

索马里海盗问题与国际社会的应对^{*}

王 猛

[内容提要]索马里海盗是高度专业化的有组织犯罪团伙,其在西印度洋日益猖獗的抢劫活动严重威胁到国际海运安全。但是,国际反海盗机制缺乏足够的威慑力,对待索马里海盗的基本态度就是绥靖主义,在打击手段上主要依靠季风、船舶自救以及抱薪救火的赎金缴付。巨额赎金产生的“财富效应”助长了全球海盗活动的升级和蔓延,大而失当的陆地解决方案强化了海盗行为的合法性。有鉴于此,国际社会必须拓展在亚丁湾的护航范围,加大军事打击力度以便威慑和阻止海盗们发动袭击,防止索马里海盗泛滥成灾乃至严重影响国际航运业。中国是索马里海盗活动的受害国,护航编队远征亚丁湾攸关国家安全利益,参与国际合作打击索马里海盗有助于提升外交能力、重塑国家形象。

[关键词]非传统安全 索马里海盗 绥靖政策 中国

[作者简介]王猛,西北大学中东研究所助理研究员、博士,主要研究中东政治与国际关系。

2010年8月2日,沙特央行特批2000万美元以赎回被索马里海盗扣押的沙特船只,相关货船运营公司开通专线业务以求尽快将赎金辗转送至海盗手中。如果此次交易成功,这笔钱将成为索马里海盗获得的最高单船赎金。7月29日,为了纪念2010年的“国际海员年”主题,国际海事组织(MO)、国际航运业界和海员团体向潘基文秘书长发出了一封联署公开信,寻求更大范围内的支持以应付困扰海运业的索马里海盗,要求释放仍被扣押的395名海员。¹事实上,尽管“海盗行为是人类公敌”已经是基本共识,国际社会合作打击海盗的实际效果却并不明显,全球范围内的海盗袭击频率和次数不降反升,有记录的海盗袭击已从1991年的107次逐年增至2009年的406次。鉴于历史上从未有过彻底根除某地私掠海盗的成功先例,本文通过考察国际社会对索马里海盗的因应个案,深入反思当前国际反海盗机制的困境,总结其经验和教训,以期为中国反海盗活动及相关国际合作提供借鉴。

在索马里附近水域,每年大约有3万艘船舶驶过,承载着全球14%的海上贸易和30%的石油运输。另一方面,1991年冷战结束和索马里西亚德政权垮台后,索马里在国家独立30年后陷入了彻底的无政府状态,长时间的军阀混战严重削弱其作为主权国家的生存和治理能力,社会严重失序,海盗成为这个千疮百孔之国唯一有回报的行业,日益猖獗的抢劫活动对国际海运安全构成了严重威胁。²据统计,索马里海盗仅在2009年就发动了217次袭击,劫持了47艘国际船舶,其在公海上的劫船成功率高达100%,劫船总数占全球被劫持船舶的一半以上;索取到的赎金总额接近1亿美元,船均超过180万美元;被扣为人质的船员867人,人均被扣留

^{*} 本文是国家社科基金重大项目“当代中东局势发展及我国战略对策研究”(04ZD021)的阶段性成果。

¹ /MQ Shipping Industry, Seafarers Seek UN Response to Piracy”, <http://www.imo.org/>, 29 July 2010 (上网时间:2010年8月8日)

² Peter Lehr “Warships Won't Stop the Pirates”, *The Guardian*, April 10, 2009.

60天。¹

与世界其他区域海盗不同,索马里海盗的显著特点就是只索取赎金,其对国际社会的危害主要限于经济方面。到现在为止,索马里海盗还没有杀人越货和虐待人质的公开记录,未把劫持的船舶改装后再出售或经营,不附加政治要求,也没有与“基地”组织合流的迹象。而为了避免被劫持船员受到人身伤害,也因为缴付的赎金能够得到补偿,遭劫船东们往往花钱买平安,海运行业甚至出现了如何具体缴付赎金的潜规则。索马里海盗似乎相信,只要不伤害人质或不与恐怖分子有染,国际航运业就会一直源源不断地给他们送钱。²

