

兩岸全民國防政策比較初探

蕭朝琴

提 要

- 一、全民國防是當前世界各國國防發展的政策主軸，兩岸亦然，值得玩味的是，敵對雙方對此一趨勢亦深有同感。
- 二、在中共數十年的威脅下，我國國際生存空間備受壓縮，國防政策必須隨國際情勢調整，開闢出一條屬於自己的道路。
- 三、本研究以公共政策之系統模型，針對兩岸全民國防政策之制定過程進行初探分析，期望能有所助益。

關鍵詞：全民國防、公共政策、系統模型、國防政策

壹、前 言

全民國防是現在世界各國國防發展的政策主軸，也是檢驗一個國家一旦面臨外患時，能否禁得起戰爭考驗的必要機制。畢竟，國防戰力須在「有形戰力」與「無形戰

力」之相加、相乘下，方能發揮強大的抗敵戰力。有形戰力的提升，有賴全體國人共同支持國防建設，無形戰力則仰賴全體國人認同國家、接受全民國防教育、增強個人戰技戰力。^{註一}值得玩味的是，海峽兩岸的政府對此一趨勢亦深有同感。

註一 國防部「國防報告書」編纂委員會，中華民國九十五年國防報告書（臺北：國防部，2006年8月），頁157。

長期以來，我國有關公共政策之學術研究，往往關注於國內政治或經貿政策領域，而很少與國防安全或兩岸關係之政策研究有所對話。但隨著國內政治與社會情勢的變遷，兩岸互動關係的日趨頻繁，「全球化」(globalization)時代之到來，以及「全球治理」(global governance)之考量，從而使得國防安全與公共政策之研究接軌日趨重要。而此種跨領域、跨學門或科際整合之研究趨勢，亦將對我國未來國防安全政策之規劃、制定、執行與評估形成影響。

依照伊斯頓的系統論所述政府作出決定後，即對社會形成約束力的權威價值，而公共政策是這種決定的基本表現形式。^{註二}本文運用公共政策分析之系統研究途徑，探討兩岸全民國防政策之「問題建構」、「政策形成」、「政策執行」、「政策評估」等四階段，^{註三}予以細項分類與比較，企望藉由此一初探性質的公共政策比較研究，梳理出兩岸全民國防政策異同之處，並評估其缺點，提供我全民國防政策發展之參考。本文尚屬初探階段，有關理論部份不多贅述，而著重兩岸現況分析。

貳、兩岸全民國防政策四階段比較

一、問題建構

每個國家提出全民國防的理念與政策皆有其背景因素，問題建構緣由當然不盡相同，兩岸之間亦然。在問題建構的功能活動中，政治決策者應了解其所面對的政策問題為何？如此，才不至於影響政策後續推展。

(一)我國方面

現今臺海兩岸的分立與對峙，主要源

自於「國共內戰」之歷史背景。1949年，中共建立了「中華人民共和國」政權，中華民國政府播遷來臺，臺灣海峽自此阻隔成為兩個流著相同血脈卻實行不同政治制度的社會型態，兩岸關係也因彼此的政策不同而處於軍事對峙、政治對立、內政競逐與外交敵對的局面。雖然自1980年代後，我國陸續實施「解嚴」與開放「探親」，而兩岸民間交流亦隨之日趨頻繁，但兩岸軍事對峙之態勢，始終處於緊張的狀態。

1995年6月，李前總統登輝先生赴美國康乃爾大學訪問，中共領導階層認定其言行已逾越了可容忍之「底限」，遂於同年7月起至1996年3月底間，多次採取軍事演習和導彈試射，並同時升高對我「武嚇」與「文攻」的兩手攻勢，藉以企圖改變臺海現狀，兩岸關係自此又重新陷入動盪的年代。

近年來兩岸軍力平衡之敵長我消，更加令我全體國人感到憂心。2005年3月，中共藉制定《反分裂國家法》，意圖混淆國際視聽及對我軍事威懾，並積極引進先進武器裝備，加強對我武備作為，遂行「三戰」(輿論戰、心理戰、法律戰)策略，並強化對我針對性演習。就以美軍2007年5月底所公布的《2007年中國軍力報告》(2007 China Military Report)為例，文內即指出中共「軍事現代化」的目標已遠超過因應臺海衝突的需要，共軍之能力業已改變了東亞地區的軍事平衡，且足以讓中共從事亞洲地區以外的軍事任務。本報告同時指出，到2006年10月為止，中共部署於臺海對岸的CSS-6和CSS-7短程導彈約達九百餘枚，同時正以每年一百枚的速度增加中，而較新型號的此類飛彈

註二 張國慶，現代公共政策導論（北京：北京大學出版社，1997年9月），頁257。

註三 洪丁福，民主政治的社會經濟理論：制度面、過程面與政策面的分析（臺北：天一出版，1999年4月），頁208-210。

已改善其射程和精準度。中共陸軍現有約140萬部隊，其中40萬部隊則部署於臺灣對岸的三個軍區。除此之外，中共刻正持續升級地面部隊之坦克、裝甲車及大砲等武器裝備。^{註四}

整體而論，我國當前國防政策所關注之問題核心，已歷半世紀之久而不變，即是鎖定在中共始終「不放棄以武力犯臺」的決心。故本研究問題建構，為中共軍事威脅下所形成。不過在此提出說明的是，全民國防的理念不是因為中共威脅下的產物，今天即使沒有中共想要武力犯臺也會提出此一理念（瑞士便是一例），因為有假想敵的威脅，國家安全政策才得以延續，而此假想敵就是描繪出系統模型(system model)的輸入(in put)項，畢竟沒有需求，那來公共政策的制訂呢？

