

從國土防衛探討恐怖攻擊下 我國應有之全民防衛動員



撰稿人：夏國華

摘 要

- 一、911事件後，恐怖主義攻擊對國家安全環境造成嚴重的影響，不僅成為各國重視的威脅，恐怖主義組織的跨國組織能力，及隱伏的滲透能力，高於一般犯罪組織的組織運作，不侷限於訴求本國境內進行，而是在國際知名地點，製造國際事件，透過無遠弗屆的媒體穿透力，強力凸顯政治的訴求，使許多國家難以有效因應與防範。
- 二、我國全民防衛動員準備原本係為因應戰爭發生，所建立一種動員全民資源支援作戰的準備工作。將國家的人力、物力、財力等由平時狀態轉為戰時狀態，使國力做最有效的發揮。
- 三、「全民防衛動員」一詞基本是我國獨創，而其成功關鍵必須以「全民國防」的意識及作為支撐，才能夠將「預防戰爭、國土防衛、反恐制變」的戰略構想賦予具體內容。
- 四、從國家安全的角度而言，我國推行全民國防為基礎的國防政策實有其必要性，而防衛動員是全民國防的具體實踐。
- 五、恐怖主義活動近年已走向國際化，對國家安全環境造成嚴重的影響，資訊科技的發達，使網路化國際恐怖主義組織獲得更易於發展的聯繫管道和工具，各國安全單位更難以有效防堵。

關鍵詞：國土防衛、恐怖攻擊、全民防衛動員、全民國防教育



壹、前言

邁入21世紀全球風險社會，不同往昔是一個急速發展和變化的年代，充滿不確定性及不可預測性，以及瞬息萬變與複雜的安全環境¹。長久以來，全球國家所面臨的最大危機與災難來自於敵對國家所發動的戰爭，然而近年來國家安全的威脅已不再侷限於傳統性的戰爭，而是被各種跨國恐怖組織所從事的恐怖行動取而代之。雖然大規模戰爭可能性降低，區域性衝突仍持續不斷的發生。甚至於以往屬於國家內部安全的威脅因素，逐步擴展到區域或全球地區，形成新的威脅因素²。「911事件」後，恐怖攻擊至今未曾止息，恐怖主義與恐怖攻擊對全球的危害日益增加，恐怖攻擊方式出現大幅變化，不以炸彈、放毒等方式實施恐怖攻擊，現在的恐怖攻擊是透過高科技的輔助，跨越空間、時間的距離進行恐怖攻擊活動。其跨國組織能力，及隱伏的滲透能力，高於一般犯罪組織的組織運作，不侷限於訴求本國境內進行，而是在國際知名地點，製造國際事件，由全球角度觀察，恐怖攻擊所帶來的威脅十分巨大，且往往有高度的媒體穿透力。除了寶貴的人命，包括經濟、社會、心理等層面都會受到影響。特定的恐怖攻擊，其影響甚至超越國界，對區域乃至全球造成衝擊³。恐怖主義活動不是一種戰術性的暴力，而是一種戰略性的暴力，是一種主要的政治暴力行為，目的在於以恐怖及恫嚇影響政治決策。恐怖主義的最大特色是以無辜人群為對象，無人能置身事外，恐怖主義者基於非理性宗教、民族、國家的狂熱主義而蔑視生命，不把人看成有血有肉的生

命，連自己的生命也不加以珍惜。

當前我國國防政策的基本目標為「預防戰爭、國土防衛、反恐制變」，為確保目標之達成，現階段之各項國防整備措施及建軍備戰作為，須仰賴國軍推動必要的轉型，建立一支彈性快速、高作戰性能，以及能夠滿足多元國防任務的現代化軍隊外，透過「國防法」與「全民防衛動員法」執行完整的動員法制體系，使全民國防落實於具體的行政與政策作為重。也由於恐怖主義組織與跨國組織犯罪之結合已越發明顯，因此反制措施必須將兩者結合，所以必須以全方位、總體性的思考，建構全民防衛的安全體系，發揮整體應變機能，落實全民國防，達成國土安全防衛目標⁴。本文擬從美、英、日、中等國的「反恐作戰」和緊急應變國土安全管理經驗，探討反恐作戰的發展趨勢，並歸納其特點，以作為我國以「全民防衛動員」支援國土安全防護的參考。

貳、威脅型態轉變與安全觀下我國全民防衛動員的轉變

當前各國政府面臨的危機和威脅迥異於過往，已跳脫出傳統安全界定的框架，而加入社會性、非軍事性、自然性、不對稱性、突襲性、次國家層級等非傳統安全因素。檢視911事件後16年來國際恐怖主義發展情勢，顯示恐怖攻擊已出現從文明衝突轉向更深一層的文明對抗、價值衝突的方向發展，國際社會已不易再發生如911事件的恐怖攻擊型態，本土型恐怖主義(Homegrown Terrorism)在美國強力的反恐戰爭後化整為零，衍生出來的新型恐怖主義有「本土化」與「個人化」之趨勢。藉由利

用具有保護色功能的本國籍人民發動孤狼型恐怖攻擊⁵，「廉價」、「高效」已成為當前恐攻手法最新趨勢。即小規模、大效益，鎖定重大慶典活動、人潮聚集處以及大眾運輸等關鍵基礎設施等進行恐怖襲擊，擾亂公共秩序、在人群中製造恐怖，其所產生的安全威脅效應具有示範渲染力，已引起全球對新型恐怖攻擊威脅防不勝防的震驚、恐懼和不安⁶。我國雖非聯合國會員國，也不曾有國際恐怖活動入侵攻擊的經驗，但基於人類安全、共同安全利益，我國仍支持世界各國的反恐行動。但在反恐怖主義行動上，仍秉於我國的立國精神，積極動員各項人力、物力，依照聯合國該項決議及歷年的相關決議，全力配合美國及國際的反恐行動，完成各項反恐怖主義措施。特別是恐怖組織往往都藉由跨國組織犯罪以獲得資金，並進行轉機、偷渡、走私危險物品等，這些都是我國可以協助打擊恐怖主義的著力點。國際反恐組織曾經在2003年的8月、9月、11月和12月間，四度向台灣提出警告，指稱台灣已經被「基地」鎖定⁷。雖然其可信度令人存疑，但由於台灣積極支持美國之反恐戰爭，不能完全排除受到攻擊之可能性，更何況，國際恐怖組織已形成全球化網狀架構，即使台灣不會遭到直接攻擊，卻有可能被利用作為對他國進行攻擊之中繼站、資金移轉或人員藏匿聯絡之根據地，甚或以我航機作為攻擊美國之工具。因此，台灣仍然有必要採取符合國際社會要求的反恐措施，加強對恐怖組織及其活動之情報蒐研，並加強國際情報合作，共同防制國際恐怖活動。避免台灣成為國際社會反恐缺口而遭到譴責或制裁，甚至是因為本身怠於採取反恐措

施而成為下手攻擊的對象⁸。

「全民防衛動員」一詞基本是我國獨創，原本係為因應戰爭發生，所建立一種動員全民資源支援作戰的準備工作。將國家的人力、物力、財力等由平時狀態轉為戰時狀態，使國力做最有效的發揮。為更全面整合政府及民間資源，以便提昇我國整體國土安全防護能力；行政院先後成立以防災救災、支援軍事作戰及因應重大危安事件及恐怖活動的「災害防救會報」、「全民防衛動員準備會報」、「國土安全會報」等三大會報，並依據不同人為破壞、天然災害等緊急狀態成立相關應變體系⁹。在執行方面，「防災」與「反恐」相關業務由行政院「災害防救辦公室」及「國土安全辦公室」負責，至於「全民防衛動員」業務由國防部後備事務司負責¹⁰。而其成功關鍵必須以「全民國防」的意識及作為支撐，才能夠將「預防戰爭、國土防衛、反恐制變」的戰略構想賦予具體內容。其所追求的目標是：「全民關注、全民支持、全民參與」，平時透過「全民國防教育法」的各項積極作為教育民眾，支持政府從事各項國防建設，喚起民眾憂患意識，落實全民心防，端正社會風氣；進入戰時狀態即依據「全民防衛動員準備法」，整合軍民之力量，建構生命共同體，擴展愛鄉、愛國之心胸，消弭統獨族群爭議，建立正確敵情觀念，以因應威脅國家安全的各種狀況¹¹。「國防法」第3條明確指出：「中華民國之國防，為全民國防。」「全民防衛動員準備法」第1條：「為建立全民防衛動員體系，落實全民國防理念，實施動員準備，保障人民權益，特制定本法。」因此，「全民防衛動員準備機制」



是實踐「全民國防」理念的具體作為¹²。既然我國國防為全民國防，那麼在全民國防的環境下，全民防衛動員機制在反恐工作中能做些什麼？以下將循三個面向加以探討。

一、全民防衛動員機制與國家安全法制規範的關聯性

我國為民主法治國家，不論政府各級機關或是民眾皆應遵守法律。在建立反恐的法律與組織方面，根據中華民國政府組織的精神，是中央集權制，這是與美國地方分權制度是不一樣的，所以中央與地方有法律依循的指導關係，易言之，對國土防衛工作，在條件上有便利的一面，現我國危機處法制歸納起可區分為重大國家安全事件、實際戰爭態、重大災難事件、緊急危難或財政經濟重大變故、平時的安全及治安事件等五大類型¹³。其具體措施概包括：在法上做好準備，跨越執法部門和國家安全機制及規章制之間的界線；制度化地分析各種風險，建起專責的分析機制；制定出一套特別的程序，一旦在緊急情況出現時，可以進行必需的動員；國防部必須擴大職能，增加在打擊災難性恐怖主義方面的作用，並向全社會提供強大的輔助性支持；此外，還需要發展反恐恐怖主義科技和戰術，鼓政府各機構手動，分享技術¹⁴。其中與國家安全有關的全民防衛動員機制有關的法律概述如後：

(一) 憲法：

國防是國家的防務，是保障國家安全、維護民族生存不可或缺的機制。而「憲法」中與本文相關的國防條文共有2條：第137條：中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。憲法增修條文第2條第4

項：總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬安全局。

(二) 國防法：

「國防法」是依據「憲法」第137條於2000年制定，該法第3條指出：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」因此，全民國防是以憲政為基礎，堅定國家認同；以軍事政策為核心，全民共同參與；以經濟建設為後盾，厚植國防潛力；以心理建設為動力，凝聚衛國意志，發揮全方位、全民參與的國防整體戰力，以籌建一支民眾信賴的國防武力。

(三) 全民防衛動員準備法：

取代「國家總動員法」的「全民防衛動員準備法」於2001年11月14日公佈，依該法授權訂定的「全民防衛動員準備施行細則」等相關子法，亦於2002年底前完成立法，而「全民國防教育法」的公佈更賦予推動全民國防教育的法源依據。顯然全民國防法制化已粗具規模，但仍有許多不足之處，有賴全民的關注、參與和支持，化法制為實際行動，才能使全民國防的工作臻於完善。

(四) 緊急應變與全民防衛動員體系結合：

為講求戰時與平時的緊急應變相輔相成，政府將「災害防救」、「民防」、「緊急醫療」、「傳染病防治」、「核子事故應變」及「反恐怖攻擊」等應變體系與「全民防衛動員體系」相互結合，俾便事故發生時，能適時運用動員體系所積存的能量，協助應變。目前除「反恐怖行動法」尚在立法

院審議中，其餘相關法規均已建構完成。

(五) 國家安全法第3條：

人民入出境，應向內政部警政署入出境管局申請許可。但有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者得不予許可。

(六) 機關組織法

1. 國家安全會議組織法第2條：國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關；同法第4條：國家安全會議出席人員如左：副總統；行政院長、副院長、內政部長、外交部長、國防部長、財政部長、經濟部長、政院委會主委、參謀總長；國家安全會議秘書長、國家安全局長。總統得指定有關人員列席國家安全會議。

