

重的海洋安全压力,在当今则尤其表现为在海洋战略空间以及涉及国家主权和海洋权益的台湾问题、南海问题上受到美国因素的严重制约^[9]。(2)基于国防资源有限和国防战略具有防御性,优先发展深海力量能在较短时间内形成有效的威慑力量,并以此带动中国海军的跨越式发展^[22]。

61与台湾联手争取南海权益和勘探开发。共同勘探开发将密切两岸的经济、政治和军事联系,扩大共同利益,从而推动台湾问题的解决。两岸联手具有现实基础:同是中国人,台湾是主张南海权益的,两岸具有共同的利益;国民党在台湾的当政使联手具有政治基础。

参考文献:

- [1] 何传添. 中国海洋国土的现状和捍卫海洋权益的策略思考 [J]. 东南亚研究, 2001, (2): 52
- [2] 吴纯光. 太平洋上的较量 [M]. 北京: 今日中国出版社, 1998: 117.
- [3] 张序三. 海军大辞典 [M]. 上海: 上海辞书出版社, 1993: 11255.
- [4] 朱华友, 鞠海龙. 南海航行安全对世界经济的影响 [J]. 南洋问题研究, 2006, (3): 19.
- [5] 朱坚真, 张庆霖, 乔俊果, 师银燕. 南海权益保护与海洋竞争力培植 [J]. 经济研究参考, 2007, (46): 10 - 11.
- [6] 刘文宗. 我国对西南沙群岛主权的历史和法理依据 [EB/OL]. [2008 - 04 - 28]. http://www.china-h.com/zixun/nfldx/zixun_73156.html
- [7] 蔡鹏鸿. 试析南海地区海上安全合作机制 [J]. 现代国际关系, 2006, (6): 11.
- [8] 江洋, 王义桅. 美国亚太安全战略中的南中国海问题 [J]. 东南亚研究, 1998, (5): 37.
- [9] 刘中民. 海权问题与中美关系述论 [J]. 东北亚论坛, 2006, (5): 73.
- [10] 朱凤岚. 日本对南海争端的介入及其影响 [EB/OL]. [2008 - 03 - 01]. <http://iaps.cass.cn/xueshuwz/showcontent.asp?id=938>
- [11] 蔡鹏鸿. 试析南海地区海上安全合作机制 [J]. 现代国际关系, 2006, (6): 10.
- [12] 骆莉, 袁术林. 中国国家安全中的南海问题初探 [J]. 暨南学报: 人文科学与社会科学版, 2005, (1): 8.
- [13] 冯硕斌. 南海争端对我国南海资源开发的影响 [D]. 暨南大学硕士学位论文, 2007: 124.
- [14] 刘黄. 十一五外贸依存度再走高 专家建议转变增长方式 [N]. 中华工商时报, 2005 - 12 - 13 (2).
- [15] 吴川. 关注中国东盟双边贸易成长 [EB/OL]. [2008 - 03 - 01]. http://www.gx.xinhuanet.com/ca/2007-05/30/content_10177565.htm
- [16] 孙莎岚. 和平的崛起与我国的南海政策 [J]. 广东工业大学学报: 社会科学版, 2005, (1): 53.
- [17] 石家铸. 南海建立信任措施与区域安全 [J]. 国际观察, 2004, (1): 44.
- [18] 邓小平文选 (第3卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1993: 149.
- [19] 吕德胜, 李根成. 中国等10国将在南中国海举行多边军演 [EB/OL]. [2008 - 04 - 28]. <http://mil.news.sina.com.cn/2007-05-17/0623444774.html>
- [20] 张耀光, 魏东岚, 王国力等. 中国海洋经济省际空间差异与海洋经济强省建设 [J]. 地理研究, 2005, (1): 46 - 47.
- [21] 国家海洋局. 2007年中国海洋经济统计公报 [EB/OL]. [2008 - 04 - 28]. http://www.lm.cn/basicdata/basicdata2special/200802/t20080225_200757.htm
- [22] 张文木. 论中国海权 [J]. 世界经济与政治, 2003, (10): 13.

