

域外行为体打击几内亚湾海盗的现状与深化路径

贺 鉴 王筱寒

【内容提要】 几内亚湾已取代索马里成为海盗犯罪的新热点。几内亚湾海盗严重影响了全球能源贸易以及海上交通运输安全, 基于维护和巩固海洋经济利益、维护自身安全稳定、提升影响力等多重考量, 包括联合国、欧盟在内的国际组织以及欧美大国在内的域外行为体通过军事合作和完善机制建设等途径打击海盗, 取得了一定成效, 但也面临能力有限、认知差异、国际国内执法困境等挑战。展望未来, 域外行为体应进一步形成打击海盗的多元化共同体意识, 提升多方合作打击海盗的能力, 完善相关法律政策, 有力维护地区海洋安全形势稳定, 推动构建“几内亚湾安全共同体”。

【关键词】 域外行为体; 几内亚湾; 海盗; 国际合作

【作者简介】 贺鉴, 云南大学“一带一路”研究院、国际关系研究院、非洲研究中心教授, 主要研究方向为国际问题综合研究、海洋法与海洋政治; 王筱寒, 云南大学国际关系研究院博士研究生, 主要研究方向为国际海洋政治 (昆明, 650091)。

几内亚湾是世界上重要的能源区域, 也是极为重要的战略通道和海上运输通道。自 2013 年起, 几内亚湾就已经取代索马里海域, 成为非洲发生海盗袭击事件最多的海域。^① 近年来, 几内亚湾毒品交易、非法捕

^① “IMB Piracy and Armed Robbery Against Ships: Annual Report 2015”, ICC-IMB, January 2016, p. 5, <https://www.maritimecyprus.com/wp-content/uploads/2016/02/2015-annual-imb-piracy-report-1.pdf>.

捞、石油盗窃等海上犯罪问题越发凸显，与海盗活动形成恶性循环，威胁国际海上航路安全，成为全球海洋治理的难点问题，引起国际社会的普遍担忧。国际合作打击几内亚湾海盗成为学界和业界的关注焦点。学界采用经济学和管理学的分析工具对几内亚湾海盗的产生原因、现状、特点、活动空间及演变特征等方面进行了研究。^① 学界已取得的研究成果为全面认识国际合作打击几内亚湾海盗问题提供了重要基础。略有遗憾的是，现有研究的对象不全面，重点关注海盗自身及其所产生的负面影响，聚焦于域内行为体主导的打击海盗进程，对域外行为体参与打击海盗行为关注甚少。参与打击几内亚湾海盗的域外行为体主要指几内亚湾以外的国际行为体，是指能够独立地参与国际事务、独立承担国际责任和义务的实体，主要包含主权国家和国际组织。其特征为：必须具有一定的行为能力；必须具有自身的特殊利益；必须具有一定的独立性和自主性；必须拥有相对稳定或固定的组织形式，并拥有一定的政治经济实力。^② 域外行为体从不同程度上参与打击几内亚湾海盗，在军事联合演习、执法和政策协调领域做出了贡献。对几内亚湾海盗问题最为关注的域外行为体是西欧和美国，两者都毗邻大西洋，几内亚湾是其对非贸易的核心航运通道，而法国、英国、葡萄牙等西欧国家还是几内亚湾沿岸国的前宗主国，这些国家与几内亚湾沿岸国家有着特殊的历史联系和利益纽带。^③ 本文试图以包括联合国（UN）、欧盟（EU）和国际海事组织（IMO）在内的国际组织和欧美大国在内的域外行为体打击几内亚湾海盗为研究对象，分析其合作动因、合作现状以及深化路径。

一 域外行为体打击几内亚湾海盗的动因

域外行为体合作打击几内亚湾海盗，基于维护和巩固其在几内亚湾

① 详见李晶、黄熙森、唐彧《中国—西非海上通道海盗活动空间演变特征及其治理》，《大连海事大学学报》（社会科学版）2021年第2期；陈厚忠、黄晶晶、严新平《基于模糊证据理论的航道安全性评价》，《中国航海》2009年第4期；A. Kamal-Deen, “The Anatomy of Gulf of Guinea Piracy”, *Naval War College Review*, 2015, 68 (1), pp. 93-118。

② 宋新宁、陈岳：《国际政治学概论》，中国人民大学出版社，2000，第49~50页。

③ 黎文涛：《几内亚湾海上安全问题及其多层次治理》，《现代国际关系》2021年第7期，第29页。

海洋经济利益、提升其在西非影响力以及维护船员生命安全等多重考量。

（一）维护和巩固域外行为体的海洋经济利益

美国、欧盟等域外行为体在几内亚湾面临共同的海上通道安全威胁，其在海上贸易领域存在共同收益，因此域外行为体有意愿加强协调，共同打击几内亚湾海盗。一方面，几内亚湾海盗袭击事件频发损害了航运安全，导致几内亚湾海上安全威胁日益严重，影响到对海洋的和平利用，破坏了区域和全球安全，域外行为体面临共同的海上通道安全威胁。几内亚湾海盗对域外行为体的利益构成了集体挑战，严重威胁了各行为体在非海洋经济利益。日内瓦安全政策中心（GCSP）2022年发布的报告显示，海盗行为每年对几内亚湾沿岸国家造成超过5亿美元的损失，53%的航运公司已经缩小业务规模。^①另一方面，域外行为体在海上贸易领域存在共同收益。几内亚湾沿岸国家凭借石油出口获取高额利润的同时，美国、欧盟等域外行为体也能在几内亚湾获取最大经济利益。美国能源信息署（EIA）的数据显示，2022年美国从尼日利亚进口石油3841.9万桶，从加纳进口2053.4万桶，从加蓬进口70.8万桶，满足了美国约30%的需求。^②对于欧盟而言，几内亚湾不仅可以满足欧盟能源需求，还能够帮助减少欧盟对俄罗斯的天然气依赖。因此，域外行为体加强合作打击几内亚湾海盗，有利于维护自身在几内亚湾的海洋经济利益。

