



臺灣與非傳統安全

方天賜・左正東・宋學文・李俊毅・林侑靜・林泰和
林碧炤・孫國祥・崔進揆・張登及・張福昌・盛盈仙
郭祐轄・葉長城・趙文志・蔡育岱・盧業中・譚偉恩

著



臺灣與非傳統安全

方天賜・左正東・宋學文・李俊毅・林侑靜・林泰和
林碧炤・孫國祥・崔進揆・張登及・張福昌・盛盈仙
郭祐輅・葉長城・趙文志・蔡育岱・盧業中・譚偉恩

著

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣與非傳統安全／林碧炤等著．——初
版．——臺北市：五南，2016.01

面；公分

ISBN 978-957-11-8423-4（平裝）

1. 國家安全 2. 臺灣 3. 文集

599.933

104025513



4P65

臺灣與非傳統安全

作 者 — 方天賜、左正東、宋學文、李俊毅、林侑靜
林泰和、林碧炤、孫國祥、崔進揆、張登及
張福昌、盛盈仙、郭祐輅、葉長城、趙文志
蔡育岱（367.5）、盧業中、譚偉恩

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 劉靜芬

責任編輯 — 張若婕

封面設計 — P.Design視覺企劃

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2016年1月初版一刷

定 價 新臺幣350元

非傳統安全處理非軍事性的問題，或者不涉及到國家武力使用的問題。它是冷戰結束之後的新發展，又稱之為新安全議程或是新安全研究。它的研究方法和處理的問題和以往的研究及作法有很大的不同。在問題方面，能源、疾病、環境污染、氣候變遷、貧窮、毒品走私、恐怖活動、偷渡、數據安全都包含在內。在研究方法上則要求與社會科學方法論一致。

當代非傳統安全與傳統安全的戰略研究距離愈來愈遠。能源、反恐和戰爭雖還密切相關，可是其他議題，例如：疾病、氣候變遷和環境保護已經不是戰略研究。換言之，非傳統安全的每一子題有它的獨立性與專業性，不是長期從事研究的人無法處理。加上子題之間的整合性或相關性很難建立，對的安全威脅是超國界的，一國單獨無法處理，伊波拉壞血病、禽流感及其他傳染病都是如此，跨國合作絕對必要。有了整體的世界合作，才能克服各子題間無法整合的困難。此外，非傳統安全的威脅性在認知上與傳統安全有落差。傳統的戰爭帶來的威脅不必說明，每個人都了解死亡的可怕。可是能源短缺、氣候變遷、貧窮等帶來的威脅有些不是立即的，就是疾病也有潛伏期，等到傳染到全國或整個區域，治療就很困難。

非傳統安全是不確定的學科，主要是非常年輕、需要學界共同努力，讓它能夠很大的長大、茁壯。它是一種知識的傳播、議程的主導、災害的預防和消除。對於一向關注外交及戰爭的臺灣學界先進及朋友來說，這是充滿挑戰及機會的新領域。正因為如此，我們很希望大家能夠繼續不斷的充實研究的內涵，南海地區是一個很重要的領域，東南亞及東北亞同樣重要，大家更關心的是臺灣與中國大陸的發展，其所可能涉及的非傳統安全問題何其多？整個亞太地區對於非傳統安全需有更高的敏感度及關切度，如果投入的心力及物力更多，研究的成果能夠更具體，就能更有效的預防和解決我們共同的問題。

非傳統安全開始成為國際安全研究的重要議題，在國內引起戰略、知識社群的關注，各大學開設新課程，研究機構也針對這個領域召開研討會，進行專案研究，呈現一片欣欣向榮的新氣象。鑒於非傳統安全研究對臺灣發展之重要，本書的順利出版，就更具其深厚意義與價值。本書經由國立中正大學蔡育岱所長及遠景基金會執行長左正東教授一起建議出版，邀請國內年輕學者參與，經歷幾次的協商座談，在大夥群策群力下完成此書的編寫，敝人深感榮幸，能有這個機會以文會友、共同切磋，進一步探討非傳統

