

拉莫斯“垂钓之旅”与中菲关系前景

上海社科院国际关系研究所研究员 李开盛

菲律宾前总统拉莫斯 8 月 8 日至 12 日访华，引发广泛关注：拉莫斯为何以“私人身份”逗留在香港，而不是以总统特使访华，进北京？中方出面和他见面的是他的“老朋友”人大外事委员会主任委员傅莹，这样安排有何考虑？中菲关系下一步将如何发展？本版编辑特请专家做详细解读。



李开盛

1
『私人身份』访华摸底示好
中菲恢复接触开端良好

问：拉莫斯为何以“私人身份”访华，而没有用“总统特使”的身份？他访华为何没有进京，只逗留在香港，会会老朋友？此访有何意义？

答：个人认为，这是在当前中菲关系背景下一种深思熟虑的安排。虽然菲律宾总统杜特尔特在上任前后就表示出与中方改善关系的强烈意愿，但在一边倒向菲律宾的南海仲裁案裁决出台后，中菲关系要迅速改善并不容易。裁决一方面是杜特尔特的筹码，另外也是其包袱，因为其国内舆论甚至某些对菲律宾十分重要的国际力量（主要是美、日）都不乐见杜特尔特放弃裁决与中国谈判，必然对其施加压力；而中国一直坚持对南海仲裁的“四不”（不接受、不参与、不承认、不执行）立场，不可能接受以裁决为基础的谈判。在此背景下，杜特尔特派拉莫斯先去香港进行“私人交流”其实是一着高招，可以达到如下目标：

第一，示好中国。现在如果派拉莫斯以正式的官方身份去北京与中国政府举行正式的谈判，可能无法谈出理想的效果。但如果迟迟不接触，那么中国政府可能会对改善中菲关系失去耐心，甚至采取更强烈的反制行动，这对菲律宾也是不利的。先派拉莫斯去香港，至少可以表明菲律宾对于谈判以及改善双边关系的认真态度，以换取中国不采取大的反制动作。

第二，推动国内舆论转变。在杜特尔特力推之下，菲律宾国内开始逐步接受了需要与中国进行谈判的想法。但如果谈判方面动作迈得过大，舆论的反弹也会越大，先私人接触、通过“切香肠”的方式逐步推进谈判，更有利于舆论逐步接受杜特尔特的南海政策。据菲律宾《星报》报道，8 月 12 日下午，杜特尔特在南部苏禄省一座军营发表讲话时声称，他相信拉莫斯可以为菲中两国正式对话营造氛围，而国内舆论就是杜特尔特最需要的“氛围”。

第三，对中国进行摸底。中菲双方目前虽然都同意谈判，但在如何谈判这一问题上仍有根本对立。为了避免正式谈判破裂，菲律宾也迫切希望知道中国的“底牌”到底是什么。拉莫斯和杜特尔特都把这次访问称之为“垂钓之旅”，这个词在英语中本来就有“摸底”的意思在里面。另外，中国的权威人士以私人身份出席，也更有可能把中国的要求直接讲清楚，这样对双方的进一步谈判也是有利的。

从访问最后发表的声明及其后续效应来看，菲律宾基本上达到了上述目的，中菲接触有了一个好的开端。

2 傅莹承担使命人选适宜 柔中带刚传达中国立场

问：中方为何派拉莫斯的“老朋友”，全国人大外事委员会主任委员傅莹到香港和他见面，这样安排有何考虑？

答：傅莹承担这一使命最合适不过。她曾担任过外交部副部长，目前担任人大外委会主任委员，在外交圈内仍然是得到各方重视的一个人物，派她出马能够显示出中方的高度重视。

另外，她目前的位置是可进可退，既仍然身处外交战线，但又不像外交部的

那样在外交一线，适宜以“私人身份”见面。特别重要的是，她还于 1998 年至 2000 年担任过驻菲律宾大使，不但熟悉菲律宾，与拉莫斯这样的前政要有过接触，两人会面带有“老朋友”的性质。

此后她还担任过外交部亚洲司司长，出任副外长后主管亚洲地区、边界与海洋事务等，谈南海问题最合适不过。还要指出的是，傅莹一向以善于对外沟通著称，既善于根据不同场景、对象灵活沟通，又能柔中带刚传达中国的立场。

3 日方竭力借菲牵制中国 菲方须冷静理性来对待

问：拉莫斯在港期间，日本外相岸田文雄访问菲律宾，并与总统杜特尔特会面，日菲合作对菲中关系有何影响？

答：对菲律宾来说，中国和日本都是重要伙伴。对于仍然需要大力发展经济，特别是致力于基础设施与产业投资的杜特尔特政府来说，两国的作用都不可少。

按理说，如果中日两国能够互不干扰，两国本来都能够与菲律宾各自发展友好关系，甚至在许多议题上进行合作，实现双边和三边的共赢。

但问题是，日本硬是把地缘政治与中日菲三边关系联系起来，并且视菲律宾为牵制中国的一个重要砝码。这主要是因为，日本一直未适应中国国力逐步超越日本的现实，仍然试图通过各种手段牵制中国的崛起，而菲律宾就是一颗重要棋子。另外，在东海以及钓鱼岛争端等问题上，日本也希望通过南海争端牵制中国的注意力，以占据东海博弈的优势。阿基诺三世政府时期，菲律宾通过南海仲裁案的方式与中国对抗，深得日本赏识。正是基于这种考虑，在裁决出来前后，日本甚至不惜亲自向东盟国家施压，要求他们赞成裁决。

