

我國全民國防政策實踐目標之探討

鄒文豐

陸軍上尉

摘 要

非傳統安全已成為當前各國探討國家安全議題時的核心參考，國家安全不再只是軍人的責任，而是全民必須關心的共同事務，此為當前各國強調全民國防的源由。現階段我國軍事戰略係依「全民總體防衛」政策，以「有效嚇阻，防衛固守」為構想，建立具嚇阻效果的防衛戰力，以達成抗敵目標，因此，全民國防政策所具備的強大防衛能量實為整體國防戰略之核心。

我國全民國防政策依需求面、政策面與執行面等分析，可釐清其是以「全民武裝」為實踐目標。然全民國防政策的成功關鍵在於民心士氣與抗敵意志，因此必須強化人民決心。經本文探討，「平民防衛」提倡的「人民決心」與社會共識，可強化軍事戰略的「有效嚇阻」，對提昇人民抗敵的信心與決心將有莫大助益。故在推動全民國防政策的同時，若能納入平民防衛的理念，將更能充實全民國防政策的理論內涵，亦有助於達成全民總體防衛的戰略目標。

關鍵詞：綜合安全、國防政策、軍事戰略、全民國防、平民防衛

Research to Practicable Target of the “All-out Defense Policy” in ROC

Wen-Feng Tzou

Army Captain

Abstract

Nontraditional security has become the main consideration as many countries researched into national security, which no longer belongs to army's duty only. Instead, it is also a mutual issue that all the people should care about, This is why many countries all over the world now put emphasis on all out defense. In the present stage the military strategy of ROC is in accordance with the "all-out defense mobilization" policy, which is based on “effective deterrence and resolute defense”, that goal is to build the counter-strike and defensive capabilities with deterring effects, and to resist the invasion, therefore, the core of national defense strategy is the all-out defense policy with strong defense capability.

Analyzed by the aspects of demanding, policy, and executing, the practicable target of our all-out defense policy is “the total nation in arms,” The key to achieving this policy is the morale of citizenry and the will of resisting the invasion, the resolution of the people and the common consensus of the whole society which are promoted in “civilian-based defense. If civilian-based defense is considered by advancing the all-out defense policy, the theory will be more substantial, and contribute to achieving the strategic target of the all-out defense mobilization policy.

**Key words : comprehensive security 、 defense policy 、 military strategy 、
all out defense 、 civilian-based defense**

壹、前言

我國在「國防法」第三條中明示：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務」（國防法規資料庫 2008）。而在官方文件中有關「全民國防」一詞，最早出現在《民國 81 年國防報告書》的部長序言：「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」（國防部「國防報告書」編纂委員會 1992，13）。《民國 95 年國防報告書》則有更完整的定義：「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」（國防部「國防報告書」編纂委員會 2006，158）。書中並提到，為具體實踐全民國防理念，我國自 90 年起即陸續頒行相關法令，作為推動全民國防政策的法源依據，主要包括 90 年 11 月 14 日開始實施的「全民防衛動員準備法」、91 年 3 月 1 日頒布的「國防法」等。隨後政府並在 91 年 6 月 3 日成立行政院動員會報，正式展開全民防衛動員體系的工作；另外為了要進一步提升民眾對全民國防的法律意識和凝聚整體愛國保國共識，還於 94 年 2 月制訂公布，95 年 2 月正式施行「全民國防教育法」，使全民國防政策能夠更全面、更深入的在法源基礎上推廣、執行。

冷戰結束後，國際間氣氛日趨緩和，軍事對抗一觸即發的情勢不再如此嚴峻，全球化趨勢（globalization）的發展促使各國逐漸將關切的重心從軍事安全轉移到經濟發展方面，各國的國家政策也從冷戰時期的全面備戰，轉變成為有效預防並管理國際間可能出現的各種形式衝突。「合作安全」（cooperative security）、「共同安全」（common security）和「綜合安全」（comprehensive security）等強調區域繁榮、人民福祉優先，與「以合作代替對抗」的新安全概念已在國際間形成主流觀點¹（于有慧 1993，3）（Evans 1993,3）。這些新安全概念有別於冷戰時期重視以軍事、戰略為主的傳統安全威脅（traditional security threat），而改聚焦於政治、社會、經濟、環境安全、能源、環保、資訊網路、跨國活動等議題的非傳統安全威脅（nontraditional security threat），這些問題實為目前各國在追求國家安全與維持社會穩定發展時所必須思考的關鍵核心。

另外，由於科技進步與技術革新帶動的「軍事事務革命」改變了戰爭型態，

¹ 1990 年代，日本、澳大利亞、加拿大等國學者相繼提出「綜合安全」的概念，以期透過安全、經濟合作的國際協商機制來促進亞太地區和平。

讓以往軍事與非軍事界線被打破，各國都無法再以傳統觀念的軍事安全當作國家安全的唯一標的²（喬良、王湘穗 1999，6-7），復以許多事件都可能衍生為國際事件，許多議題都可能轉變為國際議題，使得各國必須更廣泛的關注國際間每一個可能影響國家安全的事件，以確保本身利益。國家安全事務的發展、管理和參與將不再只是職業軍人的責任，而成為全體人民必須共同關心的事務，這也就是「全民國防」政策意涵的遠由。就我國目前所處的安全環境而言，包括來自非傳統安全方面的潛在威脅，面對中共以及區域形勢的多元挑戰，我國勢必需要著手強化國防戰略和調整相關政策，以因應未來可能面臨的安全問題。特別是中共將所謂「輿論戰」、「心理戰」、「法律戰」等非武力「三戰」作為現階段對台的主要謀略，雖然近期兩岸關係日趨緩和，但我們仍不可對國家安全掉以輕心，否則除了將使自己陷入險境外，更將失去得來不易的籌碼，做為國家安全戰略重要的一環，全民國防政策更應作為我國國防戰略的核心。

本文研究目的在尋求全民國防政策應有的實踐目標，期使透過本文探討，為全民國防政策提出理論內涵的發展。本文首先將以國軍軍事戰略的調整，談當前全民國防政策的緣起；其次探討全民國防政策在國家處理安全問題時所扮演的角色；而後從現階段全民國防政策實踐作為與衍生的目標問題，以「平民防衛」（civilian-based defense）概念³（莫大華 2001，231）的觀點，分析我國全民國防政策應有的實踐目標為何。本文將以官方文獻作為分析的主要依據，配合「平民防衛」概念嘗試提出問題的解答。

