

非傳統安全

重大災害救援行動



中華民國九十九年十一月 出版

國防大學 編印

非傳統安全

重大災害救援行動



主編：張文廣
作者：王俊南、王榮川、吳傳國、莊國平、陳國明、陳津萍、程富陽
張大強、蔡國堂、潘進章、謝鴻進(依姓名筆劃順序)

中華民國九十九年十一月 出版

國防大學 編印

非傳統安全重大災害救援行動 / 王俊南等作. --

初版. -- 桃園縣八德市 : 國防大學, 民 99. 11

面 ; 公分

ISBN 978-986-02-5874-5(平裝)

1. 災難救助 2. 軍隊 3. 非政府組織 4. 文集

575.8707

99023839

書名：非傳統安全重大災害救援行動

發行人：金乃傑

主編：張文廣

副主編：程富陽

編審：謝鴻進、蔡政廷、陳國明、楊虹池

作者：王俊南、王榮川、吳傳國、莊國平、陳國明、陳津萍、程富陽
張大強、蔡國堂、潘進章、謝鴻進(依姓名筆劃順序)

執行編輯：張大強

封面設計：蘇福隆

校對：鄒道勻、劉文琳、林雍清、張大強

展售處：國家書店松江門市 地址：104 台北市松江路 209 號 1 樓

電話：02-25180207 網址：www.govbooks.com.tw

五南文化廣場 地址：400 台中市中山路 6 號

電話：04-22260330 網址：www.wunanbooks.com.tw

出版者：國防大學

地址：桃園縣八德市興豐路 1000 號

電話：03-3801126

網址：http://www.ndu.edu.tw

印製者：國防部軍備局生產製造中心第 401 廠北部印製所

定價：280 元

印製數量：800 冊

中華民國 99 年 11 月 初版

其他類型版本說明：本書無出版其他類型版本。

著作財產權人保留對本書依法所享有之所有著作權利。

欲重製、改作、編輯或公開口述本書全部或部分內容者，須先徵得著作財產權管理機關之同意或授權。請洽國防大學軍事共同教學中心 承辦人：張大強，電話：03-3654723

G P N：1009904269

I S B N：978-986-02-5874-5

校長序

近年來天候遽變，國土安全受到天災嚴峻的考驗。由於我國是一個風災、水災、地震等天然災害頻繁襲擊的海島型國家，尤其是氣候變遷下的颱風災害，已非國人慣以想像的天然災害，因此，加強民眾平日建立「防災、減災、離災」的觀念，不容輕忽。

從國內、外救災經驗可知，面對大自然釀災之際，災害救援權責單位必須審慎規劃各救災單位職責，以免形成多頭馬車，而造成事倍功半的負面結果。因此，政府也完成《災害防救法》的修法，賦予國軍主動救災任務的法源依據。國防部也正式公布實施與內政部共同制訂的《國軍協助災害防救辦法》，不但全面健全防災組織，更使國軍部隊在於法有據的前提下，主動積極投入防救災工作，展現國軍災防動員的與時俱進。同時，國防部也於年度的後備軍人動員教育召集訓練中，規劃包括災防概論、結繩法操作與傷患運送等「災害防救」課程，並正式納入教育召集課表施訓，以建構後備部隊災害防救能量，厚植防救災能量，提昇全民防災警覺，以因應未來可能面對的重大天然災害。

當前國軍「危機處理應變機制」已經涵蓋傳統的軍事安全危機與非傳統安全威脅，並納入「聯合作戰指揮中心」實施控管。國軍執行各項災害防救任務，始終秉持馬總統「料敵從寬、禦敵從嚴」指導，於重大災情發生時，即依「超前部署、預置兵力、隨時防救」原則，「救災就是作戰」指示，完成救災兵力調整整備工作，派遣連絡官進駐各縣市、鄉鎮，以確實掌握地方及時災情，俾利隨時投入救援任務。種種作為，實際上就是踐履馬總統視導國軍部隊時所期勉，「民眾在危急時刻看到國軍，就會感到心安」的理念，隨時護衛國人安全，讓國軍永

