

# 美國「九一一」事件後國土安全作為對台灣安全的啟示

張中勇 / 中央警察大學公共安全研究所教授

美國早於「九一一」事件發生之前，即已思考恐怖主義之防範與因應對策。「九一一」事件後，美國更全力貫徹與全面推動一系列措施與改革行動，其範圍涵蓋情報預警與資訊整合、運輸安全與邊境安檢、核生化恐怖主義防制與處理能力、重大災難處置等各面向，目的在增強美國維護本土安全之能力。本文係以美國於「九一一」恐怖攻擊事件迄今為例，說明美國建構國土安全的戰略思維、實施策略、機制架構及相關實踐經驗，試供我國在維護台灣安全方面之參考。

## 一、前言

美國雖於近二十年來頻遭恐怖主義肆虐，但多屬國際恐怖組織針對美國海外軍事設施和外交機構或人員發動恐怖攻擊，<sup>1</sup>迄至1993年2月紐約世貿中心爆炸事件，算是美國本土首次遭受境外恐怖組織跨國攻擊，而1995年4月奧克拉荷馬州聯邦大樓爆炸事件，也代表著美國本土恐怖份子在境內發動恐怖攻擊之高峰。事實上，自九〇年代初期以來，恐怖主義已廣被美國情治、軍事、外交、安全單位及多個調查委員會所共同認定，其係美國「國家安全威脅」甚至國際安全威脅之重要來源。<sup>2</sup>

2001年9月11日，美國紐約世貿中心雙塔大樓、華府國防部等地，幾乎同時遭到恐怖份子劫持四架民航客機進行自殺式撞擊行動，此震驚全球之恐怖攻擊事件不僅

造成民眾慘重傷亡和財產鉅額損失，遲滯美國經濟復甦的腳步，且嚴重影響國際政治秩序和全球經濟發展。<sup>3</sup>除此之外，「九一一」事件對於美國之國民經濟、民眾心理、社會福利、安全維護、資源配置、國防建設等國家發展重要面向之後續性影響，恐怕更難以估算。值得注意的是，在「全球化」的進程中，類此恐怖攻擊不僅是美國切身之痛，同時也密切關係著相關國家和國際社會的安全、發展與繁榮。

對此，美國早於「九一一」事件前數年，即已思考恐怖主義之防範與因應對策，除將恐怖主義定位為「國家安全威脅」（national security threat）來源，重視恐怖份子是否會運用「大規模毀滅性武器」（weapons of mass destruction），建構情報協調機制，加強反恐情蒐分析，並

將反恐列入「國土防衛」（homeland defense）之重要任務，增強重大災難因應處理能力。不過，「九一一」事件的發生似顯現，美國雖有反恐意識和警惕之心，然而，反恐策略及各項作為仍有不足之處，尤其是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、重大災難處理因應等方面，更有檢討與改進之空間。

是以，美國政府乃於「九一一」事件後，全面進行一連串因應措施與改革行動，其範圍涵蓋戰略建構、政策宣示、法令制頒、資源調配、組織重整、任務轉變、公私整合等面向，以強化與「國土安全」（homeland security）反恐工作相關之作為，<sup>4</sup>其目的即在防範美國境內之恐怖主義活動，因應大型災難急難事件，增強美國維護本土安全之能力。對於其他同樣面臨恐怖主義等非傳統性安全威脅的國家而言，美國政府的思維、策略及作法或許能夠有所啟示與借鏡之處。

因此，本文乃欲以美國在「九一一」恐怖攻擊事件迄今，基於反恐之國家目標，期間所採取之有關防護國土安全之系列改革作為，說明美國建構國土安全的戰略思維、實施策略、機制架構及相關實踐經驗，試供我國在維護台灣安全方面之參考。

## 二、美國在「九一一」事件前之國土安全作為

自七十年代以來，國際恐怖主義即對美國政府、勢力與利益造成威脅與挑戰，而美國歷年來的反恐戰略、政策及相關作為大致圍繞在：防範與嚇阻恐怖活動、危機處理、事件因應等三大主軸。<sup>5</sup>事實上，

觀諸美國政府反恐對策近三十年來的持續與發展，約可知「九一一」事件後美國各項反恐戰略、政策、措施及作為，皆應係漸進式檢討與改進的累積成果。

首先，1986年雷根總統所發佈之「207號國家安全決策指令」（NSDD-207）應係美國政府反恐政策正式成形的起點，其重點在對抗海外恐怖主義的威脅，尤其是防護與嚇阻中東地區激進回教組織對美國駐軍和外交人員、僑民的恐怖攻擊活動；爾後，歷經1993年3月紐約世貿中心爆炸及1995年4月奧克拉荷馬州聯邦大樓爆炸恐怖攻擊後，柯林頓總統於1995年6月發佈「第39號總統決策指令」（PDD-39），<sup>6</sup>乃將防護恐怖攻擊的對象和範圍擴及國內遭受恐怖攻擊的預防、因應與處置，並對聯邦機構的反恐任務加以分工，繼而，又於1998年5月發佈「第62及63號總統決策指令」（PDD-62 and-63），<sup>7</sup>除重申與細分聯邦機構之反恐職責外，亦於「國家安全會議」之下設置「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），以有效統合與協調各項反恐政策與作為。

PDD-39及-62指令的重點在分派及確定反恐主責機關（lead agency）及協辦機關（supporting agency）之任務，例如，國務院係國際恐怖主義事件的主責機關，並由其負責組成「國外急難支援小組」（Foreign Emergency Support Team, FEST），制定「國際綱領」（Coordinating Subgroup Guidelines for the Mobilization, Deployment, and Employment of U.S. Government Elements in Response to an Overseas Terrorist Incident, or

International Guidelines），協助國務院、白宮及相關國家處理境外恐怖危機事件。

聯邦調查局係國內恐怖主義事件的主責機關，並由其負責組成「國內急難支援小組」（Domestic Emergency Support Team, DEST），制定「國內綱領」（Guidelines for the Mobilization, Deployment, and Employment of U.S. Government Elements in Response to a Domestic Terrorist Threat or Incidence in Accordance With Presidential Decision Directive 39, or *Domestic Guidelines*）及「反恐行動計畫概念」（United States Government Interagency Domestic Terrorism Concept of Operations Plan, or *CONPLAN*），前者在協助聯邦相關機關因應與處理恐怖事件，後者則係協調聯邦、各州、地方政府共同因應恐怖事件。

聯邦緊急管理局（Federal Emergency Management Agency, FEMA）係國內恐怖事件後果處理（consequence management）的主責機關，負責協調制定「聯邦應變計畫」（Federal Response Plan），協助各州及地方政府有關危機事件之後果處理；前述之FEST及DEST機制均有由各相關部會所提供之專業人員與資源，包括國防部、能源部、健康暨人民服務部、環保署等，以處理特定或特殊危機事件（如涉及大規模毀滅性武器）。

除前述行政部門之指令頒佈、政策宣示及機制組成外，國會亦於1996年完成「防衛大規模毀滅性武器法」（Defense Against Weapons of Mass Destruction Act of 1996，又稱Nunn-Lugar-Domenici Act），指定國防部為提升國內因應大規模毀滅性武器恐怖攻擊之主責機關，並設立因應前述恐怖攻擊之Nunn-Lugar-Domenici Domestic

Preparedness Program，負責提供聯邦、各州及地方政府所需之反恐諮商及訓練。

總之，在美國政府所提出之反恐政策綱領和跨部會協調計畫中，除前述之「國際綱領」、「國內綱領」、「反恐行動計畫概念」等機密文件之外，尚包括由司法部於1998年12月所草擬及發佈之「司法部跨部會反恐暨科技犯罪五年計畫」（Attorney General's Five-Year Interagency Counterterrorism and Technology Crime Plan）機密文件，目的在協調各部會政策及行動能力，以有效打擊國內恐怖主義活動；此外，聯邦緊急管理局協調其他二十六個相關部會及美國紅十字總會於1992年4月提出「聯邦因應計畫暨恐怖主義事件附件」（Federal Response Plan and Terrorism Incident Annex），並於1997年2月提出「恐怖主義事件附件」（Terrorism Incident Annex）計畫，目的在敘明聯邦政府將如何協助各州及地方政府因應恐怖主義事件後果處理。<sup>8</sup>

另外，美國跨部會反恐機制結構上，大致而言，係由國安會之「全國安全、基礎建設防護暨反恐協調辦公室」承總統之命，統合及協調聯邦各相關部會；司法部長、國防部長、國務卿、聯邦調查局長等執行政策且向國會負責；聯邦調查局負責全國恐怖主義威脅及風險評估；司法部長負責整合國家反恐策略；預算管理局承總統之命，確定國家反恐策略優先順序；國務院之反恐協調官負責協調及監管對外反恐計畫；法務部之「州與地方國內反恐準備支援室」及「國家國內準備室」與聯邦緊急管理局負責與各州及地方協調聯繫並提供支援。<sup>9</sup>

