



全民共防，韌性共生：

# 新時代臺灣安全戰略

◎ 譚偉恩／中興大學國際政治研究所教授

以「全社會防衛韌性」為核心思考的國家安全戰略是反應客觀需求的新時代安全觀，此概念強調民間與政府共同合作，提升整體國家安全韌性，而非僅在傳統國防力量的基礎上，進一步強調社會各層面的協同合作與應變能力之建構。在此過程中，培養「全社會」的防衛意識與分工協調的抗災能力至為關鍵；而政府角色是更積極推動民間參與風險管理事務，並加強國防、民防及多元的危機處理訓練。藉由「複雜調適系統」的框架，將能在風險環伺與危機四伏的環境中，有更好的能力及彈性保障國家安全。

## 韌性的本質及其重要性

在當前因極端氣候而引發之自然災害（如114年1月7日美國洛杉磯野火）及動盪不已的國際局勢（如內戰後敘利亞內的庫德族與伊斯蘭國問題）下，危機應變能力與社會韌性已成為各國政策實務工作者高度關注之核心議題，越來越多人意識到，在一個複雜度高、不確定性大，且相互影響顯著的環境中，傳統的風險機率分析方法面臨不少侷限，以致危機應變思維必須轉變；此種轉變進一步推動了人們對「韌性」（resilience）的重視。韌性係指：一套運作系統（operating system）抵禦干擾因





賴清德總統於2024年宣布設置「全社會防衛韌性委員會」，藉以打造更強而有力的民主社會，維護區域的和平穩定。  
Photo Credit: 總統府

素對其產生負面影響的能力，以及在被干擾過程中適應客觀環境變化的調適彈性<sup>1</sup>。

由於「韌性」概念在公共行政的應用還未累積出充分共識，導致公部門雖均有強化韌性治理的意識，但在如何具體落實風險的評估、分析、管理和構通等方面，仍受到諸多挑戰<sup>2</sup>。其主要原因在

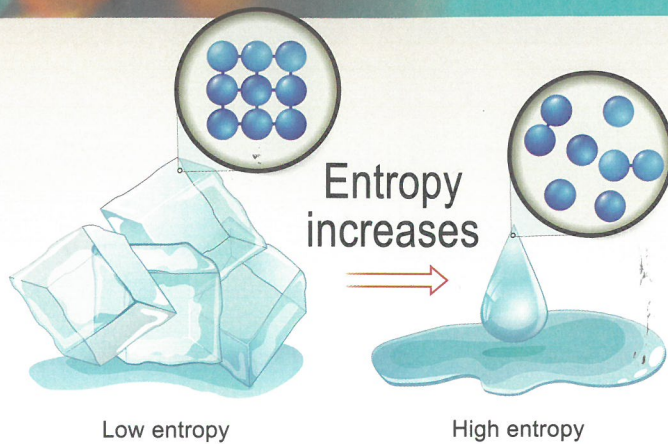
於，人類生活的任何面向幾乎皆可融入韌性思維，例如災害韌性、國防韌性、社區韌性、城市韌性、供應鏈韌性，以及關鍵基礎設施韌性等等。此種類型上的多樣性和應用層面的廣泛性反映出「韌性」在本質上並不受限於議題之領域，而是緊扣運作系統之能力（capability）與彈性（flexibility）<sup>3</sup>。



總統府同步設置「國家氣候變遷對策委員會」，藉由導入民間量能，為國家發展擬定戰略。  
Photo Credit: 總統府

- 1 Myriam Cavelti, Mareile Kaufmann, and Kristian Swby Kristensen, "Resilience and (In)security," *Security Dialogue*, Vol. 46, No. 1 (2015 Special Issue): 4-5.
- 2 劉坤億，「公部門的韌性治理」，主計月刊，第821期（2024年5月），頁36（內文中有強調善治與韌性治理間的差異）。
- 3 恰與我國「全社會防衛韌性」的五大主軸（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；資通、運輸及金融網絡安全）相呼應。詳見：徐斯儉，「全社會防衛韌性規劃與挑戰」，全社會防衛韌性委員會第一次會議（2024年9月26日），網址：<https://www.president.gov.tw/Page/730>（pdf檔第9頁）。