（二）提升域外行为体在西非影响力的需要

几内亚湾成为欧美大国博弈的新焦点，欧美大国参与打击几内亚湾海盗合作，意在提升其在西非影响力，更有效地参与几内亚湾大国博弈。几内亚湾既是重要的能源区域，也是重要的战略通道和海上运输通道。几内亚湾石油和天然气资源丰富，其探明的石油储量和天然气储量分别占到世界的4.5%和2.7%，石油产量占到非洲石油总产

^① Thomas Greininge and Nayef Al-Rodhan, "Maritime Security: Piracy in the Gulf of Guinea", GCSP Policy Brief, No. 1, November 2022, p. 7, https://dam.gcsp.ch/files/doc/policy-brief-1-maritime-security?_gl=1*_3fo6j0*_ga*ODc1ODEyMDkzLjE2ODAxOTM4NTY.*_ga_Z66DSTVXTJ*MTY4MTAwMTY0My4zLjEuMTY4MTAwMTczNC4wLjAuMA.

^② Energy Information Administration, "Monthly Imports Report", EIA-814, March 31, 2023, <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pet&s=mttimusni1&f=a>.

量的60%。^①几内亚湾航线具有特殊性,几内亚湾航线所在的西非航线是非洲和全球进行石油和矿产贸易的主要海上通道,是连接印度洋和大西洋地区最重要的全球航运路线之一,也是连接西非与美国、欧盟等其他地区进出口的主要动脉,具有替代地中海—红海—西印度洋航线的重要特性。^②因此,欧美大国将几内亚湾作为地缘政治争夺的舞台,通过为几内亚湾沿岸国家提供海上安全公共产品,提升在西非的影响力。共担打击几内亚湾海盗的责任对域外行为体具有重要意义,不仅可以向世界昭示各方动用海上力量维护海上利益、海上航行和海洋通道安全的决心、意志和能力,还能增进彼此政治互信。例如,欧盟提出打击海盗应尊重西非国家自主性,与其发展平等伙伴关系,增强了欧非政治互信。^③又如,特朗普政府时期,美国对非影响力从上升转为下降,拜登政府则积极调整对非态度和政策,^④参与联合国框架和非盟框架下的打击海盗合作,这是美国“遏华”战略的重要内容,以“阻止中国在非洲大西洋沿岸扩展影响力”为首要任务。^⑤美国意在强化地缘竞争,扭转其在非影响力下滑的态势,维护美国海上航行和海洋通道安全。另外,海盗猖獗破坏了几内亚湾海运安全,妨碍人道主义救援物资的运送,也使多方行为体在非存在感减弱。鉴于此,为了更好地维持在西非的影响力,欧美大国都积极参与打击海盗行动。

(三) 维护域外国家船员生命安全的需要

与索马里海盗不同,几内亚湾海盗更易对域外国家的船员生命安全产生威胁。索马里海盗多是劫持船只和船员以向政府或相关人士索取赎金,船员生命安全遭到威胁的可能性较低,而几内亚湾海盗多以抢劫原

① Morcos Pierre, “A Transatlantic Approach to Address Growing Maritime Insecurity in the Gulf of Guinea”, Center for Strategic and International Studies, February 1, 2021, <https://www.csis.org/analysis/transatlantic-approach-address-growing-maritime-insecurity-gulf-guinea>. Accessed 2023-4-5.

② 黎文涛:《几内亚湾海上安全问题及其多层次治理》,《现代国际关系》2021年第7期,第28页。

③ F. N. Suh, “The European Union and Counterterrorism in the Gulf of Guinea”, *The Journal of Territorial and Maritime Studies*, 2019, 6 (2), p. 60.

④ 拜登上台后,积极调整对非态度和政策,宣布追加8000万美元重新实施特朗普时期提出的“繁荣非洲”倡议。

⑤ 马汉智:《美国加大对非洲军事介入意欲何为》,《光明日报》2022年7月3日,第8版。

油和掳人勒索为目的，可能带走、伤害他们认为“最重要的人质”。国际海事局（IMB）发布的2021年度海盗报告显示，全球绑架/赎金（掳人勒索）均发生在几内亚湾沿岸5个国家，涉及7起海盗事件，其中贝宁受伤船员有20人，圣多美和普林西比有15人，加蓬有11人，赤道几内亚有6人，加纳有5人。^①该报告还指出，几内亚湾的绑架事件尤其危险，80%以上海盗的武器装备以枪支为主，对域外国家来往船只上的船员生命安全具有较大威胁。加之域外国家船只和人质的赎金更高，被绑架的域外国家公民比例不断上升，从2015年的38%上升到2020年的89%。^②多个域外国家船员在途经几内亚湾海域时遭受海盗袭击，造成大量人员伤亡。2013年10月23日，一艘名为“C-Retriever”的石油供应船在尼日尔三角洲布拉斯市附近遭到海盗袭击，两名美国海员被海盗袭击。^③2021年12月13日“Tonsberg号”5550-TEU集装箱船在赤道几内亚附近遭到海盗袭击，6名来自波兰、乌克兰的船员被绑架。^④另外，由海盗引起的疾病、毒品和非法贸易等问题不断蔓延，也对域外国家的公民生命安全、本土生态安全造成消极影响。鉴于此，出于维护域外国家各自公民生命安全的需要，各相关行为体亟须加强合作以打击海盗。

二 域外行为体打击几内亚湾海盗的主要举措

海盗问题成因复杂，打击海盗不能仅靠海上军事力量行动，还需要通过执法和政策协调共同发挥作用。^⑤加强军事合作、执法协调以及完善

① “2021 Annual IMB Piracy Report”, ICC-IMB, January 2022, p. 13, https://www.icc-ccs.org/reports/2021_Annual_IMB_Piracy_Report.pdf.

② Katja Lindskov Jacobsen, “Pirates of the Niger Delta: Between Blue and Brown Water”, UN-ODC, June 2021, p. 23, https://www.unodc.org/res/piracy/index_html/UNODC_GMCP_Pirates_of_the_Niger_Delta_between_brown_and_blue_waters.pdf.

