

彭先伟,龙铖.海上安保需求视角下发展中国私营武装护航的制度构想[J].中国海商法研究,2021,32(3):90-96

海上安保需求视角下发展中国私营武装护航的制度构想

彭先伟¹,龙铖²

(1.北京德恒律师事务所,北京 100033;2.浙江天册律师事务所,浙江 杭州 310012)

摘要:中国推行“海上丝绸之路”所涉沿线水域存在着不稳定因素,相关中国企业面临安全威胁,存在安保需求。和西方发达国家相比,中国私营安保、武装护航企业的质和量都有较大差距,无法满足中国“走出去”的企业的安全需要。很重要的原因之一是中国现有的法律制度对私营武装护航业务的定位不清,这制约了该行业的健康发展。有必要从供给侧改革角度入手,在承认私营武装护航的合法性、破除相应法律障碍的基础上,设置事前、事中、事后的监管机制,对私营武装护航加以规范化管理,并引导、支持保险公司设立和完善有关责任险种,以促进这一行业的健康发展,更好地护卫中国在海外的利益。

关键词:私营武装护航;海上安保;非法武装组织;供给侧改革

中图分类号:D996.19 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2021)03-0090-07

Institutional conception of private armed escort in China from the perspective of maritime security demands

PENG Xian-wei¹, LONG Cheng²

(1. DeHeng Law Offices, Beijing 100033, China; 2. T&C Lawfirm, Hangzhou 310012, China)

Abstract: There are unstable factors in the waters along the “Maritime Silk Road” in China, relevant Chinese enterprises are therefore facing security threats and have security needs. Compared with developed countries in the west, there is still a big gap between the quality and quantity of private security and armed escort enterprises in China, which cannot meet the security needs of China’s “going abroad” enterprises. One important reason is that the current legal system in China is unclear about the providing of private armed escort business, which restricts the healthy development of this industry. From the perspective of supply-side reform, it is necessary to recognize the legality of private armed escort, remove the corresponding legal barriers, set up a pre-regulatory, in-regulatory and post-regulatory mechanism, standardize the management of private armed escort, guide and support insurance companies to establish and improve relevant liability insurance, so as to promote the healthy development of this industry and better protect China’s interests abroad.

Key words: private armed escort; maritime security; illegal armed organization; supply-side reform

传统上,武装力量为国家所垄断,国家对武器装备也有严格管控。私营安保往往被视为雇佣军,无论是陆地的私营武装安保,还是海上的私营武装安保(即“私营武装护航”),其合法性在最初并未得到

广泛认可,但近年来海上的私营武装安保逐渐被远洋航运公司、保险公司、国际海事组织和部分国家接受。根据“《蒙特勒文件》论坛”(Montreux Document Forum)^①2021年发布的《蒙特勒文件的海运解读

收稿日期:2021-07-26

作者简介:彭先伟(1980-),男,湖北天门人,北京德恒律师事务所合伙人,国际商会 ICC 商法与惯例委员会专家,美国律师协会国际运输法律专业委员会副主任,北京市律师协会海商海事专业委员会副主任,E-mail:pengxw@delenglaw.com;龙铖(1994-),男,四川广元人,浙江天册律师事务所实习律师,E-mail:longcheng@tclawfirm.com。

①《蒙特勒文件》,即《武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例的蒙特勒文件》(Montreux Document on Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict),是瑞士政府和红十字国际委员会开展的一项国际项目的成果。作为一个政府间文件,其目的是促进在武装冲突中开展活动的私营军事和安保服务公司国际人道法和国际人权法的遵守。中国是《蒙特勒文件》的参与国之一。

(2021)》[*Elements for a Maritime interpretation of the Montreux Document (2021)*], 2017年航运业用于私营海运安保服务的开支在东非是2.925亿美元,在西非是2.137亿美元。^[1]安保公司成员大多由退役军人组成,武器先进,有的还有政府背景,不仅可为船员进行安保培训,更增加了商船的武装抵抗能力。^[2]从实践情况来看,据了解,截至2018年3月,没有一艘配备驻船武装保安的船舶被海盗成功劫持。^[3]而且,随着国际公法的理论演变和现实需要,私营武装护航的合法性逐渐为国际社会所接受。包括联合国在内,很多国家、地区的政府相继出台法律文件认可企业和公民开展和私营安保公司的合作,包括武装护航。

