

钱忠礼

马六甲海峡安全机制 及其特征分析

[内容提要] 马六甲海峡扼太平洋和印度洋之咽喉,系连接亚、非、欧三大洲的海上“枢纽”,因其重要的战略地位和军事、经济价值而备受各国关注。然而,航行事故、海盗、恐怖主义等诸多安全隐患,一直影响着海峡沿岸国家安全和海峡内航道畅通。为消除安全隐患,提高海峡安全系数,马六甲沿岸三国——印度尼西亚、马来西亚、新加坡会同其他海峡使用国近年来付出了诸多努力。马六甲海峡所涉及的安全问题非常复杂,有的是显而易见的,有的是虽然并不明显但却是深刻的;有的是客观状态,有的是主观担忧;有的属于传统安全威胁范畴,有的应归于非传统安全威胁范畴。本文将解读海峡安全合作机制形成过程、现状和特点,并对中国参与马六甲海峡安全合作进行初浅探讨和建议。

[关键词] 马六甲海峡 安全机制 国际合作

中图分类号: D815·5 文献标识码: A 文章编号: 1007- 1369(2010)3- 0118- 08

马六甲海峡得名于马来西亚海岸上的贸易古城马六甲,地处东南亚马来半岛与苏门答腊岛之间,是连接安达曼海(印度洋)和南海(太平洋)的战略水道,也是亚洲与大洋洲的十字路口。海峡呈东南-西北走向,长1080公里,西北部最宽达370公里,东南部最窄处只有37公里,水深25—150米。海峡处于赤道无风带,底质平坦,水流平缓,通航条件较好。马六甲海峡无论在经济或军事上而言,都是很重要的国际水道。目前,海峡平均每年通过大型、巨型轮

收稿日期: 2010 4. 15

作者简介: 钱忠礼, 解放军国际关系学院 2007 级国际关系专业博士生, 210039。

船超过 8 万艘,其中 18 万吨级以上的超级油轮就多达 1 500—1 600 艘,年输油量约为 6 亿吨以上,海峡的运输能力已接近饱和状态。¹ 中国、日本、韩国这三个东亚重要的经济大国的外贸运输与石油等重要战略资源的进口都必须经过该水道,因此马六甲海峡无疑是中、日、韩三国的海上“生命线”。海峡战略地位重要,拥有海峡,即意味着控制了国际贸易的命脉。自 20 世纪 80 年代开始,美军寻求“海上控制”,以图掌控全球 16 条海上要道,并进而赢得对各大洋的控制权。马六甲海峡号称“东方直布罗陀”,自然属于这 16 条水道之列。然而,马六甲海峡安全问题,一直影响着海峡沿岸国家安全和海峡内航道畅通。马六甲海峡所涉及的安全问题非常复杂,有的是显而易见的,有的是虽然并不明显但却是深刻的;有的是客观状态,有的是主观担忧;有的属于传统安全威胁范畴,有的应归于非传统安全威胁范畴。近年来,航行事故、海盗、恐怖主义等非传统安全隐患越来越引起有关国家重视。

马六甲安全机制的形成

马六甲海峡历来就是兵家必争之地。为了控制海峡,进而控制国际贸易命脉,占有贸易所带来的巨大经济利益,几个世纪以来,古代马来王国、欧洲殖民势力、二战中的日本都曾分别占领或部分占领海峡。二战结束后,印度尼西亚、马来亚分别独立,成为民族国家。1965 年,马来西亚的自治邦新加坡也宣布独立。至此,现代意义上的马六甲海峡沿岸三国正式确定。但由于立场不同,三国曾多次为海峡水域的划分问题起过争执。其中,印尼是最早重视海峡主权问题的国家。1957 年,印尼发表“岛国宣言”,首先声称根据“岛国内海原则”马六甲海峡应属于其领海范围,对海峡拥有主权和管辖权。接着,马来亚(马来西亚)则依据 1958 年联合国的《领海及其毗邻区日内瓦公约》以及 1958 年《大陆架日内瓦公约》声称对处于其领海毗邻区范围内的马六甲海峡拥有主权和管辖权。新加坡成立后,对海峡水域主权问题也不甘示弱、分毫不让。于是,三国在海峡问题上出现纷争。东盟成立后,沿岸国家开始在东盟框架内就

¹ 郜军. 试析中国对马六甲海峡安全事务的参与. 吉林大学国际政治专业硕士学位论文, 2009: 8

海域分界问题进行谈判。1971年发表了反对马六甲、新加坡海峡国际化的共同声明。声明宣布：¹ 马六甲、新加坡海峡不是国际海峡；² 马六甲、新加坡海峡的航行适用领海的无害通过原则。随后又经过多轮谈判，三国最终在70年代基本解决了在马六甲海峡主权划分问题上的纷争。1982年签署的《联合国国际海洋法》也对“岛国内海原则”作了进一步的确认和限定，意味着国际社会承认马六甲海峡不属于“国际海峡”的国际法律地位以及海峡三国对马六甲海峡安全的主权和管辖权。至此，海峡沿岸三国也就成为海峡主权的拥有者和海峡安全的主要维护者。¹

