

私营安保服务行业的监管： 监管最后一场战争的故事

萨拉·珀西*著 / 李强**译

摘要

本文主张，监管私营军事和安保服务业的尝试已陷入困境，现在的倾向是持续不断地“监管最后一场战争”或应对最近一次私营武装所表现出的挑战，而非应对当前的挑战。本文认为，各国应该更加清楚地考虑该行业的发展方向，而不应只为应对危机才加以监管，后者这种方法使监管没有能力解决私营安保服务公司日益崛起的过程中出现的两个方面的问题：利用私营安保服务公司打击海盗以及投送并支持人道援助。

关键词：雇佣军；私营安保服务公司；私营军事公司

将军们总是在打最后一场战争，这一理念是伟大的军事格言之一。然而，正如大多数格言一样，上面这句话包含了一条真理：在军事事务中，后见之明远比先见之明有效。私营军事和安保服务公司的发展及对其加以监管的努力表明，要应对快速变化的军事和商业实践是多么困难。本文认为，私营军事和安保服务业是灵活型和创新型的行业，可以迅速应对不断变换的市

* 萨拉·珀西 (Sarah Percy) 是西澳大学国际关系学教授。她写了许多关于私营武装的著作和论文，包括：*Mercenaries: The History of a Norm in International Relations* (Oxford University Press, 2007) 和 *Regulating the Private Security Industry* (Adelphi Paper, 2006)。

** 李强，法学博士，中国政法大学法学院讲师，主要研究方向为武装冲突法和国际刑法。

场压力。因此，各级监管机构经常还在陷于漫长的谈判过程中时，其监管的目标却在迅速地变换着形式。换言之，监管使用武力之私营主体的尝试导致监管最后一场战争，留下一系列不健全的监管手段。反之，这一系列不健全的监管又助长了这样一种观念，即正式监管过于困难，进而导致各种类型的自愿监管，它虽是重要一步，但仍然不够。本文通过三个阶段对此进行了论证。首先，本文对私营军事行业的性质进行了简要的概括和界定，并主张其有三波发展高潮。其次，本文分析了在这三次转型过程中，各国及其他主体如何“监管最后一场战争”，并给出了这种情况之所以会发生的某些原因。最后，本文考虑了这些对试图处理私营军事和安保服务公司问题的监管机构所带来的影响。本文的关注点在于国际监管的努力和美英两国国内的讨论，关注美国是因为它是私营安保服务的主要客户以及在行业中占主导地位的私营安保服务公司的本国，关注英国是因为它既是私营军事公司的本国也是私营安保服务公司的本国。

私营军事和安保服务业：概述

在定义并描述私营军事和安保服务公司方面有众多尝试¹，但是关于定义的讨论并不完全是学术性的演练。更确切地说，它反映了私营武装所带来的特定挑战之一：它涵盖各种各样的行为，从日常行为到有争议行为。许多公司专门从事扫雷，这相对来说是没有争议的，但同时也提供需要武器的贴身保护。2007年9月在一个巴格达市场开火的黑水公司雇员从事的就是贴身保护。宙斯盾公司既提供风险分析服务（许多保险公司也提供该服务），也提供战区安保服务。

1 See, among others, Deborah Avant, 'The Implications of Marketized Security', in *Perspectives on Politics*, Vol. 4, No. 3, 2006, pp. 507-528; Peter W. Singer, *Corporate Warriors: the Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2003; Christopher Kinsey, *Corporate Soldiers and International Security: The Rise of Private Security Companies*, Routledge, London, 2006; Elke Krahnmann, *States, Citizens and the Privatization of Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; Sarah Percy, *Regulating the Private Security Industry*, Adelphi Paper Vol. 384, Routledge and the International Institute of Strategic Studies, London, 2006; Simon Chesterman and Chia Lehnhardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* Oxford University Press, Oxford, 2007; Molly Dunigan, *Victory for Hire*, Stanford University Press, Stanford, 2011.

虽然提供国内安保服务的公司（诸如商业大厦中的保安）和提供国际服务的公司（例如战斗支援）这两种类型之间的分界线在过去曾是很清晰的，但在2008年，G4S公司（美国的一个国内安保服务公司）收购了国际装甲集团（ArmorGroup，一个国际公司），形成了一个横跨国际和国内安保服务的实体。²因此，很难构建出一个代表整个行业的定义。

学术界围绕定义存在争论，这一趋势使情况进一步复杂化。尽管私营军事公司、私营安保服务公司及私营军事和安保服务公司这三个术语一般是通用的，但在何时使用这些术语以及这些术语的准确内容方面却相当不同。笔者认为，对于多个名称所造成的混乱，一个相当明显的出路是，紧随该行业的历史发展并使用那些公司自己使用的术语。为了解释笔者所使用的定义并提供一个有用的关于现代私营武装历史的简单印象，在回到定义这个问题之前，笔者现在先作一个简要的历史回顾。

20世纪90年代中期，一家名为*Executive Outcomes (EO)*的南非公司受安哥拉政府雇佣，夺回被叛军攻占的油田。³EO自称是一家私营军事公司，后来又受塞拉利昂政府雇佣，去抵御武装叛乱团体革命联合阵线（RUF），该叛乱团体当时已逼近首都弗里敦。在上述两个案例中，EO以一种与国家军队相同的方式策划并执行了许多任务。另一家类似的公司桑德莱恩（Sandline），出现于20世纪90年代末，也提供作战服务，并曾受雇于塞拉利昂和巴布亚新几内亚。正如后来桑德莱恩公司负责人蒂姆·斯派塞，在被问到他的公司是否会继续从事作战行动时所回答的：“我们当然会。”⁴

不过最终，由于作战服务明显太具争议性以及国际社会对公开提供作战服务的反感，EO和桑德莱恩公司最终关门大吉。⁵蒂姆·斯派塞于是开了一家新公司——宙斯盾，特别注意规避作战，而是提供其他安保服务。⁶宙斯盾

2 Helen Power, 'Troubled ArmorGroup secures sale to G4S', in *The Telegraph*, 21 March 2008, available at: <http://www.telegraph.co.uk/finance/markets/2786738/Troubled-ArmorGroup-secures-sale-to-G4S.html> (all links in this article last visited November 2012).

3 P. Singer, *Corporate Warriors*, above note 1, p. 108.

4 Tim Spicer, 'Interview with Lt. Col. Tim Spicer', in *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. XIII, No. 1, 1999, p. 168.

5 Sarah Percy, *Mercenaries: The History of a Norm in International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2007, chapter 7.

6 *Ibid.*, p. 228.

