

分析國際局勢，強化全民國防

李慶熙

上校組長

空軍航空技術學院技勤訓練中心外語推廣組

中華民國 113 年 10 月 7 日

壹、前言

「全民國防」從字面上的解釋，就是全國百姓共同來捍衛我們的國土，確保國家安全，免受外來勢力侵略。總括來說，全民國防就是運用國家整體資源，結合國家內的有形和無形的力量，作為維護國家安全的憑藉保障。而全民國防的具體意義，是以憲政建設為基礎，並以軍令、國家認同與軍事建設為核心，鼓勵全國民眾共同參與，以經濟建設為後盾，厚植國防力量，凝聚保衛國家的意志，建立總體綿密的國防安全體系。

全民國防在架構上具有三個核心：以憲政建設為第一核心，以軍事建設為第二核心，心理建設為第三核心，即使人民的價值有差距，當這三個核心結合在一起，就能展現出共同的全民國防概念。國家安全係構築在堅實的全國國力基礎上，隨著國家安全範疇的不斷擴大，「國防」概念亦須有所調整，國防事務不再侷限於單純之軍事事務，國軍應更貼近民意，主動參與協助社會服務的工作，如此一來可充分展現國防事務與人民生活相結合之特色；而國防政策在有限國家資源之條件下，更須結合經濟發展及社會變遷，以務實之態度積極維護國家安全。

綜言之，現代的國防不僅以軍隊為主體，更需全體國民的熱情參與，在人人愛國、愛鄉、愛土的情懷下發揮整體力量，達成保家衛國之終極目標。而「全民國防」之實施，即可凝聚國人對國家之向心力，激發同仇敵愾之意志，以達成全民防衛之理想目標。「全民國防」是二十一世紀各國國防發展之主軸，也是檢驗一國面臨外患時，能否禁得起戰爭考驗之重要機制。因此，愈是先進之國家，愈重視國防建設；愈是面臨戰爭與生存威脅的國家，「全民國防」之意識與行動愈顯重要。綜觀先進國家如美國、瑞士、以色列等，都是主動將國防施政方向告知民眾，讓民眾認同國防與民生息息相關，進而達成國防共識。我國於民國94年2月2日公布《全民國防教育法》，並於民國95年2月1日正式施行。該法是繼《國防法》及《全民防衛動員準備法》等法施行後，在法制上更進一步推動「全民國防」意識的積極表徵，對我未來持續提升整體國防力量及國家安全影響甚鉅。

貳、國家安全

「全民國防」政府多年來一直大力提倡，尤其在民國 85 年台海危機後，更受全體民眾重視。「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。推動全民國防教育的意義在於「納動員於施政、寓戰備於經建、藏熟練於演訓」，使全國民眾建立「責任一體、安危一體、禍福一體」的共識，達到全民關注、全民支持、全民參與、全民國防的最高理想。在進一步探討國防政策與全民國防之緊密關係前，必須審視國家安全之意義及我國所面臨傳統與非傳統威脅之挑戰。

本文將分析現今國際局勢，並藉由俄烏及以阿衝突來探討，希望能強化國民憂患意識，進而提升全民國防教育之成效。

一、分析現今國際局勢

美、蘇冷戰時期，國際上研究戰略之學者大多認為「國家安全」近乎於國防、外交等傳統性安全範疇。冷戰結束後，從 1990 年初開始，國際社會已將「國家安全」擴展為綜合性安全概念，其內容涵蓋如下：(一)從國家層次向下延伸至個人層次；(二)從國家層次向上提升至國際(集體安全)體系；(三)從軍事面向延伸至政治、經濟、社會及文化面向等；(四)確保安全的政治責任，垂直的從國家向下至區域、地方政府，向上提升到國際制度，並橫向延伸到非政府組織、新聞界，甚至抽象的自然界，使國家安全的範圍更加擴大。¹

而今，隨著科技的發展，國際安全與國家安全問題也趨向多元化；影響安全的因素除戰爭外，還有宗教與文化之衝突、領土爭議、人口走私、經濟議題、武器擴散、網路攻擊、國際難民、毒品交易、環保問題、恐怖主義、人口老化等，都對各個國家及社會構成不同程度之威脅，形成全球化進程中影響國家安全的重大危機；而俄羅斯入侵烏克蘭事件發生後，除再次彰顯國防安全之重要性，亦顯示二

¹ Emma Rothschild, "What is Security?" *Daedalus*, Vol.124, No3 (Summer 1995), 55.

