

# 菲律宾海洋产业的现状、 发展举措及对中菲合作的思考<sup>\*</sup>

张 洁

【摘 要】菲律宾拥有丰富的海洋资源，但其海洋经济潜力并未完全发挥，这是由资金投入不足、科技研发落后、海洋管理机制碎片化等多种因素导致的。近年来，杜特尔特政府双管齐下，在加强国内海洋治理的同时大力拓展国际合作，以提升本国的海洋经济发展水平。菲律宾发展海洋经济的新举措为中菲海洋合作提供了机遇，在对菲继续开展援助性渔业合作的同时，中国可重点投资邮轮旅游业、以菲律宾国内市场为主的船舶制造业和港口建设等。研究菲律宾海洋产业现状与发展举措，对中国开展与东南亚各国的海洋合作具有一定的政策启示意义。

【关键词】海洋经济；海洋产业；海洋治理；菲律宾；中菲合作

【中图分类号】D993.5      【文献标识码】A

【文章编号】1008 - 6099 (2021) 02 - 0057 - 19

近年来，海洋合作成为中国与菲律宾增进政治与安全互信、改善双边关系的重要路径。两国的海洋合作包括开展援助性渔业合作、推进海上油气共同开发等内容，这些合作的政治意义较强，经济效益则有待提高。因此，有必要进一步丰富中菲海洋合作的产业类别，拓展包括南海海域在内的合作空间，确保合作义利结合，具有可持续性。

制定中菲海洋合作的可行性方案，需要准确把握菲律宾海洋产业的基本特点、发展现状与发展趋势。从 20 世纪 90 年代以后，中国加大了对菲律宾海洋问题的研究，最早关注的是渔业问题，但多数成果以资料搜集和简单分析为主。

【作者简介】张洁，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员，中国社会科学院大学国际关系学院教授。

【基金项目】2018 年度国家社科基金重点项目“未来 5 - 10 年中国周边安全风险评估与防范研究”（18AGJ010）；中国自然资源部海洋发展战略研究所项目。

2010年以后国内相关研究开始拓展视野,议题涵盖了菲律宾海洋政策与管理、海洋经济发展、海洋生态环境、海上合作等<sup>①</sup>,其中又以渔业、海洋油气业为重点。菲律宾渔业的相关研究包括行业发展特点、管理体制、中菲渔业合作等,海洋油气业的研究则聚焦中菲南海油气共同开发的可行性,同时涉及菲律宾油气资源现状、油气开发的相关法律规定、菲律宾政策调整与国内舆情变化等不同侧面<sup>②</sup>。总体而言,较之于中菲海洋合作的现实需求,现有学术供给还相当不充分。鉴于此,本文重点研究菲律宾海洋产业的现状与特点,杜特尔特政府发展海洋经济的新举措及其对加强中菲海洋产业合作的启示。

需要说明的是,根据《中国海洋报告》,海洋产业分为传统海洋产业和新兴海洋产业。传统海洋产业包括海洋渔业、海洋油气业、海洋船舶工业、海洋交通运输业和海洋盐业等,海洋新兴产业包括海洋工程装备制造业、海洋医药和生物制品业、海洋可再生能源业、海洋利用业等。此外,海洋服务业同时涉及传统产业和新兴产业,包括海洋旅游业、海洋文化产业、涉海金融服务业等。而菲律宾海洋产业部出台的《菲律宾海洋产业发展规划:2019—2028》基本没有涉及海洋新兴产业,这在一定程度上反映出中菲两国海洋产业发展水平的差异<sup>③</sup>。本文参考中国的划分方法并结合菲律宾的实际情况,重点研究菲律宾的传统海洋产业部门和部分海洋服务业。其中,渔业捕捞和养殖业、交通运输业是菲律宾海洋产业的核心部门,船舶制造和维修、港口运营管理、海事教育和培训等部门则为这两个核心部门提供各类支持。

## 一 菲律宾海洋产业的发展现状与特点

菲律宾拥有丰富的海洋资源。菲律宾海岸线长约18 533公里,被称为“千岛之国”,由7100多个岛屿组成,其中2773个岛屿已有名称,其余的尚未起名。

① 参见邓颖颖《菲律宾海洋保护区建设及其启示》,《云南社会科学》2018年第2期;王胜《试析菲律宾杜特尔特政府的“宾汉隆起”政策》,《东南亚研究》2019年第3期;王勤《东盟区域海洋经济发展与合作的新格局》,《亚太经济》2016年第2期;乔俊果《菲律宾海洋产业发展态势》,《亚太经济》2011年第4期;廖海燕《中国与东盟国家海岸带开发与综合管理比较研究》,《广西师范学院学报(自然科学版)》2017年第3期。

② 参见祁怀高《当前中菲南海共同开发的制约瓶颈与应对思考》,《太平洋学报》2019年第3期;贺鉴、孙新苑《全球海洋治理视角下的中菲海上安全合作》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期;李忠林《杜特尔特执政以来的中菲南海合作——油气共同开发的进展、问题与对策》,《和平与发展》2019年第3期。

③ 参见中华人民共和国自然资源部海洋发展战略研究所编《中国海洋发展报告(2019)》,海洋出版社,2019年,第103-111页;Maritime Industry Authority, *Philippines: Maritime Industry Development Plan (2019-2028)*, December 8, 2018, [https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028\\_LPE\\_LMC\\_26Nov\\_8Dec2018.pdf](https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028_LPE_LMC_26Nov_8Dec2018.pdf)

其中吕宋岛、棉兰老岛、萨马岛等 11 个岛屿占菲律宾全国总面积的 96%<sup>①</sup>。菲律宾位于世界著名的珊瑚三角区，该区域是海洋生物多样性的全球热点区域，包含超过 76% 的浅水珊瑚礁物种、37% 的岩礁鱼类，还可见大量的蛭、海龟和全世界最大的红树林<sup>②</sup>。

海洋产业是菲律宾国民经济的重要组成部分，在国民经济总量中占比约 7%<sup>③</sup>。海洋产业为菲律宾提供了大量的就业机会，菲律宾全国 1525 个市级行政单位中的 70% 位于沿海地区，沿海居住人口占比 80%，直接从事渔业的人数超过百万，其中从事小规模捕捞活动的渔民达 60 多万<sup>④</sup>。

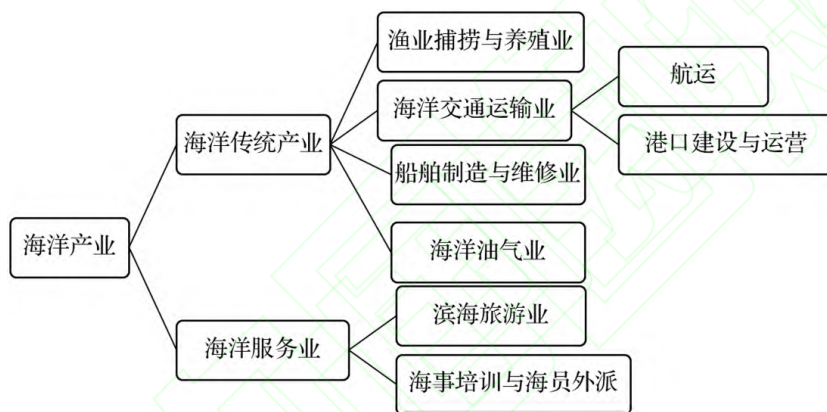


图 1 菲律宾海洋产业结构示意图

资料来源：笔者根据相关资料制作。

菲律宾海洋传统产业部门齐全，部分产业特色突出（见图 1）。例如，菲律宾是世界上第三大水生植物生产国（仅次于中国和印尼）、第八大渔业国、第四大造船国（2017 年）和国际海员最主要的来源国<sup>⑤</sup>。但是，菲律宾的海洋产业也

