

【國土安全與國境執法】補充資料

鄭盛 老師提供

壹、行政院處務規程(摘錄第 18、19 條)

第 18 條

國土安全辦公室掌理下列事項之政策研議、法案審查、計畫核議、業務推動、督導及管考：

- 一、反恐基本方針、政策、業務計畫及工作計畫。
- 二、反恐相關法規。
- 三、本院與所屬機關（構）反恐演習及訓練。
- 四、反恐資訊之蒐整研析及相關預防整備。
- 五、各部會反恐預警、通報機制及應變計畫之執行。
- 六、反恐應變機制之啟動及相關應變機制之協調聯繫。
- 七、反恐國際交流及合作。
- 八、國土安全政策會報決議、配合國家安全系統職掌之反恐及關鍵基礎設施防護。
- 九、關鍵基礎設施安全防護基本方針、工作計畫、演習訓練、安全監控、通報應變機制。
- 十、其他有關反恐、關鍵基礎設施安全防護業務事項。

第 19 條

災害防救辦公室掌理事項如下：

- 一、災害防救政策與措施之研擬、重大災害防救任務及措施之推動。
- 二、中央災害防救會報及中央災害防救委員會決議事項之督導。
- 三、災害防救基本方針及災害防救基本計畫之研擬。
- 四、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之初審。
- 五、災害防救相關法規訂修之建議。
- 六、災害預警、監測及通報系統之協助督導。
- 七、災害整備、教育、訓練及宣導之協助督導。
- 八、緊急應變體系之規劃。
- 九、災後調查及復原之協助督導。
- 十、其他有關災害防救之業務督導事項。

貳、國境人流管理

在美國九一一恐怖攻擊後，各國意識到國境安全之重要性，無不更加重視國境管理措施。我國四面環海，人出境我國以航空器、輪船為主要交通工具進出機場、港口，除了原有國內查察違法停居留、收容、驅逐出國以及國境線證照查驗之人流管理機制之外，若能將國境管理向外延伸至國外，以「事前預防重於事後處置」之概念，在源頭就安全面事先控管，在境外預先對我國有威脅之「人」加以篩濾審核之一種預防式國境人流管理措施¹。國境人流管理分為三個階段：

¹ 汪毓璋（2015），國土安全（上），新北市：元照出版有限公司，頁 24-28。

- 1.在國境外預先就人別做安全審核、篩濾或掌握相關情資；
- 2.在抵達我國國境線上時就持有旅行證件真偽與人別是否符合，有無禁止入出我國等情事進行審查；
- 3.入境後針對在我國合法或非法停居留者進行管理與查察，違反相關停居留法規者將予以收容或驅逐出國。²

一、國境人流管理之法理基礎（法律原則）

（一）國際法觀點

公民與政治權利國際公約第 12 條有關遷徙自由和住所選擇自由之規範：

- 一、在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由；
- 二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內；
- 三、上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限；
- 四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。所稱人人有權離去任何國家，解釋上應指在出國權保障主體除本國人之外亦包括外國人，惟有權歸返其本國所保障權利主體應僅限本國人而不及於外國人。公民與政治權利國際公約雖賦予離開及進入其本國為基本之權利，國民雖為構成國家要素之一，國家不可將國民拒絕於外，惟此公約仍賦予國家在保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要時得以法律作為入出國之限制，復以該公約第 12 條反面解釋，並未賦予外國人有自由進入他國之權利，因此入出他國時，他國入出境及停居留管理制度有權對外國人進行審查，此為國家主權之行使。

（二）國家主權理論

人員跨國流動並非僅一國實施嚴格安全審查可防範，各國國境安全會因人員跨國之流動而相互影響，因此各國為防止有心人士利用人員跨國境流動之頻繁與便利進而對國家安全造成危害，開始在邊境管制上加強對人流入出境之審核，包括制定有關入出國境之法規、研製不易遭偽（變）造之護照或旅行文件、加強橫向國與國之間之情資分享以及人員在入出國境接受證照查驗時擷取具有個人性之生物特徵，使各國在國境人流管制措施能趨於一致性，確保國境安全專屬。³以國家觀點，對於有危害國家安全、擾亂社會秩序、患有精神衛生疾病等非本國人，在簽證申請、證照查驗時有權對該等人員進行實體審查，在進行實體審查時除了可進行包括政治影響、經濟能力、道德品行、有無違反刑事或行政法規等面向消極考量之外，是否符合國家利益是為積極考量面向，依國際法上習慣，是否許可外國人進入本國乃是該國之自由裁量權且不負有說明不許可進入理由之義務。⁴

（三）個人權利與人權保障理論

公民與政治權利國際公約雖賦予人人有權離開或進入其本國之自由權利，我國憲法亦列舉人民有遷徙自由，原則上國家應給予保障與尊重，惟若為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益，符合憲法第 23 條所規定得以法律限制憲法上所列舉自由權利事由者，國家始得以法律限制其自由權利，且須遵守比例原則，限制自由權利之目的須合理正當、在眾多限制自由權利中須選擇侵害最小為之，以及限制所採之手段與侵害人民自由權利不可顯失均衡⁵。

² 陳明傳、柯雨瑞、蔡政杰、王智盛、王寬弘、許義寶、黃文志、何招凡、高佩珊等合著（2018），全球化下國境執法，臺北市：五南圖書公司，頁 67-68。

³ 汪毓璋、王寬弘、陳國勝、許義寶、許連祥、陳文欽、葉碧翠等合著（2016），國境執法，二版，臺北市：元照出版公司，頁 12。

⁴ 陳美娟（2006），證照查驗之實務與法律性質，國境警察學報，第五期，頁 64。

⁵ 汪毓璋、王寬弘、陳國勝、許義寶、許連祥、陳文欽、葉碧翠等合著（2016），國境執法，二版，臺北市：元照出版公司，頁 15。

(四) 國境人流管理與個人基本權利保障相互衡平理論

國境人流管理三層防衛概念，以時程為區分可分為：一、阻絕危害於境外；二、攔阻危害於國境上；三、境內之查察，將對國家安全有危害之人予以篩濾、查察，維護國家安全²⁰。國境人流管理往往涉及遷徙自由權、人身自由權、隱私權及財產權，在制定國境人流管理政策或法規時，一方面希望將有危害國家安全、影響社會秩序之人予以篩濾攔阻排除於境外，另一方面近年亦透過修正入出國及移民法及制定外國專業人才延攬及僱用法，希望吸引國際優秀人才來我國從事專業工作，在經濟貿易、觀光旅遊、尖端科技對我國有利益之人來(留)臺，因此近年在國境人流管理之政策及法規上，除安全因素考量之外，尚須兼顧考量個人基本權利保障，

國境安全措施的實施不僅僅是為了保護一國的邊境，更是為了維護國際社會的安全與穩定。隨著全球化的發展和跨國犯罪活動的增加，各國之間的合作顯得尤為重要。透過國際間的信息共享和協作，能夠更有效地識別和應對潛在的威脅。此外，科技的進步也為國境管理提供了新的手段，例如生物識別技術、大數據分析和人工智能等，這些技術可以提高人員篩查的效率和準確性。

二、國境人流源頭管理⁶

源頭安全管理屬於風險管理之一環，所謂事出必有因，欲找出解決問題之道，必然先要探索問題發生之起因，也就是要追尋問題之源頭。在臺灣地區國境人流管理之制度上，雖已有相當完備之法令，但是，若遇有心人士以偽變造身分或持假證件申請來台，沒有作好源頭安全管理之作為，仍然是防不慎防。

國境人流之「源頭安全管理」(source security management)之定義，乃指為實現安全之目的，而透由組織及運用人力、物力、財力等各種軟、硬體資源之過程，並利用設計、規劃、計畫、組織、指揮、協調、控制等管理之機能與機制，從人流與資訊流移動之源頭端開始著手，高度控制來自於人流與資訊流之不安全行為，避免民眾及社會發生傷亡事故，達到確保民眾生命安全與健康之目標。以國境人流管理而言，人員之入出境管理，大致上可分為4大階段：

- (一) 入境前之身分審查；
- (二) 入境時證照查驗；
- (三) 入境後之居停管理；
- (四) 必要時之強制驅逐出國之出境手段。

在此4個階段之中，入境前之身分審查及入境時之證照查驗，係屬於預防性之安全管理作為，進一步而言，若要達到阻絕非法於境外，落實源頭安全管理，則要從入境前之身分審查階段做起。

國際間對於跨國之人口移動均有一定之管理規範，本國人欲進入其他國家之前，須獲得該國之同意，取得該國核發之簽證或事先同意以免簽證方式進入該國，否則，基於國家主權之行使，係有權拒絕其他國家之人民進入國內。國家在核發外國人簽證之前，最重要之處，乃是先審查入境者之身分，確認其入境後，不會對國家及社會造成危害，而基於阻絕非法於境外之安全概念，審發簽證之工作，一般均係在原屬國進行，由申請人在原屬國向欲入境國家派駐當地國之駐外使領館申請簽證，此種境外申請簽證之管理作為，在國境人流之管理上，即屬於源頭安全管理之作為。除簽證申請之外，在國際機場之人流安全管理作為上，大多先進國家均利用資訊系統之運作來達到源頭安全管理之效果，例如美國政府規定，所有進入或離開美國之飛機均必須向海關及邊境保護局提交電子艙單，而美國之海關及邊境保護局有架設一個入口網站，專門在處理電子艙單之訊息，此網站系統稱為電子航前旅客資訊系統(Electronic Advance Passenger Information System, eAPIS)；又例如加拿大在旅客入出境資訊管理之部分，由加拿大國境事務署(CBSA)負責，採用航前旅客資訊系統(Advance Passenger Information, API)及旅客資訊系統(Passenger Information System, PAXIS)，用來查詢和分析旅客姓名紀錄(PNR)之資料。

⁶ 柯雨瑞、蔡政杰，從「源頭安全管理」觀點探討大陸地區人民來台的「國境人流管理」機制，2015年『人口移動與執法』學術研討會。

參、美國早期《國土安全國家戰略》

災害事件，更凸顯危機、風險與不確定性的時代意涵。此二事件徹底改變美國對複合式災害危機處理與緊急應變的態度和制度。⁷

一、2002 年《國土安全國家戰略》

揆諸 2002 年 7 月 16 日，美國國土安全局所公布的第一份《國土安全國家戰略》(National Strategy for Homeland Security)報告，對國土安全政策作出戰略性規畫，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，政府除應保障人民生命、財產安全無慮外，亦須護衛民主、自由、安全、經濟、文化等五大核心價值。明定美國國土安全的戰略目標及任務為「統合協調全國作為，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、並盡速於攻擊後進行復原」。⁸

