

本院國土安全辦公室

赴秘魯出席 APEC 反恐任務小組(CTTF)

第三次會議暨相關會議

出國報告

壹、 會議背景與概要：

APEC 原屬於區域經濟合作論壇，2001 年的 911 事件促使 APEC 正式將安全問題納入重要議題討論中。2003 年 APEC 成立反恐任務小組(Counter Terrorism Task Force, CTTF)，每年的主要工作重點為各會員體提出執行領袖及部長會議指示之年度工作績效、反恐行動計畫(CTAP)更新，以及由地主國舉辦區域貿易安全會議(STAR)等三大項目。會議結論將提交資深官員會議(SOM)檢視追蹤。

本(97)年 CTTF 第 3 次會議於 8 月 17-18 日於秘魯首都利馬舉行，接續有 8 月 19 日「公私部門合作伙伴關係研討會」(Public-Private Partnership Workshop)及 8 月 20-21 日舉辦之「第六屆區域貿易安全會議」(STAR6)。上開三項會議由本院國土安全辦公室郭主任臨伍率陸慧玲研究員、外交部研究設計委員會楊友齡專門委員、財政部關政司張淑娟稽核及經濟部國貿局黃青雲商務秘書等 5 人共同與會。

貳、 反恐任務小組(CTTF)會議重點及結論：

本次會議係韓國籍主席 Park 大使任內主持最後一次會議，會議進行順利，於 8 月 17 日即舉辦完畢。

一、 我方發言要點：

- (一) 郭主任臨伍於會中表示我國將建置 APEC 架構下推動之「區域移動警示系統」(Regional Movement Alert System, RMAS)及「飛前旅客資訊系統」(Advanced Passenger Proceeding, APP)，未來可望與會員體之間加強有關邊境管制及遭竊或遺失護照

資訊之相互交換。

在 APEC 會員體中，API/APP 系統之建置已相當成熟，我國為第 14 個承諾建置之會員體；但 RMAS 僅有美、加、澳三國建置完成，一旦前揭兩大系統建置完成，將是 APEC 會員體間少數完全執行 APEC 邊境管制系統連線之會員體。其他會員體代表對我國此舉紛紛表示肯定，認為將可進一步維護 APEC 區域間的境管安全。

- (二) 郭主任另發言支持**反恐任務小組延長案**，表示反恐任務小組有助於我方與其他會員體之資訊分享，以及反恐能量之建立，因此我方樂見反恐任務小組持續運作。

二、本次會議討論重點如下：

- (一) **反恐行動計畫(CTAPs)更新：**

本次會議共有墨西哥、菲律賓及新加坡 3 個會員體提交 CTAP。(我方已於本年 5 月第二次 CTTF 前提報)

- (二) **反恐能量建立(Capacity Building)-未來 CTTF 的工作重點：**

由會員體提出之能量建立與各項倡議綜合觀之，未來 CTTF 小組的工作重點將在現有的工作成果基礎上，持續深化落實各項倡議：

1. 持續維護 APEC 區域內之貿易安全：

- (1) 促進貨物安全：在世界關貿組織(WCO)架構下，各會員體的關政人員將持續彼此交換最新資訊、執行典範與經驗的交流；優質企業(AEO)、風險

分析與良好的 IT 環境、貿易復原計畫與公私部門
伙伴關係等，都是重要的一環。

- (2) 維護船隻航行安全：加強海事安全與打擊海盜的
資訊交換與訓練；國際船舶與港口設施保全章程
(ISPS Code)相關執行訓練等。
- (3) 維護國際航空安全：國際民航組織各項安全標準
的落實與相關訓練、行李掃描與資訊交換。
- (4) 維護人員流動安全：有關 API/APP 及 RMAS 連線
系統之建置與訓練、生物辨識旅行文之發行（如：
電子護照 ePassport）等。
- (5) 防範其他安全威脅：如出口管制、反恐與人權之
衡平等。

2. 防制恐怖組織金融犯罪：

- (1) 持續防止恐怖組織利用非營利組織或慈善團體進
行募款或洗錢；
- (2) 加強執法與司法人員的相關訓練。

3. 網路安全：

- (1) 有關網路安全的技術與規定標準之建立；
- (2) 協助會員體成立電腦緊急應變中心(CERTs)，以因
應任何突發之意外與攻擊。

(三) 各項倡議工作內容簡報：

1. 辦理中或已辦畢：

- 貿易復原計畫(Trade Recovery Program)研討會
(新加坡)
- 「區域移動警示系統」進度更新簡報(澳洲)
- 「食品防衛」實驗計畫(Food Defense Pilot

