

「2006 國家安全報告」與新安全觀

時
評

The “2006 National Security Reports” and New Security Concept

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊特約研究員

壹、前言

「2006國家安全報告」是我國首部的國家安全報告，雖然與其他先進國家的撰寫方式未盡相同，而曾引起識者議論。但這差異除客觀反應各國安全政策的社會實現條件不同外，也蘊含著值得進一步探索的價值。

貳、「2006 國家安全報告」的主要內容與特殊意涵

總統府今（95）年5月20日正式公布我國首部的「2006國家安全報告」，內容包括前言、臺灣的新安全環境、國家安全的內外威脅、國家安全策略及結語。陳總統在序言指出，國家安全的憂患意識，在政治民主化與社會自由化過程中逐漸模糊，被某些人士賦予負面的意涵；他認為應以「民主臺灣、永續發展」，以及「追求對話、尋求和平」，作為國家未來發展的兩大戰略主軸，國家安全也應該成為全民的共同語言。

由於國家安全有綜合面及複雜度，非現有行政院的任何單一部會所能獨力擬定或執行的。此報告雖有法定拘束力的爭議，但因研擬過程中各部會有某種程度的參與，自然就會成為各部會施政的參考依據。同時，今年隨後將出版的「國防報告書」，勢必會與「國家安全報告」有所銜接。雖然，「國家安全報告」並未針對國家利益與目標多做說明，但其他環節均予以兼顧。而且，報告不僅強調國家安全包括政治、經濟、軍事、心理等傳統安全外，也進而將安全威脅因素歸納為軍事、海域、外交、財經、人口、族群認同、國土、資訊、中共對我遂行「三戰」（「法理爭奪、輿論較量、心理攻勢」的法律、輿論、心理三戰威脅）等等面向，從而還針

對這些威脅提出對應的安全策略。而此報告特殊之處，就在於把我國當前所受到的傳統與非傳統安全威脅做出描述，同時對於彼此的相互影響關係，也在因應政策順位上，做出財經、兩岸、國防、海域安全、外交等等排序，並吸取先進強國的相關經驗作法。

可見，此報告除了應有的政策意涵之外，也具有爭取社會輿論支持的特殊作用。因此，報告不僅在說明國家安全業務範圍增多之外，也凸顯因應中共崛起及安全威脅新面向的挑戰日增。換言之，未來國家安全政策的施行，不再只是政府部門傳統的任務，它更需要具體的社會實現條件。所以，報告不僅未提到攻勢或有效反制的軍事行動，卻承諾至2008年裁軍10萬人，重申建立兩岸軍事互信機制；而且也不在「終統」議題上繼續圍繞，進而重申兩岸相互尊重，建立可能的政府協商對話機制。另外，也未提及所謂的烽火游擊外交，卻宣示外交事務革新及培養外交政策社群；同時，報告也未針對國內政黨紛爭多所批判，而所提推動憲政改造，則刻意淡化其政治性，並特別定位為行政效能需求。再者，報告也透露出未來可行的社會實現條件，例如，政府更加重視國家非傳統的安全新環節，如海域安全、政府持續性運作、重大基礎防護、資訊安全以及不安的族群關係、分歧的國家認同與多重的信賴危機等等。面對這些新的領域，不僅將讓政府持續扮演關鍵性角色，一方面要推動「海洋法」、「國土計畫法」、「行政院組織法」等等相關法案，再方面也要成立專責資訊安全單位、經貿談判代表、完善各種國土上的天然或人為災難應變機制。

概括而言，「2006國家安全報告」之所以與其他先進國家的撰寫方式未盡相同，但這種差異除說明了各國安全政策的社會實現條件互有不同外，更重要的則是，彼此的差異才讓安全議題有進一步研究與探索的科學價值。

參、新安全觀的提出與再認識

一、安全觀的轉變

安全研究（security study）的歷史雖然可以古老得如同國家一般長遠，也使得人們很習慣的學會運用戰略思想，來認知與處理實際的安全議題。而今所以讓國人感到有必要重新加以認知或更實際的方法來處理安全議題，即因為在國家安全事物領域中，出現了更多參與者，而且安全議題也隨著增加，甚至於人們對威脅敵意的強弱與相互交往的模式，都會出現不同的解讀或判斷。再者，更可能是因為國家為遂行政治現實的需要，而經常運用非傳統安全領域來處理國際政治或軍事問題。所以，新的安全威脅應該是來自於彼此對安全需求所做出的判斷，與處理安全威脅之

