

## 几内亚湾海盗问题及其治理\*

曹峰毓

**内容提要** 几内亚湾海盗已成为该地区面临的严重非传统安全威胁。其活动频率居高不下,作案手法日益专业化,目标选择渐趋多元,活动范围不断扩大,组织结构日趋复杂。究其原因,几内亚湾海盗问题是该地区社会经济发展困境、政府政策失当、族群对立、安全局势恶化与政府海洋治理能力不足的产物。这种特殊的背景使得海盗同时具有反政府武装、犯罪组织与地方社区建设参与者三重身份。几内亚湾海盗的猖獗给国际航运业带来巨大损失,损害了区域内各国的经济、社会发展,使地区内国际关系复杂化,并冲击了全球能源市场。面对几内亚湾海盗的威胁,区内国家与国际社会采取了一系列的应对措施,但目前取得的成效有限。与尼日尔河三角洲陆地反政府武装相比,几内亚湾海盗由于活动空间宽泛,防治难度更大;与索马里海盗相比,几内亚湾海盗问题呈现出因周边国家与国际社会合作失调而治理成效欠佳的结果。

**关键词** 海盗 几内亚湾 尼日利亚 尼日尔河三角洲

**作者简介** 曹峰毓,云南大学国际关系研究院非洲研究中心博士生(昆明 650091)。

2008年以来,随着联合国先后发布一系列决议,授权对索马里海盗采取打击行动,非洲附近海域的非传统安全问题随即得到了国际社会的广泛关注。在国际社会的共同治理下,索马里海盗袭击数量从2012年开始大幅下降。至2013年,几内亚湾已超过索马里周边海域成为非洲第一、世界第二的海盗犯

---

\* 本文系国家社科基金青年项目“撒哈拉以南非洲反政府武装问题及其对中非合作关系的影响研究”(14CGJ005)与浙江省2011协同创新中心“非洲研究与中非合作协同创新中心”资助项目“非洲反政府武装与油气资源开发互动关系研究”(15FZZX03YB)的阶段性成果。感谢云南大学非洲研究中心王涛老师在文章选题、框架结构与观点上给予的帮助。

罪高发区。<sup>①</sup> 时至今日，几内亚湾海盗不仅影响了中国与相关国家的海上贸易，而且对中国公民的人身安全造成了严重影响。2012年2月，中国台湾省的“天维”号散货船在尼日利亚拉各斯港（Lagos）外海遭海盗袭击，内地船长和台湾籍轮机长在反抗过程中遭海盗开枪杀害。<sup>②</sup> 2015年，中国籍渔船“鲁荣远渔917”号在加纳海域遭海盗袭击，其中4人被海盗劫持长达5天之久。<sup>③</sup> 基于上述严峻形势，本文试图以几内亚湾海盗为研究对象，阐释其特点、成因、产生的危害及国际社会的应对。

## 几内亚湾海盗问题的现状

几内亚湾海盗并不是近几年出现的，早在16世纪该地区海盗活动就曾十分活跃。在17世纪，为保障海上贸易的顺利进行，英国等海上强国不得不对该地区的海盗开展军事打击。最终随着几内亚湾沿海地区相继沦为西方殖民地，该地区的海盗活动在19世纪后一度被有效压制。<sup>④</sup> 20世纪60年代，几内亚湾海盗活动再度兴起。这一时期，几内亚湾沿岸国家相继取得独立并实现经济发展，以拉各斯等港口为活动中心的小型海盗组织开始频繁对周围海域运载建筑材料或其他货物的商船发动袭击。随后，这类海盗组织的规模日益扩大，组织程度不断增强。<sup>⑤</sup> 至1983年，几内亚湾发生的海盗袭击案件占到全球海盗发案总数的63%。<sup>⑥</sup> 然而，随着地区经济在20世纪80年代因世界性经济危机而走向衰落，该地区海盗袭击事件也随着航运量的减少而下降。<sup>⑦</sup> 进入21世纪以来，几内亚湾的海盗活动进入新一轮的高发期，呈现以下特点：

---

① IMB, *IMB Piracy and Armed Robbery Against Ships: Annual Report 2015*, London: ICC International Maritime Bureau, 2016, p. 5.

② 刘子玮：《几内亚湾海盗问题研究》，载《亚非纵横》2013年第2期，第49页。

③ “Piracy and Robbery against Ships in the Gulf of Guinea: 2015”, *OBP*, 2016, <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop2015/west-africa#menu1>, 2017-01-02.

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*, Vol. 8, No. 2, 2016, p. 135.

⑤ Jamie Charlebois, *Pirate Economics: The Economic Causes and Consequences of Contemporary Maritime Piracy in Sub-Saharan Africa*, Halifax: Dalhousie University, 2012, p. 24.

⑥ Samuel Oyewole, *op. cit.*, p. 135.

⑦ Jamie Charlebois, *op. cit.*, p. 24.

### (一) 几内亚湾海盗犯罪案件数量居高不下

20世纪90年代中后期,几内亚湾地区发现新油田。随着几内亚湾石油工业的日益繁荣与尼日尔河三角洲地区安全环境的逐渐恶化,该地区的海盗犯罪死灰复燃。当时,由于作案规模较小(一般盗窃财物价值不过1万美元),加之很少发生大规模正面冲突,该地区的海盗活动几乎不为外界所关注。值得注意的是,海盗袭击案件在2007年出现“井喷式”增加态势。由此,几内亚湾的海盗问题开始作为严重的海上非传统安全问题引起广泛关注。2011年,因海盗袭击事件频发,几内亚湾部分地区被列为“高风险海域”。<sup>①</sup>至2013年,几内亚湾已超过索马里周边海域而成为非洲海盗犯罪最为高发的地区。如表1所示,据不完全统计,2011~2015年间,几内亚湾海盗袭击案件每年发生30~70件。

表1 近年几内亚湾与索马里周边海域海盗袭击案件 (单位:件)

|         | 2011年 | 2012年 | 2013年 | 2014年 | 2015年 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 几内亚湾    | 53    | 62    | 52    | 41    | 31    |
| 索马里周边海域 | 237   | 75    | 15    | 11    | 0     |

说明:国际海事局认为几内亚湾发生的实际海盗袭击的数量可能比官方统计数据高两倍。See Adjoa Anyimadu, *Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Ocean*, London: Chatham House, 2013, p. 10.

资料来源:IMB *Piracy and Armed Robbery Against Ships: Annual Report 2015*, London: ICC International Maritime Bureau, 2016, p. 5.

目前,估计几内亚湾地区的海盗分子共有约1250人,主要盘踞在尼日尔河三角洲地区,<sup>②</sup>且呈现出活动范围不断扩大的趋势。我们通过梳理历史就会发现,最初几内亚湾的海盗袭击大多集中在拉各斯港等近海地区,影响基本局限于尼日利亚海域。<sup>③</sup>后来,几内亚湾海盗逐渐将袭击范围扩大至贝宁、喀麦隆等国沿海地区。当下,几内亚湾所有国家的海上目标均有遭受海盗袭击的可能。

<sup>①</sup> Jimmie E. Sullivan, *Maritime Piracy in the Gulf of Guinea, Regional Challenges and Solutions*, Newport: Naval War College, 2012, p. 4.

<sup>②</sup> Freedom C. Onuoha, “Oil Piracy in the Gulf of Guinea”, *Conflict Trends*, No. 2, 2012, p. 31.

<sup>③</sup> Cyril Prinsloo, *African Pirates in the 21<sup>st</sup> Century: A Comparative Analysis of Maritime Piracy in Somalia and Nigeria*, Stellenbosch: Stellenbosch University, 2012, p. 63.