③ “Pirates Kidnap Two U.S. Sailors off Nigerian Coast-Sources”, Reuters, October 24, 2013, <https://www.reuters.com/article/us-nigeria-piracy-idUSBRE99N0GT20131024>. Accessed 2023-3-19.

④ Mikhail Voytenko, “5550-TEU Container Ship Attacked, 6 Crew Kidnapped, Gulf of Guinea UPDATE”, Fleetmon, December 13, 2021, <https://www.fleetmon.com/maritime-news/2021/36529/5550-teu-container-ship-attacked-6-crew-kidnapped/>. Accessed 2022-3-12.

⑤ Max Boot, “Pirates, Then and Now: How Piracy Was Defeated in the Past and Can Be Again”, *Foreign Affairs*, 2009, 88 (4), p. 100.

沿海国家海洋安全政策,是打击几内亚湾海盗所公认的一般方式。^①国际合作打击几内亚湾海盗取得了一定成效。国际海事组织2021年度报告指出,2021年几内亚湾共发生37起海盗事件,占全球海盗事件的26%,是自1995年以来的历史最低值。^②

(一) 国际组织为合作打击海盗提供政策支持

包括联合国、欧盟、国际海事组织等在内的国际组织积极推动几内亚湾打击海盗合作机制的完善,为合作打击几内亚湾海盗提供宏观性的法律和政策指导。《联合国海洋法公约》《制止危及海上航行安全非法行为公约》《国际船舶和港口设施保安规则》是域外行为体合作打击几内亚湾海盗的基本遵循,其对海盗行为的定义也直接影响着国际社会打击海盗的行为。

联合国安全理事会通过多项打击几内亚湾海盗的决议。2011年联合国安理会通过第2018号决议,2012年通过第2039号决议,其成为国际社会维护几内亚湾海上安全的基础性法律文件。^③在两个决议推动下,2013年国际海事组织通过了名为《预防和打击几内亚湾海盗、武装抢劫和海上非法行为》的1069(28)号决议。^④另外,联合国安理会通过不断召开和参加几内亚湾沿岸国家正式或非正式会议,促进国际社会在打击海盗方面的交流合作。2012年3月,联合国代表参加了在贝宁举行的打击海盗高层会议,以进一步加强和协调各地区的打

① 详见 Adeniyi Adejimi Osinowo, "Combating Piracy in the Gulf of Guinea", Africa Center for Strategic Studies, February 2015, <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2016/06/ASB30EN-Combating-Piracy-in-the-Gulf-of-Guinea.pdf>; K. Best, "The Development of Piracy Law in West Africa & the Institutions Underpinning Counter-Piracy Efforts", *International Human Rights Internship Working Paper Series*, 2015, 3 (10), pp. 3-31; 刘子玮《几内亚湾海盗问题研究》,《亚非纵横》2013年第2期。

② "2021 Annual IMB Piracy Report", ICC-IMB, January 2022, p. 8, https://www.icc-cs.org/reports/2021_Annual_IMB_Piracy_Report.pdf.

③ "Resolution 2018: On Acts of Piracy and Armed Robbery at Sea off the Coast of the States of the Gulf of Guinea", UNSC, S/RES/2018 (2011), October 2011, <https://www.refworld.org/docid/4ee8a2972.html>. Accessed 2021-12-18.

④ Samuel Oyewole, "Suppressing Maritime Piracy in the Gulf of Guinea: The Prospects and Challenges of the Regional Players", *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, 2016, 8 (2), p. 136.

击海盗行动。^① 2016年4月,联合国安理会当月轮值主席国中国与安哥拉、塞内加尔等国家共同召开了主题为“巩固西非和平:几内亚湾海盗和海上武装抢劫”的公开辩论会,为域外行为体加强打击海盗合作提供了交流合作平台。

欧盟出台一系列安全政策文件积极参与几内亚湾打击海盗合作,在军事合作中侧重提供资金支持,加强几内亚湾沿岸国家能力建设。欧盟于2014年3月出台《欧盟几内亚湾战略》,继该战略之后,欧盟于2015年3月通过《欧盟几内亚湾2015~2020年行动计划》,该文件阐述了欧盟成员国参与打击几内亚湾海盗的现状,并阐明了进一步的行动及其实施范围,设定了五年内欧盟参与几内亚湾安全治理的67项行动和战略目标。2018年6月,欧盟出台《欧盟海洋安全战略行动计划》(修订版),对几内亚湾海洋安全合作提出了要求,旨在确保欧盟自身海洋政策得以顺利实施。^② 2023年3月,欧盟推出升级版《欧盟海洋安全战略》及“行动计划”,强调欧盟将加强与伙伴国在几内亚湾等战略关切区域的海洋安全合作。欧盟委员会成立联合研究中心,专门负责海盗、海事意识和风险项目,为当地和国际决策者收集和提供海事监视信息。^③ 欧盟通过资金支持在几内亚湾实施军事培训项目,参与几内亚湾打击海盗事务。例如,欧盟在其关键海上航道项目(CMR)框架下启动“几内亚湾关键海上航线计划”(CRIMGO),向贝宁、喀麦隆等7个几内亚湾国家提供450万欧元,用以培训海岸警卫队,搭建跨国、跨机构信息分享平台。^④

2003年以来国际海事组织与西非和中非海事组织(MOWCA)合作建立了“综合海岸警卫队功能网络”,鼓励成员国通过共享区域信息和战

① Freedom C. Onuoha, “Piracy and Maritime Security in the Gulf of Guinea: Nigeria as a Microcosm”, Al Jazeera Centre for Studies, June 12, 2012, p. 7, <https://studies.aljazeera.net/sites/default/files/articles/reports/documents/201261294647291734Piracy%20and%20Maritime%20Security%20in%20the%20Gulf%20of%20Guinea.pdf>.

② 赵雅婷:《欧盟参与几内亚湾安全合作:现状、特征与问题》,《当代世界》2019年第9期,第57页。

③ Cristina Barrios, “Fighting Piracy in the Gulf of Guinea: Offshore and Onshore”, European Union Institute for Security Studies, May 2013, p. 3, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_20.pdf; João Côte-Real, “Maritime Security in the Gulf of Guinea, Threats, and Challenges”, *Negócios Estrangeiros*, 2022 (22), pp. 61-72.

