

南海研究系列丛书

南海海上安全

国际研讨会论文集

中国南海研究院

二〇〇六年一月

南海海上安全国际研讨会论文集

•
朱华友 陈平平
等编
洪 农 梁 泽

中国南海研究院

编者按

2005年12月8-9日,中国南海研究院和中国南海海事局联合在海口举办了南海海上安全国际研讨会。近年来,随着经济全球化和区域一体化、世界经济尤其是东亚经济的迅速发展、东亚地区各国对能源的需求日增,海运事业迅速发展,南海已成为东亚国家、地区能源运输和货物运输的重要通道,南海通道安全成为影响亚洲经济乃至世界贸易的一个重要因素。而与此同时,南海地区传统安全与非传统安全因素相互影响,海上安全问题日益突出。因此,如何确保海上安全成为和平利用南海的重要内容,也成为区域内外共同关注的热点。本次研讨会就是在这样的背景下召开的,为维护南海海上安全献计献策。

来自联合国、国际海洋法法庭和美国、加拿大等10多个国家和地区的60多名代表围绕“世界经济与南海航行安全”、“马六甲海峡与南海航道”、“南海海上安全与海上执法”、“海上反恐反盗与区域合作机制”与“防止南海原油泄漏”等议题展开了研讨与交流。现将部分与会专家学者提交的会议论文结集成册,以飨读者。

编者谨识

2006年1月

目 录

一、世界经济与南海航行安全

- 1、南海海上安全国际研讨会主题演讲…………… 吴士存(1)
- 2、南海航行安全对世界经济影响…………… 朱华友 鞠海龙(6)
- 3、Controversy in Navigation Regime and South China Sea ……
…………… 季国兴(18)
- 4、Maritime trade development in Asia: a need for regional maritime security in the SCS …………… 洪 农(38)

二、马六甲海峡与南海航道

- 5、Sharing the burden of the maintenance of safety and security of navigation in the Straits of Malacca without compromising sovereignty …………… Mat Taib Bin YASIN(65)
- 6、Regional responses to the threat of piracy and maritime terrorism in the Malacca and Singapore Straits ……………
…………… Joshua H. HO(91)
- 7、马六甲海峡与南海航道安全…………… 李金明(108)

三、南海海上安全与海上执法

- 8、Transforming maritime forces for maritime security and law enforcement mission …………… Stanley WEEKS(122)
- 9、Paradigm traps: reflections on maritime security strategies ……
…………… David N. GRIFFITHS(137)

四、海上反恐反盗与区域合作机制

- 10、Maritime terrorism and the international law of boarding of vessels at sea; assessing the new developments Ted L. MCDORMAN(159)
- 11、Crackdown on piracy in Southeast Asian seas; need a more effective legal regime? 邹克渊(194)
- 12、Prospects for international undersea rescue cooperation Lyle GOLDSTEIN/William MURRAY(230)
- 13、南海打击恐怖主义及海盗的地区性合作 任怀锋 邓颖颖(247)

五、防止南海原油泄漏

- 14、Maritime rescue & co-ordination center of Hong Kong SAR 李耀光(257)
- 15、Search and rescue at the South China Sea and international and regional cooperation 张捷(277)
- 16、The development of oil spill preparedness and response in China 徐石明(286)
- 17、浅析海洋法公约与我国防治船舶污染的情况——我国船舶溢油应急计划编制和实施 陈虎(299)

南海海上安全国际研讨会主题演讲

吴士存*

女士们,先生们:早晨好!

首先,我代表会议主办方并以我本人的名义欢迎各专家学者来到海南,这个时候是海南气候最为宜人和舒适的季节,所以希望大家能在海南度过一段愉快的时光。本次研讨会的主题是南海海上安全问题。在此,我就南海海上安全合作问题谈谈自己的看法。

第一,南海海上安全的现状。

近年来,伴随经济全球化的深入发展,南海海上安全日益受到有关国家政府、国际组织和学术界的广泛关注。非传统安全因素对南海海上安全的影响处于上升趋势,对南海海上安全的危害越来越大,如不及时加以制止,将更为严重地损害各国的经济利益,甚至扰乱全球贸易秩序。此外,越来越多的船只航行于南海通道,达到约5万艘一年,导致马六甲海峡的承载能力接近极限,众多的船只拥挤在狭窄的水道里,难以保证船只航行安全。

同时,传统的政治、军事因素对南海海上安全的影响也在增强,这主要表现在两个方面:一是南沙争端的走向;二是区域外大国对东南亚、南海航道的介入和影响在不断加深。其实,从更

