

非傳統安全與台灣軍事戰略的變革

王崑義

台灣戰略研究學會秘書長

摘要

冷戰結束之後，國家安全問題不再侷限於傳統的政治與軍事安全領域，範圍也涵蓋廣泛的非傳統安全議題。非傳統安全威脅是一種「新的安全威脅」，是一種逐漸突出、發生在傳統戰場以外的安全威脅。非傳統安全威脅正逐步取代傳統大規模戰爭與核子戰爭的危險，成為多數國家生存與發展所面臨的主要現實威脅。面對非傳統安全威脅，作為國際社會的一份子，台灣自然無法置身度外。包括在1999年發生的921大地震、2003年發生的SARS疫情、2009年莫拉克風災等，皆造成台灣人民嚴重的生命與財產損失，突顯非傳統安全對台灣國家安全所構成的威脅，已經不下於傳統的政治與軍事威脅。因此，本文將探討非傳統安全威脅問題的發展，台灣所面對非傳統安全威脅的類型，以及台灣面對非傳統安全威脅時的因應之道。

關鍵詞：安全研究、國家安全、非傳統安全、台灣軍事戰略、國防轉型

壹、前言

在冷戰期間，由於對峙的美蘇兩大強權都擁有足以毀滅世界的核武能力，使得世人無不擔憂第三次世界大戰將以核子戰爭的型態發生。然而冷戰的終結，並不如美國學者福山（Francis Fukuyama）所預言：「我們可能還在見證歷史的終結……西方民主普及，為人類最後的政府形式的終點」（Fukuyama, 1989: 18）。相反的，冷戰結束之後，東亞金融危機、911 恐怖攻擊事件、嚴重急性呼吸系統綜合症（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）疫情、南亞海嘯、禽流感等事件接踵而至，突顯了在後冷戰時期，非傳統安全威脅與傳統安全威脅同樣成為當前各國所共同面臨的迫切問題。

正因為如此，探討非傳統安全問題成為近年來在國際安全領域中，受到高度重視的議題。台灣當前所面臨的安全威脅中，毫無疑問地，以中國可能武力犯台最為嚴重與急迫。然而，由 1999 年 921 大地震、2003 年的 SARS 疫情、2009 年莫拉克（Morakot）風災，皆造成台灣嚴重的生命與財產損失，突顯非傳統安全對台灣國家安全所構成的威脅，早已不下於傳統的政治與軍事威脅。有鑒於此，本文將探討台灣所面臨的非傳統安全威脅類型，並且探討台灣在非傳統安全威脅劇增下，台灣應有的軍事戰略變革。

貳、傳統安全的意義與內涵

一、安全的定義

國際間有關安全的定義，英國政治學者布贊（Buzan, 1991b: 431-51）認為安全是「對免於威脅」的追求，顯示「保衛國家與領土完整，反對敵對勢力的能力，安全的底限是生存」；伍爾弗（Wolfers, 1952）則認為，安全是「一種價值」，泛指「在客觀意義上，表明對所獲得價值不存在威

脅」，在主觀意義上，表明「不存在這樣的價值會受到攻擊的恐懼」，安全是國際政治研究的「起點與落點」。

但伍爾弗也認為安全的概念較模糊，很難明確瞭解其確切意涵(Wolfers, 1952)。布贊則認為安全是一個發展不全面的概念，也是一個高度爭議的概念(Buzan, 1991a: 3-5)，如同哈夫藤多爾(Helga Haftendorn, 1995: 15)所言：「對安全是什麼、如何被定義和什麼是其最相關的研究問題，沒有共同的理解」。

過去「安全」所指稱的包含威脅與脆弱性兩個主要面向(Buzan, 1991a: 112-42)，但是此一概念隨著時代演進，而有所轉變，而且安全威脅也非以往單一與絕對定義所能解釋。現今的安全問題會因為主體對象的不同而有所差異(劉復國，1999：24)。關於安全理念的構成，日本學者赤羽恒雄(Akaha, 2002: 1)則認為可歸納出下列五大方面：

- (一) 哪些價值受到威脅？
- (二) 威脅那些價值是什麼？
- (三) 有哪些手段可對付這些威脅？
- (四) 面對威脅，由誰來提供保護？
- (五) 誰將支付保護成本？

大致而言，當出現使個人、群體、民族、國家，甚至是國家社會擁有的某些價值受到威脅的問題時，這就是安全問題的產生。對於國家安全政策的擬定者而言，需要受到保護的基本價值為國家主權、領土完整、政治獨立等。對這些價值的威脅，就是對國家安全的威脅。布贊則依據國際政治現實主義的觀點，認為國家安全威脅的對象主要來自下列：國家的思維信念(民族主義)、國家的具體基礎(人口與資源)、國家的制度建構(政治體制)(Buzan, 1991a: 65)。

不過，布贊以西方已開發國家的經驗為思考出發點與適用對象，所反應的是冷戰時期兩極體系下的軍事安全思考模式，而忽略了第三世界開發中國家的差異性，以及對於國家安全的認知與需求。例如，對於政府合法性的挑戰、內戰、社會衝突等各種面向，所以美國學者蒂浦生(Frederick

Tipson, 1990) 認為，國家安全除了確保領土完整與軍事安全之外，同時需要重視人民安全、資源供應、價值維護等課題。

二、國家安全與傳統安全

自從 1648 年『西伐利亞條約』(*Peace of Westphalia*) 簽訂之後，較為完整的「國家」概念與實體逐漸成形。爾後在主權原則與相對應的國際條約基礎上，國際關係也逐漸形成，「安全」概念就與「國家」概念緊緊相扣，一直延續至今。「國家安全」也成為現代國際關係與政治學領域中的一個重要核心概念。根據學者曼爾哥德 (Mangold) 的考證，「國家安全」的現代用法最早出現在美國報紙專欄作家李普曼 (Lippmann) 於 1943 年出版的《美國對外政策》(*U.S. Foreign Policy*) 一書中。「國家安全」這個名詞首次出現在法律條文，是 1947 年美國通過的『國家安全法』(*National Security Act*)。根據這項法律，杜魯門 (Harry S. Truman) 總統成立國家安全委員會，負責對美國國家安全有關的內政、外交與軍事政策提出建言。自此以後，「國家安全」此一詞彙開始在各國的政府檔案中廣為出現，許多國家也相繼成立國家安全機構 (Mangold, 1990: 2; 俞曉秋等, 2003: 13-14)。

傳統上，國家安全研究重心集中於政治與軍事等安全領域，由於所指涉的對象是保護領土的完整性，以及國家的政治主權。這樣的界定方式主要是由於政治權威的需要或學者研究上的便利而來，它所關切的焦點則是在國家疆界之內所面臨的安全威脅。因此，傳統安全的研究跟早期的戰略研究一樣，大都集中在國家生存的想像上，它所涉及的安全議題包括軍事力量的威脅、武器的使用和控制方面。現實主義派認為，國家安全始終受到其他國家的威脅，安全問題是國家之間的戰爭問題，建構強大的軍事力量是確保國家安全的最佳手段 (Stares, 1998: 27)。在這樣的認知下，許多傳統大國與區域國家都高度重視發展自身的軍事力量。這種局面在冷戰時期特別明顯，直到冷戰結束才有大幅改變 (俞曉秋等, 2003: 17)。

叁、非傳統安全的意義及其範疇

一、非傳統安全問題的產生背景

在國際關係的研究領域中，國際安全研究長期由現實主義所主導，往往屬於國家安全研究的範疇，主要研究的對象則是戰爭與武力，安全所指的唯一對象為國家，安全問題被視為一種客觀的現象。自 1980 年代開始，越來越多學者開始對於以軍事與國家安全為中心的安全研究提出批判（Wæver, 1995）。冷戰結束之後，對現實主義傳統安全觀的批判變得更加激烈，鮑德溫（Baldwin, 1995: 117-41）指出：「安全研究領域源於冷戰時期的國際安全領域，在處理後冷戰時期世界時已顯得相當不足，其軍事優先的治國之術，限制了其容納許多不從屬於軍事安全的外部與內部問題的能力。」隨著冷戰成為歷史，非傳統安全問題遂成為國際政治領域一個新的熱門研究議題，受到各國政府、國際政治與國際問題專家、學者的重視（李淑雲，2004：30）。

在一定程度上，「非傳統安全」概念與「非軍事安全」（nonmilitary security）或「全球安全」（global security）等可以通用。非傳統安全威脅是一種「新的安全威脅」，是一種逐漸突出、發生在傳統戰場之外的安全威脅（王逸舟，2003）。非傳統安全威脅正逐步取代傳統大規模戰爭與核子戰爭的危險，成為多數國家生存與發展所面臨的主要現實威脅。這些威脅很難用傳統的安全理論加以解釋，只能被稱之為「非正常」、「非典型」、「非常規」等的安全問題而被納入「非傳統安全威脅」的領域，並不斷上升至國家安全與全球安全的高度，受到各國所重視（余瀟楓，2007：31）。

冷戰之後，部分西方學者在他們的著作或發表的文章中，有時用「非常規安全」（unconventional security）、「非傳統威脅」（nontraditional treaty）、「非傳統問題」（nontraditional issues）、「新安全」（new security）等詞彙來與傳統安全作區分（余瀟楓，2007：33）。不過，在西方國際安全

與國際關係研究領域，最廣為採用為「非傳統安全」(nontraditional security) 一詞，然而最早由誰提出非傳統安全這一詞彙，已經無從考據（俞曉秋等，2003：18）。

非傳統安全問題自 1990 年代之後開始獲得普遍重視，主要源自於下列背景：

（一）冷戰後國際局勢的變化

冷戰結束後，美蘇爭霸的兩極世界宣告終結，世界朝向多極化發展，使得軍事作為戰爭、戰略的功能減弱，非傳統安全問題因而日漸突出（李淑雲，2004：31）。同時，因為國際強權勢力的衰退，給予了民族主義、極端宗教勢力東山再起的機會。民族、宗教、部族矛盾所引發的內亂與地區性衝突，是冷戰之後國際安全所面臨的頭號問題，更因此帶來一系列的後遺症（俞曉秋等，2003：41）：衝突國家與地區局勢不穩，導致經濟凋敝、人民生活環境急劇惡化；內亂與衝突造成大量難民產生，蘇聯解體後，產生了約 900 萬的難民（聯合國難民署，1996：18），國際恐怖組織介入部份國家的內亂與衝突，在衝突地區造成販毒、走私軍火等新安全問題。例如，在中亞與阿富汗交界的山區，高山峻嶺不僅提供了恐怖份子藏匿的基地，加上當地謀生不易，居民為求溫飽而不得不鋌而走險，從事毒品生產工作，而從事毒品買賣的收入也成為當地恐怖組織的主要資金來源（傅仁坤，2005：47）。

