

國土安全之相關定義及體系之發展

陳明傳*

要 目

壹、國土安全之概念

- 一、國土安全的定義
- 二、國土安全之範圍
- 三、國土安全之特性

貳、美國國土安全之體系

- 一、執行以及支援之單位
(Operational and Support
Components)

二、秘書單位 (Office of the Secretary)

三、諮詢與顧問單位 (Advisory Panels and Committees)

參、我國國土安全體系之發展

- 一、我國國土安全發展之新方向
- 二、我國國土安全辦公室之沿革

肆、結 論

* 陳明傳，中央警察大學國境警察學系兼任教授。

摘 要

國土安全的概念在美國過去十餘年中發生了變化。國土安全作為一個新的安全之概念，是由美國2001年遭受9/11恐怖攻擊所促成的。然而，筆者根據美國國土安全在組織與法制上的演進來觀之，認為「國家安全」(National Security)、「國防安全」(Homeland Defense)與「國土安全」(Homeland Security)三者界線與權限範圍上是有所區別的。「國家安全」是較從國家整體政治、外交與政權安危之角度為出發點，來執行較高層次、較全方位的國家安全維護的工作。故其可能牽涉或包含國防安全與國土安全的範疇，及整合所有此類資源以維繫國家的永續經營為其核心之工作。國防安全，則從軍事攻防的國防角度為出發，以國防與軍事的考量為主軸與手段，來維繫國家的安全。至於國土安全此新興的領域，則是以公共行政、社會安全維護與司法事件處置之角度為主要關注點與手法，來維護國土之安全。接著，本文論述美國國土安全之體系以及我國國土安全體系之發展，並概要的比較台美兩國在國土安全之體系上之差異。

關鍵詞：國土安全、國土安全部、國土安全辦公室

壹、國土安全之概念

一、國土安全的定義

美國白宮曾於2002年7月16日公布之「國土安全之國家策略」(National Strategy for Homeland Security)報告中，將「國土安全」定義為：「為預防美國發生恐怖攻擊、減少美國在反恐事務方面的弱點，以及使已發生之恐怖攻擊造成之損害降到最低並能恢復原狀，而經過商定的國家努力。」然而值得注意的是，不同的部門對於恐怖主義有不同的定義，這些定義彼此之間是可以互通的。¹另亦將國土安全任務分為六大類：(1) 建立優良的情報與預警系統；(2) 改革邊界和運輸安全系統、移民機構、建立「智慧邊境」(smart borders)；(3) 加強美國本土反恐主義措施，將防制恐怖份子在美國境內活動訂為執法部門的首要任務；(4) 保護關鍵基礎設施和重要資產，制定重要基礎設施保護計畫，並確保網路的安全；(5) 預防核生化災難性威脅；(6) 建立統一的全國緊急反應體系。²確保美國本土免於恐怖主義之攻擊之威脅，並對美國國土安全政策作出規劃。該報告將美國國土安全的戰略目標視為「統合協調全國作為、防範美國境內之恐怖攻擊、降低美國對於恐怖主義之脆弱性、減少恐怖攻擊之損害、並儘速災後的復原。」³至2002年通過的「國土安全法」則將恐怖主義定義為：「任何涉及對人類生命安全產生危險或可能破壞重要公共建設或資源的行為之活動；並違反美國聯邦刑法、州刑法，或其細則；並顯然企圖威嚇或脅迫民眾；以威嚇或脅迫的方式影響政府政策；或以大屠殺、暗殺，或綁

¹ Ward, Richard H., Kiernan, Kathleen L., Mabery, Daniel. (2006). Homeland Security-An Introduction, CT.: anderson publishing, a member of the LexisNexis Group, p.58.

² Office of Homeland Security, 2002 : 3-6.

³ 張中勇(2003)，『九一一』事件後美國國土安全政策之思考，《警學叢刊》，第33卷，第6期，頁：57。

架等方式影響政府行政。」此定義有別於以往，範圍包含了國外與國內之恐怖主義。⁴

國土安全的概念在美國過去十餘年中發生了變化。國土安全作為一個新的安全之概念，是由美國2001年遭受9/11恐怖攻擊所促成的。然而在9/11事件之前，美國之 Gilmore 委員會（Gilmore Commission）和美國國家安全委員會（the United States Commission on National Security）等國家安全之相關委員會，均曾經有具體討論過，由於冷戰結束和激進恐怖主義抬頭，而發展國家安全政策新概念的必要性。然而是在9/11之後，決策者才真正得出較具體之結論，也就是需要採取新的方法來應對大規模恐怖之襲擊。因此2002年之後，遂成立了9/11事件調查之總統委員會以及國土安全部之部門，並以國土安全的名義發佈了一系列總統指令。這些發展證明，國土安全是一個獨特的，但未經周延定義之新概念。後來，美國之聯邦、州和地方政府對颶風等災害的反應，例如2015年8月28日卡崔娜颶風侵襲紐奧良（Hurricane Katrina），便擴大了國土安全的概念，將其包括了重大災害、重大突發公共衛生事件以及其他威脅美國、經濟、法治和政府運作的事件。後來國土安全概念的擴展規範了其與其他聯邦政府工作性質之不同，例如其與國防方面之國土防禦任務與功能，即有所不同。⁵

因而，美國政府由於在9/11遭受恐怖主義的攻擊，因此將有關國土安全的定義偏重對恐怖主義的預防與降低攻擊傷害等層面。美國政府認為，政府除保障人民生命及財產安全無慮外，亦需護衛民主、自由、安全、經濟、文化等五大核心價值，並以此作為指導美國政府增強國土安全的戰略思維。⁶然而，筆者根據美國國土安全

⁴ Ward, Kiernan & Mabery, op. cit., 2006:57-81.

⁵ Shawn Reese, (2013), Congressional Research Service, Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations, January 8, 2013, pp.1-2, <https://fas.org/sgp/crs/homesec/R42462.pdf>

⁶ 張中勇（2005），「第五章 國土安全」，台灣安全評估2004-2005，財團法人

在組織與法制上的演進來觀之，認為「國家安全」(National Security)、「國防安全」(Homeland Defense)與「國土安全」(Homeland Security)三者在此界線與權限範圍上是有所區別的。「國家安全」是攸關國家整體政權之存續，故較從國家整體政治、外交與政權安危之角度為出發點，來執行較高層次、較全方位的國家安全維護的工作。故其可能牽涉或包含國防安全與國土安全的範疇，及整合所有此類資源以維繫國家的永續經營為其核心之工作。國防安全，則從軍事攻防的國防角度為出發，以國防與軍事的考量為主軸與手段，來維繫國家的安全。至於國土安全此新興的領域，則是以公共行政、社會安全維護與司法事件處置之角度為主要關注點與手法，來維護國土之安全。其三者在此維護國家整體之安全與永續發展之目標則相同，但在處理事件的性質上及所運用之方法與權限上則有所相異。雖然其三者之間經常需要合作與聯繫協調，及資源整合的必須性與時機。

二、國土安全之範圍

「國土安全」經常難與「國家安全」釐清，如果用5W及1H來看，國家安全的危害經常以國家為考量主體，所以非常明確；反觀國土安全的危害，就難以掌握 Who (何人)、When (何時)、What (何目標)、Where (何處)、Which (哪一個)、以及 How (何種方式)的危害模式。因此，我們可以界定國家安全就是主權安全、國防安全、政治安定和外交衝突安全等所謂的傳統安全；而相對的非傳統安全威脅因素，就是指那些除了傳統安全外，因天然災害、技術災害或人為災害威脅。對國家內部及人民生存與發展構成威脅的因素，包括危及社會穩定的經濟穩定、金融秩序、生態環境、資訊安全和資源安全、恐怖主義、槍枝氾濫、疾病蔓延、跨國犯罪等天然、技術與人為災害，這些衝擊對於一個國家的發展產生

直接或間接的影響，應皆歸屬國土安全事務處理的範疇。⁷

所謂安全就是指國家安全——被他人的武力所威脅，靠自己的軍事力量來保護……安全呈現使用武力的條件，使用武力影響個人、國家與社會的方式，及國家為了準備、預防或從事戰爭的政策。19世紀英國首相邱吉爾就提出：「大英帝國沒有永遠的敵人，也沒有永遠的朋友，只有永遠的利益」之後，因此各個國家似乎就以追求國家利益做為外交政策與安全政策的目標。(Morgenthau, 1978)。爾後安全的問題就是對國家利益的計算與辨識，誠如羅肯(Roskin)所說的：「國家安全政策是指從事保護與防衛利益的行動與選擇」(Roskin, 1994)。美國肯伯羅(Campbell)等學者認為：「國家利益是美國價值觀向國際及國內領域的投射與表達」。911恐怖攻擊之後，國際社會更加速從過去多重視「國家安全」(National Security)轉而亦強調「國土安全」(Homeland Security)之維護。⁸

「國家安全」(National Security)強調當國內防禦戰爭時，則有需全民動員防衛禦侮，甚至必要時政府亦得依法宣告戒嚴之權利。在法治規範上，由於戰爭緊急動員業務，故在法治上必要時，得發布緊急命令，使得以對人民有較多之自由權利限制，仍不抵觸憲法之人權保障原則。再者，國家處於重大急迫狀態時，亦可能修改或無法律規定，以「緊急不受規範」之緊急法理為基礎，但亦不完全否定特殊急迫狀態時，仍需以緊急處置措施法制之授權。⁹美國將價值觀反映在美國核心的政治文化，包括道德、法律、政治、經濟、歷史與文化各個層面。因此，這些帶有濃厚價值觀的利益界定，指導了美國外交與安全政策制定，用來幫助在國際體系中達成

