

從典範概念簡析我國全民國防教育政策



摘要

首先，追求和平有必要了解國家安全理念的範圍，包括傳統安全概念：聚焦戰爭軍事行動、非傳統安全概念：聚焦非軍事行動等兩個面向。

其次，站在我國最大利益的角度檢視，亞太區域主要安全勢力的擴張、朝鮮半島衝突、海洋權益與主權紛爭及大規模毀滅性武器擴散等議題，上述議題乃我戰爭軍事行動所面對的挑戰。在非傳統安全領域方面，我國則受諸如國際恐怖主義、糧食與水資源、經濟安全、能源安全、傳染疾病、氣候異常嚴重天然災難、周邊海域與海軍安全等威脅。對戰爭軍事行動挑戰的回應，就是「攻或防」的選擇。對非戰爭軍事行動挑戰的回應，就是國軍參與「災害防救」工作的歷程。而當前我國正面對「戰爭軍事行動」與「非戰爭軍事行動」等雙重挑戰，臺灣的國家安全必須要奠基於一個SMART的觀念。

最後，在「我國戒嚴及戒嚴體制建構憂患意識的實踐」方面：戒嚴時期最高命令室，秉持聯合作戰的精神，除指揮轄區內三軍之外，亦指揮地方行政及司法室，循硬性戒嚴體制途徑，建構憂患意識。此外，不論《國家總動員法》或《全民防衛動員準備法》等落實；甚至《全民國防教育法》的實踐，皆需要借重跨域治理理念，在戒嚴體制下，循柔性的途徑，透過教育的方式，建構憂患意識。

關鍵詞：典範、全民國防、傳統安全、非傳統安全、戰爭軍事行動、非戰爭軍事行動、戒嚴、全民國防教育

壹、前言

1962年孔恩(Thomas S. Kuhn)發表《科學革命的結構》一書，從科學哲學的整體發展來看，是一個重要的轉折點。使科學哲學由實證主義重視邏輯結構的傾向，轉向注重科學史的傾向，其後拉卡托斯(Imre Lakatos)《科學研究綱領方法論》亦獲其影響。典範(paradigm)是《科學革命的結構》一書的核心概念。孔恩認為，過去大家總以為知識是累積的，實在有待商榷。因為知識的累積是在一個典範的指引下進行的，當發生科學革命的時候，或典範發生變遷之時，過去舊典範所累積的知識或概念、理論之間的關係，就必須重新組合，以新的典範觀點來解釋所研究的對象，重新累積知識。這種在一個典範所指引下所累積的知識，吾人稱之為「常態科學」。惟在研究過程中，必然會遇到許多「異例」(anomalies)，而為當時流行的典範觀點所無法解釋，當這種異例越來越多時，便產生典範危機，最後導致典範的崩潰，產生科學的革命，經過一段期間各學派百家爭鳴之後，由其中具有天才成就的科學家，吸引一群忠誠的歸附者，最後醞釀而成新的典範。¹以上變遷過程，可簡略以圖表示：

典範Ⅰ→常態科學→異例→危機→革命→典範Ⅱ

「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。若再深入一層探討，「全」是全方位，包括了軍事和非軍事的政治、經濟、社會、環境保護、災害防救、民心士氣、反恐安全等「綜合性安全」元素。「民」就是在這塊土地上的民眾，在堅定國家認同下，激發愛國意

識，民眾關心、支持和參與國防，以激發「綜合國力」。「國」是國家安全的維護，要本著「總體防衛」的思想，以軍事防衛為核心，統合各層面的力量，來預防戰爭。「防」是保衛我們的領土、主權、生命和財產，主動挑起戰端，藉以維持臺海的穩定，但我們遭受攻擊時，傾全力予以反擊，以保衛國土安全。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。²檢視我國1949年迄今政府遷臺後的國家安全實況，皆符合「全民國防」字面或整體解釋的意涵；換言之，1949年迄《全民國防教育法》通過期間，³雖無「全民國防」之名，卻有「全民國防」之實；而今「全民國防」已成為國人最夯的流行語句之一。

兩岸關係向來與國際局勢的變動有著十分密切的關連，有時甚至會衝擊國際局勢的發展。因此，兩岸關係向來是國際關係學者所關切的議題之一。而中華人民共和國國防政策亦深受「兩岸關係」的影響，亦為國際關係學者所關切。⁴檢視1949年以來，兩岸關係發展歷程，約略可歸納成四個階段，分別為軍事對抗時期（1949至1978年）、和平對抗時期（1979至1986年）、民間交流時期（1987至2000年）、停止接觸時期（2000至2008年）、重啟交流時期（2008年迄今）。⁵若從「全民國防」的角度檢視，1949至2000年期間，屬於海峽兩岸「軍事互動」典範時期；2000年迄今，屬於海峽兩岸「非軍事互動」典範時期。

《全民國防教育法》提案的立委江綺雯在法案通過後強調，通過這項法案並不是要回復到戒嚴時期、全民皆兵的階段，而是要強化民



本期主題

眾的國防意識，重視國防專業，並體認到和平的重要與可貴。⁶根據憲法第137條規定：「中華民國之國防，以保障國家安全，維護世界和平為目的。」⁷因此，「國防政策」與「國家安全」密切相關；其中，國家安全是上位概念，而國防政策是下位概念，換言之，國家安全是總指導國防政策，而國防政策為國家安全支撐之一。由於在學術研究領域中，決定研究方法的主要因素為問題的本身，當代戰略家研究國防政策等相關議題時往往採取總體取向，因而也往往採取科技整合的方式。本論文性質內容涉關我國全民國防教育政策，當然也需要採取總體取向，亦應採取科技整合研究途徑。⁸

結合本論文，首先說明要追求和平，有必要對「國家安全」理念，做相當程度的了解。其次，對「國家安全」有所了解之後，將從「國防政策」專業角度，說明我國「國家安全」所面臨的挑戰與因應。最後將從體制面探討，如何強化民眾的國防意識、建構國人抗敵的憂患意識。簡言之，本論文乃循「國家安全理念」、「挑戰與因應」、「體制與憂患意識」三個面向加以探討。吾人將從風險管理及危機處理等概念，說明「國家安全理念」；再者，從我國國防政策制訂之四項因素，說明「挑戰與因應」；最後，則從聯合作戰、跨域治理等概念，說明「體制與憂患意識」。整體而言，本論文乃以1949年我政府遷臺迄今國家安全實況為經，全民國防教育為緯，從規範角度檢視「追求和平有必要了解國家安全理念的範圍」、「我國戰爭與非戰爭軍事行動的挑戰與因應」、「我國戒嚴及民主體制建構憂患意識的實踐」等三個面向，說明從規範概念簡析我國全民國防

教育政策。

貳、追求和平有必要了解國家安全理念的範圍

風險管理是針對一項事件或行動產生的正面機會或負面威脅之辨識、評估和判斷，及協助所有人員採取行動以減輕、防範，持續的監督和回饋的一個處理過程。⁹而所謂危機意指「在無預警的情況下，突然爆發，帶給人民生命、財產嚴重損失，迫使決策者須於短時間內做出決策，採取行動以降低損失的事件」。¹⁰在國際關係領域當中，自1950年代中期開始，因為核子武器的出現，如何避免一場核子戰爭就成為各國政府高度重視的問題，因而傳統安全乃以軍事安全為重點的「國家安全」觀；後冷戰時期則討論，以非軍事安全為重點的「綜合性安全」觀。¹¹從全民國防教育的角度檢視，需要管理與處理的風險或危機有「傳統安全」、「非傳統安全」二大類。

好的風險管理，可以幫助降低危險和建立創新的信心。眾所皆知，政府是國家所設置的機關，用以表現國家意志，執行國家意志及處理國家事務的工具，具有制定及執行法令之權力的政治組織，主要目的在達成公共政策的目標。過去由於南亞大海嘯、卡察姆颶風、911恐怖攻擊、歐亞洲禽流感、SARS、宗教仇恨、國際戰爭等事件，後來證明均對民生造成了重大影響。未來政府如果再遇到類似的問題，如何洞燭危機，進行風險管理，以降低事件對人民的威脅，將是政府的一大挑戰。¹²此外，依據危機管理的概念，通常危機可區分為，包含天然災害、交通意外事件、科技意外事件、人

為誘發的災難（如恐怖事件）、戰爭對民眾所形成的危機等三大類。¹³

從全民國防教育的角度檢視，需要管理與處理的風險有「傳統安全」、「非傳統安全」二大類。前者如風險管理、危機處理之「戰爭」事件。後者如風險管理、危機處理之類似「伊拉克海嘯、卡黎斯颶風、911恐怖攻擊、歐洲禽流感、SARS、宗教仇恨」等事件；或者是「天然災害、交通意外事件、科技意外事件、人為誘發的災難（如恐怖事件）」需危機處理等事件。整體而言，只有做好「傳統安全」、「非傳統安全」等管理，方能在「和平」的面向創造正面有利效果。

