

浪淘彼岸

——從全球海上安全概念之發展看美國實踐海上反恐之意涵

林文隆

提 要

在經濟緊密互賴的全球化時代，海上航行自由攸關全球的商務成長速度；這使得海上安全成為全球化新興環境的核心議題。恐怖主義是弱者的工具，也是一種不對稱戰爭的手段；海上反恐實際為海上非傳統安全威脅的焦點，所有國家都要提防海上恐怖主義的滲透與破壞。美國新海洋戰略決心將海權前線從濱海向各洲大陸的河道、港口、海岸線擴張；美海上反恐措施服膺此一將海權前線極致前推的目標。美國的海上反恐，乃是以情資分享與源頭威懾打擊為要務，並已將之落實於與貨櫃、船舶、港口安全相關之各項法規與實務。藉由海上反恐訴求與措施，美國已具體將其海權前線擴及大多數濱海國的港口與海岸線，以某種程度達成「千艦海軍」的戰略目標。

關鍵詞：海上安全、海上反恐、貨櫃安全協定、港口安全法案、船舶自動辨識系統、海上安全與治安資訊系統

壹、前 言

來自海上的威脅包羅廣泛，包括傳統的、非傳統的安全威脅，以及自然、人為的災難等；「海上安全」一詞，乃是關注並防止以海洋為途徑的威脅與災難。以海洋為途徑的恐怖活動，近來成為海上安全的關注重點；「海上反恐」，可定義為在海洋環境中遂行防止或反制恐怖主義的策略。

全球化自1980年代末期起成為名符其實席捲全球的風潮；人類社會以海洋及其上方

的天空為途徑，熱絡交流並緊密互賴。全球有四分之三的面積為海洋所覆蓋，而全球四分之三的人口，及大約相同比例的全球資金及商務中心也位在濱海地區。^{註一}幾乎每一個濱海國家，也都是一個深刻融入全球化潮流的地球村成員。任何來自其他區域的傳統或非傳統安全威脅所激起的浪潮或漣漪，都很有可能會波及眾多的濱海國。即使某一個國家成為恐怖主義直接攻擊目標的機率不高，但恐怖主義背後總包含強烈的政治動機，旨在造成強烈的輻射衝擊效應；無論如

註一 "Forward... From the Sea-The Navy Operational Concept," <http://www.navy.mil/navydata/policy/fromsea/ffseanoc.html>.

何，幾乎所有濱海國都可能遲早會受到海上恐怖活動的間接衝擊。尤其海上恐怖主義形蹤飄忽，需要區域國家甚至於整個國際社會共同努力組成互助網絡，才能有效因應。所有濱海國都有必要關注並參與國際的海上安全與反恐機制發展，為區域及全球的和平穩定作出貢獻，這才是確保國家安定和經濟繁榮之道。

貳、全球的海上安全與海上反恐

在探討全球海上安全與反恐機制的發展與實踐前，應先釐清海上安全的範疇與內涵，並探討海上反恐在海上安全議題中的重要性。

一、海上安全事項的內涵

安全的概念，可以概分為傳統安全、與非傳統安全等兩大類。海上安全的概念亦然。傳統的安全概念，主要關切的是外來的政治脅迫、經濟剝削和軍事侵略；由於上述行動往往涉及明確而具體的利益衝突，且通常是以武力作為解決糾紛的手段。因此，傳統的安全概念，基本上是以軍事安全為核心。傳統的海上安全，主要關注事項包括：爭奪海域主權與資源、與爭奪海上交通線等。

隨著1990年代全球化的蓬勃發展，國際社會的經濟互賴日益加深，是新興環境的重要特色。根據統計資料，2004年全球商船載運貨品價值占全球出口總值的90%——約高達8.9兆美元。^{註二}每年約有1億零8百萬個貨

櫃經由海洋運至世界各地。^{註三}顯然，在經濟緊密互賴的全球化時代，海上航行自由攸關全球商務的成長速度，也是任何國家經貿發展的重要先決條件；這使得海上安全成為全球化新興環境的核心議題。然而，來自區域性的非傳統威脅，卻也因利用海洋為途徑而愈加猖獗；這些非傳統威脅包括：恐怖主義、大量毀滅武器、海盜、禽流感、自然災害、環境污染、販賣人口、與跨國犯罪等。

^{註四}茲就非傳統的海上安全威脅事項簡要說明如后：

(一)恐怖主義：可利用海上運輸的工具與管道進行滲透，對從起點、過境、到終點之所有國家的人民、船舶與貨物，進行恐怖攻擊。

(二)（大規模毀滅）武器的散播：相對於空中與陸地運能之限制與安檢之嚴密，海上運能較龐大且安檢較鬆散，往往成為危安份子運送（大規模毀滅）武器的首選。

(三)海盜：據國際海事組織統計，2007年全年就有263件海盜事件，對於國際海上運輸之安全與海洋經貿帶來重大危害。^{註五}

(四)禽流感等疾病的散播：自古以來人類及動物之傳染病往往經由海洋經貿而散播，如禽流感、2003年的SARS病疫大流行，對於疫區國家造成長期且難以估計的損失。

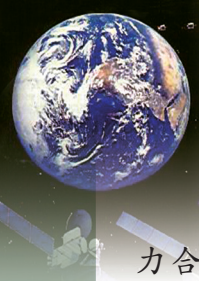
(五)自然災害：如2004年的南亞大海嘯，對於災區國家造成長期且難以估計的損失，最後必須要國際社會共同發揮人道精神，努

^{註二} "Global Maritime Partnerships... *Thousand Ship Navy*," (United States Navy, 2007), P.4. <<http://www.deftechforum.com/ppt/Cotton.ppt>>

^{註三} "CSI Fact Sheet," ed. Department of Homeland Security (US Customs and Border Protection, 2007), P.2.

