

海上反恐國際法建制之探討

孫國祥[※]

目次

前言	參、關於《1974年國際海上人命安全公約》2002年修正案
壹、海上恐怖主義的界定與特色	一、《國際船舶和港口設施保安章程》
一、海上恐怖主義行動	二、《全球貿易安全與便利標準框架》
二、海上恐怖主義的表現方式及其現實危害	肆、《2003年海員身份證件公約》的修訂
三、海上恐怖主義的海上安全法制制定	伍、結語
貳、《制止危及海上航行安全非法行為公約》及其議定書的修改	一、港口安全制度
一、公約規定的不法行為已被公認是海上恐怖主義行為	二、船舶安全制度
二、公約從根本上擴大了適用範圍	三、貨櫃安全制度
三、2005年公約兩議定書顯現更明確的規範	

關鍵字：海上恐怖主義、港口安全、船舶安全、貨櫃安全、海上安全

摘要

911事件之後，國際社會開始對海上恐怖主義活動進行全面性的立法制止，從而形成了海上安全制度的重要組成部分，雖然許多建制是來自美國的主導推動，但除了美國領銜的海上反恐倡議之外，仍經由國際組織的修法而完成，散見於聯合國、國際海事組織、世界海關組織和國際勞工組織等修訂的國際公約。港口安全、船舶安全和貨櫃安全成為海上反恐建制共同關注的焦點。因此，本文主要在探討海上反恐建制實踐基礎上所形成的港口安全制度、船舶安全制度和貨櫃安全制度，並且總結國際海上反恐建制的發展態勢。

※ 南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究所副教授

前 言

國際社會為應對恐怖主義的發展，全面性思考反恐的安全作為，其中反恐安全建制的強化是重中之重。在目前並不確定的情況下，一旦恐怖主義成功躍上各國政治的議程，那麼對國際社會而言制定一個合適的法律行動框架，以確保恐怖主義嫌疑犯無論身藏何處都能被逮捕和審判就是極其重要的了。911事件後，美國利用在海上安全(maritime security)的主導地位，企圖建立新的海上秩序，從而提出防止大規模毀滅性武器擴散的「防擴散安全倡議」(Proliferation Security Initiative, PSI)¹、¹監視貨運船貨櫃運輸的「貨櫃安全倡議」(Container Security Initiative, CSI)²以及旨在保證地區海洋安全的「區域海洋安全倡議」(Regional Maritime Security Initiative, RMSI)的三個倡議，儘管具有全面性，但仍受到一些國家的質疑，且具有某種程度的為美國服務特色。

在海洋領域，隨著《制止危及海上航行安全非法行為公約之2005年議定書》(Convention on the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, SUA)這一國際海事組織(International Maritime Organization, IMO)法律文件的生效，國際社會擁有一個更為強有力的法律框架來支持行動。尤有進者，《2005年議定書》條款與《國際船舶和港口設施保安章程》(International Ship and Port Facility Security Code, ISPS Code or ISPS)是相輔相成的，兩者都旨在制定切實可行的措施，來保障國際航運和港口設施的安全，以免遭恐怖活動的侵襲，同時，這也是根據經過修正的1974年《國際海上人命安全公約》(International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS)所強制實施的結果。本文主要在探討海上反恐建制的國際修法。

事實上，美國促使修改了《國際海上人命安全公約》的修改。這項公約原本是基於「鐵達尼」(RMS Titanic)號的教訓而制定的國際公約，原先著眼於船舶的安全航行，國際社會修改了《國際海上人命安全公約》，並成功地讓港口肩負起實施反恐的義務。修改後的公約要求締約國的主要港口圍上了防護網、安裝了監視設備，以防備可疑者進入。因此，為了維護海洋的安全，特別是海上航行的安全，有必要從更為廣泛的領域來界定海上恐怖主義行為(Maritime Terrorism, MT)，以打擊各種海上恐怖、暴力、武裝掠奪行為。而對於這些海洋上跨越國界的非傳統威脅，單個國家的行動是不足以應對這些威脅的。海洋是不可分割的，海上安全也是沒有邊界的。所以，研究國家之間怎樣合作，什麼樣的合作模式才能更加有效的遏制恐怖主義勢力在海洋上的威脅就顯得非常必要了。因此，本文即在探討國際法針對海上反恐所做出的修法因應。

壹、海上恐怖主義的界定與特色

當代恐怖主義興起於1960年代，恐怖主義犯罪已成為一種嚴重的國際犯罪。較有代表性的是聯合國國際法委員會(International Law Commission of the United Nations)制定的「危害人類和平與安全治罪法草案」(Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind)1991年文本第24條對恐怖主義的定義：「代表一國或受其指使的個人從事或命令從事下列行為：進行、組織、協助、資助、鼓勵或縱容反對其他國家的，以人員或財產和類似性質的事物為物件的活動，以在某些公共人物、某一類人、或公眾

¹ <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>

² http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/csi/

中製造恐怖。」³對恐怖主義的各種界定分析，可得出恐怖主義的特點：透過暴力性攻擊行動，製造大規模傷亡，吸引國際媒體關注，凸顯政治訴求。然而，海上恐怖主義仍有其特色。

一、海上恐怖主義行動

911恐怖襲擊事件之後，恐怖主義活動頻發，海上安全問題一直位於國際社會議事日程的重要位置上，關注的重點為是否有有效的措施來防止危及乘客、船員乃至人類安全的恐怖行為。媒體曾經報導，911事件之後，基地組織（AL-Qaeda）將恐怖主義根據地和部分恐怖主義分子秘密轉移到海上，並組成了一支大約有20艘船艦的「恐怖艦隊」，分布在阿拉伯海和印度洋等海域，準備再度發動恐怖襲擊。這些船上很可能裝載著大量威力巨大的炸藥、槍支彈藥、化學武器、炭疽病毒和毒藥，每一艘船都相當於一個海上漂流的「火藥庫」。除貨櫃輪外，西方社會對恐怖主義者可能從水下發起的襲擊也頗為憂心。

1985年10月，又稱為法塔赫革命委員會或阿拉伯革命委員會的「阿布尼達爾組織」（Abu Nidal Organization, ANO）劫持義大利油輪「阿基萊勞羅」（Achille Lauro）號，成為現代海上恐怖主義活動的萌芽。據《蘭德公司國際恐怖活動大事記》記載，在過去的30年中，只有2%的恐怖事件是在沿海或海上發動襲擊，而且襲擊形式也十分簡單，僅只於向船艦投擲小型炸彈，或以水雷進行攻擊。但是，防恐專家認為，「在所有主要的恐怖戰術中，海上恐怖襲擊是最難對付的」。據美國海軍情報辦公室（Office of Naval Intelligence, ONI）研究，自1945年以來，全世界大約發生了500起海上恐怖主義活動。

如前所述，迄至1985年「阿基萊勞羅」案後國際社會才真正開始重視海上恐怖主義，鑒於該案的惡劣影響，國際海事組織於1988年通過了《制止危及海上航行安全非法行為公約》（Convention on the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, SUA）以打擊海上恐怖主義，然而，由於國際社會對海上恐怖主義的範圍存在著許多分歧，該《公約》沒有明確海上恐怖主義的涵義。

一些學者對海上恐怖主義進行了界定，有學者指出，海上恐怖主義是政治性的海盜罪，是旨在影響政府或群體的任何針對船舶、貨物、船員或港口的非法行為。⁴有學者認為，海上恐怖主義是具有政治目的的海上恐怖組織，或海上恐怖主義者以暴力手段，從事危害海洋安全，危害船舶以及船上財產和人命安全，危害港口設藏安全的恐怖活動。因此，進一步而言，海上恐怖主義活動是指可能襲擊港口等岸基設施，也可能襲擊海上輪渡，或使用船舶將爆炸物或生化武器等危險物質運入港口城市，劫持運載核物質船舶的行為。

因此，海上恐怖主義活動是指恐怖活動發生在海洋中，即恐怖主義者襲擊海上船舶、固定平臺、海上旅遊勝地、港口等位於海洋中的設施結構，或者是出於政治、哲學、意識形態、種族和宗教或其他各種目的而在海上實施的犯罪活動。對於海上恐怖主義行為進行明確界定，方能有效的聯合各國力量，集中打擊海上恐怖主義。海上恐怖主義之所以需要國際法的規制，主要原因在於：首先，海上恐怖主義是一個跨國問題，單一國

³ 參見 the debates in the 46th Session of the ILC (UNGAOR, 49th Session, Supplement No.A/49/10, at para. 103) on the need to determine penalties.