④ “New EU Initiative to Combat Piracy in the Gulf of Guinea”, EU Commission, January 2013, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_14. Accessed 2021-12-13.

略协调机制打击海盗和其他非法海上活动。另外,截至2021年7月,包括波罗的海国际航运公会(BIMCO)在内的约350个组织机构签署《几内亚湾打击海盗宣言》(The Gulf of Guinea Declaration on Suppression of Piracy),一致同意部署综合国家安全和水道保护基础设施建设,共同打击几内亚湾海盗行为。^①

(二) 欧美大国在打击海盗进程中发挥主导作用

欧美大国在域外行为体参与打击几内亚湾海盗进程中发挥主导作用,引领构建几内亚湾合作机制,推动几内亚湾沿岸国家提升打击海盗能力。

“七国集团—几内亚湾之友”(G7++FoGG)将几内亚湾沿岸国家涵盖其中,其机制核心为西方国家。自2013年成立以来,G7++FoGG发挥了动员作用,每年该集团召开部长级会议,商讨打击几内亚湾海盗的机制和合作方案。^②英法合作建立了几内亚湾海上贸易领域感知(MDAT-GOG)和几内亚湾海上贸易信息共享中心(MTISC-GOG),向几内亚湾沿岸国家海事行动中心和国际刑警组织提供信息。^③英美共同支持建设“区域海上感知能力”(RMAC)项目,于2014年和尼日利亚海事管理局与安全局(NIMASA)以及尼日利亚空军合作,建立卫星监视中心(SSC),跟踪尼日利亚水域的所有船只,并能识别每艘船只的IMO编号,对区域海上感知能力项目进行了有效补充。

美国多次参与几内亚湾海盗问题的相关国际会议,制定打击海盗战略。2004年美国欧洲司令部(EUCOM)举行首次几内亚湾海上安全合作的磋商会议,来自几内亚湾沿岸国家的代表出席会议;2006年美国欧洲司令部在贝宁举行了几内亚湾海事安全与保障(Maritime Safety and Security)会议,该会议旨在采取切实、全面和可持续的战略,以应对几内亚湾海事安全与保障的挑战,并促进区域合作,共同打击几内亚湾海盗。这些会议不仅吸引了非洲高层参与,还吸引了联合国、欧盟、北约等国

^① Mette Kronholm Fraende, “Industry’s Support for Piracy Declaration Rises to Nearly 350 Signatures”, BIMCO, June 29, 2021, <https://www.bimco.org/news/priority-news/20210629---gog-piracy-declaration-press-release>. Accessed 2023-3-15.

^② Garba Badaru, “Maritime Security in the Gulf of Guinea with Emphasis on Nigeria”, Ph. D. Dissertation, Malmö: World Maritime University, 2022, p. 26.

^③ Adeniyi Adejimi Osinowo, “Combating Piracy in the Gulf of Guinea”, Africa Center for Strategic Studies, February 2015, p. 4, <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2016/06/ASB30EN-Combating-Piracy-in-the-Gulf-of-Guinea.pdf>.

际组织参与,这种具有较高“姿态”的参与旨在实现美国海洋安全目标,降低海盗对其海上航行安全的影响力。2022年1月19日,美国等许多域外利益相关者出席了“几内亚湾海事协作论坛/共识和消除冲突”(GOG-MCF/SHADE)第4次全体会议,肯定了短期打击海盗取得的成效,并制定了新的合作战略。美国非洲司令部(AFRICOM)致力于加强在几内亚湾的海上安全战略建设,旨在通过提供多国和平支持行动所需的特定训练和装备来提高非洲军队的能力。

法国与几内亚湾沿岸的所有法语非洲国家都有防务协定和合作关系。^①法国与几内亚湾沿岸多国签署双边防务协定,通过必要的军事合作保障法国在几内亚湾安全利益。2011年法国启动了“几内亚湾海上安全支持”(ASECMAR)项目,并为其设立“优先团结基金”(Priority Solidarity Fund),帮助贝宁、多哥和加纳制定国家海上安全战略,改进海岸警卫队工作,并加强这三个邻国之间的协调合作。^②

(三) 联合军事演习与培训是主要干预举措

联合军事演习和军事培训是欧美大国通过军事合作打击几内亚湾海盗的主要举措。美国多次主导推动几内亚湾沿岸国家进行打击海盗军事演习,强化与几内亚湾沿岸国家的军事关系。目前,美国主导建立的“非洲合作站”框架内有多个军事演习,其中,在几内亚湾举行的“共同特快”军事演习旨在提高几内亚湾沿岸国家维护海上安全的能力,共同打击几内亚湾日益猖獗的包括海盗袭击在内的海上犯罪。^③由尼日利亚主办的“共同特快2012”军演规模比由喀麦隆主办的“共同特快2010”“共同特快2011”军演规模更加庞大,美国海军派出数艘舰艇参与此次军演,其中包括首次造访几内亚湾的奥利弗·哈泽德·佩里级(The Oliver Hazard Perry class)导弹护卫舰“辛普森号”(USS Simpson),其目标是

^① Shaun Gregory, “The French Military in Africa: Past and Present”, *African Affairs*, 2000, 99 (396), p. 438.

^② United Nations, “Security Council 6723rd Meeting”, February 27, 2012, p. 10, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Guinea%20S%20PV%206723.pdf>.