但是，海峡所有权的确定并不能解决海峡安全问题，纷繁复杂的影响海峡安全的各种因素，一直困扰着沿岸三国和其他相关国家。这些因素包括了客观表现和主观担忧两个层次，内容涉及航道、海盗、恐怖主义、走私、环境污染、大气变暖、疾病流行、贫困、非法移民以及对区域外国家可能插手并控制海峡的隐忧等诸多领域。目前，印尼、马来西亚和新加坡是海峡控制权的合法拥有者，是海峡安全的直接利益攸关方。海峡安全对三国的经济利益和人民生命、财产安全具有重要影响。在初期，三国各自为战，分别采取了多项措施以确保海峡安全。马六甲海峡安全问题的复杂性，使沿岸三国意识到单靠一国的力量无力独自解决所有问题，必须会同相关国家，建立合作机制共同应对。

在机制建设的探索过程中，沿岸三国由于历史、文化和国力大小、地理位置的不同，各自在海峡追求的深层利益和内部考虑也不尽相同，因此在维护海峡安全问题上有着不同侧重点，采取了不同的态度和做法，在安全互动中既有合作也有冲突和斗争。其中，新加坡由于国土面积小、人口数量少，从国家安全角度考虑对南北两个巨大的穆斯林国家印尼和马来西亚一直有所顾忌，因此在区域外国家势力介入海峡安全事务问题上持欢迎态度，希望借此均衡势力。而马来西亚和印尼则由于相似的被殖民历史和艰苦的建国经历，在主观上不愿接受外部势力对这一地区的介入和渗透。这就造成了围绕马六甲海峡安全形成了多层次、多形式的各种机制。²

¹ 龚迎春. 马六甲海峡使用国合作义务问题的形成背景及现状分析. 外交评论, 2006(1): 57

² 鞠海龙, 葛红亮. 美国“重返”东南亚对南海安全形势的影响. 世界经济与政治论坛, 2010(1)

马六甲海峡安全机制的构成

一是海峡沿岸国家协调机制。海峡沿岸三国在马六甲海峡问题上的协调最早始于 20 世纪 70 年代。1971 年,三国为解决彼此间关于海峡水域主权划分问题,经过协商发表了反对马六甲、新加坡海峡国际化的共同声明。这是三国在海峡问题上从争斗转为协调的开始。

随着各种可能影响海峡安全的威胁因素的增多,沿岸三国间逐步展开进一步协调与合作。1992 年初,印尼、马来西亚、新加坡商定开展反海盗联合行动,以遏制马六甲海峡和新加坡西南的菲力浦通道¹上的海盗活动,并在吉隆坡建立了反海盗中心。印尼与新加坡海军还于 1992 年 7 月签署了《联合巡逻协定》,共同维护海上安全;印尼和新加坡两国还制定了马六甲海峡联合海上行动计划(Joint Maritime Operation Planning Team)。2004 年 7 月,新、马、印尼三国开始进行联合三边协调巡逻,就各自的巡逻计划、指挥与控制程序,以及巡逻船只位置等进行情况交换。2005 年 5 月,新与印尼加强了合作力度,启动了“水面图像监视系统”(SURPIC),使两国海军开始共享新加坡海峡的实时情况。2005 年 9 月,新、马、印尼和泰国启动“空中之眼”联合空中巡逻行动,共同加强对马六甲海峡地区的空中监视。载有四国军事人员的海军侦察飞机定期在马六甲海峡空域巡逻,如发现问题,即视事发地点由当事国派遣船只前往处理。2006 年 4 月,新、马、印尼三国军方领导在印尼巴淡岛举行了“马六甲巡逻联合协调会”,对马六甲海峡地区的安全合作程序作了进一步规范。2008 年,新加坡、马来西亚和印尼 3 国正式开始实施有关马六甲海峡和新加坡海峡的合作机制,联合保护海峡的航行安全及环境。2009 年 10 月 14 日,第二届马六甲海峡航行安全与环境保护合作论坛在新加坡举行,沿岸 3 国以及国际海事组织的代表集中讨论马六甲海峡航行安全与畅通等问题。同日,三国和国际海事组织签订了一项联合技术协议,旨在设立“国际海事组织——马六甲海峡信托基金”,以便为海峡利益攸关者之间的合作提供支持,保护马六甲海峡的环境以及航行安全。

