

# 南海地区安全: 打击海盗与反恐合作\*

李金明

(厦门大学 东南亚研究中心, 福建 厦门 361005)

---

**摘 要:** 南海地区不仅具有重要的战略地位, 而且是最繁忙的国际航道之一, 其安全正面临着海盗与恐怖分子的威胁。随着国际海事局有关海盗定义的修订, 要维护南海地区的安全仅依靠南海周边国家的力量是不够的, 特别是马六甲海峡。因此, 海峡沿岸国要求海峡使用国共同分摊维护安全的经费负担, 并提供有关培训、设备和信息情报等援助。这种情况说明, 维护南海地区安全必须由南海周边国家及南海航道使用国共同合作, 只有通过密切的国际合作, 才能有效地打击海盗与恐怖主义活动, 真正地维护南海地区的安全。

**关键词:** 南海地区; 安全; 打击海盗; 反恐怖主义

中图分类号: D815.5    文献标识码: A    文章编号: 1003-9856(2008)03-0009-07

---

南海是世界上第二繁忙的国际航道, 每年有一半以上的世界超级油轮通过马六甲、巽他和龙目海峡, 其中大多数继续航行至中国、日本、中国台湾和韩国。一些主要的原材料和能源, 如原油、液化天然气、煤和铁矿石等, 都是经南海运往这些东亚国家和地区。就石油与液化天然气而言, 经南海转运的数量比经苏伊士运河转运的多3倍, 比经巴拿马运河转运的多15倍。这些原油大部分来自波斯湾而运往日本、韩国和中国台湾, 在韩国国内供应的液化天然气有三分之二, 在日本与中国台湾供应的有60%, 亦都是经由这个关键地区转运。<sup>[1]</sup>可见维护南海地区安全对亚洲大多数国家的经济发展至关重要。

此外, 南海具有重要的战略地位, 其西南端的马六甲海峡联系着南海与印度洋, 其东北端的台湾海峡联系着南海与太平洋, 美国的第七舰队往返于该地区执行着太平洋与印度洋之间的战斗与运输任务。东盟地区的海军也越来越多地与非东盟国家在此地区进行联合军事演习, 其中包括印度、英国和美国, 这些区域外国家的许多军舰就是利用马六甲海峡来参与这些演习。因此, 南海地区安全亦直接影响到这些区域外大国的利益。

---

\* 收稿日期: 2008-07-11

作者简介: 李金明, 男, 福建泉州人, 厦门大学东南亚研究中心教授、博士生导师。

## 一、海盗活动的猖獗

南海是海盗活动最猖獗的地区,其西南端的马六甲海峡与新加坡海峡之间的海域,早在1990-1992年就被确认为最大的海盗出没区。狭窄的马六甲海峡是世界上最拥挤的航道之一,船只通过时不得不格外谨慎,因被无数浅滩所困扰,迫使船只减缓速度以保证航行安全。这些情况对海盗活动最有利,因为他们以小快艇就可轻而易举地接近他们所要攻击的目标。但是,自马来西亚、新加坡和印度尼西亚当局在此重要地区开始联合打击海盗巡逻后,海盗攻击的焦点就转移到了南海。在1993-1995年间,东南亚记录的海盗攻击事件有50%发生在南海,特别受影响的是香港、澳门和所谓的HLH“恐怖三角”的领海,其范围包括香港、菲律宾吕宋和中国海南岛之间的海域。<sup>[2]</sup>