整體而言，以下吾人將從「傳統安全概念：聚焦戰爭軍事行動」、「非傳統安全概念：聚焦非軍事行動」等面向，說明追求和平有必要了解國家安全理念的範圍。

一、傳統安全概念：聚焦戰爭軍事行動

（一）就國際趨勢而言

「國家安全」(National Security)一語，第一次出現於1945年8月美國海軍部長James Forrestal出席參議院聽證會時所使用，而「國家安全」的意義，傳統的定義多偏向軍事安全，上述概念可從第一、二次世界大戰，及1945至1990年冷戰期間如韓戰、古巴飛彈危機及越戰等，獲得相當程度的印證。¹⁴而且研究國際關係的學者大多同意：主權國家仍然是國際體系中最重要的一環，因此分析國家之間的互動，特別是主要強權之間的實力消長，是研究者的主要任務。今天我們所熟悉的國際體系，大概是在19世紀末到20世紀初逐漸形成的，因此我們就將這個時期做為描述國際政治權力結

構演變的起點。在第一次世界大戰期間，歐洲的主要強權如英國、法國、德國、奧匈帝國、俄羅斯、義大利等國仍然是國際舞臺的主角，不過在歐洲範圍以外的國家（如美國與日本）也開始躋身強國之林。第一次世界大戰結束之後，俄國（因10月革命後改稱蘇聯）、德國與奧匈帝國被踢下權力的舞臺，英國與法國雖為戰勝國但已元氣大傷，美國與日本則確立其強權的地位。之後經過短短20年的休養，再度爆發第二次世界大戰。¹⁵

第二次世界大戰期間，德國、義大利與日本組成軸心國集團，與美、英、法、蘇聯、中國所組成的同盟國彼此對抗。最終同盟國得到勝利，並取得主導國際政治秩序的權力。直到今天我們都能看到當時的影響：最明顯的例子，即第二次大戰之後建立的聯合國，其安全理事會中具有否決權的常任理事國就是這5個戰勝國。其後，原本合作對抗軸心國的美國與蘇聯反目成仇，世界自此進入了持續40年的冷戰(Cold War)狀態。不僅歐洲國家分別被納入美國與蘇聯的勢力範圍，德國、韓國、越南也一分为二；1949年成立的中國共產黨建立的中華人民共和國也與撤出臺灣的國民黨政府隔海對峙。美國與蘇聯兩個主要的強權為了維持彼此力量的平衡，製造大量足以毀滅地球的核子武器做為嚇阻的力量，並不斷在世界各地爭取盟邦以擴充影響力，打代理人的戰爭。因此冷戰雖然不是真正的戰爭，卻讓全世界的人類生活在恐懼的陰影下。1989年間，東歐共產黨政權因其內部的經濟危機紛紛垮臺，兩年後共產世界集團的領袖蘇聯也自行解體。國際體系正式呈現別無強對立的局面，進入後冷戰的新階段。¹⁶



本期主題

(二)就海峽兩岸而言

1949年10月1日，毛澤東在北京宣佈成立中華人民共和國。10月15日，解放軍渡海發動廈門戰役，解放軍先伴攻鼓浪嶼，成功吸引國軍注意力，造成國軍判斷失誤。之後，解放軍分數路成功登陸廈門，解放軍擊敗守島國軍。10月17日，國軍福州綏靖公署代主任湯恩伯棄守廈門，解放軍成功佔領該地。解放軍葉飛將軍將艦上的32軍船隻分發給28軍，決定集結船隻來進攻大金門，但鑒於船隻數量還是不足，日期一再的延後，終於在1949年10月24日當晚決定下令渡海進攻大金門，結果登島的解放軍在島上戰鬥三晝夜，全軍覆沒。¹⁷

蘇經遠瀋、徐蚌、平津三大會戰之後，國軍損失超過百萬，並且節節敗退，此後國共內戰從內陸打到海上。1949年，原本守大陸各地的60萬國軍終於退無可退，大陸沿海島嶼如臺灣、海南、金門、馬祖、舟山、大陳等，乃成為國軍的駐地，也因此延續了中華民國的命脈。1950年代，接續蔓延至舟山群島、東山、南日、一江山、大陳島及至海南島，該弧線達1500公里的海岸線，當時總計駐守高達30萬名國軍。在接著而來的舟山、海南、東山、南日、一江山、大陳島這些島嶼爭奪戰中，一群無聲的鬥士，用生命保衛了臺灣，他們之中甚至有人終生未曾踏上臺灣島一步。¹⁸

1954年9月3日，中國人民解放軍對駐守金門的中華民國國軍發動了榴彈炮突擊。1955年1月18日，解放軍東吳軍區部隊與軍區參謀長張愛萍統一指揮攻佔一江山島，是解放軍首次陸、海、空三軍的協同作戰。至當日下午5時30分，經過一晝夜戰鬥，解放軍佔領該島，國軍一江

山指揮室官兵明將軍引向榴彈砲發射。2月8日至2月11日，美國海軍與中華民國海軍將大陳島國軍船隻運撤退至臺灣。1958年8月23日，中國人民解放軍對駐守金門的中華民國國軍發動了榴彈炮突擊，在44天內向金門射擊榴彈幾近50萬發。金門防衛司令部副司令官呂超、趙家驊、蔣傑等陣亡。1958年9月2日，中華民國海軍沱江號完成運補作業後，卻於金門料羅灣附近外海遭解放軍魚雷艇圍剿與猛烈攻擊，幾乎沉沒。9月11日，金門守軍擊毀廈門站。9月22日，美國所支援的八吋大口徑巨砲由中華民國海軍運抵金門。美國還緊急運送響尾蛇飛彈給中華民國空軍，造成解放軍空軍的損失。結果解放軍封鎖金門的嘗試失敗。1962年，適逢中華人民共和國推行的大躍進失敗，整體國力虛弱之時，前任總統蔣中正先生急欲趁此時反攻大陸。一方面，開始積極調整軍隊部署，高呼反攻在即的口號。另一方面，仍徵詢美國意見，希望得到支持。但是，最終在美國的反對下，未有實際行動。往後，除1965年間偶發的東引海戰、東山海戰和烏坵海戰之外，亦未有正式交戰的行動。¹⁹

二、非傳統安全概念：聚焦非軍事行動

1970、80年代以來，隨著「綜合安全」的概念逐漸受到重視，「國家安全」的內涵朝向更為全面方向發展，911事件後，這趨勢更加明顯。除了軍事威脅之傳統安全議題外，在全球化效應帶來經濟、社會與人文環境的巨大變遷，非傳統安全的重要性與日俱增。舉凡經濟、金融、能源、疫病、人口、資訊、國土保育，乃至族群、認同…等議題，真正逐漸成為國家安全的全新挑戰。²⁰

具體而言，非傳統安全概念，伴隨全球化浪潮帶來經濟、社會與人文環境的巨大變遷，國家安全面臨的威脅已擴及經濟、社會、環境、以及文化等領域。其中有些是內發性的，來自國內本身的問題；有些是外發性的，源於全球化浪潮下國際互動所產生的影響。經濟安全、資訊安全、國土環境安全、能源安全、疫病安全與社群安全等非傳統安全議題，已逐漸成為我們的新安全挑戰。未來在處理國家安全議題時，如果忽略非傳統安全的潛在威脅，輕則導致經濟環境、社會秩序與生活條件的持續惡化，重則危及國家長期的生存發展與競爭力。²¹

進一步而言，冷戰結束後，國際局勢大異以往，全球議題複雜且多元。傳統上以軍事力量處理國際衝突的方式，已然不敷。「安全」已不再是國際間唯一值得爭辯的議題，軍事部門所擔任的角色與從事的任務，在本質上也產生了重大的改變。軍事部門以往處理兩國紛爭、衝突的單一作戰任務，已隨著冷戰結束後逐漸從「主流」的位置退卻，取而代之的是新軍事行動典範——「非戰爭性軍事行動」(Military Operation Other Than War, MOOTW)。在MOOTW軍事理論的發展背景下，不難發現，當今國際議題的多元，以及國際關係的複雜；傳統上，用以處理以往國際問題的手法，已不敷使用；例如一些傳統軍事武力無法解決的非安全性議題（人道危機、環境生態等…議題），一時如雨后春筍般地在國際間盛行，不僅造成當今國際關係的複雜化，也誘發了國際社會開始認真思考，如何以新的國際手段，處理蔓延於全球的新議題。而在MOOTW強調的行動範圍與型態中，也可觀察出，由於其強調

