

# 中国打击海盗的回顾与存在的问题

## ○ 许 可

[内容提要]中国打击海盗分为“反走私时期”、“反恐怖时期”、“护航时期”,随着海盗问题对中国海上战略通道安全影响程度的提高,中国加大了打击海盗的力度。中国打击海盗还存在执法机构缺乏协调、海军的远洋投放能力与后勤保障、打击海盗国际合作等问题。

[关键词]海上战略通道 打击海盗 非传统安全

[作者简介]许可,厦门大学国际关系学院助理教授,博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A [文章编号] 1006-6241(2011)03-0050-06

自改革开放以来,随着中国综合国力的提升和海外贸易的扩大,中国海上战略通道日益面临海盗的威胁。<sup>[1]</sup>从20世纪90年代开始,中国政府开始重视南中国海的海盗问题。“9·11”事件之后,中国积极参加打击海盗的国际合作。2008年12月26日,中国政府派遣海军舰队前往索马里和亚丁湾海域执行护航任务。<sup>[2]</sup>本文回顾了中国打击海盗的演变过程,分析了打击海盗的国际合作中存在的问题。

### 一、中国打击海盗经历的阶段

改革开放以来,中国打击海盗的行动经历了三个时期:“反走私时期”(1991-2001年)、“反恐时期”(2001-2008年)和“护航时期”(2008年至今)。随着海盗问题对中国海上战略通道安全影响程度的提高,中国政府打击海盗的政策也从“非政治”层次上升到“政治化”,直到“安全化”层次。“反走私时期”海盗问题是个非政治化问题;“反恐时期”海盗问题已经达到“政治化”阶段;“护航时期”海盗问题已经上升到“安全化”阶段,中国政府对海盗问题的关注,从南中国海、马六甲海峡地区,扩大到印度洋和亚丁湾地区,最后迫使中国政府史

无前例地派遣海军为中国船只护航,以保护中国海上战略通道的安全。

(一)“反走私时期”,从20世纪90年代到2001年“9·11”事件前。这个时期是东南亚海盗案件高发时期。据国际海事局的海盗年报统计,在此期间东南亚海域一共发生了1,389件海盗袭击案件。<sup>[3]</sup>当时,中国的东南沿海是东南亚海盗的主要销赃地点。东南亚海盗在南中国海上抢夺石油等货物,与中国国内走私分子勾结,将赃物从海路走私进入中国境内牟取暴利。当时,中国政府将海盗问题视为普通的海上犯罪,打击的重点是海上走私而不是海盗行为。在此期间,中国尚未有主动打击海盗行动的措施。

在此阶段,日本积极主导亚洲地区打击海盗的行动。从20世纪60年代开始,日本政府就通过财团法人“日本基金会”和“马六甲海峡协会”介入

[1]IMB, Piracy and Armed Robbery against Ships, Annual Report, 2009 (UK: ICC International Maritime Bureau) 2010.

[2]中国海军护航编队今日赴索[EB/OL]. 人民网, 2008-12-26. <http://military.people.com.cn/GB/8221/72028/141596/index.html>.

[3]IMB, Piracy and Armed Robbery against Ships, Annual Report, 1992-2002 (UK: ICC International Maritime Bureau).

对马六甲海峡的管理,日本积极收集马六甲海峡的情报,帮助马六甲海峡两岸国进行水路测量,先后在马六甲海峡沿岸设立了45座灯塔和浮标及其他航海设施。<sup>[1]</sup>

20世纪90年代,东南亚海域发生了多起针对日本船只的海盗袭击案件,如MV TENYU (1998), MT GLOBAL MARS (2000), ARBEY JAYA (2001) 和 MV ALONDRA RAINBOW (2002)等案件。<sup>[2]</sup>日本媒体和政府借机渲染,为其海外扩张造势。1997年,日本建议成立“常备海洋维和舰队”(Standing Ocean Peacekeeping Fleet)到海盗多发的东南亚海域巡逻。日本还提议利益攸关国家派出特遣队参加多国海洋维和舰队,维护海事安全。但中国和东南亚国家否决了这些提议。<sup>[3]</sup>

