

2006 國家安全報告



國家安全會議
台灣
2006年5月20日

目 錄

序 言	iii
壹、前言	1
貳、台灣的新安全環境	7
一、9·11 後的全球安全環境	9
二、東亞安全情勢的發展	14
三、全球化的影響與衝擊	22
四、台灣內部轉型的挑戰與價值、機會、優勢	25
參、國家安全的內外威脅	33
一、中國軍事崛起的威脅	35
二、台灣周邊海域的威脅	44
三、中國外交封鎖的威脅	49
四、財經安全的威脅	53
五、人口結構安全的威脅	60
六、族群關係、國家認同與信賴危機的威脅	63
七、國土安全、疫災與生物恐怖攻擊 及重大基礎設施的威脅	68

八、資訊安全的威脅	72
九、中國對我三戰及其內部危機的威脅	77
肆、國家安全策略.....	85
一、加速國防轉型，建立質精量適之國防武力	87
二、維護海洋利益，經略藍色國土	93
三、以「民主」、「和平」、「人道」、 「互利」為訴求，推動靈活的多元外交 ...	100
四、強化永續發展且富競爭力之經濟體	107
五、制定因應新環境的人口與移民政策	121
六、落實「族群多元、國家一體」目標， 重建社會信賴關係	127
七、復育國土，整合災害防救體系， 強化危機管理機制	130
八、構築資訊時代的資訊安全體系	133
九、建立兩岸和平穩定的互動架構	137
伍、結語.....	149
民主台灣 永續發展	151

序 言

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」絕對不等同於任何特定政權、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9·11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：

- (1) 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。
- (2) 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。
- (3) 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。

- (4) 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。
- (5) 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。

總統

A handwritten signature in black ink, consisting of three stylized Chinese characters: 馬英九 (Ma Ying-jeou).

2006.5.20

壹·前言

政府是為人民而存在。為了提高施政透明度，凝聚國人對於國家安全的共識，政府有責任告訴人民：當前國家面臨的內外威脅、國家所處的安全環境、政府擇定的戰略目標。如此，政府方能在有限的資源之下，根據對安全情勢的評估、以及對安全威脅來源的認定，擬定國家安全議題優先處理的順序，提出確保國家安全的策略，作為政府在最近期程內施政的指導方針，據此將有限的國家資源作有效的分配與運用，以保障國家的生存與國人的安全。

因此，國家安全會議未來將定期，或在國家面臨重大事態時，向國人提出《國家安全報告》。

衡諸當前國家面臨的內外處境，我國現階段國家安全的總體戰略目標，應在於確保國家的「主權尊嚴」、「生存安全」與「繁榮發展」，免於受到國內外的威脅、侵犯與破壞。

過去長久以來，「國家安全」的概念基本上是以軍事安全為核心。但從上一個世紀 70 年代、80 年代以來，「綜合安全」的概念逐漸受到重視。9·11 之後，這趨勢更加明顯。除了軍事威脅之類傳統安全的議題以外，由於全球化效應帶來經濟、社會與人文環境的巨大變遷，非傳統安全的重要性與日俱增。舉凡經濟、金融、能源、疫病、人口、資訊、國土保育，

乃至於族群、認同…等議題，莫不逐漸成為國家安全的全新挑戰。

概括而言，當前台灣在國家安全上所面臨的威脅和挑戰，主要仍然來自對岸的中國，其次則是全球化與內部變遷的挑戰。

在傳統安全方面，我國在主權獨立、民主確保與軍事安全上，承受中國強大的威脅。長期以來，中國聲稱擁有台灣主權，為了遂行其所謂的「統一」目標，硬的部分，威脅對台灣使用武力；軟的部分，通過經濟統戰與三戰攻勢利誘、分化我內部。2005年3月，更由其全國人大通過所謂的《反分裂國家法》，罔顧國際社會的反對，意圖單方面扮演台海問題「仲裁者」的角色，並且進一步明文授權其軍方與行政部門得對台採取戰爭等「非和平方式」之手段，為其武力犯台建立所謂的「法理基礎」。

再者，中國挾其綜合國力的提升，全方位推動全球地緣戰略擴張佈局。在此一新形勢下，中國在國際社會上威脅利誘，變本加厲地打壓台灣，封殺我國國際生存空間，對我國的主權尊嚴、國際地位、以及平等參與國際社會的基本權利，構成持續而嚴重的威脅。

在非傳統安全方面，全球化浪潮帶來經濟、社會與人文環境的巨大變遷，國家安全面臨的威脅已擴及經濟、社會、環境、以及文化等領域。其中有些是內

發性的，來自國內本身的問題；有些是外發性的，源於全球化浪潮下國際互動所產生的影響，甚至是中國有計畫的滲透破壞。經濟安全、資訊安全、國土環境安全、能源安全、疫病安全與社群安全等非傳統安全議題，已逐漸成為我們的新安全挑戰。未來在處理國家安全議題時，如果忽略非傳統安全的潛在威脅，輕則導致經濟環境、社會秩序與生活條件的持續惡化，重者危及國家長期的生存發展與競爭力。

面對國家安全威脅來源益趨多元的情勢，本報告將從「綜合安全」的角度，就當前台灣所處之安全環境，以及威脅國家安全的內外情勢，進行界定、釐清與評估；並以國家永續發展為戰略目標，考量內外環境及資源有限等現實條件，提出政府在最近期程之內必須採取之因應對策。

衷心希望第一份《國家安全報告》的發表，能夠幫助國人對國家內外安全情勢及政府相關施政有更進一步的認識，也期盼朝野政黨及社會輿論在國家安全議題上能夠凝聚共識。我們認為，有關國家安全的議題與對策仍有許多可以討論、精進的空間，畢竟，這是一個開始，而不是一個結束。

貳・台灣的新安全環境

台灣位處東亞第一島鏈的重要地緣戰略位置。東亞的戰略形勢本來就極為敏感，身處其中的台灣，不可避免地要隨著不斷變化的區域安全形勢，特別是中國崛起、日本追求國家正常化等因素，而直接面對日益複雜的台海、區域、以及全球等三個層面的安全課題。

身為海洋國家的台灣，及其所在的位置，我們的國家安全策略，無可避免且很大程度地要受到外在環境的牽動；再者，在全球化及內部民主化的內外衝擊之下，近年來台灣內部的政治、經濟及社會形勢，歷經了結構性的變遷，同時也具體影響著我們國家安全策略的選擇。因此，我們有必要優先釐清台灣在新世紀所面對的內外安全環境。

一、 9·11 後的全球安全環境

二十世紀 90 年代，全球最大的變局莫過於冷戰的結束。冷戰結束後，美國成為全球唯一的超級強國，俄羅斯、歐盟、日本、中國及印度也因各自不同的條件成為區域性強權，構成「一超多強」的全球戰略格局。美國意圖以其強大的國力為後盾，重塑美國主導的世界新秩序，但法、德、俄、中等國不願見這種傾向單極結構的世界格局成形，意圖加強合作以牽制美國，建立多極格局的世界秩序，但在現實上，又不能不各自與美國維持一定程度的戰略合作關係，以致短期內難以撼動美國一極獨大之局面。

進入本世紀不久，發生了影響深遠的 9·11 事件。9·11 事件使得本土從未遭受直接攻擊的美國，意識到威脅與戰爭的型態改變了，因而迅速調整其全球戰略佈局。首先，美國將其首要的戰略任務調整為「打擊遍及全球之恐怖主義份子」，並以「先發制人」及「高機動性」的戰略手段，對付恐怖份子和一些被稱為「邪惡軸心」的國家。這一「先制主義」的戰略一直到 2006 年 3 月提出的《國家安全戰略》中仍被視為

是美國國家安全戰略不可或缺的首要部分，強調打敗恐怖主義是美國最立即的挑戰。

在此一「反恐」的大纛之下，美國先是獲得哈薩克等中亞國家的協助，攻取阿富汗，取得中亞、南亞的戰略利基。其後，更出兵中東新月地帶的伊拉克，使美國較以往更有效掌控有著優越戰略地緣位置的北非、中東、近東一帶，並且將勢力深入中亞與印度洋。面對這一態勢，中、俄雖然也想通過「上海合作組織」之集結與擴大加以抗衡，但基本上卻改變不了這種單極世界更加壯大的態勢。

美國作為唯一超強的地位雖然因此更加鞏固，但「反恐」戰略的需求，也使得美國不得不尋求其他大國的合作。在東亞，日本和中國即在這種情形下加深了與美國不同性質的聯結關係。

美國當前在東亞的安全戰略架構，是以修訂後的《日美防衛合作指針》為核心，以韓國和菲律賓及其他東南亞盟友為側翼，形成事實上包括台海地區在內的東亞地區安全聯盟，來維護美國的優勢地位，以防範區域的變局與挑戰，並以此為依托，尋求與中國建立既交往合作、但又防制避險的複雜關係。

伊拉克戰爭之後，美國傾向於根據事件性質組成不同的「志願者同盟」，來進行國際危機的管理。在東亞，美日關係及美中關係因此顯得更加重要。就前

者而言，原即是安保聯盟的美日關係的角色更加吃重，且隨著世界戰略形勢的快速變化與中國軍事力量的不斷提升，兩國重新確認，並且強化、鞏固了這種軍事同盟關係。2005年2月、10月、2006年5月美日在華府三度進行「2+2會談」，達成在亞太加強結盟軍力之協議，即清楚呈現這一點。

就後者而言，儘管在不同階段，美中關係有不同的性質定位，但基本上，從美國的角度看，中國的角色一直是集潛在戰略威脅者、戰略競爭對手，乃至局部戰略合作者等不同角色於一身。現階段美國一方面強化調整軍力部署，密切注視著中國軍力的崛起；一方面希望在朝鮮核武危機等問題上尋求北京的合作，即充分說明了這一點。此所以美國從布希總統以降的許多官員要以「複雜」來形容美中關係。2005年秋天，美國副國務卿佐立克提出「負責任的利害相關者」的觀點來詮釋美國對中國在國際事務之角色的認知與期許，形同架構了美中關係的框架。

簡單地說，美國一方面在反恐戰略要求下尋求中國在國際事務上的合作，但隨著中東戰事進入一個新的階段、中國軍力持續擴張且戰略意圖不明，美國國家安全戰略的另一重要要素，即民主戰略，遂浮出檯面。2006年3月白宮提出的《國家安全戰略》開宗明義即指出美國的政策是支持在每一個國家、每一種文化中建立民主制度，美國的政策目標是幫助產生一個

民主的世界。而 2006 年 2 月五角大廈提出的《四年防務評估報告》中，除把打擊恐怖主義、保衛國土安全、防止大規模殺傷性武器列為優先戰略目標外，另一個新提出的優先戰略目標是「塑造處在戰略十字路口國家的選擇」，且明確地把中國視為處在「戰略十字路口」的國家，是最有可能在軍事上與美國競爭、且戰略意圖不明的國家。美國的戰略目標是塑造這類路口國家的戰略選擇，一方面希望鼓勵中國繼續走向改革、開放，回應人民追求自由、民主的意願。五角大廈這種思維基本上跟國務卿萊斯提出的「轉型外交」，如出一轍，都是美國國家安全戰略之民主戰略的構成要素。但美國國家安全戰略的另一面也防制其他可能的發生，因此，以東亞為例，在前述《美日安全諮商委員會聯合聲明》中，即把「以和平方式解決有關台海問題」、「要求中國提高軍事事務透明化」列為十二項美日兩國在亞太地區的共同戰略目標之一，並著手整編美軍在西太平洋的重新部署。換言之，美國對華戰略是「合作交往、防制避險」並行。

在東北亞問題上，由於各方對於維持朝鮮半島非核化具有共識，從而有六方會談的召開。但由於北朝鮮態度強硬，迄今雖經歷五輪會談，仍未能就解決朝核問題邁出關鍵性的步伐。事實上，即使北朝鮮核武危機因六方會談而有所緩和，但最近由於日韓島嶼之爭、中日矛盾尖銳化，乃至韓國有意微調美韓與中韓關係之槓桿點，原先沿著朝鮮半島安全議題為主軸所

設定的東北亞安全架構，是否面臨重整，並重新定位美、日、中、韓、俄的戰略關係，都將牽動未來的東亞安全戰略形勢。

東亞安全形勢的另一重點是南海問題，以及東協的整合。近年來，原本採強硬主張的中國，為化解週邊國家對其軍事擴張之疑懼，採取所謂「三和（和諧、和平、和解）戰略」，推動所謂的「睦鄰政策」，與東協國家簽署一系列協議，包括極具關鍵性的《南海各方行為宣言》。南海問題的緊張程度因而有所降低，但是我國卻因中國的打壓而被排除在此一架構之外。

至於東協的整合，現階段東協國家以「區域共同體」的概念，來推動東協各國之間及東協國家與東亞主要國家間的區域整合。

在這一新的發展中，中國使出全力，以其日益強大的國力和市場誘因，推動「東協加三」、「中國-東協自由貿易區」等戰略佈局，並與東協達成協議，將於2010年前建成「中國-東協自由貿易區」；此外，更於2003年以第一個非東協國家加入《東南亞友好合作條約》。這種種佈局，一方面降低週邊國家對「中國威脅」的疑懼，另一方面則確保在資源獲取上的利益，兼以排擠孤立我國與東南亞國家的關係。此一形勢的發展，將對我國未來的區域發展空間產生極為不利的影響。

二、東亞安全情勢的發展

後冷戰時代東亞安全情勢的發展，有二個變化將深深影響未來東亞戰略格局，乃至世界戰略格局的形成，並深刻衝擊台灣的安全環境。一是中國的崛起及其戰略擴張，一是日本追求國家的正常化及因此而與中國的戰略矛盾。

1. 中國的崛起及其戰略擴張

二十世紀 70 年代末，中國在鄧小平領導之下，實行改革開放。四分之一個世紀之後，中國經濟快速成長，綜合國力大大提升，已崛起成為東亞地區重要的勢力，對後冷戰時期的東亞戰略格局產生重大的影響，更直接、多層面地衝擊我國的外在安全環境。

中國崛起對我外在安全環境的衝擊，最值得重視的有兩個面向：一是中國海洋戰略的推動，二是中國在東亞區域整合中的角色。

1994 年，《聯合國海洋法公約》正式生效，中國在 1996 年即制定《中國海洋 21 世紀議程》，全面提出其國家海洋戰略，強調「陸地資源日趨緊缺，有必要把眼光轉向海洋，…有必要向海洋要空間」。事實

上，早在改革開放剛起步不久的 1985 年，中國就已正式提出其「海軍戰略」規劃，將其海軍作戰方針從「近岸防禦」推進到「近海防禦」，律定其作戰海區主要是第一島鏈和沿該島鏈的外沿海區，以及島鏈以內的黃海、東海、南海海區，包括中國主張的 300 多萬平方公里在內的全部海域。該戰略規劃同時強調，隨著經濟力和科技水平的增強，海軍力量進一步壯大，將把作戰海區推進到太平洋北部至第二島鏈。

這個二十年前制定的「海軍戰略」，顯然成為其後中國海軍建軍的指導綱領。隨著中國改革開放後綜合國力的提升，其藍水海軍的建設和戰略構想，進一步從「近海防禦」向前跨出一步，走向「近洋防禦」，目標是把中國海軍建成一支強大的區域型海軍力量，做到其戰略運用能力覆蓋整個西北太平洋海域，以及覆蓋經馬六甲海峽通過印度洋南部的海上通道，以確保其海洋權益、維護對亞太地區足夠的影響力，乃至保持有效的海上核威懾與反擊能力。

從近來中國潛艦及海洋探測船頻繁進出第一島鏈相關海域，及長期大力投資海軍建設，可清楚看出其推動海洋戰略的主要目標，是要打破封鎖、走出近海，突破第一島鏈，進出太平洋，以確保其海上通道的安全，並且獲取海洋資源。觀察中日兩國在東海油氣田開發問題的紛爭，以及中國全力發展與東協之關係，

大力推動能源外交，佈局攸關石油安全的「珍珠鏈戰略」，都可見其海洋戰略佈局的明顯企圖。

在中國向外擴張發展的海洋戰略構想中，台灣具有重要的戰略地理地位。在中國戰略家的眼中，台灣是中國採取外向型戰略的第一個踏腳板：控制台灣，將可以作為長遠海洋擴張戰略的前進基地，「是一艘3.6萬平方公里的『不沈的航空母艦』，…是中國出海最好的一個據點」；反之，如果不能控制台灣，「中國就沒有海防，東南半壁的海岸暴露在外，就要處處受到威脅」，因而，「不把台灣拿過來，中國就可能永遠難以外向，永遠困守在中原大陸」。所以，中國亟欲「統一」台灣、甚至不惜武力犯台，潛在的目的之一便是要據此作為其長遠海洋擴張戰略的前進基地。

中國的地緣擴張戰略也表現在其外交佈局上。隨著中國經濟實力的壯大，對周邊區域的影響也逐漸在加大。一般而言，中國在區域的影響主要通過以下幾個方面：自由貿易區、戰略對話、安全合作、多邊體制、及大國外交等。其影響力的擴增遍及全球，但這些年來最顯著的主要展現在東南亞。中國在東南亞影響力之增加，相對於美日在東南亞影響力之下降，已使中國「不戰而主東亞」的戰略擴張目的逐步實現。

2. 日本追求國家的正常化及中日的戰略矛盾

中國的崛起不但衝擊東亞區域安全形勢，更直接衝擊美日兩國在東亞的戰略地位。更有甚者，由於地緣戰略位置與歷史的因素，中日安全關係成為東亞區域安全環境中極具關鍵重要性的變數之一。

眾所周知，第二次世界大戰戰敗後的日本，一方面接受「放棄戰爭、放棄保持武力」（第九條）的「和平憲法」，一方面從創設警察預備隊開始，持續建設相當規模的自衛隊，並與美國結盟，簽訂《美日安全保障條約》，使日本走上在「和平憲法」、和平主義面貌下，擁有實質武裝的怪異面貌，並形成東西冷戰重要支柱的美日安保體制。

不管是由於戰後的國際政治現實或是日本自身的戰略選擇，戰後的日本長期採取經濟優先於政治的策略，並在安保體制的保護傘下靠著自由貿易很快地發展成經濟大國，與美國、歐洲並立，是世界經濟版圖三極之一。但是，由於所謂「和平憲法」、和平主義及政策上的政治保守主義等等內外因素，日本在國際外交上所享有的地位與其雄厚的經濟實力有著相當的落差。因此，長久以來，日本國內一直有一股欲求擺脫侷限自我武裝、追求更高國際外交地位的訴求。他們認為：無論在經濟、技術以及文化學術上都已位列世界一流國家之林的獨立國日本，在自我防衛上卻受

到侷限，只能採取所謂「專守防衛戰略」，必須依賴他國（美國），這是不正常的、跛腳的。

冷戰結束後，要求應該要有主動的、綜合的、長期的、機動的、前後一貫的、適合新時代的戰略之聲浪，要求日本成為可以在國際社會上從事「理所當然」之作為的（正常）「普通國家」之聲浪，成為日本社會的主流聲音。因此，在外交上，日本主張「為適應新的時代，應對（聯合國）安理會的機能、構成進行改革」，日本準備在聯合國發揮更大的作用，爭取成為安理會常任理事國。在政治上，國會通過《關於聯合國維持國際和平合作法》（即 PKO 法）等法案，在不修改憲法的情形下，突破日本向海外派兵的政治禁忌，進而出現修改憲法第九條的聲音。

