

中国防范和打击海上恐怖主义问题研究*

史春林

(大连海事大学人文学院 大连 116026)

摘 要: 海上恐怖主义通称为“政治性海盗”,具有严重的危害性。近年来,中国在一定程度上面临着海上恐怖主义的威胁,因此中国在防范和打击海上恐怖主义方面进行了许多努力,并取得初步成效,但仍处于起步阶段,今后需要进一步采取措施加强防范和打击海上恐怖主义的力度,确保中国港口设施和海上通道安全。

关 键 词: 海上恐怖主义; 防范和打击; 海上安全

海上恐怖主义通称为“政治性海盗”,据亚太安全合作理事会(CSCAP)解释:“海上恐怖主义是在海事环境的范围内,所采取的恐怖主义行动或作为;对付船只或港口的固定平台,或是对付船上任何乘客或人员;或是对付沿岸的设备或是居住地,包括旅客度假区、港口区及港口城市或港口乡镇”^[1]。因此海上恐怖主义具有极大的破坏性和危害性,必须高度重视,采取切实可行的措施加以防范和打击,以维护海上安全。

1 中国所面临的海上恐怖主义挑战

从国际恐怖主义活动发展态势来看,海上目标日益成为国际恐怖组织的新猎物。9·11事件后,由于美国及相关国家加大了反恐力度,恐怖组织在陆地上的生存空间和活动范围被大大压缩,不得不将其阵地转向海上,因此不设防的海洋开始成为恐怖组织攻击的目标。而对于中国来说,一方面由于国内海上防线较长、纵深较大,成为相对薄弱的环节和安全软肋;另一方面由于国际海上航线分布长,流动区域广,涉及港口、船舶与货物等诸多方面,因此海上反恐保安形势严峻,任务艰巨。

1.1 中国远洋船队已成为海上恐怖分子袭击对象

近年来,中国远洋运输业发展迅速,当前

中国船队规模排列世界第四,挂中国旗和由中国实际控制的远洋船舶有3 300多艘,并拥有40多万海员,海上航线遍及世界各海域。目前中国还有远洋渔业企业60多家,远洋渔船1 800余艘,渔民4万多人。中国远洋渔业作业区域分布在太平洋、大西洋、印度洋的公海以及30多个国家和地区的水域。另外,中国深海采油、采矿和海洋科学考察等航行活动也在不断增加。随着中国各类舰船在世界各地海洋活动的增加,航行范围的扩大,规模庞大的中国货运及渔业船队已开始成为海上恐怖分子袭击的目标。如,2003年3月福州永丰远洋渔业有限公司的“福远渔225”号在斯里兰卡东北海域遭猛虎组织船只炮击致沉,造成17名船员失踪或死亡。

1.2 中国主要航线要经过海上恐怖活动多发区

目前中国远洋航线主要有东行、西行、南行和北行4条航线,其中西行航线对中国来说最重要,约占中国海外贸易总量的40%。西行航线是由我国沿海各港口往西航行,穿过马六甲海峡进入印度洋,经红海,过苏伊士运河,入地中海,出直布罗陀海峡,进入大西洋。或是经印度洋,绕过非洲南端的好望角,进入大西洋。另外,目前中国进口石油的航线还有中东航线、非洲航线、东南亚航线和南美航线4条航线,其中中东航线和非洲航线最主要,约

* 基金项目: 国家社科基金项目“中国远洋航线安全保障能力研究”(09BGJ007)。

占中国进口石油总量的80%。中国远洋航线不但集中单一,而且还要经过海上恐怖活动多发区,“包括索马里、也门、伊朗和巴基斯坦等潜在的危险国家或地区,既是活跃的贸易网络,也是全球恐怖主义、海盗和毒品走私的网络”^[2]。尤其是咽喉要道马六甲海峡是中国海外贸易和能源通道的中枢,但也是面临海上恐怖袭击的严重危险区。美国《时代周刊》曾撰文警告说,下一个恐怖袭击的地点可能就是亚洲的马六甲海峡^[3]。一旦超级油轮在此被劫持,或强行驶往新加坡或其他一些大型港口,或沉入马六甲海峡,都将会造成海上通道瘫痪^[4],这将会严重影响中国的经济安全。