根据国际海事局(International Maritime Bureau)2000年的年报称,2000年世界范围内报告的海盗事件达到空前的469起,比1999年增加了56%,为1991年报告的案件数的4倍多。且暴力袭击的案件越来越多,袭击者大多有武装,袭击时船员多数被杀或受伤。在2000年报告的案件中,有72位船员被杀,26位失踪。这些袭击事件大部分发生在东南亚,而印尼海域是世界上最危险的地区,2000年报告的实际袭击案86起,企图袭击案31起,这个数字差不多占全球报告的总袭击数的25%。此外,在2000年报告发生在马六甲海峡的案件有75起,而在1999年仅两起,故国际海事局认为,马六甲海峡已成为继印尼之后世界上最危险的海盗袭击区。<sup>[3]</sup>不过,这仅仅是一些报告中的数字,而实际发生的海盗袭击数可能远不止如此。国际海事局海盗报告中心(Piracy Reporting Centre)的地区管理人诺埃尔·乔翁(Noel Choong)说道,由于种种原因,仍然有超过50%的海盗袭击案没有报告。例如,有些船主不愿意报告遭袭击,因为他们担心,一次调查将使他们的船只耽误很长时间,从而增加了额外开销;更多的是,不想被看作是不可靠的运输船,或担心提高保险费。出事地区的政府和执法部门也经常不愿意透露在他们国家发生的海盗袭击次数,为的是维护其国家作为一个贸易与航运安全区的声誉。另者,有些渔船和小船受袭击亦很少报告,即使及时报告了,当地警察也不会转达到国际海事局,因此在国际海事局的统计数字中,可能看不到有此类的案件。<sup>[4]</sup>

近几年来,在南海发生的海盗袭击和劫持船只的案件似乎在不断增多。根据2004年1月1日至3月31日ICC国际海事局有关海盗和武装抢劫船只的报告称,在印尼和马六甲海峡的海盗案件在上升,2003年印尼记录的海盗袭击案件121起,而马六甲海峡的报告是28起,显然是增多了。<sup>[5]</sup>在2005年1-9月份,有78起通过该地区的商船遭海盗袭击的案件,其中发生在印尼海域61起,在马六甲海峡10起,在新加坡海峡7起。平均每个月发生8.6起,大约每3天1起。<sup>[6]</sup>具体的袭击商船案例有:

2005年2月28日,马六甲海峡北部海域发生海盗袭击拖船事件,被掳走的拖船船长和一名船员下落不明。据马来西亚红土坎海军基地的发言人称,他们的巡逻艇在当天晚上9时左右,在槟城以西约50海里的海域,协助救起了一名受伤的船员和其他5名船员。

2005年3月12日,一伙武装人员在马六甲海峡使用火箭弹发射器,袭击一艘满载不明可燃化学品的运输船“MT 特里·苏木都刺”(MT TriSamudra)号。据国际海事局海盗报告中心说,有35名海盗登上这艘运输船,船长和轮机长都被挟为人质。

2005年3月14日,海盗在马六甲海峡的马来西亚领海袭击一艘日本拖船“伊达藤”(Itaden)号,导致日籍船长、大副和菲律宾籍轮机员失踪。据报道,“伊达藤”号船员曾向海盗报告中心求救,说拖船在槟榔屿以北海域遭到人数不明的武装海盗袭击。<sup>[7]</sup>

除此之外,还有一些渔船亦遭到海盗袭击,其中如1艘吨位约60-70吨的木制渔船“琼海03012号”,船上共有15名船员,均为海南省琼海市人。2006年4月27日下午6时左右,该渔船在

南沙群岛传统渔场(东经 116°40′, 北纬 10°31′)正常作业时,遭到一艘外国武装船只袭击,4 名渔民当场被打死,另 3 名渔民受伤,其中两人重伤,渔船上的导航、通讯设备、生产工具等财物被洗劫一空。<sup>[8]</sup>另一艘吨位 88 吨的木质渔船“琼琼海 08099 号”,2007 年 4 月 26 日在南沙海域进行合法捕捞作业时,遭到不明身份人员的抢劫,船只沉没,船上 18 名渔民被马来西亚海警救起,被抢劫财物的价值及抢劫者的身份尚无法确定。据不完全统计,从 2000 年至 2006 年 5 月,琼海地区渔船在南海诸岛作业时共发生 88 起抢劫事件,有 144 艘渔船、400 多名渔民遭袭击,其中 5 人被杀、4 人受伤,造成直接经济损失达 7 000 多万元。<sup>[9]</sup>

