

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2017.12.007

卢筱捷、郑先武：“《五国防务安排》与南海非传统安全”，《太平洋学报》，2017年第12期，第66-75页。

LU Xiaojie, ZHENG Xianwu, “The Five Power Defence Arrangements and Non-traditional Security in the South China Sea”, *Pacific Journal*, Vol. 25, No.12, 2017, pp.66-75.

《五国防务安排》与南海非传统安全

卢筱捷¹ 郑先武¹

(1.南京大学,江苏 南京 210046)

摘要:《五国防务安排》是东南亚附近海域海上安全合作机制中颇为独特的存在,其诞生最初是为了维护新加坡和马来西亚防务作出的过渡性安排。近年来,随着区域安全形势的变化,该组织通过机制建构和军事演习的不断更新与升级,增强了各成员国的军队的联合性、军备能力和专业化水平,有力地保障了南海航道安全。同时,该组织在实践中与地区内其他安全合作机制相辅相成,利用军事安全工具实现非传统安全目标,为各国在东南亚海域进行安全合作提供了积极的示范作用,在维护南海海上安全,尤其是在应对非传统安全问题方面发挥着积极的作用。

关键词:《五国防务安排》;南海;海上安全;非传统安全

中图分类号:D871

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2017)12-0066-10

南海海域连接太平洋和印度洋,在地缘经济和政治上占据着极其重要的战略地位。近年来,非传统安全问题对南海海域的安全威胁日益突出,与此同时,南海岛屿主权与海洋权益争端也愈演愈烈。《五国防务安排》组织作为该地区最早的跨区域安全合作机制之一,在维护南海海上安全中发挥着不可忽视的作用。在《五国防务安排》组织成立45周年的纪念活动上,五国国防部长重申了各自国家对该组织的承诺,强调了该组织在增强地区合作和安全方面的重要作用。^①

《五国防务安排》组织成立于1971年,通常被认为是英国从苏伊士运河以东撤出后,对新加坡和马来西亚防务作出的过渡性安排。冷战期间,该组织的运行并不顺畅。一位马来西亚高官称之为“一块朽木”^②。20世纪90年代,随着冷战的结束,《五国防务安排》组织开始重新焕发生机。对于《五国防务安排》这一区域安全机制的研究,国内学术界迄今未有。相关专著与部分通史性著作中对这一组织有所涉及,阐述了该组织成立的背景和初期发展情况,^③以及

收稿日期:2016-12-01;修订日期:2017-08-28。

基金项目:本文系2014年度国家社科基金重大项目“总体国家安全观下的中国东南周边地区安全机制构建研究”(14ZDA087);2015年度国家社科基金一般项目“二战后东南亚区域合作起源与演变研究”(15BSS040)的阶段性成果,并获江苏省“青蓝工程”中青年学术带头人项目资助。

作者简介:卢筱捷(1992—),女,江苏淮安人,南京大学国际研究院国际关系专业2014级硕士研究生,主要研究方向:东南亚地区安全;郑先武(1969—),男,河南原阳人,南京大学国际关系研究院教授,中国南海研究协同创新中心教授,主要研究方向:东亚区域合作、安全理论。

① “FPDA Defence Ministers’ Joint Statement”,澳大利亚国防部官方网站,2016年6月4日,https://www.minister.defence.gov.au/minister/marise-payne/statements/fpda-defence-ministers-joint-statement。

② Chin Kin Wah, “The Five Power Defence Arrangements: Twenty Years after”, *The Pacific Review*, Vol.4, No.3, 1991, p.196。

③ 汪诗明著:《20世纪澳大利亚外交史》,北京大学出版社,2003年版,第126-131页。

该组织的军事演习活动,^①等等;一些研究国际组织的书中也简要介绍了这一组织的概况;^②还有学者从区域治理的角度探讨了该组织对区域规范形成的作用。^③目前国内专门研究这一组织的相关论文也不多,多数从历史角度介绍了该组织的演变和价值。^④

国外学术界对《五国防务安排》组织的研究相对于国内要充分得多,出现了综合考察该组织历史发展和现实效用的专著。^⑤学者们主要从以下三个方面对该组织进行了详细考察:第一、从东南亚地区防御和外交的角度研究该组织,^⑥认为该组织是英国撤军后对该地区防务作出的替代性安排;第二、研究1970—1975年该组织成立初期的运行状况,^⑦认为该组织推动了新加坡和马来西亚独立防务的建立;第三、从该组织现实发展的角度研究,^⑧认为该组织的演习增强了成员国应对海上非传统安全问题的能力;第四、从成员国以及周边国家防务政策的角度进行研究,^⑨认为该组织是这些国家防务体系不可缺少的一部分。

从已有研究来看,国内对这一组织的研究还不全面,多集中于阐述该组织成立的背景和原因,介绍该组织的机构,缺乏对这一组织近期发展及其作用的深入研究,未能形成完整的体系。国外学者对此研究较早,著述颇丰,从国际关系、国际政治、历史等多个角度对这一组织进行了研究。总的来说,国内外学者对该组织在维护南海海上安全作用方面论述仍然不多。南海海域是连接东亚和南亚、中东、非洲、欧洲等地区的交通咽喉,法国历史学家弗朗索瓦·吉普鲁(Francois Gipouloux)称之为“亚洲的地中海”。南海海上安全事关我国的国家安全,南海争端的焦点也位于这一地区,《五国防务安排》是作为南海地区唯一的准同盟性质^⑩的军事组织,研究该组织的作用,具有重大的学术价值和现实意义。