能力是否相對稱的問題。換言之，所謂的安全研究不僅是一種認知的觀點，也反應在如何應用在處理安全威脅的行動上。

因此，安全觀要產生社會實現的條件才有意義，尤其安全觀之轉變，必然是與社會對安全價值信服之程度有密切關聯的。這種新的安全觀轉變特性，誠如「2006 國家安全報告」序言所指出的國家安全的憂患意識，在民主化與自由化中逐漸被模糊化與賦予負面的意涵，也就充分說明了安全議題價值與人們信服之程度，確實存在著相互作用的關係。

二、新安全觀的提出

實際上許多國家安全議題之研究與分析，原本就未必非常精準或過於制式化，因為這將會失去政策選項之彈性，這就是安全研究領域常見的特殊屬性。所以，吾人經常可以發現，當識者持現實主義觀點時，會傾向把國家安全議題與無政府狀態相互關聯起來，也很容易得出國家就是在追求權力與利益，從而把它視為是與安全威脅問題具有因果關係的。所以，國家之間的衝突，經常是因為在追求權力利益與安全威脅判斷上，出現資訊或交往不足，而引起相互猜忌的安全困境（security dilemma）所造成的。相對的，當識者持強調新自由主義觀點時，轉而會比前者更加重視國家內外部情勢、文化等等因素對安全的威脅影響，以及國家權力因素以外的民主、經貿關係、國際體制等等對預防戰爭以及增進安全之作用。

然而，在現實的經驗看來，這不僅說明了為什麼傳統的安全研究，從未被國際社會與決策菁英所放棄的原由，而其中更重要的意涵，則是從這裡正式開啟了安全研究之理論堂奧。因為，知識理論的可貴，並不是由個人主觀好惡所決定的，而是端視它是否能與時俱進，以及能否在政策上提供建議，或對安全觀念發揮多少啟發的作用。雖然目前各種學說對安全議題之研究分析，都會產生互補的作用，然而可以確定，迄今仍然沒有任何單一的學說，足以全然涵括或解釋、預測國家安全的複雜性。

三、新安全觀與社會實現的條件

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，新安全觀不僅是一種如何實現安全價值的一種社會觀念，而且許多的安全威脅與具體的安全措施，其實也都可以通過人們的觀念，而產生不同的意義。尤其目前世界上不僅幾乎找不到永恆的安全真理，也欠缺共同客觀的測量指標，可供人們建立普遍的行為法則，以做為安全政策行動的依據。從而，安全研究所涉及的現象、觀念甚至假設，其主要旨趣就在給予

吾人更多的概念性思考，希望在概念中連接更多領域、層面與社會實現議題，好讓知識者可以對研究對象獲得更多知識。

所以，可行的安全觀念，應該是建立在集體認同（collective identities）的社會實現領域中。因為，當前的安全議題已經成為社會如何追求永續發展的能力觀念，而且也特別彰顯有效的安全行動，必須藉由國家與社會來共同實現的觀點。故而，所謂的安全觀應該是指如何對安全議題，提出更切合實際的解釋。因為，它除了要闡明安全的社會共識之外，也要說明為什麼不同的社會群體與認同，可以共同存在，同時也要進一步發現存在何種社會不安全（societal insecurity）的威脅問題。可見，安全觀其實也包括了社會不安全的問題。其最明顯的趨勢就是在全球化與兩岸交流中，隨著社會交往領域的擴大，不安全問題也相應伴隨而來。例如，中國大陸或他國非法移民與移入國的關係，即同時存在提供廉價勞動力與治理困境、社會認同等的不安全問題；而全球市場自由競爭機制與保護農民權益，以及跨國合作治理議題，也都會伴隨類似的不安全問題。

再者，各國在處理社會不安全問題時，也會出現不同的權宜性安全措施，因為決策者必須考量內外因素，才能獲取實質的政治影響。換言之，國家安全未必是安全措施最大化的結果，而且許多安全議題也可能被泛政治化。同樣的，新的安全議題，也未必一定會經過制式的政策決策過程，因為新的議題可能只是對傳統的重複解釋，或者是由他國外條件塑造出來的。所以，所謂新的安全議題，應該要以是否切合自身實際的條件來做出判斷的。

肆、對「2006 國家安全報告」的務實理解

由於新的安全研究已經不再自我侷限在傳統的領域中，它不僅找出更豐富的安全研究議題，也為安全研究分析提出更精確的範疇，然而卻不因此就能取代安全行動或安全政策事物的本身。因為務實的安全觀，除了是一種有益的、正面的以及需要擴展到更多重領域的事物之外，其實所謂的安全事物本身還有另一方面的考量。常見的就是，安全議題有相當的模糊性，因為人們對安全威脅的程度與起因的判斷，會受到認知態度的差異而催化甚至改變。

