

中國海上反恐之研析

蔡萬助^{*}

目次

壹、前言	二、組建執行機構與訓練
貳、中國執行海上反恐的動機	三、落實相關執法活動
一、順應國際海上反恐的趨勢	四、參與國際合作
二、確保貿易航路發展的需要	肆、中國執行海上反恐的挑戰
三、維護國家能源通路的命脈	一、對內的難題
四、爭取區域國際主導的地位	二、對外的難題
參、中國執行海上反恐的作為	伍、結 論
一、制定有關法源依據	

摘 要

自2001年發生911恐怖攻擊事件之後，美國即開始聯合世界各國強化打擊陸上與空中恐怖活動的措施，使得恐怖分子逐漸失去活動空間，而有將戰場轉往海上的發展趨勢。然中國隨著對外交往的擴大，國家利益的拓展，海外貿易的增強，一半的石油依賴進口，一半以上的鐵礦砂依賴進口，近60%的電冰箱、洗衣機、電視機等家電產品依賴出口。由是，進出口海上通道安全已經成為中國新的戰略議題。所以，要維持中國經濟高度成長，海上安全的維護必然成為關注的焦點。

近年來中國在海上警備力量的組建方面雖已粗具規模，透過與外國交流，聯合演操、簽訂反恐條約，參加相關組織等方式，也逐步累積了不少的海上反恐能量，但現階段仍存有若干的挑戰。對內方面，如人員素質提昇、裝備更新、決策與指揮協調機制建立、法律整合等難題；對外方面，如何兼顧週邊沿海國家觀感與海上反恐工作的推展，所引發的主權爭議或擴張軍備的疑慮。

壹、前 言

二次大戰結束後，全球權力結構圖漸次轉變為以意識形態為主的兩極對抗，聯合國在處理這方面的問題常遭遇大國的干擾（包括軍事介入）而有力不從心之徵兆。部分弱小民族在尋求獨立自主的同時又受到國際現勢的壓迫，不得不採取激烈手段尋求對抗，此情形在蘇聯解體之後的冷戰時期

^{*} 國防大學政戰學院中共解放軍研究所教授兼所長。

尤為顯著。此外挾其強勢經濟與文化力量包裹的西方價值觀，對落後國家宗教文化與民族自尊的衝擊，亦強化了落後國家的仇視心理。¹

60年代開始，國際恐怖主義興起，恐怖組織的活動隨全球貿易流通與各國交往熱絡，開始有全球化、擴大化、頻繁化、科技化等趨勢，對國際社會的根本利益危害日趨明顯，2001年發生在美國本土的「911恐怖攻擊」，造成2,998人的死亡，美國經濟同時遭到嚴重打擊。北約隨即宣布啓動歷史上首次共同防衛機制（北約宣布如果該恐怖攻擊事件受到任何國家的指示，將被視為是對美國的軍事襲擊，也將被認為是對所有北約成員國的軍事襲擊），美國也在英軍的支援下於2001年10月7日發動了對阿富汗的軍事襲擊（持久自由行動），這是美國首次以國家軍事力量對支持恐怖組織的外國政權採取反恐戰爭，該事件標誌著國際合作反恐行動的分水嶺，此後反恐即成為國際間非傳統安全的重要議題，各國不但成立反恐專責機構，設立預防機制、制定國際反恐協定，惟國際恐怖主義事件仍方興未艾，估計自911事件後迄2007年，較大規模的恐怖攻擊已發生40餘起，發生場域也由最早期的空中劫機爆破，轉為以陸上目標為主，近期更有向海上目標發展的趨勢。

然中國隨著對外交往的擴大，國家利益的拓展，海外貿易的增強，一半的石油依賴進口，一半以上的鐵礦砂依賴進口，近60%的電冰箱、洗衣機、電視機等家電產品依賴出口，由是進出口海上通道安全已經成為中國新的戰略議題。因此，中國若要維持經濟高度成長，海上的安全維護勢必會成為急迫關注的焦點；此外觀察解放軍近年的建軍成果，似有從傳統陸權國家向海權大步邁進的意圖，因中國綜合開發研究院西南分院的學者張勇表示，中國想要解決西方對中國的地緣戰略預期——將中國的活動永遠遏止在亞歐大陸東海岸的近海的關鍵就是要徹底轉變傳統地緣戰略思維，大力推進自身向「海權國家」轉變²。北京航空航天大學戰略問題研究中心張文木也著文：「國家經濟重心所在之處便是國家防務重心所在之處。在改革開放中形成的整個東南沿海經濟是拉動全國經濟的『黃金地帶』，但這一地帶卻與包括台灣島在內的東南沿海所有重要的、潛在的衝突熱點緊密貼近，本身潛藏著巨大危險³」。

此外，面臨「中國威脅論」⁴的不友善態度，中國領導階層除了一方面提出「新安全觀」⁵與「和

¹ 「文明衝突論」(Clash of Civilizations) 是1993年夏季由美國哈佛大學塞繆爾·P·亨廷頓教授 (Samuel Huntington) 在「外交季刊」(Foreign Affairs) 上發表了一篇題為「文明的衝突」的文章中的觀點。三年後此文章又被拓展為一本專書，取名為「文明的衝突與世界秩序的重建」(The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, 1996)。

² 「學者：破圍困之局，中國須向「海權國」轉變」 <http://www.chinareviewnews.com/doc/1007/8/7/1/100787106.html?coluid=4&kindid=18&docid=100787106&mdate=1102140233>。2008/11/4

³ 「專家：中國海洋安全重心在東海」 <http://www.takungpao.com/news/08/10/24/YM-980077.htm>。2008/11/24

⁴ 1、中國威脅論源自村井友秀1990表的中國政治威脅論，石原慎太郎等長期鼓吹。十餘年來在日本社會時浮時沉的中國威脅論，始作俑者其實是中國政治軍事威脅論，代表人物是日本防衛大學的副教授村井友秀。他在1990年5月號的日本「諸君」雜誌上發表了「論中國這個潛在的威脅」。他在文章中認為，隨著中國八十年代後國防戰略大變化，進而推斷中國要稱霸。日本媒體，特別是如「文藝春秋」、「SAPIO」等隨之炒作，一度令中國在日本大大地被妖魔化。毛峰。「誰主張中國威脅論？」。亞洲週刊17卷38期 (2003-09-21)

http://www.yzzk.com/cfm/Content_Archive.cfm?Channel=ae&Path=2245686862/38ae1b.cfm。2008/9/17

2、在後冷戰的背景下，1991年12月13日「紐約時報」欄作家Leslie H. Gelb撰寫題為「Breaking China Apart」(分裂中國)；後有Charles Krauthammer在1995年7月31日的「時代周刊」(Vol.146, Iss. 5)撰文「Why we must contain China」(為何我們必須圍堵中國)。 <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%A8%81%E8%83%81%E8%AE%BA&variant=zh-tw>。2008/9/17。

3、1992年9月，美國海軍太平洋艦隊司令拉森上將，在夏威夷就亞洲安全問題發表講話，首先提出了「中國威脅論」的新論點，直指南海為亞洲下一個戰爭熱點。此一論點經提出，立即在國際社會激起極大反響。 <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%A8%81%E8%83%81%E8%AE%BA&variant=zh-tw>。2008/9/17。

⁵ 「中俄關於世界多極化和建立國際新秩序的聯合聲明」，人民日報。1997/4/24版1。
江澤民。「在聯合國千年首腦會議上講話」，人民日報，2000/9/7版1。

諸社會論」⁶，另一方面也結合參加打擊恐怖活動，順勢導引國際力量協助解決東突問題。而海上反恐議題的發酵與南海主權之爭議，更提供了解放軍海軍一個站上世界舞台表演的機會。

反觀我國在國際貿易及能源安全上對於海運的依賴，並不亞於中國，近期江、陳二會簽所簽訂的事務性協議⁷，包括海、空直航相關作法，是否也會影響我國未來的海上航運的安全，實不可輕忽。尤其是兩岸共同打擊犯罪，一直是我方在事務性協商的重點，而海上恐怖活動屬國際犯罪行為，一般具有普遍管轄權的原則，兩岸藉由瞭解彼此海上反恐作為，進而建構合作海上反恐機制，不但有助於我國海上航運的安全，亦可避免觸及帶有主權色彩的司法管轄權之爭議，實乃為兩岸共同打擊犯罪建立起互信的基礎，甚至於可以藉此互信的基礎，參加國際海上反恐組織與活動，從而擴展國際上參與海上反恐的能見度與影響力。準此，本文首先針對中國執行海上反恐的動機加以詮釋；其次檢視中國執行海上反恐的諸般作為；最後就中國執行海上反恐的難題，分從國內、國外兩個層面加以說明。

貳、中國執行海上反恐的動機

一、順應國際海上反恐的趨勢

海上恐怖活動是相對於陸上與空中的恐怖活動，它作為恐怖主義發展下的一種活動類型，雖其目標轉向與海洋活動有關的場域（如船舶、海上平台、港口岸勤設施等），施展手段也隨之彈性調整，但論及本質只不過是恐怖分子將其「戰場」轉向海上，直接威脅國際海洋安全。因此，海上恐怖活動的內涵和其它恐怖活動並無不同。可以說海上恐怖活動是恐怖組織或恐怖分子透過以暴力手段從事危害海洋安全，危害船舶與海上平台及其所承載財產和人員生命安全，危害港口設施安全等恐怖活動，來達成其有政治目的。在此需特別釐清的是海上恐怖活動與海盜行為之間，不論在動機、目標、手段均存有一定的區別，海盜行為（piracy）是一種在海上以劫奪的意圖對另一艘船舶所做的任何未經授權的海上犯罪行為。依「聯合國海洋法公約」第101條規定下列行為中的任何行為構成海盜行為：

- a. 私人船舶或私人飛機的船員、機組成員或乘客為私人目的，對下列物件所從事的任何非法的暴力或扣留行為，或任何掠奪行為：
 - (1) 在公海上對另一船舶或飛機，或對另一船舶或飛機上的人或財物。
 - (2) 在任何國家管轄範圍以外的地方對船舶、飛機、人或財物。
- b. 明知船舶或飛機成為海盜船舶或飛機的事實，而自願參加其活動的任何行為。
- c. 教唆或故意便利a或b項所述行為的任何行為。

