

公私協力之國土安全新趨勢

陳明傳*

要目

- | | |
|---|-----------------------------|
| 壹、警政之公私協力 (Public-Private Partnership) 發展概述 | 一、美國「基礎設施警衛」組織 (InfraGard) |
| 貳、國土安全概念在公私協力方面之發展與演進 | 二、美國國土安全在公私協力發展方面其機制與功能之新建置 |
| 參、美國公私協力之國土安全新發展概況 | 肆、結論 |

* 中央警察大學國境警察學系教授兼系主任。

摘 要

20世紀末之社會治安維護之主流策略之一，即為公私協力的各類社會力與社會資源整合之新發展趨勢。英、美、日等先進國家在90年代之警政發展，已達民間警衛之人力與預算，均超出正式警察遠甚之境地。其發展除受諸項警政管理之思想與策略改變之影響外，民間警衛需求之自然成長亦為其助長因素之一。至2001年911美國被恐怖攻擊之後，更促使了此種策略的全球快速發展。而此策略亦為新興的國土安全概念的重要策略之一，也就是情資導向、公私部門資訊與資源分享整合之新治安策略。美國在公私協力的國土安全發展方面，不論在具體的「基礎設施警衛」組織（InfraGard），或者在個別的機制與功能之新建置設定上，均有一定程度之建樹或研發。因此美國在公私協力的國土安全之具體作為與功能建置之經驗，實深值我國國土安全發展之參酌。

關鍵詞：國土安全、「基礎設施警衛」組織、公私協力

20世紀末之社會治安維護之主流策略之一，即為公私協力的各類社會力與社會資源整合之新發展趨勢。歐美基督教義主導之社會與文化發展顯然成為全球之強勢文化，然而中東阿拉伯文化主導之區域，其因宗教與人文之特性與石油、天然氣等原物料之豐富，遂產生各類之國際合縱、連橫，甚至因而發生衝突、戰端或恐怖攻擊。

歐美國家在處理此類之恐怖攻擊策略雖多元，然而因為20世紀末之社會治安維護主流策略之新發展，遂將過去以公務部門為主要治安維護功能角色之策略，調整為公、私部門協力合作之新策略。例如美國在20世紀美、蘇兩強冷戰式微之後逐漸強勢的主導全球國際關係發展，而因多次的介入中東之爭端而引來各種國內外之政府機構、軍事基地、駐外使館，甚至美國之海外商辦與美國遊客遭受到回教國家的報復式恐怖攻擊。至2001年911美國本土遭受嚴重之恐怖攻擊後，在國土安全的反省、檢討之中，其治安維護之策略更激發起國土安全新學術領域之研究發展，以及安全管理與維護更強調全民之參與和公私機構的協力與聯防之策略規劃。

壹、警政之公私協力（Public-Private Partnership） 發展概述

英、美、日等先進國家在90年代之警政發展，已達民間警衛之人力與預算均超出正式警察遠甚之境地。其發展除受前述諸項警政管理之思想與策略改變之影響外，民間警衛需求之自然成長亦為其助長因素之一。國家行政之強制力之執行或處罰之手段為了公正公平與安全的因素，在民主社會中大都由國家行政部門來執行，很少假手於私人企業來代理。但是近年來由於下述二種認知，而改變了此種現象。在世界之多數民主國家，如英、美、日、加拿大等都於刑事司法體系中已存在著很多的民間化的機構（Privatization）。其

中英、美、加之私人警衛 (Private Security) 甚至超出警察的總人數。除此之外一些非營利性之民間組織、志願團體、義工等 (或謂民眾化 Civilianization) 亦如私人警衛般大量的存在於民主社會，來協助警察或刑事司法機關，共同維護社會安寧。然而傳統上之想法則認為，國家有供應及擔起刑事司法及社會正義的責任與義務。但是如果無法提供上述之服務，則現代之想法轉變為，其全權處理之法定性就受到了挑戰。故而在國家法令權力未受侵害時，則私人機構亦可參與並應受到容許及鼓勵。(Matthews, 1989:2-33)

以上民間化 (或民營化) 之警力發展，Skolnick 在一篇論文中謂有三種理論或可以來解釋此現象。(1) 執法的虛空理論 (Vacuum Theory)，即私人警衛之興起乃因警察無法滿足一般社會大眾之需求。其理論之缺點為正式警察並非真正停止其發展，而且其發展已頗有成效。(2) 大企業、財團興起之理論 (the Mass Property Theory)，即私人大企業或財團的產生，促使了私人警衛的需求增加。其理論之缺點為只解釋私人警衛遽增的一部分原因而已。(3) 社會控制的手段理論 (Instrumental Social Control Theory)，即對某特定狀況所定之規範，透過法定程序之檢定，而被一般社會大眾普遍認同。故而私人警衛或公共警察之工作執行，均為了社會安寧秩序維護的同一目標下，合理及必須的手段。而史氏自認此理論之解釋能力最強。(Skolnick, 1989:1-13)