軍事行動場域的擴大，以及使用非傳統武力的軟性軍事作為，在實際的軍事行動上，也和以往有著顯著的差異。例如軍事人道援助與維和行動，在動機上都標榜著人道與和平，而在軍事行動的運用上，也都不以侵略、打擊為其行動型態；因此，在軍事部隊的接戰程序與步驟，也都與傳統的作戰方式截然不同。綜言之，MOOTW的出現與發展，不僅開啟了國際局勢的新頁，也代表了新戰爭型態時代的到來。²²

事實上，美軍在1993年《作戰綱要》首度提出「非戰爭軍事行動」的概念。而「非戰爭軍事行動（此概念出現在冷戰後期）」常與「小規模戰爭（此概念出現在第一及二次世界大戰之間）」、「低強度衝突（約莫在冷戰初期）」、「穩定與支援行動（出現在冷戰結束之後；特別是美軍在執行阿富汗與伊拉克戰爭期間）」等概念交錯使用。美軍配合時空的轉變運用這些概念，有其政治及符合法制需求等考量。²³根據非戰爭軍事行動的定義，它是以軍事階層實施為主，由武裝部隊執行任務，此軍事行動中具有戰鬥性與非戰鬥性任務，置重點於「嚇阻戰爭、解決衝突、促進和平及支援各級政府，以恢復國內危機」，包括平時、衝突及戰爭情況下的戰鬥及非戰鬥行動。國內學者趙忠傑博士研究指出：就政治作戰與非戰爭軍事行動之間，在本質與技巧的運用上相互類同。²⁴

根據非戰爭軍事行動的定義，它是以軍事階層實施為主，由武裝部隊執行任務，此軍事行動中具有戰鬥性與非戰鬥性任務，置重點於「嚇阻戰爭、解決衝突、促進和平及支援各級政府，以恢復國內危機」，包括平時、衝突及戰爭情況下的戰鬥及非戰鬥行動。而「反恐行



本期主題

動」、「災難救援」各皆為非戰爭軍事行動之重要內容之一，後者包括「天然災害」及「生物災災」（區分如SARS天然災災、人為恐怖攻擊如炭疽菌等）。²⁵不論「反恐行動」或「災難救援」等非戰爭軍事行動，皆具有「行動之突然性」、「戰備之倉卒性」、「迅速之機動性」、「任務之艱鉅性」等特性。²⁶

整體而言，究竟我們應該如何理解後冷戰世界的權力結構？過去有人預測日本將會崛起成為新的超級大國，但是隨著1990年代日本經濟泡沫化，這個預測並沒有實現。也有些學者主張美國是今日世界的唯一超級強權，因此今日的國際體系是由美國單一霸權所主導的局面。如果僅從軍事實力來說，這個說法確實具有相當程度的說服力：美國的國防支出大約是全球的一半，甚至能獨立出兵推翻阿富汗與伊拉克的政權，稱其為霸權並不為過。不過從美國在面臨2008年全球金融危機時必須依靠其他國家的合作才能渡過難關，甚至其國土都曾在「911」事件遭到恐怖份子攻擊，證明在軍事力量之外，美國很難稱得上是絕對的霸權。若從經濟實力與發展程度來看，整合後的歐盟看似一股非常強大的政治力量，不過歐洲各國目前比較專注在自身的問題，不太有意願取代美國在國際事務上扮演主導的角色。目前大眾關注的焦點是，中國是否真的能夠崛起並挑戰美國的地位，以及其他具有影響力的區域性強權如印度、俄羅斯、巴西等國是否能夠影響國際局勢的走向。²⁷

參、我國戰爭與非戰爭軍事行動的挑戰與回應

政府是由「公務員」、「法律」、「組織」、「計畫」、「賦稅」五項基本要素所組成。簡言之，在國防體系服務的成員為戴義公務員。而伴隨國防組織轉型變革的「國防組織六法」，行政院公佈於今年1月1日起施行。國防部現有施政重點計有「建立精銳國軍」、「推動募兵制度」、「重塑精神戰力」、「完善軍備機制」、「加強友盟合作」、「強化災害防救」、「優化官兵照顧」等七項。自2002迄2013年我國國防預算規模約2,500至3,300億元間，占中央政府總預算比例在15.52%至19.51%間。尤其2011年更僅編列新臺幣2,946億元，創近10年國防預算新低，僅占國內生產毛額(GDP)2.73%。²⁸

從最抽象的哲學層次而言，「公共行政」有個亘古不變的本質，那就是「公共」的特性；就實質而言，「公共」係指「公共利益」，但其概念很難予明確釐清，然而它是公共政策的正當合理之所在。²⁹若從公共行政角度檢視，國防（當然包括「全民國防教育」）為公共財之一，亦為公共行政研究議題之一。從全民國防教育的角度檢視，國軍將面對「戰爭與非戰爭軍事行動」的挑戰，並進而對策做出有效回應。

中華人民國防政策制訂之相關因素有四，分別為國家利益（首為國家安全必須確保、進而維持經濟繁榮與社會安定）、國家目標（自建立中華人民以來，即一直追求建設為自由、民主、均富的國家為目標）、國家安全威脅（目前威脅我們國家最直接、最嚴重者乃為中共武力侵犯，以及極端氣候不可逆轉）、國防武力建立。³⁰全民國防教育，為我國防政策的一

環，在國防武力上扮演相當的角色。長望未來，「平時能救災，戰時能作戰」將是國軍中心任務，從全民國防教育的角度檢視，國軍將面對「戰爭與非戰爭軍事行動」的挑戰，並對策等做出有效回應。³¹

整體而言，吾人將從「戰爭與非戰爭軍事行動所面對的挑戰」、「對戰爭與非戰爭軍事行動挑戰的回應」等兩個面向，說明我國戰爭與非戰爭軍事行動的挑戰與回應。

一、戰爭與非戰爭軍事行動所面對的挑戰

(一) 戰爭軍事行動所面對的挑戰

整體而言，站在我國最大利益的角度檢視，亞太區域傳統軍事安全主要為中共勢力擴張、朝鮮半島衝突、海洋權益與主權紛爭及大規模毀滅性武器擴散等議題，上述議題乃我戰爭軍事行動所面對的挑戰。³²

1. 中共勢力擴張

當前中共軍事發展主要著重於二種部隊之各型彈道、巡迴飛彈研發部署；海、空軍現代化與海、空武力投射能力的提升；資電戰力及聯合作戰能力之籌建等。另積極發展「介入／區域拒止」戰力與相關戰術戰法，企圖嚇阻或阻止他國軍力介入臺海局勢。綜合國內、外智庫的分析，顯示中共可能於2020年前完成自製航母並逐步部署，加上其新一代匿蹤戰機之研發與航太/航空戰力之整合發展，將漸次改變亞太軍力平衡，並引發新的軍備競賽。

2. 朝鮮半島衝突

為因應北韓核武與軍事威脅，南韓已加入美國主導的區域性《防擴散安全倡議》，日本則積極籌建飛彈防禦能力，兩國均加強與美國之軍事合作。中、美、俄則希望重啟「六方

會談」，藉其功能與透過協商談判手段，尋求解決北韓核武與軍事危機。對亞太各國而言，朝鮮半島衝突為區域之重大安全議題，亟待共同合作解決。

3. 海洋權益與主權紛爭

冷戰結束後，各國將焦點轉向海洋。1982年《聯合國海洋法公約》公布，各締約國對於「大陸架管轄」、「專屬經濟海域」等海洋權益之競爭趨向熱化，對於亞太國際關係與區域互動發展產生重大影響。

4. 大規模毀滅性武器擴散

此一主題所衍生的心理恐懼與巨大的安全威脅，向來是國際間重視的安全議題。惟北韓與伊朗持續發展核武，使亞太地區無法擺脫大規模毀滅性武器的恐懼，是以仍需透過更有效的預防措施與國際合作方案，因應未來可能衍生的安全威脅。

(二) 非戰爭軍事行動所面對的挑戰

整體而言，在非傳統安全領域方面，我國則受諸如國際恐怖主義、糧食與水資源、經濟安全、能源安全、傳染疾病、氣候異常暨重大天然災難、周邊海域與海軍安全等威脅。³³

1. 國際恐怖主義

亞太各國透過多邊機制探討反恐對策，以跨國合作方式來處理反恐議題，例如由18個國家參與的首屆「東協國防部長擴大會議」，2010年在越南舉行於《河內共同宣言》中宣示強化反恐任務合作；我國亦透過「亞太經濟合作會議」成立的反恐任務小組為平臺，強化與亞太國家之間的反恐合作。

