



海洋國家的海洋戰略 與全民國防

海軍上校 林文隆

提 要：

- 一、當今海權思想界的主流意見認為海洋戰略屬於國家戰略位階。居國家戰略位階的海洋戰略應指導政經心、外交、國防等各領域戰略；各領域戰略則應體現海權元素，並活化海權元素的網絡。
- 二、全民國防服膺國防戰略，亦應遵循此理則；廣義而積極的全民國防教育，應有效支持海洋戰略，協助我國建立、維持、及擴展海權，此乃全民國防之應然面。
- 三、就實務面而言，當前全民國防僅體現於全民防衛動員；全民防衛動員目標僅為因應外部的軍事威脅，及內部的天然與人為威脅。因此，全民國防的應然面與實然面之間，在藍色國土、安全威脅、海權元素、軍民互動、戰備經建等五方面的認知與實務上存有重大落差。
- 四、建議國防部結合產官學界研擬國家戰略位階的海洋戰略，將藍色國土的理念及海權元素注入戰略規劃體系；全民國防應以參與國際及區域的海上安全合作為導向，為區域及全球的和平穩定作出具體貢獻。

關鍵詞：海洋國家、海洋戰略、海權元素、全民國防、陸權思維

壹、前言：「地理台灣」的海洋觀

一、研究動機與目的

在當今的全球化時代，海洋是機會也是挑戰。就機會而言，2004年全球商船載運貨

品價值占全球出口總值的90%—約高達8.9兆美元〔註一〕；當前國民所得超過2萬美元之國家，有80%為臨海及面海的國家〔註二〕。就挑戰而言，全球化卻也將所有濱海國捲入來自海上的傳統及非傳統安全威脅的洪流之中。

註一："Global Maritime Partnerships ... Thousand Ship Navy," (United States Navy, 2007),p.4.

註二：教育部，《海洋教育政策白皮書》，2006年，頁5。

中華民國四面環海，藉由海洋與世界接軌；在當今全球經貿最蓬勃的亞太區域中，我國擁有絕佳的機會。台灣的淺牒型經濟形態，位居關鍵性的商務及戰略航道樞紐；如能體察戰略環境與時勢、善用自身工商優勢，必能乘勢而起，躋身全世界最富強的國家之林。誠如馬總統在提倡「地理台灣」的概念時所言，我國的鄰國有美國、中國大陸、日本、東協，分別為全球第一、二、三、五大經濟體；加上台灣擁有文化與語言之便，如能將自己與這超級經濟網絡相連在一起，就能成為名符其實的「寶島」，與東亞的經濟強國息息相通〔註三〕。然而，挑戰往往隨機會而來。我國在亞太區域所面臨的海上傳統安全威脅，除來自中共的可能軍事行動外，尚有與釣魚台及南海諸島相關的海域主權與資源之爭，所牽涉的國家正好就是我經濟榮景緊密所繫的美國、中國大陸、日本、東協等國。此外，新興的非傳統安全威脅如恐怖主義、跨國犯罪、環境污染等，卻也因利用海洋而愈加猖獗；這類非傳統安全威脅雖不像戰爭般會帶來爆發性的立即傷害，卻可能對國家的持續發展帶來重大衝擊，對於國家安全構成另一種挑戰〔註四〕。

近五、六〇年的發展經驗指出，台灣的

生存發展及安全威脅與海洋息息相關，然而我們整個社會卻普遍缺乏海洋意識〔註五〕。此乃是因為自明、清以降，經政府轉進來台、乃至於解嚴之前，禁海政策延續數百年。民國78年解嚴後，海洋逐步開放，但長期的禁海政策與教育，「使得國民的親海文化無法順利進展，海洋長期被視為邊際土地」，人與海洋的關係仍然疏離〔註六〕。在我國的教育課程中，從國小到高中職的「海洋知能」授課比重僅約3.3%，大專以上更缺乏海洋通識教育〔註七〕。尤其，迄今「重陸輕海」、「以陸控海」的陸權思維仍然根深柢固〔註八〕。易言之，基於特殊歷史背景與現實結構的制約，中華民國僅有海洋國家之名，而無海洋國家之實。

我國2006年頒布之海洋政策白皮書，主張確立海洋戰略指導，明確指出海洋戰略屬於國家戰略位階，「其目的在結合全國各項資源，發展海權、運用海洋資源、拓展海上運輸、支持國家政策、確保海洋權益」〔註九〕。然而，我國迄今欠缺海洋立國的國家戰略及海洋戰略文件。在社會普遍缺乏海洋意識、國家欠缺海洋戰略文件的狀況下，我國的國防政策能否有效因應來自海上的傳統及非傳統安全威脅，現今服膺於國防政策與

註三：總統府，《總統出席「『戰略暨國際研究中心』(CSIS)台灣關係法30週年研討會」視訊會》，總統府網站，http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=8。

註四：國防部，《中華民國95年國防報告書》，2006年，頁30。

註五：胡念祖，〈海洋事務部之設立：理念與設計〉，《國家政策季刊》，第1卷，第1期，2002年，頁81。行政院海洋事務推動委員會，《海洋政策白皮書》，2006年，頁20，158。

註六：行政院海洋事務推動委員會，《海洋政策白皮書》，頁150。

註七：教育部，《海洋教育執行計畫》，2008年，頁9。

註八：馬英九、蕭萬長合著，〈藍色革命 海洋興國〉，<http://www.ma19.net/files/ma-policy4you/pdf/oceans.pdf>。國家安全會議，《2006國家安全報告》，2006年，頁44-45。

註九：《海洋政策白皮書》，頁50。

戰略的「全民國防」之理念與實務是否切合國家及民眾的需求，不無疑問。

因此，本文研究目的在於：

（一）勾勒我國應有的海洋戰略內涵，藉以架構全民國防的應然面。

（二）從實然面檢視現行全民國防的理念與實務。

（三）探討全民國防應然面與實然面間之落差，並建議強化之道。

二、研究方法與研究途徑

本文研究方法係採用文獻分析法(Literature review)，文獻分析法係指就與研究議題相關的各類文件資料做探索性分析，有利於對某議題取得宏觀的歷史脈絡，藉以發現新事物，或是支持對某一見解的看法。本研究同時採用歷史研究法，盡可能依照時間先後順序鋪陳問世之重要相關文件，以勾勒全民國防概念與海洋意識兩者間落差形成之因果關係。

研究途徑方面，則採用國內軍事研究常用之戰略研究途徑，因其易於有系統地跨接國家戰略、國防戰略、軍事戰略等各層級和領域，並利於分析全民國防概念與海洋意識兩者間之落差，對於我國邁向海洋國家此一政策目標所產生之影響。

三、研究限制

我國雖自詡為海洋國家，但目前並沒有正規的海洋戰略文件，因此欠缺檢視全民國防的上層規範性架構。在全民國防的文件方面，有關的文章論述非常豐富；但本文主要

以近兩年出版、具代表性的國防報告書及四年期國防總檢等官方文件，作為探討的對象。因此，本文從台灣作為海洋國家所應具有的海洋戰略出發，檢視官方有關全民國防理念與實務之論述；偏向於從海洋國家的宏觀角度探討改革方向，捨去就現有層面進行逐步改進的探討。個別有關全民國防的文章論述，或有補強海洋國家之海權元素的貢獻，惟不在本研究探討之列。