安全。

最後，非傳統安全最大的特色就是，它是和每一位民眾每一天的生活息息相關的。單就此而言，我們的研究是相當有意義的。這本書作為臺灣國際關係學界對相關議題的研究，是一本相當具有原創性的學術著作，對臺灣正遭逢、即將面臨與未來的威脅分析，也具有極高的敏銳度，值得國內學界同仁與年輕學子，仔細研讀與品味。

全球化帶來的效應，使得經濟與社會發展在全球範圍內充斥著各種威脅與衝突，舉凡經濟危機、恐怖主義、重大災害、能源資源、環境問題，乃至糧食與食品、傳染病、人口販運、難民等問題，所造成的衝擊已非攸關一國自身內部，而是涉及跨境、跨國等議題，國家無法單靠自身能力處理，必須藉由國際社會共同戮力解決。

安全研究一直是國際關係領域的主要核心研究。1990年代之後，國際環境也相較以往有了十分明顯的轉變，軍事事務的重要性被經濟等其他問題取代，促使安全研究在分析途徑與方法上有所調整，安全倡議擴展至非傳統安全的面向。當代國際社會產生新的問題、新的挑戰，隨著全球化的發展而擴溢至數個國家或各區域，此時安全研究的發展是多元與複雜，學者普遍提出這種非傳統安全威脅類型的增加，是否威脅國家的角色地位，以及如何衝擊到國際體系的結構，皆受到國際社會的重視。只是鑒於安全是一道不可分割的光譜，儘管歸結出許多不同面向，但當其中一個安全面向受到影響時，其他面向也會受到波及；互賴現象不只適用於經濟關係，也同樣適用安全領域。故而在許多安全涉及的議題上，也確實很難釐清其安全的本質為何？以及其所影響的對象到底是國家本身？還是國家內部所想要保護的個人？

有別於國家安全之傳統安全，非傳統安全除了在安全的指涉對象、要保護的核心價值、威脅來源不同外，在研究途徑上還是採取傳統由上而下（top-down）的國家中心論（state-centered）研究模式。而面對的議題非急迫性、具跨時間和空間性，並與人的安全有相關，皆是非傳統安全的特性，例如氣候變遷對國家而言非是立即性，傳染疾病所造成的影響是跨時間和跨空間性（AIDS、SARS、MERS、Ebola），此時國家為因應非傳統安全所造成的衝擊，往往推動並促成在區域與國際上的安全合作；然而，國家對於該如何處理眾多的非傳統安全的威脅，以及如何排序威脅之優先順序始終沒有共識。

21世紀對臺灣而言是一重要的轉折點，伴隨兩岸軍事對峙的趨緩，臺灣在全球脈絡下所面臨的諸多挑戰，多是來自非傳統安全的威脅。2003年SARS侵襲，是臺灣近代史上難以忘懷的一年，近700人感染、84人死亡，對臺灣經濟與社會造成亟不安的動盪，而禽流感高致病性病毒與登革熱亦時時威脅著臺灣；2009年莫拉克風災所造成的災情歷歷在目，加上近期國人所關心食安風暴的侵襲，讓民眾喪失對政府治理的信心；2013年的胡宗賢高鐵炸彈案、2015年伊斯蘭國（ISIS）推特帳號發佈臺北101大樓遭攻擊圖片，引發臺灣民眾討論臺灣是否淪為恐怖主義攻擊的對象。針對跨境威脅的非傳統安

全，身處全球化下的臺灣無法迴避，要如何自處與因應成為重要的研習課題，爰本書適時的付梓就具有其價值與意義。

本書側重從不同課題探討臺灣在非傳統安全所面臨的挑戰。堪稱現階段有關非傳統安全與臺灣少有所之專書。全書共分八項子議題，分別是：非傳統安全的理論部分、社會文化領域、經濟金融領域、恐怖主義與組織犯罪領域、生態環境領域、資訊網絡領域、糧食安全與食品安全、人的問題（人口販運、移民、疾病健康），以及其他非傳統安全議題。分別由蔡育岱教授與左正東教授統籌，並很榮幸邀請到國立政治大學林碧炤教授，針對「非傳統安全」之概念提出其專業性論述。全書共分十五章，由林碧炤、宋學文、張登及、林泰和、趙文志、李俊毅、郭祐輅、孫國祥、盧業中、方天賜、張福昌、葉長城、林份靜、盛盈仙、崔進揆、譚偉恩等教授撰寫，彼等對於學術與教學之熱愛，國際政治環境的關心，學有專精，見解獨到，企圖以此書提供讀者一多重性、全方位面向的視野，本書除了適合學術專業人士參考外，亦符合一般大眾社會非政治相關人士閱讀。另外，本書在不損及詞性的考量上，不做全文詞彙的統一，用以尊重作者原意與篇章之完整性，例如兩岸在一些名詞翻譯上的差異，像是數據安全、資訊安全、網路安全等。

