

軍隊執行海盜打擊任務 之法制研析：以美、日為例

海軍少校 李彥璋

提 要：

- 一、非傳統安全興起之際，不僅改變世人對「敵人」的概念，也改變了制敵、克敵的策略方法；循此，軍方勢必調整其任務與重新檢視各項準則，並進行相應之演訓。
- 二、海盜行為對海上安全的威脅，已經是全球性問題，且現代形態之海盜犯罪方式、犯罪地點與犯罪內容，都異於以往，在防制其發生與因應上，各國紛紛動用到軍事力量加以對應。
- 三、現代化軍隊在國家組織及功能上，已不再侷限於傳統的軍事任務，相對地，亦應適時兼具協助維護治安、海盜打擊等非傳統安全之執行，以期活化「平、戰時之任務遂行」。

關鍵詞：非傳統安全、軍隊、作戰以外軍事行動、海盜打擊

壹、前言

海盜行為係由來已久之海上暴行，早在希臘羅馬時期即為海上劫掠者，當時由於其代表另一種社群的生活方式，雖不被認同但也被視為法律上的罪犯。從國際法歷史的變遷來看，海盜行為不僅破壞公海法律秩序，嚴重影響海上商務安全，更甚於造成海上交通等安全問題，因而招致「人類公敵」之惡名，繼而成為國際法的法源，至1958年納入《公海公約》的主要議題，更於1982年在海洋法問題上成為討論焦點，迄今仍然是國際海洋社會最為重視的問題。現今《聯合國海洋法公約》對於海盜行為的定義與其演變迄

今之犯罪行為態樣，已與國際海洋法的定義差距甚遠，在現行國際法的體系下，如何因應及防制現代型的海盜，是當前各國及國際組織必須面對的課題。我國已朝向海洋國家邁進，海域執法能力亦逐漸提升，自無法迴避關乎國家航運經貿的海盜問題，我們在整備海洋法制之同時，對於當代海盜的定義及相關問題，均有深入探討的必要。本文擬藉由美、日國兩之軍隊動用法制趨勢，強化並凸顯動用軍隊打擊海盜之效益功能，援引為有效策進我國動用軍隊之借鏡。

貳、傳統海盜行為之意義

海盜有很長一段時間都被定義為海上強

盜，然「海盜」一詞在現今的國際法中仍沒有嚴謹而明確的定義，從條約的規定及國家實踐證明，國際法學家通常承認國際法上海盜的存在，並且涵蓋公海上的掠奪行為，然而，在討論時仍有許多的爭論，諸如海盜是否包括暴動者的攻擊或恐怖主義者、海盜行為是否均排除不是在公海上發生的事件等問題，而前揭爭論迄今仍未獲得解決，導致各國對於海盜概念產生錯綜對立的情形，亦與實況脫節，使各國在進行防制時即產生相當大的困擾。

在國際法上，海盜行為受國際社會的普遍管轄，是公海自由原則及船旗國管轄之一大例外，是以「海盜」行為的定義對於國際社會具有重大的影響，因為只有在國際法定義下之海盜，始有普遍管轄權的適用，非船旗國才能在公海上拿捕該等船舶、人員，及以國內法對其進行訴追與處罰。傳統國際習慣法認為海盜是指「利用船舶在公海上對其他船舶或船舶上的人或物，為私人目的，實施掠奪、扣留或其他暴力行為」。為免公海自由原則受到不必要之破壞，對海盜行為的界定採取嚴格的標準，現階段國際法中所規範海盜罪行是依據1982年《聯合國海洋法公約》第101條之規定，該公約承襲1958年《公海公約》第15條之規定，明定海盜行為的定義如下：

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) 教唆或便利(a)或(b)項所述行為的任何行為。

從上述《聯合國海洋法公約》之定義規定來看，國際法上的海盜行為必須符合下列要件：

一、以私人船舶或飛機為工具

海盜行為實際主體是船舶或飛機上的船員或機組成員，以私人船舶或飛機為犯罪工具。私人船舶係指非軍艦或政府船舶¹；而私人飛機則根據1944年芝加哥《國際民用航空公約》第3條之規定，凡非用於軍事、海關和警察部門之航空器，均屬於私人航空器。因此，軍艦、軍機或政府船舶或飛機，即便從事於(a)、(b)項之行為，仍不能據以認定為國際法之海盜行為，亦即若該等船舶或飛機仍保持其公船(機)之性質，即不能被視為海盜，但若該等船艦從事掠奪或無正當理由的暴力行為，受害者可向船旗國請求救濟

註1：根據1962年《國際統一國有船舶部分豁免規則公約》，將船舶區分為兩類，一是包括軍艦、國有遊艇及國有非商用船舶等，另一類包括國家所有或國家經營之商用船舶，是以船舶使用之目的做為公船、私船區分之標準。而依據《聯合國海洋法公約》第96條之規定，由一國所有或經營並專用於政府非商業性服務的船舶，在公海上應不受船旗國以外任何其他國家管轄的完全豁免權，爰此，國有或國家經營之商用船舶，在海洋法體系中應歸類為私船。另有關軍艦之定義依《聯合國海洋法公約》第29條之規定，軍艦是指屬於一國武裝部隊、具備辨別軍艦國籍的外部標誌、由該國政府正式委任並名列相應的現役名冊或類似名冊的軍官指揮和配備有服從正規武裝紀律的船員的船舶。

