發佈：2021-07-08, 週四 11:37
點擊數：9909

今年 4 月初，俄羅斯於烏克蘭東部邊境集結大批軍力，為俄國併吞烏克蘭轄下克里米亞後最大規模軍事動作，戰事一觸擊發。事實上，自俄國 2014 年以「混合戰」成功併吞克里米亞之後，擴張野心從未停歇，鄰近的波羅的海及北歐國家無不強化戰力、調整國防政策，以因應包含資訊戰、政治經濟作戰以至軍事行動的俄國「混合戰」策略。波羅的海及北歐各民主國家所做的國防準備中，最顯著的調整就是將 90 年代冷戰結束後式微的「總體國防」（total defense）概念，重新作為國防政策的核心理念，並以此規劃、發展各項措施。

瑞典、拉脫維亞、立陶宛三國政府，更分別製發「民防手冊」並積極向國民推廣，凸顯這些國家

Phoca PDF

深刻認知，在混合戰威脅下，所謂平時、戰時的界線更加模糊，勢必要在強化軍事硬實力的同時，打造民防的韌性、讓國民廣泛擁有應對戰爭情境的「應戰力」，才能對抗混合戰攻勢。而讓民眾透過易於取得的「民防手冊」瞭解如何應變可能的危機、災害、武裝衝突或戰爭，平時能依據手冊的指引「超前部署」預先準備，遭遇必要的時機就有能力隨機應變。這除了是強化民防力量的一種「基礎建設」，也是國家凝聚全民防衛力量的明確宣示。再搭配各項實質的民防準備及演練，當全民防衛能力達到堅韌的程度，更能對潛在侵略者產生強大的威嚇效果。

波羅的海、北歐民主國家積極強化全民防衛能力的國防政策及作為，對於長期處在中國「混合戰」影響及威脅下的臺灣而言，是值得參考與借鏡的重要範例。

「混合戰」威脅遞增 總體國防概念重獲各國青睞

促使波羅的海、北歐國家近年來大幅調整國防政策並積極強化戰力的主要原因，來自於俄羅斯在 2014 年用近乎不發一槍一彈的方式，成功併吞烏克蘭轄下克里米亞所帶來的強大震撼。

2013 年底，烏克蘭國內爆發重大政治抗爭，親俄總統亞努科維奇（Viktor Yanukovych）垮台，引發克里米亞境內多數原本國家認同就傾向俄國的民眾不滿。俄國趁著烏克蘭內部陷入分裂的政治機會，開始對境內人口近 60% 為俄裔的烏克蘭轄下「克里米亞自治共和國」採取動作，也作為對烏克蘭及波羅的海各前「蘇聯加盟共和國」日漸傾向西方民主國家陣營的反撲。

由於境內俄裔人口眾多，克里米亞原本就受到俄國資訊戰的嚴重影響。加上俄國於 2014 年 2 月下旬派遣未戴國籍臂章的特種部隊潛入克里米亞，結合當地親俄政治團體及民兵佔領機場、議會

Phoca PDF

等重要設施，迅速完成對當地政府、交通、軍事設施的控制，再配合克里米亞境內親俄政治勢力在議會推動「脫烏入俄」公投案。最後在 9 成以上民眾同意加入俄羅斯聯邦的公投結果下，俄國僅耗損極少的軍事成本，在幾乎未遭遇抵抗的情況下，成功併吞克里米亞。

俄羅斯併吞克里米亞的行動，結合資訊戰、長期培養的當地親俄政治勢力及「第五縱隊」、低強度並難以辨別軍隊國籍的軍事行動，以及讓併吞看來合理、合乎當地居民意願的「公投」，構成了現在國際所熟悉的「混合戰」（Hybrid Warfare）。雖然俄羅斯達成「混合戰」的各種前置條件，許多是烏克蘭、波羅的海國家早已熟悉的手法，但克里米亞在很短的時間內就遭到俄國併吞的結果，對境內分別有 25% 和 27% 俄裔人口的愛沙尼亞及拉脫維亞兩國，以及俄裔人口比例不高卻同樣飽受俄國資訊戰侵擾的立陶宛、瑞典而言，無疑是強烈的警訊。

