



# 財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 143 期

2025 年 5 月

- 五二〇回顧：檢視一年來的兩岸關係 2
- 如何使「觀光立國」不致淪為口號 6
- 基隆市與新北市合併之可行性 8
- 建構台灣社會韌性 10

## 編者的話

英國皇家聯合國防安全研究所前客座研究員胡瑞舟將軍，研析台海局勢的持久對抗態勢，不是短期選舉與政黨更替所能解決。賴政府執政首年雖未出現嚴重衝突，但危機累積的風險正在升高，川普 2.0 更對局勢帶來諸多前所未有的變數。在缺乏對話與信任的時代，務實推動可控互動、累積溝通能量，不僅是避免戰爭的保障，更是維護台灣民主生活方式的必要條件。

國立台灣師範大學公民教育與活動領導學系曾冠球教授，評論「觀光立國」如何不淪為口號。台灣觀光轉型的關鍵或在於：強化中央整合角色、推動基礎與數位建設一體化、促進區域品牌差異化發展，以及建立具長期性與全球視角的投資與行銷策略，以擺脫現有停滯與同質化困局，實現具競爭力的國際觀光目標。事實上，賴總統亦曾表示，「觀光立國」的目標需要跨部會合作，也需要地方政府善用自己的特色來推動觀光，中央與地方合作，力量才會大。從公共行政的角度來看，這句話確實說到重點，也是主管機關的痛點。

凱達格蘭基金會新台灣國策智庫內政研究小組，2025 年 5 月 26 日舉行「基隆市與新北市合併之可能性」論壇會議，研討從區域治理角度

與國土計畫法來看，基北合併可說是基隆河谷都會區域規劃概念，基隆河谷涵蓋基隆、新北、台北三市，三個轄區就有三倍的行政工作量，新北市團團包圍基隆市，雙方在人口流動、交通往來、經濟活動與生活圈結構上已高度整合，基隆市長年與新北七區共享醫療、教育、治安與消防等資源，合併後可進一步整合基礎建設與預算分配，增加行政效能、減少行政浪費、提升治理績效。

2025 年 5 月 29 日凱達格蘭基金會新台灣國策智庫，召開國防研究小組討論「建構台灣社會韌性」，認為民防已經成為一場公民運動，心防也成為備戰的關鍵，社會上要求打造韌性的聲浪很大，我們要先確認外在威脅，接著進行反制威脅的準備，並在國際上營造夥伴關係，以利國家面臨災難或緊急狀況時，能夠發揮全社會韌性，維持政府穩定運作與社會民生持續運作，並在必要時支持軍事行動。

## 五二〇回顧：檢視一年來的兩岸關係

胡瑞舟

英國皇家聯合國防安全研究所前客座研究員

2024 年 5 月 20 日，賴清德總統宣誓就職。時隔一年，兩岸關係仍然波譎雲詭，台海緊張情勢未減反增。兩岸互動在政治、軍事、經濟、社會與人員往來等層面，持續處於結構性僵峙格局，偶因特殊事件還加深激化衝突。就整體安全形勢分析評估，兩岸關係目前正值 21 世紀以來的新低點。

在此同時，英國國際戰略研究所（IISS）新公布的《2025 年亞太地區安全評估報告》指出，美中之間極度互不信任且缺乏對話機制，雙方也正處於本世紀以來的最緊張狀態。該報告甚至示警，美國川普 2.0 升高誤解和誤判風險，中國近期攻台「並非完全不可能」。此外，美國國防部長赫格賽斯（Pete Hagseth）更在今年的香格里拉對話公開表示，中國侵台很可能即將發生。川普發動對等關稅和貿易戰，明顯增添全球和區域安全的不確定感，台海衝突甚至有引爆世界大戰的危險。

本文從國際戰略與區域現實角度出發，聚焦探索賴清德總統任內第一年的兩岸關係；首先概要檢視兩岸在政治、軍事、經貿面向的態勢，其次試探思考並提出幾項可行的政策方向建議，期能在「高對抗」與「低信任」的時局爭取台灣安全與戰略穩定。

