

Influence of North African Pirates on the Establishment of US Navy and Its Implication

北非海盗对美国创建 常备海军的影响与启示

□ 魏子任 马爱国

摘要：应对海盗威胁与促进海军自身发展是一个挑战与应对挑战的古老而常新的课题，也是摆在各国海军面前的重要任务。早在建国之初，美国海军就长期面临北非海盗的威胁。美国以解决北非海盗问题为突破口，经过艰难曲折的过程，不仅重建了在独立战争结束后被取消的海军，还成功实现了海军建设的转型，组建了常备海军，并催生了美国海军海外驻屯的方法，指引美国海军走出了迈向远洋的第一步。在新的历史时期，当索马里海盗日益威胁中国国家利益之时，中国政府根据联合国安理会的有关决议和相关国际法应承担的国际义务，派遣海军编队赴索马里海域护航。北非海盗问题促进美国创建常备海军的历史个案，对中国海军赴索马里海域护航和加强自身建设具有重要的启迪意义。

关键词：北非海盗 美国海军 索马里海盗 中国海军

中图分类号：E19 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-4883-(2009)04-0053-04

1776年美国独立战争的爆发，催生了弱小的美国海军。独立后，在各种因素的综合作用之下，美国作出了解散海军的战略选择，开始了长达十几年没有海军的历史。然而，北非海盗纷纷劫掠美国的海外商船，严重侵犯了美国的国家利益，践踏了美国的尊严。为了对付北非海盗的威胁，美国走上了艰难地重建海军并极力保持海军常备地位的道路。

一、北非海盗与美国常备海军的创建

1783年获得独立的美国，不但面临着来自欧洲强国的传统安全威胁，而且要承受北非海盗的非传统安全威胁。当时北非的摩洛哥、阿尔及尔、突尼斯和的黎波里等国家的海盗非常猖獗。解决北非海盗问题的办法只有两个，一是像英国那样，在地中海建立一支强大的海军力量，以震慑海盗国家，保护本国的贸易；一是像威尼斯、荷兰和奥地利等国家那样，支付赎金和贡金。对于刚刚独立的美国，却只能听之任之。因为美国既没有海军来保护自己的贸易，在财政上也无力支付赎金和贡金，因此美国的海外商船和国家尊严

一再受到北非海盗的践踏。从1784年摩洛哥海盗俘获第一艘美国商船开始，北非海盗时断时续地袭扰美国的商船，破坏美国的贸易，一直到1815年美国海军地中海分舰队建立后，长期困扰美国政府的北非海盗问题才得以彻底解决。

(一) 1785年北非海盗危机与美国重建海军问题的观点分歧。美国独立后，联邦政府认为和平时代已经到来，加上大西洋的天然屏障，美国的安全可以确保无虞。于是，联邦政府迫不及待地解散了独立战争期间创建起来的弱小海军。当时，只有为数寥寥的人认识到海军的战略价值，鼓动重建美国海军。比如，独立战争时期的海军英雄约翰·保罗·琼斯深邃地指出：“在和平时期，需要作好，而且需要经常作好海战的准备。”可见，他认识到了和平时保持海军的重要性。但是，当时持有这一观点的人少之又少，根本无力阻挡海军被解散的命运。海军的夭折，使美国的海外商船丧失了安全的后盾，加之独立后美国不再享有受英国海军保护的权力，于是远隔重洋的北非海盗开始公然袭击美国的商船、扣押美国船员、索要高额的

赎金和贡金,使美国蒙受严重的损失和耻辱。

早在1783年,谢菲尔德勋爵就预见到:“美国各州要在地中海进行非常自由的贸易,是不可能的,保护他们不受巴巴利国家的骚扰,不是任何一个海上列强的利益所在……美国不能保护自己……他们不能装作自己有一支海军。”¹1784年,摩洛哥海盗俘获了一艘美国商船,揭开了北非海盗劫掠美国商船的序幕。1785年,阿尔及尔海盗俘获了两艘美国船只。针对这一事件,美国国会内部展开激烈的辩论。东部和中部各州的代表们主张建设强大的海军,以保护海外贸易;而其他地区的代表们则主张放弃海上贸易。由于意见的严重分歧,国会最后没有就海军重建问题作出决策。

