

海盜治理與亞丁灣海上安全合作機制

蔡萬助*、陳冠宇**

目次

壹、前言	三、避免石油與物資運輸成本的增加
貳、索馬利亞沿海水域海盜問題凸顯的原因	四、「大國博弈」各懷戰略意圖
一、從未間斷過的內戰	肆、亞丁灣海上安全合作的法制
二、特殊的地理環境	伍、亞丁灣海上安全合作的體制
三、地方政府海上警力的薄弱和腐敗現象	陸、亞丁灣海上安全合作的機制
四、超高的利潤回報直接驅動索馬利亞海盜挺而走險	一、建立聯合行動機制
參、各國參與亞丁灣海上安全合作的動機	二、派遣軍事打擊力參與海空巡邏
一、履行國際聯合反恐的職責	柒、亞丁灣海上安全合作機制的特點與努力方向
二、保護海洋環境與海洋資源	一、目前海上安全合作機制的特點
	二、未來國際社會努力的方向
	捌、結語
	附件一：各國海軍護航的人數與船艦表

摘要

基於國際法及各國的國家利益，為了貿易與海上運輸的安全，各國試圖採取合作的機制來處理亞丁灣的海盜問題。本文是以海盜治理的概念與途徑來檢視各國於亞丁灣的海上安全合作機制；首從索馬利亞沿海水域海盜問題凸顯的原因；其次分析各國參與亞丁灣海上安全合作的動機；第三介紹亞丁灣海上安全合作的法制；第四描述亞丁灣海上安全合作的體制；第五檢視亞丁灣海上安全合作的機制；最後從亞丁灣海上安全合作機制的特點加以評估並提出未來國際努力方向的建議。

關鍵字：海上反恐、海上安全合作機制、亞丁灣、海盜治理

* 國防大學政戰學院政治系教授

** 國防大學政戰學院政治學研究所博士生

壹、前言

確保海上運輸通道的安全、化解海上安全威脅，不僅體現一個國家海洋的權益、海上主導地位與國家發展的命脈，更是維持一國經濟、貿易，乃至於生存發展的關鍵要素。然國際間為尋求共同問題的解決，建構海盜治理（global governance）的相關機制乃成爲一種可欲的途徑。學者羅森瑙（J. N. Rosenau）和克滋佩爾（E. O. Czempeil）於一九九二年出版《非政府部門的治理：世界政治的秩序與變遷》一書中，使用治理的概念來審視新的國際關係，他們認爲「治理」（governance）比「統治」（government）的概念更爲寬闊，也更能夠用以解釋國際政治的現象。他們對治理下了一個相當簡潔的定義：「治理即是秩序與意圖性」（governance is order plus intentionality），亦即國際行動者都會試圖去加以處理或形成某種秩序，來解決共同的問題。因此本文試圖從海盜治理的基礎上來檢視與分析各國解決與處理亞丁灣的海上反恐問題上的互動與依賴情況。

本文首從索馬利亞沿海水域海盜問題凸顯的原因；其次分析各國參與亞丁灣海上安全合作的動機；第三介紹亞丁灣海上安全合作的法制；第四描述亞丁灣海上安全合作的體制；第五檢視亞丁灣海上安全合作的機制；最後從亞丁灣海上安全合作機制的特點加以評估並提出未來國際努力方向的建議。

貳、索馬利亞沿海水域海盜問題凸顯的原因

索馬利亞海盜活動頻繁，幾乎沒有船舶能免於海盜襲擊，即使是聯合國運輸食品的船舶，也不能倖免於難，該海域被國際海事組織列爲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了打擊索馬利亞海盜的1816號決議，允許各國軍艦在經索馬利亞過渡政府同意後，進入索海域打擊海盜。10月初又通過了1838號決議，呼籲各國通過軍事手段以及與索馬利亞政府合作等舉措，積極打擊索馬利亞海盜。加上1843號決議，一年之內聯合國安理會已就索馬利亞問題連續通過三份決議，足見索馬利亞海盜危害之重，人們不禁要問小小索馬利亞海盜爲何如此猖獗，其原因爲何？

一、從未間斷過的內戰

自1991年前政府被推翻後，這個非洲之角國家就陷入了徹底的無政府狀態，各地被不同派系、不同部族的武裝組織割據，相互之間混戰不斷，混亂的局勢爲海盜提供了生存空間¹。

¹ 吳三寶、李海龍，〈亞丁灣索馬利亞海盜猖狂至極〉，《環球軍事》，第188期，2008年12月：14-16。

二、特殊的地理環境

亞丁灣位於索馬利亞和也門之間，連接印度洋與紅海，是貨輪通往蘇伊士運河的必經航道，繁忙的國際商貿使亞丁灣成為貨物往來歐亞和美亞的要塞，原油運輸更使蘇伊士運河成為波斯灣石油輸往歐美的必經水路。據統計，每年通過蘇伊士運河的船隻約有1.8萬艘，其中大多數都要經過亞丁灣。索馬利亞海盜垂涎亞丁灣及附近海域的貨運，襲擊航經的船隻並挾持船員，再向相關政府勒索巨額贖金。

三、地方政府海上警力的薄弱和腐敗現象

面對日益猖獗的海盜活動，索馬利亞當局和國際社會均感難以應付。地方政府現階段無力遏制海盜活動，就連當地一些警方人員也與海盜勾結，收取賄賂。

四、超高的利潤回報直接驅動索馬利亞海盜挺而走險

從過去發生的案例來看，索馬利亞海盜每劫一艘船平均可以獲得100萬美元左右的贖金。這對於每天生活花費不足1美元的索馬利亞人來說，絕對是個天文數字。在很多索馬利亞人看來，當海盜「回報極高」而「風險極低」，越來越多為生活所迫的當地人正加入海盜行列²。

參、各國參與亞丁灣海上安全合作的動機

近年來，亞丁灣海域海盜活動日益猖獗，嚴重威脅過往船舶和人員安全。儘管在這一海域執行護航任務的多達十幾個國家的30多艘軍艦，但海盜活動並未因此收斂。³僅2008年，就有30艘船隻和300多名船員被海盜扣為人質。就在坦桑尼亞東部450海浬地方的一艘荷蘭船隻遭到海盜攻擊後，顯示海盜們的行動範圍已經大大延伸，海盜的襲擊已經從索馬利亞沿海向南部延伸，這不是一個好的現象，海盜已經變得越來越大膽，越來越危險。他們開始持有自動武器和火箭彈等，2008年12月8日有報導稱，索馬利亞海盜已經與烏克蘭就被劫持的烏克蘭裝有坦克的貨船達成協定，船主將以350萬美元贖金贖回被劫持坦克、火箭發射器以及無數彈藥。⁴索馬利亞海盜之所以屢屢得手，除了與亞丁灣獨特地理位置有關，更與索馬利亞海盜鑽了現行國際法的漏洞⁵以及組織

² 徐建豪，〈亞丁灣附近海域海盜犯罪的特點成因及其對策研究〉，《中國海事》，2009年第1期：60-62。

³ 〈亞丁灣護航：任重而道遠〉。2009。人民網。<http://military.people.com.cn/GB/1076/52965/9088305.html>。2009/04/07。

