

論憲兵對全民國防教育的 認識與作為

作者 / 邱伯浩



提要

何謂全民國防，依據國防法第2條：「中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，達成保衛國家安全，維護世界和平之目的。」第3條：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」。

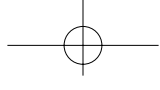
在21世紀的今天，台灣雖在政治、經濟、軍事都有相當的實力，且獲得美國相當程度的支持，但是中共因經濟改革開放之後，整體國力相對提昇許多，已成為世界僅次於美國的霸權，而台灣對中共的經濟依賴性卻逐漸增加，但是中共時時刻刻想統一台灣，且未放棄武力犯台的可能，所以中華民國在國家安全與經濟發展的兩難選擇，是關係全體國民未來的前途發展及國家的生存，然而覆巢之下焉有完卵，沒有安家立命場所，豈會有經濟生產的市集，所以國家安全遠重於經濟發展，而國家安全的體現在於全民國防的落實，故全民國防是當前值得全民關注且重視議題。

關鍵詞：全民國防、全民國防教育法、國防法、警備治安。

壹、前言

中華民國成立迄今已有90餘年了，而在這漫長的歷程中，經歷過無數的挫敗、奮鬥與榮耀，累積了無數先人的智慧與鮮血才有今天自由、民主以及經濟繁榮的局面。當前我國已經完全轉型成為一個自由、民主、均富為根基的國家；而對岸中共，在歷經獨裁者一連串的瘋狂社會運動後，體會出唯有發達經濟，藏富於民，才是強盛之道，所以改革開放、吸引外資投資，也漸漸成為世界霸權之一。

而兩岸之間雖各自發展出自己的政治模式以及經濟型態，但是在意識型態上卻還是南轅北轍，但由於經濟全球化以及大陸吸引台資，在經



濟上台灣與大陸卻交往甚密，所以造成一個極端現象，即兩岸之間有嚴重的軍事衝突、對峙，如古寧頭之役、八二三砲戰、九六年導彈危機…等，但是在人民的經濟往來上卻是持續加溫且造成台灣越依賴大陸的現象。

而在廿一世紀的今天，台灣雖在政治、經濟、軍事都有相當的實力，且獲得美國相當程度的支持，但是中共因經濟改革開放之後，整體國力相對提昇許多，已成為世界僅次於美國的霸權，而台灣對中共的經濟依賴性卻逐漸增加，但是中共時時刻刻想統一台灣，且未放棄武力犯台的可能，所以中華民國在國家安全與經濟發展的兩難選擇，是關係全體國民未來的前途發展及國家的生存，然而覆巢之下焉有完卵，沒有安家立命場所，豈會有經濟生產的市集，所以國家安全遠重於經濟發展，而國家安全的體現在於全民國防的落實，故全民國防是當前值得全民關注且重視議題。

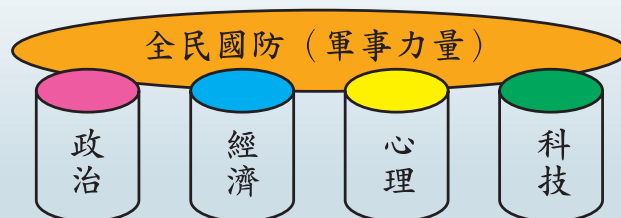
貳、全民國防的重要

何謂全民國防，依據國防法第2條：「中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，達成保衛國家安全，維護世界和平之目的。」第3條：「中華民國之國防，

為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」。

①或謂「全民國防」是以軍民一體、文武合一的形式，不分前後方、平時戰時，將有形武力、民間可用資源與精神意志合而為一的總體國防力量。」②戰略學者鄧定秩認為：「全民國防係以國防武力為中心，以全民防衛為關鍵，以國防建設為基礎。」③

由此看來，「全民國防」從字面上來解釋，其意義就是全國百姓一起來捍衛我們的國土，維護國家安全，免受侵略。總括來說，全民國防就是運用國家整體資源，結合有形和無形力量，作為維護國家安全的憑藉。④從國防法條文可以得知全民國防是建構在法理基礎上，但是從內容解釋可以知道全民國防除了直接的軍事手段外，是由政治、經濟、心理、科技四大支柱撐起的，任何一支的傾斜都將造成全民國防了漏洞，甚至失敗。



