

# International Piracy and China's Sea Lanes Security

Wang Lirong

**Abstract:** As a world trading power and a large importer of energy resources, China's development is increasing reliant on foreign energy supplies. As a result, security of open sea lanes of communication becomes increasingly important to China's national security. In this case, piracy as an international crime not only affects general safety at sea, it also threatens to China's strategic sea lanes of communication. Piracy, and corresponding antipiracy measures and policy, are key items on the China's agenda to safeguard its maritime security. China needs to take effective actions to address these issues. It is thus important that China improves its domestic antipiracy legislations and mechanisms. Via the institutions of the United Nations, China also needs to build up antipiracy and "safe sea" regimes with littoral states. Beijing's support for international and regional cooperation against piracy is important too, and so is the pursuit for greater antipiracy capabilities and awareness, in particular through the buildup of its high seas naval capacities. The needs to address both the symptoms and the root causes cannot be more emphasized, and the promotion of peace, development and stability in nations and regions suffering from piracy problems is most crucial to China's efforts to tackle the problem.

**Key Words:** Piracy / Sea Lanes of Communication / Energy

**Author:** Wang Lirong, PhD Candidate, College of Education, Zhejiang University

# 国际海盗问题与中国海上通道安全

王历荣

**内容提要：**作为世界贸易大国和能源进口大国，中国的发展越来越依赖于海外，海上通道安全对保障中国国家安全的重要性日益凸显。海盗作为一种国际犯罪行为，严重影响国际海上航运安全，也对中国海上战略通道安全构成现实威胁。海盗治理成为关系到中国海上通道安全的重大问题，必须采取积极有效措施加以解决。为此，我们必须进一步完善国内反海盗立法和反海盗机制；充分发挥联合国的作用，建立打击海盗、维护海上通道安全的长效机制；积极推动反海盗的国际和地区合作；增强防御海盗的力量和意识，重视远洋海军建设；坚持标本兼治，积极推进海盗所属国或地区的和平、发展和稳定。

**关键词：**海盗 海上通道 能源

**作者简介：**王历荣，浙江大学思政教学科研部博士研究生

长期以来，在重要的海上战略通道上，海盗活动极为猖獗，特别是在非洲索马里的亚丁湾和东南亚的马六甲海峡地区。如今，海盗的影响不仅局限于所在国家或地区，而是已成为一个全球性“痼疾”和国际公害，对国际航运、海上贸易和海上安全构成严重威胁。正在日益崛起的中国越来越依赖于国际海上通道的畅通无阻，而海盗问题的升级必然会严重威胁到中国海上通道安全。因此，中国海上通道安全问题不仅为中国政府所密切关注，而且成为国内学术界、媒体乃至大众关注的热点议题。

## 海上通道对中国的重要性

随着经济全球化进程的加快，海运作为最主要的运输方式在国际贸易中

---

《当代亚太》2009年第6期，第120~131页。

Journal of Contemporary Asia Pacific Studies (Bimonthly)

的地位日益凸显。海运安全越来越直接地关乎国家、乃至世界的经济安全。海上通道是海运的必经之路，是国家利益的海上输送通道，也是国家利益在海洋的自然延伸。改革开放以来，中国的经济与社会结构由传统的“内向型经济形态”向“依赖海洋通道的外向型经济形态”演变，中国经济成为了世界经济体系的一个重要组成部分。从长远看，中国经济的持续和高速发展将受到国内资源和市场不足的严重制约，这意味着中国必须从战略上高度重视海洋资源，重视通过海洋通道获得世界资源和海外市场。目前中国年对外贸易额已超过 2 万亿美元，对外贸易依存度已达 60% 以上。海上通道安全对保障中国国家安全的的重要性是不言而喻的。

### （一）海上贸易通道

据统计，中国经济增长对世界经济增长的贡献率已从 1978 年的 2.3% 上升到 2007 年的 19.2%，居世界第一。<sup>①</sup> 中国进出口贸易总额在 1950 年到 2008 年间增长了 2266 倍，年均增长 14.2%，其中 1979 年至 2008 年年均增长 17.4%。进出口贸易总额居世界位次由 1978 年的第 29 位跃升至目前的第 3 位，仅次于美国与德国，占世界贸易总额的比重也由 0.8% 提高到 8% 以上。总量的增加以及结构的改善使中国成为了名副其实的对外贸易大国，<sup>④</sup> 对外贸易已成为中国经济增长的主要动力。

