

論恐怖主義與海盜對海洋治理的挑戰： 修法與民間力量的引入

孫國祥^{*}

目次

壹、前言	五、小型船舶的威脅
貳、世界海洋發展亟需海洋治理的新規範	肆、恐怖主義與海盜在認定和管轄權上的衝突及調和
一、激烈爭奪海洋資源導致各國對海洋權益的強化	伍、「私人海上保安公司」作為恐怖主義和海盜治理的工具
二、《聯合國海洋法公約》某些條款內容的模糊引發爭議	一、海洋保安委員會對於民間保安的共識與制定指導原則的注意事項
三、海上安全威脅催生海洋治理	二、各國配合國際海事組織制定的指導原則採取相應措施
四、國際海洋建制	三、既有民間保全公司認為軍事部門未充分分享情報
參、恐怖主義與海盜的區分與合致	陸、結語
一、海盜問題	
二、恐怖主義威脅	
三、海上恐怖主義與海盜的區別	
四、海上恐怖主義與海盜的聯繫	

摘要

《聯合國海洋法公約》仍然是國際海事治理的基礎公約。然而，恐怖主義、海盜和氣候變化不斷變化的威脅，並沒有引起任何修訂《聯合國海洋法公約》的提出，也沒有以任何多邊公約或條約進行全面性的解決。這種失靈危及沿海國家的安全以及國際海洋建制的穩定性。此外，在海洋領域風險和不確定性的增加，更是惡化當前不穩定的全球經濟。儘管要解決這些威脅是十分的複雜，但國際協議是在海洋領域維護一個有凝聚力和綜合管理制度的關鍵，其中又以圍繞國際海事組織的海洋治理建制具有更深刻實務的意義。

關鍵詞：恐怖主義、海盜、海洋治理、國際海事組織、私人海上保安公司

^{*} 南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究所副教授

壹、前言

在這個各國聚焦於極大化它們的資源，同時試圖確保自由和安全貿易維護的時代，國際公認的海洋領域規則和程序，仍然是持久國際治理的重要組成部分。在主權和勘探權的爭議，尤其是因為氣候變化產生的爭議，以及恐怖主義和海盜的襲擊，威脅國際海洋治理的既定秩序。在當前全球經濟不確定性的情形下，對貿易通道安全方面的擔憂，可能進一步破壞對全球經濟的信心。1982年《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）對於海洋治理已經在一段提高的安全意識期間，規定了總體監管框架，對於取得資源和氣候變化有同樣的重要性。本文首先介紹世界海洋的發展及海洋治理的滯後；其後討論恐怖主義與海盜的區分與合致；再次討論《聯合國海洋法公約》是否很好地適應不斷變化的威脅，而且維護一個和諧的和有效的國際海洋建制；最後是圍繞修法困難但實務不斷推進的國際海事組織領導的民間保全力量在海洋治理的貢獻。最後是結語，順道提及我國漁船的處境。

貳、世界海洋發展亟需海洋治理的新規範

地球表面近四分之三是海洋，世界上五分之四的國家是沿海國，三分之二以上的人口生活在臨近海洋的地區。當今世界海洋對人類社會的影響愈來愈大，呈現出一些主要的趨勢。

一、激烈爭奪海洋資源導致各國對海洋權益的強化

海洋是人類的第二生存空間，它所形成的巨大海上區域，影響著世界各地人們的生活。海洋聯接著世界各國，包括內陸國家，因為海域及其之上的天空維繫著90%以上的世界貿易，是聯繫各國的生命線，全球化趨勢的加快則使海洋對人類生存與發展的重要性進一步凸顯。

同時，海洋蘊藏的資源也較陸地豐富。其中，海洋石油蘊藏量約1,100多億噸，目前探明儲量約200億噸；海洋天然氣儲量約140萬億立方公尺，目前探明儲量約80萬億立方公尺。¹隨著陸地資源的大量消耗以及人口的增加，尚未得到完全開發的海洋資源就成了各方競相爭奪的對象。

技術的進步和經濟的發展促進了對海洋的應用，人類開發海域和海洋資源能力大幅提高。愈來愈多的國家將目光轉向海洋，尋求人類生存所需的基本物質資源。因此，各國都在尋找各種途徑強化自身的海洋權益，許多國家還力圖擴大自己所管轄的海域，並強調將與海洋有關的調查和科技力量、資源開發力量、保護環境的管理能力等都增加為海洋權益的構成要素，以求獲取更多的海洋資源。這些內容，尤其是強化本國的海洋權益，都已體現在多數國家制定的海洋戰略和海洋法律之中。

二、《聯合國海洋法公約》某些條款內容的模糊引發爭議

《聯合國海洋法公約》於1994年11月16日正式生效，標誌著對海洋的利用和管理進

¹ 孫志輝，〈提高全民族的海洋意識，促進海洋事業全面發展〉，載於中國國家海洋局海洋發展戰略研究所課題組著，《中國海洋發展報告》，北京：海洋出版社，2007年，〈代序〉，頁1。

入了一個嶄新的時代，同時也標誌著新的海洋法律制度和國際海洋新秩序的確立。尤其是《公約》在很大程度上改變了有關大陸礁層界限和通過國際海峽及群島海域的國際法規則，建立了200海里專屬經濟區，以及形成了有關科學研究及海洋環境保護的新原則。無論國家是否批准該《公約》，它的許多規定都已成為國際上的習慣法。總之，《公約》對世界產生了包括政治、經濟、軍事、文化，以及空間利用等在內的全方位影響，對各國的海洋實踐也具有深遠之影響。

另一方面，毋庸諱言，由於《公約》中某些條款內容模糊，不可避免地帶來了一些不容迴避的爭議：首先，國家之間的海上衝突加劇，尤其是海域狹窄的閉海和半閉海地區，由專屬經濟區和大陸礁層劃界引發的衝突日益突出。設立200海里經濟區主要與石油和漁業資源有關。它包括了世界五分之四的漁場和幾乎所有可開採的淺海石油。²其次，關於海上島嶼和礁石的主權爭端劇增。其三，對海洋空間的佔有和資源的爭奪日趨激烈。其四，海洋權益糾紛和各種涉海事件的頻繁。其五，海上管轄範圍的擴大，使沿海國的管轄能力受到不同程度的挑戰。最後，《聯合國海洋法公約》對專屬經濟區剩餘權利的歸屬欠缺明示，由軍事海洋學調查、沈船打撈和高技術海洋學觀測等活動，在在引發的專屬經濟區管轄權問題已經成為有關國家爭論的新焦點。³這些問題產生了很多不確定性，引發了國家之間的許多衝突來源。