和其他类似的公司都自称“私营安保服务公司”，以避免与它们更具争议性的前身有所关联。⁷

2011年的9·11袭击以及随后的伊拉克和阿富汗战争之后，初生的私营安保服务业开始繁荣起来。美国的裁军，连同支持私有化的整体氛围⁸，导致美国政府将大量业务转移给工商企业，从贯穿军事讯问的翻译业务一直到对个人和军事设施的武装严密戒护。在此之前，这种保护都是由正规武装部队的成员提供的。这些公司坚称，他们不提供作战服务，并且只会来自卫时使用武力⁹，明智地放弃了策划并执行军事行动，而是提供不太有争议的服务。使用私营军事公司和私营安保服务公司这样的术语突显了该行业中这一重大的转变，而私营军事和安保服务公司这一术语则涵盖了整个行业以及上述两种类型的公司。

私营军事和安保服务业发展的第三个阶段涵盖了后伊拉克和阿富汗时代。国际装甲集团公司之所以被G4S公司收购，正是为了应对前者在伊拉克的合同减少而造成的经济问题。¹⁰但在伊拉克和阿富汗获得大笔合同以及“淘金热”心态过后，这些公司不得不考虑他们的未来并将业务范围拓展至多种领域：海事安全，尤其是反海盗袭击；人道援助的保护；在某些情况下希望实际提供人道援助；拓展现有的非军事服务，如风险评估。笔者将在下文深入探讨这些问题。

7 有趣的是，2000年以后，作战支援的市场仍旧存在，但已转入地下。2003年，英国政府拒绝了一家英国公司向科特迪瓦提供作战支援的尝试。2006年，当美国的黑水公司称他们能够向苏丹提供营级规模的维和人员时，研究该问题的顶尖学者评论道，这一方案被接受的可能性与“火星人来地球”差不多，这表明，即使在有显而易见的需求的情况下，各国在定义对大量军队拥有独立的指挥和控制权的私营承包商时也存在困难。关于那个所谓火星人的评论，see ‘Private firms eye Darfur’, in *The Washington Times*, 1 October 2006, available at: <http://www.washingtontimes.com/news/2006/oct/1/20061001-114438-5654r/?page=all>.

8 E. Krahnmann, *States, Citizens and the Privatization of Security*, above note 1, p. 197; Alison Stanger, *One Nation Under Contract*, Yale University Press, New Haven and London, 2009.

9 S. Percy, *Mercenaries: The History of a Norm in International Relations*, above note 5, p. 226. 进攻性/防卫性武力使用之间的区分在实践中是有问题的，因为出于自卫目的而使用的武力仍旧可能过度并造成伤亡，如黑水公司在市场射杀示威者。

10 Helen Power, ‘Troubled ArmorGroup secures sale to G4S’, in *The Telegraph*, 21 March 2008, available at: <http://www.telegraph.co.uk/finance/markets/2786738/Troubled-ArmorGroup-secures-sale-to-G4S.html>.

在不到20年的时间里，私营军事和安全服务业已存在三种完全不同的形式，国际社会及各个国家也已做了大量监管的尝试。然而，各国一直在试图监管一个变化中的目标，而更糟糕的是，监管有时先天不足。在下一节，笔者将分析这些对私营武装的不同表现形式进行监管的尝试，并且指出在不同情况下，到监管变得可行之时（以及偶尔在它变得可行之前），它就经过时了。

监管最后一场战争：私营安保服务监管的发展演变

监管私营武装是一场追逐游戏，受应对该行业面临之问题的必要性所主导，而非寻求监管该行业的增长方向。私营武装的监管者们一直在监管最后一场战争这一理念在整个行业发展的三个阶段都是显而易见的。在所有这三个阶段中，监管者们一直在应对该行业引发的丑闻或危机，接着经常会发现自身已陷入漫长的监管过程，而在此期间，该行业一直在转型。结果经常就是，刚一确立监管，最糟的情况是监管已过时，或者充其量也不适用于私营武装的新形式。本部分回顾了该行业发展演变的各个阶段，并表明，专注于解决紧迫的问题与假定私营武装的最近一次表现形式与此前相似之倾向的结合，再加之监管过程的步伐缓慢，已导致落后性而非前瞻性的监管。当私营军事公司出现时，监管者们仍企图使用规范雇佣军的手段来监管它们，而不管其可适用性；当私营安保服务公司取代私营军事公司时，监管者们又慢了一步，因为他们关注的焦点还在处理私营军事公司引发的问题上；而当国际社会致力于通过蒙特勒进程¹¹和《私营安保公司国际行为守则》（以下简称《国际行为守则》）¹²来处理私营安保服务公司的有关问题时，该行业已再次发展演变，这些进程在很大程度上可能已经无效了。此外，蒙特勒进程和《国际行为守则》都属于民间协定，代表了向自我监管方向的转变，而自我监管的产生部分是由于相关当事方没有能力制定正式的监管。

11 关于蒙特勒文件及其制定过程，参见瑞士外交部网站：<http://www.eda.admin.ch/psc>。

12 要查阅《国际行为守则》、其谈判过程以及签署公司名单，见：http://www.icoc-ppsp.org/Home_Page.html。

从雇佣军到私营军事公司

20世纪90年代末，当EO公司进入国际视野时，普遍公认规范雇佣军的国际法先天不足，至少不适用于EO和桑德莱恩这样的公司。20世纪60和70年代，在非洲对雇佣军的普遍使用，催生出重要的国际监管努力，却导致产生了无用的法律。无论是《日内瓦公约第一附加议定书》¹³还是《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》¹⁴都规定了雇佣军的定义，但该定义致使这方面的法律是如此无力，以至于经常可以听到这样的话：“任何符合该定义的雇佣军都活该被枪毙——让他的律师和他一起！”¹⁵

更糟糕的是，《雇佣军公约》的制定过程极其缓慢，从1980年就开始讨论，到1989年公约才得以通过。直到2001年，公约才得以生效，而此时私营武装领域已经发生了翻天覆地的变化。《雇佣军公约》旨在消除个别雇佣军为尝试颠覆或暗中破坏各国政权而组织成团体的现象。到2001年，这种类型的雇佣军已不再是普遍现象，但像EO和桑德莱恩这样的私营军事公司又带来了不同的挑战。

《雇佣军公约》漫长的酝酿过程产生的一个意想不到的后果是，私营武装的发展演变始终盯着国际法。关于雇佣军的国际法定义之所以如此有问题是因为它包含了大量允许合法使用私营武装的漏洞。反过来，这反映出这样一种理念，即各国正试图控制一种特定类型的雇佣军：为经济利益去打仗¹⁶并且企图破坏该国稳定的外国人。公约故意排除了雇佣国武装军队招募的私营武装分子，而EO和桑德莱恩这样的公司正是利用了这个漏洞。结果是，

13 《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》（以下简称《第一附加议定书》），1977年6月8日，第47条。Available at: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebART/470-750057>.

14 1989年《联合国反对招募、使用、资助和训练雇佣军公约》（以下简称《雇佣军公约》），联合国文件号：A/RES/44/34，第1条。Available at: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r034.htm>。《雇佣军公约》基本重复了《第一附加议定书》第47条的措辞。这一时期还存在的第三份文件是：《消除非洲雇佣军制度公约》，利伯维尔，1977年7月3日。该公约尝试让国家支持将雇佣军入罪，但其影响基本可以忽略不计。要获得该公约的文本，可访问网址：<http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/485?OpenDocument>。

15 Originally quoted in Geoffrey Best, *Humanity in Warfare: The Modern History of the International Law of Armed Conflicts*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1980, p. 375, note 83.

16 关于国际法律审议的讨论，see Sarah V. Percy, 'Mercenaries: Strong Norm, Weak Law', in *International Organization*, Vol. 61, No. 2, 2007, pp. 367-397.

