

第一章 安全概念

第一節 安全研究

一、何謂安全 (Security)

安全是一個定義極具爭議的名詞，可以表示內心感受、描述狀態，或者一種手段或能力，世界各國的安全研究學者，無不對安全做一番闡述：

(一)大英百科全書對安全的定義為：

「採取各種行動以降低或排除可能傷害身體的危險因素¹。」

(二)美國國際關係學大師阿諾·吳爾佛斯 (Arnold Wolfers) 認為：

「安全在客觀上，既有價值不受到任何外在威脅；而在主觀上，人們不受到恐懼、畏怕的影響，即人們內心產生安全感。」

(三)德國著名政治學教授 Helga Haftendorn 對於安全定義為：

「安全，係指在一段時間內對價值和體系的維護。」

(四)美國弗羅倫斯－達靈頓技術學院教授 Phillip P. Purpura 認為：

「安全可為利用各種方法，來提升一個安全與受保護的環境，因此，人們可以放心進行日常生活。」

(五)美國學者 Robert J. Fischer 與 Gion Green：

在《簡述安全》一書中提到，「安全代表著一個穩定的、可預期的環境，讓個人或團體在追求目標時，不受干擾或傷害，亦不必擔心任何動亂或意外。」

1 參黃讚松著，2014，《安全導論》，三民，頁2。

(六)倫敦政治經濟學院教授巴里・卜森 (Barry Buzan)：

認為安全是依相當模糊的狀態，由於安全橫跨領域多元（如：國防、經濟、環境等領域），故應將其概念化。

(七)總結：

由於安全至今仍然是一個模糊的概念或混淆的象徵 (Ambiguous Symbol)，包含主觀感受與客觀狀態，據以，中國學者將安全整合分析成三大要素：

- 1.狀態：依據阿諾・吳爾佛斯的理論，既有的生命、身體、財產等價值，在客觀上不致危險。
- 2.關係：安全是一個相對應概念，具有互動性。通常安全是經由比較而得出的結果，故可謂安全為一個相互關係的現象 (Relational Phenomenon)。
- 3.能力：安全代表著自身的防禦能力與經威脅後的再生、修復能力。

總之，安全僅只是「相對」安全，所謂相對係指安全通常伴隨威脅 (Threats) 與恐懼，因為無威脅所以安全才存在，故由於無法掌握所有的威脅因子，故沒有「絕對」安全。再者，安全的相對性又可透過與不同主體之間對照比較安全之程度，而主體自己本身又可以過往經驗來比較現今。此外，安全具有權變性，將因環境中威脅、危險程度的不同，而使得人們、組織、國家對安全產生差異感受。

至於安全 (Security) 與安全 (Safety)²，又有以下3種闡述：

(一)主客觀混和說：

安全 (Security) 主要用於主觀上的安全，即安心；而安全 (Safety) 則表示客觀上的安全。

惟在維護安全層面上，安全 (Security) 通常表示「防範未來威脅的安全維護系統」，而安全 (Safety) 則是「相對應危險的安全狀態」。

(二)安全手段說：

安全 (Security) 屬於手段層面，是以採取具體的維護措施來達到安全 (Safety) 的目的層面。

2 參黃讚松著，2014，《安全導論》，三民，頁3～4。



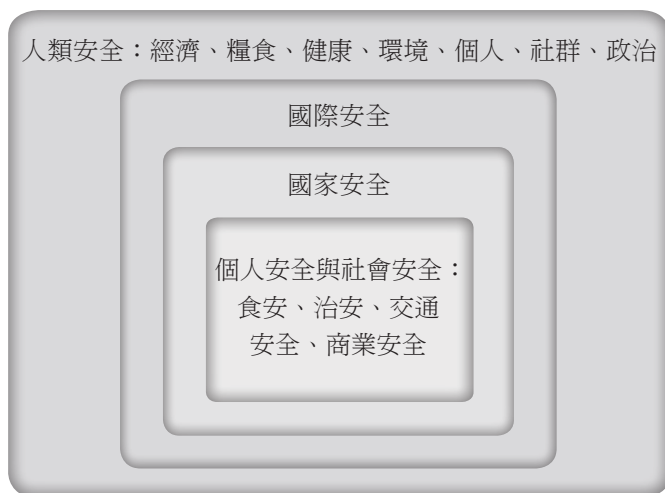
(三)權力侵害說（人權保障說）：

由於人們對社會秩序穩定及安全上的需求，故讓統治者得以有限度的侵害個人自由權來維持秩序，遂使得「維護人們具體安全（Security）」成為統治者的任務與義務。而安全（Safety）則淪為象徵性符號。