### 一、政治層面

賴總統就職演說表達「中華民國與中華人民共和國互不隸屬」、去年國慶期間提出「中華人民共和國絕不可能是祖國」、今年 3 月根據《反滲透法》將中國定位為「境外敵對勢力」。幾無例外，北京隨即都以準軍事行動與輿論強勢譴責，批評賴總統為「繼續用新的謊言話術包裝其『互不隸屬』的『新兩國論』」的台獨工作者。本質結構上，雙方對「兩岸同屬一個中國」與「主權定位」歧見根深蒂固，兩岸官方互動機制（如國台辦－陸委會對口）持續中斷，這種政治對立已逐漸轉化為長期僵局，對台海穩定不斷堆疊壓力與變數。

賴清德在 2025 年五二〇前夕拋出「兩岸併購說」，引起多方揣測，北京更罕見首次做出「剛中帶柔」的回應。賴總統接受自媒體訪談時表示，願意以對等及尊嚴原則與大陸對話，大公司要併購小公司，大公司應主動提條件洽談。中國國台辦回應，只要堅持「九二共識」、認同「兩岸同屬一個中國」，雙方就能展開對話、平等協商；大陸願意和台灣各黨派、各界別、各階層人士，就兩岸關係和國家統一問題廣泛交換意見，共同推動兩岸關係和平發展與統一進程。

各界對此解讀不一，但兩岸之間關於「併購說」的對話，應屬賴清德就職以來對北京最具善意的談話，中國國台辦也對賴政府主政迄今發出較少火藥味的正面回應。

## 二、軍事安全

北京視台灣為核心利益的核心，同時採取和統、逼統及武統策略。隨著台灣浮現民進黨可能長期執政跡象，北京復又解讀賴政府更有意推動台灣邁向台獨，兩岸關係因此步入本世紀迄今空前低迷時期。北京在蔡政府八年期間發動兩次環台大型軍演，賴總統就職未滿一年，大陸卻已先後實施「聯合利劍」、「海峽雷霆」等三次圍台演習。2024 年底，中共在台海周邊舉行近三十年規模最大的軍事演習，部署近 90 艘軍艦和海警船，模擬武統奪台時第一島鏈布陣行動。今年的「海峽雷霆-2025A」演習，重點則更轉向轟炸港口與能源設施等。

共軍藉由每天的機艦擾台與歷次軍演，逐漸將行動推向更深的灰色地帶衝突，積極遵照習近平指示於 2027 年前完成攻台準備。檢視 2024 年全年，共軍戰機與飛行器進入台灣防空識別區（ADIZ）達 3,075 架次，相較 2023 年增加 81%；2024 年更有 1,472 架次逾越海峽中線，刷新歷年紀錄。聯合戰備警巡與環台軍演更趨頻繁，並逐步納入以實戰為著眼的各種行動準備；美軍印太司令帕帕羅（Sam Paparo）甚至直指，這是攻台的預演彩排而非純屬訓練。

中國軍事能力增長迅猛，雖然共軍已 45 年無實戰經驗，最近印巴衝突卻間接展現中國軍工及實戰系統整合能力。兩岸相對軍力差距逐年擴大，某些類別甚至已經出現清晰代差。台灣近年大批軍購常見美方拖延運交，川普對台態度又不比前朝政府。北京致力反獨促統，備戰力道亦明顯增強；當前情勢反映：和平融合漸消，武統機率漸長。

## 三、經濟貿易

台灣出口對中國大陸依存度自 2000 年代中期以後多為 40% 強弱，台灣眾多行業都以大陸做為主要出口市場。2024 年，台灣對大陸的出口所占出口總額比率降至 31.7%，相較於 2020 年高峰時期的 43.9%，這是近 22 年來最低時刻。台灣 2024 年對外貿易順差為 806.08 億美元，其中對大陸與香港順差達 699.96 億美元，等同整體對外貿易順差的 86.84%。另外，該年台灣出口總額為 4,744 億美元，其中對陸及港出口占總出口比重是 31.7%，對美為 23.4%，對新南向國家則為 18.5%。台灣對美國與新南向國家出口比重近年持續增加，對陸與港依賴程度則有下降趨勢。然而整體而論，台灣對大陸及香港貿易仍居首要地位，產業依賴未能根本改變。

