

# 「社會韌性」的非典型嚇阻訊號： 以台灣民調「全社會」意識為例

楊一逵

國家安全研究所

## 壹、前言

本文旨在以台灣民調中的「全社會」（Whole-of-Society）意識為例，初探結合「社會韌性」（Societal Resilience）的「非典型」（Atypical）嚇阻訊號。現存文獻對於「嚇阻」研究多半聚焦軍事能力層面，對於「社會韌性」討論有限，導致「嚇阻」辯論單一化，忽略被嚇阻方接收嚇阻方「能力」（Capability）、「信度」（Credibility）與「溝通」（Communication）等訊號時，其對於成本、風險與可操作性等計算層面，超越軍事範疇之事實。國際安全學者史耐德（Glenn H. Snyder）於 1960 年時已點出，嚇阻的操作如同「政治作戰」（Political Warfare），並不完全侷限於軍事力量。<sup>1</sup>多面向的整合非軍事能力的運用，可強化嚇阻的訊號。換言之，嚇阻訊號之建構不僅係國軍的責任，更需社會整體動員與參與。

事實上，隨著國際安全環境的演變，「不對稱安全威脅」（Asymmetrical Security Threats）的興起，與修正主義國家傾向透過介於軍事和非軍事間的「混合戰」（Hybrid Warfare），與「灰色地帶」（Gray Zone）襲擾，漸進式改變「現狀」（Status Quo），各界開始注意到「社會韌性」在嚇阻中可扮演的關鍵角色。英國智庫「皇家聯合軍事研究所」（RUSI）自 2020 年開始，啟動一系列關於如何透過「社會韌性」強化「拒止性嚇阻」（Deterrence by Denial）訊號的研究。<sup>2</sup>北約的研究亦指出，「社會韌性」已成為北約整體嚇

<sup>1</sup> Glenn H. Snyder, "Deterrence and Power," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 4, No. 2, June 1960, p. 163.

<sup>2</sup> "Resilience," *RUSI*, 2023, <https://rusi.org/explore-our-research/topics/resilience>.

阻戰略的組成，透過「全政府」（Whole-of-Government）、「全社會」與「全同盟」（Whole-of-Alliance）的動員，削弱潛在進犯者預期得到效益與成功率，達到有效的嚇阻戰略溝通。<sup>3</sup>北歐國家如芬蘭、瑞典與挪威更結合「社會韌性」與常規軍力，發展出特有的「全民防衛」（Total Defense），提高潛在進犯方奪取目標的門檻，達到嚇阻目的。<sup>4</sup>

整體來說，「社會韌性」係指社會中各種利益者團結一起，成為一個「實體」（Entity），以「全社會」的姿態承受與抵抗破壞性衝擊，產生調適能力，最終回歸「均衡」（Equilibrium），社會各單位仍可各司其職，正常運作的過程。<sup>5</sup>破壞性的衝擊可以係天然災害、恐怖攻擊，或進犯者的軍事行動。「韌性」的關鍵在於，被攻擊的社會「實體」可以吸收衝擊、堅決抵抗，且保持運作。從實際的操作面向來看，「社會韌性」係指戰略物資的動員與行政能力的持續，例如食物、水源、能源、燃料、藥品在危機發生時的正常儲存與配送，與行政、金融、通訊、醫療、教育服務等持續運作。關鍵基礎建設、避難所與交通及運輸要道的防護與維繫亦係「社會韌性」的一環。<sup>6</sup>更重要的是，「社會韌性」的物質動員需要非物質的精神動員作為前提，因此「全社會」的意識可謂係建構「社會韌性」的核心支柱。

鑒於「社會韌性」內涵廣泛，本文僅將聚焦於「韌性」建立過程中，關鍵的精神啟動機制，也就是「全社會」意識，作為觀察台灣民間以「社會韌性」作為非典型嚇阻訊號的指標。聯合國「經濟

---

<sup>3</sup> Elisabeth Braw and Peter Roberts, "Societal Resilience as a Deterrent," *NATO Science and Technology Organization*, 2019, <https://shorturl.at/ktHVZ>; Piret Pernik and Tomas Jermalavičius, "Resilience as Part of NATO's Strategy: Deterrence by Denial and Cyber Defense," *Center for Transatlantic Relations*, 2010, <https://shorturl.at/coDT4>.

<sup>4</sup> James Kenneth Wither, "Back to the future? Nordic Total Defence Concepts," *Defense Studies*, Vol. 20 No. 1, 2020, pp. 61-81.

