

The book cover features a photograph of a modern building with a glass facade and a curved orange band across the middle. The title is written in large white characters on the orange band, and the authors' names are written in smaller white characters below it.

國土安全導論

陳明傳、駱平沂 著

D675.080
20121



國土安全導論

陳明傳、駱平沂 著

國家圖書館出版品預行編目資料

國土安全導論／陳明傳，駱平沂著．—初版．
—臺北市：五南，2010.07
面；公分．

ISBN 978-957-11-6012-2（平裝）

1. 國土 2. 國家安全

579.13

99010349



1PT7

國土安全導論

作 者 — 陳明傳（263.6） 駱平沂（508）

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇葵

封面設計 — P.Design視覺企劃

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02) 2705-5066 傳 真：(02) 2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市市區中山路6號

電 話：(04) 2223-0891 傳 真：(04) 2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07) 2358-702 傳 真：(07) 2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2010年7月初版一刷

定 價 新臺幣400元

國土安全乃為一門新興之學科，在全球的相關學術領域之發展中，實應以美國遭受911恐怖攻擊後，才漸次發展與形成其初創的體系。本「導論」擬以美國在此方面之最新發展狀態，以及援引跨國犯罪、跨國犯罪學（Transnational Crime and Transnational Criminology）、危機管理（Risk Management）等相關學說與理論，並引述國內、外相關之立法或因應之策略，綜合介紹此新領域之現狀與未來之可能發展。

我國在此方面的發展，當亦處於初始之階段，因此政府與相關之學術領域在發展此一議題時，亟需一些理論的支持與策略的參考。故而，希望以本書對於國內、外相關資料之整理與分析，能對我國在國土安全理論與實務策略的發展上，產生拋磚引玉之效果。

然而，國土安全之範疇，除了傳統國家安全的觀念之外，對於國家內部及人民生存構成威脅的因素，則實應尚包含危及社會穩定的經濟發展、金融秩序、生態環境、資訊安全、資源安全、恐怖主義、槍枝氾濫、疾病蔓延、跨國犯罪等天然、科技與人為災害。這些衝擊對於國家的發展，產生直接或間接的影響，故應皆歸屬國土安全之學術研究與其事故處理的範疇之內。

因之，國土安全之任務應著重於保衛國土免遭恐怖襲擊、強化國境與運輸安全、有效緊急救難及應變以及預防生化與核子襲擊。本書範圍包括法律、社會、行政、刑事、安全、犯罪防治、消防、交通、外事學科等領域，相信對於我國在研究此一新議題上，會有所裨益；進而期能對於我國國土安全實務策略之發展上，亦能作出些許貢獻。

作者深自期許本「導論」之面市，除了給此學術領域有興趣之研究者提供相關之初步資訊之外，亦期能對於我國國土安全維護與未來之發展有些許之裨益。作者才疏學淺，謹以愚魯之衝勁，不揣簡陋的蒐集相關資料集印成冊，盼望各方賢達不吝斧正與指教。

陳明傳、駱平沂 謹識

中華民國99年7月1日

Preface

The vital mission of Homeland Security is to secure the nation from the many threats, to lead the unified national effort and safeguard the country and preserve the freedoms. It identifies the goals and objectives by which we continually assess the homeland security related performance. And this new academic territory this author believes is initiated by the 911 terrorist attack to the United States of America.

The study of homeland security tends to attract people with practical goals. They seek solutions, not academic discussions. It is just an academic way of linking cause and effect but till now there is no single theory or institution is perfect to apply under every homeland security related problem or circumstance. A more valid criticism is that because homeland security is so interdisciplinary, a bewildering array of theories seems to apply. Therefore every field of science and engineering has its own set of theories that apply to specific homeland security related problems. But this author just tries to use a more comprehensive approach to integrate the transnational criminology and risk management theory into a tentative homeland security theorization. But still homeland security is a challenging field of study and need more researches to justify its validity and generalization or inference.

Furthermore, this author applies the homeland security practices and legislations from various nations. And hopefully these materials can provide the readers a big picture of this new science development worldwide.