责任编辑: 闻刚

海盗治理与南海海上安全保障机制

张丽娜

(海南大学 法学院, 海南海口 570228)

摘要:南海海盗事件频发已对这一地区的航行安全造成了极大的威胁。虽然目前相关的法律制度和合作机制正逐步建立,但南海海盗治理问题仍多。南海海上安全对我国意义重大,因此我国应积极参与南海海盗治理,完善相关立法,加强国际合作。

关键词:南海; 海盗; 海上安全

中图分类号: D993 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 6951(2009)01 - 0161 - 04

收稿日期: 2008 - 10 - 18

基金项目: 本文为海南省重点学科建设项目子课题“南海开发管理合作法律问题研究”资助的成果(课题编号: xkxm0851 - 06)

作者简介: 张丽娜(1969—),女,辽宁新民人,海南大学法学院副教授,硕士生导师,武汉大学法学院博士研究生,主要从事国际经济法学和知识产权法学研究。

一、南海海盗的历史与现状

南海海盗问题由来已久,基本上与东南亚海上贸易的产生和兴起是同步的。二战结束之后,东南亚各国先后独立并且基本上沿袭了殖民地时期的反海盗政策。但是,自从20世纪60~70年代东南亚各国经济起飞以来,南海海盗势力重新抬头。20世纪90年代东南亚经济和政治的动荡,使得海盗问题进一步恶化。而进入21世纪以来,南海海盗问题开始与民族分裂主义问题甚至恐怖主义问题互相交织,变得日益复杂难解。直到目前,海盗行为是对南海海上通道安全的最大威胁^[1]。

19世纪,南海海盗主要有三类:第一类是所谓的“业余海盗”,即少数渔民和从事海上贸易的商人,在某些“便利”的时候浑水摸鱼,打劫其他渔民和商人。第二类是通常意义上的海盗即职业海盗,其主要活动范围是从廖内和林加群岛到新加坡南部水域。他们往往藏匿在海道的扼要之处,在过往频繁的商船和渔船中伺机选择攻击目标。由于当时这一水域附近的诸多岛屿尚处于半独立状态,职业海盗集团多半与当地的政治集团有着密切的联系。因而,这一水域的海盗在相当长时期内近乎为所欲为。第三类海盗是奴隶劫掠者,其势力最大,影响也最大。这类海盗通常有着相当规模的海盗船队和较先进的武器装备,通常在东南亚沿海地区随意靠岸,迅速登陆,在捕获大量的青壮年劳动力之后,立即从海上逃逸。当时,除了爪哇岛之外的东南亚普遍人口稀少,而殖民地经济的发展和海外贸易的迅速增长,又需要大批的青壮年劳动力。因此,奴隶劫掠者所掠夺来的大批青壮年,被迅速地补充进了农业劳动力市场,或者在有产阶级家庭充当家仆^[2]。

目前活跃在南海海域的海盗拥有先进的航海设备和精良的武器装备,具有高度的流动性,行踪诡秘,有的已经走上了集团化、国际化的道路。具体而言,南海海盗主要包括以下几种类型:

1. 流窜作案的小股海盗,一般3~5人为一伙,通常采用小艇乘夜潜入船只的方式,偷窃或抢劫现金、电子设备等唾手可得的财物。这些犯罪往往带有极大的随机性,通常不伴随暴力,偶尔也会伤人。

2. 以抢夺近海渔船和商船为主的海盗集团,其规模也较小,通常在10人以下,平时伪装成渔民,或藏匿在无人的海岛上,一旦目标出现,则采用小艇乘夜潜入目标,迅速控制驾驶台和船员,切断渔船同外界的一切联系,然后大肆抢劫船上的钱物和贵重设备。若遇反抗,海盗会毫不犹豫地大开杀戒。在菲律宾群岛南部猖狂活动的Pipi Uwah等6个海盗集团就属于此类。

