

「我國全民國防教育展望」

授課教官：洪敦強

壹、前言

《全民國防教育法》自 94 年 2 月公布施行後，國防部積極整合各部會、地方政府、學校及社會資源，針對「學校教育」、「社會教育」、「政府機關（構）在職教育」及「國防文物保護、宣導及教育」等四大範疇，透過課程講授、學術研討、國防文物整理再運用、辦理多元活動與設計創新文宣等作為，宣導國際情勢、國防政策、全民國防、防衛動員及國防科技等 5 大教育主軸，建立全民國防信念，激發防衛國家意識。¹依據《中華民國 108 年國防報告書》的內容，強調「國軍傳承光榮歷史，秉持，『捍衛國家、守護人民』的核心價值，戮力建軍備戰，發揚『軍愛民、民敬軍』精神，落實全民國防與積極投入護民行動」。面對非傳統安全威脅日益擴大，臺灣可善用地緣戰略優勢，持續為維護區域穩定貢獻力量，均說明「全民國防教育」在這樣的前提下，其所應扮演的角色，及其對國防安全的重要性。

基於這樣的認知，我國視安全的威脅與敵情所在，將「全民國防教育」納入政府的重要施政政策，並藉由法制層面的建構與實務，使全民國防成為全民參與與總體防衛的嚇阻力量。

貳、全民國防教育研究範疇

國家與人民，有如「唇與齒」的關係，互為依存，缺一不可。換言之，無國家則人民便無所依靠，無人民則國家便無以組成，所以國家需要人民才得以成立，國家組成才得以

¹國防部，《中華民國 106 年國防報告書》（臺北：國防部，2017 年 12 月），頁 32。

保護人民，免受各種恐懼威脅，促進其福祉。故國家的成立，是為保障其領域、主權完整與人民生命財產之安全，所採取「安內攘外」的護衛行動，²維護國家利益，即確保國家生存與發展、維護百姓安全與福祉、保障自由民主與人權，³說明了國家與人民是禍福與共的關係，其理至明。

一、全民國防的歷史脈絡

中西方國家對於安全維護，各種手段與主張各異，惟對於民力、物力之運用，皆呈現出一致的看法與作法，尤其對「教育是廉價的國防」，均奉為主臬，顯見其重要性。換言之，其中相關的全民國防概念或思想，值得一探究竟。

（一）古代相關的全民國防概念

「全民國防」的概念，在中國古代已概以成形。古時國君利用農閒，召集農民畋獵，但這並非單純獵獸而已，旨在利用打獵的機會，練習各種作戰技能以免荒廢軍事訓練。諸如，春秋戰國時代的墨子，亦主張強化軍備以抵抗強權的侵略，以及仲尼「不教民戰，是謂棄之」的軍事思想。此外，《孫子兵法》中的全民國防思想，有助戰爭面之經營與國家安全之維護，故值得吾輩軍人熟讀與運用。例如：孫子認為戰爭是國家大事，關係國家生死存亡，不可不研究明察。（兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。）最早在兵法上提出軍事情報的重要性，他主張知彼知己，百戰不殆；不知彼而知己，一勝一負；不知彼不知己，每戰必殆。一方面要用各種方法（包括派間諜）獲取、採取敵方軍情、軍力、部署、動向、補給，同時將本身的軍情嚴格保密，或發放假軍情，虛虛實實，詐騙敵方，令敵方信假為真。強調

² 《國軍軍語辭典》（臺北：國防部頒行，2004年3月），頁1-1。

³ 《中華民國九十三年國防報告書》（臺北：國防部編印，2004年12月），頁57。

備戰（故用兵之法，勿恃敵之不來，恃吾有以待之；勿恃敵之不攻，恃吾有所不可攻也。）等作為，皆有此意涵。

顯見「思則有備，有備無患」的國防意識已成形。因此，在「防衛固守、重層嚇阻」軍事戰略指導下，古代相關的全民國防概念，值得吾人進一步深入了解，並反饋至建軍備戰上。

（二）我國全民國防的起源

依據學者施正鋒的整理，⁴我國「全民國防」的觀念，大概始於前總統李登輝先生（1996）於「國軍八十五年度工作檢討會」中所揭示，當時，面對中國大陸的文攻武嚇，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」。⁵前總統陳水扁先生（2001）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 2003 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」。大體而言，這是一種「全民皆兵」的概念，把全民國防和建軍作為，視為國防武力的一環。⁶就現實面而言，中共至今尚未放棄武力犯臺，尤其在軍改後，各軍種軍事力量的大幅成長，是我國家面臨傳統安全最嚴重的

⁴施正鋒，〈全民國防教育的突破與挑戰〉，

<http://faculty.ndhu.edu.tw/~cfshih/conference-papers/20070810.htm> 檢索日期：2019 年 8 月 10 日。

⁵李總統登輝先生致詞內容有關「全民國防」部分：三、建立全民參與的國防觀念：不久前，中共的「文攻武嚇」，不僅警醒了部分國人對中共的錯誤憧憬，而且使國人深刻體認強化國防安全的重要性，有助於全民國防意識的建立。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，形成「全民關注、全民支持、全民參與」的共識；更重要的是，要激發全國同胞面臨威脅時，絕不屈服的堅強意志，發揮「全民皆兵」的制敵效果，才能使國防意識深入民心，國防建設厚植基礎，真正保障國家的安全，社會的安定和人民的幸福。李登輝，〈參加國軍八十五年度工作檢討會致詞〉，1996 年 7 月 9 日 (http://www.president.gov.tw/1_roc_intro/xpresident/lee_idea04_850709.html 檢索日期：2019 年 8 月 10 日。

⁶陳水扁，〈應邀參加國軍九十年高級幹部研習會致詞〉，2001 年 2 月 13 日

(<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/showspeak.php4?issueDate=&issueYY=90&issueMM=2&issueDD=13> 檢索日期：2018 年 8 月 10 日。