^{註四} "Global Maritime Partnerships... *Thousand Ship Navy*," P.5. "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower," (US Navy, 2007), P.14.

^{註五} "Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report 1 January-31 December 2007," ed. ICC International Maritime Bureau (London: International Maritime Organization, 2008), PP.5-6.



力合作弭平傷痛並協助受害國進行重建工作。

(六)環境污染：如石油、化學原料外洩，海洋環境汙染可能造成嚴重的生態破壞，打擊災區國家之觀光產業。

(七)販賣人口：人蛇集團最常利用海上運輸的漏洞走私販賣人口，對一國之治安帶來嚴重挑戰。

(八)跨國犯罪：跨國犯罪集團也常利用海洋進行走私違禁品、洗錢、銷贓等各類非法勾當，對一國之治安帶來嚴重挑戰。

將海上有關傳統與非傳統安全整合，即可得海上安全事項涵蓋類別如圖。

傳統的安全威脅很可能對於一個國家的生存發展帶來立即而重大的危害。相對的，非傳統的安全威脅雖然未必會對國家的生存

發展帶來立即而重大的危害，卻可能對國家的持續發展造成長期而重大的衝擊，無疑是對國家安全的另類挑戰。911事件之後，各國關注非傳統安全的趨勢更加明顯。非傳統威脅的特色為：通常並無明確的威脅來源，而且形蹤飄忽，也未必有具體的攻擊目標。因應以海洋為途徑的非傳統威脅，更必須要區域國家甚或整個國際社會共同努力組成互助網絡，才能有效因應。

二、海上反恐與海上安全的關係與重要性

根據以上之海上安全事項涵蓋類別示意圖，可將海上安全定義為：「關注並防止以海洋為途徑的自然疾病、災害，或人為疏忽、不法活動及衝突等所造成的國際損害。」顯然，海上反恐乃海上安全的重要一環。美國賦予其海岸巡防隊的任務之一，即為防止

以海洋為途徑之破壞、顛覆、或恐怖主義等活動所造成的國際損害。^{註六}

在界定「海上反恐」概念之前，必須從探討「恐怖主義」開始。恐怖主義的起源至少可追溯至西元一世紀的聖經時代。^{註七}儘管恐怖主義的歷史久遠，其定義卻一直難以取得共識，最主要的原因在於政

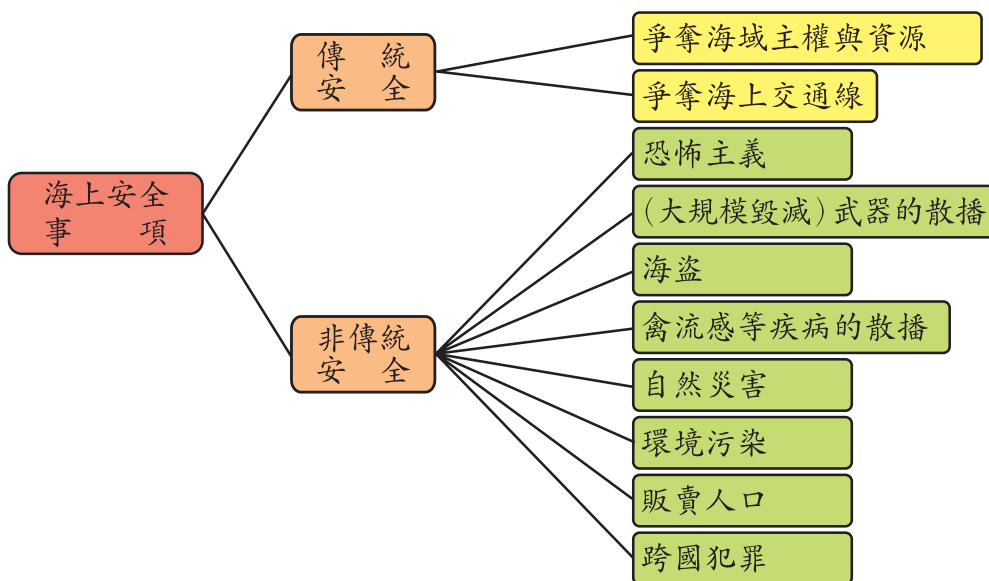


圖 海上安全事項涵蓋類別示意圖

資料來源：作者整理。

^{註六} "Encyclopedia > Maritime Security (USCG)" NationMaster, <<http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Maritime-Security-%28USCG%29>>

^{註七} Albert J. Bergesen and Omar Lizardo, "International Terrorism and the World-System," *Sociological Theory* 22, no. 1, Theories of Terrorism: A Symposium (2004): PP.38-39. Douglas V. Johnson II and John R. Martin, "Terrorism Viewed Historically," in *Defeating Terrorism: Strategic Issue Analyses* ed. John R. Martin (Carlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College, 2002), P.1.

