從 2001 年「航空暨運輸安全法」探討美國機場安全檢查之法制

From the Aspect of 2001 Aviation and Transportation Security Act to Discuss the Legal System of American Airport Security Examination

柯雨瑞♣　　Ko Jui-Rey

目　　次

壹、前言
貳、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、運輸安全署之人力資源管理制度
三、運輸部監督總長之職權
四、聯邦安全管理人（federal security managers）之權限
五、聯邦空中安全警衛官（federal air marshals）之配置
六、「運輸安全署」之執法與權限
七、「過渡條款」(Transition provisions)
八、「運輸安全署」承接美國境內機場的安全檢查工作
九、聯邦安檢人員之訓練及聘僱-
十、機場安檢工作之「外包」
十一、新設立「運輸安全監督委員會」
十二、安全情報的管理 V.S.運輸部安全次長
十三、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
十四、安檢示範計畫(security screening pilot program)V.S 機場安檢民營化
參、2001 年「航空暨運輸安全法」之特色
肆、結論與建議

摘　　要

本文主要目的，係在探討美國於 2001 年 9 月 11 日遭受 911 恐怖攻擊之後，有關於機場安全檢查及航空器飛航安全維護相關法制之變革。在 911 之後，美國國會於 2001 年通過一項新法律，名為「航空暨運輸安全法」，主要內容係規範聯邦政府應於運輸部之下，成立一個新的聯邦機關----「運輸安全署」，以統籌規劃及負責全美機場之安檢工作，新法規定「運輸安全署」應於全美各機場內，配置聯邦安全檢查員，目的在提昇機場對旅客與貨物實施安全檢查之品質。比較 911 前後美國機場安檢之變革，吾人可發現，在 911 恐怖攻擊之前，機場安檢係以民

♣ 中央警察大學法學士、法學碩士，國境警察學系專任講師，現於中央警察大學犯防所博士班進修中。

間安檢公司為主力，完全符合「機場安檢民營化」之精神。但在 911 恐怖攻擊之後，機場安檢工作之最大變革，係由運輸部之下，新成立之「運輸安全署」統籌負責之。亦即，在 911 恐怖攻擊之後，機場安檢之權力，美國聯邦政府將其全部回收，而由國家公權力介入。雖然，此時聯邦政府國家公權力介入安檢工作，不過，其仍實施「民營」及「公營」同時並行之機場安檢模式，亦即，假若民間安檢公司符合一定之標準，運輸安全署署長仍可將部份機場安檢工作委由民間合格安檢公司聘員執行之。上述之機場安檢模式，可謂公、民營同時並存之「並行模式」，打破在 911 恐怖攻擊之前，聯邦政府國家公權力並未介入機場安檢工作之傳統模式。從美國機場安檢之經驗中，吾人可看出，政府主管之某一項事務，究竟要民營化或公營化？其中所需考量之因素，牽涉頗多，諸如國情、社會治安之需求、國內社經狀況之發展、政府經費與人力資源-----等等，並非一成不變。以美國機場安檢工作為例，其在 2001 年遭受 911 恐怖攻擊之後，全美民眾對於國內安全維護工作之要求，日益迫切，布希總統深刻體驗出民意之需求，自此，遂由國家公權力介入機場安檢工作，而由以往之民營模式，轉向成為公、民營並行之機場安檢模式。作者認為，上述美國機場安檢工作變革之演進與法制，頗值得我國參考之用。

關鍵詞：機場安檢、安全檢查、恐怖主義、航空暨運輸安全法、運輸安全署、國家安全法、民營化

壹、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」。本文探討「航空暨運輸安全法」之主要內容，並整理歸納出若干之特色，最後，提出結論與建議，以作為我國機場安全檢查之參考。

貳、2001 年「航空暨運輸安全法」之主要內容

傳統上，吾人會視美國為重視「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，政府為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，為了加強機場之安全防護工作，與以往不同的，是新成立一個聯邦機構，名為「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)作若干之增修。根據 2001 年「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 章作若干之增訂，新增第 114 條之條文，其內容為新成立一個聯邦機構，名為「運輸安全署」(Transportation Security Administration,簡稱 TSA)[1]。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)[2]，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 2001 年慘遭 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。

1、TSA 署長的法定職掌

(1) 執行「美國聯邦法典」(United Stated 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

---

[1]美國布希總統於 2002 年向國會提出「2002 年國土安全法草案」第四○二條(THE HOMELAND SECURITY ACT OF 2002)之規定，根據上該草案之構想，美國擬成立一個新的部會，名為「國土安全部」，並將「運輸安全署」(Transportation Security Administration,簡稱 TSA)納入「國土安全部」之中。本案之緣由，係起因於「911」事件後，美國總統布希即成立「國土安全局」，並責成原賓州州長芮吉出任局長。但該單位自成立始，即以缺乏實權、定位不明與不受國會監督而遭批評。布希總統遂於 2002 年 6 月 6 日，發表全國電視演說，宣布將推動成立內閣層級的「國土安全部」(Department of Homeland Security)，擔負起捍衛美國本土、抵抗恐怖攻擊的重責大任。布希總統期盼國會參眾兩院在今年(2002)底前通過相關法案，讓國土安全部從明(2003)年 1 月 1 日正式開始運作。擬議中的國土安全部預計涵蓋四大部門：一、邊界運輸與安全：整合移民歸化局、海岸巡防隊、運輸安全署與關稅總署等單位，職司保衛美國的陸地邊界與海岸線。二、資訊分析與基礎設施保護：接收來自調查局、中情局等情治機構的情報，分析美國可能遭受的威脅，保護重要的國家基礎設施；但部本身不進行情資蒐集工作。三、緊急事件準備與應變：以原有的「聯邦緊急事件處理局」為核心，一旦美國遭受恐怖攻擊，將儘可能降低傷害並全力展開復原工作。四、化學、生物、放射性與核子反制措施：負責進行研究與制定措施，以預防並因應恐怖份子發動的核生化攻擊。以上引自 http://www.washingtonpost.com(2002 年 6 月)。

[2] 由「運輸部安全次長」兼任「運輸安全署」署長之作法中，吾人可感受美國政府對此一新興聯邦機構之重視。

(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。

2、運輸安全署署長之人選資格、任期長短及限制

有關於運輸安全署署長（亦即由運輸部安全次長兼任）之人選資格、任期長短及限制，如下所述：

(1)資格：根據「美國聯邦法典」（United States Code）第 49 篇第 1 章第 114 條(b)(2)之規定，署長（運輸部安全次長）必須是具有美國公民身份之公民。在專長方面，其必須具有運輸（transportation）或安全方面的經驗。由法條之規定，吾人可看出，外國人因不具有美國公民之身份，故無法擔任運輸安全署署長一職。在專長方面，立法者亦期許署長具有運輸或安全領域之專長。