（二）全球化現象的加速發展

全球化 (globalization) 雖然很難加以定義，但是大致上可用國際貿易增加、人類遷移限制減少與資本自由化流通來加以形容 (United States Joint Forces Command, 2008: 13)。全球化使國家之間的聯繫更加緊密，當世界經濟體系與政治體系已經形成，並且逐漸成熟後，雖然有助於經濟資源的快速流動與分配，卻也使得各國的經濟弊端、內政問題向外擴散，引發了部份國家，特別是第三世界發展中國家的經濟與社會問題（俞曉秋等，

2003：41-42）。以 1929 至 1933 年的全球性經濟危機為例，這次經濟危機首先爆發於美國，因為貿易戰與貨幣戰而起，但卻波及到全球許多國家，使其經濟處於崩潰邊緣，國力因而大減（李淑雲，2004：31）。

全球化發展使得貨物、人員、資金、資訊等跨越國界流動，各國主動或被動開放成爲必然趨勢。同時，因為國家自主性降低、科技發展等因素，造成國家權力遭到稀釋，使得國家主權沒落，進而導致國境管制鬆動。在全球化時代，沒有不受任何外來事務影響的絕對國內事務，也沒有不對外國產生影響的絕對國內事務，依靠傳統軍事力量無法將他國的金融危機、環境污染、文化滲透、傳染病等阻擋在國界之外，如何面對全球化帶來的「共用災難」與「共用危機」，使得各國政府與學界日益重視非傳統安全問題的研究（齊琳，2005：28；劉宏松，2005：41）。

二、非傳統安全的定義與特點

國際上對於非傳統安全問題的關注與研究，可以追溯至 1970 年代末期，日本政府在国家發展戰略報告中提出「綜合安全」的思想，此後逐漸引起許多學者對於領土與軍事安全以外安全問題的研究（何貽綸，2004：95）。不過對於「非傳統安全」的概念與內容，大多數研究者都沒有給「非傳統安全」權威、明確的定義。

非傳統安全爲「一切免於由軍事武力所造成的生存性威脅的自由」。簡而言之，非傳統安全最簡單的理解就是「非軍事武力安全」，一方面，拓寬了安全的領域，經濟安全、文化安全、環境安全、社會安全等被納入範圍；另一方面，安全層次多元化，全球安全、地區安全、團體安全、公民安全都成爲安全的重要方面考量（余瀟楓，2007：32）。陸忠偉認爲非傳統安全指的是一種安全觀念，其意涵可以表述爲由非政治與非軍事因素所引起，直接影響甚至威脅本國與別國，乃至於地區與全球發展、穩定和安全的跨國性問題，以及與此相對應的一種新安全觀與新的安全研究領域（俞曉秋等，2003：18-21）。在西方學者的觀點中，非傳統安全與傳統

安全觀不同之處在於「自由主義」安全觀與「現實主義」安全觀的差別(Paris, 2001: 90-91)。

中國學者陸忠偉等人在《非傳統安全論》中，將非傳統安全的特點歸為下列五項特點（俞曉秋等，2003：34-35）：

（一）非傳統安全問題可分為具有暴力性質與非暴力性質兩個方面。前者是指問題具有「非軍事性」的暴力活動特性，例如：恐怖主義、走私販毒、有組織犯罪等；後者問題的產生與表現，都沒有暴力活動的色彩，例如：環境汙染、生態惡化、流行疾病等。

（二）非傳統安全問題具有「跨國性」擴散蔓延的特性。這是區別屬於非傳統安全問題，還是屬於一國獨有，而不具國際性的國家安全領域問題的重要標準。如資源短缺、人口膨脹、生態惡化、經濟危機、恐怖主義、大規模殺傷性武器擴散、難民問題¹、海盜、洗錢等，都多少帶有跨國性。

（三）凡屬於非傳統安全領域的問題，都對各國公民的生命、社會生活和整個人類安全、國家安全、地區安全與全球安全構成直接的威脅，只是威脅的方式、程度、時間與後果有所不同。

（四）非傳統安全領域的各種問題具有相互影響的特點。其一方面的安全問題，可能引發其他方面的安全問題，而造成影響與危害擴大的連鎖效應。例如，國際恐怖主義與貧窮化、宗教極端主義、有組織犯罪等問題相關聯。有些問題之間已形成「問題－危機－衝突」的循環，能相互激發並且造成更大範圍的連鎖危害效應。

（五）非傳統安全具有「內溢」或「內流」的特性。非傳統安全問題具有潛在累積、逐漸演變形成的特性。例如，生態環境、民族宗教問題等；有些是擴散蔓延造成的，如流行疾病、金融危機、恐怖主義、走私販毒等，這主要指非傳統安全具有「內溢」或「內流」的特性。另外，非傳統安全問題時常是突如其來地以一種危機的形式爆發出來，對國家安全造成直接

¹ 過往難民主要以經濟與戰爭難民為主，隨著氣候變遷問題加劇，近幾年來出現「氣候難民」這個新名詞；參閱邵樂韻（2009）。

的危害。如 911 恐怖攻擊事件等。

界定是否為「非傳統安全威脅」問題，對於思考與制定國家安全戰略非常重要。因為界定標準過窄，可能導致無法及時準備應付突如其來的安全威脅；界定標準過寬，可能導致國家無法有效確定先後順序與合理應用資源來應付安全威脅（Lauredo, 2001）。

學者特烈夫（Terriff）等人曾以環境安全、經濟安全、跨國犯罪與人口移動等四大議題，作為非傳統安全威脅的主要代表，他們將非傳統安全歸納出下列共同特性（Terriff, et al., 1999: 115-16）：

（一）多數皆以非國家為中心（state-centered），而由次國家（sub-state）、跨國家（trans-state）或因素所造成。

（二）多數非傳統安全威脅不侷限於特定地區，所以難加以圍堵，具有擴散分佈、多面向、多層次等特性。

（三）無法單靠傳統軍事手段或國防政策加以處理，軍方雖可扮演一定角色，但是仍須經由適當的非軍事途徑加以有效因應。

（四）個人安全福祉及國家利益都將受其危害。

筆者認為非傳統安全問題可以歸納出下列特性（李宜良、單之旭，2007；齊琳，2005：29；劉學成，2004：33；李淑雲，2004：32-33）：

（一）廣泛性：非傳統安全威脅不但包括國家的發展、社會的安定，也包括公民生存與全球的繁榮等。許多非傳統安全威脅屬於「全球性問題」，譬如地球臭氧層的破壞、嚴重傳染性疾病的傳播等，都不是針對某個國家或某個國家集團的安全威脅，而是關係到全人類的整體利益。而且許多非傳統安全威脅的行為主體呈「網路化」分散於各國，如以「蓋達」（al-Qaida）恐怖組織為核心的國際恐怖組織分散在全球 60 多個國家。

（二）多樣性：非傳統安全的主要行為體呈現多樣性，除包含國際政治中主體——國家，也包括人類、非政府組織等。同時，大部分非傳統安全威脅不是來自於國家，而是來自於非國家行為體，且威脅呈現多樣性。戰爭與軍事威脅以外的威脅，如能源危機、資源短缺、金融危機、有組織

犯罪、販運毒品、傳染性疾病、環境污染、自然災害等都包含在其中。而非傳統安全問題的解決方式也多樣性，既可以用傳統方式解決，也可以用非傳統方式解決。

（三）突發性：非傳統安全威脅大多並非直接的、嚴重的、急迫性的威脅，而是潛在的、小規模的、日積月累的，當累積到一定程度經常會以突如其來的形式迅速爆發，而且是在人們毫無防範的情況下發生的。這些威脅有時沒有達到臨界點，因而時常遭到世人所忽略（俞曉秋、李偉，2003：45）。例如，2008年10月爆發的全球金融海嘯，這些非傳統威脅的形成過程也帶有很大的隨機性，使得防範的難度明顯提高。

（四）互動性：非傳統安全是傳統安全基礎上的國家安全觀念，如果沒有後者，前者難以生存。在一定條件下，非傳統安全可能演變為傳統安全問題。例如戰爭可能造成難民問題、環境破壞與污染問題等。一些非傳統安全問題也可能誘發傳統安全領域的矛盾和衝突，如恐怖組織謀求獲取核、生、化武器，就會涉及到大規模殺傷性武器（*weapon of mass destruction, WMD*）擴散問題。

傳統上，對於安全威脅的範圍，主要建立在國家安全之上，以確保軍事與政治安全為國家主要政策（Walt, 1991: 211-39）。相對於傳統國家安全威脅強調高階政治、軍事安全威脅，非傳統安全威脅明顯屬於低階政治、非軍事性，其涵蓋範圍相當廣泛，包括經濟安全、糧食安全、健康安全（疾病傳染）、環境安全（生態環境惡化）、人員安全（犯罪、暴力）、社群安全（族群衝突）、政治安全（侵犯人權）等七項。其實，經濟機會不均等（失業、貧富懸殊）、人口移動壓力（偷渡、非法移民）、生態環境破壞、跨國犯罪、國際恐怖主義等，都屬於威脅人類安全的真實來源（United Nations Development Program, 1995: 229-36）。

表 1：非傳統安全與傳統安全之間的主要區別比較

項 別	類 別	傳 統 安 全	非 傳 統 安 全
安全主體		國家行爲體	國家行爲體與非國家行爲體
安全重心		國家安全	個人、社會、國家安全
安全領域		軍事與政治安全	一切非軍事安全領域
安全侵害		威脅來源確定	威脅來源不確定
安全性質		免於軍事武力威脅	免於非軍事武力威脅與貧困
安全價值主體		領土與主權	國家生存狀態與人權
安全來源		確定	不確定
安全維持力量		非全民性	全民性
安全維持方式		國家行爲體爲主	跨國聯合行動爲主
安全維持前提		認同的一致性	認同的不一致性
安全維持內容		片面單一性	全面綜合性
現有安全制度		基本適用	基本不適用

資料來源：整理自余瀟楓、潘一禾、王江麗（2006：55）。

肆、台灣非傳統安全威脅的環境

儘管中國對台灣的軍事部署仍是維繫台灣國家安全最主要的威脅。然而，台灣身爲國際社會的一份子，並以對外貿易爲主要經濟支柱，更無法遠離非傳統安全威脅。目前台灣周邊環境所面臨的非傳統安全威脅，主要包括有：

一、海上安全問題

海上安全攸關一個國家的海洋權益、海上主導地位與國家發展命脈。傳統上，海盜問題爲維繫海上安全最常面臨的問題，從人類利用海洋作爲交通與貿易介面之際，海盜行爲就同時存在。在地理大發現時期，各大海上強國更是允許本國船隻任意掠奪其他國家船隻，甚至以海軍爲後盾，將

海上掠奪行為合法化。因此各國過去對於海盜行為往往是採取睜一隻眼、閉一隻眼的態度，只要不是自家的船隻遭到掠奪，通常不會加以理會（劉思妤、陳彥宏，2006）。

19 世紀末與 20 世紀初期，歷史上最後一批海盜在各國水警與海軍的圍剿下覆滅。不過海盜行為並未從此成爲一種傳說，隨著冷戰之後國際局勢的變化與部份國家淪爲「失敗國家」，因而給予海盜的猖獗重新提供機會。從此之後，海盜襲擊案件的數量不斷上升，加上部份國家打擊不力，因而使得海盜慢慢成爲各大海上通道的一大主要威脅（石剛，2005：207）。現代海盜的活動區域與過去相比並沒有太大的變化，目前海盜主要的活動區域仍集中在非洲通往亞洲的航道上。根據國際海事組織（International Maritime Organization, IMO）的報告指出，全球有五大海盜橫行區域，包括：索馬利亞半島附近水域、西非海岸、孟加拉灣、紅海和亞丁灣一帶、東南亞的麻六甲海峽（無作者，2002）。

