

以ISIS恐怖攻擊為例一 談行政機關安全維護應有之作為

陳大中 雲林縣警察局政風室主任

前言

2015年11月25日恐怖組織ISIS（伊斯蘭國）日釋出最新影片「永不停歇」（No Respite），將矛頭指向反抗ISIS的60個國家成員，而被美國總統歐巴馬點名為反恐夥伴的我國也名列其中，青天白日滿地紅國旗就放美國國旗旁（註1）。我國人民見此，紛紛擔心起我國是否有足夠能力或戰力參與反恐行動，又國內若發生恐怖攻擊當如何處置，另行政機關又應如何因應，以求有效防止機關危安事件之發生等ISIS恐怖攻擊相關議題，一時間成為熱門話題。

本文爰以ISIS恐怖攻擊為基礎，將議題聚焦於行政機關安全維護應有之作為，又機關安全維護係指維護機關人員與設備之安全，以防制外來危害或破壞，所採取之各項防範措施或作為，另影響機關安全之因素可概分為天然災害（如震災、風災、水災等）與人為外力因素等二類，職此，為扣緊主題，本文側重於受人為外力因素影響之安全維護作為，並適切說明國內行政機關安全維護現況及相關法令規範內容，提出目前實務運作情形，進而提出建議事項與相應之策進作為，除精進相關安全維護之知識外，遇有類此案件時，更能確實掌握，及時發掘，立即處置，以達機先應變，弭患於未然。

貳、ISIS恐怖攻擊概述

一、恐怖攻擊之定義及內涵

所謂恐怖攻擊係指個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定

之信念，意圖使公眾心生畏懼，而從事計畫性或組織性之重大犯罪行為，又實施恐怖攻擊或參加、資助恐怖組織之人員稱為恐怖分子，恐怖分子3人以上者，且有內部管理結構，以從事恐怖行動為宗旨則稱恐怖組織（註2）。

恐怖攻擊團體發動之暴力攻擊或威脅行動，對攻擊目標之社會往往會造成一定戰略性或政治性之嚴重後果，而其目的多係為製造社會恐慌，以便對該國政府進行脅迫或宣揚恐怖主義團體政治理念與訴求（註3）。又恐怖攻擊對全球之危害日益增加，不僅如此，更有朝向全球化發展之趨勢（註4）。

尤以ISIS組織之崛起後，此一現象益發明顯，據報載指出有印尼官員對外發出警告，內容表示有部分思想激進、甚至遭ISIS洗腦的印尼勞工，恐怕已經滲透到日本、韓國及臺灣等亞洲地區的國家（註5）。

二、ISIS組織之認識

有文獻指出，ISIS（伊斯蘭國）組織在2014年6月左右，人數不過一千多人，原先係敘利亞反抗軍之一支，後從敘利亞北部竄逃到伊拉克北部與蓋達組織結合，同年9月ISIS已發展成為一萬多人之組織。ISIS在敘利亞境內發動恐怖攻擊並延伸其勢力範圍，包含黎巴嫩、以色列、巴勒斯坦部分領土及約旦，該組織並宣稱在此地區建立一大「伊斯蘭國」。北約組織領袖更於2014年9月5日同意「伊斯蘭國」已對北約國家構成嚴重威脅，將切斷財源，並採取軍事行動對付這個實施諸多野蠻行徑的組織（將異教

徒斬首示眾、將頭顱釘在尖樁上、活埋婦女及兒童、隨意向行人和司機射擊，甚至將反對者釘在十字架上…等）（註6）。

又有關ISIS之恐怖攻擊雖多集中於北非與歐洲，惟伊斯蘭國是伊斯蘭遜尼派之恐怖組織，遜尼派在全球穆斯林人口約佔85%，東南亞超過二億三千萬穆斯林，幾乎都是遜尼派，恐怕東南亞部分國家已經遭到跨國恐怖組織滲透並已成為其據點（註7），我國從東南亞引進許多外籍勞工，實應提高警覺，加強防處作為，避免遭致恐怖攻擊。

