

學術論文

處於臺海地緣衝突的國家安全思維

The national security mindset amidst the Taiwan Strait geopolitical conflict

李魚豪 *Yu-Hao Lee*

國防大學空軍少校

國立政治大學外交學系戰略與國際事務在職專班研究生

Major at the R.O.C Air Force National Defense University

Graduate student in the strategy and international affairs course

the Department of Diplomacy of National Chengchi University

摘要 / Abstract

在當今快速變動的國際社會中，安全的概念正在經歷一場深刻的轉型。本文旨在通過對安全定義的重新詮釋，將其分為傳統與非傳統安全威脅兩大類，來探討臺灣如何在地緣政治衝突的背景下，制定和實施有效的國防安全戰略。另將深入探討國家主權的爭議、軍事武力的威脅、海洋安全的挑戰、公共衛生的風險、資訊安全，以及認知領域作戰的重要性，並在此基礎上提出一系列具體的國家安全政策建議。其目的在於，增強臺灣面對當前複雜多變的安全環境時，不僅具備應變能力，並確保獲得長期的穩定。透過全面的分析和策略規劃，期望為臺灣在新的國際秩序中，尋求一個更加安全和有利的立場。這不僅是一個政策指南，也是對國際安全研究的一個重要貢獻，同時為臺灣的國防安全提供一個全面的框架與方向。

In today's rapidly changing international society, the concept of security is undergoing a profound transformation. This article aims to redefine the definition of security, dividing it into traditional and non-traditional security threats, to explore how Taiwan can formulate and implement effective national defense strategies against the backdrop of geopolitical conflicts. It will delve into the controversies over national sovereignty, the threat of military force, challenges to maritime security, public health risks, information security, and the importance of cognitive domain operations, and on this basis, propose a series of specific national security policy recommendations. The purpose is to enhance Taiwan's ability to respond to the current complex and variable security environment, ensuring not only responsiveness but also long-term stability. Through comprehensive analysis and strategic planning, it is hoped to seek a safer and more advantageous position for Taiwan in the new international order. This is not only a policy guide but also an important contribution to international security studies, providing a comprehensive framework and direction for Taiwan's national defense security.

關鍵詞：國家安全、國防安全、地緣政治衝突、傳統安全威脅、非傳統安全威脅、國家主權爭議、軍事武力威脅、海洋安全挑戰、公共衛生風險、資訊安全、認知領域作戰、安全政策建議

Keywords: National Security, National Defense Security, Geopolitical Conflict, Traditional Security Threats, Non-Traditional Security Threats, National Sovereignty Disputes, Military Force Threats, Maritime Security Challenges, Public Health Risks, Information Security, Cognitive Domain Operations, Security Policy Recommendations.

壹、前言

在全球化與區域化交織的今日，安全已不再僅限於軍事衝突為首的傳統安全威脅，而是廣泛地涉及國家的每個層面。尤其是上個世紀 90 年代和二十世紀初，全球在冷戰終結的「後冷戰時期」，經歷了貧富差距、高失業率、經濟轉型、國際性犯罪行為、大量武器走私、大規模人口遷徙、氣候變遷、頻繁的自然災害、致命的傳染疾病、糧食生產不足、自然資源分配不均等幾項「非傳統安全威脅」的議題，也是導致各國面臨全球性日益激烈競爭的成因。¹

而亞太地區的軍備競賽，特別是在軍費開支不斷增長的背景下，進一步加劇了地區的緊張局勢，並提高潛在衝突的可能性。這種情況對於臺灣來說尤其嚴峻，因為它不僅面臨來自中國大陸（以下簡稱「大陸」）的長期軍事威脅，且自 2019 年 COVID-19 疫情爆發以來，還必須應對包括假訊息、認知領域作戰、海域衝突和自然災害在內的各種非傳統安全挑戰。正因如此，探討非傳統威脅的安全問題，一直是後冷戰時期至今，在國際安全領域中，受到高度重視的議題，也突顯非傳統安全對其國家安全所構成的威脅，一直凌駕於傳統的政治與軍事威脅。²

鑑於這些挑戰的存在，本文將從一個廣泛的安全視角出發，深入分析臺灣所面臨的傳統與非傳統安全威脅。並探討其在未來國際社會環境中，應如何調整其國家安全政策，以更好地應對這些威脅來源。包括對國家安全架構的全面評估，以及對政策制定者在制定和實施國防策略時，應考慮的關鍵因素的探討。其目的是提供一個全面的安全政策框架，幫助其在複雜的國際環境能做出明確的判斷。這不僅對臺灣的政策制定者有幫助，也對國際安全研究提供不同的視角和分析。

¹ Michael Renner, *Security Redefined, State of the World 2005*. Routledge: London, 2005, pp.3。

² 王崑義，〈非傳統安全與台灣軍事戰略的變革〉，《台灣國際研究季刊》，第 6 卷第 2 期，（2010 年/夏季號），頁 2。

貳、安全的定義與再定義

一、安全的定義

國際間有關安全的定義，英國政治學者布贊（Buzan, 1991a）認為安全是「對免於威脅」的追求，顯示「保衛國家與領土完整，反對敵對勢力的能力，安全的底限是生存」；伍爾弗（Wolfers, 1952）則認為，安全是「一種價值」，泛指「在客觀意義上，表明對所獲得價值不存在威脅」，在主觀意義上，表明「不存在這樣的價值會受到攻擊的恐懼」，安全是國際政治研究的「起點與落點」。

再者，一個國家能否建立與他國間的信任、營造出尊重的氛圍，無須擔心在國際外交場合中，提出的政治觀點和意見受到批評或負面評價，因而遭到他國的懲罰、羞辱或報復，甚至不會因為文化身份、宗教信仰而被歧視或迫害。因此，國家能否獲得「心理安全感」是至關重要的。

而所謂的「心理安全感」，則為 Baer & Frese（2003）、Baltes, Bauer, Bajdo, & Parker（2002）、Kahn（1990）等學者提出的定義，指的是團隊成員在工作執掌範圍中，可高度展現自己，自由展現意見的心理狀態，其無需擔心自我表現會損害其自身形象、地位或生涯發展結果，並由此看法為基礎發展而來的。因此，一個國家能否得到足夠的安全感，可以由以下五點來進行衡量：³

