

傳統海上反恐之局限性及其他政策選項 ——以非洲之角為例

胡 聲 平[※]

目 次

壹、前 言	一、推動力
貳、非洲之角的海盜安全威脅及各 國的反應	二、拉動力
一、海上恐怖主義與海盜行為	肆、其他政策選項與建議
二、海盜行為對非洲之角構成 的安全威脅	一、處理推動力因素相關政策 建議
三、因應海盜行為的傳統反應	二、處理拉動力因素相關政策 建議
參、海盜行為的動態分析	伍、結 論

摘 要

海上恐怖主義及海盜皆是非傳統安全威脅，這兩種威脅在非洲之角有了交集。由於非洲之角位於全球油輪及商船之主要航線上，長期以來始終是恐怖分子的發動攻擊的絕佳地點。自2008年以來，非洲之角的海盜猖獗現象亦受到全球各國的廣泛關注。世界主要海權國家在當地佈署海軍，以傳統軍力的強制手段，同時對抗海上恐怖主義及壓制海盜行為，做為各國反恐及因應該海域海盜問題的主要方式。此種方式固然減少了海盜攻擊的次數，但是索馬利亞海盜並未被完全消滅，海盜問題亦未獲得永久性的解決，因為使用軍隊來壓制海盜的武力手段，並不足以處理產生海盜的根本原因。

本文的目的，乃是嚐試運用推動力與拉動力的概念，提出一個初步的分析與解釋架構，說明何以索馬利亞成為海盜及恐怖主義滋生的溫床，造成非洲之角的安全問題。本文指出各國以傳統軍事手段對付海盜及進行海上反恐的局限性，根據本文建構的分析架構，吾人認為索馬利亞在陷入無政府狀態之後，所面對內部社會經濟因素推動力因素，以及外在的各種拉動力因素，是造成非洲之角海域海盜猖獗的主要原因。欲根本解決這個區域的海盜問題，斧底抽薪之計，乃是從人類安全的角度出發，協助索馬利亞重建其內部秩序，使索馬利亞人民脫離目前的困境。

壹、前言

恐怖主義與海盜問題皆屬於非傳統安全的範疇。¹自2008年以來，在非洲之角的索馬利亞外海海域（包括臨印度洋及亞丁灣區）日益增多的海盜事件，迫使許多國家不得不採取積極行動，動用海軍在該海域巡弋，以壓制並打擊此一海域的索馬利亞海盜。許多國家都將海盜行為視為嚴重的安全議題，因此，各國政府、政策制訂者、學術界與媒體對海盜現象均極為重視。許多受到高度關注的海盜事件，凸顯了海盜行為對國際航運、客輪乘客與船員生命造成的嚴重威脅。鑒於造成海盜行為的背後因素極為複雜，故而本文認為，就長期而言，吾人需要採取一種整體的途徑，來探究造成海盜行為的根本原因，並提出具體政策建議，以協助減輕導致海盜猖獗的情況。

本文將從人類安全的角度出發，來探討非洲之角所面臨的安全問題。作者將嘗試提出一個分析架構，以解釋導致部分索馬利亞人民淪為海盜的根本原因。為達成本文所設定的目標，各種不同造成海盜行為的因素，諸如索馬利亞內部的無政府狀態、外國拖網漁船在當地的過度捕撈、在索馬利亞外海傾倒有毒廢棄物、索馬利亞內部組織犯罪網路、恐怖分子的出現等，均將在作者所建構的分析架構中予以探討，此外，基於傳統以軍事手段打擊海盜行為的手段有其局限性，只能治標而無法治本，故而本文亦將提出減輕或徹底此一問題的其他可能政策選項與建議。

本文共分為五節，第壹節為前言，第貳節討論非洲之角海盜猖獗造成的影響及傳統的軍事反應；第參節將提出本文的分析架構，並分析造成此區域海盜橫行的因素；第肆節則將針對造成海盜問題的原因提出解決非洲之角海盜問題的其他政策選項；第伍節則是結論。

貳、非洲之角的海盜安全威脅及各國的反應

一、海上恐怖主義與海盜行為

根據亞太安全合作理事會(Council For Security Cooperation in the Asia Pacific)對於海上恐怖主義之定義為，「恐怖分子於海洋環境所採取的行為與行動，攻擊在海上或港口的船舶或固定平台，或者上面所搭載的乘客或船員，襲擊海岸的設備或建築物，其中也包括旅遊景點、港口或港口城市等」；亞太安全合作理事會所成立的海上恐怖主義研究中心(Maritime Terrorism Research Center)並認為，海上恐怖主義應包含對於船隻(民用與軍方)使用暴力或威脅使用暴力，來對於船隻上的船員或旅客、貨物、港口設施、以達成其政治行為。²

在實務上，學者認為海上恐怖主義的行為類型可分為五項，包括：一、船舶與人質之劫持；二、攻擊船舶；三、利用船舶當運具；四、利用船舶當武器；五、利用船舶當工具。³

¹ 陸忠偉主編，《非傳統安全論》(北京：時事出版社，2003年)，頁302-26; 494-519。

² Maritime Terrorism Research Center, "Defining Maritime Terrorism," Maritime Terrorism.com, <<http://www.maritimeterrorism.com/definitions/>>. (2010/11/12)

³ 范強生、陳彥宏，〈海事恐怖主義的犯行模式探討〉，《海安論壇》，<<http://www.solomonchen.name/download/05/05-24-20060915.pdf>>，頁8-12。(2010/11/10)

另一方面，根據1982年《聯合國海洋法公約》101條對海盜行為的定義，⁴下列行為中的任何行為構成海盜行為：

(a)私人船舶或私人飛機的船員、機組成員或乘客為私人目的，對下列物件所從事的任何非法的暴力或扣留行為，或任何掠奪行為：

(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)明知船舶或飛機成為海盜船舶或飛機的事實，而自願參加其活動的任何行為；

