

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

冷戰結束後，「非傳統安全」在國際安全研究領域漸成「顯學」，隨著安全概念的轉變，安全威脅的內容亦為之轉變，例如「911 事件」以及肆虐全球的SARS 以及禽流感病毒等，已將「非傳統安全」提上各國的安全戰略議程。¹當前我國家安全威脅的潛在來源，主要來自中國大陸，兩岸延續了數十年的對峙，因世局丕變，我國家安全威脅的範疇、屬性均延伸擴大，而中共對我的威脅並不局限於傳統的軍事威脅，而轉變為融合傳統與非傳統安全威脅的「綜合性安全危機」。²

今天國家所要面對的是風險與危機，而非敵人，³這種本質上的改變，使得傳統安全與非傳統安全間並沒有絕對的界線，從 911 恐怖攻擊而造成阿富汗戰爭、伊拉克戰爭，即可理解此一非傳統安全向傳統安全轉化的過程。⁴例如人蛇集團平時用來載運或安排大陸人民偷渡來台之管道可發展成為提供犯罪分子出入國境之地下通道，組織犯罪集團為牟取更高暴利，轉而走私炸藥或其他殺傷性武器或生化武器；又如「大圈仔」⁵來往兩岸與本地幫派結合，伺機或預謀犯罪，

¹張滿生，〈正確應對非傳統安全威脅，創造穩定和諧的社會環境〉《湖南公安高等專科學校學報》（中國湖南），第 15 卷第 5 期，2003 年 10 月，頁 86。

²李文志〈亞太安全體制建構的難題、方向與台灣戰略的思考〉，《國策期刊》（台北）第 123 期，1995 年 10 月 17 日〈<http://www.inpr.org.tw/9998/inprc/pub/journals/120-9.html>〉。

³ Giddens, Anthony, *The Consequence of Modernity* (Cambrbidge UK: Polity Press, 1990) & 轉引自朱蓓蓓，〈兩岸交流的非傳統性安全〉（台北市：遠景基金會，2005 年 3 月，初版），頁 23。
⁴羅慶生，〈落實全民國防由教育扎根〉，《陸軍化學兵學校學報》（台北市：陸軍化學兵學校，2006 年 1 月）編按：為爭取民眾支持國防建設，並因應「全民國防教育法」推出「全民國防教育法專輯」，邀請專家學者撰寫專文，闡釋「全民國防教育法」之立法宗旨，強化全民國防的共信與共識。〈<http://acs.mnd.gov.tw/Publication.aspx?CurrentNodeID=404&Level=1&PublicID=1541>〉

⁵劉慶侯，〈兇狠大圈仔 要錢又要命〉《自由新聞網》2004 年 12 月 21 日：「圈」在黑社會用語中即意指著「城市」，代表他們從窮困的鄉村走入富裕的城市，踏入圈子，意味著墮入黑社會渾水。「大圈仔」指圍繞廣州這個省城一帶的人。他們是香港的黑社會幫派，活躍於 80 年代。早期來

另外，兩岸間之地下金融通匯，更有可能被犯罪組織或國際恐怖主義團體利用，作為黑錢漂白或資金移轉之洗錢管道。此外，台灣並非產製毒品國家，境外毒品經由走私管道，源源不斷跨海而來，對國家安全利益造成威脅與損害；這些跨國犯罪經由「策略聯盟」⁶途徑形成國際共犯結構網絡，類此現象及未來情勢發展，兩岸組織犯罪、偷渡、走私槍械、毒品、洗錢、詐欺、暴力狙殺、恐怖主義攻擊等，均係本論文研究之動機。

二、研究目的

全球化是一個世界性社會關係逐漸強化的過程，它把本地與遙遠的地方所發生的社會事件與社會關係聯繫起來並互為影響，促使政治、經濟和社會的空間急遽擴大，因此本論文研究假設：隨著兩岸交流的開展，是否必然會給台灣帶來一定程度的非傳統安全威脅？又兩岸交流日趨頻密，台灣安全所面臨的非傳統安全威脅是否相對加劇？假設台灣全面中止與中國大陸的交流，是否意味著我們因而將會有較目前更為安全的內部環境與外部環境？不可否認，近年從查獲大量大陸偷渡客，及破獲之共諜案中，我們可以深刻體認到中共對我安全威脅，傳統的軍事犯台、政治滲透仍重要，但新興的安全威脅方興未艾，包括台灣資金、人才、技術外流等非傳統性安全威脅逐漸形成，但我們比較重視實體安全威脅，對於軟

香港犯案的大圈仔，主要是文革期間的紅衛兵。當年的階級鬥爭教育使他們好勇鬥狠，中國的貧窮也使他們成為亡命之徒；加上廣東文革期間的武鬥，一些紅衛兵會使用槍支，有別於香港本土黑幫主要是用刀棒，使香港警方傷透腦筋。90年代後，受雇來香港犯案的已經不止是大圈仔，這時的槍手多不是已經老化的當年紅衛兵而是復員轉業的解放軍或武警了。由於他們受到嚴格的訓練，槍法準、應變快，香港警察不是他們的對手，必須出動精銳的“飛虎隊”。“大圈仔”泛指來自中國內地窮鄉僻壤，出來搏命鬥狠的人，他們憑同鄉的內聚力，勾結成集團，「只要錢、不要命」的本質不變。「大圈仔」以香港為跳板，由中國「輸出」，台灣自難倖免。通常他們搭機從中國經香港轉機來台，待上個2、3天，從容作案後，再搭機離境，從頭到尾沒有人識得他；有的也可以坐快船偷渡上岸，待人接引後再原船回去，神不知鬼不覺。

⁶策略聯盟 (strategic alliances) 是指組織之間為了突破困境、維持或提昇競爭優勢，而建立的短期或長期的合作關係。又稱為伙伴關係 (partnership) 原是企業界提昇競爭力的重要策略，目的在透過合作的關係，共同化解企業本身的弱點、強化本身的優點，以整體提昇企業的競爭力。美國企業界在1970年代之後面臨日本企業的强大挑戰，不僅部分企業相繼關閉，部分知名企業也面臨空前的壓力。企業為維持既有的競爭優勢，發展策略管理理論，研提有效策略，而策略聯盟就是其中比較常被採用的策略。 <<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/?qid=1105051002112>>

