

第二章 非傳統安全之理論基礎

第一節 國家安全之意涵

國家安全研究的風潮，不因爲冷戰終結而式微，反倒因爲世界更趨於多元化的發展，因而「安全」的內涵與外延不斷擴大，不再局限於軍事領域，而是逐步延伸到政治、經濟、科技、文化、環境領域，但「國家安全研究」仍爲安全研究的中心。¹國際冷戰時期，國際戰略學界的研究觀點大多認爲「國家安全」幾乎等同於國防、外交等傳統性範疇，甚至認爲國家安全就是「國家軍事安全」的縮寫。90年代初開始，在「國家安全」概念的研究層次而言，則產生向下、向上、水平、與垂直擴延的現象。向下擴延是指安全概念從國家層次到個人層次；向上擴延則是從國家到國際體系；水平擴延則從軍事面向延伸到到政治、經濟、科技、社會、環境及人類領域，垂直擴延是指確保安全的政治責任，從國家向下降到區域、地方政府，向上升到國際制度，並側延到非政府組織、新聞界、抽象的自然界與市場。由於安全研究的層次與內涵不斷擴大，所以將其稱爲「綜合安全」（Comprehensive Security）。²

以美國而言，美國聯邦調查局就曾提出「國家安全威脅清單」，明列國家安全威脅包括：恐怖主義、諜報、武器擴散、經濟諜報、資訊系統鎖定、扭曲社會認知與外國的情報活動。從此項清單中可以看出美國國家安全的範圍包括了情報、經濟、社會文化、軍事、政治、資訊等。而影響我國國家安全的因素以我國現況而論，中國對台海武力威脅業已存在 50 餘年，並以軍事、政治安全爲主要的範疇：一、軍事上，劍拔弩張；二、政治外交上是邦交國的爭奪與我國國際生存空間的爭取；三、經濟上，中共積極吸取台灣的資本與產業科技，我方則竭力

¹ 〈國家安全基本認識國家安全概論〉《軍訓教學》（台北：台大軍訓教官室，1997年），頁60。

² Emma Rothschild, "What is Security?" *Daedalus*, Vol.124, No.3 (Summer 1995), p.55. 相關的看法請參見Charles Hermann, "Defining National Security," and Lester R. Brown, "An Untraditional View of National Security," in John F. Reichart and Steven R. Sterm eds., *American Defense Policy*, 5th edition (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982), pp. 18-21&21-25, 參閱：謝清志，《科技與國家安全》，（台北：行政院國家科學委員），2004年10月2日。

避免對中共經貿依存度的上升、產業的空洞化與高科技產業的外移。

綜合而言，由於兩岸之間長期以來非戰非和、亦競爭亦對立，中共對我敵意並未因兩岸交流日盛而有所消弭，反而加強對我統戰，其策略係與武力威脅、經貿磁吸、外交圍困等手法相互為用，輔以宗教、文化、社會、資訊、媒體等戰術手段。準此，「國家安全」不僅是國家生存與發展的前提，更是國家追求永續生存與發展的基本保障，既是複雜概念，也是爭議甚多的公共事務，更是屬國家性或整體性的重大施政要領，舉凡國家利益、國家目標、政治制度、領土主權、外交、軍事、經濟及內政等內外環境因素，都屬於國家安全事務的範疇。「國家安全」對外具有宣揚主權國家（Sovereign State）的特質，對內則是展現國家權力（National Power）的表徵，在國家追求生存與發展的主軸下，其意涵常會隨著時代變遷，而被賦予不同的時代意義與重點。³

近年來，國際間已開始重視並追求國內社會的安全，關於內部安全的迫切性與時效性，相對於整體公共事務，更應有其合理、合法定位，才能在政府施政流程中正常運作，使其爭議性降到最低⁴。隨著國際關係的發展、國際政治的演變、威權時代的過往及民主法治的落實等，安全概念產生有極大的改變。環視時局更迭，動盪的社會秩序不僅帶給人民恐慌，更導致社會道德、傳統文化與經濟發展架構的崩解，讓國家陷入劫難。因此要追求國家綜合性的安全，就必須從多元角度去審度足以威脅國家安全的潛在因素，機先化危機為轉機、弭傷害於無形，並立足於動盪的國際環境而不墜。人民安全與不虞恐懼是首要考量，而各類犯罪的氾濫，不僅挑釁政府的公權力，更衝擊人民所賴以生存的環境，故如何做好犯罪防制以維護國家內部整體安全，確與國家安全有著密不可分的關係。⁵