2. 國安局組織法第2條：國家安全局屬於國家安全會議，綜國家安全情報工作及特種勤務之策劃與執行；並對行政院海岸巡防署、國防部軍情局、電為訊發展室、憲兵司令部、內政部警政署、法務部調查局等機關所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責；第17條：國家安全局為統合協調國家安全情報工作，得召開國家安全情報協調會報，由國家安全局局長擔任主席，各有關情報治安機關首長出席，必要時得邀請其他有關機關人員席。

二、全民防衛動員機制與全民國防理念的關聯性

從國家安全的角度而言，我國推行全民國防為基礎的國防政策實有其必要性，而防衛動員是全民國防的具體實踐。另為落實全民防衛

的理念，依據「全民防衛動員準備法」，核心概念為「動員」，是「統籌策畫全國人力、物力、財力及科技等動員能量，以備平時支援災害防救，戰時支援軍事作戰」，也就是透過一定動員程序，將平時累積於民間的力量，於戰時或發生重大災難時，交由國防部門統籌運用¹⁵。雖然全民國防在維護國家安全上扮演重要角色，但要貫徹卻相當不容易。關鍵在於要動員全民力量，必須先獲得全民支持，如果不能建立全民的國防事務共識，或縱有共識卻普遍缺乏實踐能力，很容易淪為口號與空談。而國防共識的建立與技能的養成，必須依靠系統性的教育才能完整有效。而全民防衛動員體系要能發揮功能，如何普遍建立全民防衛動員意識將是主要的關鍵，「全民國防教育」將扮演非常重要的角色，期望透過系統性的教育，讓國民均能建立維護國家安全的共識，並具備基本防衛技能，才能在國防有需要時順利投入，在不同崗位各盡其責、奉獻所長。

(一) 全民國防的意義：

現代的國防就是全民國防，主要表徵為有形與無形戰力的結合。一個國家要能生存的必要條件，必須具「綜合國力」，包括政治、軍事、經濟、社會…等全民防衛力量，國防力量不單是靠軍人來打仗如此簡單，而是全國人民共同的責任，須讓全體人民瞭解國家戰略、國防政策、軍事戰略以及三者之間的關係，並應對國防武力的建構具宏觀認識，包含瞭解敵情威脅，犯我模式及防衛需求等。然後以憲政建設為基礎，軍令、國家認同與軍事建設為核心，以經濟建設為後盾，厚植國防潛力，以心理建設為動力，凝



聚保衛國家的意志，建立總體綿密的國防體系。總言之，全民國防在架構上具有三個核心：以憲政建設為第一核心，以軍事建設為第二核心，心理建設為第三核心，即使人民的價值有差距，當這三個核心結合在一起，就能展現出共同的全民國防概念¹⁶。

(二)全民國防時代背景：

「全民國防」在政府多年來一直大力提倡，在國內出現的頻率迅速增加。尤其在1996年台海危機之後，更受各界重視，並認為「全民國防」是以軍民一體、文武合一的形式，不分前後方、平時戰時，將有形武力、民間可用資源與精神意志合而為一的總體國防力量。推動全民國防教育的意義在於強化整體國防安全的基礎，「納動員於施政、寓戰備於經建、藏熟練於演訓」，使全國民眾建立「責任一體、安危一體、禍福一體」的共識，也唯有支持「全民國防」的政策，才能確保國家安全與生存發展，達到全民關注、全民支持、全民參與的共識。對「綜合國力」的提升，發揮最高效益，是全民國防的最高理想¹⁷。而為了配合「國防法」的施行，「全民動員防衛準備法」於2001年完成3讀並公布實施；此外，行政院於2002年6月依法成立了「行政院動員會報」，由行政院長親自擔任召集人，同時在「行政院動員會報」下成立了精神、人力、物資經濟、交通、財力、衛生、科技、軍事等八個部會級動員會報，結合行政組織運作，發揮全民總力量，儲備動員能量，已是時勢所趨，「全民國防」絕對不再是一句口號，也不是空談原則的理想，而是能夠因應

各項非傳統安全威脅，並融合防衛動員機制實踐而成的國防政策。而「動員準備」更是落實「全民國防」的重要方式。換言之，全民國防不僅是由理論所形成具體的概念，更是倍增國力的實務。

(三)建構全方位、整體性全民防衛安全體系：

由於全球化趨勢的發展，現代國家安全威脅來源逐漸擴大，涵蓋多種面向。我國現階段的國防政策以「預防戰爭、國土防衛、反恐制變」為基本目標，透過「國防法」與「全民防衛動員法」等立法，建構完整的動員法制體系，使全民國防取得法源依據，並落實於具體的行政與政策作為中；另一方面，美國911恐怖攻擊事件後，一種嶄新的威脅模式已經來臨，所以必須以全方位、整體性的思考，建構全民防衛的安全體系，透過政軍協同合作，有效整合國內災害防救、傳染病防治、輻射災害應變、反恐怖行動等緊急應變體系，建立綿密、完備的全民防衛安全體系，產生足夠的動員能量，建構國土安全網，達到國土防衛、平戰一體目標，使全民國防紮根落實¹⁸。此外，為能因應共軍可能對我國實施的特戰破壞、滲透攻擊、非正規戰等戰法，亦必須建立早期戰爭預警系統及高效率聯合作戰機制與戰力，提升資訊、電子戰攻防能量，強化快速反應能力與後備動員戰力以維護國家和人民的安全。

三、全民防衛動員機制與國家安全戰略體系的關聯性

考量目前兩岸軍事情勢以及各種緊急事故及恐怖攻擊對社會、經濟造成之衝擊，且在綜

合國家安全的概念架構下，國家安全不再是單純的軍事問題，其涵蓋了所有可能涉及國家生存的問題。伴隨冷戰時代戲劇性的到來，以及全球化與資訊科技革命的浪潮，不論國際間、區域間，以至國家安全議題，皆發生重大的轉變。國際戰略環境變化不斷，面對變動的國際社會，各國的國家安全內容也逐漸多樣化，過去強調的軍事因素已不再是唯一的考慮，經濟安全、環境、資訊網路等對安全之影響力日益提升。為因應非傳統安全威脅行政院於2003年7月28日「行政院全民防衛動員準備業務會報工作檢討會」中，提出建構以全民防衛動員準備體系為支援主軸之國土安全機制，規劃災害防救、傳染病防治、輻射災害應變、民防、緊急醫療、反恐怖行動等體系與全民防衛動員準備體系相結合之具體作法。期有效整合各應變體系，將全民防衛動員準備體系所積儲之動員能量釋出予各項緊急事故應變體系，俾發揮整體應變機能，提升未來處理各式緊急危難之效能。

(一)整合三大會報機制，支援軍事作戰：依據「全民防衛動員準備法」及「災害防救法」規定，現行地方政府共設有「直轄市、縣(市)動員準備業務會報」、「全民戰力綜合協調會報」及「災害防救會報」三大會報，將人力、物力、財力予以有效整合¹⁹，藉由「全民防衛動員會報」如附圖1所示是強化聯合指揮、協調分工、緊急應變等機制功能，俾利資源共用，落實平時支援災害救援，逐步建構與軍事防衛同等重要的心防與民防體系，配合軍事動員戰時滿足軍事作

戰之機制功能，達到平戰相容、軍民結合之目標，有效支援軍事作戰。現況由各會報秘書組建立協調聯繫管道，以定期年度召開會議方式，建立聯合運作模式，並於災害發生或有發生之虞及戰爭時，統籌調度轄內相關資源，以最快速度協調相關人、物力支援，遂行災害搶救及支援軍事作戰之任務，達到最佳救災成果。

(二)戰爭與安全威脅型態的轉變震驚全球的911恐怖攻擊事件被形容為「21世紀珍珠港事件」的災難，此事件不僅使美國的防禦戰爭策略必須全盤檢討，也為所有的國家上了一課，從美國遭遇恐怖攻擊事件中，可以看出單靠軍事防衛力量是不足的，必須靠全民防衛的力量，才能夠真正達成維護國家整體安全的目標。根據美國國防部公佈的四年期國防總檢報告對未來國際戰略情勢的分析指出，不確定性與突發性將是安全威脅的主要特徵，安全威脅的重點也將從單一威脅轉變為多元與複雜。威脅來源甚或戰爭的發動也不單純是來自國家，戰場也不限於領土，網路也將成為戰場。因此，未來國防建設應從平時狀態的計畫作為，轉變為可快速調整的計畫。²⁰事實上，也不只是美國對安全情勢的分析是如此，中共公佈的國防白皮書，在有關安全情勢的分析也認為，國際社會面臨的安全威脅日趨綜合化、多樣化和複雜化，除了傳統性安全問題外能源資源、金融、信息和運輸通道等方面的安全問



全民國防

題上升、國際恐怖勢力猖獗，重大恐怖事件不斷發生，自然災害、嚴重疫病、環境惡化、國際犯罪等跨國性問題危害越來越大。²¹安全威脅型態轉變了，戰爭型態也改變了，面對這種「複合式危機」的威脅²²，各國都在推動新軍事變革因應，美國的「軍事轉型(Military Transformation)」，以及中共的新軍事變革，我國國防部推動的精實案、精進案的國防改革，基本上都是著眼於現代

戰爭型態轉變與安全威脅的複雜化，其根本的目的就是希望能夠厚植國防潛力，提升戰力。全民國防是國家求生存的一種戰略，而全民防衛動員則是全民國防的具體實踐作為；臺澎防衛作戰具有「同島一命」的特質，戰爭一旦發生，就沒有前方和後方的分別，因此必須建立全民團結的憂患意識，運用軍民一體的力量，共同防衛家園²³。

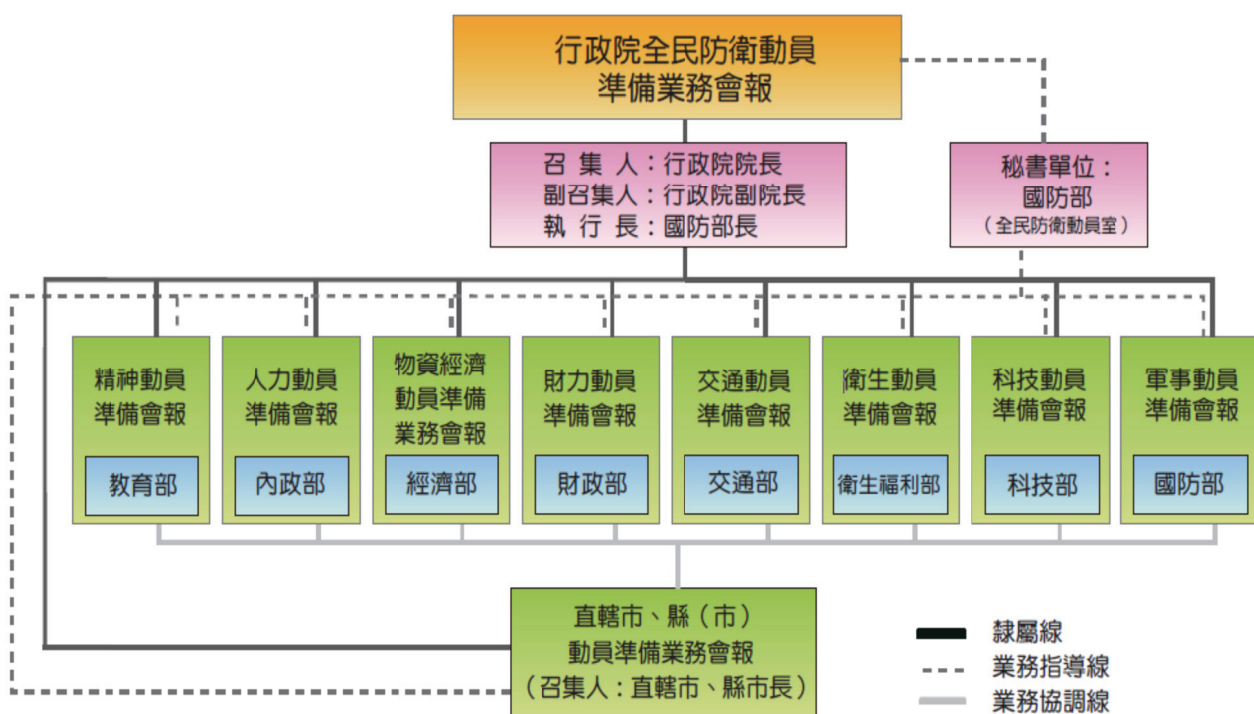


圖1：全民防衛動員體系圖

資料來源：有關〈全民防衛動員體系圖〉，參閱中華民國「國防報告書」編纂委員會，《中華民國104年國防報告書》(台北市：國防部，2015年10月)，頁154。

四、小結

「全民國防」乃21世紀世界各國國防發展之主軸，也是檢驗國家面臨外患時，能否禁得起戰爭考驗之必要機制²⁴。基於全民國防教育的重要性，我國於2006年2月1日開始實施《全民國防教育法》，從此依法國民都有受國防教育的義務與權利；以確保國家各階層人士均能接觸到國防教育的薰陶，並培育愛國意志、防衛意識及能力，有效實踐全民國防。這對我國國家安全而言，實具重要的意義。而全民國防建構就是在著重如何透過防衛動員體制，整合軍民資源與功能，充分運用全民資源，達成平戰結合目標²⁵。基本上，我國建立災害防救體系以全民防衛動員準備與災害防救體系之整合構想，包含全民防護(防救災害)及全民防衛(自衛自保)，期能融合於平、戰時軍民總體戰力，以整體防衛優勢，兼顧安全防護及決戰求勝，參考美國911事件的處理經驗，及歷次重大災變的考驗，我國緊急應變體系透過法規制定、應變計畫頒布與狀況演練的方式，各項機制與能力已大幅提升。

