

# 臺灣防衛韌性治理模式的轉型路徑與挑戰： 全政府結合全社會\*

曾于蓁

(國防大學戰略研究所副教授)

郁瑞麟\*\*

(國防大學戰略研究所副教授)

## 摘 要

本文以全政府途徑與全社會途徑為分析框架，探討防衛韌性在不同治理模式下的制度特徵與演進邏輯。透過分析北歐與波羅的海國家之實踐，歸納行動者配置與政策整合差異，作為檢視我國現況之基準。研究發現，我國防衛韌性建構目前仍偏向行政主導之全政府途徑模式，社會層級的制度化參與尚處初步階段。本文主張，防衛韌性的深化關鍵不在於單一政策工具的擴張，而在於社會參與能否被穩定納入治理架構、平時培力機制是否得以累積，以及民主制度中防衛議題分歧的處理方式。建議政府可從行政動員轉向建立經濟誘因與公私夥伴關係，將防衛責任內嵌於日常運作，逐步達成治理重心之轉型。

**關鍵詞：**全社會防衛韌性、全社會模式、全政府模式、民主韌性、治理轉型

---

\* 本文承蒙匿名審查人與編輯委員會提供寶貴修正意見，並感謝遠景基金會與五南圖書編輯團隊於編輯與刊登過程中所給予之協助，特此致謝。惟本文如有任何疏漏或錯誤，悉由兩位作者自負文責。

\*\* 通訊作者。

## 壹、前言

近年來，臺海安全局勢已成為印太區域，乃至全球政治關注的核心議題。有關中國武力犯臺的手段，臺灣內部也有許多討論。<sup>1</sup> 2022年8月，中國解放軍實施「圍臺軍演」，展現了新的對臺軍事模式，象徵其對臺軍事戰略可能進行調整。根據美國戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）旗下的「中國實力計畫」（China Power Project）於2022年8月與2023年11月針對臺美雙方卸任官員與專家學者的訪談結果，多數受訪者認為封鎖（blockade）或隔離（quarantine）是解放軍目前最有可能採取的對臺軍事手段（Lin et al., 2022; Lin et al., 2024）。

許多美國智庫針對臺海安全局勢發布報告並示警（Martin et al., 2022; Blumenthal et al., 2024; Kramer et al., 2024; Smith, 2024）。這些研究報告指出，中國近期對臺的種種脅迫行為逐漸從傳統兩棲登陸的全面進犯，轉向採取一種無需大舉入侵臺灣，僅透過平時的認知作戰與對臺灣周邊的海空侵擾，必要時再配合軍演進行「隔離」手段，就可能促使臺灣民眾要求政府接受中國拋出的和平統一進程，2024年中國兩次「聯合利劍—2024A、B」軍演進一步凸顯了這一戰略的急迫性。這種「低於戰爭脅迫行動」（short-of-war coercion course of action, SoWC COA）的模式，不僅降低了直接動用武力的風險，還透過持續的施壓和認知作戰等混合威脅（hybrid threat）手段，削

---

1. 林正義（2023：288-290）認為臺海威脅的前線將來自臺灣的西南海空域、巴士海峽及由此向東延伸的菲律賓海，故中國極可能占領東沙島，進一步跨越第一島鏈。李喜明（2022：86）認為，中國對臺用兵的可能手段為：1. 海空軍軍事威懾；2. 遠距聯合火力打擊；3. 奪取外島；4. 海空封鎖；5. 三棲登陸全面犯臺。中國現已具備前四種能力，然若臺灣人民不願屈服，透過這四種方式無法達到統一的目的，則第五種採取三棲登陸全面犯臺將是唯一，也是終極的手段。有關中國會採取隔離、封鎖或三棲登陸全面犯臺手段的辯論可參考（郁瑞麟，2024：14-23）。

弱臺灣社會的心理韌性與防衛意志（Blumenthal et al., 2024）。然而，此類威脅所帶來的挑戰，並非僅止於軍事層面，而在於既有以政府為中心的治理模式，是否足以支撐長期的社會承受力與民主正當性。

國際經驗顯示，在面對類似的混合威脅時，許多國家已採取「全政府」（Whole-of-Government, WoG）與「全社會」（Whole-of-Society, WoS）途徑，透過政府機構、企業、媒體、公民社會的協作，共同提升國家韌性，確保在危機發生時能迅速應變並降低衝擊。例如，烏克蘭在俄烏戰爭爆發後，不僅軍事上頑強抵抗阻止俄軍入侵，更透過團結、適應性及強大的公民參與展現社會韌性。其維持國家與社會韌性之關鍵在於公民社會的積極自我組織與自助能力，以及政府、民間組織與企業之間的緊密合作（Reznikova & Korniiievskiy, 2024: 113-133）。除了戰爭第一線的烏克蘭，其他歐洲國家亦面臨來自俄羅斯的混合威脅。2024年，歐盟對外事務部發布首份《外國資訊操弄干擾報告》（*Foreign Information Manipulation and Interference, FIMI*），指出俄羅斯與中國透過資訊戰影響歐洲輿論，合理化俄羅斯對烏克蘭的侵略行為，並削弱民主機構的可信度，進而在歐洲社會內部製造分裂與極化，當務之急是建立民間社會韌性，以因應迫切情勢（European External Action Service, 2024）。這些國際經驗皆強調了面對混合威脅時，亟需強化國內的協同合作與國民防衛意識，提升國家整體韌性，應對未來可能的挑戰。

我國於2024年成立「全社會防衛韌性委員會」，標誌著防衛治理模式的重大轉向，展現國家正視中共混合威脅並強化社會韌性之決心。<sup>2</sup>本文旨在借鑑國際全社會韌性的理論架構與實踐經驗，檢視臺灣

---

2. 關於全社會防衛韌性委員會的設置，外界與學界亦存在對其制度層級與實效之質疑，主要集中於其與行政院及旗下國土安全辦公室（簡稱國土辦）之權責重疊問題。就法制面而言，委員會定位於總統府下之諮詢與高

當前的整備現狀，並提出臺灣邁向全社會途徑防衛韌性的發展架構，以供政策制定與實務推動參考。本文所稱之邁向全社會途徑，並非指全政府途徑之取代或否定，而是指在既有政府主導的防衛架構下，逐步調整治理重心與角色分工，擴大民間社會之參與能動性，使全政府與全社會兩種途徑得以並行互補，共同強化防衛韌性。

## 貳、防衛韌性治理的理論基礎

簡以榮 (Ivan J. Kanapathy)<sup>3</sup> (2024: 120) 指出，無論「隔離」或「封鎖」是否會發生，臺灣都必須為這類緊急情況做好準備。提升社會韌性不僅有助於應對這類威脅，也能增強臺灣自我防禦之能力。當臺灣面臨「隔離」、「封鎖」，甚至「入侵」時，能源、糧食、醫療物資等關鍵資源的供應可能受到嚴重干擾，進而導致民生與經濟秩序的混亂，甚至癱瘓。在這種情境下，如何確保社會維持基本運作，並在危機過後迅速恢復秩序，將成為全社會防衛韌性 (Whole-of-Society Defense Resilience) 的核心挑戰。<sup>4</sup>

---

層協調平臺，側重於跨領域整合與社會對話；而行政院及其所轄之國土辦，則維持其憲法賦予之行政執行權，主導關鍵基礎設施防護與災害應變之實務運作。至於其實效之發揮，並非取決於是否具備行政裁量權，而在於其能否透過高層政治動員，將權責所轄轉化為一致性的目標，並經由行政院體系轉化為具體的行政命令。

3. 簡以榮為美國安全政策專家，2018年至2021年間曾於美國國家安全會議擔任中國、臺灣與蒙古事務主任及亞洲事務副資深主任。自2025年1月起擔任國家安全會議亞洲事務資深主任，負責中國、臺灣及印太安全政策之規畫與跨部門協調。此前曾任哈德遜研究所 (Hudson Institute) 資深研究員及燈塔全球戰略 (Beacon Global Strategies) 副總裁，專注於印太安全與臺海戰略研究。
4. 本文為了配合目前強化臺灣地區防衛韌性的施政重點，僅針對臺灣的防衛韌性而未論及奪取外島的想定狀況，這並不是代表中國不可能奪取外島。另本文所建議的全社會途徑強化防衛韌性，即呼籲強化公民主動參

全社會防衛韌性由「全社會」、「防衛」(defense)與「韌性」(resilience)三個核心概念組成，這些概念本身並非新創，但其組合反映了當代國家安全與社會穩定的新興挑戰，並提供了一種跨領域的防禦與適應架構。

## 一、韌性作為治理能力：從回復到適應

近年來，韌性概念已廣泛應用於各領域。其最早起源於1970年代的系統生態學，用來描述生態系統在面對外部干擾或壓力（如氣候變遷或災害）時，仍能維持其基本結構、功能與自我調節能力（Walker & Cooper, 2011: 143-160）。隨著全球局勢日趨複雜，韌性的應用範圍逐步擴展至社會科學、政治學與國際關係領域，成為國家安全與社會穩定的重要議題。

韌性最基本的意涵是面對壓力時的適應與恢復能力，布爾博（Philippe Bourbeau）（2013: 13-17）使用類型學分析，將韌性概念劃分為三種類型：維持（maintenance）、邊際（marginality）與更新（renewal）。這三種類型分別對應於不同的韌性表現模式，涵蓋了維持現狀，在政策與結構邊界內作出調整，乃至於設定新目標、重塑既有結構的適應能力。這表明韌性不僅是一種防禦機制，更是一種動態調適的過程，使系統能夠在遭受攻擊或壓力後迅速恢復，並保持正向適應軌跡（Norris et al., 2008: 130）。康佛特（Louise K. Comfort）等學者（Comfort et al., 2010: 9）進一步指出，韌性本質上具有正向屬性，即系統能夠主動調適，維持穩定性，並在變局中尋求優化。這種適應能力不僅限於軍事層面，也涵蓋社會、經濟與政治等多個層面（Andžāns et al., 2021: 21-23）。

在國內安全與社會發展的框架下，韌性主要涉及政府與社會如何應對危機，以維持社會運作與秩序穩定。美國大西洋理事會

---

與以強化韌性，應同樣適用於強化外島地區的防衛韌性。

(Atlantic Council) 將韌性定義為：一個國家理解、應對、回應及從任何類型的國家安全風險中恢復的能力 (Kramer et al., 2024: 2)。此概念強調，韌性不僅限於基礎設施與資源儲備等物理層面，更涵蓋心理與社會層面，即個體、社群與整體社會如何透過教育、社會信任與社會資本來強化應變能力，以在危機中展現承受力與恢復力。

在國際安全研究領域中，韌性與國家安全策略密切相關，特別是在面對外部威脅時，韌性已成為應對恐怖主義、網路戰、混合戰等非傳統安全挑戰的重要機制。九一一恐怖攻擊事件後，學界與政策制定者開始高度關注韌性在國家安全中的角色，並將其視為降低衝擊、強化應變能力的關鍵策略 (Spilerman & Stecklov, 2009: 167-189; Coaffee & Rogers, 2008: 101-118)。因為從內涵來看，韌性涉及內部安全與外部安全之間的界線模糊化，難以只依賴政府治理，也超越了軍事範疇。一個具有韌性的國家不僅能夠在意外發生時迅速恢復，而且還需確保維持最低水準的基本服務以維護公民安全並保持社會穩定。為達此目的，費德 (Christian Fjäder) (2014: 127-128) 建議國家應明確說明在不確定性威脅或災難發生的前、中、後各階段的應對措施及潛在風險。此外，在採取保護措施以應對威脅時，政府應考量因資源配置順序可能導致的排擠效應，例如優先保護特定關鍵基礎設施時對不同利害關係人的影響。政府應以此為基礎，與公民重新建立一套基於互信與責任分擔的社會契約。

## 二、防衛韌性的治理意涵：抵抗、動員與社會承受力

美軍於 2020 年頒布的《抵抗作戰概念》 (*Resistance Operating Concept*)，將防衛與韌性概念連結，並賦予新意。該書將韌性定義為：一個社會的韌性有助於威懾，並支持包括抵抗以恢復國家主權在內的國防規畫，以及最終在抵抗後恢復主權。通常，社會的生存能力和耐久性也可以準確地描述這一術語。本質上，韌性是人民維持他們現有成果之意志，即抵抗外部壓力或從這些壓力與影響中恢復的意志

和能力 (Fiala, 2020: 5)。該書指出，在傳統防衛環境中，政府與軍隊是在民眾的支持下對敵人採取行動。不論是抵抗 (resistance) 或全民防衛 (total defense)，民眾均成為關鍵行動者，為有組織的抵抗運動提供必要的支援。此外，無論是自主積極參與反抗行動，或採取非暴力抵抗，這些行為皆有助於在全面防禦框架下支撐國家運作，並最終恢復國家主權 (Fiala, 2020: 7-17)。雖然抵抗包含了防衛與韌性的概念，但必須注意的是，抵抗和韌性仍具有不同的意涵，抵抗是指社會動員資源以應對即時壓力，確保系統恢復到事件發生前的狀態，而韌性則強調建立新常態後，具有能力應對長期壓力的適應性和靈活性，避免因抵抗而導致的系統功能僵化或失調 (Norris et al., 2009: 2194-2195)。