³朱蓓蕾，《兩岸交流的非傳統性安全》，（台北市：遠景基金會，2005年，初版），頁14。李慎明、王逸舟主編，《2004年全球政治與安全報告》（北京：社會科學文獻出版社，2004年），頁266。

⁴陳福成著，《國家安全與戰略關係》（臺北：時英出版社，1990年3月），頁11。

⁵任海傳，〈國家安全與犯罪防制之研究—以查緝毒品犯罪為例〉，《海峽兩岸犯罪問題—關於兩岸毒品犯罪問題與緝毒工作研討會論文之二》（台北：展望與探索雜誌社，第2卷，第11期，2004年11月），頁47。

第二節 全球化下之國家安全

冷戰結束後，國際局勢發生重大變化與改組，國家所要保護的主體顯得難以區隔⁶，致使國家安全概念隨環境因素及詮釋角度不同而生衍變，當意識形態之爭不再是國際間的主要矛盾時，便已開啓了全球化的趨勢。過去關於國家安全的定義，大都以軍事範疇為主軸，當國家開始面對全球化趨勢的衝擊時，相關安全研究也就開始進入新思維的調整。相對於傳統安全威脅係以軍事安全為宗，非傳統性安全則具有來源多元化、形式多樣化、類型多變化等特質。由於國際局勢的瞬息萬變，非傳統性安全威脅已成為當前追求國家安全的焦點。換言之，安全是以國家為中心，而安全問題的解決與否，則需視各項合作架構的程度而定，尤其是當國家面臨安全威脅時，縱有個人、社會、經濟、戰爭、國家或國際等層次的差異，但仍須以國家層面的安全概念，來整合層次間安全關係，瞭解各項威脅因素，從而謀求解決之道⁷。

根據國貿局發布的兩岸貿易情勢統計，2004年我國對大陸貿易總額約410億美元，較前年成長逾36%，其中對大陸出口約為330.6億美元，較前一年成長37.4%，占我國對外出口25.3%。至於自大陸進口金額則約79.5億美元，較前年成長34.7%，占去年我國進口總額7.1%，與中國大陸的貿易順差約251.1億美元，為歷年來最高紀錄。兩岸在加入世界貿易組織後，兩岸間的經貿、投資政策勢將受到修正與調整，兩岸經貿發展如果朝向全球產業分工的方向發展，必將使兩岸的經貿關係產生更緊密的結合。⁸然而由於兩岸不和諧的政治關係，造成非傳統安全問題的清單越拉越長。例如無法建立有效的疫情通報分享系統，一旦爆發類似禽流感、口蹄疫、SARS

⁶翁明賢，《突圍—國家安全的新視野》（臺北：時英出版社，2001年11月），頁35。

⁷劉傳秀，〈國家安全的認知與界定〉，《海軍學術月刊》（臺北：海軍總部），頁5。

⁸李英明，《全球化時代下的台灣和兩岸關係》（台北市：生智文化事業有限公司，初版一刷，2001年12月），頁158-159。

等疫情，而未能即時獲得通報，將影響彼此安全，造成雙方重大損失。⁹

在安全意涵上，全球化固然帶來一定的利益，全球化促進資訊、科技、貨物、人員的傳播與溝通，促進經濟管制的緩和，如：自由化、私有化、降低貿易管制，促進政治管制的緩和，如：政治民主化，但也帶來許多負面的影響，如促使跨國性的安全威脅更易進入臺灣，而這些威脅包括：武器擴散（如：小型武器的走私）、網路攻擊、全球犯罪團體（跨國組織犯罪）、毒品走私、環境破壞、經濟性難民或非法移民的流入、傳染病的傳播（如SARS在2003年從中國傳入臺灣），乃至於恐怖分子的潛入等。同時，台灣內部受到人為操縱的族群紛爭，激化社會分立與衝突。¹⁰