一、《五国防务安排》的性质

1971年4月16日,英国、马来西亚、新加坡、澳大利亚、新西兰五国外交部长在伦敦发表公报,公告宣称:一旦马来西亚或新加坡受到任

何外来侵略或攻击的威胁,五国必须立即协商,“以便决定共同或各自采取什么措施来应对这

① 马燕冰、张学刚、骆水昆编著:《列国志·马来西亚》,社会科学文献出版社,2011年版,第344—346页;沈永兴、张秋生、高国荣编著:《列国志·澳大利亚》,社会科学文献出版社,2014年版,第225页。

② 渠梁、韩德主编:《国际组织与集团研究》,中国社会科学出版社,1989年版,第541—542页。

③ 郑先武著:《区域间主义治理模式》,社会科学文献出版社,2014年版,第218页。

④ 宫少朋:“‘五国联防’今昔”,《外交学院学报》,1992年第2期,第38—43页;周士新:“五国联防组织的演进和前景”,《东南亚纵横》,2014年第6期,第43—49页;程浩:《五国联防研究(1971—1976)》,苏州科技学院硕士学位论文,2013年;岳蓉:“五国防御协议:马来西亚安全困境下的合作”,《历史教学》,2014年第12期,第19—22页;[英]达蒙·布里斯托著,向来译:“《五国防御协议》组织:鲜为人知的东南亚地区安全组织”,《南洋资料译丛》,2006年第2期,第1—12页;[英]迈克尔·利弗著,向来译:“1971年《五国防御协议》(马来西亚/新加坡)”,《南洋资料译丛》,2003年第2期,第75—76页。

⑤ Ian Storey, Ralf Emmers and Daljit Singh, *Five Power Defence Arrangements at Forty*, Institute of Southeast Asian Studies, 2011; Chin Kin Wah, *The Defence of Malaysia and Singapore: The Transformation of A Security System (1957—1971)*, Cambridge University Press, 2009.

⑥ Ralf Emmers, “The Role of Five Power Defence Arrangements in the Southeast Asian Security Architecture”, *RSIS Working Paper*, No. 195, 2010; “The Five Power Defence Arrangements and Defense Diplomacy in Southeast Asia”, *Asian Security*, Vol.8, No.3, 2012, pp.271—286; Sheldon W. Simon, “The Regionalization of Defense in Southeast Asia”, *Pacific Review*, Vol.5, No.2, 1992, pp.112—124.

⑦ Ang Cheng Guan, “Malaysia, Singapore, and the Road to the Five Power Defence Arrangements (FPDA), July 1970—November 1971”, *War & Society*, Vol.30, No.3, 2011, pp.207—225; Andrea Benvenuti and Moreen Dee, “The Five Power Defence Arrangements and the Reappraisal of the British and Australian Policy Interests in Southeast Asia, 1970—75”, *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol.41, No.1, 2010, pp.101—123.

⑧ Khoo How San, “The Five Power Defence Arrangements: If It Ain't Broke...”, *The ARF Professional Development Programme, Session VI: Five Power Defence Arrangements*, Apr. 26, 2000; Andrew T.H. Tan, “The Five Power Defence Arrangements: The Continuing Relevance”, *Contemporary Security Policy*, Vol.29, No.2, 2008, pp.285—302; Carlyle A. Thayer, “The Five Power Defence Arrangements: The Quiet Achiever”, *Security Challenges*, Vol.3, No.1, 2007, pp.79—96; Carlyle A. Thayer, “The Five Power Defence Arrangements at Forty (1971—2011)”, *Southeast Asian Affairs*, Vol.2012, 2012, pp.61—72.

⑨ K.U. Menon, “A Six-Power Defence Arrangement in Southeast Asia?”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.10, No.3, 1988, pp.306—327; Ang Wee Han, “Five Power Defence Arrangements: A Singapore Perspective”, *Quarterly Journal of the Singapore Armed Forces*, Vol.24, No.2, 1998.

⑩ Zakaria Ahmad, “A Quasi-Pact of Enduring Value: A Malaysian Perspective of the FPDA”, in Ian Storey, Ralf Emmers and Daljit Singh, *Five Power Defence Arrangements at Forty*, Institute of Southeast Asian Studies, 2011, p.98.

种攻击或威胁”。^① 这标志着《五国防务安排》组织的正式成立。这一组织的基础是《五国防务安排》协议,该协议由两部分构成:一是新加坡与英国、澳大利亚、新西兰的协议;二是马来西亚与英国、澳大利亚、新西兰的协议。由于新加坡和马来西亚两国之间存在矛盾,两国之间并未签署任何协议。澳大利亚国防军事学院教授赛耶(Carlyle A. Thayer)认为该组织“仅仅是一个协商论坛,而不是一个正式的联盟。”^②

二战结束后,英国重返东南亚,将马来亚(今马来西亚)置于其保护范围之内。1957年,马来亚联合邦(Federation of Malaya)成立,英国、马来亚、澳大利亚和新西兰签订了《英国和马来亚联合邦关于对外防御和相互援助的协定》(Anglo-Malayan Agreement on External Defence and Mutual Assistance)。根据这一协定,当马来亚遭到外部威胁时,英国承诺给予马来亚对外防御所需的援助,并帮助其建立和训练武装部队,提供军队所需设备和设施。1963年,该协议更名为《英国-马来亚防务协定》(Anglo-Malaysian Defence Agreement,简称《英马防务协定》)。^③ 在印度尼西亚与马来西亚对抗期间,有6万英军加入了武装对抗,并起到中流砥柱的作用,当时印尼军队接近40万,马来西亚军队仅有1.9万,如果没有英国军队的帮助,马来西亚不可能抵挡住印尼的入侵。该协议并没有包含新加坡,新加坡仍作为英国的直属殖民地而存在,直到其1963年加入马来西亚联邦才完全脱离英国。1965年,新加坡脱离马来西亚独立。1967年,英国工党政府决定从苏伊士以东撤军,这使得一直以来依靠英国抵御外部威胁的新加坡和马来西亚的防务出现了真空,再加上冷战正酣的时代背景,新加坡和马来西亚当局积极谋求建立一个多国防务组织。澳大利亚和新西兰出于“向前防御”的考虑,也希望保持与英国、马来西亚和新加坡的防务关系。1971年,英国与马来西亚、新加坡、澳大利亚、新西兰通过一致协商,最终决定用《五国防务安排》取代《英马防务协定》,继续在该地区进行军事合作。

