

海盜問題及對策思考

張家棟

復旦大學美國研究中心副教授

海盜是一種古老的犯罪活動，曾經是影響國際政治的一種重要力量。進入新世紀以來，國際海盜活動經歷了一個沉寂時期。但是從2007年起，海盜活動又呈猖獗之勢。尤其是索馬里海盜活動極為猖狂，其打劫行動之頻繁，危害之烈，為二戰以來所罕見。在這種情況下，重新審視海盜這一古老而又現實的問題，就顯得尤其必要。

一、海盜活動狀況

（一）海盜活動的主要形式

主要形式有如下幾種：第一，登上船隻掠奪錢財。當代海盜往往對貨物本身不感興趣，洗劫重點在於船員的私人物品和保險箱內的貨幣或其他可以攜帶貴重物品。因此，很多海盜往往選擇登上船隻，在勒索完錢財以後逃之夭夭。第二，劫持船隻獲取贖金。這種海盜活動目前在索馬里海域非常流行，成為國際社會重點打擊的對象。第三，登上處於停泊狀態的船隻盜竊貨物。事實上，這種活動占全部海盜活動的72%左右，絕大部分發生在領海範圍之內。第四，奪取船隻和貨物。在一些案例中，海盜驅逐甚至殺害船員，通過非法渠道出售全部貨物和船隻。第五，危害船員和破壞船隻。為了避免有關國家的嚴厲打擊，海盜一般避免危害不抵抗的船員。但是在一些案例中，也出現過刻意傷害船員的現象，甚至還出現過破壞船隻致其沉沒的案例。第六，襲擊海岸目標。這是在古代和中世紀時期比較流行的一種海盜活動，古羅馬地中海海盜、

北歐海盜、中國明朝的倭寇等都屬於這一種。但隨着現代國家的建立，這種海盜活動基本絕跡。

（二）海盜問題的独特性

在性質上，海盜是一種世界普遍性管轄罪行，沒有具體的目標與襲擊對象。與此相比，恐怖主義則一般具有明確的敵人，有關國家自然會加大打擊力度。為了防止國際反恐力量的可能打擊，索馬里海盜的發言人專門強調：海盜的目標只是錢，沒有任何政治或宗教目標，不是恐怖分子。因此，海盜的襲擊目標具有更大的隨意性，更具有全球性問題的特征。這一特征表面上看起來會促使各國聯合起來應對海盜威脅，但是在實踐中，很多國家會採取觀望或搭便車策略。

在行動方式上，海盜活動區域範圍很大，各國不可能監視所有海域。與古代海盜打着骷髏旗不同，現代海盜將自己隱藏在各種合法活動之中，在實施襲擊之前難以確認其身份。不久前，海盜劫持沙特阿拉伯那艘世界第二大油船天狼星號只用了16分鐘時間，海軍力量不可能及時出現。而在能夠識別以後，反海盜活動又失去了最佳時機。因為海軍必須保護被劫船隻上的人質安全，難以採取進攻性軍事活動，從而在心理上又再次長了海盜的士氣。美國曾有軍事官員稱，即使將全世界的海軍都派到索馬里海域也無濟於事，這不是沒有道理的。

（三）海盜活動的危害性

目前，海盜活動是危害世界經濟活動的一股破壞力量。據估計，僅僅是針對運輸船舶的海盜活

动,在世界范围内每年就造成130—160亿美元的经济损失。^[1]从2004年到2006年,世界范围内的海盗活动降温明显,但是从2007年开始,国际社会面临的海盗活动威胁再次上升。2008年前三个季度被劫持的人质数量,就达到进入21世纪以来的最高水平。海盗活动造成的经济损失是很难准确评估的。在海盗活动中,受到损失的包括货主、承运人和保险公司三方。不用说货主在海盗活动所受到的损失很难测算,就是承运人所受到的损失也很难估算。在高度竞争的航运市场上,很多航运公司经常不向国家或相关国际组织报告所发生的海盗活动,以免在声誉、保险费和停泊费等方面蒙受更多的损失。

