

# 印度洋的海盗威胁与中国的印度洋战略

许 可\*

**【内容提要】** 印度洋东西两端的战略通道,即马六甲海峡和索马里海域与亚丁湾,目前都面临海盗的威胁。本文从海盗产生的根源、组织方式、作案手段以及活动范围等方面,比较印度洋东、西部海域海盗的异同,分析打击印度洋海盗的国际合作中存在的问题,评述中国打击印度洋海盗的行动,阐述打击印度洋海盗在中国印度洋战略中的意义。

**【关键词】** 印度洋 海盗 中国印度洋战略

\* 目前,印度洋东西两端的战略通道都面临海盗的威胁:印度洋东端连接南中国海和马六甲海峡,印度洋西端连接红海和亚丁湾以及索马里海域。1994年到2004年期间,海盗活动最猖獗的地区在印度洋的东部,即马六甲海峡和印尼海域,该地区一共发生了1050起海盗袭击案件;在同一时期,索马里海域仅发生75起。<sup>1</sup> 2005年之后,印度洋东部的海盗案件开始逐年下降;相反,印度洋西部的索马里海域和亚丁湾海域海盗案件却急剧上升,2005年到2009年共发生了416起案件,其中包括多起劫持中国船员和船只的案件。<sup>2</sup> 2008年12月26日,中国政府史无前例地派遣海军舰队前往索马里海域和亚丁湾执行护航任务。” 本文将比较印度洋东、西部海盗的异同,分析打击印度洋海盗的国际合作中存在的问题,评述中国打击印度洋海盗的行动,阐述打击印度洋海盗在中国印度洋战略中的意义。

\* 博士,厦门大学国际关系学院助理教授

<sup>1</sup> *Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report 2004* (UK: EC International Maritime Bureau, 2005), pp 4-5.

<sup>2</sup> *Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report 2009* (UK: EC International Maritime Bureau, 2010), pp 5-6.

» 《中国外交部就打击索马里海盗等问题答问(实录)》中国新闻网,2008年12月18日。http://www.chinanews.com; 《中国海军护航编队今日赴索》人民网,2008年12月26日。http://military.people.com.cn

## 一、印度洋东、西部海盗的异同

### (一) 海盗的定义

国际上对当代海盗 (Piracy) 主要有两种定义。第一种定义是根据《联合国海洋法公约 (1982)》第 101 条的规定, 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, 而应称为海上武装抢劫。<sup>1</sup> 第二种定义出自国际商会 (International Chamber of Commerce, ICC) 下属的国际海事局 (International Maritime Bureau, IMB), 即“登临任何船只、企图偷窃或实施其他罪行、有意图和能力使用暴力的犯罪行为。”此定义包含了对在领海、港口和锚地的武装攻击。<sup>2</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”统称为海盗。本文采用此定义。

印度洋东、西部的海盗行为都是海上暴力犯罪行为, 海盗的犯罪动机都是为了获取经济利益。印度洋海盗作案的目标主要是过往的商船。马六甲海峡、索马里海域和亚丁湾都是国际海上交通要道, 每年有大量物流通过, 仅马六甲海峡每年就有上万艘船只通过, 大量过往的货船为海盗提供了充足的标的。”

### (二) 印度洋东、西部海盗的不同点

印度洋东、西部的海盗差异很大, 突出表现在产生的根源、组织方式、作案手段以及活动范围等方面。

#### 1. 海盗产生的根源

印度洋东部的海盗, 大多数来自沿岸的贫困渔村。近年来, 海上交通繁忙, 过往的船舶排放了大量油污等污染物, 破坏了沿岸国家渔场的生态环境, 导致鱼类产量大幅减少, 再加上外国拖网渔船掠夺性地捕鱼, 当地渔民的收入锐减, 许多渔民为解决经济问题, 铤而走险干起海盗行当。<sup>3</sup>