^③ 张建波、蒋安全:《美欧拟借反海盗之名扩大在西非地区军事存在》,中新网,2012年3月2日, <https://www.chinanews.com.cn/gj/2012/03-02/3712884.shtml>,最后访问时间:2023-4-4。

扩大在该地区的军事存在。^①自 2011 年起,美国每年在几内亚湾主导开展“奥班盖姆快车”(Obangame Express)多国军演,这是几内亚湾最大的多国海上军事演习,目前已有 30 多个国家参与,加强了域外行为体与域内国家的海上安全合作。^②“奥班盖姆快车 2022”军演由 32 个国家共同参与,旨在加强区域合作,加强关于海域意识(MDA)、信息共享实践和战术拦截的专业知识培养,以提高参与国打击海上非法活动的集体能力。^③另外,美国也积极支持几内亚湾海上安全演习,如 2012 年 9 月美国参加了由多哥和贝宁海军发起的“热追击”(Hot Pursuit)军事演习。^④

由于与该地区的历史和经济联系,欧洲国家也积极参与几内亚湾海上军事演习,加强打击海盗合作。法国在加蓬、塞内加尔已经预先部署部队,自 20 世纪 90 年代以来通过“Corymbe”行动,法国海军每年在几内亚湾部署军舰,并组织 3~4 次区域性演习。^⑤2013 年起法国开展一年一度的“非洲尼莫”(Africa Nemo)多国军演,2020 年的“非洲尼莫”演习汇集了来自 14 个国家的 30 艘舰艇和飞机,美国也参与其中。^⑥2018 年 12 月,在美国及西班牙海军的配合下,法国与几内亚湾沿岸 14 个国家首次开展长达一周的海上军事演习,这是法国参与雅温得海事安全架构

-
- ① Freedom C. Onuoha, “Piracy and Maritime Security in the Gulf of Guinea: Nigeria as a Microcosm”, Al Jazeera Centre for Studies, June 12, 2012, p. 10, <https://studies.aljazeera.net/sites/default/files/articles/reports/documents/201261294647291734Piracy%20and%20Maritime%20Security%20in%20the%20Gulf%20of%20Guinea.pdf>.
 - ② “The Gulf of Guinea: The New Danger Zone”, International Crisis Group, December 2012, p. 19, <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/195-the-gulf-of-guinea-the-new-danger-zone.pdf>.
 - ③ “International Exercise Obangame Express 2022 Set to Begin”, U. S. Navy Office of Information, March 6, 2022, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/2956920/international-exercise-obangame-express-2022-set-to-begin/>. Accessed 2022-3-12.
 - ④ Devotha Edward Mandanda and G. U. O. Ping, “The Gulf of Guinea Piracy: Impact and Effectiveness of Control Measures”, *Journal of Law, Policy and Globalization*, 2016 (55), p. 119.
 - ⑤ Morcos Pierre, “A Transatlantic Approach to Address Growing Maritime Insecurity in the Gulf of Guinea”, Center for Strategic and International Studies, February 1, 2021, <https://www.csis.org/analysis/transatlantic-approach-address-growing-maritime-insecurity-gulf-guinea>. Accessed 2023-4-5.
 - ⑥ Morcos Pierre, “A Transatlantic Approach to Address Growing Maritime Insecurity in the Gulf of Guinea”, Center for Strategic and International Studies, February 1, 2021, <https://www.csis.org/analysis/transatlantic-approach-address-growing-maritime-insecurity-gulf-guinea>. Accessed 2023-4-5.

的重要成果，维护了法非海洋安全利益，为打击海盗做出了贡献。^① 英国、意大利、法国和尼日利亚等域内国家海军自 2021 年 3 月 20 日起在尼日利亚经济中心拉各斯开展为期 5 天的大型联合军事演习行动，旨在打击几内亚湾海盗和其他非法海上活动。^② 另外，英国于 2012 年派出两艘皇家海军巡逻舰“无畏号”（HMS Dauntless）和“罗孚号”（HMS Rover）沿几内亚湾进行了巡逻，2021 年英国皇家海军巡逻舰“特伦特号”（HMS Trent）在几内亚湾进行安全巡逻，帮助几内亚湾沿岸国家开展一系列联合演习和训练，以加强联系并制定未来在该地区的行动计划。作为与几内亚湾沿岸国家共同应对几内亚湾海盗威胁的重要方式，合作打击海盗的军事演习短时间内对海盗起到了威慑作用，维护了地区安全与稳定。

欧美大国帮助几内亚湾沿岸国家进行海洋领域的军事培训合作，进一步提高了几内亚湾沿岸国家打击海盗能力。美国通过“非洲应急行动培训和援助”（ACOTA）、“非洲伙伴倡议”（APS）、“非洲海洋执法伙伴关系计划”（AMLEP）以及“国际军事教育与训练”（IMET）项目加强非洲海军和非洲海上安保建设，提高几内亚湾沿岸国家海上部队之间的互通性。美国海军通过“非洲伙伴倡议”捐赠船只并在尼日利亚进行培训，通过在几内亚湾沿岸国家建立雷达、无线电设备和自动识别系统来提高其打击海盗的能力。^③ 2012 年 3 月，美国驻喀麦隆大使馆为来自加蓬、尼日利亚和喀麦隆的国防人员提供海盗和反恐方面的培训。^④ 2019 年 7 月美国海军先锋级（The Spearhead-class）运输船“卡森城号”（USNS Carson City）为加纳、科特迪瓦、尼日利亚等国海上船只提供军事维修培

① “EU Maritime Security: Exercise in the Gulf of Guinea Strengthens Coordination in the Fight against Piracy and Criminal Activity at Sea”, EU Websites, November 27, 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-maritime-security-exercise-gulf-guinea-strengthens-coordination-fight-against-piracy-and_en. Accessed 2023-4-5.

② 《美欧非多国海军在几内亚湾就打击海盗开展大型联合军事演习》，中国驻赤道几内亚共和国大使馆经济商务处，2021 年 3 月 30 日，<http://gq.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202103/20210303048571.shtml>，最后访问时间：2023-4-5。

③ 曹峰毓：《几内亚湾海盗问题及其治理》，《西亚非洲》2016 年第 7 期，第 91 页。

④ Samuel Oyewole, “Suppressing Maritime Piracy in the Gulf of Guinea: The Prospects and Challenges of the Regional Players”, *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, 2016, 8 (2), p. 138.

