

美國的國家安全危機管理活動初探

——從「911事件」觀察

作者簡介



蘇恒宗上校，政戰學校正31期、政戰學校政治研究所25期、陸院86年班、臺灣師範大學法學博士；曾任連、營輔導長、旅處長、政參官、國防大學教官、政戰主任，現任職於馬防部。

◆ 提 要

- 一、後冷戰時期，美國學界對於「危機」的研究，概都集中在「危機處理」；2001年美國「911事件」後，政府及學界開始重視國家安全的危機管理。
- 二、美國「911事件」後成立「國土安全部」，其國家安全危機管理的政策，主要內容包括：擬定危機管理政策的總規劃、加強預防管理作為，以及整合緊急應變機制等。
- 三、美國的國家安全危機管理策略，主要目的在提升國土安全的防衛能力。是一個以「反恐」為核心，又將戰災、天災與人為災害處理整合的「國土安全防衛」政策，其組織與實際經驗殊值我國參酌借鑑。

關鍵詞：危機、危機管理、國家安全

前言

所謂「危機管理」，其內涵包括危機預防、危機處理及危機的善後解決等。而對於「國家安全」而言，研究危機管理的目的，即在預防及遏止國家重大危機的發生。危機一旦爆發，政府則立即啟動危機應變機制，以降低損害、控制危機情勢，並迅速將損害復原。當前，在全球化趨勢下，國家安全威脅包括傳統軍事與非傳統安全等來源；而世界先進各國莫不依其國家安全威脅，建構符合其國情制度的國家安全危機管理機制。尤以美國藉由反恐怖戰爭部署，整合政府各部門負責管理各類型危機的機構，同時提升聯邦緊急危機管理署（Federal Emergency Management Agency, FEMA）的功能，以及成立「國土安全部」統籌管理危機事權等，其國家安全危機管理作為殊值我國觀察與借鏡。

國家安全危機管理的發展背景

「危機」是第二次世界大戰後，在美國政府所產生的研究課題。1947年美國總統杜魯門於國家安全會議下成立一個「危機小組」，希望在急迫又影響國家存亡的重大事件上，能採取立

即又適時的行動方案^①。1960年代以後，「危機」或「危機處理」漸由國際關係學者，當作一門專門學科從事研究。1980年代以後，「危機研究」亦成為公共政策及管理領域研究主題^②。1990年代以後（後冷戰時期），全球化趨勢興起，傳統的國家安全觀念，逐漸被綜合性國家安全所取代。2001年「911事件」後，美國總結其國家安全的戰略觀，國家安全的危機管理遂成為新時代國家安全的主流思想。

一、1960～1980年的研究目標——危機處理

冷戰時期的1960～1970年代，西方國家為防止情勢失控引爆核戰，乃花費大批人力、物力研究「危機處理」（crisis managing）的理論、方法和準則。因此有關「危機處理」的研究課題，基本上都與冷戰密不可分。在這段時期，世界各國對於國家安全的概念，都集中在外來的軍事威脅，即防止所謂的「傳統戰爭」^③。當時國際局勢正走向談判、協商之際，危機研究的重點，則由「國際體系結構」（International system structure）走向「決策研究」（Decision-making research）途徑。

進入1980年代，危機與危機處理研究則轉向對於決策者、決策組織、決策環境、決策過程研究，並結合政治

註①：例如對柏林危機、古巴危機、韓戰危機、越戰危機、伊朗人質危機等事件進行危機處理。參閱張中勇，〈危機與危機處理之研究——一個研究概念與理論的分析〉《中央警官學校警學叢刊》（桃園），第23卷第2期，1992年，頁137。

註②：鍾從定，〈政府的危機管理〉《檔案季刊論著》（臺北），12月號，2003年12月，頁100。

註③：於下頁。

學、心理學、社會心理學、政治心理學等行為科學技術與方法，企圖將政策決定過程，尤其是在危機情況下，予以剖析與解釋預測。總結危機的研究，自1960年代中葉到1980年代，其研究途徑與分析層次涵蓋了國際關係研究的重要內容，而其分析與研究的對象，不外以戰爭、衝突與危機為核心。特別是到了1970年代中葉，危機研究似乎呈現高峰，專書、專號等研究成果紛紛出籠，對於戰爭的起源與壓制暴力之道，皆有深入的研究與探討^④。

二、1980～1990年的研究重點——理論與實務的整合

1980之前，政府部門並無專責機構來統籌規劃危機管理的工作。公共事務界亦未將危機管理視為主要研究的課題，更未對危機管理做系統性及科學性的探討；傳統的公共事務研究即使存有危機管理的意識，也都停留在消防、災後公共衛生及民防等含混零散的觀念上。然自1970年代後期，美國聯邦政府成立「聯邦緊急危機管理署」，且於1980年代初期，在局長吉弗達（Louis Giuffrida）及「國家危機管理訓練中

心」主任維雷拉（Fred Villella）大力鼓吹下，危機管理的觀念才開始受到公共事務學界及實務界的重視。

詹中原認為1980～1985年可視為美國危機管理實務與理論的「整合期」，當時美國學界已發展出三項基本共識：（一）價值中立：危機的發生，可能會帶來整個事件更佳或更惡劣的結局，其決定關鍵在決策者危機管理的能力；（二）時間的持續性：危機的發展都有階段性，例如潛伏期、爆發期、延續期、解決期等階段。沒有一項危機是突發，而又遽然終止的；（三）責任及自由度：由於危機的價值中立及時間的延續性，管理危機則成為決策者的「責任」。主政者不應以「危機為偶發」，作為推諉責任的藉口^⑤。

三、1990～2000年的研究思潮——危機管理

冷戰結束後（1990年），發生世界大戰的可能性減少，但地區性和多樣化的「危機事件」反而增加，世界先進各國才開始運用「危機管理」的觀念^⑥，企圖解決區域衝突及地方危機事件，「危機管理」頓時成為國家安全戰

註③：所謂傳統戰爭，係指不使用核子武器所進行的正規戰爭，敵對雙方並避免擴大為總體戰爭。傳統戰爭有別於核子戰爭，二次大戰以後，為了避免使用核子戰爭，造成全面性核大戰，戰爭形態均以傳統戰爭為主。由於國際體系的特質與核子武器的嚇阻作用，二次大戰之後的傳統戰爭形成一些特點，例如戰爭傾向有限戰爭，在目標、地區、武器上，交戰國均有所限制，交戰國數量也較為減少。請參閱林嘉誠、朱浚源，《政治學辭典》（臺北：五南圖書，民國81年1月），頁376。

註④：同註①，張中勇，〈危機與危機處理之研究——一個研究概念與理論的分析〉，頁137～145。

註⑤：詹中原，〈美國政府之危機管理：組織發展與政策架構〉《美國政策月刊》（臺北），第5卷第5期，1990年，頁96～98。

註⑥：於下頁。

略的重要考量之一。

另外，自1980年代末期，社會及經濟學家開始倡導全球化的觀念，到了1990年代，成為世界關注的焦點。全球化趨勢下的國家安全問題是綜合性的，包括如人權、地球環境與發展不平衡等問題^⑦。各國為因應全球化趨勢下世界局勢的轉變，例如國家界線變得模糊、經濟貿易與旅遊大量增加、區域共同安全需求增加及非軍事安全威脅問題興起等，因此許多新型安全概念應運而生。例如美國提倡「合作安全」（cooperative security）^⑧、歐洲倡導「共同安全」（common security）^⑨和亞太地區的「綜合性」安全（comprehensive security）等

^⑩。

四、2000年以後的研究主流——國家安全危機管理

2001年美國爆發恐怖主義份子攻擊的「911事件」，嚴重地衝擊美國對「國家安全」的戰略觀念，開始轉而重視「國土安全」。使得1980年代在公共管理政策領域提倡的「危機管理」理念，受到國家安全研究的嚴重關注。在國家安全的措施上，開始整合軍事安全危機與國土安全危機事務，並成立「國土安全部」，使指揮體系統合，事權統一。尤其在對抗恐怖主義——「一個看不見、不知何時會出現的敵人」上，危機管理的理論思維與策略措施，更是受到學界與決策者的重視。以下即以