⁷ 曾偉文(2008)，國土安全體系下反恐與災害防救的整合，國土安全電子季刊，頁：1。

⁸ 陳明傳、駱平沂(2010)，國土安全導論，台北：五南圖書出版公司。

⁹ 蔡庭榕(2007)，論國土安全執法與人權保障，『第一屆國土安全學術研討會論文集』，桃園：中央警察大學國土安全研究中心，頁：222。

美國目標，並依此來決定優先次序與資源分配。綜合上述研究，我們可以將國家安全的核心內容分述如下：1.冷戰邏輯；2.國家為主導；3.利益為取向；4.敵國為對象；5.為戰爭而準備。

911攻擊事件之後，布希總統亦立即對恐怖主義宣戰，並強調全面強化「國土安全」(Homeland Security)，而非「國家安全」(National Security)。此意謂著美國已從過去應付傳統戰爭重視「國家安全」，轉為以預防國內重大天災、人禍與現場搶救及復原能力之「國土安全」，甚至於亦以重視政經社會發展及人民福祉之「綜合性安全」(Comprehensive Security)之趨勢。「國土安全」以平時及國內之執法特性，在執法流程中，包括事情的預防、蒐集情報、進行分析整合，並予以明確授權得進行公權力之執法職權行使，促使全民動員以達到防災與反恐之目的。「國土安全」(Homeland Security)這個名詞在2001年2月所公布之「21世紀國家安全全國委員」報告(The Report of U.S. National Commission on National Security in the 21st Century)中出現。911事件之後，美國政府於10月成立「國土安全辦公室」(Office of Homeland Security, OHS)，將國土安全提升至國家戰略首要議題，並制定新措施以維護國家安全。¹⁰

然而，當美國總統發現大範圍的非法行動或恐怖行動造成美國法律無法順利執行時，總統可以藉由美國聯邦法典第10篇第15章第331和第332條之規定(Title 10, Chapter 15, U.S.C. Sections 331 & 332)，或謂之鎮壓暴動條款(Insurrection Statutes)，做出必須的行動之指示。又或根據該法典第10篇第15章第334條之規定可行使解散暴亂之公告(Title 10, Chapter 15, U.S.C. Section 334)¹¹，並分

¹⁰ 朱蓓蕾(2007)，「從國土安全論美國緊急應變機制之變革」，第一屆國土安全學術研討會論文集，頁：21。

¹¹ Justia US Laws, Chapter 15 - Insurrection (Sections 331 - 336), retrieved Oct. 10, 2019 from <https://law.justia.com/codes/us/2014/title-10/subtitle-a/part-i/chapter-15/>

下列二階段來執行：(1)總統將對所有從事國內恐怖行動的人發布解散命令，並要求其和平的離開該區域。(2)總統馬上發布一道行政命令，授權國防部長（Secretary of Defense）派遣現役武裝部隊鎮壓恐怖行動達成解散命令的要求。又如，當涉及核生化武器的緊急情況時，且有合理懷疑該區域含有詭雷和受過訓練的聯邦調查局人員是無法及時趕到時，軍事人員可以搜查非國防部的財產。又，如果聯邦調查局具體要求國防部援助處理核生化武器時，必須經過國防部長的批准。司法部和聯邦調查局，應提供軍事人員一定之程序與原則，使軍隊的成員參與搜查或搜尋證據時注意必要的程序避免違法或減損證據的證明力。在此類戰術策略操作的階段，司法或治安第一線指揮官是將責任轉至於軍事機構的，如果該第一線指揮官認為不再需要軍事介入時，他將可撤回該項授權，而軍事指揮官在不影響其人員安全的情況下，也會同意撤回其軍事力量。又或，當暴亂事情解決後，軍事指揮官會將現場指揮權責交還給現場司法指揮官。然而，如果該指揮官認為他們於調查程序中軍隊必須在場時，則軍事相關人員也會被要求待在事情發生地點協助調查的進行。又聯邦調查局會提供軍隊成員適當的、符合憲法與程序的保護措施，包含視情況需要，聘請軍事辯護人。¹²而如若司法或治安第一線指揮官與軍事指揮官對於協助事項有不同意見或看法時，則交由國防部長（Secretary of Defense）及司法部長（Attorney General, Department of Justice）作最後的協調或仲裁。¹³綜上所述，不難分辨軍文分治與憲法文武權限的分野之民主法治之精髓；故而保障民主國家之安全與法治人權之落實兩個層次，均為思考國土安全機制設定時的重要課題；亦更容易讓吾等分辨出其中之界限，與前述各類「安全」議題的定義與異、同之處。

¹² Ward, et al., op. cit., 2006:103-116.

¹³ Ibid., p:108.

三、國土安全之特性

各國國情、安全威脅、國家利益等因素的考量不一，因此，「國土安全」的認知與界定各國並無一致性，且其政策目標與實施策略亦有所差異。然觀諸國際實務，各國似皆以「如何有效統合國家公私部門之機制協調與資源運用，提升災難防救、緊急應變與危機處理之機能與成效，強化基礎建設安全防護與應變成效，避免或降低各類天災人禍之威脅與損害等目標，作為發展與建構國土安全制度之努力目標，以確保國土範圍內人民福祉、公共利益與國家安全。」¹⁴

911事件對美國而言其所造成之傷害不可謂不大，無論是物質的、人員的或心靈的，其傷害均屬空前。美國為鞏固其在國際社會之政、經、軍及形象地位，在受攻擊後立刻作出許多有效的維護措施。並將「國土安全」任務著重於保衛本土免遭恐怖攻擊、增強國境與交通運輸安全、有效進行緊急防衛與應變工作之進行、預防核生化攻擊、並整合分析情報與及重大基礎建設之保護等，以防範美國境內之恐怖攻擊、降低美國對於恐怖主義之脆弱性、減少恐怖攻擊之損害、並加速災後復原的重建。美國「國家安全」係在確保美國獨立與安全、以軍事及外交為主；「國土安全」則從預防恐怖活動與攻擊，來整合現有與國土安全任務相關之聯邦機構，結合政府與民間之力量，提升情蒐預警、強化國境與交通安全、增強反恐準備、防衛毀滅性恐怖攻擊，維護國家重要基礎建設的安全。¹⁵

貳、美國國土安全之體系

911攻擊事件以前美國傳統之「國家安全」係偏重於運用軍

¹⁴ 張中勇(2002)，國土安全與國家安全——美國國土安全法制，《新知譯粹》，6期，頁：1-10。

¹⁵ 蔡庭榕(2007)，前揭書，頁：224。

事、外交、經濟、情報等政策手段以有效防範外來侵略、擴展海外利益與壓制內部顛覆；從國家安全走向對國土防衛的強調，是後冷戰時期美國國家安全政策的第一個顯著變化。1997年美國「國防小組報告」所提出的「轉變防衛：二十一世紀的國家安全」，其中對國土防衛的界定是：「整合運用主動與被動的必要作為，來嚇阻及反擊大規模殺傷性武器的使用，這些作為涉及相關範圍的聯邦部門，並且必須把中央與地方政府都協調進計劃當中」。可惜這份報告未獲國會承認及撥款。

美國在911事件之前如何評估與因應安全態勢，有四個代表性政策報告，其報告之詳細內涵將於第三章第三節中引述，綜合此四個報告的結論，可以發現911事件前美國國家安全觀念則是以國土防衛為核心。

然而，因為911事件發生之後，促使美國布希前總統亟思改進相關反恐弱點，並提出更強硬的反恐怖主義措施，在政府組織上立即成立「國土安全部」為其內閣中第16個部會，以綜合性國際安全概念，重組國內公共安全組織機制，整合與運用所有資源，強化政府危機管理與緊急應變能力。¹⁶該部整併了原有單位的整體或部份功能，至2004年8月止之整併，則包括海關、交通安全、移民歸化署、海岸巡邏隊、邊境巡邏隊等約22個部門的179,000的員工。¹⁷其2006年之預算則約超過300億美金，其後幾年亦曾經國會追加至400億美金之預算。¹⁸2004年各被整併之單位，則大都是歸入下列國土安全部的四個新的部門或功能之中：

1. 邊境與運輸安全部門 (Border and Transportation Security)：維護海陸空運輸安檢任務與國境安全；由移民暨歸化局 (原隸屬司法部)、海關 (原屬財政部) 與海岸防

¹⁶ Ward, Kiernan & Mabery (2006), op. cit., pp.:6-7.

¹⁷ Oliver, Willard M. (2007). *Homeland Security for Policing*. NJ: Person Education, p.:77.

¹⁸ Ward, Kiernan & Mabery (2006), op. cit., p.:68.

衛隊等整合而成。

2. 緊急準備與應變部門 (Emergency Preparedness and Response) : 緊急準備與應變: 提供協助、補助額、訓練及援助給州及地方, 儘可能降低傷害及展開災後復原工作, 由聯邦緊急救難局 (FEMA) 負責。
3. 科學與技術部門 (Science and Technology) : 反恐之科學與技術之研發與支援各相關機構的技術援助與訓練等。
4. 情資分析與基礎建設保護部門 (Information Analysis and Infrastructure Protection) : 分析國家安全的脆弱性、可能遭受的威脅, 以及國家基礎建設 (如電力、電腦、水庫、鐵路、油庫等) 之保護; 由國家基礎建設保護中心 (原隸屬聯邦調查局)、關鍵基礎建設保護辦公室 (原屬商務部) 等部門負責。¹⁹從2005年7月之後又一再的組織重組或再檢討整併, 如圖1所示, 目前則由15個執行部門 (Department Components)、13個幕僚秘書部門 (Office of Secretary)、以及6個諮詢委員會 (Advisory Panels and Committees) 所組成。並負責聯邦、各州及地方之約87,000個轄區之國土安全之維護。²⁰

美國國土安全部歷年來, 經過多次的修法與組織之重整, 然至本書2019年10月10日截稿日止, 美國國土安全部之各所屬單位, 本書作者根據其最新之官網資訊, 約可分為下列之三大部門, 並以其官網之組織圖, 如下圖1整理說明如下:

一、執行以及支援之單位 (Operational and Support Components)

1. 美國公民身分暨移民署 (United States Citizenship and

¹⁹ Oliver(2007), op. cit., p.:77.