① 一说为 94%，参见《菲律宾国家概况》，中华人民共和国外交部网站，2021 年 3 月，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676452/1206x0\\_676454/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1206x0_676454/)，《菲律宾地理概况》，中国驻菲律宾大使馆，2015 年 2 月 25 日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceph/chn/flbgk/jbqk/t67669.htm>

② I. Asaad, C. J. Lundquist, M. V. Erdmann, et al., “Delineating Priority Areas for Marine Biodiversity Conservation in the Coral Triangle”, *Biological Conservation*, 2018, pp. 198–211, 转引自 缪苗、刘晃、陈军、王佳迪 《“一带一路”背景下中国—菲律宾渔业合作前景分析》，《江苏农业科学》2019 年第 19 期。

③ 具体数据为 7.5%（2012）、7.1%（2013）、7.0%（2014）、7.1%（2015）、7.0%（2016），参见 Nilda Baling and Romeo Recide, “State of Oceans and Coasts: Philippines”, *Blue Economy Forum 2017*, [http://pemsea.org/sites/default/files/1h%20Philippines\\_SOC\\_Blue%20Economy%20Forum%202017.pdf](http://pemsea.org/sites/default/files/1h%20Philippines_SOC_Blue%20Economy%20Forum%202017.pdf)

④ Nilda Baling and Romeo Recide, “State of Oceans and Coasts: Philippines”, *Blue Economy Forum 2017*, [http://pemsea.org/sites/default/files/1h%20Philippines\\_SOC\\_Blue%20Economy%20Forum%202017.pdf](http://pemsea.org/sites/default/files/1h%20Philippines_SOC_Blue%20Economy%20Forum%202017.pdf)

⑤ 王勤 《东盟区域海洋经济发展与合作的新格局》，《亚太经济》2016 年第 2 期。

面临严峻挑战，渔业产量连年下降，港口、船舶等基础设施陈旧老化，海洋生态环境破坏严重，新兴产业发展落后等。

### （一）渔业捕捞与养殖业

菲律宾拥有 2300 种鱼类、上百种海草及上千种海洋无脊椎生物，是全世界海洋及沿岸生态系统最丰富的国家之一。根据联合国粮食及农业组织《2018 年世界渔业和水产养殖状况》研究报告，2016 年菲律宾海洋捕捞总产量居世界第 10 位，水产养殖总产量居世界第 11 位，海藻养殖总产量居世界第 3 位<sup>①</sup>。近年来，菲律宾渔业产量明显下降（见表 1），在世界十大鱼类生产国中的排名由 2013 年的第 7 位跌至 2015 年的第 10 位，2018 年则跌出了前 10 名<sup>②</sup>。

表 1 菲律宾渔业产量与产值（2011—2018 年）

年份	渔业产量（万吨）	渔业产值（亿比索）
2011	497.6	2246.95
2012	486.5	2377.11
2013	470.5	2445.52
2014	468.9	2419.44
2015	464.9	2397.02
2016	435.6	2289.34
2017	431.2	2439.02
2018	435.7	2653.49

资料来源：根据菲律宾国家统计局的《菲律宾渔业统计数据》整理。

渔业在菲律宾海洋经济乃至国民经济中占有重要地位。作为高质量的动物蛋白质来源，水产品保障包括菲律宾在内的东南亚许多国家的国民营养健康、粮食安全方面发挥着至关重要的作用，对于这些国家来说，水产品更容易获取而且更为便宜。在菲律宾，有相当比例的民众日常食物依赖以鱼类为主的水产品，2013 年菲律宾民众 37.5% 的动物蛋白质摄入量来自水产品，2017 年人均鱼类和

① 缪苗、刘晔、陈军、王佳迪 《“一带一路”背景下中国—菲律宾渔业合作前景分析》，《江苏农业科学》2019 年第 19 期。

② Maritime Industry Authority, *Philippines: Maritime Industry Development Plan (2019 - 2028)*, December 8, 2018, [https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028-LPE-LMC-26Nov\\_8Dec2018.pdf](https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028-LPE-LMC-26Nov_8Dec2018.pdf)

渔业产品消费量为 40 公斤/年，占食物总摄入量的 12.8%<sup>①</sup>。随着未来人口和经济增长，菲律宾对水产品的需求以及水产品 in 粮食安全中的重要性会继续上升<sup>②</sup>。同时，渔业还为菲律宾数百万人口提供了就业机会，尤其是在沿海地区，渔业生产、加工、出口贸易对当地的就业和收入至关重要。因此，渔业的可持续发展关系到菲律宾的政治、经济和社会稳定。

菲律宾渔业主要分为捕捞渔业和水产养殖业，其中捕捞渔业又分为商业渔业和市政渔业<sup>③</sup>。商业捕捞鱼类多为加工出口附加值较高的类型，如金枪鱼、沙丁鱼等。市政渔业从业人员最多，占据整个渔业部门总劳动力的 85% 左右，多为个体渔民，是贫困率最高的渔业从业群体。菲律宾渔业捕捞产量自 20 世纪 90 年代开始处于稳定增长态势，到 2009 年达到最高值。此后由于生态环境恶化和过度捕捞导致自然资源减少，加上国际社会和菲律宾政府开始对可持续渔业的重视，商业捕捞占比逐年下降，市政捕捞占比基本稳定，捕捞渔业的产量逐渐回落<sup>④</sup>。同时，自 2013 年以来，在政策、资金和技术的支持下，菲律宾水产养殖业的产量和产值都有明显增加，尤其是水产养殖业中的鱼虾贝类的产品附加值较高。这样，到 2018 年底，水产养殖业在菲律宾整个渔业产值中的占比已经稳定在 40% 左右（见表 2）。菲律宾渔业从最初的捕捞业为主、水产养殖业为辅的产业格局转变为捕捞业和水产养殖业并重的产业格局。

表 2 菲律宾渔业三大生产部门的产值占比

年份	商业渔业 (%)	市政渔业 (%)	养殖业 (%)
2014	27	34	39
2015	29	34	39
2016	26	34	40

① Maritime Industry Authority, *Philippines: Maritime Industry Development Plan (2019 - 2028)*, December 8, 2018, [https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028-LPE-LMC-26Nov\\_8Dec2018.pdf](https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028-LPE-LMC-26Nov_8Dec2018.pdf)

② 张宏洲 《理解南海渔业合作的目标和路径》，《云大地区研究》2019 年第 1 期。

③ 商业渔业是指捕捞渔船登记吨位在 3 吨以上、主要在深水区域作业（一般为 13 米以上），需要取得菲律宾渔业与水产资源局捕捞许可的渔业活动。市政渔业是指渔船登记吨位在 3 吨及以下的渔船、通常在沿岸、内水等当地水域作业，只需要从有立法权的地方政府获得许可的渔业活动。在一些分类方法中，还把市政渔业又分为海洋市政渔业和内陆市政渔业，这主要是依据作业水域做出的区别，海洋市政渔业通常指在沿岸或当地水域作业，内陆市政渔业是指在封闭的淡水环境下作业，如湖泊、水库等。因为本文主要研究海洋产业，因此内陆市政渔业不包括在研究和数据统计范围内。

