

# 兩岸海運直航與反恐維安之探討

丘 臺 峰<sup>※</sup>

## 目 次

壹、前 言	參、海上恐怖行動案例
貳、兩岸海運直航發展	一、武裝劫持：
一、兩岸船舶，直航主力：	二、武裝攻擊：
二、對外港口，大幅開放：	肆、現階段海峽兩岸反恐思維
三、合作救難，安全保障：	一、臺灣反恐作為發展：
	二、中共防恐怖行動思維：
	伍、結 語

## 壹、前言

今年11月4日，財團法人法峽交流基金會（簡稱海基會）及海峽兩岸關係協會（簡稱海協會），在臺北市圓山大飯店完成簽署兩岸空運直航、海運直航、郵政合作與食品安全等四項協議，此不僅為兩岸關係和平發展與交流開創歷史新頁，更因為兩岸航運路線及時間的縮減，為兩岸企業界創造最大的商機。

然就國家安全而言，兩岸客、貨輪直航後，無可避免地將使臺灣海峽海域安全引發新的治安暗流，何況目前兩岸政治異議人士不時藉機突顯其政治意圖，兩岸直航無疑予彼等有新的舞台，或許在港口安檢及海岸維安的緜密作業下，可防止彼等公開登上此一舞台，但對於行動規劃精細的恐怖分子而言，彼等往往是利用合法掩護非法，進行各項恐怖行動，使治安機關防不勝防，因此未來將如何因應及處置，將是亟待注意及強化的課題。在此筆者將自海域安全的範疇，以治安工作的觀點，結合過去國際海上恐怖行動案例，以及目前兩岸之反恐作為，對直航後在反恐維安作業上應努力之方向從事探索性研究。

## 貳、兩岸海運直航發展

海峽兩岸海運直航始於1997年4月19日，由兩岸航商之權宜船，進行「不通關、不入境」之貨物轉運（即限於載運轉口貨）業務，且僅限於高雄港及大陸福州與廈門港間，斯時本地稱為「境外航運中心」作業，而大陸方面則稱為「試點直航」。由於貨輪須彎靠第三地（如日本石垣島或香港海域）後，才能至上揭三個港口作業，實難謂海峽兩岸間之真正直航。2004年5月，臺灣公布「海運便捷化措施」，擴大「境外航運中心」之範圍，將港口由高雄港擴增至基隆港及臺中港<sup>1</sup>，而大陸亦增加開

<sup>※</sup> 台中市警察局秘書。

<sup>1</sup> 臺中港並未直航，係轉自基隆港或高雄港再轉往中國大陸港口。

放港口（如鹽田、上海及寧波等港口）間直航，此階段原則上仍由兩岸航商之權宜船<sup>2</sup>為主，載運從大陸或台灣輸往第三地，或第三地輸往大陸或台灣的進出口貨（大陸稱為「國際貨」），貨船直航時仍維持彎靠第三地。

今年江、陳第二次會談，順利完成簽署「海峽兩岸海運協議」，創造七項突破性成果<sup>3</sup>，茲就與未來海域安全有關者，分述如下：

## 一、兩岸船舶，直航主力：

兩岸航商所有在兩岸或香港登記的船舶，以及目前已經從事境外航運中心運輸、兩岸三地貨櫃班輪運輸及砂石運輸的兩岸航商所有的權宜籍船，均可參與兩岸間客貨直接運輸。

## 二、對外港口，大幅開放：

（一）我方開放11個港口，包括：基隆（含台北）、高雄（含安平）、台中、花蓮、麥寮、布袋（先採專案方式辦理）等6個港口，以及金門料羅、水頭、馬祖福澳、白沙、澎湖馬公等5個「小三通」港口。

（二）大陸方面開放48個海港及15個河港，共計63個港口如下：

- 1、遼寧省：丹東、大連、營口、錦州；
- 2、河北省：唐山、秦皇島、黃驊；
- 3、天津市：天津；
- 4、山東省：威海、煙台、龍口、嵐山（屬日照市）、日照、青島；
- 5、江蘇省：連雲港、大豐；
- 6、上海市：上海；
- 7、浙江省：寧波、舟山、台州、嘉興、溫州；
- 8、福建省：福州、松下（屬福州港）、寧德、泉州、蕭厝（屬泉州港）、秀嶼（屬莆田）、漳州、廈門；
- 9、廣東省：汕頭、潮州、惠州、蛇口、鹽田、赤灣、媽灣（以上四港均屬深圳）、虎門、廣州、珠海、茂名、湛江；
- 10、廣西壯族自治區：北海、防城、欽州；
- 11、海南省：海口、三亞、洋浦等海港。
- 12、長江沿岸河港：太倉、南通、張家港、江陽、揚州、常熟、常州、泰州、鎮江、南京（以上江蘇省）、蕪湖、馬鞍山（以上安徽省）、九江（江西省）、武漢（湖北省）、城陵磯（湖南省）等15個河港。