(四) 海盗活动的根源

与恐怖主义一样,海盗是一种延续多个世纪的、难以彻底消除的现象。但是,海盗活动的规模与性质,往往与国家或地区的政治、社会和经济状况有密切的互动关系。首先,政治、社会动荡往往是海盗活动滋生的土壤。20世纪70年代越南统一前后,大量乘船外逃的越南人刺激了泰国海盗的蔓延。而现在,索马里的内乱又使得索马里附近海域成为海盗活动的多发地区。

其次,经济困难往往会给海盗活动提供一个庞大的社会支持群体,导致海盗活动蔓延。如东南亚海域的海盗活动,在1997年东南亚金融危机发生以后出现大规模爆发现象,显然与该地区国家经济陷入严重困难和居民生活水平急剧下降有关。但是,经济情况的好转并不会导致海盗活动的自动退潮。在发现海盗活动的经济好处后,不少人会起而效法,从而推动海盗活动持续下去。只有政府的严厉打击措施才有可能遏制其蔓延的势头。

再次,政治腐败或政治支持往往是海盗活动的庇护伞。十字军东征时期,为了削弱和打击敌人,阿拉伯人就招募大量的海盗参与战斗。在17世纪和18世纪,英国也曾经利用海盗力量打击对手,并将海盗活动合法化,授予其私掠船特许状。^[2]事实上,在现代社会中,如果得不到一些腐败官员的庇护,海盗活动是很难大规模发展的。有时候,海盗活动本身

也会成为一种政治工具。^[3]在索马里,一些地方军阀就出于打击对手目标而袭击联合国船只,阻止人道主义救援物质进入敌对武装的控制区域。

最后,一些非政府组织从事的海上袭击活动,虽然不是出于获取钱财等犯罪目的,但也能被归入海盗活动之中。例如,一个环境保护组织“海上牧羊人”(Sea Shepherd Conservation Society),为了保护海洋生态环境和海洋生物的生存权,就曾经袭击船只并导致一些船只沉没。^[4]

(五) 当代海盗活动的发展趋势

随着全球化进程的深入与发展,海盗活动出现了现代化、网络化和产业化三种发展趋势。

第一,现代化。在早期,海盗的装备十分简陋。冷兵器加上一些简单的轻武器是其主要的作战装备,船只的速度也有限。但是今天,在得到大量赎金的滋养和一些“投资人”的资助以后,海盗组织已经发展成拥有GPS全球定位系统、摩托快艇、轻重武器齐备的武装力量。虽然不能与任何一个国家的海军相比,但是对普通的商船来说,其优势不言而喻。

第二,网络化。很多地区的海盗组织都形成了有效的跨国、跨区域联系网络。从东南亚海域捕获的一些海盗嫌疑犯可以发现,拥有不同国籍的人、不同国家的企业与犯罪组织联系成一个密切的网络。索马里海盗更是已经发展成一个跨越地区、种族、部族和社会阶层界线的网络体系。

第三,产业化。海盗业已经成为一些国家(如索马里)、一些国家的穷困地区(如东南亚国家的一些偏僻岛屿)最赢利的行业,很多人都纷纷改行投身于这一古老而一本万利的职业,在海盗、走私集团和正常商业渠道之间,已经形成一个巨大的国际产业链条,在一些国家甚至出现过走私集团雇佣海盗组织从事海盗活动的现象。据一些反海盗专家估计,2007年索马里海盗通过勒索各类船东得到的赎金超过了1.5亿美元。这对于这个贫穷落后的国家来说,是一笔巨大的财富。曾有海盗说,他们的收益按以下比例进行分配:船主相当于投资者,获得20%的收益;海盗相当于经营管理者,获得

30%收益；20%的收益用于下次海盗活动的物质准备，相当于利润再投资；而剩下的20%则用于向官员交纳保护费或行贿，这相当于现代企业的广告公关费用。^[5]这一行业链条涉及索马里社会的很多阶层，将各种利益团体联系在一起。结果在很多地方，海盗活动并不被一些人视为犯罪活动，反而是道德、勇气和财富的象征，享有崇高的社会地位。