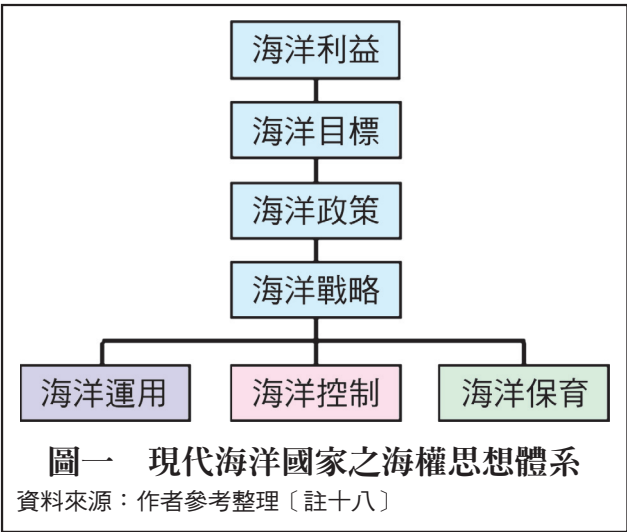
貳、海權思想體系中的海洋戰略

一、海洋國家之海權思想體系

台灣四面環海，土地面積3萬6千平方公里，所管轄的海域面積共約17萬平方公里，約為陸地面積的4.72倍〔註十〕，專屬經濟海域則有54萬平方公里〔註十一〕，本應早以「海洋國家」自許。海洋國家自當注重發展海權。

美國海軍將「海權」定義為一廣泛之概念或思想，主在運用全國或同盟國政治、經濟、軍事力量、以及心理四大國力，建立與遂行海洋優勢力量進而獲取國家利益，達成國家目標，海權能力須依國家利益目標發展；海權的行使，不僅為海軍兵力及海軍權力，並須以國家為範疇，運用所有潛在資源、政治、經濟、外交、軍事等力量，以達到不斷的控制和利用海洋為目的〔註十二〕。我國海洋政策白皮書及海軍作戰要綱，對海權的定義為：指一國或國家集團有效運用與控制海洋之統合力量，其目的在確保海上行動

註十：《海洋教育政策白皮書》，頁2。
註十一：《2006年國家安全報告》，頁94。
註十二：引述自王蜀寧，《海戰與戰略》(龍潭：國防大學，2004年)，頁47。



之自由，維護國家利益，以達成國家或國家集團之目標〔註十三〕。從定義上看，海權的發展屬於國家戰略層級。

缺乏海權的海島國家，無法維護國家的生存與發展〔註十四〕。對於一個海洋國家而言，海洋利益無疑是最重要的國家利益之所在；因此，國家目標的設定應該基於追求海洋利益。海洋國家之國家目標的達成，及海洋利益的確保，則端賴良善的海洋政策。多數戰略家主張戰略乃執行政策的工具〔註十五〕；美國陸軍戰爭學院所編訂之戰略制

定程序表亦主張國家政策指導國家戰略；戰略為政策服務〔註十六〕。因此，海洋政策的落實有賴穩固的海洋戰略。

自馬漢創海權論以來，海權的運作(遂行)主要可分為海洋運用與海洋控制兩大面向。現代海權思想因保護資源及環保意識高漲，而另加上海洋保育，使得現代海洋戰略之實質內涵包括海洋運用、海洋控制、海洋保育等三大面向(如圖一)〔註十七〕。

二、海洋戰略的定義與位階

所謂「海洋戰略」，各戰略思想家定義不一，但可概分為狹義與廣義兩派。狹義的海洋戰略，基本上主張「一個國家應如何以海軍為主，並運用一切可用於海洋上的友軍及盟邦力量，來嚇阻、控制及遂行對與海相隔敵人的戰爭」〔註十九〕。第一次世界大戰之前，英國著名海權學者柯白(Sir Julian Corbett)即認為「海洋戰略乃是對以海洋為實質因素的戰爭之支配原則，而海軍戰略則是當海洋戰略已經確定後，決定艦隊應如何運動，以及對陸上部隊而言，艦隊應履行的責任為何」〔註二十〕。1986年時，

註十三：《海洋政策白皮書》，頁206。海軍總司令部，《海軍作戰要綱》，2000年，頁1-3。

註十四：翁明賢與吳東林合著，《新安全環境下的海洋戰略》(台北：國防政策評論，2002年)，頁237。

註十五：李德哈達 (Liddle Hart)認為：戰略是一種分配和運用軍事工具，以達到政策目標的藝術；見B. H. Liddell-Hart, Strategy: The Indirect Approach (Faber and Faber, 1967), P.335. 李德哈達著，鈕先鍾譯，《戰略論》(台北：軍事譯粹社，1980年)，頁387。法國薄富爾上將定義戰略為：一種運用力量的藝術，以使力量對於政策目標的達成可以作最有效的貢獻；見薄富爾著，鈕先鍾譯，《戰略緒論》(台北：麥田，2000年)，頁25。

註十六：Joseph R. Cerami and James F. Holcomb Jr., eds., US Army War College Guide to Strategy (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2001), 14-15. 余拉米，侯肯等合編，《美國陸軍戰爭學院戰略指南》(台北：國防部史政編譯局，2001年)，頁25-26。

註十七：劉達材，〈迎向二十一世紀新的海權時代〉，《海軍與國際海洋法研究專輯》，第29-34卷，(台北：海軍學術月刊社，2000年)，頁7-8。

註十八：同上註，頁8。「海洋戰略」係本文作者自行加入。

註十九：王蜀寧，《海戰與戰略》，頁57。

註二十：柯白，《海洋戰略原理》(台北市：海軍總司令部，1958年)，頁9。

海洋國家的海洋戰略與全民國防

美國海軍華金斯上將主張「海洋戰略為國家軍事戰略的海洋部分，幫助我們對海軍兵力的全球性使用作明智的思考和計畫，從平時到全球戰爭以迄于戰爭結束」，屬於狹義式的定義〔註二一〕。以柯白著述的時代以迄冷戰時代末期的時空背景而言，海洋戰略偏向於運用海軍武力以及海軍戰略的狹義式定義，是可以理解的。

廣義的海洋戰略，則主張海權與海洋戰略互為體用關係，是屬於國家戰略層級的海洋戰略〔註二二〕。《1982年聯合國海洋法公約》公布生效以來，大陸礁層及專屬經濟海域的兩個革命性概念擴大各國海域管轄範圍的寬度，在全球引發了開發海洋、發展海洋經濟的新熱潮，海洋發展融入了各國的戰略規劃〔註二三〕。隨後許多國家開始將《1982年聯合國海洋法公約》國內法化，促成海權意識的高漲，海洋政策成為各國的跨部會施政重點，作為執行海洋政策工具的海洋戰略之總體性益趨強烈。

美國海軍官方頒發的準則—「海軍作戰要綱」，對海洋戰略的解釋為：「海權的遂行即海洋戰略」〔註二四〕。海洋戰略從國家戰略範疇加以解釋，可視為：「係一種在平時和戰時利用海洋交通為基礎，發展和運用一個國家的政治、經濟、心理和軍事力量

，以達成國家目標之一種藝術和科學。〔註二五〕」我國戰略研究家鈕先鍾先生認為海洋戰略係指以海洋為實質因素的戰爭原理，它包含了下列三項特質：(一)海洋戰略以海權為基礎，若無海權思想就不可能有海洋戰略；(二)海洋戰略是國家戰略的一部分，就性質而言它具有總體性，包括多種權力因素的使用在內；(三)海洋戰略非僅限於戰爭，也非僅限於軍事範疇；因為海洋的使用也是海洋戰略的重要因素之一〔註二六〕。

國軍軍語辭典對海洋戰略的定義為：以海洋為實質目標，而建立海上力量及基地，運用海洋資源確保海上交通安全，以支持國家政策，爭取國家利益〔註二七〕。我國海軍作戰要綱對海洋戰略之定義為：「海洋戰略屬國家戰略之範疇，以海洋為實質目標；海軍乃為遂行海洋戰略之主要力量，主在建立所要基地、發展海權、運用海洋資源、拓展海上運輸，以支持國家政策，爭取國家利益」〔註二八〕。