3. 具有黑社会背景的国际海盗辛迪加,其组织规模较大,通常在10人以上,一般以大型货轮为抢劫对象。国际海盗辛迪加拥有先进的自动化武器和高科技设备,在东南亚各国港口都有自己的内线。海盗作案时,有时伪装成政府执法船只,以检查为名在光天化日之下强行登船;有时则利用精良的武器装备乘夜发动突袭。作案后,海盗将抢来的货物交给其走私网络为其销赃。抢劫来的船只,则开往预定的地点进行改装,改变船旗国、船舶证书等,或转手出售或自己营运。据英国《经济学家》报道,仅在印尼就有4个这样的国际

海盗辛迪加,其中一个的幕后枭首还是印尼前总统苏哈托的亲密商业伙伴^[3]。

南海海域是重要的国际航运通道,巴士海峡、龙目海峡、马六甲海峡等构成了全球仅次于地中海的第二大海上通道。其中,最具战略意义的是连接太平洋与印度洋的马六甲海峡。该海峡全长约600海里,沿岸有新加坡、印尼和马来西亚等国。每年有约6.2万艘货轮通过马六甲海峡,其中载运的石油绝大多数运往中国、日本和韩国。据统计,从1984年到2005年,全球3700多起海盗事件中,有500多起发生在马六甲海峡,占全球海盗事件的13.5%。

二、南海海盗治理的相关法律机制

(一) 惩治海盗的国际法律制度的确立

海盗行为是一种严重的国际犯罪。鉴于其对正常商业交往的巨大危害性,在国际层面上逐渐形成了惩治海盗行为的习惯法规则。17世纪以后,在国际法领域出现了“海盗行为是人类公敌”的主张。到18、19世纪,随着资本主义的迅速扩张,海上贸易迅猛发展,海盗行为日益成为资本主义进一步发展的威胁。国际社会开始在一些调整武装冲突和规定海洋法原则、规则的国际文件中制定关于预防、禁止、惩治海盗罪的国际刑法性规范,惩治海上犯罪的规则开始走向规范化、明确化,逐步形成了一些预防和惩治海盗及海上暴力行为的国际公约。

1958年第一次联合国海洋法会议通过的《公海公约》第14条和1982年第三次联合国海洋法会议通过的《海洋法公约》第100条均规定:“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任何其他地方的海盗行为。这就确定了一项国际法律义务,正如联合国国际法委员会在1958年起草该条款时所作的说明:“任何国家有机会对海盗行为采取措施而没有这样做的,就没有尽到国际法所规定的义务。而且,两个公约采取的措辞是“所有国家”,这意味着并非仅仅是缔约国的义务,“海盗行为属于反人类的罪行”已成为国际习惯规范,缔约国和非缔约国都应承担合作打击海盗的义务。

(二) 国际组织打击海盗的努力

1. 国际海事组织(MO)。MO的宗旨是:“在与航运技术事宜有关的政府规定和惯例方面,为各国政府提供合作机制;并在与海上安全等有关的问题上,鼓励和便利各国普遍采用最高可行的标准。针对日益猖獗的海盗行为,MO连续出台了一系列海上保安强化措施,主要包括:(1)通过《1974年国际海上人命安全公约》修正案,出台《船舶和港口设施保安国际规则》(ISPS),纳入强制安装自动识别报警系统、强制配备船舶保安员和港口设施保安计划,对船舶和港口的保安系统在硬件、软件两个方面提出了十分详尽的要求。2004年7月1日起,各缔约国根据公约的规定,开始对国际航行船舶是否符合海上保安规则进行检查。这些强制措施的实施大大提高了船舶和港口的安全系数,同时增加了海盗劫掠的难度。(2)强化海上搜救中心作为防范和打击海盗联络窗口的作用。为了预防并制止危及船舶的海盗行为和武装抢劫,MO分别于2000年6月6日、2002年5月29日给各国海上救援协调中心、船东、船长和船员制定了统一详尽的工作指南。亚洲各国的海上搜救中心应该在MO的统一协调下,遵