三、海上安全威脅催生海洋治理

以《聯合國海洋法公約》的生效為起點，一直以來對海洋及其資源的開發、利用、管理及保護，已由依賴軍事力量為主的武力控制和自由使用，轉向綜合管理海洋與合作解決海洋問題。這主要因為：一方面，國家之間對海域的管轄權及海洋資源的取得權的對立明顯化，致使海洋安全保障環境十分的不安定；另一方面，無序開發及污染加快了人類對海洋生態系統和環境的破壞，加劇了氣候變化問題。全世界內若出現資源和能源不足問題時，國家之間針對海洋權益的爭端和衝突有可能無法避免。因此在海洋資源和海洋環境保護、海洋科技發展等方面加強國家之間的合作，較以往更為重要和緊迫。

同時，國際政治的結構在進入21世紀以後發生了深刻的變化，因爭奪資源和戰略通道而導致的衝突愈來愈轉向海洋。許多安全關注，諸如海盜、石油溢出造成的污染、海上運輸通道的安全、非法捕魚等，都屬於海上安全。尤其是全球化加強了國家之間的互賴，大量的貿易往來，尤其是能源靠海上運輸通道實現，海上運輸通道已成為許多國家的生命線，其安全益發重要，但任何一個國家都沒有充分的能力獨自保護海上運輸通道的安全。上述種種都說明了海洋治理（oceans governance）的必要性和重要性，它是全球治理的重要組成部分，並和海上安全密不可分。除了傳統安全外，更涉及非傳統安全。

四、國際海洋建制

1948年成立於聯合國之下的國際海事組織（International Maritime Organization, IMO），是所有海洋事務的創始機構。192個聯合國成員國中有168個國家（外加3個仲成員）是國際海事組織的成員。鐵達尼號的災難產生了1914年的《海上人命安全國際公約》

² “Scramble for the Sea”, *The Economist*, March 3, 1976.

³ 薛桂芳編，《〈聯合國海洋法公約〉與國家實踐》，北京：海洋出版社，2011年，〈前言〉，頁2。

(International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS)，並且在1974年通過了第五修正案。由於其為航運創建一個監管框架的責任，國際海事組織從而頒布了59個公約及其議定書。這些公約導致商業船隻有關的安全運作和它們與抵達港口互動的全面性全球規範。儘管這些公約解決特定的保全和安全問題，《聯合國海洋法公約》是與其他約定必須遵守的基本公約。

經過9年的談判，《聯合國海洋法公約》迎來了一個有關全球海洋治理國際協議的新時代。崔維斯 (Tullio Treves) 評論說，「《聯合國海洋法公約》作為各國關於在海洋有關的事項權利和義務一套基本的規則的權威是沒有嚴重的質疑。」⁴雖然各國的批准速度慢，而且仍然是不完整的，《聯合國海洋法公約》第320條和9個附件提供對所有船隻和沿海國一個包羅萬象的國際海洋管轄和管理的框架。雖然對一些條款有爭議，但是一般觀察包括諸如美國的許多國家尚未批准《聯合國海洋法公約》的國家，並且在其框架之中。然而，安全和氣候變化的議題在公約中並不易適應，而且甚至可能威脅到《聯合國海洋法公約》共識的國際凝聚力。然而，船舶安全一直是一個優先順序，晚近索馬利亞附近的海域發生海盜襲擊事件已經證明了《聯合國海洋法公約》在應對此一威脅的限制。

具體而言，當代的海洋制度設計與海洋資源的開發與環境保護，海權、海洋權益和海洋安全的互動，海洋和平的保障與共同發展這三組關係聯繫密切。

首先是開發與保護的平衡關係。根據資源地理學的相關定義，海洋資源是指蘊藏於海洋環境中可以被人類利用的物質和能量以及與海洋開發有關的海洋空間。海洋資源按其屬性可分為海洋生物資源、海底礦產資源、海水資源、海洋能與海洋空間資源。在世界人口數量持續擴張和陸地資源匱乏的情況下，人類利用海洋資源的廣度和深度不斷加深。海底油氣開採、海上運輸通道、深海漁業捕撈等一系列活動推動了海洋經濟的持續繁榮，另一方面也從根本上影響著大氣環境與物種平衡。近年來，過多的人類活動改變了海洋生物的生長環境和地質結構，造成了以陸源污染、海洋傾廢、船舶污染、生態危機和極地污染為主的海洋開發危機。以海上石油開採為例，按照《2008年世界海洋工程發展情況》報告的統計，截至2008年1月25日，全世界正在運營的海上鑽井平臺有678座，在建海上鑽井平臺146座。開採運輸過程中的洩露事故和人類的石油產品排放，造成大量石油入海。

根據美國國家海洋和大氣管理局有害物質反應及評估部 (Hazardous Materials Response and Assessment Division of The National Oceanic and Atmospheric Administration) 發佈的《1967-1991年美國和國際重大石油洩漏事故統計表》的統計，1967年至1991年間，共發生大型海上石油洩漏事故110起，造成超過400萬噸石油流入大海。有學者指出，「由於人類生活生產的污水、有害性物質和放射性物質的傾倒行為，紐約灣、東京灣、墨西哥灣、杭州灣、亞速灣、地中海、波羅的海等水域幾乎成了沒有生命存在的『死海』」。⁵聯合國環境計劃署 (United Nations Environment Programme, UNEP) 在《聯合國環境計劃署2010年年鑒》中指出，沿海海洋環境也明顯地受到人類過度捕撈和污染的影響，過度捕撈、污染和溫度上升已威脅到世界被評估的漁業資源的63%。客觀而言，如何做到利用與保護的平衡，思考當前與未來的永續性和處理好人與

⁴ Caron, D. and H. Scheiber, *Bringing new law to ocean waters*, Berkeley Leiden, Boston: Law of the Sea Institute M. Nijhoff Publishers, 2004, p.350.

