

亞太海洋安全環境下 海上反恐措施發展趨勢

蔡明彥*

目次

壹、前言	肆、海上反恐合作趨勢與面臨問題
貳、亞太地區海洋安全環境現況	伍、結論
參、海上恐怖主義威脅	

壹、前言

傳統上，海洋事務的觀念大多偏重於「海洋控制」與「海洋利用」，主要目的在確個別國家的海洋利益。但是隨著海洋安全環境的變化，加上「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Sea)在1994年底生效，國際社會開始調整對海洋事務的觀念，重視的議程也有所轉變，改而強調新的海洋議題，包括：海運及航行（包括人員安全、貨物運輸、船舶安全、航運安全、海上救助、海上執法）；海上犯罪與海事安全（包括防止及壓制針對海運之恐怖主義活動、海盜與武裝搶劫、偷運移民、偷渡、違法毒品販運）以及海洋環境保護管理（包括海洋環境之保護與保存、防止海洋污染、區域合作特定海營區域之保護、氣候變遷及海平面上升問題）。

前述各項海洋安全議題，牽涉範圍廣泛，非單一國家所能獨力處理，如何發展各國在海洋安全議題的合作，防止國家或非國家行為者掌控、襲擾區域內的海運線，確保各國經濟安全，也逐漸成為亞太國家發展跨國合作的重點之一。911事件發生後，國際社會對恐怖主義威脅的問題越來越重視。為了維持亞太地區海洋安全環境的和平與穩定，區域內國家也開始在維持海運安全與打擊恐怖主義等問題上，發展合作關係。¹

本文主要研究海上恐怖主義在亞太地區的發展以及區域內國家推動海上反恐合作的現況。文中內容主要包括幾部份：第一、探討亞太地區海洋安全環境現況；第二、探討亞太地區尤其是東南亞水域所面臨的海上恐怖主義威脅；第三、分析亞太國家推動海上反恐合作的發展趨勢；最後，根據本文內容，對亞太地區海上恐怖主義發展與反恐合作，提出綜合觀察。

貳、亞太地區海洋安全環境現況

亞太地區海域是國際重要的水路航道，每日通行於南中國海的船隻數量，高於通過巴拿馬運河

* 中興大學國際政治研究所副教授。

¹ Stephanie A. Weston, "The US-Japan Alliance in the New Post Cold War," *Japanese Studies*, Vol.24, No.1 (May 2004), pp.45-59.

與蘇伊士運河的船隻總量。以麻六甲海峽為例，不僅是印度洋與太平洋的聯絡孔道，也是世界最繁忙的海洋航道之一，每天約有600艘船隻通航，承載世界1/3的商品運輸與1/2的原油運輸。²此外，亞太地區的主要港口均位於國際海洋貿易通道的重要位置，連接歐洲、中東、東亞、東南亞與北美等地區的貿易活動，國際經貿地位十分重要。

對亞太國家而言，「海洋安全」議題的重要性正逐漸升高。此地區出現的海洋安全議題，主要包括三方面：³

一、海洋治理

對亞太國家而言，海洋環境與海洋資源保護十分重要。以南海周邊國家為例，此地區的人口數量不斷增加，目前環南中國海周邊地區居住在海岸的人口約2億7千萬人，預估至2025年時，海岸人口數可達7億2千6百萬人。這個地區的漁獲量佔全亞洲的23%，佔全世界的10%，一旦區域內海洋環境惡化、漁源枯竭，將衝擊此地區民眾的日常生計。⁴

如何加強保護亞太地區的海洋環境與海洋資源，已經開始受到區域內國家的重視。1996年，日本首度提出所謂「海洋維和」(ocean-peace keeping, OPK) 概念，呼籲亞太國家關注海洋治理問題。OPK的概念包含在亞太地區的公海與各國「專屬經濟區」(Exclusive economic zone, EEZ) 內，推動保護及管理海洋資源、維護海洋環境、確保海洋永續發展、與維護SLOC安全等議題。日本政府已多次公開呼籲，未來亞太國家應透過雙邊性協定，結合多邊性參與，提升區域內國家在海洋治理議題的合作空間。⁵

二、緊急狀態下海洋安全

亞太地區內許多國家彼此之間存有領海爭議，從東北亞海域、經台灣周邊水域、再到南中國海，都有各國對於水域大陸棚與專屬經濟區劃界的爭議，加上朝鮮半島與台灣海峽爆發衝突的潛在危機，讓區域內的海運安全面臨潛在武裝衝突的威脅。一旦發生突發的軍事意外或大規模軍事衝突，都可能將「海洋運輸線」(sea lines of communication, SLOC) 的正常運作造成影響，衝擊此地區的海運安全。

