



上海國際問題研究院

SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES



南海 合作

中菲学者联合研究报告

负责人：李开盛 周士新

作者：周士新 安娜·罗萨里奥·马林达-乌伊

薛晨 卢西奥·布兰科·皮特洛三世 张琪悦



总第64期

2026年8月



南海合作： 中菲学者联合研究报告

负责人：李开盛 周士新

作者：周士新 安娜·罗萨里奥·马林达-乌伊

薛晨 卢西奥·布兰科·皮特洛三世 张琪悦

作者简介



李开盛
上海国际问题研究院副院长、研究员



周士新
上海国际问题研究院东南亚研究中心主任



安娜·罗萨里奥·马林达 - 乌伊 (Anna Rosario Malindog-Uy)
菲律宾“亚洲世纪”战略研究所副所长



薛晨
上海国际问题研究院国际战略与安全研究所助理研究员



卢西奥·布兰科·皮特洛三世 (Lucio Blanco Pitlo III)
菲律宾中华研究学会会长



张琪悦
上海国际问题研究院
全球治理研究所所长助理、青年研究员

目 录

前言：南海合作符合各方共同利益 / 李开盛	01
第一章 新形势下南海环境保护的现状与治理 / 张琪悦	04
第二章 南海海洋环境保护 / 卢西奥·布兰科·皮特洛三世	13
第三章 低敏感安全合作态势与前景 / 薛 晨	22
第四章 南海区域海洋经济一体化 / 安娜·罗萨里奥·马林达 - 乌伊	32
第五章 南海经济合作的动力和路径 / 周士新	39
结语：共同的政策建议	44

前言：南海合作符合各方共同利益

李开盛

围绕着南海岛礁及其周边海域，有一个令人遗憾的事实，即有太多人谈论着臆想的冲突，却很少为潜在的合作做准备。南海经常被描述为地缘政治紧张的区域，但且不说与战火纷飞的乌克兰和中东相比，就是与一度兵戎相见的印巴、阿巴及泰柬边境冲突相比，南海的整体和平与稳定都更令人印象深刻。在这种情况下，不是去探索符合共同利益的合作，而是去夸大其词地渲染紧张，其本身就是不正常的。

正是为了改变这一现状，我们联合中菲学者共同推出了这一旨在聚焦南海合作的研究报告。在本报告中，我们不拟进行任何有关主权争端的讨论，而是致力于揭示合作的重要性、可能合作的领域及双方为实现合作所需要采取的路径等。领土争端是国家间关系的正常现象，即使有一些摩擦出现，也不值得大惊小怪，更不能成为国家间关系的全部。事实上，正是从更加宏观而不是仅仅聚焦领土争端的视角来观察，我们就会发现，推进南海合作不但符合相关各方的共同利益，而且已变得相当迫切。

首先，南海合作是东亚区域发展中的重要一环。东亚地区是世界上经济最为活跃的区域之一，从原来的“四小龙”“四小虎”到现在的越南等新兴经济体，以及现在成为世界第二大经济体的中国，都从区域合作中受益匪浅。当前，《中国—东盟自贸区 3.0 版升级议定书》、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等在深入推进之中，成为促进地区各国未来繁荣与发展的关键。从地理上看，南海处于中国与海上东盟国家之间的中间位置，是这些合作框架的地理中心。除了中国外，南

海周边还包括了越南、马来西亚、印尼、文莱、菲律宾等重要东盟国家。如果能够联动这些国家共同建设“环南海经济合作带”，将有利于把天堑变通途，通过充分挖掘南海所蕴藏的各种经济、环境、科技和非传统安全等合作资源，做实东亚地区经济合作的中心地带，强化中国与东盟国家间的经济联结，甚至会成长为未来东亚地区经济发展新的增长极。

其次，南海合作符合相关各方的公共利益。作为经贸、人文往来的重要区域，南海的航道安全、气候预警、环境保护、防灾减灾、海难救助以及海上反走私等公共事务，一直需要相关各方共同参与、维护。特别是要看到，环南海国家多半是海岛国家或是体量较小的中小国家，在应对这些外部挑战时更加脆弱，更需要通过强化合作来保障其长远利益。南海合作还有利于提供持久和平这一最重要的公共产品。没有任何和平是理所当然的，都需要培育共同利益基础，不断深耕维护。当前南海和平不是来自于域外大国的介入，而是源于地区国家的克制以及崇尚和平、强调协调的冲突管控东亚方式。但如果没有全面深入的合作做基础，这样的和平终究是脆弱的。合作的好处就在于看到并真实体验到更多的共同利益，累积更多的互信，以及开拓更多管控冲突的渠道。未来多一项合作，和平就多一份保障。

最后，当前全球变局更加需要环南海国家强化合作。全球地缘政治与经济正在发生深刻变化，特朗普的贸易战不只是反映了个别美国总统的偏好，更反映了美国霸权在新的内外困境下实施战略性收缩的必然趋势，其后果就是全球层面的经济全球化动能消减，区域国家的集体协作变得比以往更加重要。作为全球重要经济引擎的东亚地区，只有更加强化区域内的合作，而不是突出彼此间分歧，才有可能安然度过这一可能长达几十年的变革期。中东战事更是暴露出世界各国特别是中小国家在能源问题上的危机和在发展转型上的迫切性，以及为了应对这些挑战而进行提前规划、合作的重要性。事实上，中菲越早在 2005 年就签署过联合海洋地震工作的协议，中菲也在 2018 年就签署了关于油气开发合作的谅解备忘录。如果这些协议都能得到落实并持续推进，环南海各国就会有更强的韧性与底气应对全球地缘政治

与经济的冲击。

基于上述考虑，我们再次疾呼南海合作的重要性，并愿意为此而提供自己的专业分析。为此，本报告从环境合作、非传统安全合作和经济合作等角度入手，邀请来自中菲两国智库学者系统分析了相关合作的场景及其路径，最后在概括中菲学者共识的基础上提出我们的政策建议。

期待在南海实现全面合作的那一天尽早到来！

第一章

新形势下南海环境保护的 现状与治理

张琪悦

南海作为西太平洋重要的半封闭边缘海，是全球生物多样性

最丰富的大型海洋生态系统之一，¹也是沿岸国重要的渔业基地与能源资源宝库。²南海的生态安全直接关系到中国及东盟沿岸国的生产生活、经济可持续发展与长远战略利益。在海域划界争议、岛礁主权分歧、资源开发竞争与地缘博弈叠加的现实条件下，南海沿岸各国在高敏感领域的合作长期面临制约。全球海平面上升、海洋酸化、生物多样性锐减、塑料污染全球化等生态危机集中爆发，³加上1982年《联合国海洋法公约》（以下简称“《公约》”）条款解释与争议扩大、国际司法机构气候变化咨询意见公布、《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（BBNJ协定）生效、国际海底采矿规章谈判推进，⁴则对南海海洋环境保护与环境合作带来新的机遇与挑战。

尽管南海海洋环境存在自然约束与人为活动双重压力，区域环保合作面临法律博弈、政治互信不足、机制碎片化等现实困境，⁵但海洋环境保护因其非传统安全属性、低政治敏感性、强共同利益性，成为各方最具合作基础、最易形成共识、最适宜率先突破的优先领域。⁶在此背景下，系统梳理影响南海海洋环境及其保护的因素，总

1 中国自然资源部南海生态中心等单位：《黄岩岛珊瑚礁生态调查报告》，2025年12月，<https://m.mnr.gov.cn/sj/sjfw/hy/202512/P020251229714817588994.pdf>。

2 颜云榕、袁路、安立龙：《南海资源利用与生态环境保护存在的问题及对策》，《海洋开发与管理》，2009年第26卷第11期，第92-96页。

3 邝美娴、郝祚千、江文胜：《2000—2023年南海北部陆架区悬浮物浓度变化特征及影响因素》，《中国海洋大学学报（自然科学版）》，2025年第55卷第S1期，第1-15页。

4 吴士存：《以区域多边主义推进南海合作》，环球网，2021年5月10日，<https://m.huanqiu.com/article/433kwX-L0j9L>。

5 吴道霞、李香颖：《合作博弈视域下南海环境保护合作路径研究》，《海南大学学报（人文社会科学版）》，2021年第39卷第2期，第19-26页。

6 吴道霞、李香颖：《合作博弈视域下南海环境保护合作路径研究》，《海南大学学报（人文社会科学版）》，2021年第39卷第2期，第19-26页。

结既有合作机制与实践成效，对于推动南海由“争议之海”转向“合作之海”、构建南海海洋命运共同体具有重要理论价值与实践意义。⁷

一、影响南海海洋环境及其保护的因素

（一）自然因素对南海海洋环境的威胁

全球气候变暖引发的海平面上升，已成为威胁南海生态系统与沿岸国生存发展的长期性、趋势性风险。科学监测数据显示，南海北部海域海平面年均上升速率显著高于全球平均水平，使南海岛礁与海岸带面临更为严峻的侵蚀风险，部分海洋地物面临完全消失的威胁。⁸

从国际法与海洋法角度来看，岛礁淹没与海岸线后退将导致领海基点丧失，引发海域范围变动与权利争议，使原本复杂的南海海洋权益格局更趋紧张。从生态安全角度来看，海平面上升会加剧海岸带侵蚀，破坏红树林、海草床、珊瑚礁三大典型海洋生态系统的生境，⁹降低海岸带防灾减灾能力，放大海洋灾害的破坏效应。

海洋酸化对南海生态系统构成结构性、不可逆的破坏。¹⁰南海表层海水温度呈现持续加速上升趋势，南沙群岛与南海北部成为海洋热浪热点区域。¹¹海洋热浪事件频率提高、持续时间延长、影响范围扩大。长期高温致使造礁珊瑚大规模白化死亡，珊瑚礁生态系统功能衰退，海洋生物多样性遭到严重破坏。¹²

7 吴士存：《以区域多边主义推进南海合作》，环球网，2021年5月10日，<https://m.huanqiu.com/article/433kwX-L0j9L>。

8 邝美娴、郝祚千、江文胜：《2000—2023年南海北部陆架区悬浮物浓度变化特征及影响因素》，《中国海洋大学学报（自然科学版）》，2025年第55卷第S1期，第1-15页。

9 中国自然资源部南海生态中心等单位：《黄岩岛珊瑚礁生态调查报告》，2025年12月，<https://m.mnr.gov.cn/sj/sjfw/hy/202512/P020251229714817588994.pdf>。

10 邝美娴、郝祚千、江文胜：《2000—2023年南海北部陆架区悬浮物浓度变化特征及影响因素》，《中国海洋大学学报（自然科学版）》，2025年第55卷第S1期，第1-15页。

11 邝美娴、郝祚千、江文胜：《2000—2023年南海北部陆架区悬浮物浓度变化特征及影响因素》，《中国海洋大学学报（自然科学版）》，2025年第55卷第S1期，第1-15页。

12 中国自然资源部南海生态中心等单位：《黄岩岛珊瑚礁生态调查报告》，2025年12月，<https://m.mnr.gov.cn/sj/sjfw/hy/202512/P020251229714817588994.pdf>。

（二）人为因素对南海环境保护的影响

国际海洋法法庭、国际法院及区域法院启动的气候变化咨询意见案，强化了国际司法机构对海洋环境的介入力度，将气候变化与国家环境责任绑定，将环境义务上升至国际义务层面，使环保合作被裹挟进地缘博弈与法律斗争中，导致环境议题“国际化”“司法化”“政治化”，也让南海沿岸国在开展活动时承担更多监督责任与法律义务。