第三節 新型的安全概念

學者Helga Haftendorn認為，國家安全每個階段都須以不同的理論與政治前提為基礎，且與國際體系的歷史演變及詮釋其知識成就等息息相關。柯林斯（John M. Collins）從戰略觀點，給國家安全下定義：「國家對所有一切外來侵略、間諜活動、敵意偵察、破壞、顛覆、困擾及其他敵意影響等為國家所採取保護的行動。」¹¹理查·烏爾曼（Richard H. Ullman）則提出：「將國家安全定義在軍事意義上，是一種對現實的錯誤設想和虛構，導致國家僅注重軍事威脅而忽視其他也許更為有害的危險，同時讓國際關係出現軍事化傾向」¹²同時，Nye和Lynn Jones也認為國家安全已涵蓋了國際安全中非軍事層面的全部議題，要解決安全問題就勢必要

⁹王逸舟，〈中國與非傳統安全〉，《國際經濟評論》（北京：中國國關在線，2004年）<<http://www.irchina.org/news/view.asp?id=1096>>世界上其它國家相比，中國面臨的非傳統安全問題，既有共性的一面，也有獨特的一面。中國學人的研究工作須兩者兼顧、統籌考慮，探索有中國視角和特色的因應之道。

¹⁰丁渝洲主編，張錫模、郭臨伍著〈國內安全議題—政治變遷中的社會安全〉，《臺灣安全戰略評估Taiwan Security 2003—2004》（台北市：遠景基金會），頁194。

¹¹ John M. Collins, 鈕先鍾譯，《大戰略》（臺北：黎明文化公司，1975年6月），頁455。

¹² 詳<<http://netcity1.web.hinet.net/UserData/wutl/tsp/chapt2.htm>>。

從國際性角度著手，以處理所面臨的各類具體問題¹³；美國前國防部長布朗（Harold Brown）則強調國家安全中非軍事部分的重要性¹⁴；學者阿拉賈帕（Muthiah Alagappa）主張國家的政治生存與福祉，是安全所關切的最主要價值¹⁵；馬來西亞總理馬哈地更強調非軍事威脅對國家安全殺傷力的鉅大；¹⁶隨著全球化的進展，在國際政治經濟問題交互作用之下，為因應國際局勢緩和、相互往來的大量成長、區域共同安全要求的增加，以及非軍事安全威脅的興起，許多新型安全概念則應運而生，最顯著的轉變是強調以合作取代對抗、以和平方式解決國際衝突的安全理論受到重視，新型安全概念中最有代表性的有四個，即「共同安全」（Common Security）、「合作安全」（Cooperative Security）、「綜合安全」（Comprehensive Security）和「人類安全」（Human Security）：

「共同安全」（Common Security）由歐洲經驗所發展出「共同安全」概念，仍以軍事安全為主要內涵，強調經由合作、對話、信心建立及非零和競爭關係等獲致安全，強調國家之間安全是相互依賴的關係，安全是共同擁有，必須共同維護。任何國家都不能、也不應該在損害他國利益的情況下維護和增進自身利益。

17

¹³ Joseph S. Nye, Jr., Sean M, Lynn-Jones, “International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field”, *International Security*, Vol.12, No.4, (1988), p.7.

¹⁴ 布朗（Harold Brown）認為：「國家安全是一種保存國家物質和領土完整，在合理條件上維持其與世界其餘部分間經濟關係，保護其特性、制度和統治不受外力擾亂，及控制其國界的能力。」詳《國防白皮書》（臺北：前衛出版社，1995年7月），頁18。

¹⁵ 阿拉賈帕（Muthiah Alagappa）認為：「權威決策者認為安全安全攸關到社群（community）生存及福祉價值的保護與增進。」這些價值包括有建立與鞏固民族與國家的思想基礎、維護內部秩序與政治穩定、促進經濟成長、發展與分配正義及保存民族社會文化等，強調軍事武力不是唯一威脅到政治生存的因素，而需考量政治、外交、經濟及社會文化等不同的層次。詳Muthiah Alagappa ed., *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford, California: Stanford University Press, 1998), pp.681-682 & 689.