1999年11月,在马尼拉“东盟+3”会议上,日本首相小渊惠三建议日本海上警卫队和东南亚国家的海上执法部门联合巡逻,亚洲地区组建区域性海上警卫力量,加强打击海盗的国际合作等。<sup>[4]</sup>翌年,日本政府在东京主持召开了打击海盗的国际会议。国际海事组织、船东协会与亚洲17个国家的海上执法机构的代表参加了会议。会议通过了三份文件:《2000年亚洲打击海盗挑战》(Asia Anti-Piracy Challenges 2000)表达与会者打击海盗国际合作的愿望;《东京诉求》(The Tokyo Appeal)呼吁政府间交流打击海盗的信息,起草并批准国家行动计划;《行动计划模式》(The Model Action Plan),提出了打击海盗行动的具体建议。日本与菲律宾、马来西亚、新加坡、印度尼西亚等国达成双边协议,承诺为这些国家提供打击海盗的训练。2000年11月,日本海上警卫队和印度与马来西亚海军开展了海上打击海盗的联合训练。<sup>[5]</sup>2001年,日本再次建议成立包括日本海上自卫队在内的亚太地区性海上武装力量,即“海上联盟”(Maritime Coalition),日本这些提议再次被其他亚洲国家所拒绝。<sup>[6]</sup>

(二) 反恐时期”从2001年“9·11”事件之后到2008年12月26日中国海军派遣舰队到亚丁湾护航。“9·11”事件后,国际舆论认为恐怖主义有可能利用海盗行为威胁海上安全。打击东南亚海盗逐渐成为国际组织的重要议题。2002年11月4日,中国和东盟签署了有关在非传统安全方面合作的备忘录,其中包括打击海盗的合作。2003年6月19

日,东盟地区论坛通过《打击海盗和其他海上威胁的声明》(以下简称《声明》),指出海盗以及恐怖分子是国际脆弱的海上航运的潜在威胁,鼓励东盟地区论坛成员国,加强双边和多边海上合作,增加人员信息交流,以尊重领土完整、主权和管辖权的原则,自愿参与打击海盗有关的国际公约。

值得注意的是,《声明》鼓励东盟地区论坛今后审议和讨论有关的海军与海岸警卫队护送超级油轮的提议;对需要帮助的国家提供必要的法律、培训设备、技术援助和基础设施建设,加强东盟区域论坛参加者具备共同打击海盗和武装抢劫信息的能力;努力建立一个法律框架内的区域合作,打击海盗和武装抢劫船只的行为。<sup>[7]</sup>这些建议几年后都实现了。

“9·11”事件之后,美国将保卫海上通道安全列为国际海上反恐行动的重要组成部分。马六甲海峡是美国重点保护的海上咽喉之一。2004年4月初,美国太平洋总部司令托马斯·法戈提出了《区域海上安全倡议》(Regional Security Initiative),以马六甲海峡沿岸三国海上力量不足以保障海峡安全为借口,计划向马六甲海峡派驻海军陆战队和特种部队,以防范恐怖主义,打击海盗、武器走私、毒品走私等犯罪活动。但印度尼西亚和马来西亚坚决反对外国海军介入马六甲海峡。<sup>[1]</sup>

[1]Michael Leifer, *International Straits of the World: Malacca, Singapore, and Indonesia* (Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1978).

[2]IMB, *Piracy and Armed Robbery against Ships, Annual Report, 1998-2002* (UK: ICC International Maritime Bureau).

[3]Susumu Takai and Kazumine Akimoto, "Ocean-Peace Keeping and New Roles for Maritime Force," *NIDS Security Reports*, no. 1 (March 2000): p.75.

[4]Nayan Chanda, "Foot in the Water," *Far Eastern Economic Review* 163, no. 10 (9 March 2000).

[5]John Bradford, "Japanese Anti-Piracy Initiatives in Southeast Asia: Policy Formulation and the Coastal State Responses," *Contemporary Southeast Asia* 26, no. 3 (2004), pp. 480-505.

[6]Hideaki Kaneda, "Japanese Maritime Strategy in the New Era," in *Maritime Strategies in Asia*, ed. Jurgen Schwarz (Bangkok: White Lotus Press, 2002).

[7]ARF, "ARF Statement on Cooperation against Piracy and Other Threats to Security" (ASEAN Regional Forum, 2006 [cited 16 May 2006]; available from <http://www.aseansec.org/14838.htm>).