循《预防和制止海盗行为及武装抢劫指引》,充分利用全球海上遇险安全系统,共同担负起防范和打击海盗的重任。

2 国际劳工组织(LO)。“9·11 恐怖袭击事件后,国际社会增强了对港口和船舶保安的关注,在 2005 年 6 月份召开的国际劳工大会上,LO 通过了第 185 号公约即《2003 年海员身份证件公约》,该公约取代了 1958 年通过的第 108 号公约。其目的是为了建立更加严密的海员身份证件管理体制,防止伪造海员身份证件的行为,保护海员上岸休假和职业旅行的劳动权利。应该说,新的海员身份证件通过现代技术手段和国际合作,核实在港口、机场和船舶上的海员的身份,将为国际反海盗保安做出积极贡献。

3 国际海事局(MB)。南海日益严重的海盗问题,引起了联合国国际海事组织和国际商会的关注。为了遏制海盗,1992 年 10 月,在国际海事组织的协助下,国际商会下属的 MB 在马来西亚首都吉隆坡成立海盗报告中心。该中心由相当数量的海上保险公司和船东自愿捐款资助,免费为所有船旗国提供服务。海盗报告中心的主要任务是收集可疑船只的动向和被海盗袭击商船的情报,每天通过国际海事卫星发布有关海盗的情况简报;每周发布海盗报告,报告包括海盗袭击商船的具体水域和情况,提醒各国船只在经过该水域时要保持警惕。该中心还发表季度海盗报告及年度海盗报告以供国际海事组织及有关部门研究和参考。2000 年 6 月,MB 与卫星服务公司开发了一个新的反海盗工具——船舶定位跟踪系统(SHIPLOC),该系统是一个安装在船舶上的小型发射装置,它能自动向卫星发射数据,定时向船东报告船的精确位置。船东只要通过个人电脑,上网登录 SHIPLOC 的网站就可以检查船舶是否在预定的航线上航行,是否按时到达目的地。如果发现船舶有异常情况,船东可以立即通知海盗报告中心,海盗报告中心会迅速通报相关的执法机构采取必要的措施,帮助船东援救船员和重新找回船只。

(三) 东南亚各国的合作

南海猖獗的海盗活动已影响到亚太地区的安全与稳定。如何打击马六甲海峡日益严重的海盗活动,是东南亚国家面临的一个棘手的问题。20 世纪 90 年代以来,马六甲海峡沿岸的三个国家马来西亚、新加坡和印度尼西亚为防范海盗加强了合作。1992 年初,三国达成协议,开展打击海盗的联合行动,以遏制马六甲海峡的海盗活动。三国的海军和警察部队建立了交流网络,汇编和分享有关情报,组织联合巡逻,扫荡马六甲海峡的海盗窝点。三国还协商建立了一个联合监视系统,以加强该地区海上航行的安全。

2001 年 2 月,新加坡和印尼政府再次采取联合行动打击海盗。两国在 1992 年协议的基础上,增加了允许印尼海员到新加坡注册船舶上工作,以减少某些海员为贫困所迫而从事海盗行为的可能性,同时允许在对方的海域内追捕海盗。

其第 101 条规定:“下列行为中的任何行为构成海盗行为:(a)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留行为,或任何掠夺行为:(1)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,(2)在任何国家管辖范围以外的地方对船舶、飞机、人或财物;(b)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;(c)教唆或故意便利(a)或(b)项所述行为的任何行为。”

根据《联合国海洋法公约》第 105~107 条的规定,所有国家的海军有权追捕由海盗掠夺的船只并将其逮捕,这实际上已经将对在国际海域从事海盗行为者进行抓捕、诉讼和惩治等法律责任国家化了。