⁴ 〈歐洲八國組建特遣艦隊赴印度洋打擊索馬里海盜〉。2008。中國網。http://www.china.com.cn/military/txt/2008-12/09/content_16923563.htm。2008/12/09。

⁵ 〈索馬里海盜頻作案 亞丁灣打海盜中國難置身事外〉。2008。中國網。http://www.china.com.cn/news/txt/2008-12/05/content_16905417.htm。2008/12/05。

性的活動具有密切的關聯性⁶。面對頻頻作案的索馬利亞海盜，國際社會近來一片喊打聲。聯合國發出通緝令，號召全球攜手推動亞丁灣海上安全合作機制。其動機分析如下：

一、履行國際聯合反恐的職責

2001年發生在美國本土的「911恐怖攻擊」，造成2,998人的死亡，美國經濟同時遭到嚴重打擊。北約隨即宣布啓動歷史上首次共同防衛機制（北約宣布如果該恐怖攻擊事件受到任何國家的指示，將被視爲是對美國的軍事襲擊，也將被認爲是對所有北約成員國的軍事襲擊），美國在英軍的支援下於2001年10月7日發動了對阿富汗的軍事襲擊（持久自由行動），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反恐戰爭，該事件標誌著國際合作反恐行動的分水嶺，從此之後反恐即成爲國際間海上安全的重要議題，各國不但成立反恐專責機構，設立預防機制、制定國際反恐協定，惟國際恐怖主義事件仍方興未艾，估計自911事件後迄2007年，較大規模的恐怖攻擊已發生40餘起，發生場域也由最早期的空中劫機爆破，轉爲以陸上目標爲主，近期更有向海上目標發展的趨勢。海上恐怖活動已成爲國際安全體系中海上性的、多方面而複雜的安全威脅。此一情勢使國際社會對海上反恐達到前所未有的關注，世界各國聯手打擊海上恐怖活動已成爲大勢所趨。2007年8月16日，中國出席上海合作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。本組織成員國認爲，需要集體努力來應對新挑戰和新威脅。元首們高度評價本組織地區反恐怖機構的工作，認爲該機構擁有進一步完善打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義合作的巨大潛力。⁷

2007年9月2日，中國公安邊防局局長陳偉明率代表團赴俄羅斯聖彼德堡市出席了第八屆北太平洋地區海岸警備執法機構論壇高官會議，並與美國海岸警衛隊司令艾倫上將和俄聯邦安全總局第一副局長兼邊防局局長普羅尼契夫大將進行了雙邊會晤。加拿大、日本、韓國、俄羅斯和美國海上執法機構的代表也參加了會議。與會各國就打擊海上違法犯罪活動、漁業執法、搜救等方面開展合作進行了探討。澳中均認爲在反

⁶ 然根據全球安全網的透露，索馬利亞海盜目前有四個組織所構成，分別是索馬利亞國家海防自願軍（National Volunteer Coast Guard (NVCG)），該組織由穆罕默德·加雷德（Garaad Mohamed）所領導，其活動區域在於索馬利亞南方接近亞丁灣南邊的海域，第二個組織是馬卡組織（Marka group），馬卡組織的領導人是約瑟夫·馬哈德·席亞德（Yusuf Mohamed Siad），其活動區域在索馬利亞中部城市馬卡附近海域到印度洋海域，第三個索馬利亞海盜組織是由一群漁夫所組成，其名稱是普特蘭組織（Puntland Group）；最後一支索馬利亞海盜組織是由索馬利亞海軍軍人中官階高且智勇雙全者所組成，其名又可稱爲索馬利亞海軍（Somali Marines）。

⁷ 上合組織峰會簽署比什凱克宣言，2007年8月16日，人民日報海外版，2008-11-16，<http://www.chinesetoday.com/news/show/id/6598>

恐方面合作，會給雙方帶來互利，並預期這方面的磋商會取得進展。⁸

二、保護海洋環境與海洋資源

如何加強保護亞丁灣地區的海洋環境與海洋資源，已經受到區域內國家及中國的重視。位處亞丁灣相關海域的周邊國家，由於缺乏處理海上攻擊行動的能力，大型油輪因為行動緩慢，根本無法因應小型船隻快速接近並且發動攻擊；而位於航道周邊的國家並無能嚴密監控油輪通行的水道，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。恐怖主義組織利用搶奪而來的船隻衝撞主要港口設施，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，這些舉動都將對於海洋安全環境造成嚴重的危害，甚至引爆船隻封鎖水道的作為，也可能造成海洋環境污染的問題。因此作為對外貿易動脈的海上運輸安全，已成為各國維繫經濟發展十分迫切的工作；並且引發包括中國在內的國際社會成員國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。⁹

三、避免石油與物資運輸成本的增加

各國若要維持經濟高度成長，海上的安全維護勢必會成為急迫關注的焦點，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，發生此類攻擊事件後，將造成海運保險費用的大幅提昇，海盜襲擊、劫持船舶、勒索高昂錢財甚至槍殺人質，給各國船員的心理上帶來了極大的恐懼，如果情況不能得到改善，各國的航運集團將被迫繞道好望角，例如已有一些中國船務公司拒絕取道亞丁灣，這將對國際貿易造成嚴重後果，包括貨物的價格上漲¹⁰。印度洋海上交通線已經成為關乎各國貿易發展的重要通道，各國海上運輸安全風險也隨著貿易量的增加而相對成長，當美國成為恐怖主義活動的重點攻擊目標，恐怕也難排除從其貿易夥伴身上採取行動。因此，客觀存在的現實是，海上封鎖、海盜搶劫、恐怖主義襲擊等，早已成為各國海上運輸通道的威脅。

四、「大國博弈」各懷戰略意圖

索馬利亞海盜成了國際公敵，對其進行打擊是維護國際公利，有能力的國家義不容辭，但在圍剿海盜背後，各國都有自己的戰略意圖。在索馬利亞這個動蕩的舞臺上「大國博弈」正在上演。總之，各大國爭先恐後的打海盜，醉翁之意不在酒，實與爭

⁸ 澳洲：澳盼與華擴大防衛聯繫，增分享反恐與防核武擴散情報，2005年5月16日，星島聯網，2008/11/16，http://www.singtao.com.au/AUSTRALIANews/public/article_v.cfm?articleid=60557&intcatid=1

⁹ Dana R. Dillon, Balbina Y. Hwang, and John J. Tkacik. "ASEAN Regional Forum: Promoting U.S. Interests." The Heritage Foundation. www.heritage.org/research/asiaandthepacific/bg1659.cfm. 2003/06/10.