印度洋西部的海盗, 以索马里海盗为代表, 产生的根源在于国内无政府状态。索马里独立前该地区曾是英国、意大利和法国的殖民地。1960年 7 月

<sup>1</sup> MQ, “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>

<sup>2</sup> *Piracy Report 1992* (Kuala Lumpur: ICC International Maritime Bureau, 1993), p. 2

<sup>3</sup> Jayant Abhyankar, “Piracy, Armed Robbery and Terrorism at Sea: A Global and Regional Outlook” in Graham Gerard Ong-Webb ed., *Piracy, Maritime Terrorism and Securing the Malacca Straits* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006), p. 3

<sup>4</sup> Tam McCawley, “Sea of Trouble” *Far Eastern Economic Review*, No. 21, 2004, pp. 50–53

1日,英意两国的殖民地合并成立了索马里共和国,法属索马里成立了吉布提。1969年,穆罕默德·西亚德·巴雷将军(Mohamed Siad Barre)发动政变上台,成立索马里民主共和国。1991年西亚德政权被推翻。之后,索马里国内陷入军阀混战、多政权并存状态,海防废弛,殃及过往的商船。<sup>1</sup>

1993~1995年,联合国在索马里开展了维和行动,但未达到预期效果。1993年,在索马里维和的美军受到重挫。为了避免遭受更大的损失,1994~1995年,美军和联合国维和军队相继退出索马里,而索马里国内的部族武装冲突仍在继续。2001年“九一一”事件后,美国担心动乱的索马里成为伊斯兰恐怖分子的基地,再次关注索马里问题。2004年1月,索马里各派武装在肯尼亚达成权力分享方案。2005年1月15日,索马里成立了“过渡联邦政府”,但却无法有效地控制索马里国内政局。索马里内战导致军火管制失控。联合国安理会第733(1992)号决议要求对索马里实行军火禁运,但实际上并没有得到执行,大批走私军火从也门等国运抵索马里。大量走私的军火便利了海盗从事武装抢劫活动。

2004年,索马里海域和亚丁湾仅发生了10起海盗袭击案件。2005年,索马里的海盗案件骤然增加到45起。2006年下半年,反政府组织“伊斯兰法院联盟”在控制索马里中南部地区期间,曾出动部队清剿海盗在陆地上的据点。2006年,索马里海盗案件减少到20起。<sup>2</sup>2006年,“过渡联邦政府”和“伊斯兰法院联盟”爆发激战。索马里过渡政府忙于应付反政府武装,无暇顾及沿海地区。2007年,索马里海盗再度活跃起来,当年共发生了44起海盗袭击案。2008年,海盗案件上升到111起。2009年,海盗案件高达196起。”

## 2 海盗的组成

印度洋东部的海盗主要是沿海渔村的渔民,平时打鱼,相机上船偷窃和抢劫。此外,有少数跨国犯罪集团在马六甲海峡附近活动,通过海上抢劫来获利。这些跨国犯罪集团的网络遍及印尼、马来西亚、新加坡、菲律宾、中国内地、台湾地区和香港地区等。<sup>3</sup>

索马里海盗与其他海盗的最大不同是:索马里海盗拥有陆上据点,得到当地政府庇护。因此,索马里海盗肆无忌惮地实施武装抢劫。许多索马里海

<sup>1</sup> 中国外交部:《索马里国家概况》。http://www.fmprc.gov.cn

<sup>2</sup> *Piracy and Armed Robbery against Ships Report for the Period 1 January - 30 September 2006* (UK: EC International Maritime Bureau, 2007), pp. 6-9

<sup>3</sup> *Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report 2009*, pp. 5-6

<sup>4</sup> *Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report 1998* (UK: EC International Maritime Bureau, 1999), pp. 19-20