治立場的歧異，往往一國（人）認定的恐怖份子，卻是另一國（人）的自由鬥士。^{註八}相對而言，聯合國的相關論述或許較為客觀，較具參考價值。2004年10月，安理會1566號決議案將恐怖主義定義如后：「以在公眾或某一群體或某些眾人中引起恐慌、恫嚇人民或迫使政府或國際組織採取或不採取行動為宗旨的犯罪行為，包括意圖造成死亡或嚴重身體傷害、或劫持人質等。」^{註九}

2005年3月，昔時聯合國秘書長安南(Kofi Annan)所成立的一特別調查小組，復將恐怖主義定義為：「現有有關恐怖主義各方面的公約、日內瓦四公約和安全理事會第1566(2004)號決議已經列明的各種行動，以及任何有意造成平民或非戰鬥員死亡或嚴重身體傷害，以達成恫嚇某一群體人民或迫使某一國家政府或某一國際組織，去實施或不實施某一件事為目的【的行為】。」^{註十}

聯合國的這兩項定義，呼應部分國際法學者所主張確立「對平民百姓的攻擊與傷害為恐怖主義的核心界定」之原則；而不論及政治目標與動機為何。^{註十一}「反恐」，可以平實地定義為：「以防止或反制恐怖主義為主

旨的策略。」^{註十二}「海上反恐」，則是在海洋環境中遂行防止或反制恐怖主義的策略。

雖說不論恐怖主義的政治目標與動機為何，但恐怖主義背後總包含政治動機。近代恐怖主義的氾濫，與中東的以巴衝突有密不可分的關聯。後冷戰時期，美政府最高層決策者對於建立植基於統一價值觀的國際新秩序與向「美利堅治世」推進，充滿自信與使命感。美國這種排他性的政治理念，及強勢的單邊／干預主義外交作為，激化了不同文明間的衝突，直接或間接導致911恐怖攻擊事件的發生。^{註十三}這意味著全球化時代倏忽盛行的恐怖主義，與打擊美國的政經利益有密切的關聯。

恐怖主義是弱者的工具，也是一種不對稱戰爭的手段。^{註十四}恐怖份子藉由攻擊無辜平民百姓而創造出過度的恐慌心理反應，可達成其特定政治目的。無可諱言，恐怖主義通常是以民主國家為目標。^{註十五}而這些民主國家，絕大多數是美國的合作夥伴。因此，自認受到美國壓迫、國力相對弱勢的國家或民族，可能設法打擊美國或其夥伴，藉此直接或間接達成打擊美國政經利益的目標。所

^{註八} Bergesen and Lizardo, "International Terrorism and the World-System," P.38.

^{註九} "第1566(2004)號決議(S/RES/1566(2004))," UNSC, <<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/04/s1566.htm>>

^{註十} Kofi Annan, "Secretary-General's Keynote Address to the Closing Plenary of the International Summit on Democracy, Terrorism and Security - "A Global Strategy for Fighting Terrorism", " Secretary-General Office of the Spokesperson, <<http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=1345>> *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, (United Nations, 2004), P.51.

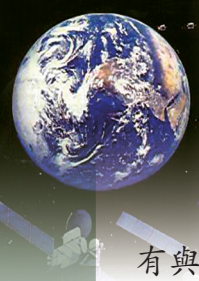
^{註十一} 楊永明，〈聯合國之反恐措施與人權保障問題〉，《月旦法學》，no. 131 (2006): P.22.

^{註十二} "Counterterrorism," The Free Dictionary, <<http://www.thefreedictionary.com/counterterrorism>>

^{註十三} 林文隆，〈美國霸權的崛起歷程與海權論〉，《國防雜誌》，23, no. 1 (2008): PP.29-30.

^{註十四} Herfried Münkler, *The New Wars* (Cambridge: Polity, 2004), 25, 28, 29. Michael Brzoska, "'New Wars' Discourse in Germany," *Journal of Peace Research* 41, no. 1 (2004): P.112.

^{註十五} Robert A. Pape, "The Strategic Logic of Suicide Terrorism," *The American Political Science Review* 97, no. 3 (2003): PP.349-50.



有與美國維持友好政經關係的國家，無論其是否為臨海國，都要提防海上恐怖主義的滲透與破壞。^{註六}

恐怖份子為籌措資金、突破封鎖、創造最大恐怖攻擊效應，可能集海盜、跨國犯罪脈絡、大規模毀滅武器於一身，無所不用其極遂行恐怖攻擊。而海上運輸使用的船隻、貨櫃、港口有許多弱點，極易成為恐怖攻擊的途徑和目標，包括：

(一)船舶可作為走私武器、恐怖份子、洗錢的工具。

(二)船舶可作為攻擊港口設施及其他船舶的武器。

(三)母船可作為載有炸藥或其他武器之小型艇的攻擊發起平台。

(四)在港口或海峽航道狹隘處擊沉或鑿沉船隻，可癱瘓進出海運。

(五)港口易遭恐怖主義份子滲透。

(六)貨櫃易成為走私非法貨物、武器、人口的工具。^{註七}

在經濟緊密互賴的全球化時代，絕大多數國家利用海上運輸追求商務成長，卻給予恐怖主義極佳的滲透與破壞管道。簡言之，雖然海上反恐只是海上安全工作的一環，實為海上非傳統安全威脅的焦點所在；而且必須是國際社會共同努力合作，方能有效防杜。