本書第一章由林碧炤教授主筆，「什麼是非傳統安全？」本文鞭辟入裡，林教授先分析戰略研究理論脈絡，轉切入安全研究，探討非傳統安全概念的背景與傳統國際關係的關連。強調非傳統安全處理非軍事性的問題，或者不涉及到國家武力使用的問題。它是冷戰結束之後的新發展，又稱之為新安全議程或是新安全研究。指出非傳統安全的研究方法和處理問題和以往的研究及作法有很大的不同。而非傳統安全在問題方面，主要涉及能源、疾病、環境污染、氣候變遷、貧窮、毒品走私、恐怖活動、偷渡、資訊安全等。

第二章是張登及教授所撰寫的「本體安全視角下的臺灣非傳統安全：威脅與機會初探」。張教授援引本體安全（ontological security）概念，剴切中肯的指出，在經濟全球化中的「中國崛起」現象與兩岸特殊的競和關係，才是「經濟安全」與「社會安全」這兩個非傳統安全還沒有處理，但至關重要的「安全威脅」，而「本體安全」正好可以補足這部分的解釋。該文首先從「本體安全」理論概念出發，進而用以分析臺灣在全球化與兩岸特殊關係下，「社會語言」本體的「自我」所面臨的「本體安全」挑戰。最後，渠認為臺灣雖屬國際體系較小行為體，亦應有關於「本體安全」之戰略規劃，「本體安全」作為非傳統安全研究較少被臺灣研究者注意的一塊，自亦不應被輕忽。

李俊毅教授在第三章發表「兩岸交流的社會（不）安全：臺灣對中國婚姻移民之論述與實踐」一文，以巴黎學派（the Paris School）觀點探討臺灣對中國婚姻移民的不安全論述。臺灣社會往往視中國婚姻移民為某種安全上的威脅，其具體影響程度則缺乏實證的支持。該文主張，與其說「她們」對臺灣構成何種生存威脅，不如說「我們」對其抱持不安全感—不自在、恐懼、不確定性、擔憂等。本文主張，此一社會不安全化源於

我們對國家的封閉性與同質性之想像；兩岸的政治關係更進一步使中國婚姻移民議題成為「安全」與「平等」的二元對立。

同樣探討移民議題的還有第四章郭祐輔教授所撰寫的「自由民主國家的移民政策：政治平等與政治安全」，郭教授藉由討論政治安全與政治平等的關係，來探討臺灣能否要求中國配偶與其他國籍配偶面對取得身分證的不同年限。該文認為臺灣無法以維護其政治安全為由，要求中國配偶以較長年限取得投票權，主要理由包含臺灣制定移民政策時，不能完全忽略道德原則，以及臺灣的政治安全與外籍配偶間的政治平等並不是衝突的兩個價值，最後，中國配偶與其他國籍配偶之間並不存在相關的差異。

本書第五章與第六章，分別由趙文志教授與葉長城教授撰寫經濟安全議題。趙教授以「兩岸經貿整合的安全分析：臺灣經濟安全的思考」為題，強調隨著兩岸關係正常化發展與交流，軍事外交衝突的緩和以及經貿交流乃至整合的方興未艾，卻引起臺灣內部另一種對安全威脅來源的思索。太陽花學運即是一個對於兩岸經貿整合持續深化下對個人層次、團體層次乃至社會層次安全影響顧慮的回應與反動。因此，太陽花學運的發生表面上的訴求是經濟上的理由與原因，然而本質上仍是安全的考量。該文以Barry Buzan等人所提出的安全分析架構作為分析架構對去分析此次太陽花運動所顯示出的兩岸經貿融合中臺灣經濟安全意涵。

