

就法律層面探討艦艇反恐應變

李蕎青 中尉

提 要：

- 一、基於國際法、聯合國各項決議與各國海上安全，各國皆派遣軍艦駐防亞丁灣海域，並試圖藉合作機制處理該海域海盜問題。本文先就海盜問題發生原因進行探討，其次分析各國參與亞丁灣海盜護航動機，接著就海上安全合作法制與機制之特點實施論述，最後闡述各國海上反恐合作未來應努力方向。
- 二、海盜發生原因是歷史的產物，現階段雖各國持續投入兵力對該國商船實施護航，但缺乏統一協調機構，往往造成資源浪費，支援時間也不及應付海盜登船掠奪，事倍功半。如何針對亞丁灣海盜有效治理，還需從各國聯合機制的建立、該區域法制建立開始著手，方能從嚇阻海盜及提升地區經濟兩方面，才能有效讓當地人民摒棄海盜行為、拒絕配合海盜，進而剷除海盜根據地，並讓地區走向法制化的經濟繁榮。

關鍵詞：海上反恐、海盜治理、亞丁灣(索馬利亞)海盜

壹、前言

2011年初亞丁灣海盜擄獲南韓1萬噸級化學品運輸船「三湖珠寶號」，在扣押航返盜窟時，南韓海軍突擊隊「青天部隊」搭乘「崔瑩號」於破曉時分展開「亞丁灣黎明作戰」行動，將受制商船營救出來，過程歷時5個小時，擊斃8名並生擒5名海盜。此樁罕見的營救奇蹟為多年來亞丁灣的海盜治理添了一劑強心針，但在掌聲之餘，卻也突顯除

了各國積極投入武裝力量之外，亦應該從法治的角度來予以協助，才能解開亞丁灣海盜為全球航運安全及經濟發展所打下的死結。

貳、亞丁灣沿海水域海盜問題凸顯之原因

索馬利亞海盜活動頻繁，2010年間在索馬利亞外海劫掠的世界各國船舶，共扣留49艘不同型海輪，綁架了1181位人質，遂行勒索放行的勾當，即使是聯合國運輸食品的船

船，都無法倖免，該海域近年來國際海事組織列為世界上最危險的海域之一。2008年6月聯合國安理會全票通過打擊索馬利亞海盜的1816號決議，呼籲各國通過軍事手段以及與索馬利亞過渡政府合作等措施，積極打擊索馬利亞海盜。再加上後續等決議，一年內聯合國安理會已就索馬利亞問題連續通過三份決議，可見索馬利亞海盜危害之嚴重，為何索馬利亞海盜會變的如此猖獗，其原因分析有以下各點：

一、內戰頻仍

1991年索馬利亞前政府被推翻之後，國家就陷入了徹底的無政府狀態，全國各地被不同派系武裝組織佔領割據，不斷發生內戰，政府當局政令不出都門，民不聊生，於是亡命之徒選擇鋌而走險，以海上劫掠維生。索馬利亞海岸線綿長，當地海盜對地形熟悉，選定目標物後自母船放出多艘攻擊快艇，十幾分鐘即劫持完畢。美國的特遣部隊、北約的反恐艦隊、歐盟的保安艦隊及俄羅斯、中國、日本、印度等國雖都有派遣海軍艦艇護航、巡邏，但海盜機動性高，對軍艦蹤跡亦可掌握，使得「監船利砲」來回奔波，事倍功半，縱使偶有收穫，也是治標的作為。要治本應該從陸上進行，以法治建立適宜海上反恐合作機制，並恢復索馬利亞國內法治與秩序，才是解決之道。

二、地理環境特殊

亞丁灣位於索馬利亞和葉門之間，連接著印度洋與紅海，是全球船隻通過蘇伊士運河的必經之處，繁忙的國際貿易使亞丁灣成為貨物及原油往來歐洲至亞洲的水路。據統

計數字，每年通過亞丁灣的船隻可多達1.8萬艘次，而索馬利亞因地利之故，扼控了亞丁灣，因此才導致索馬利亞海盜覬覦附近海域往來的貨物，襲擊並扣押商船及船員，再向相關政府或船東勒索鉅額贖金。