遠都是民眾最值得信賴的「守護者」。

儘管現代科技不斷地進步，意外災難發生時，仍然顯現出人類脆弱的一面，因此，如何有效執行災害防救及善後，減少生命財產的損失便成為重要課題。本校基於國軍災害防救的教學與實務之需，特集合軍事共同教學中心學有專精的教官，編寫《非傳統安全『重大災害救援』行動》專書，並敦請專家學者審訂。全書除能針對災害防救法規、運作機制及實務工作進行研究，並輔以案例研討方式深入淺出探究救災工作的執行，內容發人深省、切合實需。值此專書付梓之際，特以為序。

國防大學校長

金乃傑 謹識於桃園八德

空軍二級上將

中華民國九十九年十一月

作者簡介

(依文章排列)

- 張文廣 國防大學少將政戰主任，負責撰寫本書之緒論。主要學歷：陸軍指參學院、國防大學戰爭學院、國防大學戰研所碩士、政治大學外交系戰略與國際事務研究所碩士。研究領域國際安全研究、中共軍事、國際關係，曾撰有相關領域之論文。
- 程富陽 國防大學軍事共同教學中心主任，負責撰寫本書之第一章。主要學歷：政戰學校研究班、約旦木塔大學軍事行政碩士、約旦戰爭學院，國防大學戰研所碩士。研究領域包括兩岸關係、國際關係、中共研究，撰有相關論文，發表於國內學術刊物。
- 吳傳國 國防大學戰略研究所教授，負責撰寫本書之第二章。主要學歷：美國西太平洋大學博士。著有國軍軍官對中華民國安全戰略認知與態度之研究、國家安全戰略心理面向之規劃，以及多篇學術論文。
- 王俊南 國防大學軍事共同教學中心上校副講座，負責撰寫本書之第三章。主要學歷：空軍指揮參謀學院、政戰學校政治研究所碩士。研究領域包括軍事倫理、武裝衝突法、國際關係、中共研究，撰有相關論文，發表於國內學術刊物。
- 蔡國堂 國防大學軍事共同教學中心上校教官，負責撰寫本書之第四章。主要學歷：政戰學校研究班、國防大學政治學博士。研究領域包括國際關係理論、法律戰與武裝衝突法等，撰有相關論文，發表於國內學術刊物。
- 陳津萍 國防大學軍事共同教學中心中校副講座，負責撰寫本書之第五章。主要學歷：政戰學校研究班、政戰學校政治研究所碩士，文化大學政治系博士生。研究領域包括兩岸關係、兩岸全民國防之研究等，曾撰有共軍政治工作等相關論文，著有「全民國防教育」教材與主編「心理戰原理與運用」乙書。

- 謝鴻進 國防大學軍事共同教學中心上校主任教官，負責撰寫本書之第六章。主要學歷：政戰學校研究班、中華大學科技管理研究所博士。研究領域包括國際戰略、兩岸關係、中共軍事、專案管理、戰場管理等，曾撰有相關軍事論文。
- 張大強 國防大學軍事共同教學中心中校教官，負責撰寫本書之第七章。主要學歷：空軍指揮參謀學院、南華大學非營利事業管理研究所碩士。研究領域包括國際關係、軍事戰略、管理學，撰有相關論文，發表於國內學術刊物。
- 王榮川 國防大學軍事共同教學中心教授，負責撰寫本書之第八章。主要學歷：政治作戰學校研究所碩士。研究領域包括戰略與國家安全、兩岸關係與區域安全，曾撰有相關軍事著作。
- 莊國平 國防大學軍事共同教學中心中校教官，負責撰寫本書之第九章。主要學歷：空軍指揮參謀學院、淡江戰略研究所碩士，文化大學政治系博士。研究領域包括兩岸關係、國際關係、軍事戰略。
- 陳國明 國防大學軍事共同教學中心上校主任教官，負責撰寫本書之第十章。主要學歷：政戰學校研究班、國防大學戰爭學院、國防大學戰研所碩士。研究領域包括國際關係理論與國家安全戰略等，撰有相關論文，發表於國內學術刊物。
- 潘進章 國防大學兼任講師，負責撰寫本書之第十一章。主要學歷：三軍大學戰爭學院、淡江大學戰略研究所碩士。研究領域包括共軍政工、兩岸關係，曾撰有「中共軍隊政治工作之探討」、「中共戰略文化之探討」等專文。
- 李炳友 前國防大學軍事共同教學中心上校副講座，負責撰寫本書之結論。主要學歷：政戰學校研究班、政戰學校政治研究所碩士。研究領域包括文武關係、國際關係、武裝衝突法、危機管理，撰有相關論文，發表於國內學術刊物。