Mark Ming-chwang Chen & Pin-yi Lo

第一章	國土安全之概念與緣起	1
▶ 第一節	國土安全之範圍與特性	3
▶ 第二節	911事件前後美國之國家安全觀與國土安全之新發展概述	8
▶ 第三節	美國反恐與災害防救的整合策略	21
▶ 第四節	跨國犯罪與恐怖主義之相關理論與學說	24
▶ 第五節	安全管理之原則及其在國土安全上之整合與運用	39
第二章	恐怖主義之類型與反恐之策略	49
▶ 第一節	恐怖主義與其發展暨東西文化之衝突概述	49
▶ 第二節	恐怖主義概念的特徵	53
▶ 第三節	恐怖主義之類型	55
▶ 第四節	全球對抗恐怖主義之策略面發展	60
▶ 第五節	全球對抗恐怖主義之法制與組織面之發展	68
▶ 第六節	我國反恐策略與法制之發展方向	92

第三章 美國國土安全之演進 117

- ▶ 第一節 前言 117
- ▶ 第二節 恐怖主義與國土安全之演進 118
- ▶ 第三節 911事件前美國國家安全觀——傳統之國土防衛觀 140
- ▶ 第四節 911事件後美國國土安全觀之新轉型與演進 142

第四章 美國國土安全關鍵基礎設施與相關之防衛措施 153

- ▶ 第一節 前言 153
- ▶ 第二節 國土安全關鍵基礎設施 155
- ▶ 第三節 國土安全防衛新思維與建立反恐怖主義融資活動
相關之新防衛措施 171
- ▶ 第四節 本章小結 177

第五章 國土安全、國家安全與情報 179

- ▶ 第一節 情報之定義、種類與我國情報系統概述 180
- ▶ 第二節 美國情報體系發展與國土安全 191
- ▶ 第三節 情報對國家安全與國土安全之影響 198

第六章 國土安全之執行與基本人權之保障 209

- ▶ 第一節 前言 209
- ▶ 第二節 「愛國者法案」對美國人民之影響 210
- ▶ 第三節 反恐法制與人權保障 214
- ▶ 第四節 國土安全發展之緣由與法制規範 217
- ▶ 第五節 本章小結 225

第七章 我國國土安全機制之建構與發展之研究 229

- ▶ 第一節 美國國土安全發展之過程概述 230
- ▶ 第二節 我國國土安全機制之發展 232
- ▶ 第三節 我國在國土安全維護的對應策略及其發展 245

第八章 結論暨國土安全未來之發展 267

- ▶ 第一節 美國國土安全的未來發展 275
- ▶ 第二節 我國國土安全的未來發展 285

第一章 國土安全之概念與緣起

美國幅員遼闊，經常遭受地震、颶風、龍捲風等天然災害的襲擊，冷戰結束後美國本土遭受恐怖襲擊，從1995年奧克拉荷馬州政府發生炸彈爆炸事件、2001年恐怖份子撞擊世界貿易組織大廈和五角大樓，美國開始實施自己的反恐計畫——「美國國內準備計畫」（US Domestic Preparedness Program, or Nunn-Lugar -Domenici Domestic Preparedness Program），其重點是因應核生化恐怖襲擊。在天然災害及恐怖活動威脅的同時，作為經濟與技術發展迅速、社會矛盾錯綜複雜的發達國家，美國的技術災害事故也經常不斷發生。

早於911事件發生前，美國早已思考恐怖主義之防範與因應，對於各種災害的應對過程中，美國建立了比較成熟的災害管理體系。特別是，成立於1979年的聯邦緊急救難署（Federal Emergency Management Agency, FEMA），經過20世紀90年代初的改革，總結出一套豐富的災害防救經驗，在後911時期仍可資反恐借鏡；像「美國國內準備計畫」的許多反恐措施都與災害管理有著密切的關聯，如進行特殊訓練、採購特種裝備、制訂計畫、規劃演練等。從這個意義上看，「美國國內準備計畫」在邏輯上，不論針對任何災害，皆是以現存的美國災害管理體系為基礎來建立的（曾偉文，民97：3）。

2001年9月11日的上午，恐怖份子對美國本土的政治和經濟中心雙子星大樓及國防部大樓發動前所未有的突擊行動，兩座大樓瞬間夷為平地，美國國防部大樓也部分坍塌。當時的美國布希總統說：「數以千計生命突然遭到邪念和卑鄙的恐怖活動殺害。」他強調這些攻擊不會損害美國的根基，也無法摧毀他們的決心。美國前總統布希誓言將會全力追緝元兇，對策劃和包庇恐怖份子的人，作出報復。布希總統在其任內第二次全國電視講話中強調，「美國人民團結一致，決心維持正義及和平。美國過去曾經光明正大抵禦敵人，這次我們也將會做到。」

恐怖份子史無前例的攻擊行動，造成難以估計的死傷人數，為此美國及世界各國大為震驚，都提高警覺加強安全維護工作。同時對於政府安全部門的重整與統一，加強事權的劃分，充實資訊設備及人才培訓，以利國家安全的維護。國土安全這個概念是經由這個歷史過程而發展起來的，因此，它是一個非常具有美國特色，且是「後911事件」特色的概念，它不但激發國土安全概念的發展，同時帶有濃厚「美國中心思想」的概念。（自由時報，民91，第10版）