[title=&content=&_section=4&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate,rid&_desc=1&_recNo=0](http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/showspeak.php4?issueDate=&issueYY=90&issueMM=2&issueDD=13&title=&content=&_section=4&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate,rid&_desc=1&_recNo=0) 檢索日期：2019 年 8 月 10 日。

威脅。體現於共軍的聯合情監偵能力、火箭軍打擊能力、空中整體作戰能力、海洋整體作戰能力、地面整體作戰能力、戰略支援能力、非正規支援能力、⁷三戰的能力，亟需正視及審慎應對。

基於以上的事實，我國全民國防相關內涵的建構，更屬必要，大抵可從每兩年的國防報告書中（81 年起至 110 年），一探究竟。首度發行的《中華民國八十一年國防報告書》中，就指出「現代國防為全民國防」、「現代國防為全民國防，人人有責」等字眼，重點是在如何透過「溝通」的方式來建立「全民國防意識」，⁸也就是說，在民主化的過程中，如何讓全國民眾了解國防政策或軍事戰略的內涵，以及國家所面臨的威脅，和個人究竟有何關聯，以及如何參與，是為重點所在。

以上內涵成為我國全民國防初始的重要文件，並彰顯於後續國防部所編纂的國防報書中，列有全民國防專章（節）。尤其在 2000 年所通過的《國防法》第三條中，更明確規範「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、社會、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」換言之，「全民國防」在政府多年來一直大力提倡，尤其在民國 85 年臺海危機之後，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

⁷國防部，《中華民國 106 年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，2017 年 3 月），頁 14-16；
國防部，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北：國防部，2019 年 10 月），頁 142-145。

⁸國防部，《中華民國 81 年國防報告書》（臺北：國防部，1992 年 5 月），頁 1、51、76。

訓」，消弭國防安全所面臨的挑戰，諸如「國防財力成長有限、兵力來源漸趨緊縮、先進武獲科研不易、網路資安威脅嚴峻、國防意識趨於淡化、複合型災害威脅日增」，⁹務使全國民眾建立「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，為全民國防的最高理想。

二、全民國防的理論建構

我國全民國防的理論建構，從可觀察的面向檢視，是在憲法規範下，藉由《國防法》、《全民防衛動員準備法》、《全民國防教育法》、《各級學校全民國防教育課程內容及實施辦法》的立法與實施，其意義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。總括來說，全民國防就是運用國家整體資源，結合有形和無形力量，作為維護國家安全的憑藉，¹⁰成為理論建構的主要依據。

除此之外，就社會科學中既有的理論或其關聯性的概念，以綜合性安全、群眾性公民防衛、不對稱作戰理論、總體戰等，可作為我國推展全民國防教育的借鏡，或者可用於檢證全民國防的成效。據此，我國全民國防的理論建構，如圖 1 所示。其中，不對稱作戰思維已成為我國「防衛固守、重層嚇阻」軍事戰略的重要組成部分，並加以實踐。

⁹國防部，《中華民國 106 年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，2017 年 3 月），頁 16-18。

¹⁰〈全民國防寓兵於民價廉效高〉，<http://news.gpwb.gov.tw/Prosubpage.asp?DPT=新聞專題&DBT=全民國防的理論與實踐&Nno=233> 檢索日期：2019 年 8 月 10 日。

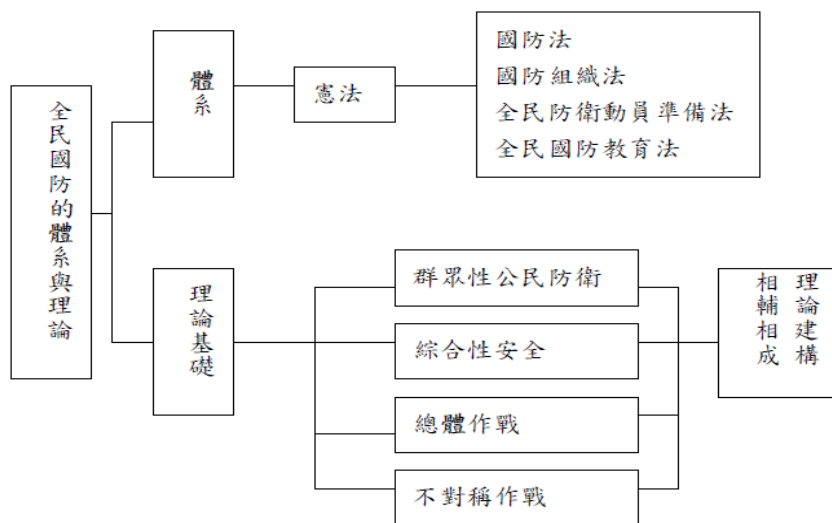


圖 1：全民國防的理論建構

資料來源：陳嘉嘉，〈全民國防的理論與實踐-臺灣與新加坡的比較研究〉（南投：國立暨南國際大學東南亞研究所碩士論文，2002 年 6 月）頁，32。

依據圖 1 所呈現的內涵，以及《中華民國 106 年國防報告書》的揭示，面對中共龐大的軍力威脅，我國不與其進行軍備競賽，運用不對稱戰力以創造國軍相對優勢，以確保達成「防衛固守，重層嚇阻」軍事戰略。不對稱作戰概念，係以不對稱手段、不對等力量與非傳統方式進行作戰，迴避敵人強點，並以適當的戰法、戰具攻擊敵人的弱點，從而改變戰爭的結果，使戰爭朝向有利己方的方向發展。國軍積極發展「創新/不對稱」戰力，戰時運用有利時間與空間，打擊敵軍作戰重心及關鍵弱點要害，藉以阻滯破壞或癱瘓敵作戰節奏與能力，以創造局部優勢，期能「以小搏大、以弱擊強」。國軍依「防衛固守，重層嚇阻」之軍事戰略，思考與強化「創新/不對稱」戰力，將以共軍預期外的裝備與戰術戰法，使對方難以預測或防範，武器系統發展將以「機動、隱匿、快