盗自称是“索马里水兵”(Somali Marines)或是“中央地区海岸警卫队”(Central Regional Coastguard)。<sup>1</sup> 索马里海盗主要有两大海盗团伙: 盘踞在东北部的邦特兰海盗团伙(Puntland)和在中部的哈拉迪热港(Harardheere)海盗团伙。这两大团伙由20~30个小团伙组成。据估计, 总数有1000~1500人, 手下控制约60艘小艇。邦特兰海盗团伙主要的据点在伊尔港(Eyl), 海盗成员主要来自马杰特恩(Majerteen)部族。哈拉迪热港海盗团伙主要由哈巴尔(Habar)和苏雷曼(Suleiman)部族成员组成, 以哈拉迪热港为基地。此外, 拥有简易机场的阿鲁拉港(Aluula)是海盗的避难和中转港, 海盗在前往基地港前, 往往利用阿鲁拉港补充供给。<sup>2</sup>

索马里海盗团伙主要由索马里当地有势力、掌握海上情报的海盗牵头, 由资金雄厚的赞助人提供船只、燃料、武器弹药、通讯设备和资金等, 临时招募人员组成。海盗组织内部成员分工合作: 熟谙水性的渔民负责操作船只, 海上民兵负责发起进攻, 部分同伙在陆地上接应。海盗买通陆地上的长老和地方政府要员, 事后这些人参加分成, 海盗因而得以在当地为所欲为。海盗还雇用熟悉金融运作的金融代理人负责联络、资金运作和谈判等。海盗持有火力强大的自动武器和火箭榴弹发射器等, 如卡拉奇尼科夫式突击步枪、M76步枪、RPG-7V火箭榴弹发射器、法国LRC F1/89毫米反坦克火箭发射器等。海盗的武器装备都是违反联合国军火禁运规定, 从也门走私入境。海盗利用劫持商船得到的部分赎金, 购买越来越多火力强大的武器, 力量日益壮大。”

### 3 海盗的作案手段

印度洋东部海盗的作案手段主要有三种: 第一, 在锚地和港口附近偷窃和抢劫, 抢劫金额在5000~15000美元之间。海盗所持的武器为刀、斧和手枪等, 使用小艇登船; 第二, 海盗持自动武器乘快艇, 登临在领海内或是在公海上行驶的船只, 抢夺船上的财物等; 第三, 海盗抢夺货船后, 将船上的货物转手销赃, 改变货船的外观和船名, 重新注册, 这种更名后的船被称为“幽灵船”。“幽灵船”常被海盗团伙用于海运诈欺、走私、贩毒和贩卖人口等犯罪

<sup>1</sup> Risk Intelligence, *Piracy off the Horn of Africa: A Comprehensive Analysis of Somali Hijackings* (Denmark: Risk Intelligence, 2009), p. 72.

<sup>2</sup> Security Council Committee established pursuant to resolution 751 (1992) concerning Somalia, “Report of the Monitoring Group on Somalia submitted in accordance with resolution 1811 (2008), S/2008/769” pp. 30-32.

<sup>3</sup> Risk Intelligence, *Piracy off the Horn of Africa: A Comprehensive Analysis of Somali Hijackings*, p. 28.

活动中。<sup>1</sup> 2002年后,大部分商船都安装了卫星定位搜寻系统,船东通过互联网就能追踪被劫持的船。为了避免被沿岸国海上执法力量追捕,印度洋东部海盗现在很少采取“幽灵船”的作案手段,而是将人质劫持到海盗船上,然后向船东索取赎金,由于海盗害怕暴露行踪,一般采取“速战速决”的办法,获取赎金后立即放人,赎金的数额一般在10万美元左右。<sup>2</sup>

索马里海盗曾经采用上述第一、二种作案手段。2005年后,索马里海盗普遍采取劫持商船、船员和货物,勒索巨额赎金的方式。因为索马里海盗有基地,根本不担心劫持来的船的行踪会被监视,在光天化日之下将船停靠于基地的港口,然后与船东谈判。索马里海盗根据船员、船和货物的情况,向船东漫天要价,经过讨价还价,赎金一般在100万美元以上,海盗获得赎金后,就释放船和货物,省去销赃的麻烦。2008年11月15日,沙特阿拉穆可石油公司(Saudi Oil Company Aramco)所属的悬挂巴拿马旗的“天狼星”(Sirius Star)号超级油轮,在距离肯尼亚蒙巴刹东南方500海里处被索马里海盗劫持。“天狼星”号油轮长330米,长度与美国“尼米兹”级航空母舰相仿,载重达31.8万吨,装载了市值1亿美元的200万桶原油。“天狼星”号是目前被海盗劫持的吨位最大的超级油轮,船上共有25名船员。”海盗向船东索要2500万美元的赎金,后来以300万美元成交。<sup>3</sup> 海盗的赎金分配比例一般是海盗30%,陆地同伙10%,当地社区(地方长老、官员和联系人)10%,金融代理人20%,赞助人30%。<sup>4</sup>