，該國須對該等船舶之船長和船員施以處罰，並賠償受害者的損失²。惟如軍艦、政府船艦或飛機，由於船員、軍人或機組成員叛變並控制該船舶或飛機，而從事上述行為者，則該船舶或飛機即有《聯合國海洋法公約》第102條之適用，而應「視同私人船舶或飛機所從事之行為」；此外，若處於主要控制地位的人員意圖利用船舶或飛機從事海盜行為，或該船舶或飛機曾經被用以從事海盜行為，而該船舶或飛機仍在犯有該行為的人員控制之下時，根據《聯合國海洋法公約》第103條之規定，該船舶或飛機則應視為海盜船舶或飛機。

二、必須為私人目的所做出之行為

國際法海盜行為在主觀上只能由故意構成，並且必須是為私人目的。換言之，海盜行為的動機須是出於私人目的，所從事之非法暴力、扣留、掠奪等行為才符合要件。私人目的是相對於政治目的而言，若從事該行為並非為私人目的，而係達成某種特定政治目的，特別是涉及叛亂行為時，則非嚴格意義之國際法海盜行為，本項規定之所以僅列明針對「私人目的」，藉此與具有私掠船形態或國家行為的海上掠奪事件作一區隔，以避免在實施普遍管轄權時侵犯到其他國家的管轄權，其實是刻意排除國家行為之海盜行

為，以防止原來作為打擊海盜行為之普遍管轄權，被有心國家利用作為侵犯他國主權的工具，而肇生國家間之爭端³。在現代國際實踐中，海盜行為有時被用來譴責某些國家軍艦違反國際法攻擊別國船隻的行為，但這種行為由於具有複雜的政治因素，因而不屬於國際法上的海盜行為。然而若為叛亂團體所為之行為是否構成國際法上的海盜行為則常被混淆，因叛亂團體所為之行為通常具有政治目的，如同恐怖分子所為之行為具有公共目的的一樣，19世紀的國際法主張凡未獲承認的叛亂團體對中立國船舶採取交戰行為者即屬海盜，因叛亂團體若獲得國際承認就取得交戰地位，其行為自不構成海盜行為，而未獲承認之叛亂團體，若其行為僅針對所欲尋求獨立之國家，未對其他國家造成傷害，尚非國際法上之海盜行為，但當其行為損及第三國利益時，經常被視為海盜行為⁴。國際法學者D. P. O'Connell即認為未獲承認的叛亂團體，雖然因缺乏國際法上的地位而無合法之交戰權，但並不因此而被視為海盜⁵。換言之，真正重要的不是該叛亂團體的地位，而是其所針對的對象，若其行為對象僅限於其欲反叛之政府，且並未造成第三國之損害，即不應視為海盜行為，而該行為應屬一國國內法適用之範疇；惟若叛亂團體的行

註2：如1975年柬埔寨海軍在暹羅灣公海上扣押了美國商船S.Smayaguez號，當時美國並不承認柬埔寨政權，指稱柬埔寨的扣押行動是海盜行為，派遣軍艦進入柬國領海，以武力奪回該船，但學界一般認為本案之扣押是由一國軍艦所為，不涉及私人動機，故不應視為海盜行為。Dubuer, supra note 124, pp.146、149；Bimie, supra note 102, p.176.

註3：Made H. Morris, Universal Jurisdiction in a Divided World: Conference Remark, New England Law Review, Vol.35, No.2, winter 2001, pp.339-340.；轉引自扶大柱，〈論公海犯罪及其防制—以海盜與海上國際恐怖行為為中心〉，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，2005年6月，頁55。

註4：黃淑芳，〈國際法上海盜行為之研究—兼論南海海盜問題〉，政治大學外交系研究所碩士論文，1999年4月，頁38-39。

註5：戴宗翰，〈由國際法論海盜行為防制之研究—兼論亞太區域合作之模式〉，中國文化大學政治學研究所碩士論文，2002年6月，頁66。

為是針對其欲反叛政府以外之第三國，在公海上劫掠第三國船舶、騷擾第三國人民之作為，即構成海盜行為。

三、行為發生地必須在公海或任何國家管轄範圍以外之處

由於傳統以來海盜一直被視為是人類的公敵，國際法在分配管轄權時並特別將海盜行為例外的置於普遍管轄之下，亦即承認各國享有拿捕海盜船並依照國內法處罰海盜之權限，但為了避免侵犯他國領域主權，傳統習慣法或條約法均認為此種管轄權僅能適用於公海等不屬於任何國家管轄範圍之處，若發生在一國領海內，則屬該國國內法問題，依屬地管轄之原則處理，而國際法委員會則依據多數學者意見，認為發生一國領域(領海)內之攻擊行為，應由受影響之領域主權國採取必要措施，以制止在其領域內的犯行，堅持海盜行為不得發生在一個領域或領海內⁶。《聯合國海洋法公約》之規定，倘依照嚴格文義解釋，海盜行為若發生於一國之領海、專屬經濟區或大陸礁層上，則非嚴格意義下的國際法海盜行為，然如此解釋顯然不合理，因為公海及國家管轄以外之處發生海盜之機率很小⁷，海盜行為已朝多元形態發展，此限制不僅不符《聯合國海洋法公約》消滅海盜行為之立法本旨，且未考慮海上犯罪形態之發展，無法有效制約現代型海盜行為。

