

# 後九一一時期美國國土安全政策之探討： 戰略的觀點

鍾京佑<sup>\*</sup>

## 目次

- |                  |                 |
|------------------|-----------------|
| 壹、前言             | 肆、國土安全概念下的美國戰略  |
| 貳、九一一事件與恐怖主義     | 一、美國國土安全戰略的修正   |
| 一、九一一事件          | 二、新增加威脅與危險的整合   |
| 二、恐怖主義的定義        | 三、未來須強化的任務與目標   |
| 參、美國國土安全政策之規劃    | 伍、美國國土安全戰略的檢討   |
| 一、國土安全的戰略目標與任務需求 | 一、國土安全部的組織整合方式  |
| 二、首要戰略目標為預防恐怖攻擊  | 二、任務的優先順序       |
|                  | 三、戰略目標的設定       |
|                  | 陸、結論：對我國國土安全的啟示 |

## 摘要

美國因應九一一事件成立國土安全部，藉以統合國家所有力量以對抗恐怖主義，值此屆滿八年之際，檢視該部是否達到設立宗旨與預期成效？學者從戰略的角度評論此項政策的得失，指出美國過去在1990、1991年波斯灣戰爭、巴爾幹危機以及對阿富汗、伊拉克的恐怖主義戰爭（war on terrorism）時機提出很多有關國家安全的政策與戰略運用措施、工具，尤其在軍事方面有顯著增加，由於承擔太多的戰爭責任、軍隊轉型與武器需求，或是運用國家權力工具，以及國防預算大幅增加等方面都明顯超過以前任何時期。其根本原因源自於美國處理安全環境問題時，欠缺一個可以有效整合國家安全和國土安全需要的大戰略（grand strategy）。

本文主要探討美國國土安全戰略的建立、後續發展與影響。本文首先探討戰略與政策的意涵、恐怖主義之定義；接著探討美國為達成對抗恐怖主義此一目的所採取的政策，如何在國土安全戰略框架下進行組織重組與任務整合，加強反恐的種種作為，以及強化預防自然與人為災害之應變能力。最後檢視美國國土安全戰略近年來的演變，並引申至我國在國土安全議題上，相關的戰略與因應作法。

**關鍵詞：**九一一事件、恐怖主義、國土安全、反恐戰略

<sup>\*</sup> 內政部警政署航空警察局組長、明新科技大學兼任助理教授

## 壹、前言

美國於九一一事件之後很快成立「國土安全部」(Department of Homeland Security, DHS),藉以統合國家所有力量以對抗恐怖主義,值此屆滿八年之際,檢視該部是否達到設立宗旨與預期成效?學者從戰略的角度評論此項政策的得失,並指出國土安全欠缺戰略性思考(strategic thought)的問題(Ionut C. Popescu, 2009; John Lewis Gaddis, 2009; Robert H. Dorff, 2008; Stephen Biddle, 2005; Opheim& Bowen, 2005)。<sup>1</sup>

學者Robert H. Dorff (2008)針對美國國土安全的建構過程,檢視美國提出的安全政策與戰略運用措施或工具,在後二次大戰時期,1990、1991年波斯灣戰爭、巴爾幹危機以及對阿富汗、伊拉克的恐怖主義戰爭(war on terrorism),特別是軍事方面投入有顯著增加,因此他認為原因出自美國在二次大戰以後,承擔太多戰爭責任,軍隊及武器的轉型,國家權力工具之運用,以及國防預算大幅增加等方面都明顯超過以前任何時期。探究其根本問題還是在於美國在處理安全環境問題時,欠缺一個清楚合理得以有效整合「國家安全」和「國土安全」需要的大戰略(grand strategy)。<sup>2</sup>

「戰略」(strategies)是包含「目的」(ends)、「途徑」(ways)和「方法」(means)三個構成元素的關係。什麼目的是我們想要達到的?用什麼方法達成目的?以及依循何種途徑來達成?建立有效安全戰略的挑戰在於正確的分辨我們要到達哪裡(目的)?使用什麼途徑和方法,以及如何儘可能有效的使用那些方法?<sup>3</sup>傳統「國家安全戰略」(National Security Strategy)考量本身利益和價值,採最寬廣途徑從國際體系中追求國家目標,重點在於一個國家戰略可能受到國際體系的影響、脅迫或是挑戰。達成國家目標主要的方法有四種,亦即政治或外交、資訊、軍事、與經濟等國家權力的四種要素,國家如何結合、提供這些要素藉以涵蓋國家安全的途徑。根據歷史分析,過去在冷戰時期世界各國非常倚重軍事要素,而比較少運用其他國家權力,迄至1980年以前這種國家資源分配方式仍未改變,以致國防部相關部門成本和人力持續增長。這種資源分配顯示國家安全的決策結構組成的方式,美國必須思考如何建構其安全戰略?<sup>4</sup>

由於缺乏大戰略思維作為組織動員的原則,將無法幫助政策規劃時做出回應,確保選擇行動的持續性,不僅會造成目標不一致和衝突,在決策和行動時也有極大的風險,而且會有濫用資源浪費的危險。因此國家如何回應任何一項挑戰和威脅,在戰略上具有

<sup>1</sup> See Ionut C. Popescu, "Strategic Theory and practice: A Critical Analysis of the Planning Process for the Long War on Terror," *Contemporary Security Policy*, Vol. 30, No. 1 (April 2009), p.100., Robert H. Dorff, "The Search for National and Homeland Security: An Integrated Grand Strategy," in Viotti Paul R., Michael A. Opheim and Nicholas Bowen, eds., *Terrorism and Homeland Security: Thinking Strategically About Policy*(Boca Raton, Taylor & Francis Group, 2008)., John Lewis Gaddis, *What Is Grand Strategy?* <http://www.ndu.edu/keystone/docUploaded/What%20is%20Grand%20Strategy.pdf>, accessed on 10/27/2010., Stephen Biddle, "American Grand Strategy after 9/11: An Assessment," *Strategic Studies Institute, US Army War College* (April, 2005). <http://www.carlisle.army.mil/ssi>. accessed on 11/2/2010.

<sup>2</sup> Robert H. Dorff, 2008, *ibid.*, pp. 20-21.

<sup>3</sup> Daniel M. Gerstein, *Securing America's : National Strategy in the Information Age*(Westport, CT: praeger, 2005)p.135., Robert H. Dorff, "The Search for National and Homeland Security: An Integrated Grand Strategy," in Viotti Paul R., Michael A. Opheim and Nicholas Bowen, eds., *Terrorism and Homeland Security: Thinking Strategically About Policy*(Boca Raton, Taylor & Francis Group, 2008), pp. 21-22.

<sup>4</sup> Robert H. Dorff, *op.cit.*, p. 23.

