

從「全民國防教育」論國家安全

吳孟俊

提 要

- 一、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。
- 二、全民國防教育就是以研究發展國防思想、行為及以實現國防建設與保衛其國家為目的之一種重要活動，簡言之在發揮各種國防教育原理的作用與價值，培養全民共同建設與保衛其國家。
- 三、在「依法行政」的原則下實施《全民國防教育法》具有重要時代意涵，意即希望透過法制化的積極作為，推動全民國防教育啓發與養成，讓「全民國防」的理念深植民心。
- 四、透過《全民國防教育法》的實施，使全體國民深刻體認「覆巢之下無完卵」的道理，全體國民血脈相連，任何一位都無法置身於國家整體安全防衛之外。

關鍵詞：全民國防教育、全民國防、國家安全、防衛動員

壹、前 言

國防是立國建國的根本，也是培植國力的泉源，隨著時序進入21世紀，國際情勢的改變，戰爭已走向高科技化、非線性化與迅捷化。現在國家安全的威脅管道是多元化的，除了傳統的軍事威脅之外，非軍事威脅對於國家安全的影響正受到各國日益的重視，如恐怖攻擊、天然災害、外交、能源爭奪、傳染病等，都是當前重要的課題。因此，現代化的國防，不僅要靠國軍官兵積極的建軍備戰，更要贏得國人的支持，激發全

體國民的參與，才能發揮整體力量，達到保障國家安全的目的。依據《國防法》第三條規定：「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。全民國防打破了「國防屬於軍人專業」的迷思，重申「國家興亡，匹夫有責」的古訓，全民國防以建立總體綿密的國防體系為主要目標，其具體架構具有三個核心，以憲政建設為基礎，軍

令、國家認同與軍事建設為核心，以心理建設為動力，以經濟建設為後盾，厚植國防潛力，凝聚保衛國家的意志。建立全民團結的憂患意識，全國百姓才會產生禍福與共、利益共生的連帶關係，主動關心國防、支持國防、參與國防，進而展現出全民國防的意志與決心。

貳、全民國防教育目的與定位

一、全民國防教育緣起

全民國防的概念緣起於18世紀的「法國大革命」^{註一}，法國公民為面對外來軍事威脅，革命政府於1793年8月23日宣布：「自即日起，到敵人完全被驅逐出共和國領土為止，所有法國公民都有服兵役的義務」^{註二}。

我國81年出版的第一本「國防報告書」序言中即明言：「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」。前總統李登輝於「國軍八十五年度工作檢討會」中所揭示：面對中國的文攻武嚇，他揭櫫建立「全民國防意識」的重要性，也就是「全民關注、全民支持、全民參與」。前總統陳水扁於「國軍九十年高級幹部研習會」中提及「強化全民國防理念」；他在92年接受「紐約時報」專訪，再度指出「建立全民國防、凝聚全民力量」^{註三}。我國全民國防教育之

推動，主要以《國防法》、《全民防衛動員準備法》及《全民國防教育法》三大法源為我推動全民國防法制化的架構及依據。

馬總統今年2月在受邀「中華民國國家安全促進會」發表專題演講時提到：臺灣安全必須要奠基在一個SMART的觀念上，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^{註四}。在國防政策上主張建立起「固若磐石」(Hard ROC)的國防態勢，也就是要建立「嚇不了(戰志高昂)」、「咬不住(封鎖不住)」、「吞不下(佔領不了)」、「打不碎(能持久抗敵)」的整體防衛軍力^{註五}。以保衛國家安全，力求兩岸和平、區域穩定以及國內繁榮為目的，並掌握軍事科技的發展，前瞻戰爭型態的轉變，力求國防軟、硬體建設齊頭並進，強化國防實力，致力維持臺海現狀。

二、全民國防教育目的

全民國防教育旨在提升全民憂患意識，建立防衛共識，凝聚全民抗敵意志，落實全民國防。強調現代戰爭已無前方、後方之分，全民惟有提升憂患意識，鞏固心理防線，堅定保家衛國決心，積極參與、支持國防建設，落實「平戰合一、軍民一體」的全民防衛體系，建構「國土安全網」，方能確保國家安全^{註六}。

註一「啓蒙運動」是18世紀法國資產階級在準備革命的過程中，在意識形態領域所掀起的一場體現現代要求的思想文化運動。它高舉理性旗幟，直接批判專制政體和天主教神學的兩大威權。引自吳圳義，《法國史》（臺北：三民書局，2001年2月），頁211。

註二 鈕先鍾，〈西方戰略思想史〉（臺北：麥田出版社，民國84年7月），頁192。

註三 施正峰，〈全民國防教育的突破與挑戰〉，〈<http://mail.tku.edu.tw/cfshih/seminar/20070810/20070810.htm>〉。

註四 SMART: S(Soft Power軟實力)即「經濟文化」安全、M(Military Deterrence軍事嚇阻)即「軍事」面向安全、A(Assuring the Status Quo)即在「政治上」保證現狀、R(Restoring Mutual Trust恢復互信)即「外交」面的安全、T(Taiwan)指臺灣。