普遍一致同意，私营军事公司既不受《第一附加议定书》第47条也不受《雇佣军公约》的约束。¹⁷事实上，到该公约生效时，其中一个签署国（安哥拉）已雇佣了EO公司。

私营军事公司出现在国际舞台激起了新的关于国际和国内监管的讨论，其中一些发生在熟悉的场合。联合国的回应是继续通过现有的雇佣军问题特别报告员恩里克·贝纳莱斯·巴列斯特罗斯 (Enrique Bernales Ballesteros) 先生的办公室¹⁸，致力于研究这个问题。巴列斯特罗斯先生是联合国连续任期最长的特别报告员，直到2004年才离任。¹⁹巴列斯特罗斯先生可能就是一个必不可少的执着于最后一场战争的监管者的例子：他坚称，去殖民化时期在非洲活动的雇佣军、像EO和桑德莱恩这样的私营军事公司与私营安保服务公司之间毫无差别。

巴列斯特罗斯先生的主要关注点是威胁民主和自决的私营武装（无论是何种表现形式），这些私营武装事实上贯穿于整个去殖民化时期。20世纪60年代初，卷入非洲国家反殖民战争的雇佣军主要是受雇破坏新独立国家（如刚果）之稳定的个人或组织松散的团体。雇佣军还通过推翻政府（如在贝宁、塞舌尔和科摩罗群岛发生的情形）或帮助民族解放组织（如在安哥拉和尼日利亚的比夫拉地区）的方式来获取财富。²⁰在这些情况下，雇佣军（几乎总是白人）毫无疑问在破坏或者企图破坏去殖民化的新国家的民族自决。

17 Juan Carlos Zarate, 'The Emergence of a New Dog of War: Private International Security Companies, International Law, and the New World Disorder', in *Stanford Journal of International Law*, Vol. 34, No.1, Winter 1998, pp. 75-162; Garth Abraham, 'The Contemporary Legal Environment', in Greg Mills and John Stremlau (eds), *The Privatization of Security in Africa*, South African Institute of International Affairs, Johannesburg, 1999; Yves Sandoz, 'Private Security and International Law', in Jakkie Cilliers and Peggy Mason (eds), *Peace, Profit or Plunder?: The Privatization of Security in War-torn African Societies*, Institute for Security Studies, Johannesburg, 1999. EO公司在安哥拉发挥的作用并不是那么清晰：见Sean Cleary, 'Angola: A case study of private military involvement', in Jakkie Cilliers and Peggy Mason (eds), *Peace, Profit or Plunder?* 随着时间的推移，私营军事公司在小心地规避《雇佣军公约》的定义。

18 联合国人权委员会于1987年根据1987/16号决议任命了“关于以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题特别报告员”。

19 巴列斯特罗斯先生的任期从1987年至2004年。他的继任者为斯海斯塔·斯哈梅姆 (Shaista Shameem) 女士，最终于2005年被联合国关于雇佣军问题的工作组所取代，该工作组目前仍在运作。关于工作组的权限范围，见网址：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/WGMercenariesIndex.aspx>。

20 For details, see Anthony Mockler, *The Mercenaries*, Macdonald, London, 1969, pp. 257-265; S. Percy, *Mercenaries: The History of a Norm in International Relations*, above note 5, pp. 187-189.

尽管私营军事公司与他们作为雇佣军的前身有某些共同点，即他们主要都是卷入发展中国家战争的白种外国人，但他们并不相同，把他们视为雇佣军既不准确也有问题。

EO和桑德莱恩公司受雇于经常视之为终结危险叛乱运动之最后选择的国家。在塞拉利昂，政府之所以雇佣EO公司是因为革命联合阵线，这是一个因肢解阻碍他们之人而臭名昭著的组织，已经推进到距离弗里敦20公里以内。塞拉利昂的官员们感觉被国际社会抛弃了，他们别无选择只能雇佣私营军事公司以获得生存。²¹很难看出雇佣私营武装来保卫自身并抵御叛乱运动的一个国家怎样构成了侵犯自决权，即便这样做是有问题的。

私营军事公司带来了一系列的监管问题，这些问题是他们开展行动的环境所特有的，也不同于那些由雇佣军引发的问题。EO和桑德莱恩公司都是为那些军力有限的小国服务，这意味着在理论上他们本就有可能极大地破坏这些他们所服务的国家。不过，在塞拉利昂，武装部队是臭名昭著的贪腐之军，而且许多士兵也是叛党，由此形成了“叛兵”一词。²²因此很难看出私营军事公司怎么就不是对正规军的一种改善。

这并不是主张私营军事公司是毫无争议的行为体。事实上，桑德莱恩自身曾深陷两大丑闻：在塞拉利昂，桑德莱恩公司被指控可能勾结英国外交和联邦事务部违反针对该国的武器禁运令；²³在巴布亚新几内亚，在该国武装部队威胁实施兵变而非与其合作后，该公司就解除了合同。²⁴此外，还有大量指控与支付给EO和桑德莱恩公司的补偿有关。在安哥拉和塞拉利昂，EO公司的报酬是自然资源的长期特许开采权，批评家们认为这一举动为了

21 S. Percy, above note 5, p. 219.

22 William Reno, 'War, markets and the reconfiguration of West Africa's weak states,' in *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, pp. 493-510.

23 For details, see C. Kinsey, above note 1, pp. 72-77. 这一丑闻导致了政府调查，最后形成了《塞拉利昂武器调查报告》，或者说《雷格报告》，见网址：<http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/fco.gov.uk/files/kfile/report.pdf>.

24 For details, see S. Dinnen, 'Militaristic Solutions in a Weak State: Internal Security, private contractors and political leadership in Papua New Guinea', in *Contemporary Pacific*, Vol. 11, No. 2, 1999; P. Singer, *Corporate Warriors*, above note 1, pp. 192-195.

短期的安全解决方案而押上了这两个国家的前途。²⁵还有一些担心是，作为结果，私营军事公司实际只是在有自然资源的地区提供安保服务，而非广泛地覆盖整个社会。²⁶在安哥拉，EO公司还被指控践踏人权。²⁷然而，这些指控无法证明私营军事公司与雇佣军是相似的，但他们确实都是有问题的行为体。私营军事公司卷入的丑闻推动了在一些具体方向上的监管对话，而这些方向反映出了私营军事公司引起或认为是他们引起的具体问题。

从20世纪90年代晚期起，巴列斯特罗斯先生的报告就一心认为私营军事公司是雇佣军，并且认为根据国际法，雇佣军完全是非法的。巴列斯特罗斯先生认为“由于现行国际法可能……缺陷太多……照搬现行规则或借之以为雇佣军行为辩护都是错误的”²⁸，他还认为以任何方式使用雇佣军（无论是否是私营公司）都会破坏人民自决权。²⁹不过，当国家雇佣私营军事公司来自卫时，尤其是当有关国家正面临着关乎生死存亡的威胁时，很难看出这些公司怎么就破坏了民族自决。

巴列斯特罗斯先生专注于此前由雇佣军带来的挑战，因此他的报告基本没有涉及使用私营军事公司所实际引发的问题。监管者们反而应当关心另外一系列重要的问题：如何保护弱小国家免受一支装备精良且训练有素的私营盟军可能引发之问题的侵扰；使用自然资源来支付报酬是否是一个好主意；本国怎样才能授权在海外开展这些有争议的活动。总体的看法是，即使法律不适用于这些行为体，但它本来应当适用，而这种看法可能会阻碍创设新的监管手段来处理新的问题。

25 David J. Francis, 'Mercenary Intervention in Sierra Leone: Providing national security or international exploitation?', in *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 2, 1999, p. 222; Alex Vines, 'Mercenaries and the Privatisation of Force in Africa', in Greg Mills and John Stremmler (eds), *The Privatization of Security in Africa*, above note 17, p. 62.