据统计，中国进出口货物的 90% 以上是通过海上运输实现的，而且中国的贸易伙伴绝大多数是濒海国家。因此，海上通道畅通与否，直接关系到中国的进出口贸易，海上贸易通道也就成为了中国外贸的生命线。当前中国海洋航线主要有四条，即东行航线、南行航线、西行航线、北行航线，其中西行航线对中国来说尤具战略价值。中国进出口贸易的 40%、进口石油的 60% 以及中国与欧洲、美洲、中东、地中海、非洲地区的绝大部分贸易都是经西行航线运输的，即由中国沿海各港口经马六甲海峡进入印度洋、红海，过苏伊士运河，入地中海，进入大西洋。近几年来，中欧、中美经贸关系发展迅速。2007 年中欧双边贸易额高达 3561.5 亿美元，欧盟已成为中国最大的贸易伙伴。2007 年中美贸易额 3021 亿美元，美国成为中国第二大贸易伙

<sup>①</sup> 《中国对世界经济增长的贡献率已经位居世界第一位》，中央政府门户网，2009 年 9 月 29 日。http://qdisp.com/jrzg/2009-09/29/content\_1430262.htm

<sup>④</sup> 《辉煌 60 年：我国进出口总额占世界比重已超过 8%》，中央政府门户网站，2009 年 9 月 16 日。http://www.gov.cn/jrzg/2009-09/16/content\_1419272.htm

伴。目前,中国—美国东海岸的远洋干线多使用“超巴拿马型”集装箱船。由于受到巴拿马运河的限制,航线已改由苏伊士运河直达北美东海岸,具体航线为:中国—南海—马六甲海峡—印度洋—红海—苏伊士运河—地中海—大西洋—美国东海岸。不难看出,印度洋—马六甲海峡—南海航线是中国海上贸易航线的咽喉,是中国经济发展的一条贸易“生命线”。

## (二) 海上能源通道

中国改革开放和社会主义现代化进程的迅速发展,加上伴随世界制造业向中国大规模转移而来的一定程度的“能耗转移”,使中国能源进口不断增加,中国已成为世界重要的能源进口国。1993年,中国成为石油净进口国。到2004年,中国石油净进口量突破1亿吨大关,达14373万吨,石油对外依存度达45.1%。2006年,中国进口石油达16287万吨,已成为世界上仅次于美国和日本的第二大石油进口国,仅次于美国的第二大石油消费国。1994~2007年中国石油消费、进口和进口依存度详见表1。

由表1可以看出,中国石油进口量由1994年的290万吨上升到2007年的15928万吨,上升近54倍;石油进口依存度由1994年的1.9%上升到2007年的46%。按照这样的速度推测,2010年中国石油需求缺口将达1.99亿吨,2020年将达3.71亿吨,<sup>1</sup>对外依存度将高达60%。如此高的依存度,将会对中国维护石油安全的能力提出更高要求。如果说石油是现代工业的“血液”,那么,石油运输通道就是现代工业的“血管”。据美国能源部统计,2007年,全球石油日产量约8500万桶,其中超过一半,是通过油轮沿着固定的海运航线进行运送的。<sup>④</sup>在这些航线中存在一些具有战略意义的要道,如霍尔木兹海峡、马六甲海峡、曼德海峡、巴拿马运河、苏伊士运河以及波斯普鲁斯海峡等。特别是霍尔木兹海峡和马六甲海峡,一旦发生问题而导致完全或部分受阻,哪怕只是暂时性的,都可能对世界石油正常运输产生重大影响,进而波及国际油价,牵动世界经济乃至国家间关系的神经。因此,对于世界石油供应而言,保障海上运输线的安全至关重要。石油进口安全的关键是运输,而海上运输又是中国石油进口安全的最薄弱环节。维护海上通道安全,就成为中国面临的重大课题。目前,中东和非洲仍是中国进口石油的