「熵」的概念是在1865年由德國物理學家克勞修斯提出，是當總體的熵增加，其作功能力也下降，熵的量度正是能量退化的指標。所以也被用於計算一個系統中的失序現象。Photo Credit: 維基百科

### 建構韌性的原則與行動指南

倡議與推動韌性建構，並對韌性的相關議題展開研究，不外乎是為了要優化個體或組織的抗災強度，也就是對安全進行最低程度之維繫和最大程度的提升。通常情況下，能力與彈性越強，對於災害發生前的風險預測、迴避、減緩，乃至災害實際發生的應對，還有在災害後的復元與重建，都會明顯有較佳的表現。例如在球賽中盡早判別最具威脅（風險最高）的對手，然後將守備策略聚焦在如何抑制其臨場表現，方使獲勝可能性提升至最高。基於相同邏輯，國家行政部門應於事變發生前，預先識別可能會危害國家安全的風險源<sup>4</sup>，對之進行優先防備，特別是制定風險管理措施，並在最壞想定評估下，盡可能擬定一套因應實害之策略。

應留意的是，此種事前鑑別和評估風險的論點是建立在能夠充分得知風險源的前提下，透過理性的分析與判斷，去預測此風險有多大機率會對個人或組織安全（或相關利益）構成怎樣程度的損害。但實務上我們經常無法得知所有的風險源，此外風險的成形與其威脅之強度，並非總是循著預期軌跡而行；雖然對風險進行評估是必要的，但僅憑評估不足以充分建構所需之韌性。鑑此，不少研究韌性或風險管理的文獻，借助「熵」（entropy）的物理學概念，倡議組織必須不時注入新的能力來平衡「熵增」現象，也就是以「負熵」結合風險評估，作為優化抗災強度的具體策略<sup>5</sup>。

基於前述概念，複雜調適系統（Complex Adaptive Systems, CAS）為主權國

4 例如丹麥過去從來沒有想過其轄下的格陵蘭有可能成為美國軍事行動之目標。參考：Robert Greenall and Paul Kirby, "Denmark Boosts Greenland Defence after Trump Repeats Desire for US Control," *BBC News* (December 24, 2024), via at: <https://www.bbc.com/news/articles/ckgz19n9eko>

5 但不同組織在負熵的實踐上會有區別，詳見：Louise Comfort, Michael Siciliano, and Aya Okada, "Resilience, Entropy, and Efficiency in Crisis Management: The January 12, 2010, Haiti Earthquake," *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, Vol. 2, No. 3 (October, 2011): 1-25.

6 Annetta Burger, William Kennedy, and Andrew Crooks, "Organizing Theories for Disasters into a Complex Adaptive System Framework," *Urban Science*, Vol. 5, No. 3 (2021): <https://doi.org/10.3390/urbansci5030061>



家的韌性建構提供了一個可參考之行動指南，將危害安全的風險及抗（防）災韌性分為三大面向來思考<sup>6</sup>：

- 一、**客觀外環境**：任何既存之地理、氣象、生態及人為建造之物質環境。這些因素與人類活動的相互作用是導致風險發生的關鍵；亦即風險通常是自然環境與人類活動交互作用後的結果，而非單純之獨立事件。
- 二、**組織文化與集體行為**：強調風險與某些社會文化或集體行動具有密切的聯繫，揭示不同文化（社群主義或個體主義）如何促進或抑制組織個體行為上的趨同（convergence）或趨異（divergence），從而導致風險爆發機率在不同組織（或社會）間的

差別；例如日本在地震所引發之福島核災中，展現優於澳洲在歷年幾次野火災害中的社會凝聚力，導致兩國政府在抗災中呈現不同的行政效率與災後復元能力。

- 三、**個體的反應**：組織個體行為受到身處之客觀環境與次文化的影響，以致即便隸屬相同組織，卻可能以不同方式來回應風險；例如同屬美國的德州與加州，在因應全球暖化上就有明顯的政策差異。且相同組織個體回應風險方式的差異，未必會弱化該組織因應風險的能力，而不同個體就算採用相同回應方式，也不見得有助於風險因應；關鍵在於不同個體彼此有無良好的分工與協