三、聯合國的反恐法規與策略

2001年911事件發生之前，聯合國共有12項與反恐有關的條約，其中與海上安全相關者，僅1988年的《制止危及海上航行安全非法行為公約》（簡稱海事公約）；911之後，復通過3項反恐相關公約，其中與海上安全相關者，僅有《制止危及海上航行安全非法行為公約2005年議定書》。^{註八}1988年的海事公約，建立適用於危及國際海上航行安全行為的法律制度，將劫持或控制船隻、對船上人員使用武力、在船上安置炸彈、危害船隻安全人員定為罪犯；締約國必須將罪犯引渡或提起訴訟。^{註九}其後的《制止危及海上航行安全非法行為公約2005年議定書》，又將下列行為犯罪化：使用船舶作為遂行恐怖主義的工具；「使用船舶載運可導致死亡或重傷以遂行恐怖主義的物資；使用船舶載運恐怖主義犯行者；讓犯有恐怖主義罪行之船舶進行接運作業。」^{註十}

然而，這些原則性的聯合國公約，往往追不上恐怖主義的變化；為滿足實際的具體反恐措施需求之故，聯合國復於2006年9月通過「全球反恐戰略」，其中與海上反恐相關之重要作法包括：鼓勵私營部門提供捐款，強化各種反恐能力與建設，特別是在港口、海事和民用航空安全等領域；鼓勵國際海事組織、世界海關組織和國際民用航空組

^{註六} 海洋、海灣、河口、島嶼、海岸、濱海、及其上空之海上疆域，是全球經貿系統的命脈，沒有任何國家不在其包圍範圍之內。參閱"A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower," P.4.

^{註七} 許呈傑，〈我國海上運輸反恐因應之研究〉，in 第一屆〈國境安全與人口移動〉學術研討會（臺北：中央警察大學移民研究中心，2007年），PP.4-7。

^{註八} "UN Action to Counter Terrorism- International Instruments to Counter Terrorism," United Nations, <<http://www.un.org/chinese/terrorism/instruments.shtml>> 中文見〈聯合國反對恐怖主義——反恐國際文書〉，聯合國，<<http://www.un.org/chinese/terrorism/instruments.shtml>>

^{註九} 《制止危及海上航行安全非法行為公約》(1988), <<http://www.un.org/chinese/terrorism/1988Ch.pdf>>

^{註十} "UN Action to Counter Terrorism- International Instruments to Counter Terrorism."

織加強合作，協助各國強化運輸安全。^{註二}

即使聯合國制訂海上反恐的法規與策略，在實務上仍然難以防杜攻擊手法不斷推陳出新的恐怖主義。國際社會中，最積極致力於提升海上安全的莫過於美國。其相關法規與實務，有許多值得國際社會參考之處。

參、美國新海洋戰略中的海上反恐

美國當前的全球使命涉及對其他國家之龐大而直接的投資，其和平與安全利益勢須涵蓋他國政府的穩定，以維護市場經濟所需要的法治。^{註三}美國信奉並實踐馬漢的《海權論》，自認為是一個世界島，藉海洋與世界各國貿易而繁榮強大。為因應恐怖主義的威脅，美國的海洋戰略與反恐措施不斷調整，以確保美國持續的安全與繁榮。

一、美國新海洋戰略的出現

有學者認為「全球開放」乃是美國霸權的骨幹，甚至於演變成支配全世界的雄心壯志。^{註三}如果說「全球開放」是美國霸權的骨幹，那麼「海權論」可說是美國實踐「全球開放」、崛起成為霸權，並維持今日霸權於不墜的最重要憑藉。因應全球化時代非傳統安全威脅的出現，美國的海洋戰略也進行了革命性的蛻變。2005年8月31日，甫接任美國海軍軍令部長乙職不久的馬倫上將(Michael G. Mullen)在海軍戰爭學院的一次演講中，公開談論他對於21世紀的海權觀，並倡議籌組「千艦海軍」(Thousand-Ship Navy)

——由所有愛好自由的國家所組成，以強化海洋安全為共同目標的一支存在艦隊性質的國際艦隊——作為實踐新海權觀的工具。^{註四}該篇演說中，「海權」一詞前後出現達18次之多，貫穿全程，可謂馬倫個人的新時代海權觀。

2007年中期，美國海軍在推廣「千艦海軍」的官方說帖中，為其冠上「全球海上夥伴關係」的抬頭，本即以利於提倡合作共識、消滅阻力為出發點。2007年10月下旬。美國海軍部長、陸戰隊司令、海岸防衛隊司令三位上將，史無前例地共同簽署一份文件——「21世紀海權的合作戰略」(A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower，簡稱「海權合作策略」)，矢言要與世界各國協力合作打造「全球海上夥伴關係」。從此，「千艦海軍」或稱「全球海上夥伴關係」，變成屬於美國國家戰略層級的海洋戰略。

二、極致前推的海權前線與海上反恐

冷戰結束後，美海軍原先已於1992年將假想敵調整為區域的強權與紛爭，海軍的任務為利用海路投射美國兵力與影響力以因應區域挑戰。1994年時，美海軍為有效達成形塑安全環境與獎掖民主發展的任務，復將投射兵力與影響力的目光向前推進到濱海地區；在「出擊——來自海上」中，不斷強調掌握濱海制海權的重要性。^{註五}911事件後，美國體認到在考量國土防衛的同時，全球反恐作戰需要掌控河岸環境；為商業及國家安

^{註二} 60/288- The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, 16, A/60/L.P.62.

^{註三} Seyom Brown, 《掌控的迷思——美國21世紀的軍力與外交政策》(The Illusion of Control: Force and Foreign Policy in the Twenty-First Century), trans. 李育慈 (臺北：國防部譯印軍官團叢書，2006)，頁108。

^{註四} Bacevich, *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, 88; Smith, *American Empire: Roosevelt's Geographer and the Prelude to Globalization*, 52, P.115.