### 三、社會韌性：從危機復原到建立新常態

社會韌性被定義為一個國家 (社會) 在面對內部和外部壓力時，保持社會持續運作的能力。這意味著社會能夠在遭遇災難、經濟衝擊或其他重大挑戰時，保持其基本功能和結構。社會韌性強調社會成員之間的互動和合作，這使得社會能夠在逆境中共同應對，並最終恢復到一種「新的正常狀態」 (new normalcy) (Buzzanell, 2010: 4)，它強調社會成員之間的凝聚力、資源的有效動員、適應能力及從危機中學習和創新的能力 (Jermalavičius & Parmak, 2018: 23-46)。前以色列准將埃爾朗 (Meir Elran) 博士使用「向前反彈」 (bounce forward) 一詞，或許更能生動地描述社會韌性的特性，他指出，韌性不僅僅是回復或復甦，也將系統功能提升到更高的水準 (Elran et al., 2023)。例如，在疫情期間臺灣民間社會不僅在危機中持續正常生活，透過許多系統可即時掌握重要資訊，使公民能夠繼續並有效率地履行職責，此種能力可被視為民間社會韌性 (Yen, 2024)。林宗弘 (2022: 241) 從歷史制度論觀點指出，社會韌性可否形成「制度韌性」，關鍵在於國家能力與公民社會動員之間的互動關係。在民主

制度下，活躍的公民社會透過監督與動員促使國家提升治理能力，而國家能力的強化又進一步促進制度回應效率，形成正向循環。

#### 四、防衛韌性的兩種治理途徑：全政府與全社會

隨著全球面臨的挑戰（如氣候變遷、疫情和安全威脅）增加，社會韌性的重要性更為顯現。歐洲國家多主張政府和社會各界應採取全政府和全社會途徑的合作模式，以增強應對能力和韌性。

（一）全政府途徑：強調政府內各部門的協調與合作，以確保能夠有效應對各類挑戰與危機。此途徑認為政策的一致性與資源的最佳配置，能促進跨部門合作，以提升政府的整體應變能力（Christensen & Lægred, 2007: 1059-1066; Juurvee, 2021: 35-46）。

（二）全社會途徑：強調政府、非政府組織（NGOs）、企業、公民等多方共同參與，以社會的整體參與和責任，推動社會的整體動員與協作。此途徑認為只有透過集體行動與跨部門合作，才能有效應對現代社會的多重威脅（United States Agency for International Development et al., 2011; Wigell et al., 2021）。

簡言之，全政府途徑強調由政府主導的協調合作，採取自上而下的發展模式；相較之下，全社會途徑則強調公民的直接參與，屬於自下而上或同步推進的發展模式。需要強調的是，全政府與全社會途徑並非線性演進的前後階段，而是可依各國國情與威脅型態進行不同配置，同時並行運作的治理途徑；實務經驗顯示，部分國家可能在特定政策領域中逐步擴大社會參與，但此一過程並不意味全政府途徑的退場或取代。

從發展進程而言，全政府和全社會途徑之理念不僅適用於國家內部治理，也已成爲國際安全架構的重要原則。例如，北約自2014年起將韌性納入核心戰略，並在「北約2030改革議程」（NATO 2030: United for a New Era）中強調，軍事能力高度依賴基礎設施、能源與

通訊等民生資源的穩定（NATO, 2020）。此外，提升韌性須加強社會內部的凝聚力，不應將民眾視為單純的受害者或保護對象，而應視為構建韌性社會的關鍵環節（Praks, 2015）。同樣地，歐盟在 2025 年發布的《歐盟整備聯盟戰略》（*EU Preparedness Union Strategy*）也強調全社會韌性，推動公民預備機制，以應對公共衛生、能源安全及威權侵略等可能挑戰。

綜上，我國於 2024 年提出之「全社會防衛韌性」概念，乃因應長期面對中國軍事威脅、經濟施壓與資訊戰滲透的現實處境。全社會一詞的意義奠基於民間社會的高度自主性與組織動員能力，強化公民參與，並藉由後備動員與基層社區組織，提高社會整體的應變能力；另外，更須具備抵抗敵對勢力滲透與脅迫的防衛能力，形成一種融合「抵抗」與「韌性」的全民防衛架構。

## 參、防衛韌性的治理實踐：全社會與全政府途徑的國際經驗

在探討強鄰環伺下的國家生存策略時，以色列經常作為典型案例。自 1948 年建國以來，以色列便處於高壓的地緣政治環境，經歷數次中東戰爭，而近期更面臨來自哈瑪斯、黎巴嫩真主黨及伊朗代理人等安全威脅（Hadar & Häkkinen, 2020: 189-190; Gaiser, 2014: 36-37）。以色列的國家安全成為首要議題，其強大的軍隊是確保生存的關鍵因素。以色列是已開發國家中，國防預算占 GDP 比例與人均支出最高的國家。其軍隊由約 17 萬名現役軍人及龐大的預備役組成，動員後總兵力可達 67 萬，展現出極高的戰鬥準備狀態。「整個民族都是一支軍隊，整個國家都是前線」是以色列建國以來軍隊與國家深厚認同的理念。在普遍徵兵制下，以色列國防軍（Israel Defense Forces, IDF）於國家體制中扮演關鍵角色，軍事與民間生活之間界線模糊，塑造出強烈的「軍民一體化」結構（Horowitz & Lissak, 1989:

16)。此外，軍隊的專業知識和信譽對政治決策，特別是國家安全問題，具有重大影響，形成獨特的政治文化（Gaiser, 2014: 51）。有學者或智庫建議臺灣學習以色列模式以提升防衛能量，然而，以色列擁有獨特的軍事社會化傳統，且國防政策優先於其他治理需求，這與臺灣的國情有所不同。相比之下，臺灣尚未面臨長期戰爭或來自非國家行為者的攻擊，軍事在社會與政治發展中的角色相對有限。因此，儘管以色列的軍事建國模式強化了國家生存能力，但高昂的國防預算和大規模徵兵恐怕尚不易在臺灣實施。

基於上述差異，本文並未以以色列作為主要比較對象，而是轉而關注歐洲民主國家在面對強權威脅時，如何在維持民主治理與社會正常運作的前提下，逐步發展出不同形式的「全政府」或「全社會」防衛韌性模式。芬蘭、瑞典及波羅的海國家雖然在國內條件與政策路徑上各有差異，卻共同長期處於安全壓力之下，並累積了將防衛議題納入日常治理與社會運作的制度經驗，因而成為本文後續分析的重點案例。

必須強調的是，無論採取何種防衛韌性模式，政府與社會如何在面對威脅時形成共識，始終是一項高度困難的治理課題。民眾對於戰爭的發生、如何準備及如何因應很難達成一致的共識，舉例來說，俄羅斯曾分別在 2008 年和 2014 年侵略喬治亞和併吞克里米亞，但當時除了前華沙公約組織國家大聲疾呼外，其他北約成員國多數未認知俄羅斯威脅之嚴重性（Grady, 2022）。2022 年 2 月，俄羅斯發動特別軍事行動前，烏克蘭人民亦缺乏危機意識，甚至已有超過 15 萬俄羅斯軍隊在被吞併的克里米亞和鄰國白俄羅斯的邊境沿線集結，情勢緊張，也僅有 20.4% 的烏克蘭人認為俄羅斯會發動「全面入侵」（Mirovalev, 2022; Lister & Ward, 2022）。此類經驗顯示，防衛韌性的建構往往涉及長期的制度調整與社會溝通，其成效難以透過短期動員迅速達成。

## 一、全社會途徑的防衛韌性治理：北歐國家的制度化實踐

本文為比較不同國家在全政府與全社會防衛韌性途徑下的治理差異，並非以政策部門或行政分工為分析單位，而是依據防衛韌性實踐對社會介入深度的不同，區分為國防、民生與民主三個層面。此一劃分旨在觀察各國如何從軍事防衛擴展至關鍵社會功能維持，乃至民主治理與社會信任層次的調整。儘管科技、經濟或社會等分類方式亦常見於國家發展或安全研究中，但本文關注的核心在於防衛韌性治理如何逐步延伸至社會運作與民主制度本身，故選擇以能夠呈現治理邏輯變化與社會影響程度的分析層面，作為比較架構。

### （一）國防層面

瑞典與芬蘭防衛韌性模式的形成，深受其長期維持軍事不結盟與中立政策之歷史經驗所形塑。此一路徑逐漸內化為兩國的核心世界觀與國家自我認同（*sense of self*），使其在面對地緣政治環境劇變時，得以動員長期累積的國防文化進行制度調整與政策轉型（Michalski et al., 2024: 139）。在此脈絡下，瑞典發展出高度制度整合的全面防衛體系，將安全考量系統性地納入公共住宅、醫療保健、道路建設與供應管理等政策領域，使公共設施在設計階段即同時兼顧福利與防衛需求，並將社會福利體系轉化為具備韌性功能的防衛基礎，以提升危機情境下的社會動員與資源轉換能力（Lundin & Stenlås, 2010: 10-15）。

透過系統性的威脅評估、明確劃分各部門的應變責任、建立跨部門與跨領域的協作機制，並制定具體的準備標準與時程，瑞典與芬蘭得以全面提升國家的危機應變能力，以及社會的復原力與心理韌性。此一「全國一致為戰爭做準備」的國防文化，奠基於高度統合的政治共識之上，其共識基礎涵蓋政治領導階層、工業界與勞工組織，普遍認為維持強大軍事能力屬於國家存續的必要條件，而國防議題亦往往

刻意被排除於日常政黨競爭之外，以降低政治爭議對安全政策的干擾（Larsson, 2021: 53）。

此一國防文化在冷戰結束後並未出現根本性轉折，而是透過制度調整持續延伸。政府逐步強化公私合作夥伴關係，使私部門與民間行動者成為整體安全治理體系中的關鍵組成部分，以因應日益複雜的社會安全挑戰（Sundelius & Eldeblad, 2023: 100-101）。因此，瑞典與芬蘭的防衛模式並非短期政策選擇，而是根源於其在二戰與冷戰期間逐步累積的歷史經驗與社會基礎（Larsson & Rhinard, 2021: 6-8）。

此外，兩國在獨立與戰後初期並未將加入共同防衛組織視為前提，而是優先投入自我防衛能力的長期建構，使其國防發展呈現持續投資與技術累積的特徵。以瑞典為例，其於冷戰時期即已具備全球領先的空軍科技實力（Lundin & Stenlås, 2010: 13）；芬蘭則在兩次對蘇戰爭的歷史經驗中，形塑出高度凝聚的保衛意識，並建立社會普遍支持的大規模義務兵役制度，成為其軍事防禦體系的核心支柱（Hadar & Häkkinen, 2020: 190）。<sup>5</sup>

## （二）民生層面

瑞典與芬蘭政府高度重視公民對緊急情況、危機，乃至戰爭情境之準備責任，並將其視為全社會防衛韌性的基礎。北歐與波羅的海國家安全研究指出，此類公民準備措施的核心目的，並非即時動員全民投入防衛行動，而是透過日常化、去政治化的制度設計，將防衛責任內嵌於民眾的生活實踐之中，使社會在危機發生前即具備基本的認知一致性與行動基礎。

芬蘭於 2017 年《社會安全戰略》中進一步明確界定社會應對危

---

5. 持續的地緣政治緊張局勢，特別是俄烏戰爭，從根本上改變了瑞典與芬蘭的安全環境，兩國先後於 2024 年加入北約，並大幅增加國防預算。不過，這並沒有讓芬蘭與瑞典喪失社會的主動性，仍然屬於全社會途徑之範疇。

機的基本原則，強調整合政府部門、地方單位、私人企業與全體國民，以提升資源配置與治理效率（Aaltola & Juntunen, 2018: 27）。在此制度架構下，芬蘭透過社區參與及志願者網絡強化社會韌性，其志願體系著重於平時的訓練與組織化參與，以累積跨部門與跨社群之間的信任關係，使非政府行動者在危機情境下得以有效銜接官方體系，而非取代國家權責（Hyvönen & Juntunen, 2021: 168-169）。例如，芬蘭紅十字會、國防訓練協會與婦女國家應急準備協會等組織長期提供急救、心理支援與應變訓練；自 2022 年以來，相關課程參與人數更創下新高，顯示社會大眾不僅具備高度參與意願，亦持續培養實際應對能力（Turvallisuuskomitea, 2024）。此外，為增加私部門參與的誘因，芬蘭透過「國家緊急供應局」（National Emergency Supply Agency, NESA）建立了一套結合市場運作與安全儲備的制度機制，並運用「國家緊急供應基金」（National Emergency Supply Fund），平時向能源用戶徵收微額費用累積資金，專款專用於補貼參與國家儲備的私人企業（National Emergency Supply Agency, 2024: 33-34）。

值得注意的是，志願防衛與社區安全組織多半被納入明確的法律與行政框架之下，其角色定位以支援與補位為原則，維持防衛參與的去政治化與專業化特性。以歷史悠久的「瑞典女子志願防衛隊」（Svenska Lottakåren）為例，該組織透過與瑞典武裝部隊及緊急事務局簽署法律合約，將民間女性力量制度化地整合進國家防衛體系。其成員平時接受國防部認證的後勤、通訊與醫療專業訓練，戰時則轉化為支援軍事運作的專業輔助力量（Berling & Petersen, 2021: 136-140）。此類由法律保障的「平戰轉換」機制，不僅確保志願組織的功能穩定性，也使其在民主體制下得以持續發揮去政治化的社會韌性能量。