海盜現象產生的最基本原因爲經濟問題導致海盜行為的氾濫，經濟衰敗導致社會混亂、政府缺乏約束力都使得海盜行為猖獗。因此，儘管海盜行為雖然於法不容，但是由於可帶來豐厚獲利，因此在許多地區被視爲一種可被接受的行為手段。除此之外，全球海上運輸量的明顯上升、港口管理鬆散與安全措施不足、國際法的限制與海上主權紛爭都是近來海盜行為猖獗的原因（石剛，2005：208-12）。

1998 年香港船務公司一艘在巴拿馬註冊的「長勝號」萬噸貨輪途經台灣海峽南端入口水域時，遭到國際海盜集團所挾持，船上 23 名中國大陸船員全部遇害。經調查發現這是一宗經過精心策劃的跨國海盜事件，此一事件無疑爲兩岸之間的海上通道安全敲響了警鐘（陸忠偉，2003：514-15）。

政治、經濟動盪是海盜形成的溫床，1970 年代越南統一前後的局勢動盪，導致東南亞海盜問題叢生。近年來，東非索馬利亞的海盜問題猖獗也是如此，台灣與其他國家船隻都不能倖免於難。2009 年 4 月遭索馬利亞海盜劫持的「穩發 161 號」漁船，在 2010 年 2 月才剛剛獲釋返國，我國籍

另一漁船「瑞滿發號」在台灣時間 4 月 1 日於東非索馬利亞瓜達夫伊角東南方約 395 海里處，又遭到偽裝成台灣船隻的海盜船追逐，並開槍射擊，幸好船隻最後能夠脫離險境（顏福順，2010）。

二、流行疾病問題

在人類的歷史中，流行疾病一直是威脅人類生存的重要問題。不過過去並沒有將流行疾病視為國家安全的一部份。直到冷戰結束之後，人類社會才將流行疾病作為非傳統安全問題來看待（廖怡茜，2007）。新興流行疾病成為非傳統安全威脅的發展因素有（尙前宏，2003：406-407）：

（一）傳統意義上的國家安全威脅雖然並未消失，但是已經削弱，所以有能力、條件來思考國際社會與整體人類所面臨的非傳統安全威脅。

（二）後天免疫症候群（Human Immunodeficiency Virus, *HIV*，俗稱愛滋病）在 1980 年間被發現，並且快速蔓延，在 1990 年代起造成嚴重傷害，需要國際社會採取即刻的救援行動。

（三）隨著全球化的快速發展，後天免疫症候群在全球快速蔓延，西方國家即便不願意協助開發中國家緊急處理後天免疫症候群所帶來的嚴重災害，但是考量到自身利益，也必須採取「預防性行動」強化對發展中國家的疾病防治工作。

新興流行疾病的涵蓋範圍包括：

（一）已經存在的病源微生物改變或（潘孝彰、盧洪洲，2004：217-20）突變，而導致的新發感染。

（二）已知的感染擴散到新的地區或人群。

（三）環境的變化引起過去未知的新興感染。

（四）抗藥性的出現造成病原對公共衛生的新威脅。

新興流行疾病發生的因素包括（Weiss, 2001）：

（一）由於人口的快速成長與人類活動範圍的擴大，全球生態系統遭

到人類嚴重破壞，許多動物被迫遷離原本的棲息地，與人類的生存空間距離縮短，讓動物上的病源微生物有機會傳染給人類。

(二) 全球暖化促使病毒與病菌的發展，增加病毒與病菌的存活率，部分昆蟲與水生病原朝溫帶地區移動，也對人類造成影響。

(三) 微生物的毒性可能透過進化的方式，由弱變強，進而擴大或改變部分感染群。

流行疾病除了對人體健康造成損害外，也造成心理上的恐慌與經濟上的損失。如 2003 年爆發的嚴重吸道症候群 (SARS)，透過民航機散播到全球各地，導致嚴重的生命損失與經濟損害，2003 年台灣遭遇 SARS 疫情襲擊，共有 664 個病例，其中 73 人死亡。政府在疫情流行期間宣佈將 SARS 列為第四類法定傳染病，並創下 1949 年遷台以來，醫院封院、街坊封樓、院外發燒篩檢的首見景況 (秦川等，2005)。

三、非傳統安全中的犯罪問題

(一) 人員走私問題

在台灣海峽非傳統威脅上，首要面臨人員不法偷渡問題，特別是來自於中國的偷渡客。儘管大多數中國人民基於經濟因素而偷渡來台打工，不過陸委會與法務部調查局在 1999 年發表的報告均指出，近年來偷渡台的大陸人士中，可能有中國黑幫潛伏在內，與台灣國內幫派互相勾結，從事販毒、走私、賭博、殺人、討債等危害治安的犯罪活動 (陸委會，1997：28；無作者，1999a；無作者，1999b)。除治安顧慮外，中國偷渡客可能肩負政治任務，極可能受到指使來台蒐集情報 (無作者，1996)。

(二) 海上走私犯罪

當前，台灣所面臨的海上走私犯罪主要為軍火與毒品走私問題。全球每年的非法輕型武器交易金額約在 100 億美元，許多長期內戰的國家累積各方輸入的大量軍火，同時由於政府控制不力與聯合國裁減計劃效果不彰

等因素，使得這些國家成爲週遭區域內的主要非法武器輸出國（Chalk, 2001）。台灣警方每年查獲一千多隻黑槍，因爲台灣與中國僅一水之隔，在暴利驅使下，兩岸不法份子透過海上走私槍械，因此台灣近年來破獲的走私武器中，以來自於中國的黑槍爲主（蔡裕明，2008：186）。近年來，台灣槍械走私重點將目標轉向槍械管制寬鬆的菲律賓。除此之外，還查獲來自於柬埔寨、巴西、以色列、西班牙等國製造之武器，黑道兄弟擁槍自重，對於台灣治安的維護構成嚴重衝擊（無作者，1997）。

非法「毒品走私」及其衍生的犯罪問題，如洗錢，爲當前全球非傳統安全威脅的最重要挑戰，對個人、社會國家、國際體系安全等三層次的安全構成威脅（Williams & Black, 1994: 127-51; Williams & Savona, 1996: 21-23; Richards, 1999: 43-45）。台灣當前面臨的毒品問題包括（國防大學戰略研究中心，2002：51-52、59-62）：

1. 跨境毒品不斷

全球有三大毒品產區，分別位於中南美洲、泰緬金三角、阿富汗等三處。台灣並非毒品生產國，所以國內毒品均自海外走私來台，所查獲的毒品以安非他命爲主。台灣國內 95% 的安非他命、79% 的海洛因來自於中國，亦有部份來自於北韓。毒品走私方式包括：旅客夾帶、郵包走私、漁船走私、商船走私、貨櫃夾帶等。跨境毒品走私成爲部份惡名昭彰國家的收入之一，以北韓爲例，北韓生產毒品已超過 20 年，北韓核武的研發經費（每年 2 億美元），可能來自於販毒，北韓官員也與販毒組織掛勾，透過走私毒品、偽鈔，甚至是綁架等手段以謀取暴利（安勇炫，2009）。

2. 對社會構成嚴重威脅

英國學者布贊（Buzan, 1991b: 421-40）的研究指出，毒品走私及犯罪的影響對於毒品生產、走私經過、毒品濫用等國家的政治、經濟、社會、環境等五大國家安全利益層面，皆會產生或多或少的負面衝擊，除了與毒品相關的犯罪將遽增外，毒品吸食者共用針頭，將導致愛滋病快速蔓延、政府官員遭到販毒組織收買、恐怖組織可用販毒收入作爲活動經費來源等

(張中勇，2001：26)。

3. 新興毒品氾濫

台灣第一波的藥物濫用始於清朝末年的鴉片濫用，但是日治初期卻採取消極態度處理，1927 年，蔣渭水醫師認為日本政府似乎無意正視鴉片問題，因而籌組「台灣民眾黨」，公開反對日人販售鴉片，並致函國際鴉片組織，公佈日人販賣鴉片的事實，使得日本殖民政府被迫改採「禁斷政策」，並成立「台北更生院」，由杜聰明博士負責戒毒工作，至此台灣吸食鴉片者才改為全部戒除毒癮。

台灣第二波藥物濫用為安非他命，時間大約是 1980 年代，後來政府成立「中央反毒會報」，大力掃毒才遏止毒品蔓延。2000 年之後，毒品的另一個高峰點又出現，這次是海洛因為主；雖然政府在 2005 至 2008 年宣示成為「全國反毒作戰年」之後，海洛因、古柯鹼等一級毒品的取得以較過去大不易。儘管安非他命仍是台灣最氾濫的毒品，但是 K 他命、搖頭丸 (MDMA) 等「俱樂部毒品」卻有遭到日漸濫用的趨勢 (呂炯昌，2010a：41)。

(三) 洗錢問題

簡單來說，所謂的洗錢，就是將犯罪的不法所得漂白，將不法所得、見不了光的黑錢透過洗錢轉為合法。洗錢活動不僅威脅一國的金融、經濟安全，並演變為恐怖組織與販毒集團籌措活動經費與漂白犯罪所得的手段，成為一大國際安全危害。現在每年全球的洗錢金額約在 5,000 億至 15,000 億美元之間，約占世界經濟總值的 5% (國防大學戰略研究中心，2002：83-86)。1988 年 11 月通過的『聯合國禁止非法販運麻醉品和精神藥物公約』 (簡稱『聯合國禁藥公約』)，是第一個將洗錢定義為犯罪行為的國際條約 (張運成，2003：520-22)。洗錢活動可以歸納出下列特點 (張運成，2003：524)：

1. 需要使資金遠離與犯罪有關係的所有組織。
2. 抹去蹤跡以避免被追蹤。

3. 掩飾來源之後，重新將錢財供犯罪份子使用。

近來全球洗錢犯罪的發展趨勢包括（國防大學戰略研究中心，2002：87-88）：

1. 組織犯罪集團迅速跨國成長

隨著蘇聯的解體、中國經濟改革開放、北美自由貿易區與歐洲共同體的形成，組織犯罪已從區域性迅速成為跨境性犯罪，中國的「福清幫」早已將偷渡非法移民至美國的大餅視為禁臠，分支遍佈台灣、香港與中國等三地。

2. 貪污問題助長經濟犯罪

英國劍橋大學學者萊德（Barry A. K. Rider）認為，經濟犯罪永遠伴隨著貪污犯罪，罪犯將提供若干回扣給執政當局的特定對象，這些回扣可使賄賂者得到保護及某種程度的便利，將對社會公平正義造成傷害。