¹⁰ 徐建豪，〈亞丁灣附近海域海盜犯罪的特點成因及其對策研究〉，《中國海事》，2009年第1期：60-62。

奪黃金水道等戰略意圖有關。

1. 俄為海軍基地，美要反恐和石油

俄羅斯是最早宣布向索馬利亞派出軍艦的國家。2008年10月至今，從北方艦隊抽調的「無畏」號多次成功阻止海盜的劫船企圖。「無畏」之舉引起華盛頓關注。美國媒體認為，俄羅斯積極地打擊索馬利亞海盜，可能「打算借機重啓蘇聯時期在也門一座島嶼上的海軍基地」。索馬利亞駐俄大使穆罕默德·漢杜勒的表態似乎印證了這種猜測。因12月19日，他在接受俄羅斯媒體採訪時稱：「該國無法獨力解決海盜問題，希望在索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，對索馬利亞境有益。索馬利亞境也能理解俄羅斯的意願----恢復在世界上的戰略地位。」俄羅斯政府也正努力與美國形成默契。俄外長拉夫羅夫早些時候表示，總統梅德韋傑夫和布什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。」

然美國的目光從來就沒有遠離過索馬利亞。自「9.11」恐怖襲擊事件發生後，華盛頓多次指責索馬利亞反政府武裝組織與「基地」組織有密切聯系，五角大樓真真假假的「打擊計劃」也屢被媒體曝光。何況索馬利亞海域還是非洲產油大國從海路出口石油的通道，雖然懸掛著美國國旗或屬於美國船主的船卻總能幸運地「躲」過海盜。美國國家情報委員會預測，到2015年非洲石油將占美國石油進口總量的25%，超過美國從海灣地區的進口量，白宮甚至將非洲石油提升到關乎「國家安全」的高度。因而國際輿論認為，美國在打擊海盜的過程中，更側重於把它與反恐戰爭掛鉤，更關注防止當地武裝勢力奪取政權。因此把索馬利亞納入反恐序列，確保「油線」安全，才是美國重回索馬利亞的真正原因。

2. 日本的失落，印度的雄心

就在中國海軍出發當日，日本首相麻生太郎在官邸向防衛相下達指示，要求防衛省與其他相關省廳合作，加快探討和研究工作，以使海上自衛隊能早日應對索馬利亞海盜問題。由是，在麻生授意下提出了《海盜行為防止活動特別措施法案》草案。這一草案在2009年1月提交國會審議。雖然防衛省和外務省在軍艦「保護範圍」、「國際貢獻」認定等問題上也存在分歧，但為防止「中國篡奪了日美跨太平洋的特殊關係」的「失落」緣故，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跨足亞丁灣。

與日本不同的印度乃是較早宣布派兵的國家。2008年10月17日印度就派出「塔巴爾」護衛艦為本國商船護航。11月18日，該艦發現一艘海盜「母船」，猛烈開火將其擊沈但後來發現所謂「海盜船」只是一艘普通的泰國漁船。誤傷並沒有削弱印度的決心。11月20日，印度又宣布派出戰鬥力更強大的「德裏」級導彈驅逐艦前往亞丁灣。這艘

滿載排水量噸的驅逐艦是印度自行建造的最大戰艦。印度瀕臨印度洋，與亞丁灣距離並不遙遠，執行打擊海盜、保護商船的任務，普通護衛艦綽綽有餘。印度顯然更多著眼於展示海軍實力和樹立在印度洋的海軍強國地位。

3. 中國假捍衛海上資易之名行擴張之實

作為聯合國常任理事國和正在崛起的大國，中國的海軍自然不能缺席全球統一的正義行動。更直接的原因在於「索馬利亞海盜對中國航運業構成嚴重直接威脅」。如中國交通部官員所說，中國外貿90%依靠海上運輸，如果海上貿易受阻。那麼將有「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海軍護航的必要性中國約有60%的進口石油來自中東，大部分要經過亞丁灣，大批來自非洲的原材料也要通過這一運輸線，「中國利用軍事實力保護其廣泛的經濟利益的願望更加強烈。」但西方更傾向於猜測，「中國海軍也要加入到世界海軍競賽中了」。美英媒體關注中國每年以15%至20%的比例增加軍費支出，稱護航行動標誌著「中國向遠洋『藍水海軍』邁出了決定性一步」。因在西方輿論看來，『藍水海軍』乃是大國標誌之一¹¹。

肆、亞丁灣海上安全合作的法制

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，以制止在公海上或在任何國家管轄範圍以外的任何其它地方的海盜行為」，並規定「各國軍艦，軍用飛機或其他有清楚標誌可以識別的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」¹²。《聯合國海洋法公約》是當今世界最為普遍遵守的有關海洋活動的國際法律文件，迄今為止，包括美國、俄羅斯、印度和中國在內的158個國家加入了該公約。作為對《聯合國海洋法公約》的延伸和細化，國際海事組織在1988年通過了《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，並加強與此有關的國際合作。後來為適應新形勢的需要，在美國極力推動之下，國際海事組織於2005年對該公約的議定書作出了重大修訂，「對根據本公約被認定為實施了犯罪行為的船隻，提出了登船程序」¹³，從而使各國海軍艦只攔截檢查可疑船隻獲得更多的合法性。鑒於亞丁灣水域索馬利亞海盜慣用的偽裝成漁民，駕駛大馬力漁船出海，伺機「狩獵」的伎倆，各國海軍可依據該議定書，對可疑船隻實施登臨檢查，起到阻嚇與預防犯罪的功效。

儘管亞丁灣海域早有部署於此的美國及北約反恐艦隊，但苦於周邊海域幅員遼闊

¹¹ 陳君，〈亞丁灣背后的利益版圖〉，《中國新聞週刊》，2009年1月5日：28-29。

¹² 王鐵崖：《國際法》，法律出版社，1995年版，第287頁。

¹³ 國際海事組織官方網站，<http://www.imo.org/Conventions/>。

與各地海盜流竄作案，歐美國家反恐尚力不能及，遑論清剿海盜。因此，更廣泛的國際合作與更高級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，聯合國安理會相關決議就成為懲治海盜的最具威懾力的國際法律文件。聯合國安理會肩負著「維持國際和平與安全之主要職責」，是當前國際關係行為體中唯一有權依據《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，安理會注意到在索馬利亞沿海水域「海盜和武裝搶劫行為繼續存在」；「嚴重關注」(gravely concerned) 海盜和武裝劫船行為對那些向索馬利亞運送人道援助物資以及對國際航運「構成的威脅」，並認定這些海盜和武裝劫船事件「對該區域的國際和平與安全構成威脅 (the threat)」。¹⁴ 據此，聯合國安理會應索馬利亞過渡聯邦政府請求，依據《聯合國憲章》第七章，先後通過了1816、1838、1846和1851號等4項決議，籲請關心海上活動安全的聯合國會員國積極參與打擊索馬利亞海盜的行動¹⁴。任何其他國家在決議通過後的6個月內，經索馬利亞過渡聯邦政府同意，都可以進入 (enter) 索馬利亞領海及內陸，採用一切必要手段 (all necessary means)，以制止海盜及海上武裝搶劫行為。安理會的系列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」的強制措施之先河。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 (customary international law)。」從而再次重申了各國主權和領土完整原則¹⁵。