十一世紀國家安全之多面性。²巴勒斯坦哈馬斯武裝份子於2023年10月7日在加薩走廊向以色列發射數千枚火箭，實施大規模突襲，並突破以軍重兵防守的邊境隔離牆，以國境內900多人失蹤或死亡。以色列隨即向巴勒斯坦宣戰。³聯合國安理會並未對這兩重大事件予以制止，只是通過了一些停火決議案，但並未能制止戰爭的持續進行，這也顯示國際局勢的現實面。⁴

二、我國面臨之傳統安全威脅

國家安全威脅區分為傳統的軍事、外交安全威脅，以及非傳統安全威脅。此兩種威脅之根源，來自於冷戰結束後國際戰略環境變遷與威脅性質之演變。傳統的國家安全概念關切國家如何避免外來的軍事威脅，以及如何遭受外國政治性之壓制或脅迫，關切領土完整、國防安全和政治獨立自主等議題。我國面臨之傳統安全威脅大概可區分為三類：

（一）政治威脅

中共對台攻勢乃將外交、兩岸與國內政治和經濟問題，融合成為政治或非軍事手段，企圖達成「不戰併台」之目的。近年來更明顯將「防獨」置於「促統」之上，並藉國際力量向我施壓。中共通過《反分裂國家法》⁵，藉由立法將兩岸未來走向規範在有利於中共之方向，並為將來採取軍事行動尋求合乎國際法之有利藉口。中共持續強化「一中」格局打壓臺灣國際參與、破壞我外交邦誼，並與俄國深化全面協作關係，牽動台海及區域安全穩定。

（二）外交威脅

²天下雜誌 743 期，《和平時代正式結束！烏俄戰爭預告：從新冷戰到熱戰，這只是剛開始》（2022 年 3 月 7 日），<https://www.cw.com.tw/article/5120301>，檢索日期：2024 年 9 月 28 日。

³BBC 中文網，〈以巴衝突：哈馬斯發動突襲，以色列宣佈進入戰爭狀態〉，2023 年 10 月 7 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-67038483>，檢索日期：2024 年 9 月 28 日。

⁴BBC 中文網，〈加沙戰爭：聯合國通過美版以哈停火計劃，以色列國內政治動蕩帶來變數〉，2024 年 6 月 11 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-69108985>，檢索日期：2024 年 9 月 28 日。

⁵中國台灣網，〈反分裂國家法〉，2005 年 11 月 16 日，http://big5.taiwan.cn/wxz1/zggk/yglz/200511/t20051116_212729.htm，檢索日期：2024 年 9 月 28 日。

中共從未改變封鎖及孤立我國國際活動空間的作法，在「一個中國」的框架下，無論是政府或非政府國際組織或會議，中共並未完全放棄排擠及封殺動作從未稍歇。中共所採取的手段包括對我友邦的政治威脅、經濟利誘、外交施壓、影響國際文宣媒體誤導等。中共並企圖透過各種外交手段，達到封鎖我國國際活動空間、孤立我國外交地位，對我國最基本的安全已產生嚴重危害。今年年初諾魯共和國發布正式聲明指出，為了諾魯共和國與諾魯人民的最大利益，將轉向一個中國原則（One-China Principle），承認中華人民共和國（People's Republic of China）是代表中國的唯一合法政府，並與中國恢復全面外交關係，不再承認中華民國（台灣）為一個獨立國家，並即起斷絕與台灣「外交關係」，不再與台灣發展任何官方關係與往來。⁶

（三）軍事威脅

中共鑒於本身與西方國家現代軍力之差距，除不斷更新傳統軍備之外，共軍更積極發展「不對稱」作戰能力，企圖以「不對稱」優勢打擊敵人之關節要點，或以突襲行動取得首戰決勝之優勢。中共火箭軍部隊本月25日向太平洋海域發射1枚洲際彈道飛彈（ICBM），此為中共相隔44年後，來次朝太平洋公海發射ICBM。國防部今（26）日大動作發布新聞稿指出，中共以武力威懾周邊國家，坐實中國威脅論，也顯露其窮兵黷武心態，凸顯中共霸道本質。⁷

