

國土防衛

(HOMELAND DEFENSE)

劉 世 林

一、「國土安全」與國土防衛

國土安全(Homeland Security)一詞正式出現於二〇〇一年二月所公布的「二十一世紀美國國家安全委員會報告」之中，復於二〇〇二年美國國土安全局(Office of US Homeland Security)首度公布之「國土安全國家戰略」報告書(The Report of National Strategy for Homeland Security)中將「國土安全」正式定義為：「綜合協調全國作為，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，並儘速於攻擊後進行復原。」基於此，政府除須保障人民生命、財產無慮外，且須護衛民主、自由、安全、經濟、文化等五大核心價值(core value)，並以此作為政府指導國土安全之戰略思維。其手段則涵蓋軍事、外交、情報、經濟、政治等國家主要物質及人力資源，並藉由整合現有美國國土防衛任務相關之聯邦機構及各州、地方、民間及私人企業之力量作為「國防」之補強，而達致「整體綜合安全(Total & Comprehensive Security)」之戰略指導原則。

二〇〇一年之美國九一一事件，暴露出美國在情報整合與預警、國境安檢、運輸安全乃至基礎建設的脆弱性及易毀性，面對一個可能不是以「國家」形式存在的恐怖分子，同時又難以捉摸的When(何時)What(何目標)How(何種方式)Where(何處)的攻擊模式，這是

已脫出固定國家假想敵的傳統型態。傳統的邊界防線概念已為敵人從本土內部的攻擊變成全面的攻擊可能性。是以，九一一事件之後美國的國家安全戰略可說有三革命性的轉變：

(一)美國「國土防衛」被提升到國家安全戰略層次；此不但是國防概念的一部分，「反恐」亦且成為美國與友邦在境外合作及聯盟的重要內容。

(二)美國在行政體制的中央與地方分權的精神，因為「國土安全部」的設立，對於國土安全力量與資源及情報的整合上已趨於中央集權的考量。

(三)基於「國土安全」之顧慮，反恐之行動，美國在國家安全戰略上建立了先發制人(Premption)的戰術行動。如美國出兵阿富汗及伊拉克便是基於此考慮。

二、美國國土防衛的新思維及其戰略重點

來自敵人的攻擊以前是以國家作為標的，威脅來自境外。九一一事件後的啟示，現在威脅亦有可能來自境內，且威脅主體不再限於國家，威脅性範圍的轉變，導致戰略思維的轉變。

(一) 在國土防衛戰略重點為：

1. 國土安全已被提升至國家戰略層次，這是政策的選擇，故在九一一後，美國因應戰略需求，已編列高達四千億美元以推動各項事務。

2. 運用國家總體力量，加強政、軍關係之優質

貳、
副署長專欄





發展，不再僅由治安或軍事單位因應新的挑戰，而亦注意到中央與地方及私人企業的整合力量。

3.加強民衆心理建設及因應抗敵的意願。

4.與盟邦及區域力量共同合作，制定因應威脅之計畫與了解提供支援的時間以及可能的支援。

5.整合國力，發展綜合戰力。

(二) 戰略的原則為：

1.新的戰略、戰術必須以新科技為基礎，新科技有迅速、確實、狠準及減少人員傷害的特性。

2.建立政府與民間的夥伴關係，共同參與、合作訓練並建立情蒐、處理與決策機制。

3.媒體應加以規範，以免洩漏情報或傳遞錯誤之訊息。

4.國土安全之維護應兼顧人權發展，減少對自由、隱私權的影響，政府並因之應與立法單位協調，制訂相關法制基礎。

5.國土安全措施必須不能影響經貿及市場發展。

6.加強民衆因應威脅之心理建設，並建立因應各種狀況之作業規範。

7.在發展國土防衛的措施上，應建立威脅、優勢、弱點機會（SWOT）策略管理模式，據以作為投資清單及優先順序，俾以之建立整體戰略，訂定目標與執行綱領。

8.將新科技融入民間企業，讓民間企業參與維護國土安全戰略的制訂。

三、國土安全部的設立

面對未來全球挑戰的因應，有必要建立整合一個高效率且已績效為主（performance-based）的組織，取代過去任務分散零落、普遍存在缺口、重複與重疊以及政策上缺乏聚焦、資訊分享缺乏效率，以及體制上

