

波羅的海國家的不對稱戰： 總體國防與公民抵抗

李俊毅

非傳統安全與軍事任務研究所

壹、前言

小國面臨強鄰的安全威脅，應採取何種因應之道？識別強鄰相對於本國的戰略或武器優勢，從而研擬反制之道，是因應此類大小、強弱有別的「不對稱戰」(asymmetric warfare)之第一步(請參《國防情勢特刊》第三期)。惟若本國的劣勢難以依靠戰略或特定武器系統彌補，便很可能需要考慮防守的能力，甚至遭佔領後的抵抗措施，使強鄰顧慮戰勝的高昂代價，而影響其發動的意志。

此一途徑以波羅的海國家—愛沙尼亞、拉脫維亞與立陶宛—的總體國防(total defense)為代表。關注波海三國的防衛政策，其意義在於波海三國的安全環境面臨諸多限制，和台灣有可比擬之處。波海三國在國家安全上的脆弱性包含和具敵意的強權(俄羅斯)接壤、軍事實力(如人口、經濟、國防預算與軍隊規模)和強鄰不成對比、欠缺防衛縱深、國際安全承諾與協助影響甚鉅，以及內有相當比例之俄裔與俄語族群(愛沙尼亞與拉脫維亞)，而可能成為俄國分化的對象等。為增加其國家安全的保障，波海三國強化與國際組織(北大西洋公約組織與歐盟)及區域國家(北歐與波羅的海)的合作、提升本國軍事準備程度，並發展其公民保護自己與支援軍事行動的能力。本文聚焦於最後一個面向，探討總體國防的內涵，特別是公民抵抗的層面。

貳、波羅的海三國與俄羅斯的能力不對稱

不對稱戰的概念自 1990 年代末期興起，並因學界以之描述多種衝突的態樣，使此概念在分析上的效用受到爭議。論者認為衝突的兩

造總是試圖「以己之長，攻彼之短」，衝突甚或戰爭的本質因此都是不對稱的，不對稱戰的概念因此無助於獲得洞見。為維持此概念的用處，若干文獻乃以分類的方式呈現不對稱的特質。美國智庫蘭德（RAND Corporation）將不對稱戰定義為「軍事能力與戰略不相稱的國家或團體間的衝突」，¹Berglund and Souleimanov 便以此為例，主張不對稱可反映在行為者的法律地位、能力與戰略三個層面。若某個案例具有這三種不對稱的特質，其便是不對戰作戰的經典例證；若具備兩項特質，則是一般例證；若僅符合一項特質，則是邊緣例證。²

如後文所示，波羅的海國家為抗衡俄羅斯的威脅而採取的作為，屬於此三分法的一般例證，因為波海三國與俄羅斯在國際法上同屬主權國家，在武力的使用上同受到國際戰爭法與國際人道法的規範；其相對於俄羅斯的不對稱，體現於能力與戰略，亦即面對兩造軍事實力的差距，波海三國試圖以「總體防衛」動員全國人力，以期發揮嚇阻甚至抵抗俄國侵略的效果。

能力的不對稱並不完全是客觀的軍力評比，而涉及國家對其安全環境的認知。波羅的海三國自 1991 年獨立以來，即採取明確的親西方／親歐盟政策，視俄羅斯為主要的國家安全威脅。爰此，三國積極尋求北大西洋公約組織的安全保障與歐盟的政治、經濟與社會支持，並分別於 2004 年加入這兩個組織。加入北約與歐盟，以及俄羅斯於後冷戰時期因經濟困境而影響其政軍實力，導致歐洲安全呈現相對樂觀的氛圍。波海三國因著眼於以積極參與北約行動，換取後者的安全承諾，其國防政策以發展遠征能力為主，相對輕忽對領土的防禦。然而，2007 年愛沙尼亞遭遇之大規模網路攻擊、2008 年的喬治亞戰爭、2009 與 2013 年俄羅斯舉辦之「西部演習」(Zapad exercises)，與 2014

¹ “Asymmetric Warfare,” RAND Corporation, n.d., <https://www.rand.org/topics/asymmetric-warfare.html>.