二、2007 年《國土安全國家戰略》

歷經 2005 年卡崔娜颶風災害之挑戰，美國政府乃因勢制宜修正並充實國土安全內涵。2007 年 10 月公布的第二份《國土安全國家戰略》(National Strategy for Homeland Security)報告，指出國土安全四項戰略目標，包括：

- 第一，預防和瓦解恐怖攻擊(Prevent and Disrupt Terrorist Attacks)；
- 第二，保護美國人民、保護關鍵基礎建設及重要資源(Protect the American People, Critical Infrastructure, and Key Resources)；
- 第三，突發事件的應變與復原(Respond to and Recover from Incidents)；
- 第四，持續加強防衛基礎，以確保長期的勝利(Continue to Strengthen the Foundation to Ensure Long-Term Success)。⁹

三、2010 年《四年期國土安全檢討報告》

2010 年 2 月，美國國土安全部根據《2007 年執行 911 委員會建議法案》(The Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007)的要求，公布首份《四年期國土安全檢討報告》(Quadrennial Homeland Security Review Report, QHSR)，指出國土安全部的五大任務及 14 項目標，概述如下：

任務一：防制恐怖主義與增強安全(Preventing Terrorism and Enhancing Security)。三項目標為：

1. 預防恐怖攻擊；
2. 預防核生化和放射性物質與能力未授權的取得及使用；
3. 管理關鍵基礎設施、重要領導人及事件可能遭遇到的風險。

任務二：確保與管理國家邊界(Securing and Managing Our Borders)。三項目標為：

1. 有效地控制美國陸、海、空邊界；
2. 保障合法的貿易與履行；
3. 打擊跨國犯罪組織。

任務三：強化與執行移民法(Enforcing and Administering Our Immigration Laws)。二項目標為：

1. 強化和有效管理移民體系；
2. 預防非法移民。

任務四：保護與確保網路安全(Safeguarding and Securing Cyberspace)。二項目標分別為：

1. 建構一個安全、堅固和具復原力的網路環境；
2. 推廣網路安全的知識與創新。

⁷ 朱蓓蕾，美國緊急應變管理機制之改革：國土安全之概念分析，遠景基金會季刊第十三卷第二期，2012 年 4 月。

⁸ Office of Homeland Security, "National Strategy for Homeland Security," pp. 1-5; Jane A. Bullock, George D. Haddaw, Damon Coppola, Erdem Ergin, Lissa Westerman, & Sarp Yeletaysi, Introduction to Homeland Security (2nd edition) (MA: Elsevier Butterworth-Heinemann Press, 2006), p. xiv.

⁹ Homeland Security Council, "National Strategy for Homeland Security 2007," Homeland Security Digital Library, October 2007, pp. 1, 15-51,

任務五：確保防災韌力(Ensuring Resilience to Disasters)。四項目標分別為：

- 1.減緩危險(Mitigate Hazards)；
- 2.加強整備(Enhance Preparedness)；
- 3.確保有效的緊急應變機制(Ensure Effective Emergency Response)；
- 4.快速復原(Rapidly Recover)。

根據 2010 年《四年期國土安全檢討報告》指出，當前美國國土安全面臨的威脅與危險(Threats and Hazards)如下：1.具高效能的大規模毀滅性武器；2.蓋達組織(AI-Qeada)與全球性暴力極端主義；3.高效能或大規模的網路攻擊、入侵、破壞與濫用；4.流行性疾病、重大突發事件與天然災害；5.非法走私及相關跨國犯罪；6.小規模的恐怖主義。

2010 年《四年期國土安全檢討報告》，除了與 2002、2007 年《國土安全國家戰略》報告，著重強調預防或避免恐怖攻擊及天然災害防救雷同之外，更凸顯防災韌力與緊急應變能力的重要性；亦即：預防災難的發生固然重要，但是事後的應變與韌力更是將損害減到最低的指標。誠如 2010 年報告強調，即使高度警戒和努力保護國家和人民的安全，重大突發事件和災難及恐怖攻擊仍然會發生，因此更值得關注的是如何建立面對這些挑戰的應變能力與韌力。

比較分析 2010 年《四年期國土安全檢討報告》與 2007 年《國土安全國家戰略》報告，一是 2010 年報告列出國土安全的五項任務與 14 項目標，較 2007 年的四項國土安全戰略目標更細緻化，並提出具體的目標內容，顯示國土防護工作更聚焦。二是 2010 年報告所臚列之國土安全威脅面向更為廣泛，從恐怖主義活動，擴展到跨國犯罪、非法移民、非法走私、網路攻擊、流行性疾病、重大突發事件與天然災害等面向。

四、確保防災韌力

國土安全任務下的韌力概念，實乃相當複雜與多面向的，其有三項相互強化的目標，即：抵抗(resistance)、吸納(absorption)與回復(restoration)。國土安全部強調「韌力是系統間、基礎設施、政府、企業與公民間的能力，用以抵抗、吸納，與在可能造成傷害、破壞與國家重大損失的事件結果中，復原(recover)與調整(adapt)」。¹⁰基於此，韌力與國土安全任務之關聯性著重在保護(Protection)、應變(Respond)、復原與預防(Prevent)等層面。¹⁰

從美國的實踐經驗可知，「確保防災韌力」之核心能力，即是緊急應變管理(Emergency Management)之運作效能。事實上，美國所提出之「防災韌力」概念，源自英國民防應變處(Civil Contingency Secretariat, CCS)所推動之「英國韌力」(UK's Resilience)，¹¹透過公、私協力途徑，作好企業防災整備與預防工作，並且強化政府應變與處置之能力。

就國土安全部與聯邦緊急應變管理總署的任務內容觀之，其目的乃在於為公共安全管理領域建構社會脆弱性(social vulnerability)的綜合性概念。脆弱性概念可以解釋為何緊急應變的處理效能，經常受到社會現實條件的差異而產生不同的評價。這主要是因為緊急應變的處理效能，不僅與社會暴露在危險狀態下的程度或易受影響的特性(susceptibility)有關，且與重建和復原社群認同的能力強弱有關。因此，脆弱性概念既在描述緊急應變先期整備的敏感度，同時亦是判斷政府應對效能的重要參考指標，是先期整備敏感度與政府應對效能的一種均衡關係。¹²。國土安全部兼具危機管理(Crisis Management)與災後處置管理(Consequence Management)之角色與功能，前者偏重反恐或防制人為災難，後者則以天然災害防救與應變為焦點，透過緊急應變管理總署、海岸防衛隊等單位之整合運作，以因應天災人禍之威脅。此外，防制犯罪或恐怖分子混入美國國境或取得公民身分，以及維護資訊網路空間安全，亦是反恐與維護國土安全之重要任務。

¹⁰ Jerome H. Kahan, Andrew C. Allen, & Justin K. George, "An Operational Framework for Resilience," pp. 17-21.

¹¹ 英國內閣於 2001 年 7 月成立民防應變處(Civil Contingency Secretariat)，目的在增進部會統合、府際協調與公私合作；於 2004 年 11 月通過《民防應變法》(The Civil Contingencies Act 2004)，賦予政府緊急應變的法律基礎，同時建構和發展「英國韌力」，以增強災後處置管理與緊急應變之機制及能力。「英國韌力」強調中央、地區、地方及自治政府之溝通、協調與合作，透過經常性演習，驗證相互協調與整合作業能力；除政府間之協調外，亦加強公、私部門間之合作與整合，強化緊急應變管理能力。

¹² 黃秋龍，《非傳統安全論與政策應用》(臺北：結構群文化事業有限公司，2009 年)，頁 259。

肆、美國聯邦緊急應變管理總署

聯邦緊急應變管理總署成立之初為聯邦政府機關並非美國國家安全會議(United States National Security Council)成員，直隸總統，是獨立及常設的最高防災專責機關，處理天然災害與人為災難(natural and man-made disasters)，災變管理事權統一。總部設於華盛頓特區 (Washington, DC)，全國分設 10 個地區分處，以作為管理全國性重大天然或人為災難的減緩(mitigation)、整備(preparedness)、應變 (response)與復原(recovery)任務之專責機關。主要任務：一是提升聯邦政府在遭受外國攻擊之後的倖存能力；二是協助州與地方政府在天然災害之中的應變作為。¹³

聯邦緊急應變管理總署成立的構想奠基於災害防救、緊急事件處理與民防動員準備等工作，整併所有獨立或設在其他部、署中有關災害防救之組織與機構，經由功能性組織合併與重組過程，達到整合、合作與集中規畫全國危機管理政策之目的；並發展「整合性緊急應變管理系統」作為一套貫穿不同行政體系的災害防救架構。該署自成體系，組織設計兼具變動性、持續性、整合性的功能，不受官僚體系層級節制的束縛，其非直接的救災機構，採取合作夥伴關係(partnership)策略，亦即：扮演政府與民間處理緊急事件之支援機構，藉由提供資金、技術、補給品、設備及必要的訓練，協助州、地方及部落政府復原、重建與減輕災害，形成全方位、全國性，從小型單一災變至戰爭層級危機的指揮、控制與預警系統。

2001 年 911 事件，促使美國政府體認未來災害發生之面向將更趨多元化與複雜化，朝向複合式災害型態發展。布希總統於 2002 年 11 月簽署《國土安全法》，將聯邦緊急應變管理總署及其他具反恐和災害防救功能的相關部會再度整編。因此，《國土安全法》改變聯邦緊急應變管理總署的架構，使其在國土安全部的大架構下將資源移轉給國土安全部的「緊急整備暨應變司」(Emergency Preparedness and Response, EPR)，使聯邦緊急應變管理總署更專注於天然災害的預防與應變。

在國土安全部的架構下，聯邦緊急應變管理總署的職責依據《國土安全法》第 507 條規定如下：

- (一) 履行《史丹福災難救濟及緊急事件援助法》(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Act of 1988)所規定的權責。
- (二) 為達成其任務，減少生命和財產損失，保護國家免遭各種危險(hazard)，必須實施基於綜合與風險考量的緊急應變管理計畫(Comprehensive Risk Based Emergency Management Program)：
 1. 減緩災害：方法是採取持久的行動，減少或去除對人民和財產遭受各種危害及其後果的長期風險。
 2. 制定規畫：建立緊急應變管理，實踐對任何危害有效的整備、減緩、應變及復原。
 3. 實施應變：方法是採取緊急應變行動，經由配置緊急應變裝備和供給，撤離潛在的受害者，對需要者提供食物、飲水、臨時住處和醫療服務，提供修復重要的基礎設施衛生服務系統。
 4. 實踐復原：藉由重建社區，使個人、企業和政府能夠自行運作，恢復正常的生活，保護其免遭未來的危害。
 5. 提高效率：經由協調有關災害減緩、規畫編制、應變和復原工作來實踐。

