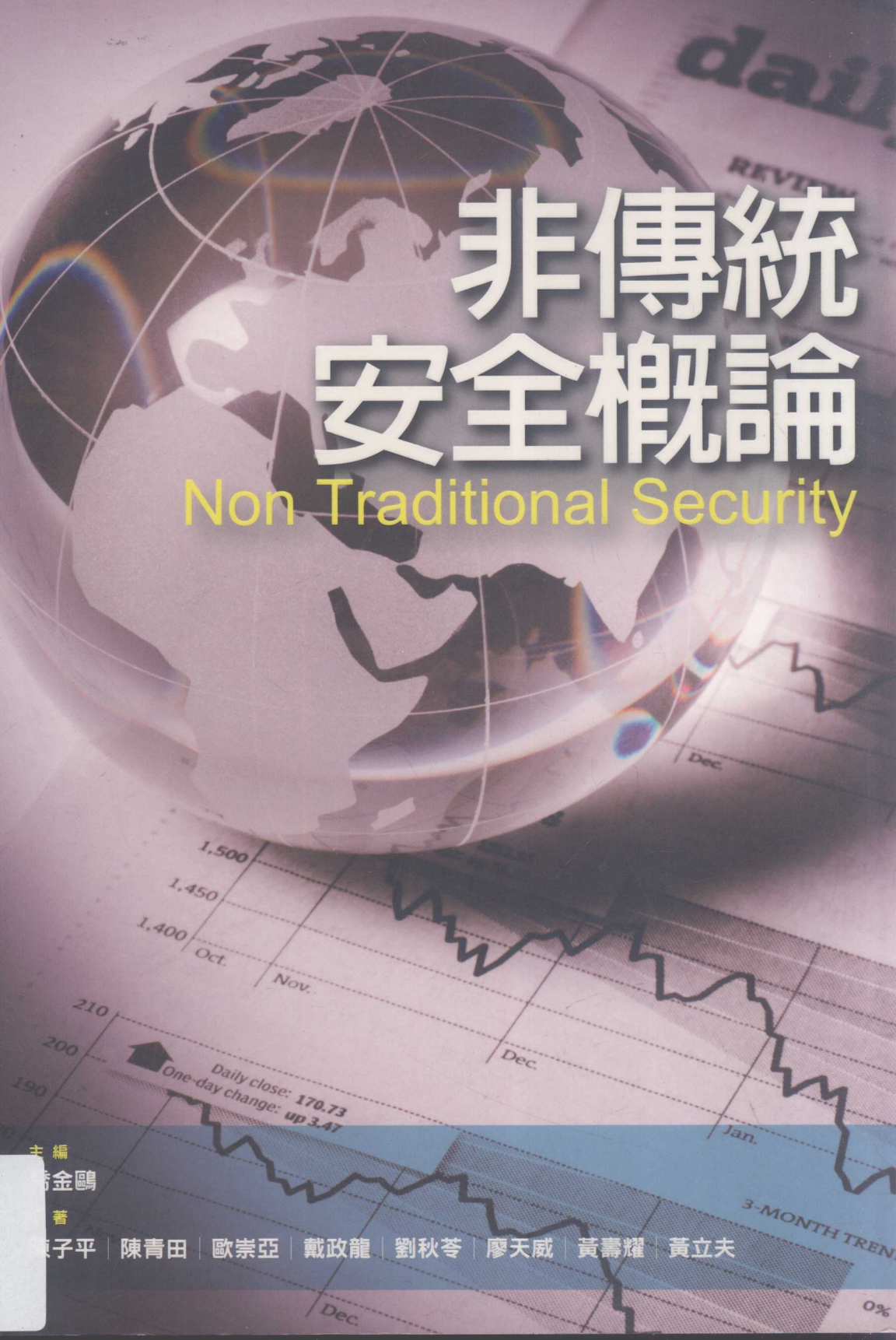




非傳統 安全概論

Non Traditional Security

主編
金鷗
著

陳子平 | 陳青田 | 歐崇亞 | 戴政龍 | 劉秋苓 | 廖天威 | 黃壽耀 | 黃立夫

國家圖書館出版品預行編目資料

非傳統安全概論 / 喬金鷗等著

-- 初版.-- 臺北市：黎明文化,2011.06〔民100〕

面；公分--

參考書目：面

ISBN 978-957-16-0809-9（平裝）

1.國家安全2.安全戰略

599.7

100007577

圖書目錄：570151（100-05）

非傳統安全概論



董事長 ◎ 李銘藤

總經理 ◎ 首庠生

總編輯 ◎ 陳兆玠

執行編輯 ◎ 陳兆玠

美編設計 ◎ 果實文化設計公司

出版者 ◎ 黎明文化事業股份有限公司
臺北市重慶南路一段49號3樓
電話：（02）2382-0613

發行組 ◎ 中和市中山路二段482巷19號
電話：（02）2225-2240
郵政劃撥帳戶：0018061-5號

臺北分公司 ◎ 臺北市重慶南路一段49號
電話：（02）2311-6829
郵政劃撥帳戶：1373264-3號

公司網址 ◎ <http://www.limingco.com.tw>

法律顧問 ◎ 梁治律師

總經理 ◎ 聯合發行股份有限公司