<sup>5</sup> Fran H Norris, Susan P Stevens, Betty Pfefferbaum, Karen F Wyche, and Rose L Pfefferbaum, "Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness," *Am J Community Psychol*, Vol. 41 No. 1-2, 2008, pp. 127-150.

<sup>6</sup> Elisabeth Braw and Peter Roberts, "Societal Resilience as a Deterrent"; Piret Pernik and Tomas Jermalavičius, "Resilience as Part of NATO's Strategy: Deterrence by Denial and Cyber Defense".

合作暨發展組織」(OECD) 定義「全社會」為一種公眾的整體性，也就是社會中的各行為者共同分享同樣的價值觀、原則與規範，促使政府部門同社會各界得以推動公共利益。<sup>7</sup>學者維格爾(Mikael Wigell) 於 2021 年提交「歐洲議會」(European Parliament) 的政策報告中指出，「全社會」的特色在於民主參與、民眾對制度的信任、資訊透明、包容性社會與集體「媒體素養」(Media Literacy) 能力。<sup>8</sup>綜合來說，「社會韌性」當中的「全社會」意識，來自於民主制度的透明資訊、民眾對公眾事務的參與、市民社會間共享的認同與價值。在上述共享認同與價值下，社會中各樣行為者得以互相配搭，與政府組織合作，形成團結的韌性「實體」，方可集體抵抗破壞性的危機衝擊、調適與回復正常運作。

本文認為，正規軍事力量及載台追求，依舊係國家對外「嚇阻」之根本。然面對新型態的安全威脅，結合「社會韌性」的非典型嚇阻訊號亦不可忽視。因此，本文試圖透過民調數據，初探台灣「全社會」意識之現況。本文首先探討「嚇阻」與「社會韌性」之間的連結，論證「全社會」意識係非典型嚇阻的精神動員訊號。其次，作者將引用民調數據，從民主制度、國家認同、共同威脅及抵抗意識，與「媒體素養」，初探我國「全社會」意識之現況。研究發現，台灣當前在面對可能的外在侵犯威脅時，「全社會」動員意識之「預備」(Preparedness) 已水到渠成，未來需要透過修法，全面深化「社會韌性」與國防之連結，強化我國「社會韌性嚇阻」的非典型訊號。

## 貳、「嚇阻」與「社會韌性」之結合

### 一、「嚇阻」的訊號不限於軍事範疇

「嚇阻」可看作國家行為者之間傳遞之訊號，其內涵不僅係軍

<sup>7</sup> “Whole-of-Society,” *OECD iLibrary*, 2019, <https://shorturl.at/chtH9>.

<sup>8</sup> Mikael Wigell, Harri Mikkola, Tapio Juntunen, “Best Practices in the Whole-of-Society Approach in Countering Hybrid Threats,” *European Parliament*, 2021, <https://shorturl.at/bpsx3>.

事範疇，更包含整體社會對威脅的應對、抵抗、調適等作為，不能僅以純物質力量的手段解釋。傳統上，「嚇阻」與軍事力量密不可分，嚇阻方希冀透過武力威脅，說服被嚇阻方行動的成本可能高於預期利益，達到避免戰爭的目的。<sup>9</sup>然而隨著國際安全情勢的演變，非軍事嚇阻手段的重要性逐漸提升。<sup>10</sup>其中，以「社會韌性」訊號影響被嚇阻方對風險與前景的評估，備受各界關注。換言之，當進犯方評估因目標完備的「社會韌性」，無法在短時間內輕易的完成攻佔目的時，導致其在發動攻擊的決定上將有所猶豫與不確定，非典型嚇阻的輔助性效益就已達成。

## 二、911 恐攻事件彰顯「拒止性嚇阻」結合「社會韌性」的重要性

2001 年 9 月在美國發生的 911 恐攻事件，不僅凸顯單純倚靠「懲罰性嚇阻」（Deterrence by Punishment）的侷限，更彰顯「拒止性嚇阻」結合「社會韌性」的重要性。911 恐攻的警鐘，讓各界從原本強調「懦夫博弈」（The Game of Chicken）式的「懲罰性嚇阻」，轉移至面對「不對稱安全威脅」的「拒止性嚇阻」。<sup>11</sup>更考量到「懲罰性嚇阻」容易將嚇阻方與被嚇阻方網綁在一起，較不符合理性抉擇，各國傾向採用更多元的「拒止」（Denial）手法，阻絕對手進犯的成功率與達成其預期之利益，讓被嚇阻方知難而退。

面對新型態威脅的「混合性」（Hybridity）與對社會層面之鎖定，不僅「拒止性嚇阻」的重要性大幅提升，任何可降低對手侵犯衝擊與成功率的舉措，包括整體社會承受力、調適改變，與回復運作的能力，都成為「拒止性嚇阻」的一部分。「美國企業研究所」（American Enterprise Institute）專家布勞（Elisabeth Braw）表示，結合「社會韌性」的「拒止性嚇阻」係全民動員，假定社會中的每

---

<sup>9</sup> Glenn H. Snyder, "Deterrence and Power," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 4, No. 2, 1960, pp. 163-178.

