

# 第一篇

## 安全與國家安全



## 何謂安全

### 例題

- ▲試述何謂安全？
  
- ▲試述安全概念的內涵為何？〈106 警特三〉
  
- ▲何謂安全？〈108 國安三〉

### 擬答

對於安全之定義，各國學者均有不同之見解，下分述之：
一、大英百科全書對安全的定義為：
「採取各種行動以降低或排除可能傷害身體的危險因素。」
二、美國國際關係學大師阿諾·吳爾佛斯（Arnold Wolfers）認為：
「安全在客觀上，既有價值不受到任何外在威脅；而在主觀上，人們不受到恐懼、畏怕的影響，即人們內心產生安全感。」
三、德國著名政治學教授 Helga Haftendorn 對於安全定義為：
「安全，係指在一段時間內對價值和體系的維護。」

**安全威脅**

例題

- ▲請解釋「安全威脅」(Security Threat)的概念，並說明西元 1990 年代以來國際環境的變遷與轉變過程。
- ▲請說明我國面臨那些傳統性國家安全威脅。(108 國安三)

擬答

一、「安全威脅」：
所謂安全威脅 (Security threat) 的概念及內容並非單一或絕對，而係因其所適用之參考點 (Referent point) 的不同而有所差異。若由國際政治現實主義 (Political realism) 思維觀察，安全威脅的參考點無疑是國家 (State)，而英國政治學學者布贊 (Barry Buzan) 亦據此界定國家的安全威脅對象主要有三，亦即：國家的思維信念 (民族主義)、國家的具體基礎 (人口與資源) 及國家的制度建構 (政治體制)。
同樣的，美國學者蒂浦生 (Frederick Tipson) 亦認為，國家安全除應確保領土完整及軍事之外，並須重視人民安全、資源供應、價值維護等課題。換言之，布贊和蒂浦生對於國家安全威脅的看法似已從傳統的戰略、軍事、政治等層面，擴及新興之社會、經濟、生態等領域，而此種趨勢或許係反映出後冷戰時期內外環境變遷的影響作用，再加上強調國家利益多元化、政策議程多樣化、溝通管道多層次的多元主義 (Multi-Lateralism) 的思維指引，促使國際社會和各國政府對安全威脅的概念及其內容重新加以評估。
二、西元 1990 年代以來國際環境的變遷與轉變：
西元 1990 年代以來，東西冷戰落幕、兩極體系瓦解、共產主義沒落、區域經濟整合、地區衝突增加、聯合國角色受重視、各類型之跨國犯罪活動日漸猖獗等事件接踵而至，不僅問題面向多元化，且彼此關連性程度加強，而在此後冷戰時期國際關係架構和格局之下，國家安全環境亦略可被認定經歷下列之變遷與轉變過程，亦即：國家主權沒落、國家互賴升高、無政府狀態衝突擴散。
前述國際環境變及其影響所及，致使傳統以國家為中心的安全概念受到衝擊，亦即，國家所面對之安全威脅不應仍侷限於戰略、軍事、政治、主權等層面，由於國際政治、經濟、社會、人文變遷及科技發展結果，安全威脅之影響已然擴及或貫穿社會、經濟、文化等領域，傳統之安全概念已難以符合及因應當前挑戰，有必要思考與建構新的安全典範。

## 我國國家安全與情報系統

### 例題

請試簡要說明我國國家安全與情報系統為何。

### 擬答

我國國家安全體系，包括總統、行政院長、國防部長、參謀總長等，至於目前我國
之國安獲情報體系之發展現況則可區分為三大部分：
一、機關保防：
由國家安全局負責。
二、軍事保防：
由軍中保防安全體系負責（或稱之為軍事保防）。
三、社會保防：
由警察機關負責。
其中國家安全局為統合指導、協調、支援國家情報工作，以確保國家之生存與發展
，依法召開「國家情報協調會報」，策劃國家情報工作全般協調、執行與支援事項。
該會報由該局局長擔任主席，各情報治安機關首長出席，視需要得邀請政府其他相
關機關人員列席。另依「國家情報協調會報實施規定」，該局再向下分別召開國際
情報、大陸地區情報、臺灣地區安全情報及科技情報等 4 個協調會報，就有關國家
安全情報事項，進行統合指導、協調與支援，以發揮情報工作整體功能。該局依據
情報需求蒐集之情報資料，經研整後均提供相關部會做為政策制定之參考。
國家安全局在「情治分立」原則下，統合指導國家情報工作，構建國家情報工作運
作體系。
該局與各情治機關之關係：惟各情治機關在「行政指揮體系」上，各隸屬其上級機
關，為行政指導的垂直關係，但在「情報指導體系」上，依國家安全局組織法與國
家情報工作法之規定，有關國家情報工作，應受國家安全局之統合指導，為一「行
政指揮體系」與「情報指導體系」之雙軌運作機制。故而我國情報體系之發展是有
其一定的時代背景與社會環境之需求而演進。至今軍事保防由軍中保防安全體系負
責；社會保防由警察機關負責，並由國家安全局依法來協調與整合。

## 第二篇

# 國土安全



## 國土安全

### 例題

試述「國土安全」的概念，並說明傳統之國家安全與當前新興之國土安全概念的差異。

### 擬答

一、國土安全的概念：
「國土安全」名詞應係西元 1990 年代中期後之新興事務，若由各國實踐經驗觀之，其概念與範圍界定雖無明確共識，然多以國境安全、反恐維安、災害防救和緊急應變等任務為其政策導向與建構取向。
二、傳統之國家安全與當前新興之國土安全概念的差異：
傳統之「國家安全」係偏重於運用軍事、外交、經濟、情治等政策手段以有效防範外來侵略、擴展海外利益與壓制內部顛覆，則當前新興之「國土安全」似著重於「強化政府部門之協調與統合，提昇國家資源之整合與運用，以有效防範敵對勢力、恐怖主義和災害急難之襲擊，降低國家基礎建設之脆弱性或易毀性，減少敵意破壞、恐怖攻擊或災害急難之損害，必能盡速做好損害管制、災後搶救與復原」。若由二者之角色定位與任務內容觀察，國土安全應不同於警方治安執法或消防之災害防救，亦與情報之情蒐預警或與軍方之禦外作戰明顯有別，除需政府協調與統合運作外，亦需公私結合與民力支援，並具體反映在國境安全、緊急應變、維安反恐與基礎建設防護等安全面向之結合，代表著國家整體安全之對內安全的應有內涵。

## 國土安全之主要內涵

### 例題

試說明「國土安全」之主要內涵？以我國為例，國土安全問題基本上應包括哪些面向？

### 擬答

一、國土安全的內涵，說明如下：
國土安全需藉由整合現有公私部門之機制與資源運用，結合地方、民間力量，在範圍上強調國土內社會經濟安全；在任務上，提升情蒐預警、強化邊境及交通安全、增強反恐準備措施、防衛毀滅性武器的攻擊、維護國家基礎設施、提升災難防救、建立完善的緊急應變措施與危機處理之機能與成效等，作為確保國土範圍內的人民福祉、公共利益及國家安全。
二、以臺灣現況為例，說明國土安全問題概分為 4 個面向，說明如下：
(一)確保國境安全：管制與安檢人、貨的入、出國境，確保國家安全。
從傳統國家安全保障、內部安全維護或反恐及防制跨國犯罪而言，加強國境安全機制之協調與統合、提升安檢管制的成效、調整與加強情治互動關係、增進維安反恐情資之合作與分享情資、加強國家資源整合與應用、發揮科技偵監與安檢效能。以上均期望落實領地、領海、領空之國境安全管制，免受境外勢力等外來威脅之滲透、侵擾。
(二)災害防救應變：災害防救的成功關鍵在於：強化國家災害防救體系之指揮、協調、整合機制，建構中央與地方政府間的任務分工、權責相符、協調合作，加強防災、救災資源資訊整合、統計、運用等，以利發揮全民防衛動員、民防、後備軍人之救災備援體系，以期有效落實災害預防、確保社會公共利益。
(三)基礎建設保護：國家基礎建設攸關民生需求、社會經濟與政府治理之間的重要因素，常被認為維繫國家生存、安全與發展的重要支柱。就美國而言，面對恐怖主義的陰影，評估與強化其基礎建設之脆弱性，加強其防護基礎建設之措施，降低遭受恐怖主義破壞之風險，均係國土安全維護的重要任務。對臺灣而言，面對中共武力犯台與兩岸非傳統安全威脅，應具下列措施：調整萬安演習內容、加強反恐演練、運用民防及後備軍人於國家基礎建設維護，將是確保國土安全之重要作為。

<p>(四)維安反恐機制：自從西元 1990 年之始，以恐怖主義之跨境性安全威脅四處蔓延，加上可能使用大規模毀滅武器（WMD）之陰影，不僅成為國際安全之議題，更是迫使各國調整政策機制與資源，以加強反恐維安機能與成效。</p>
<p>對於美國而言，因 911 事件而改變其對安全威脅的認知，國土安全政策制訂、機制建立、資源配置均需加強情報合作協力關係，均係針對反制恐怖主義之威脅，現況均以情報機關強化維安反恐機能、期能有效防範與處置恐怖攻擊，確保臺灣的國土安全。</p>
<p>(五)小結：面對國際恐怖主義、中共武力犯台、跨國組織犯罪或內部維安顧慮等潛在性或迫切性之恐怖暴力或非傳統安全威脅，亟需強化情治機關的協調合作、提升情蒐保防效能、建構軍警聯合作業機制、增強維安反恐資源整合、加強政府指管協調、統合維安反恐作為、開拓國際反恐情報合作、提升反恐情資研析品質等，以期能提升整體維安反恐效能，以確保國家安全與公共利益。</p>

## 傳統性安全威脅與非傳統性安全威脅

### 例題

- ▲試述「傳統性安全威脅」與「非傳統性安全威脅」的差異。我國當前非傳統性安全威脅為何？
- ▲試述傳統安全與非傳統安全如何區隔？〈106 警特三〉
- ▲請說明東亞地區（含東北亞和東南亞）所面臨之主要傳統性和非傳統性安全威脅。〈108 國安三〉

### 擬答

一、「傳統性安全威脅」與「非傳統性安全威脅」的差異：
相對於以國家（State）為中心之現實主義為其思維基礎之傳統性安全威脅，非傳統性安全威脅係以社會（Society）和個人（Individual）、社會（Society）或個人（Individual）為重心之多元主義為其出發點，對於後者而言，國家的安全與利益雖然重要，但並非唯一或獨占，社會或個人的安全與福祉亦應受到同樣的重視。
相對於傳統性安全威脅係以戰略和軍事安全威脅為主，非傳統性安全威脅的來源多元化、形式多樣化、類型多變化，其中又以恐怖主義、國際販毒、槍械走私、海上搶奪、非法移民等各式跨國組織犯罪為顯著，另如環境破壞、海洋污染亦不容忽視。尤須重視的是，非傳統性安全威脅本身不僅影響國民經濟、社會秩序與人民生活，且有可能擴大、引發或衍生，抑或被敵對勢力加以利用、因此而惡化成為危及國家存續、安全與繁榮之威脅。
二、我國當前非傳統性安全威脅：
若就非傳統性安全威脅之概念及現象而言，觀諸當前臺海海域內，最受政府當局所關切之課題，應包括：槍毒走私、人員偷渡、貨物走私、海上搶劫、非法漁撈、海洋污染等問題。本質上，前述之問題本身應多屬於治安或一般事物之層次，不僅與國家安全無直接、明顯關連，不致對國家生存造成立即、嚴重之威脅，且無法或難以利用軍事手段加以解決。
不過，當這些非傳統性安全議題轉化、引發或衍生出新的問題，如傳染性疾病、各種瘟疫、致命病菌隨著大陸動植物農產品走私進入臺灣，中共特工情報人員混雜偷渡客對臺滲透、竊密、破壞，毒品走私不僅傷害健康及耗損金錢、且會影響生產力及散布受滋，械彈或炸藥走私不僅惡化治安與影響安定，且可能用於暗殺破壞、海上搶奪，不僅危及航行安全與增加成本，且易造成船難及污染海洋，類此事例及其後果，即可能導致非傳統性安全威脅更加嚴重，並升高為國家安全政策議程的重要課題。

 觀念補充

東南亞恐怖主義情勢：

一、東南亞成為伊斯蘭國新戰場，菲律賓漸成伊斯蘭國大本營：過去，伊斯蘭國的主要活動地點是在敘利亞和伊拉克，因此，地緣相近的阿拉伯國家和歐洲國家就成為恐怖攻擊事件好發最高的地區，但是，近期在印尼、菲律賓、泰國、馬來西亞等東南亞國家，卻出奇地發生一連串恐攻事件，原因在於伊斯蘭國已鎖定東南亞，將東南亞視為伊斯蘭國的新戰場；而菲律賓當地的恐怖組織更與伊斯蘭國合流，除宣誓效忠伊斯蘭國外，更將伊斯蘭國的「黑旗」插在菲律賓土地上，使菲律賓逐漸成為伊斯蘭國的新據點。這種「伊斯蘭國東進東南亞」的發展趨勢，值得台灣提高警覺。911 事件發生後，國際反恐合作頓時顯示出它的重要性與迫切性。當前國際恐怖主義活動範圍已遠遠超出一國之疆域，因此，要有效的打擊恐怖主義，除了聯合國的作用之外，必須在全球、區域、多邊、雙邊等多層次範圍上採取合作的行動。國際間的相關組織亦體認反恐意識的主流，紛紛將反恐合作列為組織的重要工作。例如東南亞國家協會（ASEAN）：911 事件後美國已將反恐視為最優先的戰略目標，且由於東南亞具有多元種族、多元宗教與多元文化特性，伊斯蘭人口逾 2 億，境內的伊斯蘭激進團體亦多對基地組織採取同情的態度，甚至在菲南尋求獨立建國的「阿布沙耶夫」組織與基地關係密切，致美國已將東南亞視為其全球反恐的另一主要戰場。

東協體認恐怖主義對其威脅程度增加後，雖有一連串的反恐合作，也獲得多項成果，惟東南亞地區的反恐工作仍有一段很長的路要走。（參：政治大學·《當前中華民國反恐對策之研究》／〈第參章國際反恐對策與成效評估〉／<https://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/33799/7/92200907.pdf>）

二、資恐操作可及範圍及區域（參：行政院洗錢防制辦公室／《2021 年國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告》／<https://www.amlo.moj.gov.tw/>）：我國未發現跨國性募集資金之資恐組織，就臺灣地理位置、本國籍外來人口統計分析，有關跨境薪資匯款以印尼及越南為大宗，故資恐可及範圍及區域相對單純（多為東南亞地區，如印尼、越南、菲律賓、泰國及馬來西亞），且資金來源為移工薪資。另我國大額跨境匯款則以美國、中國大陸等商業匯款，或以印尼、越南、菲律賓等東南亞國家薪資匯款為大宗，未涉高風險司法管轄區。

至於虛擬資產資恐部分，雖多數虛擬資產帳本均係透明公開，資金來源及流向十分清楚，惟難以將虛擬資產款項與真實世界自然人進行有效連結，且虛擬資產有效傳遞範圍為全球網際網路，擴大資恐操作可及範圍及區域，有潛在威脅風險。

三資恐者之網路、資源及實施資恐能力：依據聯合國西元 2020 年 6 月 3 日關於會員國採取措施制止資助恐怖主義行為的聯合報告，正規銀行系統、現金走私、貨幣及外匯服務行業、非正規匯款機構—哈瓦拉（Hawala）、社群媒體、預付卡、行動支付、銀行貸款、社會福利等，為資恐者使用之合法或非法手段。另綜合聯合國安理會第 1267/1989/2253 號決議所設委員會自西元 2019 年 7 月至西元 2021 年 7 月多份報告，針對包括東南亞地區在內之資恐模式調查如下（參：行政院洗錢防制辦公室／《2021 年國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告》／<https://www.amlo.moj.gov.tw/>）：

- (一)非正規貨幣服務業和哈瓦拉是最常用於轉移資金予伊斯蘭國（ISIS）和蓋達組織（Al-Qaeda）的方式，嗣因 COVID-19 疫情影響，各國關閉邊境，阻礙人員之現金運送。
- (二)出現行動支付、虛擬資產、網路銀行被應用於資恐之趨勢，且東南亞地區已經出現使用比特幣籌款案例。
- (三)慈善及非營利部門，特別是印尼的慈善捐款全球排名第一，某些機構可能以慈善之名遂行資恐。
- (四)婦女在籌措和轉移資金扮演的角色越發突出，而東南亞地區婦女開展的籌款活動通常以幫扶孤寡名義進行。
- (五)西元 2018 年至 2020 年間，我國未查獲有關個人或團體使用線上、線下或非營利組織進行資恐案件，惟上述資恐網絡，在臺灣都是方便可及的，近年因受 COVID-19 疫情影響，各國旅遊受到管制，哈瓦拉移轉資金方式可能因此受限，其他網絡、資源及資恐者能力則較不受限制。

四東南亞國家面臨之反恐挑戰（參：張中勇著，〈當前東南亞恐怖主義情勢與對策〉）：  
：東南亞區域反恐所面臨之制約因素，大致受限於下列數項：

- (一)第一、恐怖主義不易完全根除：反恐需運用軍警、情報、司法等硬手段再加上國際合作之反恐份子行動（Counterterrorist Operations），並結合教育宣導溝通等軟手段，再加上社會經濟發展之反恐怖主義政策（Counterterrorism Policies）。恐怖主義的滋長雖可藉硬手段加以壓制，然而若根本因素不消除，將可能復燃並以其他組織形式推進其信念，如西元 1990 年代末興起的凱達組織被壓制後，伊斯蘭國（Islamic State，簡稱 IS）恐怖主義組織又受諸多因素刺激與助長而滋生蔓延。
- (二)第二、域內國家治理成效有限：菲國擁有超過 7,100 個離島，而部分無人離島常被利用作為海上劫掠或走私天堂、以伊斯蘭居多的菲南要求高度自治甚至獨立建國的聲勢始終不減、受限於國力與資源致使政府治理成效始終不彰；印尼離島約 17,500 餘個、亞齊省曾出現分離獨立運動、國力與資源同樣不足以有效治理；馬來西亞國土分散而東巴相對治安及治理成效不佳、馬國內部長期有激進極端伊斯蘭運動之患，尤其是，菲、印、馬三國接壤邊境地區已然成為當前以阿布薩亞夫組織（Abu Sayyaf，簡稱 ASG）為主的恐怖主義肆虐地區，益加突顯此區日漸淪為恐怖主義組織溫床。

- (三)第三、域內國家反恐能力不足：部分國家（尤其是菲律賓）國內負責反恐單位間仍有指揮體系不明、權責不分、協調不足、資源有限以及本位主義之困境，勢將影響政府一體與機關協調統合成效，限縮反恐政策及行動成效。區域反恐合作之多邊與雙邊架構雖已建立，然區域反恐情報分享仍未臻完善，國境安檢管理與金融移轉規範仍有缺漏，部分國家仍需仰賴外國（如美國）協助以提升反恐能力。
- (四)第四、網路恐怖主義因應困難：當前之反恐行動必須面對恐怖組織利用網路進行信念宣傳、塑造形象與招募新血等新興挑戰，包括 AQAP 於西元 2010 年 6 月出版 *Inspire*（英語）、IS 於 2014 年 7 月創辦 *Dabiq*（德、法、英、阿等語言）之電子雜誌，均曾發揮不能忽視之實際效果。然對於重視人權保障的國家而言，網路管制原本並非易事，目前除馬來西亞立法管制利用社交媒體或網路宣傳恐怖主義，東協其他國家尚未有所積極性作為，致使網路使用可能成為區域反恐防線的弱點。
- (五)第五、區域最新政治情勢亦可能影響區域反恐情勢：菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）於西元 2016 年 6 月底就任以來，或因其個人特殊人格或其他政治考量，可能對美菲雙邊合作反恐關係造成不利影響。另外，菲國南部達沃市（Davao City）於西元 2016 年 9 月 2 日晚間發生爆炸案，造成 15 死 69 傷嚴重慘劇，是否是菲國毒梟對其上任以來雷厲風行緝毒行動甚至大開殺戒販毒分子的警告或報復？抑或毒梟收買恐怖份子借刀殺人？均係值得關注的議題。
- 綜之，目前而言，東南亞區域內國家之伊斯蘭極端組織人數規模與作案能力均仍有限，推測仍以攻擊性武器與自製炸彈進行小規模恐攻，包括綁架挾持、炸彈爆炸與武器攻擊等為主。然而，觀諸東南亞所具備有助於 IS 跨區發展的地理環境、人文與社會條件，以及 IS 對於東南亞伊斯蘭甚至新疆維吾爾族加入 IS 的關注與投入，再加上此區外國恐怖戰士返回母國之安全意涵等事實與趨勢，其所可能肇致或引發的衝擊與影響，尤其是對我新南向政策之推動與發展，值得關注。

# 第七篇

## 精選歷屆試題



## 100年度考題

## 例題

- ▲國際社會對於安全概念的內涵與範圍已產生很大的變化，有人認為是「全球化」趨勢的影響。請問「全球化」對傳統安全觀念所造成的衝擊為何？在全球化時代下，這些新型安全威脅對國家安全的挑戰又為何？請舉三個不同類型的新型安全威脅說明之。（100 警特三）
- ▲自從 1991 年冷戰結束，國際安全環境產生重大變化，復由於全球化以及網際網路的發展，國家安全概念與範疇亦與過去有所不同。試申論全球化發展，對國家安全之衝擊與影響。（109 國安三）