在欲求轉型為「普通國家」的歷程中，隨著後冷戰時期不斷變化的戰略形勢，美日同盟關係的重新定位與調整無疑是這一歷程中一個重大的議題。歷經美日兩國幾任政府持續磋商，兩國從《美日全球夥伴關係的東京宣言》（1992），到日本通過新的《防衛計畫大綱》（1995），在重新確認美日安保體制之必要性外，並將該體制的主體從日本防衛推向「維持日本周邊地區的和平與穩定」，擴大了美日安保的戰略範圍，接著兩國元首共同發表《美日安全保障共同宣言——面向 21 世紀的同盟》（1996），重新修訂《美日防衛合作指針》（1997），完成重新確認美日同盟

的系列操作，正式開啟美日新安保體制，將日本在軍事上完全納入後冷戰時期美國全球戰略和東亞戰略範圍內，而日本自衛隊也實質掙脫「和平憲法」的限制，實質邁向「正常化」。

其後，日本制定或修訂一系列安保政策正常化的諸多法案，如《周邊事態法案》等（1999）、《反恐三法》（2001）、《武力攻擊事態因應法》等「有事三法」（2003），一步一步加速實現普通國家之「軍事正常化」。在這同時，隨著世界戰略形勢的快速變化與中國軍事力量的不斷提升，美日同盟關係也不斷強化、鞏固，前述三度「2+2 會談」所達成的最終協議，使美日同盟邁向一個新階段。

從美日兩國看來，這是因應後冷戰時期及 9·11 後全球戰略形勢與安全形勢變化的全球戰略及亞太戰略的一環，也是日本企求實現成為「普通國家」之轉型的重要一環。但是，從正在崛起的中國看來，美日同盟體制的重新確立與加強，已經在亞太地區、乃至世界造成「戰略失衡」、對國際安全秩序帶來「嚴重的衝擊」。

此外，中日之間由於歷史上錯綜複雜的關係，已經存在恩怨情仇，歷史教科書、靖國神社參拜等事關民族主義情感的諸多問題已經使兩國關係很難從根本徹底改善，而許多牽涉到安全、利害等現實問題，更使問題愈加錯綜複雜，如台日關係、如東海油氣資源

爭奪、如釣魚台問題等等具有結構性矛盾的問題都制約了日中兩國關係的結構性改善。

簡言之，由於中國經濟崛起多少引起亞太第一經濟大國日本的不安與疑慮，另一方面，中國軍事力量也隨著中國經濟的崛起而增強，加以其軍備力量增強欠缺透明度，使日本對中國的疑慮愈加明確，在現實利害考量與內部感情因素的激化下，從而出現加速向普通國家轉型、加速軍事正常化、強化美日安保體制等作為。而這樣的發展又加深中國對美日安保體制強化等不安與疑慮。

許多事證顯示，中國的崛起是一個正在出現的事實，問題是怎麼樣的崛起？同樣的，日本邁向所謂（正常的）「普通國家」、實現軍事正常化也是一個正在出現的事實。歷史的問題、民族主義的問題、安全需求的問題，都使得「日中矛盾不是暫時的反常現象，而是持久的客觀事實」這樣的戰略態勢論斷，日益成為事實，而這對當前亞太區域的戰略態勢與安全形勢構成一極具關鍵性的變數之一。

綜合而言，中國的崛起及其戰略擴張，以及日本追求國家正常化、中日戰略矛盾的日趨尖銳，都深刻衝擊東亞區域的安全形勢。首先，中國因為能源的需求及安全戰略上的考量而加速展開其海洋戰略，必然衝擊著正不斷強化、鞏固的美日同盟，以及此一同盟所主導的第一島鏈。其次，南海是一個牽涉到數國疆

域爭執的複雜地區，不但蘊藏著豐富的油氣資源，更是東亞能源海運的重要戰略路線，乃兵家必爭之地，其中潛在的可能衝突值得密切關注。至於朝鮮半島的情勢，雖然有六方會談，但是目前未見終極的解決之道。最後是台海局勢，由於中國從不放棄對台使用武力，如今更罔顧國際輿論的反對，片面制訂所謂的《反分裂國家法》，自我主張得以「非和平方式」作為處理台海爭端之手段，甚至脅迫台灣走上談判桌，接受中國片面自訂的原則或條件。一旦中國以武力侵犯台灣，勢必嚴重衝擊台海及亞太區域安全戰略情勢，是以國際社會日益關切隱含「非和平」意圖的中國軍力威脅。

凡此，在在顯示台灣當前所面對之外在安全環境，複雜而微妙，影響我國家安全至大且鉅，我們不能不冷靜思考、謹慎應對。

三、全球化的影響與衝擊

踏入新世紀，台灣終於加入世界貿易組織，標誌著台灣社會正更深刻地融入一個全新的時代，即全球化的時代。

「全球化」可以說是當代歷史中最具特徵、最時髦的概念，也是最具爭議的概念。我們看到擁護全球化的人極力鼓吹它所帶來的好處和光明的前景；我們也看到每當世貿組織在世界各地召開會議時，從里約熱內盧到香港，從西雅圖到日內瓦，來自全世界反全球化人士聚集抗議的情景；儘管如此，我們也還是看到源於全球化運動而成立之全球性或區域性總體機構，歐盟、亞太經合會、G8、……一個一個成立，成為當今世界事務運作的基本舞台。

不管喜歡還是反對，我們確確實實生活在一個「全球化」的時代。在這個時代，我們不分種族、不分地域、不分貧富，「不可避免地比鄰而居」，我們生活在一個休戚與共、相互依賴的共同體中，今天地球這一端發生了一件事，其效應與影響明天就出現在地球的另一端，通過貿易、通訊、金融、……，甚至信仰、

恐怖暴力……，全球化把世界空間的各個部分日益緊密地聯繫在一起。

這樣一個時代，帶給人們莫大的機會，也帶給人們莫大的挑戰。機會，是因為在全球化時代，金融貿易激增、市場普遍化、網絡社會取代地域社會、……具有競爭優勢者在這樣一個大場景中，處處是伸展手足的好舞台；挑戰，是因為在全球化時代，地域空間、經濟空間、政治空間……等都被流動空間、甚至虛擬空間取代，個別國家之經濟空間、甚至政治空間的藩籬都被超越，舊有許多固定的規則、規範都不再適用、不再有效，於是，我們要不斷地去面對許多新生的事務、規則……。

一般談到全球化，馬上想到的是經濟全球化，從全球化發展的歷程來看，這不算錯。但時至今日，全球化的發展已大大超越經濟層面，政治全球化、文化全球化、環境危機全球化、犯罪經濟全球化、恐怖活動全球化…。我們試著把這些年來出現在新聞傳播媒體的一些名詞或問題羅列出來即可見一斑：地球暖化、生物多樣性與生態系統受到破壞、海洋魚類過度捕撈、森林濫伐、水資源匱乏、海洋污染、全球傳染病流行、數位落差、恐怖活動、貧困問題、毒品貿易、智慧財產權、國際勞動力移動、網際網絡與電子商務、生物科技、國與國間的發展不平衡、區域與區域間的發展不平衡、階級的貧富差距擴大、……。

這一系列問題，沒有一個是個別團體、個別國家，甚至個別區域所能單獨解決的。他們每一個都烙著全球化的印記，而這每一個問題也都像命運一般在叩著我們的門，等待著我們的回應。而更有進者，我們有效回應這些問題，我們必須跳開很多舊有的思維、規則。全球化的治理本身就是全球化的一種特徵。這就是我們的挑戰。

從大航海時代開始，台灣就已經一步一步與歐洲資本主義世界體系的擴張搭上線了，從某種意義來講，台灣很早就已經融入正發展中的全球化了，而台灣社會之所以能在歷史發展中有著比較成功的發展經驗，正是我們能善用這正在發展中之全球化的歷史舞台。上個世紀二戰之後，台灣的經濟發展快速起飛，奠下了很好的基礎，為我們進入真正的全球化時代這個充滿機會的歷史舞台預備了施展身手的資本。

橫亙在我們面前的全球化時代，有著無盡的機會等著我們去掌握；我們已經身在其中的全球化時代，也有著數不清的挑戰等著我們去克服。這是台灣必須面對的一個新的、非傳統的安全環境。

四、台灣內部轉型的挑戰 與價值、機會、優勢

如上所述，我們國家除了面臨相當嚴峻的外在安全挑戰，也必須面對全球化浪潮的挑戰。從內部環境來看，台灣也同時面臨許多新型態的安全課題。這主要來自兩方面：一是全球化效應對國內經濟、社會、人文環境的衝擊，導致若干非傳統安全議題對國家安全形成挑戰；一是國內政治、經濟、社會轉型衍生諸多新生的社會現象，如果未能妥適處理，可能成為影響國家安全的新課題。

事實上，全球化的效應不只引致非傳統安全問題，即使是在傳統安全問題上也有著巨大的衝擊。以9·11事件來看，新的恐怖攻擊不只改變了傳統意義上所謂「戰爭威脅」的型態，甚至因為全球化效應，使得像恐怖攻擊這一類不對稱攻擊，成為一種新型態的、以全球為範圍的威脅。

從非傳統安全的角度來看，來自對岸中國的威脅，就不只是武力進犯的軍事威脅，同時還面對著中國以資訊戰威脅我們的資通安全、以無煙硝的三戰威

脅我政治、經濟、社會之穩定持續運作。這些新型態的威脅對我們國家安全的挑戰，其重要性絕不下於傳統軍事安全的威脅。

全球化效應同樣伴隨著我們內部政治、經濟、社會的轉型。近二十年來，台灣在政治、經濟、社會、人文等各方面，都經歷激烈的轉變。在政治上，從解除戒嚴、開放黨禁與報禁、社會運動風起雲湧、國會全面改選、省市長民選、總統直選，一直到政黨輪替，在在都衝擊著台灣原有的政治框架，解構了長期威權統治下的黨國體制與一元型態，讓台灣快速奔向民主的社會。然而，也因為威權解體、政治轉型，加上選舉動員、政黨競爭及各種內外因素的相互激盪，而使族群、認同、乃至於統獨、兩岸等議題持續糾纏籠罩，截然二分的對立僵局造成公權力的弱化，以及行政效能、立法運作效率的遲滯，進而影響經濟政策的推行、衝擊整體競爭力的提升，並衍生許多失序不安的社會現象，不但衝擊社會的安定團結與國家的競爭力，也造成台灣新興民主過程的信任危機。

在經濟上，我國經濟發展高度依賴對外貿易，全球化使得國際競爭以及國內經濟體質轉型的壓力更為急迫，全球化也加速擴大中國對我產業的磁吸效應，對我國經濟命脈及國家安全帶來嚴峻挑戰，迫使我必須積極調整資源配置和發展策略，以因應新的形勢。

在社會上，除政治發展引致的社會對立、不安外，人口出生率的下降及全球化所帶來的國際人口移動，導致我國人口結構出現少子化、老齡化、多族裔社會等結構性變化，對我人力資源、國家財政、福利政策、以及社會安定都造成重大衝擊，長期而言也將對國家安全帶來挑戰。

在國土安全及重大災害問題上，台灣由於天然條件原本就必須經常面對自然災害的挑戰，加上人口密度居高不下、長期開發政策有欠周延、乃至地質條件改變等因素，台灣在國土環境安全上所受到的威脅，明顯有惡化的趨勢；而在全球化效應下，我們也必須經常面對疫病的傳佈、生物恐怖攻擊乃至敵對國家對我重大基礎設施之攻擊等重大的威脅。

由於全球化的效應，許許多多我國內部政治經濟社會轉型所帶來的種種問題，或者全球化社會必須共同面對的諸多問題，都極有可能在內外環境因素的衝擊下成為危害國家安全的新問題，政府施政必須嚴肅面對。

儘管面對前述種種之內外威脅的挑戰，但是，台灣在民主轉型的成功經驗、在亞太海陸交界的地緣戰略關鍵位置，以及經濟自由開放發展的卓越成就等有利條件，恰恰提供了台灣彰顯民主價值、掌握機會、發揮優勢的機遇條件，使我們可以運用這些條件來因應這林林總總內外威脅的挑戰，以確保國家安全。

民主是當今普世的價值，跨越文化、民族、國家、階級的藩籬。過去，台灣人民曾長期生活在專制體制的軍事戒嚴統治底下，但從上個世紀最後四分之一個世紀以來，台灣人民繼承先人反抗不義的不屈不撓意志，以前仆後繼的精神，堅毅地突破高壓的軍事戒嚴統治，推進自由化、民主化的歷史進程，歷經解除戒嚴、開放黨禁與報禁、國會全面改選、總統直接民選，乃至經由選舉完成政黨輪替……，使台灣完成民主轉型，基本上成為政治自由化、社會多元化的多元自由民主社會，贏得世人「亞洲成功的典範」、「民主成功故事」的稱頌。

政黨輪替以後，政府致力於民主的深化與改革，實現了台灣歷史上第一次公民投票，完成了公投入憲、廢除國民大會等修憲案；在人權保障建制化方面，除了發表《國家人權政策白皮書》，規劃完整的人權政策、籌設「國家人權委員會」，並提出《國家人權委員會組織法草案》，送請立法院審議，在這同時，也致力於「國際人權法典」的國內法化，將聯合國《公民與政治權利國際公約》及《經濟、社會、文化權利國際公約》送請立法院審議。

政府在民主深化、人權保障方面的努力獲得國際社會的肯定，國際自由之家連續二年在《全球自由度評比報告》中將台灣的「公民自由」由過去的「二級」提升為最高的「一級」，名列世界自由國家之列。台

灣民主成功的故事不但為源自西方文化的民主政治注入了普世的意涵，也為有相同文化傳統的中國未來走向民主化、建立「民主、自由的中國」亮起一盞引路的明燈。

在戰略地緣位置上，台灣位處歐亞大陸與太平洋交會、東北亞與東南亞交口、西太平洋第一島鏈中心節點的樞紐位置上，不但軍事地緣戰略地位極為重要，而且更是印度洋、東南亞通向東北亞、北太平洋這一海洋通路的關鍵節點。但是，這也是前述中國發展藍水海軍的海軍戰略中必欲控制台灣的根本原因。如果台灣是由軍事戰略意圖不明、軍事事務不透明的非民主國家控制，那麼，東亞、乃至北太平洋的和平秩序都將受到重大威脅。

從這個意義來看，台灣是維護東亞乃至北太平洋穩定、和平、自由秩序的「安定之錨」。作為全球民主社群的一員，台灣服膺民主、自由、和平的普世價值，台灣周邊無界域的恢宏海域，應該是人類運輸物質與文化的通路，台灣的地緣戰略價值應是與世界民主社群的其他國家共同守衛這傳播繁榮與文化的自由通道，而不是作為有「崛起」意圖之國家遂行地緣擴張的基地。

台灣的另一項優勢是經濟自由開放所獲致的卓越成就。經歷一整個世紀以上的努力，台灣奠下了良好的經濟體質。時至今日，我們不但是世界第十九大經

濟體，是世界上最重要的貿易經濟國之一，國民所得超過 15000 美元。而近年台灣整體的國家競爭力也持續提升，在各種國際評比中，台灣都有著亮麗的成績，如瑞士洛桑國際管理學院（IMD）所公布的世界競爭力排名，2005 年台灣再次向前躍升至第十一名。雖然因長時間的政治對立與不安，造成 2006 年的排名退居第十八名，然而，台灣整體的基本面仍然良好，衡量未來中長期經濟成長潛力的重要指標——世界經濟論壇（WEF）發佈的《2005 至 2006 年世界競爭力報告》，台灣競爭力名列全球第五名，居亞洲各國之冠。台灣的優勢中，除了總體的經濟表現之外，科技的基礎與潛力也令世人刮目相看，特別是在資通訊科技領域上更是成績亮麗，其發展足以媲美日本、美國，是世界名列前茅的資通訊科技大國。以 2006 年 3 月由 WEF 最新發佈的《2005-2006 年全球資訊科技報告》來看，台灣在「網路整備度指數」排名，佔全球第 7 名，居亞洲第 2 位。這使得台灣在未來全球化發展競爭中具備更大的優勢。

台灣的經濟競爭力之所以有這樣的優勢，是因為我們的經濟向全球開放，經濟環境基本面穩健良好、製造業基礎紮實，企業應變彈性高、創業精神充沛、人力素質優良，這些條件加上近年來政府推動一系列改善經濟環境、推動經濟自由化的改革政策，使台灣的經濟體質更加健全、國際競爭力不斷提升。

台灣人民辛勤努力而獲得的這些寶貴成果，一個剛剛建立起來的民主開放的自由社會，現在正每天遭受到還未走向民主自由的中國威脅。

中國不只對台灣的威脅無所不在，其「非和平崛起」與戰略擴張也使國際社會充滿疑慮，甚至視為全球性的一種「中國威脅」。相形之下，台灣成功的民主發展過程，以及我們維護台海和平與區域穩定的努力，讓台灣有機會運用關鍵的地緣戰略地位，結合全球「民主社群」的國家，一起來維護亞太地區的和平發展與共同利益。

其次，中國快速的經濟發展，雖然創造了表面亮麗的經濟成果，但也衍生許多問題，如貧富分配不均、區域發展不均衡、三農問題、金融問題、幹部腐敗問題、失業問題、生態與資源問題…等，這些環環相扣的問題，潛藏著各種社會矛盾、衝突與內部危機。國際社會及中國內部有識之士曾經一再指出，要解決中國內部這些發展所帶來的問題，化解瀕臨爆發邊緣的危機，唯有走上政治民主化與社會自由化的道路，才是中國維持社會穩定與經濟發展的關鍵因素。

過去半個世紀以來，台灣經歷快速的經濟發展、社會與政治的轉型變遷。如何以華人社會成功的發展經驗，作為中國最好的借鏡，在處理農村發展、工業轉型、金融改革、環境整治、民主轉型…等問題上，提供中國尋求解決模式的參考，並以台灣民主轉型的

經驗，協助中國建立以民意為導向與依法治國的改革方向，進而走向真正的民主化。這正是台灣在維護台海和平、穩定區域安全所能貢獻的價值所在。

參・國家安全的內外在威脅

一、中國軍事崛起的威脅

近年來，中國軍事力量的發展不僅已初步具備現代作戰的質量，也擁有遂行區域戰爭的能量。中國軍事現代化的特點，具體凸顯在海、空、飛彈、資電、太空五大戰力的發展，進一步使解放軍具備遂行新型態戰爭的潛力。

中國的軍事崛起，使解放軍得以扮演更多元的國家政策工具，對台灣安全與區域和平都帶來重大的衝擊。因此，包括美國、日本在內的國際社會紛紛質疑中國擴軍的目的，並提出相關因應措施。美國國防部長倫斯斐於 2005 年在新加坡公開質疑：世界上並沒有國家威脅中國，但中國卻仍然積極擴張軍備；2005-2006 年，美日三度進行「2+2 會談」，達成加強結盟軍力之協議，即是為了因應東亞戰略形勢之變化。

由安全戰略的層次來看，當前我國面對的最主要安全威脅，即是中國軍事的崛起。其中包括下列幾個重點：

1. 絕對服從黨的解放軍戰力快速成長

中國人民解放軍一向強調「服從黨的領導」，基本上不是國家軍隊，而是有史以來規模最大的「黨軍」，超過納粹德國「黨衛軍」的規模，這也是為什麼中國發展軍備被視為威脅隱憂的原因之一。中國人民解放軍主要兵力編成大致如下：

- 二砲：逐步增強打擊精度與機動力，以增加核/傳統威懾之能力。現有約百餘個飛彈陣地、20 多個導彈旅、兵力超過 13 萬人，其中當面東南沿海共部署 6 個導彈旅、各型常規導彈 780 餘枚，射程均可涵蓋全台；預判至 2006 年底其導彈數量將增加至 800 餘枚、各式巡弋飛彈 100 餘枚。按共軍戰術、戰法，800 餘枚足以對台猝然發動 6 波次、持續 12 小時之飽和攻擊；另可運用 100 餘枚巡弋飛彈精準打擊台灣百餘個固定重要目標。
- 空軍：轉型為空疆防禦之戰略空軍。現部署 40 餘個師（團）級作戰部隊、轄各型戰機 3,400 餘架、總兵力 38 萬餘人，其中距台 600 哩內常駐戰機 700 餘架，雷達涵蓋範圍內 150 餘架；另現有各式新一代戰機 400 餘架，預計至 2006 年底將可增至近 500 架，配合正積極發展中之新型空中預警、電戰機及 10 餘種精準遙攻武器，可對我實施遠距精準打擊，威脅我空防。

