

东南亚的海盗问题与亚太地区安全

许 可*

【内容提要】 近年来,东南亚海域的海盗活动日益猖獗,引起了亚太国家的关注。本文分析了东南亚海盗的特征、成因,比较了东盟、日本、印度和美国在反海盗上的立场,认为日本和印度海上军事力量介入东南亚海域这一动向,势必打破原有东南亚海域海上军事力量的平衡,对中国的海洋安全利益构成巨大的威胁。

东南亚的海盗问题

20世纪80年代以来,全球的海盗活动日益猖獗。据国际海事局的海盗报告中心统计,1984年到2001年第一季度,全球海盗事件多达2226件^①。海盗事件呈逐年上升的趋势,1994年仅为90件,1998年上升为228件,1999年增加到309件,2000年猛增到469件。这些海盗事件,有三分之一以上发生在马六甲海峡和南中国海海域,特别是亚洲金融风暴以后,东南亚海域已成为世界上海盗活动最猖狂的地区,仅2000年,发生在马六甲海峡和南中国海的海盗事件就有252件^②。这些数字只是受害船东报案的数字而已,真正的数目至少再增50%,很多船东即使遭遇海盗抢劫也不愿报案,因为一旦报案,船舶要留置待查,经济损失更大。据不完全统计,每年因海盗而造成的损失高达160亿美元^③。东南亚海域的海盗问题,引起人们普遍关注。

海盗 (piracy) 是一种在公海上以劫夺的意图对另一艘船舶所做的任何未经授权的海上犯罪行为。《联合国海洋法公约》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.

* 厦门大学南洋研究院助教。

① International Chamber of Commerce, International Maritime Bureau, “Piracy and Armed Robbery Against Ships”, 2000 Annual Report, 31 March 2001, MSC/Circ. 991, p. 19.

② International Chamber of Commerce, International Maritime Bureau, “Piracy and Armed Robbery Against Ships”, Annual Report, 1 January–31 December 1999, January 2000, p. 10.

③ 《海盗横行亚洲水域》,载《环球时报》2001年1月18日。

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。”此外,还有很多海上犯罪行为是发生在一国管辖海域的,国际上称为海上武装掠夺(Armed Robbery Against Ships)。由于许多同一海上犯罪是连续性的,先发生在公海,然后在一国管辖的海域继续进行,因此一般将以上的两种海上犯罪行为合称为海盗行为。

东南亚海盗主要可分为两种。1.以抢夺近海渔船和商船为主的海盗集团。这些海盗规模较小,通常在 10人以下。平时伪装成渔民,或是藏匿在无人的海岛上。一旦目标出现,海盗就在黑夜的掩护下,驾驶小艇靠近目标,向船尾护栏上抛出铁爪,顺着绳子上甲板,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财、货物和贵重设备。如若遇到反抗,海盗会毫不犹豫地大开杀戒。据国际海事局的统计,仅 2000年就有 72名船员被杀害,129人受伤和 5人失踪。在菲律宾群岛南部猖狂活动的 Pipi Uwah等 6个海盗集团就是属于此类^①。2.具有黑社会背景的国际海盗辛迪加。这些海盗组织规模较大,通常在 10人以上,以大型货轮为抢劫对象。在黑社会组织的巨额投资下,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。海盗在作案前早已摸清了船上设备、航线、船员人数等相关资料。海盗作案时,有时伪装成地方政府执法船只,以例行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在暗夜发动突袭。作案后,海盗将抢来的货物如原油、铝锭等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,改变其外观、颜色、船名、船旗、船舶证等。改装后的船,海盗组织或是转手出售或是自己承揽货运业务,以牟取暴利。

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^②。

东南亚海域海盗猖獗的原因主要有:

1. 特殊的地理环境

东南亚海域,特别是位于马来半岛和印尼苏门答腊岛之间的马六甲海峡,是连接太平洋和印度洋的海上枢纽。马六甲海峡每天大约有 600艘船只经过,是全球最繁忙的航运水道之一。马六甲海峡航道狭长,最窄处仅 37公里,驶过海峡的货轮需要减速慢行,海盗容易下手。此外,马六甲海峡附近的荒岛甚多,便于海盗作案后藏匿。