三、企業化經營與地方政府的腐敗現象

面對逐年嚴重的海盜現象，索馬利亞當局及國際社會均感難以應付，而索馬利亞海盜在掠奪成功多於失敗的鼓舞下，各派系逐年成長，並以勒贖的巨額贖金為基礎，建立一套完整的海盜體系，網羅各方面人才替海盜經營事業，舉凡招募亡命之徒、徵購新型武器裝備及通訊器材，並跨領域炒作地皮及跨國投資、贖金漂白、看管人質和船隻，各方面都有白道人士代為奔走效命，地方政府現階段無力遏制海盜活動，就連當地警方也與海盜勾結，收取賄賂。

四、法律漏洞與高額利潤

索馬利亞海盜每劫持一艘船平均可以獲得約100萬美元的贖金，對每天生活花費不足1美元的索國人來說，這絕對是個天文數字。而索馬利亞本國沒有能力通過法律，更沒有適切執法部隊可將海盜繩之以法，就算國外海軍亦無法直接逮捕海盜，只能在海盜有危害船隻的作為時，才能實施打擊行動，以武力逼迫其放下武器。面對這樣「高回報，低風險」，也難怪越來越多為生活所迫的當地人民正加入海盜的行列。

參、各國參與海上艦艇反恐合作之動機

索馬利亞外海海盜猖獗，一般人難免質

疑：目前該海域已有美英法俄中印等國戰艦巡弋，難道無法制止海盜的恐怖活動嗎？根據國際海事組織(IMO)表示，索馬利亞外海範圍極大，據估算必須61艘軍艦始足以確保往來船隻安全，而目前進駐軍艦僅約15至20艘，當然會有許多安全上的罅隙，給予海盜有機可乘。其次索馬利亞十餘年來動亂不堪，雖軍民生活艱難，但海盜仰賴巨額贖金建構的集團，除反應敏捷且武器精良，從各型輕武器外，還有手提式防空武器。海盜一旦鎖定目標十幾分鐘就可以劫持成功，而護航艦艇根本反應不及。有部分人士認為應該以「犁庭掃穴」方式掃除海盜陸上根據地，但索馬利亞連年戰事，人民均具有武裝力量，平均每一人至少有一件自動步槍，再加上政府單位、人民皆與海盜掛勾利益分享及被廣泛討論的索國主權問題，外來力量要對索馬利亞展開攻擊，必須付出極大的代價，甚至還需顧慮會不會將當地人民推向另一種恐怖主義。例如柯林頓政府於1993年對索馬利亞進行「人道干預」，美軍在索國首都摩加迪休遭到強烈反擊，造成死傷無數，四天後即宣告撤離。另外索馬利亞內戰十餘年間，難民遍布全球，其中不乏激進的「索馬利亞聖戰組織」成員，若各國貿然進攻索馬利亞本土，就必須冒著本國內部遭到恐怖報復的風險，此即各國投鼠忌器，只派出戰艦護航，不敢「犁庭掃穴」的原因之一。而各國依循聯合國決議案大張旗鼓地派出軍艦赴亞丁灣海域，其背後動機如下：

一、國際聯合反恐的職責

2001年的「911恐怖攻擊」事件後，北

約首次宣布啟動共同防衛機制，即該恐怖攻擊事件若是受到任何國家指示，將被視為對美國的軍事攻擊，也被認為是對所有北約成員國的軍事攻擊，而在同年10月7日美國在英軍的支援下對阿富汗發動了軍事襲擊，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軍事行動，此次的攻擊行動被視為國際合作反恐行動的里程碑，自此反恐即成為國際海上安全的重要議題，各國皆設立了反恐專責機構、預防機制及制定反恐協定(法律)。而近年來恐怖攻擊由原本的空中劫機爆破有開始往海上目標劫持發展的趨勢。2007年上海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。

二、保護海洋環境與資源

位於亞丁灣海域周邊的國家並無能力監控國際航道上的船隻或嚴格限制小型船隻接近及發動攻擊，以確保航行於水道上的商船安全，所以恐怖組織選定吃水深、船速慢的大型商船搶奪成功後，可利用其來衝撞重要港口的設施，或直接在主要航道上引爆沉沒，藉以封鎖水道癱瘓航運並加以威脅贖金，而遭受攻擊沉沒的商船，漏油或殘骸問題將會進一步破壞環境，造成無法彌補的汙染，這些舉動對國際經濟及生態都造成損害。現