- **海軍**：強調積極防禦戰略，逐步突破至第二島鏈。轄北、東、南海三大艦隊，現有各型艦艇約 1,500 餘艘、兵力 28 萬餘人。預計至 2006 年底其新型水面作戰艦艇將超過 50 艘、新型潛艦則增至近 40 艘，配合新建置之指管通情系統，將具備對台海制海優勢；另在台灣本島周邊建立 16 個潛艦巡邏區，可以新一代潛艦對我進行長期水下封鎖。
- **地面部隊**：強化兵種協同，發展非線性、非接觸作戰。區分 7 大軍區、18 個集團軍、總兵力近 120 萬餘人，當面南京、廣州軍區計部署 5 個集團軍、兵力近 40 萬餘人；另可立即投入對台作戰之應急機動作戰部隊現有 14 個師(旅)、近 18 萬餘人；未來除持續整編為機械化、信息化部隊外，再配合沿海軍區具聯合登陸訓練經驗之部隊，其可對台作戰之部隊數量將大幅增加，戰力亦逐日增強。
- **資電部隊**：啟戰前及互戰役全程，將利用天軍、網軍及信息作戰部隊，對全台發動資電作戰，侵襲我方電腦網路設施、擾亂作戰部署與後勤設施，或操縱、破壞民間交通、電力、通訊與金融網絡，製造台灣社會內部混亂與恐慌。另可能使用電磁脈衝武器，直接癱瘓我 C⁴ISR 系統，徹底掌控台海制電磁權。
- **快反部隊與特種兵部隊**：由於共軍強調「遠戰速勝、首戰決勝」用兵思想，標榜「首戰用我」的中

國特種部隊特別值得注意。在參考美軍於兩次波灣戰爭、科索沃戰爭、阿富汗戰爭的經驗並結合「外軍思想」後，中國特種部隊的發展日益完備，其特種部隊可立足於敵境內各種軍事行動，在戰略、戰役、戰術三個層次都能執行任務。尤其是這些部隊將可能於攻台啟戰時，用於突襲、破壞我重要設施與節點，以癱瘓國軍整體反擊能力。

2. 以「和平崛起」掩飾軍事擴張

由於共軍近年來極力擴張軍備，為平息國際間對「中國威脅論」的疑慮，北京於2003年10月間在海南島博鰲會議中曾提出所謂「和平崛起」的論述，強調中國的興起並非威脅，其後更以更委婉的「和平發展」交錯運用，並以之為國際宣傳的主軸。然而，在2005年廣島、長崎遭原子彈攻擊滿六十週年，國際社會擴大紀念並反省戰爭的危害之際，共軍卻又透過高階將領公開拋出將率先使用核武器攻擊美國的聳動言論，明顯在說明中國用「和平崛起」隱藏增加戰力的事實。這反應出中國的對外政策潛藏著軍事冒險主義，迷信武力可以解決問題。此種具有「中國特色」的所謂「和平崛起」具有極大的不可預測性，是嚴重威脅區域安全與穩定的不穩定因素。

3. 由陸向海的擴張

中國長期以來只重陸權發展，直到1985年後，才開始有計畫的強化海軍，試圖掌握海權。近年來積極

建造或引進新一代水面艦，使其艦隊初具小區域防空與遠距攻船飛彈的作戰能力，而水下艦隊也同步引進、建造新型的柴電/核動力潛艦。2002年，中國解放軍海軍首度完成環球遠航，其核動力潛艦更於2004年突破第一島鍊抵達第二島鍊，多次入侵日本領海，而海測船更頻繁在我國及日本周邊水域出沒進行水文勘察。這些都顯示出中國走向遠洋、擴張海權的企圖。

4. 國防預算持續攀升

中國自1989年以來，其公開的國防預算連續17年以超過10%的平均幅度成長。2005年公開的國防預算為2,447億人民幣（約合9,543億新台幣，按：此為法定預算，據稱實際執行的軍費開支為2,474億人民幣），較2004年度增加12.6%，2006年公開之國防預算再增為2,838億人民幣，較2005年增長16%。

更令人憂慮的是，依照國際戰略機構的評估，若將對外軍購費用、以物易物的軍備交易、隱藏性預算等項目還原，中國實際的國防預算應為公開預算的2-3倍，以2005年為例，其國防預算估計高達新台幣1兆9千億至2兆9千億之譜，佔中國GDP的2.7%-4.0%，約為我國國防預算的7-11倍。

表面上，中國官方聲明其軍費增加主要用於改善人員待遇以及沖銷通貨膨脹的購買力，但實際上則是用於購買及發展新式裝備，特別是國境外的打擊戰力。

5. 能源爭奪引發國際緊張

中國能源需求快速增加，已成世界第二大消費國，依其官方及國際經濟機構估計，到 2020 年，中國每年將消耗 4.5 億噸原油及 2,000 億立方呎的天然氣，其中 2.8 億噸的石油、1,000 億立方呎的天然氣、3.3 億噸以上的煤要依賴進口。

快速增加的需求，不僅使國際油價攀高，更使各強權間的摩擦與矛盾日升。為滿足消費需求與穩定供應來源及保護自己的油田存量，中國以全球為範圍向外爭奪油源。中國與日本在東海的油氣田爭議，以及俄羅斯油管路線之爭議，到海外投資油田生產、尋求各國能源合作，以及意圖收購美國石油公司等即是明顯事例。此外，北京亦計畫「協助」麻六甲海峽的安全維護、增加國內戰略儲備石油數量，主要目的就是確保能源的運輸及供應安全。這些舉措在在引起美、日等國的關切，造成地區的不安。

此外，中國的能源使用效率不佳，加上工業排污管制鬆散，污染對周邊國家造成的環境威脅日益嚴重。

6. 飛彈的遠距精準打擊

由於技術的進步與擴散，巡弋飛彈、精靈炸彈之類的遠距精準打擊武器，可對被攻擊方的政軍重要目標、基礎設施進行縱深精密攻擊，形成嚴重威脅。

我國面對明確而立即的飛彈威脅，預估至 2006 年中國將擁有 800 餘枚 M 族彈道飛彈對準台灣，並以每年 75-100 枚的速度增加。共軍也以超過 100 枚的中、遠程及洲際飛彈對準日本，甚至美國、紐西蘭、澳洲也都面臨其洲際飛彈的威脅。

7. 新戰爭模式及特戰斬首

儘管共軍現階段尚不具備大規模渡海犯台能力，但已具備對我金、馬外島攻擊、對台威懾及封鎖能力。近年共軍亦積極進行演練對我外、本島攻擊，甚至仿建我國重要軍事基地與重要民生設施之實體建築，進行模擬攻擊。

同時，藉助新式指管系統、武器裝備，共軍得以編組新型態的作戰序列，改變作戰節奏，發動快攻斬首，以衝擊被攻擊方之指揮體系、瓦解組織性的防衛戰力，壓縮整個戰爭的進程，以求快速獲取勝利。

8. 非正規戰力的威脅

近年來中國對台灣的安全威脅，除加緊部署傳統武力之外，更積極運用非傳統的威脅手段。其目的在使台灣屈從其意志，或作為其正規軍事攻擊的輔助。主要手段包括：

— **超限戰**：中共攻台將結合其整體政、經、軍、心及外交能量，大量運用各類高新武器，配合正規軍事攻擊及非正規滲透摧毀等手段交互運用，對我方實

施多面向、多層次打擊，以非對稱、非線性等作戰方式，企圖迅速瓦解或癱瘓我防衛戰力。

- 「三戰」—輿論戰、心理戰、法律戰：中共近年來將「心理戰」與「輿論戰」、「法律戰」相結合成為「三戰」，以打擊我方民心士氣、分化社會為重點，意圖增加我軍民心理壓力，混淆敵我意識、動搖全國抗敵意識。

9. 敏感科技的竊取

中國為快速趕上先進國家，提倡「科技興國」、「科技強軍」，除引進各種新技術、軍事裝備外，更積極採取包括間諜手段在內的方式竊取商業及軍事敏感技術。

中國情報人員被美方認為是「最具侵略性」的外國間諜，其嚴重性可見一斑，而向澳洲、歐洲投誠的中國外交、情報人員也坦承，中國有數千名間諜散佈於澳洲及歐洲。我國也遭受中國間諜的嚴重威脅，除部分軍事機關、武器研發單位接連破獲共諜案外，民營公司亦爆發若干起商業間諜案。而許多來台參訪的中國人士，亦屢遭查獲從事與旅行目的不符的活動。

中國積極竊取先進科技，對我敏感科技的管理造成極大衝擊，不僅將威脅我國的商業利益，更對國家安全造成嚴重挑戰。

綜上所述，中國軍事力量的強化已對我國家安全造成實質而直接的威脅。中國未來的攻台戰役中，極可能運用飛彈發動密集的精準攻擊，結合特戰部隊及台灣島內潛伏人員，併用空、機降部隊及兩棲突擊，對台灣政經中樞及重要據點實施多點、多層次的同步突擊。此種藉由新軍事能力整合而成的新式作戰型態，對我內外夾擊，癱瘓、控制我政經中樞，迅速瓦解我方政府的決策機制與反應能力，同時再併同實施「三戰」動搖我抗敵意識，以期取得決定性的軍事成果，助其達成「速戰速決」的政治目標。

二、台灣周邊海域的威脅

在地緣上，台灣位居西太平洋第一島鏈中心位置，扼控台灣海峽、巴士海峽，並鄰近太平洋，地緣戰略地位極為重要，更是海洋資源蘊藏豐富之地。《聯合國海洋法公約》於 1994 年 11 月 16 日生效後，各沿海國莫不戮力發展海洋事務，紛紛宣布 200 哩專屬經濟海域，爭取海洋權益，使海洋爭端日趨繁多，我國周邊海域不在例外。此等客觀條件使海權強國關注台海動態，更使中國在注重海權發展的同時，將臺灣及周邊海域定位為國家戰略重點。

除了地緣因素之外，若干歷史因素也導致我國海域蘊含各種不安定因子。首先，臺灣自明清時代至日本殖民時代雖曾經歷東西歷史交會歷程中的大航海時代，但也因各種政治原因或海盜猖獗而實施過「海禁」或限制海上活動。戰後更因與中國之對峙，戒嚴時期的海岸線及臺灣周邊海域都受到嚴密控管。這樣的長期封鎖，不但導致人民對海洋認識不足，更對之有懼怕之心。二次大戰結束後，當時政府的基本國策是「反攻大陸」，不論是國家戰略或資源運用均以陸權思考為主。這些歷史、政治因素使得海岸線變成臺灣人民

視野與足跡的終點，政府也未能整體掌握海洋問題，充分思考海洋的戰略重要性及海洋資源所提供的無限可能。

這樣的歷史、地緣與快速變化的國際競爭，使我國海域主權權利及資源逐漸遭受侵蝕，在社會層面亦面臨偷渡走私叢生等人為因素所帶來的挑戰，以及天然災害和海洋自然環境的保育問題。這些現象均對國家安全與我國未來發展有著深遠的影響。

1. 海域主權權利與資源衝突的威脅

中國自上世紀 80 年代開始，即著手建構新的海軍戰略並積極整建海軍，其號稱「海軍之父」的前中央軍委劉華清甚至公開表示：「我們搞航空母艦，主要是用於解決對台鬥爭需要、解決南沙群島爭端和維護海洋權益...」。其後，中國在海洋軍事力量的增強及海洋能源探勘都呈現明顯的擴張主義。例如，中國在我國公布之礦區內的東海「春曉油田」探勘，同時，其海測船頻頻入侵臺灣周邊海域，探測資源、蒐集情報，此等行為皆反映出中國著眼於戰略及實際需要上的擴張主義。就漁業資源而言，中國漁民經常以炸魚及滾輪拖網等方式入侵我方水域，進行捕撈作業。這些行為不但破壞海洋生態，更侵害我漁業發展，尤其在東沙海域，中國籍的漁船曾利用廢棄貨輪，或搭建竹棚建立據點，將其視為固有作業漁場，雖經我海巡

署強力掃蕩拆除，但此等作為極可能不斷發生，使我國海域生態及漁業資源皆受到威迫。

除了面對中國發展海權及掠奪資源的威脅之外，我國與其他鄰接國家對海域主權權利及相關海洋資源亦有一些爭議。譬如我與日本之間、我與菲律賓之間，仍有相關島嶼、水域的主權爭議，由於專屬經濟海域有重疊的問題，也因此衍生資源開發等爭議。我國以務實態度將主權與漁權問題分開處理，但日本實質控制應歸屬我國的釣魚台，嚴重侵犯我國主權之事實亦不容忽視。

再者，南海諸島情勢之複雜性實有勝於東海。1949年我國公布《南海諸島位置圖》，指出U形線內之東沙、西沙、中沙及南沙群島均屬我國歷史水域。惟1970年代起，中、菲、越、馬等國基於海洋利益，爭相聲索、強占島礁、興建機場或建築物等，2002年底雖有《南海各方行為宣言》之簽署，然各國並未遵守而停止相關行動，嚴重影響我南海權益，並增添地區不穩定之因素。

最後，我國除在近海周邊海域，與鄰近國家發生海洋資源重疊爭議外，我國遠洋漁業亦同樣面臨國際社會關注。隨漁業捕撈技術之進步，漁類資源日益枯竭，傳統公海捕魚自由面臨嚴厲考驗。目前國際社會已針對「共享魚種」(shared stocks or joint stocks or transboundary stocks)及「跨界魚種」(straddling stocks)

依區域不同而簽訂條約，共同建立養護與管理制度，採取配額捕撈制度來克服對海洋生態環境可能造成的重大且不能回復之損害。我國遠洋作業漁船在不諳新國際漁業規範，以及少數不肖業者破壞規範下，遭受「大西洋鮪類保育委員會」（ICCAT）等組織制裁，使我國國際聲譽及其他合法業者蒙受損害。

2. 恐怖活動與走私偷渡等的威脅

反制恐怖活動是國際共同關切的課題，我國位處東亞海上交通樞紐，恐怖分子可能挾持、攻擊油輪或載運危險物質之船舶、破壞港口及海岸重要經建設施，除損及民眾的生命財產外，對國家經濟乃至全球貿易，均將造成嚴重影響。此等恐怖活動就算不以我國為標的，也有可能經過我國水域而前往他國以遂行，危害區域的和平穩定。

我國周邊海域所面臨的非傳統威脅不只限於恐怖主義。台灣本島海岸線 1,139 公里、加計各離島之海岸線總長度約 1,566 公里(若加計金馬則應為 1,820 公里)，海岸國境線的守備極為重要。中國人士跨越台灣海峽的非法活動已形成新的治安問題。台灣與中國僅一水之隔，在暴利驅使下，兩岸不法分子走私槍械、毒品，或安排中國人民偷渡入境，不但影響社會治安，造成疫病入侵，甚至使中國能藉機進行滲透及情蒐等任務，嚴重危害我國家安全。

3. 環境污染與海洋氣候變化的威脅

近年我國海域污染事件頻傳，先是 2001 年希臘籍貨輪「阿瑪斯號」(MV AMORGOS)在墾丁附近海域擱淺，造成嚴重海岸污染。綠島、蘭嶼附近海域也接連遭到外籍船隻排放廢油，對我國海岸環境、海洋生態都造成衝擊。此外，核電廠排水亦對周遭水域與底棲動植物造成生態影響；甚至中國珠江、長江出海口及沿岸排放之廢棄物，由於缺乏管制，往往形成重度污染，並隨洋流飄移、擴散，對我海域亦造成大範圍衝擊。凡此皆為我國海洋面臨的環保威脅，應予有效控管。

善變而強烈的海洋氣候也替臺灣帶來不同的自然威脅。我國每年皆面臨颱風的直接侵襲，強風豪雨造成嚴重的生命、財產損失，成為本土的主要自然威脅。此外，我國位於太平洋盆地西緣，潛在的海嘯等海象威脅亦不可忽視，必須加強測報與防範措施。

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

中國以逐漸增強厚實之經濟力量為籌碼，提出鉅額的資助經費或市場吸引力，利誘我邦交國，促其與我國斷交；另一方面，運用其聯合國安理會常任理事國之政治籌碼，對我邦交國施壓，迫其撤銷對我之承認。如 2005 年 1 月中國以金錢誘惑我中南美洲邦交國格瑞納達（Grenada）；又如 2003 年 10 月，西非賴比瑞亞（Republic of Liberia）為求聯合國維和部隊及早介入其內戰，調停交戰雙方與維持政局穩定，中國竟利用聯合國安理會常任理事國之籌碼，迫其與我斷交。

2. 干涉我與非邦交國交往，全面阻絕我發展雙邊關係

我國雖與許多國家沒有邦交，但不影響我與其發展友好實質關係。但中國常以中止交往、持續抗議等嚴厲手段對付友我之非邦交國，使其懼怕受到中國報復，而不敢在國際社會為我仗義執言，甚或遲滯與我正常雙邊關係之發展。如新加坡總理李顯龍在其上任之前訪問我國，竟招致中國強勢抨擊並全面打壓新加坡，迫使新加坡在聯合國大會上發表不利台星關係之言論。又如 2001 年陳水扁總統獲「國際自由聯盟」頒發自由獎，法國與丹麥卻迫於中國壓力不發予簽證，致無法前往受獎。

中國不只在傳統外交互動上阻撓我與非邦交國之關係，在經貿、文化等領域也一樣蠻橫。東南亞國家雖一向與我國關係密切，但近年來因中國之威脅利誘，逐漸迴避與我官方接觸，甚至當我國與同為「世界貿易組織」（WTO）之成員洽談簽署「自由貿易協定」（FTA）時亦面臨重重障礙。

這些例證顯示中國無時不以其政經實力，竭盡所能地企圖在國際舞台完全阻絕台灣。

3. 排除我參與國際組織，壓縮民間國際交流

中國針對我已參與之國際組織，或以更改我名稱為手段，矮化我國國際人格；或以壓縮我參與空間，降低我參與層級等方式，使我無法更積極地在國際活動

中做出更大的貢獻。例如中國在「世界貿易組織」、「亞太經濟合作會議」(APEC)等純經貿活動的組織，仍不時帶入主權爭議，不斷挑剔我國之稱謂，迴避與我平等往來，致相關會議之進行受到干擾，並栽贓我為「麻煩製造者」。

對我尚未參與之國際組織，中國或以「一個中國原則」為前提，使我無法加入，或以類似「世界衛生組織(WHO)諒解備忘錄模式」，從中作梗，矮化我可能參與國際組織之地位。

此外，我國民間團體與人民在參與非政府國際組織(NGOs)及第二軌會議方面，亦經常在中國的壓力之下，遭受不平等之待遇，如2004年中國強力對聯合國相關單位施壓，取消我優秀國中學生楊智淵入選「國際和平日」紀念郵票徵選之勝選資格，並將其作品自聯合國郵政網站移除，顯示中國壓縮我國際空間並不只是針對政府，而且已擴大到我民間團體與人民的層面。由於中國全方位的打壓，我國目前所參與之國際組織及非政府組織的數目，與我國家總體實力可以說是不成比例。