目 錄

校 長 序	 I
作者簡介	 III
緒 論	 1
第 一 章	從非傳統安全看兩岸安全戰略的演變與展望..... 3
第 二 章	從「非傳統安全」面向探討國軍救災任務..... 25
第 三 章	從「軍事倫理」面向探討軍隊支援災害防救..... 41
第 四 章	我國《災害防救法》對重大災害因應能力之探析..... 63
第 五 章	從「法制面觀點」析論國軍支援重大災害處理之角色 103
第 六 章	從「危機管理」探析八八水災國軍災後行動之研究 119
第 七 章	國軍「災害救援」之策略分析-以「八八水災」為例..... 141
第 八 章	重大災害非政府組織動員之研究-以「慈濟功德會」為例..... 165
第 九 章	非政府組織對重大災害救援行動之研究-以 921 地震為例..... 199
第 十 章	美國重大災害救援動員效能之研究—以「卡崔娜」颶風為例 ... 225
第十一章	共軍擔任重大救災任務之研究—以四川汶川大地震為例..... 253
結 論	 275

緒 論

國防大學政戰主任

張文廣將軍

自 1943 年美國學者李普曼首次提出了「國家安全」(National Security) 一詞，國際學界幾乎就把國家安全界定為有關軍事力量的威脅、使用和控制，變成了軍事安全的同義詞。但是，安全研究若只著重軍事面向的傳統安全，將使國家忽視其他非傳統安全威脅。尤其在全球暖化所造成的氣候變遷與環境破壞，造成重大災害的範圍與強度近年均超出以往程度，已成為 21 世紀國家安全甚至國際或區域安全之挑戰或威脅的主要來源。據統計近 30 年間，全球發生的重大自然災害造成至少 200 萬人死亡，1.8 億人流離失所。例如 2004 年 12 月印度洋大海嘯導致近 30 萬人喪生、2008 年 5 月 12 日的中國大陸四川汶川大地震死亡人數亦達 6 萬 9,227 人、甚至發生於 2010 年 1 月 12 日的海地地震，據國際紅十字會估計，受到地震影響的人口大約為 300 萬，保守估計死亡人數多達 20 萬人，因此有國際學者稱之為 21 世紀「新威脅」(New Threats)。

由於氣候變遷所造成或引發之各式天然或人為災難恐將日趨頻繁甚或加劇，且可能更難以預測或掌握，而其災害受損範圍與程度亦將隨之擴大和惡化，災害治理和防救工作之重要性和迫切性，不言而喻。以台灣為例，自民國八十八年的「921集集大地震」迄今，其間亦經歷「賀伯」、「納莉」、「象神」、「潭美」、「桃芝」、「辛樂克」及九十八年八月八日發生於台灣的莫拉克颱風（又稱八八水災），重創台灣中、南、東部地區，直接造成達近七百條人命及279億元的損失。因此，馬英九總統於九十八年十月十六日宣示，將災害防救列為「國軍中心任務」，賦予國軍主動協助災害防救的責任。行政院更於九十八年十一月二十日通過「災害防救法」部分條文修正草案，除中央到地方各級成立專責的災害防救辦公室，國防部得依災害防救需要，運

用應召的後備軍人支援災害防救，不待申請主動協助災害防救，擔負起「救災就是國軍任務」的使命。

國防大學基於國軍災害防救的教學與實務之需，積極訂編相關國軍災害防救想定教案，並於九十八年十二月與台北縣縣政府策辦「人道救援與跨域治理：非戰爭因素之危機因應」公共論壇。同時，由本校軍事共同教學中心教官同仁們籌劃編寫本書，提出籌建與精進國軍災害防救專業能量之相關研究與建言，冀使國軍同時具備遂行傳統與非傳統軍事行動的能力，達到「平時能救災、戰時能作戰」之目標。