<sup>10</sup> Glenn H. Snyder, "Deterrence and Power".

<sup>11</sup> Jeffrey W. Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research," *Contemporary Security Policy*, Vol. 31 No. 1, 2020, pp. 1-33.



一個成員都係進犯者的目標，每一個成員都需參與嚇阻，以集體的方式強化社會持續運作的韌性，凸顯進犯方手段的不可操作性。<sup>12</sup>簡言之，「嚇阻」不僅係政府與軍隊的責任，而係整體社會的責任。

### 三、「全社會」意識成為啟動「社會韌性」非典型嚇阻之關鍵

美國「戰略暨國際研究中心」（CSIS）於 2023 年 1 月公布的《下一場戰爭的首役》（The First Battle of the Next War）兵推報告中指出，成功遏制中共兩棲武力犯台的先決條件之一，係台灣的頑強抵抗。<sup>13</sup>台灣堅強抵抗靠的不只是國軍，更包括整體社會動員的「社會韌性」與「全社會」意識。也就是社會各行為者間共享的認同、價值，透過民主的制度、資訊分享與參與，社會中所有的行為者可同時動員與實踐，成為一個積極求生與堅決抵抗的公眾整體。

我國強化「全社會」意識之舉措可參閱 2019 年 6 月修正之《全民防衛動員準備法》第九條，提及由教育部主管的精神動員準備方案。<sup>14</sup>觀察教育部於 2021 年 5 月規劃的「全民國防精神教育分類計畫」可知，民主法治、愛國意識、威脅來源及抵抗意志、與媒體素養等主題，係我國致力推動精神動員的核心。<sup>15</sup>這些主題與上述「經濟合作暨發展組織」定義「全社會」意識之內涵，與歐盟推動的「全社會」理念與價值高度吻合。本文以下將以民主制度、身份認同、威脅認知與抵抗意識，及媒體素養作為指標，利用民調數據，初探台灣「全社會」意識的精神動員訊號。

### 參、台灣「社會韌性」非典型嚇阻中「全社會」意識訊號

<sup>12</sup> Elisabeth Braw, “Re-Thinking Deterrence,” *CHACR Global Analysis Programme Briefing* No. 16, 2019, pp. 1-6.

<sup>13</sup> Mark F. Cancian, Matthew Cancian, and Eric Heginbotham, “The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan,” *CSIS*, January 9, 2023, <https://www.csis.org/analysis/first-battle-next-war-wargaming-chinese-invasion-taiwan>.

<sup>14</sup> 〈全民防衛動員準備法〉，《全國法規資料庫》，2019年6月19日，<https://shorturl.at/hBHK8>。

<sup>15</sup> 〈111 年度全民國防精神教育分類計畫〉，《教育部》，2021 年 5 月，<https://shorturl.at/lxQ01>。

## 一、民主制度係「全社會」的首要指標

依據歐盟研究，「社會韌性」可以發揮作用，來自於整體社會的包容性、透明性，與全民參與政治的程度，也就是民主制度的成熟度。<sup>16</sup>一個全民高度參與公眾事務的社會，資訊流動度高，制衡機制鮮明，較可能產生高強度的「社會韌性」。《經濟學人資訊社》(Economist Intelligence Unit) 2022 年的民主指數顯示，台灣在 167 個國家評比中排名第 10，為亞洲之冠。<sup>17</sup>台灣在「選舉過程與多元性」的項目中獲得滿分，表示我國社會高度多元、包容，與民眾對於公眾事務的參與度高。台灣在「政府運作」與「公民自由」的評比上也獲得 9.64 與 9.41 的高分。更重要的是，觀察 2006 年至 2022 年的數據，台灣的民主指數從 7.82，穩定成長至 8.99，說明我國的民主制度日益成熟。民主的韌性將可強化社會面對突發事件的調適與復原能力。台灣的民主，係「全社會」意識動員的首要訊號。

