



表 1. 1999—2010 年马六甲海峡与新加坡海峡海盗活动统计

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
马六甲海峡	2	75	17	16	28	38	12	11	7	2	2	2
新加坡海峡	14	5	7	5	2	8	7	5	3	6	9	3
小计	16	80	24	21	30	46	19	16	10	8	11	5

**海盗作案时间、地点与人数** 在马六甲海峡，白天发生的案件占 45.93%，晚上发生案件占 54.07%。而从全球情况上看，白天案件远远多于夜间。可见，在比较狭小的海峡水域，海盗夜间活动的概率较大。61%的案件发生在马六甲海峡西部宽阔的国际水域，印尼有关“马六甲海峡所谓的海盗活动是其领海内发生的一般刑事案件”的说法不成立。海盗通常是 5-10 人一伙作案，较少情况下为 1—4 人作案。很少 10 人以上结伙作案。

**海盗经常袭击的船只国别、类型与状态** 从船旗国角度看，挂巴拿马方便旗的船只最容易遭遇袭击，新加坡与利比亚船只数量经常排在第二、三位，接下来是塞浦路斯、马来西亚等国家的船只。如果从船舶的实际控制国或经营国角度进行分析，则新加坡、希腊、德国、日本等国家的船只容易遭受袭击。马六甲海峡遇袭次数最多的船只种类为渔轮、原油运输船、拖轮、集装箱运输船与成品油运输船。新加坡海峡海盗偏好散装货轮、原油与成品油轮等案值较大的船只。马六甲海峡有 98.58%的袭击发生在轮船处于行驶状态时，而新加坡海峡处于行驶状态者占 74.32%。

**海盗使用武器情况** 海盗给人的通常印象是：进行抢劫时带着刀枪，甚至带着肩扛火箭筒。我们分析的结果是：持刀与持枪案例各占一半。从趋势上看，1999—2001 马六甲海盗以持刀抢劫为主；2002—2005 期间则以持枪抢劫为主。1999—2005 年期间持枪盗抢的比例在上升。两海峡没有海盗使用肩扛火箭筒的案件报告。

海盗并非对船员普遍使用暴力。大约 51%的船员受到了暴力对待，即使用暴力的比例略微超过一半。

**海盗身份** 分为以下几类：恐怖主义者、沿岸渔民、职业海盗。这是许多人感兴趣的问题，笔者稍稍多说几句。

印尼曾表示，其海域的所谓“海盗事件”，其实都只是发生在其领海内的刑事抢劫行为，跟国际恐怖主义完全扯不上边。但笔者研究显示，1999 年以来，有 3 年共发生了 5 例恐怖分子袭击船只的时间，占这三年海盗袭击案件总数的 4.5%。也就是说，恐怖分子确实参与了一些海盗活动，但所占比例不高。可以说，恐怖分子不是马六甲海盗案件的主力军。我们没有发现马六甲海峡恐怖分子杀害船员、制造幽灵船的证据。这与媒体的报道有出入。很可能，制造幽灵船的案件是专业海盗集团所为。

两海峡最常见的海盗袭击情形是：船员发现可疑船只靠近、或海盗试图登船后，赶紧采取鸣笛、打开灯光、用救火水管朝海盗喷水等措施。海盗见此情形通常放弃。这些海盗很可

能是沿岸渔民。也就是说，大部分海盗袭击案件是沿岸渔民所为。

职业海盗包括两类：一般从业者与专业海盗组织。一般从业者是指沿岸以海盗活动为主要工作的居民，他们或组成小团伙行动，或分别受雇于人从事海盗活动。经济落后、社会动荡、法纪松弛、找不到正当职业是许多人从事海盗活动的社会背景；而马六甲海峡在印尼一侧水深较浅，散布着许许多多的岛屿，又为海盗活动提供了地理上的便利，离新加坡只有 4 公里的巴比岛甚至成了名闻遐迩的“海盗岛”。距离巴比岛不远的巴淡岛是个旅游胜地，也有许多人受雇从事海盗活动。

一种看法认为，东南亚的海盗活动基本上操纵在 5 个“海盗托拉斯”手中，他们已经高度专业化，因而具有很强的作案能力。其网络遍布印尼、马来西亚、新加坡、菲律宾、中国香港、中国台湾与中国大陆，分别承担策划、联络、劫持、卧底、改装、买卖等环节。如 1995 年袭击安娜·希尔热号货船、1998 年袭击日本“天宇”号货船、1999 年袭击日本“阿隆德拉彩虹”号货轮的海盗团伙，其成员就分别来自韩国、印尼与缅甸。但在本研究期内这类案件比较少见，而谋利为主的专业海盗组织通常会经常作案。因此，我们认为专业海盗组织不是马六甲海盗活动的主力。无法确定他们是否把作案重点移到了南海地区。

