



全民防衛在當代國家戰略安全 上的意義—以俄烏戰爭發展作為觀察

●何澄輝／台灣安保協會副秘書長，黑熊學院執行長

前言

當代憲政民主國家存在之目的，在於保障共同體的安全存續與永續發展。而開展這樣的目的必須建構可恃的戰略安全態勢與運作機制。國家的安全戰略往往對外牽涉一國在地緣政治上所面臨的風險，並與其根本的價值體系與國際間的安全秩序間的關聯息息相關。

台灣多年來的主要安全態勢來自中國。自中國於2001年加入WTO以來，由於進入國際市場並試圖積極融入國際秩序。以此態勢，藉由進入世界經貿與秩序體系獲得至鉅的戰略利益。不過短短十數年間，中國國力陡增，成為世界上第二大經濟體，並在區域與國際間擁有無與倫比的影響力。而也在此態勢下，台灣從過去中國形式多於實質可能的揚言收治之主權聲索對象，成為現實中中國意欲不惜以具體強勢軍事行動併吞的計畫對象。

特別自2013年習近平上台以來，中國的對外姿態與關係，以及其自我之定位與主張也開始發生危險與極具威脅性的變化。習近平治下的中國，拋棄鄧小平所制定且為其後繼者所繼續奉行的「韜光養晦，絕不當頭」的國家戰略，轉而主張「中華民族偉大復興」的「大國崛起」。已不再繼續偽裝為「國際秩序與普世價值的遵循者與維護者」，轉而開使強調其特殊性並積極介入與參與秩序規則改變，甚至展現制定規則的渴望。開始否認普世價值，主張其不但有自身獨有且不容質疑的體系，且該體系具有「制度優勢」。特別在2018年後的美、中從經貿衝突延伸至一系列包括科技、軍事等各領域的全面衝突，以及隨後的蔓延全球影響世界的武漢肺炎疫情下，中國更以此主張中國特有價值與利益。也因這樣的主張與作為，中國已被美歐日印等許多國家，以其試圖挑戰並修改國際秩序與規則之作為，而被視為「修正主義國家」。

正因這樣的態勢，早已民主化多年，並積極和平參與國際事務的台灣，因被視為中國主權聲索的積極對象而成為當代地緣政治風險最高的國家之一。其風險的實現可能

性，更長期與烏克蘭一樣被視為最危險的國家。隨著2022年2月24日俄羅斯以「特別軍事行動」的名義入侵烏克蘭，此一地緣政治風險終於成為現實的戰爭爆發。隨之，被視為風險更高的台灣也再度隨著俄烏戰爭的發展而同受世人關注。俄烏戰爭期間無論是俄羅斯或烏克蘭的作為與應對，也同樣地被眾人對比性地思索與質問：台灣／中國，在同樣可能發生的未來戰爭下，會如何作為與應對？

隨著俄烏戰事的發展，世人見證到一個實力差距至鉅的國家，如何制定並實施對抗強權的戰略與積極作為。這原是軍事實力懸殊的一場較量，然而，在國際的奧援與特別是被侵略國經過積極準備與妥善應對下的防衛抵抗下，戰爭發展大跌入侵者與其支持著的眼鏡。烏克蘭不但抗住了軍事強國的入侵，成功抵禦並挫敗入侵者的速勝企圖與後續軍事行動。戰事延續到9月，烏克蘭甚至開始發起反攻，逐步收復此前因俄羅斯入侵行動所失去的領土，甚至兵鋒已劍指2014遭到俄羅斯佔領的克里米亞半島。這一成果固然有美歐等盟國的大力支持，但更重要的，恐怕是烏克蘭自身不屈的抵抗意志、對戰爭的準備與開戰後的積極應戰。而特別值得注意的是，烏克蘭透過戰前包括軍事改革與整體國家各層面的積極改革與準備，建立起目前被許多人稱之為「多層次防禦體系」的全面防衛體制，這恐怕是奮戰至今最為關鍵的因素。而其包括社會各層面對於防衛事務的準備與抵抗意志的提升，更是當前同樣籠罩在專制獨裁強權戰爭威脅下的台灣值得思索借鑑之處。以下筆者借鑑烏克蘭的作為與經驗，探討台灣在面對戰爭威脅下全民防衛的意義與準備之道及其可能。

