

东南亚航运通道安全合作机制研究

陈飞儿¹, 左志维², 冯 桂³

(1. 上海交通大学, 上海 200240; 2. 北京大学, 北京 100871; 3. 浙江省安全生产科学研究院, 浙江 杭州 310012)

摘 要: 东南亚航运通道是国家能源等运输的关键路径, 其利益攸关方形成了众多的安全合作机制。已有文献对安全合作机制的必要性、有效性和可行性进行了充分阐释, 但对其困难性未有全面研究。为此, 以马六甲海峡为例, 从航运通道安全的定义和内涵入手, 介绍现有的安全合作机制, 并应用建构主义理论和新制度经济学方法探讨了合作机制的形成、集体行动的困境以及制度变迁的原因和趋势, 提出新的安全合作机制。

关键词: 航运通道安全; 安全合作机制; 建构主义; 新制度经济学

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1674-0297(2015)01-0019-05

一、航运通道安全的定义及表现

目前国际关系学界普遍认同的安全的定义是沃尔弗斯 1952 年提出的。“安全可从两个层面解释: 从客观上讲, 表明对所获得的核心价值不存在威胁; 从主观上讲, 表明不存在此类核心价值会受到攻击的恐惧。”^[1] 航运通道的核心价值主要体现在战略、经济、环境、航行等四个方面, 航运通道安全也可以从这四个层面展开: 战略安全(运输士兵及物资、军舰及潜艇航行的通道、战略封锁、外交军事威胁)、经济安全(贸易特别是能源和大宗原料贸易)、环境安全(船载化学品、有毒有害辐射物质、原油等泄露)和航行安全(航行畅通、人为因素如海盗和自然因素如台风对人身和财产造成的威胁)。近年来, 国际关系学界重新审视安全发展的新动向, 提出了传统安全和非传统安全的分类^[2]。关于航运通道安全, 本文将战略安全和航行安全归入传统安全范畴, 将经济安全和环境安全归入非传统安全范畴。

东南亚地区的航道具有极其重要的战略、经济、环境和航行方面的价值, 在二战结束之后的 60 多年中, 这一价值反复得到了验证^[3]。东盟作为区域内最重要的集体安全组织迅速扩大影响, 并最终形成了东盟十国的阵容, 区域内的所有国家(东帝汶除外)均已加入。这一阶段, 传统安全之外的诸多威胁日渐凸显, 并日益成为棘手的新的安全问题, 比较重要的是环境问题和海盗问题^[4-5]。

二、航运通道安全的国家主体

航运通道安全成为一个国际性问题, 是多重因素共同作用的结果, 最核心的原因仍是国家利益问题^[6]。然而, 不同国家在这些航道上的利益有着根本的差异, 他们拥有的维护安全的能力和意愿千差万别。本文将东南亚航道安全的国际关系主体界定为 7 个国家, 分别是区域内国家——印度尼西亚、马来西亚和新加坡, 区域外国家——美国、中国、日本和印度。选择的标准是这些国家在马六甲海峡的安全问题上有重大国家利益, 并且具有一定国际影响力。

亚历山大·温特的《国际政治的社会理论》提出, 国际政治的最基本假设是无政府状态, 建构主义的最大特点认为无政府状态不是亘古不变的, 而是可以划分为几个层次分明的阶段^[7]。温特提出的身份—利益框架和结构—施动者框架是对传统国际关系的重大创新。现阶段, 东南亚航道(马六甲海峡)安全牵涉诸国的身份—利益假设如表 1 和表 2 所示。

以上分析可看作宏观层面的国际关系分析, 所涉及的身份和利益均为从整体层面考量的结果。合作机制的形成是一个复杂的过程。马六甲海峡涉及的国家主要有 7 个, 本文拟从局部到全局剖析合作机制的形成及中国在合作机制中的身份定位。