四、須對另一艘船舶或飛機上之人員或財貨所為之行爲

海盜行為必須是在公海上針對另一艘船舶或飛機(不論該船舶或飛機是否為私人的)，或對其上之人或財貨所為，亦即海盜行為應發生在兩艘(架)以上的船(機)始足構成，若僅係同船(機)船員或乘客所為之攻擊行為，則無國際法之海盜行為的適用，換言之，由同一船機內之船員、機組員或乘客叛變而劫持船機之行為，並不構成國際法上海盜行為。雖然傳統習慣法並未排除將船內暴力行為視為海盜的可能，認為船內叛變行為應視個案而定，若個案情況符合由特定國家為此行為負責，則不屬於海盜；若該船已不再服從任何國家主權，沒有任何一國可為其負責，就要受所有國家管轄⁸。然在國際法立法過程中，因考量「海盜」與「叛變」這兩個抽象概念難以明確區別，且在船舶遭劫持的事件中，管轄權仍屬船旗國所有，若船旗國希望得到他國援助以將不法分子繩之以法，自會請求願意且有能力的國家協助，因而基於多數學者之意見將公海上發生的船內叛變排除在海盜行為定義之外⁹。此外，根據海洋法公約101條第a(2)項規定，海盜行為亦得「在任何國家管轄範圍以外的地方對船舶、飛機、人或財物」所為，僅以「船舶及飛機」為要件，並未規定必須對「另一船舶或飛機」，似刻意區別發生在公海上必須是對

註6：黃淑芳，同前註4，頁47。

註7：姜皇池，《國際海洋法(上冊)》，臺北：學林文化事業有限公司，2004年9月再版，頁531。

註8：例如船員在船上殺人，該船的所屬國並未被取代，法律仍能執行，自不能視其為海盜。

註9：哈佛草案將船內叛變排除在海盜行為之外的考量是若將船內叛變列為海盜行為，將無法區別「海盜」與「叛變」這兩個抽象概念，國際法委員會則基於多數學者意見而做出相同的決定。See O'Connell, *supra* note 117, pp.972-973；轉引自扶大桂，同註3，頁58-59。

另一艘船舶或飛機所為，而發生「在任何國家管轄範圍以外的地方」則不以另一艘船舶或飛機為要件。因而條文所述「在任何國家管轄範圍以外的地方」，如在南極大陸的鄰接區水域，所發生之同船船員對船長攻擊之船內叛變行為，亦有可能構成國際法上的海盜行為。

現今傳統的海盜行為已日漸減少，反而在領海內水域發生海盜事件有日漸升高的趨勢，這些行為態樣不符合《聯合國海洋法公約》有關海盜之定義，卻嚴重危及國際航運安全，目前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，甚至是群島水域或內水，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。鑑此，國際社會逐漸正視此一事實，並另訂解決方法以彌補《聯合國海洋法公約》之不足。

參、美、日實踐軍隊作戰以外之海盜打擊軍事行動法制運作

近年來在索馬利亞海域外的海盜行為導致國際社會聯合反應，許多國家派遣軍艦至該區域巡弋、打擊，甚而逮捕海盜，希冀保護國際商業航運，聯合國與國際海事組織並通過一系列的決議及簽約國際公約以綏靖海盜；雖然國際法允許具有武力之軍艦行使接近權、臨檢權或緊迫權，然上述各權利之性質屬於海上警察權之一種，當軍艦基於法律上所賦予之警察性任務執行海域維護治安工

作時，學者稱此為「軍事力量之和平使用」(Peaceful Uses of Military Forces)或「對公眾事務之軍事協助」(Military Assistance to the Civil Community)¹⁰。

一、美國之實踐

(一)美國海盜打擊之法制規範

美國將國際習慣法規則當作國家法律的一部分，法院可以逕行適用。而在條約適用方面，可由兩方面適用，第一、美國憲法條文第6條第2項規定「本憲法與依據本憲法所制定之美國法律，及以美國之權利所締結或將締結之條約，均為全國之最高法律，縱與任何州之憲法或法律有所抵觸，各州法院之法官，均應遵守而受其約束。」；第二、依美國法院所區分之「自動履行」(Self-Executing)與「非自動履行」(Non-Self-Executing)條約的差別來決定。所謂「自動履行」條約，即條約或其中的條款明示或依其性質毋須再經由國內立法，即可在國內生效；而「非自動履行」條約，即指條約或其中條款，必須經過必要的立法補充後，法院才能適用，凡「自動履行」條約或其中條款，將優先於與其抵觸的舊法或國際慣例適用，另如條約與國會立法相抵觸¹¹，則受「後法推翻前法」原則之拘束。

美國不僅將海盜罪規定在《美國法典》中，並將其規定在美國憲法裡。美國憲法第1條第8項第10款規定「國會有權界定和懲罰在公海上所犯的海盜罪與重罪，以及違反國際法的罪行」。並早於1790年《犯罪法》

註10：Ken Booth, *Navies and Foreign Policy*, New York:Holmes and Meier Publishers Inc,1979., p.18.；轉引黃正議，〈論海洋軍事使用之法規範〉，國防管理學院法律學研究所碩士論文，2004年5月，頁23。

