

孙德刚

索马里海盗问题的全球 治理范式研究

——公共产品理论的视角

[内容提要] 索马里海盗问题的治理过程本质上是国际社会向索马里提供公共产品的过程。索马里海盗问题的全球治理范式具有二元性:从策略层面来看,其问题的解决,依靠国际社会设计一套较为完善的国际机制,增强各成员之间的协调与互信,避免公共产品供给过程中某些成员奉行“搭便车”的机会主义政策,也应避免有些成员将公共产品“私有化”的做法,实现索马里海盗的打击手段由“各自护航”转向“共同遏制和分区巡逻”;从战略层面来看,海盗问题的本质是索马里问题,国际社会应向过渡联邦政府提供尽可能多的人道主义援助,维护联邦政府的权威,加强索马里社会枪支管理,完善海盗惩罚的司法程序。迄今,以美国为首的西方在索马里海盗问题的治理中更强调使用武力和建立海外军事基地,追求“立竿见影”;以中国为首的东方国家则强调索马里海盗问题的社会根源。今后索马里海盗问题的全球治理应吸收东西方治理理念中的有益成分,兼顾策略与战略两个层面。

[关键词] 索马里海盗 全球治理 范式 公共产品理论 中国外交
中图分类号: D815·5 文献标识码: A 文章编号: 1007-1369(2010)4-0151-12

海盗是人类社会的共同敌人,打击海盗是国际社会的共同责任。目前,马

收稿日期: 2010 6 11

本文系上海市教育科研创新项目“准联盟外交与大国准联盟战略比较研究”的前期成果。

作者简介: 孙德刚, 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, 200083。

六甲海峡、亚丁湾和几内亚湾是世界上较为繁忙的海域,也是海盗最为猖獗的三大地区。尤其自2008年以来,亚丁湾索马里海盗成为吸引世界媒体关注的焦点,对各国海外利益构成了前所未有的挑战,也给联合国执行向索马里提供人道主义粮食援助增添了不少麻烦。据国际海事局(IMB)统计,仅从2010年4月1日至4月6日共6天的时间里,世界各地新增报道海盗袭击事件11起,其中有7起发生在索马里海域。^①索马里海盗问题成为影响中东和非洲局势走向、引发大国关系互动的重要因素。索马里海盗问题是索马里乱局的外溢,本质上属于全球治理问题,它是国际社会长期对索马里乱局漠视、全球公共产品供应“赤字”的必然结果。^②

索马里海盗对全球公共安全秩序的挑战

索马里环抱海上交通要道——亚丁湾,每年全球约2万艘货船经此航道,为索马里海盗的兴起提供了外部条件。^③索马里海盗对国际航道通行自由构成了巨大挑战,增加了商船的运营成本,仅2008年世界各国商船就向索马里海盗支付赎金1.2亿美元,每年给国际社会造成的经济损失达150亿美元左右。如果商船绕道好望角,其运费就会增加20%—30%,保险公司对于过往索马里海域船只收取的保险费也在近年翻一番。

面对日益严峻的索马里海盗危机,2008年2月27日,索马里驻联合国代表乌尔德-阿卜杜拉致信安理会,强调过渡联邦政府请求国际社会提供紧急

^① International Piracy Bureau. Live Piracy Report. http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_fabrik&view=table&tableid=534&calculations=&Itemid=82

^② 目前学界对索马里海盗问题的研究主要有三个路径,一是从国际法角度探讨各国打击海盗的合法性问题,如:李文沛.国际海洋法之海盗问题研究.法律出版社,2010;黄莉娜.国际法视角下的索马里海盗问题.法学评论,2010(2);何学明,逢金雷.透视索马里海盗.海洋出版社,2009。二是从非传统安全的国际政治角度探讨打击索马里海盗问题,如:孙国.索马里海盗.人民武警出版社,2009;肖洋,柳思思.警惕与应对:海盗行为“恐怖主义化”——以索马里海盗为分析对象.国际论坛,2010(2)。三是从热点外交的角度探讨索马里海盗问题的危机管理,如:Murphy M N. Contemporary Piracy and Maritime Terrorism: the Threat to International Security. New York: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2007; Spearin C. Private Security, Somali Piracy, and the Implications for Europe. European Security and Defence Forum Workshop, 2009(2); 刘军.索马里海盗问题探析.现代国际关系,2008(1)