²⁰ Ibid., p.93.

- Immigration Services, USCIS)：職司移民入境管制與歸化之裁決等事務，制定移民管理之政策與其優先順位。
2. 美國海岸防衛隊 (United States Coast Guard, USCG)：負責在美國港口與航道、海岸、國際水域或基於國家安全需要之任何其他海域內，保護美國公眾、環境與經濟之利益。
 3. 美國海關與邊境保護署 (United States Customs and Border Protection, CBP)：負責邊境安檢與防護，防治恐怖主義份子與武器不法進入美國，同時並促進合法之貿易與旅行活動。
 4. 網路與基礎設施安全署 (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, CISA)：網路與基礎設施安全署，為保護關鍵基礎設施免受當今威脅，同時與各級政府和私營部門的合作夥伴合作，防範不斷變化的風險。該署成立於2018年11月16日，川普總統簽署了2018年《網路與基礎設施安全署法》(the Cybersecurity and Infrastructure Security Agency Act of 2018)，成為法律。該署之活動乃是之前國家保衛執行處 (National Protection and Programs Directorate, NPPD) 的延續。前國家保衛執行處之處長 Christopher Krebs 是該新成立的網路與基礎設施安全署的第一任主任。該成立之署的預期作用是改善各級政府的網路安全，與各州協調網路安全計畫，並改進政府對私人和國家型之駭客的網路安全保護。期將原來 NPPD 之降低國土安全部所負責之國土安全方面之威脅，更聚焦在網路安全防護之上。故其減少風險之內涵，則包含實體或虛擬實境的，亦或是其伴隨而來之對人身的威脅。²¹

²¹ Department of Homeland Security(DHS), NPPD at a glance, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/nppd-at-a-glance-bifold-02132018-508.pdf>

5. 聯邦緊急救難署，或謂飛馬（Federal Emergency Management Agency, FEMA）：職司全國災難預防整備，協調管理聯邦因應及災後重建職責；以及執行與管理全國水患的保險事宜。於2006年10月4日經總統簽署訂立的卡翠納颶風災後的復元法案中（the Post-Katrina Emergency Reform Act），更將美國聯邦消防機構及災害防救、整備、及協調機構併入新的非馬之機制中，並在其下整合救難整備相關之機構或機制，而成立更為專業的國家整備處（National Preparedness Directorate, NPD）。足可見國土安全部是在不斷的演變之中，也足見救災在國土安全維護上的漸形重要。其法案並從2007年3月31日起生效。²²又於2018年10月5日，川普總統簽署了《2018年災害復原改革法案》（the Disaster Recovery Reform Act of 2018），作為2018年聯邦航空管理局重新授權法案（the Federal Aviation Administration Reauthorization Act of 2018）的一部分。這些改革規範在救災和復原方面負有共同責任，旨在降低 FEMA 的任務與工作之複雜性，並建置國家應對下一次災難性事件的能力。該法有大約50項條款，要求 FEMA 的政策或條例修訂，以便全面的符合前述修正法案之規定。該項法案則包括野火預防（Wildfire Prevention）、災難時之疏散路線指南與規範（Guidance on Evacuation Routes）、擴大受災之個人和家庭之援助（Expanded Individuals and Households Assistance）、非營利性救災之食品銀行的建置（Private Nonprofit Food Banks）、國家獸醫應急小組（National Veterinary Emergency Teams）以及等機關的課責制度（Agency

²² DHS, National Preparedness Directorate, retrieved Oct. 15, 2012 from http://www.dhs.gov/xabout/structure/gc_1169243598416.shtm

Accountability) 等緊急救難之新規範。²³

6. 聯邦執法訓練中心 (Federal Law Enforcement Training Center, FLETC) : 提供專業的執法訓練給執法人員, 幫助他們安全地和熟練地履行他們的任務。
7. 美國移民與海關執法署 (United States Immigration and Customs Enforcement, ICE) : 國土安全部最大的調查與執法之單位。負責辨識與防護美國邊境、經濟、運輸交通及基礎設施等事項在安全上之脆弱點。
8. 美國密情局 (United States Secret Service, USSS) : 負責保護總統及其他高階官員人身安全, 調查偽鈔仿冒及其他經濟犯罪, 包括金融詐欺、冒用身分、電腦詐欺、電腦攻擊美國金融、銀行及通訊基礎設施。
9. 運輸安全署 (Transportation Security Administration, TSA) : 職司全國交通運輸系統安全, 確保人員旅行、貨物運輸或貿易活動之自由與安全。
10. 行政管理處 (Management Directorate) : 負責對國土安全部的預算、資金之資助、開支, 會計和財務以及採購等進行管制; 對於人力資源、資訊技術系統、以及設施和設備等, 評估及考評各機構執行之成效。故而其之下仍包括會計室與資訊室, 然而該兩室仍然亦直屬部長之指揮與監督。
11. 科學暨技術處 (Science and Technology Directorate) : 是國土安全部的主要研究與發展之機構。其提供聯邦政府、州及地方政府和地方官員技術和能力以保護國土之安全。
12. 對抗毀滅性武器辦公室 (Countering Weapons of Mass Destruction Office, CWMD) : 打擊大規模毀滅性武器辦公室的任務是, 反擊恐怖分子或其他威脅行為者, 企圖使用大

²³ DHS, Disaster Recovery Reform Act of 2018, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.fema.gov/disaster-recovery-reform-act-2018>

規模毀滅性武器對美國或其利益進行攻擊。至於原有之國內核能偵查處（Domestic Nuclear Detection Office, DNDO），其原乃職司提升聯邦、各州、自治區、地方政府及私部門之核能偵測與工作協調，以降低核能破壞之威脅。此外，DNDO 還負責與來自聯邦、州、地方和國際政府以及私營部門的合作夥伴，來協調全球核能探測和報告核能開發之狀況。²⁴然而於2017年12月，DNDO 成為上述新成立的對抗毀滅性武器辦公室的組成部分之一。另一個保健事務處（Office of Health Affairs, OHA），其乃協調國土安全部所有的醫療活動，保證適當的對所有的事件做好準備與預防措施，並對事件之回應能深具醫療之效用與意義。其亦變成為前述新成立的對抗毀滅性武器辦公室的組成部分之一。OHA 職司全國的社區為化學或生物攻擊做好準備，並建設應對和恢復能力。OHA 並預測生物攻擊、化學排放、和傳染病大流行之威脅，以及災害對公共衛生的影響，並做好應對和反彈的準備。OHA 通過生物監測計畫，通過生物監測方案（biosurveillance programs），協助聯邦、州和地方制定有關生物威脅的通報，這些計畫可發出早期預警，以便快速回應以遏制和限制其之影響。²⁵

13. 情報暨分析處（Office of Intelligence and Analysis）：負責運用由多元途徑所取得之資訊與情報，以便辨識與評估其對當前與未來可能之威脅。
14. 勤務協調處（Office of Operations Coordination）：負責每日監測美國之安全情勢，並協調國土安全部部內之各單位，以及全美國50個主要都會區及各州州長、國土安全顧問、執法

²⁴ DHS, Archived Content - Domestic Nuclear Detection Office, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/domestic-nuclear-detection-office>

²⁵ DHS, Archived Content -Office of Health Affairs , retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/office-health-affairs>

機關、關鍵基礎設施之營運或維護者之協調與勤務整合之工作。²⁶

15. 公民身分與移民服務監察官辦公室 (Office of the Citizenship and Immigration Services Ombudsman, CIS Ombudsman) : 公民與移民服務監察官辦公室致力於透過提供個人案例援助, 以及向民眾提出建議, 並提升公民身份和移民服務的品質, 以便改善前述之美國公民身分暨移民署 (USCIS) 的移民之管理。此監察官之制度乃依據美國2002年《國土安全法》(Homeland Security Act of 2002) 第452條創建, 是獨立於美國公民身分暨移民署之外的公正和保密移民個資之機制。²⁷

二、秘書單位 (Office of the Secretary)

1. 行政秘書處 (Office of the Executive Secretary, ESEC) 辦公室: 提供全方位的直接之支援給秘書長, 並且將此類服務提供給部內所有之單位及其主管。此種支援之服務有很多型態, 但最為人知的型態是, 將部內各單位及各相關之國土安全的伙伴機構之情資與來文, 準確和及時的陳報給國土安全部長以及副部長。
2. 委員會管理辦公室 (Committee Management Office, CMO) : 對所有國土安全部聯邦諮詢委員會法 (DHS Federal Advisory Committee Act, FACA) 相關之委員會, 行使控制權和監督; 並為每個委員會的指定的聯邦官員 (Designated Federal Officials DFO) 和候補指定官員, 配備履行其委員會職責所需的工具, 並促進利益相關者的討論效率。為聯邦諮

²⁶ DHS, Operational and Support Components, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/operational-and-support-components>

²⁷ DHS, CIS Ombudsman, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/topic/cis-ombudsman>