也就是說海盜行為本身較多是從掠奪財物的動機出發，而不具有政治目的，其目標選擇亦從獲取更多不法利益與避免追緝的角度考量。但實際上海盜行為同時又與恐怖活動有著密切聯繫，例如海盜集團也兼受雇於恐怖組織，「南洋商報」的一篇社論指出，「不少海盜可能是雙重身份，同時為回教游擊組織效勞。」⁸有分離主義者或些叛軍直接參與海盜活動，通過海盜活動搶奪財物或勒索贖金，以購買武器和支付軍餉。如活躍在菲律賓南部的阿布沙耶夫組織等，因此就有新加坡軍方根據具體情況總結出一句話：「我們不知道使用這種船支的是海盜還是恐怖分子，因此最好用同樣的辦法對付他們」⁹。

⁶ 胡錦濤，「努力建設持久和平、共同繁榮的和諧世界」，人民日報，2000/9/16版1。

⁷ 第二次「江陳會談」成果說明…壹、會談的重要成果…一、完成簽署四項協議。這次會談簽署空運直航、海運直航、郵政合作與食品安全四項協議…。中國國民政府大陸委員會，97年11月7日。
<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/ref971107.htm>。2008/11/13。

⁸ 社論：「叛軍擄人案的政治因素」，載「南洋商報」2000年4月26日

⁹ 拉格漢格立德奧（2006），海上恐怖主義和海盜威脅，東南亞縱橫2006，轉引自張麗娜（2008），海上反恐與國際

由於航空器具有速度快航程遠、造成危害大、不易預防與反制等特性，再加上部分反西方陣營國家在幕後支持，早期常成為恐怖活動的目標，近年則出現直接向具指標意義陸上目標施暴案例¹⁰，更有甚者結合兩者產生加乘效果，美國911事件為其典型，故而國際間保護的重點多著重在陸地及空中目標，缺乏應對海上恐怖襲擊的能力，促使恐怖分子有逐漸將攻擊重點轉而向海上目標加以襲擊的趨勢¹¹，特別是船舶，如1985年10月「巴勒斯坦解放陣線」組織（「巴勒斯坦人民解放陣線-總指揮部」的分離組織）劫持義大利遊輪阿基里·勞羅(Achille Lauro)號，2000年末發生了3起海上恐怖襲擊事件，分別是美國的“科爾”號驅逐艦在葉門的亞丁港遭受「亞丁-阿比楊伊斯蘭軍團」組織恐怖襲擊；泰米爾·伊拉姆猛虎解放組織的自殺船攻擊斯里蘭卡的人員輸送快艇；哈馬斯組織自殺艇襲擊以色列的海軍艦艇，2002年10月又發生了法國籍「林堡號」油輪在葉門亞丁灣遭炸藥小艇攻擊爆炸事件。

海上恐怖活動已成為國際安全體系中非傳統性的、多方面而複雜的安全威脅。此一情勢使國際社會對海上反恐達到前所未有的關注，世界各國聯手打擊海上恐怖活動已成為大勢所趨，而作為世界上很大的一個經濟體，世界各地發生的安全問題很難不與中國掛勾。因身為安全理事會常任理事國的中國，自當履行國際義務，回應海上反恐的需要，參與國際海事組織修訂了一系列法律等重要措施，以下將介紹這一方面的進展。

(一)國際海上反恐組織與法規協定的發展

1985年12月，聯合國大會敦促聯合國國際海事組織（IMO），研究船上和針對船舶的恐怖主義問題，著手制定相關措施的建議。此後IMO應海上反恐的需要，制定多項有關預防、處理、制止海上恐怖活動的法案及成立相關組織，摘述如后：

1、1986年9月，IMO的海上安全委員會（MSC）通過『防止針對船上旅客、船員的非法行為的措施』的海安會通函443，以便從事國際航行航程超過24小時的客船及其掛靠港口的港口設施在必要時實施。

2、1988年3月，IMO通過『1988年抑止有害海上安全的非法行為公約』（SUA）和『制止對大陸棚固定平臺安全的非法行為議定書』，並於1992年3月1日生效，該公約和議定書的主要目的是確保有關當事方在船舶(和大陸棚上的固定平臺) 遭受非法行為襲擊時可以採取適當的措施和行動¹²。又於2005年10月大幅修改相關附約及議定書，內容擴大了可以被指控的海上刑事犯罪行為範圍，規範對港口和船舶（或應用船舶）實施恐怖事件的恐怖分子實施逮捕、羈押和引渡，及公海登臨檢查等權力，對締約國打擊預謀中或已實施的恐怖襲擊、海上防恐和防擴散提供了重要法律依據。

3、1992年10月在IMO的協助下，ICC下屬的國際海事局(IMB) 在馬來西亞首都吉隆坡成立海盜報告中心(The IMB Piracy Reporting Centre)，監控及提供海上安全相關情資。

4、1996年MSC通過有關渡輪安全的海安會754通函，為航程少於24小時的客渡輪及其掛靠碼頭的安全措施提供了一些建議。

海運安全制度研究，河北法政第26卷第二期，148-158。

¹⁰ 1995年4月19日上午9時04分，美國奧克拉荷馬州聯邦大樓發生卡車炸彈爆炸案造成168人死亡，三十三歲的凶手麥克維是曾因功在國家而受勳，但最後對國家理想破滅的波灣戰爭退伍軍人，他堅稱，他是為了保衛美國人的個人自由與報復美國政府對右翼份子發動突襲，而做出這項必要措施。2001年6月11日，自由電子新聞網，2008/11/18，<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/jun/11/today-t1.htm>。

¹¹ 倫敦警察廳（也稱蘇格蘭場）的一份備忘錄警告說，拉登有一隊“恐怖分子海軍”，由15艘船隻組成，任務是將化學武器或“臟彈”（含有放射性物質的炸彈）運載入大城市口岸。這些船有國際運輸自由。英國諜報部（MI-6）和美國中情局正在試圖追蹤“基地”組織從希臘購買而在葉門和索馬利亞登記的船隻。2004/2/2日報導，新華網，2008/11/16，<http://big5.huaxia.com/xw/00178312.html>。

¹² 2004年7月12至16日召開的國際海事組織法律委員會第84屆會議上提出了修訂「1988年制止危及海上航行安全非法行為公約」（The Convention for The Suppression of Unlawful Acts Against The Safety of Maritime Navigation, 1988）（以下簡稱SUA公約），對該公約的修改，旨在通過較完善的國際條約進一步制止危及海上航行安全的恐怖行為並逐步提高海上反恐的有效性。

5、2002年12月13日於在國際海事保安外交大會上通過迄今對於海上反恐最重要的法案—『1974年國際人命安全公約』修正案(SOLAS公約修正案)，除了要求國際航行船舶必須安裝船舶自動識別系統(AIS)與船舶保安報警系統(簡稱SSAS)的時間大幅度提前，另外將『國際船舶和港口設施保安規則』(ISPS)¹³納入第十一章，該修正案和規則針對船舶和港口制定了詳細的保安規定，為各國開展海上保安工作提供了統一而可操作的國際法律框架。

6、2005年6月份召開的國際勞工大會上，國際勞工組織(ILO)通過了第185號公約，即『2003年海員身份證件公約』¹⁴，新的海員身份證件通過現代技術手段和國際合作，核實在港口、機場和船舶上的海員的身份。

此外，美國在遭受911攻擊後，除了成立國家國土安全部專責打擊恐怖份子，另在防範海上恐怖活動方面也訂定『2001港口和海上保安法』和『2002海上運輸反恐法』等數十個法案。其中影響國際海上反恐最重要的包括『美國海關裝船前24小時申報艙單規則』(在全球20個港口實施)、『美國貨櫃安全倡議(CSI)』和『海關一貿易夥伴反恐怖計畫(C2TPAT)』，這些法規在執行面上，或有侵犯他國主權爭議¹⁵，但美國挾其強大國際貿易實力與國際間反恐共識，仍然得以推行，以大舉反擊海上國際恐怖主義。其他國家，如加拿大、澳大利亞、日本、俄國等亦制定相應的海運反恐措施。

(二)國際合作打擊海上恐怖活動

除了國際海上反恐的相關條約規定，近年來各國亦藉各種措施展現合作海上反恐的決心與力道，包括簽訂相關合作協定，聯合海上反恐演習，合作打擊海上恐怖活動等，較為重要者如后：

1、簽署合作協定：

2002年6月26日八國集團發表的共同宣言『關於交通安全保障的協調行動』中提出為構築和實施國際性貨櫃安全體制提高作業效率，又於2002年10月26日『APEC首腦關於反恐措施以及促進發展的聲明』，成立有關維護海上安全的多邊合作機制，如『APEC反恐任務小組』、『亞太區域貿易安全倡議』、『海事安全工作組』、『電子海關報告系統』、『APEC地區船員鑒定機構專案』。

美國2004年提出的“地區海事安全倡議”(Regional Maritime Security Initiative, RMSI)，試圖把美國海軍陸戰隊或特種部隊派駐麻六甲海峽，控制南海主要通道。

2004年日本提出「打擊海盜和武裝襲擊船舶的地區合作協議」，要求南海周邊國家分享海盜活動情報。同時主動提出願意提供必要的技術和裝備援助，包括探測器、巡邏艇等，以完善新、馬、印尼麻六甲海峽協調性巡邏標準程式。

2、海上聯合反恐演習：

2004年9月10日包括澳大利亞、英國、馬來西亞、紐西蘭和新加坡在內的五國海軍在南中國海舉行大型聯合反恐演練，演練課目為如何防止恐怖分子發動海上襲擊及從假扮的劫持分子手中跟蹤和收回一艘軍艦，這項為期16天在南中國海進行的演習是強化30年前簽署的五國防務協議行動的一部分。共有三十一艘海軍艦隻、六十架軍方飛機、兩艘潛艇及三千五百名軍人參與這項演習¹⁶。

¹³ ISPS規則實質上是採取一種風險管理方式，它提供了一個標準的、協調一致的框架來評估船舶和重要港口設施的風險，以評估何種保安措施是適當的，以便各國政府在船舶和港口設施遇到不同的威脅時能夠及時採取合適的措施來有效應對。ISPS規則提供了幾種較易降低遭受襲擊的方法，對於船舶，將通過檢驗、認證、發證和控制系統來對其進行制約，以確保保安措施的落實，此外也明定各國政府、船舶公司、船舶，乃至於船員(含保安員)的責任，並推行環球培訓計畫，最後還要求各船旗國應從國際法的角度看待「條約必須遵守」，且盡快將其轉化為國內法。

¹⁴ 該公約內容包括海員身份認證制度，制定了全球統一的證件格式和具體技術參數；防偽技術的新成果將應用到海員身份證件中，使海員身份證件的防偽措施能夠隨著技術的進步而得以改進；並引入了海員指紋的生物測定資訊。