中国正稳步推进“一带一路”倡议,而“一带一路”沿线地区、尤其是“海上丝绸之路”沿线水域的不稳定因素较多,安全热点问题也较为集中。对中国而言,基于安保费用和国家层面上的诸多考虑,中国企业在海外的利益保护不可能依靠国家层面的武装力量,或者外交领事保护,也不可能完全交给外国安保公司。最终还是要依靠中国自己的企业,而这这就要求中国私营安保公司能够提供中国“走出去”的企业所需要的武装安保护航服务。然而,中国私营安保公司缺乏开展武装护航业务的行业硬实力和国际竞争力,难以满足“一带一路”倡导下“走出去”的企业提出的海上安保需求。而且,目前中国在私营武装护航领域的法律规范缺失,也使得现实需求与行业发展脱节的问题难以通过法律层面加以解决。鉴于此,有必要审视中国的实际需要和国内私营武装护航从业现状脱节的问题,并从国际海事法相关理论出发,结合现有的国际规范来论证私营武装护航的合法性,进而提供推动国内私营武装护航业务健康、有序发展的规制建议。

一、“走出去”企业的海上安保需求与中国私营武装护航的行业现状严重脱节

根据2021年1月21日商务部例行新闻发布会上的介绍,2020年全年中国对外直接投资1329.4亿美元,同比增长3.3%,对外劳务合作派出各类劳务人员30.1万人,12月末在外各类劳务人员62.3万人。^[4]然而需要注意的是,中国海外利益不断增加的同时,其面临的安全风险也在不断增加。“一带一路”沿线的安全风险,特别是“海上丝绸之路”沿途(包括亚丁湾、索马里海域的四个重要航道)面临较大的海盗安全威胁。^[5]对于通过“海上丝绸之路”创造经济收益的中国企业而言,为应对可能的安全威

胁,海上安保就显得尤为重要。

中国传统的海上安保手段主要是以政府为中心,与东道国政府积极合作,通过外交、警务、商务、军事等部门,自上而下地提供保护。需要指出的是,传统的安保手段并不是中国企业海上安保的最佳选择。第一,囿于政治、经济等局限,“一带一路”沿途国家往往是不发达国家,并且战乱频繁,地缘政治矛盾复杂,很多当地政府并不具备足够的军事实力,特别是没有可控的武装力量为中国企业提供海上安全保护。第二,对于通过使馆、领事馆保护这一安保手段而言,由于驻外使领馆的工作人员数量有限,无法对海外利益起到很好的保护作用。而且外交途径具备政治敏感度高、反应不及时、结果不确定性大等特点,难以频繁使用。^[6]第三,军队力量参与“一带一路”安全保护可能会引发东道国在管辖权、安全主权等方面的争议。当然,中国经过东道国同意,可以派遣军舰为中国商船提供亚丁湾护航,但此种护航成本巨大,且有严格排期,要求商船必须安排好船期,提早到达汇合地点,在完成交接、登记手续后加入护航的军舰编队。这样的模式不具备灵活性和可协调性,也难以应对快速、随机、小规模的海盗袭击。^[7]³³此外,中国缺乏足够的远洋战舰,当前长期的亚丁湾护航任务实际上已经占用了大量的海军作战兵力。国际航运水道数量众多,以中国目前军事力量的投放能力难以覆盖多条国际航线进行护航,如果再在其他航线上开展伴随护航任务,将严重影响海军的其他训练及战备任务。^[8]