三、平時海洋安全

亞太地區也面臨許多海上非傳統安全議題帶來的挑戰，包括：國際恐怖主義、海盜、毒品走私與人道救援等。尤其近年來東南亞地區發生海上武裝攻擊事件的頻率，有升高趨勢。1991年，全世界發生的海盜攻擊事件共計107起，其中有88起發生在東南亞水域；2003年，全世界發生的海盜攻擊事件約有445起，其中有187件發生在東南亞水域，佔42%。⁶

另外，根據「國際商業組織」(International Chamber of Commerce, ICC) 所屬「國際海洋局」

² Tamara Renee Shie, *Ports in a Storm? The Nexus between Counterterrorism, Counter-proliferation, and Maritime Security in Southeast Asia* (Honolulu, HA: CSIS, 2004), p.7; Jonathan Howland, "Hazardous Seas - Maritime Sector Vulnerable to Devastating Terrorist Attacks," *Global Security*, 1st April, 2004, via <http://www.globalsecurity.org/org/news/2004/040401-hazardous-seas.htm>

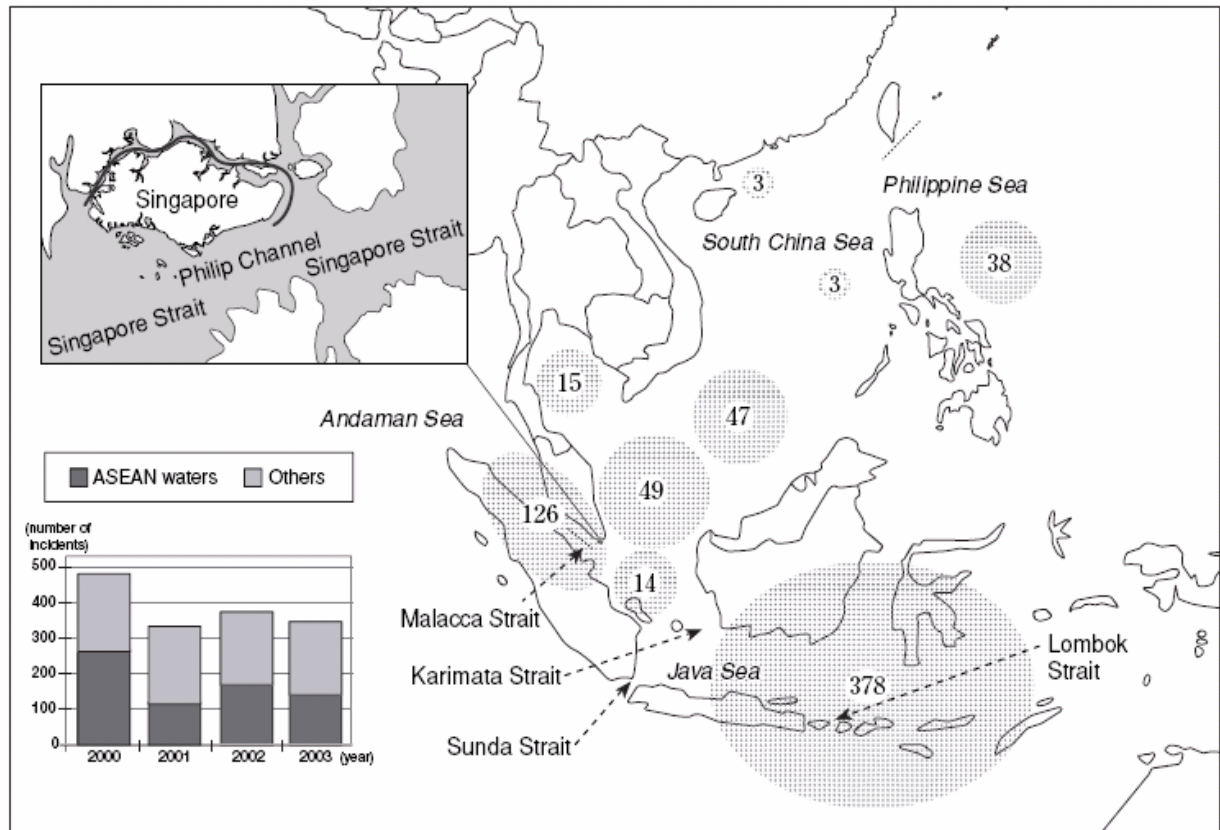
³ Hideaki Kaneda, "Regional Assessment of Northeast Asia: Pursuing a Maritime Security Coalition in the Asia-Pacific Region," Paper presented at American-Pacific Sealanes Security Institute Conference on Maritime Security in Asia, CSIS, 18-20 January 2004, Honolulu, Hawaii, p.1.

⁴ The National Institute for Defense Studies, *East Asian Strategic Review 2004* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2004), p.39.