另從管理科學在20世紀中所倡之效率主義、進取主義，或從政治與行政學中所主張的利益團體自由主義 (Interest-group Liberalism) 及公共選擇學派等所強調的市場機能、自由競爭與多重選擇等主張，以給民眾提供更佳的服務，來解釋私人警衛或民營化之趨勢 (李宗勳，1992：22-83)，均可為史氏所歸納的三種理論所涵蓋。故而無論何種理論之解釋，均在說明70年代之後，各國刑事司法機構，受到預算的緊縮，犯罪率的上升，大企業的形成，與民

眾需求加強等多重因素，使得刑事司法體系進入了另一個新紀元，即民間化。

公民社會的理念有兩個中心思想：一是強調公民參與；二是強調公民社會的要求。他認為公民社會的體質在本質上是一個民主法治的社會，一切基礎應建立在公民參與—人民基於互為主體性的認知與實踐，經由對政府行政與公共事務相關的知識與資訊之吸收，透過公平公開的參與管道，直接貢獻自己的情感、意志與行動於公共事務的處理中，即係一種由下而上的大眾領導方式。換句話說，公民社會的特徵是公民的參與、公共事務的分擔、公共利益的優先、普遍的關照與公民資格的確立。至於「公民」的概念，沈宗瑞認為是相對於「國家」而言，而公民資格的內涵則與社會階級或階層的鬥爭有關，其就體制內抗爭指的是偏向法律的權利（含相對的義務）意涵；體制外的對抗偏向於政治的權力（含相對的妥協）意涵。林麗惠則指出公民資格具有倫理與規範的意念，並由此衍生出社區公民的權利與義務，而彰顯的行動實踐便是公民參與或社區參與。而其所衍生之公私協力（Public-Private Partnership）是近年來政府尋求提升社會治理能力之新主流思維。其即強調建立起政府與各私立部門或民間力量的整合與互動關係。而其之互動機制則包含兩個面向：（1）共同治理方面：包括共同參與協力伙伴的核心精神、連結公私部門的核心價值、及動態關係與機制的建立等；（2）風險社會與互動倫理方面：包括開放社會與風險分擔概念之建立、及公私部門互動倫理與誘因機制的建置等。（李宗勳，2005:10-14）

故從各民主國家之警政發展中可發現，民間警力之運用已超乎正規警力的人數，如英國、美國、加拿大等國是（South, in Matthews, 1989:74）。而其工作理念則以預警之方式來預防犯罪，而不是以被動的方式來增加事後的破案率（Proactive rather than Reactive）。唯其出現不但對警察產生競爭性，且其監督、聯繫或合作方式亦很模

糊，故政府機構必須再加以詳細規範，以避免其產生不良之影響。

貳、國土安全概念在公私協力方面之發展與演進

回顧「現代警察」從1829年在英國倫敦由皮爾爵士（Sir Robert Peel）之倡導而誕生之後，即一直強調先期預防之理念（crime prevention）。（Thibault, 1985:4）而後之所以偏重於事後犯罪偵查被動的行政取向（reactive），乃受環境之變化（即強調效率與科技）及決策者思考方向之轉變所致。然而如前所述，英國至1990年代治安單位即因為犯罪現象的詭譎多變與跨國性的發展，而嘗試以情資導向之策略（Intelligence Led Policing）以及如前節所述之公私協力，以及公私部門資訊與資源分享整合之策略（Information Sharing System）來提升其治安之效能。

至2001年911美國被恐怖攻擊之後，更促使了此種策略的全球快速發展。¹而此策略亦為新興的國土安全概念的重要策略之一，也就是情資導向、公私部門資訊與資源分享整合之新治安策略。故而亦可視之為英國現代警察創始者皮爾爵士之偵查與預防並重、警力與民力結合的經典之哲學與思想之再次被肯定，及再次主導全球治安治理的發展方向。而後者警力與民力的結合，遂成為當代全球治安治理的重要發展趨勢，亦為國土安全維護的重要策略與主軸之一。

美國自2001年911恐怖份子攻擊紐約州的雙子星摩天大樓之後，其國內之警政策略即演變成應如何從聯邦、各州及地方警察機構整合、聯繫。以便能以此新衍生之新策略，能更有效的維護國內治安。進而，又如何在此種建立溝通、聯繫的平台上，將過去所謂的資訊（information）或資料（data）更進一步發展出有用之情報資

¹ Wikipedia-the free encyclopedia, "Intelligence- led policing".