詢委員會法 (FACA) 相關之問題，提供創新的解決方案，並定期向該部的高級領導人提供聯邦諮詢委員會所有計畫、方案的及時概況。

3. 民權與人權辦公室 (Office for Civil Rights and Civil Liberties, CRCL)：在民權和人權議題之上，提供法律和政策建議給國土安全部長；調查與解決民眾之申訴，並提供部長注重有關部內公平就業機會之法律規範事項 (Equal Employment Opportunity Programs)。
4. 總顧問辦公室 (Office of the General Counsel)：集合部門中大約1,700位律師，成為一個有效的、顧客導向的以及全方位的法律諮詢服務團隊。其包括一個總部辦公室及其輔助單位，以及為本部八個單位提供法律諮詢服務之各個小組。
5. 整合需求委員會 (Joint Requirements Council, JRC)：驗證與業務或勤務需求有關的能力之差距，並通過聯合需求一體化和管理系統 (the Joint Requirements Integration and Management System, JRIMS)，提出緩解這些差距的擬議解決辦法，利用各種可能運用的組織或資源的共通性，直接提高營運與行動之效率，為國土安全部主要投資的方案，提供更好的資訊。
6. 立法事務辦公室 (Office of Legislative Affairs, OLA)：擔任與國會議員與其職員、白宮與其行政部門、以及其他聯邦政府機關和政府部門等，有關國家安全問題的主要聯絡者之角色。
7. 軍事顧問辦公室 (Office of the Military Advisor's Office)：在協調與執行國土安全部與國防部之間的政策、程序、整備活動、以及勤務行動等事務。
8. 策略、政策與規劃辦公室 (Office of Strategy, Policy, and Plans)：策略、政策和規畫辦公室是秘書和其他部門領導人的中央資源，用於戰略規劃和分析，並便利就動態國土上可

能出現的各種問題作出決策。其乃是國土安全部主要政策建構和協調的部門。它提供一個集中化，並可協調各部門之重點工作，使其對國土安全之保護能有長期又周延之規劃方案產生。

9. 結盟與締約辦公室 (Office of the Partnership and Engagement) : 協調國土安全部與全國主要利益攸關機構或組織的外部聯繫工作，確保對外部結盟或締約採取統一的作法。
10. 隱私權辦公室 (Privacy Office) : 降低對於個體隱私的衝擊，尤需重視個人的資料與尊嚴，但亦同時可達成國土安全的任務。
11. 公共事務辦公室 (Office of Public Affairs) : 在國家之緊急或災害期間，公共事務辦公室協調本部內各單位或辦公室之所有公共事務之活動，並且擔任聯邦政府公共資訊宣導的主要單位。其組織與任務則包括新聞辦公室、事故和策略之通聯、新聞稿之撰寫、網路內容管理、屬員之通聯、以及本部急難整備之推廣活動等。²⁸
12. 總檢察長辦公室 (Office of Inspector General) : 執行監督審計、調查以及檢查與本部門有關之計畫及其執行之狀況。並建議本部最有效果、最高效率及最為經濟的任務推展之模式。
13. 反毒品執行辦公室 (The Office of Counternarcotics Enforcement, CNE) : 整合反毒之政策與勤務，阻斷非法藥物進入美國，並偵測及切斷非法毒品交易與恐怖主義之間的聯繫。²⁹

²⁸ DHS, Office of the Secretary, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/office-secretary>

²⁹ DHS, Counternarcotics Coordinating Council, retrieved Oct. 10, 2019 from

三、諮詢與顧問單位 (Advisory Panels and Committees)

1. 國土安全學術諮詢委員會 (Academic Engagement. The Homeland Security Academic Advisory Council, HSAAC)：就國土安全議題和其相關之學術界的事務，向國土安全部部長和高級領導階層提供建議。
2. 反毒品協調諮詢委員會 (Counternarcotics Coordinating Council)：是提供給反毒品執行辦公室主任及國土安全部部長，就禁毒所面對的事宜提出建議的諮詢機構。該協調諮詢委員會由前述之反毒品執行辦公室主任 (The Office of Counternarcotics Enforcement, CNE) 擔任主席，成員包括執行反毒任務的所有關鍵組成機構的高階領導。³⁰
3. 反恐委員會和工作群組 (Counterterrorism Committees & Working Groups)：下述列出的反恐相關之委員會和工作組包括來自美國國土安全部網站和國土安全部組成部分機構網站的連結。其中工作群組 (DHS Advisory Groups) 包括，(1) 關鍵基礎設施夥伴關係諮詢委員會 (Critical Infrastructure Partnership Advisory Council)，該諮詢委員會乃促進聯邦基礎設施保護方案與私營部門，以及州、地方、地區與和部落之基礎設施保護計畫之間的有效協調。(2) 關鍵基礎設施部門夥伴關係群組 (Critical Infrastructure Sector Partnership)，關鍵基礎設施保護是聯邦、州、地方和部落政府以及國家關鍵基礎設施和關鍵資源的擁有者和運營商的共同責任。(3) 國土安全諮詢委員會 (Homeland Security Advisory Council)，就與國土安全有關的事項向部長提供意見和建議。委員會由來自州和地方政府、第一反應之執法機

³⁰ <https://www.dhs.gov/counternarcotics-coordinating-council>
DHS, Counternarcotics Coordinating Council, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/counternarcotics-coordinating-council>

構、私營部門和學術界的領導人所組成。(4) 國家基礎設施諮詢委員會 (National Infrastructure Advisory Council, NIAC)，就構成美國經濟關鍵基礎設施的公共和私營機構資訊系統的安全，向國土安全部部長和總統提供諮詢。(5) 州、地方、部落和地區政府協調委員會 (State, Local, Tribal and Territorial Government Coordinating Council)，州、地方、部落和地區政府協調委員會與聯邦政府和關鍵基礎設施或者關鍵資源擁有者合作，保護國家的關鍵基礎設施。³¹ 反恐之相關委員會 (DHS Committees) 則包括，(1) 國土安全部資料隱私和誠信諮詢委員會 (The DHS Data Privacy and Integrity Advisory Committee, DPIAC)，就與國土安全部相關的程式、政策、業務、行政和技術等事項，其會影響個人隱私、資料完整性的問題向國土安全部部長和國土安全部前述之隱私權辦公室之主任，提供諮詢資料和其他隱私相關問題。³² (2) 國土安全資訊網路諮詢委員會 (Homeland Security Information Network Advisory Committee)，國土安全資訊網路諮詢委員會，提供代表的聯邦、州、地方、部落和私營部門等各委員們，就其機構各自之觀點與需求的討論、整合之平臺。(3) 國土安全科技諮詢委員會 (Homeland Security Science and Technology Advisory Committee)，擔任前述之科學暨技術處的科技規劃之諮詢與提供建議之來源。(4) 機構間安全委員會 (Interagency Security Committee)，機構間安全委員會的任務是制定標準、政策和最佳做法，以提高美國聯邦的非軍事設施的人身之安全和效力。

³¹ DHS, Counterterrorism Committees & Working Groups, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/counterterrorism-committees-working-groups>

³² DHS, Data Privacy and Integrity Advisory Committee, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/privacy-advisory-committee>

4. 國土安全部員工委員會與工作組 (DHS Employee Committees & Working Groups): 國土安全部規劃有勞動管理論壇的連結 (DHS Labor-Management Forum), 該論壇支援勞動管理關係之相互合作並富有一定之成效。員工可造訪與查詢員工之相關資源, 可查詢與瞭解員工和家庭成員的資源、福利與相關方案的資訊。國土安全部還提供保密的、不收費的服務, 協助員工規劃人生最美好的時刻, 並應對生活中最大的挑戰, 包括職業發展和培訓機會, 幫助員工實現更好的工作與生活之平衡。³³
5. 移民委員會和工作組 (Immigration Committees & Working Groups): 該委員會和工作組就移民問題提供意見和建議。其中包括有一個所謂之新美國人專案工作組 (White House Task Force on New Americans, 設於白宮之內特別工作組)。該工作組協助新移民學習英語, 擁抱美國公民文化的共同核心, 並促使新移民成為完全美國化而努力。白宮新美國人問題特別工作組。期可以使新移民感到受歡迎, 並在此過程中使美國的社區因此更加的團結與強大。³⁴
6. 整備、回應與復原委員會和工作群組 (Preparedness, Response, Recovery Committees & Working Groups): 該委員會和工作群組在政府和私營部門之間開展工作, 整備、回應和從大規模緊急情況中復原過來。其中之工作群組包括, (1) 應急通信整備中心 (Emergency Communications Preparedness Center), 聯邦政府機構間之協調, 以及協調可交互操作的應急通信系統。(2) 聯邦可交互操作通信之

³³ DHS, Employee Resources, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/employees>

³⁴ The White House, White House Task Force On New Americans, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/immigration/new-americans>

夥伴關係 (The Federal Partnership for Interoperable Communications) ，解決聯邦無線通訊群組內的技術和勤務活動。(3) 應急整備與殘疾人問題之機構間協調委員會 (The Interagency Coordinating Council on Emergency Preparedness and Individuals with Disabilities) ，確保聯邦政府為災害中的殘疾人，提供適當支援與安全之保障。(4) 國家緊急救難諮詢委員會 (National Advisory Council, FEMA) ，就應急管理的所有事項，向前述之聯邦緊急救難署 (FEMA) 之署長提供諮詢。(5) PIV-I/FRAC 技術轉移工作組 (PIV-I/FRAC Technology Transition Working Group) ，致力於建立個人身份驗證可交互操作系統 (Personal Identity Verification-Interoperable, PIV-I) ，以及第一回應單位之身份驗證憑據 (First Responder Authentication Credential, FRAC) 之認證標準，這些標準或系統，可以在地區、州和聯邦各個層級之間方便快速的交互運用與操作。³⁵

³⁵ DHS, Preparedness, Response, Recovery Committees & Working Groups, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/preparedness-response-recovery-committees-working-groups>

