

情資整 (融) 合中心(Fusion Center) 之建置與功能發展

官 政 哲[※]

目 次

- | | |
|------------------------------|-------------------|
| 壹、前言 | 肆、情資整合的任務與功能 |
| 貳、什麼是情資整合中心 | 一、危安情資分析幕僚 |
| 一、情資導向的新警政策略 | 二、訊息交換的聯絡站 |
| 二、建立情資共享的全國性策略與NIEM的建構 | 三、建構資訊共享環境 |
| 三、建立全國刑事情報共享計畫 | 四、建立合作分享機制 |
| 四、建置情資整(融)合中心 | 五、提供專家分析之相關報告 |
| 五、2010年國家情資整合中心會議與BCA評估 | 六、研擬防制犯罪或恐怖活動對策 |
| 六、積極支援協助地方建置情資整合中心 | 七、情報資料的蒐集調閱與分析 |
| 參、情資整合的概念 | 八、提供主要情資產品 |
| 一、情報之關鍵功能 | 伍、情資導向警政策略之基礎工程 |
| 二、情報作業之循環流程 | 陸、案例說明 |
| 三、情資管理與情報流程 | 柒、建置與功能發展之議題 |
| 四、情資整(融)的概念與過程 | 一、情資整合中心之工作目標 |
| 五、整(融)合過程之問題 | 二、專業人才之培訓及研發 |
| 六、整合中心與情報中心、緊急應變行動中心、勤務中心之比較 | 三、確保情資分享與資通安全環境 |
| | 四、建置與功能發展之主要議題 |
| | 五、情資整合政策與全國情資整合網絡 |
| | 捌、結語與建議 |

壹、前言

新北市警察局率先成立國內第一的「情資整合中心」

新北市政府警察局100年8月24日率先成立國內第一的「情資整合中心」，新北市副市長侯友宜、警察局長伊永仁到場進行啓動儀式。

新北市現階段之「情資整合中心」以整合110報案系統、GPS衛星定位及GIS地理資訊等八大系統，目前之主要功能計有快速定位、網路e化巡邏、影像快速檢索、強化犯罪蒐證等功能等7大項。

目前該中心已整併1萬3354具路口監視器等系統，未來2年內新北市也將持續建置達2萬7000具路口監錄系統之目標，並結合網路數位科技與警局專業人力，提高偵防情資之調閱分析與鑑定專業服務能力，以支援外勤單位辦案之需要，並逐步提升功能，建構完整的情資整合系統，以利於打擊犯罪與治安維護。

此外，現行之44項警政治安資訊查詢系統，也將予以整合納入「情資整合中心」運用，並將視偵防工作需要持續開發建置整合相關資料庫系統，將「情資整合中心」功能不斷升級。

根據新北市警局資料顯示，近幾年運用監錄系統破案績效倍數成長，在98年運用監錄系統偵破了2368件案件，99年則增加到8978件案件量，增加幅度十分驚人，而今年統計至6月已有5425件的案件數。

市警察局表示，此中心平日將由維運小組運作執行，重大案件發生時由專案小組與指揮官進駐進行專案運作。

目前該中心尚在雛形階段，未來在軟硬體上仍須不斷充實，人力與運作仍需持續強化，始能達到全功能階段。

貳、什麼是情資整合中心

一、情資導向的新警政策略 (intelligence-led policing)

情資整合中心概念是美國於2001年發911事件之後，檢討事件發生主原因是各情治機關之間缺乏整合性之情資分享機制，導致因情報作業疏失與缺漏，予恐怖份子滲透進入美國境內而有可趁之機。

因此，美國自九一一恐怖份子攻擊之後，警政策略即演變成情資導向的新警政策略 (intelligence-led policing)；情資向導警務是運用情資和客觀犯罪情報分析的決策模式與管理哲學，作為減少犯罪和解決治安問題的運作框架，並透策略管理和有效之執法策略遂行打擊特定罪犯和防制重大犯罪。¹

情報導向警政 (ILP) 也是執法單位的資源管理與分配方式，利用資料蒐集與情報分析以針對所有犯罪方法設定優先順序，包括與恐怖行動有關的犯罪在內。情報導向警政是以經改善的情報組織行動及社區導向警政與問題導向為基礎，多年來被視為相當有益的執法領域。今天，情報導向警政已獲得各種不同執法單位採用。

藉由情資整合，產出有用之情資，並建立預警機先之治安策略，以更有效打擊犯罪與維護治安。因此情資整合已成未來治安治理工作必要的利器與主要趨勢。

¹ Ratcliffe, J.H. (2008) Intelligence-Led Policing. Cullompton: Willan Publishing. p. 89.

二、建立情資共享的全國性策略與NIEM的建構

制定情資共享的全國性策略（the National Strategy for Information Sharing, NSI）的目的，旨在建立與發展、評估並推動共同的情報政策與作業流程，以蒐集、記錄、處理、分析與分享與恐怖主義有關的可疑活動之情資。長期目標為促使各州、地方、自治區與聯邦執法機構及私營企業部門均參與NSI，讓他們能分享潛在的恐怖主義有關之可疑活動情資。²

鑑於911之慘痛教訓，美國政府在9 11檢討委員會之強烈建議與國會立法要求下，於2005年2月28日，依據HSPD- 5國土安全的總統指令，建立資訊共享制度。並由美國司法部（DOJ）和美國國土安全部（DHS）之間建立合作協議，通過簽署建構國家情報交換模式（The National Information Exchange Model NIEM）。³

HSPD- 5國土安全總統指令的使命是“針對國內事件，以管理方式建立一個單一的與全面性的國家事故管理系統，包括建立不同部門間情資共享與整合的能力”。讓政府和企業間能分享準確、完整、及時、適當安全保護的情資，據以能做出明智正確的決策，以確保國土安全和公共安全。

NIEM並不是全國所有的各地方、州、和聯邦資料庫的集成，旨在各部門間，基於利益共同體，建構各級政府跨域間的資訊交流與有效的情資交換標準，使能在日常運作和緊急情況下，能支持跨域間分享關鍵情資。

NIEM是一個參考架構，不完全是一個嚴格的標準，而是強調整體性功能的發揮。目的是作為建設情資交換系統的核心基準，以利政府各部門或相關單位創建情資交換與資訊交流運用的機制。⁴

NIEM也是美國司法部、國土安全部、及衛生和人文服務部建立情報合作夥伴關係與設計開發、建構與支持整體性情資傳遞與情資交換的標準和流程，可在緊急情況下能夠有效地共享關鍵情資，以支持整體國家機構的有效運作。

國家情報交換模式（NIEM）是由司法和國土安全等領域合作努力的結果，產生一套共同且定義良好的情資定義，進行情資交換的協調運用與發展架構。藉由一致性的目標與定義，使情資的發送者和接受者之間都有一個共同認知與明確了解這些情資的意含；確保各機構能正確理解基本核心之情資內容，並產生執行上之共識，避免發生誤解扭曲或疏漏。

三、建立全國刑事情報共享計畫

2001年9月11日，美國911恐怖襲擊事件結果，當近3000名無辜的人喪失了生命。這一事件引發必須由共同努力之共識，始能糾正美國執法機構間信息情報共享的不足和障礙之處，今後始能預防悲劇的再發生。

2002年春季，執法人員和情報專家出席國際警察首長協會（IACP），確認刑事情報共享的需求性與必須努力促進情報交流的共同目標。與會者呼籲須建立一個全國刑事情報協調機制，發展並監督國家情報計畫；針對此關鍵的需要，地方、州和自治區等執法代表之主要參與者，成立（全球）情報工作組〔（Globa）l Intelligence Working Group，

² The National Criminal Intelligence Sharing Plan is available at www.it.ojp.gov.