中国跨国海上安保行业市场广阔,但中国的私营武装护航业务并未得到良好发展,难以满足当下“一带一路”中“走出去”的企业的安全需要。据初步测算,2014年境外中资企业用于安全方面的开支在80亿美元以上,而在2015年,中国海外安保的市场规模超过了100亿美元。^[9]截至2017年,中国内地已注册成立5200余家私营安保公司,安保人员超过300万名。但是,根据上海社会科学院安全与危机管理项目联合主任艾雷(Alessandro Arduino)教授的介绍,有经验、有能力在“海上丝绸之路”沿线提供海上安保服务的公司不超过30家,提供武装护航服务的则更少,其中具有国际资质的公司屈指可数。^[10]就整个行业来看,中国提供武装护航的私营安保公司普遍存在训练不专业、配套设施不齐全、保安职业素质不高的情况。“与中国私营安保公司相比,欧美私营安保人员训练有素,有物流、武器、高科技甚至医疗支持等全面的运作系统,而超过80%的

中国私营安保人员却只接受过基础教育且缺乏国际同行的实战训练及经验。”^[11]即使是作为中国业界领头羊的华信中安,其业务能力、培训机制也没有外国私营安保公司专业,护航经验也并不足够丰富。^[12]在目前中国的私营武装护航普遍缺乏国际竞争力和行业硬实力的情况下,中国企业很难有选择余地,只能接受外国私营安保公司的昂贵服务。有数据统计,仅在2011年一年,外国的私营安保公司就从中国船公司拿走近4000万美元的私营武装护航服务费,约相当于这些公司2011年总利润的50%。^[13]

除了价格昂贵之外,依赖于外国安保企业的武装护航服务往往会面临安保人员与船上人员的语言、文化、价值观等的差异问题,还需要应对雇佣人员对雇主公司进行敲诈、抢劫的危险。^[14]⁴⁵而且,外国安保人员很容易会为自保而投降,而中国安保人员则会倾向于坚持到底,这会导致外国安保人员出工不出力的现象。值得注意的是,武装护航服务往往涉及企业机密,而外国安保公司有的存在政治背景,因此可能会向其政府出卖中国企业的机密信息。综上所述,让中国的私营安保公司为“走出去”企业提供优质、安全、价格适中的武装护航服务,更加有利于保护海外的中国利益。

二、中国的现有法律制度难以解决私营武装护航行业发展与需求脱节的问题

就私营安保公司能否提供武装护航服务这个问题,中国并未在立法上作出明确规定。在私营武装护航业务的准入资质、服务标准和合理的监管、激励机制等方面的立法缺位,也使得中国无法在制度层面面对中国私人武装护航行业加以引导、示范。

首先,中国私营安保公司提供武装护航业务的合法性一直没有得到中国法律的正式承认,这使得中国很多私营安保公司因为对提供武装护航的合法性抱有疑虑,仍然对该业务持观望态度。2020年修订的《中华人民共和国国防法》(简称《国防法》)第29条规定:“国家禁止任何组织或者个人非法建立武装组织,禁止非法武装活动,禁止冒充军人或者武装力量组织。”但该条并未界定“武装组织”的定义,也没有明确该条的适用范围是否仅限于境内。因此,难以确定该条所禁止设立的“武装组织”是否包含提供海上武装护航服务的公司,以及中国主体在境外设立的武装安保公司。理论上讲,中国企业在境外设立的武装安保公司以及所从事的护航活动也有可能被视为非法武装组织、武装活动,并受到相

应的制裁。

2010年,商务部、外交部、国家发展和改革委员会、公安部等多个部门颁布了《境外中资企业机构和人员安全管理规定》,目的是“为进一步加强新形势下境外中资企业机构和人员安全保护工作,保障‘走出去’战略的顺利实施”。然而,该规定仍然遵循传统的政府为主导的海外安保模式,仅规定了政府部门、驻外使领馆在负责企业的安全保障事务时应当承担的义务,并未正面回应“走出去”企业的私营武装护航需求。直到2015年,中华人民共和国海事局发布了《私人武装保安在船护航证明签发管理办法》,第一次明确了有关部门为中国籍的国际航行船舶签发私人武装保安在船护航证明的申请程序,并明确了船舶申请办理私人武装保安在船护航证明时应当向主管机关提供的文件材料(其中包括意欲雇佣的有资质提供武装护航服务的私营安保企业的相应资质证明文件)。《私人武装保安在船护航证明签发管理办法》认可了中国企业雇佣武装保安作为驻船护卫的合法性,但并未正面回应中国私营安保公司经营武装护航业务的合法性问题。而且,《私人武装保安在船护航证明签发管理办法》属于部门规章,法律位阶较低,规定也较为简单,并未涉及国内私营安保公司经营武装护航业务的准入资质、申请程序等。