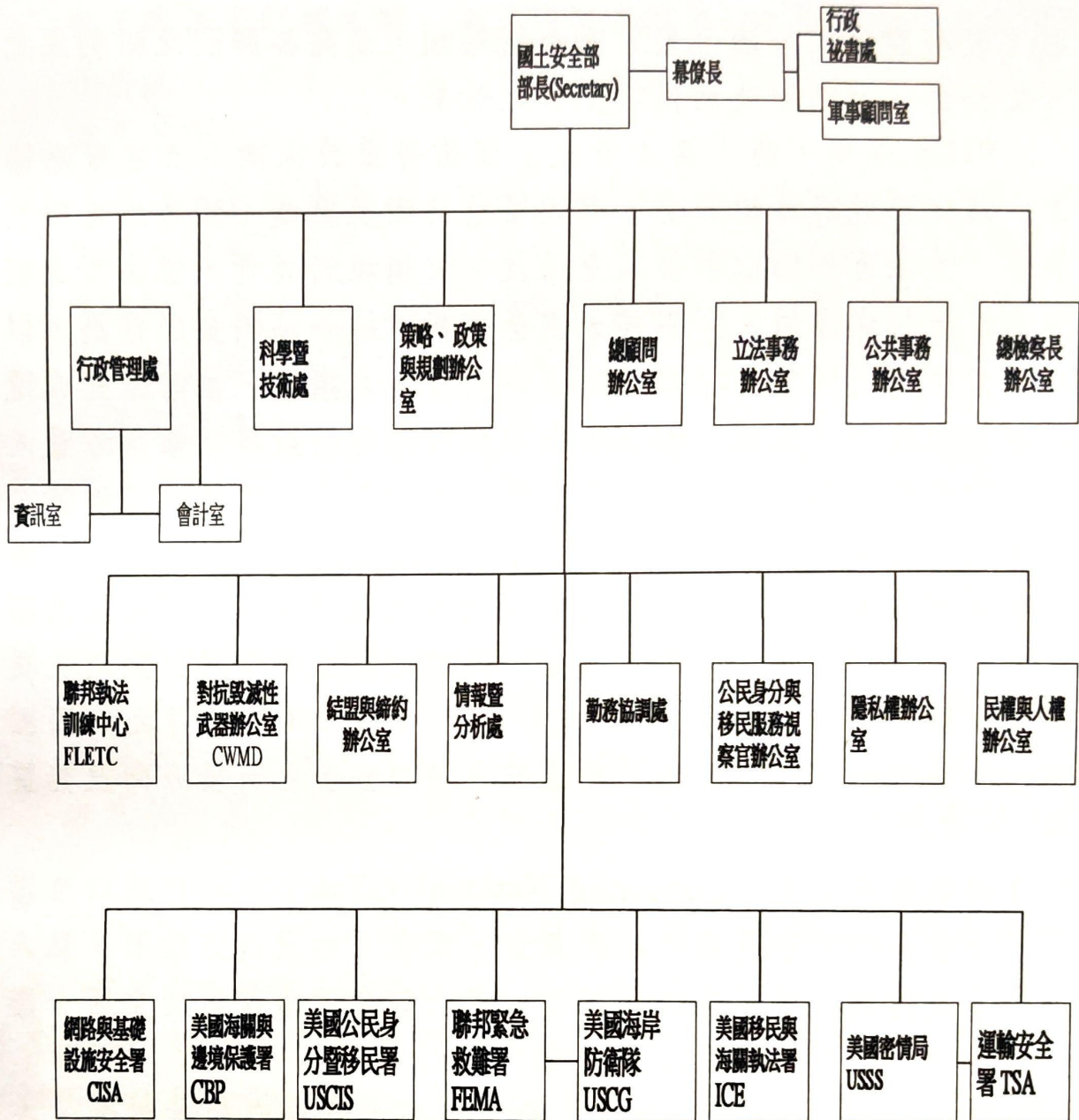


圖1 美國國土安全部組織圖

資料來源：DHS, U.S. Department of Homeland Security, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_0628_dhs-organizational-chart.pdf

綜上所論，國土安全部將有兩個工作重點，一、把美國許多薄弱之安全之環節都保護起來，建立起安全制度，二、把恐怖主義之情報集中、分別與整合運用。雖然中央情報局和聯邦調查局不屬於此新的部，卻會與它保持密切聯繫。過去不同機構獨自進行監視，而彼此間缺乏交流。聯邦調查局分析情報只能從單一案件出發，而

較不積極聯結到全國之國家安全情報網，這些都將因此新創立之國土安全部，而期能達到情報整合之效果。

911事件後，將「國土安全」任務著重於保衛本土免遭恐怖襲擊、強化國境與運輸安全、有效緊急防衛及應變、預防生化與核子襲擊；情報蒐集仍由聯邦調查局及中央情報局負責，但由國土安全部進行分析與運用。因為國土安全部具有統合協調全國作為，以防範美國國內遭到恐怖攻擊，降低恐怖攻擊之損害，並儘速完成遭受攻擊後的復原。因此，國土安全以預防恐怖活動與攻擊為考量，整合聯邦機構、結合各州、地方、民間之力量，以提升情資預警、強化邊境以及交通安全、增強反恐準備、防衛毀滅性恐怖攻擊，維護國家重要基礎建設、緊急應變與因應等方向為主。³⁶茲將美國國土安全部之前身，即當時緊急成立，所謂之國土安全辦公室之主要情報與反恐之初步任務分工敘述如下³⁷，據此2002年7月之美國國土安全維護之新規劃，可窺知國土安全資源整合之研發方向及其重要性：

- (一) 研議全國努力 (Concerted National Effort)：聯邦政府維護國土安全的方法是基於共同負責，國會、州及地方政府、私人企業及美國人民成為夥伴關係。國土安全策略適用於全國一體，而非某一個聯邦、地方政府。
- (二) 預防 (Prevention) 恐怖活動：恐怖活動造成社會動亂、人民生命財產損失，因此，國土安全之策略強調預防、保護及準備，以因應重大性威脅。國土安全與反恐策略所描述之努力作為也將落實於國內外。
- (三) 避免恐怖份子攻擊 (Free From Terrorist Attacks)：國土安全旨在避免綁架、劫機、槍擊、傳統爆炸，涉及生化、幅射、或

³⁶ DHS, July 2002, National Strategy for Homeland Security, retrieved Oct. 10, 2005 from http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf

³⁷ 蔡庭榕(2007)，前揭書，頁：223。

核子武器或網路攻擊，及其他型態的暴力行為。國土安全策略是將危及人民生命財產安全及公共利益之非法行為列入預防之優先選項。

- (四) 減少美國受到傷害 (Reduce America Vulnerability)：國土安全是一個有系統的、全方位的、策略性的全國整合的機制，其策略計畫結合政府公部門與私人企業合作，以確保美國受恐怖攻擊之弱點，保護重要的基礎建設及人民生命財產安全，並擴大美國的防衛。
- (五) 縮小損失 (Minimize Damage)：國土安全任務必須準備以處理可能產生之未來任何恐怖攻擊或其他災害行為的結果。恐怖攻擊後，警察、消防、醫護人員、公務員以及緊急管理人員，必須努力以赴搶救災民，將災害之損失減少到最低。
- (六) 復原 (Recover)：恐怖攻擊後，必須準備保護及回復機構，以用來支援經濟成長及信心、協助受害者家園重建、幫助受害者及其家屬、治療心理創傷，以迅速方式回復到攻擊前之原點。

2004年1月，國土安全部推出了「國家突發事件管理系統」(National Incident Management System, NIMS)，為國土安全提供了制度框架；不久，國土安全部又制訂了「國家應變計畫」(National Response Plan, NRP)，成為國土安全管理的指導依據。至此，美國國土安全體系基本形成。經過近五年的運作，美國國土安全體系卻發生以下四種現象趨勢：³⁸

- (一) 反恐為主、防災害防救為輔。國土安全部的職責是：「發展與協調相應的國家安全戰略的實施」、「發現、阻止並預防美國境內發生的恐怖襲擊活動以及與此有關的準備、反應和重建恢復工作」、以及「保護美國免受恐怖主義活動的威脅或襲擊」。

³⁸ 曾偉文(2008)，前揭書，頁：2-3。

- (二) 優先提供反恐所需資源。美國國土安全部是一個政府部門的集合體。由國土安全部提供全面性公共安全服務，理應對所有危害做統合性的資源分配；但權力集中反恐事務，FEMA 被整併後原先工作目標被稀釋狀況下，防救功能逐漸式微；且政府部門由於受到市場化潮流的衝擊，如這兩年次級房貸的危機，預算開支經常捉襟見肘，不能提供滿足公共安全需要的資源。
- (三) 擴大組織縱向層級，削落行政效率。國土安全部係以政府部門為主體，其組織結構以縱向化之層級制為其特徵。此種層級組織利用權威來協調勞動分工，很難適應公共安全形勢瞬息萬變的急迫需要。同時，資訊流動上傳或政策執行下達費時，不僅效率低下，而且存在著被扭曲的風險。
- (四) 不同的組織文化，資訊共享困難。美國的國土安全體系是在反恐背景下形成的，被打上了「國家安全」的烙印。其中的國家安全機構和司法部門強調「保密」，但如聯邦緊急救難署（FEMA）這樣的部門，其主要任務是防災害防救，其主要特徵是開放、協調與溝通。因此，國土安全體系需要對不同的組織文化兼容並蓄，協調其間的矛盾與衝突，克服部會協調與整合的障礙。