三、我國面臨之非傳統安全威脅

非傳統安全威脅內涵是指國家內部性之非軍事威脅因素，除

⁶聯合新聞網，〈2024 最新邦交地圖盤點／諾魯與我斷交 邦交國剩這 12 國〉，2024 年 1 月 15 日，<https://udn.com/news/story/12429/4023507>，檢索日期：2024 年 9 月 28 日。

⁷中時新聞網，〈中共軍事動作頻頻 國防部：坐實中國威脅論 凸顯霸道本質〉，2024 年 9 月 26 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20240926002646-260407?chdtv>，檢索日期：2024 年 9 月 28 日。

了經濟或社會之人為侵害之外，還源自於大自然所形成之天然災難，如地震、風災、水災、火山爆發、海嘯及其所引發之後續衝擊。如我國的 921 大地震，921 大地震共造成全台 2,415 人罹難，11,305 人受傷，另有 51,711 棟房屋全倒，53,768 棟房屋半倒，是台灣在戰後時期傷亡損失最嚴重的自然災害，其中又以台灣中部的災情最為嚴重。美國 911 事件後，國際恐怖主義攻擊成為各國國家安全之主要威脅。本月 17 日下午黎巴嫩有大量通訊呼叫器，幾乎同時間、不知何故發生爆炸，無預警發生的爆炸也造成持有者受傷，目前也傳出已造成 2800 人受傷，並有 11 人死亡，其中至少 170 人重傷情況危急。據指出受害人當中有 6 人是真主黨人士。在當地醫院擠滿了眼睛、臉部和手部受傷的人。⁸而在全球化之影響下，更進一步加速非傳統安全威脅之擴散，各國應重視該類威脅帶給國家安全之直接影響。我國面臨之非傳統安全威脅如下：

（一）重大自然災害

台灣由於氣候及地理因素，經常發生地震、颱風、水災及土石流等天然災害，其所造成的災害可比擬大規模毀滅性武器。天然災害所造成的影響，不僅造成人民生命財產損失，也影響國內治安及穩定。我國曾歷經 921 大地震及 88 風災等的經驗教訓，政府應積極面對複合式災害並妥慎因應。

（二）資訊科技網路安全

資訊科技水準與發展進度是目前國家經濟發展之指標。而資訊科技越發達，對資訊安全維護之依賴也愈深。資訊安全威脅來源十分廣泛，如何做好國家資訊與通訊建設，降低數位落差，使經濟發展與國家安全獲得保障，是現今各國在資訊方面最迫切之難題。

（三）大規模跨國傳染病

⁸自由時報新聞網，〈黎巴嫩爆炸 11 死近 3 千傷！關鍵呼叫器台灣製 汐止 36 人小廠受波及〉，2024 年 9 月 18 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4802984>，檢索日期：2024 年 9 月 28 日。

當今國際間人員往來密切，跨國傳染病傳播速率較過往更快，病原種類也更多。2020 年 COVID-19 迅速蔓延全球，疫情迄今依然嚴峻，除危害人民生命、引發歧視，並連帶衝擊經貿秩序與區域安全。其他如禽流感、非洲豬瘟等禽（畜）流通傳染病，不僅影響各國農業產值與食品安全，甚至具人畜共通特性，為全球未來不可忽視的防疫重點。。台灣雖然不是 WHO 會員國，但防疫工作仍須與國際接軌，配合全球防疫目標，我國應積極加入相關防疫工作推展。

（四）恐怖主義

近年東南亞與紐澳地區仍有多起恐怖攻擊行動。2020 年 6 月，美國國務院發布《2019 年國家恐怖主義報告》（Country Reports on Terrorism 2019）內容指出，印太國家正進行更密切的合作，並與美國合作打擊該地區資助和執行恐怖攻擊的行為，惟隨著美軍相繼結束在阿富汗等地之駐軍，相關地區的極端組織是否會死灰復燃，仍值得觀察密注。

