

困局与出路: 海盗问题与中国海上战略通道安全

殷卫滨

(武警学院 警卫系, 河北廊坊 065000)

摘要: 海盗问题由来已久, 其影响已超出了所在国家和地区范围, 成为全球性“痼疾”。中国的发展越来越受制于海上战略通道的畅通, 海盗问题的升级对中国海上战略通道安全构成了严重威胁。对于海盗问题, 一是要加强防御, 必要时实施军事打击; 二是要落实本土化政策, 扶植当地均衡发展; 三是要加强与全球和地区主要大国的合作, 共同维护世界主要战略通道的安全。

关键词: 海盗问题; 海上战略通道; 安全

中图分类号: D815.5 文献标识码: A 文章编号: 1001-9774(2009)02-0056-05

近来, 索马里海盗事件频发并日益升级, 其影响超出了所在国家和地区, 对包括中国在内的世界各国海上战略通道的安全带来了严重威胁, 由此引起世人极大的关注。

一、海盗问题的由来

(一) 海盗问题由来已久

海盗的历史可谓源远流长, 可以说有了海船也就有了海盗。最早的海盗记录出现在公元前1350年, 其经过被记载在一块黏土碑文上。在这一时期, 腓尼基人和迦太基人是优秀的航海家, 其造船术和航海术遥遥领先于地中海的其他民族。当时, 地中海的海盗曾横行无忌, 以至于在罗马人征服了迦太基和埃及之后, 地中海海域很少有其他国家的船队了。而强大的罗马帝国, 也因初成气候的海盗而大伤脑筋。此后, 生活在北欧(今挪威、丹麦和瑞典境内)的维京人也有着海盗的历史, 他们远航的足迹曾遍及整个欧洲, 南临红海, 西到北美, 东至巴格达。

随着新航路的开辟, 航海贸易业逐渐热了起来。新大陆的发现、殖民地的扩张, 令世界各地游弋着各种各样满载黄金和其他货物的船只, 各国的利益竞争和殖民者对殖民地的野心提供了海盗活动的温

床。私掠许可证的出现, 甚至使海盗活动开始走向“合法化”。之后, 一些国家曾利用这些许可证来加强海上力量建设, 使本国在不增加预算的情况下, 多出了一支能够攻击敌国商船的海上力量。在英国成为海上霸主的历史中, 海盗也扮演过重要角色。在这个炮声伴随海风的海盗黄金岁月, 先后出现了一批传奇式的海盗头子, 如基德船长、“黑胡子”蒂奇、“黑色准男爵”罗伯茨等。

进入工业时代, 各国海军实力大大加强, 海岸巡逻更加严密, 海盗们逐渐失去了往日的辉煌。从18世纪末到19世纪初的相当长一段时间里, 海盗几乎销声匿迹, 然而他们并未从此绝迹。

(二) 海盗问题为何难以根绝

由于海盗猖獗, 国际海事组织已将西非海岸、索马里沿岸、红海和亚丁湾、孟加拉湾沿岸以及马六甲海峡称为“世界上最危险的五大海域”。近年来, 包括马六甲海峡在内的整个东南亚海域发生的海盗袭击事件占全球海盗事件的56%以上, 这些海域也因此成了“海盗天堂”。仅1999年, 全世界共有285条船遭到海盗袭击, 其中209起发生在该海域。然而, 最近两年索马里海盗后来居上。由于受国内无政府混乱状态影响, 索马里海域的海盗活动直线上升。据统计, 2008年年初以来, 索马里附近

收稿日期: 2009-03-08

作者简介: 殷卫滨, 中国人民武装警察部队学院警卫系副教授。

海域已发生 120 多起海上抢劫案，30 多艘船只被劫持，600 多名船员遭绑架。9 月 25 日，索马里海盗劫持一艘载有包括 30 辆 T-72 坦克在内的乌克兰籍军火船；10 月 1 日，索马里海盗创下了“一日四劫”的最高记录；11 月 15 日，又将世界第二大油轮——沙特籍“天狼星”号劫持。

