展^②。

中菲关系何以在不长的时间内取得如此显著的发展？换个角度，菲律宾的对华政策何以实现根本性的转变？从既有文献来看，国内外学术界主要从结构现实主义、国内政治因素、新古典现实主义以及领导人个性及决策心理等角度，对这个问题进行解读和分析。

第一种观点从结构现实主义视角，强调体系压力对菲律宾对外战略行为的影响。亚太地区中美主导权竞争塑造了中小国家对外战略行为调整的体系压力，而中美关系成为塑造地区体系压力的主导因素^③。杜特尔特上台后，菲律宾对中美实力的认知更为清晰。随着中国在亚太地区影响力的提升和美国影响力的相对下降，杜特尔特认为中国和美国一样重要^④，因而积极改善对华关系，双边外交遂

^① 相关数据系笔者根据新华网分别于2016年、2017年、2018年公布的三份中菲两国联合声明所列项目以及提到的金额计算所得。参考《中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明》，新华网，2016年10月21日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-10/21/c_1119763493.htm 《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府联合声明》，新华网，2017年11月16日，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-11/16/c_1121965815.htm 《中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明》，新华网，2018年11月21日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/21/c_1123748479.htm

^② 参见《杜特尔特中国行成果丰硕》，《参考消息》2019年9月3日第1版。

^③ Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Oxford University Press, 2013; 凌胜利《中美亚太“主导权”竞争：认知差异及化解之道》，《社会科学》2017年第3期。

^④ Ted Galen Carpenter, “What Are the Philippines and Malaysia Doing When It Comes to China?”, *The National Interest*, November 5, 2016, <https://nationalinterest.org/feature/what-are-the-philippines-malaysia-doing-when-it-comes-china-18298>

取得一系列进展。不过,这种视角对于理解菲律宾对华政策调整帮助有限,毕竟中美竞争所造成的结构性压力自2016年以来并未发生太大变化,菲律宾对体系压力的感知更多取决于菲律宾自身而非中美关系。

第二种观点强调国内政治因素对菲律宾对华外交政策调整的影响。民主国家选民诉求会影响到政权存在的合法性。杜特尔特当选菲律宾总统,正是选民不满菲律宾发展现状、希望变革的直接体现^①。陈庆鸿也从国内政治视角来分析菲律宾的对华政策,他认为菲律宾的安全认知和经济诉求塑造了菲律宾对华采取的对冲战略^②。王丽娜从菲律宾青年发展的诉求讨论了菲律宾国内政治,特别是青年问题给菲律宾外交政策施加的压力^③。但是单论国内政治因素仍不足以解释为何阿基诺三世和杜特尔特都重视经济发展,但却采取了不同的对华政策。关于选民对经济发展的诉求如何作用于外交决策,学界缺少更为细致的分析。

第三种观点从新古典现实主义的理论视角出发分析菲律宾等东南亚国家对外交政策的调整演变。新古典现实主义将体系层次与单元层次的要素结合起来解释国家的外交决策和对外行为^④。刘丰、陈志瑞改进了新古典现实主义研究框架,构建了一个解释中国周边中小国家应对崛起国的战略行动解释模型,用体系压力和国家战略偏好两个因素来解释中小国家应对崛起国的战略行为^⑤。刘若楠基于新古典现实主义视角,认为对于东南亚国家在安全领域的对华对冲战略,主要需要考虑战略空间和利益诉求因素^⑥。然而,这类研究并没有针对菲律宾,清晰给出诸如国内自主性、安全与福利偏好发挥作用的机制,以及这种机制如何影响菲律宾在中美关系中的动态平衡。

第四种观点从决策心理因素出发,认为菲律宾对华外交再平衡政策出自杜特尔特本人性格特征和心理认知的影响。杜特尔特对华政策的调整与其本人经历和实用主义的执政理念分不开^⑦。显然,心理认知因素通常难以作为一个单独变量解释外交政策的调整。

① Aileen S. P. Baviera, "AQUINO Pushing the Envelope, Single-mindedly", *Southeast Asian Affairs*, 2012, pp. 241 - 256.

② 陈庆鸿 《菲律宾对华对冲战略评析》,《当代亚太》2015年第6期。

③ 王丽娜 《青年、发展与安全: 菲律宾“青年潮”的安全隐忧》,《东南亚研究》2018年第5期。

④ Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, Vol. 51, No. 1, 1998.

⑤ 刘丰、陈志瑞 《东亚国家应对中国崛起的战略选择: 一种新古典现实主义的解释》,《当代亚太》2015年第4期。

⑥ 刘若楠 《大国安全竞争与东南亚国家的地区战略转变》,《世界经济与政治》2017年第4期。

⑦ 参见马博 《杜特尔特“疏美亲中”政策评析: 国家利益与个人偏好》,《国际论坛》2017年第4期; 张宇权、洪晓文 《杜特尔特政府对华政策调整及其影响》,《现代国际关系》2016年第12期。