台北縣新店市寶橋路235巷6弄6號2樓
電話：（02）2917-8022

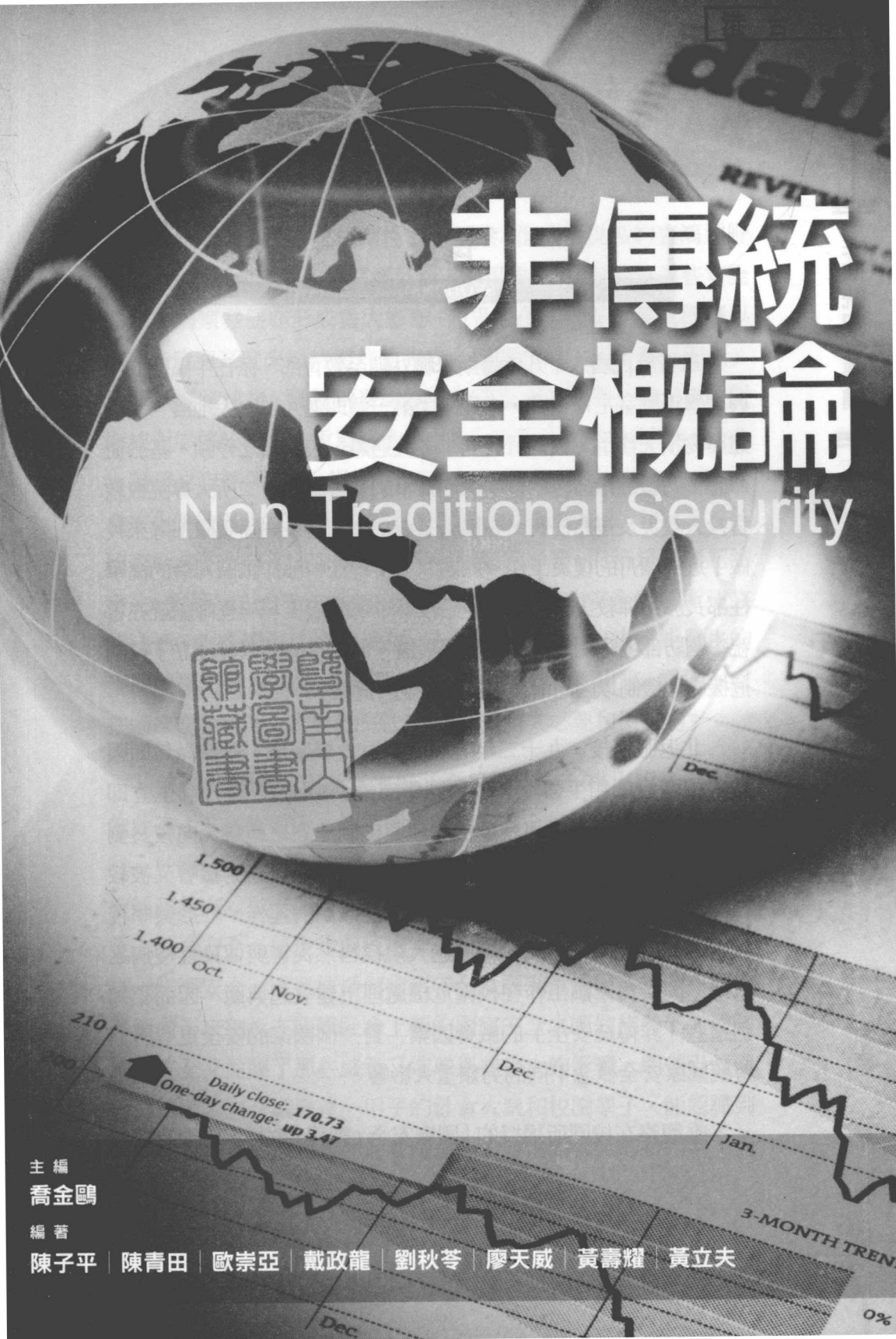
印刷者 ◎ 中茂分色製版印刷事業股份有限公司

出版日期 ◎ 2011年9月初版

定價 ◎ 新台幣380元

版權所有・翻印必究◎如有缺頁、倒裝、破損，請寄回換書

ISBN：978-957-16-0809-9



非傳統 安全概論

Non Traditional Security



主編
喬金鷗

編著

陳子平 | 陳青田 | 歐崇亞 | 戴政龍 | 劉秋苓 | 廖天威 | 黃壽耀 | 黃立夫

序言

SECTIONS

筆者於民國八十八年暑期軍職外調至教育部，派任中區國立中興大學軍訓室主任一職，未幾開學第一週即遇九二一大地震，校內建築物損失慘重，校外賃居同學多人遇難，校務爲之停頓，基於使命感，乃毅然指揮校內暨中部地區軍訓督考區內十二所大專院校教官投入救災及復原任務，亦協調了成功嶺和清泉崗陸戰隊部隊來校做了近一個月的復災工作。此期間，當時任中部作戰區司令的高華柱部長於指揮救災百忙中抽空至校督導部隊復災，李登輝總統亦曾親率國防部湯曜明總長蒞校視導災情。災後又協助學校建立了校園危機處理機制以因應潛在之各種災變與危難。