## (二) 尼日尔河三角洲反政府武装人员与海盗相互勾结与借力

起初, 海盗团伙多为临时拼凑而成, 成员以尼日利亚闲杂人员为主。随着 20 世纪 90 年代几内亚湾地区油气勘探取得突破性进展, 在该地区石油经济日趋活跃的同时, 三角洲地区的经济发展机会却没有得到相应增加, 环境问题日益严峻, 这些都引发了民众的普遍不满情绪, 而政府在处置上的不当举措则进一步激化了矛盾。在 1990 年和 1998 年该地区先后出现了“奥贡尼人生存运动”(Movement for the Survival of the Ogoni People) 和“伊乔青年会议”(Ijaw Youth Council) 等组织, 它们试图通过和平抗议的手段争取尼日尔河三角洲地区应得的石油权益。<sup>①</sup> 在上述运动被尼联邦政府武力镇压后, 该地区民众决定诉诸武力, 并在 2004 年以来先后成立了“尼日尔三角洲人民志愿军”(Niger Delta People's Volunteer Force)、 “尼日尔三角洲解放运动”(Movement for the Emancipation of the Niger Delta) 等反政府武装。随着当地各类反政府武装的兴起, 有着相似缘起背景的几内亚湾海盗也随即与部分反政府武装相聚合。于是, 海盗组织将他们发动的袭击也看成是尼日尔河三角洲抵抗运动的一部分。尽管表面声称其针对油轮与海上石油设施的袭击活动是为了向尼日利亚联邦政府施加政治压力, 目的是迫使政府改变现有的石油政策, 而非获取经济利益,<sup>②</sup> 似乎几内亚湾海盗活动也因此具有了一定的政治因素。但从其实际活动主体内容来看, 海盗与反政府武装力量的结合, 更多是出于海盗壮大人员力量的考虑。

## (三) 追求经济利益为海盗主要犯罪目标

几内亚湾海盗致力于经济收益最大化。<sup>③</sup> 最初, 几内亚湾海盗主要将渔船和杂货船上的货物作为劫掠目标, 渔船、杂货船在内的各种民用船只均可成为其袭击对象。海盗针对尼日利亚本国渔船的攻击从 2003 年的 4 起逐渐上升至 2007 年的 108 起, 对该国捕鱼业造成了毁灭性打击。<sup>④</sup> 随着尼日尔河三角洲地区石油盗窃犯罪的日益泛滥与该地区石油黑市的繁荣, 石油这一在当地生活中并无直接用途的商品开始展现出巨大的经济价值。于是, 海盗积极配

---

<sup>①</sup> Kathryn Nwajiaku - Dahou, "The Political Economy of Oil and Rebellion in Nigeria's Niger Delta", *Review of African Political Economy*, Vol. 39, No. 132, 2012, p. 302.

<sup>②</sup> Cyril Prinsloo, *op. cit.*, pp. 60 - 63.

<sup>③</sup> Jamie Charlebois, *op. cit.*, p. 35.

<sup>④</sup> *Ibid.*, pp. 30 - 31.

合尼日尔河三角洲地区的反政府武装对海上石油设施发动袭击，成为后者开辟海洋这一“第二战场”的重要力量，以彰显自身“为尼日尔河三角洲解放事业而奋斗”的精神。据统计，在2004~2010年间，海盗针对尼日利亚海上油气设施的袭击至少有29次。<sup>①</sup>其中海盗在2008年6月长途奔袭120公里，攻击了壳牌公司位于尼日利亚附近海域的“邦加”（Bonga）浮式生产储油卸油装置（FPSO）。此次袭击使尼日利亚每天减产石油22.5万桶，跌至25年来最低点。<sup>②</sup>相关研究表明，海盗分子甚至还会对三角洲地区的部分河流进行定期巡逻，从而阻止国际石油公司利用相关河道运输石油。<sup>③</sup>

在袭击海上油气设施的同时，海盗还将抢劫油轮上的石油产品作为主要袭击手段。<sup>④</sup>2014年，以油轮为目标的海盗袭击案件占总量的一半以上。不过，从2015年开始，海盗的袭击目标再次呈现出多元化趋势，针对油轮的袭击案件数量下降到18%，而针对散装货轮、杂货船、渔船等船只的攻击比例则大大上升，海盗希望据此获取巨大的经济收益。

然而，2014年末国际油价的大幅下跌极大地减少了此类活动的利润。海盗团伙则再次改变作案手段，开始效仿索马里海盗，广泛从事针对船员的绑架活动。相较于2014年，2015年几内亚湾地区油轮被劫案件下降了80%，而绑架船员事件则上升了36.4%。由此看来，后者已成为目前海盗袭击的最主要形式。<sup>⑤</sup>在绑架行动中，海盗最初曾将目标对准在石油公司工作的外籍员工，释放人质的条件也多为政治性的；而如今，越来越多与石油业毫无关系的人员成为绑架案的受害者，获取赎金也变为劫持人质的主要目的。

因此，无论是海上劫掠，还是袭击海上油气设施，抑或绑架人质，海盗均把获取经济利益作为其主要活动目标。正基于此，几内亚湾海盗愿意与任何能给他们带来经济收益的团体合作，而并不在乎彼此之间是否具有共同的政治利益。为了在他国水域实施海盗袭击，他们有时甚至会吸纳贝宁等邻国

① Mikhail Kashubsky, “A Chronology of Attacks on and Unlawful Interferences with, Offshore Oil and Gas Installations, 1975–2010”, *Perspectives on Terrorism*, Vol. 5, No. 5–6, 2011, pp. 141–159.

② Fidelis A. E. Paki and Kimiebi Imomotimi Ebienfa, “Militant Oil Agitations in Nigeria’s Niger Delta and the Economy”, *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 1, No. 5, 2011, p. 142.

③ Cyril Prinsloo, op. cit., pp. 60–63.

④ UNODC, *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment*, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013, p. 45.

⑤ “Piracy and Robbery against Ships in the Gulf of Guinea: 2015”, *OBP*, 2016, <http://oceans.beyondpiracy.org/reports/sop2015/west-africa#menu1>, 2017-03-07.

居民进入组织。<sup>①</sup>

#### （四）海盗行动能力与组织水平日渐提高

几内亚湾海盗的作案手法日益专业化。在最初的袭击中，在港口或锚地进行盗窃是几内亚湾海盗的主要犯罪形式。海盗乘坐普通快艇或渔船登上目标船只，尽可能偷走船上的值钱物品，具体手法与一般的入室盗窃相比并无二致。参与此类袭击的人员大多不是职业海盗，所使用的工具也不是为海盗袭击而专门打造。截至 2005 年，2/3 的海盗袭击案件均属于此类。<sup>②</sup> 不过，此后的海盗专业化程度迅速提升。2006 年，海盗开始针对海上正在航行中的船只发动攻击。<sup>③</sup> 2011 年，海盗开始有能力操纵大型船只，这使其可以驾驶受害船只尽可能远离袭击地点以躲避可能的营救行动。<sup>④</sup> 在 2012 年左右，海盗团伙引进了类似于索马里海盗的母船技术，<sup>⑤</sup> 海盗的长途奔袭能力明显上升。至 2012 年，已有 55% 的海盗袭击发生在距海岸线 70 英里以外的深海中。<sup>⑥</sup> 毫无疑问，这与海盗获得在深海地区发动袭击的能力密切相关。

在最初的袭击中，几内亚湾海盗团伙是临时拼凑而成的，因此呈现出单打独斗、相互竞争的特点，并没有表现出作为具有同一政治目标的反政府武装而应具备的合作精神。不同团伙间的协调行动十分鲜见，而相互拆台的事件则时有发生。例如，在绑架行动中，海盗惧怕其他海盗组织甚于政府，因为前者为了得到赎金很可能将人质劫走而自行与船主展开谈判。<sup>⑦</sup> 在袭击得手后，他们也多将赃物在当地市场出售或留为己用。经过近几年的发展，几内亚湾海盗不仅与在政治上对立的尼日利亚的官僚集团建立了合作关系，寻求庇护，而且他们还建立起极为复杂的国际化犯罪网络。一些学者认为，其组织的严密程度要高于索马里海盗。在开始行动之前的计划阶段，海盗团伙会通过安插在港口、航运公司中的内线精确得知目标船只的类型、位置、所载

① UNODC, op. cit., p. 50.