訊 (intelligence) 以便能制敵機先，建立預警機先之治安策略 (proactive stance)，此即謂為情資導向的新警政策略 (Oliver, 2007: 163-169)。

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。²

2005年2月 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。³2007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 (Jenkins)：⁴

1. 安全必須廣泛的界定：包括全力去防止、偵查、預防及阻止恐怖攻擊，減少傷亡及損害、快速反應修復及復原。
2. 情報能力必須強化到地方政府層級，包括人力及訓練。
3. 必須為先制性行動來檢討法律框架。
4. 積極機先的方式 (Proactive Approach) 意味著犯錯的可能，

² Office of Homeland Security, "National Strategy for Homeland Security".

³ DHS, "National Response Plan 2006".

⁴ Rand Corporation, "Basic Principles for Homeland Security".

必須全面檢視手段以便迅速改正。

5. 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。
6. 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。
7. 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。
8. 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。
9. 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。
10. 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。
11. 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。
12. 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。
13. 重點應放在發展地方政府能力，而非擴大聯邦計畫。
14. 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。
15. 嚴格的成本收益分析並不可行，恐怖攻擊的代價很難量化。
16. 安全必須效率與效果並重，立即衝擊與長期影響並計。
17. 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。

18. 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。
19. 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。
20. 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。
21. 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。
22. 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。

然美國追溯至1940年代，企業已建立了「民主的兵工廠（Arsenal of Democracy）」進而贏得戰爭。而至今日他們正建立起「安全的兵工廠（Arsenal of security）」，亦即911之後美國正建置起反應敏銳、設計先進的國土安全管理相關之產品，其更能縮短反應時間及挽救人命。國土安全需要創新及想像力，而商業則需要機會，亦即藉由做得更好所帶來的更多機會。它不只能帶給美國一個更加安全及無慮的國家，還是個充滿競爭力且繁榮富足的國家。

尤有進者，將公民一同考量在內並非是什麼新奇的想法，而是民主社會的基礎，其已條列於美國憲法中並藉人權法案加以闡明。因此必須強化其合作之相關知識及落實此方面之教育與推廣，以建立起互信、承諾，以及相互激勵的效用。公私部門雙方都需要調整其策略，以降低因為過度的規範與隔離而產生相互之恐懼、及對於其各自獨有情資的過度保護、或更造成利益的競爭，甚至因安全管

理系統的妥協及不當濫用資訊而造成的傷害。在早期，當國家面臨到不同形式的危機時，林肯總統曾發表以下之感言：「我堅信民眾是善良愛國的。若能給予真實誠懇的說明，民眾是可以被信賴來共同合作對抗任何國家危難的。然其重點乃在於給予他們真誠的事實說明。」

根據美國歷年的一些案例，可得知私部門越來越頻繁地介入國土安全部及中情局雙方提出的法案，而現在此類現象已漸次成為常態。不可諱言地，對於建立安全基礎建設的需求已不限於政府的情報活動，甚至進一步擴展到法人、研究實驗、以及學術領域，以上四者都擁有各自獨特的發展潛力以鑑別各領域內的風險和弱點，其並擁有足夠的知識及技術潛能可做為其優勢發展區位。(Ward et. al., 2006:123)

目前國土安全部最重要的通訊單位就是情報分享與分析中心 (Information Sharing and Analysis Center, ISAC)，該中心是許多公共及私人企業的資訊樞紐。目前有許多情報分享與分析中心，都個別在不同單位或是集中一起。目前有14個中心正在運作中，而其他的則處於發展中階段。這些中心致力與其他單位分享重要資訊及知識，也努力研究恐怖攻擊或其他災難。情報分享與分析中心的通訊聯絡，包括與其他情報分享與分析中心、政府部門，及受威脅的私人部門等。

政府與私人部門合作，負責通知重要公共建設之組織、政府部門及人民團體，其可能遭遇到安全之危害，或其他可能造成社會、身體、經濟受創的緊急狀況。情報分享與分析中心每天24小時運作，確保警報系統及威脅處理在準備狀態之中。

美國之資訊分享與分析中心群組乃源自於1998年63號總統決議指令 (Presidential Decision Derictive, PDD-63)，其要求公眾的和私人的部分，以整合形成一個可能遭受實體的或網路的威脅、破壞的

情資合作與交換平台。進而來保護由布希總統於2003年之國土安全總統新的指令（Homeland Security Presidential Directive HSPD-7）中所指涉升級的重要公共建設。除了國防工業基地、郵政以及運輸業之外，ISAC 建置成對所有重要公共建設完成資訊分享與分析之功能平台。這12個 ISAC 資訊建置之標的包含如下：化學領域、食品工業、水力、緊急火災服務、州政府之間的溝通聯繫功能、資訊科技、視訊基礎建設、研究與教育機構、電力、能源、交通建設、金融服務機構、房地建築物等等。（陳明傳、駱平沂，2011:130-131）

