

中央警察大學

2002年國境警察學術研討會

——國境安全執法問題



指導單位 國家安全局

主辦單位 中央警察大學

承辦單位 中央警察大學國境警察學系

協辦單位 國家圖書館 財團法人立青文教基金會

會議日期 九十一年三月二十八日（星期四）

會議地點 國家圖書館國際會議廳（台北市中山南路20號）

國境警察學系電子郵件信箱：bp@sun4.cpu.edu.tw

指導單位
國家安全局

主辦單位
中央警察大學

承辦單位
中央警察大學國境警察學系

協辦單位
國家圖書館
財團法人立青文教基金會

研討會工作小組

指導：
蔡校長德輝 (中央警察大學校長)

策劃：
陳主任明傳 (中央警察大學警政學院籌備處)

召集人：
謝主任立功 (中央警察大學國境警察學系)

執行人員：
蔡副教授庭榕 (中央警察大學國境警察學系)
簡教官建章 (中央警察大學國境警察學系)
王教官寬弘 (中央警察大學國境警察學系)
刁副教授仁國 (中央警察大學國境警察學系)
柯講師雨瑞 (中央警察大學國境警察學系)
許講師義寶 (中央警察大學國境警察學系)
陳助教素珍 (中央警察大學國境警察學系)

中 央 警 察 大 學

2002年國境警察學系『國境安全執法問題』學術研討會

時間：九十一年三月二十八日（星期四）

地點：國家圖書館：台北市中山南路20號

指導單位：國家安全局

主辦單位：中央警察大學

承辦單位：警察大學國境系

發表人：12分鐘

講評人：8分鐘

研討時間：10分鐘

主持人：5分鐘

協辦單位：國家圖書館、財團法人立青文教基金會

08:30~09:00		報 到		
09:00~09:30		開幕 主持人：余部長政憲 蔡校長德輝 及 貴賓致詞		
09:30~09:50		呂副總統秀蓮 專題演講		
時間	姓名	主 題	主持人	講評人
09:50 ~ 11:00	中央警察大學 莊副教授金海	從美國911恐怖攻擊事件探討國 境安全管理	司 法 院 城 副 院 長 仲 模	中央警察大學 陳院長明傳
	中央警察大學國 境系謝主任立功	由中美刑事司法互助協定論國際 合作共同打擊犯罪		淡江大學 陳教授錫蕃
	中央警察大學 柯講師兩瑞	美國2001年「航空及運輸安全法」 之研究		海洋大學 尹教授章華
11:00~11:10		休 息		
11:10 ~ 12:00	美國 AIT、澳洲、加拿大、荷蘭、英國、紐西蘭駐台 辦事處相關人員舉行『共同防制跨國犯罪』座談會		主持人：外交部領事事務局 詹局長憲卿	
12:00~13:30		午 餐		
13:30 ~ 14:45	刑事警察局 高科長政昇	兩岸間經濟犯罪型態之探討	陸 委 會 陳 副 主 任 委 員 明 通	中央警察大學 張所長平吾
	海巡署情報處 孫專員世亮	從美反毒情報計畫論我國海巡反 毒執法作為		中央警察大學 張所長中勇
	中央警察大學 簡教官建章	偷越國境罪若干基本問題之研究		中國文化大學 吳副教授漢
14:45~15:00		休 息		
15:00 ~ 16:15	中央警察大學 蔡副教授庭榕	限制出境之研究	海 巡 署 游 副 署 長 乾 賜	入出境管理局 范副局長德助
	中央警察大學 王教官寬弘	國境執法類型與其救濟制度之研 究		中央研究院 陳教授新民
	中央警察大學 許講師義寶	行政強制出境與刑事程序關係之 研究		研考會 葉副研究員宗鑫
16:15~16:25		休 息		
16:25 ~ 17:15	綜 合 討 論		主持人：中央警察大學 駱副校長宜安	
17:15~17:25		閉 幕		

連絡人：柯兩瑞先生或陳助教素珍；連絡地址：333 桃園縣龜山鄉大崗村樹人路五十六號；
電話：(03) 3282321 轉 4303。傳真：(03)3281194。電子郵件信箱：bp@sun4.cpu.edu.tw。

「國境安全執法問題學術研討會」

1. 從美國 911 恐怖攻擊事件探討國境安全管理..... 1
2. 由中美刑事司法互助協定論國際合作共同打擊犯罪..... 19
3. 美國 2001 年「航空暨運輸安全法」之研究..... 41
4. 兩岸間經濟犯罪型態之探討..... 69
5. 從美國反毒情報計畫論我海巡反毒執法作為..... 79
6. 偷越國境罪若干基本問題之研究..... 95
7. 限制出境之研究 -以租稅欠稅限制出境為例..... 115
8. 國境安全執法類型與救濟之研究..... 133
9. 行政強制出境與刑事程序關係之研究..... 157

美國 2001 年「航空暨運輸安全法」之研究

柯雨瑞*

目 錄

- 一、前言
- 二、美國在 911 恐怖攻擊被害之中所應分擔之責任.....美國短視近利、自私自利、缺乏遠見的對外政策（保護主義）
 - (一)、美國對於弱國實施「國家恐怖主義」
 - (二)、911 事件涉嫌主謀奧薩瑪賓拉登係由美國 C.I.A 一手扶植長大
 - (三)、美國在「以、巴衝突」之中錯誤地偏袒以色列
 - (四)、美國中情局扼殺伊斯蘭國家的民主生機 V.S.新國際布爾喬亞階級（親美政權）
- 三、美國所應該承擔責任的分析與討論
- 四、2001 年「航空暨運輸安全法」之主要內容
 - (一)、運輸部安全次長兼任「運輸安全署署長」
 - (二)「運輸安全署」之執法與權限
 - (三)「過渡條款」(Transition provisions)-----「航空暨運輸安全法」第 101 條第(g)項
 - (四)「運輸安全署」承接美國境內機場的安全檢查工作
 - (五)聯邦安檢人員之訓練及聘僱-----「航空暨運輸安全法」第 111 條
 - (六)機場安檢工作之「外包」-----民間合格安檢公司介入機場安檢工作
 - (七)新設立「運輸安全監督委員會」(Transportation Security Oversight Board)
 - (八)安全情報的管理 V.S.運輸部安全次長
 - (九)運輸部安全次長擁有發布命令之職權 V.S.遂行「運輸安全署」之法定任務
 - (十)安檢示範計畫(security screening pilot program)V.S 機場安檢民營化
- 五、結論與建議

一、前言

2001 年 9 月 11 日，國際恐怖主義分子對美國發動史無前例的災難性恐怖主義攻擊活動。恐怖份子劫持民航客機衝撞紐約世貿中心雙子星大樓與華府五角大廈。造成數千人的死亡慘劇，舉世震驚，激起全美的憤怒。就對外政策而言，美國總統布希於 9 月 13 日矢言要戰勝恐怖主義，「打贏 21 世紀第一場戰

* 現任中央警察大學國境警察學系專任講師，並於中央警察大學犯罪防治研究所博士班進修中，曾任內政部警政署保安警察第三總隊第二大隊分隊長、第一大隊警務員，中央警察大學助教。

爭」，並宣佈全國進入緊急狀態，展開名為「無限正義」(infinite justice)的軍事報復行動，打擊恐怖主義；之後，又更名為「恆久自由」(enduring freedom)，以宣示這是一場長期的戰爭（官政哲,90年10月）。就國內安全維護而言，911事件之後，美國政府非常重視運輸及機場之安檢工作。在安全維護之法制層面上，於2001年11月19日，美國國會通過新法---「航空暨運輸安全法」。上述國外及國內之政策，兩者是緊密相接的。本文首先就制定上該法令之背景脈絡，作深入且詳細之探討，之後，再探討「航空暨運輸安全法」之內容，最後，提出結論與建議。