註11：丘宏達，〈現代國際法〉，臺北：三民書局股份有限公司，2006年9月修訂第2版，第1刷，頁114-115。

(Criminal Code of 1790)中，將國際法上之海盜行為與國內法上之海盜行為加以區分，該法規定「任何人在公海上或任何國家管轄範圍外之河川、港口、海灣所為之謀殺、搶劫或其他犯罪行為，而此等犯行若於一國境內所犯，足以判處死刑者，為海盜罪」¹²。而現今《美國法典》第18篇第81章1651-1661節中，亦規定處罰海盜罪相關條文，然由於美國對於國際慣例在國內生效採「委任」論，因此當海盜罪之國際法與國際慣例並未對海盜行為加以明確定義時，而國際法與國際慣例又被直接適用於美國國內法，則會產生美國法院對於海盜行為如此不明確之定義，及是否足以入人於罪的一些內部衝突與疑慮，亦即是由《美國法典》第1651節所產生的疑慮，該條文內容如下「任何人在公海上實施國際公法規定的海盜罪，逕而進入美國或被美國逮捕者處終身監禁」¹³。由此可知，美國國內法對於海盜罪之定義取決於國際法。

此外，「美國海洋法協會」(United States Maritime Law Association)亦指出，《美國法典》第1651-1655節中有對海盜行為之定義，第1651節誠如上述乃是將海盜罪之定義取決於國際法之定義，第1652節則是規定美國人民所為之海盜行為(Citizens

as Pirates)，不論其攻擊美國船隻或搶奪其上之財物，只要進入美國管轄權之內則美國都有權逮捕並判刑。第1653節則規定只要是美國領土管轄權以內的海盜行為，不論罪犯為何國籍皆有權管轄。第1654節則亦引起爭議，因其規定舉凡美國人所犯下之海盜罪，不論受害人是何國籍且不論案發地何在，美國皆有權管轄。第1655節則認為只要在美國領海內，或受害者為美國人民之私掠船行為或政治性目的之海盜行為，美國都擁有管轄權¹⁴。

由上可知透過美國國內法，美國有權對於任何攻擊美國人民或美國船隻的海盜進行逮捕，或任何由美國人民所犯下之海盜行為進行逮捕。但這樣的國內法則極易引起以下問題：在國際實踐上並無法完全排除加害國、受害國與案發地所在國之管轄權，而僅以美國國內法對於海盜行為進行取締、逮捕與審判。換言之，必要時還是得尊重加害國、受害國與案發地所在國之管轄權，而非僅由美國單向主導，如此才能避免因管轄權所引起之政治性問題¹⁵。是以《美國法典》中，僅就公海上之海盜行為定義，對於領海內之海盜行為則未明確界定。

海盜行為是一種不利於全體文明國家的行為，為一種國際罪行，美國除了在2002年

註12：R. Chuck Mason, Piracy: A Legal Definition, Congressional Research Service Report for Congress, 13 December, 2010, p.1.

註13：陳衍廷，〈由國際法對防制海盜罪為之理論與實踐論我國海盜罪之修正〉，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2008年1月，頁92。

註14：Phillip A. Buhler, "New Struggle With an Old Menace: Towards a Revised Definition of Maritime Piracy," South Texas College of Law Currents International Trade Law Journal, Vol. IX, No.10, Spring 2001, available at South Texas College of Law website, <http://www.stci.edu/currents/upcoming.topics.html>, Section III. accessed on 16 May, 2014.；轉引自戴宗翰，〈由國際法論海盜行為防制之研究—兼論亞太區域合作之模式〉，中國文化大學政治研究所碩士論文，2002年6月，頁87-88。

註15：呂振民，〈由國際法論我國對海盜犯罪行為之防制〉，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2007年6月，頁73。

實施《海事運輸安全法》(Maritime Transportation Security Act)中賦予打擊海盜的行動依據，及已有漸趨完善之海事安全架構外¹⁶，2009年4月15日，前國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)又因應國際共同打擊海盜需求下，宣佈「反海盜戰略」(Counter-Piracy Strategy)的四項立即步驟：第一、美國絕不會對海盜妥協或付出贖金，美國將與夥伴合作，協助索馬利亞政府摧毀海盜基地，及減少索國年輕人從事海盜的動機；第二、經由協調而要求「海盜之國際接觸團」(International Contact Group on Piracy)立即召集會議，進而能夠發展出一種擴展性的多國回應方案；第三、要求索國過渡政府與在龐特蘭德(Puntland)地區的領導者採取行動，對付在其控制之領土範圍內摧毀海盜基地；第四、要與貨主與保險企業合作，處理其自衛措施間之鴻溝¹⁷。

2009年9月9日，以美國為首及英國、塞浦路斯、日本與新加坡等國簽署紐約宣言，計畫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為，雖然這只是一個非強制性的政治文件，支持者還是認為，這

項文件仍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¹⁸，在加強防範和保護的同時，採取聯合行動打擊海盜。

(二)美軍於海盜打擊之實踐

2008年6月，聯合國安全理事會通過打擊索馬利亞海盜的第1816號決議，允許各國軍艦在經索馬利亞過渡政府同意後，進入索馬利亞海域打擊海盜；10月初又通過了第1838號決議，呼籲各國採取聯合軍事行動，及與索馬利亞政府合作等舉措，積極打擊索馬利亞海盜；另通過第1846號、第1851號決議案，均促請各國派遣海軍艦隊派赴索馬利亞海域打擊海盜，此亦為各國動用軍隊打擊海盜的法源。

為因應海盜行為所構成的各種威脅，許多國家依聯合國決議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，分別納入三支「聯合工作艦隊」(Combined Task Forces, CTF)之下進行組織管理。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

註16：Akiva, Maritime Security: Federal Efforts Needed to Address Challenges in Preventing and Responding to Terrorist Attacks on Energy Commodity Tankers, U.S. Government Accountability Office Press, 10 December, 2007, p.12.