1.3 中国作为美国主要贸易伙伴易成为海上恐怖组织袭击目标

9·11事件后,一方面美国成为恐怖主义袭击的重要对象和目标;另一方面美国在国内全面加强了反恐措施,这样海上恐怖主义针对美国的袭击很难在其本土展开,因此不排除从其重要的贸易伙伴身上采取行动以达到报复美国的目的,而目前中国是美国重要的贸易伙伴,“由于中国向美国出口量巨大,时时刻刻有大批商船进出美国港口,所以极容易成为海上恐怖主义分子利用的对象和攻击的目标”^[3]。

1.4 方便旗制度为海上恐怖活动打开方便之门

方便旗制度增加了海上恐怖组织利用有关国家宽松的船舶登记制度隐藏其真实身份而取得船舶登记的风险。目前不少国家对商船悬挂本国方便旗不管不问,甚至随意允许他国悬挂其方便旗,以至于有些船只拥有数个方便旗,因此“方便旗船制度则可能成为方便恐怖主义分子进行恐怖活动的‘面具’”^[5]。目前全球悬挂方便旗的船队已超过总船队数量的70%,在每年进出中国海港的外国船只中有很多来历不明,有可能给中国港口设施安全带来威胁。

1.5 海上恐怖活动对中国造成严重危害

海上恐怖威胁与袭击一方面会造成重大人员伤亡和财产损失以及严重的海洋污染;另一方面会极大地增加中国远洋运输的安全成本:一是不得不加强港口设施及海上航行的安保工作及投入。二是耽误船期,严重影响航运公司

信誉。三是造成航运保费的增加。如,根据英国安全咨询机构对马六甲海峡做的一次有关“基地”组织可能袭击的风险评估,2005年8月国际权威保险组织英国劳埃德市场协会将马六甲海峡定为恐怖威胁“高风险”区,结果国际海运承保人和再保险巨头据此对经过马六甲海峡的船只加征了“特别战争险”,这使中国过往马六甲海峡的船只的保费增加至少一倍^[6]。四是如果船舶绕道远离海上恐怖袭击频发区,那么燃油和时间等成本会增加。如,中国商船为防止恐怖袭击避开马六甲海峡而绕道印度尼西亚等其他水域,这将至少多出1 000 n mile的航程。因此,中国要充分认识港航业遭受海上恐怖威胁与袭击的高风险性及其危害性,着手做好防范和打击海上恐怖主义的基础性工作。

2 中国防范和打击海上恐怖主义所做的努力

近年来,面对海上恐怖主义现实和潜在的威胁,近年来中国对此问题高度重视,并采取了一系列措施防范和打击海上恐怖主义,并取得了一定成就。

2.1 推进海上反恐反恐法规建设

一方面加入有关国际海上反恐反恐公约。近年来,中国加入的由联合国、世界海事组织(IMO)和世界海关组织(WCO)等国际组织制定的有关海上反恐反恐国际公约主要有《1974年国际海上人命安全公约》(SOLAS)及其2002年修正案、《国际船舶和港口设施保安规则》(ISPS)《制止危及海上航行安全非法行为公约》《制止危及大陆架固定平台安全的非法行为议定书》和《全球贸易安全与便利标准框架》等。另一方面颁布国内海上反恐反恐法规。近年来,中国交通部(今交通运输部)、中国海事局、中国海关和中国船级社等有关主管部门制定了一系列有关海上反恐反恐的法规和制度,如《中华人民共和国海关对用于装载海关监管货物的集装箱和集装箱式货车车厢的监管办法》《中华人民共和国港口设施保安规则》和《中华人民共和国国际船舶保安规则》等。尤其是为