有關「航空暨運輸安全法」制定之背景脈絡，在這次的恐怖主義攻擊行動之中，美國是受害者，為數不少的文章，大都集中於從犯罪學之觀點，探討賓拉登從事國際恐怖主義活動之動機。相反地，本文擬從「受害者學」的觀點，探討美國為何會是被害的對象？中央警察大學犯防所張平吾教授於其所著「受害者學概論」一書中，在第四章「受害者與犯罪者」指出，傳統犯罪學研究，向來忽視被害者在犯罪事件中所扮演的角色，但在晚近許多研究文獻中不難發現，除了完全無辜受害者外，絕大多數的犯罪行為，受害者與犯罪者均負擔著不同程度的責任，遂有學者提出「責任分擔可能性」的命題。企圖擺脫傳統以犯罪者動機與行為為核心之犯罪原因解釋，認為犯罪事件為受害者與犯罪者的互動結果，是特定犯罪者在特定時間與場所，對特定受害者所實施之犯罪行為（張平吾,1999年）。

在許多文獻之中，出現各式各樣描述受害者動機與行為之相關責任名詞，如責任(responsibility)、有責性(culpability)、分擔責任(shared responsibility)、有罪過(guilty)、有過錯(fault)及責難(blame)等。上述名詞概念中，「有責性」(culpability)及「分擔責任」(shared responsibility)兩者最常被提及，「有責性」係指受害者對犯罪事件之發生，或自身遭受之被害結果負有責任；「分擔責任」則指受害者可能對犯罪事件之發生，或自身遭受之被害結果負有某種程度的責任；亦即被害者在某些犯罪類型之中，可能因自身行為之疏忽、不當，或本身具「誘發」及「激惹」因素，導致犯罪者受到誘惑而引發犯罪行為。因此，受害者本身之「功能責任」(functional responsibility)，即在於不要激惹及催化犯罪者，並積極作好被害預防工作。在受害者承擔之責任類型之中，Sparks(1982)及Sheley(1991)將其歸納為以下6種情形（張平吾,1999）：

- (1) 受害者承擔誘發(invitation)責任；
- (2) 促進(facilitation)責任；
- (3) 挑惹或激發(provocation or precipitation)責任；
- (4) 加害(perpetration)責任；
- (5) 合作(cooperation)責任；
- (6) 煽動(instigation)責任。

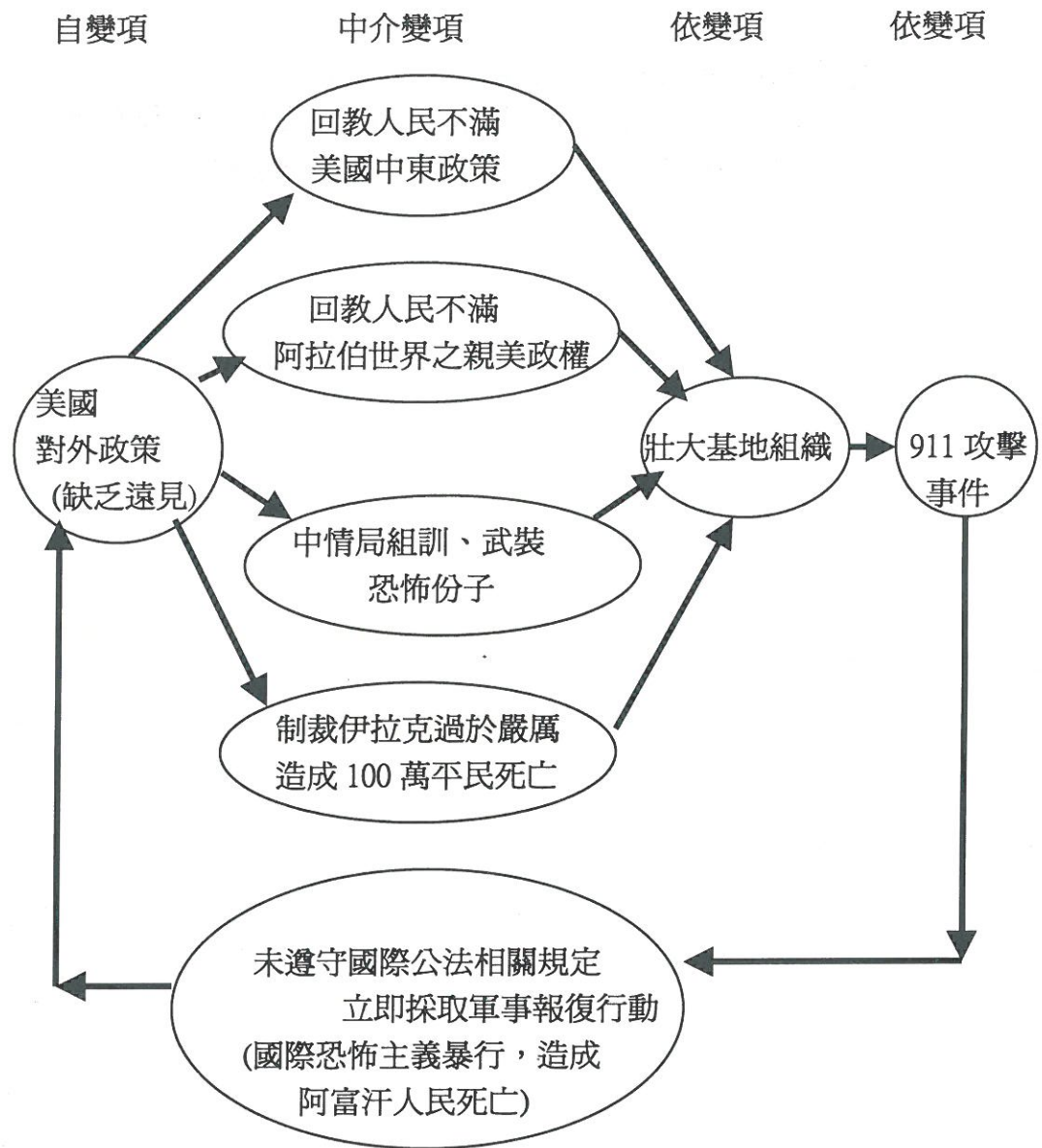
就 911 恐怖主義攻擊活動而言，筆者認為受害者（美國）所應承擔的責任，除了「合作」與「煽動」責任應加以排除外，計應承擔以下之責任：誘發、促進、挑惹、激發及加害等責任。其中的「加害」(perpetration)犯罪責任，其不同於「挑惹」，「挑惹」為受害者不希望受到傷害，或雖受到傷害，但不知其挑惹行為會激怒犯罪者；而加害作用則為受害者具有使犯罪者遭受身體或財產損害之故意。此為典型之犯罪者與受害者角色相互轉換類型，原本犯罪者突然轉變成受害者，而遭受攻擊者則基於不巧之機會，使其成為正當防衛者或犯罪者（張平吾,1999）。

本文為何主張 911 事件之中，被害的美國必須承擔「加害」之責任。在 Noam Chomsky 所著之「9-11」一書中，其在書中指出，我們不應忘記，全球第一個被國際法庭控訴的「國際恐怖主義國家」，便是美國，美國本身就是「頭號恐怖主義國家」，在 911 之後，俄羅斯、中國、印尼、埃及、阿爾及利亞等，都樂於藉著美國展開新一波「反恐」行動，在新形成的國際體系中，繼續遂行各自的恐怖暴行。911 本身，事實上，並非軍事的攻擊行動，而是一種「犯罪」行為(crime)，Chomsky 提醒我們，除了訴諸大規模軍事行動的直接報復之外，還有其他途徑，諸如訴諸國際法庭(Chomsky,2001 年,12 月)。另外，非常值得注意的，吾人應該省思：美國的立即式軍事報復行動，是正義之戰呢？或是另一種「國際恐怖主義活動」呢？本文較贊同後者之看法。根據「美國蓋洛普民意測驗」在九個回教國家中，訪問了一萬人，詢問他們對美國向阿富汗採取軍事行動的觀感，這九個國家是沙烏地阿拉伯、巴基斯坦、印尼、約旦、摩洛哥、伊朗、科威特、土耳其、黎巴嫩，有 77% 的受訪者認為這場軍事行動是「不正義的」（中國時報，2002.03.02），此更證明本文之看法是並非是空穴來風。

