

## 马来西亚海洋安全政策分析

龚晓辉\*

**摘要** 马来西亚六面临海,海洋不仅成为国土安全的天然屏障,也是马来西亚对外联系的通道和蕴藏巨大资源的宝库,海洋利益成为马来西亚国家利益的重要组成部分。马来西亚实施近海防御政策,在维护海洋安全上以国防自主为方向,非常重视海军的发展与建设。20世纪70年代末,随着对南海战略地位认识的加深,马来西亚将南海视为其海洋利益拓展的前阵地,不仅通过行动实际占领了部分南沙岛礁,制定并颁布一系列海洋法规支持其在南沙的“主权”诉求,还通过军事部署等增强其在南海的军事实力,使南海问题趋于复杂化和国际化。然而,在马六甲海峡等南海的重要海域上,马来西亚清楚自身实力有限,无法单靠自身或是本地区的力量确保这些海域的绝对安全,但又不愿意大国直接插手或是军事干涉乃至武装控制的情况发生。因此,马来西亚希望通过实施大国平衡战略,与美国、中国等大国开展海上安全对话与合作,维持上述海域的力量平衡,创造对自己有利的海上安全环境。由于与中国在南海存在安全合作和主权争端的局面,合作与对立成为两国海上安全关系发展的突出特点。与中国在马六甲海峡开展安全合作是马来西亚维护重要航道畅通的策略之一,而与中国在南沙岛礁的主权争端则是两国双边关系发展的最大障碍,发展睦邻友好关系与维护国家海洋权益将成为两国关系发展中不可避免的一对矛盾。

**关键词** 马来西亚 海洋 安全政策

马来西亚是一个海洋国家,地处亚洲大陆和东南亚群岛的衔接部分,全境被南海分隔成东西两部分,分别是位于马来半岛南部的半岛马来西亚或西马来西亚(简称“西马”)和位于加里曼丹岛北部包含砂拉越和沙巴在内的东马来西亚(简称“东马”),两地间距最长 1500 公里,最短 750 公里。由于地理环境的影响,马来西亚的国家利益和安全问题不可避免地与海洋紧密相联。<sup>1</sup> 马来西亚

\* 解放军外国语学院。通信作者及地址:龚晓辉,解放军外国语学院亚非语系;邮编:471003 E-mail noonday\_sun@126.com。

<sup>1</sup> Royal Malaysian Navy May 2010 <http://www.globalsecurity.org/military/world/malaysia/navy.htm>

政府充分认识了海洋安全的重要性,逐步制定和完善各种海洋安全政策以维护海洋的安全,进而保障国家的安全和利益。

## 影响马来西亚海洋安全政策的主要因素

马来西亚拥有广阔的领海和专属经济区水域,所辖海域多为连接南海和印度洋的国际水域和重要航道,牵涉众多国家的利益,历来受到各国的高度关注。在地理位置、海运航行和军事部署兼具重要战略地位的马六甲海峡、南海和苏拉威西海共同构成马来西亚维护海洋安全的三个主要区域。

马六甲海峡地处印度洋北部,位于马来半岛和印尼的苏门答腊岛之间,呈西北-东南走向,是连接中国南海和安达曼海的一条狭长水道,也是亚洲、非洲、欧洲、大洋洲之间相互往来的海上枢纽,交通位置十分重要,历来有“东方的直布罗陀”之称。马六甲海峡有近一半水域属于沿岸国马来西亚的领海,是马来西亚最重要的对外航运通道。作为一个安全的国际自由贸易航道,每年流经马六甲海峡的货物和相关服务大约价值 1.9 万亿美元。预计到 2015 年,驶经马六甲海峡的轮船将从 1999 年的每年 43965 艘增加到 120000 艘。马六甲海峡沿岸分布着巴生港、槟城港、新山港和丹戎帕拉帕斯港等几个马来西亚国内最大的港口,承担着国内大部分的进出口业务。马六甲海峡不仅为沿岸居民提供食品资源,更为马来西亚提供近三分之二的渔业资源;马六甲海峡沿岸的秀丽风光也是马来西亚的主要旅游资源。马来西亚的工业、农业、人口和重要城市主要分布在西马西海岸的马六甲海峡沿岸地区,因此,马六甲海峡可以说是马来西亚社会和谐、经济繁荣的重要支柱。<sup>1</sup> 作为马六甲海峡的三个共管国之一,马来西亚有义务维护马六甲海峡的航行安全,保证正常的航行秩序。如何在维护国家主权、保证自身利益的前提下协调各使用国在马六甲海峡的利益是马来西亚在维护马六甲海峡安全问题上的重要考量。