(2)任期：運輸部安全次長的任期，其期間為 5 年〔美國聯邦法典第 114 條(b)(3)之規定〕。

(3)限制：對於擁有股票及債券所有權之限制：運輸部安全次長對於涉及運輸或安全之企業，或某一企業集團所生產之設備產品，係被供作公安目的之用途，關於上述企業集團之股份、股票或債券，法律明文禁止持有之〔美國聯邦法典第 114 條(c)〕。

3、運輸部安全次長與「全國運輸安全委員會」之互動

在與「全國運輸安全委員會」（National Transportation Safety Board）之互動方面，假若運輸部安全次長根據「美國聯邦法典」第 114 條之規定，所採行之任何行動與措施，用以回應影響安全之活動時，安全次長對於上述「全國運輸安全委員會」之意見，應加以重視〔美國聯邦法典第 114 條(i)〕。

4、對於機場相關軟、硬體設備之財產處分權

根據「航空暨運輸安全法」第 101 條之規定，運輸部安全次長為了完成該法所賦予之任務與目標，對於相關之軟、硬體設備，法律賦予其有權作以下之處分〔美國聯邦法典第 114 條(j)〕。

(1)當安全次長認為有必要時，對於位處美國國內或國外之不動產或該不動產所屬任何之利益（any interest），其有權透過購買、承租、宣告充公沒收或其他方式加以取得。

(2)當安全次長認為有必要時，對於位處美國國內或國外之個人財產，包括辦公空間及其專屬物品，或該個人財產所附屬之任何利益，其有權透過購買、承租、宣告充公沒入或其他方式加以取得，並進行建構（construct）、修理、經營及維修之工作。

(3)對於其他之不動產及個人財產，安全次長有權加以承租，並藉由契約或其他之方式，就執勤員工所需之福利，提供必需之便利措施；對於達成上述福利便利措施所需之設備，應加以取得、維修及使其運作。

(4)當安全次長認為有必要時，得取得勞務（services），包括個人之勞務，並對於作為研究及測試用述之用地及設備，藉由購買、承租、宣告充公沒入或其他方式加以取得、建構、修理、操作及維修。

(5)運輸部安全次長應與「聯邦航空署署長」（Administrator of the Federal Aviation Administration）共同合作，以便對於該署之研發設備能加以利用（utilize）。

安全次長所取得之上述相關財產或其所附屬之利益，關於其所有權之歸屬問題，根據美國聯邦法典第 49 篇第 1 章第 114 條第(j)項第(2)款之規定，其所有權應歸屬於美國政府所擁有。

5、運輸安全署經費之取得

運輸部安全次長基於完成法律所賦予之新任務，關於經費之取得方面，美國聯邦法典第 49 篇第 1 章第 114 條(k)規範美國其他聯邦機構之經費，可移撥至此「運輸安全署」。不過，上述其他聯邦機構之移撥經費，上開法律有作若干限制，亦即，僅限於機關預算內「非保留款項」（unobligated）及「非消耗性」（unexpended）之經費所剩下之餘額款（此種款項，其定義規範於美國聯邦法典第 5 篇第 551(1)條），始可移撥至「運輸安全署」，其移撥之日期，係在「航空暨運輸安全法」生效之後。

6、運輸部安全次長其他之職責與權力

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，

運輸部安全次長的職責，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。

7、運輸部安全次長之緊急處分權

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)。

8、運輸部安全次長之工作獎金

根據「航空暨運輸安全法」第 101 條(c)(2)之規範，運輸部安全次長除依法〔美國聯邦法典第 5 篇第 5313 條〕領有正常之薪資之外，其擁有領取不超過每年薪資額 30%獎金之權利。而上述之獎金額度，係根據運輸部長對於安全次長工作表現之考核而定。

二、運輸安全署之人力資源管理制度

有關於運輸安全署之人力資源管理系統，該署之人力管理系統係仿效「聯邦航空署」（Federal Aviation Administration）或運輸部之人事制度，用以建構其本身之人力管理系統。美國聯邦法法典第 49 篇第 1 章第 114 條(n)規範該署之人力系統，在本條文之中，由「聯邦航空署署長」根據美國聯邦法典第 40122 條所建立的人事管理系統，其應適用到運輸安全署之人力管理系統。或者若運輸部安全次長認為運輸部的人力系統頗為適當，則在符如諸如上述美國聯邦法典第 40122 條之構成要件下，可以作修正，以便運輸安全署可以仿照運輸部之人力管理系統，用以建構屬於運輸安全署本身之人力管理系統。

另外，有關於運輸安全署之機關組織管理系統，該署可仿效聯邦航空署或運輸部之管理系統法制，以便取得必要之行政資源。由「聯邦航空署署長」（the Administrator of the Federal Aviation Administration）根據美國聯邦法典第 40122 條條文所建立之組織管理系統，其應適用至運輸安全署，以利該署能取得相關之設備、器材及物資。或者，若運輸部安全次長認為運輸部組織管理系統頗為適切可行，則在符如上述美國聯邦法典第 40110 條之構成要件下，可作若干必要之修正，以使得運輸安全署署長能取得相關之行政設備器材及物資〔美國聯邦法典第 49 篇第 1 章第 114 條第(o)項〕。

三、運輸部監督總長之職權

在 1978 年，美國針對運輸部監督總長（Inspector General of the Department of Transportation）之權責，訂定「1978 年監督總長條例」（the Inspector General Act of 1978）。監督總長係設置於運輸部之下，該部所轄之運輸安全署，其有義務遵從於「1978 年監督總長條例」之法律規範，以及其他法令牽涉監督總長職權之規範〔美國聯邦法典第 49 篇第 1 章第 114 條第(p)項〕。

四、聯邦安全管理人（federal security managers）之權限

有關於聯邦安全管理人之權限方面，係規範於「航空暨運輸安全法」第 103 條之中；上該法律第 103 條，將美國聯邦法典第 49 篇第 44933 條（Section 44933 of title 49, United States Code）作若干的增修。運輸部安全次長應在美國

境內的每一座機場內，設立「聯邦安全管理人」（Federal Security Manager）之職位。運輸部安全次長於設立上開職位後，並應任命管理人，以使得在美國境內之每一個機場，均能配置「聯邦安全管理人」。管理人之權責如下：(1)在其所配屬之機場內，監督對於旅客及貨物施行之安全檢查執行情形；(2)執行其他由運輸部安全次長所指派之任務與工作〔美國聯邦法典第 49 篇第 44933 條〕。