Program) (美國及秘魯)

- 飛行安全緊急聯絡窗口測試 (秘魯)
- 網路安全與恐怖主義研討會 (韓國)
- 「關鍵能源基礎設施」最佳執行典範(best practice) (俄羅斯)
- 公私部門伙伴關係(PPP)研討會 (加拿大、紐西蘭)
- 第六次區域貿易安全會議 (STAR6) (秘魯)。

2. 即將舉辦：

- 印尼舉辦之「跨國匯兌安全」研討會(10月)
- 澳洲主辦之「防制大批現金運輸及走私」研討會與「防制非營利組織遭恐怖份子利用」研討會
- 越南舉辦之「飛行安全」研討會(2009年1月)

(四) 其他工作事項：

1. 韓國、日本、中國、俄羅斯及墨西哥分別報告與其他國際組織在反恐議題之相關合作。(如：聯合國、上海合作組織、北約等)
2. 菲律賓提報「陸地運輸安全」研討會準備進度。
3. 美國提報有關執行國際原子能總署(IAEA)之「放射源安全及保安行為準則」(Code of Conduct on the Safety and Security of Radioactive Resources)以及「放射源進口及出口導則」(Guidance on the Import and Export of Radioactive Resources)問卷調查之結果以及放射性物質安全維護事項。
4. 俄羅斯提報「運輸關鍵設施安全維護」之執行經驗。

(五) CTF 會議行政事項：

1. 加拿大提報有關提升 CTF 會議效率之問卷調查結

果。惟多數會員體尚未回覆問卷，故主席裁示將待本次 CTTF 延長案確認後，再發出問卷請會員體答覆。

2. CTTF 延長案 (2009-2010)：

所有會員體均全力支持 CTTF Mandate 第三次展延至 2010 年。惟越南表示希望能強化 CTTF 相關會議效率，中國則表示，雖支持延長案，但要求 CTTF 未來工作應聚焦於與「經濟事務」有關之反恐議題。

3. 選舉下任主席(2009-2010)：

CTTF 主席韓國 Park 大使本年任期屆滿，雖獲會員體一致同意希望 P 大使續任下屆主席，惟 P 大使另有派任，故將於會後由各會員體推薦適當人選進行改選。

(六) 下屆會議相關資訊：

新加坡 (下一屆 APEC 主辦國) 簡報下屆 CTTF 舉辦日期為 2009 年 2 月 24-25 日。

三、CTTF 小組本年重要工作成果：

- (一) 食品防衛原則：維護食品在製造與運送過程中的安全，此一原則已在 2007 年領袖會議中獲得同意，並由美、秘兩國持續進行計畫。
- (二) 防制恐怖組織金融犯罪：對於恐怖組織利用非營利組織、慈善組織或其他匯兌機制進行金融犯罪或資助恐怖活動的行為進行監督與打擊。
- (三) APEC 貿易復原計畫：會員體之供應鍊與貿易活動遭到恐怖攻擊時，如何減少衝擊，並迅速恢復貿易活動之應變及復原計畫。

- (四) 網路安全：防範網路恐怖主義以及網路攻擊可能造成之重大危害。

四、會議觀察：

- (一) 本次會議大致進行順利，會員體對於反恐工作各項倡議均有相當高之共識，也都願意積極配合相關工作。

惟中國秉持一貫態度，對於 APEC 架構下各項會議若有邀請非會員體或國際組織人士參加者，中國均要求需由會員體同意後方可進行（如印尼 10 月舉辦之「跨國匯兌安全」研討會）。

顯見兩岸關係雖有和緩跡象，但在多邊的國際場合中，中國仍不願我國透過 APEC 與其他國際組織有所聯繫或合作之機會；對於會議文件中是否出現「台灣」字樣，亦字字計較，甚至公開批評印尼及 APEC 秘書組不應犯此「錯誤」。

- (二) 此外，中國雖有參與反恐任務小組會議，但自始至終均不願意 APEC 增加有關安全議題之討論，因此對於相關討論態度保守消極，未曾提出倡議或舉辦會議，也認為其他會員體提出之計畫或倡議，應由所有會員體通過方能進行，或採個案討論，強調反恐任務小組之相關工作仍應聚焦於與經濟事務有關者。