性威脅往往不夠重視，甚至加以忽視，如中共爭取台灣民心，拉攏各界人士，對於大企業、高科技的人才及技術引進等，故希望藉由本文之研究，結合理論與實務。期能建構綜合性安全維護之全方位思維：

(一) 探討台灣面臨大陸非法移民、毒品走私、組織犯罪、恐怖主義等指涉非傳統性安全議題的重大治安事務，⁷提供具體因應作為與思考方向。具體而言，非法移民、毒品走私、組織犯罪與恐怖主義四項議題，與社會治安、人民權益與國家安全等息息相關，不僅會衝擊到國家整體的政治安定與經濟發展，更會對社會治安與國家安全造成嚴重影響。如附表 1-1

附表 1-1 「其他重大治安事務」類別及基準

事 件	類 別	基 準
走私	農、漁、畜產品走私入境 未稅私酒走私入境 未稅私煙走私入境	20 公噸以上或市價新台幣 2 千萬元以上。 6 千公升以上 20 萬包以上
非法入 出 國	非法入出國	15 人以上（人、船併獲） 20 人以上
槍械	制式長槍（含霰彈槍） 制式升槍 查獲土、改造槍 制式手榴彈 查獲制式子彈 製造槍彈工廠	2 枝以上。 10 枝以上。 30 枝以上。 2 枚以上。 1 千發以上。 須緝獲主嫌、機具、槍彈成品（槍枝 15 枝

⁷參閱：國家情報工作法第七條（2005 年 2 月 5 日公布施行）：有關蒐集、研析、處理及運用之資訊，情報機關應就足以影響國家安全或利益之下列資訊進行蒐集、研析、處理及運用：一、涉及國家安全或利益之大陸地區或外國資訊。二、涉及內亂、外患、洩漏國家機密、外諜、敵諜、跨國性犯罪或國內外恐怖份子之滲透破壞等資訊。三、其他有關總體國情、國防、外交、兩岸關係、經濟、科技、社會或重大治安事務等資訊。

		以上或子彈 5 百發以上)
毒品	查獲第 1 級毒品 查獲第 2 級毒品 查獲第 3 級毒品 查獲第 4 級毒品 查獲製造毒品工廠	1 公斤以上。 1 公斤以上。 1 公斤以上。 1 公斤以上。 須緝獲主嫌、機具、毒品成品（1、2 級毒品 5 公斤以上或 3、4 級毒品 25 公斤以上）
偽鈔	製版印刷類偽鈔工廠 影印或列印類偽鈔工廠 查獲走私偽鈔案件	須緝獲嫌犯、版模、印製偽鈔機具及偽鈔成品、半成品。 須緝獲嫌犯、版模、印製偽鈔機具及偽鈔成品、半成品；且偽鈔成品面額達新台幣 1 千萬元以上 偽鈔成品面額達新台幣 1 千萬元以上

(二) 從非傳統安全考量國家安全戰略。

我國情治部門的組織與部署較缺乏彈性，較沒有因應外在情勢的變化，做組織與部署的重大變革，然而「911 事件」後，未來安全威脅的來源不再僅以國家為主體，國家安全概念亦產生了實質性變化，世界各主要國家均據以調整其全球與外交戰略，世界各國情報單位面對新的安全威脅，均積極因應，調整工作部署與作法，如組建整合機構，培訓反恐部隊、建構法律體系等，從非傳統安全考量國家安全戰略。⁸

(三) 因應兩岸情勢變化，提出適宜我國之國家安全概念。

當前兩岸情勢與國家建設發展息息相關，兩岸交流在廣度與深度上逐步開放，已成為未來不可避免之趨勢，兩岸交流已成為國家安全重要組合部分，希望

⁸台灣大學軍訓教官室，趙明義，〈國家安全的選擇途徑〉《復興崗論文集》(台北)，第 16 期(1994 年 6 月)，頁 16-17。

藉此研究，探討如何精進國家安全工作。國家安全政策必須經常檢討並作適當的調整，這樣才能確保政策有充分的彈性，才能解決現實的問題。就實而言，不論人員偷渡、毒品走私、組織犯罪與恐怖主義均無國界，今後兩岸人民交流日益頻繁，兩岸間跨境案件勢必增多，將對雙方政府與人民構成一定程度的傷害，是故彼此能否拋開政治優先的思考模式，從務實的角度出發，探討共謀解決之可能性與可行性⁹，實為本研究主要目的。

第二節 研究方法與架構

一、研究方法與途徑

(一) 研究方法

1、文獻探討法 (Literature Survey Method)

文獻探討法是以確切的文件內容作客觀、系統和定量的描述，最大的優點是容許研究者對於不能親自接觸研究對象的課題進行研究；在資料獲得後，最重要的是進行「內容分析」，目的在辨別真偽、推敲其歷史淵源及對未來的影響，提供研究主題可運用的材料。¹⁰本論文文獻之種類主要包括：正規記錄、專題報告、側面報導、統計數據、二手報導、非記錄性資料等。¹¹本論文所採取之研究方法主要是以傳統之文獻探討法 (Literature Survey Method)，特別是透過蒐集中外社會變遷及跨境犯罪理論的相關文獻、兩岸專家學者所發表的專論、研究調查報告以及期刊論文報紙，進行研究、分析、歸納現象，以發掘問題所在。

2、歷史研究法 (History Method)