(c)教唆或故意便利(a)或(b)項所述行為的任何行為。

從國際法來看，在實務上從事以下海上活動將構成所謂「海盜行為」：（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，導致船隻沉沒。⁵

是以比較海上恐怖主義與海盜行為的定義與實務上的內涵，可知兩者主要差別在於海上恐怖主義是具有政治目的，海盜行為沒有政治目的，其主要目標為財物之搶奪；但是在執行階段，兩者的行為樣態上，都包括對海上船隻及乘員之暴力攻擊與劫持。是以不論是海上反恐或是反制海盜，在執行層面，保護海上船隻及乘員之安全，惟從定義及實務執行來看，海上反恐的任務範圍要大於反海盜，這意味著海上反恐任務涵蓋面大於反制海盜行為。

現代海盜的類型可分為三種，包括：小股海盜，有組織的犯罪集團海盜，以及屬分離主義分子或恐怖主義團體組成的海盜，⁶是以第三類海盜與恐怖主義合而為一；亦有學者認為海盜是國際恐怖主義的一支。⁷本文所討論的非洲之角，該地區面臨的主要是索馬利亞海盜問題，但由於索馬利亞海盜與國際恐怖主義組織有連繫，使得各國在此水域反制海盜之軍事行動，亦是一種海上反恐怖主義行動，反海盜與反恐兩種行動此此有了交集，而在外顯行動上，是各國採取的海上軍事行動。故而本文以下討論，將較為廣義的觀點，來分析非洲之角的海上恐怖主義與海盜問題，而不嚴加區分。

二、海盜行為對非洲之角構成的安全威脅

海盜行為被視為是對人類生命、貿易與國家主權的嚴重威脅。傳統上，海盜行為被視為是「全人類的公敵」，因此，各國總是採取嚴厲措施對抗海盜行為。本文將從「人類安全」(human security)的角度來探討海盜行為。1994年聯合國所提出的「人類安全」概念，主張經由消除對人的權利、安全乃至於生命的各種普遍存在的暴力與暴力威脅，來保障人類的安全。⁸此種安全觀將安全問題的分析主體由國家轉為人的需要本身，而

⁴ 《聯合國海洋法公約》，<<http://www.un.org/zh/law/sea/los/article7.shtml>>. (2010/11/10)

⁵ Eric Koo, "Terror on the High Sea-Part 1: Southeast Asia's Modern-Day Pirates," *Asia Times*, 19 October, 2004, <http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/FJ19Ae01.html>. (2010/11/11)

⁶ 陸忠偉主編，《非傳統安全論》，頁500-01。

⁷ 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」學術暨實務研討會論文（桃園：中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2009年），頁141。

⁸ 有關「人類安全」的提出，參見，United Nations Development Programme, "Human Development Report 1994," <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>>(2010/11/15); 相關的討論，參見，蔡育岱、譚偉恩，〈從「國家」到「個人」：人類安全概念之分析〉，《問題與研究》，第47卷第1期（2008年），頁151-188；蔡育岱、譚偉恩，〈人類安全概念之形塑：建構主義的詮釋〉，《政治科學論叢》，第37期（2008年9月），頁1-48；蔡育岱、譚偉恩，〈再思人類安全研究〉，《淡江人文社會學刊》，第32期（2007年），頁56-75。

把構成安全威脅的內涵，普及化為一切由人的權利所遭受的損害。故而海盜行為可視為是對「人類安全」中的「免於恐懼的自由」之概念的侵犯，易言之，任何個人均應受到保護，免於受到暴力衝突，而通常這些暴力衝突的起因，與貧窮及國家缺乏能力回應其他各種不同形式的「不公義」有關。

本文在討論非洲之角的安全問題時，亦進一步納入「免於匱乏的自由」這項人類安全更全面的途徑，此一途徑將發展議題，包括健康與經濟安全都納入考量。⁹藉由「免於恐懼的自由」與「免於匱乏的自由」這兩項途徑，在索馬利亞政治不穩定與內戰持續的背景下，吾人首先要檢視海盜行為對非洲之角與索馬利亞海域構成的主要安全挑戰。

(一) 對國際貿易的干擾

根據估計，全球每年大約有21,000隻商船通過與索馬利亞接鄰的印度洋與亞丁灣海域，(圖一)而且大約有11%的海運石油在進入蘇彝士運河或區域內的煉油廠前，必須經過亞丁灣。此外，有7%的全球海運商船通過蘇彝士運河，故而使得此海域成為全球最重要的海上高速通路之一。海盜行為所造成的危險，使得各國船公司保險成本大增，自2008年以來，航行通過亞丁灣地區船隻的保險費已增加十倍，同時意味著船運可能被迫避開亞丁灣區或蘇彝士運河區，而繞道好望角，進一步提高船公司的營運成本，使得全球海運變得更為昂貴。¹⁰



圖一：非洲之角、索馬利亞與周邊水域圖

資料來源：CIA, *The World Factbook*, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/so.html>> (2010/11/14)

⁹ Human Security Centre, “What Is Human Security?” <<http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2005/text.aspx>>. (2010/11/15)

¹⁰ Roger Middleton, “Piracy in Somalia: Threatening Global Trade, Feeding Local Wars,” October 2008, Chatham House, http://www.chathamhouse.org.uk/files/12203_1008piracysomalia.pdf, p. 9. (2010/11/16)