2009年国务院颁布的《保安服务管理条例》以及2016年公安部颁布的《公安机关实施保安服务管理条例办法》均对中国私营安保公司的设立和运营问题作出了规定,也在一定程度上肯定了私营武装守护、押运的合法性。但是,相对武装安保这种可能涉及武装暴力的行为的重要性而言,《保安服务管理条例》的法律阶位层级较低,而且未对中国安保公司如何开展境外安保业务进行明确规定,导致国内主管部门在应对对此能否进行监管、如何进行监管等问题时缺少明确的依据。对于国内有意从事私营武装护航业务的安保公司而言,缺少法律的明确指导和支撑,总会让其心里没底,放不开手脚,无法大有作为。^[15]

2019年5月15日,公安部三局发出了《关于开展修改〈保安服务管理条例〉调研工作的通知》,其中指出:“越来越多保安企业‘走出去’服务我境外企业和重大项目安保工作,《条例》因此出现了一些不适应、不协调和不配套的问题,需要及时修改解决。”在该通知之中,公安部三局列出的调研题目之一就是关于指导规范我保安企业赴海外开展保

安服务的立法建议。^[16]2020年11月29日,《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》发布,《保安服务管理条例》也随之进行了修改,但此次修改仅仅将《保安服务管理条例》第22条中的“外商独资、中外合资、中外合作”修改为“外商投资”,其他内容并无变化。

总体来看,虽然私营武装护航涉及船旗国以及公司注册地国等法域的法律监管,但无疑私营武装护航公司首先要符合注册地国的法律规范。对此,在2019年5月20日至24日召开的联合国私营军保公司政府间工作组第一次会议之中,中方代表团(由外交部、公安部和驻日内瓦代表团组成)即发言表示:“在加强私营军保公司活动监管方面,各国负有首要责任确保公司活动合法合规,相关国内法律和政策的基础性地位应受尊重”(domestic laws and policies of States should be respected as fundamental in this process)。^[17]因此,国内法律和政策是私营军事和保安公司(包括私营武装护航公司)合法合规的基础。对中国而言,法律规范的不甚明晰是制约中国安保企业出海进行武装护卫的制度障碍之一,有必要对此加快立法工作,给安保企业提供更为明确的法律制度支持。

三、对私营武装护航加以引导规制的法律可行性分析

如上所述,中国有着现实的对私营武装护航的需求,但中国法律对此的空缺可能是阻碍这一行业的重要因素之一。因此,有必要深入理论研究,从国内、国际法律的角度进行论证,为这一行业的供给侧改革提供理论支持。对此,笔者分析如下。

(一) 国际法理论对私营武装护航的合法性的态度已经逐渐转变

私营武装护航产业在诞生之初,有观点认为其可能会对国家安全主权和国际法上的船舶无害通过权产生冲击,在海上武装冲突法以及“国际人道法”^①上可能存在问题,因此在合法性上一直面临质疑。但随着国际理论界研究的深入,学界对于私营武装护航的合法性逐渐达成肯定共识。

就私营武装护航与国家海上安全主权的关系而

言,最早有学者提出,由私营武装承担属于公权力职能的安全任务,可能会弱化主权,打破国家对暴力的垄断,^[18]在跨国航行中配置武装保安甚至会侵蚀东道国的安全主权。然而,在20世纪80年代国家安全职能的“平静革命”^②后,国际理论对政府安全职能的认识发生变化,认为包括私营武装护航在内的私营安保服务实质上属于国家行使安全职能的模式变化。^[19]政府将武装护航任务外包给私营安保公司加以执行,并对企业提供的服务加以统筹、管制;私营安保公司通过国际、国内市场竞争,提升自己武装护航服务的专业性,并确保安保人员的高素质和服务的高执行效率。政府通过专业化的分工可以更好地发挥对于资源的统筹协调能力,将有限的精力集中在更需要的方面,优化资源配置,提高资源利用率,^[14]这样的公私合作是一种进步,也是国家安全职能的合理延伸。