我國2006年頒布之海洋政策白皮書，主張確立海洋戰略指導，明確指出海洋戰略屬於國家戰略位階，「其目的在結合全國各項資源，發展海權、運用海洋資源、拓展海上運輸、支持國家政策、確保海洋權益」〔註二九〕。

註二一：James D. Watkins，〈海洋戰略〉，《海洋戰略》(US Naval Institute,1986)，頁3。
註二二：王蜀寧，《海戰與戰略》，頁55。
註二三：陳荔彤，〈國際海洋法與我國海洋事務之發展〉，《2009年海洋事務發展與推動研討會》(台南：國立成功大學，2009年)，頁11-12。
註二四：美國海軍部，《美國海軍作戰要綱》，頁1-6。
註二五：齊鴻章，《海權與國防建設之研究》(台北：國防研究院，1967年)，頁3。
註二六：鈕先鍾，《國家安全與全球戰略》(台北：軍事譯粹社，1988年)，頁3。
註二七：國防部，《國軍軍語辭典(89年修訂本)》，2000年，頁2-6。
註二八：海軍總司令部，《海軍作戰要綱》，頁1-3。
註二九：《海洋政策白皮書》，頁50。

在美國的戰略體系中，海洋戰略無疑居於國家戰略的位階，屬於國家安全戰略的一部分，且直接支持提升安全、繁榮經濟、推展民主等國家政策目標。美國國家安全戰略的內容，除闡明國家利益、國家戰略目標外，另論及國家實力、遂行戰略目標的手段、制定與實施「國家安全戰略」的環境〔註三十〕。其中，遂行戰略目標的手段包括型塑國際環境、回應威脅與危機、為不確定的未來預作準備〔註三一〕。在國家戰略型塑、回應、準備的三階段努力中，國防部始終扮演重要角色。就以第一階段為例，美國2000年國防部在其「呈總統與國會的年度報告」中載明：國防部運用包括部隊永久駐紮海外、部隊輪流部署海外、部隊短暫部署參與演習、聯合訓練或軍事上的互動、防衛合作與軍事援助計畫、國際武器合作、區域學術中心等措施，以執行型塑國際環境的任務〔註三二〕。以上美國國防戰略所採用諸般型塑措施中，絕大部分係屬於海洋戰略的範疇，突顯出海洋戰略對其國防戰略的指導作用。

更突出的發展是2004年12月美國小布希總統特別責成國防部長與國土安全部長共同領導聯邦各部會，研訂一份詳盡的「追求海上安全的國家戰略」(The National Strategy for Maritime Security)。該文件於2005年9月頒布時，另又附帶涵蓋海域警覺、全球海上情報整合、海上運作威脅因應、

國際協調合作、海上基礎建設、國際法規架構建議、海上經貿安全、海上安全國內政策發展與實施鼓勵措施等八份支持性文件；每一份附屬的文件各自探討海上環境的特定威脅與挑戰，但同時又與其他文件相互構聯成網絡。此一批總共九份文件，涉及政、經、軍、心、外交等各領域的國力運用，總體上可說是構成美國國家安全戰略層級的海洋戰略。其目的乃是要更有效整合跨部會策略，並使各部會經由同步化的努力，在海上環境提升全球的經濟穩定，保護所有合法的海上活動〔註三三〕。美國此一國家安全戰略層級的海洋戰略之制訂歷程有以下四點重要意涵：

(一)美國總統以行動印證「海權的遂行即海洋戰略」。

(二)海洋戰略為總統的直接權責，屬國家安全戰略的一部分。

(三)總統指定職司戰略規劃之國防部與國土安全部代其領導聯邦政府統籌規劃以安全為核心的海洋戰略，因應海上傳統與非傳統安全威脅。

(四)海洋戰略應向下指導國防戰略與軍事戰略。

顯見當今海權思想界一致認為海洋戰略乃是一個具有強烈總體性之概念，明確屬於國家戰略位階。因此，海洋事務及安全研究社群，有必要提醒政府充實論述以發展出一套完整之海洋戰略，向下指導各部會協力建

註三十：曹雄源，《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》(台北：五南，2009年)，頁101。

註三一：同上註，頁121-48。

註三二：同上註，頁128。

註三三："The National Strategy for Maritime Security," ed. Department of Defense and Department of Homeland Security (2005), ii.

構海洋國家。

三、我國的海權思想體系與海洋戰略、海權元素

中華民國身為一個海洋國家，然而海洋政策的發展歷程崎嶇不平，可用筆路藍縷一詞來形容。自明、清以降，經政府轉進來台、乃至於解嚴之前，禁海政策延續數百年，迄今「重陸輕海」、「以陸控海」的陸權思維仍然根深柢固，僅有海洋國家之名而無海洋國家之實。1994年，統理國際間領海、鄰接區、專屬經濟海域、和大陸礁層管理制度的《海洋法公約》生效後，海洋開發利用有了基本的國際規範，全球海洋的發展也進入一個嶄新紀元。此後，政府也加深對海洋政策發展的關注。

2001年，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）首度提出「海洋白皮書」，宣示我國為「海洋國家」、以「海洋立國」；2004年，海洋事務推動委員會研提《國家海洋政策綱領》，作為我國整體國家海洋政策指導方針。以上兩會為貫徹綱領精神及目標策略，復於2006年4月共同頒布《海洋政策白皮書》，以整體海洋臺灣為思考基模，透過各項政策之規劃，全面推動海洋發展。同年5月20日，國家安全會議又發布《2006國家安全報告》，從國家安全高度闡述海洋政策。2007年，研考會正式研訂《海洋教育政策白皮書》，確立我國海洋教育未來發展的目標、方向及策略。2008年總統大選期間，時居在野陣營正副總統參選人馬英九

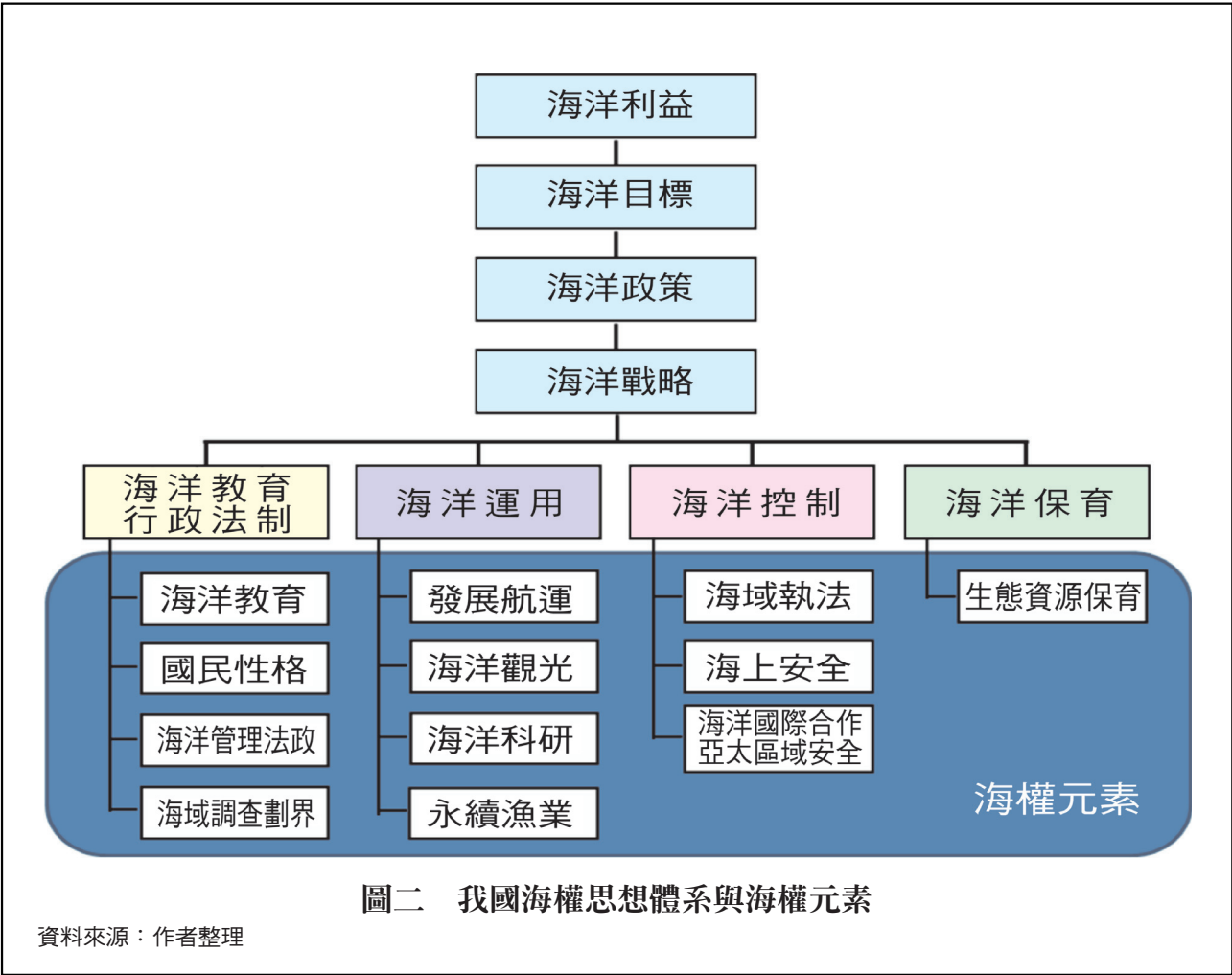
及蕭萬長先生，也於當年2月提出其海洋政策綱領與具體主張－「藍色革命 海洋興國」，矢言要「澈底翻轉陸權支配的思維」、「發展海洋戰略」、跳脫「重陸輕海」的大陸思維〔註三四〕。至此，我國朝野正式取得面向海洋、經營海權、將台灣發展成「海洋大國」的重大共識與決心。朝野既已取得經營海權的恢宏共識，接下來有賴海洋政策加以落實。