（二）索馬利亞海盜和國際恐怖主義與跨國犯罪的潛在連繫

各國日益憂心恐怖主義分子將會與索馬利亞海盜合作，對行經亞丁灣區或其他水域的商船及其他各種船隻進行攻擊。¹¹已有證據顯示，目前仍與索馬利亞中央政府對抗的 Al-Shabaab，¹²正在發展其初步的海上武力，運用現存的海盜組織來確保其走私行動的安全，並促進其在索馬利亞內外進行的伊斯蘭主義活動，以及將武器運送回索馬利亞。恐怖主義分子的網路亦能運用海盜行為所搶得的金錢，以支持其在全球進行的恐怖主義活動。各國亦懷疑付給海盜的贖金用來支持索馬利亞叛軍進行對抗政府的內戰，包括支助 Al-Shabaab。¹³

（三）環境的考量

海盜行為有造成重大環境災難的潛在可能，例如若有油輪沉沒，將會使原油污染海洋、沿岸，甚至引發大火。由於海盜近來所使用的武器系統，已包括「可攜式防空系統」（man-portable air-defense systems, MANPADS）以及「火箭式手榴彈發射器」（rocket-propelled grenade launchers），使得各國嚴重憂心這些武器系統有可能被用於對付油輪。¹⁴過去海盜攻擊船隻的方法多限於使用小型武器，且通常是靠近船隻時用來警告使用。海盜開始使用「可攜式防空系統」及「火箭式手榴彈發射器」後，對生命、財產及環境帶來更大的風險。舉例來說，無論是有意或無意的，如果海盜對沙烏地阿拉伯的全長達1080 呎的超級油輪天狼星號（該船於2008年11月18日遭劫持，且載有200萬桶原油）使用上述可攜式武器攻擊，將對環境造成災難性的影響。¹⁵

三、因應海盜行為的傳統反應

為因應海盜行為所構成的上述各種威脅，許多國家派出海軍船艦前往亞丁灣與索馬利亞附近水域。其中一支國際海上武力是由美國為首的「聯合海上艦隊」（Combined Maritime Forces, CMF）。「聯合海上艦隊」是現代史上最大的反海盜艦隊，由來自23國的軍艦所組成，並分別納入三支「聯合工作艦隊」（Combined Task Forces, CTF）之下進行組織管理。¹⁶這三支「聯合工作艦隊」的目標是嚇阻並反制在亞丁灣區、阿曼灣區、阿拉伯海、紅海與印度洋等地區與恐怖主義相關的活動，並投入反海盜行為之行動。

歐盟於2008年12月8日展開其首次海軍行動，以保護「世界糧食計畫」（World Food Programme, WFP）的船隻運送糧食給索馬利亞流離失所的難民，同時亦在嚇阻、防止並壓制在索馬利亞沿海的海盜行為及武裝搶劫。2009年3月間，北約接續2008年成功地護衛「世界糧食計畫」運糧船之行動，展開一項後續行動。北約行動的目標是「針對有干擾性的海盜活動進行嚇阻與防禦」。¹⁷

¹¹ *Ibid*, p. 10

¹² 此一團體是以索馬利亞南部為根據地，於2004年成立的伊斯蘭極端主義分子好戰游擊團體。

¹³ Scott Coffen-Smout, "Pirates, Warlords and Rogue Fishing Vessels in Somalia's Unruly Seas," <<http://www.chebucto.ns.ca/~ar120/somalia.html>>. (2010/11/13)

¹⁴ Wikipedia, "Piracy in Somalia," <http://en.wikipedia.org/wiki/Piracy_in_Somalia>. (2010/11/13)

¹⁵ Middleton, "Piracy in Somalia: Threatening Global Trade, Feeding Local Wars," p. 9.

¹⁶ James Kraska and Brian Wilson, "Somali Piracy: A Nasty Problem, a Web of Responses", *Current History*, May 2009, pp. 227-31; Lennox, "Contemporary Piracy off the Horn of African," p. 12; Middleton, "Piracy in Somalia: Threatening global trade, feeding local wars," pp. 7-8.

¹⁷ Lennox, *Ibid*.

儘管有上述這些努力，海盜攻擊依然持續發生。根據國際海上局（International Maritime Bureau, IMB）的統計，由2009年1月至6月間，全球海盜攻擊事件達240件，而2008年同期僅有114件。海盜攻擊事件呈倍數成長的主因，幾乎全源自於索馬利亞海盜在亞丁灣及東索馬利亞海域活動之增加，光是2009年上半年此區域的海盜事件即達130件。¹⁸但是各國組成聯合艦隊並非完全無效，在2010年上半年，已成功將索馬利亞海域的海盜攻擊事件壓制，成為33件。¹⁹

雖然在跨國海軍增加巡弋的情況下，非洲之角海盜攻擊情況有改善，次數確有減少，但卻無法完全根絕，其背後有其他本文尚未討論的根本因素。本文下段將提出一個架構來說明如何釐清造成海盜行為的根本因素。

參、海盜行為的動態分析

全球各國已日益了解，非洲之角的海盜問題，可藉由解決造成此一問題根本因素，來獲致該問題的最終解決方案。然而問題在於對於造成海盜橫行的根本原因為何，各方尚未形成共識，目前在解釋索馬利亞海盜猖獗的原因方面，有兩種主要的論點：第一種論點認為索馬利亞中央政府、法律與各種秩序的徹底崩潰，是造成非洲之角海盜行為猖獗的根本原因，這也是較多數分析者所抱持的觀點；第二種觀點則是認為外國漁船在索馬利亞海域非法捕魚及在該海域傾倒有毒物質，使得索馬利亞人民受到傷害，故而索馬利亞沿海漁民藉由海盜行為所獲得的贖金做為其所受損害的補償。²⁰但是上述這兩項原因及其他各種可能的因素，都從未被整合並納入同一個解釋當前狀況的分析架構中。