¹⁶ 馬哈地曾表示：「安全不單是軍事能力，國家安全是不能與政治穩定、經濟成功與社會和諧所分離的。沒有這些，世界上所有的槍砲也不能防止一國被其敵人所征服，有時在不發一槍一彈的情況下，敵人的野心就可以達到。」

¹⁷ Pauline Kerr, Andrew Mack, & Paul Evans, “The Evolving Security Discourse in the Asia-Pacific,” in Andrew Mack & John Ravenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder, CO:Westview Press, 1995).

「合作安全」(Cooperative Security)，是目前有關討論如何建構亞太集體安全體制文獻中，最常被提出與比較具有創意的安全概念，認為各國應以相互合作的方式面對及處理安全問題，鼓勵各國經由對話和對手和平交往，以相互合作為基礎建立安全體制。¹⁸相對於傳統「集體安全」(Collective Security)與「安全合作」(Security Cooperation)等概念最大的不同在於：「合作安全」強調的是在沒有共同敵人的情況下，依據共同的利益與需要進行安全上的合作，以確保合作者之間相互的安全。

「綜合性安全」(Comprehensive Security)概念，在亞洲方面則強調能源、糧食、國家內部穩定、國家發展及社會和諧等為安全的核心要素，亦即國家生存、領土完整、政治獨立等議題固然重要，但經濟發展、社會秩序、人民安全與福祉、環境品質等議題亦不容忽視¹⁹。

「人類安全」(Human Security)概念由聯合國提出，跳脫以往以國家為中心的安全觀，轉以個人為主，關切人類生活的安全與品質²⁰。目前討論人類安全的專書及專文不少，但主要的參考依據是聯合國在1994年出版的人類發展報告。²¹這篇報告本來是為1995年3月在丹麥首都哥本哈根舉行的社會發展世界高峰會議而準備。根據這篇報告，人類安全有幾項意涵：

一、人類安全是全球的關切項目。國家不論強弱，人類無論貧富，都受到人類安全的影響。對於人類安全造成威脅的因素來自各方。例如失業、毒品、環境污染、人權破壞等。這些因素可能有地區性的差異，但總體來說，它們對全人類安全的威脅正在提昇。

二、人類安全的組成部分是相依互賴的。當人類安全受到威脅時，所有的國家很可能被牽涉在內。飢荒、疾病、毒品走私、種族衝突以及社會的動亂不再只是單

¹⁸ Harry Harding, "Prospects for Cooperative Security Arrangements in the Asia-Pacific Region," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.13, No.3, (Fall 1993), pp 29-41.

¹⁹ 林碧炤，〈臺灣的綜合安全〉，《戰略與國際研究》，第1卷第1期1999年1月，頁1-15。

²⁰ 張中勇，「臺灣海峽非傳統性安全威脅之評估」，戰略與國際研究季刊（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，第3卷第4期，民國90年10月），頁5。

²¹ United Nations, *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994)

獨的事件，它們彼此之間是相互影響的。

三、人類安全經由早期預防比較容易確保。人類安全的問題若能早期預防，花費較少，而且成效更好。以困擾第三世界國家的各種傳染病為例，早期預防通常有較好的結果。

四、人類安全是以人為中心。人類安全關切人類如何生存、如何選擇他們的生活方式，如何在競爭、衝突與合作的環境之中進行互動和生存。在這個大前提之下，人類安全主要是思考如何免於匱乏，其次是如何免於生活上的種種威脅。²²