南海是连接太平洋与印度洋的重要航道,航运总量超过世界总量的 1/2 全球每年有一半以上的超级油轮和世界商船队驶经南海,西方大国的海军舰队也

<sup>1</sup> Khalid N. Signifikasi Keselamatan Selat Melaka Terhadap Kepentingan Ekonomi dan Strategik Malaysia. Kertas kerja Persilangan Kebangsaan Pertahanan Strategik dan Keselamatan Serantau, Kuala Lumpur, Mei 2005. 3-8

将南海作为联系亚、非、欧的主要航道,其战略地位受到各使用国的高度重视。南海南部的广阔水域既把马来西亚分隔为西马和东马两部分,也是连接东西两地的海上通道。这一水域既包括应用无害通过原则的马来西亚领海水域,也包括允许轮船自由通行的公海水域,航行条件呈现复杂多样性。东马的沙巴州和砂拉越州是在 1963 年 9 月 16 日正式并入马来西亚的,作为马来西亚国内经济发展的滞后地区,两州一直受到马来西亚政府的关注和扶持。确保西马与东马航道的安全和畅通,是促进东马经济发展的重要前提,也是国家战略发展的必要条件。马来西亚在南海的另一战略诉求则是对南沙群岛提出领土要求。从 1979 年 12 月 21 日出版新的领海和大陆架疆域图把南海东南部 12 个岛礁划入马来西亚版图到 1999 年 5 月,马来西亚已经实际出兵占领弹丸礁、南海礁、光星仔礁、簸箕礁和榆亚暗沙等五个南沙岛礁。南沙争端是目前世界上涉及国家和地区最多、情况最复杂的海洋权益争端,除牵涉六国七方外,美国、日本和印度等区域外国家也时常借机插手其中。如何申张和巩固马来西亚在南沙岛礁的“主权”,将是马来西亚维护国家海洋安全的优先考虑因素。

苏拉威西海又称西里伯斯海,是沟通东南亚各国、通往太平洋和印度洋的重要水域,富含矿产和渔业资源。马来西亚在沙巴州东南部与苏拉威西海相接,与印尼在安巴拉特海域产生主权纷争。安巴拉特海域位于印尼东加里曼丹省以东和马来西亚沙巴州东南部,属苏拉威西海的一部分,印尼将其命名为安巴拉特区域 (Blok Ambalat) 和东安巴拉特区域 (Blok Ambalat Timur), 马来西亚则将其命名为 ND6 区域 (Blok ND6) 和 ND7 区域 (Blok ND7)。<sup>1</sup> 2002 年 12 月 17 日,海牙国际法庭裁定马来西亚和印尼在加里曼丹岛东北部产生主权争议的西巴丹岛和利吉丹岛的主权归马来西亚所有,但未对上述两个岛屿临近的安巴拉特海域的海权作出裁决,两国都宣称完全享有安巴拉特海域的主权。2005 年 2 月 16 日,马来西亚国营石油公司宣布安巴拉特海域属于其海上招标区域,并把该地区的地下石油与天然气开发权授予荷兰壳牌石油公司,马来西亚与印尼的边界纠纷再次升温,此后围绕该海域发生的各种摩擦不断。<sup>2</sup> 2009 年 6 月 9 日,以国际事

<sup>1</sup> Panglima TNI Indonesia Tidak Boleh Kalkulasi Soal Ambalat April 2010 [http://berita.kapanlagi.com/politik/nasional/panglimartni-indonesiatidakbolehrkalalrsoalambalatyn50x9\\_print.html](http://berita.kapanlagi.com/politik/nasional/panglimartni-indonesiatidakbolehrkalalrsoalambalatyn50x9_print.html)

<sup>2</sup> Hasbiuan R. Tinjauan Yuridis Konflik Indonesia Malaysia Tentang Kepemilikan Hak Berdaulat Atas Blok Ambalat Dan Ambalat Timur. *Jurnal Equality*, 10 Agustus 2005: 65

务与国防委员会成员尤斯诺依萨为首的印尼人民协商会议代表团在访问马来西亚国会大厦时,甚至向下议院副议长达图·旺·朱乃迪传达了“印尼为保卫国土而不惜开战”的信息,并表示两国谈判只能建立在马来西亚认同安巴拉特海域属于印尼所有的基础上进行。<sup>1</sup> 苏拉威西海既是马来西亚连接西太平洋的海上通道,也是马来西亚开发油气资源的重点地区之一,对马来西亚具有重要的战略意义。如何有效争取安巴拉特海域的主权,同时又避免与印尼的兵戎相见,缓和该海域的紧张局势,是马来西亚政府实施海洋安全政策的一个重要依据。