(二) 1791年杰斐逊提出重建海军的倡议及其引发的争论。在华盛顿第一届总统任期内,美国联邦政府对北非海盗采取了和解政策,同意支付赎金和贡金。

1790年,掌管海军事务的陆军部长亨利·诺克斯针对阿尔及尔海盗不断掳掠美国商船的情况,提议拨款建造几艘快速战舰。1791年,国务卿托马斯·杰斐逊建议装备一支海军舰队,以严惩北非海盗。杰斐逊的这份报告连同诺克斯的报告在国会内部掀起了轩然大波。

众议院在一次秘密会议上讨论了这一问题。一个参议院委员会提出一份报告,建议在“公共财力许可的情况下”筹建海军。这一建议在很多议员心中激发了强烈的共鸣,但国会内部的反对势力还是相当强大。这可以从来自宾西法尼亚州的参议员威廉·麦考莱的日记中得到证明。他在1791年2月1日的日记中写到:“那天我强烈反对一个委员会的报告,这份报告要向阿尔及尔人宣战。毫无疑问,我们的政府是想拥有一支强大的舰队和陆军……11名沦为奴隶的同胞是装备一支舰队进行战争的借口……他们声称宁可花50万美元(建设海军)也不要赎回那些不幸的同胞……在所有会议上,我们的议员中组建海军的阴谋已经在酝酿了,我经常听到这类建议的提出。”严重的意见分歧和财政上的困难,导致国会的决议非常软弱无力,它仅仅承认没有海军做后盾海外贸易是得不到保护的,并允诺只要美国财政许可,就重建海军。可见,美国在这一时期没有针对北非海盗问题采取实质性的措施,只是在重建海军问题的认识上迈出了一小步。

(三) 1793年北非海盗危机与美国海军的艰难重建。1793年,北非海盗威胁再次凸显,阿尔及尔的海盗船队俘获了11艘美国船只。严峻的形势迫使美国国会认真考虑重建海军的问题。在联邦党人的努力下,众议院于1794年1月通过一项决议,要求政府立即建立一支保护美国海上贸易免受阿尔及尔海盗抢劫的海军,并由一个委员会提出具体方案。1月20日,该委员会提交了一个方案,建议建造66艘舰船,其中包括

4艘装备44门火炮的快速战舰和2艘装备20门炮的炮舰,共需60万美元。

这项提案在国会引发了白热化的争论,来自内地的议员们疯狂地攻击这一提案。他们认为,建立一支海军舰队是没有必要的,因为它的花费大大超过美国在地中海的贸易额,而通过支付赎金来购买“和平”是更实惠的。即便交纳赎金行不通,还可以雇佣欧洲国家的海军来为美国的商船护航。美国舰队在欧洲水域巡弋,必定与欧洲强国发生冲突,从而将美国拖入欧洲战争的泥潭。届时英国可能会援助阿尔及尔,英国战舰搜查美国的战舰将会引发危机,那时反法同盟的国家会寻找借口摧毁美国弱小的海军。他们认为,建造66艘舰船的计划只是建立常备海军的第一步,而常备海军将大大扩张联邦政府的权力,这是非常危险的。

主张重建海军的议员们则认为,地中海贸易是巨大的国家利益,提议建设的海军足以确保它的安全。这样一支海军的存在就足以威慑那些海盗,从而大大降低海上保险的费用。他们还认为,向阿尔及尔帕夏支付勒索费或雇佣一支外国海军来保护美国的贸易是极大的耻辱,虚弱不堪的臭名声将会促使阿尔及尔海盗扩大劫掠的规模,甚至对美国海岸发动进攻。为了应对这些威胁,投资建设海军是正确的选择,尽管海军花费很大,“但毕竟负债要比遭受蹂躏好得多。”