不過，在實際執行成效方面，迄至「九一一」事件前，美國反恐政策規劃與機制

組成仍未見有效落實。例如，國安會內所設置之「全國安全、基礎建設防護暨反恐協調辦公室」之權責始終未能明確釐清，以致功能未見生效；又如，除聯邦緊急管理局之外，前述各反恐主責機關之協調計畫均尚未完成，如聯邦調查局負責與國防部、能源部、聯邦緊急管理局、健康暨人民服務部、環保署合作，協商提出「國內綱領」<sup>10</sup>及「反恐行動計畫概念」<sup>11</sup>，但並未獲得前述五單位之最後認可；此外，聯邦調查局並未與「國內綱領」及「反恐行動計畫概念」涉及之相關部會，如財政部（密勤局、海關、菸酒武器管制局）、核能管制委員會、交通部（聯邦飛航管理局、海岸防衛隊）、農業部（動植物檢驗局），進行必要之協調及諮商。同樣的，國務院所負責之「國際綱領」<sup>12</sup>亦未獲得相關部會之認可，例如，國務院與司法部對於海外逮捕行動即有不同意見。<sup>13</sup>

另一方面，為強化反情報機制及其功能，中情局及聯邦調查局不僅合作建立「國際反恐怖活動中心」（International Counterterrorism Operations Center），且相互派遣人員負責協調對方機構內反情報工作。1998年美國駐非洲使館遭恐怖爆炸攻擊後，司法部與聯邦調查局即合組「國家防衛準備局」（National Defense Preparedness Office），以加強協調美國因應恐怖攻擊之能力，包括大規模毀滅性武器在內；此外，又於1998年2月於聯邦調查局總部內設立「國家基礎建設保護中心」（National Infrastructure Protection Center），5月間，總統發佈PDD-63號指令，賦予該中心保護政府及民間電腦網路安全之主要職責；總之，聯邦調查局為加強反恐怖及反情報工作，其專責人力亦由

1992年的二百二十四人，增加至2000年的一千零二十五人。另外，國家安全局則宣佈將研發「追蹤者計畫」（Trailblazer Project），目的在破解加密通訊或軟體、光纖通訊電纜、手機通訊等資訊傳輸，以強化情蒐能力。

其次，為因應資訊科技對於國家安全的挑戰，及加強人力資源運用之成效，尤其針對恐怖主義是否會利用網路或大規模毀滅性武器進行恐怖攻擊之考量，美國中情局已著手推動情報組織改革，其中包括於去（2001）年5月初將「行政管理處」（Directorate of Administration）重新調整為：資訊科技（information technology）、財務（finance）、安全（security）、全球支援（global support）、及人力資源（human resources）等五單位，以強化其對秘密情蒐、情報研析、情報運用及科技研發之支援力量。不過，前述情報改革雖能提升情蒐或安全情報效能，然仍欠缺一整體性、整合性或中央性之情報策略，及明確之政策支持與領導，且能有效整合與協調各相關部門。<sup>14</sup>

總之，在「九一一」事件前，美國的反恐對策主要係以政策協調、任務分工、組織合作等途徑為基礎，並整合將近四十個相關部會參與反恐工作，亦曾於三年期間（1995.6—1998.6）實施二百零一次演習和演練，<sup>15</sup>以檢討與改進各項缺失。不過，觀諸美國國會審計處所公佈之多項研究報告，應可知美國的反恐政策、機制及措施仍有若干問題有待解決，例如，機關觀念未有效溝通、本位主義仍待破除、指揮控制未能充分協調、演練目標未見落實、演習活動重國際輕國內、恐怖事件後果處理仍有盲點等，<sup>16</sup>而「九一一」事件

的發生，正提供加速改革與突破現狀之契機，並促使美國政府大刀闊斧，排除機關本位主義，建立事權統一的「國土安全」新機制架構。

### 三、美國在「九一一」事件後國土安全作為之戰略思維

「九一一」事件及類似恐怖攻擊活動不僅暴露出自由民主國家之情報預警、國境安檢、運輸安全的侷限或不足，同時也凸顯出多元開放社會中重要基礎建設的脆弱性或易毀性；對於美國而言，「九一一」恐怖攻擊意謂著美國未來所將面對的戰爭型態、敵人性質、戰場範圍、作戰手段及勝負判定等情勢，皆將有所轉變，尤其是，如何強化國土安全將是這場反恐戰爭的核心戰略思維；誠如美國國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）所言：「這是一場完全不同的戰爭，我們不僅需要新的名詞，而且要去除舊思維，並由現實面著手思考」。<sup>17</sup>是以，國土安全局乃於今（2002）年7月首度公佈「國土安全國家戰略」（National Strategy for Homeland Security）報告書，作為資源動員及機制建構的重要指導，確保美國本土免於恐怖主義之攻擊與威脅。<sup>18</sup>

「國土安全」（homeland security）一詞正式出現於2001年2月所公佈之「21世紀國家安全全國委員會」報告（The Report of U.S. National Commission on National Security in the 21<sup>st</sup> Century）之中，然其概念及內容眾說紛紜，迄至「國土安全國家戰略」報告正式提出後，方對「國土安全」加以界定為：「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、並儘速於攻擊後進行復原」，<sup>19</sup>政府除應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。

值得注意的是，對於美國而言，相對於「國家安全」戰略在確保美國主權、獨立、安全與繁榮，其所使用之手段涵蓋軍事、外交、情報、經濟、政治等國家主要力量與資源，其範圍通常係「重外輕內」，對外政策作為之順位往往高於本土安全防護，「國土安全」戰略則係針對恐怖主義對於美國本土安全的威脅，並藉由整合現有與國土安全任務相關之聯邦機構，結合各州、地方、民間和人民力量，在範圍上則強調本土社會經濟安全，亦即，以重視內部之「國土安全」補強偏重對外之「國家安全」，兩者合組成維護與促進美國「整體綜合安全」（Total & Comprehensive Security）之戰略指導原則。<sup>20</sup>

觀諸以往，美國政府尚曾發佈一系列相關之國家安全策略文件，例如，「對抗恐怖主義國家策略」（National Strategy for Combating Terrorism），其目的在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 Weapons of Mass Destruction），其用意在於協調美國國家作為，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）之目的在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）之目標在截斷恐怖主義及國際犯

罪組織的非法金錢來源管道；「國家防衛策略」（National Defense Strategy）在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）之目的在提出查緝毒品走私與濫用之對策。這些策略文件所揭櫫之任務，均與前述「國家安全」及「國土安全」戰略之方向與架構頗為契合，更加凸顯此二戰略報告之指導性、統合性、綱領性地位。<sup>21</sup>

總之，國土安全戰略思維的重要成分包括：基於統一反恐事權與提升行政效率的考量，除設立直屬白宮之「國土安全局」（Office of Homeland Security）外，又再進一步整合將近二十二個與國土安全事務相關之聯邦機構，籌組屬內閣部會層級之「國土安全部」（Department of Homeland Security）；<sup>22</sup>基於社會資源動員之理念，結合各州、地方、民間企業及人民力量，設立「國土安全諮詢委員會」，民間組成「美國自由團」（USA Freedom Corps）等志願性組織，<sup>23</sup>以增進美國本土安全防護之能量；基於風險管理（risk management）觀念，<sup>24</sup>排列國土安全威脅優先順序，據以配置國家資源，如增加第一時間事件因應能力、增強生化恐怖攻擊防護、強化國境安全等作為；基於善用資源與擴大成效之考量，建構國土安全機制及能力之目的不僅在防範、因應與處置恐怖攻擊事件，且可救助重大天災、瘟疫、人禍事件，及維護與促進商旅貿易流通；為有效因應恐怖主義威脅，國土安全的機制組建、預算配置、組織管理將更加彈性與靈活；另外，為落實各相關機構的國土安全職責，除長期持續性推動各項改革措施外，將建構效果評估制度，各機構各司其職，相互合作。

#### 四、美國在「九一一」事件後國土安全作為之重要面向

「九一一」事件發生後，美國政府除緊急處理災難現場及各項衝擊外，並陸續採取一系列應變及因應措施，包括動用國民兵及海岸防衛隊加強機場港口安全維護、設立運輸安全署專責飛航安全、改革與強化聯邦調查局組織情蒐分析效能、加強邊境安全及貨櫃檢查防杜恐怖滲透、通過「美國愛國者法」擴大情蒐緝捕授權、成立「國土安全局」統合協調反恐工作、部署反恐怖機制防範恐怖攻擊、加強基礎建設安全維護等重要作為，<sup>25</sup>目的即在確保美國國土安全，免於恐怖主義暴力攻擊和威脅。這些措施或作為大致可加以歸納為：提升情蒐預警、強化邊境及交通安全、增強反恐怖準備、防衛毀滅性恐怖攻擊、維護國家重要基礎建設等重要面向，並成為小布希總統日後向國會提案設立「國土安全部」及提出「國土安全國家戰略」之基礎。

基於前述國土安全實踐經驗及戰略思維之指導。首先，美國政府在反恐怖情報蒐集及預警方面之實施策略，係建立在「戰術威脅分析」、「敵人戰略分析」、「自身脆弱性分析」、「威脅-脆弱整合」等相互關連之情報暨資訊分析基礎之上，並根據前述分析結果，採取「戰術防衛行動」、「警告暨防護行動」及「戰略政策因應」等行動。基此，美國政府提出下列措施及作為，包括：

1. 提升聯邦調查局分析能力：「九一一」事件以來，聯邦調查局之主要組織任務已被定位為反恐，且增強情蒐分析所需之法律授權，反恐人力增加四倍，納入語

言、電腦、科技等專業人才，並由中情局移撥二十五名反恐專家加入聯邦調查局；

2. 建構國土安全部「資訊分析暨基礎建設維護處」（Information Analysis and Infrastructure Protection Division）：此機制主要功能在結合各單位所提供之情報分析，評估美國重要基礎建設之脆弱性，除適時向各州及地方之公共安全機構、產業、民間部門提出警訊預警外，並負責制定長期性防護措施；