葉教授在第六章「臺灣與中東、北非、中亞及南亞（MENASA）國家貿易和投資關係之研究：兼論加強與其貿易及投資關係對臺灣經濟安全之可能影響」表示，其研究主要從「供給安全」（supply security）與「市場進入安全」（market access security）兩大經濟安全面向探析臺灣與中東、北非、中亞及南亞國家之貿易和投資關係，並論述加強與MENASA地區之貿易及投資關係對臺灣經濟安全的可能影響。透過葉教授的認真梳理，呈現對臺灣產業發展趨勢的豐沛研究成果。

本書議題接著轉入恐怖主義部分。首先，林泰和教授在第七章「臺灣恐怖主義的三波浪潮？」指出，恐怖主義在臺灣的發展，約略可分成三波浪潮，分別是「國家恐怖主義」、「組織型恐怖主義」與「孤狼型恐怖主義」。第一波與第二波浪潮主要發生於臺灣戒嚴時期的「白色恐怖」，而第三波浪潮則是全球化與民主化後，少數個人對政府政策的極端式回應。該文以恐怖主義研究途徑切入，探討臺灣在不同時期政治暴力的形式。這三波恐怖主義浪潮，在不同時期席捲臺灣，有其各自不同的歷史條件與原因，對於臺灣政治改革與社會變遷，影響甚為重大，值得以學術的方式，深入探索。

第八章由張福昌教授接力所撰文的「臺北2017世界大學運動會防範恐怖攻擊之設計與作為」深具實務性。該文以1972慕尼黑奧運會、1996亞太蘭大奧運會、2009巴基斯坦板球大賽、2010南非國家盃足球賽、2010南非世足賽與2013波士頓馬拉松賽等遭到恐怖攻擊的國際賽事為分析案例，整理出恐怖份子的犯案時機、手法與能量。此外，又以2006德國世足賽與2014索契冬奧會等兩場和平落幕的賽事為例，整理與歸納主辦國之成功反恐措施。通過對這些「失敗案例」與「成功案例」交叉比較分析後，作者提出十項

反恐建議方案，以供「2017世界大學運動會」之主辦單位參考。

接著第九章由崔進揆教授發表「巴黎恐怖攻擊事件的啟示與省思：一個論述分析的觀點」，崔教授透過「論述分析」，檢視關於巴黎恐怖攻擊事件的各種「文本」(texts)，包括：圖像、文字和語言，目的在於釐清衝突發生的原因和還原事件的真相。巴黎槍擊案同時也道出了我們日常生活中對於恐怖主義亦或伊斯蘭教因缺乏了解和認識所產生的種種迷思，而這種迷思亦存在於臺灣社會。鑒此，如何藉由該一事件對一向被視為理所當然的「真理」重新進行省思，並尊重和包容不同的意見與文化，是巴黎恐怖攻擊事件帶給我們的啟示。

在資訊安全議題方面，第十章孫國祥教授從「非傳統安全與傳統安全的連結：從網路安全到網路戰爭」的角度，剖析網路戰爭是網路治理的新穎問題，其核心爭議在於網路戰爭是否完全適用於現行的國際法，還是需要創造新的國際立法。對於網路安全和網路戰爭的相關法律，我國應思考加強國內立法與國際法的接軌；尤有進者，我國必須嚴肅思考對我網路空間「敵對行為」的界定，作為我國將網路敵對行為轉化為實戰行為的法律依據。

本書第十一章為盛盈仙教授所撰寫的「氣候變遷與城市角色的興起」一文，盛教授以《城市環境協定》為文本，臺灣三大城市（臺北市、臺中市與高雄市）為個案，深具獨創性地檢視了有關氣候變遷與城市角色興起的研究，該文希冀能透過氣候變遷與城市治理發展路徑的背景脈絡，嘗試結合城市角色興起的國際趨勢，作為檢視臺灣現階段的發展近況與展望未來的研究基礎。