伍、亞丁灣海上安全合作的體制

許多公共政策學者關注聯合國「海盜治理委員會」(Commission on Global Governance) 的定義。該委員會在一九九五年的報告中，對海盜治理做了如下相關的界定：治理是各種或公或私的個人和機構，在處理他們的共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同利益得以被調和並採取聯合行動的持續過程。它包括了有權迫使人們服從的正式機構和規章制度，也包含了非正式各種安排；而前述這些機制，均基於人民和機構的同意或符合他們的利益而被設置。在全球這一層級而言，治理過去一直被視為是政府間的關係，如今則必須重新加以瞭解，它同時也與非政府組織、各種公民運動、多國籍公司，以及全球資本市場相關聯；甚且，這些海盜治理過程中的行動者，也都與具有廣泛影響作用的全球傳媒互動，這是國際社會對治理概念的具體界定及在經驗現象中最好的界定。

在政府層面，肩負海上安全合作重任的機構首推國際海事組織 (IMO)。作為在影

¹⁴ 聯合國安理會官方網站，<http://www.un.org/>。

¹⁵ 朱文奇：《索馬裏海盜與國際法》，《領導者》2009年第1期。

響國際貿易航運的各種技術規章和實踐活動方面為各國政府提供合作交流的機構，其宗旨之一就是「在與海上安全等有關的問題上，鼓勵各國普遍採用最高可行的標準」。針對層出不窮的海盜襲擊事件，IMO連續提出了一系列海上保安強化措施：重組了航行安全和海上保安處，由其負責處理海盜和武裝劫匪襲擊船舶事宜；制定了詳盡的《預防和制止海盜行為及武裝搶劫工作指引》¹⁶，以確保海事安全問題的解決遵循統一的途徑；修訂了《國際海上人命安全公約》，增加了有關海上保安特別措施等內容，並配套提出了《船舶和港口設施保安國際規則》(ISPS規則)，對船舶和港口的保安系統在硬體、軟體兩個方面提出了十分詳盡的要求，在大大提高船舶和港口的安全系數的同時增加了海盜劫掠的難度。身為與聯合國密切聯系的專門性國際組織，IMO多次提交報告，敦促國際社會採取有力行動，打擊索馬利亞海盜，維護航運安全，聯合國安理會正是基於IMO等有關國際機構的研究報告做出了系列決議。為落實決議精神，包括所有安理會常任理事國在內的24個國家、非盟、歐盟、北約、國際海事組織等4個國際組織以及聯合國秘書處共同組成了「打擊索馬利亞海盜聯絡集團(CGPCS)」，下設「軍事行動協調與信息共享、對海盜的司法審判、航運者自身防範能力、外交宣傳」等4個工作組，致力於改進對反海盜行動的情報支持；建立反海盜協調機制；加強逮捕、拘押、起訴海盜的司法框架；增強商業航運自身防範能力；改善外交宣傳；追蹤與海盜有關的資金流向¹⁷。CGPCS定期向聯合國安理會報告打擊索馬利亞海盜的工作進展情況，並力爭在年內成立「地區行動協調中心」。

而在非政府層面擔當反海盜重任的則是「海盜報告中心」(PRC)。作為國際商業協會(ICC)旗下「國際海事局」(IMB)所屬的民間非盈利機構，其主要任務是時刻關注可疑船隻動向，定期發布海盜襲擊預警信息，配合各國執法部門，打擊各地海盜和武裝掠劫活動。該中心開通有24小時熱線，隨時處理遇襲船舶的報警求助電話。每天它都通過國際海事衛星向過往印度洋、亞丁灣以及紅海的商船通報其接獲的海盜襲擊事件信息。在國際社會尚缺乏政府間反海盜組織統一協調行動的情況下，PRC實際上擔負著預警、接警、處警的重大責任。PRC與世界各國海事、邊防、警務部門保持著密切聯系，其資料庫一直為世界各國執法部門所廣泛採用，在配合警方追捕、起訴海盜方面發揮著重要作用。「海盜報告中心」自成立以來，發揮了民間組織靈活便捷的優勢，克服了官僚機構的拖遝推諉，在協助船隻防範海盜襲擊，幫助船東找回被劫船隻貨物方面做出了卓有成效的工作¹⁸。另一個地區性的海上非安全合作機構——東非海員救助組織(EASAP)則在反海盜國際合作中發揮著「地利、人和」的優勢。EASAP

¹⁶ IMO, Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships, MSC/Circ.623/Rev.3, May 29, 2002, <http://www.imo.org/>.

¹⁷ Merle D. Kellerhals Jr., UN Forms Group to Coordinate Actions Against Maritime Piracy, January 15, 2009, <http://www.america.gov/200901151>.

¹⁸ 楊凱：《東南亞海盜的區域治理》，載查道炯編：《中國學者看世界》(非傳統安全卷)，北京：新世界出版社，2007年版，第246頁。

的宗旨是為所有遇險海員提供人道主義援助，監測、報告和調查侵犯非洲海員權利的行爲。近年來它致力於追蹤並報告發生在非洲沿岸海域的海盜襲擊事件，特別是索馬利亞與肯尼亞水域的海盜活動，多次參與被海盜綁架船員的解救和被劫持外籍船隻的處理工作。

陸、亞丁灣海上安全合作的機制

海盜行爲是一種不利於全體文明國家的行爲，是爲一種國際罪行，而海盜本人一般稱之爲人類公敵，《國際法》明確規定：「鎮壓海盜需要所有國家共同行動。」索馬利亞海盜只是爲了錢，沒有特定政治目標，但對無辜平民進行綁架劫持爲人質，通過危害人質的生命安全來達到目的，屬於恐怖主義行爲。打擊海盜是聯合國要求的國際反恐行爲。由是各國紛紛投入建立聯合行動機制與派遣軍事打擊力參與海空巡邏。

一、建立聯合行動機制

隨著索馬利亞附近海域的海盜活動從零星的犯罪行爲到日益猖獗，已經嚴重影響了世界主要航運線的安全。對此，世界各國都顯示出極度憂慮，認爲海盜行爲正在成爲一門「有利可圖的產業」，國際社會應該有責任予以制止。在加強防範和保護的同時，採取「懲罰行動」聯合打擊海盜。

以美國爲首的5國於2009年9月9日簽署紐約宣言，計劃共同打擊索馬利亞海盜。5國承諾，在保護亞丁灣這一世界上最繁忙航路的安全上，要發揮領導作用。紐約宣言由美國常駐聯合國副大使羅斯瑪麗·迪卡洛(Rosemary DiCarlo)與英國、塞浦路斯、日本與新加坡等國駐聯合國副大使共同簽署，文件要求各國集中力量，共同打擊索馬利亞海盜在亞歐航線上的劫掠行爲，雖然這只是一個非強制性的政治文件，支持者還是認爲，這項文件還是會促使海運註冊國採用「最佳的處理方式」來保障貨輪的安全，比如加強警戒，提高扶梯，準備好救火水泵，來擊退登船的不速之客，這項提案早在2009年5月就提出了，提案國是巴拿馬、巴哈馬、利比里亞與馬紹爾群島，這是世界上四個最大的海運註冊國，這四個國家此前已經通過了這項宣言。¹⁹