速、價廉、量多、損小、效高」為方向，作為未來軍事投資重點，檢討各項軍備獲得優序，打造重層防衛及嚇阻戰力，遏止中共武力犯臺。換言之，國軍「不對稱作戰思維」的發展與實踐，已成為推展全民國防的有力後盾。

三、全民國防相關法制與政策指導

在兩岸國力已消彼長的情勢下，亟需全民共體時艱，建構全民國防的意識，¹¹使全民具有「愛國心、敵我意識、命運共同體」的心防。¹²換言之，「全民國防」是國家求生存的一種戰略，全體國民都應充分體認國家的處境，關心國防，進而形成共信共識，政府為了落實全民國防，分別公布了《國防法》、《全民防衛動員準備法》、《全民國防教育法》、《各級學校全民國防教育課程內容及實施辦法》等法規，期望各部、會的施政需配合國防之整體安全，本「納動員於施政、寓戰備於經建」的原則，逐步建立一個有效支援軍事作戰，並兼顧民生基本需求之動員準備新架構，以符合全民國防的要義。¹³茲將「全民國防」之重要法源內容，介紹如後：

壹、《國防法》

一、《國防法》之緣起與設計理念

為因應中共軍事與非軍事威脅，¹⁴確保國家安全，國防部依據《中華民國憲法》第一百三十七條「國防組織，以法律定之」而制定本法，進而建構「權責相符」、「分層專業」之國防體制。國防部於民國 87 年 4 月起參酌各方意見，研擬完成《國防法》草案暨《國防部組織法》修正草案陳報行

¹¹ 林哲夫編，《全民國防與國家安全》（臺北：前衛出版社，2000 年），頁 31。

¹² 呂秀蓮，《全民國防與國家安全》（臺北：前衛出版社，2002 年），頁 vii。

¹³ 「堅實心防是對抗中共文攻武嚇利器」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=重要新聞&Nno=1091> 檢索日期：2019 年 8 月 10 日。

¹⁴ 請參閱國防部，《中華民國 106 年國防報告書》（臺北：國防部，2017 年 12 月），頁 32-45。

政院審查後轉請立法院審議，並於民國 89 年 1 月 15 日，經立法院完成立法程序，復於同年 1 月 29 日經總統明令公布，確立「全民國防」、「專業分工與兼顧軍事需要」等內涵，使國防組織調整專業化邁入新紀元，¹⁵進而以全民之力，構成嚇阻敵人之戰力，消弭威脅源。

再者，就「全民國防」的角度視之，《國防法》乃是整合並運用總體國力，落實全民國防觀念的根本法源。進而言之，國防乃保衛國家領土、主權、人民所採取的安全準備，其內容包括政治、外交、經濟、軍事、科技、國民心理等，互為體用，非單純軍事武力所能達成。故國防二法之設計，即是將原國防機制由狹義軍事武力轉換成為廣義全民國防，透過國家安全會議，向上可順應當前國家憲政體制，並將行政院各部會納入國防決策運作機制，以整合國家資源，充分發揮整體國力，達成全民國防之目的。¹⁶換言之，《國防法》是總體戰力的倍增器，是「全民國防」理念落實的導師，因此，其相關內容值得一窺究竟。

二、《國防法》中「全民國防」相關規定

《國防法》明定中華民國之國防為「全民國防」，並以專章規範「全民防衛」之具體作法，期能結合整體國力，確保國家安全與發展（相關規定如表 1），詮釋了「全民國防」的重要性與民意之趨向，故落實本法之相關規定，是全民的責任。

表 1：國防法中「全民國防」相關規定

名 稱	法 條	法 規 內 容
第一章 總 則	第二條	中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，達成保衛國家安全，維護世界和平之目的。

¹⁵國防部，《中華民國 91 年國防報告書》（臺北：國防部，2002 年 7 月），頁 243。

¹⁶國防部，《中華民國 91 年國防報告書》（臺北：國防部，2002 年 7 月），頁 245。

	第三條	中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛、執行災害防救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。
	第四條	中華民國之國防軍事武力，包含陸軍、海軍、空軍組成之軍隊。 作戰時期國防部得因軍事需要，陳請行政院許可，將其他依法成立之武裝團隊，納入作戰序列運用之。
第二章 國防體制及權責	第十條	行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。
	第十一條	國防部主管全國國防事務；應發揮軍政、軍令、軍備專業功能，本於國防之需要，提出國防政策之建議，並制定軍事戰略。
第四章 國防整備	第二一條	國防兵力應以確保國家安全之需要而定，並依兵役法令獲得之。 為維持後備力量，平時得依法召集後備軍人，施以教育訓練。
	第二二條	行政院所屬各機關應依國防政策，結合民間力量，發展國防科技工業，獲得武器裝備，以自製為優先，向外採購時，應落實技術轉移，達成獨立自主之國防建設。 國防部得與國內、外之公、私法人團體合作或相互委託，實施國防科技工業相關之研發、產製、維修及銷售。 國防部為發展國防科技工業及配合促進相關產業發展，得將所屬研發、生產、維修機構及其使用之財產設施，委託民間經營。 前二項有關合作或委託研發、產製、維修、銷售及經營管理辦法另定之。
	第二三條	行政院為因應國防安全需要，得核准構建緊急性或機密性國防工程或設施，各級政府機關應配合辦理。 前項國防設施如影響人民生活者，立法院得經院會決議，要求行政院飭令國防部改善或改變；如因而致人民權益損失者，應依法補償之。
第五章 全民防衛	第二四條	總統為因應國防需要，得依憲法發布緊急命令，規定動員事項，實施全國動員或局部動員。
	第二五條	行政院平時得依法指定相關主管機關規定物資儲備存量、擬訂動員準備計畫，並舉行演習；演習時得徵購、徵用人民之財物及操作該財物之人員；徵用並應給予相當之補償。 前項動員準備、物資儲備、演習、徵購、徵用及補償事宜，以法律定之。
	第二六條	行政院為辦理動員及動員準備事項，應指定機關綜理之。
	第二七條	行政院及所屬各機關於戰事發生或將發生時，為因應國防上緊急之需要，得依法徵購、徵用物資、設施或民力。
	第二八條	行政院為落實全民國防，保護人民生命、財產之安全，平時防災救護，戰時有效支援軍事任務，得依法成立民防組織，實施民防訓練及演習。
	第二九條	中央及地方政府各機關應推廣國民之國防教育，增進國防知識及防衛國家之意識，並對國防所需人力、物力、財力及其他相關資源，依職權積極策劃辦理。
第六章 國防報告	第三十條	國防部應根據國家目標、國際一般情勢、軍事情勢、國防政策、國軍兵力整建、戰備整備、國防資源與運用、全民國防等，定期提出國防報告書。 但國防政策有重大改變時，應適時提出之。