* 收稿日期: 2014-06-17

基金项目: 2012 年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“保障航线安全的外交问题研究”(12YJCGJW001)

作者简介: 陈飞儿(1981-), 女, 上海交通大学船舶与海洋工程学院讲师, 博士, 研究方向: 航运与物流管理、海上战略通道安全。

表 1 诸国身份

国家	团体身份	类属身份	角色身份	集体身份
新加坡	主权国家	资本主义国家	东南亚小国	东盟、富裕民主国家
马来西亚	主权国家	议会君主制国家	东南亚小国	东盟、伊斯兰教
印度尼西亚	主权国家	资本主义国家	东南亚大国	东盟、伊斯兰教
中国	主权国家	社会主义国家	亚洲强国	全球性大国、人口大国
日本	主权国家	资本主义国家	亚洲强国	富裕民主国家
美国	主权国家	资本主义国家	全球霸权国	富裕民主国家
印度	主权国家	资本主义国家	亚洲强国	全球性大国、人口大国

表 2 诸国利益

国家	生存(生命)	独立(自由)	经济财富(财产)	集体自尊
新加坡	+++	+++	+++	++
马来西亚	+++	++	++	++
印度尼西亚	+++	++	++	++
中国	-	++	+++	++
日本	-	++	+++	+
美国	-	+	+	+++
印度	-	+	+	+

注 “+”个数代表重要程度,“-”代表此处无利益。

三、新一马一印集体身份的形成

(一) 三国的天然禀赋和安全趋向

1. 新加坡: 利益趋向型和安全弱势型

在马六甲海峡的航道安全方面,新加坡是最显著的获益者。凭借其一无二的地缘优势,新加坡大力发展航运业,可以说,今天的新加坡是建立在马六甲海峡这条国际水道上的。但是,由于国家体量极为有限,新加坡的危机意识非常强,不得不较多地依赖其他国家,特别是美国。总体上,这种安全策略对新加坡来说是相当明智的选择。

2. 马来西亚和印尼: 成本规避型和安全强势型

马六甲海峡带给马、印更多的是一种提供公共产品的负担,而不能带来经济层面的利益(马六甲海峡一直免费通行,不同于苏伊士运河和巴拿马运河)。这直接导致两国没有主动地解决马六甲海峡的安全问题。但是,两国都拥有大国抱负,至少是区域的大国。两国在军事战略方面强调独立,反对大国的干涉,积极发展本国军事实力,因此安全防卫实力其实不弱。

(二) 集体身份的形成

表面上看起来差异很大的三个国家在关乎马六甲海峡安全的议题上达成了稳固的合作关系,即使在安全合作机制日益多元化、多样化的背景下,三国都力图对外保持“同一个声音”,采取一致的行动,这样的结合可以被认定为安全共同体的雏形^[8]。集体身份的形成需要很多因素的共同作用,温特提出了四个主变量: 相互依存、共同命运、同质性和自我约束。前三个是主动变量,第四个是助然变量^[7]。

1. 相互依存

行为体之间相互依存指的是各个主体之间相互依赖,互动的影响对于不同的主体来说是不对称的。彭芳从三个方面论证东盟国家之间相互依存程度低。但是,在马六甲海峡安全维护的微观层面,沿岸三国的相互依存度相当可观^[9]。马六甲海峡由三国共有,脱离任何一国的参与都不能形成集体行动,而各自为战的安全策略往往意味着低效和漏洞。例如,一国在海上追赶海盗时,海盗迅速逃至另一国领海,根据联合国海洋法公约,追赶海盗的一国执法力量不得未经允许进入另一国领海,即使是处于正当目的(抓捕海盗)。在这种情况下,海盗得以侥幸逃脱。没有相互之间的合作,打击海盗之类的安全问题要得以彻底解决几乎是不可能的。