仔細比較朝野的海洋政策，首先在政策綱領方面，各自的論述方式略有不同，但其理念與內容實為大同小異。在理念方面，誠如《國家海洋政策綱領》之前言，及〈藍色革命海洋興國〉之基本理念，皆共同勾勒出和平、安全、繁榮的願景。而主要的內容重點，朝野都主張：維護國家海洋權益、鼓勵發展海洋事業、提倡海洋科學研究、落實海洋永續發展〔註三五〕。而在更具體的海洋政策內涵(目標與策略)方面，《國家海洋政策綱領》、〈藍色革命海洋興國〉與海洋政策白皮書各章節之目錄，都提供有力的主張論述。

朝野在有關海洋政策內涵方面的聯集包括：

- (一)強化海洋教育(培育海洋人才)。
- (二)形塑海洋國民性格。
- (三)設立專責機關，健全海洋管理法政體制，統籌海洋事務。
- (四)海域調查劃界。
- (五)發展航運。

註三四：馬英九、蕭萬長合著，〈藍色革命 海洋興國〉，《2006國家安全報告》，頁44-45，《海洋政策白皮書》，頁15。
註三五：本文作者比較《國家海洋政策綱領》之政策主張，與《藍色革命海洋興國》海洋政策具體主張，加以歸納整理而得。



- (六)擴大海洋觀光旅遊。
 - (七)深耕海洋科學研發。
 - (八)推動永續海洋漁業。
 - (九)強化海域執法能力。
 - (十)維護海上交通線安全。
 - (十一)增進海洋國際合作，促進亞太區域安定。
 - (十二)注重環境生態保育、永續經營海洋資源〔註三六〕。
- 以上朝野在海洋政策方面的十二項重要

主張，可視為海洋政策所體現的海權元素。海洋政策的落實有賴海洋戰略；鑒於我國僅有海洋國家之名而尚無海洋國家之實，亟待政府在海洋教育及行政法制方面痛下功夫急起直追；因此，具有台灣特色的海洋戰略，應包含海洋教育行政法制、海洋運用、海洋控制、海洋保育等四大面向。將符合我國需求之海洋戰略面向與十二項海權元素加以歸類整合，可得出適合我國情之海權思想體系示意圖(如圖二)。

註三六：本文作者比較《國家海洋政策綱領》之目標與策略，與〈藍色革命海洋興國〉之具體主張，及海洋政策白皮書各章節目錄，加以歸納整理而得。

綜言之，我國作為一個海洋國家，居國家戰略位階、以安全為核心的海洋戰略，應向下指導國防戰略與軍事戰略，並使國防戰略與政治、經濟、心理、外交等領域戰略密切聯繫，俾完善戰略規劃體系〔註三七〕。一個越能在政治、經濟、國防(軍事)、心理、外交等各領域戰略體現海權元素，並活化海權元素連繫網絡的國家，越有機會在全球化時代中嶄露頭角成為海權強國。基於海洋戰略應指導國防戰略與軍事戰略的原則，矢志面向海洋的中華民國，應盡可能在國防戰略與軍事戰略中體現海權元素，並跨領域活化海權元素的連結，俾能事半功倍地追求富強。服膺於國防戰略的全民國防，自然亦應接受海洋戰略的指導，且應與各領域戰略建立綿密的合作網絡。此乃上層結構海洋戰略應指導全民國防的應然面。

參、現行全民國防的概念與實務

我國憲法第137條明定：「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的」。國防法第2條復明定：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。我國之全民國防的法源依據為國防法。國防法第3條明定：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛與國防有關之政

治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務」。故全民國防的終極目標，在於保衛國家安全，維護世界和平。從立法的精神及終極目標來看，全民國防顯然具備開闊、廣義且積極的理念。

一、國家安全、國防與國防戰略

所謂「國家安全」，根據國軍軍語辭典的定義，乃是國家為保障其領域、主權之完整與人民生命財產之安全，所採取的行動〔註三八〕。《97年國防報告書》對「國家安全目標」的定義為：是以保護國家利益不受國外及國內威脅為主的國家目標〔註三九〕。《97年國防報告書》所列舉的國家利益包括「國家生存與發展」、「百姓安全與福祉」、「自由民主與人權」〔註四十〕。

而根據國軍軍語辭典的定義，國防是以國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於發揮整體國力、建立國防武力，達成保衛國家領土、主權完整及人民安全福祉為目的之事務〔註四一〕。

民進黨執政時期的《97年國防報告書》指出：國防施政的具體作為，係依據「憲法」、「國防法」、「國家安全策略」，考量如何建立國防武力，有效發揮整體國力，以確保國家利益〔註四二〕。復指出：我國國防政策的基本目標為「預防戰爭、國土防衛

註三七：林文隆，〈海洋國家的海洋戰略與戰略規劃〉，周美伍編，《98年度「海洋與國防」學術研討會論文集》(八德：海軍指參學院，2010年)，頁67。
註三八：國防部，《國軍軍語彙典》，2004年，頁1-1。
註三九：國防部，《中華民國97年國防報告書》，2008年，頁334。
註四十：同上註，頁92。
註四一：《國軍軍語彙典》，頁1-1。
註四二：《中華民國97年國防報告書》，頁92。

、反恐制變」；軍事戰略構想為「有效嚇阻、防衛固守」〔註四三〕。而我國國防的終極目標是：依據憲法基於「國家安全、台海穩定、區域和平」的戰略考量，捍衛國家主權及領土完整，確保台澎金馬2千3百萬人民生命財產安全，以及維護民主、自由、人權與和平的普世價值；同時，也考量「如何善盡國際義務，扮演區域及全球「安全夥伴」的積極角色，讓台灣成為和平安全的守護者，而非依賴者」〔註四四〕。