¹⁵ 美國已經與法國、德國、加拿大、馬來西亞、新加坡等國達成協議，同意美國海關總署在這些國家的港口派駐安全監察人員，以防止恐怖分子通過貨櫃貨船偷運武器等非法物品前往美國。王淑敏，「海上反恐面臨的新挑戰及其相關法律問題」，「中國海洋大學學報」(社會科學版)2005年第1期。

¹⁶ BBC Chinese.com / 國際新聞，2004年9月10日。

http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/low/newsid_3640000/newsid_3645400/3645452.stm，2008/11/16。

2008年10月16日美、印海軍實施為期8天的『馬拉巴爾—08』聯合海上演習，演習目的在於通過海上攔截行動演練提高反恐作戰的能力¹⁷，本項演習自1992年開始辦理延續迄今，已成爲美、印兩國間貫常聯合海上反恐操演。

3、合作打擊海上恐怖活動：

2005年9月13日東協『空中之眼』聯合巡邏計畫正式實施，它由馬、新、印尼和泰國(以觀察員身份)參加。這一多邊海上安全合作行動實際上是一項馬六甲海峽協調性巡邏任務，馬、新、印尼三國各自抽調海上巡邏飛機二架，並配有軍事裝備進行空中巡邏。

2008年9月25日索馬利亞海盜在非洲肯亞蒙巴薩港附近劫持的烏克蘭貨輪「芬娜號」，船上載有俄羅斯售予肯亞的軍火，包括三十三輛二手T72型坦克、彈藥與其他武器。本事件引起美、俄兩大軍事強國憤怒¹⁸。美國海軍派遣6艘海軍艦隻包圍遭劫持的烏克蘭貨輪；俄羅斯也派出巡洋艦「無畏號」遠赴印度洋遏止海盜攻擊；同時北約一支艦隊(美、英、德、意大利、希臘、土耳其等國7艘軍艦組成)亦趕往這一海域；印度國防部宣佈派遣一艘大型軍艦(備有直升機並搭載突擊隊員)前往。這次海上反恐聯合行動動用兵力堪稱史上最大，參加國家最多。

2008年12月份，歐盟代號「阿塔蘭塔」軍事行動，將正式派遣軍艦及飛機前往索馬利亞海域執行海上安全任務，指揮官爲英國海軍少將菲利普·瓊斯，歐盟對外宣稱本次軍事任務有三項：保護世界糧食計劃署運糧及安全；保護該海域其他商船安全；在該海域預防及打擊海盜和其他武裝搶劫行爲，且在必要時可使用武力可扣押海盜船及船上人員。¹⁹

綜之，作爲世界海運大國，保護中國的海域免受海盜侵擾，保護海外公民的人身安全也就成爲政府應盡的職責。因此，積極執行海上反恐自然成爲中國政府理性的戰略決擇。

二、確保貿易航路發展的需要

中國在加入WTO以後，出口導向型經濟發展快速，已經成爲世界第四大貿易國，而擔負著中國大部分進出口貨物運輸任務的海洋運輸業務量也大大增加，目前中國已經開闢了30多條遠洋運輸航線，通達世界150多個國家和地區的600多個港口，在中國登記註冊的遠洋貨船多達千餘艘，許多中國公司或其子公司出於註冊方便及費用和稅收上的優惠，在巴拿馬、洪都拉斯等國註冊的更遠勝於此數，海上交通線已經成爲關乎中國貿易發展的重要通道，上海、寧波、鹽田等中國三大主要港口年吞吐量更已擠進世界前十大，中國海上運輸安全風險也隨著貿易量的增加而相對成長，再加上對美貿易的連年成長²⁰，當美國成爲恐怖主義活動的重點攻擊目標，恐怕也難排除從其貿易夥伴身上採取行動。因此，客觀存在的現實是，海上封鎖、海盜搶劫、恐怖主義襲擊等，早已成爲中國海上運輸通道的威脅。近期有關中國船舶遭襲較大案件包括：

2008年9月18日，載有25名船員的中國香港籍貨船“GREAT CREATION”輪在亞丁灣海域遭海盜劫持。²¹

2008年11月12日中國「天津市遠洋漁業公司」所有「天裕8號」漁船，於肯亞東部沿海海域作業遭被索馬里海盜挾持，船上24人，包括15名中國大陸人、1名台灣人，以及日本、菲律賓和越南人。

事實上，可能還有更很多船東即使遇襲也不願報案，因爲一旦報案，船舶要留置待查，經濟損失更大。作爲對外貿易動脈的海上運輸安全，已成爲中國維繫經濟發展十分迫切的工作。

¹⁷ 人民日報海外版—國際日報，2008年10月27日，轉載自中國新聞網，2008-11-16。http://www.chinesetoday.com/news/show/id/133828。

¹⁸ 2008年9月28日，自由電子報國際新聞版，2008/11/17 http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/sep/28/today-int3.htm

¹⁹ 亞洲週刊時人時事版，載自路透社，第22卷第46期p81。

²⁰ 美國分別是中國最大的單一國別貿易夥伴、第一大出口市場、第六大進口來源地、第三大技術進口來源地，中國則是美國的第三大貿易夥伴、第二大進口來源地和第四大出口市場。

²¹ 2008年9月19日，新華網--新華財經，2008/11/18。http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-09/19/content_10076577.htm

三、維護國家能源通路的命脈

中國做為經濟高度成長的金磚四國²²之一，自2003年起，已經超過日本成為僅次於美國的第二大石油進口國，運輸石油，以經濟成本考慮，最佳的選擇就是海運。中國海上運油的4條主要航線中，除從南美委內瑞拉進口石油走太平洋航線外，其他走中東航線、非洲航線、東南亞航線，都要經過麻六甲海峽。中國經過麻六甲海峽運輸的石油約占中國進口總量的70%，據統計，從1984年到2005年，全球3700多起海上攻擊劫盜事件中，有500多起發生在麻六甲海峽，即是說發生在麻六甲海峽的海盜事件占全球海盜事件的13.5%。麻六甲海峽曾經成為全球海盜和武裝襲擊案件的高發生地區，使中國陷入難以擺脫的「麻六甲困局」。

此外有關南沙群島與東海之油氣田開發，中國在與東協諸國簽署『南海各方行為宣言』，及2008年5月份中國國家主席胡錦濤訪日與日本首相福田康夫達成「暫時擱置領土爭議，聯合開發共享收益」的共識²³之後，這兩地個地區因潛在巨大能源利益糾紛困擾中國的傳統安全問題終獲得紓緩，但緊接著未來大陸棚開發上，這些地區複雜的國際政治環境，促使中國仍然必須就海上聯合反恐攻擊與打擊犯罪等非傳統安全議題，與相關國家達成共識。

四、爭取區域國際的主導地位

從國家安全的角度來看，海洋領土的價值在於它既可以是禦敵的戰略縱深，也可以是國家遭難的通道，更可以是控制區域勢力爭霸一方的擂台。2500多年前，古希臘海洋學家狄米斯·托克利曾說：「誰控制了海洋，誰就控制了一切」，馬漢『海權論』也稱：「誰控制了海洋，誰就制了世界。」十六世紀起的大航海時代，開啓海洋強權世紀，造就了荷、西、英、美等海上霸權，而西方列強入侵非、亞國家，也無不取道海洋，用“堅船利炮”，打開了一扇扇封閉的大門。

一九九〇代，中國解放軍在國防現代化的政策指導下，提出新軍事革命的概念，歷經十餘年的銳意革新，解放軍的戰力不斷擴充成長，迄今逐漸成為美國的潛在威脅：「正如美國2006年的『四年一度的防務評估報告』所說，中國『具有最大潛力，可以在軍事上與美國競爭，並將能夠逐步抵消美國傳統軍事優勢的突破性軍事技術投入戰場』」²⁴。特別值得注意的是人民解放軍海軍的發展，自俄國引進現代級飛彈驅逐艦，KILO級靜音攻擊潛艦、自製093型核動力攻擊潛艦、094型核動力彈道飛彈潛艦等，中國國防部外事辦公室主任錢利華少將更於2008年11月16日接受英國『金融時報』專訪時表示：「如果中國建造一艘航空母艦，世界不應對此感到意外」，這是中國官方首度就此敏感問題做出表態²⁵。從種種跡象顯示，雖然中國一再表示無意成為軍事霸權，堅持防禦性的國防政策²⁶，但從其軍事擴張的意圖觀之，未來的中國將成為擁有遠洋海軍的海權國家已無庸置疑。此時中國積極參加海上反恐相關組織與活動，不但可藉由為海上安全做出貢獻，提供擴建海上武力的正當性，免除週邊國家對中國威脅論之疑慮，亦可在未來解決領海島嶼主權及大陸棚開發等爭端議題，執行打擊犯罪司法權的主張，預先建構主權的法理基礎。此外透過聯合反恐演習的軍力展示，更可適當

²² 金磚四國是指巴西、俄羅斯、印度及中國四個有希望在幾十年內取代七大工業國組織成為世界最大經濟體的國家。這個簡稱來自這四個國家的英文國名開頭字母BRIC（Brazil、Russia、India、China）的諧音BRICK（意指「磚頭」）。這個概念最先是高盛投資銀行2003年的研究報告提出的，從而被廣泛討論。2008/11/18，<http://www2.goldmansachs.com/ideas/index.html>。

²³ 「中日就東海問題達成原則共識」，新華網，2008年6月18日報導。2008/11/18，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-06/18/content_8394191.htm

²⁴ 美國國防部『對中華人民共和國軍事力量的2008年報告』。

²⁵ 「中國國防部暗示 將造首艘航母」，中時電子報，2008/11/18，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,110505+112008111800080,00.html>

²⁶ 新華網北京2006年12月29日電國務院新聞辦公室29日發表的「2006年中國的國防」白皮書稱，中國奉行防禦性的國防政策，2008/11/19。http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2006-12/29/content_5545885.htm

展現國力，爭取區域國際權力運作主導地位。

參、中國執行海上反恐的作為

在打擊恐怖主義、確保船舶和港口安全的工作中，中國政府主管機關正在密切跟蹤國際動態，積極履行SOLAS 公約締約國政府的義務。因此，在當前的國際海上反恐形勢下，中國政府主管機關執行海上反恐的相關作為歸納如下：

一、制定有關法源依據

中國近年來積極締結或加入反恐怖主義的國際公約，並結合其國內刑事立法中規定了懲治恐怖主義的相關內容，此外為加強懲罰犯罪方面的國際合作，除了已經加入的包含引渡條款的國際公約外，從1993年到2001年12月，中國與其他國家間共簽署了近20個有關引渡的雙邊條約，作為與外國執法機構之間的引渡罪犯之刑事司法合作設定了共同的前提，其他法律、法規和部門規章中也有懲治海上反恐的相關條款，就功能性而言，中國的海上反恐立法可以說已經初步建立起來，但較之歐美先進國家仍有不足，此或許也就是中國本身一黨專政法治素養不足的必然現象。