2. 共同命运

行为体具有共同命运指的是每个个体的生存和发展取决于整个群体的状况。1968年,日本以保证巨轮航行安全的理由对马六甲海峡进行了广泛的勘测^[10]。1969年,当马来西亚和印尼政府先后宣布把3海里的领海权扩大到12海里后,日本政府拒绝承认。同年7月,日本在一个国际会议上提出“马六甲海峡国际化”的主张。日本的诸多言论和行为是出于自身利益,高度关切马六甲海峡,但在沿岸三国看来,却不得不应对外来威胁。马六甲海峡的沿岸三国很快做出合作的选择,这就是影响深远的1971年三国联合声明,声明中强调马六甲海峡的防务由三国共同负责,排斥域外国家的干涉。

3. 同质性

组织行为体可以在两个相关方面相似,即团体身份和类别身份。仅从三国的角度考虑,新一马一印三国确实差

异甚大。但是在航道安全层面,这一假设是可以成立的。三国都是海峡安全的利益攸关方,维护好海峡安全有利于各国的国家利益,三国都缺乏足够的海上安保力量,都不应对域外国家的干涉。三国均为地区性重要国家,都有殖民地历史。同质性能够促成合作乃至集体身份的形成,这个身份就是马六甲海峡安全的保护国,而且是最重要的首要的保护国。

4. 自我约束

根据温特的观点,以上三点是集体身份形成的有效原因,自我约束则是助然原因。对于群体来说是有益的事情,但对于群体中的国家可能并非如此。马六甲海峡沿岸三国中,新加坡一直都秉持大国均衡的战略,形成区域内的大国均势,这对新加坡来说才是最佳的安全战略。2004年,最初积极邀请美国的新加坡最终选择与马来西亚和印尼妥协,放弃邀请美国,与马印两国成立联合巡逻机制,可认为是自我约束的典型例子。

四、“七国”集体行动的困境

达成合作机制的各主体面临着集体行动的困境。影响集体行动的因素包括集团的规模、个人获益度、集团的组织成本、选择性激励^[11]。由于沿岸三国的集合是在外部压力下促成的,这种集体身份形成的初期,集体行动面临诸多挑战。首先,集体决策很难,并且集体内的任何一个主体追求纯粹的效用最大化是不可能的。新加坡是航道安全的最大受益者,迫切希望三国加强在维护安全方面的投入,另外两国则缺乏这种动力,其投入与收益不成比例。其次,不同规模的成员在集体中的影响力不与其人数成正比。三国的人口基数差异巨大,人口最多的印尼并非最强势的一方,人口最少的新加坡也非最弱势的一方。最后,

不同利益集团的博弈结果并不总是能达到均衡,而往往形成特殊利益集团。将这一理论放大到七国的合作机制中,集体行动的困境更加明显。

(一) 搭便车

搭便车理论最初由美国经济学家曼柯·奥尔逊在《集体行动的逻辑:公共利益和团体理论》(1965年)一书中提出^[12]。在马六甲航道安全的问题上,日本、中国可以认为是搭便车的典型。以2004年的风波为例,三国不得不付出的代价是加强在安全维护方面的投入,包括安排更多的巡逻装备和人员等等。日本、中国是马六甲海峡主要的使用国,在这一轮博弈中,日本和中国并未付出什么,却享受了航道安全形势转好的公共产品^[13]。

(二) 公地悲剧

公地悲剧最初是由美国学者哈定发表的一篇文章《公地的悲剧》(1968年)提出来的^[12]。国际航运通道作为一项公共资源,任何国家都可以通过航道来完成跨国贸易,为自身的经济发展谋取利益。国际航道长期无法界定产权归属,因此没有人愿意主动约束自己,贡献自己的资源来维护航道的可持续使用前景,长此以往,国际航道的航行环境会日渐恶劣^[14]。