³ <http://it.ojp.gov/default.aspx?area=nationalInitiatives&page=1012>

⁴ National Information Exchange Model From Wikipedia, the free encyclopedia

GIWG]，共同發展擬定全球司法情報共享計畫(the National Criminal Intelligence Sharing Plan.NCISP)。⁵

GIWG之願景

GIWG成員闡述全國犯罪（刑事）情報共享的構想，應落實應用到地方，州，自治區與聯邦執法機構：

- ◆建構一套犯罪（刑事）情報共享計畫。
- ◆建構促進情資導向之警務機制（intelligence-led policing）。
- ◆建構提高執法管理效率與所應遵循之情報系統的藍圖。
- ◆建立一個情報作業政策原則與流程模式。
- ◆建立尊重與保護個人隱私和公民權利的情資計畫。
- ◆建立與提供安全無縫接軌的情報系統間共享之技術架構。
- ◆建立全國情報作業人力之培訓模式。
- ◆建立促進及時與可信的情報共享之宣導計劃。
- ◆建立能充分利用現有的系統和網絡，並具精進技術與流程彈性的計畫。

四、建置情資整（融）合中心

經由國家情資交換模式的建構與全國刑事情報共享計畫，延伸建置聯邦與各州及主要都會區建置情資整合中心；並於2003年至2007年，由美國國土安全部與司法部主導，依據全國情資聯合分享計畫〔National Strategy for Information Sharing (NSIS)〕建置各層級之情資整合中心(Fusion Center)，期能有效預防與抗制恐怖主義攻擊。

依據美國全國情資整合中心網絡（National Network of Fusion Centers）之策略，至2009年8月止，經美國國土安全部認可之情整中心已有72個。並將72個國家與各主要城市的整合中心串連，與聯邦政府建立之情資整合行成夥伴關係，共同維護美國國土安全。

「情資整合中心」是一個高效率與高效能的情資交換與整合分享機制，透過整合各種來源之情報資料與簡化作業流程，擴大各類情報資源之利用價值，提高打擊犯罪和恐怖主義效能。此外，情資整合中心也是美國國家刑事情報分享計劃（National Criminal Intelligence Sharing Plan NCISP）的管道之一。

依據2008年10月美國「國家及大型都市情資整合中心主要功能計畫」之定義：

「情資整合中心」係運用於整合多個執法機構間的專業知識或經由勤務活動所蒐集之紊亂情資，透過整合研析，獲致有價值之情資產品，使能快速反擊犯罪或恐怖活動，使治安與反恐偵防工作能發揮最大效益。

情資整合中心在情資蒐集交換過程中接收到以往沒有的細微情報或蒐集散落的情資片段，甚至是表面上看不出來的可疑活動，藉全國整體性之情報資源與專業的情報分析能力，並經由分析整合後，將可以找出其中共同性與關聯性，而可以獲得珍貴的情報，並預測可能之非法活動，進而預擬防制犯罪與恐怖活動對策，展開追緝重大犯罪或不法活動之行動，以確保國家安全與社會治安。

在美國司法部支持之「全球司法情報分享計畫」（Global Justice Information Sharing Initiative's）與刑事情報協調理事會（the Criminal Intelligence Coordinating Council CICC）

5 Fusion Center Guidelines: Law Enforcement Intelligence, Public Safety, and the Private Sector,

的建議與支持下之國家刑事情報共享計劃（National Criminal Intelligence Sharing Plan NCISP），於司法輔助局（BJA）之司法計畫辦公室特成立專案小組，努力發展情資整合中心之管理與運作發展的指導方針。

五、2010年國家情資整合中心會議與BCA評估

2010年5月聯邦召開全國情資整合中心會議（2010 National Fusion Center Conference），會中決議除依照2007年定頒之「建構情整中心基礎能力作業標準」建置外，應增列建設「國家級之情整中心網絡系統」（A National Fusion Center Network），包含加強下列四項至為關鍵的作業能力：⁶

接收能力：從聯邦的合作夥伴接受情資並分類機密等級。

分析能力：經由一套正式的風險評估程序，分析威脅等級。

傳遞能力：根據威脅等級傳遞予其他國家、州、區域、轄區和私營企業部門。

蒐集能力：能蒐集轄內情報，並與合作夥伴共同歸納、整理、研析、分享情資。

此外，2010年國家情資整合中心會議也聚焦於「個人隱私」、「公民權利」、「公民自由權」的保護，不得因情資蒐集的過程，危害到上述憲法權利或其他美國公民的自由權利受到侵害。

上述能力的強化與相關權利的保護是建構全國情資整合中心網絡至為關鍵的因素，在這個時機敏感與威脅不降反升的年代，將攸關功效之發揮與民眾觀感及對安全威脅的反應能力。

2010年9月聯邦及各級政府首次對所屬之情資整合中心做正式的基礎能力評估（BCA）（Baseline Capabilities Assessment），發現現有機制與制度仍有諸多缺失與各地良莠不齊，亟欲革新改進之處，並研析與判斷未來的發展方向，建議應先行預擬計畫，以建構國家級的全國性之情資整合中心網絡。

BCA評估中，聯邦政府也發現目前應努力協助完成全國性之情資整合中心網絡的建設重點在於填補各級整合中心在BCA評估中發現的缺失或設備不足之處，並強化全國情資整合中心會議所決議的四項優先關鍵能力：**接收能力、分析能力、傳遞能力、蒐集能力**，並補強保護「個人隱私」、「公民權利」、「公民自由權」等基本人權之功能。

六、積極支援協助地方建置情資整合中心

為防範恐怖主義在美國本土之活動，我們必須整合所有的情報，強化執法和國土防衛能力。將繼續整合和充分利用全國性與主要城市的情資整合中心，強化分享情報的功能！

「美國國家安全戰略」2010,05

2010年根據美國國家安全戰略要求，聯邦政府必須持續整合和運用整合中心，全力及時搜集分析與分享安全威脅的相關情資，以確保國家安全之需要，並全力提升執法能力與國土安全功能，以防止恐怖主義攻擊行為再度發生在於美國本土。

⁶ Common Competencies for State, Local, and Tribal Intelligence Analysts

情資整合中心就是提供此一種機制，透過聯邦政府和各級合作夥伴間之情資整合與共享來共同完成這個任務目標。

因為科際整合的專家知識、基層情資具較佳敏感度與貼近事實，可以強化各級決策中心對事件的掌握程度，並能即時正確判斷與研擬對策；故美國各州及城市的情資整合中心，除蒐集大量警察執法、公共安全、消防救護、公共衛生、基礎設施資源之情資與全國整體性的治安數據，以提供第一線執法人員（包含私人保全業），共同建構全國性與各地方性之防護網絡，更能保護地區人民的生命財產與居家安全。

因此美國聯邦情資整合中心也積極提供地方性之情資整合中心下列各項支援措施：如人力佈署、技術培訓、技術協助、運作協助、安全保密審查、聯邦情資系統連結、科技協助、補助資金等，以強化各地情整中心之功能。

此外，美國土安全部與聯邦機構合作，陸續研究並提供各項資源和服務以協助美國各地與各級情資整合中心之功能更加健全，其中包括內容有政策範本之建置指南、最佳案例、課程講習和各種人才培訓機會，內容十分充實且具實務助益的功能。

