

國軍非傳統安全角色之探討



作者/沈明室 上校

提要

雖然中共仍宣稱不放棄武力犯臺，但因兩岸交流活動的頻繁，使得兩岸格局在緊張中帶有和緩，在威脅中帶有和平的渾沌狀況，以往傳統安全的性質也滲入非傳統安全的元素，由於資訊科技的快速發展與散佈，更將平時與戰時的經濟運作、社會互動與軍事作戰的本質帶來重大改變。

軍隊以往偏重於傳統安全威脅的角色，平時所執行的非傳統安全任務是一種應急性的工作，並未事先編列預算或接受相關救援訓練，常以大量人力用原始方式執行任務，不僅不符效率原則，更會排擠從事戰備訓練的人力。未來必須考量結合民防與動員體系，承擔大部分非軍事性任務，使縮減員額後的國軍能真正致力於戰備訓練的本務。

前言

對冷戰時期安全威脅的探討，大都偏重在傳統性的安全威脅[1]，但在冷戰結束後，許多國家外來傳統安全威脅逐漸降低，

於是開始回頭檢視潛存於內部的安全威脅[2]，而且將範圍延伸至非傳統性的安全威脅，[3]安全與國防研究的學者亦將傳統安全擴展至不同面向。由於主張安全研究範圍

註1：安全研究傳統派的觀點，此派認為安全就是國家防止外部軍事武力威脅，其研究安全的重點在於軍事面向。參見莫大華，「『安全研究』論戰之評析」，問題與研究，第37卷第8期，（民國87年8月），頁23。

註2：例如美國參議員儂恩(Sam Nunn)就在1993年的國防授權法案中，促使美國軍方執行一項降低城市年輕人吸食毒品需求計畫，為美國的年輕人樹立典範，提供貧窮社區醫療照顧，以及與民眾合作共同解決地方上的需求，並改善環境、經濟和社會的狀況。他認為：「當蘇聯的威脅消失後，我們仍為毒品、貧窮、城市墮落、缺乏自尊、失業、以及種族歧視等國內問題戰鬥著。軍方當然不能解決這些問題，但我相信在這些迫切的課題上，軍隊還是可以扮演一個適當且重要的角色。」參見James R. Graham, Non-Combat Roles for the U.S. Military in the Post-Cold War Era, (Washington D. C: NDU Press, 1993)。

註3：莫大華，「『安全研究』之趨勢」，問題與研究，第35卷第9期，（民國85年9月），頁63-69。

擴展的學者對非傳統威脅的重視，促成各國對此項問題的重視，而90年代安全威脅觀念的改變，不僅是冷戰結束使然，更是安全研究發展趨勢及對國家整體安全的重視所致。[4]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。[5]布贊(Barry Buzan)也認為在安全的新研究架構中，除了軍事領域之外，還應包括環境領域、經濟領域、社會領域與政治領域。[6]上述觀點不僅擴大安全威脅的範圍，更賦予安全威脅適應新趨勢的內涵。

然以台海安全而言，雖然兩岸對峙的基本戰略格局並未產生重大變化，但是由於兩岸交流活動的頻繁，金馬小三通的開放，使得兩岸格局在緊張中帶有和緩，在威脅中帶有和平的渾沌狀況，以往傳統安全的性質也滲入非傳統安全的元素。儘管國軍所面臨的強敵仍在海峽對岸經常以不放棄武力犯台恫嚇，使得國軍必須時時備戰以面對嚴峻的傳統安全威脅，而由於資訊科技的快速發展與散佈，更將平時與戰時的經濟運作、社會互動與軍事作戰的本質帶來重大改變。

雖然長年無戰事，然而基於緊急應變的需求，軍隊由以往偏重於傳統安全威脅的角色，逐漸轉向非軍事性或非傳統的任務與角色，而且比重有愈來愈高的趨勢，如風災水災的救難、傳染病疫情的協助與控制、民

航空難事件的救助與善後、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。國軍原本所接受的軍事訓練在於如何強化戰備與國防，維護國家安全，但在面臨非傳統性安全威脅時，國軍所受訓練與適用於作戰的編裝是否要改變？以戰備為主或是以非傳統安全工作為主？軍隊是相當有效率的救災組織，但軍隊主要任務畢竟是保衛國家，過度的介入災難的救援，容易引起干政的疑慮[7]，因此國軍非傳統安全角色的未來發展趨勢亦為本文所要探討的問題。[8]

傳統安全與非傳統安全的分界

美軍在界定其軍隊軍事作戰範圍時，將其區分為兩個方面：戰爭與非戰爭的軍事行動。[9]戰爭是指當國力及其他手段（外交、經濟及資訊）無法或不能適切達成國家目標或保護國家利益時，國家領導階層會運用國力中的軍事手段遂行大規模持續作戰。在此狀況下，其目標是要迅速贏得勝利，並儘可能使人員傷亡減少，以利達成國家目標和結束交戰狀態。

美國在進入後冷戰時期之後，其國家安全概念已經大幅改變，範圍擴大到包括國內的經濟力、城市犯罪、恐怖活動、掃毒活動和環境重建，國外則涉及非傳統性的活動，即所謂的「非戰爭性行動」，包括「低度衝突」與「和平維持」等。在此種變遷

註4：Richard H. Ullman, "Redefining Security," *International Security*, Vol.8, No.1 (Summer 1983), p.129.

註5：翁明賢，*全球化時代的國家安全*，（台北：創世文化事業，2001年）。

註6：Barry Buzan, Ole Waever and Jaap De Wilde eds., *Security: A New Frame Work for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1998.

