

## 第貳章 全球化時代之國家安全威脅

「國家安全」是二次大戰以來被廣泛使用的名詞，一般都將「國家安全」與「國防」視為同義，指涉保護國家之人民、領土、主權免受外來威脅與攻擊。<sup>1</sup>全球化現象產生的主要原因，是來自於科技的進步予創新；如電腦化、奈米化、數位化、衛星通訊、光纖材料、大眾運輸及網路等。全球化可以說是現代社會的主要特徵之一，當電子通訊和全球金融市場不斷快速擴展的環境下，人們正受到全世界影響和形成共同意識的同時，全球化已經改變了原有國家的治理方式，尤其對國家安全的影響；而以國家體系為主的安全研究，也應嚴肅地面對挑戰國家體系的全球化現象。隨著冷戰結束國際關係環境的改變，原先兩極軍事、意識形態對抗的國際體系瓦解，已由趨向多元的市場「競爭」體系與強調「合作」的安全機制取代，對國家安全與國際安全概念產生極大衝擊，國家安全政策優先順序受到許多非軍事性因素浮現的影響，而呈現出新面貌。傳統的國際政治理論以國家為中心，強調以國家為國際社會個體、軍事力量為國家安全憑藉、以及安全威脅主要來自外在力量侵犯，其論述的核心就是將國際政治視為是國家間的權力競逐，也就是權力政治。

在全球政治經濟和文化互賴大環境的制約下，國家主權明顯受到侵蝕，主權已從絕對主義的向度和互賴的向度轉折，從而出現互賴主權的現象，而國家能否有效的表現其互賴主權，也攸關國家涉外事務能力的大小。<sup>2</sup>然而在全球化時代，國家安全的內涵和外延都發生了重大變化，現代的國家安全，不再是單指傳統的政治、軍事安全，還包括經濟安全、科技安全、資訊安全、社會安全、環境安全等諸多方面，故對於國家安全的變化，應該予以足夠的關注和充

<sup>1</sup> 翁明賢，突圍：國家安全的新視野，台北：時英出版社，2001年，頁29-30。

<sup>2</sup> 朱蓓蕾，全球化與中共安全觀：轉變與挑戰，中國大陸研究，第46卷第6期，92年11月，頁77。

分的認識。因此，本章將探討全球化之國際關係特質、國家安全之新觀念：「相對觀」、全球化下安全觀之發展、全球化帶來之全球性威脅，藉以釐清相關問題。

## 第一節 「全球化」之國際關係特質

### 一、「全球化」之概念與特點

關於「全球化」(globalization)一詞，首先出現在六十年代中法國及美國出版品中揭示的概念，<sup>3</sup>在八十年代，全球化已成為全世界各國的通用之詞，一直到了九十年代，全球化卻在一夕間成為各領域都關注的議題，無論政治、經濟、文化、社會等學術領域都感受到全球化衝擊。全球化的研究不僅在於經濟領域的討論，社會學者也在進行全球化的探討，如英國學者紀登斯(Anthony Giddens)認為，全球化其實是一種「現代性」(modernity)的後果，而全球化又可以分成是四個部分來理解。在經濟的面向上，其將世界資本主義經濟看做是全球化的四個維度之一；所謂的全球化的四個維度，指的就是「現代性制度」的四個維度，民族國家體系、世界軍事秩序及國際勞動分工是其他的三個維度。儘管他們以各種方式相互關聯，但是每一個維度都不能完全由另一個去解釋。<sup>4</sup>

根據赫爾德(David Held)、麥高魯(McGrew)等人對全球化的定義如下：「具有以下特質表現的轉變過程：包括全球各種社會關係與社會交換行為之『空間性組織』的轉變；此種轉變可以用廣度(extensivity)、強度(intensity)、速度(velocity)與衝擊

<sup>3</sup> 沈宗瑞、高少凡、許相壽、陳淑玲等譯，David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, Jonathan Perraton 等著，全球化大轉變：對政治經濟及文化的衝擊，台北：韋伯文化，2001年，頁1。

<sup>4</sup> 田禾譯，Anthony Giddens 著，現代性的後果，南京：譯林出版社，2000年7月，頁61-68。

( impact ) 影響等觀點予以評估；此種轉變會產生跨越洲際或橫跨區域的行為、互動與權力運作等交流與網絡的一種或一系列過程。」<sup>5</sup>因此，全球化似乎應該定義為跨區域的經濟、社會和政治活動的擴展過程，並對另一區域的民眾和社區產生廣泛、強烈和快速的影響。所謂區域 ( region ) 是指具有類似文化宗教觀念或經濟特點的一批國家，如歐盟和東協等。<sup>6</sup>所以全球化與民族化 ( nationalization )、國際化 ( internationalization ) 和區域化 ( regionalization ) 的定義並不相同，民族化是指在限定的國界內所進行的社會交流過程；國際化是指兩個以上的國家之間的交往；區域化則是指同類國家在限定區域內的交往；而全球化則是指不同區域在不同地域進行經濟、社會、政治和文化的全方位交流。

7

全球化不僅用來描述世界經濟體系的一體化現象，也顯示人類社會的變遷及影響國家治理的方式，或者更預言世界文明發展的方向。在當今的產、官、學界裡，全球化一詞已被高度的使用，其涵蓋的範圍甚廣，而學術界關於全球化界定的論述頗多，關於全球化的意涵，學界尚有不同的爭論，<sup>8</sup>英國學者赫爾德 ( David Held ) 將全球化理論歸納為三大派<sup>9</sup>：

---

<sup>5</sup> David Held and Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, Global Transformations: Politics, Economics and Culture, Stanford: Stanford University Press, 1999, pp. 15-16.

<sup>6</sup> Barry Buzan, "The Asia-Pacific: What Sort of Region, in What Sort of World?" in A. G. McGrew and C. Brook, eds., Asia-Pacific in the New World Order, London: Routledge, 1998, pp. 67-87.

<sup>7</sup> T. Nierop, Systems and Regions in Global Politics: An Empirical Study of Diplomacy, International Organization and Trade 1950-1991, Chichester: John Wiley, 1994.

<sup>8</sup> 學者洪朝輝之分析，將之分為：新左派，認為全球化等於新帝國主義；新自由派，認為全球化是人類進步的象徵；轉型學派，認為全球化推動社會轉型；懷疑派，認為全球化是無中生有。參閱洪朝輝，全球化—跨世紀的顯學，問題與研究，第39卷第8期，89年8月，頁73-84。

<sup>9</sup> David Held and Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, Global Transformations: Politics, Economics and Culture, Stanford: Stanford University Press, 1999, pp. 2-10.

(一)「全球化進步論」(the hyperglobalist thesis): 持這種觀點學者主要有 O'hare、Greider、Gill 等, 此學派認為, 全球化是人類進步的先趨, 它正促使全球市場和全球競爭一體化的出現; 全球將共享相同的資訊與文明; 它以市場自由主義和跨國論為依據, 經濟全球化正在導致「去國家化」(denationalization) 的趨勢, 傳統民族國家的權威和地位正遭到前所未有的挑戰, 國家的權威將衰落, 國家的功能將弱化為全球資本的傳送帶( transmission) 或成為本土與全球治理機制之間的媒介機構。<sup>10</sup> 全球化是經濟全球化、無國界化( borderless) 與非國家化( denationalization) 的一種現象。在此現象中, 全球各地及所有人類將從屬於市場規則, 生產、交易及金融的自由流動將各國連結成一個關係緊密的交織網; 而跨國性經濟網脈與組織作用的加強, 弱化了國家的權威與經濟行為, 將逐漸取代各國政府成為國際社會主要的政治經濟體。

<sup>11</sup>

(二)「全球化懷疑論」(the skeptical thesis): 持這種觀點學者主要有 Hirst、Thompson、Gilpin 等, 以世界歷史發展的事實為依據, 認為現今世界並非史無前例的新時代; 國家權力不僅未消失, 而且重要性可能更加提升, 國家仍是國際社會中最重要的行為者和構成單元; 全球化的驅動力仍然是國家與市場, 不是以軍事強制為先導, 而是以市場和資本為槓桿; 全球化充其量只能說是一種國際化與區域化的過程, 而且這樣的過程是以民族國家的同意為前提所產生的, 其結果並非是一個永久和諧的圖像, 反而可能是更加劇烈的區域板塊或文明板塊之間的衝突。<sup>12</sup> 此派是針對超全球主義

---

<sup>10</sup> 徐斯儉, 全球化: 中國大陸學者的觀點, 中國大陸研究, 第 43 卷第 4 期, 2000 年 4 月, 頁 3; 洪朝輝, 全球化--跨世紀的顯學, 問題與研究, 第 39 卷第 8 期, 2000 年 8 月, 頁 76-77; 宋國誠, 全球化與中國: 機遇、挑戰與調適, 中國大陸研究, 第 45 卷第 2 期, 2002 年 4 月, 頁 6。