註⑥：所謂的「危機管理」包括危機預防、危機處理與危機解決三個活動。當時研究危機的主要目的包括1.透過可能導致突發性衝突武力的限制，以達到避免戰爭的目的（限武）；2.化解可能的衝突危機（化解危機）；3.建立或發展危機管理的組織及制度（安全網，safetynets），以因應未來可能發生的危機。林吉郎，〈後冷戰時期「危機管理」應用之研析〉《國防雜誌》（桃園：國防大學），第12卷第10期，1997年4月，頁16～25。

註⑦：在後冷戰時期全球化趨勢下的安全面向變得更為廣闊，許多問題看似一般政策性的問題，卻有著安全的影響。例如移民、販毒、環境保護，甚至人權等，也被列入與安全相關的議題。「安全」於是成為一個相當廣的概念，非從綜合性的角度去探討不可。請參閱林碧炤，〈臺灣的綜合安全〉《戰略與國際研究》（臺北），第1卷第1期，1999年1月，頁1～15。

註⑧：美國柯林頓總統時代，國家安全戰略係以「擴大與交往」（Enlargement & Engagement）為主旨，以「預防威脅出現」作為後冷戰時期，追求區域穩定與和平的國防方針，並以此發展出「預防性國防」與「預防性防禦」的國家安全戰略，稱為「合作性安全」。

註⑨：歐安會議在1990年的巴黎憲章及1992年的赫爾辛基議定書後，開始建立預警系統及危機管理的制度，包括信心暨安全建立措施、衝突防制中心等機制，稱為「共同性安全」。請參閱周世雄，〈歐安會議之預警系統、衝突防制與危機管理〉《美歐月刊》（臺北），第9卷第11期，1994年，頁85～97。

註⑩：朱蓓蓓，〈全球化下中共安全觀之探討〉《中央警察大學警學叢刊》（臺北），第34卷第4期，2004年1月，125～146頁。

「911事件」為例，探討美國在國家安全危機管理政策上的發展與轉變。

美國「911事件」與政府的反恐活動

一、「911事件」前美國政府的預防管理活動

國際恐怖主義^①對美國的國家安全與國際利益造成威脅與挑戰，可溯自1970年代；而美國歷年來的反恐戰略、政策與具體作為，大致圍繞在對恐怖活動的「防範嚇阻」、「危機處理」與「事件因應」三大主軸上（如表一）。

1986年雷根總統任內的反恐作為，重點在對抗海外恐怖主義的威脅；至柯林頓總統時代乃將範圍擴及國內遭受恐怖攻擊的預防、因應與處置上。1998年5月，美國開始在「國家安全會議」下設置「全國安全、基礎建設防護暨反恐協調辦公室」（Office of national coordinator for security, infrastructure protection, and counterterrorism）；國務院亦負責組

成「國外急難支援小組」；而國會也完成「防衛大規模毀滅性武器法」，指定國防部為主責機關^②。

在「911事件」前，天然災害與反恐的危機管理是分開的。例如聯邦緊急危機管理署（FEMA）負責管理各式緊急事件，如颱風、地震、風災、水災、核電和暴亂等；反恐任務設在「國家安全會議」下的「全國安全、基礎建設防護暨反恐協調辦公室」；反恐策略由司法部負責；恐怖活動威脅及風險評估由聯邦調查局負責危機管理（crisis management）；聯邦緊急危機管理署（FEMA）負責後果管理（consequence management）；反恐計畫中的國外監督及協調，由國務院的反恐協調官負責^③。

當國內面臨緊急事件時，負責緊急應變的執行單位，主要由地方（local）政府負責。當資源不足、範圍擴大，權責必須提高時，可向州（state）政府提出請求支援。州必須提供支援應變，若州政府資源不足、事件嚴重、範圍擴大，權責必須提升到全

註①：恐怖主義依其施行對象是否與政府有關及活動範圍有無超出國界，可區分為國際恐怖主義、跨國恐怖主義、國內恐怖主義、國家恐怖主義等四類型，其所採取的手段，包括綁架、人質劫持、郵件引爆、縱火、炸彈爆破、暗殺、武裝攻擊、與其他（含破壞、施毒與無人質的建築占領）等。Edward Mickolus, "Statistical Approaches to the Study of Terrorism," in *Terrorism: Interdisciplinary Perspective*, ed. Yonah Alexander and Maxwell Finger, (New York: McGraw Hill), (1977), pp.206~269

註②：陳佩修，〈九一一事件後美國國土安全任務與反恐聯盟建構：兼論對東南亞安全情勢的影響〉《全球政治評論》（臺北），第5期，2004年，頁99。

註③：張中勇，〈美國「九一一」事件後國土安全作為對臺灣安全的啟示〉《新世紀智庫論壇》（臺北），第21期，2003年，頁60~63。

表一 近20年來美國遭受恐怖攻擊重要案例簡表

時 間	地 點	攻 擊 事 件 概 要
1979.11.04	美國駐 伊朗大使館	53人被劫，扣留44天，期間一位人質被殺害。
1983.04.08	美國駐 黎巴嫩大使館	汽車炸彈爆炸，63人死亡，其中17人為美國人。
1983.10.24	黎巴嫩 首都貝魯特	卡車炸彈在美國海軍陸戰隊營舍引爆，241位美軍殉職。
1983.12.12	科威特	美國及法國大使館附近兩輛汽車爆炸，5死，86傷。
1984.09.20	黎巴嫩 首都貝魯特	美國大使館汽車炸彈爆炸，16死，96傷，傷者包括美、英兩國大使。
1985.06.14	黎巴嫩	環球航空波音727被劫，一名美國海軍被殺，另39名美國人被扣至7月1日。
1985.10.08	義大利	郵輪被劫，一名殘障美籍猶太人被殺。
1985.12.27	義大利及 奧地利	恐怖份子在羅馬及維也納機場的美國環球航空公司櫃檯開火，並投擲手榴彈，共20死（含2名恐怖份子），127傷。
1986.04.02	義大利	環球航空客機由羅馬飛希臘雅典途中，乘客座位下炸彈爆炸，2死，9傷。
1986.04.05	西柏林	一處美軍常去的俱樂部爆炸，2死，200餘傷。
1986.09.05	巴基斯坦	泛美航空班機在喀拉蚩遭劫，機場安全人員突襲時，20位旅客不幸喪生。
1987.11.04	貝魯特	美利堅大學發生爆炸案，7死，37傷。
1988.12.21	蘇格蘭洛克比	泛美航空公司波音747客機墜毀，機上259人全部喪生，其中189人為美國人，地上11人喪生。
1993.02.26	紐約	世貿大樓中心大樓爆炸，6死，1,000餘傷。
1995.04.19	美國 俄奧拉荷馬市	聯邦大樓爆炸，168死，逾5,000傷，凶嫌為美國激進份子麥克維，已處決。
1995.11.13	沙烏地阿拉伯 吉達市	政府建築物汽車炸彈爆炸，5位美國人及2位印度人喪生，60人傷。
1996.06.25	沙烏地阿拉伯 達蘭市	美國空軍基地前卡車炸彈爆炸，19位美軍死，386人傷。
1998.08.07	肯亞	美國大使館汽車炸彈爆炸，213人死（其中美國人12人），5,000人傷，美國認為主使者是賓拉登。
1998.08.07	坦尚尼亞	美國大使館汽車炸彈爆炸，12人死，72人傷。美國認為主嫌是賓拉登。
1999.11.12	巴基斯坦伊斯 蘭巴馬德	美國機構遭火箭及汽車炸彈攻擊。美國認為幕後主嫌是賓拉登。
2000.10.20	葉門	美國驅逐艦柯爾號遭到攜帶炸彈的自殺船之攻擊，美海軍17人喪生，38人傷。美國認為幕後主嫌是賓拉登。
2001.09.11	美國紐約市和 華府	紐約世貿中心雙子星大樓、華府國防部等地遭到民航機自殺撞擊，人命、財物及經濟損失空前慘重。