由此可知中國雖在經濟上已是大國，但不希望 APEC 成為安全議題的資訊交換與合作平台，對於國際區域安全及人類安全的大國責任，採取消極與防堵我

國的態度。

參、「公私部門合作伙伴關係研討會」(Public-Private Partnership Workshop, 簡稱 PPP)及第六次區域貿易安全會議(STAR6)：PPP 及 STAR6 係反恐任務小組項下舉辦之兩項研討會。其性質與 CTTF 之工作會議性質略有不同。本年議題規劃係以「公私部門合作伙伴關係」為軸心，貫穿兩場會議，希望透過此兩場會議的討論，提出未來如何加強私部門在反恐工作上的參與及合作建議。

一、「公私部門合作伙伴關係研討會」：

(一) 會議背景與概要：

PPP 會議由加拿大與紐西蘭共同舉辦，在事前分別以線上問卷及電話訪問的方式，由會員體提供對於「公私合作」的定義、內容、困境與益處等意見，主辦國於會前將蒐集到的資料彙整成冊後，提供與會代表事先閱讀，作為會議討論的輔助資料。我國由本院國土安全辦公室陸慧玲研究員負責填寫線上問卷及接受電話訪問。

正式舉行會議時，係以分組討論的方式，由各與會代表提出對 PPP 的不同看法及未來作為方向建議。透過分組討論，各與會代表均有充分的時間發表意見、參與討論，彼此間的互動良好，可謂相當成功的會議。

(二) 分組討論：

所有與會代表一共分為三組，分別針對「政策」、「資訊分享」及「價值彰顯」三大主題，討論推動 PPP

面臨之挑戰、公私合作之益處、可採取之行動以及對 APEC 的建議。分組討論結果重點彙整如下：

1. PPP 面對的挑戰：

- 缺乏互信（部門間或部門內部）；
- 會員體間有關能力(capacity)優劣勢之不同，及法制環境、財力也不同；
- 在 PPP 的資訊分享(information sharing)上，資訊交換之內容與格式相容性也不盡相同；
- 需要創造有利的法制環境；
- 如何在貿易安全與便捷之間求得平衡；
- 必須克服政策面與執行面的落差；
- 需要有讓 PPP 持續之誘因與動力。

2. 落實 PPP 之益處：

- 促進總體經濟發展；
- 節省時間與效率；
- 增加市場競爭力；
- 營造良好企業形象；
- 提高社會穩定度。

3. 如何推動 PPP（採取之行動）：

- 促進對話及資訊分享；
- 展現參與 PPP，可獲取之具體利益；
- 公部門需提供有關技術與能力建構的協助；
- 建構有利之環境（如：法制、基礎建設等）。

4. 對 APEC 可採取行動之建議：

- 協助會員體之能力建構
- 建立指導方針：相關標準及規定之建立，與國際

間調和

- 作為資訊分享平台（例如：對中小企業之教育訓練）
- 建立推動相互承認的機制

二、第 6 次區域貿易安全會議：

（一）會議背景與概要：

自從 911 恐怖攻擊事件之後，全球都感受到恐怖主義對於安全的威脅已經到了無法忽視的程度，恐怖主義無論是在政治、經濟、文化上，都會造成巨大衝擊。APEC 原本以推動會員體間的經濟合作與發展為主要目標，但在 2002 年墨西哥舉行的領袖會議中，正式宣告恐怖主義對 APEC 區域造成嚴峻的威脅，並在聯合發表的反恐聲明中指示舉辦「APEC 區域貿易安全會議」（以下簡稱 STAR 會議）。

STAR 會議的主軸聚焦於如何確保 APEC 區域間的安全貿易與效率。具體的作法是要求對貨物、船舶、旅客、航空的安全維護採取有效對策；此外，STAR 體認到公、私部門的合作是反恐成功的重要基礎，故加強公私部門的合作關係，也是 STAR 的重點之一。

參加 STAR 會議的成員，除了 APEC 各會員體外，還邀請私部門中具代表性的大型企業領導人，以及相關的國際組織代表參加，以期擴大 STAR 會議的層面，並充分體現 STAR 的功能與目標。