④ Philippine Statistics Authority, *Fisheries Statistics of the Philippines (2017 - 2019)*, <https://psa.gov.ph/content/fisheries-statistics-philippines,2021-04-12>; 缪苗、刘晃、陈军、王佳迪 《“一带一路”背景下中国—菲律宾渔业合作前景分析》，《江苏农业科学》2019 年第 19 期。

(续表)

年份	商业渔业 (%)	市政渔业 (%)	养殖业 (%)
2017	25	34	41
2018	23	35	41

资料来源：根据菲律宾国家统计局的《菲律宾渔业统计数据》整理所得。

菲律宾渔业面临的挑战也是严峻的。近年来，商业捕捞的产量不断下降，作为商业鱼类出口创汇能力最强的金枪鱼的渔获量下降尤其明显。在市政水域，大型商业捕捞活动与市政捕捞争夺日益减少的渔业资源，加之地方政府缺乏有效的管理，恶性竞争影响了当地渔民的生计。随着近海渔业资源的退化，沿海渔民不得不冒险到越来越远的海域捕鱼，越来越多依赖机动船只，维护发动机和消耗燃料都意味着运营成本的增加。捕鱼作业区域向远海延伸则增加了渔船面对恶劣天气、危险水域、海浪和非法捕鱼装置（主要是炸药）起火而造成渔船损坏的风险，也增加了渔业事故发生的概率。造成这种困境的主要原因是：第一，存在大量非法、未经报告和未得到监管的捕捞活动（即“三非”）。根据统计，菲律宾 2/3 的渔场存在过度捕捞问题，导致菲律宾部分海域平方公里捕捞量远远低于预期水平。第二，人口数量增加带来的水产品消费需求的增加不断加大菲律宾渔业的压力，过度捕捞导致菲律宾鱼类资源持续下降。第三，缺少先进的产业技术，无法充分挖掘水产养殖和商业渔业的潜力。第四，由于缺乏信用记录和贷款所需要的技术、信息协助，渔民很难申请到银行贷款，资金缺乏致使渔民无法购买用于扩大生产规模所需的机器设备，进而使渔民在生产、运输、保存、加工渔产品过程中损耗率大。第五，渔业生产容易受到气候变化和灾害风险的影响，但市场上缺乏针对渔业生产的保险制度。第六，年轻劳动力流失导致渔民普遍年龄大，也影响了行业接受和使用新技术的能力。根据统计，目前从事虱目鱼和罗非鱼养殖的菲律宾渔民的年龄分布已经增长至 48 - 55 岁之间<sup>①</sup>。因此，中菲两国未来在渔业合作领域，一方面应在争议海域加强有关商业捕捞的协同管理机制，另一方面应在水产养殖业加强科技交流与培训，从而实现两国渔业的可持续性合作与发展。

## （二）海洋交通运输业

海洋交通运输业是指以船舶为主要工具，从事海洋运输以及为海洋运输提供服务的活动。自 2010 年以来，菲律宾的海洋运输业稳步成长，旅客运输、货物

<sup>①</sup> Maritime Industry Authority, *Philippines: Maritime Industry Development Plan (2019 - 2028)*, December 8, 2018, [https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028-LPE-LMC-26Nov\\_8Dec2018.pdf](https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028-LPE-LMC-26Nov_8Dec2018.pdf)

贸易以及相关服务业等创造的就业机会和创汇数量都在增加。

### 1. 航运业的发展

航运是菲律宾最主要的基础设施，是保证菲律宾国内人员、物资跨岛流通的重要工具。近年来，菲律宾的海上客运量与货运量大幅增长。2016年，菲律宾国内海运的货物量为2431万吨，较2015年的1945万吨增加了约25%，客运量为3090万人次，较2015年的2048万人次增加了50.9%<sup>①</sup>。这主要受益于菲律宾在2003年启动的海洋高速公路连接系统项目（Road Roll-on/Roll-off Terminal System, RRTS），该项目的目标是通过提高陆地高速公路与运输机动车辆的渡轮、港口的对接能力，将吕宋岛、米沙鄢岛和棉兰老岛三大岛屿以及沿线诸多省份和城市连接起来，形成全国一体化的机动车运输干线，降低城市间的通行时间和成本。

菲律宾的国内、国际航运规划与发展还受到东盟合作的影响。“东盟经济一体化蓝图”和“东盟联通总体规划”等地区性互联互通倡议的目标是通过建设和开辟新航线，实现东盟各国港口的一体化和网络化。2017年4月底，菲律宾开通达沃（Davao）—桑托斯将军城（General Santos）至印尼比栋（Bitung）的新海运航线，这是由东盟确定的三条滚装船运优先线路之一。该航线的开通不仅缓解了菲律宾国内的海运压力，而且有助于加强沿线国家间的经济联系，促进菲律宾与印尼的双边贸易和提高人民生活水平<sup>②</sup>。

从反映一国在全球集装箱航运网络状况的班轮运输连通性指数（LSCI）<sup>③</sup>看，菲律宾的海洋运输连通能力在稳步提升，但是增速比较缓慢（见表3）。在全球170多个国家排名中，菲律宾处于第60—70名之间，作为一个海洋国家来说，这个排名并不算太靠前，而与其他主要东南亚国家相比，差距就更为明显（见表4）。根据联合国贸易与发展会议的预测，随着未来航运业务的增加，菲律宾的排名将会上升。

<sup>①</sup> Maritime Industry Authority, *Philippines: Maritime Industry Development Plan (2019–2028)*, December 8, 2018, [https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028\\_LPE\\_LMC\\_26Nov\\_8Dec2018.pdf](https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028_LPE_LMC_26Nov_8Dec2018.pdf)

<sup>②</sup> “Davao-GenSan-Bitung RORO Route to Decongest Ports in Manila”, April 30, 2017, <https://www.gensantoday.com/davao-gensan-indonesia-roro-route/#more-413> 《菲律宾、印尼计划开通新海运航线》，中国驻菲律宾经商参处，<http://ph.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201701/20170102502037.shtml>

<sup>③</sup> LSCI 根据集装箱船的配置、集装箱承载能力、船队配置、班轮服务航线、船舶和船队规模等信息计算而得，LSCI 数据越大说明联系越紧密。

表 3 主要东南亚国家国际班轮运输连通性指数 (2010—2019 年)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
新加坡	92.45	97.73	98.26	96.22	93.79	100.95	102.48	102.44	110.83	108.08
马来西亚	72.29	87.49	88.18	86.69	90.64	92.21	94.79	90.70	93.64	93.80
越南	41.25	48.24	47.46	42.14	41.83	48.40	60.06	57.57	60.38	66.51
泰国	40.49	39.27	38.18	39.47	40.91	42.55	44.64	42.37	45.06	52.92
印尼	32.99	34.30	33.69	36.03	34.87	35.70	33.90	42.51	45.68	44.36
菲律宾	21.23	22.74	20.94	24.37	25.90	22.38	28.00	28.11	29.32	30.63

数据来源: 联合国贸易与发展会议网, <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=92,2021-04-14>.

表 4 主要东南亚国家国际班轮运输连通性指数排名 (2010—2019 年)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
新加坡	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2
马来西亚	12	5	5	5	5	5	4	4	4	4
越南	21	19	21	26	32	23	18	19	20	18
泰国	22	27	32	32	34	32	32	36	36	25
印尼	33	36	38	36	40	40	41	35	35	35
菲律宾	60	52	57	52	50	62	52	59	59	57

数据来源: 联合国贸易与发展会议网, <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=92,2021-04-14>.