- (一)各國都是心存善念的。
- (二)各國間可以放心地表達自己的意見不必擔心被批判。
- (三)關心彼此的國家情況。
- (四)尊重其他國家的政治意見。
- (五)各國間會進行友善的交流。

³ 林書禎、許竹君，《團隊認同、心理安全感與團隊績效之關係》，（南臺科技大學國際企業研究所，2016年6月），頁22-23。

但國家安全的概念是模糊的，很難明確瞭解其確切意涵，因此心理安全感的定義僅供參考，但卻不是絕對的。同時，安全也是一個發展不全面的概念，是一個高度爭議且多維度的概念。它不僅關乎國家的領土完整和主權獨立，也涉及到社會穩定、經濟發展、公共衛生以及環境保護等方面。因此，關於安全理念的構成，日本學者赤羽恒雄（Akaha, 2002）則認為可歸納出下列五大方面：

- (一) 哪些價值受到威脅？
- (二) 威脅那些價值是什麼？
- (三) 有哪些手段可對付這些威脅？
- (四) 面對威脅，由誰來提供保護？
- (五) 誰將支付保護成本？

有別於赤羽提出的五大安全理念的構成，大衛·鮑德溫（David A. Baldwin）在他的文章《The concept of security》中強調，為了使國家安全的概念具有實際意義和應用價值，需要對其進行明確的界定。他引用了沃爾弗斯（Arnold Wolfers）對安全的描述，即保護國家不受對其價值的威脅，並進一步闡述說，這種安全應該被理解為對價值損害風險的降低，而不僅僅是威脅的完全缺失。⁴

沃爾弗斯的觀點經過重新詮釋後，強調安全政策的目的，乃是降低對價值損害的可能性，而不僅僅是消除威脅。舉例來說，國家通過制定威懾政策來應對軍事攻擊，或採用更新的建築規範來應對地震，這些措施都是為了減少對人民和財產的損害，但無法完全避免威脅本身，這種思維方式將安全的焦點放在了保護和維護價值上。而藉由重新詮釋，鮑德溫在安全最廣泛的意義上，定義出下列七項規範：⁵

⁴ David A. Baldwin, "The concept of security," *Review of International Studies*, No.23 1997, pp. 12-13.

⁵ David A. Baldwin, "The concept of security," *Review of International Studies*, No.23 1997, pp. 13.

(一)安全是為了誰？

正如布贊所言，未能指定“參考對象”的安全概念，幾乎沒有意義。然而，像“國家”或“個人”這樣簡單的說明顯然是不夠的。由於全球存在許多國家與個人，並且他們的安全是相互依存的。因此，“尋找安全的參考對象”必須與“其必要條件”齊頭並進。然而，出於明確安全概念的目的，對於“安全是為了誰？”這個問題，可接受的廣泛答案為：個人、國家、國際體系等。⁶

(二)保障哪些價值的安全？

當談論國家安全時，不僅該關注政治獨立和領土完整這些傳統價值，還包括經濟福利、自主權和心理健康等其他重要價值。這些價值的保護應該超越考慮成本的範疇。例如，前美國國防部長哈羅德·布朗（Harold Brown），提出對國家安全的概念為“在合理的條件下，與世界其他地區維持經濟關係”。而沃爾弗斯則將安全的評估區分為平衡客觀和主觀因素，既要考慮實際的威脅，也要關注人們對安全感的主觀體驗，例如內心的平靜和無恐懼感。重要的是，我們不能僅僅以“重要利益”或“核心價值”來界定安全，因為這可能會忽略其他同樣重要的價值。⁷

(三)安全性有多少？

“一個國家可以擁有多或有少，並可以渴望在更大或更小的程度上擁有它”，這是沃爾弗斯提出安全價值的看法。然而，並非每個人都將安全視為問題。雅各布·L·德弗斯將軍（Jacob "Jake" Loucks Devers）曾說過：『國家安全是一種不能被質疑的狀態。我們要麼是安全的，要麼是不安全的。我們不能有部分安全。如果我們只有一半的安全，那我們根本就不安全。』儘管這種觀點飽受爭議與批評，但要明白一點，以安全本身作為問題的想法，卻不能視為理所當然的。畢竟，將國家安全威脅視為“多或少

⁶ 同註解 5。

⁷ David A. Baldwin, "The concept of security," *Review of International Studies*, No.23 1997, PP. 14.

的問題”，本身即會引起很多概念上的不安。⁸

(四)來自哪些威脅？

會使用“安全”這個名詞的人，通常心中有特定類型的威脅。例如，家庭防護安全對應竊賊，國家安全則針對其他國家。因此，將安全的威脅來源律定清楚，對一個國家而言是非常有幫助的。倘若定義模糊，極有可能使國家無法分辨威脅性質和規模。例如冷戰期間，美國的國家安全主要是針對“共產主義”，但卻無法明確律定是意識形態、經濟、軍事，還是來自其他方面，又或者由這些形態組合而成的威脅。有別於國際政治和戰略研究學者使用的威脅定義，普通社會人士會更希望清楚明白，威脅到國家安全的來源是來自何處。⁹

(五)通過什麼手段？

追求安全可以通過多種方式，不僅限於軍事手段。雖然軍事力量是國際安全研究的一部分，但也應考慮其他非軍事策略，如外交、經濟合作和文化交流等，以達到長期和全面的安全。這樣的多元策略有助於避免將安全問題過度軍事化，並促進更平衡的安全政策討論。¹⁰

(六)代價是什麼？

追求安全的過程中，必須考慮到代價，因為這涉及到資源的分配，與其他目標的犧牲。國家安全不應被視為無論代價為何，都必須達成的絕對目標。實際上，所有政策目標，包括軍事力量的維持、能源獨立、促進發展以及環境保護等，都需要在有限的資源下進行權衡。沃爾弗斯強調，安全政策的道德維度也不應被忽視，為了安全而犧牲的其他價值，使得這些政策成為道德判斷的對象。這也提醒我們，在制定國家安全政策時，必須

⁸ 同註解 7。

⁹ David A. Baldwin, "The concept of security," *Review of International Studies*, No.23 1997, PP. 15.