資料來源：<http://www.armscontrolcenter.org/terrorism/primer.pdf>

國性時，必須向聯邦要求支援。經聯邦緊急危機管理署（FEMA）進行評估後完成支援建議，由總統宣布為全國性災難時，此時才由聯邦政府提供支援。

聯邦政府各機構統合成立「聯邦政府主導機關」（Lead Federal Agency, LFA），依事件性質由業管部門負責，如面臨恐怖活動時，「聯邦政府主導機關」是聯邦調查局。緊急部門平時作教育訓練與準備事宜，一旦危機發生必須緊急應變時，則透過聯邦政府整合其他聯邦機構，在相關部會相互連結下，使聯邦、州、地方的執行權責，及通報、行動、部署、動用聯邦資源更為適切，一直統籌主導持續作業到危機被解決為止¹⁴。

然而，從「911事件」的發生，顯見美國雖有反恐警惕之心，但反恐策略及各項作為仍有諸多缺失。除在情報蒐集與分析預警、邊境安檢與移民管制、運輸安全管理、重大災難處理因應、指揮協調能力不足，經濟建設的脆弱與易毀外，也意謂戰爭型態、敵人手段、受襲的目標與方式已經轉變，「因應之道」必須全盤改進。美國各級政府部門也都警覺到，組織型態與從屬關係權責複雜，部門各自為政，導致無法於短期

間協調。因此必須建構一個全國性的網路組織機構，來統籌國內安全危機管理的事務。

二、恐怖主義份子的攻擊事件

2001年9月11日上午9點，美國紐約與華盛頓受到三架自殺飛機衝撞，象徵紐約標誌的世界貿易中心（兩座大樓）瞬間夷為平地，近7,000人當場喪生，成為美國有史以來最嚴重的恐怖災難。一場世紀襲擊使紐約成為人間地獄，現場如臨大戰，震撼全球¹⁵。具體而言，「911事件」大幅地改變了世界局勢，促使美國國家安全戰略的重點，轉變了以前「輕國內、重國外」的軍事戰略部署，而將「國土安全」置於最高的戰略地位。美國「911事件」也等於宣告了以「反恐怖主義」為型態的戰爭形式已經誕生。

後冷戰時期，美國一直把「流氓國家」視為最大的威脅來源，從柯林頓到布希政府，美國也一直把建立國家飛彈防禦系統（NMD）與戰區飛彈防衛系統（TMD），當作是維護國家安全與維護聯（友）邦、海外駐軍安全的最佳選擇方案之一。「911事件」後，美國政府體認到國家威脅已不限於「流氓國家」，而恐怖份子的威脅，

註¹⁴：陳勁甫、莊耀成，〈美國成立國土安全部後國內緊急應變組織與機制之探討〉《中華戰略學刊》（臺北：中華戰略學會，春季刊，2005年），頁145～175。

註¹⁵：「911事件」除造成美國嚴重的傷亡外，其他如股市、旅遊業、餐飲業、航空業等的損失更難估計。根據聯合國的統計，當年全球經濟折損1%，相當美金3,500億美元。參閱《中國時報》（臺北），2001年10月12日，12版。聯合國國際勞工組織於2001年10月指出，全球觀光業有900萬人失業，全美國經濟損失6,400億美元，失業人口達2百萬，參見《聯合報》（臺北），2001年10月26日，版1。

事實上已超越「流氓國家」。根據美國「皮尤研究中心」2002年9月19日公布的民意調查顯示，「911事件」對美國人心理上造成嚴重創傷，許多人感到情緒低落、心浮氣躁和失眠。有7/10的人感到情緒沮喪，有將近一半的人聲稱自己難以集中精神，1/3的人失眠，其中又以沿海城市居民情況最為嚴重¹⁶。

「911事件」中，美國與恐怖主義的對抗型態，顯然打破戰爭限於國家間之常態，但更暴露了國家現行的軍事組織及力量，完全不能因應這種非傳統的戰爭模式。「911事件」爆發後，美國隨即宣示，作戰對象是恐怖主義，而非任何一個有固定疆域的政治實體，顯現國家與非國家的戰爭行為已經出現。同時，美國隨即整合世界其他國家及透過聯合國，採取軍事和政治措施，運用全國資源及聯盟世界的力量，共同打擊恐怖主義。相對地，賓拉登亦號召全世界回教徒對美國展開「聖戰」，不限時間及空間地打擊美國的物資中心及心理弱點¹⁷，完全沒有前線及後方之分，更沒有道德規範的上限。

「911事件」除導致美國國家安全觀念重要而複雜的改變外，伴隨著國內的大型辯論和新戰略思維也紛紛出籠。例如，關於國家安全的主要策源機構、國家導彈防禦的必要性、軍事力量及情報機構的配置和訓練，以及對金融、投資、證券、保險、外貿、傳播媒體等重要行業在恐怖主義襲擊下的生存能力評估，以及對政府部門和相關組織機構的應變能力檢討等等。這種戰爭型態不會有誰輸贏，但卻對人類的生存威脅埋下了恐怖的陰霾，但也開啟了美國新安全觀的歷史新頁。

三、布希政府的危機處理措施

美國政府於「911事件」後的主要處置措施為，2001年10月小布希政府下令設立「國土安全局」（Office of Homeland Security）¹⁸，爾後又於2002年11月成立「國土安全部」（Department of Homeland Security, DHS）。國土安全局於2002年7月，公布「國土安全國家戰略」（National Strategy for Homeland Security）報告書，作為資源分配整合與機制調整的指導綱領，全面展開「國土安全」任

註¹⁶：恐怖襲擊對美國人造成嚴重心理打擊，請參閱網站<http://tw.news.yahoo.com/2001/09/20international/can/2448428.html>

註¹⁷：陳欣之，〈國際安全研究之理論變遷與挑戰〉《遠景基金會季刊》（臺北），遠景基金會，第4卷第3期，2003年，頁34～35。

註¹⁸：美國設立「國土安全局」的主要目的，在協調、發展各層級機關實施國家安全綜合策略，以確保美國免於恐怖威脅或攻擊。在權責方面，即在協調其他行政機關致力於美國本土遭受到恐怖威脅或攻擊時之偵察、準備、預防、保護、回應及恢復等事宜。國土安全局由總統國土安全助理負責，預算不大，成員約100人左右，大都從其他行政單位借調而來。同註¹⁶，張中勇，〈「911」事件後美國國土安全政策之思考〉，頁37～38。

表二 美國「911事件」後國土重要安全作為表

時 間	國 土 安 全 重 要 作 為
2001.9.14	布希總統宣布全國進入緊急狀況。 布希總統下令後備部隊進入積極待命狀態。 聯邦調查局發布19個恐怖組織名單。
2001.9.20	布希總統宣布設立「國土安全局」，並由賓州州長Tom Ridge擔任局長。
2001.10.8	布希總統發布行政命令正式設置「國土安全局」。
2001.10.29	布希總統主持「國土安全會議」第一次會議，發布第一、二號「國土安全布希總統指令」，分別完成該會議之組成與運作，及建立「外國恐怖份子追查任務小組」。
2002.1.10	總統簽署29億美元反恐怖法案。
2002.1.25	布希總統宣布將於2003年預算內增加邊境安全經費110億美元，增加人員與設備。
2002.2.4	布希總統向國會提出2003年度預算，有關國土安全預算由2002年之195億美元，增加至2003年之377億美元。
2002.3.12	布希總統發布HSPD-3指令，設立「國土安全諮詢系統」，以五種顏色標示威脅警戒程度。
2002.3.19	布希總統發布行政命令，設立由民間、學界、智庫等組成「總統國家安全諮詢會議」及「高級諮詢委員會」。
2002.4.10	設立「美國北方指揮所」，負責國土防衛及協助政府處理重大天然及人為之急難事件。
2002.5.22	中情局設置Associate DCI for Homeland Security 負責國土安全服務。
2002.5.29	司法部與聯邦調查局共同宣布組織重整，反恐優先，及強化與中情局間之協調。
2002.7.16	布希總統公布「國土安全戰略報告」。
2002.9.20	布希總統公布「美國國家安全戰略報告」(National Security Strategy of the United States of America)

