

中国海军索马里护航行动的法律依据与意义

北京师范大学法学院讲师、法学博士 郭殊

2008年,索马里海域及附近公海(亚丁湾至东非的印度洋区域)连续发生了多起令世界各国和国际航运界震惊的海盗劫持事件。这些索马里海盗劫持了包括中国多艘渔船、乌克兰军火货船(装有几十辆T72坦克)、沙特超级油轮“天狼星号”、法国豪华邮轮在内的众多船只。其中特别是在9月有2艘香港籍船舶被劫持,24名中国船员成为人质,美国海军拍摄的天津渔船“天裕八号”上中国渔民被海盗持枪看押的镜头令国人为之动容。我们的同胞处于孤立无援的境地,这些场面也经过媒体报道在国内民众中产生了巨大的震动。许多民众纷纷呼吁政府和军队应当派出海军舰队前往索马里海域参与国际反海盗行动,保护本国船只,维护我国的海运生命线。

2008年12月17日上午,我国上海振华港机公司的“振华4号”在亚丁湾水域遭到海盗袭击。该船是6万吨级的特大件专用运输船。在船长的指挥下,全体30名船员通过数小时的机智、英勇的战斗,以及及时赶到的多国海军部队的支援,最终逼退了海盗,脱离了险境。但是我们的船

只和船员在遇到危险时,只能靠船员自救自卫和外国海军的救援,终究不是根本解决办法,还是要靠我们中国海军前往索马里及其附近海域为中国各类船只保驾护航。

据中国外交部网站消息,中国外交部副部长何亚非2008年12月16日在安理会索马里海盗问题部长级会议上发言表示,索马里海盗活动日益猖獗,已成为一大国际公害,对国际航运、海上贸易和海上安全构成严重威胁。中国也是索马里海盗活动的受害者之一,仅今年就有6艘中国籍或中方租用船只在索马里海域被海盗劫持。至今仍有1艘船只、17名中国公民未被释放。中国政府和广大民众对此极为关切。此外,索马里驻华大使阿威尔日前接受中国媒体专访时表示,在任何时间和任何地点,索马里“始终欢迎中国海军”。

世界各国政府的反应与行动

据报道,早在2008年8月22日,美国率先在索马里沿海国际水域建立海上安全巡逻区,派遣3艘军舰在当地巡逻,并出兵参与北约对该地区打击海盗的行动。美国国务院发言人麦

科马克在2008年11月20日的记者会上说,海盗问题是一个国际性问题,包括美国在内的任何一国不可能单独解决,美方正在努力从外交和政治角度寻求解决案,同联合国安理会有关方面合作,以通过一项“可能有助于处理涉及公海船只事务的现存某些限制”的决议。

欧盟2008年下半年轮值主席国法国的国防部长埃尔韦·莫兰11月19日称,欧盟已经确定了代号为“阿塔兰塔”的打击索马里海盗的军事行动。此次行动由英国海军少将菲利普·琼斯指挥,总指挥部设在英国的诺斯伍德。行动期限初步计划为12个月,于2008年12月份开始。他们有以下三项任务:保证世界粮食计划署运粮船的安全;保证该海域其他商船的安全;在该海域预防和打击海盗和其他武装抢劫行为。这是欧盟成立以来首次派出海军执行任务。

俄罗斯作为原来的世界两大军事大国之一,也积极利用机会加强在世界重点海域的军事存在。俄罗斯海军参谋部近日命令所有海军舰只,无论位于何处、执行何种任务,在沿途遭遇海盗后都应对其进行打击。据俄罗

斯媒体报道,俄将长期在亚丁湾巡逻,还会不时派小型舰队前往协助。2008年9月,当一艘载有主战坦克和俄罗斯船员的乌克兰货船在亚丁湾索马里海域被劫持后,俄罗斯便向这一地区派驻了“无畏”号导弹护卫舰。

红海附近阿拉伯国家2008年11月20日决定建立联合机制,加强红海地区航运安全,共同监督、跟踪和打击任何试图进入红海海域的海盗活动,并通过阿拉伯国家联盟协调各国在国际和地区间打击海盗问题上的立场,呼吁国际社会为此提供技术和物资帮助。也门已向海岸巡逻队增派了数百名士兵和先进的武装快艇,并在亚丁湾和曼德海峡沿岸配备了雷达以监控试图接近也门海域的海盗船只。