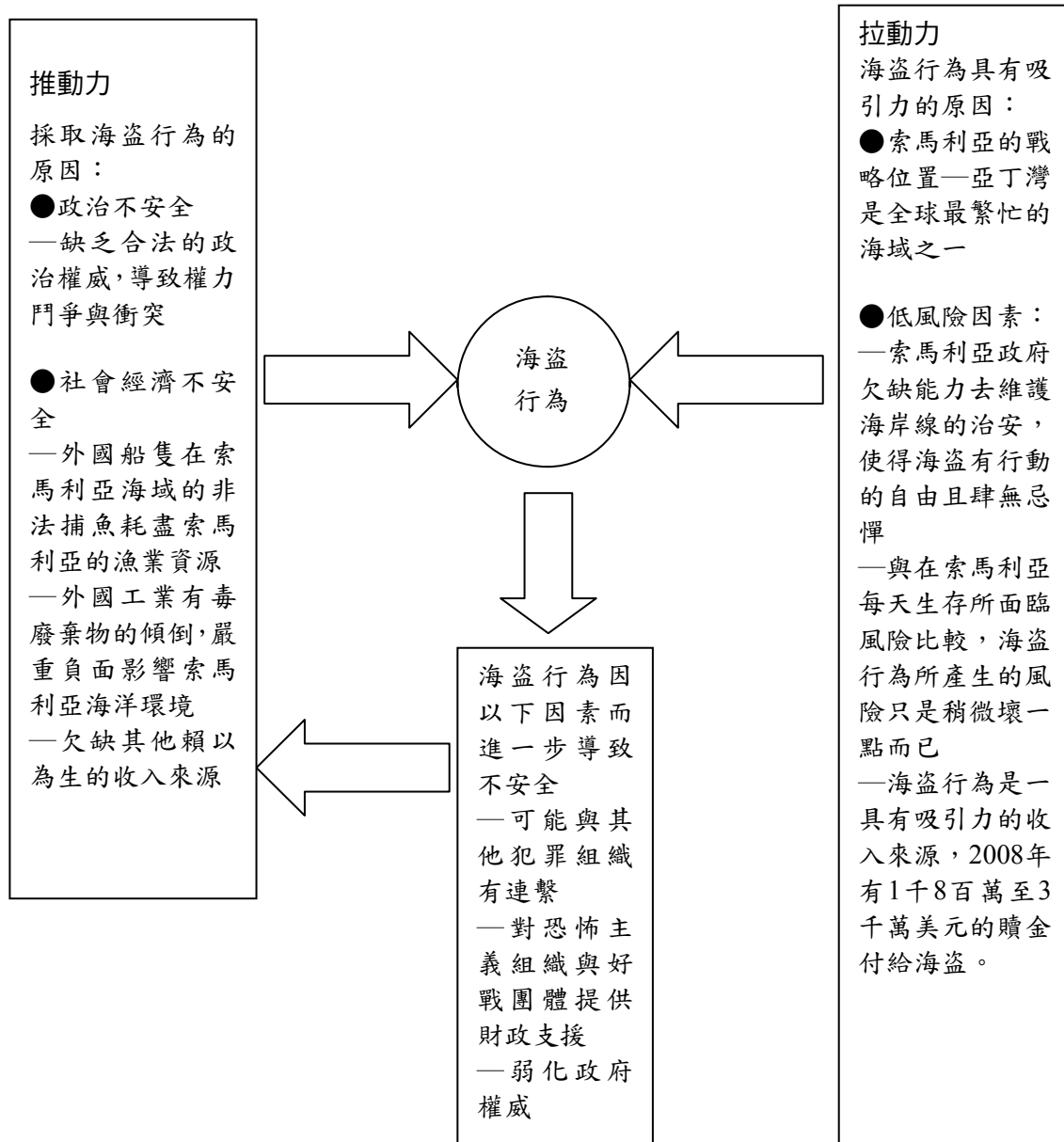
故而本文嘗試建構一個分析架構，做為進一步研究因應海盜問題的非傳統途徑起點。本文將運用「推動力」與「拉動力」因素架構，²¹（參見圖二）來找出不同因果變項間的關係，並分析海盜行為的複雜動態。推動力與拉動力本來是用來解釋移民現象，在移民的分析中，推動力因素意指促使人們進行移民的因素，包括有經濟、政治、文化與境況等因素。範例包括貧窮、缺乏就業機會、衝突、政治及／或宗教的壓迫；拉動力因素是指吸引人們去新的地理區域的情況。範例包括自由（宗教及政治）的保證、就業機會，以及更為全面地對新生活的希望。

¹⁸ “What the media conveniently ignores,” *Gulf News*, 27 June 2009. <http://www.illegalfishing.info/item_single.php?item=news&item_id=3925&approach_id=8>. (2010/11/19)

¹⁹ Wikipedia, “Piracy in Somalia,” <http://en.wikipedia.org/wiki/Piracy_in_Somalia>. (2010/11/13)

²⁰ Najad Abdullahi, “Toxic waste” behind Somali piracy,” *Al Jazeera.net*, 1 October 2009. <<http://english.aljazeera.net/news/africa/2008/10/2008109174223218644.html>>; (2010/11/19)
“Analysis: Somalia piracy began in response to illegal fishing and toxic dumping by Western ships off Somali,” *Democracy Now*, 14 April 2009. <http://www.democracynow.org/2009/4/14/analysis_somalia_piracy_began_in_response>. (2010/11/19)

²¹ NTS Alert Team, “‘Push’ and ‘Pull’: The Determinants of Piracy off the Horn of Africa,” *NTS Alert*, August 01/09/ Issue, Centre for NTS-Studies, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, <<http://www3.ntu.edu.sg/rsis/nts/resources/nts-alert/NTS%20Alert%20Aug%200109.pdf>>. (2010/11/16)



