

析論「全社會防衛韌性」軍民整合重要性－以衛戍守備區為例

作者／羅雲瀚

提要

從歷史的戰爭經驗看，無論是大規模戰爭或特種行動，其實質目的都是實現政治目標。然而，保衛國土並非軍人單方面的責任。雖然軍人站在第一線抵禦敵軍，但一般民眾透過團結與民間組織，也能提供重要支援。民間力量在社會、經濟、醫療和後勤等方面能協助軍隊與受災民眾，體現「軍愛民、民敬軍」的互助精神。強化「全民防衛韌性」能促進軍民整合，有效嚇阻敵人冒險發動戰爭，達成「拒止式嚇阻」的戰略目標，爭取國家和平穩定。

2025年2月24日是俄烏戰爭滿三周年。2024年時，美國拜登政府曾大力援助烏克蘭，包括提供遠程精準武器如海馬斯火箭系統。然而2025年川普政府上臺後，援助被暫停甚至取消。到3月，美方也中斷即時戰場情報，顯示美國為自身利益，選擇犧牲烏克蘭，這正反映了國際現實主義：國與國之間沒有永遠的朋友或敵人，只有永遠的利益。這些發展讓烏克蘭、日本及歐洲國家逐漸認清，全球戰略平衡正發生變化。即使北約長期將俄羅斯視為威脅，美國政策的變化卻令烏克蘭受創最深。

我國正面臨中共持續加劇的軍事壓力，兩岸局勢高度緊張。因此，我們必須強化全民防衛韌性，發展創新、不對稱的防衛策略，並提升嚇阻力。更關鍵的是，國防不能只靠軍隊，還需政府各部門、地方及民間力量協調合作，提升軍民整合效益，才能實現全面的國家安全戰略。

關鍵詞：戰爭經驗、全民防衛韌性、軍民整合、國家安全戰略

壹、前言

「全社會防衛韌性委員會」於2024年9月26日召開首次會議，由總統賴清德主持。該委員會旨在因應重大災難（如天然災害與戰爭），確保三大核心目標：（一）政府正常運作、（二）民生功能持續、（三）必要時支援軍事行動。此機制凸顯，面對重大危機，非任何單一部門或民間團體可獨力應對，唯有整合全國資源，才能建立有效防衛體系。平時所簽訂的跨部會與

跨領域協定將在危機中發揮關鍵作用；戰時透過徵購徵用民間物資，則可強化軍事後勤支援。此制度安排不僅體現軍民整合精神，更強調全民共同承擔國防責任，是建構國家防衛韌性的重要基石。¹

隨著習近平於中國共產黨第二十次全國代表大會（以下簡稱「中共二十大」）中成功連任，正式打破自鄧小平掌權以來所建立的領導人更替潛規則，²不僅進一步鞏固個人權力，更推翻「七上八下」的非正式規範，並破壞既往「隔代指定接班人」的制

1 林仕祥，〈「全社會防衛韌性委員會」重點一次看！賴清德：必要時能支援軍事行動〉，《遠見雜誌》，2024年9月27日，<<https://www.gvm.com.tw/article/115974>>，檢索日期：2025年2月11日。

2 鄧小平在掌權後立下了「集體領導」、「隔代指定接班」的潛規則。

度安排。從中不難看出，習近平意圖稱帝之態勢日益明顯，並可能期望其歷史地位足以與毛澤東相提並論。³2025年3月上旬，中國全國兩會如期召開，其中最受矚目者，莫過於中共於會中強調其「建軍百年」（2027年）目標的同時，將「和平統一」一詞自官方政治報告中刪除。⁴此舉明確釋放中共可能以武力統一臺灣的訊號，顯示其對臺政策正朝更強硬、甚至軍事手段的方向發展。同時，俄烏戰爭至2025年已屆滿三年，雖俄軍仍具戰場優勢，但長期人口損失與經濟制裁對俄國國力與戰略持續性造成重大衝擊。中共顯然正觀察並借鏡此情勢，將俄烏戰爭作為評估軍事冒進與制裁風險的重要參考，進而調整其對臺戰略步調與時程規劃。⁵

根據美國國防部2024年12月的《中國軍事與安全發展報告》，中共核彈頭數量較2023年增加約100枚，總數超過600枚。這顯示中共在俄烏戰爭後更重視「核威懾」，加速強化核武與遠程飛彈能力，提升戰略嚇阻力，進一步擴大對我國的軍事優勢，對國防安全構成更大挑戰。⁶真正有效的嚇阻關鍵在於讓敵人明白「即使開戰也將付出慘痛代價」。俄烏戰爭即是明證。雖然俄軍初期佔有優勢，烏克蘭透過軍民整合、後備動員與全民抗敵意志，挫敗俄方閃電戰，加上歐美援助，使烏方得以採取持久作戰策略。⁷此一戰略主張以「空間換取時間」，爭取整合國際志願軍與烏軍部隊的磨合與協同作戰機會，使俄軍在漫長戰線與持續消耗中承受高昂成本。⁸俄烏戰爭對我國具重要啟示為面對中共威脅，我國應檢討現行防衛戰略，強化「不對稱作戰」與「持久作戰」體系，提升防衛縱深與戰略韌性。同時，戰時應動員全民力量，支援物資與專業人力，實現軍民整合，⁹方能達成