⁴ Jingjing Xu, Piracy as a Maritime Offence: Some Public Policy Considerations, *Journal of Business Law*, 2007, p.644.

家無力控制海上恐怖主義。由於海上恐怖主義具有流動性的特點，在打擊恐怖主義時需要各國的配合，在涉及主權的問題上尤其需要各國的合作。其次，打擊海上恐怖主義必須滿足各國的現實需要。例如，嚴重破壞國際海運秩序的行爲，利用船舶非法走私大規模毀滅性武器或危險物質，以危害國家安全的行爲等都是各國共同關注的違法行爲，這類行爲構成了海上恐怖主義的主要部分。有學者認爲，海上恐怖主義不妨定義爲「旨在引起公眾恐慌或脅迫政府從事的危及國際海運安全或利用國際海運危害國家安全的行爲」。

海上恐怖主義的構成要件包括：目的要件，旨在引起公眾的恐慌或脅迫政府。海上恐怖主義是一種政治性的犯罪，但「政治性」是一個模糊的概念，因此《制止危及海上航行安全非法行爲公約》採用了相對具體的表述。行爲要件，採用暴力的方式試圖造成人員傷亡和財產損失。海上恐怖主義的行爲分爲三類：一是對他人船舶或船上人員或船上貨物進行攻擊和劫持的行爲；二是利用自己船舶對目標進行攻擊的行爲；三是用來走私危險物質或武器，爲下一步攻擊做好準備的行爲。這些行爲中都包含著暴力性和危險性，構成對國際社會和平秩序的威脅。主體要件，非國家主體。由於國家的武力行爲受戰爭法的約束，國際社會對國家行爲豁免權是否適用仍然存在爭議，因此應該排除國家行爲構成海上恐怖主義。《制止危及海上航行安全非法行爲公約》第2條也規定，本公約不適用於政府船舶和軍艦。後果要件，對公共航運造成危害，構成對整個人類社會的威脅。由於海上恐怖主義或者直接對航運安全構成了危害，或者濫用了航海自由原則，因此有規制的必要。

二、海上恐怖主義的表現方式及其現實危害

在國際社會對恐怖主義犯罪高度警覺的情形下，國際海運領域面臨全面性的恐怖威脅，與海洋運輸有關的所有對象、各個環節，各種人員都可能成爲海上恐怖活動的對象或危險管道。

（一）船舶既可能成爲恐怖主義者劫持的對象，也可能成爲恐怖主義者利用的有效工具

根據統計，每年都有若干艘大型的裝有核廢料的船舶從日本運往歐洲，再從歐洲返回到日本，途經太平洋、印度洋、好望角、大西洋東岸等重要航道，而且這些裝載船舶本身的品質都存有問題。根據美國學者布魯尼爾（Mark Bruyneel）在2002年的一項報告中提到「與極端組織有關的恐怖主義網絡正開始劫取運送放射性物質的船隻，諸如鈾、氧化物，以用於製造致命的化學武器」。該等船舶若爲恐怖主義者所利用，後果難以想像。此外，恐怖主義者往往與海盜相互聯繫，將搶劫的船舶帶到基地，然後再加以轉賣，或者到某些船舶登記管理鬆散的國家取得合法身分，可能成爲恐怖主義者直接利用的工具，也可能成爲恐怖主義者籌措資金的另一種途徑。

（二）貨櫃經常被恐怖主義者作爲其運送恐怖活動物資的工具

現代國際物流業的高速發展，特別是國際貿易供應鏈的有序運轉，與貨櫃的普及使用息息相關。倫敦克拉克森（Clarkson）海運研究預測，2011年貨櫃海運量會達到1.54億箱。⁵目前，貨櫃貨物占全球貨物貿易的90%以上。現代航運愈來愈難以離開貨櫃的

⁵ http://www.clarksons.net/sin2010/markets/Market.aspx?news_id=31812

使用，巨型貨櫃輪的航行，也推動貨櫃運輸的發展。現在一些重要的國際港口，爲了堆放該等數量巨大的貨櫃，大都修建成巨型港口，以配合貨櫃運輸，該等港口也易成爲恐怖主義者襲擊的對象。貨櫃運輸一般都是由托運人將貨物裝櫃封閉，向承運人申報貨物的品種、數量、重量等資訊，但承運人並不瞭解貨物的真實情況，並且在整個運輸環節中，貨櫃都是處於封閉狀態。因此，貨櫃很容易被恐怖主義者利用，他們爲獲得金錢支持，利用貨櫃走私，運輸大規模毀滅性武器，乃至直接運送恐怖主義者。

（三）主要的海上航道是恐怖主義者偏好的襲擊對象

國際海運航線眾多，但是幾乎是數條主要航道承擔了大部分的運量，諸如太平洋航線、大西洋航線等，該等航線的必經通道，很容易成爲恐怖主義者的襲擊的對象，而且一旦成功將對海上運輸造成重創，甚者會影響到國際政治、經濟的形勢。諸如麻六甲海峽，它是連接東北亞、東南亞和南亞，同時它還是連接印度洋、波斯灣、阿拉伯半島和非洲沿岸國的中心水道，是東北亞和東南亞與歐洲相聯繫的主要海上通道。而且麻六甲海峽是世界上最繁忙的海峽之一，每年都有數萬艘輪船通過，平均每天通過數百艘，其中多爲巨型油輪。它是連接太平洋和印度洋的咽喉，是世界上第二大海上通道，世界貨物的1/3，石油的1/2運輸都要途經麻六甲。麻六甲海峽的長度只有500英里，寬從220英里至10英里不等，狹長的水道很容易讓恐怖主義者從岸上就進行攻擊。而且，麻六甲海峽附近的無人島較多，便於作案後逃匿。有關國家更爲擔心的是恐怖組織的活動，其往往與海盜活動密切配合。麻六甲海峽最窄處只有2公里，恐怖組織在海盜的配合下炸沉大型商船，航道就可能被阻隔。在國際海運航線圖上，還有很多類似麻六甲這樣的咽喉要道，例如巴拿馬運河、蘇伊士運河，它們都是海上運輸的黃金水道，同時也極易受到恐襲擊，而且襲擊成功後會對全球海運、世界經濟、政治產生重大影響。

（四）船員及其他人員經常成爲恐怖主義者襲擊的目標

海上犯罪的最終目的是獲取非法財物、劫持船隻，傷害人身是其必要手段。在海上，船員最可能成爲恐怖主義者襲擊的目標。

三、海上恐怖主義的海上安全法制制定

爲防止恐怖組織實施海上恐怖主義犯罪，確保國際海運安全暢通，世界各國紛紛加強海上安全立法，並促使國際組織制定國際海上反恐條約。海上恐怖主義出現的歷史並不長，因此長時間沒有得到國際社會的重視，《公海公約》（Convention on the High Seas），和《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）都沒有對此進行界定。

自911事件發生之後，身爲處理全球事務爲主要工作項目的聯合國一直在透過凝聚會員國共識的做法，嘗試著得到處理及防範恐怖活動的效果。2001年9月28日，聯合國安全理事會根據《聯合國憲章》（United Nations Charter）第7章採取行動，通過了第1373（2001）號決議，⁶重申譴責所發生的911恐怖主義攻擊事件，並表示決心防止一切此種行爲。同時該決議並通過成立「反恐怖主義委員會」（Counter-Terrorism Committee），負責監測各國執行第1373號決議的情況，並致力於提高各國打擊恐怖主義的能力。⁷

⁶ UN Document, S/RES/1373 (2001), 28 September 2001.