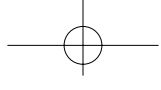
圖一：全民國防架構圖（作者自繪）

①：<http://www.mnd.gov.tw/>（國防部網頁，國防報告書）。

②：陳清茂，「試論『全民國防』觀念及其有效實施關鍵」（收編於中央全民防衛動員準備業務會報，民國89），頁。

③：鄧定秩，「泛論全民國防」（中華戰略學刊秋季刊，民國89年），頁81。

④：「全民國防寓兵於民價廉效高」，<http://news.gpwb.gov.tw/Prosubpage.asp?DPT=新聞專題&DBT=全民國防的理論與實踐&Nno=233>



論憲兵對全民國防教育的認識與作為

一、全民國防的概念形成

「全民國防」的概念，在中國古代已成形。古時國君利用農閒，召集農民畋獵，但這並非單純獵獸而已，旨在利用打獵的機會，練習各種作戰技能以免荒廢軍事訓練。

前國防部部長湯曜明於民國91年11月於講演「全民國防的理論與實踐」時亦指出「國家安全是我們生存發展的保障，攸關每一個人的身家性命和財產安全；而國防最主要的任務，就是保衛國家安全。由於現代的國防，已經不是單一的軍事事務，它的領域由軍事延伸到政治、經濟、心理、科技、社會、環保和文化等各個相關層面，因此，國防建設必須全民關注、全民支持、全民參與，才能克竟全功」；「所謂『全民國防』從字面上來解釋，就是全國百姓一起來捍衛我們的國土，維護國家安全，免受侵略。總括來說，全民國防就是運用國家整體資源，結合有形和無形的力量，作為維護國家安全的憑藉。」陳總統於視導漢光16號演習提到：「台澎防衛作戰具有「同島一命」的特質，戰爭一旦爆發，就沒有前方、後方的分野，必須軍民一體，寸土必爭，大家共同來確保我們的家園。所以戰爭的勝負，取決於全民作戰能力與意志的強弱，唯有強固的全民力量與國人高度的憂患意識，才是嚇阻中共武力入侵、確保國家安全的唯一保障，這

也就是「全民國防」的觀念。」。

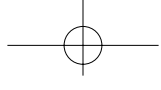
為了配合「國防法」的施行，「全民動員防衛準備法」於去年完成三讀並公布實施；此外，行政院於去年6月3日依法成立了「行政院動員會報」，由行政院長親自擔任召集人，同時在「行政院動員會報」下成立了精神、人力、物資經濟、交通、財力、衛生、科技、軍事等8個部會級動員會報，結合行政組織運作，發揮全民總力量，儲備動員能量，已是時勢所趨，「全民國防」不再是一句口號，而「動員準備」更是落實「全民國防」的重要方式。國防法第3條明確指出：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」。

從戰史經驗來看全民國防，以第二次世界大戰為例，平民死亡人數超過總死亡人數三分之二的比例來看，戰爭所影響的領域不只是軍事方面，也包括了每個人，及社會上每個領域。^⑤質言之，全體國民應本著「國防安全人人有關、國防建設人人有責」的認知，形成「全民關注、全民支持、全民參與」的生存共識。^⑥在這樣的認知與共識下，才能建構「全民參與」的國防。^⑦重視國防安全與國家安全維護工作，國防科研和其他國防建設，凝聚向心力，戰時才能協

⑤：譚傳毅，戰爭與國防(台北：時英出版社，民國87年)，頁412。

⑥：中華民國91年國防報告書(台北：國防部，民國91年7月)，頁72-73。

⑦：前揭書，頁76。



助、支援軍隊，共禦外侮防衛我們的家園。

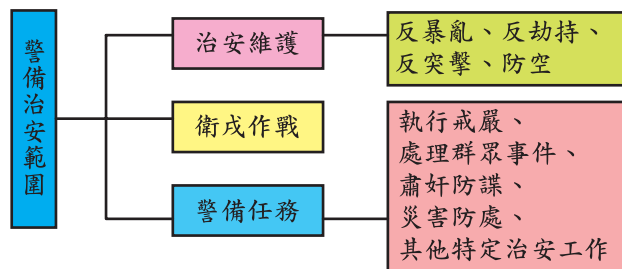
二、全民國防與憲兵任務

陳總統於90年7月17日在清泉崗演講時指出：「全民國防就是全民支持國防」，而台灣南北狹長，無作戰縱深，沒有前後方之分別，而且敵人的炮火也不分軍和民。面對中共的威脅，我們欠缺全民的憂患意識，「忘戰必危」實為我全民國防最虛弱的一環，作戰不是國軍的事，防衛也不單是政府作為，以幅員有限的台灣而言，經濟命脈倚賴對外貿易的暢通，一旦中共對台用武將是全國性的戰爭，因此，我們急需在平時即建立「全民國防、全民防衛」的共識。而憲兵的特性恰好跟全民的社會脈動緊緊相繫，憲兵的任務跟全民的幸福也息息相關，而憲兵的形象及以往建立的威信，已是全民心目中評價最高的兵種。