## 二、共享的身份認同係「全社會」基礎精神動員力量

研究指出，烏克蘭抵抗俄國入侵的「社會韌性」主要來自其團結與強化的身份認同。<sup>18</sup>共享的身份認同扮演關鍵「全社會」意識的動員力量，讓民眾產生歸屬感，在公眾的認知與心理層面上，建立整體社會面對重大國家危機之預備，深化團結。

以台灣來說，觀察政治大學選舉研究中心的民調數據可得知，截至 2022 年，高達 60.8% 的民眾認同自己為台灣人，32.9% 的民眾認同自己是台灣人，又是中國人。<sup>19</sup>細部觀察，台灣民眾認同自己為中國人的比例，自 1992 年的 25.5%，大幅下降至 2022 年的 2.7%，而同時認同自己為台灣人又是中國人的比例，自 1992 年的 46.4%，逐

<sup>16</sup> Mikael Wigell, Harri Mikkola, Tapio Juntunen, “Best Practices in the Whole-of-Society Approach in Countering Hybrid Threats”.

<sup>17</sup> “Democracy Index 2022,” *The Economist Intelligence Unit Limited*, 2023, <https://shorturl.at/dhtX3>.

<sup>18</sup> Jakob Hedenskog, “Explaining Ukrainian Resilience,” *SCEEUS Report Series on Ukrainian Domestic Affairs*, No. 2, 2023, pp. 1-10.

<sup>19</sup> 〈臺灣民眾臺灣人/中國人認同趨勢分佈 (1992 年 06 月~2022 年 12 月)〉，《人民網》，2023 年 1 月 13 日，<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7804&id=6960>。

步下降至 2022 年的 32.9%。<sup>20</sup>認同自己為台灣人的比例，從 1992 年的 17.6%，大幅上揚至 2022 年的 60.8%。該民調清楚顯示，台灣民眾共享的台灣身份認同，正逐年強化。以 2022 年的數據來說，認同台灣人身份的比例，已超越 90%，這透露出當我國社會面臨重大危機時，可透過身份認同動員的「全社會」能量，已水到渠成。

### 三、共同威脅認知與抵抗意識係「全社會」形成之關鍵

共同的威脅認知與抵抗意識係「全社會」形成的關鍵，亦為結合「社會韌性」非典型嚇阻的重要訊號。以烏克蘭為例，調查顯示即便俄烏戰爭已邁入第二年，烏克蘭民眾對抗俄國的意識依舊高昂。<sup>21</sup>烏國民眾堅定的抗敵士氣，不僅阻絕俄國希冀快速奪下基輔（Kyiv）的野心，亦讓各界開始懷疑俄國是否已捉襟見肘，無法達成戰爭前預期的戰略目標。<sup>22</sup>

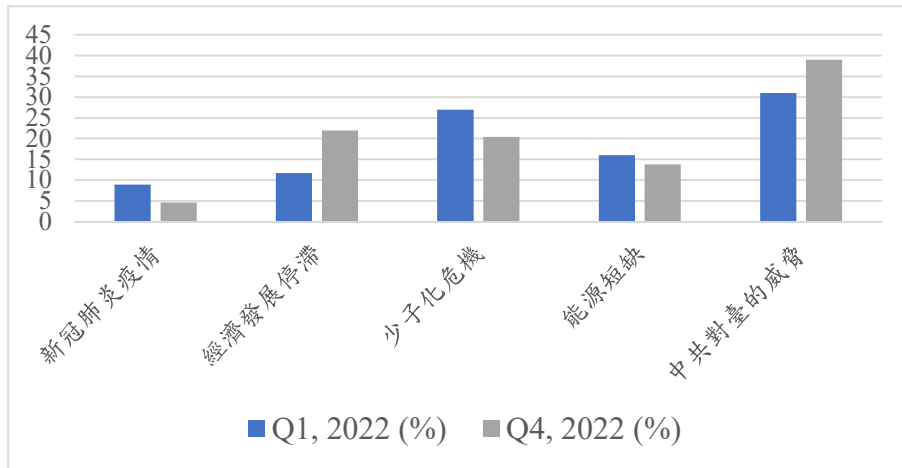
依據國防安全研究院，截至 2022 年第 4 季的「台灣國防安全民意調查」（圖 1），中國對台灣的威脅，相較於新冠疫情、經濟發展停滯等議題，係我國社會共同面臨的最大威脅。認同中共惡意對台舉措係最大威脅的比例，更從 2022 年第一季的 31%，上升至 39%。該民調凸顯台灣民眾對威脅來源的共識已逐步成形。

---

<sup>20</sup> 〈臺灣民眾臺灣人/中國人認同趨勢分佈(1992 年 06 月~2022 年 12 月)〉，《人民網》。

<sup>21</sup> Tatsiana Kulakevich, “Ukrainians’ Commitment to Fight off Russia Grows Stronger, as Does Their Expectation of Victory, as War Enters Second Year,” *The Conversation*, February 21, 2023, <https://shorturl.at/amsKW>.