3. 實施「國土安全諮詢系統」（Homeland Security Advisory System）：國土安全部門負責整合情報分析，評估恐怖攻擊對於各州、地方、民間之威脅情勢，並向外界發佈警訊，該系統指標係以紅、橙、黃、藍、綠五種顏色代表威脅重輕程度，且依顏色或威脅程度之不同而發佈相適應之應變措施，包括加強警戒、實施緊急處理程序、關閉公共場所等作為；

4. 重視「雙重用途分析」（dual-use analysis）防範恐怖份子運用：對可能遭恐怖份子利用之合法正當科技和原料，加強情治合作，建立評估與警戒制度，防杜恐怖份子之陰謀；

5. 利用「紅隊」（red team）假想敵技巧：國土安全部門將與情報體系密切合作，利用假想敵途徑，分析敵人可能採取之策略、方法、手段、打擊目標，並找出安全措施缺失之所在。

其次，在邊境及交通運輸安全之實施策略方面，近年來，美國政府一直苦於非法移民、毒品走私及其他犯罪集團偷渡入境問題，由於大量非法移民湧入往往造成社會治安沉重壓力，致使邊境安全及移民管制越來越受到重視，再加上「九一一」事

件所暴露出之移民簽證管制及航空運輸安全管制缺失，<sup>26</sup>乃促使美國政府決心加強邊境及交通運輸安全，而其主要措施與作為，包括：

1. 落實邊境暨交通運輸安全措施：國土安全部將納入移民局、海關、海岸防衛隊、動植物檢驗局及甫設立之運輸安全署等機構，並加強與相關部會機構之協調合作；

2. 科技輔助邊境安全（smart border）：亦即，藉由情蒐分析、部會協調、國際合作等途徑，擴大邊境安檢及移民管制之縱深於境外，並與國際組織及各國政府合作，增強旅行文件證明力及貨物運輸安全保障，強化移民管制措施，建立多層安全查核關卡，防杜偷渡客、跨國犯罪集團和恐怖組織不法入境；

3. 加強國際貨櫃運輸安全：其重點在，利用高科技監測高犯罪危險貨船，並派遣檢查人員進駐外國港口，藉以及早針對駛往美國港口之船隻進行檢查；

4. 施行「2001年航空暨交通安全法」（Aviation and Transportation Security Act of 2001）：除持續改善飛安及交通安全（safety）之外，另加強交通運輸保安（security）之必要作為，其範圍涵蓋商業航空、大眾捷運、州際運輸、危險爆炸物運送管理、國內航空、貨櫃海運、交通管制系統、關鍵基礎建設、交通控管人員安全及國際航空轉接等重要項目；

5. 增強海岸防衛隊功能：為強化海域安全及海岸港口安檢，協助海洋防衛，執行海事安全，保護海洋資源，將大力汰換及提升海岸防衛艦隻性能；

6. 改革移民查核措施：美國政府將以「加強邊境安全暨簽證入境改革法」

（Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act）為依據，要求入境者提供生物辨識資訊，強化移民入境管制成效。

第三，在本土反恐怖之實施策略方面，為強化對於恐怖活動之防範、因應與查緝效能，美國政府於「九一一」事件後月餘，即通過「美國愛國者法」，賦予情治單位更為寬鬆之法律授權，擴大情蒐權限及範圍，促進聯邦、各州、地方之情治機關之情資分享交流，並由聯邦調查局主導整合各州及地方執法機制，建構全國性反恐怖機制網絡；此外，加強國土安全之反恐怖措施及作為，尚包括：

1. 加強情治執法協調：聯邦調查局乃美國國內反恐怖主責機關，而其所主導設立之「聯合反恐任務小組」（Joint Terrorism Task Forces, JTTF）將由目前之四十七個，增加至五十六個，分佈於全國各分處；

2. 積極緝捕恐怖份子嫌疑犯：司法部將擴增聯邦調查局之「全國犯罪資訊中心」（National Crime Information Center, NCIC）資料庫內容，並協調聯邦調查局、情報單位、國防部及外國政府等單位，將有關恐怖主義組織成員、脫逃非法移民、簽證移民與恐怖主義相關之情資納入該資料庫之中，以利反恐緝捕行動；

3. 持續調查及起訴工作：重點將置於“Penttom”調查行動，全力查緝及起訴涉及「九一一」恐怖事件之嫌疑犯及幕後支持協助之人員；

4. 完成聯邦調查局組織重整防範恐怖攻擊：聯邦調查局於「九一一」事件後，已轉型為反恐怖導向之情治機關，除增加海外法務專員之人數與反恐職責外，並設立「飛行小組」（Flying Squad），以符合

快速提供各地及國外反恐行動之專業需求；

5. 鎖定瓦解恐怖份子財源：聯邦調查局之財政檢查機制（Financial Review Group）及海關之「綠色要求行動」（Operation Greenquest）等機制，皆納入國土安全機制架構之內，以整合與提升反恐怖洗錢之成效；

6. 追緝外國恐怖份子繩之以法：國土安全部將與司法部之「外國恐怖份子追緝任務小組」（Foreign Terrorist Tracking Task force）密切合作，加強緝捕工作之成效。

第四，在維護關鍵基礎建設及資產方面，其主要目的係在整合聯邦、各州、地方政府、企業及民眾力量，藉以減少前述建設及資產之脆弱性，嚇阻或降低恐怖攻擊行動，<sup>27</sup>其範圍包括：農業生產、糧食供應、供水系統、公共衛生、緊急醫療、政府功能、國防工業基礎、資訊與通訊、能源輸送、交通系統、銀行與金融、化學工業、郵政與運輸等十三個重要領域，及具有重要意義之國家紀念建築物或象徵；基此，在增強關鍵基礎建設及資產之維護方面，美國政府計劃採取之措施或作為，包括：

1. 設立國土安全部統一全國基礎建設維護作為：基於過去所採行之機關協調或主責單位之途徑未能發揮成效，「九一一」事件乃改採統合作法，設立專責國土安全任務之新單位，尤其是在資訊網路安全維護方面更是重點；<sup>28</sup>

2. 建構及維護有關全國關鍵基礎建設與資產之完整與確實評估：亦即在短期方面，將相關評估結果提呈總統，發佈警訊，指導各項因應行動，在長期方面，則可指導國家資源配置與努力方向，增強重要基礎建設之防護；



3.提升聯邦與各州及地方政府和民間之伙伴關係：由於民間重要基礎建設所佔比例高達85%，因此私人產業對於公共安全的責任相形見重，且對於基礎建設之保護更具有較先進之專業能力，聯邦政府即應與各州、地方及民間產業建立訊息交換、分享與合作機制；

4.研提國家基礎建設維護計畫：國土安全部門將負責對重要資產、系統、功能之保護，提出優先順位次序，據以作為資源編制與分配、計畫擬定與執行之基礎；

5.確保網路資訊安全：「九一一」事件後，白宮曾發佈「確保網路安全國家策略」（National Strategy to Secure Cyberspace），目的即在結合公私部門力量，建構使用者及小型企業、大型企業、經濟部門、全國層次、全球層次等五個階層之安全保護體系；

6.強化最佳分析工具研發有效保護方案：國土安全部門將納入隸屬於能源部之「國家基礎建設模擬暨分析中心」（National Infrastructure Simulation and Analysis Center），加強對於基礎建設之威脅分析、模擬與因應；

7.防護基礎建設暨重要資產免遭內部破壞：為防範基礎建設人員內部破壞，抑或遭恐怖份子利用，助其進行破壞行動，國土安全部門與司法部將協調相關聯邦、各州、地方及產業界代表，檢討與改進相關防範法制與安全措施；

8.與國際社會發展伙伴關係保護跨國性基礎建設：尤其是加強與加拿大、墨西哥等國家之合作關係，增強電力、石油及天然氣之供應系統的安全維護作為，確保全球運輸及商貿安全。

第五，在防衛毀滅性恐怖攻擊行動方

面，由於進行核生化放射性大規模毀滅性恐怖攻擊行動所需之科技、專業、原料日益普及，且其所可能造成之損害後果及心理影響，均將遠高於「九一一」事件，對此，在防衛毀滅性恐怖攻擊行動方面，為加強國土安全維護，將考量採行下列措施或作為：

1.加強核武偵測及管制措施防範恐怖攻擊：國土安全部門將建構新技術及新程序，並與交通部、能源部、國防部及各州、地方及民間產業合作，偵測與防範核武恐怖攻擊；

2.探查生化物質及恐怖攻擊：國土安全部門將與環保署合作，研發偵測空氣中生化物質成分，並與「疾病控制暨預防中心」（Center for Disease Control and Prevention, CDC）及退伍軍人事務部合作，改進流行疾病及化學恐怖攻擊之監測能力，以維護公共衛生，尤其是強化CDC所屬之「流行病情報處」，以協助訓練各州及地方對於生物攻擊之偵測能力，並建立「流行性疾病資訊交換系統」，及透過「全國疾病電子監測系統」之運作，加強有關流行性疾病或生物攻擊之資訊掌握；

