

非傳統威脅對國安全之挑戰

作者／虞義輝

提 要

安全的概念隨著時代的快速進步與國際環境的轉變和科技的日新月異，使原本以工業安全為主軸的安全管理概念，不斷擴張到企業、社區，甚至社會的各個層面。相映之下，國家安全管理的概念與內涵也產生了大幅的轉變。美國「911恐怖攻擊事件」之後，更證實了非傳統安全威脅，對國家安全管理帶來的新挑戰，遠超過了一般常人的思考模式，也顛覆了傳統上確保國家安全以軍事安全(military security)為中心的思維。其內涵擴大到政治議題、全球經濟、重大疫情、社會心理、生態環境以及人類生存的全面性安全概念，這些現在都成為「國家安全管理」關注的交點。而兩岸之間，在政府積極展開交流、對話、合作之際，非傳統安全威脅對國家安全會產生何種挑戰，將是本文探討的重點。

關鍵字：全球化、國家安全管理、非傳統安全威脅、跨國安全

壹、前言

第三波革命帶來了全球化時代，國與國間、地區與地區間，相互依賴的程度與日俱增，各種跨國性、區域性的活動，如蝴蝶效應(the butterfly effect)般的不斷擴散，他所產生的影響力對各國的人民、社會、文化、經濟、安全、生態都有了重大的劇變，而這樣的一個新變局，無人能置身事外，更遑論一個國家。原來以軍事安全為重心的國家安全概念，已無法因應當前的局面，未來國家安全需要關照的面向與重點為何？兩岸之間對國家安全的認知是否有可以相互學習之處？本文將以非傳統安全因素為核心，探討在全球化浪潮中、北京當局提出的國家安全觀，與我國在兩岸互動頻繁的情勢下，對我國家安全有何影響。殊值探討。

貳、非傳統安全因素

一、非傳統安全威脅

傳統安全威脅因素，主要指國家主權及領土完整面臨的威脅及國際安全威脅之軍事因素。¹而非傳統安全威脅因素則是相對於傳統安全威脅因素而言，指除軍事、政治及外交衝突以外的對其他主權國家及人

類集體生存與發展構成威脅之因素。²非傳統安全議題因而包含：經濟安全、金融安全、生態環境安全、資訊安全、能源安全、恐怖主義、疾病蔓延、跨國犯罪、走私販毒、非法移民、海盜、洗錢等。³以美國為例，「911」事件之後對國家安全有了新的詮釋，由於體認到過去的敵人需要擁有大量的軍隊及巨大的工業能力，才能使國家安全遭受危險。如今少數成員的地下組織，以比一輛坦克還少的花費，就能使美國本土造成嚴重混亂與傷害。⁴因此，國家安全觀念產生新的發展與轉變。

由於非軍事面向的安全因素，國家安全出現的脆弱性，安全議題不再是由霸權國家所能完全主導，國家戰略及軍事戰略也出現改變，⁵重心逐漸轉向非軍事因素之面向思考。因此有學者指出，雖然冷戰結束，但並非意味著和平即將到來，相對而言，許多新的安全問題正在發生，⁶其所指的意涵便是從傳統軍事威脅進入非軍事因素的國家安全思維之變遷。尤其受全球化影響，企業為了追求利益對國家界線認知較為模糊，且興起之全球治理觀念，影響國家追求生存與安全之觀念，新的綜合安全戰略因而產生。⁷這也就是為何冷戰後，對於國家安全之研究出

1 李而炳主編，21世紀前期中國對外戰略選擇(北京：時事出版社，2004年8月)，頁28。

2 李而炳主編，前揭書，頁35。

3 中共「十六大報告輔導讀本」(北京：人民出版社，2002年)，頁478。

4 黃柏富主編，「911」事件後美國加安全略文件選編(北京：軍事文出版社，2002年12月)，頁633。

5 李大光，中國安全抉擇—構築21世紀的國家安全體系(北京：石油工業出版社，2002年1月)，頁56-62。

6 閻學通，中國國家利益分析(天津：天津人民出版社，1996年5月)，頁154。

7 倪建民、陳子舜，中國國際戰略(北京：人民出版社，2003年10月)，頁309。

現「新安全觀」的原因。⁸而下(如表一)，即針對傳統性安全、非傳統性安全影響下的國家安全概念做一簡要之對照。

二、國家安全之內涵

傳統的國家安全觀均從「軍事－政治」安全領域理解，因此，主要內涵以「生存」為先。⁹因而國家安全之焦點集中於「避免遭受外來者侵略與彼此間之傷害」。

¹⁰但是隨著後冷戰時期的國防戰略思維的變遷，已使國家安全概念產生結構性之變化，此時的國家安全威脅主要來自於非傳統軍事面向，因而「共同安全觀」、「綜合安全觀」、「合作安全觀」遂興起而取代傳統安全思維。¹¹換言之，國家安全觀已跳脫傳統思維，趨於多元、及軍事以外的政治、經濟、社會與環境安全等領域，使得非軍事因

