



國軍因應「非傳統安全」 威脅安全作為之研究

作者簡介



陳國明上校，政戰學校專73年班、政戰學校研究班87年班、國防管理學院戰略92年班、國防大學戰略研究所98年班；曾任排長、連（營）輔導長、旅處長、聯兵旅政戰主任、副主任教官，現任職於國防大學軍事共同教學中心。

提要

- 一、因應各類「非傳統安全」（Non-Traditional Security, NTS）威脅，國軍應完備建立執行「非戰爭軍事行動」（Military Operation Other Than War, MOOTW）任務之能力，強化緊急應變、危害控制與事件後救援等專業能量，以協助政府維護人民生命財產安全，確保國家利益。
- 二、本研究將非傳統安全威脅侷限在國際恐怖主義等安全問題方面，部分研究所涉及或許超出現行之規定，惟筆者之目的即在於探討對當前面臨轉型的國軍，在有限國防資源效益分配上，能有若干之啟發與省思。
- 三、研究發現國軍面對「非傳統安全」威脅之境況，雖有急迫程度之別，但在因應處理時，反而可依據國軍任務職能等條件，充分發揮緊急應變角色與功能，甚至可著力之空間極為寬廣，仍待積極開拓，以彰顯國軍在「非傳統安全」威脅時，仍有不可取代之功能與貢獻。

關鍵詞：非傳統安全、非戰爭軍事行動、反恐怖行動法

前言

第二次世界大戰後形成東西兩大陣營，彼此以核武相互對峙所形塑的對抗，構成主要的安全威脅。冷戰結束與蘇聯解體，使安全內涵與威脅發生變化。由於傳統安全威脅逐漸降低，於是檢視潛存於內部的安全威脅，並延伸至非傳統性的安全威脅。Wilfried A. Herrmann在探討亞洲安全時則認為新的「非傳統安全」因素，包括海上交通線的安全／海盜、毒品交易、人口遷徙、資訊與資訊科技及大眾傳播、饑荒與水患形成的生態問題、恐怖主義、教育科學與研究設施及人權¹。另外，在全球化的趨勢下，有學者認為國家安全的內涵應擴展至政治安全、經濟安全、文化安全與人類安全²。Barry Buzan也認為在安全的新研究架構中，除軍事領域外，還應包括環境領域、經濟領域、社會領域與政治領域³。而學者Schultz對「非傳統安全」的描述是：「一種複合體，包括多層次的威脅來源，如內部的、區域的與跨國性威脅發展，而暴力的產生不僅透過傳統的物質力量，還包括經濟、環境與社會力量」⁴。換言之，「非傳統安全」概念的複雜性不僅是因為影響的範

圍是多重性，其隨著威脅有社會的、經濟的、環境的、文化的等不同性質的變化，且又不侷限在某一個主權國家內，有時卻又同時跨國家、跨區域的發展成為全球性的問題⁵。

國軍在傳統安全威脅所扮演的角色，主要在軍事與作戰行動，現行國防戰略指導係依「防衛固守、有效嚇阻」為軍事戰略構想，籌建武力以確保臺海安全，並依照「戰略持久、戰術速決」之目標，充分運用「力、空、時」有利條件，發揮全民防衛總體力量，以阻敵進犯，保衛國土安全⁶。而國軍基於緊急應變需求，軍隊由以往偏重傳統安全威脅角色，逐漸增添非軍事性或非傳統性的任務與角色，其比例有逐年增高的趨勢，如風災水災救難、傳染病疫情的協處與控制、民航空難事件救助與善後、地震的救護與重建，幾乎只要發生災難，國軍都參與救援的任務。本文研究主要目的即在於探究對當前面臨轉型的國軍，在有限國防資源效益分配上是否應考量「非傳統安全」之威脅，而做出必要之調整與因應。

未來國防核心挑戰與轉型

2001年「911恐怖攻擊事件」後的事

- 1 Wilfried A. Herrmann 原著，〈變遷世局中的安全〉《亞洲的安全挑戰》（臺北：國防部史政編譯局，民國89年5月），頁4～7。
- 2 翁明賢，《全球化時代的國家安全》（臺北：創世文化事業，2003年1月），頁55。
- 3 Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap De Wilde eds., "Security: A New Framework for Analysis," Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1998.
- 4 See Jyoti M. Pathania, "Bangladesh: Non-Traditional Security" by <http://www.sang.org/papers8/paper751.html>.
- 5 翁明賢、吳建德、李銘義等主編，〈全球化下非傳統安全威脅、集體身分與國家利益的互動關係〉《國際關係》（臺北：五南，2007年5月），頁195。
- 6 國防部，《中華民國九十八年國防報告書》（臺北：國防部，民國98年10月），頁79。



態發展，愈加凸顯恐怖組織活動及大規模毀滅性武器擴散對於國際安全秩序的破壞性，而反制恐怖主義已成為現代國家須長期面對及展開多邊合作的艱鉅任務。國軍面對全球恐怖主義威脅，過去數年已確立「反恐制變」政策方針，進行相關因應能量的籌建，未來亦必將持續強化危機預警與管控機制，提升快速應變能力，俾有效支援國家反恐任務⁷。

儘管臺海安全情勢走向和緩，惟中共軍事力量的快速發展仍對我構成最直接的安全挑戰。國軍的責任就是要將國家遭受的威脅極小化，且獲得和平的外部環境，從中創造更大的發展機會。為因應當前戰略環境的動態發展，國軍遵照總統馬英九先生「深耕和平思維、強化自衛實力」的理念，重新審視國防戰略與軍事戰略，確立新的指導與方向，以滿足國家最大利益的實現。此外，隨著全球化趨勢持續影響，非傳統安全議題之重要性日漸升高，諸如遠洋護航（防範海盜）、生化威脅防護、跨區疫情控制及重大災難救援等，國軍須完備因應各類「非傳統安全」威脅，建立執行「非戰爭軍事行動」任務之能力，強化緊急應變、危害控制與事件後救援等專業能量，以協助政府維護人民生命財產安全，確保國家利益⁸。

民國97年7月17日立法院通過修訂「國防法第31條條文修正案」，新增第4

項規定：「國防部應於每屆總統就職後10個月內，向立法院公開提出『四年期國防總檢討』（Quadrennial Defense Review, QDR）」⁹。該報告之重點內容有：確立國防戰略目標與軍事戰略構想、勾勒組織架構調整與兵力結構規劃、推動全募兵制、重視「非傳統安全」並積極參與區域安全合作等⁹。由此觀之，可清楚瞭解國軍未來的挑戰與轉型方向。本篇研究報告則置重點於國軍面對「非傳統安全」威脅，應如何積極採取與安全工作相關之因應作為。

「非傳統安全」威脅主要模式

國際現實主義下的國家安全概念所指的是，國家免於外來的軍事入侵，即使經貿、社會及生態相關的安全議題，亦須臣服或配合國防、軍事、外交政策，亦即非軍事政策均須以支持國家安全戰略及強化國防軍事安全為其主要目標。當美蘇冷戰對抗的體系結束後，世界格局即朝向多極化方向發展，安全議題不僅跨越國界，並衍生成為國際或全球性的挑戰，逐漸由「高階政治」（High politics）的戰略、軍事議題，轉向「低階政治」（Low politics）的經濟、社會議題¹⁰。亦即國家的安全與利益固然重要，但並非唯一或獨占，社會和個人的安全福祉亦應受到同等重視。