貳、國軍軍事戰略調整與全民國防政策的緣起

根據國軍軍語的定義，所謂國防政策的意義是：「政府為追求國家安全目標時，所採取的行動路線或指導原則」（國防部頒行 2003，1-1）。而國防戰略係指：「建設和綜合運用全部國防力量，以達到國家安全目的的藝術與科學。也就是有效運用所有國力，包括政治、經濟、軍事、心理、科技等綜合國防力量，達到維持國家長治久安的目標」（國防部頒行 2003，2-10）。至於軍事戰略則是：

² 新概念武器抑或武器新概念，都將讓戰爭面貌全面改觀，所有非戰爭行動都可能是未來戰爭的新構成因素，這代表戰爭手段無所不備、信息無所不至、戰場無所不在、一切武器和技術都可以任意疊加，稱為「超限戰」。

³ 有關「平民防衛」的意涵在文中另有敘述，此處將 Civilian-Based Defense 譯為「平民防衛」是參考莫大華的看法，他認為就意義而言，此譯為「以平民為基礎的防衛」較為妥當，是相對於「以軍人為基礎的防衛」（Military-Based Defense）而言，行文就簡譯為「平民防衛」，不用「群眾」一詞是因為群眾似指一群沒有組織的人。

「為建立武力，藉以創造運用有利狀況以支持國家戰略之藝術，俾得在爭取軍事目標時能獲得最大之成功公算與有利之效果」（國防部頒行 2003，2-7）。

全民國防政策係屬總體國防政策的一部份，和國軍軍事戰略共同涵蓋在國防戰略當中，其推行亦與我國軍事戰略調整有密切關聯，因此在探討全民國防政策前，必須先瞭解軍事戰略演變的脈絡。我國軍事戰略從政府遷台至今共經歷四個時期，分別是（國防部「國防報告書」編纂委員會 2006，92-93）：

- 一、攻勢作戰時期（民國 38 年至 58 年）：以攻勢作戰為作戰用兵指導，各項軍事建設以反攻大陸的軍事需求為著眼，置重點於建立兩棲登陸作戰及海、空軍攻勢能力；
- 二、攻守一體時期（民國 58 年至 68 年）：因應兩岸形勢與我國退出聯合國等國際局勢變化，調整建軍備戰方向為以防禦為主，並逐年增加防衛部署的比重；
- 三、守勢作戰時期（民國 68 年至 91 年）：因應我國與美國斷交等國際環境轉變，配合國家全力發展經濟建設，改以整體發展三軍均衡戰力，依序建立制空、制海、反登陸要項，俾能有效遂行戰略持久，戰術速決等目標。從民國 84 年起，國軍戰略構想調整為「防衛固守，有效嚇阻」，以肆應快速轉變的台海戰爭型態⁴（元樂義 2006），並積極籌建嚇阻戰力及快速反應能力，將「精、小、強」作為整建方針。
- 四、積極防衛時期（民國 91 年迄今）：隨著國軍戰力日漸提升，復依「全民總體防衛」政策，將戰略構想轉變為「有效嚇阻，防衛固守」的「積極防衛」思維，透過建立具嚇阻效果的防衛戰力，期使敵人在理性戰損評估下，放棄任何軍事犯台企圖；另以全民總體防衛力量及三軍聯合戰力，實施國土防衛，以達成拒敵、退敵與殲敵的目標。本階段以「科技先導、資電優勢、聯合截擊、國土防衛」作為建軍指導，「戰略持久、戰術速決」作為用兵指導，規劃整體防衛戰力的整建。

就我國軍事戰略推演過程可知，早期國軍建軍備戰方針，一方面是要準備反攻大陸，另一方面則是要因應國際情勢變化，加強本身防衛能力；當時雖然並無全民國防的概念，但是由於國家安全面臨嚴峻且直接的威脅，所以民眾對於參與國防事務具有一定程度共識，主要表現在幾個層面，分別是參與兵役的徵募、組建民防團體、配合敬軍和勞軍活動等⁵，而當時軍訓教育相當落實，學生從高中

⁴ 就在國軍開始調整戰略構想的初期，恰好遇到從 1995 年 7 月到 1996 年 3 月的台海飛彈危機，對我國之後的建軍方向產生了莫大的影響，也證明了國軍調整戰略方向的正確性。

⁵ 例如民國 43 年台灣各界為慶祝總統、副總統就職，特別展開「一元獻機」活動，在 5 月 20 日當天，由一元獻機委員會主委李宗黃向總統代表桂永清將軍呈獻 12 架美造 P-51 戰機，另外還有因為太平軍艦在大陳島海域遭共軍擊沈所發起的「建艦復仇」運動等。

開始就必須接受基礎軍事教育課程，這些作為以及人民所凝聚的抗敵意識，對於維護國家安全產生相當大的影響力。

隨著安全環境與國家政策改變，推動經濟發展與維持台海穩定逐漸成為政府既定政策，國軍軍事戰略遂不再以攻勢準備作為主要方向，而是轉為建構以守勢防禦所需的嚇阻性軍事力量為主，以期能藉由強盛軍力的展現，迫使敵人不敢、不願、不能發動戰爭，進而確保台海和平。但不可諱言，由於近年來經濟發展快速，民眾對國家安全所面臨的威脅感受力降低，使得憂患意識普遍不足，又因為許多不同的政治理念對於國防安全的看法不同，造成國軍在籌建足夠的防衛力量上陷入孤軍奮戰的窘境，且當今國際乃至於區域安全環境不僅要注重傳統的軍事安全，還必須兼顧非傳統安全領域，這些都需要更多資源投入，單靠國軍本身力量明顯不足，因此，推動全民國防政策，動員整體力量來保障國家整體安全，就現今環境看來顯得勢在必行。所以政府自近年來大力推廣全民國防的理念，除了在有關國防事務的官方出版品中不斷說明全民國防政策外，並鼓勵學界深入研究，期使能從理論扎根，從實務著手，以落實全民國防政策。

參、全民國防政策在國家安全環境中的角色及發展

探討我國全民國防政策的實踐目標，必須以目前我國推動全民國防政策的具體作為為依據，可以從需求面、政策面、執行面等三個層面著手；需求面是指國家對所處安全環境的評估，必須考量國際環境、社會現實和國家的戰略方針，而政策面與執行面則是國防施政上的實際作為，本節將先以需求面作為分析的起點。