⁷ *Ibid.*, paras. 6-7.

貳、《制止危及海上航行安全非法行為公約》 及其議定書的修改

《制止危及海上航行安全非法行為公約》是迄今為止聯合國在國際海上反恐領域的唯一公約，主要是「阿其爾勞羅」號事件等嚴重危及海上航行安全、人命安全，危及國際社會的和平和安全，引起了國際社會的強烈關注。聯合國「考慮到各種形式的恐怖主義行為的世界性升級」，「危害人的基本自由並嚴重地損傷人的尊嚴」，「考慮到危及海上航行安全的非法行為危及人身和財產安全，嚴重影響海上業務的經營並有損於世界人民對海上航行安全的信心」。

1985年12月9日，聯合國作出了第40/61號文件，「要求各國開展國際合作，擬定和採取切實有效的措施，防止一切危及海上航行安全的非法行為」：該決議請國際海事組織「研究在船上發生或針對船舶的恐怖主義行為的問題，以便就適當措施提出建議」。1986年11月第57次會議上，國際海事組織理事會指定特別籌備委員會起草了《制止危及海上航行安全不法行為公約》草案，在1988年3月1日到10日的外交會議（羅馬）上，通過了該《公約》。

一、公約規定的不法行為已被公認是海上恐怖主義行為

《制止危及海上航行安全非法行為公約》作為聯合國制定的16個反恐公約之一，⁸公約中涉及的不法行為已經被公認是恐怖主義行為：任何人如非法並故意以武力或武力威脅或任何其他恐嚇形式奪取或控制船舶；或對船上人員施用暴力，而該行為有可能危及船舶的航行安全；或毀壞船舶或對船舶或其貨物造成有可能危及船舶航行安全的損壞；或以任何手段把某種裝置或物質放置或使之放置於船上，而該裝置或物質有可能毀壞船舶或對船舶或其貨物造成損壞而危及或有可能危及船舶航行安全；或毀壞或嚴重損壞海上導航設施或嚴重干擾其運行，而此種行為有可能危及船舶的航行安全；或傳遞其明知是虛假的情報，從而危及船舶的航行安全；或因從事該類罪行未遂而傷害或殺害任何人；或唆使任何人從事上述任何罪行或是從事該罪行者的同謀；或以實施上述任何罪行相威脅，旨在迫使某自然人或法人從事或不從事任何行為，而該威脅有可能危及船舶的航行安全的，都構成危機海上航行安全的非法行為。

該《公約》在界定「非法行為」時，沒有涉及動機，即並不要考慮是出於何種目都

⁸ 16項國際法律文書為：《關於在航空器內的犯罪和犯有某些其他行為的公約》（東京，1963年）、《關於制止非法劫持航空器的公約》（海牙，1970年）、《關於制止危害民用航空安全的非法行為的公約》（蒙特利爾，1971年）、《關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行的公約》（紐約，1973年）、《反對劫持人質國際公約》（紐約，1979年）、《核材料實質保護公約》（維也納，1979年）、《核材料實質保護公約修正案》（維也納，2005年）、《補充關於制止危害民用航空安全的非法行為的公約》的《制止在為國際民用航空服務的機場上的非法暴力行為的議定書》（蒙特利爾，1988年）、《關於制止危害民用航空安全的非法行為的公約》（羅馬，1988年）、《海事公約議定書——將使用船舶設備作為進一步的恐怖主義行為定罪》（倫敦，2005年）、《制止危及大陸架固定平臺安全非法行為議定書》（羅馬，1988年）、《制止危及大陸架固定平臺安全非法行為議定書修正》（倫敦，2005年）、《關於在可塑炸藥中添加識別劑以便偵測的公約》（蒙特利爾，1991年）、《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》（紐約，1997年）、《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》（紐約，1999年）、《制止核恐怖主義行為國際公約》（紐約，2005年）。

構成非法行爲。至於奪取或控制船舶、或對船舶人員施暴、毀壞船舶及其設備、爆炸、傳遞虛假情報的目的是什麼，是私人目的還是其他目的，在所不問。可以說「危及海上航行安全的非法行爲」範圍，較海盜行爲更加廣泛。

《聯合國海洋法公約》中的海盜行爲是發生在「公海上」或「在任何國家管轄範圍以外的其他地方」。依照本《公約》，只要非法行爲發生在領海之外的一切水域，包括屬於沿岸國管轄範圍的專屬經濟區或專屬漁區、大陸礁層。第4條第2款擴大了公約的適用範圍，只要罪犯是在締約國發現的，就能適用本公約，因此，危及海上航行安全的犯罪行爲是適用普遍管轄原則的。該《公約》將管轄範圍擴展到領海之外，一定程度上彌補了《海洋法公約》對「海盜」界定過於苛刻，影響打擊海上非法行爲的缺陷，是對原來海盜行爲概念的發展。

同樣，1988年《制止危及大陸礁層固定平臺安全非法行爲議定書》（Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf）中，吸收了《制止危及海上航行安全非法行爲公約》的精神，將大陸礁層固定平臺上或針對大陸礁層固定平臺所犯的罪行，都視爲是非法行爲：任何人如非法並故意以武力或武力威脅或任何其他恐嚇形式奪取或控制固定平臺：或對固定平臺上的人員施用暴力，而該行爲有可能危及固定平臺的安全：或毀壞固定平臺或對固定平臺造成可能危及其安全的損壞：或以任何手段將可能毀壞固定平臺或危及其安全的裝置或物質放置或使之放置於固定平臺上：或因從事上述任何罪行或從事該類罪行未遂而傷害或殺害任何人；或唆使任何人從事任何該類罪行或是從事該類罪行者的同謀：或以從事上述任何罪行相威脅，旨在迫使某自然人或法人從事或不從事某種行爲，而該威脅有可能危及該固定平臺的安全的行爲。

二、公約從根本上擴大了適用範圍

1988年《制止危及海上航行安全非法行爲公約》和1988年《制止危及大陸礁層固定平臺安全非法行爲議定書》直接從行爲規範、對船舶造成的後果來確定非法行爲。一方面解決了《聯合國海洋法公約》中對「海盜」定義不合時宜、過於狹隘的問題，公約對犯罪的動機不予考慮，則只要實施了公約規定的不法行爲就構成犯罪，因而從更加廣闊的視角來打擊非法行爲；另一方面，該公約擴大了適用範圍，將打擊的非法行爲，擴大到領水之外的海洋領域，領水之內的非法行爲則由各沿岸國依據其國內法開展打擊活動。罪犯發現地如果是締約國的話，也能適用本公約和議定書，擴大了公約的適用範圍，更加嚴厲的打擊非法行爲。

三、2005年公約兩議定書顯現更明確的規範

2005年10月14日，在倫敦國際海事組織總部召開的會議以《制止危及海上航行安全非法行爲公約》議定書的形式通過修正案（即2005議定書）。2010年4月29日，在諾魯交存了該議定書的批准書後，成爲第12個批准議定書的國家，致使7月28日議定書生效。2005年議定書修正了原1988年公約中的原始條款，以確保由國際海事組織制定的法律框架保持不斷更新，並爲逮捕、拘留和引渡襲擊船舶和港口或採用船舶實施恐怖活動的恐怖分子提供充足依據。議定書大幅延伸了根據1988年公約確定的刑事犯罪類型列表，並且包括了自願登船的新規則，這對爲各國採取措施制止和攔截海上恐怖主義活動提供法律支持具有極爲重要的意義。

2005年的議定書擴大了非法行為所包括的範圍，諸如以某種方式利用船隻造成死亡或嚴重傷害或破壞，以及運輸可用於製造大規模毀滅性武器或設備的行為。2005年議定書3bis條解釋了公約中對人為的非法蓄意犯罪的判定：首先，就行動的實質和動機而言，若其目的是恐嚇民眾，或是迫使政府或國際組織採取或放棄採取行動：對船舶使用、在船上使用或從船上卸下任何爆炸性、放射性材料或生化核（BCN）武器，其方式造成或可能造成死亡及嚴重傷害和破壞；從船上卸下油品、液化天然氣或是其他危險有害物質，其數量及濃度造成或可能造成死亡、嚴重傷害及破壞的；以造成死亡、嚴重傷害及破壞的方式使用船隻。