^{註五} Michael G. Mullen, "Remarks as Delivered by Adm. Mike Mullen," US Navy, <<http://www.navy.mil/navydata/cno/speeches/mullen050831.txt>>

^{註六} "Forward... From the Sea-The Navy Operational Concept."

全利益之故，美國海軍又亟思將近海、近岸作戰能力向陸地推進，使其前伸到對相關國家之主要河道與河岸的掌控。^{註六}

馬倫詮釋其對於21世紀的海權觀時指出：在全球反恐戰爭中，應善用對海洋的掌握使敵人無所遁形，並進一步影響陸上事務；^{註七} 21世紀的美國海權，不僅要在大戰役中贏得勝利，也必須尋求將前線往前推進，主動追擊包括跨國犯罪及恐怖主義等危安因子。因此，必須掌控河道、港口及崎嶇的海岸線，俾利在沿岸及更內陸地區有效進行作戰行動。^{註八} 從馬倫上將重新詮釋海權及海權前線的思維脈絡中可以發現，「千艦海軍」是美國落實將海權向陸上延伸此一整體連貫理念的核心環節，是繼將海權前線及制海權從大洋前推至濱海地區之後，再決心將之從濱海向各大洲的河道、港口、海岸線擴張。海上反恐是美國海洋戰略的一環，自然服膺於此一將海權前線極致前推的目標。

三、海上反恐的要務與行銷策略

為遂行全球反恐戰爭，馬倫主張應善用對海洋的掌握使敵人無所遁形以進一步影響陸上事務，此論彰顯出情資分享的重要性。此外，馬倫贊同將海權之前線極致前推俾利主動追擊包括恐怖主義等在內的非傳統威脅，此論聚焦於源頭威懾打擊。誠然，恐怖份子為創造最大恐怖攻擊效應，可能集海盜、跨國犯罪脈絡、大規模毀滅武器於一身；由於其形蹤飄忽、無具體形象，且所利用之海上輸送載具和路線變化莫測，反制成

功的要件首重情資分享與源頭威懾打擊。亦即，美國的海上反恐，乃是以情資分享與源頭威懾打擊為其要務。

然而，這龐大而繁雜的任務遠遠超出美國的能力範圍。首先，情資分享有賴國際社會的合作；國家不在乎大小，只要掌握情資並願意分享就能有所貢獻。其次，要將海權前線向河岸及陸地推進以遂行源頭威懾打擊，也必須獲得國際社會的支持。美國為爭取所有濱海國加入「千艦海軍」以強化其正當性，其計畫說帖充滿自由主義色彩；不但將海盜、禽流感、自然災害、環境污染、人口走私與恐怖主義、大規模毀滅武器、跨國犯罪等並列為地球村的共同威脅，更強調和平使用軍事武力的利益，將美國描繪成海洋安全的捍衛者。馬倫號召所有愛好自由、服膺於強化海洋安全此共同目標的國家，共同加入「千艦海軍」；簡言之，該計畫希藉由促進多邊安全共識、形塑合作交流習慣、分享資訊、及培養合作機制，打造全球海洋安全聯盟。^{註九}

肆、美國海上反恐之法制與實踐

美國並將情資分享與源頭威懾打擊此兩項要務，具體落實於據以確保貨櫃、船舶、港口安全的反恐法規與實務中。

一、貨櫃安全

在2006年時，有1,160萬個貨櫃抵達美國海港，相當於每日32,000個貨櫃進入美國。^{註十} 由此可見貨櫃安全議題對於美國之重

^{註六} Michael F. Galli et al., *Riverine Sustainment 2012* (Monterey: Naval Postgraduate School, 2007), xix.

^{註七} Mullen, "Remarks as Delivered by Adm. Mike Mullen."

^{註八} Ibid.

^{註九} Jonathan D. Pollack, "US Navy Strategy in Transition: Implications for Maritime Security Cooperation," in *1st Berlin Conference on Asian Security (Berlin Group)* (Berlin: US Naval War College, 2006), P.8.

^{註十} "CSI Fact Sheet," P.2.

要性。911之後，美國海關與邊境保護局(US Bureau of Customs and Border Protection, CBP)隨即於2002年1月提出「貨櫃安全協定」(container security initiative, CSI)，重要內容包括：^{註三}

(一)由美國與世界主要港口的地主國互相派駐海關人員。

(二)CSI協定要求地主國需具備非侵入性檢查(non intrusive inspection)設備。

(三)CSI有三項核心要素

1. 找出高風險貨櫃：美國海關與邊境保護局根據事前獲得的情資，找出有恐怖主義風險的貨櫃。

2. 在供應鏈上儘早對貨櫃進行事先篩檢與評估，通常在貨櫃被載運出港前完成。

3. 使用科技裝備來篩檢高風險貨櫃，確保快速完成篩檢工作不耽擱貨物的流動。這些科技裝備包括X光機、Gamma光機與放射性物質偵檢裝備。

(四)CSI擴張階段，加入國必須滿足以下6項最低標準：

1. 海關當局必須能夠對由當地港口運出、途經、離開、轉運的貨物進行檢查。必須具有X光機、Gamma光機與放射性物質偵檢裝備，俾利快速完成篩檢工作，不致於耽擱合法貨物的流動。