二、安全概念

安全基本是安全研究的源頭，而安全研究為國際關係學的重要基礎，故可以借鏡國際關係學科的安全研究理論，來了解安全概念。

(一)安全概念的範圍：



(二)安全研究的4項探討重點：

- 1.主體：由於安全與安全主體（如：個人、團體、國家、跨國組織）息息相關，例如：主體所處的環境優、劣勢，或主體所處的狀態等。
- 2.威脅：由於安全與威脅是一體兩面，故須了解威脅的來源及威脅安全的手段等。
- 3.維護者：由於安全問題可大可小，故須界定是由何者（例如：政府、警察、個人）來維護安全。

第五章 恐怖主義

第一節 恐怖主義

一、恐怖主義之定義

〈101警特三、103國安三、105移民四〉

中外各界對於恐怖主義定義之見解略有不同：

(一)學者張中勇：

利用有系統之暴力手段，造成社會狀態之失控與失序，製造社會恐怖與恐慌，進而達到組織之要求與目的，甚至透過毀滅性的恐怖攻擊手段，改變當局政策或達到其要求之條件¹。

(二)英國（西元1974～1989年）《預防恐怖主義法》²：

- 1.使用暴力手段。
- 2.政治目的上之要求。
- 3.造成公眾陷於恐慌、恐怖。

(三)美國國防部：

- 1.有脅迫政府、社會之企圖。
- 2.個人或財產之非法利用。
- 3.威脅國家利用武力或暴力達政治或宗教目的。

(四)美國國務院：

1 參張中勇著，2002，〈國際恐怖主義的演變與發展〉，《戰略與國際研究》4卷1期，頁2。

2 參鍾堅、邱柏浩著，2007，《國防通識教育（上）（下）》，五南，頁349～350。

指由非國家之組織秘密行動者，對非戰鬥目標採取預謀性、政治目的性之暴力手段以達成其影響。

(五)美國《國土安全法》：

美國西元2002年通過之《國土安全法（The Homeland Security Act of 2002）》將恐怖主義定義為，凡任何涉及對人類生命安全產生危險或可能破壞重要公共建設或資源行為之活動，已違反美國聯邦刑法、州刑法或其細則，且顯然企圖威嚇或脅迫平民並以威嚇或脅迫的方式影響政府政策或以大屠殺、暗殺、或綁架等方式影響政府行政。

(六)聯合國：

西元2004年聯合國安全理事會提出：「恐怖主義指以下犯罪行為：針對平民，蓄意製造死亡或嚴重傷害，並從在公眾間或團體間引發恐懼為目的，威脅群眾、脅迫政府或國際組織，從事或不從事特定行為」³。

二、恐怖主義之特徵

(一)為暴力集團：

恐怖主義組織皆為暴力集團，其係透過暴力、武力之手段達成其目的。因此，力求以暴力為手段，並希求擁有先進科技武器。

(二)具有組織結構之團體：

- 1.3人以上。
- 2.組織紀律嚴密，具游擊隊與軍隊之特色。
- 3.權力高度集中於領導者。

(三)以暴力手段實現政治目的：

以暴力手段促成民眾恐慌以達成政治目的。

3 參林泰和著，2015，《恐怖主義研究：概念與理論》，五南，頁22。

三、全球恐怖主義之發展與新興趨勢

911事件以後，舊的恐怖主義型式已經漸漸開始瓦解，新興的恐怖主義開始形成。此時，組織犯罪和恐怖主義開始聯手、民族與國家分裂主義恐怖活動日益嚴重、極右恐怖分子在歐美國家有日漸增加之趨勢，而恐怖分子針對金融中心、交通運輸中心的攻擊也造成人心惶惶。

而我國到目前為止尚未面臨恐怖分子之攻擊，但不意味著我國不存在任何恐怖主義活動，或甚至可以不去關注反恐議題。反之，在面對恐怖主義、反恐相關議題時，我國更應積極了解，並作出相應之預防措施。

(一)恐怖主義分子之孳生原因：

1. 貧困、失業、貧富差距過大。
2. 地區經濟發展不平衡。
3. 不合理之民族政策。
4. 宗教矛盾之政治化、政治矛盾之宗教化。
5. 政治腐敗、政治權威喪失。
6. 種族歧視問題。
7. 文化危機與精神危機。