《五国防务安排》是一个以协商为主的军事合

作组织。其组织结构主要包括三个部分:统一防空系统(Integrated Air Defense System, IADS)、共同协商理事会(Joint consultative council, JCC)和防空委员会(Air defense council, ADC)。^④ 统一防空系统是五国军队真正全部涉及的部分,负责保卫马来西亚和新加坡的领空。共同协商理事会是高级官员定期协商的论坛,它只是协商机构而没有指挥命令的功能。而防空委员会则负责统一防空系统的运作,享有监督权,当有问题影响到五国联防组织时,就为统一防空系统的司令官提供指示。^⑤ 在这三个机构中,统一防空系统是《五国防务安排》中最为重要和持久的部分,这个系统现在被称为“区域统一防务系统”(Integrated Area Defence System),其驻地位于马来西亚的巴特沃斯(Butterworth),由澳大利亚皇家空军副指挥官指挥。^⑥

布兰克利·沃马克(Brantley Womack)认为,在国际体系中,不同实力的国家生存在一个稳定的等级制矩阵(Stable Hieratic Matrix)中。在联盟中,强国因为实力处于绝对优势状态,在联盟中处于主导地位,对联盟政策和联盟行动起支配作用,决定着联盟的发展方向、性质和合作模式。^⑦ 《五国防务安排》作为一种准联盟性质的军事安排,究竟哪一国在组织中起主导作用,这个问题颇具争议。英国作为其他四国的原殖民宗主国,其军事经济实力最为强大,在《英马

① Chin Kin Wah, "The Five Power Defence Arrangements and AMDA", *Occasional Paper 23*, Institute of Southeast Asian Studies, 1974, p.1.

② Carlyle A. Thayer, "The Five Power Defence Arrangements: The Quiet Achiever", *Security Challenges*, Vol.3, No.1, 2007, pp.79-96.

③ 《国际条约集(1956—1957)》,世界知识出版社,1962年版,第636—644页。

④ Damon Bristow, "The Five Power Defence Arrangements: Southeast Asia's Unknown Regional Security Organization", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, Vol.27, No.1, 2005, pp.5-6.

⑤ 同④, pp.5-6.

⑥ Damon Bristow, "The Five Power Defence Arrangements: Southeast Asia's Unknown Regional Security Organization", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, Vol.27, No.1, 2005, pp.6-7.

⑦ 林民旺:“沃马克的结构性错误知觉理论”,《国际政治研究》,2009年第2期,第62页。

防务协定》中也发挥着主导作用。但是,在《五国防务安排》组织中贡献最大的无疑是澳大利亚,澳大利亚贡献了最多的空军,掌握着区域统一防御系统和澳新英司令部,承担着英国、澳大利亚、新西兰三国军队在东南亚地区的后勤保障工作。^①虽然英国在五国中实力最为强大,但是在该组织的运行中作用最大的无疑是澳大利亚。

在冷战期间,《五国防务安排》组织的运行并不顺畅。直到1975年英国撤军,联合协商理事会只举行过四次会议,1981年才开始举行年度会议;在军事演习方面,也仅仅举行了少量简单的防空演习,联合军事演习直到1981年才开始启动。随着国际局势的变化,尤其是欧洲局势的紧张和东南亚周边局势趋于缓和,1973年后,三个域外国家陆续从新加坡和马来西亚撤军。1976年4月,澳新英司令部宣告解散,标志着这一阶段该组织的活动暂时告一段落。

20世纪80年代以后,随着冷战的结束,东亚安全秩序发生了深刻地变动,主要表现在两个方面,一是安全形势的变化,二是全球化导致的各国间经济相互依赖的加深。具体到东南亚,主要是国家生存和发展的需要,即军事安全和经济发展的需要。就军事安全来说,东南亚国家面临的威胁主要来自于外部国家干预,以及区域内国家之间的军事冲突和边界争端。阿查亚(Amitav Acharya)认为,“自‘二战’以来,东南亚关于地区主义的论点之一,一直与地区国家依赖区域外大国来防止内部和外部威胁有关。”^②《五国防务安排》组织也随着区域安全形势的变化进行了职能的更新和升级。21世纪以来,南海地区以海盗、叛军、海上恐怖主义为表现的非传统安全问题日益凸显,海洋岛屿领土争端愈演愈烈,南海海域的安全形势日益复杂,《五国防务安排组织》也开始将关注的重点从新马的防务安全转移到南海海上安全,逐步建立起一套较为完善的组织管理体制和定期军事演习计划。