單位間汲汲於本位的多個國土安全職責的單位。九一一事件給美國對於國土安全任務進行組織重整，國土安全定義釐清的一個檢討機會，國土安全之國家戰略因之形成。國土安全部（Department of Homeland Security，DHS）因之被布希總統於二〇〇二年六月向國會提出，其制訂與任務係定位在國家階層而非聯邦階層，它的任務不僅作為有效運用與調度國家資產以預防並抵抗未來恐怖攻擊之重要環節，亦且「國土安全部」成為整合國土防衛國家策略環境之中的角色。

對美國政府言，把國土安全部的設立可視為將政府各相關國土安全業務的重組與合併的工程，與歷史上其他大規模之政府重建一樣。如：「一九四七年國家安全法」之下創立「國防部」、「中央情報局」、「國家安全會議」等單位，以及一九五三年創立之「衛生教育福利部」、一九六六年設立「運輸部」、一九七七年創立「能源部」，以上諸內閣部會均涉及完全不同的組織功能之轉移與合併，合併後的組織功能通常需耗幾年時間才能完成統合，而新單位所面臨的挑戰也達數十年之久者，此即說明美國國土安全部迄今仍面臨許多障礙與挑戰。在此次華美戰略論壇中，美國代表也承認這個事實，這是值得我們在是否成立統合的國土安全機構或我國「國防再造（Defense Transformation）」需要注意考慮的。

「國土安全部」全部或部分整合了現有八個聯邦部會的二十二個機關，以及近十七萬個編制人員。就人數而言，「國土安全部」作為一個內閣部門，僅次於國防部與退伍軍人事務部（Department of Veterans）而排名第三。它涵蓋四大部門：

(一)邊界與運輸安全：整合移民暨規劃局、海岸防衛隊與海關等以維護海陸空運輸安檢任

務與國境安全。

(二) 資訊分析與基礎設施保護：分析國家安全的脆弱性、可能遭受的威脅，以及國家基礎設施（如電力、電腦、水庫、鐵路、油庫等）之保護。

(三) 救災整建與反應：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。

(四) 化學、生物、放射性與核子反制措施預防：包括特選藥劑強制登記計畫、處理生化之國家安全計畫、非擴散支援計畫、核子走私計畫、生物與環境計畫等等。

四、我們從美國「國土防衛」戰略所獲得的啟示

傳統上我國對於恐怖主義僅屬學術性之討論，在九一一以前認為恐怖主義活動僅歸為反社會、反政府或分離主義等弱勢激進團體的行為。惟九一一之後美國把此一事件認為是敵人在美國境內戰爭，恐怖分子被認為是假想敵，反恐成為美國國家戰略之一環。我國因為支持美國的反恐陣線，我國致成為恐怖分子之目標，即使我政府有此認知，但我國人民卻仍然難有此危機意識，政府雖然宣導反恐作為，但在群眾心理上仍然不以為恐怖主義對社會帶來必然的威脅，此固然是我國文化上的寬容本質，在東西文化衝突上同樣也是兼容並蓄，回教國家民間從來與我友好，在美國進行波斯灣戰爭乃至美伊戰爭中，我國民間有極大部分同情伊拉克，這是我們從事反恐建立危機意識之最大障礙。雖然如此，中共仍然是我國的假想敵，中共對台灣的威脅，以及可能從台灣內部顛覆的顧慮仍在，因之將反恐擴張至反中共的滲透顛覆亦能提高我軍民之心理建設。

觀乎美國國土安全部之設立，其精神在將

國內安全事務由過去美國地方分權習慣，提升至中央層級，此亦為彌補九一一事件美國疏於情報整合的錯誤。反觀我國，國土安全系統有相當的歷史背景，雖然法律上並未有明白的規定，但習慣上國家安全的情治系統仍然有國家安全局的督導協調，是以再組類似「國土安全部」的組織似無必要，但倘將現有之情治系統或國土防衛提升為國家安全戰略層次，則有困難。識者或認為我國與美國面臨的國際情勢有主客觀之差異。但是科技之發展，非對稱戰爭以及非傳統戰爭之遂行，國土提升至國家安全戰略是時代所趨，國家安全的定義更為廣泛，軍事與治安，形式上有境外、境內之別，但實質上是相互支援與相互依賴，軍、警、文官的關係，政府與人民的關係與認知均須取得共識。美國國土安全部的設立當亦給我國一些啟示：

