

《五国防御协议》:马来西亚安全困境下的合作

岳 蓉

(贵州师范大学 历史与政治学院, 贵州 贵阳 550001; 中国南海研究协同创新中心, 江苏 南京 210093)

[摘要] 马来西亚民族国家建立以来, 一直受主权争端的困扰。《五国防御协议》系东南亚地区安全战略的一个重要组成部分, 将其地区安全的历史与现状问题联系一体, 为学界关注且争论不断。《五国防御协议》曾是马来西亚安全困境下不得已的一种国际合作方式, 今天它越来越多途径、多元化地发挥其相应作用, 为马来西亚的国家安全提供富有成效的保障。

[关键词] 《五国防御协议》, 安全困境, 国际合作

[中图分类号] K305 [文献标识码] A [文章编号] 0457-6241(2014)12-0019-04

马来西亚民族国家发展进程中, 不断遭遇来自地缘争端与地区安全的冲击。与印度尼西亚的西巴丹岛和利吉丹岛的主权纷争(苏拉威西海上油田的主权争端、尼塞拉贝斯海域的划分问题); 与菲律宾的沙巴主权争端; 与新加坡的白礁岛等岛屿争端(关于柔佛海峡围海造田的争端); 与越南的海上划界矛盾, 等等。自1971年马来西亚与澳大利亚、新西兰、新加坡和英国共同签署的《五国防御协议》以来, 国家安全和地区安全的历史与现状问题被联系一体, 为学界关注。国外学者一度将《五国防御协议》视为一个政治协定, 而非军事联盟。^①甚至喻之为“朽木”。^②其理由在于: 第一, 缺乏规范制度, 未形成强有力的威慑力, 作用力较差; 第二, 来自马来西亚和新加坡之间的内在冲突, 削弱了联防的真正实力。本文立足于马来西亚的主权争端与安全困境, 探析《五国防御协议》冷战时代和后冷战时代不同阶段的历史效能。

一、马来西亚的主权争端与安全困境

“安全困境”直指国际安全领域的核心,^③它将
【收稿日期】2014-04-05

国际政治中的领土与国家概念相结合, 并赋予其政治法律的特殊意义。然而, 自马来西亚民族国家独立以来, 领土边界的争端与冲突问题始终伴随着国家的成长。其根源在于以下两个方面:

一是历史遗留问题。由于历史上缺乏明确的国家边界, 东南亚地区殖民时代划定的势力范围几乎都成为日后各民族国家间界定的边界。^④比如, 马来西亚与菲律宾之间的沙巴争端正是如此。沙巴即北婆罗洲, 1878年为英国夺取, 并于1881年组成英属北婆罗洲特许公司进行治理, 公司每年付给苏禄王国5000元(后增加到5300元)。1885年, 英国承认西班牙占有苏禄。菲律宾独立后, 苏禄变为菲律宾领土的一部分。^⑤1963年沙巴、沙捞越、新加坡组成马来亚联邦。菲律宾对此极为不满, 认为沙巴本来就是菲律宾苏禄苏丹1878年租让出去的, 其主权本应归菲律宾。因此, 菲律宾与马来西亚争论的焦点在于: 北婆罗洲已在殖民时代割让给英国, 理该由马来西亚继承了英国的主权; 菲律宾则认为它只是租让给英国, 因为苏禄每年都因此领取到了租金, 因此菲律宾马卡帕加尔总统宣称沙巴是菲律宾领土的一部分, 反对沙巴并入马来西亚。1963年和1968年, 菲律宾曾两

① Allan Crowe, *The Five Power Defence Arrangements*, Kuala Lumpur: Percetakan Konta Sdh Berhad, 2001, p.23; Chin Kin Wah, *The Five Power Defence Arrangements: Twenty Years After*, *The Pacific Review*, VOL.4 1971(3):193-203.

② Andrew T. H. Tan, *The Five Power Defence Arrangements: the Continuing Relevance*, *Contemporary Security Policy*, 2008(2): 285-302.

③ Ken Booth and Nicholas J. Wheeler, *Rethinking the Security Dilemma*, <http://cadair.aber.ac.uk/dspace/bitstream/handle/2160/1924/security20studies20chapter2010,%20Wheeler.pdf;jsessionid=15FE4FF588536F4E8B5E575D279706BA?sequence=1>

④ Nicholas Tarling, *Nationalism in Southeast Asia: 'If the People are with us'*, London & New York: RoutledgeCurzon, 2004, p.60.