不確定性和動態性，大戰略的本質是隨著戰略環境的變化而進行調整，可以保持其彈性和對環境的適應性。<sup>5</sup>就字義而言，「國家安全戰略」幾乎聚焦在排除和消滅國內外恐怖主義，以及在國境內的後果處理，然而受到過去處理類似災變的既定印象之影響，自然災害被刻意忽略了，在國家安全戰略目標重設中未獲得明確的改進建議，以致卡崔納風災產生很多不同以往的問題，而國會公聽會所提建言與國土安全關注的新焦點出現很大的落差，針對如此複雜的意外事故，考驗著政府規劃政策以及對整個戰略的執行能力。<sup>6</sup>

本文主要探討美國國土安全戰略的建立、後續發展與影響。本文首先探討安全戰略的意涵、恐怖主義之定義；接著探討美國為達成對抗恐怖主義此一目的所採取的政策，如何在國土安全戰略框架下進行組織重組與任務整合，加強反恐的種種作為，以及強化預防自然與人為災害之應變能力。最後檢視美國國土安全戰略近年來的演變，並引申至我國在國土安全議題上，相關的戰略與因應作法。

## 貳、九一一事件與恐怖主義

### 一、九一一事件

九一一事件促使「國家安全」(National Security)與「恐怖主義」(terrorism)關聯性問題再次成為國際關注的焦點。2001年9月11日有19名劫機者奪取多架飛機做為摧毀美國紐約市世貿中心及華盛頓的國防大廈的武器，後果造成兩千餘人的喪生，兩棟世貿大樓的全毀，不但舉世為之震驚，更迫使美國採取積極的反恐戰爭(War on Terror)。布希政府(George W. Bush Administration)在事件發生之後立即在國內及國際上推動一連串反恐怖主義(anti-terrorism)的政策或戰略，除了成立「國土安全部」(Department of Homeland Security)、公布「國土安全戰略」(National Strategy for Homeland Security)之外；同時決定出兵阿富汗、伊拉克藉以打擊國際恐怖主義，這些外交與軍事措施促進國際合作安全議題，<sup>7</sup>國際間瀰漫著一股對抗恐怖主義(counterterrorism)的氛圍。

九一一事件凸顯美國國土安全的弱點，相關重大基礎建設都成為恐怖份子鎖定的目標。但布希的戰略思維將恐怖攻擊視為國際的反恐戰爭，認為恐怖攻擊乃結合全球範圍的蓋達組織和大規模毀滅性武器(Weapons of Mass Destructions, WMDs)，因此把傳統國境內的執法(law enforcement)的作為，推升為全球反恐戰略(Global War on Terror)，在對抗恐怖主義的戰略架構下進行情報蒐集以及執法的運作。<sup>8</sup>此舉雖有利於政治目標的達成，卻未思考已將美國推向此一戰爭的漩渦之中。檢視布希政府的反恐戰爭政策規劃過程，學者提出一些標準作為必須思考的重點：<sup>9</sup>

- (一) 反恐戰爭作為實現政治目標的政策工具，必須顧及美國實質的利益；
- (二) 戰爭策劃者(war-planners)為了運用軍事力量和非軍事的權力，必須儘可

<sup>5</sup> Ibid., p. 29.

<sup>6</sup> Ibid., p. 27.

<sup>7</sup> 各國對於美國標舉的反恐戰爭紛紛提出各種因應的作為，英國、加拿大、澳洲支援美國以「反恐戰爭」為名聯合陸續出兵攻打阿富汗；接著2003年初再次聯合出兵支援美國進軍伊拉克。在反恐的戰略運用方面，有些國家成立專責打擊恐怖主義的機構，有些國家則在原有的基礎上，進行組織的整合。不過種種改革做法，其目標在於如何防止國際或國內恐怖攻擊的事件。

<sup>8</sup> Ionut C. Popescu, op. cit., p.102.

<sup>9</sup> Ibid., p.104.

能清楚描述其政治目標，如此才能決定所要運用的資源層次，也才能擴大實現預期政策目的之機會。

(三) 政治家 (statesmen) 考慮使用戰爭手段去實現政策目標時，必須說明反恐戰爭具有的內在性格，諸如暴力和無法預測的本質。

(四) 戰略是使用軍事和非軍事方法以實現預期政治目的的過程，這個實體 (enterprise) 的角色，在於顯示如何運用資源達成預期目的之途徑。

這些標準被用來評斷反恐戰爭的政策規劃過程，其目的在於打擊恐怖主義並確保美國國土安全的實質利益。針對九一一事件的調查結果，相關證據指向蓋達組織 (Al-Qaeda) 等恐怖份子 (Terrorists) 與恐怖攻擊事件有密切關係，國際上之後陸續發生多起國際恐怖攻擊事件，矛頭也指向恐怖主義為重要因素之一。但是什麼是「恐怖主義」，學界至今仍然眾說紛紜並無一致。

## 二、恐怖主義的定義

很有研究者大多從本體論 (ontology) 的角度去定義它，以致很難對恐怖主義有一個共識。Alex P. Schmidt和Albert I. Jongman在他們「政治的恐怖主義」(Political Terrorism) 一書中，整理列出109種之不同定義。<sup>10</sup> Walter Laqueur (1999) 提出一個簡單易懂的定義，他認為恐怖主義就是為達成某種政治目的而對無辜的民眾施以非法的暴力手段，但恐怖主義不一定只為了政治的目的而使用暴力，有可能為了其他諸如宗教、文化或經濟等目的，所以此定義似稍嫌狹隘。Alex Schmidt (1992) 曾經提出一個學術性定義，獲得聯合國的認同：

恐怖主義為秘密個人、團體和國家之行動者為了特殊、犯罪或政治目的的反覆進行足以震撼人心的暴力行動，此行動與暗殺不同，行使的對象也不是他們主要的目標；直接受到暴力傷害的人是從目標人口中隨機挑選 (機會目標) 或選擇性目標 (具有代表性或象徵意義)，作為訊息發動者。在恐怖份子對受害者、主要目標進行威脅和暴力溝通過程，取決於是否使用恐嚇、脅迫或宣傳的方式，主要目標 (民眾) 通常是被用來操作的對象，將轉變成為恐怖份子攻擊、要求或注意的目標。<sup>11</sup>

照Alex Schmidt的定義，恐怖主義的行動與針對某個對象目標的暗殺行動有別，被攻擊的目標是隨機挑選出來，具有代表性或象徵意義的對象，其主要目標是為了製造威脅和暴力的效果，以達到其背後隱藏的動機與目的。

Gus Martin (2006) 認為恐怖主義通常包含若干的要素：1. 極端主義 (extremism)，表現出對於別人不同意見與信念的不寬容；2. 為政治目標而訴諸暴力，故而與純經濟性盜竊犯罪有所不同；3. 施暴對象不一，通常不僅針對敵人的武裝人員，也對軟目標 (soft targets) 如政治領袖或無武裝的平民發動攻擊；4. 其行動試圖影響特定觀眾 (audience)，且誘發強烈的恐懼感，藉由此一效應的擴散，達成其特定目的；5. 發動恐怖主義行動者，可以是物質能力相對弱小的行為者，也可以是「國家恐怖主義」(State Terrorism)。<sup>12</sup>因

<sup>10</sup> Alex P. Schmidt and Albert I. Jongman et al., *Political Terrorism* (SWIDOC, Amsterdam and Transaction Books), P.5.