五、聯邦空中安全警衛官（federal air marshals）之配置

為了防制恐佈份子劫持飛機，故在 911 攻擊事件後，美國聯邦政府透過本法規定載運旅客之客機，應配置空中安全警衛官[3]。此項規定，規範於「航空暨運輸安全法」第 105 條之中，透過本法第 105 條之規定，其在此第 105 條(a)中，將美國聯邦法典第 49 篇第 449 章第 1 節（subchapter 1 of chapter 449 of title 49, United States Code）進行修訂，並新增修第 44917 條，用以規範聯邦空中安全警衛官配置之相關規定。根據美國聯邦法典第 44917 條(a)之規定，運輸部安全次長在第 44903 條(d)之授權下，其擁有以下之職權：

(1).對於每一架載運旅客之航機，不論其屬於國際或美國境內之州內線，運輸部安全次長其有權對於上述之旅客航機，提供聯邦空中安全警衛官（Federal air marshals）之配置。

(2).假若運輸部安全次長認定某種旅客航班具有高度之安全風險，對於此種高安全風險之每一架旅客航機，安全次長應提供及配置聯邦空中安全警衛官。

(3).安全次長對於聯邦空中安全警衛官應提供其適當之訓練、監督及裝備。

(4).對於載運旅客航班所屬之航空公司，運輸部安全次長應該（shall）要求上述航空公司，免費提供座位給美國政府或聯邦空中安全警衛官，以利其執勤。

(5).安全次長有權要求航空公司對於已執行完畢空中安全維護勤務之聯邦空中安全警衛官，關於上開安全警衛官返家最近機場之航程，免費提供座供給美國政府或上述之安全警衛官。

(6).安全次長有權與聯邦、州或地方機構進行協議，假若上述機構曾受過適當執法訓練之執法人員於搭乘飛機時，該執法人員其有權攜帶武器上機，並準備協助聯邦空中空全警衛官執行勤務。

(7).安全次長應該（shall）建立一套行政程序，該程序用以確保聯邦空中安全警衛官能確認及辨識航機之內，任何有攜帶武器及未攜帶武器之執法人員。

(8).運輸部安全次長對於聯邦空中安全警衛官擁有任命權，於進行任命前，假若該人符合擔任聯邦空中安全警衛官之資格，則無論年齡大小（regardless of age），其有權任命符合下列要件之個人擔任聯邦空中安全警衛官之一職：

(a).已退休之執法官員。(b).從武裝部隊（Armed Forces）退役之人員。(c).航空公司所屬之機組工作人員，其從 2001 年 9 月 11 日起，開始休假，但未滿一年者。

[3] 本文認為，此種空中安全警衛官之作法，頗值得我國參考。因載運旅客之客機若配置若干名之空中安全警衛官，除了具有嚇阻作用外，如遭受類似 911 之劫機，空中安全警衛官亦可發揮其功能，作必要之反擊與處置。

運輸部安全次長於決定何種班機需配置聯邦空中安全警衛官之考量因素時，對於具有高度安全風險之班機，其構成要件如上述美國聯邦法典第 44917 條(a)(2)所述，且屬於中途未停、長途飛行，類似於 2001 年 9 月 11 日恐佈份子所劫持之班機類型者，對於此種高風險之飛機，安全次長對其應列為優先之順序（should be a priority）〔美國聯邦法典第 44917 條(b)〕。

雖然，「航空暨運輸安全法」第 105 條明文規範聯邦空中安全警衛官之配置，但在本法真正施行後，因遴選、甄聘上開安全警衛官需要一段工作時程，在此空窗期間，如何真正有效實施空中空全警衛之勤務呢? 為了克服上述可預期之困境，新增訂美國聯邦法典第 44917 條(c)之中，即有暫行措施（interim measures）之規範，亦即，運輸部安全次長在完成每一架旅客航機配置聯邦空中安全警衛官之前，其有權與其他美國聯邦機構及部門之首長，進行協商並取得上述首長之同意，以無酬為條件，由運輸部安全次長先行利用上述機構之執法人員暫時性地充任聯邦空中安全警衛官。

六、「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(q)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[4]。
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「相當理由」(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「相當理由」(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(「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章第 114 條第(q)項第(3)款)。

[4] 此種法律規範，類似於我國刑事訴訟法現行犯之規定。

根據新增訂之「美國聯邦法典」第 49 篇第 1 章第 114 條第(q)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。

七、「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 Stated 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。

八、「運輸安全署」承接美國境內機場的安全檢查工作[5]

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 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。

[5]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○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。

九、聯邦安檢人員之訓練及聘僱------「航空暨運輸安全法」第 111 條[6]

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。

十、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(gualified private screening company)執行安檢[7]，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

[6]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。

[7] 由此「航空暨運輸安全法」第 108 條(a)之規定中，吾人可得知，美國於遭受 911 攻擊之後，關於機場之安全檢查，仍允許合格之民間安檢公司從事安檢工作，本文認為，此種現象，可稱之為機場安檢工作公、民營並行模式。

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。

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。

十一、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[8]」(the Office of Homeland Security)之人；

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。

十二、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[9]。
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

[8]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。請參閱：張中勇(譯)，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。

[9] 本文認為，美國此種明文規範聯邦政府之情報應互相分享之作法，頗值得我國參考。唯有將情報作互相分享與運用，才能以更加有效之手法，打擊劫機犯罪者，以及對民用航空或國家安全造成威脅之危險人士。

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，則應通報適當的執法機構，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。

十三、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(l)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(l)(2)(A)中，係規範「緊急程序」(emergency procedures)。假如次長為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）之規定為何，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(l)(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(l)(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為何，應以生命法益之保障列為最優先之考量，本文將此稱為「保障生命法益第一順位原則」。

十四、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，名為第 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[10]。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[11]。
4. 參與安檢示範計劃機場之挑選-----運輸部安全次長其有權從申請加入機

---

[10] 此種作法，非常具有彈性與科學化之實證精神，藉諸安檢示範計畫，可評估其實際效益，另外，亦使得機場安檢之作法，具有多重選擇性，並非一味地僅能民營化或公營化。事實上，美國機場安檢採行民營化與公營化同時並行之模式。

[11]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。

場安檢示範計畫之申請者中，依據安全次長本身訂定之「機場安全風險項目」（airport security risk categories）之評量標準，挑選適合的機場加入安檢示範計畫〔美國聯邦法典第 49 篇第 449 章第 1 節第 44919 條(d)〕。