⁵ 馬翼，《人類生存環境藍皮書》，（北京：藍天出版社，1999），頁10至11。

自然的協調關係是當前海洋問題的本質。

其次是安全和權益的互動關係。一般而言，「海洋權益」不等同於「海權」（Sea Power）。⁶前者主要強調「權利」，即以利益為導向，後者則看重「權力」，以力量為重點。海洋權益的關鍵是「維護」，而海權的核心則是「控制」，兩者在概念定義上具有明顯的區分特徵。就內涵劃分而言，有學者將海洋權益劃分為政治權益、經濟權益、安全權益和科技權益，而海權則限於國家對海洋的利用和控制。海洋安全是另一個更為細化的概念，是各國發展海上軍事、經濟、政治、文化力量的出發點，是國家安全整體概念的延伸部分。以範疇劃分而言，如果從這個維度思考，海洋權益的概念範疇相較海權而言更為寬廣，海權是維護海洋權益的切實保障，而實現海洋權益是發展海權的有力基礎，海權發展和海洋權益維護則是保障海洋安全的根本方法。其三者間既有緊密的邏輯聯繫，又有確實的互動關係。

各國以維護自身海洋權益為目標，透過多途徑手段強化海權，將傳統的軍事能力和相關的科技、開發和管理等能力按照合理比例納入海權的構成要素，在一定程度上確保了自身的海洋安全，也促進了地區和全球的海洋和平。但是，隨著部分國家因歷史或現實原因以海洋安全為藉口追求海洋權益的非理性誇大和海權的無邊界擴張，打破了三者間的邏輯遞進關係，導致海洋權益、海權和海洋安全三方互動關係的失衡，也引發了各國間在這些概念間的爭奪與妥協。目前，世界範圍內尚有90多處未劃定的海域疆界。⁷由此可見，平衡和協調海權、海洋安全和海洋權益的互動關係是當前海洋問題的迫切需求。

最後是和平與發展的因果關係。自冷戰結束以來，和平與發展是當今時代的兩大主題。從理論的角度分析，問題本質是政治與經濟的區別，其中包含世界爭端的集中體現。海洋和平是世界和平的基本保障，國際和平的大環境是共同發展的必要條件。更好地保護本國的海上航線安全、打擊海盜、恐怖主義和海上走私、維護對外出口貿易、實施海上事故急救、海上污染清理以及海洋環境保護等等都可以視為是維護海洋和平的具體手段。

參、恐怖主義與海盜的區分與合致

一、海盜問題

晚近在亞丁灣（Gulf of Aden）的海盜襲擊事件，其中用許多小型船隻來接近和登臨商業船隻，揭示了令人驚訝和廣泛顯著脆弱性的經濟後果。為了避免有人可能會認為，海盜是較早年代的產物，在2008年他們提出超過1.5億美元的贖船總金額，而且海盜配備聲納跟踪裝置、點鈔機和驗鈔機。⁸2008年1月至12月，超過90艘船隻在亞丁灣遭到了襲擊，代表從2008年的攻擊增加了100%。⁹2008年12月，超過12艘船舶，其中包括烏克蘭貨輪「法伊尼」（MV Faina）載有33輛坦克和其他軍事裝備，約250名船員在海盜

⁶ Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783* (1890).

⁷ 李國興，《中國的海洋安全和海域管轄》，上海：上海人民出版社，2009年，頁159。

⁸ E. Holbrook, "The High Seas of Risk," *Risk Management*, New York, Jan/Feb, vol. 56:1 (2009) pp. 16-17; R. Hunter, 'How do you pay a pirate's ransom?' BBC News, 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7752813.stm>.

⁹ Holbrook, op.cit., 2009, 16-17; D. Emery, 2008. 'Technology sets sights on piracy' BBC News, 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/7735685.stm>.

控制下劫持為人質。¹⁰這些掠奪代表國際社會在和平時期確保商業航運安全的通行是前所未有的失敗。此外，抵抗海盜的解決之道似乎是失敗的。根據各成員國報告國際海事組織的統計資訊，2011年針對船舶的海盜襲擊共544次，較2010年的489次增加了55次。

海盜襲擊事件被編入《聯合國海洋法公約》第100條至108條，110條以及111條，然而，解釋的限制意味著並無有效的和永續的在所有海洋區域打擊海盜的國際行動。舉例而言，第101條規定，海盜只能發生在國際水域。考慮到已經有許多攻擊是針對下錨於港口的船隻，這顯然是不能令人滿意。尤有進者，第111條的失靈以及國際法允許從事海盜行為的船隻或支持他們的「母」船「緊追」(hot pursuit)權，如果他們撤退到他們的國家或者甚至另一個國家的200海里專屬經濟區(Exclusive Economic Zone, EEZ)，使得有效的執法是不可能的。

無論這種海盜爆發的原因為何，一旦攻擊發生，問題是對國際社會似乎是不可克服的。雖然索馬利亞的港口埃爾(Eyl)是主要的海盜基地，而且其中大部分被海盜的船隻停泊，任何軍事行動將需要一個聯合國安理會的決議以遵守國際法。此外，由於缺乏過程和管轄權，一些由皇家海軍抓獲的海盜最後仍被釋放。永久的和廣泛的巡邏可能是減少海盜風險的唯一方式。這些攻擊也有經濟的衍生後果。

船東已經大聲疾呼他們經由通過好望角的回程船隻，如果情勢沒有改善，而過境亞丁灣(Gulf of Aden)的保險成本已增加。在經濟制約的年代中，當船運的租船契約減少，而船運公司正試圖極小化他們的成本，這是不受歡迎的。尤有進者，透過縮短航線降低燃料成本已成為航運業的優先策略。對船舶安全和港口進一步的威脅，其中他們碼頭是恐怖主義者使用的海事基礎設施，以推進他們的目標。