主张建造66艘舰船的议案以2票的微弱多数获得通过。由于反对派的强大压力,为了让那些反对建立常备海军而不反对组建临时舰队以严惩阿尔及尔海盗的人放心,添加了一项修正案,即一旦美国与阿尔及尔缔结和平条约,应立即停止建造战舰。经过修正的议案在众议院和参议院获得通过。3月27日,华盛顿总统签署了该法案,使之成为法律。

但是,1796年3月15日,华盛顿总统不得不通知国会:与阿尔及尔的和平已经实现——美国同意支付一笔令其满意的贡金,按照《1794年海军法案》规定,造舰工作应当立即停止。华盛顿本人对此强烈反对,并指出这将造成浪费。主张重建海军的联邦党人坚决支持华盛顿总统。反对派则对联邦党人大肆攻击。双方最终达成了妥协,国会通过了折中方案,批准了其中3艘战舰——“美国”号、“宪法”号、“星座”号——继续建造。到1797年,这3艘战舰建成,标志着美国海军最终在联邦党人的支持下得以重建,结束了美国长达14年有海无军的历史,奠定了美国海军常备地位的基础。

¹ [美] 斯蒂芬·豪沃思著,王启明译:《驶向阳光灿烂的大海:美国海军史》58页,北京,世界知识出版社,1997。

(四) 1801年北非海盗危机与杰斐逊政府海军紧缩政策的流产。1801年3月4日,共和党领袖托马斯·杰斐逊就任美国总统,结束了联邦党人执政的时代。共和党人认为可以大力缩减海军的开支,因为“大自然和浩瀚的海洋”把美国同旧世界“那灭绝人性的浩劫”分割开了。¹于是,美国政府大幅度地推行海军紧缩政策,削减海军的经费,甚至连海军的生存都成了问题。

但是,北非海盗又一次“拯救”了迅速衰落的美国海军。1801年春夏之交,阿尔及尔、的黎波里和突尼斯海盗再次蠢蠢欲动。5月10日,的黎波里向美国宣战。曾经长期鼓吹用武力对付北非海盗的杰斐逊必须在政党主张和个人信念之间做出抉择,他所代表的共和党顽固地叫嚣美国不应当有强大的海军,托马斯本人虽然讨厌花费昂贵的海军,但此刻更讨厌北非的海盗,曾大声疾呼:“贿赂海盗等于把钱丢在海里!”²杰斐逊认为,国家利益应当置于党派利益之上。他最终决定派遣一支舰队去地中海,保护美国的海上贸易。杰斐逊先后派出4支海军分舰队,封锁北非的主要港口,保护美国的海上贸易,并对的黎波里发动了有效攻击,迫使帕夏于1805年在和平条约上签字。在打击北非海盗的过程中,共和党执政的美国联邦政府不得不违背自己的初衷,不断增加海军军费。1802年,海军军费仅91.5万美元,到1807年攀升到172.2万美元。杰斐逊政府海军紧缩政策的流产,避免了美国海军再次夭折。

北非海盗的嚣张气焰暂时收敛后,美国海军力量就从地中海撤回了。这场战争在美国很得人心,民众认为这是一项正义的事业,海军的成就提高了其在国内外的威望。

(五) 1815年地中海分舰队的组建,最终解决了北非海盗问题。在英法1812年战争期间,阿尔及尔海盗掠走了美国的船只和船员,突尼斯和的黎波里海盗也抢走了美国船只上的货物。但当时的美国海军正与强大的英国海军展开殊死之战,实在腾不出手来解决北非海盗问题这一长期之痛。

1815年2月,《根特和约》获得美国国会批准,标志着美英战争状态的结束。战争一结束,麦迪逊总统立即派出分别由德凯特和班布里奇指挥的两支分舰队,前往地中海解决长期折磨美国的北非海盗问题。在美国海军的强大压力下,阿尔及尔取消了纳贡的无理要求,无条件释放了扣押的美国船员,突尼斯和的黎波里也同意偿付赔款。完成使命的德凯特根本不相信北非海盗会信守诺言,于是写信给国务卿詹姆斯·门罗说:“使刚刚缔结的和平得以保持的最好保证,便是在地中海常驻一支数量可观的舰队。”³在他的建议