安全議題在冷戰時期就受到高度重視，以軍事安全為主要考量，並結合政治、外交、主權等傳統國家安全概念為主要內容，使安全研究範圍多集中在如何以國防武力來防衛國家領土方面，冷戰時期的安全研究，軍事安全就等同於國家安全（曾章瑞 2006，96）。但後冷戰時期各國在全球化、資訊化、多元化等方面的快速發展，讓國際環境和安全概念也隨之改變，各國互動與互賴程度提高，使得影響國家安全的問題不再只有軍事因素，還包括經濟發展、社會治安、環境保護等層面，國家安全已成為定義相當廣泛的概念，並逐漸發展為多面向（multifaceted）的安全觀（朱蓓蕾 2003，21-22），致使安全研究呈現全新的多元面貌，主要有（翁明賢 2001，105-186）：

- 一、政治安全層面的無疆界國度、國際局勢的霸權穩定、全球治理的觀點興起、民族國家主權弱化、反恐與人權等新興議題受重視等；
- 二、經濟安全層面的跨國集團出現、生產分工與資本國際化、經濟一體化及經濟

- 整合競爭，以及衍生出的資源爭奪、資訊封鎖等問題；
- 三、軍事安全層面的文明衝突取代意識型態之爭、戰爭目標從殲滅敵人到屈服敵人、高科技局部戰爭時代來臨、資訊所佔比重大幅增加等；
- 四、社會安全層面的環境污染、高度依賴資訊、網路犯罪、資訊壟斷、跨國犯罪等。

因此在後冷戰時期，國家安全威脅發展出現了安全邊界擴大化、安全主體多元化、安全要素綜合化、安全手段複合化、安全問題國際化和安全關係多邊化的趨勢（曾章瑞 2006，97-98）。

我國所處的安全環境自不能外於國際趨勢變化當中，因此影響我國安全環境的因素，也從早期純粹的軍事威脅逐漸擴展到多個不同領域，主要包含國際環境、兩岸關係、國內情勢等三個面向⁶（中華民國總統府網站 2008）：

- 一、國際環境：包括恐怖主義、跨國犯罪、經濟危機、生態環境危機、種族及宗教衝突、網路攻擊、毒品走私、跨境傳染病等，雖然這些威脅不至於立即危害國家生存，但都有可能對我國國家安全構成挑戰（國防部「國防報告書」編纂委員會 2006，30），而中共長期阻撓我國外交和參與國際活動的空間，直到目前在國際上對我國態度仍曖昧不明⁷（江慧真 2008）（吳彥銘 2008），更使我國無法正常的透過國際組織，共同和國際社會解決這些問題。另外，國際政治方面潛在的區域衝突，也可能會衝擊國家安全，例如中東危機將影響國內能源價格、東亞局勢更直接關係我國主權維護及社會和平穩定。
- 二、兩岸關係：主要在於中共不放棄以武力犯台所帶來的直接軍事威脅與對台三戰。自各國展開「軍事事務革命」後，中共也開始在海、空、飛彈、資電、太空等五大領域進行快速現代化，使共軍具備發動新型態戰爭的潛力，並且強化利用軍事力量施壓以支援達成外交政策目標的能力；而中共更積極藉由「法理爭奪、輿論較量、心理攻勢」等三戰手段，企圖為其對台政治、軍事、外交鬥爭開創有利的條件（中華民國總統府網站 2008）；儘管近期兩岸關係趨緩，但實際上中共針對性的軍事部署卻還是對我國國防安全形成嚴重威脅。此外，兩岸之間影響我國國家安全的因素還有間諜活動、非法移民、社

⁶ 依據 2008 年修訂的國家安全報告，我國內外安全威脅包括：中國軍事崛起、台灣周邊海域問題、中國對我「外交封鎖」與「一中實質化」、財經安全、人口結構安全、族群關係及國家認同與信賴危機等問題、國土安全及疫災與生物攻擊等問題、資訊安全、中國對我三戰及其內部危機等問題。本文將其劃分為國際、兩岸和國內等三個面向。

⁷ 中共國台辦主任王毅日前在會見日本眾議員時，意有所指的說：「不接受台灣正式加入 WHO，只願讓國際網絡來取代」！

會犯罪、走私、傳染性疾病散佈等，由於兩岸民眾往來日趨密切，這些問題也將成為探討我國安全環境不可忽視的重要部分。

三、國內情勢：主要反映在社會安全層面。近年國內發生的幾次重大疫情、天災，對人民生活、社會穩定及經濟發展造成重大危害，並與人類安全(Human Security)、國土復育等非傳統安全議題相結合，成為直接衝擊民眾的安全因素，但相對於國際和兩岸，國內對影響國家安全的因素較為單純，多屬環境災害、經濟犯罪與治安問題等，亦與國際及兩岸關係密切相連。

國防政策擬定來自於國家評估所處環境產生的安全需求，基於牽動國家安全的因素日趨多元，《民國97年國防報告書》根據憲法、國防法與國家安全報告⁸（中華民國總統府網站 2008），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，對當前國家安全環境提出綜合的國防事務具體施政規劃，主要仍以防範中共武力威脅為重點，另外與人民生命財產直接相關的天災、疫病，國軍也將投注高度重視，列為必須整備能力以進行支援的要項（中華民國國防部網站 2008）。因此報告書亦對國防政策做出國軍使命、施政方針、危機處理、軍事交流、軍隊國家化等五個層面的說明，其中在最主要的國防施政方針部分，提到國軍為確保國家整體安全、維護國人生命財產安全，基本目標要達成「預防戰爭」、「國土防衛」與「反恐制變」，包含了12項的具體方針⁹（中華民國國防部網站 2008），全民國防政策在其中即扮演統合軍事力量與民間社會力量的關鍵角色。

就需求面而言，目前我國的軍事戰略是「積極防衛」，「有效嚇阻、防衛固守」為國軍防衛作戰的戰略構想；「有效嚇阻」主要是憑藉建立具嚇阻能力的國防武力，使敵人在有意從事任何冒進行動時，透過勝負不確定、可能得不償失等理性估算的結果，促使其主動放棄發起軍事侵略行動的意圖；「防衛固守」則是當有效嚇阻未能改變敵軍判斷時，國軍透過快速後備動員機制，凝聚國家整體防衛能量，在全民抗敵意志與力量的支持下，以三軍聯合作戰的方式，由空中、海

⁸ 2008年修訂的國家安全報告，對於國家戰略提出幾個重要目標，包括：（一）加速國防轉型，建立質精量適之國防武力；（二）維護海洋利益，經略藍色國土；（三）以「民主」、「和平」、「人道」、「互利」為訴求，推動靈活的多元外交；（四）強化永續發展且富競爭力之經濟體；（五）制訂因應新環境的人口與移民政策；（六）落實「族群多元、國家一體」目標，重建社會信賴關係；（七）復育國土，整合災害防救體系，強化危機管理機制；（八）構築資訊時代的資訊安全體系；（九）建立兩岸和平穩定的互動架構。