參、國防政策

一、國防政策之意義

依據國軍軍語詞典及國軍軍事思想，國防政策之意義如下：

- （一）政府追求國家安全目標，所採取的行動路線或指導原則。（國軍軍語辭典 92 年修訂本）
- （二）政府為追求國家安全目標時，所採取廣泛性行動方針與指導原則；其內涵包括一切與軍事有關的主要措施之決策與指示。（國軍軍事思想 90 年修訂本）

二、國防政策制定應考量因素

國防政策制定應考量因素如下：

- （一）國家利益：
 - 1. 確保國家生存與發展。

2. 維護百姓安全與福祉。

3. 保障自由民主與人權。

(二) 國家目標：

1. 維持國家安全與制定國家安全政策所達成的目標。

2. 防範外來威脅。

3. 保障國家利益。

4. 維持國家發展。

(三) 國家安全目標：

1. 維護國家主權完整。

2. 保障國家永續發展。

3. 預防台海軍事衝突。

4. 協助區域安全穩定。

(四) 外來威脅。

(五) 國際及區域情勢發展。

(六) 政策能力與限制。

(七) 地緣戰略。

三、我國國防政策

當前國防政策的施政目標就是要建構「固若磐石」的國防武力，建立「嚇不了、咬不住、吞不下、打不碎」的整體防衛戰力指導，發展國防戰略與軍事戰略，據以規劃國防轉型及未來戰力發展方向。具體的施政作為則是以落實「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」及「優化官兵照顧」等七項政策主軸，讓敵不敢輕啟戰端，達成嚇阻威脅、預防戰爭之目標，使人民安居樂業，國家永續生存發展。⁹

全民國防之意義及重要性

一、全民國防之意義

全民國防是由「軍事防衛」與「全民防衛」兩項要素構

⁹國防部「國防 100 問」編纂委員會，《國防 100 問》（台北：國防部青年日報社，民 99 年），頁 1-5。

成。¹⁰現代的戰爭與現代的國防，已不是單純的軍事行為，而是牽動整個國力、軍力、民力的綜合行為，為貫徹全民國防理念，建立國人「責任一體、安危一體」的共識，國軍應持續透過多元、創新的教育管道，凝聚全民防衛的意志，充分發揮「軍民同心」精神，共同保衛家園。

二、全民國防之重要性

「全民國防」在政府多年來一直大力提倡，尤其在民國 85 年台海危機之後，更受各界重視，並認為「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。推動全民國防教育的意義在於「納動員於施政、寓戰備於經建、藏熟練於演訓」，使全國民眾建立「責任一體、安危一體、禍福一體」的共識，達到全民關注、全民支持、全民參與、全民國防的最高理想。

三、我國全民國防作為

自民國 94 年 2 月 2 日至 95 年 1 月 31 日止，國防部依據「全民國防教育法」擬訂全般政策指導，並舉辦「全民國防教育日」網路票選活動，訂於 9 月 3 日為我國「全民國防教育日」，爾後將結合軍人節相關活動，擴大民眾參與，強化全民國防教育。自民國 95 年 2 月 1 日正式施行「全民國防教育法」，這個階段著重於規劃「完成學校教育規範」、「推展在職巡迴教育宣教」、「辦理暑期戰鬥營」、「獎勵傑出貢獻單位與個人」、「配合動員演習辦理教育訓練」、「推廣國防文物宣導與維護」、「運用傳媒推展文宣活動」等工作，以整合國家資源，凝聚全民國防共識。¹¹

肆、結語

一、全民國防是：

（一）寓兵於民的嚇阻戰力。

¹⁰ 蔡明憲，”全民國防教育的構思與落實” <http://www.mdu.edu.tw/>，頁 1。

¹¹ 全民國防教育網，〈全民國防教育簡介〉，<https://aode.mnd.gov.tw/Unit/Index/120>，檢索日期：2024 年 9 月 28 日。

(二) 以小搏大的生存利器。

(三) 價廉效高的國防投資。

二、只有全國軍民團結一心，國家才能強盛；國家強盛，方能有效避免戰爭。

三、「全民國防教育」是強化整體國防安全的基礎，也唯有支持「全民國防」的政策，才能確保國家安全與生存發展，也唯有強化「全民關注、全民支持、全民參與」的共識，進而對「綜合國力」的提升，發揮最高效益，真正保障國家安全、社會安定與人民幸福。