了贯彻《港口设施保安规则》《国际船舶保安规则》等相关规定,有关主管部门还颁布了《中华人民共和国保安员专业培训、考试和发证办法》《港口设施保安信息收集和交流办法》《港口设施保安检查和发证规则》和《港口设施保安符合证书年度核验办法》等一系列操作性很强的配套文件。

2.2 明确相关管理部门海上反恐反恐职责

中国政府为了全面履行国际 SOLAS 公约和 ISPS 规则的义务,将这项工作的主管部门确定为交通部。为此,交通部成立了以主管副部长为组长、各有关司局领导为成员的海上保安履约工作协调小组。其下分设船舶和港口设施保安履约工作小组,分别由交通部海事局和水运司具体负责。同时交通部还授权中国船级社和水运科学研究所作为“经认可的保安组织”(RSO),分别从事船舶保安和港口设施的技术服务工作。另外,交通部还确定中国海上搜救中心总值班室为全国船舶和港口设施保安的总联络点,负责全国船舶和港口设施的保安报警接收和保安信息联络工作。

2.3 收取港口设施保安费

为维护中国港口设施安全,保障中国经济和对外贸易的平稳发展,2006 年 4 月交通部、国家发改委参照国外港口反恐做法联合发布了《关于收取港口设施保安费的通知》(交水发〔2006〕156 号),决定自 2006 年 6 月 1 日起在我国对外开放港口开始收取港口设施保安费,全部专项用于港口保安设施的建设、维护和管理。根据当时的情况,港口设施保安费的收费执行期限暂定为 3 年。2009 年 6 月 1 日交通运输部与国家发改委又联合下发了《关于延续港口设施保安费政策的通知》(交水发〔2009〕167 号),决定延续港口设施保安费收取政策,这为做好港口反恐反恐工作提供了持续有效的资金保障。

2.4 加强保安员专门培训

交通部委托水运科学研究所负责港口设施保安培训工作,自 2003 年 12 月开始滚动进行培训工作,至今在沿海各地共培训 2 000 多名港口专职保安员,为港口设施保安工作奠定了技术和人才基础。经交通部批准,上海海运学院

(今上海海事大学)从 2003 年 7 月开始进行船舶保安员培训,为国际航行船舶提供了保安骨干人员。

2.5 开展国际船舶保安认证和港口设施保安评估

从船舶保安认证来看,2003 年中国海事主管机关开始启动货轮反恐保安审核认证,2004 年初又开始进行客轮反恐保安审核认证,从而使中国远洋船舶获得了国际船舶保安证书,作为国际航运的“通行证”。从港口设施保安评估来看,中国的《港口设施保安评估报告》和《港口设施保安计划》的评审采用了港口所在地港口行政管理部门、省级交通(港口)主管部门、交通部逐级评审的方式。省、市两级港口行政管理部门的港口设施保安履约工作组按要求分别完成初审和审核工作,然后上报交通部最后审核和批准,从而保证了港口设施保安评估的科学性、真实性和可操作性。

2.6 举行各种海上反恐反恐演习

近年来,中国各有关部门不断进行各种反恐反恐演习:一是海军演习。如,2007 年 3 月由“连云港”号和“三明”号两艘护卫舰组成的中国海军舰艇编队在北阿拉伯海参加了由巴基斯坦海军主持的“和平—07”多国海军联合反恐演习。二是公安海警演习。如,2010 年 3 月苏、浙、沪 3 省市的公安海警舰艇在东海某海域进行了反恐实弹射击演习。三是港口公安系统演习。如,2003 年 12 月上海港公安局在国际客运码头开展了以恐怖分子使用汽车炸弹袭击外籍邮轮下船旅客,造成人员伤亡为科目的实战演习。四是航运公司演习。如,2003 年 6 月中远集团在南海某海域首次举行了 30 万 t 超级油轮“远荣湖”号反恐演习。五是港口管理部门演习。如,2004 年 6 月在上海外高桥一期码头成功进行了全国首次港口设施保安演习。六是有关部门联合的大型综合演习。如,2010 年 3 月军地反恐、搜救综合演练在上海黄浦江、长江口地区进行,上海公安边防总队、上海海上公安局、东海救助局、上海海事局和东海舰队 20 余艘舰艇密切协同,“共同上演了一幕军警民、陆海空立体的海上反恐、联合搜救、扫