## 以独立、合作为原则的 20 世纪马来西亚海洋安全政策

经过了数百年的被殖民统治,马来西亚在取得独立后十分珍惜来之不易的国家主权,把主权的独立和完整视为国家的最高利益,并以建设能够捍卫国家主权的武装力量为国防建设的主要目标。随着对海洋权益重要性认知的加深,马来西亚政府把发展海军力量作为国家海洋安全战略的重要实施步骤,希望构建自主的近海防御能力。因此,在独立初期至 20 世纪末这段时期里,马来西亚皇家海军的发展特点大体可以反映出海洋安全政策实践的阶段性特征。同时,由于国力有限,马来西亚暂时还不能做到完全依靠自己的能力维护国家海域的安全,所以合作也是这一时期马来西亚海洋安全政策实践的一个主要特征。

### 1 马来西亚海洋安全政策中的国防独立原则与实践

马来西亚在国防政策中指出,马来西亚作为一个独立的国家,建立本身的防御能力是维护国家利益和安全的根本原则,是国家国防政策的核心目标。在现有条件的限制下,马来西亚的国防自主将着重两个基础:一是拥有在不依靠外来的援助下,依靠本身的能力,维护国内安全;二是拥有维护领土完整及安全利益、应付来自邻近地区的低或中等外来威胁的独立能力。<sup>2</sup>

马来西亚六面临海,海洋不仅成为国土安全的天然屏障,也是马来西亚对外联系的通道和蕴藏巨大资源的宝库,海洋利益成为马来西亚国家利益的重要组成部分。由此马来西亚提出了“维护海洋环境的稳定,不受限制地开发海洋资

<sup>1</sup> DPR San bang iMalaysia Soal Ambak, Juni 2009. <http://www.inilah.com/read/detail/114000/dpr-san-bang-iMalaysia-soal-ambak>

<sup>2</sup> Dasar Pertahanan Negara, Juni 2009. <http://www.mod.gov.my/images/files/dpn-terbuka.pdf>

源和开展国际贸易”的战略构想,主要目标是充分利用海洋以增强综合国力,维护海洋既得利益,加强相关岛礁防护,加快海洋油气资源开发。为实现这一战略目标,马来西亚实施近海防御政策,在维护海洋安全上以国防自主为方向,非常重视海军的发展与建设。马来西亚皇家海军作为维护海洋安全的主导力量,担负着抵御外敌入侵、捍卫马来西亚领海主权、保卫和扩大“专属经济区”、保证马六甲海峡和南中国海海上贸易通道畅通、“对付区域内的潜在威胁”的重任,以确保国家的利益和安全。<sup>1</sup>

独立以来,马来西亚皇家海军一直是马来西亚政府实施海洋安全政策的主力军,但由于受国际和区域环境变化的影响,马来西亚发展海军力量、维护海洋安全的举措也在不同时期表现出不同的阶段性特点。

独立初期,联合邦政府制定了以维护国内稳定和安全为核心的防务政策,陆军为执行政策的主体,海军、空军和警察起辅助配合作用。为确保马来亚海域安全,联合邦政府确定以海上防御为主的海洋安全政策,主要由马来亚皇家海军实施。1963年9月16日,马来西亚联邦正式宣布成立,马来亚皇家海军正式更名为马来西亚皇家海军,增强近岸监控能力成为马来西亚皇家海军的发展重点。20世纪60年代中后期,装备得到提升的马来西亚皇家海军初步具备进行海上防御作战的能力。<sup>2</sup>

20世纪60年代末期,英国采取战略收缩政策,皇家海军逐步从远东地区撤退至苏伊士运河以西,马来西亚只能采取更多依靠自身海上武装力量的策略来实施既定的海上安全防御政策。随着国际、国内形势的变化,马来西亚在20世纪80年代开始逐步调整防备战略,提出了具有本国特色的综合安全观,认为马来西亚的综合安全由三方面紧密关联而成,即东南亚地区的安全,东盟的紧密合作与强大,马来西亚本国的安全与强盛,<sup>3</sup>并明确了包含三部分的综合安全防卫战略,即马来西亚、东盟和整个东南亚地区,把重点从“平息内乱”转向“抵御外敌入侵”。在对待海洋安全问题上,马来西亚仍把加强海上防御作为海洋安全政策的核心,把应付来自海上的军事侵入作为马来西亚皇家海军的主要职责。

<sup>1</sup> 临河. 马来西亚海军. 当代军事文摘, 2005(2)

<sup>2</sup> Sejarah TLDM, Mei 2009 <http://www.navy.mil.my/content/view/full/299/289/lang.ms>

