

东南亚安全治理中的 私人安保公司*

邢瑞利 刘艳峰

【内容提要】 在经济全球化背景下，治理主体逐渐多元化，安全私有化趋势日益明显，而私人安保公司的出现是上述两种发展趋势的集中体现。在东南亚地区，私人安保公司逐渐成为新兴治理主体，有其自身的优势和特点，在地区安全治理中发挥着区别于其他行为体的作用，当然它也挑战了国家对暴力的垄断权，也面临暴力被过度使用以及难以规制等问题。因此加强对私人安保公司的规制、引导、监督、评估是必要且迫切的。应该将私人安保公司纳入亚太安全新架构的建构中，使其在安全治理中发挥辅助性作用，与国家相配合，共同维护地区安全与稳定。

【关键词】 私人安保公司 新型安全治理模式 亚太安全新架构

【作者简介】 邢瑞利，南京大学国际关系研究院硕士研究生；刘艳峰，南京大学中国南海研究协同创新中心博士研究生

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0055-15

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504004

* 本文系国家社科基金 2014 年重大项目“总体国家安全观下的中国东南周边地区安全机制构建研究”（14ZDA087）的阶段性成果；感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

随着全球化的发展,恐怖主义、跨国犯罪、金融危机和环境恶化等非传统安全威胁日益严峻,且呈现出区域蔓延和全球爆发的态势。这些全球性问题的跨国性和长期性,使主权国家既难以独立应对,也无法在短期内解决。在此背景下,私人安保公司(Private Security Company, PSC)^①应运而生。关于私人安保公司,它是以利润为驱动,主要为客户提供包括军事和安保在内的各种服务。随着安全威胁的增多,越来越多的私人安保公司也提供人员和企业资产保护、风险评估、后勤供应、军事训练、情报收集、解救人质等服务。

近年来,跨国海盗问题和恐怖主义威胁在东南亚地区集中爆发,这促进了东南亚海上安全私有化趋势的发展,私人安保公司如雨后春笋般出现。它们在应对东南亚海上安全威胁中扮演着越来越重要的角色。^②目前,国际海事局(The International Maritime Bureau, IMB)在东南亚打击海盗及海上恐怖主义过程中,越来越多的私人安保公司在各个港口提供海上安保服务。显然,私人安保公司这一新兴行为体已经“悄悄”参与东南亚海上安全治理。卡罗琳·利斯(Carolin Liss)最早对东南亚地区的私人安保公司进行系统研究,^③并将其视为新的安全治理行为体。^④利斯指出,私人安保公司已经在东南亚海上安全治理中发挥重要作用。^⑤

然而,国内学者至今还没有对私人安保公司与东南亚地区安全治理的关系进行系统研究。一方面,私人安保公司在东南亚安全秩序中的作用尚未引起学界重视。另一方面,已有研究也未能敏锐地意识到东南亚私人安保公司在未来安全管理和安全秩序中的角色。因此本文试图对私人安保公司在东南

^① 学界关于提供军事和安保服务的公司名称并未统一,如“私人安保公司”(Private Security Company, PSC)、“私人军事公司”(Private Military Company, PMC)、“私人军事承包商”(Private Military Contractors)、“私人安保承包商”(Private Security Contractors)、“私人军事安保公司”(Private Military Security Company, PMSC)等。本文统一采用“私人安保公司”。

^② Carolin Liss, “New Actors and the State: Addressing Maritime Security Threats in Southeast Asia,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, No. 2, 2013, p. 144.

^③ Carolin Liss, “Losing Control? The Privatization of Anti-piracy Services in Southeast Asia,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 63, No. 3, 2009; Carolin Liss, *Oceans of Crime: Maritime Piracy and Transnational Security in Southeast Asia and Bangladesh*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011.

^④ Carolin Liss, “New Actors and the State,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, No. 2, 2013.

^⑤ Carolin Liss, *Oceans of Crime*, p. 343.