<sup>11</sup> 徐斯儉, 全球化: 中國大陸學者的觀點, 中國大陸研究, 第 43 卷第 4 期, 2000 年 4 月, 頁 3。

<sup>12</sup> 同上, 頁 4。

派主張的單一化全球市場、國家權力式微、無能的觀點提出懷疑，認為全球主義派論點過於誇大，因為全球化並非是一新現象，早在金本位時期（Gold Standard era）發生過；其次，全球經濟明顯區域化（regionalization），如當前世界經濟活動被區分在歐洲、亞太太平洋和北美三大區域，相對於地緣意涵，國際經濟是低度全球化的；最後，密集的全球性經濟活動是西方帝國主義（Western Imperialism）的另一個嶄新階段。全球化仍在維持與提高西方國家在世界秩序中的優勢，未解決南北問題，反而邊陲化第三世界，所以，全球化的經濟面貌是世界經濟不平等化與階層化的深化，準此，國家的影響力並沒有降低反而加強。<sup>13</sup>

（三）「全球化轉化論」（the transformationalist thesis）：持這種觀點學者主要有 Giddens、Scholte、Rosenau、Castells 等，此派可說是前兩派論點的折衷與調和，認為全球化是社會、政經快速變遷背後的主要驅動力。它是一股強大的轉型力量，使得全球的政經、社會、管理機制和世界秩序全面性的展開，是史無前例的。這意味著，世界上所有國家都只是全球體系中的一部分，但是，這並不表示「單一全球體系的出現，等於單一世界社會的到來」，而只能說是「全球化直接關係到未來新形式的全球新階層體系的出現。有些國家、社會和社群（community）將日漸涉入全球秩序，而其他則將逐漸被邊緣化，也就是，舊世界體系的核心--邊陲結構將隨全球化產生改變」。在全球化的經濟中，跨國的生產、交易與金融活動關係將更為緊密，攸關著各國的家計部門與社群的財富；使得國內與國外事務不再能夠明顯區分。當然，在全球化的過程中國家權力並未式微；相反地，全球化重新改造與重新啟動國家政府的權力、職能和權威。準此，引用學者 J. G. Ruggie「無疆界」

---

<sup>13</sup> 徐斯儉，全球化：中國大陸學者的觀點，中國大陸研究，第 43 卷第 4 期，2000 年 4 月，頁 4。

( unbundling ) 的術語來概化「全球化」，是「主權、領土和國家權力之間的一種無疆界關係」。也就是，國家政府的職能應該被調整成「追求合作策略與建構國際規範體制，以更有效的方法來處理列入國家議程上的跨疆界議題」。所以，全球化不是消亡國家的主權，而是鼓勵改造一個更積極的國家出現，追求一個無疆界、合作的國際體系。關於國家主權，轉型論者認為以「跨國網路」為特徵的新「主權體制」將逐步取代傳統絕對、不可分割、領土獨佔及零合政府的主權形式。<sup>14</sup>

綜合三學派對「全球化」概念的說明，可歸納出以下幾點特點<sup>15</sup>：

1. 全球化是一種過程或一系列的過程，而非一種特殊的情況，它反映出區域間互動與交易的網路和系統的出現。

2. 全球性與跨國性聯絡的密度與空間範圍，在社群、國家、國際機構、非政府組織及跨國公司之間交織成複雜的關係網絡，而這些複雜的關係網絡構成了全球秩序。因此，全球化可被理解成「結構化與階層化的體現過程」。

3. 全球化過程幾乎涵蓋了所有社會領域，諸如：文化、經濟、政治、法律與環境等等，所以，全球化也應被視為一種多面向或殊化的社會過程 ( a multifaceted or differentiated social phenomenon )。

4. 全球化關係到社經、政治空間的去領土化和再領土化 ( deterritorialization and reterritorialization )。也就是，一旦政治、經濟、社會等活動逐漸延伸整個世界，領土原則 ( a

---

<sup>14</sup> 朱蓓蕾，全球化與中共安全觀：轉變與挑戰，中國大陸研究，第 46 捲第 6 期，92 年 11 月，頁 75-79。

<sup>15</sup> David Held and Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, Global Transformations: Politics, Economics and Culture, Stanford: Stanford University Press, 1999, pp. 27-28.

territorial principle)不再是這些活動與組織的單一準則。因此，在全球化下，地方、國家或洲際間的政經與社會空間會再度被重新型塑(re-formed)；另一方面，當全球化強度加強，會促使社經活動以次國家(subnation)、區域、超國家經濟區、治理機制及文化綜合體等形式，趨向再領土化。也因此，全球化也提高了地方化與國家化(localization and nationalization)。根據此概念，全球化也是一種涉及政治與經濟權力去領土化和再領土化的複雜過程。是此，全球化又可稱為非領土的或再領土化(ateritorial)的過程。

5.全球化牽繫到權力的組織與運作的範圍，可以說，權力是全球化的一項基本特質。因為，一國權力透過決策、行為，與全球體系互動的增加會逐漸影響到另一國家、社群與家計部門，遂此，權力與全球化過程相嵌著，全球化蘊含著權力關係的架構化與再架構化。

## 二、全球化的「主權觀」

從上述對「全球化」概念與特質的分析，可知全球化勢必會衝擊到國家的主權(sovcreignty)，若從國家安全的角度來思考，全球化現象是否改變了1648年以來的西發利亞(Treaty of Westphalia)主權國家系統<sup>16</sup>，是國際關係中極為重要的一項爭辯。為了進一步瞭解全球化的主權觀及其對主權的影響，可以從全球政治(global politics)、全球治理(global governance)、國際體制(international regime)的概念著手<sup>17</sup>。

<sup>16</sup> 1648年歐洲因30年戰爭的結束，締結西發利亞條約(Treaty of Westphalia)，該條約成為近代國際社會的基礎。歐洲國家根據該條約，以主權獨立與不干預內政為原則，建立以「民族國家」(nation-state)為單位的近代國際社會基礎。

<sup>17</sup> David Held and Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, Global

「全球政治」一般理解為：在全球化的過程中，政治關係、政治權力和政治活動做了跨國界的時空延伸與擴張。也因此，全球政治挑戰了傳統上對國內與國際、領土與非領土政治的區分，世界上的關係變得更加豐富與複雜。理由是：一、政府、非政府、跨區域的機構像歐洲聯盟的準超國際結構（quasi-supranational institution）、壓力團體與職業協會等日漸涉入全球政治，使得世界成為一個多元混合的行為者體系（polyarchic ‘mixed actor system’），在此體系中，政治權威與政治活動的來源被分散了；二、污染、生態、毒品、人權、恐怖主義和社經等問題，需要跨國的合作與協商才能有效解決，軍事與安全問題不再主宰全球或一國政府的政治議程<sup>18</sup>。因此，「全球政治」意味著全球事務不僅由正式或官方的政府組織或機構主持，亦由全球非正式、非官方的團體、組織機構共同參與管理，形成所謂的「全球治理」。

「全球治理」概念由學者 James N. Rosenau 提出，在其著作「無政府的治理」（governance without government）中指出：治理與統治（government）不同，治理為一系列活動內的管理機制。與統治相較，治理的內涵包括廣度、深度與參與主體都更為多樣。其區別，學者 Jean-Pierre Gaudin 提出三點基本差異：（一）本質的差別。治理的權威可能是政府、非政府或跨區域的組織；而統治的權威則是來自政府。（二）權力運行的方向不同。統治的權力來自由上而下單向的方式進行；治理則是一個上下互動的過程，主要藉由合作、協商、夥伴關係等方式確立共同目標，形成共識而建立起合作網絡之權威，所以其權力是多元的、相互的，非單一和上下垂直的關係。（三）管理範圍不同。統治的範圍以國家疆界為限；治理的範圍

---

*Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford: Stanford University Press, 1999, p.49.

<sup>18</sup> 同上，p.50。



可及特定領土範圍內的國家，亦可跨越國界的國際領域。當然，治理並非是萬能，它存在著許多限制。它不能完全取代國家和市場，只能在有效管理的基礎上適時地補充國家和市場的不足。遂有良善治理或善治（good government）概念產生<sup>19</sup>。總之，全球治理是全人類為增加共同利益而建立起來的管理模式與機制，包括規範國際秩序的國際體制的建立。

國際體制是維護國際秩序、實現人類普遍價值的規範體系，是一種具法律性質的制度性安排。它表明了全球治理的日漸制度化，亦反映了國際間相嵌的深廣度。其理論產生自國際社會日趨「複合互賴」（complex interdependence）和霸權之後（after hegemony）的反思，主要流派為：新現實主義、新自由主義、建構主義學派（Constructivism）。（一）新現實主義學派認為：國際體制產生的基礎是霸權理論。根據學者 Robert Crawford 之解釋：霸權國家建立了自己的霸權體系，制訂了該體系的基本規則；霸權國的實力與威望是其他國家接受該體制的前提；為了維持霸權體系，容忍體系內其他國家搭便車的行為（free-riding），共享公共物品。因此，霸權國的興衰與關係，影響著國際體制的變化<sup>20</sup>。（二）新自由主義學派則強調互賴，他們主張：國家是追求利益的自我主義者，只關心自己的得失。由於國際政治中存在廣泛的不確定性（uncertainty），因而，國際體制的目的在於降低不確定性，以促成國際合作，實現共同利益。沒有國際體制的安排，國家間難以達成合作的協議與默契<sup>21</sup>。（三）建構主義學派以社會建構主義理論學者 Alexander Wendt 為代表。他認為：國際體制是國家間的規範性結構（international

<sup>19</sup> 俞可平，全球化：全球治理，北京：社會科學文獻出版社，2003年6月，頁6-9。

<sup>20</sup> Robert Crawford, Regime Theory in the Post- Cold War World: Rethinking Neoliberal Approaches to International Relations, Dartmouth Publishing Company, 1996, p.57.

