



海外智库观点要览

北京大学国际战略研究院

2018年3月8日

第36期

美日澳印四国框架的潜力

杰弗瑞·霍尔农¹

编者按：近几个月来，美国政府多次宣扬所谓“印太”战略，并试图重启美日澳印四国安全框架（简称 QUAD）。如果四国框架能够落实，将有哪些具体的安全合作？针对这一问题，兰德公司的专家发表文章，提出了四国在海洋安全和法治等领域的合作建议，这为预测“印太”战略的实施提供了部分参考，本期特予以摘译推荐。

唐纳德·特朗普的首份国家安全战略报告提到了美国与日本、澳大利亚、印度加强合作的重要性。这一想法并不新鲜。2006年，日本首相安倍晋三就提出了四国安全框架（也称四国倡议，以下简称四国框架）。但由于中国强烈抗议，澳大利亚在领导层发生变化后采取了更为模糊的对华政策，这一想法没能实现。现在，安倍首相和美国国家安全战略报告都再次表示支持四国框架。与此同时，印度和澳大利亚正采取更加坚定的立场抵抗中国。如果四国框架最终实现，这四国的合作会在当下的战略环境中起到什么作用呢？

关于四国安全框架的最初叙述几乎完全是以民主价值观为基础的。毫无疑问，共同的价值观可以也应当作为治国的工具，但是，仅有价值观是不能为制定政策和战略建立坚实的基础的。价值观也无助于描绘特殊的合作关系。除了价值观之外，国家还应该考虑共同的利益和能力。在该地区，除中国外，美国、澳大利亚、

¹ 杰弗瑞·霍尔农（Jeffrey Hornung）是兰德公司的政治学者。本文英文原文发表于战略与国际研究中心（CSIS）网站：<https://ami.csis.org/the-potential-of-the-quadrilateral/>。此为中文摘译版。

印度和日本拥有最强大的军事力量,并且在维持印度洋—太平洋地区基于规则的秩序上有着根本性的共同利益。这一秩序正受到广泛威胁,之所以对这四国来说影响重大,更多的是因为这些威胁影响到它们共同的战略利益,而不是因为它们都是民主国家。

然而,四国框架成员国之间的合作在实践上能够意味着什么呢?关于四国框架的讨论围绕着它们能在海洋领域做些什么这一问题。这并不意味着四国框架的重点应局限于海洋问题,而是意味着这一部署的核心是海洋安全。许多讨论都关注成员国应该如何支持美国海军在南中国海维护航行自由的行动。但其他一些需要该地区最有能力的国家协调的重要海洋问题往往没被探讨。有三个潜在的领域值得更多关注。

首先是增强该地区的海洋态势感知(maritime situational awareness)。鉴于有关中国船只海洋活动的信息不完整,迫切需要该地区协调海洋态势感知能力,以更好地监控海上事态发展。虽然四国框架成员国已经各自拥有这些能力,但四国框架能够作为一个主要平台以更协调的方式加强这些能力。例如,澳大利亚已经通过太平洋岛国论坛渔业局和太平洋巡逻船计划,支持在南太平洋地区的海洋态势感知;日本则通过捐赠巡逻船、通讯设备和提供培训,支持若干南中国海地区的国家。美国也在4.25亿美元的海洋安全倡议(Maritime Security Initiative)下,资助南中国海地区的国家。该倡议的捐助因国家而异,但都包括提供自动识别系统,安全通信网络,数据采集设备,评估、分析以及传播设备,增强通信网络,增加培训,以及提高海洋情报搜集能力、监视和侦察能力。把印度纳入上述增强印度洋海洋态势感知的努力,能够大大扩展沿海国家的可见海洋空间范围。四国框架的价值在于更好地协调各国在改善该地区海洋态势感知能力上的努力。

第二个合作领域是保护专属经济区。虽然其他国家并非完全无辜,但中国渔船是在其他国家专属经济区内进行非法、不报告、不受管治捕捞的罪魁祸首。随着靠近中国海域中鱼类资源的减少,中国渔民受到鼓励,甚至获得补贴,航行到离中国很远的海域,包括在其他国家的专属经济区内进行非法、不报告、不受管治的捕捞。四国框架除了加强在本国海域的海上巡逻和协助较小国家实施沿海防御外,还可以作为一个公共联盟,以反对这些侵犯专属经济区的行为。该框架也

可作为加强弱小国家海上执行能力的工具，并在该地区的港口采取措施要求渔船在入境前说明它们渔获物的来源。四国框架成员国作为《联合国鱼类种群协定》²的签署国，可以更积极地采取公海登船及检查船只、装备和渔获物等措施，以确保符合国际规则。

最后一个潜在的合作领域是支持法治。越来越多的中国准军事船只非法地进入其他国家的海域，并卷入拖网渔船和海岸警卫队之间的对抗。随着中国经济利益的扩张，中国势必在南中国海以外的海域发挥更大的安全作用，但使用武力对抗其他船舶和灰色地带活动的事例越来越多，这表明中国公然违反海洋领域的规范和规则。四国框架除了前文列举的增强海洋态势感知的工作之外，还可以成为各国在其他领域集体行动的平台。在外交上，四国框架成员国可以协调行动，提高对中国在印度洋-太平洋地区活动的关注，并对国际法形成更加统一的解释。在经济上，四国框架成员国可以协调它们的商业基础设施投资，为应对中国资本涌入该地区沿海国家建设项目提供替代方案。这可以帮助较小的国家摆脱对中国投资的过度依赖。这些经济替代方案还可以为维护海上通道提供长久的结构性补充。

政治因素可能会对四国框架有效实现这些领域的合作构成挑战。虽然美国和日本已越来越愿意对中国强硬表态，但在历史上印度和澳大利亚的意愿较低。当新德里和堪培拉担心它们在海事协调中可能得到的好处会被中国的反对所抵消时，情况尤其如此。例如，印度对2016年4月俄罗斯-印度-中国外交部长联合公报表示默许，在中国公然违反《联合国海洋法公约》的时期，这份公报呼吁“充分尊重”公约的所有规定，这令人怀疑印度是否有意愿对中国显示强硬的态度。对于澳大利亚的态度也同样存在着一些疑问，因为堪培拉采取了既依赖与中国的经济关系又依赖与美国的安全关系的政策。堪培拉为维持正确的平衡，经常被视为对批评中国犹豫不决。

然而，有证据显示澳大利亚和印度已经重新调整他们的考虑。澳大利亚2016年的国防白皮书呼吁中国国防政策要更加透明，并声明围绕东南亚领土和自然资源的竞争将成为造成紧张局势的潜在根源。澳大利亚2017年的外交政策白皮书指出，澳大利亚和中国之间存在可能导致“摩擦”的“不同利益、价值观以及政

² 该协定全称为《1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定执行协定》。

治和法律制度”。

同样，在海上领域，印度正对中国采取强硬态度。印度总理纳伦德拉·莫迪在2015年3月访问塞舌尔和毛里求斯期间提出了参与海洋问题的框架，这显示了他对印度洋沿岸地区的承诺。随后，印度海军的海洋战略表明，印度向增强海军参与转变，并需要一个地区合作网络以确保和平与稳定。类似去年洞朗高原的对峙事件无利于改善中印关系，这类事件将印度推向了那些愿意对抗中国的国家。

如果没有既得利益者采取行动，海洋领域就会缺乏集体行动。四国框架成员国是该地区最具海上实力的国家，自然关注中国违反国际规则和规范的问题。如果四国框架能够实现，它将作为一个平台来解决当今战略环境中需要协调的一些重要海洋问题。

（黄琳摘译，归泳涛校）