**船只被劫持与失踪情况** 1999 年以来，有 10 艘船只失踪，13 艘被劫持。船只失踪发生在 1999—2002 年期间，船只被劫持的情况则持续到 2006 年。2002 年是船只被劫持与失踪的高峰年，有 4 艘失踪，6 艘被劫持。被劫持的船只在支付赎金后通常可以开回。失踪的船只通常变成幽灵船，如阿隆德拉彩虹号 1999 年 11 月在果阿附件被印度海岸警卫队发现时已经被改名为 Mega Rama 号，并悬挂伯利兹船旗。

**失踪与被害人员** 1999 年以来，马六甲海峡遇袭船只中，有 248 名船员被扣留，7 人被杀害，另外有 3 人失踪。死亡率为  $10/258=3.87\%$ 。同期新加坡海峡有 73 名船员被扣为人质，2 人失踪，但没有人被杀害。假定失踪人员已经死亡，则死亡率为  $2/75=2.67\%$ 。2006 年起被扣人员明显减少。但 2009 年又明显增加到 13 人，为 2001 年以来最多的一年。

通常认为，东南亚海盗比较凶残，而索马里海盗通常被看做“谋财不害命”型的海盗。事实如何呢？2008 年索马里海盗扣押船员 815 名，其中 4 人死亡，14 人失踪，死亡率为 2.21%。2009 年被扣押船员有 867 名，其中 4 名被杀害，1 名失踪，死亡率为 0.58%。两年平均死亡率为 1.67%。与索马里海盗扣押的船员相比，马六甲海峡遇袭船员的死亡率仅高出两个百分点，新加坡海峡遇袭船员的死亡率更是仅仅高出一个百分点。这不支持“东南亚海盗凶残”的认知。同时也表明，马来西亚关于“马六甲海盗作案主要是为了钱财而非为了政治目的”的说法是成立的。

## 二、两海峡海盗活动变化趋势与未来走向

图 1 显示，马六甲海盗活动 1999 年以来急剧增加。如何解释这一现象呢？笔者的解释

是：1997年席卷东南亚的金融危机先影响到沿岸国内因素，然后传导到个体，从而在1999年表现为海盗活动的增加。以海盗活动的重灾区印尼为例，金融危机对其打击不小：货币大幅度贬值、经济衰退之外，政局动荡，统治印尼32年的苏哈托被迫下台，失业人口超过1000万，贫穷人口增加3倍，一些人死于饥饿与疾病。马六甲海峡沿岸的一些居民为生活所迫，干起了海盗的营生。金融危机对负责海上安全的印尼海军与海岸警卫队来说是雪上加霜，他们本来就缺少经费与船只，一半经费来自军队企业的创收。海上执法人员收入菲薄，通过各种方式捞外快成为工作的一部分，如查扣外国船只然后索取赎金、向过往渔船收取保护费、与海盗勾结等。因此，包括马六甲海峡在内的印尼海域，海盗活动猛增是必然的。

那么，如何解释2004年以后海盗活动减少呢？2006年降至12件，2007年降至7件，2008年、2009年与2010年都只发生2件。这6件案例中5件的性质不严重，只有2009年的一件为赎金换人质事件。笔者的解释是：一方面，海峡沿岸国经济渐渐复苏，印尼在梅加瓦蒂上台后国内政局渐渐稳定；另一方面，在各种压力下一整套应对马六甲海盗活动的机制得以建立与强化，如成立《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》信息共享中心（ReCAAP-ISC），新马印尼三国联合进行的马六甲海峡巡逻（Malacca Straits Patrols，简称MSP），新马泰印尼四国的“空中之眼”（Eye in the Sky，简称EiS）联合空中巡逻。

新加坡海事与港口管理局委托一家新加坡公司（Sim Plus）进行的专题研究表明，2007年停靠与经过的船只仅为9.1万艘（指从巴生港到皮艾角这一狭窄航段）。由此推算目前船只遇袭率大约为4.5万分之一。冷战时期的马六甲海峡一向被认为是安全的通道，每年发生海盗与武装盗抢船只案件为7起。当时经停马六甲海峡的船只远远少于2007年。可见，马六甲海峡2007年以后又成为比较安全的航道，已经不属于海盗活动活跃的区域。