⑤ 梁英明等著:《近现代东南亚(1511—1992年)》,北京:北京大学出版社,1992年,第442页。

次因此与马来西亚断绝外交关系。直至2013年2月,菲律宾苏禄前苏丹扎马鲁基兰仍声称沙巴主权属于苏禄王朝,并派其弟率领200名苏禄军侵入沙巴。为此,马来西亚军警展开“主权行动”,围剿苏禄军,歼灭至少68人,逮捕数百人(马来西亚也有10名军警阵亡)。扎马鲁基兰临死留下“遗命”,要求家人不要放弃“为菲律宾人民”收复沙巴。^①

二是,当代国家发展对自然资源及原材料的需求而激化的主权矛盾。马来西亚和印度尼西亚之间的利吉丹(Litigan)和西巴丹岛(Sipadan)争端是最突出的明证之一。^②以20世纪80年代为界,此前的利吉丹和西巴丹岛尚无常住人口;随着旅游业的推进,此后不断有人在两岛定居,^③并由此引发频仍的主权争端。马来西亚与印度尼西亚双方均依据英国和荷兰于1891年6月20日签订的《划分荷属婆罗洲和处于英国保护下的国家之间的边界条约》。按照此条约,北纬4°10'系马来西亚和印度尼西亚的边界线,即“东部海岸线的边界线应当是沿着这条纬线继续向东进行,并穿越赛比迪克岛:位于该纬线以北的岛屿部分属于英属北婆罗洲公司,而位于该纬线以南的属于荷兰”。印度尼西亚方面将北纬4°10'谓之划分该海域岛屿归属的界限,因为此线以南即为荷兰所有,印尼理所当然继承荷兰的所属地;马来西亚方面则认为,该线只是划分婆罗洲东北部相关岛屿陆地的边界线,以及向东延伸的海域边界线。为此,双方就此条约中的归属权范围展开争论,并于1997年5月31日由马来西亚总理马哈蒂尔与印尼总统苏哈托将两岛屿的主权归属问题移交国际法院。^④2002年12月17日,国际法院以16票对1票的绝对优势,将两岛的主权裁定给马来西亚。^⑤然而,国际法院的决定传到印尼后,激起了印尼强烈的民族主义情绪。民族主义分子要求当时执政的梅加瓦蒂政府采取紧急措施保卫两岛及周边海

域的主权。

历史上,主权的理论与实践一直是《威斯敏斯特伐利亚条约》以来民族国家的至高性原则,并以此确立了国际秩序的基础。然而,20世纪60年代以来,亚太地区因近海资源的利用与开发,在海域、大陆架划界问题上,引发种种歧义与争端。理论家和实践家们日趋将主权概念视为“最具批判性和最难以捉摸的论题之一”。^⑥因此,主权争端与安全困境直接威胁到马来西亚的国家安全,迫使其作出最优的解决方案。

二、《五国防御协议》:安全困境下的合作

1971—1976年《五国防御协议》的签订,正值冷战时代的国际政治背景。对于国家安全问题的定位,较之当代“安全”的意义尚处于片面而单一的阶段。从马来西亚视角上看,自身的脆弱性不足以捍卫国家安全,再加上与新加坡、印度尼西亚等周边邻国的不睦关系,使得东南亚海岛地区出现极为不稳定之势。而此时,英国因二战而国势不振,经济的困境与战略重心的转移不得不开启非殖民化之路,故而原有的东南亚地区军事平衡被打破。为保存在东南亚的军事存在,维护英联邦国家的团结,英国不得不与马来西亚、澳大利亚、新西兰和新加坡共同达成协议,通过一致的协商,达成相应的军事合作。因此,在《五国防御协议》(1971—1976年)之中,五国联防在组织结构上包含了三个主要的部分:区域统一防空系统、共同协商委员会、防空委员会。其中,区域统一防空系统是《五国防御协议》中最为重要和持久的一个部分。它位于马来西亚的巴特沃斯(北海),由澳大利亚皇家空军副指挥官指挥。^⑦

从积极层面上看,《五国防御协议》一定程度上克服了该地区的“无政府状态”,稳定了东南亚海岛地区的国际秩序。从其彰显的集体安全本意

① 菲苏禄前苏丹病逝,死前不忘“收复沙巴”。[新加坡]《联合早报》,2013年10月21日。<http://www.zaobao.com/sea/politic/story20131021-266832>

② 有关两岛的争议问题,参见朱利江:《马来西亚和印度尼西亚岛屿主权争议案评论》,《南洋问题研究》2003年第4期。

③ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: the Struggle for Autonomy*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, p.130.