2005年,索马里海域和亚丁湾共发生了45起海盗袭击案件,其中有23起是劫持人质勒索赎金的案件。2006年,索马里海盗案件总数下降到20起,但还有14起劫持案,2007年共有44起海盗袭击案,其中18起为劫持人质案。<sup>5</sup> 2008年,索马里海盗更加肆无忌惮,实施了111起袭击行动。其中42

<sup>1</sup> Eric Ellen ed., *Piracy at Sea, International Maritime Bureau of the ICC* (Paris: ICC Publishing SA, 1989), pp. 241-272.

<sup>2</sup> Jayant Abhyankar “Piracy, Armed Robbery and Terrorism at Sea: A Global and Regional Outlook” in Graham Gerard Ong-Webb ed., *Piracy, Maritime Terrorism and Securing the Malacca Straits*, p. 3.

<sup>3</sup> Reuters “Duai Hijacking of Super tanker: the world has never seen anything like this” *The Straits Times*, November 19, 2008.

<sup>4</sup> Xan Rice, “Hijacked Saudi oil tanker released after ransom dropped by parachute,” January 9, 2009. <http://www.guardian.co.uk>

<sup>5</sup> Security Council Committee established pursuant to resolution 751 (1992) concerning Somalia “Report of the Monitoring Group on Somalia submitted in accordance with resolution 1811 (2008), S/2008/769” p. 31.

<sup>6</sup> *Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report 2008* (UK: ICC International Maritime Bureau, 2009), p. 18.

起是劫持勒索赎金案,共有 889 名船员被劫为人质。<sup>1</sup> 2009 年,索马里海域和亚丁湾发生了 196 次海盗袭击,其中 46 次为劫持人质勒索案。<sup>2</sup>

#### 4 海盗的活动范围

印度洋东部的海盗一般在港口、锚地和沿海地区活动。印度洋东部的地理特征有利于海盗作案。例如,马六甲海峡全长 1080 公里,最宽处 370 公里,最窄处仅 37 公里。船在通过马六甲海峡时必须减速航行,有利于海盗登上目标船,而且马六甲海峡周围岛屿和河流众多,有利于海盗作案后逃遁和藏匿。”

索马里沿岸地区处于无政府状态,商船途经索马里海岸时都远离海岸行驶。因此,索马里海盗的作案范围逐渐从港口和近海,发展到远离海岸几百海里的公海。例如,上述“天狼星”案件发生在距离港口 500 海里处。为了扩大活动范围和持久性,索马里海盗利用较大拖船作为海上发起进攻的“母船”(Mother Vessels)。海盗发现目标后,即从“母船”放下数艘快艇,迅速包围目标船,这些快艇上各载有 4~8 名武装人员,开枪或发射火箭榴弹拦截目标船,最后登船劫持人员和船只。索马里海盗采用这种“母船”的攻击方式,具有隐蔽性和突发性,过往船只不容易预防。<sup>3</sup>

## 二、国际合作打击印度洋海盗存在的问题

### (一) 打击印度洋东部海盗存在的问题

#### 1 国际打击海盗的法律与沿岸国的海上执法能力

现有与打击海盗有关的国际法,主要有三项:《联合国海洋法公约》、《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》。《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

<sup>1</sup> *Piracy and Armed Robbery against Ships Report for the Period 1 January - 30 September 2008* (UK: EC International Maritime Bureau, 2009), pp. 6-9