資料來源：白宮，「國土安全部」報告，2002年6月；白宮，「國土安全國安戰略」報告，2002年7月；本表轉引自張中勇，〈美國「九一一」事件後國土安全作為對臺灣安全的啟示〉《新世紀智庫論壇》（臺北），第21期，2003年，頁80～82。

務總動員，以確保美國本土免於恐怖主義之攻擊與威脅。至此，美國的國家安全危機管理，無論從理論、思維及作法，均進入了一個嶄新的階段（如表二）。

美國「911事件」後的國家安全危機管理

一、危機管理政策的總規劃

美國的國家安全危機管理係建立在「公共危險」、「共受風險」與全盤性

「弱點管理」的理念指導上，在美國本土第一次遭受恐怖主義攻擊後，布希總統迅即整合出一套危機管理政策，重新整理國內安全組織結構。美國重新認定其國家利益和威脅本質的變化，係從國境內的安全開始著眼，因此國內（國土）安全的危機管理，成為管理國家安全危機的首要課題。

美國在整體國家安全戰略上的轉變，重點有：（一）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，而是有所重疊的必要；(二)運用國家總體力量，加強政、軍、情的關係之優質發展，不再僅由治安或軍事單位因應新挑戰，而亦注意到中央及地方私人企業、民間社區的整合力量與夥伴關係，共同參與、合作訓練，並建立情蒐、處理與決策機制；(三)加強民眾面對災變的心理建設及因應抗敵的意志，並建立因應各種狀況之作業規範¹⁹。

布希政府的具體策略是：(一)除設立白宮的「國土安全局」外，更進一步整合22個與國土安全事務相關之聯邦機構，建立部會層級的「國土安全部」；(二)基於社會資源整合動員的考量，結合各州、地方、民間企業的力量設立「國土安全諮詢委員會」，由民間組成「美國自由團」等志願性組織，以增進美國本土安全防護的能量；(三)基於風險管理的考量，排列國土安全威脅優先順序，據以配置國家預算與資源；(四)基於因應恐怖主義威脅的時效考慮，國土安全的機制建構、預算配置、組織管理將更趨彈性與靈活；(五)為落實各相關機關的國土安全職責，除長期持續性推動各項改革措施外，建構效果評估制度，各機構

各司其職，相互合作²⁰。

布希總統於2002年7月公布「國土安全國家戰略」（National Strategy for Homeland Security），成為國家安全危機管理的最高指導原則。「國土安全國家戰略」報告對「國土安全」的界定為：「統合協調全國作為，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程度，並儘速於攻擊後進行復原。」

國土安全國家戰略的六項目標為：

(一)建立反恐情報蒐集與預警體系；(二)強化邊境管制與交通安全運輸；(三)整合建構全國性反恐機制網絡；(四)確立資訊安全與基礎設施保護；(五)提升反恐專業知識與技術創新；(六)健全急難準備與提升因應能力。在這六項主要目標中，亦制定相關法令，由新設立的國土安全部進行聯邦政府、州及地方政府、民間企業之溝通協調與資源整合（相關策略如表三）²¹。根據這六項重大目標規劃了四大基礎責任與任務（如表四）。

從前文觀察，美國國家安全的危機管理政策，重點在強化美國的「國土安全」，係強調防範恐怖主義對本土的安全威脅，並藉由「共受風險」理念來整合現有與國土安全任務相關之聯邦

註¹⁹：李宗勳、章光明，〈反恐怖危機管理之新視野與跨域機制〉《中央警察大學警學叢刊》（桃園），第35卷第2期，2004年，頁18～19。

註²⁰：Office of Homeland Security, White House, National Strategy for Homeland Security, July 2002. 請參閱前註¹⁹，陳佩修，〈九一一事件後美國國土安全任務與反恐聯盟建構：兼論對東南亞安全情勢的影響〉，頁104～105。

註²¹：同註¹⁹，陳佩修，〈九一一事件後美國國土安全任務與反恐聯盟建構：兼論對東南亞安全情勢的影響〉，頁104～105。

表三 美國「國土安全戰略」報告

策 略 文 件	內 容 主 旨
對抗恐怖主義國家策略 National Strategy for Combating Terrorism	界定美國對抗國際恐怖主義的作戰計畫。
對抗大規模毀滅性武器國家策略 National Strategy to Combat Weapon of Mass Destruction	阻止恐怖組織和部分國家取得可供製造大規模毀滅性武器之原料、設施與技術。
確保網路安全國家策略 National Strategy to Secure Cyberspace	防止國家資訊系統遭到干擾破壞。
防制洗錢國家策略 National Money Laundering Strategy	截斷恐怖主義及國際犯罪組織的洗錢管道。
國家防衛策略 National Defense Strategy	指出國防發展與軍備建設之方向。
禁藥控制國家策略 National Drug Control Strategy	提出查緝毒品走私與濫用之對策。

資料來源：陳佩修，〈九一一事件後美國國土安全任務與反恐聯盟建構：兼論對東南亞安全情勢的影響〉，頁104。

表四 美國「國土安全戰略」責任與任務區分表

	法 律	科 技	資 訊 分 享	國 際 合 作
具 體 作 法	1. 加強關鍵基礎資訊分享。 2. 簡化情治機構資訊分享。 3. 擴大現有之引渡權限與範圍。 4. 檢討軍方協助本土安全之權限。 5. 重振總統重組組織之權限。 6. 賦與國土安全部組織管理彈性。 7. 建立各州汽車駕駛最低核發標準。 8. 提升恐怖攻擊損害保險所需之市場能量。 9. 訓練防範網路攻擊。 10. 壓制洗錢不法活動。 11. 確保有關恐怖事件及疑犯之司法處理過程延續。 12. 檢討檢疫權限。	1. 研發生化放射核武反制措施。 2. 研發敵意偵測系統。 3. 研發及應用生物測定鑑別系統。 4. 建立國土安全實驗室網絡。 5. 協調國土安全機制之研發與發展。 6. 建立快速國土安全科技產品原型機種。 7. 國土安全部與相關政府部門、民間產業合作。	1. 整合聯邦政府資訊分享。 2. 整合各州、地方及民間產業與民間之資訊分享。 3. 整合國土安全及反恐相關資訊。 4. 改進公共安全緊急通訊系統。 5. 提升公共衛生資訊的可信度與可靠性。	1. 運用科技輔助邊境安全。 2. 強化國際反恐執法合作。 3. 協助外國政府對抗恐怖主義。 4. 擴大跨國關鍵基礎建設保護措施。 5. 加強國際合作因應恐怖攻擊。

資料來源：工研院IEK-IT IS計畫（2003/12）

機構，結合各州、地方和民眾的力量，在範圍上則強調本土社會經濟安全；

即以重視內部的「國土安全」補強偏重對外之「國家安全」，兩者組成維護

與促進美國「整體綜合安全」(Total & Comprehensive Security)之戰略指導。自從美國「911事件」發生後，世界各國政府都將反恐視為當務之急工作。