④ 请求国际法院在条约、协议及相关证据的基础上对两岛的归属权进行判决。该协议于1998年5月14日生效,并于同年11月2日提交国际法院。朱利江:《马来西亚和印度尼西亚岛屿主权争议案评论》,《南洋问题研究》2003年第4期。

⑤ 国际法院的理由在于:印尼并非《维也纳条约法公约》(1969年)的缔约国。

⑥ [日]篠田英朗著:《重新审视主权:从古典理论到全球时代》,戚渊译,北京:商务印书馆,2005年,第3页。

⑦ [英]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》,《南洋资料译丛》2006年第2期。

上看,安全具有不可分割性,它以集体的方式为国家利益和主权提供保护,从而增进国家安全。^①对于历经两次世界大战洗礼的国家而言,人们坚信不管在何处发生战争对所有国家而言都是有害的。如果战争的行为在初期阶段就加以控制和制止,那么,所有国际争端都可以得到和平、公正、满意的解决。因此,以英国为主导的五国联盟,旨在保障相关成员国的安全与秩序。它通过一定的组织机构和法律规定,使各国为保障安全与正义的事业进行合作。《五国防御协议》在一定程度上有效缓和了马来西亚与印度尼西亚、新加坡之间的外交关系。诸如协议规定“如马来西亚或新加坡受外界组织或支持的武装进攻或此类威胁,五国政府将立即协商决定联合或分别采取相应措施”,^②马来西亚和新加坡之间“不应仅停留于安全和国防的层面,而应在更为广泛的意义上改善双方的紧张关系”。^③在这个体系内的任何国家发动侵略战争的企图都必将遭到体系内的其他所有国家以道义的、外交的、经济的、军事的手段施以压力,从而使其放弃侵略的意图。

然而,《五国防御协议》所强调的风险共担与安全共享精神,对于五个参与国而言似乎从一开始就很难实行。首先,英国虽然在国家实力和国际影响力方面处于绝对的优势,但因防备前苏联在欧洲大陆所产生的威胁,造成英国的关注点在欧洲,而非东南亚地区。因此,英国始终停留在名义上的参与上,而不参与实质性的行动。直到1988年英国皇家空军才自15年来首次参与到东南亚的防务军演中。^④其次,集体安全理念中最为强调的就是军事力量是国际政治生活的核心。^⑤马来西亚与新加坡、印尼之间根深蒂固的国家利益矛盾,使得该区域内政治与军事关系变得更为复杂。1971—1989年间,马来西亚不允许新加坡军队在马来西亚领土上举行军事演习;1990年,印尼前外交部长穆赫塔·库苏马阿马扎甚至还粗暴地建议解散《五国防御协议》组织,并用印尼、马来西亚和新加坡三国之间的新防御协议组织来替代它。^⑥正

如阿诺德·沃尔夫所指出的,集体安全理念之下的参与国必须认可机制之下的公正安排,即必须信任其夙敌,为维护集体安全而不惜与本国最直接对手携手合作,达成最后的国际合作。^⑦事实上参与国到协议中的五个相关国家都难以做到坦诚相待。因此,《五国防御协议》所拥有的集体安全理念及机制本身,客观上或多或少地被停留于纸面上。

20世纪末以来包括马来西亚在内的各成员国不得不重新思考国家安全问题。尤其在“9·11事件”之后,国际环境空前复杂,除传统安全因素外,恐怖主义的威胁、自然灾害的频繁等非传统安全因素的加剧、相互交织,对国家安全、地区安全产生巨大冲击,促使人们对国家安全和地区安全研究进一步加强。一方面,肯定东南亚地区国家间的相互依赖对国际关系行为体的作用。学者们积极探析“东盟方式”对地区安全机制的影响及作用,将“东盟方式”视为东南亚外交准则的基础;另一方面,强调国家权力对东南亚地区安全的作用,强调东南亚地区的政府间合作并非走向超越国家主权的一体化,而是通过地区合作与军事联盟来增强自身实力、维护自身安全;再次,关注国际制度的完善,强调国家间的利益与合作安全问题。通过跨国性的技术和专业等方面的合作,以及东盟组织机构的规范化发展,可以达到维护地区永久和平的目的,并逐步培养起人们相互合作与和平共处的习惯,从而导致跨国合作形成一种组织网络,失去超国家的功能并最终取代超国家机构。