<sup>3</sup> 陈乔之. 冷战后东盟国家对华政策研究. 中国社会科学出版社, 2001: 73

马来西亚政府在其制定的长远防务战略基本方针中,把南中国海视为主要战略目标,优先发展海军和空军,加强这两个军种在南中国海的机动作战能力。

20 世纪 90 年代初,随着冷战逐步结束以及俄罗斯和美国势力的相继淡出,东南亚地区的战略格局发生显著变化。东南亚各国在创造世界经济发展奇迹的同时,沿海国家也更多把目光投向国家海洋利益和海洋安全,把海军建设作为国家军队建设的重点,纷纷出台海军中长期发展计划,引进西方先进的作战舰艇。马来西亚在明确皇家海军的主要职责是捍卫国家和领海的主权、保护国家和人民财产安全的基础上,为了突出其一贯坚持的海上安全防御政策,同时也为了强调皇家海军在这一政策中的重要地位,进一步明确了马来西亚皇家海军在整个领海范围内的任务,即和平时期皇家海军的主要任务是加强训练,时刻准备面对战争的威胁,保护海上资源,进行水文勘测,协助其他机构消灭海盗,在“专属经济区”内执行马来西亚法律,以及在空军和陆军行动时提供援助;而在局部战争时期皇家海军的主要任务是消灭敌军,保卫海上通道安全,保护友方船只,保卫港口,监视和保护输油管道。<sup>1</sup>

## 2 马来西亚海洋安全政策中的合作原则与实践

马来西亚的海洋安全政策除坚持国防自主原则外,区域合作以及与区域外大国合作也是备受关注的两个重点。作为处于东南亚区域的国家,马来西亚的战略利益与区域内其他国家的利益密切相关。马来西亚重视区域内的军事和非军事合作,支持在东盟成员国之间建立双边国防合作关系。马来西亚把与区域外大国的合作视为区域合作的重要补充,希望得到来自区域外包括训练设施、科技装备等的援助,并加强与区域外国家的国防关系,维持东南亚海域的力量平衡。

《五国防御条约》是马来西亚与东南亚区域外国家签订的唯一军事条约,是马来西亚借助外部力量提高国家整体防御能力的重要途径。马来西亚视《五国防御条约》为自力更生的国防政策的一个补充。<sup>2</sup> 由于英国在 20 世纪 60 年代末期的战略撤退,马来西亚和新加坡的空军力量又相对薄弱,使两国的防空出现

<sup>1</sup> Fadzilah A N, Idris H. Perubahan Peranan Tentera Laut dan Agensi Agensi Penguatkuasaan Maritim Lain Di Malaysia Dalam Mengawal Perairan Negara Pada Abad Ke-21. Jati 12 December 2007: 117

<sup>2</sup> Thayer C A. The Five Power Defence Arrangements: The Quiet Achiever. Security Challenges, 3, February 2007: 93

了真空。又因为当时正处于冷战的高潮时期,所以马来西亚等国积极谋求建立一个多国防空组织以稳固马来西亚和新加坡地区的防空力量。1971年4月16日,英国、澳大利亚、新西兰、新加坡和马来西亚五国外交部长在伦敦举行会议,签署《五国防御条约》,“旨在责成所有各方,一旦马来西亚或新加坡受到任何外来侵略或攻击的威胁,就必须立即互相协商,‘以便决定共同或各自采取什么措施来对付这种攻击或威胁’”,<sup>1</sup>五国防防体系正式形成。《五国防御条约》签定的初衷是为了保卫马来西亚和新加坡的领空安全。上世纪80年代初,协议成员国领导人一致同意举行定期的陆上和海上军事演习,使五国的安全合作领域从单纯的空防扩展到陆防和海防。通过参加五国防防组织的军事演习和提供的训练计划,马来西亚武装部队不仅获得了装备的更新,还学习了先进的作战原理,海上防御等国防能力进一步得到增强,与独立初期相比,在维护国防安全的问题上已不再需要过多依赖协议的其他成员国了。

与邻国开展军事防御领域的交流与合作是马来西亚维护海域和平、自由的重要举措。1971年敦·拉扎克总理在马来西亚国会发表演讲时表示,区域主义与中立主义是马来西亚外交政策的两根支柱。同年在吉隆坡举行的东盟外长会议发表的《吉隆坡宣言》提出把东南亚地区建成一个“和平、自由、中立”的区域。作为东南亚地区战略利益交汇点的中心,区域外大国首要关注的焦点,海洋利益与海洋安全是马来西亚提倡“和平、自由、中立”原则所涵括的重点。为了维护海域和平与自由的状态,马来西亚所倡导的安全政策包含的一个重要因素就是开展军事防御领域的交流与合作。除重视在《五国防御条约》框架内发展与五国防防组织成员国的军事合作外,马来西亚还积极促进与区域内国家印尼、泰国、新加坡和文莱的双边军事合作,项目包括互访、人员交流、军事课程、定期研讨会和联合军事演习。针对海上安全防卫的双边军事演习加强了马来西亚与邻国间的互信与合作,马来西亚的海上防御战略也在区域内获得了更多的理解和支持。