本書係以國軍從事重大災害救援為研究主軸，首先從非傳統安全研究出發，論述國家安全的內涵已擴及經濟安全、金融安全、生態環境安全、資訊安全、資源安全、恐怖主義、武器擴散、疾病蔓延、跨國犯罪、走私販毒、非法移民、海盜、洗錢等非傳統安全問題，以理解國家安全概念及研究取向的變遷。其次，描述世界各國軍隊因應氣候變遷與環境破壞，從事災害防救的現況，探討國軍從事災害防救的必要性及所扮演的角色。再者，經由危機管理、戰略理論，析論國軍從事災害防救的理論及實務，置重點於我國「八八水災」的防救歷程之研析，論述國軍對災害防制的角色與功能期能完備各級緊急應變組織、職掌及行動準據，以利災害發生時可立即投入救援。

此外，本書特以我國內「921地震」救災、美國「卡崔納颶風」救援、以及共軍在「四川汶川大地震」等災害防救為專章，蒐整各國災害防救與應變管理制度之建構與實踐經驗等相關資料，對國際及國內災害防救經驗、國軍與中央災防應變機制、我國現有災防能量及建構未來災防能力等議題進行研析，檢討我國災防應變機制施行經驗，包括國軍協助災防應變之功能、策略與實踐。最後再提出分析與建議，冀能透過政策規劃、策略制定、法制建設、政府協調、機制建構、救援效能、濟助管理等途徑與作為，加強減災、整備、預警、應變、復原和重建等工作成效，增進國軍幹部專業知識及厚植國軍災防專業技能，策進我國國土安全管理之效能，因應21世紀非傳統安全之挑戰。

從非傳統安全看兩岸安全戰略的演變與展望

軍事共同教學中心主任 程富陽上校

壹、前言

隨著冷戰結束以來國際政治研究對象的擴展，「非傳統安全」(Non-Traditional Security, NTS)已經成為安全研究領域的重要內涵，而傳統與非傳統的範疇在學術領域一直有著不同的見解，這當然涉及到研究者的價值觀；¹事實上，自 1943 年美國學者沃爾特·李普曼 (Walter Lippmann) 首次提出「國家安全」(National Security) 一詞，國際學界幾乎就把國家安全界定為有關軍事力量的威脅、使用和控制，變成了軍事安全的同義詞。²直至 1997 年一場由泰國貨幣貶值所引發的一連串亞洲到國際的金融貨幣危機，世人驚覺國際安全已不再純粹由軍事力量所主導；³而 2001 年 9 月 11 日蓋達恐怖組織對美國紐約世貿雙星大樓的攻擊，以及 2008 年 10 月一場世紀金融風暴，到近年因氣候變遷，全球各國所遭受到沉痛的打擊，⁴更驗證 21 世紀的國際事務已極具「非傳統安全」型態的複雜性。

如以「非傳統安全」的角度來審視近一甲子的兩岸關係，將會發現歷史的軌跡，竟是如此的詭譎多變；兩岸關係自 50 年代中共倡言武力解放台灣，到 80 年代後即起了重大的變化，就戰略原則而言，從鄧小平的「和平統一、一國兩制」；到江澤民的「一個中國、和平

¹ 查道炯，《中國學者看世界—非傳統安全卷》(北京：新世界出版社，2007 年 1 月)，頁 11。

² 根據學者曼爾歌德 (Peter 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沃爾特·李普曼 (Walter Lippmann) 於 1943 年出版的《美國對外政策》(U.S. Foreign Policy) 一書中 (Peter Mangold, 「National Security and International Relation」, 1990, p.2.)

³ 翁明賢，吳建德，〈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〉《翁明賢主編「國際關係」》(台北：五南圖書有限公司，2006 年 8 月)，頁 203。