如果傳統安全威脅係以軍事衝突或戰

7 國防部，《中華民國九十八年四年期國防總檢討》，民國98年3月，頁20。

8 同註7。

9 李大中，〈我國首部四年期國防總檢討之戰略意涵〉《戰略安全研析》，第48期，民國98年4月，頁32。

10 李大光，《中國安全抉擇—構築廿一世紀的國家安全體系》（北京：石油工業出版社，2002年），頁115。

爭為其首要形式，則「非傳統安全」威脅範圍即涵蓋：種族紛爭、宗教分歧、經貿競爭、邊境摩擦、顛覆破壞、恐怖暴力等不致危及國家生存的次戰爭衝突（conflicts short-of-war），以及大規模毀滅性武器擴散、環境污染、生態破壞、疾病傳染、糧食缺乏、人權迫害、跨國組織犯罪、跨境難民流動等國際社會所共同關注的安全與福祉議題。「非傳統安全」威脅種類雖多異，但綜合而言亦有共同的特性：亦即，多數皆非以國家為中心，而是由次國家（sub-state）或跨國家（trans-state）主體所造成；多數均不侷限於特定地區因而難以圍堵；無法單靠傳統軍事手段或國防政策處理¹¹。

另外，亦有學者認為，由於「非傳統安全」對本國生存與發展構成重大威脅，而引起國家其他層面的安全議題，因此有以下特點。一、「非傳統安全」是外延性的國家安全問題，其產生是與其他國家相互作用引起的；二、國家的生存與發展是「非傳統安全」的主體；三、發展程度與地位不同的國家，其所面臨的「非傳統安全」領域與範圍也不同；四、「非傳統安全」與傳統安全兩者相輔相成，但其將隨時代與技術發展而改變威脅程度；五、「非傳統安全」問題若不能在協商合作基礎上獲得解決，最後可能必須

依賴傳統安全的方式處理¹²。

面對新的國際環境變化，本文探討「非傳統安全」的領域將聚焦諸如：國際恐怖主義、海上航道、經濟（金融）、能源、環境水資源（糧食、重大災難）、武器擴散、資訊、流行性疾病及跨國犯罪（毒品、非法移民）等安全問題，其主要內容如下¹³：

一、國際恐怖主義威脅

資訊科技使網路化國際恐怖主義組織更易取得發展聯繫管道和工具，當恐怖主義的成員組合、支持來源、活動範圍、受害對象及影響層面超越國界，或出現跨國合作犯罪現象時，不僅加重恐怖活動的威脅與損害效果，更增加事前防範與後續調查的困難度。

而當代國際趨勢最重要的現象之一即為恐怖、犯罪與腐敗的全球擴散（global proliferation）現象，且全球化發展已讓恐怖主義易於結合組織犯罪走向跨國式發展。組織性犯罪具有較為鬆散的網路組織結構，利於展現彈性與活動力，再經由不斷的學習與調整，使其活動朝向多元化發展，以開拓新市場或活動區域，甚至為強化對當地社會的認識，爭取建立與當地黑社會（幫派或犯罪組織）的潛在結盟關係，致使威脅到個人、國家與國際社會，同時也影響民主價值、憲政秩序乃至於國

11 張中勇，〈傳統威脅與非傳統性安全威脅之區別〉《非傳統安全威脅研究報告》（臺北：國家安全局，民國91年3月），頁6～7。

12 李偉、符春華等著，中國現代國際關係研究所編，〈非傳統安全與國際關係〉《全球戰略大格局—新世紀中國的國際環境》（北京：時事出版社，2000年12月），頁488～489。

13 參閱沈明室，〈變遷中的我國國家安全威脅內涵〉，2009年1月7日，<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980107-a.htm>；及俞曉秋、李環、達威等著，〈非傳統安全理論概述〉《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2003年11月），頁38～68。



際規範¹⁴。

2001年9月28日聯合國安全理事會第4385次會議通過第1373號決議，呼籲各國為緊急合作、防制及制止恐怖行動，應在國內法中明確規定恐怖行動為嚴重犯罪，加強情報合作，共同合作制止恐怖行動¹⁵。我國目前雖非聯合國會員國，但對於共同維護國際和平之努力一向不遺餘力，自不能置身於世界反恐怖行動之外，故而積極配合建構相關反恐怖作為及完備法律制度，以有效防制恐怖行動在我國發生。

二、海上航道安全

我國經濟仰賴對外出口貿易，故海洋航道是我國經濟發展的生命線。由於臺灣海島地形與離島戰略價值，使往來其間交通航道重要性大增，如遭遇共軍襲擊或恐怖主義攻擊，對以經貿為主的我國而言，將造成嚴重影響，更凸顯海上航道安全的重要性。

根據國際海事局（International Maritime Bureau, IMB）統計，2004～2008年全球海盜案件達1,400宗，主要發生地點在索馬利亞沿岸、西非海岸及東南亞水域，2008年共發生293宗海盜劫持事件，其中有111宗在索馬利亞沿岸的亞丁

灣，對航行安全、人船安全等威脅更造成巨大影響。自2008年開始，非洲北部與印度洋附近海域之索馬利亞海盜劫船行徑日益猖狂，其中舉世矚目的有，裝載33輛主戰坦克的烏克蘭軍火船「芬娜號」（Faina）¹⁶及沙烏地阿拉伯巨型油輪「天狼星」號遭挾持事件¹⁷，已使全球對該水域有關犯罪活動高度重視，並逐步採取派遣軍艦護航等共同處置行動。

目前除北約等國際組織已組成聯合艦隊前往亞丁灣海域打擊海盜外，中共已於2008年12月派遣3艘艦艇前往亞丁灣護航，韓國於2009年3月13日派遣「文武大王號」驅逐艦前往索馬利亞海域執行反海盜任務，而日本「漣號」和「五月雨號」兩艘驅逐艦亦於同年3月14日啟程赴相同海域護航，預期將改善該海域之海盜猖獗問題；惟同年4月6日我國籍漁船「穩發161號」在印度洋塞席爾島附近海域遭海盜挾持，凸顯船舶在該海域航行仍受安全威脅。

三、經濟（金融）安全問題

保羅·甘迺迪（Paul Kennedy）在《強權的興衰》（The Rise and Fall of the Great Powers）書中說：「興衰的契機在

14 蔡裕明，〈恐怖主義結合組織性犯罪作為之探討〉《非傳統安全威脅研究報告第七輯》（臺北：國家安全叢書，民國97年3月），頁57。

15 聯合國安全理事會，〈第1373（2001）號決議，2001年9月28日安全理事會第4385次會議通過〉，重申必須根據《聯合國憲章》以一切手段打擊恐怖主義行為對國際和平與安全造成的威脅。決議還決定成立安理會反恐委員會，協調和監督各國執行該決議的情況。<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1373.htm>

16 沈妹華，〈烏克蘭軍火船芬娜號向索馬利亞海盜支付史上最高贖金〉《海峽資訊網》，2009年2月8日，<http://www.haixiainfo.com.tw/36170.html>

17 楊政寧，〈迅雷不及掩耳，海盜劫持沙國油輪只花16分鐘〉《yam天空新聞網》，2008年11月21日，<http://n.yam.com/afp/international/200811/20081121747849.html>