索马里海盗的抢劫活动首先对国际航运业和全球贸易造成重大冲击。最近 10年的船均赎金水平逐年递增,海盗向单船索取的赎金要价已经从 20世纪 90年代的几万美元暴涨至到 2010年初的 250万~3000万美元。船东实际缴付的单船赎金仅在 2009年内就从 300万美元涨到了 700万美元。值得注意的是,赎金往往还只是船舶被劫后船东必须承担的全部损失的一部分,其他如律师费、咨询费、危机管理费、贷款利息、遇害船员的赔偿以及与海盗事件有关的法律责任等费用,可能相当于、甚至大大高于赎金数额。例如虽然只有部分船舶遭劫,但保险行业针对海盗频繁活动区域的海运保险费率在 2008下半年后的一年间上涨了二十几倍。相关费用的整体上涨抬升了国际航运成本,一些知名海运企业相继宣布旗下交货时间不紧的船只改由其他航道通行,如避开苏伊士运河这一最短航线而绕行南非好望角等。正因为如此,索马里海盗在 2009年获得的赎金不过区区 1亿美元左右,全球贸易因之而增加的间接损失(包括海运保险费用和运输费用等)却高达 130亿-160亿美元。”从长远看,额外付出的保险费用和航线变动所增加的海运成本最终将抬升全球的商品价格和消费者支出。

海盗所获赎金的使用客观上推动了索马里当地经济发展和民众福祉提升,进而引诱更多的索马里人铤而走险加入职业海盗行列,以致海盗活动在索马里有着盘根错节的社会基础,国际社会反海盗活动也很难在索马里获得足够的社会支持。在战乱频

仍、生活贫困的索马里,劫掠归来的海盗因为大额美钞引发的“财富效应”,不但不被看成罪犯,反而成为许多人眼中的英雄和成功人士,其获得财富的手段合法与否则无人关心。为了避免赎金流向被追踪以致海盗的行踪曝光,索马里海盗通常都放弃银行转账而选择以现金形式收取赎金,然后立即大肆挥霍,客观上拉动了索马里经济的增长。索马里沿海港口如埃勒、哈拉代雷等在很大程度上就是因此而从小渔村发展成了新兴城镇,出现了旅馆、越野车、网吧以及咖啡厅等现代服务设施。事实上,由于划地为王的索马里军阀无暇顾及或者有意纵容,也由于海盗新贵奢侈生活和较高社会地位的鲜活示范,在索马里全国,从北到南,无论是沿海还是内陆,海盗几乎成为当地人的“择业首选”。³在索马里,加入海盗组织既是众多贫苦渔民养家糊口的较好出路,也是急于发财的各色人等快捷致富通道。一些索马里人甚至在报名参军、领到武器后,就立马开溜投奔海盗。

索马里其他阶层的各色人等都致力于成为海盗经济的利益相关者。富有的商人们为海盗提供资金支持,帮助他们购买武器、招募人员。遍布西印度洋各大港口的眼线们及时传来商船的船员、货物、路线和防御手段等信息,以助海盗挑选抢劫目标。按谈判天数抽取高额佣金的专业安全顾问积极充当着调解人,在海盗、船主代表及保险公司代表之间展开斡旋,并负责将事主缴付的赎金直接送到被劫持的船上。普通的索马里人在海盗老巢 24小时营业的简陋证券交易所里,争先恐后地为登记注册的 70多家海盗团伙提供着可折抵有价证券的金钱、武器和其他物品。有人就因为为劫持西班牙渔船的海盗提供了一枚榴弹而在短短 38天后得到了 7.5万美元的回报。

海盗赎金的幕后受益者还包括财政窘迫的索马里割据政权以及可能与“基地”组织有关联的激进

¹ Mark McDonnell “Record Number of Somali Pirate Attacks in 2009”, *The New York Times*, Dec 29, 2009

² Greg Tondle “The Perfect Fight” *South China Morning Post* March 9, 2010.