2. 糧食與水資源

亞太地區的發達中國家如印度、巴基斯坦



本期主題

、尼泊爾和孟加拉快速的都市化與工業化，人口持續增長對於水資源的需求益形提高。水資源的減少與乾旱的增加，對農業、供水、能源開發和衛生產生不利影響。中國大陸的部分地區隨著溫度的上升，降雨和降雪的減少及水需求量的增加，導致湖泊河流的乾涸，缺水狀況益形嚴重。全球第二大稻米出口國越南，其境內的「糧倉」湄公河三角洲，因湄公河缺水及土壤鹽鹼化，將大幅減產，湄公河沿岸的緬甸、寮國、泰國與柬埔寨等國，均受到影響。

3. 經濟安全

受到經濟全球化的影響，經濟因素在國際關係中的地位日漸提升，亞太地區以經濟和科技為核心的綜合國力競爭，使資源與市場爭奪趨於白熱化，國家經濟安全的風險亦隨之提升。

由於亞太經濟已與全球市場建立密切聯結，各國均以經濟穩定成長為優先考量，以確保累積之經濟成果。2010年亞太經濟合作會議指出，APEC將繼續促進區域經濟整合，達成貿易及投資自由化，並考量東協加3、東協加6及《亞太太平洋戰略經濟夥伴關係協定》等現有區域經濟組織，推動建立亞太自由貿易區。

4. 能源安全

經濟發展所帶動的全球能源需求擴增，導致能源緊張態勢的上升。各國近年對海上油田之加強開採所引發的衝突、索馬利亞海盜、天然災害、國際爭端等事件的發生，都構成對各國能源供應的威脅，如2011年1月澳大利亞昆士蘭省洪災導致煉煤出口癱瘓；中、日、日本、越南、菲律賓等國，在其周邊海域的能源爭奪，使亞太各國重新審視能源在國家安全議題上

的關鍵位置。

5. 傳染疾病

流行性傳染病的擴散，是危害人類健康的重大威脅，例如嚴重急性呼吸道症候群、新型流感、禽流感、重慶疫情及新型重慶疫情（俗稱狂牛症）等。目前在「亞太經濟合作會議」的架構下，針對SARS、登革熱、人類免疫缺陷病毒／愛滋病等新興及既有危害人體健康之傳染病，業已成立衛生任務小組，以加強對抗傳染病威脅之個別與整體能力。

6. 氣候異常暨重大天然災難

21世紀以來，極端天氣及天然災難發生頻率增多、強度增大，尤其海平面的上升，造成海洋生態系統的顯著改變，使居住於海岸和東岸沿海的數千萬人面臨水災的威脅。2004年的印度洋大地震引發的南亞大海嘯，導致南亞與東亞許多國家如斯里蘭卡、印度、海地、大等國慘重的傷亡；2011年俄羅斯與中國大陸北部地區威脅糧食的產量短缺，並推高全球小麥價格，即為其顯著案例。此外如日本今年地震引起海嘯，且肇生核災的「複合式災害」，可能均超過各國的承受與應變能力，進而威脅國家安全與區域穩定。

7. 周邊海域

1982年通過之《聯合國海洋法公約》，明定各簽約國得自領海基線起算200浬範圍內海域（大陸棚最遠可延伸至350浬），劃設為該國「專屬經濟區」，更引發各國對海洋經濟利益的重視與海洋主權的爭奪。目前亞太區域有主權與經濟海域爭議的國家，主要為我國、日本、中、日以及南海諸國。

8. 海事安全

冷戰結束後，任何海上航行的安全問題，都成為海軍安全議題，如走私犯罪、恐怖主義、海盜行為等。我國經濟仰賴對外進出口貿易，故海洋航道是我國經濟發展的命脈，任何海盜行為對我國海軍安全影響甚鉅。而跨越臺灣海峽的非法活動，已形成新的治安問題，兩岸不法分子走私槍械、毒品或安排中國大陸人士偷渡入境，更是影響社會治安，造成威脅入侵，嚴重危害我國家安全。

二、對戰爭與非戰爭軍事行動挑戰的回應

(一) 對戰爭軍事行動挑戰的回應

整體而言，對戰爭軍事行動挑戰的回應，就是「攻或防」的選擇。冷戰前期，1949至1967年間，基本上我國國防政策具有「攻」的特質，經常出現「反攻大陸」等相關字眼。冷戰中期，1968至1978年間，基本上我國國防政策仍具有「攻」的特質，由「攻」向「防」傾斜。冷戰後期，1979至1990年間，基本上我國國防政策較偏向「防」的特質，且具有「自主性」國防傾向，由「攻守一體」向「防」傾斜。後冷戰時期，1991至2001年間，基本上我國國防政策具有「防」的特質，且具有「全民性」國防傾向，由「自主性國防」向「全民性國防」傾斜。新世紀時期，2002至2012年間，基本上我國國防政策具有「防」的特質，且具有「綜合性安全」國防傾向，由「全民性」國防向「綜合性」國防傾斜。³⁴

國光計劃即前中華民國總統蔣中正為反攻大陸，積極建立的秘密作戰計畫。1956年，國軍在石牌實踐學社長開凱旋計畫，為反攻大陸而準備，由陸軍副總司令胡璉將軍組織小組。1957年5月，以任務編組建制「復興計畫」。

1961年4月1日，國軍開始在臺北縣三峽鎮（今新北市三峽區）成立「國光作業室」，陸軍中將朱元琮擔任主任（國防部作戰次長劉宇次長兼任），執行室羅文治中將，副主任邢祖援、常持琇、楊友三少將。正式展開擬定反攻大陸的作戰計畫。軍方另在新莊碧潭成立「巨光計畫室」，研擬與美軍聯盟反攻作戰，避免被美方得知反攻大陸的企圖。1962年，適逢中華人民共和國推行的大躍進失敗，整體實力虛弱之時，蔣中正急欲趁此良機反攻大陸。一方面，開始積極調整軍隊部署，高呼「反攻在即」的口號。國光作業室成立後，陸、海、空軍總部分別成立次級單位。1967年12月1日國光作業室縮編為105人，至1972年7月20日，國光作業室被裁撤，併入國防部。1975年4月5日蔣中正去世。1978年臺美斷交，美國政府與中華人民共和國建交，因而過于「中共復國」的口號改為「三民主義統一中國」。1987年7月15日中華民國政府宣佈臺灣解嚴、次年1月13日蔣經國逝世，李登輝接任總統，展開一連串民主化及本土化運動，於1991年5月1日起終止動員戡亂時期，在法律上結束戰爭狀態。「反攻大陸」計畫至此終結，走入歷史。³⁵

伴隨著互動，從民國60年代起，國軍防衛作戰採取「阻敵於彼岸、擊敵於半渡、殲敵於水際、殲敵於陣地內」戰略指導原則；李前總統時代，精要為「阻敵於彼岸、擊敵於半渡、殲敵於水際」；新政府時代將戰略指導調整為「資電主導、遏制超限、聯合制空、制海、地面防衛」。如今再將月昇戰略指導調整為「不讓敵人登陸立足」，這是非常重大的改變，一方面顯示兩岸關係和緩，另一方面說明大陸



本期主題

解放軍的軍力成長，國軍將致力科技、指管通情的戰力，而且認知到未來兩岸若有戰事，是先打資訊戰與電子戰，以及不對稱戰，月經重點不再是境外決戰，而是不要讓敵登陸立足。³⁶

(二) 對非戰爭軍事行動挑戰的回應

整體而言，對非戰爭軍事行動挑戰的回應，就是國軍參與「災害防救」工作的歷程，「災害防救」工作原本是國軍愛民工作項目之一，而今「災害防救」成為國軍任務之一。民國62年策訂「國軍愛民助民工作計畫」，以為三軍單位全面擴大推行愛民助民工作的準據。綜合歷年愛民助民措施與成效，愛民助民工作要項有「加強愛民教育」、「擴大助民收割」、「適時搶救災害」、「協助地方建設」、「濟助貧民民衆」等五項。³⁷再印證第一版《國防報告書》，國軍愛民服務工作計有「救災救難」、「軍工支援」、「愛民服務」、「長示活動」等四項；沒有脫離「國軍愛民助民工作計畫」內涵。「軍工支援」是在不影響軍事任務遂行之範圍內支援地方建設；「愛民服務」則包括「徵糧服務」、「社會醫療服務」、「助民收割」等項目。³⁸其後，配合89年《災害防救法》通過，國防部與內政部會銜於90年訂定《申請國軍支援災害處理辦法》。³⁹

繼而，日於民國98年8月「莫拉克」颱風卻釀成近年來最為慘重災情。該次風災肆虐南臺灣，破紀錄暴風造成不少鄉鎮嚴重水患及橋樑道路阻斷等災情。⁴⁰因此，總統馬英九先早在當年8月18日舉行中外記者會的時候指出，今後國軍要把災害防救作為中心任務，且要做到這一點，未來的國軍在戰略、戰術、技