註7：邱昌泰，*災難管理學：地震篇*，（台北：元照出版公司，2000年11月），頁309。

註8：非傳統安全威脅也涉及恐怖主義攻擊的問題，相關論述參見沈明室，「國軍在恐怖主義攻擊的角色」，*新世紀反恐怖大戰*，（台北：軍事迷文化公司，2001年）。本文不另做探討。

註9：James R. Graham, *Non-Combat Roles for the U.S. Military in the Post-Cold War Era*, op.cit.

中，軍隊的任務與角色也隨之改變，軍方常須參與政府跨機構或各機構的所有公共政策決策過程，使現代專業軍官不僅必須成為政策的執行者，也是政策的制訂者和評估者；除了必須具備傳統的作戰技術與專長之外，更需扮演「軍人兼政治家」的新角色。[10]美國目前軍官所可以參與的內政政策辯論，計有反毒、健康醫療、環保、教育、貿易及民權政策等議題。[11]

在非戰爭行動方面，主要的目的在嚇阻戰爭及促進和平，並區分為使用武力及不使用武力的非戰爭軍事行動。使用武力的非戰爭軍事行動是指：當國家以其他手段無法影響正在惡化或可能交戰的狀況時，必須要運用軍事力量，以展示國家的決心能力、支援能力及其他手段，以優勢條件結束危機。雖然軍隊的戰鬥技能主要用來打擊國家所面臨的外來威脅，但也適用於其國內大規模毀滅性武器攻擊之緊急事件的處置，並可以協助地方政府危機應變與善後處理。[12]美軍「聯合作戰準則」中就明確律定所執行的非戰爭軍事行動包括限武、對抗恐怖行動、國防部所支援的反毒品作戰、對盟邦國家民事援助、人民後送作業、民間支援作戰、維和行動、對反抗軍的支援等。遂行軍事行動所要達成的目標是希望支援國家目標、嚇阻戰

爭及恢復到和平狀態。不使用軍事武力的非戰爭行動是指平時運用軍事力量有助於國家之間的緊張情勢降低，避免直接發生武裝衝突。這些行動並不涉及戰鬥，但是軍事力量必須始終保持備戰狀態，以確保本身安全，並隨時因應最新變化。[13]從美國軍隊的任務可以看出美軍不但重視軍隊執行的戰爭行動，更是政府非軍事行動中的後盾與關鍵。

我國軍隊在傳統安全威脅所扮演的角色，主要在軍事與作戰行動上。我國現行國防政策的全般戰略構想乃是依照「防衛固守」、「有效嚇阻」之政策指導，籌建武力，以確保台海安全，並且依照「戰略持久」、「戰術速決」之指導，集中三軍運用兵力，藉制空、制海、反登陸的方式，攻擊來犯之敵。[14]

在國防預算緊縮，軍隊專業化的要求下，軍隊大幅精簡，非與直接作戰有關的任務大幅減少，不符守勢作戰戰略構想的部隊，也遭受裁撤，國軍已經回歸傳統安全的任務上，全力強化戰備。但就目前國軍所處安全環境言之，中共在不放棄武力犯台，並積極擴展軍備的情況下，對我之武力威脅未曾稍減，使兩岸情勢仍維持在準冷戰的情況下，但由於兩岸同時進入世界貿易組織，文化交流的持續、經貿往來的擴大，使兩岸處

註10：Robert F. Hahn, "Politics for Warriors: The Political Education of Professional Military Officers," Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Harvard University, 1997.

註11：洪陸訓，「我國國防兩法通過後文人領軍的觀察」，國防政策評論，第1卷第2期，（2000年/2001年冬季號），頁17-18。

註12：James M. Smith & William C. Thomas, The Terrorism Threat and U.S. Government Response: Operational and Organizational Factors, Colorado: USAF Institute for National Security Studies, 2001.

註13：Department of Defense, Doctrine for Joint Operations, Washington, D.C. USA, 1 February 1995.

註14：中華民國85年國防白皮書，頁63。在民國89年的國防白皮書之中，又改為「有效嚇阻、防衛固守」，參見中華民國89年國防白皮書。

於亦競爭亦對立，亦合作亦衝突，亦冷戰亦妥協的情況，造成和戰不分、敵我界線模糊的狀態。

中共對我的威脅從傳統軍事層面，擴大或轉移到非軍事層面，如經濟、政治、恐怖主義、非法移民、滲透及間諜活動、走私與刑事犯罪等，同樣會影響我國的民生福祉與國家安全。但就國軍情況而言，如此即面臨了一個難題，就是軍隊任務回歸到單純以反制中共突襲或攻擊的戰備訓練為主，雖然部隊精簡、戰力提高，但可能縮減了軍隊在國家安全上所扮演的角色，尤其是在非傳統安全的角色。在戒嚴時期，為因應中共對我各方面的威脅，透過法令的限制與全民防衛動員的執行，軍隊在對傳統安全與非傳統安全威脅的反制上，扮演全方位的主導角色，且有過相當豐富的經驗。惟在解嚴及歷經軍隊組織的變革之後，許多非傳統安全威脅的事務均歸行政院其他部會所管轄，由於事權未整合，軍隊在非傳統安全威脅的反制上，平時或戰時應該扮演何種角色，尚無明確定位，難以兼顧平時的安全維護工作。[15]