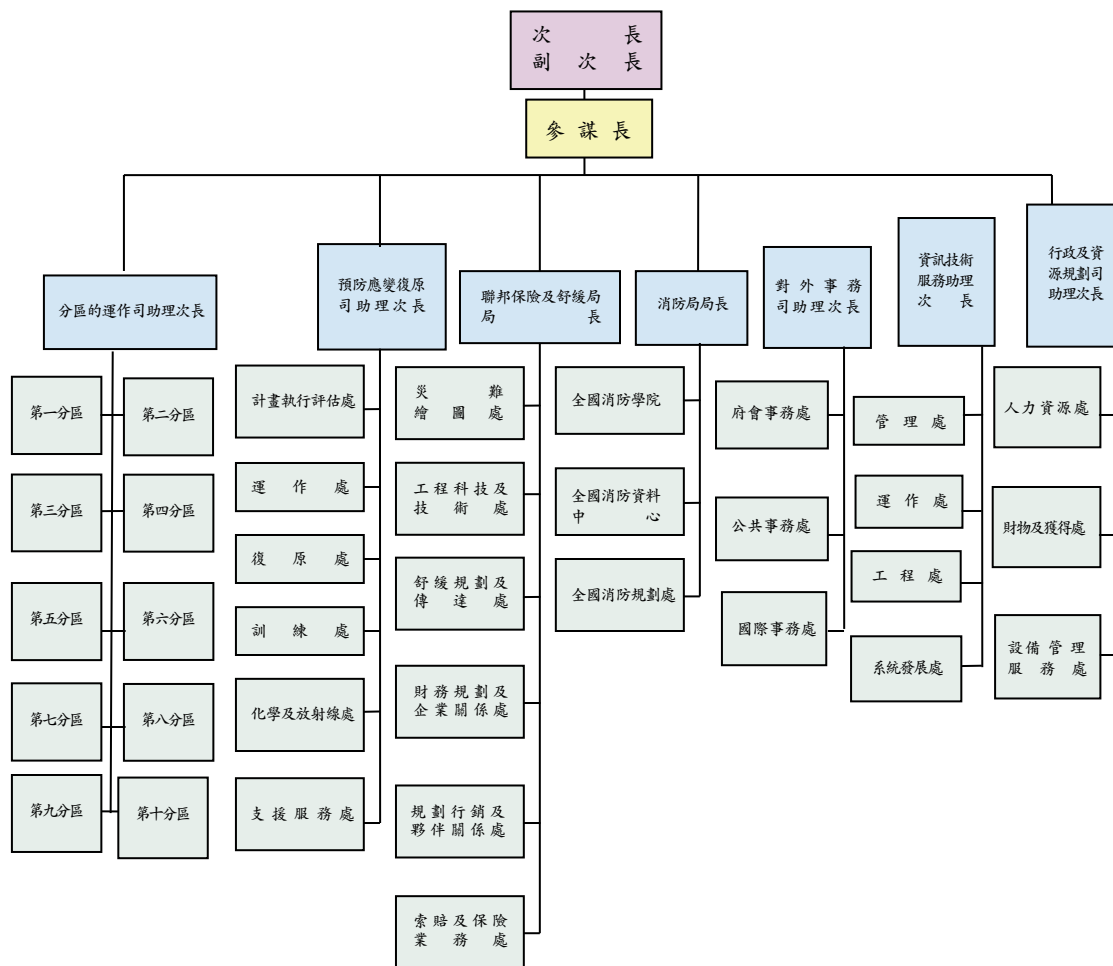
二、預防管理作為

(一)提升FEMA的後果管理能力

美國「911事件」後，凸顯情報預警、國境安全、運輸安全的侷限與不足，更顯示多元開放社會中重要基礎建設的脆弱與易毀性。因此，為強化緊急

應變處理及重視恐怖攻擊的因應能力，美國政府更加重視恐怖攻擊後的因應與處理，乃於國土安全部建立緊急應變機制。將天然災害防救與恐怖事件處理的機制加以合併，並以FEMA為主（如圖一），再結合相關聯邦機關及各州、地方之警、消、醫療、工務及急難救助人員，積極整併與統合各項急難救助的機制，期能消除重置或疏忽不足之處。

災難預防籌備與應變工作的主要



圖一 美國聯邦緊急危機管理局 (FEMA) 的組織體系

資料來源：FEMA (2002)；本圖轉引自陳勁甫、莊耀成，〈美國成立國土安全部後國內緊急應變組織與機制之探討〉，頁155。

負責單位，為國土安全部下轄的緊急預防籌備與應變部門。在全國緊急事務系統中，FEMA並非主導的角色，而是與其他機構的工作協同合作。從其組織架構圖及任務觀察，過去FEMA對於緊急事件的危機管理，較重視災難應變方面。但在「911事件」後，美國針對國內安全，以強化反恐怖應變能力為主，並重新檢討FEMA的組織任務目標，統合國家安全事權，改變FEMA的組織架構，擴大成立國土安全部，以因應恐怖活動的衝擊。

基此，美國在強化緊急應變措施方面，採取以下作為，包括①整合聯邦因應計畫，成為單一的全方位事件管理計畫；②建構一個全國性急難事件管理系統；③加強戰術性反恐怖能力²²；④改進急難事件的通訊品質；⑤準備恐怖攻擊所需的醫療照顧；⑥增強醫療及疫苗儲存；⑦加強生化放射核武污染消除能力；⑧軍事支持政府處置恐怖攻擊事件²³；⑨建立市民防護團；⑩大幅增加第一時間的急難事件因應人員之年度預算；⑪建構國家急難救助的訓練及體系評估；⑫強化受害者協助系統等²⁴。

(二)成立國土安全部（DHS）

為有效支援國土安全防衛，並基於反恐事權與提升行政效率考量，美國總統布希於2002年11月25日，宣布「國土安全法案」（Homeland Security Act），進行組織重整與設計，成立部會層級的國土安全部（組織架構如圖二），成為緊急事件預防籌備、計畫、管理、災難協助的專責機關。此組織架構為統籌管理國內各負責安全的機構，使處理邊境走私、偷渡、販毒、飛安、運輸、重大天然與人為災難等危害國土安全事務之機構，全部納入其管轄之下，因此它是一個以國內安全為主要任務的超級角色²⁵。

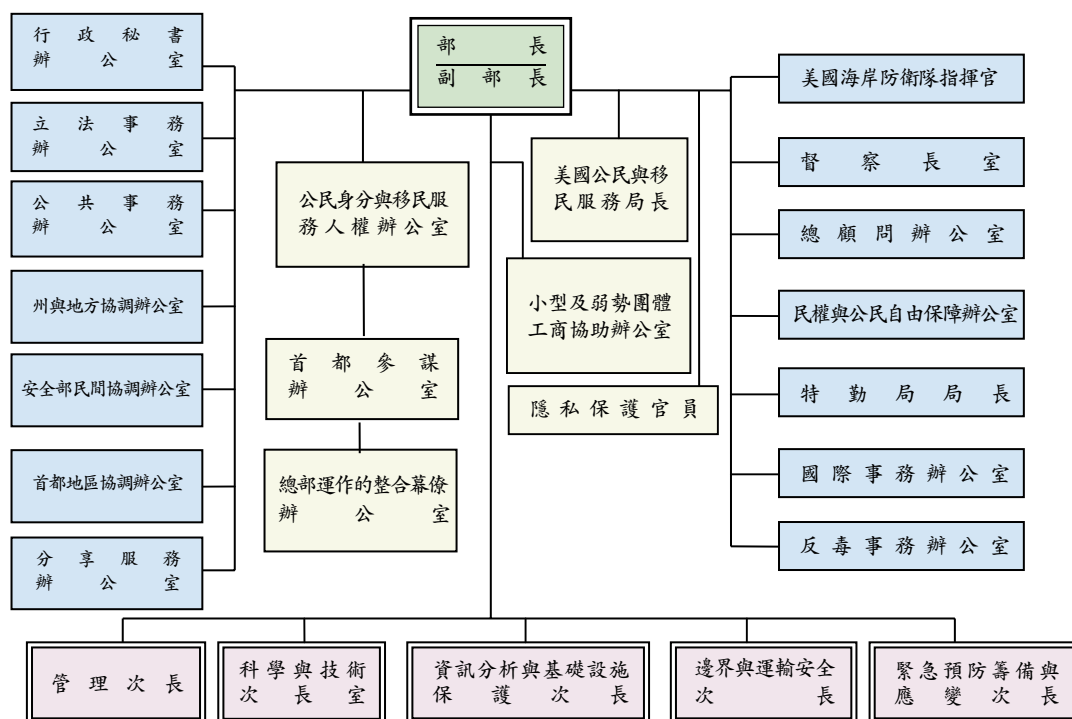
美國國土安全部全部人員超過17萬人，初期預算約為374億美元。這是1947年杜魯門政府把陸軍部和海軍部合併成立國防部以來，美國聯邦政府最大規模的重組，組建一個龐大的、能夠整合和協調國內眾多聯邦政府機構的國土安全部，以進行反恐戰爭的重要舉措。國土安全部主要由：①邊境暨運輸安全部門；②緊急預防籌備與應變部門；③化學、生物、輻射暨核子反制措施（科學與技術）部門；④資訊情報分析暨建設保護部門等四個部門組成