聯邦緊急應變管理總署自從併入國土安全部之後，專責天然災害之管理與協調工作。由於國土安全部組織結構龐大，運作上亟需緊密的縱向與橫向合作來執行各項災害應變計畫，才能避免龐大行政體系影響災防應變的品質與效率。其次，以往聯邦緊急應變管理總署為內閣成員可直接向總統報告災情，現為國土安全部之三級單位，必須透過國土安全部傳遞，無法及時反應重大災情。

卡崔娜颶風反映美國緊急應變管理機制失靈，究其原因之一，聯邦政府在地方緊急應變管理事務當中的角色產生變化，轉而由國土安全部負責統一協調。首先，國土安全部要協調各級政府間的關係，包括聯邦政府、州政府及地方政府之間的關係。當發生危機時，美國有聯邦政府和州政府同時應對，美國地方政府有很多的自治權，可對多數問題獨立作出決策，其中包括危機管理中的一些問題，例如災害整備及應變層面的問題。聯邦緊急應變管理總署在 2007 年 3 月《後卡崔娜緊急應變管理改革法》(Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006)生效之前，作為國土安全部緊急整備及應變司管轄的三級機構，在實際運作方面很難得到應有的重視，其在進行緊急應變管理協調任務時遭遇諸多挑戰，易形成各自為政、各行其事的現象，造成危機處理時之挑戰。

¹³ 朱蓓蕾，美國緊急應變管理機制之改革：國土安全之概念分析遠景基金會季刊第十三卷第二期，2012 年 4 月。

各項卡崔娜颶風檢討報告之後，美國政府為強化國土安全 部因應「全危險威脅」(All Hazard Threats)之預防、整備、應變及復原的能力。2006 年 10 月 4 日，布希總統簽署《後卡崔娜緊急應變管理改革法》，於 2007 年 3 月生效。其主要目的在重新調整國土安全部各個組織與業務職掌，將先前移轉至國土安全部之部分功能與職權回復至聯邦緊急應變管理總署，賦予該署更多職權，這些轉變促使國土安全部與聯邦緊急應變管理總署的災防韌力功能大幅提升，以因應各類非傳統安全威脅所引發之複合式災害。《後卡崔娜緊急應變管理改革法》通過及 2007 年 3 月國土安全部組織重整之後，聯邦緊急應變管理總署仍隸屬於國土安全部，但其自主地位提高，限制國土安全部部長對於聯邦緊急應變管理總署之管控權限。

美國政府為因應重大天然災害與人為災難危機處理的政策、運作 綱要、應變和復原行動，於 1992 年 4 月頒布《聯邦應變計畫》(Federal Response Plan, FRP)。該計畫之目的：一是提升聯邦各部門和機構協調一致地處理緊急事件的能力；二是實施《史丹福災難救濟及緊急事件援助法》後啟動的機制；三是提供聯邦有關部門和機構的法定責任援助事項；四是聯邦政府能迅速及有效地提供州與地方政府處理救災相關的緊急應變、復原及援助等有關事項。2001 年 911 事件後，美國將《聯邦應變計畫》、《美國政府跨部 會反恐概念作業計畫》(U.S. Government Domestic Terrorism Concept of Operations Plan, CONPLAN)、《聯邦輻射緊急應變計畫》(Federal Radiological Emergency Response Plan, FRERP)及《國家初期應變 計畫》(Initial National Response Plan, INRP)等整合成單一且全面性的《國家應變計畫》，期能在災害應變時協調聯邦資源的管理及跨部會的合作。2005 年卡崔娜颶風後，美國政府檢討相關災防應變處理，反映《國家應變計畫》僅是基礎計畫，需要進一步的操作與發展，其對於特定議題與跨州的災難管理並未提出具體的管理作為。有鑑於此，2008 年 3 月 22 日，《國家應變架構》(National Response Framework, NRF)正式取代《國家應變計畫》，作為美國處理所有災害應變的準則與指南，是美國國土安全戰略的重要環節，指導、組織、統一全美國土安全工作。

該架構是從意外事故與天然災害到實際或潛在、大規模的恐怖事件的詳細準則，明訂美國國內災害全面性、國家性及所有災害的主要應變原則，其五項關鍵原則為：1.建立合作夥伴關係(Engaged Partnerships)；2.分級應急反應(Tiered Response)；3.反應能力可擴展性、靈活性和適應性(Scalable, Flexible and Adaptable Operational Capabilities)；4.統一指揮、統一行動(Unity of Effort through Unified Command)；5.常備不懈(Readiness to Act)。

伍、2006 年聯合國全球反恐戰略

《聯合國全球反恐戰略》(A/RES/60/288)是加強國家、區域和國際反恐努力的一項獨特的全球性文書。該戰略於 2006 年以協商一致方式獲得通過，每兩年審議一次實施情況，這是聯合國所有會員國首次同意採取共同的戰略和行動方法來打擊恐怖主義。

該戰略不僅傳達了一個明確的信息，即一切形式和表現的恐怖主義都是不可接受的，而且還決心通過單獨和集體方式採取實際步驟，防止和打擊恐怖主義。這些實際步驟包括從加強國家打擊恐怖主義威脅的能力到更好地協調聯合國系統的反恐活動等一系列措施。

2023 年 6 月 22 日，聯大就《聯合國全球反恐戰略》第八次審議，通過決議強調應均衡實施戰略「四大支柱」。四大支柱為：

- (一) 消除有利於恐怖主義蔓延的條件
- (二) 防止和打擊恐怖主義的措施
- (三) 提升各國防止和打擊恐怖主義的能力以及加強聯合國系統在這方面的作用的措施
- (四) 確保尊重所有人的人權和實行法治作為反恐鬥爭根基的措施

第八次審議 (審議時間：2023 年 6 月 22 日)

審議結果：聯合國大會就《聯合國全球反恐戰略》第八次審議通過決議，強調應均衡實施戰略四大支柱。

決議內容：決議重申統一均衡實施所有支柱的重要性，確認需要加倍努力使戰略的所有支柱得到同等重視、均衡實施，促請會員國、聯合國和其他有關國際、區域、次區域組織加緊努力以統一均衡方式實施戰略的所有方面。決議促請尚未參加現有國際反恐公約和議定書的國家考慮及時參加，促請所有國家作出一切努力，締結一項關於國際恐怖主義的全面公約。決議請聯合國秘書長於 2026 年 2 月之前向聯大提交一份報告，說明戰略的實施情況。決議決定會員國最遲於 2026 年 6 月審查秘書長報告及戰略實施情況，並考慮視情況修訂戰略。

陸、恐怖主義類型

當代國際恐怖主義興起於 1960 年代末期，盛行於 1970 年代，1980 年代是恐怖活動最為猖獗之時期，1990 年代冷戰結束後，國際間傳統安全威脅已逐漸降低，恐怖主義已發展成為非傳統安全威脅之首，對各國國家安全帶來前所未有的巨大挑戰。¹⁴

2011 年 5 月 1 日，蓋達組織(AI Qaeda)領導人奧薩瑪·賓拉登(Osama bin Laden)，在美國中央情報局(Central Intelligence Agency, CIA)所策劃的「斬首行動」中，於巴基斯坦首都伊斯蘭瑪巴德(Islamabad)境內，遭美軍「海豹(Navy Seals)」突擊隊員擊斃身亡。¹⁵賓拉登之死對國際社會而言，恐怖主義並未消失，國際恐怖主義將因美國及全球反恐聯盟的掃蕩，在組織、結構與行動方面進行轉型與調整，從以往「團體或組織型」的嚴密組織，分裂、轉變成眾多受蓋達組織意識形態影響的「個人或單獨型」的恐怖活動，並且靈活運用網路、媒體等多元化恐怖攻擊傳播策略，成功製造劇場效果，吸引國際社會的目光，營造全球恐懼氛圍。¹⁶

由於國際上對於「恐怖主義」定義的觀點不同，因此在恐怖主義類型的區分上也有所分歧。基本上研究恐怖主義的專家、學者將不同年代所發生的恐怖活動事件，依其意識形態、環境的行為模式、主體、動機及性質來做分類。

(一) 依意識形態區分：

民族主義型(Nationalism)、宗教極端主義型(Religious extremism)、極左意識形態(Left ideology)、極右意識形態(Right ideology)及科技意識形態(Scientific ideology)等 5 種類型。¹⁷

(二) 依環境的行為模式區分：

戰爭中的恐怖主義(Terrorism in war)、政府的恐怖主義(Government terrorism)、解放戰爭中的恐怖主義(Terrorism in the wars of liberation)、城市恐怖主義(Urban terrorism)、國際恐怖主義(International terrorism)等 5 種類型。¹⁸

(三) 依據性質區分：

「政府行為」和「非政府行為」兩大類。政府恐怖主義行為也被稱為國家恐怖主義；非政府恐怖主義主要是指集團或個人的行為。當今非政府行為者是最主要存在方式，亦是國際政治中恐怖主義的主要現象。¹⁹

¹⁴ 楊永明，〈聯合國反恐策略與人權保障問題〉《月旦法學雜誌》(臺北)，第 131 期，2006 年 4 月，頁 21。

¹⁵ 李玫憲，〈後賓拉登時期歐盟反恐戰略之挑戰〉《全球政治評論》(臺中)，第 35 期，2011 年 7 月，頁 19。

¹⁶ 林泰和，〈國際恐怖主義研究—結構、策略、工具、資金〉《問題與研究》(臺北)，第 47 卷第 2 期，2008 年 6 月，頁 134、135。

¹⁷ 巨克毅，〈國際恐怖主義蓋達組織的意識形態與策略之分析〉《全球政治評論》(臺中)，2004 年 4 月，頁 3、4。

¹⁸ Charles Freeman, *Today's World Terrorism* (London, Batsford: Academic and Educational Limited, 1981), pp.7 ~40.