中國執行海上反恐的法源，散見於各工作領域中，目前並無專責性的海上反恐法律，因此大陸學界近期的研究，亦在此面向上有所著墨。綜合歸納中國目前執行海上反恐所涉及的法律，大致可以區分為三個部分：

- (一) 法源依據包括有：「中華人民共和國人民警察法」、「中華人民共和國治安管理處罰法」、「中華人民共和國刑事訴訟法」、「中華人民共和國領海及毗連區法」和「中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法」等。
- (二) 執行機構法定的任務與執行作法的規範，包含著：「公安機關組織管理條例」、「中華人民共和國出境入境邊防檢查條例」、「公安機關海上執法工作規定」、「沿海船舶邊防治安管理規定」等。
- (三) 其他相關法律條例的規定；如「中華人民共和國消防法」、「中華人民共和國禁毒法」、「中華人民共和國反洗錢法」、「中華人民共和國槍支管理法」、「民用爆炸物品安全管理條例」、「易制毒化學品管理條例」、「中華人民共和國民用爆炸物品管理條例」

二、組建執行機構與訓練

中國執行海上反恐的主要機構乃為國務院下轄之公安部邊防管理局，執行單位則為公安邊防部隊（亦稱中國人民武裝員警邊防部隊），為中國武警之一部，受公安部指揮。

中國海警源起於1970年代，當時隸屬於廣東省公安廳六處的海巡科，對外稱海上公安巡邏大隊，1980年代海上犯罪猖獗，中國國務院指示要「加速各專業緝私部門尤其是公安海巡隊的建設，為轉入經常性緝私工作做好組織上、物資上的準備」，1982年更決定：「海軍現在執行海上緝私任務的16艘護衛艇移交給公安部，各艇現有人員隨艇建制調給公安部，海軍不再擔負海上緝私任務」，並即於福建、浙江、廣東、廣西四省成立或強化海巡大隊，其後歷經武警組織調整變革，目前計在沿海11個省、自治區、直轄市等建立了19個海警支隊²⁷，分別部署在中國18400公里的海防線上。除了部隊編制外，目前中國海警部隊主要裝備計有218型巡邏艇(130噸)和“海豹”高速巡邏艇。而2006年自

²⁷ 包括福州市、泉州市、廈門市、廣州市、汕頭市、湛江市、台州市、寧波市、海口市、三亞市、上海市、大連市、天津市、秦皇島市、太倉市、威海市、青島市、北海市、防城港市等支隊，中華人民共和國國務院公安部邊防管理局，2008/11/16，<http://www.hongxiu.com/novel/view.asp?bid=8928>。

行建造1001號公安邊防巡邏艦²⁸，及2006年中國海軍移交給海警2艘千噸級053 H型（北約命名江湖級）導彈護衛艦在改裝後正式服役（海警1002、1003號艦）²⁹，一定程度上改善了公安海警在較遠海域活動的能力。此外中國海警也開始建置海上空勤任務體系，初步採取陸上空勤單位任務支援模式，並與民間直昇機公司合作，如2008年2月1日天津市公安邊防總隊濱海邊防支隊與中信海洋直升機股份有限公司天津分公司雙方共建空中反恐指揮部實行警民共建³⁰。

另外與海上反恐執行有關的部門尚包括：

1. 直屬國務院的海洋局，主管海域管理、海洋法律、海洋戰略、國際海洋公約，下轄中國海監總隊，其主要職能是對中國的管轄海域實施巡航監視，查處侵犯違法使用海域、破壞海上設施、擾亂海上秩序等行爲。近年來，在中國專屬經濟區、大陸棚及爭議海域監視國外非法科學研究、軍事偵察行等涉外維權執法，成爲海監部門的重要職責之一，中國海監在北海、東海、南海方向分別設有3個總隊，擁有各型執法船20餘艘，其中包括中國目前最大的海上執法船“海監83”號（滿載排量3980噸）。隨著海監涉外執法任務的不斷增多，未來1000—3000噸的大型執法船將逐漸成爲海監執法力量的主體。
2. 國務院交通運輸部下屬的海事局，主要負責國家水上安全監督和防止船舶污染、船舶及海上設施檢驗、海上安全救生等職能。近期巡查春曉油氣田的“海巡31”號（滿載排水量3000噸）是海事局系統第一艘擁有直升機起降平臺、直升機庫和飛行指揮塔等全套船載系統的海巡船。
3. 直屬國務院的海關總署，負責監管進出境運輸工具、貨物、物品，查緝走私（緝私局）等。中國人民解放軍海軍艦艇部隊，依駐地防區分爲北海、東海、南海三大艦隊。

在海上反恐訓練方面，目前海警的訓練主要是由直屬公安部位於浙江寧波的公安海警高等專科學校負責，該校於1983年成立，2002改制爲三年制正規高等專科學歷教育，爲中國公安邊防海警部隊培養指揮、管理和專業技術人才，現設有基礎部、船艇指揮系、機電管理系、電子技術系、後勤系、進修系等五系一部。³¹1998年，爲加強海警專業兵的訓練，公安部又在廣東、海南、山東建立海警專業兵訓練基地，承擔各地海警專業兵的訓練任務。此外中國公安部也開始有些特定短期班隊，與外國實施學術交流，藉以增進海上反恐能力，如：

1. 2007年6月份，公安海警高等專科學邀請美國海岸警衛隊駐華聯絡官Bernard Moreland（中文名林朝陽），實施講授與座談。³²
2. 2008年10月8日在武警長沙指揮學院開辦了反恐怖業務技能戰術培訓班，培訓反恐怖一線指揮人員的指揮能力、臨戰意識、專業知識以及一線作戰人員的專業技能和戰術、團隊配合和協作、戰鬥作風和意志等。³³

至於海上反恐實兵操演方面，則集中於港口運輸及與奧運安全反恐等相關演練，如：

1. 2005年6月23日，中國國務院交通運輸部海事局，指導中國中遠集團所屬30萬噸油輪中遠“遠

²⁸ 2006年1月18日開工，2007年5月30日成軍隸屬上海市邊防總隊，爲首制718型，滿載排量1498.4噸，中新社圖片網，2008-11-19，<http://www.cnsphoto.com/NewsPhoto/ViewSpecText.asp?RecID=494890>

²⁹ 1002艦原爲中國海軍退役509號（常德號）導彈護衛艦，滿載排水量1700噸，該艦於2006年12月移交給公安部，於2007年6月28日成軍，隸屬廣東邊防總隊湛江海警支隊。
1003艦原爲中國海軍退役510號（紹興號）導彈護衛艦，滿載排水量1700噸，該艦於2006年12月移交給公安部，於2007年12月5日完成驗收成軍，隸屬海南邊防總隊三亞海警支隊。新浪博客網，2008/11/19，http://blog.sina.com.cn/s/blog_49666ab0010080d3.html

³⁰ 「直升機助陣，天津邊防形成陸海空一體反恐模型」，中國邊防員警網，2008/11/16，<http://www.bfpolice.com/ShowInfo.asp?InfoID=948>。

³¹ 公安海警高等專科學校網站，2008/11/16，<http://www.hjgz.net/jianjie.html>。

³² 「美海岸警衛隊專家爲中國海警官兵講學」，2007年6月20日，新華社星島環球網，2008/11/16，http://www.singtaonet.com:82/hot_news/gd_20070620/200706/t20070620_561206.html

³³ 中華人民共和國國務院公安部網頁，2008/11/16，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1267/n3097/1619934.html>。

榮湖”號，於南海海域實施運輸反恐船岸聯合演習。

2. 2007年4月24日及7月13日（參加兵力包括1001、1002、1003等艦），在青島市以奧運帆船賽為背景，分別保安反恐操演。³⁴
3. 2007年6月29日，解放軍海軍北海艦隊於在青島海域實施代「奧安—07」海上攔截與水下安檢奧運安保反恐演練³⁵。
4. 2007年10月31日於上海國際航運中心洋山深水港實施主題為「履行國際公約，打造平安港口—中國政府履行SOLAS公約2007年港口設施保安演習」的海陸空聯合打擊恐怖分子操演³⁶。
5. 2007年11月28日於河北秦皇島港區，針對奧運安保，實施港區反偷渡演練、通關現場闖關鬧事、病危重病人救護演練等三項演練。³⁷
6. 2008年5月8日，遼寧海警支隊與大連市公安局海上分局於渤海灣模擬實施海上的大型客輪航行中被恐怖分子劫持並威脅炸船之反恐操演。³⁸

總體來說，中國的海上執法力量建設與訓練品質尚處於起步階段，現階段難以滿足管理近300萬平方公里“海洋國土”的需求，對於應對大面積海域維權執法的複雜情況，及迅速處理海上大規模突發事件的應急能力，也有待加強。

三、落實相關執法活動

依照中國公安部於2007年頒訂「公安機關海上執法規定」第二章「職責許可權」之第六條，有關公安邊防海警依法履行之職責包括：

1. 預防、制止、偵查海上違法犯罪活動，維護國家安全和海域治安秩序。
2. 負責海上重要目標的安全警衛。
3. 參與海上搶險救難，保護公共財產和公民人身財產安全。
4. 依照規定開展海上執法合作。
5. 法律、行政法規及公安部依法賦予的其他職責。

綜合而言，中國海警海上執行相關任務主要區分為領海治安巡查與犯罪偵防、大陸棚海上平台及其他重要目標之安全維護、海上緊急救難、配合其他部門執行海上勤務，大致而言，中國海警均是遵循此原則執勤，以下僅摘錄2007年第4季之任務情形列舉幾個例子：

1. 2007年12月25日凌晨1時許，停泊在台州港內的“PING YANG NO. 2”柬埔寨籍貨船，遭海上竊盜集團約十餘人乘坐一艘鐵殼小船登船盜竊廢舊金屬，浙江海警第一支隊獲報後，即派出巡艇對該集團實施海上包圍並予以成功拘捕³⁹。
2. 2007年10月22日廣東深圳邊防支隊龍崗大隊官兵在轄區海域截獲5名欲偷渡香港的男子。⁴⁰
3. 河北邊防總隊海警支隊平時即負起為南堡油田開採護航的任務，2007年9月13日，該支隊即