### （三）民主層面

北歐國家的社會福利體系也有助於減少社會分裂，使少數族群能更好地融入社會，成為國家團結的關鍵（Raitasalo, 2023: 83-85）。該體系在面臨社會重大危難時有完善的社會網絡及時加以應變，例如芬蘭將韌性解讀為一種願意承受重大苦難、維持社會基本功能及凝聚力，並可最終迅速有效地恢復到危機前狀態的能力（Hyvönen & Juntunen, 2021: 167-171）。此一對韌性的理解，隱含一項重要的民主治理前提：唯有具備高度社會信任與制度包容的條件，政府才能在不過度安全化社會差異的情況下，推動廣泛的防衛準備與社會參與，避免防衛政策反向侵蝕民主正當性。這些也有賴於教育層面之努力，故芬蘭從學校教育著手，包括國家復原力和國防課程，全面概述國家的外交、安全和國防政策，改善社會不同部門之間的合作，令社會大部分民眾願意作出貢獻並將「準備好參與」國防活動。

瑞典的社會民主模式提供高水準的教育、醫療、養老和勞動市場支持，使不同階層的人民擁有相對平等的機會。然而自歐洲難民危機後，大量來自中東和非洲的移民進入瑞典，在外國出生人口比例逾 17% 的情況下，多語言與跨文化社會使傳統安全治理面臨挑戰。對此，瑞典逐步將國家安全重心轉向「社會安全」，強調維護社會關鍵功能、民主制度與公共秩序。其治理邏輯並非僅依賴政府部門，而是透過包容政府以外的利害關係人，並強化不同層次群體的參與，以提升整體社會的安全承載與抵抗能力（Sundelius & Eldeblad, 2023: 101-103）。由上述芬蘭與瑞典的經驗顯示，全社會防衛韌性並非源自單一政策工具，而是建立在福利國家制度、去政治化的防衛共識，以及長期嵌入日常治理的綜合安全架構之上。

## 二、全政府途徑下的防衛韌性轉型：波羅的海國家的治理回應

相較於芬蘭與瑞典，同樣受到俄羅斯威脅的波羅的海國家：愛沙

尼亞、拉脫維亞與立陶宛，其社會韌性防衛政策的成熟度較低，屬於偏重以政府為主導，並由民間配合的全政府模式。共通之處包括歷史上，三個國家於 20 世紀被蘇聯占領長達約 50 年（1940-1991），期間許多蘇聯民眾遷入並融合，有複雜的歷史與血緣關係。這些存留境內的俄語群體（包括了俄裔與其他俄語族群，如烏克蘭人和白俄羅斯人），在身分認同及社會地位感知上具有疏離感，不利社會凝聚。<sup>6</sup> 制度上，波羅的海三國與俄羅斯國力相差甚遠，軍事資源上處於明顯劣勢。爲了尋求安全保障，該三國獨立後優先選擇加入北約的共同防衛組織，卻也因此降低了自我防衛韌性的決心。真正的轉折發生在 2014 年克里米亞危機與 2022 年的俄烏戰爭，來自俄羅斯的外部威脅壓力升高，促使它們重新評估自身的國防策略；北約也進一步督促波羅的海盟國必須調整國內軍務及防衛韌性，共同面對可能的危機。

### （一）國防層面

愛沙尼亞自 2014 年起將國防預算提升至 GDP 的 2%，達成北約要求的標準，並於 2023 年進一步提高至 2.85%；同時，其國防軍規模亦由約 21,000 人擴充至 25,000 人，反映該國對常備兵力與動員體系並行發展的重視。依據《2017-2026 年國防發展規畫》，愛沙尼亞的防衛能力建構不僅聚焦於傳統軍事戰力的提升，亦涵蓋強化友盟支援能力、空中監視體系、網路防禦司令部的建立，以及對國防聯盟、愛國主義教育、研發活動與國防工業部門的制度性投資，呈現出結合軍事、產業與社會動員的整合型防衛思維（Lawrence, 2023: 19-37）。

---

6. 學者透過兩輪的深度訪談發現，社會分歧確實存在於這些俄裔群體和其他國民之間，例如愛沙尼亞族受訪者經常表示，無法講流利愛語的俄裔愛沙尼亞人仍然被認爲是俄羅斯人，並被視爲「不是真正的」公民，更有甚者，常被懷疑是國家內部奸細或潛在游擊軍。也有年輕愛沙尼亞群體表示，「感謝北約的保護，但請停止告訴我，我的奶奶是敵人」，相關社會分裂討論請見（Magnuson et al., 2022: 41-45）。

立陶宛的國防預算亦出現明顯轉向，由 2014 年僅占 GDP 的 0.8%，提升至 2022 年的 2.52%，並於 2023 年持續維持在 2.5% 以上的水準。其防衛政策明確將國家安全視為整體社會的共同責任，要求公民、企業與各類社會組織共同參與防衛準備，並以「平時的社會韌性」與「衝突時的國家防護」作為兩大核心目標。此一設計意在確保重大危機或衝突發生時，社會不僅具備基本的自我組織能力，亦能有效支援國家武裝部隊的行動（Bankauskaitė & Šlekys, 2023: 58-59）。

拉脫維亞同樣在 2014 年後大幅提高國防支出，由 GDP 的 0.9% 增至 2022 年的 2.52%。在制度層面，國會要求國防部定期更新《國家防衛構想》，並透過國會審查使其成為實施綜合防衛的法律框架。該構想區分為平時、情勢升高與戰時三個階段，分別界定戰略目標、基本原則與優先事項，並具體列出軍事行動方式、資源配置，以及其他政府部會、公共機構與民眾在各階段所應承擔的準備責任。其採取相對去中心化的實施方式，透過明確的職責分工，確保不同層級與部門能因應多元國防需求（Bērziņš, 2023: 40）。

整體而言，波羅的海三國在顯著提升國防預算的同時，並未將安全完全外包於北約集體防衛體系，而是透過法律制度、組織設計與社會動員機制的逐步調整，嘗試建立具備長期永續性的國家防衛韌性。

## （二）民生層面

在民生與經濟安全層面，波羅的海三國普遍將降低對俄羅斯的結構性依賴，並視此為防衛韌性建構的重要環節。以愛沙尼亞為例，其國家經濟與能源政策明確設定避免俄羅斯經濟干預的戰略目標，透過能源多元化與區域整合同步推進能源自主。愛沙尼亞長期開發國內頁岩油資源，使其電力供應中約九成可由國內滿足，顯著降低對外依賴；同時，藉由「Estlink 1」與「Estlink 2」海底電纜及其他歐盟國家整合電力基礎設施，強化跨國能源互聯互通。此外，其可再生能源消耗占比約為歐盟平均水準的兩倍，進一步減少對石化燃料的依賴，提升能源體系的整體韌性（Lawrence, 2023: 29）。

拉脫維亞則採取逐步切斷與俄羅斯能源網絡連結、轉向歐洲能源體系的策略，並以制度性準備確保危機期間的經濟運作能力。其在因庫卡恩斯市（Inčukalns）建置大型天然氣儲存設施，以作為緊急狀況下的戰略備援，同時推動接入歐洲電力供應網，並優先確保員工規模較大的關鍵企業在危機與戰爭期間能維持營運。此外，政府亦建立戰略儲備制度，針對糧食、藥品與基本原料實施出口管制，並對企業指定動員任務，以保障關鍵基礎設施的持續運作（Bērziņš, 2023: 44-45）。

立陶宛在 2022 年 5 月全面停止自俄羅斯進口天然氣、電力與石油，成為首個採取此一措施的歐洲國家，其能源政策轉向尤為明確。除將約八成液化天然氣改由美國進口外，立陶宛亦於 2022 年完成波蘭—立陶宛天然氣中繼線（Gas Interconnection Poland-Lithuania, GIPL），透過全長 508 公里的雙向管線，將國內天然氣體系與波蘭及其他歐洲國家連結，顯著提升能源調度彈性。在長期規畫上，立陶宛設定於 2030 年達成電力供需自給的戰略目標，其中約九成以上將來自可再生能源，藉以強化能源安全與經濟韌性（Bankauskaitė & Šlekys, 2023: 65-67）。

### （三）民主層面

根據研究，波羅的海國家的俄裔國民有較低的捍衛國家意願，這讓俄羅斯有機會進行干預，破壞該國家治理的合法性並深化社會分裂（Andžāns, 2022: 53-55; Bajarūnas, 2026: 23-35）。即便在俄裔人口比例不足 5% 的立陶宛，俄羅斯仍持續操作「小立陶宛」與「大俄羅斯」等敘事，影響社會心理預期；若公眾普遍形成對軍事防衛前景的悲觀認知，可能進一步削弱抵抗意志，使抵抗行動被視為徒勞（Gajauskaitė, 2021: 58-59）。在此背景下，公民身分與語言政策成為族群分裂的重要焦點。愛沙尼亞與拉脫維亞於獨立後採取較為嚴格的語言與歸化制度，俄羅斯長期藉此指控兩國「邊緣化俄語族群」，並塑造「二等公民」的對外敘事。以愛沙尼亞東北部城市納爾

瓦 (Narva) 為例，其俄語人口比例逾九成，常被視為資訊與身分認同上較易受外部影響的區域。此類族群結構為俄羅斯資訊戰提供切入點，使其得以透過俄語媒體與社群平臺（如 Telegram、TikTok）散布質疑歷史記憶、歐盟與北約成員國資格及國家權威的敘事，並結合蘇聯時期懷舊情緒，形塑與主流社會相對分離的認知環境（Magnuson et al., 2022: 27-52; Bajarūnas, 2026: 29-32）。

在 2014 年克里米亞危機與 2022 年俄烏戰爭後，波羅的海三國逐漸意識到，防務不再僅是軍事部門的任務，而是一項涵蓋國防、民生與民主治理的整體轉型課題。為因應社會分裂風險，愛沙尼亞開始推動包容性社會制度，強化少數族群參與、促進跨文化交流，並透過檢視歧視性法令與深化公民教育，提升社會凝聚力與民主制度韌性（Magnuson et al., 2022: 27-52）。立陶宛則透過公民參與計畫與媒體素養政策，強化公民社會在治理中的角色，特別針對俄語社群所面臨的錯誤訊息與外部宣傳風險加以回應（Tekorius, 2026: 69-72）。拉脫維亞長期面對俄羅斯透過政治、社會與資訊管道施加影響的壓力，因而著重提升社會對資訊與心理戰的應對能力，並擴大社會參與以鞏固社會團結（Bērziņš, 2023: 46-49）。

綜合上述經驗可見，芬蘭、瑞典與波羅的海三國在防衛韌性的制度設計與治理實踐上，呈現出不同的政策側重與運作方式。前者較早將防衛準備延伸至社會層級，後者則是在近年安全情勢變化下，逐步調整以政府主導為核心的防衛治理架構。其核心特徵，請見表 1。

表 1 全政府途徑與全社會途徑之比較

比較面向	全政府途徑 (WoG)	全社會途徑 (WoS)
治理權責與行動主題	政府主導，社會角色從屬	政府與社會多方協作治理網絡
公民角色定位	配合政策行動，受保護者	具自主能动性之個體
社會動員方式	以危機為起點的臨時動員	以平時為基礎的制度化參與

比較面向	全政府途徑 (WoG)	全社會途徑 (WoS)
防衛韌性重心	國家的動員與應變能力	社會整體的承受力、適應力與回復力
經驗案例	波羅的海三國	芬蘭、瑞典

資料來源：作者自行製作。

綜合上述案例可見，全政府與全社會途徑並非單純的政策選項差異，而是反映防衛韌性治理中「社會介入深度」與「行動者配置邏輯」的不同。同時，兩種途徑也並非無法相容，例如側重全社會途徑的瑞典，於 2018 年由緊急事務局向全國家庭發放《如果危機或戰爭來臨》手冊，內容涵蓋假訊息識別、糧食與水源儲備、極端氣候因應，以及恐怖攻擊與軍事衝突時的行動指引。由政府編纂並發放手冊雖屬於全政府途徑，但有賴於瑞典長期累積的國防文化，使得該國民眾在收到手冊時鮮少出現排斥的聲浪。倫丁 (Per Lundin) 與斯坦拉斯 (Niklas Stenlås) (Lundin & Stenlås, 2010: 10-15) 指出，該手冊並非單次宣導工具，而是瑞典「全面防衛」體系中公民準備制度的一環，其內容會隨安全環境調整，並與地方治理、教育體系及公共演練相互連結，以強化民眾的實際行動能力。至於波羅的海國家，雖然在韌性治理上偏向政府主導的全政府途徑，但其所具備的民間自主防衛力量，亦顯現出全社會途徑特徵。為進一步理解兩者治理差異，並作為檢視臺灣現行防衛韌性制度的分析基準，下文將以表 1 所呈現之比較架構，轉而檢視臺灣防衛韌性治理的現況。