北返服務後，九十二年春調派東吳大學服務，任職滿旬即因城中校區近鄰和平醫院，導致同學感染到SARS，全校師生立即陷入惶恐不安。筆者迅就危機處理與機制建立之經驗，向校長劉源俊教授提報緊急措施計畫後即展開防疫處理任務，接著又被教育部指派輔導台北市大專院校校園防疫機制的運作，終於與學校師生共同度過此一難關。經歷過大規模自然災害與傳染性疫病之處理，同時爲軍訓工作在校園危機處理上建立起典範，因而認知到這些「非傳統安全」的威脅因素，對一個國家的安全更有著與傳統國家安全概念不同的另類重大影響。

唯觀察在校園所講授的「國家安全」課程，教材均未涉及這些

明顯且影響人類生存之相關性重大因素，但地震災區的哀鴻遍野慘狀、大規模傳染疫病之震撼社會人心現象均歷歷在目，這些安全問題對國家發展亦形成重大影響，乃思考在國家安全領域裡應以何種角度與高度來看待這些重大安全問題？待涉獵「非傳統安全」相關領域論述後，警覺到臺灣本土在國家安全問題上除了要應對海峽對岸傳統軍事的重要威脅外，也正在經歷「非傳統安全」概念上論述之自然災害、大規模傳染性疫病、生態破壞、環境污染、社會文化侵蝕等危害之影響，且無法預料何時將再面臨何種；源自於國際社會的外在和發自內部的安全問題的影響。而將這些問題的發生，對國家社會安全的影響，和政府處理這些安全問題所建立的法令、危機管理及處理機制，甚至於政府面對未來可能發生的不同危機所應採取的態度等，有系統的研究整理出來，提供大家在國家安全認知上有更廣的思考面向，是有其必要和價值的。