^③ 张家栋.世界海盗活动状况与国际反海盗机制建设.现代国际关系,2009(1):35

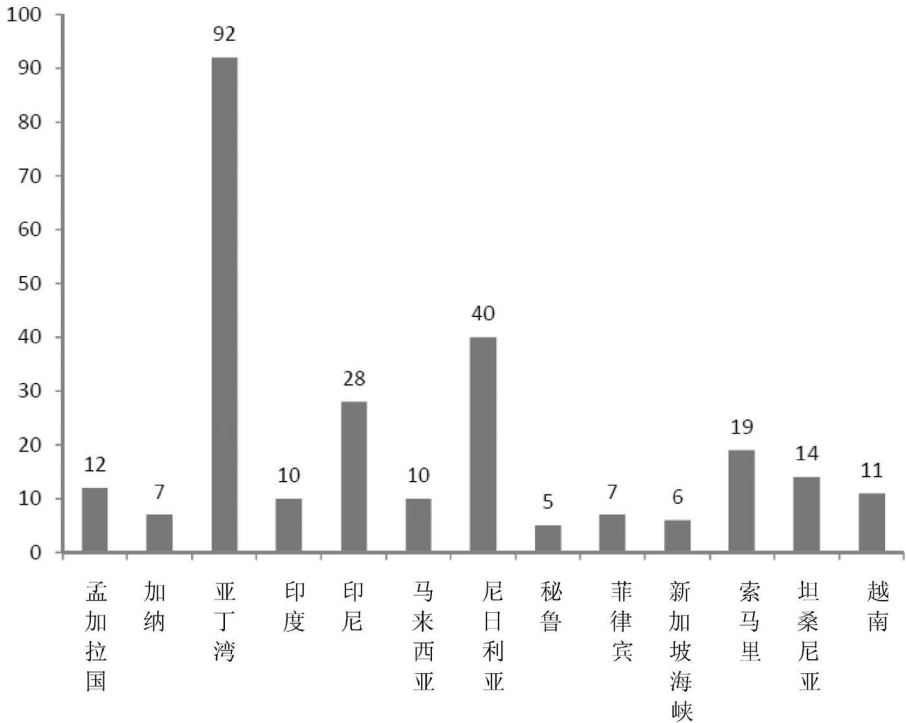


图1 2008年世界主要国家和地区发生的海盗袭击次数

资料来源: ICC International Maritime Bureau. Piracy and Armed Robbery Against Ships// Annual Report 2008, January 2009: 7

援助,在索马里领海和国际海域采取一切必要行动,确保国际航道安全畅通。9月1日,索马里过渡联邦政府总统优素福·艾哈迈德致信联合国秘书长潘基文,重申政府愿意同国际社会通力合作,严厉打击索马里海盗和武装抢劫行为。^①国际海事组织(IMO)秘书长米乔普勒斯(Efthimios E. Mitropoulos)于2008年11月20日致信联合国秘书长潘基文,要求安理会和国际社会采取高度协调,打击索马里海岸日益猖獗的海盗行为,并建议在亚丁湾和索马里附近海域

^① United States Joins International Response to Somali Pirates. The American Journal of International Law, 2009, 103(1): 147

采取护航行动。^①

索马里海盗问题与全球公共产品供应“赤字”

索马里海盗问题是全球治理问题,^②它从一个层面反映了索马里因长期处于无政府的战乱状态,国内公共产品供应出现了严重“赤字”,解决索马里海盗问题的过程主要就是国际社会向其提供公共产品的过程。

公共产品理论(Public Goods Theory)成长于20世纪60—70年代,兴盛于80年代,该学派试图采用经济学的研究方法,分析国际政治中的国家行为模式。^③公共产品的最大特点是:它在使用上具有非排他性(non-excludability)和非竞争性,公共产品的提供者(多为联盟的发起者或主导者)不能排斥其他成员享受公共产品带来的好处。

如果将大国维护国际秩序的行为视为提供公共产品,索马里海盗危机的爆发则彰显出国际公共产品的供应不足,体现了集体行动的难题。冷战时期,美苏尽管在非洲之角一度竞争激烈,但客观上也为该地区提供了安全公共产品,维护了地区稳定。冷战结束后,苏联不复存在,并从亚丁湾和海湾地区撤出了军事基地,美国也逐步减少了在该地区的军事存在,加上索马里于1991年起陷入无休止的内战,大国和索马里在该地区的公共产品供给出现了严重“赤字”。

冷战后,为解决索马里公共产品的“赤字”问题,以美国为首的西方国家曾试图帮助索马里恢复秩序和稳定。1993年10月,维和部队同当地军阀武装爆发激烈冲突,1994年3月31日,美军最后一批作战部队撤离索马里,宣告了军