<sup>21</sup> Robert Keohane, International Institutions and State Power: Essay in International Relations Theory, Boulder: Westview Press, 1989, p.108.

normative structure), 由國際行為體 (agent) 的互動建構而成。它可以規範國際行為體自利的行為, 亦可改變行為體的認同和利益, 進而再改變行為體的行為。進一步解釋道: 行為者之間的互動構成結構 (structure), 結構再建構了行為者, 行為者與結構者之間是相互共構而成的 (co-constitute), 因此, 結構與行為者為相互建構的實體<sup>22</sup>。兩實體間的認同與利益之相互作用, 會不斷再建構兩實體, 因而影響了國家間的規範性結構。簡言之, 國際合作與管理機制之出現, 使得行為體逐漸改變自我認同, 並在過程中發展出更多的集體認同, 進一步促成了行為體合作的慾望<sup>23</sup>。總之, 國際體制仍是一種發展中的機制, 全球化亦是進行中的一種過程與現象, 兩者在未來國際關係的發展中會相互輝映、相互促進, 為國際關係的發展提出新範式。

綜合以上之分析, 可以發現, 全球政治、全球治理、國際體制皆處在動態的發展過程, 未來全球化的發展會不斷改變三者的概念與內涵。肯定的是, 國際體制將成為「無政府的治理」, 作為全球治理的機制, 如此, 全球化勢必會對國家主權產生某種程度的約束<sup>24</sup>。誠如學者 Robert Keohane 所說, 「複合互賴」的全球化特質, 有幾點將衝擊國家主權<sup>25</sup>: 1. 國際上多元主體的存在; 2. 議題無層級無國界; 3. 國際合作與協商取代軍事武力衝突; 4. 國際體制的作用與制約提高。當然, 全球化不必然造成主權的完全消滅, 但是, 全球化將鼓勵其它形式的權威出現, 如全球政治、全球治理和國際體制的形成, 將因國際間的互賴增加、議題的非政治與軍事化, 逐

<sup>22</sup> Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization*, Vol. 41, 1987, pp. 335-370.

<sup>23</sup> Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and International State," *American Political Science Review*, Vol. 88, 1994, pp. 384-396.

<sup>24</sup> James N. Rosenau, "Governance, Order and Change in World Politics," *Governance without Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 5.

<sup>25</sup> 宋學文、黎寶文, 全球化與中共的民族主義: 「一國兩制」的機會與限制, 中國大陸研究, 第 44 卷第 7 期, 90 年 7 月, 頁 18。

漸降低國家權威的絕對性，成為維持國際秩序的新權威。

### 三、「全球化」下的國際關係特質

綜合前面論述，全球化下的國際關係特質，筆者將之歸納以下幾點：

（一）智緣政治將取代地緣政治。全球化的資訊社會產生，使知識成為經濟的核心資源，改變了農業社會對土地的依賴，也使得以土地為爭奪核心的地緣政治被智緣政治取代，知識經濟將是未來國家發展的主導力量，也是未來世紀經濟發展的動力。

（二）經濟全球化促進世界多極化發展。經濟全球化與開放的區域經濟互動並行，而開放的經濟區域主義又促進了世界多極化的形成與發展。

（三）非軍事化的合作關係。非軍事化的國際關係議題與內容明顯增加，非國家行為者的作用增強，國際衝突也開始由國際合作、協商、高峰會議來化解。

（四）意識形態對抗降低。全球化的影響下，未來意識形態的區隔與對抗在國際關係中將逐漸降低；相反地，普世的價值觀與理念會逐漸形成，有助於促成同質國際社會產生，及提升國際行為主體的互動。

（五）全球治理與全球法治化的國際社會。國際體制（典則）將取代霸權文化，以化解國際衝突，增加國際合作。國際組織與區域組織將扮演起超國家的角色成為國際關係中重要的行為者與中介橋樑；非政府與非正式組織、團體的活動與行為也日漸影響個別國家與跨國性組織的議程。

（六）總體安全的共同利益。國際上重視全球共同利益和人類整體安全的要求日漸升高，乃至一國的安全攸關著鄰國、區域，甚至

全球的安全與和平，因此，衝突的挑釁與升高都將構成全球安全的警訊與挑戰。所以說，各國的總體安全戰略必須將當時的國際局勢納入考量，自然而然，一國的安全戰略成為全球總體安全戰略的一環，個體安全戰略的平衡與協調，最終變成全球共同安全的總體利益。

（七）全球主義與地方主義共長。全球化是一種整合、一體化的過程，除了國家以外，政府間、非政府組織與團體參與及影響全球事務的程度增加，提高了國家間的合作與整合，以致於模糊了國家間主權與疆界的界限。與此同時，國家與民族的地方性與獨立性也加強，形成所謂的全球地方主義(glolocalizatism)<sup>26</sup>。引用 James N. Rosenau 之論點：「朝向全球化的強大趨勢不只是以邊界變遷、權威重構、國家削弱和非政府組織的大量增加為基礎，從長遠看，它也驅使了本土化的強大趨勢。如果在無政府主義的世界上處於舊本體論中心的是主權國家之間的互動，那麼處於新本體論中心的就是全球化力量和本土化力量的互動，以及一體化趨勢和碎片化趨勢。碎片化反映了全球化和本化之間的緊密關係和因果關係。國家的弱化不會導致權威真空，而碎片化指的是權威的再分配而不是退化。」  
「國家只是權威的眾多來源之一，只是影響事件進程中的碎片化、一體化動態的眾多組織形式之一。換言之，不同於一個以國家和國家政府為主導的世界，新的本體論建立在世界由「權威空間」(SOAs) 組成的前提上，權威不一定與領土為界的空間相一致，而是具有相當大的靈活性。次者，權威並非是對行為體的一種擁有，也不是嵌入在角色中，而是一種相互關係。它的存在與有效性，只能經由行使和服從來觀察或靠權威施予對象的反應來決定，這突顯出 SOAs 未必屬於領土範圍，可能只經由非正式的權威就能達到服

<sup>26</sup> 徐斯儉，全球化：中國大陸學者的觀點，中國大陸研究，第 43 卷第 4 期，2000 年 4 月，頁 13。

從的目的」<sup>27</sup>。

（八）權力趨向分散。國際社會中，世界主要國家或國家集團相互間的力量對比關係，不論在政治權力、軍事權力、經濟權力和意識形態、文化權力上，已經沒有一個國家是全面型的超級大國，使得國際體系不再是單極霸權或兩極對峙，而是多極體系。在軍事上，除了美、俄羅斯、中國、歐洲有巨大軍事潛力外，在多數地區的子系統中有相當強大的軍事強國，他們的軍事行為不但會影響本區域的安全，也會威脅到周遭與全世界的安全。在經濟上，沒有一個國家占絕對的支配優勢，各個國家和地區比如中國、臺灣、韓、美、日、歐、東南亞和東北亞、中東等等各有優勢，皆引人注目。在國際經濟上，民族國家為單位的權力趨於分散，而跨國公司和各種卡特爾組織具有越來越大的影響力，在一定程度上對一國的政經發展與管理決策權力有不可輕忽的影響力。在意識形態和文化上，多種主義和多樣化潮流十分明顯，包括種族主義、法西斯主義、虛無主義和拜金主義等等形形色色的主義都沈渣泛起。就各民族文化而言，各民族的特性與地位的平等性，已普遍獲得承認和尊重，此為世界史上前所未有的發展。

（九）國際社會相互依存增加。今日國家間的關係是相互依存，早已超越傳統國際分工的意義，並隨全球化的推進變得更深。例如，經濟全球化主要體現為勞動、資本、產品、金融、服務、技術、消費、資訊和通訊等的全球化，這些經濟要素與活動已日益要求除去民族國家的壁壘，使其能在全球範圍內最大限度地自由流通與交易，這亦意謂著全球市場的形成和跨國組織的作用，各國經濟的依存關係變得更加緊密。