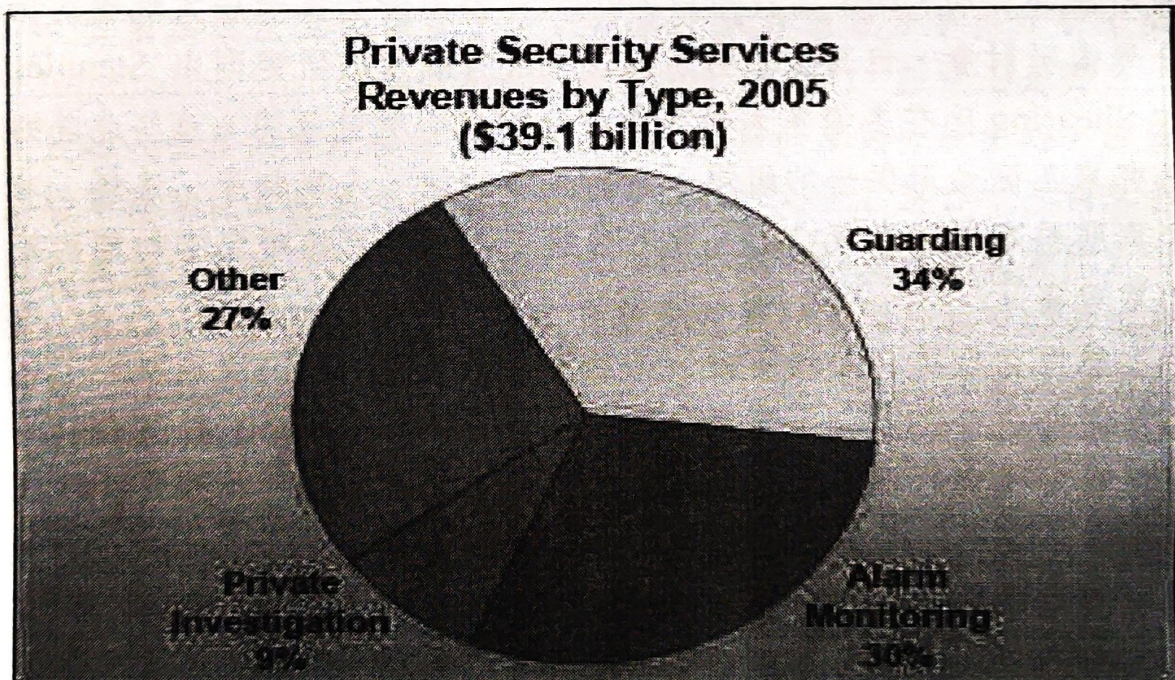
另外，美國在民間安全資源的發展上，亦受到經濟與社會的快速發展，而在近期展現其無比的安全管理之潛力。其中例如，安全管理的保全行業在北美，於早期即已非常發達，然而直到1970年才首次有正式的分析研究，即藍德公司之報告面市，而其研究即由美國司法部資助。10年之後則由 Hallcrest 公司發起第一屆大規模的保全學術研討會。但真正針對私人保全有系統性的研究則由 Stenning 和 Shearing 氏在多倫多大學犯罪學研究中心所發起的。這些北美的研究真正開始對保全的組織，包含人員訓練、人事制度、法規、功能與服務等議題累積文獻。相對來說，英國的實證研究在初期已經非常豐富。

然而在概念和理論層面，保全的研究或可分為兩個派別。一派認為保全之存在是為了補充或輔助警察的功能。Kakalik 和 Wildhorn 解釋私人保全的擴張是符合公部門警察的公益目的，乃因警察無法完全滿足日益嚴峻的治安需求；儘管填補了治安的真空狀態，保全仍然需要和警察維持一個功能上的區別，就是擔任警方「小夥伴（junior partner）」的角色。另一派，則是激進的評論者對保全擴張抱持著懷疑態度。Flavel 把保全的發展視為公私部門警力民力間強力的連結，有可能會成為一支強大並可運用的警力。然而，911美國遭受恐怖攻擊之後，此類民間安全管理資源的運用與整合卻亦成為

值得且必須結合的力量。

另外，在「警政轉型－北美、英國與其他國家」一書中指出，未來將有新的警政制度將有兩項新發展方向。其一是，警察似乎不能成功的為自己界定角色，成為社區服務、執法者或是秩序維護者。而保全則是將這些以前免費的服務加以收費，僱用更多百姓來輔佐警察的職務。第二，這樣的非政府的社會安全管理力量也打破了警察壟斷治安的現象。(Johnston, 2007: 25-49)

至2005年美國保全業則約有390億美元的市場規模，其花費之分佈狀況如圖1所示。足可見此保全業之人力資源，若能更有效的整合在國土安全的同一平台之上，則對於國土安全之維護將有加成之效果。(陳明傳、駱平沂，2011:148-150)



Source: The Freedonia Group, Inc.