3. 境外金融中心成為避風港

國際上著名的「洗錢天堂」包括：巴哈馬、開曼群島、庫克群島、黎巴嫩、列支敦士敦、菲律賓、馬紹爾群島、諾魯、俄羅斯等，這些國家之所以成為洗錢天堂，主要因自身地理位置、西方國家自由貿易政策的畸形所致，多年來這些國家一直提供洗錢的逃稅服務。

4. 歐元面市加劇洗錢犯罪活動

隨著歐元在 2002 年 1 月起正式流通，東歐犯罪集團開始大規模洗錢，迫使歐洲國家警方加強相互合作，以及與國際刑警組織的合作，以遏制猖獗的洗錢犯罪活動。

在美國主導下國際組織中之經濟合作暨發展組織（Organization and Economic Cooperation and Development, OECD）依聯合國『第 1373 號決議』，特別於金融行動工作小組（Financial Action Task Force）中成立了「打擊洗錢金融行動特別工作小組」（Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF），特別提出九點防堵恐怖分子利用全球金融機構之建

議（李禮仲，2005）。不過由於洗錢活動缺乏明顯、具體的受害者，使得取締洗錢活動相當困難。

台灣在 1996 年制定亞洲地區第一部洗錢防治法，率先於亞洲地區通過。目前台灣參與之國際防制洗錢組織有：艾格蒙聯盟（Egmont Group）與亞太洗錢防治組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG）。不過上述兩個國際組織多屬經驗交流與規範之互通有無，對於跨國境之洗錢犯與恐怖份子之打擊並未能有直接之協助，同時礙於政治因素，我邦交國有限，使得我國在防治國際洗錢活動上仍遭遇諸多困難（國防大學戰略研究中心，2002：95）。

（四）資訊安全問題

21 世紀是資訊的世紀，電腦與網路便是資訊世界的神經中樞。多數開發中國家與先進國家社會的運轉已經與網路密不可分，不論政治、經濟、軍事、文化、生活等領域都高度依賴網路。隨著現代化社會對網路的高度依賴，圍繞網路系統進行犯罪的新型態犯罪活動也從此誕生。

最常見的資訊犯罪模式為駭客及其攻擊行為。所謂的駭客是指擁有豐富電腦知識與高超操作技能的電腦高手，他們通常以網路為突破口，透過嫻熟的電腦與密碼破解技術，非法入侵他人電腦系統，或基於竊取情報、資料等目的，複製駭客們認為有用的資料，或近一步地破壞他人的電腦系統，刪除其中的資訊、破壞系統程序（周效坤、楊世松，2005：69-70）。目前網路犯罪也出現了一些新特點、新趨勢，為全球網路資訊安全帶來日益嚴峻的挑戰，包括（唐嵐，2003：389-91）：

1. 駭客活動日趨組織化、政治化

目前，駭客一改過去無組織狀態，開始組成駭客陣營，形成一個極其複雜的群體。它們不再侷限於盜取個人信息，正加速演變成一種社會力量，形成具有政治化傾向的集團聯盟。越來越多駭客組織出於愛國主義、民族主義、意識形態等因素而介入國家之間的紛爭，他們的攻擊目標從政府部

門網路、大型商業機構，拓展到普通的個人電腦用戶，成為威脅國際秩序、國家間關係與社會秩序穩定的負面因素。「紅客聯盟」(Honker Union)是中國目前最大的民間駭客組織，擁有八千餘名註冊會員。2001年4月，中美海南島軍機擦撞事件之後，中國駭客在該聯盟的號召下，曾有高達8萬名中共駭客對美國各大網站進行攻擊，高達800個美國政府及企業網站因而遭到癱瘓(陸麗心，2008)。

2. 以蠕蟲為首的電腦病毒傳播速度、破壞力不斷強化

帶有惡意程序的網頁、電子郵件、網路共享文件成為散播電腦病毒的主要媒介，病毒傳播的速度大大提高。同時，由於Linux與Windows兩大作業系統因為編寫簡單，利用作業系統漏洞進行傳播的病毒，成為當前最主要與破壞力最大的病毒類型。

3. 資訊恐怖主義日趨頻繁

由於網路具有虛擬性、匿名性等特點，近年來，恐怖分子除積極利用網路從事招募成員、籌措資金、發佈恐怖攻擊的資訊外，恐怖組織也懂得利用網路進行跨國犯罪。例如，透過網路散佈恐怖襲擊畫面的數量自2005年起較以往增加了7倍，許多攻擊美國軍人與殺害平民的血腥畫面頻頻在網路上流傳，對美國民心士氣多少造成衝擊效應(王崑義、呂炯昌，2007；周效坤、楊世松，2005：59)。

在2000年3月18日總統大選投票方結束，我國許多網站立即遭到來自中國大陸的駭客入侵，並植入木馬程式之網路安全事件，顯示出我國通資訊系統在資訊作戰中面臨危機之警訊(劉志強，2007)。

四、非傳統安全中的環境安全問題

1980年代開始，人們逐漸意識到氣候異常、臭氧層破損、生物物種減少、土壤沙漠化等問題，對於人類生活空間、國家，甚至對於整個生物圈發展構成嚴重地威脅。因此，「環境安全」就此產生。時至今日，沒有任

何人能否定環保的重要性 (黃鶯, 2003: 187)。環境安全所涉及的問題大致可分為三類 (Harris, 2001: 69) :

(一) 環境退化對國家安全的威脅, 表現形式如危險物質跨國界的流動、國民健康水準下降、經濟活動倚賴的自然資源基礎減少等。

(二) 人類活動對於生物圈的恢復力與自我平衡的破壞, 有時也被稱之為「生態安全」問題, 如生物物種的減少、氣候變遷, 甚至是核武器等人類活動導致的問題, 都對生物圈的完整維持形成極大的威脅。

(三) 環境惡化對人類安全構成的威脅, 這類問題尤其關心現在與未來人類能否生存在一個健康而穩定的環境中。

在環境安全問題中, 以溫室效應最受關注。由於人類自工業革命以來, 大量使用石油、煤炭等礦物燃料, 改變了大氣中「溫室氣體」的溫度, 導致全球氣溫持續升高造成暖化的現象, 至 2025 年地表平均溫度將升高攝氏 1 度。全球平均氣溫升高, 也造成北極冰山以每年 3% 的速率不斷溶化, 至本世紀末海平面將上升 60 至 100 公分, 對全球沿岸城市與太平洋上的小島國家構成嚴重的生存威脅 (黃鶯, 2003: 195; 林琳, 2007)。溫室效應同時更造成全球逐漸異常, 對於幅員廣大、人口廣大的國家影響更為劇烈, 因為大國往往跨越不同氣候帶, 境內氣候也因此相互迥異, 國土複雜的狀態增加了因應氣候變遷的困難與成本 (張弘遠, 2009)。

土地荒漠化是另一個受關注的環境安全問題, 荒漠化包括土地沙化與可供耕種地退化。全球荒漠化土地面積已經由 1984 年的 34.75 億公頃, 增加到 1991 年的 35.92 億公頃, 占全球四分之一的土地面積, 全球六分之一的人口生活已受到影響 (黃鶯, 2003: 196)。造成土壤荒漠化的原因包括: 自然環境而造成沙漠化、人類的活動而造成的沙漠化、鹽類物質的侵蝕造成的沙漠化等因素。據統計全球每年表土流失達 240 億噸, 撒哈拉沙漠正以每年 150 萬公頃的速度擴張, 要是任其發展下去, 非洲的大陸將會變成一個沙漠的大陸。土地荒漠化現象將引起的高頻率和嚴重程度不同的旱災, 進而導致人類為了爭奪耕地與水資源爆發衝突 (楊于勝, 2008: 60-67)。

過往，一般認為台灣四面環海，海洋具有調節作用，土地荒漠化問題不可能出現在台灣。然而，沙漠化風暴正悄悄地向台灣蔓延。根據農委會水土保持局的資料顯示，經歷 1999 年 921 大地震、2001 年 917 納莉風災等多次天災、豪雨侵襲之後，沖刷與崩塌造成大量表土流失，導致台灣土地荒漠化面積由 1966 年的 2,532 公頃到今日超過 10 萬公頃以上。

然而，人為因素才是台灣土地荒漠化的主要罪魁禍首。近 30 年來，台灣人口快速成長，1966 年人口為 1 千 200 萬人，到了今日，全國人口已超過 2 千 300 萬人。30 年內，台灣人口增加了一倍，可怕的人口膨脹壓力，加上工商業發展的需求，使得台灣市鎮工商業用地不斷增加，山坡地及部分林地被迫開發利用。由南到北，看看台灣 500 公尺以上山坡地，滿山遍野的經濟作物，以及社區建築、高爾夫球場等人為設施，坡地濫墾的結果，導致過去清澈的河川變成滾滾濁流。同時，因為超抽地下水，使得台灣西部平原已經有四分之一土地面積低於海平面。雖然台灣每年降下 40 億噸的雨量，卻抽取 60 億噸的地下水，超抽地下水的結果，讓台灣面臨地層下陷及土地鹽化的危機（呂炯昌，2010b：27）。

伍、台灣軍事戰略的變革

一、軍事變革的根源

所謂的變革係指集中人力、物力、文化等資源來改變組織的運作方向（Bridges, 1991: 3）。綜觀人類的歷史，發生過多次軍事變革。最近一次大規模軍事變革源自於冷戰結束之後，其原因為：第一、冷戰的結果、戰略環境的改變與過去戰略思想與軍事計畫作為早已不合時宜；第二、冷戰的結束也同時使得軍事預算受到各項公共政策的壓力，使得各國被迫裁減軍隊；第三、資訊的變革，尤其是資訊科技的步調，在作戰指揮上逐漸形成革命性改革的可能性。實際上，所有已開發國家國家安全政策目標的能

力，大多數都將視軍事組織是否應該調整，以及對其戰略、政治、預算及科技等變化環境的適應程度而定 (Farrell & Terriff, 2005: 9)。

學者波森 (Barry Posen) 在 1984 年出版的《軍事準則之根源》 (*The Sources of Military Doctrine*) 一書中，檢視了軍事組織之變革 (Posen, 1984)。從此之後，相關探討軍事變革的文獻不斷地出版，而且對於軍事何以開始變革、如何變革、採取何種變革程序，以及各種相關努力作為是否有所成效，以及可能帶來的影響都提供了豐富的見解。英國學者法瑞爾 (Farrell) 與特瑞福 (Terriff) 將軍事變革的主因歸納出下列因素 (Farrell & Terriff, 2005: 10-32)：

(一) 文化

目前為止，對於軍事文化的研究，都集中在檢視國家或組織型社團特有的規範，何以對這些團體產生特有的行為模式。一旦軍事文化改變之後，就可能推動軍事變革的強大動力。而文化導致軍事變革有兩大過程：是有計畫的改變過程，包括思想動員及新信念特性與適當行為背後所帶來的利益等；包括外在衝擊對當地深層本質的文化制度之影響。