術結構、經費預算及機具裝備等方面都應該納入防災救災的考量。⁴¹同年8月24日，總統在舉行國安會議的時候，特別指示國軍未來應將防災、救災納入中心任務，平常就應該做好準備，隨時捍衛國人的生命財產安全。⁴²因而國防部乃進行各項法規的修改，行政院也調整「災害防救法」，把國軍的任務作了更明確、更有效的規定。《災害防救法》於99年8月4日修正公布；《國軍協助災害防救辦法》則於同年10月15日發布施行。⁴³

(三) 對全方位軍事行動挑戰的回應

整體而言，對全方位軍事行動挑戰的回應，就是站在國家的高度，面對當前我國「戰爭軍事行動」與「非戰爭軍事行動」等雙重挑戰的回應。臺灣的國家安全必須要奠基在一個SMART的觀念，也就是必須要分別在「國防安全」、「外交安全」、「政治安全」與「經濟文化安全」四個方面撐起我國的國家安全重任。SMART國家安全戰略，即軟實力Soft Power、軍事嚇阻Military Deterrence、保證現狀Assuring the Status Quo、修補互信Restoring Mutual Trust，這四項基礎連同臺灣，剛好就是SMART。SMART的第一個支柱S是Soft Power，指「經濟文化」之軟實力；就是讓經濟之軟實力國際化。第二個支柱M是Military Deterrence（軍事嚇阻），也就是「軍工」面向的安全；就是建立「固若磐石」的守勢國防態勢。第三個支柱A則是Assuring the Status Quo，也就是在政治「保證現狀」；保持現狀，堅持不統、不獨、不武的「三不」政策。第四個支柱R則是Restoring Mutual Trust（恢復互信），這是「外交」面向的安全，應包括「修補互信」與「

軍司合作」兩個層面。換言之，透過「經濟文化安全」、「國防安全」、「政治安全」、「外交安全」與這四大支柱將撐起SMART概念的最後一個T：Taiwan（臺灣）。孟子云：「仁者以大事小，智者以小事大」。比起臺灣周邊的中國大陸、日本及太平洋彼岸的美國，臺灣算是小的地方。但我們可以小而美、小而強、小而正（正派的正）。我相信古人所說的「自助助」、「得道多助」。我方SMART概念會為國際社會所歡迎，因為這不但能使臺灣更成熟、更負責、更民主；臺灣、東亞，乃至於全世界也都會更安全、更穩定、更繁榮。⁴⁴

當今，國軍基本理念就是「不戰、不懼戰」，這句話現在有了新含意，這個「戰」，不是狹義的戰爭，而是寬義的挑戰，包括來自天然災害的挑戰。⁴⁵換言之，目前我國除面臨傳統的中共軍事威脅外，亦須同時面對氣候變遷、地球暖化衍生之重大天然災害等非傳統性安全威脅，必須投入能人、物及財力，遂行預防、救援與復原工作。⁴⁶

肆、我國戒嚴及民主體制建構憂患意識的實踐

聯合作戰指兩個（含）以上軍（兵）種部隊執行共同任務，達成同一作戰目的所遂行之作戰，不論其階層與指揮關係為何，均謂之聯合作戰。而聯合作戰成功之基礎，在相互瞭解、充分協調、秘密計畫與有效配合。⁴⁷民國90年版《國軍聯合作戰要綱》進一步闡示：聯合作戰成功之基礎，在賦予明確任務，建立集中、統一指揮機制，聯合部隊各軍種間相互瞭解、充分協調、秘密計畫與有效配合，以及各

級指揮室與重要幕僚，具備超越之聯戰月示系統，並著重於整合及運用指、管、通、資、情、監、偵系統，共同達成作戰目標。⁴⁸此外，《戒嚴法》第6條，戒嚴時期，警戒地域內地方行政官及司法官處理有關軍司之事務，應受該地最高司令官之指揮；⁴⁹換言之，戒嚴時期最高司令官，秉持聯合作戰的精神，除指揮轄區內三軍之外，亦係指揮地方行政及司法官，循柔性戒嚴體制途徑，建構憂患意識。

跨域治理與聯合作戰在內涵上相契合，跨域治理意指跨區域、跨越機關組織藩籬的整合性治理作為。尤其跨域治理的參與者間具相依性，也因其彼此間的相依性，促使跨域治理之參與者的通力合作。⁵⁰簡言之，全民國防為我國中共威脅最佳的國防施政理念，而全民防衛動員機制則為實踐該理念之具體作為。⁵¹依據《國家總動員法》（《全民防衛動員準備法》前身）第2條，本法所稱政府，係指國民政府及其所屬之行政機關而言。⁵²此外，依據《全民防衛動員準備法》第9條，動員準備方案之中央主管機關有八個。⁵³《全民國防教育法》第5條，指出全民國防教育，其範圍包括：學校教育、政府機關（構）在職教育、社會教育、國防文物保護、宣導及教育。⁵⁴因此，不論《國家總動員法》或《全民防衛動員準備法》等落實；甚至《全民國防教育法》的實踐，皆需要借重跨域治理理念，在民主體制下，循柔性的途徑，透過教育的方式，建構憂患意識。

整體而言，吾人將從「戒嚴體制下以軍管建構憂患意識」、「民主體制下以教育建構憂患意識」等兩個面向，說明我國戒嚴及民主體制建構憂患意識的實踐。



本期主題

一、戒嚴體制下以軍管建構憂患意識

民國36年國民政府頒布了《中華民國憲法》，但在8年對日抗戰剛結束的同時，中國共產黨軍隊的勢力逐漸擴大、並進而叛亂。於是蔣介石在36年7月4日由國民政府第六次國務會議提出了「實行全國總動員，以壓共匪叛亂」的動員令，並於次日公佈，從此全國進入了「動員戡亂時期」。37年4月，國民大會召開第一屆第一次會議。為擴大總統權力，國民大會代表提議要修改剛剛生效不到4個月的《憲法》。但修改《憲法》又怕丟掉民心，磋商的結果認為最好的辦法莫過於「為期暫不變《憲法》的範圍內，予政府以臨時應變之權力」。於是張群、王世傑等721名國大代表聯名提出了制定《動員戡亂時期臨時條款》一案。於宣稱動員戡亂期間，就國家實施緊急權之程序給予特別之規定，使之不受《憲法》本文規定之限制。37年4月18日，國民大會第一屆第一次會議第十二次大會通過該案，並於5月10日實行；直到80年經國民大會決議及總統公告才於同年5月1日廢止，共施行43年之久。⁵⁵

由於國內戰情勢對中國國民黨執政的中華民國政府趨於不利，民國37年12月10日，中華民國政府在全國實行戒嚴，史稱第一次全國戒嚴令，而與戰場較遠未受到影響的新疆省、西康省、青海省、臺灣省及西藏地方則不在範圍之內。直到38年5月20日，臺灣省全境宣佈戒嚴。《臺灣戒嚴令》頒布後，中華民國政府在中国大陸的統治情勢持續惡化，代總統李宗仁乃於38年7月7日發佈了第二次全國戒嚴令。國民政府於38年12月遷抵臺北市，而中國大陸大部分領土則被中國共產黨控制，兩岸於是開始

進入長期對峙狀態，此戒嚴令開始成為中華民國政府在台灣統治的重要法律，並等同宣布臺灣處於如戰爭般的緊急狀態。⁵⁶

《臺灣省戒嚴令》，正式名稱是《臺灣省警備總司令部佈告戒字第壹號》，是中華民國臺灣省政府主席兼臺灣省警備總司令陳誠於民國38年5月19日頒布的戒嚴令，內容為宣稱自同年5月20日零時（臺北時間）起在臺灣省全境實施戒嚴，至76年12月總統蔣經國宣佈同年7月15日起解嚴為止，共持續38年又56天之久。⁵⁷此外，基於軍事考量，在終止戡亂時期之同時，國防部於金門、馬祖、東沙、南沙地區實施臨時戒嚴。81年11月7日，「金門、馬祖、東沙、南沙安全及輔導條例」公佈施行，終止戰地政務，同時金門與馬祖解除戒嚴。⁵⁸

而類《戒嚴法》法規沿革，該法於民國23年11月29日國民政府公佈施行，繼於37年5月19日、38年1月14日修正公佈，共計條文13條。並將第1條（宣稱戒嚴之程序）、第11條（戒嚴地域最高命令官之職權）、及第12條（解嚴之程序及效力）等條文臚列如後，或可一依循硬性戒嚴體制途徑，以軍管建構憂患意識之掌要。⁵⁹