筆者於民國九十五年主編「全民國防」一書出版後，即思就此一「非傳統安全」問題對當前國家安全的影響做進一步的探討。於擬具「非傳統國家安全概論」一書架構後，約集有興趣之教師和教官同仁參與研究討論，擬就：非傳統安全認知、國境安全、社會安全、核生化與疫病安全、自然災害安全、生態環境安全、經濟安全、大眾傳播與資訊安全及國安危機處理機制與運作等面向，來剖析在國際社會上新的國家安全之認知趨勢下，我國國家安全又面臨了那些威脅又造成那些重大的影響。期望引領面對傳統國家安全威脅達一甲子的社會大眾和校園學子，能認識到國際社會和我們政府是如何看待這些影響國家安全的新因素，而

吾人又當如何應對、防範這些威脅。

由於本書各章節均涉及不同領域之專業知識，非一般研究即能掌握其關鍵核心，故本書之面向是站在國家安全角度，就各領域之「非傳統安全」因素中已形成或將形成對國家安全威脅之影響層面實施探討，提供系列概念供有心認識這些問題的學者、行政人員、社會大眾參考，若能做為大專院校通識課程、公共行政及管理 etc. 等科系教學運用，並結合全民國防教育相關領域運用，將更可達到推動此一研究領域之風潮效果。

同年秋天開始分頭蒐集資料做研究之嘗試，次年夏日即完成第一章「非傳統國家安全之體認」初稿，做為寫作方向之引領總論，遺憾的是各章之後續研究卻因為某些原因陷於停滯狀態。民國九十八年夏適與國防大學戴政龍教授論及此書研究狀況，戴教授有鑒於此書之研究價值，乃欣然推薦多位學有專精的學界同仁接續停頓下來之章節，並做再出發之規劃。本書編撰期間國際上又逢南亞大海嘯、四川、青海、海地等大地震，地球暖化造成之人類氣候災害、恐怖份子全球肆虐、全球經融大海嘯、台灣八八水災等等嚴重「非傳統國家安全」問題影響，繼行政院設置「災害防救辦公室」開始跨部會整合中央災防業務，強化災防體系後，國安會亦積極調整國安戰略，將政經兵推納入防汛救災，漢光演習亦結合救災納入戰訓科目，並由總統親自主持，政府因應重大災害指導原則與國家戰略階層的緊急應變標準作業程序亦將隨後建立，益顯本書問世之急迫性。

本書之編撰研究由筆者主持並撰寫緒論與第一章，各章節內容依序分由：陳教授青田（第二章）、黃主任立夫（第二章、第三章、第五章）、黃老師壽耀（第四章）、歐教授崇亞（第五章）、陳老師子平（第六章）、廖老師天威（第七章）、戴教授政龍與劉教授秋苓（第八章）等執筆。在研撰過程中經多次討論，部分章節內容和方向也做了調整：經濟安全領域之能源、金融管理等問題已形成大眾共識，不再多著墨；對社會文化領域之大眾傳播媒體涉入意識形態之傳播，致分裂國家認同，導致國家心理力之嚴重斷傷，國民心防素質之減弱，因考量其敏感性而不做進一步之探討。雖有所遺憾，但仍無損本書在「非傳統國家安全」問題探究之貢獻。本書各章完成寫作後於出版編輯期間，又逢日本發生九級之大地震；肇生地震、海嘯、核輻射等驚駭全球之複合性重大災變，乃由立夫主任一肩挑起各章之相關增補，使敘述內容更貼近大家關心之議題。