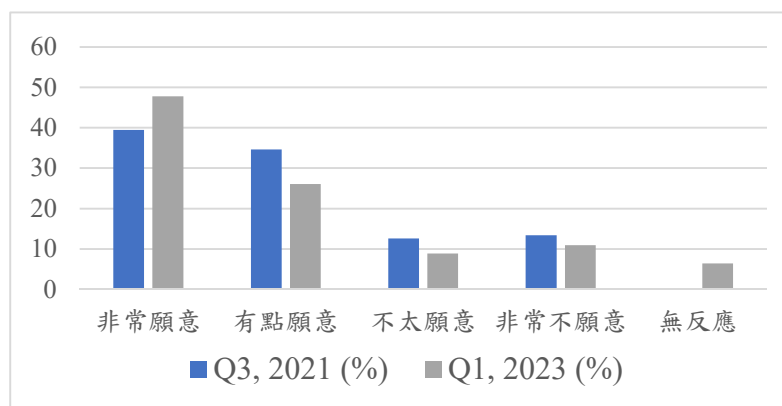
<sup>22</sup> Max Seddon, Anastasia Stognei in Riga, Polina Ivanova in Berlin, Chris Campbell, Dan Clark, Sam Joiner and Caroline Nevitt, “How Long can Russia Keep Fighting the War in Ukraine?” *Financial Times*, February 21, 2023, <https://ig.ft.com/russias-war-in-ukraine/>.



**圖 1、未來五年可能威脅我國國家安全的議題有：新冠肺炎疫情、經濟發展停滯、少子化危機、能源短缺、及中共對臺的威脅，請問您認為哪一個是最嚴重的威脅？（2022 年第一季與 2022 年第四季）**

資料來源：作者整理自「台灣國防安全民意調查」，參閱〈財團法人國防安全研究院「台灣國防安全民意調查」2023 年第 1 波民調資料釋出供外界申請使用〉，《財團法人國防安全研究院》，2023 年，<https://indsr.org.tw/focus?typeid=38&uid=7&pid=1618>。

在抵抗意識方面，截至 2023 年第一季的「台灣國防安全民意調查」顯示，47.8%的台灣民眾非常願意為保衛台灣而戰，26.1%的民眾有點願意為保衛台灣而戰，僅 10.9%的民眾非常不願意為保衛台灣而戰（圖 2）。整體願意為保衛台灣而戰的民眾高達 74%。若比較 2021 年第三季與 2023 年第一季的數據，可發現非常願意為台灣而戰的人數上升 8%，而不太願意與非常不願意為台灣而戰的人數分別下降 4%與 3%。面對中共可能的進犯，超過七成的民眾願意為保衛台灣而戰的民調結果，展現出「全社會」的抵抗訊號。



**圖 2、如果中共真的武力犯台，請問您願不願意為保衛台灣而戰？（2021 年第三季與 2023 年第一季）**

資料來源：楊一達整理自「台灣國防安全民意調查」。



#### 四、「全社會」的媒體素養係非典型嚇阻的前線

面對各種境外假訊息與認知戰的侵擾，「全社會」的媒體素養，係「社會韌性」非典型嚇阻的重要前線。如同民主素養，美國「媒體素養聯盟」（Consortium for Media Literacy）創辦人約爾斯（Tessa Jolls）認為，反思與批判、事實查核、多元立場觀察，與解構建構符碼等媒體素養能力，必須係一種生活習慣與模式。<sup>23</sup>民眾作為境外假訊息攻勢的第一道防線，若能建立共享與共同擁有的媒體素養，將會形成有效抵抗的「社會韌性」。