² Christofer Berglund and Emil Aslan Souleimanov, “What is (not) asymmetric conflict? From conceptual stretching to conceptual structuring,” *Dynamics of Asymmetric Conflict*, Vol. 13, No.1, 2020, pp. 87-88.

年的烏克蘭戰爭，衝擊波海三國的安全認知。³在此脈絡下，三國乃訴諸或恢復在後冷戰時期一度放棄之「總體國防」。

大致來說，當前波海三國面臨的安全威脅有二。首先是傳統或常規戰爭的威脅。雖然俄國發動軍事攻擊的可能性不高，因為此舉將觸發北約第 5 條的集體安全機制條款，但可能性仍在。一旦俄國發起武力攻擊，波海三國即面臨軍事能力上的不對稱。下表列出俄羅斯與波海三國的基本組成。僅就人口、國內生產毛額、國防預算與支出、以及部隊人數來看，波海三國相對於俄羅斯，差異極為懸殊。一份報告評估雙方的軍備與軍事準備程度，認為俄國的西部軍區自收到命令到發起攻擊，僅需約 7-10 天。相對的，北約則需數月的時間達成共識並聚集足夠的兵力；當前北約雖在波海三國（與波蘭）各自部署一個營的多國部隊，但僅有牽絆俄國攻勢的作用。⁴其他報告則主張俄國可在 2-5 天內佔領這三國。⁵

表、俄羅斯與波海三國軍事實力概觀

	人口 (人)	GDP (億美元)	國防預算 (億美元)	國防支出 (億美元)	現役部隊 人數(人)	後備部隊 人數(人)
俄羅斯	141,944,641	16,400	482.00	616.00	900,000	2,000,000
愛沙尼亞	1,236,641	310	6.91	6.58	6,700	12,000
拉脫維亞	1,902,424	350	7.12	7.12	6,900	10,500
立陶宛	2,762,485	536	10.70	10.9	20,650	6,700

資料來源：International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2020* (London: IISS, 2020), pp. 100-101, 122-125, 194.

波海三國面臨的另一種威脅，是俄國在 2014 年兼併克里米亞一役展現的混合威脅 (hybrid threats)。這意味著俄國並不以佔領或兼

³ Masha Hedberg and Anders Kasekamp, "Baltic States," in Hugo Meijer and Marco Wyss (eds.), *The Handbook of European Defense Policies and Armed Forces*, (Oxford: Oxford University Press, 2017), pp. 214-230.

⁴ R. D. Hooker, Jr., *How to Defend the Baltic States* (Washington, DC: The Jamestown Foundation, 2019), pp. 2-4.

⁵ A. J. Goldberg, "Baltic Flashpoint: Collective Defense for the Twenty-First Century," in Matthew R. Slater, Michael Purcell, and Andrew M. DelGaudio (eds.), *Considering Russia: Emergence of A Near Peer Competitor* (Quantico, VA: Marine Corps University, 2017), p. 16.

併波海三國為目的，而是分裂其社會並破壞其民主制度的運作，以降低北約與歐盟的可信度。三國的脆弱性包含立陶宛對俄國的能源依賴；俄國媒體在當地的資訊優勢；愛沙尼亞與拉脫維亞分別有 25% 與 27% 的俄裔或俄語人口，其在兩國的公民與語言政策下成為相對弱勢等。俄國可利用這些脆弱性，在三國境內扶植親俄的政治與社會組織，甚至以此製造干預的正當性。⁶