此書之出版，要感謝各章作者在工作、研究、課業繁忙下仍然力挺，義助研撰到底，在立夫主任認真態度下，辛苦彙整、編排、調整下才能克竟全功。為國內「非傳統國家安全」問題，從學理層面到實務影響、國家危機處理機制層面的整合提供一份動力，藉以拋磚引玉，促成社會大眾、政府行政人員們對這些影響國家安全因素的重視，增進國家安全施政決策上的焦點作用，俾進一步採取積極之應對作為。

喬金鷗 謹識 民國一〇〇年八月

目錄 contents

序言.....	002
---------	-----

緒論：國家安全的新視野—非傳統安全	010
-------------------------	-----



第一章

傳統國家安全之體認	019
-----------------	-----

第一節 國家安全的傳統意涵	020
---------------------	-----

第二節 國家安全戰略的內涵	025
---------------------	-----

第三節 非傳統安全觀之興起	036
---------------------	-----

第四節 非傳統國家安全觀戰略的建構	044
-------------------------	-----



第二章

境與社會安全	065
--------------	-----

第一節 毒品犯罪之危害	066
-------------------	-----

第二節 槍枝泛濫之危害	073
-------------------	-----

第三節 恐怖主義之危害	080
-------------------	-----

第四節 人口問題之影響	091
-------------------	-----

核

第三章

生化威脅與疫病安全 109

第一節 人類傳染性疫病 110

第二節 動植物傳染性疫病 129

第三節 毒物及環境荷爾蒙 137

第四節 輻射污染 156

自

第四章

然災害暨環境安全 175

第一節 自然環境破壞 177

第二節 氣候災害 185

第三節 地質變動災害 193

第四節 建構永續環境 198

目錄 contents

全

第五章

全球化與國家經濟安全 215

第一節 經濟全球化之發展趨勢與特徵 216

第二節 經濟全球化之競爭與合作 223

第三節 經濟全球化對國家安全之影響 229

第四節 經濟全球化下政府之職能與角色 242

大

第六章

衆傳播與資訊安全 255

第一節 大眾傳播的角色特性 256

第二節 傳媒角色與民意關係 264

第三節 資安防護與國家安全 276

第四節 網際網路與犯罪型態 279

非

第七章

傳統安全與國家安全 危機處理

287

第一節 我國國家安全危機處理機制.....288

第二節 疫病與大規模天災危機處理機制及運作295

第三節 突發性金融危機處理機制及運作.....305

第四節 反恐與社會秩序危機處理機制及運作.....314

我

第八章

們面臨的新挑戰與看待世界的 新視野

325

緒論：國家安全的新視野——非傳統安全

SECTIONS

喬金鷗

近十年來，台灣歷經「九二一地震」、「八八水災」、「納莉颱風」等之巨大自然災害，並面臨跨國境之「SARS」、「H1N1」人類大規模傳染性疾病威脅，動物「禽流感」、「口蹄疫」之感染，「全球金融海嘯」所造成的經濟衰退和失業，「水土破壞」、「環境污染」等明顯之不同類型非傳統安全問題之挑戰與破壞，造成全民生命安全的嚴重威脅、社會人心的惶恐、國家建設與人民財產的重大損失和國力的斷傷。這些非傳統安全因素所造成影響國家安全的慘痛經驗，已引起國人對這些問題的重視。爲了應對各種非傳統安全問題的提升，維護國家複雜的安全問題，政府在國家安全戰略思維上也必須有所調整。

在國際社會上，美國經歷了「911恐怖攻擊」事件、「卡崔娜」颶風嚴重侵襲及「金融海嘯」的打擊，亞洲面臨了南亞大地震及海嘯、四川大地震、緬甸的颶風災害、日本的巨震、海嘯、核輻射擴散之複合災難；跨區域人類和動物大規模傳染疫病的傳播、氣候變化造成的風雪酷寒及旱澇、恐怖份子在各國傷害無數無辜生命、海盜橫行…等，讓全球各國及世界組織嚴肅且認真的看待這些非傳統安全問題。

