

# 索马里海盗问题的应对与治理

樊文光

**【内容提要】**在 2007—2010 年期间，索马里海域海盗活动之频繁、危害之大为二战以来所罕见，成为重大的国际政治、经济和安全问题。国际社会在联合国框架内积极应对，多国海军部署索马里海域护航并联手打击海盗，数国法院对海盗严审重判，反海盗行动取得了阶段性成效。但此类举措的效果是短期性的，其最大成效是将索马里海域的海盗活动降低到与世界上其他繁忙海域相当的水平。目前，索马里海盗或潜伏待机或转移活动海域，反海盗努力依然任重道远。其面临的现实困境是由于相关领域国际法规则的缺陷及实施机制的缺失，大量被捕的索马里海盗未经审判即予以释放，未得到相应的惩罚，也使国际社会的努力应对效果大打折扣。要形成打击海盗的长效机制，国际社会需由目前的被动应对转为主动治理，短期内基于现有的国际法律框架和国际合作机制遏制索马里海盗的活动，中长期则应通过综合联合国《海洋法公约》和《制止危及海上航行安全非法行为公约》的各自优势，制定新的打击海盗的专门性国际公约，从海盗罪界定、司法管辖、刑事定罪、审判制度、调查取证等方面完善现有机制并形成完善的海盗治理机制，从而实现对索马里海盗和更为一般的海盗问题的标本兼治。

**【关键词】**索马里海盗 国际应对 治理困境 国际法律机制

**【作者简介】**樊文光，上海国际问题研究院信息研究所助理研究员，《国际展望》编辑部编辑

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)04-0134-16

作为全人类公敌，海盗活动的形成有着深刻的内部根源。海盗行为是所在国政治、经济、社会、人道主义各方面深刻危机的表征：经济方面，海盗所在国经济萧条，致使海盗成为一个低成本投入高效益产出的行业；政治方面，海盗所在国政局动荡为海盗行为的滋生提供了温床。2007年以来，武装精良的索马里海盗猖狂劫掠过往商船并勒索巨额赎金，被劫掠船舶数量之多、船货价值之高、造成船员伤亡人数之多、勒索赎金数额之高，震撼了整个国际社会。<sup>①</sup> 为了应对这一重大危害国际社会的犯罪行为，联合国安理会通过了一系列决议，包括中国在内的许多国家向索马里临近海域派遣了海军护航舰队，一些国家的法院审判了若干海盗嫌犯。国际社会的应对行动取得了暂时的显著成效。但海盗劫掠、勒索事件并未就此绝迹，它们或转移至其他海域继续活动抑或潜伏待机。如何更为有效地应对海盗行为、进而有序地治理海盗问题、最终彻底地根治海盗顽疾，引起了国际社会的高度关注。本文认为，针对海盗问题，国际社会需由被动应对转为积极治理，而目前面临的治理困境是相关领域国际法规则的缺陷及其实施机制的缺失。因此，须完善相关国际法规则及其实施机制，海盗问题才能得到有效治理。

## 一、索马里海盗问题概述

海盗是伴随着人类航海活动的出现而产生的，海上贸易的兴盛促进了行业的发展。海盗历史源远流长，早在公元前7世纪，在海上贸易较早兴起的地中海海域，菲尼基人就开始受到海盗的侵袭。虽然从未停止过，但历史上最为严重的海盗活动无疑是殖民时代的大西洋及相邻海域，特别是加勒比海域。造成这一海域海盗盛行的主要原因是欧洲列强将大量从殖民地掠夺的贵重物品经由该海域运往欧洲。18世纪20年代，英国国王颁布了新的《海盜法》，将大量海盗处以绞刑，并宣布与海盗进行交易的商人也视为海盗，<sup>②</sup> 这标志着殖民时代海盗狂潮的落幕，此后海盗活动进入现代海盗时期。

现代海盗与殖民时期有很大不同。从活动目的来看，海盗活动的目标不

---

<sup>①</sup> 王丽玉：《国际罪行—索马里海盗：挑战国际法》，黑龙江教育出版社2011年版，第1页。

<sup>②</sup> 同上，第104页。

在于商船所载货物，而是通过武力控制船员，主要目的是抢劫船上现金。从活动模式来看，参与者众多且分工明确，越来越组织化、规模化和专业化，甚至呈高度产业化。或由于造成损失不大船东不愿报告，或由于遭遇袭击后无船员生还而无法报告，现代海盗活动似乎不像殖民时期那样猖獗，直至上世纪中后期又沉渣泛起，及至 21 世纪第一个 10 年再次引起全球关注。

进入 21 世纪以来，海盗活动再度活跃，活动范围主要集中在南中国海、印度洋、马六甲海峡、西非海域和东非海域；特别是 2007 年以来，索马里海盗活动日益猖獗(图 1)。根据国际海事局(International Maritime Bureau, IMB, 国际商会下属机构)报道，在 2011 年 1—9 月期间，全球共发生了 352 起海盗袭击事件，比上年同期增长 22%。其中索马里海盗发起 199 起袭击，比上年增长了 58%，并且其活动区域已经拓展至红海海域。中国船只被劫事件 39 起，创历史新高。<sup>①</sup> 索马里海盗问题成为其中最为突出的问题之一。