針對食品安全問題，本書第十二章譚偉恩教授以「反思臺灣食安問題暨其治理規範：非傳統安全的觀點」分享其研究發現，在全球貿易自由化與生產工業化的趨勢下，食品供應體系出現嚴重的法益失衡，即偏重經濟利益的維護，而不是消費者的飲食健康或整體社會的公共衛生。此外，食品詐欺犯罪在此體系中不易被查緝，且獲利性高。鑒此，食品安全的治理應該要對目前視為理所當然的供應體系進行批判性的反思，尋求市場結構和制度設計轉換的可能，而非盲目地進行修法與加重罰責。

林侑靜教授在本書第十三章「失敗國家與非傳統安全：對臺灣國家安全之審視及衝擊」表示，失敗國家問題引起國際關切，其衍生的危機包含槍枝、毒品及人口販運、毀滅及生化武器擴散、疾病蔓延及國際恐怖主義等，已別於傳統軍事安全，說明影響一國國家安全的來源已非囿於他國的入侵，更多來於他國內部的混亂不安導致的外溢威脅。失敗國家的型態與現象提供一檢視非傳統安全類型及起源的分析主體，一國的安全及社會的不安情勢如何對周邊、區域及國際安全造成衝擊，從中加以審視對臺灣國家安全的影響。

本書最後兩章為盧業中與方天賜教授所負責。盧教授所撰寫之第十四章「聯合國安理會與人類安全：兼論對臺灣之意涵與啟示」，以建構主義(constructivism)檢視聯合國與非傳統安全之間的連繫關係，並且延伸探討臺灣近年來對於國際組織的有意義參

與，並強調我國作為人道援助提供者的角色。若我國確實可以在國際社會中建立這樣的角色與形象，將有助增加我國之國際能見度並強化我國之主權地位。

第十五章是由方天賜教授主筆之「臺灣海外華語教學的安全化：以臺灣書院與臺灣教育中心的發展為例」一文。藉由「臺灣教育中心」及「臺灣書院」的設置來討論臺灣海外華語教學「安全化」的過程。該文認為，我國政府雖嘗試啟動海外華語教學的安全化，但結果並不算成功。整體而言，因為啟動者的資源、聽眾的配合度、及威脅源的界定等因素，使得臺灣教育中心及臺灣書院的設置處於「不完全的安全化」狀態，導致整體成效不佳，若能將臺灣書院與臺灣教育中心的資源及經濟進行整合，選定重點國家進行推廣，仍是臺灣推動海外華語教學的可行有效機制。

本書結論由宋學文教授執筆，從國際關係理論看「非傳統安全」之起因與未來發展。宋教授探討了「非傳統安全」逐漸受到政府與學界重視之背景與原因。渠認為在今日許多議題相互聯結，甚至產生高度複雜之互動與互賴之前提下，「傳統安全」與「非傳統安全」其實都反映著國際政治已朝「綜合安全」的方向發展。而在「綜合安全」之大架構下，包含著「傳統安全」與「非傳統安全」之互相交織與鑲嵌，使得有關「國家安全」的議題，更為多元化與複雜化。最後，《臺灣與非傳統安全》一書得與讀者見面，首先要感謝國立中正大學戰略暨國際事務研究所所提供之相關經費支助，以及所辦助理蕭蓓馨小姐在幾次專書研討會的協助與聯繫；其次是五南圖書劉靜芬副總編輯長期以來對法政叢書的支持；另外，此次專書編輯與校正，尤要感謝五南責編張若婕小姐與中正大學戰略暨國際事務研究所碩士助理魏安沂同學積極負責的處事態度，在此一併感謝。《臺灣與非傳統安全》專書經由初步提議、規劃安排，透過作者們之努力配合，再經歷二次小型座談討論、一次大型研討會後，在眾人群策群力下終於問世，除了表示我們對非傳統安全議題的重視外，也是心存對這塊土地的關懷與謝忱。