註17：Hillary Rodham Clinton, "Announcement of Counter-Piracy Initiatives", U.S. Department of State, April 15, 2009. <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/04/121758.htm>, accessed on 20 May, 2014.

註18：蔡萬助、陳冠宇，〈海盜治理與亞丁灣海上安全合作機制〉，收錄於《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11月26日，頁132。

之行動¹⁹。海軍為一國海上的武裝力量，屬於一種軍事組織，旨在維護國家安全及海洋權益，執行海上的軍事任務。這種任務的執行，不一定是在戰爭時期，在平時和平時期，國家往往也會賦予其一定的任務，具體而言，海軍執行任務可區分為，第1、海上軍事防衛任務；第2、海上保安任務，所謂海上保安是指平時海上的治安維護²⁰，屬於警察性質的犯罪預防及查緝之任務。而為兼顧平時及戰時的國防任務，美國首任財政部長亞歷山大·漢彌爾頓早於1790年8月4日創立美國海關緝私船局(United States Revenue Cutter Service)，亦即後來的海岸防衛隊；1967年海岸防衛隊由財政部改隸運輸部，明定海岸防衛隊為美國第五種軍事力量，平時隸屬運輸部，戰時依據總統命令，接受海軍部長指揮，成為海軍之一部分²¹。美國海岸防衛隊總部下設大西洋司令部(Atlantic Area)及太平洋司令部(Pacific Area)等。

海岸防衛隊做為海事軍隊，專責處理各類海事執法事宜(職權涵蓋國內及國際水域)及實施聯邦管制規定，地位特殊。和平時期部隊受國土安全部管轄，如有需要美國總統可下令部隊移交美國海軍部指揮，國會亦有權在戰時下達相同命令。海岸防衛隊受《美

國法典》第10章以及相關典籍(第6、14、19、33、46章等)監管，基於《美國法典》第14章，部隊聽命於國防部或直接奉總統命令履行軍事任務。其法定任務可分為傳統任務與國土安全任務，一、傳統任務有海事安全、搜索及救援、協助導航、海洋生態資源(漁政執法)、海洋環境保護及海洋事務；二、國土安全任務包括港口、水路及海岸保安、毒品及移民查禁、防衛預備和其他執法行動²²。部隊基本職責為確保海事安全、執行海事保安及管理海務事宜，亦包含海盜打擊任務。

海洋防衛隊身兼軍事單位及聯邦執法機關，在國土安全及國土防衛上扮演著獨特的角色，有權進行調查、搜索、搜尋及逮捕等執法行動，維護美國9萬哩海岸線，300萬平方哩海域，600萬平方哩空域範圍內法律秩序，確保美國水域內國家利益。成功的海上執法機關，隊員需要有優良船藝、策略、執法經驗等，結合軍事(Military)、多任務(Multimission)、海事專長(Maritime)等角色。與國防部不同的是，海洋防衛隊並不受《民兵法案》中禁止陸軍或是空軍武力進行執法行為的規定所限制，也不受美國憲法第375條禁止國防部所屬人員直接參與搜索或逮捕等相類似的行動規定所限制²³。

註19：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.；轉引自胡聲平，〈傳統海上反恐之局限性及其他政策選項—以非洲之角為例〉，收錄於「第六屆『恐怖主義與國家安全』學術暨實務研討會」，桃園：中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，2010年12月8日，頁153。

註20：魏靜芬，《海洋法》，臺北：五南圖書出版股份有限公司，2008年8月初版，第1刷，頁8。

註21：Coast Guard, From Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Coast_guard. accessed on 21 April, 2014.

註22：United States Coast Guard, U.S. Department of Homeland Security, <http://www.uscg.mil/>, accessed on 21 June, 2014.

註23：Marie Anderson、Emily Zukauskas主編，弓培城等譯，《軍事行動法律手冊》(Operation Law Handbook 2008)，臺北：國防部軍法司，2011年5月，頁422。

海岸防衛隊執行美國國內法與國際條約，執法任務著重在查緝走私、槍械與毒品、查緝偷渡、保護海洋生物資源等其他危險性工作。美國海岸防衛隊平時隸屬運輸部，戰時改隸國防部，雖然角色改變，但戰時與平時任務並無不同。美國海岸防衛隊人員分工為三分之一執法、三分之一準備戰爭、三分之一後備，戰時美國海岸防衛隊由國防部指揮，而非由平時運輸部管制，其擔負任務與使命、工作內容與平時相同。美國海岸防衛隊有將領官員常駐五角大廈參與國防決策，與美國海軍合作密切互動良好。在訓練工作上，美國海岸防衛隊與美國海軍亦有交流，例如飛行員則委由美國海軍位於佛州之朋沙科拉基地代訓，艦艇人員訓練亦有多項交流訓練課程執行中(如救難或特種勤務等)，目前美國海岸防衛隊與數十個國家緊密合作，並刻正進行深水計畫，與美國海軍合作建立「國家艦隊」²⁴，強化執行海上攔截行動、港口安全防衛和軍事海洋環境行動等任務。