⁴ 國際移民組織警告氣候變遷在未來四十年將造成十億人流離失所，包括阿富汗、孟加拉、中美洲大部分地區、西非部分地區以及東南亞。參閱

greentransport.iot.gov.tw/NewsPage.aspx?noteid=13&aaa=1&mon=12-1391k-。

統一」；到胡錦濤的「一個中國、和平發展」；而中華民國亦從早期「反攻大陸」到中期「攻守一體」到現階段「國土防衛」的國防戰略，進而在時機漸次成熟時，有意推動兩岸軍事互信機制，以溝通促進了解，以交流化解敵意，並積極參與區域安全合作，共同維護台海和平與區域的穩定；⁵兩岸於 21 世紀在面對政、經劇變的同時，也同樣面臨一場「非傳統安全」威脅的挑戰。本文欲以整理兩岸一甲子以來政治的戰略變遷，觀察透視雙方在面臨「非傳統安全」威脅時，應以何種觀念、態度及策略來應對，進而在彼此的歷史經驗中取優汰劣，創造雙贏局面，並冀盼能從兩岸及國際學理的歷史軸痕，綜整出其可依循的脈絡，在「非傳統安全」時代潮流趨勢下，提供兩岸政策另一種思考的模式。

貳、非傳統安全的歷史淵源及意涵

一、非傳統安全的歷史淵源

冷戰之後，西方學者有時用「非常規安全」(Unconventional Security)、「非傳統威脅」(Nontraditional Threat)、「非傳統議題」(Nontraditional Issues)或「新安全」(New Security)等詞彙來與傳統安全作區分。⁶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。

西方「非傳統安全」概念雖自 20 世紀 70 年代初「羅馬俱樂部」發表《增長的極限》報告中，就已提出環境安全等「非傳統安全」威脅內涵的問題，⁷但其成為各國普遍關注現象，卻是近年來才凸顯的；

⁵ 巨克毅，〈全球化下兩岸和平戰略的互動與省思－兩岸和平進程的新思維〉，《第五屆戰略學術研討會－新形勢下的國家安全戰略》，淡江大學國際事務與戰略研究所主辦，2009 年 5 月，頁 12。

⁶ 余瀟楓，《非傳統安全與公共危機治理》（杭州：浙江大學出版社，2007 年 7 月），頁 33。

⁷ 1972 年羅馬俱樂部發表的《增長的極限》提出了均衡發展的概念；1987 年聯合國環境與發展委員會發布的《我們共同的未來》，是人類構建生態文明的綱領性文件；1992 年在巴西裡約熱內盧

「非傳統安全」威脅對現今世界和平與穩定的危害日趨嚴重，從兩次波灣戰爭到俄羅斯車臣民族分裂活動；從美國次級房貸到歐盟希臘等國信債而引發的全球金融風暴；從非洲的愛滋病蔓延到美英肇發瘋牛病；從緬甸金三角到哥倫比亞的氾濫毒品；從非洲撒哈拉地區大規模難民遷移到歐洲巴爾幹地區衝突難民大逃亡；⁸從北韓到伊朗的核武威脅；從「以阿衝突」而延伸的恐怖主義；從卡崔納颶風到南亞海嘯而聚焦全球氣候變遷議題，而促使「哥本哈根氣候變遷會議」中對全球排碳規範的重視，甚而影響世界能源政策的走向；⁹從兩岸軍事對峙到今日追求雙贏的合作機制；所有這些「非傳統安全」的威脅與機會，都成為冷戰後國際媒體關注的焦點，也都考驗著所有國家領導人的智慧；審視 21 世紀「非傳統安全」威脅的成因、演變與未來可能的趨勢，實有其複雜深刻的歷史背景和成因。

「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）國際情勢的急遽變化

在冷戰時期，把國家安全局限於軍事，國防安全當成國家威脅的關鍵似乎是當時國際關係學者的共識，但冷戰結束後，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。¹⁰英國學者普讚（Barry Buzan）就將冷戰後的國家安全區分為軍事、政治、經濟與生態五大層面；¹¹ 1994 年聯合國開發總署出版的《人類發展報告》（Human Development Report）提出人類安全取代傳統安全概念的必要性，其

召開的聯合國環境與發展大會，是人類在構建生態文明過程中的一座重要里程碑。參閱 cpc.people.com.cn/BIG5/134999/135000/8105650.html。

⁸ 陸忠偉，《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2003 年 11 月），頁 9。

⁹ 張嘉芳，《因應氣候變遷，環署今召開哥本哈根圓桌論壇》，中央廣播電台，2009 年 12 月 4 日。參閱 news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=225595-70k。

¹⁰ 俞曉秋、李環、達威、林利民，〈非傳統安全理論概述〉，《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2003 年 9 月），頁 41。