川普聚焦「讓美國再次偉大」的關稅操作，對台灣經濟極具破壞力。被視為護國神山的台積電硬是連人帶廠、附技術、加資金，從新竹跨越太平洋移轉美國。川普還自詡未出分文，不費吹灰之力，美國就已實質彌補高端晶片製造技術短板，對台灣毫無感激之情。

台灣未加入區域全面經濟夥伴協定（RCEP），目前也還在爭取參與跨太平洋夥伴全面進步協議（CPTPP），與區域國家同質商品競爭的不利因素逐漸顯現。前述台灣對美貿易占總出口 23.4%，川普對台設定 32% 關稅（尚待談判確定），台灣晶片屢被川普點名，凡此都可能重挫台灣經貿。

## 四、政策建議

兩岸關係空前低迷，台灣安全風險上升，川

普 2.0 的策略及操作還有可能為台灣帶來更多不確定變數。在當前兩岸缺乏互信與對話機制之際，台灣應本於現實主義與戰略耐心，理性務實思考幾個政策方向。

### （一）、靈活調整決策，探索戰略空間

知己知彼是確保決策及時有效的基礎。中美對峙各有不同戰略規劃與挑戰，如果讓中美感知台灣擁有不同決策選擇，台北也有可能依據自身利益做出政策調整，台灣將成為棋手，而非必然宿命淪為棋子或棄子。台灣正面臨前所未見重大安全風險，基於理性務實決策原則，必須審時度勢調整安全及兩岸政策，否則可能面臨兵凶戰危、核心產業掏空、經貿發展困頓、民眾生活巨變，台灣執政團隊也難號召民眾支持持續執政。瞭解安全與政治現實處境，適時審慎靈活調整決策，或可覓得兩岸互動柳暗花明的新路徑。賴總統的「併購說」，可視為投石問路的一步。

### （二）、恢復民眾交流，舒緩兩岸敵意

新冠疫情期間管控措施重挫雙方民間交流。台灣因疫情自 2020 年 1 月下旬起暫停旅行業接待來台觀光團體入境，也暫緩中國大陸人民來台觀光旅遊。台灣可在適當時機有限恢復大陸民眾來台觀光旅遊或商務活動，藉以釋出善意，緩解緊張對立，在當前比任何時刻都更重要。

### （三）、恢復對話平台，啟動多元管道

兩岸官方接觸自 2016 年以來幾乎停滯，彼此需要重啟多種管道對話。台灣常被抨擊技術性卡關，自然有變革的必要；但是，陸方亦宜調整過度國安拘檢措施，允許見解不同的產商學研各

界人士赴陸二軌對話交流，藉以瞭解台灣不同黨派團體、界別、階層想法，為僵滯氛圍注入活水。雙方尤其可以先恢復經濟性、低政治性對話平台，接續重啟例如海基會—海協會等形式或民間主導的經濟與技術交流機制，關注實質問題如貿易便利、產業合作、環保科技、災害救援、人道援助等，為更多互動及接續的一軌半交流鋪路。

### （四）、審慎軍事行動，避免誤判升級

共軍及海警頻繁於台海周邊活動演習，外島空中和海域所受挑釁更多。應對這些認知戰、灰色地帶衝突、準軍事作戰行動及可能引爆戰爭，我國國防部修頒部隊交戰規則（Rules of Engagement）；除給予三軍部隊行動指導，還有一層不希望擦槍走火造成衝突升級，甚或避免引發戰爭的寓意。規則總有模糊地帶，而予執行者以自行解讀與裁量空間；高層領導也難及時指揮管理第一線人員，更何況領導圈也深處充滿不確定性的決策情境。這些實況對於戰略規劃存在致命性的干擾，非預期時空肇生的誤解、錯估與誤判，完全有可能打亂重要戰略主軸的方向步驟。兩岸彼此在操作上應格外謹慎，如果意外事件發生，雙方應有避免衝突升級的管理機制。即使無法恢復官方協商，也應透過第三方或國際平台建立熱線機制，減少軍事誤判風險。

### （五）、借助人工智慧，預研協商策略

面對複雜多變且極為關鍵的科技戰、關稅戰及兩岸關係，台灣因應各種可能情境，都應積極培訓、儲備談判協商人才、模擬攻防策略。近年歐美運用人工智慧輔助決策、談判、兵推或戰爭遂行，已獲一定成果。兩岸關係互動目前仍處僵局，未來或可仿效歐美近年開發的輔助談判和決