* 吴士存,中国南海研究院院长、研究员

广泛的层面来观察南海海上安全问题就可以发现,传统安全因素一直在主导该地区国际政治的发展,非传统安全因素只在其中扮演着一个缓冲或诱导的角色。大国关系将在很大的程度上影响并主导南海海上安全的发展方向。

第二,南海周边国家在安全合作上已迈出了可喜的步伐,但合作框架尚未建立,合作面临诸多困难。

目前,中国与东盟通过签署《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》(2002年11月)、《中华人民共和国政府和东南亚国家联盟成员国政府非传统安全领域合作谅解备忘录》(2004年1月),确定双方在非传统安全领域里的合作,共同维护南海海上安全。2004年9月,中国和东盟10国反恐怖领域的专家又在中国召开会议,落实双方在反恐怖领域合作的具体步骤,展示了良好的合作势头。

合作是大势所趋,但南海周边国家海上多边安全合作框架还没有建立。首先,如何实现信息通报与共享,新马印尼三国联合巡航的信息通报机制是在三国海军之间设立24小时热线,南海海上安全合作是否可以效仿,是否还可以采用其他方式。其次,合作的范围与方式如何确定,合作的范围是否包括有争议的海域,如何在有争议的海域执法,区域内国家在维护南海海上安全时是否需要区域外国家合作及采取何种合作方式,在海上安全的合作研究中,周边各国政府、企业及学者在其中各自应该发挥什么样的作用,诸如此类的问题都需要研讨,因而还有大量的工作要做。

第三,关于加强南海海上安全合作的几点建议。

南海海上安全合作的关键是如何在有争议的海域实现合作。由于部分岛屿主权争端的存在以及由此引发的海洋管辖权争议,各国在进行安全合作时必然慎重考虑安全合作可能给本国的主权和管辖权要求带来的负面影响。因为:首先,涉及主权争端的国家担心一旦进行合作,将有可能造成认可其他方拥有有争议海域管辖权的局面,故而不愿合作;其次,即使各方政府有合作的意愿,但长期以来对国内民众进行的海洋权益宣传教育,民众在观念上、感情上早已把有争议的海域当成本国管辖海域的一部分,因而政府在进行安全合作谈判的过程中将会遇到较大的民族情绪压力,必然对达成协议小心翼翼,从而影响合作进程。因此,我倡议首先在以下几个方面加强合作,为将来共同合作维护南海海上安全打好基础:

1、不断扩大合作共识和互信

在目前情况下,南海海上安全合作需要各国政府发挥政治智慧,在承诺“搁置争议,共同开发”的基础上进一步提出“搁置争议,共同维护海上安全”,同时,安全合作的目的除了共同维护海上安全外,承诺不因安全合作而谋求单方面的好处,消除争议方对安全合作可能对其主权诉求带来副作用的担忧。另外,南海周边各国通过该地区的各种国际组织加强合作,进一步加深各国的相互理解与信任,为尽早进行海上安全合作铺平道路。

2、建立多层次的合作对话与信息交流渠道

在还存在领土主权争端的南海海域进行安全合作,信息交流与共享显得尤为重要。这包括两个方面,一是建立有关南海海域安全的共享资料库。二是实现即时情报交流。

另一方面,在信息通报与共享的过程中,应充分发挥政府与民间的作用。政府、企业、专家学者应通力合作,及时提供相关

信息。各国政府在其间应发挥组织作用以保障渠道的畅通,企业提供资金及其他支持,专家学者则扮演智囊的角色,负责情报的搜集、整理与分析,提出对策并及时地反馈给政府与企业。

在信息交流的过程中,要充分挖掘现有交流平台的潜力,多层次地加强各国之间的合作交流。目前南海周边国家的交流平台主要是中国与东盟之间的各种交流渠道,可以说,南海周边国家的合作已经涵盖社会生活的许多方面,加强对这些平台的利用,有助于维护海上安全合作。这些平台的不足之处在于只限于政府间的交流,因此,还应在企业、智囊机构之间建立对话沟通平台,充分发挥官、商、学的作用,尤其是非政府组织的作用。

3、南海周边国家应采取措施促进经济、社会快速发展,彻底消除不安全的根源

从本质上来说,海盗、恐怖主义、跨国犯罪等都属于一种严重的罪行。虽然贫穷并不必然导致犯罪,但经济不发展,社会落后也的确是导致犯罪盛行的主要原因之一。南海海域海盗横行、恐怖主义猖獗在一定程度上与东南亚地区的经济发展的不平衡、社会动荡有关。因此,南海周边国家应该通力合作,采取措施加快经济社会的发展,提高人们的生活水平,促进社会公平,保护环境,实现可持续发展。