¹⁹ 王鳴鳴，〈當代恐怖主義的類型〉，收錄王逸舟主編，《恐怖主義溯源》(北京：社會科學文獻出版社，2002 年)，頁 43 ~45。

根據「全球恐怖主義資料庫」中恐怖活動區域分布數據顯示，1979~1995年間全球各地恐怖活動頻繁，國際社會整體呈現不穩定的狀態；1998~2001年間，全球恐怖活動事件稍漸趨緩，恐怖活動大幅降低；但2001~2015年期間，全球恐怖攻擊事件呈現快速增長，並於2014年達到最高峰，其中又以中東及北非地區爆發恐怖攻擊事件最多，高達40,422件，占全球恐怖活動數量約25%，大於歐洲地區總和的2.5倍，²⁰其次為南亞地區達37,841件。由以上統計數據得知，全球恐怖活動於1970年代日漸頻繁，1980年代是恐怖活動最為猖獗與活躍的時期，1990年代冷戰結束後，恐怖主義發展已呈倍數增加，其影響所及已直接或間接衝擊國際體系，嚴重破壞國際秩序與國家安全。

《全球恐怖主義指數》研究資料中，顯示，恐怖分子主要以中東、北非、南亞、撒哈拉以南非洲地區為活動範圍，也就是說上述區域是恐怖組織活動最為猖獗的地區。所發生的恐怖攻擊事件經統計，占全球恐怖攻擊數量的84%（如圖五）；其中又以伊拉克、阿富汗、奈及利亞、敘利亞、巴基斯坦等5個國家恐怖活動事件最為頻繁。²¹

美國學者杭廷頓(Samuel P.Huntington)在「文明衝突與世界秩序的重建(The Clash of Civilization and The Remarking of World Order)」書中指出，「文化」和「文化定位」在後冷戰世界中，呈現分合和衝突等不同型態。廣義的解釋，文化定位就是文明定位。國際社會是多極及多元文化並存的，現代化有別於西化；世界文明正在轉變，西方的相對影響力正在沒落，亞洲文明正在興起及擴張，回教國家因人口爆炸及宗教意識的加強，產生不穩定的影響；強調以文明為基礎的世界秩序正在成形，文化習性相近的國家彼此合作；西方世界觀和其他文明間的衝突逐漸升高，且多半發生於穆斯林和非穆斯林之間。因此，為消除與降低衝突發生的機率，西方國家須接受其他文明之獨特性，以免產生文明衝突而爆發全球文明戰。²²

有鑑於團體或組織型恐怖活動容易成為反恐單位打擊目標之缺點，自2000年代初期，出現孤狼式恐怖主義攻擊，2016年7月14日，發生於法國南部港市尼斯恐怖攻擊事件為例，兇嫌突尼西亞裔法國男子布雷勒(Mohamed Lahouaiej Bouhlel)，駕駛租來的卡車沿著濱海大道高速衝撞準備離去的人群，並朝他們開槍，造成85人死亡，300多人受傷。2016年6月12日，發生於美國佛羅里達州奧蘭多市夜店的恐怖攻擊事件，兇嫌為29歲的阿富汗裔美國公民奧馬爾·馬蒂恩(Omar Mateen)，持槍闖入夜店掃射，造成約50人中彈死亡，53人輕重傷。兇嫌馬爾·馬蒂恩同樣是深受伊斯蘭國恐主義影響的孤狼恐怖分子，具有「聖戰意識形態」傾向。歐美國家有利於孤狼式恐怖主義的快速興起與迅速蔓延，主要原因如下：

- (一) 歐美經濟不景氣，加上意識形態和價值觀上對於移民政策的排斥；
- (二) 西方國家「極右翼思潮」快速上升將與「伊斯蘭極端主義」產生嚴重碰撞，導致社會分裂，民族沙文主義及極端主義再度崛起；
- (三) 武器管制不嚴，槍枝及爆裂物容易獲得，使得孤狼式恐怖攻擊得以實現；
- (四) 恐怖分子可經由網際網路獲得製作爆裂物之相關資訊；
- (五) 孤狼式恐怖攻擊「成本低、效益高」，具隱蔽性與機動性，且執行恐攻行動前，不易遭情報單位鎖定。²³

柒、我國防恐機制調查報告(監察院)摘錄

反恐是維護人類價值，促進國際合作的重要工作。有鑑於國人反恐意識尚未普遍建立，我國尚無制定反恐專法，亦無設置反恐的專責機關，一旦遇到恐怖攻擊，將涉及各相關機關的統一指揮權限、相互分工的權責以及機關間相互協調之機制，究竟是否足以因應國際恐怖主義新形勢的變化？不免令國人擔憂。本院基於職責，對於反恐作為無論在事先情資的掌握、國際間合作的加強、國際洗錢防制以及國家重要設施、民眾經常聚集場所如機場、車站、劇院、商場等地的安全維護，國際人士入出國境的安全把關等工作，均有責任要求行政部門予以重視，以維護民眾生命、財產的安全，爰立案調查，以釐清有關機關是否已善盡維護國人安全的責任，並將從整體制度面進行調查，期能促使行政部門予以重視，並建立我國完善的反恐機制。

²⁰ 王鵬程，當代恐怖主義發展對全球安全影響之研究，陸軍學術雙月刊第五十三卷第555期/2017年10月。

²¹ Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," p.98.

²² Samuel P.Huntington 著、黃裕美譯，《文明衝突與世界秩序的重建》(臺北：聯經出版事業公司，1998年)，頁4、5。

²³ 邱吉鶴，〈獨狼式恐怖主義興起與因應策略之探討〉《健行學報》(桃園)，第35卷第2期，2015年4月，頁87。

一、我國目前尚無反恐專法，行政院宜審慎評估制定專法之必要性，在杜絕侵犯人權疑慮之前提下，有效統合事權與資源，以打擊恐怖主義的蔓延。

我國目前並無反恐專法，反制恐怖主義之因應作為，在現行法制下之法律授權係散見於各相關法律。茲概述如下：

(一) 組織方面：目前我國並無反恐之專責機關組織，亦無組織法上之法律依據，而係依據「行政院反恐怖行動小組設置要點」於行政院下設國土安全辦公室（原稱「反恐怖行動小組」），性質上屬於任務編組。依該要點第 1 點規定：「行政院（以下簡稱本院）為防制恐怖行動，確保國家安全，維護社會安定及秩序，特設反恐怖行動小組（以下簡稱本小組）。」其任務為：

1. 反恐怖行動政策之統籌。
2. 反恐怖行動相關法規規定之推動。
3. 反恐怖行動緊急應變體系之建立及檢討。
4. 反恐怖行動之應變訓練及教育宣導。
5. 反恐怖行動相關事項之督導及考核。
6. 其他有關反恐怖行動之事項。（行政院反恐怖行動小組設置要點第 2 點參照）

(二) 情報工作：

情報機關 2 對於恐怖份子滲透破壞等資訊，具有進行蒐集、研析、處理及運用權限之法律授權，係依據國家情報工作法之規定（國家情報工作法第 7 條第 1 項第 2 款）。同法第 7 條第 2 項並規定：「前項資訊之蒐集，必要時得採取秘密方式為之，包括運用人員、電子偵測、通（資）訊截收、衛星（光纖）偵蒐（照）、跟監、錄影（音）及向有關機關（構）調閱資料等方式。」此外，蒐集情報之方式亦明文包括「通訊監察」（國家情報工作法第 7 條第 3 項）。

(三) 國境安全：

1. 拒發簽證：

依據外國護照簽證條例第 12 條規定：「外交部及駐外館處受理簽證申請時，應衡酌國家利益、申請人個別情形及其國家與我國關係決定准駁；其有下列各款情形之一，外交部或駐外館處得拒發簽證：……十一、有從事恐怖活動之虞者。」

2. 拒絕入境：

內政部移民署對於參加恐怖組織或其活動之臺灣地區無戶籍國民、外國人、大陸地區人民、香港或澳門居民應依法令或其職權不予許可或禁止其入國。（入出國及移民法第 7 條、第 18 條、第 24 條、第 36 條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 18 條、香港澳門關係條例第 14 條）

3. 不予許可申請居留或變更居留原因：

內政部移民署對於有從事恐怖活動之虞之外國人有不予許可申請居留或變更居留原因之權。（入出國及移民法第 24 條）

4. 強制出國（境）：

對於有危害國家利益、公共安全、公共秩序或從事恐怖活動之虞之外國人或大陸地區人民、港澳地區人民，有強制出國（境）之權。（入出國及移民法第 36 條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 18 條、香港澳門關係條例第 14 條）至於針對國人指紋之蒐集，依據司法院釋字第 603 號解釋之意旨，如立法上不能明定其蒐集之目的及與重大公益目的之達成有關，則有違憲之虞 3。

(四) 通訊監察：

依通訊保障及監察法對「外國勢力或境外敵對勢力」之定義，包括下列三者：

1. 外國政府、外國或境外政治實體或其所屬機關或代表機構。
2. 由外國政府、外國或境外政治實體指揮或控制之組織。
3. 以從事國際或跨境恐怖活動為宗旨之組織（通訊保障及監察法第 8 條）。凡「為外國勢力或境外敵對勢力從事破壞行為或國際或跨境恐怖活動，或教唆或幫助他人為之者」、「擔任外國勢力或境外敵對勢力之官員或受僱人或國際恐怖組織之成員者」，依通訊保障及監察法第 9 條之規定，均定義為「外國勢力或境外敵對勢力工作人員」。依同法第 7 條，均為得實施通訊監察之對象。又依國家情報工作法第 7

條規定，情報機關對於恐怖份子滲透破壞等資訊，具有進行蒐集、研析、處理及運用權限。是以，我國對於恐怖組織或份子之情報蒐集運用，包括「監聽」在內之手段，亦已具備法律授權依據。

(五) 截斷恐怖主義活動資助金流：

為防止並遏止對恐怖活動、組織、分子之資助行為，使我國打擊資恐之防制體系更趨完備，區人民關係條例第 18 條、香港澳門關係條例第 14 條)

(六) 蒐集指紋或個人生物特徵識別資料：

外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入出國(境)接受證照查驗或申請居留、永久居留時，入出國及移民署得運用生物特徵辨識科技，蒐集個人識別資料後錄存。(入出國及移民法第 91 條第 1 項)此外，臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 10 條之 1 規定：「大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之.....。」因之，目前我國對於入境之外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民原則上均已全面實施個人生物特徵識別由法務部參酌「防制洗錢金融行動工作組織」(Financial Action Task Force, 以下簡稱 FATF) 國際標準之建議及聯合國「制止向恐怖主義提供資助國際公約」等相關國際規範，而擬具「資恐防制法」，並於 105 年 7 月 12 日經立法院三讀通過，並於同年 7 月 27 日公布施行。依該法之規定，對於涉及恐怖主義活動相關犯罪之個人、法人或團體，不得「對其金融帳戶、通貨或其他支付工具，為提款、匯款、轉帳、付款、交付或轉讓」、「對其所有財物或財產上利益，為移轉、變更、處分、利用或其他足以變動其數量、品質、價值及所在地」、「為其收集或提供財物或財產上利益」(資恐防制法第 7 條參照)。並規定以刑罰為制裁手段。除此之外，對恐怖組織相關之個人、法人、團體、機關、機構於銀行業之帳戶、匯款、通貨或其他支付工具，為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他必要處置，亦規定於洗錢防制法、外匯管理條例第 19-3 條、國際金融業務條例第 5-2 條等法律條文之中。