「全民防衛韌性」（National Defense Resilience）之最終目標，共同抵禦外部敵對勢力所帶來之挑戰。¹⁰

貳、城鎮中之不對稱作戰方式

《孫子兵法·謀攻篇》有云：「上兵伐謀，其次伐交，其次伐兵，其下攻城」，¹¹戰略思維強調謀略優先、外交其次、攻城為下策。若中共意圖奪取我國中樞戰略要點，極可能選擇從淡水河口、北部地區紅色海灘等關鍵地形登陸，建立灘頭據點後，運用高機動輕型載具快速滲透與突襲，以達成作戰目標。此類載具具備高速機動、地形適應強、可搭載輕裝部隊與小型武器等特性，對首都地區構成實質威脅。負責首都防衛的憲兵衛戍部隊須保持高度警戒，具備即時應變與快速反制能力。憲兵應整合情資蒐集、快速反應與機動部署，建立分層阻絕與縱深防衛體系，有效防堵敵方輕型部隊滲透與破壞，守護首都安全。

為有效執行防衛任務，必須依賴跨部會協調與整體規劃，整合常備部隊與民防資源，實現軍警整合、平戰轉換之戰略構想，最終達成「全社會防衛韌性」目標。

因應戰場型態快速演變，國防部於2024年2月1日成立「國防創新小組」，借鏡美國「國防創新單位」（DIU）模式。該小組結合民間新興技術，參考俄烏與以哈戰爭經驗，聚焦於無人載具、反制無人機、人工智慧、目標辨識、自主導航與指管輔助系統等關鍵領域，推動科技與軍事創新整合。透過快速導入新興科技，我國得以強化部隊於不對稱作戰環境中的應變能力與作戰效能，提升整體國防科技基礎，建構具速度、彈性與創新特性的防衛體系，進一步強化國軍於現代戰場上的生存與制敵能力。¹²

- 3 朱建陵，〈政治繼承有問題共高層領導人事潛規則多〉，《中央社》，2017年9月25日，<<https://www.cna.com.tw/project/20170925-china/rule.html>>，檢索日期：2025年2月14日。
- 4 陳宥菘，〈2027建軍百年 人大解放軍代表團：抓實軍事鬥爭準備〉，《聯合報新聞網》，2025年3月9日，<<https://udn.com/news/story/7331/8596010>>，檢索日期：2025年3月10日。
- 5 姜筑，〈俄烏戰爭3週年／全球選舉年之後能否迎來終局的開端？最新戰況與各國態度一次看〉，《公視新聞網》，2025年2月24日，檢索日期：2025年2月14日。
- 6 舒孝煌，〈美《中國軍力報告》關注中共長程投射能力及其挑戰〉，《國防安全研究院》，<<https://indsr.org.tw/focus?typeid=0&uid=11&pid=2771>>，2025年1月20日，檢索日期：2025年2月14日。
- 7 Guest Participant, "Ukraine Concerns about the integration and defense capabilities of Ukraine's military resources:", *Eureporter*, At <<https://hy.eureporter.co/world/ukraine/2024/12/29/concerns-over-ukraines-military-resource-integration-and-defence-capabilities/>>, Dec. 24, 2024., (Accessed Feb. 15, 2025)
- 8 吳自立，〈俄烏防衛戰略思維檢視〉，《國防安全研究院》，<<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=2973&pid=5106>>，2023年7月27日，檢索日期：2025年2月14日。
- 9 中時新聞網，〈國防部業務報告 統合軍民資源 提升防衛韌性〉，《中時新聞網》，2025年3月20日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20250320000051-260417?chdtv>>，檢索日期：2025年3月20日。
- 10 彭群堂，〈從俄烏戰爭到以哈衝突對我國全民國防與韌性之省思〉，《國防大學民國113年全民國防教育學術研究論文集》，頁73-76。
- 11 陸軍學術雙月刊，〈孫子兵法摘要中英對照-謀攻篇〉，《陸軍學術雙月刊》，第55卷第568期，2019年12月，頁122-124。
- 12 中央社，〈國防創新小組負責引進民間成熟技術 強化不對稱戰力〉，《聯合新聞網》，2024年7月8日，<<https://udn.com>>。

一、以弱擊強的不對稱作戰

《孫子兵法·謀攻篇》中提及：「十則圍之，五則攻之，倍則分之」，¹³此語凸顯一項兵法核心原則——進攻一方若未具備絕對優勢兵力，便難以輕易奪取戰爭勝利。作為處於守勢的我方，在兩岸未來可能爆發的局部軍事衝突中，勢必將承擔防衛作戰的角色。回顧1960年代越南戰爭經驗，北越軍儘管在物資與科技上遠遜於美軍，卻能憑藉對地形的深度理解（兵要情報）及靈活運用游擊戰術（Guerrilla Warfare），最終成功迫使美軍撤退，贏得戰略勝利。此一案例清楚說明：防守方若能有效結合地利與作戰靈活性，即便在劣勢條件下，亦能轉危為安。