觀念上的辯證：『總體戰』或『全民防衛』

當提到「全民防衛」時，最容易被等同視之或混淆的觀念即為「總體戰」相關的各種概念與語詞。而特別在反對者往往以總體戰的圖像與相關語言質疑或批評「全民防衛」之理念。例如，批評者與攻擊者對「全民防衛」的倡議者的最常見污名化與標籤化即為：要「將民眾、年輕人在未經組織訓練的狀況下，草草推上戰場前線」、「要人民當『炮灰』」、「拿掃帚去對抗解放軍」...等等不一而足。

然而，實際上「總體戰」理念下的相關軍事倡議，與「全民防衛」理念之間，不但存在語句文字上的差異，實際上觀念與理念邏輯、思考方向也有根本性的差異。在「總體戰」的理念與邏輯，向全國家社會動員的物資人力，其目標仍以為戰爭之服務為主要目的。甚且對於民心之鼓動、訊息之管控也一切以軍事之需求。然而，如果一單面性地從軍事部門的力量與資源的加強來思考規劃，往往意味著民生經濟部門的緊縮與替代性缺失，對於社會保障的考量也必然置於優先次序之後列。如此，固然在軍事衝突的戰時緊急狀態下，軍事部門由於獲得資源與人力等的迅速補充，而得以獲得在軍事競爭下的優勢。但民事部門勢必也不能持續承平時期的營運與維護。

尤其經過多年的變革與現今科技技術環境的轉變，戰爭進行的手段與方式日益多樣



歧異。對於社會全方位的侵害與破壞也日益複雜多樣。特別在資訊時代下，資訊不但成為世界聯通運作與經濟繁榮的基礎，同時也成為各種攻擊入侵的手段甚至目標對象。戰爭即使以軍事衝突領域開始，也必然會對全體社會進行多層次、廣泛破壞。實際上，新時代的戰爭中，經濟運作系統、民生基礎設施乃至民眾的認知與心態與虛擬空間，都是戰爭攻擊的對象，也都是戰爭進行的場域。

因此，「全民防衛」的概念與思考理念與「總體戰」為基礎的過往戰爭理念有本質性的不同，也存在思維邏輯的差異。全民防衛理念體認到當代戰爭的多樣性與社會整體受威脅破壞的廣泛性，深知所謂「防衛」並不僅僅限於傳統軍事攻擊的應對於防禦。實際上，暴露在戰爭威脅與風險下的政治、經濟、民生與社會各個層面都應該要加強應對，在平日的建設、營運與維持上，即應體認並思索如何應對戰爭的威脅與挑戰。換言之，防衛任務是一個包括但不限於軍事準備與建設的全體社會各個層面的多層次防衛任務。從民眾到群體與整個社會都必須構建並增益方方面面的防衛力量與應對準備。並透過從最基本的在戰爭風險下思考準備保衛與保護人員與設施物資，並建構從平時準備到轉換成戰時或緊急狀況應變與應對的合理機制，且需要時時檢討並伴隨技術提升與更新。換言之，在「全民防衛」的理念下，防衛的對象是包括全體國家的方方面面。防衛的作為其目的更在於提昇總體社會應對戰爭的承受能力與轉換而使之可以持續存立運作，甚至回復之機能。這是社會面對戰爭衝突的韌性提升，而非僅以軍事力量的提升作為思考。

俄烏戰前的俄羅斯行動準備

俄烏之間的衝突，主要來自於俄國自身的國際關係與地緣政治考量。對俄羅斯來說，對烏克蘭的控制確保，無論是對專制獨裁者的名聲威望，或是基於其對於俄羅斯戰略規劃的想像與需求，對烏克蘭的支配與控制被其視為禁臠與最高利益。故此，戰前多年，俄羅斯即透過各種手段、主張，逐步建立起對烏克蘭的排他性主張，並將地緣政治風險的升高，歸咎於他人或烏克蘭所導致，而掩蓋其自身的自我算計與目的。