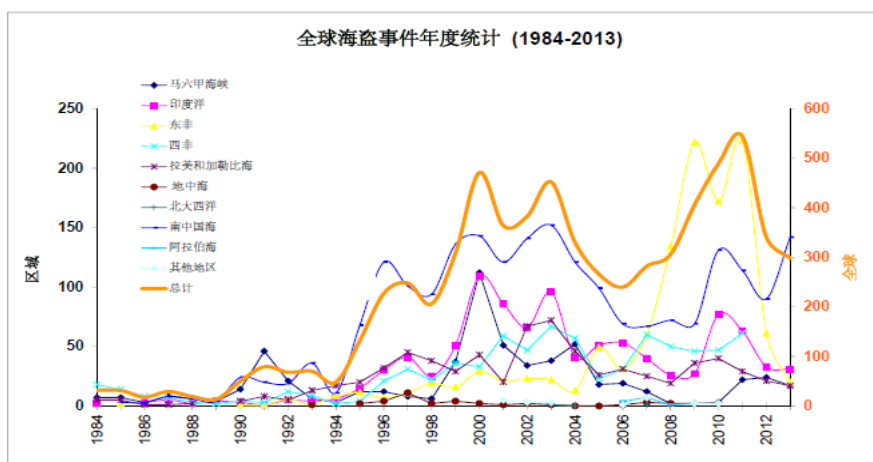


图 1: 全球海盗事件年度统计, 1984—2013 年

资料来源: IMO, *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report – 2013*, MSC.4/Circ.208, Geneva: IMO, March 1, 2014, Annex 4.

在 20 世纪 90 年代中前期，索马里临近海域的海盗活动只是偶尔发生的

<sup>①</sup> 《国际海事局称今年全球海盗袭击事件出现猛增》，中国新闻网，2011 年 10 月 18 日，<http://www.chinanews.com/gj/2011/10-18/3397382.shtml>。

针对渔船和游艇的武装抢劫行为，一般不会扣押船员为人质。但自 2000 年以来，抢劫价值较高的商船并扣留船员作为人质以勒索巨额赎金成为索马里海盗活动的主要模式。英国皇家国际问题研究所（Chatham House）2008 年发表的一份报告称，由于全球逾 1/10 的石油供应通过亚丁湾，索马里沿海活动正威胁全球贸易。该报告指出，索马里海盗每劫持一艘船只，索要 50 万美元至 200 万美元赎金不等，年赎金总额可能在 1,800 万美元至 3,000 万美元之间。<sup>①</sup> 海盗行为引发的后果是国际社会最为关注的问题。劫持过程中发生的武力冲突严重影响着海员、乘客及船舶航运安全乃至威胁到国际社会的和平与安全，其索要赎金额之巨，对航运国家造成了严重的经济损失。根据一项研究报告，海盗活动每年为全球造成的直接和间接经济损失在 70—120 亿美元之间，在索马里海盗在其中占据相当比重。<sup>②</sup>

海盗问题作为一个整体，其客观成因是共同的，但索马里海盗问题又有其特殊的主观成因。就客观成因而言，主要包括三个方面。首先，相对优越的地理位置，这是海盗活动的前提条件。以索马里海盗为例，索马里位于非洲大陆东部的索马里半岛上，东濒印度洋，北邻亚丁湾，是从印度洋通过红海、苏伊士运河直至地中海及大西洋的必经之路，全程海岸线长达 3,200 千米。这段水域恰好是全球最为繁忙的海上交通要道之一，海岸线的狭长为海盗划定了有利的抢劫范围。各国船舶如为避免被劫持而绕道非洲南部好望角，则要花费大量的人财力，并且航行时间成倍增加。按比较利益分析，前者尽管风险高但成本仍较低。在利益均衡的考虑下，通过索马里的商船仍然络绎不绝。其次，全球航运业的快速发展。经济全球化的出现导致各国对国际航运业的依赖性加大。在国际货物贸易运输中，大约 2/3 以上的货物都是通过海运来完成的，船舶数量规模也相应增加，这给海盗提供了更多潜在的袭击目标。最后，现代高科技的发展。高科技是柄双刃剑，一方面使得船只越来越现代化，配备的船员有所减少，导致船舶遭遇海盗时予以抵抗的力量有所减少；另一方面，高科技推动了武装的进步，海盗武装配备技术日益精湛，大大提

---

<sup>①</sup> Roger Middleton, "Piracy in Somalia: Threatening Global Trade, Feeding Local Wars," *Briefing Paper*, AFP BP 08/02, Chatham House, October 2008, p. 5.

<sup>②</sup> Anna Bowden et. al., "The Economic Cost of Maritime Piracy," *Working Paper*, One Earth Future, December 2010, p. 2.