^① Briefing 54. International Maritime Organization, 21 November, 2008

^② 全球治理的主体具有多元性,包括国家、社会、非政府组织和国际组织等,它强调在多边合作的范围内解决成员体面临的共同关切,这在索马里海盗问题上表现得较为明显。参见:Cooper A F, Hocking B, Maley W. Global Governance and Diplomacy: World Apart? . London: Palgrave Macmillan, 2008: 23

^③ 公共产品理论的前期研究成果可参见:Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. New York: Schocken Books, 1971; Keohane R O. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984; 苏长和. 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

事干预索人道主义危机的失败,^①也宣告了联合国在该国维和行动的阶段性失败。国际社会撤出维和力量后,索马里乱局不仅没有改变,反而进一步向失控的方向发展。

由于1993年以来美国对索马里采取撒手不管的政策,加上其国内军阀割据,索马里逐步成为“烫手的山芋”,没有一个国家愿意继续向其提供“公共产品”。索马里海盗危机从一个侧面反映出国际社会尚未找到治理索马里问题的有效范式,其公共产品的缺失导致国内政治危机和社会矛盾出现“外溢”现象,索马里海盗危机就是典型的例子。如图2所示,如果将各国从解决海盗问题的毛收益视为“B”,将解决海盗问题花费的成本视为“C”,那么一国解决海盗问题的净收益就是“B-C”。首先,由于目前在制度设计上难以做到让各国向索马里提供相同比例的援助,因此结果1难以出现;其次,由于全球公共产品在享受上具有非竞争性与非排他性,各国选择“搭便车”的机会主义政策难以避免,因此结果2和结果3难以出现,索马里海盗问题成为缺乏全球治理的公共问题,是个“烫手的山芋”,其本质是公共产品供应的赤字问题(结果4)。

由图2可以看出,解决索马里海盗问题,必须解决公共产品供应中的“集体行动难题”,减少国际社会成员“搭便车”现象,其有效途径主要有三个:第一,设计一套较为完善的索马里海盗问题国际安全合作机制,并通过安理会赋予这种安全合作机制一定的权威性和强制力。^②第二,给予公共产品主要供应方一定的声誉和领导权。与小国相比,由于大国更注重声誉、形象和 international 道义因素,因此选择“搭便车”的可能性更小一些,^③在解决索马里海盗问题上,国际社会应充分尊重公共产品供给者的上述诉求,鼓励其发挥负责任大国的作用,使之成为提供公共产品的动力。第三,在解决索马里海盗问题过程中,应加强国际成员之间的互动,使参与方在与其他成员的协商中体会到人格化关

① Murthaand J P, Plashal J. From Vietnam to 9/11: On the Front Lines of National Security. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2006: 167

② Barrett S. Why Cooperate?: The Incentive to Supply Global Public Goods. Oxford: Oxford University Press, 2007: 190

③ 熊安邦. 法经济学视阈下的索马里海盗问题研究. 法商研究, 2009(5): 8

系的影响,使之更加愿意提供公共产品。^①要实现这三点,必须加强索马里海盗问题的全球治理,即海上治理与陆上治理,在全球治理中提供公共产品。

		乙国	
		作出贡献	不作出贡献
甲国	作出贡献	B- C/2, B- C/2 (结果 1)	B- C, B (结果 2)
	不作出贡献	B, B- C (结果 3)	0, 0 (结果 4)

图 2 全球治理中的公共产品供应难题

资料来源: Batina R G, Ihori T. Public Goods: Theories and Evidence. New York: Springer, 2005: 15

索马里海盗问题的海上治理: 公共产品供给的第一层次

索马里海盗问题不是索马里一国问题,而是影响国际贸易与安全秩序的全球性问题,国际社会因此也作出了积极反应。索马里海盗问题的海上治理,主要依靠两种手段: 加强反海盗多边合作和建立国际协商机制。

首先,为打击索马里海盗,国际组织和主权国家纷纷采取亚丁湾护航和巡逻行动,1958年《公海公约》、1982年《联合国海洋法公约》和2008年安理会通过的一系列决议成为国际社会向索马里海域派出驱逐舰和护卫舰打击索马里海盗的法律基础。

2007年8月,联合国安理会通过第1772号决议,请求国际社会为联合国向索马里提供粮食援助的船队提供护航。随后,法国、丹麦、加拿大和荷兰等国主动提出为联合国粮食援助船队提供护航任务。北约也于2008年9月宣布为联合国粮食援助项目的船队提供护航任务。2008年12月8日,欧洲议会作出一项决定,命令欧洲海军力量(ENF)前往索马里海域,参与索马里海盗的