2005年2月切爾托夫（Michael Chertoff）擔任國土安全部部長，持續整合政策與組織轉變，並在2006年提出「國家應變計畫」修正版。³⁹2007年蘭德公司國際暨國土安全研究部主任 Brian Michael Jenkins，在眾議院撥款委員會的國土安全小組會議的國會證詞，提出「國土安全基本原則」（Basic Principles for Homeland Security），其內容要點如下：⁴⁰

- (一) 安全必須廣泛的界定：包括全力去防止、偵查、預防及阻止恐

³⁹ DHS, National Response Plan, (web introduction), January 25, 2006 retrieved from http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0566.xml

⁴⁰ Jenkins, Brian Michael, Basic Principles for Homeland Security, May 5, 2012 retrieved from http://www.rand.org/pubs/testimonies/2007/RAND_CT270.pdf

怖攻擊，減少傷亡及損害、快速反應修復及復原。

- (二) 情報能力必須強化到地方政府層級，包括人力及訓練。
- (三) 必須為先制性行動來檢討法律框架。
- (四) 積極機先的方式 (Proactive Approach) 意味著犯錯的可能，必須全面檢視手段以便迅速改正。
- (五) 我們面對一大串恐怖攻擊的可能場景，我們必須對防範的優先次序做出選擇。
- (六) 恐怖攻擊無孔不入，所以安全必然是被動反應的，但它不意味著我們只能運用手段去打最後一場戰爭，以防止攻擊重複發生，而它不應造成過度反應。
- (七) 資源的分配必須奠基在對風險的評估上，目前美國的戰略是走向由災難導向來決定。
- (八) 在考慮恐怖攻擊的災難時，我們最迫切需要是如何在災後復原上做好，尤其是經濟。
- (九) 安全與自由並非是交換性的，安全手段可以與基本自由相容。
- (十) 預防所有的恐怖攻擊是一種不現實的目標，我們的目標是防止攻擊，增加打贏機會，增加恐怖主義行動的困難，驅使他們轉向較沒危害性的目標。
- (十一) 必須教育公眾，幫忙公民們現實的評估恐怖災難及他們日常生活的危險，讓他們瞭解安全的工作及其限制，培育維安意識。
- (十二) 國安安全計畫應該具有雙重或多重利益，改善我們危機管理能力及公共衛生基礎建設即為一例，即使攻擊沒發生也不會浪費。
- (十三) 重點應放在發展地方政府能力，而非擴大聯邦計畫。
- (十四) 新步驟應是提供一種安全網路，而不僅是把風險從某個目標轉到另一個目標。
- (十五) 嚴格的成本收益分析並不可行，恐怖攻擊的代價很難量化。
- (十六) 安全必須效率與效果並重，立即衝擊與長期影響並計。

- (十七) 我們是有投資者風度之國家，科技可以增加效用，鼓勵創造性，並容許研究的可能失敗。
- (十八) 科技不見得會減少必要人力，科技與情報一樣都需要大量人力支援。
- (十九) 國土安全可以為美國年久失修的基礎建設提供一個重建的立基。
- (廿) 繁瑣的安全措施的檢查與順利推行，其前提是必須先做好公民教育，其成功有賴於在一個互信的環境中才能產生。
- (廿一) 國土安全的目標是反制恐怖份子及其想要製造的事端（其意指重大災難的心理衝擊）。故要達此目標，就需增加公民教育及參與。知識及責任感是最有效的反恐保護罩。
- (廿二) 美國是一個有很多自願義工參與公共事務的的國家，國會也曾引用此傳統精神，至民防自衛團隊（Civilian Reserve Corps）的立法。民防自衛團隊，亦可根據其專長而積極參與人為或自然災害的搶救。美國目前則有3億人參與此類之義工，並可為國家必須時之運用。

美國前總統布希於2007年10月提出「國土安全之國家策略」（National Strategy for Homeland Security），提出四項戰略目標是：(一)預防並瓦解恐怖主義攻擊；(二)保護美國人民、重要基礎建設及重要資源；(三)事故發生時的反應與恢復；(四)持續地加強防衛基礎（foundation）以確保長遠之勝利。並在「當前國土安全之現況」這一章中特別說明了「典範的演進」為：911事件恐怖主義攻擊是反對美國的戰爭行為，是為了保衛美國生活之方式、自由、機會與開放原則的戰爭。911事件對美國攻擊的嚴重與廣泛是史無前例的，成為國家保護與防衛美國人民的生命及生活的分水嶺」；同時，再一次把國土安全界定為：「全國致力於避免恐怖主義在美國國內攻擊，降低美國對恐怖主義的脆弱性，在攻擊發生時

減少危害與復原」。⁴¹

參、我國國土安全體系之發展

一、我國國土安全發展之新方向

我國國土安全機制區分為「緊急應變機制」與「備援應變機制」。所謂緊急應變機制為一旦發生緊急事件，即可依平日制定的命令、應變計畫與體系，迅速加入救援工作。至於備援應變機制則以事故之性質、大小而間接啟動，兩者在平時即進行前置作業與事故預防處理工作。⁴²

我國在對應恐怖活動的策略上，則首由行政院擬定反恐行動法草案（政府提案第9462號），其特點乃僅針對國際恐怖主義之危害行動，作20條特別法之條列式之防處規範。至於立法委員版本（委員提案第5623號）之特點乃以美國愛國者法為主要參考依據並分列成四章，作41條之更詳盡、廣泛之規範，並將人權之保障，例如比例原則、法律保留原則、目的原則、最小侵害原則等納入。另外，立法院有監督、審查、及接受報告反恐成果之權，及增列公務員撫卹、被害人救濟、獎勵措施等條款列入附則之中。唯其仍未如美國之愛國者法之立法規範，因國愛國者法乃以補充相關之一般刑法之條文為其立法之模式，而作千餘條（1016條）之周詳規範。⁴³

我國之反恐行動法草案，對影響國家安全之恐怖事件之預防與應變等，尚無整體之國家戰略與防制策略，缺乏反恐之整體戰略與

⁴¹ DHS, The National Strategy For Homeland Security, October 2007, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.dhs.gov/national-strategy-homeland-security-october-2007>

⁴² 陳明傳、駱平沂(2010)，前揭書，頁:217-232。

⁴³ Epic.org, US107th CONGRESS, 1st Session, H. R. 3162, IN THE SENATE OF THE UNITED STATES, October 24, 2001, March 20, 2019 retrieved from <http://epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>

防制策略。因此在此政策不明之情況下，即草草擬定「反恐怖行動法」。該草案規劃之應變處理機制，仍以「任務編組」之臨時性組織形式為之，且該任務編組之決策與指揮執行系統與整合功能均集中於行政院長一人擔綱，是否負擔過重。另在恐怖事件處理之「緊急應變管理」(Emergency Management)與「災後事故處理」(Consequence Management)間之協調與分工機制也不明確，如何能於平時做好資源規劃管理、整備訓練，以及爆發危機時應如何發揮緊急應變與力量整合功能以維護國家安全。對整體反恐工作也未完整規劃設計，未能就恐怖攻擊對國家安全之影響，作嚴肅深入之審慎思考，令人懷疑擬定該「反恐怖行動法」草案僅是虛應外交或國際反恐運動之樣板故事而已。

若認真為整體性國家安全或國內公共安全考量，則應可從長計議，並於政府改造方案中將反恐與國家綜合安全之需求納入考量。並可參考美國國土安全部之設置，於政府再造工作中，推動國內公共安全機構重組改造，俾能有效整合國家安全資源與功能，真正能發揮反恐應變、維護國家安全與國土安全之功能。

總之，建構我國完整之反恐法制，不應只是強調快速立法，更應與其他現行法律一併檢視、整體檢討，在達到防範、追緝以及制裁恐怖主義份子目的，以維護國家與公共安全之時，並應兼顧人權保障，且能符合我國現實社會條件之需求與適法可行。否則理想過高或逾越人權保障之藩籬，恐非制定反恐法制之本旨。

然整體而言，我國制定反恐怖行動法，除達到向國際社會宣示我國重視恐怖主義活動之效果外，究竟有無立法之急迫性，各界看法可能不盡相同。我國反恐怖行動法草案，並未明確規範主管機關為何，未來可能形成爭功諉過現象。該草案雖參考若干現行法之規範，但其中顯有諸多令人不解之不當類比模式，恐有侵犯人權之虞。911事件改變了許多民主先進國家，尤其是美國的人權觀，「愛國者法案」採取限時法之原則，顯示其並非常態立法。但仍有人擔憂會不會贏得了戰爭，喪失了自由。我國若只是為配合國際反恐，

而任意侵犯人民財產權、隱私權，在無立即受害之壓迫感下，恐不易為民眾所接受。因此宜再深入分析探討國外相關反恐法制之得失，以作為我國制定專法或配套修法之參考。

綜上所述，就我國現階段而言，釐定一個反恐之專法，在整個國內政治與社會環境的發展進程，及國際社會中吾國之地位與反恐的角色定位上，似乎未達到有其急迫性與必要性的階段。然立法院版似乎在人權保障、公務員撫卹、被害人救濟、立法院之監督及反恐之法條規範上，較為全面與深入。不過，在過去數年中，政府與相關之學術社羣，針對此專法之立法基礎與其內涵，進行了優劣利弊及跨國性之比較研究，對我國反恐法制的準備與其法理基礎之釐清，確實作了最充實的準備與事前規劃。故而，目前僅要在現有之法制基礎之下，及在恐怖事件達到一定程度時，運用前述跨部會之臨時組織，以個案危機處理之模式加以處置，應屬最適宜之措施。然而，我國於民國105年7月27日總統華總一義字第10500080971號令制定公布「資恐防制法」全文15條；該法第1條之規定，資恐防制乃為了防止並遏止對恐怖活動、組織、分子之資助行為，維護國家安全，保障基本人權，強化資恐防制國際合作特制定該法。⁴⁴因此，我國雖未能制訂反恐之專法，然而卻於105年先行制訂資恐防制法，以為因應防制資助恐怖主義者之行為。然而於2019年6月19日立法院三讀通過國家安全法之修法，除了宣示國家安全維護納入網際空間，有關被中國大陸吸納為間諜者，可處七年以上有期徒刑，得併科新台幣五千萬元以上一億元以下罰金。三讀條文規定，國家安全之維護，應及於中華民國領域內網際空間及其實體空間，防堵「網路共諜」。⁴⁵因此，我國之國安法首次將國家安全之維護擴展至網際空間。