高了攻击力，提高了抢劫成功的几率。

索马里海盗问题的主观成因主要源于两个方面。一方面，索马里的经济的确相当落后。索马里是世界上最不发达国家之一。经济以畜牧业为主，工业基础薄弱。20世纪70年代初，由于国有化政策过激，加上自然灾害等因素，经济严重困难。80年代，在世界银行和国际货币基金组织（IMF）支持下，调整经济政策，强调优先发展农业，逐步实行经济自由化，放宽贸易限制，鼓励外资和私人投资，取消农产品价格控制，实行先令贬值、美元拍卖，紧缩财政开支等措施，经济一度好转。1991年后，由于连年内乱，工农业生产和基础设施遭到严重破坏，经济全面崩溃。特别是2008年以来，索马里中部大部分地区持续干旱，粮食价格暴涨，使得需要人道主义援助的人数增加了40%，达到260万，占人口的35%。据报道，2008年5—7月间，近75万人离开摩加迪沙；而自冲突开始以来离开摩加迪沙的人数远超过100万。<sup>①</sup>

海盗猖獗地区经济萧条，迫于生存压力，低投入高产出的海盗行业自然成了首要选择。致富后受暴利驱动，继续从事海盗行业也是最佳选择。虽然拥有非洲最长的海岸线且渔业资源丰富，但由于索马里没有强有力的中央政府，外国渔船在索领海偷捕现象严重，这也成为海盗滋生的一个原因。正如一名海盗所说，“我们因非法捕捞而成为受害者，这鼓励索马里人攻击外国船只以保护我们的权利和国家……在我们从事海盗活动前，我们是渔民。我们的渔船被在我们海上非法捕捞的大船所撞毁，海盗是我们的回击”。<sup>②</sup> 另一名海盗声称，“我们并不认为自己是海上强盗……我们认为那些在我们的海域非法捕捞和倾倒废品并在我们的海域炫耀其武力的人才海洋强盗。我们只是巡逻我们的海域。可把我们看做是海岸警卫队”。<sup>③</sup>

另一方面，由于长期战乱，索马里政府治理严重缺失。与其他非洲国家一样，索马里也有着悠久的历史 and 灿烂的文化。西方国家向海外大举殖民后，

---

<sup>①</sup> 联合国安全理事会：《秘书长关于索马里局势的报告》，S/2008/466，2008年7月16日，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=s/2008/466](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=s/2008/466)。

<sup>②</sup> M. Odawa, “Interview With Abdulkadir Mohamed Afweyne,” *Somalia Report*, February 4, 2012, [http://www.somaliareport.com/index.php/post/3196/Interview\\_With\\_Abdulkadir\\_Mohamed\\_Afweyne](http://www.somaliareport.com/index.php/post/3196/Interview_With_Abdulkadir_Mohamed_Afweyne).

<sup>③</sup> J. Gettleman, “Somali Pirates Tell Their Side: They Want Only Money,” *New York Times*, October 1, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/10/01/world/africa/01pirates.html>.

索马里的独立遭到破坏。1866年，英国通过与多个索马里酋长签署协议，控制了索马里北部地区，并建立了一个保护国——英属索马里，对它实行殖民统治。1889年，意大利通过与索马里南部签署条约，取得了这一地区的保护权，后来又将其置于其直接统治之下，建立了意属索马里。二战以后，在联合国的主导下，索马里开始走向独立。1960年原英属和意属索马里合并，建立了统一的索马里，成立了索马里民主共和国。然而，统一后的索马里在许多方面没有得到很好的整合，政局不时陷入不稳，武装派别众多，冲突不断。1990年12月，各武装团伙之间的冲突开始蔓延至首都摩加迪沙，索马里从此陷入内乱。尽管国际社会有过多次努力且一直进行干预，武装割据和混战始终是索马里的主要特征，索局势始终未得到有效控制。1991年索马里政府崩溃后，西北部地区的索马里兰宣布成立“独立”的共和国——尽管并未得到任何国际承认，东北部地区的邦特兰宣布自治但不追求独立。2004年，在国际社会的支持下，索马里成立了过渡联邦政府且得到了国际社会的普遍承认，但过渡政府从未对索马里全境行使过有效治理。尽管2013年的大选组建了新的联邦政府，但同样未实现对索马里的有效治理。政府治理的缺失，使得索马里人从事海盗活动承担的风险大为降低；政府权力弱化、难有余力管制的现象又加强这一趋势的发展，索马里海盗活动愈演愈烈。

## 二、国际社会应对索马里海盗问题的成效与不足

索马里国内秩序紊乱转移了国际社会对海盗行为的注意力。当救援物资被武装劫持后，联合国安理会开始关注海盗问题的严重性。于是，联合国率先行动、多国海军出动护航、数国法院严审重判、船东船员严防死守，展开了一场史无前例的针对海盗袭击的应对战。

国际社会的应对主要包括三个方面的努力。首先是联合国率先行动，特别是由于安理会负有“维持国际和平及安全之主要责任”。2008—2009年间，安理会相继通过第1816、1838、1846、1851和1897号决议，对索马里海盗采取措施。