¹⁰ David A. Baldwin, "The concept of security," *Review of International Studies*, No.23 1997, PP. 16.

考慮其代價和道德後果。¹¹

(七)在什麼時間範圍內？

安全政策應該考慮短期與長期的需求。短期內，採取防禦措施，例如建高牆、養護衛犬、聘用警衛人員，或持有武器可能有效，但長期來看，建立良好的鄰里關係更為重要。短期解決方案有時會與長期安全目標相抵觸。因此，在制定安全政策時，必須平衡即時和未來的利益。¹²

在探討國家安全時，我們必須考慮到保護的對象、所保護的價值、安全的程度、面臨的威脅類型、應對手段、所需成本以及考慮的時間範圍。這些維度的具體指定程度，取決於具體的研究或政策制定任務。雖然安全可以廣泛地被定義，但過於廣泛的定義可能會使其失去區分不同政策目標的能力。因此，國家安全的概念應該是動態的，既要靈活以適應不同情境，也要足夠具體以指導實際的政策決策。最終，國家安全的追求應該是一個平衡行為，既要考慮到立即的防禦需求，也要考慮到長期的戰略目標和道德責任。

大致而言，當出現使個人、群體、民族、國家，甚至是國家社會擁有的某些價值受到威脅的問題時，這就是安全問題的產生。對於國家安全政策的擬定者而言，需要受到保護的基本價值為國家主權、領土完整、政治獨立等。對這些價值的威脅，就是對國家安全的威脅。布贊則依據國際政治現實主義的觀點，認為國家安全威脅的對象主要來自下列：國家的思維信念（民族主義）、國家的具體基礎（人口與資源）、國家的制度建構（政治體制）（Buzan, 1991a）。

二、安全的再定義

¹¹ David A. Baldwin, "The concept of security," *Review of International Studies*, No.23 1997, PP. 16-17.

¹² David A. Baldwin, "The concept of security," *Review of International Studies*, No.23 1997, PP. 17.

美國學者雷納 (Michael Renner) 歸納出後冷戰時期須注意的國家安全議題，並重新將其定義。畢竟當前的國際社會，已認識到各國面臨的非傳統威脅，需要將環境、發展和安全聯繫起來。因為發展與和平是密切的共生關係。如何將全球安全再定義並概念化，並非是一場單純的學術研討會議。關鍵在於說服政策制定者從不同角度、不同觀點，去關注整個世界。當遇到每一件值得注意的事件時，能以客觀的視野，去解讀其趨勢發展。因此，雷納提供了三個核心原則建議，藉以再定義安全性作為：

(一)新的安全政策需要具有變革性。

將能解決不安全根源和非傳統威脅等問題的非政府組織、民間機構團體，增加人力、物力及資源的投入。並將環境、健康、貧窮、移民等議題與安全連結起來，必然能在思考如何解決其問題時，伴隨的風險將與『安全化』一同列入思考內。再者，為了避免將軍事資源投入其中，擴大這些機構的權力與權限，使政府在面對上述的議題時，能公正客觀地重新審視“安全”一詞。¹³

(二)新的安全政策必須具有預防性。

如何“預防衝突”，不應被視為一種狹隘、淺短、悲觀的目標。我們不應假設暴力是隨時都會發生的，而應瞭解衝突和不安全的根本原因來自於何處。因此，在實際作為中可對目標進行必要的安全評估，以便能制定更適合的政策來防範衝突。¹⁴

(三)新的安全政策必須具有跨領域性和綜合性。

將環境中複雜且不穩定因素納入安全評估作業內，可有效對“預防衝突”提供必要的政策與手段，以降低其發生的風險。¹⁵

¹³ Michael Renner, *Security Redefined, State of the World 2005*. Routledge: London 2005 ,pp. 16.

¹⁴ Michael Renner, *Security Redefined, State of the World 2005*. Routledge: London 2005 ,pp. 17.

¹⁵ 同註解 14。

研究雷納的核心建議，可發現即便放眼到現代的環境中，仍是全球各國需要面對及處理的。尤其是當前的國際社會面臨的最大課題，即大陸崛起、美中競爭等帶來的地緣政治改變，並對國際局勢造成各種挑戰與考驗。當全球在冷戰終結後，國際社會從單極體系又轉回雙極體系，甚至朝向多極體系發展的未來。如此複雜的國際政治環境中，一方面需要解決傳統與非傳統安全威脅帶來的問題，另一方面需衡量如何維持國家利益，並得以永續生存發展。因此，本文將以臺灣的立場著眼，在新的國際環境下，探討國家與國防安全的發展趨勢。

參、國家安全與國防安全

1648年，經由『威斯特伐利亞條約』（Peace of Westphalia）的簽訂，結束當時歐洲的「三十年戰爭」與「八十年戰爭」，並且通過該和約，奠定歐洲領土專屬權原則的法律基礎、結束國家之間的不平等關係、剝奪帝國皇帝和教皇的權威，並將其移交給國家，授權建立一個無政府、王朝國家體系，且增強體系成員內部團結的國際社會。¹⁶

上述的這段話，可以這麼理解成簽訂和約後的歐洲，較為完整的「國家」概念與實體才逐漸成形。隨之而來的，是在主權原則與相對應的國際條約基礎上，國際關係也逐漸形成。因此，「安全」概念就與「國家」概念緊緊相扣，一直延續至今。「國家安全」一詞，也成為現代國際關係與政治學領域中的一個重要核心概念。¹⁷

但在現今的國際體系下，國與國之間的「安全困境」（Security Dilemma）卻越來越明顯。如同攻勢現實主義大師·米爾斯海默（John Mearsheimer）

¹⁶ 小約瑟夫·奈、戴維·韋爾奇，《理解全球衝突與合作：理論與歷史（第十版）》，（上海人民出版社），2018年8月1日，頁97。

¹⁷ 王崑義，〈非傳統安全與台灣軍事戰略的變革〉，《台灣國際研究季刊》，第6卷第2期，（2010年夏季號），頁4。

在《大國政治的悲劇》中提及：『一個國家用來增加自己安全的措施，常常會損傷他國的安全。因此，一個國家在不威脅其他國家的安全的情況下，增加自己的生存機會是困難的。』¹⁸