（二）中共方面

中共的戰爭指導思想，或其軍事戰略，為「人民戰爭」。^{註五}從歷史經驗觀之，中共在其叛亂期間，由於武器裝備落後，兵力劣勢，乃在戰略上採取「依靠農民，建立農村根據地，以農村包圍城市」的路線。而中共「人民戰爭」的戰略戰術，也就是以此一路線為著眼，從小到大，從弱到強，逐步改變「敵我」雙方力量對比，從單純的游擊戰逐步提高到以運動戰為主的「人民戰爭」，並利用「敵人」的內部矛盾，進行滲透分化。

而中共人民戰爭重要的一面，就是它的組織形式。所謂組織形式，主要包括正規

軍、游擊隊、民兵等。後兩者為非正規軍，或稱「人民武裝」，正規軍則稱為「人民軍隊」，以區別於「人民武裝」。中共軍方認為，人民戰爭思想的內容，就是實行「全民皆兵」和「全民作戰」，即一方面組織人民軍隊作為進行人民戰爭的骨幹力量；另一方面建立人民武裝，把一切可能組織起來的人，在不脫離生產的原則下組織起來，形成所謂的「全民防禦網」，直接參加武裝鬥爭，配合正規軍作戰。^{註六}

中共一貫強調人的因素在戰爭中的決定性作用，並認為戰爭必須依靠人民，組織人民軍隊，實行人民戰爭。經過對日抗戰、國共內戰、韓戰、懲越戰爭等大型戰役之實際驗證與啟示，即便是在強調國防現代化的今天，中共依舊堅持進一步改革和完善國防動員體制，加強民兵、預備役部隊建設。深入開展國防教育，增強全民國防觀念。^{註七}

綜觀中共建政迄今已近60年，其各階段基本之國防政策，大抵為「堅持自衛立場，實施後發制人」的「積極防禦」戰略，主要內容為：「鞏固國防、捍衛領土、領海、領空完整及海洋利益，維護統一和安全」等。中共國防政策由其國家利益、社會制度、對外政策和歷史文化傳統等因素所決定。^{註八}而全民國防政策溯源，主要還是與其建政之歷史背景、軍事思想與戰爭經驗息息相關。

二、政策形成

政策形成一般學者將它再區分政策規劃與政策合法化，而政策規劃旨在尋找有哪些

^{註四} <http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/070523-China-Military-Power-final.pdf>

^{註五} 丁樹範，「中共軍事思想的發展1978-1991」（臺北：唐山出版社，1996年9月），頁90。

^{註六} 蔡孝乾，毛澤東軍事思想與人民戰爭之研究（臺北：中共研究雜誌社，1971年6月），頁152-163。

^{註七} 朱鎔基，中共第9屆全國人大第3次會議政府工作報告（北京：2000年3月5日），http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60060.htm

^{註八} 翁明賢，「我國國防戰略前瞻規劃」，臺海安全與國防戰略（下）（臺北：新世紀智庫論壇，2003年3月30日），頁28。

表1 兩岸全民國防政策之「問題建構」比較

主體 政策		我	國	中	共
輸入 項	問題 建構	1. 憲政：憲法、國防法等。 2. 對象：中共。 3. 原因：不放棄對我動武。 4. 考量：國家形象、社經發展及財政預算等。		1. 憲政：憲法、國防法等。 2. 對象：西方敵對國家、我國。 3. 原因：和平演變與介入內政。 4. 考量：與我國概同	

資料來源：作者研究整理。

方案可以解決此一政策問題？這些方案如何發展而成？參與政策規劃者為誰及其影響力為何？^{註九}尤其，政府研擬公共政策的計畫方案，絕不能夠憑空杜撰，必須要有一些事實依據，作為此一政策的立論基礎。這些根據，便是「政策論據」(policy argument)。有關政策規劃方面因隨著國際情勢及敵情威脅調整期程與構想，在法制方面不夠落實，故本文政策形成將偏向政策合法化。

所謂政策合法化是指政府機關針對公共問題規劃解決方案後，將方案提經有權核准的機關、團體或個人，例如立法機關、決策委員會、行政首長等，加以審議核准，完成法定程序，以便付諸執行的動態過程。民主政治是民意政治，政府須以人民的意見為依歸，另一方面須有法律為依據，由法律詳細規定人民相互間的關係、國家機關與國家機關間，或國家機關與人民間的權利義務^{註十}。從系統論觀點來看，政治統治體制必是植基於無數個人利益的「集結」(aggregation)。換言之，個人的支持與需求端賴系統採用哪些優先順序，以實現個人利益，同時，政治過程的結果必須能符合多數個體利益，其中

配套的民主原則是不可或缺的。^{註十一}

(一)我國方面

當前我國全民防衛動員準備之相關法源部份，原係由《兵役法》、《軍事徵用法》、《國家總動員法》三大法系建構而成，惟自政府於1991年宣布終止「動員戡亂」相關法源，除《兵役法》系列法案外，餘均列為「備用性法規」。直到2001年11月14日，我國實施《全民防衛動員準備法》。2002年3月1日，「國防二法」正式施行；同年6月3日，行政院成立「動員會報」，我國正式展開了攸關國家安全的全民防衛動員體系工作。