<sup>1</sup> 吴磊:《中国石油安全》,中国社会科学出版社2003年版,第121~124页。

<sup>④</sup> 王尔山:《被劫持的石油通道》,21世纪网,2008年11月20日。[http://www.21cbh.com/HTML/2008-11-20/HTML\\_ELOQDX4I83PM.html](http://www.21cbh.com/HTML/2008-11-20/HTML_ELOQDX4I83PM.html)

主要来源地。中国除了从俄罗斯、哈萨克斯坦和蒙古国进口的石油可以从陆上运输外，其余全靠海上运输，而且海上运输线路非常单一，80%以上要经过印度洋—马六甲海峡—南海航线，然而，这条航线正受到日益猖獗的海盗活动的威胁。

表 1 中国石油消费、进口和进口依存度统计

年 份	年消费量 (万吨)	进口量 (万吨)	进口依存度 (%)
1994	14965	290	1.9
1995	15750	848	5.4
1996	17240	1388	8.1
1997	19605	3385	17.0
1998	19800	2920	15.4
1999	21100	4400	21.5
2000	22400	7013	30.0
2001	22800	6025	26.4
2002	24071	7185	29.8
2003	26722	9739	36.4
2004	31823	14373	45.1
2005	31785	13643	42.9
2006	34655	16287	47.0
2007	34600	15928	46.0

资料来源：王璋宝：《中国能源（石油）供应的安全问题》，载《工业加热》2002年第2期，第6页；其中，1998~2007年数据来源于“中国石油消费量走势”，“2007年中国石油产量与消费量均创历史新高”，中国网，2008年1月31日。<http://www.china.com.cn>

## 海盗及其危害

### （一）海盗的概念及分布

海盗 (piracy) 是一个有着漫长历史的社会现象，它是伴随着人类航海活动和航海贸易的出现而出现的。早在公元前一千多年，地中海东部海域就出现了海盗。但如何认定海盗行为至今各国依然标准不一。1958年日内瓦《公海公约》认定，海盗行为是在公海上暴力掠夺私人船舶、非法拘留船舶上人员或财物的任何行为。1982年《联合国海洋公约》第101条规定下列行为中的任何行为构成海盗行为：（1）私人船舶或私人飞机的船员、机组成员

或乘客为私人目的, 对下列对象所从事的任何非法的暴力或扣押行为, 或任何掠夺行为: a. 在公海上对另一船舶或飞机, 或对另一船舶或飞机上的人或财物; B. 在任何国家管辖范围以外的地方对船舶、飞机、人或财物。(2) 明知船舶或飞机成为海盗船舶或飞机的事实, 而自愿参加其活动的任何行为。(3) 教唆或故意便利 (1) 或 (2) 项所述行为的任何行为。<sup>1</sup> 国际商会 (ICC) 下属的国际海事局则将所有在海上发生的登船抢劫或暴力事件, 不论其发生在公海还是领海, 皆视为海盗行为, 并将海盗行为定义为: 登入或企图登入任何船舶旨在偷窃或其他任何犯罪行为, 以及企图使用或使用暴力达到上述行为的任何行为。<sup>④</sup> 此外, 还有很多海上犯罪行为是发生在一国管辖海域的, 国际上称为海上武装掠夺 (Armed Robbery Against Ships)。由于海上犯罪通常是连续性的, 可能先发生在公海, 然后进入一国管辖的海域继续进行, 因此一般将以上两种海上犯罪行为合称为海盗行为。