3.改進化學毒劑偵測及污染消除技術：國土安全部門將資助及協調化毒攻擊現場偵測設備之研製、測試與配置；

4.研發疫苗抗體：國土安全及健康暨人民事務部等部會，再加上民間產業，將合作致力於新疫苗之研發，對抗流行性疾病，減少副作用，並增加現有疫苗儲量；

5.強化對抗恐怖主義所需之知識與工具：國土安全及健康暨人民事務部將攜手合作，加強對於流行性疾病和微生物學之

研究，並於國土安全部內設立「全國生物武器分析中心」（National Biological Weapons Analysis Center），評估生物恐怖攻擊之風險與威脅。

最後，在急難準備暨因應能力方面，「九一一」事件後，美國政府更加重視恐怖攻擊後果之因應與處理，乃於國土安全部內設立急難處理因應機制，將天災急難救助與恐怖事件後果處理之機制加以合併，並以聯邦緊急管理局（FEMA）為主，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，積極整併與統合聯邦各項急難處理之計畫與機制，期能消除重置或疏忽不足之處，基此，在加強急難準備暨因應能力方面，美國政府計畫採行下列措施或作為，包括：

1.整合聯邦因應計畫成為單一之全方位事件管理計畫（a single all-discipline incident management plan）：基於國土安全維護之需要，將整併多項聯邦急難事件因應計畫為單一之「聯邦急難事件管理計畫」（Federal Incident Management Plan），<sup>29</sup>確立各相關機在災難事件處理中之職責，並結合「危機處理」（Crisis Management）及「災難處理」（Consequence Management）於一體；

2.建構一全國性急難事件管理系統：國土安全部門將依據聯邦急難事件管理計畫，促進各州、地方政府重視急難事件管理之計畫與更新，並進行救難機制之建構；

3.加強戰術性反恐怖能力：除強化執法、急難應變及軍方之反恐怖能力，並鼓勵民間亦可發展對恐怖事件後果之處理能力；

4.改進急難事件因應之通訊品質：國土安全部將研提全國急難通訊系統，規範急

難通訊之設備採購、通話與過程；

5.準備恐怖攻擊所需之醫療照護：國土安全部、健康暨人民事務部及退伍軍人事務部將攜手合作，提供各州、地方之醫療照護人員訓練，協助其處理核生化放射性恐怖攻擊事件；

6.增強醫藥及疫苗儲存：國土安全部將增強全國十二處存放場之輸送能力，儘速將所需之各式疫苗、抗體及醫療物資運送至目的地；

7.加強生化放射核武污染消除能力：國土安全部將加強第一線處理生化急難事件人員之安全，提供經費，並協助各州及地方規劃、訓練、裝備、演練現場處理與清除污染之能力；

8.軍事支持政府處置恐怖攻擊事件：為協助政府相關部門處理恐怖事件，軍方乃採取「整體武力」（total force）用兵方式，視狀況需要而動用國民兵或預備役軍人，提供執法單位所需之技術支援或協助、回復社會治安及秩序、出借特殊裝備、協助處理急難事件之處置等；尤其是，2002年4月，美國軍方成立一新指揮部「北方指揮部」（U.S. Northern Command），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，並經由國土安全部長而直接聽命于總統指揮，國防部並參與有關軍方及政府人員之急難處理；

9.建立市民防護團：藉助民間志工及資源之力，增強政府處理重大危機之能力；

10.大幅增加2003年第一時間急難事件因應人員之年度預算：國土安全部將統合分配聯邦政府所提供給各州及地方政府之第一時間急難事件因應人員的預算，並大幅增加預算，由2002年之二億七千二百萬億美元擴增至2003年之三十

五億美元；

11. 建構國家急難救助之訓練及評估體系：國土安全部將負責協調與統合運用目前已有之急難救助訓練機制，如馬里蘭州之Emergency Management Institute，阿拉巴馬州之Center for Domestic Preparedness及National Domestic Preparedness Consortium等機制，並設立公共安全訓練之國家標準，要求各級政府急難救助機制應進行演練，且定期評估；

12. 強化受害者協助系統：國土安全部將協調各州、地方及民間團體，提供協助被害者之綱領，包括諮商、救急現金、低利貸款、失業救助、法律服務、退稅等。

總之，前述有關國土安全防護的重要面向，包括反恐情報蒐集及預警、邊境及交通運輸安全、本土反恐怖、維護關鍵基礎建設及資產、防衛毀滅性恐怖攻擊、急難準備暨因應能力等任務，均係美國政府於「九一一」事件後所提出之預防性、防護性、因應性及處置性的措施或作為，目的在建構、提升與強化國土安全機制及能力，除加強反恐預警、準備及因應能力外，並改進基礎建設之安全維護，加強急難救助處理能力，增進國民生活之經濟與社會福祉。<sup>30</sup>

此外，美國政府計畫於2003年會計年度投入三百三十七億美元於國土安全防護工作，較2002年度之一百九十五億美元或追加後之二百九十三億美元將超出甚多，其所主要投入經費之項目包括：資助第一時間事件處理者計畫、防護生物恐怖主義攻擊計畫、維護國境安全計畫、運用科技確保國土安全計畫、航空安全、國防部負責之國土安全工作、非國防部單位所負責之國土安全工作等。<sup>31</sup>

## 五、美國在「九一一」事件後國土安全作為之策略途徑

美國政府於「九一一」事件後，積極整合、協調與建構其國土安全體系及能力，並基於前述之戰略思維，作為政策規劃原則，指導各項措施與作為，而其所採行之實施策略，則以法律、科技、資訊分享、國際合作等途徑為主。

首先，在法律之策略途徑方面，隸屬於白宮之「國土安全局」的主要職責即在檢討聯邦、各州及地方政府有關國土安全工作之法律權限；隨後，並經由立法完成或審議多項法案，包括：「美國愛國者法」以加強情報合作、「運輸安全法」設立運輸安全署、「加強邊境安全暨簽證入境改革法」以強化邊境安全管理成效、「公共衛生安全暨生物恐怖主義準備及因應法」以增強生物恐怖主義之防範、準備及因應之能力、及「國土安全部法案（未完成）」以統一國土安全事權。前瞻未來，美國政府仍將經由法律或立法途徑，持續推動國土安全工作，其主要內容包括：

1. 加強關鍵基礎資訊分享：司法部將召集各州檢察長、州長、執法部門、聯邦調查局、環保署、健康暨人民服務部及其他相關聯邦機關進行專案討論，並與預算局諮商，擬議有關資訊分享或公開之立法改革議案；

2. 簡化情報機構資訊分享：經由立法途徑，加強情報體系、治安執法、政策制定之間的協調合作關係，檢討有關情報分析及資訊分享之相關法律規範；

3. 擴大現有之引渡權限與範圍：擴大引渡罪刑之類型與範圍，並在國會授權及國務院、法務部允許下，與非條約國建立引

渡法律機制；

4.檢討軍方協助本土安全之權限：對於軍方協助國內反恐準備及因應的角色，應視需要而加以強化；

5.重振總統重整組織之權限：國會曾於1932年賦予總統基於減少重置浪費及提升效率之理由，重組行政部門之權，但至1984年中斷，如今，為統一國土安全事權，應重振總統重整組織之權限；

6.賦予國土安全部組織管理彈性，尤其是在人事管理及設備採購方面，應擁有必要之彈性；

7.建立各州汽車駕照最低核發標準，避免遭到恐怖份子從中利用，藉以取得合法證明文件；

8.提升恐怖攻擊損害保險所需之市場能量，擴大有關恐怖攻擊損害之保險範圍；

9.訓練防範網路攻擊，尤其著重於網路犯罪或恐怖破壞之偵測、調查、執法等法律層面；

10.壓制洗錢不法活動，藉由洗錢防制法及美國愛國者法等相關法律規範與授權，要求各州加強查核不明資金或恐怖金援之流轉過程；

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，加強各州對於公共衛生及流行性疾病管制隔離之法律規範。

其次，在科技之策略途徑方面，將藉由新科技之研發與運用，加強有關恐怖攻擊之情報分析、資訊分享、行動偵測、事件防制，以減少或降低恐怖攻擊之損害與威脅；國土安全部將負責整合公私部門資源，提供戰略指導原則，強化科技研發，除避免重置浪費，並增加三倍預算（由

2002年之十億增至2003年之三十億美元）。前瞻未來，美國政府仍將充分發揮科技之功效，持續推動國土安全工作，其主要內容包括：

1.研發生化放射核武反制措施，包括預防核武使用、偵測生化攻擊、研發高效疫苗等；

2.研發敵意偵測系統，觀察行為以察覺不法意圖，藉以加強機場、邊境、港口安檢成效；

3.研發及應用生物測定鑑別系統，藉以辨識恐怖份子身份，防範滲透潛入國境；

4.建立國土安全實驗室網絡，整合研發能量，協助各級政府進行安全威脅及脆弱性分析，並鼓勵民間及獨立進行科技研究分析；

5.協調國土安全機制之研究與發展，改進急難事件第一時間因應者之技術與能力，加強人員自保與救助受害者之能力；

6.建立快速產製國土安全科技產品原型機制，並進行示範與測試，且與民間產業合作進行商業生產與長期提供；

7.國土安全部與相關政府部門、民間產業合作，建構高風險高報酬國土安全研究系統，並建立國土安全科技產品標準，鼓勵民間投資與生產。

再者，在資訊分享之策略途徑方面，資訊及資訊科技係國土安全工作的重要手段，然而，美國政府目前卻無特定機構或電腦資料庫系統能夠完全整合有關安全情報、犯罪執法、移民管制、公共衛生等與國土安全相關資訊，由於各級政府部門各自購進之電腦系統相容性有限，並建構難以互通互利之資訊儲存檢索系統，再加上法律規範及各機關間之本位主義作梗等因

