

國家軍事力與安全保障

魏 靜 芬*

目 次

- 壹、前言
- 貳、安全概念之擴張
 - 一、安全之概念
 - 二、新型態安全之概念
 - 1. 綜合安全 (comprehensive security)
 - 2. 集體安全 (collective security)
 - 3. 共同安全 (common security)
 - 4. 合作安全 (cooperative security)
 - 5. 人類安全 (human security)
- 參、軍事力與安全保障
 - 一、軍事力 (Military capability) 之概念
 - 二、軍事力之意義與功能
 - 三、軍事力的多樣效果
 - 四、軍事力的構成要素
- 肆、非傳統性安全下重大議題
 - 一、恐怖活動
 - 二、海盜問題
 - 1. 海盜之意義
 - 2. 因應非洲 (特別是索馬利亞·亞丁灣) 的海盜對策
 - (1) 聯合國安理會第 1816 號決議
 - (2) 聯合國安理會第 1838 號決議
 - (3) IMO 決議 A1002
 - 三、維和行動
- 伍、結論

關鍵字：國家安全、軍事力、恐怖活動、海盜、維和行動

Keywords：security、military capability、terrorism、piracy、peace-keeping operation.

* 魏靜芬，日本九州大學法學博士，中央警察大學法律系教授。



摘 要

傳統上對於國家安全的威脅，往往著重在主權國家所面臨的外來軍事入侵或軍事打擊。隨著安全概念的擴大，恐怖活動、大規模毀滅性武器的擴散、違反人權、毒品走私、破壞環境等都被視為對和平與安全的威脅。本論文擬就軍事力在安全概念的擴大下地位之轉變予以探討。

Military capability and Security

WEI, JINE-FEN

Abstract

To the threat of the national security, people often focus on the military invasion or military attack that the sovereign state faces. With the variation of the conception of security, terrorism, the expansion of weapons of mass destruction, infringement human rights, drug smuggling, and environmental disruption, etc. all these are treated as the threat to peace and security. According to the variation of the conception of security, this article will probe into the status of the military capability.



壹、前言

傳統的安全概念，主要是著眼於以軍事手段防禦來自外部對國家領土或政治獨立的威脅，而這樣的概念事實上該當於「國防」之意義。亦即以往，對安全的威脅僅指主權國家所面臨的外來軍事入侵或軍事打擊¹。因此傳統國家安全的論述幾乎不脫軍事武力議題，多以軍事面向為研究重點。在冷戰過後，對於國家安全的研究領域更擴及恐怖活動、大規模毀滅性武器的擴散、違反人權、破壞環境、毒品走私、聯合國的維和行動、以及有關經濟、能源，等都被視為對和平與安全的威脅。即便安全概念的擴大，今日使用軍事力來確保國家的生存與獨立、國民的財產與安全，仍然是國家極為重要的手段與任務。換言之，現代對於保障安全的探討主要仍多立於軍事力理論下，並擴及外交、經濟、環境等廣泛層面研析。本論文即在這樣的立論之下，探討軍事力在安全概念的擴大下之地位轉變。

貳、安全概念之擴張

一、安全之概念

一般而言，安全（security）可謂是指一種處於被保護而免於危險或損失的情況。就國家層面而言，即是指一個國家為保護自己免於外在威脅或危險與避免損失所採取的各項作為或建立的各項機制。然而隨著科技的普及與國家間的互動、依存的增加，威脅國家安全的要素也不是傳統軍事、外交分類所

涵蓋者為限。因此安全保障之具體內容往往隨著時代或當時狀況所左右。例如冷戰時期的美國對於安全保障政策的中心目標，是建構在以自由、民主主義、平等之基本價值體系。為防範蘇聯以其強大軍事力威脅美國，美國所主張之「安全」主要是以軍事力防止蘇聯軍事威脅美國之獨立地位。在這樣的時代背景之下，美國對於「安全」之研究，乃是以「軍事力威嚇、軍事力使用以及軍事力抑制」為中心²。在蘇聯政府解體後，對於美國國民而言，對於美國本土的直接軍事威脅幾乎已經不存在，而美國軍事安全已獲得確保之狀況下，美國國民所關心之安全，從核子戰略或同盟等問題轉向防止核武等大規模毀滅性武器之擴散、或聯合國之和平功能等問題上；以及有關經濟、能源等非軍事層面的「安全」。在這樣的傾向流動中，有關環境、人權、AIDS等問題，也漸成為「安全」所關心因應之問題。因應時代狀況的演變，美國有關「安全」的觀念也急速的擴大。換言之，「安全」的概念會隨著時代或當時狀況而有所調整，因此