自古以来, 海盗多发生在从非洲通往亚洲的航线上。现代海盗依然出没于世界“五大恐怖水域”——西非海岸、索马里半岛附近海域、连接苏伊士运河的红海和亚丁湾一带、孟加拉湾沿岸以及马六甲海峡和整个东南亚水域。其中, 马六甲海峡和整个东南亚水域则一直属于“恐怖中的恐怖”地带。20 世纪 80 年代以来, 全球海盗活动日益猖獗, 海盗事件逐年上升。据国际海事局的海盗报告中心统计, 1994 年海盗活动为 90 件, 1998 年上升为 228 件, 2000 年猛增到 469 件。这些海盗事件, 有三分之一以上发生在马六甲海峡和南海海域, 仅 2000 年, 发生在马六甲海峡和南海的海盗事件就有 252 件, 约占总数的 55%。<sup>④</sup> 进入 21 世纪以后, 该地区的海盗案发率仍然居高不下, 在 2003 年再创历史新高, 达到 187 起, 占全球总数的 43%。1998 ~ 2007 年世界与东南亚海盗发生情况详见表 2。<sup>1/4</sup> 另外, 索马里海域的危险性也在不断上升。2004 年以前, 索马里海域仅发生一两起海盗事件, 2005

---

<sup>1</sup> United Nation Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Montego Bay, December 10, 1982 <http://www.admiraltylawguide.com/conven/unclostable.html>

<sup>④</sup> Kuala Lumpur, “Piracy and Armed Robbery Against Ships”, 2003 Annual Report, ICC, International Maritime Bureau, No. 3, pp. 46-57.

<sup>④</sup> ICC, International Maritime Bureau, “Piracy and Armed Robbery Against Ships”, 2000 Annual Report, p. 10

<sup>1/4</sup> ICC, International Maritime Bureau, “Piracy and Armed Robbery Against Ships”, 2005 Annual Report, p. 5, p. 16

年则骤升至 37 起。据国际海事局统计, 2008 年索马里附近海域发生 120 次海盗事件, 比 2007 年多出一倍多。

表 2 1998~2007 年世界与东南亚海盗发生情况一览表 (单位: 例)

年 份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
世界海盗事件	228	309	469	335	375	439	329	276	239	263
东南亚海盗事件	89	161	252	185	165	187	169	118	87	79

数据来源: 根据国际海事组织 (International Maritime Organization) 相关数据整理。

## (二) 海盗的危害

国际海事组织根据过去十年的海盗案例, 统计出海盗的攻击目标分别为油轮 (25%)、货船 (23%)、渔船 (16%)、大型散装货轮 (13%)、沿岸船只或游艇 (12%)、以及集装箱船只 (11%)。<sup>1</sup> 海盗的攻击方式由过去劫掠船员的财物转到针对船上的货物, 同时也将一些船员扣押作为人质以换取赎金, 进而购买先进武器及其他物品。这势必造成恶性循环, 导致世界航运更加不安全。愈演愈烈的海盗活动每年给全世界带来巨大损失, 海盗日益成为当前世界贸易的一个顽疾。据国际海事局估计, 在 1996 年之前, 全球每年因海盗袭击所造成的损失约为 3~4.5 亿美元, 到 2002 年这一数字迅速上升到 160~250 亿美元。<sup>④</sup> 除给航运业造成损失外, 海盗攻击还对远洋保险业等造成冲击, 给航运保险带来巨大经济损失。如 2002 年法国油轮事件, 海盗将 9 万桶石油倒入海中致使停泊在也门港的船只的保险费提高了三倍, 而亚丁港则基本关闭, 因没有船只能付得起停泊在那里的保险费。<sup>④</sup> 按照美国能源信息局 (US Energy Information Administration) 的说法, 至 2025 年, 亚洲发展中国家的石油消耗将以每年 3% 的速度递增, 这将使航经马六甲海峡的油轮数量增加 3 倍。<sup>⅔</sup> 基于 1993 年的贸易流量, 如果马六甲、巽他、龙目和望加锡海峡以及南海的航运被封锁, 其结果是一年的额外航运花费将达 80

<sup>1</sup> 《海盗威胁缘何连连升级》, 中国船舶在线, 2009 年 7 月 21 日。http://www.shipol.com.cn/jszl/lwbg/106954.htm

<sup>④</sup> John J. Brandon, “Protect Asia’s Shipping”, May 24, 2002 http://www.csis.org/pacfor/pac0221A.htm

<sup>④</sup> Barrett Bingley, “Security Interests of Influencing States: The Complexity of Malacca Straits”, *The Indonesian Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 2004, p. 357.