素。因此，在缺乏機制協調與資訊合作的情況下，致使各級政府無法有效分享與掌握有關恐怖組織及其活動之訊息；除電腦資訊系統外，各州及地方政府所使用之通訊系統，亦因過時、陳舊、系統不一而不易有效溝通。

前瞻未來，美國政府在加強資訊分享，加速e化政府，鞏固國土安全方面，將兼顧國土安全與人民隱私，整體觀點建構國土安全體系，充分發揮資訊的作用，建立國土安全資料庫，有效運用科技優勢，而其主要工作內容包括：

1.整合聯邦政府資訊分享：國土安全部將經由「關鍵基礎建設維護局」（Critical Infrastructure Assurance Office）居中協調整合，加強有關邊境安全、運輸安全、急難因應、核生化恐怖攻擊防制、關鍵基礎建設之資訊分享；

2.整合各州、地方及民間產業、市民間之資訊分享：例如，聯邦調查局計畫擴大「全國犯罪資訊中心」（National Crime Information Center）及「全國執法通訊系統」（National Enforcement Telecommunications Systems）之範圍，將各州及地方政府納入系統之中；各州及地方政府間將建立內部安全通訊網路，以加速有關國土安全諮詢系統之資訊交換與分享；建構聯邦及各州政府間之視訊會議能力，增進相互諮詢與協調；增加州政府機關使用「.gov」網址，以利於國土安全資訊之搜尋與獲取；

3.整合國土安全及反恐相關資訊，並研發資訊搜尋引擎，以迅速處理龐大複雜之資訊；

4.改進公共安全緊急通訊系統，發展SAFECOM系統，以確保第一時間急難處

理人員的安全，並迅速、及時、確實傳遞訊息；

5.提升公共衛生資訊的可信度與可靠性，將由「疾病控制預防中心」負責設立「健康資訊警報網絡」（Health Alert Network），以增進各級政府間之訊息傳遞。

最後，在國際合作之策略途徑方面，美國已與墨西哥及加拿大完成有關邊境安全管制之合作協議，並與相關國家進行諮商，改進跨國貿易及國際運輸之安全維護，防範恐怖份子可趁之機。美國政府將廣續推動國際合作，其主要內容包括：

1.運用科技輔助邊境安全，查緝冒偽旅行文件，並加強國際貨櫃運輸安全，防杜恐怖份子偷渡及不法入境；<sup>32</sup>

2.強化國際反恐執法合作，除繼續推動雙邊及多邊合作關係外，美國政府將持續向八大工業國家施壓，要求其執行於2001年11月里昂小組會議及羅馬小組會議所達成之二十五點反恐協議；

3.協助外國政府對抗恐怖主義，除軍事援助外，並協助各國反恐立法、強化邊境安全、及海關管制措施及作為；

4.擴大跨國關鍵基礎建設保護，擴展國土安全科技國際合作，除與墨西哥、加拿大簽訂加強邊境安全管制之協議外，未來將擴增合作反恐國家；

5.加強國際合作因應恐怖攻擊，除與加拿大、墨西哥合作進行反恐演練外，並與北大西洋公約組織協商，其在防止及因應會員國遭受恐怖攻擊時之角色與作為，同時，檢討國際條約及國際法義務，除呼籲各國積極加入反恐怖相關公約外，並積極推動雙邊司法互助協議，以協助反恐調查、起訴與預防工作。

總之，美國政府係透過法律、科技、資訊分享及國際合作等四大途徑，推動國土安全之機制建構與能力提升，經由調整職權範圍，明確法律授權，緊密情治合作，擴大軍方支援，結合公私部門，運用先進科技，強化反恐偵測及反制能力，整合國土安全資訊系統，加強各級政府與產業界、民間之資訊分享、傳遞與溝通，並與國際社會及各國政府拓展雙邊、多邊合作關係，共同防制恐怖主義。<sup>33</sup>

## 六、美國國土安全作為對於台灣安全的啟示

美國政府建構國土安全機制及提升能力之作為，主要目的係基於國境內部反恐之需要，尤其是針對類似「九一一」事件之衝擊與影響，抑或其他國際恐怖主義運用核生化放射性大規模毀滅性武器發動恐怖攻擊之可能損害與威脅，而加強其反恐情蒐預警、預防準備、危機處理、因應處置之效能。不過，為爭取國會及社會的認同與支持，同時藉機整合與提升各級政府對於重大天災急難的預防與救助能力，尤其是人為災難事件的處理成效，美國政府於規劃國土安全架構及能量時，其戰略思維並非僅侷限於反恐單一目的，而係將增強災難處理、邊境管制、運輸安全等目標亦納入考量之中。<sup>34</sup>

美國政府於過去數年來所推動之國土安全防護工作，大多集中於反恐怖情報蒐集及預警、邊境及交通運輸安全、本土反恐怖、維護關鍵基礎建設及資產、防衛毀滅性恐怖攻擊、急難準備暨因應能力等面向，這些措施和作為之目的應係以美國之安全需要為前提，對於其他國家而言，並無完全移植的必要性和可能性；不過，美

國推動國土安全的戰略思維、實踐面向、策略途徑，包括機制架構的建構與統合、組織效能的提升與強化、資源運用的協調與整合等實踐經驗，應有可供其他國家參考和借鏡之處。

對於我方而言，由於台灣境內長久以來並無重大恐怖攻擊或傷害事件，且非國際間主要恐怖主義組織之常見或優先攻擊目標。因此，反恐不僅不是國家安全政策的優先課題，社會大眾對於恐怖主義威脅的認識與警覺亦不高；然而，觀諸當前國際恐怖主義的跨境化、毀滅性、兩極化發展趨勢，配合電子媒體報導所可能產生之「示範性」、「傳染性」、「仿倣性」等作用，將促使恐怖主義之風潮及影響力更加向外蔓延，再加上全球化過程及其衝擊，致使台灣的「幸運」似乎不易持久；展望未來，台灣社會似將難以完全倖免於恐怖主義所造成之直接或間接傷害或威脅，換言之，台灣不能因恐怖主義之目前安全威脅不大，乃輕視或忽略長期反恐的重要性與必要性。

其次，台灣安全所面對來自境外敵對勢力之威脅，雖可概分為傳統性與非傳統性安全威脅兩類，然亦可能兩者兼而用之，或相互為用，以增加打擊或破壞效果，尤其是，當中共軍方近年來所出現之「超限戰」觀念，其所強調的即是「發揮己長、擊人之短」之作戰思維，對於防禦的一方或雙方而言，將不能再把防衛重心置於傳統性安全威脅方面，有必要重視非傳統性安全的防護方面，尤其是有關國家關鍵基礎建設及資產之防護，<sup>35</sup>更需加以重視。

再者，若由國土安全之目標在增強國家對於天災急難的準備與因應、國境安全的

維護與管制、重大危機事件的預警與處理、關鍵基礎建設的保護與維繫等角度觀察，亦即，國土安全不單單僅是反恐而已，尚且包括前述有關建立早期預警、增進政府效能、提升國家力量等目標，則美國之國土安全理念、制度及其改革過程等，亦多有值得參考之處。

基此，若就前文所述有關美國於「九一一」事件後國土安全作為之意義而言，對於台灣安全應有下列啟示：

第一、在政策指導層面，制定反恐戰略、做好政策規劃、加強機關協調；

第二、在情報功能層面，提出威脅評估、增強情蒐成效、瓦解恐怖陰謀；

第三、在危機因應層面，做好事前準備、增強急難搶救、強化善後復原；

第四、在毒物管制層面，建立通報系統、加強安全管理、落實追蹤查核；

第五、在法律規範層面，完善法制建設、提供必要職權、發揮嚇阻效果。

首先，在政策指導層面，有鑑於國際恐怖主義已普遍受到國際組織及各國政府的重視，尤其是恐怖份子是否會運用大規模毀滅性生化武器的憂慮日益嚴峻，有必要將防制恐怖主義、抑或國家結合恐怖主義策略，可能發動恐怖攻擊的挑戰與威脅，納入國家安全戰略之中，並責成政策部門提出全盤性反恐戰略規劃，投入必要之人力與經費等資源，甚至整合相關機關反恐及安全維護權責，統一事權，提升成效。

對於我方而言，由於反恐涉及內政、軍事、情報、衛生、科技、環保、交通、經濟、財政、原能、農委會等多部會職責或機關職掌，故而似應由國安會納入國家安全戰略思維，作為政策指導原則，並由行政院層次負責反恐政策規劃。另外，為增

強反恐情報整合、政策協調與指揮管制等功能，可擴大現行之「行政院治安會報」，並邀集相關部會參與會報機制，擔任威脅評估、政策規劃、執行監督、資訊整合、協調聯繫等重要任務。

其次，在情報功能方面，情報分析及預警是對抗恐怖主義的第一線、也是最重要的防禦作為。因此，提升反恐情蒐能量，增強國境安檢成效，加速情報分析及處理過程現代化，改善情報交流及協調問題，促進國際情報合作，加強對於流行性和傳染性疾病之監測，以及增強生化武器恐怖攻擊之鑑識與查緝能力等，皆係建構國土安全機制及能力之重要作為。