训和医疗援助等服务,提升其应对海盗的能力。^①2021年美国海岸警卫队与尼日利亚海军开展海上军事执法培训,并将其作为两国打击海盗系列合作的一部分。2021年7月和9月,美国海岸警卫队、陆军特种部队与尼日利亚海军达成合作,进行与打击海盗和提高海事执法能力相关的交流训练。^②法国多次帮助几内亚湾沿岸国家进行军事培训,通过提供80万欧元支持“几内亚湾海上安全支持”项目,通过军舰驻扎方式在几内亚湾训练当地海军,以此达到威慑海盗的目的。通过加强军事培训,欧美大国帮助几内亚湾沿岸国家加强海军建设,提升了其应对海盗风险防范的能力。

三 域外行为体打击几内亚湾海盗面临的挑战

(一) 域外行为体协调打击海盗的能力受限

域外行为体参与合作打击几内亚湾海盗的战略目标和优先事项存在协调困境,可能引发地缘政治竞争。域外行为体参与打击几内亚湾海盗的战略目标和战略利益存在分歧,这主要表现为法国与英美之间的分歧。欧美国家与几内亚湾邻近,由于特殊的殖民历史,其是打击海盗最为重要的域外力量。在十多个几内亚湾沿岸国家中,法语非洲国家的数量相对较多。基于此,法国意图在几内亚湾打击海盗事务中占据主导位置,推动法语非洲国家成为地区安全机制的领导者是其战略目标。^③法国为了战略利益参与打击几内亚湾海盗活动不仅仅是出于经济和历史原因,本质上是为了保持法国在非的领导地位。为此,法国在许多场合成功地推动了欧盟对该地区发展的倡议。例如,法国通过谈判与科特迪瓦、马里

① “U. S. Navy Sends Second Ship to Gulf of Guinea, Promoting Progress Through Partnership”, U. S. Naval Forces Europe-Africa, July 2, 2019, <https://www.c6f.navy.mil/Press-Room/News/News-Display/Article/1893447/us-navy-sends-second-ship-to-gulf-of-guinea-promoting-progress-through-partners/>. Accessed 2021-12-15.

② “U. S. Army Special Forces Conclude Training with Nigeria Navy Special Boat Service”, U. S. Embassy & Consulate in Nigera, July 12, 2021, <https://ng.usembassy.gov/u-s-army-special-forces-conclude-training-with-nigeria-navy-special-boat-service/>. Accessed 2021-12-13.

③ 黎文涛:《几内亚湾海上安全问题及其多层次治理》,《现代国际关系》2021年第7期,第32页。

和中非共和国达成了防务协议，在稳定几内亚湾冲突方面发挥了巨大的作用。法国还明确宣布尼日利亚的极端组织“博科圣地”对其在几内亚湾的利益构成威胁，并向尼日利亚提供援助，以打击该组织的敌对活动。^① 2015年，美国设立专门的非洲司令部旨在制衡其他国家在非洲日益扩大的影响力。随着非洲司令部在几内亚湾的存在日益强化，美国的军事力量和潜在的战略目标不可忽视，美国在域外行为体中有望占据最高领导地位，与法国展开竞争，加剧了打击海盗合作的不稳定性。另外，还有其他国家可能会挑战法国在几内亚湾的优势地位，例如，由于英国在几内亚湾仍然有非常重要的战略利益需要保护，英国也会对法国的优势地位构成威胁。^② 多年来，英国一直通过加纳武装部队参谋学院，为其专属经济区管理提供能力建设服务，并将几内亚湾海上贸易信息共享中心驻扎于加纳。总之，欧美大国拥有较强的打击海盗的军事能力，但由于地缘政治竞争加剧，彼此之间的合作意愿有所减弱，因此欧美大国打击海盗的能力与其合作意愿的匹配程度较低。

由于域外行为体之间缺乏有效的协调，其打击海盗合作机制的有效性有待提升。几内亚湾打击海盗的相关机制繁多，虽各有侧重，但仍存在成员和议题相互重叠的问题。这种缺乏协调的情况有可能重复职能和工作，从而降低项目的有效性。例如，美国和欧盟可能同时开展多个项目，若缺乏沟通协调，则会使尼日利亚和加纳等受益国陷入两难境地。^③ 此外，各机制间还存在竞争，如何协调好各类机制的关系，是当前打击海盗的重中之重。

（二）域内国家打击几内亚湾海盗存在认知差异

尽管几内亚湾沿岸国家通过西非经共体、中非经共体、几内亚湾委员会等机构制定了合作战略，但几内亚湾沿岸国家之间也存在打击海盗的立场分歧。经济实力较弱的国家担心像尼日利亚这样的地区大国会利用合作为自己谋利，导致域内国家差距进一步拉大，压缩弱国的发展空

① Kamal-Deen Ali, *Maritime Security Cooperation in the Gulf of Guinea: Prospects and Challenges*, Publications on Ocean Development, Brill E-book, 79, 2015, pp. 372-377.

② Kamal-Deen Ali, *Maritime Security Cooperation in the Gulf of Guinea: Prospects and Challenges*, Publications on Ocean Development, Brill E-book, 79, 2015, pp. 379-381.

③ “The Gulf of Guinea: The New Danger Zone”, International Crisis Group, December 2012, p. 239, <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/195-the-gulf-of-guinea-the-new-danger-zone.pdf>.

间。几内亚湾沿岸国家与域外行为体合作的意愿较弱。其中,尼日利亚是影响几内亚湾整体合作意愿最为关键的国家,因为尼日利亚既是几内亚湾最有希望的政治和经济改革所在地,也是几内亚湾海盗问题产生根源所在地。^①尼日利亚在该地区能源贸易中的霸主地位使域外行为体难以实现有效的区域跨境合作,这主要是因为几内亚湾80%以上的海上犯罪,特别是在公海,都是针对能源贸易的。^②几内亚湾沿岸国家普遍认为,域外行为体的参与削弱了他们的主权,并且几内亚湾沿岸国家不能容忍外部海军干预其领海,不能在主权问题上做出妥协。尼日利亚不仅认为外国力量在其水域的存在削弱了其权力,而且还认为这种安排等同于要求其国家安全交由外国决策。^③此外,几内亚湾沿岸国家部分领导人对非洲司令部持抵制和怀疑态度,认为非洲司令部将会推动美国与西非关系日益军事化,煽动西非恐怖袭击。^④因此,几内亚湾沿岸国家较为抵制包括外国海军或者外国武装私人海上安全部队在内的国际行为体进入其水域并提供帮助,这对域外行为体合作打击海盗造成了主要挑战。^⑤