事實上，對於軍隊是否須肩負非傳統任務，也有正反不同的看法；贊成者認為軍隊投入救災救難的工作是因為受過戰鬥訓練的軍事單位與人員，很適宜執行人道救援任務；其次是調派軍隊參與非戰鬥任務並不致於降低戰備能力，對一般戰鬥部隊來說，長

期擔任非戰鬥事務，或許會減損戰力，但是對戰鬥支援單位（如工兵或化學兵）而言，反而是磨練實際作戰景況的絕佳訓練機會。因為其所參予的非戰鬥任務，與其在作戰中的功能是並行不悖的；最後，軍隊必須要有人民的支持，才能獲得作戰的合理性與正義性，也才能贏得戰爭。反對者則認為軍隊的任務從戰鬥行動轉變成災難救助或其他人道救援，固然會贏得人民的稱許，但以組織編裝、人員訓練皆以作戰為主的軍隊，若將非戰鬥任務作為本務，部隊將有疏於作戰訓練之虞。[16]類似的爭論不僅發生於經常派遣軍隊至國外遂行國際性人道援助與非戰鬥任務的美國，在我國也有對軍隊在國家緊急應變與救援體系中扮演何種角色的省思。[17]

我國面臨的非傳統安全威脅

以目前我國所處環境來說，兩岸關係雖然時緊時弛，海峽兩岸仍將國家安全界定偏重在傳統性軍事安全之上，並存在冷戰的思維，但並不意味著我國不存在非傳統性安全威脅。目前我國面臨的非傳統性安全威脅大致有以下幾個方面：

一、海上交通線的安全

由於台灣的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。如果遭逢敵國實施海上封鎖或海盜肆虐危及我國航路安全，對經濟發展將產生重大影響。

註15：從民國90年納莉颱風的救災可以看出國軍的難處，一方面國軍秉於人溺己溺的精神，拯民於水火之中，但缺未受過相關專業訓練，缺乏專業器械，所以仍以人力執行救援，但地方政府過度依賴組織嚴密軍隊的結果，又會造成戰備訓練與災後復原（而非救災）孰重的爭議。

註16：James R. Graham, *Non-Combat Roles for the U.S. Military in the Post-Cold War Era*, op. cit..

註17：帥化民認為當軍隊介入救難的次數愈多，政府所屬權責機關的功能將可能因此而萎縮，軍力亦會荒置。參見帥化民，「龍坑除油污－國家軍隊的角色與省思」，中國時報，民國90年2月24日，第15版。

[18]尤其海盜劫掠手法不斷更新，不僅其組織有如跨國企業，其通聯手段與武器也亦趨現代化，而且海盜常利用國與國之間有爭議的海上領土劫掠，進而坐大。[19]除了透過政府間密切合作之外，遠洋護漁或航道巡弋，就成為重要工作。東沙及南沙群島的防務交海岸巡防署之後，如果發生衝突和海上糾紛，海上交通線安全便令人格外關切。另外根據媒體披露恐怖主義組織在藉由航空器撞擊戰略目標之後，也可能轉換方式以海上航行船隻為目標，實施自殺式攻擊，不僅增加航運安全的風險，更危及海上交通線的安全。

二、毒品交易與犯罪

毒品是一項令人堪慮的社會安全問題，其不僅對國家穩定造成不良的影響，更會造成許多社會與經濟的問題。此外，與毒品直接和間接有關的犯罪事件會急遽攀升，如果毒品問題與難民問題結合成非法偷渡事件，則國家社會的安全狀況將岌岌可危，也會產生許多可怕的後遺症。例如毒品交易獲得的利益將引發洗錢、非法投資，以及組織犯罪日益猖獗等問題，而成為國家經濟發展的嚴重障礙。過去在兩岸對峙時期，也曾發現中共計畫性以毒品輸台，企圖毒化台灣。一個國家要對抗有組織的毒品犯罪，所能採取的措施非常有限，國際合作處理也因為財政限制、技術問題及國家與非政府組織之間

的合作不易等，而成效不彰。

三對資訊、資訊科技與大眾媒體的破壞與攻擊

資訊媒體的運用在國際政治中扮演日益重要的角色，隨著資訊社會及通訊時代的來臨，資訊獲得來源及評估與傳輸的能力，成為各個國家未來經濟發展的一個重要指標。隨著資訊革命的深度發展，各種衝突與危機的遂行及結果對資訊與通信的依賴越深，因此現代的衝突是以知識和柔性戰力為主。任何國家都在學習如何強化其資訊作戰與資訊管理能力，亦即以媒體導向為主的措施，以吸引或擾亂為目標，而不是在脅迫對手。[20]但是資訊的流通與通訊科技使用的難以管制，仍然會造成安全上的影響。其他的威脅，如恐怖主義、走私偷渡、毒品等犯罪活動，也會因為資訊的流通，而更難以防範與管制。

隨著全球化的進展，恐怖主義透過現代科技的助力，已能跨越時空界限而能更加有效進行籌劃與活動。恐怖份子可以在國際間，經由衛星、網路及通訊設備互通有無、募集資金及下達命令。[21]使安全威脅可以如網際網路一般，在全球的領域中，簡單快速的散播，連帶的也就更難以封鎖、包圍與打擊。由於資訊科技的武器化愈來愈容易，不只是國家有能力進行破壞性攻擊，舉凡任何國內異議團體，主張某種意識型態的激進

註18：如改變航道所增加的航運成本，或連帶對旅遊、股市、金融、保險市場商品行情的衝擊，將無法估計。

註19：William M. Carpenter and David G. Wiencek 著，「南中國海的海盜問題」(Piracy on the South China Sea)，國家政策雙周刊，第96期，(民國83年10月4日)，頁13。

註20：John Arquilla, David Ronfeld, Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Military, Santa Monica: RAND, 2001.