今國際社會貿易須依存於海上交通安全，故海上反恐也成為各國維繫經濟發展的重要工作。

三、避免增加運輸成本

海盜問題會引發中國大陸在內的國際社會成員國密切關注，實因此問題影響國際貿易極深，海上的安全是維持各國經濟高度成長的關鍵，若因局部海域海盜問題而被迫必須變更航線，加上海運保險費用提升，將導致運輸成本大幅增加；而海盜襲擊、挾持人質、勒索錢財甚至槍殺人質，給各國船員心理帶來極大負擔。就算國內並無恐怖行動的國家，因美國成為恐怖主義活動的重點攻擊目標，恐怕也難以排除對其貿易夥伴採取攻擊行動的可能，因此亞丁灣海盜問題確實已成為各國海上運輸的重大威脅。

四、「大國博弈」各懷戰略意圖

索馬利亞海盜成為世界公敵，對其進行打擊是維護國際公利，有能力的國家皆義不容辭，但在圍剿海盜的背後，各國都存在著自身的戰略意圖。在索馬利亞的動盪的海域上「大國博弈」正在上演，各國醉翁之意不在酒。

（一）俄國為擴展戰略版圖

俄羅斯是最早出兵索馬利亞的國家，其「無畏號」曾多次成功阻止海盜的劫船行動。美國媒體認為俄羅斯之所以積極打擊海盜，其企圖可能為「藉機重啟蘇聯時期在葉門的一座海軍基地」。索馬利亞駐俄大使穆罕默德·漢杜勒接受於2008年12月19日接受媒體採訪時表示：「該國無法獨立解決海盜問題，希望在索國境內設立俄羅斯海軍基地，

作為索馬利亞的戰略合作夥伴，俄羅斯的海軍艦隊開進索馬利亞境內，對索馬利亞有益。索馬利亞也能理解俄羅斯的意願－恢復在世界上的戰略地位」。俄羅斯政府也努力與美國形成默契，俄外交部長羅夫曾表示：「總統梅德韋傑夫和布希已就打擊海盜問題達成協議，我們和美國將共同努力打擊索馬利亞海盜，不只是在海上要採取聯合行動，還要在索馬利亞陸地的海岸上採取行動」。

（二）美國為反恐及石油

美國自從911恐怖攻擊事件後，華府多次指責索馬利亞反政府武裝組織與「基地」組織有密切聯繫。再者索馬利亞海域為非洲產油大國的海上必經通道，而學者預測非洲石油於2015年起將佔美國石油進口總量25%，超過美國自海灣石油地區進口量，白宮甚至將非洲石油的供應提升到「國家安全」的層級。因而美國在打擊海盜的真正目的，除了它可能與恐怖組織的掛勾外，也是為了確保重要的「油線」安全。

（三）日本為突破憲法限制

在中國大陸海軍正式派遣軍艦投入亞丁灣後，日本首相麻生太郎下達指示，要求防衛省與其他省廳合作，加快探討和研究工作，以使海上自衛隊能早日加入打擊索馬利亞海盜行列。遂於2009年1月提交《海盜行為防止活動特別措施法案》草案予國會實施審議。雖然日本防衛省和外務省在軍艦「保護範圍」及「國際貢獻」認定等問題上有分歧，但為了添補「中國跨島鏈走向遠洋的試步之舉」的落寞，該法案使得海盜問題又一次成為日本突破憲法限制的理由，日本海上自

衛隊正式舉兵跨足亞丁灣。

(四) 印度為樹立海軍強國之名

印度屬於較早派兵亞丁灣的國家。2008年10月17日印度就派出「塔巴爾」護衛艦為印度商船護航，同年11月18日即宣稱發現一艘海盜母船，並對其猛烈開火並擊沉，後續調查遭擊沉的「海盜母船」其實只是一艘無辜的泰國漁船。但此誤傷並沒有澆熄印度的雄心，隨後又派出由印度自行建造，戰鬥力更強大的「德里級」導彈驅逐艦前往亞丁灣。印度與亞丁灣距離並不算遙遠，由普通護衛艦來執行商船護衛及海盜打擊任務應是綽綽有餘，印度顯然是著眼於向世界展示其海軍實力並樹立印度洋海軍強國的地位。