二、现存国际反海盗机制

海盗活动是一个国际性的现象，也早就成为国际社会关注和打击的对象。目前，国际反海盗机制由国际法规、国际海事机构和地区性反海盗合作机制三个部分组成。

（一）国际反海盗相关法律

国际公约是国际反恐怖法规的主要部分。1958年，有关国家在日内瓦签订了《公海公约》，将19世纪以来惩治海盗犯罪的一贯主张予以明确化，形成了人类历史上第一个惩治海盗犯罪的国际公约。在此基础上，1982年《联合国海洋法公约》重新明确了海盗犯罪的定义，并对相关问题进行了全面的规定。在1988年的罗马会议上，通过了《制止危及海上航行安全非法行为公约》，该公约同《联合国海洋法公约》一起成为目前国际反海盗活动所依赖的最重要国际法律文件。除此以外，2005年《制止危及海上航行安全非法行为公约》和《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》增加了反恐、防扩散职能，也在国际反海盗事务中发挥一定的作用。

除了上述国际公约和相关议定书以外，联合国安理会也在国际反海盗活动中发挥日益重要的作用。2008年6—12月的半年中，随着索马里海盗问题日益猖獗，联合国安理会破天荒地接连通过4个决议，授权外国军队在获得索马里过渡政府允许的情况下，可进入索马里领海打击海盗活动。

（二）国际海事机构

目前，与打击海盗活动直接相关的国际海事安

全机构主要有“国际海事组织”（IMO）和“国际海事局”（IMB）。这两个国际海事机构主要通过建立海盗事件数据库、发展反海盗技术和国际法规的方式，来保护船只免于遭受来自海盗的袭击和危害。

国际海事组织是联合国负责海上航行安全、防止船舶污染的一个专门机构。该组织最早成立于1959年1月6日，原名“政府间海事协商组织”，1982年5月改为现名，现有167个正式成员，总部设在伦敦。该组织宗旨为促进各国间的航运技术合作，鼓励各国在促进海上安全，提高船舶航行效率，防止和控制船舶对海洋污染方面采取统一的标准，处理有关的法律问题。

国际海事局总部设在马来西亚首都吉隆坡，是国际商会（ICC）的一个部门，专门收集与海盗相关信息，并与国际警察组织和世界海关组织进行合作。国际海事局得到国际海事组织的认可和支持。

（三）地区性反海盗机制

除了上述普遍性国际反海盗法律文书和相关机制，一些地区性合作机制也在打击海盗活动方面起到重要的作用。在海盗活动的一个热点地区东南亚，各国之间就进一步加强了合作。早在2004年，印尼、马来西亚和新加坡签署共同防卫马六甲协议，正式启动了海上联合统一巡逻行动，以确保这一国际海运通道的安全。随着2008年索马里海盗问题日益猖獗，有关国家和国际组织也开始密切合作打击海盗活动、维护航运安全。欧盟已经启动了一个“邻近支持保护”系统，为通过亚丁湾船只提供安全保护。虽然每次只能有两艘船能申请保护小组登船，但其他船只可以跟随这个船队航行，从而增加了安全性。^[6]

三、国际反海盗合作中的障碍

上述反海盗机制在打击海盗活动中起了一定的积极作用。特别是联合国通过了多个反海盗决议，许多国家已出动海军护航和打击海盗，国际社会的这些努力取得一定进展。但是，有关国家在对海盗活动的威胁程度、定义和反海盗法律等方面，存在

着分歧或漏洞，妨碍着国际反海盗活动的有效性和国际社会合作的发展。

（一）一些国家和行为体对海盗活动的威胁反应消极

首先，海盗活动不像恐怖主义旨在挑战国家权威，海盗组织只试图获得经济收入，是在国家权威不能及之处行事。这样，对于注重宏观安全议题的国家来说，也就不会将打击海盗活动视为一个重要事务。同时，不同国家面临的海盗威胁程度不同，影响它们的反海盗政策和力度。例如，虽然东南亚海域是世界海盗活动的多发地区，但该地区海盗的主要袭击目标是日本等国的船只。在此情况下，虽然日本在积极推动国际反海盗合作，但并不能得到同样积极的响应。并且，一些国家不愿意承认自己国家的海盗问题比较严重，因为这将影响自己国家的形象。他们因此不愿接受以反海盗为目标的国际援助，仍然习惯于各扫门前雪。