由上可知，伊斯蘭國試圖在其佔領區內建立國家雛形，不僅明確劃定領土疆界，建立賦稅與教育制度，更進行一連串複雜而精密的宣傳運作（註8）。更因為ISIS試圖建立國家雛形，各佔領區之行政機關便有極大的可能性遭該組織採取激進手段攻擊並且佔領，為避免行政機關遭逢此一危害，即須落實做好機關安全維護工作，方得避免機關設備遭受破壞、人員安全遭受危害。

三、相關法令規定及其內容分析

有鑑於恐怖攻擊之型態多元化及手段多樣化，部分國家制定反恐專法以為因應，部分國家則係散見於各法律規定（註9）。惟查我國行政院雖曾研擬反恐行動法草案，然卻未能完成法案之審議，致使我國目前尚無反恐攻擊之專門性法律。

若以現行法令觀之，僅有國家安全法與反恐行動較有正向關聯，國家安全法計有10條條文（第2條及第3條已刪除），其立法目的為確保國家安全

及維護社會安定，內容包括不得為外國或大陸地區蒐集傳遞公務秘密、對人員物品運輸工具之檢查、管制區之指定等，寥寥數條文指涉之內涵恐不足因應國際情勢變遷、恐怖攻擊之衝擊。

另法規命令部分，則係國家安全法施行細則與反恐行動相關，內容包括入出境及境內安全檢查、入出管制區之許可、管制區之禁限建、軍事審判機關移送司法機關案件之處理，惟其遭遇之問題，與國家安全法相同，條文涵蓋之範圍仍嫌不足，似無法完全因應現今國家可能面對之國家安全防護問題。

四、小結

綜上，ISIS恐怖攻擊於國際社會已逐漸蔓延至亞洲，我國身為國際社會之一分子，自然無法置身事外，惟有事先擬好對策，做好準備，以為妥適因應，本文建議如下：

(一)法令充實化

如上所述，我國目前對於恐怖攻擊之相應法令顯較薄弱，然恐怖攻擊之攻擊技術、攻擊方式及攻擊能力均不斷地進化及演變，在遭受攻擊之各國，都引起相當程度之社會恐慌及動亂，為能全面因應此一狀況，我國極需透過修法（國家安全法）或立法（反恐佈行動法）方式，將恐怖攻擊之因應事項予以法制化，以提供第一線執行人員完整及健全之法令依據。

(二)制度標準化

面對恐怖攻擊之相應制度，因法令較為欠缺等因素，致使相關之制度均由各相關機關自行訂定，雖有機關間之橫向聯繫及合作，惟真的發生恐怖攻擊時，各機關之聯繫機制是否足以因應，似仍有待考驗。本文建議縱向制度之貫徹，除得以行政規則之方式傳達到各基層單位，橫向聯繫機制，則應藉由作業標準化之方式，使相關作業得以最迅速、最有效之方式進行，透過制度及程序之標準化，讓人員之恐慌心理影響層面降到最低。

(三)執行落實化

在制度標準化之後，仍需藉由相關人員之執行，以讓制度確實加以確實運作。按任何政策之推行，其最關鍵因素之一便是「人」，為使推行之人員能夠充分瞭解相關法令內容、標準化作業程序等，即須以宣導、訓練、講習、座談會、演練等方式，除讓相關人員充分瞭解本項工作之重要性及必要性，若恐怖攻擊事件發生時，方能有條不紊地執行各項作業。

參、機關安全維護概述

一、何謂機關安全維護

所謂機關安全維護係指維護機關人員與設備之安全，以防制外來危害或破壞，所採取之各項防範措施或作為，另影響機關安全之因素可概分為天然災害（如震災、風災、水災等）與人為外力因素等二類。