例如，國際社會對於反恐怖主義的解讀，經常是多樣而複雜的，在既有經驗中，反恐可用言語論述做為盟國之間的合作或表態，甚至做為執政者壓制反對勢力的藉口，抑或做為對恐怖主義採取軍事行動之合理性論述，而最常見者則是以反恐來強化國家權力與治理職能。所以，用所謂「反恐戰爭」（war on terror）把反恐怖主義行動直接等同於戰爭行為，是不夠充分的。因為，事實上全球反恐行動不僅包

括軍事、政治、經濟、文化等等不同的性質與意涵，而且各個國家或參與者，在反恐行動與制定安全政策的意願與能力上，都經常在各自具體的社會實現條件中，建構出符合自我需求的解釋模式。換言之，目前雖然並不存在放諸四海皆準的國家安全理論，但是建構在具體可行的社會實現條件中的解釋模式，則是識者所積極追求的。

而今，運用符合自我需求的解釋模式，也成為美國檢視自身軍事反恐與安全化措施的重要取向。因為，有更多的研究，正在檢視是否有必要再抱持傳統的戰爭制敵觀念，以軍事行動來反恐怖主義，或以軍事反恐做為擴張軍備的理由。從而，識者主張美國應該務實的看待反恐行動，認為對恐怖主義（或恐怖分子）的戰鬥，也就是打擊恐怖主義（combat terrorism）軍事行動，應該轉向結合偵蒐科技與情報工作的精準打擊，以有效節約、調整軍費支出；另外，反恐行動也應擴及情報、反情報與執法等等的謀略作為與國際合作行動，也就是所謂的反對（防制）恐怖主義（anti/counter terrorism）。

可見，反恐怖主義的行動未必只侷限在戰爭行為上，因為反恐行動還包括政治菁英與非國家行動者之間的權力、利益等等非軍事競逐手段。換言之，反恐行動表面上固然是採取了軍事行動，但卻反應了更多非戰爭軍事行動（Operations Other Than War）的主要內涵。所以，「反恐戰爭」觀念已經太過於簡化，甚至有誤導安全概念之虞。而美國得以將其先發制人的反恐軍事戰略，適時調整轉向以民主與交往為主軸的轉型外交政策（Transformational Diplomacy），其安全政策之所以轉變，事實上也是得力於知識理論界社群的反省，從而把傳統的安全理論概念，轉向更務實且符合自我需求的解釋模式，並做為新的安全政策指導方向以及人們觀念上的啟迪。

顯見，吾人對「2006國家安全報告」的理解，並不能單純的將其視為一種政治宣示，或將其等同於新的軍事戰略，甚至於片面的以經濟因素來概括報告的動機與內容，或者用法律適用的概念來界定報告的適用範圍。因為，判斷安全研究或相關報告的有效程度方法，不在於重複既有的安全舉措或片面的套用他國模式。而應該建立在如何與更多事務產生有意義的概念延伸上，這也是安全研究的核心旨趣，它必須具有值得用科學精神進一步去探索的網絡式隱喻（network metaphor）。所以，安全研究的理論有效程度只能在社會實現過程中得到理解，雖然它會有一定的抽象性，但可以幫助人們將安全經驗題材與知識概念聯繫起來，進而能對社會現象進行有意義的探索，建構出符合自我價值觀需求的紮根型理論。

可見，即使我國首度公布的國家安全報告，包括了相關政府部門既定的政策與安全策略，範圍相當廣泛而細膩。然而，從符合自我需求的解釋模式來看報告內

容，確實不僅已把我國當前所受到的傳統與非傳統安全威脅做出描述，而且對於如何因應安全威脅之衝擊，也在政策順位上做出財經、兩岸、國防、海域安全、外交等等排序。換言之，當安全政策的社會實現條件發生改變時，國家安全報告方向也應該做出相應的調整。所以，有效的安全政策其實也可以在進行政治宣示、調整軍事戰略、追求經濟利益，或者法律適用的範圍中，發揮相當的槓桿作用。可見，我國首度公布的國家安全報告，其實也可以進一步運用槓桿觀念，發現其中所隱含的特殊意義。

伍、結 論

有部分人士批評「2006國家安全報告」過於簡約，但從整體看來，吾人若把國家安全議題鉅細靡遺的指涉在主權完整、全球環境資源保護、金融安全、資訊網路、人口增長、病疫防制、宗教種族衝突、恐怖主義、武器擴散、跨國毒品、洗錢、海盜犯罪、非法移民等等題材上時，充其量只是如同盡到教科書的職責，讓人們瞭解國家安全是指哪些議題。惟對政策制定、執行者或研究人員而言，他們可能更關心安全威脅是如何衍生的，以及應該如何研判危害的性質。