此外，約翰·赫茲（Jhon Herz）在《世界政治》期刊上發表的一篇文章中，也首次提出了安全困境的概念：『一個政府為了國家安全，而被迫攫取越來越多的權力，以避免受到他國的權力的衝擊。這又反過來使其他國家感到更不安全，並迫使後者做最壞打算。在一個人人你爭我奪的世界裡，沒有任何國家能夠感到徹底安全，因此權力競爭相繼而生，瘋狂累積安全的惡性循環也接踵而至。』¹⁹

無奈的是，即便我們從攻勢現實主義理論中，清楚地瞭解到過度追求國家安全，是極有可能造成國與國之間衝突的發生。即便如此，一個政府依舊無法在沒有國家及國防安全政策情況下，達成追求國家利益的同時，又能在面臨傳統與非傳統安全威脅環境下生存。

傳統上，國家安全研究重心集中於政治與軍事等安全領域，由於所指涉的對象是保護領土的完整性，以及國家的政治主權。這樣的界定方式，主要是由於政治權威的需要，或學者研究上的便利而來，它所關切的焦點，則是在國家疆界之內所面臨的安全威脅。而在現代國防安全的觀點顯示出，國家安全已經從單一的軍事防衛轉變為一個全方位的安全體系，需要政府、軍隊、社會和每一個公民的共同努力。這種全面性的安全觀念更符合當今世界的安全需求，並且能夠更有效地應對各種傳統和非傳統的安全挑戰。與此同時，國防安全亦已發展成為一個更加多元和複雜的概念，不僅僅局限於軍事力量的建立和維護。以下為本章節補充有關國防安全的現代觀點：

¹⁸ 約翰·米爾斯海默，《大國政治的悲劇》，（麥田出版），2023 年 5 月，頁 83。

¹⁹ 同註解 18。

一、全面性：

現代國防安全的全面性，體現在其跨越傳統軍事防衛的界限，包含經濟穩定、社會福祉、文化豐富性和環境可持續性等多個維度。這種全面性，要求政府各部門之間的密切合作，以及與民間企業和非政府組織的協調，從而形成一個綜合的安全網絡。而這樣的網絡，能夠有效地整合資源，並對內對外提供全方位的安全保障。

二、非傳統安全威脅：

在當今世界，國家面臨的安全威脅已經遠遠超出了傳統的國家間衝突。非傳統安全威脅，如軍備競賽、恐怖主義、網絡犯罪、大規模自然災害等，對國家的穩定和公民的安全構成嚴重威脅。這些無形性和不可預測性的挑戰，要求國防安全策略必須更加靈活創新且多變，以應對這些新興的風險。

三、國際或區域合作：

在全球化的背景下，國家安全已經不再是單一國家可以獨立解決的問題。國際和區域合作，成為應對跨國威脅的關鍵，這包括與鄰國的安全合作、參與國際安全組織的活動，以及在全球範圍內共享情報和資源。這種合作有助於建立共同的安全標準，並提高對威脅的集體應對能力。

四、科技與創新：

科技的進步，對國防安全具有深遠的影響。先進的科技不僅可以提升國防能力，例如，通過無人機和人工智能提高情報收集和分析的效率，亦可藉由網絡安全技術來防範網絡攻擊。然而，科技的發展也帶來了新的問題，因為潛在威脅或敵對勢力，也可能利用這些技術進行攻擊。因此，國防安全策略必須不斷創新，以適應科技的快速變化。

五、民眾參與：

全民國防，是現代國防安全的一個重要觀點。全民防衛的概念，強調每個公民都應該對國家安全負有責任，這包括提高對國防知識的認識，參與相關的培訓和演習，以及在緊急情況下能夠有效地應對。這種參與不僅可以強化國家的整體防衛能力，也能增加公民對國家的歸屬感和責任感。

六、心理防衛：

除了物質層面的防衛，心理防衛也是國防安全的一個重要組成部分。這包括通過教育和媒體來增強國民的愛國情操，提高對國家的認同感，以及建立對外來思想滲透的抵抗力。這種心理防衛有助於維護國家的社會穩定和文化完整性，並在國家面臨外部壓力時提供精神上的支持。

肆、傳統與非傳統安全威脅

在國際關係中，安全威脅的概念經歷了從傳統到非傳統的轉變。傳統安全威脅，主要指的是國家間的軍事衝突，這些衝突往往與政治訴求相關，如國家間的權力爭端、領土爭議或意識形態衝突。這類威脅通常來自其他國家的軍隊或武裝力量，重點是國家的領土完整、政治獨立和主權的維護。

相比之下，非傳統安全威脅則包括一系列更為廣泛的問題，這些問題超越國家間的直接軍事衝突，涉及到社會、經濟和環境等多方面。其威脅可能來自非國家行為者，如恐怖分子、跨國犯罪組織、自然災害等，並且它們的特點是跨國性、不確定性、轉化性和動態性。雖然非傳統安全威脅可能沒有明確的政治訴求，但某些問題，如恐怖主義和跨國犯罪，仍然與政治動機或目標有關。

因此，傳統安全威脅與非傳統安全威脅的區別，不僅僅在於是否有政

治訴求，還包括威脅的性質、來源和影響範圍。而傳統安全威脅的研究，與早期戰略研究是如出一轍的，大都集中在國家生存的想像上。如同現實主義理論支持者認為，國家安全始終受到其他國家的威脅，安全問題是國家之間的戰爭問題，建構強大的軍事力量，才是確保國家安全的最佳手段（Stares, 1998）。在這樣的認知下，許多傳統大國與區域國家，都高度重視發展自身的軍事力量。這種局面在冷戰時期特別明顯，直到後冷戰時期才有大幅改變的趨勢（俞曉秋等，2003）。²⁰

此外，在一定程度上，「非傳統安全」概念與「非軍事安全」(Nonmilitary Security) 或「全球安全」(Global Security) 等可以通用。非傳統安全威脅則是一種「新的安全威脅」，是一種逐漸突出、發生在傳統戰場之外的安全威脅（王逸舟，2003）。然而，非傳統安全威脅正逐步取代傳統大規模戰爭與核子戰爭的危險，成為多數國家生存與發展所面臨的主要現實威脅。這些威脅，很難用傳統的安全理論加以解釋，只能被稱之為「非正常」、「非典型」、「非常規」等的安全問題而被納入「非傳統安全威脅」的領域，並不斷上升至國家安全與全球安全的高度，且受到各國所重視（余瀟楓，2007）。