資料來源：《國防法》，

由上述《國防法》中，相關「全民國防」法規規範之介紹，明確指出，全民國防的目的即有下列數項：建構完整動員法制體系，確立工作推動依據；激發全民參與國防事務研討風潮，培養全民國防共識；落實各級行政動員會報功能，掌握戰爭潛力，有效支援防衛作戰；強化軍事動員整備，建立可恃戰力；納動員於施政，寓戰備於經建，確使國防與民生合一；編管武裝及民防團隊，納編作戰序列運用。當然這些目的的達成，有賴《全民防衛動員準備法》之落實，才能形成可恃的戰力，支援防衛作戰。換言之，《國防法》的頒行，為我國的國防體制定位為「全民國防」，確立了法源依據。

因此，貫徹「國防與民生合一」，有效運用全國人力、物力與財力，支援防衛作戰整備的決心，建構一個「全方位」、「全民參與」、「總體防衛」、「民眾信賴」的全民國防，是國防部的重要施政方針之一，¹⁷符合當前眾多國家維護安全所採行的政策，顯見此規範是進步的作法，亦是確保國防安全的不二法門。

貳、《全民防衛動員準備法》

《全民防衛動員準備法》，¹⁸係實踐「全民國防」之具體作為，在於平時結合各級政府施政，完成人力、物力及戰力綜合準備，以積儲平時總體戰力，並支援地區緊急狀況應變；戰時統合民間力量，支援軍事作戰，並維持公務機關緊

¹⁷「後備動員是臺海穩定關鍵」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=重要新聞&Nno=1026>
檢索日期：2019年8月01日。

¹⁸「總統得依國防需要實施全國動員」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=軍事新聞&Nno=157>
檢索日期：2019年8月01日。

急應變及國民基本生活需求。可見「全民防衛」是非軍事層面的防衛力量，而非與「全民國防」相同，嚴格而言，只是「全民國防」的一環，¹⁹茲將重要內容與規範，分述如下：

一、《全民防衛動員準備法》之緣起

《全民防衛動員準備法》歷經多年研議，已於民國 90 年 11 月 14 日公布，取代《國家總動員法》，為利戰時備用性計畫之施行，法中授權明定十六個配套子法(國防部主管九個、各部會主管七個)。依《國防法》第二五條規定，動員準備、物資儲備、演習、徵購、徵用及補償事宜，以法律定之。此規定，顯見本法與民眾利益息息相關，亦為支前安後的重要泉源，對於「全民國防」的踐履有其不可替代性。

二、《全民防衛動員準備法》之任務

(一) 動員準備階段：

依《全民防衛動員準備法》結合各級政府施政作為，先期完成精神、人力、物資經濟、財力、科技、交通、衛生及軍事動員準備，以厚植動員潛能，並配合災害防救法支援災害防救。

(二) 動員實施階段

依「緊急命令」，實施全面或局部動員，將國家總體經濟潛力，轉換成實質戰爭能力，以支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要。

三、全民防衛動員機制與組織體系

面對中共軍事威脅，端賴動員全國總力，發揮「全民國防」效能，始能因應未來作戰狀況；我國現行動員機制區分「行政動員」與「軍事動員」兩個子系統，經由各中央機關

¹⁹林正義等著，《如何落實全民國防》(臺北：國防部 88 年度委託研究報告，1999 年 5 月 15 日)，頁 4。

與地方政府之「行政動員」，整合戰時所需資源，透過「軍事動員」予以有效運用，以達成作戰任務；並藉全民戰力綜合協調組織作為兩者融合之介面。

（一）為發揮機制功能，我國全民防衛動員組織，係結合行政體系，以業務會報型態，建構出動員會報業務指導體系及動員計畫指導體系二項：

1. 動員會報業務指導體系

循行政院全民防衛動員準備業務會報指導中央各機關動員準備業務會報及直轄市、縣(市)政府動員準備業務會報業務指導體系。

《全民防衛動員準備法》在民國 90 年 11 月 14 日公布實施後，行政院依法成立「行政院全民防衛動員準備業務會報」，²⁰行政院長親自擔任召集人，並由國防部擔任秘書單位；同時在「行政院動員會報」下成立了精神、人力、物資經濟、交通、財力、衛生、科技、軍事等八個部會級動員會報（圖 2），納編十三個部會和機關參加。由各該縣、市長擔任召集人，建立了上下脈絡一貫、平戰一體的完備動員體系，結合行政組織運作，發揮全民總體力量，儲備動員能量，支持防衛作戰整備和災害防救，厚植根基。²¹