## 三、合作救難，安全保障：

建立海難搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。發生海難事故，雙方除及時通報外，並按照就近、就便原則及時實施救助。

前揭三項成果意味著將有大量的客、貨輪運輸往來於臺灣海峽兩岸，使原本平靜的海域，日漸瀰漫商業及休閒氣息，而顯得欣欣向榮，但由於兩岸直航即將生效（依協議規定自雙方簽署之日起

<sup>2</sup> 中共加入WTO後，於2002年1月1日，大陸施行「中華人民共和國國際海運條例」及相關規定，對於已領有「國際班輪運輸經營資格登記證」之船運公司，亦得加入此項運輸作業。

<sup>3</sup> 除本文所述三項，尚有：擱置爭議，暫不掛旗；運力安排，平等參與；互免稅收，降低成本及互設機構，便利營運等四項，詳見行政院大陸委員會2008年11月4日「海峽兩岸海運協議」相關說明—第二次「江陳會談」成果（海運篇），頁3-5。

四十日內生效)，難以預測的治安暗流卻隱藏於其中，一旦發生治安事故，處理權責、處置方式及善後處理等，均不是現有協議中的「合作救難」所能因應及處理，儘管兩會目前已有共識將「共同打擊犯罪」事項列入下次協議事項<sup>4</sup>，然兩岸幾近一甲子的分治，在意識型態、法律規範及執法上有明顯落差下，如何覓得共識，殊值兩岸治安機關未雨綢繆。

### 叁、海上恐怖行動案例

回顧以往，國際間發生之海上恐怖攻擊案例並不多見，因為在1990年代以前，恐怖組織多小而精實，其成員係以兄弟、親友、同學為主，在成員吸收不易的大前提下，為防止各國情治機關的打入或拉出，造成組織瓦解，往往在計畫周全後才會行動，在1970年代，美國中央情報局的「Project ITERATE」曾分析出，所有國際恐怖行動在1968年至1974年中期，恐怖組織所執行的任務中，只有1.2%可能列入自殺性行動；其餘35.4的行動顯示恐怖分子有赴死之準備，但希望最好不死（the terrorists as possessing a willingness to die but a preference not to）；有62.8的行動具有週密的逃生計畫<sup>5</sup>，其目的不外於保存有生戰力。以日前（11月26日）印度孟買再度爆發同時多點（同時進行9個重要據點）恐怖攻擊事件為例，根據被捕的巴基斯坦籍嫌犯口供，主事者為了保證安全撤退，早就把撤退路徑的電腦資料，輸進衛星定位GPS裡，甚至在攻擊前，已經針對主要攻擊目標演練2個月<sup>6</sup>；顯見彼等行動有週密的逃生規劃。

恐怖行動直到90年代，在殉教式自殺炸彈客事件日漸增多後，顯現出恐怖組織的生態及行動模式已有重大轉變。祇是此一改變，卻仍少見海上恐怖行動的發生，究其因不外：

- 1、恐怖分子於攻擊行動後，不易獲得伙伴的支援；
- 2、海上難以覓得可供躲藏之處；
- 3、行動工具速率有限，不易逃生，極容易被反恐部隊藉高效率偵查工具掌握其行蹤，進而被捕。

此對於戍守海岸及負責海域安全者，並非從此享有免疫，反而是海上恐怖行動改於鄰近海港或陸地之海域進行，期使海上恐怖行動之限制因素降至最低。過去海上恐怖行動之案例，大致可分為下列二類：

