第20卷 第9期 太 平 洋 学 报 Vol. 20, No. 9
2012年9月 PACIFIC JOURNAL September 2012

“越境打击”索马里海盗与中国外交转型

钮 松[1]

(1. 上海外国语大学,上海 200083)

摘要: 近年来,国际关系中一种名为“越境打击”的军事行动,频繁在各种媒体中出现。“越境打击”行动有别于传统的国家间战争,分为国际合作下的获得授权的合法“越境打击”和单边主义的未获授权的非法“越境打击”。中国派遣海军护航编队赴索马里海域反击海盗的护航活动,就是维护中国海外利益的合法“越境打击”,这体现了中国新外交思维对于主权、内政、参与国际制度、国际合作的新思想,是中国外交转型的一个缩影,对维护世界持久和平与共同繁荣具有积极意义。

关键词:越境打击; 索马里海盗; 外交转型; 中国海外利益

中图分类号:E815 文献标识码:A 文章编号:1004-8049-2012(09)-0067-10

全球化的今天,世界愈发成为一个整体,但孤立或者遭遇制裁的国家、处于极度混乱的国家,以及不被承认的国家的处境比全球化之前的时代更加艰难。正因如此,这些孤身于主流世界的国家对于地区和整个世界的安全威胁再度回归传统安全领域,这在索马里尤为突出,除了部落、军阀和教派之间的混战外,海盗这种已基本消亡的古老职业又在索马里卷土重来,以致引起联合国和各大国的广泛关注。

在我国运输船只屡遭索马里海盗劫持、国家利益严重受损的情况下,2008年,我国首次向索马里海域派遣海军护航编队维护海外合法利益。“越境打击”成为我国军队维护航行安全的一次合法行动,也是我国外交转型的一种解读。

一、国际关系中的“越境打击”

土耳其库尔德工人党在逃入伊拉克库尔德区之后,长期以伊拉克作为根据地,并不时越境潜回土耳其袭击土军和政府机构乃至平民。为此,2007年10月,土耳其议会正式授权土军“越境打击”(across-border attacks)库工党。在土耳其向伊拉克提出的两项条件未能得到满足之后,土军于当年12月大举出兵,越境进入伊拉

收稿日期:2012-06-25; 修订日期:2012-07-15。

基金项目:教育部人文社科重点基金项目“海合会的大国外交战略研究”(KA159225); 上海外国语大学青年教师科研创新团队项目“冷战后大国中东安全战略比较研究”; 上海外国语大学规划基金项目“海合会与东盟经贸合作关系研究”(KX171242)。

作者简介:钮松(1981—),男,湖北鄂州人,复旦大学国际关系与公共事务学院博士后,上海外国语大学中东研究所副研究员,法学博士,主要研究方向: 中东国际关系。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

克库尔德区打击库工党。对于这种称之为“越境打击”的军事行动，一时间受到了国际社会的广泛关注，这既反映了现今国际社会对于国家与非国家行为体之间跨国冲突的忧虑，也反映了国际社会对于“9·11”事件以来中东局势进一步恶化的担忧。虽然这不同于传统的国家间战争，但“在打击恐怖主义的借口下，任何国家都可以公然无视国家领土和主权神圣不可侵犯的原则，对另一个国家实行武装入侵，这势必严重影响全球化时代国际社会对国家领土和主权不可侵犯原则的维护”①。朱威烈谈及此次“越境打击”时认为“目前整个中东局势比较微妙，中东面临着一场新的风波，表面看是边界问题，其实又涉及3 000万库尔德人，是历史造成的民族问题。”②尽管土耳其军队自1995年开始便多次深入伊拉克境内围剿库工党武装，但关注度远不如2007年明确称之为“越境打击”的军事行动。因土耳其法律化的“越境打击”行动，对于层出不穷的诸如此类的行动，国际社会也开始加深了对其态势走向的观察和分析。近年，采取土耳其式的“越境打击”主要有：2006年，以色列越境黎巴嫩打击黎巴嫩真主党；2008年3月，哥伦比亚越境厄瓜多尔打击“哥伦比亚革命力量”；2008年底至2009年初，以色列越境巴勒斯坦加沙地带打击哈马斯；2008年，阿富汗政府以及驻阿联军越境巴基斯坦打击塔利班残余势力；2010年6月，伊朗两次越境伊拉克打击伊朗库尔德武装人员，等等。中东国际关系中的“越境打击”，已成为影响地区和全球局势不可忽略的重要因素，对其进行梳理与总结就显得尤为必要。