<sup>⅔</sup> Ibid., p. 355

亿美元。如以现在的贸易流量来估计，花费无疑将会更高。<sup>1</sup>

随着恐怖分子袭击海上目标的倾向性越来越强，恐怖组织“已开始将控制海域视为发动袭击的新途径”。<sup>④</sup>据报道，目前一些海盗集团已与恐怖分子相勾结，共同从事海上犯罪活动，因此许多国家的媒体和政府声明中常常将“海盗”与“恐怖主义”相结合，并开始使用“海上恐怖主义”一词。<sup>④</sup>“海上恐怖主义”实质上是一种“政治性海盗行为”。<sup>¼</sup>国际海事局局长普坦加尔·穆丹（Pootengal Mukundan）说：“商船（特别是油轮那样易受袭击的船只）都是恐怖主义分子的目标。”<sup>½</sup>2002年10月，基地组织头目扎瓦西里（Ayman al Zawahiri）公开宣称该组织的战略目标是“锁定西方经济的咽喉”，而通过攻击商船、油轮就可以对世界经济造成重大冲击。<sup>¾</sup>

## 海盗对中国海上通道的影响

海盗作为一种国际性犯罪行为，严重影响国际海上航运安全，也对中国海上战略通道安全构成重大威胁。

### （一）海盗本身的威胁

随着对外开放的深入发展和对外贸易的持续高速增长，中国海运事业迅速发展，远洋运输船队往来于世界150多个国家和地区、600多个港口，包括石油等在内的大量战略物资通过海上运输。海上战略通道已经成为全球化时代中国经济与世界经济相融合的主要通道之一。随着经济融合程度的提高，中国的发展就在更大程度上依赖于海上战略通道的畅通无阻。海上通道

---

<sup>1</sup> Ibid, p 564

<sup>④</sup> Joshua Ho, “The Shifting of Maritime Power and the Implications for Maritime Security in East Asia”, IDSS Working Paper, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore, June 2004, p 17

<sup>④</sup> Adam J. Young and Mark J. Valencia, “Conflation of Piracy and Terrorism in Southeast Asia: Rectitude and Utility”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol 25, Number 2, Aug 2003, pp 270-274

<sup>¼</sup> Samuel Pyeatt Menefee, “Terrorism at Sea: The Historical Development of an International Legal Response”, in Brian A. H. Parritt, ed, *Violence at Sea*, CBE, Paris, 1986, p 192

<sup>½</sup> Joshua P. Rowan, “The U. S.-Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute”, *Asian Survey*, Vol 65, No 3, 2005, p 417

<sup>¾</sup> Zachary Abuza, “Terrorism in Southeast Asia: Keeping Al-Qaeda at Bay”, *Terrorism Monitor*, Vol ⑤, Issue 9, May 6, 2004, p 5



安全涉及到中国人员生命与财产安全，直接影响中国贸易和经济发展。据统计，马六甲海峡每天通过的船只近六成是驶往中国的，素有中国“海上生命线”之称。中国是世界十大海洋运输国之一，现有海洋运输船舶 7600 多艘，集装箱 30 多万个标准箱位，3000 多万吨净载重量，他们也成为海盗攻击的潜在目标和对象。对于大多数中国船只来说，五大公认的恐怖海域都是必经之地，也就是说中国国际海上运输线一直遭受海盗的威胁。随着经济发展对进口石油的依赖日益增加，以及对外贸易的日益扩大和远洋利益的进一步拓展，中国船只遭遇海盗的危险呈上升趋势。

事实上，过去十年来，中国船只曾频频遭遇海盗袭击，并蒙受重大的人员和财产损失。1998 年 11 月“长胜”轮事件中，中国 23 名船员被害。1999 年 9 月 25 日，厦门“育嘉”轮在斯里兰卡东北海域遭到疑为猛虎组织的炮艇袭击。2002 年，中国“福远渔 226 号”在索马里遭海盗劫持。2003 年 3 月 20 日，中国渔船在斯里兰卡海域受到不明船只炮击，造成 17 名船员失踪或死亡，船只最后沉没。同年 7 月 22 日，中国 5 艘渔轮在亚丁湾海域遭劫，造成 1 死 1 伤和大批财物损失。2008 年，接连发生中国船只遭索马里海盗劫持事件。据中国外交部消息，2008 年 1~11 月，中国共有 1265 艘次商船通过索马里海域，其中 20% 受到过海盗袭击，涉及中方的劫持案件有 7 起。