(三) 成本收益错位

在集体行动中,由于各个行为体天然的不同禀赋,集体行动带来的成本和收益在分配时常常出现错位的现象。这就意味着成员的行为趋向会很不相同,对于形成集体行动有相当不同的态度。航运安全是国家安全的一个侧面,属于微观角度的分析。从航运通道安全的四个层面对东南亚航运通道安全所涉“七国”进行微观身份—利益分析,见表3。

表3 微观身份—利益分析

国家	身份	战略安全	航行安全	经济安全	环境安全
新加坡	区域小国、前殖民地国家、全球航运中心	√		√	√
马来西亚	区域大国、前殖民地国家	√			√
印度尼西亚	区域大国、前殖民地国家	√			√
中国	实力快速增强的世界级大国		√	√	
日本	经济实力和政治实力不均衡的大国		√	√	
美国	努力维持霸权的超级大国	√			
印度	实力快速增强的世界级大国	√			

合作机制的形成是一个复杂的过程。上文已经提到,马六甲海峡涉及的国家主要有7个,考虑到新马印三国采取的一致态度,故将三国视为一体。因此,本文述及合作的主体是沿岸三国、中国、美国、日本、印度。

1. 相互依赖

相互依赖区别于上述“相互依存”,差别主要在于后者的程度更强。本文认为在马六甲海峡航道安全层面,上述七国呈现出复杂且多样的相互依赖图景。综合来看,中、日需要一条安全通畅的航道保证其庞大的海外贸易。美

国在“9.11”之后对于恐怖主义的打击不遗余力^[6]。这就意味着沿岸三国需要提供航道安全这一公共产品。中日的庞大商船队途经海峡,发生环境污染的概率一直存在,沿岸三国对于环境安全这一国家利益的重视需要中日商船队在技术层面采取更多的防范措施。新加坡一方面获益于可观的航运运输,另一方面也担心环境安全。这使得其对安全的维护意识特别强烈,也更加依赖他国的合作。印度的国家利益相对较少,使其可以从容参与到航道安全国际合作机制中。

2. 互惠互利

互惠是达成合作的非常有利的方式,但是有几点需要注意。首先,不是所有主体都遵从利益趋向型的合作模式,有些主体之所以参与到合作机制中,是为了规避可能更大的成本。在现有的马六甲海峡安全合作机制中,中、日、新、美、印(度)可划归利益趋向型,马、印(印度尼西亚)可划归成本规避型。马来西亚和印度尼西亚在马六甲海峡的利益是战略安全和环境安全,对两国而言,均属于被动类型的利益,即自身无需做出过多努力,只需防止他人的侵害。他们所能换来的只是较好的国际声誉(打击海盗)和国内声誉(维护主权、保护环境)。选择放弃合作,他们将不得不承受来自国内外的压力和不满,因此,他们选择规避更高的成本来参与合作。

3. 重复博弈

博弈可以分为合作博弈和非合作博弈。现实中,行为主体之间的互动是长期的,即通常所说的重复博弈。国家之间的互动可被认为是重复博弈的典型。在战后的数十年间,这几个主要国家之间的交往或疏或密,但从未彻底中断。博弈直接获益的一方可以采取各种策略,来促使不愿参加合作的一方改变态度。日本曾经提出马六甲海峡国际化,美国提出进驻马六甲海峡,都可看做博弈中的具体策略,此外,中、日还提供技术和资金支持,使得合作机制更加平衡,也更具可持续性^[14]。