## 2. 港口基础设施建设

截至 2017 年, 除渔港外, 菲律宾约有 1800 多个公共和私人港口。这些港口分为四类: 一是菲律宾港口管理局 (Philippine Ports Authority) 管辖的国有港口和私人港口, 截至 2018 年 8 月共 230 个, 其中包括 25 个基地港口 (base ports); 二是独立港口管理机构所辖港口, 这类管理机构多为特别经济区的港口运营所设立; 三是地方政府机构和私营公司管理的国有港口, 多数用途为渔港; 四是菲律宾海洋高速公路系统管理的港口。菲律宾主要有七个集装箱港口, 总设计能力约为 790 万 20 英尺当量单位 (TEUS)<sup>①</sup>。马尼拉港是菲律宾最大的港口, 也是菲律宾最重要的国际航运枢纽, 其他四个较大的港口是达沃国际口岸、苏比克港、宿

<sup>①</sup> Maritime Industry Authority, *Philippines: Maritime Industry Development Plan (2019-2028)*, December 8, 2018, [https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028-LPE-LMC-26Nov\\_8Dec2018.pdf](https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028-LPE-LMC-26Nov_8Dec2018.pdf)



务国际口岸和八打雁港（Batangas Port），这些港口也从事国际集装箱货物业务。

杜特尔特执政以来，已经完成了多个商业港口和旅游港口项目的修建改造工程。港口设施的改善推动了菲律宾旅游业的发展，吸引了更多的国际邮轮公司，大幅度增加了菲律宾港务局的收入。数据显示，2017年，菲律宾港务局收入创下历史最高，同比增加了54%，2018年全年总收入达174.496亿比索，同比增长13.93%，收入的增加使得港务局有财力加速国内更多港口的维修建设<sup>①</sup>。

### （三）船舶制造与维修业

按总吨位计算，从2010年开始菲律宾成为世界第四大造船国家，排名韩国、中国和日本之后。2015年，菲律宾完工的船舶数量占全世界的2.8%，船舶出口占全世界的1.3%。船舶出口在创汇的同时还提供了大量的就业机会，2015年，菲律宾船舶制造与维修的收入为16亿美元，占菲律宾出口总额的2.6%，雇佣约48,000名员工<sup>②</sup>。

然而，菲律宾的造船业对于本国海洋运输业的支持作用十分有限。这是因为菲律宾主要的三家造船厂都是外国公司投资建立的，即日本恒石（常石）重工（Tsuneishi Heavy Industries of Japan）、宣布破产前的韩国韩进重工（Hanjin Heavy Industries, Inc. of Korea）和澳大利亚的奥斯塔菲律宾（Austal Philippines of Australia），而它们的主要业务是制造出口型船只，包括散货船、集装箱船和油轮（恒石和韩进）以及铝质高速船（奥斯塔）。菲律宾本土的造船企业规模较小，设备老旧，技术水平较低，融资困难，主要从事船舶修理业务，只有少量造船项目，通常还是小型船舶。鉴于此，就不难理解菲律宾作为造船大国，客运与货运船只设备陈旧落后的现状了。根据统计，2011—2017年期间菲律宾注册的160,451只客船和货船中，客运船船龄接近10年，货运船平均船龄15年以上，很多船只是从其他国家进口后加以改造的旧船，普遍存在程度不等的安全隐患<sup>③</sup>。

### （四）海洋油气业

菲律宾的油气资源集中于海底储藏，主要储藏区包括西北巴拉望海盆、南沙礼乐滩区域以及苏禄海海域。菲律宾一直将西北巴拉望盆地作为海上勘探开发的重点区域。位于巴拉望岛西北80公里海域的深水天然气田“马兰帕亚气田”是菲律宾投资规模最大的商业油气开发项目，估计潜在天然气储量765亿立方米。

<sup>①</sup> PPA Annual Report 2018, [https://www.ppa.com.ph/sites/default/files/annual\\_report/PPA\\_AR\\_2018\\_SF.pdf](https://www.ppa.com.ph/sites/default/files/annual_report/PPA_AR_2018_SF.pdf), 2021-04-12, p. 4 “PPA to Accelerate Port Development Projects Amid Strong Revenues”, May 22, 2018, <http://www.pna.gov.ph/articles/1036072>

<sup>②</sup> 《菲律宾造船业看好 望能吸引更多投资》，（菲律宾）《世界日报》2018年2月11日，<http://sjrb.ph/News?id=r9EjnqoWynzHVfHi0PKTCf70jy>

<sup>③</sup> Maritime Industry Authority, *Philippines: Maritime Industry Development Plan (2019-2028)*, December 8, 2018, [https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028\\_LPE\\_LMC\\_26Nov\\_8Dec2018.pdf](https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028_LPE_LMC_26Nov_8Dec2018.pdf)

该油气田于1989年被发现，由菲律宾国家石油公司、荷兰皇家壳牌石油公司、美国雪佛龙马兰帕亚公司控股共同开发，于2001年10月正式投产，开采期限25年<sup>①</sup>。马兰帕亚气田的天然气通过海底管道被输送到吕宋岛的三座发电厂，年发电量达到2700百万瓦，能够满足吕宋岛约30%的电力需求<sup>②</sup>。目前，马兰帕亚气田已经进入开采晚期，按计划将在2025年关闭停产，这不仅会影响到吕宋岛的收入，而且将迫使菲律宾支付大量费用购买油气<sup>③</sup>。

礼乐滩盆地位于南海断续线内，中菲对此存在争议。2002年，菲律宾政府开始了礼乐滩盆地的部分区块对外招标活动。2009年，菲律宾通过《领海基线法》，宣称其主张的、包括礼乐滩在内的专属经济区范围。以《领海基线法》为基础，菲律宾对礼乐滩海域进行了区块划分，并将其中的一个区块单独对外招标。2010年，英国弗洛姆能源公司（Forum Energy）通过竞标取得该区块的勘探许可，并在该区块发现了藏量丰富的“桑帕吉塔”（Sampaguita）气田，预计其天然气储量为566亿立方米。不过由于多种原因，2015年后菲律宾能源部暂停了在南海的所有勘探工作<sup>④</sup>。

2016年7月杜特尔特执政后，菲律宾政府多次强调必须尽快实现本国能源安全和自给自足。菲律宾参议院能源委员会主席Sherwin Gatchalian曾建议，应效仿杜特尔特提出的“大建特建”（“build build build”）政策，在开发油气资源上要“drill drill drill”，最终使菲律宾变成能源出口大国。有分析认为，这是菲律宾政府亟需推进与中国在南海海域的共同开发的重要动力<sup>⑤</sup>。

### （五）海洋服务业

随着海洋经济结构的调整、信息技术和现代化理念的运用，菲律宾的海洋服务业活力“再现”。其中，邮轮旅游业和海事培训属于特色产业，具有巨大的发展潜力。

#### 1. 以邮轮游为特色的滨海旅游业

菲律宾滨海旅游资源丰富，大量旅游景点分布在沿海地区，海滩、雨林、岛屿、潜水胜地享誉世界，每年吸引大量国内外游客。但是，由于国内长期存在武

① 康霖、罗传钰 《中菲南海油气资源共同开发：挑战与努力方向》，《国际问题研究》2018年第5期。

② 李金明 《中菲南海油气资源“共同开发”的可行性研究》，《太平洋学报》2018年第5期。

③ 《菲媒：菲海上油气开采面临枯竭 急需中国帮忙》，中国石油新闻中心，2018年7月18日，<http://news.cnpc.com.cn/system/2018/07/18/001698304.shtml>