⁵ *East Asian Strategic Review 2004*, p.33.

⁶ ICC-International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report 2003* (Essex: ICC-IMB, 2004), p.5.

(International Maritime Bureau, IMB) 的統計，從1984年至2005年全球總共發生3,992件海盜搶劫事件，其中大多數集中於南中國海、印度洋、以及麻六甲海峽。⁷ 東南亞地區海盜出沒頻繁，已嚴重影響到海洋交通線的安全。根據估計，每年因為海盜攻擊所造成的商業損失，約有10至45億美元之多，對各國的經濟與運輸安全造成嚴重危害。⁸



圖一 東南亞水域海盜事件次數 (2000年1月至2003年9月)

資料來源：The National Institute for Defense Studies, *East Asian Strategic Review 2004* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2004), p.37.

值得注意的是，東南亞海盜與海上暴力攻擊事件的發生地點，主要集中在印尼、菲律賓、新加坡、馬來西亞與泰國等國的水域，而這些國家又都是恐怖主義組織相當活躍的地區，未來一旦恐怖主義與海盜攻擊行動連結，將進一步危害此地區的海洋安全。根據國際媒體報導，東南亞地區的恐怖組織已開始擁有船隻，並且準備進行海上暴力攻擊行動。⁹

未來東南亞地區的恐怖組織若與海盜團體合流，在重要海運線或港口，進行搶奪與破壞，將影響此區域的海洋安全與國際貿易活動。尤其位處相關海域的周邊國家，包括馬來西亞與印尼政府的警方、安全部門與司法部門，缺乏處理海上攻擊行動的能力，引發國際社會對於該水域是否遭到恐怖主義份子進行大規模海上攻擊的關切。¹⁰

⁷ IMO, *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery against Ships: Annual Report 2005* (London: The International Maritime Organization, 22 March 2006), pp.1-2.

⁸ Jennifer C. Bulkeley, "Regional Cooperation on Maritime Piracy: A Prelude to Greater Multilateralism in Asia?" *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 14 (Spring 2003), pp.1-26.

⁹ Shie, *Ports in a Storm*, p.13.

¹⁰ Dana R. Dillon, Balbina Y. Hwang, and John J. Tkacik, "ASEAN Regional Forum: Promoting U.S. Interests," *The*

目前亞太國家對於前述各種海洋安全問題，各有不同的執法規範，如何發展出區域性的溝通、協調與執法機制，針對海運安全、海盜、海上犯罪與海上恐怖主義等問題，進行對話與合作，成爲維護此地區海洋安全環境的重要議題。

參、海上恐怖主義威脅

在國際法的認定上，從事以下海上活動將構成所謂「海盜行爲」：(一)綁架其他船隻上的船員與乘客、要求贖金；(二)搶劫；(三)謀殺；(四)非法搶奪貨輪貨或船上財物；(五)劫持船隻進行勒索；(六)破壞船隻，導致船隻沈沒。¹¹在亞太地區，東南亞一直是發生海上攻擊事件的主要區域，導致此一結果的原因有兩方面：

第一、在地理上，東南亞地區散佈數千個島嶼與島礁，地形破碎，進行海上管理並不容易。

第二、在政治上，各主權國家負責管轄與治理本國海域，但因各國家經濟發展程度不一、關切的安全議題不盡相同，導致難以建立一致的海洋安全政策，合作執行海上維安行動。¹²

在前述不利的地理與政治條件下，東南亞地區提供海上恐怖主義發展溫床，引法國際社會的關切。根據IMB提出的分析報告，過去發生在東南亞地區的海上攻擊行動大約有75% 未被正式通報，其中還恐怖主義份子的攻擊行動被誤以爲是海盜事件。¹³觀諸海上恐怖主義在東南亞的發展與可能造成的威脅，大致可歸納出以下幾方面：

一、攻擊海上或港口船隻

根據IMB的分析，油輪是極易遭到恐怖主義份子攻擊的海上目標。法國超級油輪MT Limburg號便曾遭受恐怖主義份子攻擊，恐怖主義分子發動攻擊的方式，是利用小船載運炸藥，接近油輪船身然後引爆，導致油輪船身嚴重受創。這場海上恐怖攻擊事件雖然發生在紅海的亞丁灣（Gulf of Aden），但是IMB警告在中東與印尼周邊水域極可能發生類似的海上攻擊事件，尤其大型油輪因爲行動緩慢，根本無法因應小型船隻快速接近並且發動攻擊。¹⁴