自全球進入“後冷戰時期”，全球曾有短暫的十年，即從蘇聯解體的1991年12月算起，至911襲擊事件的2001年9月為止，是以美國主導的單極霸權體系。但從大陸崛起、美中競爭展開之後，以及東歐地區的俄烏軍事衝突、中東地區的以哈衝突等，全球局勢明顯地又逐漸轉為雙極，甚至是朝向多極體系發展。而如今的局面，如同米爾斯海默的論述：『霸權意味著對體系的控制，但此霸權國家並非是“全球霸主”(Global Hegemon)，因為當前並沒有一個國家能完全支配世界。因此，美國反而更傾向統治某特定地域的“地區霸主”(Regional Hegemon)，並且常試圖阻止其他地區的大國複製他們的輝煌成就。倘若一個區域中的大國企圖成

²⁰ 王崑義，〈非傳統安全與台灣軍事戰略的變革〉，《台灣國際研究季刊》，第6卷第2期，（2010年夏季號），頁4。

為區域霸權，而另一個大國無法牽制該國的同時，在遠處的霸權國家，便會採取適當的措施應對這一威脅來源。²¹

綜上所述，不禁讓人反觀臺灣的現況，之所以受到國際社會與西方世界長期的關切，主因不僅身處亞太地區第一島鏈戰略核心地帶，且與大陸相隔的臺灣海峽，除了是美中地緣衝突的關鍵之地，也代表著“民主自由”對抗“獨裁專政”的象徵。另從當前亞太地區的局勢發展中，可以預期的臺灣未來面臨的傳統與非傳統安全威脅，勢必將與日俱增，而具體可區分以下幾項主要影響來源：

一、傳統安全威脅來源：

(一)國家主權爭議。

正式名稱為中華民國的臺灣，擁有自己的政府與運行三十餘年的民主制度，因而視自己為一個主權獨立的國家。然而，由於 1949 年 10 月中國共產黨於北京宣告中華人民共和國的成立，另 1979 年 1 月美國為防堵蘇聯擴張的戰略考量，選擇與北京建交後隨即與臺北斷交。種種歷史和國際政治等因素，以及與大陸之間的主權爭議，造成臺灣今日的國際地位，仍然受到相當程度的影響與限制。

此外，當以中華民國或是臺灣等名義，出席國際組織舉辦的活動，或是申請加入區域經濟貿易協定時，均受到大陸的杯葛與打壓。尤其近年來大陸持續向國際社會宣稱，臺灣為其不可分割的領土，屬於中國內部政治問題，不允許他國勢力介入海峽兩岸。加上自大陸崛起後逐漸增加的國際影響力，不斷地壓縮臺灣的外交生存空間，導致僅剩 12 個國家，仍與中華民國保有邦交地位。

(二)軍事武力威脅。

大陸為突破美國第一島鏈的戰略部署，其空中武力自 2015 年起，建

²¹ 約翰·米爾斯海默，《大國政治的悲劇》，（麥田出版），2023 年 5 月，頁 88-89。

立以「繞飛臺灣本島」軍事活動模式，開始於臺灣周邊空域飛行。²²另於2016年底，海上武力以首艘改良的航母「遼寧號」，完成對臺灣的繞島巡航遠洋訓練任務。²³過程中，隨著大陸不斷地崛起，其船艦軍機的軍事活動，逐漸朝向「穿越臺海中線」與「飛越西南空域」等兩個模式發展。

而大陸則利用上述的三種模式侵擾臺灣防空識別區(Taiwan ADIZ)，以遊走在灰色地帶行動的恐嚇手段，不斷測試其的國防力量與軍事人員的心理素質。據近三年統計，大陸派遣軍機擾臺的次數，2021年為972架次，2022年為1,738架次，至2023年為1,709架次，其中無人機占整體比重約為9%。²⁴

再者，大陸亦藉由發布戰區的海空演習，或是試射火箭、導彈、飛彈等新聞，通過展示強盛的國力與軍力來達到其政治目的，以此迫使臺灣國安人員和軍士官兵，於執行情監偵、戰備警戒及訓練等任務時，增加其精神心理壓力，並削弱我國軍心、士氣和信心。

二、非傳統安全威脅來源：

(一)海上安全

海上安全攸關一個國家的海洋權益、海上主導地位與國家發展命脈。在臺灣海峽非傳統威脅上，首要面臨人員不法偷渡及漁業濫捕問題，特別是來自於大陸的偷渡客與非法漁業活動。而偷渡來臺的大陸人士中，可能有黑幫潛伏在內，並與臺灣國內幫派互相勾結，從事販毒、走私、賭博、

²² 德國之聲，《專訪：中國軍機擾台是為了熟悉對台作戰模式》，(2021年1月25日)，<https://www.dw.com/zh/%E4%B8%93%E8%AE%BF%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%86%9B%E6%9C%BA%E6%89%B0%E5%8F%B0%E6%98%AF%E4%B8%BA%E4%BA%86%E7%86%9F%E6%82%89%E5%AF%B9%E5%8F%B0%E4%BD%9C%E6%88%98%E6%A8%A1%E5%BC%8F/a-56331630>。

²³ 新新聞，《共軍「遼寧號」航母出第一島鏈 國軍研判將繞台示威》，(2016年12月26日)，<https://www.storm.mg/article/205595>。

²⁴ 關鍵評論，《美媒：2023年擾台共機共1709架次，較2021年增長76%，機型日趨多樣》，(2024年1月6日)，<https://www.thenewslens.com/article/197157>。

殺人、討債、詐騙等危害治安的犯罪活動。除治安顧慮外，大陸偷渡客可能肩負政治任務，極可能受到指使來臺蒐集情報。而非法的越界捕漁行為，則對海洋生態和漁業資源構成威脅，將影響國家經濟與漁民權益的損失。²⁵