註21：安豐雄，「恐怖主義與美國的新戰爭」，引自沈明室編，新世紀反恐怖大戰，(台北：軍事迷文化出版公司，民國91年4月)，頁132。

份子，恐怖活動組織及個人都有能力遂行網路攻擊。這樣的新環境衍生出對國家安全危害程度不等的威脅：如破壞通信流、經濟運作、公共資訊的宣傳、電力網與政治談判的威脅；敏感資訊、企業資訊或機密資訊被利用的威脅；基於政治、經濟、軍事或製造動亂的目的而操控資訊的威脅；最後則是摧毀資訊或是摧毀重要基礎設施組成部分的威脅等。[22]

最具體的事例就是92年中，發生了我政府機關及民間企業機構電腦系統遭植入木馬程式，進行竊取相關保密資料一事，更凸顯來自中共或其他國家對於我重要機構，實施各種資訊網路攻擊與破壞的威脅日益增強，必須加以正視。

四經濟與金融的安全

由於台灣產業面臨轉型以及傳統產業大量外移，加上世界經濟不景氣與投資環境惡化與失業率攀升，使得我國經濟發展面臨停滯的狀況。復加中共運用各種優惠措施積極吸取台灣資金與技術赴大陸投資，使台灣產業面臨嚴重的空洞化，對大陸的貿易依存度也日益提高，如果兩岸關係惡化，中共以經濟作為手段，不惜兩敗俱傷，對我經濟發展進行破壞性的作為，經濟的破敗不僅造成重大社會動亂，更將嚴重影響國家安全。如果金融體系受到拖累，金融安全也將影響國家安全。如果依照中共超限戰的模式，對我金融資訊運作系統實施破壞，恐將使金融體系受到重大影響，並引發民怨。如果我國經濟發展對中共形成過度的依賴，若其採取經

濟制裁的方式，或以封鎖、杯葛、法令設限企圖影響我經濟運作，更將危及我經濟安全。

五大規模傳染性疾病及疫情

由於兩岸交流與小三通的日益頻繁，原本許多在中國大陸流行，受到台灣海峽隔絕的各種傳染性疾病，散佈到台灣的管道愈來愈多元，令有關單位防不勝防。如果台灣肇發如口蹄疫、腸病毒及其他大規模傳染性疾病時，勢必增加額外社會成本來因應與消除，其後遺症不僅造成民眾的恐慌，對經濟與產業的發展，亦是重大的創傷。

六重大天然與人為災變

台灣由於氣候因素，以往曾經發生多次震災、風災、水災及土石流等天然災害，其所造成的災害更甚於大規模毀滅性武器(Weapons of Mass Destruction, WMD)。如民國91年所發生的331地震其威力就被比擬為四顆原子彈的威力。人為災變主要以核電廠所造成的事故最為嚴重，如果發生類似三哩島或車諾比爾電廠核能事件，不僅對人員生命財產安全產生重大影響，亦將重創我國經濟。另外由於經濟發展與環境生態保護的失衡，使得強風暴雨過後，肇發災情的機率升高，不僅嚴重威脅人民身家性命安全，更影響國家安全。

七非法移民及人員偷渡

台灣屬於海島地形，雖然四周有海洋作為屏障，但若外來威脅以水路方式追迫，綿長的海岸線反而成為國境安全防衛的負擔，海岸線如果不能有效設防，很容易形成

註22：Arnaud de Borchgrave, Frank J. Cilluffo, Sharon L. Cardash & Mich?le M. Ledgerwood, *Cyber Threats and Information Security: Meeting the 21st Century Challenge*, Washington D.C.: The CSIS Press, 2001.

海防安全的漏洞。隨著海岸線的開放，海岸線安全工作移交海岸巡防署之後，因為台灣經濟發展的蓬勃，偷渡客進入台灣的事件愈來愈多，尤其是從對岸中國偷渡闖入者，在近年更是急速增加。不論其闖入動機為何，所採取偷渡入境的方式已經嚴重危及我國國境安全，而其在台灣所從事的各項情報、特工與犯罪行為，更成為我國政治、經濟與國家安全的隱憂。

以兩岸的情況而言，在兩岸尚未擴大交流之前，大多因為政治因素造成非法移民或偷渡的情況，隨著兩岸政治變遷與經貿的快速發展，因為政治因素偷渡或非法移民人員逐漸減少；而因為經濟因素及其他特殊原因偷渡滯台者卻漸增。由於兩岸在語言、外貌與生活習慣上的差異不大，加以偷渡手法日益推陳出新，已令偵防機關防不勝防，疲於奔命。

在偷渡的方面，以漁船載運換乘或直奔我海岸線為最常用的方式，其他如以假證件或變造證件矇混入境，或偽造親屬身分以依親名義進入台灣均所在多有，其他如參與各項交流活動中途脫隊參與不法活動，或是以假結婚方式入境，更是近年頻傳的偷渡方式。

綜言之，兩岸之間偷渡或非法移民的狀況與國際化及全球化下所產生的移民趨勢有所不同，基本上兩岸仍不承認對方的國家地位，因為中國不願放棄武力犯台，使得兩岸爆發戰爭的可能性仍然存在。在一方面交流熱絡，另一方面卻潛藏戰爭危機的情況下，原本因為交流所衍生通商、通婚、探親