## 擬答

一、全球化為一種必然之趨勢，亦為一種不可扭轉的歷史潮流，其使得全世界的國家更為相互依賴，並能夠說明國際關係逐漸擴散之過程；它並沒有重大起伏變動，也不是單方面的行進過程，而是一個持續不斷的發展過程。
全球化加強了全世界內的政治、經濟、社會、文化、科技等相互依存與關聯之關係，此種無法切割的關聯性，不僅有利於人類共同體的發展，強化各國的交流與互補條件，而且也增加人類發展與生存的脆弱性。除此之外，全球化亦能將冷戰後的國際關係作一適當的描述，其間所不容忽視的改變就是全球資訊化所帶來的世界一體化現象。
在全球資訊化的時代，許多傳統觀念都受到十分嚴厲的挑戰，尤其是國家主權觀念改變。全球化的發展雖然並沒有直接挑戰國家合法的內在主權（Legal Internal Sovereignty），卻挑戰其內部的運作主權（Operative Internal Sovereignty），也就是衝擊國際與國內事務的領域。且在全球化的架構下，經濟、社會、文化，乃至是環保議題，都成為全球體系的重要組成，政治議題已不再是主導國際關係的唯一焦點；甚至在某些場合，對於經濟的議題都已經凌駕於政治議題之上，相對的與世界經濟市場的形成有關。
世界一體化不僅讓跨國經濟蓬勃發展，各國、各民族的文化價值觀念亦產生交融和碰撞，促使全球化時代所形成之政治、經濟、社會、軍事、文化等國際關係複雜的融合，並進一步讓國家安全概念產生變化。

<p>此種全球一體化的趨勢逐漸把各國納入其體系中，使各國自身的安全必須依賴於其他國家；但相互依存亦產生了全球性的問題，造成任何國家皆無法獨力解決這些問題。因此國家不論貧富、大小或強弱，都具有平等的安全權利，並形成安全領域的多元化，從而達到政治、經濟、社會、軍事、文化的一體安全。</p> <p>經濟全球化所造成的世界一體化，讓各國體認到若要維持國際安全，就必須以各國國家安全作為基礎，依據相互依存與共同安全利益，加強合作安全，來解決全球性的安全問題。隨著全球化的趨勢，國家只有更新觀念，更加全面考慮自身利益的各方面，方能得到安全。</p> <p>同時全球社會亦成為一個大的貿易市場體系，傳統國家以往所扮演的角色與功能逐漸模糊退化，使全球性的跨國組織興起並取而代之。從政府組織到非政府組織，已經有愈來愈多的跨國組織取代傳統國家成為行為的主體，這些組織使全球政治、經濟、社會、文化等得以正常運行。</p> <p>因而全球化所指的是當代人類社會生活跨越了國家與地區界線，於全球範疇內展現全方位的聯繫、溝通，並相互影響的趨勢與客觀歷史進程；同時亦包含了民族國家（Nation State）、科技與市場的整合。</p> <p>經由上述可知，國家一旦進入全球化體系，在政治、經濟、社會、軍事、文化、安全、環境等各領域及層面，勢必會受到全球化所帶來的挑戰與衝擊。因此國家必須要受到國際規範的制約，並重新思索國家定位與政策目標，故其菁英階層開始從事該概念整合的文化，以不斷嘗試於全球化所造成紛亂且瞬息萬變的情勢下，尋求自身的新定位。</p>
<p>二、新型安全威脅對國家安全的挑戰：</p>
<p>(一) 跨國安全（Transnational Security）：由於冷戰結束後，相關的全球安全或區域安全問題（如：恐怖主義、環境污染、走私毒品、非法移民或傳染性疾病等跨國犯罪或環境、人口危機）皆非一國之力得以改善，也超出了傳統安全概念的研究思惟，使得研究重心跳脫主權國家的框架而著眼於國際合作。</p>
<p>(二) 共同安全（Common Security）：共同安全係由歐洲國家自冷戰經驗所發展而來，其主要目的在於穩定情勢並防止錯誤的判斷。</p> <p>由於現今國家間之關係互相依賴，對於安全維護的理念偏重與對手一起維護安全（the Security with the Adversary），而不是要和對手對抗（the Security Against the Adversary），故強調安全是共同擁有且必須共同維護。任何國家都不能、也不應該在損害他國利益的情況下，維護和增進自身之利益。</p> <p>另外，共同安全反對嚇阻行為，並提倡裁減軍備。雖然「共同安全」仍以戰略、國防及軍事安全為主要內涵，但是強調安全要透過各國互惠的機制來建立。</p>
<p>(三) 合作安全（Cooperative Security）：合作安全由澳洲學者所提出，認為各國應以相互合作的方式，共同處理與面對安全問題，並建立多邊體系，鼓勵各國對話及和對手和平交往等，以互相合作為基礎，建立安全體制。</p> <p>同時，由於國際社會日漸趨向相互依存，並且各國皆處在大規模毀滅性武器的威脅下，沒有人或一個國家能憑一己之力，單獨解決自身安全問題，唯有在各國安全合作的前提下，才能應對國際安全之挑戰。</p>

## 101年度考題

### 例題

依據美國國土安全部（Department of Homeland Security）2010 年所公布之「國土安全 4 年期檢討報告」（Quadrennial Homeland Security Review, QHSR）中指出，美國國土安全未來須強化的優先重要任務與目標為何？試申論之。（101 警特三）

### 擬答

西元 2010 年 2 月公布的「4 年期國土安全檢討報告」，討論美國國土安全的重要基礎，並提出 5 項國土安全任務，茲分述如下：
一、預防恐怖主義和強化安全（Preventing Terrorism and Enhancing Security）：
主要目標如下：
(一)預防恐怖主義攻擊。
(二)預防非授權取得或使用核生化放射物資和能力。
(三)管理重要基礎建設以及重要領導人所可能遭遇之風險等。
二、保護和管理國家邊界（Securing and Managing Our Borders）：
主要目標如下：
(一)有效管制美國領空、領土和領海等邊境地帶；
(二)保護或保障合法之貿易與旅行；
(三)打擊並瓦解跨國犯罪集團。
三、強化和執行移民法規（Enforcing and Administering Our Immigration Laws）：
主要目標如下：
(一)有效強化管制移民體系；
(二)防止非法移民。
四、維護與確保網路空間（Safeguarding and Securing Cyberspace）：
主要目標如下：
(一)創造安全的網路環境；
(二)提升網路空間的知識與創新。
五、確保災後復原能力（Ensuring Resilience to Disasters）：
主要目標如下：
(一)減緩危險；
(二)加強準備；
(三)加強有效應變機制；
(四)快速復原。
而在上述 5 項核心任務中，以第 1 項任務：預防恐怖主義和強化安全最為重要，以避免美國再次發生恐怖主義之攻擊。

## 例題

- ▲試述行政院「國土安全政策會報」之沿革。〈110 警特三〉
  
- ▲「行政院國土安全政策會報」乃我國最高的國土安全機制，其官方網站亦擬定出四大核心任務：預防、保護、應變、復原，請進一步說明此四大核心任務的主要工作內容。〈108 警特三〉
  
- ▲因應國際恐怖主義的威脅，試問臺灣的反恐機制中，有那些重要的機關或組織並說明此一反恐機制如何運作？〈106 國安三〉
  
- ▲國土安全會報為因應重大人為危安事件或恐怖攻擊，設置那些應變組，由何中央業務主管機關負責？為管控應變處置時效，各應變組中央業務主管機關（單位）平時及變時透過何種方式管控？〈107 移民四〉
  
- ▲我國國土安全應變網包括那些機制？為辦理國土安全之演練，驗證及強化應變措施，行政院國土安全辦公室每年會辦理那些演訓及演習，並請說明其內容？〈110 移民四〉

## 擬答

一、西元 2001 年 9 月 11 日，蓋達組織（Al-Qaeda）對紐約及華盛頓發動恐怖攻擊後，美國調整全球戰略，強化與盟邦及以聯合國為主的國際組織之雙邊及多邊合作，防止恐怖組織針對國際社會發動安全威脅；同時，聯合國安全理事會亦通過第一三三三號決議案，呼籲各國緊急合作，防制及制止恐怖行動。為順應此一發展，身為地球村之一份子，尤不能置身於世界反恐怖行動之外，陳前總統於 91 年 9 月 8 日三芝會議宣誓堅定支持反恐行動，決心積極配合建構相關反恐機制，以具體行動與世界各國建立反恐怖合作關係，此係行政院成立「國土安全政策會報」之濫觴。（參：<https://ohs.cy.gov.tw/Page/A971D6B9A644B858>）

(一)行政院反恐怖行動政策小組（92 年 1 月 6 日～94 年 1 月 31 日）：三芝會議後，行政院隨即於 92 年 1 月 6 日訂定「行政院反恐怖行動政策小組設置要點」，成立反恐怖行動政策小組，由院長擔任召集人，成員涵蓋 12 個部會，並且陸續推動多項全面性的反恐具體措施，其中最重要的措施為制定「我國反恐怖行動組織架構及運作機制」，依「危機預防」、「危機處理」、「復原清理」等三階段，整合國安體系與行政體系間之聯繫及分工，明確區分「平時」及「變時」處理之組織架構及職掌，並律定機制啟動及決策流程，為我國推動反恐工作奠定重要基石。

此階段亦完成「反恐怖行動法草案」，係經檢討我國相關刑事處罰及行政管制法律，為強化對於反恐怖行動之法制、成立統一事權之專責處理小組、統合全國相關情報及執法機構，對外負責與國際間之動態合作而制定的專法草案，內容共計二十條，惟經送請立法院審議，因人權顧慮而未獲通過。

93 年 11 月 16 日「行政院反恐怖行動政策小組」召開會議，核定通過「我國反恐怖行動組織架構及運作機制」，並決議將政策小組全銜修正為「行政院反恐怖行動政策會報」，且於行政院院本部成立「反恐怖行動管控辦公室」任務編組單位，擔任會報幕僚，完成草創時期階段性任務。

(二)行政院反恐怖行動政策會報(94年1月31日~96年12月21日):94年1月31日行政院頒訂「行政院反恐怖行動政策會報設置要點」,擔任幕僚之「反恐怖行動管控辦公室」開始運作,積極辦理教育訓練,審核各應變組提報之應變計畫,舉行大型跨部會反恐怖行動專案演習(96年以後正式改稱「金華演習」),驗證救災與反恐機制之結合,並依據演習結果,修訂「我國反恐怖行動組織架構及運作機制」,調整應變組織架構及預警情資作業。另綜合各機關意見,通過《反恐怖行動法》草案之修訂,於96年3月23日函請立法院審議(惟仍未能完成立法)。

經過反恐應變機制的實踐與推動,反恐怖行動管控辦公室依據經驗及檢討,於95年6月30日提報「我國緊急應變體系相互結合與運作規劃報告」,分析反恐應變機制與全民防衛動員(以下簡稱「全動」)及災害防救(以下簡稱「災防」)等應變機制的特點與弱點,提出短、中、長期建議方案,規劃以「全救災」思維,建立單一應變體系,強化橫向協調與跨機制聯繫,並建議院長主持之「反恐行動」及「全動」、「災防」等三個會報,短期目標每年召開一次聯合會報,中長期目標則配合組織改造,成立「國土安全會報」,為三項機制之統一政策指導單位。

上述規劃報告經邀集相關單位研究體系機制整合之可行方案後,於96年7月6日獲邱前副院長義仁核示:同意辦理國土安全(災防、全動及反恐三合一)聯合政策會報,朝「開會模式整合」、「議題整合」、「應變架構整合」、「綜辦幕僚」等方向推動,同時反恐怖行動辦公室配合朝「國土安全辦公室」方向推動,並預先研擬修正反恐怖行動政策會報設置要點。

96年8月16日行政院召開「行政院國土安全(災防、全動、反恐三合一)聯合政策會報」,並決議將「反恐怖行動管控辦公室」更名為「國土安全辦公室」(96年8月23日院臺人字第0960090580號函),並另負責協調國安會、經濟、交通、國科會等相關單位,推動國家關鍵基礎設施的安全防護工作。

- (三)行政院國土安全政策會報(96年12月21日~迄今)：96年12月21日行政院核定「行政院反恐怖行動政策會報設置要點」修正為「行政院國土安全政策會報設置要點」，以「國土安全辦公室」作為幕僚單位，主要任務在整合國內反恐怖行動、災害防救、全民防衛動員、核子事故、傳染病疫病、毒災應變、國境管理及資通安全等機制，以建立專業分工、協同合作之「國土安全應變網」。
- 在完善應變機制方面，為加強重大人為危安事件之應處，於103年11月7日核定「國土安全應變機制行動綱要」，定義恐怖攻擊與重大人為危安事件、律定各應變組啟動應變機制的程序及17個功能小組的任務；另配合修正會報設置要點為「行政院國土安全政策會報設置及作業要點」，融入前述行動綱要之宗旨，召集人也由院長修正為副院長，責由國土安全辦公室審核各應變組主管機關應變計畫，結合關鍵基礎設施防護、萬安、災防及金華演習，不斷驗證各種狀況之應變能量，並藉「聯安專案」，建立各反恐特勤部隊間資源共享、觀摩學習、聯合演訓、協同作戰及指管、通聯系統等相關運作機制。106年5月8日為強化應變功能小組與各應變組專責幕僚單位之協同合作，及配合資通安全處之成立，再度修正「行政院國土安全政策會報設置及作業要點」。
- 在國家關鍵基礎設施防護方面，為規劃國家關鍵基礎設施安全防護事項，強化安全防護功能，於101年3月核定「國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要」(以下簡稱指導綱要)，開始推動國家關鍵基礎設施之盤點及分類分級，102年11月6日國土安全政策會報決議正式展開國家關鍵基礎設施之安全防護工作。最新版本指導綱要嗣於107年5月修訂完成，律定以全災害防護概念實施風險管理；發展應變戰術與戰略，研擬安全防護計畫；強化領域間合作聯防，建立資訊分享機制；有效整備安全防護資源，提升持續運作能力等策略，執行國家關鍵基礎設施防護工作。
- 在國境管理與國際合作方面，持續推動臺美免簽證計畫，強化國境管理，阻絕恐攻風險威脅於境外；國際合作方面，參與亞太經濟合作會議(APEC)反恐工作小組、臺美戰略性高科技貨品出口管制會議、臺歐盟諮商會議，以促進國際交流與合作。另亦關注塔利班掌控阿富汗後，對恐怖主義發展之影響。
- 國土安全政策會報成立以來，始終秉持「嚴肅面對、審慎應處、隱而不顯、外弛內張」之原則，著重於政府部門之協調與統合，提昇國家資源之整合與運用，以有效防範敵對勢力、恐怖主義和災害急難之襲擊，強化國家基礎建設之防災韌性於危機期間持續運作能量，以降低脆弱性，減少敵意破壞、恐怖攻擊或災害急難之損害，並能儘速做好災害管制、災後搶救與復原。

(四) 行政院國土安全政策會報的四大任務：

1. 預防—阻絕境外威脅，防範境內風險：

(1) 強化情資取得與分析：

- ① 國際方面：與歐盟及美國等重要盟邦建立聯繫管道，情資分享，掌握全球最新動態，並協調各單位加強與國際間反恐情報交流與經驗分享。
- ② 國內方面：協調國安單位深化情報作為，加強預警能力。相關單位接獲有關恐怖活動及重大人為危安情資時，必須彼此通報，協調整合，加速應變處置效能。

(2) 強化管制及阻絕措施：藉「國土安全政策會報」及相關協調會議，督導移民署強化邊境管制；經濟部、財政部關務署、內政部、衛生福利部等加強各種恐怖攻擊可資利用的物資管制；法務部、金管會等阻斷恐怖組織資金來源等。

(3) 強化港埠應變能力，嚴守邊境，防止公共危害：

- ① 配合世界衛生組織（World Health Organization, WHO）推動國際衛生條例（International Health Regulations，以下簡稱 IHR），要求從港埠源頭管控生物、食品、化學、人畜共通疾病、核輻射等所有可能造成疾病國際傳播之公共衛生危害。藉由指定港埠建置溝通協調、平時偵測及緊急應變等核心能力，建構全球防堵網絡，防止各種威脅可能透過便利之運輸大規模且快速擴散。
- ② 針對桃園國際機場、高雄港，臺北國際機場、高雄國際機場、臺中清泉崗機場、臺中港、基隆港等 7 個重要港埠建立 IHR 核心能力，可涵蓋我國 90% 入出境人數及 85% 貨物吞吐量。

(4) 強化危險物質管理，防止公眾危害：借鑑國際重大化學事故經驗（如貝魯特港口硝酸銨爆炸事件），避免造成生命財產及社會經濟重大損失，針對高風險物理性危害化學品及爆裂物先驅化學物質，透過跨部會協調機制，督請相關主管機關完善預防、整備及應變工作，在顧及產業發展、民生需求及危害風險衡平下，防範境內重大人為危安或與恐怖活動之風險。



## 2. 保護—排除潛在衝擊、建構防災韌力：

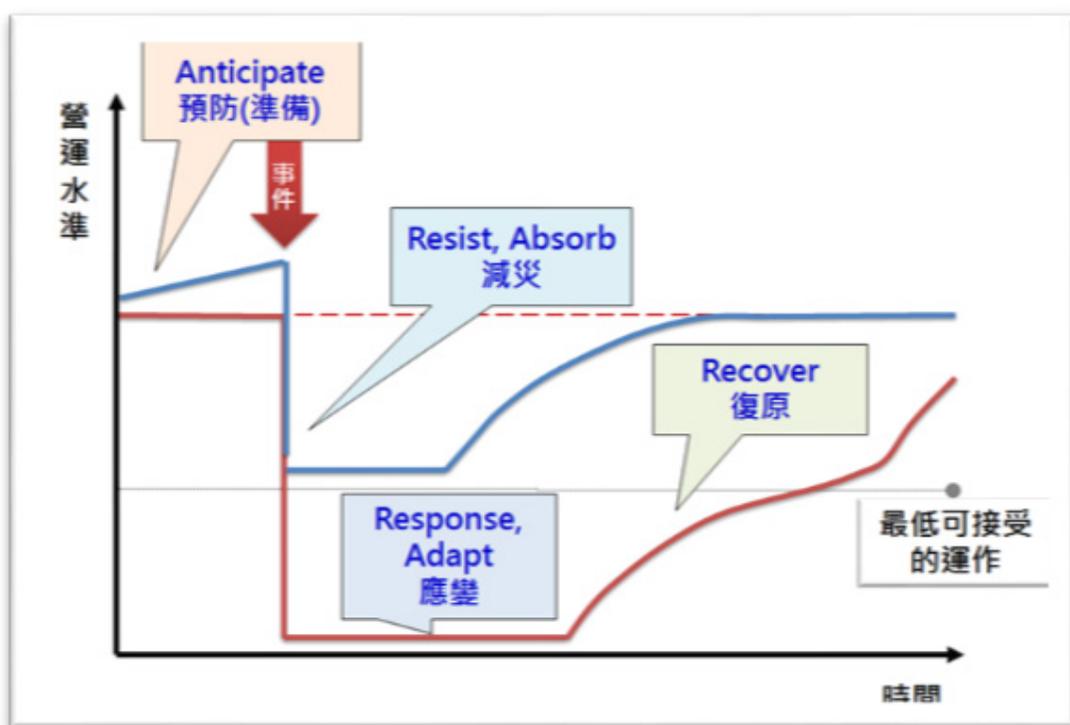
- (1) 推動國家關鍵基礎設施防護計畫：督導各關鍵基礎設施之協調機關與主管機關遵循指導綱要規範之風險管理架構，以設施核心任務持續運作為重點，針對天然災害、人為危安、網路攻擊，擬訂各項防護及應變作為，並藉實際運作及演訓，驗證安全防護機制及應變處置程序，不斷檢討改進。
- (2) 實施風險管理，落實持續營運目標：要求各機關定期盤點資產，辨識威脅與弱點，進行衝擊評估，擬定改善及應變防護措施，以最大化降低、緩減風險，建構防災韌力。
- (3) **辦理演練，驗證及強化應變措施：**
  - ① **金華演習**：針對跨部會之複合式災難進行演練，辦理學術研討會、講習、桌上推演、兵棋推演、實兵演練。
  - ② **辦理聯安專案演訓**：每年結合國防部、內政部警政署、海洋委員會之特勤隊辦理聯安專案演訓，針對特定狀況以實槍實彈進行聯合操演，加強反恐作戰能力。
  - ③ **辦理關鍵基礎設施演習**：自 104 年開始，每年辦理至少 1 場次教育訓練、5 場次以全災害風險為想定之指定演習、5 至 10 場次由主管機關指導之訪評演習、1 場次年終檢討會議，以驗證安全防護機制及應變處置程序，厚植防災韌力。