国际海洋法的自由航行制度明确了船舶在公海上可以自由航行,在他国领海享有无害通过权利。^[7]¹⁴⁸在私营武装护航诞生之初,由于私营安保公司与私营军事公司在经营范围上的区分并不明显,且安保公司对武器管制不充分、人员素质不高,配备驻船武装保安的船舶在通过东道国领海时可能会对其领海或沿海港口的和平、秩序、人员及财产的安全造成损害,因此不适用船舶的无害通过权。但随着相关法理论的态度转变,目前“私营武装护航是自助权的合理延伸”成为了国际学界的主流观点。按照国际习惯,“在严格限定的防卫情形中,即在个体面临‘死亡或严重身体伤害的迫近危险’时使用武力是可以接受的,只要这种措施是合理和必要的”。^[20]在肯定船舶在面对海上威胁时具有自助权的前提下,配备武装保安可以认为是保护船上的人身和财产安全的合理手段,而且该手段已经经过了国际社会的长期实践。如果对私营武装护航加以充分规制,那么即使配备武装驻船保安的船舶航入他国领海的范围内,只要不进行有损沿海国主权、领土完整或政治独立的武力威胁和武力行为,也可以认为享有无害通过权。

此外,目前国际航运保险行业在审查船舶适航

① 国际人道法是保护战争或武装冲突期间未参与或不再参与敌对行动的人员的规则的总称。国际人道法是国际法的重要组成部分,它包括一系列规则,用来在武装冲突时保护未参与或已退出战斗的人员,以及限制战争所用的方法及手段。国际人道法有两个分支,即“海牙法”和“日内瓦法”。“海牙法”确立交战各方在战斗方式上的权利和责任,限制交战国所选择交战的手段。“日内瓦法”旨在保障没有参与或已经退出战斗的军事人员,以及并未积极介入敌对斗争的人员,特别是平民。

② 20世纪80年代起,英国、美国等国出于小政府的意识形态和压缩公共预算等考虑,将很多传统上本应当由国家垄断的安全职能移交给私营安保市场,这使得这些国家的私营安保公司能够高速、长足发展。

性时,保险人可能会认为一艘可能经过高风险海域,但没有配备充分训练的船员或警卫的船是不适航的,在该船舶遇险后,保险人可能会以船舶不具备适航性为由,拒绝船方的理赔(包括分摊共同海损)请求。^{[7]141}因此,就承运人履行适航义务而言,承运人在船舶上配备受过训练的专业武装护卫符合各方利益,而这可以从侧面证明私营武装护航的合法性。从另一个角度讲,航运业的客观情况也需要国家承认私营武装护航的合法性,否则船舶无法正常通过海盗敏感区域,国际贸易就很难开展,最终会影响各国所有国民的利益。

(二) 国际法规范为中国对私营武装护航加以规制提供了宝贵经验

目前的国际规约对于私营武装护航的合法性暂无明确规定,但基于上述理论变化,国际社会逐渐以软法(soft law)的形式确认了私营武装护航的合法地位,这些国际性的法规范对中国建立与国际接轨的统一规范体系提供了可资借鉴的宝贵经验。

2008年,17个国家在瑞士的蒙特勒城签署了《蒙特勒文件》,该文件旨在确保私营安保公司及有关利益主体遵守国际人权法和国际人道法规定的行为准则,扩大了国际人权法和国际人道法的适用范围,将国际良好惯例适用于非战争与武装冲突期间(也适用于私营安保公司海上武装护航实践)。^[21]2010年部分国家在《蒙特勒文件》的基础上开始推动签署《国际私人安保服务行为守则》(International Code of Conduct for Private Security Service Providers),并随后建立了由国家、产业和社会代表共同参与的国际安保规范协会。^[22]