为了更为全面、系统地理解菲律宾近年来的对华政策转变，本文提出“安全感知—发展诉求”这一分析框架，认为杜特尔特认识到菲律宾所面临的国际安全环境已然发生改变，当前东南亚安全结构某种意义上形成了中国—美国—东盟三边动态稳定，菲律宾所面临的安全压力大为降低。同时，菲律宾国内则面临巨大的经济增长、社会稳定和发展的压力，因此在中菲双边关系中更多地突出其经济发展诉求，希冀与中国加强经贸联系，在技术、投资等方面得到中国的大力帮助和支持。正是杜特尔特总统从安全感知到发展诉求的战略偏好的变化，推动了菲律宾对华政策的巨大转变，促发了中菲关系的巨大进展。

二 安全感知与菲律宾战略偏好转向

中美竞争塑造了亚太地区的二元格局，加大了亚太地区多数国家在安全与发展偏好上的统筹难度。亚太地区国家的对华政策，主要受到安全感知和发展诉求两方面的影响。所谓安全感知，指的是外交决策者基于本国所处体系压力、国际安全环境所产生的感受、理解和判断。安全感知的对象通常指的是与国家权力和国家间政治相关的政权安全、国家稳定以及国际环境。发展诉求并非简单等同于经济增长，除了经济发展，也需要考虑社会稳定和社会发展，以及社会财富的公平分配。在体系较为稳定时期，小国对安全诉求不敏感，而对发展诉求更为敏感，同时会根据大国竞争态势自行调整两类战略诉求。

就菲律宾而言，作为一个地区中小国家，安全感知和社会发展的偏好对其对外政策都有着重要影响，这种偏好选择自然也会体现在对华外交政策之中。在国际安全局势较为稳定的时期，菲律宾对中国的经济利益和发展诉求增加，会促使其对华政策趋向合作。相反，当安全威胁感知上升时，安全诉求将会优先于经济获利考量，从而大大增加菲律宾对华政策的制衡性。

在安全感知方面，抛开与中国的南海争端，菲律宾所面临的安全威胁并不大。周边国家相对于菲律宾而言实力优势并不明显，同时东盟内部对武力使用的规范也使得东盟成员国间的军事冲突受到限制。相反，中菲南海争端则会对菲律宾的安全感知产生重要影响。如果南海争端激化，菲律宾的安全威胁感知增强，其对华政策自会趋向制衡。而一旦南海争端降温，菲律宾的对华安全威胁感知又会降低，制衡中国的意愿也会下降。此时，满足菲律宾国内发展诉求则会成为菲律宾政府对外外交的重要议题。

表 1 菲律宾对华政策的逻辑

发展诉求		低	高
安全威胁认知	低	观望	接触
	高	制衡	对冲

基于安全感知和发展诉求的偏好，菲律宾对华政策将主要呈现四种态势（参见表 1）。第一种情况是菲律宾对中国的发展诉求低、安全威胁感知也低，菲律宾对华一般会采取观望政策，对发展与中国关系不太积极，相对处于比较游离与超脱的状态。第二种情况是菲律宾对中国的发展诉求低、安全威胁感知高，为了满足安全需要，且经济利益损失的机会成本相对于安全利益而言更小，它一般会采取制衡政策，强化对华政策的对抗性。第三种情况是菲律宾对中国的安全威胁感知低、发展诉求高，为了国内的经济和社会发展，它会更有动力推动改善和发展对华关系，其对华外交更倾向于采取接触合作政策。第四种情况是发展诉求高、安全威胁感知也高，则对于菲律宾外交的挑战最大，它就需要在中美之间寻求巧妙的平衡。如何同时处理好与中美两国的关系，对菲律宾而言并非易事，因而菲律宾最适宜的战略选择是在中美之间实行对冲，不过这种对冲是脆弱的，一旦在中美之间“选边站队”，其与中美的关系就可能出现失衡。受中美竞争的影响，菲律宾在中美之间极有可能左支右绌、左右为难^①。

在安全局势稳定时期，发展诉求则会成为决策者执政的重要议程。对于杜特尔特政府而言，发展议题是获得国内民众广泛支持的重要保证，是解决诸如裙带关系、国会腐败、毒品和枪支泛滥等民众关注点和社会痛点问题、有效引导菲律宾国内民粹主义潮流的重要武器^②。同时，实现菲律宾经济发展以及经济成果在社会成员中的公平分配，也是解决当前菲律宾国内面临的青年群体失业、贫困问题以及极端暴力等一系列民生问题的重要途径^③。

可见，对于菲律宾而言，如何平衡安全利益和发展诉求、实现安全与经济利益的融合，取决于其领导人对其当下所处国际安全形势的判断和对东亚安全结构性因素的认知。结合菲律宾面临的内外安全形势，杜特尔特总统认为菲律宾当下的安全处境已发生重要变化，其国际环境相对而言比以前更加安全。对菲律宾政