不难看出，“越境打击”存在已久，它是“9·11”事件之后在国际社会尤其是中东地区趋于频繁的一种军事行动，国际社会对其研究相对滞后，甚至对“越境打击”的概念都未有明确的解释。③ 尽管如此，通过对国际社会尤其是中东诸多“越境打击”的案例进行归纳和分析，它有如下几个特征：第一，从“越境打击”的实施主体及对象关系来看，前者为国家行为体，后者为非国家行为体的政治军事集团。打击与被打击只能发生在国家政权与非国家政权的组织或集团之间，而非国家政权的组织或集团对某国家政权及其军队的军事行动只是一种“越境袭击”④；一国军队对另一国军队的越境作战常被视作侵略战争。第二，从“越境打击”的直接动因看，都是“越境打击”对象主动先行多次且长期袭击“越境打击”的实施主体，如真主党尤其是哈马斯长期对以色列境内的火箭弹、迫击炮乃至人体炸弹袭击，库尔德工人党长期对土耳其的军事袭击，塔利班对阿富汗政府部门及军警的袭击，索马里海盗10余年来对各国商船的劫掠，库尔德武装人员对伊朗的袭击等。以国家政权及其军事集团为实施主体的此类“越境打击”，是一种后发制人的手段。第三，从越境对象国自身状况及其态度看，这些国家均面临着分裂或政局动荡、中央政府权力难以覆盖所有领土。如以色列的“越境打击”中，黎巴嫩的分裂尤其是南部地区被真主党把持，巴勒斯坦的加沙地带被哈马斯独据；土耳其和伊朗的“越境打击”中，伊拉克的四分五裂尤其是库尔德区的长期高度自治；驻阿联军的“越境打击”中，巴基斯坦政府与军队对许多部落缺乏有效管辖；各主要国家的“越境打击”索马里海盗中，索马里的军阀、教派和部落割据，这些越境的对象国除索马里以外多数坚决反对“入境打击”并积极寻求维护自身主权。第四，从被打击的对象来看，有的打击对象是实施主体本国逃亡国外的政治军事力量，这种打击是一种内战的延续，如土耳

① 汪波“土伊危机‘越境打击’的国际影响”，《解放日报》，2007年11月7日。

② 朱威烈“土耳其内阁决定出兵伊拉克打击库尔德武装”，《国际周刊》，2007年10月第3周。

③ 就目前查阅的材料而言，国外早期专著提及最多的是“attacks across－border”，仅仅认识到有越境的军事行动，如John Laffin1973年的著作Fedayeen：the Arab－Israeli Dilemma，而并未将其上升至一种概念化“越境打击”（across－border attacks）的高度。

④ 尽管在英文中，“越境打击”与“越境袭击”都是“across－border attacks”，但在汉语中的内涵并不尽相同，“打击”往往是强势一方对弱势一方实施，本文倾向于认为国家行为体向非国家行为体的“across－border attacks”才是“越境打击”。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

其与库尔德工人党、阿富汗与塔利班、伊朗与库尔德武装人员; 有的打击对象是国外的非中央政府的敌视或者危害本国军民的力量，如敌视以色列的真主党和哈马斯，袭击各国商船的索马里海盗等，共同点都是被主要大国确定为恐怖组织或者其武装为恐怖组织或者犯罪组织。第五，从越境的对象国与其境内的越境打击对象关系看，双方都存在着矛盾与冲突。多数国家在“越境打击”将给自己带来的潜在利益以及维护主权职责之间存在矛盾心态，如黎巴嫩政府与真主党之间的冲突、巴勒斯坦民族权力机构及其内阁与哈马斯之间的冲突、伊拉克与库尔德工人党、伊朗库尔德武装人员之间的矛盾、巴基斯坦政府与“巴基斯坦塔利班运动”之间的军事冲突、索马里过渡政府与海盗之间的冲突，等等。

“越境打击”的名称本身就包括了“越境”和“打击”两个步骤，由此引申开来，“越境打击”主要有以下几种形式: 首先，随着人类科技的发展、交通工具的改进，促进了随之而来“国境”概念内涵的扩大，即从领土逐渐向领海、领空拓展，因而“越境”的方式包括了陆路“越境”、海路“越境”和空中“越境”三种。在陆地接壤邻国之间三种“越境”都有可能实施，纯海路“越境”或空中“越境”往往存在于非陆地接壤国家之间。其次，军事“打击”的方式包括地面部队进入、军舰进入越境对象国领海或专属经济区的军事行动，以及战机进入越境对象国领空的空袭等，而主要以地面部队进入越境对象国领土最为普遍，其实际意义和象征意义都相对明显。第三，从“打击”强度来看，既有防御性“打击”，如各国对索马里海盗的打击就显得点到即止; 也有毁灭性“打击”，如以色列对哈马斯 1967 年以来最猛烈的空袭与地面战。