具體而論，《國防法》是我國推動全民國防的重要法源，其第3條確立：「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。」全民國防之範疇始告正式確認。^{註十二}而動員準備所依據的《全民防衛動員準備法》在2001年11月頒行後，依該法授權訂定的《全民防衛動員準備施行細則》等16個子法，亦由行政院相關部會於2002年底前全

^{註九} 林水波、張世賢，公共政策（臺北：五南出版，1994年12月），頁50-52。

^{註十} 同註九，頁205。

^{註十一} 同註三，頁191。

^{註十二} 莫大華，「平民防衛與臺澎防衛作戰：臺灣主戰場的經營」，「全民國防與國家安全」學術研討會實錄，
<http://www.geocities.com/tranps2000/book006/5-3.htm>

部完成。直到2006年2月1日，我國正式施行《全民國防教育法》，全民國防的理念至此在國家法制面向上臻於完備。

不過徒法不能以自行，全民國防，不但要使大家具有國防安全人人有關，國防建設人人有責的認知，更重要的是，要激發全國同胞面臨威脅時，那種絕不屈服的堅強意志，^{註五}這樣烙印在人民心中的法才有意義。

(二)中共方面

1993年9月22日，中共國務院、中央軍委會批准成立「《國防法》起草委員會」；1994年11月，中共「國家國防動員委員會」成立。該委員會是在中共國務院、中央軍委會領導下，主管全國國防動員工作的議事協調機構。主要任務是：貫徹積極防禦軍事戰略方針，組織實施國家國防動員工作；協調國防動員工作中經濟與軍事、軍隊與政府、人力與物力之間的關係，以增強國防實力，提高平戰轉換能力。1997年3月14日，中共第8屆全國人大第5次會議通過《國防法》，並由當時的中央軍委會主席江澤民公佈實施。依據《中華人民共和國憲法》及《國防法》規定，中共武裝力量的任務是「鞏固國防，抵抗侵略，保衛祖國，保衛人民的和平勞動，參加國家建設事業，全心全意為人民服務」。^{註六}

中共《國防教育法》於2001年4月28日公佈實施，依據該法之條文研析，中共國務院負責「領導全國的國防教育工作」，而中共中央軍委會則是「協同國務院開展全民

國防教育」。2004年1月1日，中共國務院、中央軍委會公佈施行《民用運力國防動員條例》正式列入中共中央軍委會的立法計畫。

^{註五}而此一《條例》的公佈實施，也象徵著中共的民用運力國防動員體制，擺脫了過去以行政協調為主要手段的動員作為，並進入了法制化的新階段。

2006年12月5日，中共《全民國防教育大綱》由「國家國防動員委員會」公佈施行，本《大綱》是中共落實《國防教育法》的實施細則，並與《國防教育法》共同構成其國防教育工作的完整法規體系。文中規定，國防教育包括國防理論、國防知識、國防歷史、國防法規、國防形勢與任務、國防技能等基本內容；按照「國家機關工作人員、中國人民解放軍、中國人民武裝警察部隊官兵、學生、民兵、預備役人員、工人、農民及其他社會人員」等類群體實施。^{註六}

中共自建立政權以來，黨組織滲透到整個國家體制，形成了一種「黨、政、軍」合一的「黨國體制」，「以黨領政」、「以黨領軍」、「以黨治軍」是兩岸在體制上的最大不同處。因此就政策規劃與合法化而言，中共核心領導階層的態度與意見，向來具有崇高性、主導性與指導性的地位，政府所屬機關只是迎合上意的橡皮圖章，與我民主制度立法過程差異甚大。

三、政策執行

一旦政策通過了合法化的過程，便須進入執行的階段。政策執行乃是指政策方案在經過合法化後，由主管機關擬定施行細則，

^{註五} 劉慶祥，「全民防衛動員機制之法理及戰略意涵解析」，青年日報（臺北：2006年7月30日），版3。

^{註六} 丁樹範，「比較兩岸的國防法」，http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333306&webitem_no=80

^{註七} 「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要」，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60699.htm

^{註八} http://www.tynews.com.cn/big5/site1/index/2006-12/06/content_2820395.htm

表2 兩岸全民國防政策之「政策形成」比較

主體			我	國	中	共
政策	政策	政策				
政策	政策	政策	1. 溯源：攻勢作戰、攻守一體、守勢防衛及積極防衛。 2. 針對：中共武力威脅。 3. 建構：足夠之防衛能力。 4. 限制：較多。 5. 計畫：總體戰。 6. 目標：預防戰爭、國土防衛和反恐制變。 7. 選項：全民國防。		1. 溯源：人民戰爭、積極防禦。 2. 針對：國外敵對勢力與分離勢力。 3. 建構：打贏高科技局部戰爭。 4. 限制：較少。 5. 計畫：總體戰。 6. 目標：人民戰爭與積極防禦。 7. 選項：全民國防。	
政策	政策	政策	1. 決策合法：符合國家利益。 2. 正當性：符合西方議事規則與民主程序。 3. 監督：民意機關。 4. 時程：較慢。		1. 決策合法：符合「黨國」利益。 2. 正當性：視黨意等同為民意。 3. 監督：民意機關（形式上）。 4. 時程：較快。	

資料來源：作者研究整理。

確定專責執行機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案順利付諸實施，俾達成預期政策目標或目的之所有相關活動的動態過程。^{註七}有效的執行與適時的督導，致使政策目標之獲致；反之，若執行不當或不力，則導致非但未能解決原來的公共問題，而且可能使得原來的問題更加惡化。^{註八}