註五 《尖端科技》（臺北：2008年3月），頁14-16。

註六 中華民國國防部，《中華民國九十七年國防報告書》（臺北：國防部，2008年5月），頁233。

三、全民國防教育定位

全民的共識是民主國家施政最重要的根源與基礎。探究全民國防教育的定位時，往往外在的立場、角度與內在的屬性差異，呈現不同的見解及風貌。首先，就國民的立場而言，在民主憲政規範與體制下，民眾有「知」的權利，政府應設法保障民眾知悉公共事務的權利，然因國防事務大多具有高度的專業性與機密性，並非所有國民能理解及參與，且可能導致民眾對國防事務欠缺瞭解，甚至可能產生疏離感，將對落實全民國防的政策造成阻礙。由此可知，全民國防教育係民眾接觸、獲悉國防事務有關資訊的重要渠道之一，能保障民眾「知」的權利，滿足民眾對國防、軍事等公共事務的基本認知，且能在合理、公開、透明化的前提下，適切保護國家機密安全。就政府立場而言，必須使全民國防政策獲得全體國民廣泛支持，才能獲得充分的人力、財力與物力等要素，蓄積充足的國防實力或戰力，有效達成確保國家安全的任務。欲達此目的的根本之道即為宣導闡揚、溝通瞭解以產生共識。此外，全民國防教育的定位亦可從不同的角度加以分析：

(一)法律的定位

參據《國防法》第29條規定，於民國94年2月2日制定、公布《全民國防教育法》，民國95年2月1日公告施行。在「依法行政」的原則下實施該法具有重要時代意涵，意即希望透過法制化的積極作為，推動全民國防教育啟發與養成，讓「全民國防」

的理念深植民心。因此，該法不僅確立教育的宗旨、目標、內容與施教方針、步驟，同時亦賦予各級政府、學校及相關協作單位在實務推動上的法源基礎。由此分析顯示，《全民國防教育法》在法律上係屬「程序法」性質，其目的無非盱衡現實與未來發展，以經常方式實施為原則，^{註七}教育內涵非常廣泛，進一步將全民國防推展至公民教育層次，使全民國防向下紮根，藉以凝聚全民認識國防、認同國防、支持國防，最後能參與國防。^{註八}

(二)體制的定位

依《全民國防教育法》第二條規定，中央主管機關為國防部，學校教育由教育部負責，政府機關（構）在職教育由人事行政局負責，社會教育由內政部負責，國防文物保護、宣導及管理由文建會負責。^{註九}由上述可知，全民國防教育在體制上是屬「跨部會」的政策運作，需要各部會同心分工，以落實推展全民國防教育。

(三)政策的定位

現代國防事務已非侷限於純粹軍事領域，而是涵蓋政治、經濟、心理及科技等諸多面向，現代戰爭的遂行亦需全國人力、物力及財力的整合與投入，而不僅是軍隊所能獨力從事；凡此皆須於平時落實「全民國防」的建設。全民國防的實踐，需要全體國民對國防事務的正確瞭解及切身參與，以獲致團結合力的效果。為達成落實「全民國防」政策，我國政府主要區分「凝聚全民國防意志」、「國防結合社會民生」及「全民支持

^{註七} 杜正勝，〈全民國防教育的理論與實踐〉，《民國94年全民國防教育師資研習手冊》（臺北：教育部出版，2005年11月），頁5。

^{註八} 張哲凱，〈全民國防教育法理論初探〉，《96年全民國防教育績優論文集》（臺北：國防部總政治作戰局出版，2007年11月），頁226。

^{註九} 同註八，頁275。

參與國防」三個主軸，推動具體實務。^{註十}由此，顯示，全民國防教育係實踐「全民國防」政策的中心軸線，並聯結、貫穿三個主軸，而且不斷向下紮根。

四、全民國防教育執行概況

依據《全民國防教育法》揭櫫全民國防教育目的，主要在透過「教育」的手段，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。依據《全民國防教育法》第五條所示全民國防教育，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，社會教育和國防文物保護、宣導及教育。因此，我國政府除訂定教育辦法、充實師資教材、舉行學術研討、落實部隊教育外，並規劃「國際情勢」、「國防政策」、「全民國防」、「防衛動員」及「國防科技」等五大教育為主軸授課，執行概況可由四個方面來說明：

（一）學校教育方面

為使國防教育紮根，依據《全民國防教育法》第七條規定，在各級學校均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。現階段教育部已邀請專家研議全民國防教育課程架構，著手規劃各級學校依課程內容實施，國小、國中採融入式教學，酌增安全防災教育及參觀軍史、文物教學活動，高中（職）教育課增列全民國防課程，並結合各項參觀教學活動，大學則開設國防通識課程選修。

（二）政府機關（構）在職教育

為加強公務人員的國家意識及對國防事務的了解，依據《全民國防教育法》第八條規定，政府各機關（構）應依據其工作性質，對所屬人員定期實施全民國防教育。另

外為使政府機關辦理公務人員全民國防教育有所準據、強化國防意識，行政院94年12月1日公布「政府機關機構全民國防教育實施辦法」，其中第四條明定各機關全民國防教育訓練需列入年度訓練計畫，以專班訓練、隨班訓練、專題演講、數位學習等四種方式辦理。因此，政府針對公務機關的任務與人員的工作特性，配合終生學習與進修研習，定期實施全民國防教育，遴派專業師資授課，講解五項教育主軸相關課程，以加強國家安全意識及全民防衛共識。

（三）社會教育

依據《全民國防教育法》第九條規定，在社會教育方面，各級主管機關應製作全民國防教育電影片、錄影節目帶或文宣資料，透過大眾傳播媒體播放、刊載，積極凝聚社會大眾之全民國防共識，建立全民國防理念。另規定由直轄市政府教育局、各縣（市）政府、國立社會教育館及所屬社會教育工作站負責推展。課程及活動內容包含：「國防安全」、「軍事科技」、「國家意識」、「公民防衛」等。更在《全民國防教育法》公布後，國防部「萬安演習」，以直轄市、縣（市）政府的動員、民防、緊急醫療、反恐怖攻擊、災害防救及核子事故等應變機制為演練主體，將全民國防落實到社會各個層面。國防部辦理「九十七年全民國防教育國中、小學種能教師知能研習」，藉以充實國中、小學種能教師之教學能力。於此同時，「九十七年全民國防教育直轄市、縣（市）政府訪問」亦於臺南縣、市展開，除了解各縣市政府執行全民國防現況，更與地方政府協調分工合作，深信這些具體作法，對於增進全民國防教育必將產生「由點到面」的可觀效