依次考察了“越境打击”的特征和开展形式之后，对其效果评估就显得十分必要。“越境打击”只是手段和过程，实现其实施主体的初衷才会有实际效能。从“越境打击”的实施成效来看，成功的越境打击确实有着巨大的成效，如以色列对哈马斯有生力量及装备的消灭，土耳其对库尔德工人党营地的摧毁，从而使以色列南部安全环境以及土耳其的安全环境确实有了很大改善; 不成功的和无力实施的越境打击往往引发新的安全困境，如真主党的战争叫嚣、塔利班在阿富汗的卷土重来以及其“巴基斯坦化”。但这只是问题的一个方面，单纯的军事行动并不能从根本上实现预期目标的持久性。成功的“越境打击”在消除传统安全的威胁方面会有一时效果，但并不能根除这种威胁，只有支持政治与经济重建或者彼此间自由贸易的发展，才是从根本上巩固成功的“越境打击”的成效，并最终消除“越境打击”这种具有新时代特点的旧式军事手段。

综上所述，再回到对国际关系中“越境打击”的逻辑分析起点，即其概念本身。“越境打击”是指，国家行为体深入他国境内(包括领土、领海或专属经济区和领空) 对自身军事或民事安全造成实际危害和破坏的非国家行为体(尤其是其军事武装) 进行反击式军事打击的行动，其目标在于有限或彻底地消除越境打击对象的长久危害，而不在于与越境对象国对抗。此时，越境对象国因自身的分裂或混乱局面而无力阻止，以及与打击对象之间的矛盾默许乃至鼓励这种越境的军事行动，这种军事行动只有极少数得到联合国和越境对象国的授权。

二、中国“越境打击”的有效性行动

海盗问题本是一个古老的国际性问题，进入 20 世纪以来，随着国际交往的增多，世界的整体化发展趋势和速度日益加快，海盗这一古老的职业渐渐失去了存在的空间而日渐消亡，索马里也不例外。然而，索马里海盗在 20 世纪 90 年代的死灰复燃有着重要的国内、地区和国际机遇，以及地缘因素与现实利益。2008 年 12 月以来，中国海军已向索马里海域派遣了 5 批护航军舰编队，护航编队与索马里海盗多次进行对峙和战斗，保护了中国大陆、港台以及其他国家的商用和民用船只，极大维护了中国的国家利益和在海外的战略利益。从上文对“越境

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

打击”的定义来看，各国海军在索马里海域的护航行动，实际上就是防御性的“越境打击”行动。中国海军“越境”亚丁湾和索马里海域[①]打击索马里海盗的军事行动，引起了国际社会的广泛关注。英国《卫报》称其为“中国逾600年来在最大规模的海军行动中加入国际部队的部署”，“这项举动记录着海军政策的重大转型，且将是中国在太平洋地区之外首次积极的部署”，中国“日益增长的财富和遍布世界的经济利益已经引发中国国内外关于它应在世界舞台扮演更重要角色的争论”。[②] 中国海军编队与其他国家海军编队相互配合打击索马里海盗，得到了联合国以及索马里过渡政府的授权，因而属于合法的军事行动。联合国安理会于2008年四度通过决议，呼吁国际社会共同打击索马里海盗，第1816号决议中指出，获得索马里过渡政府同意的外国军队可“进入索马里领海，以制止海盗及海上武装抢劫行为，但做法上应同相关国际法允许的在公海打击海盗行为的此类行动相一致”[③]；第1838号决议中“吁请关心海上活动安全的国家根据《公约》所体现的国际法，积极参与打击索马里沿岸公海的海盗行为，尤其是部署海军舰只和军用飞机”，“吁请在索马里沿岸公海和空域有本国海军舰只和军用飞机活动的国家，按照《公约》所体现的国际法，在索马里沿岸公海和空域采用必要手段，取缔海盗行为”；[④] 第1851号决议则更进一步指明，“应过渡联邦政府的请求，可以在索马里境内采取一切必要的适当措施，镇压海盗行为和海上武装抢劫行为，不过条件是根据本段的授权所采取的任何措施都应符合适用的国际人道主义法和人权法”[⑤]。不难看出，联合国在索马里过渡政府的请求之下，对外国“越境打击”索马里海盗的范围，从索马里沿岸公海及空域、领海及领空扩展至索马里领土，这反映了联合国和索马里过渡政府打击海盗的巨大决心，也反映了索马里海盗问题的日益严峻及其危害的国际化。