現代城鎮戰較傳統作戰更複雜，尤其在電磁干擾下，更依賴指管通聯（C4ISR）。因此，強化「去中心化」指管訓練至關重要，前線部隊須能在斷訊時獨立判斷與執行任務。為提升應變力，部隊應進行模擬通訊中斷的實戰訓練，降低誤判風險。敵情研判指出，解放軍若登陸，將迅速建立後勤據點，釋放小部隊滲透接近要地，甚至可能由北部地區易登陸處空降直攻指揮中樞。然而，在陌生環境中，其官兵臨場反應與心理壓力將決定行動成敗。

在面對複雜戰場與我軍守勢火力打擊下，登陸部隊極可能於第一波接戰即遭遇強烈抵抗。首都衛戍區域城鎮地形密集、地下管線綿延，均有助於我軍進行縱深防禦與地形管制，並對解放軍士氣形成削弱壓力。¹⁴此一作戰環境，將使來犯之敵切實體認我軍堅守國土之決心，也可能成為拖延敵軍進展、反制滲透攻勢的關鍵要素。

二、非傳統軍事威脅影響

隨著科技日益進步與軍備技術持續提升，當今國際間之敵對競爭模式已逐漸從傳統軍事對抗，轉向多維度混合型態。不僅侷限於戰場上的常規軍事威脅，亦擴展至「灰色地帶」（Gray Zone）之非傳統手段，¹⁵涵蓋經濟戰、心理戰、資訊操控，甚至

法律戰等多元層面，構成所謂「混合戰」（Hybrid Warfare）之典型模式。

此類灰色地帶作為21世紀以來中國對外施壓常用手段之一，尤以2014年克里米亞危機為其重要借鏡，中共透過非軍事性行動隱蔽滲透，意圖達成「不戰而屈人之兵」的戰略目標，模糊戰爭與和平的界線，對區域穩定構成重大挑戰。

2025年1月，基隆外海海底電纜疑遭中共破壞，即為典型的灰色地帶行動。此事件不僅衝擊國人心理，更實質威脅我國電力、通訊與物資流通安全，凸顯非傳統攻擊手段的破壞力，已足以與傳統軍事行動相當，對國安構成重大挑戰。¹⁶

根據美國戰爭研究所（Institute for the Study of War, ISW）於2025年2月24日——即俄烏戰爭屆滿三周年之際——所發布之最新報告指出：「俄羅斯在過去一年對烏克蘭之軍事行動並無重大進展。」¹⁷（如圖1所示）。該報告進一步佐證，即使在常規軍事攻勢未能取得預期成果之情況下，灰色地帶與混合戰手段依然持續進行，對抗爭雙方造成長期戰略消耗，亦為現代衝突中不可忽視的核心要素。

俄軍僅在烏克蘭東部的頓內茨克與盧甘斯克等親俄勢力控制區顯現明顯軍事進展，顯示若無當地協力者配合，俄羅斯在整體戰場上的推進將更為困難。此一現象凸顯了「持久作戰」與「軍民整合」在現代戰爭中的關鍵價值。¹⁸俄軍戰略受挫，除因烏方防衛意志堅強與西方支援，亦反映其對地形不熟與缺乏在地支援所造成的戰術障礙。

中共在制定對臺軍事戰略時，勢必參考俄烏戰爭經驗，避免重蹈俄軍陷入持久戰的覆轍。相比之下，臺灣具海峽屏障、複雜氣候與地形等防禦優勢，解放軍若攻臺，將面對更艱困的戰場環境與風險。一旦爆發衝突，其複雜性與代價恐遠超俄烏戰爭，中共若企圖以武力解決臺灣問題，恐將付出難以承受的高昂代價。¹⁹

com/news/story/10930/8081387>，檢索日期：2025年2月14日。

13 語意為當兵力是敵方的十倍時，可進行包圍作戰，當兵力是敵方的五倍時，則可以發動進攻，當兵力僅為敵方的兩倍時，應該採取分化策略，避免遭遇敵軍集中優勢兵力實施反攻。

14 洪哲政，〈從漢光演習估共軍進襲北台8路線 解讀國軍衛戍作戰部署〉，《聯合報》，2024年7月23日，<<https://vip.udn.com/vip/story/122151/8110865>>，檢索日期：2025年2月11日。

15 灰色地帶威脅是一種介於和平與全面戰爭之間的行動模式，這類威脅通常不會觸發傳統軍事衝突的門檻，並且會反映出現代戰爭形態的轉變，強調「不戰而屈人之兵」的非傳統手段，使傳統安全體系難以即時回應。

16 BBC，〈意外或北京「灰色地帶」作戰？台灣海底電纜遭破壞為何引發激辯？〉，《BBC NEWS 中文網》，2025年1月6日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/cdek81k2x79o/trad>>，檢索日期：2025年3月14日。

17 Grace Mappes, "Russia has Failed to Break Ukraine", *Institute for the Study of War*, Feb. 25, 2025 At <<https://understandingwar.org/sites/default/files/Russia%20has%20Failed%20to%20Break%20Ukraine%20PDF.pdf>> (Accessed Mar. 14, 2025)

18 許庭瑛，〈俄恐耗118年才能占領烏克蘭！智庫專家曝「窘迫困境」〉，《中時新聞網》，2025年3月14日，<<https://reurl.cc/eMOry7>>，檢索日期：2025年3月16日。