「自由之家」（Freedom House）於2022年「北京全球媒體影響力」調查發現，台灣面對中共假訊息、統戰宣傳與媒體影響力之侵擾時，其在整體社會抵抗與韌性的表現上獲得高分（在最高85分之中獲得74分）。<sup>24</sup>「自由之家」的民調也發現，台灣市民社會已將反制與辨別假訊息的行為融入日常生活，並有許多公民團體帶頭舉辦媒體素養與事實查核的工作坊。台灣新聞記者在面對境外媒體影響力與脅迫時，也會盡力採取各種創意手段反制。「自由之家」最後指出，台灣的公民社會對中國的假訊息攻勢擁有高度的警覺與認識。<sup>25</sup>媒體素養基本的價值已係台灣公民社會普遍與共享的日常實踐。

#### 肆、結論

中小型國家在資源與軍事能力相對有限的狀態下，與其一味追求可以與大國抗衡的軍武實力，倒不如採取更多層次的「拒止」方式，讓有意進犯的國家知難而退。本文認為，結合「社會韌性」的「拒止性嚇阻」，未來將可扮演更關鍵的輔助角色。換言之，本文目的不在論證非典型嚇阻是否可以有效遏止戰爭。戰爭的發生取決

---

<sup>23</sup> Tessa Jolls, "Building Resiliency: Media Literacy as a Strategic Defense Strategy for the Transatlantic," *Center for Media Literacy*, September 2022, <https://shorturl.at/oFKU0>.

<sup>24</sup> Angeli Datt and Jaw-Nian Huang, "Beijing's Global Media Influence 2022," *Freedom House*, 2022, <https://shorturl.at/hkxE8>.

<sup>25</sup> Angeli Datt and Jaw-Nian Huang, "Beijing's Global Media Influence 2022".

於許多變數。不論係「懦夫博弈」的「懲罰性嚇阻」、結合「社會韌性」的非典型嚇阻，或試圖以經濟勸誘手段影響進犯方的行為，都無法全面解釋戰爭爆發的因果關係。因此本文旨在呼籲各界重視「社會韌性」結合嚇阻的關鍵性，俾利向外傳遞我國「全社會」的強韌防衛決心，方可更進一步在國際間鋪墊強化「集體嚇阻」（Collective Deterrence）的態勢。

作者發現，台灣在建構「社會韌性」的「全社會」意識上，已日亦成熟。從民主制度、身份認同、到共享的威脅認知、抵抗意識，與媒體素養，社會中已普遍形成共享之價值與理念。「全社會」的精神動員狀態已水到渠成。未來需要進一步透過修法，讓「全社會」的各能動者更熟悉和平時期轉移至戰爭時期所需的動員事項。古羅馬的軍事專家維蓋堤烏斯（Publius Flavius Vegetius Renatus）指出，「汝欲和平，必先備戰」（Let Him who Desires Peace, Prepare for War）。台灣邁向和平的道路不應建立在對手的善意之上，而係自主的國防、嚇阻與「社會韌性」。

本文作者楊一達為國立政治大學外交學系博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。主要研究領域為：國際關係、科技與地緣政治、中國的網際權力、中國的對外援助、中非關係。

# **Atypical Deterrence Signaling by Societal Resilience: A Case of Taiwan's Whole-of-Society Consciousness via Public Polling**

*Domingo I-Kwei Yang*

*Division of National Security Research*

## **Abstract**

This article aims to explore the concept of atypical deterrence signaling through societal resilience, specifically focusing on Taiwan's whole-society consciousness with evidence drawn from public opinion polls. The existing literature on deterrence typically concentrates solely on military aspects, resulting in a limited discussion on the combination of societal resilience and deterrence. However, as the international security environment evolves, asymmetrical security threats increase, and revisionist state actors adopt strategies of hybrid warfare and gray zone conflict to incrementally challenge the status quo, there is growing recognition of the critical role played by societal resilience in deterrence signaling.

In light of the broad scope of societal resilience, the author's sole focus in this article is on whole-society consciousness, which serves as a mechanism for spiritual mobilization in societal resilience. The article begins by examining the relationship between deterrence and societal resilience, contending that whole-society consciousness acts as a spiritual mobilization signal for atypical deterrence. Four indicators of whole-society consciousness are identified, including democracy, shared identity, common perception of threats and resistance, and a sense of collective media literacy. Moreover, the author utilizes public opinion polls to substantiate these indicators and assess the current state of whole-society

consciousness in Taiwan. The findings reveal that Taiwan has achieved a mature level of preparedness in terms of mobilizing whole-society consciousness. Moving forward, it is essential to further integrate societal resilience with national defense through legislative amendments and reinforce atypical deterrence signals through societal resilience.

**Keywords:** Deterrence Signaling, Societal Resilience, Whole-of-Society