索马里海盗对中国和世界各国船只的袭击，以及劫掠造成的人身财产安全威胁和经济损失，构成了中国“越境打击”索马里海盗最为直接的动因，此航道涉及中国对欧洲大宗消费品出口以及中国从中东战略资源的运输，对于中国海外利益和战略利益的作用不言而喻。随着1991年索马里总统穆罕默德·西亚德·巴雷被推翻之后，索马里长期处于军阀混战的无政府状态，美国1993年在索马里开展的维和行动，随着“黑鹰坠落”的惨败而黯淡收场，自此，索马里成为一个没有有效中央政府管辖且被国际社会长期忽视的破碎国家。不仅如此，索马里与苏丹接壤，与也门隔海相望，而苏丹和也门政局的混乱难以形成有效的制衡因素，使得索马里海盗在这些海域畅行无阻。也正因如此，沙乌尔·谢伊(Shaul Shay)将索马里、苏丹和也门称为“红海恐怖三角”，“它们之中各自与伊斯兰主义恐怖的联系，以及之间相互的纽带建立在某种假设之上，即它们之中所有或部分国家将构成伊斯兰主义恐怖组织的基础”[⑥]，以上这些因素就为索马里海盗的滋生提供了国内、地区和国际的空间。

索马里濒临红海、亚丁湾和阿拉伯海，是欧洲通过苏伊士运河到达亚洲的海上交通要道和必经之路，这一优越的地缘因素为索马里人提供了“靠海吃海”的便利条件，索马里海盗在海上的劫掠行径与奥斯曼土耳其帝国在新航路开辟之前，对欧洲陆路商队的劫掠有着历史的相似性，都对于东西方商道的畅通有着负面作用，危害了各国乃至索马里自身的利益，各国商船

① 关于索马里海域的定位是一个复杂的问题，索马里海盗的活动范围在200海里以内，200海里是国际社会普遍承认的专属经济区，其地位介于领海与公海之间，但索马里政府在1978年单方面确定其领海为200海里，中国外交部承认中国海军在索马里海域的护航主要在其专属经济区，这实际上是索马里所认为的领海范围之内。

② Tania Branigan, “China Sends Naval Fleet to Somalia to Battle Pirates”, *Guardian*, December 18, 2008.

③ 联合国安理会“第1816(2008)号决议”，http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/08/s1816.htm.

④ 联合国安理会“第1838(2008)号决议”，http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/08/s1838.htm.

⑤ 联合国安理会“第1851(2008)号决议”，http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/08/s1851.htm.

⑥ Shaul Shay, *The Red Sea Terror Triangle: Sudan, Somalia, Yemen, and Islamic Terror*, Transaction Publishers, 2006, p. x.

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

被迫付出高额赎金，索马里的人道主义危机因国际援助的难以进入而进一步加深。索马里海盗的犯罪集团化并非一贯如此，海盗的形成有着历史的演进过程。面对索马里无政府状态下外国渔船在索马里海域的非法作业，以及外国船只在索马里海域倾倒工业废料的恶劣行径，索马里民众组成各种武装组织对其进行正义的打击，这便是日后海盗组织的雏形。随着民众武装化的加快，劫掠无辜的外国船只索取赎金便成为这些武装组织的主要任务，索马里的民众武装逐渐海盗化，并得到武装军阀和部族长老的支持，他们形成了一种利益的共同体，以此来抗衡虚弱的中央政府，并形成了一种 21 世纪的国际公害。但也不可忽视，小规模的索马里海盗在 1991 年索马里政府被推翻之前便已出现，首例揭发的索马里海盗劫掠活动出现在 1989 年，德国制造的“海神”号邮轮在距索马里海岸约 70 海里的公海被攻击。① 索马里海盗猖獗的劫掠过往船只索取高额赎金的行径，引起了国际社会的广泛关注，仅 2008 年 1 月至 11 月，就有大约 65 只商船约 200 名船员遭劫持，支付赎金 2 500 万—3 000 万美元。② 2008 年 12 月 18 日，中国外交部发言人刘建超披露 “今年 1 至 11 月，中国共有 1 265 艘次商船通过这条航线，平均每天 3 至 4 艘次。中国过往船只 20% 受到过海盗袭击。今年涉及中方的劫持案件有 7 起，其中 2 起涉及中方 2 艘船只和 42 名船员，其他 5 起为外轮但是有中方船员，载有中国货物或挂香港区旗船只，到目前为止，中国还有 1 艘渔船和 18 名船员被海盗劫持。”③