策的人工智慧模型，如「戰略逆風」(Strategic Headwinds)、「未來實驗室」(The Futures Lab)、「AI 談判顧問計畫」等，尋求突破人類主觀思維困境，提供各種構想、不同路徑、決策建議或協約內容，克服人工思考與心理限制，做出各種有效可行的具體建議。

#### (六)、珍惜友盟善緣，管理安全合作

賴政府的和平四大支柱之一，在於加強與民主國家夥伴合作關係。台海和平穩定除了仰賴自發自助，透過民主國家夥伴關係聚集威懾力量，進而共同協力捍衛民主陣營，符合台灣安全現況需要。台灣可以持續經營與歐、美、日、澳等國建立更堅實的各類安全合作、人員培訓、情資交換與工作經驗切磋，強化台灣的「非對稱安全網」，降低北京單邊施壓效果。然而，涉外安全合作也宜有良善管理機制，合作項目、類別、程度、管控，都宜細緻計畫，設定檢查機制、管制節點與效果評估，才能留優、汰劣、防弊、把關，

發揮最吻合台灣利益的安全合作最大成效。

#### 結語

台海局勢的持久對抗態勢，不是短期選舉與政黨更替所能解決。賴政府執政首年雖未出現嚴重衝突，但危機累積的風險正在升高，川普 2.0 更對局勢帶來諸多前所未有的變數。在缺乏對話與信任的時代，務實推動可控互動、累積溝通能量，不僅是避免戰爭的保障，更是維護台灣民主生活方式的必要條件。面對變局，我們更需要擁抱理性，運用智慧與能力轉危為安。爭取穩定，不代表妥協主權；創造空間，亦非犧牲原則。戰略上充分瞭解掌握實情，靈活彈性調整採取務實決策，是創造台灣戰略機動迴旋空間，在大國競逐中守護台灣未來的關鍵所在。BT

## 如何使「觀光立國」不致淪為口號

曾冠球

國立台灣師範大學公民教育與活動領導學系教授

賴總統上任初期曾指出，觀光是無煙囪工業，沒有國家不重視，新政府將以觀光立國來推動觀光產業，希望台灣走進世界，也讓世界擁抱台灣。據此，交通部觀光署宣稱將致力於以「國家希望工程」為願景，延續「觀光立國」目標，結合永續與數位趨勢，推動相關策略，朝 2030 年觀光產業達兆元規模邁進。例如，透過觀光品牌 3.0「Waves of Wonder」行銷全球，結合優惠方案、主題遊程及國際合作，拓展國際客源，並強化海外服務據點布局。其次，以四季活動與亮點景點推廣國旅，推動 Taiwan PASS 與低碳運具串聯，提升永續旅遊。第三，整合 18 個觀光圈，打造 7 大區域品牌，提升地方景區品質，並推動綠色目的地與產業認證，接軌國際。最後，建置北海岸、日月潭等 6 處智慧景區，提升管理與服務效率，並舉辦觀光數位轉型博覽會，促進觀光與科技產業合作。整體策略展現我國以品牌行銷、地方升級、數位創新與永續發展並重，打造高值化、國際化之觀光產業。

我們欣見這樣的政策宣示與努力意圖，不過，上述對策會不會淪為一種口號，恐有待時間印證。從學生時代起，筆者就有感於台灣發展觀光的步調十分緩慢，幾乎不見太多的實質作為，也稱不上有太多的創意發想。好比說，拍個知名電影、電視劇來博觀眾的眼球，吸引其來台觀光。疫情後國際觀光客來台的復甦力道遠不如預期，以及日本遊客大量流失等現象，更可見一斑。2030 年政府若欲將台灣的觀光產業試圖發展

成為一個兆元產業，恐怕挑戰並不小。

台灣觀光產業在發展過程中面臨諸多結構性挑戰，限制其國內旅遊市場的成長潛力與國際競爭力。好比說，眾所周知，國人對國旅的主要批評包括旅宿價格偏高、性價比嚴重不足，以及景點同質性過高，缺乏創新與吸引力，此一現象亦不利於擴大日本等重點客源市場的入境動能，但這方面幾乎不見政府的系統性作為。