⁹沈道震研究主持，《兩岸共同打擊犯罪之可行性研究》，(台北市：遠景基金會，2001年)，頁175。

¹⁰呂亞力，《政治學方法論》，(台北：三民書局，1987年)，頁131。

¹¹鍾倫納，《應用社會科學研究法》，(台北：台灣商務印書館，1996年4月)，頁149-155。

歷史研究法是從個別歷史事實的因果關聯，去「重建過去」(the reconstruction of the past)的一種工作，其目的係在描述歷史事實，並指出某一特定時空發生的歷史事實之前因和後果。¹²換句話說，歷史研究法有助於瞭解事實的演變沿革、因果關聯，對未來的發展可作出較準確的預測與評估。例如中國大陸跨境犯罪中的「偷渡」、「毒品走私」、「組織犯罪」以及現代恐怖主義之特徵，美、中、台三方對恐怖主義之定義等。中國大陸經過經濟改革開放 20 年多來的演變，及相關跨境犯罪組織的演變、因果關聯作出分析，有助於對兩岸跨境犯罪的影響及發展趨勢作出較準確的預測與評估。此外運用層次分析 (levels of analysis) 由全球、國家與個人三層次，從全球非傳統安全研究概念，結合現況，將兩岸發展關係中的非傳統安全議題與台灣安全的關聯性結合，檢驗兩岸交流衍生的非傳統安全議題對國家安全與兩岸關係產生的衝擊與影響。¹³

(二) 研究途徑

研究途徑可運用多種理論或既存之模式，發展出有針對性的假設、命題、概念與方法，然社會科學的研究題材與設計分析，無法像自然科學一樣把所有變數進行控制、觀察、測量。社會科學存在著先天的研究限制，而且要構思出完善的研究設計也比較困難，甚至於有些研究議題根本是不允許進行實驗的，例如有關國家安全的議題，然而社會科學與自然科學始終都有如下共同性，提供了本論文結合國家安全理論與國家安全實務的研究途徑：1、系統性的理論。2、因果關係的解釋。3、結論的務實性。4、客觀的研究方法。5、實用的社會性。

藉由理論性文獻探討分析與實務參與觀察，除蒐集學者之研究著作、文獻、期刊、網站資料或專業工作報告外，並針對現階段「台灣面臨之非傳統性安全威脅」為研究重點，針對現況、發展趨勢，研析兩岸交流衍生之非傳統安全議題，並舉兩岸交流衍生之人員偷渡、槍毒走私、組織犯罪、疫病傳染等問題為例，說

¹²易君博，《政治理論與研究方法》，(台北：三民書局，1991年12月)，頁165。

¹³朱蓓蓓，《兩岸交流的非傳統性安全》(台北市：遠景基金會，2005年3月，初版)，頁8-9。

明兩岸社會經濟交流所伴隨之危害國家安全情勢與犯罪型態；並藉探討現代恐怖主義特徵及美、中、台三方對於恐怖主義的定義，說明兩岸追求共同的國家利益，如何求同存異，如何面對非傳統安全威脅提出因應對策，作為本論文之研究途徑。

二、研究架構

本論文共分為七章，概述如下：

第一章「緒論」，本章主要在說明研究動機與目的、研究方法、研究範圍與限制、研究架構及相關文獻探討。

第二章「非傳統安全之理論基礎」，本章節主要在探討國家安全之意涵，安全概念由傳統的戰略、軍事、政治等層面，擴及新興之社會、經濟、文化、生態等領域，國家安全環境經歷了國家主權沒落、國際互賴升高、無政府狀態衝突擴散的轉變過程，¹⁴處於變遷中的國內外環境，不論是國家、社會或個人，均面對著不同形式、層次與程度的挑戰。相對於以國家（state）為中心之現實主義為其思維基礎之傳統安全威脅，非傳統安全威脅係以社會和個人為重心之多元主義為出發點，其來源多元化、形式多樣化、類型多變化。

第三至第六章「台灣所面臨的非傳統安全威脅各論」：有關兩岸交流衍生之非傳統安全威脅，主要包括：大陸非法移民、毒品走私、組織犯罪與恐怖主義等。此等問題本質，原屬於治安層次，但是當這些安全威脅議題轉化、引發或衍生出新的問題，如中共情工組織¹⁵利用偷渡管道對我方進行滲透、分化、竊密、破壞等作為¹⁶，且為達工作目標，指導在台潛伏人員伺機發展組織，建立在台情報蒐

¹⁴張中勇，〈臺灣海峽非傳統性安全威脅之評估〉，《戰略與國際研究》，3卷4期，2001年10月，頁1-35。

¹⁵中共情工組織，係以「國安部」與「總參情報部」等情報工作專業單位為主力，此外，中共公安、武警、邊防、派駐外國使領館人員等，亦積極投入對台情報作為。

¹⁶中共對台「滲透、分化、竊密、破壞」係經由案例分析發現：一、吸收現役或退離職人員滲透軍中蒐情（例如2003年11月情報局少校特情官白金養涉嫌被中國收買刺探軍機案、軍情局退員2004年6月曾昭文及現職人員陳穗瓊等涉嫌為中共刺探、蒐集國家機密案）。二、迂迴派遣工作

集網絡；此外械彈走私不僅惡化治安，且可能用於暗殺，影響政局安定；¹⁷組織犯罪活動當中，毒品走私及其衍生的相關犯罪，乃構成當前非傳統安全威脅的最重要挑戰，¹⁸其中衍生之洗錢犯罪的「黑錢」即多來自毒品及其他相關之組織犯罪所得。本論文試圖以個人、社會／國家、國際體系三層次為研究主體，探討大陸非法移民、毒品走私、組織犯罪與恐怖主義等非傳統安全威脅；例如動植物農產品走私避開國境檢疫防線，夾帶境外疾病細菌與病毒、口蹄疫、SARS、禽流感等病毒入侵台灣，勢將造成經濟與人民生命嚴重損失，進而危及國家安全利益。故本論文第三、四、五、六章，將例舉相關案例，研析海峽兩岸政府所關切之課題，充分說明非傳統安全威脅之概念與現象。

第七章為結論與建議，在結論部分說明研究發現與心得，在建議部分，從發現兩岸交流衍生之非傳統安全問題，提出因應策進做法，探討兩岸有無合作空間。探討我國國家安全工作現況與面臨之困境，指出政府在防制跨國犯罪、恐怖主義等非傳統安全議題所應努力的方向與重點。將發現許多非傳統安全問題是潛在的，逐漸累積演化而成的，例如生態環境、民族、宗教問題等；有的來自於國家內部，例如失業問題、族群問題、國家認同等，有的則是逐漸擴散、蔓延形成