#### 肆、臺灣防衛韌性治理的制度現況

本部分轉而檢視臺灣在全社會防衛韌性建構上的制度實踐與治理現況。整體而言，臺灣當前是以全政府途徑為主的防衛韌性治理模式，並非源於單一政策選擇，而是長期在安全威脅、重大災害與行政改革經驗中逐步累積的結果。冷戰後，臺灣全民防衛動員體系逐漸由

戰時動員導向轉為行政體系主導與強調平戰整合的運作模式，近年成立的全民防衛動員署正是此一制度轉型的具體體現，其功能重點在於跨部會協調與程序整合，而非直接動員社會行動者。

同時，國土安全與災害防救體系的發展，亦顯示政府在面對複合型風險時，傾向透過組織重整與權責劃分來強化應變能力。此類制度安排有效提升行政協調效率，卻也使防衛與韌性治理長期以行政體系為中心運作，社會層級多被定位為支援角色。此一制度路徑，有助於理解臺灣推動防衛韌性時，為何自然採取以全政府途徑為核心的治理邏輯。

在此制度背景下，2024年6月我國政府成立「全社會防衛韌性委員會」，作為統籌跨部門防衛與韌性政策的制度性平臺。該委員會透過定期會議與桌上推演（Table Top Exercise, TTX），檢視不同危機情境下政府與社會體系的協調與應變機制，其政策重點涵蓋民力運用、戰略物資、能源與關鍵基礎設施、社會福利、醫療避難，以及資通、運輸與金融網絡安全等面向，強化國防、民生、災防及民主四大韌性。針對近年臺灣防衛治理制度的調整轉型，該委員會提供了一個觀察防衛韌性治理邏輯變化的重要平臺。

鑑於上述政策框架所呈現的跨部門特性，本文在分析上並未將各項韌性視為彼此獨立的政策領域，而是依其主要治理邏輯與社會介入方式，區分為國防、民生與民主三個分析層面加以檢視。其中，災防韌性在臺灣實務中高度仰賴行政體系運作，並涉及關鍵基礎設施與地方政府應變能力，故本文將其納入民生層面，作為連結平時治理與危機應變的重要觀察面向。

## 一、國防層面：政府主導的防衛韌性

在國防層面，臺灣近年的防衛韌性政策調整，主要仍由政府主導推動，並以強化軍事能力、後備動員與軍民整合作為核心方向。自蔡英文總統執政期間（2016-2024），臺灣逐年增加國防預算，投入

自主武器系統的開發，包括作戰無人機、噴射教練機、導彈防禦系統和海軍艦艇；並將兵役制度從四個月恢復為一年，同時推動後備部隊與動員改革。其中，受俄烏戰爭中無人機應用的啟發，政府推動由民間主導的「無人機國家隊」計畫，展現軍民合作的力量（Lee et al., 2023）。

臺灣過去的「全民國防」概念主要強調民眾對政府與軍隊的支持。自 2023 年起，《中華民國國防報告書》在既有的「全民國防」章節外，新增「強化全民防衛」章節（中華民國國防部，2023：94-97），顯示政策論述開始由「全民國防」逐步轉向「全民防衛」，並朝向以民眾為重要行動者的「抵抗作戰概念」發展。2025 年《四年期國防總檢討》提出「韌性防衛，強化全社會防衛機制」，強調運用全民防衛動員能量，透過軍民整合，統合民間物資、人力等資源支援軍事作戰，並加強關鍵基礎設施防護，以維持社會運作（中華民國 114 年四年期國防總檢討編纂委員會，2025：29）。平時由地方政府負責編組民防團隊，執行相關工作；緊急應變時期，則由國防部協調地方聯合應變指揮管制中心，統一調度民力支援國軍防衛任務（中華民國 114 年四年期國防總檢討編纂委員會，2025：50）。整體而言，儘管近年防衛韌性規畫已逐步納入民間資源與社會支援元素，但其決策權與行動主導仍高度集中於政府與軍事體系，民眾多屬被動動員或配合角色，反映臺灣在國防層面的實踐仍主要體現全政府途徑，而尚未轉化為以社會為主體的全社會途徑防衛韌性模式。

## 二、民生層面：關鍵基礎設施維護與供應鏈韌性之局限

在民生層面，全社會防衛韌性的核心不在於軍事動員，而在於危機情境下社會基本功能的持續運作，包括能源供應、航運物流、資訊安全與關鍵基礎設施防護等面向。以下依據全社會防衛韌性「五大主

軸」的重點項目，檢視臺灣相關制度設計與實際準備情形。<sup>7</sup>

### （一）能源

在能源面向，封鎖或隔離情境下的能源庫存與供應穩定性，直接影響民生韌性與社會承受力，是全社會防衛韌性中最具結構性限制的環節之一。臺灣在封鎖或隔離情境下，能源庫存是影響民生韌性的關鍵。現階段臺灣的煤炭庫存可供應 56 天，計畫至 2030 年將天然氣庫存從 11 天提升至超過 20 天（Kao & Lee, 2022）。然而，臺灣約 40% 的電力仰賴液化天然氣（Liquefied Natural Gas, LNG），而 LNG 須經海運輸入，無論來自澳洲，或是與中國關係密切的卡達，其供應都容易受到海上封鎖或隔離的威脅（Smith, 2024）。為降低風險，臺灣中油公司與美國錢尼爾能源公司（Cheniere）簽署為期 25 年的液化天然氣合約，以增加能源進口來源的多元化。

此外，臺灣亦積極發展自主性替代能源，如地熱發電。2025 年 5 月 17 日核能發電歸零，臺灣正式進入非核家園。然即便在非核政策框架下，核能仍被部分研究視為具備較高穩定性的替代選項。臺灣核電廠所需燃料主要仰賴國外供應，核能機組每運轉 18 個月，必須停機更換核子燃料，並執行相關系統、設備、組件的檢查與維修作業（臺灣電力公司，2026）。在政治與技術條件允許的情況下，簡以榮（Kanapathy, 2024: 122）建議臺灣可考慮興建新核能設施，或採用先進小型模組化核反應爐（Small Modular Reactors, SMRs），為半導體製造設施等關鍵產業提供穩定電力。基本上，臺灣在能源韌性上已透過庫存提升與進口來源多元化進行風險管理，但高度依賴海運進口的結構性限制，使能源安全仍主要仰賴政府層級的規畫與外交協

---

7. 總統府全社會防衛韌性委員會的五大主軸包括：「民力訓練暨運用」、「戰略物資盤整暨維生配送」、「能源及關鍵基礎設施維運」、「社福醫療及避難設施整備」及「資通、運輸及金融網絡安全」（全社會防衛韌性委員會，2024）。

調，社會層級的參與及調適空間相對有限。

## （二）航運

航運在民生層面中扮演連結能源、物資與對外供應鏈的關鍵角色，其韌性高度影響封鎖或隔離情境下社會基本運作的持續性。臺灣透過《全民防衛動員準備法》制定〈船舶編管及運用辦法〉，以納管符合該辦法規範的商漁船，並依動員準備階段與動員實施階段的任務需求進行調度。由於中國在灰色地帶行動中涉及執法與非軍事載具航運，海巡署與交通部應作為主責機構，並在必要時配合國防部，演練應對非軍事性封鎖或隔離。簡以榮（Kanapathy, 2024: 123-124）指出，若決定挑戰中國海軍封鎖或隔離以進口能源或其他必需品，這些商船應在無軍事護航的情況下航行；另外，在可行的條件下，臺灣的運輸船舶應配備衛星發射器，使船員能即時直播航行過程與相關遭遇。臺灣目前 LNG 船運布局全球以達到分散氣源之目標，降低地緣政治帶來的船運運輸風險，現有四艘天然氣專用船舶（裕民航運與日商川崎汽船於 2025 年合資再新購乙艘），其餘由進口國負責船運。由此可見，目前臺灣航運韌性的實際運作仍高度依賴政府的法制設計、跨部會協調與國際溝通，民間船運業者多屬執行或配合角色，顯示該領域的防衛韌性實踐仍以全政府途徑為主，民間角色主要停留在配合與支援層次。

## （三）資訊安全

相較於能源與航運，資訊安全是臺灣少數已長期累積制度化經驗，並逐步引入跨部會與社會參與的民生韌性領域。資訊安全防護一直是臺灣施政重點之一，自 2001 年至 2024 年，行政院國家資通安全會報陸續推動六個階段、各為期四年之重大資通安全計畫，以提升整體資安防護能力（資通安全署，2024）；近期則以打造安全可信賴的數位國家為願景，推動「建構國家資安聯防體系」、「提升整體資安防護機制」與「強化資安自主產業發展」三大政策目標。

數位發展部資通安全署於 2025 年 2 月提出四項重點政策，包括

建構全社會資安防禦韌性、提升關鍵基礎設施資安防護、壯大資安產業，以及新興資安科技應用與合作。國家安全會議於 2025 年 4 月 8 日公布「國家資通安全戰略 2025」，以四大支柱與兩大基石為核心，<sup>8</sup>整合跨部會與國際合作機制。儘管資安政策已明確納入「全社會防衛韌性」的語彙，惟實際運作仍以政府主導的聯防體系為核心，社會參與多集中於產業與專業社群，距離社會自主防禦模式仍有差距。

#### （四）關鍵基礎設施

關鍵基礎設施的安全防護，是連結國防與民生韌性的交會點，其穩定運作攸關社會基本功能與公共安全。行政院國土安全辦公室頒布〈國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要〉，並將關鍵基礎設施區分為九個主領域與 22 個次領域，包括能源、水資源、電信、交通、金融、醫療、政府與高科技園區等，相關單位並持續強化網路安全管理（Administration for Cyber Security, MODA, 2023）。臺電原訂 10 年完成的「強化電網韌性計畫」，亦宣布提早四年於 2028 年優先完成關鍵區域與民生相關工程（郭建伸，2024）。行政院副院長鄭麗君於 2025 年 2 月主持行政院國土安全政策會報時指示，相關關鍵基礎設施的防護工作將參考國際最新經驗，配合「2025 城鎮韌性演習」，以不依賴國軍支援的方式，驗證民防、災防等非軍事部門體系的應變能力。整體而言，臺灣在關鍵基礎設施防護上已建立相對完整的制度與演訓機制，但其核心仍以政府規畫與部會執行為主，社會層級的制度化參與及自主應變能力，仍有進一步發展的空間。

#### （五）災害防救

災防韌性在臺灣全社會防衛韌性的政策實踐中，具有「核心測試場域」的意義。相較於軍事防衛或能源供應等高度專業化領域，災防

---

<sup>8</sup> 四大支柱為：全社會防衛韌性、國土防衛與關鍵基礎設施、關鍵產業與供應鏈、人工智慧應用與安全；兩大基石為：建置國家資安戰情協同應變中心、強化國家資通安全會報及資訊資安預算正規化。

體系能夠在平時即透過演訓與制度運作，實際檢驗中央與地方政府、民間組織與社區網絡在極端情境下的協調能力與社會承受力，因而成為觀察全社會防衛韌性是否得以落實的重要窗口。

國家與地方層級的自然災害與人為災難應急計畫，長期以來即為國家韌性的重要組成部分。臺灣長期面對風災、地震等天然災害，已逐步累積救災與災後復原的快速動員經驗。總統府全社會防衛韌性委員會於 2024 年 12 月第二次會議進行桌上推演，透過貼近實際的情境想定，檢視從中央到地方各級政府面對極端情境的應對準備。2025 年 3 月，內政部與臺南市政府進一步延續桌上推演成果舉行實地演練，並與「城鎮韌性演習」相互連結，嘗試以新的治理思維與策略方式推動地方韌性建構，以確保在極端複合式災害情境下，社會與民生功能得以持續運作。依據全社會防衛韌性「五大主軸」中與災防相關的政策內容，分別從醫療體系及救災與復原能力兩個面向，檢視臺灣災防韌性的實際運作與制度限制。

首先，臺灣醫療制度與整體醫療能力向來受到國際肯定。民間的中華民國紅十字會、臺灣路竹會、臺灣國際醫衛行動團隊（Taiwan International Health Action, Taiwan IHA）、臺灣國際醫療行動協會（International Action and Cooperation Team, iACT）、國際合作發展基金會、奧比斯基金會、伊甸基金會、臺灣世界展望會及慈濟基金會等組織，均長期提供醫療救助服務，並已深入臺灣社會各階層。國民黨立委、前國防部副部長陳永康於立法院質詢時曾指出，若參照俄烏戰爭與以哈衝突的經驗，臺灣仍有必要建立更具前瞻性的醫療整備規畫，包括加護病房、血漿、人工皮及麻醉藥品等關鍵醫療資源的長程準備，以建構能夠因應高強度衝突的國家醫療體系。目前，衛福部已就緊急醫療情境的啟動機制進行規畫，包括醫院疏散與降載運作等措施（全社會防衛韌性委員會，2024）。2025 年 3 月，全社會防衛韌性委員會於臺南進行首次實地演練，由民間醫護人員操作軍用「前進外科小組」裝備，模擬既有醫療量能失效情境下，於擴充之急救醫療

