

兩岸非傳統安全合作之回顧與前瞻

張中勇*

2008年5月迄今，兩岸在政治、經貿、社會和文教交流等面向，均呈現穩定而密切、繁榮與熱絡的景象。除國共論壇、江陳會以及兩岸經貿、博鰲論壇等高層政治互動之外，據陸委會2010年統計指出，兩岸經貿總額持續上升，迄今已逾1,200億美元，並佔我外貿比重近23%。我方赴大陸旅遊人數則續增至514萬人次，而大陸人民來台人數亦成長達158萬人次，尤其是2011年起，將首次有近1,100名大陸學生來台就讀大專院校，同時，大陸人民非法入境遭緝獲收容人數則銳減為121人，並較2009年下降近50%。除此之外，兩岸兩會（海基會與海協會）得以恢復制度性協商，迄今已簽訂15項協議及達成1項共識。類此互動趨勢與合作協議，應已為兩岸關係未來發展奠立良好基礎。

若由兩岸互動及簽訂協議觀之，現階段兩岸交流與合作項目多屬低階政治議題或非傳統安全領域事務，前者如經濟、社會與文教交流，後者則以共同打擊犯罪及司法互助、食品安全、農產品檢疫檢驗等事務為代表。由於前述非傳統安全相關事務處理均難免涉及政府公權力或國家主權，勢必觸及兩岸關係敏感地帶，然而，海峽兩岸若能透過更深入、廣泛的雙邊甚至多邊非傳統安全合作，以漸進、迂迴的方式擴展雙邊綜合性安全合作範圍，從而累積對彼此的信心與發展信任關係，俾有利於台海安全穩固與兩岸關係發展，殊值

* 作者為佛光大學公共事務學系教授兼系主任

關注。

非傳統安全合作之概念與實踐

非傳統安全的威脅多數皆非以國家為中心之行動者所造成的，而係由次國家或跨國家的行為者或因素所造成，並且均不侷限於特定地區，具有廣散分佈、多面向、多層次等特性，難以預測圍堵或事前因應；此外，此類威脅無法單靠傳統、軍事手段加以處理，軍方雖可扮演一定角色，但仍須依賴非軍事、整合性或跨國合作途徑，方能有效因應。

迄今而言，非傳統安全之概念及範圍仍缺乏明確界定和共識，且時而出現新的安全威脅類型，致使其意涵與範圍不斷擴展，除恐怖主義、傳染性疾病和跨國犯罪之外，能源安全、氣候變遷、糧食危機、自然災難等亦被視為新興挑戰。若由聯合國於1994及2004年之人類發展報告和高層小組研究報告、加拿大2004年國家安全政策報告、美國國家安全威脅清單及國安戰略、新加坡2004年國安戰略報告、英國2008年國家安全戰略等重要實踐觀察，非傳統安全之類型，應大致包括：

1. 人口增加與分佈失衡；
2. 國內社會、種族或宗教衝突；
3. 資源（能源、飲水、糧食）短缺；
4. 氣候變遷異常、極端天氣頻傳、生態環境污染與惡化；
5. 恐怖主義、分離運動；
6. 大規模毀滅性武器擴散、高科技與武器非法移轉、核（能）武原料非法買賣等；
7. 網路犯罪或恐怖攻擊；

8. 流行性傳染疾病或公共衛生；
9. 政府腐敗或衰敗國家；
10. 海盜、洗錢等跨國犯罪；
11. 風災、水患、地震、海嘯、爆炸等重大自然災難或意外事件。

對於中共而言，面對新疆地區東突分離運動及藏獨運動、非典(SARS)事件及各種潛藏急性傳染病衝擊、重大天然災難如2008年1至2月間華南地區雪災及5月四川震災對於民眾生計與經濟發展之重大打擊、社會群眾衝突如勞資糾紛頻傳及示威抗議工業建廠或通膨壓力、經濟發展失衡和貧富差距懸殊而醞釀社會衝突、生態環境惡化如水源污染及沙漠化現象、氣候變遷及風雨失調而影響農業生產、能源供應日趨吃緊而須確保能源安全等非傳統安全相關威脅之衝擊，¹中共除將強化國內治理能力之外，尚需加強對外合作關係，以增進其防範與因應非傳統安全之能力。