#### 一、武裝劫持：

1985年10月7日，在埃及亞力山卓港外，恐怖分子劫持義大利郵輪「阿基魯洛號（Achille Lauro）」，為近百年史上第一宗劫船（seajack）案例。

10月3日，4名皮膚黝黑之巴勒斯坦恐怖分子，分別持阿根廷、加拿大及挪威等國護照（其中一本護照係1984年在羅馬遺失者），自義大利熱那亞港登輪，計畫於郵輪抵達以色列時，發動恐怖攻擊。10月7日，郵輪經那不勒斯、西西里島抵達埃及亞力山卓港，該輪原載有748位乘客，當天大部分（650人）旅客行程上岸參觀金字塔，郵輪則轉往塞德港搭載登岸參觀人員，途中因船上服務人員瞥見該四人在艙房擦拭槍枝，隨即引發恐怖分子開槍劫船，除將人質依國籍分別隔離，要求以色列釋放50名巴勒斯坦人犯，並揚言所提要求被拒絕時，將開始殺害人質，旋強迫郵輪駛往敘利亞托士港尋求政治庇護。次日清晨，恐怖分子在不明原因下槍殺乘坐輪椅的美籍69歲殘障旅客Leon Klinghoffer，並將死者及輪椅推入地中海，且未對外公開此項私刑。因敘國拒絕該郵輪靠港，僅得重回埃及塞德

<sup>4</sup> 行政院大陸委員會，立法院第7屆第2會期內政、外交及國防、交通、衛生環境及勞工委員會第1次聯席會議「江陳台北會談」專案報告，頁6。

<sup>5</sup> Abraham H. Miller, "Terrorism and Hostage Negotiations" (Westview Press, 1980), p21.

<sup>6</sup> 2008.11.29.TVBS新聞報導。

港外停泊，經埃國官員與暴徒談判，十日雙方達成協議：恐怖分子放棄人質及郵輪，換取埃方保證其安全離境。恐怖分子被送往海軍基地等候出境，美國駐埃及大使於登船得悉Klinghoffer遇害之情後，旋要求埃及應予恐怖分子「適當懲罰」，惟未獲正式回應。當晚恐怖分子在開羅奧馬薩空軍基地搭乘民航客機離境，該機起飛45分鐘行至地中海公海上空時，遭到美軍4架F-14雄貓式戰鬥機攔截，強迫該客機降落於義大利西西里島西哥尼拉空軍機地（北約盟國共用機場），並逮捕4名暴徒送義國偵辦。

## 二、武裝攻擊：

2000年10月12日，美國海軍導彈驅逐艦「科爾號(Cole)」，於也門的亞丁港，被「基地(al-Qaida)」組織的炸藥橡皮艇自殺攻擊案例。

「基地」組織於1998年8月7日攻擊美國駐肯亞大使館後，就開始規劃在也門海上攻擊美國軍艦計畫。也門人陶菲克·賓·拉塔什(Tawfiq bin Attash)負責攻擊計畫整合、招募成員及購買橡皮艇等工作。由於美軍與也門政府簽約，以亞丁港作為美軍來往波斯灣之油料補給站，軍艦每次停留加油約需4個小時，基地組織在該港口對面「小亞丁」，建立工作站及測試場，又在亞丁港後山頂租個房子，直接監看美國軍艦工作情形。該組織原計畫於同年1月3日進行對「蘇利文號(Sullivan)」自殺攻擊，由於數百磅炸藥上小船後，由於配置不當，小船不久就沈沒海底，使計畫中止。直至10月12日上午11時20分，由葉門人哈姆里(Hassan Saeed Awad al-Khamri)與另一名炸彈客，駕駛載運炸藥的機動橡皮艇，直接撞向科爾號軍艦，這艘為前往波斯灣執行聯合國對伊拉克的制裁—海上攔截行動的導彈驅逐艦，由於未依安全規定安排警戒衛兵，致予自殺小艇有可乘之機，猛烈的爆炸使船身炸開一個20-40呎的大洞，造成17名美國海軍官兵喪生，39名官兵受傷。事後，賓拉登於次年1月的兒子婚禮上，尚為此賦詩，謂：「驅逐艦，勇士也為之心寒，她在港內和海上引發驚恐，挾無知、高傲和不實的威力乘風破浪，籠罩在巨大幻覺中緩緩航向末日。等候她的是一艘隨波浮沈的小艇。<sup>7</sup>」可證明基地組織涉案情形。