## （二）海盗溢出效应的威胁

近代以来，国际社会订立了许多涉及预防、禁止和惩治海盗的国际公约。如 1958 年的《公海公约》、1982 年的《联合国海洋法公约》、1988 年的《制止危及海上航行安全非法行动公约》，这些公约都规定，所有国家应尽最大可能进行合作，以制止在公海上或在任何国家管辖范围以外的其他地方的海盗行为。然而，这也成为一些国家达到其战略目的和干涉他国利益的借口。近年来，美日两国以打击海盗、恐怖活动和维护国际航道畅通为由，力图控制重要的国际海道。从 2002 年起，美国相继抛出《集装箱安全倡议》、《防扩散安全倡议》和《地区海事安全倡议》，作为推进东南亚海上安全合作的战略蓝图。2004 年 4 月，美国又推出了《地区海事安全倡议》，其要点是派遣海军陆战队和特种部队进驻马六甲海峡，搭乘高速舰艇巡逻海峡，以协助海上反恐斗争。2005 年 5 月，时任美国副国务卿的佐利克表示将向马六甲

海峡沿岸国家提供军事和训练装备以及情报,协助打击该地区的海盗活动。<sup>1</sup> 美国以打击海盗为借口,通过加强与东盟各国的军事交流重返马六甲海峡,逐步控制通往亚太油路的“阀门”,进而卡住中国经济发展的“脖子”。<sup>④</sup> 近几年,日本也以“打击海盗”为借口,向东盟提供资金、技术,要求举行联合海上军演,组建海上联合巡逻队,主持召开国际反海盗会议等,造成日本在马六甲海峡事实上的军事存在,目的就是要控制马六甲,解除后顾之忧,对他国形成逼迫之势。有媒体曾披露日本想借打击海盗之机,扩充军事力量、复活军国主义以及使日本海军取得在东南亚海域活动的权限。2000年,日本海上自卫队就在靠近马六甲海峡的海域与相关国家举行了一次反恐联合演习。<sup>⑤</sup> 和其他海峡使用国一样,印度也认为恐怖集团的威胁可能切断海上交通,特别是马六甲海峡。因此,印度近年来一直宣称在马六甲海峡拥有安全利益,其新的“海军战略”也强调维护从波斯湾到马六甲海峡的“合法利益”。

## 中国的应对之策

“早在16世纪的时候,国际社会就一致认定海盗犯罪是一种国际犯罪,海盗是全人类的公敌。任何国家,均有权和有责任对海盗犯罪进行打击。”<sup>1/4</sup> 随着经济全球化的快速推进,各国也越来越意识到海上通道安全与否不仅事关本国的生存与发展,而且直接影响地区的安全与繁荣,因而对维护海上通道安全,开展海上通道安全合作的共识和需求日益增强。然而,“冰冻三尺,非一日之寒”。海盗问题不是一朝一夕产生的,也不可能在短时间内彻底解决。它既存在着复杂的国际、国内背景,也有着历史与现实的原因,不但涉及到国际法和国际公约,也与特定国家和地区的政治、经济、安全和社会问题息息相关。因此,要打击和肃清海盗,国际社会应考虑综合因素,加强综

---

<sup>1</sup> 李金明:《马六甲海峡与南海航道安全》,南海海上安全国际研讨会论文,2005年12月8~9日,第5页。

<sup>④</sup> 杨艳萍:《“石油牌”在谁手上》,载《新民周刊》2005年9月9日。

<sup>⑤</sup> Andrew Gordon, *A Modern History of Japan: From Tokugawa Times to the Present*, Oxford University Press, 2003, p. 192