亚地区安全治理中的活动及其作用进行探究，并在此基础上讨论相关国家对私人安保公司的规制与管理，以及中国如何推动私人安保公司在亚太安全新架构建设中发挥积极作用。

一、私人安保公司成为东南亚安全治理的新主体

（一）私人安保公司在东南亚的兴起

在伊拉克和阿富汗战争中，美国私人安保公司介入安保和安全治理。2001年九一一事件后，私人安保公司逐渐打破国家对暴力的垄断权，通过提供军事和安全服务活跃于世界各地。彼得·辛格（Peter W. Singer）认为：“受利润驱动，私人安保公司提供军事服务和军事技术，为军事行动和军队培训提供支持，包括情报收集与分析、战略规划以及技术援助等。”^① 2003年，在伊拉克战争中，美国有超过35家私人安保公司介入，提供了20%的士兵，被称为“第一次私有化的战争”。其中，受雇佣的20000名伊拉克士兵负责完成危险地区的军事任务，超过5000名雇佣兵配有重型武器。^② 由此，私人安保公司逐渐被世界各国所关注。根据美国丹佛大学私人安保监管网站的数据显示，2014年美国私人安保公司人员在阿富汗和伊拉克的数量分别高达61352人和3234人。^③ 此外，随着全球政治经济环境的变化，私人安保公司逐渐由传统军事领域转向非传统安全领域。近年来，私人安保公司不仅数量越来越多，而且服务范围也日趋广泛。

私人安保公司在东南亚正逐渐成为一种具有独特优势的新兴安全治理主体。首先，东南亚私人安保公司主要受外生性刺激而出现。冷战结束以来，虽然未发生新的世界大战，但被美苏争霸掩盖的局部战争与冲突逐渐凸显。这些局部战争和冲突通常伴随种族、宗教和部落对抗，跨国犯罪集团、地区军阀、反叛组织及恐怖分子也参与其中。^④ 美国等西方国家鉴于人权、战争

^① P. W. Singer, "Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security," *International Security*, Vol. 26, No. 3, 2002, p. 186.

^② James Conachy, "Private Military Companies in Iraq: Profiting From Colonialism," *World Socialist Web Site*, May 2004, <https://www.wsws.org/en/articles/2004/05/pmcs-m03.html>.

^③ See Data & Statistics, Statistics on the Private Security Industry, Private Security Monitor, University of Denver, http://psm.du.edu/articles_reports_statistics/data_and_statistics.html.

^④ Michael T. Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, New York: Henry

伤亡及国内舆论压力，并不愿意卷入地区军事冲突，这使“战争外包”、“军事外源化”成为可能，^①域外大国主导的私人安保公司由此介入东南亚地区安全治理。其次，私人安保公司参与东南亚安全治理因海陆差异有所不同。一般来说，因为海上安全威胁可能发生在管辖权有重叠或争议的海域，所以私人安保公司参与方式更为复杂，且政府更难进行规制。最后，东南亚国家无力单独应对非传统安全威胁。从服务范围来看，私人安保公司类似于独立行为体，它已经逐渐成为打击海盗和恐怖主义的新兴行为体。^②

辛格以距离战场远近为标准，将私人安保公司分为三类：第一，军事支持公司，负责后勤运输和技术支持；第二，军事咨询公司，负责提供参谋及培训业务；第三，军事服务公司，直接参与和指挥战争。^③但是辛格的分类限于军事服务功能，不能有效解释和应对东南亚地区非传统安全威胁。此外，还有学者将私人安保公司分为作战公司与非作战公司两大类。非作战公司又分为三种：军事支持公司、私人安保公司和非致命性服务公司，分别负责一般的人员服务、财产安全与个人保护以及非战斗后勤与通信工作。^④这种分类虽提到非作战公司，且对其作了具体划分，然而并未就东南亚私人安保公司的产生渊源、生长土壤和发展脉络作出说明。

鉴于东南亚地区私人安保公司的现实情况，笔者认为可以将其分为外生性私人安保公司和内生性私人安保公司两类，外生性私人安保公司是指由域外大国主导和成立的私人安保公司，后在东南亚设立分支机构。例如在新加坡设立办事处的哈特公司（Hart）和总部设在新加坡的背景亚洲公司（Background Asia）都是美国和英国的大型私人安保公司在亚洲区域的分支机构。^⑤内生性私人安保公司是指东南亚国家基于本地区安全现状和形势，自

Holt and Company, 2001, p. 9.

^① Carolin Liss, *Oceans of Crime*, p. 324.

^② David Shearer, *Private Armies and Military Intervention*, New York: Oxford University Press, 1998, p. 13; Janice E. Thomson, *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1996, p. 8.

^③ P. W. Singer, *Corporate Warriors*, pp. 92-93.

^④ J. Eric Fredland, "Outsourcing Military Force: A Transactions Cost Perspective on the Role of Military Companies," *Defense and Peace Economics*, Vol. 15, No. 3, 2004, p. 207.

^⑤ Carolin Liss, "Losing Control? the Privatization of Anti-piracy Services in Southeast Asia," p. 395.