二、《五国防务安排》与南海航道安全

“9·11”事件之后,东南亚附近海域的海上

袭击比以往更有组织性和协调性。海盗、有组织犯罪和海上恐怖主义三股势力存在合流趋势,区域外大国纷纷借此插手南海事务,东南亚国家与中国存在利益争端,在南海及其周边海域的海上安全合作上对中国也存在矛盾的心理。^③近年来,我国资源对外依存度不断攀升,2012年,我国原油对外依存度高达58.7%,超过国际公认的50%的警戒线,南海海域是连通中国南部与其他地区的主要通道,是中东石油运往东亚的必经之路,我国经济重要的贸易生命线。南海通道的畅通与否,关乎中国现在以及今后的经济安全。中国通往海外的近40条航线中,半数以上经过南海海域。南海航道安全是南海非传统安全的重要组成部分,关乎中国东南周边安全的命脉。2004年举行的五国国防部长会议强调,该组织应当应对包括恐怖主义等非传统安全威胁在内的地区安全环境的新挑战,自此,海洋安全问题逐步成为该组织关注的核心。这主要体现在以下三个方面:

2.1 内部组织机构的完善

经过多年发展,该组织逐步建立起一套制度框架较为完备、层次清晰、功能完善的组织体系^④:首先是国防部长会议,这是该组织最高等级的决策机构,每三年举行一次,为组织提供战略发展方向。其次是国防参谋长会议,每年举行一次,由统一防空系统指挥官参加,负责为国防部长会议提交报告和为军事演习提供专业建议。自2002年起,国防参谋长会议与香格里拉对话(Shangri-La Dialogue,简称SLD)同时举行。第三是咨询理事会,由马来西亚国防部秘书长和新加坡国防部常务秘书共同主持,英国、澳大利亚、新西兰三国高级专员和防务顾问及统一防空系统指挥官参加,负责组织内部的政策制定和预算规

^① 程浩:《五国联防研究(1971—1976)》,苏州科技学院硕士学位论文,2013年,第42页。

^② [加]阿米塔·阿查亚著,王正毅、冯怀信译:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,上海人民出版社,2004年版,第72页。

^③ 马嫒:“‘9·11’以来南海通道的安全形势及其影响”,《四川兵工学报》,2008年第2期,第48—52页。

^④ Carlyle A. Thayer, “The Five Power Defence Arrangements: The Quiet Achiever”, *Security Challenges*, Vol.3, No.1, 2007, pp.82—84.

划的任务。第四是行动协作理事会,由五国国防军和统一防空系统代表组成。行动协作理事会每年举行两次,定期向咨询理事会提交报告,并且负责执行咨询理事会的决议,其下设有通讯、后勤和政策三个工作小组。最后是专家论坛,由马来西亚和新加坡轮流与其他三个成员国之一联合主持年度研讨会。研讨会主要讨论军事行动层次上的问题,关注现实利益的议题。在该论坛上,五国可以对涉及该组织行动条款的改进和“区域统一防务系统总部”(Headquarter Integrated Area Defence System, HQIADS)角色地位的新观点、新概念和新方法进行交流和讨论。此外,该组织还建立了基于“区域统一防务系统”的行动部门,该部门由来自五国的约50名职员和来自三军人员组成的常务行动指挥部组成,主要负责拟定军演计划、组织军官教育和训练活动。

2.2 军事演习机制的完善

目前,该组织已经实现了演习的机制化和常规化,在一个5年周期里,每年进行3次不同级别和内容的联合演习。^①军演的规模、协调机制、技术水平等都有了不同程度的发展。

军事演习的规模不断扩大主要体现在军事演习维度的扩展方面。20世纪80年代,《五国防务安排》年度军事演习的维度从单一的空防演习,扩展到陆上和海上两个维度。1981年,澳大利亚主持了代号为“鸭嘴兽行动”(Exercise Platypus)的第一次陆上军演。同年,马来西亚和新加坡主持的“海星”(Exercise Starfish)海上军演也开始在南海举行。1989年7月,马来西亚主持了当年的“海星”演习,实现了适应海上战争的海上、空中、水下三个维度的统一。1990年举行的国防部长会议决定推动单一维度的军事演习向联合军事演习发展,以使得陆军和海军发挥更大作用。在这一政策的指导下,该组织军事演习的综合性显著增强。在2000年7月的国防部长会议上,五国防务部长在重申了他们对《五国防务安排》协议的承诺和该组织的重要性之外,提出推进海上、空中和陆上的联合军事演习的机

制化。2005年9月的“五国团结”联合军事演习包含了传统和非传统安全情境,共有26艘军舰、74架战机、1艘潜艇和3000名人员参加,共计完成了448项空中任务,482项海上任务。^②

军事演习一体化程度提高主要体现为军事演习中各成员国作战能力、尤其是协同作战能力的提高。2000年7月,国防部长会议一致决定逐步推动陆海空三军力量的联合,提升军队的实战能力和协同作战能力。同时,“统一防空系统”更名为“区域统一防务系统”。在2004年6月举行的香格里拉对话期间,五国防务部长举行了一次非正式会议,新加坡国防部长张志贤提出将协调巡逻、信息交换以及加强指挥中心间的交流三个议题作为会议的主要议题。2009年8月,该组织举行的“苏曼勇士”军事演习是一次为期10天的图上演习(Map Exercise),这次演习通过军事策略的规划,检测步兵、装甲部队、炮兵部队、后勤、通讯和医疗等方面的规划能力,以加强各兵种和部门之间的协同能力。^③

军事演习技术水平的提升主要体现在武器装备的升级和军事系统工程的建立方面。1997年的五国防务部长会议提出,国防参谋长会议应该在指导军事演习的专业化发展方面发挥更大的作用。行动协作理事会应该推动各军种之间协调性的加强,并协调后勤合作的发展。在随后的军演中,该组织引进了技术水平更高的武器系统和C4ISR系统。^④2004年的“五国之盾”军事演习的目标是训练参与者使用先进武器,如AGM-142导弹,提高协同作战的能力。2011年举行的该演习启用了9艘高级导弹护卫

① 《五国防务安排》在为期5年的一个周期内实施5次演习,包括年度联合演习“五国之盾”(Bersama Shield)和年度地面演习“苏曼勇士”(Suman Warrior),以及“五国团结”(Bersama Lima)、“五国联合”(Bersama Padu)、“苏曼保护者”(Suman Protector)。“五国团结”演习在第一、第二、第四年举行;“五国联合”演习在第三年举行;“苏曼保护者”演习在第五年举行。参见 Carlyle A. Thayer, “The Five Power Defence Arrangements at Forty (1971—2011)”, *Southeast Asian Affairs*, 2012, pp.61—72.

