

论海上能源通道安全的国际法基础

白中红

【摘要】目前世界上很多国家进口石油都需要通过海上油轮运输,然而,海上能源通道正遭受日益猖獗的海盗、海上恐怖主义等非传统安全的威胁。国际法的发展已经为海上能源通道安全制度的建立提供了较为完善的理论基础,这主要体现在海上能源安全的原则基础、组织基础和管辖权基础等方面。因此,从国际法的角度进一步发展和完善海上能源通道安全制度,对于保障各国能源安全具有非常重要的意义。

【关键词】国际法 海上能源通道 海上恐怖主义 海盗

随着全球范围内对能源需求的急剧增长,海上通道成了能源的“生命线”。^[1]随着能源贸易不断扩大,海上通道的重要性日益突出,目前能源进出口主要依赖海上运输,大约70%的石油和天然气是通过海洋进行运输的。但海上能源通道正遭受着日益猖獗的海盗、海上恐怖主义等非传统安全的威胁。“海洋是不可分割的,海上安全也是没有边界的。”^[2]维护海上能源通道安全,打击海盗、海上恐怖主义活动等危害海上能源通道安全的非法行为,单靠一个国家的力量或者单靠国内法都是远远不够的。只有在国际社会共同努力下,在现代国际法的框架内通过构建相关的制度体系来解决问题,才有可能保障各国的海上能源通道的安全。国际法经过几个世纪的飞速发展,已经为海上能源通道安全制度的建立提供了较为完善的理论基础和条件。

一、海上能源通道安全的原则基础

(一)国家主权原则

国家主权原则是各国打击海盗和海上恐怖主义行为的前提和理论基础。为了维护本国的国家主权,各国必须采取措施来打击海上能源通道上的海盗和海上恐怖主义行为,但是在打击海盗和海上恐怖主义行为时,仍然需要建立在国家主权的基础上。如亚丁湾日益猖獗的索马里海盗劫掠商船、油轮事件严重影响了海上能源通道安全问题,在索马里政府无力维持本国海域安全的情况下,各国合力来打击索马里海盗时,仍然要经过索马里过渡联邦政府同意,同样也要建立在尊重索马里的国家主权基础上。虽然海上能源通道上的海盗和海上恐怖主义对国家

作者简介:白中红,武汉大学国际法研究所2007级博士研究生,暨南大学珠海学院讲师。

基金项目:本文系司法部研究项目“反恐与我国海上能源通道安全的法律保障研究”(06SFB2055)、2009年教育部人文社会科学一般项目“《能源宪章条约》的争端解决机制研究”的阶段性成果。

[1] 中国现代国际关系研究院:《海上通道安全与国际合作》,时事出版社2005年版,第101页。

[2] Tony Tan, Maritime Security after September 11, Address on International Institute for Strategic Studies Conference, Singapore, <http://www.iiss.org/index.asp?pgid=5169>.

主权构成挑战,但是应该看到主权国家仍然是解决海上能源通道安全问题的主体,“主权的制约者恰恰是主权者自身”,各国缔结的有关海盗和恐怖主义的一系列条约其实就是国家行使主权的表现。因此,国家主权原则仍然是维护海上能源通道安全的原则基础。

(二)国际合作原则

在维护海上能源通道安全,打击发生在通道上的海盗、恐怖主义行为方面,同样需要进行国际合作。由于能源进出口国在海上能源通道安全方面存在着共同利益,正是因为有了这样一个共同利益的驱动,各相关国家才有可能走到一起,就海上能源运输通道的安全问题进行合作,以求得各国利益的最大化。以亚洲为例,中、日、韩等都是能源进口大国,能源运输线几乎完全重合,在能源运输通道上严重依赖马六甲航线,这三国在海上能源运输通道方面存在高度一致的共同利益,这是三国在此问题上进行合作的前提和基础。近年来,这三国也明显加强了对共同解决本地区能源安全问题的关注,并开始为建立区域能源合作机制进行积极的努力。