## 第二節 國家安全之新觀念：「相對觀」

---

<sup>27</sup> 同上，頁 61-63。

當代「安全」的觀念，不同於傳統以來的主權國家時代；國家間互動關係的頻仍，使安全的觀念需要更寬廣的意涵與內容，以及更真切的洞燭。由於安全的概念必然涉及主體與客體的關係，而非單純主觀的、絕對的意念，安全的觀念，必須考慮其客觀性與相對性。<sup>28</sup>在一個全球化的時代中，全球政治、經濟、文化與軍事等各個面向的密切互動，所帶來的影響往往呈現相對立的不同面貌。而就軍事面向言，全球安全與軍事秩序正進行某種「結構上的分叉」過程，大體將分裂成兩個擁有不同國際行為標準、規則的獨立體系，出現兩極化的發展<sup>29</sup>。因此，安全的新觀念，需要建立一種安全的「相對觀」，安全的「相對觀」泛指有關安全的目的、安全的主體及安全的價值等範疇；也指出了安全的矛盾本質，進退兩難的「安全困境」（security dilemma）吊詭現象；<sup>30</sup>並從這些安全相關概念的範疇與本質之中，發現其相對的意義。

## 一、安全的目的

就安全的目的而言，安全的有關作為是為維護其主體的利益與安全。任何一個國家，基於防衛性的思考，莫不「料敵從寬」，最大限度的提升以軍力為表徵的國家力量，期達成維護國家安全的目的，然而，此一作為必然引起對方國相對的提升軍力，以能確保新情勢下的安全。此種持續不斷發展的情勢，具體演變而成為兩國之間的軍備競賽（arms races），愈益增強了國家的不安全顧慮。原先國家基於維護安全的初始目的，非但不能達成，反而造成更多安全的困境，此即，國家安全呈現了一種矛盾的邏輯與吊詭的現象。

在安全的目的上，所呈現的矛盾與吊詭，就是一種安全「相對觀」的意義，它揭示了安全觀念的客觀性，安全作為不能僅以單純的主觀認

<sup>28</sup>翁明賢，突圍：國家安全的新視野，臺北：時英出版社，2001年，頁21。

<sup>29</sup>沈宗瑞等合譯，全球化大轉變，台北：韋伯出版社，2001年，頁123-125。

<sup>30</sup>Ronnie D. Lipschutz, On Security, N.Y.: Columbia University Press, 1995, pp5-7.

知或意願以行之，安全作為也不能設定絕對的指標以遵循，一國維護國家安全的作為，在初始即已決定了未來的安全情勢與威脅程度，安全維護的措施，也必須經常調適而無恆一標準。當然，這一切的影響因素來自於相對存在的對方國，以及其相對的因應作為。

## 二、安全的主體

就安全的主體而言，「國家」無疑是安全維護的主體，一國的安全作為，旨在維護國家整體的安全。然而，國家包括了「政府」與「國民」兩個不同層次的主體，且各具有其不同的主體性質，依據霍布斯(Thomas Hobbes)、斯莫克(Richard Smoke)以至於拉斐爾(D. D. Raphael)數百年的論點，莫不認為政府作為國家的管理者，負有維護國民生命、財產一切安全的神聖責任，而為國家的基本功能。奈伊(Joseph Nye)指出，安全政策被設計為「保證政治地位與社會自治，而不僅僅為個人生存的保障」，<sup>31</sup>政府的功能，更大部分是思考如何確保整體國家制度的維繫與發展。

就上述觀之，安全的主體究係國家抑或個人，各有不同的立場與觀點，實即顯現了國家安全「相對觀」之意義。國家的治理功能，在某種程度上，相對的限制了國民的個人權益。奈伊基於現代國家政府管制功能的觀點，也無異突顯了政治精英在政治運作過程中的主體性與影響度，同時也減低了國民做為國家安全維護主體的重要度，這也就是克瑞斯(Karl Markus Kreis)所說，安全概念的「相對性」(Reaktivität)。<sup>32</sup>然而，在民主化的趨勢發展中，個人的主體之重要性也不容忽視，一個國家，其制度的穩定與人民的認同與支持，乃為吾人必須予以關注，而為「國內安全」範圍的重要課題。<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Helga.Haftendorn, "The Security," *International Studies Quarterly*, v35, n1, March 1991. p. 10.

<sup>32</sup> 翁明賢，*突圍：國家安全的新視野*，台北：時英出版社，2001年11月，頁17-21。

<sup>33</sup> 王逸舟主編，*單極世界的陰霾--科索沃危機的警示*，北京：社會科學文獻出版社，1999年，頁23-27。

安全的主體，既然具有相對性，則不能排除安全維護主體利益的不一致性，在某種情況下，安全作為有利於政府組織有效達成治理國家的目標，卻不一定能同時符合國民的利益。此種矛盾與吊詭，經常存在於國家的各種安全政策相關作為之中，但更突顯於國家為確保其主權完整與永續生存之目的，而主動或被動的陷入戰爭之處境。在戰爭中，卻無可避免的造成國民生命、財產、安全等基本生存權利之剝奪，例如，歷史中的許多戰爭實例；也可能存在於政治精英為實現其政治理念之目的，而主動發起戰爭之情況。在戰爭中，國民必然遭受無辜的生命犧牲，例如，法西斯主義與軍國主義的侵略戰爭，諸此，皆由於政府與國民兩者主體之不同，而面臨安全情境之相異。究竟何者係安全的主體，而為國家維護的標的，唯有在矛盾的邏輯與吊詭的現象中始可解釋。全球化的時代，乃為多元化的國際社會，除了國家與個人依然為基本的安全主體之外，集體的安全、區域的安全，乃至於全球的安全，所有行為體的安全都必須兼顧，此種不可分割性，<sup>34</sup>使安全概念與作為的矛盾與吊詭，更形複雜難解。

### 三、安全的價值

就安全的價值而言，需要付出若干代價以獲得預期的安全目的，其機會成本又如何？建立防禦能力的指標，基於防衛戰略的詮釋不同，在界定安全能力的程度上顯現極大的不同。一國可以將安全能力設定於維持起碼生存的能力，也可以界定為先制攻擊的能力，其差距何止千里。因此，任何一個國家，均聲稱其國防建設以防禦為目的，然而部分國家在軍備上卻具備不同程度的攻擊性能力。安全的代價，究竟指標何處，難以明確；國防開支的目的，在於建立防禦能力所必須付出的代價，其在政府總預算中的資金排擠效應，必然減少政府在其他項目的投資。此

<sup>34</sup> 蔡拓，全球問題與安全觀的變革，世界經濟與政治，2000年9月，頁30-31。



種機會成本代表的意義，即是否定其他的價值觀，例如經濟、社會、教育等等的價值觀。

在全球化時代的互動交往中，世界各國相互依存的事實與必要，使得貿易自由化一方面帶來國家的利益，而另一方面國家主權也同時受到相當程度的壓抑與制約。商業的利益與經濟的發展，為現代國家增強國力追求安全保障的基礎，係目標明確的價值取向，而國家主權與國家尊嚴的維護，亦為民族國家維繫法統奠定立國精神之所在，乃為不容漠視的價值堅持。

安全的價值，無容置疑，但也同時降低了安全之外其他的價值，包括安全在內的所有價值之間的平衡，是國家應追求的目標，<sup>35</sup>但也充分顯現了追求平衡的矛盾與吊詭。僅僅追求單一的價值，並不足以達成國家的整體目標；兼籌所有的追求價值，則必然面臨原則上的矛盾與衝突，就安全的價值而言，即是呈現了其「相對性」的本質。

#### 四、安全的新觀念

綜前所述，安全的目的、安全的主體及安全的價值諸方面，顯現了在安全概念上的普遍性意義，也就是安全的矛盾本質，進退兩難與吊詭現象；易言之，就是安全的「相對觀」觀念。在全球化的時代裏，這是安全概念的核心觀念，也是影響一國安全作為的關鍵因素。著名的安全理論學者 Barry Buzan，曾對安全理論做出深入的研究，但唯獨回避了一些關鍵性的問題，例如：安全的中心價值是甚麼？它們是固定或是浮動的參考點？戰爭是有關威脅的唯一形式嗎？國家安全是國家的，抑或僅是優勢集團的展現？<sup>36</sup>Buzan 的觀點，道出了安全的關鍵問題，也說明

---

<sup>35</sup> Richard H. Ullman, "Redefining Security," *International Security*, v8, n1, Summer 1983, pp. 130-131.

<sup>36</sup> Barry. Buzan, *People, States and Fear*, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1991. pp. 16-18.