參、美、英、日、中共及我國執行反恐應變機制現況

在許多國家早已有反恐單位或機制，911事件後，各國有鑑於隨時可能發生的恐怖攻擊危機事件會威脅到國家安全與國家利益，西方先進國家紛紛強化國土安全與國家安全機制，以提高防範恐怖攻擊的能力。國土安全機制主要作為有效運用與調度國家資產，以預防並抵抗恐怖攻擊危機之重要環節，並整合國土安全防護國家策略環境，強化防災能力及緊急應變

管理，達到發揮資訊整合、事權集中、反應快速及統一運用資源之效能²⁶。檢視美國紀念911的規格和儀式，可以看到美國人民將「忘戰必危」化為實際行動來實踐。日本每年在廣島和長崎核爆日都有大規模的紀念活動，凸顯日本人民牢記核彈的災難，也是實踐「忘戰必危」的道理。「他山之石，可以攻錯」，因此參考美、英、日、中等國的「防恐作戰」和緊急應變國土安全管理經驗，讓全民國防共識理念向下扎根，落實在日常生活中，為我國國防安全建立新的里程碑。

一、美國

(一) 反恐法規建置：

美國於1992年通過法案，賦予聯邦政府對在國外攻擊美國公民及設施之犯罪為管轄權，並授權聯邦調查局在海外進調查，得將違反美國法的恐怖分子及其罪犯引渡回美國本土接受審判。並於1996年4月通過「反恐主義與有效死刑法」，加重對發動、資助恐怖活動者的刑罰，亦規範對生物戰劑之管制，嚴格要求對研究用生物藥劑的運輸與儲存安全。1996年修訂「移民與國籍法」，增加美國移民官員對涉及恐怖活動者驅逐與遣返的權力，減少對恐怖份子使用大赦的機會。2001年通過「授權使用武力」之決議，並於同年10月26日通過「提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」(簡稱「愛國者法案」)，同11月13日發佈軍事命令。2001年9月，美國議院通過「2001年打擊恐怖主義法案」，擴大聯邦調查局電監權，啟用「電子信件監控系統」，該法授權全美94名聯邦檢察官得命「司法部」、



「財政部」及「國務院」所屬執法機關，運用該系統及附屬軟體偵查犯罪。2002年5月8日，美國議院通過修改「外國人情報監視法」對電監之規定，放寬其適用範圍，使美國執法機關得以對外國人進監聽，而非僅限於與恐怖組織有關者，或為外國政府進行情報工作者。2003年4月3日司法部著手進草擬「2003年恐怖分子身份辨識法」，又稱「第2愛國者法」為有效發現、搜查、訴追、預防、對應恐怖動的發生，未來美國執法部門將可援引本法強制採集可疑分子的DNA建檔管理。

(二) 專職反恐戰略與決策單位：

美國政府在911事件後，為有效因應恐怖主義攻擊危機事件等非傳統安全威脅之挑戰，積極建構國土安全機制，頒布一系列「國土安全總統令」；2002年11月制頒「國土安全法」(Homeland Security Act of 2002)；於2003年1月24日正式法成立「國土安全部」，以專責並強化反恐效能。從此美國反恐單位就定調國內由「國土安全部」主導、國外則由CIA負責。美國為使反恐安全體制一元化，並集中集體與提高反恐效能，於2003年1月24日正式法成「國土安全部」，將美國與反恐業務有關之22個單位計17萬名員工納入為一個「部」級單位，運用將近400億預算，以專責並強化反恐效能。國土安全部下設五個部門，(1)國境與運輸安全部門：負責全美國之邊境及運輸安全、(2)緊急事故準備及應變部門、(3)科學與技術部門：化學生物放射性與核子反制措施、海岸巡防、總統安全維護、(4)資訊分

析及基礎建設保護部門、(5)行政管理部門等，其統一協調美國各執法及反恐相關單位在美國境內之工作，並指揮及督導全國各州之反恐工作²⁷。2003年5月1日正式成「恐怖威脅整合中心」，直屬中情局局長督導，該組織主要功能在重新定位邦調查局及中央情報局之反恐分工，加強機關間互動、情報分享及反恐人員職司任務減少疊床架屋之功能。2004年12月通過《情報改革與預防恐怖主義法》(The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, RTP AI)作為法源依據，進行國家安全情報體制改革，成立國家反恐中心(National Counterterrorism Center, NCTC)統合反恐情報；建構情資融合中心(Fusion Centers)，強化有關恐怖主義、公共安全、緊急應變等安全威脅情報分享機制²⁸。

(三) 應急指揮體系：

美國應急管理工作起步較早，於1979年成了聯邦緊急管理總署(FEMA, Federal Emergency Management Agency)，專門負責應急管理工作，並發展一套「整合性危機管理系統」(Integrated Emergency Management System, IEMS)綜理全國各類型危機，在「911」之後，2003年美國在FEMA的基礎上成立國土安全部(DHS, Department of Homeland Security)，重點加強了防恐反恐的職能，形成涵蓋各類突發事件的應急管理體系。2004年美國發佈了國家突發事件管理系統NIMS(National Incident Management System)和國家應急預案NRP(National Response Plan)。根據事件複雜性如影響範圍和嚴重程

度等，NIMS將突發事件分為五級，第五級為最輕微的事件，第一級為最嚴重的事件，第五級和第四級突發事件影響範圍為市縣，由當地政府(縣和市等)負責；第三級突發事件影響範圍為州一級或者大城市，由州政府指揮協調處置；第二級和第一級突發事件影響範圍為州一級或者國家層面，由州及聯邦政府協同處置²⁹。

(四) 執行反恐任務：

情報是反恐的核心，國外由中央情報局(CIA)負責，國內由聯邦調查局(FBI)負責，主要功能在於蒐集、研判恐怖組織動向，恐怖攻擊預警，甚至結合武裝部隊對恐怖組織發動主動打擊。美國防部成反恐怖突擊隊以協助打擊恐怖攻擊，包括美國軍三角突擊隊(Delta Force)、海豹特戰部隊(SEAL)、海軍陸戰隊艦艇反恐安全部隊(FAST)等。司法部成反恐工作隊(JTTF)，與聯邦及一些主要城市之執法機構合作，各地工作隊需得到法院允許即可進監聽。此外，美國聯邦調查局、中央情報局、秘勤局也成專門反恐怖突擊隊，美國各大城市警察局亦建反恐特警隊(S.W.A.T)。

二、英國

(一) 反恐法規建置：

911之後配合聯合國的呼籲訂頒反恐法有：2001年10月10日生效的「聯合國打擊恐怖主義規則」。及2001年12月20日生效的「反恐怖主義、罪行和安全法案」。該法具有域外管轄權，凡在英國境內的所有人士(包括外國人、任何法人)，與英國境外所有英國公民、英國屬地公民、受英國保護之人

士、任何依據英國境內法而成的法人，均適用本法。

(二) 專職反恐戰略與決策單位：

英國政府於2010年5月12日成立國家安全會議(National Security Council, NSC)，設置「國家反恐安全辦公室」(National Counter Terrorism Security Office, NCTSO)、以及「國家基礎設施防護中心」(Centre for the Protection of National Infrastructure, CPNI)，統籌國土安全與反恐事宜。強化國家安全機制、建構情報整合平臺，其目的在確保政府面對各類國內、外威脅時，能迅速做出正確決策、採取行動，有效解決各類安全威脅。對於反恐怖活動之情資，係由動員安全局局長統合並受內政部督導。威脅預警情報必須經由內閣辦公室反恐活動主管轉呈。內閣辦公室之安全情治作業業務召集人，負責主管協調政府各單位之反恐怖活動作業，其職責包括事前之預警、防範與反制，以及事後之應變、損管及救護，依據分工原則及英國政府組織架構，其須接受內政大臣之直接督導³⁰。

(三) 應急指揮體系：

「911」事件迥異於傳統恐怖攻擊模式，恐怖份子根本不在乎自己的生命，以詳細之計畫、堅定之決心，只求人員傷亡、財物損失最大化。有鑒於此，2004年英國迅速立法通過公民應急法(Civil Contingency act)，這個法令主要分為兩個部分，第一個部分建立英國緊急應變架構，將消防單位涵蓋在緊急服務類別之下而與其他相關救災組織共同合作應變重大事故災害。第二個部分，規定



了英國緊急命令(UK Emergency Powers)使用在處理重大緊急事故之時，可以制定特別的緊急法令以取得緊急限制人員權利的法源依據。公民應急法重新定義緊急事故、明確區分參與應變的政府組織之角色與責任、賦予強制權等，應變體系一樣分三級：中央、區域、地方(National、Regional、Local)，在中央政府內成立公民應急秘書處(Civil Contingency Secretariat)，負責指導、協調政府各部門、整合應變計畫、資源、跨部會溝通等等，職司緊急事故整備、應變、復原工作³¹。英國基本分成英格蘭、蘇格蘭、威爾士和北愛爾蘭等四個區域，區域級的應急管理機構主要是中央政府大區辦公室下屬的大區抗災團隊。地方在應急管理體系中通常以警區為單位闡述。一個警區往往由2~3個郡組成，有的郡會跨兩個警區。地方應急管理機構主要有：地方政府所屬的民事緊急事務處，應急規劃處，各個一類回應者及二類回應者。此外，在地方的每個一類回應者機構內，建立「金、銀、銅」三級處置機制。「金級」是戰略層，主要負責制訂方針、策略、長期規劃，調度應急資源；「銀級」是戰術層，主要負責應急處置的組織與協調；「銅級」是操作層，具體負責事件發生現場有關處置措施的執行。三個層級的組成人員和職責分工各不相同，通過逐級下達命令的方式共同構成一個高效的應急處置工作系統³²。