²⁰ 「堅實心防是對抗中共文攻武嚇利器」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=重要新聞&Nno=1091> 檢索日期：2019 年 8 月 1 日。

²¹ 「全民國防是國力倍增器」，<http://news.gpwb.gov.tw/Prosubpage.asp?DPT=新聞專題&DBT=全民國防的理論與實踐&Nno=236> 檢索日期：2019 年 8 月 1 日。

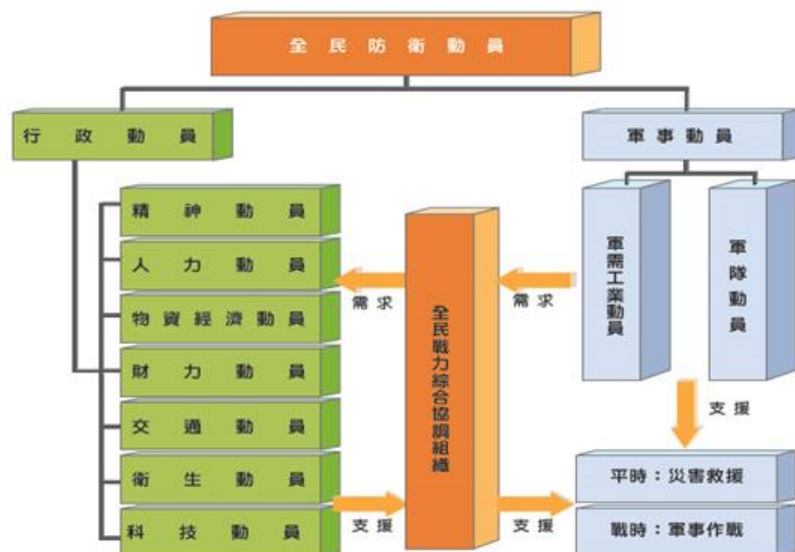


圖 2：全民防衛動員機制

資料來源：國防部，《中華民國 100 年國防報告書》，頁 172。

2. 動員計畫指導體系

依動員準備綱領、動員準備方案、動員準備分類計畫及動員準備執行計畫之計畫指導體系。

(二) 全民戰力綜合協調組織

本組織為整合作戰地區內潛存民間之人、物總力，建立全民防衛支援作戰力量，並協力地方處理災害救援事宜之政、軍、民間之動員中介、聯繫機制，平時以「全民戰力綜合協調會報」型態，執行民、物力動員準備之調查、編管、簽證、演訓等事項；戰時或災難緊急應變時，轉換為「全民戰力綜合協調中心」，統籌調度軍、政間之人力、物力資源。分設為「臺閩地區」、「作戰區、直轄市」、「縣(市)」三級戰力綜合協調會報，期以動員之能量，達成防衛作戰之目的。

四、獎勵與罰則

為有效推動「全民國防」事務與理念，《全民防衛動員準備法》在第四十條至四四條，訂定獎勵與罰則。對於各機

關辦理動員準備業務績效優良有具體事實者，得以獎勵（第四十條）。對於無正當理由違反第四一條至第四四條者，罰鍰依其違反事項之不同，得處新臺幣三百萬元以下，二萬元以上之處罰，並適用其他有關法律之規定（如兵役法等），這是全民必須了解，以免自己權利受損，得不償失。

綜合以上所述，為適應國防軍事需要、或應付緊急事變、或處理重大災難（害），將全國人力、物力、財力、科技力及精神力，由平時狀態轉變為戰時或非常時期狀態，使國力能作最有效發揮，以贏得戰爭或救平事變或救援災難（害），以維社會安定與國家安全。²²可見「動員」就是「預防與準備」及「積極的危機處理」，因此，全民防衛動員會報功能之落實，便能整合所有力量，平時提升防災救難能力。近來國內發生幾件重大災害時，動員體系均能在最短的時間內群策群力，及時投入大量的救援人力與物力，將災害損失減至最低程度。²³質言之，平時有準備，戰時便能有效支援防衛作戰任務，確保生命與財產安全。

參、《全民國防教育法》

依據《國防法》第 29 條的規定，民國 94 年 2 月我國制定公布《全民國防教育法》，該法第 1 條指出：「為推動全民國防教育，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，特制定本法。」因此，「全民國防教育」可說是落實「全民國防」理念的心理作為。

民國 94 年 1 月，立法院三讀通過《全民國防教育法》，該法是繼《國防法》、《全民動員防衛準備法》等法律之後，

²² 國防部，《國軍軍語辭典》，（臺北：國防部，2004 年 3 月），頁 1-7。

²³ 「堅實心防是對抗中共文攻武嚇利器」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=重要新聞&Nno=1091> 檢索日期：2019 年 8 月 10 日。

在法制上更進一步推動「全民國防」意識的法律，對我國整體國防力量之提升，效益宏偉。該法規定國防部和直轄市、縣市政府必須在各級學校、機關推動全民國防教育，並應製作影片、文宣資料，透過大眾媒體播放、刊載，以凝聚大眾的全民國防與愛國意識。「全民國防」從概念到已逐步成為政府與民眾的共識，如今更進一步在國家法制面向上臻於完備，對於凝聚國人愛國意識，落實全民國防，確保國家安全、人民福祉將有積極的助益，也唯有透過平時強化敵我意識及戰爭準備，才能於戰時發揮最大潛能，確保國家安全。²⁴茲將重要內容介紹如後：

一、《全民國防教育法》之緣起與目的

《全民國防教育法》緣起於「國防二法」正式實施後，落實全民國防政策理念，已是國家重要施政方針。《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、執行災害防救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」；同法第二十九條亦說明：「中央及地方政府各機關應推廣國民之國防教育，增進國防知識及防衛國家之意識，並對國防所需之人力、物力、財力及其他相關資源，依職權積極策劃辦理」，明確規範了中央及地方各級政府均有推動、推廣全民國防之施政義務。