<sup>2</sup> *Piracy and Armed Robbery against Ships Report for the Period 1 January - 30 September 2009* (UK: EC International Maritime Bureau, 2010), p. 8

<sup>3</sup> Jayant Abhyankar, "Piracy, Armed Robbery and Terrorism at Sea: A Global and Regional Outlook" in Graham Gerard Ong-Webb ed., *Piracy, Maritime Terrorism and Securing the Malacca Straits*, p. 3

<sup>4</sup> "Piracy Alert" EC International Maritime Bureau, December 4, 2008. <http://www.icc-ccs.org>

律和规章进行“紧追”(Hot Pursue)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名巴勒斯坦囚犯。“阿齐利·劳罗”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。《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。

马六甲海峡沿岸国印尼和马来西亚,为了避免领海主权被侵蚀,没有签署《1988年制止危及海上航行安全非法行为公约》。这给打击海盗的国际合作带来许多问题,例如打击海盗不能“紧追”到邻国的领海内。1992年开始的新加坡、马来西亚和印尼之间的打击海盗的合作,均禁止“紧追”海盗到他国境内。新、马、印尼三国打击海盗合作仅是协调巡逻(Coordinated Patrol),即参与国在各自的领海巡逻,不能进入他国领海,如果海盗逃到邻国领海,必须通知邻国来处理。如此执法行动经常错过逮捕海盗的最佳时机,等到邻国海军赶到时,海盗已经逃之夭夭。<sup>1</sup>

为了有效打击印度洋东部的海盗,2004年亚洲16国政府即东盟十国、中国、日本、韩国、印度、孟加拉国和斯里兰卡等签订了《亚洲地区打击海盗和海上武装抢劫区域合作协定》(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia ReCAAP),以下简称为《协定》。<sup>2</sup>2006年11月,根据《协定》在新加坡成立了“信息分享中心”。该中心通过各个成员国的“联系点”(Focal Point)取得海盗活动的情报,汇编和交换发生在亚洲地区的海盗和海上武装抢劫案件的信息。中国的联系点有两个,一个是北京的中国海上搜救中心,另一个是香港特别行政区海事处。《协定》确立了“合作安排”(Cooperation Arrangement)、“能力建设”(Capability

<sup>1</sup> Keyuan Zou, “Seeking Effectiveness for the Crackdown of Piracy at Sea” *Journal of International Affairs* Vol 59 No 1 2005 pp 117-134

<sup>2</sup> 请参阅《亚洲地区打击海盗和海上武装抢劫区域合作协定》信息分享中心的网站。http://www.recaap.org

Building)与“信息共享”(Information Sharing)三原则,值得打击索马里海盗的国家借鉴。目前,印尼和马来西亚政府尚未批准《协定》。

## 2 “九一一”事件对国际合作打击海盗的影响

马六甲海峡沿岸国对海盗问题的认知是不同的。印尼官员认为,马六甲海峡的海盗问题并不严重,是国际媒体有意夸大了海盗问题。<sup>1</sup> 马来西亚所持的观点和印尼相近,认为海盗从本质上只是普通的海上犯罪。<sup>2</sup> 由于马六甲海峡的安全关系到新加坡国家的存亡,新加坡强调海盗的危害性,以引起国际社会的关注。2001年12月,新加坡逮捕了13名与本·拉登的“基地”组织有牵连的伊斯兰极端组织“回教祈祷团”(Jemaah Islamiyah)的成员,经审讯得知“回教祈祷团”曾经有袭击在新加坡樟宜军港停留的美国军舰的计划。新加坡认为海盗和恐怖主义可能存在联系。<sup>3</sup> “九一一”事件之后,新加坡积极地邀请美国海军进驻马六甲海峡。