³ 周卫东、袁立、郑旭红:“海盗风险上升对海运业的影响”,《集装箱化》,2010年,第1期,第1页。

⁴ 谷月:“海盗为什么在索马里成为首选职业?”《社会观察》2008年,第12期,第67页。

武装组织,他们在各自控制范围内给海盗们提供庇护以换取金钱。正是因为这种复杂的利益关联,当沙特油轮“天狼星”号遭劫持的消息震惊世界的时候,海盗老巢的商户们却翘首期盼着即将到来的购物潮,甚至因为有可以指望的赎金而允许海盗们大量赊购;当相关方为解救被劫船只而多方奔走时,索马里民众却齐心协力地守护着海盗们劫持回来的船只,以人海战术阻遏外部力量的武力解救,共同致力于索取高额赎金。

索马里海盗新生代的出现及其更鲜明的结构化和产业化特点,也给国际反海盗机制提出了新的挑战。根据英国航运协会主席科佩尔尼茨基 (Jan Korpemicki) 的说法,索马里海盗新生代来自不同团体、与不同组织交往,他们更具结构化和组织性的发展方式已经超出海盗犯罪本身。¹ 与他们的先祖一样,索马里海盗新生代同样依赖岸基据点,沿袭亦盗亦商、外盗内商的传统抢盗活动模式,包括通过部落和家族关系购买必需的装备和生活物资,依靠地下钱庄进行转账,凭借“诚信”和“君子协定”开展现金交易而不留任何账目纪录等。² 但与其先祖不同的是,新生代海盗充分利用了现代高科技工具,如 GPS 全球定位系统、卫星电话、AK 系列步枪和 RPG 反坦克火箭发射筒等装备,足以对付没有武器装备和防卫手段的现代商船。海盗团伙从包围威慑到登船控制的整个过程往往不超过一刻钟,几乎不给营救行动留下反应时间。新生代海盗的远洋做案能力也日益提高,袭击时间覆盖昼夜全时段,活动区域已经从近岸数十海里拓展到远海数百乃至上千海里,在更宽广的范围内威胁着国际船舶的航运安全。另外,索马里海盗的新生代已发展成高度集团化的有组织团伙,其袭击战术和操作模式越来越专业化,具有较强的隐蔽性和欺骗性。他们在远海有“母船”充当作业平台,在沿海有给养补给站,具备在不同水域同时发动袭击的能力。另外,索马里海盗还总结出一套行之有效的训练、出击、销赃和奖惩措施等,其专业化水平之高,犹如训练有素的正规作战部队。

总体上看,作为一群以谋财为目标的高级犯罪团伙,索马里海盗不仅以其屡创新高劫船成功率和赎金收入推动了全球海盗活动的升级,而且在全

球范围内吸引更多的恐怖组织和武装力量竞相效尤。例如东非沿海发生的海盗袭击数量在 2005 至 2009 年间增加了 7 倍,西非沿岸效仿索马里同行的海盗活动直接导致喀麦隆 2009 年原油产量下跌 13%。³ 更严重的是,在索马里社会完全失序和国际社会持续高压的双重态势下,索马里海盗对利益最大化的渴求还可能催生走私、贩毒、武器交易和偷渡等活动,其发展的多样性、威胁的广泛性及与恐怖主义合流的可能趋势已经并将继续危及整个世界。⁴

为了打击日益猖獗的索马里海盗,联合国安理会在 2008 年突破了集体安全机制的现有框架,授权各成员国在索马里过渡政府同意的情况下使用一切必要手段打击海盗活动,且一再延长授权期限,建议设立国家、区域或国际特别法庭解决对海盗的“有罪不罚”问题。欧盟、美、中、日、俄、印等 20 个国家出动数十艘战舰和 120 支反海盗行动队,一直在努力遏制索马里海盗的袭击活动。索马里过渡政府也与部分国家商谈如何在领海缉拿海盗。