兩岸非傳統安全合作之回顧

兩岸進行屬於非傳統安全事務之合作交流活動並不多見，主要集中在天災捐款、救助與防救災資訊交流及合作、人員遣返或打擊犯罪及司法互助、食品安全與農產品檢疫檢驗等健康安全合作、海難救助等領域。

首先，1986年大陸曾對我花蓮地震首次捐助善款，爾後兩岸透過紅十字會及其他宗教公益組織為中介，至少相互提

¹ 余瀟楓，「非傳統安全與中國和平發展」，《新浪網》，2007年10月17日，<http://news.sina.com.cn/c/2007-10-17/114014106112.shtml>。

供12次以上之救災捐款協助。兩岸間有關天災救助合作最為顯著的案例，應係2008年5月中國大陸地區四川省汶川縣震災，以及2009年8月台灣南部的莫拉克風災。在汶川震災中，我方政府部門曾立即成立緊急救援專案工作小組，官方與民間機構立即統整人力協助中國大陸進行救災。爾後，當台灣地區發生莫拉克風災後，大陸方面亦曾透過海協會提供捐款，並捐助組合屋及相關救難物資。

汶川地震發生後，我方曾提供福衛二號衛星影像，協助對岸掌握災情與推動後續救災工作。在災後復原重建上，我方專家則提供九二一重建經驗。同樣的，台灣地區發生八八水災後，中國大陸專家亦曾提供其有關土石流和坡地崩塌的治理經驗，特別是從汶川地震災後重建中所摸索出之土石流、坡地崩塌等防治知識。

其次，兩岸執法合作歷史可回溯至1990年11月「金門協議」時期。自1987年開啟兩岸交流以來，共同打擊犯罪一直是兩岸協商之重要議題，1993年4月「辜汪會談」亦將「有關共同打擊海上走私、搶劫等犯罪活動問題」與「兩岸司法機關之相互協助」列入協商議題，然因政治因素而遭擱置，迄至2005年4月「胡連會談」，是項議題才又再度被提出討論，後雖歷經幾次協商，卻因主權爭議、缺乏互信和政治對峙等因素而受阻。

2009年4月，兩岸於南京簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，雙方同意透過資訊交換、全面合作、協助偵辦及人員遣返等四大面向之合作，推動兩岸共同打擊犯罪。另外，在司法互助內容方面，亦在文書送達、調查取證、罪贓移交、裁判認可、人道探視及罪犯接返等六大面向建立合作關係，此外，兩岸亦從此建立常態性聯繫窗口；我

方法務部及對岸之公、檢、法、司等業務主管機關為協議聯繫主體，聯繫與處理兩岸共同打擊犯罪及司法互助之請求與執行。

再者，根據世界衛生組織於2007年所提出之「全球健康安全倡議」(Global Health Security Initiatives)概念架構，其內容包括：新興疾病、經濟穩定、國際危機與人道緊急事件、核生化恐怖威脅、環境變遷、愛滋病、建構健康安全與強化衛生體系等項目。²換言之，健康安全並非僅聚焦於疾病對人類之影響，尚需關切人類經濟生活、環境變遷、災難或緊急事件等因素。是以，兩岸間所出現的各類型健康安全事件，如足以影響彼方之傳染病疫情、食品安全或兩岸內部因天災急難而引發災害防救及人道濟助之健康安全事件等，均可納入健康安全合作之範圍。

2003年SARS事件後，囿於當時兩岸政治互動關係不佳，有關衛生或健康安全合作關係遲未能有所進展。2008年9月間，兩岸間發生三聚氰胺(Melamine)毒奶粉事件後，食品安全隨即納入兩岸江陳會協商議題，並於11月簽署協議，奠立兩岸間有關食品安全合作之初步基礎。2011年5月台灣爆發塑化劑事件，兩岸食品衛生單位亦可透過協議機制通報資訊。

最後，在海上救難或海事安全合作方面，1992年9月在廈門首次舉行海峽兩岸通航學術研討會打開了合作之窗，此後兩岸每年均舉行類似活動，如2001年9月第五次海峽兩岸通航學術研討會、2002年4月海峽兩岸海上污染防治應變計

² Miriam Faid, "Taking Stock of Global Health Security—Or Whose Security Is It Anyway?" *IHEID*, October 2009, <http://www.gimun.org/files/GIMUN%20Briefing%20Note%20-%20Health%20Security.pdf>.