911恐怖攻擊事件發生後，布希總統立即將反恐提升至「戰爭」等級，並成立國土安全辦公室統籌國家安全之維護，並在參、眾兩院支持下通過「美國愛國者法」（USA Patriot Act），賦予各項相關反恐職權（廖元豪，民91：273）；隨之亦通過制定「國土安全法」（Homeland Security Act 2002），並將花費400多億元，預擬要整併約20餘個機關及17萬9千餘公務人員，進行了美國聯邦近50年來最大組織變革，提升專責機關位階，成立「國土安全部」以因應反恐。（翁耀南，認識美國國土安全部成立與運作，台灣網法律）由於恐怖行動之發生，美國參、眾兩院通過之「美國愛國者法」，將反恐視為戰爭，廣泛授權進行反恐執法，侵犯人權聲音不絕於耳，亦造成許多人權團體及人民之批評，導致人民有「越反越恐」的論調。因此，政府所採取的反恐公權力要如何使人民減少「恐怖」的陰影，是很重要的課題。故如何使「國土安全」執法與「人權保障」取得平衡非常值得探討。

美國國土安全任務範圍包括：情報與預警、國境與運輸安全、國內反恐怖主義、保護美國國內重大建設與主要財務、防衛毀滅性威脅、緊急情況之準備與因應。美國政府因應反恐及災防之全民動員政策與作為，發布「國土安全之國家策略」（National Strategy for Homeland Security），旨在統合全民動員與組織美國之聯邦政府、州及地方政府、私人企業及美國人民，以協調合作與專注努力來維護國土安全，使免於恐怖份子攻擊。

為了瞭解美國這方面驚人的改變，應該從其歷史及政治要素做探討，兼及相關如群眾暴力、恐怖主義、大規模的內亂及相關國際事件等。美國為全面的改革做好準備並反省國家的安全機制，及美國在世界舞台中的定位。

暴力與恐怖主義並非全然源至於美國之境外，其中一個引起廣泛注意的暴力團體即是主要活動於美國南部的三K黨，其猖獗於南北戰爭之後。還有其他各種幫派或團體對種族、宗教及思想自由等之要求均對美國國土造成相當程度的威脅或迫害。另外，全球化主義，聯邦制主義的強化、各州州權爭取漸緩等，都對美國造成一定的安全上之影響。（Ward, et al., 2006: 3）

美國國會於 911 事件之後通過加強執法機構預防、偵查與起訴恐怖份子及其支持者的能力。美軍除了在全球各地進行反恐外，並從國家安全的角度加強飛航與國境安全，儲備各種醫藥來對抗各種生化恐怖攻擊、並強化對付大規模毀滅武器的能力、充實各種情報機構間的情資分享、同時採取必要措施來保護國內之基礎建設。因此，美國政府認為當前美國人民、企業以及政府領導者已跨越政策範疇的進行美國歷史上少有的合作。

第一節 國土安全之範圍與特性

壹、國土的意義

根據維基百科全書，「國土」就是一種領土（文化地理）的概念，在這領土內一個種族團體擁有長遠歷史及深刻的文化連結，因此常伴隨著某種特定的民族認同的起源。作為普通名詞，它僅意味一個人的起源國家。（<http://en.wikipedia.org/wiki/Homeland>）。簡言之，領土包括一個國家的陸地、河流、湖泊、內海、領海、領空，是主權國管轄的國家全部疆域。

貳、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）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（曾偉文，民97：1）。

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。（蔡庭榕，民96：222）

「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（蔡庭榕，民國96：222）。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。

(蔡庭榕，民96：222)「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。(朱蓓蓓，民96：21)

美國白宮於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。(Ward, et al., 2006：58)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（Office of Homeland Security, 2002: 3-6）。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。」（張中勇，民92：57）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。（Ward, et al., 2006: 57-81）

美國政府由於在911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。（張中勇，民94：128-129）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）三者在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也需要合作與聯繫協調，及有資源整合的必須性與時機。

例如，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）（<http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/usc.cgi?ACTION=BROWSE&TITLE=10USCSA>），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），並分下列二階段來執行：（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。（Ward, et al., 2006: 103-116）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。（Ward, et al., 2006: 108）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。

參、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。」（張中勇，民91：1-10）

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。（蔡庭榕，民96：224）

第二節 911事件前後美國之國家安全觀與國土安全之新發展概述

美國政府早在1995年，就相當重視國土安全的問題（美國政府自1995年起就對大規模毀滅性武器攻擊、核子擴散以及網路攻擊等國土安全威脅頗為關切，並陸續制定有關的國土安全政策，建立相關應變機制）；但