人類安全因而可以分成七大項：(一) 經濟安全；(二) 糧食安全；(三) 健康安全；(四) 環境安全；(五) 個人安全；(六) 社群安全；(七) 政治安全。

現實主義與自由主義雖成爲國際政治中的主流思潮，然而它並未能預期到冷戰結束與國際政治秩序重組的問題，也未能替冷戰後的國際秩序提供重建基礎。但是這種困境，卻讓知識理論界更有機會去思辯安全研究的本體與方法。批判理論 (critical theory) 即注意到了國際政治秩序重組中國家職能轉換，以及國際社會中出現非國家層次行動者等等的現實。因此，批判理論認爲國家權力要經由政治運用才成爲可能。國家正如同社會結構般，是歷史與社會力量建構的產物。認爲國家的本體並不是如現實主義所云是由客觀因素所決定的，國家不應該是與個人世界分離的，而應該是受到更多主觀的思想、觀念等因素所共同作用的²³。

從而新的安全理論乃在於啓發人們，意識到國家角色與職能轉換之現實，發現到更確切的安全觀念，不應該只是圍繞在主權國家中心論的自我利益來理解的。換言之，若要獲得真正的安全，已經不能只期望建立在犧牲他人利益之上。因爲，在許多安全實踐的經驗模式中不難發現，透過人民與社會關係甚至於他國的整體安全，國家自己才得到更多具體的安全。所以，安全是一種彼此互爲主體

²²林碧炤，〈全球化與人類安全〉，論文收錄於蕭新煌、張京育、蘇起主持，《人類安全與 21 世紀的兩岸關係研討會》(台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001 年 09 月 14 日)，頁 7-9。

²³Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London, 1998, pp.34-35.

的社會建構觀念，許多的安全威脅、指涉的客體以及具體的安全措施，其實都可以通過人們的主觀觀念成爲各種可能與易變的²⁴。

固然現實主義受到知識理論社群對它提出各種不斷的挑戰，然而其中建構主義論者則是較能轉承各家論述並積極尋求創新的學派，²⁵。建構主義在方法論上經常引用現實主義的基本立論，並也不排斥主權國家追求權力在研究國際政治中的優先性。由於受到這些國際社會與知識理論社群濃烈互動氣氛的影響，歐陸地區隨即發展出以哥本哈根和平研究中心（Copenhagen Peace Research Institute）爲核心的安全研究學派，其中Barry Buzan古典複合安全理論（Classical Security Complex Theory），主要即是運用國際社會諸多行動者之間的安全認知與利害關係，來解釋國家安全是通過各國彼此在安全上的相互依存。

國際安全環境不斷變遷，安全威脅來自非傳統軍事或政治領域的國家內部因素，非傳統安全威脅因素卻會對傳統安全領域產生宏觀的影響，這種影響並非傳統的權力支配行使，而得視它在特定的脈絡中產生經濟利益與政治效用時才得以理解的，所以安全可以被描述、理解成不同程度與範圍的議題（issue）、問題（problem）或威脅。許多非傳統安全問題，經常是從傳統的安全問題中漸進衍生出來的，進而影響到更多重領域的事物；同時，非傳統安全問題的失控或激化，也可能會導致國家尋求傳統的軍事手段，來解決彼此的衝突。甚至於儘管各國所處的地緣政治、戰略位置有所不同，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，當軍事安全不再是唯一的安全領域時，人們將會對安全研究有新的思考，使得安全研究與公共參與的議程相形擴大。²⁶

²⁴ Ken Booth, "Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice" ,*International Affairs*, Vol.67, No.3, 1991, p.537; James Jay Carafano and Stephen Johnson, "Strengthening America's Southern Flank Requires a Better Effort." <<http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/bg1727.cfm>>

²⁵ Peter M. Hass and Ernst B. Hass, "Pragmatic Constructivism and the Study of International Institution" , *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 31, No. 3, (2002) , pp.581-583.

²⁶ 轉引自，黃秋龍，〈非傳統安全的理論與實踐〉，Nontraditional Security in Theory and Praxis.