由於各地的情資整合中心已成為國家情資整合中心網絡中的一員，整合各地接受、分析、整合並共享地方的情資，以合作完成國家安全保護與治安維護的工作。

近年來美國各級政府不斷強調各地之情資整合中心的建置發展，需要聯邦政府的奧援，無論是人才或是經費上無不極力爭取補助，而美聯邦政府也積極並承諾提供協助。聯邦機構間之合作夥伴包括國土安全部、聯邦調查局、聯邦司法部門、中央情報局、毒品管制局及國防部等，均能放棄本位思考，承諾將致力提供一切必要的協助。

各級地方政府的合作夥伴也在國家規模的情資整合網絡中學習成長，建立自己的州或都市層級規模之情資整合網路，使得情資蒐集與整合分析工作能力更趨成熟，也更有利於各項危安情資的蒐集反應與分享，有效防制犯罪與可疑活動等成效等，對於國家整體之安全工作經由合作機制建立，獲得雙贏的更大效果。

全國州長協會（NGA）之最佳實務中心，在最近的一項調查中顯示，州級之情報整（融）合中心（State intelligence fusion center）的建置與發展已成為最優先施政項目；顯示各地均迫切需要迅速提供有關如何建置的資訊、資料及有關的指引，以協助各地整（融）合中心之建立和運行。⁷

叁、情資整合的概念

一、情報之關鍵功能

執法機構均充分體認情報在執行預防和因應反制對策時所能發揮的關鍵作用。雖然政府不可能以保護每一個潛在的受害者或被破壞的目標，但如能運用一些情報策略，而能先期獲知或想像每一個可能的攻擊方法與手段，將可以發揮與實現最大限度的先期維護能力！

此外，如能進一步精進情報作業和情資共享運用的措施，即能在發生事故時，提高快速決策與高效率的回應能力，發揮最大限度的應變功能，減少損害。

為能進行有效的犯罪預防與維安保護、防制措施與因應作為，有賴於能及時與準確的掌握恐怖主義相關的有效情報資訊。如恐怖主義之行動、支持機制與結構及其企圖攻

⁷ Common Competencies for State, Local, and Tribal Intelligence Analysts

擊的目標和攻擊方法等。

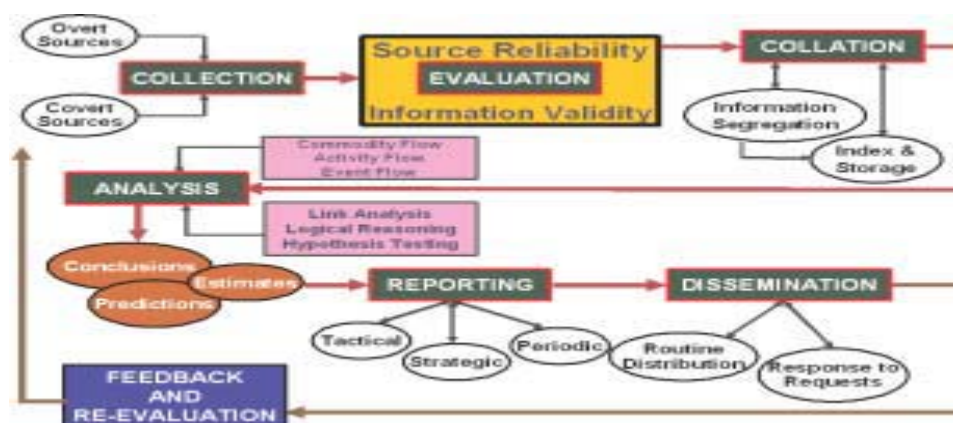
為期能迅速確定近期和長期性的威脅，確認參與恐怖主義有關的犯罪活動與相關的涉案者，必須以先期情報，作為實施情資導向（information driven）與以風險為基礎的預防措施（risk-based prevention）及反制作為與事故管理的指導。

二、情報作業之循環流程

情報作業之循環流程是一個持續性的過程，藉由持續性輸入新的情報資料之部分或片段，逐漸累積與彙整到符合嚴格之證據條件，而能呈現事件完整的圖像。

此一作業循環流程為勞力密集的過程，因此需要電子專業知識與經驗豐富的分析作業能力才能有效成功達成目的。

透過情報蒐集程序所蒐集到的部分與片段的情資（information）並非就是情報（intelligence）；必須是情報資料經由邏輯整合（logical integration）與評估程序（assessment）後所產生的有用知識（knowledge），而且應達到相當充分的質量條件下，始能做為抗制特定犯罪的參考結論，也才能證實其與特定犯罪具關聯性。



情報作業循環流程

三、情資管理與情報流程

在數位化時代，情資是當下現實的情報，如未能運用資訊科技，進行情資管理與共享幾乎是不可能的任務。

情資與技術經過數個傳遞過程後往往會造成扭曲或模糊化；因之，建立網絡交換機制（IP）對於情資之蒐集分析與分享而言是至為重要的關鍵。因此，有關資訊與情報科技運用之概念與趨勢及資源整合等相關議題的討論，對於情資管理與情報作業流程至為重要。資以美國聯邦調查局之情資作業流程析述如下：⁸

（一）確定情報需求（REQUIREMENTS）：

基於保障國家安全的基本目標，必須尋求知悉的情報是甚麼？並以保護美國國家安全與防制犯罪威脅為出發點，發展出我們必需設法運用各種手段，尋求知悉之關鍵性與

⁸ FBI Office of Intelligence. The FBI Intelligence Cycle: Answering the Questions.... A desk reference guide for FBI employees. (Pamphlet form).

重要性情報。

(二)情報計畫與作業指導 (PLANNING AND DIRECTION) :

情報計畫與作業指導是管理整個情報工作努力的方向，從確定情報需求到提供情報產出予需求單位與人士；涉及到如何落實執行計畫，確認具體情蒐需求項目，以滿足FBI的任務需求。

當一個情報作業循環階段性結束，除提供與支持決策之作成以外；此時之「情報計畫與作業指導」也是對前一階段之情報作業循環提供回饋性意見，據此則產生新的情報需求，展開新階段之情報作業循環。

(三)情資蒐集作業：(COLLECTION) :

情資蒐集是在情報需求之基礎上，展開蒐集原始情報資料的活動。如運用面談（訪談）、科技與物理方法之監視作業（technical and physical surveillances,）、人員情蒐活動或作業、搜索（尋）、聯絡協調與關係建立等諸般手段，以達成情蒐任務，獲取情報成果。

(四)情資分析與解讀 (PROCESSING AND EXPLOITATION) :

經由情蒐作業所獲得得之大量情報資料，必須經由專業分析人員予以逐步分析解讀處理，以形成可用之情報；包括利用解密、語言翻譯和資料精簡節譯。處理之流程包括將原始情資轉存資料庫，以利後續之分析處理與運用。

(五)情報分析與生產 (ANALYSIS AND PRODUCTION) :

情報分析與生產將是原始情資轉換成可資運用之情報產品（intelligence products）的過程。包括對現有情資之整合、評估、分析，形成初步情報產品；並應評估和權衡該情報之可靠性，有效性與相關性（reliability, validity, and relevance）。