(五) 中國大陸為跨出島鏈，行擴張之實

身為聯合國常任理事國和正在崛起的大國，中國大陸海軍自然不能在全球的正義行動上缺席，但另一方面的原因，也正是索馬利亞海盜對中國大陸航運業構成了嚴重的威脅。如中國大陸交通部官員所表示，中國大陸外貿90%依靠海上運輸，如果海上貿易受阻，那將會有「一半人挨餓；一半人受凍」。美國《國際先驅論壇報》等媒體也分析了中國大陸海軍護航的必要性，因為中國大陸60%的進口石油來自中東，且大部分都必須航經亞丁灣，大批來自歐、非的原物料也必須經過此一水線，所以中國大陸利用軍事實力保護其廣泛經濟利益的願望更加強烈。但西方社會更傾向於猜測，中國大陸海軍也將要加入世界海軍競賽當中。英美媒體關注中國大陸每年以15%至20%的比例增加軍費支出，其護航行動亦標誌著「中國向遠洋『藍

水海軍』邁出決定性的一步」，因此西方與論看來，中國大陸以捍衛海上貿易之名出兵，卻行其建構「藍水海軍」之實。

肆、海上反恐安全合作法制

1982年制訂的《聯合國海洋法公約》確立了國際合作打擊海盜和海上武裝搶劫活動的法律基礎，公約明確地要求「所有國家應盡最大可能進行合作，以制止在公海上或任何國家管轄範圍以外任何地方的海盜行為，並規定「各國軍艦，軍用飛機或其他有清楚標誌可以識別為政府服務並經授權的船舶或飛機均可扣押海盜船舶或為海盜所奪取並在海盜控制下的船舶和逮捕船上人員並扣押船上財物」。《聯合國海洋法公約》是當今世界最為普遍遵守的海洋國際條文，包括美、俄、中在內有158個國家加入此公約，國際海事組織在1988年為了對《聯合國海洋法公約》實施延伸和細化，續通過了《制止危及海上航行安全非法行為公約》及其議定書，旨在制止海上恐怖活動，保證船舶航行安全，並加強國際合作。後續在美國極力的推動下，國際海事組織於2005年對該公約的議定書做出修正，提出根據公約被認定實施犯罪行動的船舶提出了登船程序，使各國海軍軍艦攔截檢查可疑船隻獲得了更多的合法性。有鑑於亞丁灣水域海盜慣用偽裝成漁民，駕駛大馬力漁船伺機犯罪的伎倆，各國海軍可依據議定書，對可疑船隻實施登艦檢查，起了嚇阻與預防犯罪的功效。

但苦於亞丁灣海域幅員遼闊，縱使該海域已部署美國、北約及各國艦隊，但要完全

制止海盜流竄犯案，還是力有未逮。因此，更廣泛的國際合作與更近一步的法律授權勢在必行。由於迄今尚無懲治海盜的專門性國際條約，聯合國安理會的各項決議就成了懲治海盜最具效力的國際法律文件，而聯合國安理會肩負著「維持國際和平與安全之職責」，是當前國際關係行為體系唯一有權依據《聯合國憲章》有關規定對國際和地區形勢作出判斷，並採取強制措施來維持國際和平與安全的機構。迫於日益嚴峻的海上安全形勢，安理會注意到海盜與武裝搶劫行為持續存在，對運送人道援助物資及對國際航運安全均構成威脅。據此，聯合國應索馬利亞過渡聯邦政府之請求，依據《聯合國憲章》第七章，先後通過了1816、1838、1846及1851號等決議，呼籲關心海上安全的聯合國會員積極參與打擊索馬利亞海盜的行動，其他國家在相關決議通過後12個月內，經索馬利亞過渡聯邦政府同意，都可以進入索馬利亞領海及內陸，採用一切必要手段，以制止海盜及海上武裝搶劫行為。安理會的相關決議開創了因海上安全問題進入一國領海乃至內陸，行使「維護地區和平與穩定」強制措施之先河。儘管此舉繞過了國際法在打擊海盜問題上遭遇的主權原則限制，但聯合國安理會也非常謹慎地強調：「本決議規定的授權僅適用於索馬利亞局勢，不影響會員國在任何其他局勢中根據國際法所具有的權利、義務或責任」，並特別指出「此授權不應被視同訂立習慣國際法」，進而再次重申了各國主權和領土完整原則。