其次，企业与国家和国际组织对海盗活动威胁程度的认识不同，态度有别。虽然海运企业是海盗活动的主要受害者，但是他们经过对经济成本与安全成本的评估，往往发现维护安全的成本比被劫持的经济损失还高，因此对反海盗活动并不积极。据国际海事局分析，在2003年时，途经马六甲海峡的船只遭遇海盗袭击的概率低于0.1%。^[7]结果，与提高反海盗能力的安全成本相比，海运企业往往会选择维持现状。即使有关国家捕获了相关海盗嫌疑犯，企业也不会积极参与到取证和审判过程之中。因为派船员出庭作证，不仅会损害企业的安全形象，还必须承担交通、住宿等相关费用和工时损失。即使是直接遭受人身侵害的船员，由于担心可能的报复，也不愿积极出庭作证。

（二）海盗定义方面的分歧

目前，国际反海盗活动还面临着另外一个重大障碍：国际两大反海盗组织国际海事组织（IMO）和国际海事局（IMB）之间在海盗定义方面存在严重分歧。

国际海事组织是一个政府间国际组织。作为官

方组织，其对海盗的定义与1982年《联合国海洋法公约》一脉相承。与《联合国海洋法公约》的第100—107条一样，国际海事组织也将海盗定义为在公海或沿海国司法管辖以外区域发生的、出于私人目标、由私人船只针对私人船只的非法暴力活动或扣留活动。国际海事组织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”。结果，各国可以自由地根据本国法律来决定如何处罚发生在本国司法管辖范围内的“海盗活动”。

与国际海事组织相比，作为民间组织的国际海事局则更加广泛地将海盗活动定义为“一种强行登临或企图强行登临任何船只的行为，目的是盗窃或进行其他犯罪，并打算或能够使用武力完成这一行为”。将两种定义进行对比可以发现：国际海事局的定义更加实用，也更能准确地反映国际海运业所面临的严重威胁。两大海事机构对海盗定义的分歧，无疑会对国际反海盗行动带来消极影响。

（三）法律空白或漏洞

目前，国际反海盗活动所面临的最严峻挑战不是来自于海盗活动本身，而是来自于有的主权国家的反海盗法规不健全，使海盗有空可钻，甚至被抓也可逍遥法外。

很多国家的国内法里也没有关于海盗的定义，缺乏惩治海盗犯罪的条款，结果很多海盗被抓到后，如果其行为不能用其他法律来处置，就可以不受惩罚而被释放。如英国在惩治海盗方面面临法律困境。根据英国人权法，英国不能将海盗引渡回有死刑或肢体切除惩罚的国家。这样可能导致一些海盗在英国获得政治庇护。结果在2008年，英国外交部就曾建议皇家海军不要扣押拥有某些国籍的海盗。2008年9月，一艘丹麦军舰捕获了10名索马里海盗嫌疑犯，但因找不到合适的法律依据，只好在关押1周以后将他们释放。另外，一些国家对海盗活动的惩罚力度过轻，难以发挥司法威慑作用。例如，2003年2月，印度对抓获的海盗只判7年劳役；印尼一般将海盗判刑3—4年，并允许保释。

从总体上来看，现有国际法和国内法规仍然不

足以應對海盜活動所帶來的挑戰。要想打擊索馬里海盜，國際社會需要制定針對海盜活動的更加完備的條約或規定。但各國出於維護國家主權的目的，一般不允許其他國家進入自己的領土和領海打擊海盜。同時，一些國家不願意起訴在其他國家海域從事海盜活動而在本國落網的海盜，只願將其驅逐出境。這些不利於打擊海盜的國際法與國內法的健全與完善，從而對打擊海盜的國際合作造成嚴重的不利影響。這是國際海盜活動至今難以消停甚至蔓延的主要原因之一。