面對俄國強大的威脅，波羅的海、北歐等國相應在軍備戰力及國防政策上做出調整。國防安全研究院一篇標題為《波羅的海國家的不對稱戰： 總體國防與公民抵抗》的研析文章指出，2014 年之後，波羅的海三國（愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛）在國防政策上的最大調整，都是轉向 90 年代冷戰結束後一度被放棄的「總體國防」概念。其中，立陶宛更於 2015 年恢復 2008 年後廢除的徵兵制；原本就實施徵兵制的愛沙尼亞，則是預計擴充徵兵人數。

北歐國家瑞典雖然在 2010 年廢止徵兵、改採募兵制，但在俄國威脅日漸增強下，2018 年也恢復徵兵制，並規定男、女性國民都要服兵役。去年 12 月中旬，瑞典國會則通過《總體國防法案》，計劃於未來 5 年增加 40% 國防預算，並擬定增加士兵員額，讓瑞典國防軍總員額從現在 6 萬人到 2030 年增加至 9 萬人。

Phoca PDF

波羅的海國家及北歐瑞典紛紛將國防政策轉向以「總體國防」為核心理念，發展各項計畫及措施，為的就是要因應俄羅斯所擅長、超越傳統「戰爭」定義並打破平時戰時界線的混合戰威脅。要能夠化解混合戰，除了透過「徵兵」、強化軍備戰力，如何更廣泛地將社會力量整合於國防之中，加入國民的力量共同對抗敵人的資訊戰、政治經濟作戰、軍事行動等各層面侵擾，將會是關鍵的一環。為此，波羅的海、北歐各國提出多項措施，而過去跟總體國防同樣被視為冷戰產物的「民防手冊」，也成為整合社會力量於國防的一項方案。

波羅的海、北歐國家力推「國防基礎建設」：製發手冊教育國民「應戰」

為何製發「民防手冊」會成為波羅的海及北歐國家整合社會力進入國防的選項？當這些國家早已脫離冷戰時期「總動員」的氛圍，長期處在自由、民主的社會環境，部分國家更走向全募兵制，在國民跟國防的關聯逐漸遙遠，且對戰爭的警覺大幅降低之下，面對從資訊傳遞到政治經濟狀態都可能是「混合戰」攻擊範圍的處境，大規模製發、推廣民防手冊喚醒國民防衛意識並賦予應對戰爭的「應戰」知識，就成為許多國家重新塑造總體國防的「基礎建設」措施。

另一方面，以現代社會經常面對各種可能發生的危機、災害、衝突等風險，製發民防手冊除了讓國民具有做出應變的基本認知及能力，也更能增加各種風險得以降低、個人安全能獲得保障的機會。如同立陶宛的民防手冊《準備在緊急狀態與戰爭下生存》開宗明義即指出：

沒有國家能對各種性質的逆境「免疫」，而最容易受傷害的，是逆境發生時需要國家當局及社會共同體協助的公民。但如果每個人平時就能熟悉如何因應危機的實用指南，並確實依循其中的指示，就很有可能在遭遇逆境時讓自己獲得保護並平安渡過危機。

Phoca PDF

目前北歐瑞典、波羅的海國家拉脫維亞及立陶宛，都有製發民防手冊向國民宣導，面對現代社會可能遭遇的各種危機、災害該如何應變，並且讓國民瞭解，當武裝衝突甚至戰爭降臨在自己國家時，身為公民能如何保護自己，又能如何以自己的力量協助守護民主、保衛國家。

以瑞典為例，該國於冷戰期間 1961 年即曾製發民防手冊《如果戰爭來臨》，時至2018年，為因應俄國與日俱增的威脅，瑞典民防局（Swedish Civil Contingencies Agency, MSB）發布新版民防手冊《如果危機或戰爭來臨》，並以實體手冊方式向全國 480 萬家戶廣發；拉脫維亞則是由該國國防部結合國家急救醫療、災防與邊境防衛部門，於 2020 年 6 月發布《72 小時：遭遇危機時該怎麼做》民防手冊，透過拉脫維亞國防部網站、電子郵件等管道，廣泛向國民宣傳推廣。