二、恐怖主義威脅

就現今而言，在《聯合國海洋法公約》甚至沒有提到恐怖主義，這似乎令人驚訝的。1985年針對「阿其爾勞羅」(Achille Lauro)郵輪的攻擊，產生船舶遭受恐怖威脅意識的提高。然而，修改中的《聯合國海洋法公約》將幾乎已經是不可能的，因為從來沒有出現過一個什麼是構成「恐怖主義」的國際公認定義。「阿其爾勞羅」攻擊鼓勵國際海事組織頒布1988年《制止危及海上航行安全非法行為的公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, SUA)。《公約》規範任何種類對船隻攻擊的威脅，任何非永久固定在海床，包括...潛水器，或任何其他強調跨國罪行的浮動船艇。¹¹911事件後，放大對於大型商業船隻的脆弱性帶來潛在威脅的關切，導致對《海上人命安全公約》修訂，包括《國際船舶和港口設施保安規則》以及國際船舶安全證書的發放。可以說，這些措施的有效性導致了最近海上恐怖襲擊的缺乏。此無疑受到泰米爾猛虎組織(Tamil Tigers)消亡的協助，其表現在攻擊船隻的大量能力。然而，災難性的潛在攻擊依然存在。雖然海盜襲擊是為了金錢而不是意識形態的目的，並因此不列為恐怖主義，但劫持到諸如石油、化肥和天然氣貨物可能被用於恐怖主義目的造成嚴重後果依然存在。

三、海上恐怖主義與海盜的區別

¹⁰ Emery, op. cit.

¹¹ SUA1988.

危及海上安全，尤其是航運安全最傳統的因素就是海盜。海盜行爲是一項古老的國際犯罪，嚴懲海盜犯罪，是19世紀以來國際習慣法上的一貫主張。然而在1958年以前，國際習慣法上的海盜概念並不一致，只是傳統的認識和各國自己的規定。直到1958年聯合國第一次海洋法會議上，通過了《公海公約》(Convention on the High Seas)，該《公約》是在國際習慣法的基礎上，統一了「海盜」的概念。1982年第三次海洋法會議上通過的《聯合國海洋法公約》中，對海盜的界定基本上是直接引用了1958年《公海公約》。《聯合國海洋法公約》第101條規定，下列行爲中的任何行爲構成海盜行爲：(a)私人船舶或私人飛機的船員、機組成員或乘客爲私人目的，對下列對象所從事的任何非法的暴力或扣留行爲，或任何掠奪行爲：(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)明知船舶或飛機成爲海盜船舶或飛機的事實，而自願參加其活動的任何行爲；(c)教唆或故意便利(a)或(b)項所述行爲的任何行爲。

從公約對海盜構成條件的規定，可以清楚地看到海盜行爲的特徵應包括：首先，海盜本質上的非法性。任何形式的海盜都是既沒有法律的授權，也不屬於排除國際危害性和國際違法性的行爲，非法性是它的本質特徵。其次，海盜客觀上的強暴性。歷史上由來已久的海盜，常常是使用槍支彈藥或其他方式對船舶或飛機進行攻擊或破壞，採用暴力威脅或其他手段，掠取船舶或飛機本身，或掠奪船舶或飛機上的船員、機組成員及其乘客的財物。因此，暴力行爲、扣留行爲、掠奪行爲是海盜的明顯客觀方面特徵。其三，海盜主觀方面的私人目的性。海盜行爲的行爲主體一般情況下是私人船舶或私人飛機的船員、機組成員或乘客，其目的主要是爲了劫持財物，而沒有推翻政府或對抗政府的政治目標。其四，海盜行爲的共管性。由於海盜行爲是發生在公海或任何國家管轄範圍以外的區域或兩個以上國家的海域上，所以各國政府通力合作，聯合打擊海盜已成爲國際社會的共同行動。

與前述海上恐怖主義的特徵相較，在非法性、暴力性、共管性這三方面而言，可謂二者並沒有什麼本質的不同，海上恐怖主義與海盜的基本區別在於私人動機與政治目的上。此一基本的區別是歷史發展的結果，早在1860年代初此二者的劃分還不甚清楚，最爲典型的是「桑他瑪麗亞號」(*Santa Maria*)事件。1961年1月23日葡萄牙籍高級豪華遠洋遊船班輪「桑他瑪麗亞號」在西印度洋被葡萄牙撒拉紮政府的反對派領袖卡爾沃(Henrique Galvão)劫持，被迫改變原來航向，並且卡爾沃聲明這次行動是對撒拉紮(António de Oliveira Salazar)政府的一種政治行爲，並要求將他和他的船員作爲叛亂團體對待。葡萄牙向美國、英國和荷蘭發出請求尋找該船，並按照國際法拿捕該船。最後葡萄牙按照其國內法宣佈爲海盜。¹²但是該事件發生之後，有的國家對葡萄牙將此事件視爲「海盜」事件存在不同看法。換言之，當時該次行動並沒有作爲海上恐怖主義行爲對待，因爲當時沒有「海上恐怖主義」這個概念。

隨著1982年《聯合國海洋法公約》的公諸於世，此一區別爲國際社會普遍周知。構成恐怖主義行爲，其主觀方面必須具有對抗政府、製造混亂、或影響政府和社會大眾，

¹² Menefee, Samuel Pyeatt, "Terrorism at Sea: The Historical Development of an International Legal Response" in E. Ellen (ed.), *Violence at Sea: An International Workshop in Maritime Terrorism* (1987); Shapiro, Peter. *Issue: A Journal of Opinion*, Vol. 2, No. 3. (Autumn, 1972), pp. 37-40; Pereira, Anthony W., "The Neglected Tragedy: The Return to War in Angola, *The Journal of Modern African Studies*", Vol. 32, No. 1. (Mar., 1994), pp. 1-28.