等人民進一步互動行為，也因為戰爭威脅而不得被賦予高度政治意涵，也使得一些尋常的兩岸共同打擊犯罪事務，迭生波折，更增加我國在國家安全防衛上的壓力。

國軍在各種非傳統安全威脅的任務與角色

軍隊成立的原本在保衛國家安全，比較偏重於傳統安全威脅的因應作為。如果發生恐怖主義攻擊，由於恐怖主義的攻擊在某種程度上類似於戰爭，因此軍隊在執行反恐怖主義行動時，不論就正當性或是軍事專業而言，不會有很大爭議。但是如果執行其他非傳統安全威脅如非法移民、走私、毒品交易與國際犯罪的工作，不僅會侵犯到政府其他部門的職權，也因為軍隊專業主要在傳統作戰，其人員訓練、組織編制、武器裝備，皆以達成作戰勝利為目的，從事非傳統安全威脅的反制工作，致生大才小用的感覺。事實上，對於非傳統安全威脅的反制，是一個國家全面性的工作，軍隊是國家的一環，當然必須參與，更何況在後冷戰時期，傳統與非傳統安全威脅未必截然分立，可能同步發生，或是非傳統安全威脅反而更會造成國家的損害。[23]以下對非傳統安全威脅因素逐一探討軍隊可以擔任的角色。

一、重大意外與災變

民國88年9月21日中部地區發生威力可比擬33顆原子彈的大地震，造成如岩層液化、水壩水庫毀壞、建築物傾毀、橋樑斷損、鐵公路交通中斷、變電所及高壓電塔損毀電力中斷、水源污染等嚴重災情；加上大

註23：以美軍為例，在後冷戰時期，美軍在世界各地的支援性任務與非戰爭任務也愈來愈頻繁。Kim Burger, "Caught off Guard?" JDW, 1 October 2003, p. 25.

量人員的傷亡，宛如遭受大規模毀滅性武器的攻擊，或是經歷大型戰爭的景象。國軍各項應變機制原本都是針對戰爭突發狀況設計的，而這次突如其來的災情反而正是考驗國軍對非戰爭行動應變作為的最好機會。

對國軍而言，平時即有全天候的「戰情指揮」的運作，對各種突發狀況都有明確的處置與作業規定。921地震後，雖然發生斷電、斷訊的情況，但各級部隊戰情中心均有電力及通信備援系統，依現行作業程序，開啓無線電網，查報災情，完成回報。國防部衡山指揮所乃於凌晨2時30分對全國三軍部隊下達救災命令，此時已有許多部隊在第一時間，不待命令，投入兵力進行救援。國軍各軍種也針對其能力與特性，執行救災的任務。

並依其軍種特性與能力作為執行任務的依據，就是將原本用於作戰之指揮管制、空中偵蒐、核生化偵消與防護、氣象、道路修設與橋樑的架設、陸空運輸的各項作為，運用在重大災難的緊急救援，雖然不能完全切合實際需要，必須政府與民間的支援與配合，但完善的指揮管制機制、靈活的指揮調度、徹底奉行命令的精神，成為緊急救援階段最有效率的隊伍。

到了災後重建階段，災後重建工作是由行政院主導，國軍負責執行；其中陸軍所執行工作是倒塌建物拆除、棄物清運、災民收容與照顧、組合屋搭建等；空軍則負責空中運補作業及災區整體飛安管制；憲兵則負

責災區交通管制與治安維護；軍管部負責民用工程車輛、機具租用作業與協調；聯勤則繼續負責補給與保修的支援。大致上仍延續了部分緊急救援時期的工作，特別是由於重建工作項目涉及事務非常繁雜，其複雜性、困難度，更甚於初期的緊急救援工作。因此，總統頒布緊急命令，排除了重建的困難，而得以快速動員人力、物力，集注所有資源做重建復原工作。所以軍管部在取得法源依據後，協調交通部循監理單位先期簽發調租令之整備作業，徵租大型車輛與工程重機械，並且為了兼顧適法性又不影響民眾生計，實施全國跨區調撥，完成所需機具。

[24]

另外像埔里高工化學實驗室因地震導致化學藥品傾倒混和，形成安全顧慮，陸軍化學兵化驗所的「化毒快速研判小組」加以分析、鑑定、分類、移除後解除了化災危機。嘉義中正大學化學實驗室因餘震大火，造成危險易爆藥品混和，也是由化學兵的「化毒快速研判小組」完成分類與處理。

[25]

921國軍救援的經驗可以做為國軍防範恐怖主義攻擊、其他戰爭性或非戰爭性災害救援的參考。例如國軍應配合地方政府訂定各類救災應變計畫，建立協調連絡管道，並於平時定期演練防災救險事宜。軍隊與地方政府在重大災害中，應釐清角色定位，找出完善合理之災害處理組織架構與作業程序，將國軍納入救災主體，賦予明確定位與權

註24：以上國軍執行的任務參閱國防部出版之「九二一大地震國軍救援紀實」。

註25：目前對於大型毒災或生化戰劑害的處理，仍有諸多限制。應該效法美國增撥預算，委由軍方訓練地方緊急應變人員生化戰劑防護的常識，強化環保毒物處理、消防，及有關核生化防護處理的能力。參見沈明室，「國軍在反恐怖主義攻擊的角色」，新世紀反恐怖大戰，前揭書，頁151。

責，使救災行動得以依法執行。[26]