了安全概念相對性的困境。易言之，安全的新觀念，是要在客觀觀察的現象世界中，建立一個安全的「相對觀」，以設法處理並解決安全問題的兩難處境。

### 第三節 全球化下安全觀之發展

冷戰結束後，軍事威脅性明顯降低，安全的概念也有大幅度的改變，在安全概念裡認為，世界和國家、地區的安全，不僅取決於戰爭和軍事，也取決於經濟、政治、文化、環境、資訊等等。而全球化使傳統意義上的安全即軍事安全的地位下降，而經濟安全的地位上升，生態安全變得更加嚴峻。全球化趨勢導致相互依賴性的增強和國家之間合作的必要性，可能促使國家之間的武裝衝突減少，從而使軍事安全狀況有所改善。全球化帶來的急遽社會變化和社會不平等狀況的惡化，文化全球化趨勢使一些地方的文化認同遇到重大挑戰，會導致社會的不穩定，甚至激起武裝衝突。那些在應付全球化的挑戰中取得成功的國家的安全狀況有望改善，而那些未能有效應付這種挑戰的國家，有可能因社會問題的加遽而導致種種分裂和衝突，從而使安全狀況惡化。<sup>37</sup>

在全球體系中存在的眾多全球性問題，如南北問題、核武擴散危機、軍備競賽、民族宗教衝突、戕害人權行為、環境破壞、貧困飢荒、人口增加、能源危機等，一國已無法單獨治理和解決這些問題；全球性問題若無國家間之密切合作，就絕對難以解決，為呼應此國際安全的需求，全球治理的概念也因應而生。事實上，全球治理概念興起的緣由，是因為在全球化的背景下，產生很多政府或國家不能發揮主導作用，而須採取聯合行動所致。因為國際社會是一種缺乏政府治理的型態，也是一種無政府狀態的國際社會，所以在全球化背景下，考慮國際社會要如何才能建立必要的制度、規範、程序和公義，就使得全球治理變得更有

<sup>37</sup> 王逸舟主編，全球化時代的國家安全，上海：上海人民出版社，1999年12月，頁18。

意義。<sup>38</sup>經由這種觀念的改變，全球化所帶來的全球治理的問題，已經成為傳統國家中心治理結構中最有力的挑戰者。

全球化下的國家安全構想，是為對付當前實際的或潛在的敵人，厚植自身國力基礎；<sup>39</sup>此所指安全環境是外在的和客觀的，並非任何國家所能控制或運作。從歷史的演變來看，全球化趨勢下的安全概念，在層次上已由單一性的國家安全概念，延伸至多層次，並拓展成全面性的安全觀，它涉及的內容極為廣泛，舉凡領土、政治制度、傳統生活方式、主權、經濟、外交、軍事、內外的環境等因素，均與國家安全有關。而國家安全大抵指涉攸關國家生存發展的基本概念與價值，至於其維護途徑則著眼於國家機關藉權力工具的運作，循適當方式以保護其重要的價值免受內在與外在的威脅。而國家安全戰略是任何一個國家致力於生存發展與價值維護，以及保障國民免於威脅所必須面對的嚴肅課題。經由上述的各種解釋中，吾人可將國家安全區分有關戰略、政治方面的「傳統安全」及排除與軍事相關的「非傳統安全」。<sup>40</sup>

## 一、傳統安全與非傳統安全概念

### （一）傳統安全

傳統安全觀 (Traditional Security) 早在冷戰時期所謂的「傳統國家安全觀」乃追求一國軍事安全，出現「零和遊戲」局面，並陷入軍事競賽，認為國際政治是處於無政府狀態下的，此乃由於各國之間為著本身的利益而勾心鬥角之故。在這種情況下，任何國家都不可能擁有永久的、絕對的安全，所以外部軍事進攻是構成一國生存和發展的主要威

<sup>38</sup> 翁明賢、王崑義，後冷戰時期國際關係的發展與軍訓教育的重構：一個立體安全的思考架構，<http://www.geocities.com/trans2000/book006/3-1.htm>。

<sup>39</sup> 鈕先鍾，孫子三論，台北：麥田出版社，1997年9月，頁43。

<sup>40</sup> 朱蓓蕾，全球化與中共安全觀，台北：遠景基金會，2005年3月。

嚇，國家唯有發展強大的軍事武力才能獲得相對的安全感。受此觀念的影響，冷戰時期各國競相從事軍備競賽，但世界不可避免地仍籠罩在戰爭隨時爆發的陰影下，東西兩方則維持著以軍事力量均勢為基礎的「恐怖和平」。<sup>41</sup>由此可知傳統安全觀主要是奠基在現實主義理論和冷戰兩極對峙格局的脈絡下。<sup>42</sup>

在國家安全領域，政治安全和軍事安全一直是國家安全的重心所在，近代國際關係體系是以國家為單位而構成的，政府、人民、領土和主權是「國家」是否存在和能否得到國際承認的基本要素和標準。保障國家安全的核心就是維護國家主權與國家利益，而國家是否安全的基本衡量標準，就是二者是否受到威脅和侵害。綜觀近代世界歷史發展，國家強弱、霸權更替、國際秩序變化，源於不同國家間實力對比、國際地位和作用消長的變化，國力強弱則集中體現在經濟與軍事實力的強弱，國家間的利益衝突不可避免，安全問題伴隨著國家的興衰起落，軍事實力和訴諸戰爭，是維護國家安全即國家主權與利益的最有效或最後的手段，因而軍事實力是國家安全保障的核心要素。<sup>43</sup>因此，戰爭是世界各國國家安全所面臨主要和長期的威脅，軍事安全是國家安全的主要面向，國家安全即等於國家的軍事安全；傳統國家安全觀所關注的核心問題，就是如何因應主權獨立、領土完整所面臨的外部武力或威脅使用武力的挑戰。<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> 魯維廉，中共「新安全觀」與其外交政策的關係，共黨問題研究，第 25 卷第 12 期，1999 年 12 月，頁 59-71。

<sup>42</sup> Keith Krause & Michael C. Williams, Critical Security Studies, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.

<sup>43</sup> 陸忠偉主編，非傳統安全論，北京：時事出版社，2003 年，頁 15。

<sup>44</sup> Tsuneo Akaha: Nontraditional Security issues in Northeast Asia and Prospects for International Cooperation, prepared for presentation at "Thinking Outside the Security Box; Nontraditional Security in Asia: Governance, Globalization, and the Environment," United Nation University Seminar, United Nation, New York, March 15, 2002. p. 1. 轉引自陸忠偉主編，非傳統安全論，頁 16。

傳統國家安全觀以政治和軍事安全為中心，這是與人類社會生產力的發展和國際社會大環境的演變分不開的，無論是擴張、爭奪或保護殖民地和勢力範圍，軍事實力和戰爭方式是其唯一的手段。第一次世界大戰正式殖民列強國家擴張爭奪導致的惡果；納粹德國、義大利法西斯、日本軍國主義的侵略擴張則引發了第二次世界大戰。二次大戰結束後，冷戰期間，國家間的互動，偏重在軍事面向的研究與思考，為此時期「安全」概念的特色。因此，「傳統安全觀」指的就是國際的安全觀，其內涵是軍事安全，故「國家安全」就容易被理解為「軍事安全」，甚至被視為是「國家安全」的全部，安全關係也以雙邊軍事同盟和軍事集團對立為主要表現形式。換言之，在整個冷戰結束之前，以政治和軍事安全為主要面向的國家安全觀，一直佔據主導地位。<sup>45</sup>

對於軍事安全在國家安全中的地位和重要性，「現實主義」的國際政治學派認為，國家是國際社會的形為主體，國際社會缺乏一個至高無上、可協調、約束各國關係的超越國家的權力機構。因為「現實主義」的權力觀奠定了戰爭與和平研究的基本範圍，再加上各國均致力於追求自己的最大利益，國家間衝突不可避免，戰爭或對戰爭的預期決定了國家的行為。<sup>46</sup>面對衝突和戰爭，實力強大的國家總是容易獲得勝利，而衡量一國實力強大與否的重要指標，就是其軍事力量是否足夠強大；經濟力量也很重要，但它實際上是為軍事力量服務的。因此，現實主義學派的國家安全觀核心內容，就是保護國家主權和國家利益；國家安全始終受到來自別國的威脅，安全問題是國家間的戰爭問題，獲得安全的手段就是軍事力量。<sup>47</sup>基於以上之認知，冷戰時代的安全觀就被視為傳統

<sup>45</sup> 陸忠偉主編，*非傳統安全論*，北京：時事出版社，2003年，頁16-17。

<sup>46</sup> 王逸舟，*西方國際政治學：歷史與理論*，上海：上海人民出版社，1998年4月，頁90-92。

<sup>47</sup> Paul B. Stares ed., *The New Security Agenda; A Global Survey*, Tokyo, Japan Center for International Exchange, 1998, p.27.