② Ali Kamaldeen, *Maritime Security Cooperation in the Gulf Of Guinea: Prospects and Challenges*, New South Wales: University of Wollongong, 2014, p. 179.

③ Ibid., p. 169.

④ GAO, *Ongoing U. S. Counterpiracy Efforts Would Benefit From Agency Assessments*, Washington, DC: United States Government Accountability Office, 2014, p. 29.

⑤ Jimmie E. Sullivan, op. cit., p. 4.

⑥ Ibid.

⑦ Jamie Charlebois, op. cit., pp. 30 - 31.

货物;<sup>①</sup>在行动中,海盗团伙会与母舰驾驶员、军火供应商进行合作,确保获得必要的船只与武器装备;而在行动结束后,海盗则会通过黑市经营者、资金转移者等专业人士完成销赃、洗钱等环节。<sup>②</sup>有证据表明,几内亚湾海盗与来自俄罗斯、黎巴嫩、荷兰和法国等国的犯罪集团在融资、洗钱等环节曾开展合作。<sup>③</sup>

### (五) 海盗通过扮演“地方建设者”的角色笼络人心

尼日尔河三角洲地区经济发展落后,居民生活状况恶劣,当地民众对经济和社会发展愿望强烈,而生活在该地区的民众并不相信联邦政府真正有意愿推动尼日尔河三角洲地区的发展。在这种情况下,当地社区自然将发展的希望投向本族群中的“成功人士”,而海盗作为族群中少有的拥有足够财力的团体便被寄予了推动社区发展的“厚望”。与此同时,海盗也需要得到民众的支持以便为他们从事的各类犯罪活动提供庇护。在族群政治文化与现实需求的推动下,海盗便将其不法所得中的一部分用于当地社区的建设,客观上承担了部分应由政府承担的责任。

海盗为地方社区发展投入的资金目前尚缺乏准确的统计。不过,一些学者通过对巴耶尔萨州(Bayelsa)和三角洲州(Delta)中伊乔人(Ijaw)社区的研究发现,海盗会向当地的医疗中心提供药物,为居民提供饮用水与电力供应。与此同时,他们还通过向教师支付工资、为中小儿童缴纳学费、向大学生提供奖学金,以及赞助个人参加职业培训等手段,支持教育事业。此外,他们还向商人、企业家和工匠提供资助,促进尼日尔河三角洲地区的工商业发展。<sup>④</sup>

综上,几内亚湾海盗现已发展为兼具反政府武装、犯罪团体与社区建设参与者三重身份的矛盾复合体。

---

① Adjoa Anyimadu, *Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Ocean*, London: Chatham House, 2013, p. 4.

② MPPIWG, *Dalhousie University Marine Piracy Project Intersectoral Working Group Workshop: Summary Report*, Halifax: Dalhousie University, 2012, p. 7.

③ Odalonu Happy Boris, “The Upsurge of Oil Theft and Illegal Bunkering in the Niger Delta Region of Nigeria: Is There a Way Out?”, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 6, No. 3, 2015, p. 566.

④ Ibaba Samuel and Augustine Ikelegbe, “Militias, Pirates and Oil in the Niger Delta”, in Wafula Okumu and Augustine Ikelegbe eds., *Militias, Rebels and Islamist Militants Human Insecurity and State Crises in Africa*, Tshwane: Institute for Security Studies, 2010, p. 242.

## 几内亚湾海盗问题的成因

几内亚湾海盗的活动据点绝大多数位于尼日利亚的尼日尔河三角洲地区，尼日利亚亦是遭受海盗袭击最为频繁的国家。这些海盗的攻击方式，特别是使用的暴力方式也非常类似尼日尔河三角洲地区的各类反政府武装与犯罪团伙。因此，几内亚湾海盗问题本质上是尼日尔河三角洲的陆上危机向海洋的延伸。

### （一）社会经济发展困境

尼日尔河三角洲落后的经济与社会发展水平大大降低了民众参与犯罪活动的机会成本。在石油工业兴起之前，种植业与渔业是尼日尔河三角洲地区的传统产业，当地约有 60% 的人口靠其维生。然而，石油业迅速发展带来的环境污染对这些产业造成沉重打击。与此同时，由于石油产业具有资本与技术密集型的特点，对资源所在地的就业拉动作用十分有限。加之，尼日利亚联邦政府长期忽视尼日尔河三角洲的经济发展，该地区的失业率与贫困率长期居高不下。如表 2 所示，2010 年，尼日尔三角洲地区近 1/3 人口处于失业状态，2/3 以上人口在国际贫困线以下艰难维生。

表 2 2010 年尼日尔河三角洲地区贫困状况（单位：%）

| 地区                  | 失业率  | 贫困率  |
|---------------------|------|------|
| 阿夸伊博姆州 (Akwa Ibom)  | 27.7 | 62.8 |
| 巴耶尔萨州               | 27.4 | 57.9 |
| 克罗斯河州 (Cross River) | 27.9 | 59.7 |
| 三角洲州                | 27.9 | 70.1 |
| 埃多州 (Edo)           | 27.9 | 72.5 |
| 河流州 (Rivers)        | 27.8 | 79.7 |

资料来源：“Socioeconomic Statistics”，Nigeria Data Portal, 2016, <http://nigeria.opendataforafrica.org/iynrgrf/socioeconomic-statistics>, 2017-03-10; “Nigeria Socio-Economic Indicators”, Nigeria Data Portal, 2016, <http://nigeria.opendataforafrica.org/NSEI2012Nov/nigeria-socio-economic-indicators-november-2012>, 2017-03-10.

与落后的经济发展水平相伴的是社会发展的严重滞后。据统计，尼日尔河三角洲有 3/4 地区的人类发展指标 (Human Development Index) 低于尼日利

亚平均值。该地区各类教育与医疗保障设施奇缺，平均每14平方公里才有一所小学，44平方公里有一所基础医疗中心。为数不多的学校与医院的运行也因缺少诸如课本、药物等最基本的物资处于半停滞状态。这导致该地区儿童5岁之前死亡率高达20%，小学毕业率不足65%。<sup>①</sup>

表3 2007年尼日尔河三角洲地区部分医疗卫生与教育数据

|                  |        |      |           |        |      |
|------------------|--------|------|-----------|--------|------|
| 可获得安全饮用水人口比例 (%) | 阿夸伊博姆州 | 53.3 | 成人文盲率 (%) | 阿夸伊博姆州 | 15.3 |
|                  | 巴耶尔萨州  | 36.6 |           | 巴耶尔萨州  | 18.2 |
|                  | 克罗斯河州  | 30.9 |           | 克罗斯河州  | 22.5 |
|                  | 三角洲州   | 65.6 |           | 三角洲州   | 19.0 |
|                  | 埃多州    | 60.7 |           | 埃多州    | 13.3 |
|                  | 河流州    | 61.0 |           | 河流州    | 10.4 |
| 艾滋病感染率 (%)       | 阿夸伊博姆州 | 27.8 | 小学毕业率 (%) | 阿夸伊博姆州 | 68.4 |
|                  | 巴耶尔萨州  | 14.0 |           | 巴耶尔萨州  | 61.1 |
|                  | 克罗斯河州  | 17.5 |           | 克罗斯河州  | 63.2 |
|                  | 三角洲州   | 19.6 |           | 三角洲州   | 63.6 |
|                  | 埃多州    | 12.4 |           | 埃多州    | 48.3 |
|                  | 河流州    | 21.8 |           | 河流州    | 63.2 |