马来西亚倡导并支持在东盟范围内建立海上多边安全合作机制,认为东盟国家之间应该增加对话,加强合作,逐步建立以东盟为主导的地区安全机制,通

<sup>1</sup> 达蒙·布里斯托.《五国防御协议》组织:鲜为人知的东南亚地区安全组织.向来译.南洋资料译从,2006(2)

过地区合作的形式共同维护东南亚地区海域的安全,从而为实现马来西亚海域的安全提供保障。实现马六甲海峡共管正是 20 世纪马来西亚推动区域合作的积极成果之一。在马六甲海峡的管理和安全维护问题上,马来西亚所表现出的一贯立场就是维护马来西亚在马六甲海峡领海区域的主权独立和完整,强调国防基础是国防自主,马六甲海峡的领海安全应依靠自身能力维护;同时也重视区域合作与外来援助,视其为维护马六甲海峡安全的重要途径。1971 年 11 月 16 日,马来西亚与马六甲海峡其他两个沿岸国家印尼和新加坡发表联合声明,反对海峡“国际化”,宣布共管马六甲海峡和新加坡海峡事务。声明指出马六甲和新加坡海峡的航行安全是有关沿岸国的共同义务,三国将在两海峡的安全方面进行三边合作,两海峡不是国际海峡,在国际海运上应用无害通过原则。<sup>1</sup>在此后的 20 多年里,三个海峡共管国加强了交流与协调,建立情报交流网络,展开一系列海上联合巡逻,共同维护马六甲海峡的航行安全。

## 21 世纪以来的马来西亚海洋安全政策的主要内容

冷战结束以来的一个特点就是军事手段不再成为解决海上冲突的主要途径,而随着海洋非传统安全问题呈现出的多层面、多样性特征,海洋安全不是只与政府和海军发生关联的事务,其他的海事执法机构也参与其中。<sup>2</sup>进入 21 世纪,马来西亚海洋传统安全领域的重点依然是维护国家领海主权、维护大陆架和专属经济区的权益。随着全球化进程的加快和国际贸易的迅猛发展,保护海洋环境、开发利用海洋、确保海洋安全是马来西亚海洋可持续发展战略的基础。与此同时,马来西亚也面临着各种能够对国家安全和主权造成威胁的非传统安全问题,包括海洋资源的过度开发、海洋污染、毒品和武器走私、非法入境、海洋领土主权遭受侵犯、航运通道安全、海上灾难搜救等。”马来西亚一直将海上交通线视为海上生命线,是国家经济发展和国家安全的命脉。“9·11”事件发生后,

<sup>1</sup> 黄姝. 论马六甲海峡安全合作机制的创建. 外交学院国际关系研究所硕士论文, 2007: 37

<sup>2</sup> 刘成. 和平研究引论. 学海, 2010(3)

<sup>3</sup> Khalid N. Signifikansi Keselamatan Selat Melaka Terhadap Kepentingan Ekonomi dan Strategik Malaysia. Kertas kerja Persilangan Kebangsaan Pertahanan Strategik dan Keselamatan Serantau, Kuala Lumpur, Mei 2005: 15-20

海上重要通道面临的恐怖主义袭击成为马来西亚海洋安全的另一主要威胁。

作为国家安全的核心层面,海洋安全成为马来西亚政府制定国家安全战略的重要考量和依据。为了切实维护海洋安全和利益,马来西亚政府根据国家战略发展的需要,结合国内外形势发展的趋势,对海洋安全政策作出相应的调整和改进。

### 1 围绕海上阻遏的战略目标,积极推动海军的现代化建设

21世纪以来,马来西亚政府在实施《20年海军发展计划》的基础上,确立优先发展海军的方针,以“质量为先,从近海走向远海”为指导思想,大力推进海军装备的现代化建设,努力提高近海防御作战能力。在国防独立的大前提下,坚持“不冲突、不退让”的防卫原则,围绕海上阻遏的战略目标,积极构建快速反应的海上防卫力量,争取制海权或海上优势,确保马来西亚的领海主权和海上通道开放。根据马来西亚皇家海军拟定的海事防卫战略,皇家海军将通过前沿防卫、威慑、制信息权和总体防卫手段有效处置各种威胁,阻止敌人渗入海军防线,有效维护马来西亚的海上安全。

马来西亚的对外经贸活动高度依赖海上运输,但海上通道的安全环境存在不确定性,如果周边海域遭到封锁,国家的生存和发展将受到严重影响。因此,马来西亚政府把建设一支“战力强,重质量”的机机舰队作为发展皇家海军舰队的重点,以达到皇家海军有效吓阻的战略功能,确保海上通道的安全。1998年,马来西亚皇家海军开始实施新一代近岸巡逻舰(NGPV)的建造计划。随着首批共6艘新型巡逻舰从2006年开始列装马来西亚皇家海军,马来西亚的海上机动和防御能力得到有效增强。