³⁴ 青島海警舉行海上反恐演練確保奧帆賽安全，修建華（2007年7月13日）中新網，2008/11/16，<http://chinanews.sina.com/jczs/2008/0424/17422658853.html>

³⁵ 記者直擊解放軍海陸空三軍奧運反恐聯動演習，楊亞東（2007年7月13日），中安在線網，2008/11/20，<http://mil.big5.anhuinews.com/system/2007/07/13/001793367.shtml>。

³⁶ 「船港橋聯動海陸空打擊 洋山港反恐演習成功舉行」，黃駿（2007年10月31日），東方網，2008/11/19，news.eastday.com。

³⁷ 「河北邊防舉行奧運安保演練確保“國門”安全」，牛琳（2007年11月28日），中新網，2008/11/16，<http://chinanews.sina.com/jczs/2007/1128/17422658853.html>。

³⁸ 「遼寧海警在渤海灣進行反恐實戰演習」，任勇（2008年5月8日），新華網，2008/11/16，<http://news.163.com/08/0508/19/4BEQISES000120GU.html>。

³⁹ 浙江海警摧毀一起盜竊外籍貨輪的犯罪團夥，方列，2008年1月1日，新華網浙江頻道，2008/11/16，<http://www.bfpolice.com/ShowInfo.asp?InfoID=948>

⁴⁰ 深圳邊防支隊截獲5名偷渡客，劉啟達、陳森陽，廣州視窗，2007年10月22日。

報獲南堡人工島東2海浬處四條油田施工運輸船被30條漁船圍堵，遭漁船上不明人士登船後以漁網遭破壞為由，對船長以威脅毆打強索錢財，最後強行抽走船上近三噸柴油。隨後，又有運輸船遭漁船圍住後，因為船主沒有現金，五噸鋼材被強行卸下。該支隊即實施「淨海行動」，逮捕14名嫌犯⁴¹。

4. 2007年10月6日強颱風“羅莎”正面襲擊浙江，一艘名為“阿拉丁之夢”中國香港籍貨輪，航行至浙江溫嶺石塘海域，貨船主機突發故障漂流發出求救訊號，經中國海上搜救中心統一協調指揮浙江海警支隊協同其他單位，於10月9日將在海上漂泊了三天三夜“阿拉丁之夢”貨船和船上的27名外籍船員成功脫險回到了安全海域。⁴²
5. 2007年11月6日海南、廣西邊防海警的12條警艇與中國漁政單位執行2007年第四季北部灣漁業聯合監管，該任務採取“分區集中、各自巡航、統一行動”的監管方式進行，目的是對北部灣實施有效的監督管理，查處違反協定作業的外籍漁船以及其他違反中國法律法規的外籍、無國籍漁船，防範和打擊海上違法犯罪活動，保障中國漁民在北部灣的正常作業權利，貫徹中越北部灣劃界協定和漁業合作協定。⁴³

四、參與國際合作

除了在國內執行一般任務與海上反恐、防盜等演練外，中國也就海上反恐之相關議題，經常辦理或參與國際間的交流合作，項目包括：

（一）教學活動與經驗交流

2006年5月公安海警高等專科學校協訓東帝汶民主共和國的7名海事邊防警官，課程內容包括中國海洋法規管理體制、海上行政執法以及打擊海上犯罪等項目，這次選派海警來中國受訓是雙方多領域合作的一部分。⁴⁴

2008年6月中國寧波的公安海警高等專科學校受中國商務部、公安部委託辦理“亞、非國家海上執法研修班”，代訓來自菲律賓、緬甸、印尼、巴基斯坦、埃及、約旦等24個亞非國家海上執法部門的42名中高級官員，中國公安部相關業務局、海警高專等單位的專家、教授為學員進行中國海上處突、反偷渡、國際警務執法合作等海上執法業務專題講座。⁴⁵

2007年6月10日，馬來西亞海上執法局局長莫哈默德海軍上將率團訪中。中國公安部與馬方就加強交流與合作、共同打擊海上犯罪、處理海上事務等進行了廣泛探討，就加強人員往來和情報交流，開展個案合作等交換意見。

2007年8月16日，美國海岸警衛隊太平洋區司令沃斯特中將率“鮑特韋爾”號執法船訪問上海。訪問期間，中國與美方官兵展開了執法業務研討、業務觀摩、士官交流、互相參觀艦艇和舉行籃球友誼賽等活動。

2007年11月26日，中國公安部邊防局政委傅宏裕率團訪問日本海上保安廳和澳大利亞邊防指揮部，中國與日、澳執法部門就打擊跨國犯罪活動、加強情報交流、個案協查和人員互訪培訓等方面合作達成共識。

⁴¹ 「河北邊防實施“淨海行動”為南堡採油護航」，牛琳，2007年11月26日，中國新聞網，2008/11/24，<http://chinanews.sina.com/jczs/2007/1128/17422658853.html>

⁴² 中國全力營救在海上遇險72小時的香港籍貨船紀實，2007年10月15日，中國新聞網，2008/11/20。<http://chinanews.sina.com/jczs/2007/1128/17422658853.html>

⁴³ 海南廣西12艘船艇赴北部灣巡邏監管，胡擁軍、黃繼輝，海南晨報，2007年11月07日。

⁴⁴ 東帝汶海事邊防警官受訓海警高專，2006-5-16，寧波電視台www.nbtv.com.cn，2008/11/16，http://www.nbtv.com.cn/showtype_newsinfo.asp?ID=5292

⁴⁵ 寧波24國海警官員來華研修，新華社記者方益波，2008-06-23，人民日報海外版，2008-11-16，<http://www.chinesetoday.com/news/show/id/71970>

（二）參與國際會議，簽訂相關協議

1997年10月29日中、美首次「柯江會談」，會後發表聯合聲明，提到「……中美兩國在維護世界及地區和平與穩定，促進全球經濟增長；防止大規模殺傷性武器擴散，推動亞太區域合作，打擊販毒、國際有組織犯罪和恐怖主義問題上……，都存在巨大的合作潛力。……雙方願意加強在打擊國際組織犯罪、毒品走私、非法移民、製造偽幣和洗錢等方面的合作。為此，雙方擬設立一個由兩國政府主管部門代表組成的執法合作聯合聯絡小組。雙方同意開始磋商，以達成一項法律互助協定。」⁴⁶

2006年10月30日，中國出席在拉巴特（Rabat）召開的12國「全球反核恐怖主義計劃（Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism）」會議，會中制定有關預防恐怖主義的全球性制度和規範。⁴⁷

2007年8月16日，中國出席上海合作組織成員國元首理事會第七次會議，成員國元首共同簽署了「比什凱克宣言」，內容如下：全球化進程加強了各國的相互依存，使各國的安全與發展緊密相聯。只有整個國際社會共同努力，遵循商定的原則並通過多邊機制，才能有效應對當代安全挑戰與威脅。單邊行動無助於解決存在的問題。本組織成員國認為，需要集體努力來應對新挑戰和新威脅。元首們高度評價本組織地區反恐怖機構的工作，認為該機構擁有進一步完善打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義合作的巨大潛力。⁴⁸

2007年9月2日，中國公安邊防局局長陳偉明率代表團赴俄羅斯聖彼得堡市出席了第八屆北太平洋地區海岸警備執法機構論壇高官會議，並與美國海岸警衛隊司令艾倫上將和俄聯邦安全總局第一副局長兼邊防局局長普羅尼契夫大將進行了雙邊會晤。加拿大、日本、韓國、俄羅斯和美國海上執法機構的代表也參加了會議。與會各國就打擊海上違法犯罪活動、漁業執法、搜救等方面開展合作進行了探討。

2008年10月30日中國國務院總理溫家寶會見哈薩克斯坦總理馬西莫夫，雙方簽署了涉及鐵路、農業、海關、石油天然氣管道、核能等13領域的合作文件。並強調將在共同關心的重大問題上繼續相互堅定支援，密切兩國在聯合國、上海合作組織、亞信等多邊框架內的溝通和協作，堅決打擊包括「東突」在內的三股勢力和各種形式的有組織犯罪活動……⁴⁹

（三）聯合海上反恐操演

在國際聯合海上反恐操演方面，考量到操演海域海象、軍事聯合之敏感性，執行聯戰課目、國家武力展示象徵國力等因素，各國一般均派遣海軍部隊擔任操演主體，中國雖開始有政府部門中的其他海監單位參與，但主要仍以解放軍海軍為主，近年較重要者例舉如后：

2003年10月22日，中國人民解放軍海軍東海艦隊和巴基斯坦海軍在東海海岸的長江口水域舉行代號為“海豚0310”的聯合搜救軍演，演習內容涉及了消防、海上搜救、通信、反恐、聯合編隊等項目。此次軍演是自1949年中國成立以來，解放軍海軍首次與外國海軍舉行的聯合軍事演習。⁵⁰

2003年11月14日中國海軍與印度海軍東方艦隊，於上海附近東海海域進行包含海上搜尋和救助之非傳統安全領域聯合演習。中國外交部發言人章啓月在回答記者提問時稱，該次中印海上搜救聯合演習是雙方在非傳統安全領域的一種合作。她說，非傳統安全問題包括很多內容，涉及恐怖主義、毒品、走私、跨國犯罪等一係列問題。“9·11”事件以來，恐怖主義等非傳統安全問題進一步突出，

⁴⁶ 第一次「柯江會談」聯合聲明全文，1997年11月29日，新華社新聞稿，1997年11月 廣角鏡月刊第302期，p16。

⁴⁷ 中美俄日等12國集會 研商「全球反核恐怖主義計劃」，2006/10/30，中央廣播電台，2008/11/16，<http://www.rti.org.tw/News/NewsContentHome.aspx?NewsID=50575>

⁴⁸ 上合組織峰會簽署比什凱克宣言，2007年8月16日，人民日報海外版，2008-11-16，<http://www.chinesetoday.com/news/show/id/6598>

⁴⁹ 溫家寶會晤哈薩克斯坦總理簽署13個合作文件，2008/10/31，北京新浪網轉載中新網，2008/11/11，<http://news.sina.com.tw/article/20081031/1020466.html>。

⁵⁰ 馬寧，2003年10月30日，北京青年報。

這就需要各國加強合作，共同應對這些影響國際和平與發展的挑戰。⁵¹

2004年9月中國與澳洲舉行海上首次搜救演習，澳洲國防部長赫爾(ROBERT HILL)於2005年5月份接受媒體專訪時表示，澳中雙方擴大軍事聯繫將著眼於更多分享情報，特別是反恐情報，以及軍事人員經常交流，軍艦互訪和演習。他透露，澳、中軍方正討論進一步開展聯合軍事演習，雙方還討論在東南亞合作反恐問題。澳中均認為在反恐方面合作，會給雙方帶來互利，並預期這方面的磋商會取得進展。⁵²