註²²：美國除強化執法、急難應變及軍方之反恐怖能力外，並鼓勵民間亦可發展對恐怖事件後果之處理能力。同註¹⁸，張中勇，頁68～69。

註²³：美國軍方在2002年成立「北方指揮所」，負責國土防衛及處理重大天然及人為之急難救助，並經由國土安全部長直接聽命總統指揮，國防部並參與有關軍方及政府人員之急難處理。同前註，張中勇，頁68～69。

註²⁴：同前註。

註²⁵：同註¹⁸，陳勁甫、莊耀成，〈美國成立國土安全部後國內緊急應變組織與機制之探討〉，頁145～175。



圖二 美國國土安全部（DHS）組織系統架構

資料來源：DHS，www.dhs.gov，（2004.8）；轉引自陳勁甫、莊耀成，〈美國成立國土安全部後國內緊急應變組織與機制之探討〉，頁155。

26。

美國成立「國土安全部」具有以下優點²⁷：①州的部門在預防與回應方面能夠擔任重要的角色，且能清楚傳遞遏阻措施之訊息；國防部在這方面也擔任重要角色，且不須經協調的程序；②由於危機管理與後果管理兩者結合在一起，彼此的區別並不存在，因此能夠統合整體的力量；③在責任歸屬方面，

也涉及聯邦調查局及其他相關單位，因此能統合各相關單位的能量；④國土安全部不僅是機關與責任的集合，事實上有清楚合理的策略，且奠下堅實的策略基礎，故對後續的策略及運作能與時俱進。

三、危機的緊急應變機制

美國總統於2003年2月28日，發布國土安全（HSPD-5）要求國土安全部

註²⁶：翁耀南，〈建構臺灣邊境保護整合遠景——美國成立國土安全部之思考〉《今日海關》（臺北），第30期，2004年，頁28～29。

註²⁷：張中勇，〈「911」事件後美國國土安全政策之思考〉《警學叢刊》（桃園），第33卷第6期，2003年，頁26～27。

部長提供全國緊急事件管理架構。國土安全部部長於2004年3月1日簽署頒布全國事件管理系統（National Incident Management System, NIMS）文件，規範所有災難管理流程，並將所有緊急事件的應變措施，整合成一個全國事權統一的管理系統，使全國的應變組織與架構一致²⁸。

這個系統提供全國一致性的緊急事件管理規範，無論緊急事件起因大小，包括恐怖份子攻擊、自然災害和其他緊急狀態事件等，聯邦、州、地方、私人單位和非政府組織，均能針對上述國內緊急事件執行各項高效能的回應措施。

（一）應變機制的組織架構

美國緊急應變作業中心組織架構（如圖三），組成共五部分：在州與地方政府應變組織指揮之下，主要有指揮、作業、計畫／情報、後勤、財務行政等五部門，組織可依照不同類型的災難，視需要彈性調整組織架構。

各組之權責為：①指揮與資訊／媒體組：主要責任在聯繫、監控等事宜；②作業組：負責管理策略行動；③計畫／情報組：負責情報、評估、傳播戰術訊息與相關訊息；④後勤組：提供事件所需之設施、補給、食物、醫療、通訊設備、戰術設備、車輛資源及物資；⑤財務／行政組：提供財務、

賠償、採購、執行成本分析與一般行政²⁹。

該緊急應變作業中心的優點是，在管理災難事件及支援上，能透過中心的指揮使事權統一，並使資訊設備與軟體透過系統規劃與設備整合；同時，在聯合資訊系統的結合下，使指揮整體運作統一而靈活。在災難應變機制運作方面，當危機情況或災難擴大且嚴重時，地方政府可立即成立一致指揮的應變作業中心。

（二）危機應變機制的運作

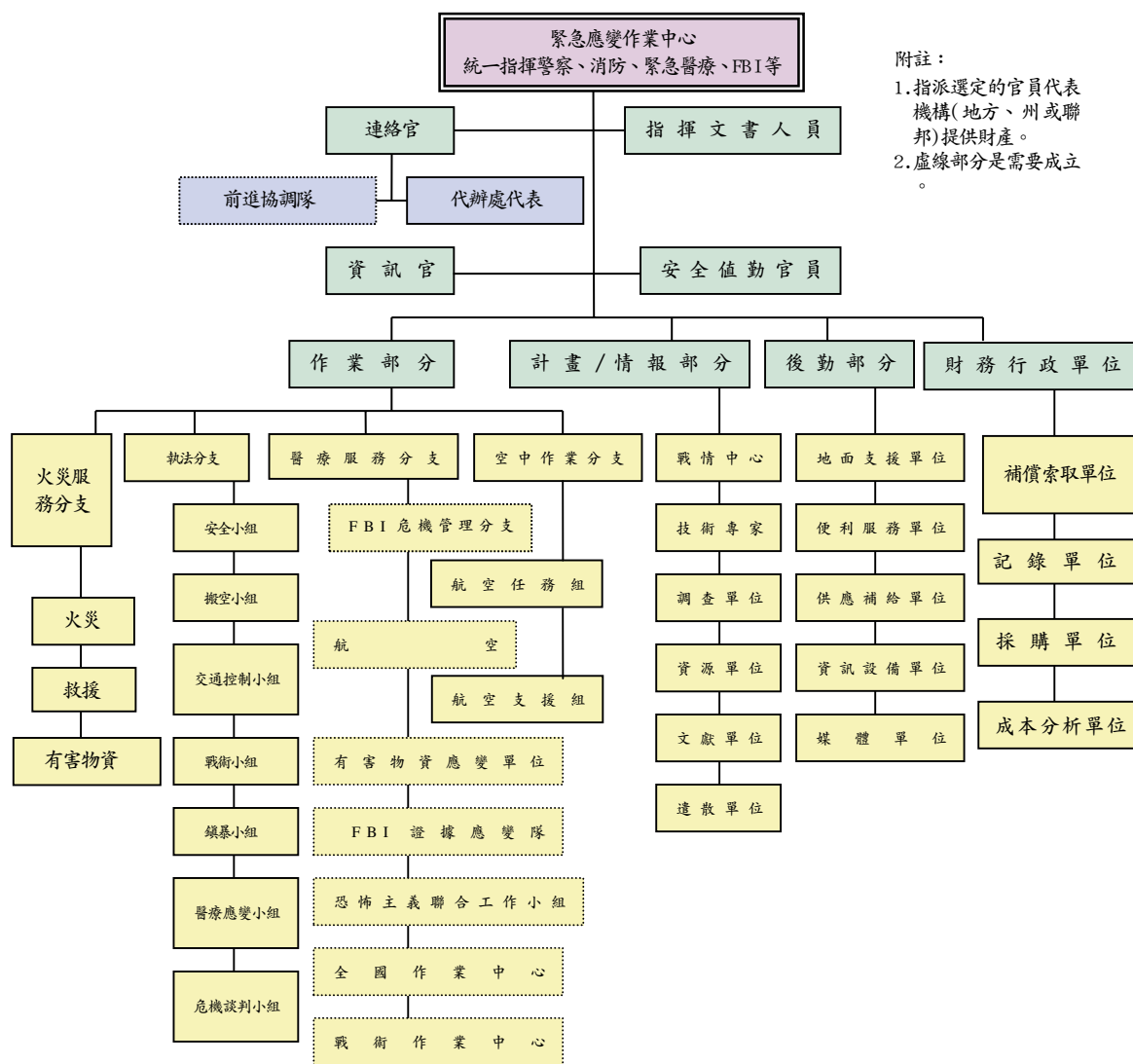
當災難初期或規模較小時，於緊鄰緊急事件地點開設指揮所（Incident Command Post, ICP）以協調應變。隨著緊急事件擴大，地方政府可編組控制功能較大的「地區應變作業中心」。政府組織層級如市、郡、分區等，可依功能需要成立「部門應變中心」，以進行緊急事件的管理、應變和聯繫，使事件指揮所、部門應變中心和應變作業中心能相互通聯，以保持高效率的緊急事件管理。應變機制作業概念如圖四，其流程管理說明如下³⁰：