第1條開宗明義指出「戰爭或叛亂發生，對於全國或某一地域應施行戒嚴時，總統得經行政院會議之議決，由法院之通過，依法宣稱戒嚴或使宣稱之」；第11條「戒嚴地域內最高命令官有執行下列事項之權：一、得停止集會、結社及遊行、請願，並取締言論、講學、新聞雜誌、圖書、影片、標語暨其他出版物之認為與軍事有妨害者；上述集會、結社及遊行、請願，必要時並得解散之。二、得限制或禁

止人民之宗教活動有礙治安者。三、對於人民罷市、罷工、罷課及其他罷業，得禁止及強制其回復原狀。四、得拆閱郵件、電報，必要時並得扣留或沒收之。五、得檢查出入境內之船舶、車輛、航空機及其他通信之通訊具，必要時得停止其交通，並得遮斷其主要道路及航線。六、得檢查旅客之認為有嫌疑者。七、因時機之必要，得檢查私有槍砲、彈藥、武器、火具及其他危險物品，並得扣留或沒收之。八、戒嚴地域內，對於建築物、船舶及認為情形可疑之住宅，得施行檢查。但不得故意損壞。九、寄居戒嚴地域內者，必要時得命其遷出，並得對其遷入限制或禁止。十、因戒嚴上不得已時，得破壞人民之不動產。但應酌量補償之。十一、在戒嚴地域內，民間之食糧、物品及資源可供軍用者，得施行檢查及調查登記，必要時並得禁止其運出，其必須沒收者，應給予相當價額；第12條「戒嚴之情況終止或經立法院決議移請總統解嚴，自解嚴之日起，一律回復原狀」。⁶⁰

根據《憲法》第20條的規定：「人民有依法服兵役之義務」。⁶¹《兵役法》第2條謂：「本法所稱兵役，為軍中役、士官役、士長役、替代役」。⁶²因此吾人以為，服兵役亦是另類的全民國防教育途徑。民國79年7月1日起，三軍常備兵役義務役期均由3年縮短為2年，而自89年2月2日修正後，法定役期縮短為1年10個月；94年1月行政院院會，通過「現行兵役制度檢討改進方案」，入庫國防政策考量以募兵制取代徵兵制後，實施提前退伍決策，94年7月1日起，兵役由1年10個月，縮短為1年6個月；由於募兵順利，97年元旦起，兵役由1年6個月，縮

短為1年。在募兵的環境下，不参加募兵的男性，104年起仍須接受3或4個月的軍事基礎訓練；規劃一般教育程度者訓練期為3個月，具高級或特殊專長、擔任幹部者為4個月，結訓後納入後備役。⁶³換言之，透過當兵，國人無形中接受4個月到3年不等的全民國防教育。

二、民主體制下以教育建構憂患意識

綜合《全民國防教育法》第1、5條，指出全民國防教育，以經常方式實施為原則，其範圍包括：學校教育、政府機關(構)在職教育、社會教育、國防文物保護、宣導及教育。進而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。換言之，在民主體制下，循柔性的途徑，透過教育的方式，建構憂患意識。此外，《全民國防教育法》第2條所稱主管機關：在中央為國防部；⁶⁴檢視國防部最新版本「推展全民國防教育工作計畫」，重點分述如後：

(一)各級學校教育⁶⁵

1. 落實課程教學，擴大教育宣導

(1)國民、小學採融入式教學方式實施，由各縣(市)政府輔導所屬學校，配合現行課程內容，於學期教學計畫中詳列教學作法，並依「各級學校推展全民國防教育實施計畫」，辦理國軍營區、軍眷遺址、國防文物紀念館與軍史公園等校外教學參訪活動，以收融入式教學成效。

(2)高級中等學校(包括私立專前三年及相當會級之進修學校)全民國防教育課程除必修2學分外，學校得依需要開設選修課程。

(3)為落實大專院校全民國防教育，延伸



本期主題

高級中等學校教育成效，鼓勵學校辦理多元輔教活動與擴大教育宣導作為，以提昇大學生參與國防事務之熱忱。

2. 多元輔教活動，推展全民國防

各級學校應辦理徵文、海報、國軍營區參訪等多元輔教活動，並配合本部收受辦理各項甄選活動，鼓勵學生參與。

3. 軍訓教官培訓，擴大教育成效

依「各級學校全民國防教育課程內容及實施辦法」第8條第1、2款規定，各級學校全民國防教育人員得由教育部認可，經全民國防教育人員培訓合格之軍訓教官擔任。

(二) 政府機關（構）在職教育⁶⁶

1. 先期規劃需求，多元教學方式

政府各級機關、公營事業機構及公立學校應依據單位需求，先期規劃收受在職教育課程實施方式與時程，專班、隨班及專題講演等課程，以有效增進各級公務人員之國防知識及防衛國家意識。

2. 運用數位學習，提昇教育成效

為配合行政院數位學習政策，政府機關（構）應依據人員工作性質與教育需求，適時辦理「e等公務員」學習網線學習及相關鏈結作業，俟完成課程建置後，函知相關單位納入在職教育施教方式，屆時請協助推廣運用。

3. 擴大宣教層面，普及巡迴教育

為落實公務人員在職教育宣導及拓長鄉（鎮、市）級基層公務人員在職教育，各級政府機關、公營事業機構及公立學校應訂定相關實施計畫，並配合鄰、里長等研習會時機安排隨班訓練等相關課程。

(三) 社會教育⁶⁷

1. 配合營區開放，辦理參訪活動

(1)「國防知性之旅-營區開放」辦理時程，建置於「全民國防教育網」，並函知政府機關（構）及各級學校，請協助鼓勵所屬公務人員、民眾及學生踴躍參與；另請結合單位網站、有線電視、鄉鎮市宣資源等各媒體通路，擴大宣傳廣度，以增進營區開放成效。

(2)各軍司令部辦理營區開放活動，請於活動結束乙連內，完成活動紀實彙整，呈報本部備查，以精進執行成效。

2. 縮短申訪流程，善用教育資源

(1)除收受核定「國防知性之旅-營區開放」活動外，餘各類全民國防教育參訪活動，疊軍-軍種權責者，依據「國防部受理各界辦理全民國防教育營區參訪及支援相關活動權責劃分表」，申訪單位得逕洽各軍司令部協調辦理，以縮短申訪流程，有效運用全民國防教育資源。

(2)各軍司令部（含所屬聯軍旅級以上單位）自行辦理隊（艦、校）餐或其他與全民國防教育有關活動，應主動邀請地方民眾參加，並於每月25日前將預定辦理活動資訊提供本部彙整，並於「全民國防教育網」公告周知，俾提供國人更多參與國防事務機會。

3. 軍民攜手合作，鐵馬減碳運動

為響應政府「樂在運動，活得健康」之全民運動理念，規劃透過與縣（市）政府、民間團體（企業）合作模式，於北、中、南地區辦理自行車騎乘等活動，以增進全民國防知識及促進國民健康體能，健全國防發展。

(四)「國防文物及軍事遺址」宣導教育⁶⁸

1. 結合觀光發展，宣導文物保護

責續會同行政院立建會，加強地方縣（市）政府及國軍單位國防文物及軍事遺址管理保護、調查研究、解說宣導及教育推廣等工作，各縣（市）政府透過所屬觀光事業發展部門，將國防文物及軍事遺址等地點，納入旅遊景點規劃；另適時規劃辦理參訪活動與強化宣傳工作，以增進地方觀光價值，並擴大國防文物保護宣導教育成效。

2. 攝製介紹專輯，提供線上瀏覽

為提供國人有關國防文物及軍事遺址景緻資訊，已將蒐集全國各軍史公園、博物館或紀念館等相關資訊，公布於「全民國防教育網」，供國人瀏覽、參引。

值得一提的是，「孝悌」、「成年禮」等思維方向，或可與全民國防教育掣擦出新火花，進而擴展全民國防教育的深遠與寬度。

有子曰：「其為人孝悌，而好犯上者，鮮矣。不好犯上而好作亂者，未之有也。君子務本，本立而道生，孝悌也者，其為仁之本與！」試將翻成白話文，即有子說：「為人能做到孝悌，卻喜好冒犯上級的是很少見的；不好冒犯上級，反而喜好作亂危害大眾的人，更是不會有的。夫子曾說過：『一個有德學的君子，用力在根本上；根本能立得住，那仁道就會自然地生起來。所以力行孝悌，就是行仁道的根本呀！』」⁶⁹

成年禮或成人禮，是指人類為了慶祝其成員進入成人而舉行之禮俗儀式。古時成人禮指冠禮和笄禮，西曆就有了，一直延續到明朝。貴族男子滿20歲時舉辦冠禮，即加冠，

之後可以娶妻。加冠指男性被族群承認，表示其已成人。貴族女子則是在滿15歲舉辦笄禮，及笄之後可以嫁人。也有定在滿16歲時舉辦笄禮，如日本人的元服禮，潮州人的出花園以及臺灣人的做16歲。⁷⁰現代的成年禮在18歲舉行，目的在於告知青年男女人所應有的責任與義務。行成年禮時服裝需端莊整潔，典禮簡單隆重。⁷¹