国际合作对于解决海上能源通道安全如此重要,那么应该采取何种方式进行合作呢?海事专家呼吁,各国政府应通力合作,增加警力,加强海岸巡逻,联手海上反恐,重拳打击海盗。^[3]除军事势力合作外,国际非军事势力合作对于解决海上能源通道安全的维护也具有重要的意义。国际非军事势力合作模式主要可以从资金技术支持、人员培训以及提供设备等方面入手,这样可以保证沿海国的主权不会直接被军事力量侵犯,而且可以在主权方面作较小的让渡,以最大程度地保证国家主权的完整。^[4]虽然各国在海上能源通道安全领域的合作已经起步,并在打击海盗及海上恐怖主义方面也取得了一些成绩,但总的看来,这些合作尚未充分机制化,许多合作还停留在论坛讨论层面,成果主要体现为各种倡议、宣言、会议等等,使得这些合作还未能发挥其应有的功能。

(三)国家主权原则与国际合作原则在维护海上能源通道安全方面的关系

1. 相互制约 一方面,国家主权在一定程度上制约了国际合作。大多数国家把捍卫国家主权放在国家安全和国家利益优先考虑的位置,给国际反海盗行动和反恐带来了很大程度上的制约。某些海上能源通道的沿海国对国家主权过于重视和敏感,对于本国以外的军事力量绝对不允许进入其领海,这样使得打击海盗行为和反恐不能很顺利地进行。尽管《联合国海洋法公约》允许一国的军舰行使紧追权,但是基于国家安全考虑,外国的军舰是不允许追到他国领海范围内的,也就是说一个国家在追捕海盗或恐怖分子时不可以进入他国领海,每个国家只能在各自单独的指挥下进行巡逻和操作,这就直接导致了在沿海国不肯对主权进行退让的同时还要打击海盗行为或恐怖主义合作的两难局面。另一方面,国际合作也会限制国家主权。在进行反海盗和反恐合作中,各成员国为了协调行动需要对其主权进行一些限制。从实施和结果来看,国家的主权在国际合作的过程中也受到了一定的限制。

2. 相互协调 国家主权原则与国际合作原则在维护海上能源通道安全方面看似存在矛盾,但事实上,两者是可以协调的,主要表现在:首先,国家主权使得国际合作成为可能。由于海盗和恐怖主义行为具有非政府性、跨国性、突发性等特点,各国单独打击海盗和恐怖主义行为存在很大的难度,各国存在国际合作的愿望和期待,愿意通过国际合作来共同打击海盗和恐怖主义行为。其次,国家主权为各国在反海盗和反恐的国际合作准备了条件,这主要表现在:首

[3] 同[1],第407页。

[4] 尹星懿:《构建马六甲海峡及南海海域安全法律保障之我见——兼论东南亚海盗防范攻略》,上海海事大学硕士学位论文2007年,第23页。

先,只有主权国家才具备直接参与国际合作的主体资格,而其他国际法主体如国际组织的主体资格则是间接产生的。而且主权国家具备参与国际合作的物质保障,因为国家作为国际法的基本主体,是以本国的物质基础和现实作为参与国际交往的基础,也就是说只有国家才有在国际社会享受权利、承担义务的物质保障。当国家充分行使权利、履行义务时,国际社会才呈现出有秩序的状态。^[5]其次,在寻求反海盗和反恐怖主义的国际合作过程中,各国只有承诺尊重他国的国家主权,才有可能加入到反海盗和反恐的国际合作组织,才能赢得其他国家的支持。最后,主权利限制是国家的主动选择,是适应国际环境变化的需要。国际合作从本质上来说是国家主权意志的体现。因为各国是否决定合作最终还是由国家自身的意志决定的,国家一般出于对国家利益的考虑,最终会选择对其有利的合作。因此,在维护海上能源通道安全、打击海盗和海上恐怖主义行为方面,国家主权原则和国际合作原则是缺一不可的,虽然存在一定的冲突,但这两个原则是相互协调的,共同构成海上能源通道安全的原则基础。

二、海上能源通道安全的组织基础

国际组织的出现是国际合作的产物,其本身就是一种国际合作形式。同样,在国际合作反恐、维护海上能源通道方面,国际组织具有国家所不可替代的作用。国际组织是国际合作共同维护海上能源通道安全的具体形式。它们的作用主要体现在自身的职能以及在其组织框架内所通过的有关公约中。这些组织中包括全球性的综合性组织如联合国,也包括专门性的组织如国际海事组织,甚至还包括非政府的组织如国际商会下属的国际海事局。这些组织相互配合,互相联系,共同维护海上能源安全,构成维护海上能源通道安全的组织基础。