場所進行傷患救治。整體而言，臺灣在醫療災防韌性上具備相當厚實的專業基礎與民間能量，但其整備與動員仍高度依賴政府部門的統籌與指揮，民間組織多以協力與支援角色參與，顯示醫療災防韌性在治理邏輯上亦多偏向全政府途徑。

相較於醫療體系，救災與災後復原能力更直接反映社會在極端情境下的自我組織與調適潛力，是評估全社會防衛韌性的重要指標。臺灣長期面對風災與地震等天然災害，已逐步培養出具備快速動員能力的救災與災後復原體系；除各級政府外，民間組織常在救災中發揮關鍵作用。我國國軍將救災納為核心任務之一，平時依據《災害防救法》相關規定進行災防演練並支援災害防救，戰時則以支援軍事作戰及緊急危難應處為主（中華民國 108 年國防報告書編纂委員會，2019：72）。是故，在中國對臺發動軍事行動的情境下，國軍勢必優先投入國土防衛，社會的受災修復與基本運作能力，將更大程度仰賴地方政府與民間體系共同承擔。此一轉換凸顯臺灣社會在高強度軍事威脅下，自主救災與復原能力仍面臨諸多挑戰。全社會防衛韌性委員會首次桌上推演成果報告指出，各單位在應對設計上多仍以單一事件為思考出發點，較難全面納入跨部門資源的相互依賴與連動性，顯示未來仍有必要強化對複合式威脅的整體應變能力（全社會防衛韌性委員會，2024）。

全社會防衛韌性委員會於 2024 年成立至 2025 年 12 月共舉行了六次委員會議，針對五大主軸進行盤點、驗證與持續強化各項能力及運作機制，相關重點請見表 2。

表 2 全社會防衛韌性委員會歷次會議驗證重點與社會參與方式

會議	核心政策	五大主軸 驗證重點	社會參與方式
第一次 委員會議 2024.9.26	正式啓動全社會防衛韌性制度，設定總目標與階段性目標、運作機制、核心任務等，擴大政府與民間合作，以建構國家韌性戰略溝通協調平臺	確立五大主軸	以政府部會與委員會成員為主，社會角色仍以諮詢與建議為主
第二次 委員會議 2024.12.26	進行桌上推演成果報告，驗證政府各單位面對極端情境的應對準備，並重新整合演習制度以強化民防與防災體系	物資、能源、資通、關鍵基礎設施防護、防災等	部分議題開始觸及民力動員與民間支援角色，但仍由政府主導
第三次 委員會議 2025.3.27	移師臺南實地演練，透過實際演練驗證「民力調度應變」、「鄰近縣市資源整合」及「社區防災協作」等量能	民力、災防、跨域合作	強調地方政府、關鍵產業與志工體系的支援功能
第四次 委員會議 2025.6.26	將城鎮韌性演習與國防演習結合，聚焦社福醫療、避難設施與心理支持體系在危機中的功能驗證	關鍵基礎設施防護、國防與民生整合	社會組織動員形成制度韌性
第五次 委員會議暨 國際論壇 2025.9.20	結合國際論壇經驗與對照，引入國際對全社會防衛韌性的討論，強調公私協力與制度化整備	能源、物流、資通、關鍵基礎設施防護、供應鏈韌性	擴大跨國專家與跨領域行動者參與制度化討論
第六次 委員會議 2025.12.23	年度成果盤點與救災案例反推，著重從實際行動與演訓中精進政策與制度	五大主軸整合與回饋修正	強調跨部會、地方與社會之長期協作

資料來源：全社會防衛韌性委員會（2025）。

自 2025 年起，全社會防衛韌性委員會開始將原有的年度防空「萬安」與救援「民安」演習整合為「城鎮韌性演習」進行實地驗證，並將演訓重點置於戰時景況（戰災比例超過七成）下的各項災害搶救作為。2025 年 3 月於臺南舉行的首次實地演練，便納入包括海嘯預

警與疏散、關鍵基礎設施不明爆炸、醫院系統遭受駭客入侵，以及認知作戰引發治安騷亂等複合式情境，以驗證民力調度、鄰近縣市資源整合與社區防災協作的實際量能；2025年6月更配合年度國防演習進行驗證。從歷次會議內容可見，全社會防衛韌性政策在實務推進上，仍以全政府整合為主要運作基礎，但隨著情境演練與議題深化，社會行動者逐步被納入防衛治理的制度韌性之中。

### 三、民主層面：外部威脅下的社會信任與治理張力

民主韌性係指民主國家在面對內外部挑戰與安全威脅時，得以維持其民主制度運作、核心價值與社會穩定的能力。近年來，隨著威權政體透過政治干預、資訊操作與社會分化等非軍事手段對民主國家施加影響，學界與政策界逐漸關注民主政府如何在不侵蝕自由與多元的前提下，強化制度回應能力，以抵禦外部干預並維持民主治理的正當性（Cheeseman et al., 2024）。在此意義下，民主韌性不僅是價值層面的規範目標，更構成全社會防衛韌性能否獲得長期社會支持與政治信任的重要治理基礎。

#### （一）識別社會脆弱點

在民主層面，臺灣面臨的核心挑戰並非民主制度本身的不穩定，而是社會內部對外部威脅的理解與敘事高度分歧，使防衛議題難以形成最低限度的共識。既有研究指出，臺灣的政治極化主要並非源於傳統左右派的經濟或階級衝突，而是建立於中國因素所延伸的國家認同與統獨議題之上（Achen & Wang, 2017: 1-15）。在此結構下，相同的國家安全事件（如中國對臺軍事演習或灰色地帶行動）往往被不同政治立場賦予截然相反的政治與安全意涵，導致外部威脅無法自然轉化為一致的防衛共識。

中國長期運用以「區別對待」為核心邏輯的統戰策略，針對不同社會群體設計差異化的經濟、文化、社會、宗教與教育交流方案，藉此形塑有利於其政治目標的社會連結與認知框架（Cabestan, 2015:

282-300; Keng & Schubert, 2010: 287-310; Keng et al., 2017: 956-981; Fong et al., 2020: 6-11; Wang, 2022: 501-526; Schubert, 2024: 429-454; Wang, 2025)。此類策略並非僅追求短期政策讓利，而是試圖透過長期社會滲透，放大臺灣內部原有的政治分歧與認同對立，從而削弱民主社會在安全議題上的整合能力。

面對上述風險，我國近年已將統戰與社會分化視為影響民主治理的重要安全議題，並透過國家安全評估、行政盤點與法制調整，系統性揭示相關風險。<sup>9</sup>然而，在高度政黨競爭與情感極化的政治環境中，威脅揭示本身亦容易被解讀為政黨動員或立場操作的一部分。研究顯示，選舉動員往往會強化敵對政黨之間的情感厭惡，且此類情緒在選後並不會迅速消退，而是形成持續性的政治極化結構（蕭怡靖，2025：1-34）。在此情況下，民主韌性的治理挑戰不僅在於是否能準確識別外部威脅，更在於如何避免將社會內部的多元差異過度安全化，進而侵蝕民主社會賴以維繫的信任與公共對話空間。

## （二）建構民眾自我防衛的決心

民眾的防衛意志與風險認知，是民主韌性中最難以透過制度直接塑造的環節。既有研究顯示，多數臺灣民眾能夠感知中國所構成的安全威脅，並對衝突升高抱持憂慮（汪宏倫，2022：289-322；Wang & Eldemerdash, 2023: 745-759; Wu & Lin, 2024: 131-170; Wu, 2025: 137-156）。然而，隨著中國對臺軍事演習與灰色地帶行動逐漸常態化，部分民眾對衝突升高的風險呈現出「威脅去敏感化」的反應，對戰爭發生的主觀評估未必隨外在壓力上升而同步提高，反而出現風險感知鈍化與心理適應的現象。

---

<sup>9</sup>2025年3月，賴清德總統召開國安高層會議檢視臺灣當前所面對的五大國安及統戰威脅，並提出17項因應策略，強調中國正透過經濟、社會與文化交流等手段試圖分化臺灣社會，呼籲國人正視現存威脅並團結因應（中華民國總統府，2025）。

為回應此一落差，政府近年透過全民國防教育活動、青年營隊及深化對中國識讀的教育政策，試圖強化國家認同與社會團結；同時，法務部調查局亦成立「認知戰研究中心」，並結合民間事實查核平臺，提升社會對認知作戰的辨識能力；國防部全民防衛動員署亦於2025年9月印製《當危機來臨時：臺灣全民安全指引》進行家戶普發。不過，若此類政策過度倚賴自上而下的訊息傳遞與風險警示，而缺乏社會自主討論與共同詮釋防衛意義的空間，則可能難以累積長期且內生的防衛意志。相反地，防衛敘事若成為國內政黨競爭的差別化議題，反而可能削弱民主韌性所仰賴的社會信任與團結。

### （三）政府溝通、社會對話與國際合作

在民主體制下，溝通能力不僅是政策宣傳工具，更是維繫政府與社會信任關係的關鍵治理能力。政府對內需持續向民眾說明潛在威脅與政策規畫，並確保訊息透明與可理解性（Fiala, 2020: 7-17）。臺灣在新冠肺炎疫情期間透過多元媒體即時溝通的經驗，顯示有效溝通有助於提升社會對政府作為的信任。面對中國混合與灰色地帶脅迫，臺灣亦透過與理念相近國家的智庫交流、桌上推演與象徵性軍事互動，持續深化國際合作關係。

民主層面所揭示的關鍵挑戰在於：全社會防衛韌性並非僅靠制度設計或資源投入即可實現，其成效高度取決於政府是否能在安全需求與民主治理之間取得平衡。當防衛韌性治理過度集中於全政府途徑，而未同步建構社會參與及公共對話的制度基礎時，反而可能削弱民主韌性本身，影響全社會途徑的可行性與正當性。

本文觀察到，除民間救災、無人機國家隊及民間認知作戰查證平臺等由社會主體主動發起的案例外，臺灣現行防衛韌性政策多仍屬全政府途徑。若政府過於積極以行政動員方式推動全社會防衛韌性，可能使部分民眾感受到言論與行動自由受到壓縮，或加深對戰爭臨近的心理壓力。借鑑前述國家的經驗，本文認為在強化全政府途徑的同

時，應同步思考全社會途徑的制度化發展架構，使民眾能以更自主的方式參與防衛韌性的建構。

## 伍、由全政府邁向全社會防衛韌性的治理轉向

前文透過北歐與波羅的海國家的比較分析，說明全政府與全社會途徑在防衛韌性治理上的不同邏輯與制度條件。然而，國際經驗並非可直接移植的政策範本，其分析價值在於能否被轉譯為檢視臺灣治理現況的分析基準。表 3 對照國際經驗提出可供借鑑之治理原則。

表 3 臺灣全社會防衛韌性之轉型方向與制度條件

分析層面	臺灣現況	可供臺灣借鑑之治理原則
國防層面	偏向 WoG 民防體系存在，但多屬配合角色；缺乏制度化、常態運作的民間志願防衛組織	1. 防衛參與由臨時動員轉為平時制度化 2. 地方層級穩定銜接中央防衛與社會參與 3. 公私協作內嵌於防衛體系的常態運作
民生層面	偏向 WoG 能源、航運與物資調度高度仰賴政府規畫；災防體系成熟，但演訓仍以行政體系主導	1. 地方與社區承擔民生韌性的平時運作 2. 關鍵基礎設施具備分散化的專業承載 3. 資安治理轉向常態化公私協作模式
民主層面	轉型中 防衛議題高度政治化；國家認同分歧加深治理難度	1. 防衛共識能在政治分歧下維持穩定 2. 威脅認知分歧透過制度加以吸納與處理 3. 防衛議題避免轉化為政治對抗

資料來源：作者自行製作。

### 一、社會支援納入國家防衛治理體系

臺灣在國防層面的防衛韌性建構，仍高度依賴政府與軍事體系主導，民眾多為被動動員或支援角色。相較之下，北歐、波羅的海國家與烏克蘭的經驗顯示，國防韌性的深化，往往建立在社會成員能夠成為制度化行動者的基礎之上。

### （一）從全民國防走向全民防衛

傳統全民國防與全民防衛之間的關鍵差異，不僅在於防衛目標的設定，並且在於民眾是否被視為具備實質行動能力的防衛行動者。在全民防衛的框架下，民眾不再僅是支持政府與軍隊的對象，而是需透過制度化準備，具備在危機情境中承擔防衛角色的能力。此一轉變意味著防衛韌性的深化，必須建立在政府部門、民間組織與社會成員之間長期且穩定的合作關係之上，而非單次動員或政策宣示。

2024年《國防報告書》指出，臺灣現行民防系統主要由保安警察、地方政府轄屬民防團隊與替代役等人員組成，其目標在於保護平民、確保必要公共服務的持續運作，並於衝突期間支援軍事行動。相較之下，部分國家所發展的民眾志願防衛組織，如家防隊（home guards）或防衛聯盟（defense leagues），則強調平民在制度化架構下的主動參與，並以培養社會整體防衛意志為核心。