测探摸的综合演练精彩“大戏”^[7]。通过这些反恐反恐演习,锻炼了队伍,积累了经验,增强了能力。

2.7 加强中美海上反恐反恐合作

早在2002年中国、美国、俄罗斯、日本、韩国等国就发表了反对海上恐怖主义声明,尤其是近年来中美在海上反恐反恐方面合作取得很大进展。一是中美在“集装箱安全倡议”(CSI)方面的合作。2002年10月江泽民主席在访美期间,与布什总统达成共识,即中国原则同意加入美国提出的CSI,与美国一起为保障全球海运贸易体系不受恐怖主义侵袭而共同努力。2003年7月中美两国海关在北京签署了《关于在有关港口加强海运集装箱安全合作的原则声明》,2005年4月和6月中美CSI合作分别在上海和深圳正式启动。二是中美在集装箱安全技术方面合作。如,2006年上海国际港务(集团)股份有限公司立项开展了“集装箱电子标签技术开发及应用”研究,并联合美国萨凡纳港(Savannah)于2007年11月和12月以及2008年1月,分别在上海港和美国萨凡纳港进行了3次“港到港”“门到门”两种工艺流程的实船测试。在此基础上,2008年3月10日中国开通了世界上首条集装箱电子标签国际航线,即“中国上海港—美国萨凡纳港”的示范航线。三是中美在港口国检查方面的合作。如,2004年7月中国船东协会等部门在北京举办了“港口国检查、保安规则”高级国际论坛,来自美国海岸警卫队(USCG)亚太港口安全协调员远东(东京)行动司令琼·劳伦斯女士及国土安全部/美国海岸警卫队资深海事检查员斯克托·克郎宁先生应邀在会上做了主讲,并在会后到天津港中远在港的货船上进行了港口国模拟检查。四是中美在“海关-贸易伙伴反恐计划”(C-TPAT)方面的合作。2007年12月中美海关在北京就美方提出的C-TPAT认证试点问题进行了技术磋商,2008年3月双方签署了《中美联合验证试点合作声明》。2008年3月和10月分别在深圳和东莞举行了两次C-TPAT中美联合验证试点培训,目前中远集团已正式成为C-TPAT计划的成员。

3 中国防范和打击海上恐怖主义对策

防范和打击海上恐怖主义是一项长期的战略任务,国际影响大,涉及范围广,工作任务重,履约责任大。目前中国防范和打击海上恐怖主义虽取得一定进展,但仍处于起步阶段,还有许多工作要做。今后不仅在思想上要高度重视,而且在行动上要真正落实,加大对海上保安的投入力度。按照岸海空预警、军警民联动、全方位防范和多手段打击的原则,全力做好海上反恐反恐工作,以进一步表明我国打击海上恐怖主义的立场和决心。

3.1 在思想上高度重视海上反恐反恐问题

应通过加强宣传教育,提升风险预控和防范意识,保持高度警觉,杜绝松懈麻痹情绪。一是要充分认识海上反恐反恐的重要意义以及长期性和紧迫性,海上反恐反恐不仅关系到我国航运业和对外贸易的健康持续发展,而且更关系到国家的安全。二是要充分认识海上恐怖主义严重危害性和破坏性,并仔细评估此种风险,以达到防患未然的目的。三是要充分认识预防和打击海上恐怖主义任务的艰巨性。反恐专家认为:“在所有主要的恐怖战术中,海上恐怖袭击是最难对付的”^[8]。