新加坡英文「海峽時報」曾發表分析文章指出：「如5年內兩岸將發生戰事，其原因不外乎是發抒中共軍方對中共中央對台政策軟弱的不滿，再加上中共軍隊政治地位下降而發出不平之鳴。」，台灣目前仍享有相對優勢，中共發動台海戰爭要打贏的勝面不大，亦即「五年內共軍犯台失敗機率極大」。^⑧依憲兵要綱第3節04016要旨提到「警備治安任務廣泛，性質複雜。應以法

治為基礎，法律唯依歸，必須高度發揮『組織』、『情治』、『法治』、『紀律』諸功能，密切配合，統一運用，並講求科學方法，方能先知先制，維護治安，防制變亂」。^⑨

當前憲兵警備治安任務為：警備任務有反暴亂、反劫持、反突擊、防空；治安維護範圍有執行戒嚴、處理群眾事件、肅奸防諜、災害防處及其他特定治安工作。^⑩



圖二：

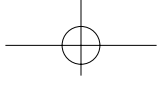
依據憲兵要綱指出：「憲兵為國軍兵種之一，具有軍、司法警察之身分職權，可依法執行偵監預防、糾察舉發、摘奸發伏、防處犯罪，以維護法紀，協力警備治安，戰時亦可視狀況支援三軍作戰，確保國家與軍事安全及社會安定。」，^⑪當前警備治安任務中，幾乎都是維持國內治安為主，但是國家所受的安全威脅卻是來自多方面的，所以應該針對當前的國家威脅重點，重新評估當前憲兵部隊的戰力及能力，是否可以滿足當前

⑧：http://www.mnd.gov.tw/division/~defense/mil/afrc/default.htm（清溪雜誌439期，翁明賢）。

⑨：憲兵要綱，憲兵司令部印頒，民88年6月30日，頁4-14。

⑩：同前註，頁4-23。

⑪：同前註，頁4-14。



論憲兵對全民國防教育的認識與作為

國內治安所需及人民的期盼，重新調整。

所以全民國防對憲兵任務而言，應是抵抗敵人侵入最有效的國防投資，因為預防重治療，如果平時能對民衆加強國家安全的正確認知，就可鞏固民衆的心防，不會被敵人所滲透與破壞，或是影響民衆對國家局勢的錯誤認知。

參、安全環境與全民國防教育

從世界區域安全來看，目前世界新秩序尚未完整建構，以美國勢力獨大，東亞地區美、日、中共三股勢力日益摩擦，世界自由民主國家對中共的崛起，具有預期性的不安。我國外交在中共的極力打壓下，國際空間遭受壓縮。但是綜觀中華民國在台灣，立足太平洋除與中國大陸隔台灣海峽相鄰外與我較近的週邊鄰國（隔海）尚有東北亞的日本、韓國；東南亞的菲律賓及越南等國，而在海權上發生爭議的則有與日本（釣魚台問題）、菲律賓（漁業糾紛及南海主權）等，這也是影響我國國家安全的因素之一，但其急迫性較之中共問題不大。我國國防報告書分析當前影響國際安全的威脅來源有：¹²

§ 種族、宗教衝突及分離主義

§ 領土主權爭執

§ 武器擴散與限武問題

§ 貿易保護與金融危機

§ 恐怖主義與跨國犯罪

§ 資訊侵犯與資訊保護

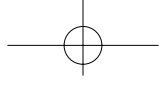
等6項，且特別點名了中共武力犯臺是當前我國國家安全的最大威脅，其犯臺可用之兵力包括陸、海、空軍及二砲部隊，而飛彈飽和攻擊為最嚴重之威脅。而中共一直以台灣為其軍演的對象，去年在舟山群島、大鑊島反覆演練登陸攻擊，在東南沿海佈置千餘枚彈道飛彈對準台灣，其主要蘇愷戰機也在南京軍區成軍，所謂「項莊舞劍、志在沛公」不言而喻。所以當前我國面臨最大的國家安全危機就是中共的武力侵犯，而其他影響國際間的6項安全威脅因素為次要因素。