英國議員懷疑海盜贖金流進了恐怖組織的腰包，要求英國政府參與調查。英國上議院議員勳爵爵珀林曾爲上院寫過一份關於洗黑線和恐怖主義聯繫的報告，爵珀林警告說給海盜贖金會助長恐怖組織對海盜業的進一步行動。現階段，英國的法律准許船隻擁有人支付贖金贖回被劫持的船隻，但如果因此爲海盜和恐怖主義集團建立起聯繫，所支付的贖金則被看作是資助恐怖主義的基金，應從法律上禁止。²⁰

¹⁹ 〈美英等5國宣示合作打擊索馬里海盜〉。中國新聞網。<http://news.qq.com/a/20090911/002569.htm> 2009/9/11。

²⁰ 〈中國牽頭打海盜大會 全球共商分區護航〉。新浪新聞。<http://news.sina.com.cn/w/2009-11-06/>

2008年9月16日，法國總統薩科齊在法軍成功解救兩名海盜劫持人質後舉行的新聞發布會上指出，國際社會應該建立一支類似「海上國際警察」的隊伍，共同打擊海盜，以保障索馬利亞附近海域海上運輸安全。其後不久，法國將這一問題向聯合國安理會提交了一份草案，於2008年10月初在聯合國舉行了秘密討論。2008年11月20日，紅海地區阿拉伯國家在開羅召開緊急會議，討論索馬利亞海盜日益猖獗的威脅問題。會議上，紅海附近阿拉伯國家決定建立聯合機制，加強紅海地區航運安全，共同打擊紅海附近海域的海盜活動。各國在會後發表的聲明中稱，要建立聯合機制加強紅海海運安全，要盡快組成特別委員會對聯合機制提供建議，要共同監督、跟蹤和打擊任何試圖進入紅海海域的海盜活動，要通過阿盟協調各國在國際和地區間打擊海盜問題上的立場，呼籲國際社會為此提供技術和物質幫助，從而達到遏制海盜活動並向其它海域蔓延的可能性。2008年11月23日，亞太經合組織領導人在秘魯首都利馬發表宣言，歡迎國際社會打擊海盜和海上武裝搶劫等行爲，並鼓勵進一步採取共同行動打擊海盜。正是由於國際間對索馬利亞海盜問題的挫折感逐漸升高，出於對海盜問題一度呈現「已經失控」狀態的憂慮，各國才堅定地表示支持國際社會打擊海盜的聯合行動，加強協調與合作，並表示將遵循國際法的規定，尊重相關海域國家的主權完整來打擊海盜。

聯合國秘書長潘基文和聯合國安理會2008年12月輪值主席、克羅地亞常駐聯合國代表尤裏察對中國政府派軍艦前往亞丁灣和索馬利亞海域實施護航的決定表示歡迎。²¹ 11個阿拉伯國家決定組建打擊海盜聯合海軍部隊，這次打擊部隊組成是在剛剛結束的海灣阿拉伯國家合作委員會成員國和紅海沿海阿拉伯國家海軍司令會議，這個會議上達成的協議。參加會議的有沙特阿聯酋、巴林、阿曼、科威特、卡達、約旦、埃及、吉布提、蘇丹和也門，與會的11個國家的海軍司令一致同意組建一支打擊海盜維和部隊。²²

此外，根據聯合國索馬里海盜問題聯絡小組第一工作組的要求，中國國防部也於2009年11月6—7日於北京舉行亞丁灣護航國際合作協調會議。這次會議是2009年8月巴林護航國際合作協調會議的續會，主要是討論在亞丁灣實行分區護航合作，以形成亞丁灣國際護航合作的最佳做法。中國在聯合國安理會有關決議的框架下，與所有相關國家和組織開展多種形式的雙、多邊護航合作，共同維護亞丁灣索馬里海域的和平與安寧²³。有關兩次會議希望達成的共識及其會後執行情形如下表一。

035916561805s.shtml2009/11/06。

²¹ 〈聯合國歡迎中國派軍艦赴索馬里海域護航〉。人民網。<http://tv.people.com.cn/GB/14645/25059/8579737.html> 2008/12/25。

²² 〈11個阿拉伯國家將組聯合艦隊打擊海盜〉。網易新聞。<http://news.163.com/09/1028/10/5MN59BCK0001121M.html> 2009/10/28。

²³ <http://www.chinareviewnews.com/doc/1011/2/6/6/101126692.html?coluid=45&kindid=0&docid=101126692&mdate=1106093518>。2009/10/31

表一：巴林與北京兩次護航國際合作協調會議的比較表

會議地點	希望達成的共識	目的	會後執行情形
巴林	1.各國在海上的責任範圍不清。 2.各國間的協調不佳。	護航的整合	1.單獨作戰。 2.護航範圍重複。 3.護航效率低。 4.情報短缺。 5.各國之間在通信、情報互通互聯等技術措施上的協調與溝通。
北京	1.為了提高護航效率，避免單獨作戰，建議實行分區護航。 2.分區護航下的各國情報的相互支援。 3.護航範圍的劃定。 4.各國之間在通信、情報互通互聯上的協調。	澄清各國在海上的責任範圍，並加強協調	1.主導權之爭，誰不都願意受制於人，暴露實力、聽人指揮。 2.其實最好是由聯合國來主導，但是美國不會同意。 3.經費問題。

作者自行繪表。

二、派遣軍事打擊力參與海空巡邏

2008年索馬里海盜猖獗時，西方媒體曾將非洲吉布提以南、肯亞以北，距索馬里海域20—240海裏的區域稱為「遊蕩著幽靈的海域」。雖然國際海事組織在索馬里海域已經劃分了13處危險區域，分別由來自20多個國家的海軍編隊負責巡邏和護航任務，但這些主要是警示區，由於缺乏國際統一行動，護航區域難以統一規劃。目前，各國的反海盜行動正在「大張旗鼓」進行當中，並不斷地加大反海盜力度。早在2008年4月份，法國的一艘豪華油輪被索馬利亞海盜劫持之後，法國就做出迅速反應，派出特遣艦隊進行了成功營救。2008年6月份，聯合國安理會通過第1816號決議，授權外國軍隊經索馬利亞政府同意進入索馬利亞領海打擊海盜及海上武裝搶劫行為，授權有效期為6個月。隨後，美國、印度等國在該海域部署了軍艦，歐盟10多個成員國組建了聯合打擊部隊。歐盟12月8日將正式啓動聯合打擊索馬利亞海盜的聯合行動，包括法國、希臘、荷蘭、西班牙、葡萄牙、瑞典和芬蘭在內的多國海軍，均會出兵索馬利亞海域。另德國政府正考慮組建一支1400人的反海盜部隊，專門打擊索馬利亞海盜。印度也明確表示將擴大在亞丁灣巡邏的海軍艦隊，增派到四艘軍艦。19日，韓國政府亦宣布將派遣軍艦加入亞丁灣的國際海軍團隊。

2008年12月26日，中國海軍派出兩艘驅逐艦和一艘補給艦，從海南省三亞啓航赴亞丁灣、索馬利亞海域執行護航任務，護航艦由「武漢號」、「海口號」兩艘驅逐艦和「微山湖號」一艘綜合補給艦組成，由南海艦隊3艘現代化戰艦組成的中國海軍首批赴