2008年，安理会通过第1816号决议，标志着国际社会对索马里海盗开始

真正采取行动。在这一决议中，安理会“认定索马里领海和沿岸公海的海盗和武装劫船事件加剧了索马里局势，而该局势继续对该区域的国际和平与安全构成威胁”。<sup>①</sup> 因索马里过渡联邦政府既没有能力抓捕海盗，也没有能力在邻近海域有效巡逻，因此安理会授权各国进入索马里领海对海盗采取行动。考虑到该项授权超出国际法范围，安理会同时强调，该授权并不适用于索马里之外的其他国家领海，且所有行动需经索过渡联邦政府同意。此后，安理会又相继通过其他几项决议（第1838、1846、1851、1897号决议），将授权外国军队打击活动的领域从索马里领海延伸到空域和领土，并数次延长授权期限。安理会通过上述决议，为各国打击行动提供了法律框架。

其次是多国海军出动护航。索马里猖獗的海盗活动对国际海上运输产生了巨大的影响。在联合国安理会的授权下，多国海军开始进驻索马里海域执行护航任务。中国是索马里海盗活动的受害者，对索马里局势极为关注。2008年12月16日召开的联合国安理会索马里海盗问题会议上，中国代表表示，索马里海盗问题已成为国际公害，中国政府欢迎国际社会就此开展有效合作，支持有关国家根据国际法和安理会决议派军舰打击海盗的努力。中国政府自2008年12月起派出海军护航编队赴亚丁湾、索马里海域执行护航任务。截至2013年4月，中方共派出14批舰艇参与护航行动，为5100多艘次中外船舶护航。中方行动不仅有效保护了护航区域内中外船舶安全顺利通航，还多次成功解救被海盗袭击的船舶和人员，为维护重要海上通道的安全和秩序作出了积极贡献。<sup>②</sup> 除中国外，先后向索马里海域派遣护航舰队的国家还有：俄罗斯、美国、英国、法国、德国、意大利、荷兰、丹麦、加拿大、西班牙、韩国、印度、巴基斯坦、新加坡、沙特阿拉伯、土耳其和也门等。三支最大的护航舰队分别是北约的海洋盾牌行动、欧盟的亚特兰行动和以美国为首的151联合舰队。各国海军的介入，以及过往船只安全防范能力的提高有力地遏制了海盗袭击行为。除了护航，海军官兵还承担搜集海盗证据的任务，为下

---

<sup>①</sup> 联合国安全理事会：《第1816（2008）号决议》，S/RES/1816（2008），2008年6月2日，<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/08/s1816.htm>。

<sup>②</sup> 《常驻联合国副代表王民大使在索马里海盗问题联络小组第14届全体会议上的发言》，中国常驻联合国代表团网站，2013年5月1日，<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jialh/alhrd/fz/fz/t1037371.htm>。

一步审判海盗嫌犯做准备。

第三，数国法院严审重判。对海盗嫌犯实施审判是应对海盗的关键一环。安理会于2008年6月2日通过的第1816号决议“吁请所有国家，特别是船旗国、港口国和沿岸国、海盗和武装抢劫行为受害者和施行者的国籍国以及国际法和国内立法规定拥有相关管辖权的国家，按照适用的国际法，包括国际人权法，合作确定管辖范围并调查和起诉对索马里沿岸海盗和武装抢劫行为负有责任的人，此外提供各种协助，包括针对其所管辖和控制的人员，如被害人和证人以及在根据本决议开展行动过程中扣留的人员，提供处置和后勤方面的协助”。<sup>①</sup> 各国司法机关对索马里海盗的审判工作取得了一定进展。有10个国家的司法机关对索马里海盗实施了审判，包括肯尼亚、塞舌尔、索马里（主要是索马里兰和邦特兰地区）、马尔代夫、也门、荷兰、美国、法国、西班牙和德国。截至2010年7月底，先后审判了580多名索马里海盗，并予以定罪量刑，大多被判处10—20年有期徒刑，最重者被判处死刑。<sup>②</sup>

在联合国安理会、多国海军及船东船员的共同努力下，国际社会应对海盗的努力取得了显著成效。国际海事局发布的《2013年全球海盗报告》显示，2013年全球共发生264起海盗袭击事件，与2011年高峰时相比下降了40%，属6年来的最低纪录。该报告指出，2013年全球共有300人被海盗劫为人质，其中21人受伤，大多是受到刀伤或枪伤。2013年全球被劫船只数量为12艘，另有202艘被海盗登船，22艘被袭击，28艘遭到未遂袭击，与前几年相比大幅下降。该报告还指出，相比2012年的75起、2011年的237起，2013年索马里海域海盗袭击事件大幅减少，共发生15起。<sup>③</sup>

索马里海盗活动锐减对索马里国内局势的持续稳定作出了积极贡献。一方面，索马里政治和安全局势正在转好。2013年4月底，英国宣布重开驻索马里大使馆；美国及多个西方国家也先后宣布正式承认索马里政府，并与之

---

<sup>①</sup> 联合国安全理事会：《第1816（2008）号决议》。

<sup>②</sup> 联合国安全理事会：《秘书长的报告：用以推动起诉和监禁索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为责任人的可能方案》，S/2010/394，2010年7月26日，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=s/2010/394](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=s/2010/394)。

<sup>③</sup> ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery Against Ships, Report for the Period 1 January – 31 December 2013*, London: ICC IMB, January 2014, p. 22; IMO, *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report – 2013*.