其次，在明知其可能會被用於造成嚴重傷亡和破壞，利用船隻運輸有爆炸性或放射性的物品，以達到恐嚇民眾、威脅政府或國際組織採取或放棄採取行動。其三，在知情情況下運輸生化核違禁武器。其四，明知其可被用於核爆或任何其他不符合國際原子能總署綜合保障協議（IAEA comprehensive safeguards agreement）規定的核活動，仍利用船隻運送相關原材料、特殊可裂變材料及可用於設計製作、使用或生產核材料的設備和原料。最後，在明知的情況下，利用船隻運送對設計、製造、交付生化核違禁武器有重要意義的設備、材料、軟體或相關技術。⁹

如果該物品或核材料是從《核不擴散條約》的締約國（遵照條約）運進貨運出，或其運輸是在其控制之下，則此種核材料的運輸不認為違法。新規定實施後，若某人在知情情況下，非法蓄意在船上收留犯有《制止危及海上航行安全非法行為公約》規定罪名或其附則列名條約中規定的犯罪人員，將視為犯罪。附則列出了9項條約。新規定還包括：在任何違反公約的違法行為中蓄意傷害或殺害他人的；犯罪未遂的；參與從犯；組織或指示他人犯罪的或參與的均視為犯罪。新增的一條規定還要求各國採取必要措施以使一個法人機構（可以是一個公司或組織）對該機構負責管理的人員犯有本公約規定的罪行負責並接受處罰。¹⁰

另外，根據《制止危及大陸礁層固定平台安全非法行為議定書之 2005 年議定書》（Protocol of 2005 to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf）第2bis條，任何人如非法和故意從事以下活動，而該行為的目的，就其性質或環境而言，是要恐嚇一組人或迫使某一政府或國際組織從事或不從事任何行為，則也犯罪：(a)對固定平臺或在固定平臺上使用或從固定平臺上發射任何爆炸、放射性物質或生、化、核武器，造成或可能造成死亡、嚴重損傷或損害；或(b)從固定平臺上排放油類、液化天然氣，或第(a)項中未包括的其它有害或有毒物質，且其數量或濃度會造成或可能造成死亡、嚴重損傷或損害；或(c)威脅犯下第(a)或(b)項中所述的罪行，無論國內法是否對威脅規定了條件。

第2ter條規定，任何人如有下列行為，則亦犯有本議定書規定的罪行：(a)在犯下第2條第1款或第2bis條中列出的任何罪行時非法和有意傷害或殺害任何人員；或(b)企圖犯下第2條第1款、第2bis條第(a)或(b)項或本條第(a)項列出的罪行；或(c)作為同謀參與了第2條、第2bis條或本條第(a)或(b)項列出的罪行；或(d)組織或指使他人犯下第2條、第2bis條或本條第(a)或(b)項列出的罪行；或(e)故意和在下列任一情況下說明一組為共同目的而行動的人員犯下第2條、第2bis條或本條第(a)或(b)項列出的一個或多個罪行；(i)旨在促進該組人員的犯罪活動或犯罪目的，而此類活動或目的涉及犯下第2條或第2bis條

⁹ <http://www.imo.org/OurWork/Security/Instruments/Pages/SUA.aspx>

¹⁰ <http://www.imo.org/OurWork/Security/Instruments/Pages/SUA.aspx>

列出的罪行；或(ii)知道該組人員有要犯下第2條或第2bis條所列罪行的意圖。

參、關於《1974年國際海上人命安全公約》 2002年修正案

在美國宣導和推動下，國際海事組織在2002年制定《1974年國際海上人命安全公約》附則修正案，提出海上反恐新要求，包括「船舶識別號」和攜帶「連續概要記錄」（Continuous Synopsis Record, CSR）規則，增加第XI-2章「加強海上保安的特別措施」；為與《1974年國際海上人命安全公約》附則修正案配套，還制定《國際船舶和港口設施保安章程》（International Ship and Port Facility Security Code, ISPS Code or ISPS），對締約國政府、港口設施、船舶、船舶公司提出保安要求。

一、《國際船舶和港口設施保安章程》

為了因應2001年9月11日美國911恐怖攻擊事件後，根據聯合國安全理事會於2001年9月28日通過第1373(2001)號決議，國際海事組織大會針對船港介面活動、港口設施、船對船活動以及締約國政府確保實施前項活動之保全，新增及修訂公約內容。其中修訂了第V章及第XI-1章和新增第XI-2章及《國際船舶和港口設施保安章程》。因此，《章程》是1978年《海上人命安全國際公約》針對船舶、港口及港口國政府對於保全（Security）的一項修正案，並於2004年開始生效。其規定港口國政府、船東、船上人員以及港口設施人員察覺安全威脅，及採取相對的預防措施，以防止安全事件影響從事國際貿易的船舶或港口設施。

聯合國的努力部分地促成了國際社會制訂新的規範之作法，並且有感於911事件對於單一國家，甚或是全體國際社會所造成的激烈影響，在美國的支持之下，全球海運界開始思考制定一套防止海上劫掠的行動規範，此即促成了《國際船舶和港口設施保安章程》，¹¹相關國家期待透過此一規範，能夠產生防制的效果。綜合觀之，《國際船舶和港口設施保安章程》之目的在於：確保在國際的架構上，能夠偵測與制止對於安全的威脅；建立各層級的功能與責任；確保安全資訊能夠完整收集與交換；提供評估安全的方法；確保適當的安全措施。為能達到前述目的，《國際船舶和港口設施保安章程》要求船舶與港口工作人員能夠：收集與評估資訊；維持通訊規則；限制取得，並避免採用未獲授權之武器；提供發出警訊之方法；備妥船舶與港口安全計畫，並且確保執行訓練與演習。

章程規定，從事國際航行的客船（包括高速客船）、油船、化學品液貨船、氣體運輸船、散貨船和高速貨船等船舶應當符合公約的下述要求：（1）所有300總噸及以上的国际航行船舶安裝自動識別系統（Automatic Identification System, AIS）；（2）所有100總噸以上的客船以及300總噸以上的貨船，應在船體和內部艙壁上標記船舶永久識別

¹¹ 關於 ISPS Code 內容之介紹，見 http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=583&doc_id=2689#code，上網檢視日期：2004年9月21日。亦見 Chih-Ching Chang and C. S. Chiu, "Certain Problems Concerning Ships' Implementation of the ISPS Code," in L. W. Lan, ed, *The New Challenge of International Transportation Security*, Proceedings of International Symposium on Aviation and Maritime Security, December 7-10, 2003, Taipei: Institute of Traffic and Transportation, National Chiao-Tung University, pp. 45-51.