索马里的四分五裂以及索马里海盗与中央政府之间的矛盾冲突，构成了“越境打击”的客观条件，中国的“越境打击”目标是索马里海盗而非与索马里为敌。就目前来看，索马里政治重建面临着两个重大的问题：一个是索马里国内的地方割据，在其领土内甚至出现了“事实存在的国家”，如“索马里兰共和国”。这个未经国际社会承认的“国家”是索马里内部最为稳定的地区，其“政府”也是非洲最为民主与清廉的，这与索马里其他地区形成了巨大的反差，索马里国家统一在当今情形下更显渺茫。另一个是索马里过渡政府与伊斯兰法院联盟（ICU）对于国家政权的争夺。受国际社会广泛承认的索马里过渡政府自身比较脆弱，主要依靠埃塞俄比亚部队来与 ICU 作战，ICU 有着类似于阿富汗塔利班的成长路线和思维模式，其得益于索马里政府 1991 年崩溃之后的权力和意识形态的真空。有四种力量构成了索马里伊斯兰极端思潮的兴起：①伊朗——直接或间接通过其盟友苏丹；②苏丹——直接且通过其支持的索马里政权；③本·拉登（Osama Bin Laden）和基地组织——独立的但与苏丹合作；④来自波斯湾的沙特阿拉伯和酋长国的激进伊斯兰团体。④ 而 ICU 与塔利班在思想意识形态、攫取国家政权等诸多领域有着较大的相似性。反思国际社会对于塔利班政权的孤立态度，对于鼓励 ICU 与索马里过渡政府之间的和解具有现实意义，但外国军队的插手确实往往适得其反，ICU 坚决拒绝埃塞俄比亚军队影响政治重建进程，该联盟领导人谢赫·哈桑·达希尔·阿韦斯声称 “只要埃塞俄比亚人在我们的国家，与政府的谈判不可能继续。”⑤

在获得联合国和索马里过渡政府授权的前提下，中国出兵索马里海域进行了反击性的合法“越境打击”。中国的 5 批护航编队以防御性打击为主，和平护航、驱赶海盗为主要目的，在遭遇海盗的主动进攻时才会采取武装行动。中国护航编队由导弹驱逐舰和直升机组成，因而“越境打击”的方式将会以海空为主，截至目前，中国并无登陆打击索马里海盗的迹象。从成效来看，虽然消除索马里海盗对中国船只和外国

① Angus Konstam, *Piracy: The Complete History*, Osprey Publishing, 2008, p. 306.

② 联合国“索马里海盗现状”，http://www.un.org/chinese/focus/somalia/somaliapirates.shtml.

③ “外交部发言人刘建超就打击索马里海盗等问题答问”，2008 年 12 月 18 日，http://www.gov.cn/xwfb/2008-12/18/content_1181865.htm.

④ Shaul Shay, *Somalia Between Jihad and Restoration*, Transaction Publishers, 2008, p. 60.

⑤ “Somalia: Islamist Refuse Talks, Acknowledge Eritrea”, *Mail and Guardian*, July 25, 2006.

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

船只的威胁具有一定的效果，但各国在此都只采取了一种防御性的还击，且彼此之间缺乏有效的协同作战，甚至存在着矛盾，如印度海军对中国护航编队的怀疑态度，这些都在很大程度上影响了“越境打击”的成效。由于上述索马里问题涉及其内部的部族、派系争端，登陆打击索马里海盗可能会卷入索马里的国内冲突之中，这并不符合中国等国家“越境”索马里打击海盗的本意。而海盗问题的滋生最主要就根植于索马里的国内冲突，要彻底解决此问题，依靠外国的“越境打击”远远不够，单纯的军事行动无法彻底解决问题。使索马里早日实现政治和解与重建，恢复中央政府的权威，加强民主与法治建设，重新融入国际社会，在此基础上改善民生应该是从根本上打击海盗的有效措施。

三、外交转型：中国“越境打击”的合法性解读

外交是内政的延续。在新时代的背景下，对索马里海盗实施的“越境打击”是中国新外交的里程碑，中国能够做出如此决策有着重大的国内外利益的考量。改革开放之前，中国与社会主义国家、发展中国家乃至西方发达国家便有着一定程度的经贸往来，这一阶段以官方为主，政治利益往往高于经济利益；改革开放后，中国全方位敞开国门招商引资的同时，越来越多的国人和资金流向世界各地，既有官派人员和国企老板，也有民营企业家和私企老板，中国的“走出去”战略获得了极大的成功。除了国营、民营企业与资金的“走出去”之外，大批中国学生和游客赴海外求学和旅游，因数量逐年增多而导致的利益受损状况时有发生。中国对本国企业和公民在国外遇到的各种危害自身利益的事件，主要是通过中国政府或驻外使领馆与对方国家政府进行交涉，较好地履行了政府维护本国企业和民众在国外利益的职能。然而国际局势风云变幻，各国的政治进程和国内局势不尽相同，许多国家内部存在着各种不为国际社会承认的“事实存在的国家”，以及享有高度自治地位的部族地区，甚至是与中央政府对抗的割据武装集团辖区，这些地区游离于所在国政治进程乃至全球化进程之外。中国企业和公民在这些特殊地区所遭遇的利益侵害甚至生命的威胁，难以得到所在国政府的有效保护，中国政府甚至没有合适的交涉对象。如近年来中国工人在苏丹达尔富尔地区遭遇的苏丹南方反政府武装的绑架，中国工人在巴基斯坦遭遇的伊斯兰极端势力的恐怖袭击，中国民商货船在索马里海域遭遇的索马里海盗劫掠和袭击，阿富汗、巴基斯坦以及中亚交界处的国际恐怖分子对中国等国实施的恐怖活动，以及基地组织北非机构就新疆“7·5”事件声言威胁破坏中国的海外利益等，都严重危害了中国的国家利益和国家安全。正如门洪华所言：“中国海外利益的拓展与安全风险同步增加，中国海外利益的敏感性和脆弱性日渐显现，海外利益的维护和拓展面临着巨大挑战”，“中国海外资产的规模在扩张，海外资源的份量和重要性在迅速上升，但我们的相关保护手段和能力严重不足。”①

