

國家安全意涵的持續與轉變

專題研究

The Continuation and Transformation of the Meaning of “National Security”

張祥山 (Chang, Hsiang-Shan)

稻江管理學院兼任講師

摘要

「國家安全」是國家追求永續生存與發展的保障，傳統的國家安全幾乎離不開軍事武力。可以說「國家安全」就是國防的同義詞，隨著世局推移，國家安全意義和範圍已逐漸擴大，由於資訊化、全球化所帶來的衝擊，傳統以國家為中心的安全概念受到了衝擊，國家安全議題跨越了國界，衍生成國際或全球性安全，不但多元化，而且彼此關聯，國家安全不再侷限於軍事，國家安全威脅來自更多非軍事層面，這種包含非軍事層面的安全威脅歸屬在國家安全的內涵中，是目前國際關係理論中普遍為世人所接受的。

關鍵字：安全、安全研究、國家安全、國家安全理論

壹、前言

國家安全是人類組織政府的終極目的，也是國家眾多公共事務之重要項目，它的功能即在保護人民免遭外界威脅¹。瓦克（Wallance Earl Walker）與愛德華三世（George C. Edward III）在其合編的「國家安全與美國憲法」（National Security and U.S. Constitution）一書中，認為國家安全的功能包括四大類，即：①統治（statecraft）：政府必須發展全方位之國家戰略，並爭取到民眾的支持，導引國家

¹ Richard Smoke著，王海濱譯，「國家安全事務」，國際政治學（臺北：幼獅，第八卷第四章，民72年4月），頁329-330。

的發展；②國防：包括有效運用軍力以支持外交，嚇阻敵對國家以軍事行為或強制手段違反我方的重大利益；③外交：包括對外關係的發展、談判協商、條約的締結簽訂、僑民的保護、領事事務等；④經濟：包括國防預算、社會福利、經濟穩定、國際貿易與國際金融政策²。美國學者梅菱（Charles Merriam）也認為國家的目的在安全（security）、秩序（order）、公義（just）、自由（liberty）與福利（welfare）；其中，國家安全係國家政策的首要目的³，也是最重要的部分，更是「允許一個國家功能的保證」⁴，它指涉「為維持國家長久生存、發展與傳統生活方式，確保領土、主權與國家利益，並提升國家在國際上的地位，保障國民福祉，所採取對抗不安全的措施」，包含了五個重點：①國家生存不受威脅；②國家領土完整，不受任何侵犯；③政治獨立，主權完整，維持政府正常運作和國家發展；④維持經濟制度正常發展；⑤確保國民傳統生活方式，不受外力干涉與控制⁵。

易言之，「國家安全」係指國家為保護其內在價值而免受內外威脅的能力，而國家安全的功能就在於抵抗「威脅」。隨著國際政治的多元化，軍事力量不再是威脅國家安全的唯一來源，凡是可能影響國家主權行使、政治制度、傳統文化、生活方式，以及國家賴以生存的一切有形、無形力量，皆可視為國家安全威脅，包含：①來自傳統的敵對者；②侵略性的鄰邦；③意識形態的差異；④鄰國之間戰力的懸殊；⑤友好國家的日趨不安和衰弱；⑥來自其他國家的衝突；⑦政府政策的錯誤與執行；⑧社會變遷的失控，如新國家建立後的整合（integration）、認同（identity）和統一過程，所產生的暴動、內戰，及各種價值、利益和政權的非法爭奪等；其他如爭奪經濟市場、地緣上的戰略要點、政治腐敗、民意機關各黨派勢力或利益不能妥協，以及恐怖主義者施暴、叛亂、內亂、群眾運動失去控制所產生之重大危機等等，都可能威脅國家安全與國家利益⁶。

本文所要探討的國家安全理論，主要是採取美國的觀點來加以分析論述，蓋當今世界的國家安全理論發展係源自美國⁷。同時亦以現實主義中的主權觀為論述分析基礎，因為主權（sovereignty）是國家構成的基本要素中最重要⁸，它代表著國家對

² 後冷戰時期中華民國國家安全政策，<http://netcity1.web.hinet.net/UserData/wut1/tsp/chapt2.htm>。

³ 鄒文海，*政治學*（臺北：三民，民52年），頁45-47。

⁴ 匹克、克瑞克力合著，朱堅章譯，*集體安全*（臺北：幼獅，民67年），頁46。

⁵ 陳福成，*國家安全與戰略關係*（臺北：時英，2000年3月），頁17-18。

⁶ 同註2。

⁷ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. 著，洪秀菊、徐振德、衛嘉定、陳文煙合譯，*爭辯中之國際關係理論*（臺北：黎明，1988年2月，3版），頁1-9。

⁸ 薩孟武，*政治學*（臺北：三民，民85年8月，6版），頁19。

外是獨立自主的行為體，因為要獨立自主，必須強調「外來威脅的排除」與「遠離外在的破壞」，這就是「外部安全」⁹；對內是至高無上的權力，對人民、領土及資源支配，擁有權威性（authority）與正當性（legitimacy），以遂行國家意志與政策，這就是「內部安全」。綜言之，國家的內外安全就是國家安全的重要內涵¹⁰。

貳、安全研究的理論與途徑

在人類發展歷史上，「安全」（security）向為人們所關切，沒有「安全」就沒有生存與發展的條件，人們常會為了型塑國家的發展願景，而以維持安全環境作基本訴求，因此安全問題一直存在於人類活動中，一直是大家所關注的焦點之一；然而「安全」卻是一個模糊的象徵（ambiguous symbol）¹¹，而且是低度開發與爭議的概念（underdeveloped and contested concept）¹²。有的學者即認為「安全」是個目標，防止來自外部對國家價值的威脅，國家才能安全的追求其他目標¹³。又有學者認為，「安全」是國家為了保護本國不受攻擊、侵略、征服、毀滅的能力¹⁴。也有學者認為，「安全」是個客觀價值，其客觀性來自人類本質，人類需要安全，並獎賞安全，躲避不安全，同時從技術、政治、道德等方面來衡量安全¹⁵。還有學者認為，「安全」也是一種感受與反應，意即對國家防制外來攻擊和保衛國家安全能力之感受與反應，包含對國力、對友國、敵國相對力量與企圖，以及面對未來維持安全情勢之信心¹⁶。更有學者認為，「安全」亦是一種結果，如所謂「國家安全國家」（national

⁹ Iqbalur Rehman, *National Security and The Problem of Unconventional Warfare*, (Kanishka Publishing House, 1992), p.5.