4. 以所謂「睦鄰政策」為手段，切割我地緣戰略價值

我國位於西太平洋與亞洲大陸交界之要衝，在地緣政治上處於樞紐位置。這是我國確保國際空間及戰略地位的重要條件之一。然而，近年來，中國採取所

謂「睦鄰政策」，深化與亞太周邊國家之結盟關係，致使我國在亞太地緣政治之樞紐位置與戰略價值，逐漸遭到切割。

中國一方面以「和平發展」、「和諧社會」等說詞為偽裝，試圖掩飾其軍力快速擴增對區域穩定所帶來的負面影響，一方面將我主權獨立的既存事實顛倒扭曲為區域不安的因素。其具體戰術是與曾經有過衝突的周邊國家修補關係，進而圍堵、封殺台灣。包括胡錦濤、普亭在內的中俄兩國高層，近來頻繁地互訪，並達成協議，全面解決邊界問題，雙方並同意加強和深化戰略協作與務實合作發展全面性戰略合作關係，並於 2005 年 8 月在黃海舉行大規模聯合軍事演習。此外，中國積極推動「中國-東協自由貿易區」的經濟整合，並且積極投資交通建設，進而推動軍事合作關係。

此等事例說明中國正不斷深化其與鄰邦的夥伴關係，同時在外交及軍事上包圍臺灣，企圖切割臺灣的地緣位置與價值，達成全面孤立我國之目的。

四、財經安全的威脅

我國經濟高度仰賴對外貿易，一旦國際競爭優勢不再，即無法維持一定之國際貿易能量，經濟成長勢必遲滯。面對此種威脅，亟需加速國內經濟轉型，積極調整資源配置，作更有效率之運用，以迎接日益升高之國際競爭壓力。然而，部分產業轉型所需進行之資源重配置相對困難，因而時有抗爭活動，造成嚴重社會衝突，進一步耗損國家有限之資源。

其次，儘管能源與金融動能是支應經濟成長所需的重要元素，但我國先天資源欠缺，以致能源供給之自主性受到相當限制；另一方面，金融體系之市場效率有待提升，潛藏的金融危機與缺乏創新能力的證券、金融市場，更使我國經濟安全增添變數。

除此之外，我國目前的財政赤字雖未逾先進國家水準，但卻逐年成長，且我稅收及償債能力均較先進國家為低，財政赤字的前景值得憂慮。特別是在國防建設與社福支出持續增長的需求下，稅源若不能穩定、持續成長，則對國家發展與國家安全，都將是潛藏的威脅。

最後，中國對我產業之磁吸效應，不但使我國對外經貿活動有過度集中之風險，亦已造成民間國內投資的減縮，進而使結構性失業現象日趨嚴峻。此外，因中國對台灣的威脅敵意從未稍減，使得這些經濟活動有隨時因非經濟因素而中斷之可能，嚴重威脅到我經濟發展之自主性。而中國對我國際參與之封殺圍堵，連帶壓縮到我國對外經貿活動空間，如在「自由貿易協定」之締結上，我國即備受阻撓，間接影響到我國產業進入特定市場之相對優勢。

以下分從「國際競爭壓力之升高」、「農業改革所面臨的壓力」、「能源之自主與穩定」、「金融體系未臻健全」、「財政赤字」、「中國磁吸效應」、以及「國際經貿活動空間受到擠壓」、「中國封鎖台灣經濟」等八個層面，分析台灣現今所面臨的財經安全威脅：

1. 國際競爭壓力日益升高

在全球自由化之浪潮下，各國皆難以阻擋市場開放之要求。面對愈來愈劇烈之國際競爭壓力，我國如未能相對提升競爭力，勢必無法確保自身在國際經貿舞台之地位。

由於我國並沒有天然資源或廣大經濟規模之優勢，僅能依靠知識的創新與研發以維持產業競爭之領先。然而，我國企業研究人員的相對規模落後於其他

亞洲競爭對手，如日、韓、新加坡等國。這一現象如未能改善，則我國的研發創新能力勢必逐漸衰退，競爭力也將下降，經濟地位勢必受到衝擊。

不僅是產業面臨日益升高的國際競爭壓力，公務體系亦面臨類似的挑戰。若不能儘速精簡政府組織、建立績效導向的政府人事制度，又無法在法規管制上積極國際化與現代化，則政府效能與法規環境，在吸引國際資金、人才方面，勢必難以與其他國家政府競爭，如此一來，即無法藉外來資金、人才之引進提高我經濟成長。

2. 農業改革面臨壓力

我國農業乃小農經濟，在國際上本不具競爭優勢，轉向高附加價值之生產，或兼具環保、觀光的多功能農業，是提高競爭力的不二法門，但是每次改革都面臨極大的政治壓力。特別是部分不同意見者動輒將農業轉型誤導為「有害糧食安全、國土保育、或弱勢族群之照顧」的論點，致使政府在推動農業改革時，難以獲得農民及社會大眾之支持，因而無法及時導正資源錯置之問題，不但影響國家整體競爭力，更戕害農業產業競爭力的向上提升。

3. 能源高度依賴外來供給

我國能源資源貧乏，97%以上需仰賴國外進口。在此先天限制下，隨著國際恐怖攻擊的風險加大，能

源供應短缺、暫時中斷或國際能源價格飆漲之威脅亦大為增加。同時，全球傳統能源蘊藏逐漸枯竭，也將影響我對外取得足夠相對廉價能源之可能性。在這種衝擊下，所有需要使用能源之經濟活動也將因此面臨成本提高、甚至被迫中止之威脅。

除此之外，國際間限制能源使用之新規範，如《京都議定書》，對於非締約國之我國，亦將產生相當影響。因為締約國可能採取影響貿易之措施，以限制二氧化碳排放量，此將間接衝擊我國高度消耗能源之石化、鋼鐵、水泥、汽車等產業，進而影響其對我國經濟成長之貢獻。

4. 金融體系未臻健全

所有的經濟活動，都要仰賴金融體系提供源源不斷之活水，一旦金融體系出現危機或金融體系的創新能力不足，經濟活動將面臨停滯或降低競爭力的威脅。過去全球各地所發生之國家或區域性金融危機，殷鑑不遠。

我國雖不斷開放與革新金融體制，但因退場機制不足，以致少數不具國際競爭力之金融、證券、保險機構依然存在；加上金融法制未臻完善，公司治理精神不彰，市場併購機能不足等缺失，在在削弱金融體系的市場機能，從而對我國金融體系的健全構成潛在之威脅。

5. 財政赤字亟待改善

截至 2005 年止，我國各級政府債務未償餘額佔國內生產毛額（GDP）的比率為 37.45%；尤有甚者，若依一般先進國家對公共債務之定義，政府公共債務除包括我國《公共債務法》所規範之債務外，尚應包含未滿一年融通債務（含國庫券及借款）、非營業基金一年以上之自償債務及非營業基金未滿一年債務，一旦加計上述債務，我國各級政府債務餘額佔國內生產毛額之比率將劇升為 46.23%，已接近英國之水準（52.7%）。雖較美國（64.1%）、德國（66.9%）、日本（163.4%）為低，惟仍較南韓（20.5%）高出一倍以上，顯見我國財政赤字亟待改善。

上述數據顯示，在社會福利支出持續上升，國防建設與各項公共建設需求殷切之際，如何維繫政府財政體系之穩健，正面臨嚴峻的挑戰。

6. 中國磁吸對我產業之影響

我國在對外投資與貿易上，高度集中於中國市場，自 1992 年之後，中國市場甚至成為我國經濟成長之主要動力來源之一。2005 年我國對中國(含香港)出口佔全部出口比重已達 37.8%，同一期間，我國核准對中國投資金額佔核准海外總投資金額 71%。再以我國接單、海外(主要為中國)生產的產值比重來觀察，2003 年 7 月，其比例為 23.9%，之後短短的兩年內，

揚升至 2005 年 12 月的新高點 42.35%，其中資訊通訊產品的比重更由 45% 提高到 73.02%，幾乎四分之三均外移生產，由此可見我產業外移中國情形之一斑。

經濟發展過度倚賴特定國家，有其潛在風險，而產業快速外移，更造成國內投資的低迷，導致就業機會劇減，結構性失業現象持續惡化。從而我國受雇勞工之薪資所得難以提升，在中國製造商品的競爭下，產業利潤率面臨被迫下滑的威脅，乃至於政府財政收入也遭致不利的衝擊，長此以往，台灣經濟成長的動力與核心競爭力將遭致嚴厲的挑戰。

更何況中國從未改變對我之敵意及威脅，加上中國經濟體制欠缺足夠的透明度與可預測性，在在使我在中國的經濟活動充滿了非經濟因素之風險，為整體經濟安全投下巨大變數。

7. 國際經貿活動空間備受擠壓

中國利用傳統的政治、外交手段，配合其逐漸壯大的經濟實力，不

斷擠壓我國之經貿空間。不僅我國參與國際經貿組織、推動洽簽自由貿易協定等努力受到中國阻撓，甚至純屬民間性質的經貿往來，亦常遭到中國之政治干預。一旦我國進入中國以外之其他市場的可能性或競爭優勢遭到剝奪，則我國經濟將被迫導向更依賴中國，加劇上述向中國傾斜之經濟風險。

8. 中國封鎖台灣經濟的威脅

中國對台經貿策略在「政治目的高於經濟利益」的指導原則下，在由副總理吳儀領軍之「中央對台經貿小組」組成後，已積極展開對台經貿統戰之作為。

中國現階段對台採取經濟融合戰術，意圖藉由經濟滲透、分化企業界與政府關係，及拉攏高科技產業深化在中國投資的質量等方式，期經由經濟融合促成政治融合。

未來中國極可能對台進行經濟圍堵與封鎖的戰略，以期在對台施行軍事行動之前，得以有效中斷我對外經貿聯繫網絡、阻止戰略資源輸入等方式，力求癱瘓、削弱、重創我經濟實力，或以各種手段破壞我經濟重要設施與目標，甚而採取干擾、破壞我金融市場有效運作的策略進行市場金融戰，瓦解我軍民士氣，從而使台灣在經濟命脈受制於人的情勢下，逐步走向屈服於中國政治意志的方向。

五、人口結構安全的威脅

台灣的人口發展近年來明顯呈現「高齡化」及「少子化」的趨勢——年齡結構越來越高齡化，出生數越來越少。這種人口結構的變化，對人力資源、國家財政預算、社會福利制度，都將造成重大的衝擊。

1. 生育率急劇下降的威脅

台灣人口出生率於 1984 年降至「替代水準」，大約比歐美先進國家晚了 15 年，但目前台灣的總生育率已經低於這些先進國家，而與「經濟合作暨發展組織」各國中最低的義大利相當（TFR=1.2）。這種在「替代水準」以下的生育率快速下降，一方面造成人口年齡結構迅速老化，導致人口扶養負擔加重；另一方面，生育率持續下滑，將會造成人力資源絕對數量減少或停滯不增，影響經濟發展及整體國力。

2. 高齡人口快速增加所帶來的挑戰

我國老年人口所佔總人口的比率自 1993 年的 7.09%，快速增加到 2005 年之 9.74%，總人數高達 215 萬人。隨著高齡人口的迅速增加，對政府財政、醫療

照護體系、退休制度與家庭結構都將帶來嚴峻的挑戰與壓力。

在少子化與高齡化的雙重影響下，如果維持目前的生育率及男、女年齡組別勞動力參與率水準，台灣之勞動力規模在未來十年間只能緩慢增加，並在 2015 至 2020 年達到最大量，其後再逐年遞減，到了 2030-2035 年間就會縮減到小於當前人力資源之規模（980 萬）。屆時，除非人力資源素質提升、經濟生產與社會服務方式有重大突破，否則人力資源絕對數量的減少，對於國家發展將造成相當的衝擊。

3. 大量湧入的移民衝擊社經體制

長期以來，台灣並沒有接納外來移民的具體制度設計，也缺乏吸引大量外來人口的結構性因素。為因應人口結構的變化，政府如何制定以吸收高素質人口移入為主要目標的移民政策，並逐步建立動態數額管理體制，已是一項刻不容緩的挑戰。

目前，台灣正在往多族裔社會的方向變遷。自 1990 年代以來，從各國移入台灣的人口急速增加，新移民及其下一代在台灣面臨許多生活與教育的問題，也對台灣的經濟、文化、社會以及政治生活帶來許多挑戰。面對這一變遷趨勢，社會大眾應及早體認台灣社會的組成將越來越國際化與多元化，跨國婚姻的增加也使得新生人口的族裔、文化背景更加多樣化，如

何讓國人正確認識多族裔、多文化的社會變遷，確保新移民及其下一代能擁有一個包容尊重的社會環境，已成為當前政府與社會必須共同面對的課題。

六、族群關係、國家認同 與信賴危機的威脅

解嚴以來，由於快速的政治、社會變遷，我們國家在社會安定上浮現一些不安的因素，日益衝擊社會的穩定與團結，這主要反映在族群關係、國家認同與社會信賴這三方面。

1. 不安的族群關係

台灣是一個墾殖社會(settlers' society)，各種不同族群類屬的建構，在確認「原住民族」的特殊歷史地位及權利外，其他非原住民族群因其移民的先後、歷史背景與生活經驗有關，一般而言，可以區分為「客家人」、「閩南人」（福佬人）、「新住民」（外省人）以及近年來因通婚而移入台灣的外籍配偶、中國配偶等「新移民」，共五大族群。

族群是具有共同來源，或共同祖先、共同文化或語言的群體，是一種相對認同的概念，因此在族群意識的建構上，容易產生對抗意涵，如「本省人」對「外省人」、「客家人」對「閩南人」、「原住民族」對「漢人」等。這些族群由於移入台灣的時間先後不同，所

取得之主客觀的經濟、社會和文化地位也不同，加上過去當權政府與後來威權政府所推動的高壓統治措施，導致不公平與壓迫弱勢的現象，致使族群間的輪廓與界線愈加明顯和強化。

近來由於受到政治動員的介入與影響，族群議題往往成為台灣社會中政治對抗的主要力量，特別是過去掌握執政資源的外省菁英與受統治的本地人兩大主要族群間的對立，雙方始終未能就過去五十年來的非民主統治，與類似二二八事件等歷史問題的廓清與化解，取得基本的共識，致使當時處於弱勢的黨外人士以訴求本土意識來衝撞戒嚴體制，升高彼此間的政治對立，使得台灣在政治權力結構轉換與本土化的過程中，因政治衝突所導致的族群裂痕也隨之加深。另一方面，1990年代以來，本土意識成為社會主流，政治權力版圖激烈變化，原來執政菁英心理上的權力相對剝奪感益形糾纏，也是激化政治衝突與族群裂痕的原因之一。

由於選舉次數頻繁、政治動員不斷，台灣的政治發展雖然在高度動員的過程中，確立了民主化與政黨政治的樣態，但由之所造成的族群對立，卻撕裂了作為一個社會共同體的集體情感，威脅著整個社會的和諧與團結。

2. 分歧的國家認同

當前台灣的国家認同問題，與過去歷史發展的脈絡有密切關係。概括而言，台灣社會對於歷史的認知與國家認同大抵有以下幾個階段的演進與類型：

- 「舊中華民國認同」：是指 1912 年至 1949 年中華民國在大陸時期。
- 「中華民國到台灣」：1949 年以後，以國民黨主政時期為代表，仍視大陸為我國領土之一部分。
- 「中華民國在台灣」：1988 年後，國民黨籍的李登輝總統以「生命共同體」的概念，在兩岸分治的基礎上，建立起的認同。
- 「中華民國是台灣」：2000 年政黨輪替後，基於兩岸分立分治的事實，以生活在台澎金馬的所有人民擁有完整的國家主權及未來前途決定權的國家認同。

此外，尚有訴求建立新國家的「獨立」認同；以及主張與中華人民共和國統一的「統一」認同。

從過去到現在，族群與文化始終是構成國家認同的重要因素。由於台灣過去半個世紀以來的威權統治與政治壓迫，加上錯誤之高壓的族群同化政策的結果，台灣民主化以後，朝野政黨勢力消長與權力易位，不但讓不同族群的文化與集體權力意識抬頭，更直接

牽引台灣內部多元族群對國家認同的變化與抗拒，而言論的自由化更直接衍生人民對國家的多重定義，形塑了不同背景人民的不同國家認同，造成國家安全上的重大困擾。

3. 多重的信賴危機

隨著台灣社會的日趨複雜，層出不窮的詐騙與各種犯罪事件，造成人與人之間的隔閡與不信任，傷害了整體社會的連帶感，以致心理疾病、自殺乃至其他的社會適應症狀一一出現，成為嚴重的社會問題。

在民主化、自由化的過程中，政府角色由傳統的威權管理者轉變為服務者、協調者，但民眾仍將政府定位在「萬能」的角色上，透過媒體的擴大渲染強化了這些錯誤的認知，這種認知上的落差在許多事件過程中不斷削弱政府的威信，增加民眾對政府的不信任。

另一方面，2000年政黨輪替以來，由於朝野政黨間的互鬥，行政與立法部門間的僵持對抗，導致民眾對政府部門不信任，大幅降低了人民對於朝野政黨、政治人物，甚至民主機制的信賴程度。2004年的大選爭議，以及隨後的脫序抗爭，更使得民眾對執政黨無法控制局面以及在野黨抗爭行為留下負面印象，也使得司法部門及選舉行政機關（中選會）的威信備受打擊，造成民眾對於法治的信心降低。

長期的藍綠對立，也使得民間社會中的政治意識形態對立日形加重，民間社團乃至個人紛紛出現政治表態及對立的現象，菁英或公益團體則因藍綠對立的標籤化導致公信力受損，形成另一個整體性割裂的不安狀態。又因為大眾傳播媒體的惡質競爭，政治站邊、八卦化、新聞造假等，都讓媒體的社會公信力一落千丈，這些問題弱化了社會正義價值支撐體系，造成了民間社會部門間的信賴危機。

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

長期以來台灣的國土環境安全的威脅一直存在，近年來，天然災害的頻率越來越高，規模也越來越大，迫使我們必須積極面對大自然的挑戰，正視國土環境安全問題。台灣主要的天然災害，大致可分為：水（洪水、豪雨、梅雨）、氣（乾旱、颱風）、土（地震、土壤沖蝕、土石流、地層下陷、山崩）三大類問題。三者的自然成因，原本是大自然運行的常態現象。所以會成為重大災害，往往是這些自然作用的規模與頻率超出我們所能承受的範圍，或是自以為人定勝天，朝不該開發的地方過度開發，未能考慮到人類與整體

環境和諧共生的問題，因而造成更多、更大的環境災害。

1996 年賀伯颱風與 1999 年 9·21 地震以後，台灣幾乎每年都有大規模的災害發生，不但表露出國土環境的脆弱性，也凸顯我們應變能力的不足。再者，台灣大多數的人口聚居在都市化地區，形成人口、建物與都市機能的密度偏高，部分道路狹窄、通行不易，公園、廣場、空地等開放空間嚴重欠缺。在這種情況下，一旦發生地震或水災，甚至僅是一般的火災，就會造成難以收拾的災難。足見我們生活所依的國土環境非常脆弱，國人所承受的安全威脅日益增加。

2. 疫災與生物恐怖攻擊之威脅

2001 年 9 月 11 日，美國本土發生有史以來最大規模的恐怖攻擊事件，在世人震驚之餘，接踵而來的是一連串炭疽菌的恐怖攻擊，這也喚起世界各國對生物恐怖攻擊的高度關切。此外，近年來，新興疫情及一再浮現之傳染病威脅，已造成社會的恐慌，並且引起全球的矚目，如美國 1999 年的西尼羅病毒的失控、亞洲 2003 年的 SARS、以及當前亞、歐、非地區人類感染禽流感病例，根據世衛組織 2006 年 5 月 12 日的統計，確診已有 208 例，死亡 115 人。由於迄今尚無疫苗問世，疫情恐有迅速擴大並蔓延全球，再度造成人類空前災難之虞。凡此都對國人的生命及財產造成重大的威脅。這也使得我們不得不重新思考，以我們