海盗袭击所造成的危害远非如此,人们更担心的是满载石油的油轮遭袭击后,可能造成大量的石油泄漏到海里。这种事件不但将对海上生物资源造成巨大的伤害,而且将对周围沿海地区带来不可估量的损失。特别是传统的渔区,那里人们的生计唯有依赖于水产养殖和沿海捕捞。如果石油泄漏到旅客常去的海滨地区,无疑将对旅游业造成重大的经济损失,因为海滨与周围海域都会被石油覆盖。石油泄漏形成的沉积物还可能使自然村落发生物理和化学变化,造成植物和动物的大量死亡。近年来,最惨重的事故之一是 1989 年“埃克森·瓦尔德兹”(Exxon Valdez)号的石油泄漏,使阿拉斯加的威廉王子海峡遭到破坏。在最初的几天、几星期和几个月里,泄漏的石油杀死了 250 000 多只鸟、以及成千上万的海上哺乳动物和无数的其他沿海生物。更严重的是,最近的研究发现,石油泄漏的影响将持续到今后数年。东南亚海域和南海特别容易受到石油泄漏危险的攻击,因为从中东到日本、美国与其他地区的油轮,外加载运本地区自产石油的油轮,都通过这些航道,而海盗活动的猖獗对这些海域的航运安全构成了严重威胁,增加了石油泄漏造成严重污染灾难的风险。设想有一艘满载石油的油轮遭到海盗的袭击,船上的船员或被杀或遭绑架,导致无人驾驶的油轮漂流在繁忙的马六甲海峡,这可能成为该地区航行安全最恐怖的一幕。<sup>[10]</sup>

## 二、恐怖分子的威胁

对南海地区安全构成威胁的,除了猖獗的海盗活动外,较引人关注的是海上恐怖分子制造的事端。一位名叫弗兰克·戈伊纳(Frank Goyner)的国际海事专家最近警告说:“海运船只已成为恐怖分子的攻击目标。”近年来发生的几个事件就证实了这种说法,如 2000 年 10 月对美国船只“科尔”(Cole)号的自杀性袭击,杀死了 17 名船员,受伤者 39 名。它暴露了大量“基地”(Al Qaeda)组织和“伊斯兰祈祷团”(Jemaah Islamiah)还密谋袭击其他美国军舰,包括通过马六甲海峡的军舰。而新加坡已在樟宜海军基地开放了新的航空母舰停靠设施,美国军舰通过马六甲海峡将会比以前更多,这样就使恐怖分子有了更多的袭击目标。<sup>[11]</sup>

另一个事件发生在 2002 年 10 月 6 日,与“基地”有联系的恐怖分子在阿拉伯海袭击了一艘法国油轮“林伯格”(Limburg)号,一位船员被杀,90 000 桶石油泄漏到海中。致使停靠也门港的船只的保险费提高了 3 倍,而亚丁港基本处于关闭状态,原因是没有船能付得起停泊在那里的保险费。国际海事局局长普坦加尔·穆孔丹(Pootengal Mukundan)因此说道:“随着法国油轮‘林伯格’号遭袭击,商船、特别像油轮那样易受袭击的船只,都是恐怖分子的目标。”<sup>[12]</sup>

2002 年 11 月被俘的“基地”海军行动计划头目阿尔纳什里(al-Nashiri)带有一份长达 180 页的档案材料,材料中列举了有机会攻击的海上目标。审讯纳什里的反恐官员也说,他暴露了“基地”有一本海上恐怖活动的海军手册。这本手册详细列出了袭击船只的最佳地点、如何使用水下爆破弹和把液化天然气油轮变成浮动炸弹,另外还有许多别的袭击选择。在东南亚的伊斯兰祈祷团成员(相信是和“基地”有密切联系,且分担了他们许多攻击目标的一个集团),已承认计划袭击在新加坡、马来西亚、印度尼西亚和菲律宾的美国军舰。这些都与马六甲海峡有着直接的关系,在 2002 年

从阿富汗“基地”获取的录像带上,就可以看到马来西亚警察巡逻艇在海峡被监视的图像,且海峡与许多恐怖分子或武装集团的活动区,包括摩洛伊斯兰阵线(MILF)、阿布沙耶夫集团(ASG)、自由亚齐运动(GAM)和伊斯兰祈祷团(JI)靠得相当近。<sup>[13]</sup>因此,恐怖分子对南海地区安全构成威胁是完全存在的。