二、美國在 911 恐怖攻擊被害之中所應分擔之責任——美國短視近利、自私自利、缺乏遠見的對外政策（保護主義）¹

¹ 根據 2002 年 3 月 2 日中國時報之報導：『阿富汗戰爭之後，回教世界對美國的觀感如何呢？用「大壞」一詞可形容，杭亭頓的理論真可以用上，美國以後怎樣與回教世界相處，實在是個大問題。美國蓋洛普民意測驗在九個回教國家中，訪問了一萬人，詢問他們對美國的觀感，這九個國家是沙烏地阿拉伯、巴基斯坦、印尼、約旦、摩洛哥、伊朗、科威特、土耳其、黎巴嫩。除了伊朗及黎巴嫩外，都可以說是不敵視美國的國家。多數國家人民給美國下的定義是：殘酷無情、有侵略性、自以為是、自大傲慢、帶有偏見（外交政策上）。這些國家對英法俄等反恐國家雖也不滿，但沒有像對美國這樣的反感。在就阿富汗戰爭作問卷時，沙烏地阿拉伯及約旦兩國不准提問，其他七國則准予，而答案是七七%的受訪者認為這場軍事行動是不正義的，甚且譴責戰爭者多過於譴責九一一恐怖行動，其中以印尼、摩洛哥、巴基斯坦、伊朗反應最激烈，認為美方攻擊阿富汗是想在亞洲及中東增加其力量。伊朗固然與美關係不好，摩洛哥卻是與美國關係非常好的國家，可見反美不純是國家利益上的問題。美國白宮及國務院都已看到這份民意調查，當然頗為震驚，然而這仍不足以使美國政府在中東問題上如以阿衝突方面持公正的立場，它仍然偏向以色列甚至偏袒夏隆，其實這正是阿拉伯人對美國不滿的基本因素。布希總統在反恐戰事上，一直受五角大廈影響，而國防部只求戰事的順利，那管美國是否贏得了阿拉伯人的民心』。以上參見：中國時報，2002.03.02。

「美國在 911 恐怖攻擊被害之中所應該承擔之責任模式圖」



(筆者自繪)

從「受害者學」的角度出發，本文認為，整個 911 被害模式中，美國是始作俑者、自作自受。首先要加以探討的自變項，就是「美國自私自利、短視近利、缺乏遠見、以自我為中心的對外政策」所引起的，「美國短視近利的對外政策」是本次被害的主因。美國以自我為中心的對外政策，非常容易使得美國

對他國實行「國家恐怖主義」。在 1980 年代，美國與尼加拉瓜交惡，美國遂在尼加拉瓜組訓「恐怖主義軍隊」，進行國務院直接交付的正式任務，去攻擊尼加拉瓜的「軟目標」，也就是沒有防禦能力的農業合作社和衛生所。在國際法庭命令終止國際恐怖主義戰爭，並向尼加拉瓜支付巨額賠償之後，美國國務院根本不理會國際法庭的判決，立即正式批准這類「軟目標」的攻擊。Chomsky 指出，做這些事「師出有名」嗎？或者乾脆設立一個類似賓拉登網絡的幕後組織算了(Chomsky,2001,p64)。

更甚者，美國亦完全不理會聯合國大會的決議文。在 1987 年 12 月，因為美國對尼加拉瓜實施「非法動武」，及南非白人政府所進行的破壞性行動，殺害了 150 萬人，引起全球各國非常關切，而就在全世界最關切國際恐怖主義的時候，聯合國大會針對此事通過重大決議案，以最強烈的用詞譴責這種災禍，並呼籲世界各國採取有利行動來克服國際恐怖主義。決議案以 153 比 2（美國和以色列）壓倒性比數通過，唯獨宏都拉斯棄權。決議文中，令美、以兩國不爽的段落寫著：「根據本決議案，不得以任何方式侵犯各民族源自於聯合國憲章的自覺，自由與獨立權利，遭強制剝奪該權利的各民族…尤其是殖民與種族歧視政權統治及外國佔領或其他形式殖民宰制下的各民族…諸民族（依據聯合國憲章及其他國際法原則）奮鬥並尋求、接收支持以達此目的之權利亦不得受到剝奪。」美、以兩國不接受某些人民有這種權利，當時他們的盟友南非也不接受。對華府而言，在南非爭取黑人權利的「非洲民族議會」（African National Congress）是「恐怖主義組織」（Chomsky,2001,p84）

美國缺乏遠見的對外政策，並非是某位總統時期的專利，它具有持續性與不變性。這種自私自利的對外政策除了易使美國對外施行「國家恐怖主義」之外，經年累月之後，並會形成一種「國策」。根源於此種對外政策，促成四種結果，這四種變項，本文稱之為「中介變項」。

第一：因其對外政策是缺乏遠見，故在「以、巴衝突」中，就長期偏袒以色列，這樣，更引起廣大阿拉伯人民的痛恨與不快。不過，上述不幸的狀況，已稍有獲得改善。在 2002 年 3 月 13 日，聯合國安全理事會通過由美國草擬的一項決議，其首次表明支持巴勒斯坦建國，安理會以 14 票比 0 票通過這項 1397 號決議案，聯合國安理會中的唯一阿拉伯國家敘利亞則棄權。這是安理會首次以決議案之形式，確認了巴勒斯坦的國家主權。在這項 1397 號決議案中，其開宗明義指出：「肯定一個由以色列和巴勒斯坦兩個國家在一個地區，在安全且獲承認的疆界內比鄰共存的願景。」先前聯合國安理會有關中東和平的決議案，因巴勒斯坦建國的議題極具爭議性，故安理會從未明言巴勒斯坦建國之事；在本次決議案中，更令安理會成員們震驚的，是美國亦表示贊同巴勒斯坦的建國¹。然而，從安理會的決議至巴勒斯坦的

¹ 中國時報，民國 91 年 3 月 14 日。

真正建國，這中間似乎尚有一段距離，美國是否仍會始終如一的支持巴勒斯坦建國，則尚有待作進一步的觀察。

第二：由於美國的對外政策患有嚴重的「近視」，故使得中情局一直與阿拉伯世界的宗教團體或是軍隊合作進行政變，反對戰後紛紛獨立的阿拉伯國家中，以民主方式產生的社會主義政體，不斷扼殺伊斯蘭國家的民主生機，扶植親美政權，不顧貧苦的人民，貪斂一切的阿拉伯親美政權等同於美國的代名詞，引發伊斯蘭人民對美國的不滿，賓拉登甚至將這些親美政權形容為：腐化而殘暴的政權，是一幫盜匪和迫害者的集合。

第三，1979年，蘇聯藉口應阿富汗「阿明政府」的請求，以鎮壓阿富汗反政府武裝力量為名入侵阿富汗，美國為了使俄軍退出阿富汗，由中情局招募、訓練和資助從回教地區來參予反蘇戰爭的大批志願者。就此變項而言，Chomsky 明白指出，不管怎麼說，911 不是美國政策衍生的「直接後果」，但當然算是「間接後果」。來自恐怖主義網絡的這些暴徒，係由美國中情局及其協同情報單位，諸如埃及、巴基斯坦和法國情報單位加以組訓、武裝。卡特總統的國家安全顧問「布里辛斯基」甚至公開承認，早在俄軍入侵阿富汗的 1979 年，他就促使各方秘密協助聖戰士去對抗阿富汗共黨政府，以便把前蘇聯引入他自豪的「阿富汗陷阱」之中(Chomsky,2001,p93-94)。這些訊息充分地顯示美國自私的對外政策，一手親自扶植了賓拉登等恐怖組織。

第四，最後一個中介變項，亦是由美國的對外政策所直接導引出來的，即美國為了制裁伊拉克，實施過於嚴厲的國際制裁，造成近約一百萬伊拉克人民死亡，其中，約半數（即 50 萬）是孩童。大量伊拉克平民的死亡，造成中東地區人民對此同感憤怒。

由以上四個中介變項之影響，遂造成另一種直接的影響結果，即促使賓拉登能吸收更多的激進伊斯蘭回教勢力加入「聖戰士」，使得「基地」組織日益擴大，在此同時，有更多的支持者願意對「基地」組織慷慨地捐獻。在「基地」的恐怖組織中，值得注意的，是位於阿富汗東部山區軍事訓練基地（營地），這些基地，被人極具諷刺性地戲稱為賓拉登的「西點軍校」、「聖戰大學」（恐怖大學）。賓拉登訓練的對象，除了聖戰士之外，尚有阿富汗前塔里班政權的戰士—學生軍、巴基斯坦激進派回教分子及喀什米爾游擊隊員，提高他們與印度政府軍作戰能力。另外，訓練的對象亦包括巴勒斯坦、約旦、伊拉克、沙烏地阿拉伯和科威特的回教徒，在過去 10 年，這所「恐怖大學」所培育的校名，約已有 14000 名回教聖戰士。因為「恐怖大學」校名四處危害人間，美國柯林頓總統遂下令，於 1998 年 8 月 20 日用巡弋飛彈攻擊蘇丹及阿富汗的賓拉登營地-----「恐怖大學」（曹建、曹軍,2001,p114-119）。就前者而言，攻擊之對象係