此外，2002年印尼境內的恐怖主義組織「聖戰軍」（Laskar Jihad）也試圖在新加坡發動海上恐怖攻擊，攻擊目標爲美軍駐新加坡樟宜基地的海軍艦艇。2003年9月，「全球安全網站」（globalsecurity.org）分析指出，印尼一個名爲「272集團」（Group 272）的恐怖組織，正與阿富汗塔利班合作在當地對抗美軍，該團體計劃對航行麻六甲海洋的油輪發動攻擊。¹⁵2004年2月，菲律賓境內的恐怖組織「阿布薩耶夫組織」（Abu Sayyaf Group, ASG）曾在馬尼拉灣對Super Ferry 14號客輪發動爆炸攻擊，造成130名乘客死亡，成爲菲律賓史上最嚴重的恐怖攻擊事件。

二、劫持海上船隻

目前國際社會正透過金融反恐，凍結恐怖主義組織與成員的資金流通。恐怖主義組織在缺乏經費的情況下，極可能劫持或掠奪商船與貨輪，再變賣船隻與船上貨物，取得恐怖組織所需的資金。以2000年8月印尼附近水域發生Juliana號商船遭海盜搶劫爲例，船上重達1,993噸的鋼材，價值約5,000

11 Heritage Foundation, 10 June 2003, via www.heritage.org/research/asiaandthepacific/bg1659.cfm

12 Eric Koo, "Terror on the High Sea-Part 1: Southeast Asia's Modern-Day Pirates," *Asia Times*, 19 October, 2004, via http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/FJ19Ae01.html

13 Ibid.

14 Jonathan Howland, "Hazardous Seas - Maritime Sector Vulnerable to Devastating Terrorist Attacks," *Global Security*, 1st April, 2004, via <http://www.globalsecurity.org/org/news/2004/040401-hazardous-seas.htm>

15 Dillon, Hwang, and Tkacik, "ASEAN Regional Forum: Promoting U.S. Interests."

16 Howland, "Hazardous Seas - Maritime Sector Vulnerable to Devastating Terrorist Attacks."

萬美金。但是事件發生後，由於海盜團體已經更改該船的船名、假造船籍註冊資料，並且重新將船身塗漆，導致各國一直無法掌握Juliana號的下落。直到這艘船在通過泰國Ko Si Chang島的海關時，因為低報船上貨物價格，想盡快將船貨物出售給買家，才被泰國當局查獲。¹⁶

2006年3月26日，武裝的海盜團體或恐怖份子在蘇門答臘沿岸水域，登上化學油輪Dewi Madrim號，在控制該船一個小時後，劫持船上大副與船長逃離，事後並未要求贖金，但至今大副與船長仍然失蹤。根據專家分析，海盜或恐怖主義份子挾持這兩人的目的可能是為了學習大型貨輪的操作技術。¹⁷

依照統計，一艘貨輪遭到海盜或恐怖主義組織搶劫，每次損失可達800萬至2億美金。¹⁸恐怖主義組織在未來可能效法海盜的作法，在劫持船隻後，變賣船上貨物或船隻，賺取購買武器與裝備所需的資金，提升未來發動其他恐怖攻擊活動的能力。

三、癱瘓重要船道

位處亞太地區重要航道的麻六甲海峽，聯通印度洋與太平洋，各國船舶通行密集且頻繁，海峽長度雖長達805公里，但最狹窄處僅有2.8公里，水道狹窄，極易成為海盜或恐怖主義份子發動攻擊的地點，被稱為「世界上最危險水域」。由於世界上最主要的海上貿易與能源運輸路線，經過全球海盜最猖獗的海域，加上周邊國家包括馬來西亞與印尼政府海上執法能力不足，引發外界關切恐怖主義分子可能在此地區的水域，發動海上攻擊，癱瘓水道運輸的功能。

根據分析，恐怖主義組織可能利用搶奪而來的船隻，在將船隻重新命名與噴漆後，假造船籍資料與證件，未來可能用以衝撞主要港口設施，或是在重要航運水道引爆，阻擋海上船運的正常運輸，達成封鎖水道的效果，屆時將對亞太地區的海洋安全環境造成嚴重危害：¹⁹

第一、航行該水域的船隻如果被迫必須若變更航道，將導致運輸成本的增加。

第二、發生此類攻擊事件後，將造成海運保險費用的大幅提昇。

第三、引爆船隻封鎖傳道的作為，可能造成嚴重海洋環境污染問題。

假如恐怖主義組織同時在世界重要水域發動多起這類的攻擊行動，將對國際貿易與經濟造成重大衝擊。

四、進行海上佈雷

目前恐怖主義組織正尋求運用各種可能方式，從事海上攻擊行動，其中包括水下佈雷。2003年6月，菲律賓恐怖主義組織「阿布薩耶夫」曾劫持一艘維修工程船，船員在獲釋後指出「阿布薩耶夫」劫持該船的目的，是為了學習「水肺／自攜式水中呼吸器」(SCUBA)的操作技術。反恐專家指出，此一案例顯示恐怖主義組織正試圖引進潛水技術，增加在水下活動時間的長度，以便在水下佈置人工水雷，攻擊區域內重要的海運航道。另外，蓋達組織活躍份子Omar al-Faruq在2002年6月5日在印尼被逮捕後也承認，該組織曾引進「水肺」技術，計劃對美軍部署在此地區的船艦發動攻擊。²⁰