(一)我國方面

1.教育層面

《全民國防教育法》第2條規定：「推動全民國防教育之中央主管機關為國防部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」。第5條規定：「本法所稱全民國防教育，以經常方式實施為原則，其範圍包括：(1)學校教育；(2)政府機關（構）在職教育；(3)社會教育；(4)國防文物保護、宣導及教育。」第7條規定：「各級學校應推動全民國防教育，並視實際需要，納入教學課

程，實施多元教學活動。《全民防衛動員準備法》第14條亦規定：「為結合學校教育增進國防知識，教育部應訂定各級學校軍訓課程之相關辦法。」故從教育層面觀之，國防部或教育部兩者對於我國全民國防教育之推動與落實，均係「責無旁貸」。國防部基於「中央主管機關」之立場，依據「國家安全報告」、年度「國防報告書」所揭示的國家總體戰略與國家安全威脅，擬訂「國際情勢」、「國防政策」、「全民國防」、「防衛動員」、「國防科技」為全民國防教育之五大主軸。

2.組織層面

執行政策的機關未必是原先制定政策的機關，而可能是另行設立的新機關，或是將原機關加以改組成立一個新的機關，責成其專司政策執行之責。^{註九}目前負責執行單位機關如後。

(1)全民國防教育委員會

由國防部編組「全民國防教育」

註七 朱志宏，公共政策（臺北：三民書局，2002年10月修訂2版），頁141。

註八 同註九，頁254。

註九 同註九，頁142。

委員會，據以協助各相關單位，並已於2006年2月完成諸般準備事宜。另由國防大學納編各軍事學校、中科院及總政戰局，成立編審委員會，依授課對象與程度，編撰《全民國防教育授課參考教材》及錄製電視影帶，以提供各級學校、機關、地方政府教學運用。在培育專業師資方面，國防部訂定了「全民國防教育」師資培育計畫，區分近、中、遠三個期程，分別規劃培育學校及在職教育師資。未來輪調交流擔任各級學校教育、在職教育及社會教育師資，並採播放影帶及課後說明研討等方式施教。

(2)動員機制

我國全民防衛動員機制區分「行政動員」、「軍事動員」兩個子系統；並藉全民戰力綜合協調組織作為兩者融合的介面。其中，「行政動員」是透過中央相關部會與地方政府，將人力、物力、財力予以有效整合，藉由「全民防衛動員會報」功能的落實，逐步建構與軍事防衛同等重要的心防與民防體系，配合軍事動員，有效支援軍事作戰；「軍事動員」則依「管、編、裝、訓、用」的理則，落實後備軍人教、點、勤召訓練；此外，為強化後備戰備整備制度化作為，透過同心、漢光等演習與各作戰區的戰備演訓，編管武裝團隊，納入作戰序列，逐次以實兵驗證其可行性。^{註一}

3.宣導平臺

政策執行機關應該要做好教育人民與政策宣導的工作；並應將政策所具意義告訴人民，使人民相信某項公共政策是合理的，是必要的，對社會是有利的。^{註二}

(1)運用傳媒擴大教育效果

國防部除運用大眾傳播媒體，不定期實施宣導教育外，亦透過「莒光園地」電視教學、「青年日報」、「漢聲電臺」及後備軍人召集訓練實施「愛國教育」等文宣管道，製作（播）專輯、專論（文），藉以擴大全民國防教育效果。

(2)建構「全民國防教育」網站

目前除國防部已先行結合官方網站建立「全民國防教育」網站，^{註三}各級地方政府、學校之「全民國防教育」網站亦陸續開通中。

4.主題活動

公共政策實際之推動、執行、運作與管理，還可以結合特定節日或行程，甚至配合時令推出季節性之主題活動。

(1)訂定全民國防教育日

2005年6月，國防部舉辦網路公開票選活動，經國人踴躍參與，已報請行政院核定以9月3日軍人節為「全民國防教育日」。

(2)辦理國防知性之旅

為落實國防事務透明化，國防部配合各重大節日慶典時機辦理「國防知性之旅」活動。各軍司令部則依據國軍「全民國防教育——國防知性之旅」營區開放綱要計畫，透過形象行銷觀念和活潑生動的方式辦理「營區設施參觀」、「武器裝備陳展」、「訓練成果展示」等活動。

(3)國防文物保護宣導教育

國防部除頒布具體實施辦法，積極蒐整、保護國防文物外，另結合地方政府需求、重要節慶活動，擴大對外開放，以充分發揮宣教功能。未來國軍將持續協助各地

^{註一} 同註一。

^{註二} 同註一，頁155。

^{註三} <http://aode.mnd.gov.tw/>

方政府，結合地方特性，設立軍史公園。

(4)訂定傑出貢獻獎勵辦法

國防部依據《全民國防教育法》第14條規定，研擬「推動全民國防教育傑出貢獻獎勵辦法」（草案），明定實施全民國防教育工作具有傑出貢獻之機關（構）、團體或個人，經審查會通過者以公開儀式頒給獎狀、獎牌，以茲鼓勵。

(5)辦理暑期戰鬥營

在辦理暑期戰鬥營方面，由各軍司令部依其特性，以寓教於樂之方式，規劃挑戰極限、實彈射擊及國防建設參訪等活動，區分多種類型之營隊，以多梯次方式召訓在學青（少）年。

(6)恢復高中職打靶課程

臺灣地區高中職校學生實彈射擊自1995年最後一次辦理後，因經費等因素已停辦近11年，在此期間，國內僅臺北市、高雄市之學生實彈射擊仍繼續辦理。行政院考量《全民國防教育法》之意涵，積極推動全民國防教育多元活動，隨即於2006年9月中旬訂頒「年度實彈射擊實施計畫」，並取得國防部同意協助恢復學生實彈射擊，並由陸軍司令部令頒「支援計畫」。自恢復學生實彈射擊後，教育部已將本案納入年度例行性工作，並規畫每年辦理學生實彈射擊比賽，以驗證學生實彈射擊教育成效。