海上阻遏是马来西亚皇家海军未来的核心战略。海上阻遏和区域制海权是海军维护国家利益、阻止敌人使用本国水域的必要手段,而在关键海域部署潜艇正是适合马来西亚皇家海军实现这一手段的最佳途径。随着首批“东姑阿都拉曼”号和“敦拉萨”号两艘“总理”级柴油潜艇在瑟邦伽湾海军基地的部署,马来西亚“潜艇+新一代近岸巡逻舰”的新型海上机动部队基本组建完成,将能够构建一个阻止本区域或外部国家对马来西亚海洋利益进行侵略行动的重要平台,有效保障马来西亚的海域、海岸和海上资源的安全。

### 2 深化多边军事合作,提高应对海上危机和处理海上突发事件的能力

马来西亚在未来将继续与其他国家在军事防御领域开展密切合作,同时奉

行军事上不结盟的原则,不加入或缔结新的军事联盟。作为《五国防御条约》的签署国,马来西亚认为虽然该条约是历史产物,但实践证明它是有效的,不会对任何一方构成威胁,马来西亚也将会继续参与五国联防体系,并通过体系内的军事合作提高本国军队的作战能力。而通过加强与其他马六甲海峡共管国在海峡安全事务上的合作,马来西亚希望能够维持海峡的稳定局势,避免美国等地区外大国借机向马六甲海峡进行军事渗透。

进入 21 世纪,马来西亚与《五国防御条约》成员国的军事合作主要体现在联合军事演习上,日益受到关注的海上安全成为军事演习的重点。马来西亚希望通过在南中国海和马六甲海峡两个重要水域举行的联合军演,进一步提高本国军队的作战能力和协同作战能力,增加维护该地区海上安全的砝码,同时给予那些借机向该地区进行势力渗透的大国以明确的信号,即在维护上述地区海上安全的问题上,马来西亚可以通过依靠本国军事力量和依托已有合作机制的形式胜任,反对其他国家以任何借口进行军事干涉。

为应对各种安全问题,马来西亚需要与邻国在双边或多边联系的框架内开展密切的合作。<sup>1</sup> “9·11”事件发生后,美国以“恐怖分子可能会在马六甲海峡内发动袭击以切断全球经济生命线”为由,屡次提出派兵协防马六甲海峡,均遭到马来西亚和印尼的拒绝。马来西亚政府公开表示,马六甲海峡的控制是马来西亚和印尼的主权,不欢迎美国的军事力量介入。为避免美军直接卷入马六甲海峡安全事务,2004年 6 月 17 日,印尼提议海峡共管国合作组建海军巡逻部队,在马六甲海峡执行巡逻任务,得到马来西亚的积极响应。7 月 20 日,三个马六甲海峡共管国签署合作协议以加强马六甲海峡航道的巡逻。根据协议,三国将设立 24 小时通讯系统进行信息交换,印尼派出 7 艘军舰、马来西亚和新加坡各派出 5 艘军舰共同开展全年海上联合巡逻。为克服弊端、提高效率,从 2005 年 9 月 13 日开始,海峡共管国在马六甲海峡海域开展名为“空中之眼”的空中联合巡逻,巡逻范围包括从新加坡到苏门答腊北部沙璜的四个部分。<sup>2</sup> 海上和空中联合巡逻对打击海上犯罪、维护海峡航道安全作用明显,马六甲海峡海域的

<sup>1</sup> Hanun R. Peningkatan Keselamatan Bersama Melahi Kerjasama Duahala Malaysia dan Negara-negara Jiran Jebat(36), 2009 18

<sup>2</sup> Hanun R. Peningkatan Keselamatan Bersama Melahi Kerjasama Duahala Malaysia dan Negara-negara Jiran Jebat(36), 2009 31

海盗案件大幅减少。

### 3 采取巩固占领策略, 加强对已占南沙岛礁的控制

鉴于南海重要的战略地理位置和所蕴藏的丰富油气资源, 马来西亚政府非常重视争取其在南海的权益, 把其在南沙群岛所占岛礁的安全提高到国家主权安全的高度, 并多次对外申明其捍卫南沙岛礁“主权”的决心。为实现对南沙岛礁的占领, 21世纪以前马来西亚政府所采取的是事实占领策略; 而在 2002年签署《南海各方行为宣言》后, 马来西亚不再占领新的岛礁, 但对于已占领的岛礁, 马来西亚则采取巩固占领的策略, 通过各种途径向国际社会强化其“事实占有”的形象, 维护既得利益。2008年 8月 11日, 时任马来西亚副总理的纳吉率领庞大的军方和媒体代表团飞抵弹丸礁, 并发表措辞强烈的“主权”声明, 指出“我们(马来西亚)必须成为这片土地的主人和拥有者, 石油和海洋资源是马来西亚占领该岛的主要目的, 马来西亚将通过驻军来巩固对弹丸礁的‘主权’”。<sup>1</sup>