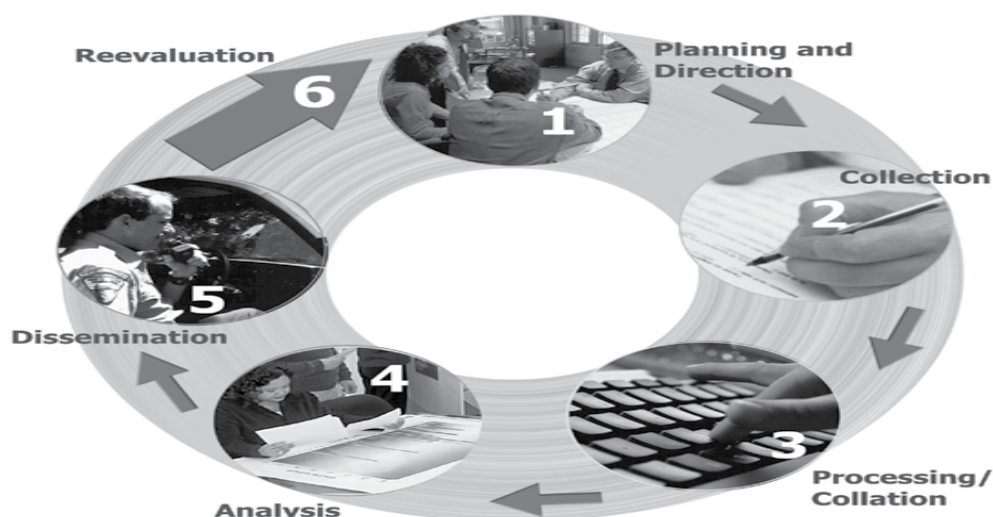
情報產品係經由邏輯上的整合，並與相關之系絡環境結合後所產生之情報；包括“原始情報”（raw intelligence）與“情報成品”（finished intelligence）。原始情報通常被稱之為“情報節點”（the dots），“成品”則為「情報報告」(intelligence reports)；將「情報報告」與各“情報節點”連結後再與相關系絡環境整合，則形成關聯性解析後，即可產出可資運用之情報結論或情報建議。

(六)情報傳遞與運用 (DISSEMINATION) :

情報傳遞與運用是將原始或情報產品傳遞予需求單位分享運用。聯邦調查局所傳遞之情報以三種形式的標準提供相關情報產品：

1. 聯邦調查局之情報報告 (FBI Intelligence Information Reports) 。
2. 聯邦調查局情報通告 (FBI Intelligence Bulletins) 。
3. 聯邦調查局情報評估報告 (FBI Intelligence Assessments) 。

聯邦調查局之情報用戶即依據所提供之情報產品展開必要之行動作為。包括勤務性（operational）、戰略性（strategic）、政策性（policy）之決策與行動，根據這些情報所作成之決策後，將會再產生新的情報需求，展開另一新階段與持續性的情報循環週期。



FBI情報循環週期圖

四、情資整（融）的概念與過程

（一）產生有意義與價值的可操作性的情報

整（融）合是指政府和私營企業各個層級和跨部門間的資訊交換和情報的流通管理。事實上，在航空運輸與軍事和國防軍事活動上，多年來早已運用整（融）合的技術概念，整合衛星影像、氣象、氣象預報、熱感測影像等各類資訊之中。

整（融）合超越了建立一個情報中心或電腦網絡之概念。整（融）合旨在支持基於風險為基礎的與以資訊導向的預防與事故應急處理及後果管理方案的實施。同時，它也支持即時性或新興的相關事件的威脅情況的處理。

情資整（融）合涉及從不同來源的資訊，包括執法，公共安全，和私人企業的情資交流，並進行適當的分析結合，可以產生有意義與價值的可操作性的情報和資訊。

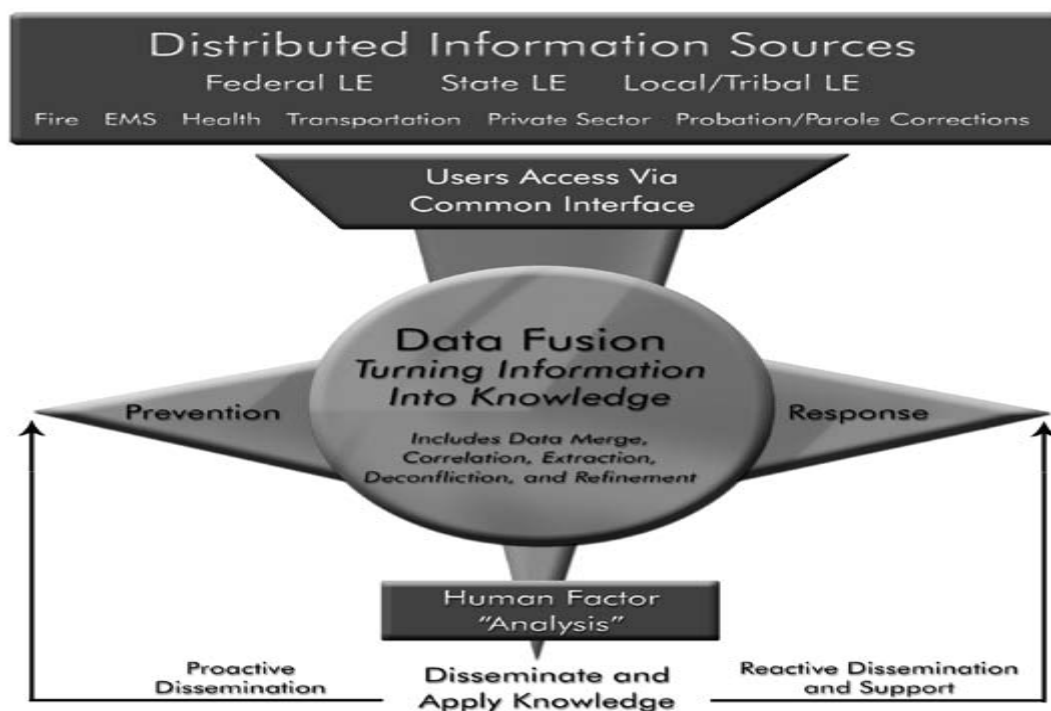
此外透過整（融）合策略也可減少各單位重複性程序的資源與作業人力浪費，發揮極大化的資源效益。

（二）將資訊轉化成為有價值的知識和智能

整（融）合的首要重點是要確定新出現的與恐怖主義有關的威脅和風險，以及支持正在進行的努力來解決犯罪活動。使地方和政府機關，能預測和確定所有新出現的犯罪和公眾健康相關的訊息與發展趨勢。整（融）合也將能支持科際整合，積極以風險為基礎，解決社區的重點問題。

情資整（融）合也提供情報官員掌握連續性流動的情報流程，以協助了解不斷變化與發展中的威脅，提供改進緊急和非緊急服務的機會。

下圖說明整（融）合中心的概念化的整（融）過程，描述一個分散式的能力，由多個不同資訊來源充實情資內容；情報用戶根據需要和當前的需求，通過一個介面進入系統查詢與粹取、分析和傳輸所需的情資。



情報整（融）合過程圖

Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers

（三）執法與公共安全部門及私營企業部門的參與機制

情資整（融）合的過程不只是一個系統或資料庫而已；它是一個能使執法與公共安全部門及私營企業部門參與的機制，可以透過共同介面，提供和接受資訊，而成爲增強情資整（融）合中心功能的重要組成部分。

恐怖主義有關的情報並非單一的來源，它可以通過情報界的努力，從國外、地方，州，自治區與聯邦執法機構及其他政府機構（如交通衛生等部門）、私營企業等部門與廣大民衆來提供。

情資整合中心則是從浩如煙海的的來源，以一個持續性基礎上蒐集犯罪和恐怖主義有關情報進行搜集、歸納、整（融）合、分析和評估，並據以產出有價值的情報產品。

五、整（融）合過程之問題

爲了實施有效的整（融）合過程，首先必須解決整（融）合的若干問題，包括以下內容：⁹

- （一）必須運用共同的術語、定義、和所有利益相關者的詞典詞彙。
- （二）必須認識和理解最新的全球性威脅的環境。
- （三）清楚認知恐怖主義與非恐怖主義相關的情報間的聯繫性。
- （四）明確定義情報和資訊要求，優先考慮與指導規劃、收集、分析和傳遞所需之情作業。
- （五）明確劃分整（融）合過程中所涉及的每個層級政府部門的角色、職責和要求。