据《印度斯坦时报》2008年11月21日报道,印度国防部近日批准印度海军进入索马里海域打击海盗。在采取武力打击行动上,印度海军最为积极,宣布击沉了一艘“海盗母船”。但是根据国际海事组织的信息,这艘船实际上是刚被海盗劫持的泰国渔船,被印度海军错误击沉。印度海军最近还通过空降特种兵的方式解救了一艘被海盗劫持的船只,逮捕了若干海盗。

据韩国KBS电视台2008年11月21日报道,韩国政府决定派遣军舰前往索马里海域执行维护韩国船员安全任务。上个月韩国政府已派遣考察团至当地进行了考察,拟定了具体的派兵计划。韩国决定首次将派遣4500吨级的“姜邯赞”号驱逐舰,以4到5个月为一期,轮流将军舰投入海域执行任务。但是韩国最后在派出海军舰艇的决心上发生动摇,至今还未做出最后决定。

日本政府已经初步同意2009年派遣海军自卫队前往亚丁湾护航,并

且其有权使用武力对抗海盗。2008年11月21日据日本共同社报道,日本政府11月20日汇总了《海盗行为防止活动特别措施法案》(暂名)的草案。除自卫队员的正当防卫之外,草案还允许在海盗进行武力抵抗时使用武器予以还击。

中国海军索马里护航行动的法律依据

第一,国际法依据:联合国安理会的决议授权。

联合国安理会于2008年12月2日一致通过第1846号决议,决定延长各国打击索马里海盗的授权,同时呼吁联合国为打击海盗发挥协调作用。这是安理会自2008年6月以来为打击索马里海盗通过的第四份决议。根据决议,安理会决定将各国打击海盗的授权自即日起延长12个月,呼吁联合国为打击海盗努力发挥协调作用,呼吁各国建立打击海盗的国际司法合作平台。

根据2008年12月17日的最新消息,当地时间12月16日,联合国安理会再度就打击索马里海盗问题通过决议,邀请在索马里沿海打击海盗行为的所有国家和区域组织与愿意羁押海盗的国家订立特别协议或安排,让这些国家、特别是区域各国的执法人员登船,以便调查在打击行动中被拘留的海盗及其武装抢劫行为并进行起诉。

据联合国网站消息,决议指出,上述做法的前提是登船执法人员在索马里领海行使第三国管辖权须事先征得索马里过渡政府的同意,而且这类协议或安排不影响《制止危及海上航行安全非法行为公约》的有效执行。决议鼓励在索马里沿海打击海盗行为的所有国家和区域组织建立一个国际

合作机制,作为国家、区域组织和国际组织之间就打击索马里沿海海盗行为和海上武装抢劫行为相互沟通的联络点,并考虑建立一个区域信息中心,以便交流有关海盗行为的信息。这是安理会2008年就打击索马里海盗问题通过的第四份决议。

索马里政府已再三欢迎和邀请中国海军前往其海域执行反海盗任务。因此,在国际法上,我国派出海军舰队前往索马里海域执行任务已无障碍。不过为尽量避免可能出现的法律争议,建议舰队尽量不直接驶入索马里领海,特别是不要登陆其领土,而主要在其周边公海领域执行任务。执行任务过程中应当尽力加强与北约、欧洲、印度、美国等国派出的海军舰艇之间的通讯联络和协调,增进相互信任。最好是能建立起国际合作机制,协调各国海军舰艇在该海域的行动,互相帮助别国船只免受海盗侵袭。

第二,在国内法上,并不存在障碍。

日本战后宪法第9条放弃了战争权,日本也不保留军事力量。因此日本自卫队在伊拉克部署在其本国法律上是有障碍的,故而日本国会通过专门立法授权政府向伊拉克、印度洋等区域部署自卫队。中国与日本不同,向海外派遣和部署军事力量,并不存在国内法上的障碍。中国的宪法和法律没有任何条款规定中国军队不得向海外部署并采取武力行动。因此,没有这方面的顾虑。只是在采取军事行动的程序性法律法规方面,我国还比较欠缺,有待进一步完善。

中国海军索马里护航行动的目的和意义

(一)中国海军护航行动的根本目的

笔者认为，我国派遣海军舰艇执行护航任务，主要可以达到以下几项目的：

1. 维护我国的重要海上运输线，特别是石油运输和对欧贸易运输的通道的安全；
2. 锻炼我海军的远洋行动能力，发展我海军的远洋护航及必要的低烈度作战能力；
3. 振奋全国人民及中国远洋商船、渔船上船员的爱国热情和凝聚力；
4. 抓住千载难逢的良机，使我军事力量“走出去”，获得国际社会认可。