5. .對於機場安檢人員之監督-----對於加入安檢示範計畫之機場，有關於每一座機場之所有安檢工作，運輸部安全次長其應於每座機場之內提供「聯邦政府監督人」（Federal Government supervisors），以便監督安檢示範機場之安檢工作執行情形。同時，並應對於安檢示範機場提供「聯邦政府執法官員」（Federal Government law enforcement officers），以利執法工作之推展〔美國聯邦法典第 44919 條(e)〕。
6. 民間安檢公司之參與資格-------民間安檢公司之參與資格，係由運輸部安全次長決定之，同時，安全次長並有義務向美國國會作證，證明該安檢公司係由美國公民所擁有與控制（is owned and controlled by a citizen of the United States）。假若民間安檢公司符合上述要件，則安全次長可與該公司簽訂契約，由該民間安檢公司在機場之內，提供安全檢查之服務。
7. 契約之中止（termination of contracts）------假若運輸部安全次長發現原先已簽約之民間安檢公司，當其重覆地無法達到以下之標準；應遵從任何之法令、標準、行政指導，或原失契約之內容，而上開契約內容涉及安檢人員之聘用與訓練，以及提供安檢服務，在此情形下，安全次長可與上述違約之民間安檢公司終止契約。
8. 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。

參、美國 2001 年航空暨運輸安全法之重要特色

一、機場安檢工作由民間與聯邦政府共同承擔

在 911 攻擊事件之前，美國境內機場之安檢工作，係以民間安檢公司為主力。在 2001 年 911 攻擊事件之後，聯邦政府有感於機場安檢工作之重要性，故將全美境內之機場安檢工作全部收回，由聯邦政府負責。為了因應此一新興任務，遂於運輸部之下，新成立一個聯邦機構，名為「運輸安全署」，以統籌機場之安檢工作。在人力資源方面，運輸部安全次長應就聘僱安檢人員的資格，訂定一套標準，以使得運輸安全署能聘用符合一定資格的安檢人員從事安檢工作。除了公權力介入安檢工作外，依照「航空暨運輸安全法」第 108 條(a)之規定，在上開法律實施兩年後，機場的經營者可向運輸部安全次長申請，將機場安檢工作，由運輸安全署委託給合格的民間安檢公司執行安檢工作。在此，吾人可看出，運輸安全署管轄及負責機場安檢任務，係表現出強烈國家公權力介入安檢色彩，此宛如我國目前之機場安檢工作，係由內政部警政署航空警察局負責。不過，美國聯邦

政府仍不排斥民間介入安檢工作，其委託給民間安檢公司執行安檢之過程，係先執行「示範計畫」，再委由合格民間安檢公司執行，係採取「雙軌模式」，即政府與民間共同承擔機場安檢工作。由上述美國之經驗可看出，對於某種事務，究竟要公營或民營，似應考量各國之國情、時空因素及其他配套措施，彈性加以運用，並非一成不變。

二、明確規範安全情報之運用與管理

美國 2001 年之航空暨運輸安全法，關於安全情報之管理，作出明確之規範，此種作法，符合法治國中法律應具有明確性、可預見性及可度量性之原則，頗值得我國之參考。諸如：運輸部安全次長應與其他聯邦機構互相簽訂備忘錄，相互分享危險份子名單之情報；運輸安全署應將危險份子名單通報其他之聯邦機構、州、地方執法機構及航空公司。另一個重要特色，即為運輸部安全次長有權要求航空公司，應將旅客名單提供給聯邦機構，以便聯邦政府能確認出危險份子。筆者認為，此種明確之法律規定，規範航空業者應盡何種義務，可避免模糊不清之現象發生。此種法律之規範，其展現民間與政府通力合作，共同打擊恐怖主義份子及維護治安之精神，頗值得佳許。

三、保障生命法益第一順位原則-------運輸部安全次長的重要任務，係應確實有效保障人民生命之法益

根據「航空暨運輸安全法」第 101 條(a)之規定，在緊急狀況之下，無須取得運輸部長之事先核准，運輸部安全次長其權先行發布行政命令，以保護運輸安全之需求。本法首先明確要求安全次長在發布上述緊急性之行政命令時，應進行成本效益之分析，不過，這是原則性及通則性之規定。個人認為，上開法律第 101 條(a)之規定，類似於大陸法系中的比例原則，行政機關所採取之行政措施，不得逾越所欲達成執行目的之必要限度之適當方法為之。在此，所謂之「必要限度」，就美國法而言，係指行政命令所需之成本是否過於昂貴? 花費成本是否過大? 上述所論，係就原則而論，但假若行政命令所欲達成的目的，涉及到拯救美國民眾之生命時，則運輸部安全次長無須考慮任何之成本效益，此為例外原則，作者稱之為「保障生命法益第一順位原則」。當運輸部安全次長欲引用此項原則時，「航空暨運輸安全法」第 101 條(a)授權安全次長在運用此項「保障生命法益第一順位原則」時，無須考量究竟此道行政命令，會拯救多少之美國民眾生命數目，同時，亦無須對上述民眾生命之經濟價值進行成本效益分析。作者認為，從本法之第 101 條(a)規範中，可深切地感受到美國國會議員對人民生命法益重視之程度，並深深地觸動個人內心之深層世界，生命是如此地值得加以珍惜，假若，當吾人深陷危險之境，生命隨時會受到剝奪，吾人是多麼迫切渴望被他人拯救，以避免死亡之恐懼，故，我國之國家安全法，亦可採相同之立法例，授與國境警察機關首長、警政署長、海巡署署長或相關部會首長上述之權利。

四、新成立「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(a)之規範，其明文規定，在運輸部之下，應成立一個新的委員會，名為「運輸安全監督委員會」。其職責為對於運輸部安全次長所發布之命令，進行事後審查；關於運輸情報、安全之協調與資訊之分享；審查運輸安全計畫及向運輸部安全次長提供建言。作者認為，從本法第 102 條第(a)項之規範中，可看出此種制度設計，頗符合行政管理之原則，亦即，除了在運輸部之下成立「運輸安全署」，國會議員再設計另一種監督機制，以便監督及審查「運輸安全署」之各項執法作為是否合法及合適。