現有的防疫體系，是否足以應付人為蓄意利用生物戰劑遂行恐怖攻擊的大規模殺傷力威脅。因此，新世紀的疫病及生物恐怖攻擊的防範，將是對國家安全的一大挑戰。

3. 重大基礎設施的潛在威脅

重大基礎設施是指維持人民生活所必須的基本建設，以及確保政府持續運作、戰時維持士氣及持續戰力的基本條件，如水、電、能源、交通、通訊、資訊、金融等。其特質是脆弱性高、區域廣泛、破壞容易，而相對的防護困難。

過去重大基礎設施受到的威脅，大都來自天然災害或人為疏失，例如 1999 年 7 月台電輸電高壓電塔倒塌，造成全國大停電，同年 9·21 大地震造成大規模停電及通訊系統癱瘓。這種情況通常是單一事件，即使造成嚴重損害，政府仍能有效因應與進行復原工作。但近年來，中國對台動武的戰略思維已大幅轉變，據判其中最有可能採取的戰略選擇是「威懾性使用武力」，包括針對政軍領導人的「斬首行動」、藉由破壞通信與資訊系統，使政府無法持續運作、破壞重要民生基礎設施，如水電、能源、金融系統，直接打擊人民抗敵意志、以及其他所謂「超限戰」的各種圖謀等。這一類蓄意對我國重大基礎設施進行的破壞，將會是同時多點、大規模、且持續發生。如果加上目前世界各地層出不窮的恐怖攻擊行動，我國重大基礎設

施所面臨的威脅，比過去更加嚴峻。如果事先沒有高度的防護作為，並具備週延的因應計畫，一旦事件發生，將難以控制及處理。因此，先期完善重大基礎設施的安全維護對策，也是當前國家安全的重要課題。

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 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，實際上就是在對我進行戰略資訊戰，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，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，最近一連串脅迫微軟、思科、雅虎、Google等跨國公司

協助管制網路的事實，還驚動美國會召開聽證會，即可見其嚴重性。

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 **網路輿論戰**：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。2005年在上海爆發的反日活動，中國官方也首度動用手機，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。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 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。

肆・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

中國威脅台灣安全的手段日趨多元，包括傳統軍事威脅與非傳統威脅的手段，其手法也不斷推陳出新。面對新型態的威脅，我們不能再用傳統的思維來構築台灣的防衛。保衛國家的安全絕對不只是國軍的責任，而是政府與全民必須共同承擔的使命。政府應針對威脅型態的變化，每年進行全國性、全面性的推演，檢討缺失，調整策略作為，並且大幅增進全民國防教育，以凝聚全民向心力、認同主權、鞏固全民心防、提升保家衛國的抗敵意志。

2. 建立聯合戰力，拒敵境外

國軍必須加速國防現代化，持續努力建立質精、量適、機動力強、能夠拒敵境外的聯合戰力。除爭取制空、制海、高機動地面戰力外，尤應著重在三軍戰力的整合，透過現代化C⁴ISR系統的建構、聯合作戰指揮機制的調整、以及戰術、戰法、準則的更新，將國軍部隊轉型為一支能有效因應現代化戰爭的精銳部隊。

3. 持續推動軍隊國家化、

落實文人領軍、強化軍文關係

經過多年的努力以及政黨輪替的過程，我國在「軍隊國家化」方面已經有了明顯的成果。今後必須持續貫徹，讓國軍徹底成為效忠國家、愛護人民、超越黨

派的國家軍隊，並且進一步強化軍文關係，落實文人領軍，使國軍成為我國民主穩固與社會安定的重要基石。

4. 提升國防預算至 GDP 的 3%， 發揮國防資源之最大效益

中國的軍費已經連續 17 年以兩位數成長，並且不斷加強各種對台武力威懾的能力，而我國的國防預算佔 GDP 的比例卻由 1994 年的 3.8% 持續降到目前的 2.54%。為了避免台海軍事的平衡向中國持續傾斜，我們必須在 2008 年本屆政府任期內將國防預算佔 GDP 的比例提升到 3% 的水準。同時也要徹底檢討國防資源之分配與運用方式，期使有限之國防資源發揮最大效益。

5. 結合民間能量與管銷專長發展國防科技

經過多年的努力，中山科學研究院及軍備體系已經在國防科技領域奠定了良好的基礎。國家安全會議與行政院應儘速規劃出一套強化國防科技自主發展的有效機制，建立我國尖端國防科技發展體系，建構國防科技需求整合平台，訂定國防科技關鍵發展項目，並結合民間科技能量與管理行銷專長，充分發揮我國在國防科技領域的潛能與實力。

6. 建立台海軍事安全諮商機制

無可諱言，台海有著潛在軍事衝突的可能性。因此，政府將致力爭取國際社會支持，尋求兩岸對話，有效降低戰爭風險。為了表達我們維護台海和平的決心與善意，政府將採取下列措施：

- 為緩和台海軍事對峙，在建立質精量適之兵力，以提高防衛效能的前提下，只要台海情勢穩定，依正在推動的「精進案」，國軍預計自 2008 年起將義務役役期縮短為一年，並至 2008 年底完成裁軍十萬人。
- 台灣承諾絕不發展及使用包括核生化等武器在內的大規模毀滅性武器，也呼籲中國公開宣示放棄發展及使用核生化等大規模毀滅性武器。
- 我們主張兩岸共同劃定軍事緩衝區，雙方機、艦非必要不得進入該區域，若必須進入則應事先知會。
- 我們也建議兩岸參照 1972 年《美蘇海上事件協定》（The US-USSR Maritime Matter-Incidents at Sea Agreement）以及《美中軍事海上諮商協定》（The US-PRC Military Maritime Consultative Agreement）的作法，建立台海軍事安全諮商機制，逐漸形成「海峽行為準則」。在這同時，兩岸並應共同思考設置「軍事熱線」，以避免意外軍事衝突之發生。

7. 積極深化與友盟國家之安全合作與軍事交流

我國的對外軍事合作與交流至為重要，不僅有助國軍提升戰力，更能深化我國與友國的實質關係。目前我國與友好國家的軍事合作與交流可分為戰略、作戰、戰術三個層面，此一基礎甚為穩固。

為進一步擴大國際交流，國軍應建立軍事交流專業人力，並重視其駐外工作特性，確保升遷機會之公平性以留住優秀人才。同時，由於威脅型態更多樣化，應有計畫、有組織的擴大相關的交流活動，除了軍事合作外，也需強化情報、海事、反恐等事務的合作，一方面能提高我國因應安全威脅的靈敏度與應變能力，一方面我國也可積極扮演區域及全球「安全伙伴」的角色，善盡國際社會的責任與義務。

8. 確保政府持續運作，強化基礎設施防護

近來，中國的遠距作戰與精準打擊能力顯著提升，極有可能對我發動猝然攻擊，以癱瘓我國家指揮與反應能力。因此，政府應強化飛彈防禦及反空降機動性的能力，有效維持國家指揮體系與政府運作於不亂，方能因應各種緊急危難。

再者，除了直接入侵或攻擊外，藉由第五縱隊、潛伏特工在我國本土內部發動特種作戰，攻擊我政府機構、重要設施等，以破壞社會之穩定與秩序，亦是敵人可能採取的威脅方案之一。因此，必須重視平時

的防護並結合正規防衛與民防力量，強化政軍及民生重大基礎設施之常態防衛。

9. 強化敏感科技管制，檢討相關規範與機制

加強敏感技術的保護對於產業競爭力及國家安全至為重要。同時，為善盡國際義務，政府應建立完善而合理的技術管制機制，提升我國與盟邦的合作與信賴關係。

因此，國家安全會議與行政院應對敏感科技的相關管制法規及措施進行檢討，一方面強化既有措施的規範，並適時對管制內容與品項進行調整，以使其合理化；另一方面要就「人」的管理進行規劃，使公私部門在進行敏感科技、技術情報、乃至機敏資料的管制與管理都能有一套完整的機制可以依循，以確保基本權益與管制成效。

二、維護海洋利益，經略藍色國土

由於以往的政治背景使然，海洋的使用受到嚴格管制，因此國人對於海洋的認知極為有限。2000年政黨輪替後，陳水扁總統提出「海洋立國」的理念，引領國人重新認識海洋此一藍色國土。所謂藍色國土，除了含括一國的內水和領海外，還包括鄰接區、專屬經濟區(EEZ)及大陸礁層等的總稱，是一個整體的概念。藍色國土的開發及經營，包含了礦產、水產、航運、環保、乃至觀光休閒等領域。作為一個海洋國家，我們應該有意識、有計畫、有組織的經略海洋，使台灣不但能積極利用海洋資源永續發展，同時也可串聯海洋民主國家，共同因應來自海洋的威脅。換言之，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

民主是臺灣與世界接軌的重要價值，海洋則是臺灣與世界共榮的首要資產。我國為海洋國家，土地面積雖僅約3萬6千平方公里，但不含金馬及南沙之領

海面積達 3 萬 5 千餘平方公里，鄰接區總面積 4 萬 8 千餘平方公里，而專屬經濟海域則有 54 萬餘平方公里之廣。

面對廣闊之海域，需有強大之防衛及執法能量方能有效捍衛海洋權益。首先，我國應進一步完善海洋法體系的立法及修法，特別是《海洋法》的立法，以便與國際規約接軌，並充實海洋管理之法源。其次，海軍與海巡署也應加強協調與支援。一般而言，海軍主要角色為排除侵略、執行護航等高強度特性之任務；海巡署之角色則為護漁、反走私、反偷渡、海難救助等低強度特性之任務。海軍及海巡單位之任務性質具有重疊性，承平時海巡署為主要執法單位，海軍為支援單位，戰時則海巡單位納編海軍指揮以協同作戰。

基於此，平時面臨具爭議或敏感性之海域，宜以司法性質之海巡力量處理，以避免情勢升級為軍事衝突。而部分領海與島礁雖涉及主權爭議，我們仍應抱持「堅守主權、和平解決、共同開發」的原則進行處理。加強專屬經濟海域的漁業巡護作為，採「不衝突、不退讓」的處理態度，維護我國漁船作業安全，並對越界之他國漁船及海測船，採積極強勢之驅離作為，以確保海域主權權利及資源。

在陸地資源減少與世界人口持續增長的國際環境下，海洋資源的戰略價值愈形重要。一方面使各國互

賴程度日增，另一方面卻快速的累積了多國、跨議題的爭議。我國應在以和平手段解決爭議的大前提之下，確保我國海域資源的開發及利用，維護海洋國土及利益。

2. 提升海洋事務決策位階，強化國際交流合作

海域主權權利與海洋事務管理複雜且多元，所面臨之問題絕非單一部會所能解決，故應建立橫向連繫機制，提昇決策層級，並有效整合推動，方能落實「海洋國家」的政策願景。這些都端賴強有力的海洋政策，與協調性的跨部會行動，方能有效達成。

同時，由於現代國家高度互賴，安全、經濟、環境污染、海洋等事務往往具備跨越國界之特性，單一國家無法獨自處理，更不能置身事外，因此國際合作至為重要。1998年在「亞太經濟合作會議」架構下舉辦的「海洋會議」，便是保育海洋的國際合作模式。其他在海洋研究、水文調查、資源探勘、海上安全、海洋氣候等議題，我國都應積極參與區域對話及國際合作。

3. 有效經營海洋資源、發展海洋經濟

臺灣陸地資源雖然有限，卻擁有廣大的海洋資源可供運用。就海洋自然資源而言，我國可運用的包括海底礦產資源開發、水產、潮差發電、洋流發電、海水淡化等，皆可做為我國自然資源的重要來源。海洋

資源的經營，最大特色是具備「再生性」，除了礦物資源外，大部分的海洋資源都具備可循環的再生特色，因此只要避免過度濫用，就能維持永續發展，達到有效經營的目標。

就海洋經濟而言，客貨運輸、漁撈、水產養殖、海洋產業發展、海洋科技研發、海洋觀光、休閒漁業、海岸觀光、乃至填土造陸等，都是有待總體規劃而又具發展潛力的經濟課題。

為達上述目標，政府應儘速整合並強化包括海洋探勘、海岸管理、船舶建造、航運獎勵、總體漁業策略等具體政策及作為，有效協助民間航運及漁業發展，使相關的開發計畫能有更完備的法令可依循，俾能有效吸引國內外投資。

海洋資源養護與管理，為臺灣體認永續發展及善盡船旗國管轄責任之重要目標，我國應積極與權宜船旗國（FOC）共同合作，確實管理懸掛權宜船旗之我國漁船。除建立起完備之法規制度外，臺灣願積極與區域性漁業組織一起建立整體養護管理制度，落實國內外規範的一致性，同時正視全球大海洋生態系統（large marine ecosystem, LMS）整體概念，對海洋資源捕撈採最適度利用及預防原則等思維，縝密規劃政策與擬定指導綱領，建立良性（benign）漁業國家的形象，以提升我國國際形象。

海洋資源的經營不但使臺灣增加經濟上進一步發展的可能性，更能使我國與許多友邦就經營海洋資源交換經驗與知識，藉由島嶼經濟發展的經驗，與國際社會及友邦建立互利共生的策略同盟。

4. 提昇海上反恐維安效能，加強海事合作

隨著國際社會對海上安全與反恐之重視，我國既為海洋國家，尤應發揮維安預警功能，籌建海上反恐及反海盜能量，積極從事特勤人員遴選與教育訓練、制定行動準據，以提昇反恐應變效能；並嚴密港口保全，加強海域巡邏及可疑船舶檢查，防範恐怖分子自海上滲透或從事恐怖活動，並杜絕偷渡走私，避免疫病傳入，以維社會安定。

同時，我國周邊水域為航運要衝，各類船隻往來頻繁，因此維持海上航運秩序以保障航行安全極為重要。為達此一目標，我國應建構適切的海洋監視能量，以觀測、監督船隻動態，並發揮船隻避碰的指管功能。其次，需具備快速的救援能量，以在海難事故發生時得以快速救援並避免事態擴大。同時，也應與與周邊國家建立適切的合作體制，以有效管理海上交通及救援事務。

5. 落實海洋污染防治

為了維護我國海域生態，除結合前述的海洋研究、監視能力外，政府應在既有基礎上，儘速強化污

染監控體系，落實《海洋污染防治法》，杜絕污染事件的發生，並改善核發電技術，逐步減輕環境的負擔。相關單位平時應加強演練，一旦污染事件發生時，得以快速動員進行損害管制並避免污損擴大。

由於海洋及大氣污染具有跨國界的特性，政府也應推動跨國污染防治及通報體系，建立海洋監視的情報交流，以國際合作的方式預防並減輕可能的海洋污染，以確保資源的永續運用。

6. 加強海洋研究與災害管理

由於我國位於太平洋盆地與大陸礁層鄰接處，海底地質活動頻繁、地形多樣，且可能蘊藏豐富資源。因此政府應有計畫投入資源，加強海洋研究與進行水文調查，深入對海底地形、底土資源、洋流、水深、鹽度變化等進行描繪、探勘、調查。如此不僅有助於藍色國土的規劃與運用，並能確保國家主權與安全，且有助於國際合作（部分資料可供潛艦、反潛作戰之運用），具備極佳之軍民兩用價值。

而在氣象與海象部分，我國面臨颱風、海嘯、湧浪等海洋氣候與海象變化的潛在威脅，但對觀測及預報的研究投資卻明顯不足，與颱風等災害所造成的損失，更是不成比例。有鑑於此，行政院應增加氣候觀測、預報之預算，透過國科會結合民間學界之研究能量，以提高氣候測報能力，盡可能降低海洋自然災害

所帶來之損失，並深化與周邊國家之合作，共同維護生態與民眾安全。

7. 加強海洋教育，深化海洋立國意識

台灣四面環海，是不折不扣的「海洋之島」，典型的海洋國家。由於位處南洋、西太平洋與東中國海地域連結點，以及第一島鏈樞紐的關鍵地緣位置上，且正逢近代西洋大航海時代資本主義世界體系擴張的歷史因緣，海洋一直是台灣近代歷史發展的重要舞台。無論是經濟、文化、社會、乃至政治等各層面，無不深受海洋的影響。然而，由於前述歷史與政治的原因，特別是上世紀後半，國民黨政府的「反攻大陸」基本國策，海岸線曾是台灣人民視野與足跡的終點，不但政府施政大抵以陸權思想為著眼點，國人意識中也幾無海洋的存在，教育體系中也幾無所謂「海洋教育」的存在。

21世紀是海洋的世紀。聯合國在上個世紀末甚至還通過《21世紀議程》，敦促世界各國重視海洋開發、海洋利用。作為一個海洋國家，我們必須矯正上一世紀因政治原因「海禁」的錯誤，重視海洋、面向海洋，加強海洋教育，深化海洋立國的意識，投入資源，提振海洋科技研究，保護海洋環境，利用海洋資源，掌握海洋動態，開創21世紀海洋台灣。

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

中國的崛起是建立在廣大市場的經濟誘因、持續擴充的軍事能力、政治核心的控制力量、以及潛在的社會危機等複雜的基礎之上。雖然「中國威脅」是國際社會難以釋懷的隱憂，但是，也沒有任何國家希望看到中國動盪、甚至崩潰所引發的全球震撼，是以許多國家仍抱持「交往與圍堵」或「交往與避險」的並

行策略來發展與中國的關係。而中國是否走向真正的民主化，以及台海能否繼續維持和平穩定，則是國際普遍關切的兩大課題。

在此複雜詭譎的環境之下，我國應以「建構『民主台灣』與『兩岸和平』的台海權力新平衡」為新的外交總體戰略，創造台灣自身的國際價值，爭取更多國際社會的支持，拓展更大的參與空間。這樣的核心戰略目標有三個主要重點：

- 保衛身為全球「民主社群」成員的「民主台灣」，不受中國以任何「非和平」的方式加以威脅與破壞。
- 結合全球「民主社群」成員，共同協助、促進包括中國在內等非民主國家開展民主。
- 建立「兩岸和平穩定的互動架構」，尋求兩岸關係正常化，確保區域和平與繁榮。

2. 推動多元外交策略，

爭取國際支持，進而形成價值同盟

儘管中國持續對我進行外交的零和封鎖，但是「和平共生、民主深化、協商合作、人道關懷、人文復興」是台灣參與國際社會的理念，而地緣戰略、民主價值、互利繁榮、軟性國力、國際文宣和全民外交則是我們擴大結盟的多元策略：

(1) 凸顯台灣地緣價值，創造實質利益同盟

台灣位於西太平洋海上交通航線及第一島鏈樞紐位置，戰略地位甚為重要。我國應善用此一價值，持續透過各項實質合作與交流，使各國政界菁英及社會輿論瞭解台灣之戰略價值與雙方合作之利基，以此作為策略同盟之基礎。

(2) 推動經貿互利外交，與發展中國家互惠共榮

台灣可運用聞名全球的經濟成就，並藉釐清各國及區域之經濟特長，拓尋與我經濟發展需求互補之可能性，並依我國擅長之產業價值鏈分工體系及各國產品、配額與關稅條件等，動員政府及非政府資源進行投資佈局，達成互利互惠的目標。如：針對南太平洋地區豐富漁產及觀光資源，應積極推動相關產業之投資；而擁有優秀及廉價勞動力的部分東南亞及東歐國家，蘊藏豐富自然資源的非洲、中亞或中東國家，具備充沛高科技人才的印度及俄羅斯等，都可以同樣的思維進行重點投資。這些年來，我國對中美洲國家的「榮邦計畫」就是上述思維的良好範例之一。未來政府應繼續秉持「台灣優先、全球布局、互惠雙贏、風險管理」的基本原則，積極與具備互補性及具共同擘建國際競爭力條件的國家進行經貿投資往來，進而形成經貿戰略夥伴，引領我國邁向策略投資、興盛經貿、永續共榮、拓建邦誼的新局。