註十 同註六，頁23。

益。環顧世界上不少國家把國防教育提高到「精神防務」、「心理防務」、「政府的首要職責」、「社會第一要務」的地位，顯見「全民國防」已是21世紀世界各國國防發展的主軸，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。^{註1}

(四)國防文物保護

在全民國防教育中「為誰而戰，為何而戰」是極重要關鍵，培養對國家、民族、鄉土、歷史、文化的情感，是全民國防中絕不可忽略的一環。國防文物的保存，可以喚起人們緬懷歷史、正視真相，了解先人為保衛鄉土付出鮮血和生命的不言之教。在歷史上我國經歷不少戰爭，保留下來的國防文物數量甚眾，政府目前以列為古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀建立軍史館或紀念碑等方式保護國防文物，為社會留下珍貴的文化遺產。另結合各級政府及社會團體，將具國防教育意義的軍事文物蒐整、保存與管理，納入旅遊景點整體規劃，表彰或緬懷國軍史蹟，並以觀光、解說、活動等多元方式，使全民國防理念深植民心，達到教育宣導的目標。

五、目前我國執行《全民國防教育法》窒礙問題及因素

(一)法規條文制定未臻周延

我國《全民國防教育法》雖訂定了十五條，內容包含了學校教育、政府機關（構）在職教育、社會教育、國防文物保護、宣導及教育、動員演習之配合、各類國防教育文物之保護、預算編列及獎勵等，但多屬於原則性與抽象性規定之條文，若干規定均有賴

進一步具體規範，才能據以施行，例如第五條已明確規定全民國防教育包括：學校教育、政府機關在職教育、社會教育、國防文物教育，但各種教育之具體內容為何？應如何實施？甚至運用何種方式經常實施？「本法」均無明確之規定。

(二)主管機關職掌不明確

任何政策執行主管機關必須有相當權責及號召力，方可有效掌控政策推行並居上協調各協力機關。我國全民國防教育法第二條規定：主管機關在中央為國防部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關辦理。^{註2}然全民國防教育涵蓋面甚廣，其範圍包含教育、預算分配、文物保護、公務人員在職訓練等，若由國防部任主管機關，相信在部分議題上無法有效協調，而終究必須由行政院作仲裁，因此中央主管機關部分必須再予斟酌，由行政院擔任為宜。

(三)資源運用受排擠效應影響

政策資源主要有經費資源、人力資源、資訊資源和權威資源。^{註3}必要的經費和人力是政策執行的物質基礎；資訊是政策執行活動的必要條件；權威是政策執行的根本保證，是政策有效執行的又一項特殊而重要的資源。國防教育法第十三條（預算編列）中律定各級主管機關及事業機構應編列經費，推行全民國防教育相關事項。然各單位單獨編列，是否能夠因應國防教育所需？又經費分散無統一編列，在執行上是否會產生經費不足問題？各機關是否會因考慮預算排

^{註1} 社論，〈全民國防教育向下紮根 凝聚國人共識捍衛家園〉，《青年日報》，民國97年10月6日，版3。

^{註2} 〈全民國防教育法〉，《電子六法全書》，〈<http://www.6law.idv.tw>〉。

^{註3} 李允傑，〈丘昌泰著〉，《政策執行與評估》（臺北：2003年3月），頁160。

擠效應，而將全民國防教育經費占其單位總預算之額度降低？上述問題均需考量。以國防部本身為例，在軍購預算列入年度施政項目後，對全民國防教育當會產生一定之預算排擠效應，此時端視國防部對教育與軍購間之抉擇而定。

(四)教育對象之設定

教育對象可稱之為公共政策執行中之「目標團體」。所謂「目標團體」泛指接受政策服務措施、負擔政策成本，或受到政策內容所規範的對象。^{註四}政策問題所涉及的目標團體亦影響政策執行的效果。一般說來，政策越明確，涉及的人數越多，政策執行就越容易、越有效。人們因歷史傳統的薰陶而養成一套行為定向模式，常習慣於某種成規，傾向於保守持續的狀況。要想全面改變人民的思想行為十分困難。因此，為了實現政策目標，「目標團體行為」須適切加以調整，這樣才不至於造成人員的抵制，有利政策的有效執行。全民國防教育法中規範之對象為全體國民，在目標團體設定時，若不加區隔，採取全般一致教育，則全民國防教育之推廣難以順遂。

參、「國家安全」與「全民國防教育」關係

一、國家安全與全民國防

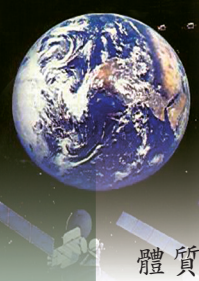
「全民國防」為政府近年來積極倡導的施政理念，成為指導我國防發展的重要方針。自「國防二法」、《全民防衛動員準備法》的核定施行，以及2005年2月2日公布的《全民國防教育法》，「全民國防」政策的理