2. 該港必須有定期、直接、且運量可觀的貨櫃運輸進入美國。

3. 承諾建立風險管理系統，以找出高風險貨櫃。該系統應予自動化，並包含可確認風險評估、決定篩檢目標、及找出最佳作業方式的機制。

4. 承諾可與美國海關與邊境保護局分享重要資料、情報、與風險管理資訊，俾利共同合作決定篩檢目標，並且能為這些交流發展自動化機制。

5. 進行全面港口評估，查明港口基礎設施的安全漏洞、弱點，並承諾會確實加以改善。

6. 承諾對員工進行忠誠考核計畫，以防止員工品格缺失而肇生違安事件；並對違安事件給予懲治。

(五)86%輸往美國的貨櫃必須於出口前接受檢查。

(六)輸美貨櫃在裝船前通過雙方海關官員安檢程序，抵美後享有快速通關之便利；如此，美國海關將可專注於未經安檢程序之高風險貨櫃。

(七)如果地主國港口有參與CSI協定，將可對恐怖份子產生嚇阻作用。

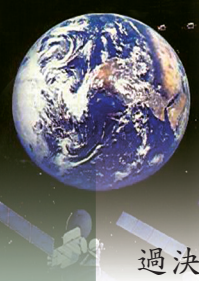
(八)當恐怖事件發生後，有簽署CSI協定的港口因為有CSI安檢系統的保護，相較於其他無CSI協定的港口，將能更早恢復貨櫃運輸的正常營運，因此擁有更大的競爭優勢。

美國宣稱CSI是一項減低恐怖威脅的保險措施。事實上，CSI是為了防止貨櫃變成敵人入侵本國的特洛伊木馬而設計；其目標是使美國的海上邊界成為反制恐怖貨櫃的最後一線，^{註三}而操作實務上則是將他國的港口變成防制與打擊恐怖貨櫃的最前線。至2007年10月初，全球共有58個主要港口加入CSI（含高雄在內）。^{註三}世界海關組織、歐盟與八大工業國，都支持擴大CSI計畫，已通

^{註三} Ibid.

^{註三} "Cargo Security Program Aims to Turn Back a Modern-day 'Trojan Horse'," US Customs and Border Protection, <http://www.cbp.gov/xp/CustomsToday/2005/nov_dec/cargo_security.xml>

^{註三} "CSI Fact Sheet," P.2.



過決議要在全世界的港口採用類似CSI的措施。^{註四}

二、船舶安全

當前全球最通用的監視船舶運輸安全系統，乃是結合GPS衛星導航和無線通信技術的船舶自動辨識系統(automatic identification system, AIS)，此乃獲取近岸航行船舶基本資料與動向的工具。911事件後，國際海事組織於2002年5月決定要求所有國家的國際航線船舶於2004年12月31日前、非國際航線船(所有客輪、所有500總噸以上貨船)於2004年12月31日前，完成AIS的安裝。^{註五}國際海事組織並認為接收分析AIS資料、據以採取行動為沿岸國的責任。AIS之功能包括：

(一)協助船舶避碰。

(二)供沿海國取得船舶及其貨載資訊及作為交通管理(船對岸模式)之工具。

(三)將本船GPS/DGPS位置、動態與識別等相關資料藉由特高頻通信(VHF)廣播給他船以及其他AIS岸臺。

(四)不僅可以接收他船或岸臺AIS發送的資訊，還可以接收AIS岸臺透過AIS廣播的船舶交通服務(VTS)系統雷達資訊。

(五)可同時整合電子海圖甚至雷達資訊顯示功能，達到導航、通訊、識別及監控之自動化功能。^{註六}

雖然美國海岸防衛隊及大湖聖羅倫斯水道系統，積極令其船舶及岸基設施安裝

AIS，^{註七}但AIS並不能滿足美國對於船舶安全的需求。事實上，美國海軍比聯合國更積極地擘劃全球航行船舶之安全議題。美海軍以美政府現有、非機密性的海上安全與治安資訊系統(Maritime Security & Safety Information System, MSSIS)，作為與夥伴國通聯的資訊平台。MSSIS的重要功能包括：^{註八}

(一)可將區域內各國之AIS資訊整合，並以網際網路為基礎，與夥伴國權責機關分享AIS資訊。

(二)可追蹤大區域範圍內幾乎所有目標。

(三)追蹤區域航行船舶動態資料延遲時間僅1至5分鐘。

(四)資訊以共同圖像(common operational picture, COP)呈現，方便經管人員全面掌握區域的動、靜態船舶。

(五)可掌握泊港各船之人員、貨品等各項細節資料。

(六)可自動進行航行船舶之資訊整合、關聯性比對等程序；一旦偵獲異常事件則立即通知經管人員處置。^{註九}

MSSIS具有技術面的優勢，能提升海上安全網絡內眾夥伴國間的交互操作能力(interoperability)，從而有效整合全球各海域的艦船和人員，擴大巡邏海域的監視範圍，彌補各國海上執法單位在情報和資訊方面的不足。^{註十}事實上MSSIS更具有戰略性的價值。「千艦海軍」計畫以MSSIS作為所有成

^{註四} "Container Security Initiative 2006-2011 Strategic Plan," (US Customs and Border Protection, 2006), P.3.

^{註五} 賴宏昌，《從強化海上目標識別——探討AIS(Automatic Identification System)船舶自動識別系統與海軍觀通系統之運用》(桃園：國防大學，2007年)，頁9-10。

^{註六} Ibid., PP.10-11.

^{註七} Ibid., PP.16-19.