愿接受、扩展和变革私人安保公司的服务，甚至独立成立私人安保公司。值得注意的是，印度尼西亚、马来西亚和新加坡等国家都明令禁止公民和非国家行为体使用武器，因而东南亚很少有类似于西方国家的私人安保公司。因此，近几年在东南亚迅速扩展的私人安保公司，几乎都是外生性的。

（二）外生性私人安保公司与东南亚安全治理

外生性私人安保公司在东南亚的迅速扩展受到以下几个因素的影响。

第一，外生性私人安保公司迅速扩展的驱动力源于国际政治行为体的多元化趋势。西方国家致力于推动全球化进程，这使国家权威向上流散至区域集团或国际组织，向下流散至跨国公司或私人团体。其中，私人安保公司能够提供优质安保服务，比国家更迅速有效地应对安全威胁。例如，近年来越来越多航行马六甲海峡的商船，选择雇佣私人安保公司来防止海盗攻击和海上恐怖主义，保护船员及运输物资的安全。^①此外，全球化进程需要在国家层面推行新自由主义经济。为此，美国等西方国家推行贸易自由化和解除贸易管制，致使国家部门逐渐被私有化，私人安保公司的出现也是这种私有化趋势的结果，它的出现不仅降低了国家推行意识形态必需的军费成本，而且降低了国内和国际民众的舆论压力。^②总之，私人安保公司是公共服务和国家企业私人化的新形式。

第二，外生性私人安保公司迅速扩展的直接原因是东南亚海盗问题日趋严重、海上恐怖主义日益泛滥。冷战后，金融危机、海盗、恐怖主义、跨国犯罪和环境退化等安全威胁，呈现区域蔓延和全球爆发的态势。而传统的大规模军事冲突鲜有发生，导致各国大量裁军。20世纪90年代，美国现役军人数量由204万降到136万，俄罗斯兵力由280万人降到120万人，英国兵力由30.9万人降到22万人，法国兵力由66万人降到54万人，德国兵力由60万人降到32万人。^③这些被裁减的训练有素且经验丰富的士兵转而受雇于私人安保公司。此后，私人安保公司介入东南亚地区非传统安全问题治理，并逐渐发展壮大。其业务范围广泛且灵活多样，可以适应东南亚地区的各种需

^① Carolin Liss, "The Role of Private Security Companies in Securing the Malacca Strait," p. 16.

^② 王宏伟：《私人军事公司的兴起原因及发展前景》，载《国际论坛》2005年第3期，第15页。

^③ 王保存：《世界新军事变革新论》，解放军出版社2003年版，第222页。

求。^① 例如，布朗与路特公司曾经参与过美军在索马里、海地、卢旺达、波斯尼亚、科索沃等地的军事行动。甚至联合国和一些国家都雇佣私人安保公司，来有效应对安全挑战，由此国家安全和国际安全的界线也日益模糊。

第三，东南亚各国的内政改革为外生性私人安保公司提供了生长的土壤。在过去 20 年中，东南亚各国政治民主得到发展，经济快速增长。这加速了政府机构改革，使各国重新审视军队和警察的作用，减少了军队在国家安全方面所占的比重。^② 因此，军队和警察在国家政治中的影响逐渐下降，这为其他“行为体”共同参与海上安全治理奠定了基础。德克·斯滕贝亨（Dirk Steenberg）认为，私人安保公司参与印度尼西亚海洋安全治理增加了印尼安全领域的开放性，“印度尼西亚在 1999 年的政府改革中，就将决策权由中央转向地方，这为私人安保公司参与政府安全治理提供了机会，打开了政治缺口。具体而言，私人安保公司避开了中央权力机构，与地方政府直接进行沟通 and 接触。”^③ 此外，私人安保公司与国际非政府组织密切合作，为组织的发展寻找资金支持。例如，它们借助绿色环保组织倡导“绿色”旅游项目，将大量外国资本引入私人安全领域。

东南亚各国的海上安全兼具敏感性和脆弱性。^④ 这客观上需要外生性私人安保公司介入该地区的海上安全治理。首先，大多数东南亚国家都拥有漫长、曲折的海岸线和大量海岛，国家经济发展严重依赖海洋资源和贸易运输。因而该地区一旦发生海盗袭击，都会牵动各国的神经。其次，东南亚拥有众多战略通道，如马六甲海峡、新加坡海峡、巽他海峡和龙目海峡，客观上增加了海盗袭击的可能性。再次，塔利班政权倒台后，基地组织成员纷纷逃匿东南亚，致使恐怖分子与海上犯罪组织彼此勾结。这使船只和港口设施很容易成为分离主义势力和恐怖组织的袭击对象。最后，“伊斯兰祈祷团”和基地组织等激进团体都能够轻易发动致命性袭击。^⑤ 这些因素使得东南亚各国都

^① 王宏伟：《私人军事公司的兴起原因及发展前景》，第 13 页。

^② Tim Huxley, *Reforming Southeast Asia's Security Sectors*, London: Conflict, Security and Development Group, 2001, p. 84.