念建構與法制化，基本上已與我國的國防軍事戰略構想相結合。「全民國防」不僅是一種概念、一種戰略、一種公民教育，也是建立「上下同欲」，而其目的在於深化全體國民共有的「安全文化」，更是「全方位」、「全民參與」、「總體防衛」、「民眾信賴」的國防，以確保國家安全。而國家安全，係指攸關國家生存發展的基本概念與價值，至於維護途徑則著眼於國家機關藉權力工具的運用，循適當方式以保護其重要的價值免受內在與外在的威脅。因此國家安全的功能端在於抵抗威脅、維護國家利益與價值。^{註五}而國家安全屬於最重要的「國家利益」，追求安全保障是主要的「國家目標」，繼而「國家安全政策」(national security policy)便是根據「國家目標」，衡量整體國力而訂定的國家安全施政方針。^{註六}九十七年四年期國防總檢討（初稿二版）指出，當前我國國家利益：「一、確保國家主權與領土完整，保障國家在國際間的獨立自主地位及選擇和行動自由。二、捍衛國家與國民的安全，免於受到外來武力的威脅、侵犯與破壞。三、維護民主、自由與人權等基本價值，確保此等價值與制度的延續與發展。四、保護國家永續發展，促成社會良性進步，以增進人民生活福祉。」現階段我國國家主要的政策目標：「一、政治外交上：對外促進兩岸和平，爭取國際友誼；對內力求族群與政黨和解，建立廉能政府。二、國防軍事上：維持堅實的國防力量，建構「固若磐石」的國防態勢。三、經濟文化上：推動經濟政策開放與鬆綁，促成制度放革，以重建與強化經濟

^{註四} 林水波、施能傑、葉匡時，前揭書，頁133。

^{註五} 林吉郎，〈我國國家安全與危機管理〉，《全民國防與國家安全》（臺北：前衛出版社，2002年12月），頁81。

^{註六} 林碧炤，〈臺灣的綜合安全〉，《戰略與國際研究》（臺北：臺灣綜合研究院，1999年3月），頁61-3。



體質，發揮競爭優勢，深耕臺灣，連結亞太，佈局全球。」當前我國國防戰略目標（3P目標）為：「預防戰爭(Prevent)、確保優勢(Prevail)、保護家園(Protect)三項，以達確保國家安全之目的^{註七}。」另依據憲法一三七條：「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的」，說明了我國國防政策屬於廣義之國防，即全民國防。綜合上述，國家安全可歸納為三個領域的思考：追求國家生存、國家利益與國家目標；事實上，上述三個面向的思考，完全奠基在「全民國防」的具體實踐中，國家安全與全民國防關係已密不可分。

二、全民國防與全民國防教育

我國長期面對中共武力的威脅，國家安全與全民國防始終是重要的議題，根據國防部的說明，「全民國防」是以軍事防衛為經，「全民防衛動員」為緯，並以心防為基礎之綜合安全防衛體系，藉以達成維護國家安全，促進全民福祉為目標。^{註八}國防二法正式實施後，已然是國家安全重要的施政方針，依據《國防法》，中央地方各級政府，均有推廣全民國防施政的義務，所以立法院在三讀通過《全民國防教育法》後，希望透過教育達成下列三項目的：

(一)建立全民團結的憂患意識

建立全民團結的憂患意識是全民國防的首務，期使全國民眾體認到國家安全，是我們生命財產最大的保障，有了全民團結的憂患意識，臺灣民眾才會有禍福與共、利益共生的連帶關係，才會關心國防、支持國防、參與國防。透過《全民國防教育法》的

實施，才能使全體國民體認我們國家目前所面臨的環境，以臺灣所處彈丸之地，一旦遭受敵人的侵略行動，退此一步即無死所。

(二)確立全民防衛的安全概念

全民防衛是政府本著綜合性安全的概念，在遭受外力侵犯、天然災害、重大災難或恐怖攻擊時，為維護國家安全、保衛人民、維繫政府關鍵職能、確保法律和秩序及在防衛作戰中提供持續支援，所展現的綜合國力和運用國家整體資源的相關作為；透過《全民國防教育法》的實施，使全體國民深刻體認「覆巢之下無完卵」的道理，全體國民血脈相連，任何一位都無法置身於國家整體安全防衛之外。

基此，《全民國防教育法》的推行，旨在落實全民國防教育，增進全民國防知識防衛國家意識，確保國家安全，希望經由法制化的積極作為，推動全民國防教育啟發與養成，讓全民國防的觀念深植民心。

(三)「全民國防教育」之重要目標

「全民國防教育」之重要目標可含括兩部分，一為「全民」，二為「國防」。後者指的是「戰爭準備」；前者指的是這種戰爭準備的一種型態或方式。「全民」就是全體國民，但具體來說應是「集體意志」及「齊一行動」的一群民眾，國家匯集群體之共同認知、意志及行動，展現在面對外來威脅的一種國防機制。「國防」是國家為保衛其領土、人民、主權的安全，所採取的一種戰爭準備；但從精神上看，「國防」是屬於「防衛性質」，而非「擴張性質」；但在防衛作戰的過程中，國民的戰鬥意志與精神支持，

^{註七} 四年期總檢編撰小組，〈國防戰略指導〉，《國防部四年期國防總檢討初稿二版》，中華民國97年11月20日，頁34-37。

^{註八} 孔繁定，〈全民國防是總體國力綜合表現〉，《青年日報》，民國88年5月5日，第3版。

將會左右戰爭的勝負。西諺有云：「教育是最廉價的國防」，惟有透過教育民眾的方式才能有效落實國家安全；也惟有以結合人民生活方式來深化國防教育，才能鞏固國家安全。21世紀的國防已不僅只是軍事實力，而是涉及到整體國力、軍事武力與民力，尤其是精神戰力的總和；因此，愈是先進國家愈重視全民國防；而國防事務也不再只是國防部的事，更不是只有軍人才有保衛國家的責任；現代國防就是全民的國防、更是生活的國防，必須透過教育落實在生活中，國家安全才有保障。故建構不分前、後方，平、戰時，將有形戰力、社會資源與防衛意志融為一體的總體國防力量，實為推動全民國防之願景，並形成以小博大的戰略思維，同時為價廉效高的投資，進而建立全民團結的憂患意識，確立全民防衛的安全概念，亦為推動「全民國防教育」努力的重點目標，透過教育以循序漸進方式，逐級深化教育內容，讓全民國防教育法在推動初期即能深入民心、廣為民眾接納並落實於生活中，讓民眾認識國防、進而認同國防、關心國防、支持國防、參與國防，以凝鑄成全民捍衛國家安全的共同目標。