从20世纪以来《五国防御协议》所呈现的特征上看,它在原有机制的基础上,不断补充和完善区域安全结构,增强了灵活性和互补性。尤其是进入21世纪后,各协议成员国除了重申其原有的重要性外,还认可了海军、陆军、空军之间更大程度的联合演习,并使之制度化。2004年6月7日,《五国防御协议》各国代表共同发表一项声明,不仅重申了该协议的重要性,还确认了其适应地区安全环境的新挑战;同年9月10日的军演首次包含了“海上反恐演习”,并举行了“海上封锁系统军事演

① Concepts of Security, Department for Disarmament Affairs Report to the Secretary-General, New York: the United Nations, 1986, p.9.

② 《五国联防条约》,《东南亚历史词典》,上海:上海辞书出版社,1995年,第51页。

③ Ralf Emmers, *The Five Power Defence Arrangements and Defense Diplomacy in Southeast Asia*, Asian Security, VOL. 8, 2012(3): 271-286.

④ Carlyle A. Thayer, *The Five Power Defence Arrangements: the Quiet Achiever*, Security Challenges, Vol.3, 2007(1): 79-96.

⑤ John Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, International Security, 1994(3):5-49.

⑥ [英]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》,《南洋资料译丛》2006年第2期。

⑦ Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: John Hopkins Press, pp.182-183.

习”。不同于传统的安全理念之处在于,各协约国更深入地和预设性地考虑到国际社会不对称和非传统的安全威胁,尤其是对预防马六甲海峡附近的恐怖主义和海盗活动,更是如此。显著拓展的联合演习对于成员国军事专业水平、军备能力、人际协调,尤其是海上安全领域的防御能力等方面都有明显提升。

除了制度建设的变化外,《五国防御协议》最重要的变化还在于,其安全战略的重点既非以英国(或某一个国)为中心,也不以任何一方的得失作为安全战略的基础。这种变化从根本上显示出一种传统安全思维的转变,即强调磋商而非对抗,确保而非威慑,透明而非秘密,预防而非纠正;在成员上没有限制,主张多边合作,以非军事手段解决冲突;主张缓进的机制建立过程,并强调行为方式的非正式性及灵活性。协议国不再依赖英国或澳大利亚的协调领导,在综合考量国家利益和跨国利益的基础上,成员国根据现实的需要来确定议事日程和规则,并对安全政策、困境及挑战的多

样性进行多元化应对。

对于马来西亚来说,《五国防御协议》曾是安全困境下不得已的一种国际合作方式。历时冷战和后冷战时代两个阶段,呈现出集体安全向合作安全理念的历史转变。面对经济全球化和一体化的冲击,为实现共同利益、保障区域安全,包括马来西亚在内的东南亚地区各国领导展开了一些颇具实用性的倡议和跨国界交往举措,诸如自由贸易区计划、集体安全防务等,通过各行为体之间频繁的互动生成、强化、内化一种控制性行为的规则,等等。在此背景下,《五国防御协议》也多途径、多元化地发挥其相应作用,为马来西亚的国家安全提供富有成效的保障。

【作者简介】岳蓉,女,1971年生,贵州毕节人,贵州师范大学历史与政治学院教授,南京大学中国南海研究协同创新中心成员,主要研究方向为国际政治、世界史。

【责任编辑】吴丹

The Five Power Defense Arrangements: Cooperation with the Security Dilemma in Malaysia

Abstract: Malaysia was under the sovereignty pressure since the formation of the nation-state. The Five Power Defense Arrangements (FPDA) was a part of the Southeast Asia security architecture, which addressed the regional security problems of the Southeast Asia in the history and at present. But there were also controversies on the function of FPDA. This paper points out that FPDA, which was a reluctant choice by Malaysia as a way out of the security dilemma, also played a more and more important and effective role with diversified way and multiphase structure for the Malaysia national security.

Key Words: the Five Defense Arrangements, the Security Dilemma, International Cooperation

- ① [英]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》,《南洋资料译丛》2006年第2期。
- ② Ralf Emmers, *The Five Power Defence Arrangements and Defense Diplomacy in Southeast Asia*, *Asian Security*, VOL. 8, 2012(3): 271-286.
- ③ 任晓:《从集体安全到合作安全》,《世界经济与政治》1998年第4期。
- ④ Koro Ramcharan. *ASEAN and Non-Interference: a Principle Maintained*. *Contemporary Southeast Asia*.vol.22. No.1 (Apr. 2000): 60-88.