在製作民防手冊這項措施上，立陶宛政府態度更為積極，凸顯其高度重視國防政策中「強化民間與國家對軍事與非軍事威脅的準備程度」這項方針。2014年底，立陶宛國防部製發首部民防手冊《在極端局勢或戰爭時期能如何行動》；2015年底推出第二部《準備在緊急狀態與戰爭下生存：以開朗心情面對嚴謹的建議》；2016 年 10 月再推出第三部《關於抵抗我們該知道什麼：積極行動指南》。短短兩年之間，立陶宛國防部就推出三部調性、強度各有不同的民防手冊，並發放至徵兵單位、圖書館、職訓機構等公共場所供民眾取閱，也於網路開放下載。

儘管瑞典、拉脫維亞、立陶宛三國各自製發民防手冊，但這三國的手冊中有許多共通準則及指引，教育國民在遭遇危機、災害或衝突時，心理及實際行動上該如何準備及做出應變。包括：

Phoca PDF

發佈：2021-07-08, 週四 11:37
點擊數：9909

強化危機意識：提醒國民，永遠無法排除危機、災害、衝突、戰爭等風險有發生的可能。一旦嚴重的「逆境」出現，熟悉的日常生活都將中斷，國家資源必須優先用在化解危機和幫助有急迫需求的個人、群體，每個人都有能力應變，全體才能共度難關。

建議如何準備：各國民防手冊都會強調，要度過各種可能的危機、災害甚至戰爭，最好的方案就是「超前部署」，瞭解需要針對哪些維持生存的條件預作準備。譬如手冊會提醒讀者，平時就要跟家人約定緊急會合地點並擬定應變計畫；手冊中會說明，每個人或每家戶需準備哪些必要食物及需要多少數量，並列出必備的醫藥用品及提示如何準備撤離時需要的「緊急避難包」。

指引如何應變：獲得即時資訊，是判斷情勢、化解風險的重要依據。因此，民防手冊會說明，如有重大事件發生，可透過會直接傳至手機的「告警廣播訊息」、國營電視台、廣播電台、官方社群平台帳號，獲得即時警訊或行動指引。手冊內也會提示，國民如何在必要時尋求協助。立陶宛手冊則更具體列出常見外傷及急救措施。

對瑞典、拉脫維亞、立陶宛三國而言，發行民防手冊對國民宣導如何應變危機、災害及衝突，其

Phoca PDF

發佈：2021-07-08, 週四 11:37
點擊數：9909

中還包含一項最主要的目標，就是讓國民知道如何應對「混合戰」威脅及可能的全面戰爭。而當

「混合戰」的重要目的，在於讓侵略目標國內資訊混亂、真偽難辨，進而瓦解社會的防衛意志，

讓國民瞭解國家的防衛決心，就成為民防手冊必須清楚傳達的重要資訊。 因此，瑞典、拉脫維亞

的民防手冊都提及並強調：如果國家遭遇攻擊，需要每個國民站出來抵抗；任何關於國家投降、

抵抗停止的消息，都是假資訊！

Phoca PDF

發佈：2021-07-08, 週四 11:37
點擊數：9909

正因為資訊戰是「混合戰」攻勢中重要的一環，如何在平時就熟悉判別資訊真偽的方法，並掌握

不要助長假資訊的原則，也成為民防手冊教育國民如何「應戰」的內容。瑞典民防手冊中，就詳

列六項問題，作為讓國民能夠評估、判斷資訊真偽的依據。六項問題包括：

Phoca PDF

發佈：2021-07-08, 週四 11:37
點擊數：9909

這是真實資訊或「意見」?