二、我國目前尚無專責之反恐機關，而反恐工作所涉及之事權龐雜，且人力分散，目前以「雙軌一體制」之模式運作，尤應加強各權責機關橫向之協調整合機制及統一事權之縱向決策與執行機制，俾利反恐行動快速整合資源，迅速反應，以確保我國具備有效反制恐怖主義蔓延的能力。

目前我國並無反恐之專責機關，而係於行政院設置「國土安全政策會報」，由行政院副院長擔任召集人、政務委員擔任副召集人，行政院下設之「國土安全辦公室」負責幕僚作業，我國如發生恐怖攻擊(或疑似恐怖攻擊)事件，依據「行政院國土安全政策會報設置及作業要點」、「行政院國土安全應變機制行動綱要」等規定，第一時間將由內政部等中央業務主管機關(九大應變組)，視情況依權責成立重大人為危安事件或恐怖攻擊先期應變處置小組及二級應變中心，由權責中央業務主管機關首長擔任指揮官，結合行政、國安體系共同執行相關應變，並設有功能組協助執行應變任務。必要時成立一級應變中心，由行政院副院長擔任指揮官。依據「行政院國土安全政策會報設置及作業要點」及「行政院國土安全應變機制行動綱要」之規範與國安單位形成「雙軌一體制」之運作模式，運行至今，成效尚待評估。國安單位向本院之報告中，亦評估我國目前尚處於遭受恐怖主義攻擊之「低度風險」國家，一般國人亦未有高度之反恐意識。在當前之情勢下，如何做好防患於未然之周全準備，又不至於引起民眾侵害人權之疑慮，即屬現階段之重要課題。

三、國際恐怖主義方興未艾，為阻止國際恐怖活動蔓延至我國，宜強化邊境查核與管制之能力，藉由國際合作、情報共享之機制，做好篩濾與查察國際恐怖份子潛入我國境內之把關機制，澈底將國際恐怖活動阻絕於境外

為阻止國際恐怖活動蔓延至我國，將恐怖活動阻絕於境外，相關情報預警及情資交換尤賴國際合作。外交領事事務之簽證核發業務、入出境管制之證照查驗業務，應落實系統界接無落差，且強化人員訓練及增加科技辨識及生物特徵蒐集設備運用之效率，提升準確辨識能力，杜絕國際恐怖份子入境之可能。務須於眾多入出境旅客中篩濾可疑份子，諸如：1.參與恐怖組織者；2.擔任恐怖組織領導人或發言人者；3.採取恐怖行動者(包含參與組織而有實際行動者)；4.金錢援助恐怖組織者；5.為恐怖組織蒐集情報者。而相關訊息來源則有賴國安單位落實情報蒐集及加強國際間情資交換合作，與反恐友邦建立堅實合作交流網，及境管單位落實把關機制，澈底阻絕恐怖份子於境外。

於此同時，為因應大量國際人士入出國境，國門機場之旅客人身安全檢查、行李安全檢查等亦應加強人員訓練及熟稔裝備使用及操作，以提升反恐能力。此外，機場緊急事故之應變及疏散措施、反劫機、反破壞之應處作為亦應加強實兵演練，冀能於一旦發生恐攻事故，將傷害降至最低。

四、國際恐怖組織為達其宣傳及恐嚇人心的目的，其手段恐已不限於有組織的暴力破壞為唯一方式，我國欲建立完善反恐機制，仍應面對變化萬千的攻擊手段，尤應加強預防孤狼式攻擊破壞、資訊破壞、金融秩序破壞等之各種新型態的攻擊手段，以因應新型態威脅。

恐怖組織自西元 2011 年徵募年輕人，如今更加積極。伊斯蘭國採用的方式是先聯絡感情、討論、徵召、洗腦、宣誓，並把這些年輕人送到菲律賓、敘利亞及阿富汗等國接受訓練為激進伊斯蘭意識型態而戰。面對當前國際恐怖主義的新形勢，我國反恐思維當不能一成不變，需隨時因應新局勢變化，提升應處作為之能力。

孤狼式恐攻之防範：孤狼式 (lone-wolf) 恐怖攻擊之定義與特色在學理上可歸納為：

- (一) 孤單的狀態，亦即是個別執行的或是還有其他人介入。
- (二) 指導，亦即是自我決定的行動，抑或是受到外部的指導與控制。
- (三) 動機，亦即僅是基於個人的報復抑或是政治、社會、宗教等之其他原因。

由上可知，孤狼式恐怖攻擊之背後仍存有個人、政治及宗教等意識型態。歐洲警政署歸納出近來幾起事件的共通點，包括在法國尼斯造成 84 死的卡車衝撞人群大屠殺；德國敘利亞難民持開山刀殺害孕婦、在音樂祭引爆炸彈的攻擊，以及 1 名巴基斯坦難民持斧頭傷人，都是「孤狼」式難以預防的犯案模式。除此之外，美國佛羅里達州奧蘭多市一家同志酒吧發生的一起大規模槍擊案，行凶者為 29 歲的美國公民奧馬爾·馬丁 (Omar Mateen)。槍手在襲擊前宣稱自己響應 IS 的伊斯蘭聖戰號召。IS 後發表聲明宣稱對此事負責，並追封奧馬爾為「烈士」，均被認為是孤狼式攻擊。孤狼威脅大，在於很難在町時找到他們和恐怖組織的關聯，這是伊斯蘭國和蓋達組織這幾年偏好的戰術。

國內治安與反恐單位應從相關治安事件中汲取教訓，對於孤狼式恐攻提高預警能力，強化嚇阻效果與反制能力，防範受恐怖組織蠱惑之社會邊緣人及外籍移工從事孤狼式破壞之可能，以降低孤狼式恐攻發生的風險。

五、我國目前對於恐怖攻擊的初期應對策略，與災害防救法所定之防救體系與應變措施具有高度重疊性，固應借重運作趨於成熟的體系作有效率的運用，然恐怖攻擊仍有其特殊性，有賴結合情報、外交、國際合作等反恐要素之綜合考量，強化不同型態的應變演練，累積經驗，以發揮反制恐怖主義的能量

(一) 依災害防救法第 3 條第 1 項規定：「各種災害之預防、應變及復原重建，以下列機關為中央災害防救業務主管機關：

1. 風災、震災 (含土壤液化)、火災、爆炸災害：內政部。
2. 水災、旱災、礦災、工業管線災害、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：經濟部。
3. 寒害、土石流災害、森林火災、動植物疫災：行政院農業委員會。
4. 空難、海難、陸上交通事故：交通部。
5. 毒性化學物質災害：行政院環境保護署。
6. 生物病原災害：衛生福利部。
7. 輻射災害：行政院原子能委員會。
8. 其他災害：

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。」同法第 6 條規定：「行政院設中央災害防救會報，其任務如下：一、決定災害防救之基本方針。二、核定災害防救基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫。三、核定重要災害防救政策與措施。四、核定全國緊急災害之應變措施。五、督導、考核中央及直轄市、縣 (市) 災害防救相關事項。六、其他依法令所規定事項。」此外，該法亦定有直轄市、縣 (市) 政府設直轄市、縣 (市) 災害防救會報及其任務之法律依據 (同法第 8



條)。基此規定，災害防救法之既有體系已有完整法律建置，且經多年運作，應變各種災害之防災體系已漸趨運作成熟，為有效配置國家資源之運用，災害防救體系於應對恐怖攻擊之初，甚或未能即時定性為恐怖攻擊而需避免損害擴大時之動員，當有其必要。

- (二) 然而，反恐作為較一般災害防救所涉及之層面更廣泛而複雜。為對恐怖主義攻擊制敵機先，有賴犯罪防治體系、社會安全體系、國際與國內情報體系的合作無間，實則恐怖主義攻擊發動之背後因素必有其複雜的政治、社會、宗教等意識型態因素，結合刑事犯罪手段遂行特定目的，與災害發生之成因不同。又如，國際恐怖主義常涉及跨境的恐怖組織人員入出境交流，國際局勢演變詭譎多變，牽一髮而動全身，涉及高度國際情勢研析之專業知識，與一般災害事故之應處，更具複雜性；恐怖份子為達特定目的，往往透過宣傳形式表達特定訴求，由於反恐應對之對象為「人」，相較於災害應對之風災、震災、水災、生物病原或工安事故等，更涉及高度專業的談判技能，與應變災害對象上具本質的不同。基於反恐作為與災害防救之性質差異，行政院之國土安全防護任務宜針對反恐課題之特性與災防體系結合的適應性檢討精進應變處理流程，有效運用現有資源，以降低恐怖攻擊之危害。
- (三) 為期有效結合國土安全及災害防救之組織運作體系，行政院仍宜持續落實各項反恐演練。由持續演練中，藉由各種狀況想定，透過兵棋推演、實兵演練，熟稔裝備運用及標準作業流程，完善各機關協調統合機制，以發揮整體反恐能量。

國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要

103 年 12 月 29 日函頒

107 年 05 月 18 日訂正

國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要

目錄

第一章 總則.....	3
第一節、依據	3
第二節、定義	3
第三節、策略	4
第四節、目標	5
第二章 任務.....	6
第一節、國土安全辦公室	6
第二節、主管機關	6
第三節、協調機關	7
第四節、國家關鍵基礎設施提供者	8
第五節、安全防護協力單位	8
第三章 安全防護管理要領.....	9
第一節、設定安全目標	9
第二節、盤點與分級	10
第三節、風險評估	12
第四節、決定防護優先次序	13
第五節、實施防護計畫	13
第六節、衡量實施成效	14
第四章 相關配套措施.....	15
第一節、機敏性與保密要求	15
第二節、通報、告警與新聞發布	16
第三節、私部門夥伴關係	16
第四節、研究發展	17
附件一、國家關鍵基礎設施領域分類.....	18
附件二、國家關鍵基礎設施盤點作業須知.....	18
附件三、國家關鍵基礎設施安全防護計畫書架構.....	18
附件四、國家關鍵基礎設施防護演習參考手冊.....	18

第一章 總則

第一節、依據

依據 102 年國土安全政策會報及國土安全業務會議決議，為規劃國家關鍵基礎設施安全防護事項，強化國家關鍵基礎設施安全防護功能，以維護國家安全，確保人民生活利益，爰參酌以下相關規範，修訂本指導綱要。