为了缓解国际舆论的压力,马六甲海峡沿岸各国增强了打击海盗的力度。2004年7月,马来西亚、新加坡和印度尼西亚启动了“马新印海上巡逻行动”(MALSINDO),在马六甲海峡执行全年的巡逻任务。<sup>[2]</sup>2005年5月,新加坡海军和印度尼西亚海军在印度尼西亚巴淡岛建立了海上监视系统,采集和交换马六甲海峡最南端的新加坡海峡上的实时海上情况图像。<sup>[3]</sup>同年9月,马来西亚、新加坡和印度尼西亚与泰国执行名为“空中之眼”(Eyes in the Sky)的空中巡逻行动,为“马新印海上协作巡逻行动”提供空中支持。此外,新、马、印尼三国还和亚太地区其他国家开展了一系列的海上演习。例如,2004年6月,印度尼西亚与日本举行了打击海盗的联合演习。同年8月15日,三个马六甲海峡沿岸国和日本、美国等17个国家在新加坡以北160公里的公海上举行了一系列联合训练,训练的主要内容是防止非法船只运送危险物品等等。日本海上自卫队的护卫舰和海上保安厅的巡逻舰参加了演练。<sup>[4]</sup>

2004年11月11日,亚洲16国的政府包括东盟10国、中国、日本、韩国、印度、孟加拉国和斯里兰卡签订了《亚洲地区打击海盗和海上武装抢劫区域合作协议》(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP)(以下简称《协议》)。<sup>[5]</sup>《协议》确立了“合作安排”、“能力建设”和“信息共享”三原则。《协议》基本上实现了2003年东盟地区论坛《声明》中所提的建议。

2006年11月《协议》生效,根据其规定,成员国在新加坡成立了政府级国际组织“信息分享中心”(ReCAAP Information Sharing Centre)。1992年国际商会在吉隆坡设立了国际海事局的海盗报告中心,国际海事局的海盗报告中心是非政府组织,只能被动地接受商船的海盗报告。新成立的“信息分享中心”通过各个成员国的“联系点”(Focal Point)收集海盗活动的情报。这些海盗信息经过成员国的联系点核实,信息比较准确可靠。同时,由于各国的联系点具有执法能力,可以针对海盗案件采取调查和追捕行动,大大提高了打击海盗行动的成效。“信息分享中心”的日常工作包括通报和交换各成员国的海盗信息,协调成员国打击海盗的行动,汇编发生在亚洲地区海盗和海上武装抢劫案

件,发表海盗报告等等。<sup>[6]</sup>

(三)护航时期”,从2008年12月26日中国政府派遣中国海军赴亚丁湾、索马里海域执行护航任务至今。2005年之后,索马里海域和亚丁湾海域海盗案件急剧上升,2005年到2009年共发生了416件案件,其中包括多起劫持中国船只的案件。如2005年8月16日,中国台湾渔船“ZHONG I No. 218”、“CHENG QING FENG”和“SHIN LIAN FA No.36”等三艘渔船相继在吉斯马由港附近锚地被索马里海盗劫持。2005年11月5日,香港散装轮“Great Morning”在索马里东部海岸遇到一艘海盗船追逐,幸好早发现得以摆脱。<sup>[7]</sup>2007年,一艘台湾渔船“CHING FONG HWA 168”被索马里海盗劫持,人质被关押在哈拉迪热港,经过漫长的谈判,同年11月5日,船东缴付赎金后,海盗才放人。此外,还有香港货轮“Stolt Valo”号和“Great Creation”号、“Delight”号以及天津市远洋渔业公司所属金枪钓渔船“天裕8号”等等。<sup>[8]</sup>

为了保护中国海上战略通道以及中国船只和船员的安全,2008年12月26日,中国政府派遣中国海军护航编队从海南三亚港启航赴亚丁湾、索马里海域执行护航任务。首批海军编队由“武汉”号导弹驱逐舰、“海口”号导弹驱逐舰和“微山湖”号综合补给舰组成,并有2架舰载直升机。3艘

[1]Admiral Thomas Fargo, Strategy for Regional Maritime Security (Hawaii: U.S. Pacific Command 2004).

[2]AFP, "Indonesia, Malaysia, Singapore Agree to Joint Malacca Strait Patrols," Jakarta Post 30 June 2004.

[3]Graham Gerard Ong, "Charting a Unified Course for Safer Seas," The Straits Times, 25 June 2005.

[4]ABC News, Indonesian Navy Plans Fleet Expansion to Boost Maritime Security (ABC News Online, 12 Feb 2005, [cited 16 October 2005]); available from <http://www.abc.net.au/news/newsitems/200502/s1301509.htm>.