蘇丹首都喀土木的「昔法製藥廠」，事實上，這是極端恐怖的國家罪行，造成蘇丹平民數萬人因缺乏醫藥，而命喪黃泉。後者，共造成 21 人死亡，其中 6 名是阿富汗平民，包括 3 名婦人和 2 名兒童，美國未依國際法之體制尋求有效的對策，卻採用「國家恐怖主義」，結果造成上述 6 名阿富汗平民的犧牲。事實上，有論者指出，當時柯林頓總統飽受性醜聞的糾纏，用巡弋飛彈攻擊上述目標，僅是要轉移世人之目光而已。在飛彈攻擊之後，證明「基地組織」仍照常運作。日益壯大的聖戰士組織，最後，終於發動 911 攻擊事件，造成美國 6 千餘平民死亡。此時，美國成爲受害者。美國因一向不願遵守國際法之規定，遂立即採行報復行動，此又是另一次的「國際恐怖主義暴行」，造成阿富汗平民的死傷，此時，911 恐怖攻擊行動之受害者(美國)，又再次成爲犯罪者。這樣，形成一種「冤冤相報何時了」的惡性循環模式。

四、2001 年「航空暨運輸安全法」之主要內容

美國的對外政策基於以保護與擴展美國人的利益爲主要考量，有時甚至不惜進行「國際恐怖主義」，罔顧其他國家人民的生命權。就這一部分而言，筆者認爲這種對外政策，與中國傳統的「仁愛」美德頗相違背，似乎不是我們學習的好榜樣。但，美國政府在保護本國人民權益所付出的努力，卻頗值得我們效法。

傳統上，吾人會視美國爲「案例法」的國家。關於人民權益的保護，可能係透由法院對美國憲法闡釋的案例逐一累積而成。這一部份（案例法）仍持續過去的傳統，不過，政府爲了有效推行行政事務，詳細而週延的法典，亦不斷地經由國會被制定。在 2001 年 9 月 11 日 911 攻擊事件之後，除了軍事報復行動（國際恐怖主義）之外，在美國國內部分，爲了加強防護安全工作，與以往不同的，是新成立一個聯邦機構，名爲「運輸安全署」(Transportation Security Administration, 簡稱 TSA)，負責美國國內有關機場及飛行器的安全維護等相關工作，該署在全美各個機場，共配置數萬名的安全檢查人員，負責檢查旅客之行李與物品。該署之相關規定，係規範於 911 攻擊事件後新頒布的「航空暨運輸安全法」(Aviation and Transportation Security Act)之中，茲將此法的相關規定與特色，介紹如下：

(一) 運輸部安全次長兼任「運輸安全署署長」

「航空暨運輸安全法」之立法體系，除了直接在本法內容上作規範之外，其立法的技術，係將「美國聯邦法典」(United States Code)作若干之修正。根據「航空暨運輸安全法」第 101 條之規定，在「航空暨運輸安全法」第 101 條(a)中，將「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章作增訂，新增第 114 條，其內容爲新成立一個聯邦機構，名爲「運輸安全署」(Transportation Security Administration, 簡稱 TSA)。新設立的 TSA，係設在「運輸部」(The Department of Transportation)之下。依據「航

空暨運輸安全法」第 101 條(a)之規範，TSA 的署長，係為「運輸部安全次長」(The Under Secretary of Transportation For Security)，亦即由運輸部安全次長兼任 TSA 的署長。由此，吾人亦可看出，美國在慘遭 911 攻擊之後，為了加強國內安全之維護，非常重視這一個新成立的「運輸安全署」，為了強化其功能，透過法律之規定，直接由運輸部安全次長兼任 TSA 的署長。署長由總統任命，並須經由國會行使同意權。TSA 署長的職掌，如下所述：

- (1) 執行「美國聯邦法典」(United States Code)第 449 章之規定，負責民用航空之安全及相關的研究和發展工作
- (2) 除了由運輸部負責的民用航空安全工作外，另其他屬於運輸部職掌及範疇的交通運輸模式之安全維護。
- (3) 依據「美國聯邦法典」第 44901 及第 44935 條之規定，應對國內、外航班旅客之聯邦安檢工作加以負責。
- (4) 對於安檢人員之聘僱與執勤，應訂立一套標準。
- (5) 訓練及檢測安檢人員。
- (6) 對於全美境內之所有機場，假若依據「美國聯邦法典」第 44901 條之規定，其係應該實施安全檢查者，則運輸部安全次長應與運輸部部長及其他有關之聯邦機構的首長，共同進行協商，以便對於上述之機場提供「安全檢查」(Security Screening)。運輸部安全次長(The Under Secretary)應對執行上述安檢工作之安檢人員的聘僱及訓練加以負責。亦即，全美機場之安檢人員之聘僱及訓練，係由運輸部安全次長負責之。

運輸部安全次長的職責，另外根據新增訂「美國聯邦法典」第 49 篇第一章第 114 條(f)之規範，尚有以下之職責與權力：

1. 對於運輸安全之情報，應加以接收、評估及分配。
2. 評估潛在的運輸威脅。
3. 對於潛在的運輸安全之威脅(threats to transportation security)，應研發相關的政策、策略及計畫。
4. 訂定有關於運輸安全的其他計畫，包括運輸部與其他適切的聯邦機構之協調及回應對策(Coordination countermeasures)。
5. 就運輸安全而言，運輸部安全次長之角色，係作為與情治及執法單位最主要的聯絡人(The primary liaison)
6. 以每日為基礎，對於「運輸安全署」所管轄的安檢軟、硬體資源與設備，運輸部安全次長應每日加以管理及提供執勤的指導。
7. 對於與安全有相關之法令與規定，應加以執行。
8. 對於運輸安全之提升工作，應加以研究。亦即對於運輸安全之學術研究，應加以研究。
9. 對於安檢設施、設備、器材及系統，應加以監督、維護及檢測。
10. 對於貨物運輸之安全措施，應確保該措施之適切性。

11. 對於機場及其他運輸設備之安檢措施，應監督其實施之情形，並確保該安檢措施的妥適性。
12. 對於機場安檢人員之背景，應加以考察；對於接近機場安全區域之任何個人之背景，亦須加以檢查。其他運輸安全工作之人員，亦同上。
13. 對於任何會影響飛航安全或航空公司營運之行動或活動，運輸部安全次長應與「聯邦航空署署長」(The Administrator of the Federal Aviation Administration)相互進行聯絡與溝通。
14. 與「國際民用航空組織」(International Civil Aviation Organization)及外國政府之航空機構共同宣示，對於外國航空運輸之旅客安全問題，美國表示關切與重視。
15. 依據法律之授權，運輸部安全次長若認為其他某事項與運輸安全有相關，則可加以執行。

在國家處於緊急之狀況時，「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章第 114 條(g)則賦予運輸部安全次長，其在運輸部部長之指示及控制下，應執行以下之職責：

1. 對於美國國內之航空、鐵路、其他地面交通運輸及海上運輸（包括港口安全），運輸部安全次長負有整合、協調之職責。
2. 除了國防部及軍事部門之外，對於聯邦政府的其他部門及機構，就與運輸相關之事項，運輸部安全次長負有協調及監督之責。
3. 對於影響交通運輸之威脅，運輸部部長應協調並通知其他聯邦及地方機構，包括運輸機構、執法部門及國境管理機構。
4. 在國家處於緊急狀態下，執行諸如上述之其他相關權力(exercise such other powers)

(二)「運輸安全署」之執法與權限

根據「航空暨運輸安全法」第 101(a)之規定，在新增訂之「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章第 114 條(g)之中，運輸部安全次長對於其「運輸安全署」(TSA)所屬之執法人員，擁有任命權，即其可任命所屬之人員，充任執法之官員(Serve as a law enforcement officer)。TSA 之執法人員，其在執行公務之際，擁有以下之權利：