然而,高压之下的索马里海盗却愈战愈凶,其成员从数年前的不足百人增至现在的约 1500 人,其组织机构日益严密、装备日益先进、手段日益专业化和暴力化。在海上劫掠活动中,索马里海盗通过“行动委员会”协调不同团伙的行动,并一再在巡航军舰的眼皮下使用武力攻击以迅速登船,经常用处死人质和炸沉商船来阻遏海军舰艇的武力解救,主动用大口径武器向例行监测遭劫船舶的直升机开火,甚至以群狼战术长时间围攻护航舰艇。例如,索马里海盗就与欧盟国家的海军发生过多起交火事件。2009 年以来,开火袭击事件约占索马里海盗活

¹ Jonathan Saul “New Generation of Somali Pirates Emerging”, Reuters April 13 2010, <http://af.reuters.com/article/topNews/idAF-DE63C0JV20100413>. (上网时间: 2010 年 5 月 23 日)

² J. Peter Phan, “The Pirate Economy: Why the U. S. Navy Can’t Win This Fight”, *Foreign Policy*, April 2009.

³ Jonathan Saul “New Generation of Somali Pirates Emerging”, Reuters April 13 2010

⁴ Editorial “Somalia is Obama’s New Afghanistan”, *The Christian Science Monitor*, August 6 2009

动总数的一半,在交火过程中遇袭船只受损、船员受伤的情况屡屡发生。

索马里海域严峻的安全形势折射出当前反海盗活动及反海盗机制的种种困境。第一种困境是,国际反海盗机制的绥靖主义助长了索马里海盗的嚣张气焰。虽然国际社会已经确认了对海盗行为的普遍管辖权,联合国安理会授权各成员国使用武力行使对海盗罪的刑事管辖权,但世界各国在打击海盗的力度和方式等方面存在着严重分歧。当前的国际反海盗机制不仅因缺乏合作意愿和动力而步履蹒跚,更因为没有与之相匹配的军事实力而缺乏足够的威慑力;打击海盗主要依靠季风、船舶自救以及遭劫后抱薪救火的缴付赎金策略,暴露出明显的绥靖主义倾向,不能有效遏制全球海盗活动的升级和蔓延。

国际反海盗机制的绥靖主义集中体现在以下几个方面。一是宽泛的海盗定义导致国际反海盗机制“无法可依”。出于维护公海自由原则与现代国家领海主权的双重考虑,《联合国海洋法公约》将海盗行为的发生地点确定为公海或国家管辖范围之外,而将发生在国家司法管辖范围内的非法暴力或扣留活动定义为“海上武装抢劫”,并将之交由领海国自行处理。发生在索马里水域的暴力、扣留或掠夺等袭击行为,大多位于索马里领海或其管辖范围之内,并不适用于国际法对海盗行为的界定。索马里事实上的无政府状态给打击索马里水域海盗的行动带来了重重困难。有权管辖的索马里联邦过渡政府孱弱不堪,既无力制止海盗行为的发生或在制止后予以起诉,也没有能力在其沿岸水域完成应负的领海护持任务。二是国际反海盗机制对海盗行为无法起到有效的惩戒作用。海运企业是海盗活动的直接受害者,但在权衡经济成本与可能的安全收益后却往往选择维持现状,不愿积极参与对海盗嫌疑犯的法律制裁,只是单方面地要求各国政府拿出切实行动。由于海盗的劫掠活动并未威胁到多数国家的核心利益,发生地又大都在国家权威难以触及之处,海盗问题往往很难进入国家的重大安全议程。一些海盗活动热点地区的国家还担心合作打击海盗会导致外国干涉其内政合法化,因而一再要求打击海盗应严格遵守国际法,充分尊重沿岸国家的主权和领土