2011年,国际海事组织(简称IMO)海上安全委员会(简称MSC)在其伦敦总部举行第89届高级别会议,会议通过《船上雇用私营武装保安暂行指南》,针对索马里沿岸、亚丁湾、印度洋等高风险海域上存在的海盗袭击风险,为航行的船舶雇佣私营武装保安进行护航提供指导性的范式。^[23]2012年5月16日至25日,MSC召开了第90届高级别会议,会议中表明商船携带武器航行具有无害通过权,并就“私营武装护卫公司的标准和认证程序”委托国际标准化组织(简称ISO)起草相关的认证标准。此外,MSC还通过了《致船旗国在高风险海域船上雇用私营武装保安的临时性建议》(MSC.1/Circ.1406)以及《致船舶所有人、船舶运营商和船长的在高风险海域船上雇用私营武装保安的暂行指南》(MSC.1/Circ.1405),以应对在船上雇用私营武装

保安这一复杂问题。尽管IMO出台的指南并无国际法的强制性效力,但仍具有较高的权威性和可适用性,也表明IMO对私营安保公司经营武装护航业务保持着积极的态度。

2012年,联合国安全和安保部(United Nations Department of Safety and Security)颁布了《私营安保公司武装安全服务使用指南》(Guidelines on the Use of Armed Security Services from Private Security Companies)。^[24]该指南认可了由《蒙特勒文件》和《国际私人安保公司服务行为守则》构建的国际治理框架,这意味着联合国逐渐对私营武装护航的合法性加以认可。^[25]同年,波罗的海航运公会(简称BIMCO)公布了海上武装护卫格式合同(简称GUARDCON),表明自身支持私营武装护航的立场,而BIMCO与其他国际组织共同出台的《防范索马里沿海水域海盗袭击的最佳管理实践》(Best Management Practices to Deter Piracy)提供了船只适用武装安保的适用范围和武装安保的行为准则。^[26]

2015年,ISO制定了有关海上安保的标准,即《船舶和海洋技术——私人海上安保公司提供船上合同制私人武装保安人员导则(以及合约格式)》[Ships and Marine Technology—Guidelines for Private Maritime Security Companies Providing Privately Contracted Armed Security Personnel on Board Ships (and Pro Forma Contract),ISO 28007-1:2015],这一认证标准是评价私营武装护航是否符合第三方要求的认证标准,并包含了审核和认证程序。该标准的出台使私营武装公司更具合法性,也提高了私营武装护航的质量,进而保证了航经高风险水域的船舶及其人员的安全。

四、私营武装护航的规制建议

综合以上分析,笔者认为,为有效保护中国海外利益,促进中国私营武装护航行业的蓬勃、有序发展,有必要以立法的形式确立私营安保公司从事私营武装护航业务的合法性,同时扫除掣肘发展的制度障碍,建立事前、事中、事后的法律监督机制,并引导建立相应激励机制。

(一) 从基础上认可私营武装护航业务的合法性

从制度供给侧改革的角度讲,首先可以考虑进行的顶层设计是制定相关法律法规,确认驻船护航的私营安保公司不属于非法武装组织,确认其持有枪械的合法性,这是发展此业务的正当性基础。考虑到立法周期较长等问题,目前可以采取的对策是

出台对《国防法》等相关法律法规的解释,或者制定较为灵活、效力层级较低的规范性文件(例如《国防法》实施条例等),确认获得相应许可的私营安保公司有权依法在境外经营武装护航业务。

(二) 建立全方位的法律监督机制

针对私营武装护航行业规范尚未完善的现实环境,可以考虑出台相应法律、法规建立私营武装护航行业的事前准入机制。对于已经在“一带一路”沿线提供武装护航服务的私营安保公司,应当做好备案统计工作;对于具备法律所规定的相应从业资质的私营保安公司,应当按照其申请颁发经营许可。同时,中国应参照相应国际标准,制定和公布私营武装护航业务资质的认证标准,并建立相应合格证明的颁发、审核制度,并为专门从事海上武装护航业务的武装保安的培训及从业提供指导性规范。此外,中国还应加快建立对私营安保公司从事武装护航的事中、事后监督制度,针对私营安保公司及其职员谎报资质、滥用武器暴力、无故侵犯生命财产权利等等情形,追究私营安保公司及其职员的民事、行政、刑事责任。