素影響非傳統權利之行使。但有關非軍事因素之國家安全議題與傳統國家安全議題基本上是息息相關的，因為非傳統安全係由傳統安全概念衍生而來。因而學者指出，當傳統軍事安全因素不再是唯一影響安全的領域時，人類對安全的研究將有新的思維，使得安全議題與公共參與的議程與內容相對擴大。¹²

由於全球安全資訊化網路(network)的形成，國家安全不再是透過片面追求所能獲得，認為傳統意義上的國家安全不是絕對而是相對的，因為只是視對方繼續存在，任何國家均不會有絕對的安全。於是，強調唯有以軍事實力追求國家安全，軍備競賽於焉產生。¹³惟進入全球化時代後，安全概念呈現

表一 傳統性安全、非傳統性安全影響下的國家安全概念對照表

項 目	傳統性安全	非傳統性安全
行為主體	國家	個人、次國家團體、國際組織機構、非政府組織
界定取向	高階政治議題	高、低階政治議題並重
分析面向	軍事、戰略	政治、經濟、社會、資訊網路、資源、環境生態、國際恐怖活動、跨國組織犯罪
威脅來源	直接來自他國的軍事威脅	他國政治、軍事與非軍事威脅、來自內部的威脅、非直接的威脅

資料來源：朱蓓蓓，兩岸交流的傳統性安全（台北：遠景基金會，民94），頁62。

8 夏立平，論中國國際戰略中的新安全觀，陳佩堯、夏立平主編，新世紀機遇期與中國國際戰略(北京：時事出版社，2004年9月)頁48-49。

9 Buzan, Barry, Ole Waever and Jaap Wilde 原著，朱寧譯，新安全論(Security: Anew Framework for Analysis)，(浙江：浙江人民出版社，2003年2月)，頁29。

10 Mangold, Peter, National Security and International Relations(1990)轉引自從鵬主編，大國安全觀比較(北京：時事出版社，2004年7月)，頁7。

11 從鵬主編，大國安全觀比較(北京：時事出版社，2004年7月)，頁17-27。

12 黃秋龍，非傳統安全研究的理論與實踐(台北：法務部調查局，民93年6月)，頁287-288。

13 陳傳剛、謝永亮著，網路時代的政治安全(鄭州：中原農民出版社，2000年10月)，頁1。

更加複雜及多元之特徵，單一的軍事層面已無法因應如能源、資源、環境、人口、疾病等問題，安全概念已超過軍事範疇，延伸出經濟、社會、生態等領域，並從一國政治安全為中心擴大至全球政治安全，安全概念呈現更為積極之意義。¹⁴

本文雖強調全球化概念下的「全球治理」思維，藉以將我國家安全作為一種「議題設定」(agenda setting)，使其成為國際間關注之焦點，甚至放大為全球性事務，畢竟一旦台海出現危機，安全問題將成為國際事務，共同維護台海安全為目的，避免全球安全出現漏洞而忐忑，使台海安全獲得國際支持而有談判之籌碼。中國大陸至今雖仍為共產社會，但不因此而置外於全球化的浪潮下，但中共以其強大的黨國組織控制、干預內部全球化浪潮之進程，¹⁵ 甚至以保有「中國特色」之論點強調中國大陸「本土化」的全球化論點，對台灣將具有關鍵性的影響。審視當前國家安全，必須從過去微觀的軍事面向，深擴至宏觀的非軍事面向。以後冷戰時期美國國家安全為例，便出現：戰略內涵擴大化、安全時空外延化、地區防務全球化、新軍事集團興起、威懾多元化與實戰

化、戰略力量高技術化等趨勢。學者亦指出，美國在全球化後便出現國家安全威脅多樣化之趨勢，除核子擴散、導彈技術擴散、生化武器擴散外、國際恐怖、武器走私、毒品氾濫、環境破壞、傳染性疾病、非法移民等，都成為國家安全所關注的新課題。¹⁶

參、國家安全面對的挑戰

一、全球化下安全因素

雖然至今全球化之定義仍莫衷一是，甚至存在許多爭議，但其影響確實是隨處可見。但本文並非試圖釐清全球化之定義，而是藉由全球化之概念，探討與國家安全相互影響之可能結果，其中強調在全球治理中互賴體系之建構，以國家為中心之國際治理走向「多重中心」(multi-centric)的全球治理機制，國家不再是治理體系中的唯一，治理體系中心出現多元化的意涵，¹⁷ 國家安全概念亦即發生變化。畢竟，全球化是一種多面向的變革，其所引發的全球治理概念不斷衝擊當前國家的統治地位，因為全球治理隱含著權力不再是由國家所獨占，因而在安全議題上，必然包含所有對國家體系結構及各成員國主權可能產生直接作用之因素，當然，軍

14 陳傳剛、謝永亮著，前揭書，頁6。

15 閻雲祥，「管理全球化—中國國家權力和文化的變遷」，收錄於Samuel P. Huntington and L. Berger主編，王柏鴻譯，杭廷頓&柏格看全球化大趨勢(Many Globalizations: Cultural Diversity in the Contemporary World)(台北：時報出版公司，2002年12月)，頁82-85。