根據2011年1月24日聯合國國際減災戰略（UN/ISDR）所公

布的最新統計資料顯示，2010年自然災害頻發，使近30萬人失去生命、2億1000萬民衆受影響，並造成高達1100多億美元的經濟損失。2010年全球共計發生了373起自然災害，其中182起洪水是發生頻率最高的自然災害，另外還發生了83起風暴、29起極端天氣以及23起地震，造成了20年來最爲嚴重的人員傷亡。其中，2010年初發生在海地的強烈地震以及發生在俄羅斯的熱浪和森林大火造成的人員傷亡最爲慘重（聯合國網站新聞中心，2011/01/24）。此外，2009年全球前十個災害死亡人數最高國家當中有九個在亞洲，最嚴重的自然災害則爲重創緬甸的「納爾吉斯」颶風及四川大地震。聯合國「難民署」估計，到2050年可能有二億五千萬人因氣候暖化帶來的災害而流離失所。（青年日報，2009/8/31）

無外敵入侵戰爭之狀況下，天災地變的無預警奇襲成爲國土安全的最大威脅。因此，各國亦紛紛將這種「非傳統安全」的威脅納入國家安全的概念與施政政策中。有了「非傳統安全」的新面向，國家安全也產生新的目標、視野和任務，並促使傳統上針對國內外軍事威脅建立的軍事組織，進行必要的角色與功能調整，加重其「非傳統安全」防衛職能，甚至承擔海外各項災難救援互助之任務。

一、非傳統安全的內涵概述

「非傳統安全」（Non Traditional Security）一詞，係90年

代先後出現於美國、加拿大、英國、東盟等主要國家關於國際安全問題的戰略報告、政策文件、文章中的新詞彙，如：「非傳統安全問題」、「非傳統安全挑戰」、「非傳統安全威脅」等，用來表達冷戰後的全球化環境下國家安全面臨不同於冷戰時代的情況。

「非傳統安全問題」是西方對冷戰後國際上除軍事安全問題外的其他各類安全問題和威脅的「總稱」。（俞曉秋，2004）對於「非傳統國家安全」的含義可認知為：由非軍事和政治因素所引發，直接威脅本國乃至周邊區域國家，甚而全球穩定的安全性問題之挑戰。相對應於「傳統安全觀」的國家至上、政治與軍事為主軸、以武力或戰爭方式解決國家間矛盾的安全觀念，「非傳統安全」實為一種嶄新的安全觀和研究領域。（陸忠偉，2003:2）

「非傳統安全」涵蓋國家及人類生存與發展所構成的威脅因素，包括生態安全、環境安全、自然災難、恐怖主義、販毒走私、嚴重傳染性疾病、海盜活動、非法移民、經濟金融安全和資訊安全等方面。其中尤以全球暖化所造成的環境劇變，不僅受到全球各國共同關切與矚目，對整體人類生存的安全也最具威脅性。由於此類威脅多具跨國性、效應連動性、來源多元而不明確，型態多變等特性，個別國家往往無法單獨因應，須藉由國際性的共同合作，方能發揮預防與遏制的效果。