^① 詹姆斯·M. 布坎南. 公共物品的需求与供给. 马译. 上海人民出版社, 2009: 84-85

威慑、制止和打击行动,即“阿塔兰塔行动计划”(Atalanta)。欧洲海军力量不仅为联合国粮食援助项目船队提供护航任务,而且也向其他国家的商船提供护航任务。

除西方国家外,阿盟、非盟等地区组织也纷纷投入到打击索马里海盗的行动中去。2008年,埃及商船以及沙特“天狼星”号巨型油轮相继遭索马里海盗劫持后,阿盟在开罗总部召开紧急会议,埃及、沙特、苏丹、索马里、约旦、吉布提和也门等泛红海沿岸国家的代表一致要求采取共同努力,确保国际航线的安全。^①中国海军在亚丁湾护航是中国向世界提供公共产品、探索全球治理新模式的一种有益尝试。

表1 各国在索马里附近海域护航和巡逻情况一览表

国别	参与护航人数	参与护航舰只	护航起始时间	护航结束时间
澳大利亚皇家海军	约 250	1	2009 年 6 月	不详
保加利亚海军	130	2	不详	不详
加拿大海军	240	1	2009 年 11 月	不详
中国海军	约 800	3 [*]	2008 年 12 月 26 日	至今
丹麦皇家海军	300	2	2007 年 2 月	2009 年 4 月
法国海军	不详	5	不详	不详
德国海军	1400	1	2008 年 12 月 8 日	2009 年 12 月 12 日
希腊海军	176—196	1	不详	不详
印度海军	540	2	2008 年 10 月	至今
伊朗	不详	不详	不详	不详
意大利海军	240	1	不详	至今
日本海上自卫队	400	4	2009 年 3 月	至今

^① Arab League Anti-piracy Meeting. <http://english.aljazeera.net/programmes/insidestory/2008/11/20081120113657918575.html>

国别	参与护航人数	参与护航舰只	护航起始时间	护航结束时间
韩国海军	300	1	2009年4月 16日	至今
马来西亚皇家海军	136	1	不详	不详
荷兰皇家海军	174—202	2	2009年3月 26日	不详
巴基斯坦	不详	不详	不详	不详
葡萄牙海军	不详	不详	不详	2009年4月 20—26日
沙特皇家海军	不详	不详	不详	不详
俄罗斯海军	350	3艘驱逐舰和 若干补给舰	2009年4月	至今
新加坡海军	240	1	2009年4月 24日	不详
西班牙海军	423	2	不详	至今
瑞典海军	152	3	2009年5月 15日	2009年9月 15日
土耳其海军	503	2	不详	不详
英国皇家海军	250	1	不详	至今
美国海军	不详	来自第五舰队的 10多艘	不详	至今

注：* 中国负责索马里护航任务的主要是东海和南海舰队，一般每次派出两艘驱逐舰和一艘综合补给舰。

资料来源：Piracy in Somalia. http://en.wikipedia.org/wiki/Piracy_in_Somalia

由上文可见，目前索马里海盗问题海上治理的主体繁杂，行动混乱，缺乏必要的协调机制。面对各国采取的护航行动，索马里海盗调整了策略，将劫持商船的地点从以往的亚丁湾（约18万平方公里）扩展至索马里以东、以南甚至是肯尼亚海域（约300万平方公里），这给国际护航和巡逻工作增添了麻烦，使成员国单独行动的成本不断增加。

为应对索马里海盗的新策略，美国发起了多边反海盗联合行动倡议，即

“151 联合特遣队”(CTF151),旨在联合 20 个国家的海军,共同打击索马里海盗,巡逻范围扩展至亚丁湾、阿拉伯海、印度洋和红海,并向中、俄、印发出了邀请。2009 年 1 月至 3 月,151 联合特遣队联合行动,共抓获 117 名海盗嫌犯,其中绝大部分被送往肯尼亚进行司法处理。^①2009 年 11 月 18 日,中国常驻联合国副代表刘振民大使在安理会有关索马里问题的会议上发言,强调为更有效阻止海盗袭击事件的发生,中国有关部门建议参与护航的各国海军力量实行“分区护航”(Areas of Responsibility),以期提高护航效率,降低海盗得手几率。^②