(四) 執行反恐任務：

情報是反恐的核心，主要功能在於蒐集、研判恐怖組織動向，恐怖攻擊預警，甚至結合武裝部隊對恐怖組織發動主動打擊。

英國負責反恐任務執行由英國情治機構及軍方特種部隊分層負責，由英國安全局負責國內、秘密情報局海外軍情處(MI6)負責國外與政府通訊總部負責對現行恐怖組織進行監控，並將反恐責任由倫敦員警廳移交到新成立的國家打擊犯罪調查局(NCA)手中。英國軍方由陸軍成空降特勤隊(Special Air Service，縮寫：「SAS」)執行反恐任務，包括：隱蔽偵察、反恐、直接行動和人質營救等。SAS目前由第22空降特勤隊、第21空降特勤隊以及第23空降特勤隊三個團組成³³；因它為軍事之單位，故只有在英國警政單位，無法掌控之恐怖事件發生時才能啟動。其成員必須經過心與身體方面的嚴格訓練，並且在醫療、語言、射擊、通訊科技之運用上均有相當程之基礎，以快而有效的對抗恐怖份子。除此之外，英國亦有下單位從事對抗恐怖主義之活動、皇家海軍(The Royal Marines)，保護海油田設施；2、特殊船舶隊(Special Boat Squadron, SBS)，保護船隻及沿岸設施，避免招恐怖攻擊；3、皇家奧斯特警察(Royal Ulster Constabulary)，長期的對抗北愛爾蘭恐怖活動；4、倫敦首都警察之反恐怖主義小隊(Anti-Terrorist Squad, London Metropolitan Police)；5、各警察單位亦有相對於SAS之組織稱為D11，在請求SAS之軍方支援之前，由其處或狙擊恐怖份子。

三、日本

(一) 反恐法規建置：

「911事件」後，日本國會迅速通過政府制定之恐怖主義特別措施法：於平成13年11月2日法113號公布(平成15年10月16日

修正)³⁴，該恐怖活動特別措施對策法案以協助支援救難活動、搜救助活動、難民救助活動及其他必要措施為主，並未及恐怖主義定義，亦未明定積極性抗制之職權，此係日本反恐法制與其他國家最大同處。本人確認法：對於提供資金資助以脅迫公眾為目的之犯罪為組織或個人者，科處刑罰制裁，屬於恐怖活動資金對策相關法案之一。破壞活動防止法：規範無差別大量殺人團體(無特定目標、無辜)之法。領域警備法：促使自衛隊得以有效執領域警備工作。修訂自衛隊法，針對重大治安事件、游擊隊攻擊事件、恐怖活動等，自衛隊得使用最低程之必要武器進行鎮壓³⁵。

(二) 專職反恐戰略與決策單位：

日本政府於2013年12月4日，成立國家安全保障會議，強化國家安全機制及整合情報機關。於2015年12月8日成立反恐情報蒐集機制，首相官邸成為反恐的指揮塔，致力推動各項反恐對策。其國內行政系統由首相直接領導「內閣安全保障會議」，並下設「恐怖主義對策本部」，作為處理突發事件的危機管理小組，亦即強化內閣安保會議。而國會系統由「恐怖主義對策特別委員會」及「有事法制特別委員會」提供國民表達意見的管道；並針對反恐機制迅速制定「恐怖主義特別措施法案」³⁶，並在「中央防災會報」下增設「防災大臣」職務，負責統籌跨部會之災害防救業務，提升原隸屬於國土廳之防災局為防災總括擔當，在既有之防救災體制下，擴大防救災強化國土安全³⁷。為防止恐怖攻擊於未然，日本政府之國際組織

犯罪等暨國際反恐對策推展本部³⁸，於2004年12月，決定實施「有關防止恐怖攻擊於未然之行動計畫」。其反恐情報蒐集機制主要有三個機關，(1)首相官邸下設「國際反恐情報蒐集、統籌幹事會」，由外務省、防衛省、員警廳、公安調查廳等局長級幹部組成，官房副長官杉田和博任主席。(2)內閣官房下設「國際反恐情報集約(統籌)室」，負責協調各省廳的反恐情報。(3)外務省下設「國際反恐情報蒐集小組」，負責掌握「伊斯蘭國」等國際恐怖組織的情報動向。

(三) 應急指揮體系：

- 1.內閣情報調查室：為日本國家政策性之情報蒐集、分析、調查單位。
- 2.法務公安調查廳：1952年7月21日設，旨在配合日本破壞防止法的施行，對破壞團體進調查以及行政處分而設的行政機關。
- 3.警察廳：防範槍械、走私、販毒、網路駭客等跨國性犯罪問題。警察廳擴大警備編制，以防範與偵查高科技犯罪與國內恐怖活動，及因應犯罪案件趨於國際化、組織化、殘暴化、科技化之新型態犯罪，計畫成立類似美國的FBI，直屬國家層級的全國性搜查執機構，以統一事權。另重新檢討警編制擴大警備任務，削減機動隊，而擴大警備、生活安全部門編制，估計全國生活安全部門與刑事部門將分別增加1500名與800名警力等。
- 4.海上保安廳：維持海上治安、執行相關法令與反恐任務、確保海上交通安全、



海難事故救援、海上防災及維護海洋環境之安全、與國內外機關加強繫與合作。

- 5.內閣情報集中中心：為強化部會間情資交流與提升首相官邸危機處理功能，加強情治機構間資訊聯繫體制，警察廳、外務省、防衛廳等相關部會間加強橫向情報聯繫管道，相關機關之情報統一集中於「內閣情報集中中心」。另一方面成「日本外國人犯罪資全國網管系統」，掌握日本國內之外籍集團與人員的基本資料，瞭解犯罪集團資金運作動向。
- 6.東京警視廳成立「組織犯罪對策本部」：人員編制約700名，針對外籍人士組織犯罪事件日趨嚴重，將分散於刑事部、國際搜查課、國際組織犯罪特別搜查隊等相關部門之外籍人士犯罪業務加以整合³⁹。

(四)執行反恐任務：

將恐怖攻擊事件防堵於未然，無庸置疑地是最重要的對策，然而萬一不幸仍發生恐怖攻擊時，則應盡可能將損害降至最小限度內。因此，日本員警當局在8個都道府縣員警本部(即北海道、東京都警視廳、千葉、神奈川、愛知、大阪、福岡、沖繩)設置具有來福槍、特殊閃光彈等裝備之特勤部隊(SAT)。此SAT係於有劫機事件、佔據重要設施事件等重大恐怖攻擊活動，或是發生使用槍械之事件時，立即出動以確保被害人或相關人士之安全，同時力圖鎮壓犯罪事態並破獲嫌疑犯等，為其主要任務。

四、中共

(一)反恐法規建置：

1997年10月實施的新刑法，就已經將恐怖組織寫入刑法之中；2001年12月，「911事件」後通過了刑法修正案，增設了資助恐怖活動罪名，強化對於組織領導恐怖組織犯罪的懲罰力度；2011年4月，刑法修正案中又增設恐怖活動犯罪為特殊累犯；2011年10月，全國人大常委會通過關於加強反恐怖工作的決定，明確定義恐怖活動，且對有關主管機關以及涉恐財產的凍結加以規定。2012年3月，刑事訴訟法修正案對恐怖活動犯罪的追訴、管轄、會晤律師以及違法所得沒收程式方面亦進行了系列單獨規定，以適應打擊恐怖犯罪活動需要⁴⁰。2014年10月27日，中國最高立法機關首次審議了《中華人民共和國反恐怖主義法草案》，並於2015年12月27日中國全國人大常委會會議中通過草案，規定了中國預防和打擊恐怖主義的權力與責任、實體與程式。

(二)專職反恐戰略與決策單位：

中共當前在反恐作為上，在中央成「國家反恐辦公室」—「反恐協調導小組」⁴¹，由總書記習近平任小組長，政法委書記孟建柱，公安部長郭聲琨等負責；實際負責人為「國家反恐辦公室」副主任、公安部反恐局局長李偉。「911事件」後，中共在公安部設「反恐怖局」，專門負責研究、規劃、指導、協調、推動全國的反恐怖工作；各地特別是大城市，也相應加強反恐怖專業機構和的建設，一些地方還組建反恐部隊，配備警用直升機⁴²。以北京為例，市、區級政府部門也成反恐協調領導小組，惟基層尚無相應

機構。

(三) 應急指揮體系：

中共從國家到地方都制定相關防範和處置恐怖襲擊事件的工作預案，建和完善應急指揮體系和快速反應機制；初步設想，省級反恐局專職所轄地方或領域的反恐工作。而每一個單反恐機構將分「反恐情報」、「反恐行動」部分。許多城市根據相關預案，開展反恐綜合演，依據「國家反恐辦公室」制定之「反恐演習評估實施辦法」評定雙方勝敗⁴³；提高反恐怖實戰能力和水準。在各、自治區、直轄市級公安機關也可成專門的情報處(室)，在上級情報機關的領導下工作，主要負責當地情報的搜集、處理和運用，並指導下級的情報工作。由中央「國家反恐辦公室」、「公安部反恐局」到各市正在籌備中的「公安廳反恐局」，一條鞭作業，期能迅速反映情報、正確處。

(四) 執行反恐任務：

中共中央賦予「武警」反恐怖鬥爭的新任務，按中央軍委「反恐、制恐」要求，積極組建反恐專業部隊，開展針對性課題研及提升武器裝備保障，將反恐鬥爭特點及戰法研究為訓練工作重點。2002年2月5日，中國大陸首支武警反恐部隊正式在上海浦東成立，反恐怖部隊將擔當起反劫持、反爆炸、反生化等特殊任務⁴⁴。此後，東、京、重慶等地亦先後建反恐部隊。早在1982年，在國際恐怖活動猖獗、劫機事件頻發的形勢下，中共就組建「反劫機特種員警部隊」。2001年「911」事件之後，面國際和國內的新局勢，中國大陸的反恐實斷增強，並初步建一

整套的反恐機制；這套機制僅僅是針對反恐，而是全方位、多域遍佈全國⁴⁵。此外，共軍應急機動作戰部隊亦有緊急處置與迅速馳援之任務⁴⁶，顯見反恐作戰是共軍與武警的重要任務之一，惟武警部隊仍是反恐作戰的主要。

五、我國執行現況

(一) 反恐法規建置：

台灣內部對於恐怖主義之立即威脅有所保留，認為恐怖主義直接攻擊之可能性不大⁴⁷。然而，身為國際社會一份子，自不能置身於世界反恐怖行動及維護國際和平之外。故應積極配合建構相關反恐怖行動作為及完備法律制度，明確規定恐怖行動為重大犯罪行為，並加強與國際反恐情報交流，俾與世界各國建立合作關係，以有效防制恐怖行動⁴⁸。恐怖分子在台灣少有活動紀錄，且未發生重大恐怖攻擊事件，然政府基於國際壓力、體察生存環境，選擇參加世界反恐陣營，政策上乃採取制定反恐專法因應，行政院即分別於2002年及2007年研擬「反恐怖行動法草案」送請立法院審議，惟皆未完成審議。在反恐專法未通過前，為維護國際防制洗錢組織之會籍及配合國際反恐怖行動合作需要，通過洗錢防制法部分條文之修正。又因總統、副總統與特定人士係維持政府指揮運作之中樞，常成為恐怖行動的目標，國家安全局本於職權規劃特種勤務以確保其安全維護，制定特種勤務條例。

(二) 專職反恐戰略與決策單位：

法務部日前擬定完成了「反恐怖行動法」草案，研議由政府部門設立專責反恐



機構，以因應重大恐怖攻擊事件。我國在2004年推出「反恐怖行動組織架構及運作機制」，採「雙軌一體制」的設計，其分工是由國安會負責情報整合及情勢研判，另由隸屬行政院體系的「國土安全辦公室」，負責反恐整備及應變，並提出「反恐政策」，主要方向為「強化預警、應變、危機管理、災害控管」。

國土安全辦公室由行政院長擔任召集人，負責規劃政府整體的反恐指揮體系、情報蒐集與防護措施。成員包括國安局、政務委員、政院秘書長、各部會首長等17人；國安局、原能會、警政署、國防部、環保署、衛生署、交通部則派員提供幕僚服務。國土安全辦公室採取行政與國安體系「雙軌一體制」架構，平時由國家安全局負責反恐的情資蒐集整合及情勢研判，再呈給反恐專責小組過濾，將疑為恐怖活動的情資交由政府執法機關依權責來妥處因應作為。國土安全辦公室負責反恐整備及應變，並提出「反恐政策」向總統提供會報，主要方向為「強化預警、應變、危機管理、災害控管」。同時，國安局可以針對相關嫌疑人士進行通訊阻斷或限制，而調查局及警政署對於可疑的資產及帳戶可予逕行凍結。這部法律草案顯示了政府為加強反恐作為的決心與具體行動。