表面上是軍事與外交，而幕後則有一隻看不見的手，即為經濟、科技水準、教育程度，又為富國強兵之共同基礎¹⁸。」顯示軍事威脅不再是影響國家安全的主要因素，而經濟政策亦已躍升為國家安全與發展的重要議題。冷戰結束，經濟因素在國際關係中地位上升，以經濟和科技為核心的綜合國力成為各國之間競爭的焦點。經濟全球化，使國際資本無規則的流動，導致開發中國家金融體系存在脆弱性。而跨國經濟犯罪活動，不僅威脅一國金融、經濟安全，而且日益演變成為恐怖分子籌募資金的手段，構成國際公害。

就我國而言，在全球化趨勢下兩岸經貿交流日益密切，我方對大陸經貿依存度已呈現逐年增加的趨勢¹⁹，近年更因經濟景氣及大陸廉價之土地與勞資等誘因，吸引國內產業及資金外移大陸或海外地區，復以兩岸實施三通及加入WTO之後，大陸資金得以各種名義加入臺灣，日後中共若策略介入我國電信、資訊、金融等事業，恐將對臺灣之經濟安全造成衝擊與挑

戰²⁰。另外，我國缺乏天然資源，海洋航道即是我國經濟發展的生命線，若遭海上封鎖致原料無法輸入、成品無法輸出，改變航道所增加的運輸成本，或連帶對旅遊、股市、金融、保險市場商品行情的衝擊，將難以估計²¹。再以石油為例，我國石油有95%仰賴進口，一旦因封鎖而供需嚴重失調，必將打擊經濟發展²²。

四、武器擴散問題

大規模毀滅性武器擴散始於冷戰時期，從內容而言，有大規模毀滅性武器成品擴散，同樣也會有大規模毀滅性武器相關原料擴散。若是縱向擴散，是指一個國家完全依靠自己的實力而擁有核武器；若是橫向擴散，即是國家間的擴散，進而導致越來越多國家擁有核武器。國家間擴散涉及戰爭與和平的問題，屬於傳統安全範疇；然而擴散是一個不間斷的進程，當大規模毀滅性武器由國家向非國家組織和團體擴散時，問題即成為非傳統安全範疇²³。如由美國主導的「持久自由」反恐作戰（Operation Enduring Freedom）計畫的

18 Paul Kennedy著，鈕先鍾譯，《強權的興衰》（臺北：國防部史政編譯局，民國82年6月），頁3。

19 據行政院陸委會統計，兩岸貿易自77年迄98年8月累積的金額已達八千兩百七十餘億美元；另據經濟部統計，截至98年8月底止，企業赴大陸投資佔我對外投資總額比重為57.4%。參閱行政院大陸委員會，〈行政院大陸委員會—兩岸經濟交流統計速報〉，2009年8月，《行政院大陸委員會》，<http://www.mac.gov.tw/mp.asp?mp=1>，2009年12月14日。

20 朱蓓蕾，〈當前我國面對之非傳統性安全威脅與影響〉《非傳統安全威脅研究報告》（臺北：國家安全局，民國91年3月），頁220。

21 William M. Carpenter and Davie G. Wiencek原著，〈南中國海的海盜問題〉（Piracy on the South China Sea）《國家政策雙週刊》，第96期，民國83年10月4日，頁13。

22 曾章瑞等著，〈軍方在非傳統安全威脅扮演之角色〉《非傳統安全威脅研究報告》（臺北：國家安全局，民國91年3月），頁263。

23 歐陽立平、陸忠偉主編，〈非傳統安全中的武器擴散問題〉《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2003年11月），頁360。



西班牙驅逐艦，於2002年12月9日在距離非洲之角約1,000公里的阿拉伯海域，發現未懸掛國旗，且被國際列為可疑走私船隻的北韓貨輪「小山號」（So San，音譯），在要求停船受檢遭拒並發射砲彈警告後，由美、西兩國人員登船檢查，發現船上數萬袋水泥下，藏有15枚已組裝完成的飛毛腿飛彈、15顆具強大爆炸威力的傳統彈頭，以及85桶不明化學原料²⁴。另據稱，該船自2002年11月30日從北韓南浦港出發後，美方即鎖定追蹤，並與南韓交換情報。但因該北韓所有船艦懸掛柬埔寨國旗，雖在船上查驗到大規模毀滅性武器相關原料，但卻因當時缺乏國際法依據而獲釋，並允其航往葉門²⁵。而葉門總統薩利赫(Saleh)亦公開證實向北韓訂購飛彈，並強調這是葉門的合法權利，同時強烈抗議該船在公海遭攔截。當時美方亦以葉門有權因應鄰國威脅為由，只制裁出售飛彈零件的北韓國營公司，未對葉門採取懲罰措施。

目前，部分陷入地區衝突或面臨安全困境的國家，將自身的安全程度與武器來源相連接而導致武器擴散。因此，武器作為暴（武）力活動的工具，必然導致國內衝突及國際局勢緊張。由於大規模毀滅性武器擴散對國際和平與安全形成嚴重威脅。因此，合作並採取有效阻止大規模毀滅性武器及其投射系統擴散，對國際社會至關重要。

五、資訊安全問題

由於資訊具有全球化、非線性效應、光速傳播、資源分享等特性，又因資訊科技突飛猛進，使網路在各領域之運用無遠弗屆，尤其駭客攻擊、電腦病毒傳播等破壞力更大，造成全球資訊安全嚴重威脅，惟若能操縱與控制戰爭中的物質能量，必能提高作戰效能，因此，資訊是力量的倍增器，亦應視為國家重要的戰略資源。

1995年美國在國防部成立「資訊戰執行委員會」（IW Executive Board），負責國家資訊戰目標研訂，並召集國家安全官員及相關電信與資訊企業代表，參與國家資訊戰的演練。該演練亦指出國家資訊作戰的基本特徵：低進入成本、傳統界線模糊、認知處理角色擴大、戰略情報新挑戰、預警困難、聯合作業困難等²⁶。這些特徵顯示由於成本低，以資訊做為攻擊破壞手段，已不限於國家，任何具資訊系統專業知識的個人或團體都可能是潛在的敵人。敵對國家亦可能以個人或跨國式犯罪組織，從事戰略性犯罪活動，以致威脅更嚴峻、資訊防護更複雜與困難。

六、流行性疾病問題

流行性疾病從未被視為國家安全的威脅，如鼠疫、霍亂、瘧疾、天花及流感等傳統流行性疾病，在醫療防疫技術水準提升下，大多能受到控制而不致蔓延。如今在全球化的國際環境下，諸如愛滋病（Acquired Immuno-deficiency Syndrome,

24 陳宜君編譯，〈輸出飛毛腿飛彈，北韓貨輪被攔截〉《自由電子新聞網》，民國91年12月12日，<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/dec/12/today-int1.htm>

25 宋燕輝，〈防擴散安全倡議下臺日合作之促進〉《臺灣國際法季刊》，第5卷第1期，2008年3月，頁155。

26 Roger C. Molender, Andrew S. Riddile & Peter A. Wilson, "Strategic Information Warfare: A New Face of War," Parameters, Autumn 1996, US Army War College.