<sup>11</sup> Wikipedia, <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/291984>, accessed on 10/15/2010.

<sup>12</sup> Gus Martin. *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives and Issues* (Thousand Oaks:

此，恐怖主義至少必須具有下列要素：<sup>13</sup>1.具有暴力溝通的形式；2.使用非法暴力行動；3.涉及非國家行動者及機構的目標；4.受害者並無接受其政治訊息的意圖。

各國政府或國際組織在九一一之後表達對恐怖主義宣戰的決心，亦提出對其宣戰對象的定義，英國於2000年通過恐怖主義法（The Terrorism Act 2000），<sup>14</sup>該法第一條界定恐怖主義，是指從事下列的威脅性行為：1.涉及對個人之嚴重暴力、涉及對財產之嚴重損害；對於他人生命、或公眾或某一特定區域民眾之健康或安全之嚴重危害；故意嚴重干擾或妨礙電子系統。2.該行為故意影響政府或對公眾或某一特定區域民眾威脅。3.該行為是基於政治、宗教或意識型態。

## 參、美國國土安全政策之規劃

在九一一事件前，美國國土安全分由不同部會及局處負責防衛，反恐的戰略方針大致以政策協調、任務分工、組織運作等途徑為基礎，從事將近40個相關部會的整合分配反恐任務，並透過多次演習和演練（1995年6月至1998年6月即實施201次）檢討執行情況和改進缺失。不過，從美國國會審計處（GAO）所公佈之多項研究報告，導出美國反恐機制和措施有若干問題有待解決：例如部門協力觀念未有效溝通、本位主義有待破除、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>15</sup>九一一事件反映當時國家安全體系未能事先偵知此項陰謀行動，證明國安情報系統資料無法整合等等的缺失，亟需加速改革和突破現狀，因此試圖建立一個以「國土安全」為戰略架構的有效體系來確保國土安全。

### 一、國土安全的戰略目標與任務需求

美國在九一一事件之後，如何強化「國土安全」的政策與作為構成主要的戰略思維。美國針對恐怖主義威脅而提出一系列反恐的政策方案。首先，以極快速度通過全名為「提供斷絕恐怖主義所需手段以鞏固美國法案」（Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism）之「愛國者法案」（Patriot Act），美國小布希總統於2001年10月簽署施行。<sup>16</sup>

愛國者法案分別就強化移民規定及刑法中相關名詞加以定義：1、在強化移民規定部分，所謂「從事恐怖活動」（第411條），意指個人或組織成員：（1）犯下或意圖犯下恐怖活動，且事實顯示有意造成死亡或重傷受害者。（2）準備或規劃恐怖活動。（3）蒐集恐怖活動潛在目標的資訊。（4）募集資金或其他有價值之物。2、在刑法部分，所謂「國內恐怖主義」（第802條），指任何活動：（1）涉及觸犯美國或某州之刑法足以危及人員

California University Press, 2006), p.3-12.

<sup>13</sup> Colin Wight, 209, "Theorising Terrorism: The State, Structure and History", *International Relations*, Vol.23. No.1, p. 101. Colin Wight乾脆認為本體論為恐怖主義難以定義的問題所在(2009:100)。

<sup>14</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorism\\_Act\\_2000#Definition\\_of\\_terrorism](http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorism_Act_2000#Definition_of_terrorism)。10/11/2010。2001年2001年通過「2001年反恐怖主義、犯罪及安全法」(Anti-terrorism, Crime and security Act2001)，2005通過「預防恐怖主義法」(The Prevention of Terrorism Act 2005)。

<sup>15</sup> 陳佩修，「九一一事件後美國國土安全任務與反恐聯盟建構」，*全球政治評論*，第5期，2004年1月，頁102。

<sup>16</sup> See American Civil Liberties Union, How the USA PATRIOT Act redefines "Domestic Terrorism" <http://www.aclu.org/national-security/how-usa-patriot-act-redefines-domestic-terrorism>, accessed on 10/14/2010。

生命之行為者。(2) 故意的威脅或強制公民群眾；藉威脅或強制手段影響政府政策；或是藉大規模破壞、暗殺或綁架影響政府行為；這些行為主要發生在美國國土管轄權之內，假如不是，那就屬於國際恐怖主義。因此「恐怖行為」(第2331條)，大概可分為國內恐怖主義或國際恐怖主義兩種。不過第802條此種定義，並不是為了界定所謂恐怖主義國內恐怖行動的型態，而係指出美國政府得以搜查的國內恐怖行動者犯罪類型。

接著，國會於2002年通過「國土安全法」(Homeland Security Act)。使得「國土安全」一詞在九一一事件之後廣為世人所認識，並確定其定義與明示其功能及目的。依照美國2002年10月第一版、2007年10月第二版的「國土安全的國家戰略」報告中界定國土安全的定義是：<sup>17</sup>

「整合國家力量以預防恐怖主義在美國實施攻擊，減少美國對恐怖主義的弱點，降低損害並能夠在攻擊中復原。為了防止恐怖主義的攻擊。」

其次，在2002年6月眾議院「政府改革委員會」通過成立「國土安全部」的議案。在國土安全定義的基礎上，國土安全戰略設定三個戰略目標，分別為：整合國家所有力量防止恐怖份子在美國境內攻擊；針對恐怖主義，減少美國的弱點；攻擊發生時將損失降到最小並從攻擊中復原。同年7月，「國土安全辦公室」(Office of Homeland Security, OHS)公布了「國土安全國家戰略」(National Strategy for Homeland Security)。探討國土安全部成立目的無非是為了整合各種國土安全相關的議題與事務，確保邊境與航空運輸安全，並加強美國對抗恐怖主義的應變能力，初始分為五個重要部門：

- (一) 邊境暨運輸安全部門 (Border and Transportation Security, BTS)：該部門負責維護國家邊境和交通運輸系統的安全，它是國家國土安全部最大的一個部門，下轄運輸安全管理局 (Transportation and Security Administration, TSA)、海關與國境保護局 (Customs and Border Protection, CBP)、移民與海關行政局 (Immigration and Customs Enforcement, ICE)。
- (二) 緊急事件整備暨應變處 (Emergency Preparedness and Response, EPR)：該部門下轄聯邦緊急事務管理總署 (Federal Emergency Management Agency, FEMA)，保證國家隨時準備好對付恐怖份子的襲擊和自然災難，並且能從這種打擊中恢復過來。
- (三) 科學暨與技術處 (Science and Technology, S&T)：該部門協調國家國土安全部的研究和發展，包括對恐怖份子大規模殺傷武器威脅的預防和反應，下面設有國家實驗室辦公室 (Office of National Laboratories)、國土安全實驗室 (Homeland Security Laboratories)、國土安全先進研究計畫局 (Homeland Security Advanced Research Projects Agency, HSARPA)。
- (四) 情報分析和基礎建設防護處 (Information Analysis and Infrastructure Protection, IAIP)：該部門評估鑑別有關威脅美國本土安全的所有情報信息，發佈及時的警報，並且採取合適的預防和保護措施。下轄國土安全作業中心 Homeland Security Operations Center (HSOC)、資訊/情報分析中心 Information Analysis