4、综合运用现代科技手段维护南海安全

目前,危及南海海上安全的因素很多,像海盗袭击、国际恐怖主义活动一个最大的特点就是具有突发性,难以预测,彻底根除它们的危害除了建立完整严密的防范机制外,大量应用现代科技手段也是打击、限制直至根除的有效手段之一,区域外国家尤其是科技较为发达的国家应当在这方面提供支持与合作。例如,英国航道测量事务所(UKHO)开发的国际性电子海图(ENC)

系统,目前已推出南海海域图,能促进航行的准确性与安全性。此外,一些高科技系统已被开发出来用于对付海盗。据报道,日本邮船公司开发的“虎之门”系统可以在海盗登船时触发警报器使海盗无处逃脱。另一种更为先进的系统叫做“海上劫持警报与船舶追踪系统”,装备了该系统的船只一旦被海盗干扰,海上劫持警报器就会及时向船主报告。

面对复杂多变的传统和非传统安全问题,我们应当把南海海上安全合作提上重要的议事日程,合作必须有共识,合作必须要深化,合作才能共赢,合作才能安全。相信与会专家一定能为南海海上安全合作贡献更多的智慧。

谢谢!

南海航行安全对世界经济的影响

朱华友 鞠海龙*

南海地区经过印度尼西亚、马来西亚、新加坡之间的航道及其他海上航道,是世界上最繁忙的航道之一,也是亚太各国与世界其他国家贸易交流的最主要通道。由于与亚太地区的贸易是当今世界经济发展的一个极为重要的内容,对这一贸易往来有着重大影响的南海地区的航行安全问题便成为影响世界经济发展的一个重要因素。

一、世界经济与南海航线的关系

南海地区航线是连接亚太地区与世界经济体系最主要的通道。亚太地区经济和对外贸易的发展,以及该地区经贸在世界经济体系中地位的增加,使得南海地区航行安全对亚太各国和世界经济的联系日益密切。

二战结束以后,亚太地区经济在日本和亚洲“四小龙”的牵引下产生了第一次腾飞。在亚太经济第一次腾飞中,日本等国商品大量进入欧洲、美国市场,并迅速向全球扩张。亚太地区国家商品的大量输出与西方国家和世界其他地区的商品的大量输入的最主要通道是经过印度尼西亚、马来西亚和新加坡,然后经过南海地区的航道。由于南海地区航行安全关系着日本等国商

* 朱华友,中国南海研究院副院长
鞠海龙,武汉大学管理学院博士后

品的进出口和能源的进口,因此成为对亚太经济有着直接重大影响和对世界经济有着很大间接影响的重要问题。

进入 20 世纪 90 年代,虽然日本“泡沫经济”的崩溃使得亚太经济的“头雁”逐渐丧失了对整个地区经济的牵引力,但是东亚经济在中国改革开放和中国市场的带动下继续保持着迅速增长的势头。到世纪末前后,中国的对外贸易已经成为世界贸易的重要组成部分。20 世纪 90 年代中后期,中国与美国、加拿大、欧盟国家等西方国家的经贸关系日益密切,与非洲、拉美国家的经贸关系迅速提高。不仅如此,这一期间中国还从一个能源出口国彻底转变为一个能源净进口国。中国与世界经贸关系的发展和能源进口对中东石油的依赖再一次提高了南海地区航线的战略地位。亚太地区经济的第二次腾飞进一步增加了南海航线与世界经济的关系。

第二次世界大战之后,在世界经济旧秩序的基础上,世界市场逐渐分化出不同的梯次。由于不同世界市场梯次的经济收益不同,梯次越高收益越高,反之越低,因此发达国家往往占据高一级的市场,而放弃相对低级和收益较小的市场。从而,发达国家和发展中国家之间的经贸发展成为世界市场整个体系得以妥善运转的最重要环节。中东石油对世界经济的巨大影响正是这种经贸关系的典型体现。因为世界经济出现了这种独特的梯次结构分工和世界发达国家对特定市场的放弃,所以世界不同国家间经济贸易的交流成为关系到整个世界经济正常发展的重要问题。世界经贸交往重要性的增加将连接各国经贸往来的海上运输的重要性更进一步凸现出来。