隨著前蘇聯政權與體制的垮台，隨後成立的俄羅斯的國力與軍事實力大減。雖然直至俄烏戰爭爆發前，俄羅斯在軍事力量的維持上，仍保持著世界軍力排名第二強的規模與實力。然而，這顯然無法與當年冷戰時期足以與美國進行全球爭霸的蘇聯紅軍時期的軍事力量相比擬。囿於國力與國際地位的迅速衰退與大不如前，為了持續維持國際地位與對區域安全的威懾態勢，俄羅斯軍隊透過大規模的包括軍事理念與理論的革新，與對於新技術領域的持續重點發展，維持著其軍事力量的強大與對於周邊國家與區域乃至國際間強大的影響力。俄羅斯在軍隊規模有所縮小的狀況下，仍擁有超過百萬人的軍事規模。然而，國土面積遼闊，周邊區域形勢複雜，再加上俄羅斯經濟狀況與貧富與區域間君差距過大，如何有效的維持並運用軍力成為其重要的挑戰。

故此，俄羅斯在軍事組織上試圖改變過去蘇聯紅軍時代的利用龐大數量優勢之軍事組織運作模式，抽調集中精兵且加強單位火力的方式，集中建立起以「營級戰術群」（Battalion Tactical Group，簡稱BTG）為核心的地面打擊部隊。同時在軍事理念上發展「混合戰」（Hybrid Warfare）等結合傳統與非傳統軍事衝突之作戰方式，試圖透過新技術來加強其軍隊的戰爭效能與軍事威懾力量及影響力。作為一種特徵與戰法的典範，俄羅斯在進行軍事干預與衝突時，近年來多會在正式的軍事作為開始前，進行廣泛的認知作戰。且其進行的場域與施行的對象，並不僅以最終軍事行動實施國為限。以俄烏戰爭為例，在2022年2月24日俄羅斯宣布並進行「特別軍事行動」前半年，俄羅斯即已經在包括歐盟、美國甚至世界各地其他國家開始進行包括資訊戰、認知戰，輿情操作等各種作為。其目的在詆毀其欲進行軍事行動之對象國烏克蘭，試圖將戰爭的責任與過失，卸責歸咎於烏克蘭，營造烏克蘭不堪與不值得信任、支持之形象，從而使其在國際場合中陷入對立與孤立狀態，從而有利於後續的政經攻勢作為操作，並試圖降低甚至阻止其他國家對其援助的可能性。

「以弱敵強」：烏克蘭的致勝之道

面對俄羅斯的嶄新軍事理論與攻勢作為的壓力，防禦方的烏克蘭其實也做了歷經多年的各種準備。特別是在2014年克里米亞危機時，承襲舊蘇聯軍事體制的烏克蘭軍隊在面對新型態混合戰衝突前，應對失措，甚至直接棄械投降的作為，都讓烏克蘭人記取這次失敗的教訓而開始進行全方位的改革。

一、軍事改革

首先最直接的部分當然是有關軍事改革的部分。雖然礙於烏克蘭經濟狀況長期不佳，致使需要大量經費添購新式歐美武器，以全面更新一直以來使用俄系軍事裝備有其困難，並進展有限。但關於軍事觀念、思想、戰術體系、戰法的改革卻仍積極進行。2014年後的軍事改革，其主要的目標在於將仍具備蘇聯紅軍遺風的舊式俄系部隊，徹底改造為美系或歐系的專業訓練的作為，值得關注借鑒。而新編制的特種部隊，除留心傳統軍事技術的學習更新，也時時留心針對當面之敵的俄羅斯的可能新型態戰爭作為，相對應的組織籌備包括心理戰與資訊戰的特殊部隊。同時，透過其他國家的協助，除組織編制全新的軍事部隊，更強調與其他國家的軍事交流與建立標準化的軍事協作能力，經過全面的軍事改革與積極準備，加強軍事訓練與作戰意志之提升，以應對可能爆發時的作戰準備。

二、資訊戰防禦及其準備

面對新型態的衝突型態，除抵禦傳統的典型軍事衝突的防禦準備外，面對非傳統的、界線模糊的衝突威脅，可能遭受攻擊的社會與政府體制各階層也積極開始準備與應對。



在典型的「混合衝突」情境下，透過虛假訊息之傳播與操弄是全面衝突中常見的前置作業。因此，面對包括資訊戰與輿論操作攻勢中，需要其他非軍事部門的警戒與應對能力。烏克蘭從各方面加強其抵禦非傳統性攻擊的能力與量能。