海盗问题之所以难以根绝，原因错综复杂。单就索马里海盗问题而言，首先，海盗活动的海域面积极为广阔，难于完全监控。由索马里和也门环抱的亚丁湾位于印度洋与红海之间，是从印度洋通过红海和苏伊士运河进入地中海及大西洋的海上咽喉，战略地位十分重要。亚丁湾东西长约 800 公里，南北宽约 250 公里，总面积约 20 万平方公里。据统计，每年通过苏伊士运河的船只约有 1.8 万艘，其中大多数都要经过亚丁湾。此外，还有大量不经过苏伊士运河的船只在这一海域航行。显然，仅仅依靠目前多国部署在该海域的 10 多艘军舰难以完全监控整个海域。用参与打击海盗行动的美国第五舰队指挥官兼发言人珍·坎贝尔的话说，如果要在亚丁湾商船途经的 772 公里狭长航线上，每 13 公里部署一艘战船，就需要 60 艘战舰。

其次，从武器装备到战术策略，如今的海盗早已今非昔比。法国最大的国防与安全专业服务私营公司“Secopex”专家奥利维耶说，索马里海盗堪称“强大的海上黑帮”。大部分海盗出身渔民，与当地黑帮、军阀有着千丝万缕的关系。由于大部分劫持事件最后以巨额赎金解决，这些人把这一行当视为“一本万利的买卖”。索马里海盗装备有各种重武器和现代化通信系统等先进设备，从自动步枪、火箭筒到全球定位系统、卫星电话甚至雷达，可以说应有尽有，而且往往“毫无预警就开枪”。从战术策略来看，索马里海盗的作案手法十分狡猾。海盗作案具有隐蔽性，难以事先防范，而他们一旦控制了船只和人质，投鼠忌器的外国军舰往往很难有所作为。索马里海盗通常是以改装过的普通民船作为“母船”，航行到距离较远的外海并找到目标后再放下快艇对目标船只实施包围和袭击。因此，在他们没有出手前，外国军舰很难从外表上判断出哪一艘船是海盗船，而在海盗登船控制船员后，考虑到人质的安全问题，外国军舰此时即使赶到现场也不敢轻易动用武力。鉴于亚丁湾的外国军舰正不断增多，索马里海盗已开始改变策略，寻找其他地点发动袭击。落入海盗之手的“天裕 8 号”渔船就是在索马里以南的肯尼亚沿海被劫持的，那里距离亚丁湾有 2000 多公里。“天狼星”号被劫地点则更遥远——位于肯

尼亚东南部港口城市蒙巴萨以东 700 多公里的印度洋上。

从根本上讲，海盗问题的成因并不在茫茫大海上，而是在受苦受难的陆地上。索马里自 1991 年陷入内战以来，无政府状态持续至今，社会秩序混乱日甚一日，人民的生活极为艰难。在许多索马里人的心中，昨天是黑暗的，充满饥饿、恐惧与失去亲人的痛苦；明天是空洞的，因为谁都不知道自己明天是否还活着，即使活着又能做些什么；他们所关注的只是今天，只是自己眼下的生存。在这一背景下，陆地上的无政府状态进一步蔓延到海上，导致一些人铤而走险，靠海上劫掠为生。由于这些人在陆地上建有安全的据点，自身的安全几乎不受任何威胁，可以明目张胆地在陆地上挥霍非法所得，这反过来又刺激了更多人从事这一“来钱快”的行当。

（三）海盗问题的影响

海盗问题的影响日益严重，远远超出了其所在国家和地区，成为眼下令国际社会最为头痛的一个世界性“痼疾”。去年 6 月以来，联合国安理会已就解决索马里海盗问题通过了四个专门决议（1816 号、1838 号、1846 号、1851 号），呼吁有能力的国家和区域组织依照安理会有关决议和国际法积极部署军舰和军机，共同参与打击索马里海盗和海上武装抢劫行为。决议鼓励有关国家及组织就打击索马里海盗成立国际合作机制，并建立打击索马里海盗区域中心，协调信息情报等。1851 号决议还授权有关国家在陆上打击海盗，“应索马里过渡政府的请求，安理会决定从即日起授权有关国家和国际组织在 12 个月内可以在索马里境内采取一切必要的适当措施，制止海盗行为和海上武装抢劫行为。”尽管如此，海盗问题并不会立即从根本上得到改观，世界海盗问题仍将在今后很长一段时期内继续困扰各国海上的战略通道安全。