圖1 美國保全業花費之分佈狀況

參、美國公私協力之國土安全新發展概況

一、美國「基礎設施警衛」組織 (InfraGard)

自1996年在美國的就已經有較為具體與較有規模與組織的推展此類公私協力共同維護國土安全之措施產生。此種發展在以地方分權與重視民主、人權與隱私權自豪的美國社會，可謂是不得已的一大突破。而此發展在美國2001年遭受到911恐怖攻擊之後，更是如火如荼的順勢的快速發展之中。1996在美國俄亥俄州的克里夫蘭市 (Cleveland, Ohio) 就有聯邦調查局主導成立的所謂之「基礎設施警衛」組織 (InfraGard) 的單位成立；之後更發展成為全國性之公私協力組織，並在每一個聯邦調查局的地區單位均設有一位協調官來聯繫與經營此組織。起初此組織乃為了結合資訊科技業、相關之學術界與各週及各地方警察機構來共同防制電腦犯罪，且僅為地區性之組織。然而之後逐漸的推展成全國性之組織，於2001年911遭受攻擊之後，更擴展至所有基礎設施 (Infrastructure) 機構的協力合作之上。

於1998年聯邦調查局更將此「基礎設施警衛」組織 (InfraGard) 發展成全國性之組織，並且指定之前隸屬於該局之國家基礎設施保護中心 (National Infrastructure Protection Center, NIPC) 來專責承辦此業務。至2003年此中心併入911之後成立之國土安全部的基礎設施保護之部門功能中 (critical infrastructure protection, CIP) 之後，聯邦調查局更將此業務轉由該局之電腦犯罪單位 (Cyber Division) 接手辦理相關之工作。然而聯邦調查局仍持續建立公私部門之合作與信任，處理對抗恐怖主義、外國之相關情報、以及電腦犯罪。⁵ 而

⁵ Wikipedia- the free encyclopedia, "InfraGard".

國土安全部的基礎設施保護之部門（CIP）亦接續全力協助聯邦調查局的「基礎設施警衛」組織（InfraGard）發展，並提供必要之情資等協助。

全美國富豪排行前500大的公司（the Fortune 500 companies）至少有350家公司參與了這個「基礎設施警衛」組織。在2005年約有11,000會員加入，然而時至2010年9月包括聯邦調查局之人員，已超過40,000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。唯取得互相的信任是最難以突破的關鍵點。而「基礎設施警衛」組織（InfraGard）之諮詢人員卻聲稱只要私部門或公司選擇與他們合作的情況下，他們就可以在分秒之間立即提供防制之措施或建議。⁶

因而「基礎設施警衛」組織之功能則已包含國防安全、政府安

⁶ Your Dictionary, "InfraGuard - Computer Definition". Also see InfraGuard - Partnership for Protection.

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。至於其與個人資料之接觸與使用，也已經涵蓋大部分個人之資料，例如電話與網路使用者之資料、個人醫療之資料、以及銀行與金融之個人資料等。然而，此種公私協力的全面性發展亦引起憲法保障人權與隱私權之疑慮。美國人權協會(the American Civil Liberties Union, ACLU) 警告稱，此「基礎設施警衛」組織可能易於接觸私人機構的客戶個資系統，使得擁有百萬客戶個人資料的該私人公司，成為聯邦調查局監視民眾的眼睛與耳朵。⁷因此亦有此一呼籲稱，聯邦調查局與「基礎設施警衛」組織在運用此類個資或提供、分享此類訊息時，必須有一定之規範與管理措施，以便保護其會員與該會員相關客戶之隱私。並且政府與社會有責任創制一個機制，來監督這類可能假國土安全之名，而行破壞個人隱私與民主、自由之實的策略。(Barnett, 2012)

二、美國國土安全在公私協力發展方面其機制與功能之新建置

自2001年美國遭受到911恐怖攻擊之後，就積極的制定愛國者法、國土安全部之立法以及聯邦航空安全相關之立法(federalized aviation security)；為了回應國會之國土安全之關注，美國政府亦更為周延與更全方位的將安全問題擴及私人企業與機構的參與與合作之上。然而在2010年美國審計署(General Accounting Office, GAO) 調查報告顯示48%接受調查的公司行號或機構聲稱並未收到國土安全部年度安全報告之相關資訊，60%受調查者稱從未聽過國土安全部情資網路關鍵機構之入口網站(the Homeland Security Information

⁷ Wikipedia- the free encyclopedia, "InfraGard ".