⁹ Fusion Center Guidelines: Law Enforcement Intelligence, Public Safety, and the Private Sector Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers

- (六) 了解和消除資訊的蒐集和共享的障礙。
- (七) 應與私營企業部門和廣大民眾進行廣泛和持續的互動。
- (八) 運用資訊技術和程序，連接關鍵的情報來源、分析中心、通訊中心、資料庫等。
- (九) 在分析過程中應有相關議題之專家的廣泛參與，以利分析解讀與提供建議。
- (十) 必須確保積極的監督與課責的機制與能力，以保護憲法之公民自由權利。
- (十一) 通過整（融）合中心之整合作業準則、模型與儀板模式等功能，建立政策和工減少情資共享的阻礙，提升情資整合能力。

六、整合中心與情報中心、緊急應變行動中心、勤務中心之比較

整合中心是將兩個或兩個以上機構所提供之資源、專業知識與情資的能力整合，期能合作達成對犯罪和恐怖活動，發揮偵測、預防、偵查、逮捕和反制的目標，做最大化努力。

整合中心的主要部分是對環境意識的警覺，情報作業過程的運用，透過情資蒐集、綜合、評估、分析、傳遞，獲得可操作的情資，以支持執法作為。

整合中心的組成，包括代表公眾安全、國土安全、私營企業部門和關鍵基礎設施的機構。因此，情資整合中心非傳統的情報中心，也不執行緊急應變行動中心（emergency operations centers）之相同的功能，而是多功能科際整合的情資整（融）合中心。

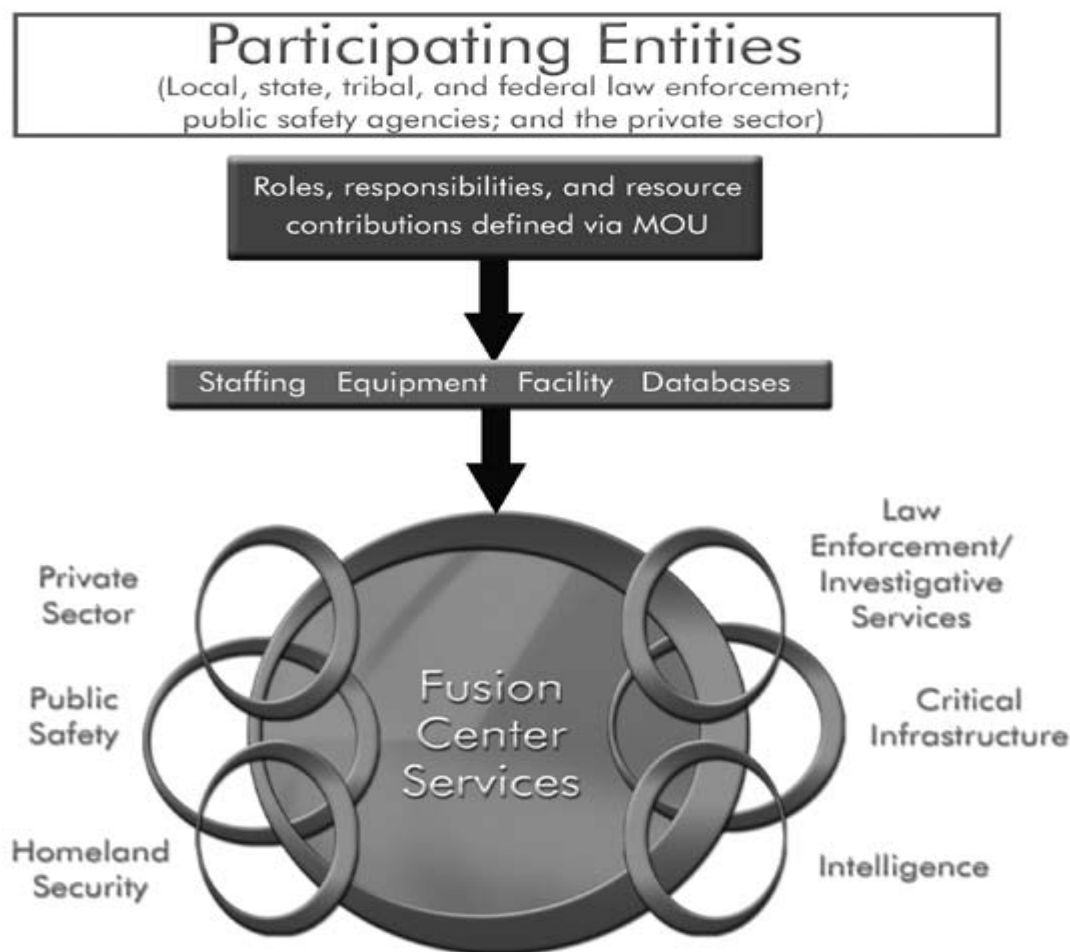
緊急應變行動中心或應急中心（下稱“EOC”）以自然和人為災難搶救與復原為重點。至於勤務中心重點在於警力之運用與派遣及勤務策略之規劃與執行，其與情資整合中心以情資蒐集運用與支持行動決策之功能不同。

儘管這些中心功能不同，各具獨特的使命，但其必須攜手合作，並了解彼此的目標、功能與優先事項。

如果發生事故，所有這些資源均需投入運用，以有效地應變與減少損失，並逮捕犯罪嫌疑人與進行後果管理。情資整合中心也可提供上述應急中心等有關於災害或相關事件的情報支持。

在整合中心的綜合能力運用下，每個整合中心之計劃和程序也應以其資源與專業知識，包括如何支持轄區內在危機處理期間的相關應急管理機構。因此整合中心也支持相關危機管理與災難之救難復原作業機構或警察勤指中心作業；如在事故現場之指揮系統（ICS），國家事故管理系統（NIMS）和國家應變計劃（NRP）之功能。

整合中心體現了合作的核心價值。以協作方式提高作業與溝通及服務的連續性能力，同時降低與減少由於情資需求質量的增加，所導致的資源重複性浪費，因此，整合中心之協作成爲一個永久有效的工具，能以最大限度的資源利用與建立跨部門間的信任關係。



情資整合中心參與實體圖

Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers

肆、情資整合的任務與功能

在美國本土為防範恐怖主義，我們必須整合所有的情報，執法和國土防衛能力。將來會繼續整合和充分利用國家和主要城市的情資整合中心，強化分享情報的能力

美國「國家安全戰略」 2010,05

情資整合中心用於分析多個執法機構間的專業知識或經由勤務蒐集之紊亂情資，使能快速反擊恐怖活動、使治安偵防的能量產生最大的功效。

「國家及大型都市情資整合中心的主要功能」 2008,10

2007年國家情資整合政策要求對各級情資整合中心規畫應有其「建構基礎能力的作業標準」；2008年聯邦政府與主要城市發行了「國家及大型都市情資整合中心的主要功能（Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers）」，作為建構情資整合中心軟硬體及作業流程的作業標準。

2010年國家情資整合中心會議，會中決議上開作業標準應增列國家網絡系統，包含

下列四項至為關鍵的作業能力：¹⁰

- ◆**接收能力**：從聯邦的合作夥伴接受情資並分類機密等級。
- ◆**分析能力**：經由一套正式的風險評估程序分析威脅等級。
- ◆**傳遞能力**：根據威脅等級傳遞予其他國家、區域、轄區和私營部門。
- ◆**蒐集能力**：能夠蒐集轄內情報，並與合作夥伴共同整理、分析、分享情資。