(一) 情報分享，係國土防衛重要的因素，網際網路、資料庫及知識庫的建立與運用會把脆弱性與威脅性推向兩極，倘不能在情報運用的程度超過敵人，就會暴露自己的脆弱性而受到威脅，所以應有統一機構來指導情報資源的分配。

(二) 國家財產及國家資源不可能集中於某一專業任務單位，這是避免資源重複與組織重疊所形成的浪費，故國軍與治安單位相互支援，平時保持良好溝通與支援極為重要，如核生化武器的應用，非警察單位能處理，必有賴於國軍核生化部隊之支援。

(三) 有關於緊急應變及反應，九二一南投地震無疑給我國政府處理地震、颱風、水災的寶貴經驗，緊急處理的計畫與速度亦相當有水準，惟就整個計畫之相關法律依據如國軍支援救災之法律依據，經費之分配乃至協調溝通以及標準作業規範仍屬不足。



(四)「國土安全部」成立了情報分析與基礎建設部門，其中必須與各情報機構密切協調，任務性質敏感，且各個情報機構間復存在競爭關係，又私人情資之蒐集又復敏感。在隱私與安全之界線上，人民之認知尚難符先進國家之水準，政府是否會濫權？亦為人民所疑惑。

(五) 邊境暨運輸安全成為美國國土安全部重要任務之一，台灣屬海島型國家，邊境暨運輸安全極為重視。邊境管理除境管局、海巡署及警政單位作港口、機場海外之安檢、巡邏、入出境管制外，分工清楚卻存有缺口，故統合之協調、合作有其必要；另傳統的認知有落差，如海關的查緝係國家貿易收入的來源，但治安單位則著重於防範毒品及危險品之工作，此一認知差距在既要合乎國際貿易組織(WTO)又復滿足反恐防範查緝的需要，認知有差，運作上矛盾與衝突就必然存在了。

(六) 美國國土安全部將移民暨規劃局(INS)納入，此係導因於國際貿易、旅遊和資訊改善之管理，以及處理外來人口避免流於負擔；我國情況雖與美相若，但我國復因地緣及歷史背景因素，尚有大陸人士來台非法打工、逾期居留問題，又復衍生外籍新娘、大陸來台假結婚、真賣淫；又復兩岸政治因素，大陸人士來台觀光、訪問人士之監督及掌控，使台灣政府不但要面對經濟因素之移民，又要防範來此另有所圖之人士。

五、結語

美國在著手於「國土安全部」同時，即瞭解到此為至一九四七年以來另一次之政府重組，觀乎過去政府重組之困難以及過程中之複雜，美國並沒有因之猶疑，而積極放手去做，至今美國朝野乃至主管部門都認為「國土安全部」之運作仍然困難重重，但鑒於時代形勢不

變，基於面對恐怖份子之挑戰，以及九一一事件所彰顯美國國土安全系統的缺口及本位主義，美國毅然設立國土安全部，俾以快速的行動，以改善情報、資訊分享來應付浮現與潛在的威脅；統合成強大國土防衛能力，在「儘快設立(do it quickly)」及「妥善設立(do it right)」兩者兼顧下，摸索前進，這是一個挑戰，也是美國冒險的精神。

再者，美國在一九八九年蘇俄瓦解之後，美國已然超強，在權力均衡(Balance of power)的策略下，美國是以管理及指導角色出現，這是與冷戰時代列強的權力平衡有別的，也因為如此，美國拋出反恐戰線出兵伊拉克，究係反恐或基於地緣政治創造超強的需求，仍在辯論中。正因為沒有假想敵國的反恐置入美國國家戰略中，也無寧是廿一世紀的特色，無所不在、無時不在、任何方法、任何標的都是恐怖分子的活動方式，美國國土安全部之建立亦正說明美國之困境，恐怖組織或不必然把我國作假想敵、作為目標。但廿一世紀科技的發展，國家安全戰略是不能擺脫速度與立體性的攻擊，固有疆界作為國防防線的戰略觀已不敷時代需要，美國「國土安全」所帶來的國防戰略是可以讓吾人省思的。♣

(本文作者現職為內政部警政署副署長)

參考資料：

1. Scott Gould & Phil Anderson, 此次論壇中關於 Homeland Security 的引言, 2003 年 9 月 17 日。
2. President George W. Bush: The Department of Homeland Security, June 2002。
3. Office of Homeland Security, White House, National Strategy for Homeland Security, July 2002。