肆、海上反恐合作趨勢與面臨問題

目前聯合國已發表多次反恐宣言，並且通過安理會決議案與聯合國大會文件等，對恐怖主義進

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

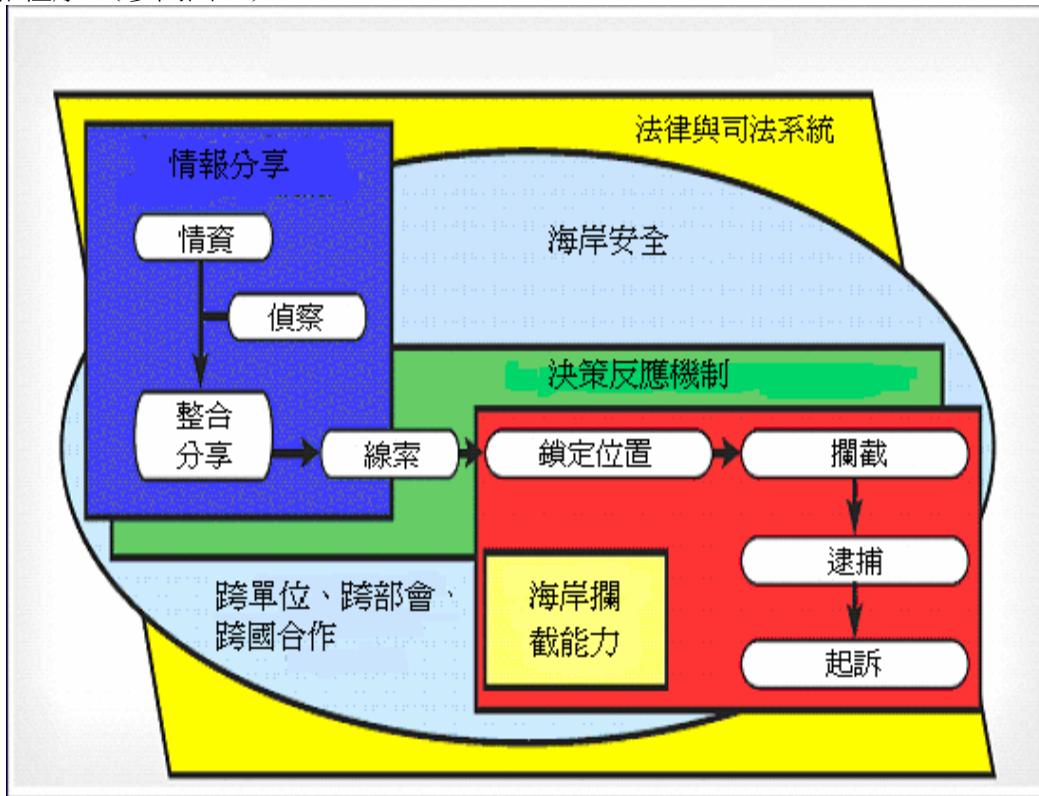
¹⁸ Ibid.

¹⁹ Michael D. Greenberg, *Maritime Terrorism: Risk and Liability* (Santa Monica, CA: RAND, 2006), pp.10-19.

²⁰ Howland, "Hazardous Seas - Maritime Sector Vulnerable to Devastating Terrorist Attacks."

行譴責，並對恐怖主義行為進行定義，藉以發展國際反恐的合作途徑，讓反恐逐漸成為國際法與國際合作的重要部分。

目前發生在亞太地區的海盜與恐怖主義活動，以東南亞地區最為猖獗，區域內包括日本與新加坡這些關注海洋安全議題的國家，近年來積極提出各種雙邊與多邊合作倡議，希望亞太國家能發展出較一致且持續性的海洋政策，共同合作確保此地區的海運安全。²¹基本上，海上反恐合作涵蓋的層面很廣，牽涉情報蒐集與分享、海岸安全維護、決策機制快速反應能力、海岸攔截能力以及司法審判等複雜程序。(參閱圖二)



圖二 海洋反恐行動關連圖

資料來源：“Asia-Pacific Area Network Maritime Security”，via <http://www.apan-info.net>

近年來，亞太國家已針對海上反恐，發展出合作關係，以下將針對此地區尤其是東南亞國家發展的海上反恐合作及其面臨的問題，提出觀察：

一、情報分享

比起陸上恐怖攻擊行動，海上恐怖攻擊行動較不易發動，原因在於陸地攻擊行動可利用各種車輛發動炸彈攻擊，但是海上恐怖攻擊行動卻可能因為安全單位加強港口與船隻安檢，讓危險物品或爆裂物無法上船。²²但是過度的港口或海上反恐措施，又可能干擾正常的船運與商務運作，影響海上商業行為，因此在執法過程中必須掌握分寸。²³由於無法對於海上商業活動進行全面管制，因此

²¹ Koo, “Terror on the High Sea-Part 1: Southeast Asia’s Modern-Day Pirates.”