①緊急災難地點的預先部署：國土安全部指導聯邦機構部署連絡官員在州的應變作業中心，協助州進行緊急狀況處理；分區作業中心可被啟動成立，以便容納動員來的人員、設備、補給品。

註²⁸：National Incident Management System（NIMS），（2004.7-26），<http://www.dhs.gov>。

註²⁹：有關美國緊急應變中心組織系統架構與功能，請參閱National Incident Management System（NIMS），（2004.0.1,PP.7-26），<http://www.dhs.gov>

註³⁰：同註²⁸，陳勁甫、莊耀成，頁166。



附註：

- 1.指派選定的官員代表機構(地方、州或聯邦)提供財產。
- 2.虛線部分是需要成立。

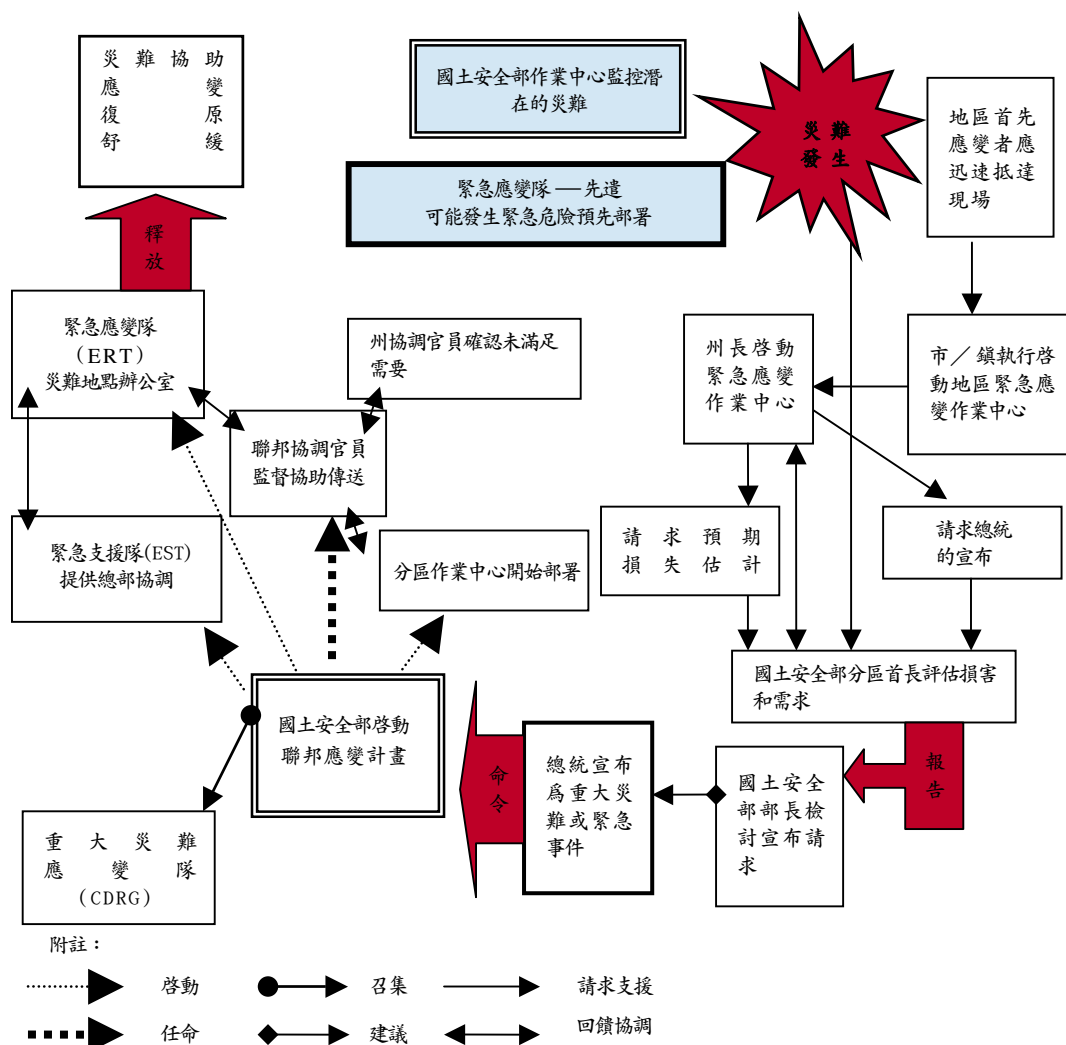
圖三 美國緊急應變作業中心組織架構

資料來源：參考整合United States Government Interagency Domestic Terrorism Concept of OperationsPlane (2001), p-26; National Incident Management System (NIMS, 2004.3.1) P.12~25.

②災難事件在地方的應變上：當事件已造成嚴重損失時，州、市／鎮可立即啟動應變作業中心。事發地區首先應變者，應迅速抵達現場處理→應變作業中心整合多部門機構（包含所有機關的資源和權責），全程管理應變事件→地方事件指揮官運用此系統執行災難應

變。

③當災難擴大為州權責時：州長須適時宣布緊急狀況→啟動州應變作業機制，對地方提供支援與協助→地方保持對事件的全程負責指揮與作業控制。若災難已超過州政府能力，州長須請總統宣布為全國性災難，並請求國土安全



圖四 災難應變機制概念圖

資料來源：Federal Response Plan (2003.1), p-d-3；參考自陳勁甫、莊耀成，〈美國成立國土安全部後國內緊急應變組織與機制之探討〉，頁166。

部的分區首長評估損害和需求→國土安全部部長獲分區首長評估報告後檢討需求→國土安全部部長建議總統宣布為全國性災區。

④災難評估為全國性時：當總統宣布為全國性重大災難或緊急事件時，要求動員聯邦資源以支援應變→國土安

註①：於下頁。

全部分區支援隊啟動，負責協調緊急支援隊提供國土安全部總部協調→監督緊急應變隊成立災難地點辦公室處理作業→緊急應變隊，遂行聯邦12項緊急支援③。

⑤面臨恐怖活動時的應變：針對來自聯邦調查局的恐怖活動預警情資，

國土安全部設立一個緊急狀況資訊網，通報威脅等級^⑫。在面對大規模殺傷武器的應變上，聯邦調查局負責危機管理；國土安全部負責後果管理。當必須危機處理時，聯邦調查局局長可建議檢察總長向總統報告，經國家安全會議授權，啟動各機構危機處理架構組織，支援危機處理行動。