五、安全合作制度变迁的原因和新合作机制的形成

马六甲海峡的安全合作机制从无到有,从单一薄弱到多样有效,经历了较长的发展过程。马六甲海峡没能像苏伊士运河和巴拿马运河那样建立一套收费通行系统。马六甲海峡是一个天然的优良海峡,地理位置优越,其使用的期限可以追溯到约公元4世纪,当时阿拉伯人开辟了从印度洋穿过马六甲海峡,经南海到达中国的航线。近代以来,国际贸易日益繁荣,越来越多的国家都利用马六甲海峡来开展海上贸易。几乎所有的人都认为海峡是公共的通道,不应该为通行而支付任何费用。道格拉斯·诺思采用路径依赖的原理解释了经济制度的变迁,因此获得了诺贝尔经济学奖。“路径依赖可理解为,具有正反馈机制的体系一旦在外部偶然事件的影响下被系统所采纳,便会沿着一定的路径发展演进,而很难为其他潜在的甚至更优的体系所取代。”^[11]长期的不收费历史形成了一大批实力强劲的既得利益者。最初,马六甲海峡航道安全机制将海峡沿岸三国作为唯一的安全维护者,即三国承担了所有的安全维护成本。但随着海盗问题的日益猖獗,环境问题一再发生,维护航道安全变成了沿岸三国一项沉重的负担,而且是成本—收益不成比例的负担。考虑到这种模式的不可持续性以及事实上的低效(海盗问题依旧猖獗),选择一条新的安全保障机制显得很有必要。

一种方式是由海峡的利益攸关方派出武装力量来打击海盗,维护航行安全。这显然不能得到三国的同意。另一种方式是由沿岸三国提供联合巡逻,其他海峡使用国提供资金和技术协助,而不是直接参与武装力量。这种方式具有可行性,并符合“七国”集体行动的原则。

首先,旧制度转换到新制度的成本较低。航道的安全巡逻任务依旧由三国联合负责,只是增加了其他利益攸关方的资金和技术支持,不需对现有制度做大的调整。其次,新制度的运行成本较低。新制度表面上增加了利益攸关方的投入,但是这种投入增强了三国安全机制的效能,使其商船队的损失大大减少。总体上新制度的运行成本要低于旧制度,新制度解决问题的效能更高,直接的衡量是海盗问题的解决能力提高。综合看来,这种制度的变迁较为容易实现,而且客观上增加了各方的整体效用。

六、结论

东南亚航运通道安全合作机制在形成、运行和变迁上都存在困难。在进行深入分析和脉络梳理之后,综合文中关于航运通道安全合作机制的分析,可以从以下几个方面提出一些可行的解决方案和政策建议。

第一,安全合作机制的形成需要很多主观和客观层面的条件,现实中往往是在客观条件具备的情况下,合作却难以推行。最主要的原因在于国家之间缺乏足够的合作意愿,或者缺乏足够的彼此信任。比较可行的方案是加强交流和沟通。近年来,中国主动参加各项论坛会议,在倾听他国声音的同时发出自己的声音,对化解误会、增进理解,乃至最终达成合作很有裨益。

第二,“搭便车”的现象在绝大多数情况下无法避免,所以智猪博弈的现象往往一再上演。中国、日本曾一度是“搭便车”的“小猪”,随着三国进一步投入的力度减弱和海盗问题的加剧,中国、日本逐步演变为承担更多技术和成本投入的“大猪”,同时也享受更大份额的收益。

第三,公地悲剧的标准解法是明确公地的产权归属。这一过程在《联合国海洋法公约》通过并实施后已经基本得到了解决。产权一旦确定,相应的海上安保责任和环境监督责任就迎刃而解。根据《联合国海洋法公约》规定,马六甲海峡属于沿岸三国的领海和专属经济区,他国船舶拥有无害通行的权利。从法理上讲,这一问题已经解决。

第四,路径依赖属于价值中立的现象,在航运通道安全的合作中巧妙地利用这一原理可以获得很好的效果。譬如,会议论坛机制虽然缺乏约束力,难以达成可操作性强的实施机制,但是各国依据历史选择会议论坛的形式沟通观点、共享信息,避免了互相猜忌、单方行动等恶性的国际行为。此外,长期的论坛会议机制能促成一些实施机制的出台,对最终解决航运通道安全问题大有裨益。