^③ Carolin Liss, "New Actors and the State," p. 153.

^④ 关于敏感性与脆弱性的阐释，参见罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著，《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社 2002 年版，第 13 页。

^⑤ John F. Bradford, "The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia," *Naval War College Review*, Vol. 58, No. 3, 2005, p. 70.

无法独自应对恐怖主义和海盗活动。

总之，东南亚安全威胁与海盗、恐怖主义等非传统安全问题相联系，相关国家的民主改革和经济发展引发了该地区政治、经济和社会环境的变化。由于东南亚岛屿争端和主权问题都非常敏感，导致各国合作非常有限。^① 例如，为打击马六甲海域的海盗，新加坡、马来西亚和印度尼西亚在 2004 年创建了马六甲海峡巡逻队。虽然三国在倡议中明确了合作范围与内容，但合作深度仍然十分有限。另外，虽然三国三海里以内领空允许侦察机飞抵，但在实际行动中，三国碍于主权，海军巡逻队只能协同而不能联合，并且不允许在邻国海域进行追踪和巡逻活动，虽然当地政府努力合作以共同应对安全威胁，但是成效不大，海上威胁依然猖獗。总体来看，东南亚各国不能很好地保护航道安全，因此航运公司为保护资产、工作人员和投资安全，转而依赖私人安保公司。^② 私人安保公司已经对政府和企业决策过程以及舆论产生影响。近年来，私人安保公司积极参与东南亚战略要道马六甲海峡的安全治理，并定期参与马六甲海峡安全会议。主流媒体对私人安保公司的安全报告和评估总是积极报道和宣传。^③ 显然，私人安保公司作为一种新兴行为体参与东南亚海上安全治理日益得到当地政府和民众的默许和接受。

二、私人安保公司在东南亚安全治理中的作用

如前所述，安全私有化趋势已经传播至东南亚地区，大批欧美国家的私人安保公司在东南亚地区异常活跃。一方面，私人安保公司打击海盗和恐怖主义，保障航道安全，为海上航行提供安保服务；另一方面，它们挑战了东南亚国家对暴力的垄断权，甚至有可能导致其与国家关系的恶化。

私人安保公司对促进东南亚地区安全治理有着积极作用，主要体现为：第一，私人安保公司与国家之间可以相互促进，共同负责东南亚海上安保和安全治理。首先，私人安保公司和国家目标相同，既要保证船舶航行安全，

^① See Mark J. Valencia, "The Politics of Anti-piracy and Anti-terrorism Responses in Southeast Asia," paper delivered at ISEAS conference: Maritime Security, Maritime Terrorism and Piracy in Southeast Asia, 2004, p. 4.

^② Carolin Liss, *Oceans of Crime*, p. 327.

^③ Carolin Liss, "The Role of Private Security Companies in Securing the Malacca Strait," p. 16.

又要消除海盗和恐怖主义威胁。因此，两者不仅没有直接的利益冲突，反而存在共同利益。其次，私人安保公司在某种程度上被视为“中立行为体”，因而可以绕过主权和领土争端等敏感问题。最后，原本需要国家动用军事和民用资源保障海上安全，如今私人安保公司可以分担甚至完全承担该任务。^① 例如，背景亚洲（Background Asia）等一些私人安保公司为穿越马来西亚和印度尼西亚水域的船只提供武装警卫和护航等服务。

第二，私人安保公司自身拥有独特的优势，能够提供比国家更优质和全面的服务。例如，私人安保公司可以提供特定区域的即时威胁信息，向航行船舶发出危险警告，^② 使其能够有效规避风险；定期开展执法人员训练和船舶追踪训练，培养优秀安保人员；^③ 提供武装护卫服务来抗击海盗袭击；^④ 通过优质的训练人员以及船上护卫来预防各类海盗袭击事件，一旦有船只遭到劫持，它们还提供解救服务，英国的两家私人安保公司——灰色页面有限公司（Gray Page Limited）和朝圣者精英有限公司（Pilgrim Elite Limited）就专门提供此类服务。此外，私人安保公司还提供渔业保护服务，并为企业员工和资产提供安保服务等。例如，哈特公司提供专属经济区渔业资源保护服务，具体范围包括保护当地渔民免受非法侵害、保护当地渔民独一无二的资源使用权等。