(二) 政治

在現代化民主國家中，政治在軍事領域中往往涉及：軍事武力對外國與國際行為所導致的後果；影響國家安全的立法與軍事專業事務等方面。因此，凡足以影響戰爭準備的政府或有組織團體的理念與行為稱之為政治因素，而政治上的考量往往主導並決定軍事發展的方向 (Farrell & Terriff, 2005: 186)。如同杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 在「文人統治」 (civilian control) 理論中認為，任何文人統治系統的主要本質是將軍事力量限制在最低限度，在民主政治中必須確保文人對軍隊的統治 (Nordlinger, 2002: 115)。

冷戰之後，由於全球戰略環境丕變，全球各地出現了各種不同型態的威脅，過去相對明確、可以預測的傳統安全威脅消失或減少，取而代之為來源多元化、不確定性高的非傳統安全威脅，國家亦亟需發展新的軍事能

力以爲因應（國防部「國防報告書」編纂委員會，2006：31）。各國無不要求軍隊能夠適切執行各種不同型態的應變作爲。因此，軍事變革最明顯的根源就是戰略，亦即國家安全威脅的改變。大多數學者認爲戰略壓力透過政治過程來形成軍事變革。波森認爲，戰略考量在文人干預的形式中產生直接政治壓力，尤其是有被擊敗的跡象時，最有可能造成軍事變革。

（三）科技演進

若以軍事科技的演進作爲區分軍事變革的標準，可分爲：以木石兵器發展到金屬兵器的軍事變革、以冷兵器發展到熱兵器的軍事變革、以熱兵器發展到機械化的軍事變革，以熱核武器誕生與發展的軍事變革，以及當前以資訊技術應用到軍事領域的軍事變革（姚有志，2005）。

雖然不是每樣軍事技術的創新與發明都會產生軍事變革，但是若沒有軍事技術的創新與發明作爲基礎，軍事變革將難以順利推展。有鑑於此，許多人認爲技術是依循自然的軌道演進，最著名正是達爾文的進化論，因此現有的技術將被不斷精進的技術所取代，這就是安全領域研究學者所鍾情的「技術決定論」。此乃「軍備競賽」的核心，亦即敵對國家或集團必須競相發展更精良武器的特有關係。不過社會學家則認爲，科技與技術造成軍事變革的觀點，並不以爲然，他們認爲這是無心插柳的情況下，提升軍事實力的插曲而已（Bastable, 1992: 213-47）。

二、台灣軍事戰略的變革

從以上的變革論來看，台灣的軍事變革大多產生在政治因素，特別是兩岸與國際政治環境因素的改變所造成。自 1949 年國民政府敗退來台後，形成台灣與中國隔著台灣海峽對峙的態勢，由於中國方面圖謀奪取台灣，所以台灣的軍事戰略跟隨著國際情勢的脈動、兩岸關係的轉變而進行調整，大致可以歸納爲下列幾個時期（國防部「國防報告書」編纂委員會，2006：92-93；李家泉，1999）：

（一）攻勢作戰時期（1949-69年）

國民黨政府退居台灣初期，為防範中國人民解放軍通過武力解放台灣，積極謀求美國的軍事保護。韓戰爆發後，美國出於圍堵中國的需要，派兵協防台灣，並於1954年簽署『中美共同防禦條約』（*Sino-American Mutual Defense Treaty*）。儘管如此，撤退來台的蔣氏政權與外省籍軍眷，仍希望在經過一番整軍經武之後，能建立反攻大陸的軍事能力。所以，以攻勢作戰的「創機反攻大陸」為作戰用兵原則，當時蔣介石提出「一年準備，兩年反攻，三年掃蕩，五年成功」的反攻大陸口號，各項國家建設以反攻大陸的軍事需求為著眼點，軍事作為上則以建立兩棲登陸作戰與海、空軍攻勢作戰能力為主。

（二）攻守一體時期（1959-79年）

1971年，台灣被逐出聯合國，席次由中國取而代之。隔年，美國總統尼克森（Richard Nixon）訪問中國，企圖拉攏中國對抗蘇聯，中美關係因而開始解凍。在國際與兩岸情勢轉變的情況下，台灣軍事戰略出現兩大變化：一是，由「以攻為主」修正為「攻守一體」；二是，戰略立足點由「依美協防」轉向「獨立防禦」，雖然台灣當局仍未放棄「反攻大陸」，但是已經在逐年加重防衛部署的建軍比重。

（三）守勢防衛時期（1979-91年）

1979年1月，美國與中國建交，並宣佈與台灣斷交、廢除『中美共同防禦條約』。值此之際，中國全國人大常委會發表『告台灣同胞書』，鄭重宣佈兩岸和平統一的大政方針（郭立民，1992：328-31）。為因應國家情勢及國際環境的轉變，台灣的國家建設以「建立復興基地」為目標，全力推動經濟建設，提升生活條件。軍事戰略調整為「守勢防衛」戰略，以發展整體陸、海、空軍之均衡戰力為目標，依序以制空、制海、反登陸作戰戰力之整建為要務，以能有效遂行戰略持久、戰術速決，達成建軍備戰的目標。

自 1995 年起，國軍在建軍備戰上，已具備基礎戰力，能有效遂行防衛作戰任務，台灣軍事戰略構想調整為「防衛固守、有效嚇阻」，台灣軍方以「精、小、短」為軍事整建方針，以因應未來台海戰爭型態，籌建有效嚇阻戰力。

（四）積極防衛時期（2002-2008 年）

2000 年民進黨政府上台後，將台灣防衛政策化被動為主動，依「全民總體防衛」政策²，調整為「防衛固守、有效嚇阻」戰略構想為「有效嚇阻、防衛固守」的「積極防衛」。「有效嚇阻」係建立具備嚇阻效果的防衛戰力，並積極研發、籌建遠距縱深精確打擊戰力³，以期能能有效瓦解與遲滯敵攻勢的兵火力，使敵人在理性的戰損評估下，放棄任何犯台軍事意圖。

（五）守勢國防時期（2008 年迄今）

2008 年國民黨政府重新執政以後，對於前任政府的國防策略做出修正，再度回歸守勢防衛的防衛政策。一方面，以循序漸進之方式積極尋求與中國建立兩岸軍事互信機制（confidence building measure, CBMs）；另一方面，將「有效嚇阻、防衛固守」戰略構想調整為「防衛固守、有效嚇阻」的「守勢國防」政策，強調台灣不會在戰術上發動「第一擊」，但是同時持續增強承受第一擊之後的反擊能力，持續強化防禦性反制能力的戰略整備，以期能透過「有效嚇阻」的手段，達成「防衛固守」的目的（國防部「四年國防總檢討」編纂委員會，2009：42-43）。

² 台灣在 2001 年 11 月制定『全民總動員法』取代 1942 年制定的『國家總動員法』，將過去動員準備事項由「行政命令」提昇至「法律」層級，將抗戰時期「總體戰」的理念，延續到「全民聯合作戰」思維，再轉變為今日「全民國防」理念；參閱莫大華、陳文亮（2005：10）。

³ 在民進黨政府執政時期，台灣開始研發射程 600 公里雄風二 E 巡弋飛彈，可攻擊中國東南部沿海城市、機場、導彈基地等目標；無作者（2009a）。

三、非傳統安全下台灣軍事戰略的變革

從傳統國家安全的觀點考量，中國作為一個崛起的新興強權，同時不斷進行軍事現代化，而台灣又是中國圖謀統一最迫切的對象，所以毫無疑問地，中國是台灣最大的外在國家安全威脅（Li, 2001: 5-7）。然而在後冷戰時期，台灣接連遭逢亞洲金融風暴、921 大地震、SARS 疫情等肆虐，造成嚴重的生命與財產損失，使得台灣不得不加以重視非傳統安全所帶來的國家安全威脅。

國防報告書為每一個國家對於外來安全觀與國防政策的宣示，2006 年發表的《95 年國防報告書》中，除以傳統安全的觀點描述台灣所面臨的國家安全威脅外，更對全球化與資訊化趨勢下，提出台灣所面對的各種非傳統安全威脅，包括恐怖主義、跨國犯罪、經濟危機、生態環境危機、種族與宗教衝突、網路攻擊、毒品走私、跨國傳染病（SARS、禽流感）等（國防部「國防報告書」編纂委員會，2006：30）。報告書中亦指出，台灣軍方依據『災害防治法』與『申請國軍支援災害處理辦法』的規範，在不影響戰備、不破壞軍事指揮體系、不超過軍方支援範圍的原則下，在第一時間投入災害救援，使人民生命財產的損失降至最低（國防部「國防報告書」編纂委員會，2006：181）。

2009 年 3 月發表的《中華民國四年期國防總檢討》中表示，全球化浪潮已鬆動民族國家的主權藩籬，加深國與國的互賴依存關係，並嚴重考驗政府在面對全球化議題時的治理與應變能力。其中，又以各種跨國家行為者與非國家行為者的興起，對國際安全事務與國家安全產生重大影響，所以在這份報告中表示台灣軍方應建立「防災制變部隊」，以執行各種「非戰爭軍事行動」，如打擊恐怖主義、災害緊急應變、危害控制、事後救援與人道救援等（國防部「四年國防總檢討」編纂委員會，2009：20、44-45）。2009 年 10 月發布的《98 年國防白皮書》中，再度闡述恐怖主義、傳染性疾病、資訊安全危害等非傳統安全威脅，對維持全球安全情勢穩定發展的影響（無作者，2009b）。

綜合歷年來國防報告書的宣示，當前國軍職責為協助政府預防與處理重大災害與突發危安狀況，包括（王志鵬，2009）：

1. 強化偵知與監控能力：面對多樣化的安全威脅，有效結合各部會情資，建立完整系統性的監控架構，藉由情資整合、及時預警與早期因應作為，以有效防範預備，消弭危機於無形。
2. 完善危機應變機制：透過國軍聯合作戰指揮機制，在國家面臨恐怖活動威脅或敵人猝然突擊時，立即由專責快速反應部隊，支援主管機關與地方政府，將損害減至最低，達到「內防突變、外防突擊」的目的。
3. 建立防災制變部隊：在既有的部隊編組與兵力規模下，組成具有立即反應、防災制變能力的部隊，一旦國家遭逢重大非傳統安全災害，即循法定程序，地方政府或主管機關的申請或調度，派遣適當兵力前往支援，維護國人生命財產安全。

總體來說，台灣安全戰略的變革主要跟隨著國際情勢，特別是兩岸情勢而轉變。雖然中國仍是台灣主要的安全假想敵，解放軍也從未放棄武力犯台的準備，但是隨著兩岸關係和緩，同時中國以發展經濟為前提，現在兩岸情勢不像冷戰時期一般容易輕啓戰端。反觀在全球化時代下的台灣，面臨傳染病、網路安全威脅、劇烈氣候變遷等非傳統安全威脅，尤其是 921 大地震與 2009 年納莉風災造成嚴重生命財產損失，使得台灣的國家安全決策者不得不加以重視非傳統安全威脅。