AIDS)、嚴重急性呼吸道症候群(Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS)等的傳播蔓延雖不致引發戰爭,但由於是全新病毒,其流行程度、速度、傳染強度、治療困難度、死亡機率、社會預防能力及民眾恐慌心理等因素,經常引起造成巨大經濟損失與國力成本²⁷(綜觀SARS流行期程,其最終感染數與死亡人數雖不及流行性感冒,惟其可怕之處在於新的病毒,而人類對其瞭解有限,復因全球化的環境,使傳染力強的病毒在人們心理上形成極大死亡威脅與恐懼)。因此,流行性疾病的傳播和蔓延,若國際間未能投入大量的人、物、財力共同治療與防範,將對國際和國家安全造成嚴重危害。

更重要的是,新型流行病毒所引發的不只是短暫的危險期,若從非傳統安全角度思考,如果「國家型」(或政府型)恐怖主義者,運用國家資源研發新型病毒等生物手段,發動恐怖襲擊特定敵對對象,則必將產生災難性的後果。因此,建立一個全面性、長期有效的防疫網絡實刻不容緩。

七、跨國犯罪問題(毒品、非法移民)

毒品引發吸、販毒,造成社會不穩定,傳播疾病,而且毒品問題與國際恐怖主義、經濟犯罪、組織犯罪均有密切關聯,對人類社會構成嚴峻的挑戰。非法移民是全球化的產物,反映全球化趨勢的國際貧富差距問題加劇,非法移民問題越演

越烈,容易形成跨國犯罪。

(一)毒品交易犯罪氾濫

我國地處亞太交通樞紐,經濟快速發展,國民消費能力提升,亦成為國際販毒集團利用轉運地區與覬覦之目標。美國自1994年11月1日首次將我列入主要毒品轉運國名單後,連續6年均將我列名其上,經我政府各有關部門不斷與美方溝通,說明我反毒、緝毒之有關立法、政策、措施及成果,具體展現政府查緝毒品之努力與決心後,美國前總統柯林頓始於2000年11月1日將送交國會「主要毒品生產暨轉運國名單」,正式將我自主要毒品轉運國名單中除名²⁸。2003年1月31日白宮公布美國前總統布希向國會提交之「國際主要毒品生產國暨轉運國」名單,我國連續第三年未列入該名單中²⁹。

近幾年司法警察機關查獲之毒品仍以海洛因及安非他命為大宗,不過值得注意的是,海洛因的查獲量顯著增加,顯見國內海洛因毒品需求有升高趨勢。至於查獲之安非他命成品數量則迭有增減,近兩年安毒加工廠已有死灰復燃跡象³⁰。然而,我國整體吸毒人口盛行調查數據闕如,但粗估臺灣地區吸毒人口約有125,000人,可見毒品需求量增加,且吸毒人口年齡有下降趨勢,影響國內治安及國人健康至深且鉅³¹。而教育部請各級學校清查歷年不同學制學生施用毒品人數與種類之趨勢分析,發現近年學生施用

27 尚前宏、陸忠偉主編,〈非傳統安全中的流行疾病問題〉《非傳統安全論》(北京:時事出版社,2003年11月),頁403~426。

28 中華民國外交部,〈我自毒品轉運國名單除名,顯示我政府反毒政策及執法機關緝毒之成果〉(新聞稿)。http://www.mofa.gov.tw/webapp/fp.asp?xItem=7948&ctnode=493,2009年9月5日。

29、30、31 於下頁。



毒品人數，由民國93年135件至民國96年增加為294件，其中第一級、第二級及第四級毒品施用學生數均有下降趨勢，第三級毒品施用人數卻呈倍數增加，通報件數由民國93年39件增加至民國96年235件。其中以施用K他命人數占最多，達196件（66.7%），其次則為安非他命40件（13.6%）³²。

（二）非法移民（入境）問題

若從擴張性、強度、速度、對接受國與移出國、國家與社會之衝擊、維持全球勞工市場與移民潮之運輸、通訊與機構

之基礎設施結構等檢討，在1945年以後，即已導致大量的非法移民產生³³。而非法移民係指沒有合法證件、或未經由必要之授權而進入他國之人民³⁴。

現今的非法移民已經與偷運移民以及人口販運的跨國犯罪集團緊密地結合在一起，非法移民者本身及人口販運受害者還會遭到這些跨國犯罪集團對其人身權和經濟權的侵犯³⁵。聯合國人口基金（UNFPA）2006年所出版《世界人口狀況報告》援引國際勞工組織（ILO）的調查，人口販運是僅次於毒品和武器走私的第三

29 此次被列入之國家有23國，中共仍列名其中。另此次該文件亦未列出「關切國家／經濟體及地區」。今年被列為「國際主要毒品生產國暨轉運國」名單之國家共有23國，包括阿富汗、巴哈馬、玻利維亞、巴西、緬甸、中共、哥倫比亞、多明尼加、厄瓜多、瓜地馬拉、海地、印度、牙買加、寮國、墨西哥、奈及利亞、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、泰國、委內瑞拉及越南。報告中並指出，緬甸、瓜地馬拉及海地在過去12個月明顯未盡到國際反毒品協議中所訂定之義務，惟基於國家利益考量，籲請國會繼續對瓜地馬拉、海地提供援助。該報告亦指稱，進入美國之MDMA迷幻藥片數量有驚人之成長，其中一大部分係在荷蘭秘密製造。

30 謝立功，〈兩岸反毒策略之探討〉《刑事政策與犯罪研究論文集(8)》，法務部，民國94年11月，頁98。

31 根據法務部的資料顯示，以吸毒人口與入罪比例而言，臺灣地區保守估計吸毒與販毒者已逾20萬人，換句話說，每100人中至少有1人吸食毒品。臺北市立療養院成癮防治科主任林式穀分析，「如果以終身盛行率來推算，吸毒人口應該超過40萬」，Available: <http://www.buddhanet.com.tw/kids/ggw-82.htm>，2005年6月26日。

32 行政院衛生署編、法務部、教育部、外交部，《九十七年反毒報告書》（臺北），民國97年6月，頁12。

33 David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, "Global Transformatins: Politics, Economics and Culture" (UK: Polity Press, 1999), P305~309.

34 當此種過程是透過第三者之協助完成，就涉及非法交易（trafficked）與偷渡（smuggled）。非法交易是一個較複雜之概念，不僅要考慮移民進入國家的方式，也要考慮其工作條件及是否移民同意非法進入；它的主要目的不僅是從一個國家到另一個國家之非法移民，也是在經常侵害其人權狀況下剝削其勞力。偷渡很清楚的就是關於進入之方法，及涉及第三者之幫忙而成功進入與否的問題。非法交易是一種非自願性的，很可能是誘拐、綁架、強制性勞動、監禁及其他之人權濫用；而無證明文件之移民（undocumented migration）一般是志願的，雖然是非法的進入他國，但是卻欲自由選擇工作；但兩者之間還是有所謂的灰色地帶，即對工作期盼被誤導、或獲得的是不清楚資訊及走私未成年之勞工。

35 於下頁。

大高利潤的非法走私活動，全世界大概有24,500,000名人口販運的被害人，人口販運犯罪轉賣利潤每年高達70~120億美元，在被販運人口到達目的地後，被販運的人口還可以每年為犯罪份子賺取320億美元的收入³⁶。顯見非法移民與人口販運的問題之複雜性與嚴重性，而其與當地黑社會勢力聯手，形成龐大的跨國性犯罪集團，對於個人自由、社會治安以及國家安全之危害至深且鉅³⁷。因此，依靠跨國偷運移民的國際犯罪組織實現非法移民他國的目的，已成為現今非法移民的特點³⁸。