人員滲透我國防高科技單位蒐情(例如 2003 年 11 月國防部中山科學研究院技正黃正安洩漏該院研發武器案)。三、吸收國防工業衛星廠商蒐情(例如我調查局與美國聯邦調查局聯手偵破某國防工業衛星廠商洩漏中科院各式飛彈紅外線尋標器、追蹤器予中共科研單位案)。四、利用採訪記者身分掩護蒐情(例如 2002 年 11 月金門晚報發行人彭垂濱接受中共資助利用報社為掩護，刺探收集國防軍事機密案)。五、威脅利誘赴陸台商返臺蒐情(例如 2003 年 8 月臺商愛尹喜公司負責人葉裕鎮在陸犯罪被捕，遭中共脅迫返臺吸收中科院電子所技術員陳士良，多次從電腦上下載台灣自力發展的飛彈防禦系統、反潛兵力研發及規劃等多項專案計劃洩漏予中共)。詳見《聯合知識網》，(台北) 2002-2006 <<http://www.epochtimes.com/b5/3/8/6/n354355.htm>>

¹⁷ 簡嘉宏，〈利比亞與其恐怖攻擊行動〉，《展望與探索》，(台北：展望與探索雜誌社) 第 3 卷第 9 期，2005 年 9 月，頁 104-108。從特別案例中發現，暗殺及暗殺行為才以下三個特點：一、嫌犯對公職人員或公眾人物發動暗殺或攻擊，既不是衝動也不是任意的行動，而是透過其思考決定行為模式。二、嫌犯認為攻擊仇人是達到目標或解決問題的手段。三、攻擊的動機與目標選定才直接關連，攻擊動機多半是個人因素，主要有：在歷史成名、引起注意、改變錯誤彌補傷害，結束個人痛苦、改變政治生態，拯救國家世界。國外著名的案例：埃及總統沙達特 (Anwar al-Sadat)、印度總理拉吉夫甘地 (Rajiv Gandhi)，以及以色列總理拉賓 (Yitzhak Rabin) 等，亦可充分說明臺灣也有這種危險。 <<http://blog.sina.com.tw/mesit/article.php?pbgid=20014&entryid>>

¹⁸ See Phil Williams and Stephen Black, "Transnational Threats: Drug Trafficking and Weapons Proliferation," *Contemporary Security Policy*, Vol.15, No.1, April 1994, pp.127-151.

的，例如傳染病、金融危機、恐怖主義、毒品走私等；有的是從傳統安全問題中衍生出來的。對於台灣而言，恢復與大陸進行對話和協商，以創造善意與和解的兩岸關係，係政府當務之急。¹⁹

第三節 研究範圍與限制

一、研究範圍

本論文研究的主題為：兩岸交流衍生之非傳統安全問題，故選擇影響台灣安全變數中，對個人、社會 / 國家、國際體系等三層次皆會造成安全威脅的非法移民、毒品走私、組織犯罪及恐怖主義等議題為研究範圍。如跨國組織犯罪利用「大圈仔」來往兩岸犯案，甚至與來台偷渡犯、本地幫派犯罪組織相結合，伺機或預謀犯罪，另外，打擊通過販毒為恐怖主義提供資金的犯罪行為，均為當前國家安全之研究重點。以非傳統安全問題為研究範圍，以台灣地區為中心，研析兩岸交流衍生之非傳統安全議題，並以兩岸交流衍生之人員偷渡、槍毒走私、組織犯罪、恐怖主義等實際案例，說明兩岸交流所伴隨之國家安全情勢與犯罪態勢；進而探究當前國內安全工作困境。

二、研究限制

由於非傳統安全議題涵蓋的領域相當廣泛和複雜，很難勾勒出整體性的輪廓，就當前國際社會所關切的議題，包括：經濟安全、資訊網路安全、資源安全、環境生態安全、社會安全、跨國犯罪、恐怖主義、毀滅性武器擴散、傳染性疾病等。故選擇影響台灣安全變數中，對個人、社會/國家、國際體系等三層次皆會造成安全威脅的非法移民、毒品走私、組織犯罪及恐怖主義等相關議題為主要研究範圍。然而於探究當前國內安全工作環境，係立足台灣反覬「外來威脅」的立

¹⁹張中勇，〈兩岸在人類安全中合作的願景〉發表於《人類安全與廿一世紀的兩岸關係研討會》，頁 148。

場看待問題，而非站在全球的角度，巨細靡遺地探討全球非傳統安全問題，而令識者有以管窺天之感，惟碩士學程，主要係研究方法之訓練，疏漏難免。

此外國家安全工作屬於藏於無形、制敵機先的隱性工作，事涉機密敏感，實務上僅宜針對治安工作面向切入討論非法移民、毒品走私、組織犯罪及恐怖主義等相關議題，至於偵防工作面向之中共曾否利用來台大陸人民，無論是「合法來台者」或「大陸偷渡犯」等身分蒐集敏感資訊，抑或為中國宣傳、煽動民意違反法令等，因為學術在於探求真理，情報則在於模糊欺敵，其中又有太多政治操作不堪問問，難以進行個案研究。呂副總統曾表示：「中國針對台灣實施 6 種戰術，包括軍事戰、輿論戰、心理戰，經濟戰、外交戰、法律戰，而SOGO案狂燒第一家庭，就是中共官方操作輿論戰的代表作。」²⁰，「中國官方透過媒體進行『柔性斬首』，所謂柔性斬首就是『摧毀國家領導的形象』，因缺乏客觀情資佐證，實務上無法研判，為特定時空環境下之研究限制。

第四節 文獻檢閱與名詞界定

一、相關文獻探討

國外有關非傳統安全議題的專書、論文頗多，基本上多屬概念性與綜合性的探討。在官方資料方面有：

《2005 人類發展報告》聯合國開發計畫署出版的《2005 年人類發展報告》討論到 2015 年的 10 年世界面臨的挑戰及國際合作的三個支柱，第一個支柱是發展援助。國際援助是人類發展中的關鍵性投資，可以減少不可避免的疾病和死亡、使所有兒童都受到教育、消除兩性的不平等和為可持續發展創造條件而釋放