Network Critical Sectors portal, HSIN-CS) , 此入口網站可提供關鍵基礎設施之機構的相關安全情資。故而顯示了幾個問題點：1. 關鍵基礎設施之機構放棄了它專業的權責，它有責任去瞭解與認知有此一資訊取得之入口；2. 雙方缺乏協調與合作，國土安全部與私部門缺乏聯繫。因而也會產生以下幾個問題：1. 當危害產生時，均會擴及於每個地區，地方私人機構亦會受到波及；2. 建立起全方位之網絡聯繫管道，只要向外取得聯繫，到處都有相關之人員、機制、管道或會議足以取得合作或資源。(McCarter, 2011)

另外，如前所述，雖然聯邦調查局早自1996年就有自地方建制公私協力之組織與機制—「基礎設施警衛」組織 (InfraGard)，唯僅止於網路安全相關之產業對象。故而2004年美國國會預算署 (Congressional Budget Office) 在國土安全與私人部門的預算報告中 (Home Security and the Private Sector)，即建議應該將國土安全公私部門之合作與協力之關係，擴及民間核能工業、化學與危險物質之產業、電力產業、以及食品與農業產業；然而根據此報告，私部門運用在防制危害之投資較政府部門少，且關注程度不如政府部門高。其原因乃私部門受到影響程度不如政府與整體社會之影響來得大且深遠，而且其改變場區或其流程之避險期程，亦較政府或社會快速，因此投入資源之誘因自然就較低。然而政府與整體之社會因此所造成之危害卻難免會被波及，因為民眾對於危害之產生與如何避險，其資訊又不如私部門來得全面與迅速。然而民眾因而所受到損害之賠償也會求告無門，因為私部門亦是受害的一方，破壞者又難以立即查明之情況下，不知如何求償。基此，私部門似乎有社會與道義之責任，及早投入作預防的工作。故而2011年國土安全部之私部門之資源目錄的分析報告中 (Private Sector resources Catalog 3)，更進一步建議應擴及各類私部門與社區的融入與資源的整合。其中所論及涵蓋衛生保健、爆裂物、化學物質、水庫、危險物品之

運輸、住宿與零售商、陸路運輸、水上運輸、大眾運輸與鐵路、新聞媒體、核能、航空與貨運、詐騙與仿冒、邊境安全、網路安全、恐怖主義防制等安全的議題，以及因而產生之人權與民主與國土安全未來之研究與發展等等議題。今僅分別略述數項較重要之機制或新發展如後，以便理解國土安全維護在公私協力與資源整合方面有那些可行或可資借鏡之策略與方向。

(一)美國在國土安全之公私協力之總體發展概念

在2004年成立之美國國土安全與國防安全委員會（The Homeland Security and Defense Business Council）之會議中論及，美國國土安全無法由政府單獨來達成，必須由政府與全體國民合力共同來完成。在該委員會2011年9月10日所發布之計畫中稱，國土安全必須以共同合作且多層次的由地方、州、聯邦等政府結合一班民眾、企業、非營利組織、關鍵基礎設施之機構、以及提供安全資訊科技與服務的安全管理產業者共同的合作，才能發揮其真正之效果。該委員會近十年來密切的與私部門研究討論與規劃未來合作之策略與模式。自從2010年9月之後的每個月的10日該委員會均會出版一冊國土安全維護的專論，提供給相關單位之運用與參考，並可從該委員會之網頁上查尋該專論。⁸而國土安全部也一再說明，公私部門合作對於國土安全維護之重要性，並且成為政府與民間合作的最重要平臺之一。

至於各州之層級亦有公私協力之發展，例如以密蘇里州為例，其即推出所謂「密蘇里公私伙伴關係」之方案（Missouri Public-Private Partnership, MOP3），即以機先預警之預防措施

⁸ Homeland Security News Wire, “public-private partnership in homeland security”. (13 October 2011).

(proactive approach) 來結合社區與私部門之資源，共同來維護該州之安全。即以公私部門資源之整合來保護民眾與關鍵基礎設施之安全，並於事件發生之後能有迅速復元之整備。這個方案是在蘇里州國土安全諮詢委員會 (the Missouri Homeland Security Advisory Council, HSAC) 之下設置。其最近所推出之合作計畫，則例如企業資源執行資料庫之概念 (Business Emergency Operation Cell, BEOC)，提供私部門之專家 (即關鍵基礎設施內之專家) 或資源來共同處理災害、登錄其安全管理之專才或資源等的資料，使其成為處理災害的人才資料庫或行動之資源，隨時可以派上用場，共同處理災變。其方案包括下列幾個重要之程序：(1) 確認緊急應變之資產或資源，(2) 情報與資訊融合中心 (fusion center) 的設置，(3) 企業資源執行資料庫之成立與運作 (Business Emergency Operation Cell, BEOC)，(4) 提供國土安全與自然災害之訊息予私部門，(5) 立法課責私部門在處理災變之責任，及參與處理災變的減輕或免除其責任的立法。(Missouri Office of Homeland Security)