三、南海海盗治理中存在的问题及我国的对策选择

(一) 南海海盗治理中存在的问题

1. 海盗治理的法律依据不明确。1982 年《联合国海洋法公约》沿用了 1958 年《公海公约》对海盗行为的定义,其所规定的海盗行为的构成要件之一是必须发生在公海上。虽然面对日益猖獗的海盗行为,MB 重新对海盗行为进行了定义,它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,但由于 MB 是非政府组织,其对海盗行为的界定不具法律效力。目前东南亚海盗案件基本上都发生在 12 海里内的领海范围内。这就意味着大部分案件并不适用国际法对海盗行为的界定,而是要东南亚各国根据自己的国内法来判定是否构成海盗罪。但目前大多数东南亚国家的法律没有对海盗行为进行明确界定,所以许多国家并不愿意起诉那些在另一国的司法体系内犯下海盗罪行而在本国境内抓获的海盗。这在客观上导致许多海盗成了漏网之鱼,削弱了打击海盗的力度。

2 南海反海盗合作机制尚未建立。尽管《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》在法律上将打击海盗确立为所有缔约国的义务,但并没有设立任何专门的从事打击海盗的代理机构或国际组织。而大多数东南亚国家在国内还没有制定行之有效的反海盗的法律法规,在国际上也尚未参加《制止危及海上航行安全非法行为公约》。目前东南亚海域的海盗活动依然猖獗,已引起国际社会的极大关注。东南亚有关国家虽然进行了一定的反海盗合作,但合作的层次相当低,打击海盗的力度有限。到目前为止,东南亚国家仅有新加坡、马来西亚和印尼三国之间有反海盗合作协议,两国之间的合作协议也只在马来西亚和菲律宾、越南和泰国之间存在。尽管东盟近年来对于非传统安全问题的关注程度有所提高,但基于海盗问题的复杂性和敏感性,就近期而言,南海反海盗合作机制恐怕难以成形。

3 外部大国的介入使南海海盗治理日益复杂。就日本来看,日本把经东南亚至波斯湾航线视为“日本经济的生命线”,日本对东南亚海盗问题非常关注。日本政府多次提出与东南亚国家及其他东亚国家举行反海盗情报交换和军事合作。随着日本在东南亚海域控制范围的扩大,中国的海洋安全和利益将面临巨大的威胁。近年来,印度加紧实施“东扩”战略,借口打击海盗多次提出与东南亚国家联合巡逻的建议。在美国的全球战略中,马六甲海峡作为连接其在东亚和西亚两个重要战略地区的中心环节,是必须控制的全球 16 个海上咽喉之一。“9·11 事件后,美国将活动在东南亚海上交通要道的伊斯兰极端主义者视为其海外安全的潜在威胁。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》,其要点是美国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。东南亚国家对美国在该地区得寸进尺的军事渗透反应强烈^[4]。总之,外部大国的相继介入,无疑使得原本就非常复杂的东南亚海盗问题日益复杂,增加了解决这一问题的难度。

(二)我国的对策

我国作为海洋大国和海运大国,规模巨大的中国货运及渔业船队一直深受海盗活动的威胁。另一方面,我国是世界第三大原油进口国,而马六甲海峡是中国绝大多数油轮的必经之道。据我国能源专家测算,每天通过马六甲海峡的船只近六成是中国船只,而中国进口原油的4/5左右要通过这条海峡。可见,马六甲海峡的海盗活动已对我国的海上运输构成极大威胁,因此,南海海盗治理是关系到我国的海上运输安全和能源安全的重大问题,我国必须采取积极的应对措施。

1. 进一步完善国内反海盗立法。虽然在我国现行法律中能找到治理海盗的相关依据,如我国《宪法》第二十八条的规定以及《刑法》第一百一十六条、一百一十七条和一百一十九条规定的破坏交通工具、设施罪,第一百二十二条规定的劫持船只罪等。但总体来看,我国现行法律对海盗罪的界定和处罚十分模糊,没有关于海盗治理的明确规定。因此,我国作为联合国的成员和《维也纳条约法公约》的加入国,有义务履行所缔结和参加的国际惩治海盗的公约的规定,将我国立法与国际立法相衔接。我国应借鉴《关于海盗和海上暴力行为的示范国内法》的内容,尽快将其转化为国内法,确保对这些犯罪行为提起公诉并进行惩罚,或者将有关涉案人员引渡到其他国家,由其他国家对其提起公诉并进行惩罚。可以在我国现行刑法中增设《联合国海洋法公约》中所确立的“海盗罪”并规定相应的处罚措施,也可以针对海盗犯罪进行专门立法。