(3) 推銷文化科技台灣，強化與歐盟國家交流

文化與科技雖然不是傳統外交的主力，卻是台灣綜合國力重要的一部份。文化與科技交流較不具政治性，在正式外交及經貿往來受限的情況下，可以扮演台灣與國際分享交流的另一個重要平台，作為我全球佈局的方向之一，尤其是針對文化與科技蓬勃發展的歐盟國家，政府應投注更多的資源，結合民間既有的國際交流基礎，推動文化外交與科技外交，一方面有助提昇我國在文化、科技領域的國際發展，強化「文化台灣」、「科技台灣」在世界上的形象；另一方面可使各國人民藉著這些具有台灣特色的主題，了解台灣與中國的差異（例如正體字與簡體字的差異），感受我國豐富的活力與成就，達到擴大對外關係的目的。

(4) 國際文宣主動出擊，形塑整體國家形象

在資訊爆炸的時代，國家形象的建立必須藉由焦點議題的設定，以及有效的論述與傳播。相關部會應具體擬定短、中、長期的整體國際文宣戰略，並且集中資源、主動出擊。論述重點可包括：台灣經驗及價值、台海和平與兩岸關係、平等的國際參與、以及台灣人民對國際社會的奉獻。除此之外，觀光仍是最具吸引力和滲透力的國際行銷模式，政府應該投入更多的資源、結合交通、文化及觀光業，以更國際化的方式來行銷台灣。

(5) 推動公共外交，擴大國際人道援助及民間參與

1980 年代末、1990 年代初非政府組織在國際社會崛起以來，如雨後春筍，迄今在全球已有 4 萬 3 千餘個非政府組織。台灣的非政府組織也因政治民主化而蓬勃發展，在公共外交上扮演著重要角色。為強化我外交能量，政府應積極協助國內非政府組織與國際接軌，使其發揮更大功效，擴大公共外交與民間國際參與的影響層面。

台灣的民間組織曾協助友邦布吉納法索（Burkina Faso）患有神經纖維瘤之病人前來臺灣就醫，獲得國際醫療界之讚賞，並凸顯我國於國際醫療援助之成就；此外，台灣民間慈善團體對於 2004 年南亞海嘯災後重建工作的慷慨捐助與實際參與，也獲得國際社會的肯定。未來，政府應結合醫療、人權、救災、保育、環境、文教、藝術、科技、社區發展等非政府組織，持續推動全方位公共外交，增進國際社會對我之認同，以「柔性力量」（soft power）突破中國強權的打壓。

3. 以靈活手段及創意，尋求國際社群認同

不論是維持已參與國際組織的會員地位，或者是爭取參與以聯合國為首的更多國際組織，我們在策略及作法上都不能一味墨守成規，必須具備彈性靈活的手段及創意，以有效反制中國的步步進逼與全面圍

堵。譬如 2005 年我國外交部決定在推動加強參與聯合國一案，不只以多年持續的「平等參與」為議題，更由我友邦提出《台海和平》決議案，要求聯合國秉其促進和平及基本人權之設立宗旨，積極參與維護台海穩定與和平。這樣的做法一方面能呼應國際社會要求以對話和平解決兩岸爭議的訴求，另一方面促使聯合國擔負其憲章所賦予之責任。

在思考如何與國際社會接軌時，不能停留在議題研究或者過於被動，而應結合友邦積極提出與我國發展相呼應的倡議，才能主導議題並提昇我國發言地位及影響力。

在擴大參與的層次，除秉持人道主義之普世價值及全球防疫不應有漏洞而積極參與世界衛生組織外，應以與國民利益切身相關者為優先爭取加入之對象，並以彈性的手段、務實的態度及議題結盟的方式，動員友我國家及民間組織，正確闡述我參與之目的及可能之貢獻。

4. 力行外交事務革新，培養外交政策社群

為落實上述外交戰略與目標，有效因應急速變動之國際情勢，政府應積極、推動外交事務革新，以靈活的組織與機動性，面對日益嚴峻的外交挑戰，積極培養並整合一個具有新時代戰力，跨越政府、民間領

域的「外交政策社群」(foreign policy community)，依據新的外交整體戰略，調整資源的配置與運用。

建立高效率的外交組織、培訓大量優秀的外交人才是外交事務革新的首要之務。政府應積極調整並改革涉外組織，使其規模、職責、功能、效率皆能符合上述多元靈活策略之需求。第二個層面則是針對駐外單位。外館人員編制因歷史因素及行政人事制度之特性，顯得僵化而難以應付現實需要。為推動多元外交策略，應配合我國對駐在國或地區之實際需求，打破部會本位藩籬，彈性調整跨部會在第一線之駐外單位編制與職能，使其更具戰鬥力與機動性。

建立新時代的「外交政策社群」不應侷限於外交官僚體系。政府應積極與國內外大學及研究單位合作，培養國際法、國際經貿、區域研究以及國際談判等人才，強化對國際事務及區域政治、財經、安全政策等議題之研析能力，並積極與民間協力養成優秀的國際型智庫(think-tank)，妥善運用其角色功能，推動多軌外交，強化我對國際決策菁英之影響力，提升國家總體外交能量。

四、強化永續發展且富競爭力之經濟體

面對我國經濟發展所面臨的內外威脅，如何提升產業競爭力、降低中國磁吸效應之衝擊、積極拓展經貿活動空間、確保能源和金融安全、維持國家財政穩健，實為當務之急。

在提升競爭力之策略方面，鑑於我國欠缺天然資源，且勞工薪資不再享有競爭優勢，應調整消耗大量天然資源或仰賴廉價勞工之產業，積極發展不需倚賴前述生產要素即得以產生高附加價值之知識經濟活動。所謂的「提高附加價值」並不僅限於在既有產業上向上提升水準，也包括往其他產業擴張而產生結合的綜效，後者亦可進一步改善產業過度集中的現象。

轉型若要成功且避免過程中對社會造成過度之衝擊，一定要有完善的配套措施，包括：有效的宣導以建立公私部門對轉型之迫切感、金融體系之大力支持、以及對敏感產業之轉型輔導。

一旦成功轉型為知識經濟，將能有效提升產品附加價值與能源使用效率，降低對傳統生產要素之依賴，減緩能源之需求，生產活動也較不受中國磁吸影

響。不過，由於轉型非一蹴可幾，因此在過渡的階段，仍應確保相當的能源供給，並設法減緩中國之磁吸拉力，以免影響現階段之經濟安全。

金融體系方面，我國因政治因素而無法加入國際貨幣基金，但近來透過融資協定之安排，已使金融危機出現時所需處理之流動性問題獲得改善。但為確保知識經濟發展所需之動能供應無虞，金融體系之穩定與效率如何有效提升等議題仍不容輕忽，是以無論是降低問題金融機構潛藏風險之能力，抑或市場效率之提升，均應積極強化。

另外，財政健全是一切改革成功不可或缺的要素，除貫徹稅制改革，以建立符合社會公平的賦稅制度外，亦應提高國家資產利用效能，以改善政府財政。

以下從「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」等九方面說明經濟安全策略：

1. 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

積極發展知識經濟固然是目前提高競爭力之不二法門，但並不意謂政府應擇定特定知識產業予以扶植，因為政府不可能單方面判斷何種產業適合在國內發展；相對地，政府應做的是儘速建構有利知識經濟產業發展之優良環境，加強科技研發以提升知識經濟產業的發展，而由民間選擇最適在國內發展者。

如何建構發展知識經濟之環境？首先，需有充裕的人才。人才固可透過本身教育體系培養，包括學校教育及終身學習管道，同時亦可自國外引進，故應積極採取有利於高素質人員移入之開放政策。其次，高素質人才能否長期為我國經濟効力，取決於我國整體環境，舉凡居住、交通、治安、衛生、子女教養、稅制、社會福利等軟硬體措施，均會影響國內及國際人才之留駐。

除充裕的人才外，亦需有相關配套措施，讓知識之創造產生經濟效益。鑑於知識經濟高報酬、高風險之特性，應健全金融體系、催生具國際競爭力的金融機構、強化證券與創投事業以利引進國際資本，進而供給知識經濟發展所需之充裕資金。

其次，智慧財產權能否得到充分保護，將影響產業及人才投入研發與創新的意願。強化智慧財產權保護之相關法制，落實執行，可以說是刻不容緩。智慧財產權獲得保護後，更應有活絡的交易管道與有效之交易機制，方得以使其價值獲得彰顯，因此無論是輔助交易的鑑價制度，針對智慧財產權特性而發展之行銷服務產業，均應積極推動。

以上相關措施在政府發展知識經濟的過程中雖曾再三被提及，但是若不能有效落實，則環境的建構即無法及早完成。如何有效推動，端賴行政效率之提升，與管制之合理化。不只是政府組織應儘速精簡，中央與地方之權責也應劃分清楚，俾使權責相符；此外，應根本檢討素質無法提高之公務人力，積極建立績效導向之人事管理制度。在管制方面，需儘速建立以成本效益評估行政措施之概念，積極檢討並去除過時或不合宜之管制，務使法規環境更現代化、國際化。

2. 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

競爭力不足、知識產值相對較低的產業，難以及在嚴峻的國際競爭威脅下繼續生存。若知識經濟環境建構完整，產業經過宣導，固然有誘因往知識經濟方向發展，但新興產業初期對經濟成長之貢獻畢竟有限，致短期內，整體經濟成長可能受到影響，以及在此轉

型過程中無可避免的社會衝擊，均有賴政府之有效因應與控制。

針對傳統製造業、農業等知識產值較低的產業，提供人才升級之訓練，使其原有工作人力之知識產值得以提高，並進一步導入得以提高產品附加價值之其他領域專才，譬如科技人才、行銷人才、或其他服務業之專才。藉著前述之知識人才，製造業部分可加強設計與行銷；農業方面，除農業生技外，亦可發展觀光、休閒農業。

當然在轉型過程中，初期之整體經濟成長可能會受到影響，如何積極導入國際現有之人才、資金與技術，以縮短轉型之時程；同時建立民眾正確之了解，以避免因經濟成長一時之減緩而致知識經濟發展之政策受到質疑，這些都需有具體的策略。

至於無法藉訓練提升知識產值之人力，除了增加勞動市場在工時、工資之彈性，以增加彼等再就業之機會外，亦可將之導入提升生活品質之產業，例如居家照顧、廢棄物回收、生活與生態環境維護等，以降低傳統產業面臨知識經濟轉型時所衍生之失業問題。固然提升生活品質的內需產業，過去因法令、制度與建設的原因未能積極發展，但為提供低技術勞動者更多工作機會，同時提升人民生活品質，應儘速調整相關限制，以促使其產業化。

對難以完全避免的失業，及轉型過程可能造成的所得落差擴大，應規劃良善的社福政策及充裕的公共設施，以照顧低所得者的基本生活需要。惟亦應避免社福補貼減低有能力者的工作意願及阻礙人力素質的轉型。

3. 提升農業競爭力，完成農業改革

我國農業乃小農經濟規模，生產成本甚高，提高農產品附加價值是農業生存之道。我國農業在研發方面，已有相當投入，也有相當研發基礎，但過去並未積極追求農業知識產權之保護，亦未有效利用行銷、掌握檢疫資訊，爭取廣大之國際市場，未來應藉前述之知識經濟輔導措施，實現農業研發應有之經濟效益。

知識產值較低之傳統農業，常因牽涉到水土保持、環境保育之複雜問題，或因政治因素，仍能爭取到政府補貼以維持不具競爭力之生產，阻礙了其轉型為知識經濟之動能。但保育政策不應與農業產業政策混淆。國際間固然鼓吹環保，但並不容忍假環保之名而行產業保護之實。換言之，避免農地過度經濟開放所進行之保育，不代表應補助低效益之農業生產，相反的，應以相關配套措施使其釋出資源，以利其他產業發展。

至於部分農民因誤解致不願配合改革所可能帶來之社會不安，短期內對經濟發展固然造成衝擊，但若

因此即給予不當之補貼或是任由不具競爭力之生產活動繼續佔據有限的資源，對整體經濟的長期發展將構成更大的傷害。尤其對其他產業所產生之資源排擠效應，以及對政府財政之沉重負擔，終將使此種妥協無法持久，1980年代之紐西蘭、現在之歐盟，均面臨不得不減少農業補貼之處境。

農業往知識經濟發展之政策不應異於其他產業，針對過去推動農業改革，政府常面臨巨大之政治壓力，未來應更注意事前之宣導、溝通、化解，並更有效地執行配套措施，務使農民以及社會大眾充分了解農業改革是為了提升農業競爭力，使台灣農業及農民在國際激烈的競爭中仍能享有一席之地，並提供給國人更好的生活環境。

4. 以投資方式掌握海外能源供給， 積極開發替代及再生能源

發展知識經濟雖可減少我國經濟對能源的依賴度，但能源仍是國家發展及經濟活動不可或缺的基本動力，更是國家安全的戰略物資。

我國缺乏產出能源之天然資源，為避免國際情勢丕變，導致能源供應短缺或中斷，應強化戰略石油儲備機制，以因應危機之發生，降低對社會民生、經濟發展及國家安全的衝擊；在確保能源之穩定供應方面，應積極規劃國營事業與外國能源公司或政府合作

積極探勘能源，增加自有油源之掌握，並分散進口來源，以減少供應風險。

中、長程規劃方面，應增加節能誘因，推動節能計畫，提升能源使用效率，並在現有科技基礎上，加速替代能源之研究、開發，積極推動淨潔再生能源之發展，以因應全球傳統能源逐漸枯竭之趨勢及國際環保規範之要求。

5. 推動金融機構整併，加速金融市場國際化

金融體系的持續成長攸關製造業與服務業的發展潛能，其健全與否與國家總體經濟安全息息相關。政府必須積極提升對金融機構與金融市場監理的能力，以降低其風險。現階段應以適當政策引導，透過市場機能的運作，全面強化金融市場的效率，並強化金融機構的國際競爭力，方能促使我國金融體系的效能早日達致國際水準。

針對經營不善、競爭力薄弱之本國金融機構，應要求其限期改善，以避免風險擴大。此外，也應完善退場機制，以消弭因少數金融機構喪失支付能力所可能引發之系統風險。

當前政府所推動金融機構之整併雖已初具成效，惟距有效提升市場機能之整併目標仍有不小差距，必須堅持改革的決心，持續推動國內金融機構的整併，並積極引進外國金融機構，以加速吸收高水準之人才

與經營策略，提升金融產業國際化的層次，深化我金融市場之能量。與此同時，亦應根據國際規範提升金融監理品質，強化執法效率，以健全金融體質，加速發展進程，從而確保國家金融體系之安全。

6. 貫徹稅制改革，活用國家資產，健全政府財政

我國在特殊的政經環境與外部威脅下，一方面必須維持足以維繫生存與尊嚴的國防、外交支出，另一方面又須確保政府財政的健全，以投入國家公共建設，同時滿足民眾對社會安全福利的期待。因此，應改革現行稅制，以確保穩定的財源，並積極活用低度使用的政府資產，改善政府財政。

稅制改革除應著重於重新建構更符合社會公平的賦稅制度，如引進最低稅負制度、檢討不合時宜與不符政府政策目標的租稅獎勵措施等作為外，也應兼顧未來稅源的穩定性與成長性，研擬推動擴大稅基、調整稅制的具體方案，以改善政府財政。

在國有資產的管理上，應本於現代化政府應有的理財觀念，對低度使用的國有資產應積極處分或提高使用效能。政府持有的事業機構股權，除基於國家安全、金融穩定、公共利益所需者外，應以投資的觀點，重新檢視繼續持股的必要性。至於股權尚未上市之大型公營事業機構，亦應及早透過在國內外證券市場上市的管道，達成籌措資金、引進外資、購併外國同業

或通路以及提升經營效率等多重目標，從而為改善經營效率與健全政府財政發揮應有的功能。

7. 積極管理資源外移，

增加「投資台灣優先」之誘因，因應中國磁吸

許多廠商選擇移往中國，利用其相對豐富之生產要素，來因應國際競爭。在全球化的趨勢下，要完全防堵資源往中國移動並不容易。事實上，只要廠商並未因某部分之生產移往中國，而減緩自身知識產值之創造，同時其移往中國生產之部分並不屬於高知識產值，甚至可能是在臺灣將面臨淘汰者，並無阻止之必要。但政府仍應提醒廠商在全球佈局的過程中，正確評估過度集中投資中國之風險，以決定低知識產值之生產活動究應移往中國或是其他新興經濟體。至於高知識產值之活動，則應建立廠商掌握「關鍵技術」之概念，否則一旦該技術外流至中國或其他開發中國家，台灣將喪失本身發展知識經濟所造就之競爭優勢。

政府除善意提醒廠商確保關鍵技術的掌握與強化新技術、新專利的研發之外，更應本於確保國家安全與台灣經濟永續發展的前提，儘速採取必要的行政與立法措施，分就台灣與中國之間有關人員、投資、金融與技術往來等領域建構有效的管理機制，務期防堵敏感科技與核心產業技術的外流，並配合政府與企業協商投資及在台相對投資計畫、財務規劃、員工再就業等之積極管理措施，以降低兩岸經貿往來所持續衍

生負面效應，進而強化我國產業深耕台灣、佈局全球的能量與意願。譬如：在外勞的引進與長期資金融通等措施上，給予禁止投資大陸的產業更高之彈性與優惠；對於已外移至大陸之企業活動，降低或取消其租稅優惠。主管機關並應主動以完整規劃的措施協助廠商在中國以外之合適地區進行佈局，促成產業群聚，配合國內產業發展等。

總之，廠商本身固然具有自我風險管理的能力，例如近幾年來若干產業與廠商將部份產能分散至越南等國家即是具體的例證。但政府本於國家安全與總體利益的考量，也有責任建立積極的國家風險管理機制，才能在進一步推進兩岸經貿活動之前，避免損害台灣的整體利益與弱勢勞工的就業權益。

8. 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

中國對我之國際政治圍堵已嚴重壓縮我國對外經貿活動空間，特別是近年來多邊貿易自由化減緩的情形下，我國欲仿他國尋求自由貿易協定之締結，均因政治因素而受到阻撓，進入某些市場的相對優勢也可能因此而受到影響。

突破之道，當以更彈性、務實的方法爭取國際經貿活動之空間。除了維護基本原則外，不應為了外交

角力而犧牲國際經貿活動，否則不只經貿之路會愈走愈窄，外交亦會因經貿空間之窄化而喪失有利之奧援。

對於已經參加之經貿組織，如世界貿易組織、亞太經合會、亞洲開發銀行（ADB），應積極提高參與之程度，甚至主導議題，以爭取臺灣最大之經貿利益。對於尚無法參加之經貿組織或經貿合作協定（如自由貿易協定），應不放棄任何可能突破之機會，只要能獲取參與或締結之實質利益，則在參與或締結之形式上應保有彈性；或是逐步漸進，以具體貢獻證明我國參與之必要；或是將協定議題化整為零，以單項結盟創造合作空間，如此才能突破中國對我方之圍堵。

國際經貿空間之開拓須仰賴對外經貿交涉，若能有效整合雙邊、區域及多邊領域之談判資源，交互運用三方面之談判策略，甚至結合外交運作，將更能充分發揮對外經貿運作之動能。惟目前我相關經貿談判係由不同單位掌理，且非專責，已難適應於日趨複雜之國際經貿環境，故應儘速設置「專責經貿談判代表」，統籌、全權負責多邊、區域及雙邊之經貿談判，以強化我國整體對外經貿談判之實力。

最後，由於經貿活動講究實質的商業利益，我國必須確保經濟體的自由化與開放，才能吸引他國持續與我方進行經貿往來，同時更須維持堅強的經濟實力，以彰顯台灣有能力對國際經貿活動做出積極的貢獻。