26 D. Francis, above note 25, p. 32.

27 A. Vines, above note 25, p. 54.

28 见《特别报告员恩里克·贝纳莱斯·巴列斯特罗斯先生根据委员会第1998/6号决议提交的关于利用雇佣军作为手段侵犯人权并阻碍各民族行使自决权问题的报告》，UN Doc. E/CN.4/1999/11，1999年1月13日，第41段。13 January 1999, para. 41.

29 见《人权委员会特别报告员提出的关于利用雇佣军作为手段侵犯人权并阻止人民行使自决权利问题的报告》，UN Doc A/53/338，1998年9月4日，第20段。

在联合国体系之外，各国还各自努力解决如何最好地处理新兴的私营军事行为体的问题。在英国，监管的驱动力来自应对桑德莱恩公司武装介入非洲事务的需要，这迫使政府展开了一次调查。当外交和联邦事务部的做法受到质疑时³⁰，它已经变成了处理私营武装问题的首要政府机构，而且从伊拉克战争时期至今一直担负着这一职责。1998年，该项调查形成了《雷格报告》，该报告得出的结论是，尽管外交和联邦事务部本身从未直接批准向卡巴政府转让武器的行为，但个别工作人员确实牵涉其中，包括英国驻塞拉利昂高级专员。³¹《雷格报告》还呼吁出台一份关于私营军事公司的绿皮书，且由此出台一份白皮书及后续立法。³²绿皮书于2002年2月发布，下文将予以深入探讨。

《雷格报告》不经意间在英国开启了一场漫长的关于监管的讨论。三个因素导致这一进程一拖再拖：首先，工党政府的外交大臣频繁更迭，每位外交大臣都赋予该问题不同的优先级；其次，2001年9月11日以后重要且复杂的外交政策问题十分集中；再次，在政治上，大家感觉该问题是一个烫手的山芋，没有哪个政府部门特别愿意接手。³³漫长的监管过程意味着，当伊拉克战争开始时，英国仍在与桑德莱恩这样的公司周旋，该问题带来的影响将在下文予以讨论。

无论是联合国还是各个国家都没能特别及时地应对使用私营军事公司的问题。因此可以说，市场压力才对私营军事公司的行为最具影响力。私营军事公司已经渗透到作战行动的各个方面，从战略到战术。因此，他们有可能极大地影响当地政治，并且因为他们愿意打仗，每个人的影响都是致命的。国际社会对提供战斗服务这一想法的不安导致它从私营军事行业中消失：私营公司提供进攻性武力没有市场。该市场不存在的部分原因是很少有国家在

30 相关的丑闻是桑德莱恩公司向塞拉利昂前领导人艾哈迈德·泰詹·卡巴 (Ahmed Tejan Kabbah) 提供武器，违反了武器禁运协定；主要的质疑是外交和联邦事务部官员 (无论哪一级别) 是否曾批准该转让行为。

31 See 'Foreign Office savaged over arms to Africa', in *The Guardian*, 9 February 1999, available at: <http://www.guardian.co.uk/politics/1999/feb/09/foreignpolicy.politicalnews>.

32 绿皮书属于咨商文件，通常是变更或创设法律的第一步；白皮书是咨商的最后阶段，通常已形成即将提交议会之法案的实质内容。See <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/white-paper/> and <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/green-paper/>。下一节将详细讨论该过程。

33 对外交和联邦事务部官员的采访，伦敦，2003年11月。

不割让自然资源特许开采权的情况下付得起私营军事公司的报酬。而个别私营军事公司的丑闻又打消了其他潜在客户的念头。私营军事公司自身也认为，提供作战以外的安保服务争议不大，而且强国相比于曾雇佣EO和桑德莱恩公司的发展中国家来说是更为可靠的客户。这些强国对作战的私有化不感兴趣，它们更感兴趣的是后勤保障及其他非核心职能的私有化。³⁴

从私营军事公司到私营安保服务公司： 在战争中改变发展方向

2003年开始的伊拉克战争从根本上改变了私营安保服务行业。像蒂姆·斯派塞的新公司，为了避免提供作战服务而建立，但尚未接到大合同。美国雇佣大量承包商的决定制造了淘金热心理和该行业的爆炸式增长。³⁵这些公司再一次带来一系列新问题：存在什么样的法律机制可以管控在战场上实施犯罪的承包商？私营军事公司对需要慎用武力的反叛乱运动有重大影响吗？然而，监管者们却没有马上考虑这些问题。在英国，政府还在努力实现绿皮书，该绿皮书发布于2002年2月而且在伊拉克战争准备期间完全被忽视了。绿皮书提出了一系列处理私营军事公司及其所引起之问题的解决方案，但没有真正考虑在大规模战争期间使用私营公司，尤其是保有战略指挥和控制权的强国会雇佣这些公司的情况。

战场上承包商的行动很快显示出，无论各国还是国际社会都没有充分的监管机制来应对致命武力交易这一行业。2004年，私营安保服务公司的雇员曾卷入阿布格莱布监狱虐囚丑闻；2007年，美国黑水公司雇员在巴格达的一个市场开枪杀死17名平民。这些事件不过是一系列问题中最引人注目的侧

34 EO和桑德莱恩公司都已被客户解雇。政变后，新的塞拉利昂政府不再和EO公司续约。在巴布亚新几内亚，政府炒了桑德莱恩公司的鱿鱼，该决定还导致一场大规模的国际诉讼，但桑德莱恩公司最终胜诉。详情见：http://www.eiu.com/index.asp?layout=VWArticleVW3&article_id=1534678553®ion_id=1510000351&country_id=450000045&channel_id=210004021&category_id=500004050&refm=vwCat&page_title=Article.

35 Dominick Donald, 'After the Bubble: British Private Security Companies after Iraq', Royal United Services Institute, Whitehall Papers, London, 2006.

影，还包括在现有的指挥系统中³⁶以及使用承包商支援复杂的反叛乱行动过程中³⁷，由于承包商职责的不确定性所引发的问题。承包商们在战场上引发的问题表明，尚不存在可以将他们绳之以法的法律机制。

英国应对伊拉克战争的措施

英国和美国针对伊拉克境内发生的事件采取了不同的应对方式。在英国，伊拉克战争在某种程度上使绿皮书进程过时了，仅仅是由于时机不佳。伊拉克战争不仅在绿皮书刚发布1年后就开始了，而且漫长的战争准备理所当然地成为相关政府部门的优先事项。绿皮书进程在伊拉克战争之后就停滞了。有报道称监管即将到来³⁸，结果什么都没发生。可能的情况是，作为涉及监管的主导机构，外交和联邦事务部在此期间继续专注于英国复杂的外交政策，尤其是由于英国出乎意料地长期陷入伊拉克和阿富汗事务。英国私营安保服务公司协会作为行业组织，暗示“烫手的山芋”再次成为问题，人们对这样一个不再热门却要吸引眼球的问题已失去热情。³⁹最终，迫于下议院外交事务特别委员会质询立法延迟原因的压力，外交和联邦事务部大臣马洛克·布朗辩称，业务的复杂性是导致协商过程漫长的主因。⁴⁰与美国不同的是，没有什么事件迫使英国进行更严肃的监管讨论。很多英国公司在伊拉克开展业务，但他们主要受雇于美国，这又将监管这个皮球踢给了美国法院。

36 Fred Schreier and Marina Caparini, 'Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies', Occasional Paper No. 6, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2005, p. 47; Caroline Holmqvist, 'Private Security Companies: the case for regulation', SIPRI Policy Paper No. 9, Stockholm Institute for Peace Research, Stockholm, 2005, p. 26.