(一)全球性综合性的组织——联合国

联合国对于国际法律秩序是不可或缺的。^[6]联合国的性质和宗旨决定了其在维护海上能源安全中必然要发挥作用。由于海盗和海上恐怖主义是海上能源通道安全的重要的威胁,而联合国在国际社会的重要地位使得联合国在反海盗和反恐方面应该能够有所作为。如面对日益猖獗的索马里海盗,联合国安理会于2008年6月通过第1816号决议,后来于2008年10月7日又通过第1838号决议,呼吁打击索马里海盗,这两个决议对指导各国的反海盗行动起了重要的作用。

纵观联合国的发展历程,毋庸置疑,这个最大的国际组织在维护国际和平与安全方面发挥了其他国际组织无法替代的作用,但是作为以大国合作为存在基础的国际组织,在任何领域发挥作用都不可能摆脱大国的牵制,反海盗和反恐领域当然也不可能例外。联合国60多年的发展历史表明,联合国在国际反海盗和反恐斗争中所发挥的作用主要是指导性质的作用,还不能像其他专门组织如国际海事组织那样具体化。

(二)专门性的组织——国际海事组织

目前,专门维护海上能源通道安全的国际性组织,就是联合国的专门机构之一——国际海事组织。国际海事组织(IMO, International Maritime Organization)目前共有168个正式会员和3个联系会员,是海事方面参与国家最多、代表最广泛的国际性组织。自国际海事组织成立以来,它就一直致力于维护海上安全,早在20世纪八九十年代,国际海事组织制定了一系列的涉及国际海运安全的规范和指南。1988年的《制止危及海上航行安全非法行为公约》(简称SUA)

[5] 同[4],第24页。

[6] 龚向前:《论联合国与国际法律秩序的发展》,《政治与法律》2004年第1期。

也是在国际海事组织主导下制定和通过的,是目前维护海上能源通道、打击危害海上航行非法行为方面最重要的国际公约。在反恐主义特别是海上反恐方面,国际海事组织具有不可替代的作用和影响。9·11事件发生之后,国际海事组织迅速作出反应,在立法方面的速度也较快。2002年12月在海上保安外交大会和第76届海安会上通过《1974年国际海上人命安全公约》修正案(简称 SOLAS 公约修正案)和《国际船舶和港口设施保安守则》(简称 ISPS)等。2005年,在国际海事组织的努力下,国际社会还通过了《制止危及海上航行安全非法行为公约》的2005年议定书(简称 SUA 公约2005议定书)。这些公约以及议定书是维护海上航行安全的专门性公约,相比其他的一般性的反恐公约,更具有针对性,对维护海上能源通道安全起到了非常重要的作用。

虽然国际海事组织只有300多名工作人员,在联合国专门机构中是一个较小的组织,但它取得的成就是很大的,为“更安全的航行和更干净的海洋”作出了较大的贡献。^[7]国际海事组织目前成员国达168个之多,全球范围内的航运大国、海上贸易大国都是其理事国。通过该组织形成了国际性文件,它能够代表多数国家的意志,而且也是从全球范围内来考虑海上航行安全问题,而不单单是从某个区域来考虑问题。而且国际海事组织拥有专业化的技术后盾。在维护海上航行安全方面,除了要打击海上非法行为之外,还需要加强船舶和港口自身的安全防范能力。国际海事组织在促进海上航行安全、实现统一的技术标准规范等方面,具有不可替代的作用。^[8]在维护海上能源通道安全上,国际海事组织能够比较充分全面地考虑国际社会各成员的利益,在尊重各国主权和意愿的基础上,形成一致的反恐对策,在航行安全、航行效率和追求利益之间达成平衡。这表明,国际海事组织是维护海上能源通道安全最重要最专业的组织。

(三)非政府组织——国际海事局

国际海事局的总部设在伦敦,同时在马来西亚设有分支机构,它是由国际商会于1991年所设立的下属的民间机构。同国际海事组织相比,它的约束力就要小得多。但是,它在统计并定期公布海事数据方面做了大量的工作,为确保海事安全提供及时而充分的信息。可以说,它在完善追踪海盗的体系和维护海上安全方面发挥了重要的作用。

国际海事局的一个重要机构就是1992年10月在马来西亚吉隆坡成立的地区反恐中心,被称为“海盗报告中心”(The IMB Piracy Reporting Center)。该中心是非官方的组织,经费来源于船东协会和保险公司的自愿捐款,免费为所有船旗国提供服务。它包括了从斯里兰卡东部到东南亚和远东的所有国家,是一个信息汇集和报告中心,是地区执法机关的联络站。它负责提供海盗信息和数据,向执法部门、政府和船员提出有关建议,而且能够通过国际海事卫星及时地向过往船舶通报所接获的海盗案件、所收集的可疑船只的情报,向船舶发出警报,降低其受袭的概率。^[9]这是对执法部门的有力支持。它还研究开发了新的反海盗工具即船舶定位跟踪系统(ShipLock)贡献于反海盗事业。

国际海事局是国际商会下属的机构,而国际商会是一个非政府组织。从国际法的角度看,

[7] Phil DeCaro, Safety among Dragons: East Asia and Maritime Security, Transportation Law Journal, Fall/Spring, 2005-2006, p.230.