2008年政黨輪替後，國民黨政府在《98年四年期國防總檢討》指出：我國國防旨在捍衛國家安全，維護國民生計與永續發展；遵照馬總統「固若磐石」的國防政策指導，現階段國防戰略目標為：「預防戰爭、國土防衛、應變制變、防範衝突、區域穩定」；軍事戰略構想為「防衛固守、有效嚇阻」〔註四五〕。

儘管民進黨與國民黨在意識形態上南轅北轍，但比較兩黨執政時期對於國防理念與國防戰略的論述，內容實為大同小異。國防的目的，不外乎確保國家安全與國家利益。為達成國防的目的，在具體的國防戰略方面，兩黨共同交集除「預防戰爭、國土防衛、應變(反恐)制變」之外，《98年四年期國防總檢討》所謂的「防範衝突、區域穩定」，

與《97年國防報告書》所謂的維護普世價值、善盡國際義務、扮演區域及全球安全夥伴，旨趣相同。兩黨僅在軍事戰略部分有明顯的順序差異：民進黨政府以「有效嚇阻」為優先，意味較強調攻勢戰略；國民黨政府以「防衛固守」為優先，意味較注重守勢戰略。兩黨在海洋立國方面有共識，在國防戰略方面旨趣相同，此為全民國防教育的發展提供一個穩定的基礎。

二、全民國防的概念、架構與內涵

《97年國防報告書》指出：在全球化時代，國家安全的範疇已由傳統的軍事安全，擴及政治、經濟、社會發展和環境保護等綜合性安全趨向〔註四六〕。現代國防事務不再侷限於軍事領域，因此我國「國防法」第3條即明定：「中華民國之國防為全民國防」，實鑒於戰爭的遂行亦需全國人力、物力及財力等資源的整合與投入，才能發揮總體力量，使敵不敢輕啟戰端〔註四七〕。

全民國防教育是最廉價且有效的國防投資〔註四八〕。全民國防教育的目的包括：

（一）使國民具備「國防安全人人有關，國防建設人人有責」的認知〔註四九〕。

（二）形成「全民關注、全民支持、全民參與」的全民國防共識〔註五十〕。

（三）建立國人對國防安全的「生命共同

註四三：同上註，頁183。

註四四：同上註，頁8。

註四五：國防部，《中華民國98年四年期國防總檢討》，2009年，頁8-9。

註四六：《中華民國97年國防報告書》，頁232。

註四七：同上註，頁21。

註四八：同上註，頁232。

註四九：同上註。

註五十：同上註。

體」共識〔註五一〕。

(四)展現國人「保國、保鄉、保家、保產」的決心與力量。

(五)深化軍民合作，使國軍資源不虞匱乏〔註五二〕。

(六)落實「平戰合一、軍民一體」的全民防衛體系〔註五三〕。

(七)建構「國土安全網」，確保國家安全〔註五四〕。

《97年國防報告書》指出：全民國防教育已整合相關部會、各級政府、全民防衛動員體系、學校及社會團體等單位，建構完善的教育宣導體系；區分學校教育、政府機關在職教育、社會教育、國防文物保護與教育宣導等四類教育對象；以國際情勢、國防政策、全民國防、防衛動員及國防科技五大教育主軸，執行各項教育宣導工作〔註五五〕。區分大學暨在職教育與高中暨社會教育2類9本教材，提供高中職以上學校參考運用〔註五六〕。另外，並不忘充實師資教材〔註五七〕。

三、現有全民國防、全民國防教育的實務

現階段我國國防安全最大的威脅仍為中共，各項國防事務的具體施政規劃，主要以

防範中共之武力威脅為重點。此外，國軍也重視對於人民生命財產造成威脅的風災、水災、震災、疫病等，列為重點進行支援能力整備〔註五八〕。《97年國防報告書》第四篇全民國防指出：國防部為凝聚國人對國防的向心，除積極貫徹推動「三安政策」使官兵無後顧之憂地專注戰訓本務外，並適時展開災難救援為民紓困的義舉，更藉訓練之機而投入社會服務行列，積極協助地方進行河川疏濬、國土復育、外島排雷，冀收「寓訓練於民生建設」之效〔註五九〕。

全民防衛動員以建構國土安全網，無疑是全民國防最重要的工作項目。《97年國防報告書》指出：

全民國防的具體實踐在於防衛動員…〔註六十〕

防衛動員是以全民防衛動員機制，「納動員於施政，寓戰備於經建」，透過政軍協同合作，有效整合國內災害防救、傳染病防治、輻射災害應變、反恐怖行動等緊急應變體系，建立綿密、完備的全民防衛體系，產生足夠的動員能量，建構國土安全網，達到國土防衛、平戰一體目標，使全民國防紮根落實〔註六一〕。

為維護國家安全，將有效整合國內災害

註五一：同上註，頁94。
註五二：同上註，頁21。
註五三：同上註，頁233。
註五四：同上註。
註五五：同上註，頁232。
註五六：同上註，頁236-37。
註五七：同上註。
註五八：同上註，頁92。
註五九：同上註，頁18。
註六十：同上註。
註六一：同上註，頁288。

防救、傳染病防治、輻射災害應變、反恐怖行動等緊急應變體系及強化各緊急應變體系間之橫向與縱向聯繫機制，迅速統合國家整體資源及動員全民總體力量，以國土防衛、平戰一體為目標，建構國土安全網，落實全民國防〔註六二〕。

此處所謂之國土安全，指的是「來自外部的軍事威脅，還包括內部天然與人為威脅的因素」〔註六三〕。為達成國土安全政策目標，行政院自96年起召開「行政院國土安全(全動、災防、反恐)三合一聯合政策會報」，「及強化各緊急應變體系間之橫向與縱向聯繫機制，迅速完整彙集國家資源及動員全民總體力量，以國土防衛、平戰一體為目標，落實國土安全網建構」〔註六四〕。綿密的全民防衛動員組織，藉由周全的政軍協調系統，平時可提供能量給各應變機制，協力災害救援，成為備援主軸；戰時能動員全民總力，有效支援防衛作戰需求，以維護國土安全〔註六五〕。

因此，我國動員準備基本政策係兼顧國防與民生發展，平時「納動員於施政、寓戰備於經建」，以蓄養戰爭潛力；戰時則實施全民防衛動員，爭取防衛作戰勝利〔註六六

〕。準備方針則為：以軍隊動員為重點，全民國防為支柱，建立公開準備的防衛性動員機制，並系統化編管運用全民資源，迅捷化充實後備戰力〔註六七〕。亦即平時依法調查、統計所掌握的政府與民間人、物力動員資源，結合災害防救體系，在災變時提供適切支援，以達資源共享的效果；戰時則迅速有效支援軍事需求，發揮支前安後與穩定社會功能，奠定防衛作戰先勝基礎〔註六八〕。《98年國防報告書》亦指出：建構全民防衛動員體系，乃是為達成平時支援災害防救，戰時支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要為目標〔註六九〕。此說明全民防衛動員體系在「國土安全網」中的角色，「已由單一的應戰功能，發展到應戰與應變(包括緊急應變、重大災害救援等)的雙重功能」〔註七十〕；亦即所謂「平時備援與戰時應援」的功能〔註七一〕。

為落實全民防衛，國防部「召訓各級動員幹部實施教育研習，採學術講演、專業課目講授及兵棋推演方式，融入全民國防相關課程，落實全民防衛動員教育」〔註七二〕。另外，配合「漢光演習」，國防部「邀