建立或恢复外交关系。IMF也恢复了与索马里中断了22年的关系，并正式承认索马里政府。另一方面，经济发展正逐步消除海盗存在的基础。2013年3月，摩加迪沙港的进港货柜数量21年来首次超过1200个。据摩加迪沙港统计，该月停靠该港的货轮数量达到了40艘，大大超过以往每月平均的15艘。索马里初现的良好经济发展势头为当地人提供了新的就业机会，港口税收也充实了索马里国库。<sup>①</sup>

尽管有上述显著成效，但应对索马里海盗的前景仍不容乐观。一方面，各种数据显示，索马里海盗的活动区域有向非洲大陆西岸及其他海域转移的趋势。与索马里海域海盗活动大大下降形成鲜明对比的是，几内亚湾的海盗袭击事件正快速上升，2013年占全球海盗袭击事件总数的19%，尼日利亚海域海盗活动达到2008年以来最高值。在2013年几内亚湾发生的48起海盗袭击事件中，尼日利亚的海盗袭击事件就有31起，共有36人遭到绑架，49人沦为囚徒。更为严重的是，尼日利亚海盗活动范围已经扩展至加蓬、科特迪瓦和多哥等国的海域。<sup>②</sup>另外，自2010年以来，印度洋海域的海盗活动持续增加，2013年共发生14起海盗袭击事件。

另一方面，现有实践本身也存在诸多漏洞。首先，尽管一系列安理会决议提供了应对海盗的法律框架，但授权他国军队跨海域打击海盗本身面临诸多国际法挑战，如当事国是否同意和授权期限延长等。其次，多国舰队护航活动不仅面临经费短缺可能，更面临以正规军应对非正规军的战术困境，更遑论海盗取证任务的专业和技术挑战。再次，船东船员的严防死守往往造成“道高一尺，魔高一丈”的后果，促使海盗的武器装备不断升级。最后也最为严重的困境是，尽管多国法院严审重判了部分海盗，但由于相关领域国际法规则的缺陷及其实施机制的缺失，大量被捕的索马里海盗未经审判即予以释放，未得到相应的惩罚，使得国际社会的努力应对效果大打折扣，甚至助长了海盗的侥幸心理。

大量海盗未经审判即释放的原因主要包括：缺乏处理机制、当事国无意

<sup>①</sup> 《索马里海盗威胁锐减》，载《中国水运报》2013年5月15日，[http://epaper.zgsy.com/html/2013-05/15/content\\_55954.htm](http://epaper.zgsy.com/html/2013-05/15/content_55954.htm)。

<sup>②</sup> ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery Against Ships, Report for the Period 1 January – 31 December 2013*, pp. 22, 5-7; IMO, *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report – 2013*.

起诉、根据本国法律无法起诉等。如此多的索马里海盗未进入任何国家的司法程序即被释放，形同放虎归山。<sup>①</sup> 本文认为，导致这一困境的深层次根源在于相关领域国际法规则的缺陷及其实施机制的缺失，只有完善相关法律机制，海盗问题才能由被动应对转向主动治理。

### 三、索马里海盗问题的国际法根源

国际公约是国际反海盗法规的主要部分，目前规制海盗的国际公约主要包括 1958 年《公海公约》和 1982 年《联合国海洋法公约》。1958 年，有关国家在日内瓦签订了《公海公约》，将 20 世纪以来惩治海盗犯罪的一贯主张予以明确化，形成了人类历史上第一个惩治海盗犯罪的国际公约。在此基础上，1982 年《联合国海洋法公约》重新明确了海盗犯罪的定义，并对相关问题进行了全面的规定，成为规制海盗犯罪的最基本的法律规则。此外，“考虑到危及海上航行安全的非法行为危及人身和财产安全，严重影响海上业务的经营并有损于世界人民对海上航行安全的信心”，<sup>②</sup> 国际社会于 1988 年在罗马签订了《制止危及海上航行安全非法行为公约》。该公约虽然不是针对海盗问题而订立，但对惩治海盗犯罪有非常重要的作用。尽管如此，从国际社会应对索马里海盗的共同努力中仍可看出，相关国际法规则和机制的缺失与虚弱，仍是当前及未来一段时间应对海盗努力的重要障碍。

第一，《联合国海洋法公约》（以下简称《海洋法公约》）的内在缺陷造成海盗犯罪司法管辖的缺失。一方面，《海洋法公约》对海盗罪的地理范围限制，它导致对海盗罪司法管辖的分裂状态。《海洋法公约》将海盗罪的地理管辖限定为公海上或者任何国家管辖范围以外的地方的海盗行为；<sup>③</sup> 换

<sup>①</sup> 王丽玉：《国际罪行—索马里海盗》，第 234 页。

<sup>②</sup> 《制止危及海上航行安全非法行为公约》序言，载《国际海事条约汇编（第 5 卷）》，胡正良、朱建新编，大连海事大学出版社 1994 年版第 144 页。