② Carlyle A. Thayer. “The Five Power Defence Arrangements Exercises and Regional Security (2004—10)”, in Ian Storey, Ralf Emmers and Daljit Singh, *Five Power Defence Arrangements at Forty*, Institute of Southeast Asian Studies, 2011, p.56.

③ 同②。

④ 即自动化指挥系统:指挥、控制、通信、计算机、情报、监视、侦查系统。

舰,57架固定翼飞机(包括F/A-18F超级大黄蜂战机,米格29战斗机和F-16战斗机)和5架海事直升机。

2.3 军事演习重心转向海上安全

2001年“9·11”事件以及2002年巴厘岛爆炸案的发生,使得人们对于海上安全的看法发生了变化。海上恐怖主义威胁大大扩展了海上安全的概念。这也在某种程度上影响了《五国防务安排》的军事演习计划。马六甲海峡地区的海盗和海上恐怖主义问题已经被新马两国进一步安全化了。2001年10月举行的五国参谋长会议强调关注包括恐怖主义、海盗和非法移民在内的新威胁。^① 2003年,该组织专家论坛的主题是“将不平衡的安全威胁列入军事演习的对象”。2004年6月举行的国防部长非正式会议强调该安排的行动必须适应地区安全环境的新挑战,包括恐怖主义和其他非传统安全威胁,计划进行专门针对海洋安全的军事演习,逐渐增加非军事部门的参与,定期进行关于恐怖主义和跨国威胁的情报交流。这突出体现在2004年9月的“五国团结”军事演习中,该次演习将海上反恐演习、防止大规模杀伤性武器的海上扩散和海上封锁列为演习的新内容。2005年“五国团结”军事演习的任务包括应对海上恐怖主义、保护专属经济区、非法捕鱼、反走私和反海盗,这次演习首次引用民事机构(包括海警、港务等)参与军事演习。2006年6月的五国防长会议决定建立地区灾难协作中心,并决定推动该组织在地区人道主义救援和灾难援助(HA/DR)方面的相互协调能力。2006年的“五国联合”军演中首次将民事军事合作加入演习进程,以加强军队和政府部门以及非政府组织在搜寻船只等问题中的协作。^② 2009年的“五国团结”军演首次引入桌面HA/DR演习。^③ 2011年11月1日,五国国防部长在参加《五国防务安排》第八届国防部长会议后称“面对日益复杂的区域安全挑战,五国联防成员国接下来除了会继续巩固现有防卫合作关系,也同样需要加强在海事安全、人道救援与赈灾,以及在对抗非传统威胁如网络恐怖主义方面的协作”。

表1 《五国防务安排》组织军事演习(2004—2016年)

日期	演习名称	军事演习类型	
2004	8—9月	五国团结 04	联合海上军事演习
	9—10月	苏曼勇士 04	陆上指挥演习
2005	3月	五国之盾 05	联合空中军事演习
	9月	五国团结 05	联合海上军事演习
	9月	苏曼勇士 05	陆上指挥所演习(CPX)
2006	4月	五国之盾 06	联合空中军事演习
	7月	苏曼勇士 06	联合陆上军事演习
	9月	五国联合 06	联合海上军事演习
2007	4—5月	五国之盾 07	联合空中军事演习
	8—9月	苏曼保护者 07	指挥所演习
2008	5月	五国之盾 08	联合海空军事演习
	10月	五国团结 08	联合海上军事演习
	10月	苏曼勇士 08	陆上军事演习
2009	5月	五国之盾 09	联合海上军事演习
	8月	苏曼勇士 09	陆上军事演习
	10月	五国团结 09	联合海上军事演习
2010	4—5月	五国之盾 10	联合海上军事演习
	11—12月	苏曼勇士 10	陆上指挥所演习
	10月	五国联合 10	联合军事演习
2011	10月	五国团结 11	联合军事演习
2012	4—5月	五国之盾 12	联合海空军事演习
2013	11月	五国团结 13	联合军事演习
2014	5月	五国之盾 14	三军联合军事演习
	9月	苏曼勇士 14	陆上战术指挥所演习
	10月	五国团结 14	战术指挥所演习和野战演习
2015	5月	五国之盾 15	野战演习
	8月	苏曼勇士 15	指挥所演习
2016	4月	五国之盾 16	多重威胁下三军联合演习
	9月	苏曼勇士 16	指挥所演习
	11月	五国团结 16	联合军事演习

注:CPX,Command Post Exercise。

资料来源:澳大利亚、新加坡、英国国防部官方网站。

① Sam Bateman, “The FPDA’s Contribution to Regional Security: The Maritime Dimension”, in Ian Storey, Ralf Emmers and Daljit Singh, *Five Power Defence Arrangements at Forty*, Institute of Southeast Asian Studies, 2011, p.72.