三、全民國防教育與國家安全

一般論述全民國防教育時多將焦點放在提升民眾國防意識上，這是因為第二次世界大戰結束後的冷戰形勢，各國必須將預防戰爭發生置於施政的重心，全民國防教育因此扮演結合民眾支持國防的重要角色。然而在冷戰結束，全球化時代來臨，戰爭預期普遍降低的情況下，要求民眾在國防，以及全民國防教育上仍如以往般的付出較高的機會成本，困難度提升。例如我國在高中課程「98

年課程綱要」的規劃，將國防通識課修訂為全民國防教育課程，由必修4學分減為2學分，減幅50%；如果較以往軍訓課程最高曾達12學分而論，減幅更高達80%以上。這顯示時代變遷，當民眾對戰爭預期降低後，支持全民國防教育的力量減弱，因而轉移出較多的教育資源在其他領域之上。如果民眾不願意在全民國防教育上付出較多的機會成本，則透過全民國防教育結合民眾的功能也將弱化，不利於我國的國家安全。然而在民眾對戰爭預期降低已成普遍現象的形勢下，如果全民國防教育仍然僅強調國防的重要性，吸引力與說服力將不足，必須有更進一步論述，才能喚起民眾注意。因此，當代全民國防教育必須更周延的關照國家安全概念在非傳統安全領域的變遷，同時兼顧全民防衛動員的兩大主軸為教育內涵，才能在這個新時代，確保我國的國家安全。^{註九}

肆、探討各國對全民國防教育經驗及作法

民主國家與集權國家均有推廣全民國防教育之成功經驗。在此列舉民主國家（美國、瑞士、以色列）與集權國家——中共之經驗實施探討。

一、美國

擁有世界上最強大軍事力量的美國，非常重視國防教育，1958年就制定《國防教育法》，從聯邦政府到各州政府，都將國防教育作為一項重要的公務活動，其主要作為如后：

（一）重視國防教育立法

1958年蘇聯第一顆人造衛星(Sputnik)發射成功時，美國政府做出的第一個反應便

^{註九} 王高成、羅慶生，〈全民國防教育的時代意義與國家安全〉，2007年12月7日，頁19。

是制定《國防教育法》，以此作為「滿足國家基本安全」的緊急措施，力爭迅速轉移對美國不利的競爭態勢。該《國防教育法》對國防教育的目的、性質、任務、內容、形式、機構和經費等進行明確的規定，使美國國防教育有法可依，有章可循。時至今日，國防教育本身也成為一種競爭的具體手段。並且還專門制定和頒布一系列動員法規和具有法規性質的動員計畫。

(二)以全球戰略高度振奮愛國精神

美國政府推行國防觀念，其出發點是突破國門界限，將本國利益及民族安全在同盟、地區乃至世界的政治、經濟、軍事大背景下籌劃。美國政府將國防觀念的樹立作為國防教育重要內容，幫助國民認清世界發展的大趨勢，認清國家在大趨勢中的地位與作用，認清政府根據大趨勢所採取的戰略對策。在美國，國防教育從來就不只侷限民族的尚武精神，而是對外延伸擴展到經濟、政治和文化領域的社會教育活動，將其納入提高民族素質，促進國家發展的社會系統之中。因此，儘管美國政府進行的一些戰爭受到美國人民的反對，然而，在該等戰爭中喪生的美國軍人卻往往受到許多國民的崇敬。

(三)重視國防後備力量建設

美國國防後備力量包括國民警衛隊和聯邦後備隊。聯邦後備隊最初由地方志願人員組成，自第二次世界大戰後，退出現役的預備役人員才成為其主要成分；國民警衛隊是國防後備力量的主要組成部分，其來源主要是志願參加的參訓人員，他是在「民兵制」的基礎上發展。美國此種由人員發展的後備力量，自成立之初就兼有抵禦外敵入侵和維護內部穩定的雙重職能。美國平時常備軍的

規模較小，為了在戰時集結強大的軍事力量，尤其強調提高後備力量的戰備水準，國防後備力量始終以編組的形式存在，大多數預備役以成建制部隊的方式補入現役。

二、瑞士

(一)民兵制展現全民皆兵和全民動員機制

《瑞士聯邦憲法》規定，凡20至42歲的男性公民只要身體健康，必須依法服兵役，新兵接受15週的基礎訓練後正式編入連隊，在20至42歲期間還要為期10次不斷返回部隊複訓和服役，每次為期三週，瑞士採取的是「總體防禦」的嚇阻戰略。二次世界大戰期間，德軍攻陷法國後，於瑞士東部邊境部署50個師團，制定「冷杉行動」企圖併吞瑞士。但最終讓希特勒放棄入侵的計畫不是瑞士的中立政策，而是對外奉行永久中立，對內卻「全民皆兵，武裝中立」^{註平}。1937年7月，數小時內，瑞士男人們穿上軍裝，在一個當時只有400萬人口國家，竟動員了50萬人的大軍，於阿爾卑斯山的隱蔽陣地長期固守。