(二)民間之核能安全管理

核能工廠或核能原料廠的製程或運送，甚而核廢料之處理都有遭受破壞或攻擊的可能。於美國境內之核能事件與在外國遭受恐怖攻擊核能廠區之案件，都顯示出對於環境與社會產生長遠之破害，其損害往往超出原來核能之價值。例如賓州三哩島核能外洩之事件，其經濟的損失超過20億美元，其中包括核能之損失、環境之復元、社區民眾健康之傷害等。美國核能管理委員會 (the Nuclear Regulatory Commission) 管制民間核能的安全問題；能源部 (Department of Energy, DOE) 則管理核廢料的處理，及資助核能處理技術之研發。

至2010年上述國土安全部的報告中，有關民間核能安全方面之

管理發展方面，有核能部門之總覽 (Nuclear Sector Overview)，包括核子反應爐、核能物質、核廢料等方面資料、責任、角色與活動的查詢。核能部門自發安全計畫 (Nuclear Sector Voluntary Security Programs)，提供民間現有核能部門自發與安全計畫之各類規劃與資訊、以及復元產品或救援計畫之查詢。偵查幅射之焦點機構之白皮書 (Tracking of Radioactive Sources Focus Group white Paper)，偵查幅射之焦點機構為隸屬於核能部門與政府協調委員會 (Nuclear Sector and Government Coordinating Council) 的專責查察機制。此機制乃公私部門合組之查察幅射問題之工作團隊，其功能乃運用各種技術來評估及查察全美國幅射相關之問題與危害，並將其查察結果製成白皮書供相關單位參考與處理。國土安全部核能基礎設施保護部門 (Who's Who in DHS Nuclear Sector Infrastructure Protection)，為國土安全部與民間核能機構之協商與對口之單位。

(三)化學與危險物質之安全管理

化學與危險物質其廠區之安全與運送之安全均非常的重要，因為它不但會引起火災及空氣污染，而且在運送當中經常會經過人口密集的都會區。同時因為其巨大之破壞性因此往往被有心人士運用成為攻擊的武器。美國易燃性之石油化學工業仍集中於少數的企業集團，燃性之硝酸鹽類肥料亦存放在全美國上千家的肥料公司，均很容易被取得並製成為武器。然而某些有毒之物質若透過水利與空氣的擴散效應，則其損傷可能比前述的易燃物質更大。例如某些公司或運輸工具所使用之氨氣 (ammonia) 與氯水 (chlorine) 就可能產生較大之傷害。因此美國聯邦政府鼓勵廠商對於此類物質之管理與資訊能多予聯繫、合作與分享；並且能有些應變之準備計畫。其中包括1986年由聯邦立法之緊急應變計畫暨社區認知權利之法案 (Emergence Planning and Community Right-to-Know Act of 1986)，

規定廠商作好有毒物質外洩的緊急處置計畫，提供地區之分裝或處理人員相關之防災資訊與計畫，以及若有狀況必須立即知會當地公職人員的責任等。以及1990年乾淨的空氣修正法案（Clean Air Act Amendments of 1990），賦予環境保護機構必須監督經營此類物質之公司的安全與危機管理的狀態，並監督與評估此類物質之危險臨界值之責任。⁹

至2010年國土安全的報告中，對於此類問題之處置更是多元的發展。其中包括有設置化學機構安全之報告專線（Chemical Facility Security Tip Line），對於該公司或其他公司有違反化學機構反恐之建置標準之規定（Chemical Facility Anti-Terrorism Standards），提出報案需求。而如果已經發生危害則可向國家基礎設施協調中心報告（National Infrastructure Coordination Center）。國土安全部之化學物質分析中心（Chemical Security Analysis Center）提供一些有毒物質可能之危害之資訊與分析之服務。線上之化學安全評估之工具之服務（Chemical Security Assessment Tool）。化學安全規範之協助服務（Chemical Security Compliance Assistance Visit），對於前述之「化學機構反恐之建置標準」有需求之公司，提供進一步之合乎該標準之規定與訊息。化學物質高峰會（Chemical Security Summit），包括國土安全部相關之官員、國會議員、政府部門相關代表、以及業界之代表等討論化學安全之對策與發展。國土安全部化學部門特殊局（the Chemical Sector-Specific Agency）資助兩年一次的研討會，由情治單位提供化學物質相關公司之人員有關實體與虛擬之威脅，以及其有興趣之相關議題之研討；同時與私部門合作提供一些免費與自願參與訓練之課程以及提供相關之出版品供參考。化學貯存機構之緊急應變整備計畫（Chemical Stockpile Emergency Preparedness

⁹ Homeland Security News Wire , op. cit.