(二)中共方面

1.教育層面

(1)採取融入教學方式

中共《國防教育法》第14條規定：「小學和初級中學應當將國防教育的內容納入有關課程，將課堂教學與課外活動相

結合，對學生進行國防教育」。此與我國研擬中的國民教育階段全民國防教育採融入教學方式實施雷同。

(2)教學與軍事訓練結合

中共《國防教育法》第15條規定：「高等學校、高級中學和相當於高級中學的學校應當將課堂教學與軍事訓練相結合，對學生進行國防教育」。此與我國現行軍訓課程及未來高級中等以上學校的全民國防教育課程實施方式雷同。^{註三}

(3)開設國防教育課程

目前中共大多數高等學校「軍事教研室」在大一開設國防教育課程，計有36學時、2學分，為必修課程。在校期間並安排一次暑訓課程，由「武裝部」協調鄰近駐軍部隊派遣教官到校，或前往駐軍營區實施，教育期程從2至4週不等。

(4)依托普通高等學校培育軍隊幹部

中共國務院及中央軍委於2000年5月30日頒發《關於建立依托普通高校培養軍隊幹部的決定》，從普通高校低年級在校生確定培育對象，接受必要之軍政訓練，畢業後選拔擔任軍隊幹部；從普通高校、科研單位的應屆畢業生（含研究生）中，遴選程度較高的學生，直接接收入伍擔任軍隊幹部。另外，還採取軍地院校聯合培養人才、選送現役幹部到普通高等學校學習深造等方式。而培養對象數量較多的普通高校，可視情況單獨為軍隊開設班次。^{註四}

2.組織層面

(1)成立國防教育學院

自中共頒發《關於建立依托普通高校培養軍隊幹部的決定》後，大陸境內各

^{註三} 張原萱，「中共透過全民國防教育，深化犯臺意圖」，青年日報（臺北：2006年3月31日），版3。

^{註四} 中共希望利用普通高等教育優勢，構成新型軍隊幹部培訓體制，造就一批具有現代科學文化知識的高素质新型軍事人才。參閱 <http://www.people.com.cn/BIG5/channel1/10/20000623/115303.html>

大學院校遂陸續成立「國防教育學院」，以培育「國防生」。就以山東理工大學為例，2003年5月，該校即與中共空軍簽訂了「依托培養工作協議」；^{註五}2006年3月20日，該校「國防教育學院」正式成立，此學院除隸屬於該校之「二級學院」外，同時也是大陸境內第一個空軍國防教育學院，負責該校國防生的教育、培訓、管理、考核等工作。^{註六}

(2)設立國家國防教育辦公室

2002年4月，中共依據《國防教育法》設立「國家國防教育辦公室」，在「國家國防動員委員會」之指導下，負責全國國防教育之規劃、組織、指導和協調工作。各省、自治區、直轄市和大部分市、縣則成立國防教育領導機構和辦公室，其主要任務在負責行政區域內之國防教育工作與「雙擁工作」（即「擁軍優屬」與「擁政愛民」工作）。

(3)設立武裝部與軍事教研室

為使學校國防教育能夠順利推展，中共在高等學校及高級中學設立「武裝部」，作為學生軍訓工作的負責單位，所屬並有「軍事教研室」，編制課堂講授國防教育（軍訓）課程的軍事教員。部分高等學校則將「武裝部」併入「學生工作部」（即我國大專院校的學生事務處）合署辦公。

(4)建設國防教育訓練中心

由中共各地方政府所成立的國防教育訓練中心，主要係擔任各級學校學生之軍訓和全民國防教育訓練任務，藉以增強各級領導、一般民眾的國防觀念和國防意識。

3.宣導平臺

(1)結合網際網路

隨著電視媒體與網際網路之日趨普及與發達，中共全民國防政策之教育與宣傳管道，已較過去更為多元化。早在2001年8月1日，「上海國防戰略研究所」便成立中國大陸了第一個以全民國防教育為主要內容的主題網站，^{註七}該網站以大陸境內的國防戰略專家學者與各類型軍事報刊雜誌為依托，亦為中共的全民國防教育提供了現代化的「空中平臺」。^{註八}

(2)發行中國國防教育VCD光碟

2003年，中共發行「中國國防教育」VCD光碟，全套光碟共27張，主要內容以中共《國防教育法》的內容為主軸，採取電視專題與講座相結合的形式，屬於國防教育的輔導教材。

4.主題活動

(1)訂定全民國防教育日

2001年9月15日，是中共第一個「全民國防教育日」。2001年8月，中共第9屆全國人大常委會第23次會議決定設立「全民國防教育日」，並確定每年9月的第3個星期六為全民國防教育日。^{註九}另外，每年還設立不同的宣傳主題，而各級學校、機關、組織均須舉辦「全民國防教育日」相關宣導活動，以求將宣傳主題深植人心。

(2)辦理公益廣告宣傳

2003年9月27日，中共國家國防動員委員會、國防教育辦公室和工商管理總局發出通知，希望廣告界積極參與「國

^{註五} <http://youthol.cn/news/158/20806.aspx>

^{註六} <http://www.gfszx.cn/show.aspx?id=57&cid=3>

^{註七} 「上海國防戰略研究所」（對外稱：上海國際和平研究所）係中共國內研究國防戰略問題之主要學術機構（智庫）。參閱<http://www.gf81.com.cn/>