對於我方而言，結合調查局、警政署、海巡署、國安局、國防部軍情及憲兵單位、衛生署、經濟部、農委會等相關情治及業務部門之專業能力與資源，組成跨部會情報蒐集分析機制，或可將此機制附設於國安局，並透過該局「統合、協調、指導、支援」其他相關單位，掌握境內和境外恐怖主義動態。重要的是，在政策態度上，必須持續性投入反恐和支持國土安全，方能獲致預期成效。

再者，在危機因應方面，面對恐怖攻擊之潛在威脅，尤其是生化恐怖主義，應致力提升危機處置和因應能力，加強第一時間現場處理成效，防止災情擴大蔓延；其次，提供災害搶救、消防、警察、醫療、海關安檢、衛生檢疫、環保檢查及其他相關人員所需之適當訓練與必要設備，奠立生化恐怖攻擊事件中之最基本第一環災害辨識、通報及搶救能力；再者，發展特種生化災害處理機制與專業技能，提升生化攻擊之處置與因應能力；建立生化災害搶救應變中心，除能評估生化災情，協助第

一線現場搶救人員安全、正確、及時處置生化災害之外，並可透過媒體報導，指導民眾避免生化傷害或自救之道，均係建構國土安全防護的重要措施與作為。

另外，在毒物管制方面，基於公共安全管理或國土安全防護之考量，對於合成化學毒劑、抑或製造生物毒菌或使用放射性物質所需之原始原料或設備的進口、製造、儲放、運送、安全管理等過程，應皆有完備之申報、記錄、追蹤及查核等作法，並且建立使用者證照制度，依法管制特定毒物、放射性物質或危險物品，以避免遭到恐怖份子非法利用，再者，對於生化原料之異常買賣移轉使用等情事，需多加關注與查核，並經由通報系統掌握最新動態，期能快速反應與處置。<sup>36</sup>

最後，在法律規範層面，執行國土安全工作，無論是情蒐預警、邊境安檢、運輸安全、毒物查核、及恐怖事件因應等作為，均須具備法律授權。對於執行反恐怖偵察工作之情治幹員，除需賦予執行任務所必要之職權外，另應給予優渥之經費和撫卹等保障，否則易滋生爭議，抑或不易推動工作。<sup>37</sup>

總之，對於我國而言，仿倣美國籌建國土安全部並非當務之急，亦非必要之舉。然而，如何強化相關部會間之聯繫、協調與合作，並有效結合各級政府、民間產業及民眾力量，做好反恐怖情報蒐集及預警、邊境及交通運輸安全、本土反恐怖、維護關鍵基礎建設及資產、防衛毀滅性恐怖攻擊、急難準備暨因應能力等工作，鞏固國土安全，則係觀察美國體例及實踐經驗的最重要啟示。

## 七、結論

近年來，國際恐怖主義的事件數雖呈下降趨勢，但傷亡數目則大幅攀升，且其所造成之傷害、威脅及影響範圍日益擴大，少有國家能夠完全倖免於恐怖主義之直接傷害或間接波及，台灣自不例外；此外，以激進回教勢力為主所發動之恐怖事件的打擊對象雖多鎖定美國和西方少數國家，台灣並非恐怖攻擊之首要或重要目標國家，但仍不免受到池魚之殃或蒙受損失。自「九一一」事件以來，在美國大力鼓吹下，反恐如今已發展成為國際組織及多數政府所共同關切之安全課題，甚至演變成正義或文明之爭，國際社會正面臨著「選邊站」的抉擇。

基此，對於台灣而言，支持與參與反恐，提升反恐能力，防護國土安全，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，為國際安全及自身利益而努力，藉以強化國土安全之機制及能力，將不僅是內政奠基、全民國防之優先工作，且係發展外交的重要契機。因為，增強國土安全防護能力，不僅能夠降低恐怖攻擊事件的傷害及潛在威脅，及減少基礎建設的脆弱性或易毀性，更可以加強各級政府與產業、民間合作，做好天災急難之救助準備、危機處理、後果因應和處置復原之工作，進而奠定全民國防之堅實基礎，提升國家總體實力。值得注意的是，對於外交活動空間頻遭中共打壓的台灣而言，當美國一再強調將透過國際合作途徑，發展雙邊或多邊關係，建構全球反恐陣線，反恐將係我方參與以美國為首之國際社會的一扇窗口，同時也是為台灣在人類文明對抗恐怖暴力的歷史上，表達清楚的立場。



【註釋】

1. 有關近二十年來美國遭受恐怖份子攻擊重要案例，請參見附錄一。事實上，自九〇年代以來，美國本土、海外使領館及商旅、軍事駐地和船艦即陸續成為恐怖攻擊之目標。例如，1993年2月26日，美國世貿中心遭爆炸攻擊（六死千餘人傷）；1995年4月19日，奧克拉荷馬州聯邦大樓遭爆炸破壞（一百六十八死六百四十二傷）；1996年6月26日，美國駐沙烏地阿拉伯達蘭軍事基地遭爆炸攻擊（十九死三百八十六傷）；1996年7月27日，亞特蘭大百年紀念奧運公園遭鋼管炸彈爆炸（二死一百一十二傷）；1998年8月7日，美國駐肯亞和坦桑尼亞大使館遭爆炸攻擊（美國國民十二死七傷）；2000年10月12日，美國驅逐艦寇爾號在中東葉門遭小艇自殺爆炸撞擊（十六死三十五傷），皆係較為顯著和慘重之恐怖攻擊案例。
2. 例如，聯邦調查局將恐怖主義列入「國家安全威脅清單」之中，中央情報局成立「反恐怖中心」，國防大學所提出之戰略評估報告，將恐怖主義列為國家安全挑戰，軍方並將反恐行動納入特種作戰之中，國務院每年公佈「全球恐怖主義型態」報告，密切關注國際恐怖主義發展情勢，行政部門及國會委託或設立之調查委員會所完成之研究報告，亦不斷呼籲應重視恐怖主義之威脅。
3. 例如，聯合國國際勞工組織於去年10月指出，全球觀光業因「九一一」事件之衝擊影響，可能將近有九百萬人失業，其中美國觀光業估計裁員一百一十萬人，或許再增加至三百八十萬人。另外，根據美國民間公司所進行之研究報告估計，「九一一」恐怖攻擊事件除造成美國近七千人喪生之悲劇外，並導致約六千四百億美元之經濟損失，全美失業人口將達二百萬人，紐約州則將有十萬人因此而失業，參見「全球觀光業九百萬人失業」，《聯合報》，民國90年10月26日，版一；「911造成美經濟損失約六千四百萬（按：應為億之誤）美元」，《中國時報》，民國91年1月30日，版二十一。該份報告係由紐約州參議院共和黨委託顧問公司DRI-WEFA所進行，結論指出「911」事件之影響將延續至2003年。
4. 有關美國政府於「九一一」事件後之因應及改革作為，可參見附錄二：「美國在九一一事件後所採取之國土安全重要作為大事記」。
5. 此處之「危機處理」（crisis management）主要係指阻止恐怖攻擊活動、逮捕恐怖份子、蒐集證據起訴恐怖份子等作為，「事件因應」主要係指提供急難救助、醫療搶救、撤離人群、回復政府正常運作等作為。
6. PDD-39之主要內容在強調美國政府使用所有適當手段以嚇阻、擊敗、及因應恐怖攻擊，並要求聯邦政府各相關部門採取不同措施，1)減少恐怖主義的威脅性，2)嚇阻與因應恐怖主義，3)發展有效預防及處理大規模毀滅性恐怖攻擊後果之能力。
7. PDD-62之主要目的在增強聯邦政府之反恐能力，並確立各相關機關之反恐角色與任務，包括防範恐怖活動、逮捕及起訴恐怖份子、加強交通運輸安全、保護關鍵電腦系統及恐怖事件後果處理。PDD-63之重點在強調電腦安全屬於國

家安全威脅，並在國安會、商業部、聯邦調查局內設立保護關鍵基礎設施之安全機制，要求聯邦機關提出防護關鍵基礎建設之國家計畫。

8. GAO, *Combating Terrorism: Selected Challenges and Related Recommendations*, GAO-01-822, September 2001, pp. 54-56.
9. GAO, *Combating Terrorism: Selected Challenges and Related Recommendations*, pp. 33-35.
10. 「國內綱領」被定位為機密文件，並於2000年11月發佈。
11. 「反恐行動計畫文件」於2001年1月發佈。
12. 「國際綱領」被定位為機密文件，並於2001年1月發佈。
13. GAO, *Combating Terrorism: Issues to Be Resolved to Improve Counterterrorism Operations*, GAO/NSIAD-99-135, May 1999, pp. 7-9.
14. See Subcommittee on Terrorism and Homeland Security, House Permanent Select Committee on Intelligence, *Counterterrorism Intelligence Capabilities and Performance Prior to 9-11*, A Report to the Speaker of the House of Representatives and the Minority Leader, July 2002.
15. 201次演習活動中，85次為室內模擬演習，116次為現場實際演練，參加單位包括國防部(143)、聯邦調查局(99)、聯邦緊急管理局(76)、健康暨人民服務部(68)、密勤局(65)、環保署(47)、能源部(36)、國務院(24)、中情局(21)、退伍軍人事務部(12)、菸酒武器管制局(10)及其他相關單位(36)。參見，GAO, *Combating Terrorism:*

*Analysis of Federal Counterterrorist Exercises*, GAO/NSIAD-99-157BR, June 1999.