¹¹ 參閱 Barry Buzan, People, States and Fear 《Human Development Report》 Hemel, Hempstead : Harvester Wheatsheaf, 1991, pp.12-17。

內涵包括 7 大項：經濟安全 (economic security)、糧食安全 (food security)、健康安全 (health security)、環境安全 (environmental security)、個人安全 (personal security)、社群安全 (community security) 及政治安全 (political security)；¹²同時，因為國際強權勢力的衰退，給予了民族主義、極端宗教勢力崛起的機會。民族、宗教、部族矛盾所引發的內亂與地區性衝突，更造成國家與地區局勢的衝突與不穩，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，產生了近 900 萬的難民，¹³而中東「以巴衝突」及兩次波灣戰爭後，更激使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。¹⁴

(二) 全球化現象的加速發展

西方學者 Wilfried A. Heman 認為今日的「非傳統安全」，其主要內涵已涵蓋經濟安全、金融安全、生態環境安全、資訊安全、資源安全、恐怖主義、武器擴散、災害疫情、跨國犯罪、走私販毒、非法移民、海盜、洗錢等問題；¹⁵國內學者翁明賢在其所著《全球化時代的國家安全》中也認為在「非傳統安全」全球化的趨勢下，國家安全內涵應該擴展至政治安全、經濟安全、文化安全與人類安全；¹⁶學者 Schultz 更指出：「今日『非傳統安全』已是一種複合體，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。」換言之，「非傳統安全」威脅的概念，係隨著社會、經濟、環境、文化、氣候等不同性質的變化，而產生跨國家、跨區域的發展而成為全球性的問題。¹⁷

¹² United Nations Development Programme, Human Development Report 1994, 參閱 <<http://www.undp.org/hdro/hdrs/1994/english/94.htm>>, Chapter 2。

¹³ 聯合國難民署,《難民》,1996 年第 4 期,頁 18。

¹⁴ 傅仁坤,〈1993-2003 年蒙古與中亞五國關係發展之探索〉,《發現中亞》(中壢:台灣與中亞文化經貿協會,2005 年,8 月),頁 47。

¹⁵ Wilfried A. Heman 著,〈變遷事局中的安全〉《亞洲的安全挑戰》(台北:國防部史政編譯局,民國 89 年 5 月),頁 5。

¹⁶ 翁明賢,《全球化時代的國家安全》(台北:創世文化事業,2003 年 1 月),頁 55。

¹⁷ 陳國明,〈國軍因應非傳統安全威脅安全作為之研究〉,《陸軍學術雙月刊》,第 510 期,民國 99 年 4 月號刊第 46 卷。

全球化 (Globalization) 消融各國疆界，使全球經濟一體化，有些人甚至稱此為「地球村」。¹⁸近年來，氣候變遷更是全人類所面對非傳統威脅的噩夢；賈德·戴蒙 (Jared Diamond) 在2006年出版的《大崩壞》一書，就抽絲剝捲從生態環境、農業、歷史、人口等具體資料下手，歸納出五個社會崩壞的重大線索：一、盲目破壞生態環境；二、氣候變化；三、敵人入侵；四、與友邦的貿易關係生變；五、社會面臨危機的應變能力不足，¹⁹其中全球化的氣候變遷，正是國家安全喪失、人類文明毀滅的主要因素。

受氣候變遷最受影響是糧食，澳洲2004年仍是240萬噸的糧食輸出國，次年轉為輸入國，截至2009年，每年輸入稻米為49萬噸。非洲更為糧食引起戰爭，每年因此死亡達30萬人。²⁰因氣候暖化，三斑家蚊已越過北回38度以北；於7月花開季節的鳳凰花提前在3月已綻放；3月的杜鵑花季在1月已見含苞；綠蠵龜和鱷魚將隨溫度上升而只出現雄體而致滅亡；美國蜜蜂正以每年15%遞減，而所有植物成長卻有85%需蜜蜂傳遞花粉；地球平均溫度上升1度，全球稻米減產10%；美國加州每年10月發生的大火，近年已提前至8月；台灣自民國63年以來，小雨正以30%遞減，而大雨卻以相同數字遞增集中地區降雨造成災害；研究氣候變遷學者警告，隨著全球暖化問題日益嚴重，2020年到2037年，北極浮冰恐消失，海平面會上升6公尺。在此情況下，台灣和越南、孟加拉、南太平洋、加勒比海一樣，都將成為全球第一批氣候難民；²¹太平洋小國紛紛與澳洲等大國達成氣候遷移協定，荷蘭撥10%預算在全國築堤；而台灣則從「莫拉克風災」後，方警覺預置防範，驗證今日「非傳統安全」威脅所造成的災害，足令人類恐懼及積極謀思預防之策。