2 东南亚国家政治动荡,经济情况恶化

近几年来,由于亚洲金融危机的影响,印度尼西亚、泰国、菲律宾、马来西亚等国经济严重衰退,失业率剧增,贫困人口增加。特别是印度尼西亚,由于政局动荡,经济形势更加严峻,全国约有一半以上的人口生活在贫困线以下。许多印尼人铤而走险从事海盗活动,使印尼附近海域海盗事件大幅度上升。2000年,在印尼附近海域发生 112件海盗攻击事件,占全世界总案件数的 39.6%^③。

3. 大多数东南亚国家的海上安全力量薄弱,军队腐败现象严重

除新加坡、马来西亚和越南外,大多数东南亚国家的海上军事力量非常有限,武器装备陈旧落后,而且人员的薪俸很低。例如,印尼的国防预算是东南亚最低的,1999年国防预算仅为 GDP的 1.7%~ 1.8%。海上安全

^① 李少荣《6海盗集团活跃菲南》,载《马来西亚》《南洋商报》2000年 5月 9日。

^② South Sea Piracy, "Dead Men Tell No Tales", *Economist*, Dec. 16, 1999.

^③ International Chamber of Commerce, International Maritime Bureau, "Piracy and Armed Robbery Against Ships", *Annual Report*, 1 January-31 December 1999, January 2000, P. 10.

部队的经费长期紧缺 许多收入菲薄的海上安全部队的下级军官被海盗分子收买,对海盗活动听之任之,有些甚至参与海盗活动

4. 许多海域存在领土争议,缺乏有效的管辖

东南亚地区海岸线曲折,沿海国对许多海域的归属存在争议,这些海域缺乏有效的监管,海盗活动猖獗。例如,马来西亚和菲律宾在沙巴海域有领土争议,沙巴和菲律宾之间的苏禄海就成为海盗活动的重灾区。此外,东南亚海域分属不同国家,海盗常常跨国作案,由于一国海上警察不能进入他国追捕海盗,这样海盗即使遇到一国海上警察的追击,只要逃往他国海域就能得以逃脱。

5. 回教分离主义的活动也是东南亚海域海盗猖獗的原因

近几年来,菲律宾棉兰老岛和邻近岛屿的回教分离主义分子的分离主义活动一直没有停息。印尼苏门答腊岛北端的亚齐省回教分离分子也非常活跃,这些分离分子通过马六甲海峡走私武器入境,两国安全部队忙于拦截这些走私行为,无暇顾及打击海盗的问题。《南洋商报》的一篇社论指出,“不少海盗可能是双重身份,同时为回教游击组织效劳。”^① 有些叛军直接参与海盗活动,通过海盗活动抢夺财物或索要赎金,以购买武器和支付军饷。如活跃在菲律宾南部的臭名昭著的阿布沙耶夫组织等。

国际反海盗合作与亚太地区安全

国际海事局成立“海盗报告中心”

东南亚日益严重的海盗问题,引起了联合国国际海事组织(International Maritime Organization)和国际商会(International Chamber of Commerce)的关注。为了遏制海盗,1992年10月,在国际海事组织的协助

下,国际商会下属的国际海事局(International Maritime Bureau)在马来西亚首都吉隆坡成立海盗报告中心(The IMB Piracy Reporting Centre)。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,国际海事局与卫星服务公司(CLS)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,船东可以立即通知国际海事局海盗报告中心,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。虽然国际海事局在协助被海盗袭击的船东找回被抢夺的船只和货物方面做了许多工作,但在抑制海盗活动方面收效不大。

东南亚国家反海盗力不从心

东南亚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,

^① 社论:《叛军掳人案的政治因素》,载《南洋商报》2000年4月26日。

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^①。

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。新加坡海军总长吕德耀少将表示,新加坡海军将加强巡逻,协助印尼取缔马六甲海峡的海盗。他敦请通过海峡的各国船员提高警惕,在最短的时间内通告海盗袭击的消息,以便印尼和新加坡当局采取及时行动。当然光有海上巡逻队是不够的,尤其是许多海盗扎根印尼,只有得到印尼陆地警察的配合,打击海盗才能有成效^②。