然而對缺乏安全合作經驗與條件的亞太國家而言，以強調經濟發展的「綜合性安全」作訴求，除可增強各國參與建構集體安全體制的動機外；突顯區域經濟發展與整合的誘因，也能提升經濟弱勢國家對亞太集體安全的認同，縮減各國因經濟發展程度不同而產生的立場差異。就「綜合性安全」的內涵而言，其主張將經濟發展提升至國家安全的基本觀點，符合當前以經濟發展為主流的國際趨勢，也從戰略層次打開亞太各國整合經濟發展與軍事合作的可能性。台灣當前在亞太多邊安全體系中主要的困境是，被排除於亞太集體安全的發展之外；這中間的關鍵因素是，中共極力阻撓台灣參與國際社會，尤其是有關國際政治與安全的事務。台灣要參與亞太安全體制的建構，就必須先以自身的力量證明台灣是國際社會中不可或缺的一員；這種以發展來擴張生存空間的策略，將是台灣化解中共壓力最佳的對策。²⁷

就「綜合安全」的內涵而言，其主張將經濟發展提升至國家安全的基本觀點，符合當前以經濟發展為主流的國際趨勢，這種強調經濟發展對國際安全重要性的看法，的確為擁有龐大經貿實力的台灣，奠立在後冷戰時期參與國際安全事務的憑藉。

綜上，國家安全的定義，眾說紛紜，針對海峽兩岸關係而言，我國家安全的定義，約可描述如下：

- 1、國家安全的目標是全面性的，不僅包括軍事上的安全，也包含政治、經濟上的安全。
- 2、國家安全實現的途徑和手段是多樣的，不能靠單一的方法、手段，而需要經濟、政治、軍事、外交等層面的綜合運用。
- 3、國家安全的各目標之間、實現安全的各種手段之間是密切相關的，有時甚至互為目標和手段。

²⁷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：國策研究中心 1995 年 10 月 17 日）；朱蓓蓓，〈兩岸交流的非傳統性安全〉（台北：遠景基金會，2005 年），頁 30-37。

第四節 影響國家安全之犯罪類型

凡對人類所可能產生的安全威脅，屬傳統軍事威脅範疇以外的，便是「非傳統性安全威脅」（Non-traditional Security Threat）。隨著國際政治的多元，軍事力量已不再是威脅國家安全的唯一來源，凡會影響國家主權行使、政治制度、傳統文化、生活方式及國家所賴以生存的一切有形、無形力量等，皆可視為對國家安全的威脅，其範圍相當廣泛：攸關個人生計的經濟、居住及生活環境等問題、社會秩序的安定與否、人口移動問題、經濟犯罪問題、毒品犯罪問題、恐怖活動猖獗、社會結構衝突及電腦犯罪問題等，都是可能影響國家安全之犯罪類型²⁸。

鑒於兩岸特殊情勢及中共仍未放棄「武力犯臺」，且持續採取「和、鬥」交互運用的兩手策略，當前「國家安全威脅」的考量實應從「軍事因素」擴大到「非軍事因素」，亦即應考量經濟、社會、政治、環境、間諜活動、恐怖主義組織攻擊、跨國性犯罪、槍械、毒品走私、非法移民、網路犯罪、傳染性疾病等相關議題。²⁹在兩岸交流互動日趨頻密與科技發展日新月異條件下，衍生許多治安問題，諸如：兩岸刑事嫌疑犯和通緝犯潛逃至對岸躲藏、軍火槍械與毒品走私問題、大陸地區人民非法入境問題、經濟犯罪問題、組織犯罪問題等，兩岸間犯罪問題趨於複雜，各式各樣的跨境犯罪型態，例如：毒品走私問題在質與量上不斷增加，橫跨兩岸的擄人勒贖案件、洗錢案件、經濟犯罪案件、網路犯罪等，屢見不鮮。此外，臺灣地區黑道分子潛逃至大陸或港、澳地區，進而以武器、資金透過組織運作，結合當地黑社會分子，甚至勾結官員，形成組織性跨境犯罪。

安全係因威脅而生，無威脅存在，便無所謂安全問題。威脅來源是評估國家安全的最重要因素之一，探討國家安全戰略應以掌握影響國家安全的內外威脅為起點，因此，若敵方的行動與反應（enemy's actions and response）對我國家安全利益和國家安全目標有危害或影響的，就是威脅（threats）。具體而言，若某項行

²⁸宋筱元，〈跨國性及非傳統性威脅對臺灣安全的影響〉，論文收錄於《2003 臺海戰略環境評估》（臺北：國防大學國家戰略研究中心，2003年1月），頁329-330。