## 3. 應變—修訂行動準則，確立應變架構：

- (1) 整合國土安全應變體系：為應處暴力、經建設施、交通設施、生物病原、毒性化學物質、海事、放射性物質及資通安全等不同性質之國土安全事件，律定內政部、經濟部、交通部、衛福部、環保署、海委會、原能會等擔任國土安全應變組中央業務主管機關，建構國土安全應變體系。  
各應變組成立專責幕僚小組，執行風險評估，進行安全防護、預警通報、應變指揮等預防整備工作及相關演習訓練，隨時掌握相關國土安全狀況，並針對人力運用、資源調度、緊急處置等各項維安應變事宜，預為整體規劃，建構具體策略。
- (2) 加強國安與行政體系之合作，強化違常事件情資通報與應處：我國國土安全工作係採國安、行政雙軌制，行政體系負責相關應變整備；國安體系進行情報統合及威脅評估，並由國家安全局負責情勢綜合研判，參與重大人為危安事件或恐怖攻擊活動之應變編組。  
遇有違常事件情資或預警訊息，即時由主管機關成立緊急應變小組，進行查處及緊急應變，行政院國土安全辦公室亦成立緊急應變小組，主動協調國安單位及相關機關研病情勢，結合行政、國安體系進行情蒐、警戒、防堵、搜捕等工作，共同應對。
- (3) 優化特勤部隊執行反恐任務：訂定「聯安專案指導綱要」，建立各反恐特勤部隊間資源共享、觀摩學習、聯合演訓、協同作戰及指管、通聯系統等相關運作機制。

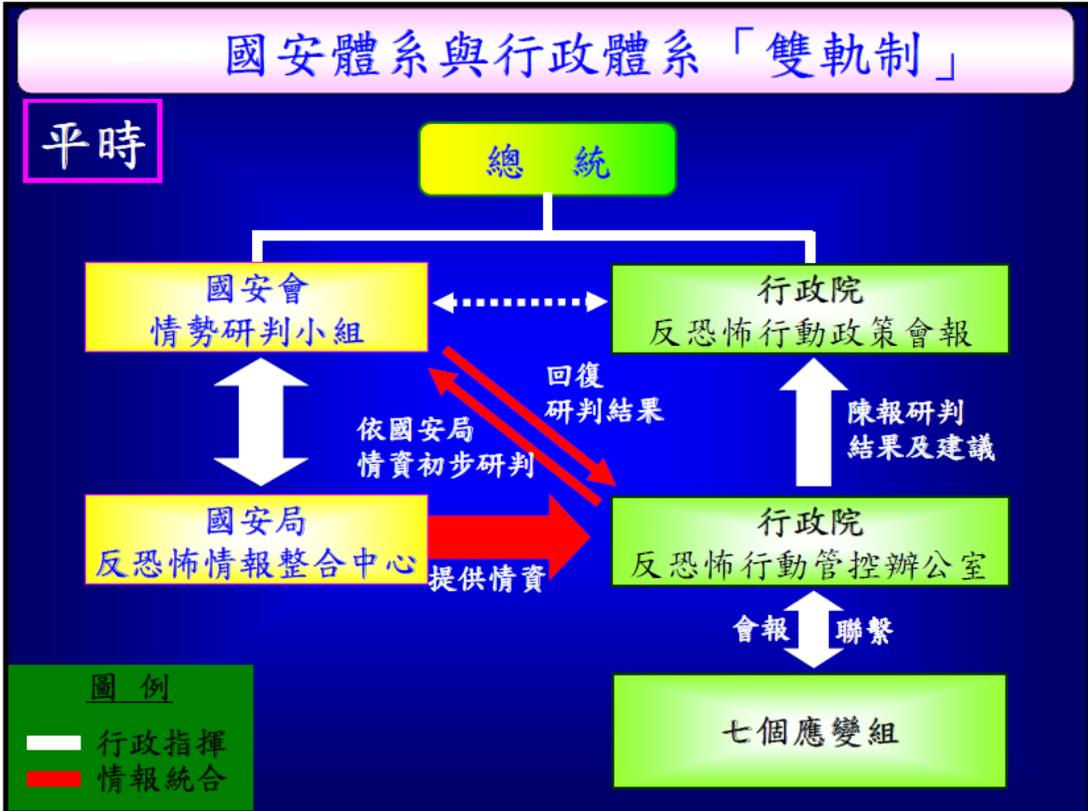
4. 復原—提升核心業務持續營運能力：督導關鍵基礎設施主管機關依據風險與威脅，統籌有限資源，採取最有效益之資源分配，做為進行關鍵基礎設施安全防護、緊急應變及復原財產之整備依據，以維持政府基本功能的持續運作，減緩關鍵基礎設施營運中斷之影響，進而強化國土安全與國家安全，保障重要設施、設備和資產，以及人民生命財產與福祉。

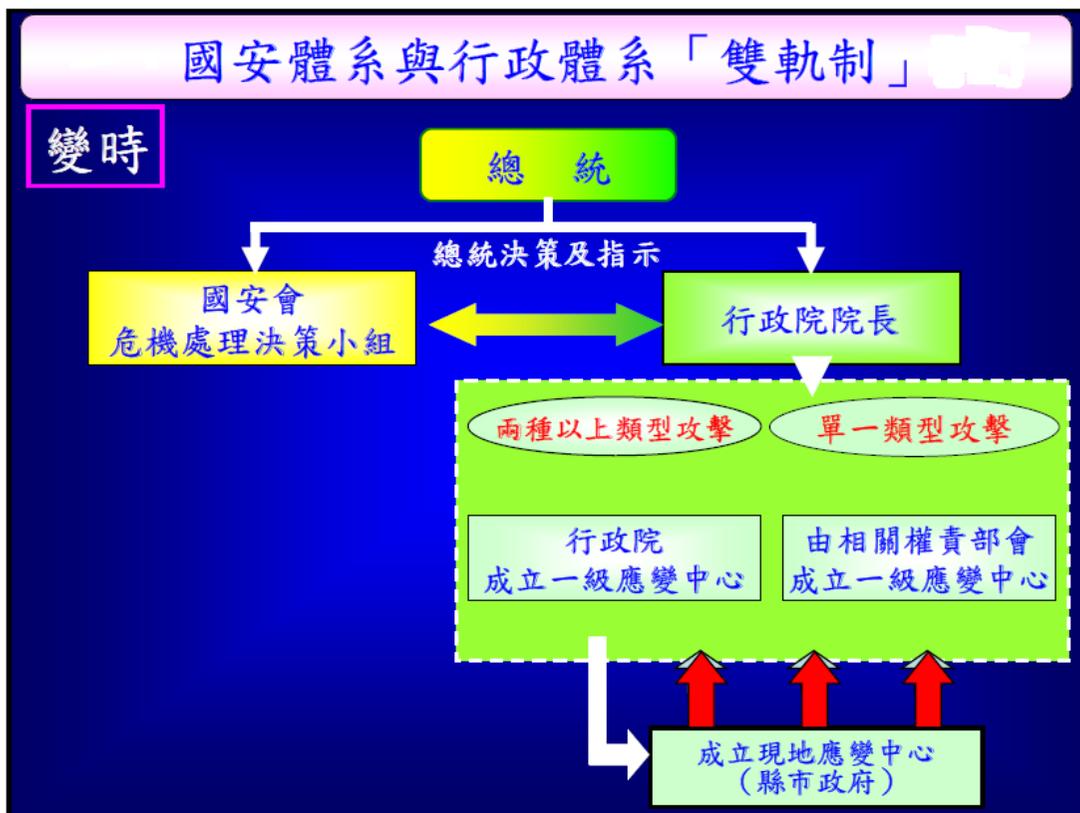
關鍵基礎設施之講習與演練均以提升持續營運能力為主題進行規劃，在審核關鍵基礎設施防護計畫時，均要求依據風險與威脅，完善備援機制，有效分配資源，確保持續營運。



二民國 92 年 11 月 12 日，行政院頒布「反恐怖行動組織架構及運作機制」（Presentation transcript）（參：〈我國反恐怖行動組織架構及運作機制〉／<http://www.defence.org.cn>）：我國反恐行動組織架構，基本上結合行政與國安兩體系運作。

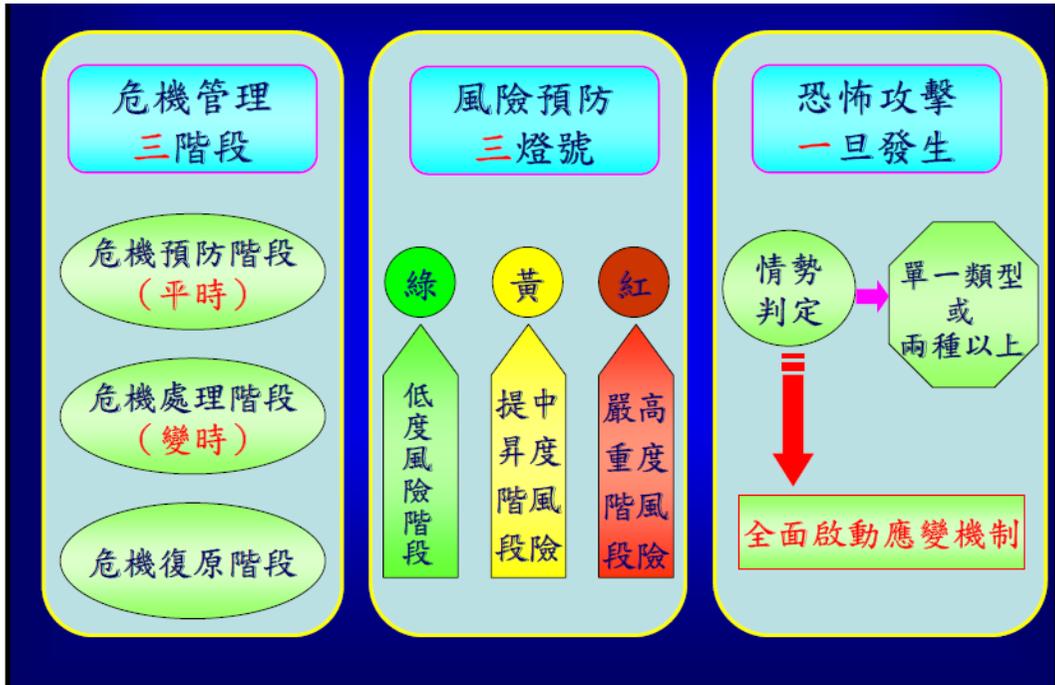
(-)我國反恐行動組織架構，結合行政與國安兩體系運作：



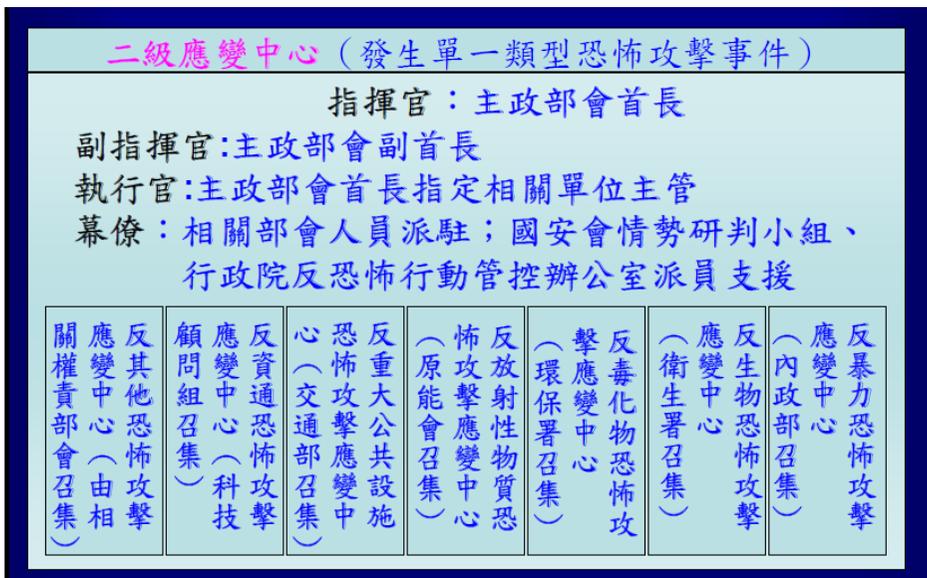
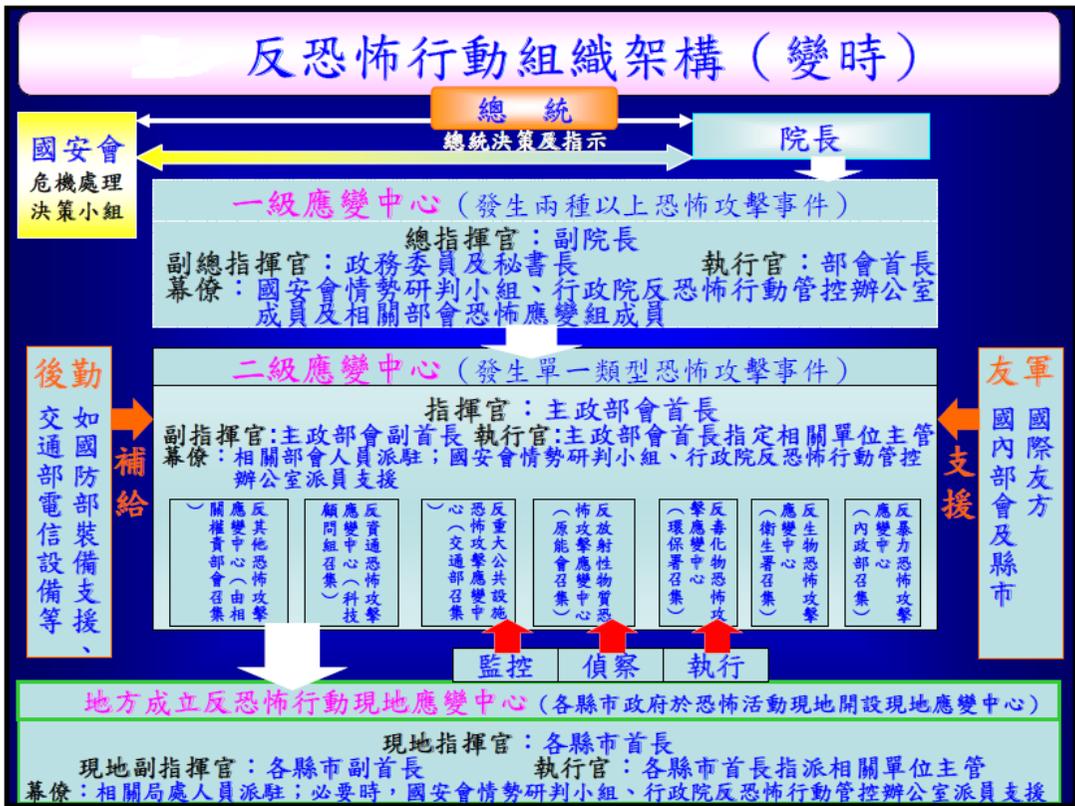


- 1.我國反恐機制在「平時」階段，以行政院行政架構為運作基礎，強化國安體系與行政院情資通報聯繫機制。
- 2.我國反恐機制一旦進入「變時」階段，國安體系部分由國家安全會議成立「反恐怖行動危機處理決策小組」。

(二)危機管理「三二一」體制：







- 1.我國《反恐怖行動法》草案中，對恐怖主義的定義：個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定信念，從事計畫性、組織性，足以使公眾心生畏懼，而危害個人或公眾安全的行為。  
我國《反恐怖行動法》草案立法主軸，是基於更有效的防阻與打擊恐怖主義組織與其犯罪行為。  
我國《反恐怖行動法》草案明定，從事恐怖主義活動的刑責為 10 年以上有期徒刑、無期徒刑或死刑。
- 2.民國 92 年的「萬安 26 號」演習中，正式將「反恐怖攻擊演練」納入萬安演習實作演練課目實施。  
我國的萬安演習區分為兵棋推演、綜合實作及防空疏散三個階段。  
符合我國經濟效益的反恐作為，是在現有經費與資源下強化演訓並進行彈性編組，以提升反恐效率。
- 3.我國反恐怖行動管控辦公室於民國 96 年更名為：國土安全辦公室。  
我國目前將防災、全民防衛動員、反恐三個會報合併為：國土安全三合一政策會報。  
我國國土安全辦公室針對暴力、生物、毒化物、放射性物質、重大交通建設、重大經濟建設、資通安全、天然災害及其他類型恐怖攻擊，設立 8 個應變組。
- 4.我國反恐機制一旦進入「變時」階段，各縣市政府應依權責設立「反恐怖行動現地應變中心」。
- 5.國軍在反恐機制的建構上，應以 921 震災為鑑，解決政府部門本位主義並強化危機處理能力。  
我國國防部協助內政部規畫災害防救機制與全民防衛動員事項，以建構完整的國土安全網。  
秉持「危機預警」重於「危機處理」的觀念，是我國國防部未來危機處理應變的工作目標之一。  
我國國防部於民國 93 年將「聯戰指揮體系」戰情輪值體制調整為「五大中心戰情輪值體制」，兼負「危機處理中心」的重任。  
為防患未然，國軍平時即針對恐怖攻擊的各種可能情節進行演練。  
為有效因應恐怖攻擊的威脅，我國設有憲兵特勤隊等反恐部隊。  
「精實案」實施後，我國特種部隊員額及編制遭大幅刪減，只留下憲兵特勤隊一支甲種特種部隊。
- 6.為防止恐怖份子攻擊我國，內政部下令警政單位平時應加強基礎設施結構的保護。  
為防範恐怖攻擊，我國內政部下令所屬警政單位平時應加強基礎設施結構的保護，保護地點，包括：重大基礎設施、駐臺外館、外僑居民較多地區、人潮集中地。
- 7.海巡署主要負責海岸區的管制及維護、查緝走私、海上救難及糾紛處理。
- 8.國際打擊恐怖主義除了軍事行動外，須尚推動「大眾外交」及建設性交往。
- 9.在面對危機時，「迅速調整」的功能是危機應變機制中的成敗關鍵。

## (四) 行政院體系分成三個層次：

1. 第一層次：成立行政院反恐怖行動小組，負責指揮、監督。
2. 第二層次：治安、查緝、防護部門。
3. 第三層次：災害防救體系，負責實際的相關執行工作。

## (五) 國家安全局主要功能：《國家安全局組織法》第 2 條（職責及掌理事項）第 1 項規定：國家安全局（以下簡稱本局）隸屬於國家安全會議，綜理國家安全情報工作與特種勤務之策劃及執行；並對國防部政治作戰局、國防部軍事情報局、國防部電訊發展室、國防部軍事安全總隊、國防部憲兵指揮部、海洋委員會海巡署、內政部警政署、內政部移民署、法務部調查局等機關（構）所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責。

本局掌理下列事項：

1. 臺灣地區安全、大陸地區及國際情報工作。
2. 國家戰略情報研析。
3. 科技情報工作。
4. 統籌政府機關密碼政策及其裝備研製、鑑測、密碼保密等。
5. 國家安全情報工作督察業務。
6. 協同有關機關辦理總統、副總統與其配偶及一親等直系血親；卸任總統、副總統；總統、副總統候選人及其配偶；總統、副總統當選人與其配偶及一親等直系血親；以及其他經總統核定人員之安全維護。
7. 其他有關國家安全情報及特種勤務事項。

我國《反恐怖行動法》草案第 4 條，明定國家安全局負責統合反恐怖行動的情資。

我國的《反恐怖行動法》草案第 6 條明定，境外通訊監察書應由最高檢察署同意。

## (六) 我國反恐運作機制進入「變時」階段後，其運作方式為：國安體系部分由國家安全會議成立「反恐怖行動危機處理決策小組」；行政體系部分，視情況決定反恐組織架構。此外，行政院啟動「中央反恐怖行動應變中心」，各部會依恐怖活動類型成立各種指揮中心，各縣市政府則依權責設立「反恐怖行動現地應變中心」。

## (七) 全球反恐行動重點為：

1. 所有的國際、區域與次區域組織在反恐怖主義領域中須彼此溝通。
2. 區域組織要發展與維持協助其成員國，達成反恐領域的國際責任機制。
3. 所有組織在反恐行動上要避免多頭馬車，盡可能增加合作與資訊分享，並充分運用已指定的接觸節點；且須關切反恐行動與人權間的影響，遵守法治與人權義務等。

## (八) 為達到災前防患未然、災後迅速救援的目標，我國反恐機制應朝以下方向努力：

1. 吸收各國處理國際恐怖行動經驗，建構反恐因應機制。
2. 政府部門必須解決本位主義，並強化危機處理能力。
3. 政府須盡力使跨部會橫向溝通與整合更加完善。

## 例題

- ▲請說明國家安全戰略（national security strategy）的定義；從傳統性國家安全的觀點，影響一個國家安全的因素主要有那些？影響一個國家傳統性國家安全戰略選擇的因素有那些？〈108 國安三〉
  
- ▲美國川普政府於2017年12月發表《國家安全戰略》（National Security Strategy）報告，揭櫫美國必須保護的核心利益為何？報告認為美國面臨的安全挑戰與威脅的內容為何？報告中如何定位中國大陸及如何描述中國大陸的作為與意圖？請詳述。〈107 國安三〉
  
- ▲美國白宮2017年12月公布之國家安全戰略，首度將印太地區列入戰略文件。請依據2019年6月1日美國國防部公布之美國印太戰略，闡述美國針對印太地區的國家安全政策。〈109 國安三〉
  
- ▲我國政府曾在民國95年提出一份國家安全戰略報告書，內容兼具傳統性和非傳統性國家安全概念。請回答以下問題：(1)對國家安全擴大涵蓋非傳統性安全議題已是國際趨勢，請說明原因；(2)請說明我國國家安全會議組織法所規定我國國家安全所涵蓋範圍；(3)請說明我國所面臨的非傳統性國家安全威脅（至少五項），並說明理由。〈108 國安三〉