⁴⁴ 法務部，全國法規資料庫，資恐防制法，2019年3月15日取自：
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=I0030047>

⁴⁵ 聯合新聞網，國安法修法三讀 退休軍公教淪共諜喪失並追繳退俸，2019年6月19日取自：<https://udn.com/news/story/6656/3880775>

然而，為了因應前述國際恐怖活動增加及國內災害防救意識提升，整備因應國土安全相關之災害防救、邊境安全、跨國犯罪、以及恐怖主義等有關議題，以達成強化安全防衛機制，確保國家安全的目標，近年來政府已陸續完成「災害防救法」、「民防法」、「全民國防教育法」及「全民防衛動員準備法」等相關法案的立法，行政院如前之論述，並已草擬「反恐怖行動法草案」送立法院審議之中，主要就是希望更全面的加強整合政府與民間資源，致力於提升整體安全防衛能力。行政院「反恐怖行動辦公室」，也在96年8月16日召開之行政院國土安全（災防、全動、反恐）三合一政策會報後，正式更名為「國土安全辦公室」，作為我國未來發展國土安全政策擬定、整合、協調與督導運作機制的基礎。之後，行政院又將95年6月3日訂定之「我國緊急應變體系相互結合與運作規劃」案中「行政院反恐怖行動政策會報」修正為「國土安全政策會報」，其中所設置之「反恐怖行動管控辦公室」根據其設置要點亦一併修正為「國土安全辦公室」。

二、我國國土安全辦公室之沿革

我國之國土安全辦公室成立沿革可分為下列三個時期：

(一)「反恐怖行動管控辦公室」任務編組（民國93年至96年）：

1. 92年1月6日訂定「行政院反恐怖行動政策小組設置要點」。

2. 93年11月16日「行政院反恐怖行動政策小組會議」召開第1次會議，會中通過「我國反恐怖行動組織架構及運作機制」（同年11月30日經總統核定），該政策小組全銜修正為「行政院反恐怖行動政策會報」，並決定設置「行政院反恐怖行動管控辦公室」。

3. 93年11月22日由行政院秘書長主持揭牌式，正式成立「行政院反恐怖行動管控辦公室」（93年12月31日院臺人字第0930093033號函）。

4. 94年1月31日核定實施「行政院反恐怖行動政策會報設置要

點」。

(二) 「國土安全辦公室」任務編組（民國96至101年）：

1. 依據96年8月23日之院臺人字第0960090580號行政院函，將「反恐怖行動管控辦公室」更名為「國土安全辦公室」。
2. 依據96年12月21日發函之院臺安字第0960095669號行政院函，原「行政院反恐怖行動政策會報設置要點」業經修正內容並更名為「行政院國土安全政策會報設置要點」。
3. 依據99年3月30日發函之院臺安字第0990095083號行政院函，修正「行政院國土安全政策會報設置要點」相關規定，將國土安全之涵義及政策會報之目的，界定為預防及因應重大人為危安事件或恐怖活動所造成之危害，以維護及恢復國家正常運作與人民安定生活。

(三) 「國土安全辦公室」正式編制（民國101年）：行政院於100年10月27日發布院臺人字第1000105050號令，頒訂組織改造後之「行政院處務規程」，依據第十八條規程本室成為行政院編制內業務幕僚單位。

1. 依據103年11月7日院臺安字第1030153009號行政院函，原「行政院國土安全政策會報設置要點」業經修正內容並更名為「行政院國土安全政策會報設置及作業要點」。
2. 依據103年11月7日院臺安字第1030153008號行政院函，增訂「行政院國土安全應變機制行動綱要」。

「行政院國土安全政策會報設置及作業要點」係我國推動包括反恐怖行動在內之國土安全工作之政策依據；本次修正主要為配合行政院組織改造、CIP 機制、強化重大人為危安事件或恐怖攻擊應變組織功能進行修正。⁴⁶而行政院國土安全辦公室之業務則包括：

1. 反恐基本方針、政策、業務計畫及工作計畫。
2. 反恐相關法規。
3. 配合國家安全系統職掌之反恐事項。
4. 行政院與所屬機關（構）

⁴⁶ 行政院國土安全辦公室，民國104年未發表之報告。

反恐演習及訓練。5.反恐資訊之蒐整研析及相關預防整備。6.各部會反恐預警、通報機制及應變計畫之執行。7.反恐應變機制之啓動及相關應變機制之協調聯繫。8.反恐國際交流及合作。9.國土安全政策會報。10.其他有關反恐業務事項。⁴⁷

另者，如將反恐之作為，以危機管理之原理原則加以建構國土安全之防護機制，則亦可視之為另一種可行之對應策略。目前美國運用危機管理之原理，在國土安全的策略思維上有下列數項重點：1.國土安全已被提升至國家戰略層次，而且所謂的國土（內）安全與國際（外）安全之界線也不是那麼明確，而是有所重疊的。2.運用國家總體力量，加強政、軍、情等關係之優質發展，不再僅由治安或軍事單位因應新的危機或挑戰，而亦注意到中央與地方及私人企業、民間社區的整合力量與夥伴關係，共同參與、合作訓練並建立蒐集、處理與決策機制。3.加強民眾面對災變的心理建設及因應危機之意志，並建立因應各種危機狀況之標準作業規範。

肆、結 論

國土安全的概念在美國過去十餘年中發生了甚多的變化。國土安全作為美國一個新的安全之概念，是由美國2001年遭受9/11恐怖攻擊所促成的。後來，美國之聯邦、州和地方政府對颶風等災害的反應，例如2015年8月28日卡崔娜颶風侵襲紐奧良（Hurricane Katrina），便擴大了國土安全的概念，將其包括了重大災害、重大突發公共衛生事件以及其他威脅美國、經濟、法治和政府運作的事件。後來國土安全概念的擴展規範了其與其他聯邦政府工作性質之不同，例如其與國防方面之國土防禦任務與功能，即有所不同。

然而，筆者根據美國國土安全在組織與法制上的演進來觀之，

⁴⁷ 行政院，國土安全辦公室，2019年3月15日取自：<https://www.ey.gov.tw/Page/66A952CE4ACACF01>

認為「國家安全」、「國防安全」與「國土安全」三者在此界線與權限範圍上是有所區別的。「國家安全」是攸關國家整體政權之存續，故較從國家整體政治、外交與政權安危之角度為出發點，來執行較高層次、較全方位的國家安全維護的工作。國防安全，則從軍事攻防的國防角度為出發，以國防與軍事的考量為主軸與手段，來維繫國家的安全。至於國土安全此新興的領域，則是以公共行政、社會安全維護與司法事件處置之角度為主要關注點與手法，來維護國土之安全。其三者在此維護國家整體之安全與永續發展之目標則相同，但在處理事件的性質上及所運用之方法與權限上則有所相異。雖然其三者之間經常需要合作與聯繫協調，及資源整合的必須性與時機。美國「國家安全」係在確保美國獨立與安全、以軍事及外交為主；「國土安全」則從預防恐怖活動與攻擊，來整合現有與國土安全任務相關之聯邦機構，結合政府與民間之力量，提升情蒐預警、強化國境與交通安全、增強反恐準備、防衛毀滅性恐怖攻擊，維護國家重要基礎建設的安全。

然而，美國之愛國者法隨著2009年新的日落日期的接近，美國曾經採取了各種對應之措施，旨在處置因為此種遏制或取消這些條款中授予權力時之對應替代方案，然而卻沒有一項措施是成功。在將條款延長至2011年2月之後，國會通過了進一步延長至2011年5月（愛國者法之第206和215條）和2011年12月的孤狼條款（the lone wolf provision）的期限。這三個條款由2011年《愛國者日落延期法》通過後，並於2011年5月26日由當時之歐巴馬總統（Pres. Barack Obama）簽署成為法律，並最終延長適用至2015年6月1日。

又於2015年6月2日歐巴馬總統簽署了參議院批准的《美國自由法》（USA Freedom Act）使之成為法律，取代了《美國愛國者法案》，並因而限制了政府收集資料的權限。這一修訂之法案，主要是為了回應史諾登（Edward Snowden）在2013年曝光之政府機關大量收集的電話和互聯網記錄之所致。該《美國自由法》規定，政府只有在向審理外國情報監視法（Foreign Intelligence Surveillance

Act, FISA) 之聯邦法院，提出公開請求後，才能查閱這些資料。

而當時序進入2017年，「美國優先」(America First) 乃是川普 (Donald Trump) 他在總統競選期間的主要和最重要的主題，其並提倡民族主義、不干涉主義 (Non-interventionism) 立場。在其當選成為總統後，「美國優先」已成為其政府的官方外交政策原則。在此種民族主義與不干涉主義的影響之下，川普在2017年就職之後，一連串的移民禁令直指向恐怖主義經常發生的國家。至2019年美國川普總統，則更進一步決定在美墨邊境高築現代化的萬里圍牆，以嚇阻南方中南美洲移民突破邊境進入美國境內居留與打工。這項政策效益如何，頗值得關注與長期追蹤，然而，川普這項執意而為的舉動將使早已緊繃的總統與國會抗衡，共和與民主兩黨之間的政黨對立將會更形嚴重。因此，此種國境執法之強硬作為，可能並非最為適宜之策略。⁴⁸