① 凌胜利 《双重困境与动态平衡——中美亚太主导权竞争与美国亚太盟国的战略选择》，《世界经济与政治》2018 年第 3 期。

② 吴杰伟 《超越裙带政治之路 “民粹主义”与杜特尔特“强人政治”》，《东南亚研究》2018 年第 5 期。

③ 王丽娜 《青年、发展与安全：菲律宾“青年潮”的安全隐忧》，《东南亚研究》2018 年第 5 期。

府来说，与中国在南海主权问题上的争端，一直是其面临的重要安全压力来源。然而，2015年6月，中国宣布南沙群岛部分驻守岛礁上的建设将于近期完成陆域吹填工程，中国不再继续谋求在南海实施扩张性行为，这极大缓解了菲律宾的安全压力^①。同时，中国主动为南海问题降温，秉持“搁置主权，共同开发”的原则，中菲在南海油气开发合作、联合海洋科考等领域不断取得进展。2018年初，中菲两国政府在中菲南海问题双边磋商机制下建立油气事务工作组。2018年11月，在习近平主席访菲期间，两国签署了政府间《关于油气开发合作谅解备忘录》。2019年8月杜特尔特总统访华期间，双方宣布成立油气合作政府间联合指导委员会和企业间工作组，推动共同开发尽快取得实质性进展。中菲双方科考人员已经完成在菲律宾管辖菲律宾群岛以东海域的海洋科学联合考察，有望在海洋科学研究合作方面取得更多进展^②。2018年10月，中国与东盟首次举行海上联合军演，这是中国与包括菲律宾在内的东盟国家管理南海分歧、增强安全互信的重要体现。中国与菲律宾等东盟各方就“南海行为准则”（COC）的磋商驶入快车道，对单一磋商文本草案进行了一轮审议，并有望在未来三年内完成磋商。

此外，两国加强了在与南海有关的重要低敏感度议题（比如航行安全、海上搜救等）上的合作^③。以警务合作为例，中国与菲律宾建立了“东盟地区—中菲双边—城市间合作”三个层面的警务合作交流机制。在东盟地区层面，中国与菲律宾警务部门在东盟“10+1”、“10+3”等框架下保持密切交往，建立畅通、紧密的合作机制，搭建贴近实战、互利共赢的警务执法平台，初步成为国际警务合作可以借鉴的范例^④。在国家层面，2016年10月杜特尔特访华期间，为增进互信，双方同意执行《中菲防务合作谅解备忘录》，加强在人道主义援助、减灾、维和领域的交流合作，同时恢复了因黄岩岛事件中中断的中菲年度防务安全磋商机制和海警合作机制。2017年2月，中菲海警海上合作联合委员会成立，在打击毒品贩运等跨国犯罪、海上搜救、环境保护、应急响应等领域，开展信息交换、能力建设等多种形式的务实合作^⑤。在城市层面，菲律宾与中国省市级警务交流活动也顺利开展。2017年11月，菲律宾海岸警卫队代表团到访厦门，与福

① 《外交部：南沙部分岛礁建设近期将完成陆域吹填工程》，中国新闻网，2015年6月16日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/06-16/7346404.shtml>

② 参见《习近平会见菲律宾总统杜特尔特》，《人民日报》2019年8月30日第1版。

③ 黄凤志、罗肖《关于中国引领南海战略态势的新思考》，《国际观察》2018年第2期。

④ 《中国与东南亚及周边国家首都警务执法合作会议在京举行》，中国新闻网，2017年11月29日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/11-29/8388518.shtml>

⑤ 《中菲召开海警海上合作联合委员会第一次筹备会》，新华网，2016年12月16日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-12/16/c_1120133346.htm

建海警第三支队就开展海上安保进行座谈交流^①。同年同月，中国与东南亚及周边国家首都警务执法合作会议在北京举行，来自菲律宾、印尼、马来西亚、新加坡、泰国等15个国家及联合国毒品和犯罪问题办公室、东盟警察组织秘书处的代表出席会议^②。

在反恐、打击跨国犯罪和应对新型网络犯罪等非传统安全领域，中菲也加强了务实合作。两国政府在打击电信诈骗、网络诈骗、计算机犯罪、毒品贩卖、人口贩卖、濒危野生动植物及其制品走私等跨国犯罪方面，进一步加强交流合作^③。中国还积极参与菲律宾棉兰老岛马拉维反恐以及战后城市重建中。2017年5月，位于菲律宾南部棉兰老岛的马拉维市因为恐怖主义作乱爆发危机，6月到10月，中国政府向菲律宾政府进行了两轮共计8000万元人民币的反恐装备和物资捐助^④。此外，中国政府捐赠了约价值200万人民币（1500万比索）的难民救济金，以及约20万（150万比索）的阵亡士兵家属救济金^⑤。马拉维反恐战争胜利后，中国政府即援建了菲律宾47辆、总价2000万元人民币的重型机械，这是菲律宾获得的首批重建工程机械捐赠^⑥。在2018年4月博鳌亚洲论坛期间，杜特尔特从中国带回价值数十亿美元的投资合作意向以及5亿元人民币的经济援助，其中15亿美元的马拉维市重建项目主要由中国企业承担^⑦。

阿基诺政府的《国家安全政策（2011—2016）》报告和杜特尔特政府发布的《国家安全政策（2017—2022）》报告，都将与在中国在南中国海的主权争端识别为菲律宾重要的外部安全威胁^⑧，但不同于其前任，杜特尔特总统对菲律宾所处国际安全环境的威胁感知发生了变化。解决南海主权争端不再被杜特尔特视为最

① 《菲律宾海岸警卫队代表团参观访问福建海警第三支队》，中国青年网，2017年11月14日，http://news.youth.cn/gn/201711/t20171114_11006499.htm

② 《中国和东南亚及周边国家首都警务执法合作会议举行，王小洪出席开幕式并致辞》，《中国公安报》2017年11月30日，中华人民共和国公安部网站，<http://www.mps.gov.cn/n2253534/n2253535/c5930961/content.html>