<sup>17</sup> Office of Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, [www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_hls.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf), July 2002, p.2, accessed on 10/15/2010; US Homeland Security Council, *National Strategy for Homeland Security*, [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_homelandsecurity\\_2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf), October 2007, p.3, accessed on 10/15/2010

(IA)、基礎建設保護中心Infrastructure Protection (IP)。

(五) 管理處 (Management)：該部門負責財務預算和人事管理。

這五大機構執行國土安全國家戰略所揭櫫之六項重要任務：1. 情報預警 (Intelligence and Warning)、2. 邊境暨運輸安全 (Border and Transportation Security)、3. 本土對抗恐怖主義 (Domestic Counterterrorism)、4. 保護重大基礎建設和關鍵資產 (Protecting Critical Infrastructures and Key Assets)、5. 防衛災難的威脅 (Defending against Catastrophic Threats)、以及6. 緊急事件整備與回應 (Emergency Preparedness and Response)。<sup>18</sup>事實上，綜合上述任務只有兩個主軸，即如何對付恐怖主義，以及預防災害的發生，其他任務充其量只是為了達成這兩個任務所延伸的準備與回應行動。

## 二、首要戰略目標為預防恐怖攻擊

恐怖主義是美國安全戰略設定的首要目標，根據美國2002年7月的《國土安全的國家戰略》中陳述，「美國政府並沒有比確保人民安全與維護民主生活方式的更高目標。恐怖主義直接威脅國家的基礎——我們的人民、我們民主生活方式，以及我們經濟的繁榮。對抗恐怖主義的戰爭，如同所有的戰爭，我們對敵人瞭解的愈多，就愈能夠打敗我們的敵人，我們知道自己的弱點愈多，我們就愈能夠保護我們自己。」<sup>19</sup>美國對抗恐怖主義的對策，是儘可能預防恐怖主義攻擊，不論來自國內與國外的威脅，加強該國境內各項安全措施。

在美國境內，針對如何建構合法行動，並促進國家對付恐怖主義作戰的能力，不以新聯邦法律為優先適用，其構想亦即不必過度的將恐怖主義戰爭聯邦化。因此國土安全戰略定位為美國國家內部安全的維護，設定三個戰略目標分別為：第一，防止恐怖份子在美國境內攻擊；第二，針對恐怖主義，減少美國的弱點；第三，攻擊發生時將損失降到最小並從攻擊中復原。<sup>20</sup>

在國外，美國希望在恐怖份子橫行的國家，建立一套民主機制，以瓦解可能對恐怖主義的發展有利的因素。在2006年9月的「對抗恐怖主義的國家戰略」(National Strategy for Combating Terrorism)即提出長期戰略在建立有效民主制度；短期戰略則採取四項優先行動：1. 防止 (Prevent) 恐怖份子網路攻擊、2. 拒絕 (Deny) 恐怖份子結合具有大規模毀滅武器的流氓國家、3. 拒絕 (Deny) 流氓國家援助和庇護恐怖份子、4. 拒絕 (Deny) 恐怖份子控制任何他們可以利用作為恐怖攻擊基地的國家。<sup>21</sup>美國國土安全戰略所採取

<sup>18</sup> Office of Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, [www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_hls.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf), July 2002, p.viii-x, accessed on 10/15/2010

<sup>19</sup> Office of Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, [www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_hls.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf), p. 7.

<sup>20</sup> Office of Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, *ibid.*, p.3.

<sup>21</sup> The White House, *National Strategy for Combating Terrorism* (Washington, DC: The White House, September 2006), [http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/nscet\\_sep2006.pdf](http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/nscet_sep2006.pdf), pp. 10-16, accessed on 10/27/2010。2003年2月的「對抗恐怖主義的國家戰略」(National Strategy for Combating Terrorism)則陳述擊敗 (Defeat) 恐怖份子及其組織、拒絕 (Deny) 對恐怖份子的資助、援助、庇護、減少 (Diminish) 恐怖份子可利用的潛藏環境、防衛 (Defend) 美國海內外的公民與利益所謂的4D國家反恐戰略目的。See The White House, *National Strategy for Combating Terrorism* (Washington, DC: The White House, February 2003) [http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counter\\_terrorism\\_strategy.pdf](http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counter_terrorism_strategy.pdf), p.15-28, accessed on 10/27/2010.

的反恐行動，乃預防來自「恐怖份子」的攻擊，而不是「恐怖主義」的攻擊。因為恐怖主義的定義指的是某種暴力形式或意識型態如上文所述，而恐怖份子則指涉具有「恐怖主義」觀點的個人、團體或組織。

2007年10月第二版的「國土安全的國家戰略」除了堅持上述的反恐觀點之外，亦提出美國國土安全的願景，指出美國人民擁有的自由、機會和開放性的生活基礎，雖可能受到蓋達組織及其同僚的破壞，但將透過國家力量的整合，發動聯邦、各州、地方政府以及私人非營利組織配合國際社會的夥伴一起努力保護美國安全，以持續維持人民自由繁榮的生活方式。據此，美國將運用所有國家權力與影響力，從外交、資訊、軍事、經濟、財務、情報和執法等面向來達成以下三項目標：第一，預防和瓦解恐怖份子的攻擊行動；第二，保護美國人民、重要基礎建設和關鍵資源；第三，回應並從意外事件中復原。因此，2007年之國家戰略的目標已經有所調整，除了預防恐怖份子攻擊為重要目標之外，亦聚焦於重要基礎建設、資源與人民的保護。在2010年「四年期國土安全戰略檢討報告」(Quadrennial Homeland Security Review Report, QHSR)中，重申上述的戰略目標。

## 肆、國土安全概念下的美國戰略

從美國安全戰略角度，「國土安全」概念指涉確保美國境內的安全，涵蓋了情報預警、邊境暨運輸安全、對抗恐怖主義、保護重大基礎建設、防止災難的威脅、以及緊急應變機制等任務。但是此概念並不完全相等於國家安全的議題，兩者合而成為美國整體綜合安全概念下的兩個不同安全議題。「國家安全戰略」在確保美國主權獨立、安全與繁榮，對外政策代表國家的主權地位，使用手段涵蓋軍事、外交、情報、經濟、政治等國家實力與資源。在範圍上強調國家對外的角色。「國土安全戰略」則係針對恐怖主義及自然環境對於美國本土安全的威脅。將現有與國土安全相關機構加以整合，並連結各級政府和民間力量，在範圍上強調在國境內重要基礎建設、社會經濟的安全。<sup>22</sup>在「國土安全戰略」報告中指出國土安全以內部安全維護為主，其戰略補充2006年3月提出的「國家安全戰略」，以及2006年9月提出的「對抗恐怖主義的國家戰略」。因此，美國國土安全之發展方向，重點雖仍擺在反恐與非傳統安全威脅等安全議題，但同時針對自然災變與人為事故(natural disasters and man-made accidents)加強整合各方的力量，包括聯邦政府、州政府、地方政府、族群以及非營利組織、社區和公民的集體力量，成為負擔起國土安全重責的國土安全實體(enterprise)。<sup>23</sup>