另外在救援的指揮體制方面，以國軍現行指揮體制，在指揮管制與責任區分上，仍須明確律定，並與地方政府簽署支援協定，使災難初期，國軍與地方政府能夠保持良好互動。所以救災責任區應該與作戰區相同，使當地駐軍部隊在平時，即能熟悉行政區交通與地理位置概況，對大型建築物地點、可就地徵用之裝具、與警察消防單位的互動，平時定期排定時間協調演練、建立良好的夥伴關係等，這些都是促進救援工作效率的重要因素之一。

如果全民國防的整體力量如政府、民防組織、民間資源及全民防衛動員能夠密切結合，建立整合軍民救災專責管道，並結合戰備演訓及防災演習驗證，則不僅可以運用在重大災害的救援上，對於其他非傳統安全威脅的防治上，亦可一體適用，發揮功效。

二、非法移民

早年政府曾有收容越南難民的經驗，所採取的方式是將其隔離於外島澎湖，並由軍方及大陸災胞救濟總會負責，協助越南難民與親友聯繫依靠。後來人數逐年減少，直到約民國79年時才廢除難民收容所。[27]目前比較嚴重的問題則是大陸人民非法入境的問題，雖然有部分台灣犯罪者經由安檢漏洞偷渡至大陸，但大陸人士非法進入的問題比較嚴重。兩岸之間已經有合法進入的申請管道，所以非法入境手段進入台灣者，多半懷有不良的企圖。大陸婦女來台（自願或被拐

騙）從事色情行業，將深化我國色情犯罪結構（如曾接連爆發的警界擄妓勒贖即為證明），非法打工男子是否另有特殊情特任務則難以查證，這些都是我國安全隱憂的禍源。被查獲的非法大陸移民則收容在分散於台灣數地的靖廬之中，若中國大陸對我遣返偷渡客要求不積極，長期收容也造成管理人員的困擾。

由於機場或海關交由特定警察機構負責安檢工作，軍方角色主要集中在以偷渡方式入境的非法移民。軍方的角色包括情報分享、特殊裝備如特殊飛機與軍艦支援、特殊偵蒐器材支援、基地與設施支援、警衛安全、醫療支援、資訊與通信支援等。特別值得一提的是，目前近海與海岸巡防的工作，已由行政院海岸巡防署負責，雖然海巡署屬性特殊（非軍非警），但由於成員及執勤方式與原先國軍海巡部差異不大，所以對國防部的支援需求也有相當程度的依賴。可見海巡署在很大程度上依賴國防部的支援，惟海巡署近年將重型多人操作武器以訓練及人力不足為由，交還國防部，僅留其海岸巡護執勤所需武裝，將來若第一線海岸受到突襲，戰力略顯不足，恐難以屏障扼守重要海上航道的戰略要點。雖然有關中國人民非法偷渡來台之查緝、收容及遣返作業係由內政部警政署執行，但這僅屬防制偷渡工作的一環，必須整合情報、經濟、海巡、警政、衛生、戶政、境管等各部門業務及執掌，甚至與對岸政府進行犯罪防治合作，才能有效防治與

註26：林吉郎也認為行政院「中央防災會報」以跨部會的方式動員救援作業，以整合國家整體力量，但各單位間的本位主義使會報流於形式。地方政府在災害防護的準備工作及兵役召集等方面尚有許多困難，鄉鎮公所也未納入防災體系。參見林吉郎，「我國國家安全與危機管理：整合性緊急管理政策與機制」，國防雜誌，第17卷第9期，（民國91年3月1日），頁104。

註27：該難民收容所位於澎湖縣白沙鄉講美村。

根絕偷渡事宜。

要有效防治偷渡與國境犯罪，應該與對岸政府及公安單位加強合作，除交換兩岸偷渡活動的資訊，監控可疑份子活動之外，更應該在兩岸未建立制度化與常態性交流合作模式之前，積極推動相關事務的交流活動，以建立雙方互信與共識，催生能夠根本解決偷渡問題的機制。

由於我國身分證件常遭中國人民盜取及冒用，因此核發機關應該嚴格審查及核對申請者相關資料，必要時協同管區員警進一步訪談查驗，以防止偷渡客利用我方公民資料申領真實證件。另外對於處於第一線防堵關口的機場港口證照查驗作業，更應增強辨識人員辨別證照真偽的能力，並配合先進科技輔助強化查驗工作。

除了現行負責查緝的三個機關如岸巡、海巡及警政機關之外，地區憲調組、檢調單位、情治機構，甚至與地區戶政機構之間都應建立橫向聯繫、通報與協調的功能，以發揮情報交換與整合效能，避免人力與資源的重複浪費，並抵銷各單位查緝功能。尤其地方鄰里和管區員警的查察與通報，更是落實戶政查詢與管制，防治地下人口流動的重要基礎。

三資訊安全

由於資訊科技突飛猛進，網路在各領域的運用無遠弗屆，雖帶來各項便利，但被運用至犯罪領域的結果，不僅在犯罪偵察的困難度增加，更使犯罪形式更加多樣化，而難以防範。因此如何有效掌握資訊安全，有效反制駭客戰及網路犯罪，是維護國家安

全的重要課題。

美國在1995年在國防部成立「資訊戰執行委員會」(IW Executive Board)負責國家資訊戰目標的研訂與達成，並召集國家安全高級官員以及相關電信與資訊企業的代表，參與國家資訊戰的演練。其中該演練指出了國家資訊作戰的七個基本特徵：低進入成本、傳統界線模糊、認知處理角色的擴大、戰略情報新挑戰、預警困難、聯合作業困難及本土亦遭攻擊等。[28]這些特徵顯示出由於成本降低，使用資訊做為攻擊或破壞手段者，不限於國家，潛在的敵人將包括任何有資訊系統專業知識以及連接重要網路能力的團體或個人。敵對國家則可能放棄傳統攻擊行動，改採個人或跨國式犯罪組織，從事戰略性犯罪活動。更由於情報蒐集目標很難識別，情報資源分配由於威脅的快速轉變而更感困難。也因此防護資訊安全工作範圍更廣，更複雜。