[5] 亚洲地区打击海盗和海上武装抢劫区域合作协议 [EB/OL]. 信息分享中心的网站, [www.recaap.org](http://www.recaap.org).

[6]Keyuan Zou, "Piracy at Sea and China's Response," Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly (2000).

[7]IMB, Piracy and Armed Robbery against Ships, Annual Report (1 January -31 December 2005), ICC International Maritime Bureau, 2006. p. 53.

[8]International Maritime Bureau., Piracy and Armed Robbery against ships: Reports for the period 1 January -30 September 2008" ICC International Maritime Bureau, 2008, p.29.



军舰共有官兵 880 余名,其中包括海军特战队员。<sup>[1]</sup>截至 2010 年 12 月 14 日,中国海军护航编队已经出动了 7 批护航编队,每批次护送船舶数量由最初的 4 艘,发展到现在的平均 15 艘以上,护送船舶总数也由首批编队的 212 艘发展为第六批编队的 615 艘。中国海军护航编队已经为 1,290 艘外国商船护航,占护航船舶总数的 40%以上。<sup>[2]</sup>目前,中国第八批护航编队正在亚丁湾海域执行护航任务。<sup>[3]</sup>

## 二、中国打击海盗存在的问题

### (一)海上执法机构力量不足

中国海上执法职能的机构主要有公安部下属的边防局海警部队,交通部下属的中国海事局,农业部下属渔业局的渔政部门,国土资源部下属国家海洋局的海监部门,中国海关总署的缉私局等。这些海上执法组织缺乏协调机构,各自为政,不利于海上执法。上世纪 90 年代,中国国内的石油价格远高于国际市场的价格,中国东南亚沿海的不法分子,与国外海盗勾结,走私石油牟取暴利。南中国海的“香港—吕宋—海南岛”的三角地区海域成了海盗销赃的主要地区。当时,东南亚海盗采用的主要作案方式是“幽灵船”。<sup>[4]</sup>所谓“幽灵船”指的是东南亚跨国海盗团伙,在海上劫持满载货物的商船,将船上的货物卸载到接应的船上,运到黑市销赃。海盗对劫持来的船进行改装,重新注册成新的船名和国籍,用于海运诈欺,走私和贩卖人口等犯罪活动。

例如,著名的“Petro Ranger”案件。“Petro Ranger”号是一艘马来西亚船籍的油轮。1998 年 4 月 16 日,该轮满载汽油和柴油,从新加坡起航驶往越南。不久即在南中国海遭遇 12 名印度尼西亚海盗劫持,船上的 22 名船员被囚禁在船舱内,海盗则驾驶油轮驶往中国海南岛附近海域。海盗将船上的油卸载给前来接应的船,准备将成品油走私进入中国。中国海警截获海盗呼叫同伙的信号,扣押了正在卸货作业的海盗船。此时,海盗已经将船更名为“Wilby”号,悬挂洪都拉斯国旗,根据船舶文件,船上的海盗均是“Wilby”号的正式船员。后来,被海关押在舱内的原“Petro Ranger”号的船长逃脱了海盗控制,冲出船舱与中国海警取得联系。中国海警调查核实后,逮捕了船上的海盗,释放了其他被扣

押的船员。中国方面没收了海盗的赃物,以走私罪逮捕了海盗,遣送回国接受审判。<sup>[5]</sup>

在“反走私时期”,中国边防海警和海关部门由于力量有限,只能集中力量打击中国专属经济区和南中国海内的走私分子。1998 年之后,中国公安机关开展了一系列打击海上犯罪的执法行动,成功地破获了“长胜”、“天裕”、“露易莎”、“海的主人”等货轮被劫案件。1999 年 6 月,广西、广东省公安机关在防城港、汕头南澳岛海域查获 2 艘在公海上被国际海上抢劫犯罪分子劫持后到中国沿海联系买主的货船和货物,并直接抓获外籍犯罪嫌疑人 24 名,对抢劫“长胜”轮、“露易莎”轮等案件及时进行了审判,分别对 54 名海上抢劫犯罪分子处以刑罚,有力地打击了国际海上犯罪分子的嚣张气焰,遏制了海盗犯罪。2000 年之后,东南亚海盗改变了“幽灵船”的作案方式,不再将中国作为主要的销赃地区,以抢夺过往商船的现金和财物为主。<sup>[6]</sup>