陸、政策建議

2009 年 8 月 8 日，莫拉克颱風肆虐台灣期間，在台灣中南部地區降下破歷史紀錄之的豪雨⁴，造成中南部地區嚴重的生命與財產損失，也成為

⁴ 中央氣象局預測莫拉克颱風總降雨量達 2500 毫米，為有史以來最高單日降雨紀錄；參閱許敏溶、林嘉琪（2009）。

台灣近 10 年來僅次於 921 大地震的非傳統安全威脅災害⁵。這場災害突顯儘管台灣逐步邁向已開發國家之林，但是由於國土過度開發、民眾對於非傳統安全災害欠缺警覺性，導致面臨非傳統災害時，仍難免顯得力有未逮之處。因此，在台灣進行軍事戰略變革之際，筆者提出若干政策建議，作為非傳統安全災害應變之道。

一、參與亞太非傳統安全事務

過去傳統的國家安全邏輯認為，國家安全不是輸就是贏，但是在全球化與資訊化的時代裡，各大國之間由於高度相互依賴，發生大型戰爭可能性大幅降低。另一方面，面對非傳統安全問題，單一國家已無法獨力應付，使得各國的軍事力量結構、部署模式與思維都呈現相當大的改變。同時，各大國體認到為保障自身的生存與利益，必須加強合作，否則將面對雙輸（lose-lose）的局面。因此，各國除了加強非傳統安全威脅的應對措施外，亦積極相互結合，試圖建立若干溝通管道與互助能力（王志鵬，2009）。

在亞太地區，東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）為東協後部長會議（ASEAN Post-Ministerial Conference, PMC）所延伸出來的論壇會議性質組織，自 1997 年亞洲金融風暴、東南亞霾害、印巴核武試爆之後，東協區域論壇開始關切區域內安全合作與對話（楊永明，1999）。近年來，東協區域論壇在安全事務上，也正試圖建立更有效的災害應變能力；日本國防智庫「防衛研究所」（National Institute for Defense Studies）在 2009 年的《東亞戰略評論》（*East Asian Strategic Review*）中亦強調，未來區域安全的挑戰將是各國如何建立合作機制與相互提供資源。除此之外，美國、歐盟、澳洲與其它亞太周邊國家的智庫，也都在研究氣候變化、天然資源等安全問題。

反觀我國，由於中國在國際社會上的無情打壓，使得台灣參加各種國

⁵ 根據中央災害應變中心至 2009 年 9 月 8 日的統計，莫拉克颱風一共造成 619 人罹難、76 人失蹤，農漁牧與民間財產損失達 164 億台幣；參閱中央災害應變中心（2009）。

際組織總是倍感艱辛。然而，面對無所不再地非傳統安全威脅，台灣不能因為外交處境艱辛而置身事外。台灣國防部在 2009 年 3 月宣佈成立國防智庫，初步地點選在政治大學的國際關係中心之內，未來可以利用這個國防智庫作為與國外安全論壇、智庫交流的「第二管道」（track-II），由民間學者、媒體、退休官員以智庫成員的身份，參與區域內的安全論壇，通過這些論壇機制分享與交流各式各樣的非傳統安全情報（呂炯昌，2009）。

二、國防轉型再檢討

後冷戰時期，緣於時代環境與科技的轉變，現代軍事作戰已不再需要大規模的兵力部署，作戰決勝關鍵在於兵力的適時部署與運用，所以多數國家在 90 年代開始進行軍事戰略調整與國防轉型。台灣為建立一隻「量小、質精、戰力強」的現代化國軍，也於 1996 年開始進行「國軍軍事組織與兵力調整規劃案」（簡稱精實案）。規劃在新世紀來臨時，將國軍建設為 21 世紀現代化的軍事組織。這波精實案裁減 6 萬餘兵力，幅度約 11.6%⁶。

近年來，國軍根據敵情威脅變化與軍事戰略構想，持續縮減兵力規模與調整兵力規模，由 2001 年的 40 萬員、2006 年的 29 萬 6 千餘員，精簡至 2008 年的 27 萬 5 千餘員（國防部「四年國防總檢討」編纂委員會，2009：35）。根據國防部 2009 年發表的《中華民國四年期國防總檢討》與《98 年國防白皮書》都將「全募兵制」列為未來的國防重點規劃。自 2008 年 5 月至 2014 年底，將區分為「規劃準備」、「計劃整備」、「執行驗證」等三個階段，兵員總額將逐步精簡至 21 萬 5 千人（國防部「四年國防總檢討」編纂委員會，2009：34-37）。

台灣這番國防轉型作為卻可能是弊多於利。首先，為吸引優秀青年報效國家，依國防部的募兵規劃將募兵薪資定為基本薪資的兩倍（約 3 萬 5 千元），同時必須改善營區設備。依此規劃，至 2010 年時人事費用將占

⁶ 精實案原訂於 2001 年 6 月底執行結束，實際上已於 2000 年底執行完畢；參閱曾美智（2005：3）、國防部「國防報告書」編纂小組（2000：184）。

國防預算之 45%，約 1,350 億元，每年將增加 200 餘億元的人事支出，勢必對於其他軍事投資產生排擠效應；其次，依據美軍自 1973 年實施募兵制的經驗，軍中一度成爲許多低階層、教育不足青年或幫派青年的出路，使得軍中人力素質嚴重低落（王志鵬，2009：38；無作者，2009c）。

尤其是這一波的精簡計畫也造成另一種惡果，原本軍隊因爲擁有數量眾多的兵員、機具與高度機動力，因而適合大面積的救援任務。921 集集大地震發生之後，雖然震出了台灣防災體系的諸多缺失，所幸國軍適時運用作戰指揮體系支援救災，大幅降低地震災情（劉遠忠，2009）。在 2009 年 3 月發表的《中華民國四年期國防總檢討》中即強調，國軍應在既有的部隊編組與兵力規模下，組成防災制變部隊（國防部「四年國防總檢討」編纂委員會，2009：44）。

然而，在 2009 年 8 月莫拉克風災救災過程中，因爲工兵、衛生兵、化學兵與軍犬等單位在近年來遭到大規模裁減，使得國軍在救災時顯得心有餘而力不足，致使救災表現遠不如 921 大地震期間，而招致社會輿論諸多批評（王志宏，2009）。足見國軍在非傳統安全危害日益突顯的態勢下，有必要對於國防轉型再檢討，應以防範傳統安全與非傳統安全威脅作爲國軍未來建軍備戰方向。

台灣國土是島嶼組成，同時由於三分之二的土地爲山區，3000 公尺以上的高山超過百座，位處環太平洋火山帶，地質年輕、地震頻繁。更因爲人口密度大，民眾只好往山區開發，過度開發的結果導致土地嚴重遭到侵蝕，所以每每台灣遭遇颱風、豪雨時，便釀成嚴重災情（鄭先祐，2010：28）。莫拉克風災救災不僅重創台灣，這也震撼了政府舊有的國家安全思維，以往每次政經兵推，假想敵一定是對岸的解放軍，2010 年兵推首度排除了中共武力犯台威脅，將國家安全的威脅變成了超級颱風 X（艾克斯）。未來，國軍建軍備戰方向應持續朝準備「非戰爭性軍事行動」爲主。

所謂「非戰爭性軍事行動」，最早由美軍在 1993 年所提出，美軍認爲蘇聯解體之後，只有五成的機率發生大規模戰爭。所以將軍事任務聚焦於

嚇阻戰爭、解決衝突、提昇和平以及「支援文人政府處理國內危機」等事務。於是「非戰爭性軍事行動」的範圍，就包含了「作戰」與「非作戰」兩種不同的戰爭形態，運用的環境則包括了平時與軍事衝突時期（無作者，2010）。

三、運用「全民國防」培養全民防災觀念

台灣位於歐亞大陸板塊與菲律賓板塊的交界帶，使得地殼活動劇烈。同時，由於地狹人稠，造成山坡地過度開發，每當遭逢颱風與地震等天然災害，容易造成嚴重的生命與財產損失。爲了將天然災害降至最低，台灣有必要運用國防部全力推廣的「全民國防」理念，培養全國同胞的防災觀念，具體措施包括：

（一）定期發佈《防災白皮書》

台灣的山坡地分布極廣，約占國土總面積的四分之三，由於各地區的災害發生原因並不相同，政府應整合氣象、水土保持、消防、警政等單位資訊，每年定期發表《防災白皮書》，詳細列出各項防災預算、防災資訊與防災作為，以提昇國人的防災觀念。

（二）將防災觀念納入學校教材

1995年1月17日凌晨，日本關西阪神地區發生芮氏規模7.2的強烈地震，造成5千餘人罹難、2萬7千多人受傷、32萬人無家可歸。爲了記取這次地震教訓，避免災害再度發生時，日本政府除檢討原有之防災體系缺失，逐一加以改進外，更編寫一本名爲《思考我們的生命和安全》的小學教材，並保留部份地震災害遺址作爲紀念館、出版宣導刊物等一系列防災教育措施，提高日本國民對於地震災害的警惕意識與應變能力（趙成根，2006：313-28）。我國可仿效日本，將防災觀念納入學校國防通識教育教材中，透過全民國防教育的方式將防災觀念向下扎根。

（三）社區危機治理機制的建立

美國在 1993 年開始，「社區危機反應團隊計畫」在全美獲得推廣，該危機反應計畫團隊由社區為基礎的志願者隊伍組成，所有成員必須經過 25 個小時的危機應變訓練，以掌握基本的危機應變技巧。當非傳統安全危機發生初期，特別是專業危機處理人員因通訊、交通中斷，而無法在第一時間進入災區提供救災服務時，社區危機反應團隊就能夠依靠自身的力量，進行有效的自救，降低社區居民生命與財產的損失（趙成根，2006：40-44）。我國可仿效美國社區危機治理的制度，對社區自治、巡守單位進行危機應變訓練，讓社區民眾在非傳統災害發生初期，在救援部隊未到達之前，能夠有效地自救。

四、發展相關救災科技

後冷戰時期，由於認為爆發大規模軍事衝突的機率不高，取而代之是局部衝突與非傳統安全威脅，所以世界先進國家的軍隊都根據自身所面臨的戰略環境進行轉型。除了軍事組織進行轉型外，更投資經費用於新技術的研發。反觀台灣，長期將國防預算投注於人事費用與武器採購等方面，缺乏對於新技術的觀察與投資（陳宗逸，2009）。

針對我國當前面臨之環境安全問題有鑒於，在 2009 年 8 月 8 日發生的莫拉克風災中全部暴露無遺。除了災害發生前的預防措施外，事後的災後救援尤其重要。為此，我國應該發展相關救災科技。例如無人飛行載具（unmanned aerial vehicles）之研發⁷。雖然美國在越戰時期將無人飛行載具投入戰場從事作戰偵察任務，但是直到感測技術與網路寬頻技術突飛猛進，無人飛行載具才在近十年來開始蓬勃發展。在平時，無人飛行載具的