⁹ 分別是「擴大全民參與國防事務」、「強化全民總體防衛理念」、「健全危機處理應變機制」、「整建質精效高現代軍隊」、「堅實聯合作戰指揮機制」、「精進聯合作戰訓練效能」、「落實募徵併行兵役制度」、「推動國防民生合一政策」、「厚植國防科技武器研發」、「拓展區域軍事安全合作」、「貫徹軍隊國家化、法制化」、「優質官兵眷屬生活照顧」等。

上、陸上，全面對敵人發起反擊，達到守護國土的目標。

此戰略構想的理念是在宣示我國絕不主動挑起爭端，但國家生存發展一旦遭受威脅，國軍絕對有能力及決心運用一切手段使敵人付出慘痛代價，確保國人生命、財產安全與國家永續發展（中華民國國防部網站 2008）。另外，馬總統在競選期間，亦將國防事務概分為十個層面，並分別就不同層面進行政策闡述，清楚表明執政之後的國防政策走向¹⁰（馬蕭競選網站 2007）；其中最重要的就是要建構固若磐石（hard rock）的國防力量，以守勢戰略為指導，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；當戰爭不可避免時，將充分利用力、空、時的有利條件，快速用兵，以贏得序戰勝利，擾亂敵用兵節奏，以爭取轉寰時間。全民國防政策所具備的統合關鍵角色，就是要透過全民參與國防以加強嚇阻效果，並藉由全民抗敵意志和總體防衛力量，達到防衛固守的目標，以滿足確保國家安全的需求。

肆、目前全民國防政策實踐作為的問題

分析完全民國防政策的需求面之後，本節將再分別探討政策面與執行面這兩個部分。

在政策層面，我國自民國 80 年代後期開始推動「精實案」等調整國軍組織編裝的軍事變革，在「精簡常備，廣儲後備」的理念下，精進原先的後備動員機制成為必要工作，因此全民國防政策日漸受到重視，於官方出版品的政策說明中也不斷被闡述。《民國 95 年國防報告書》說明：「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」；而《民國 97 年國防報告書》更直接的表示：「全民國防是全民參與戰爭準備的型態，亦是一個國家總體戰力、堅強防衛意志的展現」（中華民國國防部網站 2008）（95 年、97 年國防報告書相關內容比較如表一）。這說明就政策面而言，我國全民國防政策的實踐目標，在於使人民認識並信賴國防力量，並進一步能支持及實際參與國防事務和抗敵行動。

¹⁰ 馬總統與蕭副總統在競選時提出的國防政策，大致分為國家安全困境、國防願景、國防目標、建立精銳新國軍、推動全募兵制、重塑國軍精神戰力、妥適編配國防預算、完備軍備機制、以實力作後盾，推動兩岸和解、絕不發展核武及其它大規模殺傷性武器等十項，其中，戰略指導是屬於國防目標的部分。

表一：95年、97年國防報告書「全民國防」論述之比較

比較項目	95年版國防報告書	97年版國防報告書
定義	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。	全民國防是全民參與戰爭準備的型態，亦是一個國家總體戰力、堅強防衛意志的展現。
涵蓋範圍	平時戰時結合的國防、軍民一體的國防、全民共同參與的國防、透明開放的國防、全民防衛的國防，國防及民防與心防相結合的國防、國防與民生科技相結合的國防，無形與有形戰力相結合的國防。	舉凡國防軍事、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安全之事務，皆屬全民國防的範疇。
具體目標	在觀念上：全民認識國防，展現高度的抗敵意志與決心； 在定位上：全民支持國防，也是總體國力的累積、運用、對決，與全民禦敵的具體實踐； 在作法上：全民參與國防； 在體制架構上：以「心防」奠定根基，以「軍事作戰」為核心，以「民防」達成倍力效果，以「全民動員」作為防衛作戰成敗的關鍵。	建構全方位、全民參與、總體防衛、民眾信賴的國防力量，以確保國土安全和國家永續發展。

資料來源：（中華民國國防部網站 2008）

在執行層面，依照《民國95年國防報告書》中所揭示的全民國防，其具體實踐作為就是全民防衛動員，根據「納動員於施政、寓戰備於經建」的原則，以逐步建立能有效支援軍事作戰，並兼顧民生基本需求的動員準備新架構。全民防衛在作法上分為幾個部分（國防部「國防報告書」編纂委員會 2006, 161-163）：

（一）透過教育建立全民防衛觀念：藉由學校、社會、社區、政府機關在職等教育的實施，使人民對國家、政治價值產生正確認知，並進而強化人民信心與心防；

（二）結合民防組織常保憂患意識：建立民防組織的目標在保家、保產和協力治安，平時若能得到民眾支持踴躍參與，戰時也能適時支援軍事作戰，並且可以隨時訓練民防力量，讓民眾常保憂患意識，使軍防、民防相互支援；

（三）運用後備軍人輔導組織凝聚全民國防共識：目前各地後備軍人輔導中心，平時以聯絡和服務退伍袍澤為主要工作，戰時則可作為動員、宣傳的基礎，以達紮根平時，收效戰時的目標。

目前政府在社會上推動全民國防政策已稍具成效，其實踐情形可分別由幾個

方面說明：

- 一、法律面：政府先後通過有關全民國防的各項法案，做為推展政策的法源依據，主要目的就是要讓政策在國家法制面上能臻至完備，並凝聚國人愛國共識與落實全民國防（國防部「國防報告書」編纂委員會 2006，158）；探究有關全民國防政策的相關法源¹¹可以發現，由於法律本身所具備的實用性質，政府制訂這些法律的用意即在使人民能夠藉外在力量熟稔全民國防事務，進而內化為支持國防，以期一旦進入非常時期，如防衛動員階段，則可在政府部門指導下配合遂行防衛任務，參與實際抗敵的工作。
- 二、教育面：目前政府正透過各種管道向民眾宣達全民國防的共識理念，包含學校教育、政府機構在職教育、社會教育與國防文物保護、宣導及教育等四大類¹²（國防部「國防報告書」編纂委員會 2006，188-189），用意藉由國防透明化、適當的教育和政策說明及溝通等方式，來建立政府、軍方與人民間的相互信任及瞭解，主要目的就是要讓人民可以在認識國防事務之後，能支持並參與國防事務。藉由「全民國防教育法」的實施，全民國防教育的推展工作已提升到行政院層級，各部會及各地方政府、教育機構等，皆逐步開辦各項教育活動與參與國防文物的保護，使全民國防教育得以向下紮根並更普及（國防部「國防報告書」編纂委員會 2006，188-191）。
- 三、演訓面：可以分為政府作為與防衛動員演習兩部分。在政府作為上，行政院全民防衛動員準備業務會報體系的工作就是要讓各部門及各地政府落實全民防衛動員準備和健全動員體系，以期能有效運用與發揮全國民、物總力，支援災害防救與軍事作戰事宜，並滿足軍事作戰需求（軍事新聞網 2007）。另外防衛動員演習包括年度萬安與同心演習，就是要具體驗證各地政府行政動員準備與重要基礎建設的安全防護作為，以落實全民防衛動員準備工作；藉由演習過程訓練政府機構、軍方、民眾對於各項災變的緊急應變能力與全民防空整備作為，而各作戰區內的民、物力統合支援軍事作戰，以及軍需工業動員轉換能力等，也可在演訓中得到提升（軍事新聞網 2008），這些作