二、相關法令規定

(一)法律規定

政風機構人員設置管理條例第4條第3款。

(二)法規命令

政風機構人員設置管理條例施行細則第11條。

(三)行政規則

1. 政風機構預防危害或破壞本機關事件作業要點。

2. 政風機構協助處理陳情請願事項作業要點。

3. 各級政風機構處理危安狀況及陳情請願事件通報要件及範圍。

4. 警察機關政風業務單位處理危安狀況及陳情請願事件通報要件及範圍。

5. 行政院「安全管理手冊」。

6. 其他。

三、規範內容分析

為了解上開法令之內容，以下爰逐一針對相關規範加以討論：

(一)法律規定

有關機關安全維護之工作，尚未見有明確法律規定，規範其定義、性

質、範圍及其他具體作為，惟按政風機構人員設置管理條例第4條第8款規定，政風機構掌理協助及處理機關安全維護之事務。是以，由上開規定可知，僅有政風機構人員設置管理條例於掌理事項，例舉機關安全維護之工作於其中。然各行政機關性質各異，業務分工亦因機關性質有迥然不同之差異，該條規定是否可作為機關安全維護之作用法依據或一般性規定，顯難謂無可議之處。

(二)法規命令

政風機構人員設置管理條例施行細則第11條規定，有關機關安全維護之處理及協調事項，例示如下：

1. 危害或破壞機關事件之預防。
2. 協助處理陳情請願。
3. 與相關機關協調聯繫安全維護事項。

由上雖可知相關機關安全維護之處理及協調事項為危害或破壞機關事件之預防、協助處理陳情請願或其他協調聯繫安全維護事項，惟其內容並未就相關之細節性、技術性事項加以具體明確規範，因此，實務上推行本項工作，多係以行政規則為準據，

(三)行政規則

1. 政風機構預防危害或破壞本機關事件作業要點

(1)按本要點第2點規定，依機關之辦公環境、轄區治安、業務特性及可能發生危安之因素，得採取之預防危害或破壞事件之具體作法如下：

- a. 策定預防危害或破壞事件實施計畫。
- b. 召開安全維護會報。
- c. 實施預防危害或破壞事件宣導。
- d. 實施預防危害或破壞事件演練。
- e. 厲行責任區制。
- f. 強化值勤功能。
- g. 充實維護設備。
- h. 防處爆裂物。
- i. 蒐報危安預警資料。
- j. 與警察及消防機關聯繫配合。
- k. 實施預防措施安全狀況檢查。

1. 本機關首長安全維護。
- m. 重要貴賓安全維護。
- n. 國家元首安全維護。
- o. 專案安全維護。

(2)另有關危安狀況之通報則係視其具體情節，區分為一般危安狀況及重大危安狀況，依相關通報程序即時處理。

2. 政風機構協助處理陳情請願事項作業要點

(1)按本要點第2點規定，本要點所稱之協助處理陳情請願事項，係指民眾或員工有聚眾、暴力、非理性之陳情請願事件，可能損及機關設施或危害機關人員安全之虞時，政風機構應協助權責單位處理。

(2)另有關具體作法則係規定於同要點第4點，如適時建議機關首長指示相關單位，予以改善或疏導；掌握陳情請願事件預警狀況，協助相關單位機先疏處；儘可能掌握其動向並適時通知其他有關機關預作因應處理等。

(3)又陳情請願事件之通報，可概分為一般陳情請願事件及重大陳情請願事件，相關事件之預警資料，則須通報即將面對危安狀況機關之政風機構參處。

3. 各級政風機構處理危安狀況及陳情請願事件通報要件及範圍

(1)有關危安狀況及陳情請願事件之通報範圍及要件，依一般或重大事件加以區分。

(2)一般危安狀況授權由各主管機關依機關業務性質自行列管，且為簡化通報流程，毋庸再陳報或副知廉政署，重大危安狀況除應立即陳報機關首長及協調相關單位適採因應措施，且迅以適當方式陳報上級政風機構，嗣後尚須以通報表陳報及掌握危安狀況，事實陳報後續情形。