[8] Rosalie Balkin, the International Maritime Organization and Maritime Security, Tulane Maritime Law Journal, Winter/Summer 2006, pp.1-34.

[9] Niclas Dahlvang, Thieves, Robbers, & Terrorist: Piracy in the 21st Century, Regent Journal of International Law, 2006, pp.24-25.

非政府组织并不是国际法的主体。但不能因此否认国际海事局在维护海上能源通道安全方面的作用。国际海事局不但为各国合作提供了一个法律框架的平台,而且在专业技术方面的举措对于在海上能源通道的保安、安全和环境方面的合作具有极大的号召力。在创建海上能源通道合作机制中,它所提供的法律和技术的支持也是非常重要的。

三、海上能源通道的管辖权基础

就维护海上能源通道的管辖权来说,由于海上能源通道主要面临着海盗、海上恐怖主义等威胁,因此,海上能源通道的管辖权也就与这些威胁密切相关,如何预防和控制这些威胁就成为维护海上能源通道安全的主要任务。

海盗问题是普遍管辖权的起点,是最早适用普遍管辖权的行为。“根据国际法,海盗行为使海盗失去了他的国民属性,因而失去他的本国的保护;……海盗行为是一种所谓‘国际犯罪行为’;海盗被认为是每一个国家的敌人,在任何地方都可以被法办。”^[10]到17世纪普遍管辖原则已成为惩治海盗罪的国际习惯法。^[11]作为国际海洋法的宪章的《联合国海洋法公约》已经将海盗罪列入普遍管辖权的范围,成为目前国际合作反海盗行动方面最重要的法律依据。

国际社会对恐怖主义尚没有一个明确统一的定义,^[12]海上恐怖主义属于恐怖主义的一种,其定义和内涵也同样没有能予以明确。海上恐怖主义虽然和海盗罪有很多相似之处,而且两者正在逐步融合、勾结,但是对于海上恐怖主义犯罪,目前相关国际条约并未将其列入可以实施普遍管辖权的范围,习惯法也没有承认对海上恐怖主义的普遍管辖权。^[13]《关于制止妨害海上航行安全不法行为的公约》(SUA公约)对海上恐怖主义行为确立了或引渡或起诉原则,但这并不意味着确立了普遍性管辖权。事实上,“或引渡或起诉”与普遍管辖权是既有联系又存在区别的两个概念。关于普遍管辖原则与“或引渡或起诉”原则的区别,一般认为,普遍性管辖原则要求每个有关国际条约的缔约国遵守“或引渡或起诉”原则,它是有关的被请求国在不引渡的情况下的一项义务。不引渡是实行普遍管辖原则的前提条件之一,也就是说,引渡所代表的刑事管辖权比普遍管辖优先适用。^[14]从这一观点来看,“或引渡或起诉”原则体现了普遍管辖相对于属地管辖权、属人管辖权的补充性。引渡的请求国享有属地、属人等管辖权,因此它可以向罪犯的实际控制国提出引渡请求,而当引渡的被请求国基于缺乏条约关系等理由而拒绝引渡时,它也应对该罪犯实施管辖,这种管辖权即为普遍性管辖权。因此,如果对某种犯罪实行普遍性管辖原则,即便相关国家没有订立引渡条约时,罪犯所在地的国家也能对他进行管辖,使之受到应有的惩罚,这样更加有利于打击犯罪。

为了更好打击海上恐怖主义、维护海上能源通道安全,对海上恐怖主义也建立普遍管辖权是必要的。海盗罪和海上恐怖主义都是非国家主体对国家的犯罪,都是有着严密组织的犯罪。它们之间的最大区别就在于海盗罪要求有私人目的,海上恐怖主义则是出于政治目的。但从现

[10] Oppenheim, International Law, Vol. I, Longmans, Green & Co., 1905, p. 326, 转引自林欣、李琼英:《国际刑法新论》,中国人民公安大学出版社2005年,第8页。

[11] Antonio Cassese, International Criminal Law, Oxford University Press, 2003, p. 284.