二、海盗问题对于中国海上战略通道安全的影响

（一）中国海上的战略通道

整个地球表面面积的 70% 以上为蓝色的海洋所覆盖。海上战略通道作为国家战略利益的海上输送通道，是国家战略利益在海洋上的自然延伸，由一系列海上战略性基点（要地）连贯而成，其中尤以海峡最具代表性。与广阔的大洋相比，海峡本身海道狭窄，不易展开，易于受到各种人为因素（尤其是沿岸海盗因素）的影响。它们联结五大洲、沟通四大洋，不仅是世界海上交通和全球贸易的纽带，

也是海军行动的重要航道和战略要冲。全世界有上千个大小海峡,可以航行的约有130个,其中经常用于国际航行的主要海峡有40多个,基本上围绕欧亚大陆边缘呈群状分布在8个相互连接的区域,由北向南分别为:北冰洋区域海峡群、北海——波罗的海区域海峡群、地中海——黑海区域海峡群、墨西哥湾——加勒比海区域海峡群、东北亚区域海峡群、东南亚区域海峡群、西南太平洋区域海峡群和西印度洋区域海峡群等。其中,马六甲海峡、望加锡海峡、巽他海峡、朝鲜海峡、苏伊士运河、曼德海峡、波斯湾、霍尔木兹海峡、直布罗陀海峡、斯卡格拉克海峡、卡特加特海峡、格陵兰——冰岛海峡、巴拿马运河、佛罗里达海峡、阿拉斯加湾、非洲以南和北美航道等16个海峡,因为分别为经济发达地区的洲际海峡、沟通大洋的海峡、唯一通道的海峡和主要航线上的海峡,均为海上交通的咽喉要道,可扼控舰船航行和缩短海上航行,具有十分重要的政治、经济和军事意义。对中国而言,其中许多海峡在国家战略利益中占有十分重要的位置^[1]。择要说明如下:

1 马六甲海峡:连接太平洋与印度洋的战略交通要道。马六甲海峡位于马来半岛和印度尼西亚苏门答腊岛之间,是连接南中国海和安达曼海的一条狭长水道,也是沟通欧洲、亚洲和非洲的海上交通纽带,战略地位十分重要,有“东方的直布罗陀”之称。

2 朝鲜海峡:日本海进出东海和太平洋的咽喉。朝鲜海峡是对马海峡和朝鲜海峡的统称。其中对马海峡位于日本对马岛和壹岐岛之间,从海峡向西南可直达中国东海,向西通过朝鲜海峡与中国黄海相连,向东通过关门海峡、濑户内海可达太平洋,向北通过日本海出鞆海峡到鄂霍次克海。

3 苏伊士运河:亚洲、非洲、欧洲通往印度洋的捷径。苏伊士运河位于红海北端、埃及东北部,是沟通地中海与红海的著名国际通航运河。它处于亚洲、非洲的分界线上,是亚洲、非洲、欧洲通往印度洋和北大西洋的海上捷径,比绕道非洲大陆西南端好望角缩短航程2970~4320海里,具有极为重要的战略意义。

4 曼德海峡:被称为“世界战略的心脏”。曼德海峡和亚丁湾相连,位于阿拉伯半岛西南端和非洲大陆之间,是红海的南大门。曼德海峡是太平洋、印度洋、大西洋的海上交通要道。

5 波斯湾:世界石油的宝库。波斯湾也被称之为海湾,位于印度洋西北部边缘海,阿拉伯半岛和

伊朗高原之间,西北起阿拉伯河口,东南至著名的霍尔木兹海峡,为世界最大的石油产地和供应地。

6 霍尔木兹海峡:“海上石油通道的咽喉”、“世界油库的阀门”。霍尔木兹海峡(“霍尔木兹”源出波斯语,意即“光明之神”)西接波斯湾,东连阿曼湾。霍尔木兹海峡的地理位置之所以重要,主要是因为波斯湾地区盛产石油,而这些石油又必须通过霍尔木兹海峡进入印度洋,运往远东、欧洲、美洲等地。据统计,平均每8分钟左右就有一艘巨型油轮从霍尔木兹海峡通过。