¹⁰ 白晃彰，「臺灣經濟安全之研究—SWOT分析法之應用」，文化大學政治學研究所碩士論文，90年6月，頁17-25。

¹¹ Arnold Wolfers, "National Security as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, Vol.67 (1952), p.483.

¹² Barry Buzan, *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*, (Sussex: Wheatsheaf Books Ltd., 1983), pp.3-10.

¹³ The Editors, "A Conceptual Framework", in Daniel J. Kaufman, Jeffery S. Mckitrick, and Thoms J. Leneg, eds., *U.S. National Security: A Framework for Analysis*, (Mass.: Lexington Books, 1985), pp.3-8; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, (Mass.: Addison-Wesley, 1979), p.126.

¹⁴ Robert J. Art, "A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War", *International Security*, Vol.15, No.4 (Spring 1995), p.7.

¹⁵ Richard H. Ullman, "Redefining Security", *International Security*, Vol.8, No.1 (Summer 1983), p.130; Barrie Paskins, "Security in a New Age?" in Michael Clarke, ed., *New Perspectives on Security*, (London: Brassey's, 1993), pp.17-20.

¹⁶ Norman J. Padelford and George A. Lincoln, *The Dynamics of International Politics*, (New York: The Macmillan, 1962), pp.180-181.

security state)，係指社會中主宰（dominant）且有能力的團體組織徵稅、建立官僚體制、掌握技術資源與軍事等權力，以支持其帝國體系¹⁷。簡言之，安全的本意，就是沒有危險或安全情勢不受威脅¹⁸。由於安全的概念是如此的眾說紛紜，以致學者對「安全研究」的焦點、取向亦有所爭論，不過可以確定的是，「安全研究」已成為國際政治學領域的重要研究範疇之一，正如同Helga Haftendorn所說：

「安全研究的典範（paradigm）之演化與從國家安全到國際安全而到全球安全的變遷，每個階段都有其不同的理論與政治前提為基礎，並且與國際體系的歷史演化及詮釋它的知識成就有著密切的連結¹⁹。」

何謂「安全研究」？學者林碧炤認為，「安全研究」有太多的概念和名詞是借自軍事領域，而且也沒有自己的理論架構，其理論架構不是借用戰略研究，就是借用傳統的國際關係研究架構，這兩類研究所關心的兩個問題，就是國家如何贏得戰爭，如何增加自己的權力和善用權力，因為國家之間是一場權力爭奪，輸贏之間是一場零和賽局，國家在衝突之間維持一種恐怖平衡，基本上，流行的典範還是現實主義，這也支撐了「安全研究」的進行，於是贏得戰爭與增加權力成了「安全研究」的重點，一方面發展強大的武力，一方面運用外交及軍事手段，讓國家處境更安全²⁰。因此，所謂「安全研究」其實就是國家安全研究的同義詞，是以國家為中心的研究，探討的是國家所面臨的安全威脅²¹，亦即在分析對國家生存所可能造成威脅的問題與解決之道²²。其追求的目標不外是：1.針對外來的實體攻擊之安全與防護；2.一些或全部居民的經濟繁榮與富裕的聯繫；3.保護國家的核心價值；4.維繫人民優質的生活方式²³。因此國家是實現安全的主體。然而，由於後冷戰時期以來全球化的影響，使得國與國的距離縮短，國界也變得模糊化，安全威脅呈現出多元現象，

¹⁷ Marcus G. Raskin, *The Politics of National Security*, (New Jersey:Transaction, Inc., 1979), p.32; Saul Landaul, *The Dangerous Doctrine: National Security and U.S. Foreign Policy*, (Boulder :Westview Press, 1988).

¹⁸ 翁明賢著，**突圍—國家安全的新視野**（臺北：時英，2001年11月），頁19。

¹⁹ Helga Haftendorn, "The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security", *International Studies Quarterly*, Vol.35, No.1 (March 1991), p.3.

²⁰ 林碧炤，「全球化與人類安全」，**人類安全與二十一世紀的兩岸關係研討會**，（臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001年9月）。引自<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/symposium/2001-09/2001-09-14.htm>.

²¹ 莫大華，「『安全研究』之趨勢」，**問題與研究**（臺北：政大國關中心，第35卷第9期，民85年9月），頁65-66。

²² 林碧炤，「國際衝突的研究途徑與處理方法」，**問題與研究**（第35卷第3期，民85年3月），頁2-4。

²³ David S. Rapp, David S. Alberts, "National Security in the Information Age:Setting the Stage", in David S. Alberts, Daniel S. Papp eds., *Information Age Anthology:National Security Implications of the Information Age*, (Washington D.C.: Library of Congress. Cataloging-in-publication Data, August 2000), p.6.