资料来源：“Nigeria Socio - Economic Indicators”，Nigeria Data Portal，2016，<http://nso.nigeria.opendataforafrica.org/nqtsdag/nigeria-socio-economic-indicators-november-2012,2017-03-10>。

与尼日尔河三角洲地区民众的惨淡生活形成鲜明对比的是，该地区从事各类犯罪活动带来的利润却十分巨大。有研究表明，在尼日尔河三角洲盗窃石油的收入是公务员收入的200多倍，而非法炼油活动一天的收入就可达60美元，相当于大多数居民两个多月的生活费。<sup>②</sup>相比之下，风险较高的绑架活动利润更为可观。最终，在生活的重压以及不法高昂利润的诱惑下，尼日尔河三角洲地区众多青年人怀抱着“拥有豪华轿车、奢侈品与一夜暴富”的幻想，参与到了石油盗窃等各种不法勾当之中。随着犯罪组织数量与规模的不

<sup>①</sup> Paul Francis, Deirdre LaPin and Paula Rossiasco, *Securing Development and Peace in the Niger Delta: A Social and Conflict Analysis for Change*, Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 38 - 40.

<sup>②</sup> [美国] 约翰·伽思维尼恩：《能源战争》，伍铁、唐晓丽译，国际文化出版公司，2008年版，第42~43页。

断增加与扩大，尼日尔河三角洲地区的黑色产业市场逐渐趋于“饱和”。部分组织便将目标瞄准了“竞争”相对较小的海洋。因此，尼日尔河三角洲落后的经济与社会发展水平与陆地上相对有限的资源便成为几内亚湾海盗产生的经济原因。

## （二）政府政策失当

尼日利亚政府执行的石油收入分配与成本分担政策造成了尼日尔河三角洲民众的普遍不满。在独立之初，尼日利亚联邦政府沿用了英国殖民当局于1914年颁布的《矿物法案》（The Mineral Act）。该法案规定各类矿产资源的收益均归地方政府所有。<sup>①</sup>然而，随着20世纪60年代末该国石油工业进入迅速发展期，出于政治整合、经济统筹等因素，1969年联邦政府出台了《石油法案》（The Petroleum Act）。该法案将所有石油资源划归联邦政府，产油地的石油收入则由联邦政府通过中央基金配发。<sup>②</sup>此后，多届联邦政府均致力于加大对石油收入的控制，产油区获得的石油收益由1970年的45%锐减至1984年的1.5%。联邦政府虽在1992年设立了旨在帮助产油地发展的“石油矿物产区发展委员会”（OMPADEC）、“尼日尔河三角洲发展委员会”（NDDC）等部门，但由于贪污腐败与官僚作风严重，这些组织并未对尼日尔河三角洲地区的经济与社会发展起到明显的促进作用。<sup>③</sup>

在难以获得石油收益的同时，三角洲地区民众却不得不承担石油工业发展带来的一系列恶果。由于技术缺陷或人为破坏，该地区石油漏油事故2000年至2004年间约5400起，2008至2012年间2500多起。<sup>④</sup>据估算，清理其造成的污染需要耗费30年时间，并付出10亿美元的代价。<sup>⑤</sup>尤其是，尼日尔河三角洲地区的生态环境急剧恶化，当地传统的农业与渔业遭受了毁灭性打

---

<sup>①</sup> Victor Ojatorotu, *Contending Issues in the Niger Delta Crisis of Nigeria*, Delray Beach: JAPSS Press, 2009, p. 22.

<sup>②</sup> [美国] 约翰·伽思维尼恩：前引书，第52页。

<sup>③</sup> Aderoju Oyefusi, “Oil and Peacebuilding in the Niger Delta”, in Devon Curtis and Gwinyayi A. Dzinesa eds., *Peacebuilding, Power, and Politics in Africa*, Athens: Ohio University Press, 2012, p. 255.

<sup>④</sup> 朴英姬：《跨国石油公司社会责任与尼日利亚的可持续发展》，载《西亚非洲》2017年第1期，第128页。

<sup>⑤</sup> Niels Rottier, *Why Maritime Piracy Soars in the Gulf of Guinea and Plunges in Somalia*, Leiden: Leiden University, 2016, p. 25.

击，百姓的身体健康也受到了严重损害。<sup>①</sup>然而，尼日利亚联邦政府长期漠视该地区的环境问题。1969年颁布的《石油法案》免除了石油公司在环境保护领域的义务；1978年出台的《土地使用法令》（The Land Use Decree）则将尚未划归联邦政府的土地交由中央政府任命的州长管理，间接剥夺了地方社区与石油公司谈判并获取环境补偿的权利。<sup>②</sup>

尼日利亚联邦政府对尼日尔河三角洲地区民众利益的长期忽视不可避免地引起了民众的普遍不满。由于三角洲地区在尼日利亚参、众两院中的席位只占总数的24.8%与22.8%，无力左右联邦政府的能源政策走向，街头群众运动便成为该地区民众在斗争初期表达不满、维护利益的主要手段。在此过程中，三角洲民众分别在1990年和1998年成立了“奥贡尼人生存运动”和“伊乔青年会议”。前者于1993年组织了一次30万人的游行，抗议壳牌石油公司（Shell）开采油气资源所造成的环境污染。后者则发表了《卡伊马宣言》（*Kaiama Declaration*），要求油气公司满足当地社区的要求，并发起了一系列的集会抗议行动。不过，这些群众运动未能取得预期效果。尼日利亚联邦政府宣布“奥贡尼人生存运动”为分离主义组织，并于1994年以谋杀罪判处该组织9名领导人死刑。“伊乔全体青年会议”的集会游行也被镇压，造成数百人死伤。<sup>③</sup>

尼日利亚政府对和平斗争的暴力镇压使得三角洲地区的民众对政府彻底丧失了信心。此时“以暴制暴”已经成为他们维护自身利益的近乎唯一手段。他们先后组建了“尼日尔三角洲人民志愿军”、“尼日尔三角洲解放运动”等多支反政府武装，对该地区的石油生产设施发起有组织的破坏行动。石油公司被迫将发展重点逐渐转向海洋，以期躲避战火。武装分子随之在海洋开辟“第二战场”，海盗袭击便成为陆上抵抗行为的延续。因此，联邦政府对三角洲民众利益的长期忽视乃至损害成为几内亚湾海盗产生的政治原因。

### （三）族群对立与安全局势恶化

尼日利亚各族群间的对立，尤其是尼日尔河三角洲地区族群间的尖锐冲突导致该地区陷入了长期的半无政府状态。在尼日利亚的政治发展中，主要族群豪萨-富拉尼人（Hausa - Fulani）、约鲁巴人（Yoruba）与伊格博人

① Rita Abrahamsen, *Conflict & Security in Africa*, Suffolk: James Currey, 2013, p. 45.