## 擬答

一、美國國家安全戰略（National Strategy）：依據國家目標與國家利益，並參照環境、資源等進行國家情勢進行綜合判斷，其最後的產出即為「國家安全戰略」。換言之，國家安全戰略為落實國家目標或維護國家利益所設定的初步策略，後續並衍生出相關的政策與制度。可歸納出以下 5 項特點：

- (一)國家生存不受威脅。
- (二)國家領土完整，政治與主權獨立。
- (三)政治獨立、主權完整，並維持政府正常運作，使國家預算正常收支。
- (四)保持國內經濟制度健全與推動國家經濟發展。
- (五)確保國家文化、人民生活，不受外力威脅、干涉與控制。

而國家安全戰略之特性如下：

- (一)目標性：依據國家所設定之目標，著手規劃戰略內容，並逐步施行之，並以完成短、中、長期目標為使命。
- (二)可操作性：擬定、規劃戰略並非僅產生單一個戰略，故戰略為可操作性行動，才得以因應現實狀況調整並選擇出最佳戰略。
- (三)系統性：在擬定各種戰略並選擇時，通常須系統性考量該戰略對未來的影響與是否能應付當下的困境，故戰略選擇並非組織性的呆板行動。
- (四)辯思性：擬定戰略時，需要假設未來將可能面臨的狀況、推敲對手思維或虛構對手實力，不時修正戰略與調整行動。
- (五)政治考量性：由於國家安全威脅並非專指單一國家利益，且當威脅出現時，多半造成政治動盪、經濟蕭條、秩序破壞等，故國家在選擇安全戰略時，須具有通盤政治性考量，就所有受影響的國家利益予以釐清並排出先後順序，甚至應分配維護手段的強弱。

總結上述五大特性，一旦事關國家安全，便被國家安全戰略網羅其中，成為國家安全戰略的構成要件或考量點，故國家安全戰略可謂一「綜合性權變概念」。

二美國西元 2017 年 12 月《國家安全戰略》（National Security Strategy, NSS）報告：西元 2017 年 12 月出台《國家安全戰略》（National Security Strategy, NSS）報告中，川普政府除闡述美國當前的宏觀戰略架構，根據「美國優先（America First）」理念提出「保護美國民眾、國土與美國的生活方式」、「促進美國的繁榮」、「以實力保障和平」及「強化美國的影響力」等四項核心目標外，更以相當篇幅說明美國對於網路科技及資安議題的關切。網路（Cyber）一詞在這份報告中出現高達 46 次，為前兩版《國家安全戰略》的一倍有餘。川普政府強調來自國際間的大量網路惡意活動已構成重大安全威脅，美國須致力提升網路攻防能力，在平時發揮嚇阻功用，並於衝突發生時成功挫敗對手。川普政府也承諾將積極查緝他國對美國發起的網路間諜及侵權活動，以保護本國資訊產業，並鞏固美國在數位經濟方面的領先地位。美國同時將積極參與國際網路政治，增進與友邦間的外交協調，以保障國際網路的自由和秩序不受侵擾。（參：遠景基金會季刊第 21 卷第 1 期 2020 年 1 月／川普政府時期的美國國家網路戰略之研究：從威脅平衡理論分析，張凱銘）

西元 2017 年 12 月《國家安全戰略》報告闡述了現任政府的總體國安戰略架構，提出「保護美國民眾、國土與美國的生活方式」、「促進美國的繁榮」、「以實力保障和平」及「強化美國的影響力」四項核心目標。文中賦予網路安全問題高度重視，指出來自網路空間的大量惡意活動已對國家安全構成危害，聯邦政府未來將強化網路攻防能力、提升資安防護標準，並擴大國際合作以維護國家網路系統安全並促進數位經濟增長。

西元 2018 年 9 月《國家網路戰略》報告說明現任政府的總體網路戰略藍圖，以西元 2017 年 12 月《國家安全戰略》的四項核心目標為基礎，提出安全、經濟與外交層面的戰略規畫。在安全方面強調改善內部資安防護與提升網路戰力，和民間企業共同開發創新資安技術以反制外部威脅。在經濟方面著重查緝網路間諜活動以保障資訊產業競爭優勢，同時以政策手段推動人才培育及前瞻技術領域的投資與研發工作。在外交方面則將以雙邊及多邊形式持續拓展國際網路合作，與友邦共同維護國際網路空間的自由與秩序，並鞏固美國的領導地位。

高度重視網路科技領域是川普政府顯著的施政特徵之一。自西元 2017 年以來，除了《國家安全戰略》與《國家網路戰略》等高階報告外，美國聯邦政府各部門亦陸續發表多份以網路治理為主軸的政策文件，逐步構建起全面性的國家網路戰略框架。檢視川普政府的網路戰略論述，可察見網路安全為其戰略規畫主軸，聚焦於美國面臨的外部威脅，以及改善資安防護水準的可行作法。

唐納·川普總統為促進美國利益，西元 2017 年 12 月 18 日宣布國家安全戰略：「我國政府的第一要務是本國人民，我們的公民，為他們的需要服務，保障他們的安全，維護他們的權力，捍衛他們的價值。」－美國總統唐納·川普。（參：美國在台協會／《美國國家安全戰略綱要》／<https://www.ait.org.tw/zhtw/white-house-fact-sheet-national-security-strategy-zh/>）

前言：新時代制定的新國家安全戰略：唐納·川普總統在就職後不滿一年之際公布了新的國家安全戰略，為美國指出了積極的戰略方向，使美國能夠恢復在全世界的優勢地位，進一步加強我國強大的實力。

西元 2017 年 12 月《國家安全戰略》（以下簡稱戰略文件）以總統 11 個月以來的行動為基礎，要求恢復美國在海外的尊嚴，恢復美國國內的信心。

戰略信心保證美國有能力捍衛本國重要的國家利益。這份戰略文件指出了國家利益的以下四個重要方面，或稱之為「四大支柱」：

I 保衛國土、美國人民和美國生活方式；

II 促進美國繁榮；

III 以實力維護和平；

IV 增進美國的影響。

· 這份戰略文件涉及影響我國世界地位的重大挑戰和趨勢，其中包括：

1. 修正型大國，例如中國和俄羅斯，採取技術、宣傳和脅迫等方式試圖塑造一個與我國利益和價值觀對立的世界。
2. 地區獨裁者擴散恐怖，威脅鄰國，發展大規模毀滅性武器；
3. 聖戰恐怖主義分子以某種邪惡意識形態的名義煽動仇恨，鼓動對無辜者施行暴力，同時跨國犯罪集團向我們的社區投放毒品，煽動暴力。

· 這份戰略文件強調和進一步闡述了總統關於有原則的現實主義的觀念。

1. 這個觀念具有現實主義意義，因為它承認大國在國際政治領域發揮的核心作用，強調強大的主權國家是世界和平的最大希望，同時明確界定了我國的國家利益。
2. 這個觀念具有原則性，因為它以促進在全球傳播和平和繁榮的美國各項原則為基礎。

I 保衛國土：川普總統的基本職責是保護美國人民、美國國土和美國生活方式。

1. 為了保衛國土，恢復我國主權，我們將加強邊界管制，改革我國的移民制度。

2. 對我國國土最大的跨國威脅來自以下幾個方面：

(1) 聖戰恐怖主義分子透過慘絕人寰的謀殺、壓迫和奴役手段，以及透過虛擬網路剝削弱勢群體，鼓動和策劃陰謀行動。

(2) 跨國犯罪集團利用毒品和暴力分裂我們的社區，通過腐蝕民主制度削弱我國盟國及夥伴的實力。

3. 美國將從根源上抗擊各種威脅：我們將防患於未然，阻止威脅進入我國邊界，不讓我國人民受到傷害。

4. 我們將加倍努力保衛我國重要的基礎設施和數位網絡，因為新技術和新對手會造成新的薄弱環節。

5. 我們正採取多層導彈防禦系統，保證美國防範導彈攻擊。

- II 促進美國繁榮：強大的經濟可以保護美國人民，維護我們的生活方式，維持美國實力。
- 1.我們將重振美國經濟活力，使之有利於美國勞工和公司。這是恢復我國實力之必需。
  - 2.美國將不再容忍長期存在的踐踏貿易的行為，並且謀求自由、公平和互利的經濟關係。
  - 3.要在 21 世紀地緣政治競爭中取得成功，美國必須在研究、技術和創新中領先。我們將保護我們國家的安全創新基地，不讓他人竊取我們的智慧財產權和不公平地利用自由社會的創新。
  - 4.美國將運用自己的能源主導能力確保國際市場持續開放，並讓能源多樣化和能源取得管道帶來的好處促進經濟和國家安全。
- III. 以實力維護和平：一個得到加強、更新和重具活力的美國將保障和平並威懾敵對勢力。
- 1.我們將重建美國軍事力量，確保它繼續無與倫比。
  - 2.美國將運用戰略競爭新時代的一切治國方略手段，包括外交、資訊、軍事和經濟，來保護我國利益。
  - 3.美國將加強多個領域中的能力，包括太空和網路，並且重振曾被忽視的能力。
  - 4.美國的盟國和夥伴使我們的實力更加強大並保護我們共同的利益。我們期待它們承擔更大責任，應對共同威脅。
  - 5.我們將確保世界關鍵地區的實力平衡繼續有利於美國：印度 - 太平洋，歐洲，以及中東。
- IV 增進美國的影響：美國將發揮自己一貫的積極力量，推進我們的利益並造福人類。
- 1.我們必須繼續增進在海外的影響力，保護美國人民，促進我們的繁榮。
  - 2.美國將使外交努力和發展努力競相致力於在各方面取得更好成果，如雙邊、多邊和資訊領域，以保護我們的利益，為美國人民找到新的經濟機會，挑戰我們的競爭對手。
  - 3.美國將謀求與志向相同的國家發展合作關係，推動自由市場經濟、私人部門成長、政治穩定及和平。
  - 4.我們倡導我們的價值觀：包括法治和個人權利——以此促進強大、穩定、繁榮和主權的國家。
  - 5.我們的美國優先外交政策弘揚美國的國際影響力，它是一個有助於為和平、繁榮和打造成功社會創造條件的積極力量。

三西元 2019 年 2 月 11 日美國國防部公布之《美國印太戰略》報告（參：台北論壇／〈美國印太戰略的檢視：目標、方法、手段〉·李華球（國家政策研究基金會國安組特約研究員）／[https://www.taipeiforum.org.tw/article\\_d.php?lang=tw&tb=3&cid=132&id=6082](https://www.taipeiforum.org.tw/article_d.php?lang=tw&tb=3&cid=132&id=6082)；美國在台協會／<https://www.ait.org.tw/zhtw/slide/> 白宮於 2 月 11 日發布《印太戰略》；FACT SHEET: Indo-Pacific Strategy of the United States／<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>）：

白宮於西元 2019 年 2 月 11 日發布了《美國印太戰略》報告，闡述該區域的願景：堅定美國作為印太國家，應對迫切挑戰，包括面對中國競爭、氣候變遷與疫情變化等。美國將同時強化自身角色與印太地區力量，並深化與區域夥伴的關係。其五個核心價值內容包括：自由與開放、相互連結、繁榮、韌性、和安全。

學者 Manwaring 指出：戰略〔strateg 是「目標（end）」、「方法（way）」與「手段（means）」三者之間計算之後的相互關係。目的或目標為國家追求的標的；手段為國家所具有的各项資源；而方法為如何整合相關資源。以此做為檢視美國印太戰略的目標、方法、手段之依據。

(一)美國印太戰略的目標：美國政府在西元 2019 年對印太地區倡議發布兩份重要政策文件國防部 2 月 11 日的《美國印太戰略》報告（Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region）與國務院 11 月 4 日的《自由開放印太：促進共同願景（A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision）》報告，前述兩份重要政策文件，美國政府對印太倡議的遠（願）景、構想、與規畫，就此而言，美國在印太地區之政策綱要的輪廓已清楚呈現了。

美國國防部《印太戰略》報告與國務院《自由開放印太：促進共同願景》兩份資料顯示，美國政府在印太區域採取軟硬兼施的雙軌策略，漸趨明朗，蓄勢待發。在《印太戰略》報告上，華府一方面採取現實主義，在以美國為中心的思維下，強調競爭概念，表示將持續促進與運用美國在軍事與經濟上所擁有的優勢力量，以因應印太區域內的諸多威脅與挑戰，以達成其所設定的美國國家利益—美國優先（目標）。

美國政府所提「自由與開放的印太地區」的核心價值，即是將印太戰略的現實主義與印太共願景的自由主義，採取雙軌並進的競合策略，具體主張由美國政府透過公共外交（public diplomacy）方式，積極宣傳與參與，並推展「自由與開放的印太地區」理念，強化與擴張美國「不對稱戰略優勢」的盟邦（盟友）與夥伴關係，以因應美國於印太區域所面臨中國的競爭與挑戰。

該份《印太戰略》報告並總結中國在印太區域崛起之戰略意涵，其短期目標是建立印太霸權地位，長期目標則欲主宰世界。由上述美國《印太戰略》報告與《自由開放印太：促進共同願景》報告這兩份出台政策文件觀之，國防部的《印太戰略》報告，是針對中國一帶一路的威脅而制定；至於國務院的《自由開放印太：促進共同願景》報告，則是不特別強中國威脅，而著重於共同價值的倡議，顯現印太區域國家間合作的重要性。這就是美國印太戰略的兩手目標：一手遏制中國威脅，一手連結區域間之合作，亦即採取既打擊又媾和的硬軟取向戰略目標。

(二)美國印太戰略的方法(行動方案)：美國在西元2017年12月《國家安全戰略》(National Security Strategy, NSS)報告也揭示美國印太戰略的三項優先行動：

- 1.其一，在政治上並不會排除任何國家，強化既有盟邦(盟友)與夥伴關係的承諾，並且促進與新興夥伴在尊重主權、公平與互惠貿易、及法治方面的合作。
- 2.其二，在經濟上將鼓勵多元區域合作，確保自由與開放的航道、促進透明的基礎建設資金供給、活絡商業、與促進爭端和平解決。
- 3.其三，在軍事與安全方面，美國也將強化事上的嚇阻與擊潰能力，並且深化與印太盟邦(盟友)與夥伴的合作，其中包含日本、韓國、台灣、印度、菲律賓、泰國、新加坡、越南、印尼與馬來西亞等。

前述政治、經濟、軍事安全等力量，是美太戰略的行動可恃力量，美國藉此三大優勢力量，透過與日、澳、印等國的配合與協力的團結與合作，針對中國的一帶一路將形成強大的對峙力量，一帶一路的推動將會變得窒礙難行。

美國前代理國防部長夏納翰(Patrick M. Shanahan)在西元2019年新加坡「香格里拉對談」會議發言時稱，《印太戰略》報告不只是戰略構想而已，它已是具體的行動策略與方案。夏納翰所稱的策略與方，就是《印太戰略》三個支柱：「整備(preparedness)」、「夥伴關係(partnerships)」與「推動網絡化區域(promotion of a networked region)」，藉以達成並落實「由與開放的印太地區」的戰略願景。

《印太戰略》三個支柱源自於《2018年國防戰略的規畫：「增加致命性(increase lethality)」、「強化盟邦(盟友)(strengthen alliance)」、「擴展競爭空間(expand the competitive space)」。上述由政治、經濟、軍事安全三方面的行動策略與方案，是美國《印太戰略》的三項優先行動，再配合《印太戰略》三個支柱：「整備(preparedness)」、「夥伴關係(partnerships)」與「推動網絡化區域(promotion of a networked region)」，則這三項行動加上三個支柱，即係美國印太戰略所要達成的戰略目標的具體方法。至於能否達標，當然還需日本、印度、澳洲三國的協力配合，而美國、日本、印度、澳洲四國所聯結而成的菱形安全合作架構，對於戰略目標的達成，應該具有正面的作用，值得期待與持續關注。

(三)美國印太戰略的手段：

1. 「地緣上的印太」——這是一種超過兩億五千萬平方公里的「海洋的聯結」——包含印度洋與太平洋週邊國家的泛地理區域設定，進而呈現亞洲次區域體系之的積極串連。這種跨域地理概念的新想像，再納入以印度為軸心的南亞地緣板後，誘發了前區域地緣政治結構的內部質變。印太與一帶一路戰略的地緣角力，是陸上與海上地海兩緣的複合角力，未來美國若啟動印太戰略與一帶一路戰略角力，則國際秩序與安全，將會發生什麼樣的情勢變化，這是一項非常嚴肅與嚴重的議題。拜登總統就職後的印太與一帶一路戰略之爭，是觀察國際安全秩序、貿易競合、軍事較勁等方面的大事，相信拜登總統會冷靜且審慎的評估，不會噪進或貿然地啟動對弈的爭戰。
2. 「經貿上的印太」——這是一種區域經濟交流與貿易合作網絡的多方向延伸，打造出具體的「市場的鏈結」。例如東南亞與南亞新興經體的崛起，包括東協經濟共同體（ASEAN economic Community, AEC）的建立、印度市場的興起等，均會使得亞洲經濟整合的過程日益複雜、開放且多元。  
印太經貿與市場的鏈結，除了立基於既有邊雙貿易協定與投資計畫上，各種複邊、多邊、或者是以巨型區域主義（mega regionalism）為架構的擴大經貿協定及投資計畫，均為當前亞洲經貿合作的規則與過程刻劃出一個新的輪廓。印太與一帶一路兩戰略的經貿對弈，表面上看起來雖然是從經貿下手，但其實質的動能，其實是一種複合與多元的角力之爭，所衍生出的地緣政治與戰略衝突，不只是經貿之鬥的後遺症而已，更大的戰略地緣較勁，正是由經貿漸進戰略價值與地緣優勢競爭，實非常值得後續的觀察與研析。
3. 「戰略上的印太」——一方面串接地緣政治與地緣經濟的運作迴路，同時，在廣博的地緣空間裡隱含著主要大國間的利害關係與利益競合情勢。特別是前述的印太戰略論述，主要聚焦在美國、日本、印度、澳洲等應對印度洋與太平洋串接之後的新區域政策與介入布局。這種「利益的競合」，不僅彰顯大國之間的角力情結，同時，也進一步促（造、形）成印太區域的安全挑戰。美國、日本、印度、澳洲連結而起的菱形安全合作架構，是印太戰略的軍事、地緣、經濟的競合與對抗衝突的概念，強調彼此間的競爭與共榮，訴諸合作以對抗中國，從衝突中並找到競合的可能，這是印太戰略的巧思布局，至於能否阻拒中國的一帶一路戰略之擴張，此菱形安全合作架構的複合多元能量之綜合與個別發揮，則是此架構的目的所在，拜登在就任總統後，是否持續推動此一架構，值得密切關注。



圖：美國主導的印太菱形安全合作架構

資料來源：[2020/03/06 NHK 米原子力空母がベトナムに寄港 中国けん制するねらいか](#)

四我國於民國 95 年（西元 2006 年）之《國家安全戰略》報告書（參：<https://www.mac.gov.tw/public/Data/05271047271.pdf>）：

近年來，「國家安全」的憂患意識在政治民主化與社會自由化的過程中逐漸地模糊，甚至由於政黨間的競爭與對立，使得「國家安全」甚至被某些人士賦予負面的意涵。然而，維護人民之生命財產安全、堅持民主自由的價值與生活方式、捍衛國家主權的尊嚴，是憲法賦予總統與政府的使命與職責。「國家安全」絕對不同於任何特定政權、統治權力與地位的延續，而是攸關全民的福祉與安危。國家安全絕對是超越黨派意義的，國家安全必須成為全民共同的語言。

從這個角度來看，國家安全會議出版這本我們國家第一份由政府提出的《國家安全報告》，詳細地向國人同胞說明政府所認定的國內外安全威脅、及相關的因應對策，意義非常重大。這不但是強化國家安全最重要的基礎工作之一，更是鞏固並深化台灣民主憲政，樹立了一個新的制度典範。

自從 911 恐怖攻擊之後，「安全威脅」的定義與型態產生了很大的變化。同時，隨著中國的快速崛起及其軍備的大幅擴張，加深了與鄰近國家戰略矛盾的尖銳化，加上愈來愈激烈的全球化與自由化的競爭對國內政經社會轉型所帶來的各種壓力與挑戰等等，無一不衝擊著台灣的國家安全及未來長遠的發展。面對當前的內外處境，我們認為國家未來的發展應以「民主台灣、永續發展」，以及「追求對話、尋求和平」作為兩大戰略主軸，這也是《國家安全報告》撰述的精神所在。

為了確保台灣民主自由的價值和生活方式，必須不斷鞏固與深化民主，維繫經濟的繁榮與社會的公義，才得以永續發展。今後全體國人同胞必須針對以下的五個面向團結合作、戮力以赴：