亞丁灣、索馬利亞海域護航編隊，²⁴於2009年4月13日，第一批護航編隊的『武漢』號導彈驅逐艦及『深圳』艦、『黃山』號導彈護衛艦、『微山湖』號綜合補給艦駛回中國的軍港。²⁵中國海軍第二批護航編隊『深圳』艦、『黃山』號導彈護衛艦於2009年4月2日上午從廣東湛江啓航，赴亞丁灣、索馬利亞海域執行接替護航任務。2009年7月17日，中國第三批護航艦隊由「舟山艦」、「徐州艦」和「千島湖艦」所組成後從浙江舟山某軍港碼頭起航，²⁶出航到亞丁灣，自2009年9月1日起，中國海軍第三批護航編隊對護航區域和航線進行了調整，把原護航區域西部會合點沿亞丁灣向西北延伸了36海裏，並在護航航線上增設了1個轉向點，在護航航線中部增設了1個臨時補給待機區。中國海軍第三批護航編隊於2009年9月18日與俄羅斯海軍護航編隊，在亞丁灣西部海域進行「和平藍盾—2009」聯合演習，這次演習包括兩國護航編隊的溝通聯絡與會合、編隊機動變換隊形、旗語通信、航行補給（虛補）、直升機與艦船協同查證可疑船隻、副炮對海射擊以及聯合海上閱兵7項內容。中方參演艦船為「舟山號」和「徐州號」兩艘導彈護衛艦以及「千島湖號」綜合補給艦，俄方參演艦船為特裏布茨海軍上將號大型反潛艦、布托瑪號綜合補給艦和MB-99號拖船，雙方協定的演習區域在亞丁灣西部海區，這次聯合演習對加深中俄兩國戰略協作夥伴關係、加強兩國海軍彼此互信，增進雙方在維護國際公共海域安全穩定方面的交流與合作，提高中國海軍在遠海與外軍聯合執行多樣化軍事任務的能力具有非常現實的意義。²⁷中國海軍第四批護航編隊於2009年10月30日起從浙江舟山某軍港解纜起航，赴亞丁灣、索馬利亞海域接替第三批護航編隊執行護航任務，中國海軍第四批護航編隊由海軍東海艦隊「馬鞍山號」、「溫州號」兩艘國產新型導彈護衛艦和第三批護航編隊中的「千島湖號」綜合補給艦，以及兩架艦載直升機、數十名特戰隊員組成，整個編隊共七百多人。²⁸中國四次護航的模式都是在前一次護航結束之日起由下一次的艦隊開始護航。如下表二所示。

²⁴ 〈中國海軍首批護航編隊創多項第一〉。2009。中國網。http://big5.china.com.cn/news/txt/2009-04/29/content_17693620.htm 2009/4/29。

²⁵ 〈中國海軍第一、第二批護航編隊會師亞丁灣〉。2009。中安在線。<http://news.big5.anhuinews.com/system/2009/04/13/002240689.shtml> 2009/4/13。

²⁶ 〈第三批赴亞丁灣索馬里海域護航編隊起航〉。2009。中國軍網。http://www.chinamil.com.cn/site1/big5/xwpdxw/2009-07/17/content_1839577.htm 2009/7/17。

²⁷ 〈中俄護航編隊將舉行“和平藍盾—2009”聯合演習〉。2009。中國新聞網。http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2009-09/17/content_1420059.htm。2009/09/17。

²⁸ 〈中國海軍第四批護航編隊今日起航赴亞丁灣〉。2009。中國新聞網。<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chinanews/20091029/0907822614.html> 2009/10/29。

表二：中國四次護航比較表

	時間	船艦	啟航港	優異任務
第一次護航	2008年12月26日	『武漢』號導彈驅逐艦、 『深圳』艦	海南省 三亞	1.被護船舶和人員100%安全，自身裝備和人員100%安全。 2.組織計劃實施準確率100%，武器裝備完好率達100%。 ²⁹
第二次護航	2009年4月2日	『深圳』艦、『黃山』號 導彈護衛艦 ³⁰	廣東 湛江	接替第一次護航
第三次護航	2009年7月17日	舟山艦、「徐州艦」和「千島湖艦」	浙江 舟山	創下了中國海軍赴亞丁灣、索馬利亞執行護航任務以來單批護送船舶數量最多的新紀錄。 ³¹
第四次護航	2009年10月30日	海軍東海艦隊「馬鞍山號」、「溫州號」兩艘國產新型導彈護衛艦和第三批護航編隊中的「千島湖號」綜合補給艦，以及兩架艦載直升機、數十名特戰隊員組成，整個編隊共七百多人。	浙江 舟山	接替第三次護航

目前，中國的護航區域依據自己的航道來劃分。從地圖上看，主要覆蓋在亞丁灣的主航道上。在亞丁灣東口和西口附近，各有一個中國海軍編隊與被護航商船的匯合點，兩點之間距離約550海裏。同時，中國軍艦在索馬里以東海域的船舶主要航道附近設有7個巡邏區，由2艘導彈護衛艦和1艘綜合補給艦承擔護航及巡防重任。據專家介紹，目前中國護航的匯合點，主要是四條主要國際水道的交匯點，分別是來自波斯灣、蘇伊士運河、非洲東海岸和橫跨印度洋去往中國的航線。³²在護航過程中，編隊靈活運用伴隨護航、區域護航和隨船護衛等3種護航方式。對航速慢、船舷低、易受攻擊的船舶，及時組織特戰隊員實施隨船護衛；在一艘護航艦艇實施伴隨護航時，組織另外艦艇實施區域護航。在此基礎上，編隊根據護航船期計劃和被護船舶性能，積極創新護航方法，採取同批分組、兩艦接力等方式組織護航，提高了護航效率，中國針對2009年10月份以來海盜活動的新特點，編隊適時採取了提高直升機戰備值班等級、

²⁹ 〈中國海軍首批護航編隊創多項第一〉。2009。中國網。http://big5.china.com.cn/news/txt/2009-04/29/content_17693620.htm 2009/4/29。

³⁰ 〈中國海軍第二批護航編隊出發 赴亞丁灣海域護航〉。2009。浙江在線。<http://big5.zjol.com.cn:86/gate/big5/china.zjol.com.cn/05china/system/2009/04/03/015399540.shtml> 2009/4/3

³¹ 〈中國第三批護航編隊單次護送25艘商船創紀錄〉。2009。新浪全球新聞。<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/phoenixtv/20091107/2007849713.html> 2009/11/7。

³² 〈多國今日在華協商打海盜商討亞丁灣分區合作護航事宜〉。中山日報。<http://www.zsnews.cn/News/2009/11/06/1274721.shtml> 2009/11/6。

加大升空巡邏警戒頻率、利用艦載小艇進行巡邏警戒、增大特戰隊員隨船護衛力度等措施，確保被護商船安全。中國護航期間，編隊還及時將護航船期資訊在網上公佈，方便了商船與編隊的聯繫，對於商船提出的有關問題，及時進行認真回復，充分滿足更多的商船申請加入或跟隨編隊航行。³³