伍、海上反恐安全合作機制與努力方向

索馬利亞海盜對抗、突襲途經亞丁灣海域的商船，包括美、俄、歐盟等強國及其軍隊，居然束手無策，除了改採其他安全航線（躲避），就是派遣軍艦護航，身處二十一世紀的國際社會，竟然沒有辦法解決索馬利亞海盜問題，此一現象可以對現階段應處機制做一探討，進而思索未來努力方向。

一、目前海上反恐安全合作機制的特點

（一）複雜地區形勢有礙海上反恐合作機制的建立

越是政治動盪、經濟落後的國家，其周邊海域越是不安寧，亞丁灣海域就是一例。長期的外憂內亂造成索馬利亞法制鬆弛、民不聊生，周邊水域即成為海盜孳生的溫床。而東非周邊國家也盡皆是經濟發展較為落後的國家，大多也只能望盜興嘆，無法有實際執法作為。因此亞丁灣海盜問題治理能否奏效，並不是取決於各國投注多少兵力，而是要加強及改善亞丁灣周邊國家的政府治理及經濟發展，才是長久之計。但各國的協助又揭露出地區「主權衝突」問題，由歷史的觀點來看，東非地區飽受著西方殖民主義的侵害，主權威脅依然是東非國家普遍關注的安全問題。絕大多數國家仍把捍衛國家主權置於國家安全與利益之前。因此，對地區的海上合作充滿戒心，擔心一旦不能處理好合作問題，將導致更嚴重的「國家主權」問題，招致外來勢力干涉，這成為阻礙地區多邊合作的深層原因，東非地區的傳統安全問題素

來與海上安全問題密不可分，在冷戰結束、外部壓力消失後，非洲各國的宗教對立、領土糾紛、民族矛盾通通釋放出來，這些問題又與海盜活動糾纏不清，使地區局勢更加複雜，給海上安全合作機制建設帶來巨大的難題。

（二）落後的合作機制阻滯海上安全合作行動的開展

雖然目前各國在合作打擊索馬利亞海盜取得了一些成果，但合作尚未有完整機制，雖然各國之間存在著強烈的合作意願，但受限於主導權，彼此在通聯、相互支援等方面依然存在著許多障礙，所以雖然各國投注強大的兵力，但目前依舊沒有大規模聯合行動成功的案例，故尚須加快制定海上執法合作細則的腳步。東非及紅海沿岸等「反海盜前線」國家間的合作迄今「雷聲大、雨點小」，大多停留在會議研討階段，多有各種高調的倡議、宣言和聲明，鮮有加強執法合作等實質行動，這與各國政治意願不強、經濟基礎薄弱、執法能力低下以及缺法相關法律支持有關，與麻六甲海峽相比較，缺少了類似《亞洲打擊海盜和武裝搶劫船隻地區合作協定》這般專門性法規，因此大大地制約了亞丁灣海上安全合作行動的開展。目前聚集在亞丁灣的各國船隻不少於40艘，既有美國150、151聯合特遣艦隊、北約反恐艦隊、歐盟保安艦隊等大戶，還有俄羅斯、印度、伊朗、日本、韓國、馬來西亞、中國等散戶。各國的核心任務皆是為本國商船護航，其次才是打擊索馬利亞海盜，這種自掃門前雪，全程護航、重複巡航不但造成軍事資源的浪