2006年9月至11月間，中、美兩國海軍艦艇分別在美國聖地牙哥港西北附近海域與中國南海海域實施第一、二階段海上救援聯合演習，和中國以往與外軍舉行的海上聯合搜救演習最大的不同在於，這次中美海上搜救演習沒有事先確定目標，雙方通過出動飛機去海上搜尋，發現目標後再派軍艦去海域進行救援。⁵³

2007年9月10日中國海軍艦艇編隊（“廣州”號導彈驅逐艦和“微山湖”號綜合補給艦組成），在朴茨茅斯附近的大西洋海域與英國海軍“皇家方舟”號航空母艦進行了包括海上聯合搜救等非傳統安全領域的軍事演習。

2007年3月8日中國海軍編組參加在印度洋上，代號「和平—07」的八國海上聯合軍事演習，並擔任海上搜救演習項目指揮任務。⁵⁴

2008年9月2日中國交通運輸部、山東省人民政府主辦，韓國海洋警察廳協辦，中韓兩國首次國際性海上搜救溢油應急聯合演習，這是中韓兩國海事管理機構在西北太平洋行動計劃區域溢油應急合作機制框架下開展的首次溢油應急領域合作，當時演習人員均為2008京奧帆賽海上交通安全與應急保安力量。⁵⁵

自2003年起中國解放軍海軍開始與與外軍實施國際性交流合作迄今，每年均與不同國家實施海上實兵聯合演習，除了有助於增進中國海上反恐能力，並為日後中國與國際執行聯合海上反恐任務奠定基礎，此外亦觀察到中國與外國海上軍事合作對象的選擇，採取更務實的態度，從學習他國軍事長處，軍事外交廣結友誼，服從於國家戰略等面向考量，而不再受限於意識形態的桎梏。

肆、中國執行海上反恐的難題

自1982年聯合國海洋公約簽訂，1986起國際間開始重視海上反恐相關議題，到2001年美國遭受911恐怖攻擊後，各國紛紛投入海上反恐工作，協商成立聯合機制實施海上聯合反恐操演，到近期東非索馬利亞亞丁灣多起重大海盜劫奪武裝突衝事件，引起各國航運業恐慌與政府機關的重視，海上反恐的時空環境已起了相當大的變化，中國在面臨執行海上反恐與治安維護工作也不斷面臨內外的挑戰，對內方面包含人員素質的提昇、執法裝備的更新、決策與指揮協調機制的建立以及法律的整合等。對外部分則涵蓋國家主權的爭議；軍事擴張的疑慮以及兩岸治權的爭議等。以下則針對上述難題，試作一分析如下。

⁵¹ 印派出三大主力艦 中印聯合軍演本周五「開演」，2003-11-10，新華網，2008/11/25，http://tw.wrs.yahoo.com/_ylt=A3eg8qQLNctJB1sAPPt1gt.;_ylu=X3oDMTE1bHRvNWY4BHNIYwNzcgRwb3MDMQRjb2xvA3R3MQR2dG1kA1RXMDEzNV8xODc-/SIG=11eno32us/EXP=1227654539/**http%3a//big5.xinhuanet.com/。

⁵² 澳洲：澳盼與華擴大防衛聯繫，增分享反恐與防核武擴散情報，2005年5月16日，星島聯網，2008/11/16，http://www.singtao.com.au/AUSTRALIANews/public/article_v.cfm?articleid=60557&intcatid=1

⁵³ 中美舉行首次海上聯合搜救演習第二階段演習，2007年3月27日，新華網，2008/11/25，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/banyt/2007-03/27/content_5901376.htm。

⁵⁴ 和平—07"多國海上聯合軍事演習海上演練，2007-03-12，新華社記者李敬臣，人民日報轉載，2008/11/25，<http://www.eulam.com/html/200703/12/6119.html>

⁵⁵ 中韓今日海上聯合軍演，李雪穎、于永傑，2008年9月2日，香港文匯報，2008/11/25，<http://paper.wenweipo.com/2008/09/02/CH0809020012.htm>

一、內在的挑戰

對內方面包含人員素質的提昇、執法裝備的更新、決策與指揮協調機制的建立以及法律的整合等。

(一)人員素質的提昇

海上突發事件的種類繁多、情況複雜，現場處置涉及多方面專業知識和技能，救助遇險、刑事蒐證逮捕、海權爭議所面對行動要求完全不同，處置單位的行動的獨立性又強，很難及時得到岸上人力、物力的支援。因此對處置人員的航海經驗、艦船操縱能力、指揮能力、法學法治素養、政治敏感度、應變能力要求均極高。當前中國海上執法部門大多是近20年來發展起來的，普遍存在執法人員來源雜亂，缺乏統一的標準，有公安現役軍人，員警、公務員、還有許多臨時招募的人員，普遍顯現整體教育水準與個別專業素質不一，對自身職責、執法機構職責也未必有明確理解，甚至存在官僚本位主義，不講究依法行政的情事。對於應付日漸眾多而複雜的海上案件明顯不足。

(二)執法裝備的更新

絕大部分的海上突發事件並無先兆，故而往往無從採取更為積極的預防對策，其所產生的危害必需視當時海象環境、事件性質、與對處置行動時效性的掌握而定。處置力量趕到現場的時間越短，越有利於採取有效的刑事蒐證逮捕、救助、防止擴大等行動，從而最大程度地減少事件造成的損失和危害。目前以海警部隊為主力的執法體系船艇噸位小、續航力低、抗風能力差、功能單一，不適合進行遠海執法活動。又缺乏在夜間、大霧、大風浪等複雜條件下航行所需要的先進設備，在處置惡劣海況、氣候條件下的突發事件時，很難及時趕到事發海域。而面對18000公里具有延長特性的大陸海岸線，海警部隊部署即顯現點少、線長、分散的弱點。隨著海上船舶數量的不斷增加，活動範圍的不斷擴大，海警部隊的責任範圍也越來越大，出勤頻率越來越高，也越顯的力有未逮。再者，中國海警部隊到目前為止，一直沒有裝備飛機，缺乏空中偵查力量及時有效的配合和支援，對於出勤速度、搜索的範圍亦產生極大的限制。

就其任務與責任區而言，現有編裝若與週邊重要海權國家如日、韓相較，日本擁有約34000公里海岸線，海上執法力量日本海上保安廳共轄11個管區以及海上保安大學和海上保安學校兩所專業培訓院校，並擁有各型巡視船520餘艘、飛機70餘架，其中3000噸以上的大型巡視艦達到11艘。韓國則有5259公里海岸線，韓國海洋員警廳將周邊海域劃分為13個相互連接的警備區域，並相應建立了13個地方海警署，目前擁有各型警備艦艇260餘艘，其中1000噸以上的警備艦艇達到13艘，配有9架艦載直昇機，自2008年度起更將有8艘1000噸以上的新艦開始建造或下水服役。中國的五大海上執法單位雖在總人數上居眾，但在相應裝備上，中國海警僅擁有3艘千噸級海巡艦艇，其中兩艘還是海軍除役艦艇改裝，餘均為600噸以下艦艇，亦無專屬空中警力，中國的海監、海事、海關、漁政單位無論在船舶數量、武器配備、人員軍事素質、對峙經驗等條件上，均有待精進與更新。

(三)決策與指揮協調機制的建立

海上突發事件牽涉層面經常包含司法、軍事、經濟、科技、人道等面向，背後更可能隱含著主權概念，所以具有決策權威性強，要求指揮層級高的特性，但現有科層組織在反應上卻顯得官僚結構的鈍重性，以中國海警部隊為例，在處置海上突發事件過程中，嚴格規定了海警船艇的指揮派遣許可權。在回報與指揮系統上，省邊防總隊須向公安部邊防管理局請示彙報，處置行動由邊防局擬訂，再由邊防局對整個事件的處置過程直接實施統一指揮或請示更高層級。

處置涉外案件或事件時，海警部隊要在邊防局的統一指揮下行動。在掌握了國外船舶確切的違法犯罪證據的前提下，海警部隊應及時層層回報至邊防局，待俟獲得批准後方可對該外國船舶實施登船檢查。如果須對外國船舶進行扣留作進一步調查處理或驅逐出中國領海時，海警部隊又須再請

示邊防局批准，同時還必須徵求當地外事或有關部門的意見，或及時向外事等部門通報情況，任何個人、基層辦案單位均不得擅自處置。⁵⁶在此可看出對重大突發案件反應與處理，無法在第一時間傳達至指揮與決策核心，也未能適當授權，勢必延誤處理時效。

中國的大陸海岸線長約32000公里（島嶼海岸線與大陸海岸線之總和），海域面積廣達473萬平方公里⁵⁷，現有的海域管理權分散在海監、海事、漁政、海關、邊防海警、人民解放軍海軍艦艇部隊等多個部門，其中隸屬公安部邊防管理局管轄的公安邊防海警部隊，為維護中國管轄海域治安秩序之最主要行政執法力量，負責打擊海上偷渡、搶劫、走私、販槍、販毒、海上恐怖活動等各種違法犯罪活動，也是中國海上執法機構中最為準軍事化的力量，目前在沿海各主要行政區編成20個海警支隊。

如前所述海上事件之發生具有牽涉層面廣，種類繁多、情況複雜，決策權威性強，要求指揮層級高等特性，但目前中國對於海洋執法係採分散的管理模式，並未建立跨部會整合協調機制，因此對於海上執法機構建置與實務管理上就可能產生下列問題：

1. 海洋行政執法部門眾多管理權分散，職能卻交叉重疊而缺乏整合規畫。這是中國海洋執法體制建設過程中體制性遺留因素造成的，表面看起各部門職能劃分單一，各司其職分工明確，實際上卻存在許多重疊、模糊空間。實務操作中經常在某些管理領域行政空白，事件拖而不決，或是政出多門，執行者無所適從，引起管理上的混亂。
2. 各執法力量在處置突發事件的過程中，必然發生與其他部門直接相關聯的要求和影響，包括工作目標和區域的交叉重疊，由於適用法令不一，又缺乏跨部會整合協調機制，各行政管理部門協調性不佳，缺乏溝通各自為政，因而導致在同一事務的處理上各部門無法同一步調，統一口徑，甚至發生相互衝突，引發執法部門管轄的爭議。
3. 中國海上執法隊伍除解放軍海軍艦隊外，餘共分屬海監、海事、漁政、邊防、海關等五大部門，多支並存互不統屬，各涉海部門極力擴充海上執法力量，組建教育培訓機構，各地、市、區亦組建自己的輔助執法部門。未經跨部會統合協調，重複建設其實已造成行政資源浪費。目前直屬中國國務院中央的五支執法隊伍規模已達十幾萬人的基礎，人事維持與管理經費負擔甚至已對裝備汰換更新產生排擠效應。與美、日等海權國家的海上綜合執法隊伍相比，美國海岸警備隊有38000名現役軍人（約30000名士兵），8000名後備役軍人，36000名輔助人員和6000名文職人員，人員總數達88000人；日本海上保安廳人員總數為12224人，擁有世界最長海岸線的加拿大，海上執法隊伍僅有7000人左右。⁵⁸從實際情況看，中國是否有必要同時支持幾支海洋執法力量，是應經過更審慎評估，以避免流為社會主義政府機關充斥冗員，吃大鍋飯的弊端。