3.2 进一步完善有关海上反恐反恐法规

一是从立法的指导思想来看应以预防为主。二是修订相关法律,增加海上反恐反恐条款,如在我国《刑法》中可增设“危害大陆架固定平台安全罪”和“危害海上航行安全罪”等。三是提高立法层次,完善立法体系,即形成“以人大制定的海运反恐立法为主导,以国务院的行政法规和地方方法规为辅助”的海上反恐反恐法规体系^[9]。

3.3 进一步提高港航业反恐反恐管理水平

今后应进一步规范政府相关行政主管部门对航运企业、船舶、港口设施和港口经营者等的管理工作,突出风险管理重点,狠抓制度落实,明确职责分工,做好全面防控,使我国在海上反恐反恐方面的管理进一步具体化、规范化、系统化和科学化。一是加强海事机构、海关等相关部门的监管力度;二是从严落实港口

设施保安制度；三是做好国际航行船舶途经重点海域、重点国家和重点港口的防范工作。四是加强船岸交流，共享风险管理信息。五是加强对海员的严格管理，防止恐怖分子混入海员队伍或从海员队伍中吸收、发展恐怖分子。六是扩大保安培训范围，实行专、兼职全员培训。七是充分利用有限的检查资源，加强对集装箱船、油轮和危险品船、方便旗船和小船等重点目标的保安监控和防范。

3.4 进一步加强海上反恐反恐体系和能力建设

一是建立科学高效的海上反恐反恐组织指挥体制。海上反恐反恐行动特殊、涉及面广，需要综合协调多种力量和手段。因此应由海军、边防、海警、海监、海事、渔政和海关缉私等有关部门组成一个反应快速、运转顺畅的“海上联合反恐反恐指挥中心”，协调海上反恐反恐行动。二是做好海上反恐反恐情报收集和分析工作。在海上反恐反恐斗争中，离开了可靠、准确的战略情报，反恐预警难以实施；没有及时、详尽的战术情报，应急决策和救援行动会举步维艰。因此要注重情报收集，加强情报分析，做好情报保障工作。三是加强海上反恐反恐技术装备的研发与制造。海上安全的有效提高在某种程度上依赖现代科学技术的发展水平和武器装备的性能，所以应加大对高精尖海上反恐反恐技术和高性能武器装备的投资，为海上反恐反恐提供技术支持和物质保障。四是建设精干的海上反恐反恐特种力量。为了加大对海上恐怖活动的打击力度，必须建立一支精干、灵活、快速的特种分队，提高反恐作战的快速反应能力。五是完善海上反恐反恐应急计划和预案。一方面应在目前国家现有的应急体制下，将海上保安事件的反应纳入各级政府突发事件应急预案体系的框架中加以明确；另一方面根据海上反恐反恐斗争形势发展的需要，不断完善基本预案、具体行动预案和保障预案等各种应急处置预案，并有计划、有步骤和有选择地在重点和敏感海区组织风险防抗预演，以检验各种预案可行性，增强应变能力。

3.5 海上反恐反恐必须与防范和打击海盗相结合

一方面从目前世界上恐怖组织所处的地理

位置来看，与经常发生海盗事件的海域相吻合，这些海域已成为海上恐怖活动的猖獗地；另一方面近年来海盗和海上恐怖主义这两种恶性犯罪组织渐行渐近，有相互利用或合二为一的发展趋势，“最令人担心的是，海盗活动和恐怖主义力量的勾结越来越紧密：在公海实施海盗活动已经成为了恐怖组织的一种主要手段”^[10]。因此，近年来东南亚各国常将海上恐怖主义与海盗相提并论，并主张将这两者“合并打击”，正如新加坡军方所说：“我们不知道使用这种船只的是海盗还是恐怖分子，因此最好用同样的办法对付他们”^[11]。