<sup>③</sup> 该公约第 101 条规定，“下列行为中的任何行为构成海盗行为：（a）私人船舶或私人飞机的船员、机组成员或乘客为私人目的，对下列对象所从事的任何非法的暴力或扣留行为，或任何掠夺行为：（1）在公海上对另一船舶或飞机，或对另一船舶或飞机上的人或财物；（2）在任何国家管辖范围以外的地方对船舶、飞机、人或财物；（b）明知船舶或飞机成为海盗船舶或飞机的事实，而自愿参加其活动的任何行为；（c）教唆或故意便利（a）或（b）项所述行为的任何行为。”引自傅岷成编校：《海洋法相关公约及中英文索引》，

句话说，海盗罪的空间范围仅限于在公海上或者任何国家管辖范围以外的地方，一国领海以内的相似行为能否构成海盗罪并不是《海洋法公约》所关注的。因此，相同的海盗行为就会因行为发生地的不同而形成不同的结果：在公海上或者任何国家管辖范围以外的地方实施海盗行为就构成了公约规定的海盗罪，受公约约束，各国有普遍管辖权；在国家管辖范围之内的相似行为是否构成犯罪需根据该国相关法律判定，进而为惩治海盗留下了巨大漏洞。

具体到索马里海盗而言，也会产生两种管辖后果。一是普遍管辖权。索马里海盗在公海上或在任何国家管辖范围以外的任何其他地方实施海盗行为，构成公约规定的海盗罪，各国均有管辖权，扣押国可以在本国法院起诉海盗。二是在索马里所辖海域内的海盗行为，无论是根据属地管辖原则还是属人管辖原则，索马里都有首先管辖权，并在本国法院审判。鉴于索马里政局混乱无力管辖，其他国家海军根据联合国安理会的授权和索马里过渡联邦政府的同意进入索海域抓捕索马里海盗的行动实质上是代索马里海警执法的行为，而非军事行为。<sup>①</sup> 各国海军抓捕扣押海盗后，不管海盗行为针对何国船舶都应移交索马里起诉审判。同样由于索马里的治理能力缺失，极易出现索马里无力起诉审判、同时第三国也不愿起诉审判的局面，最终只能因司法管辖的缺失而选择释放海盗。

另一方面，即使在普遍管辖权适用的情况下，《海洋法公约》也存在重大的规则强制性不足，极易导致司法管辖的真空。《海洋法公约》第105条规定了海盗船舶或飞机的扣押：“在公海上，或在任何国家管辖范围以外的任何其他地方，每个国家均可扣押海盗船舶或飞机或为海盗所夺取并在海盗控制下的船舶或飞机，和逮捕船上或机上人员并扣押船上或机上财物。扣押国的法院可判定应处的刑罚，并可决定对船舶、飞机或财产所应采取的行动，但受善意第三者的权利的限制。”<sup>②</sup> 尽管公约授权扣押国的法院对海盗判处刑罚，并且决定对船舶、飞机或财产所应采取的行动。但这一规定是一项授权性规定，而不是一项义务性规定。“可以”但不是“应当”，即扣押国如

---

厦门大学出版社，2005年版，第37页。

<sup>①</sup> 王丽玉：《国际罪行—索马里海盗》，第205页。

<sup>②</sup> 《联合国海洋法公约》第105条，引自傅崐成编校：《海洋法相关公约及中英文索引》，厦门大学出版社2005年版，第37页。

有意起诉海盗，根据公约享有司法管辖权，如无意起诉完全可以释放海盗。因此，各国选择性地起诉或释放海盗，均不违反《海洋法公约》精神。

第二，《制止危及海上航行安全非法行为公约》试图弥补《海洋法公约》的司法管辖缺陷，但更多是理论性努力。针对《海洋法公约》导致的司法管辖真空，联合国安理会开始强调《制止危及海上航行安全非法行为公约》的重要性，一方面重申该公约中各缔约国确立管辖权的义务，<sup>①</sup> 敦促该公约的各缔约国“全面履行该公约规定的各项义务，……以成功起诉涉嫌在索马里沿海实施海盗和海上武装抢劫行为的人”；另一方面“吁请所有国家，特别是船旗国、港口国和沿岸国、海盗和武装抢劫行为受害者和实施者的国籍国以及国际法和国内立法规定拥有相关管辖权的国家，……合作确定管辖范围并调查和起诉索马里沿海海盗和武装抢劫行为的责任人……”<sup>②</sup>

《制止危及海上航行安全非法行为公约》第3条第1款规定了7种犯罪行为，虽没有海盗犯罪行为，但其中第二种即“对船上人员施用暴力，而该行为有可能危及船舶航行安全”<sup>③</sup> 可适用于海盗行为。与《海洋法公约》相比，《制止危及海上航行安全非法行为公约》在管辖权问题上的规定比较详尽，主要体现在规定了“应当”行使管辖权的情形和“或起诉或引渡”的规则，但更多是理论上的弥补，实践中仍存在两方面的缺陷。