二、日本之實踐

(一) 日本海盜打擊之法制規範

日本陸地面積狹小，但海岸線曲折漫長，而日本大部分的能源與原料大都仰賴進口，對日本而言，從波斯灣到日本必須經過的東南亞航線為其國內石油運輸的經濟命脈²⁵；從70、80年代開始，日本即開始受到海盜攻擊，其財物損失相當嚴重，因此日本政府

積極與他國進行相關海上安全合作。

2004年4月，日本邀請東南亞及南亞15個國家和相關國際組織，召開「打擊海盜及武裝劫掠船舶區域會議」(Regional Conference on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships)，會議論及現代型海盜行為往往都有國際性組織犯罪集團在背後支持，且作案手段凶殘、武器先進，此類型犯罪手法在事實上往往超越一國所能管轄範圍，故需透過增進多國間的相互合作與資訊交流，方能有效消滅此種犯罪行為²⁶。與會各國會議中，達成幾點共識：1. 各沿岸國應加強各類海上執法機關於打擊海盜行為之成效；2. 當船舶在海上受到攻擊，或有受攻擊之可能性時，各國應針對特定事項提供該些船隻必要之援助；3. 日本方面主動釋放善意，願意用科技與技術進行協助，包括協助東南亞國家執法人員之訓練、提供船舶上相關預警設備與技術；4. 會中各國同意未來定期舉行類似的反海盜會議，可在實質上加強合作亦可促進各國間的默契，並可進行反海盜訓練演習²⁷。並於2001年3月制定了倡議多國政府加強合作的《東京宣言》(Tokyo Appeal)，以宣式的形式，強調各參與國家打擊海盜行為的決心。

日本政府於2009年6月訂頒《海盜行為之處罰及對應海盜行為的相關法律》(簡稱對應海盜法)，基於《聯合國海洋法公約》

註24：歐凌嘉、游乾賜，〈行政院海岸巡防署美國、加拿大海岸防衛隊考察團報告書〉，行政院及所屬各機關出國報告，2001年5月30日，頁52、53。

註25：許可，〈東南亞的海盜問題與亞太地區安全〉，《當代亞太》，第3期，2002年3月，頁49。

註26：王冠雄，〈南海海域海盜行為之防制：理論與實踐之困境〉，《海華與東南亞研究》，第3卷，第3期，2003年7月，頁52。

註27：王冠雄、戴宗翰，〈由區域合作觀點探討防制海盜行為〉，《航運季刊》，第11卷，第4期，2002年12月，頁80-81。

中規定所有國家須在最大可能範圍內，共同協助制止海盜在公海等違法違章行為²⁸；日本的海上安全主要係由海上保安廳與海上自衛隊共同負責，為使對應海盜之相關作為有所依據，該法案通過後，為讓自衛隊可以更正確的因應處理海盜事件，隨即執行海盜警備行動，開始受理各國之海上運輸或航行船舶之護衛申請，惟船舶須先申請護衛活動並登錄後，才能依法接受護衛²⁹，為日本政府派遣自衛隊打擊海盜提供了法律依據。

依《自衛隊法》第82條規定「海上警備行動」的原訂範圍限於日本領海及其周邊海域，自衛隊所能採取的對應行動僅限於保護懸掛日本國旗或搭載日籍人員，或由日本公司運行的船隻。此外，在武力行使方面，自衛隊只能在符合自衛情況下，才獲准使用武器。然而新增訂《自衛隊法》第82條之2「海盜對應行動」，並追加《對應海盜法》，首先，在派兵程序上，在公海或日本領海上發生的海盜行為主要由海上保安廳負責處理，但如果防衛大臣認為海盜威脅超出海上保

安廳的對應能力，就能在獲取內閣總理大臣認可後下令派遣自衛隊³⁰。其次，依《對應海盜法》第1條規定，將自衛隊艦船護航對象擴大到與日本無關的外國商船。第三、放寬了自衛隊在海外使用武器問題上的限制，自衛隊艦船因此能對不遵循其制止措施且欲繼續進行侵入或駕駛的海盜船隻展開追擊和殲滅³¹，使得日本在自衛隊動用及武器使用等對應海盜方面，踏出突破性的一步。

(二) 日本自衛隊於海盜打擊之實踐

軍隊與警力，雖均具有「物」之構成要素(武器)及人之構成要素，然而，兩者分別掌管憲法之不同職權³²，國防與國防軍事係由中央立法並執行之事項，任務均有明確劃分，而僅當警力不足以排除之緊急危害時，方得派遣軍隊予以協助。

另自任務的觀點比較，由於海域執法部分屬於平時公眾事務的警察活動，因此當海軍在協助執行該項任務時，若欲採取某種手段執行，尚須獲得法律授權，然並非所採取的手段或措施皆須法律另外加以授權；如所