19 國際中心，〈將台灣海峽變成「沸騰的護城河」 美國安專家：讓解放軍無法跨越〉，《壹蘋新聞網》，2025年3月12



圖1 俄烏戰爭2023年12月至2024年12月俄軍佔領示意圖

資料來源：Institute for the Study of War (ISW), “Russia has Failed to Break Ukraine”, Feb. 24, 2025. At <<https://understandingwar.org/sites/default/files/Russia%20has%20Failed%20to%20Break%20Ukraine%20PDF.pdf>> (Accessed Mar. 14, 2025)

參、全社會防衛韌性

2022年2月24日，俄軍全面入侵烏克蘭，首波攻勢鎖定距基輔不遠的安托諾夫機場，意圖執行「斬首作戰」並掌控首都。俄軍以直升機空降並出動坦克支援，但烏軍事先掌握情報、成功部署，切斷俄軍後

援，使其孤立失敗。此役重挫俄軍閃電戰，凸顯首都周邊關鍵設施在防禦中的戰略重要性。²⁰

根據美國西點軍校教授連恩·柯林斯（Liam Collins）指出，烏克蘭之所以能在軍力劣勢下堅持抗俄，除依賴西方軍援外，更關鍵的是全民堅強的抗敵意志。回顧2014年克里米亞危機，當時烏軍在裝備、士氣與訓練上遠不及今日水準。但該次挫敗促使烏克蘭推動軍隊現代化改革，包括武器更新、組織重構，以及接受北約與西方訓練援助，逐步擺脫蘇聯舊體系與教條。正因這些深層改革，烏軍在2022年戰爭爆發初期即展現出強大戰力與協同效能，使俄軍與普丁政府認知，今日烏克蘭已非昔日「吳下阿蒙」，足以構成有力抵抗，並重塑整體戰場態勢。²¹

從越南戰爭與俄烏戰爭之經驗可見，當軍事實力相對弱小之國家面對具絕對優勢火力之強權時，若能善用地理優勢、民心向背與戰略創新，仍有可能以「不對稱作戰」模式達成以弱制強之戰果。此一原則對我國當前國防戰略發展具有高度啟示意義。自21世紀以來，我國國軍歷經多次組織與制度改革，包括「精進案」與「精粹案」，使總員額由27.5萬人調降至21.5萬人，並配合募兵制實施，導致現役戰鬥部隊兵力相對縮減。然而，面對日益嚴峻的敵情，國軍須透過強化後備戰力，彌補兵力不足，支撐整體防衛縱深，確保作戰持續性與國土防衛效能。²²

因應敵情升高，國防部將教召由7日延長至14日，並恢復各縣市後備旅編成，負責地區守備。此舉提升後備軍人戰力與應變能力，凸顯其在防衛體系中的關鍵角色。在兵力精簡與威脅增加下，強化後備動員與全民防衛意識已成國防改革重點。未來應發展具機動、分散與彈性特質的後備部隊，結合不對稱作戰，強化全民防衛韌性，應對潛在威脅。²³

一、我國民防團隊之運用

依據我國《民防法》第一條規定：「為有效運用民力，發揮民間自衛自救功能，共同防護人民生命、身體、財產安全，以達平時防災救護，戰時有效支援軍事任務」，可明確看出民防制度在國家整體安全體

日，<<https://tw.nextapple.com/international/20250312/7FF60BD7F87DF26A2015C129109D7D82>>，檢索日期：2025年3月17日。

20 孫宇青，〈國際機場被佔 烏殲滅空降部隊奪回〉，《自由時報》，2022年2月26日，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1502766>>，檢索日期：2025年2月11日。

21 Liam Collins, “Why Ukraine’s undersized military is resisting supposedly superior Russian forces”, *The Conversation*, May 11, 2022, <<https://theconversation.com/why-ukraines-undersized-military-is-resisting-supposedly-superior-russian-forces-182318>>.

22 羅添斌，〈國軍精粹案完成 將軍393人剩292人〉，《自由時報》，2014年11月02日，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/826699>>，檢索日期：2025年2月14日。

23 陳治程，〈全台18縣市後備旅編成中 新制14天教召改2025全面實施〉，《自由時報》，2024年3月27日，<<https://>>

系中扮演平戰整合之重要角色。根據現行法規體系，包括《民防法》、相關行政命令及內政部頒布之實施細則，已明確規範民防團隊的編組原則、任務分工、訓練機制與動員程序。此一法律架構不僅賦予各級政府機關成立民防組織之法律正當性，亦提供其能力建構與資源調配的具體依據，確保在面對天然災害、戰時需求或突發危機時，民防系統能迅速、有效地發揮功能。依《民防法》第二條所列，民防工作範疇涵蓋如下九項職責：

- (一)空襲情報傳遞、警報發放、防空疏散避難及空襲災害防護。
- (二)協助搶救重大災害。
- (三)協助維持地方治安或擔任民間自衛任務。
- (四)支援軍事勤務。
- (五)民防人力編組、訓練、演習及服勤。
- (六)車輛、工程機械、船舶、航空器等相關器材裝備之編組、訓練、演習及服勤。
- (七)民防教育及宣導。
- (八)民防設施器材之整備。
- (九)其他有關民防整備事項。