為實現其政治或社會目標服務的特徵，否則，不能冠以恐怖主義。而根據公約關於海盜罪構成條件的規定，海盜行為在主觀方面則必須是出於私人目的而實施暴力行為。

四、海上恐怖主義與海盜的聯繫

在明確海盜與海上恐怖主義區別的同時，還應該注意兩者的聯繫。近年來，隨著各國反恐努力的擴大，恐怖主義者在陸地的活動空間已經逐步喪失減少，不得不將其陣地轉向海洋。美國911事件後，「基地組織將部分恐怖主義根據地秘密轉移到海上，並組成了一支大約20艘艦船的」恐怖艦隊，分佈在阿拉伯海和印度洋等海域，隨時準備再度發動恐怖襲擊。傳統海盜的目的只是為了搶劫財物，而現代恐怖主義者的目的在於對抗政府、製造混亂。恐怖主義者的目標也不再僅僅限於油輪和商船，軍艦、碼頭乃至港口都成為它們的襲擊對象。

另外，某些海盜已和恐怖主義者合為一氣，他們或成為恐怖組織的成員，或受恐怖組織操縱與控制，其目的是將劫掠的錢財用來資助恐怖活動，或者以海盜身分從事恐怖活動。這兩種罪犯用的往往都是小巧的機船，採用的都是殘忍的暴力方式，在這種情況下，就很難將兩者區分開來。因此，諸如東協國家的宣言中，將打擊恐怖主義、跨國犯罪與對付海盜視為一體。新加坡軍方根據這種情況，總結表示：我們不知道使用這種船隻的是海盜還是恐怖主義者，因此，最好用同樣的辦法對付他們。

五、小型船舶的威脅

基於它們的諸多優勢，恐怖主義者和海盜之間共同點之一是都偏好使用小型船隻。¹³小型船隻可利用性、購買、改裝和運行成本低，隱蔽的容易和淺灘牽引，以及對它們成功運作最小技能的要求，所有重點都指向他們的首選部署。雖然日益受到關注，但是各國政府、聯合國和國際海事組織似乎不願意解決，這些船隻缺乏國際的監管。應該指出的是，儘管《聯合國海洋法公約》適用於所有船舶，但國際海事組織規定只涉及國際《海上人命安全公約》範圍內的船隻。《海上人命安全公約》僅規定了船舶總噸位500噸以上國際航行的客船。因此，廣大非《海上人命安全公約》的非締約國規範世界各地商業和娛樂船隻有賴於國家的規定，而且在諸如美國和澳洲的聯合的案例中，對每個國家監管。在某些國家，對小型船舶和船員是完全沒有任何的監管。此將導致各國之間，而且甚至是《海上人命安全公約》締約國與非締約國家之間規範船舶大量的不一致性。2002年在葉門水域對美國「柯爾號」(USS Cole)軍艦在2000年和「林堡號」(Limburg)的攻擊，其中裝滿炸藥的小型船隻被引爆同時波及旁邊的船，並沒有導致邁向國際規則的倡議。高機動性、快速和難以偵測的小型船舶仍然對海洋基礎設施構成潛在的威脅，而且無論是作為恐怖武器或作為海盜的運輸都對所有的船運造成威脅。然而，海盜和恐怖主義威脅同時對依賴通航通道的經濟造成潛在的影響。

肆、恐怖主義與海盜在認定和管轄權上的衝突及調和

根據簡單的分析，一方面確認海盜與恐怖主義的基本區別，又清晰兩者之間的聯

¹³ Reference to 'small vessels' in this article refers to floating craft of less than 25 metres in overall length that are motor powered.

繫，當今國際情勢下，要維護海上安全環境，保障海洋運輸秩序，某種程度已經將海上恐怖主義與海盜視為同等程度的威脅，必須合力治理兩項威脅。但《聯合國海洋法公約》下的海盜定義，在實際中造成了認定和管轄上的諸多問題。

首先，問題之一來自《聯合國海洋法公約》將海盜行為限定在公海或任何國家管轄之外的地方。根據此一規定，海盜必須是發生在公海上的世界性犯罪行為。而現實情況是，大多數的海盜行為發生在國家的領海或專屬經濟區之內。按照《聯合國海洋法公約》的規定，除非享有管轄權的沿海國將該行為界定為海盜並對其打擊，否則就不能認定這些犯罪者是海盜。因此，對海盜的執行措施就留給了沿海或領土受侵犯的國家。而實行嚴格管轄權的國家在對專屬經濟區的管轄權適用上，排除了發生在狹水道上的海盜行為，例如麻六甲海峽。

其次，問題來自《聯合國海洋法公約》關於海盜行為對象的規定。《聯合國海洋法公約》規定海盜在客觀上必須對另一船舶及船上人實施，如果在同一船隻內實施類似行為，則不屬於海盜罪。面對當今海盜作案通常都先派臥底在目標船上工作，目標船開航後通知海盜組織其所在位置及航線、人員裝備等情報，為海盜船做內應的現實，這種規定顯然會放縱這些從事臥底的海盜犯。因為當真正的海盜進入臥底船內實施搶劫時，作為其同夥的臥底不可能不參與行動，但他們無論如何的行動都是在自己所處的「同一船舶內」，而按照規定不對另一船舶及船上人實施暴力行為都不屬於海盜犯罪。

其三，問題來自《聯合國海洋法公約》將海盜僅僅限定為出於私人目的的私人行為。而將海盜限定在私人目的的私人行為，就會使得締約國在對以政治為目的的行為的普遍管轄權方面的能力和意願大幅縮小，將那些將劫掠的錢財用來資助恐怖活動為目的或以海盜身分從事恐怖活動的分子排除在外。

最後，問題來自《聯合國海洋法公約》關於海盜主體的規定。《聯合國海洋法公約》明確規定海盜罪的主體必須是私人船舶的船員或私人飛機的機組人員或乘客。但在現實中，有不少海盜是以快艇偽裝成海上巡邏艇及員警，在夜晚識別度不高的情況下作案。此外，還有水上執法人員與海盜相互勾結共同作案的可能。如果這種情況已被明確掌握，但礙於主體條件與法律規定的特徵不符，因而不能實施打擊或逮捕。