### (二)中国对海外海事情报的掌控能力受限

随着中国经济的高速发展,国内对石油等能源和原材料的进口量日益增大,中国政府逐渐认识到海上战略通道对中国的国家安全的重要性。东南亚海盗问题已迫在眉睫。有学者指出中国面临所谓的“马六甲困局”,即中国能源安全受制于马六甲海峡的安全,中国缺乏有效的掌控马六甲海峡的能力。特别是“9·11”事件之后,中国的海上战略通道面临恐怖分子的潜在威胁。

为了保护海上通道的安全,中国政府积极参与马六甲海峡沿岸国和区域组织打击海盗的国际合作。但是,马六甲海沿岸国不希望中国等大国介入

[1]中国海军护航编队今日赴索[EB/OL]. 人民网 <http://military.people.com.cn/GB/8221/72028/141596/index.html>.

[2]苏银成,李唐. 护航:没有硝烟的战争[N]. 人民日报, 2010-12-24, 20 版.

[3]李建文,李一伟. 我第七第八批护航编队举行分航仪式[N]. 解放军报, 2011-03-23.

[4]Jayant Abhyankar, "Piracy and Armed Robbery against Ships: An Overview" (paper presented at the SEAPOL Inter-regional Conference Bangkok, March 21-23, 2001 2002).

[5]Captain Ken Blyth and Peter Corris, *Petro Pirates: the hijacking of the Petro Ranger*, (Australia: Allen & Unwin, 2000), p.161.

[6]Keyuan Zou, "Piracy at Sea and China's Response," *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly* (2000).

马六甲海峡的管理,只希望这些大国分摊马六甲海峡的管理费用。马六甲海峡沿岸国利用国际反恐这一大题目,提出了马六甲海峡“费用分摊方案”,即马六甲海事利益攸关方应该分摊马六甲海峡的管理费用,以加强马六甲海峡海事安全和环境保护。

2005-2007年,在国际海事组织的主持下,马六甲海峡沿岸国和利益攸关方,在印度尼西亚巴淡岛、马来西亚吉隆坡和新加坡先后召开三次有关马六甲海峡会议。在吉隆坡会议上,沿岸国提交了6项有关马六甲海峡工程,希望与会方资助。中国政府资助了其中的2项,其中包括资助印度尼西亚重建在印度洋海啸中受损的灯塔等航海设备等。2007年的新加坡会议上,与会国通过了马六甲海峡安全合作机制的建立,协调马六甲海峡的利益攸关方的行动,同意马六甲海峡利益攸关方以自愿的原则对马六甲海峡的安全做出贡献。<sup>[1]</sup>

中国在“反恐时期”打击海盗方面行动,主要是在《协议》的框架内参与国际合作,中国派官员常驻新加坡“信息分享中心”参与中心的日常工作。中国通过总部设在北京的中国海上搜救中心和香港特别行政区海事处与“信息分享中心”联系,通报海盗情报、协调打击海盗的合作等等。遗憾的是,马来西亚和印度尼西亚因担心加入《协议》后,其主权会被大国侵蚀,至今还未签署《协议》。目前,马、印尼通过已有的与新加坡双边合作的管道,间接向新加坡“信息分享中心”提供数据。因此,中国利用“信息分享中心”对马六甲海峡安全情况的了解受到限制。

(三)中国海军的远洋投放能力不足,后勤保障受制于人

参加中国海军护航编队1-8批次的军舰主要有:驱逐舰“武汉”号、“海口”号、“深圳”号,“徐州”号、“广州”号,“兰州”号;导弹护卫舰“黄山”号、“舟山”号、“巢湖”号;两栖船坞登陆舰“昆仑山”号;以及综合补给舰“微山湖”号、“千岛湖”号、“鄱阳湖”号等,其中“微山湖”号综合补给舰负责了4批护航编队的补给任务,“千岛湖”号综合补给舰承担了3批护航舰队的补给,今年2月28日“鄱阳湖”号刚在马六甲海峡北口为第8批护航编队完成补给任务。<sup>[2]</sup>