37 Jeffrey S. Thumher, 'Drowning in Blackwater: how weak accountability over private security contractors significantly undermines counter-insurgency efforts', in *Army Law*, Vol. 64, Issue 422, July 2008, p. 64.

38 Clayton Hirst, 'Dogs of war to face new curbs in Foreign Office crackdown', in *The Independent*, 13 March 2005, available at: <http://www.independent.co.uk/news/business/news/dogs-of-war-to-face-new-curbs-in-foreign-office-crackdown-6151383.html>.

39 See 'Mercenary firms seek tighter laws', in *BBC*, 5 December 2007, available at: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7128046.stm.

40 See 'MPs unimpressed by missing mercenary regulation', in *Politics.co.uk*, 20 July 2008, available at: <http://www.politics.co.uk/news/2008/7/20/mps-unimpressed-by-missing-mercenary-regulati>.

美国应对伊拉克战争的措施

在美国，监管的故事未必是监管最后一场战争，而是监管现有的商业做法，却未着眼于其发展。众所周知，美国人几乎对伊拉克战争的各个方面都未做好准备⁴¹，而对私营安保服务公司在伊拉克引发的潜在问题可能准备更是不足。

至少自20世纪90年代早期起，美国政府就已开始使用那些问题不大的私营安保服务公司，而且美国有着相对较长的将其他保障任务私有化的历史，至少可以追溯至20世纪80年代。⁴²诸如戴恩国际公司 (Dyncorp) 和军事职业资源公司 (MPRI) 等美国私营安保服务公司，经美国政府批准，已向海外各类行动人员提供了大规模的军事训练。尽管这些合同并非一直履行顺利⁴³，但大部分是没有问题的，并扮演着有益于美国政府的角色，使美国得以介入像克罗地亚这样的如果使用官方援助会遭遇外交挑战的地区。

在伊拉克战争之前，使用私营安保服务公司要遵循美国用来控制向海外出售武器的程序，即销售额超过5万美元就需要国会批准。不过，合同通常会拆分成略少于这个标准的数额，以规避监管。20世纪90年代末，合同的监督管理者们面临着大量裁员⁴⁴，这意味着尽管在更多有问题的领域雇佣了更多的承包商，但是也没有办法来监督他们。⁴⁵

更糟糕的是，在伊拉克的美国军方依靠的是在以前的冲突中行之有效的法律文件：让诸如承包商这种伴随武装部队的人员豁免于当地起诉的驻军地位协议。在此前的冲突中，包含该条款的驻军地位协议适用起来一直没有问题，而且可以用于保护被俘人员免遭不公正的当地审判。但是，美国从来没

41 关于这些问题的详细叙述，see Thomas Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*, Penguin, London, 2006; Rajiv Chandrasekaran, *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone*, Bloomsbury, London, 2008.

42 A. Stanger, above note 8, p. 86.

43 有消息称，20世纪90年代由军事职业资源公司训练的克罗地亚军队已经变得面目全非。See S. Percy, above note 5, p. 226. 戴恩国际公司则与波斯尼亚的卖淫集团有牵扯，see http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/its-dj-vu-for-dyncorp-all_b_792394.html

44 Steven L. Schooner, 'Contractor Atrocities at Abu Ghraib: Compromised accountability in a streamlined, outsourced government', in *Stanford Law and Policy Review*, Vol. 16, No. 2, 2005, p. 560.

45 A. Stanger, above note 8, p. 89.

有像在伊拉克这样大规模地使用承包商，而且与伊拉克人签订的驻军地位协议还意味着，这些承包商在伊拉克实施的任何恶行都不可能受到审判。不同于美国军人，在美国国内无法根据任何规定来审判这些承包商。⁴⁶

这些事件迫使美国彻底改变对私营安保服务公司的监管方式，但正如一位学者所指出的，这是亡羊补牢。⁴⁷美国人发现自己处于这样的境地从某种程度上是因为自满：涉及私营军事公司的问题在美国还未产生很大的影响，而且该国在整个20世纪90年代使用私营安保服务公司的相对成功意味着，美国人事实上认为将来会和过去一样，在美国自身参与的战争期间大规模外包服务与和平时期的外包是一样的。

美国和英国以不同的方式专注于对现有私营武装的使用，但都没有预见到这个产业可能会如何发展。在英国，这意味着拖延监管进程，接着花若干年来完成，下文将予以更深入地探讨。在美国，未预见到日益增多地使用承包商会怎样给旨在处理其他现象的制度带来巨大挑战，这导致承包商严重滥用上述制度，却无法对他们施以惩罚。没有国家或军事组织拥有水晶球，而且该行业的发展速度和伊拉克战争的漫长也确实出人意料。各国不能因为没有预见到所有可能发生的事而受苛责。

但是，英美两国对私营武装的使用未受到任何类型的有关其使用的政策讨论的阻挠，继续前行。尽管提前筹划监管是有问题的，但关于国家应首先私有化哪种服务的政策讨论从未发生过。譬如，很多军事指挥官对军事讯问的私有化持重大保留态度⁴⁸，而在阿布格莱布监狱的军事讯问正是第一起严重的私营安保服务公司丑闻。

最异乎寻常的是，联合国对待私营安保服务业的方法是试图监管私营军事公司这一前身。联合国关于雇佣军问题的特别报告员巴列斯特罗斯先

46 在美国，《外国人侵权法》已被用于起诉私营军事和安保服务公司，然而这种类型的诉讼起因于巧妙利用现有法律而非有意识地创设监管。Atteritano认为，该法的潜在适用范围相当有限。Andrea Atteritano, 'Liability in Tort of Private Military and Security Companies: Jurisdictional Issues and Applicable Law', in *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractors*, Francesco Francioni and Natalino Ronzitti (eds), Oxford University Press, New York, 2011, p. 481.

47 Frederick A. Stein, 'Have we closed the barn door yet? A look at the current loopholes in the Military Extraterritorial Jurisdiction Act', in *Houston Journal of International Law*, Vol. 27, No. 3, 2005.

48 Martha Minow, 'Outsourcing Power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism and democracy', in *Boston College Law Review*, Vol. 46, 2005, p. 1014.