随着 BBNJ 协定生效，未来将出现是否在南海划设“公海保护区”的探讨，可能加剧领土与海域划界的风险。BBNJ 协定于 2026 年 1 月正式生效，作为全球海洋治理领域的里程碑式文件，在海洋遗传资源、划区管理工具、环境影响评价、能力建设方面确立了明确具体的规则，但可能为在南海的适用带来新挑战。BBNJ 协定最具争议的焦点集中在海洋保护区划设问题上。中国的立场是，包括海洋保护区在内的划区管理工具，不得划设在主权与管辖权争议海域。然而，如何避免协定的实施成为南海争端的爆发点，可能成为地区国家关注的问题。

二、南海现存环境保护机制

（一）以《公约》为核心的海洋环境保护机制

《公约》作为海洋环境保护最基础、最核心的国际法框架，其第十二部分“海洋环境的保护和保全”确立了沿海国保护海洋环境的一般义务、防止与控制污染的责任、国际合作义务、环境监测、环境影响评价等基本制度。《公约》第 192 条明确规定各国有保护和保全海洋环境的义务，这一义务具有普遍性；第 194 条要求各国采取一切必要措施，防止、减少和控制任何来源的海洋污染。针对南海半闭海的地理特征，《公约》第 123 条赋予半闭海沿岸国合作义务。以上条款为南海环保合

作提供了直接有效的法律依据。

（二）《宣言》与“准则”框架下的南海海洋环境保护

《南海各方行为宣言》（以下简称“《宣言》”）是聚焦南海务实合作的文件。《宣言》第6条明确规定，在全面和永久解决争议之前，有关各方可探讨或开展合作，合作领域首要明确**海洋环境保护义务**、海洋科学研究等。这一条款将海洋环保确立为南海低敏感领域合作的优先方向，为各方在不损害主权立场的前提下开展合作提供了政治保障。

“南海行为准则”（以下简称“准则”）被定性为《宣言》的升级版。经过多轮磋商，“准则”当前已完成三轮审读，有望于2026年达成。在“准则”框架下，海洋环境保护被各方一致定位为**低敏感、高共识、易突破**的优先合作领域。“准则”一旦达成，将为南海环保合作提供实质有效且具有约束力的规则，推动合作项目发挥预期作用。

（三）双、多边海洋环境保护机制

中菲海洋环保成为双方合作的亮点。两国在双边磋商机制下设立海洋环境保护与海洋科学等议题。2026年中菲海警合作备忘录取得积极进展，明确将海上环保、生态保护联合行动纳入合作内容，成为双边环保合作的重要抓手。在小多边层面，中国、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚、越南五国科学家共同开展了渔业资源分析，采用统一方法开展联合调查，为区域渔业资源养护与环保合作提供科学支撑。中国与印尼、马来西亚、越南等国签署海洋领域合作谅解备忘录，在海洋科研、生态监测、海岸带保护、人员培训等方面开展常态化交流，形成多层次、多领域的合作格局。¹³ 这些实践表明，南海沿岸国在环保领域具备合作意愿与能力，已经具备坚实现实基础。

13 中国自然资源部南海生态中心等单位：《黄岩岛珊瑚礁生态调查报告》，2025年12月，<https://m.mnr.gov.cn/sj/sjfw/hy/202512/P020251229714817588994.pdf>。

三、南海环境治理存在的挑战

（一）区域法律制度的约束力与执行力不足

南海区域至今未达成具有法律约束力的专门性海洋环境保护公约或协定。当前《宣言》作为反映南海合作的区域规则缺乏强制力，“准则”尚未最终达成，既有的合作安排多以谅解备忘录、联合声明、行动计划等软法形式存在，权利义务界定模糊，执行机制缺失，监督问责缺位，违约成本较低。区域内环保机制呈现碎片化状态：双边机制、东盟内部机制、中国—东盟机制、国际组织机制并行，但缺乏统一协调，治理效果大打折扣。¹⁴

（二）能力失衡与标准不一加剧协同治理困难

南海沿岸国在经济发展水平、环保技术装备、监测能力、执法力量、资金投入方面存在显著差距，治理能力明显不对称。各国在海洋环境质量标准、污染物排放标准、监测方法、环境影响评价程序存在明显差异，跨境协同治理难以推进。同时，区域内缺乏统一的信息共享平台、数据交换机制与联合评估体系，信息壁垒普遍存在，进一步加剧了南海环境协同治理的难度。¹⁵

（三）域外大国干预破坏区域生态自主合作

在环保领域，域外势力通过资助智库研究、提供法律建议、推动国际司法程序、操纵舆论叙事等方式，将南海环保问题武器化，抹黑中国保护生态环境的努力，阻碍区域国家达成自主合作安排。美国战略与国际问题研究中心（CSIS）长期推进毫无科学依据的“深蓝伤痕”项目，2024年2月发布报告，仅凭卫星图片恶意炒作中国岛礁建设“破坏2.1万英亩珊瑚礁”，¹⁶域外干预使南海合作氛围持续紧张，

14 吴道霞、李香颖：《合作博弈视域下南海环境保护合作路径研究》，《海南大学学报（人文社会科学版）》，2021年第39卷第2期，第19-26页。

15 吴道霞、李香颖：《合作博弈视域下南海环境保护合作路径研究》，《海南大学学报（人文社会科学版）》，2021年第39卷第2期，第19-26页。

16 Deep Blue Scars: Environmental Threats to the South China Sea, Asia Maritime Transparency Initiative, December 18, 2023, <https://amti.csis.org/deep-blue-scars-environmental-threats-to-the-south-china-sea/>.

使各方注意力从合作转向对抗。

四、未来南海环境保护合作的路径

（一）海洋环境合作作为低敏感领域应合作先行

海洋环境保护具有鲜明的公共产品属性与非传统安全属性，不直接涉及主权归属与划界立场，是南海区域内政治敏感度最低、共识最高、受益最广的合作领域。¹⁷南海各方均应当彻底摒弃将环保议题政治化、司法化、武器化的做法。坚持合作先行，必须落实为具体行动：一是确立“低敏感突破、循序渐进”的路径，优先推进海上垃圾清理、溢油应急演练、珊瑚礁联合监测、台风灾害预警等无争议、易操作、见效快的项目，以合作成效积累信任；¹⁸二是明确反对任何以环保为借口提起司法程序、煽动对抗的行为，主张所有分歧通过对话协商解决；三是强化“共同责任”意识，明确南海生态安全是沿岸国共同利益，任何破坏合作、加剧博弈的行为，最终损害的是所有国家的长远利益。

（二）将环保合作纳入规则框架并实现制度化

一是完善对《公约》的解释与适用。明确《公约》第123条半闭海合作义务的自愿协商性质，反对片面扩大强制义务；明确环境合作应尊重各国主权、领土完整与政治意愿，遵循平等协商、互利共赢原则，反对域外国家不当干涉。¹⁹

二是将环境合作全面纳入“准则”框架。将海洋环境保护作为“准则”的重要内容，在文本中明确海洋环保合作的范围与重点领域；设立南海海洋环境保护合作

17 吴道霞、李香颖：《合作博弈视域下南海环境保护合作路径研究》，《海南大学学报（人文社会科学版）》，2021年第39卷第2期，第19-26页。

18 中国自然资源部南海生态中心等单位：《黄岩岛珊瑚礁生态调查报告》，2025年12月，<https://m.mnr.gov.cn/sj/sjfw/hy/202512/P020251229714817588994.pdf>。

19 吴士存：《以区域多边主义推进南海合作》，环球网，2021年5月10日，<https://m.huanqiu.com/article/433k-wXL0j9L>。

专门机构，明确合作清单，建立信息通报、应急联动、联合执法、数据共享、资金保障、人员培训等配套机制；确立有效的监督与评估机制，定期发布合作进展报告，确保各项承诺落实。²⁰ 通过对“准则”制度化安排，使环保合作成为域内国家必须履行的政治与道义责任。

三是推动构建框架公约与专项议定书区域规则体系。借鉴地中海、波罗的海、北海等区域海洋环保治理成功经验，立足南海半闭海特性，逐步构建具有区域约束力的环保法律体系：在当前区域规则基础上，可由沿岸国共同制定并签署《南海海洋环境保护合作框架公约》，确立区域合作的基本原则、核心义务与组织机构；针对重点领域制定专项议定书；建立履约监督、信息公开、第三方评估机制，提升规则执行力。²¹

（三）以科技成果赋能海洋环境保护

科技创新是破解南海环保困境、提升治理效能的关键支撑。中菲可考虑利用中国与东盟海洋合作平台共建**南海海洋环境联合监测网络**，实现数据实时共享与联合评估；开展联合科学研究，聚焦气候变化影响、微塑料污染、溢油风险、生态修复等共性难题，设立联合科研项目，推动技术成果共享与转移转化；推广先进生态修复技术，支持耐热珊瑚培育、红树林恢复、人工鱼礁建设、海岸带生态防护等技术应用，提升区域生态自我修复能力；建设**南海海洋环境大数据中心**，运用人工智能与模型模拟，实现污染溯源、灾害预警、风险评估、决策支持的智能化、精准化，提升跨境污染应急处置效率。²²

20 吴士存：《以区域多边主义推进南海合作》，环球网，2021年5月10日，<https://m.huanqiu.com/article/433k-wXL0j9L>。

21 吴士存：《以区域多边主义推进南海合作》，环球网，2021年5月10日，<https://m.huanqiu.com/article/433k-wXL0j9L>。

22 Zheng Xing, Xvwei Liu, Marine Environmental Protection in Island and Reef Construction: Current Situation, Impact and Countermeasures, *Frontiers in Marine Science, Marine Pollution*, 16 February 2026, <https://doi.org/10.3389/fmars.2026.1681419>.