總之，目前在亞丁灣、索馬利亞海域執行護航任務有10多個國家以及20多艘軍艦，分別是中國海軍護航編隊、俄羅斯海軍護航編隊、美國151特混編隊、韓國海軍護航艦艇、歐盟海軍465編隊、北約海軍508編隊、西班牙的護航艦艇，馬來西亞等³⁴，有關參與情形如附件一。

柒、亞丁灣海上安全合作機制的特點與努力方向

一小撮索馬利亞海盜對抗、突襲、騎劫途經亞丁灣海域的全世界商船，但包括美、俄、歐盟等超強國家及其軍隊，居然對索馬利亞海盜似乎束手無策，除了躲避（主要是航線儘可能遠離亞丁灣，特別是索馬利亞對開海域），就是派軍艦護航，身處二十一世紀的國際社會，竟然沒有辦法解決甚或徹底消滅區區數量的索馬利亞海盜，實在是奇哉怪也。這一件事，絕對值得大加花點時間來認真加以討論目前的機制特點，進而思索未來努力的方向。

一、目前海上安全合作機制的特點

1. 複雜的地區形勢阻礙著反海盜多邊合作機制的形成

攤開世界航海圖，不難發現，越是靠近經濟落後、政治動蕩的地區和國家，其周邊水域越是不安寧，亞丁灣海域便是如此。長期的外擾內亂造成了索馬利亞法治廢弛、民不聊生，其周邊水域成爲孳生海盜的溫床。扼守亞丁灣的也門，國內經濟凋敝，根本無力開展大規模海上執法行動，爲海盜頻頻得手大開方便之門。而東非沿岸國家莫不是經濟發展水平落後的地區，有心無力，大多只能望盜興歎。按照「木桶效應」，如果組成木桶的木板長短不齊，那麼這只木桶的盛水量，不取決於最長的那一塊木板，而是取決於最短的那一塊。同理，海盜多邊國際治理能否奏效，並不取決於外來的各國海軍力量如何強大，而是要看沿岸的「短板」國家能否有效配合。因此，加強和改善亞丁灣周邊地區政府治理才是長治久安之計。然此又面臨著主權「衝突」問題。歷史上，尤其是東非地區飽受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放在國家安全和國家利益優先考慮的

³³ 〈海軍第三批護航編隊10月以來安全護送商船174艘〉。中國網。http://big5.china.com.cn/military/txt/2009-11/02/content_18810540.htm 2009/11/2。

³⁴ 〈亞丁灣多國海軍護航編隊向我祝賀新中國成立60年〉。2009。中國政府網。http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2009-10/02/content_1431829.htm。2009/12/02。

位置。因此，對地區海上安全合作存在很大戒心，擔心一旦不能處理好海上安全問題而成爲「失敗國家」就可能招來外部勢力干涉，導致政權更迭。對主權旁落的擔憂，是阻礙地區多邊合作的深層原因³⁵。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、外部壓制消失的情況下，非洲各國間的宗教對立、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。

2. 落後的機制建設制約著國際海上安全合作行動的開展

雖然各國在合作打擊索馬利亞海盜活動方面取得了一些成果。但總體來說，合作尚未機制化。各大國之間雖然合作意願強烈，但拘於主導權之爭，彼此之間在通訊聯絡、相互支援等方面存在著諸多障礙，尚無大規模聯合行動的成功個案，有待加快制定有效的海上執法合作細則。東非及紅海沿岸等「反海盜前線」國家間的合作迄今「只聞雷鳴，不見雨落」，大多停留在會議研討階段，多見各種「高調」的倡議、宣言和聲明，鮮有加強執法合作等實質性行動，這與其政治意願不強、經濟基礎薄弱、執法能力低下，以及法律實施細則缺乏有關。亞丁灣海上安全合作步伐明顯落後於馬六甲海峽地區，缺乏一個類似《亞洲打擊海盜和武裝搶劫船隻地區合作協定》那樣的專門性法規，從而大大制約了海上安全合作行動的展開，統一協調機構的缺失更是增加海上安全合作的成本。目前雲集亞丁灣水域的各國海軍艦船隻不下40艘³⁶，既有美國的150、151聯合特遣艦隊、北約的反恐艦隊、歐盟的保安艦隊等「大戶」，還有俄羅斯、印度、伊朗、日本、韓國、馬來西亞、中國等「散戶」。各國軍艦的核心任務大都是爲本國商船護航，然後才是打擊索馬利亞海盜，這種「各掃門前雪」，全程護航、重複巡航造成了資源的極大浪費，也給索馬利亞海盜留下了諸多「空窗」。由於缺乏一個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（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，需在短時間內，通過國際公用海事呼救頻道（常受到海盜的故意干擾），向PRC報警求助，PRC隨即協調附近軍艦前來救援，收到信號的軍艦能否出擊，是否聯合行動，都需要反復溝通協調，而索馬利亞海盜一旦登船，得手的時間一般不超過15分鐘。遇襲船舶能否在等待救援的同時開展有效的自救，施救軍艦能否及時趕到，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海上版《生死時速》。在國際社會千呼萬喚之下，終於組成了一個臨時性協調機構「打擊索馬利亞海盜聯絡集團」（CGPCS），用於交換信息、協調行動。

3. 不同的戰略意圖制約著海上安全合作機制建設的順利發展

目前參與打擊索馬利亞海盜行動的有關國家正在積極醞釀亞丁灣海上安全合作機

³⁵ 劉卿：《東亞非傳統安全：多邊合作與制度建設》，《國際問題論壇》2007年夏季號。

³⁶ 李明波：《亞丁灣成各國海軍練兵場40 多艘軍艦雲集》，《廣州日報》2009年02月16日。

制。雖然國際機制可以增強透明度，降低交易成本，獲得絕對收益，但妨礙合作的不是各方是否均有收益，而是各自收益的多寡³⁷。亞丁灣暗流湧動，海上安全合作中充滿了相互防範和彼此競爭的味道。從戰略意圖上看，美國試圖以軍事聯盟性質的傳統安全合作機制如「千艦海軍計劃」、「地區海上安全夥伴計劃」，調控該地區的海上安全合作進程，構建以美國為主導的多邊執法體系，增強其反恐力度，鞏固其海上霸主地位³⁸。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及防務政策，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其昔日雄風，削減美國和北約在該地區的影響力。而印度則希望利用這個機會鍛煉隊伍，展示其海上力量，急於從人口大國向政治軍事大國邁進，在「禿鷹」和「雙頭鷹」之間翩翩起舞的「印度象」期待能左右逢源，因此歐盟、俄羅斯和印度更傾向於平衡性安全合作機制。中國經過審慎考慮後派出海軍艦船執行護航和打擊海盜任務，一方面是為了維護本國航運利益，另一方面則是積極履行國際義務，展示了負責任大國的形象，以實際行動維護世界和平與穩定，在傳統上傾向於技術性安全合作機制。各國不同的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³⁹。