二是东盟地区论坛框架下海峡安全机制。两极格局解体后,亚太国家普

¹ 菲力浦通道(Philipp Channel),新加坡海峡最窄段,仅 37 公里宽。

遍认为有必要开展多边安全对话。1994年,东盟各国在曼谷召开东盟地区论坛(ARF),就地区政治安全问题进行非正式磋商。在多边合作机制方面,特别是在政治外交层面上,东盟地区论坛日益发挥重要作用。在东盟地区论坛中,关于区域海事合作已引起广泛的兴趣,成立了几个海事安全合作工作小组。2004年3月30—31日为期两天的东盟地区论坛会议,重点就应对东南亚恐怖组织“伊斯兰祈祷团”和其他恐怖组织对东南亚的运输要道和设施发动恐怖袭击进行了讨论。与会代表在会议结束后发表声明称,各成员国决心采取一致的反恐措施,加强本地区各国在技术、立法等方面的协调,打击恐怖主义,保障交通安全。¹应该说,海峡沿岸三国对东盟国家参与马六甲海峡安全事务是持欢迎态度的,此举一方面可以缓解沿岸三国,特别是马、印尼海军力量相对不足的困境;另一方面,对马、印尼来说,可以暂时阻止美国等地区外大国势力以海峡三国海军力量不足为由介入马六甲海峡。

三是针对马六甲海峡安全问题设立的安全合作机制。马六甲海峡安全方面有些问题一直得不到根本解决的原因,部分是由于沿岸国家在体制沟通上和法律层面的问题。例如,新加坡或马来西亚的海上巡逻力量在公海追击海盗时,如被追击目标进入印尼领海,则必须依据国际法规定的“紧追权”²。有关原则停止追击。这样就造成发生在海峡内两不管地区或公海与某国领海交界区域的海盗追击无法有效顺利完成。为解决这些技术层面的问题,2004年11月,东盟十国及中国、韩国、日本、印度、斯里兰卡和孟加拉等16个国家,在日本东京就“亚洲国家对付海盗及海上武装抢劫合作协定”(ReCAAP)达成协议。这项由日本于2001年提出的建议,旨在加强东南亚地区的国际合作,防止海盗和武装抢劫事件的发生。根据协定,各国对“海上武装抢劫”行为作了定义,同意设立一个永久信息交流中心以促使合作协议体制化。该中心将成为执行协定的主要机构,而新加坡则是信息交流中心的所在国及文件的保存国。目前,该中心已正式运行,并就海盗问题每年发表年度评估报告。

¹ 东盟地区论坛呼吁加强反恐保障交通安全。http://www.phoenixtv.com/home/news/world/200403/31/232157.htm

² 参见:1982年《联合国海洋法公约》关于“紧追权”的原则之五,“紧追权在被紧追船舶进入其本国或第三国领海时立即终止”。

四是将马六甲海峡安全相关问题纳入关注议题的多边安全机制。东南亚地区另外两个重要的多边安全机制,即由澳大利亚、马来西亚、新西兰、新加坡和英国组成的“五国联防”(FPDA)和“西太平洋海军论坛”(WPNS),已分别于2004、2005年加入联合海上反恐演习项目。这些多边海事安全演习,对于加强各国海军相互了解、增进互信等方面,起到了极为重要的作用。2006年9月6—22日,“五国联防”组织举行至今最大规模、内容最复杂的海陆空联合军事演习。新方表示,今后,“五国联防”将着眼于发展各成员国应对新增安全挑战的能力和互动的途径,除传统安全之外,还将关注恐怖主义、海事安全等非传统安全领域的威胁。

马来西亚已经表示欢迎其他三个“五国联防”成员国——英国、澳大利亚、新西兰,在不侵犯沿岸国家主权的前提下,加入马六甲海峡“空中之眼”联合巡逻计划,但仅限于提供飞机及侦察设备,具体实施须由马来西亚负责。

马六甲安全机制的特点

一是大国的影响。由于海峡战略位置的重要性,自古以来,该地区就有区域外大国干预的阴影。美、日、印度等均出自不同利益需要,一直试图染指海峡事务。美国对马六甲海峡问题的关注有其战略重心从欧洲向亚太地区转移的大背景。亚太地区是世界主要战略力量的交汇处,这里汇集了中、俄、日、印等大国,关系复杂。美国必须对上述国家的力量实施有效牵制甚至是打压,马六甲海峡是达到上述目的的重要手段之一。¹ 美国急于插手海峡安全防务,目的是借此扩大其军事存在及影响力,以便在亚太地区及东南亚有更多的战略利益和主导权。日本关注海峡安全的重要原因是出于经济和能源安全的考虑。作为资源缺乏的岛国,日本深知海运对国家生存发展的重要性。日本防卫厅曾表示:“东南亚包括马六甲海峡、南海与菲律宾和印尼附近海域,对转运自然资源到日本非常重要,该地区也是联系太平洋和印度洋交通的关键。”²