²⁰黃雅詩，〈呂秀蓮：中國透過媒體進行「柔性斬首」〉《聯合報》（台北）2006 年 4 月 16 日，A13 版。〈扁指泛藍情報組織搞鬼，綠委仰天長嘆〉《中時電子報》2006 年 4 月 23 日。（面對最近一連串的府內與第一家庭爭議，陳總統說，這是泛藍情報組織搞的鬼，目的是「柔性斬首」、擒賊先擒王。）

人的潛力。第二個支柱是國際貿易，促進世界上最貧困的國家和民眾實現繁榮比援助更有潛力。第三個支柱是安全。暴力衝突能摧毀億萬生命，它是經常踐踏人權的根源，衝突的性質已經發生變化，出現了對集體安全的新的威脅。國際合作可有加速人類發展和實現真正的和平。

《2004 人類發展報告》提出“多樣化世界裡的文化自由”認為文化自由是一種人權，也是人類發展的重要面向，²¹除非文化自由得到尊敬和保護，經濟全球化是不可能成功的。《1994 人類發展報告》提出人類安全（Human security）概念取代傳統安全概念的必要性；美國白宮於 2000 年公布的《國際犯罪威脅評估》（International Crime Threat Assessment）報告等。全球化使新的跨國犯罪形式得以產生，跨國犯罪以販運毒品、武器到洗錢，無不涉及。例如每年非法移民達 4 百萬人之多，犯罪組織從中獲利總額為 70 億美元。

《戰略評估》（Strategic Assessment）美國國防大學的年度報告，著重論述美國所面臨的非傳統安全威脅議題及其因應之道。

《亞太地區人類發展報告》²²聯合國開發計畫署 2006 年 06 月 30 日首次發表，亞太地區對全球市場的開放使該地區出現了前所未有的經濟成長，在不少地方減少了貧困。其廉價的勞力和高科技產品，使該地區成為“世界工廠”。不過，貿易也使不平等的狀況進一步惡化，勞動人口的增加遠遠快於工作機會的增加，紡織和成衣女工們的就業機會，也受到來自中國的競爭以及配額被取消的威脅。報告為亞太國家提出了 8 點建議：一、為提升競爭力而投資；二、製定有效的貿易和工業政策；三、重新重視農業和農村；四、減少失業；五、建立新的稅製；六、保持匯率穩定；七、堅持多邊主義；八、促進區域合作。

²¹從 1990 年開始，聯合國開發計畫署每年委託一個獨立的專家小組就有關問題進行調查研究，發表一份《人類發展報告》聯合國網站新聞中心，〈

<http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=1974>〉

²²何洪澤、鄒德浩，〈聯合國首次發表亞太地區人類發展報告〉《人民日報》〈<http://world.people.com.cn/BIG5/1029/42408/4545819.html>〉，2006 年 06 月 30 日

在國外專書方面最具代表性的有：

(一) (英) 巴瑞·普杉 (Buzan, Barry)、(丹麥) 奧力·維夫 (Wæver, Ole)、(丹麥) 懷爾德 (Wilde, Jaap De) 於 1997 年合著之 *Security: A New Framework for Analysis*：以巴瑞·普杉、奧力·維夫領軍的歐洲建構主義安全研究 (哥本哈根學派) 由於提出複合安全理論和非安全化理論，成為西方安全研究領域最為著名的流派。這一學派通過社會建構主義 (Social-constructivism)²³ 途徑，研究誰以及在何種條件下能夠實施安全化。基本而言，社會建構主義緣起並沒有一條主要的脈絡，它是透過多條途徑匯流整合而成。²⁴ 不過，這些途徑的行進方向卻有著相同的標的，概皆是因不滿代表主流學派的新現實主義和新自由制度主義而起，他們提出質疑、進行批判、並試圖尋求改變、發展新的觀點。因而在這不同觀點相互激盪，互動推演的過程當中，社會建構主義的主張逐漸發展成型。²⁵

(二) 亦有學者從跨國犯罪與毒品氾濫等問題討論對安全的影響，例如美國學者 Terry Terriff、Stuart Croft、Lucy James、Patrick M. Morgan 等人在 1999 年合著之 *Security Studies Today* 提出以環境安全、經濟安全、跨國犯罪與人口移動等四大議

²³ 建構主義基本上是在解釋「知識是什麼？」和「學習是什麼？」的一種理論模式，是由 20 世紀著名的思想家米歇爾·福柯 (Michel Foucault, 1926 年—1984 年) 在其《性史》第一卷中提出的。社會建構主義認為，性並不是一種獨立於外界條件的觀念，而是文化建構的結果，而這種建構會隨著時代和社會的改變而不同。福柯認為，我們現在所說的同性戀和異性戀，只是在近代才被建構起來的概念。

²⁴ 建構主義到如今已經不是一個單純的議題，而是一個相當複雜且具有多種意義的理論。現代的建構主義至少有 20 種以上的不同分支。

²⁵ 李英明，〈新現實主義、新自由主義與社會建構論之反思〉，《國政研究報告》，(台北：財團法人國政研究基金會，2002 年 7 月 31 日) 在國際關係理論發展過程中，從古典現實主義和自由主義到新現實主義與新自由主義，形成一大主流；而針對這一主流國際關係理論，存在著來自古典馬克思主義、國際批判理論，從結構主義和女性主義 (feminist) 的批判和挑戰，他們之間雖然也存在著分歧，但基本上，形成另一個典範—「解放的」國際關係理論。前種典範強調獲得國際關係的「客觀」知識的重要性，而後種典範則強調導引具體實踐以改變轉換既有國際關係的重要性。包括 Alexander Wendt 在內的國際關係社會建構論 (constructivism)，則企圖調和上述兩者，Wendt 一方面承認國際關係的客觀現實性，但另一方面，則認為這種客觀現實性是因著國際社會中的行動者 (主要是國家) 通過實踐所建構起來的，從而反過來對行動者也形成結構的制約力。