只有具備快速應變、資源調度與協同合作能力的社會，才能有效減少災害帶來的衝擊並加速恢復。

Photo Credit: shutterstock



調，在分工明確且協調度高的情況下，個體相互間的整合性就強，能以較佳的「全社會」狀態來面對和承擔風險<sup>7</sup>。

## 韌性是「全社會」的啟動及參與

由上開說明可驗證CAS確足以做為國家培育與建構「全社會韌性」的基礎指引，其中的「全社會」係指所有利害當事方皆被納入其中的參與式治理；所有人不僅可表達意見，亦可用實際之行動影響所屬組織在應對危機和管理風險時的表現。然而，根據CAS相關文獻，因為個體與個體或組織間的多層次相互關聯，導致韌性建立與展現的複雜化，從而導致風險管理成效不彰；也就是在一個相互聯繫的環境裡，局部事件或因素的浮現，可能導致最終整體受累的結果，加上要事先準確辨識可能的威脅源越發困難，以致國家面臨的安全不確定性越來越高。



瑞典環保少女格蕾塔·童貝里（Greta Thunberg）推動「為氣候罷課」活動，成為全球氣候正義的先鋒。（Skolstrejk för klimatet）標語。Photo Credit: Anders Hellberg

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%A0%BC%E8%95%BE%E5%A1%94%C2%B7%E9%80%9A%E8%B4%9D%E9%87%8C>



2011年巴林受「阿拉伯之春」運動的影響，要求享有政治自由和賦予平等的權利和地位。Photo Credit: Mohamed CJ <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%98%BF%E6%8B%89%E4%BC%AF%E4%B9%8B%E6%98%A5>

7 David Brown and J. Kulig, "The Concepts of Resiliency: Theoretical Lessons from Community Research," Health and Canadian Society, Vol. 4, No. 1 (1996/97): 29-52



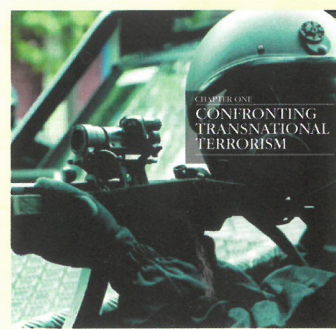


黑人少年之死，引發美國連續多日的抗議行動，甚至出現暴動。Photo Credit: Jamelle Bouie  
[https://zh.wikipedia.org/wiki/Black\\_Lives\\_Matter](https://zh.wikipedia.org/wiki/Black_Lives_Matter)

在網際網路未興的年代，一國的內部事件難以在很短的時間就被他國知悉，更不易被迅速模仿或重現；然而從阿拉伯之春（Arab Spring）、全球氣候罷課行動（Global Climate Strike for Future）、黑人的命也是命（Black Lives Matter）等例證顯示，在社群媒體串聯下，很多社會運動以極短的時間在全球產生共鳴與回響。這提醒我們當代國家所面臨的安全威脅，正以跨越地理疆域的聯結性和快速重製與傳染的能力，加諸各國政府維繫社會安全與提供人民安全的施政難度。正因如

8 National Security Coordination Centre, The Fight against Terror: Singapore's National Security Strategy (2004), via at: <https://www.files.ethz.ch/isn/156810/Singapore-2004.pdf>

此，「韌性」概念在多國的安全戰略開始被提及與重視，其中新加坡的實踐值得我國借鏡；依據新加坡2004年頒布之《對抗恐怖：國家安全戰略》（The Fight against Terror: Singapore's National Security Strategy），韌性被置於國家安全的核心考量。報告中強調，韌性可作為一種有效的嚇阻手段，因為能迅速因應災變並自事故中快速自我復元的國家，會降低恐怖分子或有心擾亂社會秩序者對其攻擊的誘因。韌性也會成為國家競爭力的一部分，讓國家在激烈的全球市場明顯更具優勢<sup>8</sup>。



新加坡2004年頒布之《對抗恐怖：國家安全戰略》（The Fight against Terror: Singapore's National Security Strategy）報告中強調，韌性可作為一種有效的嚇阻手段。Data source: <https://www.files.ethz.ch/isn/156810/Singapore-2004.pdf>