16. GAO, *Combating Terrorism: Issues to Be Resolved to Improve Counterterrorism Operations*.
17. Quoted from Chris Seiple, "Homeland Security Concepts and Strategy," *Orbis*, Spring 2002, p. 265.
18. Office of Homeland Security, White House, *National Strategy for Homeland Security*, July 2002. 本文主要說明及論述意見即取自該報告內容。
19. Office of Homeland Security, White House, *National Strategy for Homeland Security*.
20. 事實上，若由「國家安全會議」（National Security Council）和「國土安全會議」（Homeland Security Council）的政治位階、成員組合與職掌範圍等特色加以觀察，兩者相近之處頗多。例如，國安會之主要成員包括總統、副總統、國務卿、國防部長，再加上參謀首長聯席會議主席、中央情報首長、及總統所指定之其他相關人員；國土安全會議之主要成員為總統、副總統、財政部長、國防部長、司法部長、健康暨服務部部長、交通部部長、聯邦緊急事務管理局局長、聯邦調查局局長、中央情報首長、國土安全局局長、及其他總統視需要所指定之行政部門首長。幕僚長、副總統幕僚長、國家安全事務顧問、總統法務顧問、管理暨預算局局長亦在受邀與會之內。國務卿、農業部長、內政部長、能源部部長、勞動部部長、商業部部長、退伍軍人事務部部長、環境

保護部部長、總統經濟政策助理、總統內政政策助理，就其相關職掌亦可受邀與會。

21. Office of Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, p. 5.
22. President George W. Bush, *The Department of Homeland Security*, June 2002.
23. 民間團體不僅製作災難自助救助手冊，且組成社區守望小組，結合反恐與犯罪預防宣導，協助警方維持社會治安，蒐集反恐相關資訊，具有醫療專長者亦組成志願團體，協助急難救助工作，尤其是結合美國卡車司機、信差、列車服務人員、船長航海人員、水電瓦斯電器工人等特殊職業人士，組成「恐怖主義資訊暨預防系統」（Terrorism Information and Prevention System, TIPS），用意再提供疑似恐怖組織及其成員之活動資訊。Operation TIPS計劃於2002年8月於全美十大都市展開試驗。
24. GAO, *Homeland Security: A Risk Management Approach Can Guide Preparedness Efforts*, GAO-02-208T, 31 October 2001.
25. 有關美國政府於「九一一」恐怖攻擊事件後所採取之重大措施，請參見附錄二：「美國在九一一事件後所採取之國土安全重要作為大事記」之簡要說明。
26. GAO, *Aviation Security: Terrorist Acts Illustrate Severe Weaknesses in Aviation Security*, GAO-01-1166T, 20 September 2001.
27. GAO, *Critical Infrastructure Protection:*

*Significant Challenges in Developing Analysis, Warning, and Response Capability*, GAO-01-1005T, 25 July 2001.

28. 在維護重要基礎建設及資產方面，國土安全部將整併原隸屬商業部之「關鍵基礎建設確保處」（Critical Infrastructure Assurance Office）及聯邦調查局之「關鍵基礎建設保護中心」（Critical Infrastructure Protection Center），並加強總務署之「聯邦電腦事件因應中心」（Federal Computer Incident Response Center）、商業部之「國家科技標準局電腦安全處」（Computer Security Division of the National Institute of Standards and Technology）及國防部之「國家通訊系統」（National Communications System）之協調作業能力。
29. 例如，美國政府目前至少有五項主要急難處理計畫，包括：聯邦因應計畫（Federal Response Plan）、國家應變計畫（National Contingency Plan）、跨部會國內恐怖主義行動計畫概念（Interagency Domestic Terrorism Concept of Operations Plan）、聯邦放射性緊急因應計畫（Federal Radiological Emergency Response Plan）、及甫公佈之生物恐怖主義因應計畫（Bioterrorism Response Plan）等。
30. 根據國土安全部法案之組織重整構想，該部將設置四大部門，分別是「核生化放射物質防制處」（結合Civilian Biodefense Research Program (HHS)、Lawrence Livermore National Laboratory (Energy)、National BW Defense

- Analysis Center (New)、Plum Island Animal Disease Center (Agriculture) 等四單位)、「情報分析暨基礎建設防護處」(結合 Critical Infrastructure Assurance Office (HHS)、Federal Computer Incident Response Center (GSA)、National Communications System (Defense)、National Infrastructure Protection Center (FBI)、National Infrastructure Simulation and Analysis Center (Energy) 等五單位)、「邊境暨運輸安全處」(結合 Immigration and Naturalization Service (Justice)、Customs Service (Treasury)、Animal and Plant Health Inspection Service (Agriculture)、Coast Guard (Transportation)、Federal Protective Service (GSA)、Transportation Security Service (Transportation) 等六單位)、「急難準備暨因應處」(結合 Federal Emergency Management Agency、Chemical-Biological-Radiological and Nuclear Response Assets (HHS)、Domestic Emergence Support Team (Interagency)、Nuclear Incident Response (Energy)、Office of Domestic Preparedness (Justice)、National Domestic Preparedness Office (FBI) 等六單位)，另外再加上財政部之「密勤局」移轉至國土安全部之下，自成一單位，繼續獨立運作。
31. 有關國土安全經費預算之說明，請參見附錄三：2002年及2003年會計年度國土安全經費主要支出項目。
32. 美國每年有五億人次入出境，其中三億七千萬人為美國公民，一億三千萬人次為非公民，另，每年有一千六百萬航次貨輪停靠美國港口。
33. GAO, *Homeland Security: Effective Intergovernmental Coordination Is Key to Success*, GAO-02-1013T, 23 August 2002.
34. Congressional Research Service, *Homeland Security Office: Issues and Options*, RL31421, 20 May 2002.
35. 美國的關鍵基礎建設項目，包括：農業、糧食、供水、公共衛生、緊急救難醫療系統、政府、國防工業基礎、資訊與通訊、能源、交通、銀行金融、化學工業、郵政與航運等十三個領域。
36. See *Countering the Changing Threat of International Terrorism*, Report of the National Commission on Terrorism.
37. 例如，產業或研究機構可否基於商業機密或學術研究等理由拒絕申報原始原料使用情形？相關單位對可疑原始原料可否有權逕行扣押或沒入？可否基於反恐而對媒體新聞自由加以限制？可否基於反恐而對人民旅行自由、結社權、言論自由等基本人權加以約限？可否基於反恐需要而寬鬆解釋對可疑者之搜索扣押羈留？參見 Juliette N. Kayyem, *U.S. Preparations for Biological Terrorism: Legal Limitations and the Need for Planning*, RAND, March 2001.

附錄一：「二十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年11月4日	美國駐伊朗大使館	五十三人被劫，扣留了四十四天，其間一位人質過世
1983年4月18日	美國駐黎巴嫩大使館	汽車炸彈爆炸，六十三人死亡，其中十七人為美國人
1983年10月24日	黎巴嫩首都貝魯特	卡車炸彈在美國海軍陸戰隊營舍引爆，二百四十一位美軍殉職
1983年12月12日	科威特	美國及法國大使館附近兩輛汽車炸彈爆炸，五死，八十六傷
1984年9月20日	黎巴嫩首都貝魯特	美國大使館汽車炸彈爆炸，十六死，九十六傷，傷者包括美、英兩國大使
1985年6月14日	黎巴嫩	環球航空波音七二七被劫，一美國海軍被殺，另三十九名美國人被扣至7月1日
1985年10月8日	義大利	郵輪被劫，一殘障美籍猶太人被殺
1985年12月27日	義大利及奧地利	恐怖分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，共二十死（含二名恐怖分子），一百二十七傷
1986年4月2日	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，二死，九傷
1986年4月5日	西柏林	一處美軍常去的俱樂部爆炸，二死，二百餘傷
1986年9月5日	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，廿位旅客不幸喪生
1987年11月4日	貝魯特	美利堅大學發生爆炸案，七死，三十七傷
1988年12月21日	蘇格蘭洛克比	泛美航空公司波音七四七客機墜毀，機上二百五十九人全部喪生，其中一百八十九人為美國人。地上十一人喪生
1993年2月26日	紐約	世界貿易中心大樓爆炸，六死亡，一千餘傷
1995年4月19日	美國俄奧拉荷馬市	聯邦大樓爆炸，一百六十八死，逾五百傷，兇嫌為美國激進分子麥克維，已在今年處決
1995年11月13日	沙烏地阿拉伯吉達市	政府建築物汽車炸彈爆炸，五位美國人及兩位印度人喪生，六十人傷
1996年6月25日	沙烏地阿拉伯達蘭市	美國空軍基地前卡車炸彈爆炸，十九位美軍死，三百八十六人傷
1998年8月7日	肯亞	美國大使館汽車炸彈爆炸。二百一十三人死（其中美國人十二人），五千人傷。美國認為幕後主嫌是賓·拉登。
1998年8月7日	坦尚尼亞	美國大使館汽車炸彈爆炸。十二人死亡，七十二人傷。美國認為幕後主嫌是賓拉登。
1999年11月12日	巴基斯坦伊斯蘭馬巴德	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年10月20日	葉門	美國驅逐艦柯爾號遭到攜帶炸彈的自殺船隻攻擊，美海軍十七人喪生，卅八傷。美國認為幕後主嫌是賓拉登。
2001年9月11日	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。