16 王緝思，「『高處不勝寒』：美國的世界地位」，王緝思等著，冷戰後美國的全球戰略和世界地位(台北：揚智出版公司，2001年8月)，頁461。

17 江啟臣，「全球化」，張亞中主編，國際關係總論(台北：揚智出版社，2003年11月)，頁293。

事因素的威脅及使用與控制仍然是不可或缺者。¹⁸事實上，全球化後之國家安全意味著任何的違法行為均可能影響到全世界，國家安全並未因冷戰結束而隨之平靜，相對而言，新的安全因素不斷衍生，安全問題持續受到威脅與挑戰。安全議題對國家而言均將自身利益極大化，故無論內外環境均需要安全為基礎。¹⁹國家安全跳脫傳統觀念，不再單獨強調軍事力量之構成，非軍事因素仍逐漸被重視。

一般而言，國家安全是一切國家機制中所關切的議題，過去一切安全因素均圍繞在國家的範疇中，此為傳統安全最顯著之特徵。²⁰然隨著全球化的過程，國際社會因國家界線的模糊，使得國家安全內涵與因素發生明顯的變化，因為傳統的國家安全係以軍事因素為重點，至於在冷戰時期形成「軍備競賽」，將國家安全置於軍事的強大與否。但隨著冷戰時期結束，東歐及蘇聯共產集團瓦解，過去共產—民主集團對峙的情境頓時消失，故從而思索國家安全的內涵。

「911」恐怖攻擊行動使得全世界軍事強大的美國，居然對此一行動無任何的招架餘

地，甚至連真正的敵人都還不知在何處。因此，重新將安全定位在軍事之外的非軍事因素。Halliday便指涉環境、武器擴散、國際合作、安全、毒品及愛滋病毒等議題，儼然已成為國家安全新焦點。²¹由此可知，關係國家安全的非軍事因素，包含有政治、經濟、社會、文化等領域，此亦即所謂之綜合國力競爭。²²面對傳統思維對當前國家安全處境不足以因應之際，從全球治理的觀點，審度透過全球集體安全之機制，以人類安全為思考面向，將有可為之處。

二、全球化的機會與挑戰

全球化變革是全面性的，所有人物事務與各種觀念行為及科學發展，已被全球化賦予新的內涵。²³因此，全球化所形成的是一種現象甚至是不可逆之趨勢。面對全球化的進程中，雖然已進入地球村(global village)的無疆界(或模糊)時代，加上資訊及網路的流通快速，地球上發生的任何一件事，都有可能極短的時間內引起重大影響，此即所謂的「蝴蝶效應」(butterfly effect)，任何國家均無法置身事外或以消極的「不做為」規避。

18 Center for Science and International Affairs, *International Security*(MIT Press, 1976), P.12.

19 Rosecrance, Richard & Arthur A. Stein, *The Domestic Bases of Grand Strategy*(Cornell University Press, 1993), P.26.

20 蔡拓等著，*全球問題與當代國際關係*(天津：天津人民出版社，2002年5月)，頁368。

21 Halliday, Fred., "International Relations: New Agenda?," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.20, No.1(1991), pp.57-72

22 子彬，*國家的選擇與安全——全球化進程中國家安全觀的演變與重構*(上海：上海三聯書店，2005年1月)，148。

23 Albrow, Martin, *The Global Age: State and Society Beyond Modernity*, (Cambridge: Polity Press, 1996), pp.93-96

從來沒有人想過，一位回教激進份子賓拉登(Osama Bin Laden)居然能指揮一批敢死隊，在紐約最繁忙的雙子星大樓及五角大廈在上班之際，以四架商務客機直接攻擊建築物的行動，使得美國本土發生最恐怖及最嚴重的攻擊事件，此即「911」恐怖攻擊事件。自始，國際舞台上對國家安全有了新的詮釋及定義，國際社會咸認，軍事準備已不再是維護國家安全之唯一法寶。雖然人類自古以來即追求和平生活，但事實上，根據學者統計卻發現，十一世紀至二十世紀的1000年當中，戰爭頻率呈現上升狀態，而且有30%的戰爭是發生在十九至二十世紀中。雖然二十世紀戰爭頻率呈現下降趨勢，但國內

戰爭卻是增加的。²⁴ 以當前亞太安全形勢為例，在「一超多強」力量格局不變，大國安全戰略關係相對穩定，但區域衝突卻仍頻繁，對周邊地區安全與和平構成威脅。

思考當前國家安全，必須放大格局從全球的視野觀察，一般而言，追求安全的方法一般有：傳統的無限自衛、有限自衛(軍備控制)、國際安全(區域及世界安全力量)、及廢除戰爭(徹底裁軍及和平主義)。此四種追求和平的方法詳細變相內容(如表二)：