從上述可見，民防團隊之功能不限於災害應變或社會維安，於戰時更能有效支援軍事行動，發揮「軍民整合」的核心效益。²⁴特別是部分重要職務，如民防大隊、義勇警察大隊與交通義警大隊大隊長，係由一般具備資格之民眾遴選擔任，進一步體現全民參與國防的精神。

在支援軍事勤務方面，民防團隊不僅可協助搶修軍用機場、軍港、軍事廠庫等關鍵設施，也能投入戰備道路、跑道、鐵路、公路、橋樑與隧道等軍事交通基礎建設之應急修復工作。此外，其在重要軍用與商港的防護與守備任務中亦占有一席之地，顯示其戰時功能不容小覷。²⁵

未來，若能在政策設計與實務運作上，進一步將民防團隊納入戰時憲兵衛戍守備區對關鍵基礎設施（Critical Infrastructure, CI）防護作業中，並於平時即完成通資指管、戰術演練與整合協調等作戰準備，

建構統一指揮與彈性調用機制，將更能發揮民防系統的整體戰力，實現全社會防衛韌性的目標。²⁶

二、後備動員之戰時任務

「化民力為我力，融我力為戰力」，正是軍民整合發揮最大效益的具體寫照。在漢光35號演習中，於「民、物力動員支援軍事任務」等課目中，實際演練當指揮管制與通聯系統遭敵干擾或破壞時，如何有效運用民間通信資源建構備援通聯機制，並調動民間工程能量迅速執行搶修作業，確保指管系統快速恢復運作，以維持部隊持續作戰能力與任務延續性，順利完成縱深守備與關鍵設施防衛任務。²⁷為因應中共對臺持續強化的軍事威脅，並配合敵情發展與戰略評估，我國後備守備部隊亦持續進行編組調整與作戰任務轉型。目前依據戰時任務需求，守備部隊可大致區分為以下三種類型：

(一)第一類型灘岸守備部隊

依據水際、灘際與灘岸等戰術區域特性，結合地形條件部署各類阻絕設施（如拒馬、鋼刺網、鐵絲網、消波塊等），可有效延緩解放軍登陸部隊的推進速度。其目的不僅是阻擋敵軍快速突入，更在於爭取時間、遲滯敵軍行動節奏。透過系統化設置，可延後敵軍攻勢，為我方戰場經營、後備動員與兵力部署爭取關鍵時機，協助現役部隊完成戰力保存與縱深部署。此作戰構想有助於提升防禦主動性與縱深防衛韌性，並為後續反擊創造有利條件。²⁸

(二)第二類型縱深及城鎮守備部隊

一旦解放軍掌握制海權並發動登陸作戰，勢將結合空降與地面部隊迅速推進至城鎮地區。儘管城鎮具「易守難攻」優勢，但我國地狹人稠，若未及時疏散民眾，恐引發重大傷亡並干擾防衛秩序。依戰術分類，城鎮守備可分為濱海、縱深與淺山三類，臺北屬縱深城鎮。市區建築密集、地下設施錯綜，包含捷運、地下道與人防空間，若未妥善掌握，極易被敵特工滲透利用，構成衛戍安全風險。駐守臺北之憲兵衛戍部隊須平時建立完整兵要情報資料庫，持續進行地形地物偵蒐，特別針對地下設施進行盤點與現地會

def.ltn.com.tw/article/breakingnews/4620880>，檢索日期：2025年2月11日。

24 王冠仁，〈北市民防、義警、義交大隊長佈達 蔣萬安：警察最堅實的夥伴〉，《自由時報》，2023年4月17日，<<https://news.ltn.com.tw/news/Taipei/breakingnews/4272766>>，檢索日期：2025年3月11日。

25 吳仁捷，〈首批民間自主應變隊驗收 台北港等關鍵基礎設施強化民防能量〉，《自由時報》，2024年07月03日，<<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/4725018>>，檢索日期：2025年3月8日。

26 翁萃芳，〈我國民防團隊組訓運用 與支援軍事勤務之探討〉，《中央警察大學學報》，第61期，2024年6月11日，頁163-166。

27 謝宏槍，〈通資系統備援與民間資源整合演練 提升防衛作戰總體戰力〉，《軍聞社》，2019年5月29日，<<https://reurl.cc/W01Z6Z>>，檢索日期：2025年3月17日。

28 賴琨智、柯勇羽，〈守備部隊運用城鎮遂行防衛作戰之研究—以桃園地區為例〉，《後備半年刊》，107期，2023年6月，頁77。

勘，預判敵可能滲透軸線與行動路徑。唯有精準掌握地形特性與敵情評估，方能有效部署防線、強化應變能力，確保首都防衛縱深作戰體系之完整與效能。²⁹

(三)第三類型重要目標防護部隊

根據內政部移民署2024年12月公布資料，COVID-19疫情期間（110至111年）中國大陸人士來臺居留與定居人數約為5,000至6,000人；但自112年疫情解封後，該數字暴增至約12,000人，幾近倍增，引發國安關注。外界擔憂其中可能混有中共情報人員或敵特工，潛伏我境內從事情報蒐集與統戰滲透行動。