¹¹ 包括全民防衛動員準備法施行細則、推動全民國防教育傑出貢獻獎勵辦法、全民防衛動員準備實施辦法（已廢止）、全民防衛動員準備法、全民防衛動員準備演習民力徵用實施辦法、全民防衛動員準備演習財物徵購徵用補償及解除徵用辦法、全民防衛動員實施階段物資固定設施徵購徵用及補償實施辦法、全民國防教育法、國防法等。

¹² 例如將全民國防教育納入高中以上學校的國防相關課程，並且於每年廣招高中以上學生參加「全民國防教育一暑期戰鬥營」，以拉近學生對國防事務的認知，亦針對社會不同階層舉辦各項與全民國防有關的活動，包括「全民國防知性之旅」、「全民國防教育徵文競賽」等，增加民眾對全民國防政策的認識。

為都是以實際可能發生的情況為著眼，強調人民參與防衛任務的部分。

四、社會建設方面：國軍依據國防安全需要、民間產業能量及未來軍備發展方面，將國防資源釋出民間，一方面踐履全民國防，另一方面也有助於提升國家總體產業競爭力和國防工業轉型，兼顧國防安全與民生需求（國防部「國防報告書」編纂委員會 2006，169-184）。政府及軍方亦開始進行國防工業合作、推展軍民通用科技、國防資源釋商、營地整建規劃等，儘管重點是要提升國防軍備實力，並減低國防資源的負擔，但主要目的則是要達到國防與民生合一的目標，藉平時產、官、學、研等相關資源整合，更能在有需要時形成相互支持的共同體。

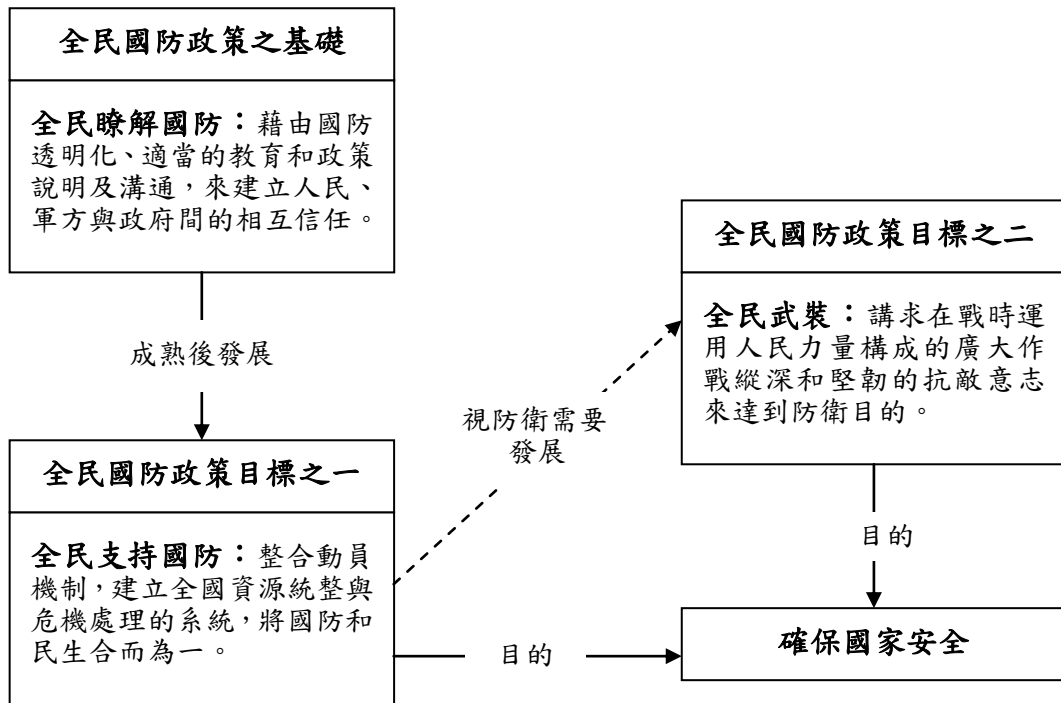
學者王曾惠認為對於全民國防政策的實踐目標可以區分為「全民瞭解國防」、「全民支持國防」與「全民武裝」（王曾惠 2000，138）。首先，就「全民瞭解國防」而言，其實踐手段在於藉由國防透明化、適當的國防教育、國防政策說明與溝通，來達成政府、人民、軍隊三方互信互賴的局面；其次，「全民支持國防」是指透過民生經濟建設、民間資源運用等方式，平時結合國防，戰時支持國防，達到政府、人民、軍隊三方相互合作、互蒙其利的目標；再次，所謂「全民武裝」則是要將政府、人民、軍隊三者結合在一起，藉由全民皆兵的方式培養人民不惜一切犧牲的共同意志，拉大作戰縱深。但值得一提的是，全民國防的實踐以「全民瞭解國防」作為初期目標，而是否選擇以「全民支持國防」或「全民武裝」作為最終目標，則取決於國家客觀環境與主觀戰略構想；依各國的安全需求有所不同，有的國家係以「全民支持國防」為目標，有的國家則必須達到「全民武裝」的要求，才能滿足國家安全的需求（如圖一）。