“越境打击”索马里海盗不是孤立的现象，实际上是中国外交转型的步骤之一。中国外交正在突破原有的外交战术而逐步实现转型，中国在维护动荡地区中的国家利益的方式有着一种试探性的规划，目前已实施了两步：第一步，在利益攸关地区派驻联合国维和部队或维和警察。中国往苏丹达尔富尔地区派驻维和部队和向海地派驻维和警察的行动，首先是中国履行大国国际责任的重要体现，其次也是更直接维护中国在该地区经济利益的重要保证。值得一提的是，中国维和军警的派出及履行职责在理论上并不代表中国政府的行为，也不代表着中国政府和军方对于中国军事思想的突破，是一种履行联合国会员国义务的行动，因而引起的争议较少。第二步，对索马里海盗仅限于海空领域“越境打击”，主要有两个特点：①中国军队护航活动的区域在与中国领土不接壤的索马里

① 门洪华：“要加强对中国海外利益的研究”，《学习时报》，2009年6月15日。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

专属经济区海空(索方自认的领海和领空);②对索马里海盗的打击属于防御性打击,以轻型武器驱赶为主,不主动袭击。

尽管得到了联合国以及索马里过渡政府的允许,但这毕竟是在新的历史背景下中国军事行动和中国外交具体战术的突破。中国此次并未考虑登陆剿灭海盗有着几种可能的考虑:①地缘与现实实力考量。中国距索马里路途遥远,以海军编队为主,并无登陆作战的实力和后勤保障能力;②登陆作战由于难以得到索马里政府军的配合,容易卷入索马里内部政治军事纠纷,这不符合中国“互不干涉内政”的一贯原则;③“越境”领土与“越境”领海、领空带给世人的心理感受和冲击力存在巨大差异且更加精确。传统上领海和领空的边界并不明显且缺乏区分边界内外的标识,而陆地边界则明显呈现出民族和政治的色彩。因为“一旦我们——他们边界形成,当边界任一边的人将他们的社会关系、故事和日常生活附着于那些边界时,他们就会呈现他们自己的生活样式”①。

如果说苏丹、海地和索马里距离中国路途遥远,且主要关系中国经济利益的话,那么与我国接壤的中亚和南亚地区的伊斯兰极端势力关系中国的就不仅仅是经济利益,更多的是政治与安全的利益,不仅如此,这种威胁甚至直接在中国领土范围之内实现。正因如此,2009 年 7 月 23 日,凤凰卫视转述接受其专访的中国人民解放军总参谋长陈炳德上将透露的信息,即指出“中国军方已经具备了充分的反恐能力,如果联合国授权允许,中国军方会慎重考虑在上合组织的框架下,派兵到中亚国家,合作打击‘东突’恐怖势力”②。正因为有中国军队对索马里海盗的“越境打击”的预演,因而中国未来可能“越境”中亚对“东突”势力的打击便显得顺理成章,这有可能成为中国在动荡地区维护国家利益的第三步。从派驻维和军警到从海空防御性“越境打击”索马里海盗,再到可能从陆地毁灭性“越境打击”“东突”势力,中国贯穿始终的一条主线便是:打击目标明确、联合国授权、越境对象国的授权以及国际合作。