根据我国一些学者的分析,世界市场的梯次分布结构大致可以概括为:当前美国凭借先进的军事科技和高科技民用产品

占据整个世界经济市场的最高层次;日本和欧盟国家通过先进的高科技民用工业和民用商品占据第二个层次;中国、印度等发展中国家虽然在某些领域也处于世界先进水平,但是主体经济性状要比日本、欧洲等发达国家落后一个层次;中东地区的一些国家虽然在国民的富裕程度上可以和发达国家比肩,但是由于其经济主要依靠单一的出口资源,实际上与大多数非洲国家处于世界市场梯次的更低层次^[1]。由于亚太地区经济主体上处于世界市场的中间梯次,因此亚太地区经济与世界市场的联系最为广泛。它不仅是西方发达国家出口高科技产品的最主要市场,同时也为西方发达国家提供了大量优质低价的普通民用产品;它不仅是非洲等众多欠发达国家重要的民用商品进口国,而且也是这些国家初级商品及能源、原料的重要出口对象。

世界市场在全球不同地方的梯次分布增加了各地区之间的经贸往来。因为当前全世界 90% 贸易需要靠海运完成,所以世界经济与海上重要运输通道的关系非常密切。与世界其他地区相比,由于近年来亚太经济和对外贸易的持续、迅速发展,亚太地区对外贸易的最主要通道——南海地区的海上航线已经成为世界上最繁忙的航线之一。当前南海地区的海上运输占全世界海运总量的 33% 之多。仅石油运输一项,经过马六甲海峡,进入南海的油轮运输量就是苏伊士运河运输量的 3 倍多,是巴拿马运河运输量的 5 倍多。近年来,每年经过马六甲海峡通过南海地区的船只大约 6 万多艘,而每天经过的船只有近 230 多艘。每年经过南海地区运输的货物、石油、液化石油气等分别占世界货物贸易总量、石油运输总量和液化石油气总贸易额的大约 1/3、1/2 和 2/3。其中仅大型油轮平均每天运输的原油就有 1030 万桶左右^[2]。

大量的货物和能源原材料运输不仅表明亚太地区已经成为众多地区特定商品市场的重要供应者,而且其本身的经济发展对世界其他地区的依赖程度也相当大。日本石油供给的 80% 以上,工业生产所需铜的 42%,铁的 17%,以及大多数橡胶、木材都需要通过马六甲海峡运到国内。中国的进口原油主要来自中东、非洲和亚太地区,来自上述地区的原油都须经过马六甲海峡和南海地区。韩国石油进口的 79% 主要来自于中东地区,能源安全对南海航线的依赖程度相当高。除了亚太国家经济之外,世界其他国家经济发展与南海航线的关系也相当密切。仅以世界经济最发达的美国为例,美国经由印度洋穿越马六甲海峡进入南海和太平洋的石油贸易量就有 100 万吨之多。如果考虑到美国国内市场对中国和亚太其他国家商品的需求,以及庞大的中美贸易总量,美国经济与南海地区航线的关系也非常密切。

世界市场对亚太国家商品的需求和亚太经济发展对世界市场的依赖给沟通二者的海上航运,尤其是南海地区赋予了特殊的价值。随着亚太地区国家和其他国家经济交流、贸易往来的增加,南海地区海上通道畅通与航行安全日益成为一个关系世界经济的重要因素。

二、南海航行安全现状及发展趋势

南海及周边地区是国际政治和地缘政治的重要地区。随着亚太地区经济的发展,该地区在政治、军事安全方面具有了更多的战略价值。世界大国对该地区的战略关注和东南亚国家多数处于发展中国家的现实使该地区的安全状况相对复杂。因此,虽然目前威胁南海地区航行安全的最主要问题是日益猖獗的海

盗活动。然而,由于海盗问题的出现和发展与区域周边相关国家的政治、安全政策有着不可分割的联系,因此南海航行安全不仅表现为通常的海盗问题,而且还表现为与海盗问题有着特定内在联系的地区政治和安全形势。

就海盗活动而言,自上世纪 90 年代后期以来,南海地区的海盗活动一直呈现上升的势头。根据国际海事局地区海盗中心(吉隆坡)的报告,1996 年到 1998 年,仅马来西亚海区就发生海上抢劫事件 11 起;1998 年,世界范围的海盗袭击有 1/3 左右发生在印尼海域,尤其是南海及附近地区。同年,东南亚海域被杀人员为 66 人,而全球海上被杀人员总共才 67 人。1999 年第一季度,世界范围内有记录的海上抢劫案件为 66 例,其中发生在东南亚海域的有 38 例^[3]。2000 年,世界范围内海盗活动更为猖狂。全球范围内有记录的海盗案件多达到 469 例,是 10 年前的 5 倍多,比 1999 年增加了 56%。其中发生在靠近东南亚一带,泛称“南海地区”的海域的案件为 262 宗,占全球海盗案件的大约 56%。由于该区域发生的所有案件中有 119 件发生在印度尼西亚附近海域,国际海事局 2000 年的报告甚至将印度尼西亚附近海域称为世界上最危险的地区。此外,马六甲海峡地区该年度报告的海盗实际攻击和企图攻击案件为 75 起,占全球总数的大约 25%,是 1999 年该地区发生案件的 12.5 倍,成为仅次于印尼附近海域的最危险的海盗攻击案件多发区^[4]。根据国际海事局的统计,2001 年南海地区共发生海盗案件 335 起,2003 年则增加至 375 起。2004 年南海地区登记的海盗袭击事件共有 445 起,其中发生在印度尼西亚附近海域的就有 121 起,发生在新加坡和马来西亚附近海域的有 35 起^[5]。多年来的统计数据表明,南海地区已经成了全球海盗活动最猖獗的地区。