(三) 應急指揮體系：

我國反恐工作的組織體系採取國安、行政二系統相互合作之雙軌制設計。在反恐組織機制的建立及運作上，區分「平時」(危機預防)與「變時」(危機處理)兩階段，並建立兩者間的「轉換機制」。在「平時」階

段，是以既有的行政架構為運作基礎，強化國安體系與行政院情資通報聯繫機制；而「轉換機制」則是協助既有行政架構順利轉換成危機應變功能取向的危機處理組織；再輔以動員分級制度，識別「平時」風險管理(三種燈號)或「變時」(恐怖攻擊發生)之事件類型，分別律定應變處置作為。在恐怖攻擊發生時，總統所下達之決策與指示，由國安會成立危機處理決策小組與行政院「一級應變中心」一同執行。在反恐機制運作上，比照美、英等國反恐作業程序，採「三、三、一」機制運作原則：危機管理區分「預防、處理、復原」三個階段，風險預防區分「綠、黃、紅」3個層級與恐怖攻擊警示燈。一旦確認恐怖攻擊情報，或發生猝然性攻擊時，立即啟動反恐制變機制實施應變。所謂的三種燈號，係指綠燈為低風險階段、黃燈為中度風險提升階段、紅燈為高度風險嚴重階段。當台灣遭受恐怖攻擊、紅色警示燈亮起時，行政院長立即召開「反恐行動政策會報」，啟動反恐攻擊的「二級應變中心」。如果同時發生兩種以上的生化武器攻擊或資訊交通恐怖攻擊時，則必須啟動「一級應變中心」，並向軍方提出支援請求，總統也將發布緊急命令，下令軍隊出動執行反恐任務⁴⁹。

(四) 執行反恐任務：

現階段在台灣具有執行全方位反恐任務(反劫機、反挾持，以及因應生化攻擊)的第一線機動單位，區分軍方、警方及海岸巡防署三個單位，軍事化特種部隊、內政部警政署維安特勤隊及行政院海岸巡防署特勤隊，

負責國內反劫機、反劫持及反武裝攻擊等重大治安任務，並且維護重要人士、設施及處所的安全。各特勤部隊採分批訓練或是聯合訓練，以因應各種不同形式的恐怖襲擊。

1.國防部的反恐任務部隊分別是憲兵特勤隊，俗稱夜鷹特勤隊，負責國內反劫機和北部地區反劫持，維護松山、桃園機場與核電廠安全及保護高級官員和外交使節。此單位駐紮新北市五股區。特戰指揮部403特勤反恐連，負責中部地區反劫持、反破壞任務，執行陸軍特戰任務及處理重大突發事件。此單位駐紮臺中市新社區。高空特種勤務中隊，俗稱涼山特勤隊，空中機動，重點運用方式，依令支援各地區反滲透、反破壞任務，戰略預備隊，由國防部直接調派指揮支援反恐作戰。中華民國海軍陸戰隊特勤隊，俗稱黑衣部隊，負責南部地區反劫持、反破壞任務，維護高雄小港機場安全。此單位駐紮高雄市壽山及左營⁵⁰。陸軍化學兵部隊為因應民間核子事故、化學災害、疫災及天然災害等救援需求，依據行政院頒佈「災害防救法」及國防部頒訂「申請國軍支援災害處理辦法」，平時除完成戰備任務訓練外，並將災害救援及反恐等訓練納入施訓課程，每年定期配合各級政府實施模擬演練，有效提昇化學兵部隊救災支援能力⁵¹。

2.警政署的反恐任務部隊分別是維安特勤隊，專司處理反劫機、反劫持、重大治安事件等任務，性質與美國聯邦政府調

查局FBI所轄的人質解救隊(HRT)、英國SAS、德國GSG-9、法國GIGN等反恐怖組織性質類似。霹靂小組用於救平地區性且較小規模的武裝暴力事件，並支援地方警察局執行攻堅圍捕武裝罪犯等高危險性任務。霹靂小組的任務性質與美國各都市性的SWAT(Special Weapons And Tactics)相同，一般單位編制的人數約在40人左右，甚至更少。刑事警察局防爆小組負責鑑定、蒐證及處置，防爆人員分別駐紮北部、中部及南部，如有接獲情資顯示遭受炸彈攻擊，可立即著裝前往現場處置。

3.海巡署反恐特勤隊負責陸上及海上反恐任務執行。海巡署特勤隊與其他特勤部隊最大不同之處，在於為了達成海上及陸上的反恐任務，所有隊員必須接受直升機滯空垂降、船艙戰鬥搜索、爆裂物識別處理等「水底往上攻、空中往下攻」的立體作戰技能⁵²。

六、小結

21世紀面對各類新興恐怖攻擊危機事件之安全威脅，已讓原屬穩定與和平刮起一波強烈的赤色風暴。曾幾何時，CNN播放各國總統的慶典談話，已換成密集出現的無辜恐攻受難者的悼念文。當國際風雲由安定正悄然變色，自中東地區逐次擴大漫延，全球少有國家能夠在這場反恐戰爭完全倖免，無端捲入這場人為浩劫⁵³。東南亞地區，多數國家雖非伊斯蘭信仰者，亦非極端恐怖組織鎖定攻擊的重點對象，但仍無可避免的受到池魚之殃。因此，各國政府針對國家安全與國土安全機制所發「危機



與緊急災變管理」系統⁵⁴，雖然因為時空環境有別，但必須「與時俱進」強化情報統合、情資整合及危機處理功能等策進作為，在平時及危機處理過程中，先期掌握預警情報與及時正確的情報，並建立具體量化之安全威脅評估指標，提高因應恐怖攻擊等危機事件的危機處理綜合應對能力。因此，強化危機意識、參與國際及周邊區域反恐組織、嚴密跨國反恐情資交流合作、縝密國際恐怖份子的建檔、擴增、更新及監管、落實國境安全防衛與境管查驗，是現階段反制恐怖主義的重要策略與作法。

肆、執行全民國防支援國土防衛防範 恐怖攻擊之發展方向

防衛動員是全民國防的具體實踐。為因應中共軍事威脅及非傳統性安全威脅，達到「預防戰爭、國土防衛、反恐制變」的國防政策基本目標，防衛動員是以全民防衛動員機制，「納動員於施政，寓戰備於經建」，透過政軍協同合作，有效整合國內災害防救、傳染病防治、輻射災害應變、反恐怖行動等緊急應變體系，建立綿密、完備的全民防衛體系，產生足夠的動員能量，建構國土安全網，達到國土防衛、平戰一體目標，使全民國防紮根落實。911事件以來，恐怖主義確實對國際社會及若干國家造成嚴重的威脅，也影響到一般人民的交流互動與生活作息。對台灣而言，雖然我國並非恐怖主義活動的目標國家，同時也未參與國際相關組織或條約，但不意味我國可有置身事外的理由或永遠不受恐怖份子攻擊的可能性。近年來，隨著恐怖主義的日益倡狂，國際反恐的合作與相關配套措施愈來愈多，政府也

日益重視反恐政策，並在行政院成立「國土安全小組」，負責統籌及協調相關事宜。原則上，目前的我國反恐組織係以國安與行政兩體系相互合作的方式運作，雖有助於我國反恐戰略與制度的建立，但在決策與執行層面的整合性以及推動法令規章的制度性仍有明顯的不足。我國目前對於恐怖組織活動之掌握及反恐工作之推動，僅由零星的少機關致力於防恐與反恐之工作，屬於「點」或「線」的防恐與反恐作為，且各機關反恐業務仍屬兼辦性質，並未如美國國土安全部統合各相關機構及民間社區，致於預防恐怖攻擊，降低遭受恐怖攻擊之脆弱度，減少恐怖攻擊的損害及攻擊後之復原等工作，屬於「面」的防恐與反恐作為。不可否認，我國對於恐怖主義攻擊行動係依據威脅種類由同中央部會負責，雖然依據部門分工，可以充分發揮專業，但是臨時編成的指揮機制及中央應變中心，由於平日欠缺相關的協調與整合作業，在資訊與通聯設備上欠缺事前的規劃與整備，臨時任務編組幕僚人員彼此的協調性及專業性甚為不足，此一缺失在921地震期間及八掌溪事件、乃至於SARS疫情期間已暴露無遺⁵⁵。隨著我國外籍移民的增加、簽證的鬆綁以及兩岸政策的開放，新的情勢與發展勢必會對我國的國際關係、政治、經濟、社會以及國土安全產生重要的衝擊與影響。因此如何規範全民國防政策來支持全民防衛動員；來確保我國的國境安全以及建立反恐法等皆需要有一個長遠的眼光與戰略的規劃。還有將全民防衛動員體系納入反恐體系的問題，全民防衛動員準備法第2條規定，動員實施階段是指戰事發生或將發生或緊急危難時，總統依憲法發布

緊急命令，實施全國動員或局部動員時期。依規定要啟動全民防衛動員體系必須總統發布緊急命令，因此要啟動這個機制支援反恐行動，可謂相當困難。因此需要重新整合及修訂相關法案以利反恐任務推行⁵⁶。

一、整合國土安全網：

台灣境內長久以並無重大恐怖攻擊或傷害事件，再加上我國一直以來將恐怖主義、國際販毒、槍械走私、海上搶奪、非法移民與經濟犯罪等非傳統性安全威脅，歸在治安與犯罪等內政問題，未提升到國家安全的層次，因而政府在反恐工作上投入的相當有限。911事件以前置重點於反劫持(機)、反破壞(防爆)等工作，911事件之後基於核生化及網路恐怖主義的威脅，逐漸檢討建立能量。整體看台灣並沒有發展出一套從上到下縝密的反恐政策規劃，所提出的措施大都是採取「回應式」的消極作為，即所謂「兵來將擋、水來土掩」的作法，因而是零散的且缺乏整體性。所以我國目前對於反恐怖主義所採取之決策為「嚴肅面對、審慎應處、隱而不顯、外弛內張」、「阻絕境外、弭禍無形」之原則，並透過作業要點、「行政院國土安全應變機制行動綱要」等規定，採國安體系與行政體系分工合作之機制，由國家安全局統合指導、協調、支援情報機關及視同情報機關，蒐研反恐情報，並協調政府相關部會提供權責訊息；另由行政院國土安全辦公室依行政院處務規程第18條掌理反恐相關事項之政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導。「外弛內張」的基本原則，在不影響民眾正常生活、不造成社會驚恐之前提下，保持高度警覺，完成應變準備。

因此「國土安全網」的建構若要成功，必須各部會合作無間、相輔相成。行政院提出的「國土安全網」主張，是以「災害防救、全民防衛動員及反恐三合一」作為國土安全維護主軸，強化各機關間的橫向聯繫合作及中央與地方間的縱向指揮機制⁵⁷。為防範未來各種緊急事故可能造成之社會恐慌及經濟危機，影響國土安全，行政院自2007年起召開「行政院國土安全(全動、災防、反恐)三合一聯合政策會報」，整合國內災害防救、傳染病防治、輻射災害應變、反恐怖行動等緊急應變體系，及強化各緊急應變體系間之橫向與縱向聯繫機制，迅速完整彙集國家資源及動員全民總體力量，以國土防衛、平戰一體為目標，落實國土安全網建構。以期待達到不論天然災害或人為恐怖攻擊，均包含在此應變體系之下，若平時做好準備，戰時或緊急時刻即可應付自如。為此，政府現行相關法制及研議中的法案，凡未能與全民防衛動員體系相結合或規範不完備者，都應盡速檢討修正，以符國情需要。