藉由對需求面、政策面、執行面的分析可以得知，就我國全民國防政策的實行現況看來，政府正透過各種管道向民眾宣達全民國防的共識理念，包含學校軍訓教育、政府機構在職教育、社會教育與國防文物保護、宣導及教育等四大類¹³，符合學者對於「全民瞭解國防」此目標的定義。政府並朝向以國防透明化、適當的教育和政策說明及溝通等方式，建立人民、軍方與政府間的相互信任，也就是「全民支持國防」的目標。然而從許多官方出版品的內容以及各項國防演訓強調民防及動員等項目可以看出，我國對於全民國防政策的實踐目標，似乎並不滿足於「全民支持國防」，而要以戰時不惜一切犧牲，運用廣大作戰縱深和堅韌抗敵意志來達到防衛目的的「全民武裝」作為最終目標¹⁴（國防部「國防報告書」編

¹³ 曾章瑞，《全民國防概論》，頁 269~272。

¹⁴ 如民國 95 年版國防報告書就提及：「以全民總體防衛力量及三軍聯合戰力，堅決實施國土防衛，以達成拒敵、退敵與殲敵的目標」。

纂委員會 2006，93)，然按照學者對「全民武裝」的定義，並不符合我國當前的社會現實，倘若未能依照國防政策和客觀環境加以釐清實踐目標的適切性，將造成國防資源的損失及作為的錯亂，也就無法達到維護國家安全的目的。



圖一：全民國防政策實踐目標關係圖

資料來源：1

伍、全民國防政策應有的實踐目標

在瞭解有關我國全民國防政策需求面、政策面、執行面的背景與目前情形後，我們可以進一步釐清在國防政策中，全民國防政策所應設定的實踐目標是什麼？以及這個實踐目標是否能實際適應現實的安全環境需求。

從需求面來看，我國目前所處的安全環境，最直接的威脅來自於中共的軍事壓力、非武力三戰與國內社會發生的天災、疫情。要能抵抗中共的武力威脅與防止中共對台三戰可能造成的民心士氣影響，實施全民國防是必然的政策選擇，因為透過推動全民國防教育、全民參與國防的方式，一方面可以鞏固人民心防，避免受到外來影響失去對保衛國家安全的信心及決心，也能使人民在瞭解國防事務

後，進一步支持國防；另一方面，全民國防與軍事戰略相配合，則能強化預防戰爭的嚇阻能力，以全民參與展現自我防衛決心，並在必要時發揮總體力量，協助正規部隊遂行防衛任務。在天災和疫情的防範、處置方面，運用全民國防建構的基礎架構，將更有利於危機的預防和處理。復以對全民國防政策在政策面及執行面的探討可以發現，我國全民國防政策所被設定的實踐目標即是要讓人民能夠認識國防、支持國防，進而參與國防事務，並在危機來臨時配合政府動員共同保衛國家，實際的實踐情形亦以此為主要方向。

由於我國在實際的安全需求上的確需要人民參與，且在政策層面，《民國95、97年國防報告書》都分別提到相關的政策闡釋，又如在執行層面，政府的準備作為都是以實際可能發生的情況為著眼，強調人民參與防衛任務的部分，而全民國防政策中強調的全民防衛動員就是要人民實際參與抗敵工作，雖然有實際參與作戰任務與戰場勤務支援等前後之分，但究其精神仍是要求全民能在必要時參與軍事任務，所以就實踐層級的目標而言，我國全民國防政策應是以「全民武裝」作為標的。

目前我國在全民國防政策的推行上仍以「全民瞭解國防」為主要努力方向，但我國既以「全民武裝」為目標，也已有部分事務推行邁入「全民支持國防」與「全民武裝」的領域中發展，例如民物力動員機制的建立，與全民國防教育裡有關抗敵意志的培養等。不過，國家安全還包括非傳統安全的需求在內，有如學者亦認為全民國防就是全體國民為了要保衛國家安全，共同參與戰爭準備及戰爭過程、戰後重建的一種防衛型態（曾慶華 2004，36），而防衛作戰並非僅能依賴軍事手段來達成目標，可見全民國防還有非武力的構成要素存在。其中，心理層面的堅強抗敵意志至關重要，若能對此深入探討，相信更能使全民國防政策肆應各種安全威脅的挑戰。

全民國防的心理抗敵意志可以「平民防衛」中的「人民決心」做為核心概念。「平民防衛」由學者金夏普（Gene Sharp）首先命名¹⁵（Sharp 1989, 132），其意義是以人民追求和平與自由的決心為基礎，運用各項非軍事性政策、手段，以保衛社會安全與人民福祉（莫大華 2001，234）；主要意涵在以非暴力方式防止入侵者和意圖破壞安定現狀者達成目的，並讓這些行為者因效益考量而不致發動侵略，達到嚇阻效果；也就是說，平民防衛的嚇阻能力基礎，在於社會抵擋攻擊的實際防禦能力，和攻擊行為者對此能力的認知（Roberts 1969, 182）。

¹⁵ 其他同義名稱還包括「平民防禦」（civilian defense）、「非暴力防禦」（non-violent defense）、「非軍事防禦」（non-military defense）、「平民抵抗的防禦」（defense by civil resistance）與「社會防禦」（social defense）等。

之所以有學者提倡「平民防衛」的概念，是認為人民的力量才是最強大的防衛力量，建立於此力量上的國防才是最安全的國防，因為「平民防衛」主張全國人民從事非暴力的鬥爭，以抵抗威脅並維護社會自由，其目的是在嚇阻或擊敗各種侵略，不僅在於影響侵略者的意願和想法，更要藉由人民大規模與選擇性的不合作來達到抵抗的效果，使任何侵略都不可能成功（莫大華 2001，236）。「平民防衛」在理論上所採取的抵抗作為可分為三大類（Boserup & Mack 1975, 37-54）：

- 一、象徵性活動：主要是創造內部團結，例如示威、遊行、罷工等，向內部及外界展示我方團結與抵抗的力量，藉此確立各方支持或反對的立場，闡釋團結抵抗的道德性，以獲得廣泛支持；
- 二、拒絕性活動：主要在挫折侵略者的目標，例如掌控國家原有象徵、癱瘓交通與生活設施、破壞侵略者的軍事設備與行政能力等，是要透過拒絕、抵抗、延遲侵略者命令這些不合作行動，來遲滯、妨礙侵略行動，使侵略者的意圖受到挫折；
- 三、暗中破壞性活動：主要在分裂與削弱侵略者，例如暗中製造侵略者內部與國際間的歧見、藉由媒體輿論訴諸侵略者良知、動員國際支援等，並暗中破壞侵略者繼續佔領的政治能力。