<sup>1/4</sup> 《香港文汇报:打击海盗考验中国外交智慧》,中国新闻网,2008年12月1日。<http://www.chinanews.com.cn/hb/news/2008/12-01/1468300.shtml>

合治理，强化国际合作。为打击日益严重的海盗活动，共同维护世界海上战略通道的安全，世界各国都在积极加强国际合作，中国也不例外。2002年7月16日，中国参加了在夏威夷召开的由中国、美国、俄罗斯、韩国、加拿大和日本参加的西北太平洋海事会议，讨论打击海盗和反恐问题。2005年9月7日，中国首次派代表团参加马六甲海峡的海洋安全会议。在此次会议上，中国主张有关国家在充分考虑各方关切的基础上，通过对话合作保障海峡安全，中国表示愿意积极参与有关合作，为维护和加强海峡航行安全做出贡献。2008年12月26日，中国海军组成护航编队，前往亚丁湾、索马里海域，首次执行中国水域之外的护航任务，以打击日益猖獗的海盗活动。这一举动既是对国际社会打击索马里海盗活动的有力支持，展现出中国参与国际合作的诚意与责任，也是维护中国海上运输安全的必然要求，表达出中国保护海上生命线、维护国家战略利益的坚强决心。

作为海洋大国和海运大国，中国一直深受海盗活动的威胁。海盗治理关系到中国海上通道安全，为此必须采取积极有效的应对措施。

第一，要进一步完善国内反海盗立法和反海盗机制。尽管中国《刑法》有关于破坏交通工具罪、破坏交通设施罪、劫持船只罪、组织、领导、参加恐怖活动组织罪等罪名的明确界定，但法律还没有关于海盗罪的明文规定。作为联合国安理会常任理事国和《维也纳条约法公约》的缔约国，中国有责任和义务去履行所缔结和参加的国际惩治海盗有关公约之规定，将中国国内立法与国际立法相衔接。在加强反海盗立法的同时，还需要进一步完善中国反海盗机制，为打击海盗提供有力的组织保证。目前，打击海盗行为属公安部管辖，在中国沿海地区装备有50多艘巡逻艇和由2000多人组成的机动巡逻队伍，这是中国主要的海上安全力量。另一支打击海盗行为的力量是隶属于中国海事局的中国海洋监察大队。应该说，中国打击海盗维护海上安全的机制正在逐步建立，但对于一个拥有1.8万公里海岸线和6.5万个岛屿，海洋面积近300万平方公里的海洋大国而言，要在这样辽阔的海域上，打击海盗，保护航线和海上设施安全，仅靠现有力量是远远不够的。因此，中国必须加大反海盗力量建设。

第二，要充分发挥联合国的作用，建立打击海盗、维护海上通道安全的长效机制。在政治层面，中国应重视维护联合国在打击海盗中的权威和主导作用，发挥联合国等国际和地区组织在打击海盗中的协调功能，积极参与有

关国际海上运输安全规则的制定和危机的处理。在法律层面，积极推动联合国尽快建立、健全和完善反海盗国际公约，详细规定海盗活动发生国、受害国、海盗来源国之间的权利与义务，并推动各国制定和完善其国内的反海盗法规，使国际反海盗有法可循。只有这样，才能堵死海盗生存与活动的国际法律空间，防止有关国家在反海盗方面敷衍塞责，推动更多国家参与国际反海盗合作。在军事层面，积极响应安理会通过的关于打击海盗的相关决议，真正树立负责任的大国形象，赋予中国军队在海外执行军事及准军事任务的作战权力，使中国海军参与打击海盗的军事行动具有不容置疑的合法性和国际正义性。