② [美国] 约翰·伽思维尼恩：前引书，第52页。

③ 王涛：《尼日利亚“油气寄生型”反政府武装探析》，载《西亚非洲》2017年第3期，第147、148页。

(Igbo) 为争夺政治权力相互倾轧, 导致历史上连绵不绝的政变与反政变。其中, 1967 年爆发的比夫拉战争 (The Biafra War) 更是造成了约 100 万人丧生。具体到尼日尔河三角洲, 该地区拥有约 40 个族群、约 250 种方言, 其中的少数民族普遍对被主体族群长期把持政权感到不满。<sup>①</sup> 1966 年, 尼日尔河三角洲地区的伊乔人因不满伊格博人对石油利益的分配政策而组织起“尼日尔三角洲志愿军”(Niger Delta Volunteer Force) 与联邦政府对抗, 并宣布成立独立的“尼日尔三角洲共和国”(Niger Delta Republic)。<sup>②</sup> 1990 年吉迪恩·奥卡尔 (Gideon Orkar) 领导的军事政变也声称他们代表了中部地带和尼日尔河三角洲“边缘化的、被压迫的、受奴役的人民”的利益。此外, 在几百年来, 该地区各少数民族也为争夺资源而不断爆发冲突。起初是争夺奴隶与棕榈油, 在独立后则转变为石油。<sup>③</sup> 为了能使本族群在竞争中取得优势, 尼日尔河三角洲地区出现了数十个族群军事组织, 形成了武装割据局面。

族群间的持续对立一方面严重牵扯了联邦政府的精力, 迫使其将大量资源用于调和各族群间的利益分歧, 另一方面也使部分社区呈现出各自为政的局面。最终, 联邦政府对尼日尔河三角洲这类偏远地区的控制仅能达到维持国家不分裂这种底线要求, 甚至无法保障最低限度的稳定。据统计, 尼日尔河三角洲已发生了至少 120 ~ 150 次极度危险的暴力冲突。<sup>④</sup> 该地区族群间的尖锐矛盾迫使各族群用一切可能的手段获取资金, 增强自身的经济、军事实力, 以便在冲突中获取更多优势。这可以说是几内亚湾海盗产生的族群与社会原因。

#### (四) 政府海洋治理能力不足

第一, 几内亚湾地区众多的海上目标与港口建设的滞后为大规模的海盗活动创造了可能。广义的几内亚湾包括北起塞内加尔, 南至安哥拉的广大海域, 面积超过 100 万平方海里。该地区地理位置优越, 是开普敦至伦敦、开

---

<sup>①</sup> Arild Nodland, “Guns, Oil, and ‘Cake’: Maritime Security in the Gulf of Guinea”, in Bruce A. Elleman, Andrew Forbes, and David Rosenberg eds, *Piracy and Maritime Crime: Historical and Modern Case Studies*, Newport: Naval War College, 2010, p. 194.

<sup>②</sup> Kathryn Nwajiaku – Dahou, op. cit., p. 300.

<sup>③</sup> J. P. Afam Ifedi and J. Ndumbe Anyu, “Blood Oil, Ethnicity, and Conflict in the Niger Delta Region of Nigeria”, *Mediterranean Quarterly*, No. 4, 2011, p. 80.

<sup>④</sup> 蒋俊:《尼日利亚国家建构进程中的少数民族问题》, 载《浙江社会科学》2011年第6期, 第57页。

普敦至达喀尔、黑角至达喀尔、达喀尔至直布罗陀等国际航线重要的节点地区，且拥有拉各斯、阿比让、达喀尔、杜阿拉等 200 余座深水良港。<sup>①</sup> 此外，几内亚湾及其沿岸还拥有着丰富的自然资源。非洲石油产量的 70%、世界可可产量的 75% 均来自该地区。<sup>②</sup> 优越的地理位置与丰富的自然资源使几内亚湾成为世界海运最繁忙的海域之一。据统计，该地区海上运输量高达每年 4 亿吨。<sup>③</sup> 大量的过往船只成了海盗袭击的绝佳目标。此外，随着几内亚湾地区海上石油开采活动在 21 世纪的迅速升温，沿海地区建设的大量钻井平台以及为其运输人员与补给的交通船也为海盗提供了更多袭击选择。

值得注意的是，由于途经几内亚湾的商船多是负责运输沿岸国家的进出口商品，它们无法像途经亚丁湾等高风险海域那样快速通过，反而需要减速并在港口停靠。<sup>④</sup> 由于通关效率低下，商船抵达拉各斯、科托努等港口后，往往需要等待 10 天到 1 个月甚至更长时间。而缺乏相应的安全保护则使得海盗活动变得如入室盗窃般容易。海盗乘坐普通快艇就可抢劫停泊于港内，几乎毫无抵抗之力的商船，然后轻易上岸逃走。

第二，几内亚湾国家海上治安力量的普遍薄弱与缺乏地区合作使海盗分子有了可乘之机。几内亚湾很多国家在陆地上均面临着严重的安全挑战。其中，尼日利亚南部三角洲地区存在尼日尔三角洲抵抗运动等反政府武装，北部的宗教反政府势力也十分猖獗；喀麦隆在巴卡西半岛（Bakassi）面临着分离组织“巴卡西独立运动”（Bakassi Movement for Self - Determination）带来的安全挑战；<sup>⑤</sup> 而安哥拉的卡宾达地区（Cabinda）则自该国独立以来便表现出强烈的分离倾向。国内严峻的安全形势使这些国家无暇顾及海上力量的建设。目前，该地区规模最大的尼日利亚海军只有 8 000 人，主要装备仅有两艘护卫舰与 5 艘海岸巡逻艇，而其他国家的海军力量普遍只有几百人，装备更为简陋。<sup>⑥</sup> 相比之下，海上警卫队等准军事力量则更加弱小，且主要专注于渔业管

① Jimmie E. Sullivan, op. cit., p. 2.

② Freedom C. Onuoha, op. cit., p. 29.

③ Ali Kamaldeen, op. cit., p. 46.

④ Adjoa Anyimadu, op. cit., p. 9.

⑤ 关培凤：《非洲边界和领土争端解决模式的新发展——以巴卡西半岛争端及其解决为例》，载《西亚非洲》2013年第4期，第89~102页。

⑥ 军事科学院《世界军事年鉴》编辑部：《世界军事年鉴》，解放军出版社，2012年版，第171~202页。

理、海上搜救等任务，无力应对海盗袭击。<sup>①</sup> 据统计，几内亚湾各国海军仅有约 20 艘长于 25 米的船只。其力量根本不足以维护几内亚湾的航行安全。<sup>②</sup>

此外，这一海域海上安全领域国际合作的缺失进一步削弱了几内亚湾国家对海盗袭击的防控能力。目前，几内亚湾国家尚未建立统一的海事信息交流中心，西非国家也未就共享海岸雷达等设备签订任何协议。这无疑会导致各国在安全机制上的重复建设，浪费本就十分宝贵的海上力量。各国有关部门也未开展常态化的联合执法行动，致使海盗可轻易通过进入别国领海的方式躲避追捕。<sup>③</sup> 例如，在针对“达兹杰特冒险”号（Duzgit Venture）的袭击中，海盗便将其从贝宁先后劫持到了加蓬和尼日利亚。<sup>④</sup>

我们通过以上论述不难看出，尼日尔河三角洲地区落后的经济状况、恶劣的生存环境、尖锐的族群对立，加之政府对三角洲地区的不当政策，成为几内亚湾海盗产生的深层次原因。该地区低廉的犯罪成本，尤其是几内亚湾周边国家海洋治理能力的薄弱则成为危机向海上延伸的契机，并最终导致几内亚湾海盗袭击的大规模爆发。

## 几内亚湾海盗问题的危害

几内亚湾海盗已成为该地区非传统安全领域的巨大挑战。他们通过向各类海上目标发动大量袭击，对几内亚湾的海上运输、沿岸国家乃至整个国际社会都造成了巨大危害。

### （一）给国际航运人员与财产造成巨大损失

航运业是受几内亚湾海盗影响最为直接的行业。其中，海盗袭击对船员人身安全造成的威胁最为引人注目。虽然从 2012 年起几内亚湾海盗袭击的数量逐渐减少，但由于海盗逐渐将袭击目标锁定为远离海岸的大型船只，该地区受海盗袭击波及的船员数量并未出现相应的下降（参见表 4）。由于几内亚湾海盗与尼日尔河三角洲地区反政府武装的密切联系，他们的装备相较于索

---

① Jimmie E. Sullivan, op. cit., p. 7.