五、安檢工作「外包」與「公營」兩種制度同時並行

根據「航空暨運輸安全法」第 108 條(a)之規定，在本法施行後 2 年，對於機場安檢工作可採行「雙軌制度」，亦即，除由「運輸安全署」主導之外，亦可基於機場經營者之申請，將安檢工作由運輸部安全次長與合格之民間安檢公司簽約，將安檢工作委託及外包給上述民間安檢公司。在此同時，聯邦政府的公權力並非就收縮至零，相反地，運輸部安全次長對於上述由民間安檢公司遂行安檢工作之機場，應配置「聯邦政府監督人」（Federal Government supervisors）及「聯邦政府執法官員」（Federal Government Law Enforcement Officers）。其中，「聯邦政府監督人」之職責，係要監督民間安檢公司執行安檢之情形；而「聯邦政府執法官員」之任務，則在執法，兩者任務與角色均不相同。從美國之經驗中，吾人可發現，即使將機場安檢工作委由民間安檢公司執行，聯邦政府之公權力並非就意謂著不必再行介入，相反之情形，為了監督民間安檢公司，立法者責成運輸部安全次長應於機場內配置「聯邦政府監督人」，以便監督上開安檢公司。立法者又考量民間安檢公司僅負責安檢工作，若機場內發生違法及犯罪行為，仍必須由執法人員偵辦，故另行設置「聯邦政府執法官員」。從此項立法例中，假若我國安檢工作於若干年後委由民間安檢公司執行，警察並非就全然退出安檢工作，此時，警察機關及人員之角色，可退居第二位，作為「監督人」之角色。同時，假若民間安檢公司發現旅客有違法情形，此時，警察機關應立即介入偵辦。綜上，從美國機場安檢外包之經驗中，其給予我國之啟示，係民營安檢公司站在第一線，警察機關退居第二線，扮演「監督人」，公權力仍應積極地介入民營安檢業務。假若民營安檢公司無法遂行安檢任務，諸如其無法支付員工薪資或提供必要安檢設備，此時，警察機關應由第二線前進至第一線，直接承擔與執行安檢工作。

六、立法者嚴格設定「民間安檢公司」承包機場安檢工作之資格與條件

在 911 攻擊事件之前，民間安檢公司最受人批評之詬病，是民間安檢人員之薪資過於不足，導致民間安檢人員大量流失，造成第一線安檢人員素質低落，工作士氣不振。911 攻擊事件之後，機場安檢人員高度之離職率、過低之薪資及福利與士氣不振等問題，頓成全美民眾關注焦點之所在。立法者為了克服上述困境，於「航空暨運輸安全法」第 108 條(a)明文規定，民間安檢公司所聘僱的安檢人員，其提供的安全檢查服務，必須符合本法對於聯邦政府人員所有標準之要求。同時，上開公司對於其聘用之安檢人員，對其所提供之薪資及其他權益，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之水準。本文作者認為，「航空暨運輸安全法」第 108 條(a)對於民間安檢公司有關執勤員工福利及薪資保障之規定，將有助於提升安檢人員之素質與士氣。從美國之經驗，其對於我國機場安檢民營化之啟示，在於我國若欲將機場安檢民營化，在廠商資格之設限方面，吾人亦建議似可比照美國之立法例，以避免民營廠商在得標後，用低微之薪資與福利聘用安檢人員，致使步上美國遭受 911 攻擊之前安檢所面臨之諸多問題。據本文之觀察，現階段我國航空警察局安檢員警之薪資並不低微，若廠商要達到上述此種薪資及福利之水準，恐尚須假以時日，始可達到目前員警之薪資及福利的水平。在尚未達到之前，不宜委由民間安檢公司執行機場安檢工作。

七、設置「聯邦安全管理人」（federal security managers）

依據「航空暨運輸安全法」第 103 條之規定，運輸部安全次長應在美國境內之每一座機場，設置「聯邦安全管理人」，其權責為監督安檢執行情形，以及執行運輸部安全次長所賦予之任務與工作，從上開條文之規範中，吾人可看出立法者為了確實管控機場內對於人員及貨物之安檢工作，遂設計此一監督機制，透過「聯邦安全管理人」之監督，以落實機場之安檢工作。

八、配置「聯邦空中安全警衛官」（federal air marshals）

在美國遭受 911 攻擊時，恐怖份子所劫持之客機內，並未配置空中安全警衛，是以，使得恐佈份子順利將客機用作飛彈一般，攻擊美國紐約之雙子星大廈，造成約 6000 餘人之死亡。為了防制類似之劫機事件，「航空暨運輸安全法」第 105 條授權運輸部安全次長，得於每架載運旅客之班機上，配置「聯邦空中安全警衛官」。同時，安全次長應要求航空公司免費提供座位給上開安全警衛官。作者認為，此種勤務之革新，當有效地嚇阻與防範類似 911 慘劇之再度發生。而美國上述革新作法，則係模仿以色列之作法。美國在九一一攻擊事件後採用不少以色列航空公司的安檢措施。以色列航空被視為是全球安全措施最周密的航空公司，因為遭到的威脅也最嚴重。從一九六〇年代末到一九八〇年代，該公司的飛

機和旅客遭遇過槍擊、劫機和放置炸彈等威脅。以色列航空公司嚴格的安全措施，包括每架飛機上有便衣飛安官，每一個櫃台配置武裝警衛，駕駛艙且有二道門保護[12]。

九、外國人所持有之民間安檢公司，不得承包機場安檢

根據「航空暨運輸安全法」第 108 條(a)之規定，於本法施行 2 年之後，運輸部安全次長其可基於機場經營者之申請，與合格之民間安檢公司簽訂契約，將機場內對於旅客及貨物所施行之安檢工作，委由上述合格之民營安檢公司執行，但其要件係該公司之所有權及控制權，係掌控在擁有美國國籍公民之手中，而非由外國人所持有。從上開法律之規範中，亦可歸納出外國人之職業活動，即使如美國多元開放之社會，亦會對外國人之工作範圍加以限制。立法者之考量，據筆者之觀察，因 911 恐佈攻擊事件清一色是回教徒，且是外國人，基於此次如此慘痛之經驗，已令立法者對外國人的信任程度受到影響。順此邏輯推論，立法者似亦贊同美國人較不可能對美國人進行恐佈攻擊，故以法律明文規定，唯有美國公民所持有之民營安檢公司，始得有資格承包機場安檢工作。

十、提升機場之內及其週邊之安全防範措施

根據「航空暨運輸安全法」第 106 條(a)之規定，運輸部安全次長其有權與法務部部長或其他任何適當之聯邦執法機構，簽訂備忘錄或協議，以便能在機場內配置「聯邦執法人力」（Federal Law enforcement personnel），其目的在處理與航空安全相關之問題。另外，本法亦賦予安全次長應要求對於進入機場管制安全區域之個人、貨物、交通工具或其他裝備，應接受檢查或監視。筆者認為此項措施之目的，係在提升機場之安全防護，以免遭受恐佈份子之滲透與破壞。

四、結論與建議

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

[12]以上請參閱中國時報，2002.07.06 。

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，建立良好的互動關系，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. 刁仁國，非法移民，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。
3. 王兆鵬，路檢及國界檢查，台灣本土法學 26 期，民國 90 年 9 月。
4. 王道等人譯，Krisenherd Naher and Mirrlerer Osten 著，近東與中東危機，台北：麥田，2000 年。