國家不再是唯一的保障者，非政府組織、國際組織或跨國公司，甚至個人都可能成為安全的主體與客體²⁴。

早期的「安全研究」，著重在軍事和戰略層面的研究領域，尤其是關於核子武器對國家安全影響的問題²⁵。70年代中期以後，安全研究受到越戰結束、美蘇低盪政策（detente）的瓦解、新的研究資料相繼出現等影響，研究範圍呈現新的發展，包含：對理性嚇阻理論（rational deterrence theory）的質疑、核武政策的提出、有限戰爭概念的研究等等²⁶。90年代以來，雖仍以軍事為主，但並不限於軍事力量，冷戰結束，安全概念逐步推向其他領域與層次來發展，包括對國際體系、政府或個人等層次的延伸，安全威脅認知與價值文化的變遷、技術與資訊對國際衝突的衝擊，以及恐怖主義與毒品犯罪等有關政治、經濟、社會、環保、人權等領域之連結²⁷。學者莫大華也認為「安全研究」有向下、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而到個人層次，向上擴延則是從國家層次而到國際體系，水平擴延是指從軍事面向而到政治、經濟、社會、環境及人類，垂直擴延則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，側延到非政府組織等²⁸。因此安全概念不斷擴張，安全研究範圍也不斷擴大。但此不斷擴展的趨勢，引發了學者間的論戰，有的學者認為安全研究應維持其原有的軍事安全意涵；有的學者則認為安全研究應涵蓋軍事與非軍事的「全面性安全」（comprehensive security）概念；還有些學者更以批判性觀點提出另類安全研究思考。各家看法所以如此不同，主要是因為後冷戰時期國際環境的改變，帶來各國不同的安全需求與議題，因而促使學者對於安全研究典範有所省思。因此學者莫大華將此等論戰觀點概分為傳統派、擴展派、批判派等三個派別：

一、傳統派（traditional）的觀點

傳統派是安全研究的既有典範，它延續戰略研究的知識傳統，發展出國家政府的安全管理知識，軍事面向是其研究重點，研究層次以國家為主，針對國家所面臨的外在軍事威脅，尤其是戰爭的威脅，進行研究分析。此派學者堅持主張安全研究應維持其原有的軍事意涵，以軍事武力的運用為核心概念，以建立安全研究領域的專業性及知識累積的一致性。代表學者以戰略研究學者為主，如：Colin S. Gray，

²⁴ 翁明賢，前揭書，頁30-31。

²⁵ Stephen M. Walt, "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, Vol.35, No.2, June 1991, p.214.

²⁶ Ibid, pp.215-222.

²⁷ Emma Rothschild, "What Is Security", *Daedalus*, Vol.124, No.3, Summer 1995, p.55.

²⁸ 莫大華，前揭文，頁65。

Edward N. Luttwak，Stephen M. Walt，John Chipman等人，其中Gray的Strategic Studies and Public Policy及Villains,Victims and Sheriffs兩書是最重要的經典著作，另外Stephen M.Walt在1991年International Studies Quarterly所發表的“The Renaissance of Security Studies”一文，也是重要參考文獻。

二、擴展派（expansive）的觀點

擴展派學者認為國家所面臨的危險，並不是只有軍事威脅，況且軍事面向的威脅，不僅是外在軍事威脅，也包括國內軍隊對本國人民的壓迫；非軍事的威脅則包括環境品質降低、政治不穩定與經濟衰退等，因此為了正確的傳達安全事實，避免增加不安全的危險，安全研究必須以涵蓋軍事與非軍事的「全面性安全」概念來取代傳統的軍事安全概念，以顯現安全概念的真義。此派學者並倡導將安全研究與外交政策、國際政治經濟及國際政治研究予以整合，藉以呈現當代安全議題的多元性與複雜性、科際整合性。此派學者有Barry Buzan，Ole Waever，Richard H.Ullman，David A.Balwin，Joseph S.Nye,Jr.與Sean M.Lynn-Jones等人，其中Buzan的People, States and Fear一書與Nye及Lynn-Jones的“International Security Studies:A Report of a Conference on the State of the Field”一文均是了解擴展派安全研究發展的重要參考文獻。

三、批判派（critical）的觀點：

批判派學者是以批判理論（Critical Theory）觀點，批判前述傳統派及擴展派學者忽視人類層次的安全概念，強調應以人類生存、福祉或共同人道（common humanity）為關注焦點，以人類面臨的威脅為研究主題，特別是窮人、有缺陷者、在社會上無權力、無發言權的人；同時對於「安全」，認為不應只是指涉威脅而已，更重要的是要解放（emancipation），解放加諸於人類的限制，也不去剝奪他人的安全，如此才能達成真正的安全，它是以自我意識的批判性觀點來思考人類安全。此派學者有Richard Wyn Jones，Ken Booth，Simon Dalby，Keith Krause，Michael C.William，Pater Vale，Martin Shaw等人，其中以Keith Krause和Michael C.William合編的Critical Security Studies：Concepts and Cases一書為代表作²⁹。

以上三個派別間的論戰，說明了安全研究的演進；事實上，世局進入後冷戰時期以來，安全威脅逐漸在變化，尤其是受到全球化、資訊化時代到來的影響，一種新的安全觀也逐漸在形成，其論點大致如下：

- (一)安全單位的多元化：除了國家安全之外，也包含個人、社群、區域、世界、全球與共同安全的概念。

²⁹ 莫大華，「『安全研究』論戰之評析」，問題與研究（第37卷第8期，民87年8月），頁20-28。

- (二)安全要素的多樣化：除了傳統上影響安全的要素外，還包括經濟、社會、文化、科技與環境等因素。
- (三)安全手段的複合化：實現整體安全需採多種安全手段。
- (四)安全的不可分割性：除了各行為體的安全，其他行為體的安全和國際社會整體安全都必須兼顧³⁰。

中共學者王逸舟更進一步提出「立體安全觀」，他認為應建立：「以軍事安全為核心的多領域安全，例如軍事安全、資訊安全與科技安全，要兼顧經濟、社會與政治各領域的安全內涵，須包括社會穩定的成分：指在面臨外部環境挑戰時，能夠恰當處理各種社會矛盾與階級差異，此新安全觀不僅獲得國家領導菁英的首肯，也要政治體系下的多數民眾的理解與認同，安全的概念應該在一個變遷過程中實現，是一種相對動態的範疇，而非封閉狀態下的自我保護³¹。」此種「立體安全觀」描述了安全內涵的多樣性與複雜性，同時也把「國內本土安全」一制度的穩定和人民的認同與支持一列為吾人應予關注的安全課題，並進一步說明了安全維護的不可分割性³²。