③ 《孟宏伟会见菲律宾国家警察执法合作代表团》，中国警察网，2016年8月23日，<http://news.cpd.com.cn/n3559/c34517856/content.html>

④ 《中国捐赠武器装备助菲律宾反恐》，中青在线，2017年6月30日，http://news.cyol.com/content/2017-06/30/content_16249275.htm 《中国向菲律宾援助并移交第二批反恐武器装备》，中国新闻网，2017年10月5日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/10-05/8346841.shtml>

⑤ 《中国捐赠武器装备助菲律宾反恐》中青在线，2017年6月30日，http://news.cyol.com/content/2017-06/30/content_16249275.htm

⑥ 《中国向菲律宾捐赠马拉维重建工程机械》，中国新闻网，2017年10月24日，<http://www.chinanews.com/gj/2017/10-24/8359701.shtml>

⑦ 《杜特尔特从中国带走“大礼包”，中企将参与马拉维战后重建》，澎湃新闻，2018年4月13日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2072334

⑧ The Philippines National Security Council, *National Security Policy 2017 - 2022*, <http://www.nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf>, p. 7.

优先的政策议程。至于如何处理南海争端，杜特尔特政府更倾向于采取外交而非对抗手段解决安全分歧，避免在主权争议问题上爆发高代价的军事冲突^①。

从根本上看，菲律宾这种战略偏好的转变，实则源于对自身当前所处地区安全架构的认知。杜特尔特总统认识到，亚太地区的安全结构已然发生深刻变化。当下中美两国在东亚地区的竞合实际上形成了相对稳定的安全架构，这种相对更安全的国际环境对小国实现发展诉求助益极大。小国对体系中大国权力的变动更为敏感。而在杜特尔特看来，中国—美国—东盟三者及安全领域的博弈促使东亚安全结构更具相对稳定性。随着中国崛起，美国在亚太地区的影响力相对下降，美国在中菲领土争端中不选边站的立场，则让菲律宾政府怀疑美国作为盟友保卫菲律宾南中国海利益的能力和决心^②。而中国在崛起过程中，也需要考虑美国在亚太地区的安全同盟体系的存在，关注东盟国家的安全顾虑，借助多边安全框架缓和自身崛起带给东亚地区主导国和邻国的战略压力，这一系列理性考量促使中国不寻求进一步扩大岛礁建设。从这个意义上看，南海问题不至于进一步发酵。

正是意识到菲律宾当下所面临的安全环境发生了良性改变，国家处在一个相对更安全的国际环境之中，因而，杜特尔特政府执意调整对华政策，在中菲关系中更多突出经济发展诉求，助力实现国内经济和社会的协调发展。

三 发展诉求与菲律宾对华政策调整的成效

综上所述，杜特尔特执政以来，菲律宾对华政策偏好实现了从安全感知到发展诉求的转变。在安全感知方面，他认识到菲律宾所面临的国际安全局势相对稳定，南海热点问题不至于进一步发酵。而菲律宾严峻的经济增长压力和社会公平问题，以及中菲发展利益的契合，是促使他把发展诉求置于优先议程，积极调整对华外交和中菲关系的主要动力。

杜特尔特总统将发展经济、提高社会福利作为重要的国内政治议程，实现菲律宾经济稳定与可持续发展成为国家安全战略的重要组成部分^③。杜特尔特以竞选黑马当选为新任总统，这是菲律宾民众特别是底层民众不满现状、希望变革的

① The Philippines National Security Council, *National Security Policy 2017 - 2022*, <http://www.nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf>, pp. 12 - 13.

② Christina Mendez, "Joker Says Mutual Defense Treaty Useless", May 3, 2012, Philstar, <https://www.philstar.com/headlines/2012/05/03/802677/joker-says-mutual-defense-treaty-useless>

③ The Philippines National Security Council, *National Security Policy 2017 - 2022*, <http://www.nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf>, p. 12.

直接体现^①。对菲律宾民众来说,具有超强个人魅力的杜特尔特出任总统,可以激发变革,为解决国内面临的一系列棘手问题提供坚强的领导^②。阿基诺三世执政6年,尽管菲律宾经济保持了高速增长,但是增长成果没有被社会各阶层广泛分享,显著提高民众的生活水平,满足民众对于经济强劲发展的期待,菲律宾仍受困于公共基础设施破旧、社会服务供给不足、犯罪率居高不下等窘境。贫穷、失业、收入不均以及城乡发展差距等问题,被视为可能引发菲律宾社会严重动荡的潜在威胁^③。杜特尔特作为一位民选总统,顺应菲律宾民粹主义潮流,在施政纲领中即强调秩序和发展,反对腐败,打击毒品和街头犯罪,发展经济,着手解决贫富两极分化问题,矢志将菲律宾建成人人都能享有舒适生活的国家^④。