綜上可知，安全的內容演變趨勢呈現一種多面向、多元的安全維護、傳統的軍事結盟已不足以因應當前的安全挑戰、以恐怖主義為代表的新威脅等，此均使全球安全觀

表二 四種尋求安全的方法

四種方法	不安全的根源	世界政治體系	軍備戰略	首要的維和跡象	戰略
無限自衛	主要源自於人性	以國家為基礎、國家利益和對立、恐懼	為抵禦威脅，擁有大量全部種類之武器	國家武裝自己、威懾、聯盟、勢力均衡	以實力追求和平
有限自衛	與生俱來的，淡化但武化這些根源	以國家為基礎，基於共同利益進行有限合作	限制武器數量及種類削減能力、損害與緊張局勢	國家武裝自己，自衛能力、缺乏攻擊能力	透過有限的進攻能力追求和平
國際安全	無政府的國際系統，缺乏法律及共同安全機制	國際政治一體化、地區和世界政府	將武器和威權移交給國際力量	國際維護和締造和平力量	透過法律及普遍的集體安全追求和平
廢除戰爭	武器、個人與國家的貪婪及不安全	從和平主義國家至自由主義與全球村模式	取消武器	缺乏能力、沒有恐懼、個人與集體和平主義	透過和平言行實現和平

資料來源：轉引自 John T. Rourke 原著，宋偉等譯，世界舞台上的國際政治〔International Politics on the World Stage〕，（北京：北京大學出版社，2005年3月），頁448。

24 John T. Rourke 原著，宋偉等譯，世界舞台上的國際政治(International Politics on the World Stage)(北京：北京大學出版社，2005年3月)，頁401。

出現諸多變化。²⁵然而，此並非意味國家安全無法獲得保障，相對而言，此時國家安全所涵蓋的範圍，除了軍事因素之外以日漸廣泛，例如因反恐、反毒、反愛滋病、防治犯罪等，國際間建立多種合作機制，這種跨國性的組織，便是全球化後所啟發的國際政治新格局，而這種全球治理的觀點運用至國家安全上，便是透過國際合作及共同承擔人類安全之理念下所結合的一種新安全觀。換言之，如同奈伊(Joseph S. Nye Jr.)的「互賴」思維，國家安全絕非依靠「單邊」作為可完成。²⁶

三、全球化下的國家安全與國家利益

全球化議題的兩個基本主張，其一為強調市場至上的開放措施，減少國家的干預；其二為實行全球治理，主張共同合作解決全球問題。²⁷從另一個面向言，全球化是一種權力分散至地方、國家、地區，及全球層次上的公共與私人代理機構手中，世界秩序不只是由國家管理，因為影響國家安全因素不再是單一的。²⁸因此每一個國家必須在此一變化下，重新尋求合理的戰略格局與世界觀，因為「國家中心」的概念突破後，國家

安全的思維亦隨之調整。

當前國家安全所涵蓋的範疇，已不是僅以有形物質或政治、軍事權力機制所形成者，國家安全擴大至非軍事方面的因素，因此，我們必須從務實的一面去尋求國家利益的最大化，因為國家安全所可能面臨的挑戰，已是超越國家及軍事主體的面向。諸如SARS及禽流感，雖屬地方事務，或與國防安全無直接關聯性，卻是現今國際間最為關注的安全問題；此外「911」攻擊事件離我們似乎非常遙遠，但是恐怖攻擊行動卻未曾中歇，沒有人敢保證自己將不會成為恐怖攻擊的下一個目標。

自從冷戰結束之後，非軍事因素反而成為國家安全關注的焦點，其重要性甚至超越軍事因素。由此可知，國家安全概念已不能建立在傳統的軍事因素及期望建立在犧牲他人利益之上，相對而言，若要獲得真正的安全，唯有透過人民與社會關係，甚至與他國整體安全建立一種互為主體的安全概念。故此，國家安全已不能侷限在主權國家軍事戰略層面，而必須擴伸涵括到社會建構之領域。²⁹

25 楊潔勉、趙念渝等著，國際恐怖主義與當代國際關係--「911」事件的衝擊和影響(貴州：貴州人民出版社，2002年9月)，頁28-29。

26 Joseph S. Nye Jr.原著，蔡東杰譯，美國霸權的矛盾與未來(The Paradox of American Power: Why The World's Only Superpower Can't Go It Alone)(台北：左岸文化，2002年8月)，頁201-209。

27 楊雪東，全球化的文明化和民主化：一條艱難的路(譯序)，收錄與楊雪東譯，全球大變革—全球化時代的政治、經濟與文化(Global Transformations: Politics, Economics and Culture)，頁2。

28 Rosenau, N. James., Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World,(Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p33.