中国海军由于在海外没有补给基地,护航舰队

主要依靠随船的综合舰补给,导致军舰和装备高负荷和高强度运转,海军战士长时间在海上颠簸,无法上岸休整。如第一批护航编队的将士们创下了4个月没下舰上岸休整的纪录。“全封闭的狭窄舱室、空气流通不畅,新鲜蔬菜和淡水供应受限,不间断的昼夜高度戒备,使人员的思想、心理、生理上出现了很多新情况。”<sup>[3]</sup>如此长时间在海上执行任务,凸显中国海军远洋投放能力和后勤保障能力的不足。<sup>[4]</sup>

#### (四)打击海盗国际合作有待加强

《联合国海洋法公约》第101条确定了海盗的定义,即任何非法的暴力行为、扣留和掠夺行为,必须是在公海上或在任何国家管辖范围以外的地方。在领海、港口和锚地发生的暴力抢劫等不法行为,不能称为海盗行为,称为“海上武装抢劫”。<sup>[5]</sup>报章和媒体上通常采用国际海事局的定义,即将“海盗”和“海上武装抢劫”简称为海盗。<sup>[6]</sup>本文采用此简称。

《联合国海洋法公约》第100条,规定了缔约国合作制止海盗行为的义务。第105条规定每个国家均可扣押海盗船舶、逮捕船上人员并扣押船上财物。扣押国的法院,可判定应处的刑罚,并可决定对船舶或财产所应采取的行动。第110条,规定了军舰对有从事海盗行为的船舶具有登临权;第111条,规定了沿海国主管当局有权对外国船舶违反该国法律和规章进行“紧追”等等。

《联合国海洋法公约》有关海盗的条款,仅适用于打击以经济为目的的海盗行为,并不涉及以政治为目的的海盗行为。1985年,巴勒斯坦恐怖分子劫持“阿齐利·劳罗”(“ACHILLE LAURO”)号游轮,的乘客为人质,要求以色列释放在押的50名巴勒

[1]S. Ramesh, Malaysia, Indonesia and Singapore set up co-operative mechanism”, September 4, 2007, www.channelnewsasia.com.

[2]邱俊松,唐诗峰.中国海军第八批护航编队首次进行海上三舰靠帮补给[N].新华社,2011-03-01.

[3]李大光.护航一周年反思:中国海军学到了什么?[EB/OL].新华网,2009-12-15.

[4]李建文,莫小亮.中国海军舰艇编队结束停靠新加坡返航归建[N].解放军报,2011-05-01.

[5]IMO, Draft Code of practice for the Investigation of Crimes of Piracy and Armed Robbery against Ships (MSC/Cir.984), Article 2.2. <http://www.imo.org>.

[6]ICC-IMB, Piracy Report 1992 (Kuala Lumpur: ICC International Maritime Bureau, 1993), p.2.

斯坦囚犯。“ACHILLE LAURO”号事件促成了《1988年制止危及海上航行安全非法行为公约》和《1988年制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》的签订。这两项国际法将在船上和固定平台上的犯罪也列入海盗行为,有利于打击海上恐怖分子。与《1988年制止危及海上航行安全非法行为公约》和《联合国海洋法公约》相比,登临权适用范围扩大,除公海以外,也会适用于航行于或将进入一国的专属经济区、毗连区、用于国际航行的海峡和群岛水域等。公约规定缔约方必须对海盗订立罪名,确立管辖权,接收移交的责任人或嫌疑人。<sup>[1]</sup>

2005年以来,索马里国内政局的动荡,导致索马里海域以及亚丁湾的海盗问题日趋严重。联合国安理会严重关注该地区的海盗问题。目前,索马里缺乏海上执法力量,需要依靠外国海军来维持海上秩序。为了更有效地打击索马里的海盗,安理会通过一系列的决议,如第1814(2008)号决议、第1816(2008)号决议、第1838(2008)号决议、第1844(2008)号决议、第1846(2008)号决议以及1851(2008)号决议。这些决议旨在解决根据国际法打击索马里海盗中存在的困境,如外国海军不能进入索马里领海打击海盗等。联合国安理会从第1816号决议开始,授予打击海盗的国家越来越大的权力:第1816号决议授权打击海盗的国家和组织可以进入索马里领海,以制止海盗及海上武装抢劫行为。第1851号决议授权打击海盗的国家和组织可以扣押海盗并在第三国起诉,并且史无前例地授予打击海盗的国家和组织在索马里境内,镇压海盗,以便从陆地上根本上解决海盗问题。<sup>[2]</sup>