下,两艘快速战舰和少数小型战船留了下来,组成地中海分舰队,负责保护该水域的美国贸易,这才最终彻底解决了困扰美国长达30多年的北非海盗问题。

综上所述,从1784年到1815年期间,美国始终面临着北非海盗的威胁,这虽然不能与欧洲强国,特别是英国、法国对其构成的战略性传统威胁相提并论,却一次又一次地打击了美国在这一海域的海外贸易和海洋运输业,使美国的主权和尊严屡次蒙羞。但与此同时,这一长期的非传统安全威胁却逐步推动了美国缓慢而艰难地建立和维持常备海军的决策,成为当时推动美国重建海军的催化剂。北非海盗问题的长期存在,也渐渐地使美国人认识到,只有基于强大的海军实力,才能最终解决这一问题。可以肯定地说,如果没有北非海盗威胁的间歇性涌现,美国海军重建的进程必将大大延迟,甚至重建的海军可能还要遭受被取消的命运。此外,北非海盗问题的最终解决,催生了美国海军海外驻屯的方法,指引美国海军走出了迈向远洋的第一步。

二、对中国海军赴索马里海域护航和加强自身建设的启示

进入21世纪的当今世界,海盗威胁仍是国际海上安全所面临的一个重大挑战。针对日益严峻的索马里海盗威胁问题,应国际社会的要求,中国政府按照联合国安理会的有关决议和相关国际法应承担的国际义务,决定派遣海军编队赴索马里海域护航。中国海军编队于2008年12月26日从三亚港启航。这是中国首次使用海军力量赴海外维护国家战略利益,是中国人民解放军首次组织海上作战力量赴海外履行人道主义义务,是中国海军首次在远海保护重要交通线安全。2009年4月2日,中国海军第二批护航编队赴索马里海域,遂行编队轮换,继续执行护航任务。针对中国政府采取的措施,结合北非海盗与美国常备海军创建问题的论述,可以得出以下几点启示。

(一) 应对海盗威胁问题要有清醒的认识,反海盗军事行动是正义的准战争行动,但有可能是一场持久战。美国为了解决北非海盗问题,断断续续进行了长达30多年的斗争。这与美国早期海军的夭折有重大关系,但也在一定程度上说明反海盗准战争行动不是“速决战”,很可能是持久战。国际公认“海盗行动属

¹ [美] J·布卢姆等著,杨国标等译:《美国的历程》上册,269页,北京,商务印书馆,1988。

² [美] 内森·米勒著,卢如春译:《美国海军史》,47~48页,北京,海洋出版社,1985。

³ [美] 内森·米勒著,卢如春译:《美国海军史》,89页。

于反人类的罪行。”针对日益严峻的索马里海盗问题，2008年6月以来，联合国安理会已先后通过了4项决议，授权各国根据《联合国宪章》打击海盗。美国、俄罗斯、印度、德国等一些国家早已派出军舰游弋于索马里海域。况且，索马里海盗屡次袭击中国船舶，严重威胁到中国的航运权益和战略利益。因此，中国海军编队决定“远征”护航，既是履行作为负责任大国的国际义务，又是捍卫国家战略利益的正义之举。“远征”护航行动不但能打击和震慑海盗，还能向国际社会表明中国有能力捍卫本国的海外利益，以提高中国海军的国际威慑力，更好地服务于国家利益。首次护航行动的持续时间原计划为3个月，具体安排要根据护航海域的实际情况，依据国际法、联合国安理会有关决议和中国战略利益的需要，适时灵活地进行调整。因此，这场打击索马里海盗的准战争行动，可能会演变为一场持久战。中国海军应当早作预案，适时组织舰艇轮换，这虽然是对中国海军的一个挑战，但更是一个难得的历史机遇。通过组织舰艇轮换，可以使中国海军得到在远海执行任务的实战训练，加快海军建设进程。