此外,据说有些跨国犯罪组织和恐怖集团也利用东南亚国家的边境地区进行活动,如两三年前的一个案例就暴露了恐怖集团利用泰国、马来西亚和新加坡的接壤地区设计、谋划和实施他们在印尼的活动。从泰国南部边境经沙敦府到苏门答腊的廖内群岛,和经朗卡维- 槟榔屿附近的马来西亚领海,为恐怖主义犯罪的资金流动、武器贩运和爆炸、以及谋划恐怖活动,提供了一条陆路和最佳的海上路线。另者,菲律宾南部边界从三宝颜和棉兰老岛的达沃(纳卯)延伸到苏禄群岛,再到加里曼丹的沙捞越和努努坎岛以及北苏拉威西的桑义赫·塔劳群岛,到马鲁古与中苏拉威西,都被说成是在印尼东部进行恐怖主义活动的武器输送渠道。<sup>[14]</sup>因此,有些华盛顿的观察员就把东南亚地区定性为“恐怖主义活动的滋生地”。而在东南亚地区发生的一系列灾难性事件,如2002年袭击巴厘岛、2003和2004年袭击雅加达,以及主要国际恐怖分子被逮捕,“基地”与好战的东南亚组织“伊斯兰祈祷团”和菲律宾伊斯兰集团阿布沙耶夫之间有联系的证据,都证实了这种说法。<sup>[15]</sup>

其实,美国向来不太重视东南亚地区,尽管该地区对美国的发展很重要,因为它是美国的第五个最大贸易伙伴,且其海上交通航线为美国海军、为运输亚太的大量能源供应,起到了重大的地理战略作用。但是,在9.11事件后,东南亚这种不引起重视的地位则迅速发生改变,当时在新加坡逮捕了伊斯兰祈祷团成员,该团与“基地”的东南亚海上恐怖网有联系,目标是打击西方的利益。这些警觉唤起了华盛顿的注意,把整个东南亚地区看作是“反恐战争的第二战线”。最近,美国国务院编辑的报告《全球恐怖主义的类型》(Patterns of Global Terrorism)总结说:“亚太地区,主要是东南亚,是‘基地’后勤供应的一个主要场所,是地区恐怖集团伊斯兰祈祷团的一个活动场所。该集团或者单独行动,或者与本地极端主义组织勾结起来。”<sup>[16]</sup>

美国的安全触角集中在东南亚的海上地区,主要是南海地区,有关的东南亚国家即南海周边的印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国。华盛顿把这些国家以伊斯兰在其国内的重要与否来进行划分,如凯瑟琳·达尔皮诺(Catharin Dalpino)所说:“当前美国对东南亚的政策是把该地区分为拥有大量穆斯林人口的国家(这种国家有较高的恐怖主义威胁)和无穆斯林人口的国家,对前者予以高度的关注。”<sup>[17]</sup>另一方面,美国也把东南亚的穆斯林极端主义分子看作是对该地区商业航运的潜在威胁,设想海上恐怖分子有可能劫持液化天然气油轮,并将之变成浮动炸弹炸毁港口。一艘装载600吨液化天然气的油轮的杀伤力,将成为一颗1200米宽的燃烧弹,把方圆1200米内的一切物质和生命破坏殆尽,同时也将造成大量的灾祸与伤亡。海上恐怖分子也有可能用一颗“脏弹”(一种使放射性原料扩散的常规炸弹)炸掉一个重要港口,这种炸弹可通过集装箱船的集装箱偷运进来。而当这些袭击变得越来越严重时,船主和船长们就可能不选择南海航道,而转向其他安全航道。因此,工业运输的成本就将大大提高。据美国国防大学2002年的一项研究结果称,如果马六甲、巽他、龙目和望加锡海峡,以及南海的航道被封锁,那么一年的额外航运花费将高达80亿美元。这仅仅是基于1993年的贸易流量,如以现在的贸易流量来估计,花费无疑将会更高。<sup>[18]</sup>