需要指出的是，私人安保公司在东南亚安全治理中也存在消极影响。第一，国家很难对私人安保公司进行有效规制和管理。当地政府无法完全监督私人安保公司在跨越其领海和专属经济区时遵守相关法律，因此一些国家的政府对其表示担忧。例如，《海峡时报》在2005年4月的一系列文章显示，私人安保公司在东南亚海域的活动遭到印度尼西亚和马来西亚两国的严重抗议。^⑤ 一些国家政府甚至明确拒绝雇佣任何形式的私人安保公司，马来西亚

^① Carolin Liss, *Oceans of Crime*, p. 202.

^② Lars Bangert Struwe, "Private Security Companies (PSCs) as a Piracy Countermeasure," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 35, No. 7, 2012, p. 591.

^③ 私人安保公司船员安全意识培训课程的内容，包括海盗行为反应及预防训练，它们还为客户提供24小时监测船舶跟踪系统服务。

^④ Boey David, "Ship Owners Using Hired Guns: Guards Provide Anti-piracy Security for Vessels in Regional Waters," *Straits Times*, April 8, 2005, p. 3.

^⑤ Tracy Sua, "For Hire: Guardians of the Sea: Several Firms Now Offer Escort Vessels and Mercenaries," *Straits Times*, April 15, 2005, p. 2.

警方公共事务和国内安全主管奥斯曼·塔利布（Osman Taleb）警告说：“任何在马来西亚境内发现的私人武装护卫船只，都会被视为恐怖分子或雇佣军被拘留逮捕。”^① 另外，马来西亚上尉诺尔·阿潘迪·奥森（Noor Apandi Osnin）也表示，“目前在马来西亚并没有相关文件允许私人安保公司在境内活动。私人武装护卫在某种程度上是对一国主权的侵犯，它们未经授权就进入东南亚海域进行活动，这可能会为外国军队进入并企图控制该地区开启不好的先例。”^②

第二，私人安保公司在提供优质服务的同时，可能会导致过度使用暴力，恶化冲突，从而引发人道主义问题。私人安保公司目前仍活动于国际法和国内法之间的真空地带，而且它们自配武器，很容易引发安全和道德问题。曾有私人安保公司的武装护卫人员提到，“在任何情况下，我们都要先射击，至于问题和后果，留待以后再说。”^③ 这表明，私人安保公司武装护卫的准则是，任何试图接近商船的可疑人员或船只都会遭到枪击。这种情况对当地渔民和居民人身安全造成了极大威胁，出现误杀和海上暴力事件的可能性大大提高。

第三，私人安保公司挑战了东南亚各国对暴力的垄断权。马克斯·韦伯认为，“国家是拥有合法使用暴力的垄断地位的实体”。^④ 长期以来，保护公民安全一直被视为一国政府的首要职责。然而，私人安保公司目前已然在该领域扮演着重要角色，这是对国家传统权力的侵犯。另外，从本质上说，东南亚私人安保公司受域外大型跨国公司和其他非政府组织的主导和控制。它们往往通过与地方政府的金钱交易参与东南亚海上安全治理，并未得到该国中央政府的允许。例如，斯滕贝亨提到，四王群岛（Raja Ampat）的当地政府机构已经与私人安保公司建立了某种“合作关系”，并将一些执法行动移交给私人安保公司，因为当地政府机构缺乏有效巡逻海域的资源，这显然削弱了国家对暴力的政治控制。^⑤

^① Carolin Liss, “The Role of Private Security Companies in Securing the Malacca Strait,” p. 17.

^② Noor Apandi Osnin, “Armed Escorts in the Strait of Malacca: A Challenge to Malaysia’s Governance,” Paper presented at the MIMA Seminar on Private Maritime Security: Options for Malaysia Conference, Kuala Lumpur, 2006, p. 18.

^③ Carolin Liss, *Oceans of Crime*, p. 340.

^④ H. H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1970, p. 78.

^⑤ Carolin Liss, “New Actors and the State,” p. 154.