第一次 STAR 會議於 2003 年 2 月在曼谷舉行，重點

在研討如何強化亞太地區的貿易安全與效率，並為將來的 STAR 會議制訂重要的辦理方向。

第二次 STAR 會議於 2004 年 3 月在智利舉行，會議中啟動許多由領袖會議背書的重要倡議，如：採取國際海事組織(IMO)的「國際船舶和港口設施保全章程」(ISPS code)、資助亞洲開發銀行進行「區域貿易及財務安全倡議」、防止非法的跨國人員移動、創設「區域移動警示系統」(Regional Movement Alert List System)等。

第三次 STAR 會議於 2005 年 2 月在韓國舉行。會議重點在強調透過公私部門之間的合作，平衡安全與貿易，強化能量建立合作。

第四次 STAR 會議於 2006 年 2 月在越南舉行，會議主軸在強調公私部門的合作伙伴關係，是保障貿易安全、人類安全，以及降低反恐措施對貿易或投資造成衝擊的重要一環。

第五次 STAR 會議於澳洲雪梨舉行，特別強調尋求符合成本效益的方式，在反恐與貿易發展中取得最大公約數。

(二) 第六次 STAR 會議討論重點：

本年第第六次 STAR 會議名稱定為「全球供應鍊安全與弱點」，以供應鍊安全的維護、風險分析及相關措施等議題為主，如：

- APEC 區域供應鍊面臨之挑戰
- 建立相互承認之標準與執行典範

- APEC 貿易復原計畫
- 建立資訊交換網絡與利用科技的協助
- 提高共識，建立人員安全意識
- 公私部門在維護供應鍊安全上的合作
- 國際合作與區域能力建構(Capacity Building)

(三) STAR 會議的架構：

從前述資料顯示，STAR 會議是屬一個跨部門的溝通平台，其基本架構，可以簡單以圖 1 表示。從 STAR 會議的架構來看，除了運用管理學常見的 PEST 分析法及 SWOT 分析法來進行議題分析外，也利用理性的分析與各利害關係人(產、官、學、研等各界)與會人士的意見，來尋找出最適合的解決方式，會議結論與建議向來為 APEC 反恐任務小組及資深官員會議的重要決策參考依據。

(四) 貿易面臨新挑戰：貿易復原計畫與供應鍊安全的重要性

STAR 會議一開始籌辦的目的，即在確保會員體間貿易活動的安全與效率。現今的貿易活動，不僅止於單純地追求效率與市場，還面臨包括恐怖主義在內，許多非傳統性的威脅與挑戰。任何一項威脅都會對貿易活動造成巨大的衝擊，因此供應鍊安全(Supply Chain Security)與 2007 年領袖會議確認通過的貿易復原計畫，成為本次會議的重要焦點。

1. 貿易活動面臨的新挑戰：

- 恐怖主義威脅
- 進口產品與食品的安全

- 傳染病
 - 環境污染
 - 智慧財產權
 - 走私偷渡
 - 其他企業社會責任
2. 維護供應鍊安全與貿易活動的相關倡議（以美國為例）：美國是受到恐怖主義威脅最大的國家，因此對於保護貿易安全自是不遺餘力，對於任何在美國從事進出口的企業，都必須符合下列要求
- 24 小時申報艙單規則(24-Hour Advance Vessel Manifest Rule)
 - 10+2 法案(10+2 Additional Data Elements)-進口商申報之 12 項相關資料
 - 貨櫃安全倡議(Container Security Initiative, CSI)
 - 大港倡議(MegaPorts Initiative)
 - 貿易反恐計畫(Customs Trade Partnership Against Terrorism, C-TPAT)
 - 貨運安檢計畫(Security Freight Initiative, SFI)
 - 輸美貨櫃 100% 需通過掃瞄查驗(2012 年前)
 - 貨櫃安全裝置(Container Security Device, CSD)-所有輸美貨櫃均需加裝 CSD

目前我國對於上述相關規定，均加以配合。惟在輸美貨櫃 100% 掃瞄查驗上，各國均表示難以達成。蓋一般大型貨輪即可載運約 6,000 個貨櫃，若需完全掃瞄，將嚴重影響通關速度。雖美方表示可申請展延兩年，但就我國海關及企業現有設備及人力而言，