俄烏戰爭前，烏克蘭政府針對可能面對的資訊戰威脅，透過國外專家與專業團隊的協助，在戰前即全面清查國家基礎通訊設施與公共相關資訊網路及設備中可能存在的潛在漏洞，並適時清除、補強存在的缺失。且開始監測可能侵入攻擊的路徑，以利面臨攻擊時的即時反應與應對。

三、區域防禦組織的建立

在區域防禦方面，開始建立區域防衛的體系與機制。最為典型且卓有成效的就是在全國各地開展訓練與建設的「國土防衛部隊」（Territorial Defence Force，簡稱TDF）。這一組織，源自於2014年克里米亞危機與頓巴斯戰爭期間烏克蘭民間所組織的民兵性質的防禦營。隨後，被納入烏克蘭的防衛體系。然而，這一部隊本身與傳統的軍事單位如正規軍或國民警衛部隊有所差異。

其人員採取志願參加之模式。招募的對象以十八歲以上，六十五歲以下的烏克蘭公民之志願者為目標群體（外國籍人士，如具有合法居留權並居住滿五年者亦可申請加入）。再通過身體與心理素質的檢驗之後，可以為該部隊接受而進行訓練。通常，這些人會利用週末或假日期間接受訓練，並在完成訓練後於工餘時間參與防禦服務。其執勤時也會被給予薪給、公假並保障職位。這一部隊，採取「就地招募，就地訓練，就地防衛」的基本原則，換言之，加入成員本身即在所在的家鄉進行區域的防禦任務。

與直觀的誤解不同，TDF並不是直送前線的作戰部隊，也非想像中的直接驅民為兵的組織。事實上，TDF在戰時主要發揮戰鬥輔助性的任務，專注在區域地區的治安協助、城市基本機能運作維護、基礎設施保衛、地區巡邏與反滲透等任務。另外，由於其係由在地人員組成，並在當地訓練與執行任務。因此擁有無與倫比的在地優勢，在戰爭初期的防禦階段，TDF往往可以憑藉在地優勢與對在地的特殊認知，從而在防禦任務上協助正規軍進行作戰或防禦。發揮極大的效能。

更重要的是，基於今（2022）年1月時通過的「國土抵抗法」，TDF移出軍事單位的序列，而轉由內政部管理。並採志願加入之方式組織。從功能與組織上與民防系統有所關涉，從而，其任務更具有多層次防衛的意義。

四、「鍵盤戰士」的動員—資訊人員的保家衛國

如前所述，在如期而至的俄羅斯入侵作戰開始，電磁、通訊與網路虛擬空間的爭奪與戰爭早已悄悄開打。無疑的，俄羅斯本身是「混合衝突」的理論奠基與技術應用發展國。對於透過網路進行攻擊與協助情蒐、心理破壞，幾乎早已成為其作戰的制式標準化

流程。對目標對象國與群體，這些攻擊往往造成多方與多層次的各種傷害。恐慌、對立與不安深深衝擊目標對象國包括民眾在內的各個群體。甚至或會癱瘓對象群體的信任與抵抗意志，從而有利入侵方的後續作為。

在此情勢下，在開戰的第三天，也就是2月26日，烏克蘭數位轉型部部長費多羅夫（Mykhail Fedorov）宣布在Telegram上創建「烏克蘭IT大軍」（IT Army of Ukraine）的群組，吸引了來自烏克蘭乃至全球範圍超過三十一萬名資訊科技專家與駭客加入。該社群的參與者會被分配對抗俄羅斯的任務。這些任務包括駭客攻擊與防禦、宣傳、公開情報（OSINT）蒐集等，不一而足。面對俄羅斯軍隊與傳統軍事行動交互運用的非傳統性攻擊手段，烏克蘭善用民間的IT資訊人才，並連結國際相關領域的志願者的投入，在這類戰場與俄羅斯的競爭中居然不落於下風，甚至頗有壓倒俄羅斯行動的態勢。而這也包括對於烏克蘭自身網路通訊空間的確保，有利民心士氣的維持，進而形成得以對俄羅斯的競爭優勢態勢。