至今未能有普遍的定義。現今國家安全的威脅未必從外部產生，內部的非軍事因素包括經濟、社會、政治、環境、內部間諜活動、恐怖攻擊、跨國性犯罪、槍毒走私、非法移民、網路犯罪、傳染性疾病等相關議題。表面上雖是治安與犯罪等內政問題，但如果是計畫性的作為，經過蔓延或擴大之後，也會成為動搖國家安全的危機。以美國而言，美國聯邦調查局曾提出「國家安全威脅清單」（national security list），名列國家安全威脅

¹ Klaus Knorr, National Security Studies: Scope and Structure of the Field, in Frank N. Trager and Philip S. Kronenberg, eds., National Security and American Society: Theory, Process, and Policy, Manhattan: the University of Kansas (1973), p. 6.

² 安全保障學入門，防衛大學校安全保障學研究會編著，亞紀書房（2001年），頁6。

包括：恐怖主義、諜報、武器擴散、經濟諜報、資訊系統鎖定以及外國情報活動。從此項清單中我們可以看出美國國家安全的範圍包括情報、經濟、社會、文化、軍事、政治、資訊等方面，其中新型態安全（或稱非傳統性安全）的重要性，並不亞於傳統性的安全³。

二、新型態安全之概念

從上述論述得以知悉安全概念，隨著時代的演變其內容也隨之調整。以下即針對五種新型態的安全概念分別說明。

1. 綜合安全（comprehensive security）

建構國家安全政策時，不論目標或手段，必須考慮軍事面及非軍事面兩方面；同時國家安全威脅並非皆來自於外部，許多威脅來自於國內在因素或自然的威脅，這些皆是必須一併考慮的因素。以日本為例，綜合安全政策的主要目標包括：防衛軍事侵略日本領域、維持自由的國際秩序、實現能源安全保障、實現糧食安全保障、採行因應大地震等大規模自然災害等對策。而東南亞國協諸國，獨立以來因受國內共產主義游擊隊、民族團體組織、宗教組織等反政府運動或分離主義運動影響，而形成安全問題主要核心。換言之，對這些國家而言，安全上的威脅並非來自國外，主要是存在國內因素。是以東南亞國協諸國的安全概念，主要集中在國內經濟性、社會性的發展、政治安定的實現、民族主義的涵養等內在的問題。

2. 集體安全（collective security）

所謂集體安全，是指在國家同盟下，一旦有違反禁止武力行使原則對國家行使武力

時，其他同盟國得採取包括武力之任何手段的集體制裁。集體安全體制最早為國際聯盟所採，現在最具代表性者則是建構在聯合國下運作的集體安全體制。然而聯合國憲章所訂的體制並未能充分整備，致該集體安全體制效能並未能發揮。主要原因在於第一、聯合國欠缺足以壓制破壞和平者的軍事力。第二、聯合國集體強制措施的發動有賴會員國特別是主要國家的協助，而各國往往欠缺協助之意願。第三、聯合國各會員國特別是主要會員國，對於破壞和平行為的認定，未能有一致性的認識。在主權國家理論下，國際社會各國家之上並未有更權威的組織存在，在這樣狀況未能改變之下，要能同時具備上述三項條件，應是有所困難⁴。

3. 共同安全（common security）

所謂共同安全的概念是指基於避免戰爭發生的共同利益下，與敵之一方合作而迴避戰爭發生的安全概念。該概念乃源自冷戰時期的歐洲，亦即否定向來競爭性對立的安全，轉而重視藉由與敵方勢力間相互依存的合作關係建立安全的保障。1975年「歐洲安全合作會議」（CSCE）（現在的「歐洲安全合作組織」（OSCE））即為典型共同安全的具體案例。為了確實迴避戰爭的發生，敵對國家間應避免先制攻擊，除強化彼此的防衛力外，有必要排除攻擊性武器或軍事系統。實際上「歐洲安全合作會議」藉由軍事情報的交換、大規模的軍事演習或部隊移動的事前通知、熱線的設置等而形成所謂的「信心建立措施」（confidence-building measures），確保東西兩大陣營的安全。

4. 合作安全（cooperative security）

³ National security list, Federal Bureau of Investigation, <http://www.fbi.gov>.