(四)法律的整合

目前世界上幾個法治化較為先進完善的國家都制定了打擊恐怖主義法律、法規或打擊海上恐怖主義的特別法。前者如俄羅斯的「俄羅斯反恐怖主義法」，後者如美國的「海事反恐特別法案」。這些立法，既有反恐怖主義的共同特徵，又根據不同的國情及所面臨的恐怖主義威脅的程度差異，有著自己的特點。最重要的是對海上恐怖活動所包括的範圍具有全面針對性，相較之下中國對恐怖主義犯罪的防範和打擊，從法律上看是多方位、分散的，由於缺乏統合性。綜合而言，可以發現幾個問題：

⁵⁶ 加強海警部隊處置突發事件能力建設問題研究，楊波，2007年10月28日，中國邊防員警網，2008/11/16，<http://www.bfpolice.com/ShowInfo.asp?InfoID=425>

⁵⁷ 中國概況，中華人民共和國國務院網站公佈料，新華網，2008/11/26，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/22/content_701938.htm

⁵⁸ 我國現行海上執法體制的弊端與改革對策，王淼、生萬棟、董春梅、範玉珍，2007年11月25日，中國邊防員警網頁，2008/11/16，<http://www.bfpolice.com/ShowInfo.asp?InfoID=635>。

1. 未能明確定義“海上恐怖主義”的內涵與外延，致使各部門在制定新法時，缺乏一致性與周延性，立法格局不足。例如在預防海上恐怖活動方面，中國交通運輸部和海軍局為因應SOLAS公約的ISPS附約制定了「船舶海上保安規則」與「港口設施保安規則」，實現了國際公約的國內化。但由於缺乏對海上恐怖主義的統一法律見解，故僅能將“保安事件(security incident)”定義為威脅船舶、港口設施、船港介面活動和船到船活動保安的任何可疑行為或情況，除了部門規章法律效力較低，且“保安事件”一詞亦未能全面性的揭示“海上恐怖主義”的外延和內涵。將來在執行上，勢必出現法律解釋模糊地帶。由此即可觀察到中國在海運反恐立法現狀主要內容反映在交通部制定的行政規章中。也就是呈現出“以交通部的行政規章為主，以其他相關法規為輔”的立法格局。此不但與當前國際海運反恐的立法趨勢相悖，也與中國海運大國的地位不符。更不能突顯打擊海上恐怖主義的立場和決心，為海運提供強有力的法律支持。
2. 現有海上反恐的相關法律散見於各部門，彼此間的銜接性與協調性不足，更缺少與國際公約相適應或對接的法律、法規。即以中國現行關於恐怖活動犯罪的刑事立法，雖已基本涵蓋恐怖活動犯罪，但仍有許多問題存在：
 - (1) 中國刑法中關於恐怖主義犯罪行為整合不足，相關行為罪責分散在其刑法分則中的危害公共安全罪、侵犯公民人身權利、民主權利罪以及妨害社會管理秩序罪；恐怖主義組織罪則規定在危害公共安全罪中；恐怖主義關聯罪幾乎存在於分則的各個章節中。⁵⁹
 - (2) 未將締結或參加的國際條約所規定的罪行，與國內法進行整合。海上恐怖活動”屬於國際犯罪，而國際犯罪在國內立法上加以規定的前提是確立普遍管轄權原則⁶⁰。中國刑法第9條雖確立了普遍管轄權原則，但刑法分則規定的國際犯罪屈指可數，對於尚未明文規定的國際犯罪如海盜、海上恐怖活動等，根據中國刑法第3條的罪刑法定原則，是不得定罪量刑，若援引「刑法」第232條規定的故意殺人罪和第263條規定的搶劫罪進行定罪量刑，這兩種犯罪卻又不能作為行使普遍管轄權的國際犯罪，難以實現國際間司法引渡。⁶¹
3. 立法系統內的本位主義，墨守成規以致對日益複雜安全環境形勢的反應遲鈍。中國海洋立法體制本身即存在問題，首先是立法出發點的不合理。每一部海洋法律研擬必然為涉海部門根據自身部門管理的需要，針對單項海洋執法保護管理工作制定，這種先天性的缺陷使得各部門在立法過程中優先考慮自身利益，忽略其他部門乃至整個執法工作的全局利益，所以中國的海洋法律體系中涉海專門性法律、法規較多，綜合管理性法律較少。其次是法律法規涉及範圍不完善，許多海洋執法相關領域的配套法律法規尚未完成，造成許多執法工作無法可依，或已頒布的法律在現實執法工作中難以操作。如「中華人民共和國領海及毗連區法」和「中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法」，既未規定執行的主管部門，也未依法制定配套法規，「中華人民共和國海上交通安全法」，較多為原則性規範，均尚難運用於實際工作之中。

二、國外方面的難題

2008年迄今，東非索馬利亞外亞丁灣海域，共計發生120起海上劫奪案件，共35艘船隻被劫持，600多名船員遭到綁架，並造成2名船員死亡，其中也包括11月13日名為「天裕八號」的中國籍漁船及11月18日香港籍貨輪遭挾持等兩起事件。海盜與海上恐怖活動相關問題成為國際間關注的焦點。聯合國安理會今年6月頒布了第1816號決議，授權外國軍隊在索馬里政府同意的情況下，進入索馬里領海打擊海盜及海上武裝搶劫行為。11月20日再就索馬里安全局勢以及日益猖獗的海盜活動等問題

⁵⁹ 論我國海上反恐主義立法建設，盧佳（2005），中國期刊網2008第1期，海洋法苑—海洋開發與管理，P30-33,2008/10/16, <http://www.cnki.net>

⁶⁰ 同註59。

⁶¹ 同註59。

進行討論，並通過第1843號決議，決定對所有破壞索馬里和平與穩定的個人和實體進行制裁。目前美、俄、印、北約等國均已派出艦艇前往東非海域加強巡弋打擊海盜，日本國內也開始蘊釀派出艦艇，日前香港媒體登出一篇名為「中國出擊亞丁灣此其時矣」的評論，指出「聯合國安理會的決議已經使中國出動海軍到索馬里具有法律依據，……。中國是世界海運大國，…：保護中國的海運，是中國經濟發展的需要，也是中國對世界的義務。中國海軍前往亞丁灣巡邏，與各國海軍一同保護該地區的安寧，是形勢的要求，是中國軍隊的職責，也是全國人民的期盼」⁶²。似乎也在為派出艦艇這個議題暖身，對於中國執行海上反恐或打擊海盜等海上安全維護的工作，所可能衍生出的問題，大致評估如后：

(一) 國家主權的爭議

有關執行海上反恐，尤其是國際間聯合反恐作為，在主權法理上牽涉到爭議有兩個部份，前者為海洋國界劃界的問題，後者為執行海上反恐相關工作時司法管轄權的問題，這又牽扯到國家主權分層化理論與海洋公約法中剩餘權利的界定，這些問題在實際執行工作時，彼此不但互為因果，還具有相當聯動性。

1982年簽訂的「聯合國海洋法公約」生效後，專屬經濟區與大陸棚海域劃界成為海洋劃界的主要內容。由於沿海國管轄海域範圍的擴展，造成許多海域主張重疊，海域劃界糾紛比20世紀大幅增加。有關劃界原則的規定以及其內涵的問題，「公約」中雖含有20多條有關海洋界限劃定的條款，但是不管採用什麼原則、標準和方法，都須經有關各方國家的商量和同意。更何況「公約」關於劃界原則籠統、含糊甚至部分迴避的規定，也導致各國對海洋劃界原則的理解和適用產生巨大分歧。也就是說「公約」其實是世界各國主張的折衷、妥協產物，然而各國國情千差萬別，具體利益和戰略考慮又各不相同，達成協議自然不是容易之事。

中國的海岸線長達32000公里，與相鄰和相向沿海國家關於專屬經濟區和大陸棚的權利主張均有重疊現象，如果各方僅限於對主權主張的宣示，或可暫時避免實質上的衝突，一旦各方開始有伸張主權行為，如對特定海域資源開採、環境保護、軍事巡弋與封鎖、情報監偵，或海上反恐執法等，則勢必會觸及到主權分層化後的核心主權與週邊主權之界定，以及海洋公約法中剩餘權利的界定。

所謂核心主權是指對內最高統治權和獨立權，包括領土完整的主張，它具有絕對的性質與意義。週邊主權是由核心主權所派生的一般國家權利，如經濟運作權、資訊共用權等，只具有相對的性質，是可以有條件的適當分離這些權利，以建立國家間相互合作的共同基礎，在全球化進程中國家利益日漸交融，一國不可能在一切問題上均以自身利益為中心，國家主權在自願的基礎上自主限制已越來越成為一個不可迴避的需要與事實。

所謂“剩餘權利”，即“法律未加明文規定或禁止的權利”。海洋法中的剩餘權利應是現代海洋法，即「聯合國海洋法公約」沒有明確規定或沒有明令禁止的那些部分權利。各國漸為關注的海洋剩餘權利包括：

1. 進入專屬經濟區捕撈可捕量的剩餘部分，即捕魚剩餘權利。
2. 關於海洋污染執行的剩餘權利。
3. 「公約」關於「公海只用於和平目的」的內涵和外延以及這一規定和宗旨是否適用於專屬經濟區。
4. 「公約」第56條規定，「沿海國在專屬經濟區內根據本公約行使其權利和履行其義務時，應適當顧及其他國家的權利和義務，並應以符合本公約規定的方式行事。」所謂「適當顧及」的確切含義。
5. 「公約」第58條規定，「在專屬經濟區內，所有國家，不論為沿海國或內陸國，在本公約有

⁶² 依法出兵打擊海盜是中國海軍的職責，何亮亮，2008-11-23，中評社，2008/11/24，<http://www.chinareviewnews.com>