那么，未来这种比较安全的局面是否会被逆转呢？笔者的观点是：如果沿岸国家发生大的动荡，可能会导致海盗活动的增加。除此之外，只要反海盗机制能继续运作，马六甲海峡海盗活动不大可能大规模复燃。现在有关各方对保持反海盗机制继续运作并无异议，关键是如何分配有关责任与费用。沿岸国与主要经费供应国日本都要求其他海峡主要使用国加大支持力度，但不愿意在管理权限上让步。其他使用国则要求在增加支持的同时进一步参与对海峡航运安全的管理。

此外，海盗活动重心2007—2009年期间向新加坡海峡转移。上述反海盗机制已经意识到这一点，并加强了对新加坡海峡的管理。因此，2010年案件发生数明显下降。

### 三、马六甲海盗活动对中国的影响与中国的未来应对

要准确统计中国船只在马六甲海峡遇袭的情况几乎是不可能的。中国海上搜救中心是信息共享中心（ISC）在中国的执行机构，但该单位没有公布任何中国船只在全球遭遇海盗袭击的统计数据。中国拥有或经营的船只都算中国船只，但国际海事组织与国际海事局都没有

提供这方面的详细数据。如果以船旗国为判断标准，分析两组织年报中标明悬挂中国大陆、中国香港、中国台湾的船只，则可以发现，1999年、2000年、2002年、2003年、2005年、2007年、2008年、2009年和2010年，没有中国籍船只遇袭的报告。

2001年有两例中国船只遇袭的报告。1月，中国大陆籍 Song He 油轮在新加坡海峡遇袭，但海盗听到警报声后离开，没有造成损失。6月，中国香港籍 Caprice Venture 散装货轮遇袭，海盗抢走4000美元现金与一些私人物品后离开。

2004年既遂案件中沒有中国籍船只。10月，中远集团“远大湖”号油轮遭遇的未遂袭击。但两组织的年报中沒有这一事件的记录，估计沒有报告。11月，中国香港籍的东方皇后号遭遇未遂袭击。2006年有一艘中国香港籍货轮遭遇未遂袭击。

从国际海事组织与国际海事局的年报上看，中国船只的损失不大。当然，一些案件很可能沒有报告，加上许多中国船只悬挂其他国家的方便旗，实际损失程度要高于上述记录。从国家利益重要性的角度衡量，马六甲海盗给中国造成的损失程度很轻微。但不能由此推断，在海峡的管理上维持现有的参与度就可以了。

作为崛起中的负责任大国，提供全球安全方面的公共产品是中国应尽的义务，有助于增进区域互信与区域认同的构建，同时也用行动展示中国并非“免费搭车者”。如果说中国在其他地区提供公共安全还有一定困难的话，马六甲海峡运输安全的管理，应该是中国的发力点之一。毕竟，每天通过马六甲海峡的船只中，近6成成为中国船只。

从国际法的角度，沿岸国以外的国家有权参与马六甲海盗活动的管制。但基于印尼与马来西亚的立场（坚决拒绝沿岸国家以外国家直接参与海峡安全管理，只同意间接参与），以及现在海盗活动已经得到了有效控制，中国在进一步参与马六甲海峡航运安全的管理上，可以从其他方面着手，如召集马六甲航运安全国际会议、与相关国家进行海上安全方面的联合演习等。马上就可以着手进行的则是从资金、技术与设备上支持现有的两海峡安全管理机制等，包括提供巡逻艇、巡逻飞机、卫星导航服务与一定金额的运作资金，参与航道疏浚，加大力度支持信息共享中心与海盗活动报告中心，等等。这些措施比较容易为各方所接受。海盗活动报告中心主要靠自愿捐赠维持运作，长期缺乏足够的资金。而印尼与马来西亚都欢迎其他国家提供设备和技术以协助消除马六甲海峡的安全威胁。提供周转基金的日本也希望中国分担部分费用。

（薛力，中国社科院世经政所博士，长策智库 GMEP 特约研究员）

本报告是全球宏观经济政策 ( GMEP ) 的系列研究成果之一。GMEP 是长策智库的研究项目之一。GMEP 的宗旨是：立足中国的国家利益，依据中国的国际战略，及时深入的分析与中国有重大利益关系的问题和地区国别，为政府决策和企业经营服务。GMEP 的其他系列报告包括：《全球宏观经济快讯》、《GMEP 工作论文系列》等。本报告仅代表作者观点，不代表长策智库及作者所在单位的观点。未经 GMEP 授权，请勿发表、引用和传播。