4. 警察機關政風業務單位處理危安狀況及陳情請願事件通報要件及範圍

有關警察機關處理危安狀況及陳情請願事件之通報範圍及要件，除發生一般危安狀況時仍應以傳真或電子

郵件方式通報警政署外，餘均與「各級政風機構處理危安狀況及陳情請願事件通報要件及範圍」相仿。

5. 行政院「安全管理手冊」

(1)依據安全管理手冊第4點規定，各機關安全之維護為各級首長及全體人員之職責，除法令另有規定外，其規劃與實施，由各機關事務管理單位會同政風單位辦理。

(2)另有關危害及破壞事件之預防、竊盜預防及各種災害之防護，則規定於各章節。

6. 其他

另有其他解釋性行政規則，散見於各行政通函，尤其於法國恐怖攻擊之後，各機關為因應國際恐怖主義情勢延燒，採取強化反恐應處作為，所函發之公文更是為數不少。

四、小結

綜上，機關安全維護工作係各級首長及全體員工之共同職責，且本項工作以預防為其首要任務，相關法令亦多以規範相關防處作為為主，惟有強化機關同仁對安全防護之觀念與警覺性，輔導積極參與各項安全維護工作，及時發掘、即時通報、適時回報並予以有效應變與處理，才能有效防止危安事件之發生。

肆、機關安全維護如何因應恐怖攻擊

目前反恐怖攻擊相關法令雖未甚完備，然為防ISIS恐怖攻擊事件發生於行政機關時，行政機關因為過度恐慌、不知所措，導致發生重大危安事故，本文以為仍得以機關安全維護相關法令為準據，先行想定發生恐怖攻擊事件前，機關應如何宣導、演練，事件發生時人員應如何安置、疏散及安全檢查，加強預防應變演練，以下係想定恐怖攻擊事件發生，行政機關應採取之作為：

一、想定恐怖攻擊發生前

(一)蒐報危安預警資料

為求防患於未然，最重要的就是蒐

集、掌握有關ISIS相關預警資訊，針對轄內外籍人士經常出入、聚集場所予以蒐報，並加強訪查、側蒐轄內外來人口之言行及動態，若有發現危安預警情資，立即通報權責單位參處，發揮聯防預警之功效。

(二)判斷安全維護情形

行政機關應預判可能發生之危安因素及可能面臨之危安情狀，做好狀況判斷並擬定妥適之腹案，以利有效運用機關之人力、物力及設備，做好全面安全防護工作。

(三)加強安全維護設施

為求強化機關安全維護之預防，應強化機關相關之軟、硬體設備，尤其監視錄影系統之設置，對安全防護功能深具重要性，各行政機關應考量機關特性、位置及預算編列情形，適時適當配置，以為有效發揮其功能。

(四)研擬安全維護計畫

俟瞭解機關安全情形，並判斷機關安全維護情勢後，應視機關之軟、硬體及機關屬性，擬定適切計畫，預定防護之方向、決定防護之目標，規劃相關因應作為及對策，並為適當之配置，考量適當性、必要性、衡平性等則，做好安全維護之工作。

(五)確實執行安全檢查

安全檢查係機關安全維護甚為重要的一環，平日應定期或不定期對於機關之電力設備、消防安全設備、警報設施等安全設施，實施綿密之安全檢查，以期及早發現安全防護可能存在之潛在缺失，並發揮預期防範之功能。

(六)強化安全值勤功能

各機關值勤人員，於辦公時間之外，負有維護機關安全之責，安全管理手冊第6點定有明文。由是可知，強化值勤功能，方能24小時無間斷防護機關安全，不僅如此，加強門禁管制、車輛進出與人員往來之辨識，此外，重要處所或設備，結合警衛部署與機動巡邏等方式加以管制，以求機先應變，防患於未然。

(七)落實辦理教育宣導

為使機關之同仁均能瞭解機關安全維護之重要性，即須利用各種集會機會，反覆不斷地宣導，宣導內容除講解相關法令，更可以輔以實際案例或新聞畫面，提高同仁對此之印象，並期能知所警惕，提升個人安全警覺，以求及早發現問題，即時反應處置，確實達到維護機關人員及設備之安全。

二、想定恐怖攻擊發生時

(一)落實任務分工

為避免恐怖攻擊事件發生時，因過度慌亂致機關人員無法確實完成其工作，即應先行律定各單位之任務，並分配屬員之細節性工作，以求落實任務之分工，提升同仁對突發狀況處置之能力。