至於在國土安全的公私協力方面之發展方面，全美國富豪排行前500大的公司 (the Fortune 500 companies) 至少有400家以上之公司參與了這個「基礎設施警衛」組織。在2005年約有11,000會員加入，然而時至2019年3月包括聯邦調查局之人員，已超過50,000個會員參與。聯邦調查局更為了促進此組織之發展與公私部門合作與信任之效果，將每季舉辦與各私部門或機構之合作討論會議，於911恐怖攻擊之後則加3倍的舉行該會議，亦即加成每個月舉辦一次。在會議中聯邦調查局、地方治安機關、資通安全專家、以及私部門代表，充分的交換有關安全之資訊與經驗。聯邦調查局更聲稱網路攻擊並非是虛擬之故事，因為在某些產業網路受到攻擊是每天都會發生的事件。在一個 CSI/FBI survey 與聯邦調查局實徵調查產業之網路安全的研究中，約有90%接受調查之樣本稱過去數年之中曾有網路安全與遭受網路攻擊的情事發生，並有一定的經濟上之損

48 陳明傳、蕭銘慶、曾偉文、駱平沂 (2019)，國土安全專論，五南圖書出版公司。

失，然而大部分均不太願意向有關機構報案或公諸與大眾；其原因乃避免競爭對手藉此擴大此事件而毀壞其商譽以及客戶之信賴。因此聯邦調查局建議此類私部門或公司應請求「基礎設施警衛」組織（InfraGard）之諮詢或協調人員予以協助，並分享此訊息以便預防此類事件的再次發生。因而美國之「基礎設施警衛」組織之功能則已包含國防安全、政府安全、銀行與金融安全、資訊與通訊安全、郵務與船務運輸安全、交通運輸安全、公共衛生安全、以及能源安全等之關注。

另因應2001年9月11日之恐怖攻擊事件，美國在911事件之後，亟思改進相關反恐弱點，故美國政府在組織上立即成立「國土安全部」為其內閣中之第十六個部會。以綜合性國家安全概念，推動政府改造，重組國內公共安全組織機制，整合與運用所有資源，強化政府危機管理與緊急應變能力。布希總統遂於同年10月8日成立國土安全辦公室（Homeland Security Office），2002年11月19日通過立法，並於25日正式宣布成立「國土安全部」（Department of Homeland Security, DHS），更任命其20年來的好友里奇（Tom Ridge）為第一任部長。該部整併了原有之22個單位之整體或部分之功能，例如海關（Customs）、交通安全（The Transportation Security Administration）、移民歸化署（the Immigration and Naturalization Service, INS）、海岸巡邏隊（Coast Guard）、邊境巡邏隊（The Border Patrol）等部門的179,000的員工，及370餘億美金之預算，後國會追加至400億。（http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home1.jsp, April, 2004）

而當國會以絕對多數通過此法案時，佛蒙特州參議員 Sen. Jim Jeffords（Vermont）評此案，僅會將反恐之資源轉向此新的機關而已，同時給美國民眾一個錯誤的安全概念與保障。而某些市長亦表達了相左之看法，例如，該案忽略了一個關鍵性之反恐要素，即對都市反恐作為，並無任何規劃或補助。（<http://www.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/11/25/homeland.security/>, April 15, 2004）美國 CBS

之電視評論，亦評其機構太過龐雜，且恐會因執法過當，而妨害到民主國家所最珍貴之人權、隱私權與自由。眾院民主黨領袖皮羅西女士（House Democratic Leader Nancy Pelosi），更評論此一機構過於龐大，不是一、兩年可以完成整併並順利運作，而是需要五或七年才能建置完成。故其呼籲應以較小規模之組織重整，及較多科技取向的研發與運用，才應該是反恐的正確方向。（Ann Notarangelo, http://cbs5.com/news/local/2002/11/25/Bush_Signs_Homeland_Security_Bill.html, Nov. 25, 2002）

至美國華府布金斯研究中心的8位研究員，對此一大型組織整併之效能之評估，亦提出較保守之建議；例如其認為應將組織之功能，聚焦在反恐相關之事物上，而不要執行一般性的業務。至一般性之業務，宜規劃由相關之單位來配合執行。又，如此龐大的組織，必須要設計出一套有效的管理與溝通協調的機制，否則不但情資不易整合，更有相互牽絆的可能等等建議事項。（The Brookings Institution, Washing D.C., July, 2002, <http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/homeland/assessdhs.pdf>）

美國國家安全顧問萊斯女士（Condoleezza Rice, National Security Adviser）於2004年4月9日對911事件調查委員會（National Commission）之聽證會中，亦多次強調布希總統在911之前，已瞭解恐怖主義對美國之威脅，唯因情報機構之組織結構與運作功能方面的問題，故總統並未被確切的報告該事件，將發生於美國本土的可能時段與可能之攻擊目標。（Taiwan News, April 10, 2004, p4）雖然多位參議員質疑其證詞之可信度，並暗指其錯估情資，並應負未及時向總統報告，而無法做事前之防犯措施至造成重大傷亡之責。然從聽證會的激辯中，亦可認知反恐之情資蒐集與運作功能之重要性，故其誠為反恐作為不可輕忽的一環。

因而，另有論者亦主張稱，由於美國的國土安全部對美國之國內安全甚為關鍵，因此需要一個有全心投入的員工團隊，他們必須要隨時待命，並富有抗壓性，在其健康、安全、敬業和高效率等方

面有充足的整備。然而，國土安全部缺乏評估之資料和資訊，無法就與健康、安全、生產力和生活品質有關的問題作測底的評估與深入的了解；然而這些評估與了解，都將會影響該部之工作能力與效率。因此，為了成功完成其使命，國土安全部需要建立一個強大和有效的測量和評估之基礎設置，用於診斷個人和組織之問題。因此，有效的衡量國土安全之各種計畫或方案，將產生重要之參考資訊，可瞭解這些計畫或方案是否在健康、士氣、安全和復原力等方面有所效果。所以，這種回饋機制將可促進國土安全部，在提高員工生產力、減少工作成本和可能減少醫療保健等方面的成本與預算，有所革新與改進。⁴⁹

綜上所論，雖有論者稱國土安全部雖因為恐怖攻擊，應運而生的新部會組織，但是其組織可能會大而不當，造成部內之組織的橫向聯繫之隔閡與困擾，而其相關法律之特殊授權與其之執行，亦可能影響人權與國際人權問題之觀瞻。因而，必須發展一個更有效度（validity）與信度（reliability）的科學評估標準之機制，才是全球獨創之此種新組織型態，未來改進與發展之重要憑據與圭臬。

至於我國之反恐行動法草案，對影響國家安全之恐怖事件之預防與應變等，尚無整體之國家戰略與防制策略，缺乏反恐之整體戰略與防制策略。因此在此政策不明之情況下，即草草擬定「反恐怖行動法」。該草案規劃之應變處理機制，仍以「任務編組」之臨時性組織形式為之，且該任務編組之決策與指揮執行系統與整合功能均集中於行政院長一人擔綱，是否負擔過重。另在恐怖事件處理之「緊急應變管理」（Emergency Management）與「災後事故處理」（Consequence Management）間之協調與分工機制也不明確，如何

⁴⁹ NCBI(The National Center for Biotechnology Information), A Ready and Resilient Workforce for the Department of Homeland Security: Protecting America's Front Line.- 4Measurement, Evaluation, and Reporting for Improved Readiness and Resilience, retrieved Oct. 10, 2019 from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK201688/>

能於平時做好資源規劃管理、整備訓練，以及爆發危機時應如何發揮緊急應變與力量整合功能以維護國家安全。對整體反恐工作也未完整規劃設計，未能就恐怖攻擊對國家安全之影響，作嚴肅深入之審慎思考，令人懷疑擬定該「反恐怖行動法」草案僅是虛應外交或國際反恐運動之樣板故事而已。若認真為整體性國家安全或國內公共安全考量，則應可從長計議，並於政府改造方案中將反恐與國家綜合安全之需求納入考量。並可參考美國國土安全部之設置，於政府再造工作中，推動國內公共安全機構重組改造，俾能有效整合國家安全資源與功能，真正能發揮反恐應變、維護國家安全與國土安全之功能。

在我國之國土安全相關體系發展方面，為了因應前述國際恐怖活動增加及國內災害防救意識提升，整備因應國土安全相關之災害防救、邊境安全、跨國犯罪、以及恐怖主義等有關議題，以達成強化安全防衛機制，確保國家安全的目標，近年來政府已陸續完成「災害防救法」、「民防法」、「全民國防教育法」及「全民防衛動員準備法」等相關法案的立法，行政院前曾擬定「反恐怖行動法草案」送立法院審議之中，主要就是希望更全面的加強整合政府與民間資源，致力於提升整體安全防衛能力。行政院「反恐怖行動辦公室」，也在96年8月16日召開之行政院國土安全（災防、全動、反恐）三合一政策會報後，正式更名為「國土安全辦公室」，作為我國未來發展國土安全政策擬定、整合、協調與督導運作機制的基礎。之後，行政院又將95年6月3日訂定之「我國緊急應變體系相互結合與運作規劃」案中之「行政院反恐怖行動政策會報」修正為「國土安全政策會報」，其中所設置之「反恐怖行動管控辦公室」根據其設置要點亦一併修正為「國土安全辦公室」。唯我國此種組織體系發展，雖不如美國國土安全部之龐大與正式，唯就我國目前之反恐問題之現況，並不如歐美等國之嚴峻，因此在行政院之下成立辦公室可能易為近期最佳之抉擇。