¹ 冯梁. 关于应对美军进驻马六甲海峡的战略思考. 东南亚之窗, 2006(1): 1

² Catley B, Keliat M. Spratlys: The Dispute in the South China Sea. London: Biddles Limited, 1997: 129

此外,日本如此关注马六甲海峡问题,还有其借机扩展在东南亚及亚太地区影响力的经济和政治意图。印度近年来也对参与马六甲海峡安全事务表现出浓厚的兴趣,主要原因是希望在区域外国家争夺海峡控制权的斗争中占有先机,避免海峡控制权落入与印度不友好的国家之手。为此,印度已单方面做好开展与沿岸国家多方面、多层次合作的准备。

正是这些区域外大国对海峡安全事务的关切,使海峡安全机制的建设总是无法摆脱大国角力的痕迹,海峡沿岸三国无力,也无法独自建立属于自己的、远离大国影响的安全机制。

二是沿岸国的分歧。在安全合作的氛围上,海峡沿岸三国均十分清楚海峡的安全稳定及航道畅通对自身有利,并愿在现有基础上提升合作的机制化程度。三国对区域外国家参与非传统安全领域的合作总体上持欢迎态度,但对于涉及军事领域的合作三国间出现了不同的意见。印尼、马来西亚不愿意大国插手海峡事务,认为大国的介入会影响其国家主权,因此倾向于主要在三国机制内解决问题。新加坡则对区域外大国介入持欢迎态度,希望利用海峡安全问题在强国之间搞“大国平衡”战略。新认为,美如在马六甲驻军,将有利于保持马六甲地区的安全秩序,使各国不敢轻举妄动。

三是类型和层级复杂。马六甲海峡所涉及的安全问题有的是显而易见的,有的是虽然不显见但却是深刻的;有的是客观状态,有的是主观担忧;有的属于传统安全威胁范畴,有的应归于非传统安全威胁范畴。这就造成了马六甲海峡安全机制类型多样、层级多的特点。目前既有沿岸三国的安全机制,也有东盟地区论坛架构下的安全机制、专门针对海峡海盗问题设立的信息交流安全机制以及将海峡安全问题纳入关注范围的其他安全机制。由于各机制涵盖、关注的议题并不完全重合,在实际运行过程中,难免会因为各国的利益诉求、承担责任而对共识的达成造成一定影响。针对海峡安全机制建设的问题,各国还是应加大对话,增进互信。总的来看,马六甲海峡地区的安全关系是既有合作又有竞争,合作是主流。但这种合作的机制化程度还不高,更谈不上安全共同体建设等更深层次的问题。

结 束 语

随着我国国家利益的日益拓展,维护包括马六甲海峡在内的国际重要水域通道的安全,是我国的必然诉求。从1993年开始,我国已经由石油出口国转变为石油进口国。专家预测,到2020年,我国石油净进口量将达到至少4.5亿吨,石油的对外依存度有可能接近60%。而我国进口石油的80%需要经过马六甲海峡运输。因此,维护畅通的油气运输线,维护马六甲海峡的安全对我国已具有现实的重大战略意义。

一是借助东盟等地区组织推动马六甲海峡安全机制的维护与发展。目前,多个在海峡具有重大利益的世界或地区大国都在积极参与海峡的安全合作。建立维护马六甲海峡安全的国际合作机制是一个各方取得共赢的途径。由于我国是东南亚的周边大国,加上历史上与东南亚的关系以及东南亚华侨等原因,我们在积极推动马六甲安全机制的建设时,要充分考虑相关国家的关切,注意方式方法,充分发挥我在东盟的影响力,利用现有的合作机制,积极推动海峡国际安全合作机制的发展。

二是积极推进海上安全对话。中国东盟“10+1”合作框架为这种对话的开启提供了很好的平台。在这种框架下,政府间可以就海上航行安全等诸多问题进行坦诚对话。在开展安全对话的同时,我们还可以与有关国家分享海上信息和情报。作为扩大安全合作的一部分,还可与东盟各国探讨海上通信合作的渠道,就马六甲海峡乃至区域海上安全航行进行信息交流和情报交换。

三是拓展安全合作领域。在安全对话和情报交流的基础上,我国还可以将安全合作扩大到开展联合军事演习。演习内容可以以海上搜救、人道主义援助、缉毒为主。2007年5月初,我国和马来西亚方面就《中马海上合作谅解备忘录》的具体内容作了进一步磋商,双方同意在共同维护有关海域的信息共享、人员培训等方面展开合作。2007年5月,在新加坡参加国际海事防务展及“西太平洋论坛”的中国军舰“襄樊”号参加了搜救及反海盗演习,获得热烈反响,就是很好的范例。

(责任编辑:张业亮)