囿於公約關於海盜罪構成條件的規定所產生的諸種衝突和弊端，極有可能產生恐怖主義組織成員國在公海上劫持船舶的行為是不受懲罰的犯罪行為的情況，當恐怖主義分子或偽裝成巡邏員警的犯罪分子出於政治目標在同一船隻上實施某種暴力活動時，他們的罪行是被排除在海盜行為之外，只好以其沒有可適用的司法管轄權而使之逃避法律制裁。同樣，如果恐怖主義行為發生在沿海國家的領海上，它也會排除適用海盜行為的管轄權。反之，這種事件會被認為是海上暴力行為，結果沿海國傢俱有自由裁量權。如此，恐怖主義分子劫掠船舶的行為成為海洋法上打擊的空白。

修改《聯合國海洋法公約》關於海盜的概念及其構成條件，將「公海」之犯罪地、「同一船隻」和「私人船舶」的犯罪對象、「私人目的」的主觀要件從海盜定義中排除，或作適當的修改或補充，如有學者建議對「私人利益」做寬泛解釋，即「私人利益」包括下列情況下產生的個人動機「由個人、個人組織或特定的政府當局造成的傷害。」因此，會使上述這類衝突得到有效解決，使這類按照法律規定不歸屬於海盜，但實則恐怖主義的海上犯罪得到有效制止和懲罰。

由於海盜和恐怖主義的基本差別是私人動機與政治動機的比較，取消兩者的差別將會引起更大的司法管轄權，強行法上的管轄權就會延伸到海上的恐怖主義活動。把以政

治為目的的海盜包括在內，將會擴大對領海內外的恐怖主義活動的管轄，而且即使一個國家不是1982年《聯合國海洋法公約》的成員國，國際法下關於海盜的普遍管轄權，也延伸適用於這類行爲。隨著以商業為目的的恐怖主義活動的洶湧和領海內及港口區內恐怖主義活動的增加，在國際公約下調整海盜和恐怖主義的概念和構成條件，將會更好地有助於恐怖主義的打擊。

伍、「私人海上保安公司」作為恐怖主義和海盜治理的工具

2012年5月16日至25日，國際海事組織第90屆海洋保安委員會（Maritime Safety Committee, MSC90）會議期間，「海盜和武裝搶劫船舶」議題再次成爲會議的焦點和熱點。國際海事組織秘書長關水康司（Koji Sekimizu）表示，目前船上攜帶武器問題已經成爲防海盜議題的焦點所在，呼籲各成員國，無論其代表船旗國、港口國、沿岸國還是船員所屬國，與船東就此加強溝通交流，以期爲國際海事組織下一步制訂相應指導原則提出清晰的政策導向。

高階層辯論會主要關注三方面的議題：首先是關於由國際海事組織或其他國際組織制訂「私人海上保安公司」（Private Maritime Security Company, PMSC）和「私人武裝保安人員」（privately contracted armed security personnel, PCASP）的強制性指導原則和標準；其次是有關沿岸國對「私人武裝保安人員」的關注事項；最後是武器使用的指南。根據國際海事組織A.1044(27) 決議，船員不應攜帶武器。至於是否透過雇傭「私人武裝保安人員」來加強防海盜能力，辯論會認爲應由船旗國經由風險評估並與船公司磋商後決定。

一、海洋保安委員會對於民間保安的共識與制定指導原則的注意事項

經過磋商，高級別辯論會達成以下基本共識：第一，仍然強烈建議不給船員配備武器；第二，雇傭「私人武裝保安人員」僅作爲船舶航經海盜活動高風險區域特定情況下的特殊措施，不應常態化；第三，應由船旗國經風險評估且與船公司磋商後決定是否使用「私人武裝保安人員」；第四，各國政府應在考慮國際海事組織所制訂指導原則的基礎上，基於國家層面決定是否授權懸掛其船旗的船舶使用「私人武裝保安人員」，並應明確使用條件並廣泛告知業界（包括國際海事組織）。第五，作爲現行有關船旗國、港口國、沿岸國和船公司指導原則的補充，國際海事組織應制訂有關「私人海上保安公司」的指導原則；第六，國際海事組織應就船上使用武裝事宜制訂指導原則，幫助各國國家層面政策制訂並最大限度促進國家間的政策協調。應注意此指導原則的制訂並不意味總體上推薦使用「私人武裝保安人員」；第七，國際海事組織應就船上使用「私人海上保安公司」和「私人武裝保安人員」的標準制訂指導性原則；第八，國際海事組織應與國際標準組織（International Organization for Standardization, ISO）緊密合作，以確保後者制訂的「私人海上保安公司」和「私人武裝保安人員」的國際標準與國際海事組織指導原則的一致性。

另外，高階層辯論會強調，在國際海事組織制定指導原則時，應注意一些因素：首先，船旗國在決定其政策時，應考慮船上配備武器及武裝保安人員可能帶來的暴力問

題。其次，船旗國應向船長、船員、船東、運營人、各公司澄清有關配備武裝保安人員的國家政策。其三，船長應介入（武器使用）決策過程，船上應有書面文件證明船長在任何時候具有絕對權力。其四，「私人武裝保安人員」的使用不應視為防海盜最佳管理措施（Best Management Practices, BMP）的替代方法，而做為後者的附加選項。其五，船旗國對防海盜高風險區域運營的船舶具有司法權，因此應適用船旗國頒佈的有關「私人武裝保安人員」和「私人海上保安公司」的法律法規。其六，主管機關應確保懸掛其船旗且雇傭了「私人武裝保安人員」的船舶在登記航行索馬利亞水域（包括亞丁灣和西印度洋）時，立刻報告「海上安全中心非洲之角」（Maritime Security Centre Horn of Africa, MSCHOA）。¹⁴

其七，非常重要，「私人武裝保安人員」應熟知並完全遵循船東、「私人海上保安公司」和船長三方關於使用武力事宜所達成的協議。「私人武裝保安人員」應清楚其主要職責是，在必要時使用最低限度的武力以阻止海盜登輪。「私人海上保安公司」應提供詳細的升級使用武器的方案，做為保安小組應對海盜襲擊程式的組成部分。其八，「私人海上保安公司」應要求其員工採取合理措施避免濫用武力。如需使用武力，必須滿足適用法律。除非面對海盜襲擊形勢危急確有必要，否則不得使用武力。「私人海上保安公司」應要求其員工在面對海盜襲擊時，除非出於自我防衛或防衛其他人員免遭死亡或嚴重傷亡威脅，或為阻止可導致嚴重傷亡的嚴重犯罪行為，否則不應使用武器。