④ 关于礼乐滩的开发历程以及中菲在礼乐滩共同开发过程的详细情况可参见康霖、罗传钰 《中菲南海油气资源共同开发：挑战与努力方向》，《国际问题研究》2018年第5期；李金明 《中菲南海油气资源“共同开发”的可行性研究》，《太平洋学报》2018年第5期；李金明 《中菲南海争议的几个问题及其变化趋势》，《现代国际关系》2014年第6期。

⑤ “Gatchalian Pushes ‘Drill, Drill, Drill’ Amid Skyrocketing Global Oil Prices”，October 10, 2018, [http://www.senate.gov.ph/press\\_release/2018/1010\\_gatchalian1.asp](http://www.senate.gov.ph/press_release/2018/1010_gatchalian1.asp)

装冲突、绑架和毒品犯罪等安全问题，菲律宾的旅游业发展缓慢，潜力挖掘不足。

近年来，邮轮游在亚洲、欧洲和北美洲等地区快速发展，菲律宾很多沿海景点成为国际邮轮的目的地和停靠站，如科隆岛（Coron）、长滩岛（Boracay）和马尼拉南港。菲律宾政府抓住这一商机，在2012年采取一系列新措施，尤其是2016年由旅游部推出了《国家邮轮旅游发展战略与行动计划2016—2022年》（*The National Cruise Tourism Development Strategy and Action Plan 2016-2022*），目的是将邮轮游发展成为特色产业，吸引更多国际游客，使邮轮游的人数能从2015年的7万人左右增加到2022年的50万人。为此，菲律宾旅游部计划将马尼拉、长滩岛、巴拉望、伊洛克斯、卡加延和巴丹斯打造为重点邮轮港口，并在马尼拉湾地区开设一个新的国际邮轮港口，供可载运3000名游客的大型邮轮停靠<sup>①</sup>。菲律宾港口管理局还启动了重点港口改造工程，在大马尼拉地区、达沃、公主港（Puerto Princesa）、苏比克港和三宝颜港（Zamboanga）建造国际邮轮母港，计划通过这些港口将北伊罗科斯省（Ilocos Norte）的库里毛镇（Currimaos）、保和省（Bohol）的卡塔巴坎（Catagbacan）等城市港口串联在一起<sup>②</sup>。

滨海旅游业刺激了经济增长，但也对海岛生态环境造成一定的破坏，诸如潜水活动和垃圾丢弃等问题不断加剧原本已经脆弱的环境承载力，使珊瑚礁白化问题更加严重。近年来，菲律宾政府开始采取限制游客人数、严格禁渔，甚至暂时性关闭旅游景区等措施保护海洋环境。例如，库特罗群岛（Cuatro Islas）因其白色沙滩、珊瑚礁和绿海龟而闻名于世，每年游客数量众多，再加上当地政府大力发展旅游业，导致从2015年开始上岛游客严重超容。为此，相关机构采取了“Protect Cuatro Islas”行动，规定到访游客数量限制在500人/天，潜水游客200人/天；同时要求当地游船经营者严格遵守指定泊船区域的规定，防止无序停靠破坏珊瑚礁。

## 2. 海事培训与海员外派

从1982年以来，菲律宾一直是全球外派海员最主要的来源国之一。2016年，遍布世界的菲律宾海员人数高达442,820人，比2010年的347,150人增加了28%。根据菲律宾劳动就业部海外就业署（POEA）的统计，2017年外派船员为

<sup>①</sup> 《菲旅游部拟将菲打造为优质游轮旅游目的地》，中国驻菲律宾经商参处，2016年12月12日，<http://ph.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201612/20161202169719.shtml>

<sup>②</sup> “Manila South Harbor Handles Largest Cruise Ship to Dock in the Philippines”，June 9, 2018, <http://www.ppa.com.ph/content/manila-south-harbor-handles-largest-cruise-ship-dock-philippines>; *PPA Annual Report 2018*, [https://www.ppa.com.ph/sites/default/files/annual\\_report/PPA\\_AR\\_2018\\_SF.pdf](https://www.ppa.com.ph/sites/default/files/annual_report/PPA_AR_2018_SF.pdf), 2021-04-12, p. 23.

菲律宾创汇 55.87 亿美元<sup>①</sup>。菲律宾海洋工业局是海事专业人员培训的主管机构，海事教育机构和训练中心主要负责为国内和海外航运公司以及商业渔业经营者培养合格的海员。近年来，随着注册航运和船舶建造维修公司、船坞经纪和保险公司、造船及港口建设原材料和设备供应商的数量增加，海事培训中心的注册数量也在增加，这些培训机构成立了专业协会，与相应的政府机构密切合作，逐渐在制订与海事治理有关的政策和规划中代表本行业发声。

## 二 菲律宾海洋产业存在的问题与杜特尔特政府的新举措

菲律宾海洋产业的发展面临着一系列长期积累的结构性问题与制约性因素。2016 年杜特尔特政府上台后，一方面通过制订宏观国家规划和出台微观产业政策释放海洋产业发展潜力，另一方面加大与中国、日本、韩国以及东盟各国的合作，希望通过引入先进技术与海外投资，助推本国海洋产业的提质增速。

### （一）菲律宾海洋产业面临的主要制约因素

海洋综合实力包括海洋资源禀赋、海洋经济实力、海洋产业国际竞争力、海洋科技推动力、海洋基础设施支撑力等要素，是一个国家海洋事业发展所具备的综合能力<sup>②</sup>。菲律宾海洋资源丰富，但是海洋产业的竞争力不足，基础设施落后，产业投资增长缓慢，创造的就业机会和税收在减少，对整个国民经济发展的贡献率也在下降。这主要是因为：

第一，资金与技术投入不足，现代海洋产业体系尚未建立。菲律宾的海洋经济生产总值规模较小，只占整个国内生产总值的 7-8%<sup>③</sup>。海洋产业部门以传统的渔业、旅游业、交通运输业和船舶制造等为主，这些部门在技术开发、人才培养、资金投入等方面需要增量提质；至于新能源、海洋工程装备制造、海洋生物等新兴产业基本还处于起步阶段；海洋服务业发展不足，未能对传统与新兴海洋产业的发展起到“输血”作用。例如，在涉海金融服务业方面，由于缺乏政策支持，吸引私人投资的激励方案成效欠佳，导致中小航运公司无法获得融资进行设备更新和技术改良。更严重的问题是，技术研发投入不足，新兴海洋产业的长

<sup>①</sup> Maritime Industry Authority, *Philippines: Maritime Industry Development Plan (2019-2028)*, December 8, 2018, [https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028-LPE-LMC-26Nov\\_8Dec2018.pdf](https://marina.gov.ph/wp-content/uploads/2018/12/Draft-MIDP-2019-2028-LPE-LMC-26Nov_8Dec2018.pdf)

<sup>②</sup> 王泽宇、郭萌雨、韩增林《基于集对分析的海洋综合实力评价研究》，《资源科学》2014 年第 2 期。

<sup>③</sup> 2019 年，菲律宾 GDP 构成中，农业、工业和服务业占比分别为 8.3%、30.3% 和 61.4%，参见《对外投资合作国别（地区）指南：菲律宾（2020）》，2020 年 4 月 12 日，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/#>，第 14 页。