二、訓練特勤單位增加基礎設施防護力：

環顧我國資訊科技發展，已經歷多年的基礎；對傳統社會生活已然造成本質上的改變，亦牽動著國家競爭與國家安全的轉型。關鍵基礎設施(Critical Infrastructure, CI)⁵⁸是人民生活、經濟發展、政府運作、國家安全與永續生存的重要關鍵，乃是國家之命脈如圖2所示。一旦遭受天然災害或人為的恐怖攻擊破壞⁵⁹，可能造成政府及企業運作中斷，形成骨牌及擴大效應，嚴重衝擊經濟發展與民心士氣，甚至嚴重影響國家安危。我國關鍵基礎設施安全防護(Critical Infrastructure Protection, CIP)的發展策略



之主要特色為國土安全與災害防救結合。受國際局勢激盪、全球環境與氣候變遷的影響，國土安全與天然災害的威脅加劇，結合國土安全與災害防救的CIP防護已成為趨勢。國內關鍵基礎建設中，有關核能發電廠4處、油庫17處、水庫10座、發電廠24處、科學園區2處，其全般安全維護工作均由內政部警政署保二總隊負責⁶⁰。近年來，隨國營企業民營化期程，安全維護警亦將隨民營化的腳步而逐漸撤離，改由民間保全業接手，因此，未對於關鍵民生基礎建設之安全防護，主管權責機關宜予著手安全維護計畫訓練接替人員。安全維護人員的訓練必須熟悉都會特性、並具有即時反應能力，以及優於有限空間作戰的單位，較符合現階段全球反恐功能的需求。

三、完善反恐機關之反恐能力

防範恐怖行動於未然，以及在受到攻擊後的執法行動(law enforcement)，是反恐對策中

之第一線工作。強化情治機關之體制改革，增加人員、裝備與預算，提高其對應恐怖行動威脅之能力。恐怖行動不同於一般刑事案件，前者具有顛覆國家統治體制之政治意圖，對社會治安以及民眾生命安全之危害遠超過後者，歐美國家甚至將其危害程度提升至國家安全層次。美國政府未能事先防止911事件之發生，美國中央情報局(CIA)、聯邦調查局、聯邦調查局(FBI)、以及國家安全局(NSA)等機關之情報處理疏漏與聯繫協調不足⁶¹，成為眾矢之的，並最終誕生了整合8個部會、22個機關之任務職掌，統轄17萬名聯邦公務員之國土安全部，作為專責反恐執法機關⁶²，

以整合強化情報蒐集、傳遞、利用分享等，其中美國「聯邦緊急管理總署」(Federal Emergency Management Agency, FEMA)所發展一套「整合性危機管理系統」(Integrated Emergency Management System, IEMS)綜理全國

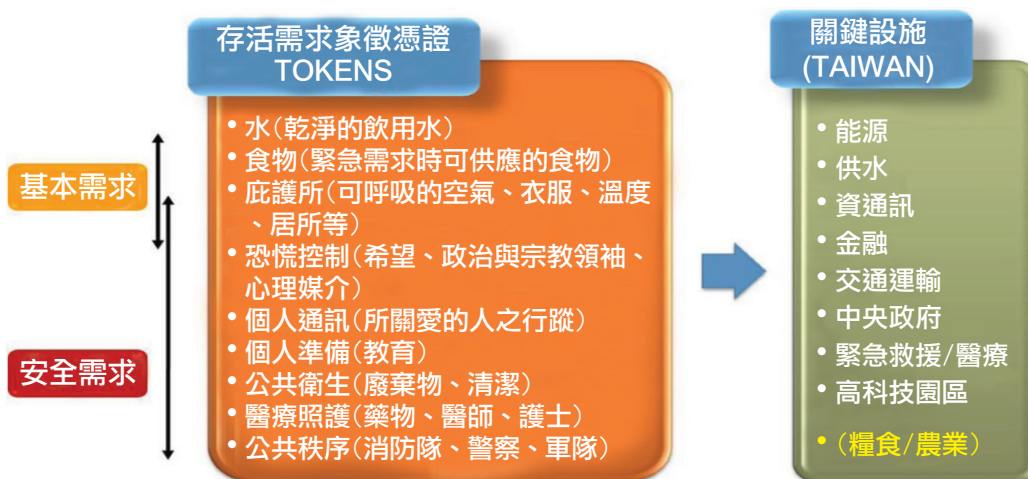


圖2、人民生活、經濟發展、政府運作存活需求與相關基礎設施部門

資料來源：102年中央國土安全及反恐業務地區宣導講習資料

各類型危機(a spectrum of crisis)，就民防(civil defense)的角度而言，此一系統兼具平戰時處理天災與兵災的「雙重用途」(dual approach)⁶³

，對我國刻正積極尋求落實「全民防衛」支援國土防衛預防恐怖攻擊理念之際，尤具啟發意義。

近年來政府陸續完成「災害防救法」、「民防法」及「全民防衛動員準備法」等相關法案的立法，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。我國目前對於恐怖攻擊的初期應對策略，與災害防救法所定之防救體系與應變措施具有高度重疊性，係主要借重運作趨於成熟的體系，作有效率的運用，然恐怖攻擊有其特殊性，有賴結合情報、外交、國際合作等反恐要素之綜合考量，強化不同型態的應變演練，累積經驗，以發揮反制恐怖主義的能量。雖然行政院於2007年8月召開國土安全(災防、全動、反恐)三合一政策會報，將行政院「反恐怖行動辦公室」，擴大其功能為「國土安全辦公室」，但硬體軟體無法配合，因此行政院應盡快完成「反恐行動法」立案，以為因應。並進一步邁向未來政府組織再造之規劃藍圖，成立「內政與國土安全部」，專司有關國境安全維護、災害防救應變、基礎建設防護及反恐維安等相關事務，以及行政院內設置「國土安全處」，作為我國國土安全政策擬定、整合、協調與督導的運作機制⁶⁴。

四、推展全民國防積極參與民防演練：

現階段國防政策係以「預防戰爭」、「國土防衛」、「應變制變、防範衝突與維持區域穩定」為基本目標，並以「有效嚇阻，防衛固

守」的戰略構想，建構具有反制能力的優質防衛武力。全民防衛動員則是扮演著備援的主軸，所有的相關法規包括反恐怖行動法都要把全民防衛動員置入條文之中。全民國防知識的普及是全民國防教育的目標之一，現今世界各國，無不鼓勵其人民瞭解國防軍事知識，全民國防教育是持續性、長期性、整體性的工作，唯有全民關注、全民支持、全民參與，才能克盡其功。我國全民防衛動員準備機制以軍事作戰為核心，在兼顧國防與民生發展下，積極促進人民參與各項民防演練的工作，使民眾在模擬對抗恐怖份子攻擊時，除維護國家安全與對抗非法入侵恐怖份子外，尚能自保及降低傷亡。於民防法施行以來，民防團隊法定執行「平時防災救護」、「協助搶救重大災害」工作當中⁶⁵，而這整套構想必須以「全民國防」的意識及作為支撐，讓政府與民間建立起共同對國土貢獻的心力，並在未來因應可能的恐怖攻擊時，能夠發揮民眾的救護及反制力量，更可提高全民對恐怖份子攻擊的立即反應警訊，相對的也可降低民眾對恐怖事件的恐慌心理。

五、強化國境安全管制：

要防範國際恐怖組織攻擊於未然，必須達到「不讓恐怖份子入境」、「不讓其設立根據地」、「不讓其有機會活動」等三個目標。具體言之，首先要阻止恐怖分子入境以及取得武器，並且加強對重要設施與人員的安全防護。一旦第一道防線被突破，則必須在恐怖分子展開行動前，及時予以發覺，進而逮捕或驅逐出境。前者是被動的防禦，後者則是主動的攻擊，二者相互支援，構成嚴密的反恐防護網。當然，工欲善其事必先利其器，提升相關機關



之執法與情蒐能力，增加人員與設備，以及反恐法體制之整備，是反恐對策之重要支柱⁶⁶。在國境安全管理上，入出國人員管制與貨物安檢為國邊境防衛之二大重點。防止可疑為恐怖份子入境以及取得可供作武器之危險物品，乃是防範國際恐怖組織攻擊之第一要務。我國四面環海，並無陸地與其他國家接壤，因此國境安全除重視海防之外，尚包括國際機場、港口等安全檢查工作。外國恐怖分子若進入國境或是重大毀滅性武器及其他危及國土安全物品入境，均可能對國內造成重大之安全威脅。而可能被恐怖份子利用作為攻擊武器之危險物品，除了國內做好妥善管理措施外，必須透過嚴密的海關進口貨物檢查，杜絕其自海外流入。因此，如何阻截於境外或一入境即可有效查獲，極為重要⁶⁷。在防止滲透入境方面，可透過國際刑警組織(ICPO)或外交管道取得被列、可疑為恐怖份子之相關資料，以利在核發入境簽證或者是機場港口入境予以攔截。機場、港口及飛行航空與運輸船舶安全，亦屬國土安全重要任務之一。因此我國成立「入出國及移民署」統籌移民與外國人入出境及居、停留管理事權，配合海岸巡防署之海岸防衛，整合區域安全情資，提昇情資處理能力，並充實情蒐裝備與人力素質，加強專業人力訓練，提昇應變制變能力。建立危安預警系統使其有效管制國境，確保國土安全。

六、小結

從美國政府成立並已執行的「國土安全部」與我政府尚在擬訂的「反恐怖行動法」草案相較下，不難理解到所遭遇問題應類似，亦即縱有萬全的計畫、人員編制與預算，然都是

在政府部門主控下，預期的效果將會很有限，或可能呈現短暫的績效，必將難以有效杜絕恐怖份子與非法份子的猖狂，究其原因所在，似也不排除政府與民眾在觀念上有落差。換言之，政府的政策執行與民眾意識不同面向，有如路歸路、橋歸橋，或更有些人認為那是政府應該為人民解決的事情，倘此一觀念無法正視，將會有負面結果出現⁶⁸。國家安全是全民的問題，端賴政府各部門是難以達成，必須借助民間機構協力展開，方能達到全面性的國家防衛，而全民國防的概念與教育的推廣，也須深入全國各階層人士，並將國家安全與全民國防緊密的結合在一起，方可阻絕無孔不入的恐怖份子及仿效恐怖攻擊的非法組織⁶⁹。總之，「國土安全網」是現代國家確保人民生命財產安全必須具備的一項安全機制，希望全民都能建立國土安全觀念，凝聚全民國防共識，並且積極配合政府的相關作為，為早日建構完備體制而共同努力⁷⁰。

伍、結論

無恐怖主義標舉多麼神聖的宗教使命或政治目的，其以恐怖的手段傷害無辜民眾的生命，透過社會的恐慌，達到脅迫或影響統治階層，進而改變政府的政策或為，此種傷害無辜民眾生命的正當手段，是無法合化其目的，而為世人所接受。恐怖主義至今仍威脅著國際社會及各國的安全，而其活動近年已走向國際化，對國家安全環境造成嚴重的影響，資訊科技的發達，使網路化國際恐怖主義組織獲得更易於發展的聯繫管道和工具，各國安全單位更難以有效防堵⁷¹。現階段遭到恐怖攻擊的受害