⁴ 魏靜芬，聯合國下之集體安全保障與維持和平活動，軍法專刊，第46卷第10期（2000年），頁3-4。

合作安全是從 1990 年以來 CSCE 會員國間所倡議的安全概念。以各國合作性的外交或貿易來抑止危險或威脅的發生、預防戰爭的發生、及抑止戰爭情況擴大為目的的安全概念。對於在國家對立並不明確、但有不安定性的區域，具有穩定國家間關係的效果。合作安全與集體安全的差異在於不具強制措施，著重於採以政治、外交等非軍事面上的措施。

合作安全的機制要能有效運用，至少應具備以下三項要件⁵：第一、區域內的主要國家之中並無顯性敵國存在⁶。第二、區域內所有主要國家包括潛在敵國在內，皆參加多國間協議⁷。第三、區域內所有主要國家包括潛在敵國具有參加共同行動之意思。

合作安全是以非強制手段來預防武裝衝突的發生為其主要特徵。然而一旦不能避免武裝衝突，發生軍事對峙時，同盟或集體安全體制的建構即有其必要⁸。事實上歐洲社會即是以 NATO 集體防衛體制，作為保障安全之核心，而再以合作安全為架構之 OSCE 補足。

5. 人類安全 (human security)

1994 年聯合國開發總署出版「人類發展報告」，提出人類安全概念，超越傳統以國家取向的安全概念，轉向以個人為中心的新型態安全概念。亦即所謂人類安全是指在安全課題上單以確保國家安全並不充分，而應著眼於人類本身安全的確保所建立的概念。冷戰之後，以第三世界為主有關內戰型的區

域衝突、屠殺、侵害人權、貧窮、飢餓、難民等問題驟增，對人類的生存造成極大的威脅。另外有關環境的破壞、國際恐怖主義、毒品、愛滋病等超越國境的「全球性議題」(global issues)，長期下來對人類的生存環境也有惡化的影響。而所謂人類安全即是著眼於這些問題，關注人類生活安全的保障與品質的提升。

綜上觀之，新安全觀超越了以國家為中心、以防禦軍事威脅為主要內容的傳統安全觀。新安全觀主要體現在以下幾個方面：第一、新安全觀是針對全球性威脅的全球安全觀。第二、新安全觀也是針對個人安全威脅的人民安全觀。第三、新安全觀是綜合性、一體性的安全觀。第四、新安全問題是可以通過預防措施和非軍事途徑解決的。然而安全概念，會隨著時代、世界觀、思想、政策等因素的影響而會有所改變，因此安全概念僅能說是一種概括性的概念。

參、軍事力與安全保障

早期所謂的軍事力主要是作為國防的工具，各國用以守護其領土或主權。然而近年來，一國的國防是有其能力界限，而必須與他國進行軍事上的合作，集體自衛權的觀念或聯合國的集體安全保障體制即是典型之例。除此之外，軍事力也常用來做為支援整體外交政策的道具，亦即國家間因政治、經濟的對立，而透過軍事合作的方式得以和緩對立。簡言之，軍事力也有補強國家綜合安全、共

⁵ 西原正，多國間協調主義の脆弱性—移行期の安全保障體制を考ふる，防衛大學校紀要，第 68 號（1994 年 3 月），頁 22。

⁶ 所謂顯性敵國是指區域內大多數國家認為有明顯安全威脅的國家。

⁷ 所謂潛在敵國是指區域內大多數國家認為在現時時間點並非敵國亦非同一陣線者，但在未來有轉變成對安全構成威脅的國家。

⁸ 山本吉宣，協調的安全保障の可能性—基礎的な考察，國際問題，第 425 號（1995 年 8 月），頁 8。

同安全保障體制之用。

對於未達戰爭狀態的軍事力使用，例如維和行動、確保航海自由、保護本國專屬經濟海域、反恐作戰、人道支援等，則是近年來的國家實踐傾向。美軍參謀本部對於冷戰後的軍事力使用，訂定「戰爭以外軍事作戰」（Military Operation Other than War：MO-OTW）的軍事教條。換言之，軍隊的使命並不限於戰場上的勝利或國內治安的維持，反而著重在以軍事力維持或創設和平的功能上。在這樣的轉變之中，有提出所謂「警察軍隊」（constabulary force）的概念，期待以軍事力作為安定國際社會之用⁹。

一、軍事力（Military capability）之概念

一般軍事力常與戰爭概念相連結論述。所謂戰爭一般係指為遂行本身意志強制敵人使用的暴力行為。而行使暴力行為使用之「力」即是所謂「軍事力」¹⁰。根據一般國防用語辭典，所謂軍事力係指「為謀求國家安全，或為謀求對外政策的有效展開的手段，國家所保有的特定之『力』」；這種『力』，本質上是一種「破壞或占領，支配之力，亦即強制力」。儘管有將「軍事力」另稱「防衛力」或「自衛力」，然「防衛力」未必與軍事力本質相符合，蓋軍事力一方面是維持及創設和平之力，同時另一方面也是破壞之力。根據美國海軍教冊，國家目標是具體呈現國家生存與繁榮的國家利益；而國家目標包括政治上的目標、安全保障上的目標及經濟上的目標等。為遂行這些目標，則衍生出政治戰略、軍事戰略、經濟戰略等。而軍事