^{註八} 方宏向、陳鴻亮，「首家『全民國防教育網站』在滬開通」，解放軍報（北京：2000年8月12日），版2。

^{註九} <http://www.youth.com.tw/una/Military/M94.08.12-b.htm>

防教育神州行」公益廣告宣傳活動。此計畫預計展開3至5年的公益廣告宣傳活動，其目的在拓寬國防教育渠道，創新宣傳形式，營造國防教育氛圍，喚起民眾的憂患意識，並激發民眾關心、支援、投身國防建設。

(3)成立軍事主題公園

天津市政府投資60億元人民幣，以前蘇聯「基輔號」航空母艦為基礎，建立了「天津國際遊樂港」，並於2004年10月開業。這是目前世界上最大的軍事主題公園，也是大陸境內最大的國防教育基地。該公園規劃總面積11平方公里（含水域面積）。^{註五}

(4)舉辦雙擁共建活動

中共的「雙擁共建活動」已行之有年，此一活動之主軸係由中共中央所主導，由各級部隊與相對應之地方政府負責共同規劃與辦理。透過年度之重大節日或慶典時機，共軍部隊與地方政府各自運用其資源，舉辦諸如走訪慰問、座談會和聯誼活動等，凸顯所謂「軍愛民、民擁軍，軍民團結一家親」的景象。^{註三}

四、政策評估

一項公共政策，不論其宗旨是如何正

確、內容是如何完美，如果不能確實執行，則終將是功虧一簣、徒勞無功。公共政策無法貫徹執行的原因實不一而足，譬如，政策本身不合邏輯、政策目標模稜兩可、在執行的過程中為化解阻力所做的努力不夠、政策執行者本身問題叢生等等皆是^{註三}。而執行的成效如何透過政策評估可將問題呈現，提供政策改進參考，在從事兩岸全民國防政策比較研究之同時，吾人發現了一些制度面或執行面的問題。

(一)我國方面

1.政府各部會互動欠佳

任何公共政策的執行過程都是一個複雜的、廣泛的過程。而現代社會的特徵之一正是「專業化」，政府行政部門自不例外，每個公務人員皆須兼備某一項專業知識與技能方能勝任。可是即便是「專家」(expert)亦有其限制與缺點，專家只是對某一項問題或事物知道得最多(to know everything about something)，但對整體卻不見得了解，常有「以偏概全」、「見樹不見林」的偏見；同時，專家本身也都容易犯下「本位主義」的缺點，不能與人合作。^{註三}全民

表3 兩岸全民國防政策之「政策執行」比較

主體 政策		我	國	中	共
輸 出 項	政 策 執 行	1.主管機關：國防部。 2.教育：經常教育。 3.組織：中央成立「全民國防教育委員會」；中央與各地方政府成立全民防衛動員會報。 4.平臺：電視、電臺、網路等。 5.主題：訂定全民國防教育日、辦理軍民互動或聯誼活動、恢復學生軍訓打靶等。		1.主管機關：國務院。 2.教育：與我國概同。 3.組織：中央成立「國家國防教育辦公室」。各主要大學成立「國防教育學院」、各高中等學校設立「武裝部」「軍事教研室」、各地政府設立「國防教育訓練中心」。 4.平臺：電視、網路、光碟等。 5.主題：與我國概同	

資料來源：作者研究整理。

註五 <http://big5.huaxia.com/jtzq/2005/00296541.html>

註三 <http://www.people.com.cn/BIG5/paper464/8336/785198.html>

註三 同註二，頁146。

註三 同註二，頁257。

國防既然強調國家整體戰力的統合，而國防又絕非國防部的專利，國防部僅為國家整體戰力的統合運用機關，故應具體確定國防部與行政院各部會的政策隸屬關係，進而強化國防部與各部會之合作與互動。^{註四}

2. 政爭對軍事專業影響

關於國家認同與政治效忠的問題，向來是我國政黨輪替後面臨的挑戰之一。隨著全民國防活動與相關教育作為的落實，軍民之間的交流日趨頻繁，這些議題自然也觸動了軍事專業體系的敏感神經。另一方面，政策的合理性並不等於政策的可行性，尤其政策合法化之過程經常充滿各種變數，往往導致此一政策之執行結果呈現出高度之不確定性。我國的國防事務與軍訓教育，在現今政治環境的劇烈變遷下，又將如何調整其全民國防之教育內容以妥善因應，顯然仍有待商榷。

3. 施政公信力仍需經營

我國當前之社會環境正值轉型期，有許多公共議題(public issues)亟待政府之政策規劃來解決。然而我們亦經常可以在新聞傳媒中發現民眾批評政府部門之公共政策品質粗糙而不夠精緻。近年來，政府推動全民國防的理念已逐漸生根落實，社會大眾對於國家安全事務的關切更甚以往。而國軍各

項年度演訓活動與國防安全之相關事務，各新聞傳媒亦常有大篇幅的報導。然而，受限於國防機密或其他因素，使得部分傳媒或社會人士仍有不必要之偏差認知或疑慮，進而捕風捉影或大做文章。這也同時顯示出，我國全民國防政策之推動，仍需注意政府國防專業公信力之建構與維護。