3.6 进一步加强海上反恐反恐的国际合作

海上恐怖主义犯罪具有国际性、组织性、活动方式多样性和危害严重性等特点，单靠一国力量难以对付日益猖獗的海上恐怖活动，因此“拥有管辖权涉海国必须求同存异，经常交流经验，密切协作配合，制订共防计划，统一思想，统一行动，携手利用现代科技成果，采取一切必要的手段和措施，有效打击恐怖分子的海上犯罪”^[8]。一是明确“海上恐怖主义”的定义。“给‘国际海上恐怖主义’下定义，是动员国际社会支持反对海上恐怖主义的一个必要前提”^[12]。但目前国际上关于什么是海上恐怖主义还没有为各国所普遍接受的明确界定，这就为国际社会合作有针对性地防范和打击海上恐怖主义增添许多困难。因此，中国应和国际社会一道努力，一是明确海上恐怖主义定义，为国际合作有效防范和打击海上恐怖主义提供前提条件。二是中国应协调好国内立法与国际公约的关系，将我国所参加的国际海上反恐反恐公约转化为国内法加以贯彻执行。在此基础上，更应从被动地加入国际公约，到主动带头和促进海上反恐反恐国际条约的制定，争取话语主动权。三是积极开展双边合作，以避免在面对其他国家单方面制定的海上反恐反恐法规时力不从心，甚至是束手无策局面的发生。四是积极参与东南亚、中东等海上恐怖活动猖獗地区的区域合作与治理。五是积极参加国际海事执法合作，中国应进一步加强与有关国际组织如国际海事组织、国际刑警组织（ICPO）和相关

国家在海上反恐反恐情报收集和交流、反恐线索调查、犯罪嫌疑人的追捕、劫持船舶和赃款的追缴,罪犯引渡方面的执法合作,联手遏制海上恐怖活动,以实现海上反恐反恐利益的双赢或多赢。

总之,为了保障海员、船舶和港口设施等生命财产的安全,中国应采取综合有效措施坚决预防海上重大恐怖事件的发生或把海上恐怖活动造成的损失和危害降到最低限度,以确保中国港航业和国际经济贸易的健康发展,进而确保国家政治和经济安全。

参考文献

- [1] QUENTIN S. Shipping activities: targets of maritime terrorism[EB/OL]. (2003-01-20)[2010-11-01]. <http://www.derechomaritimo.info/pagina/mater.htm>.
- [2] KAPLAN R D. Center stage for the 21st century. Power plays in the Indian Ocean[J]. Foreign Affairs, 2009(2):17.
- [3] 张丽娜. 海上恐怖与国际海运安全制度研究[J]. 河北法学, 2008(2):152.
- [4] 杨明杰. 海上通道安全与国际合作[M]. 北京:时事出版社, 2005:130.
- [5] 王家兵. 海上反恐与登临法律制度的完善[J]. 太平洋学报, 2009(11):83-84.
- [6] 石家铸. 海权与中国[M]. 上海:上海三联书店, 2008:160.
- [7] 余子富. 东海舰队举行海上反恐和联合搜救综合演练[J]. 现代军事, 2010(5):13-14.
- [8] 耿相魁. 打击海上恐怖主义需要国际合作[J]. 海洋开发与管理, 2009, 26(1):64-65.
- [9] 张湘兰. 国际海运反恐立法趋势及我国的对策[J]. 武大国际法评论, 2007(2):171.
- [10] 加尔 勒夫特. 恐怖转向海上[J]. 国外社会科学文摘, 2005(5):28.
- [11] 格拉汉 格拉德 奥. 海上恐怖主义和海盗威胁[J]. 东南亚纵横, 2006(4):15.
- [12] 伊恩 莱塞. 反新恐怖主义[M]. 北京:新华出版社, 2002.