²² Eric Koo, “Taming Terror on the High Seas,” *Asia Times*, 20 October, 2004, via http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/FJ20Ae02.html

²³ Eric Koo, “Strategies for Maritime Security,” *Asia Times*, 21st October, 2004, via http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/FJ21Ae03.html

海上反恐行動的優先任務必須放在情報蒐集，爭取在恐怖主義組織發動海上攻擊之前，予以破獲或攔截。²⁴

位於東北亞的日本，因為進口石油有80%行經麻六甲海峽，因此對於可能出現在東南亞地區的海上恐怖攻擊活動十分關注。日本政府多次對外宣示，將積極推動和區域內其他國家間的反恐情報交流，並希望落實相關協議，儘早進入合作的執行階段。2005年4月28日，日本與新加坡政府簽署「亞洲地區打擊海盜與海上船隻武裝搶劫區域合作協定」；另外，日本也與新加坡、寮國、柬埔寨等國，建立海盜與海上暴力活動的緊急通報機制。²⁵

另外，日本也提議亞太主要國家包括東協10國、日本、中國、南韓、印度、斯里蘭卡與孟加拉等16個國家，應簽署合作協定，設立「情報分享中心」(Information Sharing Centre)，增加各國之間的海上情報交流。²⁶雖然「亞洲地區打擊海盜與海上武裝搶劫合作協議」(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP)獲得前述16個國家中的13個國家簽署，但是涉及東南亞海運安全問題最重要的兩個國家—馬來西亞與印尼，並未加入這項協定，即便這項協定只要求各國進行分享情報，並未要求從事進一步的合作行動。²⁷

二、聯合海空巡邏

如前所述，大型船隻包括油輪與貨輪，極易成為海上恐怖攻擊的目標，但是這些大型船隻本身又無法因應突發性的海上攻擊行動，因此保護船隻的責任必須由位於航道周邊國家來負責。根據IMB提出的建議，位於航道周邊的國家應該嚴密監控油輪通行的水道，並且嚴格限制小型船隻進入水道，以確保這些容易遭受攻擊船隻在通過該國水域時的航行安全。²⁸

但各國海上安全部隊在巡邏周邊重要水道與海域的任務時，最常發生的問題在於追緝可疑船隻的過程中，常會侵入他國海域，引發與鄰國的外交糾紛，因此如何與他國協商執法上的相關問題，成為打擊海上恐怖主義時必須解決的問題。²⁹

2004年12月15日，澳洲政府曾宣佈一項離岸保護政策，目的在打擊恐怖主義，防止澳洲船隻、港口與石油鑽井平台遭受恐怖襲擊。根據該項保護政策，澳洲將沿著海岸線建立長達1,000海里(1,850公里)的「澳洲海事信息區」，對進入該信息區前往澳洲的船隻進行監控，並可對其查驗身份，要求船隻出示載運貨物和船員的資料，並能對可疑船隻進行登船檢查。澳洲這項舉動，引發印尼政府強烈批評，指控澳洲政府利用海上反恐計畫侵犯印尼的領海主權，引發兩國之間的外交摩擦。³⁰

從過去發生在東南亞地區的海盜事件來看，從事海上反恐，除了在本國鄰近海域進行巡邏外，還要掌握周邊甚至鄰國海域的狀況，因此必須透過外交協商，發展打擊海上武裝暴力與海上恐怖主義的國際合作，才能產生成效。³¹2004年7月，新加坡、馬來西亞、印尼首度同意提供17艘船艦，在麻六甲海峽執行海上聯合巡邏行動(operation MALSINDO)，防止「海上911事件」的發生。³²隨

²⁴ Catherine Zara Raymond, "Maritime Terrorism in Southeast Asia: A Risk Assessment," *Terrorism and Political Violence*, No.18 (2006), p.254.

²⁵ "Signing and Deposit of Instrument of the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia," Japanese Ministry of Foreign Affairs, <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2005/4/0428.html>

²⁶ Carolin Liss, "The Privatisation of Maritime Security- Maritime Security in Southeast Asia: Between a Rock and A hard Place?" *Murdoch University Working Paper*, No.141 (February 2007), p.10

²⁷ Ibid.