除此之外，2010年國家情資整合中心會議也聚焦於「個人隱私」、「公民權利」、「公民自由權」的保護，不得因為情資蒐集的過程，侵害到上述權利或其他美國公民的自由權利受到損害。

除上述之功能外，情資整合中心並據以下之主要功能：

一、危安情資分析幕僚

國家面臨著不斷變化的威脅環境，威脅不只來自境外，也在我們的國內蠢蠢欲動。

情勢之所需更加體現了情資整合中心在聯邦與地方政府間扮演危安情資分析幕僚重要的角色。

二、訊息交換的聯絡站

全國及大城市地區的情資整合中心是中央與地方政府訊息交換的聯絡站，用於聯邦、州、自治區、領域（SLTT）間危安情資之接收、分析、蒐集與共享。

座落於各州及城市的情資整合中心，蒐集大量警察執法、公共安全、消防救護、公共衛生、基礎設施資源（C.I.K.R. Critical Infrastructure and Key Resources）提供前線執法人員（包含私人保全業）全國整體性的治安數據，建構地方性的防護網絡，更能保護人民的居家安全。

三、建構資訊共享環境

情資整合中心之所以有助建構資訊共享環境的主因是其運作的過程，聯邦情資整合中心下放危安情資，地方情資整合中心依據該地區的治安特性將情資傳遞至所屬治安機構，並從如神經系統的反應過程，接收各地治安機構反映的線索、可疑活動並向上反應，藉以作為決策的依據。

四、建立合作分享機制

中央與各地方之各執法情治機關、相關之公共服務機構或企業等建立情資合作夥伴關係，形成國土安全與社會治安事件處理之情資匯集中心。並作為地方與中央政府各項情資之接收與發送之節點；同時形成作為全國性情資合作網絡之一部分。

五、提供專家分析之相關報告

情資整合中心的情資來源是多元的，包括聯邦全國性的危安情報與地方各州政府行政管轄區的治安情資，經由中心的專家分析之後做成相關報告，可以讓國土安全的各級夥伴都能從中汲取資訊，對打擊恐怖主義與治安維護工作皆有所助益，由於相關可疑活動的情資均會傳達到中心分析，所以除了即時打擊犯罪之外也有預防可疑活動的功能。

¹⁰ Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers

六、研擬防制犯罪或恐怖活動對策

情資整合中心除了是情資交換的聯絡站之外，對於全面防護國家安全的藍圖也拼上最後一塊拼圖，聯邦政府可以經由情資整合中心的情資交換過程中接受到以往沒有接受到的細微情報，甚至是表面上看不出來的可疑活動，經由分析整合可以找出其中共同之處並預測非法活動，進而研擬對策防制犯罪或恐怖活動，蒐集散落的情資片段以國家級的專業分析資源，可以獲得珍貴的情報，以保護國家安全。

七、情報資料的蒐集調閱與分析

情資整合中心應與各有關情資來源之機構建立協調合作機制，包括內部單位與外部單位；如局內現有之各項治安與刑案資訊系統之整合與外部機構之情資來源進行整合。各類情資經由各方之蒐集、儲存，經專業人員分析研究及研判後，據以產出相關情資產品，包括可操作性之行動情資或先期性之預警情資等，據以提供決策者或第一線勤務人員之參考運用，必要時並傳送予相關單位分享運用。

八、提供主要情資產品

情資整合中心應產出以下之情報產品，以因應與提供相關機構或人員之需要：¹¹

（一）一般訊息公告：

及時提出相關報告或發布相關訊息，；如有關勤務人員安全的警示通告或涉及社會治安或國土安全之訊息通告，告知社會大眾如何預防被害與配合政府防制措施等訊息。

（二）重要情報與情資簡報：

針對專案或特殊事件之情資蒐集研析結果，向首長或相關人士與機構，以口頭或書面方式提出專題簡報。；如重大政治或社會性活動前之專案性或專題性之情報報告；如選舉治安維護之相關專案情報專報。

（三）策略性之威脅評估報告：

針對犯罪或恐怖活動可能威脅到社會大眾安全或整體社會安全與國家利益或企業經營及重要基礎設施之資產安全時，依據情資分析與研判所進行之威脅性之策略評估，必要時應提出策略分析評估報告與策略性建議。並將情資呈送政府首長或上級機關及提供各級安全情治部門分享運用。

伍、情資導向警政策略之基礎工程

刑事司法學者Willard M. Oliver認為「911事件後的警政思維應從「社區警政」走向「國土安全」的警政策略」；國土安全的警政的組織設計採集權的決策、分權的執行模式，以遂行反恐情報的綜合分享與因地制宜的地方情蒐和偵防作為。而以國土安全為警政策略的重點乃在於情報的蒐集與分析，亦即應發展出「情資導向的警政(Intelligence-Led Policing)」(Oliver, 2007: 163-166；汪毓瑋, 2008: 2, 13)。情資導向警政

¹¹ Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers

與國土安全警政的目標均是要求能以最高效率及時達成打擊犯罪與反制恐怖活動之作爲。

情資導向警政（ILP）是追求執法單位有效的資源管理與分配方式，利用資料蒐集與情報分析，針對所有犯罪活動設定優先順序，包括與恐怖行動有關的犯罪在內。

故情資導向警政是以經過改良的情報組織與行動，結合社區導向警政與問題導向爲基礎，近年來已被視爲相當具有效益的執法策略，獲得許多警政執法機構所採用。

情資導向警政必須透過外勤執法人員與各機構合作蒐集各類上下游情資，如刑事和非刑事情資，由情資整合中心整合分析，使得警方能據以研析犯罪趨勢與掌握大型群眾活動及各類不法活動情資，將能正確描述治安與犯罪狀況，並獲得更有力之執法資源，將更可以有效防制潛在的犯罪與恐怖襲擊事件的發生。因此，情資整合中心爲情資導向警政策略之基礎工程。

陸、案例說明

一、紐約市警察局「即時打擊犯罪中心」(Real Time Crime Center)

根據美國聯邦調查局 2009年之年度報告，在全美25個大城市的評選中，紐約市由於謀殺、強姦、搶劫、盜竊等刑事案件發生率最低，獲選爲全美“最安全城市”。

紐約市警局在2001年時減少了5千名員警，整個犯罪率可能因此增加，但警察局長 Raymond W. Kelly實施具創造力的打擊犯罪方法，成效顯著，搶劫、謀殺、性侵害等7大犯罪指標都因此下降，其中主要關鍵爲科技與情資整合運用。

NYPD於2005年7月以1100萬美元經費，創立「即時打擊犯罪中心」(Real Time Crime Center)，由IBM公司建立一套情資整合系統，蒐集犯罪資料作整合分析運用，彙整殺人、搶劫者等犯罪資料，整合了10個以上的資料庫，包含500萬筆紐約州罪犯紀錄、3,100萬筆全國犯罪紀錄及350億筆公民資料；並與紐約市緊急應變系統與311、911報案系統等整合，甚至還建置一個刺青者資料庫；系統可以查閱1億2,000萬份紐約市刑事訴訟、逮捕資料與10年以來之911報案電話紀錄及由紐約州維護建置的假釋資料等。並透過員警勤務中所蒐集之各類情資，將各種片段零散資料整合運用。目前整個資料庫數量仍在持續增加中。僅2005年就已協助員警成功破獲74%的紐約兇殺案。

紐約市警察局局長 Raymond Kelly充分瞭解資訊科技與警察工作整合運用，將能有效降低警員在確認犯罪嫌犯與犯罪模式時，對整理調閱分析資料與查詢未經整合之資料的困難與負荷。透過即時打擊犯罪中心的高效率服務，可以減輕員警溫書作業的負擔，讓警員能專注於街頭進行其擅長之追緝與逮捕犯嫌的工作。