註28：參照《海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律の概要》第1條「我が国の経済社会及び国民生活における船舶航行の安全確保の重要性並びに国連海洋法条約の趣旨にかんがみ、海賊行為の処罰及び海賊行為への適切かつ効果的な対処のために必要な事項を定め、海上における公共の安全と秩序の維持を図る」。

註29：沈淑玲，〈船舶因應海盜行為之研究〉，國立臺灣海洋大學商船學系碩士論文，2010年1月，頁102。

註30：原則上，日本派遣自衛隊應事先得到國會批准，但這一法規賦予政府先斬後奏的權力，政府只需在派兵後或打擊海盜任務結束後向國會報告，此外，還意味著只要日本政府打出打擊海盜的旗號，就能隨時向海外派遣自衛隊。另參照《海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律の概要》第7條第1項「防衛大臣は、海賊行為に対処するため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において海賊行為に対処するため必要な行動をとることを命ずることができる。この場合においては、自衛隊法（昭和29年法律第165号）第82条の規定は、適用しない」。

註31：參照《海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律の概要》第6條「海上保安官又は海上保安官補は、海上保安庁法第二十条第一項において準用する警察官職務執行法（昭和二十三年法律第百三十六号）第七条の規定により武器を使用する場合のほか、現に行われている第三条第三項の罪に当たる海賊行為（第二条第六号に係るものに限る。）の制止に当たり、当該海賊行為を行っている者が、他の制止の措置に従わず、なお船舶を航行させて当該海賊行為を継続しようとする場合において、当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由のあるときには、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができる」。

採取的手段、措施為任意手段者，在職權範圍內即可為之，若採取的手段、措施為強制手段者，則須有法律的特別授權才可為之³³，提高監督軍隊派遣之功能。

海上自衛隊係防衛日本以免遭受武力攻擊為主要任務，然當依靠海上警察力量難以對應威脅時，同時也負有協助海上保安廳維持公共秩序之義務，依《自衛隊法》第82條規定「長官為保護人命、財產及維持治安認為有必要時，在取得內閣總理大臣承認，得命令自衛隊部隊在海上採取必要行動」，然此時海上自衛隊係遂行警備任務，應準用《海上保安廳法》規定之情形使用武器。亦即海上自衛隊為遂行任務之必要，得攜帶武器或使用武器，自衛隊如協助海上保安廳執行「確保海上交通安全」的任務，此時自衛隊所執行的內容非平時一般性的任務，而係有事時所執行的任務，即有必要情形所協助支援的情況，此時自衛隊須依《海上保安廳法》第20條第2項所定情形使用武器³⁴。

然《對應海盜法》在派兵要件、護衛對象及武器使用等方面有所突破。首先，在派兵要件，在公海或日本領海上發生的海盜行為主要由海上保安廳負責處理(第5條)，概海上保安廳的主要使命為：維持治安、確保海上交通安全、海難救助、海上防災、海洋環境的維護等，海上治安的維持仍為海上保安廳首要之任務。

然若從事該海盜行為者未服從海上保安

官的制止措施，仍繼續航行並進行海盜行為時，為阻止該船舶持續該行為，在有相當理由足以證明已無其他手段可阻止該船舶航行時，於合理、必要的限度內得使用武器(第6條)，但如果防衛大臣認為海盜威脅超出海上保安廳的對應能力時，即能在獲取內閣總理大臣之認可後，下令派遣自衛隊採取必要行動以對應海盜行為，於此情況下，不適用《自衛隊法》第82條之規定(第7條)。囿於日本憲法第9條之限制，出動自衛隊仍應事先得國會的同意，惟《對應海盜法》之通過，政府只需在派兵後或打擊海盜任務結束後向國會報告，使國會事先審查武力攻擊的權限及機制受到削弱。

法案通過後，日本即以保護日本籍船隻和運送日本人或日本貨物的外籍船隻，以及相關人士的安全為名，向索馬利亞附近海域派遣日本海上自衛隊的「漣號」和「五月雨號」兩艘驅逐艦，為日本商船提供護航，此兩艘護衛艦共有400名人員，除海上自衛隊特種部隊隊員外，還包括8名擁有逮捕海盜等司法權限的海上保安廳官員，每艘護衛艦上都搭載有兩架巡邏直升機和兩艘快艇。這是第二次世界大戰結束以來³⁵，日艦首次在海外擔負海上護航和警備行動，並表明其在重要海上通道的軍事力量，至平成24年(2012年)4月，依《對應海盜法》相關規定，日本派遣水上部隊執行護衛日本籍船、外國籍船等之航運順遂，共計派遣護衛351趟

註32：黃俊杰，〈我國憲法國家緊急權條款之研究〉，《中原財經法學》，第3期，1997年6月，頁311。

註33：魏靜芬，同前註20，頁9。

註34：參照《自衛隊法》第91條第3項「第89條第2項の規定は、前項において準用する海上保安庁法第20條第2項の規定により海上自衛隊の自衛官が武器を使用する場合について準用する」。