(三) 引导建立职业责任保险等激励机制

考虑到从事私营武装护航业务所面临的海盗、海难等巨大风险,有必要引导、支持国内保险公司突破传统限制,根据国外已有的保险实践设立护航责任险等险种,为国内私营安保公司积极开展武装护航业务提供后备保障。

首先,私营武装护航本身的特点决定了从事这一行业的人员会面临比常人更多的风险和意外。因此,安保公司在海外武装护卫,其自身的安全以及从业风险问题必须加以重视。武装安保难免涉及使用武力,如造成对第三者的伤害的,私营安保公司还会面临来自第三方的索赔。

其次,外国安保公司一般都与保险公司有深度合作,这也有利于安保公司进一步获取客户信任。从良好惯例的角度讲,购买合适的安保职业责任保险也是国际社会公认的要求。例如,ISO发布的标准《私营安保营运体系——要求以及应用指南》(*Management System for Private Security Operations—Requirements with Guidance for Use, ISO 18788-2015*)第7.1.2.3条规定:“安保公司应证明其有与风险情

况相对应的保险来保障其风险以及有关责任。当安保公司将有关业务外包的时候,也有必要确保其分包商购买了合适的保险。”再如,GUARDCON第12条保险条款也规定安保公司要参保责任保险。

截至目前,中国保险公司还没有设立与私营武装护航对应的安保险种,安保企业难以通过保险的形式分散安保风险。^[27]虽然国内部分保险公司已经推出了“保安服务责任保险”,但该类险种大多不适用于跨国安保服务,且大部分都会排除因战争、敌对行动、军事行为、武装冲突、罢工、骚乱、暴动、恐怖活动而产生的风险。因此,中国保险监管机构可以在认可私营安保公司合法地位的基础上,对于此种保险的合法性也予以认可,鼓励、引导国内的保险公司设立上述险种,并吸取国外经验、教训,通过法律法规或行业规范的形式为保险公司提供流程化的公示方法和风险评估办法。

五、结语

从宏观层面讲,早在2002年,《国务院、中央军委关于推进军队后勤保障社会化有关问题的通知》即指出,把应该而且能够由社会来办的事情交给社会,把担负非军事职能的保障机构交给地方。从现实的角度讲,中国政府不太可能动用军队或者大规模扩大领事保护来护卫中国的海外利益,包括中国商船船队的利益。从实践看来,最为有效可行的路径是通过私营安保公司来护卫,将这部分军队的职能交给专业的武装安保公司来进行,既符合国际法、国际惯例,也符合军队社会化的国家政策。而且,每年中国都有大量的退伍军警,武装安保行业正好可以继续发挥这些退役人员的专业技能和作用。

从航运业微观层面来看,作为全球最大的船东国家之一,中国船队对海上安保服务的需求巨大。而现实情况是,中国鲜有能提供私营武装护航业务的公司,中国的船东不得不将大量的安保费用支付给外国安保公司。从实际利益的角度讲,对中国也是一个损失。而且,如上所述,除了造成外汇流失,对中国船东而言,使用外国安保公司在诸多方面也并不令人满意。因此,中国有必要建立相关法律法规,完善事前、事中、事后的监督机制,推动发展自己的私营武装安保护航队伍,更好地促进中国船队参与“一带一路”建设。

参考文献:

- [1] Chair of the Working Group on the Use of Private Military and Security Companies (PMSCs) in Maritime Security of the *Montreux Document* Forum. Elements for a maritime interpretation of the *Montreux Document* [EB/OL]. (2021-07-24) [2021-07-25]. ht-