從中共對軍備的擴張以及對我國的敵意來看，我們絕對不能以武器裝備的更新為已足，當前的國防事務，無論國防組織的變革，我國民心士氣，武器裝備的更新，均是全民國防所涵蓋的重要範疇。所以全民國防的主要的目的，是透過民衆對國家安全處境的了解，不會陷入中共經濟統戰的伎倆，重新明白國防的重要性，支持國軍建立現代化的國防，才足以確保國家生存與發展。

肆、實施全民國防教育的趨勢

現代國防為全民國防，需要獲得全體國民的支持，才能發揮整體的力量，達到保障國家安全的目的。欲達到此目的最根本的方

¹²：中華民國91年國防報告書（台北：國防部，民國91年7月），頁72-73。



法就是溝通、瞭解產生共識，進而形成「綜合國力」，意指一個主權國家生存與發展所擁有的全部實力，包括物質力加上精神力加上協同力，形成全民參與的國防體系。^⑬

國防必須是全民參與的國防，因為國防不只是軍人的事，而是全體國民的事。故全體國民就不能置身度外，不聞不問。隨著時代的演進，戰爭影響層面也越來越廣，戰爭所影響的領域不只是軍事方面，也包括了每個人，及社會上每個領域。

所以世界各國在面對詭譎多變的國際局勢，及不確定的威脅之下，都透過政府的力量，坦誠透明的公佈國防現況讓百姓了解，並透過教育手段強化其國民的國防事務的認知，所以全民國防教育在全世界都是各個國家的教育重點，更是未來趨勢。

伍、世界主要國家推動全民國防現況

一、美國

美國政府相當重視以教育來增進民衆的國防意識，將國家安全相關的議題溶入教育內容之中。其主要特點如下：

1. 國防教育立法

1958年，美國頒行了《國防教育法》。根據《國防教育法》規定，聯邦政府提撥經費支全民持國防教育，當時美國總統

艾森豪在批准《國防教育法》時明確指出：「通過這法律，加強了美國的國防教育，使之能夠滿足國家安全所提出來的要求」。^⑭

2. 將國防教育融入正常教育管道

美國的國防教育注重道德、精神教育，並注重科學文化、軍事技術及體育技能的提高。聯邦將經費補助在各級學校中，將軍事體育專案納入國防教育內容之中。與國防教育相關的學科，如歷史、地理、自然科學，也相對性鼓勵且補助。

3. 重視國防教育的研究工作

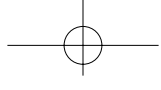
國防教育研究的重心，鎖定國防教育與新技術開發、經濟發展、人才培養、公民素質和社會進步等問題上，納編專家學者進行有系統的基礎研究，將研究成果寫成書面報告、專題論文及教科書，用以指導國防建設和促進國防教育。

4. 重視青少年的國防教育

美國的學生軍訓，主要是由預官訓練團負責的，美軍在地方大專院校中設有531個團，其目的是使青年學生在完成規定的學業的同時，接受必要的軍事訓練，達到少尉軍官的任職要求。參加預官團訓練的大學生，由美軍支付其受訓時的學雜費並有獎學金和補貼制度。同時美國政府還在許多中、小學開設了「核子戰爭常識」課程，

⑬：邱伯浩等著，軍事學導論，（台北：揚智出版社，民92年）頁231。

⑭：邱伯浩，從國際現勢論全民國防教育，<http://www.youth.com.tw/una/Military/95/06/M95.06.30-D.htm>。



論憲兵對全民國防教育的認識與作為

邀請核子專家、物理教授和國防問題專家主持講座。各州每年舉辦軍事夏令營，讓中小學生過軍事生活，學習航海、航空和航太知能，引發學生們對現代國防興趣。

5.配合大眾傳媒宣傳國防教育。

美國軍方配合大眾傳媒，向青年們介紹美軍現代化的裝備、優越的物質待遇，以及當兵可以周遊世界。開闊眼界、增長知識等好處，吸引青年入伍。同時，鼓勵青年學子報考軍事院校，宣傳軍校不僅可以學到軍事知識，也能學到最先進科學、管理知識，並獲得學位和文憑。美國「西點軍校」，就是美國軍方吸引青年學生的王牌。