力即為達成國家目標，其軍事戰略所使用的力。如果依循這樣的見解，軍事力可謂是戰爭之工具藉以達成政治意圖之手段¹¹。總而言之，軍事力是指基於結合經濟力、技術力、外交力等整體國力的國家武裝組織的能力。具體言之，軍事力是指國家的武裝組織，亦即軍隊、準軍事組織、警察等均屬之。即使現代，軍事力仍是一個國家國力的表徵，係達成國家政治目的、保護國家權益的最終手段。

二、軍事力之意義與功能

國內社會中社會構成員的安全由中央政府保障；國際社會則由各國保障自己的安全。國家如無保有軍事力，則無以對抗它國侵略，確保本國安全。再者，國際社會以和平方式解決紛爭的制度並不發達，未有如同國內社會一般的裁判制度。因此對於國際社會的紛爭並不能完全期待經由外交交涉等方式和平解決，武裝衝突即有發生的可能性。換言之，極端的紛爭解決方式-以軍事力為工具的戰爭也不會絕跡於國際社會。

以武器的破壞力判斷軍事力本質的功能性，可區分為攻擊性的功能與防禦性的功能。攻擊性的功能是将本國意思強制加諸他國達成國家目標，屬於「強制・誘導功能」；防禦性的功能包括保障本國安全的「抑制功能」與對抗他國軍事威嚇及抵抗侵略的「對抗・抵抗功能」。

• 強制機能：直接行使軍事力，或以威嚇強制相對國符合其政治目的。然近年來隨著國際社會的變化，對國家軍事力的行使有

⁹ John E.Peters, *The U.S.Military : Ready for the New World Order?* (Westport,Connecticut : Greenwood Press,1993).

¹⁰ 平間洋一，安全保障學入門，前掲書，頁 69。

¹¹ 同前註，頁 70。



大幅限制的傾向。

- 抵抗機能：對相對國使用壓力或軍事力達成政治目的之情形，加以對抗之功能。
- 抑制機能：國家進行侵略預期所能獲得的利益，一般應是少於損害的結果，鑑此，應有抑制軍事力行使的作用。

三、軍事力的多樣效果

軍事力並非單以具有破壞力之效果而已，近年來，國家間藉由軍事資訊的公開或特定軍事行動的規制，或進行軍事交流等作為，增加國家間彼此的信賴程度，藉以降低或防止衝突的發生。而友好國家間有時也經由武器的買賣、實施共同軍事訓練等使彼此的關係更形緊密。就軍事力行使作用下所產生的各種效果，具體言之可分為六大項：一、對外方面有抑制來自外國的侵略、抵抗來自外國的攻擊；二、對內方面具有維持國內治安、抑制與因應國內動亂；三、以軍事力作為維持和平秩序的力量，藉以實施國際和平活動，維持國際和平秩序；四、軍事力具有主權國家、國力象徵之效果；五、以軍事力支援外交之政治效果，例如進行軍事交流等作為，增加國家間彼此的信賴程度、實施共同軍事訓練增進友好關係；六、以軍事力支援國家的活動，例如南極觀測等、保護或救援在外國的本國國民、國內外的災害派遣救難部隊或輸出武器獲取經濟利益等衍生的其他效果¹²。

四、軍事力的構成要素

一般而言，軍事力包括航空機、戰車、飛彈、軍艦等有形的兵力；指揮管制體系、

燃料、彈藥、食糧等後方支援能力以及軍事性的訓練等要素。軍事力能夠有效發揮，取決於政府的政治力。軍事力依使用空間區分為陸上戰力、海上戰力、航空外太空戰力。隨著科技的發達，戰爭的樣貌日趨複雜，擴及的空間亦隨之增大。進而形成實施陸海空戰力的統合運用及多數國間的區域統合軍隊或聯合軍隊等。再者各國為因應使用兵種、武器、任務態樣，而編成核戰略部隊、海外介入部隊、特殊作戰軍、防空軍、國土防衛軍等各種名稱的部隊。

肆、非傳統性安全下重大議題

所謂低強度衝突（Low-Intensity Conflict）通常是指介於大規模戰爭與以和平手段解決紛爭之間的衝突。這種低強度衝突顯示出「衝突區域的局部化」（例如常發生在第三世界）與「鬥爭手段的限定」（例如並不使用核子武器等）特徵，因此可說是屬於武裝衝突中比較低層次的狀態¹³。其中恐怖攻擊與海盜問題是威脅當今國際社會較為嚴峻的低強度衝突，不得不借助於軍事力的介入；另外維持和平行動下軍事力的介入，更是具有安定國際社會秩序之作用。換言之，現代軍事力的運用，除平時具有抑制危機、因應危機處理或戰時的抵抗、對抗功用外，近年來更廣泛運用於危機或戰後維持和平秩序之功能，維和部隊的派遣或反恐行動及海盜的因應作為即屬之。