第四，私人安保公司经常参与犯罪，并可能损害国家利益。它们受利益驱使，经常参与地方走私和其他非法活动。例如，在印度尼西亚乌拉湾港口为航运公司提供服务的私人安保公司和港口安全警卫，是由地方政府港口管理公司（Pelindo I）雇佣的，这些保护港口的私人安保公司也参与走私和其他非法活动，但其仍然被雇佣，表明他们与当地政府官员之间已经达成一些协议，这使其与印尼中央政府的关系变得更为复杂。^① 由于私人安保公司的活动具有扩散性和自发性，国家并不能对其进行实时监督。它们基本上在国家法律的真空地带活动，难以对其活动进行有效规制。现实中，私人安保公司经常贿赂地方政府官员，导致国家机构腐败，降低地方的执法效率。

私人安保公司在东南亚海上安全治理中具有双重作用。迄今为止，东南亚大多数私人安保公司基本不受当地中央政府的控制。在东南亚国家之间、各国内部中央政府与地方政府之间，对私人安保公司意见不统一。新加坡政府为加强对私人安保公司的规制，制定了明确的管制准则。印尼和马来西亚地方政府与私人安保公司关系密切，常常引起中央政府的不满。^②

私人安保公司的管制准则以及中央与地方之间的矛盾关系，都不利于创建东南亚地区安全合作框架。事实上，无论何种安全秩序和安全治理模式的发展，都需要在私人安保公司和国家之间保持良性互动。如果要将私人安保公司纳入亚太新安全架构中，就必须规范私人安保公司，不可使其游离于国家视线之外，脱离国家监控，同时要消除其与地方政府保持的某种复杂关系。如若不然，它们对任何安全合作框架都会带来消极影响。

三、如何规制东南亚私人安保公司

东南亚国家越来越担忧经济全球化引发的跨国海盗问题和海上恐怖主义等非传统安全问题。^③ 从目前来看，东盟地区论坛（ARF）和印尼工作组

^① Ibid., p. 156.

^② Carolin Liss, "The Privatization of Maritime Security in Southeast Asia: The Impact on Regional Security Cooperation," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 2, 2014, p. 206.

^③ David Rosenberg and Christopher Chung, "Maritime Security in the South China Sea: Coordinating Coastal and User State Priorities," *Ocean Development & International Law*, Vol. 39, No. 1, 2008, pp. 61-63.

(Indonesia Working Group) 等区域对话机制难以应对非传统安全问题集中爆发带来的冲击。近年来，私人安保公司在应对全球非传统安全威胁中发挥了重要作用。全球对私人安保服务的需求在急速增加，预计每年将增加 7.4%，到 2016 年将会达到 2 440 亿美元。^① 私人安保公司的迅速发展为非传统安全议题合作提供了机遇，但对私人安保公司的规制也应提上日程，需要从其自身、国家、国际三个层面进行规制。

第一，私人安保公司应加强雇员信息交流和共享，以增强行业自律和公司声望。私人安保公司在签订合同时应自觉标明自律标准，甚至将标准转化为法律义务。增加私人安保行业的透明度，定期发表声明和报告。加强同行业公司之间的信息交流，实现对雇员信息的共享，建立黑名单制度。逐步建立相关评价机制和体系，着重奖励具有声望且训练有素的私人安保公司和安保人员。同时，私人安保公司应审查安保人员背景，预防和打击参与当地违法犯罪行为。^② 私人安保公司应在雇佣合同中明确违反法律的调查程序，如有安保人员实施违法犯罪行为，公司应有紧急应对措施。此外，私人安保公司还应向起诉恐怖犯罪的相关国家汇报违法调查的真实结果。

第二，相关国家要尽快制定严格的管理措施和规定，加强对私人安保公司的监管力度。东南亚一些国家仅靠相关的行政命令来控制武器的数量和质量，缺乏正式立法。^③ 然而，新加坡关于武器使用的规定十分明确和严格。正如新加坡外交人员所言：“我们是世界上对枪支控制最严格的国家。这是因为我们的公民知道他们可以依靠国家行政效率和司法公正来确保他们的安全万无一失”。^④ 私人安保公司的总部和办事处即使设在新加坡，也几乎不可能

^① 黄莉玲：《联合国人权专家呼吁制定国际公约管制私营军事和保安公司》，<http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/archives/194926/>。

^② 众所周知，2009 年私人安保公司泰坦 (The Titan Corporation) 和 CACI 公司负责翻译及审讯的人员卷入阿布格莱布监狱虐囚事件，经调查发现，CACI 公司 35% 以上的雇佣人员未接受过正规的军事审讯培训，而且美国政府和 CACI 公司也并没有在雇佣前对其雇佣人员进行具体的背景调查。参见 Hannah Tonkin, “Common Article I: A Minimum Yardstick for Regulation Private Military and Security Companies,” *Leiden Journal of International Law*, Vol. 22, No. 4, 2009, p. 780。

^③ Katherine Kramer, *Legal Controls on Small Arms and Light Weapons in Southeast Asia*, Geneva: Small Arms Survey, 2001, p. 3.