八、能源安全問題

能源是經濟的基本條件，亦是人類賴以生存的基礎。能源供應不足或供應來源受到威脅，將直接影響經濟發展與國家安全。因此，能源安全通常被理解為：從國家經建以迄個人所需的能源，均能穩定而可靠的獲得的一種狀態，亦即滿足國家生存與發展的能源供需，能正常獲得保障與穩定的程度。但當全球氣候變遷、人類生

存環境惡化時，全球主要發達國家重新審視國家的能源安全問題，亦即能源使用不應對人類生存環境與發展構成威脅，而必須兼顧「能滿足當代的需求，同時不損及後代子孫滿足其本身需求的發展」³⁹。

由於能源安全不僅包括供應的安全，而且還擴及能源生產與使用所造成環境污染的治理，因此利益與效益亦是國家能源政策發展指標，包括有：政治、經濟、國防與環境等方面。對國防利益而言，所謂能源安全即在國家防衛所需要之燃料等的供應必須獲得充分保障。美國能源部即認為，能源政策不僅止於解決美國能源需求問題，更重要的是關係到美國在全世界的地位問題⁴⁰，顯見能源安全對國家的重要。

九、環境、水資源及糧食問題

環境安全所涉及的是環境惡化對國家生存安全的威脅，如自然資源減少等，而人類生存環境的失衡，如氣候變遷、臭氧層破裂、生物物種減少等；水資源是人類

35 Stephen Castles & mark J. Miller, The Age of Migration, "International Population Movements in the Modern World," (Houndmills: Macmillan Press, 1993), p.23.轉引自徐軍華，〈非法移民的法律控制問題研究〉（武漢：華中科技大學出版社，2007年10月），頁1。

36 UNFPA, The State of World Population 2006 report, "A Passage to Hope: Women and International Migration," 2006, available at 〈http://www.unfpa.org/swp/2006/english/chapter_3/index.html〉（2009年9月4日）。

37 賀華鋒，〈福建：偷渡與反偷渡〉《人民公安》，第16期，2000年，頁16。

38 徐軍華，〈非法移民的法律控制問題研究〉（武漢：華中科技大學出版社，2007年10月），頁11~12。

39 「永續發展」基本定義為「能滿足當代的需求，同時不損及後代子孫滿足其本身需求的發展」，它是建構在「環境保護、經濟發展及社會公義」三大基礎之上。永續發展範圍廣泛，舉凡土地資源、水資源、能源、農業、海洋資源、環境保護、健康風險、教育、社會福祉、城鄉發展、經濟發展、科技研發及國際合作等，均為其工作範疇。參閱《行政院國家永續發展委員會全球資訊網》〈永續發展行動計畫〉，民國96年3月28日，<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/CH/PAPERS/FUTURE.HTM>

40 馮玉軍、陸忠偉主編，〈非傳統安全中的能源安全問題〉《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2003年11月），頁165~173。



生存不可或缺的自然資源，隨著人口增加、工業成長、生態破壞等因素，使得水資源日益減少，進而影響到人類健康與爭奪水資源地區的穩定；在1996年舉行的世界糧食高峰會(World Food Summit)即定義糧食安全(food security)為：任何人在任何時候均能實質且有效的獲得充分、安全且營養之糧食，以迎合其飲食及糧食偏好的活力健康生活⁴¹。然而，糧食安全亦由於氣候變遷、能源短缺與生質能源發展的影響，造成國際糧價上升，影響人類糧食供需。在全球化趨勢下，我國雖可維持稻米自給率，但在玉米、小麥及大豆自給率甚低的情況下，極易受國際糧價波動影響。糧食屬於戰略物資，必須充分儲備，方能因應緊急狀況時的需求。

十、重大災變防救

全球暖化所造成的氣候變遷與環境破壞，重大天然災害範圍及強度近年來均超出以往程度，對人類生存的安全最具威脅性，國土安全已成為國家安全最迫切之議題。如民國98年8月8日莫拉克颱風重創臺灣中、南、東部地區，釀成我國50年來最大的水災，造成人民生命、財產難以估量的重大損失。此次災情及救援行動，實具有「雨量超大、範圍超廣、難度超高、時間超長、兵力超大、水流湍急、地形複雜、通信不通」等特性，救援之嚴峻超過以往任何救災任務。國軍面對國家安全的

綜合性、複雜性和多變性的新態勢下，必須同時具備遂行傳統和非傳統軍事行動的能力⁴²。

國軍因應「非傳統安全」威脅之安全作為

就目前國軍所處的安全環境而言，敵我軍事武力依然和平對峙，兩岸情勢在善意互動的情況下，已同時進入世界貿易組織，文化持續交流、經貿往來日益擴增，亦即兩岸處於既競爭復對立；既合作又衝突；既冷戰亦妥協的情況，以致和戰難分，敵我界線模糊的狀態⁴³。而在傳統安全威脅下，國軍依據作戰指導，分別由陸軍、海軍及空軍相互協同適切支援各項重大災害防救工作⁴⁴。如前所述，既然安全議題已逐漸由「高階政治」的戰略、軍事議題，轉向「低階政治」的經濟、社會議題，即顯示以國防軍事安全為主要核心目標的國家安全與利益並非「唯一」或「獨占」，社會和個人的安全福祉亦應受到同等重視。則如今國軍在面對「非傳統安全」威脅時，國軍的角色是否將因無立即而明顯的傳統安全威脅，使國家資源重分配而遭致排擠？或者國軍應主動調整扮演的角色，積極思考將有限的國防資源重新調整，以全力因應「非傳統安全」威脅。

依《國防報告書》及相關研究，目前各國所面臨的「非傳統安全」威脅大致

41 楊明憲，〈WTO與糧食安全〉《農政與農情》，第116期，民國91年2月1日，<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=4050>

42 同註6，頁178。

43 胡瑞舟，〈新世紀國軍非傳統安全角色之探討〉《新世紀國家安全與國防思維》（臺北：國立空中大學，民國94年6月），頁133。

44 同註6，頁90～92。

有天然災害、恐怖主義、嚴重傳染性疾病、能源、糧食短缺、海盜活動（海上交通線的安全）、金融、資訊安全⁴⁵及跨國（境）犯罪（毒品交易與非法移動人口）等，若無法有效因應將造成連動性之安全威脅，因此必須設置相關危機處理機制，並思考如何建立跨國性危機處理能力，則是全球未來必須思考的課題。在本文所述「非傳統安全」的主要模式中，筆者將國家面臨「非傳統安全」威脅的急迫程度概略區分為「隨時發生」、「必然發生」及「可能發生」等三類，其最主要目的即在於國軍面對不同程度急迫性的「非傳統安全」威脅時，應如何定位自己的角色以採取至當的安全因應作為。

所謂「隨時發生」係指經常而且可能如影隨形每日都在發生之威脅，如：資訊安全問題、跨國犯罪（販毒、非法入境）等；其次，所謂「必然發生」係指無特定時間點，但必然會發生（甚至是無法抗拒）之威脅則有：重大災變事故；最後，所謂「可能發生」係指不一定有立即而明顯的急迫性，但若未能及早預謀籌劃則亦不排除將面對之威脅，諸如：國際恐怖主義、海上航道安全、經濟（金融）安全、

武器擴散、流行性疾病、能源安全、環境水資源與糧食安全等。此種以威脅程度急迫性為歸類之方式或許不夠精確，但卻有助於國軍面對這些威脅時，定位自己的角色，俾利採取至當的因應作為。以下將依此歸類探討國軍的定位與因應作為。