得益于超高的民意支持率以及国会中多数党联盟的支持,杜特尔特政府发表首次国情咨文便提出要进行改革,指出未来六年菲律宾经济社会改革的重点,包括改革税制,改革财政,以及进行大规模基础设施建设^⑤。2016年10月,杜特尔特政府提出了菲律宾实现经济发展的“雄心2040”新发展战略,力争到2040年,将菲律宾打成一个繁荣、稳定的国家,政府廉洁、高效、公正,人民安居乐业^⑥。2017年2月,菲律宾国家经济发展署(NEDA)批准通过了《2017—2022菲律宾发展规划》(PDP),作为实现“雄心2040”四步规划中的第一个计划,主张经济改革,实现公平发展,经济发展成果为社会各阶层所共享^⑦。2017年4月,菲律宾政府推出了特大型基础设施建设项目“大建特建”计划(Build, Build, Build),按照该计划,菲律宾政府将在2017—2022年六年间投资8.4万亿比索(约1800亿美元)进行基础设施建设,到2022年基础设施建设投入将占到国内生产总值的7.3%,促进菲律宾经济和产业升级^⑧。2018年,菲律宾政府全

① Aileen S. P. Baviera, “Aquino Pushing the Envelope, Single-mindedly”, *Southeast Asian Affairs*, 2012, pp. 241 - 256.

② Aries A. Arugay, “The Philippines in 2016: The Electoral Earthquake and Its Aftershocks”, *Southeast Asian Affairs*, 2017, p. 278.

③ The Philippines National Security Council, *National Security Policy 2017 - 2022*, <http://www.nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf>, p. 12.

④ 鞠海龙《杜特尔特治下菲律宾民力党的崛起及愿景》,《当代世界》2018年第7期。

⑤ “Full Text: Duterte’s 2016 State of the Nation Address”, *Philstar*, July 26, 2016, <https://www.philstar.com/headlines/2016/07/26/1606702/full-text-dutertes-2016-state-nation-address>

⑥ “About AmBisyon Natin 2040”, <http://2040.neda.gov.ph/about-ambisyon-natin-2040/>, October 15, 2019.

⑦ The National Economic and Development Authority, “President Rodrigo Roa Duterte’s Message”, <http://2040.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2016/10/PDP-Launch-PRRD-Speech.pdf>

⑧ 《菲律宾推出“大建特建”基础设施建设计划》,中国青年网,2017年4月19日, http://news.youth.cn/gj/201704/t20170419_9522598.htm

面铺开“大建特建”计划第一批高价值基建项目^①。据菲律宾新闻部2018年7月公告称，杜特尔特总统执政以来，约有323项基础设施项目已经建成或者正在建设过程中^②。而无论是2022年目标的实现，还是2040年目标的实施，菲律宾都需要庞大的基础设施建设投资，为此，杜特尔特强调必须强化与中国的合作，借助中国的人才、资金和技术，帮助菲律宾脱贫^③。他将基础设施建设作为实现经济发展、改善民生的重要手段，在对华外交中凸显基建投资与社会协调发展诉求。

国家领导人之间的互访和会晤频率是双边外交关系的风向标。选择中国作为就职以来首次出访的国家，是杜特尔特总统将安全议题让位于发展议题的重大信号。在出访中国之前，杜特尔特总统释放了一系列改善中菲关系的善意信号，包括大幅缩减与美国的军事合作，搁置作为悬案的南海问题，并高度赞扬中国向菲律宾提供援助，寻求与中国建立商业联盟^④。2016年10月20日，杜特尔特担任菲律宾总统后首次访华，受到中国政府高规格外交接待，签署了13个价值135亿美元的双边合作文件，确定了包括铁路、水坝、桥梁等在内的一批基础设施优先合作项目，显示出中国政府对菲律宾对华外交政策调整的积极肯定^⑤。随后，杜特尔特对华开展“亲密外交”，他率团参加了中国政府举办的两次“一带一路”国际合作高峰论坛，受邀参加博鳌论坛2018年年会并作开幕式演讲，2019年8月成功实现第五次访华。2018年11月，习近平主席对菲律宾进行国事访问，这是中国领导人13年来首次访问菲律宾，两国领导人一致决定在相互尊重、坦诚相待、平等互利、合作共赢基础上建立中菲全面战略合作关系。密切的高层往来强化了政治互信，双方在南海务实合作方面迈出了新的步伐，进一步降低了南海紧张的安全局势。

随着中菲关系从转圜到提升，两国经贸和投资合作得到稳步发展。中菲贸易额不断增加，2017年中国首次跃升为菲律宾最大贸易伙伴、第一大进口来源地

^① 中华人民共和国驻菲律宾经商参处 《菲律宾今年将高速开展基础设施建设》，2018年2月5日，<http://ph.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201802/20180202708406.shtml>

^② The Philippine News Agency, “PRRD Year 2: Bridging Cordillera through ‘Build, Build, Build’”, July 22, 2018, <http://www.pna.gov.ph/articles/1042231>

^③ 中华人民共和国驻菲律宾经商参处 《菲财长称菲经济将从中国“一带一路”倡议中获益》，2017年6月21日，<http://ph.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201706/20170602597146.shtml>

^④ Reuters, “Philippines’ Duterte Wants to ‘Open Alliances’ with Russia, China”, September 26, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-philippines-politics-duterte/philippines-duterte-wants-to-open-alliances-with-russia-china-idUSKCN11W17T>

^⑤ 王毅 《坚持睦邻友好合作是符合中菲利益的唯一正确选择》，中华人民共和国外交部网站，2017年6月29日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/tpxw/t1474094.shtml>