5. 官政哲，21 世紀第 1 場戰爭，警光雜誌第 543 期，民 90 年 10 月。
6. 洪文玲，中共入出境管理法制之研究，警學叢 29 卷 4 期，民國 88 年 1 月。
7. 洪文玲，行政調查與法之制約，學知出版社，民國 87 年。
8. 洪文玲，兩岸國家安全法之比較，發表於中央警察大學公共安全學系舉辦之「兩岸關係與國家安全執法」學術研討會，民國 91 年 6 月 7 日。
9. 洪文玲，警察人員法律須知（二）（國家安全法），永然文化出版公司，民國 91 年。
10. 洪宗賢，人民出海有無主動報驗義務之研析---論國家安全法第 6 條第 2 項之適用，軍法專刊第 47 卷第 5 期。
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. 張平吾，被害者學，桃園：中央警察大學，民國 86 年 9 月。
13. 張平吾，被害者學概論，台北：三民書局，1999 年元月。
14. 曹建、曹軍著，奧薩瑪 • 賓 • 拉登，台北：石英出版社，2001 年 10 月。
15. 許春金，犯罪學，桃園：中央警察大學，2000 年 7 月。
16. 陳建勳等人譯，Ahmed Rashid 著，神學士，台北：新新聞，2001 年。
17. 陳浩等人譯，Roland Jacquard 著，賓拉登秘密檔案，台北：聯經，2001 年 11 月。
18. 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。
19. 莊金海，從美國 911 恐怖攻擊事件探討國境安全管理，發表於中央警察大學國境警察學系 91 年 3 月「國境安全執法問題學術研討會」。
20. 蔡庭榕，論國境搜索，發表於中央警察大學國境警察學系 90 年 6 月「跨境犯罪偵查與刑事司法互助學術研討會」。
21. 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。
22. 謝立功，〈國際抗制毒品犯罪之研究--以臺灣地區之跨境毒品犯罪為核心〉，警學叢刊，第 31 卷第 6 期，民國 90 年 5 月。
23. 謝立功，《跨境犯罪偵查之理論與實務》，國科會補助研究專案，2001.10。
24. 謝立功，洛杉磯機場事件的省思----飛安漏洞，安檢只針對旅客，聯合報，91 年 7 月 9 日，第 15 版。
25. 簡建章，妨害國家機密罪行之刑事法律問題研究，發表於中央警察大學公共安全學系 91 年 6 月「兩岸關係與國家安全執法」學術研討會。

2020 年 04 月 26 日作者補充之新資料：

附件一、民用航空保安管理辦法 [13]

[13] 全國法規資料庫(2020)，民用航空保安管理辦法，

修正日期：　民國 101 年 07 月 04 日

第 1 條

本辦法依民用航空法第四十七條之五規定訂定之。

第 2 條

本辦法用詞，定義如下：

一、非法干擾行為：指危及民用航空安全之下列行為或預備行為：

（一）非法劫持航空器。

（二）毀壞使用中之航空器。

（三）在航空器上或航空站內劫持人質。

（四）強行侵入航空器、航空站或航空設施場所。

（五）為犯罪目的將危險物品或危安物品置入航空器或航空站內。

（六）意圖致人死亡、重傷害或財產、環境之嚴重毀損，而利用使用中之航空器。

（七）傳遞不實訊息致危及飛航中或停放地面之航空器、航空站或航空設施場所之乘客、組員、地面工作人員或公眾之安全。

二、組員：指由航空器所有人或使用人指派於飛航時在航空器內工作之人員。

三、空廚餐飲：指使用於航空器上之食品、飲料及其有關設備。

四、侍應品：指除空廚餐飲外，於航空器上服務乘客之報紙、雜誌、耳機、錄音帶、錄影帶、枕頭、毛毯、盥洗包及其他物品。

五、保安控制：指防止可能使用危險物品或危安物品，進行非法干擾行為之措施。

六、管制區：指航空站經營人為執行出入管制所劃定之區域。

七、危安物品：指槍砲彈藥刀械管制條例所規定之槍砲、刀械或其他經交通部民用航空局（以下簡稱民航局）公告有影響飛航安全之虞之物品。

八、清艙檢查：指對航空器客艙及貨艙所作之檢查，以發現可疑物品、危險物品或危安物品。

九、保安搜查：指對航空器內部及外部之澈底檢查，以發現可疑物品、危險物品或危安物品。

十、安全檢查：指為辨認或偵測從事非法干擾行為之危險物品或危安物品，所運用之科技或其他手段。

十一、乘客管制區：指介於乘客安全檢查點及航空器間之管制區。

十二、武裝空安人員：指為反制飛航中航空器非法干擾行為而攜帶警械上航空器之執法人員。

十三、保安控制人員：指航空器所有人或使用人、航空貨物集散站經營業、航空站地勤業、空廚業及其他與管制區相連通並具獨立門禁與非

https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?media=print&pcode=K0090061。