(二)協調警力部署

警察機關全體員警納入自衛戰鬥編組並賦予任務，以求完成安全維護任務，另其他一般行政機關則應立即協調警方，迅速部署適切之警力，以恢復該處所之治安狀況。

(三)確實門禁管制

恐怖事件發生時，機關必然會有一定程度的混亂，為免恐怖份子趁亂引起更大騷動，應切實要求同仁進出辦公處所及辦公時間一律配戴識別證，另值勤人員亦應加強內部巡邏，以儘早恢復機關之安全及秩序。

伍、結論與建議

為使本項工作更為精進，除前段提到之策進作為外，以下再提出幾點建議：

一、儘速修法

按目前我國尚無反恐怖行動之專法，且機關安全維護部分亦未針對反恐行動之對策制定相關法規，致使每個機關對此之應變能力難謂無甚大之差異，為提升機關相關知識及認知，建議儘速修法以為因應。

二、加強應變演習

各機關應針對機關特性及狀況需

求，以現有之人力、物力及設備等為基礎，成立應變小組，並加以演練，以期提升同仁之警覺性，做好各項應急準備。

三、教育訓練精精化

除利用各種集會機會宣導本項工作，另得以座談會或研討會之方式討論實務可能面臨之問題，進而發掘問題，解決問題，有效達到教育訓練之目的，避免淪為紙上談兵。

由上可知，恐怖攻擊事件目前於國際間均有發生之虞，行政機關應採取相應之安全維護作為，以為因應，誠如上所言，機關安全有賴全體同仁之維護，惟有建立此一共識，在預防工作上保持高度警覺，方能發揮整體力量，確保機關人員及設備之安全。

陸、參考書目（依引用順序排列）

一、政府出版品

反暴力恐怖攻擊常識彙編，內政部警政署，2012年10月。

二、期刊

(一)蔡明彥，恐怖攻擊的社會心理衝擊及預防因應作為，發表於第九屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2013年。

(二)劉俊偉，國際恐怖主義與未來發展趨勢，收錄於陸軍學術雙月刊，2009年4月。

(三)王崑義，伊斯蘭國崛起與西方之反擊，收錄於全球政治評論，第48期，2014年10月。

(四)林泰和，伊斯蘭國與東南亞和恐怖主義的連結，收錄於戰略安全研析，第115期，2014年11月。

(五)作者Stephen M. Walt，譯者李育慈，伊斯蘭國的本質與因應之道，收錄於國防譯粹，第43卷第2期，2016年2月。

(六)蘇顯星，臺灣反恐怖行動相關法制立法過程探討，發表於第八屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2012年。

三、網路

(一)三立新聞網「臺灣國旗現ISIS影片 中網友心碎：連他們都支持臺灣」，網址：<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=108525>。

(二)中時電子報「印尼勞工遭IS洗腦 恐已經滲入臺灣！」，網址：<http://photo.chinatimes.com/20160324003206-260803>。

註釋

註1：105年3月15日摘錄於三立新聞網「臺灣國旗現ISIS影片 中網友心碎：連他們都支持臺灣」一文，網址：<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=108525>。

註2：內政部警政署編，反暴力恐怖攻擊常識彙編，內政部警政署，2012年10月，頁1。

註3：蔡明彥，恐怖攻擊的社會心理衝擊及預防因應作為，發表於第九屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2013年，頁112。

註4：劉俊偉，國際恐怖主義與未來發展趨勢，收錄於陸軍學術雙月刊，2009年4月，頁168。

註5：105年3月24日摘錄於中時電子報「印尼勞工遭IS洗腦 恐已經滲入臺灣！」一文，網址：<http://photo.chinatimes.com/20160324003206-260803>。

註6：本段ISIS組織之認識，參考自王崑義，伊斯蘭國崛起與西方之反擊，收錄於全球政治評論，第48期，2014年10月，頁1-2。

註7：林泰和，伊斯蘭國與東南亞和恐怖主義的連結，收錄於戰略安全研析，第115期，2014年11月，頁40-41。

註8：作者Stephen M. Walt，譯者李育慈，伊斯蘭國的本質與因應之道，收錄於國防譯粹，第43卷第2期，2016年2月，頁83。

註9：蘇顯星，臺灣反恐怖行動相關法制立法過程探討，發表於第八屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2012年，頁87。