二、各國配合國際海事組織制定的指導原則採取相應措施

海洋保安委員會會議認為，對沿岸國和港口國主管機關而言，應根據國際海事組織制訂的指導原則，就「私人武裝保安人員」及其武器裝備和保安設備在其管轄水域登離船制訂國家政策，並廣泛告知業界、「私人海上保安公司」、所有締約國以及國際海事組織，以便各船旗國採取相應的應對措施。對海盜嫌疑犯開火可能使船長、船東或船公司陷入法律糾紛。在某些國家，即便是出於自我防衛而擊斃海盜嫌疑犯，也可能導致難以預料的司法後果。還應注意沿岸國和港口國關於攜帶武器裝備登離船可能導致的海關和保安問題，甚至可能觸犯當地法律。根據國際海事組織委託，世界海關組織（World Customs Organization, WCO）將致力於收集海盜活動高風險區域各國家的政策。國際海事組織方面將及時在其網站發佈收到各成員國及國際組織有關「私人武裝保安人員」的各有關國家政策。

根據全會賦予的工作許可權，會議成立了「海上保安和防海盜工作組」，並完成了以下工作：在英國提交文件（MSC90/20/6）基礎上，起草了「為航行高危區域船舶提供『私人武裝保安人員』的『私人海上保安公司』臨時指導原則」（Interim Guidance to Private Maritime Security Companies Providing Privately Contracted Armed Security Personnel on Board Ships in the High Risk Area）；¹⁵起草了「船旗國阻止和減輕海盜襲擊的臨時指導原則」（Interim Guidance for Flag States on Measures to Prevent and Mitigate Somalia-based Piracy）；¹⁶修訂了「船東和船舶運營人在高危區域使用『私人武裝保安人

¹⁴ <http://www.mschoa.org/on-shore/home>

¹⁵ MSC.1/Circ.1443, <<http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/MS-Circ.1443.pdf>>.

¹⁶ MSC.1/Circ.1444, <<http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/MS-Circ.1444.pdf>>.

員』的臨時指導原則」(Revised Interim Guidance to Shipowners, Ship Operators and Shipmasters on the Use of Privately Contracted Armed Security Personnel on Board Ships in the High Risk Area)。¹⁷此外，在原通函MSC.1/Circ.1405 (Rev.1) 新增3.2.5明確根據船旗國適用的國際法律，雇傭「私人武裝保安人員」使用武器的尺寸和類型的通用要求等內容。

在高風險的地區提供武裝的保安人員。指導包括以下四點：一是關於「私人海上保安公司」的專業認證問題，包括獲得相關國家或國際的私人海上安全服務標準的證書。二是必須達到「私人海上保安公司」的要求，包括建立一定程序，為船東或船舶運營者提供海上安全服務，並要遵守相關的所有條文要求。三是管理問題，包括為武裝安全人員團隊提供一系列的建議，審核及員工培訓。四是武裝人員部署問題，解決武裝人員部署的特定需要及「私人海上保安公司」的角色以確保高效、成功的部署，包括與船東或運營者的通訊，從登船至離船間有關管理及使用槍支與彈藥的指引等。

上述關於「私人海上保安公司」的臨時指導原則 (MSC.1/Circ.1443)，將作為國際標準組織訂訂「私人海上保安公司」標準的基礎性文件。國際標準組織甚至已給出此未來標準的編號為ISO28007。英國目前已經建立針對「私人海上保安公司」的政府監督、業界主導的協力廠商獨立認證機制。就之前而言，舉例而言，(Ambrey Risk) 是全球首個獲得勞氏品質認證 (Lloyd's Register Quality Assurance, LRQA) ¹⁸ 授予ISO 9001:2008的私人武裝安保公司。勞氏品質認證稱，Ambrey認證專門針對商船以及石油和天然氣行業船舶海上保安規定而設定。然而，ISO 9001:2008主要集中於品質管制體系。國際標準組織的官方網站稱，ISO 9001:2008的所有要求是通用的，針對所有組織，無論其類型、規模或提供的產品和服務。目前尚不清楚是否有其他海上私人保安公司正在尋求或試圖尋求ISO 9001:2008認證。該標準雖不用於衡量船舶的保安能力，但卻是擁有健全品質管制體系的證明。勞氏品質認證是國際標準組織管理下的眾多認證機構之一，也由於其對該行業的深刻理解使其成為航運業備受歡迎的認證機構。今後，經過認證的海上私人安保公司證書將在國際標準組織可公開提供的規範(ISO/PAS)28007計畫內有效。

會議期間，非政府組織「海事界保安協會」(Security Association for the Maritime Industry, SAMI) 專題介紹了其基於國際海事組織有關指導原則和「私人保安服務供應商國際行為規則」(International Code of Conduct for Private Security Service Providers, ICoC) 所建立的針對「私人海上保安公司」的協力廠商檢查認證程式。關於「私人武裝保安人員」或武裝小分隊 (vessel protection detachment, VPD) 登輪護航可能導致船上救生設備容量不足的問題，會議決定由各船旗國自行決定對策。

三、既有民間保全公司認為軍事部門未充分分享情報

然而，海上私人保安公司批評各國海軍並未共享海盜的相關資訊，舉例而言，亞丁灣集團交通 (Gulf of Aden Group Transits, GoAGT) 首席執行官戴維斯 (Nick Davies)

¹⁷ MSC.1/Circ.1405/Rev.2, <<http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/MS-Circ.1405-Rev2.pdf>>.