費，單一重複的航線，也給索馬里亞海盜留下許多犯案空窗。由於缺乏統一的政府間國際協調聯絡機構，長期以來，民用船舶主要依靠國際海事局的反海盜報告中心（PRC）中心居中聯絡協調來防範和抵禦海盜襲擊。當商船遇險時，需要在短時間內，運用國際公用海事呼救頻道，向PRC報警求助，PRC隨即協調附近軍艦前往救援，但收到信號的軍艦能否出擊，是否聯合行動，都需要反覆溝通協調，而索馬利亞海盜一但登船，得手的時間往往不會超過20分鐘。遇襲船舶能否在等待救援時實施有效的自救，而救援艦艇能否及時趕到，時間往往決定了該船的最終命運，以至於人們經常目睹亞丁灣上演一幕幕的好萊塢警匪電影。在國際社會呼籲下，現階段終於組成了臨時協調機構「打擊索馬利亞海盜聯絡集團」（CGPCS），用以交換信息、協調行動。

（三）各國不同戰略意圖制約海上安全合作行動發展

目前參與打擊索馬利亞海盜行動有關國家正積極蘊釀亞丁灣海上安全合作機制。雖然國際機制可以增加透明度，降低交易成本，獲得絕對收益，但妨礙合作的不是各方面是否均有收益，而是各自收益的多寡。亞丁灣海上安全合作中充滿著相互防範和彼此競爭的意味。在戰略意圖，美國試圖以軍事聯盟性質的傳統安全合作機制，調控該地區的海上安全合作進程，建構以美軍為主的多邊執法體系，增強其反恐力度，鞏固其海上霸主地位。歐盟則希望通過參與打擊海盜活動這樣的海上安全合作，強化其內部共同的外

交與防務政策，提高維護自身安全的能力，努力成為多極世界的一極。俄羅斯積極介入紅海、亞丁灣打擊海盜行動目的是藉此重振昔日雄風，削減美國及北約在該地區的影響力。而印度則希望利用這個機會鍛鍊並展示其海上力量，急於從人口大國向政軍大國邁進，因此歐盟、俄羅斯和印度更傾向於平衡性安全合作機制。中國大陸經過審慎考慮後派出艦艇執行護航和海盜打擊任務，一方面是為了維護本國航運安全，另一方面是積極履行國際義務，展示大國形象，故傾向於技術性安全合作機制。各國不同戰略意圖制約著亞丁灣海上安全合作機制建設的順利發展。

二、未來國際社會努力方向

索馬利亞海盜的猖獗，與摩加迪亞中央政府高官、埃勒港地區政府官員，以及各部族長老都脫不了關係。因此，要解決索馬利亞海盜問題絕不是一朝一夕的事情。其中的兩大關鍵，其一是國際合作，使用印度洋相關航線的國家應該由衷地通力合作，一齊確保亞丁灣的平靜與安全。其二是索馬利亞的全力配合，身為國際社會的一份子，不論是人力、物力、資金或武器，只要與國際世界緊密結合，就可以逐步解決海盜問題。

為此之故，建構亞丁灣及紅海地區海上安全合作機制應在國際社會普遍接受的國際法框架內，特別要受《聯合國海洋法公約》、聯合國安理會相關決議之管制，以及索馬利亞過渡聯邦政府的授權同意下進行。在此基礎上，完善相關法規，盡快提出《打擊海盜地區合作協定》，成立地區反海盜行動資源協調中心，改變當前各國在打擊海盜行動

中各自為政的局面，加強協作，節約資源，優化配置，使軍艦救援護航的效用最大化，共同治理索馬利亞海盜。為此，參與合作的各方需摒棄一味追求本國利益，對功能性合作擴大解釋，罔視國際法基本原則，對國際公約的遵循隨意向外溢出等行為，這樣只會削弱國際法的統一性和權威性，導致海上執法國與沿岸相關國之間管轄矛盾，影響地區安全，同時帶來海上執法國之間的自主權衝突，影響內部團結。國際社會的短期目標是打擊索馬利亞海盜；中期目標是派駐維和部隊，恢復索馬利亞國內法律與秩序，清理海盜陸地巢穴；長期目標是促成索馬利亞民族和解，制止軍閥混戰，為當地經濟發展提供援助資金，改善國內民生，進而徹底解決海盜問題。

陸、結語

海上安全合作是目前國際社會合作處理海盜問題等諸般手段的總和。它使得各國之間在面對海盜議題時，能夠以最快速、有效率的措施，將海盜予以逮捕與懲處，實現海盜治理的穩定目標。從以上各節中可以得到幾項論點：