（四）持续推动南海海岸和海洋环保走深走实

2017年第20次东盟—中国领导人会议通过的《关于未来十年南海海岸和海洋环保的领导人宣言（2017—2027）》即将于2027年到期。2026年菲律宾再次担任东盟轮值主席国，为中菲双方共同推动该倡议的延续与升级提供了重要窗口。未来中菲可考虑以磋商签署《南海海洋环境保护合作十年愿景（2027—2037）》为基础，将合作范围从海岸带拓展至深远海，新增蓝碳、海洋塑料污染、海洋酸化为重点合作领域。菲在担任东盟轮值主席国期间，可将“南海环保合作十年回顾与展望”纳入东盟—中国领导人会议议程，由各方共同起草愿景文件，确保倡议连续性、升级性和可操作性。

第二章

南海海洋环境保护

卢西奥·布兰科·皮特洛三世

中

菲之间增进政治对话，可以为双方在南海探索并开展合作不断注入新动力。2026年3月28日，第二十四次中菲外交磋商和中菲南海问题双边磋商机制第十一次会议在泉州相继举行。²³可见，在全球能源危机和大国竞争等地缘政治风险背景下，中菲越来越关注稳定双方关系和更好管控分歧。在两次磋商前夕，菲律宾总统小费迪南德·马科斯公开表示有意调整²⁴菲中关系，因为菲律宾正在寻求石油供应多元化，以应对全国能源紧缺危机。随着国内石油储备不断缩水，马科斯总统开始热心于重启搁置已久的南海油气共同开发谈判。尽管这一提议或将面临法律与政治约束，且需要时间方见成效，但另一海洋合作领域却可能得到提振。

海洋环境保护是菲律宾、中国等南海周边国家适宜寻求协作的领域。这是一个务实的“低阶政治”领域，不影响各方竞争性权利主张。海洋环保合作有助于增进周边国家之间的相互信任和信心，同时支持海洋生物资源保护及可持续捕获等相关政策。在聚焦南海的制度性合作监管平台不足的情况下，这种合作可以防范“公地悲剧”——这种悲剧具体表现为过度捕捞或渔业资源崩溃、海洋污染失控、生物多样性丧失或脆弱海洋生境退化等。

23 Malou-Talosig Bartolome, “PHL-China SCS dialogue tackles energy and oil,” *Business Mirror*, March 30, 2026, <https://businessmirror.com.ph/2026/03/30/phl-china-scs-dialogue-tackles-energy-and-oil/>

24 Jean Mangaluz, “Marcos: Reset in China ties ‘happening,’ energy cooperation under review,” *Philippine Star*, March 25, 2026, <https://www.philstar.com/headlines/2026/03/25/2516718/marcos-reset-china-ties-happening-energy-cooperation-under-review>

一、海洋环保合作基础

海洋环保合作有国际法作为充分理据，包括有“海洋宪章”之称的1982年《公约》。2002年《宣言》和《东盟印太展望》（A0IP）等其他区域性文件也为促进海洋环保合作提供了抓手。捕鱼、海上石油钻探、污染和气候变化等人为活动影响着南海这一“半闭海”的互联生态系统。尤其是在中国等多个沿岸国带头发展深海勘探和资源开采技术的情况下，深海采矿的未来发展也会给这一海域带来深刻影响。通过联合海洋科学研究和各种协调行动（如回收利用、污染防控措施、共同禁渔和增殖放流等）来了解这些人为和自然力量，或将有助于保全南海的丰富动植物资源，确保能够永续享用这些资源。

1994年生效的《公约》为海洋环保合作提供了法律依据。《公约》第九部分第一二三条鼓励南海等半闭海的沿岸国“尽力直接或通过适当区域组织：(a) 协调海洋生物资源的管理、养护、勘探和开发；(b) 协调行使和履行其在保护和保全海洋环境方面的权利和义务；(c) 协调其科学研究政策，并在适当情形下在该地区进行联合的科学研究方案；(d) 在适当情形下，邀请其他有关国家或国际组织与其合作以推行本条的规定。”²⁵ 由于缺乏涉及南海所有沿岸国的专门区域性海事组织，周边国家之间可以采取双边或三边协定等临时措施。这些举措并非没有先例。相关案例分析值得深思。

2002年签署的《宣言》也提供了锚点。《宣言》规定，“在全面和永久解决争议之前，有关各方可探讨或开展合作”，包括海洋环保和海洋科学研究等领域。²⁶ 2019年《东盟印太展望》也列出了各方可以寻求的海上合作，具体合作领域涵盖海洋资源永续管理，应对海洋污染、海平面上升、海洋废弃物以及保护和保全海洋

²⁵ United Nations Convention on the Law of the Sea, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

²⁶ Association of Southeast Asian Nations, Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, May 14, 2012, <https://asean.org/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2/>

环境和生物多样性。²⁷《东盟印太展望》还罗列了海洋科学协作、研发、经验与最佳实践分享、能力建设、海洋危害应对、海洋废弃物以及增强海洋相关问题意识等方面的技术合作。²⁸在2017年菲律宾轮值东盟主席国期间，在马尼拉召开的一次会议上，东盟和中国宣告2017–2027年为“南海海岸带与海洋环境保护十年”。²⁹今年又逢菲律宾担任东盟轮值主席国，或许是时候重新审视这一宣言，使之成为全球海洋公域务实合作的依据。

在2018年于马尼拉举行的中菲南海问题双边磋商机制（简称“BCM”）第二次会议上，菲律宾和中国就启动政治安全、渔业和油气以及海洋科研与环保等领域的工作组达成一致。³⁰尽管此后鲜有相关消息传出，但双方之间的外交对话有所增加，或许为这些平台注入了新动能。尽管海洋科研具备两用或纯军用属性，但是在上述三个工作组中，最不敏感且争议最小的很可能还是海洋科研与环保工作组。也就是说，海洋环保可能吸引更多关注和支持，尤其是海洋科学和保育工作者的关注和支持——不仅来自中菲双方，而且来自其他沿岸国乃至国际行动主体。

二、寻求维系海洋环境合作的区域性平台

因南海并无专门的区域性渔业管理组织（RFMO），致使周边沿岸国之间促进海洋环保与科研的努力变得复杂化。而其他封闭或半封闭海域（如波罗的海、黑海、加勒比海、地中海和波斯湾等）则设有作为合作平台的区域性渔业管理组织。

27 Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” Accessed April 2, 2026 from https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf

28 Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”

29 Association of Southeast Asian Nations, *Declaration For a Decade of Coastal and Marine Environmental Protection in South China Sea*. Accessed April 3, 2026 from <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaration-for-a-Decade-of-Coastal-and-Marine-Environmental-Protection-in-the-South-China-Sea-2017-2027.pdf>

30 Lye Liang Fook, “The China-Philippines Bilateral Consultation Mechanism on the South China Sea: Has it Worked for China?,” *Fulcrum*, April 25, 2024, <https://fulcrum.sg/the-china-philippines-bilateral-consultation-mechanism-on-the-south-china-sea-has-it-worked-for-china/>

甚至世界上最大的湖泊——里海——也设有这样的专门组织。某些相关区域性组织对南海有影响力，不过各有不足之处。东南亚渔业发展中心（SEAFDEC）是成立于 1967 年的自治政府间组织，旨在促进和推动合作，确保该地区渔业和水产业的可持续发展。³¹ 该中心成员包括 10 个东盟成员国和日本。它的秘书处和培训部设在泰国曼谷，而其他相关部门则在其他成员国境内。然而，东南亚渔业发展中心并不专注于南海事务，也没有纳入中国。建议纳入中国或许是明智之举，但鉴于近期中日竞争态势较强，东盟成员国可能会有顾虑。

另一个可以影响南海事务的机构是中西部太平洋渔业委员会（WCPFC）。该委员会的管辖范围覆盖太平洋的大片海域，管理高度洄游的鱼类资源。不过，虽然南海名义上属于公约区，但实际上该委员会鲜少在南海行使管辖权。再者，并非所有南海沿岸国都是该委员会的成员。中国、中国台北、印度尼西亚和菲律宾是该委员会的成员，泰国和越南是合作非成员国，而文莱是观察员国。³² 马来西亚未加入该组织。印尼、马来西亚和菲律宾也是珊瑚大三角倡议（Coral Triangle Initiative）的成员国。该倡议的成员国还包括周边太平洋岛国。因此，除了设立一个正式的区域性渔业管理组织将所有南海沿岸国纳入其中，目前别无替代方案。

三、促进海洋环境合作的联合海洋科学研究

尽管没有区域性渔业管理组织，域内国家仍有合作，只是制度化可能是一个难题。联合海洋科学研究可以作为南海海洋环保的基础。各国首先要知晓需要保护的对象。联合海洋科研已有先例，可以持续下去且向其他沿岸国开放。根据菲律宾和越南在 1994 年达成的协议，双方在 1996 年至 2007 年期间开展了四次联合海洋

³¹ Southeast Asia Fisheries Development Center, <https://www.seafdec.org/about/>

³² Western and Central Pacific Fisheries Commission, <https://www.wcpfc.int/about/who-we-are>

科学研究考察 (Joint Oceanographic Marine Scientific Research Expedition, JOMSRE)。³³ 这一科研考察项目让相关科学家和管理人齐聚一堂, 评估珊瑚礁和岛礁渔业的健康状况, 尤其是在南沙群岛这片海域。虽然只是双边科考, 但也邀请了来自其他东盟国家的参与者, 中国也曾表示有意加入。³⁴ 考察结果表明, 域内的珊瑚礁仍然健康。但是, 在从 1997 年首次考察至 2007 年第四次考察之行的十年里, 过度捕捞致使岛礁鱼群的密度大减三分之一。³⁵ 汇聚来自南海周边国家的知识群体 (如海洋科学家、渔业专家和监管人士等) 是重要举措, 可以促进海洋环境保育的利益攸关群体之间的合作。通过联合研究、合作成果传播会议、联合发布出版以及专业交流等途径, 这些群体之间的联系联动可以发展起来甚至有望形成制度。

有人提议重振联合海洋科学研究考察, 让更多国家参与其中, 扩大考察的地理范围, 以及评估气候变化和海洋塑料污染带来的影响。各方可以寻求科研协作, 以确定预测的海洋酸性和海洋垃圾增长对南海生态系统的影响。³⁶ 然而, 由于海洋科研也会产生有军事或资源用途的数据, 有些国家对此表示担忧, 尤其是大部分南海沿岸国——因能力有限而只能依赖中国开展这些科考任务。例如, 海洋科研会产生海底测绘和海洋学数据 (如盐分、温度、压强等), 而这些数据可用于潜艇和水下自主系统等。此外, 海洋科研可为海上石油和深海矿产勘查提供有价值的信息。

33 Vu Hai Dang, "Resumption of JOMSRE-SCS: Practical Suggestions to Move Forward," Asia Maritime Transparency Initiative, <https://amti.csis.org/resumption-of-jomsre-scs-practical-suggestions-to-move-forward/>

34 同上。

35 同上。

36 同上。

四、应对海洋污染——非传统安全风险作为中国-东盟合作的新兴前沿

菲律宾、马来西亚、中国、印尼、越南和泰国位列全球海洋塑料污染十大排放国。³⁷ 所以，南海沿岸国有责任清理海洋，各尽其责地减少最终进入海洋的塑料废弃物。具体措施包括发展回收利用行业，激励各方使用回收材料，加强河道和沿海清理作业能力，增进合理利用资源的环保意识，以及提倡减少塑料足迹的公民义务。³⁸ 区域性海洋法执法机构之间应对海上污染的活动可以扩大范围，纳入更多南海沿岸国。

菲律宾、印尼和日本的海岸警卫队定期进行海上污染响应演习（MARPOLEX）——两年一度的联合演习，旨在打击海洋污染，应对石油或化学品泄漏、火灾或船舶事故等，以及提升搜救互操作性。该演习可追溯至1981年的苏禄-苏拉威西海溢油响应网络（Sulu-Sulawesi Oil Spill Response Network）。³⁹ 首次演习是菲律宾和印尼海岸警卫队于1986年联合开展的，日本于1995年加入其中。2024年的演习⁴⁰在巴科洛德市（Bacolod，位于菲律宾中部的内格罗岛）举行，而今年的演习将于2026年10月8-12日在比通（Bitung，位于印尼北苏拉威西省）举行。MARPOLEX欢迎来自他国的观察员。例如，越南、韩国和美国的海岸警卫队参加了2024年的演习。⁴¹ 通过在南海水域开展演练，该演习可

37 Ricardo M. Austria, "World Bank: Philippines among top global marine plastic polluters," *Manila Bulletin*, January 5, 2026, <https://mb.com.ph/2026/01/05/world-bank-philippines-among-top-global-marine-plastic-polluters>; Sustainability Online, "The Philippines is the top contributor of ocean plastic waste," November 2025, <https://sustainabilityonline.net/news/the-philippines-is-the-top-contributor-of-ocean-plastic-waste/>