(二)對國民實施終身國防教育

瑞士四大政黨皆透過不同形式在全國宣傳國防政策和總體防衛思想，將國防活動融合到人民的社會生活之中，將國防意識變為全民意識，寓軍於民，全民皆兵。並進行各級官員國防教育，規定政府官員和地方負責人都要到國防學院輪訓2至4週，著重於國際情勢、國家安全政策、戰略與資源管理等內容的學習和研究，進而有助於決策機關正確的分析情勢，制定正確的國策方針。各地成立軍官與士兵協會、公民協會、射擊協會等官方或半官方的國防教育機構。同時社會、學校、軍隊、民防組織和各種宣傳機構

註平 <http://www.davekopel.org/2A/OthWr/Target_Switzerland.htm>。

也都目標一致展開國防教育，形成多層次、全方位的國防教育網絡系統。如此小的國家能保持180多年的和平穩定，「全民國防」是重要的原因。

三、以色列

以色列自1948年建國開始，以、巴戰爭不計其數，然一次又一次轉危為安，甚至單獨對抗阿拉伯世界。究其原因，雖然有美國等的一些軍事強國支持，但以色列軍民強烈的國防意識和高度的戰略觀念，無疑也發揮關鍵性功能。

(一)全民皆兵且常備維護國家安全

以色列國防軍以年輕、高素質、善打惡戰享譽世界，其中獨特預備役體制，軍隊中堅是2萬名職業軍官，帶領16萬現役軍人，危機時，於3天內可擴充預備役達60萬人。以色列女性必須服兵役是該國重要特色，其《兵役法》規定，凡年滿18歲女青年均應服義務役，僅少數體檢不合格、懷孕和服役前已經結婚已有子女者，可視情況提出申請，免除兵役。女性入伍後，進行3-4週基礎訓練，結訓後，體質好、文化水準高、訓練成績優異者，經嚴格選拔送至軍事學校學習，畢業後充實各級機關技術員，其他一律從事一般事務工作。

(二)軍方重視猶太復國主義與愛國主義教育

無論是政府還是民眾，對「國防」的認識都早已不僅僅侷限於為了贏得戰爭的勝利，而是為了「生存」。政府為了調動人們從事全民武裝活動的積極性，利用多種形式，向國民尤其青少年灌輸猶太復國主義和

愛國主義，^{註二}透過展示2000多年來猶太人流散各地遭受苦難經歷，激發人們的愛國熱情和獻身精神。就國防教育形式而言，基本上是十分豐富。每逢獨立日、陣亡將士日、死難猶太人紀念日等，都要舉行各種活動，宣揚民族英雄的業績，同時，還利用「哭牆」(Western Wall)、納粹大屠殺紀念館等，教育人們不要忘記歷史。

四、中共

1997年3月14日中共公布實施之《中華人民共和國國防法》第七章第40、41條明示：國家通過開展國防教育，使公民增強國防觀念、掌握國防知識、發揚愛國主義精神，自覺履行國防義務。普及和加強國防教育是全社會的共同責任。國防教育貫徹全民參與、長期堅持、講求實效的方針，實行經常教育與集中教育相結合、普及教育與重點教育相結合、理論教育與行為教育相結合的原則。^{註三}中共第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十一一次會議更於2001年4月28日通過《中華人民共和國全民國防教育法》。其內容包含學校國防教育、社會國防教育、國防教育的保障與法律責任。^{註三}

(一)厲行全民國防教育

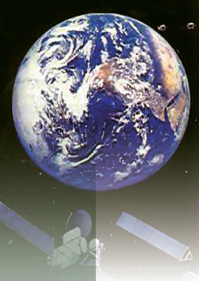
以公務人員、青少年學生、民兵預備役人員為重點開展全民國防教育。將國防教育納入公務員理論學習計畫和中共黨校教學體系，在全國2500多所黨校開設國防教育課程，並通過專題講座、至軍營體驗軍事生活和短期訓練等形式，強化公務人員履行國防職責的意識。

(二)加強後備人員國防教育

^{註二} 空軍是以國王牌軍種，高層對空軍的要求十分高，招考飛行員時，要求本人和父母都要是猶太復國主義者。

^{註三} 上海國防戰略研究所全民國防教育網，<http://www.gf81.com.cn/22/22_301_1.htm>。

^{註三} 上海國防戰略研究所全民國防教育網，<http://www.gf81.com.cn/22/22_306.htm>。



對民兵預備役人員的國防教育，主要結合政治教育、組織整頓、軍事訓練進行。已有9個省市創辦國防教育報刊，30多個地區開辦國防教育網站。各地利用烈士陵園、革命遺址和具有國防教育功能的博物館、紀念館等場所開展國防教育，每年受教育人數近2億。以上成果足見其全民國防教育之推廣普及程度。

五、各國經驗總結

由以上美國、瑞士、以色列及中共全民國防教育推廣之成功經驗，在此可歸納為以下成功要素：

- (一)國家認同強烈、全民具愛國情操。
- (二)教育多元化、對象普及化。
- (三)從下紮根、奠定基礎。
- (四)多元宣傳、形成全民共識。
- (五)法制落實、配套完善。

伍、策進全民國防教育之芻議

一、速謀訂定《全民國防教育施行細則》

全民國防，在觀念上是全民認識國防，展現高度抗敵意志與決心；在定位上是全民支持國防，是總體國力之累積、運用與對決，也是國家生存戰略中「以小搏大」、「全民禦敵」之具體實踐；在作法上也是全民參與國防，須從立法、現實、國家長遠發展與敵情威脅層面，通盤周延考量擘畫；在體制架構上必須以「心防」奠定根基，以「軍事作戰」為核心，以「民防」達成倍力之效果，以「全民動員」作為防衛作戰成敗之關鍵，四者缺一不可，互為表裡，並以良好制度運作與周延立法連貫其中，以發揮總體國力相乘相加效果。^{註四}《全民國防教育