註35：李陸平主編，《軍隊與非傳統安全》，北京：時事出版社，2009年10月初版，第1刷，頁216。

次，累計派遣2,515艘次³⁶，有效達成護衛任務。

肆、結語

由於索馬利亞海盜行動之高成功率與高報酬性，使得此海域的海盜攻擊事件層出不窮，而直接影響東非和平進程與國際經濟發展。2010年1到9月份，全球共發生289起海盜劫掠事件，其中有百分之四十四為索馬利亞海盜所為，據保守估計，海盜目前手上至少握有500名人質和20多艘船隻³⁷。至2012年7月，共有6起臺灣漁船遭到索馬利亞海盜劫持，除1起反制成功，劫持的漁船都付出鉅額款項才將船組人員贖回，不論是海盜行為或是恐怖活動，在規模與程度日益擴大下，而警察實力不足以應付情況下，在防制其發生與因應上，各國紛紛動用到軍事力量加以對應。

我國現行海洋防衛體制，在行政體系分工上，依照執行事項及其依據法規之相異，其主管機關或執行機關亦有所不同，然最主要的執行機關包括行政院海岸巡防署轄下各海巡機關以及海軍司令部。1998年《中華民國領海及鄰接區法》、《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》公布後，海軍取得執法

之法律依據，《中華民國領海及鄰接區法》第17條³⁸及《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第16條³⁹，明文賦予國防部海上執法身分，若對違法之外國船舶或海盜行為，國防機關人員亦得依法進行緊追、登臨、檢查；必要時，得予扣留、逮捕或留置，故海軍之任務定位已由純軍事層面的任務，逐漸轉而與各機關在任務分工上互相協助及支援，不過行政協助的前提僅就請求機關無法執行之部分始介入協助，至於責任與管理層面仍應由原權責單位承擔。

我國現由國防部與行政院海岸巡防署分別負責「海上防衛」及「海域執法」二項維護國家海洋權益的工作，並於2001年7月25日由行政院海岸巡防署(90)署巡海字第0900007968號令、國防部(90)戌戎字第2661號令會銜發布《行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法》，做為彼此協調聯繫範圍以及動用時機。行政院海岸巡防署海洋巡防局與國防部海軍司令部亦簽訂「海上任務綜合支援協定書」，依事件之性質區分，律定平時海巡署主要任務為海域執法，海軍則為制海，協同執行我國海域經濟利益，維持海域治安、海難救助、漁業巡護與制止海上不法事件⁴⁰。非屬國防軍事問題，以海洋巡防總

註36：平成24年(2012年)5月11日防衛省統計海賊対処のために派遣された水上部隊の護衛実績について，參考防衛省・自衛隊網站：<http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/somaria/kanren/goei.html>，最後瀏覽日：2014年5月30日。


註37：Guardian News, Piracy in Somalia: Key Facts, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/nov/14/somalia-piracy-key-facts>, accessed on 5 June, 2014.

註38：《中華民國領海及鄰接區法》第17條「中華民國之國防、警察、海關或其他有關機關人員，對於在領海或鄰接區內之人或物，認為有違犯中華民國相關法令之虞者，得進行緊追、登臨、檢查；必要時，得予扣留、逮捕或留置。前項有關機關人員在進行緊追、登臨、檢查時，得相互替補，接續為之」。

註39：《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第16條「中華民國之國防、警察或其他機關，對在專屬經濟海域或大陸礁層之人或物，認為有違反中華民國相關法令之虞時，得進行緊追、登臨、檢查；必要時，得強制驅離、或逮捕其人員，或扣留其船舶、航空器、設備、物品等，並提起司法程序」。

註40：行政院海岸巡防署，《海洋事務法典》，臺北：行政院海岸巡防署，2008年7月修訂，2版，頁269-270。

局處理為主，海軍司令部為輔，涉及國防軍事事務問題，以海軍司令部處理為主，海洋巡防總局為輔，雙方以不影響主要任務為原則，相互配合支援，可做為海軍打擊海盜之依歸；然權責機關應同時制訂作戰以外軍事行動準則，使執行任務之部隊有所依循的標準及規範，現代化的海軍除兼顧國家利益與安全的客觀要求外，更應順應新時代軍事形態之演變，積極拓展非武力性質之職能，並

衍生出符合民主憲政實際運作的新形態任務，以軟實力的方式建構，發揮維護國家海洋利益最大化的功效。 

作者簡介：

李彥璋少校，國防管理學院法律系92年班，國防大學管理學院法研所碩士101年班，國立臺灣師範大學政治學研究所博士生，現服務於海軍基隆後勤支援指揮部。

老軍艦的故事

岡山軍艦 PF-842

岡山軍艦原為美海軍「英格倫」號，為紀念珍珠港事變美海軍英雄英格倫而得名，編號APD-43，由美國麻塞諸塞州伯利恆造船廠建造，1943年成軍服役。該艦成軍後首次任務即是參加北非登陸戰，並曾參加諾曼地登陸戰役，戰功輝煌。二次大戰後，該艦改隸屬第七艦隊，曾先後到過我國天津、煙台、青島等港口訪問。

民國55年美國依據軍援政策將該艦售予我國，民國56年8月2日拖抵左營港，8月14日由總司令馮啟聰上將主持成軍典禮，命名為「岡山軍艦」，編號為「PF-42」。

岡山軍艦在海軍服勤期間，執行海峽偵巡、專送、搜救、外島運補護航及各項演訓，績效卓越。民國60年曾與太和軍艦首次駛入蘇澳灣探測錨地，圓滿達成任務。該艦因艦體老舊，於民國62年8月1日功成除役。(取材自老軍艦的故事)