據上所述，《全民國防教育法》就是為推動全民國防教育，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。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」的觀念深植人

²⁴「建構「全民國防」 確保國家安全」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=莒光園地&Nno=348> 檢索日期：2019年8月10日。

心。²⁵換言之，此目的之達成，端賴本法之落實與全民之配合。

二、功能與內容

《全民國防教育法》在於培養全民國防共識，增進全民國防知識，以利建構全國國防體系。故在法條中特加規定全民國防教育，是以經常方式實施為原則，教育內涵包括九年一貫課程、高中（職）、大專院校、政府機關在職教育、社會教育及國防文物保護宣導教育等，範圍極廣，期望達到全方位、全民參與的國防教育方式。²⁶

相關重點如下：²⁷首先，在學校教育方面，以配合現行課程施教為主，國中小，納入體能培育、生活與倫理、德行品格、法治教育、安全教育、團隊生活與守紀律態度等；高中職則以國防通識課程或結合團體生活紀律、法治與倫理、體適能等課程實施；大學部分，除了國防通識課程外，一般通識教育中，如國家現況、法治教育、倫理教育、文化與道德、哲學與人生等，也可以予以列入。

其次，政府機關的在職教育，由政府各機關依據工作性質，定期對所屬人員實施全民國防教育，內容包括國防組織、兩岸關係、軍事交流、國防資源、國防經濟、國防科技、國軍與社會、國民心理、國防文物、防衛動員等。

再次，對於社會教育的推動，各級主管機關必須製作相關影片、節目或文宣資料，並著重於國防常識、軍民關係、

²⁵ 「全民參與，提升自我防衛認知」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=軍事新聞&Nno=9079> 檢索日期：2019年8月10日。

²⁶ 「全民參與，提升自我防衛認知」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=軍事新聞&Nno=9079>；「推動全民國防教育，跨部會協調」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=軍事新聞&Nno=9142> 檢索日期：2019年8月10日。

²⁷ 「強化全民意識，支持國防施政」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=軍事新聞&Nno=9092> 檢索日期：2019年8月10日。

社區民防、反恐防災、防衛動員教育。在國防文物保護宣導教育上，法中明定各級主管機關應蒐集、保存並管理具有國防教育意義之遺址、文物維護等，並配合教育參訪，以強化社會大眾的國防理念。

職是之故，「全民國防教育法」既已公布實施，我們衷心盼望各級學校都能加強全民國防觀念的宣導，²⁸務期建立「國家安全人人有關，國防建設人人有責」的共識，以強固國家防衛意識為核心，但絕非以戰爭為前提，而是為和平建構更深的根基，以自我防衛理念為核心，亟待所有國人全力落實。²⁹換言之，在使全體國民認知兩岸民間雖然交流熱絡密切，但中共的武力威脅及對其人民進行軍事擴張的心理動員與教育，從未間歇。故我全民國防教育目前所規劃之重點，有其必要性與重要性。

肆、《各級學校全民國防教育課程內容及實施辦法》

國防部依《全民國防教育法》的規定，於民國 95 年 2 月 1 日開始派員至各公職機關（構）巡迴教育，開啟了「全民國防教育」依法實施的新紀元。復於民國 99 年 5 月 25 日公布《各級學校推動全民國防教育課程內容及實施辦法》，自發布日施行，期藉由落實多元教學活動，強化「全民國防教育」扎根工作；另國中、小學採融入式教學，從民國 99 年除賡續辦理「國中、小學種能教師知能研習」外，並辦理「全民國防教育優良教案甄選活動」，以精進師資教學能力，提昇融入教學品質。對於高中（職）學校於民國 99 學年後全面實施「全民國防教育」課程，並支援教育部辦理「高

²⁸ 「強化憂患意識，落實全民國防教育」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=重要新聞&Nno=12329> 檢索日期：2018 年 8 月 10 日。

²⁹ 「以全民國防的總體意志確保臺海和平」，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=重要新聞&Nno=10739> 檢索日期：2018 年 8 月 10 日。

級中等學校『全民國防教育』學生實彈射擊體驗活動」；另大專院校基於「大學法」，由各校自訂課程名稱、內容及實施方式辦理。

致此，全民國防教育在法制上更臻完備，本著「教育普及」原則，整合各相關部會、各級政府、全民防衛動員體系、學校及社會團體等單位，建構完善全民國防教育體系，對於提升整體國力，助益「防衛固守、重層嚇阻」軍事戰略的形成，使兩千三百萬的同胞免於威脅，使各項交流有所依恃，有其不可替代的功能。

參、全民國防教育實務推展與內涵精進

依《全民國防教育法》之規範，積極策辦多元性活動，讓民眾近距離接觸軍事事務，以深植 全民國防於民間，並整合行政院各部會及直轄市、縣（市）政府能量，增進全民之國防知能及自我防衛決心，厚植國家整體防衛力量。

一、強化全民國防理念

為推廣全民國防教育，藉由跨部會考核評鑑及獎勵績優等方式，區分「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」等範疇，編組部會委員（含國防部、教育部、交通部、文化部及行政院人事行政總處）至直轄市、縣（市）政府實施訪視輔導以提升教育成效，並在既有基礎上，以多元、創新方式策辦各項活動，深入國人生活領域，期使全體國人支持國防、愛護國軍，共同打造堅實之國家安全。（一）策辦活動軍民交流 為使國人瞭解國防，國防部持續策辦全民國防營區開放、寒、暑假戰鬥營及儀隊、愛國歌曲競賽等多元活動，並以深入基層的傳銷理念，走入鄉里及走進校園，以面對面