多年來，台灣觀光政策常流於短期導向、節慶活動與嘉年華形式，欠缺具延續性的策略推動與資源配置，炒短線意圖太過明顯。

基礎設施整合亦是一大罩門。台灣除了大台北地區外，自由行旅客在中南部面臨交通不便問題，高鐵、台鐵與客運各自為政，交通網絡整合度遠低於日本。

數位基礎設施未臻完善，不同交通平台缺乏整合，國際旅客在數位體驗上的「斷點」，亦成為來台旅遊意願的潛在阻力。

儘管台灣擁有豐富的山海資源，但整體空間設計與文化體驗高度重複化，好比說，老街商業模式高度雷同，導致旅遊體驗缺乏深度與差異化。此反映出中央與地方在景點開發與行銷上缺乏統合與跨域協作，地方政府往往各自為政，形成資源重疊與效率不彰的情況。

業者的觀察犀利地指出，台灣觀光在 COVID-19 疫情期間未能善用轉型契機，相較於日本觀光業積極進行硬體升級與服務優化，台灣產業界多處於觀望態勢，缺乏長期投資思維與政策整合配套。觀光產業的短視近利亦削弱其永續發展潛力。部分業者為追求即時效益，缺乏長期經營視角，亦不願配合必要的基礎建設與空間重整，進一步影響整體服務品質與友善觀光環境的形成。若無由中央政府主導之整合性策略與跨層級協作機制，將不易打破目前「碎片化」、「割裂化」之發展困境。

台灣觀光轉型的關鍵或在於：強化中央整合角色、推動基礎與數位建設一體化、促進區域品牌差異化發展，以及建立具長期性與全球視角的投資與行銷策略，以擺脫現有停滯與同質化困局，實現具競爭力的國際觀光目標。事實上，賴

總統亦曾表示，「觀光立國」的目標需要跨部會合作，也需要地方政府善用自己的特色來推動觀光，中央與地方合作，力量才會大。從公共行政的角度來看，這句話確實說到重點，也是主管機關的痛點。

本文不多談細節，但關鍵在於：政府當局是否意識到上述觀光發展所涉及的多層次、跨部門與跨機關治理的複雜性？基此，「觀光立國」的目標優先性是否真正反映在政策與預算實務上？在以政府為中心的介入下，多元利害關係人是否及如何建立某種觀光發展的共識？政府當局的指導力與政策資源有否真正到位？各項策略之間達成綜效的程度有多高？短、中長期的績效管理機制何在？明顯地，以上核心問題應優先建立平台、擴大利害關係人參與並充分溝通，後續解決對策方有實效。BT

## 基隆市與新北市合併之可行性

編輯部

編按：本文係 2025 年 5 月 26 日新台灣國策智庫內政研究小組「基隆市與新北市合併之可行性」圓桌論壇會議紀錄摘要

基隆腹地太小、行政區域太小，基隆要自立自強必須要合併港市，並將軍事基地從西岸移到東岸；目前我國區域分佈不太合理，大的都會過度密集緊鄰。根據報導，基隆市政府 112 年曾做民調，過半的 54.9% 市民支持升格為直轄市，如果是合併的話，多數基隆市民希望可與台北市合併，其中 26.5% 認為應該「北北基合併為新的直轄市」，也有 25.7% 認為應「基隆加汐止併入台北市」；基隆市併入新北市的選項，有其政治可行性、行政效益及區域治理利基，這個議題值得我們關注及思考。

台灣的地方自治體可分成三等：直轄市、一般縣市、離島，縣市的行政區劃、是否合併都是民生問題，跨縣市合併或就地升格或三縣市合併，都是可能選項，合併或升級就是基隆軟硬體的升級；實際上合併有幾種方式，合併、兼併還有合作等三種形式，合併要有清楚的目的性，合併目的可能是財政獲益、經濟發展、城鄉差距變小。