管制區相連通之公民營機構指派之下列人員。

（一）保安主管。

（二）擬訂、訂定、修正航空保安計畫之人員或監督其執行之人員。

（三）於每一作業航空站之保安專責人員。

第 3 條

內政部警政署航空警察局（以下簡稱航警局）為各航空站之航空保安管理機關，應依國家民用航空保安計畫，擬訂各航空站保安計畫，於報請民航局核定後實施。變更時，亦同。

前項航空站保安計畫應包括下列事項：

一、法規依據及行政事項。

二、作業單位及任務。

三、航空站保安會之組成、職掌及其有關事項。

四、航空保安事項之通告。

五、航空站設施概況。

六、航空保安措施及應遵行事項。

七、非法干擾行為之處理。

八、航空保安訓練。

九、督導及考核。

十、其他有關事項。

於航空站內作業之各公民營機構，應遵守航空站保安計畫之各項規定。

第 4 條

民用航空運輸業及普通航空業，應依國家民用航空保安計畫，擬訂其航空保安計畫，報請民航局核定後實施。變更時，亦同。

外籍民用航空運輸業應訂定其航空保安計畫，報請民航局備查後實施。變更時，亦同。

前二項航空保安計畫應包括下列事項：

一、國際組織及義務。

二、國家責任及義務。

三、保安政策及組織。

四、乘客及其手提行李之保安。

五、乘客託運行李之保安。

六、組員及其手提行李與託運行李之保安。

七、乘客與託運行李之一致性。

八、航空器之保安。

九、空廚餐飲及侍應品之保安。

十、航空器清潔工作之保安。

十一、貨物及郵件之保安。

十二、保安作業人員之遴選。

十三、保安作業人員之訓練。
十四、非法干擾行為之緊急應變計畫。
十五、航空保安意外事件之通報程序。
十六、督導及考核。
十七、配合作業航空站及其他起降場所之特別保安程序。
十八、其他有關事項。
前項第四款乘客及其手提行李之保安，應包括確保被戒護人運送時，不致產生安全顧慮之適當措施及程序。
租用航空器營運之民用航空運輸業、普通航空業及外籍民用航空運輸業，應於第三項第十八款中，敘明其租用航空器適用之保安規定及作業程序。
第 5 條
航空貨物集散站經營業、航空站地勤業、空廚業及其他與管制區相連通並具獨立門禁與非管制區相連通之公民營機構，應依其作業之航空站保安計畫擬訂其航空保安計畫，於報請航警局核定後實施。變更時，亦同。
前項航空保安計畫內容應包括下列事項：
一、保安政策及組織。
二、作業區域之安全防護。
三、人員及車輛進出管制區與作業區域之管制措施。
四、防止危險物品及危安物品非法裝載於航空器之保安措施。
五、保安作業人員之遴選。
六、保安作業人員之訓練。
七、非法干擾行為之緊急應變計畫。
八、航空保安意外事件之通報程序。
九、航空保安品質管制計畫。
十、其他有關事項。
前項第十款之其他有關事項，應包括航空貨物集散站經營業之收貨程序及收貨後之保安控制措施、航空站地勤業之機具設備管控與行李、貨物裝載處理之保安控制措施或空廚業之餐車保安控制措施。
第 6 條
航空器所有人或使用人應監控航空器附近活動之人員及車輛，並防止未經授權之人員進入航空器。
第 7 條
航空器所有人或使用人於航空器未作業或未維修時，應實施下列保安控制措施：
一、關閉艙門。
二、撤離空橋或關閉機坪及乘客管制區與空橋相連通之進出管制門。
三、撤離登機梯、工作梯架及其他可供進出航空器之機具設備。
航空器所有人或使用人於接獲非法干擾行為之情資或航警局通知時，應派

人監護其航空器，並對航空器停放之機坪及其周遭作詳細檢查。

第 8 條

航空器所有人或使用人應於航空器飛航前，實施清艙檢查或保安搜查。

航警局於下列情形或必要時，得對航空器實施清艙檢查或保安搜查，並於實施前，通知航空器所有人或使用人：

一、接獲非法干擾行為之情資。

二、有其他治安或飛航安全之顧慮。

第 9 條

航警局應對經許可免受監護進入管制區及民航局飛航服務總臺南、北部飛航服務園區之作業人員，實施背景查核，並定期複查。

前項背景查核，應包括身分及犯罪紀錄之調查。

第 10 條

航空器所有人或使用人應於乘客辦理報到劃位時，核對乘客身分證明文件及要求乘客個別辦理行李託運。但航空器所有人或使用人之航空保安計畫另有規定者，不在此限。

航空器所有人或使用人應於乘客登機時，對其搭機文件進行核對。

第 11 條

航空器所有人或使用人應防止託運行李於接收後或經航警局安全檢查後，至航空器起飛前，被未經授權之人員接觸；如被未經授權之人員接觸，航空器所有人或使用人應將該託運行李交由航警局重新進行安全檢查。

第 12 條

航空器所有人或使用人不得運送未登機乘客之託運行李。

未與乘客同機運送之行李，應再經航警局安全檢查後，航空器所有人或使用人始得運送。但符合下列情形者，不在此限：

一、不可歸責於乘客之事由。

二、全程施以保安控制。

三、航空器所有人或使用人於保安計畫內訂定其確認非屬乘客故意行為之方式，並保存有關證明文件。

四、將該託運行李標明為非同機運送行李。

前項第一款不可歸責於乘客之事由，係指下列事項之一：

一、因行李分揀系統故障。

二、因運送遲延致無法接續運送。

三、因地勤裝載作業錯誤。

四、因航空器所有人或使用人超賣機位致乘客無法登機。但不包括乘客自願放棄搭機之情形。

五、因天候因素運送遲延經協助轉機或轉乘其他運輸工具。

六、因其他特殊事由經航空器所有人或使用人確認安全無虞，並報請航警局備查者。

第 13 條

航空器所有人或使用人應防止乘客下機時，將其個人物品留置於客艙內。

第 14 條

航空器所有人或使用人發現於乘客管制區範圍內，已通過及未通過安全檢查之乘客有混雜或接觸之情形時，應要求乘客及其手提行李於登機前，再經航警局安全檢查。

第 15 條

航空器所有人或使用人應防止任何人進入作業中之報到櫃檯。航空器所有人或使用人對保管或作業中之機票、登機證、行李條及乘客搭機文件，應隨時防止被盜用。

第 16 條

航空器所有人或使用人於接受武器託運時，應通知航警局派員確認武器未裝填彈藥，並置於航空器飛航時無人可觸及之處。

第 17 條

航空器所有人或使用人應防止貨物於收受後至航空器起飛前，被未經授權之人員接觸。

航空器所有人或使用人發現貨物被未經授權之人員接觸時，應即通報航警局處理。

第 18 條

航空器所有人或使用人、航空站地勤業及空廚業，應確保空廚餐飲及侍應品於裝載航空器前已經保安控制，並於進入管制區時，接受航警局檢查。

第 19 條

機關執行被戒護人解送作業，應填具被戒護人解送作業通知單（如附件一），並於搭乘航空器前二十四小時送達航空器所有人或使用人。但經執行機關與航空器所有人或使用人協調同意者，不受二十四小時之限制。

機關執行無人戒護之被戒護人遣送作業，應填具無人戒護遣送作業通知單（如附件二），並於搭乘航空器前二十四小時送達航空器所有人或使用人。但經執行機關與航空器所有人或使用人協調同意者，不受二十四小時之限制。