以烏克蘭為例，2014年頓巴斯衝突爆發初期，由民間力量自主編成的志願營（volunteer battalions），在短時間內有效遲滯親俄武裝勢力的推進，為基輔當局爭取了進行軍事重整與改革的時間（楊維能、鄒琮隆，2023：9）。然而，這類志願組織的防衛效果，並非單純來自民眾動員本身，而是後續能否透過法規與制度設計，將其納入國家防衛體系之中。李喜明（2022：419-448）即曾指出，波羅的海三國透過制度化的志願防衛組織，成功將社會防衛能量納入國家防衛架構，並與烏克蘭國土防衛部隊的經驗形成可供比較的案例。此類模式的潛在價值，在於其不僅補充正規軍事量能，更可透過社會廣泛參與，強化拒止與深層嚇阻效果。然而，相關經驗亦顯示，此類制度須建立在清楚法源、地方政府支持與高度社會信任的前提之上。

全社會防衛韌性委員會於2024年提出，未來將依民防法充實約40萬可恃民力，隨即在臺灣社會引發不同反應。此一爭議顯示，防衛動員在民主社會中，並非單純的能力問題，而涉及社會接受度與政

治正當性。相較於自上而下的行政動員，部分國家經驗顯示，若由地方政府提供制度化支持，開放民眾以自願方式參與相關訓練與準備，或有助於降低社會反感並逐步累積防衛能量。例如芬蘭透過由地方政府、警政人員與社區成員共同組成的安全委員會，鼓勵公民參與社區層級的安全規畫與執行，並透過持續宣講與演練提升居民的風險意識與參與感。此類由社區逐步發起志願組織的模式，提供了一條相對低政治摩擦，但可長期累積社會防衛能量的可能路徑，亦凸顯全社會途徑須以地方治理與社會信任為基礎。

## （二）公私部門合作創新

在前文民生與科技層面的分析中可見，政府雖已意識到民間創新對防衛韌性的價值，但實際運作仍以專案式合作為主，尚未形成穩定的全社會途徑。烏克蘭於俄烏戰爭期間成立「Brave1」，作為戰場需求與國內外技術開發者之間的快速對接平臺，顯示私營部門在高度不確定情境下具備回應速度與技術彈性（Kramer et al., 2024: 16-17）。芬蘭則透過制度化的公私協作機制，將網路安全與關鍵技術視為社會共同責任。相較之下，臺灣雖已成立國防創新小組，並將無人系統視為重要研發項目，但若缺乏配套法規與清楚的風險分攤機制，民間企業仍可能傾向被動參與，而難以成為防衛韌性長期建構的共同主體。

## 二、民生關鍵基礎設施與災防體系的治理轉向

### （一）民間參與關鍵基礎設施與民生系統維護

在芬蘭的社會安全策略中，社會各界的參與被視為是執行國家安全優先事項的重要組成部分，民生設施與關鍵基礎設施的防護不僅是政府責任，更是一項社會共同任務。例如，在赫爾辛基港等重要關鍵基礎設施中，芬蘭透過公私協力模式（public-private partnership, PPP），確保危機期間的營運連續性與供應鏈安全，並透過聯合訓練與態勢感知共享，串聯約 1,500 家企業共同參與。

拉脫維亞亦於平時即對部分民間公司指定動員任務，鼓勵現職與離職員工自願參與國民兵與國家武裝部隊，以強化關鍵基礎設施在危機時的防護能力。這些經驗顯示，關鍵基礎設施的韌性並非僅仰賴政府跨部門協調，而須透過制度化方式，將民間行動者納入防護體系。

臺灣目前多數關鍵基礎設施都交由官方部門管理與保修，雖有部分電廠民營化，但這些電廠在危機時如何確保設施能夠正常運作，需要加強民間企業與民間組織的技職教育與訓練，使民間將這些民生與關鍵基礎設施視為如同自己財產般的重要資產。推動私部門實質參與的核心挑戰，在於企業運作遵循成本效益與及時生產的市場邏輯，而韌性建構往往意味著設置冗餘與閒置產能，兩者存在本質上的衝突。因此，政府可思考從行政動員，轉向建立如芬蘭「國家緊急供應基金」提供公私協作的經濟誘因與風險分攤機制（National Emergency Supply Agency, 2024），以強化私部門的參與誘因。

## （二）民間企業參與網路防禦與通訊韌性

有效檢測與防禦攻擊至關重要，此範圍涵蓋資訊基礎設施、數據網絡、電信系統及控制設備，需要軍方、政府機構與民間組織協作。此外，為確保通訊穩定，可投資美國及盟國的低地球軌道（Low-Earth Orbit, LEO）衛星網路，並研究如何在網路或電信中斷時維持社會運作。俄烏戰爭中，烏克蘭成功地反制俄羅斯的網路攻擊，其關鍵因素就是跨國合作努力的成果，包括許多大型跨國科技公司，如 Google、Microsoft 及社交媒體巨頭 Meta，與英美等西方國家的科技機構，共同對抗俄羅斯的網路攻擊，這些民間機構已成為烏克蘭重要的防衛基礎來源。

在 2024 年「全球安防 50 強」（Security 50）業者排名中，臺灣安全監控產業已有六家業者上榜，其中連續 12 年入榜的安全監控廠晶睿通訊（VIVOTEK）排名第 14 位，成為臺灣唯一躋身前 20 強的安防企業，代表臺灣民間的安全監控產業已具有相當的國際競爭力。

政府應提供誘因與鬆綁相關法規限制，由國內廠商與國際大廠來主導，依據全社會防衛韌性需求，強化網路防護能力。

### （三）災防韌性作為全社會途徑的核心測試場域

救災和重建的成功依賴於政府與社會之間的有效合作，政府應該鼓勵和支持社會組織和公民參與，並在政策制定中考慮他們的意見和需求。在救災和災後重建過程中，社會各界的參與被視為提升韌性的重要因素，這不僅能夠增強社區的應對能力，還能促進社會凝聚力和信任感的建立。救災過程中，基層社會組織和民眾的參與被認為是關鍵，這些參與者能夠提供地方知識和資源，幫助制定更有效的應對策略和重建計畫。

唐景俠等人（Tang et al., 2024: 1）指出，社區領袖在提升社區災害準備方面扮演關鍵角色，然而臺灣現行相關培訓仍偏重程序性演練，對於災害風險認知與醫療應對等關鍵能力仍有不足。這顯示，災防韌性雖是臺灣相對成熟的領域，但其制度化仍以全政府途徑為主，社會能動性尚未完全轉化為長期防衛韌性。

臺灣長期面對風災與地震等天然災害，民間已累積相當災防經驗。然而，如何將此一因應自然災害的社會韌性，轉化為面對人為衝突與複合式威脅的防衛能力，仍有賴持續的社會溝通與制度設計。例如芬蘭透過民間組織與社區大學開設社會韌性相關課程（Turvallisuuksomitea, 2024），推動社區參與和志願者網絡，逐步累積社會信任與協作經驗，提供了一條由民生與災防領域，向全社會途徑防衛韌性延伸的可行路徑。

## 三、民主政治中防衛議題的政治分歧處理

民主韌性係民主國家在面對內外部挑戰與安全威脅時，維持民主制度運作、核心價值與社會穩定的能力。相較於國防與民生層面的制度建構，民主韌性更直接涉及政治正當性、社會信任與公民接受度。在全社會防衛韌性的推動過程中，若缺乏民主韌性作為支撐，防衛動

員措施反而可能引發社會疑慮，削弱政策的長期可持續性。

### （一）公民參與民主機制與世代、群體對話

三一八學運可視為臺灣公民社會展現高度動員與民主對話能力的經驗案例。林澤民與蘇彥斌（2015：123-159）指出，該運動的組織者與參與者透過行動電話與網際網路進行動員，使集體行動得以在短時間內由多人「囚徒困境」轉化為多人「協調賽局」（coordination game）。林麗雲（2016：251-269）亦指出，面對主流媒體報導偏差，學生自發組成報導團隊，建立編輯守則與共同審稿機制，形成具責任感的公共溝通空間。

此一經驗顯示，民主對話機制的有效性，往往源自公民自發行動，而非行政主導。此類公民動員與民主對話機制之所以能夠累積公共信任，關鍵在於其自發性與相對去政治化的運作條件。若政府過度介入或試圖將其制度化為特定政策工具，反而可能削弱其原有的公共正當性，使民主參與從協調機制轉化為政治動員，進而侵蝕民主韌性本身。

### （二）社區自主組織與民主韌性的制度功能

社區自主組織在民主韌性中所扮演的角色，並非僅在於互助或動員能力，而在於其作為低政治張力、日常化參與空間的制度功能。透過社區層級的公共事務參與，居民得以在非高度對立的情境下累積合作經驗，並建立對公共決策過程的信任。值得注意的是，社區自主組織在強化民主韌性方面的正向功能，亦建立在其非政黨化、非敵我劃分的日常治理基礎之上。當社區層級的公共議題被過度納入政治或防衛框架，雖可能提升短期動員效率，卻也可能加劇社會分化，削弱長期民主信任的累積。

### （三）公民教育、國家認同與政治中立的張力

部分北歐國家如芬蘭，透過在學校教育中納入國防與安全相關課程，協助學生理解國家外交與安全政策，並以此培養公民責任感。

此類公民教育之所以得以長期運作，關鍵在於其制度設計能維持政治中立性，並避免與特定政黨立場過度連結。在臺灣情境下，民間組織如黑熊學院、救國團等，若能以跨政黨、跨世代對話為核心，提供公民教育與公共討論平臺，較有助於提升社會接受度。然而，若相關活動被視為政府或政黨動員的延伸，反而可能引發反效果，削弱民主韌性。

整體而言，民主韌性並非透過政策宣示即可快速建構，其核心在於公民是否願意參與及是否信任相關制度安排。在全社會防衛韌性的推動過程中，若過度依賴全政府途徑，容易使防衛議題高度政治化，進而引發對言論自由、行動自由或戰爭臨近感的疑慮。尤其，當相關教育與社會動員被視為特定政黨或政府立場的延伸，反而可能引發反效果，使原本旨在強化民主韌性的作為，轉而成為新的政治爭議來源。是故，透過公民社會自主發起、由下而上的民主實踐，並從較無爭議，如學習自救與救生能力等科目著手，將成果回饋至政府決策體系，較有可能在不侵蝕民主韌性的前提下，逐步累積社會防衛共識。

## 陸、結論

不可諱言地，當前臺灣所面臨的最主要安全威脅，是來自中國持續升高的軍事與非軍事脅迫行為。自 2022 年 8 月以來，中國人民解放軍在臺灣周邊所採取的「低於戰爭門檻」行動，已逐漸常態化，並結合認知作戰、法律戰與灰色地帶行動，針對臺灣社會的制度縫隙與心理脆弱點施加壓力，以推進其政治目標。在此背景下，「全社會防衛韌性」不僅成為政策論述中的重要概念，也逐步被納入臺灣國家安全治理的核心議程。

本文主張，全社會防衛韌性的建構並非線性推進或單一路徑選擇，而是一個須隨威脅型態動態調整的政策過程。此一動態框架應建立在「層級化應變」與「動態優先序」的權責機制之上：由國家安全

會議主導總體戰略決策，並由全社會防衛韌性委員會作為平時的跨部會協調與社會賦能平臺，而災害應變中心則為危機發生時的具體執行節點。例如當外部威脅主要體現為灰色地帶行動時，應以委員會為核心，透過公私協力厚植社會能量。反之，若威脅情境轉向「速戰速決」或「斬首」型軍事行動，國家依法進入動員實施階段，則須迅速轉軌為國防部主導之防衛機制。此情境下，情報需求側重於「情報去中心化」，利用民間通訊備援與基層社區節點建立複層式情報網絡，確保在中樞受創或通訊受阻時，基層仍能掌握並回報即時情資。在地方層級，依據全民防衛動員體系，原有的災害應變中心應轉換為「聯合應變指揮管制中心」，由地方首長指揮並配合各作戰區，統合運用民防團隊與民間資源進行損害管制與支援軍事作戰。

在理論與比較層面，本文透過整理各國對全社會防衛韌性的實踐經驗，區分出「全政府」與「全社會」兩種主要發展途徑。波羅的海三國在高度外部威脅下，透過政府主導的跨部門整合與制度動員，展現出強烈的全政府途徑特徵；相較之下，芬蘭與瑞典則因長期累積的社會參與基礎與高度制度信任，使防衛韌性得以逐步內化為社會日常運作的一部分，呈現較成熟的全社會途徑樣貌。兩種途徑雖在運作邏輯上有所差異，但其共同目標皆在於確保國家與社會在面對危機時，仍能維持基本功能與政治穩定，且兩種途徑並非完全不相容。

回到臺灣情境，本文的分析顯示，現階段全社會防衛韌性的實踐，仍以全政府途徑為主，社會參與多集中於政府設計的制度框架之內。此一發展路徑，在短期內有助於提升政策整合與行動效率，但亦可能在民主治理脈絡下，面臨社會接受度與政治正當性的限制。相較於芬蘭透過「公私合作模式」與「國家緊急供應基金」建立的制度化機制，臺灣在推動全社會參與上仍存在顯著的法制與誘因缺口。現行體制過於依賴自上而下的行政動員，缺乏能有效解決民間企業在追求市場效益與承擔韌性備援（冗餘成本）之間衝突的經濟補償與風險分擔機制。因此，本文並未將全社會途徑視為必然或立即可行的替代方