^{註八} Robert M. Clark, "Maritime Security Safety Information System (MSSIS)," US Navy, <<http://www.harvard-rgp.org/files/Brief%20-%20Civil%20Protection%20in%20Black%20Sea.pdf>>

^{註九} "Global Maritime Partnerships... Thousand Ship Navy."

^{註十} John Morgan and Charles Martoglio, "The 1,000 Ship Navy: Global Maritime Network," *Proceedings* 132, no. 233 (2005): P.16.

員國相互通聯的資訊平台，這使得全球海洋安全聯盟之實踐成為可能。因此，MSSIS將能夠使區域內的夥伴國家們共同面對問題，分攤風險與共享商業利益；尤其，還可達成戰區安全合作。^{註四}

美國已在地中海、亞丁灣、麻六甲及南美等海域，進行多國聯合特遣任務的領航實驗計畫。舉例來說，「聯盟特遣艦隊150(Combined Task Force 150, CTF 150)」乃美國第五艦隊與其他12國共同組成，在全球海盜最猖獗的非洲之角^{註四}——亞丁灣、索馬利亞海域——進行打擊恐怖主義、走私、海盜、跨國犯罪等任務的聯盟特遣兵力，其後勤設施基地就設在當地的吉布地(Djibouti)共和國；而夥伴國之間的通聯主要就是倚賴MSSIS。聯盟特遣艦隊劍及履及地促進多邊安全共識、形塑合作交流習慣、分享資訊、及培養合作機制，無疑是「千艦海軍」打造全球海洋安全聯盟的具體驗證。而MSSIS是美海軍落實「全球海上夥伴關係」，藉以達成情資分享與源頭威懾打擊之反恐要務、確保船舶航行安全的重要機制。自2006年推出MSSIS迄今，已有數十國加入成為美國的合作夥伴。^{註五}

三、港口安全

對美國而言，港口是海上安全的最後一道防線。2006年，美國通過2006港口安全法案(Security and Accountability For Every Port Act of 2006, SAFE Port Act)；為積極提升港口的運輸安全，該法重要安全措施包括：^{註四}

(一)外國港口評估。

(二)海外港口（輸往美國的）貨櫃檢查需達100%。

(三)強化「海關反恐貿易夥伴反恐方案」(Customs-Trade Partnership Against Terrorism, C-TPAT)。與國際進口商、運輸業、報關行、貨物承攬、倉儲業者、製造商等相關業者合作，建立從起點到終點的供應鏈安全管理系統。^{註五}

(四)新創立「運輸工作人員身分資格證明」(Transportation Worker Identification Credential, TWIC)。該證明乃是一種很難篡改的生物測定證明，發給需要進入特定安全區域的工作人員。

(五)「港口安全補助方案」(Port Security Grant Program)。

(六)擴編海關與邊境保護人員。

(七)海上設施新增需求。

(八)建立跨部會港口安全作業中心。

(九)創設「國內核物資檢測辦公室」

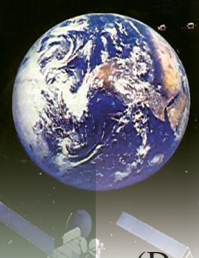
^{註四} "Global Maritime Partnerships... Thousand Ship Navy."在美海軍說明以MSSIS作為共用通訊系統前，許多學者將盟國間信息互聯事宜列為實踐「千艦海軍」的最主要技術障礙；如George Galdorisi and Darren Sutton, "Achieving the Global Maritime Partnership: Operational Needs and Technical Realities," Royal United Services Institute (RUSI), <http://www.rusi.org/downloads/assets/Galdorisi_and_Sutton,_Achieving_the_Global_Maritime_Partnership.pdf>

^{註四} 2008年1至9月，索馬利亞海盜比往年更為猖獗，在亞丁灣、索馬利亞海域實際發生及意圖進行的攻擊事件共計63件，遠超過世界其他任何水域。參閱"Piracy and Armed Robbery against Ships Report for the Period 1 January-30 September 2008," ed. ICC International Maritime Bureau (London: International Maritime Organization, 2008), PP.6-7.

^{註五} Clark, "Maritime Security Safety Information System (MSSIS)."

^{註四} Security and Accountability For Every Port Act of 2006, 109th Congress, H.R. 4954 (Public Law 109-347).

^{註五} 許呈傑，〈我國海上運輸反恐因應之研究〉，頁14。



(Domestic Nuclear Detection Office)：加強防止恐怖份子利用核武進行恐怖主義。

雖然港口是海上安全的最後一道防線，但前三項措施顯示美國重視重覆確認從源頭開始的安全管理。此外，「運輸工作人員身份資格證明」除發給港口本身的特定安檢人員外，也委請海岸防衛隊確保需要進入港口特定安全區域的工作人員都已完成徹底的背景調查，不致威脅美國的港口安全；在2009年4月中旬以前，TWIC的安檢標準將擴及全美港口一體適用；迄今為止獲得TWIC的工作人員達70萬名之多。^{註1}由於海岸防衛隊負有維護港口安全的任務，廣義的港口安全轄區乃得以彈性向外延伸到專屬經濟區甚或更遠海域。^{註2}最後，岸上之港口陸地另有各項強化安全方案。亦即，美國藉由增設或強化三道強固的防線——本國港口陸地→本國港岸至專屬經濟海域→源頭他國港口等安檢措施，確保美國本土之港口安全。