美国在“九一一”事件之后,非常关注海上通道的安全问题。马六甲海峡作为连接美国在太平洋和印度洋两个重要战略地区的枢纽,是美国必须掌握的战略要地。美国多次以马六甲海峡沿岸三国海上力量不足、无法保障海峡安全为借口,企图在海峡沿岸部署军队。2004年4月初,美国太平洋司令部司令托马斯·法戈提出了《区域海上安全计划》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,打击武器走私、毒品走私和海盗等犯罪活动。<sup>4</sup> 印尼和马来西亚坚决反对外国海军介入马六甲海峡。

印度一直谋求对印度洋的海上霸权,积极介入有关马六甲海峡的打击海盗行动,试图对马六甲海峡施加影响,构筑起一道海上安全屏障,使自己处于进可攻、退可守的有利位置。在国际局势紧张的情况下,印度通过封锁马六甲海峡,就能切断通往印度洋东部的航道,有效阻止区外大国海军进入印度洋。印度海军能轻而易举地进入南中国海和太平洋,在亚太地区施加军事影响。

为了应对国际舆论的压力,马六甲海峡沿岸国政府加大了打击海盗的力度。2004年7月,马来西亚、新加坡和印尼启动了“马新印海上巡逻行动”

<sup>1</sup> Bernard Kent Sondakh “National Sovereignty and Security in the Straits of Malacca” paper presented at the conference “Straits of Malacca: Building a Comprehensive Security Environment,” Kuala Lumpur, Malaysia, October 11–13, 2004.

<sup>2</sup> Ralf Emmers *Non-Traditional Security in Asia-Pacific: The Dynamics of Securitisation* (Singapore: Marshall Cavendish International, 2004), pp. 47–48.

<sup>3</sup> Ministry of Home Affairs *White Paper: The Jemaah Islamiyah Arrests and the Threat of Terrorism* (Singapore: Ministry of Home Affairs, 2003), pp. 29–30.

<sup>4</sup> See Admiral Thomas Fargo *Strategy for Regional Maritime Security* (Hawaii: U. S. Pacific Command, 2004).

(MALSINDO), 在马六甲海峡执行全年的巡逻任务。<sup>1</sup> 2005年5月, 新加坡海军和印尼海军在印尼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的实时海上情况图像。<sup>2</sup> 同年9月, 马来西亚、新加坡和印尼协同泰国发起了名为“空中之眼”(Eyes in the Sky)的空中巡逻行动, 为“马、新、印尼海上协作巡逻行动”提供空中支援。<sup>3</sup> 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。2004年6月, 印尼与日本举行了打击海盗的联合演习, 日本方面出动了隶属于横滨海上保安部的搭载有直升机的巡逻舰。同年8月15日, 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。日本方面, 海上自卫队的护卫舰和海上保安厅的巡逻舰参加了演练。经过多年的努力, 2005年之后, 印度洋东部的海盗案件控制在两位数之内: 2006年为88件, 2007年为79件, 2008年为65件, 2009年为68件。<sup>4</sup>

## (二) 打击印度洋西部海盗的国际合作及存在的问题

### 1. 联合国安理会的决议

联合国安理会严重关注海盗问题。索马里曾是《联合国海洋法公约》的缔约国, 但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海盗, 安理会通过一系列决议, 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)号决议以及第1851(2008)号决议。这些决议旨在解决当前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包括陆地镇压海盗, 以便从陆地上根本解决海盗问题。

### 2 国际合作打击索马里海盗存在的执法问题

目前, 在索马里海域和亚丁湾附近有多国海军参与打击海盗的行动, 如

<sup>1</sup> AFP, “Indonesia, Malaysia, Singapore Agree to Joint Malacca Strait Patrols,” *Jakarta Post*, June 30, 2004.

<sup>2</sup> G. Nathan Gerard Ong, “Charting a Unified Course for Safer Seas,” *The Straits Times*, June 25, 2005.

<sup>3</sup> “Indonesian Navy Plans Fleet Expansion to Boost Maritime Security,” ABC News Online, Feb. 12, 2005. <http://www.abc.net.au/news/newsitems/200502/sl301509.htm>

<sup>4</sup> *Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report 2009*, pp. 4-5.