²⁹台中縣警察局霧峰分局〈第三章兩岸關係發展與治安〉《警政白皮書》<<http://www.tcpa.gov.tw/web/dept/wufeng/wfpp1/016.htm>>

動或事件將明顯地威脅或將減損一國人民的生活水準以及明顯地威脅並限制國家、個人或非政府成員政策選項的範圍時，便可視之為國家安全威脅。由於國家安全的最大利益在於國家生存（national survival），所以一但發生威脅就應儘早排除，以避免其成為「嚴重」、「立即」的威脅，換言之，「安全」就是對威脅認知的能力及對威脅的反應能力。因此，從威脅的面向來看，兩岸交流衍生之「非傳統安全威脅」，「威脅」的本身，可以具體的形態存在，而被描述如下：

- 一、來自傳統的敵對者。
- 二、侵略性的鄰邦。
- 三、意識形態的差異。
- 四、鄰國之間戰力相差懸殊。
- 五、友好國家的日趨不安和衰弱。
- 六、來自其他國家的衝突。
- 七、政府政策的錯誤與執行。
- 八、社會變遷的失控，如政治腐敗，民意機關各黨派勢力或利益不能妥協等，都可能威脅國家安全。
- 九、「重大危機」的發生，指國家安全利益受到威脅，諸如恐怖主義者施暴、叛變、內亂、群眾運動失去控制等均屬之，亦為影響國家安全的主要因素。³⁰

第五節 小結

冷戰結束後，區域爭端、環保生態惡化、國際恐怖主義活動等成為全球面臨之主要安全威脅，且有與洗錢、偷渡、走私、毒品等其他非傳統安全威脅合流之發展趨勢。傳統的安全係以戰略和軍事威脅為主，而非傳統的安全威脅的來源多元化、形式多樣化、類型多變化、其所呈現者又以恐怖主義、國際販毒、槍械走私、海上搶奪、非法移民與經濟犯罪等各式跨國性組織犯罪最為顯著。兩岸交流

³⁰ 〈國家安全〉《尖端科技軍事資料庫》（台北：尖端科技軍事雜誌社）
<http://www.geocities.com/tranps2000/NatlSecurity.htm>

衍生之非傳統安全威脅，主要包括人員偷渡、槍毒走私、組織犯罪等，除此之外，尚須面對「國家認同」等源自內部的「內發性威脅」或「危機」。這些問題的本質，原本屬於治安或內政層次，但是當這些非傳統安全議題轉化、引發或衍生出新的問題，例如走私械彈可能用於暗殺，影響政局安定，組織犯罪中，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，洗錢犯罪的「黑錢」即多來自毒品暴利，並對個人、社會國家、國際體系三層次的安全構成威脅。

非傳統安全問題具有向外擴散或向內滲透特點，與傳統安全問題之間沒有明確界限，兩者具有彼此相互轉化的特性，一旦非常傳統安全問題失控或激化，也可能導致採取傳統軍事手段解決。故其範圍是動態的，很難加以界定。有鑑於兩岸交流衍生之非傳統安全議題相當龐雜，本論文乃選擇相關台灣安全影響變數中，對個人、社會/國家及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、組織犯罪及恐怖活動發展等四項議題為主要研究領域。

目前全球化的發展潮流勢不可遏，安全研究的範圍究竟應該「擴展」還是「窄化」，也廣泛受到學者的重視與辯論。主張「擴展」之學者所持的理由是，許多非軍事面向的議題，影響並威脅國家安全至鉅，尤其後冷戰時期，東西對抗的軍事威脅解除後，安全研究的範圍應該加以擴大。而傳統安全研究學者則認為，若將安全議題太過於擴大，則將造成研究焦點無法集中，以及安全實質內涵空虛的弊端，是以，一些學者也對安全議題擴展到經濟與環境面向的適切性表示懷疑，故本論文聚焦於當前對我國家安全具指標性之大陸非法移民的深層結構、兩岸毒品走私現況和發展趨勢，以及組織犯罪、恐怖活動發展等問題進行剖析，並提出策進建議。