38 Margaret Sembiring, *Marine Environmental Protection in the South China Sea: Advancing Stronger People-to-People Cooperation on Plastic Waste Management*, Rajaratnam School of International Studies (RSIS) Policy Report, April 2024, https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2024/04/PR240408_Marine-Environmental-Protection-in-the-South-China-Sea-Advancing-Stronger-People-to-People-Cooperation-on-Plastic.pdf

39 Rene Acosta, "PHL, Japan, Indonesia conclude regional maritime pollution exercise," *Business Mirror*, June 6, 2022, <https://businessmirror.com.ph/2022/06/06/phl-japan-indonesia-conclude-regional-maritime-pollution-exercise/>

40 Carla P. Gomez, "PH, Japan, Indonesia coast guards hold joint exercises vs marine pollution," *Philippine Daily Inquirer*, June 26, 2024, <https://globalnation.inquirer.net/240577/ph-japan-indonesia-coast-guard-hold-joint-exercises-vs-marine-pollution>

41 Nanette Guadalquiver, "PH, Japan, Indonesia vessels arrive in Bacolod for MARPOLEX 2024," *Philippine News Agency*, June 24, 2024, <https://www.pna.gov.ph/articles/1227547>

以向更多沿岸国开放。2018 年《东盟区域溢油应急计划》（ASEAN Regional Oil Spill Contingency Plan）⁴² 和南海沿岸国之间的现有双边协定可为专门的南海海上污染响应作业提供依据。例如，中国与菲律宾之间、⁴³ 菲律宾与越南之间⁴⁴ 都订立了海警合作协议 / 谅解备忘录。遏制海洋污染或履行海洋环保义务是不那么敏感的活动，能够引发域内海事行动主体的兴趣。

近年来，中国与东盟国家的联合军事演习表明各方有望合作应对非传统海上安全威胁。例如，东盟国家与中国之间的“和平友谊”演习始于 2015 年，涵盖搜救、人道主义援助和救灾（HADR）、反海盗以及反恐等领域。⁴⁵ “和平友谊-2023”演习由中国与柬埔寨、泰国、马来西亚、老挝和越南等 5 个东盟国家在湛江港进行。⁴⁶ 这些联合演习表明中国有意与邻国一道，通过联合训练与能力建设来应对共同海上挑战和提供安全公共品。中国可扩大其帮助范围，比如通过教育和培训来自周边沿岸国的海洋科学与保育工作者、转移相关知识、分享最佳实践和技术等来发展他们保护海洋环境的能力。

综上所述，促进南海海洋环境保护是有国际法（如《公约》和区域性文件（如《宣言》）作为充分依据的。另外，现有双边和区域性平台也为构建以南海为主的海洋环境保护框架（比如专门的南海区域性

42 International Maritime Organization, ASEAN Regional Oil Spill Contingency Plan adopted, November 30, 2018, <https://www.imo.org/en/mediacentre/pages/whatsnew-1202.aspx>

43 Memorandum of Understanding Between the China Coast Guard and the Philippine Coast Guard on the Establishment of a Joint Coast Guard Committee on Maritime Cooperation, January 9, 2018, Supreme Court E-Library, <https://elibrary.judiciary.gov.ph/thebookshelf/showdocs/35/91118>;
Bernadette E. Tamayo, “PH Coast Guard MOU with China Coast does not include joint patrols,” *Manila Times*, March 23, 2026, <https://www.manilatimes.net/2026/03/23/news/ph-coast-guard-mou-with-china-coast-does-not-include-joint-patrols/2305752>

44 Philippine Coast Guard, “PCG, VCG sign MOU on Maritime Cooperation,” January 31, 2024, <https://coastguard.gov.ph/index.php/11-news/5482-2024-01-31-00-11-18>

Ian Seow Cheng Wei and David Han Guo Xiong, “Malaysia-China Joint Military Exercises: Significance and Limitations,” *Rajaratnam School of International Studies (RSIS) IDSS Paper*, February 25, 2026, <https://rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/ip26028-malaysia-china-joint-military-exercises-significance-and-limitations/>

45 Ian Seow Cheng Wei and David Han Guo Xiong, “Malaysia-China Joint Military Exercises: Significance and Limitations,” *Rajaratnam School of International Studies (RSIS) IDSS Paper*, February 25, 2026, <https://rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/ip26028-malaysia-china-joint-military-exercises-significance-and-limitations/>

46 Ian Storey, “Peace and Friendship-2023: Will It Reduce China’s Trust Deficit?,” *Fulcrum*, November 29, 2023, <https://fulcrum.sg/peace-and-friendship-2023-will-it-reduce-chinas-trust-deficit/>

渔业管理组织）提供了灵感。同时，可扩大现有平台，使之覆盖所有南海沿岸国，以便推动各方确立合作惯性，并且考虑在域内开展合作活动。这方面的良好经验可以推进相关合作的正式化与制度化，使之能够经受政治或外交动荡。沿岸国可以拓展当前合作活动的边界，对南海的生物多样性与海洋生物资源的可持续性施加影响。例如，联合鱼类资源评估可促使各方呼吁实施基于科学而非基于主权的协调或共同休渔期。此举会带来深刻影响，尤其影响那些不认可水域划定边界的高度洄游渔场。各方应缓解两用活动（如海洋科研）带来的安全担忧，或者设法减轻安全问题。应对海洋污染的持续联合演习可以建立信心，促进未来更复杂的海上安全合作。中国与其他南海沿岸国（如菲律宾等）之间的能力不对称可能会引发另一层担忧：在与南海周边东南亚邻国的任何合作中，中国都会获利更多。因此，作为负责任的大国和海事领域实力日益增长的周边大国，中国应帮助沿海邻国提升其在回收利用、海水养殖和海洋科研等方面的能力，如此可为南海等海洋公地的合作提供更加牢固的长期抓手。

第三章

低敏感安全合作态势与前景

薛 晨

南海周边国家安全的多边合作起步于 20 世纪 90 年代，针对的主要是海盗、武装抢劫和走私、海上搜救与减灾等海上非传统安全威胁。这些威胁，特别是海上跨国犯罪长期存在于南海及其周边海域，并延伸至马六甲海峡和苏禄海等连接水域。1997 年亚洲金融危机之后，南海周边海上犯罪激增，成为最主要的安全问题。⁴⁷ 南海沿岸国家，包括中国、越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚和文莱，通过双边、多边和区域机制逐步建立起了一些合作框架，从对话逐步发展到信息共享、能力建设和多边协调行动，取得了显著成效。其中，打击海上犯罪的多边合作虽然受到南海主权争议、大国竞争和地缘政治等因素影响，但整体呈现出渐进式深化的趋势。

一、南海周边国家打击海上犯罪合作的进程

在 20 世纪 90 年代，东盟为应对跨国海上犯罪威胁，在国际海事组织（IMO）和国际海事局（IMB）的支持下率先通过了一系列合作文件：

年份	世纪之交东盟针对海上犯罪通过的系列文件
1997	《东盟打击跨国犯罪宣言》
1998	《防止跨国犯罪马尼拉宣言》
1999	《打击跨国犯罪东盟行动计划》
2002	打击海盗等八个领域工作计划

47 Adrian Leonard, Andrew Coburn, Gary Bowman, *Organized Crime: Piracy*, Cambridge Centre for Risk Studies Working Paper 20120305, Cambridge Centre for Risk Studies, University of Cambridge, <https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/08/crs-macro-catastrophe-threat-type-organised-crime.pdf>.

进入 21 世纪，中国与东盟强化了双边海上安全合作，其中打击跨国海上犯罪成为非传统安全合作的重点议题。2002 年 11 月，中国与东盟各国外长在金边签署了《宣言》⁴⁸。这份政治文件基于各方同意在双边或多边框架下协商合作的具体模式与范围，遵循自愿和事先同意原则，为南海地区的相关合作奠定了基础。《宣言》第六条列明的合作领域包括了“打击跨国犯罪，包括但不限于打击毒品走私、海盗和海上武装抢劫以及军火走私”。⁴⁹ 东盟地区论坛（ARF）随之在 2003 年通过《打击海盗及其他海上安全威胁合作声明》，⁵⁰ 呼吁各国加强情报交流和法律协调，防止海上犯罪分子逃避起诉。

2004 年起，南海周边国家相继建立了一些打击海上犯罪合作的重要机制。

1. 《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》（ReCAAP）。包括中国和东盟成员国在内的 16 个国家在 2004 年签署了区域内首个政府间打击海盗和武装抢劫的多边合作协议。该协定于 2006 年生效，并在新加坡设立了信息共享中心（ISC），推动了对海上犯罪数据的实时共享。⁵¹
2. 马六甲海峡巡逻（MSP）。由印度尼西亚、马来西亚、新加坡和泰国四国发起，旨在通过联合海空巡逻应对马六甲海峡的海盗威胁。⁵²
3. 《东盟安全共同体行动计划》。2004 年第十次东盟首脑会议签署了该计划，强化了促进区域安全合作的顶层设计。⁵³

48 “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”, Nov. 4, 2002, <http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>.

49 同上。

50 *Statement on Cooperation Against Piracy and Other Threats to Maritime Security*, June 17, 2003, <https://asean.org/arf-statement-on-cooperation-against-piracy-and-other-threats-to-security/>

51 *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia*, <https://www.recaap.org/resources/ck/files/ReCAAP%20Agreement/ReCAAP%20Agreement.pdf>.

52 *Fact Sheet: The Malacca Straits Patrol*, MINDEF Singapore, <https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/2016apr21-news-releases-00134/>

53 *ASEAN Security Community Plan of Action*, <https://asean.org/asean-security-community-plan-of-action/>.

进入 2017 年之后，南海周边区域打击海上犯罪的合作形式从机制建设转向更具操作性的联合行动，同时合作机制的内涵与外延也在不断拓展。

1. 中国－东盟海上联合演习。在 2018 年和 2019 年，中国与东盟国家在南海北部和青岛附近海域连续举行了海上联合演习，其中“海上联演-2019”演习专设了反海盗科目演练，标志了中国与东盟国家间打击海上犯罪合作开始向制度化方向发展。2023 年 11 月，中国与越老柬马泰五国举行了“和平友谊-2023”多国联合军事演习，其中海上部分设置了舰艇编队反海盗作战科目。⁵⁴ 2025 年 10 月于吉隆坡举行的第 15 次中国—东盟防长非正式会晤上，与会国家一致同意于 2027 年举办第二次中国—东盟海上联合演习。⁵⁵
2. 三边巡逻（INDOMALPHI）。为应对菲律宾南部苏禄－苏拉威西海区域的海上武装抢劫和海盗威胁，印度尼西亚、马来西亚和菲律宾于 2017 年启动了三国联合海空巡逻。这一机制通过情报共享和协同行动，遏制了相关犯罪活动。⁵⁶
3. 推进“准则”磋商。中国与东盟国家自启动“准则”磋商以来，持续保持推进势头，旨在延续《宣言》精神，缔结完善的“准则”以维护南海和平稳定，打击跨国海上犯罪也包涵在“准则”的磋商之中。在完成案文三读的基础上，各方已举行多次高官会和联合工作组会，并形成了加快完成“准则”磋商的共识。
4. 拓展合作机制。在打击南海周边海上犯罪领域还存在着多个拓展

54 “Aman Youyi-2023 joint exercise kicks off in China,” Ministry of National Defense of the PRC, http://eng.mod.gov.cn/xb/News_213114/TopStories/16266698.html.