和第四大出口目的地^①。2017年两国双边贸易已突破500亿美元,而从2001年到2017年的17年间,中菲贸易总量从35.66亿美元增加到512.8亿美元,增幅达到14倍以上。从投资合作来看,中国目前也是菲律宾主要的投资来源国,2017年中国对菲律宾投资增长了160%^②。据中国商务部统计,2017年当年中国对菲律宾直接投资流量为1.09亿美元,截至2017年末,中国对菲律宾直接投资存量为8.20亿美元,主要投资涉及矿业、制造业和电力等领域^③。2018年,中国对菲律宾的投资相比2017年增长了80倍,受中国投资推动的影响,菲律宾2018年批准的投资实现了两位数增长^④。将基础设施投资作为提高国内生产力的杠杆,菲律宾政府预计2019年国内生产总值(GDP)增长率将达到7%^⑤,并将极大提振国际投资对菲律宾经济发展前景的信心。

中菲两国在“一带一路”框架下的合作也不断深化。两国政府签署了共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录,在顶层设计方面将“一带一路”倡议同菲方“雄心2040”发展战略对接,将共同发展、合作共赢理念植入两国关系发展的纽带之中^⑥。随着菲律宾对华外交政策调整,中菲两国在基础设施建设投资领域的合作也在不断扩大。2017年1月,中国商务部与菲律宾财政部商签《中菲经济合作发展规划》(2017—2022),确定了双方优先合作项目,以及价值37亿美元的民生合作项目^⑦。随后,中国商务部与菲律宾贸工部恢复了中断6年的双边经贸高层合作机制,并商定共建菲律宾工业园区。2017年10月,由中铁国际集团和亚洲基础设施投资集团牵头发起,中国化学、葛洲坝国际以及菲律宾当地公司参与,中菲(一带一路)国际综合工业园项目签署战略合作框架协议,为中菲在经贸领域打造新的合作平台^⑧。2018年11月20日,在习近平主席和杜

① 《2017年中菲贸易增长8.2%》,《中国贸易报》2018年3月1日,http://www.ccpit.org/Contents/Channel_4113/2018/0301/972294/content_972294.htm

② 《菲律宾Glen Penaranda: 2017年中国对菲投资增长160%》,中国制造业国际论坛,2018年11月28日,http://www.cmmif.org/ltgd/html/239.html

③ 商务部《2018年对外投资合作国别(地区)指南——菲律宾》,https://www.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydy/gw/201901/201901311055014.pdf,第19页。

④ 《菲律宾工商部:今年中国对菲投资激增8364%》,环球网,2018年12月26日,http://world.huanqiu.com/exclusive/2018-12/13899421.html

⑤ 《迪奥克诺:2019年GDP增长率将高于7%》,《菲律宾商报》2019年1月10日,http://www.shangbao.com.ph/jjxw/2019/01-10/78785.shtml

⑥ Takehiko Nakao, “ADB President Nakao Opening Remarks in Philippine Transport Forum”, Asia Development Bank, July 3, 2017, https://www.adb.org/news/speeches/philippine-transport-forum-takehiko-nakao

⑦ 《中菲经贸开启合作新篇章》,《国际商报》2017年1月24日,中国经济网,http://intl.ce.cn/sjji/qy/201701/24/t20170124_19841956.shtml

⑧ 《中菲(一带一路)国际综合工业园项目签署战略合作框架协议》,2017年10月18日,https://www.imsilkroad.com/news/p/64919.html

特尔特总统共同见证下，中国能建董事长汪建平在菲律宾总统府签署了卡利瓦大坝项目和克拉克工业园项目协议，其中克拉克工业园项目是菲律宾政府的旗舰项目，也是中菲两国政府间产业园区合作规划纲要下的重点子项目之一^①。

此外，在基础设施建设融资方面，包括亚洲基础设施投资银行（AIIB）在内的地区多边金融机构也对菲律宾基础设施建设项目予以资助，包括为马尼拉大都会防洪项目联合融资5亿美元，并考虑为马尼拉大都会快速公交项目以及菲律宾南甘马森省（Camarines Sur）的两个主要道路项目提供贷款，还在考虑为菲律宾“大建特建”计划下的其他基础设施项目如医疗、教育等提供融资^②。

中菲两国地方政府的合作也日益增进。除了来自中国中央政府的发展援助和基础设施投资外，菲律宾也与中国东南沿海城市签有一系列合作协议。2016年以来，福建省与菲律宾打造了年度“福建周”这一经济贸易论坛^③，旨在促进中菲企业对菲律宾和福建经商环境的了解，重点推进影视文化、投资贸易、旅游美食等领域的合作交流，并力争在菲律宾经济区拓展潜在的经贸合作机会。2017年5月，中国广西和菲律宾企业签署了港口战略合作协议、水电站承包工程协议、旅游战略合作框架协议和南宁—马尼拉直航旅游包机协议^④。2019年，在中国企业的帮助下，菲律宾工商部将在上海成立菲律宾投资和旅游中心，协助推广菲律宾投资项目，便利与中国企业的投资合作^⑤。