互動方式，展現官兵自信心與榮譽感，讓國人瞭解國軍有能力、有決心捍衛國家安全，藉以穩固民心及提振國軍士氣。

(二) 政策溝通精研宣傳 為達成政策有效溝通目的，秉「國軍的好要讓民眾知道」的原則，國防部與業界合作拍攝軍事專輯「全民新視界」節目，並從不同視角，鏈結軍人、家庭、國家、責任等元素，藉由感性訴求，傳達官兵心聲與國防理念。109 年國防部及陸、海、空軍共製作「新愛國者、心愛國軍」等 33 部形象影片，透過國防部發言人臉書網站等平臺播出，網路瀏覽數共計 331 萬餘次；另於臺北松山機場及高公局等 14 處公益托播管道播放，有效塑建國軍形象。

二、堅定支持國軍信念

為爭取國人的認同與支持，形塑軍人優質形象，持續透過軍民互動，使其瞭解國防施政，凝聚全民愛國共識，強化支持國軍信念，讓國軍成為國家永續發展最可靠、穩定的力量。(一) 國人支持贏得尊敬 策辦多元的活動與運用文宣平臺，讓國人瞭解官兵戮力戰訓實況及捍衛國家的決心與精實戰力，已獲得民眾廣大回響與尊敬，形成軍民一心捍衛國家安全最堅實的力量。(二) 推動部隊社團凝聚向心 國防部自 109 年起結合莒光日教學輔教活動時間，推廣辦理社團活動，依個人嗜好、興趣成立「康樂性、學藝性、體育性、服務性、任務性」等 5 類社團，透過社團課程的推動，促進官兵情感交流、消除冷漠感，以凝聚單位團結向心。另官兵藉社團活動學習多元才藝與專長，輔以社區交流及靈活宣傳策略，將國軍優質形象深植民民心（如陸軍專科學校鼓號樂旗隊擔任國家重大慶典演出），進而強化全民國防意

識。

為薪傳及表彰國軍保國衛民光榮事蹟，樹立愛國情操典範，國防部策辦國軍史料文物陳展活動，以及進行軍事史籍編纂工作，持續提升官兵之軍事素養，並有利國防政策之推展；此外，規劃籌建「國家軍事博物館」，展現國軍光榮歷史與珍貴文物，凸顯國軍「捍衛國家、保護人民」之貢獻。

一、軍史編纂與文物陳展

秉傳承及闡揚國軍保國衛民之光榮事蹟，國防部持恆執行軍事史籍編纂工作，以提升官兵之軍事素養；另結合國防政策及施政重點，於國軍歷史文物館辦理相關特展活動，緬懷國軍建軍與各部隊發展之艱辛歷程。(一)軍事史籍編印 108 年 10 月迄今陸續出版《戰轉乾坤：古寧頭戰役 70 周年紀念冊》、《烽火同舟：登步島戰役 70 周年參戰官兵訪問紀錄》、《國民革命軍陸軍第三軍軍史》、《軍事史評論（第 27 期）》、《巾幗英豪：國軍女性官兵訪問紀錄》、《雄鷹丹心：參謀總長沈一鳴一級上將紀念集》、《經霜彌茂：國軍歷史文物館典藏選粹》、《軍事史評論（第 28 期）》與《戎馬仁心：軍醫人員訪問紀錄》等 9 種軍事史籍，期藉由史籍之編纂與出版，弘揚武德，完整記錄與保存國軍犧牲奮鬥、忠愛國家、保護人民之光榮史實與貢獻，忠實呈現三軍將士「以國家興亡為己任，置個人死生於度外」之崇高志節，並惕勵國軍官兵踵武前賢，戮力戰訓，確保國家安全與百姓福祉。

(二)國軍史料文物陳展史料與文物是歷史與文化發展過程的見證，亦是國家整體文化之一環。為宣揚國軍光榮奮鬥史實，國防部持續蒐整國軍各時期之史料與文物，並藉由國軍歷史文物館與國防部部史館之陳展，忠實呈現國軍建軍歷程

與國防部之發展。1、國軍歷史文物館：國軍歷史文物館典藏與陳展國軍自黃埔建軍、東征、北伐、剿共、抗戰、戡亂及保衛臺海安全之文物史料，並呈現當前國軍建軍備戰之情形。108 年 10 月迄今結合國防專業與軍事特色，計辦理「戰轉乾坤：古寧頭戰役 70 周年紀念特展」、「榮耀輝煌一世紀：空軍百年建軍史特展」及「經霜彌茂：國軍歷史文物館典藏文物 選粹特展」等 3 項特展。2、國防部部史館國防部建置部史館，以完整呈現國防部歷史沿革及推動國防建設之努力與成果。

108 年 10 月辦理「108 年度國防部部史館參觀推廣活動」，計有大直國小、實踐大學、中山區大直里及劍潭里等單位蒞館參訪；109 年 3 月完成「凌雲御風去，報國把志伸：緬懷參謀總長沈一鳴一級上將」及「國之干城，典範永存：緬懷 0102 殉職將士」專區建置，以永懷紀念故參謀總長沈一鳴一級上將等 8 位殉職將士畢生奉獻軍旅事蹟。(三)籌建國家軍事博物館：配合行政院活化三官營區土地政策，以及因應國軍歷史文物館（軍史館）現有空間狹小與建物老舊等問題，規劃於大直國防文教專區籌建新館。國家軍事博物館主體建築乙棟為地上七層（鋼骨 SC 構造）與地下三層（鋼筋混凝土 RC 構造）。內設有常設展廳、特展廳、互動模擬體驗區及文物典藏庫房為主，並設有多功能展演廳、景觀餐廳、圖書資訊中心等空間；戶外規劃陳展大型軍事設備、公共藝術、親民廣場，營造博物館特色風格及友善環境，已於 110 年 5 月 21 日開工，預劃於 114 年開館啟用。