生，于2003年伊拉克战争开始的时候仍旧在任。他反复强调私营安保服务公司(就像其前身私营军事公司一样)只不过是雇佣军的一种新的化身，并认为无论是私营军事公司还是私营安保服务公司，都与其前身雇佣军有着错综复杂的联系，因为私营公司本身就可能被认为在招募并使用雇佣军。⁴⁹他这种保守的主张不承认美国在伊拉克雇佣的私营安保服务公司与在非洲小国企图政变的一群乌合之众的雇佣军之间有任何区别，这就意味着监管进程一直着眼于一系列错误的问题，尤其是这两种行为体所带来的问题类型又是如此不同。联合国的立场疏离了私营安保服务公司本身，他们曾是且仍然是监管的坚定拥护者，尽管他们还远远不够完美。结果就是，私营安保服务公司积极地寻求其他监管途径，包括更加务实的蒙特勒文件和《国际行为守则》，并且退出了联合国和英国拖沓的监管进程。本文接下来分析这些监管的尝试。

蒙特勒进程、《国际行为守则》和 私营军事公司的未来

2003年伊拉克战争开始后，红十字国际委员会(ICRC)与瑞士政府最先倡议进一步监管私营安保服务公司。尽管ICRC主张(现在仍然这样主张)私营军事和安保服务公司必须和战场上其他所有行为人一样遵守国际人道法(以下简称“人道法”)规则，但ICRC注意到了该行业的监管不足，并且提议加强控制。

蒙特勒文件试图加强对战场上私营安保服务公司的控制，并且主要是针对国家制定的。它提醒各国注意现有的依据人道法产生的相关国际法律义务，并为各国提供了雇佣私营安保服务公司时的良好惯例，同时还表明相关的刑法规定可适用于权利的滥用，无论是针对个人还是国家——本国(公司注册或注册的国家)、领土所属国(公司在其领土内从事活动的国家)和缔约国(雇佣这些公司的国家)。许多国家和公司都参与了2005-2008年的谈判。

49 See 'Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination; report submitted by Mr. Enrique Bernales Ballesteros, Special Rapporteur', UN Doc. E/CN.4/2004/15, 24 December 2003.

蒙特勒文件不构成正式的国际法规则，而是对现行有效的国际法规则的重述。针对私营安保服务公司，蒙特勒文件在对待私人安保服务公司问题上采用了中立的方法，将它们视为战场上常规的行为体，该方法有助于谈判并达成一致。蒙特勒进程已经取得了一些令人瞩目的成就。而通过联合国来发展监管的努力则受阻于巴列斯特罗斯先生关于私营安保服务公司是雇佣军的观点。即使在特别报告员的职责被联合国关于雇佣军问题的工作组取代之后，“雇佣军”一词对私营安保服务公司来说仍然是一个大问题，这些公司本身迅速地与工作组划清了界限。⁵⁰当毫无偏见的蒙特勒进程开始的时候，私营安保服务公司和相关的行业组织，诸如国际和平行动协会 (IPOA) 和英国私营安保服务公司协会 (BAPSC)，都支持该进程并表示感兴趣。通过主张私营安保服务公司及雇佣他们的国家都应该遵守的基本规则和原则，蒙特勒进程澄清了一个复杂的问题。

在现阶段，蒙特勒文件代表着可能是唯一可行的国际协议。反雇佣军法的惨败导致在国际控制方面缺乏信心。继续使用私营安保服务公司符合像英美这样的强国的利益，尤其对美国而言，还十分依赖这些公司，从这个意义上说，没有承包商的战争大概是不可能的。因此，开展更广泛的监管讨论也许能限制各国随意使用私营安保服务公司，如此说来蒙特勒进程证明是可取的。因为蒙特勒文件重述了现行法，所以对各国来说是非常低成本的解决方案。各国无需同意任何它们此前未同意的事项；它们只需在一个新的背景下考虑该文件。蒙特勒文件没有为各国创设新的有拘束力的义务。

《国际行为守则》试图针对公司而非国家阐明一项清晰的行为规范。就在蒙特勒文件通过后不久，私营军事和安保服务公司们自行开启了如下进程：创设一个类似的国际行为守则，让何为私营军事和安保服务公司的适当行为变得更加清晰。利益攸关各方在召开了一系列多边会议之后，于2010年11月签署了《国际行为守则》。同蒙特勒文件一样，守则提醒各公司注意其依据人道法应承担的义务，并列明了最佳实践。在许多方面守则都类似于《联合国全球契约》，该契约鼓励企业采纳与一系列人权问题有关的最低行

⁵⁰ Sarah Percy, 'Morality and Regulation', in S. Chesterman and C. Lehnardt (eds), above note 1, p. 26.

为标准。⁵¹《国际行为守则》试图为那些没有采纳该守则或不赞成其标准的公司澄清一下后果。这个理念就是，一个行业领导组织只会允许那些采纳该守则的公司成为会员，对那些违反该守则的公司则撤销其会员资格。随即各国只能雇佣那些属于行业组织成员并且签署了该守则的私营军事和安保服务公司。

考虑到极其缓慢的监管步伐（尤其是在英国）以及创建国际监管的难题，《国际行为守则》同蒙特勒文件一样是一项重大成就。它为没有签署该守则或者违反该守则的公司澄清后果的尝试是值得称道的。《国际行为守则》反映出这样一个事实，即私营军事和安保服务公司自身经常是最强有力的监管推动者，拥有清晰的行动规则是很好的商业做法，正如上文所主张的，淘汰那些会使整个行业失去信誉的公司。因此，《国际行为守则》在人权问题上采取了某些人也许会认为出乎意料之强硬的立场；譬如，在人权方面要求各公司遵守的标准就超过了人道法的基本标准。

非正式协议和自愿性的守则无疑也比什么都没有要好，但这二者都不足以成为监管私营军事和安保服务业的唯一手段。非正式协议可以理解为最小公分母的立法，或者各类行为均赞同的绝对最小值。绝对最小值是否足以监管一个有着重大致命可能性的行业，这是值得怀疑的。尽管《国际行为守则》中的人权规定比人道法的基本规定还要严格，但它们还是最小公分母，因为它们反映了各公司的利益。

自愿性行为守则的危险之处在于，它对实际行为的影响可能微乎其微。《联合国全球契约》已取得了不可辩驳的成功，特别是在凸显由企业引发的潜在问题方面，但可能对行为仍没有太大影响，这从某种程度上是因为它没有调查或制裁违反契约之公司的现实方法，因而在确保问责方面举步维艰。⁵²尽管行业领导组织把会员资格用作获得良好行为的胡萝卜加大棒，从而改进了全球契约，但问题仍然存在。没有任何一个其他行业允许完全自我

51 《联合国全球契约》创制于2000年，力图让10项核心原则（关于人权、环境、劳工标准和反腐败）成为企业普遍接受之做法的一部分。它是世界上最大的自愿性企业行为组织。详情见：<http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html>。

52 Oliver F. Williams, 'The UN Global Compact: The Challenge and the promise', in *Business Ethics Quarterly*, Vol. 14, No. 4, 2004, pp. 755-774.