圖二、海盜行為動態分析：推動力與拉動力

資料來源：作者參考NTS Alert Team, “‘Push’ and ‘Pull’: The Determinants of Piracy off the Horn of Africa,” *NTS Alert*, August 01/09/ Issue, Centre for NTS-Studies, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, <<http://www3.ntu.edu.sg/rsis/nts/resources/nts-alert/NTS%20Alert%20Aug%200109.pdf>>. (2010/11/16) 繪製。

一、推動力

(一) 政治不安全

目前索馬利亞內部暴力衝突的根本原因可追溯至1991年，當時由貝瑞（Mohamed Siad Barre）所領導的威權政權被以部落為基礎的軍閥推翻。貝瑞政府垮台後，索馬利

亞就陷入以各部落武裝團體互相對抗為主的血腥內戰。²²

先前多次試圖重建中央政府的努力都歸於失敗。在聯合國維和部隊的支持下，進行了第14次重建中央政府的努力，並於2004年年底建立了「過渡聯邦政府」(the Transitional Federal Government, TFG)。然而「過渡聯邦政府」無法鞏固其統治權，2006年一群伊斯蘭團體組成了「伊斯蘭法庭聯盟」(the Islamic Courts Union)，該聯盟從「過渡聯邦政府」手中奪取了約占索馬利亞領土三分之二面積的南部控制權。在「伊斯蘭法庭聯盟」掌權期間，他們嚴厲鎮壓海盜。屬於「伊斯蘭法庭聯盟」的武裝分子Al-Shaabab，攻擊海盜的根據地，並在一段時間內明顯地減少了索馬利亞海域海盜攻擊的次數。至2006年年底，衣索匹亞軍隊（在美國支持下）協助索馬利亞「過渡聯邦政府」從「伊斯蘭法庭聯盟」奪回權力。²³

儘管有美國與衣索匹亞的支持，「過渡聯邦政府」無法在索馬利亞中部與南部區域維持治安。雖然衣索匹亞與「過渡聯邦政府」的軍隊成功地推翻了「伊斯

蘭法庭聯盟」，但是「伊斯蘭法庭聯盟」殘餘分子在Al-Shaabab領導下重組，並持續與「過渡聯邦政府」進行戰鬥。2008年Al-Shaabab重新獲得索馬利亞中南部的控制權，而支持「過渡聯盟政府」的衣索匹亞部隊則撤離索馬利亞，僅留下一支非洲聯盟的維和部隊。²⁴

缺乏合法政府與政治不穩定籠罩索馬利亞，此一情況不但成為區域安全的單一最大挑戰，並使得在索馬利亞沿海的海盜肆無忌憚。

(二) 社會經濟不安全

索馬利亞出現海盜，另一項因素是索馬利亞漁民對外國非法捕漁與傾倒有毒物質的回應，²⁵此種情況反映了索馬利亞人民所面對極其悲慘的社會經濟不安全的情勢。從表一的資料中，可知總人口980萬人的索馬利亞，其國民在2008年的每人平均國內生產毛額（GDP）僅達600美元，全國每人每日僅靠少於2美元生存的人口所占比例達總人口的43%，而每日僅靠少於1美元生存的人口占總人口的比例更高達73%，索馬利亞人民面臨的不安全狀況還包括衝突、大規模流離失，乾旱、極高的糧食價格、索馬利亞貨幣貶值及惡性通貨膨脹。²⁶

表一、索馬利亞社會經濟指標

經濟	
GDP（購買力平價）	55億美元（2008年估計值）
實質GDP成長率	2.6%（2008年估計值）
平均每人GDP	\$600（2008年估計值）

²² Coffen-Smout, 'Pirates, Warlords and Rogue Fishing Vessels in Somalia's Unruly Seas;' 蔡萬助、陳冠宇，〈海盜治理與亞丁灣海上安全合作機制〉，頁124。

²³ Lennox, Patrick, "Contemporary Piracy off the Horn of Africa," p. 5.

²⁴ *Ibid.*, p.6.

²⁵ Wikipedia, "Piracy in Somalia," <http://en.wikipedia.org/wiki/Piracy_in_Somalia>. (2010/11/13)

²⁶ Abdulkadir Khalif, "How illegal fishing feeds Somali piracy," *The Somaliland Times*, 15 November 2005, <<http://www.somalilandtimes.net/200/08.shtml>>; (2011/11/18) Roger Middleton, "Piracy Symptom of bigger problem", *BBC News*, 15 April 2009, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8001183.stm>>. (2010/11/14)

經濟	
GDP部門構成	農業65% 工業10% 服務業25% (2000年估計值)
每日僅靠少於2美元生存的人口所占比例	43%
每日僅靠少於1元生存的人口所占比例	73%
人口統計	
總人口	980萬人 (2009年12月估計)
人口成長率	2.8%
14歲以下人口所佔比例	45%
人口年齡中位數	17.5歲
都市人口	總人口 的37% (2009年估計)
識字率—年齡15歲以上能閱讀書寫者	總人口：37.8% 男性：49.7% 女性：25.8%

資料來源：

1. *CIA World Factbook*, <http://www.cia.gov/library/publications/the_world_factbook/geos/so.html>. (2010/11/13)
2. *2007/2008 Human Development Report for Somalia*, United Nations Development Programme <http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_SOM.html>. (2010/11/13)

聯合國糧農組織 (FAO) 所屬的索馬利亞糧食安全分析小組與旱災早期預警系統在2009年的報告中指出，320萬索馬利亞人民，約占該國總人口的43%，急需緊急生存及救命協助。索馬利亞仍在持續中的人道危機是全球獨一無二的，因為此一危機漫延全境，其中120萬人處於危急階段，另有200萬人是居於都市且流離失所的窮人。²⁷