一、國軍「主動」採取預防之作為

根據警政署提報之「當前國際恐怖組織分布及活動情形」，目前全球較具規模的恐怖組織共計75個，由於各國國家安全戰略改變，無不致力於強化反恐工作，部分國家甚至成立新機構來因應此情勢⁴⁶。我國雖非國際恐怖組織之主要攻擊目標，但亦不能排除成為恐怖分子藏匿地點或犯罪活動之中繼站⁴⁷。因此，政府為完備反恐行動法制，參酌各國另立專法之體例，爰擬具「反恐怖行動法」草案，並於民國92年11月4日將送請立法院審議，惟迄今仍未通過⁴⁸。草案雖未通過，但其內容要點有律定反恐行動專責單位、反恐行動情報統合、國軍支援反恐等事項。現今美國明確地將恐怖行動界定為戰爭行為，並已為國際社會廣泛接受，對於恐怖行動性質的界定，意味著國際間將不再僅依靠司法途徑處理恐怖行動問題，軍事打擊將成為

45 同註6，頁39。

46 中華民國行政院新聞局，2004年11月16日，〈游揆：反恐行動刻不容緩，行政院一週內成立「行政院反恐怖行動管控辦公室」〉，<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=20159&ctNode=919>

47 如民國91年5月26日國際恐怖組織成員BEKKAYE YUCEF自雅加達搭機過境中正機場轉赴巴黎之際，我方即進行留置訊問，蒐獲對象指紋、筆跡、訊問筆錄及訊問過程錄影帶等相關資料10餘件，並送交美方循線追查。當年同時發生伊朗籍貨輪IARN ISFAHAN自南韓釜山過境高雄港，因情資顯示該貨輪可能載運化武原料，因此由相關單位派員登輪查驗，並全程戒備監控後，將有關狀況通報美方參考。

48 行政院以院臺內字第0920092294號函送立法院審議，惟逢立法委員改選，在立法院職權行使法第13條：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議」之規定因素下，迄今尚未完成立法。



國際社會對付恐怖行動的主要手段。

而對於武器擴散問題與恐怖主義亦有相當程度關聯性，我國雖曾表示支持「防擴散安全倡議」⁴⁹，但卻因事涉政治敏感，未能受邀參與國際相關活動，但2003年8月「防擴散安全倡議」成立約兩個月後，高雄港務局在北韓大山輪（BeGae Hung）離港前，國安局獲美方通報船上可能載有可作為飛彈燃料的危險化學物品（氫氧化鋁水合物），而強制要求卸儲受檢⁵⁰，美國情報當局亦協請高雄港務官員檢驗該船。高雄港務局在船長拒絕要求後留置該船並進行搜查。從本案例仍然可以發現，我國從反恐協助國際社會之立場，仍然有一定程度的參與和貢獻。

在海上航道安全方面，衡諸當前海盜及海上恐怖行為已成為全球航運安全最嚴重的威脅與挑戰，雖近期因各國國際組織及國家紛紛派遣軍艦前往海盜猖獗海域護航，致海盜氣焰有所收斂，惟仍無法將海盜活動完全平息。我國海上交通線的安全理應由海軍負責，並扮演積極主動的角色，但在海巡署成立後，國軍對海巡護漁任務已居於次要的支援性角色，因此益發顯示海巡署與國軍密切協調聯繫的重要性。

綜合上述，國軍可採取之安全作為有：

(一)以軍事安全總隊與國家安全局同列為情報機關的屬性關係，及海岸巡防署、內政部警政署、法務部調查局等視同情報機關之單位，協調與分享國際恐怖活動、危害海上交通線安全及武器原物料擴散等相關之預警情資，並建立安全情資活動資料庫，俾利防範對我重要機敏軍事目標及有關軍港港口、船舶從事破壞，或對高階軍事首長攻擊等情況（國家情報工作法第14、15、17、18、19條）。

(二)協調內政部提供逾期居留外籍人士、與恐怖主義活動有關之特殊宗教信仰人士、非法入境、反戰（政府）團體、生化工廠、精密機械製造廠或貿易商等相關預警資料，俾利清查、剖析國軍重要機敏處所周邊之危安目標。

(三)加強蒐報軍民共用之機場、港口等危安情資，並責成相關單位嚴密人員進出查驗及安全防護演練。尤須置重點於自國外軍購回國等軍品裝備，於卸載運輸之安全維護。

(四)依「中華民國領海及鄰接區法」第8條規定，對於非屬無害通過我國領海之外國船舶「加強情資蒐報」，例如：對中華民國主權或領土完整進行武力威脅或使用武力；以武器進行操練或演習；蒐集情報，使國防防務或安全有受損害之虞者；

49 「防擴散安全倡議」（Proliferation Security Initiative, PSI）由美國總統布希於2003年5月31日在波蘭克拉科（Krakow, Poland）提出，為美國所主導之全球多邊防擴散行動，目標為阻禁裝運大規模毀滅性武器、投射系統及相關原料，以防這類物品向擴散活動有關國家或非國家行為者轉移或進出。最初有10國（包括：澳洲、法國、德國、義大利、日本、荷蘭、波蘭、葡萄牙、西班牙及英國）於2003年率先響應，隨後其他8國（加拿大、丹麥、紐西蘭、挪威、俄羅斯、新加坡及土耳其）於2004年、2005年加入。自2003年5月起，已有超過84國對「防擴散安全倡議」表示支持。參閱宋燕輝，〈防擴散安全倡議下臺日合作之促進〉《臺灣國際法季刊》，第5卷第1期，2008年3月，頁148～150。

50 謝龍田，〈平壤貨輪昨泊高雄—運北韓化學品，美促我查扣〉《聯合報》，2003年8月8日，版A2。

影響國防防務或安全之宣傳行為；起落各種飛行器或接載航行裝備；發射、降落或接載軍事裝置等活動。另協調相關部會對於在領海或鄰接區內之人或物，有違犯我國相關法令之虞，進行緊追、登臨、檢查或扣留、逮捕、留置時，須立即通報國防部。

(五)掌握各港口、航政、海關、檢疫、港警、海巡檢查作業（CIQS）等相關情資，以建立危安預警系統及反制能量，嚴密航行安檢，防範海上不法危害，協助確保國家海域安全⁵¹。

(六)加強對國軍野戰訓練場地管理之情資掌握，以防遭不法份子運用國軍現有訓練場，從事突擊、襲擾、破壞等戰鬥訓練，或藉例假、訓練流路間隙無人監控管理等時機，從事遙控飛行器、殺傷性武器、化學藥品毒劑等之實驗測試。

(七)嚴密掌握曾接受特訓「特種（戰）勤務人員（含具有舟、艇、機、艦、裝甲操控、武器維修、未爆彈處理專長）」、具「破壞性資訊特殊專長人員」考核，避免因個人宗教信仰、家庭因素、心緒違常失序等情況，而遭利用從事危安行為進而危害團體或社會。渠等屆退離營時，相關