依據前述，安全研究基本上是在研究國家的權力爭奪，是典型的現實主義觀點，因此學者Haftendorn的五項研究假設似可作為安全研究的切入點：

- (一)一國對於威脅的認知和安全概念的變遷，源自於該國的政治與社會的發展過程。
- (二)區域安全概念的變動，可用不同國家的安全戰略與目標來分析，這種評析會受到分析國文化與政治地理之影響。
- (三)國家間的互動與互賴所形成的衝擊，是影響安全概念變化的因素。
- (四)核武嚇阻使武器從戰爭的工具轉變為外交的工具，而軍事角色日漸被經濟與生態的挑戰所取代。
- (五)國家間的互動，與國際關係造成的現實發展，及國家自利行為的追求結果，增強了國家間的合作行為³³。

另外，Nye認為安全研究應從基礎理論著手，並且要涉及歷史的研究、區域與安全的研究、傳統戰爭的議題，以及安全事務的國內層面³⁴。國內學者林碧炤也認

³⁰ 蔡拓，「全球問題與安全觀的變革」，*世界經濟與政治*（2000年，第9期），頁30-31。

³¹ 王逸舟，「世紀末的警示」，王逸舟主編，*單級世界的陰霾—科索沃危機的警示*（北京：社會科學文獻出版社，1999年），頁23-27。

³² 翁明賢，前揭書，頁26。

³³ Helga Haftendorn, op. cit., p.4.

³⁴ 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, pp.20-25.

為安全研究已逐漸擺脫冷戰時期超國關係（transnational relations）的國際關係研究架構，代之以後冷戰時期受全球經濟體系運作、網路時代來臨以及資訊化國際社會的影響，而開始運用全球互賴的研究架構³⁵。

綜合前述，後冷戰時期以來安全問題的特質不外是：

- (一)安全議題不斷擴大，非軍事性議題受到相當關注。
- (二)人類的全體福祉遠超過個別國家的單獨利益，因此安全問題討論應落實到個人層次才有意義。
- (三)發展的問題不再是單純的經濟問題，而應從安全的角度去衡量、界定。
- (四)安全的理念強調的是合作而非衝突，共同打擊跨國犯罪、防範恐怖活動、保護全球生態環境等等，在在需要合作的安全理念來處理³⁶。

因此，吾人以為安全研究不僅不能侷限在傳統政治與軍事層面，而是需要運用跨學科、跨領域的方式，輔以系統整合解析途徑，加以研究，始能得其研究的全貌³⁷。

參、國家安全的意義

「國家安全」（national security）一詞自二次大戰以來即被廣泛使用，但其概念常隨不同的政治菁英、政府或國家在不同的時空環境下，產生不同的認知或見解，且經常被決策者用作「合理化」其所採政策或作為之藉口，致向有「概念濫用」（abuse of concept）的困擾，是一個「充滿變異性、曖昧性及爭論性內容的政治符號³⁸。」雖是如此，「國家安全」卻是國家要追求永續生存與發展的保障，是最主要的政府公共事務之一，其所涉及的内容極為廣泛，舉凡國家的領土、主權、外交、軍事、經濟及政治制度等事務，均與國家安全的範疇有關。因此，國家安全，特別是國家本土內部安全，在整體政府公共事務中應有其合理、合法的定位，才能在政府施政的流程中正常運作，使其爭議性降到最低³⁹。

傳統定義上，「國家安全」可以說是國防（national defense）的同義詞，指涉保

³⁵ 林碧炤，前揭文，<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/symposium/2001-09/2001-09-14.htm>。

³⁶ 同前註。

³⁷ 翁明賢，前揭書，頁40-41。

³⁸ David L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol.10(New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968), pp.40-42; Frederick S. Tipson, "Nation Security and the Role of Law", in John N. Moore, Frederick S. Tipson, and Robert F. Turner, eds., *National Security Law* (Durham, N.C.: Carolina Academic Press, 1990), pp.3-29.

³⁹ 陳福成，*國家安全與戰略關係*（臺北：時英，民89年3月），頁11。

護國家之人民與領土免於受到外界的攻擊與威脅⁴⁰。學者貝克維茲（Morton Berkwitz）與玻克（P.G.Bock）認為「國家安全」是「一個國家保護其內在價值，使其免於受外來威脅的能力⁴¹。」魯西尼（Giagomo Luciani）也認為：「國家安全是承受外在侵略的能力，能創造有利的國內及國際情況，以保護其擴充重大的國家價值⁴²。」帕得佛（Norman J. Padelford）及林孔（George A. Lincoln）則認為：「國家安全有三種意義：(1)保障國家生存、獨立與領土完整，不受外力的干涉；(2)保存傳統文化與生活的方式；(3)維持國家在國際間的地位⁴³。」卡繆（Jules Cambon）更認為：「國家安全不僅在維持海內外領土之完整，並使世界敬仰本國人民，不僅在維持本國經濟利益，並維持足使國家能夠榮耀生存於宇宙之間的一切事項⁴⁴。」國內學者林碧炤則認為：國家安全即指國防和人民的安全⁴⁵。再從戰略的觀點看國家安全，則是「對所有外來侵略、間諜活動、敵意偵察、破壞、顛覆、困擾及其他敵意影響等國家所採取之保護⁴⁶」。「美國國防計劃作為」（U.S. Defense Planning, 1982）對「國家安全」的定義是：「國家所採取保護其利益和目標，以對抗外來威脅的措施。」美國前國防部長布朗（Harold Brown）在其1983年的著作中的定義是：「一種保存國家實質完整和領土，在合理條件下維持與世界其餘部分之間的經濟關係，保護其性質、制度和統治，不受外力擾亂，以及控制其國界的能力⁴⁷。」聯合國憲章第2條第4款更規定：「各會員國在其國際關係上，不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立⁴⁸。」因此，可以這麼說，傳統的國家安全幾乎離不開軍事武力。國家安全的基本意義，包括有「國家」（state）與「安全」（security）等概念；從字面的意義來看，國家安全意指國防和人民的安全，不但包含了國防問題，也涉及有關國家重大利益及國際和平的事件、解決與預防的方法⁴⁹。若從現代觀念的面向來解析，國家基本上是由人民（people）、領土（territory）、政府（government）及主權（sovereignty）等四個要素所組成，常態

⁴⁰ Amos A. Jordon and Willam J. Taylor, Jr., *American National Security: Policy and Process, revised edition* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1984), p.3.