參、波羅的海三國的「總體國防」

2014 年以後，波海三國一改對俄羅斯的認知，紛紛採取或恢復「總體國防」，並呈現在三國的國安政策文件中。愛沙尼亞的《2017 國家安全概念》（*National Security Concept 2017*）將之稱為「綜合國防概念」（comprehensive national defence concept），採取社會整體與政府整體的原則確保國家安全，並涉及來自公、私部門與公民社會的軍事與非軍事之能力、活動與資源。其國家安全的六大支柱，包含（一）軍事防衛；（二）民間對軍事防衛的支持；（三）國際行動；（四）國內與內部安全；（五）國家與社會的持續運作；以及（六）心理防衛。⁷拉脫維亞於 2017 年重拾其於 2004 年後一度放棄的總體或「綜合國防」（comprehensive defense），並於 2020 年 6 月公布最新的《國家安全概念》（*State Security Concept*）。論者指出，該報告以「嚇阻」為國家安全的核心概念。在缺乏軍事、經濟與人力資源的情況下，嚇阻藉由「拒止」（denial）來實現，亦即增加俄國入侵、征服與佔領的成本。為達此目的，拉脫維亞國防的四大支柱包含（一）軍事武力；（二）總體國防；（三）北約的集體防衛；與（四）國際合作。⁸立陶宛 2017 年版的《國家安全戰略》（*National Security Strategy*）則將俄

⁶ U.S. Army Asymmetric Warfare Group, *Ambiguous Threats and External Influences in the Baltic States, Phase 2: Assessing the Threat* (Fort Meade, MD: US Army Asymmetric Warfare Group, 2015).

⁷ Estonian Ministry of Defence, "National Security Concept of Estonia," 2017, p.2, <https://tinyurl.com/y7mnktbw>.

⁸ 由於該文件尚無英文版，以上摘要援引自 Lukas Milevski, "Latvia's New State Security Concept," Foreign Policy Research Institute, June 25, 2020, <https://tinyurl.com/ycd9hrw2>.

羅斯列為最重要的安全威脅。⁹該國 2016 年的《防衛白皮書》將「俄羅斯的修正主義」列為長期威脅之首，並重拾自 2005 年後不再提及之「總體與無條件的防衛」（total and unconditional defense）。該國國防政策的四大支柱，包含（一）強化國防能力；（二）強化北約的集體防衛與嚇阻；（三）強化民間與國家對軍事與非軍事威脅的準備程度；以及（四）為區域與國際安全做出貢獻。¹⁰

由這些政策文件來看，將社會的力量整合於國防之中，是波海三國共通的途徑。具體而言，則約有如下做法。

首先，愛沙尼亞與立陶宛實施或恢復徵兵制，以擴充動員時可用的人力。愛沙尼亞自 1990 年代以來實施徵兵制，當前約 6,700 人的常備部隊中，約占半數是義務役的士兵，該國並預計在 2026 年前，將徵集人數由 3,200 人擴充至 4,000 人，並研議女性當兵的可行性。¹¹立陶宛在 2008 年廢除徵兵制，但於 2015 年恢復，每年可徵集 3,500-4,000 人。拉脫維亞則偏好專業部隊，該國於 2007 年廢除徵兵制，2017 年重啟討論但仍維持原議。¹²

其次，暴力性質的公民抵抗。在傳統武力無法抵禦俄國入侵的權衡下，波海三國發展後備部隊與民兵組織作為「現代游擊戰」（modern guerrillas）的一環，以期在戰爭正式爆發前的混合威脅階段、戰爭期間、以及受佔領這三個階段，發揮拖延與干擾敵軍的效果，為北約盟軍的馳援爭取時間。暴力性質的抵抗運動之前例，是 1944-1956 年間，由波海三國民眾組成的「森林兄弟」（Forest Brothers）武裝組織，以

⁹ “National Security Strategy 2017,” Ministry of National Defence, Republic of Lithuania, January 17, 2017, <https://tinyurl.com/ybb4jmn6>.

¹⁰ Ministry of National Defence of the Republic of Lithuania, *Lithuanian Defence Policy White Paper 2017* (Vilnius: Ministry of National Defence of the Republic of Lithuania, 2017), p. 11.

¹¹ “National Defence Development Plan 2017-2026,” Ministry of Defence, Republic of Estonia, n.d., <https://tinyurl.com/yahsmvhh>.