一、不同國家對於「和平利用」的理解不盡相同。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。在這種不同理念下，部分國家的海上反恐作為常被視

為軍事擴張行為，因此各國海盜治理仍充滿主導權之爭，誰都不願意受制於人，暴露實力、聽從指揮以及更遑論敏感的經費問題。

二、在各國初步國際合作及海上反恐中，由於各國遇到了單獨作戰、護航範圍重複、效率低落、情報短缺以及互通互聯技術措施上的問題，因此使得各國在經過巴林與北京兩次護航國際協調會議上取得共識，進而彌補國際法律與制度上的海上反恐機制的缺陷，而使得各國在海盜治理的執行與機制運作上更加健全。

三、各國打擊海盜目的一致，所以更要加強各國各艦之間的配合，協同完成打擊任務，然而各國各自為政無法取得一致行動完全殲滅索馬利亞海盜，這顯示出打擊海盜上各國有各自國內法律與制度，以及海上反恐的標準作業程序。各國也是為響應聯合國有關決議，維護亞丁灣航運正常秩序，但因各國不同的動機與考量，而使各國派遣的海上反恐兵力有著數量以及質量上的不同，使得各國在武器系統及通訊上無法充分發揮與搭配，未來進一步仍須由各國間的國際協調會議完來細部律定。

四、海盜是國際恐怖主義的一支，其不僅單純是海盜活動，聯合海上反恐是一項很好的概念與機制，但各國目前只在於非正式的出動武力護航，而缺乏強制力與正式國際組織形態的海盜治理與海上反恐機構，因此預算與設備汰換，情報互換協調護航等問題皆是各國所面臨的難題，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，非單一國家所能獨立處理，如何發展各國在國際海洋安全議題的合作，防止國家或非國家行為者掌控、襲擾區域海運線，確保各國經濟安全，也逐漸成為各國家發展跨國合作與海盜治理及海上反恐的重點之一。

〈參考資料〉

1. 陳品潔，《後911時代反恐措施與人權保障之衡平—以美國法為中心》，第五章，民國97年7月，頁135-177。
2. 蔡萬助、陳冠宇，《海盜治理與亞丁灣海上安全合作機制》，第五屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會，民國98年，頁123-142。
3. 〈打開掃除亞丁灣海盜的死結〉，《泰國世界日報》，2011年1月26日。
4. 〈索馬利亞海盜竟讓國際束手無策〉，《歐洲日報》，2009年4月16日。
5. 〈索國海盜成時尚，只要錢不要人命〉，《聯合報》，2008年11月19日。
6. 〈索國海盜為何囂張？保鑣貴、保費高〉，《聯合報》，2008年11月19日。
7. 〈國際反恐會議關注「反恐的法律挑戰」〉，國際在線。

8.〈反恐組織首腦：法律寬鬆使印尼成恐怖組織沃土〉，《中新網》，2011年2月28日。

9.〈麻六甲海峽海盜攻擊事件劇減，亞

丁灣最危險〉，《中央社》，2008年11月31。

10.〈索國海盜猖獗 美率20國聯軍對抗〉，《自由時報》，2009年1月9日。 ㇏

作者簡介：

李蕎青中尉，國防醫學院醫學系98年班，現服務於國軍高雄總醫院外科部。

老軍艦的故事

永春軍艦 PF-52

永春軍艦為一海岸巡邏艦，係由美國American Shipbuilding公司所建造，1943年9月18日下水成軍，命名為「Gavia」，編號為AM-363。民國38年，海關緝私艇「榮星」號移交我海軍使用，由於與「永」字號掃佈雷艦同型，經命名為「永春」軍艦，編號為MSF-52，民國39年6月編入第三艦隊，民國41年9月改隸第四艦隊，民國45年改編號為PF-52，隸屬於巡邏艦隊，擔任海岸巡防及外島防務任務。該艦自成軍後曾參加過多次戰役，其中較重要戰役計有南日島戰役、東山島戰役及黃歧海戰。

民國50年7月1日該艦由於艦體老舊，內部機件不堪修復，隨即奉令除役。(取材自老軍艦的故事)