不过,对于上述海上恐怖分子袭击的设想,相关的东南亚国家有着不同的看法。马来西亚担心,美国以反恐为名在马六甲海峡部署巡逻将对其领土主权造成伤害,认为当前在海上或其他地方,没有任何恐怖威胁需要外国军队进入马来西亚的领土,相反,最有可能促使恐怖分子袭击海峡的是外国军队的部署。马来西亚国防部长纳吉布·拉扎克(Najib Razak)在2004年6月8日就强调说:“美国在该地区的反恐部队将刺激伊斯兰的狂热。”其实,马来西亚看到的只是自身的利益,而不是海峡一旦落入恐怖分子手中对西方经济造成的打击。<sup>[19]</sup>然而,新加坡的看法却截然不同。新加

坡由于海域空间很小, 严重地依赖于马六甲海峡商业航运交通的畅通无阻, 把海盗与恐怖主义看作是对其国家安全的主要威胁, 因此, 坚决支持美国提出的“地区海上安全倡议”(Regional Maritime Security Initiative)。新加坡陆军总长伍逸松(Ng Yat Chung)少将说道:“恐怖主义与海盗的结合对于我们当然是一部很苍白的电影剧本, 但我们不能不接受它。”他们不仅已准许美国海军军舰使用其港口作为修理、加油和补给, 美国的军用飞机也可在那里中途停留, 而且和美国签订了一项有关安全与防御的战略框架协议, 其中“包括反恐怖主义、阻截大规模杀伤性武器交易的合作, 和联合军事演习。”这种做法引起了印尼和马来西亚的关注, 认为该协议可能导致美国在新加坡建立军事基地。<sup>[20]</sup>

### 三、合作维护南海地区安全

20世纪80年代南海地区海盗攻击次数的增多, 促使国际海事局地区海盗报告中心(International Maritime Bureau's Regional Piracy Reporting Centre)于1992年10月在吉隆坡成立。起初, 中心仅为东亚地区(包括东北和东南亚)提供服务, 但是在1998年, 中心被改名为“国际海事局海盗报告中心”(International Maritime Bureau's Piracy Reporting Centre), 从此即收集全世界海盗和海上武装抢劫的资料与报告, 同时也为航海者发布警告, 与法律执行当局建立联系, 向有兴趣的单位发送综合报道和定期出版有关海盗与海上武装抢劫的报告。<sup>[21]</sup>有关海盗的定义, 按照《联合国海洋法公约》第101条称:“任何非法的暴力或扣留行为……在公海上……或在任何国家管理范围以外的地方……”从国际法的角度讲, 所有国家都有权在公海上捕捉海盗, 并按本国的法律惩处他们。但是, 在亚太海上发生的大多数暴力事件都是在沿海国家的领海之内, 特别是在印尼海域。为了克服这些定义上的局限, 国际海事局已采用了一种较宽的海盗定义, 即“登上任何船只, 企图进行盗窃或任何其他犯罪的行为, 以及企图或可能进一步使用暴力的行为。”这种新定义引起国际上关于海盗对航行安全构成危险予以越来越多的关注, 认为消除这种威胁需要更多的地区和国际合作。

在南海地区更是如此, 因有些群岛国家执行好海洋管理的能力有限。就以印尼来说, 作为世界上最大的群岛国家, 它控制了大约300万平方公里的群岛海域和领海, 外加300万平方公里的专属经济区和大陆架。为了保护这片广阔的海域和海域内的自然资源, 根据某些研究, 印尼需要大小船只300多艘, 而目前仅有115艘, 且多数是无法修理的, 能随时在海上作业的仅约25艘。经济危机已使印尼国防力量(包括海军)的现代化速度放慢, 而海上犯罪活动与其他违法行为却因经济衰退而逐渐增多, 这就使以海上执法和维持海上秩序, 来维护印尼作为一个群岛国家的领土完整与安全问题不断恶化。印尼海军至少有4个主要任务, 即打击海上的武装抢劫与海盗, 防止外国船只的非法捕鱼, 保护和巡逻印尼群岛航道, 以及防止利用印尼海域进行其他海上非法活动, 包括武装贩运毒品、恐怖主义与人口走私。根据最近在这些职责范围内发生的许多问题显示, 如果没有以外部的各种支援来改善其能力, 印尼明显难以履行其海上职责。这一点无论是印尼本国人民, 或者是东南亚其他国家, 还是国际社会都看得很清楚。<sup>[22]</sup>