¹⁸ 參閱 <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=90%83%E5%8C%96&variant=zh-tw>。

¹⁹ 賈德·戴蒙著，廖月娟譯《大崩壞》(台北：時報文化出版企業股份有限公司，2006年1月)，頁19。

²⁰ 拉吉·帕特爾 Paj Pate，郭國璽、程劍峰譯，《糧食戰爭：市場、權力和世界食物體系的隱形戰爭》(台北：東方出版社，2008年9月)，頁109。

²¹ 〈面對加減2度C快進行大規模綠色革命〉，《中國時報》，99年2月25日，17版參閱 www.c.tw/index.php?page=12-。

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，天然災害等阻擋在國界之外，如何面對全球化「非傳統安全」威脅帶來的「共用災難」與「共用危機」，已成為國際面對及尋求解決危機的新課題，這也使得各國政府與學界日益重視「非傳統安全」問題的研究。²²

二、非傳統安全的意涵

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，日本政府在國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。²³不過對於「非傳統安全」的概念與內容，在目前國際學理上，仍缺乏權威、明確統一的定義。

中共學者余瀟楓將「非傳統安全」定義為：「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、公民安全都成為安全的重要方面考量。中共另一學者陸忠偉則認為「非傳統安全」指的是一種安全觀念，其意涵可以表述為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。²⁴

我國學者張中勇教授認為「非傳統安全」範圍涵蓋極廣，包含了種族紛爭、宗教分歧、經貿競爭、邊境摩擦、顛覆破壞、恐怖暴力等

²² United States Joint Forces Command, *The Joint Operation Environment 2008*, (Suffolk: United States Joint Forces Command), 2008, p13。

²³ 何貽綸，〈論非傳統安全理論的困惑〉《福建論壇(人文社會科學版)》，2004年第8期，2004年8月，頁95。

²⁴ 余瀟楓、潘一禾、王江麗，《非傳統安全概論》（杭州：浙江人民出版社，2006年，6月），頁136。

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、環境汙染、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。他並指出「非傳統安全」威脅種類雖多異，但綜合而言亦有共通的特性：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而難以圍堵；無法單靠軍事手段或國防政策處理。²⁵

我國另一位學者王崑義則從地球臭氧層的破壞、嚴重傳染性疾病的傳播、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、環境汙染、自然災害、全球金融海嘯、恐怖組織謀等問題，歸納出「非傳統安全」包含廣泛性、多樣性、突發性、互動性等四個特性。²⁶

儘管「非傳統安全」威脅的內涵和外延，有著各種不同的解釋，目前國際學界仍有各種不同的解釋，看法也存在許多異同。但近年來，國際所面臨的國際現象證明，「傳統安全威脅和非傳統安全威脅的因素相互交織」，已是當前人類社會面臨最重要的挑戰之一。

叁、非傳統安全戰略與國家安全戰略

一、戰略的意涵及演變

「戰略」原為古希臘相關於戰爭之用詞，希臘語中有 stratos 這一個字，意為「軍隊」。現代英語則譯為 strategy，與中國「兵學」一詞並無太大差異。西方使用「戰略」一詞至今約兩百餘年，時至今日，「戰略」已從針對戰爭與軍事策略的狹意界定擴大到「大戰略」範疇，不僅包括戰爭遂行，亦含戰爭準備及操作。²⁷對戰略之定義各

²⁵ 張中勇，〈傳統威脅與非傳統安全威脅區別〉《非傳統安全威脅報告》（台北：國家安全局，民國 91 年 3 月），頁 6-7。

²⁶ 王崑義，「非傳統安全與台灣軍事戰略的變革」學術研討會，2010 年 1 月 13 日，頁 12。

²⁷ 紐先鍾，〈戰略研究入門〉（台北：城邦文化事業有限公司，1998 年 9 月），頁 13~18。