29 黃秋龍，非傳統安全研究的理論與實踐(台北：法務部調查局，民93年6月)，頁7、9。

肆、國安全面對的新挑戰

由於兩岸複雜又特殊的安全問題，如何從非軍事因素的角度來觀察，及探討中共對我國的國安全挑戰，理解出非軍事因素對兩岸之影響，並得出雙方非軍事因素相互影響、交錯部份，以釐清兩岸複雜的安全關係脈絡。

一、大陸方面

中共國安全觀隨全球化浪潮改變而調整，提出「新安全觀」作為經營國際地位角色的原則，一方面亦受「911」恐怖攻擊事件而重視非軍事因素對國安全肇生之影響。中共除以新安全觀加強與他國之安全合作，亦突顯出所謂非傳統安全問題之迫切性及重要性，其非傳統安全的範疇及為本文所界定「非傳統因素」之影響。

(一)中國的「新安全觀」

1.重視非傳統因素之影響

中共對非傳統安全的認知乃異於傳統政治軍事安全，而擴大闡釋其為更具廣富意義的綜合性。中共非傳統安全乃界定為從傳統政治和軍事領域擴大到經濟、文化、科技、社會和環境等各個領域的綜合性安全。

³⁰ 中共學者亦提出非傳統安全包括經濟安

全、國際恐怖主義及環境三項。中共十六屆四中全會中提出：「針對傳統安全和非傳統安全威脅的因素互相交織的新情況，增強國安全意識，完善國安全戰略，抓緊構建維護國安全的科學、協調的工作機制。」亦指出著眼於應對傳統安全威脅和非傳統安全威脅，其中非傳統安全威脅指的是除軍事、政治和外交衝突以外對主權國家及人類整體生存與發展構成威脅的因素。非傳統安全問題主要有：跨國性、不確定性、轉化性、動態性等特點，³¹ 如「911」恐怖攻擊事件、2003年SARS疫情以及2004年印度海嘯災難等非傳統威脅即符合上述中共主張的四個特點。中共亦認為來自非傳統安全領域的威脅與挑戰，方是各國所共同關注的重大課題。³² 雖中共目前致力於軍事現代化的進程與發展，然全球化浪潮所引起的非軍事因素對國安全之影響，亦促使中共日益重視如經濟安全、生態安全及文化安全。

2.非傳統因素影響國安全之範疇

中共界定傳統安全主要指以政治和軍事安全為中心的國家層面之安全，或以二分法區分為外部、內部因素，如「一個國家處於沒有危險的客觀狀態，也就是國家既沒有外部的威脅和侵害也沒有內部的混亂和疾患

30 「非傳統安全的理論與現實」，解放軍報(北京)，2005/01/24，第5版。

31 「如何認識傳統和非傳統的安全威脅因素相互交織」新華網，<http://big.china.com.cn/Chinese/zhuanti/xxsb.htm>.2011.5.26.

32 熊光楷，「協力應對非傳安全威脅的挑戰」，學習時報，<http://big.china.com.cn/Chinese/zhuanti/xxsb.9933990.htm>.2011.6.11.

的客觀狀態」。³³ 中共認為影響國家安全的領域已跨越出政治、軍事的範疇，屬非軍事因素部分如恐怖主義、武器擴散、環境、毒品、難民等全球性問題。除卻軍事因素的影響，非軍事因素涵蓋的範圍過於廣泛，但也突顯出在非傳統安全的概念中，可能危及國家安全的因素已經超越固有的現狀與想像，且危害人類生活的範圍無遠弗屆。

3.傳統安全與非傳統安全連動性強

非傳統安全與傳統安全間存在高度的關聯性。中共時以美國霸權主義為例，說明霸權主義乃致使恐怖主義擴散的直接原因，而對全球安全造成威脅，並衍生出恐怖組織獲取核生化等高技術手段，而牽涉到大規模毀滅性武器擴散，此乃全球化的負面效應。事實上，傳統安全與非傳統安全兩者無法明確分割，已非傳統安全著重探討非軍事因素影響範疇為主，超越傳統以軍事力量為絕對優勢之安全行事，而非軍事因素致使中共面臨來自四面八方的各項挑戰及威脅，此種非傳統安全的威脅致始中共對「新安全觀」的重視。

(二)中國國家安全之範疇與內涵

從中共目前在國家安全中所突出政治

安全、經濟安全、文化安全、生態安全及社會安全等層面的探討，茲分述如下。³⁴

1.政治安全

政治安全為中共國家安全中的核心基礎，因中共重視政權的鞏固遠勝於其他因素。中共學者界定國家安全時，特別強調意識形態安全的重要性，此乃中共維持政權之中心思想。對中共而言，國家的政治安全乃指一個國家的主權、領土、政權和政治制度，以及意識型態不受別國的干涉和破壞，包含主權安全、領土安全、政權和政治制度安全及意識形態安全等。³⁵

2.經濟安全

中共認為因經濟全球化使社會生活各方面處於全球化的浪潮中，尤其國家安全已成為世界安全的一部分，與他國安全、地區安全、國際安全、世界安全串聯而又緊密連繫，無法獨立置身事外。³⁶ 中共亦了解經濟安全包含過度依賴對外石油資源、外資企業影響中共內部產業優化進程、金融體系脆弱與體制不健全、資訊技術相對落後及網路經濟面臨巨大挑戰與威脅等。在上述背景下，全球進入以科技為主導的綜合國力競爭時代，經濟的落後將連帶使綜合國力滯後。國