(二) 中共方面

1. 政策本身造成地區不安

如同世界各先進國家所面臨的問題一樣，中共期盼在進行「國防轉型」(transformation)的同時，亦能保持相當能量的「戰備實力」(readiness)以因應不可預期的軍事衝突。在共軍歷年來所公佈之《國防白皮書》中均指出，區域衝突與戰爭的威脅仍然存在；在亞太地區更面臨「美日安保同盟」強化、東海及南海島嶼主權與海洋資源爭奪、臺獨勢力猖獗與美臺軍事關係日趨緊密等挑戰。因此，新世紀共軍的重要戰略任務即在於做好「軍事鬥爭」的準備，胡錦濤對臺政策中之「準備打」即為明顯例證。^{註五}

中共近年來在各方面的影響力快速增長，各種跡象都顯示中共在亞洲地區的軍事與外交影響力，已與美國分庭抗禮。中國社科院於2006年1月公佈的《2006年：全球政治與安全報告》中宣稱，中國大陸綜合

^{註四} 引自「帥化民立法委員個人網站」：陳勁甫，「從美國QDR談我國防決策機制」，國家安全與國防事務研討會論文（臺北：中華民國國家安全促進協會，2006年6月23日），http://www.ans.org.tw/detail_page.php?category=04&tid=150

^{註五} 胡錦濤自接任中共中央軍委會主席後，大陸對臺基本政策仍延續「江八點」，整體而言係採取「漸進微調」之策略。對此，中國目前對臺的主要對策是：「爭取談，準備打，不怕拖」。「爭取談」指的是繼續為兩岸和談創造一切可能，並做好臺灣人民的工作。「準備打」指的是，進一步做好相應的軍事鬥爭準備，如果戰爭不能避免，就不惜一切代價維護國家主權和領土完整。「不怕拖」係指在臺灣不從中國分裂出去的前提下，中國希望爭取20年的和平建設環境，維持兩岸現狀。值得一提的是從新軍委成員背景和人事任命的動向來看，具有涉臺防務經驗的將領，正逐漸受到重用，由此可以研判其對臺軍事的重點所在，亦可看出，中國準備軍事解決的堅定態度。參閱李華球，「解讀北京的對臺策略」，聯合早報（新加坡：2004年10月9日），言論版；http://www.peaceforum.org.tw/filectrl/20041009_zaoobao.htm

國力已排名全球第六。^{註5}姑且不論此一評估是否準確，但中共的崛起已是不爭的事實。就以中共目前的軍事、經濟與外交實力而論，若其真要強調「和平崛起」，是否還需要提倡「全民國防」？每個國家制訂公共政策目的基本上是為維護本身利益，然而，因此造成他國的不安將演變為威脅，尤其中共不是民主國家，加深周邊國家不信任感與恐懼，深怕此一威脅變為區域衝突與戰爭。

2. 社會主義市場經濟影響

自改革開放以來，中共雖以務實主義的態度，避開了「姓社」、「姓資」的爭議，大力從事經濟發展並取得了相當成就，但既有的共產主義意識型態在面臨經濟發展後的社會情況，卻產生出阻礙經濟發展的困境。共產主義的原旨與原本計畫經濟的框架有礙於經濟發展，但又不能全盤推翻，因為共產主義為其統治的「理論性合法基礎」，但過度遷就這項理論基礎又會戕害經濟發展，破壞了中共統治的「現實性合法基礎」。

在此同時，中共制定全民國防政策之實際作為及法規規範，可以說是鉅細靡遺，然而在實務工作執行方面，卻仍然受到市場經濟發展的影響。部份中共基層幹部認為，「經濟建設熱」使得一般民眾對於軍隊的直接依賴減少，軍隊的地位與作用容易受到忽視，進而容易減弱「雙擁」的自覺意識與工作熱情。^{註6}

3. 易生多頭馬車效應

2001年6月26日，中共國務院辦公廳、中央軍委辦公廳名義轉發《關於在普通高等學校和高級中學開展學生軍事訓練工作

的意見》。然而受限於各省財力與人力條件之不同，實施軍訓的進度也不同。以浙江省為例，浙江省人民直到2006年才頒布「2006-2010年浙江省學生軍訓工作發展規劃」，^{註7}要求從2006年開始，所有高校均應開設『軍事理論課』。值得注意的是，「國防教育」的中央主管機關是「國家國防動員委員會」，雖然早在2001年就通過《國防教育法》，但是到2006年底才公佈《全民國防教育大綱》。換言之，中共的「學校軍事教育」與「國防教育」是有區分的，因為其課程大綱並不相同，至於未來兩者之間將如何整合，尚有待繼續觀察。

參、建 議

比較公共政策係透過比較的方法探究公共政策的因果關係，並了解其他國家實際政策，以為本國制訂相關政策的參考，前者為理論目的，後者為實務目的，兩者相互關連。從政策學習或制度設計的角度而言，透過比較的方式理解公共政策，可以理解以國家體制為核心的系統變數，如何影響公共政策。事實上，世界上每個國家對於其國防政策之緣由、規劃、宣示、執行或評估，並不全然相同。因此，儘管兩岸的政府在國防政策主要議題之選擇上，「殊途同歸」、「不約而同」地採取了「全民國防」，但是兩者之間的實質內容與具體作為等方面，仍有許多差異存在。

政治系統決策模式關注政治決策過程的複雜性和動態性，將政治決策過程描述為一個動態的、交互影響的大系統，無疑為我們

^{註5} <http://world.people.com.cn/BIG5/4012392.html>

^{註6} 引自「中國雙擁網」：烏力吉圖、白興林，「新形勢下雙擁工作面臨的問題及應採取的對策」，
<http://www.shuangyong.gov.cn/n752568/n1629087/1702501.html>