作者簡介

方天賜

現職：國立清華大學通識中心助理教授

最高學歷：英國倫敦政治經濟學院國際關係博士

左正東

現職：國立臺灣大學政治學系教授

最高學歷：美國丹佛大學國際研究博士

宋學文

現職：國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授

最高學歷：美國匹茲堡大學公共與國際事務學博士

李俊毅

現職：國立中正大學戰略暨國際事務研究所兼任助理教授

最高學歷：英國東英格蘭大學國際關係博士

林侑靜

現職：國立政治大學外交學系博士

最高學歷：國立政治大學外交學系博士

林泰和

現職：國立中正大學戰略暨國際事務研究所副教授兼所長

最高學歷：德國明斯特大學哲學博士

林碧炤

現職：國立政治大學外交學系教授

最高學歷：英國威爾斯大學政治學博士

孫國祥

現職：南華大學國際事務際企業學系副教授

最高學歷：國立政治大學政治學系博士

崔進揆

現職：國立中正大學戰略暨國際事務研究所博士後研究

最高學歷：紐西蘭奧塔哥大學和平與衝突研究博士

張登及

現職：國立臺灣大學政治學系副教授

最高學歷：英國雪菲爾大學政治學博士、政治大學東亞研究所博士

張福昌

現職：淡江大學歐洲研究所副教授

最高學歷：德國科隆大學政治學暨歐洲問題研究所博士

盛盈仙

現職：東海大學政治系兼任助理教授

最高學歷：東海大學政治學博士

郭祐轄

現職：國立中正大學政治系與戰略暨國際事務研究所合聘助理教授

最高學歷：美國加州大學聖塔芭芭拉分校政治學博士

葉長城

現職：中華經濟研究院WTO及RTA中心助研究員

最高學歷：國立政治大學政治學系博士

趙文志

現職：國立中正大學戰略暨國際事務研究所副教授

最高學歷：國立政治大學國家發展研究所博士

蔡育岱

現職：國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授

最高學歷：國立政治大學外交學系博士

盧業中

現職：國立政治大學外交系副教授兼國際研究英語碩士學位學程主任

最高學歷：美國喬治華盛頓大學政治學系博士

譚偉恩

現職：國立中興大學國際政治研究所助理教授

最高學歷：國立政治大學外交學系博士

目錄

CONTENTS



專書序 林碧炤

導言 蔡育岱、左正東

作者簡介

第一章	什麼是非傳統安全（林碧炤）	1
第二章	本體安全視角下的臺灣非傳統安全 ——威脅與機會初探（張登及）	17
第三章	兩岸交流的社會（不）安全 ——臺灣對中國婚姻移民之論述與實踐（李俊毅）	33
第四章	自由民主國家的移民政策 ——政治平等與政治安全（郭祐銘）	49
第五章	兩岸經貿整合的安全分析 ——臺灣經濟安全的思考（趙文志）	65
第六章	臺灣與中東、北非、中亞及南亞（MENASA）國家 貿易和投資關係之研究——兼論加強與其貿易及投 資關係對臺灣經濟安全之可能影響（葉長城）	87
第七章	臺灣恐怖主義的三波浪潮？（林泰和）	119
第八章	臺北2017世界大學運動會防範恐怖攻擊之設計與作 為（張福昌）	137
第九章	巴黎恐怖攻擊事件的啓示與省思 ——一個論述分析的觀點（崔進揆）	159
第十章	非傳統安全與傳統安全的連結 ——從網路安全到網路戰爭（孫國祥）	177
第十一章	氣候變遷與城市角色的興起（盛盈仙）	195

第十二章	反思臺灣食安問題暨其治理規範 ——非傳統安全的觀點（譚偉恩）	213
第十三章	失敗國家與非傳統安全 ——對臺灣國家安全之審視及衝擊（林侑靜）	235
第十四章	聯合國安理會與人類安全 ——兼論對臺灣之意涵與啓示（盧業中）	261
第十五章	臺灣海外華語教學的安全化 ——以臺灣書院與臺灣教育中心的發展為例（方天賜）	275
結 論	從國際關係理論看「非傳統安全」之起因 與未來發展（宋學文）	291

壹、前言

非傳統安全成為國際安全研究的重要議題，在國內引起戰略、知識社群的關注，各大學開設新課程，研究機構也針對這個領域召開研討會，進行專案研究，呈現一片欣欣向榮的新氣象。國立中正大學蔡育岱所長及遠景基金會執行長左正東教授一起建議出版專書，邀請國內年輕學者參與，敝人深感榮幸，能有這個機會以文會友、共同切磋，進一步探討非傳統安全。由於撰寫時間倉促，錯誤難免，不足之處，尚請兩岸時賢先進，不吝指教為感。