修改立法并向联合国提交外大陆架划界案是马来西亚巩固占领策略的另一重要实践。2009年 3月 17日, 马来西亚政府向国会提呈《2009年大陆架法令》(修正案), 要求根据《联合国海洋法公约》第 76条对大陆架重新进行定义, 为将来马来西亚与其他国家针对大陆架划界提供法律原则, 也为即将向联合国提交的划界案提供法律基础。2009年 5月 6日, 马来西亚和越南向大陆架界限委员会联合提交 200海里外大陆架“划界案”, 将包括南沙群岛在内的南海南部大片海域作为两国共同的外大陆架。虽然该“划界案”由于中国的反对而没有得到审议, 但将主权争端国际化, 通过事实占领向中国制造舆论压力将是马来西亚未来继续巩固占领策略的主要对策。

### 4 明确机构职能分工, 有效维护海域的安全和秩序

海域安全与航运安全是马来西亚政府海洋安全政策的重要组成部分。在维护国家海域安全方面, 马来西亚皇家海军具有不可替代的地位和作用, 是维护国家海洋战略利益的支柱力量。但面对浩瀚的海域以及有限的海军力量, 马来西亚政府必须有所侧重地在海上战略部署和海域安全执法上取得平衡, 因此, 马来西亚政府迫切需要成立专职的海上执法机构以协助皇家海军维护广阔海域的安

<sup>1</sup> 马来西亚副首相纳吉对拉央拉央岛进行主权宣示. 吉隆坡安全评论网站. [http://www.klsreview.com/HTML/2008.Ju1\\_Dec/20080813.htm](http://www.klsreview.com/HTML/2008.Ju1_Dec/20080813.htm)

全。进入新世纪,以马来西亚皇家海军为主、其他海上执法机构为辅,共同维护海域的安全是马来西亚政府针对海上安全而制定和实施的一项策略。

1999年 4月进行的一项研究显示由于海事相关执法部门烦琐,机构重叠,导致执法效率低下,马来西亚政府决定整合资源,成立海事执法局。海事执法局的主要任务是维护马来西亚海域的安全、和平以及主权完整,在马来西亚海域执行联邦法律,履行保障海域安全的一切职责,防范和制止海上犯罪的发生,实施空中和海岸监控,为相关机构提供援助及官员培训;在马来西亚海域和公海海域实施搜救行动,协助外国共同打击海上犯罪,监控和防止海上污染,防范和制止海盗、毒品走私等罪案的发生。在马来西亚海域和公海实施,在爆发危机或战争时期,海事执法局由马来西亚武装部队指挥。平时,海事执法局通过下设的海岸护卫队进行执法,担负维护马来西亚海域安全、保护渔产和石油等天然资源、打击海上犯罪、进行巡逻与搜救等任务。从 2009年开始,海事执法局计划在两年内分批接管其他海事执法机构的设备和职能,在 2011年前成为马来西亚唯一的海上执法机构。届时,所有涉及其他执法机构的法律法令都将由海事执法局执行。可以预计,海事执法局将成为马来西亚当局加强海域执法、维护海上利益的另一重要途径。正如马来西亚皇家海军司令阿卜杜拉?阿其兹上将在 2009年 1月所强调的,马来西亚皇家海军与海事执法局和海警的紧密合作可以有效监控马六甲海峡等相关海域的航行活动以确保安全。<sup>1</sup>

## 对马来西亚海洋安全政策的思考

合作与对立是马来西亚与中国海上安全关系发展的突出特点。一方面,与中国保持海上安全对话与合作是马来西亚在南海和马六甲海峡等重要海域实施大国平衡战略、维持力量平衡、塑造安全环境的重要策略;另一方面,与中国在南沙岛礁的主权争端则是两国双边关系发展的最大障碍,发展睦邻友好关系与维护国家海洋权益将成为两国关系发展中不可避免的一对矛盾。

在马来西亚海上安全政策中,与大国普遍交好,保持适当的海上军事合作是

<sup>1</sup> In pak h silen Tehuk Aden Kepada Pem bangunan APMM dan Selat Mekka 吉隆坡安全评论网站。  
[http://www.klsreview.com/HTML/2009Jan\\_Jun/20090226\\_03.html](http://www.klsreview.com/HTML/2009Jan_Jun/20090226_03.html)