^{註7} 本資料來源：「浙江教育網」，www.zjedu.org/download/twyc/06-10jxgzgh.doc

表4 兩岸全民國防政策之「政策評估」比較

主體 政策			我	國	中	共
反 政 策 色 缺 點 估 點	特 色 缺 點	評 估	1.從武力對抗深化為國土防衛。 2.從意識形態過渡到民主法治。 3.從兵力動員轉向為民力動員。 4.從單一主導進化到部會整合。		1.不變的人民戰爭戰略指導。 2.堅持以黨領軍的國防體制。 3.從人治主義走向法治主義。 4.從軍方主導到軍地合作。	
			1.政府各部會互動欠佳。 2.政爭對軍事專業之影響。 3.政府施政公信力仍需經營。		1.政策本身造成地區不安。 2.社會主義市場經濟之影響。 3.易生多頭馬車效應。	

資料來源：作者研究整理。

提供了一種觀察政治決策現象的宏觀概念。

註亮從公共政策比較的角度來看，儘管臺海兩岸在政治與社會體制上存在著巨大差異，但中共對於全民國防觀念的重視與提倡，部份仍然值得我國人予以重視。以下針對我政策評估提出建議事項。

一、摒棄本位主義與形式

全民國防是「全民參與」、「總體防衛」的國防，而全民防衛動員體系之建構，絕非依賴國軍就能克竟全功。因此，政府各行政部門均應重視全民國防此一重大議題，切莫執著於本位主義或形式作風。

二、回歸專業領域的研討

全民國防既然已經成為我國國防政策之具體共識，無論是民意代表或是社會人士，應當就此一領域進行專業的政策辯論，並應避免不必要的批評或謾罵，徒增社會成本浪費與反感。

三、開拓各類型教育管道

政令宣導不應侷限於嚴肅刻板的形式，全民國防理念的傳達亦是如此。兩岸政府都同樣認知到，落實全民國防的關鍵就是「教育」，因此，我國除應暢通既有之國防教育管道外，更應積極拓展其他教育管道（如民

間教育機構、團體及企業等），運用潛移默化的方式，以收全民國防之教育成效。

四、強化非營利團體合作

在國際社會中，「志工運動」源於對戰爭暴力的「人道主義」援助，它為人類的生存與發展彰顯了重要貢獻。在承平時期，志工運動幫助弱者、消除貧困、保護環境、為維護社會秩序和世界和平提供了很多的貢獻，在建立良善的人際關係、淨化社會風氣等方面，也產生了重要的影響。另外，我國的整體資源有限，國防建設必須兼顧民生問題，才能獲得人民的支持。政府應主動協調國軍與民間非營利團體針對災害救援、民事工作等相關領域建立正式之合作機制，俾收軍民互利、共榮之效。

五、重視民間傳播之效能

在西方民主國家中，新聞傳媒向來被視為行政、立法、司法三權以外的「第四權」。而政府與大眾傳播媒體之間，事實上也存在著一種相當微妙的關係。無論如何，政府不能逃避大眾傳播媒體監督，而必須面對大眾傳播媒體，且應對大眾傳播媒體即時說明與溝通，精心設計一套處理流程，讓媒體成為宣傳助力。註罕另外，國防部宣傳的

註亮 同註二，頁259。

註罕 同註三，頁206。

平臺，幾乎都是內部運作宣傳，其對象不外限於現役與備役軍人，實應與民間的傳媒合作，製作短片或專訪，才能將此理念深植在全國人民。

肆、結 論

對我國而言，公共政策研究這門學科仍算是一門正在發展中的學科；在此同時，我國公共政策研究必須特別注重其「系絡性」，這絕非僅因公共政策研究必須借重其他學科，而是因為我國公共政策學科發展係承繼自外國，因此過去我國有許多政策，都顯露出移植錯置的問題。以本文所舉的全民國防政策為例，倘若政府沒有一個清晰的參考架構，或是在沒有最高之政策哲學理念的引導下，貿然實行全民國防政策，就會產生許多的問題，這不僅僅是整個政府的行政績效問題，還牽涉到軍事專業、社會安定與經濟發展等領域。是故，國家重大公共政策之形成、規劃、執行與評估等階段，均應特別重視相關領域之公共議題。

未來的國防事務，無論是國防組織效率、部隊士氣、軟硬體建設、社會大眾對國軍的支持等，都是全民國防所涵蓋的重要範疇。今天我們之所以重視全民國防，主要的

目的就是要建立全國人民對國防事務的重視，以確保國家之生存與發展。尤其，兩岸關係的詭譎多變，平時與戰時的分別不會有明顯區隔。反制中共融合軍事與非軍事的各項謀我戰略作為，則有賴我軍民綜合防衛機制的有效運作。尤其戰爭的勝負關鍵取決於全民支援軍事作戰的能力與意志及整體防衛機制的綿密協調與運作。因此，必須在平時即應針對各種可能發生的平戰時狀況，進行縝密的動員準備及應變演練，整合發揮不同層級政府的應變功能，凝聚落實全民國防的共識與建構標準作業程序，戰時才能立即發揮總體戰力，有效嚇阻敵人進犯。

收件：96年09月27日

修正：97年01月20日

接受：97年01月25日

作者簡介

蕭朝琴陸軍中校，政戰學校82年班、政研所89年班、政研班94年班；現任職於國防部軍備局工程營產處眷改企劃科政參官。