我國防衛作戰想定主要強調的還是軍事性防禦。根據《民國 97 年國防報告書》，中共對台軍事策略日趨多元與靈活，概分為武力和非武力兩部分；武力方面，其對台軍事整備重點，在加速聯戰指揮系統、提升聯合打擊能力、建立可恃海空能力、提升快速投送能力與擴大機艦活動範圍；而研判中共攻台作戰可能採取的手段，包括軍事威懾、局部封鎖、關鍵目標飽和攻擊、登島作戰等（中華民國國防部網站 2008）。非武力方面，主要就是中共分別利用媒體採取輿論造勢、資訊誤導等手段，為軍事打擊創造有利條件；並建立心理戰領導機構、組建心理戰專業部隊，以達到心理攻心目的；又通過「反分裂國家法」，為其日後武力犯台尋求法理依據；中共藉由訴諸三戰的非武力作為，以弱化我國人民抗敵意志，達不戰而勝或小戰大勝的目標（中華民國國防部網站 2008）。由於台灣本身地理環境特性使然，加上現代戰爭進行方式的全面性，因此一旦戰事爆發，我國全民將無可以避免的遭受戰火波及，況且中共近年來不斷增加對我方的戰略壓力，舉凡藉由各種管道的文攻武嚇，抑或是對台三戰等，屆時將使國際情勢、輿論導向對我方不利的狀態，並造成我方民心士氣的重大影響。

以我國目前的社會現況看來，人民已習於長久安逸舒適的生活，社會環境迥異於前，投機風氣盛行，且對未來國家前途走向意志不一，欠缺共同抗敵意識，極易受中共干擾，而兩岸關係緩和，更有可能引起人民對支持國防事務的懷疑；

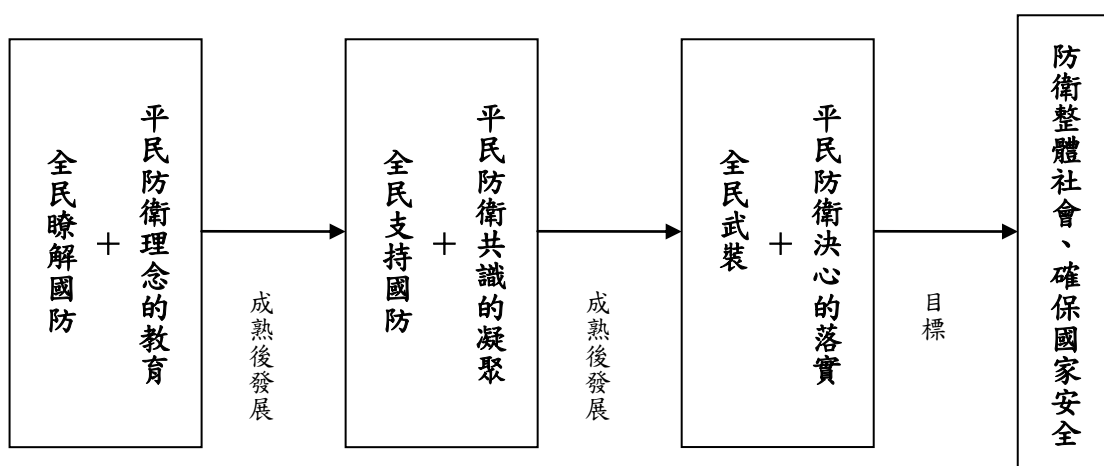
另外，全民國防政策和全民總體防衛的概念對多數國民而言雖然熟悉，但卻也陌生，大部分仍停留在過去記憶中（曾慶華 2004，38-39），這都將成為在決定全民國防政策實踐目標時所必須考量的因素。就「全民支持國防」、「全民武裝」、「平民防衛」三者的意涵而言，「全民支持國防」的精神著重在人民支持國防政策的推動，但程度上並未到達實際面臨戰爭威脅時人民將參與抗敵行動；「全民武裝」在意義上就是要人民成為國防力量的一部份，以全民參與國土防衛的方式維護國家安全，但這卻與我國當前的社會現實有所差異；「平民防衛」概念著重的心理抗敵意志與各種非暴力的抗敵手段，則應更能為社會人民所接受。因此，必須將人民心理因素的非軍事性思維納入全民國防政策中，配合現行的全民國防教育，使凝聚民心士氣、全民支持國防等理念共同推行，避免因忽略人民心理因素而對國家安全產生不利影響，則我國全民國防政策才可謂完備、有效。

或許「平民防衛」理論中的非軍事性人民抵抗作為並不能完全實際運用於我國防衛作戰，但「平民防衛」理論中對於在公民社會裡形成公共議題，以尋求人民共識及團結性，來強化全民國防政策在處理國防、天災、疫情等議題的內涵，是存有相當價值的。「平民防衛」所保衛的是整體社會而非特定目標，是屬於社會防衛而非國境防衛，「平民防衛」的非暴力主張能夠突顯我國國防政策追求和平的本意，而其著重全民團結一致保衛家園與民主生活模式的理念，才是真正的關鍵所在，藉由面臨危機時凝聚人民決心的共同行動，將更有助於化解各種危機與構成強大的嚇阻力量。

國軍防衛作戰戰略構想中的「有效嚇阻」，就是要憑藉具備嚇阻能力的國防力量，使敵人透過理性估算放棄軍事侵略的意圖，讓戰爭沒有機會發生，才是國防政策的真正成功。然軍事力量容易因為陷入量化的強弱分析，讓敵人誤認為有可乘之機；「平民防衛」講求人民以非軍事性作為參與防務及社會保障工作的理念，正可彌補軍事力量的不足，畢竟人民共識及決心無法量化，對於嚇阻戰爭發生的能力具有無可限量的加乘效果。「平民防衛」也可透過宣傳手段，讓各國都知道我國國民非軍事性保衛家園的方式和信念，將能使民主國家社會產生政治、心理、人道等層面的衝擊，更有助於我國反制中共三戰的策略。「平民防衛」理念之所以值得參考，主要並不在於採取其理論上的和平抗爭活動，而是要藉由其理念的推廣，讓人民知道通過團結一致的非軍事作為，一樣可以抵抗威脅和保障民主的自由生活方式，以公民意志的展現，提昇人民對於抗敵的信心與決心，進而建構出強大的嚇阻力量。

所以，考量國家現況與安全威脅，現階段我國全民國防政策各階段的實踐目標，應該納入「平民防衛」中的相關理念（如圖二）。現在全民國防政策主要仍以增加人民對國防事務的瞭解為主要努力目標，在此即可配合推廣有關「平民防