第五,成本收益错位是目前合作机制的最大挑战,解决这一困境需要合作各方协商确立新的制度,重新分配成

本的承担和收益的分配。目前,一些合作机制实际上已经开展这些工作,比如海峡基金。虽然从法理上说公地悲剧已经得到解决,但在实践层面依旧存在矛盾。海峡基金固然是一个不错的设想,但由于不具有强制性,基金的管理没有先例可循,最终效果尚难预料。

综上,新的合作机制具有较强的可行性:由沿岸三国提供联合巡逻、其他海峡使用国提供资金和技术协助,而不是直接参与武装力量。中国积极参与其中,一举两得,除可以获得经济层面的利益外,还有助于提升“负责任的大国形象”。因此,这种新机制是比较适合中国的。

参考文献:

- [1] (法)达里奥·巴蒂斯特拉. 国际关系理论[M]. 潘革平,译. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 123 - 167.
- [2] Alberto A Encomienda. Cooperative Mechanism for Safety and Security of Navigation and Ocean Governance in the South China Sea [M]. *Securing the Safety of Navigation in East Asia* 2013: 191 - 213.
- [3] Chen Sulan. Environmental cooperation in the South China Sea: Factors, actors and mechanisms [J]. *Ocean & Coastal Management* 2013, 85(B): 131 - 140.
- [4] Juan Luis, Suárez de Vivero. The European vision for oceans and seas-Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU [J]. *Marine Policy* 2007, 31(4): 409 - 414.
- [5] 赵卫华. 当前越南共产党的国家安全战略及对中越关系的影响 [J]. *重庆交通大学学报: 社会科学版*, 2012, 12(3): 88 - 91.
- [6] Paola Papa. US and EU strategies for maritime transport security: A comparative perspective [J]. *Transport Policy* 2013, 28: 75 - 85.
- [7] Zohal Hessami. Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries [J]. *European Journal of Political Economy* 2014, 34: 372 - 389.
- [8] Zhang Zhongxiang. China's energy security, the Malacca dilemma and responses [J]. *Energy Policy*, 2011, 39: 7612 - 7615.
- [9] 彭芳. 从建构主义的视角分析东盟建构安全共同体的缺失 [D]. 广州: 暨南大学, 2006.
- [10] 李昌新. 海权与国家安全: 东南亚海上冲突与合作研究 [D]. 广州: 暨南大学, 2006.
- [11] 卢现祥, 朱巧玲. 新制度经济学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [12] 包广将. 马六甲航道国际维航合作机制研究 [D]. 上海: 上海社会科学院, 2010.
- [13] Guy C K Leung, Cherp Aleh, Jewell Jessica, et al. Securitization of energy supply chains in China [J]. *Applied Energy* 2014, 123: 316 - 326.
- [14] Sascha Pristrom, Li Kevin X, Yang Zaili, et al. A study of maritime security and piracy [J]. *Maritime Policy & Management: The Flagship Journal of International Shipping and Port Research* 2014, 40(7): 675 - 693.

Research on Shipping Channel Security Cooperation Mechanism of Southeast Asia Area

CHEN Feier¹, ZUO Zhiwei², FENG Gui³

(1. Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200240, China;

2. Peking University, Beijing 100871, China;

3. Zhejiang Institute of Safety Science and Technology, Hangzhou, Zhejiang 310012, China)

Abstract: The shipping channel of Malacca Strait is a critical path for energy transport. Stakeholders in the context of Southeast Asian shipping channel accomplish numerous security cooperation mechanism. Existing literatures explained a lot on the need for security cooperation mechanisms, effectiveness and feasibility, but its difficulty is not a comprehensive study. The Malacca Strait is taken as an example, starting from definition and connotation of shipping channel security, to describe existing security cooperation mechanisms. Constructivist theory and new institutional economics approach are applied to explore the formation of cooperative mechanisms, collective action dilemma and causes and trends of institutional change, and to promote a new security cooperation mechanism.

Key words: security of shipping channel; security cooperation mechanism; constructivist theory; new institutional economics

(责任编辑: 张 璠)