② Carlyle A. Thayer, “The Five Power Defence Arrangements Exercises and Regional Security (2004—10)”, in Ian Storey, Ralf Emmers and Daljit Singh, *Five Power Defence Arrangements at Forty*, Institute of Southeast Asian Studies, 2011, p.56.

③ 同②。

三、《五国防务安排》对南海非传统安全的治理效用

3.1 与区域内其他安全合作机制的相辅相成

(1) 与区域内其他现存的小多边合作的重叠和补充

维克多·查(Victor Cha)将“小多边主义合作”定义为“针对共同关注的特定安全议题,参与成员数量为三到四个的安全论坛或者对话”。而且主要关注传统安全问题。^① 澳大利亚罗威研究所(Lowy Institute)国际安全事务部主管梅卡福(Rory Medcalf)则将“小多边合作”定义为次级国家群体为了补充地区范围的双边和多边合作的自主选择。^② 东盟国家之间,完整的军事合作数量有限,“马六甲海峡巡逻”(Malacca Strait Patrols, MSP)是唯一的军事协作机制。该机制是新加坡、马来西亚与印尼三个国家为了保护 and 加强马六甲海峡的安全而建立的小多边合作机制,在该机制下,三国在马六甲海峡设立了24小时通讯系统,并各自派军舰在本国领海中进行巡逻和协同巡逻。《五国防务安排》组织的军事演习与“马六甲海峡巡逻”在任务上有了相当大的重叠性,在实际操作中又有很强的互补性,尤其是在海洋安全和非传统安全领域。

由于新、马、印尼三国对马六甲海峡地区安全的具体问题持有不同立场,加上三国间关系的敏感性和脆弱性,这使得联合巡逻的效果大打折扣。《马六甲海峡巡逻协议》规定,三国军舰在执行海上巡逻任务时,仅能在“紧急追捕”的情况下,实行跨界追捕。这就造成了名义上是“联合巡逻”,实际上“各自为政”的局面。三国对是否应该借助区域外大国的力量维护航道安全方面有着不同看法,新加坡希望把打击海盗作为全球反恐的一部分,让更多的海峡使用者参与其中;而马来西亚和印尼则坚决反对域外大国干涉海峡防卫,马来西亚总理纳吉布·拉扎克(Najib Tun Razak)在2004年曾公开宣称,“除了军事演习期间,在马六甲海峡和马来

西亚领海不会有任何外国军事力量的存在。”因此,《五国防务安排》组织是马来西亚唯一承认的涉及外部国家参与海峡事务的平台。此外,三国间关系也影响到了“马六甲海峡巡逻”的执行。2005年2月,马来西亚和印尼之间因为安巴拉特海域的领海争端,造成了两国关系的紧张。^③ 这次争端是两国多年来关于海洋和油气资源争端的延续,两国都派军舰到冲突海域,虽然最终没有导致直接的武力冲突,但纷争的结果必然会导致两国对马六甲海峡防务的漏洞。《五国防务安排》组织通过军事演习为澳大利亚、英国等区域外国家参加该地区防务提供了平台,频繁而有深度的军事合作和交流加深了国家间的政治互信,弥补了“马六甲海峡巡逻”在海峡安全防卫方面的漏洞。

(2) 对区域上层组织机制的补充作用

在亚太区域间主义及其治理进程中,东盟一直扮演着“领导者”的角色,并逐渐形成了独具特色的“东盟方式”。目前,覆盖南海地区的安全合作机制主要有三种:以东盟地区论坛为主的第一轨道机制、以亚太安全合作理事会为主的第二轨道机制和以香格里拉对话和东北亚安全合作对话为主的“一轨半”机制。其中,东盟地区论坛是东盟推动建立的首个政府间的政治安全机制,其决策程序和核心原则呈现明显的“东盟化”,即“渐进主义和软制度主义两个明显特征”^④。该论坛一开始就被定调为“高层协商论坛”,强调通过对话增强各国政策的开放性和透明度,以增加各国的互信和理解,缓和该地区的紧张关系。^⑤ 因此,东盟地区论坛仅仅是一

① 张勇:“奥巴马政府的亚太地区‘少边主义’外交浅析”,《美国研究》,2012年第2期,第66-81页。

② Rory Medcalf, “Squaring the Triangle: An Australian Perspective on Asian Security Minilateralism”, in *Assessing the Trilateral Security Dialogue*, The National Bureau of Asian Research, 2008, p.25.

③ 李辉,张学刚:“印尼与马来西亚安巴拉特领海争端概况”,《国际研究参考》,2005年第5期,第10-13页。

④ Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia: International Relations of Region*, p.234, 转引自郑先武著:《区域间主义治理模式》,社会科学文献出版社,2014年版,第326页。

⑤ 东盟地区论坛,参见东盟地区论坛官方网站, <http://aseanregionalforum.asean.org/about.html>。

个对话机制而远非一个制度化和强制性的机制,其解决地区安全问题的成就一直受到质疑。显然,东盟地区论坛缺乏保证地区安全的强制力,而《五国防务安排》组织对其补充作用正体现在实践层面。近年来,该组织根据地区复杂安全局势和海洋环境战争需要,通过定期进行不同环境下多军种参与的联合行动和演习,不断更新综合防空的指挥控制体系,不仅提高了成员国的军事专业化水平,更促进了协同作战能力的增强。在非传统安全合作方面,2004年12月印度洋海啸后,五国国防部长决定将应对非传统安全问题如人道主义援助和灾难救援等非军事项目列入该组织的军事演习计划之中。2006年的五国国防部长会议后,新加坡国防部长张志贤宣布,五国国防部长就该组织如何提高各成员国在人道主义援助和灾后救援方面的能力和如何有效提高合作水平方面进行了磋商和探讨。马来西亚国防部长纳吉布·拉扎克则呼吁建立联合救援协调中心。