題，作為非傳統安全威脅的主要代表，其中又以毒品、槍械走私、非法移民等各式跨國組織犯罪最為顯著。

中國大陸有關非傳統安全威脅議題的專書主要有：

(一) 2003 年中國現代國際關係研究院院長陸忠偉主編的《非傳統安全論》，除了探討非傳統安全理論，並提出中國大陸學者的觀點，以及探討當前中國大陸所面臨的非傳統安全威脅議題，全書強調並凸顯非傳統安全問題的 6 大特點：

- 1、跨國性：非傳統安全問題從產生到解決都具有明顯的跨國性特徵，不僅是某個國家存在的個別問題，而且是關係到其他國家或整個人類利益的問題；不僅對個國家構成安全威脅，而且可能對別國的國家安全不同程度地造成危害。
- 2、不確定性：非傳統安全威脅不一定來自某個主權國家，往往由非國家行為體如個人、組織或集團所為。
- 3、轉化性：非傳統安全與傳統安全之間沒有絕對的界限，如果非傳統安全問題矛盾激化，有可能轉化為依靠傳統安全的軍事手段來解決，甚至演變成武裝衝突或局部戰爭。
- 4、動態性：非傳統安全因素是不斷變化的，例如隨著醫療技術的發展，某些流行性疾病已不再被視為國家發展的威脅，而隨著恐怖主義的恐怖襲擊行動不斷升級，反恐已經成為維護國家安全的重要組成部分。
- 5、主權性：國家是非傳統安全的主體，主權國家在解決非傳統安全上擁有自主決定權。
- 6、協作性：應對非傳統安全問題需要加強國際合作，將威脅減少到最低限度。

後冷戰時期以來受到全球化、資訊化、多元化趨勢發展的影響，呈現世界一體化的現象，「全球化」成為國際關係的新架構，國家權力遭到稀釋，主權受到限制，以及個人與組織團體力量增強等，在在對國家主權形成挑戰，²⁶加上全球化經濟互動益趨頻密，國際權力結構亦由兩極邁向多極，區域合作主義興起、人

²⁶ 俞可平主編，《全球化時代的社會主義》，（北京，中央編譯出版社），1998 年，頁 85。

口流動加速，因國際規範能力不足，導致區域性及非傳統性低強度衝突增加、宗教和種族衝突升高，使得國家安全概念發生變化，傳統以國家為中心的安全概念受到衝擊，國家安全議題跨越了國界，衍生國際安全或全球性安全，安全威脅也由傳統的軍事、政治、主權等層面轉向擴及經濟、社會、文化、科技等層面，不但多元化，而且彼此關聯，各國間互賴程度的增加，使得影響國家安全的問題不再侷限於軍事因素，轉為涵蓋社會治安、經濟發展等非軍事議題，形成多面向的安全觀。

(二) 1999年王逸舟主編的《全球化時代的國際安全》探討生態安全、經濟安全、金融安全、資源安全、恐怖主義、毒品氾濫、難民問題等非傳統安全問題；認為經濟全球化和區域經濟集團化，正在成為確保安全和穩定的決定性因素。由於世界各國在經濟上的相互滲透、相互依賴的程度便不斷提高，特別是信息與交通等科技的發展，使世界經濟一體化的速度大大加快，使得有關國家在考慮安全關係時不得不慎之又慎之。在亞太地區，亞太經合組織（APEC）的活動正在日顯成效。事實表明“求同存異”的原則正被世界各國逐步接受，安全和穩定有了越來越多的保障。呼籲海峽兩岸應建立“大中華經濟共同體”，一般來說，政治、軍事等層面分歧比較多，而經濟、文化等層面本於平等、互惠、共存、共榮的原則共同點則比較明顯。

國內有關非傳統安全威脅議題的專書，主要有：

(一) 2006年丁渝洲主編《2005—2006年台灣安全戰略評估》，由前國安會秘書長丁渝洲主編，前國安會副秘書長林碧炤擔任副主編。本書就政治、經濟、心理及軍事四大領域及國家安全機制進行評估。台灣最大危機來自漂流意識短期內難以定錨，導致集體認同錯亂。換言之，當前台灣最大安全隱憂在於國家認同錯亂，人民認同混淆、文化斷裂、意識漂流，也使朝野政黨深陷在「全面零和」的安全困境中。國家領導者的誠信與作為，是影響國家安全的首要因素；舉例說，如果沒有邱吉爾，就沒有現在的英國；如果沒有李光耀，就沒有新加坡的繁榮進步；另一方面，前美國總統尼克森因誠信而下台，伊拉克獨裁者海珊的作為也讓國家

面臨災難，都顯見領導人對於國安「扮演關鍵角色」。影響臺灣國家安全戰略因素有六項分析層次，第一是國家領導人的誠信與作為；第二是人民對國家的認同度與對政府支持度；第三是國家總體經濟實力與發展；第四是國防武力防衛國家能力；第五是兩岸關係是否和平穩定；第六是美國對臺海問題態度與政策。

(二) 2004年黃秋龍著《非傳統安全研究的理論與實際》探討「非傳統安全」研究的理論、概念、架構及方法，並以探討國家安全戰略與我國回應全球化反恐怖主義之思辯、兩岸關係中的國際反恐怖主義因素、兩岸洗錢犯罪趨勢與新興議題、大陸非法移民分布要況及其活動與影響之研析、情報體制比較研究之意涵與作用、實力政治對國家安全情報機制的影響、參與式民主與綜合性安全建構的進程等議題，將「非傳統安全」研究的理論與實際狀況做連結與印證。該書指出，傳統與非傳統安全實際上是相互指涉的，隨著國際安全環境的不斷變遷，許多非傳統安全問題，經常是在傳統的安全問題中漸進衍生出來的，故國家的安全戰略與政策，都必須同時面對傳統與非傳統安全問題所構成的威脅與衝擊。

(三) 1998年翁明賢執行編輯之《跨世紀國家安全戰略》探討我國國家安全議題、國際情勢與兩岸關係、國家發展等議題，本書是由現任總統府資政張建邦，於任職國家安全會議諮詢委員期間，為因應1996年我國總統全民直選後，國家所面臨之安全議題，以及對21世紀我國家安全之展望，召集國內專家學者，針對各項議題組成研究小組所提出之成果彙整，旨在彰顯國家安全會議之定位與功能，做為國家元首的最高諮詢機構，國家安全會議對於國家長期性的國家安全戰略，自應提出其獨有的規劃藍圖，以做為引領國家整體作為的原則方針。

