airiti

全民國防的推動
——從反恐整備到國土安全

張中勇*

非傳統安全之興起與台灣安全之威脅

冷戰落幕迄今，尤自「911」事件後，以恐怖主義爲首之跨國性「非傳統安全(Nontraditional Security)」議題，幾已普遍被視爲影響當前國際和平與國家安全之關鍵因素，且其他足以構成跨國性安全威脅之相關議題，如跨國組織犯罪與恐怖主義間是否建立「策略聯盟」，致使恐怖主義之危害與影響更加惡化，亦係不容輕忽之安全議題。

對於我國而言，因境內尚無恐怖組織或威脅，且非恐怖攻擊之優先對象，然考量恐怖主義之跨境化和網絡化發展趨勢，配合媒體報導之示範或傳染作用，再加上全球化進程負面影響（如加入WTO對本土產業之衝擊、外人來台對安全管制之影響等）及恐怖組織可能與本土黑幫勾結等因素，可知台灣公共安全似難完全倖免於恐怖主義之威脅。其次，近年來，各式天災和急難事件頻傳，再加上人謀不臧，不僅造成人員傷亡及重大財損，且衝擊台灣經濟發展、政治穩定和社會人心。此外，新興之人類、動植物、人與禽畜共通傳染病等疫災（如SARS和禽流感等），其所造成之利益損失和長期、潛在影響，亦不容忽視。

恐怖主義及天災急難雖危及台灣綜合性安全，然中國仍是我國家安全之最主要威脅，因其可運用武力對台發動威懾、癱瘓、封鎖、打擊、登陸等軍事行動外；亦能先行或同時結合外交打壓、政治矮化、經貿磁吸、文化統戰、瓦解心防、滲透破壞、奇襲斬首等對台策略之配合運用，營造武力犯台之有利條件或情勢。尤其是共軍近年來發展「非對稱作戰」觀念，強調「發揮己長、擊人之短」，期能有效結合傳統軍事及非傳統武力，發動奇襲性、全方位、總體性之戰爭作爲，勢將對台灣安全帶來嚴峻挑戰。

反恐整備與國土安全之實踐

面對恐怖主義之潛勢威脅與影響，相關國家之反恐策略與作法，尤其是提升至「國土安全(Homeland Security)」整備之思維與實踐，如美國國土安全戰略秉持「統合協調全國作爲，結合政府與民間力量，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」之指導原

* 作者現職爲國立警察大學公共安全學系教授

airiti

則，並推動「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、緊急應變與因應」之相關作爲，即有可供其他國家借鏡之處。

概略而言，美國透過法制建設、政府改造、科技輔助、資訊分享、國際合作等途徑，推動各項反恐整備及國土安全作爲，包括：強化反恐法制、進行情報改革、加強情治協調、整建國土安全機制、軍方參與境內反恐及國土安全事務、增加預算與人力、結合政府與民間資源、確保國境安全及運輸保安、防制大規模毀滅性武器恐怖主義、維護國家基礎建設安全等主要措施，即係以恐怖威脅及其防制爲設想，據以增強反恐機能，建構國土安全制度。

其他如以色列以「國土防衛」爲其國防目標，並結合軍事與民防，由國防軍之「國土防護司令部」負責戰時人民安全防護任務，警方則結合民力組成「民警」與「邊警」，協助維持社會治安與公共安全，加強對於恐怖攻擊之防範與因應。

新加坡依據其國家民防計畫，推動民防制度，完成民防法立法，並將消防署併入民防署，建構星國災難防救與緊急應變體系，後又設置由副總理兼任之「安全暨國防協調部長」，成立由總理府統隸之「國家安全協調中心」，加強國防、外交、內政、情報、軍事、警察、民防與安全之政策協調與統合。

加拿大爲加強邊境安檢、公共安全、緊急應變與反恐機能，除通過反恐法、推動反恐政策及設立公安暨反恐委員會外，另結合加國皇家騎警、安全情報、刑事司法、槍枝管制、邊境巡邏等六單位，設立由副總理所領導之「公共安全與緊急準備部」，整合國土安全維護工作。

英國除持續反恐立法外，並於內閣府設立「民防應變秘書處」，負責協調相關部會，統合中央與地方資源，對於潛在之天災人禍等各類威脅，加以偵測、評估、預防、因應與復原，並協助內政部長因應緊急情勢、災後處理與復原重建，後又通過「民防應變法」，提供各項緊急應變之機制建構與工作推動的法制基礎。

國土安全與全民國防之連結

前述各國國情雖有差異，然其安全戰略與改革作爲卻具交集，概皆針對恐怖主義威脅，加強政府協調、機制整合、法制建設、執行機能等各項反恐整備，並積極結合政府與民間力量，動員國家總體資源，強化國土安全機能，以因應各式天災、急難和人禍等全方位安全威脅，確保公共安全與國民福祉。

對於我方而言，國防法（第三條）律定我國國防乃「全民國防」且包括「全民防衛」，其立法精神應係透過《全民防衛動員準備法》（簡稱《全動法》）及其機能運作，並藉由精神、人力、物力、財力、交通、衛生、科技等七項行政動員準備作爲，扮演災害防救、緊急應變、維安反恐、基礎建設維護、國境安全等確保國土安全之備援角色，連結國土安全與全民國防，進而達到鞏固國土防衛之國防目標。