9. 因應中國經濟封鎖的策略

中國對台施行經濟封鎖戰所可能採行的手段將包括；阻斷重要進口能源與物資供給線、破壞電力與通信重要設施、封鎖主要港口以阻斷商品貿易以及透過資訊攻擊或直接摧毀方式中斷台灣金融市場的交易等。

為因應中國此一經濟戰術的威脅，政府與民間應積極作好各項應變措施，始能在中國發起經濟封鎖戰的同時，得以持續維繫台灣經濟運作的基本網絡。在對外運輸能量的維持上，相關部門應考量在東部特定港口建立緊急貨櫃裝載能量的必要設施，並作好平日的維護與經常性的演練。在通訊與電力設施方面，主管機關有必要督促業者建立緊急替代網路與快速修護基礎設施的能量。

在能源與重要民生物資方面，應檢討現行主要原物料如煤礦等高度仰賴中國供應之物資或如天然氣等運輸、儲量均有限的物資，一旦面臨供應中斷或嚴重短缺時，如何尋找替代來源或早日建立合理的儲備容量。

在金融體系方面，一旦面臨中國的經濟封鎖，金融體系如不能順利運作必然會誘發高度的恐慌心理，從而嚴重衝擊商業交易與社會秩序，進而導致政府管制能力的喪失。因此，主管機關應儘速就現行異地備

援系統的有效性與緊急狀態下電腦作業一旦中斷改採人工作業的標準作業程序等事項，預為妥適規劃，並定期進行實地演練，作為緊急狀態發生時的有效因應作為。

五、制定因應新環境的人口與移民政策

要解決人口結構變遷的問題，必須三管齊下：人力資源供給、社會福利制度、移民政策的變革。三者息息相關，若只有其中一項政策改變，只能片面解決部分問題，且顧此失彼，無法全面關照環環相扣的人口問題。

1. 提高勞動法令彈性、輔導婚姻移民之勞動參與， 建立適合經濟或技術移民之生活環境

在勞動人口隨著少子化現象而逐步減少的情況下，由於目前退休制度具有打擊工作意願之可能性，應立即進行改革。

在提升婦女勞動力方面，必須考量女性在家庭與社會的既有角色與負擔，營造友善的工作環境與條件。有鑒於具高度彈性的勞工法令遠比僵固的保護勞工機制更能保障勞工的工作權，從而提升經濟成長的動力，政府應檢討並確實執行部分工時與彈性工時制度。

目前，台灣的社會及經濟體系對外籍勞工有一定的依賴性，此一趨勢將隨未來人口變遷而更加確定，

政府應及早準備因應「外籍勞工長期存在」的事實，再根據現實情況擬訂不同的方案，將外籍勞工納入台灣勞動力供給的常態性來源。現階段的移入配偶，大都處於青壯的工作年齡階段，必須妥善運用。

面對人力資源數量的逐年下滑，政府應儘速補充高素質之工作移民，建立適合外國經營管理與技術專業人才來台工作或投資移民之友善外語環境。對於具海外高等學歷與專業技術之婚姻移民的「公民權」與「居留權」宜分離處理，以利我國運用高素質人力。整體而言，政府應著重於人力資源的引進，規劃吸引經濟或技術移民的策略，以增加人力資源的數量，改善人力資源困境，而且提昇人力資源的素質。

2. 建置良好生育環境與家庭照顧體系， 改善人口結構，提高人力素質

建構有利生育環境，對未來人力資源數量的增加有直接之助益。當前要務應力求生育率不要進一步下降，以避免未來人力資源之困境更加惡化。政府應在財政負擔許可的情況下檢討托育政策，將照護年齡向下延伸，強化社區保母制度，以減輕家庭養育兒女的負擔，從而提高國人生育下一代的意願。

其次，政府也應全面檢討目前影響結婚、生育、收養、繼承相關之法令，特別是民法與稅制，以鼓勵

在不同社會條件下的人們，採取適合己身條件的方式來建構家庭與生育、養育子女。

家庭福利政策的改革，是解決少子化趨勢的核心。其方向不能依靠補助個人的現金給付方式、冀望個人自己解決問題的思維來因應，而是要改採由政府創建制度、運用市場力量、配合國家社會支持的普遍式福利模式，建立支持家庭的友善體系，逐步建構保護母親、照顧兒童的政策，同時提升女性的勞動參率與生育率，確保兒童照護的品質，才能根本解決人口少子化與人力素質之結構問題。

此外，基於生育水準與人力資源數量兩者之間有15-20年的時間落差，因此，提高生育率應為長期性、持續性之政策方針，不能當作唯一的對策選項。更重要的是採取有效的短期因應措施，如引進經濟或技術移民，以及時彌補15-20年的時間落差。

3. 建立國民年金制度，

完善健保體系，改革老年照護產業與退休制度

目前我國保障老年人口的生活與健康體系，未來將無法應付急速成長的高齡人口。在國家有限的財政預算下，應儘速採取以體制改革為核心的措施，才能避免遭遇政府財政窘迫及醫療資源不足的困境。

首先，政府應儘速將軍、公、教以外的民眾納入年金保障，且在此基礎上整合現行不同種類的年金或

津貼制度，加速過渡到以基礎年金為主、搭配附加年金的國民年金制度，同時鼓勵商業年金的保險商品充分發揮市場機制的功能，提供不同態樣的選擇，以建構適合高齡人口多樣化生活需求的多層次年金體系。

其次，目前健保體系的財務成本控制，無法因應未來人口結構的老化與醫療成本持續上揚的艱鉅挑戰。因此，新一代健保體制除了必須提供一定醫療品質的保障之外，也應適度引進市場機能，強化被保險人與醫護人員自律的誘因，讓大眾瞭解健保體制無法提供無限上綱的醫療責任。對於少數低收入戶與特殊、價昂疾病的醫療需求，應運用其他輔助的社會福利或商業保險機制因應，從而透過改善目前醫療與保險資訊不對稱的現象，確保健保財務支付體系的健全。

此外，為了鼓勵高齡就業者繼續留在勞動市場，降低提前退休之誘因，避免勞動人口持續萎縮，應擴大推行退休金可攜式帳戶，改革現行不合理之退休制度，研議延長退休年限，調整月退給付制度，並提供增額年金之誘因。

最後，鑒於高齡化社會的趨勢日漸凸顯，政府應調整公共資源之配置，加速整合醫療與社會福利體系資源，在兼顧效率與照顧弱勢的不同需求下，引導長期照護服務體系的發展，從而有效面對人口高齡化的挑戰。

4. 建立公民國家定位，因應多族裔社會變遷

台灣要建立積極正面接納移民的社會意識，應該採取公民國家的定位。相對於族群國家以維持種族同質性為主要的價值，公民國家則強調國家的組成基礎在於人民參與的民主政治社群。在這樣的社群中，平等參與的價值對於新增入的國家成員具包容性，因為它是以尊重新移民原有文化、建立新移民的尊嚴為要件，而不以任何不可改變的、先天的族群或文化的理由排斥新移民及其下一代。

為了達到上述目標，政府相關部門應全面檢視現行制度及相關法令，建構適合多族裔的教育體系，確保新移民的文化地位及社會參與，加速新移民及其下一代融入台灣社會。

過去十多年來，已經有大約 37 萬外籍配偶由東南亞及中國移入台灣，雖然在法律上至少半數尚未成為國民，但在經濟社會上，他們已經對台灣勞動力供給產生立即效益。因此，政策上應積極保障真正婚姻移民之工作權，並且強力取締「假結婚、真打工」之假性婚姻移民。

5. 投入資源，建構對新移民及其家庭之輔導體系

目前台灣的人口比例中，每八位新生兒就有一位來自跨國婚姻家庭，移民第二代將是台灣社會人口的重要來源之一。目前的研究顯示移民第二代的教育面

臨文化弱勢與階級弱勢的雙重障礙，政府與社會福利團體應及早面對此一挑戰。有鑑於輔導新移民融入主流社會，投資移民第二代的人力資本養成，非但需要中央與地方政府共同投入，其層面也涉及教育、社福等多部門，因此政府應儘速推動設置專責機構全面因應移民問題的挑戰。

政府移民政策的首要目標在於，投注充分的教育與社會福利資源改善新一代移民與其第二代所面臨的社經困境，進而建構一個確保公義價值與平等和諧的社會體制。對於新移民主要的輔導措施應著重於，提升其工作技能與語言能力，輔導其加入就業市場，使其成為台灣經濟活動的參與者，而不是家庭或社會的負擔。對於新移民家庭則應逐步透過社區支援體系的能量，強化其與社區的互動網絡，以加速新移民家庭融入主流社會的進程。

六、落實「族群多元、國家一體」目標， 重建社會信賴關係

因應族群關係與國家認同轉變、以及社會信賴危機而導致的國家安全顧慮，宜儘速從下述四方面著手：

1. 重建台灣主體性、尊重不同族群的歷史情感

透過對歷史的反省，理解不同族群或許因為歷史記憶與民族情感而產生認同上的差異，但是應該相互包容、用心理解。其次，應摒棄壓迫的族群同化政策與片面的融合政策，如政府和原住民族建立新的夥伴關係，並尊重原住民族自主意願，發展成為國中有國的准國與國關係自治體制，以尊重的態度和積極的作為來落實多元族群理念，重建台灣文化的主體性，建構共存共榮、互為夥伴關係的多元文化社會，讓多樣性的族群文化成為台灣珍貴的資產。

2. 建立具有公民意識基礎的國家認同

台灣的主體性是由各族群所共同參與建構的，從「經濟公民」、「政治公民」乃至「文化公民」，將國家認同建立在超越「省籍意識」、並肩保衛民主成果、攜手開創台灣經驗的「公民意識」上；在國家認

同方面，現階段應以「中華民國是一個主權獨立的國家，國家的主權屬於兩千三百萬台灣人民，台灣前途的任何改變只有兩千三百萬台灣人民才有權決定」這一基本立場作為強化社會與國家認同的基礎。至於台灣的未來，只要合乎民主程序與價值，台灣人民的選擇並不排除任何政治可能性。

3. 落實「族群多元、國家一體」的目標

政府應持續支持各族群文化的傳承與發展，並積極開拓族群文化交流的公共領域，建立跨文化交流機制；透過民主深化與公民社會的建立，保障各族群多元文化的特色與追求自我發展的權利；同時以土地的認同，塑造新公民共同體；以理性的溝通，建立多元對話管道；以互為夥伴關係、相互尊重的態度，訂定語言教育政策；以人文的精神，發展台灣多樣文化，並全力溝通協調因國家認同差異所可能帶來之族群間、政黨間的衝突，以落實「族群多元、國家一體」的目標。

4. 建立公民社會，重建社會信賴

為因應日益惡化的社會信賴危機，政府更應積極進行下列改革：

(1) 推動憲政改革，有效解決行政 / 立法對立僵局

政府應尋求朝野共識，推動以能有效化解政治僵局為要務之憲政改革，期使總統、行政、立法等各權

力部門間之運作符合民主憲政規範，並在機制上能有效化解行政 / 立法對立等造成之憲政僵局。

(2) 推動政府組織再造，展現政府治理能力

我國當前的中央行政組織體系，早就無法適應當前現代化、全球化的功能需要，政府應盡最大努力，溝通協調，務使《行政院組織法草案》儘速完成立法，全面展開政府組織再造工作，俾能結構性地增強行政部門的治理能力，建立人民對執政者之信心。

(3) 改革國會、提升立法品質

民主國家的國會，是憲政機制中極重要的一環。2005 年 5 月修憲後，國會體制結構將有大幅度的改變，為使國會的運作在新的結構下更臻健全，政府應協調朝野政黨嚴肅改革現行國會運作制度，建立委員會中心主義、改革質詢制度與政黨協商制度，提高國會議事效率，以重建社會對立法院的信賴。

(4) 強化廣電公共頻道的社會功能、 鼓勵非政府組織成長

當前媒體第四權功能不彰，也欠缺強有力之民間第三部門，是台灣社會必須嚴肅面對的問題。政府應從政策方面來改善媒體環境，建構一個公平合理的競爭及退場機制，落實廣電公共頻道之社會功能，並鼓勵優質非政府組織之成長，讓屬於公民社會的第三部門力量得以健全發展，進一步重建社會信賴的基礎。

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

由於人口的集中及都市化的成長，台灣的許多山坡地、海埔地與河川地等邊際土地大量被開發，使土地開發的成本與壓力都大於其他國家。山川、水土資源及環境棲地遭到有意、無意的破壞，直接、間接地導致許多山崩、地滑、土石流、土壤沖蝕、地層下陷、水資源損毀等災害，政府與民眾每年都要為此付出慘重的代價。

為確保山川、水土資源及環境棲地不再被破壞，國土安全問題不再惡化，人民生命財產不再受到威脅，政府應確實檢討土地利用現況，作好土地脆弱性

與利用程度的調查，作為土地管理的基礎。再者，政府應調整過去開發導向之土地利用政策，增加水土保持、國土復育等工作之投資，有計畫地改善並解決過去不當開發所衍生的問題，一方面痛下決心嚴格管禁開發不應該開發的地方，遏止森林盜伐、山坡地濫墾、地下水濫取等破壞國土安全的不當行為；一方面積極推動造林、復林等地景保育工作，以減少天然災害對人民生命財產的危害，也留給下一代一塊美麗、適合人們居住的國土環境。

2. 完善中央及地方政府災害防救體系

我國現行災害應變防救之相關制度，以《災害防救法》、《傳染病防治法》、《核子事故緊急應變法》為主，由於天然與人為災害之災因災情日趨複雜與複合化，對人民生命及財產所造成之危害日益嚴重，政府應不斷檢討、完善當前之防災與應變體系，俾能在災變發生時，有計畫且有效率的預防、應變、救災、以及復原。

首先，政府應儘速檢討現行分立、複雜之法令，制定重大災害防治之基本法，或修訂《災害防救法》，據以強化法制，整合各種不同之災難應變體系，建構全方位因應全類型災害，而非單一處理天然或人為災害之防救體系。檢討修法的同時，應以行政命令或行政解釋等方式，先就現行各種不同災害應變體系進行

整合，並調整災防中央組織架構，以建立專責統合制訂災防政策、規劃與督導指揮之核心機制。

其次，政府應有效整合縣市層級之防災救災資源，俾利面對大範圍災難時，中央災害應變中心能迅速進行資訊的整合、傳遞以及資源的調度運用。而縣市與鄉鎮地方政府站在救災的第一線，亦應設置專責之災害防救單位，建構自主之防災與應變機制，並提升社區災難意識與自救能力。

另為提升全國總體災害防救能力，應重視平時與變時的機制連結，以及培養專業職系災防管理公務人員，並建置中央與地方之防救災資訊通信系統，以強化預警及指揮救災應變能力。

3. 整合反恐機制、重大基礎設施維護及災害防救體系

綜觀恐怖攻擊行動之模式，以爆炸及釋放生化毒物為大規模破壞與殺傷之主要類型。一旦發生恐怖攻擊事件，勢將造成大批人員死傷，或建物設備毀損。因此，反恐救災行動機制，有必要與災害應變防救體系結合。此外，我國重大基礎設施目前雖各有其主管機關，惟如遭遇大規模天災或人為破壞，皆有可能釀成重大災害，必須於第一時間進行跨部會之協調與整合，迅速投入應變救災。故應將天災、人為災害、疫災、反恐怖攻擊，及重大基礎設施維護等進行整合，以建構一有效率、全方位之災害防救專責指揮體系。

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有效的因應各種威脅。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

目前的人事任用制度較僵硬，若干民間的資安人才無法進入政府服務，因此應採取較為彈性的任用與薪給制度，吸引民間人才加入政府、貢獻專長。

(2) 增設專責單位，提升整體資安維護之能量

我國政府目前並無專責的資訊安全單位，多以任務編組或兼辦方式進行資安工作，因此維護資訊安全的實質功能也難以完全發揮。為求有效因應資通訊安全的新威脅，我國應考量增加政府組織之彈性，參考先進國家如美國在白宮設置「總統關鍵基礎設施保護

辦公室」、「總統網路安全顧問」、「聯邦科技政策辦公室」等專門負責資通訊安全的專責單位，負責資通安全工作的政策指導及整合，以收事權統一之效。

(3) 訂定具體戰略及政策指導，強化資安因應措施

資訊安全是當今資訊時代新生的問題，如何因應資訊安全的新威脅，更是新的挑戰。目前我國在因應資通安全威脅之對策上，在戰略及政策面的指導尚未臻健全。先進國家於此莫不授權成立保護關鍵資訊基礎設施的專案，包括對通信設備與相關硬體設施進行保護。美國甚至在2003年2月頒佈《維護網路安全的國家戰略》，對資通安全之維護提出戰略性的指導方針，明白指出：「美國的政策是要防止資訊系統的運作遭到破壞，從而保護美國的人民、美國的經濟以及國家的安全。」為因應新的資通安全威脅，政府亦應儘速提出類似維護資訊安全的戰略性指導，及政策面的具體措施。

2. 強化資訊安全的具體措施

強化資料分級分類及電腦不同網段實體隔離，並應建立單一政府窗口與資料庫保護，俾利兼顧服務與保密。

資料分類分級，原為所有公務機關應有之要求，亦為文書作業應有之規範，然此項要求在文書作業資訊化後，卻為各級政府所忽視，導致普通件與機密件

在處理上完全不分等級亦不分類，極易被有心人士獲取相關資料。

為彌補前述疏失，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

目前有關資安預警機制，除了政府已成立之「國家安全監控中心」（NSOC）外，尚有國防部之資電作戰部及民間之「台灣網路資訊中心」（TWNIC）。基於資源共享，宜建立機制，將該三單位之預警情資相互通報並及時提供重要機敏單位，以為資安早期預警。

(2) 依法建立內部稽核

目前資安之稽核，除國防部由其資電部隊執行其內部稽核外，另外由行政院資通安全會報所屬技服中心執行外部稽核，然而，由於各機關任務屬性不同（如經濟、外交等部會亦有多個駐外單位），各部門也應自行建立內部稽核制度，俾利及時發現資安缺失，並適時採取必要之改正措施。

(3) 建立資安標準作業程序

各機關應就資訊的產生、分級、持有、傳遞、人員管理等程序，依照業務不同制訂標準作業程序，以維持最高安全係數。並且應強化資安事件之即時跨部會通報，權責單位須不定期對各政府機關之資安措施進行抽檢。

(4) 優化系統架構

對於硬體架構應著重複式備援架構，以減少復原時間，同時盡可能考慮採取「異地備援」之設置。軟體架構部分，則鼓勵公私部門採用「自由軟體」，減少對單一作業系統倚賴所產生之同質脆弱性。

(5) 增加資訊安全投資

可參照先進國家之規定，規劃未來公機關資訊設施投資應有一定比例經費用於資安維護，並鼓勵民間採取同樣措施。

(6) 加速完成《個人資料保護法》 及《電子交易法》之立法

為運用台灣的資電優勢，加速台灣國際地位之提升，與世界各國的電子化交易勢在必行，而其中最關鍵的法令之一為《個人資料保護法》及《電子交易法》，應盡速完成立法。

九、建立兩岸和平穩定的互動架構

中國目前的對台策略十分清楚，首先是運用民族主義和通過立法，企圖正當化且合法化對台灣主權之要求及可能對台動武的「非和平手段」；其次是操作台灣國內政治，運用經濟槓桿加深台灣內部分裂，從而削弱台灣政府在兩岸互動中的地位；在此同時，運用軍事、政治、外交手段，將台灣孤立於國際社會之外。其最終的目標則是：讓台灣別無選擇，只能接受中國對台的主權要求，接受「台灣是中國的一部份」。