國家，正擴散到全球各角落，恐怖份子發動攻擊的目標，由原先政治上的反美帝國侵略為目標，如今已擴大至宗教、種族、資源、文化、思想等衝突上，更影響到國際社會各主權國家的非法偏激份子群起效尤，如何預防、和處置恐怖主義犯罪問題，仍然是每個國家的重要課題，因此反恐工作已成為世界各主要國家安全工作的主軸之一，我國雖非國際恐怖組織主要攻擊目標，但仍不能排除成為恐怖份子藏匿地點或犯罪活動之中繼站。對台灣而言，身為地球村的一員，我們也應善盡反恐職責，並運用我國的所具有的優勢，透過情資交換與合作，壓制恐怖主義犯罪，支持與參與反恐，提升反恐能力，防護台灣國土安全，並藉由反恐而與國際社會尋求接軌，發展雙邊及多邊合作關係，拓展國際活動空間壓制恐怖主義犯罪，為國際安全及自身利益而努力，藉以強化國土安全之機制與能力，拓展外交籌碼，進而維護國際和平與區域的安全。將不僅是內政奠基、全民國防之優先工作，且是發展外交的重要契機。恐怖主義至今仍威脅著國際社會及各國的安全，如何預防、和處置恐怖主義犯罪問題，仍然是每個國家的重要課題。美國在911事件後發展出的「國土安全部」其功能性是較優於我國的「反恐怖行動法」⁷²，但可惜的是未能將國家的安全與全民結合在一起，以提高全民國防防衛意識。而我國政府有鑑於全民國防教育的重要性，因此推動全民國防教育立法實施，以增進全民的國防知識及全民防衛國家意識，並培育愛國意志及能力，有效實踐全民國防。面對非傳統安全威脅，單憑單純的軍事武力絕對難以有效因應，勝負關鍵取決於國家

整體戰力的綜合展現，與全民支援軍事作戰的能力與意志。因此，必須依賴平時縝密的動員準備與作為，建構周密有效的國防安全體制，才能將整體的應變機制落實到全民國防，戰時發揮總體戰力，確保國家安全。若「反恐怖行動法」草案能與「全民國防教育法」緊密的結合，則在全民國防下，定可大幅強化維護國家安全與達到保衛人民生命財產的目標。

參考資料

- 王高成、羅慶生(2003)。〈全民國防教育〉的時代意義與國家安全，國防部政治作戰局，頁12，
- 朱蓓蕾(2016)。〈「伊斯蘭國」新興恐怖威脅評析〉，展望與探索第14卷第2期，頁17-25。
- 朱蓓蕾、陳炳禎(2009)。〈日本反恐機制之運作〉，《中央員警大學警政論叢》，中央員警大學。
- 朱劍明(2002)。〈「九一一」事件對美國之衝擊及其強化國土安全之研究〉。桃園：中央員警大學公共安全研究所，碩士論文。
- 呂炯昌(2011)。〈各國反恐部隊與台灣反恐建制〉，刊玉山周報99期。
- 汪毓瑋(2003)。〈國際反恐怖主義與國際刑法相關問題之探討〉，《中華戰略學刊》，中央員警大學。
- 汪毓瑋(2010)。〈當前國際恐怖主義發展情勢及國際因應之道〉，《第六屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會論文集》，中央員警大學。
- 汪毓瑋(2011)。〈美歐反思十年反恐作為及未



- 來可能因應因應策略》，《非傳統安全研究報告》
- 汪毓璋(2012)。〈第八屆「恐怖主義與國家安全」論文集〉。
- 汪毓璋(2015)。「中國大陸制定首部反恐怖主義法草案之探討」，台北論壇，頁1-8。
- 沈明室(2011)。〈國家安全與國土安全〉，收錄於行政院農委會主辦，建國一百年國土安全與邊境管理研討會論文集〉，頁5-10。
- 明室(2011)。「兩岸新情勢下的全民國防教育」，發表於2010年兩岸關係與全民國防學術研討會文集，頁83。
- 李宗勳、章光明(2004)。〈反恐怖危機管理之新視野與跨域機制〉，警學叢刊第35卷第2期，頁45-69。
- 李政欽(2009)。〈國土安全脈絡下美軍軍事職能轉化研究〉，桃園：國防大學政治學系碩士論文，頁38-40。
- 李正屏(2000)。〈恐怖主義釋義與研究方法初探〉，源遠學報，第12卷，頁53-71。
- 林文程(2001)。〈恐怖主義的特質與反恐怖主義的困境〉，立法院院聞，第29卷第10期，頁36-49。
- 林泰和(2008)。〈國際恐怖主義研究：結構、策略、工具、資金〉，問題與研究，第47卷2期，頁119-149。
- 林泰和，〈國際恐怖主義的資金流動〉，問題與研究，第50卷1期(2011年3月)，頁97-141。
- 林賢參(2008)。〈從社會治安的角度探討反恐應有措施--以日本反恐對策為考察對象〉，2008年警學與安全管理研討會，頁279-296。
- 洪文玲(2007)。〈反恐法制之比較研究〉，員警法學，第6期，頁207-263。何景文(2006)。〈反恐行動下動用軍隊法制之研究〉，桃園：國防大學管理學院法律學研究所碩士論文，187。
- 邱吉鶴、卜正球、黃宏光(2002)。〈反恐怖危機處機制之研究〉，台：政院研考會，頁51-60。
- 林芝鬱(2008)。〈恐怖活動刑事責任之研究〉，臺北：台灣大學法律研究所碩士論文，73-78。
- 林柏宏(2004)。〈反恐怖行動法制之研究〉，基隆：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所，碩士論文。
- 林賢參(2008)。「從社會治安的角度探討反恐應有的措施-以日本反恐對策為考察對象」，「2008警學與安全管理研討會論文集」，279-296頁。
- 吳天雲(2004)。〈日本2002反恐怖活動三法之概要〉，《法務通訊》(2191)，法務部。
- 洪文(2007)。〈國際反恐法制之研究〉，中央警察大學學報第44期，頁83。
- 胡聯合(2001)。《當代世界恐怖主義與對策》。中國大陸：東方出版社。
- 陳明傳(2004)。〈反恐與國境安全管理〉，《海岸安全執法與入出國管理之挑戰與對策學術研討會》，中央員警大學。
- 陳明傳、駱平沂(2010)。《國土安全之理論與實務》，頁23-25。

- 陳雙環(2004)。「當前中華民國反恐對策之研究」，政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班，碩士文，頁202-222。
- 唐嘉仁(2009)。「我國警政反恐之探討—以國際型賽事為例」，《警政署保一總隊研究報告》，警光雜誌社。
- 馬士元(2008)。「反恐、災防、全動三機制整合運作之研究」。臺北：行政院國土安全辦公室委託研究計畫。
- 許偉仁(2009)。「我國全民防衛動員之研究」，國立政治大學國家安全與大陸研究碩士在職專班 未發表之學位論文，頁3-15。
- 許經澤(2003)。「從911事件美國國土安全及我國反恐組織建構」(國台大學公共政策暨政策學系，碩士文，頁161-164。
- 黃正芳，(2012)，〈建構我國國土安全五大應變體系國土安全網之探討〉，《國防雜誌》，第27卷第2期，頁3-26。
- 莊金海(2002)。「從美國911恐怖攻擊事件探討國境安全管理」，警大國境員警學報第1期，頁51-78。
- 張中勇(2006)。「國際恐怖主義近期發展與趨勢」，《戰略安全研析》，第42期。
- 張中勇(2008)。「孟買恐怖攻擊事件及其因應之觀察與研析」，《戰略安全研析》，第44期，政治大學國際關係中心與國防大學。
- 張中勇(2009)。「災害防救與我國國土安全管理機制之策進」，《國防雜誌》第24卷第6期，頁5-24。
- 張福昌(2011)。「歐美本土型恐怖主義發展與評估」，《非傳統安全研究報告》，中央員警大學。
- 張志宇、黃文娟(2010)。「以全民防衛動員建構國土安全網：國際經驗的探討」，頁34-38。
- 劉冠(2002)。「轉變中的日本安全保障政策——「反恐特別措施法」的探討」，《問題與研究》41期，頁5-15。
- 劉慶祥(2006)。「全民防衛動員機制之法理及戰略意涵解析」，青年日報。
- 趙秉志(2005)。「國際恐怖主義犯罪及其防治對策專論」。中國大陸：中國人民公安大學出版社。
- 趙秉志(2005)。「懲治恐怖主義犯罪理論與立法」。中國大陸：中國人民公安大學出版社。
- 趙國材(2010)。「全球國際反恐怖主義公約」，《非傳統安全威脅研究報告》，中央員警大學。
- 廖元豪(2002)。「美國反恐怖主義相關法律措施之簡介與評論」，月旦法學80期，中央員警大學。
- 火祥(2003)。「我國警政機關危機管之研究——兼美國911事件之反恐應變機制」，東海大學公共事務碩士在職專班，碩士文，頁220-232。
- 簡寶釗(2008)。「後九一一時期我國國土安全警政策略之研究」，桃園：中央員警大學公共安全研究所碩士論文，46-52。
- 戴晉鋼(2006)。「美國緊急應變之研究——以2005年卡翠納颶風為例」，桃園：中央員警大學公共安全研究所碩士論文，11-



22。

蔡明彥(2011)。〈大眾運輸系統反恐與應變措施之探討〉，第七屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會論文集，中央員警大學。

顏志榮(2011)。〈美國反恐戰爭之探討〉，《第14屆「公共安全學術研討會」—「911事件十周年安全之回顧與展望」論文集》，中央員警大學。

顏志榮(2011)「美國反恐戰爭之探討」，「911事件十周年安全之回顧與展望論文集」，頁36-40。

行政院研究發展考核委員會(2002)。《反恐怖危機處理機制之研究》，臺北：研究發展考核委員會。

中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心(2002)。《世界主要國家和地區反恐怖政策與措施》。臺北：時事出版社。

中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心(2002)。《恐怖主義與反恐怖鬥爭理論探索》。臺北：時事出版社。

國家安全會議(2008)。《2006國家安全報告2008年修正版》。臺北：國家安全會議。

中華民國總統府、國家安全會議、國家安全局網站；行政院、內政部、外交部法務部、國防部、交通部、衛生署、環保署、國科會、原能會、內政部警政署、內政部移民署、法務部調查局等相關政府單位網站。
世界反恐怖主義公約和議定書立法指南，聯合國毒品和犯罪問題辦事處，http://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/Legislative_Guide_Chinese.pdf。美國白宮、國土安全