劃研討會、2002年11月兩岸海洋污染防治研討會、2003年8月海峽兩岸船舶油污應急協作研討會、2004年9月國際救撈論壇、2005年11月兩岸海洋污染防治研討會、2006年5月兩岸海上救助打撈技術研討會等，此類海難撈救學術研討活動應有助於雙方認識與凝聚共識。2008年10月，兩岸首次攜手於金廈海域，共同舉行小三通海上聯合救助演練，2010年9月，兩岸擴大舉行第二次金廈水域海上救難演練。

兩岸非傳統安全合作之前瞻

檢視兩岸所簽訂之15項協議，其中與非傳統安全概念較為相近者，如兩岸食品安全協議、共同打擊犯罪及司法互助協議、農產品檢疫檢驗合作協議等三項，若能加以落實，應可做為未來深化與擴大兩岸非傳統安全合作之基礎。

首先，2008年11月簽署兩岸食品安全協議，其目的在建構有關兩岸間之食品安全訊息通報、協處機制、業務交流、聯繫主體相關架構與合作機制，以有效維護民眾健康與大眾衛生。相較於當年大陸出現「毒奶粉」食品安全問題時，雙方缺乏合作機制與信任關係，如今我方亦出現「塑化劑」重大食品安全問題，即可循前項協議所建立之合作架構與機制，共同面對與解決問題。前瞻未來，屬於低階政治議題之食品安全問題將隨全球化過程向外擴散，而兩岸互動頻密更將凸顯食品安全之重要性。兩岸應思考如何基於互信、互惠、互助與尊重之原則，利用當代資通訊科技，並加強雙邊專責窗口聯繫與合作關係，建立及時通報、協助查證與互動配合之食品安全合作機制。

其次，2009年4月簽署兩岸共同打擊犯罪及司法互助協

議，其目的在建構雙邊警政交流、打擊犯罪、司法互助之合作架構，以進一步保障海峽兩岸人民權益，維護兩岸交流秩序。相較於1990年之「金門協議」，此項協議之合作性質、範圍與程度均有大幅改善。協議中，雙方同意就人員遣返、業務交流、調查取證、協助偵查、送達文書、罪贓移交、裁判認可等警務或司法項目，建立合作機制，對於打擊跨境犯罪，助益甚大。然因組織性犯罪已隨全球化腳步向外滋長，兩岸犯罪集團常利用海外第三地為根據地，相互勾結進行不法活動，兩岸人民深受其害。對此，兩岸警政與司法單位如何擴大與深化既有之合作機制，將共同打擊犯罪之合作範圍擴展至國際或第三地區域，如協商「兩岸『跨國』共同打擊犯罪及司法互助協議」，尤其是有關尊重台灣警務與司法主權部分，應是下階段兩岸會談之重點。

再者，2009年12月兩岸簽署農產品檢疫檢驗合作協議，其目的在加強檢疫檢驗合作與交流，透過訊息查詢、文件查核、訊息機制、緊急事件處理、考察確認等機制和做法，協商解決農產品(含飼料)貿易中的檢疫檢驗問題，防範動植物有害生物傳播擴散，確保農產品質量安全，以維護兩岸農業生產安全與人民健康，促進兩岸農產品貿易發展。此項協議與食品安全協議雖皆屬低階政治、非傳統安全議題，然均與兩岸民眾健康關係密切，並對兩岸關係發展有重大作用。尤其是兩岸社會交流及經貿互動日增，民眾往返頻密，將更加凸顯農產品與食品安全的重要性。對此，兩岸農業、經貿及衛生部門實應加強交流及合作，根據前述協議架構，各自設立專責窗口以加速資料交換與緊急通報、聯合成立任務小組以協調與推動檢疫查驗合作工作、兩岸合作參與區域及國際農產品檢疫查驗機制等作為，以落實聯合國所標舉與促進