關規定的限制下，享有第87條所指的航行和飛越的自由，鋪設海底電纜和管道的自由，以及與這些自由有關的海洋其他國際合法用途，諸如同船舶和飛機的操作及海底電纜和管道的使用有關的並符合本公約其他規定的那些用途。」其中「自由」與「限制」定義為何，「國際合法用途」所指又為何。

6. 在專屬經濟區內不允許什麼樣的活動未列出。

7. 是否有必要組織「海上維和行動」。⁶³

這其中最具爭議與模糊空間的是有關於公海「和平目的」的範圍，專屬經濟區如何「適當顧及他國權利義務，飛航「自由」與「限制」及「國際合法用途」定義等。

所以一旦中國在主權爭議海域推展海上反恐工作，即便海上恐怖活動為已被歸類為國際犯罪行為，具有普遍轄權，當中國與爭議海域的另一主權主張國，雙方對於反恐巡弋是否屬於週邊主權的界定，或是否屬於海洋剩餘權的認知不同時，必然產生主權紛爭。

此外美國在推展『美國海關裝船前24小時申報艙單規則』（在全球20個港口實施）、『美國貨櫃安全倡議(CSI)』和『海關一貿易夥伴反恐怖計畫(C2TPAT)』，這些法規在執行面上，或有侵犯他國主權爭議⁶⁴，但美國挾其強大國際貿易實力與國際間反恐共識，仍然得以推行，中國囿於貿易利益，勉強同意，但同時也提出國家週邊主權限制對等原則，獲得美方同意，可以互派海關工作人員，但目前中方並未派遣。這種相互對等主權限制，完全基於功利考慮，必需建築於一定的互信基礎，也就是說，隨時也可能因國際關係的變化而有所調整，其實是極不利於弱小國家的主權維護。

(二)軍事擴張的疑慮

如前所述「公約」規定海洋應只用於和平目的與和平用途，但「對海洋的軍事用途」，沒有作任何規定，由此產生了海洋軍事用途的剩餘權利問題。「公約」第301條對海洋和平利用的規定最具代表性，即「海洋的和平利用：締約國在根據本公約行使其權利和履行其義務時，應不對任何國家的領土完整或政治獨立進行任何武力威脅或使用武力，或以任何其他與『聯合國憲章』所載國際法原則不符的方式進行武力威脅或使用武力。」⁶⁵但是，不同國家對於「和平利用」的理解卻不盡相同。有的將「和平利用」理解為禁止一切軍事活動，有的將「和平利用」理解為禁止一切侵略目的的軍事活動，但不禁止其他軍事活動，也有的國家認為檢驗一種活動是否和平，端視其是否與「聯合國憲章」和其他依國際法所承擔的義務相一致。

在這種歧異理念的背景下，部分國家的海上反恐作為常被視為軍事擴張行為，當然這些行為背後可能真的具有軍事意涵，2000年3月日本、中國、印度、韓國及東協諸國和地區的海岸安全機構、反海盜機構、國際海事組織在新加坡召開預備會議，為東京正式簽署「東京宣言」實質性條款進行討論，會中日本提出與新加坡、印尼和馬來西亞在麻六甲海峽和新加坡海峽進行聯合巡邏的提議，除印度支持與會各國在主權問題上旗幟鮮明，日本的提議遭到否決，其實可視為對日本二次大戰侵略歷史與軍事擴張疑慮的表現。2004年4月，美國提出了「區域海事安全計畫」的反恐方案，將在麻六甲海峽派駐海軍陸戰隊和特種部隊，以防止恐怖主義襲擊，打擊武器擴散、毒品走私和海盜等犯罪活動，引起了馬來西亞、印尼的強烈反彈。馬、印兩國均明確表示，保證麻六甲海峽的安全是沿岸國家的責任，美國不應以反恐為名干預別國事務，更不能在未經允許下於海峽部署軍隊。反映出小國對美國侵蝕其國家主權的敏感與憂慮。

中國在執行海上反恐時，受到冷戰時期因意識形態差距而形成的海上安全合作機制的結構性排

⁶³ 「論海洋法中的剩餘權利」，周忠海（2005），載於高之國、賈宇、張海文主編：「國際海洋法的新發展」，北京，海洋出版社，第38-39頁。

⁶⁴ 美國已經與法國、德國、加拿大、馬來西亞、新加坡等國達成協議，同意美國海關總署在這些國家的港口派駐安全監察人員，以防止恐怖分子通過貨櫃貨船偷運武器等非法物品前往美國。王淑敏，「海上反恐面臨的新挑戰及其相關法律問題」，「中國海洋大學學報」（社會科學版）2005年第1期。

⁶⁵ 「聯合國海洋法公約」，第148頁。

斥，難有參與相應軍事行動的空間。而拜改革開放經濟大幅成長所賜，近年銳意軍事革新，每年國防預算均以兩位數字成長，目標要突破第一島鏈進入西太平洋，儼然成爲地區海上強權，中國威脅論不徑而走，不論這是否爲西方國家刻意炒作。美國2006年發表的「四年防務評估報告」已經明確提出中國是其最大的潛在敵手，排斥中國是其邏輯必然。美國的海上安全戰略正在轉型，在西太平洋地區大幅增加海軍力量，強化美日同盟，支持日本海上力量重新崛起，這些都旨在遏制中國海權，再加上中國還要面對臺灣處理複雜的兩岸三方關係，海上反恐或其他準軍事力量的部署運用，都將要背負軍事擴張的疑慮。

(三)兩岸治權的爭議

台灣海峽主要以大陸棚爲主，最窄處不過百餘公里，形成中、台專屬經濟海域的完全重疊，而兩岸常年以來處於各自互相宣示在主權上擁有對方，實際上卻又無法行有效統治的微妙關係中，中國對統一的不讓步，和台灣方面對自主的堅持，時而緊張，時而融洽，主權或治權爭議成爲兩岸在觸及海上治安維護與反恐議題時不敢碰觸卻又難以迴避的尷尬。而雙方軍力對比的明顯落差，更使台灣方面思考這些問題時，顯得格外小心謹慎。但面對兩岸開放民間往來熟絡的情勢，聯合反恐與打擊犯罪已成爲雙方共利之所在，往後勢不可免。2008年11月6日海基、海協兩會於台北舉行「江、陳二會」，雙方在擱置爭議互不否認的默契下，簽署直航協定，爲以後處理事務性議題，建立良好基礎。

由於兩岸對於各自主權的堅持，未來處理海上反恐議題時，週邊主權與海洋剩餘權的主張等涉及主權觀念，恐怕不可行，或許引用對於國際性犯罪的普遍管轄權概念，可以降低在敏感海域實施海上反恐所引發司法權（治權）爭議。初期可由海基、海協會等具民間色彩單位居中協調，仿照2008年10月23日在金廈海域舉行民間聯合海上搜救演習⁶⁶，以減低官方色彩，並先從海上犯罪情資通報著手，逐漸安排部分海上警備人員在不具爭議性之海域做實務接觸，當雙方建立互信基礎後，再透過海基、海協會簽署引渡條例等較具的主權延伸概念協定，以完備兩岸打擊海上恐怖活動機制。至於是否能獲得大陸方面諒解甚至協助參加國際海上反恐組織與活動，則有賴雙方持續釋出善意，台灣也需在海洋法方面深入研究，提出可讓大陸方面接受的法理說帖，在具備對等尊嚴的形勢下，爭取到更多國際發言空間。

伍、結 論

安全威脅的多元化帶來了軍事行動的多樣化。解放軍的歷史使命既要求維護國家生存利益，又要維護國家發展利益；既要維護領土、領海、領空安全，又要維護海洋、太空、電磁空間安全，以及其他方面的國家安全；既要維護國家安全穩定，又要積極參與國際和地區安全合作、聯合國維和、國際反恐、國際人道主義救援等，爲維護世界和平貢獻力量。

準此，中國已是世界工廠的製造大國，海上貨運航道暢通與能源運輸安全，是其維持生存發展的關鍵，面對日益嚴峻的非傳統海上安全威脅，大力投入海上反恐，雖說是不得不然的舉措。儘管執行過程中仍存有若干的挑戰，但畢竟在融入國際社會，善盡國際責任上，是有其正面積極的意義。

而建立與周邊國家的共同利益及加強合作的共同需求，不僅是現階段中國海上反恐的執法原則；亦符合中國實行積極防禦的軍事戰略所要求遵循的原則——開放合作⁶⁷；也有助於化解中國在執行海上反恐時所引發的內外挑戰。此從近年來的一些政策協定與作爲即可見端倪。諸如：中國與越南簽署的「北部灣劃界協定」、與東協簽署的「南海各方行爲宣言」、中菲越三方共同簽署的「南

⁶⁶ 兩岸首度在廈金海域舉行海上聯合搜救演習，祝敏松，2008年10月23日，鳳凰新聞網，2008/11/27，<http://news.sina.com>。

⁶⁷ 「中國面臨『隱形戰爭』影響」，<http://www.takungpao.com/news/08/12/03/junshi07-999332.htm>。2008/12/05

中國海協議區三方聯合海洋地震工作協議」，與日本達成「暫時擱置領土爭議，聯合開發共享收益」的共識等，尤其在「南海各方行為宣言」提出海洋環保、海洋科學研究、海上航行和交通安全、搜尋與救助、打擊跨國犯罪等多項合作領域，都可以看成是推進功能合作的著力點。

準此，2007年秋美國海軍作戰部部長在「千艦海軍」計劃設想中，認識到世上沒有一國都可以單槍匹馬的維護公海安全，它是需將整合各國海上力量，建立良好合作關係，共同應對海上跨國威脅。如今面對日益猖獗的海盜恐怖行為，全球海軍更需要在聯合國框架下有組織地統一行動，建立起圍堵海盜和海上非法活動的3級網絡(全球、地區、國家)長城⁶⁸。

在此網絡架構過程中，中國若能別於美國強勢介入主導，尊重和支持麻六甲海峽協調性巡邏機制，並在能力所及範圍內及時回應馬、新、印尼三國提出的資源資助要求，將有助於推動南海地區非傳統安全合作機制的逐步形成，提昇地區海上反恐效能。真正落實「和諧週邊與和諧世界」理念，如此才有助於化解海上反恐所面對的挑戰，也讓週邊各國充分理解中國維護海上安全的行動是可以共創雙贏，增進彼此間的共同利益。

68 「藉聯手剿海盜 各國爭顯實力」，<http://paper.wenweipo.com/2008/12/05/GJ0812050007.htm>。2008/12/05