⁴¹ Morton Berkwitz and P.G.Bock(eds.) *American National Security* (New York : Free Press, 1965), p.10.

⁴² Giagomo Luciani, "The Economic Content of Security", *Journal of Public Policy*, Vol.8, No.2, 1989, p.151.

⁴³ Norman J. Padelford and George A. Lincoln, *International Politics*, United States Military Academy Press, 1954, p.289.

⁴⁴ Ibid, p.290.

⁴⁵ 林碧炤，論國際政治的持續與轉變（臺北：桂冠，民76年4月），頁154。

⁴⁶ John M. Collins著，鈕先鍾譯，大戰略（臺北：黎明，民64年6月），頁455。

⁴⁷ 萬仞，「國家安全新論—再檢討與新思維」，國防雜誌（第10卷第9期），頁5-6。

⁴⁸ 丘宏達編，現代國際法基本文件（臺北：三民，民80年3月，第四版），頁11。

⁴⁹ 林碧炤，國際政治與外交政策（臺北：五南，民88年7月，二版二刷），頁154。

的國家是一完全主權國，對內不僅享有最高的和最終的政治權威，在國際社會中亦是平等的一員，享有獨立的自主權⁵⁰。因而，國家能表現出特有的如下三個特性⁵¹：

一、排他性（exclusivism）：國家在一定的空間內，原則上得排除外部的干涉，獨立行使其權限。

二、自律性（autonomy）：國家得自行決定其行為，不受外部的干涉、命令及指揮。

三、完整性（plenitude）：國家在其領域內行使權限，其行使的對象或範圍，均無任何限制或分割。

一個現代國家，若缺乏上述四個基本要素與三個特性，原則上是不能視為一個完全主權國家的；再者，構成國家權力的因素還可作有形與無形之分⁵²，藉以評估國家對主權行使的獨立性、積極性與完整性等，因此有關主權國家的定義是明確而無庸置疑的。易言之，現代主權國家是指國家擁有「至高無上」的決策和執行政策的權威⁵³。

其次，「安全」是人類求生存的根本前提，也是人類求發展的基本價值，是一個自古即有的概念。從概念解釋，就是客觀上不存在威脅，主觀上不存在恐懼⁵⁴。而其最常涵蓋的面向，不外有：「威脅」與「抵抗威脅的能力⁵⁵」。就「威脅」言，它可能來自國際，也可能來自國家內部；可能是具體的，也可能是潛在的；可能是客觀存在的事實，也可能是心理層面的認知⁵⁶。主觀的認知，常起源於恐懼，這是引發國際間「安全困境」（Security Dilemma）問題⁵⁷的主要來源，故「不存在危險或威脅」或是「沒有受到威脅的感覺」，就是安全⁵⁸。然而，學界對於「安全」概念的界

⁵⁰ 李少軍，「論安全理論的基本概念」，*國際政治理論探索在中國*，頁146。

⁵¹ 陳福成，前揭書，頁13。

⁵² 有形因素區分為人口、地理、自然資源、經濟力量及軍事力量等可量化的因素；而無形因素則區分為國民士氣、國家領導、政治系統等，參閱：朱張碧珠，*國際關係*，（臺北：三民，民84年2月，第3版），頁167-181。

⁵³ 呂亞力，*政治學*（臺北：三民，民79年），頁76。

⁵⁴ 李少軍，前揭書，頁144。

⁵⁵ Barry Buzan, "Is International Security Possible?" in Ken Booth, ed., *New Thinking About Strategy and International Security*, (London:Harper Collins Academic, 1991), pp.31-55.

⁵⁶ 李少軍，「國際安全：從基本概念到多種型態」，王逸舟主編，*全球化時代的國際安全*（上海：上海人民出版社，1999年），頁30-63。

⁵⁷ 即各國為了安全所採取的措施（如：加強軍備、增加軍事預算等），在其他國家的認知中，可能就是構成對其威脅，為求因應，其他國家也採取對應措施，最後的結果經常是形成緊張情勢的升高效應（spiral），一個國家為了提升其安全的結果，卻往往帶來了更不安全。參閱：Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976 & 于有慧，「後冷戰時代中共新安全觀的實踐與挑戰」，*中國大陸研究*（第44卷第22期，民90年2月），頁63。

⁵⁸ 李少軍，前揭文，王逸舟主編，前揭書，頁35-36。

定，卻始終沒有一個定論⁵⁹。英國學者布衫（Barry Buzan）就認為「安全」是一個低度開發及有爭議性的概念，因為「安全」的概念過於複雜、抽象，卻附屬於權力的範疇內，導致其爭議性過高，同時也給了決策者相當的運作空間及合理化的藉口⁶⁰。吾爾佛（Arnold Wolfers）也指出：「安全是一個模糊的符號，國家利益更精確的意義是國家安全利益，而它對不同的人有不同的意涵，但外交政策的主張卻總是假藉國家安全之名⁶¹。」至於國家利益，根據Donald E. Neuchterlein的看法，包含有生存利益、緊要利益、重要利益與周邊利益⁶²，例如，第三世界國家最大的安全威脅來自國家本身內部，包括有政權對個人權利、基本人權、或部族的迫害，不同政治勢力的長期衝突等⁶³；已開發國家的安全威脅係源自外部，其中軍備競賽產生的安全困境就是這些國家安全問題上的關注點⁶⁴；冷戰後，中共安全利益的重心係由生存安全轉向經濟安全⁶⁵。因此，一個國家在追求其國家利益的過程中，因受到資源排擠效用與能力的限制，無法排除所面臨的全部威脅，以維護或追求其國家利益，致安全概念確有因國家、地區之不同而有不同的關注重點⁶⁶。