[12] 张惠芳:《〈上海公约〉防治国际恐怖主义的法律机制及其评析》,《政治与法律》2008年第4期。

[13] Tina Garmon, International Law of Sea: Reconciling the Law of Piracy and Terrorism in the Wake of September 11th, Tulane Maritime Law Journal, Winter 2002, pp. 269-271.

[14] 黄芳:《国际犯罪国内立法研究》,中国方正出版社2001年,第132页。

在海上能源通道上的恐怖活动的特点来看,海盗罪与海上恐怖主义在许多情况下是融合交织在一起的。海盗罪和海上恐怖主义都是人类共同的敌人,是侵犯和危害人类的行为。海上恐怖主义和海盗行为都会伴随非法剥夺人命和财产,都会扰乱航运的正常状态,是对航运自由的威胁,而且由于航运在国际交往中的重要意义,海上恐怖主义对航运的破坏也阻碍了人类社会整体化的进程,因此,需要在国际法上确定海上恐怖主义是反人类的罪行。目前也有很多学者主张将恐怖主义犯罪归入反人类罪而建立普遍管辖。虽然目前国际社会对恐怖主义缺乏一个权威的统一的定义,但各种反恐的国际决议已经为普遍管辖权的建立奠定了基础,在9·11发生后,联合国大会和安理会通过了一系列的决议谴责恐怖主义,如1373号决议就要求各国通过条约加强合作,共同打击恐怖主义。这些决议表明,国际社会在事实上已经普遍承认了恐怖主义包括海上恐怖主义已经作为人类共同的敌人,确立对恐怖主义的普遍管辖权就是落实这些决议和宣言的要求。如果没有确立对海上恐怖主义的普遍管辖权,会造成国际法上的逻辑缺陷。海上恐怖主义和海盗罪一样,都是对国际航运秩序的破坏,都会阻碍人类和平交往的进行,如果仅仅因为海上恐怖主义的政治性而非私人性就放弃对其实行普遍管辖,会造成国际法对破坏航运安全行为具有政治目的时就可以免责的错误暗示。^[15]因此,对海上恐怖主义行为建立普遍管辖权是非常必要、而且是可行的。但这还需要国际社会的共同努力,尽快对恐怖主义进行界定,明确海上恐怖的范围。

四、结语:国际法是维护海上能源通道安全的重要工具

国际法在维护海上能源通道安全方面具有不容忽视的作用,国际法已经在原则、组织基础以及管辖权等方面为海上能源通道安全的维护奠定了全面的基础。从维护海上能源通道安全的原则基础上看,国家主权原则和国际合作原则这两项国际法的基本原则,应当成为维护海上能源通道安全时所应遵守的原则。从维护海上能源通道安全的组织基础来看,作为全球性的国际组织如联合国,一直以来把反对恐怖主义、维护海上能源通道安全作为自己的任务之一;无论是政府间的专门国际组织如国际海事组织,还是非政府间组织如国际商会下属的国际海事局,在维护海上能源通道安全方面都发挥了重要的作用。这些国际组织成为维护海上能源通道安全的组织基础。最后,从海上能源通道的管辖权来看,由于海上能源通道目前最大的威胁来自于海盗和海上恐怖主义,国际法对海盗罪规定了普遍管辖原则,对海上恐怖主义犯罪规定了“或引渡或起诉”原则,对海上恐怖主义的普遍管辖权的问题还在进一步的探讨之中。

通过以上关于维护海上能源通道安全在国际法上的理论和制度基础的分析,可以得出这样的结论:国际法已经为海上能源通道安全的维护提供了较为完善的理论基础和条件,在理论上已经为该制度的构建铺平了道路。同时海上能源通道安全的国际法律制度也是顺应国际法的发展趋势,而且会使国际法更加丰富和充实,使得国际法律框架体系更加完善、功能更加齐备。因此,国际法在维护海上能源通道方面能够并且应当发挥更大作用,从国际法的角度进一步发展和完善海上能源通道安全制度,对于保障各国能源安全具有非常重要的意义。

[15] 郑雷:《论海上恐怖主义对国际法的挑战与应对》,2008年全国博士生学术论坛(国际法)论文集(第二册),第158-159页。