案，而是強調其作為一項中長期發展方向，須建立在社會信任、制度清晰與公民能動性逐步累積的基礎之上。

目前，新成立的「全社會防衛韌性委員會」提供了一個整合政策討論與跨部會協調的平臺，其實際功能與影響力，仍有賴後續制度運作與社會互動的觀察。本文認為，在政府持續強化全政府途徑的同時，若能將災防救助、社區安全與民生韌性等低政治摩擦領域作為擴展社會參與的切入點，或可逐步培養符合臺灣民主條件的全社會防衛韌性。全政府與全社會途徑之間，並非非此即彼的選擇，而是一種需隨威脅變化與社會條件調整的協同發展關係。最後需要說明的是，本文並未主張「全社會」途徑為臺灣防衛韌性的唯一或必然發展方向，也不假定其可在短期內全面取代既有的全政府治理模式。相反地，本文旨在指出，在不同威脅型態與社會條件下，防衛韌性治理的重心可能產生位移，其可行性與效果高度取決於制度信任、社會接受度與民主治理條件。未來研究建議可進一步透過跨國比較或實證資料，檢視不同治理組合在特定情境下的實際成效，或進而探討我國外島地區（如金門、馬祖）在高度軍事壓力與相對孤立的環境下，如何建立具在地特色的全社會防衛模式。

收件：2024年12月9日

修正：2025年9月4日

採用：2026年2月6日

## 參考文獻

- 中華民國 108 年國防報告書編纂委員會（2019）。中華民國 108 年國防報告書。中華民國國防部。[2019 National Defense Report Editorial Committee (2019). *National Defense Report 2019*. Ministry of National Defense, R.O.C.]
- 中華民國 114 年四年期國防總檢討編纂委員會（2025）。中華民國 114 年四年期國防總檢討。中華民國國防部。[The Compilation Committee of the 2025 Quadrennial Defense Review, R.O.C. (2025). *Quadrennial Defense Review 2025*. Ministry of National Defense, R.O.C.]
- 中華民國國防部（2023）。中華民國 112 年國防報告書。中華民國國防部。[Ministry of National Defense, R.O.C. (2023). *National Defense Report 2023*. Ministry of National Defense, R.O.C.]
- 中華民國總統府（2025）。總統主持國安高層會議會後記者會 提五大國安統戰威脅及十七項因應策略 籲請國人團結抵抗分化。中華民國總統府，3 月 13 日。https://www.president.gov.tw/NEWS/39105 [Office of the President Republic of China (Taiwan) (2025). President Lai Holds Press Conference Following High-level National Security Meeting - Outlines Five Major National Security and United Front Threats and 17 Response Strategies - Urges National Unity. *Office of the President Republic of China (Taiwan)*, March 13.]
- 全社會防衛韌性委員會（2024）。全社會防衛韌性委員會桌上推演成果報告。中華民國總統府，12 月 26 日。https://www.president.gov.tw/Page/730 [Whole-of-Society Defense Resilience Committee (2024). Report on The Results of The Tabletop Exercise of the

Committee on Whole-of-Society Defense Resilience. *Office of the President Republic of China (Taiwan)*, December 26.]

全社會防衛韌性委員會（2025）。全社會防衛韌性委員會歷次會議資料。中華民國總統府，12月23日。<https://www.president.gov.tw/Page/730> [Whole-of-Society Defense Resilience Committee (2025). Records of the Whole-of-Society Defense Resilience Committee Meetings. *Office of the President Republic of China (Taiwan)*, December 23.]

汪宏倫（2022）。臺灣民眾的「戰爭認識」初探。載於蕭新煌、陳志柔、鄭宏泰（編），**2020 中國效應：臺港民眾的態度變遷**（頁 289-322）。香港中文大學香港亞太研究所。[Wang, H. L. (2022). A Preliminary Exploration of Taiwanese People's 'Understanding of War.' In Hsiao, H. H., Chen, C. J., & Cheng, W. T. (Eds.), *The China Effect 2020: Changes in the Attitudes of People in Taiwan and Hong Kong* (pp. 289-322). Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong.]

李喜明（2022）。臺灣的勝算：以小制大的不對稱戰略，全臺灣人都應了解的整體防衛構想。聯經出版。[Lee, H. M. (2022). *The Overall Defense Concept: An Asymmetric Approach to Taiwan's Defense*. Linking.]

林正義（2023）。臺海最危險的地方。聯經出版。[Lin, C. Y. (2023). *The Most Dangerous Place around the Taiwan Strait*. Linking.]

林宗弘（2022）。韌性爆發：搶救與安置時期的國家與公民社會。載於林宗弘、劉季宇、陳亮全（編），**巨震創生：九二一震災的風險分析與制度韌性**（頁 207-245）。臺灣大學出版中心。[Lin, T. H. (2022). Resilience Explosion: The State and Civil Society During the Rescue and Resettlement Period. In Lin, T. H., Liu, J. Y., & Cheng, L. C. (Eds.), *Rebirth from the Quake: Scientific*

- Investigations of Risk and Institutional Resilience after the 1999 Chi-Chi Earthquake in Taiwan* (pp. 207-245). National Taiwan University Press.]
- 林澤民、蘇彥斌（2015）。臺灣快閃政治—新媒體、政黨與社會運動。臺灣民主季刊，**12**（2），頁 123-159。[Lin, T. M. & Su, Y. P. (2015). Flash-Mob Politics in Taiwan: New Media, Political Parties, and Social Movements. *Taiwan Democracy Quarterly*, 12 (2), pp. 123-159.]
- 林麗雲（2016）。太陽花運動中臺大新聞所學生在「E論壇」的實踐。傳播研究與實踐，**6**（1），頁 251-269。[Lin, L. H. (2016). The Practices of Students at 'NTU E News Forum' in the Sunflower Movement. *Journal of Communication Research and Practice*, 6 (1), pp. 251-269.]
- 郁瑞麟（2024）。中共對臺「低於戰爭脅迫」行動方案。載於國防大學海軍指揮參謀學院（編），2024 海洋與國防論文集（頁 9-28）。國防大學。[Yu, R. L. (2024). The CCP's 'Short-of-War Coercion' Action Plan for Taiwan. In Naval Command and Staff College, National Defense University (Ed.), *2024 Maritime and National Defense Conference Papers* (pp. 9-28). National Defense University.]
- 郭建伸（2024）。賴總統：強化電網韌性 2028 優先完成關鍵區域。中央通訊社，8月8日。<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202408080414.aspx> [Kuo, C. S. (2024). President Lai: Strengthening the Resilience of the Power Grid, Completing Key Areas by 2028. *CNA*, August 8.]
- 資通安全署（2024）。資安政策與法規。數位發展部資通安全署，1月5日。<https://moda.gov.tw/ACS/operations/policies-and-regulations/648> [Administration for Cyber Security (2024). Cyber

Security Policies and Regulations. *Administration for Cyber Security, MODA*, January 5.]

楊維能、鄒琮隆（2023）。2022年俄烏戰爭中烏克蘭抵抗作戰概念之運用—兼論對我之啓示。《國防雜誌》，38（2），頁1-30。[Yang, W. N. & Tsou, T. L. (2023). Ukraine's Employment of Resistance Warfare in Russo-Ukrainian War in 2022: the Enlightenment to R.O.C. *National Defense Journal*, 38 (2), pp. 1-30.]

臺灣電力公司（2026）。核能營運現況與績效。臺灣電力公司，1月7日。https://www.taipower.com.tw/2289/2363/2380/2382/10538/normalPost [Taiwan Power Company (2026). Nuclear Power Stat. *Taiwan Power Company*, January 7.]

蕭怡靖（2025）。臺灣民眾在選舉期間與選後對政黨厭惡感的變動：2018年地方選舉及2020年總統選舉的比較。《行政暨政策學報》，預刊文章，頁1-34。[Hsiao, Y. C. (2025). Changes in Citizen's Aversion to Political Parties During and After Elections: A Comparative Study of the 2018 Local Elections and the 2020 Presidential Election in Taiwan. *Public Administration & Policy*, Article in Press, pp. 1-34.]

Aaltola, M. & Juntunen, T. (2018). Nordic Model Meets Resilience - Finnish Strategy for Societal Security. In Aaltola, M., Kuznetsov, B., Spruds, A., & Vizgunova, E. (Eds.), *Societal Security in the Baltic Sea Region: Expertise Mapping and Raising Policy Relevance* (pp. 26-42). Latvian Institute of International Affairs.

Achen, C. H. & Wang, T. Y. (2017) *The Taiwan Voter*. University of Michigan Press.

Administration for Cyber Security, MODA (2023). Cyber Security Defense of Critical Infrastructure. *Administration for Cyber Security, MODA*, February 21. https://moda.gov.tw/en/ACS/

operations/ciip/650

- Andžāns, M. (2022). Multi-Ethnic Societies and Willingness to Defend One's Own Country: Russian-Speakers in the Baltic States. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 19 (1), pp. 47-68.
- Andžāns, M., Gajauskaitė, I., Juurvee, I., Palkova, A., Yeh, Y. Y., & Vargulis, M. (2021). *Willingness to Defend Own Country in the Baltic States: Implications for National Security and NATO's Collective Defence*. Rīga Stradiņš University.
- Bajarūnas, E. (2026). Understanding the Resilience to Hybrid Threats in the Baltics. In Schultz, D., Smaliukiene, R., & Giedraityte, V. (Eds.), *Democratic Resilience in the Baltics, Vol. 1: Resilient Governance and Democratic Stability* (pp. 23-39). Springer.
- Bankauskaitė, D. & Šlekys, D. (2023). Lithuania's Total Defense Review. *PRISM*, 10 (2), pp. 54-77.
- Berling, T. V. & Petersen, K. L. (2021). Designing Resilience for Security in the Nordic Region: Implications for Strategy. In Larsson, S. & Rhinard, M. (Eds.), *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence* (pp. 131-153). Routledge.
- Bērziņš, J. (2023). Latvia: From Total Defense to Comprehensive Defense. *PRISM*, 10 (2), pp. 39-53.
- Blumenthal, D., Kagan, F. W., Baumel, J., Chen, C., de Beixedon, F., Rank, L., & Turek, A. (2024). From Coercion to Capitulation: How China Can Take Taiwan Without A War. *AEI*, May 13. <https://www.aei.org/research-products/report/from-coercion-to-capitulation-how-china-can-take-taiwan-without-a-war/>
- Bourbeau, P. (2013). Resiliencism: Premises and Promises in Securitisation Research. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1 (1), pp. 3-17.

- Buzzanell, P. M. (2010). Resilience: Talking, Resisting, and Imagining New Normalcies into Being. *Journal of Communication*, 60 (1), pp. 1-14.
- Cabestan, J. P. (2015). Cross-Strait Integration and Taiwan's New Security Challenges. In Schubert, G. (Ed.), *Taiwan and the 'China Impact': Challenges and Opportunities* (pp. 282-300). Routledge.
- Cheeseman, N., Desrosiers, M. E., Cianetti, L., & Gehrke, M. (2024). How to Strengthen Democratic Resilience: Five Lessons for Democratic Renewal. *European Democracy Hub*, December. [https://europeandemocracyhub.epd.eu/wp-content/uploads/2024/12/How-to-Strengthen-Democratic-Resilience-Five-Lessons-for-Democratic-Renewal\\_final.pdf](https://europeandemocracyhub.epd.eu/wp-content/uploads/2024/12/How-to-Strengthen-Democratic-Resilience-Five-Lessons-for-Democratic-Renewal_final.pdf)
- Christensen, T. & Lægred, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6), pp. 1059-1066.
- Coaffee, J. & Rogers, P. (2008). Rebordering the City for New Security Challenges: From Counter-terrorism to Community Resilience. *Space and Polity*, 12 (1), pp. 101-118.
- Comfort, L. K., Boin, A., & Demchak, C. C. (2010). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*. University of Pittsburgh Press.
- Elran, M., Deitch, M., Shapira, A., & Meller, R. (2023). Israel's Societal Resilience during the Gaza War. *The Institute for National Security Studies*, December 31. <https://www.inss.org.il/publication/resilience-war/>
- European External Action Service (2024). 2<sup>nd</sup> EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats. *European Union External Action*, January 23. <https://www.eeas.europa>.

eu/eeas/2nd-eeas-report-foreign-information-manipulation-and-interference-threats\_en

- Fiala, O. C. (2020). *Resistance Operating Concept (ROC)*. The Joint Special Operations University Press.
- Fjäder, C. (2014). The Nation-state, National Security and Resilience in the Age of Globalisation. *Resilience*, 2 (2), pp. 114-129.
- Fong, B. C. H., Wu, J. M., & Nathan, A. J. (2020). *China's Influence and the Center-periphery Tug of War in Hong Kong, Taiwan and Indo-Pacific*. Routledge.
- Gaiser, E. (2014). The Relationship Between the Military and Society in Israel: The Entire Nation Is an Army, the Entire Country the Front Line. In Wahlers, G. (Ed.), *Army and Society* (pp. 36-58). Konrad Adenauer Stiftung.
- Gajauskaitė, I. (2021). Willingness to Defend Lithuania: 'System Problem Detected, Action Pending.' In Andžāns, M., Gajauskaitė, I., Juurvee, I., Palkova, A., Yeh, Y. Y., & Vargulis, M. (Eds.), *Willingness to Defend Own Country in the Baltic States: Implications for National Security and NATO's Collective Defence* (pp. 58-77). Rīga Stradiņš University.
- Grady, J. (2022). Stronger NATO Reaction to Russian Actions in Georgia, Crimea Would Have Prevented Ukraine Invasion, Says Latvian President. *USNI News*, March 25. <https://news.usni.org/2022/03/25/stronger-nato-reaction-to-russian-actions-in-georgia-crimea-would-have-prevented-ukraine-invasion-says-latvian-president>
- Hadar, M. & Häkkinen, T. (2020). Conscription and Willingness to Defend as Cornerstones of National Defense in Israel and Finland. *Journal of Political & Military Sociology*, 47 (2), pp. 188-218.