在現今日益深化之全球化與區域化之國際社會，「主權」雖有漸漸形成非核心思潮的趨勢⁶⁷，但不可否認的，只要國家存在一天，主權行為即存在一天。國家主權區分為內部主權（Internal Sovereignty）與外部主權（External Sovereignty）；內部主權指涉國家對領土及人民的絕對合法管轄權（Legitimate Jurisdiction），外部主權指涉國家在國際社會中，向外表達其主權的不可侵犯性的能力⁶⁸。事實上，「國家的外部主權實際上與內部主權是難以分割的，兩者的互為依存關係，正是構成主權條件的獨特本質⁶⁹」。因此，若就現代主權國家所轄之範圍及界限而言，國家安全可區

⁵⁹ 劉復國，「綜合性安全與國家安全：亞太安全概念適用性之檢討」，*問題與研究*（第38卷第2期，民88年2月）頁24。

⁶⁰ Barry Buzan借用Walt的分析架構來討論安全的概念，將安全分為個人層次、國家層次及國際層次三方面，參閱：許漢升，「中共對東南亞區域安全之影響」，*共黨問題研究*（第27卷第5期，民90年5月）頁60-61。

⁶¹ Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1962, p.150.

⁶² Donald E. Neuchterlein, "The Concept of 'National Interest': A Time for New Approaches", *Orbis*, Vol.23, No.1 (Spring 1979), p.75.

⁶³ 劉復國，前揭文，頁25。

⁶⁴ Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, Vol.30, No.1 (January 1978), pp.167-224.

⁶⁵ 閻學通，「冷戰後中國的對外安全戰略」，*中國外交*（北京，1995年9月號）頁25。

⁶⁶ 劉復國，前揭文，頁23。

⁶⁷ 陳偉華，「主權與戰爭：兩岸關係的轉捩點」，*遠景季刊*（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，第2卷第3期，2001年7月），頁189。

⁶⁸ 同前註，頁195-196。

⁶⁹ 同前註，頁196。

分「內部安全（本土安全）」（internal security or homeland security）與「外部安全」（external security）兩部分⁷⁰。學者杭亭頓（Samuel P. Huntington）也把國家安全區分為軍事安全、內部安全及情境安全⁷¹。所謂「內部安全」，係指涉國家在其主權管轄所及領土範圍內，所為足以維持社會秩序、安定民心、減少動亂之誘因，包含政府之決策與非決策（decision-making and non decision-making）行為之一切活動，就國家主權來說，「內部安全」其實是國家公權力的行使與權威性力量的展現，它是確保國家安全的非軍事條件，亦為國家安全的基礎⁷²。而「外部安全」則係指涉國家面對外來勢力，包含其他主權國家及國際組織，直接挑戰其主權，或侵犯其領土，或其他干預內政所為之一切反制與保護措施，亦即傳統國家安全所強調之「國家保護其內部價值，使免於遭受外來威脅」。

從以上的析論，吾人可知，在無政府狀態下的國際社會中，國家安全是以一個國家優先的觀點出發，國家最重要的議題就在於特定的國家利益及生存，為確保國家的生存、發展，避免威脅，國防軍事武力的使用便成為主要的工具，因而「國家安全」也是「國家軍事安全」的代名詞⁷³。然而後冷戰時期以來，國家之間的互動由原有的政治軍事的對抗，轉為因經濟互動而產生的相互依賴網路所取代⁷⁴，更因為全球化、資訊化因素的衝擊，國家安全不再侷限於軍事⁷⁵，國家安全威脅來自更多非軍事層面，諸如經貿利益衝突、恐怖主義威嚇、生態環境污染、跨國犯罪等等，其在國家安全上之考量日漸被世人所重視，因此各種安全威脅均成了「國家安全」內涵的重要因素，唯有正確掌握威脅來源，始克確保國家安全。

肆、國家安全的演變

隨著國際情勢的變化，第二次世界大戰後，美國成為世界唯一的強權，其國內也興起了研究國際關係的風潮，國際關係也有了一系列完整的研究，可以說，當代的國際關係理論是發展自美國的，而國際關係與國家安全互為一體兩面的關係，也使得美國孕育了當今的國家安全理論⁷⁶。

⁷⁰ 在「德國指南」和「聯邦德國國家手冊」中，德國把國家安全區分為內部安全和外部安全，引自：息曙光，*世界戰略大格局*，（臺北：風雲時代出版社，民國82年9月），頁17。

⁷¹ 政戰學校政治研究所，*國家安全學術研討會論文集*（民國85年6月7日），頁4-1。

⁷³ 「後冷戰時期中華民國國家安全政策」，<http://netcity1.web.hinet.net/User Data/wut1/tsp/chapt2.htm>。

⁷⁴ 劉復國，前揭文，頁28。

⁷⁵ *中國時報*，89年1月12日，第14版。

⁷⁶ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. 著，洪秀菊、徐振德、衛嘉定、陳文煙合譯，前揭書，頁1-9。