中国企业和民众在苏丹、巴基斯坦和索马里等地的遭遇,从本质上看并非中国一国的问题,这涉及全球公共问题与国际合作。从本质上看,这些问题除了政治利益之外,从手段上更多体现出一种恐怖主义和暴力的形态,而恐怖主义通过暴力伤及无辜平民是一种全球公害问题,这是全球公共问题的一个方面。国际关系中的全球公共问题有如下特征“是指多个国家乃至全球社会所面临的共同问题”,“不只是简单的国家与国家之间面临的共同问题,也是个人——国家——全球面临的共同问题”,“它们的解决需要的不是单边而是多边的联合行动,不是单方面的个体决策而是更多地建立在合作基础上的全球公共政策和规划”。③ 从以上的派兵或预备派兵出境的行动中不难看出,国际合作的程度与联合国维和行动或者合法“越境打击”的成效最为息息相关。如果说“越境”索马里和中亚是中国战术具体调整的话,那么,由“上海五国”发展而来的、由中国联合俄罗斯和中亚四国(哈萨克、塔吉克、吉尔吉斯、乌兹别克),成立并拥有四个观察员国(印度、伊朗、蒙古、巴基斯坦)的上海合作组织则是一种战略的调整。而且,这种始于 20 世纪 90 年代的战略调整,早于 2008 年底中国才开始实施的这种“越境打击”战术调整。中国正是在上合组织的框架之内实现了多次与成员国军队的联合军演,其中包括解放军出境军演,中国与上合组织其他成员国的联合军演旨在打击“三股势力”,这实际上为中国军队“越境”中亚打击“东突”势力积累了实地经验。2009 年 6 月 16 日,上合组织元首理事会叶卡捷琳堡例行会议《公报》指出“本组织成员国应提高在共同应对恐怖主义及其他安全威胁方面的协调水平。地区反恐怖机构应为此发挥核心作用。”“2009 年 4 月 17—

① [美] 查尔斯·蒂利著,谢岳译《身份、边界与社会联系》,上海人民出版社,2008 年版,第 194 页。

② 据凤凰卫视 2009 年 7 月 23 日新闻报道。

③ 苏长和著《全球公共问题与国际合作:一种制度的分析》,上海人民出版社,2009 年版,第 5 页。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

19日，在塔吉克斯坦境内举行的本组织成员国‘诺拉克反恐·2009’首长司令部联合反恐演习取得成果，应继续定期举行联合反恐演习。”①上合组织成员国合作打击“东突”等危害地区和平与安全的伊斯兰极端势力的国际合作程度，远高于索马里海域各国海军的协作程度，且共同利益居多，而中国与中亚山水相连，利于军队“越境打击”的军事行动和后勤补给，这些中亚国家也具备共同作战的军事能力。不仅如此，中国政府还与具体国家加强反恐合作，如与巴基斯坦合作打击“东突”。2010年7月，中巴联合反恐军演在中国宁夏举行。

中国维护海外利益的外交步骤的第二步，为中国积累了在非接壤国家的海域和空域进行“越境打击”的经验。而正在进行中的第三步则已为中国在接壤国家进行陆地“越境打击”积累了丰富的经验，中国与相关国家联合军事打击“三股势力”趋势极为明显。正是在这种趋势下，尹卓于2009年12月31日指出：“在2010年底中国海军护航期间，有必要在周边地区就近寻找几个后勤补给点，为护航舰艇提供饮水、饮食的后勤保障，连舰艇维修都包括。周边国家都已明确表示欢迎，因为这将给当地带来消费并促进和平交流。”②他于2010年3月4日进一步指出：就补给站的地址而言，“也门的亚丁以及吉布提是主要考虑的地方，巴基斯坦则太远了”。③中国民间学者则提出了更进一步的建议，刘中民于2010年5月18日指出：“谋划和运筹海外基地已经成为中国当下无法回避的问题，中国应该明确表述自己的海外基地计划，并积极开展公共外交以消除世界和周边国家的疑虑”，“中国还应让国际社会明白设立海外基地是基于中国自身利益与承担国际责任的双重需求”。④总而言之，中国军方学者和民间学者都期望中国军队能对现有的海上护航及打击海盗的能力进行提升，并尽快将出境反恐军演的经验转化为“越境打击”恐怖分子的实战活动，以最大限度保护中国的国家利益。

四、余 论

当今中国外交的思维主要由1979年开始的改革开放延续下来，但这种外交思维和外交实践也是稳中求变而非一成不变。近20年来，中国对多边国际制度的参与构成了这种变化的主要部分，这种变化亦即中国的新外交。苏长和较早提出“中国新外交”的概念，即“在多边制度安排基础上，处理全球与地区公共问题的理念指导下所进行的一系列外交实践”，并认为这体现了一种自由主义的理念而出现了“自由中国”，这涵盖了几个方面的内容，如“中国参与国际社会过程中对主权的理解与调整”、“制度化中国的崛起”等。⑤中国对索马里海盗实施的“越境打击”和声言对“东突”等势力发动的“越境打击”，进一步深化了中国新外交的具体措施，体现了中国外交的重大转型。中国的合法“越境打击”首先反映了中国对于国家主权以及“互不干涉内政”政策认识的具体变化。全球化的今天面对跨国有组织犯罪和恐怖活动，国家主权有限度的让渡才能让国际合作更加成为可能，对于海盗和恐怖主义等全球公害问题，已不简单是一国独有的“内政”问题，正因如此，中国不再拘泥于边界的不可跨越，也不再回避军队出境演习乃至作战的问题。其次反映了国际规范逐渐在中国的内化，中国积极理性地承担起更多国际责任，中国外交也积极纳入各种制度的框架，如上海合作组织便是中国的一大创新，其目标直指“三股势力”，而这“三股势力”均为非国家行为体。正得益于新国际行为体的政治

① 上海合作组织“上海合作组织成员国元首理事会会议联合公报”，2009年6月16日，http://www.sectsco.org/CN/show.asp?id=232.