- (一)確保國家安全—面對傳統的軍事武力威脅，要有足夠的自我防衛能力和全民團結的意志；而對非傳統的安全挑戰，則應有靈活、快速、精準的危機處理能力。
- (二)深化民主改革—無論是民主方式的政黨輪替、公投、終統，乃至於向人民提出《國家安全報告》，都在實現人民當家作主的基本權利、落實主權在民的民主原則、體現政府是為人民存在的透明施政。這一系列民主改革的深化都是為了鞏固民主的價值與制度，而未來規劃國家憲政發展宏規大模的憲改更是如此。
- (三)建立永續經濟—經濟發展是台灣最重要的生存命脈，經濟的永續發展更是天然資源相對匱乏的台灣無可迴避的道路。建構完善的社會安全體系、強化長期競爭力、因應全球化與兩岸經貿的挑戰，則是建立永續經濟必須面對的三大課題。
- (四)完善社會公義—經濟的繁榮要全體國人共同努力創造，但全體國人也應該要有機會分享豐碩的經濟繁榮的果實。一個不能落實社會公平與正義、照顧到弱勢群體的社會，是不可能真正的永續發展，也將為國家安全帶來不穩定的因素。
- (五)追求公民社會—相互的社會信賴是成熟之民主發展的根基。剛剛展現民主多元的台灣社會需要建立具有公民意識基礎的土地認同與社會共同記憶，重建社會信賴、凝聚命運共同體的一體感。

過去半個世紀以來，民主台灣的建立，雖然是以無數民主前輩與先賢的犧牲與奮鬥所換來的；但是台灣的民主轉型是在和平的狀況下實現的。這不但是民主台灣在國際上最令世人印象深刻的成就，也是 2300 百萬人民最寶貴的資產。

今天，在我們內部，不同的政治陣營對國家的認同有所分歧；在國際上，基於國際戰略的因素及各自國家利益的考量，使台灣在全球社群中，不能正常地盡我們的義務，享我們的權利。凡此種種，都使我們的國家安全、國家發展，受到相當的威脅、限制。

面對這樣艱難的處境，我們在內部應積極尋求團結，堅持自由、民主、人權的普世價值，並依循民主憲政的原則，凝聚新的國家共同體意識。而對外要加強與世界自由民主陣營的合作、交流，使民主在全球更大的範圍得到擴展。至於台海情勢，我們堅持台海爭端只能透過和平對話解決，在主權、民主、和平、對等的四大原則之下，展開與對岸的對話、協商，積極建立兩岸穩定的和平互動架構，並且與全球民主社群成員，共同促進中國的民主化，以實現區域的永久和平與繁榮。

◎我國國家安全的內外在威脅：

(一)中國軍事崛起的威脅。

(二)台灣周邊海域的威脅。

(三)中國外交封鎖的威脅：近年來，隨著中國在國際舞台的影響力持續增加，我國對外關係情勢更加嚴峻。中國為扼殺台灣國際生存空間，採取「將邦交國挖光、國際政治生路堵光、對等談判籌碼擠光」之「三光策略」，以零和思維全面打壓我外交空間，意圖運用軟硬兼施的手段，消滅中華民國台灣在國際社會的存在。

中國對我進行之外交封鎖，可以歸納出以下的策略：

1. 威迫利誘我邦交國，扼殺台灣外交空間。
2. 干涉我與非邦交國交往，全面阻絕我發展雙邊關係。
3. 排除我參與國際組織，壓縮民間國際交流。
4. 以所謂「睦鄰政策」為手段，切割我地緣戰略價值。

(四)財經安全的威脅。

(五)人口結構安全的威脅。

(六)族群關係、國家認同與信賴危機的威脅。

(七)國土安全、疫災與生物恐怖攻擊及重大基礎設施的威脅：當今國家社會所面臨的安全威脅，已不限於傳統的軍事、外交等威脅，非傳統安全威脅業已日漸深重。

在非傳統安全威脅中，除開前述財經安全、人口結構安全，以及族群關係、國家認同、信賴危機等，會在較長時間內形成安全威脅外，瞬間造成的安全威脅亦始終不斷，其中最值得重視的面向有三：

1. 脆弱的國土安全環境。
2. 疫災與生物恐怖攻擊之威脅。
3. 重大基礎設施的潛在威脅。

(八)資訊安全的威脅：隨著資訊系統之運用的普及化，資訊及網路安全已成為日趨重要的國家安全課題。現今無論是軍事、金融、交通管理、電力調度乃至國家行政體系，都相當依賴資訊系統來進行作業處理與訊息管理。因此，資訊、網路系統與設施已經成為關鍵性的基礎設施之一。

目前全世界各地每天都在發生資訊系統遭到入侵或破壞的案例。小從個人資料或網路遊戲的虛擬寶物遭竊，大則到銀行系統遭駭客入侵導致實際金錢損失，甚至部分國家的政府網站都不斷遭到敵對勢力的攻擊。我國的資訊安全，除了一般商業性、駭客型玩家、犯罪性的資通攻擊之外，更面臨中國對我採取組織性的網路攻擊，藉以竊取資料。現在，這種攻擊無日無之，已是我國國家安全的一大威脅。

1.一般資訊安全威脅：我國公私部門網站遭入侵，竄改頁面或竊取資料等資安事件層出不窮。而主要的威脅類型及手段包括：

— 惡意程式的傳佈：主要為傳佈病毒、特洛伊木馬等惡意程式，藉以破壞電腦運作或竊取資料。

— 非授權入侵：藉由竊取帳號密碼、利用系統安全漏洞或破解密碼等方式，入侵電腦主機，藉以刪改資料或竊取資料。另一手法則是設置偽冒的機構網站或網路服務，以網路釣魚（phishing）的方式來騙取使用者的帳戶、密碼、身份檔案等私密資料。

軟攻手段之外，則是「硬攻」手段，包括對機房、網路節點的直接破壞，以及利用高能微波、電磁脈衝炸彈等武器對資訊主機及裝備進行廣域的「面攻擊」，以電磁能量破壞系統內的晶片等電子元件，對資電設備造成實體摧毀。

2.戰略資訊戰的威脅：除一般的資訊安全威脅外，另一種層面的資訊戰威脅也逐漸在國際間受到重視。所謂的資訊戰，並非僅止於資訊、網路系統的攻擊。早在西元 1990 年代，資訊戰因波灣戰爭而備受重視時，美國智庫便提出「戰略資訊戰（Strategic Information Warfare）」的觀點，認為除了對資訊、網路系統本身的攻擊外，其實包括利用新聞傳播、心理宣傳等領域，也都構成資訊戰的新內涵，藉由「認知管理（perception management）」的操作，影響民眾對政府的政治認同與支持，換句話說，就是資訊內容的傳播與對抗。這也是美國、中國等主要國家近年強調新聞戰的原因。

中國基於「不對稱戰爭」的思考，很早就積極投入對資訊戰的研究發展，除強調對資訊網路的攻擊外，更有組織、有系統的結合輿論戰、心理戰、法律戰，強調所謂「三戰」，對我發動戰略性的資訊、訊息攻勢，藉以誤導民眾認知、混淆敵我意識，削弱民心士氣，以瓦解我防衛力量。中國的企圖，實際上就是在我進行戰略資訊戰，一旦台灣內部受其影響而更趨分化，甚至動搖防衛意志，對我造成的安全威脅將難以估計。

3. 中國強化資訊戰對我之安全威脅：中國對資訊戰的運用堪稱全面，且攻防兼備。

在「防」的部分，係在其內部建立嚴密的網路監控機制。

中國領導當局逐漸對資訊網路具備的不穩定潛力感到憂心。除了成立專職的「網路警察」以監控網民行為外，西元 2005 年 3 月更一舉關閉北京、清華等著名大學的 BBS 電子布告欄站，以控制學生的思想。而中國最著名的「創舉」，就是建構號稱「網路長城」的「金盾工程」，用以全面監控網路訊息的內容與流通。中國國務院信息產業部管制網際網路的最新作法，是要求網站版主向政府登記，否則即勒令斷網，即使是外資公司也要同意進行網路監控，否則便不准其投資，例如最近一連串脅迫微軟、思科、雅虎、Google 等跨國公司。

而在「攻」的部分，則主要透過下列手段，對我進行攻擊：

一組建大規模網軍：中國網際網路的使用呈爆炸性的成長，不僅吸引各國資訊業者前往投資，中國也藉此用以發展資訊戰能量，成立所謂的「網軍」，用以蒐集外國政府、企業之情報，必要時則轉為攻擊行動，藉以癱瘓對手的電腦網路運作。事實上，許多西方國家、日本以及我國都曾遭到頻繁的網路攻擊，除部分為自發性的駭客攻擊外，大部分來源都位於中國境內的特定網域，明顯是組織性的攻擊行動。而其軍方更積極組織網路攻防演練，並結合電子對抗乃至「硬殺」等作為，以求徹底瓦解對方的資訊體系。

一 網輿戰：中國可說是全球唯一大規模進行網路輿論戰的國家。除了上述的網路防禦與控制外，更積極的組織專業的「網路評論員」，人數高達五萬名，其主要工作是偽裝成一般使用者，在網路論壇見到不利中國政府之言論時，便展開辯護及反制，其主要目的在於操控輿論。此外，中國將手機通訊也納入管制範圍，手機發送的簡訊內容皆受到監視。西元 2005 年在上海爆發的反日活動，中國官方也首度動用手机，以簡訊發送的方式傳達官方訊息。

必須注意的是，由於電腦網路攻擊及錯誤訊息的傳播，可以對政府的有效運作和社會穩定造成很大的負面效應，並且有難以確切掌握或確定攻擊來源的特性，對於我國的安全形成極為嚴重的威脅。

甚至在最極端的狀況下，潛在的敵人或敵對勢力將可能對我國網路系統發動大規模奇襲，藉由此類「電子珍珠港」的網路突襲，同步散播不實訊息，以快速造成大規模的紊亂，瓦解我社會秩序，以為其後續的行動甚或軍事攻擊創造有利條件。

(九)中國對我三戰及其內部危機的威脅：綜前所述，我國傳統及非傳統安全最大、最主要的威脅無疑來自中國。近年來，由於兩岸政治、經濟、社會發展出一種既敵對僵持卻又交流頻繁的特殊關係型態，加上中國積極圖謀、集中心力對台進行全面而且全新的作戰樣態，使得來自對岸的威脅更複雜、更險惡、更無形。而在中國經濟持續發展的表象之下，潛藏著嚴重而難解的內部社會危機，未來一旦失控是否可能激起極端民族主義、進而採取矛頭對外的激烈方式來轉移內部危機，甚至對台動武，將是中國「非和平崛起」暗藏的最大風險。

1.敵對僵持的冷和關係：歷經超過半個世紀的各自發展，台海兩岸一直存在著民主發展、社會制度及生活形態等諸多方面的巨大差異。然而，由於歷史、地理、血緣、文化…等複雜的因素，兩岸之間同樣有著密切的關連。在政治、軍事、外交、意識型態等方面，兩岸一直處於不同程度的敵對僵持狀態，但近二十年來，雙方在經濟、社會、文化等方面，卻又有著愈來愈密切的交流。兩岸貿易、資金、人員的往來日趨頻繁。中國已成為台灣最大的對外投資國；在貿易上，則是台灣的第二大貿易國。

在政治、經濟、社會等多面向的拉扯之下，再加上複雜的區域及國際因素，當前兩岸關係呈現一種奇特的，時而緊張、時而和緩之「敵對僵持的冷和關係」。在此特殊情勢之下，中國一方面「韜光養晦」，默默加緊軍事準備、持續以武力脅迫台灣；一方面則「有所作為」，以軟攻利誘、滲透分化的兩面手法，從戰略層次推出最新的對台作戰樣式，包括「法律戰」、「輿論戰」、「心理戰」。由於台灣是一個完全自由民主的社會，言論自由、政黨多元，不若中國為一黨專政國家，政治問題完全由中共中央一條鞭指令。這使得中國得以巧妙運用兩岸「敵對僵持的冷和關係」，成為遂行對台三戰的沃土。

2.「法理爭奪、輿論較量、心理攻勢」的三戰威脅：胡錦濤上台以後，中國對台政策開始醞釀調整。西元 2003 年底，新修編的《中國人民解放軍政治工作條例》明確提出：為了發揮政治工作的作戰功能，賦予解放軍開展法律戰、輿論戰、心理戰的任務，簡稱「三戰」。

解放軍各部據此陸續推出「三戰」作戰計畫，其後，外交、宣傳和台辦系統也逐漸納入，扮演著參與者與配合者的角色，從軍方的傳媒管道，擴及到中國整體外交、宣傳及台辦系統傳媒，向全球發聲。其鬥爭場域更全面，手段更靈活、手法更多元、謀台思維更細膩，積極藉由「法理爭奪、輿論較量、心理攻勢」等手段，企圖為對台政治、軍事、外交鬥爭開創有利的條件。

按照解放軍自己的說法，三戰是配合國家政治、外交、軍事鬥爭的重要形式，是信息化條件下一體化聯合作戰的組成部分。眾所周知，中國當前對台政治、外交、軍事鬥爭的戰略目標是實現其對台主權的主張。對中國而言，其對台政策的一貫主張是所謂的「一個中國原則」，片面認定「台灣是中國的一部分」。

儘管近年來有在修辭上有或鬆或緊的反覆，但在本質上，此一基本政策立場從未有絲毫鬆動。

現階段北京當局對台政策的總結，體現在西元 2005 年 3 月中國人大通過的所謂《反分裂國家法》上。在這部法律中，中國片面主張對台灣的主權，片面聲稱其所謂的「台灣問題」是中國內戰的遺留問題，台灣不能以任何名義、任何方式「從中國分裂出去」，否則中國將授權由其國務院、中央軍委會採「非和平方式及其他必要措施」，包括對台動武，來「捍衛國家主權和領土完整」，進而落實對台灣主權的主張——「統一」台灣。

中國當前的對台政策，即以此一法律定位為基礎，發動其他作為，在主權議題上進行全方位的「法理爭奪」，企圖在國際社會消滅中華民國台灣的事實存在，是為「法律戰」。在此基礎上，透過戰爭威嚇、外交封鎖等硬的手段，以及經濟、社會、文化交流乃至利誘等軟的手段，在國際上進行輿論宣傳，對台灣內部發動統戰攻勢，企圖達到分化我人心、削弱我戰鬥意志、不戰而屈我之目的，是為「輿論戰」、「心理戰」。

中國的法律戰、輿論戰、心理戰等「三戰」作戰樣式，已具體呈現在這二、三年來的對台政策作為上，可以說是當前對我國家安全最新、最集中的威脅型態。由於「三戰」是一種無煙硝的戰爭，其威脅更加複雜、險惡而無形。

3. 中國內部危機的威脅：改革開放二十餘年，中國的經濟成長表面上是耀眼的，但這樣的成績不是沒有代價的。舉例而言，胡錦濤掌權以來，連續三年下發以「增加農民收入」、「提高農業綜合生產能力」、「建設社會主義新農村」為主題之「中央一號文件」，反映了三農問題仍是中國政治、經濟、社會難以化解的潛在危機。其次，2004 年中共第十六屆四中全會提出「建構社會主義和諧社會」的號召，更凸顯了當前中國社會內部仍存在許多不和諧因素。

事實上，中國內部的專家學者、黨政幹部這些年來一再指出，中國社會內部存在著種種嚴重的問題，包括：失業問題、三農問題、貧富差距、社會保障問題、金融問題、生態與資源問題、幹部腐敗問題、社會風氣與治安問題、愛滋病與公共衛生問題…等。這些問題被認為可能是在 2006-2010 年間嚴重影響中國社會持續發展的重大危機。

中國內部問題的嚴重性，不僅因為每個問題本身都不易解決，更大的風險在於諸多問題之間環環相扣可能造成的巨大效應。例如，城市就業問題是跟農民人口問題聯繫在一起的，在「農民真苦、農村真窮、農業真危險」的「三農」危機之下，1.2 億的農村剩餘勞動力對於失業率已超過 10% 的城市就業問題而言，無疑是難以承受的負面衝擊；而中國已經瀕臨警戒狀態的貧富差距問題，又結合著底層民眾普遍把貧富差距歸因於幹部貪污腐敗等原因，其中潛藏著階級騷動的巨大風險。

即便是中國的經濟成長本身，也存在著逐漸擴大、揮之不去的陰影。由於中國的經濟體系過於龐大，不同區域之間差異懸殊，且缺乏整體的規劃，以致經濟資源配置不具效率，結構性失衡問題逐漸惡化。三農危機能否舒緩，勞動力就業和勞動市場的效率能否改善…等，都關係著中國經濟發展的成敗。更有進者，儘管中國內外許多人都認為中國已經成為「世界工廠」，但其工業發展卻也面臨結構性的障礙。經營缺乏效率，資源分配錯置、重覆投資，冗員、廠房設備過於老舊等問題都極為嚴重，而大部分的工業都面臨技術水準和創新能力遠低於國際水準，且吝於投資研發的困境，這些都限制了中國工業進一步的升級。一旦經濟無法持續目前的增長幅度，中國恐將面臨來自農村地區大量失業人口缺乏就業機會的嚴峻挑戰。

中國加入世界貿易組織後，市場的開放迫使中國的產業必須進一步改革、調整，進行全面性的企業重組、改善經營管理、重新調整資源配置。更重要的，必須減少政府對企業管理的干預，將財務法規透明化，減少資源重分配的限制，制定清楚有效的市場競爭法規…等。而中國僵固的政治體制與嚴密的社會控制，是否能夠接受並因應這樣的調整和衝擊，將是一個很大的疑問。

中國經濟發展的另一大限制是金融體系弊端重重。諸多事證顯示，中國在金融管理上仍是一個落後國家。由於金融體系仍為國家掌控，在整個工業產值比重逐漸下降的國營企業仍然佔用了大部分的資金，大幅成長的非國營企業卻得不到金融體系的資金挹注，造成壞帳比率居高不下，重創金融體系。更嚴重的是，由於內、外部規範嚴重不足，以致諸多大型金融機構一再爆發嚴重的利益輸送與貪瀆事件，顯示其金融體系潛藏著隨時會爆發的金融危機。事實上，中共對這些問題不是沒有警覺，其政治局集體學習中曾出現「蘇聯東歐執政黨喪黨亡權的原因，在於共產黨黨內民主不足、脫離群眾」之類的警告，中共中央黨校幹部甚至清楚指出，中國的發展階段已經到了必須進行政治體制改革，始能解決社會矛盾、維持社會穩定的階段。

但是，中共過去推動體制改革都有其侷限性，頂多進行部分經濟體制或行政體制的調整，不敢進行大刀闊斧的政治體制改革。從胡錦濤上台後推動「保持共產黨先進性」運動、大力整頓網路與媒體，以箝制言論自由、清除自由化傾向等等動作，即可看出中共要真正進行改革、尤其是民主化的政治體制改革，恐怕還很遙遠。

在這樣的背景之下，證諸歷史上許多國家或政權的過往經驗，最令人憂心的是：如果中國社會的矛盾愈來愈尖銳、危機愈來愈大，一旦面臨內部問題可能失控的情況下，是否會刺激中國極端民族主義的興起，進而讓中共採取矛頭對外，甚至採取以武力犯台方式，來轉移其內部的危機。這種潛在的風險，將是台海及區域最嚴重的「非和平」威脅。

◎我國國家安全策略：

(一)加速國防轉型，建立質精量適之國防武力：依據中華民國憲法，我國國防係以保衛國家安全、維護世界和平為目的。因此，我當前國防理念、軍事戰略、建軍規劃與願景，均以預防戰爭為依歸，以「有效嚇阻、防衛固守」的守勢戰略為軍事戰略指導。「和平」是當今的普世價值，「預防戰爭」卻是艱難的任務，如果我們沒有自我防衛的堅定決心和能力，台海和平與台灣安全將會失去最後的依靠。

近年來，全球主要國家為因應國際局勢的變化與新型態的威脅，紛紛調整戰略部署及加速國防改革。

面對著中國持續增加的武力威脅，除了自我防衛的決心之外，我們必須以新的視野重新檢視對安全防衛的概念、調整建軍備戰的策略，以強化自我防衛能力。

同時，我們也必須思考如何善盡國際義務，扮演區域及全球「安全伙伴」的積極角色，讓台灣成為和平與安全的守護者，而非倚賴者。

基於以上考量，我們提出以下的國防安全策略：

- 1.強化全民國防新思維、提高心防，因應新型態威脅。
- 2.建立聯合戰力，拒敵境外。
- 3.持續推動軍隊國家化、落實文人領軍、強化軍文關係。
- 4.提升國防預算至 GDP 的 3%，發揮國防資源之最大效益。
- 5.結合民間能量與管銷專長發展國防科技。
- 6.建立台海軍事安全諮商機制。
- 7.積極深化與友盟國家之安全合作與軍事交流。
- 8.確保政府持續運作，強化基礎設施防護。
- 9.強化敏感科技管制，檢討相關規範與機制。

(二)維護海洋利益，經略藍色國土：海洋的經營不但是我國國家安全戰略所需，而且可融合我國的海洋戰略與外交戰略目標，使海洋成為支撐和平與民主的基石。

- 1.確保海洋主權權利與權益。
- 2.提升海洋事務決策位階，強化國際交流合作。
- 3.有效經營海洋資源、發展海洋經濟。
- 4.提昇海上反恐維安效能，加強海事合作。
- 5.落實海洋污染防治。
- 6.加強海洋研究與災害管理。
- 7.加強海洋教育，深化海洋立國意識。

(三)以「民主」、「和平」、「人道」、「互利」為訴求，推動靈活的多元外交：面對中國全方位的外交封鎖，台灣除了必須以嶄新、靈活、務實的外交新思維來因應外，也應從外交永續發展及在全球化、地球村之架構下，來思考我國所扮演的國際角色，建立明確的外交戰略目標，以跨領域的思考和規劃，有效調整資源分配，配合多元外交策略，來鞏固現有邦交國，並積極拓展與非邦交國及國際社會之關係。要達到這樣的目標，內部更應強化跨部會整合協調機制，積極推動外交事務革新，以提升總體外交戰力及因應錯綜複雜之國際挑戰。