為防範其針對我國關鍵基礎設施（CI）如發電廠、煉油廠、自來水廠等進行平時偵蒐、戰時破壞，我方應加強戰時重要設施防護規劃。此類設施若遭攻擊，將直接衝擊民生與政府運作，並可能動搖社會穩定與民心士氣。建議由國防部統籌編設守備部隊，並結合地方政府與民防團隊，負責戰時重要設施防護。透過平時即建立聯合作業機制，強化中央與地方協同應變能力，確保戰時能快速遏阻敵方破壞行動，防止其達成戰略目標。此舉不僅強化我國社會防護體系，更能有效提升「全民防衛韌性」，使敵在戰爭初期即面臨高風險與高代價，達成實質戰略嚇阻效果。³⁰

肆、衛戍區全民防衛韌性重要性分析

根據臺北市政府民政局2025年2月公布資料，臺北市戶籍人口約250萬人，為全國人口密度最高的城市。由於地處盆地、空間有限、建築密集，加上捷運、公路與高架橋等交通網絡高度發展，使整體戰場環境極為複雜，顯著提升臺北在戰略上所面臨的軍事威脅與防衛挑戰。³¹

2024年11月23日至29日，臺北市後備旅首度與國立政治大學合作，舉行為期5至7天的教育召集訓練。訓練運用校區資源並結合文山地區地形，進行戰術演練與現地偵查，強化召員對地境的熟悉度。透過實兵操演與戰時任務銜接，展現「軍民整合」實效，有效提升臺北衛戍區的整體守備能量。³²

面對日益嚴峻的敵情與兵力配置挑戰，國軍須參考俄烏戰爭經驗，認清首都在戰時的戰略關鍵性。若敵軍以特戰部隊配合精準飛彈攻擊，癱瘓政經中樞與軍事指揮體系，恐在短時間內奪得戰略主導權，對我防衛體系構成重大威脅。同時，現代戰爭已擴展至認知作戰、假訊息與AI輿論操控等新型態領域。敵方可能透過深偽技術（Deepfake）製造假影像與聲音，混淆視聽、誤導民眾，進而動搖軍民信心與抗敵意志。因此，除加強城鎮戰術演訓與後備動員訓練外，亦應將心理防衛、媒體識讀教育與資訊戰應對機制納入全民防衛體系，強化社會整體抵抗力，確保在面對全面戰爭與混合威脅時，仍能維持堅強的防衛決心與應變能力。

為強化首都防衛戰力與嚇阻能力，國防部自2025年初起，派遣海軍陸戰隊第66旅進駐臺北衛戍地區，與原本駐守的憲兵第202指揮部聯合部署，執行大臺北地區聯合防禦任務，全面提升首都地區整體防衛勝算。海軍陸戰隊等單位亦借鏡俄烏戰爭經驗，加強無人作戰系統於城鎮作戰及情報任務之應用，擴編無人機部隊，並強化偵察、目標標定、火力引導與通資補盲等訓練，提升部隊在複雜城鎮環境下的應變能力。此次聯合部署，不僅加快平戰轉換效率，也象徵我國對首都防衛縱深的整合與強化，展現維護政經中樞安全與推動全民防衛體系的堅定決心。³³

2025年4月28日，臺北市政府於災害應變中心召開「114年動員、戰綜、災防三會報第一次聯合定期會議」，由市長蔣萬安主持，國防部副部長兼行政院動員會報副執行長柏鴻輝出席。會中除強調「全社會防衛韌性」的重要性外，柏副部長指出：地方政府在面對重大災變時扮演關鍵角色，其整備與規劃程度將直接影響災害應變成效與社會穩定。

為降低災害損失，市府應優先建立人員疏散機制、資源配置計畫與整體應變措施。特別是在地形複雜、人口密集的都市環境中，疏散與交通引導須整合地理條件、基礎建設與社區結構，確保災時迅速有效應變。此外，會議強調防災規劃應以「軍民整合」為核心，重視生活物資（如糧食、水、醫療用品）之預

29 同註28。

30 同註28。

31 臺北市政府民政局，〈臺北市各行政區最新月份人口數及戶數〉，《臺北市政府民政局》，2025年3月7日，〈https://ca.gov.taipei/News_Content.aspx?n=8693DC9620A1AABF&sms=D19E9582624D83CB&s=EE7D5719108F4026〉，檢索日期：2025年3月11日。

32 宋元寧，〈守備區現地訓練 北市後備旅政大校園內行軍〉，《中時新聞網》，2024年11月28日，〈<https://ctinews.com/news/items/gOnLPwd2nk>〉，檢索日期：2025年3月14日。

33 羅添斌，〈海軍陸戰隊100餘位官兵進駐松山機場 前推部署護衛首都安全〉，《自由時報》，2025年2月5日，〈<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/4941734>〉，檢索日期：2025年2月14日。

儲與分配，確保災後社會功能能夠維持基本運作。

綜合來看，未來災害管理應結合地理資訊系統（GIS）、社區參與與通訊備援三大要素，打造具韌性與包容性的城市防災體系，全面提升大臺北地區在面對戰爭、災變與混合威脅時的應變能力與社會穩定力。³⁴