註六二：同上註，頁303-04。

註六三：同上註。

註六四：同上註。

註六五：同上註，頁178，303-04。

註六六：同上註，頁178。

註六七：同上註。

註六八：同上註，頁288。

註六九：國防部，《中華民國98年國防報告書》，2009年，頁171。

註七十：《中華民國97年國防報告書》，頁303-04。

註七一：同上註，頁288。

註七二：同上註，頁237。

請各部會、縣市政府、公營事業單位參與實兵演練，以國土安全防護為主軸，動員、民防、反恐、防災等應變機制為演練主體，建立全民防衛共識」，以達成建構堅實「國土安全網」之目標〔註七三〕。《98年四年期國防總檢討》重覆強調國土防衛的重要性時指出：「透過建立精銳國軍、提升早期預警、強化戰力保存、建立高效聯合戰力及厚植全民國防等方式，使敵不敢貿然進犯」〔註七四〕。

綜而言之，前後兩任政府對於有關全民國防教育的施政重點與成效的論述，皆強調防衛動員的績效，包括：配合「漢光演習」發布「同心演習」動員令，實施教訓若干員、徵用車輛、民航機、軍需物資若干；實施「在職教育」巡迴宣導若干場若干人，迄今已逾若干人上「全民國防」教育網站網瀏覽等〔註七五〕。

值得注意的是，如果服膺於國防目的與國防戰略的全民國防，其具體實踐僅只於防衛動員，是否意味全民國防僅能有助於捍衛國土安全－包括外部的軍事威脅，及內部的天然與人為威脅－之需求？是否僅能有助於「預防戰爭、國土防衛、應變制變」等三項國防戰略？而對於「防範衝突、區域穩定」等另外二項國防戰略未能帶來助益？顯然，如果我國要在海洋所連結的亞太體系中「善

盡國際義務，扮演區域及全球安全夥伴的積極角色」，「成為和平安全的守護者」，全民國防及教育必須要更寬廣、更積極的海洋視野與作為。

肆、海洋戰略與全民國防的落差及策進

前文提及基於海洋戰略指導國防戰略的原則，我國應盡可能在國防戰略中體現海權元素，並跨領域活化海權元素的網絡。全民國防自然亦應服膺此原則，體現海權元素並與各領域戰略建立綿密合作網絡。此乃從海洋戰略架構全民國防的應然面。然而，由於我國欠缺法制化的海洋戰略文件之故，此應然面與我國現行全民國防的實然面之間存在許多重大落差，亟待補救強化。

一、在藍色國土的認知與實務方面

2006年頒布的《海洋政策白皮書》指出：將發展由陸地領土開展伸向海洋，創造藍色國土的發展機會〔註七六〕。2008年的〈藍色革命海洋興國〉，則強調藍色國土的永續發展〔註七七〕。所謂藍色國土，包括一國的內水、領海、鄰接區、專屬經濟區、及大陸礁層等的總稱，是一個整體的概念〔註七八〕。我國的國家安全報告中列舉有9條國家安全戰略，其中第2條為「維護海洋利益，經略藍色國土」，強調要深化海洋立國

註七三：同上註。
註七四：《中華民國98年四年期國防總檢討》，頁8。
註七五：《中華民國97年國防報告書》，頁207，《中華民國98年國防報告書》，頁172-73，74-75。
註七六：《海洋政策白皮書》，頁3。
註七七：馬英九、蕭萬長合著，《藍色革命 海洋興國》。
註七八：《2006年國家安全報告》，頁93，國家安全會議，《2006年國家安全報告(2008年修訂版)》，2008年，頁101。

意識〔註七九〕。

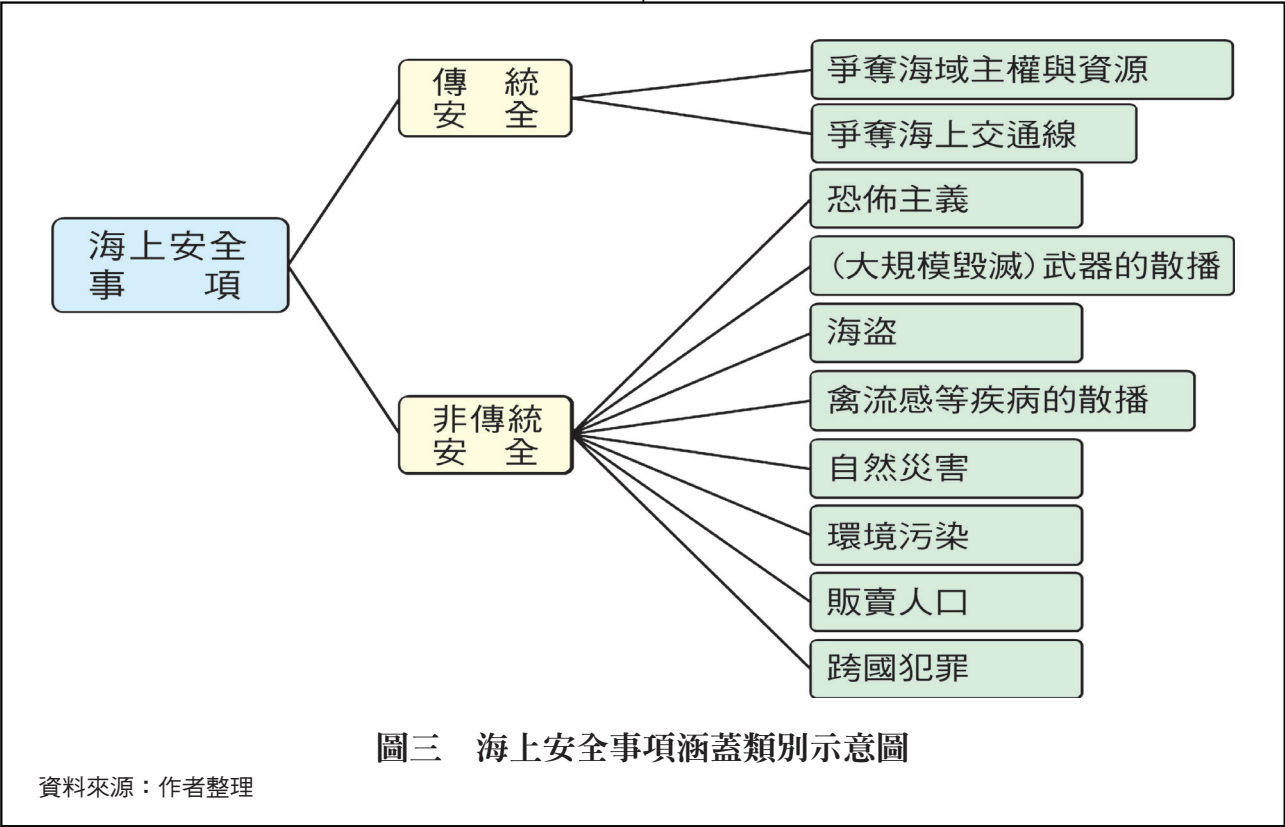
然而，我國海洋戰略的論述迄今殘缺不全。因為缺乏海洋戰略的指導，國防戰略與軍事戰略文件－《四年期國防總檢討》、《國防報告書》－完全未提藍色國土的理念，更遑論體現海洋立國的精神。此顯示傳統的大陸黃土心態依然普遍瀰漫〔註八十〕，印證迄今「重陸輕海」、「以陸控海」的陸權思維仍然根深柢固。欠缺藍色國土的理念，導致全民國防的視野自我限縮於國土安全的狹隘範疇，無疑是最大的盲點與遺憾。

建議：海洋政策與海洋戰略間的落差，對戰略規劃的高度、廣度、與深度之整合形

成盲區，衝擊戰略規劃的嚴整性，使我國邁向名符其實海洋國家的路途憑添障礙。研訂國家戰略位階的海洋戰略即是確立邁向海權的里程碑；唯有如此，方能將藍色國土的概念及各項海權元素由上而下注入戰略規劃體系，使海洋立國的目標、政策、戰略、與資源分配密切整合，落實藍色革命，蛻變成爲真正的海洋國家。