法》之貫徹施行將有助於全民國防之實現，故除應檢視「本法」現存規定與立法尚未完備之處，速謀修正與訂定外，更應訂定《全民國防教育施行細則》，以利《全民國防教育法》之貫徹施行。

二、研修主管機關職掌

我國全民國防教育的法源依據，係以《全民國防教育法》為主，然卻又散見於《國防法》、《全民防衛動員準備法》、《社會教育法》、《文化資產保護法》等，該等相關法律之間的主從關係似需加以理順，給予全民國防教育在法理上明確定位，並使其其他相關法規（如各級學校教育法規）能據以研議修訂，以符合政策執行的實際需要。再者，目前全民國防教育主管機關為國防部，在體制上是跨部會運作，但在實際上需要超部會的監督、指導。因此，亦需研議提昇主管機關的位階，修正為行政院，並由行政院負責召集相關部會，期使事權集中、一致而有效共同推展，以使全民國防教育範圍及深度更廣，且集整體行政當局之力行之。

三、修正預算編列方式

國防教育預算編列不可由各單位單獨編列，以確實因應國防教育所需，避免各單位預算排擠效應，而將全民國防教育經費占其單位總預算之額度降低。因此，經費資源之運用，宜採取中央依據各機關所提出之需求，加以審查、確定符合國防教育所需後，統一編列分配各機關運用，來執行相關全民國防教育事項。例如《美國國防教育法案》提供學生低利貸款，聯邦並支援基礎學校改善與全民國防有關之相關事項，此皆為經費資源集中之作法，深值我效法。^{註五}

^{註四} 國防部，《中華民國九十五年度國防報告書》（臺北：國防部，2006年8月），頁120。

^{註五} 維基百科，〈http://en.wikipedia.org/wiki/National_Defense_Education_Act〉。

四、針對不同對象設定宣教內容

全民國防教育之成功與否，與教育對象之接受度關聯極大，因此必須針對不同對象律訂教育內容。建議在政府機關（構）在職教育方面必須以全民防衛動員相關作法為教育重點；社會教育方面應以強化全民國防認知與軍民防衛合作為重點。另在學校教育方面區分不同階層律定施教重點。在國小、國中教育以培養學生愛國情操為重點，使學生從小即具備愛國思想，並酌增安全防災教育活動及軍事遺址、國防文物紀念館或軍史公園等參觀教學；高中（職）增加與國防有關之政治、經濟、科技與心理等相關事務之課程，並結合各項參觀教學活動等；大學教育方面，建立國防通識課程，增加國防安全、全民防衛動員、兩岸關係及與國防有關之政治、經濟、科技與心理等相關事務之課程。

^{註六}以增進國防知識及防衛國家意識，健全國防發展，確保國家安全。

五、擴大「全民國防教育」

教育是國家廣義國防建設的基礎，「全民國防教育」是最廉價的國防建設。依據《全民國防教育法》，國防部為中央主管機關，應以全面與經常實施方式，將全民國防理念以普及教育方式推展至全國，其中教育部是推動全民國防教育的主要力量。^{註七}教育部在法源依據下，應視需要針對現行教育制度調整轉型，同步將全民國防教育課程設計與原有的國防通識教育接軌，同時配合國防部，於法源基礎上尋求突破，規劃全民國

防教育之相關課程；現階段教育部應鼓勵大專院校於通識教育中廣開國防通識課程，而國防部亦可配合提供政策指導，逐步辦理評鑑與獎勵補助及定期或不定期辦理相關學術研討會。另廣為推動戰略研究、擴大國防政策討論、為國防建立超黨派的共識，肯定軍人對國家社會的貢獻，同時為國防政策制定和執行建立廣大民意基礎，^{註八}俾能蔚為風潮，使「全民國防教育」可長可久。

六、落實「全民防衛動員準備」機制

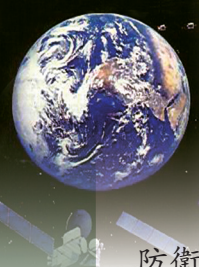
《全民國防教育法》第十條已明定各級主管機關應配合動員演習，規劃辦理全民防衛動員演習之教育活動或課程，並於動員演習時配合實施全民國防教育。基此，應有效結合全民防衛動員教育，以預防性思維為訓練重點，並全面推動國家資源共用互享的動員機制。由行政院主導，國防部會同內政部推動各級全民戰力綜合協調組織，驗證精神、人力、物資、經濟、財力、交通、衛生、科技、軍事動員等方案及準備分類計畫執行，更應建立跨部會橫向聯繫機制，並透過各種演訓驗證檢討，以減少或降低人員傷亡與損害。動員準備階段應結合學校教育，並透過大眾傳播媒體實施精神動員，鼓勵民眾參與，提升對反恐、防災與心防等認知，^{註九}直轄市與縣市政府納入施政項目，將「全民心防」之「心理防衛」列為核心工作。動員實施階段，針對動員之徵購、徵用與補償等措施，配合規劃納入各項實兵演練之重點項目與民防體系相結合，演練「民間

^{註六} 國防部編，《中華民國九十五年國防報告書》（臺北：國防部，2006年8月），頁188。

^{註七} 杜正勝，〈全民國防教育的理論與實踐〉，《九十四年全民國防教育師資研習手冊》，2005年11月7日，頁5。

^{註八} 林碧炤，〈我國推展全民國防應努力的方向〉，《國防政策評論》，第1卷2期，2000-2001年冬季，頁133-4。

^{註九} 莫大華、陳文亮，〈全民國防的意涵——概念、戰略、公民教育與決心〉，發表於「全民國防教育學術」研討會，（臺北：主辦單位，東吳大學，2005年12月1日），頁10。