猖獗的海盗活动是当前南海航行安全的最主要威胁,但是海盗活动本身并不是南海地区固有的产物。有学者指出,东南亚海盗问题与近年来南海地区的总体安全形势,以及周边各国的政治经济状况有着直接的关系。周边国家和地区的政治经济问题是日益严重的海盗问题的真正根源。东南亚金融风暴之后,印度尼西亚、马来西亚、菲律宾等国政治动荡、经济萧条,贫困和失业人口陡增,政府困于国内事务无暇顾及海上航行安全问题等一系列现实原因,与印尼有 17000 多个岛屿的现实地理条件相结合为海盗问题的滋生提供了温床。根据有关报道,印度尼西亚和马来西亚一些沿海村落正是借助海盗活动走向了富裕^[6]。

政治和社会的分析表明,贫困和政治动荡与南海地区海盗问题有直接的关系。如果南海周边国家不能根本解决这些社会政治问题,让海盗产生的社会土壤继续存在,南海地区的海盗问题将会愈演愈烈。当前东南亚地区各国的政治、经济和社会状况表明,针对海盗进行更为有效和严厉的打击并不是根治海盗的全部措施。除了进行集体协作和打击之外,东南亚地区国家的自身建设,尤其加强政治稳定和推动经济繁荣的政策,同样是遏制海盗的重要手段。如果东南亚地区的政治、经济状况不能得到很好的改善,南海地区航行安全问题很可能难以根本扭转。

从地缘政治角度看,南海周边地区不仅是海权和陆权对抗的前沿——“边缘地带”,而且东南亚地区还是没有权力中心的“破碎地带”。东南亚地区特殊的地缘政治特征为区域外大国势力影响该地区创造了条件。冷战结束后,美国东南亚政策的调整和日本、印度等国更为积极的东南亚政策成为影响东南亚地区安全最重要的外部因素。

20 世纪 90 年代中后期,美国军事势力开始重返东南亚地区。目前新加坡、泰国和菲律宾等国纷纷为美国重新量身订造了各种海军后勤保障体系。美国还积极改善了与越南的经济和政治关系,甚至试图租用金兰湾海军基地。“9.11”事件以后,美国借反恐的名义进一步加强了与东南亚国家的防务合作,不断举行各种名目的联合军事演习。美国的军事存在及其亚太战略框架已经成为影响东南亚各国政治、军事、安全政策,以及东南亚地区安全格局产生和发展的最重要因素。由于日本能源进口主要依赖经过南海地区的航道,日本对南海航行安全问题一直非常关注。伴随美国政策的改变,日本也积极谋求介入南海地区安全事务。2001 年日本以观察员的身份参加了美泰举行的联合军事演习,同年与菲律宾达成加强战略关系的意向。2003 年日本与东盟国家共同举办特别首脑会议,发布了旨在加强经济、政治和安全关系的《东京宣言》和《行动计划》。加强与东盟关系的同时,日本还借助美国对中东的战争和国内法案的修改不断扩展自卫队军事行动的范围。目前借助美日联合军事行动的名义,日本已经可以将军队派到南海地区执行任务。印度对南海地区拥有更大战略影响力的意图也由来已久。20 世纪 90 年代提出“东进政策”以来,印度对东南亚安全事务介入的程度日益加深。2002 年印度与美国海军在马六甲海峡进行了联合巡逻;2003 年又与日本等国在南海地区举行了联合军演,对南海地区的影响呈现逐年上升趋势。

虽然区域外势力的介入在某种程度上对于加强南海地区的航行安全有利,但是由于美国等区域外国家介入南海地区的主要目的是出于地缘战略和全球战略的利益考虑,而不仅仅是为了保卫南海地区航行安全,因此这种外来力量的介入在相当程度