Program)，是由美國緊急救難署—飛馬（FEMA）與陸軍合作對於陸軍化學化貯存單位周遭之社區安全提供緊急應變之整備與協助。化學機構安全管控之資訊系統（Chemical Sector Industrial Control Systems Security Resource）暨化學機構安全檢測之指標（Chemical Sector Security Awareness Guide）國土安全部與化學企業公司合作，整合了其相關豐富之訓練與參考之資訊提供廠家或使用者相關之安全管理訊息，以及化學物質安全檢測之標準。

肆、結 論

公私協力的國土安全維護之新策略，乃為社會治安之新發展元素，雖然在警政相關策略之演進之上，有其進化與型塑之軌跡，且根據前述之援引史料之中亦斑斑可考。唯國土安全之新發展，乃更強調公私整合平台的全面性融合（Fusion Center）與便捷之運用，且更精準的作到情資之分享與危機的機先預警機制的（Proactive Stance）達成反恐之任務。美國在公私協力的國土安全發展方面，不論在具體的「基礎設施警衛」組織（InfraGard），或者在個別的機制與功能之新建置設定上，均有一定程度之建樹或研發。我國在此方面之發展，雖無立即遭受恐怖攻擊之威脅，然依據傳統社會安寧維護所建立之相關機制，似乎可以早作籌謀的在功能、作為或情資運用上，作某一程度的建立平台或整合資源；以便更有效益的維護台海之安全。際此，則美國在公私協力的國土安全之具體作為與功能建置之經驗就深值我國國土安全發展之參酌。

中文參考書目

- 李宗勳 (1992), 〈市場機能與政府管制——我國警政工作民營化之研究〉, 國立政治大學公行所碩士論文。
- 李宗勳 (2005), 《警察與社區風險治理》, 桃園: 中央警察大學出版社。
- 陳明傳、駱平沂, (2011), 國土安全導論, 五南圖書出版公司。

外文參考書目

- Barnett, Gary D., Infraguard: FBI deputizes corporations to enforce martial law, retrieved May 5, 2012 from <http://redactednews.blogspot.com/2009/12/infraguard-fbi-deputizes-corporations.html>
- DHS, "National Response Plan 2006". retrieved May 5, 2012 from: <http://www.dhs.gov/xprepresp/committees/editorial-0566.Shtm>
- Homeland Security News Wire, "public-private partnership in homeland security", (13 October 2011). retrieved May 10, 2017 from: <http://www.homelandsecuritynewswire.com/public-private-partnership-homeland-security>
- InfraGuard –Partnership for Protection, retrieved May 10, 2017 from: <https://www.infragard.org/Application/Account/Login>
- Jenkins, Brian Michael, Basic Principles for Homeland Security, retrieved May 5, 2012 from http://www.rand.org/pubs/testimonies/2007/RAND_CT270.pdf
- Johnston, Les. "The Trajectory of 'Private Policing'", In Henry, Alstair & Smith, David J. edited (2007). Transformation of Policing, UK: Ashgate Publishing Limited.

- Mattews, Roger (1989). "Privatization in Perspective", in Roger Mattews ed., *Privatizing Criminal Justice*, London :• Sage publications.
- McCarter, M. (2011, November 22). TSA must improve quality, retrieved May 10, 2017 from:<http://robbinssecurity.wordpress.com/2011/11/25/homeland-security-a-local-responsibility/>
- Missouri Office of Homeland Security, "Missouri Public-Private Partnership (MOP3)"retrieved May 10, 2017 from: <http://www.dps.mo.gov/dir/programs/ohs/initiatives/mop3/>,
- Office of Homeland Security, July 2002," *National Strategy for Homeland Security*", retrieved May 5, 2012 from: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf
- Oliver, W. M. (2007). *Homeland Security for Policing*. NJ: Person Education.
- Rand Corporation, "Basic Principles for Homeland Security", retrieved May 5, 2012 from: http://www.rand.org/pubs/testimonies/2007/RAND_CT270.pdf
- Skolnick, Jerome H. (1989). "The Police Idea Revisited, what is Private about Private Police?", an unpublished paper for the Conference in Social Change and Policing, Taiwan, June, PP.1~13.
- South, Nigel (1989). "Reconstructing Policing: Differentiation and Contradiction in Post-War Private and Public Policing", in Roger Mattews ed., *Privatizing Criminal Justice*, London: Sage Publication.
- Thibault, E. A., L. M. Lynch, & R. B. McBride (1985). *Proactive Police Management* (2nd Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

- Ward, Richard H., Kiernan, Kathleen L., Mabery, Daniel. (2006). Homeland Security-An Introduction, CT.: anderson publishing, a member of the LexisNexis Group.
- Wikipedia-the free encyclopedia, “Intelligence- led policing”, retrieved May 10, 2017 from: http://en.wikipedia.org/wiki/Intelligence-led_policing
- Wikipedia- the free encyclopedia, “InfraGard”, retrieved April 5, 2017 from: <http://en.wikipedia.org/wiki/InfraGuard>
- Worcester Regional Research Bureau (2003). Compstat and Citistat: Should Worcester Adopt These Management Techniques? (Report No. 03-01) Worcester, MA: Worcester Regional Research Bureau.
- Your Dictionary, InfraGuard - Computer Definition, retrieved April 5, 2017 from: <http://computer.yourdictionary.com/infraguard>.