（二）中国海军护航行动的重要意义

第一，我军在新时期的多样化任务。

我军要承担起为经济发展“保驾护航”的作用。海洋运输已成为我国经济贸易必备的途径，但我国商船、渔船在国外受到侵害的现象日益突出。海军应当承担起为商船、渔船护航的责任。同时，军队（海军）应当借此良机“走出去”，有所作为，实现在国外海域的较长时间的军事存在，以突破国际上认为中国不能走出第一岛链的无形拘束。

第二，增强爱国热情和民族凝聚力。

最近我国派专机接回在泰国滞留的数千名中国游客，获得了极好的社会舆论评价，也增强了众多中国游客身为中国公民的优越性和自豪感。同样，我国海军在亚丁湾等海域进行反海盗护航行动，将同样增强爱国热情和民族凝聚力，更好地体现军民鱼水情。例如，东海和南海的石油钻井平台受到外军骚扰，当出现我国海军舰只护卫、鼓劲时，对石油工程人员的激励效果是无与伦比的。

第三，承担国际责任，体现“负责任的大国”。

长期以来，一些国家呼吁我国更多地承担国际义务，如派出战斗部队参与联合国维和行动。至少，现阶段我国可以派出战斗舰艇，参与国际反海盗行动，既呼应了国际呼声，符合联合国安理会的决议，也体现出我国是“负责任的大国”形象，同时风险也更小。

相关建议

对于中国海军历史上第一次海外军事行动，国人在热情支持的同时也有一些担忧，笔者认为这是完全可以理解的。毕竟中国已在和平状态中发展了20多年了，军队很少执行真正的军事战斗任务。而海军是在西沙海战之后就没有真正参加过军事行动，更从未远离中国周边近海到远洋执行任务。因此，笔者也有几点建议，供政府、部队相关部门和人士参考。

第一，做好装备和技术支持，建立海军“轮战”机制

我国执行索马里反海盗任务可派出两艘战斗舰艇（一艘驱逐舰加一艘护卫舰或者两艘驱逐舰）和一艘补给舰组成的“特遣护航舰队”，并随舰配备一定数量的海军陆战队派出舰艇。挑选较新型的适航性强的舰只，在舰艇四周的船舷加装近距离武器。目前我海军完全可以抽出这样的兵力，具备这样的装备。同时确定接替的三艘舰只，作为第二梯队，实行定期轮换制度，可以考虑在第一次派出南海舰队舰艇的基础上，第二次、第三次派出分别由东海舰队舰艇、北海舰队舰艇组成的“特遣护航舰队”，以保证在索马里周边海域的长期军事存在，同时更多地锻炼海军部队和官兵。

在补给上，可由其周边友好国家的海港作为补给港，不驻扎，只做短暂停留，补充给养。这样既确保后勤补给所需，又不落人话柄，同时还使各国逐渐习惯我国海军在国际海域出现和停留，从而为今后更多的海外军事行动做好铺垫。

第二，由全国人大常委会制定专门“海外行动”法律

虽然中国法律上并不存在军队海外行动的障碍，但也没有明确依据。在这一点上，日本、欧盟等国的做法值得借鉴。我们可以考虑由全国人大常委会专门制定一部“解放军海外行动法”，具体规定解放军派遣各类部队（包括海军舰队）执行海外维和、护航、解救人质等行动的决定机关、相应程序、各自权限和责任等，使得军事行动更为有法可依。在该法中可以将制定一些具体的细则的权力委托或授权给中央军委，由其制定相应的军事法规负责实施。

第三，加强国际合作，在国际法框架内建立军事协作机制

在各类海外军事行动中，要更为注重在联合国的机制中发挥作用，尊重联合国安理会的各项决议，与相关区域的国家、国际组织密切合作，并与该地区的其他国家军事力量协调，最好是建立起专门的协作机制，设立协调指挥机构。例如，在索马里海域护航中，我国外交机构及驻在当地的大使馆与索马里、肯尼亚、也门等国政府建立军事热线联系，与非盟、阿拉伯联盟、欧盟、国际海事组织等国际组织建立协作机制，可以建议由联合国授权，建立一个协调索马里和亚丁湾海域多国部队军事行动的联合指挥机构。■

责任编辑 / 吴江平