② Matthew Fiorelli, “Piracy in Africa: The Case of the Gulf of Guinea”, *KAIPTC Occasional Paper*, No. 37, 2014, p. 8.

③ Jimmie E. Sullivan, op. cit., p. 78.

④ UNODC, op. cit., p. 50.

马里海盗更为精良，作案过程也更为暴力。随着几内亚湾海盗在 2015 年将作案手段由抢劫货物转变为绑架船员，他们与受害者间的对抗进一步加剧，造成伤亡人数显著上升。据统计，海盗在 2015 年约半数的袭击中使用了武力，绑架了 44 名船员，并造成 23 人死亡。<sup>①</sup>

表 4 2012 ~ 2015 年几内亚湾海盗造成的人员伤亡

|         | 2012 年 | 2013 年 | 2014 年 | 2015 年 |
|---------|--------|--------|--------|--------|
| 遭受袭击总人数 | 966    | 1 871  | 1 035  | 1 225  |
| 死亡人数    | 5      | 2      | 1      | 23     |
| 受伤人数    | 18     | 12     | 8      | 19     |

资料来源：“Piracy and Robbery against Ships in the Gulf of Guinea: 2015”，OBP, 2016, <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop2015/west-africa#menu1>, 2017-03-15.

为了保障在几内亚湾海域的正常运营，航运公司被迫采取增加船只防护、提高船员的工资、增加保险金额等手段。这些都显著地增加了航运成本。2011 年，随着保险公司将尼日利亚和贝宁列为“高风险海域”，该地区保险费用大幅上升。<sup>②</sup> 目前，航经几内亚湾海域的船舶除正常缴纳运输保险费用外，还需缴纳战争险附加费，每航次平均增加保费 1.5 万美元。2015 年，航运公司因几内亚湾海盗产生的额外支出达 8 880 万美元，其中保险费 4 230 万美元，人力成本费 4 060 万美元，船只防护措施相关支出 390 万美元，赎金 160 万美元，货物损失 40 万美元。<sup>③</sup>

## （二）对几内亚湾沿岸国家经济、社会及国家间关系产生负面影响

作为地区性的非传统安全威胁，几内亚湾海盗也对该地区国家的经济、社会乃至国家间关系造成了损害。第一，海盗活动严重影响了地区国家的经济发展。在渔业领域，尼日利亚在 2004 年拥有 200 多艘渔船及 30 家渔业公司。在海盗的袭扰下，该国至 2011 年只有约 120 艘渔船，不到 10 家渔业公司，渔业损失高达每年 6 亿美元。<sup>④</sup> 在同一时期，贝宁也遭受了平均每年 1 200 万美元的渔业损失。在石油出口领域，2006 年 1 月至 2011 年 9 月，几内

① Niels Rottier, op. cit., p. 4.

② Jimmie E. Sullivan, op. cit., p. 4.

③ “Piracy and Robbery against Ships in the Gulf of Guinea: 2015”，OBP, 2016, <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop2015/west-africa#menu1>, 2017-03-15.

④ 王学军：《非洲海盗问题与国际反海盗合作》，载《现代国际关系》2012 年第 12 期，第 30 页。

亚湾海盗平均每天盗油量高达1万桶，折合损失约150万美元。而在关税收入方面，贝宁主要港口科托努因海盗袭击肆虐，停靠船舶数量在2011年下降了70%，损失关税达8100万美元，致使政府税收下降了28%。<sup>①</sup>此外，沿海国家进出口贸易的减少也对布基纳法索、马里和尼日尔等内陆国家的经济发展造成了间接影响。为了应对海盗威胁，几内亚湾国家还被迫加大了在海军建设等方面的开销。相关研究指出，几内亚湾地区的海盗活动对西非地区造成的经济损失每年达20亿美元。<sup>②</sup>

第二，几内亚湾海盗对尼日尔河三角洲地区的社会发展带来消极影响。这主要体现在其加剧了尼日尔河三角洲地区与尼日利亚联邦政府间的割裂态势。海盗组织通过将自己美化成为三角洲民众利益奋斗的“自由战士”和参与社区建设等方式收买人心，<sup>③</sup>致使该地区百姓虽然可能不赞同海盗所采用的暴力手段，却能对海盗在本社区的存在表示容忍，甚至提供一定的支持。<sup>④</sup>然而，我们也应清楚地认识到，这种发展是以损害几内亚湾地区经济发展为代价的。其最终结果将是助长该地区本已存在的割据态势，对尼日利亚的国家建构带来消极影响。

第三，几内亚湾海盗也成为牵动地区国家间外交关系的重要因素。作为该地区严重的非传统安全挑战，几内亚湾海盗的影响已由一般的经济、社会领域扩散至国际政治领域，其中以海盗经常发动的跨国袭击影响最为巨大。例如，几名武装分子在2009年2月经海路对赤道几内亚的总统府发动了袭击。调查显示，袭击发动者来自尼日尔河三角洲地区的海盗团伙，而喀麦隆的博塔港（Bota Port）则是本次袭击的发起地。该事件导致赤道几内亚与喀麦隆关系的一度紧张，并使两国暂时中止了所有双边贸易活动。<sup>⑤</sup>

### （三）严重影响了该地区国家的能源开发国际合作

几内亚湾海盗的大肆活动还在能源安全领域对域外国家造成了损害。几内亚湾是世界重要的石油产区。其中尼日利亚的预计储量为371万亿桶，是世界第十一、非洲第二储油国；而安哥拉的预计储量为127万亿桶，位列

① UNODC, op. cit., p. 51.

② Jimmie E. Sullivan, op. cit., p. 4.

③ Jamie Charlebois, op. cit., p. 36.

④ Cyril Prinsloo, op. cit., p. 57.

⑤ Ali Kamaldeen, op. cit., p. 212.

非洲第三。除了储量丰富,该地区的另一特点是原油的硫含量较少,炼化成本低廉且环境污染小,属于世界公认的“甜蜜原油”。此外,相较于中东地区,由于不需要经过狭窄的海峡或运河,几内亚湾的石油在向欧美市场的运输过程也相对容易。在这种情况下,几内亚湾已经成为世界主要石油出口地之一。2015年,该地区石油出口量约占世界石油出口总量的7.3%、非洲的73.2%。<sup>①</sup>

海盗活动已对世界其他地区与几内亚湾国家的正常石油贸易带来了严重阻碍。关于海盗对该地区石油工业造成的损失目前尚无准确统计,但国际石油公司普遍认为其足以对国际石油市场造成影响。<sup>②</sup>一方面,海盗通过对海上石油勘探、开采平台或其他石油设施的袭击降低了几内亚湾的石油产量,从而导致市场供求关系紧张。2008年针对“邦加”海上平台的袭击便使尼日利亚石油日均减产22.5万桶。另一方面,海盗对过往油轮的袭击则严重影响了国际石油公司在该地区的经营活动。据估算,几内亚湾海盗在2012~2014年针对油轮的攻击使石油公司蒙受了高达9500万美元的损失。<sup>③</sup>虽然被窃石油最终会通过黑市流入国际市场,但国际石油公司遭受的巨额损失将最终导致对该地区投资的减少,对该地区的石油产业造成长期的负面影响,不利于国际石油市场的健康发展。

## 几内亚湾海盗问题的治理

作为严重的地区性非传统安全威胁,几内亚湾海盗已经引起了国际社会的广泛关注。相关国家与组织已针对该问题采取了多层次的治理行动。

### (一) 国别层面

尼日利亚等国虽已综合采取武装清剿、大赦以及与海盗团伙开展合作、加强立法等多重手段,但几内亚湾海盗组织的特殊性质使尼日利亚的这些努力均难以取得显著成效。

第一,海盗分子通过积极参与社区建设的方式赢得了当地民众的支持,

---

<sup>①</sup> BP, *BP Statistical Review of World Energy 2015*, London: BP, June 2016, pp. 6-18.