(三) 域外行为体面临执法合作困境

几内亚湾海盗涉及参与方各国执法合作,相较于索马里海盗整体状况更加复杂。公海绑架是海盗行为,各国海军与海上武装都有权执法解救被害船只,但在各国领海的绑架则是强盗犯罪,只有海域主权国家有权执法。因此,海盗惩治面临国际法和国内法的法律政策协调困境。

① J. Stephen Morrison, J. Stephen Morrison and David L. Goldwyn, "A Strategic U. S. Approach to Governance and Security in the Gulf of Guinea", CSIS Task Force on Gulf of Guinea Security, July 1, 2005, p. 4, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/0507_gulfofguinea.pdf.

② Raymond Adibe et al., "Energy Hegemony and Maritime Security in the Gulf of Guinea: Rethinking the Regional Trans-border Cooperation Approach", *Review of African Political Economy*, 2019, 46 (160), pp. 336-346.

③ Kamal-Deen Ali, "Maritime Security Cooperation in the Gulf of Guinea: Prospects and Maritime Security Cooperation in the Gulf of Guinea: Prospects and Challenges", Ph. D. diss., Wollongong: University of Wollongong, 2014, p. 412.

④ Felix Vincent Nnamani, "United States' Africa Command and Maritime Security in the Gulf of Guinea, 2007-2020", *Journal of Contemporary International Relations and Diplomacy*, 2022, 3 (2), p. 507.

⑤ John-Clark Levin and Luke O'Connell, "The Changing Nature of Piracy in International Relations", *The Brown Journal of World Affairs*, 2015, 22 (1), p. 269.

国际法在打击海盗立法方面存在缺陷。国际社会主要通过《联合国海洋法公约》和《公海公约》等国际条约条款对合作打击海盗采取相关行动。但这两部海洋法律条约尚未对相关的海盗行为及海上犯罪行为做出明确规定，且滞后性大，在海盗事件发生后进行打击为时已晚。此外，打击海盗只局限于公海领域，其他国家并不能参与发生在临海国专属经济区内的打击海盗行为。以上种种对打击海盗力度和范围造成了不利影响。

域外行为体合作打击海盗面临法律政策协调困境。海盗活动在几内亚湾得以持续进行，与几内亚湾沿岸国家不同立法政策直接相关，在该地区很难实行统一立法、执法。事实上，正如贝斯特强调，处理西非海盗问题的法律文书“要么不发达、过时，要么根本不存在”。^① 几内亚湾沿岸国家极少拥有足够健全以有效起诉海盗的法律框架，其国内司法系统薄弱，缺乏收集和移交证据的程序。贝宁受海盗威胁较大，该国法律就存在对海盗的定义过时、《海商法》（Maritime Code）管辖权与《联合国海洋法公约》不兼容、对海盗审理流程烦琐等问题。在几内亚湾打击海盗的协调机制和协调中心合作不力的情况下，域外行为体面临更加复杂的法律政策协调困境，其他国家海军及武装安保很难直接、及时进入几内亚湾实施打击海盗行动，导致无法形成高效的打击海盗机制。

同时，海上私人安保公司相关立法也并不规范。私人安保公司在海洋领域的安保管理更为复杂，例如，域外行为体海上安保公司运营的船舶需要通过船舶船旗国、其所经过水域的港口、沿海国以及其公司注册国的一系列复杂的法律法规，费时费力。如何在相关法律法规和监管下开展公司业务，挑战巨大。

四 域外行为体合作打击几内亚湾海盗的深化路径

随着几内亚湾海域海盗问题愈演愈烈，欧美大国和联合国等国际组织加强打击海盗合作，初步构建起一个官方与非官方相结合的多元立体

^① K. Best, “The Development of Piracy Law in West Africa & the Institutions Underpinning Counter-Piracy Efforts”, *International Human Rights Internship Working Paper Series*, 2015, 3 (10), p. 12.

安全治理架构。展望未来,域外行为体应形成打击海盗的多元化共同体意识,提升协调能力,完善各层级法律制度政策,推动构建“几内亚湾安全共同体”。

(一) 形成合作打击海盗的意识

域外行为体应以尊重域内国家合作意愿、扩大共同利益为主线,强化打击海盗责任共担,帮助几内亚湾沿岸国家减少合作认知差异,形成打击海盗的多元化共同体意识,推动构建“几内亚湾安全共同体”。具体而言,一是欧美大国应充分尊重几内亚湾沿岸国家领导人的意见,在几内亚湾沿岸国家的意愿和主导下开展。美国非洲司令部在实施行动时,应充分征求非洲领导人的意见,例如,在对几内亚湾沿岸国家进行武器出售、援助、军事演习等海洋安全行动之前,应向相关非洲国家提出申请。欧盟在打击几内亚湾海盗时应在当地国家的意愿和主导下开展,域外国家则应各司所长,采取帮扶性举措,提升安全能力,实现地区东道国与域外行为体的良性互动。^①总之,欧美大国应尊重几内亚湾沿岸国家的合作意愿,就几内亚湾打击海盗问题进行积极的多边对话,构建新的合作理念。

二是强化打击海盗的国际责任共担。应反对“搭便车”思维,域外行为体应同域内国家共同承担与其利益相匹配的责任,共同承担打击海盗、维护全球海洋可持续发展的责任。域外行为体应开展教育援助项目,帮助几内亚湾沿岸国家树立法治观念,普及教育,培养更稳定的公民社会秩序,以此提升民众的受教育水平和文化程度,降低几内亚湾民众加入海盗组织的意愿。另外,强化打击海盗的治理合作。欧美大国拥有前沿的数字技术,可通过加强互联网信息服务综合治理,提升非洲网络安全防护水平。建立服务器网络预警体系,以此阻止招募海盗,同时欧美大国应从保护、发现、响应等方面加强关于海盗的网络管理合作,重点防止该信息流入海盗一方。