二、在安全威脅的認知與實務方面

面對來自海上的傳統及非傳統安全威脅，海洋國家之國防戰略及軍事戰略的完善與否，直接關乎是否能夠有效逐級向上支持海洋戰略、海洋政策、海洋利益的嚴整性。我



註七九：《2006年國家安全報告》，頁93,99，《2006年國家安全報告(2008年修訂版)》，頁101,107。

註八十：胡念祖，〈海洋事務部之設立：理念與設計〉，頁81。

國的《四年期國防總檢討》、97及98年《國防報告書》，雖皆指出進入21世紀以來，非傳統安全議題逐漸受到重視，國軍必須加以因應；但全民國防僅關注國土安全，包括來自外部的軍事威脅、內部的天然與人為威脅。

事實上，當今來自海上的傳統及非傳統安全威脅種類繁多，(如圖三)所示。全球化自1980年代末期起成為名符其實席捲全球的風潮；人類社會以海洋及其上方的天空為途徑，熱絡交流並緊密互賴。全球有四分之三的面積為海洋所覆蓋，而全球四分之三的人口，及大約相同比例的全球資金及商務中心也位在濱海地區〔註八一〕。幾乎每一個濱海國家，也都是一個深刻融入全球化潮流的地球村成員。任何區域的傳統或非傳統安全威脅所激起的浪潮或漣漪，都很有可能會擴散波及其他眾多的濱海國，影響其生存與發展。國際社會必須共同努力合作，方能有效防杜。當前我全民國防僅關注國土安全，顯然囿於狹隘的陸權觀點，對於一個海洋國家而言，不足以確保「國家生存與發展」、「百姓安全與福祉」、「自由民主與人權」等國家利益。

建議：我國有必要關注、參與國際海上安全事務的研究發展與合作，為區域及全球的和平穩定作出貢獻。我國國家安全戰略明示需要經營海洋，應將海洋戰略與外交戰略目標加以融合，使海洋成為支撐和平與民主的基石〔註八二〕。全民國防及教育必須要有更寬廣的視野與更積極的作為，務以「善

盡國際義務，扮演區域及全球安全夥伴的積極角色」，「成為和平安全的守護者」作為期許，這也是達成「防範衝突、區域穩定」等二項國防戰略的具體途徑。

三、在海權元素的認知與實務方面

對於海洋國家而言，海洋戰略的海權元素應貫穿政治、經濟、國防、心理、外交各領域戰略，且海權元素應彼此交織成綿密的網絡。而國防法指出全民國防「包含國防軍事、全民防衛與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務」。從立法的精神來看，全民國防顯然具備開闊、廣義且積極的理念。

理論上，受海洋戰略指導的全民國防與全民國防教育，應盡可能積極地體現各項海權元素，並與國防部以外各部會密切連繫，活化各項海權元素彼此之間的鏈結。然而，實務上由於欠缺藍色國土理念及囿於狹隘陸權觀點等根本缺陷，全民國防的視野乃自我限縮在國土安全的狹隘領域；其結果是軍事戰略太過強調地面防衛，全民國防的實務也僅僅包括防衛動員。

《97年國防報告書》指出陸軍的全民國防工作要務為：

陸軍不僅是全民的陸軍，更與國人生命財產安全息息相關，在「精簡常備、廣儲後備」政策下，未來陸軍繼續進行組織調整與軍事事務革新，並藉凝聚全民向心，貫徹全民國防理念等諸般手段，進而在「全方位、全民參與、總體防衛、民眾信賴」的全民國

註八一：“Forward ... From the Sea—The Navy Operational Concept," <http://www.navy.mil/navydata/policy/fromsea/ffseanoc.html>.
註八二：《2006年國家安全報告》，頁93，《2006年國家安全報告(2008年修訂版)》，頁101。

防基礎上，建構全民參與的總體防衛戰力〔註八三〕。

聯勤的全民國防工作要務則為：

推動全民國防，支援防衛作戰落實『精簡常備，廣儲後備』及『完善動員，寓兵於民』的指導，積極推動各項民事、社會公益及全民國防之動員整備機制，有效達成鞏固戰爭面、支援軍事作戰的任務〔註八四〕。

海洋國家之軍事戰略(國防報告書)，竟然全篇未論及海軍及空軍在全民國防之工作要務，海權元素受到忽視之程度由此可見一斑；此缺憾再次映照陸權思維與固守黃土的沉疴深重〔註八五〕。

建議：廣義而積極的全民國防，應全方位涵括政、經、軍、心、外交等各領域戰略。此再次印證研訂國家戰略位階的海洋戰略之必要性，俾利將各項海權元素注入戰略規劃體系，使國防戰略及全民國防事務能有效強化海權。

四、在軍民互動的認知與實務方面

在全民國防領域內，國防部推動的「三安政策」，包括「部隊安全、軍人安家、軍眷安心」，對內旨在贏得軍心、提振士氣、爭取眷屬向心與堅實部隊戰力，建構優質的服役環境；對外則可提升軍人形象，為軍民的良性互動營造條件〔註八六〕。此外，國防部也進行救災紓困及社會服務等工作。

以上工作，本質上乃國防部冀望藉由「軍愛民」的單方面努力，贏得人民回報以對軍人的敬重。這種單向的付出，對於爭取國民充實海洋國家的民生與經濟建設，厚植國力以蓄養戰力而言，究竟能產生多少實質貢獻，恐怕不無疑問。尤其，這些事務本身完全無法彰顯海洋國家及海權的特質。

建議：馬漢認為海權在廣義上不但包括以武力控制海上任何地點的海軍力量，亦包括平時的商業與航運〔註八七〕。硬實力屬性、偏軍事戰略(海洋控制)面向的人才，與軟實力屬性、非軍事戰略(海洋教育行政法制、海洋運用、海洋保育)面向的人才，雙方應有密切的交流互動。海洋國家的全民國防教育，應著眼於發掘促進海權軟、硬實力人才交流互動的利基，俾利厚植國力以蓄養戰力。

五、在戰備經建的認知與實務方面

所謂「寓戰備於經建」，即「以國防建設促進民生發展」。從反方向來說，亦是以經濟建設支持國防建設。國防建設與經濟建設應共同建構協力夥伴關係，蓄養總體戰爭潛力。海權的硬實力與軟實力乃相輔相成，硬實力維護軟實力的發展，軟實力涵養硬實力的成長。《98年四年期國防總檢討》指出：

未來我國之國防整備，為因應數項重要挑戰，必須在有限的資源下推動各項轉型措

註八三：《中華民國97年國防報告書》，頁142-43。

註八四：同上註，頁152-53。

註八五：胡念祖，〈海洋事務部之設立：理念與設計〉，頁81。

註八六：劉慶元，《落實三安政策，確保國家安全》，國防部總政治作戰局，http://gpwd.mnd.gov.tw/onweb.jsp?webno=33333331;&webitem_no=756。

註八七：Alfred Thayer Mahan，譯者佚名，《海權對歷史的影響》(The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783)，(台北：海軍學術月刊，1990年)，頁23。

施，以精進組織運作，籌建關鍵能力，推動國防科技與工業發展及建構全民國防力量，俾肆應以國防建設促進民生發展之需求〔註八八〕。

理論上，全民國防應當依照廣義的海權精神，積極地促使戰備與經建雙軌並進。實務上，卻面臨兩項論述不足的困境，包括過於偏重藉由國軍政戰工作來提升整體精神戰

力與心防，戰備與經建協力夥伴的舞台與相關商機題材短缺。

首先，偏重藉由國軍政戰工作來提升整體精神戰

力方面，如《97年國防報告書》指出：

全民國防總體能量的建立，乃是為因應中共「輿論戰、心理戰、法律戰」的三戰攻勢；國軍政治作戰工作要務應依此規劃〔註八九〕。

為提升精神戰

力，凝聚全民抗敵意志，平時以「全民國防，保衛家園」為主題，提升軍民憂患意識，建立合作機制，爭取全民支持國防事務；戰時則以「捍衛國家生存，人人責無旁貸」為主題，激發官兵愛國情操，強化民眾對戰爭忍受程度〔註九十〕。