這則資訊的目的是什麼？

是誰發佈了資訊？

Phoca PDF

發佈：2021-07-08, 週四 11:37
點擊數：9909

資訊來源是否值得信賴？

這則資訊能否在其他管道獲得？

Phoca PDF

這是新／舊資訊？為何會在這個時間點出現？

而在面對如 2014 年俄國併吞克里米亞的作戰手法時，受侵略國家的境內部分領土可能遭到佔領，國內親近敵方的政治團體或民間武裝團體可能受到鼓動，配合侵略者做出相應的政治或軍事行動。教育國民能如何做出因應、抵抗，也成為民防手冊的重要任務。這也是政府透過手冊向國民提示，即使以「公民」身份、不採武裝抵抗，每個國民都能成為防衛國家的重要力量。

對此，拉脫維亞在民防手冊中就向國民傳達，如果身陷敵軍佔領區，「不要配合外來佔領軍隊的指示或與之合作」，其中的準則包括：跟入侵者的決策和行動保持距離；不要參加入侵者發起或跟他們有關聯的示威遊行等政治活動，不要接受他們的訪問，也不要讓他們替你拍照；以及最重要的，「不要參與違法的選舉及公投」。

再以「公民」能夠展開的抵抗來說，拉脫維亞及立陶宛的民防手冊都向其國民揭示，在無法或不具備武裝抵抗能力的情況下，透過「公民不合作」、不配合入侵者的規定和指示，或是展開「非暴力抗爭」，包括組織及參與大規模罷工等行動，都是國民能在國家遭遇侵略時，為保衛家園做出的貢獻。最終目的還是在於，幫助國家儘速恢復主體性，以及自由、民主的體制。

守護民主臺灣當前要務：凝聚全民防衛共識、實質強化國民「應戰力」

Phoca PDF

波羅的海、北歐各國的例子，示範了當代民主國家「總體國防」的樣貌，並清楚呈現各國對於國民的國防角色界定，就是對絕大部分不是軍人或後備戰士的平民來說，當國家遭遇危機、災害或戰爭時，他們的首要任務就是維護自身及家人安全，並在行有餘力的狀況下盡力促使社會維持運轉，讓國家在所有人分工合作下展現最大的韌性，共度眼前難關。

關於國家遭遇侵略時如何抵抗，波羅的海及北歐各國則是揭示，公民能夠透過成為職業軍人或是應服兵役成為後備軍人來保衛國家，也可以在不具備軍事人員身份的條件下，以公民身份採取「不合作運動」、「非暴力抗爭」來造成入侵者的政治手段及目的受挫，破壞入侵者希望能以最簡單、不耗費軍事成本的方式來獲得統治權力的設定。

波羅的海及北歐民主國家透過民防手冊，還傳達了一個最為關鍵的態度，就是向國民宣示，「如果國家遭遇攻擊，絕對不會投降，並且需要每個國民以自身的力量，共同幫助國家重回民主、自由、獨立自主的軌道」。

而以臺灣的現況來看，隨著中國不斷提高政治、經濟、文化等層面的「統戰」力道，大幅增加在臺海周邊軍事騷擾的強度，從行政院長蘇貞昌、國防部長邱國正、到外交部長吳釗燮都曾對中國侵臺會如何反應的問題，宣示「臺灣不會投降、會奮戰到底」的決心。儘管如此，國內仍有不少擁有政治影響力的個人及團體，不斷鼓吹政府要有設下投降停損點的「終戰指導」、不斷宣揚中國軍力強大臺灣沒勝算只能被「統一」，甚至著手吸收並組織民眾在中國侵臺時「陣前起義」。國內認同分歧的問題，勢必是凝聚、強化全民防衛共識時，必須面對的難題。

另一方面，臺灣近年來在軍備及部隊戰力上雖然持續獲得強化，但國防部以及與「全民防衛動員

Phoca PDF

發佈：2021-07-08, 週四 11:37
點擊數：9909

」息息相關的政府各部會，在強化「民防力」的規劃及演練上，尤其對於如何增強國民應變各項危機、災害、衝突的意識及知識，還有如何更廣泛和深入地讓國民有機會參與各項民防演練及措施以獲得實質經驗，則相對顯得消極，缺乏積極的安排和作為。這也凸顯臺灣國民究竟有無能力「應戰」，是必須受到政府和民間共同正視的重大隱憂。

以波羅的海、北歐國家的範例為借鏡，對於面臨中國「混合戰」高度威脅的臺灣，凝聚全民防衛意識，培養並促進國民實質「應戰力」，是政府和社會現階段不能再忽視並應即刻著手推行的第一要務。

作者 蕭長展 為沃草《公民行動指南》主編

Phoca PDF