7 直布罗陀海峡:有“西方海上生命线”之称。直布罗陀海峡位于欧洲伊比利亚半岛南端与非洲大陆西北角之间,北岸为西班牙,南岸为摩洛哥,是沟通地中海与大西洋的唯一水道,西欧、北欧各国进口的原油、原料以及出口的工业品绝大部分要通过这里。

8 巴拿马运河:被称为“地峡生命线”,是沟通太平洋和大西洋的海上交通捷径。巴拿马运河位于巴拿马共和国中部的蜂腰地带,横穿巴拿马。作为沟通太平洋和大西洋的国际运河,它比绕行南美洲缩短了一万多公里的航程,对我国具有重要的经济和战略意义。

(二) 中国的发展与海上战略通道

中国海上战略通道布局与国家发展所需的石油等战略性资源的海上输送通道,具有极高的契合度。海上战略通道安全意味着国家发展所需的石油等战略性资源能源的海上输送通道是否畅通无阻,从而直接关系到国家发展的全局。作为制造业大国,中国的经济增长越来越依赖石油。中国社科院能源蓝皮书显示,从2001年开始,中国国民经济进入新一轮增长期,GDP从2001年的97315亿元,增加至2006年的209407亿元。GDP的高速增长对于石油消费增速拉动效应明显。中国的石油消费从1997年的1.96亿吨增加到2007年的3.736亿吨,年均增长达6.8%。有专家预计,2007年~2020年期间,中国石油消费仍将保持较高的增长速度,2010年和2020年中国石油消费量将达到4.07亿吨和5.63亿吨,分别比2006年提高17.42%和62.47%。据估计,我国石油最终可采储量仅为约115亿吨。一方面是需求的不断增长,另一方面则是储藏逐渐枯竭,更多依靠进口为主,从而导致对外依存度上升的速度非常快^[2]。

随着对外贸易的持续增长,我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,包括石油在内的大量战略物资是通过海上运输的。相比较而言,石油的海运成本仅

相当于陆地管道营运成本的 1/15。目前，我国经过马六甲海峡战略通道运输的石油约占进口石油总量的 70% 以上，台湾海峡——中国南海——马六甲海峡——印度洋——阿拉伯海运输线堪称中国海上生命线。显然，随着中国经济与世界经济融合程度的不断提高，中国的发展越来越依赖于海上战略通道的畅通无阻。

（三）海盗问题对中国海上战略通道的威胁

海盗问题的升级已严重威胁到中国海上战略通道的安全。去年 1 至 11 月，中国共有 1265 艘次商船通过索马里附近航线，平均每天 3 至 4 艘次，其中 20% 受到过海盗袭击。涉及中方的劫持案件有 7 起，其中两起涉及中方 2 艘船只和 42 名船员。特别是去年 11 月份，短短 21 天，中国远洋集团所属的船舶就有 20 艘遭遇了海盗的袭扰，已经到了令人触目惊心的程度。进入 2009 年以来，受各种因素制约，海盗问题对中国海上战略通道的严重威胁并没有从根本上消除。据海军副参谋长张德顺少将透露，自去年年底我海军编队赴亚丁湾和索马里海域执行护航任务以来，截至今年 3 月 6 日，在短短 62 天内，我方已组织 30 多次对 110 多艘可疑船只的驱离、警告等行动，完成 26 批 80 艘船只的伴随护航、21 艘船只的区域护航任务，并组织 29 批 51 人的随船护卫任务。由此可见，海盗问题对我海上战略通道影响之大和压力之重。

中国海上战略通道，直接涉及到国人生命安全和财产安全，直接影响我国贸易和经济发展，直接关系到我国切身利益。我国与索马里、埃塞俄比亚、肯尼亚合作开采的份额油和进口石油，都要经索马里海域航运，这里是我国海上石油运输的重要通道之一，也是我国远洋贸易的重要航线。海盗活动的升级对中国海上战略通道安全构成了严重威胁，并已实际造成重大的人员、财产损失。中国已经成为海盗问题的相关方，参与解决海盗问题刻不容缓。