一、恐怖活動

所謂恐怖活動是一種利用暴力手段達成其特定政治目的的行為。由於其暴力手段的

¹² 同前註，頁 75。

¹³ 片山善雄，低強度紛爭概念の再構築，防衛研究所紀要第 4 卷第 1 號（2001 年 8 月）。

無預警與不惜代價，可能造成極為嚴重的破壞與傷亡。當前恐怖攻擊活動，已具跨國性和游擊性，並結合現代科技（一旦恐怖活動結合大規模毀滅性武器，所產生的破壞力絕不亞於戰爭），其國際化趨勢日益顯現，其對社會的威脅程度與範圍已然較以往擴大及提升，幾乎涵蓋社會各層面，不僅造成民眾不安與驚恐，擾亂社會秩序，甚至直接衝擊國家的軍事、政治、經濟、社會等面向與利益。

911 恐怖攻擊之後，國際間對於恐怖攻擊通過一連串公約與宣言包括《制止恐怖主義爆炸的國際公約》、《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》、《那不勒斯政治宣言和打擊有組織跨國犯罪全球行動計劃》等抑制恐怖攻擊。理論上說，聯合國的法律和法規對其締約國具有制約或強制性制約作用。例如，根據聯合國反恐怖主義宣言和公約，一切形式的恐怖主義，無論其動機如何，都將被視為對國際和平與安全的最嚴重威脅，安理會可以對支持和資助恐怖主義的國家採取制裁或使用武力等強制措施。在實踐中，聯合國的多數決議或宣言雖然沒有強制性的制約作用。而且，聯合國也難以對所有違反國際法的行為實行強制性執行，包括安理會通過的決議。但聯合國在非傳統安全領域的法律和制度建設努力，卻有助於促進各國在這些領域達成共識、加強合作，並逐步形成一種自覺遵守相關原則和法律、法規的制度文化。

在 911 恐怖攻擊事件發生之前，各國對於治安的維護與國土防衛上有明確的權責劃

分，前者主要為警察機關之權責，後者則屬國防機關之權責。但在 911 恐怖攻擊事件後，各國體認到依賴有限的警力並不足以因應國家安全的確保，特別是面臨來自空中或海上的威脅，確實有必要動用國家軍事力來防範。鑑此，軍隊任務型態即有必要加以調整與因應¹⁴。聯合國安理會第 1368 號及 1373 號決議，表達採取一切包括軍事手段打擊恐怖活動的決心；並確認各國有依照聯合國憲章行使集體自衛的固有權利，當安理會認為某一國遭遇恐怖攻擊時，可視為國際和平遭受威脅、破壞，基於考量維護國際和平與安全之目的，倘若武力以外的辦法不足或已經證明不足時，得採取集體軍事行動，以維持或恢復國際和平及安全。而各國也透過雙邊或多邊協議，尋求集體安全保障，共同合作防止或制止恐怖攻擊活動。

然而在緊急狀態下動用軍隊執行反恐任務，雖可獲較高之防制效果，但若恐怖攻擊之手段及其損害之程度，警力即可因應時，基於國家職權分工原則下，似無強制出動軍隊之必要，惟在基於必要動用軍隊時，則應明確規定出動時機、出動之要件及任務之界限。

二、海盜問題

2008 年 11 月 16 日一艘沙烏地阿拉伯的超級油輪「天狼星號」（Sirius Star），遭索馬利亞海盜劫持，船上共有不同國籍的 25 名船員，以及價值達 1 億美元（約台幣 33 億 3 千萬元）的 2 百萬桶原油，成為迄今遇劫的最大型船隻。另據中國新華社報導，一艘香

¹⁴ 德國為防止恐怖攻擊事件，維護航空安全，即著手制定或修訂航空安全相關法規，其中航空安全法明文規定動用軍隊支援；日本也通過反恐特別措施法並修改自衛隊法，同時又將大規模恐怖活動之情勢納入「有事」法制範疇內規範，藉以作為自衛隊出動之法律依據。

港籍貨船在開往伊朗阿巴斯港途中，18日在亞丁灣葉門海域遇劫，船上共有25名船員。天狼星號遇劫已創下最大噸數及離岸最遠的紀錄。這顯示印度洋已經不再安全，海盜的威脅範圍已大幅擴張。非洲地區海盜事件頻傳的主要原因，在於貧困問題及治安機關的取締不力，特別是索馬利亞中央政府形同不存在，法律的執行或司法機關未能發揮效能，以致海盜事件頻傳。