(二)近年新興趨勢：

隨著資訊網路之進步，恐怖主義分子除了利用炸彈、生化攻擊等恐怖手段外，漸漸地也開始運用網路攻擊之手段。由於科技之普及，電子產品、網路所運用的層面越來越廣，然而，駭客的攻擊卻也愈來愈防不勝防。而且此種攻擊具有隱蔽性與突發性，在防堵過程中更產生各種困難。事實上，駭客之攻擊，不僅可以破壞一國之產業，更甚者，可以破壞一國之經濟、國防。更甚的是，已開發國家和開發中國家之資訊落差極大，造成已開發國家蒐集資訊快速而在該領域形成霸權；反之，開發中國家之資訊落後反而造成其危機加劇。

因此，全球化與資訊化帶來之便利，卻也破壞了原本國家的實力平衡。國家因此所受的威脅日益加大。

第八章 我國危機處理機制

第一節 災害防救

一、災害之定義

〈101、103、104警特三、101移民二、104移民四〉

依《災害防救法》第2條之規定，災害，指下列災難所造成之禍害：

(一)天然災害：

風災、水災、震災（含土壤液化）、旱災、寒害、土石流災害、火山災害等天然災害。

(二)其他災害：

火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害、生物病原災害、動植物疫災、輻射災害、工業管線災害、懸浮微粒物質災害等災害。

二、我國災害防救主管機關、權責

〈104國安三、104移民四〉

(一)我國災害防救主管機關：

災害	主管機關
風災、震災（含土壤液化）、火災、爆炸、火山災害	<u>內政部</u>
水災、旱災、工業管線災害、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災	<u>經濟部</u>
寒害、土石流災害、森林火災、動植物疫災	<u>行政院農業委員會</u>
空難、海難、陸上交通事故	<u>交通部</u>
其他災害	<u>依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關</u>

(二)我國災害防救主管機關之權責：

依《災害防救法》第3條之規定，中央災害防救業務主管機關就其主管災害防救業務之權責如下：

- 1.中央及直轄市、縣（市）政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。
- 2.災害防救業務計劃訂定與修正之研擬及執行。
- 3.災害防救工作之支援、處理。
- 4.非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理。
- 5.災害區域涉及海域、跨越2個以上之直轄市、縣（市）行政區，或災情重大且直轄市、縣（市）政府無法因應時之協調及處理。

三、我國災害防救組織

(一)災害防救組織之成立（《災害防救法》第12～16條）：

1. 成立災害防救組織：為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官。
2. 成立時機、程序、編組：災害應變中心成立時機、程序及編組，由直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所定之。
3. 災害發生或有發生之虞：為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，災害防救業務計劃及地區災害防救計劃指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。
4. 重大災害發生：重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，決定中央災害應變中心開設時機及其分級，應於成立後，立即報告中央災害防救會報召集人，並由召集人指定指揮官。
5. 應變中心成立之後：中央災害應變中心成立後，得視災情研判情況或聯繫需要，通知直轄市、縣（市）政府立即成立地方災害應變中心。
6. 動員：各級災害防救會報應結合民防及全民防衛動員準備體系，實施相關災害整備及應變事項；其實施辦法，由內政部會同有關部會定之。
7. 應變事宜：內政部災害防救署¹特種搜救隊及訓練中心、直轄市、縣（市）政府搜救組織處理重大災害搶救等應變事宜。

(二)災害防救會報（《災害防救法》第3～11條）：

1. 中央：行政院設中央災害防救會報，其任務如下：
 - (1)決定災害防救之基本方針。
 - (2)核定災害防救基本計劃及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計劃。

1 內政部已提案將「消防署」改為「災害防救署」，惟目前《內政部組織法修正案》與《內政部消防署組織條例修正案》尚未三讀通過。因此，目前仍稱「消防署」。

- (3)核定重要災害防救政策與措施。
- (4)核定全國緊急災害之應變措施。
- (5)督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。
- (6)其他依法令所規定事項。

2.直轄市：直轄市、縣（市）政府設直轄市、縣（市）災害防救會報，其任務如下：

- (1)核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計劃。
- (2)核定重要災害防救措施及對策。
- (3)核定轄區內災害之緊急應變措施。
- (4)督導、考核轄區內災害防救相關事項。
- (5)其他依法令規定事項。

3.鄉（鎮、市）公所：鄉（鎮、市）公所設鄉（鎮、市）災害防救會報，其任務如下：

- (1)核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計劃。
- (2)核定重要災害防救措施及對策。
- (3)推動疏散收容安置、災情通報、災後緊急搶通、環境清理等災害緊急應變及整備措施。
- (4)推動社區災害防救事宜。
- (5)其他依法令規定事項。

(三)災害防救會報之組成及任務（《災害防救法》第3～11條）：

1.中央：

- (1)中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、秘書長、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。
- (2)為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設中央災害防救委員會，置主任委員一人，由行政院副院長兼任，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務；其組織由行政院定之。
- (3)行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心提供中央災害