33 劉躍進，國家安全學(北京：中國政治大學出版社，2004年2月)，頁51-53。

34 虞崇勝、舒剛於2012.3在《探索》期刊針對「近年來關於政治安全問題研究述評」訪談數位學者專家對國家安全問題的觀察，劉躍進認為，所謂政治安全就是「一個國家的主權、領土、政權和政治制度，以及意識形態不受別國的.....因為資訊時代的政治安全已突破了傳統的軍事安全範疇，還涉及經濟、社會、經濟、文化、生態等各個層面。」

35 劉躍進，前揭書，頁110。

36 劉躍進，前揭書，頁53

家安全取決於非軍事因素的程度擴大經濟安全逐漸成為國家安全之核心與基礎。各國經濟相互聯繫形成一密佈網路，參與經濟合作成為各國經濟發展的必要條件。³⁷

3.文化安全

全球化浪潮致使文化安全概念對中共造成複雜的衝擊，對文化安全的存在擔憂並企圖反擊以西方世界引領的「文化衝突論」。中共對文化安全的認知，現在胡錦濤於聯合國六十週年首腦會議期間提出「和諧世界」概念，並藉此延伸解釋承認世界多樣性的事實，以開放包容之精神來對待此世界。³⁸此即中共間接否定「文化衝突論」，並主張接納各國文化的差異性、獨特性，強調由於文化的多樣性始提供人類進步之動力。中共提出「和諧世界」以抗拒美國單邊霸權主義，又懼美國藉全球化之名對中共社會內部灌輸所謂的自由、民主思想，進而危及中共政權的穩定性，此外否定「文化衝突論」的立場亦突顯出對美式文化大量傾銷的反感。

4.生態安全

中共改革開放後，其生態安全破壞程度超越經濟成長幅度。中共學者巴忠倓《中共國家安全問題研究》一書中明確指出：中共雖已將生態環境做為一項基本國策，但頒

布《全國生態環境保護綱要》和《全國生態環境建設規劃》，但並未有受到重視，生態安全問題惡化趨勢反而日益嚴重。而中共目前存在的生態安全問題主要有：土地退化與資源破壞嚴重、水資源問題、外來物種入侵和基因工程對生物安全的影響、生態環境惡化對國家經濟及社會發展早成嚴重影響等幾個現象。³⁹

5.社會安全

在全球化時代，中共所關切的社會安全問題直接或間接地與政治安全和經濟安全交互影響，社會安全發生變動其影響深遠。中共內部因社會轉型而面臨嚴重的社會安全隱患，而社會安全的影響因素相當廣泛，因缺乏經濟基礎及穩定政治環境，即難以建構起社會安全；此外，社會安全還受到許多環境因素的影響，如自然災害、社會問題、疾病、三農問題、恐怖主義等。社會不安全及反映出社會矛盾、社會關係失調及社會衝突、社會失序等問題。相對於經濟安全、政治安全而言，社會安全由於對整個社會系統及統治集團威脅具有非直接性的模糊性的特點。⁴⁰

事實上，中共擔憂社會安全的最大考慮在於政權的鞏固。中共目前處於社會轉型期間，逐漸體會經濟全球化的歷程中掌控社會

37 李少軍，國際戰略報告：理論體系、現實挑戰與中國的選擇(北京：中國社學出版社，2005年1月)，頁664

38 「堅提包容精神 構建和諧世界 學習胡主席聯大講話(七)」，解放軍報(北京)，第5版。

39 巴忠倓主編，中國國家安全戰略問題研究(北京：軍事社會科學出版社，2003年1月)，頁202-206。

40 鄭杭生、洪大用，「中國轉型期的社會安全隱患與對策」，原載《中國人民大學學報》2004年第5期，轉引自人民網。

轉型問題的困難度。中共政治封閉與經濟開放恰恰成為經濟全球化中一特殊例子，無法以西方國家經濟成長的例子套用於此，社會問題難以有效解決。中共雖已嚐經貿發展的甜頭，然憂心伴隨著經濟開放而愈益脫離共產黨掌握的社會諸多發展，是否逐漸侵蝕中共政權根基，方是中共益發重視社會安全的動機。

二、我國方面

以政治、經濟、社會、文化、生態等層面來探討兩岸熱切交流背後，所衍生之非軍事因素影響，並分項闡述其內涵及我國所面臨之挑戰，藉此分析對台灣安全之影響。

(一)政治安全層面

1994年聯合國開發總署出版《人類發展報告》(Human Development Report)，⁴¹提出人類安全(human security)概念，包含政治、經濟、糧食、環保、健康、個人、社群等七個環節，有別於以軍事為主的傳統安全。然而，就台灣而言，政治安全不只是基本人權與自由獲得保障或內政穩定，除發展兩岸關係外，更需要國際社會的支持。因此，兩岸關係與外交空間為台海政治安全核心議題。