衛」的理念教育，將其融入全民國防教育當中；而在「全民支持國防」的階段，則可配合進行「平民防衛」理念的社會共識形成，亦可擴大全民總體防衛的實質效果；至於在「全民武裝」的實踐目標上，就是驗證「平民防衛」決心的落實，並不以武力對抗作為唯一選項，而以全民參與國土防衛的精神上加入非暴力行動的選擇。只不過在實際作為上，推動「平民防衛」就必須先改變人民對國防事務的思考模式，透過全民國防教育加強宣導的方式，讓人民改變單純以武力作為防禦方式的思考，使全民能理解「平民防衛」的意涵，將是推動全民國防政策成功的關鍵，以此也才能賦予全民國防政策更厚實的理論基礎。



圖二：我國全民國防政策實踐層級圖

資料來源：作者自繪

陸、結語

我國古代即有全民國防概念的傳統，蘇軾的《教戰守策》就提到：「昔者先王知兵之不可去也，是故天下雖平，不敢忘戰。秋冬之隙，致民田獵以講武，教之以進退坐作之方，使其耳目習於鐘鼓旌旗之間而不亂，使其心志安於斬刈殺伐之際而不懼，是以雖有盜賊之變，而民不至於驚潰」（鄧振宇編 1998，67）。意思是說，古代國君知道天下雖然安定，但卻不可忽略備戰的準備，故利用農閒時刻，召集農民田獵，旨在利用狩獵的機會，集合人民練習各種作戰技能與講解戰術，以免荒廢軍事訓練，讓人民習慣戰場的指揮，即使面對戰事或盜賊騷擾，也不會害怕。相較於中國古代寓兵於民的策略，歐洲國家如瑞士，採取的則是現代兵民合一的防衛政策，運用國防教育和軍事訓練，來深化人民對全民動員保衛

國家的信念及精神戰力，推動全民國防教育更早已成為世界各國在從事國防建設時的主流趨勢。為了確保全面的國家安全，國防將不再只是少部分人專有的職責，而是全體國民的共同義務，全民國防政策對國家永續經營及保障人民本身的生命財產安全，具有相當重要的地位。

本文藉由探討我國全民國防政策的緣起，以當前國際政治中安全研究的趨勢為引，分別就需求面、政策面及執行面進行分析，進一步釐清我國全民國防政策是以「全民武裝」作為實踐目標；但以學者提出的「全民支持國防」、「全民武裝」等實踐目標而言，前者所著重的效果及所能達到維繫國家安全的程度，並不能滿足我國國家安全的需求，而後者強調的全民參與國土防衛的精神，又偏向於以軍事行動為主，與我國社會現實不符合，畢竟全民國防政策不應僅以軍事行動作為當成主要考量。我國推行全民國防政策的成功關鍵在於民心士氣與抗敵意志，透過對「平民防衛」理念的研究可以得知，「平民防衛」講求的「人民決心」及社會共識，更可作為強化軍事戰略「有效嚇阻」的利器，其公民團結的意義，也能提昇人民對於抗敵的信心與決心。所以，我國全民國防政策應有的實踐目標，除了是具備「全民武裝」的全民參與精神外，還要能納入「平民防衛」提倡的理念，這將有利於全民國防政策每個不同階段實踐目標的達成，並且進一步完善與充實全民國防政策的理論內涵。

參考書目

- Boserup Anders and Mack Andrew 1975. War Without Weapons: Non-Violence in National Defense. New York: Schocken Books.
- Evans, Gareth J. 1993. Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond. St. Leonards, N.S.W., Australia : Allen and Unwin.
- Roberts Adam 1969. "Civilian Defense and the Inhibition of Violence." Philosophy East and West: A Quarterly of Asian and Comparative Thought. 19(2):176-190.
- Sharp, Gene 1989. "Civilian-based Defense." In World Encyclopedia of Peace, ed. Ervin Laszlo and Jong Youl Yoo. New York: Pergamon Press.
- 于有慧。2001。〈後冷戰時代中共新安全觀的實踐與挑戰〉。《中國大陸研究》。44(2)：57-76。
- 中華民國國防部網站。2008。〈中華民國 97 年國防報告書〉。http://report.mnd.gov.tw/chinese/a8.html。2008/10/20。
- 中華民國總統府網站。2008。〈2006 年國家安全報告(2008 修訂版)〉。http://www.president.gov.tw/2_special/2008NationalSecurity/NSC.pdf。2008/10/20。
- 亓樂義。2006。《捍衛行動：1996 年台海飛彈危機風雲錄》。台北：黎明文化事業。
- 王曾惠。2000。〈唐吉軻德式的戰略：從有效嚇阻到全民國防〉。《國防政策評論》。1(2)：135-139。
- 朱蓓蕾。2003。〈兩岸交流衍生的治安問題：非傳統性安全威脅之概念分析〉。《中國大陸研究》。46(5)：21-35。
- 江慧真。2008。〈外交敵人可沒忘了我們〉。2008/6/26：A2。
- 吳彥銘。〈兩岸外交休兵與台灣國際參與問題〉。http://www.npf.org.tw/particle-4348-1.html。2008/6/17。
- 軍事新聞網。2007。〈政院動員會報下月中旬起實施地方訪評〉。http://news.gpwb.gov.tw/news.php。2007/11/20。
- 軍事新聞網。2008。〈強化後備動員驗證協調機制，達成全民防衛作戰任務〉。http://news.gpwb.gov.tw/news.php。2008/5/30。
- 翁明賢。2001。《突圍—國家安全的新視野》。台北：時英出版社。
- 馬蕭競選網站，2007。〈馬蕭國防政策〉。http://www.ma19.net/。2007/10/6。
- 國防法規資料庫。2008。〈國防法〉。http://law.mnd.gov.tw。2008/10/20。

- 國防部「國防報告書」編纂委員會。1992。《中華民國 81 年國防報告書》。台北：國防部。
- 國防部「國防報告書」編纂委員會。2006。《中華民國 95 年國防報告書》。台北：國防部。
- 國防部頒行。2003。《國軍軍語辭典》。台北：國防部。
- 莫大華。2001。〈平民防衛與台澎防衛作戰：台灣主戰場的經營〉。「全民國防與國家安全學術研討會實錄」。2001 年 9 月 13、14 日。台北：台灣國家和平安全研究協會台安會。
- 喬良、王湘穗。1999。《超限戰：兩個空軍大校對全球化時代戰爭與戰法的想定》。北京：解放軍文藝出版社。
- 曾章瑞。2006。《全民國防概論》。台北：國立空中大學。
- 曾慶華。2004。〈「全民國防」之理念與落實〉。《中華戰略學刊》。93（冬）：33-50。
- 鄧振宇編。1998。《蘇軾陸游合集》。北京：紫禁城出版社。

（投稿日期：97年9月23日；採用日期：97年11月13日）