- 1.建構「民主台灣」與「兩岸和平」的台海權力新平衡。
- 2.推動多元外交策略，爭取國際支持，進而形成價值同盟。
- 3.以靈活手段及創意，尋求國際社群認同。
- 4.力行外交事務革新，培養外交政策社群。

(四)強化永續發展且富競爭力之經濟體：經濟安全九大策略：「積極提升行政效率、力行成本效益管理，加速建構發展知識經濟的優良環境」、「有效處理產業轉型衍生之社會問題，積極發展提升生活品質之產業」、「提升農業競爭力、完成農業改革」、「以投資方式掌握海外能源供給、積極開發替代及再生能源」、「推動金融機構整併、加速金融市場國際化」、「貫徹稅制改革，建構公平、稅源穩定成長之賦稅制度，活用國家資產、健全政府財政」、「積極管理資源外移，增加『投資台灣優先』之誘因，以因應中國磁吸效應」、「以更彈性務實的策略、更開放自由的經貿體制，爭取國際經貿空間」、「因應中國經濟封鎖的策略」等。

(五)制定因應新環境的人口與移民政策。

(六)實「族群多元、國家一體」目標，重建社會信賴關係。

(七)復育國土，整合災害防救體系，強化危機管理機制：為有效因應國土環境安全脆弱、疫病及生物恐怖攻擊、重大基礎設施遭受破壞等非傳統安全的威脅，政府應加速《國土計畫法》、《國土復育條例》等立法作業，強化災難意識，做好「防災重於救災」的準備，並循以下原則及方向完善相關應變機制，隨時因應災變之發生，以保障人民生命及財產之安全：

- 1.嚴格管禁不當開發、推動國土復育。
- 2.完善中央及地方政府災害防救體系。
- 3.整合反恐機制、重大基礎設施維護及災害防救體系。

(八)構築資訊時代的資訊安全體系：為因應資訊時代所面對的資訊安全威脅，政府應重新檢視當前資安政策，投注更多的資源和努力，以構築完備的資訊安全體系：

1.以新思維強化資訊安全的三項策略：面對戰略資訊戰以及各種新型態的資訊攻擊，我們應避免墨守既有架構，唯有採取新思維才能真正的有效因應各種威脅。主要的做法應包括：

(1)以彈性化人事任用制度，擴大引進民間資安人才。

(2)增設專責單位，提升整體資安維護之能量。

(3)訂定具體戰 及政策指導，強化資安因應措施。

2.強化資訊安全的具體措施：各級政府應將所屬之網路，嚴格區分內部網路及外部（國際）網路，並予以實體隔離，同時對內部網路除了應依工作屬性區隔不同網段外，應注重資料庫之保護，絕不可將機敏性資料庫直接連接於外部（國際）網路上。

(1)建立資安預警暨分享機制。

(2)依法建立內部稽核。

(3)建立資安標準作業程序。

(4)優化系統架構。

(5)增加資訊安全投資。

(6)加速完成《個人資料保護法》及《電子交易法》之立法<sup>9</sup>。

(九)建立兩岸和平穩定的互動架構：面對中國謀我思維更趨縝密、手段更趨靈活、佈局更加全面的新形勢，我國的兩岸安全策略也要有新的思維、格局、視野及手法，來展開新的佈局，以有效反制中國對我之多重威脅，並持續以積極的態度尋求建立兩岸和平穩定的互動架構。

1.確立國家發展戰略、奠定兩岸和平進程之基礎。

2.突破兩岸僵局、台海和平議題國際化。

3.促進中國民主化、縮小兩岸制度性差異。

4.推動兩岸「和平穩定互動架構」的建立：從兩岸關係的多面向而言，和平穩定的互動架構至少要含括以下五大領域：管理雙邊關係的基本原則、貿易與經濟、預防軍事衝突措施、協商機制、以及建立可能的政治關係。

9 《個人資料保護法》（舊名：電腦處理個人資料保護法）已於民國104年12月30日正式立法。《電子簽章法》已於民國90年11月14日正式立法。

 觀念補充

白宮 2021.3.3 日公布一份「國家安全戰略暫行指南（或稱國家安全戰略方針）（Interim National Security Strategic Guidance），以下稱『國安戰略指導文件（暫行指南）』」，原意是拜登（Joe Biden）總統上台以來，面對中國挑戰，各方都希望新政府能提出一份美國對中國與台灣明確與完整的政策，讓美國的對手與盟友都能心中有素拜登到底在想什麼。（參：陳一新教授／<https://tw.news.yahoo.com/news/【-yahoo論壇/陳一新】美國「國安戰略暫行指南」的內容與疑點-230031624.html>；《展望與探索》第 16 卷第 1 期 107 年 1 月·美國《國家安全戰略報告》的內涵與影響·王高成／[https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/a100022c2b0b4efa8927d1a98f7f7dc0/Section\\_file/8567fc32ff2941a3beb9190434cf4076.pdf](https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/a100022c2b0b4efa8927d1a98f7f7dc0/Section_file/8567fc32ff2941a3beb9190434cf4076.pdf)；<https://www.storm.mg/article/3516097?page=1>）

白宮於 2021.3.3 日公佈「國家安全戰略暫行指南（或稱國家安全戰略方針）（interim National Security Strategy Guidelines）」：明確指出，「中國是唯一有實力挑戰國際體制的主要競爭者。」

這項 20 多頁的文件指出，當前美國的命運與世界其他部分密不可分，包括正在對抗全球型的疫情、經濟衰退、種族正義的危機以及氣候的緊急情況。

這份「國安戰略指導文件（暫行指南）」報告警告說，包括美國在內的全球民主正在日益受到圍攻。該報告說：「自由社會一直從內部受到腐敗、不平等、不公平、兩極化、民粹主義以及對法治的反自由威脅的挑戰，因新冠病毒危機而加速的民族主義和本土主義製造了各國為自己的心態，使我們所有人都多了孤立，少了繁榮，少了安全。民主國家還越來越受到外部敵對威權強國的挑戰。」

這份「國安戰略指導文件（暫行指南）」文件還說：「我們面臨一個民族主義漲潮、民主退潮、與中國、俄羅斯和其它威權國家的角力不斷增加，而技術革命影響著我們生活的方方面面的世界。我們的時代有著前所未有的挑戰，然而也有著無與倫比的機會。」

「中國是唯一有綜合實力持續挑戰國際秩序的主要競爭者」：這份「國安戰略指導文件（暫行指南）」報告指出，世界權力分配正在改變，也帶來新的威脅，特別是中國，因為中國迅速的變得更加強勢，並且在美國競爭者當中，只有中國有潛力結合經濟、外交、軍事與科技力量來持續挑戰一個穩定和開放的國際體系。

陳一新教授認為：白宮提出「國家安全戰略暫行指南（或稱國家安全戰略方針）（interim National Security Strategy Guidelines）」，反映美中關係日益複雜：在各方有形與無形的壓力之下，白宮決定先提出一份「國安戰略指導文件（暫行指南）」，不過該「國安戰略指導文件（暫行指南）」雖然「言簡」但卻未能「意賅」，反而治絲益棼，造成更多的困擾與疑點。

該「國安戰略指導文件（暫行指南）」是美國全球戰略的方針，當然不是只針對中國與兩岸的關係。不過，基於以下三項原因，美中台關係顯然是重中之重。

一、第一，正如美國國務卿布林肯（Antony Blinken）在首場外交政策演說中所指出的，「中國是全世界目前最有能力挑暫美國利益的國家。」—中國最有能力挑戰美國利益，美中在科技與國際激烈競爭。

二、第二，每個國家都有一定的規範，而其領導人也被期待遵守這些櫃範。

因此，中國領導人習近平有必要遵守中國社會期待他會透過一些管制機制來控制中國領土與人民的社會規範。同樣地，拜登也必需遵守美國社會期待他會維護美國與其他國家民主、自由、人權等普世價值的規範。

三、第三，由於台灣蔡英文總統在前總統川普（Donald Trump）任內採取「聯美反中」政策，中國大陸從政府到人民「仇台」心理與支持「武通」心態在過去四、五年達到最高點。今（2021）年伊始，美國就至少有四、五家智庫公開在報告中指出，台灣海峽是全球爆發衝突的最熱點之一。「國際關注台海危機，兩岸對立難以緩解。」

這些因素導致美中之間緊繃的關係成為全球的焦點。問題是，白宮這份「國安戰略指導文件（暫行指南）」企圖為全球關注美中台關係的人士解惑，但由於用辭遣句「模擬兩可」或大家都可從該「國安戰略指導文件（暫行指南）」的文字中找到「各取所需」的部分，因此該「國安戰略指導文件（暫行指南）」可能會讓人做出各種不同的詮釋。

一、首先，拜登在入主白宮後將美中關係定位為「競大於合」，這次該「國安戰略指導文件（暫行指南）」特別將美中關係分為：（一）合作關係；（二）競爭關係；以及（三）對立關係。

針對美中三種關係，綜合布林肯的幾次發言可以歸納為「美中合作就要依照美國的方是來進行，而不是依照中國的方式來進行。在不能合作的領域，就兄弟登山，各自努力，也就是激烈競爭。若是北京選擇對立，華府也會奉陪。」

該指南表示，美中可在全球氣候變遷、防疫、軍控、防擴散等領域進行合作。此外，雙方可在「世界貿易組織」（WTO）、「聯合國人權理事委員會」（UNCHR）、「世界衛生組織」（WHO）、「聯合國」（United Nations）等國際組織以及「跨太平洋不斷進步夥伴協議」（CPTPP）、「跨大西洋貿易投資夥伴協議」（TTIP）等國際經貿組織在設定議程、建立遊戲規則與規範展開全面競爭。至於雙方的對立將展現在科技、台海、東海與南海的「針鋒相對」，甚至比這些還更高強度的對立，都有待進一步的釐清。

有人說，美國對中政策可能要隨亞太助卿人選定案後才會塵埃落定，但因拜登、布林肯與白宮國安顧問蘇利文（Jake Sullivan）都相當瞭解亞洲，亞太助卿的決策能量與影響力可能會多少受到限縮。—「台灣民主一旦倒退，影響美國安全承諾。」

二其次，這次「國安戰略指導文件（暫行指南）」對台灣可說提供前所未有的安全承諾。它說「我們將會支持台灣這個主要民主國家及長期遵守對美國承諾的經濟與安全夥伴」。

「美對台安全承諾受一中限制，台灣不要過度依賴美國保證。」

該「國安戰略指導文件（暫行指南）」對台政策的承諾無疑讓蔡英文政府心裡更為踏實，但也應該瞭解這項承諾是有條件的：

(一)這項承諾是在「暫行指南」中所提出的承諾，不一定是拜登政府經過深思熟慮而提出的對台政策；

(二)這項承諾是在「一中政策」下美國對台灣的安全承諾；

(三)該承諾是在台灣仍是民主國家的這個前提下所做的承諾。一旦台灣民主倒退，這個承諾可能另當別論。

國務院發言人2月間呼籲大陸不要軍事上威脅台灣，並與台灣「民選代表（democratically elected representative）」進行溝通對話。除了文字上與「民選獨裁（democratically elected dictator）」相當接近之外，也可視為是美國諍友對我國最忠告。

三最後，在除夕前與中國領導人習近平通電話後，拜登有感而發地表示，「當中國內部無法統一的話，它總是成為外在世界的犧牲品」。

由於中國外長王毅、中共政治局常委與外事辦公廳主任楊潔篪都要求拜登政府停止介入台、港、藏、疆事務，他們聽到拜登這番話，可能會另有一番滋味在心頭。

不過，拜登也特別提及他會毫不猶疑地「大聲反對中國在台、港、藏、疆的政策」，似乎又顯示他是民主、自由、人權普世價值的捍衛者。

總之，拜登在「國安戰略指導文件（暫行指南）」提出的美國對華政策還只是浮在海面冰山的一角，他的更詳細的對兩岸政策將會在美中利益交換與磨合的過程中慢慢浮現。

## 例題

- ▲ 2019 年底出現的新型冠狀病毒（COVID-19）疫情乃是典型的非傳統安全威脅，引起國際社會對非傳統安全治理的重視。請就一全球治理、二聯合國層面、三我國政府等三面向，論述如何因應及化解新冠肺炎疫情的安全威脅。（109 警特三）
  
- ▲ 為因應國內 COVID-19 本土疫情之嚴峻，中央流行疫情指揮中心於 2021 年 5 月提升全國疫情警戒至第三級，並請全國民眾持續落實遵循警戒管制措施，嚴守社區防線與政府共同努力。請問中央流行疫情指揮中心對「疫情警戒標準及因應事項」之警戒分級內容為何？（110 警特三）
  
- ▲ 國內 COVID-19 疫情在今年 5 月迅速升高後，對我國的國家安全造成的影響為何？（110 警特三）
  
- ▲ 國家安全概念在冷戰時期演進變化，非傳統國家安全逐漸受到各國關注。請就高傳染性疫病防治，闡述國家安全概念與範疇之變化。（109 國安三）

## 擬答

一、中央流行疫情指揮中心—疫情警戒標準及因應事項：

- (一) 疫情警戒標準達第三級（參：[https://prevention.hcshb.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=470&s=85974](https://prevention.hcshb.gov.tw/News_Content.aspx?n=470&s=85974) / 發布單位：疾病管制科 / 110.05.19. 公告）：單週出現 3 件以上社區群聚事件，或 1 天確診 10 名以上感染源不明本土病例。
1. 外出時全程佩戴口罩。
  2. 停止室內 5 人以上、室外 10 人以上聚會。
  3. 僅保留維生、秩序維持、必要性服務、醫療及公務所需之外，其餘營業及公共場域關閉。
  4. 營業及公共場域落實戴口罩，保持社交距離。
  5. 發生群聚社區，如需執行快速圍堵，民眾需配合病毒篩檢，且不得任意離開圍堵區，並停止所有聚會活動及停課。

(⇒) 110年11月2日以衛授疾字第1100200978號公告修正「嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)第二級疫情警戒標準及防疫措施裁罰規定」(參：[https://prevention.hcshb.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=470&s=88077](https://prevention.hcshb.gov.tw/News_Content.aspx?n=470&s=88077) / 發布單位：疾病管制科)：考量國內疫情目前已趨緩並且穩定控制，經與相關單位溝通討論及評估後，中央流行疫情指揮中心今(28)日宣布，自今(2021)年11月2日至11月15日維持疫情警戒標準為第二級，調整相關措施及規定如下：

1. 二級警戒措施：

(1) 外出全程佩戴口罩，除例外情形(如下列)，得免戴口罩：

- ① 於室內外從事運動、唱歌時。
- ② 於室內外拍攝個人/團體照時。
- ③ 農林漁牧工作者於空曠處(如：田間、魚塢、山林)工作。
- ④ 於山林(含森林遊樂區)、海濱活動。
- ⑤ 於溫/冷泉、烤箱、水療設施、三溫暖、蒸氣室、水域活動等易使口罩潮濕之場合。

上述場合得免戴口罩，但應隨身攜帶或準備口罩，如本身有相關症狀或與不特定對象無法保持社交距離時，仍應戴口罩。

(2) 營業場所及公共場域遵守實聯制、量體溫、加強環境清消、員工健康管理、確診事件即時應變。

(3) 取消以下限制：

- ① 集會活動人數上限。
- ② 營業場所及公共場域人流控管/總量管制。
- ③ 藝文展演/體育活動/國家公園/國家風景區/觀光遊樂業等之室外人數降載規定。

(4) 開放台鐵/高鐵車廂、公路客運、遊覽車、國內航班/船舶、電影院、KTV、MTV、網咖等場所/場域得暫時脫口罩飲食。

2. 目前仍需關閉之場所(歌廳、舞廳、夜總會、俱樂部、酒家、酒吧、酒店/廊、美容院等)，無陪侍服務者，符合防疫管理得有條件開放。

指揮中心將持續觀察疫情態勢，適度放寬管制措施，強化邊境監測及防疫作為。籲請民眾應落實個人防護措施，主動積極配合各項防疫措施，以兼顧防疫與生活品質。

二疾病傳染擴散帶來健康危機（參：《遠景基金會季刊》第五卷第二期 2004 年 4 月／〈全球化、人類安全與後 SARS 時代：兩岸非傳統安全的新議題〉·王崑義、蔡裕明文；王崑義，《全球化與臺灣：陳水扁時代的主權、人權與安全》（臺北：創世文化，2001 年），頁 29-34；）：聯合國於西元 1994 年公佈之發展報告中，即指出「健康安全」係「人類安全」之要領，除愛滋病外，動物或人畜共通傳染病等公共衛生問題，皆將造成人類健康之重大威脅。西元 2003 年春爆發 SARS 疫情以來，不僅中國經濟蒙受重大損失，臺灣亦身受其害。依此情勢觀察，可知新型流感病毒正蓄勢待發。尤其最近 3 次都是由禽流感病毒 H5N1 造成，並可能出現由人畜傳染惡化為人際傳染之趨勢，倘若經由候鳥、走私或旅客等途徑向外傳播感染，致使疫情失控，將可能造成區域甚至全球性人類健康重大危機。若由機會角度觀察，展望未來數年，中國疫區 SARS 疫情已遭控制，應不易再出現大規模傳染，禽流感疫區迄亦未向外擴大，若能做好入境篩檢、走私查緝與候鳥監控等國境安檢任務，應可降低禽流感等境外傳染病偷渡登陸之潛在威脅。

此外，自從西元 2020 年 3 月全球爆發 COVID-19 疫情，各國體認到單以個別政府的力量，並無法防堵跨越國境傳染病的蔓延，為了解決全球化所帶來的問題，國家反而必須以延伸「疆界」的方式來避免非傳統威脅。因此，如何建構在非傳統安全的視角下，尋求可能的合作關係，變成是維護全球人民生命安全的新議題。

據以，**全球化與安全的意涵和特質**因應而生：全球化對於安全領域的意義，在於打破以往對於安全的傳統概念，西元 2003 年兩岸 SARS 的出現及西元 2020 年 3 月全球爆發 COVID-19 疫情，更凸顯對於傳統安全思考的盲點。現今做為全球化的基本特徵，就是資本主義體制將全球打造成為單一的市場，使得各個國家的安全議題變成了全球公民社會的議題，各個國家片面性與侷限性的政策產出變成了不可能，於是許多地域和國家的安全議題，就不能擺脫全球性的範疇來進行思考。

就因全球化所產生地理終結的擴大效果，使得各個區域均難以跳脫全球化對它的影響。以往對於全球化的思辨，主要集中在「全球化」本身，另外則是關於「本土化」意識的崛起。這兩種價值觀的討論，若從地理的視角來講，就是關注於「疆界」以內的問題，還是疆界以外的「邊疆」問題。「邊界」以內與「邊疆」這兩個地理範圍上不同的區位，也影響到兩個不同安全意義之意涵，也就是傳統安全與非傳統安全的兩個領域。

就第一種安全意義而言，全球化是關切「疆界」以內的安全問題，也就是對於本土安全的關切。它是從疆界以外的威脅著手，進而思考管理疆界內部的安全議題。這套把國家作為傳統安全的思考架構，主要是思考地理上疆界的內部安全問題，以及在疆界之內現代性的認同和外部性傳統的軍事威脅。而第二種意義則是相反的認為，全球化所關切的安全議題，應走出國家地理上的疆界，把焦點放在國家疆界之外的邊疆地區。在這個意義之上，安全也被視為向外拓展的過程，這套超越國家地理疆界的思考架構，呈現出非傳統安全的思維，也就是關切地理上所謂邊疆的問題、建構跨越疆界的認同以及因應非傳統威脅的內部防衛。

事實上，前者對於安全本身的論證，大多站在傳統安全的基礎之上，認為未來的威脅將以國家為基礎，國家的行政力量主要是在處理外部對於國家安全的威脅，這是全球性軍事秩序的一種展現與運動的表徵。它主要表現為，在全球性軍事秩序的制度性向度之下，它呈現出超級大國的霸權、武器交易及軍事聯盟體系，這三種不同的現象超越了一國的範圍，而與世界其他國家的軍事關係接合在一起。

這一結果就全球領域來看，它是在國際軍事秩序當中產生思想與軍事對峙的連鎖效應，允許國家之間在軍事技術方面的合作與發展潛在的對抗行為。軍事技術的擴散將我們處於「軍事社會」當中，當一個國家的工業化水準越高，它的行政體系就越統一，軍事生產將表示不能超越其他部門，直接的軍事統治就難以持久。<sup>9</sup>但是傳統安全的思維卻將工業主義與國家體系結合，其軍事力量超過以往的帝國對外擴張的戰略。

然而，「超越邊界」的論述則從非傳統安全來加以解釋，其中包括了資源、環境、人口與疾病等社會、經濟問題對安全領域的影響。

因此，全球化的意義，就呈現了風險與威脅的跨越邊界的效果。因此，在這兩種意義之下，全球化下的安全意義就產生了典範的轉移，安全本身既包含了國家邊界之內的範疇，也包含了國家邊界之外的內容，更包含全球與本土的建構關係，兩者之間存在著辯證與互補的作用。