根據學者張中勇研究，「國家安全概念」(the concept of national security)最早源自30年代美國學者伯爾德(Charles Beard)所完成之有關國家經濟安全與福祉的研究⁷⁷。另據學者鈕先鍾研究，「國家安全」一詞，最早係出現在1945年8月當時的美國海軍部長富里斯塔(James Forrestal)出席參議院聽證會時之談話，他說：「只有在非常寬廣和綜合的層面上，才能確保我們的國家安全。」他又說，其所使用的名詞是「安全」(security)，而不是「防衛」(defense)。國家安全不僅是陸軍和海軍的問題，還必須考慮全部戰爭潛力，包括礦產、工業、人口、科技以及一切與正常平民生活有關的活動⁷⁸。因此，國家安全的討論，是在二次大戰之後，在美國才發展出來的結果，也因為二次大戰後，冷戰格局下美蘇之間的對抗，以及主權國家(sovereign state)、國家主義(statism)、零和賽局(zero-sum game)為中心的現實主義理念，使得軍事戰略安全成為國家安全的核心議題，國家安全概念也隨之發揚光大⁷⁹。

國家安全概念發展迄今，約有6、70年光景之間，隨著國際關係的發展，不斷的演變，在冷戰時代，約可分為兩大階段⁸⁰：

一、40年代後期到70年代中期為第一階段，在此時期，冷戰方殷，美俄之間的兩極對抗趨於白熱化，韓戰、越戰、古巴飛彈危機相繼發生，故國家安全是以應付美俄大戰為焦點，純屬軍事因素。

二、70年代後期到80年代後期為第二階段，在1970年代中期以後，由於越戰的失敗、日益嚴重的通貨膨脹、石油危機的震撼、歐洲和日本經濟地位的升高等等，刺激了美國朝野對國家安全觀念的檢討。1974年泰勒將軍(Gen. Maxwell Taylor)指出，對美國最可怕的威脅是在非軍事領域中。1977年，白朗(Lester Brown)提出「國家安全再界定」(Redefining National Security)，列舉許多足以威脅安全的非軍事因素，如能源危機、通貨膨脹、糧食缺乏等等。馬修斯(Tuchman Mathews)在1989年春季號的「外交季刊」(Foreign Affairs)也指出，全球發展帶來國家安全定義必須再擴大的要求，應該把資源、環境、人口等問題都包括在內。此後即進入後冷戰時

⁷⁷ 張中勇，「兩岸在人類安全中合作的願景」，人類安全與二十一世紀的兩岸關係研討會(臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001年9月)。引自<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/symposium/2001-09/2001-09-14.htm>。

⁷⁸ 鈕先鍾，二十一世紀的戰略前瞻(臺北：麥田，1999年8月)，頁272。

⁷⁹ Alan Dupont, "Concepts of Security", in Jim Rolfe, ed., *Unreserved Futures: Comprehensive Security in the Asia-Pacific* (Wellington, New Zealand: Center for Strategic Studies, 1995), pp.1-15; and John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics* (London: Oxford University Press, 1997), pp.114-119.

⁸⁰ 鈕先鍾，前揭書，頁278。

代，形成另一新階段。

在第二階段，國家安全意義和範圍已逐漸擴大，隨著世局推移，進入後冷戰時代，國際紛爭與區域武裝並未因時局緩和而減弱消弭，反因恐怖主義、跨國犯罪之猖獗，環境保護之提倡，大規模毀滅性武器的擴散，再加上冷戰時期被壓抑住的民族與宗教紛爭，而有擴大傾向。同時，也由於世界政、經相互依存的態勢日益明顯，使得各國都無法置身事外。顯示，國家安全面向不只是軍事層面，經濟安全、環保問題等也是必須重視的課題，而且國家不僅要自立自強追求個別的安全，也要和其他相關國家或國際組織相互配合，以追求整體的區域與國際安全⁸¹。

基本上，後冷戰時期以來，由於資訊化、全球化所帶來的衝擊，呈現出世界一體化的現象，因此，「全球化」成了國際關係的新架構⁸²。在全球化的影響下，跨國活動與跨國主體的增加，國家權力遭到稀釋，主權受到限制，以及個人與國內組織團體力量的增強等等，在在對國家主權形成挑戰⁸³；再加上因全球化經濟互動益趨頻繁、國際權力結構由兩極邁向多極、區域合作主義興起、人口流動加速、國際合作打擊犯罪、民主政治向外擴散等國際互賴逐漸升高，以及國際規範能力不足，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、次國家組織及跨國間緊張關係上升等無政府狀態之衝突持續擴散之因素，使得國家安全概念有所變化⁸⁴，傳統以國家為中心的安全概念受到了衝擊，國家安全議題跨越了國界，衍生成國際或全球性安全，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，馬修斯（Tuchman Mathews）在1989年也指出：「全球發展帶來國家安全定義必須再擴大的要求，應該把資源、環境、人口等問題都包括在內⁸⁵。」因此，日本提出了所謂的「綜合性安全」（comprehensive security）概念，認為日本的國家安全除了指自身防衛能力之加強，及與美國的軍事合作關係外，應再包括糧食與能源的取得及因應重大地震等非軍事因素⁸⁶。東協國家則認為內部穩定、國家發展、社會和諧等皆屬安全之核心因素。而

⁸¹ 翁明賢執行編輯，*跨世紀國家安全戰略*（臺北：麥田，1998年1月），頁1。

⁸² David Held and Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Stanford, California: Stanford University Press, 1999).

⁸³ 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58。

⁸⁴ Robert Mandel, *The Changing Face of National Security: A Conceptual Analysis* (London: Greenwood Press, 1994), pp.2-8.

⁸⁵ Tuchman Mathews, "Redefining Security", *Foreign Affairs*, Spring, 1989, p.162.

⁸⁶ 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, Malasia: Institute of Strategic and International Security, 1994), p.16.