²⁸ Dillon, Hwang, and Tkacik, "ASEAN Regional Forum: Promoting US Interests."

²⁹ Koo, "Strategies for Maritime Security."

³⁰ 歐葉，〈馬來西亞警告澳大利亞：安全區計劃侵犯印尼主權〉，《人民網》(中國日報)，2004年12月20日，引自 <http://www.people.com.cn/GB/guoji/1029/3067175.html>

³¹ Koo, "Strategies for Maritime Security."

³² Raymond, "Maritime Terrorism in Southeast Asia: A Risk Assessment," p.249; 〈印馬星三國海上反恐演習〉，《大紀

後，又在麻六甲海峽引進聯合空中巡邏任務的構想—「空中之眼」(Eye in the Sky, EiS)，由新加坡、印尼、馬來西亞與泰國等國家，每星期在麻六甲海峽執行兩次空中巡邏任務。³³

有鑑於麻六甲海峽在國際航運上的重要地位，東協國家領導人在2003年10月曾宣示，未來將增加跨國合作，成立此地區的「安全社群」，打擊區域內的海盜與恐怖主義等跨國犯罪問題。³⁴理論上，東南亞各國在維護海運安全上，具有共同利益，應該願意透過外交安排，加強各國海防單位間在巡邏與執法上的合作。³⁵但在實際上，東南亞國家因各有本國的利益與安全考量，導致多邊聯合海上巡邏工作在執行上出現許多問題。

例如：新加坡、馬來西亞與印尼雖在2004年7月開始展開海上聯合巡邏行動，打擊海盜與海上恐怖主義，但是只有達到短期嚇阻的效果。在一段時間後，聯合巡邏行動便在主權因素與其他國家利益考量下，宣告暫停。³⁶此外，新加坡、馬來西亞與印尼，雖同意在麻六甲海峽進行海上聯合巡邏任務，但是相關合作流於形式，各國提供的巡邏船艦只是排班巡邏，並非進行真正的三國海上聯合巡邏。³⁷

為了改善相關問題，2006年4月前述的MALSINDO 與 EiS兩項海空巡邏行動，被納入新成立的麻六甲跨國巡邏架構—「麻六甲海峽巡邏網絡」(Malacca Straits Patrol Network) 之下，儘管初期執行效果不錯，但是這些海空巡邏任務仍無法有效地降低該地區的海上犯罪率，尤其EiS計畫被批評空中巡邏次數太少，而且各國因為資源有限，也無法立即調派船艦處理空中巡邏機所回報的緊急狀況。³⁸

各國對於本國利益的優先考量，讓區域性與跨國性海空聯合巡邏行動，無法深化。即便各國聯合在公海上進行巡邏，但在追緝過程中能否在他國海域進行「緊追權」(hot-pursuit)，又引發主權與海權爭議的出現。³⁹有鑑於此，分析家建議為了避免執法過程引發的外交摩擦，各國應簽訂長期性的合作協議，規範海上警察活動的範圍與項目，並由中立的第三方見證，藉以提升執行聯合行動的法律與政治承諾。⁴⁰

三、聯合演習

目前亞太地區海上反恐合作進行較順利者，當屬聯合演習的舉行。原因在於，聯合演習並未涉及主權或執法爭議，各國只是依照本身意願，參加雙邊性或多邊性海上反恐演習，既可增進與參演國家的合作關係，又可展現對於海上反恐問題的重視，因此亞太國家大多樂意參與此類的合作活動。

2004年6月，「五國防衛協定」(The Five Power Defense Arrangements, FPDA) 的成員國，包括澳洲、馬來西亞、紐西蘭、新加坡與英國，同意加強彼此在非傳統安全領域的聯合演習，包括打擊海上恐怖主義。⁴¹2007年8月22日，「五國防衛協定」成員國重申將加強在海上反恐、人道援助和災難救援等議題，發展密切合作。

2004年8月，美國也和新加坡、印度在麻六甲海峽舉行海上聯合反恐演習，演習內容包括海軍航空兵作戰演練、公海上反恐行動與反海盜戰術，此項演習結合傳統安全與非傳統安全兩類型的演練性質，目的在加強三國之間海上聯合行動的合作關係與運作經驗。