监管，而且“一个贸易集团作为其本行业成员的严格执法和惩处人的做法也与激励结构相悖”。⁵³尽管目前来看严格监管符合该行业的利益，但不可能总是这样，而且该行业应对新发展的方式也不同于国家或正式的监管者。再者，一个参与提供潜在致命武力的行业应否被允许首先进行自我监管实验，还是值得怀疑的。

蒙特勒文件和《国际行为守则》还存在更深层次的问题。首先，这两个文件都没试图控制卷入2004年赤道几内亚政变图谋的那种常规类型的“雇佣军”。联合国工作组仍致力于该进程⁵⁴，但由于更高调的处理私营安保服务公司问题的努力，它的重要性已被边缘化了。其次，蒙特勒文件在很大程度上使各国政府摆脱了在国内监管私营安保服务业这一棘手的问题。丑闻也迫使美国强化了如何以及何时才能够使用私营安保服务公司的国内规则，同时填补了妨碍在伊拉克起诉承包商的漏洞。不过，美国的国会批准制度仍旧问题重重，且主要面向在其他国家接受的合同，而不是从其他的私营行为体处获得合同。

在英国，蒙特勒进程使政府能够全面搁置如何监管私营安保服务公司的难题。绿皮书找出了大量可能的监管路径，其中的一项许可证制度被认为是最有可能奏效的。英国的监管直到2009年才开始进行，当时新任的工党外交大臣戴维·米利班德 (David Miliband) 宣布，英国政府将要求各个公司签署一份行为守则，作为加入行业组织的必要条件。然后政府只会把业务承包给那些属于行业组织成员的公司，如果有成员违反了该行为守则可能就会被除名。⁵⁵

更严格的监管在执行方面的成本也会更高，从目前的财政状况来看，这很可能是不现实的。对英国来说，自愿性的进程很可能被证明是不够的，但英国很幸运地避免了那些迄今为止困扰了美国的难题。但由于蒙特勒文件和

53 Peter W. Singer, *The Private Military Industry and Iraq: What have we learned and where to next?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2004.

54 不过，正如上文所论述的，联合国试图做的事情太多：监管整个私营武装行业大概是不可能的，就像使用同一部立法同时控制贩毒分子和制药公司也不可能一样，这是我早先就提出的主张。See S. Percy, above note 1, p. 45.

55 See 'Government proposes regulation for private security firms', in *Reuters*, 24 April 2009, available at: <http://uk.reuters.com/article/2009/04/24/uk-britain-security-idUKTRE53N59820090424>.

《国际行为守则》解决了与国际性武装冲突中与私营安保服务公司活动有关的复杂监管难题，各国都很满意。

影响及未来的问题

私营安保服务业的监管者们“监管最后一场战争”的倾向产生了三方面主要的影响。首先，必然缺乏预见未来的难题，使当前的框架未能考虑到两种可能使用私营安保服务公司的情形：使用私营安保服务公司对船舶进行反海盗护航以及履行人道任务。其次，行业快速发展和监管滞后性的结合已创造出自我监管的动力，然而从目前来看在该领域自我监管是不够的。再次，将注意力转向非正式的国际进程可以让国家规避艰难却至关重要的关于私营武装之作用的国内对话。

《国际行为守则》、蒙特勒文件以及英美两国的国内方法，都专注于在伊拉克和阿富汗比较普遍的参与类型，而且从短期到中期来看，我们也不太可能再见到伊拉克或阿富汗式的交战模式。早在2006年，私营安保服务公司就在考虑后伊拉克时代“泡沫”的影响⁵⁶，并积极拓展新的业务。私营安保服务公司尤其在考虑两条主要的途径：增加与私营企业之间的业务，尤其在海事安全领域，以及保护并潜在提供人道援助。蒙特勒文件没有提及这两个问题，《国际行为守则》列明的指导原则事实上也不处理这些特殊的局势。美国的监管体系可能无法适用，因为合同须经国会批准，而英国则依靠蒙特勒文件和《国际行为守则》事实上退出了这些监管领域。

私营安保服务公司已成为在亚丁湾以及更广阔的印度洋海域保护航运免遭索马里海盗侵袭之需求的风向标。海运界经常援引的一项统计数据表明，船上配有私营安保服务公司特遣人员的船只从未遭受海盗袭击。尽管这可能是真的，但凡事都会有第一次，而且考虑到海盗曾企图劫持海军舰艇为人质（尽管通常是由于搞错了），所以与其说是这样打算的还不如说是运气好。在任何情况下，海盗们似乎都不会被强大的火力所震慑。此外，关于海上私人使用武力的规则是非常模糊的，需要谨慎地进行标准化的评判。在伊拉克发

56 D. Donald, above note 35. 唐纳德是宙斯盾公司的雇员。

生的非法射杀事件间接表明，这样的评判可能是很缺乏的。最后，该地区的各国海军部队面临的一个主要问题是错误识别的难题，在这一地区海军就曾向渔船开火并杀死了无辜的平民。再次说明，这是一个需要谨慎考虑的严肃问题，实施带有进攻性色彩之射击的这些公司的格局多变的历史使解决上述问题的前景变得很不妙。

私营安保服务公司还看到了在保护人道援助和危险地区工作人员方面广阔的市场发展前景。非政府组织越来越愿意向世界上非常危险的地区投入资源，而为促使该目标的实现而使用私营安保服务公司则导致了相当大的争论和争议。⁵⁷一些人认为，使用私营安保服务已极大地危害到非政府组织的中立性，而另一些人则将该服务视为必要之恶，以便提供必需的援助。⁵⁸不过，从保护援助到认为公司有能力和提供援助仅有一小步之遥，这给人道援助的规范带来了明显的挑战。一家商业公司能否以纯粹人道的方式提供援助，不受商业动机或经济利益的影响，是十分值得商榷的。不是纯粹人道性质的援助可能意味着一家私营公司不受涉及人道援助的人道法相关规定的保护。⁵⁹一些公司似乎恰恰正在考虑这个方向。⁶⁰

在这两种情况下，适用哪些国际规则以及在什么情形下适用都是不清楚的，而且在这两种情况下使用武力还有可能造成相当大的损害。私营武装发展演变的故事及对其加强控制的努力，强烈表明各国及其他监管者们仍会满足现状并确信自己有监管的办法，直到发生问题，在这种情况下他们又不得

57 James Cockayne, *Commercial Security in Humanitarian and Post-Conflict Settings: An Exploratory Study*, International Peace Academy, New York, 2006; Abby Stoddard, Adele Harmer, and Victoria DiDomenico, *The use of private security providers and services in humanitarian operations*, Humanitarian Policy Group Report No. 27, OverseasDevelopment Institute, London, 2008; Damian Lilly, Tony Vaux, Chris Seiple, Greg Nakano, and Koenraad Van Brabant, *Humanitarian Action and Private Security Companies: Opening the Debate*, International Alert, London, May 2002.

58 Christopher Spearin, 'Private, Armed and Humanitarian? States, NGOs, International Private Security Companies and Shifting Humanitarianism', in *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 4, 2008, pp. 363-382.

59 Frits Kalshoven and Liesbeth Zegveld, *Constraints on the Waging of War: An Introduction to International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 164-165.

60 对私营军事和安保服务公司高管的秘密采访。宙斯盾公司已开始“单独”或“与他方合作”提供“人道支持服务”，这大概表明该公司有能力独立承担这些职责。see: <http://www.aegisworld.com/index.php/humanitarian-support-services-2>.