號；(3) 所有300總噸以上的國際航行船舶均需配備記錄船舶歷史的「連續概要記錄」。

(4) 所有500總噸以上的國際航行船舶均需配備船上保安警報系統。(5) 所有公約適用的國際航行船舶，在船上應備有經批准的「船舶保安計畫」(Ship Security Plans)。(6) 所有公約適用的國際航行船舶，要求經保安審核並取得「國際船舶保安證書」(International Ship Security Certificate)。

按照公約規定，各締約國將對國際航行船舶是否符合海上保安規定進行檢查，對有明確理由相信船舶不符合要求的，將採取檢查、延誤、滯留、限制船舶操作、拒絕船舶進入港口、將船舶驅逐出港、要求船舶開往指定位置等強制措施。經營國際航線的船舶所有人或經營人、管理人，應當按照《1974年國際海上人命安全公約》和《國際船舶和港口設施保安章程》的有關規定，編制國際航行船舶的保安計畫，指定並培訓公司保安員及船舶保安員，為所屬國際航行船舶配備規定的設備、檔和標識，申請船舶保安評估。

誠如前述關於恐怖份子所攻擊的目標包括了船舶、人員和港口設施，因此《國際船舶和港口設施保安章程》在實踐上特別重視三個層面的防護措施。首先在港口的保安方面，為使《國際船舶和港口設施保安章程》有效推行，締約政府將對其港口設施的安全進行評估。此種評估有三個重要部分：重要資產和基礎設施、對於前述資產和基礎設施所構成的實際威脅進行評估、對於港口設施的可能損害程度進行分析。¹²

其次在船舶的保安方面，要求船舶應當具備船舶保安計畫、配置船舶保安人員(Ship Security Officer)、公司保安人員(Company Security Officer)、以及若干的船上保安設施，例如船舶保安警戒系統(ship security alert system)。¹³再者，船舶被要求攜置國際船舶保安證書，在該份證書上載明該船舶之配備係符合《1974年國際海上人命安全公約》第XI-2節和《國際船舶和港口設施保安章程》第A部分的規定。同時，締約政府有權對於該船舶實施控制與遵守的措施(control and compliance measures)。而且特別強調了尊重船長在面對情況時顧及船舶安全的專業判斷能力。¹⁴

《國際船舶和港口設施保安章程》自2004年7月1日開始實施，就美國的實踐而言，至同年6月30日為止，仍有超過三分之一的外籍船舶仍然不合規定，這些船舶將會無法進入美國港口。¹⁵此外，若由一般的反應觀之，為能達到《國際船舶和港口設施保安章程》的規範，實施此一章程所帶來的成本將會出現在船東與港口管理單位上，這對於航運業的衝擊將立即可見。¹⁶同時，在「恐怖活動」與「海盜行爲」兩項行動之間的連結性，仍然有待檢驗。

二、《全球貿易安全與便利標準框架》

911事件也使貿易安全問題首當其衝地擺在各國海關面前，一躍成為以美國為首的已開發國家和世界海關組織(World Customs Organization, WCO)的首要關注問題。2002年6月，世界海關組織召開的理事會年會通過了《海關合作理事會關於國際貿易供應鏈安全與便利的決議》(Resolution of the Customs Co-Operation Council on Security and

¹² Regulation XI-2/6, the ISPS Code.

¹³ Regulation XI-2/5, the ISPS Code.

¹⁴ Regulation XI-2/4, the ISPS Code.

¹⁵ 經濟日報，2004年6月30日，第11版

¹⁶ Bin Lin and Yi Jeng, "Impacts and Effects of the ISPS Code on Merchant Ships," in L. W. Lan, ed, *The New Challenge of International Transportation Security*, *ibid.*, pp. 133-136. Also Chang and Chiu, *ibid.*, pp. 51-54.

Facilitation of the International Trade Supply Chain, SCS),¹⁷將保障貿易安全問題作為911事件後國際海關面臨的重大新挑戰和關注的重中之重。並為此提出重新審視世界海關組織戰略規劃重點和海關的職能定位、貿易便利與加強監管保障安全間的關係定位。並把推進各成員加入《關於簡化和協調海關業務制度的國際公約》(International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures)、通關資料標準化、電子資料預交換、風險管理、行政互助、技術援助等列為貿易安全與便利的保障措​​施，形成一個保障貿易安全的完整戰略規劃。

2005年6月，世界海關組織年會上通過了《全球貿易安全與便利標準框架》(Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade)的決議，被認為是21世紀國際海關制度的重大變革，其宗旨是制定全球範圍供應鏈安全與便利標準，促進穩定性和預見性；形成對所有運輸方式使用的整合性供應鏈管理；增強海關與商界合作以及通過保護國際貿易供應鏈安全促進貨物暢通無阻的流通。其為全球供應鏈安全管理提供統一標準。

世界海關組織認為，國際貿易是世界經濟繁榮的原動力，海關在加強全球供應鏈安全和通過稅收徵管與貿易便利化促進社會經濟發展中發揮非常重要的功能。美國911事件以後，世界海關組織在一般意義上貿易便利化的基礎上，特別針對貿易安全問題提出了指南，包括增強風險管理、應用高科技、國際合作等三個要素。2004年6月世界海關組織理事會決定在上述指南基礎上發展標準框架，2004年12月，世界海關組織政策委員會採用了指南，初步形成了《全球貿易安全和便利標準框架》，並於2005年6月召開的世界海關組織年會上作為世界海關組織成員必須實現的最低標準而通過的文件。該《標準框架》的內容涉及海關的全面業務和全方位的改革方向，描述和規劃了現代海關發展的模式和藍圖，代表海關未來的發展方向，是對世界海關制度的重大改革。

2006年世界海關組織年會的一個重要議題就是推進《標準框架》的落實進程。至今，有130多個成員海關向世界海關組織遞交了《標準框架》實施意向書，顯示了世界海關組織的大多數成員都將逐步實施《標準框架》中的有關內容。《標準框架》的宗旨該《標準框架》的宗旨是對現有的海關運作模式進行重大改革，以增強各國海關應對安全與便利這兩大挑戰的能力；制定全球範圍供應鏈安全與便利的標準，促進穩定性和預見性；形成對所有運輸方式適用的整合供應鏈管理；增強海關應對21世紀挑戰和機會的功能、職能和能力；加強成員海關之間合作，提高甄別高風險貨物的能力；加強海關與商界的合作以及透過保護國際貿易供應鏈安全，促進貨物暢通無阻的流動。該《標準框架》確定了一些原則和標準，作為世界海關組織成員必須實現的最低標準。

《標準框架》明確提出了海關監管應當引入風險管理的理念，透過加強國際間海關以及海關和企業之間的資訊共用，提高海關對企業標準化管理，規範企業作業流程，使海關監管流程與企業作業流程充分融合，有效防範海關監管風險，透過優化海關組織機構和管理體制，改革業務制度，調整作業流程、合理配置人力資源，進一步簡化海關手續，使海關監管順應物流的客觀規律，盡可能少地阻斷正常物流。

《標準框架》包括了4個核心元素，2根支柱，17項標準和關於17項標準的技術性規定。《標準框架》的4個核心元素，包括要求提前遞交進出口及轉運貨物的電子資訊，採用一致的風險管理手段，應進口國的合理要求，出口國海關對出口的高風險貨櫃和貨物

¹⁷ http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Resolutions/Security-Facilitation_Int_Trade_Supply_Chain.pdf

進行查驗以及要求海關要向滿足該標準的商界提供相應的便利。基於4項要素，《標準框架》提出了保障供應鏈安全的2大支柱，即海關與海關之間的合作安排和海關與商界之間的夥伴關係。

第一個支柱即海關與海關之間的合作安排，包括了「海關應遵照世界海關組織在綜合供應鏈管理指南（WCO Customs Guidelines on Integrated Supply Chain Management, ISCM Guidelines）方面規定的海關監管程序進行操作」等11項標準，涉及到供應鏈管理、查驗權力和查驗技術、風險管理和布控、電子資訊交換、績效和安全評估以及工作人員的廉政等海關監管工作的各個方面。這些標準還將鼓勵海關和其他政府部門之間的合作，幫助政府實施統一的邊境管理和控制，並採取必要措施，使政府能擴大海關在這個領域的許可權和職責。第二個支柱即海關與商界的合作，包括6項標準，企業應執行以海關設定的安全標準為參數的自我評估程序、供應鏈經營者本身應採取的安全措施、授權認證的取得、新技術的採用、與海關的合作與交流以及獲取貿易便利的條件等等。其中取得「授權經營者」（Authorized Economic Operator, AEO）的地位，並得到供應鏈中其他各方的承認對從事國際貿易的企業而言大概是最重要的，這將使其可以得到各方的信任並得到各項貿易便利措施所帶來的好處，比如由於查驗率降低而使得貨物的通關速度加快，因為建立了一套國際標準，實現了一致性和可預見性，減少多樣而複雜的報告要求，從而節約時間和成本等。