基隆港的營運收入可觀，但是依照財劃法和工程受益法，基隆港是商港歸屬交通部；基隆若合併新北，最大好處是土地空間的擴大，新北市能夠提供財務面的好處，還有基隆可能增加一席立委，問題有行政結構的改變，市長變區長，市議員的席次將併入新北，以及未來基隆內部的區域如何整併；地方整併與行政變遷相關的有行政區劃法（尚未實施），規範政府層級、組織變更及政府再造等，規範自然變遷、政治社會經濟變遷的是國土計畫法，縣市合併要走地方制度法較

有可能性。基隆併入新北市涉及新北與基隆兩地政府間的行政協調，在立法層級所需修法亦較單純，具有較高的推動可行性與現實感。

從區域治理角度與國土計畫法來看，基北合併可說是基隆河谷都會區域規劃概念，基隆河谷涵蓋基隆、新北、台北三市，三個轄區就有三倍的行政工作量，新北市團團包圍基隆市，雙方在人口流動、交通往來、經濟活動與生活圈結構上已高度整合，基隆市長年與新北七區共享醫療、教育、治安與消防等資源，合併後可進一步整合基礎建設與預算分配，增加行政效能、減少行政浪費、提升治理績效。

北基合併亦涉及行政制度整併的複雜性，兩市在組織編制、公務人力、預算制度與法規運作上均有差異，若未事前循序移轉過渡，設立轉型小組與完整整合計畫，恐導致行政混亂、人事不安，降低公共服務效能；資源分配的競爭將造成爭議，新北市原有區域本就面臨預算與建設競爭，若基隆併入後未設立公平且具透明度的分配機制，將可能引發新北內部既有區域對基隆優待的反彈，影響整體和諧；行政文化與地方文化認同轉變存在困難，基隆擁有獨特的海港文化、歷史記憶與城市性格，長期以來形成強烈的地方歸屬感，若在合併後缺乏文化尊重與在地特色延續，恐激發市民「被吞併」的心理抗拒，進而削弱政策正當性；因此，需要推動「文化認同融合計畫」，確保基隆的歷史與價值在新架構中獲得尊重與延續。

政治因素是關鍵，升格後任期將重新計算，政治菁英的態度很重要。「地方制度法」規定地方政府間若擬進行合併，必須依循明確且嚴謹的程序：由地方政府正式提案後，再經內政部審查、行政院核定，最終還需要舉行具約束力的公

民投票，並達到法定同意門檻。此一過程不僅牽涉法律程序，更攸關政治共識與民意基礎的形成。為確保合併過程順利推動，公聽會、說明會與耐心協調將是一個艱鉅且必要的過程。**BT**

## 建構台灣社會韌性

編輯部

編按：本文係 2025 年 5 月 29 日新台灣國策智庫國防研究小組「建構台灣社會韌性」圓桌論壇會議紀錄摘要

八仙樂園氣爆事件，花蓮 0403 大地震，台灣面對重大災情的反應迅速且社會安定，台灣的社會韌性在世界上受到矚目；強大的社會韌性本身就具有嚇阻力量，韌性會在戰爭的破壞後迅速修復社會，在短時間內復原社會秩序與活力。台灣現在面臨嚴峻的防衛困境，在特殊的國際環境與複雜的情勢下，台灣卻只能低調隱忍、承受壓力，不能聲張宣揚台灣面臨的問題，原因在於台灣外部有霸道的惡鄰，內部又有各種莫名其妙的分歧聲音；台灣在長期嚴苛的艱難挑戰下，卻表現出強大而特殊的社會韌性，台灣在極大的內外安全壓力中，卻能夠以平常心做到一片太平盛世，特別是經濟的表現非常穩健出色；實際上台灣可說是外弛內張、如履薄冰，台灣的生存發展必須要做好萬全準備：台灣許多人認為戰爭很遙遠，這是國家危機所在，將危險「知識化」(Intellectualization) 造成沒有危機感。

國際權威期刊「經濟學人」一再警示台灣的緊迫時刻，認為台灣是一觸即發的全球危機導火線；在台灣安定繁榮的表面下，潛藏很大的內部紛爭與壓力；川普嚇阻北京同時也給台灣帶來不確定性，灰色地帶威脅的壓力極大，內部分化引來外部入侵，這些風險是台灣明顯的重大危機，但是台灣為何能夠不動如山，原因之一是「威脅知識化」造成自我安慰、粉飾太平；台灣當然可以加強內部控制，但是可能引起政治紛爭與社會反彈，造成巨大的治理危