完整。比如,正是由于越南、印尼等国的强烈反对,2008年6月通过的打击索马里海盗的安理会第1816号决议就将适用范围限定于索马里水域,并且强调不能将之视同为国际习惯法。实际上,积极参与反海盗的行为主体通常比较有限,主要是日本、德国等贸易大国和国际海事局等国际非政府组织,但前者受限于国际法和地缘政治等因素而难有作为,后者则缺少必要的反海盗能力。此外,世界各国的法律法规存在差异甚至冲突,很多海盗被捕后往往难以受到应有的惩罚。一些国家不愿起诉在本国落网的海盗而只是简单将其驱逐出境,一些国家因为找不到合适的法律依据而不得不在关押一段时间后将抓获的海盗释放,还有一些国家明令不得抓捕拥有特定国籍的海盗。从2008年8月到2009年12月,各国护航舰队共抓捕706名海盗,其中有60%被收缴武器后当场释放,迄今仅有46名海盗被定罪,23人庭审后无罪释放。¹因此,无论是多国海军在亚丁湾的巡逻,还是肯尼亚、也门、荷兰等国对海盗嫌疑分子的审讯,都没有对海盗起到真正的威慑作用。这种事实上的有罪不罚既侵蚀了国际社会打击海盗的努力,也助长了海盗的嚣张气焰。海盗们经常这样安慰少数被捕的同伴:“别担心,你会出来的,运气好的话还可以再劫一条船。”²

第二种困境是,试图通过铲除海盗存续的社会土壤去根除海盗问题的陆地解决方案大而失当,不仅无助于现阶段打击海盗的行动,反而使国际社会有限的反海盗努力徒劳无功。一方面,海盗问题的陆地解决方案存在理论缺陷。海盗本质上是人类航海活动的衍生品,海盗与反海盗斗争贯穿了航海业发展的各个阶段,是一种长期存在而非阶段性的现象。索马里沿岸海盗猖獗的根源主要在于当地的持续动乱和极度贫困,归根结底是和平与发展问题。要根治海盗问题,就应推动索马里国内的秩序重建和经济发展,恢复当地正常的社会生活。”但是,社

¹ J. Peter Phan, “Lawyers vs Pirates”, *Foreign Policy*, April 30, 2010.

² 闫鹏:“为何海盗如此猖獗”,《环球军事》,2009年,第5期,第18页。

³ Editorial “Capture Pirates on Land and Sea”, *The New York Times*, April 9, 2009.

会失序和生活贫困毕竟不能成为一些人铤而走险、违法犯罪的口实,也不能成为他们开脱罪责的理由,因为任何犯罪行为都必须及时加以惩处。索马里社会长期失序,德政不举,威刑不肃,要想重建秩序就必须先行法治,治标是当务之急。具体到索马里海盗问题的应对上,首先就应该先从海上全面严打,然后再配之以陆上维和,加强索马里国家治理与社会秩序维护能力。如果不先通过治标进行量的积累,反而从一开始就认定海盗问题的根源是当地的动荡、贫穷和落后,重点关注索马里当地动荡、贫穷、落后的源头——历史上西方国家的殖民掠夺和殖民统治,坚持所谓治本思路,其结果就是缘木求鱼,甚至可能意外强化海盗行为的合法性,为其披上反抗不合理秩序的道义外衣,以致刺激更多的索马里人满怀义愤地与海盗为伍。

另一方面,索马里的欠发达现状和极度动荡决定了海盗问题陆地解决方案的低效乃至徒劳。索马里有在历史上从未在当今范围的政治版图内建立过权威的中央政权,独立后开始的现代民族国家建设步履维艰、历经波折,索马里中央政府在经济发展、政治和社会管治等方面的努力均未见大的成效,其合法性、权威性、稳定性异常脆弱。最近 20年间,索马里先后并存过 6 个地方政权和 1 个过渡联邦政府,多个政权林立,部族相互混战,出现了“所有人反对所有人”的可怕局面,在全球贪腐指数排行榜上多年排名末位。联合国、非盟、东盟和伊加特等国际组织先后召开的 13 次索和会均未取得任何成果,索马里境内出现的所有地方割据政权也未得到国际社会的承认。2005 年成立的过渡联邦政府无力有效掌控全国局面,多次针对反政府武装发起的军事行动均无功而返,谋求与反政府武装和解并分享权力以建立国内秩序的努力收效甚微。民族运动、救国民主阵线等主要派别依旧拥兵自重,划地称王,由来已久的军阀割据局面尚无实质性变化。索马里国内这些政治势力更无暇、也不会主动配合国际社会的反海盗努力,甚至难以断绝与海盗团伙的联系。比如索马里“伊斯兰法院联盟”一直主张建立伊斯兰国家和政府,曾在 2006 年一度掌控过大半个国家,其强力推行的伊斯兰法也确实是在维护社会治安、恢复