二、非傳統安全之本質

非傳統安全之特性可由下述幾項問題來體認：首先，安全關注的「主體」除國家外，還包括個體的人與整個人類及地球的安全，也超越了傳統安全威脅各國疆界的地理空間，成為全球性威脅問題。其次，在安全問題的指涉「對象」上，「非傳統安全」問題更為多樣，且各種問題具有相互關連性，多樣性，如能源危機、資源短缺、金融危機、非法洗錢等經濟領域相關問題，組織性犯罪、販運毒品、人口問題、傳染性疾病等公共領域相關問題，環境污染、自然災害等與自然領域相關問題。第三，在問題的「成因及影響」上，「非傳統安全」威脅既有來自外部也有源自內部，或內外因素相互作用的結果，可能是蓄意的、人為造成，或可能由國家、由組織、團體和個人造成，如恐怖主義；有跨國性的特點，產生的影響和後果是不斷擴散和外溢的。最後，在應對安全問題的「手段」上，「非傳統安全」強調威脅的多樣、隱密和不對稱，應對措施的綜合性，以及國家間雙邊與多邊非對抗下合作的重要性。我們若從威脅性、分布範圍和危害方式來檢視，可以發現「非傳統安全」具有跨國性、多樣性、非軍事的暴力性、突發性、互動性、不對稱性、隱密性等鮮明的特點。

（張錫模，2004:12）

關於非傳統安全問題之興起因素，首先為「國際環境」因素，蘇聯解體引發的獨立內戰與區域武裝衝突，造成地區政局不穩、經濟凋敝、生活環境惡化。（陸忠偉，2003:38-48）其次是

「經濟全球化」的迅速擴展，讓國際經濟社會中的各種弊端和問題，引發第三世界國家發展中的經濟和社會問題，上世紀末幾次的金融危機起因與後果都與全球化有關。在追求經濟與「社會發展」上，冷戰後部分國家因人口、貧窮、環境惡化、糧食、能源、原料等國內安全的「新威脅」，被迫調整和制定國家安全的發展戰略以提高綜合國力。在發展與「人類安全」理念上，文明發展過度的追求經濟增長，自然的反撲也就緊隨而至。當今世界面臨之環境、資源、食物、疾病、貧困化、經濟危機、恐怖主義等問題都關係到人類生命與發展，這些都成為「非傳統安全」的威脅，為「非傳統安全觀」的形成發揮了重要的影響。（高輝，2005:97）

由於非傳統安全威脅的上升，引起國家安全戰略內涵與外延上的變化，各國國家安全戰略從「綜合安全」、「合作安全」觀點做了調整，表現了三種結合：即傳統安全與非傳統安全相結合、內部安全與外部安全相結合、國家安全與國際安全相結合。（陸忠偉，2003:90）非傳統安全與傳統安全沒有絕對的界限，兩者相互滲透，許多軍事安全問題往往是通過使用非軍事手段解決，而不少非傳統安全問題可能會演變為或引發軍事衝突。當今幾乎各國都強調綜合運用各種手段來維護國家安全，但由於各自安全環境、戰略目標、國家實力和價值觀念的差別，自然所強調及側重之點不盡相同。

三、「非傳統安全概論」體系

本書以「非傳統安全概論」命名，在研究方向上；就非傳統安全層面之問題及對我國國家安全的威脅性，經作者們研究討論後，在緒論外彙整為不同領域的八章二十八節，運用非傳統安全的領域與分析單元來表達非傳統安全概念的功能與意義，並藉系統性的介紹，提供民衆及校園學習者對非傳統安全問題威脅相關理論的認識。

第一章 非傳統國家安全之體認：在說明非傳統國家安全觀興起過程及論述領域和方向；各國建立非傳統國家安全戰略之作爲，以促進非傳統安全研究與國家安全戰略研究的互動作用之認知。

第二章 國境與社會安全：針對毒品犯罪、槍枝氾濫、非法移民、人口問題對我國境內國家安全的威脅與影響做一分析，並對嚴重威脅到國際社會安全的恐怖主義實施探討。

第三章 核生化威脅與疫病安全：就人類與動植物之大規模傳染性疫病的傳播散佈對國家社會帶來之安全威脅，及核輻射、毒物、環境荷爾蒙對生活環境的威脅實施探討。

第四章 自然災害與環境安全：對自然環境森林、河川、海洋的破壞，颱風、地質變動引發的災難對國家與社會安全之影響做一分析介紹，並就建構永續環境實施探討。

第五章 全球化與國家經濟安全：闡述經濟全球化發展的重要及