¹⁸ 英國勞氏品質認證有限公司(LRQA)是英國勞氏船級社(Lloyd's Register-LR)的全資子公司。LR 成立於1760年，是世界上第一家船舶入級及檢驗的機構，也是英國最古老的企業之一。LRQA於1985年成立，並於隔年成為全球首家取得英國 UKAS 認可，進行 ISO9001及 ISO14001驗證服務的機構，證書序號001。參見<http://www.lrqa.com.tw/about-us/>

在談及海盜相關資訊漏報事件時指出，鑒於報導海盜事件時，不可避免地會在媒體上出現船東的名字，所以他們都不願意發布報告。他還稱，總部設於倫敦的亞丁灣集團交通海上保安服務公司因聯合部隊和海上私人安保行業之間可共用資訊的數量過少而感到失望。

北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）航運中心的海軍少校拉維克（Andres Loevik）稱，不斷改進的情報蒐集設備大幅提高了海軍的效率。即使海盜方面的相關資訊的來源是保密的，但他們也會盡最大努力為該行業提供該方面的資料，並將盡可能少地隱瞞資訊。同時，拉維克也要求商船需要遵守第四版最佳管理實踐（best management practices version 4, BMP4）中規定的內容，並報告相關事件。

波羅的海國際航運公會（Baltic and International Maritime Council, BIMCO）首席海上安保官員諾克斯（Giles Noakes）指出，船舶雇傭武裝保安制定的標準合約（GUARDCON）中規定，船東應報告船上的任何武裝部隊並且各方都有報告事件的合約義務。國際標準組織將ISO 28007作為海上私人保安公司的實施標準，該標準也為報告海盜事件提供了依據。

陸、結語

在海洋領域治理的穩定性仍然是在國際機制中的重要組成部分。海盜和海洋恐怖主義有權力在任何全球經濟復甦而增加的成本為貨主和消費者以及沿海國家安全的威脅，侵蝕人們的信心。這些威脅在有沒有國際共識是特別有問題的，它們是如何被最小化。然而，它是暖化的海洋和海平面上升所帶來的後果，此乃目前國際社會面臨最大的挑戰。儘管世界經濟正在忙於處理目前的危機，但新條約和公約的起草以確保順利過渡到一個迅速變化的海洋領域，它仍然是重要的事。

近年來，臺灣船隻在索馬利亞附近海域深受海盜之苦。2010年5月，臺灣漁船「泰源227」號被海盜劫持，28名漁民被抓扣，在船主支付了贖金後才於2011年1月被放還。2010年耶誕節，高雄籍漁船「旭富一號」也在索馬利亞海域遭海盜挾持，船上包括1名台籍船長和13名中國大陸船員在內的26人被海盜扣押了18個月後，方於2012年7月獲釋。而2010年3月遭劫持的「日春財68號」漁船更慘，竟然被海盜當作了海盜船，被綁架的台籍船長吳來于則在2011年5月遭美軍追擊開火中不幸喪生，一度引發台美外交糾紛。臺灣漁民對於海盜屢屢侵擾不堪其苦，一度要求政府派軍艦前往護航，但最終不了了之。

因此，為加強自身的安全，2012年以來，臺灣漁船雇用了斯里蘭卡的海軍人員，成功地打退了多次海盜的侵擾。由於中華民國海軍缺乏遠洋裝備，臺灣漁船在臺灣沿海、近海捕魚可以獲得海軍的護漁保障，但遠洋捕魚就無法獲得海軍的庇護，只能仰賴國際安全體系的保障，當國際安全體系也無能為力時，雇傭兵就成為最後的選擇。近年來臺灣漁船在索馬利亞海域作業時多次遭海盜劫持，海盜不僅大肆勒索贖金，還對被抓的漁民實施慘無人道的折磨，使得臺灣漁船視該區域為禁區。不過，索馬利亞附近海域漁業資源豐富，包括製造魚罐頭常用的長鰭鮪魚以及銷往日本、中國、韓國做生魚片的大目鮪魚等，使得該地又是臺灣漁民最想去的海域。

屏東縣東港區漁會總幹事林漢醜透露，為了解決這個矛盾性的問題，臺灣鮪魚公會2012年與斯里蘭卡政府簽訂協定，雇用斯里蘭卡海軍為漁船提供武裝保護。根據協定，雇傭兵以半年為一期，臺灣漁船按每期每人54萬元支付報酬。一般每艘漁船上搭載3名

斯里蘭卡雇傭兵，配備機關槍、2,000發子彈與其他精良設備，3人以「三班」方式輪流在船頭警戒，見到索馬利亞海盜快艇接近就立即開火。目前臺灣已有上百艘漁船使用雇傭兵。

參考資料

- Adede, A. 1975. 'Settlement of Disputes arising under the Law of Sea Convention.' *American Journal of International Law*, vol. 69.
- Becker, M. 2008. 'International Law of the Sea.' *The International Lawyer*, Chicago, vol. 42: 2, pp. 797-810.
- Borgerson, S. 2008. 'Arctic Meltdown; The Economic and Security Implications of Global Warming.' *Foreign Affairs*, New York, Mar/Apr, vol. 87:2, pp. 63-69.
- Caron, D. and H. Scheiber 2004. *Bringing new law to ocean waters*, Berkeley Leiden, Boston: Law of the Sea Institute M. Nijhoff Publishers.
- Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (SUA) 1988. http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=259&doc_id=686.
- Emery, D. 2008. 'Technology sets sights on piracy' BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/7735685.stm>.
- Holbrook, E. 2009. 'The High Seas of Risk', *Risk Management*, New York, Jan/Feb, vol. 56:1, pp. 16-17.
- Hunter, R. 2008. 'How do you pay a pirate's ransom?' BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7752813.stm>.
- International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS). 2006. http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?topic_id=257&doc_id=647.
- Lajeunesse, A. 2008. 'The Northwest Passage in Canadian policy.' *International Journal*, Toronto, vol. 6:4.
- Lucchini, L. In R. Lagoni and D. Vignes 2006. *Maritime delimitation*, Publications on ocean development, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff.
- Schwartz, P. and D. Randall 2003. 'An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security.' GBN Global Business Network, October.
- Treves, T. 2004. 'The Law of the Sea Convention Ten Years after Entry into Force.' In D. Caron & H. Scheiber, *Bringing new law to ocean waters*, Berkeley Leiden, Boston: Law of the Sea Institute M. Nijhoff Publishers.
- United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982. http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.