秩序和法治方面发挥了一定作用。但基于索马里赤贫的经济基础,“伊斯兰法院联盟”难以为民众源源不断地提供必需的食物、医疗和教育等公共产品,更对海盗行为缺乏免疫力,以致在被驱逐出摩加迪沙后就主要依凭海盗上缴的部分赎金才得以武装割据索马里南部。

鉴于索马里的赤贫状况短期内不可能得不到改善,海盗之于索马里就犹如鸦片之于阿富汗,任何一届政府也难免不为眼前的实际需要而纵容海盗行为。只要索马里内部问题不解决,国际社会无论对之进行多少援助都无济于事。因此,在可以预见的时期内,要想先铲除海盗存续的社会土壤而后根治索马里海盗问题,几乎没有可能性。

三

国际社会如何应对,才能有效打击索马里海盗并使该问题最终得以根治呢?对此,世界各国和国际组织各有其意见和方法,但都日益倾向于在陆地、在索马里国内采取强力措施,将预防和打击结合起来。正如国际海事组织在 2010 年 7 月底的一封联署公开信中所指出的,索马里海盗问题的根源在索马里国内,安理会的政治解决方案必须以陆地为基础,但其提出的建议却全是即时措施,如:在政治层面施加压力以确保被海盗扣押的人质尽快释放,向被海盗劫持或袭击的海员及其家庭提供援助,提高海运行业在预防、回避、防御海盗袭击等方面的能力建设,增加对各国海军的支持以强化其护航与巡逻能力,促进世界各国、各地区与相关组织间的反海盗合作与协调工作,等。¹

从历史上看,除了得到某些国家支持“奉旨打劫”且一度被视作海军重要补充力量的皇家海盗如北欧的维京海盗、东地中海的巴巴罗萨海盗等之外,纯粹私掠性海盗的出现主要源于当地航运位置重要以及社会秩序的不健全,与其经济发展水平及民众富裕程度没有直接联系。许多应对海盗威胁的成功个案如中国郑和在南洋以及美国在加勒比海的靖清

¹ “MO, Shipping Industry Seafarers Seek UN Response to Piracy”, http://www.ina.org/Newsroom/InaInFrame.aspx?topic_id=1859&doc_id=13520 (上网时间:2010年7月29日)

海盗实践都清楚地表明,只要能够在海盜易发区域建立起某种有罪必罚的秩序,就能在相当程度上、相当时期内维持航运的秩序和安全。2010年第一季度,亚丁湾索马里水域共发生 17起海盜袭击事件,比 2009年同期的 41起有了明显下降。¹实际上,2009年以来,索马里国内动荡加剧,更严峻的是:逐渐坐大的“伊斯兰青年运动”甚至与“基地”组织取得联系并公开宣誓效忠本·拉丹,大量来自伊拉克、阿富汗和巴基斯坦的武装分子开始介入索马里的内部冲突。²国际社会面对如此形势,仍能取得打击索马里海盜的明显成效,就是因为主要大国派出海军在亚丁湾水域巡逻并加大了打击海盜行为的力度。可以说,正是由于国际社会加强了反海盜协调与合作,同时加大了军事打击海盜的力度,对海盜起到了一定的震慑作用。