第一，当抓获国并非“应当”行使管辖权的国家时仍存在管辖空白。该公约第6条第1款规定了“应当”行使管辖权的情形：犯罪行为针对的是悬挂其国旗的船舶或发生在该船上；犯罪行为发生在其领土内，包括其领海内；涉嫌犯罪行为的是其国民。<sup>④</sup> 但大多数情况下，索马里海盗的抓获国并不是上述“应当”行使管辖权的国家，如无“应当”行使管辖权的国家提出引渡要求，抓获国将再度面临《海洋法公约》下的管辖困境。

第二，尽管抓获国可以主动将嫌犯移交给其他缔约国，但相关缔约国是否有管辖能力令人质疑。为解决抓获国并非“应当”行使管辖权的国家的困

<sup>①</sup> 联合国安全理事会：《第1851（2008）号决议》，S/RES/1851（2008），2008年12月16日，<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/08/s1851.htm>。

<sup>②</sup> 联合国安全理事会：《第1846（2008）号决议》。

<sup>③</sup> 《制止危及海上航行安全非法行为公约》第3条，载胡正良、朱建新编：《国际海事条约汇编（第5卷）》，大连海事大学出版社1994年版，第145页。

<sup>④</sup> 《制止危及海上航行安全非法行为公约》第6条，同上，第146页。

境,《制止危及海上航行安全非法行为公约》规定了任何缔约国的接收义务。该公约第8条规定,船旗国船长可以将嫌犯移交给任何其他缔约国当局,接收国有义务接收,“除非有理由认为本公约不适用于导致移交的行为,接收国应接受移交并按第七条规定进行处理,如拒绝接受移交,应说明拒绝的理由。”<sup>①</sup>就索马里海盗问题而言,“其他缔约国”主要是肯尼亚和塞舌尔。尽管肯尼亚和塞舌尔的确承担了相当数量的索马里海盗嫌犯的起诉审判工作,但其能力不足已成为应对索马里海盗问题的法律工作的首要挑战,国际社会必须持续不断地提供财政支持。<sup>②</sup>

第三,与前述的法律规则漏洞相一致,现有的国际公约也缺乏实际的执行机制体制。上述两个公约均没有规定具体审判和惩罚海盗罪的刑事司法程序,而是留给各国按照本国法律自行处理,这意味着国际社会尚没有形成有效规制海盗行为的实施机制,主要包括海盗抓捕、调查取证、司法管辖、审判制度、刑法执行等。与此同时,如前所述,国家层面上的相应执行机制体制也存在重大不足。一方面,根据国际海事组织2008年12月的整理发现,多数国家并未在国内刑法中设立“海盗罪”,而是依据国内刑法的“抢劫罪”、“绑架罪”等相关罪名追究刑事责任。<sup>③</sup>另一方面,目前国际上也根本不存在任何可能协调不同国家对海盗定罪量刑的不同实践的相关机制。

#### 四、索马里海盗的有效治理机制设计

从上文的讨论可以得出,索马里海盗问题的治理需沿着两条思路进行:短期内,在现有法律框架内,着力提高应对能力,包括援助索马里邻近国家和索马里本身的司法和执法能力;中长期则应探索法律领域的新思路,建立一套综合和完整的法律机制,实现从国家法律机制到国家间法律协调机制再到国际法律机制的全覆盖。考虑到前一方面事实上已经有一定努力,如同前文所述,因此本文重点探讨后一方面即中长期的努力方向。

考虑到《海洋法公约》和《制止危及海上航行安全非法行为公约》各自

<sup>①</sup> 《制止危及海上航行安全非法行为公约》第8条,同上,第147页。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 转引自王丽玉:《国际罪行一索马里海盗》,第177页。

的局限，国际社会可考虑综合二者的优势，制定专门的打击海盗国际公约。<sup>①</sup>该公约应该改变将海盗犯罪置于海洋法公约框架之下的既有体系，突出国际刑事公约的属性，涉及海盗犯罪的定义、司法管辖、刑事定罪、审判机制、调查取证、引渡机制、司法协助等方面，引领并为各国国内刑事立法提供蓝本，有效对接各国国内刑法。

首先，需要进一步完善对海盗犯罪的界定。《海洋法公约》关于海盗犯罪的规定符合最一般形态的海盗行为，但现实发展提出了进一步完善的需要：一是《海洋法公约》将海盗犯罪的主体规定为私人船舶或私人飞机的船员、机组成员或乘客，但考虑到私人船舶并不包含海盗利用公务船只实施犯罪行为，可将其拓展为“私人船舶或私人利用其他船舶”；二是《海洋法公约》规定犯罪目的是为私人目的，但如索马里海盗自称的“保护本国渔业资源或减少海域污染”目的也并非完全虚构，因此可将其延伸为“出于掠取财物目的”；三是《海洋法公约》将犯罪对象界定为另一船舶或飞机、或另一船舶或飞机上的人或财物，但排除了在本船上可能的暴力、扣留、掠夺行为，后者同样具有海盗犯罪的危害性，应将其包含在内；四是有关犯罪行为是任何非法的暴力或扣留行为或任何掠夺行为的规定，也未穷尽如索要赎金等行为。