(四) 2005年朱蓓蕾著《兩岸交流的非傳統性安全》選擇相關台灣安全影響變數中，對個人、社會/國家、國際體系等三層次皆會造成安全威脅的非法移民、毒品走私，以及組織犯罪等三項議題為主要研究領域，分析安全概念轉變的總體環境因素、安全概念的新詮釋，以及安全概念的理論淵源、意涵，在各論中則以非傳統安全概念剖析對台灣安全產生重大威脅之因素：包括以推拉理論和社會資本理論解析大陸非法移民的深層結構因素、從毒品走私發展趨勢解析對國家安全之

危害、以犯罪組織策略聯盟之建構趨勢，說明兩岸組織犯罪之演變與防制困境。結論則從新型安全觀、綜合性安全與非傳統安全概念的思惟，嘗試提出防制兩岸非傳統安全威脅的因應之道。

二、名詞界定

(一) 非傳統安全

「非傳統安全」一辭，見於後冷戰西方國際安全與國際關係研究，最早出於何人何處難以查證。如何界定「非傳統安全」概念的含義，目前尚無明確一致的定論。西方學者在反思傳統安全觀的基礎上，結合美國等西方國家，探討冷戰後世界面臨的一些現實安全問題和威脅，多從安全主體的多元性、安全問題的多樣性、安全威脅的性質以及對應這些安全問題的措施等方面來闡述「非傳統安全」一辭應有之義，以示與「傳統安全」一辭含義的區別。就部分西方學者的觀點：

1、以“國家安全”為重的是「傳統安全」；以“人類安全”為重的是「非傳統安全」或「新安全」。

2、「非傳統安全」包含國家安全與人的安全。²⁷

3、部分中國大陸學者近年來把「非傳統安全」稱為“新的安全威脅”指涉近年來逐漸突出的、發生在戰場之外的安全威脅，定義為與其他一個或多個國家相互作用、並對本國的生存發展構成重大威脅的非軍事、政治和外交衝突所引起其他領域的安全問題²⁸。

傳統安全與非傳統安全威脅，兩者之區別在於軍事以外者為非傳統安全威脅。所謂「安全威脅」的概念和內容並非單一或絕對，而係因其所適用之參考點（Referent Point）的不同而有所差異。若由國際政治現實主義（Political Realism）思維觀察，安全威脅的參考點無疑是國家（State），而英國政治學學者 Barry Buzan 亦據此界定國家安全威脅的對象主要有三，亦即：國家的思維信念（民族主義）、

²⁷ 陸忠偉主編，《非傳統安全論》，（北京：時事出版社，2003年11月），頁18-19。

²⁸ 李偉、符春華〈非傳統安全與國際關係〉，《全球戰略大格局》，（北京：時事出版社，2000年），頁488。

國家的具體基礎（人口和資源）、及國家的制度建構（政治體制）。

相對於前述以國家安全為中心之現實主義為其思維基礎之傳統安全威脅（Traditional Security Threat），非傳統安全威脅（Nontraditional Security Threat）則係以社會（Society）和個人（Individual）為重心之多元主義為其出發點，對於後者而言，國家的安全與利益雖然重要，但並非唯一或獨占。社會或個人的安全與福祉亦應受到同樣的重視。再者，相對於傳統安全威脅以戰略和軍事安全威脅為主，非傳統安全威脅的來源多元化、形式多樣化、類型多變化，其中又以恐怖主義、國際販毒、槍械走私、海上搶奪、非法移民、經濟犯罪等各式跨國組織犯罪最為顯著。非傳統安全威脅本身不僅影響國民經濟、社會秩序與人民生活，且有可能擴大、引發或衍生、惡化成為危及國家存續、安全與繁榮之威脅。²⁹

（二）對安全問題的描述的三個面向：「威脅」、「問題」、「安全」：

- 1、威脅：如非傳統威脅、跨國威脅、新威脅、軟威脅、非軍事威脅；
- 2、問題：非傳統問題、跨國問題；
- 3、安全：跨國安全、綜合安全、合作安全、共同安全、人類安全等。

這些新的安全概念，如跨國安全、綜合安全、人類安全等，與「非傳統安全」密切相關，反映出冷戰後國際上對安全威脅、安全利益、安全目標和安全保障的認識和理解的多樣性。³⁰為了進一步瞭解非傳統安全概念的含義，有必要對於下列幾個安全概念做一明確定義：

- 1、跨國安全（Transnational Security）：或稱為跨國威脅，是指影響數國、地區和全球安全的問題，如恐怖主義、流行疾病、毒品走私、非法移民、跨國犯罪、環境污染等，這些問題都具有跨國的特質，超越了傳統安全思維的國家邊界。這一威脅有些來自經濟領域，有些涉及自然環境，多數來自諸如人口壓力、資源匱乏、全球暖化、非法移民、跨國犯罪、新型病毒疫病傳染，以及與國際安全無涉的另

²⁹張中勇等著，〈傳統安全與非傳統安全威脅之區別〉，《非傳統安全威脅參考叢書 2001》，（台北：遠景基金會，2001年）頁 3-8。

³⁰陸忠偉主編，《非傳統安全論》，（北京：時事出版社，2003年11月），頁 23-31。

外一些問題，它使對安全問題的思考焦點從外部轉向國內和人民本身。³¹

2、綜合安全（Comprehensive Security）：³²綜合安全概念在 20 世紀 70 年代由日本政府首先提出，如糧食與能源的取得及因應重大地震等非軍事威脅。³³全球化下的安全概念已由單一性的「國家安全」概念延伸至多層次的「個人安全」、「團體安全」、「國家安全」、「區域安全」或「全球安全」的概念；安全概念面向也由傳統的「戰略—政治」擴展至包含經濟、環境、政治、社會及軍事等多面向的「綜合安全」。³⁴因此對台灣而言，所謂綜合安全，應包括展望國際環境變化，充實國防與對外關係，推動穩健的大陸政策，進行政治革新與提升國家競爭力等。³⁵

3、共同安全（Common Security）：歐洲地區國家基於處理冷戰時期安全議題所發展出之「共同安全」概念，強調相關國家應經由合作、對話、信心建立、非零合的競爭關係等途徑，致力於安全的實現與落實，然仍以戰略、國防及軍事安全為其主要內涵。

4、「合作安全」（Cooperative Security）澳洲學者提出「合作安全」鼓勵多與對手國交往，建立多邊體系，相互間可基於互利而形成合作，促進安全制度之建構，同時強調「預防外交」的重要性，就是在以國家為主的國際安全合作體制基礎上，國際間發展出一套防止爭端擴大的預防外交積極性安全合作措施。³⁶

³¹ Alan Dupont: “Transnational Threat,” *East Asia Imperilled—Transnational Challenges to Security*, (Cambridge University, 2001), p.2.