⁷ 美國國防部將無人飛行載具定義為：「一種沒有搭載操作人員的動力飛行載具，使用空氣動力提昇升力，以自主或遙控方式飛行，可以是消耗品，亦可以重複使用，且能攜帶殺傷性或非殺傷性武器。不過以單道或半彈道飛行的載具、巡弋飛彈及砲彈等都不屬於無人飛行載具」；參閱 DOD Dictionary of Military and Associated Terms (n.d.)。

滯空時間超過人體的忍受極限，因而能長時間從事國境巡邏、環境資料蒐集等任務；地震、颱風等天然災害發生之後，在人員無法第一時間深入災區評估災情。搭載遙感探測設備的無人飛行載具，就能在如此緊要關頭派上用場（Pardesi, 2006）。

另外，地理資訊系統（geographic information system, GIS）的發展，亦有助於台灣加強災害防治工作。地理資訊系統是一種包含硬體、軟體、圖形與屬性資料的空間資料庫，它能夠藉由電腦設備與地理資料的組合，快速準確地提供空間資料的連結、儲存、規劃、查詢、分析及展示等功能。由無人飛行載具所監測之災害資訊，可透過地理資訊系統傳送至使用者端⁸。地理資訊系統的另一項功能就是建立「避難場所的決策支援系統」。災害發生前，先利用地理資訊系統進行基礎資料建置，一旦災害發生後，再根據災害等級、交通的狀況與災害範圍影響等因素，選擇出學校、公園、寺廟、停車場等地作為「緊急避難場所」、「中長期收容所」。地理資訊系統，也可提供相關單位平時進行災前演練與物資調度外，在災害降臨時將造成的影響降至最低（周天穎，2003）。

五、維護海上安全之建議

由於東南亞海盜問題日益嚴重，我國周邊國家近年來也在致力於海上安全合作。例如日本以「打擊海盜」為由，贊助國際反海盜會議，並透過提供周邊國家資金、技術等方式，獲取打擊東南亞海盜所需情報。我國可仿效日本模式，與周邊國家進行雙邊的情報合作，以解決台灣無法在多邊架構下參與國際安全機制的窘境。另外，有鑑於 2008 年 7 月之後兩岸開放大三通，未來兩岸往來之物流數量與港口數量將劇增，將間接衝擊我國港口與貨櫃安全體系，因此兩岸也應該將加強海上安全情報交流、合作打擊海上犯罪納入未來兩岸協商談判主題之一，避免三通引發新的治安問題。

⁸ 用戶端包括個人電腦、網際網路、個人數位助理（PDA）或行動電話等。

柒、結論

冷戰結束以後，民主與共產兩極對峙情況不在，傳統上以軍事安全作為建構國家安全的核心議題，不再是國家唯一的安全選項，特別是九一一事件發生以後，非傳統安全議題更是受到世人的關注，儘管美國進行反恐戰爭時，仍然以傳統軍事安全的力量作為打擊恐分子的後盾，但更多發生在環境、疾病、天然災害等非傳統因素的安全議題，已經是無法使用傳統的安全思維來加以解決。為此，非傳統安全的議題，遂成為 21 世紀以後尋求人類安全更為關注的議題。

從傳統安全過渡到非傳統安全的思考，台灣在經歷兩岸關係的對峙與和解之後，軍事戰略更面臨急需進行轉型與變革的時刻，這方面 2008 年馬英九總統上台以後，即指示國軍應該朝向「小而精、小而強、小而巧」的現代化部隊轉型，其中，「小而精」是指部隊在組織上的轉型，包括人力與組織都應該追求精緻化、優質化，讓人力資源得以充分運用，形成一支無堅不摧的鋼鐵勁旅。「小而強」則是指對新式武器的掌握，國軍必須能夠與時俱進，讓武器性能在人力的操作下發揮最大功效，以確保國軍捍衛國土的效能。「小而巧」是指針對戰爭形態改變，國軍必須強化應對新形態戰爭的需求，以期能夠靈活對應各種戰備任務，包括傳統戰爭與非傳統戰爭的應變（王崑義，2009）。

在非傳統安全領域，台灣的軍事變革也要求必須建立「防災制變部隊」，以執行各種「非戰爭軍事行動」，如打擊恐怖主義、災害緊急應變、危害控制、事後救援與人道救援等安全事項。特別是 2009 年 10 月所發布的《98 年國防白皮書》中，更再度闡述恐怖主義、傳染性疾病、資訊安全危害等非傳統安全威脅，對維持全球安全情勢穩定發展的影響。因此，建立起足以應付疾病、環境災害、資訊防護等非傳統安全部隊，已經是當前台灣國防軍事上重要的變革項目。

事實上，人類生活離不開安全的需求，不管是傳統安全或非傳統安全，

安全的語言本身就是一種價值遭到威脅的情境，誠如布贊所說的「安全的底限就是生存」，任何危及到人類生存的威脅項目，都是安全研究者所需關注的領域。過去安全研究的主流理論向來是由現實主義所主導，他們以國家為研究中心，強調軍事面向的研究主題，但隨著冷戰結束與國際關係理論研究的變化，安全研究的範圍、主題、層次已經發生擴展與變化，安全研究也超越既有的傳統，而產生新的研究學派與觀點，非傳統安全的研究只是諸多安全研究中的一種觀點，儘管這種觀點仍然在發展中，但它對解釋台灣軍事戰略的變革確有著豐富的思考範疇，台灣如何在兩岸步入和解之後，繼續尋求軍事戰略的轉型，這不僅是一個起點，也是一種超越。

參考文獻

- 中央災害應變中心。2009。〈莫拉克颱風災害應變處置報告第74報〉《行政院災害防救委員會》9月8日(<http://www.nfa.gov.tw/upload/content/2009%5C20090908%5C20099822222479.pdf>) (2010/2/4)。
- 王志宏。2009。〈五百隻軍犬營若沒裁，就好了〉《中國時報》8月20日(<http://tw.myblog.yahoo.com/sunponyboy-IDF/article?mid=19418&prev=19419&next=19415>) (2010/2/4)。
- 王志鵬。2009。〈由莫拉克風災觀察國軍因應非傳統安全的能力〉《全球防衛雜誌》302期，頁34-41。
- 王崑義、呂炯昌。2007。〈安全戰略環境丕變美建構網路戰司令部〉《青年日報》7月19日，3版。
- 王崑義。2009。〈國軍轉型建構可恃武力，確保台海和平〉《王崑義部落格》12月9日(<http://blog.sina.com.tw/wang8889999/article.php?pbgid=22448&entryid=594441>) (2010/2/4)。
- 王逸舟。2003。〈重視非傳統安全研究〉《人民日報》5月21日，7版。
- 石剛。2005。〈從波斯灣到東亞海盜發展狀況與態勢〉收於中國現代國際關係研究院海上通道安全課題組(編)《海上通道安全與國際合作》頁207。北京：時事出版社。
- 安勇炫。2009。〈北韓也爆「毒品門」當局忙收拾〉《朝鮮日報中文網》4月30日(http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2009/04/30/20090430000017.html) (2010/2/4)。
- 何貽綸。2004。〈論非傳統安全理論的困惑〉《福建論壇》(人文社會科學版)8期，頁95。
- 余瀟楓、潘一禾、王江麗。2006。《非傳統安全概論》。杭州：浙江人民出版社。
- 余瀟楓。2007。《非傳統安全與公共危機治理》。杭州：浙江大學出版社。
- 呂炯昌。2010a。〈政府反毒不力，嚴重波及國本〉《玉山周報》47期，頁41。
- 呂炯昌。2010b。〈全球沙漠化，波及台灣〉《玉山周報》43期，頁27。
- 呂炯昌。2009。〈現代國防智庫概論——兼談國防部設立智庫之意含〉《尖端科技》298期，頁57。
- 李宜良、單之旭。2007。〈專家：非傳統安全威脅對世界和平與穩定提出新挑戰〉《新華網》8月13日(http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-08/13/content_6524020.htm) (2010/2/4)。

- 李家泉。1999。〈兩岸關係五十年——評蔣介石、蔣經國、李登輝三個時期的大陸政策〉《海峽評論》106期，頁14-16。
- 李淑雲。2004。〈非傳統安全的根源與趨勢〉《社會科學輯刊》6期，頁30。
- 李禮仲。2005。〈國際防制洗錢之新趨勢——防堵恐怖份子利用全球金融機構〉(<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/094/FM-B-094-004.htm>) (2010/2/4)。
- 周天穎。2003。〈防救災的地理資訊系統科技〉《科學發展》365期，5月，頁34-41。
- 周效坤、楊世松。2005。《信息反恐論》。北京：軍事科學出版社。
- 尙前宏，2003。〈非傳統安全中的流行疾病問題〉收於陸忠偉（編）《非傳統安全論》頁403-26。北京：時事出版社。
- 林琳。2007。〈地球暖化令北極冰層解凍，多國覬覦天然資源〉《中央社》10月4日 (http://city.udn.com/52471/2439067?tpno=16&cate_no=0) (2010/2/4)。
- 邵樂韻。2009。〈誰是下一批氣候難民？〉《新民週刊》8月17日 (http://big5.news365.com.cn:82/gate/big5/weekly.news365.com.cn/sh/200908/t20090817_2433336.htm) (2010/2/4)。
- 俞曉秋、李偉。2003。〈非傳統安全論析〉《現代國際關係》5期，頁45。
- 俞曉秋、李環、達威、林利民。2003。〈非傳統安全理論概述〉收於陸忠偉（編）《非傳統安全論》頁9-95。北京：時事出版社。
- 姚有志。2005。〈世界新軍事變革的基本特徵〉《光明日報》6月29日 (http://www.gmw.cn/CONTENT/2005-06/29/content_259730.htm) (2010/2/4)。
- 唐嵐。2003。〈非傳統安全中的信息安全問題〉收於陸忠偉（編）《非傳統安全論》頁381-402。北京：時事出版社。
- 秦川、Yasuhiro Yoshikawa、張連峰。2005。〈SARS 揭示新發傳染病對人類健康的威脅〉《中國實驗動物學報》3期，頁129-31。
- 國防大學戰略研究中心。2002。《非傳統安全威脅研究報告》。台北：國防大學戰略研究中心。
- 國防部「四年國防總檢討」編纂委員會。2009。《中華民國98年四年期國防總檢討》。台北：中華民國國防部。
- 國防部「國防報告書」編纂小組。2000。《89年國防白皮書》（修訂版）。台北：中華民國國防部。
- 國防部「國防報告書」編纂委員會。2006。《95年國防白皮書》。台北：中華民國國防部。
- 張中勇。2001。〈台灣海域非傳統性安全威脅之評估〉《戰略與研究季刊》3卷，4期，頁1-35。