期停滞，将会进一步削弱传统海洋产业的发展动力和国际竞争力。

第二，海洋产业部门发展不平衡，相互利益不一致，制约海洋产业的整体发展。当前，菲律宾的港口建设、邮轮旅游业和水产养殖业发展较快，渔业、海洋油气业和船舶制造业面临发展困境。由于缺乏整体布局和统筹，一些产业的发展对另一些产业带来较大冲击。例如，水产养殖的快速增长破坏了沿岸海域的环境，尤其是开挖沿岸养殖场对红树林生态破坏严重，进而影响到滨海旅游业的可持续性发展。又如，海洋基础设施是海洋产业发展的基础，海洋经济越发达，对基础设施的建设水平要求越高。虽然菲律宾近年来加大了对海上交通运输业的投资，但是总体的海上互联互通仍然发展缓慢，港口设施陈旧，拥堵问题严重，客、货轮船破旧，已经成为制约渔业、滨海旅游业发展的重要因素。然而，在杜特尔特政府实施的“大建特建”发展战略中，航运业的相关基础设施建设仍然没有得到充分重视。例如，2019年的十大基础设施项目主要涉及防洪、道路和铁路项目，没有涉及港口、船舶的项目<sup>①</sup>。同年，在菲交通部的预算中，为各种铁路项目提供的资金是246亿比索，为机场交通改善提供的资金是22亿比索，而为海上安全能力改善项目二期提供的资金只有6.27亿比索<sup>②</sup>。

第三，制度性因素“捆绑”海洋产业的发展动力。首先，包括宪法在内的一系列保护民族经济的法律条款阻碍了贸易和投资自由。由于修宪问题复杂敏感，菲律宾历届政府的修宪努力都以失败告终。目前，杜特尔特政府已经接近尾声，但是仍未正式启动修宪进程，故而也很难完成修宪承诺。其次，海洋产业缺乏总体规划，各产业部门的政策落实不到位，中央与地方的分权进一步加大了行政管理的碎片化。例如，在2011—2017年期间，选择在菲律宾注册的外国船队数量出现下降，这主要是由于菲律宾船舶登记制度缺乏吸引力造成的。菲律宾船舶登记程序繁琐、需要提供的文件材料庞杂以及处理时间的冗长等因素都增加了企业的经营成本。最后，政府机构工作效率低下，腐败问题严重，菲律宾国内的营商环境有待进一步改善，这些也阻碍了外资对菲律宾海洋产业的投资兴趣。

### （二）杜特尔特政府发展海洋产业的新举措

制度对经济绩效起着关键性的决定作用，科学合理的海洋发展政策、战略、制度是一国发展海洋经济的基本前提。2016年以来，杜特尔特政府着力从宏观规划与微观治理入手，改善海洋产业的国内发展环境。

首先，增强国民海洋意识。在竞选总统期间，杜特尔特承诺把发展海洋产业

<sup>①</sup> 《菲律宾政府拟于2019年实施十大基础设施项目》，中国驻菲律宾经商参处，<http://ph.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201808/20180802780717.shtml>

<sup>②</sup> 《菲政府预算9097亿比索资助重要的基础设施建设》，中国驻菲律宾经商参处，<http://ph.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201807/20180702769287.shtml>

作为执政后的优先事项之一。2016 年，杜特尔特总统签署第 316 号公告，将每年的九月定为菲律宾的“海洋和群岛国家觉醒月”，意在体现国家对海洋问题的重视，促进国民对海洋环境的保护<sup>①</sup>。

其次，加强对海洋产业的统筹管理，在新的国家总体发展战略中对海洋部门做出新规划，指明发展方向与重点（见表 5）。2016 年 10 月 11 日，杜特尔特总统签署第五号行政命令批准实施《雄心国家 2040》（*Ambisyon Natin 2040*）。该长期发展愿景以改善基础设施为“第一要务”，计划通过建设桥梁、港口、公路等基础设施拉动经济、提高人民生活水平，争取使菲律宾在 2040 年进入中等收入国家行列，实现包容性增长。除了港口等基础设施建设之外，该愿景中与海洋经济发展的相关内容还包括：为促进和支持菲律宾公民工作与生活的平衡，改变城市交通拥挤情况，把陆路和水运系统连接起来，加强现有的陆水运输网的效率；为增加和维持鱼类生产以及保护船员和船只的投资，改进渔船，划定渔场边界，发展和加强海上人员和船只安全的管理，确保海洋资源的可持续性发展<sup>②</sup>。

表 5 杜特尔特政府出台的主要涉海国家战略与产业规划

类型	时间	名称
宏观规划	2016	《雄心国家 2040》
	2016	《菲律宾发展计划（2017—2022）》
	2018	《菲律宾海洋产业发展规划（2019—2028）》
渔业	2016	《国家渔业综合发展规划（2016—2020）》
交通运输业	2016	《菲律宾运输战略（2017—2022）》
旅游业	2016	《国家邮轮旅游发展战略与行动计划（2016—2022）》
油气业	2018	《菲律宾传统能源勘探计划》

资料来源：笔者根据相关资料制作。

此后，菲律宾经济发展署又通过了《菲律宾发展计划（2017—2022）》，作为实现《雄心国家 2040》的第一个六年计划。该计划涉及海洋经济的政策包括改善基础设施、建立包括渔业在内的农业产业价值链、减少贫困并推动区域经济发展等。而 2018 年出台的《菲律宾海洋产业发展规划（2019—2028）》则是菲

① “September is Maritime Awareness Month”, <https://www.philstar.com/business/science-and-environment/2017/09/20/1740999/september-maritime-awareness-month>

② *Ambisyon Natin 2040*, <http://2040.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2016/04/A-Long-Term-Vision-for-the-Philippines.pdf>, 2021-04-14.

律宾第一次制定的有关海洋产业的综合性规划，目的是指明发展方向，实现菲律宾海洋产业的全球竞争力和可持续性增长。

菲律宾还宣布将着手制定新的《国家海洋计划》。2018年9月，菲律宾国家海岸监测委员会秘书处（NCWCS）宣布将就制订《国家海洋计划》召开相关机构和行业参加的会议。该机构认为，1994年颁布的《国家海洋计划》距今已经25年，因此必须做出调整以适应当前的社会、经济、政治、技术的变化和进步。新版的《国家海洋计划》将重新定位国家发展战略，把海洋的开发和保护纳入到国家发展战略之中；吸纳有利于把海洋资源投放在创造财富、创造就业、海事安全和国家安全上的建议和策略。

最后，海洋产业部门制订新的发展蓝图。在渔业方面，2016年出台的《国家渔业综合发展规划（2016—2020）》的目标是加强对渔民、渔船的信息化管理，为渔民提供金融贷款服务，解决渔民的贫困化问题；在海洋旅游业方面，《国家邮轮旅游发展战略与行动计划（2016—2022）》的目标是促进旅游业的可持续性发展，将菲律宾打造成为世界邮轮航线的目的地；在海上交通运输业方面，菲律宾在发布《菲律宾运输战略（2017—2022）》之后<sup>①</sup>，又在2019年初提出“蓝色菲律宾”议程，确定了航运业的总体愿景、关键原则和具体行动步骤，目的是进一步推动航运业的发展；在船舶制造与维修方面，2019年3月，菲律宾海洋工业局表示，《国内船舶发展法案2004》仍在实施中，目的是通过税收优惠方案改善菲律宾投资环境，吸引更多私有化部门参与船舶建造及维修工作<sup>②</sup>；在海洋油气业方面，2018年11月，菲律宾能源部正式启动《菲律宾传统能源勘探计划》，鼓励有关各方投资、勘探、开采菲律宾的油气资源，尤其是促进在有油气资源但尚未开始勘探的政府划定区域和能源投资方自选区域内的勘探活动<sup>③</sup>。

上述措施表明，杜特尔特政府高度重视海洋产业的发展，上任后密集出台了一系列相关的愿景、规划与发展计划，层层布局，逐渐使菲律宾的海洋经济开发路径清晰化并具有可操作性。当然，在根本上最重要的是政策的有效落地执行，这是菲律宾当前以及未来面临的巨大挑战。