四、對策考慮

海盜活動對世界各國至關重要的海運和貿易事業，特別是對世界各經濟大國的戰略經濟利益構成威脅。加大打擊海盜力度，攸關地區和國際的穩定與發展，應當成為國際社會的共同目標與當務之急。打擊和肅清海盜應加強綜合治理，做好下述5個方面的工作。

第一，各國應該增加在海盜活動多發地區的反海盜力量。目前，美國、俄羅斯、中國、印度和一些歐洲國家已經在索馬里和其他海域部署了一定的反海盜力量，但仍然不足。其他一些國家，仍然受法律或外交傳統的約束，在是否出兵反海盜方面猶豫不決。軍事手段雖然治標，但卻是打擊和威懾海盜猖狂活動的關鍵和有效快捷手段。只要各國切實響應聯合國的號召，派兵維護海上交通安全，加強對海盜的武力打擊，並追擊窮寇，使其強盜行為只能得到應有的下場，才能挫其囂張氣焰。

第二，各國應積極推動國際反海盜合作。事實證明，各國單獨的反海盜行動，雖然能發揮一定的威懾功能，但是效果不大且成本太高。與已經網絡化的海盜組織相比，目前各國反海盜軍事力量之間的協調性不足，效果不彰。任何國家都不可能為本國每一艘商船護航，各國軍事力量只有加強協調、合作，共同制定和執行打擊海盜的有效巡邏機制，協同配合作戰，才能消滅海盜活動。

第三，國際社會應該注意發展海上民營安保力量。目前各國商船面臨的問題是：商船的航速慢，

海員少，沒有合法的自衛武裝，極易被海盜打劫。由於一些國家的護航海軍難以在任何海域提供全天候的安保服務，為了及時應對危機，可以考慮採取一定措施加強商船、漁船的自衛力量。在目前的國際法不允許商船攜帶武器的條款得以修改之前，有關方面可以考慮發展可靠的“海上保鏢”業務，組織私有安保公司，為商船在問題海域提供安保服務。

第四，打擊海盜既要治標，更要治本。有關國家的政治動亂和糟糕的經濟狀況是滋生海盜的根源。這些國家有的居民極度貧困，連起碼的溫飽都得不到。為了養家活命，不得不鋌而走險，充當海盜。索馬里就是一個典型的事例。國際社會除了要加大對索馬里海盜的打擊力度外，還應盡力加快索馬里的政治重建進程，恢復正常的法律和秩序。同時，國際社會，特別是發達國家要增加對索馬里的經濟援助，幫助其人民緩解貧困，改善生活。這樣才能從根本上解決索馬里的海盜問題。否則，如果索馬里等國繼續處於混亂和赤貧狀態，海盜活動就不會絕迹。

第五，聯合國應儘快制定及健全和完善反海盜國際法規，並推動各國制定和完善其國內的反海盜法規，使國際反海盜有法可循。這樣就可堵死有利於海盜生存與活動的法律漏洞，使其難逃法律制裁。

當前，在聯合國的督促下，國際社會出現了合作打擊海盜的可喜現象，使其囂張氣焰有所收斂。儘管海盜活動猖獗，能量不小，但畢竟只是一小撮犯罪團伙。只要國際社會齊心合力，標本兼治，將打擊海盜的行動進行到底，徹底根除海盜禍患是有希望的。

注 釋：

[1] Gal Luft and Anne Korin, "Terrorism Goes to Sea", *Foreign Affairs*, November/December 2004, <http://www.foreignaffairs.org/20041101faessay83606/gal-luft-anne-korin/terrorism-goes-to-sea.html> 2008-11-23; Dana Robert Dillon, "Piracy in Asia: A Growing Barrier to Maritime Trade", <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/BG1379.cfm?renderforprint=1> 2008-11-23.