1. 攜帶武器。
2. 在 TSA 執法官員面前發生之任何犯行，執法者對於違法者之逮捕，無須令狀。
3. 對於違反美國法律之任何重罪犯行，假若 TSA 執法者其握有「合理的理由」(probable cause)，認為應被加以逮捕之人，其業已實施重罪犯行，或正在實施中，即可進行「無令狀」(without a warrant)之逮捕活動。
4. 對於業已發生之犯罪行為，TSA 執法者可申請及執行關於逮捕人犯及搜索物證之令狀，而上開令狀之簽發，必須植基於「合理的理由」(probable cause)，始可簽發令狀。

上述 TSA 執法官員所擁有之權力，在執行此種職權時，必須依照運輸部安全次長所頒布之執法綱領(guidelines prescribed by the Under Secretary)進行執法。次長在擬定、頒布上述之執法綱領(準則)時，應與法務部部長(the Attorney General of the United States)進行諮商，而有關於致命性武器之使用，該 TSA 之執法綱領，亦須符合法務部對於致命性武器之規定始可。

根據新增訂之「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章第 114 條第(g)項第(4)款之規定，上述運輸部安全次長頒布執法綱領之權限，假若運輸部安全次長並未與法務部部長進行諮商，則法務部部長其可廢止(rescind)或中止(suspend)由運輸部安全次長所發布之執行綱領。同時，法務部部長應將其所作之廢止或中止決定，用書面之方式，通知運輸部部長與次長。對於本條款(「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章第 114 條)之規定，在「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章第 114 條(r)之中，另外，賦予運輸部安全次長擁有「免除」權限。亦即，在執行本法第 114 條之規定時，基於「公眾利益」(public interest)之考量，運輸部安全次長對於本條之規範，擁有「免除」的權限，及不受本條文之拘束(grant an exemption from a regulation prescribed in carrying out this section)。故，即使法務部部長廢止或中止 TSA 的執法綱領，根據「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章第 114 條第(r)項之規定，運輸部安全次長在基於「公眾利益」之考量下，不受其拘束，上開執法綱領仍具有效力。

(三)「過渡條款」(Transition provisions)-----「航空暨運輸安全法」第 101 條第(g)項

「航空暨運輸安全法」第 101 條第(g)項第(1)款規定，在本法施行後三個月之內，負責安全工作之運輸部安全次長，其應依照「美國聯邦法典」第 49 篇第 449 章(chapter 449 of title 49, United States Code)之規定，負責承擔民用航空安全之職掌及責任(shall assume civil aviation security functions and responsibilities)，在承擔飛航安全工作之進度中，應與運輸部部長訂定之進度表相互一致，即次長之承擔過程進度表，須符合部長之進度要求。而上該承負民用航空安全維護之進度，運輸部安全次長應與國內外航空公司及「聯邦航空署」(Federal Aviation Administration)之署長(Administrator)相互進行協商，並諮詢上該單位之意見。

對於國內及外國之航空公司，根據之前的契約由上開航空公司在機場提供的旅客安檢工作，在航空暨運輸安全法施行後三個月之內，運輸部安全次長應將上述航空公司所擁有之權力及責任加以承接(assume)，並支付其適當的補償費用(航空暨運輸安全法第 101 條(g)(2))。

另外，根據「航空暨運輸安全法」第 101 條(g)(3)的規定，美國境內之美國籍或外國籍航空公司，依照美國聯邦法典第 49 篇第 449 章之規範，所實施的安

全檢查工作或安檢職掌，在航空暨運輸安全法公佈實施後，基於運輸部安全次長之要求，應將委由上述航空公司所執行的安檢契約，轉移給美國政府。基於次長之要求，這些航空公司應儘速將其安檢工作之契約，移轉於美國政府，其期限為本法實施後 90 天之內完成之。但，假若運輸部安全次長認為必要，可在本法實施後，延長為 180 天，若有必要，其可再延長 90 天。

航空暨運輸安全法第 101 條(g)(4)規定，航空公司在將安檢工作權限契約移轉給美國政府之同時，亦應移轉硬體設備，且是以「無償」方式(no cost)移轉給美國政府。上述之硬體設備，包括在機場之內，對於旅客及貨物所實施安檢工作之個人財產、裝備、或其他與安全檢查工作有關聯的物資，在轉移所有權(transfer of ownership)時，無須考量獲得這些財產、設備之經費來源。在航空暨運輸安全法實施之後，假若這些安檢設備被政府認定尚具有經濟實用價值，美國政府為了承接這些設備，航空公司應與運輸部安全次長簽定以無償方式，轉移這些設備之所有權給美國政府。

(四)「運輸安全署」承接美國境內機場的安全檢查工作²

根據「航空暨運輸安全法」第 110 條(b)之規定，將「美國聯邦法典」第 49 篇第 44901 條作若干的增訂，其規定：在美國境內之所有旅客及其貨物，運輸部安全次長應對其實施安全檢查(screening)。上述應接受安全檢查之物品，包括郵件、貨物、行李及其他物品，而這些物品係將被攜帶、裝載在於國內或國外航班飛機之上。從美國起飛之班機，在登機之前，應對其實施安全檢查，且應由聯邦政府的人員執行之(shall be carried out by a Federal Government employee)。

在安檢工作之監督方面，「航空暨運輸安全法」第 110 條(b)規定，在美國機場境內的旅客及貨物安檢工作，均應接受「運輸安全署」之聯邦制服人員的監督，TSA 之聯邦制服人員應有權力免除其他任何人執行本項安檢工作(have the power

²美國一項新飛安法規一月十八日起實施，規定各航空公司國內航線所有班機的每一件行李都應經過檢查，至少要做到確保行李一定與旅客上同一班飛機的程度，以防行李中藏有炸彈。但新法實施後，一些安全漏洞依然會存在，而且很可能造成班機延誤。九一一事件後，美國國會通過新飛安法規，責成最遲從 2002 年一月十八日起，政府與航空公司必須檢查每件上機的行李（原先只規定檢查旅客隨身行李），但因偵測炸彈的器材設備不足，新法允許航空公司以 X 光儀器或受過訓練的犬隻偵查炸彈，但這種方式不夠可靠。此外，航空公司只要能做到「旅客行李合一」，也算合乎規定。所謂「旅客行李合一」就是托運行李必須在旅客上機的情況下才能裝上飛機。這項彈性規定所持的理由是如果旅客在機上，比較不可能炸飛機。航空公司對國際航線已採取「旅客行李合一」的做法。問題在於，上述規定只限於起點班機，不適用於轉機，轉機旅客在托運行李時就會辦好轉運手續，到時如果他不上另一班飛機，他的行李還是會自動轉機。安全專家認為這是一大漏洞，並指一九八八年汎美一〇三班機發生空難，就是被藏在轉機行李中的炸彈炸毀。見 2002.01.19 中國時報。

to order the dismissal of any individual performing such screening), 亦即, TSA 之聯邦制服人員獨自承攬本項安檢工作, 排除其他任何人之執行。

(五) 聯邦安檢人員之訓練及聘僱-----「航空暨運輸安全法」第 111 條³

在「航空暨運輸安全法」第 111 條(a)中, 其對於「美國聯邦法典」第 49 篇第 44935 條(e)作若干新的增訂, 其條文內容為運輸部安全次長(The Under Secretary of Transportation for Security)對於安檢人員之聘僱與訓練, 應擬定一套計畫。在本法實施後的 30 日之內, 運輸部安全次長應就美國政府聘僱安檢人員的資格, 制定一套標準。不論其他法律之規定為何, 聘僱安檢人員之最低標準, 如下所述:

1. 在聯邦新進安檢人員考試之中, 這些安檢人員之合格分數, 其分數必須是令人滿意的, 或是屬於較佳的分數;
2. 是美國公民;
3. 符合運輸部安全次長所制定的其他資格之要求;
4. 要能顯示其有適當的體能狀態, 能執行安檢勤務。在體能及健康要求方面, 若有因毒品、失眠、醫藥或酒精之故, 而致使身體健康遭受損傷者, 則不予錄取。
5. 具有高中或同等之學歷。