第三，要进一步推动反海盗的国际和地区合作。事实证明，海盗问题远非一国之力可以最终解决，任何国家都不可能为本国每一艘商船护航，各国军事力量只有加强协调、合作，共同制定和执行打击海盗的有效巡逻机制，协同配合作战，才能消减海盗活动。中国是《联合国海洋法公约》和《制止危及海上航行安全非法行为公约》的缔约国。因此，为了打击海盗犯罪，中国在完善国内立法的同时，也应与世界各国一起严格执行国际法的有关规定，通力合作，严厉打击海盗行为。中国应该加强与其他国家的信息共享和情报支援，与有关国家就海上安全进行磋商与对话，进一步制订或完善有关海上安全的具体规则和操作程序，积极提供反海盗的能力建设和技术援助，支持创建反海盗法律框架的努力。同时，还需加强双边或地区合作，避免在打击海盗问题上陷入国际法的盲区。国际法对海盗行为的界定与海盗实际发生地的差异性，导致各国对海盗行为的认定不一，迫切需要加强各方的谅解与合作。中国在这方面已迈出了实质性的步骤。如2000年，中国参加了“关于打击海盗和武装抢劫船舶行为”的会议，并于当年11月11日缔结了《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协议》。2006年该协定正式生效，成为目前世界上最为完善的一份地区反海盗协议，有力地促进了地区合作打击海盗犯罪行动的开展。2002年11月，中国与东盟发表了《中国与东盟关于非传统安全领域合作宣言》，双方一致赞同将打击海盗、恐怖主义等非传统安全威胁确立为现阶段双方合作的重点。中国、越南和菲律宾三国同意通过直接联系、合作的模式，解决海盗等跨国犯罪问题。<sup>1</sup> 中国同马来西亚有关部门就

<sup>1</sup> 《菲中越加强南沙安全合作》，载[菲律宾]《世界日报》2006年5月20日。

如何开展相关海域的海上合作进行过磋商，签署了《中马海上合作谅解备忘录》。此外，还应尽可能就近保障，确保打击海盗的适时支援能力。即在海盗易于出没的海上战略通道附近，中国可以通过援建方式争取取得相应国家的港口使用权，如在索马里、巴基斯坦、新加坡、马来西亚等相关国家和地区，使中国拥有能够适时提供物资保障和快速出动能力与支援的港口或基地。

第四，要增强防御海盗的力量和意识，重视远洋海军建设。目前，美国、俄罗斯、印度和一些欧洲国家已经在索马里和其他海域部署了一定的反海盗力量，中国应积极加入到国际武装反海盗活动中去。在条件允许的情况下，中国应逐步强化海军、空军力量，使其具备打击海盗、保卫中国海上资源和能源补给的能力。可以有针对性地发展“海上保镖”业务，在一定程度上赋予“保镖”携带武器的权利。<sup>1</sup>此外，还要提高防海盗意识，除按照国际海事组织打击海盗和武装劫持船舶的有关通函采取措施外，公司和船舶应注意接收有关海盗活动的信息，特别是有关航行警告；公司应加强船舶保安值班，随时保持与航经海盗活动猖獗海域的船舶的联系；一旦获悉发生海盗袭击事件，应立即报告海上搜救中心；根据航行计划，可采取适当绕航措施，尽量远离海盗活动猖獗海域航行。<sup>④</sup>

第五，要坚持打击海盗标本兼治原则，积极推进海盗所属国和地区的和平、发展和稳定。有关国家的政治动乱和糟糕的经济状况是滋生海盗的根源。表面上看，海盗是在海上活动，但海盗问题的根源却在陆地。索马里就是一个典型的事例。只要像索马里这样的国家仍处于无政府状态，只要其经济仍然处于极度落后状态，海盗活动就不会绝迹。因此，从治本的角度来看，国际社会应该帮助这类处于政治混乱的国家建立起有效的行政管理体系，恢复其社会和经济秩序，唯此才能使海盗失去生存、发展的社会基础。中国积极支持联合国向非盟驻索马里特派团提供一揽子援助计划，并已向非盟驻索特派团的两个主要出兵国——乌干达和布隆迪——分别提供了500万元人民币的后勤援助。

<sup>1</sup> 张家栋：《世界海盗活动状况与国际反海盗机制建设》，载《现代国际关系》2009年第1期，第35页。

<sup>④</sup> 林红梅：《海事局紧急通知防范索马里海盗，避免不必要损失》。[http://www.gov.cn/jrzq/2007-05/22/content\\_622601.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2007-05/22/content_622601.htm)