《標準框架》的技術性規定為便於各國海關實施這些標準，《標準框架》還就每項標準制定了詳細的實施細則（也稱作技術性規定）。例如關於第二個支柱標準的實施細則規定，關於夥伴關係，「共同制定的海關—商界夥伴關係文件應盡可能根據授權經營者商業模式，啟動書面的可驗證的安全步驟和程序，以保證授權經營者的商業夥伴，包括生產商、產品供應商和一般的商人宣佈遵守保障全球貿易安全與便利標準框架中各標準條款的意向」；關於安全問題，「應經由必要的自動備份方式，諸如需要定期換發新證的個人分配密碼帳戶，適當的資訊系統安全培訓和對於未授權進入或誤用資訊的保護來保護貿易敏感性資料」；關於授權認證，「海關當局應和商界代表一起設計一套確認體系或者資質鑒定制度，使企業經由獲取經授權經營者資格而得到激勵」，「各海關應對授權經營者地位予以互相承認」。

《標準框架》的標準和實施細則大都來源於世界海關組織已制定的有關公約及其成員的一些比較成功的實踐經驗。今後，世界海關組織將繼續研究實施的步驟和實施過程中出現的問題，並積極推動世界海關組織成員和其他相關國際組織的執行《標準框架》有關規定。《標準框架》的實施將加強各國海關的合作，採用資料交換、預先申報、風險評估等方式，在保證國際貿易供應鏈安全的前提下簡化海關手續、便利貿易以及加強稅收。

肆、《2003年海員身份證件公約》的修訂

在2005年召開的國際勞工大會上，國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）通過第185號公約，其目的是建立更加嚴密的海員身份證件（Seafarers' Identity Documents, SID）管理體制，保護海員上岸休假和職業旅行的勞動權利。該公約包括海員身份認證制度，制定全球統一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；引入海員指紋的生物測定資訊，制定可操作的生物測定國際標準。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，為國際反恐保安做出

積極貢獻。

自2001年9月11日為開端的恐怖襲擊，國際勞工組織在加速的程序中逐步修改《1958年海員身份證明公約》(Seafarers' Identity Documents Convention, 1958)。新公約，即《2003年海員身份證明公約(修訂)》(Seafarers' Identity Documents Convention (Revised), 2003第185號)於2003年6月的國際勞工大會上通過，在海員身份證明文件中引用現代安全保障特徵，以協助解決海員為上船或改變船舶而進入港口國領土的要求被拒絕的緊迫問題。這些安全保障特徵之一就是指紋生物鑒定模板，它將「遵守一個即將制定的標準」，以PDF417條碼的形式印成數位。

根據2003年6月國際勞工大會通過的一項決議，國際勞工組織執行長官被要求採取緊急措施，「針對生物鑒定範本以適當的機構制定全球互用標準」，尤其要與國際民用航空組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)合作。在2003年9月國際勞工組織一次由政府、船舶所有人及海員、國際民用航空組織和國際標準組織代表出席的會議上，明確了國際民用航空組織正著手進行的一項不同的機讀護照生物鑒定途徑的標準，並不適合運用到新身份證明要求的範本的制定。會議還指出，185公約實施操作的緊迫時間框架使在ISO/IEC框架下按正規程序制定這樣一種模板成為不可能。

國際勞工組織隨後委託專門報告來反映2003年海員身份證明公約規定的要求，該公約概述了對國際海員團體以生物鑒別為基礎的個人身份證明的高水準要求，並指示海員身份證明生物鑒定資料的全球互用。專門機構提交相應技術報告，即《ILO SID-0002修訂》。該報告以生物鑒定資料的形式確定了在下一代海員身份證明卡的PDF417 2-D條碼上級成員國內電子資料庫中創建和存儲以細節為基礎的指紋範本的標準(分別見185公約附則I和附則II)。

近年來，科研人員已進行各種研究、實驗、引導計畫及生產產品，目的是加速邊境管理點的檢查進程。許多努力是要將生物鑒定技術運用到下一代旅遊證件及國際身份證件上。國際勞工組織起草並通過了185公約，確定下一代海員身份證件的要求，這種證件將對海員(證件持有人)運用以生物鑒別為基礎的個人身份並在身份證件上印刷的條碼上安裝生物鑒定模板。

2001年9月11日以前，生物鑒定行業已啟動了數個標準制定項目，以便利互用生物鑒別產品和系統的發展，以及在產品和系統間生物鑒別資料目標的交換，保證生物鑒定資料完整性和保密性的要求。

(1) ISO/IEC最終委員會草案(Final Committee Draft, FCD) 19784—資訊技術—生物鑒定實施計畫介面(Biometric application programme interface, BioAPI)(ISO/IEC JTC 1/SC 37 N55, 2002年12月17日)，其提供一個實施計畫介面以確保合格產品和系統可互用。(這還是美國國家標準機構/資訊技術標準國際委員會的決定性標準：ANSI/INCITS 358:2002—資訊技術—BioAPI 說明書)。¹⁸

(2) ISO/IEC委員會草案(Committee Draft, CD) 19785—資訊技術—通用生物鑒定交換形式框架(Common Biometric Exchange File Format, CBEFF)(ISO/IEC JTC 1/SC 37 N 208, 2003年7月14日)。

(3) ISO/IEC CD 19794-2—生物鑒定資料交換形式—第二部分：手指細節數據

¹⁸ ISO/IEC JTC 1/SC 37 N55, 2002年12月17日，包含一份ANSI/INCITS 358:2002—資訊技術—BioAPI 說明書的準確影本。若SC 37草案標準未向公眾公佈，ANSI/INCITS 358:2002 可從下列網址獲得：http://webstore.ansi.org/ansidocstore/dept.asp?dept_id=10。

(ISO/IEC JTC 1/SC 37 N, 2003年10月7日)。

(4) 國際民用航空組織「機讀旅遊證件標準」(machine-readable travel documents, MRTDs) (文件9303), 由ISO/IEC JTC 1 SC 17委託。

國際民用航空組織最新建議是在下一代旅遊證件中運用非接觸式智慧卡技術及一個或更多生物鑒定(標準要求面部生物鑒定, 且指紋或虹膜識別系統也可併入)。但國際勞工組織海員證件是一種身份證明(而非旅遊證件), 國際勞工組織試圖在可能的情況下在下一代「機讀旅遊證件標準」採用國際民用航空組織建議的標準。值得注意的是, 下一代國際勞工組織海員身份證將使用條碼技術來存儲生物鑒定資料(而不是ICAO MRTD 標準所推薦的內嵌晶片技術)。這一區別對海員身份證明生物鑒定資料產生了巨大的影響。條碼存儲比內嵌晶片存儲便宜許多, 因此SID PDF417條碼的存儲能力比國際民用航空組織推薦的內嵌式晶片也差很多。

因為下一代國際勞工組織海員身份證使用條碼技術存儲生物鑒定資料且支援海員身份證明的國際勞工組織國際互用性要求, 這一生物鑒定資料確定了指紋範本PDF417條碼存儲的形式。因此, ISO/IEC 15438:2001 (PDF417條碼符號) 及ISO/IEC 15415:2004 (PDF417 條碼印數品質) 對此生物鑒定資料完全適用。

ISO/IEC 15438:2001, ISO/IEC 15415:2004, ISO/IEC CD 19794-2, ISO/IEC FCD 19784(ANSI/INCITS 358:2002)及ICAO9303等標準共同代表了海員身份證系統生物鑒定能力建立的基礎。其他標準也在並行制定, 諸如ISO/IEC WD 19794-4—生物鑒定資料交換形式—第4部分: 基於手指形狀的交換形式 (ISO/IEC JTC 1/SC 37 N 341, 2003年10月7日) 也是相關聯的。