目前,从北约、欧盟、澳大利亚、韩国、日本、中国、沙特、巴基斯坦、印度、俄罗斯等国和地区在索马里海域的护航实践可以看出,以美国为首的西方国家之间在巡逻和护航方面互动频繁,彼此分工与协作默契,但是中国、俄罗斯、印度、伊朗等国却未与西方国家采取联合行动,索马里海盗问题的综合治理范式一直处于探索阶段,集体行动的难题问题至今未能解决。

其次,除军事手段外,国际社会还通过外交手段,探索解决索马里海盗问题的政治途径。2008 年 12 月,关于索马里附近水域海盗问题的国际会议在肯尼亚首都内罗毕召开,来自 40 多个国家、国际组织和地区组织的代表就索马里海盗问题的解决方案举行了磋商。2009 年 1 月,在国际海事组织的邀请下,17 个国家和国际组织的代表齐聚吉布提,召开了索马里海盗问题国际会议。与会代表承诺将加强海盗信息交流,增强成员国威慑、抓捕和审判海盗的能力,提高成员国海洋安全意识,增强红海沿岸国家海防能力。与会代表还发表了《打击索马里海盗与海上武装抢劫行为守则》,随后有 9 个成员体签署了此《行为守则》。会后,肯尼亚的海洋救援协调中心(Maritime Rescue Coordination Centre)、坦桑尼亚的次区域协调中心(Sub Regional Coordination Centre)以及即将在也门成立的地区海洋信息中心(Regional Maritime Information

① Heilprin J. UN Group Charts New Course Against Somalia Piracy. Yahoo Finance, January 1, 2009; Fink M D, Galvin R J. Combating Pirates off the Coast of Somalia: Current Legal Challenges. Netherlands International Law Review, 2009(6): 386

② 中国在安理会建议在索马里沿海实施“分区护航”. <http://www.un.org/chinese/focus/somalia/pirates.shtml>

Centre) 承诺今后将加强协调与合作, 分享海盗情报。^①

继2008年12月16日安理会通过第1851号决议后, 打击索马里海域海盗联络小组(Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, CGPCS) 于2009年1月成立, 成员包括24个国家和非盟、欧盟、北约、联合国和国际海事组织等5个国际组织, 会议组织者还向比利时、挪威、瑞典和阿盟发出邀请。截至2010年3月20日, 已经有47个国家和10个国际与地区组织成为该联络小组的成员。^②打击索马里海域海盗联络小组下设军事行动协调与信息共享、对海盗的司法审判、航运者自身防范能力、对外宣传等4个工作组, 致力于改进对反海盗行动的情报支持, 建立反海盗协调机制, 加强代表、拘押、起诉海盗的司法框架, 追踪与海盗有关的资金流向。^③国际海事机构秘书长米乔普勒斯于2009年2月24日组织召开工作组第一次全体会议。在各国海军打击索马里海盗的大背景下, 此次会议强调资源和信息共享, 审议设置区域协调中心的可能性, 讨论区域发展问题。^④

联合国也成为国际社会通过外交途径解决索马里海盗问题的平台。2009年1月28日, 索马里沿海海盗问题联络小组在纽约联合国总部举行会议。主管政治事务的助理秘书长查尔斯·皮特里(Charles Petrie) 在代表副秘书长帕斯科所发表的讲话中指出, 由于国际社会强化了对索马里海盗的打击, 致使海盗在其出没海域袭击得手的比率有所下降。

索马里海盗问题的陆上治理: 公共产品供给的第二层次

索马里海盗问题具有内生性, 本质上是索马里问题, 要从根本上解决海盗问题, 国际社会还必须陆上采取联合行动, 维护索马里国内稳定, 加快索马里过渡联邦政府政治解决国内危机的进程, 实现民族和解, 增强索马里民众的

① Baniela S I. Piracy at Sea: Somalia an Area of Great Concern. The Journal of Navigation, 2010, (63): 200

② Steady Progress Against Somali Piracy. http://www.america.gov/st/peacesec-english/2010/March/20100322131130WCyeroC0_5743219.html