³²張中勇，〈兩岸在人類安全中合作的願景〉發表於《人類安全與廿一世紀的兩岸關係研討會》，頁 131。

³³ David B. Dewitt, “Concepts of Security for the Asia Pacific Region”, in Bunn Nagara and K.S.Balakrishnan (eds.), *The Making of Security Community in Asia-Pacific* (Kuala Lumpur, Malaysia: Institute of Strategic and International Security, 1994), p.16.

³⁴吳英明、許文英〈非政府組織(NGOs)在人類安全中的角色—多軌外交與全球民主安全〉發表於《人類安全與廿一世紀的兩岸關係研討會》(台灣綜合研究院戰略與國際研究所，國家圖書館會議廳，2001 年 9 月 14 日)，頁 93。吳英明、林麗香，〈全球化與中國新安全觀〉，《國立中山大學社會科學季刊》，第二卷，第三期（2000 年，秋季），頁 6。

³⁵有關綜合安全的概念與具體內容，參考林碧炤，“台灣的綜合安全”，《戰略與國際研究》，第一卷第一期，1999 年 1 月，頁 1 至 15。

³⁶朱蓓蓓，《兩岸交流的非傳統性安全》(台北市：遠景基金會，2005 年 3 月)，頁 31-35。

5、人類安全 (Human Security)：人類安全概念是由聯合國發展計畫署率先提出的。1994 年聯合國發展計畫署發表《人類發展年度報告》。提出有關涉及人類安全的七個面向，分別是經濟安全（就業、收入）、糧食安全（溫飽、保障）、健康安全（流行性疾病、傳染擴散）、環境安全（空氣、水源、海洋、土壤污染）、個人安全（犯罪、暴力、恐怖主義、跨國犯罪）、社群安全（社會次文化、族群衝突）及政治安全（人權保障）等要素。事實上，經濟機會失衡（收入減少、結構性失業、貧富懸殊）、人口移動的壓力（偷渡犯罪、經濟性移民）、生態環境破壞（空氣及海洋污染、非法漁撈）、跨國組織犯罪（策略聯盟進行販毒、走私、經濟犯罪）、國際恐怖主義（爆炸、縱火、破壞或暗殺）等皆屬嚴重威脅人類安全的真實來源。³⁷

有關安全的不同概念及其內涵，可以反映出當前安全概念的轉變及其走向：

(1) 人類安全論把人的安全與尊嚴置於政府權力與國家權威之上。³⁸其關注的首要目標轉向為對社會、群體和個人實體安全的非軍事威脅，而傳統安全所關注的則是如何保護國家免遭外部的威脅。

(2) 人類安全強調人權，非傳統安全領域強調經濟發展、政治穩定和環境問題。

(3) 人類安全與綜合安全、合作安全之間重要的區別：綜合安全重在人類需求，而人類安全重在人權；綜合安全論關注的是政治秩序和穩定，而人類安全論關注的是社會正義和人的解放；綜合安全是服務於國家安全的工具，而人類安全論則把人類尊嚴作為其本身的目的。³⁹

³⁷張中勇〈傳統威脅與非傳統威脅之區別〉《非傳統安全威脅研究報告》(台北：遠景基金會，2001)，頁 5。

³⁸ Amitav Acharya: "Human Security in Asia Pacific: Puzzle, Panacea or Peril?" *Canadian Consortium on Asia Pacific Security Bulletin*, No.27, (November 2000) .p.1.

³⁹張中勇〈傳統威脅與非傳統威脅之區別〉《非傳統安全威脅研究報告》(台北：遠景基金會，2001)，頁 4-6。

第五節 小結

鑑於中國大陸是台灣安全威脅主要來源，而兩岸交流所衍生的非傳統安全議題相當龐雜，非傳統性安全威脅的興起及受到重視，實與兩岸政治環境變遷具有密切關係，其所指涉的領域並非固定不變，而是隨著時空環境變遷而改變，隨著安全認知差異，有其不同的優先順序。許多非傳統安全問題是潛在的，逐漸累積演化而成的，例如生態環境、民族、宗教問題等；有的來自於國家內部，例如貧窮問題、族群問題、國家認同等，有的則是逐漸擴散、蔓延形成的，例如傳染病、金融危機、恐怖主義、毒品走私等；有的是從傳統安全問題中逐漸衍生出來的。例如，組織犯罪集團可能走私炸藥或其他殺傷性武器或生化武器；人蛇集團可能發展供犯罪分子潛出入國境之地下管道；跨國組織犯罪利用「大圈仔」來往兩岸犯案，甚至與來台偷渡犯、本地幫派組織結合，伺機或預謀犯罪，走私毒品所得可能成為恐怖主義經費來源。組織犯罪或國際恐怖團體可能利用兩岸間之地下金融通匯管道洗錢，均為當前國家安全之重點工作。

本論文以兩岸交流衍生之人員偷渡、槍毒走私、組織犯罪、恐怖主義等問題為例，說明兩岸社會經濟交流所伴隨之危害國家安全情勢與犯罪型態；進而探究當前國家安全工作困境，提出因應對策與展望，期能提昇內部安全環境，奠定國家生存發展基礎，對於台灣而言，如何在對等及相互尊重的基礎上，積極恢復與大陸進行對話和協商，以創造善意與和解的兩岸關係，應係政府當務之急。