三、对策

（一）加强防御，必要时实施军事打击

加大防范和打击力度，做到有备无患，是解决海盗问题最基本的考量。首先，我国船舶公司、船舶经营人和船长应提高防范海盗意识，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，还应该采取以下特别措施：一是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；二是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；三是公司

一旦获悉发生海盗袭击事件，应立即报告中国海上搜救中心，并保持与海事主管机关的联系；四是根据航行计划，船长可采取适当绕航措施，尽量远离海盗活动猖獗海域航行，“惹不起，躲得起”；五是船长应加强值班力量，建立“反海盗班”值班制度^[3]。

其次，按照国际法公约（《1958 年公海公约》《1982 年联合国海洋法公约》）和联合国安理会有关决议（1816 号、1838 号、1846 号、1851 号），我海军舰队出兵近期海盗活动最为猖獗的索马里海域为途径船只护航。2008 年年底，我南海舰队 169 号“武汉”号多用途导弹驱逐舰、171 号“海口”号防空导弹驱逐舰和 887 号“微山湖”号综合补给舰以及两架舰载直升机和部分海军特战队员共 800 余名官兵已奉命于 12 月 26 日启程赴亚丁湾、索马里海域，首次执行护航和打击海盗任务，开始 15 世纪郑和下西洋后的最大实战远征。根据《公约》规定，我护航舰队享有无害通过权、豁免权和登临权等三项国际法赋予的主要权利，对于嫌疑船只，可以依次采取如下程序：运用视听信号在可见范围内命令嫌疑船悬挂国旗，停船检查；如嫌疑船拒不停船，可鸣枪警告；鸣枪警告后仍不停船，可往船前打拦截炮，甚至使用武力；嫌疑船停船后，军舰可派一艘由一名军官指挥的小艇接近该船并登船检查；如条件许可，也可命令受检船船长携带船舶文件到军舰上接受检查；检验船舶文件，如有怀疑，可进一步在船上进行检查，但检查应尽量审慎进行^[4]。根据不同情况，护航可采取不同方式，包括伴随护航、在特定区域护航和特战队员随船护航等。对运送战略物资的船只，根据需要可派特战队员随船护航。特战队员将乘坐直升机降至这些船只上。一旦与海盗发生冲突，特战队员将做出警示性射击对海盗予以警告；在警告无效的情况下，特战队员将实施精确射击。根据索马里海盗机动速度快、分散面大和舰艇吨位小等特点，导弹、鱼雷、主炮、副炮等传统海军主战装备在护航行动中使用机率很小。护航舰队将携带一些陆军常规轻武器，如自动步枪、轻重机枪、火箭筒等，并对官兵加强手雷、手榴弹等专项训练。速射炮是最实用的武器，一分钟可以倾泻 4200 多发子弹，如瀑布一般。海盗流窜速度快，武器虽不先进，但适于海上游击战，收起武器就是“渔民”，拿起武器就是海盗。舰载直升机具有快速机动性，能起到警戒作用，与军舰配合封死海岸线，则可以起到关门打狗作用，足以对付可能的海盗袭击行为。

（二）落实本土化政策，扶植当地均衡发展

如前所述，海盗问题的根源在于陆地。索马国内无政府状态一日不变，索马里人民的生存境况一日不改善，索马里海盗问题便会一日不除。推而广之，国际海盗问题之所以长期难以根除，与全球政治经济体系不均衡发展密不可分，贫富差距、地区差距、种族差距、南北差距等等一系列经济全球社会发展不均衡乃是国际海盗问题的“原罪”。海盗问题出现在贫瘠的非洲和还不够发达的亚洲，绝非巧合。因此，根治海盗问题，不能“头疼医头、脚痛医脚”，而应积极扶植当地均衡发展，改善当地人民的生存境况。可以断言，和谐、平等、发展降临到全人类之日，也就是国际海盗问题最终消弭之时。