機與問題，民調只有 51% 支持加強國防，這也是潛藏的國家安全危機。台灣的國防預算編列也不夠，像波蘭、芬蘭在 NATO 體系的保護下，國防預算都已經達到 5%，都比台灣高很多，同時他們的國會積極立法，例如退出渥太華條約，以便及早佈置地雷，避免出現烏克蘭這種措手不及的情況。國防由軍方負主要責任，能夠將平民納入愈多，社會韌性就可以愈大，面臨攻擊或災難時，社會是否井然有序，能夠準備完善則韌性與嚇阻力更大。

韌性與抵抗有所區分，「社會韌性」可以分為兩部分，內部的是「心理建設與國家認同」，外部是非常重要的「民防」；心理建設與國家認同的結合就會有勇氣與毅力，才會有強悍的抵抗意志，在危險與急難時有人願意站出來；有關民防，現在我們稱為全民防衛韌性有幾個主軸，一是民力訓練與應用，大致是我們以前講的民防，重點在強化各類民防人力及執勤量能；二是戰略物資盤整與維生配送，目標在維護人民基本民生物資需求；三是能源及關鍵基礎設施維護營運，目標在防護基礎關鍵設施並維持其供應；四是社福醫療及避難設施整備，目標在有效提供社會大眾安全防護設施；五是資通、運輸及金融網路安全，重點在確保重要通訊網絡、運輸及金融韌性，必要時並可支援軍事安全需要。平常的國際連結很重要，印太戰略是 *Burden Sharing*，歐洲友邦是 *Burden Shifting*，不一樣必須區分，但平時、戰時的合

作一樣重要。

民防已經成為一場公民運動，「心防」也成為備戰的關鍵，社會上要求打造韌性的聲浪很大，我們要先確認外在威脅，接著進行反制威脅的準備，並在國際上營造夥伴關係，以利國家面臨災難或緊急狀況時，能夠發揮全社會韌性，維持政府穩定運作與社會民生持續運作，並在必要時支持軍事行動；目前推動社會韌性的公民團體有不少各地的「自訓團」，這些自訓團是各地關心民防的民眾自發組成的自我訓練團體，他們不是民兵，即使戰時也是配合軍警消後備的單位，協助急難救助、社會穩定的民間人員，不直接參與軍事衝突；自訓團的訓練內容包含基礎體能訓練、搏鬥技巧、醫療急救、災害應對、避難所管理、民眾疏散、無線電操作、無人機操作等，可以在戰時輔助警察、消防、社會局、衛生局的功能，並銜接協助國軍傷患的後送急救工作等。

2017 年後台灣的防衛觀念有轉變，國家軍事威脅已經改變，國家安全已經確認中國是最

大威脅，中國威脅的定義已經明確化；對國際社會的訊號傳遞，嚇阻力量的建構，國防年度計畫已經納入民間力量，除了國防部指揮的軍事力量之外，民間的防衛能力也受到注意；現在是全民防衛準備期，在準備期就會有威嚇效果，促進國家安全防衛精進，除了民團還要有企業的角色，應該喚醒每個人、每個公司自問可以做什麼；戰爭時期緊急救護也要改變，戰時救護不同於平時救護；被佔領時期，注意各個角色的演進轉換，不同階段有不同的角色功能，例如宣傳訓練資訊轉換到防衛固守；社會層面運作的強韌性，能不能在社會遇到問題時恢復正常運作；社會韌性是對中國的強力訊號傳遞，有如戴維斯之窗警告中國可能 2027 攻台，對中國的訊號就是美台的整合運作正在提升，「國防預算增加」也是展現防衛決心，預算突破障礙達到 5% 應該沒問題；民防團現在是內政部主管業務，是不是移到國防部門，時間或許已經到了。BT



財團法人凱達格蘭基金會  
新台灣國策智庫通訊

---

發行人：陳亭妃

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳

財團法人凱達格蘭基金會

地址：台北市松山區民生東路四段 97 巷 1 弄 6 號 1 樓

電話：(02) 2531-6607

傳真：(02) 2531-6692