其次所面臨的則是海上走私犯罪，主要為軍火與毒品走私問題。近年來，臺灣槍械走私重點將目標，轉向槍械管制寬鬆的菲律賓。除此之外，還查獲來自於柬埔寨、巴西、以色列、西班牙等國製造之武器，黑道擁槍自重，是對臺灣治安的維護構成嚴重衝擊。此外，鑒於臺灣並非毒品生產國，其非法「毒品走私」而均來自海外，加上其衍生的犯罪問題（如洗錢），則是臺灣在非傳統安全威脅領域中最重要的挑戰，亦對國內社會安全構成嚴重威脅。²⁶

最後則是近年受到全球關注的海洋汙染問題。臺灣地區的遠洋、近海漁業，是重要的天然資源與經濟收益來源之一。因此，保護海洋資源自然便是日後需要關注的非傳統安全威脅來源。根據 1982 年《聯合國海洋法公約》第一部份、第一條（用語和範圍）、第一點第四項「海洋環境的污染」簡單的定義：海洋污染物主要來自於陸地上的種種廢棄物、船舶漏油及污水、人為傾倒廢棄物，以及海床探勘及開採。²⁷

當前對臺灣的海洋資源影響甚鉅的，莫過於塑膠、石油及重金屬等汙染問題。沉入海中的塑膠垃圾，以及排入海中的重金屬，不僅可能造成魚類誤食，且不易被排出或分解，將會間接導致人類食用後造成人體危害。而海上排放廢油的非法行為或燃油外洩，隨著洋流潮汐作用汙染鄰近海域及海岸線，不僅造成嚴重生態危機，更摧毀漁民和旅遊業者的生計。²⁸

²⁵ 王崑義，〈非傳統安全與台灣軍事戰略的變革〉，《台灣國際研究季刊》，第 6 卷第 2 期，（2010 年/夏季號），頁 14。

²⁶ 王崑義，〈非傳統安全與台灣軍事戰略的變革〉，《台灣國際研究季刊》，第 6 卷第 2 期，（2010 年/夏季號），頁 15。

²⁷ 《聯合國海洋法公約》，1982 年 12 月 10 日。

²⁸ Greenpeace 綠色和平，《海洋汙染有哪些？塑膠垃圾、重金屬、石油、採礦與噪音正威

(二)公共衛生

在人類的歷史中，致命的傳染性疾病一直是威脅人類生存的重要問題。不過過去並沒有將流行疾病視為國家安全的一部份。直到後冷戰時期，人類社會才將流行疾病作為非傳統安全問題來看待。²⁹此外，影響人類命運的全球衛生安全威脅，除了前述的傳染性疾病外，尚有其他三點：抗藥性細菌、空氣汙染、核生化事件。這些衛生安全的共同特點，就是跨域性與衝擊力強，一旦事件發生可影響公眾群體的健康，也極易引發大費為社會恐慌，擾亂甚至癱瘓正常的經濟與社會秩序。³⁰

舉例來說，2019年從大陸武漢開始，並於2020年向全球蔓延的“嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19，簡稱新冠肺炎）”，為人類歷史上致死人數最多的傳染疾病之一。即便臺灣當局已在第一時間規劃出完善的防疫體系與作為，但該疫情仍造成10,241,523人的確診數（統計至2023年9月7日），以及約17,668人的死亡數（統計至2023年7月2日）。³¹

為因應新冠肺炎的防疫政策與作為，同時也衝擊到臺灣的經濟，並造成負面衝擊與影響。尤其是臺灣的出口貿易，仍以大陸的經貿往來為主，雖對實質產出影響幅度雖然不大，可影響以短中期衝擊效果最為顯著。以2020年為例，實質經濟成長率呈負向成長，短期（4個季度）影響幅度約為GDP的-0.29%，中期（8個季度）影響幅度約為GDP的-0.27%，而長

脅海洋生態》，（2023年6月7日），
<https://www.greenpeace.org/taiwan/update/36523/%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E6%B1%A1%E6%9F%93%E6%9C%89%E5%93%AA%E4%BA%9B%EF%BC%9F%E5%A1%91%E8%86%A0%E5%9E%83%E5%9C%BE%E3%80%81%E9%87%8D%E9%87%91%E5%B1%AC%E3%80%81%E7%9F%B3%E6%B2%B9%E3%80%81%E6%8E%A1%E7%A4%A6/>。

²⁹ 王崑義，〈非傳統安全與台灣軍事戰略的變革〉，《台灣國際研究季刊》，第6卷第2期，（2010年/夏季號），頁13。

³⁰ 許瑋玲、朱新民，《新冠肺炎（COVID-19）大流行對全球衛生安全之影響》，（國立政治大學國際事務學院外交學系戰略與國際事務碩士在職專班，2021年7月），頁46。

³¹ COVID-19 全球疫情地圖，《台灣疫情報告》，（2024年4月28日），
<https://covid-19.nchc.org.tw/>。

期（40 個季度）影響幅度僅僅佔 GDP 的-0.06%。³²

(三)資訊安全

21 世紀是資訊的世紀，電腦與網路是資訊世界的神經中樞。在全球多數開發中國家與先進國家中，其社會的運轉早已與網路密不可分，不論政治、經濟、軍事、文化、生活等領域都高度依賴著網路。隨著現代化社會對其的高度依賴，圍繞網路系統進行犯罪的新型態犯罪活動也從此誕生，而最常見的資訊犯罪模式為駭客及其攻擊行為。³³

然而，駭客們已不再侷限於盜取個人信息，正加速演變成一種社會力量，形成具有政治化傾向的集團聯盟。其攻擊目標從政府部門網路、大型商業機構，拓展到普通的個人電腦用戶，成為威脅國際秩序、國家間關係與社會秩序穩定的負面因素。其次，帶有惡意程序的網頁、電子郵件、網路共享文件，也成為散播電腦病毒的主要媒介，病毒傳播的速度大大提高，成為當前最主要與破壞力最大的電腦病毒類型。³⁴上述的駭客攻擊行為，臺灣遭受到的入侵多數來自大陸地區，透過網頁攻擊、植入木馬程式、傳遞不實資訊等，也顯示出其通資訊系統面臨到的危機警訊。