② 蒋丰“中国海军境外补给遭炒作”，《环球时报》，2010年1月1日。

③ 郭少峰“尹卓：希望在亚丁湾设海军物资补给点”，《新京报》，2010年3月5日。

④ 刘中民“中国筹建海外军事基地无需遮掩无法回避”，《环球时报》，2010年5月18日。

⑤ 苏长和“发现中国新外交——多边国际制度与中国外交新思维”，《世界经济与政治》，2005年第4期。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

规范在中国外交理念中的吸收，中国外交将非国家行为体的索马里海盗和境外“东突”势力也纳入国家战略方针的大局考察。①

从历史的角度看，中国在 20 世纪 60 年代曾有过两次可称得上“越境打击”的军事行动。在 40 代末，国共内战中失利的一部分国民党军队败走缅甸，利用缅甸为基地越境袭击中国大陆军事和民事目标，并在缅甸部分地区形成军事割据以对抗缅甸中央政府。在此情形下，中缅于 1960 年达成秘密协议，缅方允许中国“越境”缅甸对国民党残军实施打击。中国分别于 1960 年 11 月和 1961 年 2 月实施了对国民党残军的“越境打击”，国民党残军主力遭受了毁灭性的打击，无力再大规模袭击中国大陆，中缅基本实现了预期目标。中国此次“越境打击”得到了缅甸政府的许可，是中国内战的一种延续和战线的延伸，随着国民党残军实力的衰微，国共之间的战事主要集中在台闽海域。中国此种“越境打击”主要出于维护自身和缅甸的安全，以及最大限度维护新政权政治合法性的考量，这与阿富汗新政权对在巴基斯坦境内的前塔利班政权武装实施“越境打击”有着高度的相似性，但这种在战争与革命时代的“越境打击”，在此后数十年的中国军界也并未形成常态，并不构成中国外交的核心思想。与“越境打击”一脉相承的是中国的对外战事，主要通过派遣志愿军出国参战（抗美援朝和抗美援越）或者两国交战（中印边界战争和中苏珍宝岛冲突等）的形式出现，但这些并不符合“越境打击”的定义。

在 21 世纪尤其是“9·11”事件后的新国际形势下，中国“越境打击”索马里海盗的军事护航行动是中国军事思想的重大突破和中国外交的重大转型，在今后的实践中将进一步完善具体的方法和方式，以期最大限度地维护中国的国家利益。

总而言之，中国的“越境打击”是得到联合国和越境对象国授权的合法军事行动，仍然体现了领土主权不可侵犯、互不干涉内政的外交底线，但对此进行了深化和具体战术的改变，其目的是在动荡地区减少和消除隐患，以维护中国和世界的持久和平，以及中国和越境对象国的共同繁荣，这符合中国新外交中“和谐世界”的理念。中国外交的转型在战略与战术层面并重，战略更多表现出相对的稳定性，而战术表现出更多的灵活性，两者的结合常显现出中国外交“不变应变”的形象。中国式的“越境打击”只是中国外交转型的一个缩影，其规范未来可能的国际化对于加强国际合作，减少或消除不合法的“越境打击”将具有一定的积极意义。

编辑　罗凤灵

① 也正如此，中国才对索马里海盗进行了“人不犯我，我不犯人；人若犯我，我必犯人”的反击。“人”的内涵从敌对国家延展至敌对的非国家行为体。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

"Across – border Attacks" on Somalia Pirates and the Transformation of China's Diplomacy

NIU Song[1]

(1. *Shanghai International Studies University*, *Shanghai* 200083, *China*)

Abstract: A sort of military operations named "across – border attacks" come into being in international society. They are different from traditional war among states. Generally speaking, "across – border attacks" contains internationally concerted legal ones with authorization and unilateral and unauthorized illegal ones. The escort activities of Chinese navy escort fleets combating pirates in Somalia seas are legal "across – border attacks" aiming at safeguarding China's overseas interests. It is a reflection of China's new diplomacy thinking on sovereignty, internal affairs, participation in international institution and international cooperation, and is also a miniature of the transformation of China's diplomacy. As a specific form of the transformation of China's diplomacy. "across – border attacks" will be of positive significance to the maintainance of the lasting peace and common prosperity of the world.

Key words: across – border attacks; somalia pirates; transformation of China's diplomacy; China's oversea interests

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net