6.重視軍隊內部的國防教育

美軍認為對軍隊實施國防教育是提高士氣和戰鬥力的基本途徑，任何時候也不能鬆懈。美軍除了正規的軍事訓練和課程學習外，自辦約400種雜誌、1000餘種報紙、300多家廣播電臺和電視臺，不間斷地對官兵進行多種形式的宣教和精神激勵。

二、法國

法國是歐洲最重視國防教育的國家之一，目前法國的全民國防教育，政府扮演著積極參與角色，其主要特點如下：

- 1.注意提高國防在國家政治生活中的地位。
- 2.確實提高軍人的政治和生活待遇。
- 3.建造軍人的紀念碑或人物，宣傳國防教育。
- 4.從軍事、民防、精神、科技、經

濟、外交等領域對國民進行綜合性國防意識教育。

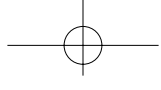
5.政府每年有系統地安排分民衆參觀軍事基地和觀摩軍事表演。

6.重視學校國防教育。法國政府在青少年中成立了各種準軍事組織，並通過軍訓，強化青少年的國防意識。

7.讓人民參與重大國防事務決策，強化公民的國防意識。

法國國防部讓公民直接參與國防事務討論甚至以公投來決定重大國防事務，在1988年，法國政府希望與德國共和成立一個陸軍聯合旅，消息傳開，人們議論紛紛，人民有支持，也有反對的。後來政府就以此進行公投，結果贊成者超過一半以上，法德聯兵旅成立，對穩定歐洲有重大助益。法國政府讓人民參與重大國防決策，一方面替法國政府找到了有關重大防務問題的最佳方案，減少國內紛爭；另一方面則在提高了國民參與全民國防。





三、英國

英國政府從二次世界大戰之後就相當重視對國民進行國防教育。其主要特點下：

1.重視學校國防教育

二次大戰結束後，英國政府提出了「全民國防」的思維，並把國防教育納入各級學校的教學內容之中。爲了強化學生全民國防意識，英國政府在許多大學設有專門的軍事學位，辦有專門的軍事刊物外；並利用報紙、雜誌、電臺、電視臺的輿論，方法，開闢《我對國防事務問題的看法》專欄和專題節目，讓學生回答有關國防事務的基本知識及各種問題；並成立軍事研究社團，讓學生參加，將這些活動作爲學生全民國防教育的重要活動。

2.增進軍民互動，激發民衆支持國防的熱忱

英國政府每年都安排民衆，參觀軍事基地和航空飛行表演，並請飛行員給觀看表演的民衆簽名留念，且合影和進餐。

3.主張多元的國防教育

英國政府認爲，現代國防的含義，已超出了軍事的範圍，因此國防教育不僅是軍事教育爲主，還應包括現代科學、社會人文以及趨勢未來的教育。並從精神、軍事、民防、經濟、科技、心理、外交諸方面綜合進行，以提高綜合國力，增強國防實力，應付世界上各種威脅的衝擊。

綜觀以上，全民國防教育實爲當前世界趨勢亦爲正式教育的一環，我國在94年1月11日立法院會議通過「全民國防教育法」，並於95年1月底開始實施，而其法案第一條說明全民教育法的目的爲「爲推動全民國防教育，以增進全民之國防知識及全民防衛國家意識，健全國防發展，確保國家安全，特制定本法。」其目的與世界各主要國家推行全民國防教育不言而喻。

而國防部爲主管機關，應考量國內外局勢、兩岸關係以及參酌國外實施全民國防教育的現況，依據「全民國防教育法」訂定一套屬於我國的全民國防教育體系，坦承透明的公佈國防政策及國防現況，增進軍民互動，實施多元的國防教育，甚至可以考量讓公民參與重大的國防政策，讓民衆認識國防、了解國防、參與國防進而支持國防。

憲兵爲最接近民衆的優秀軍種，更應支持全民國防教育的推行，應透過後備憲兵力量，教育民衆全民國防理念，後備憲兵的力量在穩定社會治安上是有目共睹的，如能以後備憲兵系統，以定期聚會，邀請國防部全民國防教官，進行全民國防教育宣教，必能達到良好效果。

作者簡介

邱伯浩

戰官50年班、陸院87年班、警大犯罪學碩士、政戰學校博士；現為國防大學上校教官。

陸、結論