由于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》,东南亚国家在打击海盗的合作方面有待于进一步加强。目前东南亚海域的海盗活动依然猖獗,已引起了有关国家特别是日本的极大关注。

日本军国主义借海盗之尸还魂

经东南亚至波斯湾航线是“日本经济的生命线”。过去11年来,日本商船在马六甲海峡曾遭海盗141次攻击,财物损失超过10亿日元^③。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。

1999年11月,日本首相小渊惠三在马尼拉召开的东盟首脑会议上,提议2000年在东京召开“反海盗对策国际会议”,研讨东南亚海域海盗犯罪问题,该提议得到了与会各

国首脑的认同。2000年3月6日至11日,中国、中国香港、日本、印度、韩国、印尼、新加坡、马来西亚、泰国和菲律宾等15个国家和地区的海岸安全机构和反海盗机构以及国际海事组织在新加坡召开了预备会议,为东京正式签署《东京宣言》实质性条款进行讨论。

在会上,日本提出与新加坡、印尼和马来西亚在马六甲海峡和新加坡海峡进行联合巡逻的提议,遭到了与会国的强烈反对。新加坡海岸防卫局局长指出,新加坡和马来西亚两国在对此海域的防范已有合作协议,如果日本派出海上警察到该水域进行巡逻执法,势必危及到新加坡的领土安全。泰国和马来西亚也反对联合巡逻。据香港《远东经济评论》2000年3月9日报道,印尼起初对日本提出的联合巡逻表示很有兴趣。印尼可以利用日本海上自卫队来打击一些支持亚齐省的回教分离分子海盗团伙,同时利用日本来平衡中美在这一地区的势力,此外,还可以凭支持日本海军介入南中国海事务来换取日本的经济援助。在会上,印尼考虑到其他东盟国家的立场,不得不声明联合巡逻只是个别国家针对区域实际情况所采取的行动,不能扩大化。除印度表示支持外,与会各国在主权问题上旗帜鲜明,日本的提议遭到否决。

日本要求与东南亚国家进行联合巡逻的提议不能不引起人们的警惕。日本国内的军国主义分子一直叫嚣要废除和平宪法,向海外派遣自卫队。1992年,日本突破宪法禁区,通过了向海外派兵法;1997年,日本与美国发表新的“日美防卫合作指针”,企图与美国联手以军事手段干预亚太地区事务;1998年,又通过“自卫队法修改案”等三项法案,使

^① 陆建人:《东盟国家的安全合作及几点看法》,载《战略与管理》1999年第4期。

^② 《南洋商报》2001年3月28日。

^③ 《南洋商报》2001年1月4日。

自卫队不仅可以携带武器到海外执行任务,而且还可以配合美军在海外的军事行动。

1999年,日本通过新的日美防务合作纲领相关法案,其核心的“周边事态法案”规定,只要发生“对日本的和平与安全构成重要影响的周边事态”,美国、日本都可以出兵干涉。

在反海盗问题上,日本有人到处宣扬,为了防止海盗必须扩大发展日本海军力量。

近年来,日本海上自卫队发展迅速,现拥有本地区最大规模的驱逐舰队,拥有 150多艘各类舰艇和 200余架各型飞机。日本海上自卫队的扫雷能力居世界首位,反潜能力仅次于美国,总体作战实力在亚洲地区名列前茅。据日本《朝日新闻》报道,日本海岸警卫队以对东南亚海域日益猖獗的海盗活动感到担心为由,计划用数千万美元的资金购买两架远程侦察机。它们能够不着陆连续飞行 7500英里,从日本飞到马六甲海峡再返回日本。远程侦察机凭借一系列的传感器,可以在不进入别国领空的情况下执行空中照相侦察、截收电子信息和收集其他情报的任务。日本海上防卫厅官员承认,除了监视马六甲海峡和南中国海外,它还将利用这种飞机搜索并监视中国的东南沿海和在日本近海活动的中国军舰和探测船。由此可见,日本名为反海盗,事实上是为了增强远洋作战能力,扩充日本军事力量,进军东南亚地区。日本海上军事力量介入东南亚海域这一动向,势必引起东南亚海域海军力量对比的变化。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。