### 一、美國國土安全戰略的修正

九一一之後美國國土安全部架構下的國土安全系統作為整合政府與民間防衛、緊急應變、海關、邊境、司法和移民等單位的力量的平台，針對新的挑戰進行策略上的調整，但2005年卡翠納颶風災難的經驗，帶給美國慘痛代價的教訓，於是在2007年10月公布的「國土安全戰略」中，強調「自然災害」(natural disasters)為威脅國土安全環境的另一

<sup>22</sup> 張中勇，「美國『九一一』事件後國土安全作為對台灣安全的啟示」，*新世紀智庫論壇*，第21期(2003年)，頁63。

<sup>23</sup> US Homeland Security Council, *National Strategy for Homeland Security*, op cit., p.1-3.



個重要目標。<sup>24</sup>在卡翠納風災之後調整任務面向，除了原來反恐等安全架構之外，加強緊急事故與災害管理（emergency and disaster management），逐漸走向整合政府與民間各方力量的國土安全實體。實質而論，這實體的性質，其任務、目標和計劃對象已不侷限在國土安全的範疇。<sup>25</sup>從國土安全國家戰略2002年版、2007年版加以比較，可以導出美國國土安全戰略的傾向：

- （一）國土安全定義不變，對於國土安全的防衛對象都涉及預防恐怖主義的攻擊及減少其弱點；
- （二）任務由六項改爲五項，除了強調預防恐怖主義攻擊外，更針對恐怖份子可能潛入美國國境伺機行動的危險，強化了邊境管制與管理、移民法規之執行以及網路空間的管理等面向；
- （三）戰略目標相似，但強調對於美國人民、重要基礎建設和關鍵資源之保護，加強其復原功能，即使遭受破壞或危害，都可以在恐怖份子的攻擊中或自然災變的事故中快速回復原有功能。如表一。

表一：美國國土安全戰略的修正

	2002年國土安全戰略 <sup>26</sup>	2007年國土安全戰略 <sup>27</sup>
國土安全定義	整合國家力量以預防恐怖主義在美國實施攻擊，減少美國對恐怖主義的弱點，降低損害並能夠在攻擊中復原。	相同定義
核心任務	1. 情報預警（Intelligence and Warning）、2. 邊境暨運輸安全（Border and Transportation Security）、3. 對抗本土恐怖主義（Domestic Counterterrorism）、4. 保護重大基礎建設和關鍵資產（Protecting Critical Infrastructures and Key Assets）、5. 防衛災難的威脅（Defending against Catastrophic Threats）、以及6. 緊急事件整備與回應（Emergency Preparedness and Response）。	1. 預防恐怖主義與加強安全（Preventing Terrorism and enhancing security）；2. 邊境管制與管理（Securing and managing borders）；3. 移民法規的執行與掌理（Enforcing and administering our immigration laws）；4. 維護與管理網路空間（Safeguarding and securing cyberspace）；以及5. 確保災害回應能力（Ensuring resilience to disasters）。
戰略目標	第一，防止恐怖份子在美國境內攻擊；第二，針對恐怖主義，減少美國的弱點；第三，攻擊發生時將損失降到最小並從攻擊中復原。	第一，預防和瓦解恐怖份子的攻擊行動；第二，保護美國人民、重要基礎建設和關鍵資源；第三，回應並從意外事件中復原。

資料來源：作者整理

<sup>24</sup> US Homeland Security Council, *National Strategy for Homeland Security*, ibid., p.9-11.

<sup>25</sup> Department of Homeland Security, *Quadrennial Homeland Security Review Report* (Washington, DC: The White House, February 2010), [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/qhsr\\_report.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/qhsr_report.pdf), p.37, accessed on 15/10/2010.

<sup>26</sup> Office of Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, op.cit., 2002.

<sup>27</sup> US Homeland Security Council, *National Strategy for Homeland Security*, ibid., 2007.

## 二、新增加威脅與危險的整合

傳統國家擔任之海上安全、外國農業威脅、航空保安、邊境安全、交通安全、保護領導中心、財務、安全、貿易設備、移民安全、緊急事件應變、出境管制、情報與司法等防護責任，已無法適應後九一一時期之安全環境變遷，必須因應新增加的威脅與危險，諸如大規模毀滅武器的使用、國際恐怖主義的勢力、防不勝防的網路攻擊、流動的傳染病與自然災害、毒品非法走私、小組型態的恐怖主義等面向進行調整。因此，國土安全國家戰略針對上述新舊威脅來源或責任整合為五項任務：預防恐怖主義與加強安全、邊境管理與管制、移民法規的執行與掌理、網路防護與維護、災害回應能力。

國土安全全部檢視過去七年的執行現況，應國會要求在2010年發表第一份「國土安全四年期檢討報告」(QHRS)，其用意在於指導政府與人民參與國土安全的活動，意圖從宏觀的角度建構國土安全的戰略架構。該報告前言中指出國土安全是有效控制國家安全風險的重要因素，一個有效的「國土安全」戰略為「國家安全」戰略的重要成分。<sup>28</sup>此外報告中亦重新界定國土安全的定義為：「整合國家力量以確保國土安全，並能回應恐怖主義與其他損害美國利益、人心與生活方式的危險。」<sup>29</sup>，如與2002年、2007年「國土安全國家戰略」中國土安全定義之被動的回應恐怖暴力攻擊做比較，顯示其積極主動的意涵。