虽然有联合国的授权,但是出兵打击索马里海盗的国家,还是采用在海上护航和巡逻的方法,因为直接进入索马里境内打击海盗,成本太高,同时,极有可能陷入索马里内战而难以脱身。在索马里海域和亚丁湾附近先后多项国际打击海盗的行动,如由法国、巴基斯坦和澳大利亚领导的“联合特遣舰队150”(Combined Task Force 150, CTF-150);由美国、土耳其和韩国组成的“联合特遣舰队151”(Combined Task Force 151, CTF-151);由美国、意大利、土耳其、英国和希腊组成的“北约海上常备部队2”(Standing NATO Maritime Group 2, SNMG2);法国、德国、意大利、西班牙、瑞典、荷兰和挪威组

成、旨在为世界粮食组织向索马里运送物资护航的“欧盟‘亚特兰大计划’”(EU“Atlanta”);由欧盟和北约国家组成的世界粮食组织的护航队。而中国、俄罗斯、印度、日本、伊朗、马来西亚、沙特阿拉伯等国的海军属于单独行动的海军。多国海军通过加密的网上聊天室来交换打击海盗的信息,目前还没有一个协调机构来指挥打击海盗的行动,不可避免地造成打击海盗的漏洞以及资源的浪费。<sup>[3]</sup>

### 三、打击海盗政策建议

(一)加强中国海上执法力量的建设。中国应该改变海事、海警、渔政、海监、海关等海上执法部门各自为政,缺乏协调与效率的局面。中国务必建立直属中央的跨部门的海上协调机构,并授予能够指挥与海事有关的部级单位的特权,这样才真正有效保护中国的海洋利益与中国的海事安全。

(二)发展中国的海外补给基地。近年来,中国为了减轻对马六甲海峡的依赖,相继援建了一些印度洋沿岸的港口,如巴基斯坦的瓜达尔港、孟加拉国的吉大港和缅甸实兑港等。中国应在执行海上护航任务时,将这些港口更好的利用起来。同时,在非洲沿海地区援建相关的港口,作为今后中国的海外补给基地。

(三)积极收集有关海盗的情报,参与国际打击海盗的制度建设。随着中国国力的日益壮大,中国应利用各种途径,掌握有关相关海盗活动的情报,了解海上情况。中国应积极参与打击索马里和亚丁湾海盗的制度建设,确保中国在非洲的利益。

[收稿日期 2011-05-02]

[1]Keyuan Zou, "Seeking Effectiveness for the Crackdown of Piracy at Sea", *Journal of International Affairs*, Vol.59, No. 1, 2005, pp. 117-134.

[2]联合国网站 [www.un.org](http://www.un.org).

[3]Risk Intelligence, *Piracy off the Horn of Africa: A Comprehensive Analysis of Somali Hijackings*, (Denmark: Risk Intelligence, 2009), p.40.



School of History and Culture, Sichuan University. Water resources have always been a bone of contention between India and Pakistan and in recent years the issue has even been put on the agenda repeatedly in their diplomatic negotiations. Disputes between the two countries over water resources are mainly derived from political as well as economic elements. Politically speaking, the issue of water resources is mingled with that of their territorial disputes over Kashmir. Economically speaking, geological environments determine their common dependence on water resources for their existence and development. The two countries have already felt a common pressure as water resources are getting scarce. As the demands in water resources by the two countries for economic growth are rising, when global tendency of water resources becoming scarce due to climate change, that sort of pressure will be building up. The only solution to the issue lies in their entering into dialogue and setting up coordination mechanism on the water resources issue, in their attaching importance to relevant technological cooperation on the basis of political confidence building.

**8. a Reflection on the Issue of Recent Food Security,** by Wei Liang, an assistant researcher with China Institutes for Contemporary International Relations. Global food security has been deeply affected by such major problems as a long-standing tightened balance in supply, consequences of natural disasters, after-effects of the international financial crisis, speculations in currency trading, interactions of prices in grain and energy, and shrinkage of international grain markets that have been manipulated. In the future, grain prices will be fluctuating at high levels, imposing grave threats to the existence and development of those who suffer the terrible hardship of hunger in the world. China has made a positive contribution to the global food security. However, it still has to face with some hidden dangers to its food security, such as difficulties in the increase of its grain production, deterioration of natural resource condition, gloomy situation in the investment of foreign capitals and deficiencies in grain storage and systems in purchase and sale of grains. In dealing with grain problems, China should take vigorous action to fully utilize both international and domestic resources and make a circumspect response about safeguarding its national food security.