更嚴重的是，原來賴以維生的捕魚業也面臨日益增大的外來嚴重壓力。索馬利亞海域擁有豐富的海洋資源，該國漁場是國際公認的全球五大漁源最豐富的漁場之一。由於索馬利亞處於無政府狀態，各國漁船都利用此一狀況進行非法捕魚，非法捕獲的漁產價值達4.5億美元。聯合國糧農組織估計自2005年起，有700艘外國漁船在索馬利亞水域從事非法捕魚，外國漁船從全球最貧窮的索馬利亞人民手中偷走具有價值的經濟收入與蛋白質來源。²⁸

非洲之角的海盜行為因而被視為是一種「資源交換」，在此一交換中，索馬利亞海盜每年搜括了近3千萬美元的贖金。而歐洲人與亞洲人每年則從索馬利亞水域偷捕了價值3億美元的漁獲。²⁹

除了非法捕魚之外，外國隻船 (大多是歐洲船) 亦定期在索馬利亞附近水域傾倒化學與核廢棄物。自1990年代初期開始，即出現對此種廢棄物傾倒與非法捕魚的指控，但是上述指控的具體證據，直到2004年印度洋發生的南亞大海嘯衝擊索馬利亞時，才在索

²⁷ Food and Agriculture Organization, "Fishery and Aquaculture County Profile: Somalia," <http://www.fao.org/fishery/countrysector/FI-CP_SO/en>. (2010/11/23)

²⁸ Mohammad Abshir Waldo, "The two piracies in Somalia: Why the world ignores the other," *Somali Press Review*, 6 January 2009. Available at <http://www.illegal-fishing.info/item_single.php?item=news&item_id=3652&approach_id=>>. (2011/11/20)

²⁹ "Analysis: Somalia piracy began in response to illegal fishing and toxic dumping by Western ships off Somali."

馬利亞北方沿岸沙灘上出現。³⁰

聯合國環境計畫 (the United Nations Environment Programme, UNEP) 的報告指出，2004年的南亞大海嘯，將裝有毒廢棄物的容器沖上索馬利亞邦特蘭區域的海岸。2008年10月11日，聯合國環境計畫發言人納圖 (Nick Nuttall) 指出，自1990年代初期開始，索馬利亞海域即被當作危險廢棄物的傾倒場。他說，在歐洲處理廢棄物的費用是每公噸1千美元，而將廢棄物倒入索馬利亞海域的成本是每公噸2.5美元。這些廢棄物包括核廢料 (具放射性的鈾)、醫療與工業化學廢棄物，而這些廢棄物對索馬利亞海域的環境都有負面影響。³¹

二、拉動力

(一) 索馬利亞在非洲之角的戰略位置

戰略上，索馬利亞位於非洲之角，並面對亞丁灣，是全球最重要的海上通路之一。大量的海上交通，使得當地成爲吸引海盜劫持船隻與船員以要求贖金的絕佳地點。

1、海盜賺錢第一的本質

在索馬利亞，海盜已成爲最大宗的行業。由於在索馬利亞人民沒有其他經濟及就業上的選擇，加上劫持油輪及貨輪所得的贖金金額龐大，提供了從事海盜這行的動機。根據車森之家 (Chatham House) 研究員密托頓 (Roger Middleton) 的研究，索馬利亞每人平均年收入約600美元，但是海盜每次出擊平均可分得1萬美元。2008年索馬利亞海盜得到的贖金估計達1千8百萬美元至3千萬美元 (每艘船付出50萬美元至200萬美元不等贖金)，此使得海盜業成爲最大的單一收入來源，且成爲具有吸引力的維持生計選項。³²

2、低風險因素

索馬利亞境內大部分地區長年處於不穩定，以及每日都發生的各種對居民生命的威脅，意味著索馬利亞當地人認爲從事海盜行爲所面對的風險，只比他們日常生活所面臨的危險壞一點而已。而且考量海盜行爲所帶來的潛在獲利，則其收益明顯地遠大於去劫持船隻時所可能面對的風險。

肆、其他政策選項與建議

本文第參節分析並確認了造成非洲之角海盜猖獗的推動力與拉動力後，根據本文所建構的分析架構，吾人可知截至目前爲止，國際社會所採行的反應主要是聚焦在拉動力方面的因素，但是國際社會尚未投注心力來處理推動力方面的因素。如果國際社會真的有心處理非洲之角海盜橫行的根本原因，則國際社會需要考慮其他的政策選項，而不光僅僅是採取傳統海軍反制措施，而且各國必須有拿出如同處理拉動力因素，組織「聯合海上艦隊」的相同決心，來處理推動力因素。爲達成此目標，本文以下針對推動力與拉動力兩種造成非洲之角海盜行爲的因素，提出可能的政策選項建議。

³⁰ Abdullahi, “‘Toxic waste’ behind Somali piracy.”

³¹ *Ibid.*

³² Middleton, “Piracy in Somalia: Threatening global trade, feeding local wars,” p. 5.

一、處理推動力因素相關政策建議

（一）滿足當前的人道需求

當前最需要的是對索馬利亞人民提供緊急人道協助。為達到此目標，世界糧食計畫已在2009年擴大在索馬利亞的任務執行規模，對索馬利亞287萬人民提供糧食援助，並計畫再去養活30萬索馬利亞婦女與兒童。這項計畫最終目標是協助350萬人，幾乎是每2名索馬利亞人就有一人受到協助。³³國際社會應全力協助此項人道救援任務。

（二）透過國際與區域維和武力來重建安全

安全不但對索馬利亞人十分重要，對在當地執行緊急人道救援任務的國際援助機構亦然。國際社會先前在索馬利亞進行的干預行動，並未達到原先所設定的目標，並且在某些案例中造成更壞的狀況。

目前「非洲聯盟索馬利亞任務團」(the African Union Mission to Somalia, AMISOM)是索馬利亞唯一的外國維和部隊。「非洲聯盟索馬利亞任務團」是一支以維持區域和平為任務的部隊，該部隊是在聯合國同意下，於2007年1月19日由非洲聯盟和平與安全理事會所創設。³⁴