透過整合醫療資源與強化應變能力，確保在危機中維持生命救援與基本運作的韌性。

Photo Credit: 總統府



提升民眾的處置能力，確保在真正危機中能迅速挽救生命、減少傷亡，是民防訓練的重要關鍵。

Photo Credit: 總統府

顯然，韌性的建構並非單純的進行風險管理，而是形塑一種啟動「全社會」因應當代國際局勢與優化調適能力的新安全觀，其更加強調「由下而上」的動能，也就是人民與地方社群將扮演更為主動且關鍵之角色，並在資源集結和調度、人才培訓與部署等方面發揮更直接的影響。因為在風險升級為實害之際，人們往往更傾向依賴有家人或朋友擔任成員的組織，這種組織通常早就存在於日常生活中；國家若能善用組織早已形成的聯繫網絡，其因應災變時所展現的韌性，已被證明比臨時創建防災組織或危機處理小組更好<sup>9</sup>。

9 目前在公衛治理上已有實踐，可參考：G. Laverack and E. Manoncourt, "Key Experiences of Community Engagement and Social Mobilization in the Ebola Response," *Global Health Promotion*, Vol. 23, No. 1 (2016): 79-82.





113年新北市全民防衛動員暨災害防救（民安10號演習）。Photo Credit: 總統府

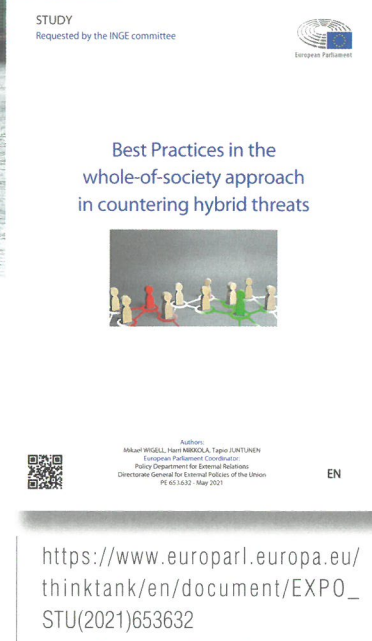
根據2021年5月歐洲議會公布之《應對混合威脅之全社會最佳實踐途徑》（Best Practices in the Whole-of-Society Approach in Countering Hybrid Threats），「韌性」是成功運作社會整體因應複雜且混合式威脅的理想成果；我國此刻恰好面臨包括灰色地帶作戰、認知戰、資訊戰，以及國際參與空間打壓等多元威脅，因此絕有必要以「全社會」的新型安全觀來回應。2025年政府預算已列入若干強化國家「韌性」的政策規劃，例如多元化電網的架設、消防暨救災設備的升級、關鍵基礎設施的維護與保全，以及厚實機場和港口等交通運輸地點的防護能力；這些政策雖然並不直接觸及軍事國防，但對國家安全的重要性與必要性卻不亞於國防，足證「全社會」概念下的國家韌性是

不可分割的，各類國家安全利益也是難以區分。確保我國家安全的思維暨方法，已不能侷限在GDP中分配多少給軍事國防開支，更應確認是否建立民間與政府一體的「全社會」認知。

## 結語

考量目前面臨之國內外情勢，我國應更進一步調整與升級各政府部門的危機因應能力和風險調適彈性，並將「韌性」建構的重心從

「政府」轉向「全社會」。面對自然災害或其他緊急事故時，可以將在地民間組織與社群能量融入，以自助、互助，進而橫向又垂直地彼此支援，展現國家韌性。要建構「全社會」韌性能力，政府必須在既有的風險管理基礎上優化政策協調能力，並開放更多民間組織參與空間，同時更積極投入對傳統與非傳統安全的研究。韌性並非單純對風險進行抵抗，而是進階在風險中找到讓國家和人民更安全的機會與方法，使國家在永遠不會歸零、且樣態與來源趨增的風險中，更具有危機處理和順勢取利的能力。



[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_STU\(2021\)653632](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2021)653632)