为了维护南海地区安全, 东南亚一些国家早在几年前就已实行了双边合作, 如进行联合海军演习与边界巡逻以保证海上安全, 特别是打击海上的违法行为。具体做法如2004年7月, 印尼、马来西亚和新加坡开始在马六甲海峡合作巡逻以抑制海盗, 每个国家派出7艘军舰和2架飞机用来保护800公里长的海峡。2005年9月13日, 印尼、马来西亚、新加坡和泰国的国防部长在吉隆坡发起一个倡议, 名为“空中之眼”(Eye in the Sky)。这是4个国家实行的一种空中监视合作, 目的是支援共同的海上巡逻。这些合作的成效还是比较明显的, 据报道, 海峡的海盗袭击已从2004年的38起

减少到2005年的18起,而2006年上半年仅有3起。<sup>[23]</sup>由此说明,南海周边国家的合作是维护该地区安全行之有效的办法。然而,由于马六甲海峡的自然条件相对特殊,沿着航道有许多小岛,而海峡的水又不是很深,故要求有某些与之相应的装备,同时这些复杂的装备亦要求有相应的财政预算。加之海峡使用国对海峡沿岸国家保证海峡航行安全有着较高的期望,因此要求保持24小时不停地进行巡逻,这种做法必须要有巨大的财政支持才能维持。这些情况说明,要维护马六甲海峡的安全,仅依靠海峡沿岸国家的力量有一定的局限性,它必须要有外部力量的合作。最近提出的新倡议是采用“负担分摊”(burden sharing),即海峡使用国与海峡沿岸国共同分摊保卫马六甲海峡安全的财政开支,这对于保证海峡安全来说应该是可以接受的,它不仅是合法的,而且是切实可行的。<sup>[24]</sup>

在南沙海域,由于存在着领土争议,向来被认为是难以合作的地区。但近几年来因渔船不断遭受海盗袭击,故中国、越南和菲律宾3国军方已通过讨论,同意透过直接联系、合作的模式,解决走私、海盗等跨国犯罪问题。<sup>[25]</sup>与此同时,中国亦同马来西亚有关部门就如何开展相关海域的海上合作进行过磋商,并签署了《中马海上合作谅解备忘录》。对于共同维护马六甲海峡安全问题,中国政府表示,将履行联合国海洋法公约为海峡使用国规定的义务,考虑动员一定的资源,应海峡沿岸国的要求,帮助其进行能力建设、加强技术业务交流和人员培训。中国的做法得到海峡沿岸国的认可,马来西亚官员表示,中国提出在不侵犯马六甲海峡沿岸国家主权的情况下,以交换信息和派遣专家训练马来西亚海事人员等形式,为加强马六甲海峡的安全提供帮助是可以接受的;印尼也对中国为维护马六甲海峡安全,向海峡沿岸国提供技术援助表示欢迎。<sup>[26]</sup>

在合作维护南海地区安全的国家中,应该说美国占了主导地位。2004年4月,美国太平洋舰队司令法戈(Thomas Fargo)上将说过,美国正考虑在马六甲海峡部署特别部队,作为其反恐斗争的一部分。这个说法马上引起印尼和马来西亚的反对,他们宣称,只有航道沿岸的国家才有权保卫它。2004年5月,在印尼日惹召开的东盟地区论坛会议上,美国提议成员国分享海上活动资料,以及合作改善这些国家对付海盗与恐怖主义威胁的能力,而没有要求设立常备海军或联合巡逻。<sup>[27]</sup>近年来,美国已进一步把合作维护海上安全与自由贸易结合起来。2005年7月,新加坡总理李显龙与美国总统布什在华盛顿签署了一个安全(“防御”)合作协定,正式把安全与贸易联系在一起。布什重申,自由贸易协定是以东南亚反恐斗争的双边合作和防止大规模杀伤性武器扩散为基础,美国同样关注东亚的安全、马六甲海峡和新加坡海峡的航道安全、南海的航行自由、朝鲜半岛的核紧张局势和台湾海峡的稳定。与东亚国家的自由贸易协定可继续支持美国在该地区的战略保证。<sup>[28]</sup>