「非洲聯盟索馬利亞任務團」的使命是支持索馬利亞過渡政府結構，執行全國安全計畫、培訓索馬利亞安全部隊，並協助索馬利亞維持安全環境，以利於進行人道援助行動。「非洲聯盟索馬利亞任務團」提供穩定索馬利亞的最佳機會，因為該部隊是一支區域性武力，對索馬利亞人民而言較能接受。然而，「非洲聯盟索馬利亞任務團」亦因從創立之初就缺乏資源與實質的支持，而日益面臨困難。這種資源與支持的缺乏，使得該任務團無法對索馬利亞產生有意義的影響。

為了使「非洲聯盟索馬利亞任務團」對索馬利亞做出實質貢獻，加強其部隊與物資是非常重要的。聯合國、歐盟、美國與其他捐助國都應提供更多的資金，去強化在索馬利亞和平部隊的運作。這件事情也許可透過緊急援助基金，或是由通行亞丁灣的商業船隻聯盟捐助來完成。

（三）採取由下而上的途徑來重建和平

儘管有國際的廣泛支持，並非所有的索馬利亞人都認為目前的「過渡聯邦政府」是合法的政府。要使得索馬利亞回歸穩定局面，更佳且更可行的方式是透過納入各方的對話與權力共享。任何解決索馬利亞危機的可行方案，必須採取由下而上的途徑，而非至今仍為各方所喜的由上而下策略。

過去籌組單一政府的努力都歸於失敗的原因，都是因採取了由上而下的策略。而由下而上的策略必須納入傳統部落領袖、索馬利亞商業團體的成員，以及公民社會部門。由於索馬利亞社會的基礎是部落，任何想要跳過此一傳統結構的計畫都將如同過去計畫一般，注定失敗，

³³ World Food Programme-Somalia, <<http://www.wfp.org/countries/somalia>>. (2010/11/22)

³⁴ Lennox, "Contemporary Piracy off the Horn of Africa," pp. 6-7.

二、處理拉動力因素相關政策建議

(一) 提升區域海上合作

基於下列原因，多國海上艦隊並無法完全阻止海盜行爲：

第一、不符成本效益。根據加拿大國際與外交事務機構的報告，歐盟派出的艦隊2009年預期花費將超過3億美元。有鑒於當前的全球經濟情勢，此種軍事開銷不可能繼續維持。³⁵

第二、各國對海盜行爲有不同的安全考量與顧慮。多數國家願意對付索馬利亞沿海的海盜，但是並不願意動用資源去處理索馬利亞陸地上的問題，但索馬利亞內部問題，卻是索馬利亞海盜問題產生的根本原因。爲了反海盜行爲的努力能持續，應採取一種區域性的途徑，鼓勵該區域各國的海軍或海岸防衛隊，將資源投入反海盜的巡弋。

在非洲東部的索馬利亞海域應由肯亞、坦尚尼亞及其他有共同利益的沿海國家海軍來巡弋，而索馬利亞的紅海與亞丁灣區海域，則應由沿海的埃及、沙烏地阿拉伯及葉門等國海軍巡弋。此種區域性的途徑，比由多國海上艦隊在公海上巡弋要來得有利，理由如下：

1、由於位置較近，對亞丁灣及索馬利亞東部海域的任何海盜事件，區域各國的海軍的反應將較爲快速。

2、在有關侵犯索馬利亞領海的事件中，與美國、歐洲及亞洲國家所派出的海軍艦隻比較，區域內的海軍較易被索馬利亞接受，因爲美、歐及亞洲各國派出的艦隻若進入索馬利亞領海，不僅會被視爲對索馬利亞主權的侵犯，亦被視爲是對其他非洲沿海國家主權的侵犯。

2008年11月20日，埃及在首都開羅召開一項國際會議，邀請接鄰紅海的各國代表參與，其目的是形成各國對付海盜威脅的共同政策。參與這項會議的國家包括沙烏地阿拉伯、葉門、蘇丹、約旦、索馬利亞、厄利垂亞、吉布地等。會後的宣言中呼籲紅海、亞丁灣、西印度洋沿海各國採取聯合反海盜海軍行動，並在葉門建立海盜監控中心。而受到海盜影響的各國亦可提供技術援助、專家、以及財政與物資的援助。³⁶這種區域性的努力應持續下去。

(二) 協助索馬利亞建構海岸防衛隊

國際社會亦應協助索馬利亞建立海岸防衛隊，如此索馬利亞才能擔負起自身的海岸巡邏工作，而多國海上艦隊則持續進行其公海巡弋的工作。周邊各國如厄利垂亞、肯亞及坦尚尼亞可提供索馬利亞海岸防衛隊訓練，而國際的捐助者亦能提供索馬利亞所需的資金與物質援助。

伍、結 論

本文研究的重點爲造成非洲之角自21世紀以來日益猖獗的海盜問題，其背後的原因。如同本文分析所顯示，非洲之角的海盜行爲並非由單一因素引起，當地的海盜盛行，實則是因爲各種複雜的推動力與拉動力因素相互作用所產生。索馬利亞政治與社會

³⁵ *Ibid.*, pp. 13-15.