不一切重新开始。监管的缓慢性 and 战争中的快速变化意味着等到各国解决了这些新问题时，更进一步的挑战又出现了。私营安保服务公司业务的快速变化，再加之监管的压力，导致了自我监管和自愿性协定的增长。

我们不能指望各国或其他监管者有一个水晶球，并试图设计出一种监管，能涵盖未来私营武装所有可能的表现形式。不过，我们可以期待的是，私营安保服务公司的本国能够严肃地考虑一下如何围绕私营武装划出界线：哪些事情是可以接受的？哪些是不能接受的？回答了这些问题会在某种程度上提供未来行动的指南。

各国还没有考虑到，当旧有的市场消失或关闭时，商业会有强大的动力来发展和寻找新的市场。监管者们在很多不同的行业都在奋起直追。而在私营安保服务业中，迎头赶上的挑战在于，这个行业的主要产品——武力，可能较之其他任何行业的主要产品来说更具有潜在的危害性。无论满足于依靠国际人道法还是依靠自愿性协议，都是不够且令人担忧的。

结 论

由于该问题的性质，监管私营武装最近一次表现形式的趋势毫无疑问还会继续下去。两个主要问题共同使监管私营安保服务业变得复杂化。首先，无论在国内层面还是国际层面，创设监管很少会是一个迅速的过程，尽管有很强的意愿且对监管的需求和监管的类型有着相当的共识。其次，私营军事和安保服务公司的业务十分灵活，可以迅速发展变化以应对市场的压力。

预测军事变革从来都不容易，而且成功的私营安保服务公司，就像任何成功的生意一样，能迅速对市场的激励作出反应。私营军事和安保服务业已经终止了某些业务领域，并开拓其他领域以应对市场的变化，同时还封堵了某些途径，如大规模远征伊拉克和阿富汗，并开辟了其他途径，如提供海上安保服务的可能性。自20世纪90年代初至今，私营军事和安保服务公司已数次展现出他们快速发展变化的能力。我们不应指望他们会继续原地踏步。

事实上，我们有充分的理由认为，这些公司会继续发展变化并寻求更大的机会。伊拉克战争时期创建大量私营安保服务公司的后果之一就是这些公

司现在仍然存在并且积极寻求新的工作以避免倒闭。持续的裁军也意味着将涌现更多的机会。在英国，2011年宣布大裁军同时也宣告了进一步的支持可能会来自于工商业界。⁶¹

其次，监管进程本来就很慢。有关各方必须赞同有监管的需求，并就如何着手监管达成一致。就私营军事和安保服务公司而言，存在大量相关的参与方：国家、非政府组织、需要安保服务的企业、国际组织和私营军事和安保服务公司本身。像其他许多主要离岸运营的行业一样，私营军事和安保服务公司也需要国内和国际监管。可与民航业做一个恰当的类比，后者就需要国内和国际立法以确保安全。不过，存在这两个层面的潜在的监管就意味着会有两套程序，可能对不断涌现的问题应对迟缓或者根本无法应对。国家本身也热衷于确保它们能够有效地利用私营军事和安保服务公司，因而不得不设计出“恰恰好”的监管——既不太紧也不太松——这进一步限制了快速监管。最后，该体系中的其他参与方，特别是非政府组织和国际组织，与私营安保服务公司的关系紧张。尽管私营安保服务公司对某些行动来说正变得日益重要，但这些参与方对私营安保服务的概念和私营安保服务公司可能带来的问题表示担忧。⁶²由于既需要表明反对或担忧，同时有协助监管以允许继续使用该行业的私营安保服务公司，这种复杂的关系使监管进程变得更加缓慢。

私营军事和安保服务公司本身既帮助也阻碍了监管。从一开始，无论是私营军事公司还是私营安保服务公司都是监管的热心拥护者，参加了几乎所有重要的监管努力。这种热情是值得称道的，但决不能被看做是无私的。私营军事公司和私营安保服务公司都力图让国家成为他们的主要客户，因此监管很符合他们的需求。监管提供了合法性，并且可以排除不能满足监管要求的竞争者。无论在日常行动中还是在船上，英国和美国的私营安保服务公司经常都有人脉特别广的高管，包括退休的将军和其他高级军官。这些人脉，

61 James Kirkup, 'British Army forced to rely on foreigners and contractors', in *The Telegraph*, 7 June 2012, available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/9315166/British-Army-forced-to-rely-on-foreigners-and-contractors.html>.

62 J. Cockayne, above note 57, pp. 13-14.

连同监管者日益依赖私营安保服务公司的事实，使正常监管变得不必要地更加困难。

考虑到明确的监管需求及其缓慢的速度，自愿性的自我监管已成为最成功的途径丝毫不令人惊讶。蒙特勒进程和《国际行为守则》比更正式的选项进行得更快且更有说服力。考虑到在其他许多问题领域，国家和其他参与方更青睐没有拘束力的非正式协议丝毫不令人惊讶，因为它们的生产更快且允许不断地自由变动。拥护这种类型的监管也与该行业利害攸关，因为它提供了合法性且没有不当的制约。不过，尽管蒙特勒文件和《国际行为守则》是无可争议的成就，但问题仍然是，在监管方面它们是否充分。蒙特勒文件显然不适用于私营企业使用私营安保服务公司的情形，如反海盗护航。通过自愿性的行为守则进行自我监管对一个涉及致命武力的行业来说可能也不够严格。没有任何立法保障的完全的自我监管是极为罕见的：从各国国内的医疗协会和法律协会到国家间运营的跨国行业，要么有立法保障的自我监管，要么有通常有常设监督机构协助的正式国际监管，就像民航业那样。很难想象，这个特殊的行业不需要哪怕和跨国航运业一样多的监督。我们用一句与本文开头不同的格言来结尾：自我监管可能好像轻易地就让热心的狐狸来负责鸡笼，它自己做得可能都还不够。

鉴于监管者们相当有可能会继续监管私营武装的最近一次表现形式，那可以做些什么来确保存在某类监管且它至少有机会赶上不断变化的私营安保服务业呢？有效预测军事变化是非常困难的，正如国家的军事计划经常表现得变化无常一样。然而，国内几乎所有关于私营武装的讨论和许多国际的讨论都忽略了一个简单的特征：多大程度上私营武装是个好事，以及我们可以设想让私营安保服务公司承担哪类工作。这种类型的对话很容易因为太学术性或太难而被排除，但它确实至关重要。如果主要的私营安保服务公司的本国，尤其是英国，认真考虑过他们想让该行业未来发展成什么样，那么在一定程度上该国就能实际命令其发展方向，而不是在发展变化产生后被迫去应对。在美国，监管者们在应对私营安保服务公司造成的丑闻时被迫考虑了上述的一些问题，并因丑闻的发生加强了监管；然而，各国需要就希望这些公司扮演何种角色有一个相似且清楚的认知，才能把握现有的机会。

确实，私营安保服务业这一妖怪已被放出了魔瓶。然而从目前来看，各国正在很大程度上任凭妖怪为所欲为，接着对过火行为进行约束，而不是从一开始就设定行动的标准。讨论私营武装的恰当角色也许很困难，也许需要从国内层面开始，但这可能正是一个最佳的机会，来监管一个其变化可能总是快过监管者应对措施的行业。各国及其他利益攸关方必须通力合作，避免自满情绪，也避免假定现有的监管可以胜任：这个行业会发展变化，监管要么必须设置该发展的标准，要么就准备在发展变化产生时被远远抛在后面。