除美国之外,日本亦参与维护南海地区安全,并不断提供训练和设施的援助。2002年3月12日,在日本的倡议下,来自亚洲14国的海洋权威与专家聚集在东京,讨论在该地区打击海盗的做法;2002年8月,日本海岸警卫队和文莱皇家海警在文莱近海海域进行了一次反海盗的联合演习;10月23日,日本派出一艘海岸警卫巡逻艇“八岛”(Yashima)号在南海与印度海岸警卫队联合演习训练,“八岛”号停靠在印度和新加坡港口,并在附近海域巡逻。3月,在马尼拉召开地区海岸警卫队反海盗会议后,日本与菲律宾海岸警卫队进行了一次反海盗训练演习;7月,“八岛”号在马来西亚参加了一次训练演习,日本还协助印尼草拟了一份海岸警卫法规。虽然日本一再提议由多国参加联合巡逻,但东南亚国家至今未接受该提议。<sup>[29]</sup>韩国也计划用两艘驱逐舰,配上“超级山猫”(Super Lynx)直升机、特别攻击部队和用以阻断的汽船,为其通过海峡的油轮护航。2004年10月,韩国与马来西亚海警部队在朗卡维岛(Langkawi)外联合进行特殊行动训练演习,以使韩国部队熟悉海峡,并改善两国部队的合作行动。<sup>[30]</sup>印度在南海地区打击海盗与反恐斗争中也起到一定的合作作用,例如印度海军(海岸警卫队)可护送装载贵重货物的船只通过马六甲海峡,积极参与海峡使用国(包括美国和其他欧洲国家)在南亚和东南亚海域的联合海军演习。该地区国家也认为印度有助

于保持马六甲海峡的航道安全,因在2004年4月印度的海军训海(India's Naval Doctrine)中写道,准许必要时与印度洋沿岸国家建立海上安全合作,以维护贸易与能源安全,打击恐怖主义威胁。<sup>[31]</sup>众多国家的合作,对于维护南海地区安全、打击海盗和恐怖主义,无疑将起到更加积极的作用。

综上所述,南海具有重要的战略地位,其西南端的马六甲海峡联系着南海与印度洋,其东北端的台湾海峡联系着南海与太平洋,是世界上第二繁忙的国际航道,因此也是海盗活动最猖獗的地区。近年来,频繁的海盗袭击和恐怖主义威胁影响到南海地区的安全。然而,随着国际海事局对海盗采用了较宽的定义,使南海周边的一些群岛国家打击海盗的范围加大,而这些群岛国家本身执行好海洋管理的能力有限,唯有依赖于更多的地区和国际合作。最近几年来南海地区海盗袭击次数逐渐减少的事实证明,加强地区和国际合作是卓有成效的。只有通过密切的国际合作,才能有效地打击海盗袭击和恐怖主义,确保南海地区的航行安全。