總之，美國為提升其貨櫃、船舶與港口安全，其所設計之各項法規與實務有效地擴及濱海國的港口與海岸線，將注重情資分享與源頭威懾打擊的海上反恐要務予以落實。美國所有的海上武裝部隊，尤其是原被賦予近岸防衛任務的海岸防衛隊，將與其他濱海國家，在海上共同進行反恐合作。

伍、結 論

在經濟緊密互賴的全球化時代中，海上航運約占全球出口總值的90%。而任何來自其他區域的傳統或非傳統安全威脅，都很有可能飄洋過海而波及其他濱海國。地球村

的成員或許因為政治立場的歧異而難以對恐怖主義的定義取得共識，但因為海上航行自由攸關各國的經貿發展與經濟成長，且區域性的非傳統威脅因利用海洋為途徑而愈加猖獗之故，海上安全乃成為全球化新興環境的核心議題。

海上非傳統安全威脅所涵蓋的範疇眾多，包括：恐怖主義、大量毀滅武器、海盜、禽流感、自然災害、環境污染、販賣人口與跨國犯罪等。其中，恐怖主義份子為創造最大恐怖攻擊效應，可能集海盜、跨國犯罪脈絡、大規模毀滅武器於一身；雖然海上反恐只是海上安全工作的一環，實為海上非傳統安全威脅的焦點所在；需要區域國家甚或整個國際社會共同努力組成互助網絡，才能有效因應。尤其，所有與美國維持友好政經關係的國家，都要提防海上恐怖主義的滲透與破壞。

聯合國雖然訂有原則性的公約，但往往追不上恐怖主義的變化；即使聯合國制訂海上反恐的法規與策略，在實務上仍然難以防杜攻擊手法不斷推陳出新的恐怖主義。美國身為恐怖主義的主要目標，積極致力於提昇海上安全，其相關之海洋戰略、海上反恐法規與實務，有許多值得國際社會參考之處。

「千艦海軍」或稱「全球海上夥伴關係」，是美國面對21世紀的海洋戰略。主要的提議者馬倫上將從自由主義角度號召所有愛好自由、服膺於強化海洋安全此一共同目標的國家，共同加入「千艦海軍」。然而就現實主義的角度而言，是美國繼將海權前線及制海權從大洋前推至濱海地區之後，再決

^{註1} "TWIC Fact Sheet," Transportation Security Administration, U.S. Department of Homeland Security, <http://www.tsa.gov/what_we_do/layers/twic/twic_factsheet.shtm>

^{註2} "Office of Port & Facility Activities (CG-544) (Missions: Maritime Safety- Port Security)," United States Coast Guard, U.S. Department of Homeland Security, <http://www.uscg.mil/top/missions/M_Safety.asp>

心藉「千艦海軍」將之從濱海向各大洲的河道、港口、海岸線擴張，獲取史無前例的行動自由與戰略利益。

美國的海上反恐措施，既服膺提升全球海上安全之自由主義理念，也有助於逐步落實將海權前線極致前推的現實主義利益。美國高層決策者主張善用對海洋的掌握使敵人無所遁形，並主動追擊包括跨國犯罪及恐怖主義等危安因子。據此，吾人可推斷美國的海上反恐乃是以情資分享與源頭威懾打擊為要務，並將其具體落實於確保貨櫃、船舶、港口安全的反恐法規與實務中。

美國為確保進入美國之貨櫃的安全性而主導推動CSI；其目標是使美國的海上邊界成為反制恐怖貨櫃的最後一線，而操作實務上則是將他國的港口變成防制與打擊恐怖貨櫃的最前線。在船舶安全方面，MSSIS可安裝於夥伴國家之艦艇與執法機關，在大區域範圍追蹤動態航行船舶，也可以掌握靜態泊港各船之人員、貨品等各項細節資料，並可自動進行資訊整合、關聯性比對；是從源頭執行反恐任務的重要機制。在港口安全方面，美國重視重複確認從他國源頭開始的安全管理。美國藉由增設或強化三道強固的防線——本國港口陸地→本國港岸至大陸棚→源頭他國港口等安檢措施，確保美國本土之港口安全。

總之，從美國的角度來看，其所設計與貨櫃、船舶、港口安全相關之各項法規與實務，有效地落實情資分享與源頭威懾打擊等兩項海上反恐要務。從美國以外的角度來看，世界海關組織、歐盟與八大工業國，都支持擴大CSI計畫，已決議要在全世界的港口採用類似CSI的措施；自2006年推出MSSIS迄今，已有數十國加入成為美國的合作夥伴；而貿易夥伴國為數眾多的公司為求順利進入美國的廣大市場，也得配合美國的

遊戲規則，從出口源頭配合美國的安全管理要求。綜合言之，全球化的浪潮已使得海上安全成為新興環境的核心議題，而美國已利用海上反恐的訴求與措施，具體將其海權前線擴張至濱海國的港口與海岸線；「千艦海軍」所企求的制海權已悄然登上許許多多濱海國的領土，某種程度達成原先規劃的戰略目標。

收件：98年01月15日

修正：98年06月10日

接受：98年06月16日

作者簡介

林文隆博士，海軍上校，海軍官校75年班、美國科羅拉多州立大學丹佛分校管理資訊系統碩士(1997)、英國杜倫大學東亞研究所博士(2006)；艦艇經歷驅逐艦槍砲官、艦務長；海軍總部情報署外事連絡官、編譯官；國防大學研究編譯室特等編譯官；現任職國防大學海軍指揮參謀學院教官。