55 “China to hold maritime drill with Southeast Asian nations,” Oct. 31, 2025, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/china-to-hold-maritime-drill-with-southeast-asian-nations/3732285>.

56 “Indonesia, Malaysia, Philippines renew commitment to cooperation,” Indo-Pacific Defense Forum, July 25, 2023; <https://ipdefenseforum.com/2023/07/indonesia-malaysia-philippines-renew-commitment-to-cooperation/>.

型合作机制。东盟地区论坛（ARF）、东盟防长扩大会（ADMM+）等多边安全对话平台为各国在打击海上犯罪方面的情报交流、能力建设和联合演练提供了重要渠道。

二、南海周边的海上搜救与减灾合作

南海周边海上搜救与减灾合作的制度化进程始于 21 世纪初，并随一系列重要文件公布和机制建立而不断完善。2002 年签署的《宣言》也是为中国与东盟国家间海上搜救合作奠定政治基础的文件。《宣言》第六条第四款明确将“海上搜寻与救助”列为“在全面和永久解决争议之前，有关各方可探讨或开展合作”的安全（Safety）合作项目。⁵⁷

从 2004 年开始，中国与东盟之间以五年为期连续签署了四份《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划》，并在 2025 年 8 月制定并公布了《中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划（2026—2030）》。⁵⁸ 所有上述文件均将加强海上搜救与减灾合作列为行动计划的重要合作项目，具有条法约束力，从而确保了海上搜救与减灾合作的连续性。

2017 年中国与东盟高官会审议通过了《建立三个技术委员会步骤非文件》（Non-Paper on the Steps to Establish the Three Technical Committees），其中《航行安全与搜救技术合作委员会》（Technical Committee on Navigation Safety and Search and Rescue Cooperation）是三个技术合作委员会之一。这标

⁵⁷ “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”, Nov. 4, 2002, <https://asean.org/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2>.

⁵⁸ *Plan of Action to Implement the ASEAN-China Comprehensive Strategic Partnership (2026-2030)*, <https://asean.org/wp-content/uploads/2025/08/Final-ASEAN-China-POA-2026-2030.pdf>.

志着中国与东盟的海上搜救合作从建章立制进入到了技术与实务操作层面。⁵⁹

1. 双边政府间协定

中国与几个东盟国家签署有海上安全（Safety）合作的双边政府间协定，包括了专门关于海上搜救合作的《中国—越南政府间海上搜救合作协定》。中国与泰国和印尼则签署了海洋领域合作谅解备忘录，虽非安全合作的专门协议，却都包括了海上搜救合作的内涵。

2. 中国—东盟海上合作基金

中国—东盟海上合作基金是中国为深化与东盟国家在海洋领域的务实合作而设立的专项基金，于 2011 年正式设立。在 2012 年首届东盟海事论坛扩大会议上，中国代表团承诺基金由中国政府先期提供 30 亿元人民币。在海上搜救与减灾合作方面，基金提供了重要的资金支持，尤其是针对中国与东盟国家间的海上联合演习。

3. 中国—东盟海上搜救与减灾联合演习

从 2016 年 9 月中国与东盟国家在广州举行首次海上联合搜救沙盘推演开始，双方已进行了多次海上搜救联演，从 2017 开始的联演均为实兵操练。2017 年 10 月 31 日在广东湛江海域举行的海上联合搜救演习是迄今中国与东盟国家规模最大的一次联演，涵盖了海空搜救、船舶消防、人员转移等六项科目。在此之后的中国与东盟国家间的多次联合军演中，联合搜救始终是海上联演部分的必备科目。在减灾方面，“和平友谊—2025”是中国与马来西亚举行的以“人道主义救援减灾与海上安全”为主题的专门演习，演习的开闭幕式均在马来西亚蒲种国家灾害救援基地举办，双方共同演练了包括联合搜救、联合护航、舰载直升机垂直补给等科目。⁶⁰

59 “How maritime search and rescue cooperation can be strengthened in South China Sea,” National Institute for South China Sea Studies, March 21, 2024, https://en.nanhai.org.cn/index/research/paper_c/id/583.html.

60 Liu Ying, “Peace and Friendship 2025 Joint Exercise: Chinese, Malaysian participating troops conduct adaptive training,” Ministry of National Defense, PRC, Oct. 21, 2025, <http://eng.mod.gov.cn/2025xb/D/S/16416797.html>; Liu Sen, “Peace and Friendship 2025 Joint Exercise: Chinese, Malaysian naval formations conduct joint maritime drills,” Ministry of National Defense, PRC, Oct. 22, 2025, <http://eng.mod.gov.cn/2025xb/D/S/16416868.html>.

4. 人员培训与平台建设

在人员培训方面，中国以举办海上搜救高级培训班和技术交流会等形式，分享搜救经验与技术，为东盟国家培训了多批和数百名专业人才。在平台建设方面，中国主导建设了用于无条件分享的多个搜救减灾技术平台，以服务于南海周边区域：

(1) 南中国海区域海啸预警中心。该中心为包括印尼、马来西亚、文莱、菲律宾、新加坡、泰国、越南、柬埔寨和中国在内的南海周边国家提供全天候地震和海啸监测预警服务，并开展减灾培训。

(2) 海上丝绸之路海洋环境预报保障系统。该系统覆盖海面风、海浪、风暴潮、海啸、和海上搜救等多个分系统，为南海周边海上丝绸之路共建国家提供航行安全预报保障。

(3) 气象卫星信息共享服务。中国的“风云”系列气象卫星向包括东盟国家在内的国际社会提供气象公共产品，其国际用户应急保障机制已响应了上百次防减灾国际援助请求。

三、南海周边海上安全的新趋势

近年来南海周边的海上安全出现新的变化趋势，这种变化主要集中在跨国海上犯罪领域。一方面，南海海域的严重暴力犯罪的发案率在下降。根据联合国毒品和犯罪问题办公室（United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC）和国际海事局相关报告，南海海域的海盗与武装抢劫案件在 2024 年已经降至 30 年来的低点。出现这一发展态势主要有以下两方面原因：

一是中国在南海周边海域行动能力的不断增强。随着中方资源的持续投入，中

国在南海周边的态势感知和快速反应的边界和能力都在不断增长。这种能力增长产生的一个附带效果是，南海海域严重暴力犯罪无论是海盗与武装抢劫，或者人口贩运，都被挤压出了中国行政管辖的水域，而集中到了南海东南，断续线以外的苏禄海、苏拉威西海、以及南海以西的马六甲海峡等水域。另一方面，除了中国的能力建设，区域犯罪模式可能也反映了多边巡逻、不断变化的报告方式和海上犯罪路线的变化。

二是2020—2023年的新冠疫情导致的全球抗疫监管措施的强化，导致东南亚地区人类活动强度下降，使得相关海域的海上暴力犯罪减少。然而，这种非结构性的外部因素导致海上犯罪下降的可持续性是一个需要持续跟踪观察的问题，以确定海上暴力犯罪的减少是出于结构性因素而成为一种长期趋势；还是受类似新冠疫情的偶发外部因素影响而出现的短期变化。

南海海上犯罪发展趋势的另一面，则是南海货物和毒品走私的不断增长，成为海上犯罪的新趋势。出现这种情况也有以下非传统因素的原因：

一是东南亚成为承接全球产业链重组的关键地区，在地缘竞争的背景下，所谓“中国+1”战略的推进，使得南海周边地区的制造产业得到了迅速发展。人类经济活动的增长与海上货物走私犯罪的增长往往呈现正比例相关关系。随着贸易保护强化对南海周边国家的施压，收紧针对中国的转口贸易和强调原产地规则，以及升级出口管制和禁运；涉及相关产业的走私活动将呈现持续上升的势头。

二是不稳定的关税体系引发的走私活动。关税制度的快速变化可能会产生套利动机，并增加跨区域供应链的逃税、转运欺诈或规避原产地规则的风险。针对南海周边国家的惩罚性第三方关税导致整个地区的关税体系出现了剧烈波动和混乱。中国以及南海周边国家之间的比较关税因此出现了巨大的落差。这种关税落差本身就是鼓励区域内货物走私的重要动因。此外，套利激励的强度还取决于该地区国家对第三方关税强征的遵守程度。

三是南海周边尤其是陆上部分已经形成了跨国犯罪的生态。从网络犯罪、洗钱、到毒品生产，组成了系列犯罪的产业链条，而且在组织与运作模式上出现了分工与整合的趋势，以跨境团体相互协作的模式进行运作。而在海上环节，作案手段则趋向隐蔽化和智能化：一方面利用无船名船号、无船舶证书、无船籍港的“三无船舶”，以夜间作案等方式逃避监管；另一方面则是海上犯罪集团利用诸如 Telegram 等加密社交媒体等通讯工具协调行动。此外，海上犯罪组织利用无人机、低轨卫星通讯等新质技术手段开展反侦察、反监视海上执法力量，为犯罪活动提供技术支撑也成为趋势。

随着中国与周边国家加大了联合打击网络电信犯罪的力度，该地区的黑灰产业有可能增加毒品生产以弥补其他犯罪产业链遭受打击的“损失”。尤其是相关化学制备技术已经转移到了南海周边地区，可以工业化规模低成本大批量生产高纯度的化学合成毒品。这种态势会反映到海上，使得南海海域破获毒品走私的数量越来越大。

四、南海周边国家应对海上安全趋势的未来合作构想

应对南海周边海上安全的新发展趋势，中国与东盟国家间可以考虑以下推动区域内合作的应对措施：

（一）应对南海地缘政治复杂态势下的海上犯罪。双方可以考虑在东盟框架下利用既有中国—东盟双边合作计划，落实和细化针对海上犯罪的合作项目；可以双边和次小区域范围先期开展双边制止海上犯罪的通报合作；再扩大双边海上执法合作到小多边合作项目，同时协助提升参与合作项目相关国家的海上能力建设。在“准则”磋商进入关键时期的当下，中国与东盟各成员谈判方应该深化共同制止海上犯

罪的合作议程，以落实《宣言》的精神。

（二）海上跨国犯罪的源头往往是在陆地上。中国同南海周边国家，有必要以《中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划（2026—2030）》和《中国—东盟非传统安全领域工作计划（2024—2028）》为指引，通过海上执法情报信息交流和执法技术的共享，同步推进联合研究、教育、培训和人员往来等合作项目，作为先期落实行动和工作计划的方案。同时，在照顾各方舒适度的前提下，中国可与部分东盟国家商讨建立毒品化学前体生产和流向的联合监管体系，从而在源头上阻断毒品海上走私的链条。

（三）中国与东盟国家需要区分跨国海上行为的性质。涉及到海上暴力，例如海盗和武装抢劫、人口劫持贩运以及毒品走私等严重犯罪，中国与东盟国家理应按照既有司法协助的协议开展合作。但如果涉及惩罚性单边关税和贸易管制措施执行的情况，东盟国家和中国则宜从各自的国家利益出发，可考虑在中国与相关国家间商讨司法相互协助的技术指南，以及南海周边国家涉及此类事务的沟通机制和流程。双方可以循序渐进，先求得共识，而后再通过谅解备忘等形式确定下来，以保护本地区国家的切身利益。

（四）在全球关税战和贸易管制愈演愈烈的背景下，全世界范围的经贸合作正在逐渐失序，而且很难看到逆转的趋势。上述趋势再叠加重大地缘政治经济冲击，如武装冲突导致地区能源供应的中断，首当其冲的将是体制相对脆弱的经济体。南海周边部分国家正面临极限的经济压力，可能因承压而出现经济与社会波动的迹象。这可能预示未来南海海上犯罪有重新抬头的趋势。东盟国家与中国可考虑通过数据采集和模型架构来尝试建立某种预警和监测机制，来为预防涉海跨国犯罪等事态提供应对决策参考。