一、軍民整合的應用性

臺北市為全國人口密度最高的城市，若發生重大天然災害，恐造成嚴重人員傷亡與社會動盪。為降低風險，國軍與政府各機關須建立完善的災防計畫，並進行周延推演與整合，以確保災時能迅速應變、減少損害。這正是2025年臺北市首次實施「城鎮韌性演習」（涵蓋全民防衛與防空行動）的主要原因。

作為國家政經中樞，臺北市必須具備強化災防與快速應變能力。關鍵在於整合中央與地方政府、民間企業及民防力量，發揮軍民整合效益，才能有效降低大型災害或戰爭所帶來的衝擊與損失。³⁵

自2025年起，「民安」、「萬安」等傳統防災演習全面整合為「城鎮韌性演習」，³⁶明確以「全社會防衛韌性」與「軍民整合」為核心，推動各縣市模擬多元災難情境並強化應變機制。透過國軍展現抗敵決心，結合地方政府防災整備，確保各級機關在面對戰爭或重大災害時，仍能維持基本運作，穩定社會秩序。

其中，關鍵基礎設施防護更成為演習重點項目之一，民防團隊扮演重要角色。2025年演習首次導入「實況型狀況推演」方式，即於當日臨時下達狀況指令，實施全時段、全民總力之演練模式，模擬實際遭遇戰爭、天災等情境，提升應變能力與協調效能。並結合「減災、備災、應變、復原」四大階段，逐步建構完整防災體系，強化整體防衛韌性。³⁷

自2024年起推動的「全社會防衛韌性」政策，強調在戰爭型態轉變下，社會動員至關重要。全民應瞭

解自身在戰時的角色，從平時熟悉避難地點、儲備物資，到參與演練，都是培養自救與防衛能力的關鍵。此舉能分擔國軍壓力，建構軍民合一的防衛體系，凝聚抗敵意志，強化「心防」，實現防衛韌性的整體國防戰略。³⁸

二、嚇阻性的反認知戰

為提升中共對臺動武的風險與成本，我國持續推動不對稱作戰與創新戰略，使中共明確認知：攻臺的代價將隨我防衛能力與全民抗敵意志提升而不斷加重。在《112年國防報告書》中，我國首次提出「縱深防衛」戰略，強調透過多層次、多區域部署，結合地形優勢、科技手段與全民力量，建立完整的作戰縱深。報告中指出，應以「不對稱創新思維」推動重層嚇阻，透過高機動、高生存力、低成本但高效能的戰力配置，對中共形成持續消耗與壓力。其戰略核心在於拉長作戰時間、瓦解中共閃電戰企圖，避免我政經中樞於戰事初期即遭癱瘓。透過分層防禦、全民參與與後備動員，我國能靈活應變，強化整體防衛韌性，最終達成有效嚇阻目的。³⁹

從近年全社會防衛韌性相關會議與跨部門協調中可見，國防體系的關鍵不僅在於國軍戰力，更在於民間資源能否有效整合。像是物力動員支援、指管通聯備援機制、以及民防團隊協助軍事勤務等，皆可在戰時成為國軍強力後盾，強化整體國防韌性。

軍民整合所形成的「韌性戰力」，在戰略層面具有實質嚇阻效果，迫使中共在規劃攻臺行動時，必須更加審慎評估潛在風險。特別是在高度風險的渡海作戰中，中共將面對可能的大量人員損失、裝備損毀，以及戰後經濟受創等長期內部衝擊。

以俄烏戰爭為例，自2022年2月戰爭爆發至2023年中，俄羅斯已有逾百萬人口外移，且尚未包括因戰損流失的大量青壯年勞動力。在戰爭與制裁的雙重衝擊下，俄國製造業面臨嚴重人力短缺，被迫大量雇用女性與高齡人口填補缺口，僅能部分緩解勞力流失帶

34 吳東昇，〈臺北市三合一會報 柏副部長籲深化整備提升韌性〉，《軍事新聞通訊社》，2025年4月28日，<<https://mna.mnd.gov.tw/news/detail/?UserKey=059f691b-f636-463e-b9a2-6fb7b9173669>>，檢索日期：2025年5月9日。

35 臺北市政府，〈北市全面啟動2025年城鎮韌性演習規劃會議 提升城市整體韌性與應變能力〉，《臺北市政府全球資訊網》，2025年2月11日，<https://www.gov.taipei/News_Content.aspx?n=F0DDAF49B89E9413&s=2A01FAC5238CABEE>，檢索日期：2025年3月14日。

36 民安演習完整名稱為「全民防衛動員暨災害防救演習」，自2015年起首次舉辦，至2024年共舉辦十次。

37 呂雪慧，〈城鎮韌性演習 明年啟動 整合萬安與民安演習〉，《中時新聞網》，2024年12月27日，<<https://www.chinatimes.com/newspapers/20241227000292-260202?chdtv>>，檢索日期：2025年5月9日。

38 羅添斌，〈國防、內政、衛福3部合推全社會韌性影片 訴求確保台灣安全〉，《自由時報》，2025年5月17日，<<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/5046155>>，檢索日期：2025年5月17日。

39 鍾志東，〈台灣軍事科技發展—軍備政策及其意涵〉，《2024國防科技趨勢評估報告》，2024年12月16日，<<https://indsr.org.tw/uploads/indsr/files/202501/2a7b5769-0b86-4f91-9bfc-681b23ab640e.pdf>>，頁15-17。