1. 海盜之意義

1982年聯合國海洋法公約第101條規定海盜行為的定義。「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，對下列對象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」

根據上述公約規定所謂的海盜必須具備以下要件：

- (1) 目的：限於「私人目的」。
- (2) 行為地點：限於公海或任何國家管轄範圍以外之區域。
- (3) 行為態樣：a. 各種非法的「暴力或掠奪行為，或任何掠奪行為」
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. 教唆或幫助上述兩項行為者。

- (4) 限於私人船舶或私人飛機的船員、機組成員或乘客；惟軍艦、政府船舶或政府飛機由於其船員或機組成員發生叛變而從事海盜行為，視同私人船舶或飛機所從事的行為（第102條）。
- (5) 行為客體：a. 公海上之另一船舶或航空器，或在其他船舶或航空器上之人員及財物；b. 任何國家管轄範圍外之船舶、飛機、人或財物。

海盜問題無疑是國際法上長期以來相當受到重視的一種國際犯罪，這當然也是由於海上航行貿易的發達之後，基於海盜行為對航行貿易的重大威脅，以及其犯罪行為超出國家能有效管領的疆域之外，因此，海盜罪向來被認為屬於一種「萬國公罪」，每個國家均可逮捕或扣押海盜船，可以對該船舶、人員或財物採取一定的法律行動，包括科以刑罰及沒收在內。承認海盜行為適用普遍管轄權理由，乃在於海盜行為對各國船舶行使無差別性攻擊，以及海盜船拒絕置於特定國的管理、管轄之下。在船旗國主義的前提下，即便設定了各國的裁判權，但為貫徹執行之實效，仍應再定立各國間警察權行使的合作互助規定，才可能達到充分防制的效果。而通常發生海盜之地域常是沿海國警力不足之區域，因此與其加強沿海國之權限，不如締結區域性互助合作條約，在防制海盜犯罪上應是更具效果。

聯合國海洋法公約所規範的是所謂「傳統型海盜」，然而隨著時代的演進，出現涵蓋恐怖份子劫船、或與政治性、宗教性及種族性目的「現代型的海盜」型態，又或暴力

或掠奪行為發生在領海內者，這些行為態樣皆不符合聯合國海洋法公約有關海盜之定義。事實上發生在索馬利亞附近海域的海盜事件，亦多有發生在索馬利亞領海之內，非屬國際法意義下之海盜，對第三國而言，並不享有普遍管轄權，無法對該等船舶主張管轄權。換言之，傳統的海盜定義已無法有效規制現代型的海盜，是以有主張須修改「私人目的」之限制，將政治性目的之海上攻擊或恐怖活動包含在內；更有主張放寬普遍管轄權的行使，允許進入他國領海追捕海盜¹⁵。然而即使修改部分海盜條款的規定，要提出各國均能接受的條文，亦恐非易事。因此目前僅止於研究階段，對於解決日益猖獗的現代海盜問題實緩不濟急。鑑此，國際社會嘗試對特定問題另訂方式來彌補現行法規之不足。

2. 因應非洲（特別是索馬利亞·亞丁灣）的海盜對策

2007 年非洲附近海域發生有 120 件案例，其中發生在東部索馬利亞·亞丁灣附近海域即佔 44 件，西部奈及利亞也有 42 件，幾乎占非洲海盜發生件數的七成以上，除東南亞外可說是海盜事件最為頻繁的區域¹⁶。及至 2008 年索馬利亞·亞丁灣附近海域的海盜事件急速增加，到 9 月底為止已攀升至 63 件（參考附圖 1）。¹⁷

為因應非洲（特別是索馬利亞·亞丁灣）

日益嚴重的海盜問題，國際組織，特別是聯合國安理會作出一連串的決議，作為因應措施。

(1) 聯合國安理會第 1816 號決議

2008 年 6 月 2 日聯合國安理會通過第 1816 號決議，授權外國軍隊在索馬利亞政府（Transitional Federal Government, TFG）同意的情況下，進入索馬利亞領海並採用一切必要手段，制止海盜及海上武裝搶劫行為（決議的授權僅適用於索馬利亞局勢，而不應被視同訂立習慣國際法）。根據決議內容，安理會敦促各國和有關國際組織就此開展合作，分享有關情報，並根據相關國際法向受到海盜或武裝劫匪威脅或攻擊的船舶提供支援。

TFG 在 2008 年 10 月時指名 1) 加拿大、2) 丹麥、3) 法國、4) 西班牙、5) 美國、6) 印度、7) 荷蘭、8) 俄羅斯為「合作國」，上述國家正研擬具體措施（美、加、丹麥、法已經在索馬利亞海域展開活動）。而歐盟包括 1) 法國、2) 西班牙、3) 瑞典、4) 葡萄牙、5) 德國、6) 荷蘭、7) 立陶宛、8) 英國決定在索馬利亞海域實施共同作戰。