安全觀，惟隨著二次大戰後全球科技日新月異的發展、經濟的全球化及日益加深的全球互賴等因素，對「傳統安全觀」產生了強烈的挑戰。

## （二）非傳統安全觀

「非傳統安全」(Nontraditional Security)一詞，在冷戰後有關國際安全與國際關係研究中湧現，非傳統安全強調的是除地理與政治上的國家實體外更廣泛的安全，如地區安全、全球安全和人類安全，是由非政治和非軍事威脅與因素引起並影響各國安全的跨國性問題。冷戰結束後，隨著世界多極化和經濟全球化的不斷發展，國際形勢出現鉅大轉變，傳統安全威脅雖未完全消除，但影響相對下降，這是國際局勢總體上持續走向緩和的一個重要原因。在此氛圍下，由於各種國際矛盾衝突的存在和世界發展的失衡，一些非傳統安全因素逐漸浮現，除了日益猖獗的國際恐怖主義威脅、南北差距拉大衍生的貧困問題外，類似亞洲金融危機，一夕間即導致許多國家經濟幾近崩潰的經濟安全問題；駭客攻擊國際電腦網路、竊取資料、破壞網路運作等資訊安全問題；愛滋病、SARS、禽流感等重大傳染性疾病蔓延傳播，導致生命財產重大損失的公共衛生安全問題；越境走私、販毒、偷渡、非法移民、洗錢等跨國犯罪問題；環境污染引發之溫室效應、聖嬰現象、生物多樣性受到威脅等生態安全問題；都在非傳統安全領域對國際安全、世界和平與穩定，構成了新的、立即的現實威脅，造成人類生存一大挑戰。<sup>48</sup>

有關非傳統安全之涵蓋範圍，有許多不同的說法，美國學界所列出有關非傳統安全領域，包括：資源短缺、人口膨脹、生態環境惡化、民族宗教衝突、國內動亂與國家分裂、經濟和金融危機、恐怖主義、資訊網路攻擊、大規模毀滅性武器擴散、傳染疾病流行、地下經濟、貪污腐

---

<sup>48</sup> 王寶付，以新安全觀應對非傳統安全威脅，解放軍報，2003年11月24日，第9版。

敗、海盜、洗錢、武器技術非法轉讓等。<sup>49</sup>根據中共「十六大報告輔導讀本」指出，非傳統安全問題主要包括：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。<sup>50</sup>

分析上述的非傳統安全問題有以下主要特點：

### 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，例如：資源短缺、人口膨脹、生態環境惡化、民族宗教衝突、經濟和金融危機、恐怖主義、資訊網路攻擊、大規模毀滅性武器擴散、傳染疾病流行、走私販毒、非法移民、海盜、洗錢等，均帶有跨國性。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；不僅是對某個國家構成威脅，而且可能對別國的國家安全造成不同程度的危害。

### 2. 具暴力與非暴力性質：

暴力是指問題具有「非軍事性」的暴力活動特徵，例如恐怖活動、武器技術擴散、民族宗教衝突、走私販毒、組織犯罪、海盜等。非暴力是指未含暴力的活動特徵，例如資源問題、生態環境問題、貧困問題、金融經濟問題、傳染疾病問題等。<sup>51</sup>

### 3. 不確定性：

---

<sup>49</sup> Paul B. Stares ed., *The New Security Agenda ; A Global Survey*, Tokyo, Japan Center for International Exchange, 1998；轉引自陸忠偉主編，*非傳統安全論*，頁 32。

<sup>50</sup> 非傳統安全威脅因素，「十六大報告輔導讀本」，2002 年 12 月 20 日，轉引自南方網：<http://www.southcn.com/news/ztd/11b/keyword/200212200630.htm>。

<sup>51</sup> 陸忠偉主編，*非傳統安全論*，北京：時事出版社，2003 年，頁 34。

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、組織或集團等所為，如恐怖主義問題，而且隨著國情不同，各國面臨的非傳統安全問題的種類、多寡、程度認知與時空因素，界定的方式也有所不同。由於醫療科技的發達，對於瘧疾、鼠疫、天花等傳染性疾病，可能不再被視為國家安全的威脅；而近年來隨著恐怖主義的不斷升級，反恐作為已成為維護國家安全的主要課題。目前世界各地所面臨的非傳統安全問題，因各地種族、宗教、科技、生活習慣、社會發展皆有不同。東亞地區目前面臨的主要問題是生態惡化、人口膨脹、恐怖主義、金融危機、海盜、SARS 和禽流感傳染疾病等；非洲地區較受重視的問題有貧窮化、沙漠化、愛滋病、生態難民、部族衝突和內戰等；拉丁美洲地區較嚴重的問題有毒品走私、金融危機、跨國犯罪、國內武裝衝突、少數民族自治等；歐美地區較受關注的問題有恐怖主義、跨國犯罪、溫室效應、非法移民、毒品走私、非法軍火交易、網路犯罪等。

#### 4. 轉化性問題：

非傳統安全與傳統安全之間並無絕對的界線，若非傳統安全問題轉為複雜且不易解決，則有可能轉化為依靠傳統安全的軍事手段來解決，甚至演變為武裝衝突或局部戰爭。「九一一事件」後，美國政府採用傳統安全的戰爭手段，對阿富汗、伊拉克展開攻擊行動，企圖用以消除全球恐怖主義此項非傳統安全威脅。<sup>52</sup>另外，對於大規模毀滅性武器擴散的威脅、能源爭奪等問題，也都可能導致使用軍事手段和戰爭方式解決。

#### 5. 增加合作空間：

---

<sup>52</sup> 美國針對打擊恐怖主義，指運用一切國家力量包括：外交、經濟、訊息、金融、執法、情報和軍事，才能取得。出自「抗擊恐怖主義國家戰略」，美國國務院國際資訊局，網址：<http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/>。



全球性問題有其不可分割性，它所產生的問題並非僅對單一國家造成影響，面對非傳統安全問題時應加強國際合作，以期能將威脅減少至最低限度。九一一事件的發生，凸顯即便如美國如此號稱世界超強的國家，也無法倖免於國際恐怖主義攻擊行動所帶來的嚴重後果；諸多非傳統安全問題，已非單一國家所能獨自處理解決，因此國際社會成員透過相關合作機制，進行相互利益的協調與合作，以為因應，已成為現今國際關係一項重要的行為準則。<sup>53</sup>此外，由於「非傳統安全」問題備納入國家安全威脅的戰略評估系統之中，傳統安全部門和其他相關部門之間的合作日益緊密，許多國家為了有效解決恐怖主義等問題，紛紛立法及調整強化組織結構，俾有效因應非傳統安全問題所帶來之威脅與挑戰，如美國於九一一事件後，即著手成立「國土安全部」及通過「情報工作改革法案」，改革情報組織。

傳統安全與非傳統安全的關係是互動的，「非傳統安全」一詞或概念本身，即是從「傳統安全觀」和「國家安全觀」內涵與外延的擴展演變而來的；問題的認知是在傳統的國家安全觀基礎上發展起來的。事實上，多數非傳統安全問題是從傳統安全環境和問題中逐步演變或衍生出來的，而成為「新安全」問題。根據美國布魯金斯學會、和平研究所非傳統安全研究學者保羅·斯岱爾斯的看法，所謂的「新」是相對於冷戰時期「舊」而言的。從嚴格意義上說，目前猖獗的恐怖主義、非法移民、走私販毒，以及存在已久的能源匱乏、生態環境等問題，皆非新議題，而是因為被世人視之為「新的安全威脅」而予以更多的關注。<sup>54</sup>非傳統安全問題如失控或被激化，便會引發國家間之衝突，導致採用傳統

<sup>53</sup> 楊潔勉等著，國際合作反恐：超越地緣政治的思考，北京：時事出版社，2003年，頁140-149。

<sup>54</sup> Tsuneo Akaha: Nontraditional Security issues in Northeast Asia and Prospects for International Cooperation, prepared for presentation at "Thinking Outside the Security Box; Nontraditional Security in Asia: Governance, Globalization, and the Environment," United Nation University Seminar, United Nation, New York, March 15, 2002. p. 1.

安全的軍事手段來解決。美國目前即採用傳統安全的戰爭手段來力圖消除全球恐怖主義此一「非傳統威脅」；而石油能源爭奪、對付大規模毀滅性武器擴散，也都可能導致使用軍事手段和戰爭方式。因此，要區分傳統安全問題與非傳統安全問題的界線，不在於原因，而在於後果。亦即涉及軍事領域衝突的安全威脅屬於傳統安全範疇；反之，則屬非傳統安全範疇。<sup>55</sup>

## 二、安全觀發展過程

隨著國際情勢發展，以及國際關係理論的演變，全球安全觀的概念相應調整，從五 至六 年代冷戰開始時期，因現實主義（Realism）派抬頭，美國所主張的傳統安全觀，至七 年代間，以新現實主義（Neo-Realism）為基礎所主張的綜合安全觀、經濟安全觀、非傳統安全觀；八 年代間，則以新自由主義（Neo-Liberalism）為基礎所主張的人的安全觀；直至九 年代起開始出現以全球化為觀點的新安全觀，雖然國際關係理論複雜，各有不同看法，但以主要學派時期區分各安全觀，約可分為以下幾種類型：

### （一）傳統安全觀與絕對安全

美國當時受現實主義影響，認為安全應以權力和利益為軸心，採取傳統安全觀，將冷戰思維作為當時的安全思想和國際戰略核心；強調軍事實力、地緣控制。<sup>56</sup>在政治上，主張「只有民主世界才是安全的世界」，因此使全世界都成為西方式的民主和市場經濟國家，才能確保永久安全。在軍事上，強調增加軍費，保持軍事力量的「絕對優勢」，並研製、

<sup>55</sup> 非傳統安全論析，北京：現代國際關係，2003 年第 5 期，頁 49。

<sup>56</sup> 徐緯地等譯，Craig A. Snyder 等著，當代安全與戰略，長春：吉林人民出版社，2001 年 8 月，頁 68。

部署國家戰略防禦系統，使美國兼具「攻」的優勢與「防」的保障，從而實現「絕對安全」，又可稱為「絕對安全觀」。

在獲得安全途徑上，堅持以軍事力量和強化軍事集團、軍事同盟等方式來實現其全目標。採取軍事打擊來解決武器擴散、民族衝突、恐怖活動等安全問題。在歐洲，擴展北約軍事力量至歐洲以外的地區；在亞洲，強化美日、美菲、美泰等雙邊軍事同盟，並將作戰區域擴大至整個亞太地區，從東、西、南面包圍，並透過一系列的雙邊和多邊軍事協定，建立起地區安全的聯盟體系。<sup>57</sup>