一项重要的原则。特别是在南海和马六甲海峡这些重要的海域上,马来西亚清楚自身实力有限,无法单靠自身或是本地区的力量确保这些海域的绝对安全,但又不愿意大国直接插手或是军事干涉乃至武装控制的情况发生。因此,马来西亚希望通过实施大国平衡战略,与美国、中国等大国开展海上安全对话与合作,维持上述海域的力量平衡,创造对自己有利的海上安全环境。以马六甲海峡安全问题为例,马来西亚政府视马六甲海峡的管理事务为国家内政,强调主权不容侵犯,禁止外国军队进驻或协助巡逻马六甲海峡。但马来西亚政府也承认,维护马六甲海峡安全是一项长期的工作,需要大笔的费用支出,马来西亚在财政上将会面临困难,希望能够获得海峡使用国的援助,并以安全合作的形式参与马六甲海峡的安全维护。

对中国而言,马六甲海峡具有重要的战略地位。马六甲海峡既是中国的海上石油生命线,也是通向中国广阔南海海域的南大门,与中国的国防安全、经济安全和能源安全密切相关。<sup>1</sup> 中国是马六甲海峡的主要使用国,每年有 80% 以上的进口原油和 50% 以上的进出口物资要运经马六甲海峡。由于保持马六甲海峡的畅通关乎中国的经济利益和战略利益,中国有责任有义务有必要参与维护马六甲海峡的安全,而参与的前提则是充分尊重马六甲海峡共管国的主权和利益。坐拥“黄金水道”马六甲海峡咽喉位置的马来西亚曾经遭受了数百年的殖民统治,国家主权对于这个独立刚满 53 周年的新兴国家而言,是个非常敏感的概念,其中包含了太多的历史、荣誉和民族情感因素。因此,马来西亚“主权至上”的马六甲海峡安全观就不难被理解。近年来,中国与马来西亚在维护马六甲海峡安全的问题上已经达成不少共识并取得实质性的进展,中方应继续秉持“互信、互助”的原则,用诚意打消马来西亚的顾虑,循序渐进地推动两国安全合作的发展,积极参与马六甲海峡等重要国际航道的安全维护,确保海上能源通道的畅通,保证相关海上活动的正常进行。

在对待南沙岛礁主权归属的问题上,马来西亚政府表示了一贯强硬的立场,在通过一系列的军事行动占领了位于南沙群岛的五个岛礁后,继续通过各种途径实施巩固占领的策略,强化事实占领形象,制造各种国际舆论,企图使主权争端复杂化和国际化。马来西亚与中国的国力悬殊,自然不会在主权这个敏感问

<sup>1</sup> 徐剑明. 当前我国资源透支型经济增长方式的隐忧. 现代经济探讨, 2009(8)

题上屡屡挑战中国的忍耐极限,但也没能表现出应有的克制,更没有作出妥协的迹象。在占领南沙岛礁后,马来西亚又实施了开发和开放弹丸礁、领导人登岛宣示“主权”和派出军舰“驱逐”在南沙海域执行护渔任务的中国渔政船等行为,目的都是为了继续其对南沙岛礁的占领和控制。

混淆法律概念,企图通过“有效控制原则”获取已占岛礁的主权是马来西亚政府所采取的策略之一。有效控制原则是国际法院解决国际领土争端经常适用的基本原则之一,它是指国际法院在权衡诉讼双方提出的进行了有效统治的证据之后,将有争议的领土判给相对来说进行统治更为有效的一方。正是因为对与印尼产生领土争议的西巴丹岛和利吉丹岛行使了“有效控制”,马来西亚在 2002 年从国际法庭的判决中获得了上述两岛的主权。而随后在 2008 年,也正是由于“有效控制原则”,马来西亚在与新加坡的白礁岛之争中落败。从马来西亚一系列针对南沙岛礁的行为不难看出,马来西亚是希望通过对已占岛礁实施“有效控制”而为自己将来可能出现的主权争夺中增取筹码。

如果占领南沙岛礁是出于马来西亚海上安全战略的考虑,那么这一地区所蕴藏的丰富油气资源和海洋资源则是马来西亚争夺“主权”的经济目的。马来西亚当局认为,开采南沙海域的天然资源将成为国家经济的动力,可以增加国家的收入。但前提是马来西亚必须确立对相关地区的“主权”,否则将无法从中开采石油,因此马来西亚尤其重视南沙岛礁的“主权”安全。

中国作为地区大国,处理南沙争端的态度和方式都将倍受国际社会的关注,并成为东盟判断中国究竟是好战的强权大国还是友好的合作伙伴的重要标准。<sup>1</sup> 作为南海地区力量最强的一方,中国应首先致力发展与周边国家的友好关系,营造安全的地区环境,保持马来西亚等东南亚国家对中国的善意,但同时也应积极寻求海洋资源的开发,维护自身的海洋权益。

(责任编辑:张业亮)

<sup>1</sup> 吴士存. 南沙争端的起源与发展. 中国经济出版社, 2010: 160