資訊亦應通報警政機關，俾利持續掌握，以防與激進分子勾聯，危及國家安全。

另外，在災變防救方面，鑑於去（98）年莫拉克颱風造成前所未有的重大災情，政府已重新檢視整體災防體系與機制⁵²，總統馬英九先生亦宣示「國軍要把災害防救作為中心任務」，甚至在戰略、戰術、兵力結構、經費預算及機具裝備等資源分配方面都將納入防災救災的考慮⁵³，賦予國軍「主動救援、預置兵力」的責任。亦即國軍將由「接受申請、支援」轉換為「主動、協調執行」，以避免缺失再度重演，使中央與地方在災防能量充足、災防能力具備前提下，因應重大天然災害，降低災損程度，確保全國百姓生命財產安全⁵⁴。國軍應主動採取之作為有：

(一)法令規章立即研修：國軍之使命感不應超越法令的授權，因此針對災害防救任務執行，應配合行政院同步辦理相關法規研修作業，使國軍未來在防災、救災及復原，能在必要法令授權與規範下，迅速達成防災救災整備，並能於災害發生時，掌握有效資源與能量，全力投入救援。與災害防救相關之各項法規，如「國防

51 沈明室、林文隆，〈我國海上安全與反恐機制發展與策進〉，發表於第四屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，中央警察大學恐怖主義研究中心，民國97年12月15日，頁171。

52 有關災害防救法部分條文修正草案部分，內政部業於98年10月19日邀集各相關部會及地方政府提供修法建議，並於98年10月20日提內政部法規委員會審查，10月22日函報行政院，11月9日經行政院整理竣事，提報11月19日院會報告，並於11月24日由行政院送請立法院審議。案內並增訂國軍主動進行救災任務，及國防部得為災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救（修正條文第34條）。

53 參閱總統府，民國98年8月18日，新聞稿，http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=98&issueMM=8&issueDD=18&title=&content=&_section=3&_pieceLen=50&orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1&_recNo=4

54 同註6，頁178～181。



法」、「兵役法」、「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」等多項法規均應納入通盤檢討研修，以肆應未來災害防救任務需求。

(二)發展準則、驗證實效：救災既然視同作戰，即應將救援重大災難列為重要訓練課目，為使救災任務能快速應變與專業救援，國軍應結合編裝任務特性，分別發展制訂針對不同災害防救之準則與教令，並汲取國際專業救難知識與技術，俾供各級部隊訓練與演訓運用，儲備基礎能量，以具體提升整體救災專業能力。同時應納入年度「聯合搜救」、「萬安」、「漢光」等演習兵棋推演研討及重大演訓驗證，以有效整合災害防救與全民防衛動員體系編管資源。

(三)機制整合、兵力預置：為強化國軍災防預警情資之蒐整，應結合行政院災防會報之預警機制，透過跨部會的機制整合，建立雙向聯繫管道，將預警情資及通資設備建置於國軍各作戰區，以建立系統性之監控架構，藉地方與中央情資整合、及時預警與早期因應之作為，俾利國軍能掌握應變時機，動員適切兵力機具統合資源。另災害防救宜以作戰區結合區域聯防編組劃分責任區，並依災害類別、地區特性與威脅等級，統一規劃運用各專業部隊，前推兵力預置機具，遂行全般救災任務。各作戰區亦應於災防整備期間，同步完成跨區支援所需徵租用承載救災機具等相關計畫與整備，確保部隊能於第一時間投入救災。

(四)集資籌購救災機具：工欲善其事，必先利其器。為因應重大天災發生頻率日

益密集，增進未來防、救災工作效能，國軍除應加強現有可用於災害防救機具檢整效能，亦宜增列籌購諸如陸軍多功能工兵車、堆高機、核生化防護與應援裝備整備，以及海軍特種作戰用橡皮艇等所需之裝備與機具，期能儘早籌獲，俾利未來救災任務之遂行。

二、國軍「支援」協助之相關作為

對於跨境犯罪（毒品及非法移民）問題，國軍雖無法直接參與防杜，但在現有任務及職能範圍內仍可扮演支援協處角色。如毒品氾濫問題已是目前國際社會共同關切之焦點，反毒工作在聯合國等機構全力推動下，已被各國列為重要工作，並積極尋求國際合作，共同防制跨國性毒品犯罪活動。整體而言，我國在緝毒方面的成效，包括修訂「毒品危害防制條例」及其相關子法，建構完整的法制規範；在國際緝毒合作上，無論國際緝毒合作、外逃毒品犯的遣返、參與國際性毒品會議、兩岸合作打擊毒品犯罪等均有斬獲；在國內緝毒作為上，海上及海岸緝毒、機場及碼頭緝毒、內陸緝毒方面各有精進作法⁵⁵。

面對藥物濫用全球化及複雜化趨勢的挑戰，為防微杜漸，確維國軍內部純淨，毒品防制更應從毒品的源頭管理及預警功能做起，而類此符合役齡之役男，亦將循兵役管道入營，國軍面臨販毒氾濫及役男接觸毒品之嚴重問題應採取之防範作為有：

(一)國防部應與國內各查緝機關（檢警調單位）建置情資通報窗口，加強橫向聯繫，建立反毒情資交流互惠機制，並利用

55 同註30，頁7～22、47～89、91～123。

通報系統將蒐集之毒品犯罪案件資料，通報各相關檢警調查機關。亦即以「管道建立、經驗交流、情資交換、專案會議、合作辦案、案犯追緝」等具體方式執行。對所蒐獲或通報毒品案件，應協調各分工單位運用偵訊、通訊監察及行動蒐證工作等相關偵查手段，循線向上追查幕後走私販毒集團，並建構其犯罪網路，俾利偵辦跨國性重大毒品犯罪組織，達到「以案追案、追本斷源」之效。

(二)鑑於毒梟利用小三通開放情勢，將金門、馬祖做為走私毒品之中繼站，應協請警政機關提供來往於兩岸之涉疑對象，清查過濾是否與營內官兵勾聯，並加強轄區狀況掌握及線索發掘工作。對於經篩檢及尿液檢查疑似有毒癮者及對有藥癮及需要醫療勒戒者，進行追蹤掌握渠等營內外動態，以擴大清查範圍，發掘線索。

(三)根據調查局破獲案例顯示，國內毒品走私仍以郵包快遞運送、海、空運貨櫃、漁船及旅客夾帶為大宗，因此對於曾有吸食毒品前科或涉疑人員，即依規定移送法辦外，應加強渠等物品進入營區之安全檢查工作。

其次，在非法移民、偷渡的問題方面，自民國76年7月15日政府解除戒嚴後，由於臺灣生活環境富裕，吸引大陸地區人民開始大量非法偷渡來臺，造成臺灣內部嚴重之經濟、社會問題。81年9月18日施行「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」後，更開啟塵封許久的兩岸交流大門。除非法移民外，兩岸之交流如團聚、依親居留、長期居留、定居、探親、探病等，亦發生相關問題⁵⁶，例如：大陸黨政軍人士來臺身分填報不實或隱匿身分、專業或商務人士來臺從事與許可目的不符之活動、民間團體或旅行業者假借名義，組團不實、邀請單位配合大陸方面辦理統戰性質之參訪活動、以偽冒親屬身分來臺及在臺逾期停留，非法工作⁵⁷。國軍對於相關問題雖有妥善之因應，惟仍宜持續加強以下安全作為：

(一)由於大陸人民入出境、團聚、長期居留及定居，涉及不同部會各自建檔，資料並無統合彙整，而內政部現已就大陸配偶來臺所涉海基會文書驗證、移民署、戶政司戶政資料、警政署家暴系統、健保局健保資訊、勞委會工作許可案件等17個機關業務及資料庫資訊系統連結，國軍宜於