安全戰略目標在維護和加強對世界的領導地位，因此對其他非民主國家抱持冷戰的「零和遊戲」戰略觀念，將之視為「不安全因素」，要採取各種預防措施，以應付挑戰和威脅。惟在冷戰結束後，非傳統安全興起，美國開始認知到，在相互依存日益緊密的全球化時代，多邊主義對美國而言，不再是一種選擇，而是一種必須和一個事實。換言之，國際合作意味著在尋求己身的利益和價值取向的同時，必須相互關注對方的利益和價值關切，否則即很難達成協議和妥協。<sup>58</sup>

## （二）綜合安全觀與合作安全觀

早在五十年代，歐洲各國對於德國可能崛起的恐懼，倡議組成共同防衛概念，即開始提出跨國的共同安全概念，產生了「共同安全觀」（Mutual Security），藉由集體防衛的機制，加強政治、經濟交流，並試圖建立經濟共同體以外的政治共同體。到了七十年代，日本退役將領奧宮從軍事角度出發提出「綜合安全保障」概念，認為日本應當建立由軍事防禦、經濟防禦、民防及心理防禦等組成的國內綜合防禦，將國

<sup>57</sup> 王緝思等著，冷戰後美國的全球戰略和世界地位，台北：生智出版社，2001年，頁202。

<sup>58</sup> Stewart Patrick, "Multilateralism and Its Discontents: The Causes and Consequences of U. S. Ambivalence", 2001, unpublished paper, p.28.

內的綜合防禦與對外的和平外交活動結合起來保衛國家的安全。後來更進一步產生了「綜合安全觀」(Comprehensive Security)，其最大特點在於主張軍事安全、外交手段、經濟手段與政治手段的綜合運用，通過綜合運用各種機制和手段，化解綜合性威脅，從而實現國家安全的安安全觀。<sup>59</sup>

合作安全(Cooperative Security)最早為東協國家提出，認為綜合安全概念不僅限於軍事能力，合作安全所要解決的是區域內所有國家共同面臨的戰爭威脅與非戰爭威脅，而應包括國家安全與政治穩定、經濟成就及社會和諧，甚至包括毒品氾濫、宗教極端主義、非法移民和經濟蕭條等問題，均與安全息息相關。之後，瑞典提出通過「總體防禦」觀念來實現「總體安全」，<sup>60</sup>強調以統一的民族認同和持續的經濟發展來保證國內穩定。

至八十年代，安全涵義再度擴充，提出綜合原則、相互依存原則、合作和平安全與共同安全、自力更生、包容性、和平接觸及好公民等七原則；並包括建立信任措施、預防性外交及以和平解決衝突等內容，認為軍事力量應儘量保持防衛性和非威脅性。冷戰後，「合作安全」概念在國際社會中廣為流傳，隨著美蘇對抗、東西方對峙的消失，西方國家企圖建立以西方為主導、通過地區性軍備控制的安排，建立新的地區安全秩序。西方國家聲稱，合作安全的核心是通過各國安全合作措施，改善相互之間的政治關係，共同制止侵略。<sup>61</sup>

<sup>59</sup> 張學明著，冷戰後國家安全觀的變化，北京：國防大學出版社，2003年5月，頁29-31。

<sup>60</sup> 瑞典的防禦稱為總體防禦，總體防禦包括國防、民防、經濟防禦和心理防禦。轉引自中共國防在線網址：<http://www.pengpeng.com.cn/guowai/9.php>。

<sup>61</sup> 張學明著，冷戰後國家安全觀的變化，北京：國防大學出版社，2003年5月，頁31-32。

在綜合安全的概念架構下，國家安全不再是單純的軍事問題，它涵蓋了所有可能涉及國家生存的問題，政府如何在優先順序上做出選擇，然後提出解決方案，來維護國家整體安全，已成為普遍趨勢。<sup>62</sup>

### （三）非傳統安全觀

非傳統安全觀受新現實主義觀念影響，又稱「新興安全問題」，乃是對傳統安全觀念之修正。<sup>63</sup>非傳統安全觀批評傳統安全忽視環境保護、國際性組織犯罪、恐怖主義、走私、非法移民、販毒等日益增長的國際問題；冷戰後，世界面臨著多元、複雜而又充滿變數的安全議題，從種族衝突到大規模毀滅性武器的擴散、從人口激增到愛滋病蔓延、從全球貧困到地球生態系統遭破壞等，傳統國家安全觀無法為該等問題提供答案，因此需要站在戰略的眼光和全新的視角去探討，反思傳統的安全觀。

目前世界各國均能接受「非傳統安全」概念，美國在 1997 年發表的「國家安全戰略報告」中，已將「非傳統安全」問題視為國家安全的重要項目；九一一事件後，認為不僅要防範安全威脅，更要擴大為「威脅狀態」，因為部分「流氓國家」、團體或組織，對美國進行非正規戰，採取使用小型運載工具、甚至個人攜帶核子、生物、化學等大規模毀滅性武器形式；或透過團體及個人發動恐怖活動、破壞通訊及網路駭客等「非對稱威脅」，已對國家安全構成嚴重威脅。

### （四）人類安全觀

冷戰後，安全觀念向非軍事領域擴張，深度上亦有所發展。此時，新自由主義觀念興起，基歐漢（Robert Keohane）和約瑟夫奈（Joseph

<sup>62</sup> 林哲夫編，全民國防與國家安全，台北：前衛出版社，2002 年，頁 86。

<sup>63</sup> 閻學通、陳寒溪等譯，爭論中的國際關係理論，北京：世界知識出版社，2002 年 12 月，頁 86-88。

Nye, Jr. ) 所提出的複合相互依賴 ( complex interdependence ) 理論，從安全概念的角度來看，就是一種對於安全關係的描述，按照此一理論的假定，伴隨著經濟的全球化與一體化，以及各國經濟利益的日益融合，國家間的相互聯繫和相互依存會越來越深化、普遍，此種漸增發展的相互依存，深刻地改變了國際關係的性質，使得在安全問題上的國際合作更為需要與迫切。<sup>64</sup>

「人類安全」 ( Human Security ) 概念是由聯合國發展計畫署率先提出，該署於 1994 年發表「人類發展年度報告」提出有關涉及人類安全的七個議題，分別是經濟安全、糧食安全、健康安全、環境安全、人身安全、共同體安全及政治安全。<sup>65</sup>「人類安全」已普遍為國際社會所認同與接受，此概念認為不能僅強調國家安全而犧牲對人的安全，而忽略日常生活中對人民的合法權益之保障。對人而言，安全應意味確保不受疾病、飢餓、失業、犯罪、社會衝突、政治壓迫和環境惡化等威脅。因此，安全概念亟待從僅強調領土安全，調整為強調人的安全。<sup>66</sup>

「人類安全」概念有二，其一、闡明安全的相互依存，世界某一區域的威脅，可能同時影響其他國家，如飢餓、疾病、污染、犯罪、種族衝突、社會分化、恐怖主義等，已不再是孤立事件，隨時可能成為國際問題；其二、事前採取預防措施，較之在危機顯現時始行動更為重要且有效。目前部分國際組織及國家已逐步接受「人的安全」概念，並將之作為其國家安全戰略內涵。

<sup>64</sup> 蕭歡容譯，Baldwin, D.A. 著，新現實主義和新自由主義，杭州：浙江人民出版社，2001 年，頁 3-11。

<sup>65</sup> United Nations, Human Development Report 1994, New York: United Nations Development Programme, 1994.