資訊在軍事作戰的運用也極為廣泛，因為武器裝備、C⁴ISR、決策、行政後勤等國防事務管理資訊化的情況下，資訊作戰與安全對軍隊軍事戰略的發展，影響非常大，各國最早成立資訊防護專責單位者，通常都在軍方。但是戰場上的指揮、管制、通信、與情報系統的弱點，其重要性可能不如國家系統設施，所以應該致力軍民結合，政府先成立專責機構，結合軍方與民間人力與資源，緊急處理有關國家資訊安全事宜。國軍在1999年處理「千禧年危機」時，就曾有類似的編組與運作。

目前軍方所能擔任的角色大致為情報

註28：Roger C. Molender, Andrew S. Riddile, & Peter A. Wilson, " Strategic Information Warfare: A New Face of War," Parameters, US Army War College, Autumn 1996.

分享、技術顧問、犯罪調查、基地與設施支援、協助資訊戰防護的訓練、後勤支援等。

四走私與毒品犯罪

就社會治安來說，目前對我國危害最大的就是走私與毒品犯罪的問題。農產品或是其他高價值物品的走私，會影響經濟的發展，與本地農漁民的生計；非法槍械與毒品的走私，則會嚴重影響國內的治安。而此兩種犯罪合流引發的黑道猖獗、洗錢牟利、幫派械鬥等，對社會治安與國家安全都會造成嚴重影響。

這類對國家安全的威脅應由經濟部、農委會及內政部主導，軍方只擔任輔助與配合的角色，其中比較有直接關係者為憲兵司令部，可以協助犯罪偵防、刑事鑑定、逮捕人犯、罪證蒐集等工作，但須由檢察官調度指揮，所以軍隊是擔任支援性的角色。另外第一線陸軍守備部隊之偵蒐部隊均負有前推守備的任務，如近海或海岸線有任何可疑現象或徵兆，接到海巡署的援助要求後，可在半小時之內到達。其火力與機動力均較海巡兵力為優，可以作為海岸線守備的支撐戰力。其他軍方可提供則有情報分享、技術顧問、特殊裝備支援、犯罪調查、致命性打擊武力、基地與設施支援、警衛安全、資訊與後勤支援等。

五經濟安全

國力的基礎在於經濟的發展，經濟的繁榮發展，不僅可增強綜合國力，更能奠定國家安全的根基。從近十年發生的重大事件或戰爭中，顯示軍事威脅不再是影響國家安

全的主要因素，各國為了尋求國家安全的鞏固，都將經濟政策列為國家發展的重要議題。

由於我國缺乏天然資源，若遭海上封鎖，原料無法輸入而不能生產，成品無法輸出，對外經貿中斷，將立即影響國計民生。以石油而言，我國石油有95%仰賴進口，一旦因為封鎖而中斷，將嚴重打擊經濟發展。另外兩岸經貿的密切互動，中國大陸經濟的快速發展，許多產業紛紛至大陸發展，逐漸使台灣出現產業空洞化，對中國大陸貿易依存度升高的情況，如果兩岸情勢緊張，中共以經濟做為戰略手段，打擊台灣產業與經濟，將危及整個國家安全。

軍方在經濟安全維護擔任的角色，大致是情報分享、犯罪調查兩種。但是在實施動員時，戰略物資與民生物資的調配與徵集，是軍方的主要工作。對民間物資的徵集如果沒有衡量當地經濟發展狀況，做平均徵集，也會影響經濟。如果遭遇封鎖，在必須使用武力突破封鎖的情況下，海空軍或遠程武器可以發揮其功效。

六重大傳染病方面

近年來由於透過走私或輸入農產品形成的防疫死角，以及疫情控制處理失當都可能造成環境衛生潛伏或爆發重大傳染性疾病。高度傳染與危險性極高的病毒，若被有心人士加以操弄與散播，會形成殺傷力強的生物戰武器。[29]雖然衛生署對於法定傳染病、疫區的決定、宣佈、防處等諸般作為，均有詳細規定，但對於以細菌發動生物戰的

註29：美國911攻擊事件後的炭疽熱病菌攻擊事件，證明恐怖份子已經借用生物細菌作為攻擊行動的武器，也造成人心的驚慌。參閱茱蒂·密勒等著，齊思賢譯，細菌戰：美國生化武器之秘，（台北：時報出版公司，民國91年2月）。

防護作為仍付諸闕如；另就民防體系而言，亦未針對重大傳染病建構一套完整體系的防護網。[30]

以民國86年所爆發的口蹄疫為例，國軍投入大量人力協助處理危及我國畜牧業的重大疫情，當時是以充沛的人力與工兵機械執行掩埋與撲殺的工作。另外化學兵部隊也協助衛生檢疫單位，實施消毒與隔離的工作。雖然國軍以徹底奉行命令的精神，達成此前所未有的任務，也因為國軍缺乏相關的訓練與專業，僅能以原始的方式執行任務，此終非長久之計。