56 黃紹祥，〈大陸人民來臺安全機制探討〉，發表於第二屆「國境安全與人口移動」學術研討會，中央警察大學移民研究中心，97年12月8日，頁22、34～36。

57 移民署曾處理兩個借假商務交流來臺案例如下：(1)96年12月13日大陸人士包邦君及鄭體星等2人以商務人士身分來臺，在臺期間，包邦君以法號「釋海雲」及鄭體星以法號「釋性慧」於臺北市喜來登飯店前向路人化緣（募款），從事與許可目的不符之活動。(2)97年7月18日大陸人士李明順以經貿人士身分來臺，在臺期間，假冒喬扮和尚，於臺北市重慶南路與漢口街口向路人化緣（募款），從事與許可目的不符之活動，另該團尚有11名成員，自入境後人員即分成兩批，其中劉光昌等5人即流竄各地，陳開明等7名在臺期間，則每日穿著袈裟，於臺北市區各大街小巷以建大陸觀音寺為名，沿路向民眾化緣（募款），並將從大陸帶來之廉價佛珠及佛卡販賣得利，來臺10日詐騙近百萬新臺幣，再前往銀樓兌換美元及人民幣。



適當時機提出需求與協調，以利先期發掘、掌握危安預警。

(二)擴大掌握國軍釋商或工業合作之民商、廠，與大陸進行專業或商務相互訪視交流之情資，尤其須瞭解渠等廠商是否僱用非法入境之大陸人民，以防範機敏科技、軍品資訊外流。同時應掌握相關機關對大陸專業（商務）人士在臺違規（常）活動情資，以利國軍內部橫向聯繫與資訊整合交換之研判與通報。

(三)及早因應政府未來擴大開放第一類大陸人民來臺觀光所涉安全之相關問題⁵⁸，如重要機敏處所、重要軍事目標附近觀光景點等之安全防（維）護措施規劃，或協調各分工單位分階段完成安全管理必要條件。

最後，在資訊安全及流行性疾病問題方面，國防部通次室負有國軍通信、電子、電子戰、資訊戰、指管通資情監偵系統與通資安全等政策指導及建案核議之責，尤其是戰時指揮中樞之統帥通信與聯合作戰系統之安全防護反制，以及戰時公、民營通信設施之動員、管制運用等均應有完整之規劃與綿密之協調。另國防部軍醫局與衛生署疾病管制局屬平行協調單位，主要負責戰時遂行生物戰之處理，平時則視傳染疾病狀況支援，第一線軍方醫療院所亦能直接面對疫情協處。以民國92年SARS疫情為例，國軍特定醫院即改裝

為專屬防治醫院，國防醫學院預防醫學研究所在感染檢測與抗病疫苗之研發能力與貢獻，均備受政府及民間肯定⁵⁹，顯示國軍在傳染疾病協處中亦能扮演緊急應變的積極功能。

三、國軍必須「配合」政府整體運作

由於全球氣候變遷，人類生存環境面臨威脅，有限資源開發必須兼顧能滿足當代的需求，同時不損及後代子孫滿足其本身需求的發展，因此未來無論是水資源、糧食安全問題或與建軍備戰相關之戰略物資，都可能出現供不應求現象。如「水」是地球最珍貴的自然資源，沒有「水」人類必無法生存，臺灣因地理環境因素經常出現水資源不足警訊，雖然目前尚能化險為夷，但並不能保證未來可以高枕無憂、不虞匱乏。缺乏水資源、水質惡化污染也將影響糧食生產與供應。而國軍所需之戰略物資——如石油是否能穩定的供應與保障，也攸關國軍戰力能否充分發揮，未來無論是開發新能源或開拓能源來源多元管道，對國軍應急戰備或防衛作戰之所需恐都緩不濟急。而整體環境惡化致重大災變既無法抗拒也已難以避免，國軍身處其中不僅要主動支援應變協處，亦要確保本身不會因災損而影響戰力能量。至於經濟安全方面，由於我國缺乏天然資源，若臺海周邊遭到封鎖，勢將影響國計民生與經濟發展，因此國軍在經濟

58 行政院為因應兩岸新情勢及活絡國內旅遊市場，於90年11月23日完成「開放大陸地區人民來臺觀光推動方案」，開放類別分別是：第一類開放對象：經香港、澳門來臺灣地區觀光之大陸地區人民；第二類開放對象：赴國外旅遊或商務考察轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民；第三類開放對象：赴國外留學或旅居國外取得當地永久居留權之大陸地區人民。參閱行政院陸委會「開放大陸地區人民來臺觀光推動方案」之相關說明，<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/ref901123-1.htm>

59 同註43，頁145～146。



照片取自聯合報台東地方新聞部落格，網址：<http://album.udn.com/taitungnews/photo/3845589?o=odr#photoanc>（檢索日期：2009年1月25日）莫拉克風災重創台灣東、南部，海軍於民國98年8月15日首度出動經由海、陸運送方式，執行救災物資運補作業，照片顯示海軍出動LCU通用登陸艇在台東知本海灘搶灘，藉由LCU高運載能量，將相關機具、救災物資送抵災區，解災民燃眉之急。

安全維護上依然可以扮演調配戰略物資與民生物資徵集之功能。

諸如上述之「非傳統安全」威脅彼此間均環環相扣，就政府整體運作而言，國防與民生皆須兼顧；就國軍而言，戰備與救災應變亦須並重，因此，國軍對於未來可能面對之威脅與窘境，亦應及早研擬如何配合以國家整體安全考量運作之方案。如位於低窪地勢營區是否考慮搬遷？米糧短缺是否以乾糧或研發替代食品因應？水資源不足是否研發奈米高科技材質，以節約器械用具污穢清潔之水資源，以充分供應飲用所需？更重要的是，在國家有限資源總體分配下，國防防務是否將因軍事威脅以外的「非傳統安全」威脅凸顯而弱化，以致國防資源被「邊緣化」。

結 論

本文所探討的課題是國軍因應「非傳統安全」威脅之安全作為研究，以「四年期國防總檢討」為藍本，針對未來國防核心挑戰與轉型，及面對非傳統安全威脅所面臨的環境，進而認真探究未來國軍應採取何種方案以為因應。因此本研究先將「非傳統安全」威脅侷限在國際恐怖主義、海上航道、經濟（金融）、能源、環境水資源（糧食、重大災難）、武器擴散、資訊、流行性疾病及跨國犯罪（毒品、非法移民）等安全問題方面，並研提國軍對於相關問題妥善因應之安全作為。部分研究所涉及之業務職掌或許超出現行之規定，惟筆者之目的即在「非傳統安全威脅」下，尋找對當前面臨轉型的國軍有若干之啟發與省思。

本文研究發現國軍面對「非傳統安全」威脅之境況，雖因急迫程度而有「隨時發生」、「必然發生」及「可能發生」之別，但在因應處理時不必然須依序歸類，反而可依據國軍任務職能等條件，充分發揮緊急應變角色與功能，進而區分可「主動」或「支援」協助相關作為，甚至調整傳統安全威脅中主導角色而「配合」政府整體運作。尤其是在主動採取預防作為方面，可著力之空間極為寬廣仍亟待國軍各業管部門積極努力開拓，以彰顯國軍在「非傳統安全」威脅時，仍有不可取代之功能與貢獻。

收件：98年12月9日

第1次修正：99年1月3日

第2次修正：99年1月6日

接受：99年1月7日