元》，2004年7月20日，<http://epochtimes.com/b5/4/7/20/n602223.htm>

33 Liss, "The Privatisation of Maritime Security- Maritime Security in Southeast Asia," p.10

34 Ibid.

35 Koo, "Strategies for Maritime Security."

36 Ibid.

37 Liss, "The Privatisation of Maritime Security- Maritime Security in Southeast Asia," p.10

38 Ibid., p.11

39 Ibid.

40 Koo, "Strategies for Maritime Security."

41 Raymond, "Maritime Terrorism in Southeast Asia," p.248.

四、海上攔截

海上反恐行動的重要程序之一，在於追緝並且攔截海上犯罪團體的船隻。事實上，打擊海盜與海上恐怖主義，並不用依賴強大的海上火力，達到在心理上嚇阻犯罪組織的效果。因為大多數國家海上安全部隊的船艦，均擁有比海盜與恐怖份子更強大的火力，在直接火力交駁式後，應該都能壓制海上犯罪組織的船隻。而且海上安全部隊的戰術目標，與傳統海軍不同，傳統海軍的行動目標在於擊沈敵人的船艦，但是海上安全部隊的目標在於逮捕嫌犯，並且追出幕後的犯罪組織與恐怖主義運作網絡。⁴²

因此，打擊海盜與海上恐怖主義，考量的不是火力，也不需要建造大型船艦，因為「速度」與「偵測能力」才是攔截海盜與海上恐怖主義活動的主要重點，這也是各國在籌建海上安全部隊時，分配資源的考量依據。尤其海上安全部隊若能引進武裝快艇，進行長程巡邏與偵測，並且裝載直昇機，掌控海上活動目標，將能達到較佳的偵防與攔截效果。⁴³

五、港口安全

許多發生在東南亞地區的海盜攻擊事件，都發生在船隻停泊之際，如何改善港口安全，也成為防範海上恐怖主義的重要措施。2004年2月，菲律賓馬尼拉灣發生Super Ferry 14號客輪的爆炸案，造成船上130名乘客死亡。事件發生後，菲國政府立即集合政府內部數個安全部門的菁英，由海岸巡防隊、海上警察、國家警隊特別行動組、海軍以及船運公司保安隊等相關單位成員，組成「海上便衣警官」，透過跨部門合作，打擊海上恐怖主義活動。

在任務分工上，海岸巡防隊負責在菲律賓全國各港口，加強對所有船客的搜身，並且嚴厲執行「不得攜帶武器上船」的措施。此外，海上警察隊則協助船運公司，檢查船客行李及包裹。除了海岸巡防隊與海上警察的監控外，菲國各船運公司也開始在船上安排保安人員與K-9警犬，偵測船上的炸彈及毒品，嚴防危險物品進入船上。⁴⁴

伍、結 論

亞太地區尤其東南亞水域是發生海上恐怖主義的高風險區。傳統上，亞太國家發展的海上合作大多為打擊海上犯罪、偷渡與走私等海上犯罪活動。與這些傳統海上犯罪活動不同的是，海上恐怖主義是恐怖分子所發動的「不對稱戰爭」(asymmetric warfare)，用以襲擾特定國家與國際社會的和平與安全，因此亞太國家對其發動的海上攻擊行動應有新的認識，並且應評估這類行動可能帶來的衝擊效應。

打擊海上恐怖主義，涉及的任務相當多元，包括：確保本國沿岸安全、提升本國決策反應機制、建立政府跨部門合作網絡、並且加強海上攔截能力。尤其海上恐怖主義在活動範圍上，常具備跨國域與跨海域的特質，因此並且建立和其他國家之間的合作機制，包括分享情報與聯合執法，以免打擊犯罪過程中出現漏洞。此外，如何掌握正確情資，讓海上安全部隊在必要的港口或海域，進行巡邏與攔截，更是海上反恐能否成功的重要關鍵。

只是現階段亞太國家尤其是東南亞國家基於自身利益考量，在推動海上反恐合作時，似乎外交辭令多於實際合作。地理環境的複雜度，加上政治因素如敏感的主權問題、海域重疊問題、跨界執法問題、資源不足問題、反應能力欠佳等問題，讓區域內的海上反恐合作無法深化，也讓此地區的

⁴² Koo, "Strategies for Maritime Security."

⁴³ Ibid.

⁴⁴ 林行健，〈菲國組成海上便衣，擴大反恐範圍〉，《大紀元》，2004年3月25日，引自<http://epochtimes.com/b5/4/3/24/n491460.htm>

海洋安全問題持續存在，短期內只怕海上恐怖主義問題會持續成爲亞太國家必須面臨的安全挑戰。

面對亞太海洋安全環境的快速變化，台灣應該加強對相關議題的瞭解，評估如何將之與我國關切的海洋安全議題進行結合，進而提出符合我國國家安全與區域安全需要的海洋安全政策。台灣地處東亞航運要點，可針對情報合作、海運安全、海上巡邏與港口安全等事宜，和其區域內其他國家發展「一軌」或「二軌」的對話，表達台灣對相關議題的態度與立場，爭取建立台灣在國際與區域海洋安全治理機制中的角色。