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

主權尊嚴、生存安全與繁榮發展是當前我國國家發展的長期戰略目標。也即應在守住主權尊嚴之起碼底線的基礎上，謀求國家的生存安全受到保障、繁榮

發展得以繼續維持，以確保半個世紀以來台灣人民所努力創造的民主自由與經濟發展成果免於受到侵害。

目前，台灣一方面必須面對全球化浪潮與內部政治、社會轉型的衝擊，一方面必須面對有謀我之心的中國在軍事、政治、經濟等層面的威脅，以及隨中國崛起、日本走向正常國家等因素所帶來之區域安全秩序與戰略態勢的變動。因此，台灣一方面必須進行各項內部改革，以提升政府效能、加強經濟競爭力與效率、強化國防實力、提升綜合國力，並進一步鞏固民主價值、深化民主發展，建立更有效能之民主，使台灣成為兩岸競爭發展進程中從容穩健的一方；另一方面，面對區域安全秩序之變動，作為此一區域內負責任之利害相關者的台灣，必須扮演和平穩定者、民主自由守護者的角色。台灣的利益與亞太區域的安全繁榮息息相關，而亞太區域的和平發展對台海和平穩定也有著關鍵性的助益，而這也是台灣的生存安全受到保障、繁榮發展得以繼續維持的最大保障。是以，台灣必須通過成熟的民主過程，凝聚內部共識，尋求兩岸經由對話、協商，建立兩岸和平穩定的互動架構，奠定兩岸和平進程之基礎，促進亞太區域安全秩序之穩定。

2. 突破兩岸僵局、台海和平議題國際化

如果中國對於「和平崛起」以及「在 2020 年之前達成小康社會的目標」是認真的，長期維持和平而穩

定的兩岸關係就十分重要。這表示中國必須認真重新評估其僵硬的兩岸態度與政策。

中國領導階層必須瞭解，過去數十年來兩岸關係動盪，並非肇因於台灣人民或政府對於中國的敵意，而是因為中國無法針對台灣的民主發展、以及台灣人民希望當家作主並在國際社會獲得應有地位的期許，予以適當的回應，因而讓台灣人民感到失望的結果。

中國必須學習在處理兩岸議題時，不僅要遵守國際社會的遊戲規則，更應尊重人類文明的普世價值。例如：以和平協商的方式解決爭端、平等與正義、彼此尊重、自由意志的行使不受脅迫、民主原則及基本人權等。

民族主義如果被用來壓抑自由意志、或剝奪他人自由選擇的權利，將可能造成文明倒退的災難。中國如果認為民族主義可以遂行其在國內的目的，就必須同時確保民族主義的發展不會違背自由、民主、人權、和平等國際社會的共同價值。

台灣在亞洲及全球存在的意義與價值，絕對不是中國可以片面抹煞的。無論是在兩岸關係或區域發展的進程中，中國都應將台灣視為平等的對手。如果一味以僵化的「一個中國原則」作為兩岸交往的前提，將台灣排除在區域的集體進程之外，既改變不了台灣

存在的事實，也只會繼續妨礙兩岸良性互動的發展，甚至讓兩岸關係愈走愈遠。

過去，中國一再對外宣稱「台灣問題」是所謂的「內政問題」，不容國際干涉。如今卻策略轉向，憑恃其國力及經濟誘因，脅迫國際社會成員參與圍堵台灣國際生存空間。然而，中國片面通過《反分裂國家法》後，國際社會嚴重關切其「非和平手段」對台海和平潛在的威脅；加上當前瀰漫的「中國威脅論」，中國的軍力擴張及「非和平崛起」已成為區域及全球不安的隱憂。面對此一趨勢，台灣應順勢將台海和平議題國際化，尋求國際社會共同維護台海和平現狀，確保區域安全穩定。

3. 促進中國民主化、縮小兩岸制度性差異

近半個世紀以來，兩岸由於不同的歷史選擇，各自沿著不同的歷史道路發展，使得雙方各自發展出不同的政治經濟社會制度與生活方式。

在台灣這邊，台灣人民胼手胝足創造了經濟奇蹟，但是由於過去高壓的威權統治，不僅阻礙民主化、自由化的歷史進程，也使經濟進一步更有效率的發展顯得捉襟見肘。從 1970 年代開始，台灣人民堅毅地突破高壓的威權統治，推進自由化、民主化的歷史進程，歷經解除戒嚴、開放黨禁與報禁、國會全面改選、總統直接民選，最後透過人民的力量完成政黨輪替，民

主的浪潮使台灣終於成功轉型成為政治民主化、經濟自由化、社會多元化的自由民主國家。

許多經驗研究顯示，發展中國家的經濟發展到了一定階段後，如果要持續發展，必須建立民主制衡的制度，沒有民主制度，國家資源將因專斷的決定而錯置，不僅浪費、沒有效率，甚至造成無可彌補的災難。

眾所周知，儘管號稱「新民主主義」，但中國一直到改革開放前，實行的是無產階級專政，即共產黨一黨專政。改革開放後，雖然告別革命，致力經濟建設，且在經濟上獲致相當的成績，並在社會各方面有著比以前更多的開放空間。然而，落實到制度面，民主、自由的制度性保障，即制度性的社會自由化、政治民主化，都還沒有出現在中國的土地上。在中國，政治上仍然是共產黨極權統治，經濟上是以極權統治支撐的黨國資本主義，在社會上是言論自由、結社自由、人權…等人民基本權利受到嚴厲控制、侵害。在中國，體制改革、特別是政治體制改革仍然遙遙無期。

歷史的發展顯示，民主是確保人民自由、社會繁榮、國家安全最好的方式，也是解決面對當前區域及全球挑戰最好的方式。因此，我們認為，中國的民主化必將是未來中國發展的必經之路。唯有真正的民主化才能帶動中國內部的各種制度改革，穩健地解決改革開放以來所產生的各種政治及社會問題。也唯有中國逐步融入世界民主社群，才有可能縮小兩岸之間、

中國與世界之間巨大的制度性差異，為中國因應全球化鋪好道路，更為兩岸關係的良性發展及區域的和平穩定創造有利的條件。為此，我們支持中國民主的發展，也願與世界民主社群共同協力促進中國的民主化。

4. 推動兩岸「和平穩定互動架構」的建立

面對兩岸間「敵對僵持冷和」的處境，我們除了聯合全球民主社群協助中國推動民主化，縮小兩岸間的價值與制度差異，為長遠的和平安定創造條件外，政府也應積極思考：如何在確保主權尊嚴的立場上，從國家生存安全與社會繁榮發展著眼，因應兩岸經濟、社會、文化密切往來的現實，秉持「和解不退縮，堅定不對立」的立場及民主、和平、對等的原則，一方面持續尋找雙方對話與互動的機會；一方面著眼於國家長遠的發展，為可以預見的風險把關，積極負起管理的責任，有效降低開放的風險，從而有效建構兩岸互利的交流秩序，以建立兩岸和平穩定的互動架構。

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。

(1) 基本原則

雙方對兩岸關係各有自己的定義，而此定義問題的核心就在於主權。由於缺乏彼此協議的定義，有必

要整理出一套普遍適用於所有關係的基本原則，以奠定基礎，進一步針對兩岸進程發展出更為明確的具體規則。這些基本原則應包括：和平解決爭端、協商的義務、衡平與正義、以及相互尊重。

(2) 貿易與經濟

經貿往來是兩岸交流的主要環節，雖然雙方目前都已經是世界貿易組織與亞太經濟合作組織的成員，但目前這類交流主要還是靠各自的國內法規來管理。為了符合雙方各自在世界貿易組織與亞太經濟合作組織所負有的義務，海峽兩岸有關貿易與經濟議題的雙邊討論與措施，可以在世界貿易組織的多邊架構之下、以及亞太經濟合作組織的區域架構之下來進行；雙方也可以選擇依這兩個組織的規章與精神為指導原則，另外推動雙邊進程。

(3) 預防軍事衝突

為降低台海緊張，雙方應思考設立非軍事區，包括移除戰鬥人員、設備與部署的飛彈，藉以創造時間和空間上的緩衝地帶；採取預防軍事衝突的措施，如軍機、軍艦近距離接觸的規則與程序；禁止施行軍事與經濟封鎖；訂定規範海上漁業活動的規則與公約，以預防情勢升高為軍事衝突；訂定雙方軍事演習的規則與公約，並將演習區域也納入指定範圍；以適當的形式進行軍事人員的交流；以及設立一個獨立的監督委員會。

(4) 建立對話機制

在目前兩岸交流的基礎上，建立對話機制，可以藉著這個機制尋求兩岸共利的議題，減少歧見，降低雙方當中任何一方計算錯誤或者誤判的風險，避免引發意外的發生，進而逐漸形成共識，建立起兩岸交流的架構與秩序。

(5) 建立可能的政治關係

基於歷史、文化、血緣的特殊關連，雙方應共同努力，建立以相互尊重為基礎、並能促進兩岸互動的政治關係。現階段討論的內容還可包括彼此承認司法權、不干涉對方的外交事務、國際組織的會籍問題、以及雙方在國際社會的互動規則。

綜上所言，我們認為：二十一世紀的前二十年，不僅是台灣要全面向上提升的關鍵轉型期，也是中國邁向民主化及自由化的機遇期，雙方的政府應該掌握機會全力打拼，放眼於全球競爭的趨勢，不要再虛耗於政治爭辯的僵局。唯有兩岸各自致力於建設與發展，協商建立一個動態的和平穩定互動架構，共同確保台海的現狀不被片面改變，並且進一步推動互利互惠的交流往來，才能符合兩岸人民的福祉與國際社會的期待。

為了維護過去半個世紀以來台灣在民主法治與經濟發展所獲得的成果免於受到侵害；為了有效緩和台海兩岸的緊張局勢、促進東亞的區域和平，政府過去一直秉持「和解不退縮，堅定不對立」的原則，推動一系列重啟對話、降低緊張、合作發展的兩岸「陽光政策」，以改善兩岸關係。儘管還看不到對岸的善意回應，甚至遭到對岸變本加厲地在國際上打壓、在內部分化，且不斷加強武備威脅台灣，但政府仍將在善盡國際社會義務，以及堅持民主、自由、和平之價值的原則下，持續推動一系列的政策，包括：

- 台灣無意改變現狀，也堅決反對以非和平手段造成此一現狀的改變。
- 堅持維護主權在民之民主原則，台灣與中國間之關係未來如何發展，必須尊重兩千三百萬台灣人民自由意志的選擇，任何人不得為台灣人民的自由選擇預設前提或終極目標。
- 台灣人民擁有平等參與國際社會的權利與義務，更願意積極扮演全球民主社群負責任的貢獻者，協同全球民主社群的其他成員，提供民主發展經驗，共同推廣自由、民主、人權的普世價值，協助中國民主化、自由化的發展與人權狀況的改善，以拉近兩岸人民的價值認同，促進兩岸人民間的情感，確保兩岸關係的穩定發展，及區域的和平與發展。

- 現階段為提升國家整體競爭力與政府管理效能所進行的憲政改革工程，將依循現行憲法所規定的程序進行，任何不符合此種程序的主權議題，無益現狀的維持，將不會被處理。
- 充分認知到北京當局堅持「一個中國原則」的立場，願不設前提、條件，在「九二香港會談所獲成果」的基礎上，促進兩岸政府與政府之間的協商對話，積極尋求建立互動交流的有效機制，以消弭歧異、增進互信、解決問題。
- 在兩岸平等互利的基礎上，推動兩岸經貿、文化與學術等交流，以 2005、2006 兩年春節包機成功的模式為基礎，就客貨運包機、大陸人民來台觀光、共同打擊犯罪、貨幣清算、金融監理…等兩岸互惠議題，乃至兩岸三通、農業合作、經貿合作等問題，與對岸進行平等協商，完成多重實質協議，促進兩岸和平與發展。
- 為確保國家安全、避免台海軍事失衡，應積極強化並提升自我防衛能力，以維護台灣民主、自由、和平的現狀不被片面改變。但為緩和台海軍事對峙，將持續推動裁軍，逐步縮短義務役役期，從 2008 年起，義務役役期縮短為一年，並完成裁軍十萬的目標。

- 承諾絕不發展核子武器、生化武器等大規模毀滅性武器，並鄭重呼籲中國公開宣示放棄發展及使用大規模毀滅性武器。
- 為避免誤判及擦槍走火，建議兩岸共同商討劃定軍事緩衝區。雙方機、艦非必要不得進入該區域，若必須進入應事先知會。
- 願就海洋資源開發、海洋污染防治、海上走私、海上安全等海事合作事宜進行兩岸合作諮商，並尋求建立海上事件諮商機制，進而建立台海軍事安全諮商機制，逐步形成《海峽行為準則》。
- 共同思考兩岸設置「軍事熱線」，以避免意外軍事衝突發生。
- 推動兩岸軍事交流，增加兩岸軍事事務透明化。
- 建構兩岸和平穩定互動架構，並在此架構下推動兩岸經貿關係正常化與合作，以促進東亞區域的繁榮發展。

我們樂見中國的穩定發展，並且願意以「台灣經驗」扮演建設性的協助角色；但是國際社會同樣應該協力督促「中國崛起」的過程，必須伴隨「和平的覺醒」與「民主的開展」。如此，才有可能確保區域的穩定與世界的和平。

伍・結語

民主台灣 永續發展

無可諱言的，近年來「國家安全」的憂患意識在民主多元的意見中逐漸模糊，甚至因為政治立場的對立與紛擾，使「國家安全」有時成為負面名詞。然而，建立永續發展的國家安全環境，保障人民生命財產安全終究是政府無可迴避的嚴肅課題。

本報告開宗明義即指出國家安全的核心價值在於「保國安民」，確保主權尊嚴、生存安全、以及繁榮發展的總體戰略目標。其成敗的關鍵在於政府與人民對於安全威脅的正確認知以及有效的因應，政府必須堅定立場、戮力改革，並爭取朝野的合作與人民的支持。因此，我們可以歸納出「正確認知」、「有效因應」、「厲行改革」與「全民團結」這四大支撐國家安全網的面向，缺一不可。

當前台灣面臨的安全威脅是新型態的、多樣化的，本報告綜合分析國家的新安全環境，彙整出九個面向的安全威脅，已大幅超越傳統安全的概念，希望能夠提供政府部門及國人同胞對國家安全有更深一層

的認知，形成國家安全策略與共識，並逐漸累積相關作為，據以有效因應威脅，確保國家安全。

在國防安全上，面對中國日增的軍事威脅，我們必須以前瞻的視野調整安全防衛概念以及建軍備戰策略，整建質精、量適、機動力強、能拒敵境外的聯合戰力，並提升國防科技能量，強化全民國防新思維，同時深化與友邦軍事合作與交流，扮演區域及全球安全夥伴的積極角色。為有效維護台海和平，政府亦將持續致力尋求兩岸對話，建立台海軍事互信機制。

台灣是海洋國家，海洋權益的確保、藍色國土的經略乃政府施政的重大目標。今日我們面對海域主權權利、海洋資源、海洋環境等層面蒙受的人為及自然挑戰，需開展多層次的海洋戰略，包括強大之防衛及執法能量、完善海洋法體系法源，強化海洋研究事務、災害及污染防治、海上安全之區域對話與國際合作，有效經營海洋資源，方能增進全方位利益，落實政策願景。

面對嚴峻的國際現實環境，外交工作應擺脫舊有窠臼，尋求建立支持台灣民主與兩岸和平的「台海權力平衡」及多元結盟的「國際夥伴關係」，作為新的外交總體戰略目標。為此，必須以靈活多元的新思維，調整資源分配，爭取價值同盟，推動互利互惠，擴大人道援助，發展柔性國力，力行外交事務革新，培養一個跨越政府、民間領域的新時代「外交政策社群」。

從而建立多元夥伴關係，爭取更多國際支持，確保台灣最大的國際空間與外交利益。

在全球化浪潮與中國磁吸效應之壓力下，政府應加速建構發展知識經濟的優良環境，積極發展提升生活品質之產業，完成農業改革，確保能源供給穩定，加速金融市場國際化，貫徹稅制改革以健全政府財政，在國際上則更彈性務實爭取經貿空間。兩岸經貿方面政府應積極負起管理的責任，以有效降低開放的風險，並提供「投資台灣優先」之誘因。

為因應人口結構的變遷趨勢，政府應提高勞動法令彈性，吸納婦女勞動力，建立適合經濟或技術移民之生活環境，以利運用高素質人力，提供良好生育環境與家庭照顧體系，解決少子化問題，改革老年照護產業與退休制度，並且要建立公民國家之定位，以培養接納多族裔社會的多元包容社會意識。

台灣內部的團結對於建構堅實的國家安全網絡防護基礎至為重要。為因應族群不安、國家認同分歧與民間社會部門的多重信賴危機，宜速強化台灣主體性，建立具有公民意識基礎的國家認同，超越省籍意識，攜手開創經濟、政治乃至文化公民之新價值，尊重不同族群的歷史感情，以落實「族群多元、國家一體」的目標，從而邁向成熟的公民社會，重建社會信賴與社會正義。

面對脆弱的國土安全環境，台灣受到愈來愈多的天然災害、疫災等非傳統安全的衝擊，政府應切實做好嚴格管禁不當開發、推動國土復育之工作，整合反恐機制，加強危機管理，重大基礎設施維護及有效率、全方位、專責指揮之災害防救體系。重要的是強化災難意識，做到防範災害於未然，防災重於救災的準備。

如何維護資訊與網路安全為當前重要工作，亦需審慎因應中國對內監控、對外宣傳或攻擊之全面資訊戰略。我國資訊產業基礎良好，政府應訂定具體資安戰略及政策指導，善用民間人才，全面強化公私部門資安防護能量。具體措施包括資安預警暨分享機制，標準作業程序，加速《個人資料保護法》及《電子交易法》等法案之立法。

從整體角度來看，國家安全的關鍵一大部分繫於兩岸關係是否正常發展。我國當前最主要的國家安全威脅來自中國，前述安全戰略擘畫即已針對中國在軍事、外交、經濟等領域對台壓制研擬因應。尤有甚者，中國啟動輿論戰、心理戰、法律戰之三戰威脅，以靈活手段與全新佈局混淆我民心意志，合法化對台主權以及企圖以「非和平」方式解決台海爭議。

為了有效反制中國對我之威脅，確保半世紀以來台灣民主法治與經濟發展成果免受侵害，台灣必須強化綜合國力，在內部對高度複雜的兩岸問題設法凝聚共識，對外尋求國際社會共同維護台海和平，並且以

「捍衛自由民主、反對專制極權」為中心思想，聯合全球民主社群共同促進中國民主化與自由化，以縮小中國與現代民主自由社會之制度性差異，以利建立和平穩定的互動架構。二十一世紀的前二十年，不僅是台灣向上提升的關鍵轉型期，也是中國邁向經濟豐饒與民主自由的機遇期，兩岸應各自致力建設與發展，跳脫政治爭論之僵局，推動互利互惠交流往來，為台海和平及區域發展奠定穩定的基礎。

影響台灣國家安全的內外環境錯綜複雜，必須時時從宏觀的視野分析，掌握戰略原則與策略方向，快速因應各項挑戰，緊扣台灣所具有的價值、機會與優勢，才能擺脫一廂情願的樂觀或看衰未來的悲觀。兩千三百萬台灣人民不僅是禍福相依的命運共同體，也是確保國家安全最重要的根基。國家安全對我們每一個人及後代子孫而言，都是影響深遠、切身相關，國家安全更應該超越政黨利益之上。誠盼藉由《國家安全報告》的發表能夠獲得朝野及社會輿論的重視與討論，透過政府及人民對於國家安全課題的「正確認知」、「有效因應」、「厲行改革」與「全民團結」，最終達到確保「民主台灣，永續發展」的國家總體目標。