<sup>②</sup> Cristina Barrios, *Fighting Piracy in the Gulf of Guinea Offshore and Onshore*, Brussels: European Union Institute for Security Studies, 2013, p. 2.

<sup>③</sup> OBP, *The State of Maritime Piracy 2014*, Broomfield: Oceans Beyond Piracy, 2015, p. 50.

使其得以藏匿于普通居民之中。一方面，此举使尼日利亚联邦政府难以获取海盗分子的准确情报；另一方面，海盗分子也可以将平民作为抵抗政府打击的“挡箭牌”。最终，即使政府得以确定海盗的藏身地点，清剿行动也难免会造成巨大破坏与大量平民伤亡，反而会激起进一步冲突。<sup>①</sup>

第二，尼日利亚联邦政府在 2009 年宣布对包括海盗在内的武装分子实施大赦，并增加尼日尔河三角洲地区享有的石油收益份额，试图通过满足海盗组织政治诉求的方式平息冲突。<sup>②</sup> 不过，该举措实际上仅在 2009 ~ 2010 年暂时性地减少了海盗袭击数量。当海盗分子发现大赦计划并不能满足其对金钱的渴望时，他们便重操旧业。<sup>③</sup>

第三，古德勒克·乔纳森（Goodluck Jonathan）上任后，尼日利亚联邦政府出台政策，允许前海盗分子成立海上安保公司，期望能够通过满足海盗分子经济欲望的方式与之开展合作，确保航运安全。这种手段虽然吸引了部分海盗组织放下武器，但是激起了“极端分子”的强烈反弹。他们认为与政府进行此类合作是对三角洲“解放”事业的背叛，并在 2016 年成立了诸如“尼日尔三角洲复仇者”（Niger Delta Avengers）等反政府武装。<sup>④</sup> 其袭击目标不仅包括联邦政府和石油公司，还包括那些被视为“叛徒”的武装团伙，导致地区局势再度恶化。

第四，几内亚湾沿岸国家试图通过立法的方式加强对海盗问题的治理。但目前看来，周边国家均没有为打击海盗行为建立起完备的法律体系。以受海盗威胁较大的国家贝宁为例。该国法律就存在着对海盗的定义过时、《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。域内国家法律的不健全从根本上阻碍了各类反海盗行动的开展，并对这类行动的有效性造成了负面影响。2015 年，只有少数几名嫌疑人因参与海盗犯罪而被逮捕，而其中没有一人被正式起诉。<sup>⑤</sup>

---

① Judith Burdin Asuni, *Understanding the Armed Groups of the Niger Delta*, New York: Council on Foreign Relations, 2009, p. 12.

② 熊易寒、唐世平：《石油的族群地理分布与族群冲突升级》，载《世界经济与政治》2015 年第 10 期，第 96 页。

③ Ali Kamaldeen, op. cit., pp. 175 - 176.

④ P& I, *Anatomy of West African Maritime Kidnappings*, London: UK P&I, 2016, p. 5.

⑤ “Piracy and Robbery against Ships in the Gulf of Guinea: 2015”, *OBP*, 2016, <http://oceans.beyondpiracy.org/reports/sop2015/west-africa#menu1>, 2017-01-02.

## （二）地区层面

几内亚湾国家试图依托各类区域合作组织联合打击海盗组织，但目前实质进展有限。其中，中非国家经济共同体（ECCAS）在2008年着手在其管辖海域建立次区域海岸防卫网络。<sup>①</sup>西非国家经济共同体（ECOWAS）在2011年将海盗及海上安全问题列为西非沿岸国家的重要威胁，并决定联合成员国共同制定一体化的海洋安全战略。<sup>②</sup>2011年10月，尼日利亚与贝宁依托“西非与中非海事组织”（Maritime Organization of West and Central Africa）发起了被称为“繁荣行动”（Operation Prosperity）的海上联合巡逻。<sup>③</sup>2013年，西非与中非国家领导人在雅温得峰会（Yaoundé Summit）发表了联合宣言，重申了相关国家联合打击海盗犯罪的决心。<sup>④</sup>此外，几内亚湾国家还成立了“几内亚湾委员会”（Gulf of Guinea Commission）以进一步协调地区内国家的反海盗协同行动。<sup>⑤</sup>

不过，几内亚湾国家的上述举措多为倡议性质，因此这无法从根本上改善几内亚湾的安全形势。受制于资金短缺等因素，多数合作项目的进展十分缓慢。目前，仅有多哥、贝宁、尼日利亚、喀麦隆、圣多美与普林西比和赤道几内亚建立了一体化的信息共享中心，而区域性海上安全战略的制定与实施则遥遥无期。作为唯一的联合巡逻项目，尼日利亚与贝宁联合实施的“希望行动”虽然有效降低了两国海域海盗袭击的数量，但是导致邻国多哥和科特迪瓦的海盗袭击频率迅速增加，并不能对改善整个地区的安全局势起到决定性作用。

## （三）国际层面

域外国家或国际组织努力突破相关法律与政策的制约，在反海盗问题上取得了一系列进展。目前，国际社会关于治理海盗问题的法律框架主要是《联合国海洋法公约》（United Nations Convention on the Law of the Sea）。该公约将海盗行为定义为：“私人船只或私人飞机的船员、乘客或机组人员出于个人目的，对公海或不处于任何国家司法管辖范围内的其他船只、飞机或其

---

<sup>①</sup> Nikolaos Biziouras, “Piracy, State Capacity and Root Causes”, *African Security Review*, Vol. 22, No. 3, 2013, p. 118.

<sup>②</sup> 王学军：前引文，第31页。

<sup>③</sup> Freedom C. Onuoha, *op. cit.*, p. 31.

<sup>④</sup> Niels Rottier, *op. cit.*, p. 22.

<sup>⑤</sup> Nikolaos Biziouras, *op. cit.*, p. 118.