航空器所有人或使用人對前二項之解送及遣送作業，應進行風險評估，認有風險者，得依下列規定辦理。但法律另有規定者，依其規定。

一、拒絕運送。

二、限制每班機運送之被戒護人人數。

三、協調執行機關加派戒護人。

第 20 條

戒護人搭乘航空器時，應依下列規定辦理：

一、檢具執行機關證明文件辦理搭乘航空器手續。

二、不得攜帶武器進入航空器，如攜帶武器，應辦理託運。

第 21 條

航空器所有人或使用人應將戒護人及被戒護人之人數及乘坐位置，通知機長及客艙組員。

組員不得提供酒精性飲料予戒護人及被戒護人，並不得提供金屬餐具及各類刀具予被戒護人。

第 22 條

航警局得指派武裝空安人員，於航空器上執行保安任務，並於搭機前七十二小時，通知航空器所有人或使用人。但緊急情況時，不受七十二小時通知之限制。

航空器所有人或使用人於接獲前項通知後，應轉知起運國、過境國及目的地國之有關航空站作業單位。

航空器所有人或使用人載運經航警局核准攜帶武器進入航空器之其他人員，準用前二項規定。

第 23 條

航空器所有人或使用人、航空貨物集散站經營業、航空站地勤業、空廚業及其他與管制區相連通並具獨立門禁與非管制區相連通之公民營機構，應指派適當人員擔任保安控制人員。

擬訂、訂定、修正航空保安計畫之人員或監督其執行之人員或於每一作業航空站之保安專責人員，應於最近二年曾接受航空保安訓練課程並具有結業或考驗及格之證明文件。

第 23-1 條

保安主管除應熟悉航空保安計畫、與其業務有關之各類手冊及民航法規外，並應具備下列條件：

一、於最近二年曾接受航空保安訓練課程並具有結業或考驗及格之證明文件。

二、擔任航空保安有關職務二年以上之經驗。

民用航空運輸業及普通航空業之保安主管名單應報民航局備查。變更時亦同。

航空貨物集散站經營業、航空站地勤業、空廚業及其他與管制區相連通並具獨立門禁與非管制區相連通之公民營機構之保安主管名單應報航警局備查，變更時亦同。

第 24 條

航空器所有人或使用人有足夠證據顯示航空器可能為非法干擾行為之目標時，應依其航空保安計畫所訂之緊急應變計畫處理，並即通知航警局；如航空器已起飛，另應即通報相關航空站及飛航管制單位。

第 25 條

航空器所有人或使用人於得知航空器上發生非法干擾行為時，應即通知航警局及民航局，並於二十四小時內填具非法干擾行為事件初報表（如附件

三）送航警局及民航局；於七十二小時內完成民航局飛航安全作業管理系統之填報作業。
航警局於得知航空站發生非法干擾行為時，應依前項規定通報民航局。
第 26 條
航警局應會同航空站經營人，訂定該航空站發生非法干擾行為之緊急應變計畫，並定期實施演練。
第 27 條
航空貨運承攬業應檢送下列文件，申請航警局核准後，始得成為保安控管人：
一、申請書（如附件四）。
二、航空貨運承攬業許可證影本。
三、航空保安計畫。
前項第三款之航空保安計畫，應包含下列事項：
一、保安政策及組織。
二、保安義務及責任。
三、營業事項。
四、收取、處理及儲存貨物處所之特性。
五、貨物處理。
六、貨物運輸。
七、貨物檢查。
八、督導及考核。
九、保安作業人員之遴選。
十、保安作業人員之訓練。
十一、紀錄文件之備存。
十二、緊急應變計畫。
第一項保安控管人之核准有效期間為三年。保安控管人應於效期屆滿三個月前，檢送第一項文件向航警局申請核准。
第 28 條
保安控管人應建立及更新已知託運人名單，並確認託運人符合下列事項：
一、與保安控管人有商業往來紀錄。
二、已簽署航空保安聲明。
三、貨物於交付保安控管人前，均處於保安控制下。
前項第二款航空保安聲明之有效期間不得逾二年。
保安控管人應保存已知託運人名單及已知託運人航空保安聲明二年以上，以備查核。
第 29 條
保安控管人應確認已知託運人之貨物符合下列事項，始得認定為已知貨物：

一、貨物係由已知託運人所委託之工作人員運送。
二、已知託運人具備有效之託運文件；文件如有修正，應有已知託運人之簽名。
第 30 條
保安控管人應執行下列保安控制措施：
一、收受已知貨物時，依已知託運人所填寫之資料，核對及檢查貨物之種類、數量及外觀。
二、經區別之非已知貨物，應送至航警局指定地點接受安全檢查後，始得視為已知貨物。
三、對前二款之貨物，應防止遭受非法干擾行為直至交由航空貨物集散站經營業者接收為止。
四、於運送過程中，不得將運送車輛處於無人監管狀態或於非排定行程中停留。
第 31 條
保安控管人運送已知貨物時，應確認運送之車輛及駕駛人符合下列事項：
一、運送之車輛應係保安控管人所有或係與保安控管人訂有合約之汽車運輸業者之運送車輛。
二、駕駛人應具備有效身分證明文件。
第 32 條
保安控管人應對進出其收取、處理、儲存貨物處所之人員、車輛及所攜帶、載運之物品，實施管制。
保安控管人應要求已知託運人依前項規定實施管制。
第 33 條
民航局應依國家民用航空保安計畫，擬訂國家民用航空保安品質管制計畫，於報請交通部核定後實施。變更時，亦同。
航警局、民用航空運輸業及普通航空業，應依國家民用航空保安品質管制計畫及其航空保安計畫，擬訂其航空保安品質管制計畫，於報請民航局核定後實施。變更時，亦同。
航空貨物集散站經營業、航空站地勤業、空廚業、其他與管制區相連通並具獨立門禁與非管制區相連通之公民營機構及保安控管人，應依國家民用航空保安品質管制計畫及其航空保安計畫，擬訂其航空保安品質管制計畫，於報請航警局核定後實施。變更時，亦同。
第 34 條
民航局應依國家民用航空保安計畫，擬訂國家民用航空保安訓練計畫，於報請交通部核定後實施。變更時，亦同。
航警局、民用航空運輸業及普通航空業應依國家民用航空保安訓練計畫，擬訂其航空保安訓練計畫，於報請民航局核定後實施。變更時，亦同。
航空貨物集散站經營業、航空站地勤業、空廚業、其他與管制區相連通並

具獨立門禁與非管制區相連通之公民營機構及保安控管人，應依國家民用航空保安訓練計畫，擬訂其航空保安訓練計畫，於報請航警局核定後實施。變更時，亦同。

第 35 條

航警局、民用航空運輸業、普通航空業、航空貨物集散站經營業、航空站地勤業、空廚業、其他與管制區相連通並具獨立門禁與非管制區相連通之公民營機構及保安控管人，應依其航空保安訓練計畫，對所屬人員實施保安訓練及考驗，並應每二年實施複訓及考驗。

未依限完成前項之訓練並經考驗及格之人員，不得從事與保安控制有關之工作。

訓練紀錄應保存三年以上，以備查核。

第 36 條

民航局得派員查核、檢查、測試或評估航警局、民用航空運輸業及普通航空業之航空保安措施及航空保安業務。

航警局得派員查核、檢查及測試航空站內作業之各公民營機構及保安控管人之航空保安措施及航空保安業務。

第 37 條

任何人對航空保安資料，應予保密。

前項航空保安資料，包括下列事項：

一、國家民用航空保安計畫。

二、各航空站保安計畫。

三、民用航空運輸業、普通航空業、航空貨物集散站經營業、航空站地勤業、空廚業、保安控管人及其他與管制區相連通並具獨立門禁與非管制區相連通之公民營機構之航空保安計畫。

四、其他國家所提供應保密之航空保安資訊。

第 38 條

在我國境內營運之外籍航空器所有人或使用人，適用本辦法第六條至第八條、第十條至第二十五條、第三十六條及第三十七條規定。

第 39 條

本辦法自發布日施行。