歐洲國家更提出所謂「共同安全」(common security)概念,強調國家有責任經由合作、對話、信心建立等途徑,共同致力國家安全⁸⁷。澳洲學者也提出「合作性安全」(cooperative security),鼓勵國家多與對手國交往,建立多邊體系,相互間可基於互利而形成合作,促成安全制度之建構⁸⁸。中共更於1997年3月在東協區域論壇中,提出所謂的「新安全觀」,其概念主要是指「國家安全不僅是軍事上的安全,而應包括經濟、科技、政治、軍事等在內的綜合安全,形成了必須發展包括經濟、科技、政治、軍事在內的綜合國力的新安全觀⁸⁹」。緊接著,於7月間又提出,建立以國防安全為核心領域的「立體安全觀」,除國防安全外,並包含了信息安全(加強情報保密、強化資訊控管)、網路安全(加強境內外網際網路管理)、金融安全(防範金融危機)、經濟安全(加強緝私、健全環境、規範外商投資)⁹⁰。此外,聯合國亦於1994年出版的人類發展報告中,提出了「人類安全」(Human Security)概念,它是以個人或社群,而非以國家為中心的一種安全觀,關注的是人類生活安全的保障與品質的提升,包含: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、水資源土壤污染)、個人安全(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)等七類⁹¹,此與前述具多面向、多層次、多元化的「綜合性安全」頗為雷同。其實,就當今全球化世界而言,經濟機會失衡(失業、貧富懸殊等)、人口移動壓力(偷渡、移民等)、生態環境破壞(海洋污染、非法漁撈等)、跨國犯罪(販毒、走私等)、國際恐怖主義等等均係屬威脅人類安全的重要來源⁹²。

綜合前述,國家安全雖因不同時期有不同的內涵,但此皆說明了國家安全概念的演變過程亦包含了國家生存發展的價值,只是重視基本人權價值的人類安全與強調主權、秩序的國家安全仍有可能發生衝突,國家為維護其存續、安全、統治,往往無法充分落實人類安全理念,有時還可能犧牲、限制了部分人類安全所珍惜之價值,作為確保國家安全之代價⁹³。

⁸⁸ Ibid., pp.29-31.

⁸⁹ 張召忠、周碧松,《明天我們安全嗎?》(杭州:浙江人民出版社,2001年),頁11。

⁹⁰ 工商時報,1997年7月7日,轉引自:<http://www.future-china.org/fcn-tw/199904/1999042805.htm>.

⁹¹ United Nations, *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994) .

⁹² United Nations Development Program, "Redefining Security: The Human Dimension", *Current History*, May 1995, pp.229-236, 轉引自:張中勇,前揭文,<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/symposium/2001-09/2001-09-14.htm>.

⁹³ Ibid.

伍、結 語

傳統上，國家安全是以國家與領土主權為研究分析的主軸，指涉的是軍事安全，可以說國家安全就是軍事安全的同義詞，但隨著國際關係的發展，以及資訊化、全球化所帶來的衝擊，國家安全概念不斷的演變，迄今已具多面向的概念，呈現出綜合性的安全內涵，舉凡跨國性組織犯罪、毒品交易活動、恐怖主義活動、生態環境保護、經濟、科技資訊之安全等等均涵蓋於其中，國家安全不再侷限於軍事，國家安全威脅來自更多非軍事層面，凡是可能影響國家主權行使、政治制度、傳統文化、生活方式，以及國家賴以生存的一切有形、無形力量，皆可視為國家安全威脅，包含：①來自傳統的敵對者；②侵略性的鄰邦；③意識型態的差異；④鄰國之間戰力的懸殊；⑤友好國家的日趨不安和衰弱；⑥來自其他國家的衝突；⑦政府政策的錯誤與執行；⑧社會變遷的失控，如新國家建立後的整合（integration）、認同（identity）和統一過程，所產生的暴動、內戰，及各種價值、利益和政權的非法爭奪等；其他如爭奪經濟市場、地緣上的戰略要點、政治腐敗、民意機關各黨派勢力或利益不能妥協，以及恐怖主義者施暴、叛亂、內亂、群眾運動失去控制所產生之重大危機等等，都可能威脅國家安全與國家利益。雖然全球化的影響，國家權力遭到稀釋，主權受到限制，但不可諱言的，「國家」目前是、將來也仍將是主導世局的實體⁹⁴，主權仍是國家的主要表徵之一。因此，英國學者布杉（Barry Buzan）也主張由國家（state）角度來界定安全威脅，而將國家安全威脅區分為軍事安全、政治安全、社會安全、經濟安全和生態安全五個層面⁹⁵，這種包含非軍事層面的安全威脅歸屬在國家安全的內涵中，是目前國際關係理論中普遍為世人所接受的。

另一方面，90年代以後，臺灣內外遭遇許多的挑戰，其中以新的政治菁英所主導的新的「臺灣主體」的訴求，為臺灣帶來了劃時代的政治生態變化，這個新的「臺灣主體」的訴求挑戰了中共的「一個中國原則」，使得中共絕口不宣布放棄武力犯臺⁹⁶。因此，無疑的，臺灣當前所面臨最嚴重的國家安全威脅，首推中共，「隨著中共軍力逐年擴增，及其對解決『臺灣問題』的急迫感，中共對我國國家安全威脅已較諸以往更為立即、更加嚴重。由於共軍積極發展超限戰、信息戰、不對稱戰

⁹⁴ Samuel Huntington 著，黃裕美譯，*文明衝突與世界秩序的重建*（臺北：聯經，1997年9月），頁20。

⁹⁵ Barry Buzan, *People, States and Fear*, pp.112-141.

⁹⁶ 黃奎博，「全球化、變遷中的主權與中華民國南海戰略」，*國防政策評論*（臺北：國防政策與戰略研究中心，第2卷第3期，2002年春季），頁80。

法及戰具等，中共武力犯臺模式將不會一成不變，而是更加多樣化⁹⁷」。這個多樣化的模式當然包含了在臺灣本土內部所運用的其他非軍事層面或非傳統性的足以影響內部安全、安定，而有利於中共解決「臺灣問題」的各種威脅行動，因此這種臺灣本土內部安全防禦將是未來最重要的國家安全課題。

⁹⁷ 國防部，中華民國八十九年國防報告書（臺北：正中，民89年8月），頁26。