(四)認知領域作戰

或稱認知作戰（Cognitive Domain Warfare），是一種結合多元領域技術的作戰方式，旨在影響個人、團體或國家對某一問題、事件或局勢的思考方式，此作戰攻擊主要源自於大陸，也是臺灣近年來遭到最具影響的非傳統威脅。以下為認知作戰的基礎概念及攻擊模式。

首先，認知作戰在北京的語境下，較為相近的則是「超限戰」或「三戰」（法律戰、心戰與輿論戰），而三戰的概念皆可包含於資訊作戰當中

³² 陳劍虹，〈COVID-19 疫情衝擊中國大陸對臺灣經濟的影響〉，《經濟研究》，第 21 期，（2021 年 3 月），頁 68-75。

³³ 王崑義，〈非傳統安全與台灣軍事戰略的變革〉，《台灣國際研究季刊》，第 6 卷第 2 期，（2010 年/夏季號），頁 18。

³⁴ 王崑義，〈非傳統安全與台灣軍事戰略的變革〉，《台灣國際研究季刊》，第 6 卷第 2 期，（2010 年/夏季號），頁 19。

（大陸稱之為信息戰）。故可用傳統軍事之混合戰→資訊作戰→認知領域作戰三層次的概念來作為理解的基礎。³⁵其次，認知作戰的假新聞內容，可分為六個等級：1.非故意的錯誤報導；2.非源自新聞報導的謠言；3.民眾特別相信某事為真的陰謀論；4.被當成事實的諷刺文；5.政治人物製造的錯誤陳述；6.報導有誤導傾向，但事實未必全部為假。³⁶

因此，認知作戰旨在影響目標群體的認知行為，其管道主要通過以下幾種方式：1.社交媒體與網絡平台，如 Facebook、YouTube、TikTok 等；2.通過傳統媒體，通過報紙、電視、廣播等渠道發布信息；3.政府、民間組織或個人的官方與非官方頻道；4.心理戰與輿論戰，影響民眾的情感認知，從而改變態度行為；5.網絡攻擊與假訊息，如駭客入侵和網絡釣魚，以及散布假訊息和謠言；6.對特定群體，進行思想和意識形態的灌輸等方式進行教育培訓。

伍、臺灣國家安全戰略政策建議

在第二章中，我們從雷納在“後冷戰時期”再定義的安全性議題，清楚地瞭解他提供了三個新的安全政策核心原則建議：其一、具有變革性；其二、具有預防性；其三、具有跨領域性和綜合性。將上述三點放眼現在，確實符合當今國際社會多變的安全環境挑戰，因此，為有效應對各種安全威脅，以及為國家安全提供全方位的保障，本章節將雷納提供的核心建議作一結合，整理出以下幾點具體的政策建議，讓臺灣的國防戰略更具靈活和多元化，以應對日益複雜的安全挑戰：

³⁵ 沈柏洋，〈中國認知領域作戰模型初探：以 2020 臺灣選舉為例〉，《遠景基金會季刊》，第二十二卷第一期，（2021 年 1 月，）頁 4。

³⁶ 劉兆隆，〈認知作戰的理論與應對之道〉，《清流雙月刊》，第四十五期，（2023 年 5 月），頁 5。

一、強化國家主權與身份認同。

藉由建立國際外交關係，積極參與國際及區域事務，如東亞安全、亞太安全，乃至於印太安全等國際性的研討會與論壇活動，並透過國內的國防智庫組織（如國家安全研究院），作為與國外智庫交流的管道，由民間的學者專家、退休官員，參與上述的區域安全論壇，通過論壇活動機制分享與交流，以提升臺灣在國際社會的能見度和影響力。同時，強化國家認同教育，經由學校、鄉里、地方團體等組織單位，加強國家認同感的培養，包括歷史錯誤導正、民族文化認同和民主價值教育，以提升國民素質，並增強對國家的忠誠、團結、凝聚及向心力。

二、國防轉型與軍事現代化。

自 2020 年的亞塞拜然-亞美尼亞，2022 年的俄羅斯-烏克蘭，以及 2023 年的以色列-哈瑪斯三場軍事武裝衝突，在這些戰場中最大放異彩、令人眼睛為之一亮的，莫過於無人載具的運用，不僅顛覆常人的認知，同時也改變了以往的戰場型態。所以，臺灣在軍事方面應持續提升軍事科技與裝備發展，並將資源投資於先進武器系統和防禦技術等，包括大量部署飛彈防禦系統、加強網絡攻防作為、無人載具平台研發及部隊的成立。以此在軍事上增加戰略與戰術的威嚇力量，達到“不戰而屈人之兵”的成效。此外，透過快速反應部隊的發展與建立，結合其迅速部署的作戰特性（如國軍聯戰營之成立），並以建構完整系統性的監控系統，藉由情資整合、早期與即時預警，以應對在臺海周遭可能面對到的突發軍事衝突和威脅，消弭危機於無形。

三、海上安全區域合作。

結合海軍與海巡署的海上力量，加強臺灣領海與所屬經濟海域的監控與巡邏，並利用太空研究中心研發的衛星科技，並建構無人載具部隊執行

鄰近海域的偵察作為，以提高對海上非法活動的監控能力。³⁷同時與與亞太地區的鄰國（如大陸、日本與菲律賓），進行雙邊的情報合作，或是建立海上安全合作機制，共同打擊海上犯罪和保護海洋資源等區域安全合作作為，並經由法律規定的修訂與加強執行的力度，如 2023 年 5 月立法通過的《海洋污染防治法》，透過公開資訊及高額的罰金，藉此嚇阻國內外的不良廠商，以解決臺灣無法在多邊架構下參與國際安全機制的窘境。³⁸

四、更完善的救災與公共衛生預防機制。

臺灣位處歐亞板塊和菲律賓海板塊的反衝地帶，地震活動十分頻繁，長年的板塊運動導致臺灣平均每年大小地震超過兩萬餘次，而有感地震（芮氏規模等級四以上）更可達 400 餘次。其中最嚴重的地震，主要有 1999 年的 921 大地震，以及 2024 年的 0403 大地震。因此，已經發展的地理資訊系統，便有助於加強災害防治工作。災害發生前，利用該系統得以進行基礎資料建置；災害發生後，再根據災害等級、交通的狀況與災害範圍影響等因素，選擇出學校、公園、寺廟、停車場等地作為「緊急避難場所」及「中長期收容所」，以減低人民傷亡數量、提高生存指數。³⁹