如災害防救、傳染病防治、核子事故防範、反恐怖行動（草案）等災害防救及緊急應變法制已與全動法相連結，於必要

airiti

時，得依據相關法令請求國軍或全動體系提供協助，未來則應加強各體系間之聯繫、協調與合作，以提升災害防救與緊急應變之效能。另如災防法、全動法、國防法及民防法及相關子法，均對民防或人力動員之角色、任務、程序及運用有所規定，未來則應重新定位民防和人力動員之角色，以因應潛勢威脅和安全需求。

總之，若全民國防乃我國防建構之精神和實踐，則全民防衛不僅爲國防軍事之要素與後盾，且係國土安全之基石與後援，戰時支援軍事作戰，平時協助災害防救，發揮禦外及安內之輔助功能，並於變時維持政府持續運作、維護基礎建設安全和提供國民基本需求；亦即經由全民防衛途徑，推動與達成全民國防，進而厚植國防安全與維護國土安全。

台灣建構國土安全之思維與策略

面對前述之共軍犯台、天災急難和恐怖主義等安全威脅情勢，我國現階段國防政策係以「預防戰爭」、「國土防衛」、「反恐制變」爲基本目標，並積極落實「國防法」理念，推動「全民國防」建設，尤其是強化「全民防衛」各項整備，積儲國家總體戰力，俾戰時支援國防軍事之需，進行「國土防衛」作戰，平時協助災害防救與緊急應變，做好「國土安全」工作。

是以，若建構一符合我特有國情及安全利益需求之「國土安全」，則其概念及內容應以加強：政府協調統合，強化危機應變，結合國家資源，發揮民力效能；並將政策目標與資源配置聚焦於：確保國境安全、災害防救應變、基礎建設防護及維安反恐機能等四個主要層面

首先，在確保國境安全方面，不論由傳統國家安全之保障、內部安全之維護抑或反恐及防制跨國犯罪之需要而言，加強國境安全機制之協調和統合、提升安檢管制之能力與成效，調整與加強情治互動關係、增進維安反恐情資之合作與分享，加強國家資源之整合與運用、發揮科技監偵與安檢之效能，期能落實領土、領海、領空之國境安全管制，免於境外勢力、次國家、跨國家組合和個人等外來威脅之侵犯或滲透，均係確保國家領域安全之目的。

其次，在災害防救應變方面，如何強化國家防救災之指揮、協調與統合機制，建構中央與地方政府間之任務分工、權責劃分與協調合作，加強防救災資源資訊之調查、統計、編組、分享與統合運用，提升防救災相關設備效能、專業訓練、定期演練和證照檢定，發揮全民防衛動員、民防和後備軍人之救災備援體系成效，期能有效預防及因應各式天災人禍、公共衛生、恐怖攻擊或複合式災難之威脅與傷害，方能達到確保社會公共利益之目的。

再者，在基礎建設防護方面，不論係面對傳統性武力外侵或非傳統性破壞侵襲之安全威脅，如何界定國家基礎建設及其安全防護範圍，強化安全防護之政策規劃與指揮、統合、協調機制，建構中央與地方政府間之任務分工、權責劃分與協調合作，有效運用人力資源與科技設備，加強公私資源整合，提升運作機能與成效，期能確保攸關國防戰備、政府治理、經濟活動、公共安全、大眾民生之國家基礎建設的安全與正常運作，均應係國土安全之重要任務。

airiti

最後，在維安反恐機能方面，面對恐怖主義、中國犯台、跨國犯罪或內部維安顧慮等潛在性或迫切性之恐怖暴力或非傳統性安全威脅，如何強化情治協力合作、提升情蒐保防效能，建構軍警聯合作業機制、增進維安反恐資源整合，加強政府指管協調、統合維安反恐作爲，拓展國際反恐情報合作、提升反恐情蒐研析品質，添置反恐科技裝備、加強人員教育訓練，期能提升整體維安反恐效能，以確保國家安全與公共利益，均應係國土安全之重要任務。

政策建議：奠基反恐整備，強化國土安全，落實全民國防，保障國家安全

基此，在戰略思維層次上，應以反恐整備爲基，強化國土安全，並經由全民國防，確保國家安全；在具體政策方面，似可思考下列主要建議：

一、加強反恐法制立法工作，明確政府分工，完備情治授權，提供政府相關部門執行政策和依法行政之依據；

二、整建災害防救相關體系及全動備援體系，建立各體系間之連結、協調及合作機制，整合與發展爲國家災害防救暨緊急應變機制；

三、建構國家重大經建和關鍵基礎建設之防護策略，並與精神、人力、物力、科技、交通等行政動員準備相結合，發揮公私協力與資源統合之功效；

四、國防部應擬定「民事支援策略(Strategy for Civil Support)」，明確軍方在「國土安全」之角色定位、任務範圍、實施條件和程序等事項，發揮政府一體功能；

五、檢討行政動員及軍事動員之定位，重視全動體系之角色與功能，並提升其位階，相關部門施政亦應與動員準備密切結合；

六、行政院應設置國土安全政務幕僚機制，強化政策設計、協調與統合功能，協助行政院掌控風險情勢、處理災害急難及因應各類危機事件。