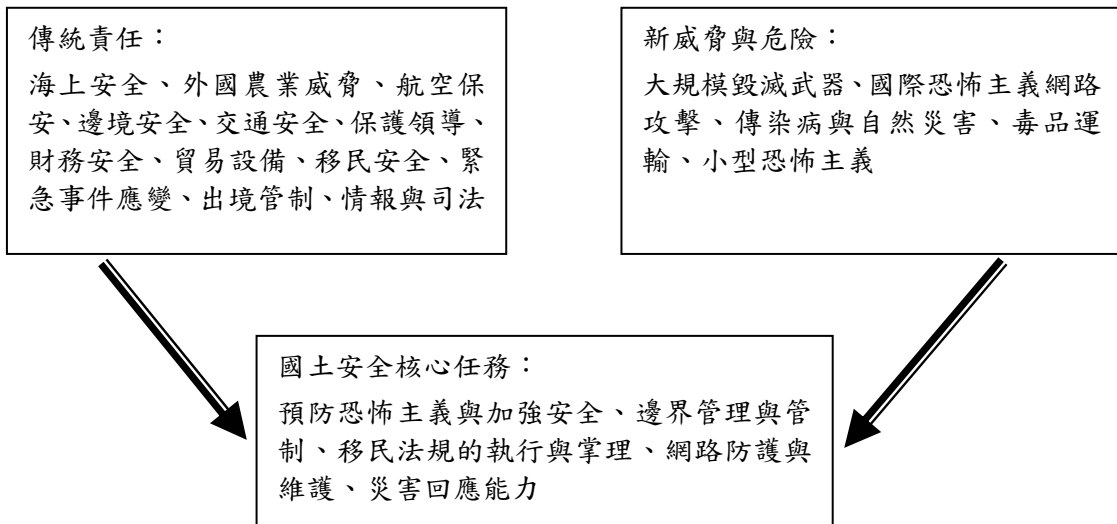
針對威脅與危險來源，該報告並指出當前的安全環境受到國際及美國國內安全環境變化的影響，各國基礎建設、經濟發展具有相互串聯影響的本質，任何單一事件或遠端事件可能外擴為全球事件，因此國土安全機制之建立，應引導政府與民間力量進行國土安全的建構與參與。一個安全的國土意味著不僅在預防恐怖主義的攻擊，也在確保所有美國人民的自由，保護他們從事旅行、移民、貿易、商業行為和交易等活動，能夠與世界各國人民自由往來。<sup>30</sup>更指出當前面對的威脅與危險，包括：(1) 高危險的大規模毀滅性武器，特別是核子裝置、高危險生化武器。(2) 蓋達組織與全球暴力極端主義，某些恐怖組織受到國家積極的援助，並從其他國家對抗恐怖組織失敗的案例中獲得好處或資源。(3) 敵對國家或非國家行動者實施高危險的網路攻擊、入侵，意圖阻礙或癱瘓國際間財務、商業、物質和其他基礎建設的運作。(4) 傳染病、意外事故和自然危險，造成許多人生命被剝奪的後果，更甚於有計畫的惡性攻擊。(5) 非法走私毒品及其他跨國犯罪，破壞政府有效治理和安全，有計畫的腐化市場、減緩經濟的成長、妨礙國家安定。(6) 小型恐怖主義，包括暴力偏激份子、國家及非國家行動者從事小規模爆炸事件或網路攻擊入侵人口集中的市中心、重大象徵性的建築物或基礎建設。<sup>31</sup>如圖一。

<sup>28</sup> Department of Homeland Security, *Quadrennial Homeland Security Review Report*(Washington, DC: The White House, February 2010), [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/qhrs\\_report.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/qhrs_report.pdf) , February 2010, p.1-3, accessed on 10/15/2010.

<sup>29</sup> Department of Homeland Security, *Quadrennial Homeland Security Review Report* , ibid., p.13.

<sup>30</sup> Department of Homeland Security, *Quadrennial Homeland Security Review Report* , ibid., p. 15.

<sup>31</sup> Department of Homeland Security, *Quadrennial Homeland Security Review Report* , ibid., p.5-7.



圖一：國土安全任務的演化

資料來源：Department of Homeland Security, *Quadrennial Homeland Security Review Report* (QHSR), p.14.

### 三、未來須強化的任務與目標

「國土安全四年期檢討報告」(QHSR)指出未來國土安全須強化的優先重要任務與目標，任務方面係將2002年、2007年國土安全戰略設定的六種任務整合為五個核心任務，每個任務配合所採取的行動目標總共十四項目標，分別為：<sup>32</sup>

- (一) 預防恐怖主義與加強安全 (Preventing Terrorism and enhancing security)，主要目標包括：(1) 預防恐怖主義攻擊、(2) 預防非授權取得或使用核生化放射物資和能力、1.3管理重要基礎建設、領導人可能遭遇之風險等；
- (二) 確保及管理邊境安全 (Securing and managing borders)，主要目標包括：(1) 有效管制美國領空、領土和領海等邊境、(2) 保護合法貿易與旅行、(3) 瓦解跨國犯罪集團；
- (三) 加強移民法規的執行 (Enforcing and administering our immigration laws)，主要目標包括：(1) 有效強化管制移民體系、(2) 防止非法移民；
- (四) 維護並確保網路空間安全 (Safeguarding and securing cyberspace)，主要目標包括：(1) 創造安全的網路環境、(2) 提升網路空間的知識與創新；
- (五) 災害回應能力 (Ensuring resilience to disasters)，主要目標包括：(1) 紓緩危險、(2) 加強準備、(3) 加強有效應變、(4) 快速復原等四項。

總之，該檢討報告指出美國面臨的國土安全威脅仍以恐怖主義為主，而打擊恐怖主義的最佳途徑，則是從恐怖主義的供應鏈找出威脅來源，以及對付威脅的方法。因此這五項任務之中以第1項之預防恐怖主義與加強安全為今後首要任務。

### 伍、美國國土安全戰略的檢討

美國國土安全全部基於集中運作與管理的理念，將許多不同部會與機構納入國土安全

<sup>32</sup> Department of Homeland Security, *Quadrennial Homeland Security Review Report*, ibid., p.37.

的體系，能否達成原來設計的整合功能，很難看出自成立之後之成效，惟自國土安全部成立後，美國境內未曾發生重大恐怖攻擊事件，不容置疑這是一項具體成果。然而，國土安全的政策並不是完美無缺的，學者就指出若干疑問與問題提供歐巴馬政府政策的參考，大致可歸納如下數端。

## 一、國土安全部的組織整合方式

成立國土安全部的組織整合方式遭受不少置疑。第一，由於演化中的「國土安全」概念具有外在與內在的多面向特質，當初成立國土安全部組織化途徑，包括整合現有二十四個單位成爲單一新部會，連結如邊境管制與管理、緊急事件應變等多元功能於單一機構，許多因素結合時未能注意到組織重組的策略選擇邏輯，因爲有些屬於戰略層次，有些則屬於國內或是政治的層次。組織重組只是單純將現有政府機構加以結合，較少關注於戰略思維層次，讓人懷疑國內政治事務重要性是否高於國家安全的戰略之上。<sup>33</sup>

第二，國土安全部與一般政府機關的設置方式有很大差異，該部組織規模的膨脹、任務的發展幾乎沒有界限，例如聯邦緊急管理局（The Federal Emergency Management Agency, FEMA）就是此種現象的例證，引發若干問題，諸如該局併入國土安全部是否適當？爲何堅持風災的應變需要在國土安全部轄下。不專注於國土安全的基本任務，而整合其他組織只有少部分業務接近安全的議題，學者批評這種擴展主義（expansionism）已經沖淡國土安全實質的功能，有些單位削足適履的結果偏離整個國土安全目的。<sup>34</sup>因此，主張避免國土安全任務無限制擴展的方法，就是讓其任務簡單化，限定在以下幾個任務：