³⁶ Wikipedia, "Piracy in Somalia," <http://en.wikipedia.org/wiki/Piracy_in_Somalia>. (2010/11/13)

經濟不安全的推動力因素是引起海盜行爲的內在狀況，而拉動力因素則解釋了在索馬利亞從事海盜行爲吸引人的原因。

本文所抱持的觀點是，國際社會任何處理該海域海盜行爲的嚐試，都應用相等的力量，來處理造成當地海盜問題的推動力與拉動力這兩組因素。截至目前爲止，國際處理非洲之角海盜問題仍是從傳統的角度出發，以軍事力量壓制，雖然降低了海盜攻擊的次數，但卻無法全面根除該海域的海盜行爲。換言之，目前國際社會對處理海盜行爲的處理，仍將主要力量擺在處理拉動力因素上，而對於推動力因素不但著力不深且不夠持續，結果使得造成非洲之角海盜橫行的主要因素仍舊根深蒂固。

本文提出的政策建議是，在處理推動力方面，國際社會應盡全力滿足索馬利亞的人道需求、透過國際及區域的維和部隊維持索馬利亞的安全與和平、並透過由下而上的方式來重建索馬利亞的秩序與和平；至於在處理拉動力方面，各國應提升該區域的海上合作，並協助索馬利亞建立海岸防衛隊。惟有國際社會同時處理推動力與拉動力這兩種造成非洲之角海盜橫行的根本因素，才可能根本解決當地的海盜問題。

參考資料

一、中文部分

范強生、陳彥宏，〈海事恐怖主義的犯行模式探討〉，《海安論壇》，〈<http://www.solomonchen.name/download/05/05-24-20060915.pdf>〉。(2010/11/10)

陸忠偉主編，《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2003年）。

蔡育岱、譚偉恩，〈再思人類安全研究〉，《淡江人文社會學刊》，第32期（2007年），頁56-75。

蔡育岱、譚偉恩，〈從「國家」到「個人」：人類安全概念之分析〉，《問題與研究》，第47卷第1期（2008年），頁151-188。

蔡育岱、譚偉恩，〈人類安全概念之形塑：建構主義的詮釋〉，《政治科學論叢》，第37期（2008年9月），頁1-48。

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」學術暨實務研討會論文（桃園：中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2009年），頁123-142。

《聯合國海洋法公約》，〈<http://www.un.org/zh/law/sea/los/article7.shtml>〉。(2010/11/10)

二、英文部分

Abdullahi, Najad, "Toxic waste" behind Somali piracy', *Al Jazeera.net*, 1 October 2009, 〈<http://english.aljazeera.net/news/africa/2008/10/2008109174223218644.html>〉。(2010/11/19)

Abshir Waldo, Mohammad, "The two piracies in Somalia: Why the world ignores the Other," *Somali Press Review*, 6 January 2009, 〈http://www.illegal-fishing.info/item_single.php?item=news&item_id=3652&approach_id=>〉。(2011/11/20)

"Analysis: Somalia piracy began in response to illegal fishing and toxic dumping by Western ships off Somali," *Democracy Now*, 14 April 2009. 〈http://www.democracynow.org/2009/4/14/analysis_somalia_piracy_began_in_response〉。(2010/11/19)

- CIA, *The World Factbook*, <http://www.cia.gov/library/publications/the_world_factbook/geos/so.html>. (2010/11/13)
- CIA, *The World Factbook*, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/so.html>>. (2010/11/14)
- Coffen-Smout, Scott, "Pirates, Warlords and Rogue Fishing Vessels in Somalia's Unruly Seas," <<http://www.chebucto.ns.ca/~ar120/somalia.html>>. (2010/11/13)
- Food and Agriculture Organization, "Fishery and Aquaculture Country Profile: Somalia," <http://www.fao.org/fishery/countrysector/FI-CP_SO/en>. (2010/11/23)
- Khalif, Abdulkadir, "How illegal fishing feeds Somali piracy," *The Somaliland Times*, 15 November 2005. <<http://www.somalilandtimes.net/200/08.shtml>>. (2011/11/18)
- Koo, Eric, "Terror on the High Sea-Part 1: Southeast Asia's Modern-Day Pirates," *Asia Times*, 19 October, 2004, <http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/FJ19Ae01.html>. (2010/11/11)
- Human Security Centre, "What Is Human Security?" <<http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2005/text.aspx>>. (2010/11/15)
- Kraska, James and Brian Wilson, 'Somali Piracy: A Nasty Problem, a Web of Responses', *Current History*, May 2009, pp. 227-31.
- Lennox, Patrick, "Contemporary Piracy off the Horn of African," Canadian Defense and Foreign Affairs Institute, December 2008, <<http://www.cdfai.org/PDF/Contemporary%20Piracy%20off%20the%20Horn%20of%20Africa.pdf>>. (2010/11/19)
- Maritime Terrorism Research Center, "Defining Maritime Terrorism," Maritime Terrorism.oem, <<http://www.maritimeterrorism.com/definitions/>>. (2010/11/12)
- Middleton, Roger, "Piracy in Somalia: Threatening Global Trade, Feeding Local Wars," October 2008, Chatham House. <http://www.chathamhouse.org.uk/files/12203_1008_piracysomalia.pdf>. (2010/11/16)
- Middleton, Roger, 'Piracy symptom of bigger problem', *BBC News*, 15 April 2009. Available at <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8001183.stm>>.
- NTS Alert Team, "'Push' and 'Pull': The Determinants of Piracy off the Horn of Africa," *NTS Alert*, August 01/09/ Issue, Centre for NTS-Studies, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, <<http://www3.ntu.edu.sg/rsis/nts/resources/nts-alert/NTS%20Alert%20Aug%200109.pdf>>. (2010/11/11)
- United Nations Development Programme, "Human Development Report 1994," <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>>. (2010/11/15)
- United Nations Development Programme, *2007/2008 Human Development Report for Somalia*, <http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_SOM.html>. (2010/11/13)
- "What the Media Conveniently Ignores," *Gulf News*, 27 June 2009, <http://www.illegalfishing.info/item_single.php?item=news&item_id=3925&approach_id=8>. (2010/11/19)
- Wikipedia, "Piracy in Somalia," <http://en.wikipedia.org/wiki/Piracy_in_Somalia>. (2010/11/13)
- World Food Programme-Somalia, <<http://www.wfp.org/countries/somalia>>. (2010/11/22)