二、未來國際社會努力的方向

索馬利亞海盜的猖獗，與摩加迪沙中央政府高官、埃勒港地區政府官員，以及部族長老都脫不了關係。因此，要解決或徹底解決索馬利亞海盜問題，難度非常之大，決不是一朝一夕就可以「搞掂」的事。其中有兩大關鍵：其一，國際合作，特別是大國、強國合作，其中重要的是使用印度洋相關航線的國家應該衷誠合作，不論大國小國，有錢出錢，有力出力，確保亞丁灣是平靜和安全的海域。其二，索馬利亞的合作，索馬利亞作為國際大家庭的一員，不用考慮自身的力量不足，不管是人力、物力、資金以至武器，只要與國際社會緊密合作，就可以對徹底解決海盜問題作出重大的貢獻。

爲此之故，構建亞丁灣及紅海地區海上非安全合作機制應在國際社會普遍接受的國際法框架內，特別是在《聯合國海洋法公約》、聯合國安理會相關決議，以及當事國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協調中心，改變當前各國在打擊海盜行動中的各自爲政的局面，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。爲此，參與合作的各方需摒棄一味追求本國利益，對功能性合作任意向外「溢出」，罔視國際法基本原則，對國際公約隨意做擴大解釋的危險做法，那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的

37 秦亞青：《國際制度與國際合作》，《權力·制度·文化》，北京大學出版社，2005年版，第109頁。

38 蔡鵬鴻：《試析南海地區海上安全合作機制》，《現代國際關係》2006年第6期。

39 楊凱，〈亞丁灣海上非傳統安全合作與機制建設〉，《東南亞縱橫》，2009年4月：7-11。

管轄權矛盾，影響地區安全，同時帶來海上執法國之間自主權衝突，影響內部團結。國際社會的短期目標是打擊索馬利亞海盜的海上劫掠；中期目標是派駐維和部隊，恢復索馬利亞國內法律與秩序，清理海盜的陸地巢穴；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，改善其國內民生，從而徹底消除海盜滋生的土壤。誠如美國助理國務卿金米特所言，「如果我們攜起手來，不僅從軍事層面，更從司法層面、金融層面、工業層面來解決海盜問題，我們相信2009年就可以將這個問題解決⁴⁰。

捌、結 語

海上安全合作機制可以說是國際社會中，合作處理海盜問題等諸般手段之總和。它使得各國之間在面對索馬利亞海盜議題，能夠以最快速且最有效率的措施予以逮捕與懲處，實現海盜治理的穩定目標。從亞丁灣的海盜治理研究中我們可以得知且證明以下論點：

第一、將海盜治理視為是一種結構時，即假定各種不同的政治和經濟制度都是被創設出來的結構，這些結構是一些組織化的集體行動，也是允許、規定或禁止某些行動的遊戲規則。因此海上安全合作機制及海上反恐都是一種組織化後的集體反恐行動，也是全世界各國禁止海上恐怖行為的規則。

第二、現在全球中既存且被普遍認知的治理結構包括：科層體制、市場（markets）、網絡（networks），以及社群（communities）等，這些結構都各有其引導社會和經濟的方法，且將解決某些治理上的問題，但同時也會引發某些治理上的問題。準此可知，海上安全合作機制及海上反恐都是一種組織化後的集體反恐行動，也是全世界各國禁止海上恐怖行為的規則，因此海上安全合作機制與海上反恐都是一種結構，並且海上安全合作機制與海上反恐等機制制度更制約了海盜者。

第三、不同國家對於「和平利用」的理解卻不盡相同。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，也有的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。在這種歧異理念的背景下，部分國家的海上反恐作為常被視為軍事擴張行為，因此各國的海盜治理仍充滿主導權之爭，誰不都願意受制於人，暴露實力、聽人指揮以及經費問題。

第四、在各國初步在海盜治理上國際合作與海上反恐上，由於各國遇到了單獨作戰、護航範圍重複、護航效率低、情報短缺，以及各國之間在通信、情報互通互聯等技術措施上的協調與溝通等問題，因此使得各國在經由巴林與北京兩次護航國際協調

⁴⁰ 周雲：《中國加入24國打擊索馬裏海盜聯絡協調集團》，《東方早報》2009年1月16日。

會議上取得共識，進而彌補國際法律與制度上的海盜治理機制的缺陷，而使得各國在海盜治理的執行與機制運作上更加健全。

第五、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，協同完成打擊海盜的任務，然而各國各自為政無法取得一致的行動完全殲滅索馬利亞海盜，這顯示出海盜治理上各國有各自的國內法律與制度，以及各國有各自的海上反恐的標準作業程序，各國派軍艦前往亞丁灣抗擊海盜是響應聯合國有關決議的決定，目的就是為了維護亞丁灣航運的正常秩序，但是因為各國有其不同的動機與考量，而使各國派遣的海上反恐軍力力量上有數目上的不同與質能上的差異，各國之間能否相互在反恐武器及軟體與人力素質上充份發揮與搭配，仍須由各國間的未來多次國際協調會議來完成。

第六、海盜是國際恐怖主義中的一支，其不僅單純是海盜行爲，海盜治理正是對於海上安全與海上反恐的一個最好的概念與機制制度，但各國目前只在於非正式的各自出動武力護航與護漁，而缺乏強制力與正式國際組織型態的國際海盜治理與海上反恐的國際機構，因此預算與設備汰換、情報互換與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爲者掌控、襲擾區域內的海運線，確保各國經濟安全，也逐漸成爲全球各個國家發展跨國合作與海盜治理及海上反恐的重點之一。

附件一：各國海軍護航的人數與船艦表

國家	聯盟	水手人數	船艦數目	啟程時間到 終止時間
澳洲皇家海軍	澳紐美安全防 衛公約	250	1	2009年1月---
保加利亞海軍	北約	130	1艘維林根級護衛艦	
加拿大海軍	北約	240	弗雷德里克頓號護衛 艦	2008年11月8日至 2009年12月12日
中共海軍	上海合作組織	約3000	8	2008年12月至今
丹麥皇軍海軍	北約	300	2	2007年2月至2009 年4月
法國海軍	北約			
德國海軍	北約	1400	1	2008年12月8日至 2009年12月12日
希臘海軍	北約	約176-196	1	
印度海軍		540	2	2008年10月至今
伊朗海軍			1	2008年12月至今
義大利海軍	北約	240	1	
日本海上自衛隊		400	DD-113 Sazanami DD-106 Samidare OEF-MIO Support (DD-108 Akebono	
南韓海軍		300	DDH 977 Dae Jo Young	2009年4月16日
馬來西亞海軍		136	3	2008年9月
荷蘭皇軍海軍	北約	Approx 174-202	HNLMS De Zeven Provinciën	2009年3月26日
巴基斯坦海軍				
葡萄牙海軍			1	2009年4月20日
沙烏地阿拉伯皇 家海軍				
俄羅斯海軍	SCO	約350	3	2008年9月至今
新加坡海軍		240	LST RSS Persistence (209)	2009年4月24日
瑞典海軍		152	3	2009年5月15日
西班牙海軍	北約			
土耳其海軍	北約	503	2	
美國海軍	北約		12 第五艦隊	

資料來源：wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Piracy_in_Somalia