結語：全民防衛的發展與台海戰略安全的未來

隨著科技進步與全球環境與情勢之變遷，戰爭早已經過多次的變革與典範轉移。然而，世人在談論有關軍事防衛等國防議題，卻終究受限於人類過往經驗與成見，往往以為「軍事」與「防衛」乃同一件事。而這一成見與誤解，長期影響台灣人對於戰爭認知與防衛準備的理解。特別是台灣雖長期備受戰爭威脅，卻也始終未在本土地區發生實際的戰爭或戰鬥行為。加之由於全球化影響與體系的長期平穩運作，台灣人對於真實戰爭的理解與認知，主要憑藉過往歷史文獻與影視文化來加以了解形塑。且不說，實際上戰爭的當代實踐與未來發展，早已在多方面遠離過往經驗，產生諸多的形變與挑戰。而由於戰爭的計畫性與專業性，被視為主責單位的軍事部門規劃者，由於植基於訓練與經驗的累積，往往更墨守過往的經驗。也因為對非軍事領域與非傳統軍事衝突的不理解與輕忽，其戰爭準備往往過時與落後技術發展甚至整體潮流的趨勢，因此往往被不無真實的譏諷為：「將軍們總是在準備前一場戰爭」。

中國隨著國力的上升，加上經濟長期的持續穩定高速增長早已不可能，逐步地威脅到其統治的正當性與合法性。在無從繼續乞靈於「經濟持續高增長」的情形下，經濟形勢日益困難，社會矛盾與對立衝突情勢也日益緊張。為了維持統治的合法性與正當性，他們必須創造出另一個有利於鞏固其統治權威性的「合法正當性理由」。最終，中國決定以擴張性民族主義的語彙與主權聲索來建立其統治的正當性與合法性。

自2013年習近平上台後，這一趨勢日益明顯。中國不再甘心於繼續假扮自己為「韜光養晦，絕不當頭」的既有價值秩序的追隨者，轉而開始主張中國應該也必須積極地參與國際秩序與規則的建立。並開始認為自己具有「制度的優越性」，足以與美歐等先進民主國家分庭抗禮。也因為如此，美中之間，乃至中國於民主世界之間的矛盾，早已超



越貿易經常帳平衡與否的問題，並且已經上升至價值秩序的衝突與矛盾的問題。而這種屬於不可調和的衝突與矛盾，使得中美，乃至中國對現行國際秩序逐漸形成全面性的對立與競爭。而由於自身的過度自信，與追求「偉大歷史光榮」的「民族復興使命」。今日的中國，是更加自大且盲目樂觀自信，更願意進行軍事冒險的危險獨裁政權。

因此，面對現代戰爭的嬗變與地緣政治風險越來越高的今日，可能蒙受戰爭威脅、侵害並因此招致損失的社會各個層面，實在需要積極擴充分防衛的量能與承受戰爭風險的韌性。這需要的不僅僅是軍事部門的積極準備與籌劃，更需要跨部會，乃至公、私領域全面性的彼此支援與整合協作。雖然脈絡並非一致，但第一次世界大戰時法國總理克里蒙梭的名言：「戰爭是太過重要的事情，因此，不能交由將軍們決定。」，在當下的時空環境下，有著相當的契合與發人深省。台海作為當前世界上地緣政治風險最高，戰爭爆發極為可能的地區，其對於戰爭不測與未知的風險，需要直接面對並積極管控。而台海間戰爭發生與管控作為間存在著一項不易的鐵律：如果戰爭準備越完備，抵抗意志越堅強，則戰爭的爆發機率越低；反之，若準備不足、輕忽準備，抵抗意志薄弱，甚至企圖屈膝投降，則戰爭的風險越高，越有可能發生。所謂，忘戰必危，備戰才能止戰。而這樣的準備，在當前的台海，絕不僅僅是軍事部門的積極備戰，更包含國人從心防到民防各領域的全面防衛建構，才能讓我們在直面戰爭威脅下，仍生活生存地更好，真正贏得從心理到物理的全面競爭挑戰。◆