附錄二：「美國在九一一事件後所採取之國土安全重要作為大事記」

時間	國土安全重要作為
2001. 9. 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 國防部下令軍機在重要城市上空進行戰鬥巡邏任務</li> <li>● 交通部下令民航機暫停飛行</li> <li>● 聯邦緊急事務管理局（FEMA）執行「聯邦應變計畫」、進駐國家城市搜救隊及陸軍工程兵團</li> <li>● 海關提升安檢至第一級狀況</li> <li>● 健康暨人民服務部（HHS）執行「國家災難醫療系統」</li> <li>● 核能管制委員會（NRC）通告各核能電廠和機構提升至最高警戒</li> <li>● 布希總統下令提撥聯邦災難經費給紐約</li> </ul>
2001. 9. 13	● 司法部及財政部下令部署國家警長、邊境巡邏、海關官員於各重要機場
2001. 9. 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 布希總統宣佈全國進入緊急狀態（Proc. 7463）</li> <li>● 布希總統下令後備部隊進入積極待命狀態</li> <li>● 聯邦調查局發佈十九個恐怖組織名單</li> </ul>
2001. 9. 17	● 司法部長下令成立九十四個反恐任務小組（Anti-Terrorism Task Force），並配屬全國各分處
2001. 9. 18	● 布希總統簽署動用軍事部隊法案
2001. 9. 20	● 布希總統宣佈設立「國土安全局」（Office of Homeland Security），並由賓州州長 Tom Ridge 擔任局長
2001. 9. 25	● 首批約七千二百名國民兵進駐四百四十四座機場協助安全警戒
2001. 9. 27	● 海岸防衛隊動員約二千名後備人員協助港口安全警戒
2001. 10. 8	● 布希總統發佈行政命令（E.O.）正式設置「國土安全局」（Office of Homeland Security）
2001. 10. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 布希總統發佈行政命令（E.O.）設置「反恐局」（Office of Combating Terrorism），並由 Wayne Downing 擔任局長（National Director for Combating Terrorism）</li> <li>● 布希總統發佈行政命令（E.O.），由 Richard Clarke 擔任「網路安全特別顧問」（Special Advisor for Cyberspace Security）</li> </ul>
2001. 10. 16	● 布希總統發佈行政命令（E.O.）設置「關鍵基礎建設防護總統委員會」（President's Critical Infrastructure Protection Board），協調聯邦及各州共同保護資訊系統安全
2001. 10. 22	● 布希總統發佈行政命令（E.O.），授權健康暨人民服務部進行有關國防計畫之契約簽訂
2001. 10. 23	● 海關設立「反恐局」（Office of Anti-Terrorism）
2001. 10. 25	● 財政部發動「綠色要求行動」（Operation Greenquest），協調各部會防堵恐怖主義經費流通
2001. 10. 26	● 布希總統公佈「美國愛國者法」（The USA Patriot Act）
2001. 10. 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 布希總統主持「國土安全會議」（Homeland Security Council）第一次會議，發佈第一、二號「國土安全布希總統指令」（Homeland Security Presidential Directive-1, HSPD-2），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」（Foreign Terrorist Tracking Force）</li> <li>● 加強非移民暨學生簽證管制，禁止恐怖主義份子或相關人士入境，增強與加拿大及墨西哥海關移民之協調合作</li> </ul>
2001. 10. 30	● 聯邦飛航委員會下令禁止民航機飛越核能設施上空

2001. 11. 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 布希總統宣佈「全國暨社區服務協會」（CNCS）將動員二萬美國公民支持國土安全工作</li> <li>● 布希總統設立「反恐戰爭民間準備總統任務小組」（Presidential Task Force on Citizen Preparedness in the War Against Terrorism）協助民眾防範恐怖攻擊</li> </ul>
2001. 11. 19	● 運輸交通法修法設立「運輸安全署」
2001. 11. 28	● 健康暨民眾服務部發包廠商於 2002 年底前完成製作一億五千五百萬劑天花疫苗，屆時全國將有二億八千六百萬劑天花疫苗供全民使用
2001. 11. 29	● 司法部長宣佈實施懸賞辦法，對於提供情報捕捉恐怖份子之非美國公民，提供其入境移民之協助
2001. 12. 3	● 聯邦調查局實施第一階段組織改革
2001. 12. 10	● 海關實施「防禦美國行動」（Operation Shield America）防止國際恐怖份子獲取美國敏感科技、武器及裝備
2001. 12. 12	● 國土安全局長與加拿大外交部長簽訂「安全暨智慧邊界」（secure and smart border）協議，加強兩國邊境人貨安檢、基礎建設保護、促進反恐情資交流合作
2002. 1. 10	● 總統簽署二十九億美元反恐怖法案
2002. 1. 11	● 聯邦飛航委員會要求全美六千架民航機於 2003 年 4 月 9 日前必須強化駕駛艙之保護措施
2002. 1. 17	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 總統發佈行政命令授權交通部長增加海岸防衛隊服勤人數</li> <li>● 海岸防衛隊宣佈實施新的貨櫃安全措施</li> <li>● 邊境巡邏及移民局官員與原住民、地方執法人員共商強化西南及北方邊境安全</li> </ul>
2002. 1. 18	● 交通部提出加強安檢人員及飛航組員訓練計畫
2002. 1. 25	● 布希總統宣佈將於 2003 年預算內增加邊境安全經費一百一十億美元，增加人員與設備
2002. 1. 30	● 布希總統發佈行政命令成立「美國自由團」（USA Freedom Corps），鼓勵美國公民一生中能夠為國家服務兩年（四千小時）
2002. 2. 3	● 密勤局（Secret Service）協助確保被定位為“National Special Security Event”之第 36 屆足球年度比賽的安全維護
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 年之一百九十五億美元，增加至 2003 年之三百七十七億美元
2002. 2. 8-24	● 密勤局（Secret Service）協助確保被定位為“National Special Security Event”之 2002 冬季奧運比賽的安全維護
2002. 2. 25	● 陸軍國民兵奉派協助加強邊境安全
2002. 2. 26	● 核能管制委員會要求全美一百零四座商業核能電廠加強安全措施
2002. 3. 1	● 美國海關要求由境外飛往美國之外國民航班機，於抵達前需先提交將機員及乘客資料
2002. 3. 5	● 司法部長宣佈成立「國家安全協調會議」（NSCC）以確保司法部各有關國家安全事務之部門間之合作，尤其是有關反恐方面
2002. 3. 8	● 海岸防衛隊迄今進行三萬五千次港口安全巡邏、三千五百次空中巡邏，登船檢查一萬次，包括二千高危險船隻，護送船隻進出港六千次，劃界執行一百二十四個安全區，召集二千九百人員服勤
2002. 3. 12	● 布希總統發佈 HSPD-3 指令，設立「國土安全諮詢系統」（Homeland Security Advisory System），以五種顏色標示威脅警戒程度
2002. 3. 19	● 布希總統發佈行政命令，設立由民間、學界、智庫等私部門組成「總統國家安全諮詢會議」（President's Homeland Security Advisory Council）及「高級諮詢委員會」（Senior Advisory Committee）

📁 台海安全與國防戰略（下）

2002. 3. 22	● 國務卿與墨西哥內政部長簽訂「智慧邊界」（smart border）協議，加強兩國邊境檢查安全與效率
2002. 3. 25	● 美國與加拿大合作對於首次由加拿大駛抵美國之航輪進行安全檢查 ● 核能管制委員會要求 Honeywell International 公司，儘速執行安全檢查措施
2002. 4. 5	● 核能管制委員會成立核能安全局以精簡安全、防護及事件反應能力
2002. 4. 8	● 移民局緊縮有關外國人在美停留時間及留學規定
2002. 4	● 設立「美國北方指揮部」（U.S. Northern Command），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. 10	● 健康暨人民服務部發佈建築物通風系統防護恐怖攻擊措施
2002. 5. 14	● 布希總統簽署邊境安全暨簽證入境改革法
2002. 5. 22	● 中情局設置 Associate DCI for Homeland Security 負責國土安全事務
2002. 5. 29	● 司法部與聯邦調查局共同宣佈組織重整，反恐優先，及強化與中情局間之協調
2002. 6. 12	● 布希總統召開「總統國家安全諮詢會議」
2002. 6. 18	● 布希總統向國會提出成立「國土安全部」（Department of Homeland Security）法案
2002. 7. 16	● 布希總統公佈「國土安全戰略報告」（National Strategy for Homeland Security）
2002. 8. 14	● 布希總統強調國家安全、國土安全、經濟安全為其施政三優先項目
2002. 9. 20	● 布希總統公佈「美國國家安全戰略報告」（National Security Strategy of the United States of America）
2002. 9. 24	● 司法部與國土安全局共同宣佈「安全威脅」降低至「黃色」第三級狀態

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。

附錄三：2002年及2003年會計年度國土安全經費主要支出項目

單位：百萬美元

Major Funding Category	FY2002 Enacted	Emergency Supplemental	FY2002 Total	The President's FY2003 Budget Request
Supporting first responders	\$291	\$651	\$942	\$3,500
Defending against biological terrorism	1,408	3,730	5,138	5,898
Securing American borders	8,752	1,194	9,946	10,615
Using 21 <sup>st</sup> century technology for homeland security	155	75	230	722
Aviation security	1,543	1,035	2,578	4,800
DOD homeland security	4,201	689	4,890	6,815
Other non-DOD homeland security	3,186	2,384	5,570	5,352
Total	\$19,536	\$9,758	\$29,294	\$37,702

資料來源：GAO, Homeland Security: Responsibility And Accountability For Achieving National Goals, GAO-02-627T, 11 April 2002.