其次，考虑到《海洋法公约》有关犯罪地域的相关规定导致了前述的司法管辖真空，而《制止危及海上航行安全非法行为公约》的弥补努力更多是理论上的，因此需确立新的管辖机制予以完善，特别是应确立管辖权位序，形成有序的司法管辖机制，以同时有效、合理地解决管辖空白和可能的管辖冲突问题。

再次，新的打击海盗国际公约应引入有关刑事定罪的相关内容。由于国家主权原则，国家不会让渡刑事管辖权；同时，国际刑法公约也不可能取代国内刑事立法，只是将管辖权指引给相关国家，最终由某一国完成刑事审判。尽管如此，新的打击海盗国际公约并不能排除刑事实体法内容，如缔约国能就刑事实体法，主要是定罪量刑达成协议，因为这将极大地便利国际社会采

---

<sup>①</sup> 2010年10月1日，乌克兰常驻联合国代表向65届联合国大会提交一项关于惩治海盗综合性国际公约草案《制止海盗行为全面公约草案》。参见联合国大会：《2010年10月1日乌克兰常驻联合国代表给秘书长的信》，A/65/489，2010年10月6日，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/65/489](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/65/489)。

取统一行动。纵观各国国内立法, 海盗罪在某些国家(如英国)最高可以判处死刑, 而在某些国家甚至没有相关立法。既然海盗行为被公认为危害国际社会共同利益的犯罪行为, 理应受到大致相同的惩罚, 因此, 统一的实体法将会有效解决定罪量刑的巨大差异, 尽管不一定要要求所有缔约国绝对遵循。

第四, 新的打击海盗国际公约应对审判机制加以合理设计。目前索马里海盗治理的国际实践中存在三种审判制度, 即交由所属国索马里政府审判、由各国抓获海盗后带回本国交予司法机关审判、通过国家间协议交予第三国审判。但由于索马里政府缺乏有效治理能力、难以对海盗问题实施有效治理, 因此第一种模式难以实施。第二种方法也存在重要缺陷, 如审判国司法成本过高、抓获国司法能力不足、海盗取证困难以及审判失败的人权后果严重等。而第三种模式对第三国的司法压力也相当大。考虑到这三种审判制度的不同缺陷, 国际社会可考虑更为临时性和灵活性的审判制度安排, 其中最具可行性的是设立特别刑事法庭审判。

第五, 新的打击海盗国际公约应就海盗犯罪的调查取证设置完善的规则和机制。在公海或其他海域抓捕海盗时往往难以搜集证据。据统计, 索马里海盗的行动速度, 从选定目标、包围威慑到登船控制, 整个过程往往不到一刻钟, 几乎没有给打击海盗的行动留下太多的反应时间。<sup>①</sup> 在很短的时间内获取证据是比较困难的事情, 相应的国际法设置因考虑到海盗犯罪取证的难度, 可更多依据海盗犯罪后的一系列后续活动及国际应对作起诉证据, 补充犯罪现场取证的困难, 进而建立一套行之有效的调查取证程序。

## 结 束 语

海盗已经成为全球性的犯罪行为, 不仅影响全球贸易的顺利进行, 还影响特定地区的安全及经济发展, 这可从 21 世纪头十年中期起日益猖獗的索马里海盗活动中明确看出。为了应对海盗活动特别是索马里海盗行为, 国际社会各个层次都做出了重大努力: 安理会的一系列决议为打击海盗犯罪提供了

---

<sup>①</sup> 转引自檀有志: 《索马里海盗的由来及其应对之道》, 载《国际问题研究》2009 年第 2 期。

法律框架，多国派遣海军实施集体或单独的护航行动，各船只强化了自身安全保卫措施。在一系列的共同努力下，索马里海盗活动的发生率持续下降。但需要指出的是，这并不意味着索马里海盗问题的应对取得了根本性进展，一方面是海盗活动的区域出现转移趋势，另一方面是现有实践仍有较大漏洞并导致大量海盗犯罪得不到应有惩治。其原因很大程度上在于现有国际法相应规则和机制的不健全。《海洋法公约》和补充性的《制止危及海上航行安全非法行为公约》也都存在重大不足，因此需要综合二者的优势，制定专门的打击海盗的国际公约并建立相应的司法管辖、刑事定罪、审判制度、调查取证等配套制度，实现对海盗问题的有效和主动治理。当然，更为根本地，根治海盗仍需从所在国的国内政治、经济和社会发展入手，从根源上消除海盗得以滋生的环境，这显然是一个艰巨而长期的使命，因为“从未有过没有海盗活动的时代。只要人类的本性不变，这一情况就不会停止。”<sup>①</sup>

[收稿日期：2014-04-24]

[修回日期：2014-05-25]

[责任编辑：陈鸿斌]

---

<sup>①</sup> David Cordingly, *Pirate: Terror on the High Sea-From the Caribbean to the South China Sea*, Atlanta: World Pubns, 1996, p. 123.