在加强国内海洋产业开发的同时，杜特尔特政府高度重视相关国际合作，希望能够吸引外资、加强技术合作，将菲律宾建设成为全球海洋交通枢纽，中日韩三国是菲律宾开展合作的重点国家。

<sup>①</sup> “Philippine Transport Strategy 2017 - 2022”，[http://www.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2018/01/Abridged-PDP-2017-2022\\_Updated-as-of-01052018.pdf](http://www.neda.gov.ph/wp-content/uploads/2018/01/Abridged-PDP-2017-2022_Updated-as-of-01052018.pdf)，2021-04-14。

<sup>②</sup> “Philippines Looks to Attract Shipbuilding”，March 3, 2019，<https://www.marinelink.com/news/philippines-propel-shipbuilding-463522?cid=4>

<sup>③</sup> Kris Crismundo, “DOE Opens Application for Exploration Contracts”，Nov. 22, 2018，<https://www.pna.gov.ph/articles/1054645>，2021-05-11。

菲律宾与日本建立了长期友好的合作关系。2006年,菲日签署了经济伙伴关系协议,在此基础上,形成了战略伙伴关系。杜特尔特执政后与安倍政府开展全面合作,其中包括涉海领域。作为菲律宾的最大援助国和最大出口目的地,日本对菲律宾的援助主要集中于高速公路和铁路的建设,在海洋方面,则以海上执法项目为主。此外,菲律宾还计划与亚洲开发银行、日本海外经济合作协会等组织合作,为渔业发展纲要的实施和渔港设施的建设工程进行融资<sup>①</sup>。

杜特尔特政府与韩国的海上合作在最初的安全领域的基础上不断拓展,在2018年6月的联合声明中,韩日双方表示将在气候、环境、海洋、安保等领域加强合作,共创未来发展动力<sup>②</sup>。同时,两国还签署了五个谅解备忘录,韩国政府承诺在六年内为菲律宾提供10亿美元的优惠贷款以支持菲律宾的基础设施项目,包括总造价92亿比索的宿务国际集装箱港口项目<sup>③</sup>。2019年12月,菲律宾与韩国又达成首份《渔业合作谅解备忘录》,双方计划共同促进渔业和水产养殖业,为此在科学、技术、经济和贸易等领域进行合作<sup>④</sup>。

### 三 对进一步加强中菲海洋合作的思考

自2016年下半年双边关系转圜后,中菲逐步恢复了海洋领域的合作。2018年11月底,两国签署的《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府联合声明》多处提及双方在海洋合作方面取得的进展以及未来的合作意愿,合作领域包括渔业,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,海洋环境保护和人力资源开发等等<sup>⑤</sup>。

在渔业方面,中菲合作进展最快。中国和菲律宾都是世界渔业大国,渔业在两国都是重要产业,发展渔业对促进两国渔民就业增收、繁荣农村经济和社会发展具有重要意义<sup>⑥</sup>。2017年11月和2018年11月发表的两国政府联合声明中都包

① 吴崇伯、吴若男《中菲渔业合作前景探析》,《广西财经学院学报》2018年第5期。

② 《韩菲领导人会晤并发布联合声明》,2018年6月4日, <https://m-cn.yna.co.kr/view/ACK20180604006300881>

③ 《韩国将为宿务新国际集装箱港口项目提供融资》,中国驻菲律宾经商参处, <http://ph.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201707/20170702604862.shtml>

④ 《菲律宾与韩国首次签署渔业合作》,中国驻菲律宾经商参处, <http://ph.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201912/20191202919590.shtml>

⑤ 《中华人民共和国政府与菲律宾共和国政府联合声明》,中华人民共和国外交部网站,2018年11月21日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676452/1207\\_676464/t1615198.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/t1615198.shtml)

⑥ 《第二次中菲渔业联委会在菲律宾马尼拉召开》,中国供销合作网, <http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2017/05/01/115288.html>



含加强双边渔业合作的内容<sup>①</sup>。2017年中菲渔业联合委员会恢复召开并举行了第二次会议，双方讨论了渔业合作的基本原则和政府支持措施，确定以鱼类种质资源转让、渔业技术能力建设为合作重点<sup>②</sup>。为支持菲方开展水产养殖，中方为菲方近百名渔业从业人员提供了深水网箱、池塘养殖、种苗繁育、营养饲料、海洋藻类等技术培训，并派员赴菲交流。中方在2017年向菲律宾巴拉望和达沃地区捐赠10万尾东星斑鱼苗，2018年继续捐赠10万尾东星斑鱼苗，2019年初捐赠1.5万尾淡水养殖鱼苗。此外，中方渔业企业还在菲律宾达沃市等地的附近海域建设深远海抗风浪网箱养殖基地，创造了300多个就业岗位。2019年7月，中菲渔业联合委员会第三次会议举行，双方就中方继续向菲方赠送东星斑等鱼苗以及开展各类渔业合作达成共识<sup>③</sup>。

虽然目前中菲渔业合作具有明显的援助性质，但是其仍具有重要的示范效应。水产养殖合作是未来周边国家推动南海合作的重要举措之一。水产养殖至少有三个作用：保障粮食安全和确保经济发展，促进可持续性渔业发展，防止渔业纠纷。鉴于此，中国应促进泛南海地区渔业合作，发挥在海洋渔业育苗和养殖技术、水产品加工等方面的优势，开展现代海洋渔业技术、渔业资源养护、渔业养殖基地和水产品交易等领域的合作，构建地区渔业产业体系，共同致力于提升本地区渔业产业的国际市场竞争力<sup>④</sup>。考虑到南海争端的复杂性，中菲两国在非争议海域以双边形式首先开展渔业合作，具有可操作性，也具有先行先试的重要意义。

中菲关系恢复正常化后，两国建立了南海问题双边磋商机制，并在该机制下建立油气事务工作组，负责磋商南海油气资源共同开发事宜。经过多次磋商，2018年11月底中菲签署了《关于油气开发合作的谅解备忘录》，重点确定了推

---

① 《中华人民共和国政府与菲律宾共和国政府联合声明》，中华人民共和国外交部网站，2017年11月16日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676452/1207\\_676464/t1511205.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/t1511205.shtml) 《中华人民共和国政府与菲律宾共和国政府联合声明》，中华人民共和国外交部网站，2018年11月21日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676452/1207\\_676464/t1615198.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/t1615198.shtml)

② 根据2004年9月在北京签署的《中国农业部和菲律宾农业部关于渔业合作的谅解备忘录》要求，2005年第一次中菲渔业联委会成立并在马尼拉举行第一次会议。2017年4月联委会第二次会议恢复召开，2019年7月联委会第三次会议召开，参见《第二次中菲渔业联委会在菲律宾马尼拉召开》，中国供销合作网，2017年5月1日，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2017/05/01/115288.html>

③ 交流内容包括：渔业技术培训和交流、南海渔业资源养护合作、渔业资源开发、水产养殖、水产品冷储加工和市场贸易、海洋藻类科技与产业合作、打击IUU捕捞、中菲南海问题磋商机制渔业事务工作组等，参见《中菲渔业联合委员会第三次会议在北京召开》，中国农业农村部新闻办公室，2019年7月25日，[http://www.yyj.moa.gov.cn/gzdt/201907/t20190725\\_6321596.htm](http://www.yyj.moa.gov.cn/gzdt/201907/t20190725_6321596.htm)