无论是战略互信的建构，经贸投资合作的强化，抑或是安全合作机制化建设，中菲双边关系都取得了很大的发展，这些发展进一步强化了杜特尔特总统关于经济优先的国内发展偏好，弱化了南海问题在中菲外交议题中的优先性，同时促进了中国与东盟国家在南海议题上的合作态势，东亚地区安全形势进一步趋稳。

在反对杜特尔特的人眼中，杜特尔特上台后一系列大刀阔斧的改革不过是打着发展经济的旗号谋求政党和自身政治利益的手段^⑥。但事实证明，杜特尔特对

① 葛洲坝环嘉（大连）再生资源有限公司《汪建平在中菲两国元首见证下签署两项目协议》，2018年11月20日，<http://www.gzbhjgs.com/show.php?id=28&tid=6173>

② Mary Grace Padin, “Additional AIIB Funding Sought for Infrastructure Projects”, *The Philippine Star*, June 28, 2018, <https://www.philstar.com/business/2018/06/28/1828452/additional-aiib-funding-sought-infra-structure-projects>

③ 《中菲福建周厦门启动，搭建两国企业交流平台》，中国新闻网，2016年12月1日，<http://www.chinanews.com/cj/shipin/cns/2016/12-01/news680280.shtml>

④ 中华人民共和国驻菲律宾经商参处《金远参赞出席中国（广西）—菲律宾企业家交流会》，2017年5月24日，<http://ph.mofcom.gov.cn/article/todayheader/201705/20170502581253.shtml>

⑤ 《菲将在上海设投资推广中心》，《菲律宾商报》2019年1月24日，<http://www.shangbao.com.ph/fgyw/2019/01-24/79179.shtml>

⑥ 鞠海龙《杜特尔特治下菲律宾民力党的崛起及愿景》，《当代世界》2018年第7期。

华外交实现从“安全感知”到“发展诉求”的转变，不仅有助于吸引中国的金融投资，有效缓解菲律宾基础设施建设投资不足，也有助于改善民生，提高穷人生活水平，进一步夯实并扩大执政基础。

人类发展指数（HDI）是联合国开发计划署（UNDP）用以衡量联合国各成员国经济社会发展水平的指标，主要涉及健康、教育和人均收入等内容。根据UNDP年度人类发展报告的数据，菲律宾的HDI世界排名从2016年前的180位左右，已经连续两年攀升到110位左右^①。根据菲律宾统计局以及菲律宾国家经济发展署（NEDA）发布的数据，菲律宾2018年7月的失业率降至5.4%，是自2008年以来每年7月所做的调查中失业率最低的一次。从就业率来看，2018年7月的就业率由2017年同期的94.4%增至94.6%，是过去十年7月份就业率最高的一次，与2016年7月基本持平，就业净增长48.8万，总就业达4070万^②。民意调查显示，自2016年以来，菲律宾民众对杜特尔特总统的执政表现保持较高满意度。2016年10月，民调结果显示，76%的菲律宾民众声称对总统杜特尔特上任以来的表现感到满意^③。2017年7月，菲律宾民调机构“亚洲脉动”研究公司（Pulse Asia）调查显示，肯定杜特尔特施政表现的民众高达82%，这使他成为近20年来最受菲律宾人民肯定及信任的总统^④。2018年4月，菲律宾民调机构社会气象站（SWS）调查显示，杜特尔特总统信任度为65%，该调查公司将其归类为“非常好”^⑤。该机构在2019年4月和7月分别公布了2019年第一季度和第二季度民调结果，第一季度民众对杜特尔特总统工作的满意度为66%，第二季度为68%^⑥。超高的满意度既是对杜特尔特政府执政理念的认可，也为杜特尔特总统实施发展优先的外交改革，积极调整对华政策，提供了民意基础。

① Human Development Indicators, “Country Profile-Philippines”, <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/PHL>, October 15, 2019.

② The National Economic and Development Authority, “Employment Up, Unemployment Down in July 2018”, September 05, 2018, <http://www.neda.gov.ph/employment-up-unemployment-down-in-july-2018>

③ 《民调显示，菲律宾76%民众满意总统表现》，中国新闻网，2016年10月7日，<http://www.chinanews.com/gj/2016/10-07/8023270.shtml>

④ 《台媒：杜特尔特政策虽饱受争议，但民调显示其支持率高达82%》，参考消息网站，2017年7月18日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20170718/2196599.shtml>

⑤ 《菲最新民调杜特尔特信任度为65%，总统府表感谢》，中国新闻网，2018年4月27日，<http://www.chinanews.com/gj/2018/04-27/8501995.shtml>

⑥ Social Weather Stations, “First Quarter 2019 Social Weather Survey: Pres. Duterte’s Net Satisfaction Rating Rises to ‘Very Good’ +66”, April 10, 2019, <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldispage/?artcsyscode=ART-20190410190723>; Social Weather Stations, “Second Quarter 2019 Social Weather Survey: Pres. Duterte’s Net Satisfaction Rating at New Record-high ‘Very Good’ +68”, July 8, 2019, <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldispage/?artcsyscode=ART-20190708142248>

以上中菲关系的显著改善和发展，尤其是两国经贸往来、“一带一路”合作以及中国对菲律宾投资的大幅增长，充分证明杜特尔特政府从安全感知向发展诉求战略偏好的转变，是现实合理的，是成功的，从而也充分肯定了其积极转变对华政策的战略选择，同理，从战略偏好的转向入手为其对华政策的转变提供了较为有力的理论解释。