(二) 提升域外行为体打击海盗的协调能力

一方面,要着重提升域外行为体之间的沟通协作能力。首先,域外

^① 赵雅婷:《欧盟参与几内亚湾安全合作:现状、特征与问题》,《当代世界》2019年第9期,第60页。

行为体之间应建立清晰的沟通渠道，发挥联合国的主导和协调作用，就打击海盗达成共识。欧美大国应该严格遵守国际法和联合国安理会关于打击海盗的相关决议，相互配合，明确合作义务。其次，应建立打击海盗的域外数据信息共享平台，获得区域内全面准确的信息。例如，国际海事局应该推动建立区域性的信息共享中心，各缔约方通过实时的信息反馈来应对海盗犯罪威胁，结合以往数据，为各自船只提供智力支持和实施方案。再次，欧美大国有必要建立一支专门打击海盗的联合部队。作为利益攸关方，欧美大国应完善并协调各自海军和海岸警卫队的责任划分，减少重复或不必要的训练。欧美大国或可分编实行分区护航，根据几内亚湾沿岸国家不同海盗的聚集特点，实施不同的分区策略，对情报和通信等信息进行互联互通。最后，成立域外行为体的打击海盗信息资源共建共享协会，定期交流分享打击几内亚湾海盗的经验，有的放矢地进行合作。总之，要加强欧美大国政府间的协作，将合作重点置于打击海盗能力培养方面。

另一方面，域外行为体也应继续通过多种途径增强域内国家的打击海盗能力。就联合国而言，应继续向几内亚湾供应打击海盗的相关公共产品。其一，对西非经济贫困国家经济发展加以援助。向西非国家提供最优惠政策，向利比里亚等最不发达国家提供贷款和免关税政策，推动西非国家有效发展国家经济和区域经济，增强西非国家的谈判能力和可持续发展能力，为合作打击海盗提供资金支持。其二，对域内国家进行技术援助，建立技术援助中心。联合国主管非洲事务的助理秘书长玛莎·阿马·阿克亚·波比（Martha Ama Akyaa Pobee）强调，虽然几内亚湾沿岸国家应承担打击海盗和海上抢劫的主要责任，但由于其缺乏能力，联合国中部非洲区域办事处和西非萨赫勒区域办事处应继续向几内亚湾沿岸国家提供必要的政治和技术援助。^① 在联合国的技术援助下，建立技术示范中心，派遣航运技术培训人员，为打击海盗提供技术支持，推动海洋安全的人才培养。

^① United Nations, “Assistant Secretary-General Martha Ama A. Pobee, Remarks to the Security Council on the Situation of Piracy and Armed Robbery at Sea in the Gulf of Guinea and Its Underlying Causes”, November 22, 2022, <https://dppa.un.org/en/effective-national-and-regional-strategies-to-tackle-governance-and-security-challenges-will-be>. Accessed 2023-3-15.

(三) 完善各层级法律制度政策

域外行为体要制定好中长期境外安保规划,共同推动完善相关国际法中关于海盗罪的有关规定。联合国大会是完善相关法律政策的重要机制平台,在遵循联合国大会相关决议的基础上,欧美大国应继续就国际法打击海盗合作进行补充与完善,尤其是对海盗罪的定义、审判和执行做出明确而合理的规定,对海盗进行强有力的法律管辖与惩治。具体内容可以在《联合国海洋法公约》和《公海公约》的不断完善过程中有所体现。几内亚湾沿岸国家也应充分利用联合国这一国际性组织平台,在各项大会上多提出修改和完善《联合国宪章》的意见和建议,从《联合国宪章》文本的修改和完善上,规制“扩大解释”行为,增强《联合国宪章》维护国际和平的效力。

域外行为体应提升对几内亚湾沿岸国家法律政策的监视能力、应对能力和执法能力。建立处理海盗和海上抢劫起诉的专门法院,逮捕和起诉海盗以减少海盗威胁。加快惩治海盗罪的司法进程,健全衔接顺畅、权威高效的工作机制。加快引渡进程,加大在不同司法管辖区对海上犯罪的惩罚力度,填补和完善几内亚湾沿岸国家的法律条文中关于几内亚湾海盗的内容,阻止海盗在沿海边界获得更宽大的待遇。司法人员应与海事执法机构共同培训,以便加快和规范证据收集和保存的过程,以促进公平和有效的审判。海上安保公司相关立法须加强监管。欧美大国应与几内亚湾沿岸国家的政府和行业合作,由政府协调相关力量,有效整合企业和社会力量,分享海上安保公司制定国家标准的经验教训和最佳实践。同时,推动几内亚湾沿岸国家早日建立起高效的安全预警和信息分享网络,实现各行为体在几内亚湾合作打击海盗的良性互动,维护地区海洋安全形势稳定,推动构建“几内亚湾安全共同体”。

【责任编辑】王珩

Table of Contents & Abstracts

The Current Situation and Deepening Paths of Extraterritorial Actors' Cooperation Against Pirates in the Gulf of Guinea

He Jian, Wang Xiaohan / 3

Abstract: The Gulf of Guinea has replaced Somalia as the new hot spot for piracy. Piracy in the Gulf of Guinea has seriously affected global energy trade and maritime transport security. Based on the multiple considerations of safeguarding and consolidating maritime economic interests, safeguarding their own security and stability, and increasing their influence, international organizations including the United Nations and the European Union, as well as extraterritorial actors, including Western powers in Europe and America, combated piracy through military cooperation and institutional improvement. Although some achievements have been made, challenges still remain, such as limited ability to coordinate the fight against piracy in the Gulf of Guinea, differences in perceptions, and difficulties in international and domestic law enforcement. Looking ahead, extraterritorial actors should foster a sense of pluralistic community in combating piracy, enhance the capacity of multi-party cooperation in combating piracy, improve relevant laws and policies, effectively safeguard regional maritime security, and promote the building of a "Security Community in the Gulf of Guinea".

Keywords: Extraterritorial Actors; Gulf of Guinea; Piracy; International Cooperation