(2) 聯合國安理會第 1838 號決議

2008 年 10 月 7 日聯合國安理會通過第 1838 號決議，為貫徹實施第 1816 號決議，呼籲關心海上活動安全的國家積極參與打擊索馬利亞海盜的行動。11 月 10 日，歐盟成

¹⁵ 魏靜芬、徐克銘，國際海洋法與海域執法，神州圖書出版有限公司(2002 年)，頁 109-110。George Constantinople, Toward a new definition of piracy: The Achille Lauro Incident, Virginia Journal of International Law, Vol.26(1986), p.729. Barry Hart Dubner, The Law of International Sea Piracy(Hagu: Martinus Nijhoff Publishers, 1980), pp.55-59, 155-165.

¹⁶ 位於非洲東部「非洲之角」的索馬利亞，1990 年代即飽受內戰所苦，掠奪、劫持船隻的海盜集團趁勢而起。海盜裝備在近幾年已大幅強化，常以快艇犯案，威脅中東經蘇伊士運河航線。

¹⁷ 索馬利亞和葉門環抱的亞丁灣位於印度洋與紅海之間，是從印度洋通過紅海和蘇伊士運河進入地中海及大西洋的海上咽喉，戰略地位十分重要。亞丁灣東西長約 750 公里，南北寬約 250 公里，總面積約 18 萬平方公里。據統計，每年通過蘇伊士運河的船隻約有 1.8 萬艘，其中大多數要經過亞丁灣。

員國外交部長例會正式批准歐盟向索馬利亞海域派遣軍艦和飛機，打擊海盜活動。代號為「阿塔蘭塔」的軍事行動將於12月開始進行，這是歐盟海軍首次在海外的軍事行動。

(3) IMO 決議 A1002

由於索馬利亞沿海海盜活動大幅增多，國際海事組織（International Maritime Organization、IMO）於2007年11月召開的第25屆大會中通過有關索馬利亞海盜對策決議（A1002）呼籲各國政府應進行合作，努力防制海盜活動；並要求索馬利亞政府採取必要行動以減少海岸線的利用；並要求在印度洋活動的軍艦或軍用航空器進入其領海制止海盜及海上武裝搶劫行為。

由於索馬利亞沿海海盜活動大幅增多，對人道主義救援物資的運送、國際航運和海上商業航線安全以及合法的捕撈活動皆構成嚴重威脅，安理會對此雖表示嚴重關切。然海盜行為的暴力程度卻愈演愈烈，甚至動用較為重型的武器，其在索馬利亞沿海水域的出沒範圍也越來越大，其組織更為嚴密，攻擊方式更加詭秘，對於海上航行安全的威脅也更形嚴峻。

國際社會對於海盜問題關心的重點，主要在於該海盜行為對經濟活動或商業利益的破壞程度與影響，只是海盜行為與恐怖活動之間是否會存在連結與互動，更是令人擔憂的發展。911事件中恐怖分子劫持飛機攻擊陸地目標，則不排除恐怖份子劫持船舶攻擊港口，特別是當船舶裝載危險物質時，其所產生的經濟、社會、政治衝擊將是難以估計。事實上，不論是海盜行為或是恐怖活動，其規模與程度日益擴大下，在防制其發生與因應上，各國往往都必須動用到軍事力，方足

以對應。

據報導將赴亞丁灣、索馬利亞海域執行護航任務的中國海軍艦艇編隊目前已組成，編隊包括兩艘導彈驅逐艦和一艘綜合補給艦。該中國海軍護航艦艇編隊於2008年12月26日從中國南部的三亞起航，其主要任務是，保護中國航經亞丁灣、索馬利亞海域船舶、人員安全，保護世界糧食計劃署等國際組織運送人道主義物資船舶的安全。中國海軍艦艇編隊赴亞丁灣、索馬利亞海域執行護航任務，主要是依照聯合國安理會上述相關決議和相關國際法規定的國際義務。

三、維和行動

聯合國維持和平行動（PKO, peace-keeping operation，簡稱維和行動），是指聯合國根據安理會或大會決議向衝突地區派遣不具強制力的軍事人員協助恢復和平、維持和平的一種行動。在聯合國憲章中並未規定維和行動此一制度，它是在聯合國調解和解決區域衝突的實踐過程中，創設並不斷發展而來的。根據聯合國憲章，聯合國可以採取下列兩種方式制止國際衝突：一是經由外交方式，即通過斡旋、調解等來解決爭端；二是強制方式，經由封鎖、禁運、經濟制裁乃至派聯合國軍隊等強制措施¹⁸。然而，二次大戰後在美蘇兩大陣營對抗下，聯合國很難採取上述手段履行其維護和平、保障國際安全的職責，是以，維和行動這樣一種介於外交方式和強制方式之間所謂的「第三種方式」便應運而生。1948年5月29日，聯合國安理會通過第50號決議，決定向中東地區部署首支維和部隊，負責監督執行以色列與阿拉伯國家之間達成的停火協定。從此，聯合國維和