目前面臨挑戰主要為《反分裂國家法》的衝擊及外交空間限縮。中共於2005年

3月14日第十屆全國人民代表大會第三次會議通過《反分裂國家法》，揚言將用非和平之方式及其它必要措施，達成其「統一」之最終目標，打擊台灣民心，對股票市場、房市乃至於整體經濟均造成影響，並擠壓我大陸政策空間，使台灣陷入內外交困處境。其次，在外交方面，因中共國力持續增長，世界各國可能犧牲台灣利益向北京靠攏，以符合其各自的國家利益。如2004年8月，澳洲外交部長唐納(Alexander Downer)訪問中國大陸時曾表示，倘若中共對台動武，不一定會啟動《美澳紐公約》(ANZUS Treaty)防制機制。⁴²此外，在中共加強與各國外交關係之下，台灣所受到的限制越來越多，例如2004年11月萬那杜總統與內閣，對與我國建交採不同調情況，⁴³與2005年1月格瑞那達與我國終止外交關係，⁴⁴足見中共在不斷擴張與提升其國際參與及影響力的過程中，台灣面臨到各方面的競爭。

(二)經濟安全層面

經濟安全所涉雖皆以強化國家經濟實力為方針，但各國經濟實力、基礎建設與制度設計有所差異，對經濟安全的界定與發展目標亦有所不同。總體而言，除關切所需的生存條件不受威脅外，經濟安全更進一步著眼於經濟的繁榮與永續發展。但經濟活動本

41 參見聯合國網站，<http://www.un.org/peace/>。2011.5.11。

42 東森新聞報，2004年8月18日，<http://www.ettoday.com/2004/08/18/91-1673782.htm>

43 TVBS新聞，2004年11月15日，http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.Asp?no=daialin20041115182127

44 大紀元時報，2005年1月28日，<http://www.epochtimes.com.tw/bt/5/1/28/n795653.htm>

質有其不確定性，尤其在經濟全球化影響下，貿易與投資將各國繫於一體，若一國發生經濟問題將擴散於國際經貿社會，⁴⁵ 使各國難以掌握經濟安全。

相對於其它國家而言，台灣經濟安全問題尤為敏感，一方面海峽兩岸在政治與軍事上有著緊張的對立關係；另一方面在經貿關係上又密不可分。尤其近年來經濟全球化驅動下，台商以對外投資方式參與中國大陸的經濟發展，雖我國經濟得以進一步發展，但無可避免的也必須承擔資金外移、產業空洞化等潛在危險，以及隨著兩岸經貿熱切交流而產生的貿易依賴問題。⁴⁶ 其中以中共拓展能源舉措、兩岸資訊產業激烈競爭及中共潛存不穩定因素影響最為深遠。

由於中國大陸區域發展不平衡，以及法制化程度欠佳，故中國大陸經濟在高速成長背後，仍存在著高度不確定因素，而有經濟泡沫化的可能，並對我產生波及。雖然學界咸認為目前台商赴大陸投資對我國帶來的正面效益高於負面效果，但我國的貿易與投資活動相對聚集於中國大陸，就必須承擔其內部政經風險與可能產生的波及效果。中國大陸社會與政治前途等結構問題，可能引爆經濟、社會動盪不安，對我國經濟穩定與安全造成的影響值得關注。⁴⁷

(三)社會安全層面

社會安全應包括兩個面向，一個是社會穩定問題，另一則係國土安全問題。本文探討之社會穩定問題包括大陸籍新娘、大陸漁工等外來人口，及其所衍生之槍枝、毒品、走私等犯罪行為。而國土安全則係針對中共諜員之威脅與傳染病防治等議題，以提升情蒐預警、維護國家重要基礎建設、緊急應變與因應為探討面向。

此外，岸置的大陸漁工亦為令人擔憂的問題。目前國內岸際的5處安置處所約可容納2,600人，並且已有漁工進駐。依據報載進駐漁工不時發生逃亡事件，⁴⁸ 這些大陸漁工身分無從查證，且資料取得不易，倘若任令其逃避安置處所，將與縱容偷渡者無異。

就國土安全方面以偷渡客及流感病毒、危害治安問題最為嚴重。大陸人民偷渡來台問題已久，自1987~2004年，警方共計緝獲收容50,468名偷渡客，遣返46,556名，尚有3,910名仍滯留收容中心等待遣返。非法偷渡入境不僅會造成社會治安、公共衛生、社會福利和就業排擠問題，且不能忽視其背後衍生之高階與低階政治之安全威脅。另據「台灣安全戰略評估」書中揭露，台灣內部潛伏不明目的之偷渡客達2,000人左

45 丁渝洲主編，台灣安全戰略評估2004-2005(台北:遠景基金會，民94)，頁57。

46 參見林健次，經濟安全與國家安全，2010.3.12 http://www.taiwannation.org.tw/republic/rep31-40/no32_17.htm