第四章

南海区域海洋经济一体化

安娜·罗萨里奥·马林达－乌伊

一、南海区域海洋经济一体化格局

南海是世界上最具战略重要性的海域之一，是全球贸易的重要通道，也蕴藏着丰富的渔业资源和价值潜力极高的油气资源。然而，南海的经济重要性与其地缘政治波动性程度相当。中国、菲律宾、越南、马来西亚和文莱等国领土与海洋权利主张叠加交织，将南海变成法律论争、民族主义、资源竞争和大国博弈的复杂竞技场。

该区域的困境在于不断加深的经济相互依赖度与持久的海上对抗之间的矛盾。尽管经贸纽带连通了声索国与更广泛的亚太地区经济体，但他们没能防止频发的海事紧张局势与战略互疑。纵观历史，域内争端一直受海上资源勘探与基于《公约》且不断演变的海事权利的影响，将南海变成区域与全球安全的持久引爆点。

尽管域内存在这些矛盾与冲突，南海却也是一个域内各方在经济上相互依存的空间，孕育着海洋经济合作与开发的机遇。东南亚声索国和中国之间日益紧密的贸易联系与战略互疑、安全竞争共存，反映了合作与博弈二者之间的复杂相互作用。这种二元性引出本文的核心关键问题：海洋经济合作（尤其是联合资源开发）能否充当争议海域（如南海）冲突管控的可行机制？

对菲律宾而言，这个问题更为迫切。该国面临的能源安全挑战有所加剧，背后的影响因素包括国内产量不断减少（马拉帕亚气田的资源枯竭最为显著）以及面对外部供应冲击不断上升的能源需求与脆弱性（包括中东地区延宕至今的危机带来的地缘政治扰乱）。在此背景下，石油和海上油气资源勘探与开发不仅是经济要务，也是战略必需。不过，菲律宾的远景能源储量大多位于争议海域内，导致单边开发复杂化，也增强了合作路径的现实意义。在这方面，海洋经济一体化（特别是借助

联合资源开发）成为协调经济需要与地缘政治约束的潜在路径。

正是在这样的战略与经济格局下，“海洋经济一体化”的概念成为一个既务实又具有潜在变革性的框架。海洋经济一体化指沿岸国为推动海洋资源开发、提升海洋基础设施与互联、创造共同经济效益而作出的协调与协同努力。此概念的核心在于“联合资源开发”原则——该原则允许各国暂时“搁置”主权争议、寻求开展互利的经济活动。

就南海而言，中菲联合油气勘探是一个关键测试用例，表明共同开发这一方法是可行的。一方面，这种合作提供了一条应对紧迫能源需求、减少单边及潜在升级行动的动机以及促进区域稳定的路径。另一方面，它带来重大的法律、政治和战略挑战，包括菲律宾国内宪法约束、经济和军事实力不对称以及双方信任与信心长期赤字等。

本文将考察南海海洋经济一体化大框架下中菲联合油气勘探与开发的前景和约束条件。笔者从法律兼容性、政治与战略格局和经济可行性这三个相互关联的层面展开分析，参考借鉴相关经验，尤其是中国与越南和马来西亚的能源合作经验。本文还将评价共同开发在哪些条件下可以充当资源利用和冲突管理机制。

本文推进的中心论点是，尽管联合开发在南海等争议性海事环境中是务实且具有潜在稳定性的路径，但它的成功取决于若干关键因素：法律框架与国内法和国际法接轨、有效管控相互依赖与实力的不对称、透明和问责机制的制度化以及通过持续的信任构建措施培养战略互信。若是缺少这些条件，共同开发将面临在政治上站不住脚或在战略上不可持续的风险。

最后，本文将海洋经济一体化定位为一项经济战略和一个集外交、冲突管理和区域治理于一身的混合机制。这样有利于更广泛地讨论南海地区经济相互依赖与和平之间的关系，为菲律宾提供相关政策见解，助力其应对复杂交织的能源安全、主权与大国博弈等问题。

二、海洋经济一体化：概念与战略

海洋经济一体化指沿岸国之间为联合开发海洋资源、完善海洋基础设施、加强互联互通和创造共同经济效益而作出的合作安排。它的核心逻辑是功能性合作：各国无需先行解决主权争端、然后再寻求共同利益领域的务实合作。这一思路对南海尤其重要，因为该地区结合了高经济价值与深层政治敏感性。通过“合作优先于对抗”，海洋经济一体化为管控争端、维持开发提供了一条实用路径。

海洋经济一体化的重要意义在三个方面最为显见。第一，它促进能源安全，这对依然严重依赖进口油气的国家（如菲律宾）尤其重要。联合开发安排可以在不影响主权主张的情况下提供获取海上油气资源的渠道，符合《公约》中鼓励各国寻求在争议海域开展临时合作的条款规定。**第二**，它充当冲突管理工具，可以减少单边勘探、胁迫执行或冲突升级的动机。共同安排下的定期制度互动可以提高透明度、促进信心建立且增进信任。**第三**，它有助于地区稳定，具体表现为将合作嵌入东盟主导的更广泛机制之中，并为推进“准则”最终达成的各方努力提供有力补充。

因此，海洋经济一体化不只是一项经济议程。它也是一项战略机制，将南海从博弈地带转变为共同开发、有序竞争与务实合作能够共存的场域。

三、中菲南海合作：经济基础与现实路径

理解中菲南海合作的本质需要从以下两个角度进行，一是法律与政治争端，二是激发务实合作的经济机遇。尽管海洋权益诉求重叠仍是紧张局势持续的主要症结，

但南海也是一个共同的经济空间，域内渔业、能源、海上互联、环境保护和基础设施建设等方面的合作能够带来共同效益。在此背景下，经济合作为推进发展要务的同时管控分歧提供了一条务实路径。

论及促进中菲合作的积极因素，其中一个核心因素是双方之间的经济互补性。

中国是菲律宾的主要贸易伙伴之一，而菲律宾仍然是中国的重要市场、投资目的地和海上邻国。这种经济上的相互依赖使得双方不会让海洋争端压垮双边关系大局。因而，南海合作可以作为广泛经济交往的延伸，将海上稳定与贸易、投资、粮食安全、能源安全和区域联通等联系起来。

其中一个首要合作领域是能源开发。对菲律宾来说，联合勘探或开发海上油气资源有助于降低对进口的依赖、分散能源供给风险以及支持国内产业和经济增长。而对中国来说，这种合作可以表明其寻求共同开发、与邻国建立务实合作伙伴关系的意愿。若是设计得当，共同开发无需任何一方放弃自己的领土主张，反而让双方能够在“不损害”其他权益的情况下寻求资源开发，同时把主权问题与经济合作分离开来。

再者，现有法律框架（包括《公约》在内）仍然具有现实意义，因为它允许各国在最终划界之前订立务实的临时安排。然而，从经济角度来看有更重要的一点——法律复杂性并不自动地妨碍合作。相反，它需要精心的制度设计来保护宪法要求、维持国家立场和确保平等的利益共享。由于菲律宾宪法对自然资源开发的要求，任何合作模式都必须尊重菲律宾的主权、国家控制权以及许可的外国参与形式。这些约束条件虽然要求法律上健全、政治上可接受的机制，但并未扼杀争议区的合作空间。

因此，应将中菲南海合作界定为务实的经济战略，而非单纯的法律或政治妥协。通过专注于共同开发和能源安全，双方可“化”冲突性对抗空间“为”功能性交往平台。其中的核心逻辑显而易见：主权争端在短期内或许仍然难以解决，但经济合作可以降低不确定性、建立信任、产生切实效益以及营造更稳定的海事环境。

四、南海区域海洋经济一体化的经验：对中菲合作的启示以及两国合作的前景与机遇

南海海洋经济一体化的经验证明，即使存在未解决的主权和海事争议，合作也是可行的。有些声索国不将法律和政治分歧视为绝对障碍，而是寻求建立各种务实安排，将争议性主权问题与功能性经济合作分离开来。这些经验表明，海洋经济一体化可以作为促进资源开发、信心建立与区域稳定的务实机制，但前提是这种合作是精心设计的、互利的而且对国内环境和战略环境足够敏感。

北部湾的中越合作经验表明了渐进式合作在清晰制度安排支撑下的价值。尽管双边海洋紧张局势由来已久，但是中国和越南在2000年签订了一项海洋划界协议，接着又开展了有限的共同勘探与渔业合作。这个例子说明，当存在一定程度的法律清晰度和制度化对话时，海洋经济合作会变得更加可控。这也表明，哪怕两国关系历来不好，只要把稳定、资源管理和循序渐进的信任建设放在首位，依然能实现务实合作。

中马合作经验同样值得学习和借鉴。马来西亚通常对中国采取务实、经济导向的态度，在维持主权权利主张的同时继续参与双边贸易、投资、能源合作、基础设施建设以及广泛的蓝色经济倡议。马来西亚的路径反映其战略对冲：保全国家利益，同时追求经济机遇最大化。该模式强调经济互补性、外交灵活性和议题区隔的重要性。换言之，争端管理可以不完全阻碍广泛的经济合作。

这些比较经验对菲律宾的情况具有现实意义，因为他们表明海洋经济一体化无需有关方立即解决主权争端。有关方的合作可以从政治敏感度较低的领域开始，比如渔业管理、海洋环保、灾害响应、海上互联互通、海洋科研以及精心构建的能源

合作。对菲律宾和中国来说，这种合作铺就了一条实用路径：将南海从纯粹的争议海域变成追求共同经济效益的平台。

在能源安全领域，中菲联合开发的前景尤其显著。菲律宾仍然依赖进口能源，而南海的海上资源可为多元化、供应韧性和长期经济规划等提供机会。联合勘探或共同开发，若建构在“不损害”其他利益的基础上，则能让双方追求经济效益，同时无需任意一方放弃自己的法律或政治立场，从而直接惠及沿岸社区和国家发展。

尽管如此，双方必须以现实主义的态度看待合作。中菲关系仍然是由主权敏感度、国内政治审视、舆论、信任赤字和战略不对称等因素塑造的。任何协定，但凡被视为损害国家利益，都会面临强大的国内阻力。同理，持久的海上事件会削弱信心，也使制度化合作变得复杂。这些约束因素不至于让合作变得不可能，但是他们要求相应的精心设计，包括透明度、平等的利益共享、法律保障措施、宪法遵从以及可信的监测实施机制。

区域经验提供给中菲合作的关键启示是，务实的、渐进的且互利的海洋经济一体化才会成功。对于菲律宾和中国，最可行的路径不是从重大的政治解决开始，而是从双方利益重合领域的务实合作开始。

最后，南海不应仅被视为一个博弈场，它也可成为服务于有序合作、共同开发和区域经济一体化的海域。对中菲两国来说，海洋经济一体化为双方缓和紧张关系、支持开发、加强能源和粮食安全以及建立更牢固的双边关系基础提供了一个良机。其中的挑战并不在于缺少机遇，而在于需要将机遇转化为精心构造的、政治上可接受的、经济上有意义的合作。