貳、戰略研究的演進

非傳統安全指的是非軍事性，或不動用國家軍事力量的安全問題研究及處理方法。要了解這個議題範圍之前，我們需要明白戰略研究的特性。作為社會科學的一個學門，戰略研究相當的特殊。一是它的定義很廣，而且不一致。依據非正式統計，所謂戰略就有上千種以上的定義。中國一向稱之「兵法」，到了晉朝才出現「戰略」一詞，以後中國的研究還是使用「兵法」。希臘人使用「戰略」指的是「將軍之學」，算是清楚易懂。甲午戰爭之後，當時中國知識界學習日本的西化運動，翻譯日文書籍成為中文，日文使用「戰略」一詞，我們也就配合，社會學、經濟學及法學的許多用語都是如此。不過，原來的《五經七書》還是使用原來的書名，《孫子兵法》就是最好的例子。清朝的湘軍和淮軍都是以團練起家，朝廷對他們深懷戒心。曾國藩對此非常了解，所以他只是提拔子弟兵，並沒有利用湘軍壯大自己。李鴻章則不同，他引進新式武器，一直擁兵自重，又創建北洋艦隊，最後是兵敗結束。袁世凱創立的新軍依照德國的模式，但是黃埔軍校最初是和蘇聯合作以後，國軍又和德國合作，德國的影響力一直存在到日本偷襲珍珠港為止。克勞塞維茲（Carl Von Clausewitz）的《戰爭論》（*On War*）早就引進中國，

成為主要的戰略研究教材。

美軍對於臺灣的影響力很大，包括軍事援助及整個國軍的重整。有趣的是影響到美軍戰略思想的是約米尼，而不是克勞塞維茲。另外美國本身也有不少的戰略學家，馬漢就是例子。冷戰時期，美國的戰略研究領導世界，但是大部分的戰略專家是經濟學者出身，不是職業軍人，通常為「文人戰略家」，精通博弈理論，作業研究或運籌學、嚇阻理論、有限戰爭等，和二次大戰期間的戰略專家有很大的差異。軍事、外交和經濟，特別是國防預算的爭取及使用，成為一門顯學。美國成為美國和平（Pax Americana）的主導者，取代了英國。

美國的條件和英國不同，核子武器加上強大的越洋打擊力量，長程轟炸機及航空母艦伴隨以後發展出來的洲際飛彈及核能潛艇，史上沒有其他軍事強權可以對比。核能的航空母艦可以航行海上二百年不需要加油，原來的航母幾乎是每天都要加油，否則無法航行。如此強大的軍力自然形成大舉報復（massive retaliation）的戰略或者以後的先發制人攻擊（preventive strike）。臺灣的戰略研究始自韓戰，然後針對解放軍的對外軍事行動，包括中印邊界戰爭及中越戰爭，中蘇的珍寶島衝突都有不同的研究。中國成為核武國家之後，如何因應可能的威脅？本來臺灣有意發展核武，可是主其事者叛逃，整個計畫被迫終止。

臺灣的戰略研究配合美國是很自然的結果。基本上，它是一種軍事力量的政治使用（the political use of military power），而不是傳統的戰爭。冷戰時期，美軍顧問團協助臺灣，另外臺美之間有軍事及情報合作。日本退役軍人所組成的「白團」也協助國軍，專書已經出版。臺灣的整個戰略研究正式上了軌道，克勞塞維茲、約米尼（Baron De Jomini）、李德哈特（B. H. Liddell Hart）、富勒（J. C. Fuller）、薄富爾（Andre Beaufre）的著作在軍事院校都有傳授，中國的兵法也是研究的重點，另外就是解放軍的歷史、戰略及戰術。臺灣成為全世界研究解放軍的主要據點之一。

美國的戰略是為了解付蘇聯及冷戰，完全是大戰略的示意，核心就是圍堵政策，執行上是核子嚇阻，目的不是挑起核戰，而是防止蘇聯及中國大陸對外擴張。結果就是代理戰爭、有限戰爭及不斷出現的危機。作為美國的盟邦，臺灣和美國簽訂了共同防禦條約，國軍本來有反攻大陸的作戰計畫，以後逐步修改，成為島嶼防衛到今天。