2005年2月9日生效的2003年《海員身份證書公約(訂正)》(第185號) 將能夠加強國際港口安全, 同時也將方便從事正常業務活動的海員過境、調換和休假。該《公約》要求頒發新的海員身份證書。新證採用的生物鑒別特徵, 即指紋, 是具有「全球互用性」的, 因此, 一國頒發的海員身份證書上的指紋資訊通過另一國的設備可以正確認讀。為此, 國際勞工組織理事會於2004年3月通過了一套單一標準 (ILO SID-0002), 海員身份證書指紋細節特徵生物鑒定資料), 其中提出了一些技術規格, 要求各國有關系統及產品加以遵行, 以便在海員身份證書上印製指紋特徵以及核實海員實際指紋與海員身份證書上的指紋相符。勞工組織已在測試潛在供應商提供的有關產品。截至2005年1月15日, 已確定兩個產品達到第185號公約的要求以及ILO SID-0002的標準。2003年《海員身份證公約(修訂)》對早期的1958年公約進行了改進。目前, 國際勞工組織這一新公約正接受成員國的修訂考慮。修訂後將對所有參與修訂的國家生效。

國際勞工辦公室(國際勞工組織秘書處)已委託準備一份技術草案報告作為標準的基礎, 提交給國際標準組織(International Organization for Standardization, ISO) 進行授權, 滿足第185號公約要求的互用生物鑒定範本, 包括指紋資料獲取、範本生產及條碼存儲。報告應涉及最適當的指紋技術、讀取技術、註冊技術、條碼形式、生物測定感應器/讀取器、資料庫考慮及全球互用生物鑒定範本形式。報告還應考慮資料庫的品質和互用性。

國際標準組織和國際電子電機委員會(International Electrotechnical Commission, IEC) 製造了全球範圍標準化的專業化體系。國際標準組織和IEC的各國成員機構通過各自的技術委員會參與了國際標準的制定, 以處理特定領域的技術活動。國際標準組織和國際電子電機委員會的技術委員會在共同利益領域開展合作。與國際標準組織和國際電子電機委員會有聯繫的其他官方或民間國際組織也參與到工作中。

海員身份證明指紋生物鑒定技術的選擇決定：國際勞工組織第185號公約要求海員身份證明是國際互用的。因此，國際勞工組織採購下一代海員身份證必須選擇手指形狀，以細節為基礎的生物鑒定或以圖譜為基礎的生物鑒定作為基礎。即報告ILO SID-0002，代表了以細節為基礎生物鑒定選擇的技術要求，被認為是國際勞工組織海員身份證明實施要求的最適當的解決方案。

對於能夠影響生物鑒定系統的實施和使用的海員身份證明國家電子資料庫，185公約有一套成員國必須遵守的要求和一套成員國被推薦遵守的要求。

1. 電子資料庫

各成員國依據本公約第4條第A、B、F和G款而保存在電子資料庫中的每條記錄將提供的細節應限於：第1部分，A.身份證件上注明的發證機關。B.身份證件上寫明的海員全名。C.身份證件的唯一證件號碼。D.身份證件的失效或暫停使用或吊銷日期。第2部分，E.身份證件上標明的生物測定範本。F.照片。G.關於海員身份證件的所有查詢的細節。」國家電子資料庫應為獲簽海員身份證明的每一位海員保存上述七項內容的記錄。

2. 「就本公約而言，應建立適當的限制確保資料—特別是照片—不被交換，除非存在確保適用的資料保護和隱私標準得以遵守的機制」。應實施資料庫進入控制機制，以保護海員資訊免受沒有資格的人或不良企圖的干擾。

3. 「在簽發海員證的同時將附件II中的每項細節錄入資料庫」。成員的國家電子資料庫應隨每一個簽發的海員身份證明做及時的更新。

4. 「各成員國應確保將其所簽發、暫停使用或吊銷的每一海員身份證件的記錄儲存在電子資料庫中。應採取必要的措施保證資料庫不受干擾或擅自進入。」如果發證國肯定，持有海員身份證件的海員不再符合本公約對其簽發所要求的條件，則該發證國應立即將該身份證件吊銷。」「發證機關應擬定資料庫的妥善保護程序，包括：當製作記錄的官員確認了一條記錄後，僅限經特別授權的官員對該記錄予以訪問和修改。」

成員的國家電子資料庫應履行核對功能，記錄包括海員身份證明簽發、暫停使用、吊銷等變化。應實施資料庫進入控制機制以保護海員資訊免受沒有資格的人或不良企圖的干擾。每個成員組織中的特別授權官員對記錄進行修改的權力應受到限制；任何改變的文件建議由成員國保留。

5. 「當所簽發的海員證被暫停使用或吊銷時，要立即採取行動更新資料庫。」成員的國家電子資料庫在海員身份證明被暫停使用或吊銷時，要做及時更新。

6. 「就海員需要對其海員證延長使用或展期的情況，以及海員證丟失的情況建立一種延長使用和（或）展期制度」。「如果申請人已持有一本海員證，不應再向其簽發另一本海員證。」

海員需延長使用或展期海員身份證明，或丟失了海員身份證明的情況下，成員國應實施延長使用和 / 或展期系統。對延長使用或展期應及時更新資料庫。若海員身份證明因期滿而被拒，應檢查國家電子資料庫，看該海員身份證明是否獲准延長使用或展期。海員在同一時間只能擁有一個海員身份證明。一張重新簽發的海員身份證明會使之前簽發的所有海員身份證明無效。生物鑒定系統應支援海員身份證明再註冊或再簽發。

7. 「對於海員提前意識到在其服務期間無法在海員證過期之日或展期之日提出申

請的情況，應實施提前展期制度」。「如果申請人已持有一本海員證，不應再向其簽發另一本海員證。」

當海員需要延長使用和 / 或展期時，成員國應實施延長使用和 / 或展期系統。當海員無法按規定時間申請展期，他 / 她可以在方便的時候申請延長使用和 / 或展期。海員身份證明延長使用和 / 或展期應在國家資料庫中及時更新。若海員身份證明因期滿悲劇，應查看國家資料庫是否獲准延長使用或展期。海員在同一時間只能擁有一個海員身份證明。一張重新簽發的海員身份證明會使之前簽發的所有海員身份證明無效。生物鑒定系統應支援海員身份證明再註冊或再簽發。

8. 「在海員證丟失的情況下應實施補發制度。可以簽發適當的臨時證件。」「如果申請人已持有一本海員證，不應再向其簽發另一本海員證。」海員丟失海員身份證明時，成員國實施補發系統。補發應在實際時間內對國家資料庫進行更新。海員在同一時間只能擁有一個海員身份證明。一張重新簽發的海員身份證明會使之前簽發的所有海員身份證明無效。生物鑒定系統應支援海員身份證明再註冊或再簽發。海員在方便的時候，可申請補發臨時證件。電子資料庫應及時更新。臨時證件只能由原始證件的簽發機構簽發。
9. 「發證機關應擬定資料庫的妥善保護程序，包括：要求對資料庫進行定期備份，並將備份儲存在遠離發證機關的安全地點的介質上。」每個成員簽發機構應定期備份資料庫，存放在遠離簽發機構的地點。
10. 「關於電子資料庫可靠性或安全性問題的記錄，包括對資料庫的查詢，應由簽發機構進行。」成員的國家資料庫應承擔審查功能，記錄能夠影響電子資料庫可靠性和安全性的問題（包括對資料庫的查詢）。

伍、結語

911事件之後，國際社會將海上安全治理的範圍擴大到了海上反恐領域，隨著各國海上反恐機制的建立和各類海上反恐國際條約的制定，國際海上安全得到了進一步發展。綜觀各國海上反恐立法和海上反恐國際條約，港口安全制度、船舶安全制度和貨櫃安全制度，¹⁹彰顯國際海上反恐建制新的發展趨勢。

一、港口安全制度

港口作為航運物流的中心，是物流的重要環節，恐怖主義者一旦襲擊成功，造成的經濟損失將無可估量。以美國為例，其擁有眾多世界級的大輸送量海港。同時，根據在英國發現的「基地」組織指導手冊，恐怖組織可以在海港碼頭招收大批恐怖主義者，他們似乎能輕鬆地經由其他國家，以普通貨物的方式運送爆炸物、化學武器乃至核武器等進入美國。種種跡象表明，港口城市將很有可能成為恐怖主義者進行襲擊的突破口。