在“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”的基础上发展同非洲国家的经贸关系，是我国政府的一贯主张。伴随企业“走出去”战略实施的深化，我国企业“走出去”拓展海外市场（特别是非洲市场）的规模、水平正日益提升。目前，中国公司在非洲的投资主要集中在能源、原材料、电讯、铁路、公路、建筑等领域。无论是经济援助项目，还是承包工程，中国对非洲的投资和援助历来都不附带其他条件，而是尊重当地的法律法规和文化习俗，全面履行企业社会责任，展现中国企业良好形象，努力融入当地社会，走本土化经营道路，实实在在地为非洲人民带来了便利、就业机会和其他实惠，为当地社会的均衡发展做出了积极贡献，受到了非洲百姓的认可，实现了双赢^[5]。

（三）加强与全球和地区主要大国的合作，共同维护世界海上战略通道的安全

联合国安理会 1851号决议，除了决定把对打击索马里海盗的授权范围从海上扩大到索马里陆地，还提出改变当前各国在打击海盗方面各自为政、一盘散沙的局面，加强统一和协调，重点建立国际合作机制。世界海上战略通道的安全，早已超出了所在国家和地区范围，关系到全球各国战略利益，尤其是全球和地区大国的战略利益。海盗问题远非一国之力可以最终解决。世界各国加强合作，尤其是加强与全球和地区大国的合作，共同维护世界海上战略通道的安全，乃是唯一可行之策。这已经成为世界各国的普遍共识。

早在 2005年 4月，新加坡、日本、老挝和柬埔寨即签署了世界上第一个专门打击海盗和武装抢劫船只的多边协定——《亚洲打击海盗和持械抢劫船

只地区合作协定》旨在加强东盟各成员国之间以及东盟与中国、日本、韩国、印度、斯里兰卡和孟加拉等国的合作，共同打击海盗行为。截至 2006年 9月 4日，柬埔寨、日本、老挝、新加坡、泰国、菲律宾、缅甸、韩国、越南、印度与斯里兰卡共 11个国家批准了《协定》，从而达到了规定的第 10个国家递交批准书后生效的要求，该协定正式生效^[6]。

红海附近阿拉伯国家于 2008年 11月 20日决定建立联合机制，加强红海地区航运安全，共同监督、跟踪和打击任何试图进入红海海域的海盗活动，并通过阿拉伯国家联盟协调各国在国际和地区间打击海盗问题上的立场，呼吁国际社会为此提供技术和物质帮助。

近年来，我国在反恐、国际维和、灾难救援等领域与各国开展了良好合作，为维护地区和世界和平稳定作出了积极努力。在打击海盗问题上，在保持行动自主性的前提下，同样要建立与世界各国、尤其是全球和地区大国合作的机制，包括情报共享机制、协同行动机制。在赴亚丁湾和索马里海域执行护航和打击海盗任务中，我舰艇编队一方面严格遵守《国际海上避碰规则》，谨慎驾驶，防止与外国船舶发生碰撞事故或延误他国军舰的追捕行为；另一方面，当他国军舰在追捕海盗过程中，向我舰艇编队提出协助请求时，在情势允许的情况下，我军舰艇应依据联合国安理会有关决议，尽力给予相应协作和配合，必要时参与人道主义救援行动。

〔责任编辑 吴爱军〕

参考文献：

- [1]新华博客. 当今世界 16条最重要的战略咽喉要道 [EB/OL]. http://news.xinhua-net.com/mil/2008-12/09/content_10475626.htm.
- [2]龙金光. 石油大博弈 [EB/OL]. <http://news.qq.com/a/20081202/001003.htm>.
- [3]林红梅. 海事局紧急通知防范索马里海盗，避免不必要损失 [EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2007-05/22/content_622601.htm.
- [4]李星光. 中国军舰赴索马里护航合理合法 [N]. 解放军报, 2008-12-22(7).
- [5]刘朝霞. 本土化: 企业开启非洲梦想的钥匙 [EB/OL]. <http://ibdaily.mofcom.gov.cn/show.asp?id=154920>.
- [6]杨翠柏. 《亚洲打击海盗及武装抢劫船只的地区合作协定》评价 [J]. 南洋问题研究, 2006(4).