仍有執行困難，宜早尋求解決方式，以免未來影響我對美貿易活動。

3. APEC 貿易復原計畫-配合國際標準與實踐

貿易復原計畫係一連串計畫、程序及安排，用來界定並強調貿易行為遭(恐怖攻擊而)中斷之後，所需採取的特殊行動。貿易復原計畫也是 APEC 會員體以及相關利害關係單位之間的協調架構，以求有效並即時地恢復貿易活動。

新加坡將於 2009 年 9 月舉辦貿易復原計畫演習，就其於 2007 年提出之研究報告內容想定，展開實地演習，並驗證計畫之執行情形。

惟在 STAR 會議中，與會人士亦承認，貿易復原計畫立意良好，設計亦相當周全。唯一的問題在於各國行政體制與分工不盡相同，因此貿易復原計畫中無法統一制訂各事項負責單位。**必須由會員體自行律定各項工作之主政單位**，否則難以推動貿易復原計畫，而一旦攻擊事件發生，將很可能會有權責不清及互推責任的問題。這是落實貿易復原計畫的最重要關鍵。

(有關貿易復原計畫詳細內容，可參考所附之新加坡 2007 年研究報告)

肆、會議觀察與建議

一、積極參與 APEC 議題，整合部會需求，擴大國際參與：

- (一) CTF 反恐能量建立(Capacity Building)所提出之需求與未來工作重點，係 APEC 會員體在反恐工作上

最迫切，也是最重視的項目，其中包含許多與國際組織合作的議題。反恐能量建立的項目清單應可作為我國擬定國土安全以及參與國際組織（除 APEC 外，尚有世界關貿組織、國際海事組織等）策略方向時的參考。

- (二) 反恐能量建立清單是 APEC 未來工作優先重點，且涉及的議題，往往屬於跨部會的大型計畫。建議各部會參與 APEC 之相關報告，可提供國土安全辦公室，整合各部會不同需求後，適時於 APEC 會議中表達我國參與及配合 APEC 業務之成果，並向 CTF 提出能量建立清單，並視議題尋求與其他會員體（或美國等主要友好國家）合作之機會，如共同提出倡議、舉辦會議或訓練等。

二、就我國建置「區域移動警示系統」及「飛前旅客資訊系統」案，與美、加、澳等國進行經驗交流，建立聯繫窗口：

我國於 CTF 會議中表達建置前開兩項系統後，獲得會員體一致肯定，認為對於 APEC 區域間的邊境管制安全有正面影響。建議可協調移民署及外交部（領務局）等相關單位，就此案向美、加、澳等系統建置完成之國家，提出進行經驗交流、資訊分享或人員訓練等合作計畫，並進一步建立聯繫窗口。一方面確保我國兩大系統建置運作順利，另一方面也與各國境管、護照及相關執法人員建立聯繫，將有助於相關單位之業務執行。

三、為 APEC 推行貿易復原計畫預作準備：

貿易復原計畫之重要性早已在 2007 年的領袖會議中獲

得背書，並開始推動各國執行。新加坡已於本年 7 月舉辦研討會，向會員體推介相關計畫之概念與執行方式，另訂於 2009 年在新加坡進行第一次的演習，驗證貿易復原計畫的內容。

因應未來貿易復原計畫的執行與可能對我國國土安全、情資合作、關務、港務、物流、貿易各方面廣泛之影響，我除可觀察新加坡之演習外，更應及早為未來推行貿易復原計畫預作準備。建議可依序採取下列步驟：

- (一) 洽新加坡於 2009 年演習時，前往觀察。
- (二) 向相關單位及涉及產業介紹貿易復原計畫之概念與內容，深化業務執行人員對貿易復原計畫之瞭解。
- (三) 建立各單位之聯繫窗口，釐清涉及業務、可能產生之問題及解決方案。
- (四) 增加與私部門之溝通，建立意見溝通與合作管道，培養良好的公私部門合作伙伴關係。
- (五) 依據貿易復原計畫內容、想定與新加坡演習的結果，增補我國各反恐怖攻擊應變組之應變計畫內容，並檢視我國推動中央單一應變中心之應變架構、分組運作及幕僚人員整合應變等能力。
- (六) 貿易復原計畫涉及許多國際組織規定，計畫中的標準作業程序及相關標準亦需要各會員體相互承認。我國應先就可能涉及業務及可能之影響，進行跨部會協商。未來在 APEC 內部進行討論時，爭取對我國有利之作法，並協助國內部會及產業進一步整合，與國際作法接軌。

圖1：區域貿易安全會議(STAR)架構圖