¹² Stephen J. Flanagan, Jan Osburg, Anika Binnendijk, Marta Kepe and Andrew Radin, *Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019), pp.10-11; Marta Kepe and Jan Osburg, “Total Defense: How the Baltic States Are Integrating Citizenry into Their National Security Strategies,” *Small Wars Journal*, September 24, 2017, <https://tinyurl.com/y78zwnea>.

游擊戰、突襲與破壞等方式反抗蘇聯的入侵與統治。¹³當前，愛沙尼亞的「防衛聯盟」（*Kaitseliit, Defence League*）是接受該國軍隊指揮的志願性軍事組織，將 16,000 餘名的志願者編成 15 個營，部署於該國的 15 個郡。拉脫維亞重新武裝其國民兵。立陶宛則有「國防志願者部隊」（*Kariuomene, National Defense Volunteers*）與準軍事部隊「步槍兵聯盟」（*Rifleman's Union*）。前者由約 500 名全職士兵與 4,800 名志願者組成，作為地面部隊的核心後備部隊，並支援各式軍事行動；後者則約有 11,000 餘人，在戰時扮演支援角色。這些組織以規模小、機動性高，具備可攜式但破壞性高的武器為特色，目的是讓敵軍無法輕易享受戰果。愛沙尼亞與立陶宛的民兵組織被評為受訓良好且有效率。然而，受限於有限的國防資源，這些國家也面臨將資源投注於傳統領土防衛、爭取北約支持，並增強和北約部隊的作業互通性，或發展「現代游擊戰」的兩難；科技的進步與人口結構的變化，亦驅使「現代游擊戰」在城市進行，但所需的訓練、資源與當地政府及族群的支持，亦是挑戰。¹⁴

第三，非暴力性質的反抗活動。愛沙尼亞在 1980 年代中期至 1991 年間，以成千上萬的民眾聚集並演唱帶文化意涵的禁歌，最終取得執政的共產黨政府之支持，並起而反抗莫斯科的鎮壓而取得獨立。¹⁵立陶宛在 1991 年爭取獨立之初，以非暴力的方式如在具指標性的建築前集合，表達其意志並施予俄國武力鎮壓的壓力。該國受學者夏普（Gene Sharp）的「以民眾為基礎的國防」（*civilian-based defense*）啟發，並於 1996 年立法將之納入國防政策中。¹⁶公民抵抗的概念要求

¹³ Stephen J. Flanagan, et al., *Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance*, p. 7.

¹⁴ James K. Wither, "Modern Guerrillas' and the Defense of the Baltic States," *Small Wars Journal*, January 13, 2018, <https://tinyurl.com/y7y7cvac>.

¹⁵ Stephen Zunes, "Estonia's Singing Revolution (1986-1991)," International Center on Nonviolent Conflict, April 2009, <https://tinyurl.com/ycz7tjbg>.

¹⁶ Grazina Miniotaite, *Nonviolent Resistance in Lithuania: A Story of Peaceful Liberation* (Boston, Mass.: Albert Einstein Institution, 2002); Gene Sharp, *Civilian-Based Defense: A Post-Military Weapons System* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990)。值得一提的是，在我國《全民

立陶宛群眾以個人或小群體的身分，在國家受侵略與佔領時採取行動。該國國防部為此發布若干事前準備的建議，如於 2016 年 10 月公布《積極抵抗的指引》（*Guide to Active Resistance*）並發送予「國防志願者部隊」、學校、公共圖書館等，內容包含如何與敵人合作以及以不使用武器的方式支持武裝抵抗，例如示威、封鎖、假訊息、有組織的網路攻擊等。¹⁷