- 張弘遠。2009。〈全球氣候異常對於中國總體經濟之影響〉《亞太和平研究基金會》2月24日(<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=30>) (2010/2/4)。
- 張運成。2003。〈非傳統性安全中的洗錢問題〉收於陸忠偉(編)《非傳統安全論》頁520-50。北京：時事出版社。
- 莫大華、陳文亮。2005。〈全民國防的意含——概念、戰略、公民教育與決心〉發表於東吳大學主辦「全民國防教育學術研討會」。台北：東吳大學。12月1日。
- 許敏溶、林嘉琪。2009。〈莫拉克暴雨破單、雙日紀錄〉《自由時報》8月9日(<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/aug/9/today-fo1.htm>) (2010/2/4)。
- 郭立民。1992。《中共對台政策資料選輯》。台北：永業出版社。
- 陳宗逸。2009。〈養兵千日，用在一時？從美軍救援，看國軍的救援作戰實力〉《玉山周報》12期，頁18-21。
- 陸委會。1997。《防治大陸地區人民非法入境》。台北：行政院陸委會。
- 陸忠偉。2003。《非傳統安全論》。北京：時事出版社。
- 陸麗心，2008。〈洞悉中共積極發展資訊戰能力對我安全之威脅〉《青年日報》2月17日，3版。
- 傅仁坤。2005。〈1993-2003年蒙古與中亞五國關係發展之探索〉收於傅仁坤(編)《發現中亞》頁40-56。中壢：台灣與中亞文化經貿協會。
- 曾美智。2005。《國軍「精實案」政策評估之研究》碩士論文。台北：台北大學公共行政暨政策學系。
- 無作者。1996。〈高檢署——偷渡客，中共情報主要佈建〉《聯合報》10月18日，4版。
- 無作者。1997。〈台灣已成私槍聯合國〉《中國時報》2月21日，9版。
- 無作者。1999a。〈調查局報告顯示，中共可能派大陸黑幫滲入台灣〉《中國時報》7月15日，版10。
- 無作者。1999b。〈1400大陸偷渡犯，治安杜漏〉《聯合報》6月4日，版4。
- 無作者。2002。〈現代海盜製造混亂，全球有五大恐怖水域〉《環球時報》11月14日，版3。
- 無作者。2009a。〈台灣大規模導彈試射，馬親往視察〉《星洲日報》10月15日(<http://www.sinchew.com.my/node/134409?tid=2>) (2010/2/4)。
- 無作者。2009b。〈第一章，安全情勢，中共軍力持續擴張，威脅區域安全〉《青年日報》10月21日，6版。
- 無作者。2009c。〈實施募兵制應從長計議〉《中央日報網路報》3月23日(http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100705225) (2010/2/4)。
- 無作者。2010。〈國軍全力支援國道清運，應變救災立典範〉《青年日報》5月6日，

- 版 2。
- 黃鶯。2003。〈非傳統安全中的環境安全問題〉收於陸忠偉（編）《非傳統安全論》頁 187-217。北京：時事出版社。
- 楊于勝。2008。〈非傳統安全系列之三——土地的沙漠化與國家安全（上）〉《尖端科技》289 期，頁 60-67。
- 楊永明。1999。〈東協區域論壇——亞太安全之政府間多邊對話機制〉《政治科學叢論》11 期，頁 146-52。
- 廖怡茜。2007。〈非傳統安全威脅中的新興傳染病議題——以禽流感為例〉《亞太研究通訊》5 期，頁 148。
- 趙成根。2006。《國外大城市危機管理模式研究》。北京：北京大學出版社。
- 齊琳。2005。〈國內非傳統安全問題研究評述〉《國際關係學院學報》1 期，頁 28-29。
- 劉志強。2007。〈戰爭思維的變革 淺談兩岸未來戰爭型態〉(<http://www2.cna.edu.tw/961213/month/cnadata/mm/20-3/20-3-6.htm>) (2010/5/30)。
- 劉宏松。2005。〈國際組織與非傳統性公共安全問題的國際治理〉《理論與改革》6 期，頁 41-42。
- 劉思好、陳彥宏。2006。〈黃金面紗的骷髏——東南亞海盜背景與近況〉《海安論壇》8 月 15 日 (<http://solomonchen.name/download/05/05-22-20060915.pdf>) (2010/2/4)。
- 劉復國。1999。〈綜合性安全與國家安全——亞太安全概念適用性之檢討〉《問題與研究》2 期，頁 21-36。
- 劉遠忠。2009。〈從八八水災談起指管通情系統運用〉《尖端科技》302 期，頁 6-13。
- 劉學成。2004。〈非傳統安全的基本特性及其應對〉《國際問題研究》1 期，頁 28-29。
- 潘孝彰、盧洪洲。2004。〈新發傳染病概況〉《世界感染雜誌》3 期，頁 217-20。
- 蔡裕明。2008。〈海上恐怖主義與台灣海上安全〉發表於中央警察大學恐怖主義研究中心主辦「第四屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會」。龜山，桃園：中央警察大學。12 月 15 日。
- 鄭先祐。2010。〈氣候變遷下的國土規劃〉《玉山周報》44 期，頁 28-29。
- 聯合國難民署。1996。《難民》4 期，頁 18。
- 顏福順。2010。〈索國海盜成因與掃蕩之限制因素〉《青年日報》4 月 27 日，版 7。
- Akaha, Tsuneo. 2002. "Nontraditional Security Issues in Northeast Asia and Prospects for International Cooperation." Paper presented at Thinking outside the Security Box: Nontraditional Security in Asia, New York, March 15.
- Baldwin, David. 1995. "Security Studies and the End of War." *World Politics*, Vol. 48,

- No. 1, pp. 117-41.
- Bastable, Marshall J. 1992. "From Breechloaders to Monster Guns: Sir William Armstrong and Invention of Modern Artillery, 1854-1880." *Technology and Culture*, Vol. 33, No. 4, pp. 213-47.
- Bridges, William. 1991. *Managing Transitions*. Boston: Addison-Wesley Publishing Co.
- Buzan, Barry. 1991a. "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century." *International Affairs*, Vol. 67, No. 3, pp. 421-40.
- Buzan, Barry. 1991b. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Chalk, Peter. 2001. "Light Arms Trading in SE Asia." *Jane's Intelligence Review*, March 1 (<http://www.rand.org/commentary/2001/03/01/JIR.html>) (2010/2/4).
- DOD Dictionary of Military and Associated Terms. n.d. "Unmanned Aerial Vehicle." (http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/data/u/94.html) (2010/2/4)
- Farrell, Theo, and Terry Terriff. (曾祥穎譯)。2005。《軍事變革之根源——文化、政治與科技》(*The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology*)。台北：國防部史政編譯局。
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History." *National Interest*, Summer (<http://www.wesjones.com/eoh.htm>) (2010/2/4).
- Haftendorn, Helga. 1995. "The Security Puzzles: Theory-Building and Discipline-Building in International Security." *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 1, pp. 3-17.
- Harris, Paul G. 2001. *The Environment, International Relations, and U.S. Foreign Policy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Lauredo, Luis. 2001. "New Approaches to Hemisphere Security." *U.S. Department of State* (<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2001/575.htm>) (2010/7/7).
- Li, Nan. 2001. *From Revolutionary Internationalism to Conservative Nationalism: The Chinese Military's Discourse on National Security and Identity in the Post-Mao Era*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Lippmann, Walter. 1943. *U.S. Foreign Policy*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Mangold, Peter. 1990. *National Security and International Relations*. London: Routledge.
- National Institute for Defense Studies. 2009. *East Asian Strategic Review*. Tokyo: The

- Japan Times.
- Nordlinger, Eric. (洪陸訓譯)。2002。《軍人與政治》(*Military Coups and Governments*)。台北：時英出版社。
- Pardesi, Manjeet Singh. (陳克仁譯)。2006。〈無人飛行載具／無人戰鬥飛行載具——未來政策的可能任務及挑戰〉(*Unmanned Aerial Vehicles/Unmanned Combat Aerial Vehicles-Likely Missions and Challenges for the Policy-Relevant Future*)《國防譯粹》33卷，5期，頁5。
- Paris, Roland. 2001. *Human Security Paradigm Shift or Hot Air? International Security*, Vol. 26, No. 2, pp. 87-102
- Posen, Barry R. 1984. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca: Cornell University Press.
- Richards, James R. 1999. *Transnational Criminal Organizations, Cybercrime, and Money Laundering*. London: CRC Press.
- Stares, Paul B. 1998. *The New Security Agenda: A Global Security*. Tokyo: Japan Center for International Exchange.
- Terriff, Terry, Stuart Croft, Lucy James, and Patrick M. Morgan. 1999. *Security Studies Today*. Cambridge: Polity Press.
- Tipson, Frederick S. 1990. "National Security and the Role of Law," in John N. Moore, Frederick S. Tipson, and Robert F. Turner, eds. *National Security Law*. Durham, pp. 3-29. Durham, N.C.: Carolina Academic Press.
- United Nations Development Program. 1995. "Redefining Security: The Human Dimension." *Current History*, Vol. 94, No. 592, pp. 229-36.
- United States Joint Forces Command. 2008. *The Joint Operation Environment 2008: Challenges and Implications for the Future Joint Force*. Suffolk, Va.: United States Joint Forces Command.
- Wæver, Ole. 1995. "Securitization and Desecuritization," in Ronnie D. Lipschutz, ed. *On Security*, pp. 46-86. New York: Columbia University Press.
- Walt, Stephen M. 1991. "The Renaissance of Security Studies." *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2, pp. 211-39.
- Weiss, Robin A. 2001. "Animal Origins of Human Infectious Disease." *Philosophical Transaction: Biological Sciences*, Vol. 356, No. 1410, pp. 957-77.
- Williams, Phil, and Stephen Black. 1994. "Transnational Threats: Drug Trafficking and Weapons Proliferation." *Contemporary Security Policy*, Vol. 15, No. 1, pp. 127-51.

Williams, Phil., and Ernesto U. Savona. 1996. "Problems and Dangers Posed by Organized Transnational Crime in the Various Regions of the World," in Phil Williams, and ErnestoU. Savona, eds. *The United Nations and Transnational Organized Crime*, pp. 21-23. London: Frank Cass.

Wolfers, Arnold. 1952. "National Security as an Ambiguous Symbol." *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, pp. 481-502.

Non-conventional Security and Reforms of Taiwan's Military Strategy

Kun-Yi Wang

Secretary-General, Taiwan Strategic Studies Association, TAIWAN

Abstract

After the Cold War, the problem of national security is no longer limited to only the traditional fields of politics and military security, now also include the comprehensive and non-conventional security issues. Non-conventional security threat is a “new security threat”; it is an emerging concept of security threat which happens outside the conventional war theater. Non-conventional security threats are gradually replacing the danger and damage of conventional large-scale and nuclear wars, which becoming the main threat of most nations' survival and development. As a member of the international society, Taiwan cannot absolve from the problems brought by non-conventional security threats, these problems include: the 921 earth quake in 1999, the SARS epidemic in 2003, Super typhoon Morakot in 2009 and etc., all these natural disasters and catastrophes caused serious life and property damages, these also revealed the problems of non-conventional security have already threatened the national security of Taiwan, and the consequence of which is not less than those threats led by the traditional fields of politics and military security. Therefore, this paper is going to analyze the development of non-conventional security threat problem, the type of non-conventional security threats Taiwan is currently facing, and the corresponding counter-measures to these non-conventional security threats.

Keywords: security study, national security, non-conventional security, Taiwan's military strategy, dense transformation