(六) 機場安檢工作之「外包」-----民間合格安檢公司介入機場安檢工作

依照「航空暨運輸安全法」第 108 條(a)之規定, 其將「美國聯邦法典」第 49 篇第 449 章第 1 節作若干新的增訂, 新增訂之條文為第 44920 條。根據新增之「美國聯邦法典」第 44920 條(a)的規範, 在「航空暨運輸安全法」實施兩年後, 機場的經營者(operator of airport)可向運輸部安全次長申請將機場內對於旅客及貨物之安檢工作, 由 TSA 委託給合格的民間安檢公司(qualified private screening company)執行安檢, 其委託之方式, 係由上述民間安檢公司與運輸部安全次長簽訂契約(under a contract entered into with the Under Secretary)。假若民間安檢公司依據「美國聯邦法典」第 49 篇第 449 章第 1 節第 44920 條(a)之規定提出申請, 根據同法第 44920 條(b)之規定, 運輸部安全次長有權核准之。

提出申請時, 如何才算符合要件呢? 根據「美國聯邦法典」第 44920 條(c)的規定, 該民間私人安檢公司所聘僱的安檢人員, 其提供的安全檢查服務, 必須符合本章適用於聯邦政府人員所有的要件(meet all the requirements of this chapter applicable to Federal Government personnel)。同時, 民間安檢公司對於其所聘僱之安檢人員, 其薪資及其他權益, 不能低於(not less than)聯邦政府提供給其所屬聯邦公務人員之薪資及其他權益的水準。

³美國目前機場負責檢查行李的人員訓練不足, 待遇偏低, 因此被認為不夠可靠; 新成立的運輸安全署將雇用三萬名聯邦檢查員, 取代原有的行李檢查人手。該署預定三月起開始訓練新進人員, 七月起陸續分發到各機場。見 2002.01.19 中國時報。

另外，根據「美國聯邦法典」第 44920 條(d)的規定，有關於民間安檢公司申請介入安檢資格的其他標準，尚須由運輸部安全次長向國會提出以下之證明：

1. 與運輸部安全次長簽訂契約之該民間私人安檢公司，其所提供的安檢服務及保護之層級，係同等於或大於(will be equal to or greater than)由聯邦政府人員所提供之安檢工作。
2. 該民間私人安檢公司之擁有及控制權，係掌握在屬於擁有美國國籍之人的手中。亦即，該公司係由美國人所持有及掌控。

假若機場之安檢工作，係委由民間私人安檢公司執行之，則依據「美國聯邦法典」第 44920 條(e)之規定，對於此種安檢模式之每一個機場，運輸部安全次長應對上述機場提供聯邦政府的監督者(Federal Government supervisors)，用以「監督」(oversee)所有的安檢工作。同時，次長亦應對上述之機場，提供「聯邦政府的執法官員」(Federal Government Law enforcement officers)。

有關於契約之終止規定方面，根據「美國聯邦法典」第 44920 條(f)之規定，假若運輸部安全次長發現，該民間私人安檢公司無法持續性遵守任何有關於適用於聘僱或訓練安檢人員之相關法令規定，或無法遵從機場內有關於安檢之法令規範時，次長有權終止任何之契約。

(七) 新設立「運輸安全監督委員會」(Transportation Security Oversight Board)

依照「航空暨運輸安全法」第 102 條第(a)項之規定，其對於「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章之內容，作若干之增訂，新增之條文為第 115 條。在「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章第 115 條(a)中，明文指出，在「運輸部」(Department of Transportation)之下，應成立一個新的委員會，名為「運輸安全監督委員會」(Transportation Security Oversight Board)。在「美國聯邦法典」第 115 條(b)中，規範上開委員會之組織成員，計如下所述：

1. 運輸部部長，或其指派者；
2. 法務部部長，或其指派者；
3. 國防部部長，或其指派者；
4. 財政部部長，或其指派者；
5. 中央情報局局長，或其指派者；
6. 由總統指派，代表「國家安全會議」(National Security Council)之人；
7. 由總統指派，代表「國土安全局⁴」(the Office of Homeland Security)之人；

⁴在 911 之後，布希總統於 2001 年 10 月 8 日，發布總統行政命令，成立「國土安全局」，直屬於白宮；其目的即在整建與協調負有反恐怖相關職責之行政部門，藉以強化美國反恐怖之機制與能力。新成立的「國土安全局」，其主要的任務為發展與協調綜合性國家戰略之執行，以確保美國免於恐怖主義的威脅或攻擊。同時，其應協調各行政部門之各項作為，用以偵測(detect)、防備(prepare for)、預防(prevent)、防護(protect against)、因應(respond to)及復原(recover from)美國境內之恐怖主義攻擊。

在職責方面，根據「美國聯邦法典」第 115 條(c)之規定，其職掌如下：

1. 對於運輸部安全次長依照「美國聯邦法典」第 114 條之規定所發布之任何規則或安全指令，在次長發布後 30 日之內，「運輸安全委員會」應加以審查、批准或駁回。
2. 對於影響運輸之情報、安全及執法活動，應加以協調。
3. 對於影響運輸之情報、安全及資訊，應促進聯邦機構與航空公司及其他交通運輸提供者，共同分享上述之情報等相關資訊。
4. 對於運輸或國家安全會造成威脅的個人，該委員會應研發透過科技之手段，建構一個電腦資料庫。
5. 對於運輸安全之計畫，應加以審查。
6. 於運輸安全計畫審查後，向運輸部安全次長提供建言。

(八) 安全情報的管理 V.S.運輸部安全次長

在安全情報(security information)的管理方面，依照「航空暨運輸安全法」第 101 條(a)之規定，其將「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章作若干增修，計新增一個法律條文，名為第 114 條。在新增訂之「美國聯邦法典」第 114 條(h)之中，其規範運輸部安全次長應與「運輸安全監督委員會」(Transportation Security Oversight Board)進行諮詢，同時，次長亦應對安全情報作若干之處理：

1. 在聯邦政府的資料庫中，對於那些將會對運輸或國家安全造成危害之人士，運輸部安全次長應與聯邦政府機構或其他相關之組織，互相簽訂備忘錄，其目的在於相互分享或交叉比對這些危險人士之名單。
2. 對於那些將會從事劫機犯行、恐怖主義或對旅客或航空公司安全造成危害，或被懷疑可能會造成危害之危險人士的身分，運輸部安全次長應建立一套通報程序(procedures for notify)，以便通知「聯邦航空署署長」(the Administrator of the Federal Aviation Administration)、適當的州政府及地方執法官員、機場或航空公司之安全人員。
3. 運輸部安全次長應諮詢其他相關之聯邦政府機構及航空公司，並建立政策及步驟，要求航空公司應負責執行下列之事項：
 - (1) 航空公司應從政府機構中，使用安全之情報資訊，以便能從旅客清單(passenger lists)之中，確認出會對民用航空或國家安全造成威脅之危險人士之身分
 - (2) 假若航空公司確認出上述之危險(害)份子，則應通報適當的職法機構，以便於防止該人士登機，或對於該個人採行其他的措施(take other appropriate action)。
4. 運輸部安全次長亦可在其職權之內，考量是否需要求航空公司，應將旅客名單，提供給適切之聯邦機構，其目的在於，確認那些會對航空或國家安

全造成威脅之人。

(九) 運輸部安全次長擁有發布命令之職權 V.S. 遂行「運輸安全署」之法定任務 依據新增訂之「美國聯邦法典」第 114 條第(1)項(此新增訂之法律條文,係規範在「航空暨運輸安全法」第 101 條(a)之中)之條文規定,運輸部安全次長在遂行「運輸安全署」法定組織任務時,假若有必要,次長得發布、撤銷或修訂相關的行政規則(regulations)。在「美國聯邦法典」第 114 條(1)(2)(A)中,係規範「緊急程序」(emergency procedures)。假如次長爲了基於保護運輸安全的必要,且必須緊急發布行政命令或安全指令時,在緊急狀況之下,不論其他任何法律或行政命令(包括要求次長發布行政命令時,應考量其成本效益)之規定爲何,在此種狀況下,次長有權發布命令或安全指令,且無須通知或取得運輸部長之事前核准(without prior approval of the secretary)。