由法国、巴基斯坦和澳大利亚领导的“联合特混舰队 150” (Combined Task Force 150 CTF-150), 由美国、土耳其和韩国组成的“联合特混舰队 151” (Combined Task Force 151 CTF-151), 由美国、意大利、土耳其、英国和希腊组成的“北约海上常规部队 2” (Standing NATO Maritime Group 2 SNMG2), 法国、德国、意大利、西班牙、瑞典、荷兰和挪威组成的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 (World Food Programme Escorts), 以及独自行动为商船护航的海军, 如俄罗斯、印度、中国、日本、伊朗、马来西亚和沙特阿拉伯等国的海军。<sup>1</sup>

国际合作打击索马里海盗存在许多问题, 突出表现在缺乏国际合作机制以及信息共享中心。在索马里海域和亚丁湾打击海盗的行动, 目前主要依靠以上多国海军的巡逻, 其他参与打击海盗的国家如俄罗斯、印度和中国海军舰队, 基本是独立行动, 缺乏信息共享和协调行动, 不利于有效地打击索马里海盗。今后努力的方向应是效仿上述亚洲 16 个国家签订的《协定》, 建立政府间打击海盗的信息分享机构, 协调各国行动, 共享打击海盗的情报。

由于过往索马里海域和亚丁湾的商船众多, 即使有本国军舰护航, 也无法覆盖所有的船只, 海盗会避开有军舰护航的商船, 寻找容易下手的“猎物”作案。索马里海盗作案具有隐蔽性和突发性, 受袭的商船即使立即向附近军舰发出求救信号, 军舰闻讯赶到时, 往往已经来不及制止海盗的攻击行为。海盗一旦登船, 马上就将船员当成人质盾牌布置在甲板上。外国海军虽然武器装备精良, 但考虑到船上人质的安全, 一般不敢贸然向海盗发起攻击, 而只能无奈地看着海盗将劫持的船只开往海盗控制的港口。可见, 多国海军的巡逻只能在一定程度上遏制海盗, 无法根本地解决索马里海盗问题。

### 三、中国打击印度洋海盗的行动

#### (一) 中国打击印度洋东部海盗的行动

中国政府高度重视打击海盗犯罪活动, 中国公安部确定了由刑事侦查局主管, 公安边防部门配合的海盗案件查控侦办体系。公安边防部门专门设立了海上“110”报警系统, 沿海公安刑侦部门直接受理海上犯罪案件的报案、侦查。对发现的海上抢劫犯罪案件, 及时成立专案组, 全面展开侦破工作, 从速破案。1998年以来, 中国公安机关成功地破获了“长胜”、“天裕”、“露易

<sup>1</sup> Risk Intelligence Piracy off the Horn of Africa: A Comprehensive Analysis of Somali Hijackings, p. 40

莎”、“海的主人”、“SIAM XANXA I”等货轮被劫案件。1999年,广东汕尾市人民法院对抢劫“长胜”轮和“露易莎”轮并杀害 23名船员的特大劫船杀人案件及时进行审判,分别对 54名海上抢劫犯罪分子处以刑罚,有力地震慑了犯罪行为,维护了国际航运安全。<sup>1</sup>

2002年 11月 4日,中国和东盟签署了有关非传统安全的合作备忘录,其中包括打击海盗的合作。2004年 11月 11日,中国签署了《亚洲打击海盗和海上武装抢劫的地区合作协定》。中国政府派遣官员常驻新加坡“信息分享中心”协调和指导中心的相关工作。

## (二)中国打击印度洋西部海盗的行动

中国是索马里海盗袭击的受害国。2005年 8月 16日,中国台湾的“ZHONG INO. 218”、“CHENG QING FENG”和“SHI LIAN FA No. 36”等三艘渔船相继在吉斯马由港(Kismayo)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,幸好早发现才得以摆脱。<sup>2</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 Vab”号、“Great Creation”号和“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>3</sup>