- tps://www.montreuxdocument.org/media/pdf/reference_document.pdf.
- [2] 李伟. 索马里海盗,“好日子”已到头? [J]. 世界知识,2013(4):48-49.
- [3] 窥视红海行动背后的秘密:海盗、护航和营救[EB/OL]. (2018-03-15)[2021-06-28]. https://www.sohu.com/a/225651261_100080233.
- [4] 2020 年我国企业对“一带一路”沿线非金融类直接投资 177.9 亿美元[EB/OL]. (2021-01-22)[2021-06-14]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/202101/20210103033348.shtml>.
- [5] 崔守军. 中国海外安保体系建构刍议[J]. 国际展望,2017(3):80-81.
- [6] 邢瑞利. “一带一路”安全治理中的中国私营安保公司[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版),2019(2):28.
- [7] 李卫海. 中国海上航运的安保模式及其法律保障——以应对 21 世纪海上丝绸之路的海盗为例[J]. 中国社会科学,2015(6).
- [8] 德新海号被劫凸显索马里护航困境[EB/OL]. (2009-10-22)[2021-06-28]. <http://news.163.com/special/00013RCK/CAR-GOCESHI.html>.
- [9] 周有强. 中国安保企业出海[N]. 工人日报,2017-08-23(6).
- [10] ARDUINO A. China's private army:protecting the new Silk Road[M]. Singapore:Palgrave Pivot,2018:5-6.
- [11] PATTISON J. Deeper objections to the privatisation of military force[J]. Journal of Political Philosophy,2010,18(4):426-427.
- [12] 孙旭东. 关于雇佣中国籍武装护卫护航情况介绍[J]. 航海,2012(5):67.
- [13] 姚亚平. 华信中安:探路中国武装保安护航[J]. 中国远洋航务,2015(7):25.
- [14] 林方. 我国发展私营安保业的现实意义及规制措施[J]. 北京警察学院学报,2017(6).
- [15] 张阳阳. 我国保安公司开展境外武装安保业务的法律问题思考[D]. 上海:上海师范大学,2018:18.
- [16] 公安部三局. 关于组织开展修改《保安服务管理条例》调研工作的通知[EB/OL]. (2019-05-15)[2021-07-20]. <http://47.104.225.27/UploadFiles/files/20195271550091.doc>.
- [17] 中国代表团在私营军保公司政府间工作组第一次会议上的一般性发言[EB/OL]. (2019-05-20)[2021-07-20]. <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/IGWG/China.docx>.
- [18] SINGER P W. Corporate warriors:the rise of the privatized military industry[M]. Ithaca: Cornell University Press,2004:6.
- [19] SHEARING C D, STENNING P C. Modern private security:its growth and implications[M]//TONRY M, NORVAL M. Crime and Justice:An Annual Review of Research. Chicago:University of Chicago Press,1981:193-245.
- [20] 塞缪尔·冯·普芬道夫. 自然法与国际法(第一、二卷)[M]. 罗国强,刘瑛,译. 北京:北京大学出版社,2012:287.
- [21] 袁源. 中国私营安保公司海上武装护航的法律规制[D]. 北京:首都经济贸易大学,2018:10.
- [22] 周章贵,艾莱提. 国际安保规制 30 年进程及国际安保行为守则协会成立背景[EB/OL]. (2019-05-07)[2020-07-20]. <https://www.163.com/dy/article/EEJFU3T005411C2C.html>.
- [23] 吴磊明. 国际海事组织海上安全会议通过船上雇用私人武装保安暂行指南[J]. 水运管理,2011,33(8):39.
- [24] United Nations Department of Safety and Security. Guidelines on the use of armed security services from private security companies [EB/OL]. (2012-11-08)[2021-06-28]. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/StudyPMSC/GuidelinesOnUseOfArmedSecurityServices.pdf>.
- [25] 荣璞珉,曲晟. 对 Enrica Lexie 案所涉刑事管辖争端的分析[J]. 中国海商法研究,2017,28(2):82.
- [26] BIMCO, ICS, IGP&I Clubs, INTERTANKO, OCIMF. Best management practices to deter piracy and enhance maritime security in the Red Sea, Gulf of Aden, Indian Ocean and Arabian Sea[EB/OL]. [2021-06-28]. <https://www.xindemarinenews.com/xd%20new/xdad/BPM5.pdf>.
- [27] 刘波. “一带一路”安全保障体系构建中的私营安保公司研究[J]. 国际安全研究,2018,36(5):130.