8 月 10 日至 12 日，日本外相岸田文雄访问菲律宾，就表示继续向菲律宾

提供海上安保援助，如提供海上巡逻舰协助菲律宾巡防争议海域。对此，杜特尔特当然是来者不拒，因为这样可以借日本抬高自己对华交涉要价，让自己两面得益。

如果日菲合作把重点放在这些方面，势必对中菲关系产生消极影响。菲律宾当然有权自主发展对日关系，但如果这种关系影响到中国的利益，中国一定会采取自己的应对措施。因此，如果日本不在南海问题上收手，如果日菲关系总以中国为假想敌，那么中日关系就势必受影响，中菲关系也会受到消极的影响。要避免这种前景，日本与菲律宾需要理性处理三边关系，因为中国并没有在中日博弈中借助菲律宾因素的意图，所以维护三边关系的责任主要在日本和菲律宾一边。只有日本放弃利用地缘政治绑架三边关系，而菲律宾也能理性、冷静地对待日本这种意图，三边关系才能够保持稳定与共赢。

4 杜特尔特对华态度积极 改善关系受制多重因素

问：菲律宾新政府在发展对华关系上持什么立场？

答：应该说，杜特尔特领导下的菲律宾新政府对发展对华关系是持积极态度的，因为他希望与中国开展更多经贸合作、推动菲律宾发展。

杜特尔特十分重视基础设施建设。根据菲律宾预算部的说法，未来六年公共基础建设的经费将大幅增加，2017 年的预算为 8607 亿比索，比 2016 年要高出 13.8%。但改善菲律宾落后的基础设施仅靠菲政府自身的资金显然是不够的，中国在这方面的作用就引起杜特尔特的高度重视。杜特尔特的对华政策也与其对中国的看法有关。杜特尔特对中国经济发展现状以及模式持高度肯定态度，希望学习中国的发展经验。

另外，在大国关系层面，阿基诺三世时期菲律宾没有从与中国对抗中得到任何实质好处，这是持实用主义态度的杜特尔特所不愿意看到的。

杜特尔特并不是要抛弃美国。他虽然民族主义成分比较多一点，对美国也有很多不感冒的地方，但他不会抛弃与美同盟，也不会推翻阿基诺三世政府签订的《美菲加强防御合作协定》，设立的五五个美国军事基地也会继续下去。杜特尔特所要做的是在中美之间、中日之间保持一个更加平衡的关系。只是由于以前中菲关系太僵了，阿基诺三世太过于偏向美国，所以现在才需要升温对华关系。

但杜特尔特改善对华关系的努力

受制于如下因素：

一是南海仲裁案裁决造成两国间观点的对立，二是美日因素的牵制，三是国内仍然存在疑虑的声音。

相信务实的杜特尔特会持务实推进的立场，而不是急于求成。特别是在作为绊脚石的仲裁问题上，杜特尔特一时还很难做到公开抛弃仲裁裁决，仍然在口头上坚持要落实仲裁裁决，但也会借机推进与中方接触，先通过接触取得一些具体的成果，同时利用这些成果推动国内舆论进一步向支持中菲接触的方向转变。

总的来说，杜特尔特现在最操心的还是内政，例如反毒运动中出现的法外处决开始受到越来越多的批评，如何推进以联邦制为目标的修宪运动，以及如何与新人民军、摩伊解等叛乱势力达成和解。如果杜特尔特国内施政顺利，其民望进一步增高，在对华政策方面也会更加硬气。如果国内政策受阻，在对外政策上，他可能更加难以采取拂逆国内民意的立场。

问：中方对菲律宾新政府有何期待？中菲关系下一步将如何发展？

答：对于菲律宾，我觉得中方有两重期待：

第一，是在南海问题上，希望菲律宾不要再做损害中国利益的事，也不要再在其他声索方中起一个坏的带头示范作用。仲裁裁决在法律上对中国来说是一张废纸，但在政治上、外交上确实给中国造成了许多困扰，也对中国今后维护自己南海权益提出了挑战。中方当然希望菲律宾新政府能够在这方面一改阿基诺三世的政策，不再充当挑战中国南海权益的排头兵。

第二，是在中美关系上，希望菲律宾不要

5 中菲关系应争取好前景 关键在跨过南海这个坎

向美国一边倒，给美国制造机会来牵制中国。阿罗约时期，菲律宾对华比较友好。阿基诺三世时期，菲律宾的亲美态度十分明显。经历这一反复，我相信中国对菲律宾不会抱太高期待，但适当回调是中国所期望的。

所以，现在中菲有相向而行改善关系的

意愿，杜特尔特在接受中国媒体采访时也曾说过“对菲中关系的未来非常乐观”，但关键在于两国能否跨过南海裁决这个坎。如果双方充分发挥政治智慧，克服各种干扰，有可能转危为机，在南海率先开展各种非传统安全领域的合作，两国关系与南海稳定都提升到一个新的

水平，这是最好的一种前景。此次拉莫斯会见傅莹，双方在声明中提及许多非传统安全合作领域，如海洋环保、渔业合作和禁毒等，这些合作如果能够最终开展起来，将是中菲合作的“增长点”，有利于双方避免南海主权争端的困扰。最坏的前景则是双方未能克服各种困难，而且在各种因素影响下采取一些对抗性措施，双边关系重回阿基诺三世时期的轨道，这也不是没有可能的。中间的前景则是双方在南海问题上取得了部分进展，实现了管控冲突的目的，但没有利用这个机会开展深层次合作，两国关系保持回温态势。双方应该保证这一中间前景，争取最好前景的实现。