印度借反海盗伺机东扩

借打击海盗之机妄图在东南亚海域建立海权的国家不止是日本,印度政府也多次提出与东南亚国家联合巡逻以消灭海盗的建议。长期以来,印度政府一直推行强硬的对外政策,其目的就是要控制印度洋,争当世界军

事大国。80年代以来,为实施控制印度洋战略,印度提出了要控制苏伊士运河、保克海峡、霍尔木兹海峡、马六甲海峡、巽他海峡等五大战略水道,制定了“北防中国、西攻巴基斯坦、南占印度洋、东扩势力范围外加核威慑”的军事战略,其中“东扩”就是把其影响和活动范围扩大到南中国海及部分太平洋地区。近年来,印度已不甘心只是在印度洋上显示实力,而是加紧实施“东扩”战略。

1996年,印度加入东盟地区论坛,成为东盟对话伙伴,在政治上试图插手南中国海事务。1998年4月,印度成立了远东海军司令部,负责控制印度洋和太平洋的海军事务。2000年11月8日,根据两国签署的协议,印度和日本两国的海岸警备队在印度东海岸港口城市马德拉斯附近的公海上举行了历史上首次反海盗联合演习。日本海岸警备队派出1艘舰艇前来参加演习,印方投入演习的力量包括3艘舰艇、1架水上飞机和1架直升机^①。此次演习的主要内容是双方舰艇和飞机协同在公海上拦截1艘被“武装海盗”劫持的商船并将“海盗”制服。尽管印度和日本对外宣称,演习旨在“打击日益猖獗的海盗活动”,但舆论普遍认为,印度和日本海军联合在海上举行军事演习是另有图谋。

2000年10月,印度海军进入南中国海海域,与越南方面进行了打击海盗和反恐怖联合演习。印度还得到了越南对其成为联合国安理会常任理事国的明确支持^②。可以预见,随着印度“东扩”战略的进一步实施,中国的海上安全将面临严峻挑战。

美国反海盗以确保其贸易安全

美国是世界上最大的贸易国,对海外水域的海运安全问题历来关注。美国国务院和海岸警卫队认为,美国有必要与海盗多发区

① 《人民日报》2000年11月10日。

② 《光明日报》2001年1月19日。

国家就该问题进行讨论,采取步骤协助有关国家打击海盗行为,保护海运贸易。2000年6月22日,美国传统基金会发表题为《亚洲海盗:海运贸易中日益增长的障碍》的专题报告,撰稿人戴纳·狄龙称海盗又重新出现在“外交政策的雷达显示屏”上,并日益成为威胁全球贸易的障碍。报告认为,海盗除了造成财产和人员的损失外,还导致经过这一地区的海运成本提高,进而形成一个非关税壁垒,影响美国和其盟国在东南亚的贸易,海盗正日益成为全球贸易的威胁。报告建议美国政府和国会应采取一些“低层次、低花费”的行动来帮助它的贸易伙伴打击海盗:1.向受害最严重的国家传授打击海盗的方法,并使罪犯明白作案的严重后果;2.建议联合国国际海运组织建立完善的港口安全条例,倡导亚洲国家特别是东南亚国家对目前的海运保安部队进行改革;3.拨款给美国海岸警卫队,让他们帮助外国海运组织训练人员。

中国的立场

90年代后期,随着中国改革开放进程的深入,猖獗于东南亚的现代国际海盗集团开始觊觎中国,妄图利用中国漫长的海岸线作

为其犯罪的销赃地和逃避打击的藏匿地。然而,中国绝不是海上犯罪分子的避风港,打击海盗活动是中国政府一贯坚定的立场。1998年到2000年间,中国政府成功地破获了“长胜”轮被劫案、“露易莎”轮被劫案、“海的主人”轮被劫案、“天裕”轮被劫案和“环球火星”轮被劫案等六起海盗案件,有力地打击了国际海盗集团的嚣张气焰,维护了我国政府的国际声誉。

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。《联合国海洋法公约》第100条规定:“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。”“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。因此,为了打击东南亚地区的海盗犯罪,亚太各国应该严格执行国际法的有关规定,制定相应的国内法律措施,通力合作严厉打击海盗行为。与此同时,坚决反对任何国家利用海盗问题干涉他国的主权和破坏亚太地区的安全和稳定。