之人類安全理想與目標。

兩岸非傳統安全合作之策進與建議

兩岸雖同文同種，但已分隔、分治逾六十年，期間對內各自發展施行不同之政治、社會與經濟制度，對外則建構複雜之外交、軍事、安全等正式與非正式關係，再加上雙方內部之政治發展與社會變遷之歧異結果，類此因素及其影響所及，均對兩岸關係未來發展產生制約作用，尤其是涉及軍事、安全等領域或事務，更有待雙方建立與深化信心及信任。由此觀之，便不難瞭解為何兩岸均曾表示有意推動「軍事安全互信機制」，然卻時遭質疑並遲滯不前。

是以，對我方而言，若能推動兩岸進行非傳統安全合作，包括：共同打擊犯罪、海上聯合搜救、協助災難防救以及健康安全、衛生防疫合作等作為，因其不僅屬於經濟、社會、環境等低階政治、功能性、事務性、人道性議題，且係當前中共優先關切議題及政治工作重點項目，具有高度價值性與互惠性，應可獲得中共積極與正面回應，並能藉此累積合作經驗與信心，擴及至其他領域包括軍事安全互信。

在策進兩岸非傳統安全合作方面，應可思考下列作法：由於非傳統安全概念界定並不嚴謹，而其類型與範圍亦頗廣泛，再加以兩岸各自國情不同的相關考量，是以，兩岸進行非傳統安全合作應有所選擇與排序。首先，其挑選原則可考慮「互惠性」、「價值性」、「急迫性」、「關聯性」等因素，換言之，兩岸之間需雙方均有需要與意願，方能促成相互合作，並獲致互利效果。合作項目若對雙方均有重大利害與共關係、或迫切需要解決、或與其他議題具有密切相關性，便

能排入較優先的議題。其次，兩岸推動非傳統安全合作亦需事前有所規劃，採取循序漸進之策略，先易後難、先民後官、先個案後整體，以分階段、分領域、分層次等方式，將合作項目與關係推及到更高、更廣、更深層面。

總而言之，兩岸非傳統安全合作項目之挑選或排序，乃綜合客觀評估與主觀認知之決策結果，當高敏感度之傳統安全(軍事安全)信心建立措施因政治或主權因素等考量而不便啟動或不易實現時，攸關民眾福祉之非傳統安全議題便是較為可行之選項。事實上，合作之過程不一定是直線距離最近，迂迴路線、間接手段或許才是達到目的之捷徑或甚至是唯一道路。

首先，雙方應先進行非傳統安全對話，建立與凝聚合作共識，並以簽署聯合公報、宣言或備忘錄等協議，為此階段之具體目標，奠立未來互動關係之諒解基礎與合作框架，並透過合作舉行研討會或進行相關研究、資料交流及人員互訪等方式，加強認識與累積互信，並朝簽署合作協議、實施備忘錄或專案計畫之目標前進。

其次，應建立相互通報與資訊交流之管道與窗口。兩岸均應各自指定單位為聯繫窗口，並建立適當之資通訊聯繫機制，供平時聯絡或緊急查證或預警之用，並避免政府令出多門或政策多頭馬車，有助於雙方聯繫及溝通，建立雙邊合作機制。

另外，應建立平時及緊急合作機制，並確立雙方進行合作之標準程序，包括作業要件與程序、定期召開業務檢討會議、緊急狀況視訊會議、熱線通報機制等，未來應持續協商以訂定施行程序或具體措施。

最後，兩岸應可透過多元化、多樣性、多管道、多面性

之互動合作關係，如加強雙邊人員互動與聯合作業或演練，相互交流實務經驗與學術研究成果，截長補短、相輔相成，增進人員合作共識、默契與作業成效，以進一步鞏固發展兩岸非傳統安全合作機制，為兩岸建立與累積信任與信心，走向互利共榮，創造兩岸雙贏。