2 进一步完善国内反海盗机制。目前,打击海盗行为属公安部管辖,具体管辖部门是公安部下属的海上安全管理机构,在中国沿海地区装备有50多艘巡逻艇和由2000多人构成的机动巡逻队伍,这是中国主要的海上安全力量。同时,国家海洋局的国家海洋监察队伍也是打击海盗行为的一支力量,其功能是检查中国管辖的水域,发现和发生在海事权利和利益、利用海洋环境及资源、破坏海洋设备、扰乱海洋秩序等方面违反中国法律的行为。此外,1998年11月,中国成立了海事局,中国海事局也于1999年8月重建了中国海洋监察大队。应该说,我国打击海盗维护海上安全的机制正逐步建立,但这远远不能满足海盗治理的需要。我国是海洋大国,拥有18000公里的海岸线和65000个岛屿,南海面积就超过300万km²。在这样辽阔的海域上,保护航线安全、海上设

施安全,打击海盗,现有力量是不够的。

3 进一步加强国际合作。我国是《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,为了打击南海地区的海盗犯罪,我国在完善国内立法的同时,也应与亚太各国严格执行国际法的有关规定,通力合作,严厉打击海盗行为。正如新加坡副总理兼国防及安全统筹部长陈庆炎(Tony TanKeng Yam)所言:“单个国家的行动是不足以应对这些威胁的。海洋是不可分割的,海上安全也是没有边界的。目前,我国在区域合作方面,已取得一定的成绩。2002年11月,在第六次中国与东盟领导人会议上,双方共同发表了《中国与东盟关于非传统安全领域合作宣言》,表示海盗、恐怖主义等非传统安全问题日益突出,对国际和地区和平与稳定构成新的挑战,需要加强地区和国际合作;中国与东盟各国互为近邻,在应对非传统安全问题方面存在广泛的共同利益;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,通过加强信息交流、人员交流与培训等方式深化中国与东盟成员国之间的多边和双边合作。同时,双方还发表了《南海各方行为宣言》,表示以和平方式解决领土和管辖权争议,而不诉诸武力或以武力相威胁,从而基本缓解了双方在地区安全上的最大争端。另外,在国际合作中,我国也应重视双边合作机制建设。长期以来我国比较强调采用多边机制方式应对非传统安全威胁。但是,在南海海上安全合作领域,相关国家相互防范与竞争心理至今尚未消除,特别是美日、美澳安全同盟正在介入东南亚海上安全合作进程,同东盟国家分别建立了双边安全合作协议,对地区安全格局走势影响较大,中国对此应予以充分重视和关注;因此,我国可以考虑同东盟单个成员国磋商双边海上安全合作机制,以便完善和强化与周边国家的合作^[5]。

参考文献:

- [1] 蔡鹏鸿. 试析南海地区海上安全合作机制[J]. 现代国际关系, 2006, (6): 7 - 12
- [2] 刘军, 张金平. 东南亚海盗问题探究[J]. 南洋问题研究, 2007, (3): 85 - 92
- [3] 许可. 东南亚的海盗问题与亚太地区安全[J]. 当代亚太, 2002, (3): 46 - 51.
- [4] 王健, 戴轶尘. 东南亚海盗问题及其治理[J]. 当代亚太, 2006, (7): 23 - 32
- [5] 蔡鹏鸿. 试析南海地区海上安全合作机制[J]. 现代国际关系, 2006, (6): 7 - 12

责任编辑: 闻 刚

我国《宪法》第二十八条规定:“国家维护社会秩序,镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动,制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动,惩办和改造犯罪分子。”