上的人员进行非法扣押、暴力活动和掠夺；自愿参与任何将其他船只或飞机变为海盗船只或飞机的行动；任何煽动或故意促成上述行动的行为”。<sup>①</sup>然而，几内亚湾海盗与尼日尔河三角洲地区的反政府武装有密切联系，其部分袭击也带有政治目的。这与该公约中“出于个人目的”的要约相冲突。除此之外，几内亚湾相当一部分海盗袭击是发生在国家领海之内，而不是处于公约规定的“公海或不处于任何国家司法管辖范围之内”的地区。这导致几内亚湾海盗问题超出了《联合国海洋法公约》的管辖范围，使域外国家难以直接介入。

与此同时，出于维护主权以及管控武器的需要，几内亚湾国家还对域外国家的参与手段加以严格限制。一方面，尽管国际海事组织（IMO）起草的《制止危及海上航行安全非法行为公约》（Convention for the Suppression of Unlawful Acts of Violence Against the Safety of Maritime Navigation）将“以武力或武力威胁或任何其他恐吓形式夺取或控制船舶；对船上人员施用暴力，并有可能危及船舶航行安全”的行为定为犯罪，<sup>②</sup>但几内亚湾沿岸的安哥拉、喀麦隆、加蓬与刚果共和国目前均未批准这一重要的反海盗条约。这大大限制了该条约在几内亚湾地区的适用效力。另一方面，目前，几内亚湾国家还禁止域外国家成立的私营军事公司（Private Military Company）等非国家行为体参与到商船的护航行动中。<sup>③</sup>事实上，国际社会对索马里海盗问题的治理行动已经证明，国际护航行动与私营军事公司的介入恰恰是目前打击海盗犯罪的最有效手段。最终，几内亚湾国家对域外国家参与海上安全事务的严格限制虽然维护了“非洲问题非洲解决”的自主原则，却极大地限制了这些国家在治理几内亚湾海盗问题上所发挥的作用。

尽管阻碍重重，但国际社会为彻底消除几内亚湾海盗还是做出了一系列努力。其中美国主要通过非洲司令部（United States Africa Command）的“非洲伙伴倡议”（African Partnership Station）帮助相关国家进行海军建设。2010年，几内亚湾国家在美国的帮助下开展了海军联合训练项目，其内容包括搜

---

<sup>①</sup> 《联合国海洋法公约》，载联合国网：<http://www.un.org/zh/law/sea/los/article7.shtml>，2017-01-02。

<sup>②</sup> “Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation”，*IMO*，February 2010，<http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/SUA-Treaties.aspx>，2017-01-02。

<sup>③</sup> Adjoa Anyimadu, *op. cit.*, p. 11.

索和救援技术、反海盗战术、非法捕鱼监管等技术。<sup>①</sup>目前,美国已向尼日利亚以及该地区的其他国家投入了约3 500万美元,以打击日益严重的海盗及其他海上犯罪活动。<sup>②</sup>欧盟同样是几内亚湾反海盗行动的关键参与者。该组织下属的共同研究中心(Joint Research Centre)开展了“海洋感知与风险”(Maritime Awareness and Risks)项目,以帮助几内亚湾国家收集与共享监控信息。欧洲发展基金(European Development Fund)则向相关国家的安全政策改革、港口能力提升、应急响应建设等项目提供资金支持。欧盟还提出了“海上关键航道项目”(Critical Maritime Routes Program),计划在三年时间中向几内亚湾地区投入450万欧元,以帮助相关国家提升海上治安力量的行动能力、跨部门协调能力。<sup>③</sup>2012年2月,在上述多国的支持与配合下,尼日利亚海军还组织了由欧、美、非三方12国海军参加的旨在加强几内亚湾国家海军反应能力的军事演习。此外,中国等域外国家也通过提供武器装备等手段,帮助几内亚湾国家提升反海盗能力。<sup>④</sup>

## 余论：对海盗问题治理有效路径的再思考

通过对几内亚湾海盗问题的研究,笔者认为:第一,在缘起上,几内亚湾海盗与世界其他地区的非法武装组织相比并无二致,均是因政治上严重不满、经济上被边缘化以及政府能力缺失等多重因素共同交织的产物。而在发展过程中,它们也采取迎合一些民众的诉求,进而满足一定人群利益的举措。然而,这些外部利益常常与组织的内部利益相矛盾。例如,作为犯罪团伙,几内亚湾海盗需要将经济收益放在首位;而作为反政府武装,政治目的则应是他们的首要考量因素。一个组织不可能永久地调和多种相互矛盾的利益诉求,其结果必然是对某一类利益的淡化或压制。该过程对外表现则为组织行动路线的大幅调整,由此几内亚湾海盗展现出越来越强烈

---

① Nikolaos Bizziouras, *op. cit.*, p. 118.

② 王学军:前引文,第32页。

③ Cristina Barrios, *op. cit.*, p. 3.

④ “Report of the United Nations Assessment Mission on Piracy in the Gulf of Guinea”, United Nations Security Council, January 2012, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2012/45](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/45), 2017-01-02.

的经济利益导向性质。因此，把握这类组织的各种利益诉求，不仅有助于加强对这类组织本质的了解，而且还可据此预测该组织未来的发展方向，并做出有效应对。

第二，通过对比活动在尼日尔河三角洲地区陆地上的反政府武装与几内亚湾海盗的影响力可以看出，前者纵然人数众多，造成的破坏也很大，但其影响范围基本仅限于三角洲地区，并没有成为地区性的安全威胁；而后者以海洋为活动空间，凭借仅1 000余人的规模便使得几内亚湾十余国的海上交通受到了严重威胁。这很典型地展现出了海洋与陆地 in 安全建设上的难度差异。以陆地为主要活动范围的反政府武装通常滋生在政府权力难以触及的偏远地区，交通因素一方面限制了政府对这些组织的打击力度，另一方面也成为其发展的障碍。因此，对于这些陆缘安全威胁，纵使难以彻底根除，政府也往往可以将其孤立在某些“天然疆界”之内，尽可能减小其破坏力。不过，以几内亚湾海盗为代表的海上安全威胁则不同。海洋的开放特性意味着只要有合适的交通工具便可在其中几乎无阻碍的航行。换言之，海上安全建设有着“一点突破、满盘皆输”的特点。值得注意的是，几内亚湾并不是唯一存在类似非传统安全威胁的地区，而海盗团伙也不是几内亚湾唯一的非法武装组织。未来，几内亚湾海盗的“成功经验”存在着被其他武装组织借鉴的可能，从而引起非传统安全威胁“由陆向海”的转移，这点需要有关各方早做预防。

第三，通过比较国际社会治理几内亚湾海盗与索马里海盗的不同方式，我们不难发现两个悖论。与索马里相比，几内亚湾国家均拥有较为强力的中央政府，且具备一定的海上治安能力，在打击海盗上应该具有比前者更好的条件。然而，一方面，正是由于索马里联邦政府失去了对附近海域的基本掌控，域外国家才得以在该地区开展联合护航行动。另一方面，在治理方式上，尼日利亚等国将大量精力投入到处理与海盗问题有关的陆缘性问题之中，有助于从根本上解决几内亚湾海盗问题；而国际社会对索马里海盗的打击行动则以军事护航为主，基本属于“压制性”行动，治标不治本。不过，从结果上看，对索马里海盗的治理成效要远高于几内亚湾海盗，造成这一特例的本质原因值得学界进一步深入探析。

## An Analysis of the Piracy in the Gulf of Guinea and Its Governance

*Cao Fengyu*

**Abstract:** The piracy in the Gulf of Guinea has been a serious non – traditional security threat of the region. With high frequency, the tactics of piracy are growing. So are its diversity of target selection, scope of activities, and organizational complexity. The causes of the piracy in the Gulf of Guinea are the dilemma of social and economic development, inappropriate government policies, ethnic antagonism, deteriorating security situation, and the inadequate capacity for marine governance in the region. These make the pirates a complex of three identities: rebels, criminal organizations, and local community builders. The existence of pirates has harmed the development of shipping industry, damaged the economic and social development of regional countries, complicated the international relations of the region, and impacted the global energy market. Faced with the threat of piracy, the regional countries and the international community have taken a series of countermeasures, but the positive results are limited. Unable to reconcile the conflict of internal and external interests, the action route of pirates in the Gulf of Guinea has shifted sharply. Compared with the rebels in Niger Delta, piracy in the Gulf of Guinea is more difficult to prevent because of its obstacle – free nature of activity space. Compared with the Somali piracy, the one in the Gulf of Guinea reveals a paradox of governance due to active countermeasures of neighboring countries.

**Key Words:** Piracy; The Gulf of Guinea; Nigeria; Niger Delta

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)