- 一、「行政院國土安全政策會報設置及作業要點」
- 二、「中央災害應變中心作業要點」
- 三、「國土安全應變機制行動綱要」
- 四、「國家資通安全通報應變作業綱要」
- 五、「國土安全緊急通報作業規定」
- 六、「資通安全管理法」

第二節、定義

- 一、國家關鍵基礎設施(Critical Infrastructure, CI)：係指公有或私有、實體或虛擬的資產、生產系統以及網絡，因人為破壞或自然災害受損，進而影響政府及社會功能運作，造成人民傷亡或財產損失，引起經濟衰退，以及造成環境改變或其他足使國家安全或利益遭受損害之虞者。
- 二、國家關鍵資訊基礎設施(Critical Information Infrastructure, CII)係指涉及核心業務運作，為支持國家關鍵基礎設施持續營運所需之重要資通訊系統或調度、控制系統(Supervisory Control and Data Acquisition, SCADA)，亦屬國家關鍵基礎設施之重要元件(資通訊類資產)，應配合對應之國家關鍵基礎設施統一納管。
- 三、分類：我國國家關鍵基礎設施採三層架構分類。第一層為主領域(Sector)，第二層為次領域(Sub-sector)，第三層為次領域下的重要功能設施與系統¹：
 - (一)主領域：依功能屬性分為能源、水資源、通訊傳播、交通、金融、緊急救援與醫院、政府機關、科學園區與工業區，共八項主要領域。

¹ 請參閱附件一「國家關鍵基礎設施領域分類」。

- (二)次領域：各主領域之下再依功能業務區分次領域，例如能源領域下再區分為電力、石油、天然氣等次領域。
- (三)功能設施與系統：係指維持次領域重要功能業務運作所必須之設施設備、運輸網絡、資通訊系統、控制系統、指管系統、維安系統、關鍵技術等。
- 四、行政院國家關鍵基礎設施安全防護專案小組：由行政院國土安全辦公室邀集專家學者、主領域協調機關代表組成，每年針對年度工作計畫、教育訓練、演練計畫、國家關鍵基礎設施指導綱要及其附件之修定等進行溝通協調，重要措施另報請國土安全政策會報核定。²
- 五、協調機關³：原則上各主領域設一協調機關，負責協調該領域內所屬次領域主管機關，以共享資源與資訊，訂定共同風險管理標準。
- 六、主管機關⁴：各次領域由直接掌理、輔導該次領域之全部或一部分國家關鍵基礎設施的中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府擔任主管機關。
- 七、國家關鍵基礎設施提供者(簡稱設施提供者)⁵：指維運或提供關鍵基礎設施之全部或一部，經中央目的事業主管機關指定，並報行政院核定者。
- 八、全災害：指天然災害、資安攻擊、意外事件、人為攻擊、非傳統攻擊及軍事威脅等災害，係關鍵基礎設施辨識風險與威脅的主要依據。
- 九、耐災韌性(Resilience)：係指能夠降低運作中斷事故的影響程度與時間之能力。關鍵基礎設施是否具備有效的耐災韌性，端視其對於運作中斷事故的預防、容受、調適與快速復原的能力。
- 十、相依性：是關鍵基礎設施之間的一種關係，彼此相互依賴、互相產生作用，如某設施核心功能失效，將產生連鎖反應，造成其他設施無法運作。

第三節、策略

為達成國家關鍵基礎設施安全防護目標，應採用風險管理程序，其執行策略包括：

- 一、以全災害防護概念，實施關鍵基礎設施風險管理
國家關鍵基礎設施安全防護應採取「全災害」防護的概念，從

² 參閱第二章第一節。

³ 參閱第二章第三節。

⁴ 參閱第二章第二節。

⁵ 參閱第二章第四節。

設施內部與外部進行風險辨識，並應將風險管理與持續營運管理的方法導入國家關鍵基礎設施安全防護工作之中。

- 二、發展應變戰術與戰略，研擬各層級安全防護計畫
為有效執行國家關鍵基礎設施安全防護管理工作，應全面性、有系統的進行設施盤點工作，俾依照設施重要性進行分級管理，並建立完整的國家關鍵基礎設施資料庫，定期更新，各設施領域管理層級應掌握設施系統之間相依關係與失效影響性，並依實際風險辨識結果，依管理範圍發展包含預防、整備、保護、復原的應變戰術與戰略，研擬具體可執行的安全防護計畫。
- 三、強化領域間合作聯防，建立資訊分享機制
各主、次領域主管機關應協同國家關鍵基礎設施提供者，建立並強化單位內部與外部、中央與地方等跨領域聯防機制，積極推動公、私部門合作，鼓勵私部門共同參與。跨領域、跨公私部門之間應分享風險資訊，並應建立威脅預警與安全防護資訊分享平台，健全資訊分享機制，提升國家關鍵基礎設施安全防護的整體性。
- 四、有效整備安全防護資源，提升持續運作能力
各主、次領域主管機關及國家關鍵基礎設施提供者應積極協調整備安全防護之資源與支援，有效保護國家關鍵基礎設施與重要資產之安全。應建立對策計畫，設法減緩設施功能中斷影響，提升政府及社會功能的持續運作能力，進而保障人民生命財產與福祉，維護國土安全與國家安全。

第四節、目標

國家關鍵基礎設施安全防護(Critical Infrastructure Protection, CIP)的目標在於：

- 一、維護國家與社會重要功能持續運作，確保攸關國家安全、政府治理、公共安全、經濟與民眾信心之基礎設施與資產的安全。
- 二、以全災害為安全防護考量，掌握設施相依關係，辨識潛在威脅與災害影響，降低設施脆弱性，縮減設施失效影響範圍與程度，提高應變效率並加速復原。
- 三、促進夥伴關係，健全跨領域、跨公私部門合作與資訊分享，進行實體、資通訊以及人員的保防與安全防護，預防因應各類災害所造成的衝擊影響，強化設施的安全性(Security)和韌性(Resilience)。

第二章 任務

第一節、國土安全辦公室

行政院國土安全辦公室擔任國土安全政策會報幕僚，執行該會報對「國家關鍵基礎設施安全防護」諮詢審議之決議事項，負責規劃整體推動方向與任務，監督、管考、協調統合各領域之間的安全防護目標、任務推動與資源，並應輔導各設施領域進行相關教育訓練、演習與推廣。

為統合國家關鍵基礎設施安全防護之執行，國土安全辦公室得邀集各有關機關、單位，召開國家關鍵基礎設施安全防護專案小組會議，其任務如下：

- 一、研擬國家關鍵基礎設施安全防護政策及法令之相關事項。
- 二、研擬國家關鍵基礎設施風險管理及預警機制之相關事項。
- 三、研擬國家關鍵基礎設施安全防護作為與緊急應變之相關事項。
- 四、協調聯繫各情報及治安機關協力維護國家關鍵基礎設施之事項。
- 五、關於國家關鍵基礎設施安全防護之統合指導、協調、支援事項。
- 六、關於國家關鍵基礎設施相關資訊之蒐集處理事項。
- 七、其他有關國家關鍵基礎設施安全防護與演習、訓練事項。

第二節、主管機關

- 一、由熟悉次領域轄內設施之高階長官召集，組成專案團隊，召開跨單位專案會議，設置或指定專責組織與人員擔任行政幕僚，清點轄下可能的重要資產與設施，擬定盤點目標與分工。亦應編列預算與資源支持安全防護管理相關工作，並實施獎懲制度。
- 二、督導所轄次領域內之設施進行國家關鍵基礎設施盤點、重要性分級，彙整次領域國家關鍵基礎設施資料，排列安全防護優先次序，提送主領域協調機關綜合評估。
- 三、輔導並審核次領域內之各級國家關鍵基礎設施實施風險評估，撰擬「國家關鍵基礎設施安全防護計畫書」，提送主領域協調機關。
- 四、負責監督、管考、協助所轄次領域內之國家關鍵基礎設施提供者執行安全防護及演訓相關工作。
- 五、鼓勵研發合乎成本效益的安全維護及耐災韌性技術或設備。

- 六、視所屬設施提供者申請軍事勤務隊之需要，彙整資料於每年 4 月底前向國防部提出申請。

第三節、協調機關

- 一、如主領域內含多個次領域，且各次領域有多個不同的主管機關，則斟酌該領域之屬性與核心功能，並參考行政院國土安全應變機制行動綱要之「指定中央業務主管機關原則」，以核心功能最接近之機關擔任該主領域的協調機關(例如部分交通領域之主管機關分屬國防部、交通部、農業委員會及地方政府，其中以交通部之核心功能與屬性最接近交通領域，由交通部擔任該主領域之協調機關)；若各次領域均為同一個主管機關，則由該主管機關兼任主領域協調機關(例如通訊傳播領域之國家通訊傳播委員會)。
- 二、各協調機關應指定副首長層級長官擔任召集人，設置或指定專責組織與人員擔任行政幕僚，邀集跨次領域機關組成協調小組，定期就該領域風險管理標準之擬定、設施分級、計畫核議、演訓推動、資源運用、資訊交換與相互支援召開協調會議。
- 三、彙整次領域主管機關所提送之防護計畫書，綜合研析後撰擬主領域層級之安全防護計畫⁶，併同一級關鍵基礎設施之防護計畫書提送行政院國土安全辦公室備查。
- 四、主領域層級之安全防護計畫應涵蓋整體基本概況、願景與目標、風險評估、優先排序、安全防護行動計畫與實施、管理與協調(法制、體系、公私協力建構，並協助跨領域間資訊分享效率以及橫向與縱向通報機制、演習及教育訓練)。
- 五、協助領域內之各級國家關鍵基礎設施與相關部會、地方政府建立相互支援及聯防機制，推廣運用安全維護及耐災韌性技術或設備。
- 六、依國家關鍵基礎設施重要性規劃稽核強度，協同次領域主管機關與地方政府實施防護演練，並提出檢討改善建議。
- 七、應建置國家關鍵基礎設施防護之電腦緊急事故處理小組(Computer Emergency Response Team, CERT)、資訊分享與分析中心(Information Sharing and Analysis Center, ISAC)及資訊安全監控中心(Security Operation Center, SOC)。

⁶又稱領域(部門)計畫(Sector-Specific Plan, SSP)，可參考行政院國家關鍵基礎設施安全防護專業服務委外研究案(民國 99-102 年)所提出的各領域(部門)計畫，惟該等研究係實施國家關鍵基礎設施防護制度前的成果，應針對 102 年以後陸續盤點出來的國家關鍵基礎設施，及其實務經驗加以修訂、調整