3.2 创造了用军事安全工具实现非传统安全目标的范例

在现代海洋安全的维护中,国家间发生直接军事对抗的几率大大降低,在和平时期频繁调动军队,尤其是在存在领土主权争议的海域水道陈兵,也容易引起国际关系的敏感性和脆弱性,各国政府的相关管理机构在处理海洋安全事务、海洋环境保护、海上执法等方面则存在组织力量有限、机构分散的缺点,难以应对当前复杂的海洋非传统安全问题。

军队在应对非传统安全问题时有着诸多优势,如拥有海陆空运输能力及相关设备,具有随时可调用且运作效率高、载量大、对危险状况承受力强等特点。《五国防务安排》组织实现了传统安全手段的“软运用”,即以军事、武装力量等传统安全手段运用于打击恐怖主义、自然灾害等非传统安全领域,体现出了强有力的威慑作用,以及及时性、高效性、专业性和组织协调性等特点。一方面,该组织通过针对性的军事演习,对地区内的威胁形成了威慑效应;另一方面,通过

军事演习的实际演练,包括打击海盗和海上恐怖主义、人道主义救援与灾害救助演习,不仅提高了五国军队的战备水平、联合行动能力、应急能力以及在执行人道主义援助、灾难救援、反恐等行动中的快速反应和协同作战能力,并且实现了在“区域统一防务系统”的统一指挥下遂行多边区域行动的能力,这是《五国防务安排》组织所独有的。此外,《五国防务安排》是亚太地区最早采取军队与民事机构合作的方式来进行人道主义救援和灾难援助的机制之一。^①其在维护水域的日常安全,打击海盗、走私、贩毒、偷渡等非法行为方面,政府的民事机构,包括海岸警卫队、港务、渔业等机构发挥着重要的作用。非传统安全威胁引起的非战争军事行动具有较强的综合性,因此,军事力量在除了自身协同外,还必须加强与地方相关民事部门和专业机构以及人民群众的密切配合,《五国防务安排》组织通过与民事机构的协同演习实践,促进了各方在组织、指挥、协同、保障等方面的整体效能,使得成员国之间加深了在非传统安全合作中的协调和配合,积累了互信,这对于维护海洋安全环境至关重要,对于“东盟安全模式”^②的形成也有着积极的示范意义。

3.3 通过“共同而有区别的利益”使每个成员国受惠

自1971年《五国防务安排》组织成立以来,东南亚地区的战略环境已经发生了翻天覆地的变化。该组织之所以能够存续至今,最重要的原因就是能够为成员国提供高于成本的收益。

首先,新加坡和马来西亚两国建立了信任,保障了国家安全,实现了自身防务力量从无到有的飞跃。作为一种域外国家介入的灵活的防务协商机制,《五国防务安排》对两个可能遭受的外部侵略威胁起到了心理威慑的作用。同时,作为一种“信任建设机制”,该组织以新加坡

^① Jim Rolfe, "An FPDA Role in Humanitarian Assistance and Disaster Relief?: It's More than Just the Armed Forces", in Ian Storey, Ralf Emmers and Daljit Singh, *Five Power Defence Arrangements at Forty*, Institute of Southeast Asian Studies, 2011, pp.85-97.

^② 郑先武著:《区域间主义治理模式》,社会科学文献出版社,2014年版,第330页。

和马来西亚防务的不可分割性为基础,在保持彼此间开放的防务关系的同时,允许两国与其他英联邦国家维护历史上的军事联系,从而在两国间搭建起一个防务层面持续沟通和互动的平台,通过不间断的训练和演习,新马两国提升了军事装备,增强了军队协作性和专业化,深化了对彼此实力、能力和组织等方面的了解。

其次,由于在地理上紧邻亚洲,澳大利亚在南海海上运输通道的安全稳定上有着深厚的战略利益。该组织的延续和存在为澳大利亚在亚洲的军事存在提供了基础,是其“融入亚洲”外交政策不可分割的一部分。通过《五国防务安排》的特殊纽带,澳大利亚可以直接参与维护马六甲海峡的安全,打击走私、海盗等事务,澳大利亚皇家空军可以进入马来西亚巴特沃斯基地,P3-C 猎户座反潜机可以监控从马来西亚到澳大利亚的海上安全。新西兰与澳大利亚的政策考虑相似。在2010年新西兰政府公布的国防白皮书中,《五国防务安排》被认定为是新西兰在东南亚地区最持久的安全关系,并认为该组织是“地区安全的基石”,该组织为新西兰“使用军事力量创造了可能的环境”。^①

最后,对英国来说,一方面英国得以保持自己英联邦大国的形象,同时,《五国防务安排》的成员国身份为英国在东南亚地区加强军事外交、展示军事实力,包括促进武器贸易等方面带来了巨大的优惠。尽管近年来由于国防开支的削减,英国对五国军事演习的投入不断减少,但是对其他成员国来说,英国的“联合国安理会常任理事国和有核国家身份就已经足够了”。此外,英国军队也从五国军事演习中获得了远洋军事训练的机会和应对非传统安全问题的宝贵经验。^②

四、结 论

冷战结束以来,东盟国家之间,以及东盟国家与区域外国家的军事合作一直呈上升趋势。对新加坡和马来西亚两国来说,《五国防务安排》组织的重要性似乎有所下降。首先,随着冷战的结束,东南亚国家间发生传统安全冲突的可能性微乎其