^④ See Singaporean Ministry of Foreign Affairs, “Statements at the General Debate of the First Committee on Disarmament,” October 12, 2000, <http://app.mfa.gov.sg/pr/readcontent.asp?View.653>.

在新加坡获得和使用武器。^① 例如，背景亚洲私人安保公司在经过新加坡水域时，必须拆卸武器和禁止使用武器。^②

由此可见，严格的武器规定可以保持国家对暴力的垄断权，有效管理和规制私人安保公司，一定程度上可防止其过度使用暴力，有效规避损害国家利益的行为和可能。此外，政府应建立对私人安保公司及其雇员的许可、审查和追诉制度。明确规定私人安保公司的服务内容和范围。例如，南非《对外军事援助法》第四条，明确禁止私人安保公司提供任何外国军事援助，除非得到全国常规武器管制委员会的授权。^③ 尽快建立对私人安保公司的动态监督报告制度。相关私人安保公司要定期通报其活动状况，对违反国际人道法、国际人权法的行为应及时报告并配合调查。加强对私人安保公司服务期间的活动内容和经营状况的调查，惩罚未获得营业执照和非法经营活动的行为，包括吊销营业执照、终止合同和刑事制裁等。^④ 通过国内立法建立侵犯人权和违反人道法行为的追诉制度，确定责任和赔偿义务。同时，还应同国际社会一道，修订相关定义、规范和公约，将私人安保公司纳入国际法规制范围。

第三，现行国际法应制定具有约束力的法律条文来规制私人安保公司。《消除非洲雇佣军公约》、《反对招募、使用、资助和训练雇佣军的国际公约》等现行雇佣军立法难以适用于私人安保公司，专门规范私人安保公司的文件通常又不具有法律约束力。以《蒙特勒文件》为例，该文件规定了私人安保公司及其安保人员的责任，规定实行透明许可制度，确保监督和问责，规定只允许那些尊重国际人道法和国际人权法的私人安保公司在战争和武装冲突中提供安保服务。尽管该文件对规制私人安保公司以及国家责任作出了具体明确的规定，但需要注意的是，《蒙特勒文件》对参与各方并不具有法律约束力。虽然文件重申各国有义务确保私人安保公司在武装冲突中开展工作时应遵守国际人道法和国际人权法，然而相关规定不但缺乏清晰具体的适用法律

^① Carolin Liss, "The Role of Private Security Companies in Securing the Malacca Strait," p.18.

^② Boey David, "Ship Owners Using Hired Guns," p. 3.

^③ Kevin and O'Brien, *Private Military Companies: Options for Regulation*, 2002, http://www.ssrnetwork.net/upl_aed_files/3541.pdf.

^④ 曹瑞璇：《私营军事和安保公司法律规制》，华东政法大学硕士论文，2014年，第63页。

分类，也没有规定私人安保公司在违反国际人道法和国际人权法后的必要执行机制。^①

有鉴于此，有必要修改现行国际公约，并且制定和出台新的国际规则，使私人安保公司走出国际法的“灰色区域”，接受管制。联合国相关部门应在《监管、监测和监督私营军事和安保公司的国际公约草案》框架基础上，将私人安保公司的服务内容和范围纳入正式法律规范，制定专门规制私人安保公司及其安保人员的具有法律约束力的新国际公约。例如：第一，明确私人安保公司可开展何种活动，预防和惩戒过度使用暴力和挑战国家暴力垄断权的行为；第二，严格控制军事援助服务的出口，同时对相关信息进行登记、注册和发放许可证；第三，规制私人安保公司在开展活动时，遵守国际人道法、国际人权法以及东道国政府的法律法规；第四，建立私人安保公司和雇佣人员问责制度，创设国际仲裁法庭以专门受理一些涉嫌违法活动的私人安保公司的申诉；第五，创设国际注册中心，详细登记私人安保承包服务合同，禁止签订秘密安保服务合同，增强私人安保公司活动的透明度。^②

四、私人安保公司与亚太安全新架构

中国国务院总理李克强在 2013 年第八届东亚峰会上指出，“建立一个符合地区实际、满足各方需要的安全架构势在必行”。^③ 2014 年 5 月 21 日，中国国家主席习近平在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上提出，“要倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观，创新安全理念，搭建地区安全和合作新架构，努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路”。^④ 对中国而言，要推动私人安保公司贡献于亚太新安全架构的建设，首先要回答两个

^① Amol Mehra, “Bridging Accountability Gaps—The Proliferation of Private Military and Security Companies and Ensuring Accountability for Human Rights Violations,” *Global Business & Development Law Journal*, Vol. 22, No. 2, 2009, pp. 328-329.