即時打擊犯罪中心可以於線上同時支援115個偵查小隊與外勤偵查員之工作及支援街頭巡邏警察執行任務時可線上即時查詢中心的情資或要求提供進一步的情資分析作業支援。

二、美國奧勒岡州情資整合中心偵辦殺人未遂案

美國奧勒岡州情資整合中心運用i2 Solution，協助地方與州級執法單位偵辦刑事案

件。¹²

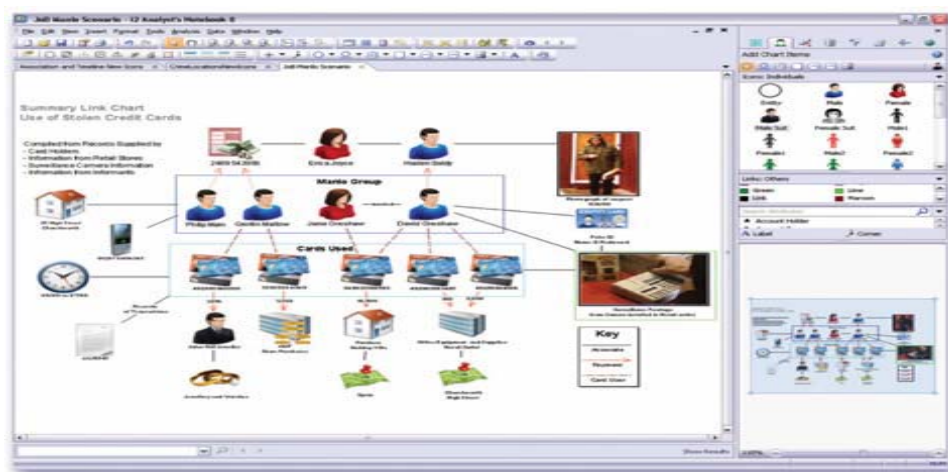
美國奧勒岡州情資整合中心隸屬於該州司法部，擁有專屬分析師，並與聯邦、州、地方當局及全州的民間保全人員合作。一旦該中心接獲請求之後，各方收集的資訊將彙整至此，並分派給分析師。而分析師則可運用該中心的資訊分享能力，取得地方、州與聯邦的資料，盡量運用最完整的資訊，以協助案件之偵查。

奧勒岡州的地方調查人員，近期在偵查一樁殺人未遂案時遇上瓶頸，因此求助於情資整合中心。在這起案件中，受害者遭槍擊倖存，而至附近酒吧打911求救。警方找出了涉案歹徒，卻無法找出背後主謀，因此請求整合中心協助。

犯罪情報分析師Chris Cardona接手該案件，並開始著手進行分析。Chris Cardona在追查此宗殺人未遂案的主嫌時，採用了Analyst's Notebook作為調查的工具。Chris將被捕嫌犯的行動電話通聯紀錄，匯入至Analyst's Notebook，予以視覺化。接著再運用時間序列的功能，將每通電話的時間、日期與參與者加以分析，繪製成圖。並把多項時間序列，彙整於同一張圖表，從從中辨識出誰可能發動攻擊，及誰在案發後便立刻接觸涉案者。這些關聯性分析結果很快地揭露了鐵一般的事實。

此案的背後主謀遭到逮捕後拒絕認罪，然而，在出示了這些足以證實他涉案的視覺化資料之後，他便改變說詞並企圖尋求認罪協商之途徑。最後，他和其他三名共犯一一認罪、入獄服刑。

由於情資整合中心找出了關鍵性的聯繫證據，在圖表中清楚顯示出歹徒的身分，故能協助地方當局破案。



柒、建置與功能發展之議題

一、情資整合中心之工作目標

- (一) 分別與中央、各地區性之情治或司法與公共安全等機構建立跨部門與跨域性之合作夥伴關係。
- (二) 建立一個安全與綜合性之完善管理運作機制與環境，以利即時交換與分享情

¹² <http://www.i2group.com/us/solutions/fusion-center>

報資訊。

- (三) 提供正確與即時的情報產品(情報資訊)，以支援治安維護與打擊犯罪之行動。
- (四) 提供及時性之情報研析服務與綜合性之研判建議，以支援治安維護計畫與犯罪偵查活動之進行。
- (五) 提供優先性與策略性之預警情資或指標性之威脅情資，提供預警性作為或維護國土與社會治安之先期行動。

二、專業人才之培訓及研發

情資整合中心需要專業之情報分析人才始能發揮其功能；情報分析人才應經專業之遴選與長期培訓，情資整合中心應依據任務需求進行任務編組與分工，分就各項專題進行情資整合研析。

英美之警察機構特設置專業之情報分析師（員）（Intelligent Analyst）運用其專業能力，分別專注於組織犯罪、暴力犯罪、竊盜犯罪、恐怖主義等各類犯罪活動或其他犯罪類別之情資蒐集與研析工作。

各情報分析人員並應依據其任務分工之主題範圍，負責運用其專業知識與經驗能力，各自發展其情資蒐集之聯繫接觸管道與相關資料之蒐集調閱分析與研究發展及研析能力，以提供相關犯罪活動有關的有價值之情資研析產品。

此外，諸多情資來源自外勤警察人員在勤務活動中所獲得，因此，員警的情報蒐集能力也至關重要，也必須訓練其具有高度的執勤技能與科技應用能力，以遂行可疑行為之觀察報告、風險評估、情報蒐集和分析，以及回應大規模的危機事件等。為此美國也制定SAR計畫（The Nationwide Suspicious Activity Reporting (SAR) Initiative）鼓勵員警與民眾舉報可疑之犯罪活動。¹³

三、確保情資分享與資通安全環境

情資整合中心的目的功能旨在提供執法機關與公共安全及關鍵基礎設施保護部門為確保國土安全與社會治安需求之情資產品。因此必須在確保情資安全分享與資通運作安全之環境下始能健全運作，因此所建置之文件檔案，情資交換機制與主題討論等功能，均必須是在安全授權條件下始可以進入查詢或進行資訊交換工作。

2010年聯邦召開全國情資整合中心會議也聚焦於「個人隱私」、「公民權利」、「公民自由權」的保護，不得因為情資蒐集的過程，危害到上述權利或其他美國公民的權利受到損害。

四、建置與功能發展之主要議題

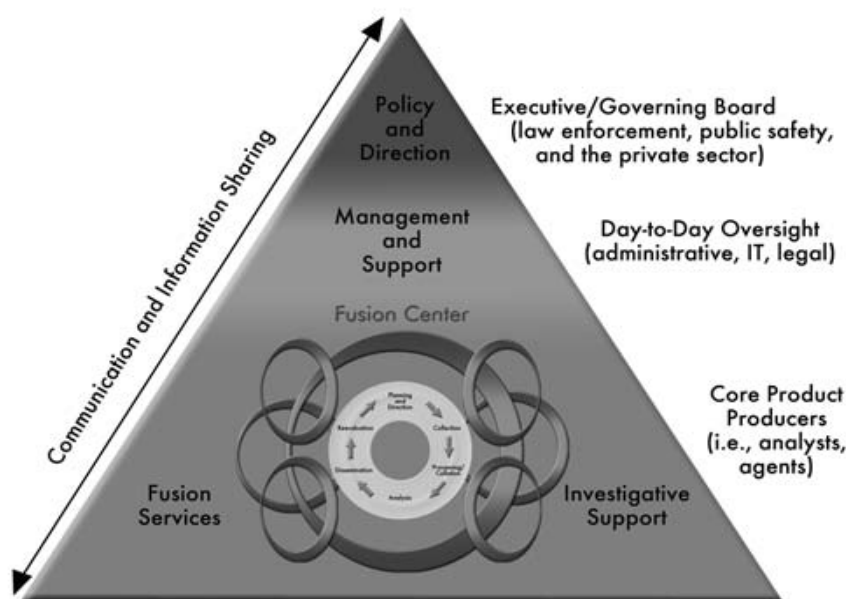
美國於2007年頒布國家情資整合策略之要求，對各級情資整合中心之規畫建置應依據「建構情資整合中心的基礎能力與作業標準」；2008年美聯邦政府再發佈「國家及大型都市情資整合中心的主要功能（Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers）」一書，作為建構情資整合中心之軟硬體設施與作業流程的標準作業規範。¹⁴