第四節、國家關鍵基礎設施提供者

為確保所管理、營運之國家關鍵基礎設施能維護安全及維持核心功能持續運作，應由提供者單位首長指派副首長或適當人員兼任召集人，邀集單位內安全維護與業務、人事、會計、總務、保防人員及外部協力單位，召開專案會議，指定專責組織與人員，負責推動及監督安全防護相關事務。並編列預算、擬定計畫、推動演習與教育訓練，針對設施安全防護與持續運作進行系統性、持續性之研究與強化作為。其任務包括：

- 一、定期評估風險威脅及弱點，撰擬「國家關鍵基礎設施安全防護計畫書」，遞交主管機關彙整，定期檢核實際執行成效。
- 二、建立橫向與縱向通報機制並提昇跨領域間資訊分享效率。
- 三、建立告警機制，於危機或緊急狀況發生時，及時向民眾發出告警。
- 四、與地方政府合作，實施防護演練，並依檢討建議，改善防護措施，修訂防護計畫。
- 五、以設施核心功能業務為軸心，針對設施遭受危機災害威脅時所需尋求之專業協助與支援，建立支援協定，並維持聯繫窗口名單為最新狀態。

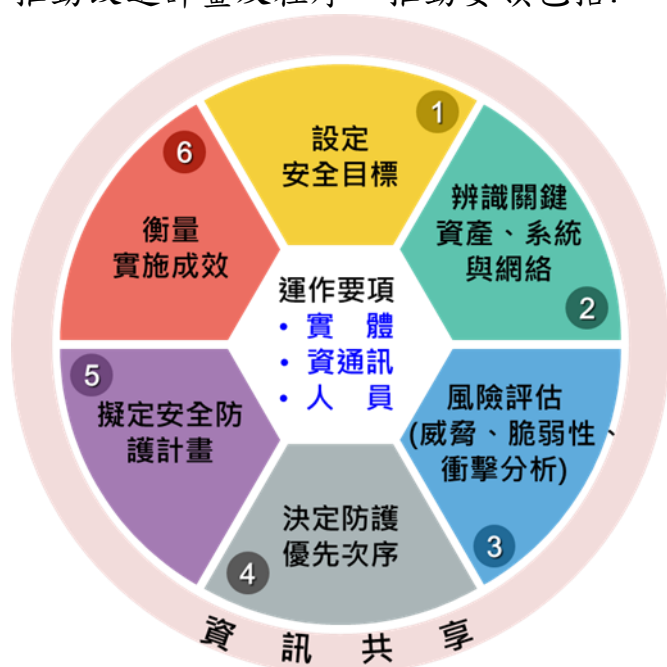
第五節、安全防護協力單位

安全防護協力單位平時應與國家關鍵基礎設施提供者保持密切聯繫協調管道，參與相關演訓，變時協助應變處置與復原工作。

- 一、直轄市及縣（市）政府於國家關鍵基礎設施發生災害或有發生災害之虞時，為因應緊急應變之需要，應依國土安全辦公室、主管機關、國家關鍵基礎設施提供者之請求，提供支援協助。但發生重大災害時應主動派員協助。
- 二、各領域主管機關應評估風險，彙整所屬設施提供者之需求，於每年4月底前向國防部提出軍事勤務隊申請。軍事勤務隊於戰時或非常事變時期(如重大災害)，在不影響軍事任務遂行下，得依需要協力維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要或支援地方治安、自衛、防空等勤務。
- 三、主管機關為因應緊急應變之需要，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊得主動協助災害防救。

第三章 安全防護管理要領

國家關鍵基礎設施安全防護管理各階段工作應依規劃(Plan)、執行(Do)、檢討(Check)和修正(Action)之步驟循環，確保執行目標、計畫及行動的一致性與執行成效。主管機關應透過規劃、訓練、評估，執行正確行動，給予高階主管和人員持續營運概念，以及執行持續營運管理方案之職責及任務。再從測試、演練中客觀的評估，回饋修正國家關鍵基礎設施防護計畫、程序和訓練，確立優先事項，預算決策和推動改進計畫及程序。推動要領包括：



第一節、設定安全目標

為達成第一章所述我國關鍵基礎設施安全防護目標，各主領域協調機關應與次領域主管機關，研議所屬特定領域的防護管理目標及優先推動工作；且若風險評估結果認為與其他政府夥伴及私部門間之合作有益達成綱要目標，則應具體規劃可行性之合作方案並加以執行。

各次領域主管機關、國家關鍵基礎設施提供者必須依循所屬領域

防護管理目標及優先推動工作，依照設施之核心功能業務、風險環境及可用資源等，制定國家關鍵基礎設施本身的安全目標及優先推動工作。

一、機關首長支持與重視

各次領域主管機關之首長應督導國家關鍵基礎設施安全防護管理政策與執行績效，宣示管理承諾與推動決心，並應將安全防護與持續運作目標與推動工作列為管審重點。

二、成立專責推動團隊

國家關鍵基礎設施之盤點、風險評估、防護及演練工作，須跨機關、跨單位團隊協調合作，相互支援，應由高階長官召集，成立專責推動團隊。

三、宣達安全防護工作目標

各次領域主管機關應向所掌（監）理之國家關鍵基礎設施宣達領域的安全防護工作目標、執行策略與推動方針，敘明風險項目與管理政策、持續營運目標與計畫，並應宣示依本指導綱要所擬定之作業項目。

第二節、盤點與分級

國家關鍵基礎設施盤點之目的為掌握影響國土安全、政府與社會運作的重要節點、資產、設施、系統網絡，瞭解領域內以及跨領域之間的相依關係(Inter-dependency)，降低複合式災害之發生機會。應就設施系統功能、設施資產價值、失效影響等面向進行重要性評量，並依重要性評量結果實施分級管理。

次領域主管機關得先就機關各項核心功能及任務為主軸，列出資產項目，再選出具重要性、能涵蓋機關各功能或任務所涉及之重要節點，如建築處所、實體設備、資訊系統、通訊設備、科技與人力資源等具相互關聯者，歸納為基礎設施候選清單(包含該設施提供者)。

再由清單內各設施提供者就單位核心業務、內部資產、外部資源進行調查，評量其重要性，填寫「國家關鍵基礎設施基本資料調查表」⁷，交次領域主管機關彙整，召開專案會議檢視、審議所轄設施基本調查表，排比重要性，並徵詢相關公務機關、民間團體、專家學者之意見後，提出分級之初評建議，報請行政院國土安全辦公室安排專家小組召開審查會議，進行複核，確定分級，並依結果建立「國家關鍵基礎設施資料庫」。步驟如下：

⁷ 由行政院國土安全辦公室提供「國家關鍵基礎設施基本資料調查表」，並請參閱附件二「國家關鍵基礎設施盤點作業須知」。

一、設施提供者填寫「國家關鍵基礎設施基本資料調查表」

設施提供者就維持核心功能運作之目的，依功能業務屬性與範圍，進行必要節點、資產、設施與系統網絡之調查與盤點工作，設施盤點與調查報告書之內容應包括：

- (一)核心功能業務：辨識核心功能業務，以及各項核心功能業務的容許中斷時間與持續運作方案。
- (二)外部關鍵資源：盤點支持核心功能業務運作的外部關鍵資源與供應者，以及外部關鍵資源失效之備援方案與備援時間。
- (三)內部必要資產：以實體、人員(關鍵技術、領導權)、資通訊三大類，盤點支持核心功能業務運作的必要資產，並應盤點各類資產的備援方案與最大備援時間。如經判定資通訊類一旦遭受攻擊或災害破壞，將影響核心功能業務，且無法以其他替代方式暫時取代者，即應列入關鍵基礎設施之資通訊類資產。
- (四)設施提供者自評重要性：分析設施失效影響其他領域國家關鍵基礎設施運作之可能性，重要性評量項目應包括：
 1. 對人口的影響：設施遭遇變故或災害，是否造成大量人民傷亡或遷徙避難。
 2. 對於政府與社會功能的重要性：評估本設施對於支持政府與社會功能運作之重要性，如：政府部會指管、資通訊功能、維生與運輸機能、國家金融秩序、衛生與疫病系統、治安與防救、國家重要象徵與資產、關鍵科技技術與產業、防衛動員等項目。
 3. 設施失效對於經濟的影響性：如設施總價值，設施失效影響人數、經濟損失等。
 4. 設施失效對於民心士氣影響：評量設施失效對於國際形象、政府聲譽、民眾信心的影響程度。

二、次領域主管機關進行分級初評

次領域主管機關彙整所屬設施提供者所撰寫之設施調查表，審議內容正確性及完整性，就本綱要目標對同性質之設施重要性加以排比，區分為「一級、二級、三級」，製作各級設施清冊、分級理由，並徵詢相關公務機關、民間團體、專家學者之意見後，併前述調查表送交行政院國土安全辦公室。

三、行政院國土安全辦公室進行聯合審查

行政院國土安全辦公室邀集國家安全會議、國家安全局、主領域協調機關、國防部、相關部會及私部門民間團體聯合審查前述各級設施清冊、分級理由、調查表是否合宜，有無遺漏關鍵設施並依各項資料進行綜合審議，並確定國家關鍵基礎設施清單與分級。

第三節、風險評估

國家關鍵基礎設施夥伴，包括設施提供者、主管機關、協調機關，以及行政院國土安全辦公室等，應透過一系列的風險評估方法，從威脅、脆弱性和衝擊後果等面向來評估風險。此風險評估結果是能以讓領導者及決策者瞭解會影響功能運作的最可能和最嚴重的事件，並根據這些評估的結果和資訊，進一步支持及規劃協調資源分配，修訂防護計畫。

為能有可靠、可操作且具及時性的風險相關資訊，主領域協調機關應協調次領域主管機關及國家關鍵基礎設施提供者循求科學技術輔助，開發或運用關於威脅、脆弱性和潛在後果的相關產品，並在信任的環境下，提供風險資訊。

國家關鍵基礎設施風險評量須以全災害思維，辨識出影響核心功能業務運作的威脅項目、情境、程度與發生的可能性。應評估各項必要資產、資源以及備援在不同威脅下的損壞程度(脆弱性)以及需要復原時間，分析各項威脅下的防護程度及備援能力。

一、威脅辨識

- (一) 國家層級：發生機率低但足以造成大規模國家關鍵基礎設施失效、政府與社會功能中斷、嚴重影響國土安全之國家層級災害威脅情境。
- (二) 領域層級：依國家層級威脅情境，評估所屬領域內核心功能業務之特性、環境、範圍與最新情勢，辨識造成領域功能業務中斷之內部與外部災害威脅情境。
- (三) 設施層級：依國家層級以及領域層級威脅情境，再就所在之位置環境、空間範圍、設施屬性，辨識造成設施營運中斷之內部與外部災害威脅項目。