第五章

南海经济合作的动力和路径

周士新

中菲是隔海相望的邻国，南海对中菲经济发展都非常重要。在中菲都在加快促进本国现代化进程，与周边其他国家一道增进地区经济一体化的过程中，中菲经济合作始终超越双方在南海的主权和权益争议，以互利共赢为基本原则，以市场规则为基础，以中国—东盟自贸协定为框架，开展了相当密切的合作，建立了全面战略合作关系。南海作为连接两国的重要地区，双方以发展蓝色经济为主要内容，以互联互通为主要纽带，以有助于促进共同利益的项目为支点，开展了一些敏感型较低但韧性较强的合作，对缓解两国因南海问题而产生的敌对情绪及因海上冲突而产生的紧张关系，发挥了一定的影响。

一、中菲在南海开展经济合作的动力

南海的重要性不仅在于其是个周边国家较多的半包围海域，而且是全球最繁忙的国际水运航道必经之地，还因为其蕴藏着丰富且稀有的生物和非生物资源，更因为其位于全球经济增长最具活力地区的十字路口。对周边部分国家来说，南海问题不仅仅涉及领土主权和海洋管辖权争议，还是其国家经济能否获得高速发展的基础和底气之源。也正是如此，中菲在南海开展经济合作不仅是必要的，而且是可能的。

（一）中菲开展海洋经济合作的必要性

促进各自及地区可持续安全已经成为中菲共同目标和基本路径选择。南海地区不仅需要去安全化和政治化，且要迎合地区经济发展新势头，克服不稳定局势可能造成的新挑战，将经贸议题作为内外政策的优先选择。

1. 减弱甚至消除争议所造成的安全困境。经济合作是消解紧张关系的减震带，也是中菲在处理双边关系时都高度重视的领域。尽管近几年菲律宾在南海地区多次对中国发起挑衅行动，造成两国关系持续紧张，但并没有阻止与包括中美等国在内的域内外国家经济合作，试图营造出菲律宾热爱和平，希望南海稳定的形象。当然，中菲都希望对方能在加强经济合作的过程中减弱对自己的威胁认知。从实际情况来看，紧密经贸关系确实已经成为减弱两国政治安全信任赤字和敌意的重要基础，避免双方在南海发生更高烈度的冲突，导致南海形势陷入失控状态。

2. 为促进南海安全与稳定创造良好环境。南海安全与稳定是中国与东盟国家共同努力的结果，而中菲在南海开展经济合作不仅可以拓展双方合作的领域，而且能显示出双方对管理南海问题的信心。中菲都将南海作为本国经济发展的潜在增长动力，而围绕岛礁和海域争议的安全议题不应妨碍和破坏两国在经济上开展合作，特别是双方在南海地区开展相关合作。中菲渔民在南海地区互动具有较悠久的历史，未来中菲两国也在评估落实《宣言》和磋商“准则”过程中，以在南海开展经济合作为纽带，给南海安全与稳定增添新的机会。

3. 为解决地区争议提供不间断动力。经济合作不仅仅是企业之间按照市场规则进行互动，而且是中菲两国政府和民众在对对方具有预期认知下长期推动的结果。在这种情况下，为了让两国政治外交关系不至于因为南海问题而逐渐恶化并最终可能损害目前依然较为紧密的经济关系，中菲在处理两国争议时都采取了有些克制的政策。对菲律宾来说，南海仲裁案虽然是利用 1982 年《公约》漏洞而进行的不太光彩的单边举措，但既可以避免与中国摊牌，又可能让中国知难而退的政策措施。当然，在安全化意识依然较强的情势中，菲方虽然高度重视两国经贸关系，但要放弃主权利益，基本上还是做不到的。

4. 减弱美胁迫贸易政策的负面效应。特朗普 2.0 的普遍高关税政策让中菲对美贸易都造成了较大困难。菲律宾之前对美贸易长期保持逆差，在 2024 年才转为

顺差，却遭到特朗普加征惩罚性关税，从最初 17% 变为 20% 再到目前的 19%，对菲律宾明显是不公平的，也是不公正的。菲律宾本来认为自己在南海问题上牵制中国有利于美国遏制中国的“印太战略”，以期获得美国关税“优惠”，但依然没有获得低于新加坡、泰国、柬埔寨、马来西亚和印度尼西亚的关税。中菲在南海加强经济合作有助于进一步增强两国利用中国—东盟自贸协定和区域全面经济伙伴关系协定，协同应对美关税的信心。

（二）中菲开展海洋经济合作的可能性

中菲经济合作在地区一体化程度日益增强的情况下，已经积累了一定程度的基础，两国关系总体稳定可控，南海安全形势也没有破局。中菲都没有必要过度关注安全议题，促进更为紧密的经贸合作才应是优先选择。

1. 东盟为中菲经济合作提供了总体蓝图。东盟在 2015 年底建立了以政治安全、经济和社会文化为三大支柱的共同体，在 2025 年实现了第一阶段目标后，再次发起了面向 2045 年的第二阶段目标。中国在 2010 年 1 月 1 日开始全面落实与东盟的自贸协定，在 2021 年与东盟建立了全面战略伙伴关系，在 2025 年双方签署了自贸协定 3.0 版。中菲已经深度嵌入中国与东盟全方位合作的框架内，无论是否开展直接双边关系，双方经贸交流已经成为地区多边贸易链网络的重要组成部分。中国已多年为菲律宾最大贸易伙伴，双方在 2025 年货物贸易额达 475 亿美元，其中，菲律宾向中国出口额为 93 亿美元，同比下降 1.6%，从中国进口额为 382 亿美元，同比增长 16.4%。⁶¹

2. 南海周边国家经济互补性较强。中国与东盟国家的经济互补性促进地区经贸增长的效应得到了充分释放，已经成为亚太地区经济一体化过程中最受关注的现象。中国和东盟目前互为第一大贸易伙伴，双方贸易额在 2025 年超过了 1 万亿美元。

61 “2025 Philippine Trade in Goods - Facts Figures”, *The Congressional Economic Planning Office, The Republic of the Philippines*, <https://cpbrd.congress.gov.ph/wp-content/uploads/2026/02/FF2026-06-2025-PHILIPPINE-TRADE-IN-GOODS.pdf>

菲律宾的最大贸易伙伴同样是中国，双方在传统产业，特别是农食产品加工业和日用品制造业等方面的合作较为顺利。这种互补性在南海地区主要体现在工业制造能力和产业发展上，中国在造船业和渔业上具有超强能力，可以为试图发展蓝色经济的包括菲律宾在内的东南亚国家提供强力支撑。

3. 南海周边国家经济快速发展要求开展更密切合作。从 2025 年来看，即使受到美国加征高关税的影响，东南亚国家经济依然获得了较高发展速度。越南 GDP 同比增长达到了 8.02%，2026 年初越南共产党十四大又提出未来几年年均增长要达到 10% 以上的目标。菲律宾国家统计局在 2026 年 1 月 29 日公布数据显示，2025 年 GDP 同比增长 4.4%，低于政府设定的全年经济增长目标。菲政府要提升 GDP 增长水平，拉高民众对政府的信任度，必须和包括中国在内的经济增长水平较快的国家开展更密切合作。

4. 南海地区是一个充满资源和机会的地区。从自然禀赋上看，南海具有非常丰富的渔业和油气等生物与非生物资源，可以为地区国家未来经济长期快速发展提供持续动力。所有南海周边国家都在近海进行了油气等资源的勘探甚至开采，部分国家间甚至进行了联合开发项目。相比之下，渔业合作则更为广泛一些，中国已经成为越南渔获最大出口市场，渔业资源开发也是许多国家间合作的潜在领域。从趋势上看，南海地区的经济合作机遇会更广泛。也正是如此，包括菲律宾在内的南海周边国家都希望获得更多发展机会，让南海成为真正意义上的合作之海。

二、中菲在南海开展经济合作的路径

中菲在南海地区开展合作有过成功案例，但也有半途而废的项目。双方政治安全互信较低，导致许多合作倡议并没有得到有效落实，成为难以弥补的巨大遗憾。

从前景上看，中菲都需要放下安全困境的包袱，坚定承担起促进两国经济发展的重任，为促进双方在南海开展可持续合作，框定两国关系走在正确道路上，避免出现大的偏差，做出力所能及的贡献。从具体政策、领域、项目和活动来看，中菲在以下几方面的经验可以为双方未来合作提供参考。

（一）渔业培育和生产合作。中菲在 2004 年签署了《渔业合作谅解备忘录》，建立了两国渔业合作开发的新机制。⁶² 2017 年 11 月 15 日，在李克强总理访菲期间，中菲农业部代表签署了《关于中华人民共和国农业部向菲律宾赠送东星斑鱼苗的谅解备忘录》。2017 年 12 月 14 日，为落实两国领导人共识和双方签署的备忘录要求，应菲方渔民请求并经双方农业部协商，中方决定向菲律宾赠送 10 万尾东星斑鱼苗，支持菲方发展水产养殖。⁶³ 中国外交部、海南省海洋与渔业厅、菲律宾巴拉望中菲合作水产有限公司、达沃太平洋码头公司代表见证鱼苗启运仪式。在 2018 年 11 月 14 日启运第二批鱼苗时，第一批鱼苗已经长到 600—700 克，可供上市销售了。⁶⁴ 除了提供种苗外，中国还提供了部分饵料和技术支持等。菲律宾前总统杜特尔特在 2018 年 11 月底对中国进行国事访问时，感谢中方 2017 年捐赠给巴拉望和达沃地区 10 万尾东星斑鱼苗并为菲方在相关领域的能力建设提供协助。⁶⁵ 菲律宾总统马科斯在 2023 年 1 月初访问中国时，双方签署了包括《中菲农渔业合作行动计划（2023—2025）》等多份农业合作文件。⁶⁶ 此外，中国还是菲律宾渔获的重要出口市场。2023 年 2 月，菲律宾冰鲜红东星斑搭载航班，首次运抵湖南口岸。中菲渔业合作具有非常强烈的可持续性、共赢性和广阔市场，菲方在这方面应有更强烈的需求和意愿，可能成为双方合作的优先选择。

62 邹立刚、王崇敏：《中国的海洋问题与南海问题及其应对举措》，载《新东方》2012 年第 5 期，第 12 页。

63 “中国向菲律宾赠送 10 万尾东星斑鱼苗”，中华人民共和国农业农村部网站，2017 年 12 月 14 日，https://yyj.moa.gov.cn/gjhz/201904/t20190428_6255154.htm

64 “第一批可以上桌了，中国再向菲律宾赠送 10 万尾鱼苗”，观察者网，2018 年 11 月 14 日，https://www.guancha.cn/international/2018_11_14_479637.shtml

65 “中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明”，中华人民共和国外交部网站，2018 年 11 月 21 日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/201811/t20181121_7977742.shtml

66 “中华人民共和国和菲律宾共和国联合声明”，中华人民共和国外交部网站，2023 年 1 月 5 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202301/t20230105_11001029.shtml

（二）海洋基础设施建设合作。菲律宾是个群岛国家，岛屿众多、海域广阔。许多港口城市和海滩旅游景区都需要大量的基础设施建设。中国一些企业曾一度承接了多项菲律宾大型沿海基础设施建设项目，包括海水淡化、填海造陆以及船舶制造等。然而，随着中菲关系下行，菲律宾政府暂停或终止中企参与的许多项目，如在 2023 年 8 月以评估项目对环境和社会的影响及是否符合法规为由，暂停中国交通建设公司参与承包的马尼拉湾 22 个填海项目，⁶⁷但相关合作机会并没有完全消失。菲律宾难以在全球和国内找到能比中国企业性价比更高的合作对象，未来双方合作机会并不会消失。此外，菲律宾还是近海风力发电和潮汐发电的资源大国，而中国企业在这些方面具有独特优势，可以成为菲律宾发展新能源的最优先选择合作对象。菲律宾如果能根据自己的国家建设战略和自身发展利益，将相关项目去政治化、去安全化，中国企业将是非常有竞争力的选择合作对象。