④ 吴士存《倡导泛南海经济合作，扛起海南责任担当》，《南海学刊》2018年第1期。

进油气开发合作的工作机制<sup>①</sup>。根据该《备忘录》，中菲于2019年8月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。10月，该委员会召开了第一次会议<sup>②</sup>。由于共同开发涉及争议海域，既是经济问题，更是高度敏感的政治问题，所以两国虽正式达成勘探协议并付诸行动，但仍面临重重困难，很难一蹴而就<sup>③</sup>。

除了政府间合作以外，中国企业也在积极尝试投资菲律宾的海洋产业，但是进展相对缓慢。例如，2019年1月，中国企业刚刚表达了收购在菲律宾经营困难的韩进集团造船厂的意向，就立刻引发了菲律宾国内的激烈争论。有观点认为中方收购造船厂会“威胁”菲律宾的安全，因为这个造船厂位于苏比克港，苏比克港曾经是美国在远东最大的海军设施。更有甚者声称，收购行为是“中国寻求在一个战略港口获得商业立足点”，“这无疑会引发华盛顿安全部门的担忧”<sup>④</sup>。未来，菲律宾国内的不同声音以及域外因素的干扰仍会在很大程度上阻碍中菲的深度合作。对此，中国企业应在投资前充分做好风险评估，在进入菲律宾市场后，严格遵守当地法律法规。

未来，在继续加强渔业与养殖业合作、稳步推进油气资源合作开发的同时，中菲双方还可以考虑：

第一，加强以邮轮游为主的海洋旅游业合作。中菲两国政府已经就加强旅游合作达成共识<sup>⑤</sup>。菲律宾的滨海旅游资源丰富，邮轮旅游业发展迅速，中国的邮轮巡游、游艇等高端海上观光与度假旅游产品经济也已经起步，计划开辟从中国

① 《中华人民共和国政府与菲律宾共和国政府联合声明》，中华人民共和国外交部网站，2018年11月21日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676452/1207\\_676464/t1615198.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/t1615198.shtml)

② 《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》，中华人民共和国外交部网站，2018年11月27日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb\\_673085/zzjg\\_673183/bjhysws\\_674671/bhfg\\_674677/t1616639.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/bjhysws_674671/bhfg_674677/t1616639.shtml) 《中国—菲律宾油气开发合作政府间联合指导委员会第一次会议》，中华人民共和国外交部网站，2019年10月29日，[http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbxw\\_673019/t1711665.shtml](http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1711665.shtml)

③ 中菲南海油气资源共同开发问题情况复杂，国内外已有很多专门著述研究，故本文不再进行详细论述。

④ 《听说“中企可能收购苏比克湾造船厂”，菲国内有人不淡定了……》，参考消息网，2019年1月17日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20190117/2368791.shtml>

⑤ 2016年10月两国发表的《联合声明》指出，“双方认识到过去几年双向游客增长状况，……同意设立旅游合作增长目标”，不过当时重点探讨的是航空服务领域可能的增长点，并且鼓励在双方多个城市间开设新航线。2018年11月的双边《联合声明》中再次重申，双方将继续鼓励本国公民赴对方国家旅游，加强旅游基础设施开发合作，鼓励两国航空公司开通更多直航航线。参见《中华人民共和国政府与菲律宾共和国政府联合声明》，中华人民共和国外交部网站，2016年10月21日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676452/1207\\_676464/t1407676.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/t1407676.shtml) 《中华人民共和国政府与菲律宾共和国政府联合声明》，中华人民共和国外交部网站，2018年11月21日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676452/1207\\_676464/t1615198.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/t1615198.shtml)

港口出发包括菲律宾在内的东南亚新航线<sup>①</sup>。而且，从全球旅游发展趋势来看，邮轮游的国际市场潜力巨大。因此，两国未来可以通过市场运作加大邮轮旅游的深度开发，双方政府可在签证便利化、公共卫生管理等方面给予更多政策指导、规范和支持<sup>②</sup>。

第二，中方可加大对菲律宾本土船舶制造和维修企业的投资。菲律宾国内岛际间互联互通对于中小型船只的需求量很大，但是本土造船厂的供给能力有限，中国在船舶制造业方面具备技术与资金双重优势，中资企业可以考虑与菲本土企业在此类低敏感度的民生项目方面进行合作。

第三，谨慎、有重点地结合“一带一路”工业园区建设项目，开展海上交通合作。加强基础设施领域的投资，是中国“一带一路”倡议与菲律宾“大建特建”发展战略的共识，港口属于合作范畴之内。但是，港口建设尤其是以港口为核心的工业园区模式具有投资周期长、资金量大、回收效益慢等特点，又有一定的政治敏感性，对此投资应审慎选择，中资企业可以先行以一些与邮轮旅游相关的菲方港口设施作为投资试点。

第四，两国政府及企业间合作应坚持开放、透明的原则，考虑加强与其他国家企业的第三方合作，形成优势互补，促进地区合作与稳定。中资企业在对菲投资中应高度重视海洋生态环境保护问题，重视评估长期投资的风险，密切关注菲律宾政治与经济环境的变化。

【责任编辑：邓仕超】

<sup>①</sup> 中国国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编《中国海洋发展报告（2015）》，海洋出版社，2015年，第144页。

<sup>②</sup> 目前，持中国普通护照以旅游为目的可免签证进入菲律宾停留7天，未来可以考虑进一步延长停留时间，参见中国领事服务网，[http://cs.mfa.gov.cn/zggmcg/ljmd/yz\\_645708/flb\\_646330/rjl\\_646340/](http://cs.mfa.gov.cn/zggmcg/ljmd/yz_645708/flb_646330/rjl_646340/)，2021年4月14日。

cient production has become the biggest weakness for food security. As a close neighbor of Southeast Asian countries, China is highly complementary to them in food security and the two sides can strengthen cooperation in food security. Besides, China should learn from the experience and lessons of Southeast Asian countries in the formation of food security, and build a food security system that integrates grain production, trade and reserves.

【Keywords】 Southeast Asia; Food Security; Food Production; Food Trade; Food Reserves; China-ASEAN Food Cooperation

【Authors】 YAO Yuchun, Research Fellow, China Center for China Public Sector Economy Research, Jilin University, Changchun, China; LI Bing, Ph. D Candidate, School of Economics, Jilin University, Changchun, China

### **Philippines Maritime Industry Development and China-Philippines Cooperation**

ZHANG Jie

【Abstract】 The Philippines is rich in marine resources. However, the potential of Philippine maritime industry has not been fully unleashed. The challenges that hinder it from becoming competitive include insufficient investment, backwardness of science and technology, shattered governing bodies, and others. While the government's plans to promote the maritime industry, the Duterte administration strengthens maritime governance domestically and seeks cooperation internationally, which creates market opportunities for Chinese companies to invest in Philippine maritime sectors including cruise tourism, domestic market-oriented shipbuilding industry and port construction. China also should push forward the aided fishery cooperation with the Philippines at the official level. The evaluation of the Philippines maritime industry's status and reforms is expected to shed light on marine cooperation between China and other Southeast Asian countries.

【Keywords】 Maritime Economy; Maritime Industry; Maritime Governance; Philippines; China-Philippines Cooperation

【Author】 ZHANG Jie, Professor, National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China

### **From “Archipelagic Outlook” to “Global Maritime Fulcrum”: The Formation and Evolution of Indonesian Maritime Policy**

CHEN Rongxiao

【Abstract】 “Archipelagic Outlook” created in the Suharto Era and “Global Maritime Fulcrum” in the Jokowi Era profoundly both influence the construction pathway and orientation