當上述任何緊急性的命令或安全指令(security directive)發布後,依據「美國聯邦法典」第 114 條(1)(2)(B)之規定,其要求上述命令或指令,必須遵從運輸部「運輸安全監督委員會」之事後審查。除非該委員會不同意(不贊同,disapprove)上述之命令或安全指令,或被次長本人撤銷(rescind),否則,其仍具有效力。

在「美國聯邦法典」第 114 條(1)(3)中,其明定運輸部安全次長在發布(issue)、撤銷或修訂屬於緊急性之行政命令或安全指令時,應加以考量之相關因素(factors to consider)。次長在決定時,其應考量由該命令所能提升之運輸安全與其所需支出之成本(costs),是否相符?究竟此行政命令所須之成本是否過於昂貴?是否花費過大?次長應進行成本效益之分析。當此行政命令或安全指令涉及到拯救民眾生命時,次長無須就此行政命令或指令之成本效益進行分析,亦即,無須就該命令會拯救多少之生命數目及這些民眾生命之經濟價值進行成本效益之分析。從上述之條文內容,吾人可看出,立法者希望運輸部安全次長在發布、撤銷或修訂緊急性之行政命令或安全指令時,若是涉及到最高的生命法益之保護時,無須考量這些命令所必須花費之經濟成本代價爲何,應以生命法益之保障列爲最優先之考量,本文將此稱爲「保障生命法益第一順位原則」。

(十) 安檢示範計畫(security screening pilot program)V.S 機場安檢民營化

在機場安全檢查民營化部分,依據「航空暨運輸安全法」第 108 條之規定,該條在「美國聯邦法典」第 49 篇第 449 章第 1 節(subchapter 1 of chapter 449 of title 49)中,新增訂 1 個條文,名爲第 44919 條「安檢示範計畫」(security screening pilot program)。根據「美國聯邦法典」第 44919 條(a)之規定,運輸部安全次長應就安檢民營化,建構一個示範性之計畫。亦即,依據「美國聯邦法典」第 44901 條之規定,於機場內應對於旅客及其物品實施之安全檢查工作,可基於機場經營者之申請,發包給合格的民間私人安檢公司執行上述之安檢工作。此示範計畫之相關

規定，如下所述：

1. 期間---依據美國聯邦法典第 44919 條第(b)項之規定，在本條款生效後一年，開始實施此安檢民營化示範計畫，並在本法生效後第三年之最後一天結束。
2. 申請---美國聯邦法典第 44919 條(c)項之規定，機場之經營者可向次長提出申請，加入此計畫。
3. 民間安檢公司之資格----依照美國聯邦法典第 44919 條(f)之規範，根據本章之規定，所有適用於聯邦政府人員之要求，民間安檢公司必須均能符合達到上述法令之要求標準。亦即，本法對於聯邦政府人員所要求應達到之安檢水準，以及聯邦政府人員所享有之薪資(compensation)及其他福利，民間私人安檢公司聘僱之安檢人員，其所提供之安檢服務水準及享有之薪資及其他福利，不能低於(note less than)聯邦政府人員之水準⁵。
4. 計畫結束後之選擇(election)---依據美國聯邦法典第 44919 條(i)之規定，假若某機場加入此示範計畫，在三年之後，當計畫到期時，機場之經營者(operator)可選擇繼續由此種合格之民間安檢公司執行安檢工作，但該公司須與次長簽訂契約。另一種選擇，機場經營者亦可決定由聯邦政府人員(Federal Government personnel)執行安檢工作。

五、結論與建議

傳統犯罪學，以研究「犯罪者」犯罪動機作為犯罪原因的解釋，隨著晚近受害者學之發展，研究者將焦點轉而注意「受害者」與犯罪者彼此之互動過程，認為許多之犯罪事件，受害者在犯罪過程之中，常扮演舉足輕重的角色，並成為犯罪者發生及其控制過程中基本因素之一，如受害者與犯罪者可能具有特定之人際關係，受害者可能為暴力犯罪中直接或間接之促進因子，犯罪者可能轉變成為加害者，加害者同時也可能轉變成為受害者，或者兩者相互重疊出現。因此，研究受害者與犯罪者之各種關係，成為被害預防中不可或缺之課題（張平吾，受害者學概論,1999,p71）。

本文以「受害者學」角度出發，在文中利用「被害模式」探討 911 攻擊

⁵在美國，機場的安檢人員被視為防患空中暴力事件的主要防線。然而，在美國，近十年來，安檢人員的流動率平均每年是一二六%；波士頓洛根國際機場，撞毀紐約世貿大樓的兩架被劫民航機就是從這裡起飛，安檢人員平均每半年就要更換一批。中部大城聖路易機場的安檢人員，平均三個月換一批安檢人員。美國機場安檢人員流動率之高，是危害空安的一大疏失。美國機場安檢人員的薪水約莫清潔工相同，年薪都是一萬六千七百美元。但是清潔工似乎強過安檢人員，因為他們不必冒著生命危險，偵測旅客行李中可能窩藏的槍枝、刀械和炸彈，也不必為了認真執行檢查勤務，而忍受過往旅客的臭臉。低薪、受氣，再加上高風險，難怪美國機場的安檢人員平均只做一年。

空安專家說，「你付出多少，就得到多少服務，問題是，你付的太少。」多年來，航空公司慣於把安檢工作外包出去，而往往，又都是低價競標者得標。一部夠水準、功能齊全的行李X光檢查器至少要一百萬美元，但是全美只有一百卅部放在該放的地方。此外，精密的機器需要訓練有素的安檢人員，以及有耐心、願意配合檢查的乘客。以上參見：中國時報，2001.09.14。

事件中之因果關係，所得到之結果，就如同 Chomsky 所言，911 攻擊事件是美國政策的「間接效果」(Chomsky,2001,p93)。在自變項方面，亦即整個事件的主因，是美國「缺乏遠見的外交政策」所引起的，造成以下 4 個中介變項：

1. 回教國家人民普遍不滿美國在解決「以巴衝突」時，過度地偏袒以色列；
2. 伊斯蘭人民不滿美國扶植的親美政府—親美的「新布爾喬亞階級」(賓拉登口中腐化而殘暴的阿拉伯政權)；
3. 美國 C.I.A 親手組訓、武裝、扶植國際恐怖組織，讓極端激進之伊斯蘭聖戰士得以匯集成一股力量；
4. 美國為首對伊拉克所實施之制裁，造成約一百萬伊拉克平民死亡，已令廣大伊斯蘭人民憤恨難消。

經由上述 4 個中介變項之作用，遂產生一種結果，即讓賓拉登的「基地」組織，吸納更多的動力與同情，最後，演變成為 911 攻擊事件。就美國自私自利對外政策而言，本文認為，應將美國自私之政客與廣大的美國人民作不同之處理，極少數政客以維持本身之權利為考量，可能無法反映真正的美國一般人民之民意。因美國極為少數之政客，係以自我為中心，其對外政策就易造成「國際恐怖主義暴行」，此時，美國是一位犯罪者；當被害事件發生後，為了報復，無視國際法之規定，採行「以暴易暴」，如軍事攻擊阿富汗，此際，攻擊行動造成了阿富汗平民的死傷，又是一次的「國際恐怖暴行」，911「受害者」轉換成為「加害者」(犯罪者)，造成惡性之循環。較可行之解決之道，亦即如「被害者學」中所倡導之如何防範被害之道，筆者認為，因美國是基督教國家，恐須落實聖經中「博愛」之精神，或改行「濟弱扶傾」之對外政策，視其他國家之子民，就宛如是美國的人民一般地可愛，並加以尊重，將心比心，則美國或可避免成為恐怖主義份子攻擊之目標。

在美國慘遭 911 恐怖攻擊之後，美國政府非常重視交通運輸及機場之安檢工作。就法律層面而言，於 2001 年 11 月 19 日，美國國會通過新法---「航空暨運輸安全法」，在該法之中，其第一篇之篇名，命名為「航空安全」(aviation security)，於第 1 篇中的第 1 條，即「航空暨運輸安全法」第 101 條，法律之抬頭為「運輸安全署」(TSA)，透過「航空暨運輸安全法」第 101 條之明文規定，立法者要求在「運輸部」之下，應建構一個新的聯邦執法機構，名為「運輸安全署」。為了有效開展該署之法定組織任務，其署長由運輸部安全次長(Under Secretary of Transportation for Security)兼任之。根據「航空暨運輸安全法」第 110 條(c)之明文規定，TSA 應在全美 429 座機場內，於本法實施後 1 年之內(no later than 1 year)，配置超過 30,000 之安檢人員，用以執行安檢工作。美國雖然將全美境內之安檢工作均回收由 TSA 執行，但，考量節約美國政府預算之支出，在新法中，亦賦予運輸部安全次長可將安檢工作外包給民間私人合格之安檢公司執行之。在外包過程之中，有一個緩衝之制度設計，即為「民間安檢公司介入機場安檢示範性計畫」。美國此種將安檢工作外