1. 預防恐怖主義在美國境內實施攻擊；
2. 減少美國對恐怖主義的弱點；
3. 減少損害，並能從恐怖攻擊中快速復原；
4. 實現所有轉移到國土安全部機構的功能，包括作好自然和人爲風險的應變規畫；
5. 維持部門內的機構和次部門之功能，即使與國土安全無直接相關，但除非國會有法律明確指示，否則不會忽略它們或予以縮減；
6. 監控非法毒品走私和恐怖主義連結，協力阻斷其關係，或者瓦解非法毒品走私。

基本上，學者建議的這幾項任務比「四年期國土安全檢討報告」明示的任務簡單多了，例如缺少了邊境安全、移民法規的執行、網路空間安全等面向，除非這些任務與恐怖主義有關聯，否則不必勉強納入國土安全的核心任務之中。<sup>35</sup>

## 二、任務的優先順序

國土安全政策承接太多任務，如何定出優先順序也是重要課題，四年期國土安全檢討報告描述未來面對下列的挑戰，可謂是不可言輕的重擔：（1）預防恐怖主義可能的再次攻擊，從2009年12月25日聯合航空253班機證實蓋達組織持續監視美國伺機行動；（2）防範自然災害，由於卡翠納颶風的災難證明現有準備與反應能力面對這種極端危險仍存在不堪一擊的弱點；（3）預防恐怖份子利用國際網路實施攻擊，將針對與生活息息相關

<sup>33</sup> Robert H. Dorff, 2008, op. cit., p. 26.

<sup>34</sup> Charles P. Nemeté "The Future of Homeland Security," *The Homeland Security Review*, Vol. 3, No. 3 (Fall 2009), p.169-171., 同前註, Robert H. Dorff, 2008, ibid., p. 26.

<sup>35</sup> Charles P. Nemeté, ibid., p.170-171.

的電力、財務、衛生、商業、運輸基本設施的資訊系統；(4) 跨國性犯罪組織，包括非法物質（毒品）、金錢（用於洗錢）和人口販運等活動損及美國人民的生活品質；(4) 傳染病之防治，類似HINI流感擴散的危險案例，都是應劍及履及必須加強預防的任務要項。<sup>36</sup>

國土安全部原來成立目的旨在對抗恐怖主義的任務，當整合其他與恐怖主義無關的政策方案時面臨困境，例如該部轄下的聯邦緊急管理局（FEMA）主要工作不是針對恐怖主義，卻仍須負擔對抗恐怖主義的應變事宜，又如全國防洪計畫（National Flood Insurance Program）、全國防地震計畫（National Earthquake Hazard Program）也有類似問題。<sup>37</sup>

此外，檢視過去將預防恐怖主義當作美國的主要戰略，有必要重新檢討任務的重心所在。蓋達組織已經完全適應美國戰略對美國利益的損害，新的途徑不必繼續建立在對付蓋達組織的反恐戰略上，亦即對抗恐怖主義的真正勝利不是要殲滅逮獲所有恐怖份子，而是如何使恐怖份子的戰術失靈，其意識型態不被世界各國所認同。<sup>38</sup>

### 三、戰略目標的設定

九一一恐怖攻擊及卡崔納風災帶來國土安全的新課題，從戰略觀點討論國土安全的戰略目標，學者建議注意下列問題：

第一，適當辨識一般的戰略目標。保護國土安全不只是在國內和國外反恐而已，應該擴及人為或自然災害等各種不同安全威脅，必須以較寬廣角度思考戰略層次如何達成目的，也就是運用何種方法、何種途徑去完成此特定目標。

第二，結合相關資源做好準備和執行戰略。九一一事件反映美國國土安全的弱點和缺失，顯示跨組織溝通、相互支援運作、資料共享、情報蒐集等方面的需求，面對二十一世紀安全環境的挑戰，必須思考是否將國土安全納入國家安全戰略。<sup>39</sup>

第三，阻絕恐怖份子與犯罪集團的相互連結。恐怖份子、犯罪集團、販毒集團與合法或非金的金融集團之間被懷疑有所掛勾，因此減少他們合作交換條件並採取聯合行動的機會，甚至也要阻止他們接受某些國家的庇護而發展其勢力。<sup>40</sup>

最後，從大戰略的思考方向，美國需要聯合世界各國對抗恐怖主義的力量。例如美國對阿富汗戰爭的結果是戰略持續的核心，它會影響周圍地區的動態發展，中國、印度、伊朗、巴基斯坦、和中亞地區國家。如何預防衝突與威脅存在一個成本增加的問題，因此戰略的主要課題聚焦於反恐全球體系的長久維繫。<sup>41</sup>

<sup>36</sup> Department of Homeland Security, *Quadrennial Homeland Security Review Report*, op. cit., p.1-3.

<sup>37</sup> Charles P. Nemet, op. cit., p.171.

<sup>38</sup> Shawn Brimley, Michele A. Flournoy and Vikram J. Singh, "Making American Grand Again: Toward a New Grand Strategy," *Center for a New American Security* (June, 2008). [www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/11857.pdf](http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/11857.pdf), p.20, accessed on 11/2/2010.2008: 20

<sup>39</sup> Robert H. Dorff, op. cit., p.27.

<sup>40</sup> Stephen Biddle, "American Grand Strategy after 9/11: An Assessment," *Strategic Studies Institute, US Army War College* (April, 2005). <http://www.carlisle.army.mil/ssi>. p.9, accessed on 11/2/2010.

<sup>41</sup> Shawn Brimley, Michele A. Flournoy and Vikram J. Singh, "Making American Grand Again: Toward a New Grand Strategy," *Center for a New American Security* (June, 2008).p.20-21. [www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/11857.pdf](http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/11857.pdf)., accessed on 11/2/2010.

## 陸、結論：對我國國土安全的啟示

世界各國因應恐怖主義新威脅，除了美國以「國土安全」來建構其國內安全架構之外，並非所有國家都使用該名詞，歐洲國家就傾向於使用「社會安全」、「回復」、「國內安全」等概念，且歐洲國家也未成立如美國的單一「國土安全部」，而是在既有組織結構下，進行部門間適度的調整及反映「由下而上」的運作設計。<sup>42</sup>在「國家安全」主軸下，我國對於國土安全理念的動態與發展之意涵，應瞭解「國土安全」與「國家（社會）安全」兩個層面的相互滲透及互補、競合關係，才能推動國土安全機關的整合性設計。從美國的思維，把反恐議題因勢利導的納入全球化議題，此有利其對中東國家的出兵，順理如能具體化成爲一種國際建制或規範，亦可進而要求國際社會進行國土安全政策的規劃，以符合該國外交利益的考量。他山之石雖可攻錯，惟由於每個國家的國情或社會環境不同，在反恐與安全議題的建構上，必須審酌社會現實條件，研究出符合國家需求的國土安全的戰略。就現實環境而言，我國遭受恐怖攻擊的機率不高，依循美國國土安全體系建構途徑，雖無不可，但應考量我國建構國土安全體系的可行性或適法性。