國軍在重大傳染疾病中扮演的是一種支援性的角色，偏重在警衛安全、基地設施支援與交通管制等任務。國防部軍醫局與衛生署疾病管制局處於平行的協調單位，主要負責戰時敵遂行生物戰時之處理作業，若平時發生重大傳染病則視情況支援。除了第一線軍方醫療單位直接面對疫情與處理之外，國防醫學院也成立緊急應變小組支援防護與救援工作。以今年的SARS疫情為例，除了各地特定數家軍醫院改裝為專屬防治醫院外，直屬國防醫學院的預防醫學研究所在感染檢測與疫苗研發的能力與貢獻，備受政府及民間肯定。若將SARS疫情視為一次生物戰劑攻擊事件，不論政府、民間與國軍都在此次事件中找到緊急應變處理的自我定位與功能。

七、海上交通航線

海上交通線的安全理所當然的應由國

軍，尤其是海軍負責。因為軍艦能夠定時巡弋，並適時適地處理海上突發狀況，海上劫掠的行為自然會減少，擔負經濟發展命脈的商貨輪的航行自然安全無恙。因此國軍在海上交通線安全扮演較積極的主動性角色。但在海岸巡防署成立之後，近海巡護與東南沙守備的任務，已經交給海巡署負責，國軍居於次要的支援性角色。但也因此更突顯海岸巡防署與國軍密切協調聯繫的重要性。

綜合言之，軍方在非傳統安全威脅中除了在反恐行動與緊急救援之外，大都是支援性或輔助性的角色，在反恐怖主義與重大災變中，軍方擔任的任務較繁多，而在非法移民、走私與毒品犯罪、經濟安全威脅中，則是扮演少部分的支援角色，而且只限於特定單位而已。

結論

軍隊代表國家主權與武力的象徵，成立的目的是在保衛國家的生存與安全，以免受到其他國家或武裝團體的安全威脅。軍隊所執行的傳統任務，主要是以武力保衛國家安全，所以軍隊的組織編裝、人員訓練、準則發展與武器採購都是以打贏戰爭為主要目標，也就是傳統性安全的角色。另外在其他像非法移民、資訊安全、走私與毒品犯罪、經濟安全、重大災變、重大傳染病等非傳統安全威脅，軍隊所扮演的則是內政或是保安的非軍事性角色。換言之，軍隊在傳統安全威脅的反制與應對是擔任核心的角色，但在

註30：民國69年6月通過的災害防救法中，認定災害係由下列災難所造成的禍害：風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害，以及重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等，其中並未提及重大傳染病與生物戰劑之災害。參見災害防救法第二條。

面臨非傳統安全威脅的情況下，卻只能擔任支援性的角色。

在這種情況下，容易形成一種困境，就是軍隊的本務在作戰，卻又要分心執行非軍事性的行動。不但與軍人作戰專業不符，容易因為缺乏明確規範，混淆國家體制。在一個民主國家，一方面希望軍隊回到營區，專心戰備訓練本務；一方面又希望軍隊從事非軍事性的行動，擔任應變制變與維護國家安全的角色，協助領導者處理緊急危難事件，形成兩難的情況。

以我國為例，因為軍隊的精簡與政治變遷，原本執行的民間事務逐漸減除，使軍隊能夠專心從事戰備訓練工作。但是每次遇到重大災害，地方政府機制失靈之際，最先投入的一定是軍隊，由於軍隊指揮機制的健全與強而有力的行動，每次都能發揮救災的高度效率，獲得全民的肯定。但是因為救災都是應急性質，軍隊編制內又沒有救災的制式器具，必須依賴動員制度，徵集民間相關機具，才能順利執行任務。

在擔任其他非傳統安全威脅任務時，也會遇到類似情況。因此必須先制定相關法律，明確律定軍隊應執行的任務，軍隊才能依據其任務開始編制預算，採購器具及人員訓練等工作。正如美國「民防隊法」以及聯邦調查局相關法規都明確規定軍隊可支援的任務，以及調查局可以要求軍隊支援的任務，而且申請必須經過國防部長或法務總長的許可，這是我國可以努力的方向。

現代戰爭不是軍隊的專利事務，必須全民共同合作，從不同面去從事戰爭準備，才有可能獲得戰爭勝利。非傳統性安全威脅大都屬於民間或社會性事務，在總統未下達

緊急命令之前，軍隊只能提供被動的支援。但若瀕臨戰爭或狀況緊急時，軍隊的主要任務仍在傳統安全的領域。因此在平時就必須律定軍隊在各種非傳統安全威脅中所能支援工作的內涵與範圍，如果同時爆發傳統與非傳統安全威脅時，國軍與行政部門的職權分際應該明文定之，因為國軍平時所執行的非傳統安全任務是一種應急性的工作，並未事先編列預算或接受相關救援訓練，常以大量人力用原始方式執行任務，不僅不符效率原則，更會排擠從事戰備訓練的人力。因此，未來必須考量結合民防與動員體系，在平時配合消防救難體系的運作，進行各項非軍事性任務的協助，俾便戰時能擴充其能量，承擔大部分非軍事性任務，使縮減員額後的國軍能真正致力於戰備訓練的本務，而且在未來非傳統安全威脅日益升高的情況下，如何強化民間、政府與軍隊對各種緊急事件的應變與整合能力，更是面對非傳統安全威脅的重要課題。

作者簡介

沈明室上校，陸軍軍官學校正54期、陸軍步兵學校正規班286期、政治大學東亞所碩士84年班、陸軍指揮參謀學院87年班。曾任排長、連長、人事官、營長、外事連絡官。現於政治作戰學校政治研究所攻讀博士。