<sup>66</sup> 陸忠偉主編，非傳統安全論，北京：時事出版社，2003 年，頁 26。

表 1 各種安全觀與國際關係理論之關係表

時 間	國際關係時代背景	安 全 觀
六 至七 年代	現實主義理論：冷戰時期各國競相從事「軍備競賽」，但世界不可避免地仍籠罩在「戰爭隨時爆發」的陰影下；東、西兩方則維持著以軍事力量均勢為基礎的「恐怖和平」。追求一國軍事安全，出現「零和遊戲」局面，陷入軍事競賽。	傳統安全觀、絕對安全觀
七 至八 年代	新現實主義理論：為了國家最大利益原則，乃為合作安全。注重國際衝突亦強調國際合作，當利益不均時亦會產生衝突。	綜合安全觀、合作安全觀、共同安全觀、非傳統安全觀
八 至九 年代	新自由主義理論：相互依賴理論，反對軍事為中心的安全觀點，安全不僅指涉軍事，亦包括經濟、環境，乃至心理層面，轉為人類安全的關注。	人類安全觀
九 年代迄今	全球化的影響：因為利益關係的調整、恐怖主義、全球生態、經濟相互依賴等因素推動安全觀念的更新。	新安全觀

資料來源：作者自行整理。

#### 第四節 全球化帶來之全球性威脅

就威脅的內涵而言，全球化時代國家安全的範圍及環境條件各異，其威脅的內容與程度，必須以安全主體自身的主觀判定為基礎。在安全的目的、安全的主體、以及安全的價值諸方面，顯現了安全概念上的普遍性意義，也就是安全的矛盾本質，進退兩難與吊詭現象。安全的新觀念，是要在客觀觀察的現象世界中，建立一個安全的「相對觀」，以設法處理並解決安全問題的兩難處境。

後冷戰時期以來，美國政府一般認為，當前以及未來流氓國家（rogues states）的攻擊、無效國家的種族衝突與暴亂、大規模毀滅性武器及飛彈的擴散、軍事技術發展腐蝕美國並鼓舞地區性衝突、反西方的伊斯蘭或全球性軍事聯盟等，將是美國所顧慮的全球性威脅來源。美國 PEW 民意調查中心在 2002 年底，公布了一份由前國務卿歐布萊特主持、主題為「2002 年世界的思考」的全球性調查報告，此份報告與國防軍事安全有關的答案中，宗教和種族衝突、核子武器的擴散蔓延、武器交易與軍備競賽的升高、資訊作戰、戰爭與民意的支持度，被認為是當今全球化威脅認知的主要內涵與性質。另外，聯合國由 16 國組成的高階團隊（the UN High-Level Panel on Threat, Challenges and Change）<sup>67</sup>於 2004 年底提出的報告「更多安全的世界：我們共同分擔的責任」（A More Secure World: Our Shared Responsibility）指出當今全球面臨的六大威脅：宗教和種族衝突、恐怖主義、核生化武器的擴散蔓延、武器交易與軍備競賽的升高、資訊作戰、戰爭與民意的支持度，茲整理說明如下：

### 一、宗教和種族衝突

宗教和種族衝突，其實是被誇大而又被模糊了的意念，廣義而論，應是包含了「文明的衝突」與「文化的衝突」。托佛勒(Alvin Toffler)所說「文明的衝突」，是指物質文明演進程度不同的社會間的衝突；杭廷頓(Samuel P. Huntington)則是強調以「核心文化價值」為分野的，不同文化之間的衝突。<sup>68</sup>宗教和種族往往也隱含了物質文明的發展差距，因此，使得許多人認為，這一種衝突是很明顯與重要的威脅。九一一事件之後，美國特別強調恐怖主義與回教國家的關係，雖然大部分阿

<sup>67</sup>16 國分別為：美國、泰國、法國、巴西、挪威、迦納、澳洲、英國、烏拉圭、埃及、印度、日本、俄國、中國、巴基斯坦及坦桑尼亞。

<sup>68</sup>翁明賢，突圍：國家安全的新視野，台北：時英出版社，2001 年，頁 146。



拉伯國家仍然與美國保持良好關係，但此種情緒無異助長了宗教和種族衝突的潛在誘因，而某些國家內，充滿民族主義或種族主義的叛亂活動，更突顯此種衝突的威脅性。

## 二、恐怖主義

九一一事件之後，美國所掀起的全球國際反恐戰爭，本來是反回教徒意味甚濃的「無限正義」，後改為較富正義性質的「持久自由」行動，更突顯出美國已把矛頭指向信奉回教為首的流氓國家（rogue states），針對其擁有之大規模殺傷性武器（Weapon of Mass Destruction, WMD），展開預防性戰略，進行對所謂邪惡軸心國家（axis of evil）--包括伊朗、伊拉克和北韓的先制打擊戰爭（preventive strike），而美國的報復行動在在證明全球並未因冷戰終結而獲得和平，全球只是進行一場另類的戰爭。

根據英國國際戰略研究所（IISS）最新的資料顯示：全世界「非國家」（Non-state）武裝組織，自 1947 年出現至今，總共有 95 個，其中自 1989 年起新增的組織即有 34 個，其武裝規模 1,000 人以上的組織有 50 個，10,000 人以上的有 11 個；其中 11 個規模較大的組織分布的地區，5 個在下撒哈拉非洲，2 個在東亞（緬甸及菲律賓），2 個在中東，中美洲與歐洲各 1。<sup>69</sup>地區性與分離主義意識，在全球化時代之中逐漸突顯其軍事威脅的意義。

## 三、核生化（NBC）武器的擴散蔓延

核子（Nuclear）、生物（Biologic）及化學（Chemical）武器的擴散蔓延，即是所謂「大規模毀滅性武器」（Weapon of Mass

<sup>69</sup> Christopher Langton, Ed. *The Military Balance 2001-2002*, UK: The International Institute for Strategic Studies, 2001. pp.306-312.

Destruction, WMD)的擴散，一直是後冷戰時期美國極力關切與阻止的問題。冷戰結束，代表東西方軍事對立的和緩，但同時更引發出新的威脅，大規模毀滅性武器的擴散正是這類新威脅之一。由於某些國家在冷戰後積極購置或研發核生化武器；或尋求製造此種武器的技術與核生化原料，使得國際社會仍未減少大規模毀滅性戰爭的陰影，尤其是第三世界少數反美及潛藏種族鬥爭問題的國家，極可能使用此等武器對世界及美國產生致命性的威脅。

#### 四、武器交易與軍備競賽的升高

武器交易與軍備競賽的升高，也是當今全球性的重大威脅，據英國國際戰略研究所的年度報告，自 1987 至 2000 歷年來的資料顯示，在武器採購最多的中東、北非、東亞地區，平均「年武器採購值」在 10 億美元以上的國家之中，沙烏地居首，台灣為第二位，依次為日本、埃及、南韓、以色列。最大武器輸出國家以 2000 年計，美國居首為 141 億美元，占全球武器輸出 48.3%，其次為英、俄、法、德、中國；而美、英、俄三國總計已占全球武器輸出的 77.6%。在國防支出部分，前 11 名依次為美、俄、日、中國、法、英、德、意、沙烏地、巴西、台灣。<sup>70</sup>而根據斯德哥爾摩國際和平研究所(SIPRI)的報告，俄羅斯是 2001 年最大的軍火出口國，而中國已經連續兩年成為全球最大的軍火買主，2004 年進口的軍火超過了 31 億美元，其中近 30 億美元是用於購買軍艦和戰鬥機。國防支出的機密性質，無從確切瞭解真相，然而上述的資料，卻可大致看出端倪，武器交易與軍備競賽，在冷戰結束以後，依然逐漸的升高與蔓延，尤其在東亞地區更為明顯。

#### 五、資訊作戰

<sup>70</sup> Christopher Langton, Ed. *The Military Balance 2001-2002*, UK: The International Institute for Strategic Studies, 2001. pp.298-303.

「資訊作戰」(Information Warfare)為全球化時代的最主要特徵，與國家安全具有密切的關係。依據美國國防部的定義，資訊作戰包括了「資訊戰」(Information War)以及網路戰(Netwar, Cyberwar)等作為，其作戰範圍涵蓋政治、經濟、心理等國家資訊基礎建設，以及戰略、戰術的軍事資訊基礎建設，凡對此等基礎建設進行攻擊或防護行為者，均為資訊作戰的範疇。「資訊作戰」乃係透過電子資訊攻勢手段，干擾或打亂敵方的作戰決策與執行體系，使其無法有效採取協調一致的作戰行動，而贏取勝利先機，其最典型的作戰系統效益為「癱瘓」，包含作戰指、管、通、情系統機能的癱瘓，以及作戰人員的心理癱瘓。「資訊作戰」的方式，小則從駭客入侵，大則到電磁脈衝炸彈，其對國家軍事、政治、經濟、整體運作結構性的破壞，幾至完全癱瘓無能反應之地步，對國家安全的威脅與危害甚鉅。

## 六、戰爭與民意的支持度

戰爭與民意的支持度，將是一個逐漸浮現的問題。Malcolm Waters 在其《Globalization》一書中，指出全球化的基本理念：「物質交換在地化、政治交換全球化、符號交換全球化」，他認為在全球化時代，國家遭遇到多樣而廣泛的危機，人民需求的增加已非國家職能所能滿足，國家已教育人民並給予人民政治參政權，人民對國家做出集體要求的數量和效能正妨礙政治過程的進行；國家透過各種國際聯盟創造出來的局勢反而是更危險的，這種局勢將世界分成幾個敵對陣營，獲取軍事技術成為各陣營的唯一目的。惟「去國家化」(disestatization)或「國家衰微」(state-weaking)的過程，即是對這種多樣性危機的回應。<sup>71</sup> 全球化使得人民的認知與理念，經過全球交換的過程而逐漸去國家化，導致國家意識的衰微，自由的觀念、個人的觀念、人權的觀念等，可能

<sup>71</sup> 徐偉傑譯，全球化，台北：弘智，2000年，頁156-158。

取代國家、團體意識，而成為全球化下個人追求的目標。人民作為組成國家的基礎而言，對於國家在戰爭立場上的支持度，一旦出現懷疑，乃國家安全最大的威脅。