論者指出，這種非暴力的公民抵抗是對抗混合威脅的良方之一。混合威脅操弄對手內部的分歧以製造對立，而後者的民眾若因教育與訓練而有公民抵抗的意識，則能有自我賦權（self-empowerment）、自我組織與團結的效果，從而限縮敵方的行動自由。¹⁸此外，若將戰爭區分為塑造環境與嚇阻、抵抗非常規戰爭、延遲侵略、抵抗佔領、反擊與擊潰佔領軍、以及永續和平等六個階段，則非暴力的公民抵抗可適用在前五個時期，¹⁹不失為值得投資的國防政策。

肆、結語

從不對稱戰的概念來看，波羅的海國家的做法並非以發展特定軍備為核心，而是著重以全民的參與建構抵抗的能力與社會韌性，從而影響敵對國家的「成本—效益」權衡與侵略的意志。此一做法試圖在平時達到嚇阻的效果；若嚇阻失敗，則在戰時則可延長敵方戰勝與佔領的時間並增加其代價，爭取北約的支援。

波海三國的不對稱戰思維對我國的啟示，在於以總體防衛—特別

防衛動員準備法》的立法過程中，時任國防部全民防衛室主任陳家駒指該法對於精神動員與人力動員的設計，反映 Sharp 主張之「非義務性、群眾性公民防衛體系的精神」。參見〈立法院第四屆第五會期國防委員會第八次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第 90 卷第 35 期（1991 年 5 月），頁 189。

¹⁷ Stephen J. Flanagan, et al., *Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance*, p. 12; Marta Kepe and Jan Osburg, "Total Defense."

¹⁸ Cf. Maciej Bartkowski, "Nonviolent Civilian Defense to Counter Russian Hybrid Warfare," Center for Advanced Governmental Studies, Johns Hopkins University, March 2015, <https://tinurl.com/y9w3hg2y>.

¹⁹ Stephen J. Flanagan, et al., *Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance*, p. 14.

是公民抵抗——達到「平時嚇阻，戰時防衛」之目的。若我國接受此一「以民眾為基礎的國防」，方有探討制度設計的必要。在暴力性質的公民抵抗方面，我國曾有金馬民防自衛隊之前例，但這是軍管時期脈絡下的產物，當前似無逕行援引的空間。台灣若要啟動（或重啟）相關討論，則諸如「終戰指導」、後備軍人的定位（即作為現役部隊的補充或擔任民防／民兵角色）、另立民兵組織後其與後備軍人角色的劃分，乃至民兵組織的編成、裝備與訓練等問題，皆有待社會共識的凝聚。相對而言，非暴力性質的公民抵抗則有發展空間，可透過既有的全民國防教育落實。

本文作者李俊毅為英國東英格蘭大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院非傳統安全與軍事任務研究所副研究員。

The Asymmetric Warfare of the Baltic States: Total Defense and Civil Resistance

Jyun-Yi Lee

Associate Research Fellow

Abstract

With the balance of military power gradually tipping in favor of the other side of the Taiwan Strait, Taiwan's military should actively bring into play the advantages of the defender, being more familiar than the enemy with the terrain of island Taiwan and managing the battlefield ahead of the enemy; maximum use of the complex terrain of island Taiwan should be made, accompanied by equipping with asymmetric warfare weapons and equipment and planning of innovative asymmetric warfare tactics to eliminate the enemy's numerical and technological advantages and increase their disadvantages in terms of time efficiency and psychological stress.

At present the strategic objective of building up the military is "Resolute Defense, Multi-Domain Deterrence," focusing on military operations between source strike and coastal areas, with relatively little attention given to military operations in the interior of Taiwan. Consequently, this paper discusses the effect of asymmetric warfare of the terrain east of Provincial Highway 61 and west of Provincial Highway 11; the focuses are the three main types of terrain in Taiwan and the main terrains of the densely populated areas. Cases of historical battles are used to prove that terrain application can help and how important it is. The hope is that the ROC military will develop more corresponding weapons acquisition cases and innovative tactical applications in accordance with the attributes of the terrain to facilitate actively bringing into play the benefits of military resources, increasing the depth of battle and raising the level of Taiwan's military deterrence capability, to achieve the objective of "David against Goliath" asymmetric warfare.