伍、結語

本論文乃以1949年我政府遷臺迄今國家安全實況為經，全民國防教育為緯，從典範角度探討「追求和平有必要了解國家安全理念的範圍」、「我國戰爭與非戰爭軍事行動的挑戰與回應」、「我國戒嚴及民主體制建構基思意圖的實踐」等三個面向之後，對於「從典範概念簡析我國全民國防教育政策」，有以下三個簡單的結論：

首先，在「追求和平有必要了解國家安全理念的範圍」方面：從「傳統安全概念：聚焦戰爭軍事行動」、「非傳統安全概念：聚焦非軍事行動」等面向，說明追求和平有必要了解國家安全理念的範圍。「國家安全」(National Security)一語，第一次出現於1945年8月美國海軍部長James Forrestal出席參議院聽證會時所使用，而「國家安全」的意義，傳統的定義多偏向軍事安全。非傳統安全概念，則伴隨全球化浪潮帶來經濟、社會與人文環境的巨大變遷，國家安全面臨的威脅已擴及經濟、社會、環境、以及文化等領域。其中有些是內變性的，來自國內本身的問題；有些是外變性的，源於全球化浪潮下國際互動所產生的影響。經濟安全、資訊安全、國土環境安全、能源安全、空



本期主題

備安全與社群安全等非傳統安全議題，已逐漸成為我們的新安全挑戰。

其次，在「我國戰爭與非戰爭軍事行動的挑戰與因應」方面：從「戰爭與非戰爭軍事行動所面對的挑戰」、「對戰爭與非戰爭軍事行動挑戰的因應」等兩個面向，說明我國戰爭與非戰爭軍事行動的挑戰與因應。

站在我國最大利益的角度檢視，亞太區域傳統軍事安全主要為中共勢力擴張、朝鮮半島衝突、海洋權益與主權紛爭及大規模毀滅性武器擴散等議題，上述議題乃我戰爭軍事行動所面對的挑戰。在非傳統安全領域方面，我國則受諸如國際恐怖主義、糧食與水資源、經濟安全、能源安全、傳染疾病、氣候異常嚴重天災人禍、周邊海域與海空安全等威脅。

整體而言，對戰爭軍事行動挑戰的因應，就是「攻或防」的選擇。冷戰前期，1949至1967年間，基本上我國國防政策具有「攻」的特質，經出現「反攻大陸」等相關字眼。冷戰中期，1968至1978年間，基本上我國國防政策仍具有「攻」的特質，由「攻」向「防」傾斜。冷戰後期，1979至1990年間，基本上我國國防政策較偏向「防」的特質，且具有「自主性」國防傾向，由「攻守一體」向「防」傾斜。後冷戰時期，1991至2001年間，基本上我國國防政策具有「防」的特質，且具有「全民性」國防傾向，由「自主性國防」向「全民性國防」傾斜。新恐時期，2002至2012年間，基本上我國國防政策具有「防」的特質，且具有「綜合性安全」國防傾向，由「全民性」國防向「綜合性」國防傾斜。對非戰爭軍事行動挑戰的因應，就是國軍參與「災害防救」工作的歷程

，「災害防救」工作原本是國軍愛民工作項目之一，而今「災害防救」成為國軍任務之一。

簡言之，我國正面對「戰爭軍事行動」與「非戰爭軍事行動」等雙重挑戰。臺灣的國家安全必須要奠基於一個SMART的觀念，也就是必須要分別在「國防安全」、「外交安全」、「政治安全」與「經濟文化安全」四個方面撐起我國的國家安全重任。

最後，在「我國戒嚴及民防體制建構憂患意識的實踐」方面：從「戒嚴體制下以軍營建構憂患意識」、「民防體制下以教育建構憂患意識」等兩個面向，思考憂患意識的建立與國防教育。戒嚴時期最高命令室，秉持聯合作戰的精神，除應指揮轄區內三軍之外，亦應指揮地方行政及司法室，循硬性戒嚴體制途徑，建構憂患意識。此外，不論《國家總動員法》或《全民防衛動員準備法》等落實；甚至《全民國防教育法》的實踐，皆需要借重跨域治理理念，在民防體制下，循柔性的途徑，透過教育的方式，建構憂患意識。值得一提的就是，根據《憲法》第20條的規定：「人民有依法服兵役之義務」；因而吾人以為，服兵役亦是另類的全民國防教育途徑。尤其「孝悌」、「敬長」、「禮」等思維方向，或可與全民國防教育摩擦出新火花，進而擴長全民國防教育的深遠與寬度。

作者簡介

劉慶祥博士

政治作戰學校政治研究所博士班92年班畢業

現職國防大學政戰學院兼任助理教授

註釋

- 1 顏良恭，《公共行政中的典範問題》（臺北：五南圖書公司，民國87年），頁185至196。吳瓊恩，《行政學的範圍與方法》（臺北：五南圖書公司，民國81年），頁3至6。吳瓊恩，《行政學》（臺北：三民書局，民國100年），頁79至82。
- 2 湯曜明，〈全民國防的理論與實踐〉，收錄於《國軍92年度教育、點閱召集主官精神講話參考資料》（民國92年），頁8至9。
- 3 《全民國防教育法》於民國94年2月2日總統華總一義字第09400014051號令制定公布全文15條；並自公布日1年內施行。詳如法務部全國法規資料庫網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=F0080014>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 4 明居正，〈國際變局對兩岸關係之衝擊〉，臺大政治系編，《務實外交與兩岸關係學術研討會論文集》（臺北：編者印，民國83年5月），頁1至31。
- 5 李承禹，〈兩岸關係的發展與困境〉，收錄於劉慶祥主編，《兩岸和平發展與互信機制之研析》（臺北：秀威資訊有限公司，民國99年6月），頁57至78。
- 6 中央社，「立院三讀通過全民國防教育法」，民國94年1月11日，網址：<http://www.taiwanus.net/news/news/2005/200809120000101954.htm>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 7 有關憲法第137條條文，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000001>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 8 鈕先鐘，《現代戰略思潮》（臺北：黎明文化事業公司，民國78年），頁269。。朱法源主編，《撰寫碩博士論文實戰手冊》（臺北：正中書局，民國88年），頁148至149。林鍾沂，《行政學》（臺北：三民書局，民國90年8月），頁14至15。
- 9 請參閱〈政府部門成功導入風險管理的關鍵要素〉，行政院研究發展考核委員會網址：<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/87816123971.pdf>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 10 詹中原，《危機管理—理論架構》（臺北：聯經，2004年），頁11。
- 11 劉慶祥，《我國政府遷臺後國防政策的政經分析》（臺北：政戰學校政研所博士論文，民國92年5月），頁6。
- 12 請參閱〈政府部門成功導入風險管理的關鍵要素〉，行政院研究發展考核委員會網址：<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/87816123971.pdf>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 13 詹中原，《危機管理—理論架構》，前揭書，頁16。
- 14 Jordon, A., and Taylor, W. J., American National Security: Police and Process (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1984), p. 3.
- 15 陳牧民、陳宛郁合著，《圖解國際關係》（臺北：五南圖書公司，2012年9月），頁4。
- 16 陳牧民、陳宛郁合著，《圖解國際關係》，前揭書，頁4。
- 17 請參閱「古寧頭戰役」，收錄於《維基百科全書》，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8F%A4%E5%AF%A7%E9%A0%AD%E6%88%B0%E5%BD%B9>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 18 請參閱《最後島嶼臺灣防衛戰1950-1955 DVD》影片簡介，詳如PChome24h書店網址：http://shopping.pchome.com.tw/?m=item&f=exhibit&IT_NO=DNAA56-A58883219&SR_NO=DNAA35。檢索日期：民國102年6月25日。丁雯靜、唐一寧合撰，《最後島嶼紀實》（臺北：時周文化有限出版公司，民國101年8月），頁14至15。
- 19 請參閱「臺灣海峽危機」，收錄於《維基百科全書》，網址：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B5%B7%E5%B3%BD%E5%8D%B1%E6%A9%9F>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 20 國家安全會議編，《2006國家安全報告》（臺北：編者印，2006年5月），頁3至4。
- 21 國家安全會議編，《2006國家安全報告》，前揭書，頁4至5。
- 22 趙忠傑、黃秋龍合著，〈非戰爭性軍事行動與政治作戰〉，收錄於《第九屆國軍軍事社會科學學術研討會》論文集（民國95年11月），頁275至314。
- 23 謝奕旭、湯雲騰合著，〈「非戰爭軍事行動」及其相關概念的重新審視〉，出自《國防大學政戰學院第十五屆國軍軍事社會科學學術研討會論文》，民國101年10月24日，頁1至26。
- 24 國防大學編，《政治作戰新論》（桃園：編者印，民國97年），頁141至146。洪陸訓、詹哲裕合編，《新世紀的政治作戰》（臺北：國防部印，民國96年），頁413至446。