來的產業衝擊與成本上升。⁴⁰

自2022年8月美國高階官員訪臺後，中共即展開大規模環臺軍演，並試圖以「封控型軍事行動」擾亂我國軍民士氣與社會穩定。對此，我國政府高層即時對外表明立場：「中共刻意升高軍事威脅，但我國不會升高衝突」，其用意在於向國際社會清楚傳達：若未來發生局部軍事衝突，其肇因極可能源自中共的單方面挑釁與升高局勢。⁴¹

2024年，中共相繼實施「聯合利劍A」與「聯合利劍B」等大規模環臺軍演，其目的已不僅是軍事恫嚇，而是進一步測試美國、日本、韓國等第一島鏈國家的即時反應能力。中共透過觀察美軍海外基地兵力調動與日韓戰備部署節奏，評估解放軍若由演轉戰時，區域內友臺國家的可能應對模式，藉此調整自身行動節奏，爭取戰略主動。此外，自2023年起，中共更頻繁將「海警單位」納入軍事演訓編組，藉由所謂「執法行動」名義模糊軍警界線，實際上推動對臺周邊海域的「內海化」操作，企圖透過準軍事手段強化對我主權水域的控制與實質介入。⁴²此舉亦與其長期推動之「反介入／區域拒止」（Anti-Access / Area Denial, A2/AD）戰略相呼應，透過演習模擬封鎖臺海周邊航線、癱瘓關鍵補給節點，構築層層遏制國際支援介入的作戰框架，以提升其區域主導能力並降低友臺勢力於衝突初期的介入效益。

為讓「創新不對稱作戰思維」發揮最大效能，背後所依靠的不只是先進技術或裝備，更需要全社會的國防意識與實際參與。「全社會防衛韌性」不是口號，而是在危機中支撐國家持續運作與抵抗的關鍵基礎。

以烏克蘭為例，在俄羅斯入侵後，全國上下，包括民間企業、社區組織與國土防衛隊共同動員，成功拖住俄軍攻勢。如果中共原本只預期我國會由國軍單獨應戰，但從2025年起，全社會防衛觀念日益深化，民眾從日常生活到訓練演練都有所準備，那麼中共面對的將不再只是一支軍隊，而是整個社會。屆時，我國在政府統籌下發揮軍民整合效益，從後勤、物資、

地方協防到認知作戰，全民皆能各司其職，形成堅實的全民防衛體系。這樣的社會抗敵力量，將對中共形成具體而強大的戰略嚇阻。⁴³解放軍要戰勝所付出的代價更大於以往，也勢必影響中共國內政經情勢所帶來的質變。⁴⁴

伍、結論

2025年，全球局勢仍充滿不確定性，軍事衝突與經濟波動頻繁，受到美國總統川普政策影響尤甚。面對國際挑戰，我國持續推動全社會防衛韌性，並將「城鎮防衛韌性演習」納入年度演訓計畫，讓國軍、民防團隊與民間企業共同參與，真正落實「戰場在哪裡，部隊就在哪裡訓練」的理念，有效提升面對災害與衝突的應變能力。

憲兵部隊身為首都衛戍的中堅力量，平時負責軍紀與治安維護，戰時則須迅速反應，結合不對稱作戰方式，強化首都防禦。透過與轄區民防與企業資源整合，憲兵能在戰時有效執行「維持治安、快速應變、防衛首都」等任務，發揮軍民整合最大效益，全面提升首都地區的防衛韌性與戰略嚇阻力。

最後，全社會防衛韌性絕不僅是口號，更是發揮嚇阻中共犯臺的最佳力量。從關鍵基礎設施的維護、整合民安及萬安兩大演習、城鎮韌性演習的模擬等，均是為了加大對中共嚇阻能力。

未來，當中共對我國實施入侵時，軍人永遠站在第一線抗敵，但不同的是，軍人的背後還有著一群默默付出的民眾，願意盡微薄之力，提高戰場勝算，發揮不對稱作戰功效抗禦外敵，創造和平的未來。

作者簡介

羅雲瀚 少校

憲兵訓練中心教學組警情小組主任教官
國防大學中共軍事事務研究所112年班

40 顏嘉南，〈戰爭釀俄國缺工危機〉，《工商時報》，2023年7月3日，〈<https://www.ctee.com.tw/news/20230703700020-430705>〉，檢索日期：2025年2月15日。

41 呂嘉鴻，〈佩洛西訪台：中國環台軍演彈道導彈「穿越台灣上空」的戰略及民眾反應〉，《BBC NEWS 中文》，2022年8月5日，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-62433817>〉，檢索日期：2025年2月14日。

42 林穎佑，〈2024聯合利劍AB的比較〉，《遠景基金會》，2024年11月14日，〈<https://www.pf.org.tw/tw/pfch/12-11018.html>〉，檢索日期：2025年2月11日。

43 楊一達，〈「社會韌性」的非典型嚇阻訊號：以台灣民調「全社會」意識為例〉，《國防安全研究院國際情勢特刊》，第29期，2023年7月15日，頁8-11。

44 田立德，〈【全民國防】匯聚綜合國力 提升全社會防衛韌性〉，《青年日報》，2025年1月27日，〈<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1741101>〉，檢索日期：2025年2月14日。