以上兩案是較為著名的海上恐怖行動案例，雖然在海上的行動有所限制，且第一類型更是誤打誤撞所致，但對於恐怖組織而言，往往會利用殉教、烈士迷思去誘導成員，以聖戰士、英雄之名製造恐怖攻擊事件，以提升組織知名度，卻是治安機關不得不注意防範者。

## 肆、現階段海峽兩岸反恐思維

2001年的「911事件」，激起海峽兩岸對反恐工作的重視。雖然臺灣在1970年代就因臺灣獨立運動的興起，在海內外曾發生數起恐怖攻擊事件<sup>8</sup>，然近年對反恐作為之規劃多致力於組織建構及處理機制，至於中國大陸亦因西藏獨立及新疆獨立運動的轉趨活躍，曾有多次處理恐怖攻擊事件經驗，為使兩岸直航後合作處理之順利，本文特就中共反恐戰略思想核心，以及衍生出之防恐怖戰略目標及防恐怖戰法，作初步了解，以避免因雙方政治環境及處理作法之差異，影響到反恐怖行動合作。

### 一、臺灣反恐作為發展：

臺灣自1970年代起，遭遇多起恐怖攻擊事件，因斯時處於戒嚴時期，負責國內治安的警備總司

<sup>7</sup> 杜默、潘勛譯，《賓拉登的聖戰工廠》，原著Peter Bergen, "Inside the Secret World of Osama bin Laden"（臺北：時報出版社，2001年12月），頁235-246。

<sup>8</sup> 國內部分如：1976年10月10日謝東閔先生之郵包炸彈案、1984年4月26日聯合報及中央日報大樓爆炸案；國外部分如：1970年4月24日美國紐約蔣經國先生遇刺案、1980年2月17日美國洛杉磯王步天（王昇之子）住宅爆炸案、同年7月29日美國洛杉磯李江林（王玉雲內弟）住宅郵包炸彈案等。

令部僅視其為政治性偵防案件。直至1982年許信良在美國洛杉磯發行「革命萬歲」及次年發行之「都市游擊手冊」<sup>9</sup>，因為後者的序言中特別強調「有什麼樣的社會才會有什麼樣的革命武力。……有土匪的地方就一定可以發展農村游擊隊。有流氓的地方就可以發展都市游擊隊。……能讓土匪和流氓生存的客觀條件也一定能讓革命武力生存。臺灣沒有土匪，這個事實說明臺灣不容發展農村游擊武力。臺灣多的是流氓，這個事實說明臺灣大可以發展都市游擊武力。」<sup>10</sup>再者，當時連續發生桃園觀音海防班哨命案、新竹湖口雙哨命案、屏東楓港派出所卡賓槍竊案及襲警奪槍案後，警備總部以防制都市游擊戰在臺發展的角度，從事專案研究及任務規劃，並將國際恐怖行動一併納入研究。

1987年7月解除戒嚴後，軍人逐漸退出政治活動及治安工作之參與，警備總部因階段性任務結束，社會治安工作交由警察機關負責，軍方退居支援的角色，防制都市游擊戰專案研究工作亦於1989年劃下休止符。警察機關則針對特定重要人士之反綁架、機場反劫機及港口反劫船等項，規劃專案辦理。

自911事件後，行政院基於維護國土安全及保障人民生命及財產安全，指示內政部警政署進行反恐作業規劃，多年來之工作成果<sup>11</sup>計有：

- (一) 完成反恐組織架構：如成立「反恐怖行動政策會報」、「行政院反恐怖行動管控辦公室」、「反恐怖攻擊各級應變中心」等。
- (二) 規劃反恐運作機制：建立「三、三、一」制，即危機管理三階段（預防、處理及復原階段）、風險預防三個燈號（綠燈、黃燈及紅燈），以及危機處理（一旦發生恐怖攻擊）之事件處理類型。
- (三) 完成研訂「反恐怖行動法」（草案），由法務部草擬，於2004年11月4日經行政院院會通過，並送請立法院審議。

由於民主化的深耕，執法人員面對恐怖行動，本於法治與人權的理念處理乃是基本的要求，只有恐怖分子危及民眾及執法人員生命或財產安全時，才能以強制手段排除危機，決不會因政治見解的歧異而以武力相向。