(二) 以应对海盗威胁问题为牵引，提高海军应对多种安全威胁、完成多样化军事任务的能力。美国立国之初，北非海盗对美国构成的非传统安全威胁，是对美国的挑战，也是机遇。北非海盗的活动，打击了美国的海外贸易和国家尊严，同时为美国海军的重建和发展提供了外部动力。此次“远征”护航行动，对中国海军的现实和长远发展而言，挑战和机遇同样并存。因为应对海盗威胁，情况非常复杂，突发事件难以预料，而且中国海军对索马里海域环境不熟悉，官兵缺乏实战经验，这些问题都对“远征”护航行动提出了严峻挑战。但这对中国海军来说更是一次难得的历史机遇，因为进入新世纪新阶段，中国海军不仅要能够应对事关国家核心利益的传统安全威胁，还要能够应对事关国家重要利益的非传统安全威胁。索马里海盗是比较典型的非传统安全威胁，中国海军可以以此为契机，加强反海盗军事行动的研究和演练，并以此为龙头，加强海军应对恐怖主义、跨国犯罪、环境污染、自然灾害、严重传染性疾病等其他非传统安全威胁的演练，研发具备多种能力的舰艇和装备，发挥海军内在的多功能性，提高承担多样化军事任务的能力，以更好地为国家安全和发展提供坚强后盾。

(三) 以应对海盗威胁问题为契机，推动海军的整体转型。美国立国之初，北非海盗不仅催生了其海军的重建，而且推动了海军建设的革命性转折。华盛顿政府时期的联邦党人战略眼光长远，他们着力建设的海军，不仅仅是为应付北非海盗组建的临时舰队，

而是以欧洲强国的海军舰艇为标准，着力建设适于远洋作战的常备海上力量。胡锦涛指出，实现整体转型是海军建设的必然趋势，当前中国海军正大力推进由近海防御型向远海防卫型转变，要大力提高信息化条件下海军远海机动作战能力的建设。中国海军应该以此次“远征”护航行动为契机，演练远海快速反应能力、灵活应变能力、快速决策能力、综合作战能力，为海军的整体转型提供“实战”经验，为试水蓝海提供借鉴，从而进一步推动中国海军的整体转型。

(四) 以应对海盗威胁为“实战”演练，提高海军的综合作战能力。美国海军在打击北非海盗的过程中，锤炼了海军部队的战斗力，培训出一批出色的指挥官和高素质的水兵，孕育了海军的果敢传统。中国海军编队此次“远征”护航，是提高海军整体作战能力的极好机会。中国海军编队内部有不同的兵种，这就要求水面舰艇、海军航空兵、海军陆战队之间的密切协同。中国海军可以充分总结“远征”护航的经验、教训，有针对性地对海军进行以提高综合作战能力为目标的整合。

(五) 以应对海盗威胁问题为新的起点，拓展海军的国际合作能力。美国海军在打击北非海盗的过程中，因为没有海外基地，补给主要靠友好国家提供，这种行动也密切了美国与友好国家的关系。打击索马里海盗的行动，是一次由联合国授权、多国参与的“联合作战”。中国海军编队必然要与“他国海军维持情报等领域的密切联系，甚至与他国海军直接协同“作战”。这是真正突破传统海军外交的准战争运用行动，中国海军完全可以借此机会来加强与“他国海军的合作，借鉴他山之石。另外，在为期3个月的护航行动中，中国海军舰艇可能会停靠友好国家的港口，进行补给，这也能增强海军的国际合作能力。

(六) 以应对海盗威胁问题为切入点，提高海军在民众心目中的威望。美国海军在打击北非海盗的过程中，逐步改变了美国民众对自己的偏见，其在公众心目中的威望得到了大幅提升。中国海军编队两次赴索马里海域护航，引起了国际和国内舆论的高度关注，成为国民共同关注的对象。由于公众舆论是建设强大海军不可或缺的战略软环境，中国海军应当通过“远征”护航行动，以自己在维护国家利益方面的杰出表现，成为民族自豪感的源泉，提升海军在民众心目中的威望。

作者：魏子任，南京大学历史系博士研究生、石家庄陆军指挥学院军事思想与战略教研室讲师；马爱国，海军指挥学院战役指挥系军事理论教研室讲师、博士研究生

责任编辑：李华