究實而論，九一一時期，尤其值此全球化時代，安全威脅的來源，除了恐怖主義之外，還有所謂的非傳統性的安全威脅，諸如洗錢、人口販運、金融犯罪、風災地震等自然災害；因此我國當前政策規劃在未來成立「內政暨國土安全部」，基本上以目前內政部轄下的警察機關爲主體，而將原先爲消防署、海巡署、移民署、國安局分別執行的災害防救、海上執法、國境安全、情報蒐集等事務納入整編。針對此項政策僅提出我國國土安全戰略的幾項建議如下：

第一，國際戰略層面：加強國際合作是未來解決國土安全問題的一項戰略考量。尤其，現在的國土安全已不再侷限於軍事或恐怖活動，還包括許多非傳統的安全事務，例如金融海嘯、新流感防治、人口販運、非法毒品等面向可理解未來加強國際合作的重要性。<sup>43</sup>

第二，任務需求層面：面對日益複雜多元化的任務，國土安全部如何有效的執行，似應整合核心任務和一般任務，適當的釐清任務的重心或優先順序，以避免遇到緊急事件時無所適從、貽誤先機，而無法有效及時作出應變處置。

第三，組織整合層面：國土安全部內部組織的組合方式，包括從中央到地方政府各層級機關之間的溝通協調機制需要有明確規範。鑒於美國聯邦緊急管理局在卡崔納颶風期間，由於缺乏政府之間的協調機制而造成救災失靈的案例，暗示大不一定好，假如龐大的組織缺乏上下垂直整合、平行協調機制，則寧願整合相關任務主軸，明確化指揮體系，統合組織人力資源，比較能夠有效率的執行救災與反恐行動。

<sup>42</sup> 汪毓璋，「未來我國國土安全機關組織與人力資源整合研究」，國家菁英季刊，第3卷第2期(2007年6月)，頁51。

<sup>43</sup> 行政院國土安全辦公室於2010年4月28日舉辦「2010國土安全國際研討會」，會議希望透過學者專家的貢獻與經驗，達成比較可行而且有效的結論，結合政府及民間的力量維護國土安全之外，馬英九總統致詞時強調國際合作的重要性，參見[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?id=1&id2=1&nid=240727](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?id=1&id2=1&nid=240727)，2010/10/12。

## 參考書目

- 汪毓璋，「未來我國國土安全機關組織與人力資源整合研究」，**國家菁英季刊**，第3卷第2期（2007年6月），頁51-82。
- 馬士元，「美國國土安全體系發展現況與對我國之啓示」，**風險社會與安全管理學術研討會**，2006年12月14日，台北：政治大學公企中心。
- 陳佩修，「九一一事件後美國國土安全任務與反恐聯盟建構」，**全球政治評論**，第5期（2004年1月），頁93-115。
- 張中勇，「美國『九一一』事件後國土安全作為對台灣安全的啓示」，**新世紀智庫論壇**，第21期（2003年），頁59-82。
- American Civil Liberties Union, How the USA PATRIOT Act redefines "Domestic Terrorism"  
<http://www.aclu.org/national-security/how-usa-patriot-act-redefines-domestic-terrorism>,  
 accessed on 10/14/2010。
- Arquilla, John, David Ronfeldt, and Michele Zanini, "Networks, Netwar and Information-Age Terrorism," in Kumar Ramakrishna and Andrew Tan, eds., *the new Terrorism-Anatomy, Trend and Counter-Strategies* (Singapore, Eastern Universities Press, 2003), pp. 39-84.
- Bellavita, Christopher and Ellen M. Gordon "Changing Homeland Security: Teaching the Core," *Homeland Security Affairs*, Vol. 2, No. 1 (2006), p.1-19.
- Biddle, Stephen. "American Grand Strategy after 9/11: An Assessment," *Strategic Studies Institute, US Army War College* (April, 2005). <http://www.carlisle.army.mil/ssi>. accessed on 11/2/2010.
- Brimley, Shawn, Michele A. Flournoy and Vikram J. Singh, "Making American Grand Again: Toward a New Grand Strategy," *Center for a New American Security* (June, 2008). [www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/11857.pdf](http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/11857.pdf), accessed on 11/2/2010.
- Caudle, Sharon L. "National Security Strategies: security from What, for Whom, and by What Means," *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 6, Issue 1 (2009), p.1-28. [http://www.astrid-online.it/Sicurezza-/Studi--ric/CAUDLE\\_Journal-of-Homeland-security\\_06\\_2009.pdf](http://www.astrid-online.it/Sicurezza-/Studi--ric/CAUDLE_Journal-of-Homeland-security_06_2009.pdf). accessed on 10/24/2010.
- Department of Homeland Security, *Quadrennial Homeland Security Review Report*(Washington, DC: The White House, February 2010), [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/qhsr\\_report.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/qhsr_report.pdf), accessed on 10/15/2010.
- Dorff, Robert H. "The Search for National and Homeland Security: An Integrated Grand Strategy," in Viotti Paul R., Michael A. Opheim and Nicholas Bowen, eds., *Terrorism and Homeland Security: Thinking Strategically About Policy*(Boca Raton, Taylor & Francis Group, 2008), pp. 19-31.
- Gaddis, John Lewis. *What Is Grand Strategy ?* <http://www.ndu.edu/keystone/docUploaded/What%20is%20Grand%20Strategy.pdf>, accessed on 10/27/2010
- Daniel M. Gerstein, *Securing America's: National Strategy in the Information Age*(Westport, CT: praeger, 2005).
- Gaddis, John Lewis. "Grand Strategy in the second term," *Foreign Affairs*, (January/February, 2005).
- Harvey, Frank P. "The Homeland Security Dilemma: The Imagination of Failure and the

- Escalating Costs of Perfecting Security,”
- Martin, Gus. *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives and Issues* (Thousand Oaks: California University Press, 2006), p.3-12.
- Nemete, Charles P. “The Future of Homeland Security,” *The Homeland Security Review*, Vol. 3, No. 3 (Fall 2009), p.169-178.
- Office of Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, (Washington, DC: The White House, July 2002), [www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_hls.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf), accessed on 10/15/2010
- Popescu, Ionut C. “Strategic Theory and practice: A Critical Analysis of the Planning Process for the Long War on Terror,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 30, No. 1 (April 2009), p.100-124.
- Schmidt, Alex P. and Albert I. Jongman et al., *Political Terrorism* (SWIDOC, Amsterdam and Transaction Books)
- The White House, *National Strategy for Combating Terrorism* (Washington, DC: The White House, September 2006), [http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/nsct\\_sep2006.pdf](http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/nsct_sep2006.pdf), accessed on 10/27/2010
- The White House, *National Strategy for Combating Terrorism* (Washington, DC: The White House, February 2003), [http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counter\\_terrorism\\_strategy.pdf](http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counter_terrorism_strategy.pdf), accessed on 10/27/2010
- US Homeland Security Council, *National Strategy for Homeland Security*, (Washington, DC: The White House, October 2007), [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_homelandsecurity\\_2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf), accessed on 10/15/2010.
- Wight, Colin. “Theorising Terrorism: The State, Structure and History”, *International Relations*, 2009, Vol.23. No.1, pp.99-106.