《98年四年期國防總檢討》指出：

建構全民國防是提升整體精神戰力的要務之一〔註九一〕。

國軍政戰工作在面對國家安全挑戰及國

內政治、社會環境的變化下，須結合時代脈動，不斷創新改進，以滿足提升國軍精神戰

力及建構全民國防之需求〔註九二〕。

展望未來，國軍精神戰

力整建之規劃方向之一包括檢討全民國防教育法未盡周延與完備之處，研議增修以健全法制、賡續完善全民國防教育體制以建立國人全民國防的共識〔註九三〕。

國家安全報告也指出要「大幅增進全民國防教育，以凝聚全民向心力、認同主權、鞏固全民心防、提升保家衛國的抗敵意志」〔註九四〕。

提升精神戰

力固然重要，但必須面對的嚴肅課題是：口號標新立異、戰鬥文學式的論述，實際上能創造多少國防與經濟建設協力夥伴的誘因與利益？

其次，在戰備與經建協力夥伴的舞台與相關商機題材短缺方面，缺乏藍色國土概念的國土安全觀，形同漠視17萬平方公里的管轄海域，與54萬平方公里的專屬經濟海域，而自我裹足於3萬6千平方公里的黃土。在此侷促的舞台上，全民國防僅體現於全民防衛動員(萬安)演習，該演習乃以危機管理及戰爭準備為主軸，藉由政軍協調系統，調查統計可動員公私人物力資源，提供「平時備援與戰時應援」的功能〔註九五〕。就「以國防建設促進民生發展之需求」而言，相關商

註八八：《中華民國98年4年期國防總檢討》，頁16。

註八九：《中華民國97年國防報告書》，頁119。

註九十：同上註，頁183,84,87。

註九一：《中華民國98年四年期國防總檢討》，頁12。

註九二：同上註，頁99。

註九三：同上註，頁101。

註九四：《2006年國家安全報告》，頁88，《2006年國家安全報告(2008年修訂版)》，頁96。

註九五：《中華民國97年國防報告書》，頁288。

機題材貧乏，所謂「寓戰備於經建」，淪為近乎空洞的口號，難以創造國防與經濟建設共進的誘因與利益。

所幸國防部自97年7月起規劃執行「傾聽民意列車」專案，旨在「傾聽人民聲音，凝聚國防共識」，「落實國防安全，支持地方發展」；秉持兼顧「國防安全」與「地方發展」之原則，解決地方經濟發展與國防安全的矛盾，希望藉由這些措施使國家整體經濟建設、國防安全、地方發展三者兼顧〔註九六〕。

建議：海洋國家的商機，實際上乃蘊藏於海權元素；而海洋商機的開拓，則端賴各項海權元素人才的培育。海洋國家的國防部，應主動靈活連繫各部會，活化海權元素網絡，積極開發各項海權元素的商機，促進產官學等各界的互動與人才交流。全民國防教育的藍海戰略，應與海洋教育密切配合，培養全民面向海洋的視野與本能。

伍、結語與建議

海上安全已成為全球化新興環境的核心議題。我國藉由海洋與世界接軌，理論上，有相當機會因落實海洋政策而成為世界最富強的國家；實務上，則端視是否能夠制訂良善的海洋戰略及建構堅實的國防，以因應來自海上的安全威脅，確保海洋利益。本文研究目的在於勾勒我國應有的海洋戰略並以之架構全民國防的應然面，並研究現行全民國防之實然面，進而探討全民國防應然面與實然面間之落差，提出建議強化之道。本研究

主要發現如后：

當今海權思想界一致認為海洋戰略具有強烈總體性，明確屬於國家戰略位階。具備台灣特色的海洋戰略可概分為四大面向：海洋教育行政法制、海洋運用、海洋控制、海洋保育等；內涵則包括海洋教育、國民性格、海洋管理法政、海域調查劃界、海洋觀光、海洋科研、航運發展、永續漁業、海域執法、海上安全、海洋國際合作亞太區域安定、生態保育等十二項海權元素。

對於海洋國家而言，居國家戰略位階的海洋戰略應指導政治、經濟、心理、外交、國防等各領域戰略；且各領域戰略應體現海權元素，並活化海權元素的跨領域網絡連結。服膺於國防戰略的全民國防，自然亦應接受海洋戰略的指導，且與各領域戰略建立綿密合作網絡。此乃從海洋戰略架構全民國防的應然面。

我國之國防以保衛國家安全，維護世界和平為目的。國防法指出全民國防涉及政經軍心外交等等直接、間接有助於達成國防目的之事務，故全民國防的終極目標在於保衛國家安全，維護世界和平。從立法的精神及終極目標而言，全民國防顯然具備開闊且積極的理念。然而就實務面而言，當前我國全民國防僅體現於全民防衛動員；全民防衛動員體系固具備「平時備援與戰時應援」（應戰與應變）的雙重功能，但其目標僅為因應外部的軍事威脅，及內部的天然與人為威脅。

從海洋戰略檢視全民國防的應然面與實然面之間的重大落差，主要表現在以下五方

註九六：《中華民國98年國防報告書》，頁176-77。

面：

一、藍色國土的認知與實務

由於欠缺藍色國土的理念，全民國防的視野自我限縮於國土安全的狹隘範疇，無疑是最大的盲點與遺憾。

二、安全威脅的認知與實務

由於囿於狹隘的陸權觀點，當前我全民國防僅關注國土安全，不足以確保海洋國家的「國家生存與發展」、「百姓安全與福祉」、「自由民主與人權」等國家利益。

三、海權元素的認知與實務

由於欠缺藍色國土理念及囿於狹隘陸權觀點等根本缺陷，全民國防的視野自我限縮在狹隘的黃土領域，從而導致軍事戰略太過強調地面防衛，全民國防的實務也僅僅包括防衛動員；海權元素極度匱乏。

四、軍民互動的認知與實務

國防部「軍愛民」的單向努力與付出，或能獲得「民敬軍」的回報，但這種單向且單調的互動究竟能對海洋國家的國防帶來多少實質貢獻恐大有疑問。

五、戰備經建的認知與實務

偏重藉由國軍政戰工作來提升整體精神戰力與心防；戰備與經建協力夥伴的舞台狹小，相關商機題材貧乏，「寓戰備於經建」成為近乎空洞的口號。

廣義而積極的全民國防教育，應該有效支持海洋戰略，協助中華民國建立海權、維持海權、及擴展海權。僅針對上述應然面與實然面之落差，提供改進建議如后：

國防部宜結合產官學界共同研擬國家戰略位階的海洋戰略，俾將藍色國土的概念及各項海權元素由上而下注入戰略規劃體系，使海洋立國的目標、政策、戰略、與資源分配密切整合。為落實「善盡國際義務，扮演區域及全球安全夥伴的積極角色」，「成為和平安全的守護者」等國防目標，我國全民國防及教育必須關注並參與國際及區域的海上安全合作，為區域及全球的和平穩定作出貢獻。廣義而積極的全民國防，應與其他各領域戰略、各部會密切連繫合作，共同體現海權元素並活化其網絡。海洋國家的全民國防教育，應著眼於發掘各項海權元素的商機，促進各界海權軟、硬實力人才交流互動的利基，培養全民面向海洋的視野與本能，俾利厚植國力並蓄養戰力。



作者簡介：
林文隆上校，海軍官校75年班，美國科羅拉多州立大學丹佛分校1997年資訊系統碩士，英國杜倫大學東亞研究所博士2006年，現服務於國防大學院海軍指揮參謀學院。