此外，臺灣同時具備東亞地區的物流轉運功能，人貨物流的暢行使臺灣面臨的公共衛生風險提升。因此，成立於 2005 年的中央流行疫情指揮中心（CECC），便擔負持續負責監測和預防傳染病爆發的責任，以制定有效的應對策略，同時完善公共衛生的應急體系，包括醫療資源的儲備、應急醫療隊伍的訓練和病患隔離治療等機制。即便無法參與「世界衛生組織（WHO）」，於第一時間內取得流行疾病的資訊，但藉由參與國際人道救援行動，以獲取疫情資訊及防疫合作的機會。

³⁷ 王崑義，〈非傳統安全與台灣軍事戰略的變革〉，《台灣國際研究季刊》，第 6 卷第 2 期，（2010 年夏季號），頁 33。

³⁸ 倡議家，〈《海污法》三讀通過 污染海洋最高可罰 1 億元〉，（2023 年 5 月 26 日），<https://ubrand.udn.com/ubrand/story/12117/7186745>。

³⁹ 中央氣象署，〈地震測報中心〉，（2023 年 5 月 26 日），<https://scweb.cwa.gov.tw/>。

五、強化網路資訊安全防禦。

目前臺灣與網路資訊安全有關的政府單位，為行政院數位發展部及國防部資通電軍兩個單位，主要是負責發展數位基礎建設、網路資訊安全、電子資訊作戰，以及通訊線路維護。而達成資訊安全的方式，是需要政府與民間的合作。除共享資訊安全威脅來源，應與學術教育機構合作培養專業人才，並定期舉辦網路安全演習，藉由模擬各種情境，以提高應對的實戰能力。

亦可透過修訂有關網路與資訊等法律（如美國針對 TikTok 平台的禁止法令），以確保網路安全法規能與國際標準接軌，提供清晰的指導原則與執行標準。最後，可經由公共媒體宣傳、教育講座等方式，提高國民對網路安全的認識，並普及基本的網路使用習慣與警覺性。

六、抵禦大陸對臺認知作戰。

“認知領域作戰”一詞，與臺灣的政治作戰六戰（思想戰、組織戰、群眾戰、謀略戰、情報戰和心理戰），或是大陸的三戰（法律戰、心理戰與輿論戰）的概念相似。亦極可能從古時的兵法典論中轉變而來，例如《孫子兵法》的始計、謀攻、兵勢、虛實、軍爭、九變與用間等幾篇，內容均與認知作戰的概念雷同。僅是從這些名詞中活運再予以變化，使敵方落入其陷阱，並拘泥執著於此處，讓敵方受到牽制而被動，喪失時間與主導權，淪為被動的棋子，而非主動的棋手。

因此，對於北京積極的認知作戰攻勢，應該如何防範呢？其實可以從下列幾個層面的策略以應對，如此方可確保社會的和諧穩定與安全：

（一）運用科技工具發揮優勢：

以大數據系統等新科技工具，研判威脅樣態及可能操作的手段，過濾篩選爭議的訊息，同時進行查證蒐報、溯源分析、澄清評估。

(二)善用多元媒體形塑支持：

加強運用網路及社群平台等各類媒體，依民眾使用的偏好及閱聽習慣，主動展開文宣作為，以提升公民資訊識讀能力。

(三)持續國際宣傳共同應對：

積極與周邊國家保持聯繫與合作溝通，增進外界對臺灣的了解，擴大國際社會友臺力量，並爭取支持與合作，共同反制認知戰威脅。

(四)教育與訓練：

提供有關資訊素養和批判性思考的教育，幫助民眾識別假訊息和謠言。

(五)透明度與溝通：

政府和組織應該保持高度透明度，並與民眾保持開放的溝通渠道，以建立信任並抵制誤導性信息。

(六)心理防禦：

加強心理防禦和認知靈活性，以應對可能的心理戰和輿論戰。

陸、結論

從後冷戰時期，到如今美中競爭的國際局勢和地緣政治發展，雖然看似與冷戰時期相同，仍以“民主自由”與“獨裁專政”兩個陣營的對峙為主要趨勢。但更多的實際情勢，如同歷經兩年仍未停止的「俄烏軍事衝突」一般，均為區域強權的大國間，為了能獲得戰略緩衝空間而引發的爭端。

但與冷戰時期不同的情況，當今的國際社會，不僅要面對傳統上的軍事安全威脅，非傳統安全威脅來源，更是建構國家安全核心的關鍵。我們已無法用過去的傳統安全思維，去面對與解決這些議題。

本文藉由探討國家安全為契機，分析其定義與再定義的區別與重要性，且更深入探討臺灣面臨的傳統與非傳統安全威脅，並提出了幾項針對性的國家安全政策建議。從強化國家主權與身份認同，到國防轉型與軍事

現代化；從海上安全區域合作，到建立更完善的救災與公共衛生預防機制，以及強化網路資訊安全防禦，再到最後如何抵禦大陸對臺的認知作戰。每一項建議，都是基於對當前國際形勢的深刻理解，與未來發展趨勢的預測，並以此為基礎而衍伸的戰略考量。

特別是臺灣的潛在權力與軍事權力，與美中兩大強權相較下，其能自由支配的資源，均不在同一個層次。不論是影響潛在權力的國家財富與總人口數，亦或是軍事權力下的陸海空力量。因此，我們只能尋求非物質因素所提供的條件（如戰略、情報、意志、氣候及疾病等），的國家戰略，以面對不斷變化的全球安全環境中，保持靈活與創新的思維，構築符合臺灣情勢且能靈活調整的國家安全戰略。⁴⁰

為此，透過本文的分析與建議，期望能為臺灣的國家安全與國防政策，提供一個全面的保障，並為其長遠的和平與繁榮奠定堅實的基礎，也為其他國家在類似安全環境下提供參考。

責任編輯：鍾辰函

⁴⁰ 約翰·米爾斯海默，〈大國政治的悲劇〉，（麥田出版），2023 年 5 月，頁 104-107。