防衛」、「空襲防護」、與「戰時支援軍事勤務」等重要工作，^{註一}俾建立上下一貫、平戰一體的後備動員作業體系，有效支援臺澎防衛作戰。

七、建立「全民國防」共信共識

「全民國防教育」已進入法制化與執行驗證階段，已初具成效。但因民眾對於敵情威脅、國家安全處境、國軍建軍備戰走向的了解不夠深入，及少部分社會菁英及意見領袖對國防事務與建軍備戰存有不同見解，致使建立全民國防之共識尚有精進空間。故在進行重大國防決策前，若能召集專家學者與意見領袖共同協商，並取得國人支持，有助於國防決策品質的提升。目前國防部陸續展開「全民國防在職教育宣導」，^{註二}著手編定相關教材與培育種子教官，充實全民國防教育師資，同時舉辦各項活動，^{註三}使國人實際接觸國防事務，如此透過適當且周延的「全民國防教育」，方能使國人因了解國防而支持國防，並落實於日常生活中。另配合營區開放及戰力展示，全面推動軍事透明化作業，以取得全民理性與共識的平衡點，讓專業的國防能夠為國家安全提供最好的保障。

八、凝聚「上下同心」的精神戰力

馬總統上任以來政府在國防、外交、兩岸事務上，採取謀求和平、促進雙贏、擱置爭議的政策，不僅在兩岸關係上已發揮了效果，更讓兩岸和解成為一個不可逆轉的趨

勢。兩岸人民不但感受到雙方敵意減少、善意增加，更使區域發展更加安全和平，這也是政府要促進兩岸直航非常重要的理由^{註三}。政府開放兩岸大三通，全民會全力支持政府的政策推行，國軍亦依據憲法規範，在維持臺海和平與穩定上，保有相關的因應作為；然而，全民及國軍還是必須謹守分際，密切注意及研悉中共「和平崛起」對我政、經、軍、心等各項安全意涵背後之企圖。隨著中共兩岸開放及推動的和諧外交策略與釋放利多的實質經貿政策下，敵我愛國意識多少會受侵蝕；而自解嚴後，社會形態丕變，加以兩岸人民往來頻繁，一般社會大眾敵情觀念漸趨淡薄，以致不少人忽略了兩岸仍處於「政治對立、軍事對峙」的狀態，對國家安全缺乏危機意識。因此，「全民國防」在國家安全維護上扮演相當重要之角色，建立全民國防觀念是刻不容緩的。如何才能擁有堅強的防衛能力來確保國家安全，除了軍人將有形戰力發揮極致外，仍需全民建立無形的精神戰力，才能立於不敗之地。在臺海環境中「全民國防」係以「不對稱」的思維與手段，拉近兩岸整體結構力量的差距，其中「精神」動員與否是「全民國防」的成敗關鍵；而「全動法」中，中央精神準備動員方案由教育部主管，宜儘速明訂施行細則，釐清動員準備與動員實施階段之內涵，匯聚社會大眾心理層面的精神戰力，以達成心理防

^{註一} 國防部國防報告書編撰委員會，〈中華民國九十三年國防報告書〉，頁66-68；187。

^{註二} 根據國防部「95年全民國防在職教育巡迴宣導」，共舉辦543場次，上課人數多達5萬3,805人。

^{註三} 國防部近期推廣「全民國防教育」活動，包括「九十六年全民國防教育圖徽」、「全民國防教育——全國大專院校論文甄選」、「全民國防暑期戰鬥營」、「國防知性之旅——營區開放活動」、「戰力展示及國防文物、國軍文藝作品展覽」、及網路票選每年9月3日為「全民國防教育日」等，除可傳遞全民國防理念，使全民國防教育向下紮根，並能透過寓教於樂方式，使國人在潛移默化中體會全民國防的重要，進而增進軍民情感，凝鑄軍民同心的堅強抗敵意志。

^{註三} 謝俊平，〈擱置爭議謀求和平 區域發展更安全〉，《青年日報》，2009年2月3日。

衛的目標^{註五}，建立國土防衛作戰中純軍事行動外的第二道防線。「全民國防」是國防施政的核心項目，而心理防衛是全民國防的基礎，應透過「全民國防教育」傳遞全民國防不僅是一種概念、一種戰略、一種公民教育，更重要的是一種以全民展現防衛國家的決心；^{註五}正同《孫子兵法》〈始計篇〉之「上下同欲」理念，進而凝聚全民意志，形成全面性的精神戰力，有效嚇阻中共對臺進行軍事行動。

陸、結 語

全民國防從法國大革命時即開始推行，視為國防力量整備之重要要素，對國家安全影響甚鉅。因此，也唯有透過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。但不可誤解全民國防教育是要提倡全民皆兵。相反的必須體認，《全民國防教育法》之立法目

的旨在提醒政府不能忽視建立全民心防的重要性，更要透過教育強化國民的國防知能，進而增進國民的愛國意識，以因應總體戰爭環境，並提供國軍最堅實可靠的後備動員力量。這也正是全民國防教育之真實意義所在。

收件：97年10月28日

修正：98年02月16日

接受：98年02月24日

作者簡介

吳孟俊中校，陸軍官校77年班、海軍學院90年班；曾歷練連、營長、作戰科長、海軍陸戰隊指揮部、海軍教準部參謀等；現任職於國防大學海軍學院陸戰作戰組中校教官。

^{註五} 邱冬媛、吳佩芳、陳怡君，〈藝術活動在全民國防教育中的功能及角色探討〉，發表於「第九屆國軍軍事社會科學學術」研討會，（臺北：主辦單位，政治作戰學校，2006年8月24日）。

^{註五} 莫大華、陳文亮，〈全民國防的意涵——概念、戰略、公民教育與決心〉，前揭書，頁16。