微,对于马来西亚来说,印尼对马来西亚政权的威胁不再存在。同时,印尼作为一个区域大国在地区事务上的影响力越来越大,未来,无论是维护马六甲海峡航行安全还是南海海上安全,都不可能绕过印尼。新加坡和马来西亚已经与印尼建立了有效的合作机制,开展海上军事演习与合作,这在很大程度上与《五国防务安排》的作用有所重叠。其次,新加坡、马来西亚、澳大利亚都参与了美国在该地区主导的多边或双边军事合作,这意味着该组织不再是成员国合作的唯一选择。第三,自《五国防务安排》成立以来,经过40多年的发展,新马两国已经能够建立起独立的防务体系,与其他域外伙伴国家的军事力量差距也已经大大缩小,从这个角度来说,该组织帮助新马实现防务独立的使命也已经完成。第四,域外国家的军费开支也会影响该组织的存续。根据瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所(Stockholm International Peace Research Institute, 简称 SIPRI)全球军费开支数据,该组织五个成员国近五年来的军费开支不断削减,该组织还将面临以更少的开支完成装备演习的挑战。根据该研究所统计,2009—2015年,英国军费开支总额从57.9亿美元下降到55.4亿美元,降幅4%;军费开支总额占同期GDP比重从5.46%降至4.85%。^③2014年,英国军费开支在全球排名首次跌出前五名。^④这意味着英国在海外投放军力时不得不采取“无情的优先次序”。

尽管如此,《五国防务协定》组织并未完全失去其价值。尽管该组织在某些功能上与其他合作平台相重叠,但是并不相互冲突。作为“一种秩序导向的联盟,而不是有意识的集体防御”^⑤,

① Sam Bateman, “The FPDA’s Contribution to Regional Security: The Maritime Dimension”, in Ian Storey, Ralf Emmers and Daljit Singh, *Five Power Defence Arrangements at Forty*, Institute of Southeast Asian Studies, 2011, p.80.

② Carlyle A. Thayer, “The Five Power Defence Arrangements at Forty (1971—2011)”, *Southeast Asian Affairs*, 2012, pp.61—72.

③ 数据来源于 SIPRI 军费开支数据库, <https://www.sipri.org/databases/milex>。登录时间:2016年11月10日。

④ 斯德哥尔摩国际和平研究所著,中国军控与裁军协会译:《SIPRI年鉴:军备·裁军和国际安全》,时事出版社,2015年6月版,第245页。

⑤ 郑先武著:《区域间主义治理模式》,社会科学文献出版社,2014年版,第222页。

该组织并不是基于某一特定的威胁,而是基于共同应对潜在威胁的认知,因而具有较大的灵活性,能够根据地区安全局势的变化不断进行调整。各成员国通过多年的合作形成了较为成熟的机制化合作机制,是各国有效进行安全合作的有效平台,也体现了英联邦的纽带作用。近年来,该组织以不对称威胁和非传统安全为重点,尤其关注预防马六甲海峡附近的海盗活动和恐怖主义,并通过军事演习提高成员国军队战斗力,威慑潜在外部威胁,有利于保护南海通道的安全。

从建立之初的地区空防机制,到通过复杂军事演习应对地区内各类安全问题,《五国防务安排》组织始终随着地区安全形势的变化而不断发展。新加坡前国防第一常务秘书何学渊(Peter Ho)认为,《五国防务安排》“是东南亚地区唯一的多边防务机制……这一机制通过松散的协商框架……直到今天,在东南亚地区安全中仍然扮演着重要角色^①”。2016年6月,第15

届“香格里拉对话”期间,英国国防大臣迈克尔·法伦(Michael Fallon)、马来西亚国防部长希山幕丁(Hishammuddin bin Tun Hussein)、新加坡国防部长黄永宏、新西兰国防部长格里·布朗利(Gerry Brownlee)一致强调该组织框架存在的重要性,并宣布将在必要的时候增加对该组织的资源投入,以开展专业化和有价值的五国联合演习,以应对不断变化的区域安全挑战。《五国防务安排》组织通过机制建构和军事演习的完善和创新,加深了成员国之间的互信,同时,作为介于军事同盟和安全论坛之间的准同盟性质的安全安排,其与区域其他安全机制相辅相成,为区域国家与域外国家进行军事合作以及东盟安全模式的发展提供了一定的示范作用,在维护南海海上安全,尤其是非传统安全理论与实践方面发挥着不可忽视的作用。

编辑 龚婷 李亚

The Five Power Defence Arrangements and Non-traditional Security in the South China Sea

LU Xiaojie¹ ZHENG Xianwu¹

(1. Nanjing University, Nanjing 210046, China)

Abstract: The Five Power Defence Arrangements (FPDA) is unique to Southeast Asian regional security instrument. The FPDA was initially conceived as a transitional agreement to provide for the defence of peninsula Malaysia and Singapore. With the constantly changing security situation in the Southeast Asia, the FPDA has developed a sophisticated organizational mechanism and comprehensive exercise programme. These updates has undoubtedly enhanced military professionalism, interoperability and operational capability, which has effectively ensured the security of the South China Sea lanes. Meanwhile, FPDA and other regional security cooperation mechanisms are mutually reinforcing. The practice of the FPDA to pioneer the use of military security tools to achieve non-traditional security objectives has provided a positive example of security cooperation among all countries in the waters of Southeast Asia. As a result, the FPDA has made a positive contribution to safeguarding the navigation security, especially in dealing with non-traditional security issues.

Key words: Five Power Defence Arrangements (FPDA); the South China Sea; maritime security; non-traditional security

^① Carlyle A. Thayer, “The Five Power Defence Arrangements at Forty (1971—2011)”, *Southeast Asian Affairs*, 2012, pp.61-72.