2008年 12月 26日,中国政府派遣中国海军护航舰艇编队从海南省三亚军港起航赴亚丁湾、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,并带有 2架舰载直升机。3艘军舰共有官兵 880余名,包括部分海军特战队员。<sup>4</sup> 中国海军舰队这次划时代的远征,极大地鼓舞了全国人民的士气,对遏制索马里海盗袭击中国船只起了积极的作用。

截至 2010年 12月 14日,中国海军已经出动了七批护航编队,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。目前,中国海军护航编队已

<sup>1</sup> 广东省高级人民法院编:《人民法院裁判文书选·广东 2000年卷》,北京,法律出版社,2001年版,第 128~149页。

<sup>2</sup> *Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report 1 January - 31 December 2005* (UK: ICC International Maritime Bureau 2006), p. 53

<sup>3</sup> *Piracy and Armed Robbery against Ships Report for the period 1 January - 30 September 2008*, p. 29

<sup>4</sup> 《中国海军护航编队今日赴索》,人民网,2008年 12月 26日。<http://military.people.com>

经为 1290 艘外国商船护航, 占护航船舶总数的 40% 以上。<sup>1</sup> 目前, 中国海军护航舰队除了要克服航海上的技术问题之外, 迫切需要解决的是舰队的远航补给问题, 中国必须在印度洋的沿岸发展自己的海上补给港。

#### 四、中国打击印度洋海盗的战略意义

印度洋是中国重要的能源和航运通道, 印度洋的海上安全直接影响到中国的国家安全。中国的能源运输过分依赖马六甲海峡, 但又缺乏有效的掌控马六甲海峡的能力, 即所谓的“马六甲困局”。为了减轻对马六甲海峡的依赖程度, 中国陆续援建和投资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斯里兰卡南部的汉班托塔港等。<sup>2</sup> 2009 年 3 月, 中国与缅甸签署了《关于建设中缅原油和天然气管道的政府协议》计划建设从缅甸实兑港到云南昆明的油气管道。<sup>3</sup> 中国试图利用这些印度洋沿岸的港口, 将能源和其他物资通过陆路输送到中国的西部和南部。西方战略家将之称为中国的印度洋“珍珠链”(String of Pearls)战略, 认为中国将通过建设这些“珍珠”港口, 控制印度洋的海上能源通道。<sup>4</sup>

面临印度洋的海盗威胁, 中国作为海上利益的攸关方, 派遣海军赴印度洋打击海盗, 出师有名, 已经得到以美国为首的西方国家的欢迎。中国应该以打击印度洋海盗行动为契机, 加强中国海军在印度洋的存在, 维护中国在印度洋的利益, 并积极发展印度洋沿岸的海上补给港, 利用印度洋的护航线路, 将散落在印度洋的“珍珠”链接起来, 实现中国“蓝色海军”的梦想。

(编辑 毛悦)

#### The Threat of Maritime Piracy in the Indian Ocean and China's Indian Ocean Strategy

Xu Ke

ABSTRACT: The Indian Ocean is facing the threat of maritime piracy at its eastern and western waters—the Strait of Malacca to the east and the Somali coast and the

<sup>1</sup> 苏银成、李唐:《护航:没有硝烟的战争》,载《人民日报》2010年12月24日。

<sup>2</sup> Vijay Sakhuja, “Sri Lanka—Beijing’s Growing Foothold in the Indian Ocean” *China Brief*, June 12, 2009, p. 9.

<sup>3</sup> 王旭辉、吴莉:《我国油气管网布局初步形成》,载《中国能源报》,2009年11月2日。

<sup>4</sup> Christopher J. Peherson, “Strings of Pearls: Meeting the Challenge of China’s Rising Power Across the Asian Littoral,” Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, July 2006, p. 3.

Gulf of Aden to the west. The paper compares maritime piracy in the eastern and western waters of the Indian Ocean, examines the dilemmas in international anti-piracy cooperation, reviews the Chinese responses to piracy in Indian Ocean, and finally discusses its implications for China's Indian Ocean Strategy.

KEY WORDS maritime piracy anti-piracy cooperation China's Indian Ocean strategy