47 丁渝洲主編，前揭書，頁121。

48 中央社，2005年8月19日，基隆電，<http://news.yam.com/can/life/200508/20050819899628.html>。

右，凡此均將導致我國境安全出現嚴重縫隙。⁴⁹

台灣社會層面的另一項隱憂就是族群衝突與國家認同，人類社會一直存在著各種形式的戰爭，有的戰爭十分明顯，例如為了對抗饑餓而必須捕捉野獸的戰爭，但人類從茹毛飲血進入農耕社會之後，對抗野獸的戰爭就大大縮小了規模。但人類集體面臨最大最顯著的戰爭，一直是人類因部落、民族、國家單方侵略或互相攻打而起的戰亂，台灣在面對大陸時，內部的矛盾衝突，與不確定感，始終籠罩台灣人民。傅建中從華府看天下專文中提到：大多數的台灣人民對未來仍有很大的不確定感(uncertainty)，如照已故的美國中國專家高立夫(Ralph Clough)的說法，不確定感已經成了過去半個多世紀來台灣人民的生活方式，⁵⁰ 這樣的生活方式對國家安全將造成另一種無形的傷害。

(四)文化安全層面

文化具有傳播性、繼承性、滲透性、排他性、漸進性等主要特質，對於人們有著長期、潛移默化的影響。⁵¹ 而兩岸有著共同歷史文化淵源，在政治與意識形態對立下，爭取認同與詮釋地位，為多年來兩岸角力之重要課題。因此兩岸安全中的文化安全層面，主要涉及的是文化認同與歷史詮釋權等

問題。

近年來隨著中共國力的持續增長，位在世界各國的各式華僑會館，紛紛取下懸掛了50餘年的國旗，換上中共的五星旗，連華僑學校都改用中共教育單位制頒之教材，可見我中華文化代表性面臨嚴峻挑戰。2005年9月1日上海台商子女學校開學，使大陸地區全由台灣人投資、管理台商子女學校增至三家，其教材使用與教學進程雖與台灣同齡學生相同，但仍使用部分簡體字版兒童讀物，校方還計畫明年起開設國中部，並於2008年設高中部，⁵² 上海台商之「在地化」現象可見一般，而此現象是否影響台商及其眷屬之文化認同，值予關注。

(五)自然生態的層面

台灣是一個海島國家，面對經濟發展與生態保育，常會使國人陷入兩難，根據水利署的資料顯示，截至民國94年底，地層下陷的累積總量以彰化縣的2.36公尺最多，雲林縣2.3公尺次之。下陷速率則以雲林縣的每年下陷11.6公分最嚴重，其次是彰化縣的11公分，第三名是嘉義縣的7公分。其他嚴重下陷地區還包括彰化、嘉義、屏東外，還包括台北、宜蘭、桃園、台南、高雄共9縣市。地層下陷使區居民不僅要飽受豪雨來襲時，家園就成水鄉澤國的淹水之苦，包括建

49 渝洲主編，前揭書，頁138-139。

50 傅建中，華府看天下-台灣人民對未來的不確定感，中國時報，2010-01-01。

51 馬維野主編，全球化時代的國家安全(武漢：湖北教育出版社，2003年，頁4。

52 中共「中新社」，2005年9月1日，上海電。

物損壞、土地因鹽化而無法利用的巨大國土損失、地下水遭海水入侵鹽化而無法使用，這些代價都是國家安全面對非傳統威脅必須正視的問題。⁵³

由上述可知，兩岸在密切交流的狀況下，不可否認，有其正面的意義，但非傳統安全的威脅性相對也逐漸上升，除了外在的因素，內部的威脅也正在侵蝕國家安全，而這些有形無形的潛在破壞力，若不斷擴大惡化，最後將導致國家安全難以掌控的局面。

伍、結語

在全球化的歷程中，國家的界線越來越模糊，而傳統/非傳統安全、軍事/非軍事因素的交互作用，使得國際安全形勢複雜交錯。隨著國家治理觀念的轉變，主權範圍不斷擴大，從非傳統安全面向的「治理」角度觀察，必然跨出國界或越入國界，形成區域與全球治理，而區域治理與全球治理主要強調在區域與全球的平台進行國際合作。但全球治理指的是透過具有約束力的國際制度(regimes)來解決全球性衝擊，以維持正常的國際政治秩序及人類安全。故對國家安全之維護，必將從多元的角度切入，因為純軍事議題已不足因應國家安全所面對之各種威脅。

我國家安全主要之威脅雖仍源自中共，若要擺脫非軍事因素之威脅，變數固然

甚多，但基於兩岸交流互動頻繁，彼此都在往良性方向發展，中共若能拉大思考格局，在發展兩岸關係時，強調以合作代替對抗，以互利共生代替抵制封殺，以中華民族共存共榮為目標、相扶相持，將確保國家安全的範疇擴大提升，除有利兩岸人民的認知與互信，更能為全球化下的國際社會做出貢獻。同樣國內所面臨的非傳統威脅問題，無論是國家認同、生態保護，均必須以戒慎恐懼的心態善加處理，讓人民有一個安心與放心的國家願景。

作者簡介

虞義輝

陸軍官校44期

文化大學法學博士

現任銘傳大學社會與安全管理學系助理教授



53 鄭朝陽，國土浩劫！民生報，2010.08.30。