¹⁸ 聯合國憲章第六章與第七章。



行動開始登上歷史舞臺。

由於維和行動不是聯合國憲章規定的行動，因而它的活動範圍和權限取決於衝突各方對它的接受程度和安理會對它的授權¹⁹。維和行動的最初主要目的在於維持停火、穩定戰亂地區局勢和為推動政治進程創造條件。因此維和人員不配備或只配備輕型武器，其作用主要是將敵對雙方隔開，監督雙方執行業已達成的停火協定。惟發展至今維和行動的目的已經不僅僅限於通過軍事干預手段防止衝突發生，更包括各種複雜的建設和平活動。

冷戰時期，美蘇基本上不參與維和行動，德國、日本更與維和行動無緣。冷戰後此一常規即被打破，1992年3月俄羅斯率先組建了一支包括900名軍人的維和部隊。接著日本通過專門法案使自衛隊參與維和合法化，德國亦修改憲法先後向外派出維和部隊。1989年中國首次向聯合國納米比亞過渡時期協助團派遣了20名文職選舉監督員。從維和行動參加國的數目來看，冷戰時期參加國超過30個國家的維和行動只有1次（1960年剛果行動-30國），冷戰後則達到14次，最高紀錄為1992年聯合國柬埔寨行動，參加國為50個國家。足見聯合國維和行動已得到越來越多國家的積極支持和參與²⁰。

然而受限於「國家」仍為國際舞臺上最主要行為者的現實環境，聯合國對於強國的行為仍無力約束，一些與強國利益沒有直接相關的事務，也難以動員各國參與落實聯合

國的決議。例如1990年代在盧安達，以及2007年蘇丹南部發生的種族屠殺慘案，聯合國均無法做出立即而有效的處置；2003年美國避開聯合國的議事程序，片面決定出兵攻打伊拉克，嚴重威脅聯合國權威，但是安理會只能事後追認；2006年以色列軍隊進攻黎巴嫩南部，原駐該地的維和部隊未能發揮作用，安理會通過決議要求停火，亦未能立即落實。因此，根據聯合國憲章和新的國際形勢，確立一套既包括整體維和行動的行為準則又包含具體操作細則的聯合國維和行動制度，已是一項刻不容緩的任務。惟從國家實踐上得以印證，以軍事力維持或創設和平應是現在與未來的一種國際趨勢。

伍、結 論

傳統安全與非傳統安全內涵上最大的差別在於：傳統安全的概念一般是可以透過單一國家的能力和能量，即可處理該國所涉及的安全議題；但是在非傳統安全的領域中，國家面對處理的議題，往往並非以一己之力可獨立解決，而必須尋求其他相關國家以共同合作的方式處理。不論是傳統性的安全或非傳統性的安全，在確保國家或國際社會安全所採取的各項措施仍然是以國家為實施主體，即使安全概念的擴大，恐怖活動、大規模毀滅性武器的擴散、違反人權、破壞環境、毒品走私、聯合國的維和行動、以及有關經濟、能源等問題，使用軍事力協助因應仍是國家極為重要的手段與任務。

¹⁹ United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping 2nd edition*. New York: United Nations Department of Public Information, 1990, pp. 137-138.

²⁰ 冷戰結束之後，聯合國開始在國際安全、維持和平等方面扮演較為積極的角色；近年來維持和平任務（peace-keeping missions）的派遣頻率以及規模不斷突破歷史新高，相關費用也成為該組織財務支出的最大宗。聯合國在實施維和行動的實踐中也在不斷改進維和機制，以促其適應形勢變化，提高功能效率。1993年，為了解決維和財力不足的問題，聯合國建立專門的維和行動儲備基金，在一定程度上緩解了聯合國維和行動經費困難的窘境。

附圖 1 海盜事件的發生狀況
 (參考：國際商會 (ICC) 國際海事局 (IMB) 的報告)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 9月為止
非洲發生件數	93 (20.9%)	73 (22.2%)	80 (29.0%)	61 (25.5%)	120 (45.6%)	119 (59.8%)
其中索馬利亞·亞丁 灣·紅海附近海域發 生件數	21	10	45	20	44	63
世界整體發生件數	445	329	276	239	263	199

() 內的數字表示佔全世界發生件數的比例。