即以「911事件」之後為例，這個事件讓全球化樂觀主義的思潮儼然破局，原本推動資本主義體制的自由思想，被迫對國家安全妥協，開始出現所謂「堡壘國家（fortress nation-state）」的現象。例如美國在「911事件」之後成立「國土安全部（Department of Homeland Security, DHS）」，加強對美國機場與港口的監督，也對外國人進行嚴密的監控，這些都已經破壞原本美國所服膺的自由人權的思想。他們也要求鄰近的國家採行相類似的管制政策，並與世界上的其他國家推動「集裝箱安全倡議（Container Security Initiative, CSI）」，逐漸讓美國本身形成「壁壘美國」的架構。美國新保守思潮的回潮，也對其他國家產生了示範性效果，為了防範外部不確定性的威脅，各國於是開始將安全的防範從國家的邊界往外延伸。

另外，在全球化的趨勢當中，另有一項值得探究的就是社群（community）概念的再現。晚近社群的概念是伴隨著網際網路的普及性而起，經由網際網路，人們可以透過「虛擬社群（The Virtual Community）」來找出現實生活的出路，同時也可以藉由「虛擬社群」來形成多元文化與建構身分的認同。當國家地理邊界內部的人民，可以透過網際網路共同與其他國家的人民進行互動、分享想法與資訊時，其實已經是全球化過程的一部分。原本社群的概念，所指涉的是個人與個人之間存在著某種連帶的關係，這種連帶的關係可以是以親族、宗教、政治權力、革命或種族為基礎。在現今所處的後現代社會當中，人與人之間的溝通有時透過資訊符號進行傳遞，進而形成一種「想像的社群」。這種「想像的社群」的最大特徵，彼此之間往往未曾謀面，可能超越國家地理上的疆界，進而造就真正的全球化虛擬社群的出現。

相對的，在全球化與安全概念的拓展之中，開始觸及到以往安全論述較少提及的人類安全。於是，國家、社會、人類以及全球體系、安全的概念，就可以有如下圖的現象產生。這四個方面其實是相互聯繫。

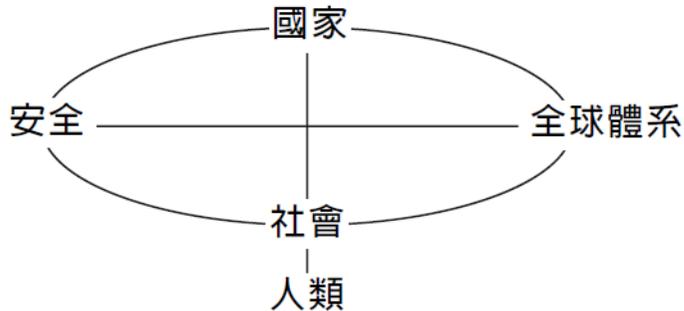


圖 安全與國家、全球體系的關連性

**人類安全的意涵與特質：**就傳統上而言，「安全」多被視為新現實主義的語彙，它所指涉的是保護領土上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，其所關切的焦點則是在國家疆界 (border line) 之內所面臨的威脅，由於晚進對於人類發展的概念以及在全球化的雙重推動之下，安全研究者開始認識到傳統安全的概念有其不足之處。

就最低的限度而言，國家的安全是依賴於國內的公民覺得安全或不受到威脅的情境，這是一個自明之理。在全球化時代的今天，某個國家內部政治的不穩定很容易成為超越國家疆界的問題，威脅到國家的、區域的乃至於國際的安全問題。也就是說，可以將「安全」予以概念化與精緻化，將焦點放在個人或社群的意義之中，也就是本文以下所要談論的「人類安全」。「人類安全」的意義基本架設的重點在於：我們今天所談論的任何議題、風險與需求，都與整個地球上所生存的人類息息相關。例如貧窮、病毒的傳播、環境汙染、人口壓力或經濟危機等，這類全球性的議題終究會影響到個人的生存與發展。

現今對於「人類安全」的關注，大概反映了三個趨勢：

- (一)第一，在全球化時代下科學與技術的發展，讓人類有足夠的知識與方式來解決所面臨的問題，如疾病的治療、人的溫飽、提供人們基本的庇護或是教育群眾等，也就是說它的目的在於照顧整個人類的生命。
- (二)第二，可以透過網際網路 (Internet) 或其他的傳遞訊息的工具，立即的了解遠方世界所發生事件，明瞭遠方世界的人們所受到的影響。
- (三)第三，從公民的觀點來看，人類安全才是國家安全的核心價值，也是維護個人安全的重要路徑。

事實上，西元 1994 年聯合國的《人類發展報告（Human Development Report）》首先提出「人類安全」的基本概念。在這個報告中「人類發展」是個廣泛的概念，包含拓展人類選擇的範疇。「人類安全」所指涉的是人類選擇的自由與安全，而且確信今天所擁有的機會，到明天的時候不會失去。伴隨著全球化的進程，新的全球安全議題逐漸浮出檯面，而西元 1994 年關於人類安全的概念架構依然可以適用於今日的分析。

同樣的，在西元 1994 年聯合國的《人類發展報告》當中，也明確的界定了人類安全的意涵。其中提及了人類安全包含了：經濟安全（基本收入的保障）、糧食安全（基本的溫飽）、健康安全、環境安全、個人安全、社群安全（community security）與政治安全（基本人權與自由的保障）等七大主軸。總體來說，人類安全所關注的是兩個主要的面向，一個是免於威脅的平安；這類的威脅有饑餓、疾病與國家的武力鎮壓。另一個是保護人類免於突發或是有害的意外事件。

人類安全的核心概念在於主張個人安全的重要性。這是因為每個人的生存與基本自由沒有受到威脅時，社會才能安全，國家也才能安全，連帶著整個國際社會才能獲得安全。這種觀念和國際關係學界主張，從西元 1648 年《威斯特伐利亞和約（The Peace of Westphalia）》以來，以國家為主要行為者的分析邏輯迥異。但在資本主義經濟體制之下，人的主體性受到扭曲，在國家概念的宰制之下，社會一直在進行著一場不平等的複製，人應具備的主體性反而被物化。

在未來的發展上，人類安全的思路旨在建構一個以人為中心的世界，關切人類如何生存、如何選擇他們所企求的生活方式，如何在競爭、衝突與合作的環境中進行互動與互助，這些必然是人類追求美好生活時所必須面對的事務。在「人類安全」的概念下，地球村將成為一個命運的想像共同體。不管是戰爭或疫情，每個國家或是每個人，將越來越難以置身事外。而唯有透過真誠的合作，才是人類面對不確定未來的最佳選擇。

三 COVID-19 疫情在 2021 年 5 月迅速升高後，對我國的國家安全造成的影響（參：《清流》No.28 JUL. 2020. MJIB /〈生物病原攻擊攔阻國家安全〉·陳淵銓/[https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/300fe560594644f39601aafa62ccf16d/Section\\_file/9df6c47b737a442c8fc4b762aa9b0f8f.pdf](https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/300fe560594644f39601aafa62ccf16d/Section_file/9df6c47b737a442c8fc4b762aa9b0f8f.pdf)）：

生物病原攸關國家興亡及戰爭成敗：生物病原是指任何可以引發疾病的病原體，亦可稱為傳染原，通常用於描述「傳染性」的動物、微生物或媒介，如細菌（病原菌）、病毒、真菌、原生動物、線蟲、寄生蟲、類病毒（viroid）及感染性蛋白質（prion）等。生物病原可以引發人類疾病，綜觀古今中外歷史，可以得知生物病原一直與國家興亡、戰爭成敗有密切的關係。例如：

- (一)赤壁之戰成敗一不在「戰」在於「疫」：西元 208 年，東漢末年孫權與劉備聯軍在長江赤壁擊敗曹操大軍，是中國歷史上以少勝多、以弱勝強的著名戰役之一。歷史教科書雖記載曹操失敗是因為遭遇火攻，但《三國志》亦曾記載赤壁之戰有疾病侵襲，所以認為曹操失敗的主要原因並不是被火攻擊潰，而是遭遇大規模瘟疫（可能是血吸蟲病）感染而造成的嚴重死傷，亦即在雙方交戰之前，原攻勢凌厲的曹軍卻染上了「疾疫」致戰鬥力大減。赤壁之戰徹底改變中國的歷史進程，曹操錯失了一統天下的機會，三國鼎立的局面正式確立。
- (二)東羅馬帝國的中興失敗一源自鼠疫大流行：西元 476 年，西羅馬帝國滅亡，但東羅馬帝國皇帝仍然自認為是整個羅馬帝國的皇帝，希望重建羅馬帝國昔日的輝煌，尤其是查士丁尼一世一登基就實行多項改革，使東羅馬帝國成為地中海世界最繁榮和強大的國家。正當帝國處於巔峰之際，「查士丁尼瘟疫」（世界上第一次鼠疫大流行）破壞了帝國中興的進程，據說此疫情奪去了幾千萬人的性命，佔整個帝國人數的 25%。人口的大量損失及財政危機使得帝國在波斯戰爭中一敗塗地，隨後而來的是帝國勢力範圍急劇萎縮，東羅馬帝國的中興大業澈底失敗。
- (三)大瘟疫導致明朝滅亡：西元 1644 年，明朝末年闖王李自成率大軍抵達北京城的最後一道天險一居庸關，但李自成所面對的北京，實際已是一座遭疫病蹂躪的鬼城。這場大瘟疫（包括鼠疫、傷寒、霍亂）早在城破的前一年在全國各地及北京大流行，當時的地方志上都有「瘟疫，人死大半，互相殺食」的記載。因此，有人認為闖王李自成為首的流寇之亂，只是壓垮駱駝的最後一根稻草而已，否則北京城牆高大堅固，御林軍強悍，連強大的蒙古軍都攻不下來，怎麼可能讓流寇如此輕易地進城。因此，瘟疫大流行使得軍民大量死亡、朝廷財政困難才是造成明朝滅亡的主因。
- (四)西班牙流感促成世界大戰提前結束：西元 1918 年，流感大流行（1918 flu pandemic）從法國散播到西班牙，故亦稱為西班牙流感（Spanish flu），於 1918 年 1 月至 1920 年 12 月間爆發，造成當時世界約 5 億人受到感染，導致數千萬甚至上億人喪命。當時第一次世界大戰主要參戰國（德國、英國、法國和美國等）許多軍人因感染流感致士氣低落或失去戰鬥力，由於大量 20 歲左右的青壯人口死傷，各參戰國缺乏補充兵源投入戰鬥，間接促成了第一次世界大戰提前結束。

因此，生物病原攻擊會影響國家安全：世界衛生組織（WHO）自 2009 年起，發布的 6 次國際關注的公共衛生緊急事件（Public Health Emergency of International Concern, PHEIC）均為病毒攻擊事件（包括西元 2009 年流感病毒 H1N1、西元 2014 年小兒麻痺病毒、西元 2014 年西非伊波拉病毒、西元 2016 茲卡病毒、西元 2018 年剛果伊波拉病毒及西元 2019 年新冠肺炎病毒）。其中冠狀病毒（SARS-CoV-2）引發的新冠肺炎（COVID-19），在發展初期，由於各國尚無正式獲得核准的有效治療藥物及預防疫苗來控制疫情，所以當時世界各國紛紛祭出檢疫、隔離、普篩、鎖國、封城、停業、禁足及保持社交距離等斷然措施企圖緩和疫情。事實上，生物病原攻擊攸關國家安全，我們應對其有充分了解，並制定有效的防疫策略以確保國家利益及安全。

據以，COVID-19 疫情持續蔓延及防疫措施會造成以下影響，嚴重衝擊國家安全（如下頁圖）：

- (一)民心恐慌：人民對疫情持續延燒感到擔憂、對自身染疫的恐懼、對公共衛生體系是否仍能維持及對政府施政失去信心，造成政府與人民間及人與人間互不信任，整個國家社會陷於恐慌的狀態。
- (二)經濟衰退：許多行業（如觀光旅遊業、交通運輸業及飯店餐飲業等）因疫情而倒閉、停業或部分停工，相關工作人員因而裁員、減薪或放無薪假，經濟活動停止或下降，人民無收入或收入減少，消費不振，造成經濟衰退及人民生活困頓。
- (三)政府失能：許多政府機關必須暫時關閉，有些機關則因自身人員染疫而需隔離、治療、住院甚至死亡，參與工作人員不足，造成政府機關運作失去效能。
- (四)醫療崩潰：待檢及確診病人人數過多，超過醫療機構負荷，醫護人力不足，造成病人無人照護及院內感染，有些醫護人員自身受到感染或累倒，病人必須選擇性收治，甚至死者遺體無人處理。
- (五)國防受損：軍事裝備（如軍艦）內發生群聚感染，裝備必須澈底消毒，人員必須檢疫、隔離或治療，造成軍事裝備暫時停擺及人員無法執勤，均會影響國防戰力的維持。
- (六)交流中斷：各國採取的斷航、封鎖邊界及檢疫、隔離等防疫措施，造成國際間貨物運送及人員交流停擺或大幅減少，貿易、科學、文藝、旅遊及體育等活動無法正常進行，很多國際經貿活動及人員交流因而中斷。



因此，政府應擬定有效防疫策略及作為，防止生物病原攻擊，以維護國家安全：

- (一)安定民心：成立中央疫情指揮中心定期向全民說明最新疫情及公告防疫措施，以公開、透明且有效的防疫策略來爭取民眾的了解、信任、支持及配合。
- (二)落實防疫：密切監控集中檢疫及居家檢疫、隔離人員的行動及健康情形，避免社區及家庭傳染，嚴格執行違規處罰規定，對於配合者則予以適當補助。
- (三)紓困補助：對於因疫情而受到影響的產業及相關從業人員提供紓困補助，包括低利或無息貸款、延後還款、減免稅賦及發放現金等，以提振經濟並安定民生。
- (四)分區（艙）分流：對於容易發生群聚感染的機構或密閉空間（如醫院、軍營、軍艦等）採取人員分區（艙）工作，不同區域或艙間予以適當區隔，且人員互不交流，一旦發現有疑似感染者立即執行分區隔離，避免人員交叉感染。
- (五)國際合作：與世界各國交換疫情訊息及防疫措施，作為制訂本國防疫策略的參考，根據需求交換防疫物資（如酒精、體溫計、防護衣、口罩等），並對需要協助國家提供支援。
- (六)鼓勵研發：COVID-19 爆發初期，各國尚無有效治療藥物及預防疫苗上市，對於相關篩檢試劑、候選藥物及疫苗的開發應予鼓勵協助，必要時提供經費補助。

自西元 2022 年 4 月始，我國之疫情突然爆發，幸而世界有效治療藥物及預防疫苗已陸續開發出來，因此，政府之政策由清零控制的政策，逐漸走向世界其餘各國之與病毒共存策略，此時，把防疫措施調整為重視疫苗接種率的提高及輕輕症與把醫療資源有效置於中症重症之策略，希望能夠儘速的控制疫情，以回復國人健康及讓社會快點回到正常經濟的生活步調下。

此外，大陸武漢地區所爆發的新冠肺炎病毒（COVID-19）於極短的時間內，在世界各地爆發，依美國約翰霍普金斯大學估算，僅在短短的幾個月期間，美國死於新冠病毒的人數已超過了第一次世界大戰的美軍官兵陣亡數（11 萬 6,516 人）。美國總統川普更直言，新冠病毒危機是美國所遭受最沉重的打擊，此次危機比珍珠港事件和 911 恐怖攻擊事件都還來得更嚴重。

在我國，值防疫期間，中共並多次派遣 Tu-154MD 電偵機、轟 6 轟炸機、空警 500 預警機、殲 11 戰鬥機等多批多架次的空中「電、轟、警、殲」及海上航空母艦、驅逐艦等海、空軍力組合，迫近在我國防空識別區周邊空、海域偵巡。因此，中共解放軍大肆宣傳在渤海、南海區域所舉辦之軍事演習，以及於我防空識別區海空域外的機艦頻繁活動，顯有意圖遂行其軍事手段與方法，達成影響我國的政治與外交目的；國人在面對「內有疫情、外有敵情」的嚴峻情勢下，應確切掌握當前局勢，認清內在與外在威脅，尋求機會，建立全民防衛應有之共識與認知。（參：《清流》No.28 JUL. 2020. MJIB / 〈在疫情與敵情威脅交加下之全民防衛認知〉 · 淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人陳永全 // [https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/300fe560594644f39601aafa62ccf16d/Section\\_file/9df6c47b737a442c8fc4b762aa9b0f8f.pdf](https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/300fe560594644f39601aafa62ccf16d/Section_file/9df6c47b737a442c8fc4b762aa9b0f8f.pdf)）。



## 觀念補充

因應新型流行性感冒將列為國家安全之「非傳統安全」威脅，衛生福利部疾病管制署已進行各項防治作為應戰（參：衛生福利部疾病管制署／[https://www.cdc.gov.tw/En/Category/ListContent/AHwuigegBBBmuDcbWkzoGQ?uaid=koPDBhbQyVi\\_4d5ISJj6Iw](https://www.cdc.gov.tw/En/Category/ListContent/AHwuigegBBBmuDcbWkzoGQ?uaid=koPDBhbQyVi_4d5ISJj6Iw)）：世界衛生組織（WHO）於西元 2005 年 7 月 27 日公布之 A 型（H5N1）禽流感病毒感染人數，已累計 109 例，其中 55 例死亡。WHO 並於西元 2005 年 6 月 30 日發表對越南疫情之評估報告，認為目前並未發現 H5N1 病毒感染人類的頻率增加，亦未發現病毒更容易在人類中散播，但西元 2004 年 1 月起對禽流感恐引發全球大流行的警戒仍然維持。本署（衛生福利部疾病管制署）秉持決戰境外理念，於西元 2005 年 7 月 11 日至越南進行交流，以建立資訊交換平台。疾病管制署並持續嚴密監視國內外相關疫情。

我國目前採取之防治主軸為「新型流行性感冒疫苗、流感抗病毒藥劑、傳染阻絕手段」等三大策略，與 WHO 之建議同步。有關「我國因應流感大流行準備計畫」，將先行儲備有限防疫物資，避免屆時難以與各國競爭，造成國人健康莫大危機；儲備抗病毒藥劑是目前最重要的準備策略之一，世界各國都積極儲備，我國預定於明年撥款 4 億元增購 70 萬人劑抗病毒藥劑，預定明年第二季以後陸續交貨。

為有效進行疾病監視，並儘早治療病例，衛生福利部（時稱衛生署）早於西元 2004 年 12 月 29 日即公告「新型流行性感冒」為法定傳染病，賦予防治工作法源依據，並建置「新型流行性感冒採檢醫療機構」；截至西元 2005 年 7 月 28 日，共通報 35 例符合新型流行性感冒採檢條件之病例，均經檢驗排除。

疾病管制署並已依「流感大流行防治作戰動員及準備計畫」，於西元 2005 年 7 月 7 日完成跨部會之「新型流行性感冒兵棋推演」。



## 111年度之重要考題

### 例題

- ▲隨著新興科技與物聯網（Internet of Things, IoT）設備運用日漸普及，公私部門皆面臨更加嚴峻之資通安全威脅。試依 109 年國家資通安全情勢報告（from：資通安全管理法），說明當前全球資通安全威脅情勢及我國政府機關所面臨之資通安全威脅現況為何？

### 擬答

資通安全管理法（以下簡稱資安法）業於 108 年 1 月 1 日正式施行，行政院依據資安法第 5 條規定，定期公布「國家資通安全情勢報告」。

一根據世界經濟論壇（World Economic Forum WEF）「109 年全球風險報告」，「網路攻擊」無論在影響（impact）風險或是可能性（likelihood）風險，已連續三年皆位於前 10 名之列，可見網路攻擊事件不但發生可能性高，且衝擊甚鉅，其衝擊範圍小則影響民眾日常生活，大則恐致危害國家安全。

面對層出不窮的網路攻擊，新興科技的資安議題亦面臨更為嚴峻挑戰，物聯網（Internet of Things, IoT）、第五代行動通訊網路（5th generation mobile networks, 5G）及人工智慧（Artificial Intelligence, AI）等科技應用，帶來科技便利的同時，亦伴隨著新的資安威脅與挑戰。為有效採取相關防護措施，國際資安機構正持續發展相關資安防護基準及參考指引，已見針對新興網路攻擊之防護，已為現行資通安全顯。

經檢視 109 年全球網路攻擊趨勢發現，駭客透過物聯網設備弱點、社交工程、廠商供應鏈攻擊及弱密碼等方式作為入侵途徑。另由於新冠肺炎（COVID-19）疫情之影響，發現社交工程亦多利用此類訊息，透過社群媒體及電子郵件散布惡意程式。各國關鍵資訊基礎設施之工業控制系統受網路攻擊事件仍持續發生，顯示隨著營運技術（Operational Technology, OT）環境逐漸連網與各種系統進行串聯，在管理及技術面向的資安防護更應與時俱進，加入縱深防禦之概念。此外，國際間對於中國品牌資通設備之資安疑慮，漸提高警覺採取因應措施。

二經分析全球 109 全球重大網路攻擊事件，歸納出 6 大面向資安威脅趨勢，包含「個資與帳密頻遭大量竊取」、「社交工程郵件助長勒索軟體散布」、「物聯網設備資安漏洞擴大蔓延」、「進階持續性威脅攻擊鎖定能源產業」、「供應鏈資安威脅激增」及「關鍵基礎設施遭駭風險升高」，說明如下：