（三）海上互联互通连接合作。东盟曾发布三个版本的《东盟互联互通总体规划》，海上互联互通建设及与中国等对话伙伴开展合作也是其中重要内容。无论是东盟智慧城市网络还是港口城市网络建设中，部分南海周边港口城市都是重要成员。随着海南自贸港建设成效进一步彰显，包括菲律宾在内的南海周边国家必然会加强环南海港口城市互联互通建设，为促进地区海洋经济发展提供主要推动力。在这个过程中，保持南海国际水道的安全畅通，也成为共同的责任和期待。作为一个群岛国家，菲律宾迫切需要和东盟其他国家建立更为密切的互联互通网络，为本国经济发展提供新动力。在这种情况下，中国企业参与具有较多主体的相关项目，可以有效减弱其敏感性，体现东盟内部互联互通建设的共赢本质。

（四）海洋油气资源开发合作。中菲之间曾经就联合开发油气资源进行过多次讨论。2004 年 9 月，在中国和菲律宾领导人的共同见证下，中国海洋石油总公司和菲律宾国家石油公司签署《南中国海部分海域联合海洋地震工作协议》。经中菲

67 “菲律宾暂停中企承包马尼拉湾填海项目”，联合早报网，2023 年 8 月 11 日，<https://www.zaobao.com/realtime/world/story20230811-1422585>

双方同意，2005年3月14日，中国海洋石油总公司、越南油气总公司和菲律宾国家石油公司在马尼拉签订了《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》，商定三国的石油公司在3年协议期内，在约14.3万平方千米海域的协议区内完成一定数量的二维和/或三维地震测线的采集和处理工作，对一定数量现有的二维地震测线进行再处理，研究评估协议区的石油资源状况。非常可惜的是，这个协议在完成第一阶段工作后就被菲方以项目违宪或国家利益可能受损等理由废止了。2018年11月底，中菲签署了《中华人民共和国政府与菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》，表示愿积极商讨包括海上油气勘探和开发，矿产、能源及其他海洋资源可持续利用等在内的海上合作。⁶⁸ 2023年初，双方同意牢记2018年签署的谅解备忘录精神，在已有成果基础上，尽早重启海上油气开发磋商，造福两国及两国人民。⁶⁹ 2026年3月24日，菲律宾总统马科斯在接受彭博社采访时称，他希望重启与中方在南海海域联合油气项目的谈判，并表示“我们一直试图将领土争端与我们的贸易安排区分开来”。⁷⁰ 当然，中菲之间能否及如何开展相关合作，仍需要双方之间进行更多谈判，有效排除来自各方面的干涉和关切。

值得关注的是，随着“准则”磋商进入最后阶段，南海地区安全局势更加稳定，中菲间如果能超越争议，寻求更符合两国利益的领域在南海开展合作，以推出更多的早期收获项目和互利共赢的合作成果，在涉及南海问题中最不敏感的经济领域开展务实有效的成果，不仅有可能让南海局势更加可控，而且会促进南海成为地区经济增长的新动力源。毕竟，南海作为一个具有巨大合作潜能的“聚宝盆”，值得包括中菲在内的周边国家珍视、保护与可持续开发。

68 “中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明”，中华人民共和国外交部网站，2018年11月21日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/201811/t20181121_7977742.shtml

69 “中华人民共和国和菲律宾共和国联合声明”，中华人民共和国外交部网站，2023年1月5日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202301/t20230105_11001029.shtml

70 “Marcos Says War May Spur Energy Talks With China in Disputed Sea”, Bloomberg, March 24, 2026, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2026-03-24/marcos-says-war-may-spur-energy-talks-with-china-in-disputed-sea>

结语：共同的政策建议

当前，南海局势和中菲关系都处于相当敏感且关键的十字路口上，中国与东盟国家评估落实《宣言》和磋商“准则”也正进入新阶段。在此关键时期，中菲不能仅仅聚焦双方分歧和矛盾，而应关注双方在一些低敏感领域合作的空间和可能性，为稳定及缓和双方关系和南海局势创造良好环境。也正是如此，中菲部分学者尝试从寻求共识契合度的视角，就两国当前和今后一段时间，随着“准则”缔结和中菲关系缓和而可以开展的合作领域，提出以下三方面共同政策建议：

第一，构建包容性的区域海洋管理机制，促进南海海洋环境保护。海洋环境保护具有低政治敏感性、高共识度、务实可行等特点，是当前南海局势下最具合作潜力的领域。面对海洋污染、生物多样性丧失、气候变化加剧等共同挑战，双方应积极推动海洋环保合作，作为增进互信、管控分歧、稳定双边关系的建设性路径。中菲可尝试重启并扩展在南海的联合海洋科学考察，包括海洋生态监测、珊瑚礁健康评估、海洋酸化和塑料污染影响研究等，通过统一标准、共享数据、联合评估，提升双方对南海生态系统状况的科学认知，为后续生态修复、资源养护、污染治理等提供坚实依据。双方可以此为基础，邀请其他沿岸国参与，推动双边合作向区域化拓展。双方可以《宣言》及正在磋商中的“准则”为制度框架，推动建立包容所有沿岸国的区域海洋环保与渔业合作机制。此外，中菲可在现有双边磋商机制下，激活并强化海洋环保与海洋科研联合工作组，探索构建类似区域渔业管理组织的多边合作平台，推动南海环保合作从项目式走向长效化和机制化。

第二，合作应对海上安全风险，维护南海持久和平与稳定。中菲可考虑在东盟框架下利用既有中国—东盟双边合作计划，落实和细化针对海上非法活动和犯罪的合作项目，可以在双边先期开展制止海上非法活动和犯罪的通报合作，再扩大至双边海上执法合作，再升级至小多边合作项目，同时协助提升参与合作项目相关国家的海上能力建设。在中菲政府层面海上安全合作面临推进困难的当下，双方可推进政府涉海执法机构合作开展联合作业与巡航，并与两国海上执法力量实现信息共享，便利就近执法，以不断积累互信。中国与东盟国家需要保持针对南海海上执法合作的敏锐性，涉海领域的域外执法合作需要按照海上行为的性质加以区分。涉及到海上暴力，例如海盗和武装抢劫、人口劫持贩运，以及毒品走私等严重犯罪，中国与东盟国家可按照既有司法协助的协议开展合作。此外，东盟国家与中国可考虑通过数据采集和模型架构来尝试建立某种预警和监测合作机制，来为预防、制止涉海非法活动和犯罪在内的事态提供决策参考。中菲可考虑先期建立应对涉海虚假信息合作平台，由双方政府部门针对涉及南海的虚假信息共同开展事实核查，利用合作平台及时发布权威真实信息，以共同遏制虚假信息对海上安全舆情的负面影响。

第三，做好涉海洋经济合作的制度设计，促进南海一体化建设。中菲都是RCEP和东盟—中国自贸协定的成员，经济联系本来就比较密切，加强经济合作对双方都有利。从趋势上看，双方需要找到并开展能促进共同利益，且安全敏感度较低的经济合作项目，作为双方在南海地区开展更广泛合作建立政治互信的基础。能源合作开发可以成为双方合作早期收获项目。菲律宾严重依赖进口油气资源，中东冲突恶化了菲律宾国内能源危机，政府呼吁在南海与中国进行能源合作开发。中菲之间在南海联合进行油气资源勘探可成为可行性的早期收获项目，不仅可以缓解甚至解决菲律宾对能源的需求，减少因单边行动可能造成双方紧张关系升级，有利于地区安全稳定，而且有利于解决双方因军事经济实力不对称而出现信任和信心不足的问题。中菲对南海地区如何加强合作都有自己的顾虑。菲律宾希望相关合作应该在本国宪法框架之下，服务于国家安全利益和对南海资源的需求，并能在与中国合

作时避免敏感分歧引发国内争议，同时能促进海洋经济增长服务国家总体发展和人民福祉。中菲之间可对未来如何进行合作，如何在合作结构化过程中促进公平公正，进行必要的充分的制度设计，避免双方因实力不对称和主权争议而出现分歧和矛盾，引发不必要的冲突。

目前来看，中菲在南海在低敏感度领域开展合作存在着可能性和必要性，但仍需要双方搁置争议和分歧，消解对立情绪和矛盾，才能将可能性和必要性变成能促进双方政治安全互信和经济贸易增长的现实。中菲都需要放下历史包袱，可以尝试在非官方的二轨渠道，就对双方都关注并寻求合作的领域进行磋商，探讨减弱南海紧张局势及缓和中菲关系的路径。展望未来，中菲还需要创新思维和具体举措，为两国合作营造对双方安全与发展都有利的地区环境，并提供更多更好的机会，促进两国关系转好和两国人民福祉。这既是本篇报告出台的初衷，更是所有参与撰写者的期望。

关于上海国际问题研究院

上海国际问题研究院成立于1960年，是隶属于上海市人民政府的高级研究机构和知名智库。我院的主要任务是：以服务党和政府决策为宗旨，以政策咨询为方向，通过对当代国际政治、经济、外交、安全的全方位研究，为党和政府决策提供有力的智力支持；通过与国内外研究机构和专家学者的合作交流，增强我国的国际影响力和国际话语权，提升国家的软实力。多年来，我院一直被国内外权威机构评为中国最重要的国际问题和中国外交智库之一。

我院设有六个研究所，分别是全球治理研究所、外交政策研究所、世界经济研究所、国际战略与安全研究所、公共政策与创新研究所、台港澳研究所；同时，我院设有十一个研究中心：美国研究中心、拉美研究中心、俄罗斯中亚研究中心、中东研究中心、非洲研究中心、欧洲研究中心、南亚研究中心、东北亚研究中心、东南亚研究中心、海洋与极地研究中心、世界与上海研究中心。此外，我院还设有中国特色大国外交理论与实践研究中心、沪港澳合作研究中心，网络空间国际治理研究中心、民间外交研究中心、国际传播研究中心等项目制研究平台。

上海国际问题研究院编辑出版的中文刊物《国际展望》双月刊，《上研院报告》（中英双版）和英文刊物《China Quarterly of International Strategic Studies》季刊已经成为国际问题研究领域的重要学术论坛。

主 编

陈东晓 上海国际问题研究院院长、国际传播研究中心主任

执行主编

李 忻 上研院国际传播研究中心执行主任

编 辑

陈 雪 上研院国际传播研究中心助理研究员

出 品 人

李开盛 上海国际问题研究院副院长

执行出品人

毛瑞鹏 上研院智库发展与科研服务处

副处长（主持工作）

全球治理研究所所长

© 本报告版权归 上海国际问题研究院 所有

联系方式：

地 址：上海市徐汇区田林路 195 弄 15 号

邮政编码：200233

联系电话：+86-21 54614900

传 真：+86-21 64850100

<http://www.siiis.org.cn>



© 2026 Shanghai Institutes for International Studies

Shanghai Institutes for International Studies

195-15 Tianlin Road, Xuhui District

Shanghai 200233, PRC

Tel/Fax: +86 21 64850100

www.siiis.org.cn