#### 注释:

- [1][12] Joshua P. Rowan, "The U. S.-Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute", *Asian Survey*, vol. 65, no. 3(May/ June 2005), pp. 416 417, 417.
- [2][4][21] Carolin Liss, *Maritime Piracy in Southeast Asia, Southeast Asia Affairs* 2003, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003, pp. 56, 55-56, 55.
- [3] Robert C. Beckman, "Combatting Piracy and Armed Robbery Against Ships in Southeast Asia: The Way Forward", *Ocean Development & International Law*, vol. 33, no. 3-4(July-December 2002), pp. 317-318.
- [5][11][13][19] Barrett Bingley, "Security Interests of the Influencing States: The Complexity of Malacca Straits", *The Indonesian Quarterly*, vol. 32, no. 4(Fourth Quarter 2004), pp. 358, 366, 357-358, 380.
- [6][28] Eut Soo Pang, "Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 29, no. 1(April 2007), p. 19, 21.
- [7] 《马六甲海盗袭击招数揭秘》,《联合日报》(台)2005年3月24日,第14版。
- [8] 《中国渔船南沙被袭酿成四死三伤惨剧》,《世界日报》(菲)2006年5月3日,第1版。
- [9] 《南沙海域遭不明武装分子洗掠,琼被劫渔船18人死里逃生》,《大公报》(菲)2007年4月30日,第2版。
- [10][22][27] Dewi Fortuna Anwar, "Resource Issues and Ocean Governance in Asia Pacific: An Indonesian Perspective", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 28, no. 3(December 2006), pp. 475-476, 483, 484-485.
- [14] Anak Agung Banyu Perwita, "The Impact of Territorial Border Problems on Indonesia's Security", *The Indonesian Quarterly*, vol. 34, no. 3(2006), p. 206.
- [15][17] Diane K. Mauzy and Brian L. Job, "U. S. Policy in Southeast Asia: Limited Re engagement after Years of Benign Neglect", *Asian Survey*, vol. 47, no. 4(July/ August 2007), p. 635, 630.
- [16] Brad Glosserman, "Traditional Security Issues with Regard to the US Role in the Asia Pacific Region", *The Indonesian Quarterly*, vol. 33, no. 1(First Quarter 2005), p. 86.
- [18] Joshua H. Ho, "The Security of Sea Lanes in Southeast Asia", *Asian Survey*, vol. 46, no. 4(2006), pp. 563-564.
- [20][29][30] Mark J. Valencia, "PSC Operations in the Malacca Strait: Legal and Political Issues and Options", *The Indonesian Quarterly*, vol. 33, no. 4(Fourth Quarter 2005), pp. 369-370, 377, 368.
- [23][24] Begi Hersutanto and Bantarto Bandoro, "Securing Malacca Strait", *The Indonesian Quarterly*, vol. 34, no. 3(Third Quarter 2006), pp. 201, 199-200.
- [25] 《菲中越加强南沙安全合作》,《世界日报》(菲)2006年5月20日,第11版。
- [26] 《磋商有成果,七月签文件,中马合作维护马六甲》,《大公报》(菲)2006年5月17日,第1版。
- [31] Arabinda Acharya, "India and Southeast Asia in the Age of Terror: Building Partnerships for Peace", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 28, no. 2(2006), p. 314.

[责任编辑:司 韦]

(下转第23页)

# On the Dilemma and Its Causes of ASEAN's Hedge Diplomacy to China and the US

TANG Xiaosong, LIU Jiangyun

(Department of Diplomacy, University of Foreign Studies, Guangzhou 510420, Guangdong)

**Abstract:** ASEAN has been struggling for survival in the siege of great powers ever since its establishment. Facing China and America, the two great powers, ASEAN adopts Hedge Diplomacy so that it can hedge against risks. This article argues that the Hedge Diplomacy towards China and America has brought ASEAN into dilemma. Actually, Hedge Diplomacy does not offer ASEAN the expected vital position, but makes it more difficult for the two great powers to treat ASEAN seriously in the economic and security affairs of Southeast Asia. Each of them persists in its bilateral way to deal with the regional issues, which has negative impact on the integration of ASEAN. The essential cause of the dilemma lies in the structural problem of "less powerful organization", which renders its members to have no choice but choose their relies with regard to benefit, making it hard for ASEAN to form composite forces to bring hedge diplomacy into effect. The lack of strength also makes it hard to occupy too much proportion on the chessboard of China and the United States, bringing about restrictions to the operating space of Hedge Diplomacy.

**Key words:** hedge diplomacy, ASEAN, dilemma, structural problem

---

(上接第 15 页)

## Security of the South China Sea: Cooperation on Combating Piracy and Anti terrorism

Li Jiruming

(Center for Southeast Asian Studies, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

**Abstract:** The security of the South China Sea (SCS), which is not only a sea area of strategic importance, but also one of the busiest sea lanes in the world, is facing threats from pirates and terrorists. After the revision of the definition of piracy by the IMB, to maintain the security of the SCS, especially the Malacca Strait, is beyond the capability of the states around the SCS. Therefore, the user states are requested by the littoral states to share the expense of maintaining the security of the Malacca Strait and to offer assistance for training, equipment and information. The maintenance of the security of the SCS requires cooperation between littoral states and user states. The fight against piracy and terrorism and the maintenance of the security of the SCS can only be realized by close international cooperation.

**Key words:** the South China Sea, security, combating piracy, counter-terrorism