在社會科學的領域，戰略研究本來是一枝獨秀，而且得到美國政府的優先支持，蘇聯及中國相關的區域研究也受惠。可是，戰略研究分別由軍事院校、智庫及一般大學來進行，退役將領及文人戰略家也有傑出的表現，形成一個很特別的知識社群（the defense intellectual community）。事實上，在英德法俄日這些國家中，也有類似的知識社群，義務為國家服務，專業水準相當高。設計AK-47及零式戰機的工程師至今還是為人稱頌，全世界至少有六國的國旗上印有AK-47，以表示該步槍協助打敗殖民者，而獲得國家獨立。美國的武器設計師更多，戰略研究更為專業，冷戰結束之後，突然之間面對一個沒有敵人的世界，戰略研究應該何去何從？這是任何人都沒有想到的問題。

參、典範的轉移

肯恩（Thomas Kuhn）在《科學革命的結構》（*The Structure of Scientific Revolution*）一書中所說的典範轉移在戰略研究已經慢慢形成。最主要的原因是國家、軍人及戰略社群還面對一個矛盾的困境，就是核子戰爭是不能打的，而且戰爭不是求勝，反而是要求取政治解決的方法。如果能「不戰而屈人之兵」，是最好的結果，它再一度證明「和比戰難」。美國在冷戰時期打了韓戰、越戰，也支持以色列及其他盟國，處理了多少危機，盡全力防止核戰的爆發。大舉報復的戰略風險太高早就停止。臺灣的情況不同，不是世界超強，不必要負擔全球防衛責任，可是戰略研究，軍事訓練及備戰一直沒有鬆懈。

美國的戰略研究不斷的典範轉移。在武器發展及使用之外，就是國家安全戰略的執行以及系列的武器管制談判，防止核武擴散的條約以及聯盟體系的建立。「北大西洋公約組織」是國際關係史上最完整、最有效的集體防衛體系，到今天還得到軍事專家及各國政府的肯定，其他包括美日同盟一路南下的軍事同盟形成了學界所稱的「舊金山防衛體系」，原因是戰後的《舊金山和約》啟動了這個體系。這樣的戰略最初是以軍事優勢、意識形態對抗、外交競爭來維持一個恐怖平衡（the balance of terror）。越戰結束之後，美蘇及美中走向和解，戰略已經開始典範轉移。

另外要特別說明的是，傳統戰爭對於美國及其盟邦的壓力愈來愈大。原來殖民地國家面對的民族解放戰爭，事實上就是游擊戰。極權國家在外交政策上支持美國，可是內部的反對份子也進行游擊戰爭。政變的頻繁造成更多的政治不穩定及內戰。蘇聯或中國一旦介入，美國及其他西方國家不能坐視。有些國家又盛產石油或其他戰略物資，地位更為重要，美國及其他強國都會考慮是否干預。歐洲國家進行的「典範轉移」更有影響力。一則北約組織採取了系列信心建立措施，降低緊張，減少華沙公約組織的誤判，維持歐洲的安全；二則以往的對峙關係逐漸轉向和解及對話，西德改善與鄰近大國及東德關係，最終接納在一個整體德國的原則之下，東德可以參加聯合國及對外行使主權。整個和平演變的過程很平順的進行，主其事者就是「歐洲安全與合作會議」（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSEC），後改稱為「歐洲安全與合作組織」（Organization on Security and Cooperation in Europe, OSCE），也稱之「赫爾辛基進程」（the Helsinki process）。在此大環境之下，美蘇之間完成了系列武器管制談判，雙方也建立了處理危機的熱線，兩國領袖定期舉行高峰會議，讓核戰的風險降到最低點。

歐洲國家另外也在「和平研究」（the peace research）上特別用心，主要由瑞典、挪威、丹麥及其他北歐國家的外交與戰略智庫來推動，發行期刊，介紹建立和平的概念、架構、方法並分析利弊得失，供各國及聯合國參考。很重要的理念突破是「武器可以