部、國防部等相關政府單位網站；國會及國會研究處(Congressional Research Service, CRS)網站。

英國總理府、國防部等相關政府單位網站；國會及國會研究處網站。

日本總理府、國土交通省、警視廳等相關政府單位網站；日本國會及國會研究處網站。

新加坡總理府、國家安全協調中心、內安部等相關政府單位網站；新加坡國會及國會研究處網站。

行政院國土安全辦公室(2010)，國家關鍵基礎設施安全防護(1/3)－風險管理、關鍵基礎設施安全防護計畫、資訊共享與分析平台，期末報告。

行政院國土安全辦公室(2011)，國家關鍵基礎設施安全防護(2/3)－風險管理、關鍵基礎設施安全防護計畫、資訊共享與分析平台，期末報告。

行政院國土安全辦公室(2012)，國家關鍵基礎設施安全防護(3/3)－關鍵基礎設施安全防護計畫專業委外服務研究，期末報告。

作者簡介

夏國華

義守大學公共行政管理系助理教授

文化大學政治研究所碩士

政治大學東亞研究所博士

註譯

- 1 朱蓓蓓，「「伊斯蘭國」新興恐怖威脅評析」，展望與探索第14卷第2期，2016年2月，頁17。
- 2 顏志榮，「美國反恐戰爭之探討」，「911事件十周年安全之回顧與展望論文集」，2011年11月，中央警察大學安全系主辦，頁36-40。
- 3 林欣蓉，「台灣應強化反恐機制」，台灣新社會智庫，2013-08-12，<http://www.taiwansig.tw/index.php/%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%A0%B1%E5%91%8A/%E6%86%B2%E6%94%BF%E6%B3%95%E5%88%B6/5292-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%87%89%E5%BC%B7%E5%8C%96%E5%8F%8D%E6%81%90%E6%A9%9F%E5%88%B6>，檢閱時間201709174 汪毓璋，第八屆「恐怖主義與國家安全」論文集，2012年12月10日，頁1。
- 5 張志宇、黃文娟，「以全民防衛動員建構國土安全網：國際經驗的探討」，2010年8月26日，頁，34。
- 6 同註1，頁18。
- 7 張家齊、王華麟，「張家齊、王華麟，「基地組織挑台灣松山機場是目標？」，<http://www.tvbs.com.tw/news/newslist.asp?no=keri20040105183323323>，2006年10月7日登入。
- 8 林賢參，「從社會治安的角度探討反恐應有的措施-以日本反恐對策為考察對象」，www.deas.ntnu.edu.tw/download.php?filename=5_49c19ee0.pdf&dir.../17...，頁2。
- 9 同註4，頁33。
- 10 同註4，頁34。
- 11 許偉仁，「我國全民防衛動員之研究」，國立政治大學國家安全與大陸研究碩士在職專班未發表之學位論文，2009年9月14號，頁3。
- 12 劉慶祥，「全民防衛動員機制之法理及戰略意涵解析」，青年日報，2006年7月30日第3版，<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/eb0238.htm>，檢閱日期2017.09.25。
- 13 邱吉鶴、卜正球、黃宏光，「反恐怖危機處理機制之研究」，台北：行政院研考會，2002年12月，頁51-60。
- 14 艾許頓·卡特（Ashton B. Carter）、威廉·裴利（William j. Perry），《預防性防禦—後冷戰時代美國的新安全戰略》，許綏南譯（台北：麥田出版社，2000年），頁195-229。
- 15 王高成、羅慶生，「全民國防教育」的時代意義與國家安全，國防部政治作戰局，頁12，gpwd.mnd.gov.tw/self_store/2/self_attach/04，檢閱日期20170925。
- 16 全民國防的概念，基本上是國家要求全體國民都有防衛國家的責任。從民眾的面向來看，是要民眾瞭解國防、肯定國防、支持國防；從政府的面向來看，是政府能利用民間的力量充實及建設國防，使國家力量成為一共同整體，政府才能透過民間共同的積極參與，結合軍事力量，排除威脅，維護國家安全。
- 17 國防部全民國防教育網，<http://aode.mnd.gov.tw/Unit/Index/120>，檢閱日期20170925。
- 18 國防報告書第12章第1節，2008年，頁288。
- 19 全民防衛動員準備機制介紹，w1.ccpb.gov.tw/mn/word/民防6，檢閱日期20170820。
- 20 US Department Of Defense, Quadrennial Defense Review Report, February 6, 2006.PP.vi-vii.
- 21 中國國務院新聞辦公室，「2006年中國的國防」白皮書，2006年12月29日。
- 22 中華民國國防部，「中華民國九十五年國防報告書」，2006年8月，頁198。
- 23 同註10。
- 24 「全民國防教育研討集思廣益深化共識」，青年日報，2007年8月10日。
- 25 沈明室，「兩岸新情勢下的全民國防教育」，發表於2010年兩岸關係與全民國防學術研討會論文集，2010年4月10日，頁83。
- 26 同註1，頁20。
- 27 朱金池，「反恐維安的警政策略探討」，第四屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2008年12月15日，頁29。
- 28 洪文玲，「國際反恐法制之研究」，中央警察大學學報第44期，2007年7月，頁83。
- 29 百度百科，<https://wenku.baidu.com/view/c24f-97cf05087632311212ff.html>，檢閱日期20170812。
- 30 同註20，頁86。



- 31 百度百科，<https://wenku.baidu.com/view/c24f-97cf05087632311212ff.html>，檢閱日期20170908。
- 32 廣東应急管理辦公室，http://www.gdemo.gov.cn/yjyj/tszs/201110/t20111002_150167_1.htm，檢閱日期20170906。
- 33 維基百科，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%89%B9%E7%A7%8D%E7%A9%BA%E5%8B%A4%E5%9B%A2>。檢閱日期20170908。
- 34 http://www.cas.go.jp/jp/houritu/tero_h.html/2005/11/24
- 35 同註25，頁84。
- 36 911事件後日本積極建構其反恐機制，讓日本政府重新檢討第二次世界大戰結束後日本的國家安全政策，也加速日本被稱為「有事法制」的《應對武力攻擊事態法案》、《自衛隊法修改案》和《安全保障會議設置法修改案》三個法案的立法配套工作。
- 37 黃芳佑，「美國911事件後台灣反恐機制研析」，國立交通大學國工學院碩士在職專班產業安全與防災組碩士論文，2007年6月，頁38-40。
- 38 本部長：內閣官房長官：相當於我國之行政院秘書長。
- 39 同註25，頁86。
- 40 汪毓璋，「中國大陸制定首部反恐怖主義法草案之探討」，台北論壇，2015年3月4日，http://140.119.184.164/view_pdf/196.pdf，檢閱日期2017.10.20。
- 41 「北京擬建首個地方反恐局」，「新華報業網（新京報）」2004年9月27日報導。
- 42 「中國反恐全方位啟動」，「南方日報」2002年11月21日報導；http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20021121/11367731_4.html，檢閱日期2017.09.05。
- 43 「全國首次大規模實兵對抗反恐演習紀實」；<http://www.legaldaily.com.cn/misc/2006-10/22/content435521.htm>，檢閱日期20170910。
- 44 「京華時報」，2002年2月6日，第2版。
- 45 「中國構築反恐長城」，「新華網」2003年3月6日；http://news.xinhuanet.com/mil/2003-03/06/content_1012528.htm
- 46 共軍七大軍區均編有不經臨戰訓練之應急機動作戰部隊（目前總兵力約30萬人），可在1至3天內，在空運與陸航部隊支援下，將兵力增援於所望地區遂行作戰任務。
- 47 多數學者認為我國無遭受國際恐怖主義攻擊之立即危險，其理由有：1.台灣民主發展已趨成熟，社會已可包容任何不同之言論而有發洩管道，因此國內政黨競爭中較嚴重之「統獨之爭」，已可藉由民主過程來爭取民意支持，而未有組織性之涉及政治的暴力攻擊行動。2.台灣社會展現了多元之宗教文化，任何宗教均有其支持者而不會互相排斥，因此含回教等宗教之激進言論在台灣並不多見，且回教與其它宗教亦相處融洽而未遭致不公平之待遇。3.台灣迄今並無國際恐怖主義組織活動之案例，目前國際上已認定之國際恐怖主義組織，如美國依據所公布的42個「國外恐怖主義組織」（Foreign Terrorism Organization, FTO），英國所公布的25個國際恐怖主義組織、與14個北愛爾蘭組織，聯合國依據《1267、1333、1390、1455決議案》所公布的與「蓋達組織」與塔利班（Taliban）政權有關之322位個人與115個組織，及歐盟所公布之45位個人與47個組織等，並未在台灣活動；4.由於台灣四面環海之地緣特性，沒有與其它國家陸路接壤，亦使國際恐怖主義組織對台灣之滲透相對的困難。參見蔡庭榕，反恐的法律挑戰－從人權保障觀察，中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，第二屆「恐怖主義與國家安全」學術研討暨實務座談會，2006年12月28日，頁204。
- 48 謝立功，反恐行動法草案之評析，政策月刊，憲政(研)092-053號，財團法人國家政策研究基金會，2003.12。
- 49 呂炯昌，「各國反恐部隊與台灣反恐建制」，刊玉山周報99期，2011年5月11日5月17日，<http://blog.sina.com.tw/strategy2009/article.php?entryid=607654>，檢閱日期20170916。
- 50 維基百科，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%89%B9%E5%8B%A4%E9%9A%8A>。檢閱日期2017.10.15。
- 51 中華民國陸軍<http://army.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=776&p=9064&Level=1>
- 52 吳典叡，青年日報94年3月15日第3版
- 53 許華孚、吳吉裕，「國際恐怖主義發展現況分析及其防制策略之芻議」，犯罪防治論壇第十期，2016

- 年10月，頁43。
- 54 災難管理(disaster management)、緊急狀態管理或緊急管理(emergency management)與危機管理(crisis management)在本文中意義相近，概指對於不可預測性與急迫性的自然與人為災難進行預防、準備、因應與回復的特殊管理型態、程序與方法。參閱：丘昌泰，災難管理學：地震篇，元照出版社，2000年，頁4。
- 55 陳雙環，「當前中華民國反恐對策之研究」，政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班，碩士論文，2004年6月，頁210。
- 56 依據反恐行動法草案第3條第3項之規定，恐怖行動發生或有發生之虞，而造成災害或可能造成災害時，各級政府應依災害防救法相關規定啟動災害防救機制，並受行政院反恐行動小組之指揮。另有關災防體系、全民動員體系與反恐體系之互動關係，亦即當重大災害發生，以「救人」、「救災」優先，必須先啟動災防應變機制。同時進行情勢研判，如確定為恐怖攻擊事件，則立即轉換成「反恐應變機制」。當災防、反恐應變能量及人力不足，即依據「緊急命令」，發佈『動員令』，啟動「全民動員體系」，徵用民間之人力及物資，全面投入救災工作。
- 57 同註42，頁202。
- 58 所謂國家關鍵基礎建設(Critical Infrastructures, CI)是指「在一個國家中為維持國家安全、民生、經濟而提供的基本產品或服務，包含維持國家最起碼的經濟、民生、政府運作與國家安全息息相關的實體和以資訊電子為基礎的運作系統」。常見的關鍵基礎設施包括公民營的電信、能源、銀行、財金、交通、供水及防救災等系統。
- 59 例如核化設施、交通軸線、機場港埠、銀行金融、國防工業、資通聯繫、能源供輸、飲水衛生、醫療體系等，均與國土安全緊密相關。
- 60 羅火祥，《我國警政機關危機管理之研究—兼論美國911事件之反恐應變機制》，東海大學公共事務碩士在職專班，碩士論文，2003年6月，頁220-232。及許經澤，《從911事件論美國國土安全部及我國反恐組織建構》，國立台北大學公共行政暨政策學系，碩士論文，2003年6月，頁161-164。
- 61 「CIA、9.11報告書を公表事前對應の不手際指摘」，『朝日新聞』，『朝日新聞』，『朝日新聞』，<http://www.asahi.com/international/update/0823/TKY200708220374.html>，檢閱日期2017.10.16。
- 62 テロ対策を考える會編，前掲，107-109ページ。
- 63 Thomas J. Kerr, Civil Defense in the U.S.: Bandid for a Holocaust? (Boulder, Colorado: Westview Press, 1983),p.142.; 另參閱：高朗、林吉郎、林文程，「我國民防制度之研究」，國防部委託研究，1997年，頁53。
- 64 謝銀黨，<http://cpuweb2.cpu.edu.tw/hsc/principal.asp>
- 65 民防法第一條規定，民防團隊應於平時防災救護，戰時有效支援軍事任務。一旦遇有災害發生時，不僅可徵調、徵用物資，還可指揮民防、義警、義消等大隊從事救災；換言之，民防應當擔任積極性角色投入救災工作。目前民防團隊除依照警政署所頒佈之民防工作計畫運作外，也配合地方政府施政運作。例如重大交通事故發生時會動員民防義警負責指揮交通；平時則是到各派出所、分駐所擔任協勤工作（由正式員警陪同擔任巡邏、守望、交整等工作）。若需要使用警械時，可向警察局申請警棍、電擊棒。
- 66 林賢參，「從社會治安的角度探討反恐應有措施--以日本反恐對策為考察對象」，2008年警學與安全管理研討會，2008年6月28日，頁279-296。
- 67 從地緣政治角度言，「邊境」與「國境」兩個概念有其不同涵義，且常是接鄰國家基於國家利益維護而銖銖必較、不容妥協，且不惜引發戰爭之因素之一。「國境管理」是一個含括性或是比較沒有具體範疇之「複合性名詞」，且本質上具有無限擴張之可能性而不易將其定位清楚。
- 68 楊嘉，「從美國國土安全政策看我全民國防」，<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/eb0249.htm>，檢閱日期2017 09 15。
- 69 同註42。
- 70 「以高度憂患意識建構國土安全網」，青年日報，<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/eb0040.htm>，檢閱日期20170911。
- 71 沈明室，「變遷中的我國國家安全威脅內涵」，<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980107-a.htm>，檢閱日期2017 09 13。
- 72 同註42。