③ 杨凯. 亚丁湾海上非传统安全合作与机制建设. 东南亚纵横, 2009(4): 9

④ MO 主持召开打击索马里海域海盗联络小组会议. <http://imcre.dmu.edu.cn/n865c8.aspx>

国家认同,强化国家机器,加快索马里经济和社会建设。^①

索马里海盗问题是其民族矛盾激化的外在表现,是索马里国内政治生态的“外化”。如果不从国内政治和社会矛盾的解决出发,向索马里社会提供必要的公共产品,索马里海盗问题光靠外部打压只能是治标不治本。^②就国内问题而言,索马里目前面临的重大任务是如何实现不同政治派系的和解。2008年10月,索马里政府和“索马里再解放联盟”在吉布提达成和平协议。按照此协议,双方实行停火;11月,双方达成权力分享协议;12月29日,时任索马里总统优素福·艾哈迈德由于与总理奴尔·哈桑·侯赛因在索马里和平进程、内阁部长人选等问题上存在严重分歧,宣布辞职。2009年1月30日,过渡议会在吉布提举行了总统选举。“索马里再解放联盟”领导人谢赫·艾哈迈德在选举中获胜,但索马里政治重建步伐步履蹒跚。^③

除政治重建外,索马里还面临着经济和社会重建的重任。世界粮食计划署2008年提供的统计数据显示,索马里多达260万人处于饥荒状态,350万人以上依靠人道主义粮食援助。^④2009年4月23日,联合国召开索马里援助大会,国际社会承诺将提供2.5亿美元的援助,其中1.34亿美元用于非盟在索马里的维和行动,使维和人员从4350人增加至8000人。联合国秘书长潘基文发表讲话指出:“海盗是无政府状态的象征,是陆上不安全的标志。只有陆上安全了,海上的海盗袭击才会少一些。”^⑤2010年1月28日,安理会一致通过决议,授权将非盟驻索马里特派团的任期延长一年,至2011年1月31日。未来,国际社会需要向过渡联邦政府提供重要的国家重建支持,加强索马里国内枪支管理,^⑥逐步建立现代司法体制,恢复索马里经济产业,完善教育、卫生、通讯等基础设施,建立现代法制社会,强化索马里民众的国家认同,弱化其族

① Joyner C. Navigating Troubled Waters: Somalia, Piracy, and Maritime Terrorism. Law & Ethics, Winter/Spring 2009: 89

② 刘乃亚.从总统辞职看索马里海盗现象的政治与社会成因.西亚非洲,2009(7):13

③ 关注索马里局势. <http://www.un.org/chinese/focus/somalia/>

④ 刘军.索马里海盗问题探析.现代国际关系,2009(1):27

⑤ Donors Pledge over \$ 250 million for Somalia. USA Today, April 23, 2009

⑥ 因长期军阀混战,索马里目前枪支泛滥,几乎人手一枪,成为严重的社会问题,也为海盗问题的解决设置了难题。

群认同。当然,这些任务不可能一蹴而就,至少需要几十年的努力。

结 论

索马里海盗问题的全球治理实际上考验了国际社会各方的经验和能力。目前向索马里提供公共产品的主体具有多元性,包括联合国、非盟、东盟、欧盟、北约和国际海事组织等国际和地区组织,也包括中国、俄罗斯、印度和巴基斯坦等主权国家;既包括军事手段,又包括政治手段;既包括海上治理,又包括陆上治理。其面临的最大的难题是如何整合上述不同主体、不同力量 and 不同类型的公共产品供给者,建立有效的协调机制。其在制度设计上需注意以下几点:

第一,国际社会围绕索马里海盗问题开展的合作所带来的收益是全球公共产品,由于公共产品不可分隔,即使没有提供防御费用的国家也能享受合作。因此,应尽可能鼓励国际社会成员充分承担经济、政治、军事和道义责任,包括发达国家和发展中国家,特别是索马里的邻国。第二,由于制度约束机制的缺失,在向索马里提供援助、应对索马里海盗行动中成员体在安全合作问题上多采取“搭便车”政策,所以为了使联合行动达到优化和高效的程度,应尽力避免打击海盗行动中的“单干”做法。第三,由于参与者机会主义行为的倾向性与成员数量的多寡呈正比,参与集体行动的成员越多,各成员就越有可能采取推卸责任的“搭便车”政策,因此必须强调联合国在军事打击和政治斡旋行动中的核心地位。第四,建立索马里海盗问题解决中的激励机制,使各方在联合国的框架下,确保在经济援助、议题设置和军事力量投入贡献大的国家获得更多的声誉和领导权,赋予其一定的政治地位。

只有做到以上四点,才能够根本上解决索马里海盗问题解决中的“集体行动难题”,也才能使各方通过多边合作获得的收益与成本之比大于“单干”的收益与成本。当然,要做到这一点并非易事,特别是当各成员对彼此战略意图不确定性时,这种合作的深度和广度势必大打折扣。

(责任编辑:张业亮)