本期主題

- 25 國防大學編，政治作戰新論，前揭書，頁141至146。
- 26 國防大學編，政治作戰新論，前揭書，頁146至149。
- 27 陳牧民、陳宛郁合著，《圖解國際關係》，前揭書，頁4。
- 28 吳定等著，《行政學》上冊（新北市：空中大學，民國100年1月，修訂再版5刷），頁14。有關2002至2011年國防預算，請參閱國防部編，《中華民國壹百年國防報告書》，前揭書，頁141。2012、2013年國防預算，請參閱〈101、102年度中央政府總預算案〉，詳如行政院主計總處網站，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=26269&CtNode=5389&mp=1>。檢索日期：民國102年6月25日。青年日報，〈國防組織六法元旦施行，配套完成整備〉，民國101年12月26日，網址：<http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=026dTHGgTRNpmRFEgxcbfcCSN9Fhd8KFbqLRgMWauV9AENI1z12tlkOe75KgZJ2kQwxDQBjDaABTk9mpW%2bSUzfb1%2bFCbbAJCRyvGBpnRMQ8%3d>。檢索日期：民國102年6月5日。
- 29 吳定編，《公共政策辭典》（臺北：五南圖書公司，民國99年7月），頁93。吳定等編著，行政學（下）（臺北：國立空中大學印行，民國100年1月），頁148至186。有關《全民國防教育法》第一條內容，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0080014>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 30 國防部編，《國軍軍語辭典》（臺北：編者印，民國93年3月），頁1-1。國防部編，《中華民國85年國防報告書》（臺北：黎明文化公司，民國85年），頁53至59。國防部編，《國軍軍事思想》（臺北：編者印，民國90年），頁2-15至2-19。
- 31 請參閱國防部編，《中華民國壹百年國防報告書》，前揭書，部長序言。
- 32 國防部編，《中華民國壹百年國防報告書》（臺北：編者印，民國100年7月），頁36至39。
- 33 國防部編，《中華民國壹百年國防報告書》，前揭書，頁39至45。
- 34 劉慶祥，《我國政府遷臺後國防政策的政經分析》（臺北：政戰學校政研所博士論文，民國92年5月），請參閱「論文提要」。
- 35 有關「國光計畫」，請參閱《維基百科全書》，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%9C%8B%E5%85%89%E8%A8%88%E5%8A%83>。檢索日期：民國102年6月25日。另可參閱龔建國，〈談10年反攻作戰計劃-國光計劃始末〉，收錄於《中華軍史學會會刊》第17期（民國101年10月），頁141至200。
- 36 中時電子報，〈國軍修正戰略指導，阻敵登陸立足〉，民國102年6月24日，網址：<http://tw.news.yahoo.com/國軍修正戰略指導-阻敵登陸立足-213000489.html>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 37 吳子俊編，《國軍政戰史稿（下）》，（臺北：國防部總政治作戰部，民國72年5月），頁930至944。
- 38 國防部編，《中華民國81年國防報告書》（臺北：編者印，民國81年1月），頁181至186。
- 39 請參閱《災害防救法（89/07/19）》歷史沿革，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=D0120014>。檢索日期：民國102年6月25日。有關《申請國軍支援災害處理辦法（90/08/27）》，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=D0120020>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 《申請國軍支援災害處理辦法（90/08/27）》於民國90年8月27日內政部(90)臺內消字第9087353號令、國防部(90)鐸鋼字第000918號令會銜訂定發布全文11條。
- 40 張中勇，〈災害防救與我國國土安全管理機制之策進〉，刊於《國防雜誌雙月刊》，第24卷第6期（98年12月1日），頁4。
- 41 總統府新聞稿，〈總統召開中文記者會〉，民國98年8月18日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=443。檢索日期：民國102年6月25日。
- 42 總統府新聞稿，〈總統出席國軍八八水災災害防救有功官兵表揚大會〉，民國98年9月2日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=277。檢索日期：民國102年6月25日。總統府新聞稿，〈總統視導金門國軍官兵部隊〉，民國98年9月29日，網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=325。檢索日期：民國102年6月25日。
- 43 有關《災害防救法（99/08/04）》，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=D0120014>。檢索日期：民國102年6月25日。有關《國軍協助災害防救辦法（99/10/15）》，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=F0090024>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 《申請國軍支援災害處理辦法》則於100年1月27日，經內政部臺內消字第1000820455號、國防部國制研審字第

- 100000064號令會銜發布廢止，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=D0120020>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 44 馬英九，〈一個SMART的國家安全戰略〉，發表於「財團法人國家政策基金會」，民國97年2月26日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/11/3939>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 45 請參閱總統治國週記，「國軍救災安民心，守護家園最放心」，民國99年3月13日，網址：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1104&itemid=21056&rmid=2074>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 46 國防部編，《中華民國壹百年國防報告書》，前揭書，頁36至45。
- 47 陸軍總司令部編，《陸軍作戰要綱》（桃園：編者印，民國88年1月1日），頁1-19。國防部編，《國軍聯合作戰要綱》（臺北：編者印，民國90年4月12日），頁第1篇-2。
- 48 國防部編，《國軍聯合作戰要綱》（臺北：編者印，民國90年4月12日），頁第1篇-2。
- 49 有關《戒嚴法》，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=F0070002>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 50 吳定等編著，《行政學》（下）（臺北：國立空中大學印行，民國100年1月），頁331至334。
- 51 詳如劉慶祥，〈全民檢索日期：民國102年6月25日〉。
- 55 有關《動員戡亂時期臨時條款》，請參閱《維基百科全書》，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh/%E5%8B%95%E5%93%A1%E6%88%A1%E4%BA%82%E6%99%82%E6%9C%9F%E8%87%A8%E6%99%82%E6%A2%9D%E6%AC%BE>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 56 有關《臺灣省戒嚴令》，請參閱《維基百科全書》，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%9C%81%E6%88%92%E5%9A%B4%E4%BB%A4>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 57 有關《臺灣省戒嚴令》，請參閱《維基百科全書》，前揭網址。
- 58 請參閱〈金馬戰地政務〉，收錄於《臺灣大百科全書》，網址：<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=3892>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 59 有關《戒嚴法》，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=F0070002>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 60 有關《戒嚴法》，請參閱法務部全國法規資料庫，前揭網址。
- 61 有關《憲法（36/01/01）》第20條條文，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000001>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 62 有關《兵役法（100/12/28）》第2、6、15、24、25、47等條條文，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0040001>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 63 劉慶祥，《我國政府遷臺後國防政策的政經分析》（臺北：政戰學校政研所博士論文，民國92年5月），頁277。自由電子報，〈兵役役期縮為1年，三讀通過〉，民國97年12月13日，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/dec/13/today-p9.htm>。檢索日期：民國102年6月25日。青年日報社論，〈兵役制度與時俱進，形塑優質國防武力〉，民國102年6月17日，版2。
- 中華民國83年1月1日以後出生之役男自102年起，改徵集接受4個月常備兵役軍事訓練；中華民國82年12月31日以前出生之役男自102年起，未經徵集或補行徵集服役者，依兵役法第25條第3項規定，應服替代役，為期1年。
- 64 有關《全民國防教育法》，請參閱法務部全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0080014>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 65 請參閱國防部最新版本（民國101年）「推展全民國防教育工作計畫」，詳如全民國防教育網，網址：http://gpwd.mnd.gov.tw/onweb.jsp?webno=3333333002&webitem_no=3679。檢索日期：民國102年6月25日。
- 66 請參閱國防部最新版本（民國101年）「推展全民國防教育工作計畫」，詳如全民國防教育網，前揭網址。
- 67 請參閱國防部最新版本（民國101年）「推展全民國防教育工作計畫」，詳如全民國防教育網，前揭網址。
- 68 請參閱國防部最新版本（民國101年）「推展全民國防教育工作計畫」，詳如全民國防教育網，前揭網址。
- 69 請參閱維基文庫「論語學而第一」，網址：<http://zh.wikisource.org/wiki/%E8%AB%96%E8%AA%9E%E5%AD%B8%E8%80%8C%E7%AC%AC%E4%B8%80>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 70 請參閱維基百科「成年禮」，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%88%90%E5%B9%B4%E7%A6%AE>。檢索日期：民國102年6月25日。
- 71 內政部民政司，「禮制行政」，網址：http://www.moi.gov.tw/dca/02manners_001.aspx。檢索日期：民國102年6月25日。