¹³ <http://it.ojp.gov/default.aspx?area=nationalInitiatives&page=1181>

¹⁴ Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers

基於新北市情資整合中心為初步建置之階段，為求未來之建置與功能健全發展，應參考先進國家之建置規範與相關資料與因地制宜之需求，就下列相關議題進行研議，建置符合本土性之情資整合中心模式並逐步形成規範與作業典範：

- (一) **法令規範依據**：探討情資運用之法令與規範依據，據以訂定運作與管理之規範依據。
- (二) **功能角色定位**：明確界定中心之任務與目標及服務範圍與功能。
- (三) **任務編組架構**：確定主（業）管單位與參與分工之權責單位。
- (四) **建構合作機制**：內部整合與外部合作機構與聯繫協調合作機制。
- (五) **擴大系統效益**：檢視現有系統與資料庫之整合運用情形及擴大運用之效能。
- (六) **建立資通安全環境**：相關單位使用權限規範及作業保密規定。
- (七) **人力整合運用**：維運操作技術與各資料庫系統操作人力整合。依據現行研採分散與集中方式或虛擬整合方式。
- (八) **需求調查評估**：相關單位與外勤人員之情資需求項目。
- (九) **服務範圍與情資產品**：整合中心所能提供之服務或情資產品。
- (十) **人力遴選與專業培訓**：整合中心作業人員之遴選與專業分工及培育訓練。
- (十一) **運作管理方式**：整合中心之專案作業模式與日常作業模式。
- (十二) **日常作業模式**：時機與狀況條件與人員編組及服務範圍、項目。
- (十三) **專案作業模式**：時機與狀況條件與人員編組及服務範圍、項目。
- (十四) **作業規範研訂**：整合中心之管理運作與作業規範或SOP操作手冊。
- (十五) **績效管理評估**：整合中心之績效管理與定期評估成效。
- (十六) **建立推動機制**：成立情資整合推動委員會與依據任務成立推動小組。
- (十七) **後續建置計畫期程**：納入新北科技防衛城之核心計畫，研擬後續建置發展計畫與期程。
- (十八) **未來規劃發展之層面**：未來規劃發展之層面或面向應以下述面向進行：
 1. 勤務或運用需求面向（Operational View）。
 2. 系統規劃與建置面向（System View）。
 3. 技術標準與操作面向（Technical Standard View）。
- (十九) **未來之願景與發展方向**：
 1. 擬定情整中心之未來願景。
 2. 如何加強與提升整合運用功能。
 3. 技術研發與人才培訓及技術合作。



情資整合管理架構

Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers

五、情資整合政策與全國情資整合網絡

有鑑於911慘痛之教訓，美國政府在9 11檢討委員會之強烈建議與國會立法要求下，於2003年至2007年，由美國國土安全部與司法部依據全國情資聯合分享計畫「National Strategy for Information Sharing (NSIS)」與全國刑事情資分享計畫「National Criminal Intelligence Sharing Plan(NCISP)」建置作為預防與抗制恐怖主義的情資整合中心(Fusion Center)。

2003年開始，美聯邦政府即運用與相關機構合作方式，以補助與指導方法，使各級整合中心的工作能達到基本的水準與作業能力。

2007年美國國家情資整合政策要求對各級情資整合中心之規畫建置應依據「建構情資整合中心基礎能力作業標準」建置；2008年聯邦政府發佈「國家及大型都市情資整合中心的主要功能標準（Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers）」一書，作為建構情資整合中心之軟硬體及作業流程的作業標準。

依據美國全國情資整合中心網絡（National Network of Fusion Centers）之策略，至2009年8月止，經美國國土安全部認可之情整中心已有72個。並將72個國家與各主要城市的整合中心串連，與聯邦政府建立之情資整合行成夥伴關係，共同維護美國國土安全。因此，全美已逐漸形成一個具強大整合與運作能力的「全國性情資整合中心網絡」。

捌、結語與建議

面臨著不斷變化與威脅的環境之中，國家安全與社會治安的威脅已不只來自境外，也同時存在於國內或社會各角落而蠢蠢欲動！

2004年之319槍擊案、2010年12月發生於台北縣永和連勝文先生被槍擊案、陳雲林來台之群眾抗爭事件等，對台灣的政治發展皆造成重大深遠的衝擊與影響。

此外國際間也發生如2011年7月22日挪威首都奧斯陸和鄰近的於特島（Utoya）先後

發生兩起恐怖暴力攻擊事件、2011年8月倫敦群眾暴力演變成全國性的暴力事件與10月美國青年占領華爾街事件等諸多影響社會安全事件頻傳。

2012年初，國內也將舉行總統與立委選舉，選情激烈將衍生諸多群眾活動與抗爭及與選舉暴力事件及犯罪活動或國外勢力介入、偏激份子的脫序行為等，均影響選舉治安與社會安定及國家安全。必須嚴密情資蒐報，完成應變整備，綿密警衛部署，落實執行各項安全維護作為。

面對此一嚴峻情勢之挑戰，更能體現情資整合中心在維護國家安全與社會治安工作上扮演危安情資蒐整研析的重要幕僚角色。

情資整合中心也需具前瞻思維人士，積極投資規劃建置與發展，藉由與全國、地方、地區之執法機構間之合作，形成全國性之安全情報網絡，期能發揮維護國家安全與社會治安工作的重要功能。

情資整合中心必須經由長期投資於軟硬體建置與情資蒐集與研析人才之培育及經驗之累積，才能逐步發揮情資共享與情資整合之功能，為維護社會治安與國土安全作出積極性與有價值的貢獻。

台灣地區之國土安全與社會治安影響整體國家之建設發展與整體競爭力，政府確應積極建立與強化情資之整合運用能力，參考先進國家建置全國性之情資整合網絡，發揮政府整體安全治理之功能與型塑有效回應能力的政府。15110/2011/10/11

參考資料

- Ratcliffe, J.H. (2008) *Intelligence-Led Policing*. Cullompton: Willan Publishing. p. 89.
- National Criminal Intelligence Sharing Plan (NCISP)
- Fusion Center Guidelines: Law Enforcement Intelligence, Public Safety, and the Private Sector Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers
- Common Competencies for State, Local, and Tribal Intelligence Analysts
- Fusion Center Guidelines issued by the US Department of Justice Office of Justice Programs
- Information Fusion Centers and Privacy Information related to Fusion Centers and privacy. Electronic Privacy Information Center June 2008.
- Fusion Center Update Report from the ACLU July 2008.
- Council on Foreign Relations: Fusion Centers
- Fusion Centers, July 15, 2010, Radio4All podcast about fusion centers and the Total Information Awareness program
- http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Fusion_center&oldid=436672215
- http://www.dhs.gov/files/programs/gc_1156877184684.shtm
- <http://it.ojp.gov/default.aspx?area=nationalInitiatives&page=1181>
- <http://www.i2group.com/us/solutions/fusion-center>