**9. an Analysis of Reform and Readjustment of China's International Strategy on Energy,** by Dr. Zhao Qingsi, an associate professor at the Department of Political Theories, East China University of Political Science and Law. Since the beginning of the new century, the international energy setup has undergone a drastic change. The energy issue is growing into big-power rivalries in political, security, interests, diplomatic and other fields. But in the process of globalization, energy security issue of various countries can only be a mutually co-existent, mutually promoted and mutually assured system. In the near future, China should, in reforming and readjusting its international strategy on energy, make the following changes: reasonable calibration of resource control and share of rights, advantageous reorganization of government support and market operations, dual protection of spot goods and energy financing, and work both ways in bilateral and multilateral consultations. By implementing an all-round energy diplomacy, multi-layer, integrated and comprehensive energy strategy assessment system can be formed in compatible with big division of labor in international oil and gas.

**10. Evolution of China's Policy on Pirate Crackdown and the Safety of Strategic Sea-lane Passages,** by Dr. Xu Ke, an assistant professor at the School of International Relations at Xiamen University. China's crackdown on pirates has gone through the period of anti-smuggling, the period of anti-terrorism and the period of escort. With the increase in intensity of the piracy issue to affect China's safety of Strategic sea-lane passages, China has put more special stress on the crackdown on piracy. However, there still exist some problems with regard to this issue, such as inadequacies in coordination between and among various enforcement agencies, in China's navy projecting abilities and logistics support, and in international cooperation in this

(crackdown of pirates) respect.

**11. How China and Countries on Indo-China Peninsula Find Themselves Confronted with Non-traditional Security Challenges,** by Chen Kai, a doctoral student at the School of International Relations and Public Affairs, Fudan University in Shanghai. For a long time China and countries on Indo-China Peninsula have been threatened by non-traditional security to varying degrees and have affected sustained development of their geo-strategic relations. There are some major problems in existence, such as, the area controlled by the ethnic insurgent forces along the trans-border of Northern Burma makes slow progress in social and economic development, drug trafficking and spread of the Aids have seen a growing tendency, seriously threatening human survival and existence, and trafficking in persons and other criminal activities are rampant and illegal trade such as drugs cannot be easily checked. It seems that, in order to deal with such kind of challenges from non-traditional security, there is a need for China and countries on Indo-China Peninsula to do more work in improving border-check system and public health monitoring system, and in putting special functions of the sub-governments into better effect.

**12. the ASEAN Regional Forum: Its Developments, Functions and China's Policy Options,** by Ma Weimin, an associate professor at the Scientific Research Department of the PLA Foreign Languages University in Luoyang, and Sun Jian, a professor with the Department of Philosophy and Economics of the PLA Nanjing Political College. Since the inception of the ASEAN Regional Forum in the mid-1990s, it has played a positive role and achieved considerable successes in maintaining regional security and stability. However, as a result of its internal contradictions and shortcomings, it has encountered from time to time, some difficulties in operating properly, holding it back in fulfilling its crucial functions to its security commitments in the region. In order to expand bilateral talks and increase their mutual understanding between China and various countries of the ASEAN by means of the Forum as a platform. China should make policy options to support the ASEAN Regional Forum, and encourage it in building up new security concepts with mutual trust at the core, and in broadening bilateral and multilateral cooperation between member countries in the forum in comprehensive security areas.

**13. Developing Trends of Regional Security and Cooperation between China and South-east Asian Countries,** by Wang Wei, an associate researcher at China Institute of International Studies, The ASEAN Regional Forum is an important move intended for the South-east Asian countries to be provided with regional security protection with the ASEAN at the core under a new security situation. Its coming into being makes the formation of a regional security framework with the ASEAN in the lead. China has given support to the ASEAN Regional Forum in jointly finding effective ways to dissolve uncertain elements and has played positive part in consolidating and enhancing regional peace and stability in South-east Asia. In the coming years, the ASEAN will surely not become a military alliance and the general situation in the region will remain stable. To seek security through cooperation will continue to be an issue of major concern for China to handle its security relations with the South-east Asia countries. China will try to promote its strategic cooperation with the ASEAN, support its integration process and encourage it to play a leading role in promoting security cooperation within the East Asian region.