## 二、中共防恐怖行動思維：

中共自改革開放後，民主思潮伴隨著與西方經濟及知識交流傳入大陸各大城市，大家長式的威權正逐步被民眾及學生的陳情、請願所衝撞，執政者深懼此一風潮可能會導致政體崩裂，早於1989年2月26日，鄧小平對於搞“四化”，搞改革開放問題，曾表示：“中國的問題，壓倒一切的是需要穩定。沒有穩定的環境，什麼都搞不成，已經取得的成果也會失掉<sup>12</sup>。”同年4月15日，學生群聚於北京天安門廣場悼念胡耀邦逝世，為期50天的集會陳情，觸怒執政者對「穩定」的容忍底限，最後才會在6月4日使學生運動演變成一場舉世震驚之軍人鎮壓學生的流血事件。鄧小平於事後（12月1日）表示“這次動亂從反面教育了我們。國家的主權、國家的安全要始終放在第一位，對這一點我們比過去更清楚了……這次我們採用戒嚴的方式解決了動亂問題，這是非常必要的。今后如有需要，動亂因素一出現，我們就採取嚴厲手段盡快加以消除，以保證我國不受任何外來干涉，維護國家的主權。<sup>13</sup>”。然而此一觀點在20年後，由於藏獨及疆獨運動之興起，意味著國家團結有可能被撕裂，因此「壓倒一切的是穩定」就成為中共現階段防恐戰略思想的核心<sup>14</sup>。

<sup>9</sup> 本書主要是翻譯Carlos Marighella《Minimanual of the Urban Guerrilla》及Alberto Bayo Giroud《One Hundred Fifty Questions to a Guerilla》而成。《》

<sup>10</sup> 許信良，《都市游擊隊手冊》，（洛杉磯：美麗島週報社，1983年2月28日），頁3。

<sup>11</sup> 張四良，《反恐怖行動之理論與實務》，（臺北市，2007年1月），頁197-207。

<sup>12</sup> 鄧小平，〈壓倒一切的是穩定〉鄧小平文選第三卷。

<sup>13</sup> 鄧小平，〈國家的主權和安全要始終放在第一位〉鄧小平文選第三卷。

<sup>14</sup> 戴鳳秀，《防恐怖戰略與對策》，（北京：當代中國出版社，2003年11月），頁96。

中共依此戰略思想核心，發展其防恐怖戰略目標及防恐怖戰法<sup>15</sup>：

一、防恐怖戰略目標如下：

- (一) 反對民族分裂，維護社會穩定；
- (二) 維護世界和平，促進社會發展；
- (三) 堅決打擊恐怖主義，確保國泰民安

二、防恐怖戰法：

- (一) 整體威懾：利用調兵遣將，以勢威懾；展示反恐力量，致敵恐懼；大規模演習，威懾於敵；宣示用武的堅定決心，講明可能造成的後果；再以環境上「孤」、物質上「卡」及軍事上「打」，高壓威懾。
- (二) 政策攻心：以軟（宣傳）硬（打擊）並用，先由情感、理性，再以計謀，配合戰法，誘引敵人投降。
- (三) 武力打擊：在政策攻心、武力威懾不能奏效的情況下，要堅決運用武力手段，採取向心突擊，強插硬割，分區清剿，各個擊破。

由中共多次對疆獨組織之掃蕩行動，不難發現其為維護國家安全及民族團結的立場，特別是對恐怖組織以武力殲滅之決心，此固可顯示出不妥協的立場，但令人憂心的是有政治目的之恐怖行動，武力解決絕對不是上上之策，不僅無法解決問題，反而會衍生對立的延續。

## 伍、結 語

恐怖行動在外觀上，與一般刑案並無明顯區別，往往在事發之後經深入探討行為人之動機、意圖及蒐證後，才能隱約勾勒出恐怖攻擊之真面目。此外，更令治安機關頭疼的是恐怖行動一旦發生，未必會予治安機關有反應時間，以自殺型攻擊事件為例，「發生就是事件的結束」，反恐單位如何在劣勢中，就現場之蛛絲馬跡進行拼湊，如何完成併圖及查出原凶原本是反恐單位的主要工作，而今兩岸直航在即，兩岸反恐單位如何建立共識？如何規範權責？如何相互配合執法？如何進行反恐資訊及經驗交流？反而是兩岸相關機關亟需積極研議的重點，以有效保障兩岸人民之生命及財產安全，以及日後之防範及處理。

---

<sup>15</sup> 同前註，頁96-132。