結語—美國國家安全危機管理對我國之啟示

美國於「911事件」後，便全力貫徹與推動一系列措施與改革行動，目的在增加國土安全的防護能力。從前文研究觀察，筆者認為美國建構其國土安全的戰略思維、實施策略、機制架構等，可以給我國的國家安全危機管理提供一些啟示，臚陳如下：

一、將國土安全提升到國家安全戰略層次

美國在「911事件」後，為因應戰略需求，將國土安全提升至國家安全戰略層次，並編列4,000多億預算以推動各項事務。對於我國而言，雖然沒有恐怖主義攻擊的迫切危機，但全球化的風險危機年代已經來臨，國家安全會議應及早規劃國土安全防衛的總體戰略構想，以作為行政院執行國家安全防衛政

策之依據。

二、成立「國土安全部」的專責機構

美國的國土安全防衛策略，事實上就是一個以「反恐怖主義攻擊」為核心的國家安全危機管理活動構想，主要在整合戰（兵）災與天災人禍的緊急處理機制，並強化FEMA的危機應變與後果管理能力。未來，我國在國家安全重大危安事故方面，除應有專責機構統籌管理規劃外，也應在「全民防衛動員準備法」的法源基礎上，整合各項緊急應變的危機處理機制。

三、強化國家資源的統籌管理與運用

美國國土安全部設立的精神，在於將國內安全事務由過去美國地方分權之習慣，提升至中央層級，以統一事權。對於我國而言，仿效美國籌建國土安全部雖非當務之急的工作；然而，應當強化危機管理相關部門間的聯繫、協調與合作，並有效結合中央與地方各級政府組織機構、民間產業及民眾力量，做好國土安全防衛工作，以維護人民生命、財產安全等，如此才能發揮國家資源整合，有效運用之功能。

四、統籌國家安全情報資訊的分享

情報分析與預警是美國對抗恐怖攻擊的最重要工作，尤其情報的分享是國土防衛的重要工作。因此提升情報蒐集

註⑪：緊急應變隊對災區提供聯邦政府的12項資源，包括運輸、通訊、公共工程和施工、消防、資訊、大眾關懷的資源處理、資源提供、保健與醫療服務、城市搜救、有害物資處理、食物供給、能源供應等，請參考FEMA, "Emergency Support Functions", 2004.9.1. 網站<http://www.fema.gov/about/esf.shtm>.

註⑫：威脅區分五個狀況，以顏色表示：綠—低威脅；藍—監視；黃—提高注意；橙—高風險；紅—嚴重。同註⑪，陳勁甫、莊耀成，頁166。

能量、加強國境安檢、強化情報分析評估能力、改善情報交流與協調等，都是建構國土安全的重要作為。未來，國家安全局應逐漸加強其統合調查局、警政署、海巡署、國防部軍情局、憲令部、衛生署、經濟部、農委會等相關情治及業務部門之專業能力，或組織跨部會的情報分析機制，使情報資源能達成統合、協調、指導與支援之目的。

五、加強基礎建設的安全防護作為

美國「911事件」時，雙子星大樓與五角大廈分受恐怖份子的攻擊，也使美國對國家重要基礎設施之安全防護更加重視。對於當前的戰爭型態而言，筆者認為，無論是傳統的軍事攻擊或運用非傳統的滲透、破壞等，影響民生社會生活的重要基礎設施，都會成為敵方攻擊的首要選項目標，因此有關國家關鍵基礎設施及資產的維護，便顯得相當重要。

六、重視出入國境的安全檢查與監控

「911事件」後，邊境暨運輸安全成為美國國土安全重要任務之一。臺灣屬海島型國家，對於邊境暨運輸安全，應要極為重視。我國的邊境管理，除境管局、海巡署及警政單位作港口、機場內外之安檢、巡邏、入出境管制外，各單位責任分工的釐清確實存有缺口，故有統合協調我國出入境安檢單位之必要。另外，美國將移民暨規劃局納入國土安全防衛規劃，對於我國而言，實應要把外來移民人口列入國家安全的整體規劃之內，以確保國家政治、經濟與社會的安全、安定。

總結前文觀察，筆者認為美國的國家安全危機管理作為是一個以「反恐」

為核心，又將戰災與天災結合的「整體綜合性安全」觀念。將國土安全提升到最高戰略層次（例如，公布國土安全國家戰略），全國一體統一規劃，並能凝聚國家總體力量，加強災變心理建設與克敵決心，殊值我國效法。

其次，美國在對緊急事件處置方面，係朝向指揮管制權統一，且整合成「事件管理系統」，提供州、地方、私人組織和非政府組織的一個共同一致的「緊急事件管理規範」。此作法的優點是「事權統一，運作靈活，共享資源」；而在緊急應變機制的運作上，係隨事件的擴大而逐漸向上回報升高處理層級。當在面對恐怖主義的攻擊威脅時，國土安全部成立一個「緊急狀況資訊網」，可直接聲請立即支援。上述美國的制度與作法應可為我國政府在處理國家重大緊急危機事件時之典範。

最後筆者認為，美國「911恐怖攻擊事件」，雖然使美國的「世界強權」地位受到挑戰，其兵力結構、全球戰略部署，乃至白宮的危機處理機制，也因此一事件而產生結構性的變化。但美國卻因「911事件」凝聚全國人心，團結一致，振奮努力，發展新學術、新科技技術及新知識，以「準備」的心態來隨時面對下一次危機，並且以更勇敢、務實的心態來面對危機的挑戰；因此，「危機」讓美國創傷，卻也帶來新的景氣、繁榮、進步和希望的「轉機」。這種全國團結一致，面對危機的表現，更是我國凝聚生命共同體，「全島一命」所效法與學習的模範。

收件：95年8月30日

接受：95年10月31日

陸軍學術雙月刊讀者意見反映表

一、本期收到時間距出刊日？

☐ 一週內收到 ☐ 一週至二週收到 ☐ 未收到

二、本期何篇文章合乎您的興趣且內容亦令您滿意？

請填入篇目 ☐ _____ ☐ _____

意見：_____

三、本期何篇文章合乎您的興趣但內容亦令您不滿意？

請填入篇目 ☐ _____ ☐ _____

意見：_____

四、您覺得本期之整體色彩搭配、封裡設計、編排方式等是否令您滿意？

☐ 滿意 ☐ 尚可 ☐ 不滿意

意見：_____

五、版面設計是否美觀大方？

☐ 美觀大方 ☐ 應增加圖片 ☐ 應減少圖片

☐ 尚欠美觀

六、本刊能吸引您閱讀的原因是（可複選）？

☐ 可增進軍事新知 ☐ 可瞭解本軍發展現況

☐ 可供資料蒐整 ☐ 可增益職務相關知識

七、您覺得本期雙月刊選撰各兵種類文章，有何意見？

☐ 每期皆至少有1篇各兵種文章

☐ 隔期刊載「戰鬥」及「戰支」兵種文章

八、您對本期雙月刊英文著作，有何意見？

☐ 維持一篇 ☐ 二篇以上 ☐ 中英對照

☐ 純英文

九、其他意見：

填表人單位：_____

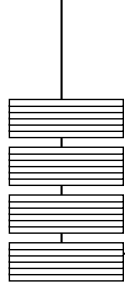
級職：_____ 姓名：_____

第_____卷_____第_____期 本單位於_____月_____日收到

裝

釘

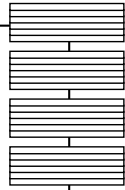
線



廣 告 回 信
臺灣北區郵政管理登記證
北臺字第2193號

桃園龍潭 32500
郵政第九一〇〇二號信箱

陸軍月刊社 收



摺

疊

線

讀者意見回函卡



陸軍月刊社