二、衝擊評估

- (一) 國家層級：國家層級災害威脅對於國家關鍵基礎設施以及領域功能運作之影響程度與所需復原時間，建立各項國家級災害衝擊情境。
- (二) 領域層級：評估對領域內之各項國家關鍵基礎設施、外部關

鍵資源與備援策略的影響程度以及需要復原時間，評估領域核心功能業務中斷的衝擊影響。

- (三)設施層級：就所在之位置環境、空間範圍、設施屬性，評估對各項內部必要資產、外部關鍵資源、備援設施的影響程度、所需復原時間，及設施運作中斷的衝擊影響。

第四節、決定防護優先次序

- 一、國家關鍵基礎設施提供者依據設施的重要性、防護行動的成本支出，和降低風險的可能性等，排序管理設施風險的優先行動。
- 二、主領域協調機關依據領域環境及特性，及領域層級中特定風險下應優先防護之設施清單，協調可資運用防護資源的重要依據，擬定領域防護計畫。
- 三、行政院國土安全辦公室根據國家關鍵基礎設施的重要性，以及依照風險評估結果，建立國家層級特定風險下應優先防護之設施清單，作為規劃防護策略，統籌運用防護資源的重要依據。
- 四、國家關鍵基礎設施分級清單係基於平常時期防護資源有限而形成之必要措施，目的在以中央控管之方式，使各關鍵設施之重要功能不致於災時失效，各機關對未列入清單之其他重要設施，仍應自主風險管理，培養災時復原之能力。
- 五、在軍事危機期間，由國家安全相關單位就國家關鍵基礎設施清單進一步認定具作戰重要性者，協助警戒與防護，各次領域主管機關應配合進行防護資源之調整，確保軍事危機時期之設施功能運作。

第五節、實施防護計畫

- 一、國家關鍵基礎設施提供者應依據風險評估結果，辨識是否滿足安全防護目標以及復原時間，並依威脅發生可能性與設施受影響程度，規劃降低風險與強化防護優先次序，並定期檢討與修訂安全防護計畫。
- 二、防護計畫目標：
 - (一)對國家關鍵基礎設施實體、資通、人員進行永續而穩定之防護。
 - (二)以全災害概念，規劃平時、戰時及變時應有之作為，包括預警、應變及復原重建等階段。
 - (三)針對設施相依性及替代性，協調整合夥伴間相關責任及

資源。

(四)有效使用資源，建立耐災韌性、最大化降低、減緩風險威脅。

三、防護計畫應含括國家關鍵基礎設施概述、評估及其所在位置及警戒機制、人力配置及聯絡辦法、內外部救援資源(消防及救護規劃)、通報應變、復原目標及復原程序、演練方式等。⁸

第六節、衡量實施成效

國家關鍵基礎設施防護之實施成效基於領域系統觀念、夥伴功能性合作、風險評估、平時演練、實際災害應變情況等，評估風險管理工作的有效性，作為檢討與改善之依據。

一、演習與教育訓練

- (一)國土安全辦公室及各主領域協調機關、次領域主管機關應提供資源及必要措施，推廣國家關鍵基礎設施安全防護管理觀念，進行風險管理、持續營運管理、演訓與稽核等專門人員教育訓練，透過教育訓練及組織學習，協助設施提供者建立風險管理及應變專業技術，提升風險管理及應變能力。⁹
- (二)為驗證辨識出之風險是否均能有效控制，防護計畫是否能確實降低災害損失，迅速復原，各次領域主管機關應督導設施提供者舉行演練，或配合防災演練、資安演練辦理。
- (三)演練方式可混合採取桌上演練(問題探討及狀況模擬)、兵棋推演(想定及狀況處置)或實兵演習(依兵棋推演內容採實地、實物、實作方式演習)，以上演練均得整合相關機關/單位參與。
- (四)演練前應擬訂計畫，辦理說明或協調會議，演練過程均應詳實記錄，包括演練方式、時地、目的、人員名冊、裁判及檢討意見、矯正預防措施等，做為未來修訂防護計畫的參考依據。
- (五)演練所發現需進行改善措施者，應優先納入訓練課程。
- (六)各次領域主管機關教育訓練首重學習成效，及回饋國家關鍵基礎設施防護制度，應適時獎勵績優機關或個人。

⁸可參考附件四「國家關鍵基礎設施安全防護計畫書架構」。另依據本指導綱要第二章第三節，主領域協調機關應彙整領域內國家關鍵基礎設施的安全防護計畫另撰擬主領域安全防護計畫。

⁹有關演練之準備與實施可參考附件四「國家關鍵基礎設施防護演習參考手冊」。

(七)行政院國土安全辦公室依據分級結果，考量時勢及環境需求，選擇重要之國家關鍵基礎設施向國土安全政策會報建議納入國土安全年度演習，並要求提報詳細之風險評估與演習計畫。

二、稽核與獎勵

- (一) 行政院國土安全辦公室得配合行政院災害防救辦公室之災害防救業務訪評計畫、行政院資通安全處之政府機關(構)資通安全稽核或行政院主計總處之內控制度稽核作業，邀集專家學者建立檢核清單，併納入各機關內控管理項目，並得前往各機關訪視國家關鍵基礎設施風險管理及應變計畫執行情形；各機關應於受訪前先行依上開清單辦理檢核，並得將前述設施安全防護情形納入機關內部稽核範圍。
- (二) 行政院國土安全辦公室應檢視並稽核主領域協調機關之領域層級安全防護計畫書與工作。一級國家關鍵基礎設施之安全防護計畫書應送行政院核備，為行政院年度指定演練之選擇對象。二級國家關鍵基礎設施之安全防護計畫書應報主管機關核備，主管機關則應就二級國家關鍵基礎設施辦理年度指定演練，並函請行政院國土安全辦公室訪視。三級國家關鍵基礎設施之安全防護計畫書應報主管機關核備，由設施所屬機關、單位自行辦理安全防護演練，次領域主管機關並應訪視該演練。
- (三) 年度演習評核¹⁰結果應陳報國土安全政策會報，並建議獎勵績優機關。

第四章 相關配套措施

第一節、機敏性與保密要求

- 一、辦理國家關鍵基礎設施安全防護事項，行政院及目的事業主管機關，就其蒐集、持有、保管或儲存之資訊，應於必要範圍內，依請求互為傳遞，提供使用。
- 二、前項資訊，除依法列為國家機密者外，應列入公務機密，予以保護，不得任意刺探、蒐集、洩露或交付。
- 三、前二項資訊之傳遞及保護，其安全管理及其他應遵行事項之辦法，

¹⁰參閱附件四「國家關鍵基礎設施防護演習參考手冊」所附行政院指定演練評核表。

由行政院定之。

- 四、國家關鍵基礎設施安全防護工作與相關資訊應保持機敏性，各機關擬定之安全防護計畫、演訓以及稽核資料等若涉及機密者，應依國家機密保護法及相關法令之規定辦理。

第二節、通報、告警與新聞發布

- 一、國家關鍵基礎設施核心功能受損或遭受重大人為危安事件或恐怖攻擊時，設施提供者應依「國土安全緊急通報作業規定」進行通報，適時啟動應變機制，並負責搶修、復原、持續營運等工作，支援機關應配合進行救援及疏散等作業。
- 二、發生上項功能受損或遭遇攻擊狀況時，如有波及民眾維生、企業營運之虞者，設施提供者應建立告警機制，於危機或緊急狀況發生時，及時向民眾發出告警。
- 三、設施提供者應與主管機關協調建立新聞發布機制，規範事故現場媒體管制辦法、發布消息的內容、方式、頻率與程序、與媒體互動的方式與原則、新聞稿範例等。俾於災害事故發生後，定時對外公布說明，讓主領域、次領域、單位自身、媒體及民眾瞭解最新處理進度。
- 四、主管機關應建立縱向與橫向通報機制，協助設施提供者與外部相關單位建立安全聯防與通報應變機制，溝通最新安全防護目標與風險資訊，並持續督導、改善。

第三節、私部門夥伴關係

- 一、由於目前國家關鍵基礎設施防護仍須民間企業（或稱私部門）參與，如果私部門對自身擁有的關鍵基礎設施防護不足，恐致我國土安全出現防護漏洞，因此公、私部門應致力於國家關鍵基礎設施防護之合作、資源互補。各次領域主管機關應透過下列措施，積極鼓勵企業參與安全防護工作：
 - (一)透過即時預警資訊之提供，促進民間關鍵基礎設施提供者自願參與資訊分享機制。
 - (二)邀請民間參與政府部門或國營企業舉辦之防救災演練，加深學習效果。
 - (三)宜結合具相依性或替代性之民間關鍵基礎設施提供者資源，形成縱深應變體系。
 - (四)各級設施依防護計畫實施演練時，所屬上級機關應審閱前

述與私部門之合作情況，避免私部門防護不足，致生我國土安全出現防護漏洞之情事。

- 二、有關民間參與配合部分，宜先以各部會鼓勵參與為主，惟可考慮特許行業藉監理與輔導政策進一步要求落實，另國土安全政策會報於每年綜合評鑑時，亦可考慮以加分方式獎勵能邀請民間參與風險管理及應變機制之部會。
- 三、推動國家關鍵基礎設施防護之長程目標應建立私部門關鍵基礎設施安全規範和標準，甚至採取必要措施來監督並確保公共利益不受損害；短程內可考慮藉行政命令等方式以解決當務之急。

第四節、研究發展

- 一、為減輕國家關鍵基礎設施的風險威脅，設施提供者及其次領域主管機關應鼓勵員工研發合乎成本效益的安全維護及耐災韌性技術或設備，或將風險評估結果納入研發計畫。
- 二、各主領域協調機關可針對領域特性及環境限制，於領域內推廣設施提供者研發的安全維護及耐災韌性技術或設備，或將領域共通需求納入研發計畫。
- 三、建議研究發展主題如下：
 - 檢測和感測系統
 - 安全防護與預防系統
 - 分析與決策支援系統
 - 應變及復原工具
 - 防堵安全威脅及漏洞的工具
 - 先進的基礎設施結構與系統設計
 - 與民眾協力的防護或告警措施
- 四、研究發展成果應陳報國土安全政策會報並建議獎勵相關人員。

附件一、國家關鍵基礎設施領域分類

附件二、國家關鍵基礎設施盤點作業須知

附件三、國家關鍵基礎設施安全防護計畫書架構

附件四、國家關鍵基礎設施防護演習參考手冊