结 语

2016年杜特尔特总统上台以来，菲律宾对与中美两国的关系进行了大幅调整。对于菲律宾对华政策调整的原因，以往主要从结构现实主义、新古典现实主义、国内政治、决策心理等理论视角进行分析，但都存在一些不足。本文主要基于“安全感知—发展诉求”的理论框架，认为杜特尔特总统认识到东亚地区安全架构的相对稳定，因而其执政以经济增长和社会发展为优先政治议程，其对华政策目标可以实现从安全威胁感知到诉诸发展合作的转变，对华外交表现出强烈的发展诉求。这种调整在较短时间里平息了南海问题导致的双边关系动荡，双方不断增进在安全、经贸投资、社会发展等多领域的合作，两国外交取得了丰硕的成果。中菲关系的全面转圜，也为中国与东盟国家就“南海行为准则”展开磋商提供了良好的条件，有助于南海安全形势的进一步好转，以及东南亚地区安全局势的长期稳定。

然而，战略偏好的转变带有强烈的主观意图，因而是有条件的，敏感的，脆弱的。菲律宾杜特尔特政府积极转变对华政策，既在于其国内的经济、政治和社会发展压力，也在于国际和地区安全环境的变化，在于中菲双方根本利益和战略偏好的契合，双方良性互动、相向而行，有意寻求并落实双方共同的发展利益。中菲两国在社会发展上存在共同的利益诉求，中国提出并积极推进“一带一路”倡议，倡导建立亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行、“丝路基金”等新兴多边开发类金融机构，体现了中国以发展为导向的国家发展战略。在相当长一段时间内，中国与周边国家都将面临着实现国内经济社会可持续发展的重要任务。中国通过积极推动包括“一带一路”在内的一系列地区发展倡议，助力周边国家基础设施建设，提供发展类区域公共产品，正可以不断扩大自身与邻国共同的发展利益。而对于菲律宾等国而言，在国际安全环境预期稳定的前提下，正可抓住中国崛起所提供的巨大的发展机遇。

反过来说，要使中菲关系行稳致远，就有必要维护其积极发展的安全环境和

认知前提。对东南亚国家来说，只有地区安全秩序趋于稳定，才更有可能满足其发展诉求，大力发展对华关系。杜特尔特对华外交政策的转变源于其安全感知的变化，因而中菲双方都认识到维护东亚安全秩序稳定的必要性，这意味着中国需要与包括菲律宾在内的地区国家共同努力，增进相互之间的安全信心、信任和认同，为亚太安全共同体建设奠定坚实基础^①。中国则应该继续倡导合作安全，借助伙伴关系网络努力推动构建和参与多边安全合作机制，统筹协调安全利益与发展诉求，进一步加强中国与周边国家的发展战略对接，提供地区经济发展机会和必要的安全保证，通过不断强化共同的安全利益和发展诉求，推动东南亚地区以发展为导向的多层次区域合作，促进中国和周边国家关系的持续稳定发展。

【责任编辑：吴宏娟】

^① 周士新 《东盟与亚太安全共同体建设的路径选择》，《国际安全研究》2017 年第 4 期。

may involve the artificial intelligence factors for example; China should adjust its strategies on the South China Sea issue , instead of “double hit-back” tactics , China should provide leadership and solutions to the South China Sea disputes while maintaining the status quo.

【Keywords】 East Asian Countries; the Belt and Road Initiative; Economic Concerns; Peripheral Diplomacy; South China Sea Issue

【Author】 XUE Li , Senior Fellow , International Strategy Department , Institute of World Economics and Politics , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing , China

Security Perception , Development Requirement , and the Adjustment of Philippines’ China Policy

XI Guigui & LING Shengli

【Abstract】 Since Rodrigo Duterte elected as the president of Philippines in 2016 , China–Philippines bilateral relations have brought a certain level of success , especially compared with the former Aquino government , such as the relatively peaceful South China Sea water; both President Xi and President Duterte has paid a state visit to each other; and the decision to upgrade their relations to a comprehensive strategic cooperative partnership. As to the reasons why such a great deal of success achieved by China and the Philippines in such a short term , scholars contribute a lot from different perspectives such as the Structural Realism Theory , the Neo-classical Realism Theory , Domestic Political reasons , and also psychological factors. We develop a framework of a “security perception and development appeal nexus” to explain the policy shift. This essay argues that based on his estimation of the East Asian regional security structure situation , president Duterte’s strategic preference has shifted from security gain to development requirements , and this shift promotes the development-driven China–Philippines relations , contributing to building a more friendly Philippines partner. Ending with a discussion on how should China take this opportunity to strive for both a relatively steady regional security arrangements and overlapping development interests. With the Philippines as an example , China could create a more amicable , secure and prosperous neighborhood.

【Keywords】 Security Perception; Development Requirement; Strategic Preference; the Philippines; China–Philippines Relations; Peripheral Diplomacy

【Authors】 XI Guigui , Associate Professor , School of International Relations , Sichuan International Studies University , Chongqing , China; LING Shengli , Associate Professor , International Security Research Center , China foreign Affairs University , Beijing , China