911事件後，在美國的宣導和推動下，國際海事組織迅速做出了反應，以前所未有的速度通過了1974年《海上人命安全公約》修正案，該修正案增加了第XI-2章「加強海上保安的特別措施」，同時為了與《海上人命安全公約》的附則修正案第XI-2章相配套，國際海事組織制定了《國際船舶和港口設施保安章程》，章程包括A、B兩個部分，其中

¹⁹ 許呈傑，我國海上運輸反恐因應之研究，第一屆「國境安全與人口移動」學術研討會，民96,1~24。

A部分是強制性的要求，B部分是對A部分要求的實施提供指導，兩者相互對應。章程對港口安全進行了規定，其主要內容是對港口設施提出了保安要求，即對於港口設施，需要採取的保安措施包括人員進入船舶或港口設施、船上或港口設施內的限制區域，貨物裝卸、船舶物料交付、非隨身攜帶行李的裝卸，以及監控船舶和港口設施的保安。

二、船舶安全制度

就目前海上恐怖事件的發生情況而言，船舶是海上恐怖主義主義者攻擊的主要對象。另一方面，船舶本身也可能成爲海上恐怖主義者製造災難的工具。因此，如何確保船舶安全成了海上反恐立法的核心內容之一。2003年7月1日生效的《國際海上人命安全公約》第V章修正案對國際航行的船舶提出了配備AIS的要求。《國際海上人命安全公約》第XI-1章是提出了關於「船舶識別號」和「攜帶連續概要記錄」的新規則。《國際船舶和港口設施保安章程》關於船舶的規定主要有三方面的內容：首先，對締約國政府的要求。其中包括：應設定適用的保安級別和批准《船舶保安計畫》及其後的修改；審核船舶是否符合《國際海上人命安全公約》第XI-2章和《國際船舶和港口設施保安章程》的有關規定，並向船舶簽發《國際船舶保安證書》；爲船舶規定保安等級並向船舶通報有關保安資訊；規定船舶何時應要求簽署《保安聲明》。其次，對船舶本身的要求。其內容主要包括：船舶保安員、船舶保安計畫、公司保安員、確定的船上設備設施情況。同時還要求船舶：對保安措施要有監測和控制途徑；檢測人員和貨物的動態；確保有備用的安全通訊設施和途徑；攜帶船舶安全保證書。

另外，在2005年6月召開的國際勞工大會上，國際勞工組織通過了第185號公約，即《2003年海員身份證件公約》，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；引入了海員指紋的生物測定資訊，由於使用生物測定技術在海運界是個新事物，大會決議敦促國際勞工局長採取措施，與其他組織特別是國際民航組織合作，制定可操作的生物測定國際標準。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，將爲國際反恐保安做出積極貢獻。

三、貨櫃安全制度

貨櫃運輸是一種先進的現代化的運輸方式，與傳統的雜貨散運方式相較，它具有運輸效率高、經濟效益好和服務品質優的特點。正因如此，貨櫃運輸在世界範圍內得到了飛速發展，已成爲世界各國保證國際貿易的最優運輸方式。與此同時，貨櫃運輸本身又具有大型化，多樣化及隱蔽性等特點，也爲恐怖主義者運送大規模毀滅性武器提供了便利。所以在海運反恐的國際立法中，針對貨櫃的規定和規則也成了海運安全制度的主要內容。

「911事件」後，世界海關組織在2005年年會上通過了關於制定《全球貿易安全與便利標準框架》的決議，世界海關組織大多數成員都簽署了實施意向書。框架確定了一些原則和標準，作爲世界海關組織成員必須實現的最低標準。其宗旨是制定全球範圍供應鏈安全與便利的標準，促進穩定性和預見性；形成對所有運輸方式適用的整合供應鏈管理；增強海關應對21世紀挑戰和機會的作用、職能和能力；加強成員海關之間合作，提高甄別高風險貨物的能力；堅強海關與商界的合作以及通過保護國際貿易供應鏈安全

促進貨物暢通無阻的流動。《全球貿易安全與便利標準框架》的內容主要包括：要求提前遞交進出口及轉運貨物的電子資訊，採用一致的風險管理手段，應進口國的合理要求，出口國海關對出口的高風險貨櫃和貨物進行查驗以及要求海關要向滿足該標準的供應商提供相應的便利。基於上述要求，框架提出了海關與海關之間的合作安排和海關與商界之間的夥伴關係。世界海事組織的《全球貿易安全與便利標準框架》為全球供應鏈安全管理提供了統一標準，它要求其成員國和地區的海關致力於多邊而不是雙邊的反恐統一行動，這可以從根本上剷除恐怖主義者對供應鏈管理的威脅。

在美國的推動下，海上反恐國際條約逐步修正，構成了國際海上安全建制的重要組成部分，雖然我國受限國際現實，無法直接參與該等國際條約，但這些法律的制定和實施對我國海上安全建制亦產生了深遠的影響。無論是《1974年國際海上人命安全公約》及2002年修正案、2004年《國際船舶和港口設施保安章程》，我國皆可視為國際習慣法，並且制定或修改相應的國內法。

舉例而言，台灣既非國際海事組織會員國，亦非1974年海上人命安全公約之締約國，僅能以自願接受之方式實施國際船舶與港口設施保安章程。交通部鑑於全球於2004年7月1日全面實施《國際船舶和港口設施保安章程》之時程急迫性，於民國92年9月17日以交航字第0920009432號函請行政院：「為因應國際海事組織1974年海上人命安全國際公約修正案採納國際船舶與港設施保全章程，擬依據商港法第50條規定，推動辦理我國商港港口設施保全事宜」。經行政院指示行政院經濟建設委員會於民國92年10月7日邀集國安局、主計處、海巡署、農委會、國防部、外交部、交通部、經濟部、內政部、財政部等有關機關會商，獲致下列四項結論(行政院經濟建設委員會民國92年10月21日協字第0920005282號函)。

行政院於民國92年11月5日，以院臺交字第0920058279號函，同意交通部依前述經濟建設委員會會商結論辦理。交通部基此，一方面指定殘團法人中國驗船中心(China Corporation Register of Shipping, CR)代表我政府為保全訓練、評估、審查及發證的保全機構(Recognized Security Organization, RSO)；另一方面亦請中國驗船中心、挪威商立恩威驗證公司及多邊形顧問公司協助，蒐集各國執行《國際海上人命安全公約》修正案暨「國際船舶與港口設施保全章程港口設施保全之相關資料(含主管單位、執行方法、立法進度、相關法規內容、業務推動情形)。於港口設施配合推動《國際海上人命安全公約》修正案部份，外國船舶進出各國際商港(含輔助港)、國內商港、工業港、漁港及中油卸油設備(含外海設施)應辦事項，由各該港口主管機關檢視《國際海上人命安全公約》修正案暨「國際船舶與港口設施保全章程」規定分別辦理，商港部分請港務局結合港區安全相關機制單位組團隊，俾共同推動該章程規定相關事宜。

在前述規劃及分工下，我國各國際商港陸續推動相關軟硬體建設及訓練、及進行港口設施評估與保全計畫等事宜。交通部於2004年5月間針對國內各國際商港所屬港口設施陸續簽發「港口設施符合聲明書」(Statement of Compliance of A Port Facility)；於同年5月31日製作「港口保全遞送資料」，將國內各國際商港符合《國際船舶和港口設施保安章程》之各項規範及實施情況表列遞送給相關國際組織並予以公告。

另一方面，交通部並於民國93年6月29日公告適用《國際海上人命安全公約》之我國籍船舶保全等級，除該交通部另有特別通知外，其保全等級均設定為等級「1」，並自中華民國93年7月1日起實施。至此，我國已順利於公約所訂期限內完成並實施《國際海上人命安全公約》新增第XI-2章暨《國際船舶和港口設施保安章程》所要求及規範。

因此，隨著海上反恐實踐的深入展開，相關的國內立法和國際條約勢將愈來愈健全，我國的海上反恐立法也將得到進一步的發展和完善。