包給民間公司之做法，本文認為，可供我國參考之用。

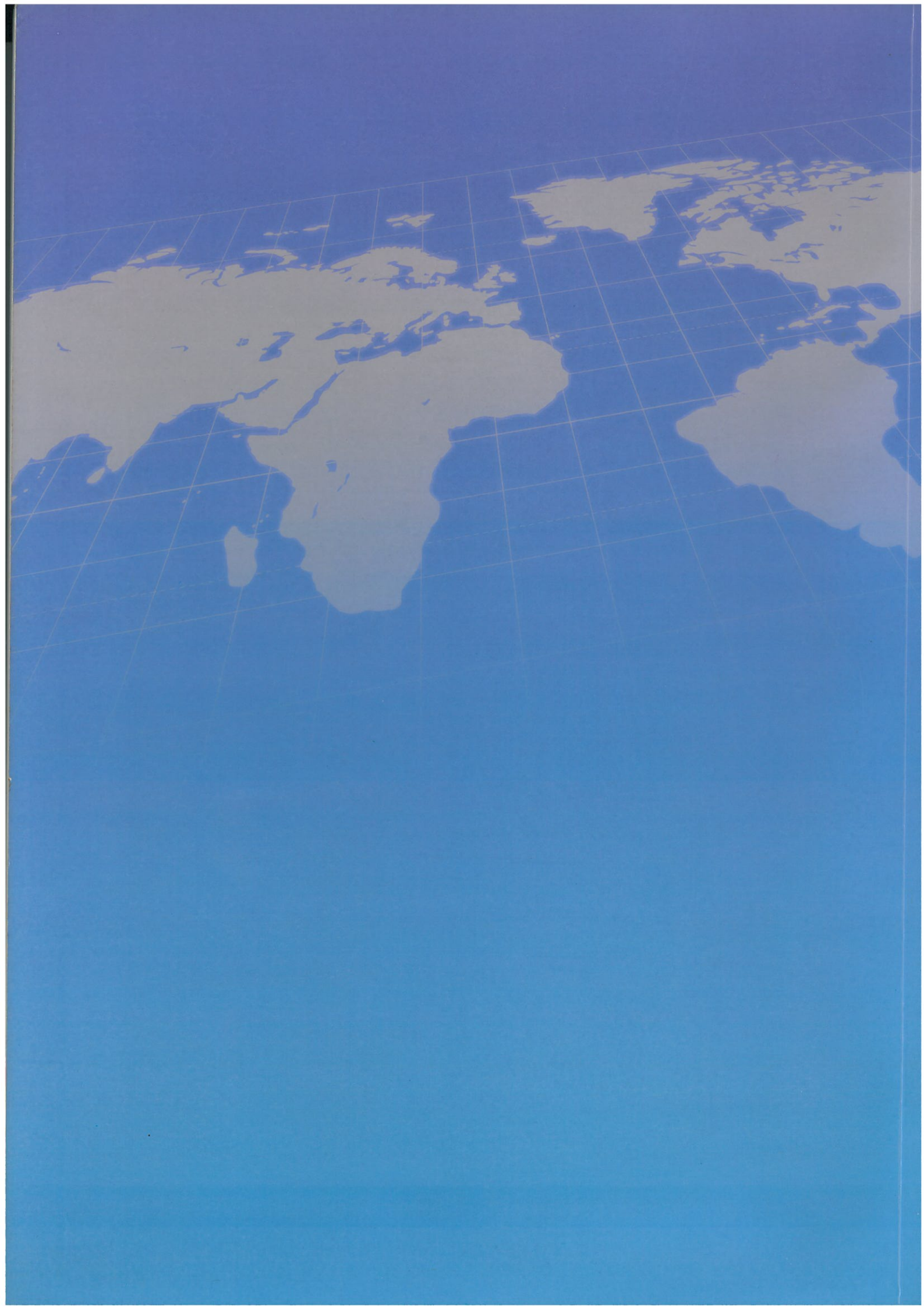
然我國若考量將機場安檢工作外包給民間保全公司時，本文認為，應記取美國曾付出的慘痛經驗，可行的作法，應透過法律明文之規範，要求民間私人安檢公司其所提供之安檢水準，及對其員工薪資及福利之保障，均不能低於航空警察局之安檢隊隊員。當民間私人安檢公司達到上述安檢水準及薪資、福利保障之水平要求時，機場內對於旅客入出國及貨物之安檢工作，似可考量委由民間公司執行，以節省政府預算之支付；根據本文之預測，國內保全公司若承包中正機場旅客入出國及貨物之安檢工作，其支付給其員工之薪資，就目前(民國 91 年)而言，適值國內經濟較不景氣之時機，恐尚無法等同於航空警察局安檢隊隊員之薪資及待遇，或許，再過數十年，國內之保全業市場更為健全及活絡時，即可達到上述之要求。屆時，即可將機場安檢工作委由民間安檢公司執行之，而航空警察局安檢隊之角色，可轉變為監督者。

另外，警政署及航空警察局亦可考量，派遣若干優秀之警力，派駐在全球世界各地重要之國際機場，擔任「駐外機場國境安全聯絡調查官」，負責我國與外國重要機場有關防治重大犯罪安全情報之蒐集、連繫與交換(有關駐外機場國境安全聯絡調查官之辦公及住宿處所，可協調當地機場之國內各大航空公司共同無償提供之)。上述之「駐外機場國境安全聯絡調查官」，因其長期派駐在國外機場，其可與該國外機場及當地之執法機構、航空公司、海關等單位，建立良好的互動關係，並廣泛蒐集當地重大犯罪的情報、犯罪趨勢及手法等，適時回報國內之航空警察局、警政署及其他相關之偵查單位，同時，亦可協調當地相關之執法單位、航空公司等，協助安排班機，將罪犯引渡回國內，此種將國境安全維護之工作，擴展到國外之重要機場的策略，可制敵於機先，防患於未然。

參考書目：

1. 丁連財譯，Noam Chomsky 著，9-11，台北：大塊文化出版公司，2001 年 12 月。
2. 王道等人譯，Krisenherd Naher and Mirrlerer Osten 著，近東與中東危機，台北：麥田，2000 年。
3. 官政哲，21 世紀第 1 場戰爭，警光雜誌第 543 期，民 90 年 10 月。
4. 張平吾，受害者學，桃園：中央警察大學，民國 86 年 9 月。
5. 張平吾，受害者學概論，台北：三民書局，1999 年元月。
6. 曹建、曹軍著，奧薩瑪·賓·拉登，台北：石英出版社，2001 年 10 月。
7. 許春金，犯罪學，桃園：中央警察大學，2000 年 7 月。
8. 陳建勳等人譯，Ahmed Rashid 著，神學士，台北：新新聞，2001 年。
9. 陳浩等人譯，Roland Jacquard 著，賓拉登秘密檔案，台北：聯經，2001 年 11 月。

10. 黃裕美譯，Samuel P. Huntington 著，文明衝突與世界秩序的重建，台北市：聯經，2001年10月。
11. 張中勇，國土安全與國家安全，新知譯粹第17卷第6期，民國91年2月。
12. 蔡庭榕，論國際恐怖主義及其防制之道，收錄於「跨境犯罪偵查之理論與實務」國科會研究案成果報告(NSC 89-2414-H-015-024)，民國90年10月。



中央警察大學

2002年國境警察學術研討會

——國境安全執法問題



指導單位 國家安全局

主辦單位 中央警察大學

承辦單位 中央警察大學國境警察學系

協辦單位 國家圖書館 財團法人立青文教基金會

會議日期 九十一年三月二十八日（星期四）

會議地點 國家圖書館國際會議廳（台北市中山南路20號）

國境警察學系電子郵件信箱：bp@sun4.cpu.edu.tw