- Horowitz, D. & Lissak, M. (1989). *Trouble in Utopia: The Overburdened Polity of Israel*. State University of New York Press.
- Hyvönen, A. E. & Juntunen, T. (2021). From ‘Spiritual Defence’ to Robust Resilience in the Finnish Comprehensive Security Model. In Larsson, S. & Rhinard, M. (Eds.), *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence* (pp. 154-178). Routledge.
- Jermalavičius, T. & Parmak, M. (2018). Societal Resilience: A Basis for Whole-of-Society Approach to National Security. In Stringer, K. D. & Napier, G. F. (Eds.), *Resistance Views: Essays on Unconventional Warfare and Small State Resistance, Tartu Resistance Seminar* (pp. 23-46). Joint Special Operations University Press.
- Juurvee, I. (2021). Willingness to Defend Estonia: Fostered by Civil-Military Integration and Communication. In Andžāns, M., Gajauskaitė, I., Juurvee, I., Palkova, A., Yeh, Y. Y., & Vargulis, M. (Eds.), *Willingness to Defend Own Country in the Baltic States: Implications for National Security and NATO’s Collective Defence* (pp. 35-46). Rīga Stradiņš University.
- Kanapathy, I. (2024). Countering China’s Gray-Zone Activities. In Pottinger, M. (Ed.), *The Boiling Moat: Urgent Steps to Defend Taiwan* (pp. 105-127). Hoover Institution Press.
- Kao, J. & Lee, Y. (2022). Taiwan to Boost Energy Inventories Amid China Threat. *Reuters*, October 24. <https://www.reuters.com/business/energy/taiwan-boost-energy-inventories-amid-china-threat-2022-10-24/>
- Keng, S. & Schubert, G. (2010). Agents of Taiwan-China Unification? The Political Roles of Taiwanese Business People in the Process of

- Cross-Strait Integration. *Asian Survey*, 50 (2), pp. 287-310.
- Keng, S., Tseng, J. Y. C., & Yu, Q. (2017). The Strengths of China's Charm Offensive: Changes in the Political Landscape of a Southern Taiwan Town under Attack from Chinese Economic Power. *The China Quarterly*, (232), pp. 956-981.
- Kramer, F. D., Yu, P., Webster, J., & Sizeland, E. (2024). Toward Resilience: An Action Plan for Taiwan in the Face of PRC Aggression. *Atlantic Council*, July. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2024/07/Toward-resilience-An-action-plan-for-Taiwan-in-the-face-of-PRC-aggression.pdf>
- Larsson, S. (2021). Swedish Total Defence and the Emergence of Societal Security. In Larsson, S. & Rhinard, M. (Eds.), *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence* (pp. 45-67). Routledge.
- Larsson, S. & Rhinard, M. (2021). *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*. Routledge.
- Lawrence, T. (2023). Estonia: Size Matters. *PRISM*, 10 (2), pp. 19-37.
- Lee, Y., Pomfret, J., & Lague, D. (2023). Inspired by Ukraine War, Taiwan Launches Drone Blitz to Counter China. *Reuters*, July 21. <https://www.reuters.com/investigates/special-report/us-china-tech-taiwan/>
- Lin, B., Hart, B., Chen, M. C., Shen, M. S., Lu, S., Tinsley, T., & Liao, Y. J. (2024). Surveying the Experts: U.S. and Taiwan Views on China's Approach to Taiwan in 2024 and Beyond. *China Power*, January 22. <https://chinapower.csis.org/surveying-experts-us-and-taiwan-views-china-approach-taiwan-2024/>
- Lin, B., Hart, B., Funairole, M. P., Lu, S., Price, H., & Kaufman, N. (2022). Surveying the Experts: China's Approach to Taiwan. *China*

- Power*, September 12. <https://chinapower.csis.org/survey-experts-china-approach-to-taiwan/>
- Lister, T. & Ward, C. (2022). In Eastern Ukraine They Don't Expect an Invasion, but People are Watching and Waiting. *CNN*, February 1. <https://edition.cnn.com/2022/02/01/europe/ukraine-east-mariupol-front-line-intl-cmd/index.html>
- Lundin, P. & Stenlås, N. (2010). Technology, State Initiative and National Myths in Cold War Sweden: An Introduction. In Lundin, P., Stenlås, N., & Gribbe, J. (Eds.), *Science for Welfare and Warfare: Technology and State Initiative in Cold War Sweden* (pp. 1-34). Science History Publications.
- Magnuson, S., Keay, M., & Metcalf, K. (2022). Countering Hybrid Warfare: Mapping Social Contracts to Reinforce Societal Resiliency in Estonia and Beyond. *Texas National Security Review*, 5 (2), pp. 27-52.
- Martin, B., Kristen, G., Paul, D., & Shostak, M. (2022). Implications of a Coercive Quarantine of Taiwan by the People's Republic of China. *RAND*, May 23. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA1279-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1279-1.html)
- Michalski, A., Brommesson, D., & Ekengren, A. M. (2024). Small States and the Dilemma of Geopolitics: Role Change in Finland and Sweden. *International Affairs*, 100 (1), pp. 139-157.
- Mirovalev, M. (2022). Why Most Ukrainians Don't Believe Biden's Warnings, Distrust West. *Al Jazeera*, February 21. <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/21/why-ukrainians-dont-believe-in-war-with-russia-distrust-west>
- National Emergency Supply Agency (2024). Annual Review 2023. *Huoltovarmuuskeskus*, January 5. <https://www.huoltovarmuuskeskus>.

fi/files/725eba52d1e1cc6313ae11f7d5614aa964ff1835/hvk-annual-review-2023-a4-engb-accessible.pdf

- NATO (2020). Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on Launching #NATO2030 - Strengthening the Alliance in an Increasingly Competitive World. *NATO*, June 8. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_176197.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176197.htm)
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41 (1-2), pp. 127-150.
- Norris, F. H., Tracy, M., & Galea, S. (2009). Looking for Resilience: Understanding the Longitudinal Trajectories of Responses to Stress. *Social Science & Medicine*, 68 (12), pp. 2190-2198.
- Praks, H. (2015). Hybrid or Not: Deterring and Defeating Russia's Ways of Warfare in the Baltics—The Case of Estonia. *International Centre for Defence and Security*, December. [https://icds.ee/wp-content/uploads/2015/Henrik\\_Praks\\_-\\_Deterring\\_and\\_Defeating\\_Russia\\_s\\_Ways\\_of\\_Warfare\\_in\\_the\\_Baltics.pdf](https://icds.ee/wp-content/uploads/2015/Henrik_Praks_-_Deterring_and_Defeating_Russia_s_Ways_of_Warfare_in_the_Baltics.pdf)
- Raitasalo, J. (2023). Finnish Defense 'Left of Bang.' *PRISM*, 10 (2), pp. 79-91.
- Reznikova, O. & Korniiievskiy, O. (2024). Resilience of the Ukrainian Society in Wartime: Components and Influencing Factors. *Eastern Journal of European Studies*, 15 (1), pp. 113-133.
- Schubert, G. (2024). The Chinese Communist Party's Unfulfilled 'Taiwan Dream.' In Doyon, J. & Froissar, C. (Eds.), *The Chinese Communist Party: A 100-Year Trajectory* (pp. 429-454). ANU Press.

- Smith, E. M. (2024). China Seeks to ‘Wear Down Taiwan’s Reliance’ with Covert Economic and Cyber Operations, US Wargamers Say. *FOX News*, August 24, <https://www.foxnews.com/world/china-seeks-wear-down-taiwans-reliance-covert-economic-cyber-operations-say-u-s-wargamers>
- Spilerman, S. & Stecklov, G. (2009). Societal Responses to Terrorist Attacks. *Annual Review of Sociology*, 35, pp. 167-189.
- Sundelius, B. & Eldeblad, J. (2023). Societal Security and Total Defense: The Swedish Way. *PRISM*, 10 (2), pp. 92-111.
- Tang, J. S., Chang, H. Y., & Feng, J. Y. (2024). Development of a Disaster Preparedness Training Program for Community Leaders: Evidence from Taiwan. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 108 (104517), pp. 1-18. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2024.104517>
- Tekorius, A. (2026). Resilience to Threats from Foreign Intelligence Services. In Schultz, D., Smaliukiene, R., & Giedraityte, V. (Eds.), *Democratic Resilience in the Baltics, Vol. 1: Resilient Governance and Democratic Stability* (pp. 58-78). Springer.
- Turvallisuuskomitea (2024). Concept of Comprehensive Security-Building National Resilience in Finland. *Turvallisuuskomitea*, June 9. <https://turvallisuuskomitea.fi/concept-of-comprehensive-security-building-national-resilience-in-finland/>
- United States Agency for International Development, United Nations, & UN World Food Programme (2011). Beyond Pandemics: A Whole-of-Society Approach to Disaster Preparedness. *UN Office for Disaster Risk Reduction*, September. [https://www.preventionweb.net/files/22192\\_taswbookweb9.10.111.pdf?startDownload=true](https://www.preventionweb.net/files/22192_taswbookweb9.10.111.pdf?startDownload=true)
- Walker, J. & Cooper, M. (2011). Genealogies of Resilience: From

- Systems Ecology to the Political Economy of Crisis Adaptation. *Security Dialogue*, 42 (2), pp. 143-160.
- Wang, A. H. E. & Eldemerdash, N. (2023). National Identity, Willingness to Fight, and Collective Action. *Journal of Peace Research*, 60 (5), pp. 745-759.
- Wang, C. C. (2022). Do Cross-Polity Contacts Change Policy Preferences? Using the Attitudes of Taiwanese Student Delegations Visiting Mainland China towards Unification-Independence as an Example. *International Relations of the Asia-Pacific*, 22 (3), pp. 501-526.
- Wang, R. (2025). An Old Dog's New Tricks? China's United Front Work and Taiwanese Internet Personalities. *The Prospect Foundation*, February 5. <https://www.pf.org.tw/en/pfen/33-11154.html>
- Wigell, M., Mikkola, H., & Juntunen, T. (2021). Best Practices in the Whole-of-Society Approach in Countering Hybrid Threats. *European Parliament*, May 6. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653632/EXPO\\_STU\(2021\)653632\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653632/EXPO_STU(2021)653632_EN.pdf)
- Wu, C. L. & Lin, A. M. W. (2024). Will the United States Come to Taiwan's Defense? Analysis of Public Opinion in Taiwan and the United States. *International Relations of the Asia-Pacific*, 24 (1), pp. 131-170.
- Wu, W. C. (2025). Distributive Unfairness, National Pride, and Willingness to Fight: Evidence from Taiwan. *Journal of Asian and African Studies*, 60 (1), pp. 137-156.
- Yen, W. T. (2024). Strengthening Taiwan's Civil Society During Wartime: Lessons Drawn from Its Pandemic Governance.

*Brookings*, July 22. <https://www.brookings.edu/articles/strengthening-taiwans-civil-society-during-wartime-lessons-drawn-from-its-pandemic-governance/>

# **Transformation Pathways and Challenges of Taiwan's Defense Resilience Governance Model: A Whole-of-Government and Whole-of- Society Approach**

**Jean Yu-chen Tseng**

(Associate Professor, Graduate Institute of Strategic Studies,  
National Defense University)

**Ruei-lin Yu**

(Associate Professor, Graduate Institute of Strategic Studies,  
National Defense University)

## **Abstract**

This paper employs the Whole-of-Government (WoG) and Whole-of-Society (WoS) approaches as an analytical framework to examine the institutional characteristics and evolutionary logic of defense resilience under varying governance models. By analyzing the practical experiences of Nordic and Baltic countries, this study distills differences in actor configurations and policy integration mechanisms to serve as a benchmark for evaluating the current status in Taiwan. Research findings reveal that the construction of defense resilience in Taiwan is currently still characterized by an administratively led WoG model, with institutionalized participation at the societal level remaining in its nascent stages. This paper argues that the key to deepening defense resilience lies not in the expansion of singular policy instruments, but in the stable integration of societal participation

into the governance architecture, the accumulation of routine capacity-building mechanisms, and the handling of divergences regarding defense issues within a democratic system. It is suggested that the government transition from administrative mobilization toward the establishment of economic incentives and Public-Private Partnerships (PPP), embedding defense responsibilities into daily operations to gradually achieve a transformation in the center of gravity of governance.

**Keywords:** Whole-of-Society Defense Resilience, Whole-of-Society Model, Whole-of-Government Model, Democratic Resilience, Governance Transformation