(一)個資與帳密頻遭大量竊取：依 IBM Security 於 109 年「資料外洩成本報告」指出，52% 資料外洩是由於惡意攻擊，且其中 8 成之資料外洩包含個人資訊，其遭受洩露後所付出之成本也最高。使用者為求便利，習慣在不同服務上使用相同帳號與密碼個人資料一旦遭駭客竊取而洩露，將招致源源不斷之網路攻擊。

例如：109 年 8 月加拿大政府網站遭駭客利用殭屍網路（Botnet）以自動化方式，使用先前已外洩之登入帳號與密碼試圖登入網路服務，攻擊竊取上萬用戶帳號密碼之事件，駭客鎖定該國政府所提供之身分驗證服務帳號與稅務局帳號發動網路攻擊，估計約有 9 千多筆身分驗證服務帳號與 5 千多筆稅務局帳號遭破解並存取相關服務為避免民眾個資遭洩漏，該國政府已緊急關閉受駭帳號，並要求用戶重新更換密碼。

(二)社交工程郵件助長勒索軟體散布：國內外遭受勒索軟體攻擊之組織或機關不勝枚舉，其範圍涵蓋衛生醫療、教育、政府組織、科技及金融產業等，駭客利用社交工程散布含有惡意程式之釣魚郵件誘導收件者點擊郵件中所夾帶之惡意勒索軟體，進而加密重要系統之資料，達到勒索贖金之目的。

例如：109 年 1 月英國倫敦之外匯交易公司 Travelex 遭勒索軟體攻擊事件，據媒體報導 Travelex 遭受勒索軟體 Sodinokibi 攻擊，108 年才現身之 Sodinokibi 迄今已是全球第五大勒索軟體主要藉由惡意垃圾郵件來滲透企業網路進一步發動勒索軟體攻擊。媒體更取得駭客本身證實以 Sodinokibi 攻擊加密 Travelex 重要系統之前已預先備份系統之包含生日、社會安全碼及金融卡資訊等 5GB 個人檔案，以此向 Travelex 勒索高達 300 萬美元贖金。

(三)物聯網設備資安漏洞擴大蔓延：隨著物聯網時代來臨越來越多物聯網設備被運用在組織內部作業，風險可能發生在任何物聯網設備上。若未做好網路區隔及資安防護等措施任何物聯網設備受到駭侵，都可能擴大影響到組織正常運作。

109 年 6 月研究人員發現物聯網設備仰賴之通用隨插即用協定（UPnP）存有安全漏洞，駭客可藉此漏洞發動分散式阻斷服務攻擊及掃描探測連接埠以挖掘潛在受害目標竊取資料。由於該協定之用途係讓物聯網設備得以探索區域網路中其他鄰近設備，並自動與之互相連接溝通，因此駭客可利用漏洞繞過防火牆等網路安全機制，竊取機敏資料、掃描內網及利用各種連網設備發動分散式阻斷服務攻擊（Distributed Denial of Service, DDoS）。

(四)進階持續性威脅攻擊鎖定能源產業：駭客慣用進階持續性威脅（Advanced Persistent Threat, APT）攻擊手法來鎖定專一或特定族群為目標對象，經由針對性、持續性、隱密性策劃後，對目標對象進行入侵滲透攻擊。

資安業者 Bitdefender 研究人員即發現 109 年 3 月有針對能源產業之魚叉式網路釣魚攻擊（Spear-phishing Attack）事件在一週內約有 150 家分別位於馬來西亞、美國、伊朗及南非等國之石油與天然氣公司均遭受到同樣之釣魚攻擊。駭客假冒埃及知名石油暨加工工程承包商之名義寄送釣魚郵件，透過寄送精心製作之釣魚郵件予收件人，請收件人對該承包商計畫設備與材料進行投標，誘騙收件人點擊郵件附檔，以安裝 AgentTesla 木馬程式進而發動後續惡意攻擊行為。

(五)供應鏈資安威脅激增：由於資安（訊）設備供應商所處環境對資安防禦程度相對較低，廠商人員不易凝聚針對威脅風險控管之資安意識，而形成了供應鏈安全遭受破壞之危險因子，容易成為駭客攻擊首要目標之一。供應鏈資安議題持續不斷發生，且隨著與供應商合作夥伴關係之密切度，所造成之衝擊與範圍亦逐漸擴大。

109 年 12 月即發生美國政府機構遭遇供應鏈攻擊案例，這場風暴核心源自一家網路監控軟體公司 SolarWinds 該公司為美國政府最大軟體供應商之一駭客組織藉由入侵該公司 Orion 平台產品，進而攻擊使用該產品之目標企業及組織。由於使用該產品之用戶遍及全球，特別是包含美國數個重要政府機構及大型企業，估計有數千個政府機構和大型企業使用該產品如美國國務院、國防部等重要部門，以及 Intel、NVIDIA、Cisco 等大型國際企業已有美國財政部與商務部證實遭受駭侵。

(六)關鍵基礎設施遭駭風險升高：關鍵基礎設施與民眾生活密不可分，直接涉及民生重要活動其領域包含能源、水資源、通訊傳播、交通、金融、醫療、高科技園區及政府機關等皆是重要防護範圍近年來各國關鍵基礎設施越來越容易遭到攻擊，已成為國家級駭客覬覦之主要目標。

109 年 6 月即發現以色列水利系統接連遭到網路攻擊，駭客入侵農業水泵與氯控制器，企圖竄改相關數據。以色列水利系統並非首次遭受攻擊，當年 4 月駭客已滲透到以色列水處理系統，並試圖竄改淨水用氯消毒劑之投入比例，但相關攻擊活動被偵測且成功阻擋。當局評估若被成功竄改數據，可能造成供水區域中毒事件。此外，由於駭客注意到工廠端工業控制系統資安防護之脆弱性便透過惡意軟體進行攻擊，資安廠商發現美國電網、煉油及天然氣公司，以及中東國家巴林煉油廠，先後遭到惡意駭侵我國亦爆發石油公司遭到駭客利用勒索軟體惡意攻擊。

## 三、109 年政府資安威脅統計：

(一)聯防預警情資：為及時掌握政府機關之潛在資安威脅，國家資通安全防護中心定期彙整政府機關資安預警情資與事件，掌握資安威脅類別及趨勢，提供政府網路資安監測預警服務。經分析 109 年所彙整之情資，共分為系統服務、入侵攻擊、阻斷服務、惡意程式、政策規則、掃描刺探及經同意之攻防演練等 7 類。109 年資安威脅類型第 1 名為掃描刺探類（39.16%），主要針對已知漏洞、遠端服務及密碼猜測之探測行為；其次為入侵攻擊類（32.35%），主要針對系統攻擊以獲取非法權限；以及政策規則類（14.92%），主要針對違反機關資安規範之使用者行為各類資安威脅分布。

(二)惡意電子郵件分析：透過惡意電子郵件進行進階持續性威脅攻擊，為組織型駭客常用之手法，有別於一般廣泛散播之惡意程式較容易被防毒軟體等偵測防護，組織型駭客持續發動魚叉式網路釣魚攻擊，做為入侵政府機關電腦，以竊取公務、國防及商業機密並佈建情蒐網路之主要手段。109 年政府領域攻擊趨勢主要可歸納為三波攻擊行動，第一波為年初利用 COVID-19 議題與政府機關採購主旨進行魚叉式網路釣魚攻擊；第二波則是年中利用 520 總統就職典禮一事，針對不同政府機關與重要人士寄送惡意電子郵件；最後一波則是雙十國慶期間，利用系統相關問題主旨對政府機關業務負責人發動攻擊。

為了解 109 年針對政府機關之惡意電子郵件攻擊趨勢，經蒐集相關惡意行為資訊進行分析，偵測發現惡意電子郵件數量約占整體電子郵件 3.21%，每月惡意電子郵件偵測數量統計。109 年 8 月與 11 月因有大量詐欺釣魚郵件散佈，造成惡意郵件偵測數量偏高。

8 月惡意郵件主要為偽冒安全通知相關郵件主旨，要求收件人繳付比特幣以避免機敏文件外洩，11 月惡意郵件則是使用知名電商 Amazon 相似之網路域名詐騙使用者，以投資名義要求收件人回傳個人機敏資訊。

(三)資安攻防演練：為有效提升政府機關在面對網路攻擊之應變處理能力，本院每年皆針對政府機關辦理網路攻防演練，109 年共計 66 個機關參與演練，演練內容包括「資通系統實兵演練」及「社交工程演練」兩類。

(四)資安稽核作業：為落實資安分層管理監督作業，109 年稽核對象以行政院所屬各部會行總處署為主，共選擇 15 個公務機關辦理稽核作業。

(五)政府機關資安事件通報：經彙整 109 年國家資通安全通報應變網站所接獲之政府機關通報事件共計 525 件，分別依事件所造成機密性、完整性及可用性之衝擊嚴重度區分，由輕至重分為 1 級、2 級、3 級及 4 級，109 年政府機關各級事件通報數量分布。

依資安事件通報類型可分為非法入侵、網頁攻擊、設備問題、阻斷服務（DoS/DDoS）及其他，經統計 109 年政府機關通報類型比率，其中「非法入侵」占事件通報類型 68.76% 為最大宗，主要肇因於第三方產品套件漏洞、主機未啟用作業系統自動更新功能或遠端連線管理問題，相關案例包含政府機關遭駭客植入勒索軟體、政府機關監視器遭植入惡意程式、政府機關內部網路遭駭客潛伏及承包廠商成為駭客入侵政府機關之跳板等。「網頁攻擊」占事件通報類型 6.67%，主要肇因於網站未做好權限控管、檔案格式限制或第三方套件更新等作業遭駭客利用而成為攻擊目標。分析 109 年通報事件分布情形，中央機關占整體 49.24%，地方機關則占 50.76%。

四政府機關資安威脅情勢與防護建議：經綜整 109 年國內外資安威脅情資，歸納政府機關面臨之資安威脅及相關防護建議如下：

(一)持續出現個資遭洩案例：個人資料保護議題日益受到重視，不法集團利用盜取之個人資料，進行詐騙與身分盜用案件層出不窮再加上暗網助長非法資料交易，個人資料一旦洩露，將導致源源不斷之攻擊。

109 年通報案例即發生某國立大學向校內學生寄出講座通知信時，誤夾帶學生個人資料作為附件，造成個人資料外洩。另發生某機關因辦理活動架設網站廠商誤將未經遮罩之敏感資訊上傳網站，致民眾個人資料外洩。由此可見，個資外洩問題除外部駭客攻擊竊取因素外，亦可能肇因於人員操作或內部管控不當。

建議各機關應加強同仁對於個資管理之教育訓練，以提高個資保護意識，並定期檢視同仁存取個資及機敏資料之權限設定建立資料上傳審核流程，對於敏感資料之檔案應加強防護。另因應疫情需求所蒐集之實名登錄個資，應指定專人辦理並善盡資料保護責任落實管控與刪除銷毀作業。

(二)勒索軟體阻斷系統服務運作：勒索軟體攻擊肆虐全球，我國公私機關部門亦難倖免於外勒索軟體會藉由加密檔案，致使受害者無法正常使用電腦，影響業務運作，進而達到勒索贖金之目的。攻擊對象也從過往隨機攻擊，轉變成鎖定大型企業或政府關鍵基礎設施領域之目標式攻擊。

以某機關發現遭受勒索軟體攻擊為例，駭客經暴力破解設備維護廠商使用之帳號密碼再橫向擴散至其他設備利用勒索軟體加密資料，致相關資通系統無法於可容忍中斷時間內恢復運作，造成三級資通安全事件。另在能源領域所發現勒索軟體攻擊之案例，則是駭客入侵公司系統長期潛伏及探測，最終利用勒索軟體加密重要檔案，以要脅鉅額贖金。面對勒索軟體攻擊成為常態，如何制定應變措施，以縮短災害復原耗費之時間將成為關鍵。

建議各機關應落實系統弱點修補及軟體更新作業，在設定系統登入密碼時應符合複雜性原則，網路架構上應有適當區隔及存取控制，重要資料應建立異地備份備援機制定期辦理營運持續演練，降低資通系統遭受勒索軟體攻擊之風險並強化機關成員之資安意識，避免點擊來路不明之檔案或連結。

(三)物聯網設備因軟體未更新遭植入惡意程式：物聯網設備逐漸在政府機關被普遍使用包括網路印表機、網路攝影機、無人機、無線網路基地台及無線路由器等，常因軟體或軟體未更新導致漏洞被利用進行攻擊之風險大幅提升，對資安防護構成嚴峻挑戰。

以數個政府機關使用之某廠牌網路攝影機為例，該設備在短短半年間陸續遭揭露多個資安漏洞，其中包含因未強制變更預設密碼，使駭客可利用預設密碼登入，篡改網路介面設定另駭客亦可利用其中一種漏洞，進行命令注入攻擊，執行任意指令。

建議各機關採購具備通過資安檢測之物聯網設備，使用前應變更設備預設帳號密碼，隨時注意原廠所提供之更新通知落實即時更新作業，縮短漏洞被利用之空窗期。並妥善規劃物聯網設備之網路連線行為監控與加強存取控制。

(四)進階持續性威脅攻擊竊取機敏資料：進階持續性威脅攻擊係採取針對性、持續性、隱密性並且經過精心策劃後，對目標對象進行入侵滲透攻擊目標對象多鎖定政府機關及大型企業竊取公務及商業機密。

經發現駭客透過市面上常見的免費虛擬私人網路（Virtual Private Network VPN）工具，將機關內部相關電腦連結成大內網，再利用 VPN 加密傳輸資料不易偵測之特性，長期潛伏於機關內部網路。另發現駭客除透過社交工程惡意電子郵件散布後門程式，亦使用 HTTPS 或 DNS 隧道通訊（DNS Tunnel）等加密技術，偽冒合法網站隱藏中繼站連線資訊，進行資料竊取。

建議各機關可於入侵偵測系統與入侵預防系統部署進階持續性威脅攻擊之偵測規則及端點偵測系統進行異常連線行為之即時偵測。並持續透過社交工程演練與教育訓練加強人員資安意識避免進階持續性威脅透過惡意電子郵件攻擊造成機敏公務資料外洩。

(五)政府機關委外供應鏈遭駭侵：政府機關之資訊及資安業務多以委外方式由國內資訊服務業者承作，資訊服務業者對於資安的重視程度，影響政府機關之資安防護甚深，承包政府標案之供應鏈委外廠商如遭入侵，將成為駭客入侵政府機關之跳板。

以某機關提供委外廠商以 VPN 遠端連線方式進行資通系統維護為例，駭客透過入侵資安防護相對脆弱之委外廠商，間接利用 VPN 遠端連線存取方式，攻擊機關資通系統。另亦發現駭客利用入侵委外廠商雲端儲存服務之軟體更新服務，掩飾惡意行為作為惡意程式下載之途徑，導致機關由正常管道更新軟體時遭植入惡意程式。

建議各機關開放機關內部同仁及委外廠商進行遠端維護資通系統，應採「原則禁止、例外允許」方式辦理，如機關因地理限制、處理時效及專案特性等因素例外允許時，應建立及落實異常行為管理機制，並於結束遠端存取期間後，應確實關閉網路連線，並更換遠端存取通道登入密碼。另為避免公務及機敏資料遭不當竊取，公務機關不得使用或採購大陸廠牌資通訊產品，並應就已使用或採購之大陸廠牌資通訊產品列冊管理，且不得與公務環境介接。

五藉由檢視 109 年資安事件發現個人資料保護、強化委外廠商資安管理、提升社交工程之資安意識及物聯網設備之資安管理仍為政府機關當前重要之資安防護議題。

面對新興科技帶來之資安議題，本院將持續透過資安監控與威脅情蒐，即時發布資安警訊並分析駭侵樣態及手法，研擬相關防護建議提供機關作為早期預警與預為防範之參考。並要求各機關落實追蹤稽核作業及攻防演練之改善建議，及依規定時限內進行資安事件通報以完成後續損害控制及復原作業。此外，本院將透過主動式防禦機制之建構持續深化政府機關之資安縱深防護並持續透過資安稽核與攻防演練引導政府機關精進資安防護能量落實資安防護作業。

書 名	作 者 / 出 版
《恐怖主義與國家安全》	汪毓璋著 民國96年，幼獅文化事業股份有限公司
《國土安全導論》	陳明傳、駱平沂璋著 民國99年，五南圖書出版股份有限公司
《國土安全專論》	陳明傳、蕭銘慶、曾偉文、駱平沂等著 民國102年，五南圖書出版股份有限公司
《國家安全的理論與實際》	趙明義著 民國97年，時英出版社
《國土安全（上）》	汪毓璋著 民國102年，元照出版有限公司
《非傳統安全研究的理論與實際》	黃秋龍著 民國93年，法務部調查局
《全球化下情報與國家安全關係之原因》	郭武平著 民國93年，政治大學
《國土安全脈絡下美國網路安全戰略發展》	黃志軒著 民國104年，國防大學
《國際安全理論-權力、主權與威脅》	陳牧民著 民國98年，五南圖書出版股份有限公司
《兩岸交流的非傳統安全》	朱蓓蕾著 民國95年，財團法人兩岸交流遠景基金會
〈國家安全戰略研究典範的移轉— 建構淡江戰略學派的芻議〉 《臺灣國際研究季刊》	翁明賢著 台灣國際研究學會
〈從「國家」到「個人」： 人類安全概念之分析〉 《問題與研究》	蔡育岱、譚偉恩著 政治大學
《論兩岸交流衍生之非傳統安全問題》	蔡茂林著 民國95年，政治大學
《國家認同對我國國家安全影響之分析》	樊妙珍著 民國96年，臺灣師範大學
《當代國家安全法制探討》	趙明義著 民國94年，黎明文化事業股份有限公司
《全球化時代國際安全》	王逸舟著 民國88年，上海人民出版社
《國際政治論叢》	趙明義著 民國91年，華泰文化事業股份有限公司
〈全球化下情報與國家安全關係之研究〉	洪慶裕 民國95年，政治大學

書 名	作 者 / 出 版
〈論中共「維穩」與國家安全之關係〉 《2013年公共安全學術研討會－ 安全研究與情報學之發展》	董立文著 民國102年，中央警察大學
〈中共公安制度研究〉 《中共公安制度研究》	杜稜著 民國76年，中央警官學校
〈國家安全架構〉 《國家安全架構》	國防大學譯 民國91年，國防大學
〈美國國家安全與情報制度〉 《美國月刊》	張中勇著 民國69年，政治大學國際關係研究中心
《美國情報組織揭秘》	高慶德、宗盟、任珊珊等著 民國100年，時事出版社
〈都會大眾運輸系統反恐與應變措施之探討〉 《第七屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會》	蔡明彥著 民國101年，中央警察大學
《恐怖主義威脅及反恐政策與作為（上）》	汪毓璋著 民國105年，元照出版有限公司
《人的安全》	聯合國 民國103年
〈建構我國國土安全五大應變體系 國土安全網之探討〉 《國防雜誌》	黃正芳著 民國101年，國防部
〈美國網路安全防護經驗對我國 網路安全情勢之啟示〉 《國防雜誌》	黃正芳著 民國104年，國防部
〈氣候變遷對國家和全球安全的影響〉 《展望與探索》	楊維任著 民國103年，法務部調查局
〈城市大型活動之反恐維安策略〉 《第九屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會》	官政哲著 民國102年，中央警察大學
〈「伊斯蘭國」新興恐怖威脅評析〉 《展望與探索》	朱蓓蕾著 民國105年，法務部調查局
〈臺灣反恐怖行動相關法制立法過程探討〉 《第八屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會》	蘇顯星著 民國101年，中央警察大學
《美國移民政策的發展》	謝立功、汪毓璋等合著 民國104年，人類智庫出版集團
〈反恐的法律挑戰－從人權保障觀察〉 《第二屆恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座 談會論文集》	蔡庭榕著 中央警察大學

書 名	作 者 / 出 版
〈獨狼式恐怖份子：特性、案例分析 與防制對策〉 《102年度國土安全論壇》	楊士隆、王俸綱合著 民國102年，行政院
〈歐巴馬總統論述打擊「伊斯蘭國」戰略 及反恐情勢之發展〉 《展望與探索》	汪毓璋著 民國103年，法務部調查局
《反恐年代中的國際新聞與危機傳播》	胡逢瑛、吳非合著 民國95年，秀威資訊科技股份有限公司
《危機傳播—公共關係與語藝觀點的 理論與實證》	吳宜蓁著 民國100年，五南圖書出版股份有限公司
〈環境安全—氣候變遷〉 《人類安全與國際關係概念主題與實踐》	參蔡育岱著 民國103年，五南圖書出版股份有限公司
〈從中國大陸「反恐怖主義法草案」探討 兩岸人流管理與反恐合作〉 《第十一屆恐怖主義與非傳統安全學術研討會》	王智盛著 民國104年，中華國土安全研究協會
〈打擊跨國有組織犯罪織恐怖融資研究〉 《第十一屆恐怖主義與非傳統安全學術研討會》	黃文志著 民國104年，中華國土安全研究協會
〈論恐怖主義可能實施的資訊戰及其反制措施〉 《恐怖主義與國家安全學術研討暨實務 座談會論文集》	陳志誠、彭彥倫合著 民國95年，中央警察大學
〈災害防救與氣候變遷的國際因應趨勢與思維〉	何興亞著 民國99年，遠景基金會