从纯粹的技术角度讲,主权国家以现代军事力量打击仅有普通轻型火器装备的海盜,如同以牛刀杀鸡般轻而易举,因为任何索马里海盜团伙都不具备对抗一个中等国家海警的实力,更别说与配备现代武器系统的正规海军决战。然而,索马里海盜不仅以索马里国土乃至邻近沿海国家领土为据点,而且其团伙活动具有分散性、机动性和欺骗性,海盜成员亦民亦盜,且在抢劫时常以无辜平民作为人质,国际社会打击海盜的行动必须努力避免误伤人质或造成大范围人道主义灾难,同时需要尊重索马里等沿岸国的主权。派遣海军舰艇巡逻、护航是综合考虑上述两方面因素后的不得已之举,有其消极性,其目的主要在于事前慑止海盜袭击事件的发生,以确保各有关国家船舶的安全通行。若还要在过程中和事发后有效打击海盜活动,国际社会的打击行动就必须更积极、更加有力,在亚丁湾巡逻的各国海军就应进一步协调护航行动、分区巡逻,并在船只遭劫后主动出击,从而更切实有效地维护该水域的海运秩序和安全。

只要世界海运秩序还存在安全隐患,一切解决路径都应在考虑之列,当强则强,当弱则弱,不能自缚手脚。欧美国家和俄罗斯等在这面积累了可供借鉴的经验。欧洲人开展均势外交游刃有余,美国人以放眼世界的“大棋局”意识和救世主情怀称霸

全球,俄罗斯人则表露出“谁敢打我,我就打谁”的卓然霸气,无不反映他们在应对危机事件时的经验、心态、方式和气势等。这些在当代索马里海盜袭击事件的应对中正在显示出效果。法国曾两度出动突击队解救入质,美军断然击毙海盜并多次炸毁海盜“母船”和小艇,俄罗斯在成功营救被劫船只后让没有导航设备的海盜们在远海自生自灭,印度海军击沉了被海盜充当母船的泰国渔船,也门判处 6名索马里海盜死刑。美国在打击加勒比海盜时更是双管齐下,国会 1819年通过的特别立法明确规定海盜一旦被定罪就立即处以死刑,海军舰艇“企业”号不妥协地对海盜老巢进行了毁灭性打击,从两个方面保证了美国沿海近两百年的航运安全。³中国明朝的郑和在打击南洋海盜时也是首先“擒贼先擒王”,其次才宣教化、重民生。

面对当代索马里海盜的凶恶抢掠,主权国家派遣海军护航的行动是否应拓展到有限的军事打击并非纯粹的开火问题,并非战术问题,而是政治问题。⁴事实上,虽然索马里海盜一再威胁如果抓获美国、俄罗斯和法国人质就立刻撕票,但对法美俄等国船舶却更多采取的是袭击而不劫持的做法,其中不能不说有法美俄等国政府强硬对策的震慑作用。

四

对于现阶段的中国来说,索马里海盜问题已成为难以回避的非传统安全威胁。中国是世界第二大出口国和最大海运需求国,经由中国沿海各港口→马六甲海峡→印度洋→红海→苏伊士运河→地中海→大西洋的西行航线,是中国最具战略价值的海上贸易通道和能源通道,承担了中国进出口贸易 40%和进口石油 60%的运量,其中的 60%又必须通过苏伊士运河。海盜活动猖獗的索马里水域就位于中国

¹ Bonds “Piracy Attacks Down by a Third in Q1 2010”, Reuters April 21, 2010 <http://www.reuters.com/article/idUSSGE63K04H20100421> (上网时间:2010年7月29日)

² 裴广江:“外国武装分子介入索马里”,《人民日报》,2010年7月12日。

³ 王迎晖:“海盜克星:劳伦斯·卡尼”,《环球军事》,2009年,第1期,第58页。

⁴ Greg Tomde “For PLA, Firing on Pirates Is A Political Issue”, *South China Morning Post* November 15, 2009

外贸船舶西行航线的必经路段,每年航经亚丁湾的中国货船约有 1000 多艘,其中 20% 受到过海盗袭击。¹ 与此同时,往来于西行航线上的中国商船并不具备强大的抗风险能力,在应对索马里海盗时似乎除了硬闯亚丁湾外就只能绕行南非好望角。对一艘载重 10 万吨的集装箱船来说,绕行好望角意味着增加一周航行时间和 20 万美元燃油成本,不绕行的代价则是可能遭遇海盗和飙涨 20 多倍的保险费。² 中国打击索马里海盗既攸关利益,又攸关尊严。中国海军参与国际社会打击索马里海盗的行动,是应对索马里海盗施加之安全威胁的正当反应,是为了维护国际航运秩序即维护中国海上贸易通道和能源通道畅通。