^② Michael Scheimer, “Separating Private Military Companies From Illegal Mercenaries in International Law: Proposing an International Convention for Legitimate Military and Security Support the Reflects Customary International Law,” *American University International Law Review*, Vol. 24, No. 3, 2009, pp. 640-642.

^③ 《李克强在第八届东亚峰会上的讲话》，新华网，2013 年 10 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/11/c_125510930.htm。

^④ 赵可金：《亚洲新安全：从理念到行动》，载《前线》2015 年第 1 期，第 44 页。

问题：一是私人安保公司是否符合亚太地区的需要；二是亚太地区如何发展自身的私人安保。

就第一个问题而言，在国际行为体日益多元化的全球化时代，私人安保公司作为新兴行为体，有其自身的优势和特点，对维护地区安全稳定发挥独特的作用。而且从目前来看，私人安保公司在打击东南亚海盗和维持东南亚安全秩序中的积极作用大于消极作用。因此从这个角度来看，亚太地区的确需要私人安保这样一种新的治理模式。

然而从长远来看，由于私人安保公司与国家之间的特殊关系，终将引起国家的担忧。因此如何处理国家与私人安保公司之间的关系张力，是解决问题的关键。从现实角度来看，目前只有加强对私人安保公司的规范、引导、监督、评估等，使其在国际社会认可的范围、领域内行动，避免其活动进入国际法盲区或过度挑战国家对暴力的垄断地位。

另外，国家与私人安保公司相比，仍然是最可信任和依赖的安全治理主体。然而，也不能因此否认私人安保公司这一新行为体的出现对于地区安全治理的建设性意义。因此，在理顺上述两者之间的关系基础上，充分发挥国家在地区安全新架构建设中的主导作用，同时鼓励私人安保公司发挥辅助性作用。尤其在地区公共产品的供给方面，应该进行更细致的层次设计：国家提供核心公共产品，私人安保公司提供辅助性公共产品。

就第二个问题而言，应该在亚太安全新架构下发展自身的私人安保。在理念上，中国提出以“共同、综合、合作、可持续”为核心的新安全观，这是对以冷战思维为特征的传统安全观的重大突破，也是对国家安全与国际安全相结合的重大发展与创新。在实践上，中国在推进亚太安全新架构方面也发挥着更加积极的作用。近年来，中国开始越来越强调为国际社会特别是亚洲邻国提供安全公共产品，积极承担国际责任，致力于推动区域安全架构的建立。随着私人安保公司的日益活跃，应该将其纳入到亚太安全新架构的建设中。

另外，在亚太安全架构下发展自身的私人安保公司，从内部来看，军事竞争和传统安全仍旧是东亚安全的主要特征。所以，私人安保公司在东北亚不太可能像东南亚一样迅速生长。但虑及东南亚外生性私人安保治理模式利

大于弊，中国需要思考如何推动私人安保公司在亚太新安全秩序的建构中发挥建设性作用。这样，中国既作出了开拓性努力，也为亚太新安全架构增添了新的活力。正如中国当前以新安全观超越冷战思维一样，中国也能够以负责任的形象致力于实践亚太地区的共同安全、综合安全、合作安全和可持续发展安全的新安全观。

中国应该超越当前的安全竞争和军备竞赛，借鉴英美等发达国家管制私人安保公司的经验，尽快制定相应的管制措施，趋利避害。应当从联合国和国际法、国家、私人安保公司以及具体的船舶航运公司等多个行为体角度综合考虑，发挥私人安保公司的积极作用，同时避免其消极影响。大胆尝试和引入新兴治理模式，积极推进亚太新安全架构良性发展。

东南亚私人安保是一种新兴行为体，当前在东南亚已经得到了政府的默许和民众一定程度的认可。在东亚，中国如若能够基于东北亚安全环境和现实，发展内生性私人安保公司，并且将之纳入到亚太新安全架构中，这将不仅是对亚太安全秩序的贡献，也将为人类推进安全治理和安全秩序做出经验性尝试。当然，这一切的基础还在于要对私人安保公司的产生渊源、生长土壤以及发展脉络进行更系统的研究。

[收稿日期：2015-05-04]

[修回日期：2015-06-03]

[责任编辑：樊文光]