[2] 英國的最後一張私掠船特許狀的有效期限到1856年。

[3] Matthew Teorey, "Pirates and state-sponsored terrorism in eighteenth-century England," *Perspectives on Evil* (下轉第26頁)

承诺和格鲁吉亚的独立与俄做交易。但是，美对俄仍拥有筹码：如俄加入世贸组织问题，美在欧洲部署反导系统问题以及俄参与国际铀浓缩财团建立国际核燃料库问题等。奥巴马总统还可以调节格鲁吉亚和乌克兰加入北约的速度做筹码。

奥巴马的中东战略策划者们认为，“如果下届总统能够争取俄罗斯在伊朗问题上与美国采取共同的立场，争取中国的支持就会变得容易得多。中国不愿自异于国际的共同立场。中国由于对能源需求的增长，在维护波斯湾运油通道方面的利益也越来越大。目前，中国更看重其在伊朗的商业利益，而不情愿支持对伊朗加大经济压力。美国面临的挑战是说服中国领导人，一旦伊朗发生危机，对中国经济产生的后果将是相反的，甚至影响中国的政治稳定。”^[8]

奥巴马的中东政策将大幅度降低中东和波斯湾地区再次爆发大规模战争的风险。但是，中东问题错综复杂，巴以矛盾更是一个旷世难题，存在诸多变数，即使奥巴马政府四年后能连任，也恐难能妥善解决。

首先，奥巴马的外交团队能否完全贯彻奥巴马的外交理念还有待观察。奥巴马的主要助手艾曼努尔是个十分亲以色列的犹太人，国务卿希拉里的中东政策在竞选中就与奥巴马相左，留任的国防部长盖茨是共和党人，奥巴马中东问题的四大顾问英迪克、库泽、米勒、罗斯在许多问题上分歧重重。这

个执政团队难以就通盘解决中东问题达成共识。

其次，伊拉克国内的种族宗教矛盾尖锐，目前已形成三分天下的局面。其四大邻国伊朗、沙特、叙利亚和土耳其都在施展自己的影响力，美军一旦撤离，伊拉克的前途堪忧。

第三，美国和伊朗即使坐下来谈判，双方在核、伊拉克、真主党和哈马斯等问题上的立场相距甚远。伊朗向美国索取的不仅是正式的承认而且要在本地区与美平分秋色，伊朗核问题可能会类似朝核问题那样跌宕延滞，加上以色列对美的压力，美伊关系再度陷入僵局的可能往不能排除。

第四，奥巴马关于解决以巴冲突的和平路线图只是一相情愿的纸上谈兵，离现实还十分遥远。以色列在最近进攻加沙战争中已经给奥巴上了一课，即实现阿以和解的道路艰难曲折。

注 释:

[1] Recharad Haas and Martin Indyk: A Time for Diplomatic Renewal Toward a New U.S. Strategy in the Middle East.

[2] 2009年1月27日, President Obama's Interview with Al-Arabiya TV.

[3] 同注释[1]。

[4] Radio Free of Europe, January 13, 2009. Golnaz Esfandiari: Clinton Offers Clues To "Different" Tack On Iran.

[5] 同注释[4]。

[6] 同注释[2]。

[7] 同注释[2]。

[8] 同注释[1]。



(上接第 55 页) and *Human Wickedness*, Vol. 1, No. 2, pp.53-63.

[4] "Whaling acid attack terrorist act: Japan", *The Sydney Morning Herald*. 2007-02-09, <http://www.smh.com.au/news/World/Whaling-acid-attack-terrorist-act-Japan/2007/02/09/1170524300133.html>; Earl Bousquet, "Ocean Warriors Confront Lucian Fishermen", 2001-07-23 http://www.stlucia.gov.lc/pr2001/ocean_warriors_confront_lucian_fishermen.htm 2008-11-23.

[5] "Somalia's Pirates Flourish in a Lawless Nation", [\[nytimes.com/2008/10/31/world/africa/31pirates.html?pagewanted=2&em=2008-11-24\]\(http://www.nytimes.com/2008/10/31/world/africa/31pirates.html?pagewanted=2&em=2008-11-24\).](http://www.</p></div><div data-bbox=)

[6] "Alert to all ships transiting the Gulf of Aden", http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=307:alert-to-all-ships-transiting-the-gulf-of-aden-&catid=60:news&Itemid=51 2008-12-4.

[7] Stefan Eklof, "Piracy: a critical perspective", *IIAS Newsletter*, No. 36, March 2005, p.12.