中国参与打击索马里海盗的方式是派遣海军护航编队远征索马里海域。2008 年 12 月 26 日,根据联合国相关决议和索马里联邦过渡政府的请求,中国派遣海军舰艇远赴亚丁湾水域实施护航。在亚丁湾,中国护航编队积极与相关国家和组织开展多种形式的双边及多边护航合作,与有关各方就分区护航的国际合作达成了原则共识,以实际行动保护中国航经亚丁湾索马里水域的船舶及人员安全,维护该水域的航运秩序。截至 2010 年 6 月底,中国海军共组织 6 批护航编队,完成 213 批 2248 艘中外船舶的护航任务,护航行动向着有序接替、常态化运行的纵深方向稳步发展。中国海军护航编队远征索马里是中国外交发展的一个重要转折,其深远意义不仅在于维护西行航线畅通和国家经济安全,向世界展示中国在非洲“符合原则的接触”(principled engagement)政策,而且通过对全球安全责任的承担初步展示了成熟的世界大国形象。600 年来中国首次以一种几乎不可能遭遇他国敌意的方式把军事力量投射到海外。”

中国在亚丁湾索马里水域维护国家利益时需要精准把握战略守势与战术攻势的有机结合。一方面,中国必须坚守不干涉他国内政的外交传统,坚持遵循现行的国际秩序和国际行为准则。因此,中国在积极打击索马里海盗时在战略上必须采取守势,不要奢望能够借助外力推动的陆地方案去根除索马里海盗问题,必须动用军事力量时要坚决避免介入

索马里的内部冲突。另一方面,中国必须加强商船的自卫能力,包括强化船舶航经危险水域的安全意识,做好自我防范和反击的先期准备工作,给商船配备非武装安全护送人员以便有效组织抵抗,积极研制可用于商船自卫的非致命性武器等。³ 由于各国海军舰艇在事发后解救遭劫船只时鲜有成功作为,大约 78% 的遇袭船舶都是通过自我防范和反击成功击退海盗,商船采取的自救措施在一定程度上就可延缓、阻滞甚至挫败海盗袭击。这也是现阶段最有效、更直接的反海盗措施。

最后,从战术层面说,中国对索马里海盗行为应该也可以采取积极攻势,不仅要积极有效地实施合作护航,切实提升商船自卫能力,关键时刻还要及时动用军事力量,在具体事件中加大军事打击力度。为此,中国海军护航编队应在相关实践中主动学习,切实提升参与护航的技巧和效果。

由于缺乏长时间远洋作战的经验,没有海外基地,中国海军首次参与国际性多国联合海上护航行动面临多重严峻考验,涉及快速出动能力、远洋部署能力、武器装备、后勤保障、特种作战能力、海军训练水平、海上协同作战能力、应对紧急情况能力等诸多方面。

鉴于中国的国际地位和海外利益的有限性,中国海军护航编队参与打击索马里海盗的主要任务,除了协助其他国家的海军护航行动外,就是保障往来亚丁湾的中国商船航运安全,并且注意学习和借鉴国外同行在危机管理中运用军事力量的成功经验,在实践中提升自身的远洋作战能力。同时,中国海军护航编队还可以利用打击索马里海盗问题传播中国的和平、和谐理念和价值观,以塑造中国的道义行动力和影响力,为中国的软实力建设贡献一份力量。○

(责任编辑:黄昭宇)

¹ 王历荣:“国际海盗问题与中国海上通道安全”,《当代亚太》2009 年,第 6 期,第 121 页。

² 孟雷:“索马里海盗对海运业的影响”,《交通建设与管理》2009 年,第 1 期,第 29 页。

³ Leading Articles “China Sets Sail”, *The Times* Dec 23 2008

⁴ 翟久刚:“浅析索马里海况现状和船舶加强防范的措施”(二),《中国海事》,2009 年,第 7 期,第 30 页。