二、軍事書籍譯印

為增進國軍人員軍事涵養，並且獲取國外最新軍事發展

趨勢，同時掌握區域安全情勢演變，選譯國外「國防科技」、「軍事作戰」、「軍事戰略」、「共軍研究」、「軍務革新」、「領導統御」、「區域情勢」及「國家戰略」等 8 項主題相關書籍，期能增進國軍官兵及國人軍事新知，推動並建立全民國防理念，俾利支持國軍建軍備戰。(一) 外文軍事書籍譯介：國軍建軍備戰屬持續性工作，為提供官兵參考精進，賡續譯介國外最新軍事發展與趨勢相關書籍。(二) 國外刊物譯介為提升國軍幹部軍事素養、培養國際觀，進而增加國軍知識戰力，定期出版《國防譯粹》期刊，譯介國外符合當前潮流，同時具前瞻性之專文。其內容結合國防新知與時事脈動，規劃各專欄如「每期專題」、「戰略與國際關係」、「軍種作戰」、「軍事事務」、「共軍發展」、「區域情勢」、「軍史回顧」與「科技武器」等 8 類，文章取材內容除現行 10 餘種外文軍事刊物外，並且賡續擴大譯文來源，期能蒐整多樣議題，吸引國軍官兵與民眾閱讀。

三、擴大表揚反共救國軍官兵

為表彰 38 年後，參與「雲南反共救國軍」為國犧牲奉獻的國軍官兵，國防部 110 年 3 月公布《中華民國雲南反共救國軍紀念章頒給作業規定》，製頒中華民國「雲南反共救國軍紀念章」，並配合 4 月在泰北義民文史館春祭大典時，由我國駐泰國軍協組人員協助頒發，表達對這群捍衛國家尊嚴，堅持愛國情操的英勇戰士們最崇高的敬意。

四、護民行動

國軍持續提升因應非傳統安全挑戰之應變能力，執行重大災害防救、COVID-19 疫情防處、緊急危難救援、維護海洋權益及反恐應援等任務，以保障國人生命財產與安全福

社。

一、COVID-19 疫情防處：(一) 統合指管及時應處參考中央流行疫情指揮中心架構，成立「國軍疫情指揮中心」，及早偵測各式突發傳染性疾病或群聚感染事件，立即妥採正確防疫措施，並擔任衛生福利部疾病管制署對口，以有效掌握最新政策，落實國軍疫情管制作業。(二) 整合醫護支援檢疫國軍桃園總醫院及三軍總醫院松山分院專責林口大崗與中壢雙連坡集中檢疫收容所管理，累計協處包機返臺及強制收容人員計 3,859 人。(三) 接種疫苗增強防護國防部所屬人員為中央優序第 7 類公費接種 COVID-19 疫苗之對象，依中央公告自 110 年 5 月起實施接種，至 8 月止已累計接種率計 85.7%，提升群體免疫力，維護部隊戰力。(四) 強化篩檢防疫量能為強化密閉空間、機敏處所及偏遠地區單位即時檢驗 COVID-19 疑似個案能力，國防部業依中央建議，於國軍醫院、各作戰區及外離島等偏遠無檢驗能量地區建置全自動核酸檢測儀，可滿足防疫篩檢需求。

二、應變災防

國軍依《災害防救法》，以及「超前部署、預置兵力、隨時防救」政策指導，本「平時能救災、戰時能作戰」的精神，戮力執行災害防救任務，平時掌握地區內災害潛勢區及救災資源，當災害發生時，按行政院統籌指導，迅速投入兵力、機具與物資，支援相關部會與地方政府，協助遂行災害防救，以降低災損，成為政府關懷民眾，守護家園的重要力量。(一) 救災兵力整備 國軍針對易發生土石流及淹水之災害潛勢地區，依風災威脅在颱風登陸前 24 小時，於本外島地區預置救災兵力，共計 97 處 1,700 餘人；另於營區待命

兵力計有 3 萬 3,000 餘人。(二)救災裝備整備國軍平時已完備輪車 2,000 餘輛、甲車 300 餘輛、航空器 10 餘架、膠舟 100 餘艘等救災輸具，以及多功能工兵車、挖土機及生命探測器等計 1,700 餘部之工程與人員搜救機具救災裝備整備，遇重大災害發生時，可立即投入遂行災害救援工作。

三、災害防救演習

依行政院規劃，110 年汛期前由 22 個直轄市、縣（市）政府主導，分區辦理災害防救演習，其中雲林縣等 11 個縣（市）係結合年度全民防衛動員暨災害防救（民安 7 號）演習共同實施；國軍配合派遣兵力 1,400 餘人次，各式車輛 215 輛、機具 203 部（具）配合參演，強化與地方政府共同執行災害防救能量整合，增進災防默契與應變能力。(四)協助執行災害防救任務國軍秉持捍衛國家、保護人民的信念，自 108 年 7 月 1 日迄 110 年 7 月 22 日，計執行「丹娜絲」、「利奇馬」、「白鹿」、「米塔」、「米克拉」、「閃電」颱風、「中、南部豪雨」、「南方澳跨港大橋崩塌」、「0522 水災」、「0402 臺鐵 408 次太魯閣事故」、「牛結節疹」、「旱災」、「水庫清淤」及 COVID-19 防疫等重要災害救援任務，均能圓滿達成，有效降低人民生命財產損失。

四、反恐應援

依行政院「嚴肅面對、審慎因應、外弛內張、隱而不顯」的政策指導，強化反恐應變制變作為，提升政經關鍵基礎設施防護及各營區（基地）重要處所之危安預警與突發狀況處置能力，維護國家整體安全。國軍依令應援各地區反劫持、反破壞、反劫機等反恐任務，並依需求支援地方政府核生化偵檢、消除、重大事故及爆裂物處理等作業；另年度重要國

家維安任務，國軍派遣憲兵、軍醫、工兵及化學兵等部隊，協助執行元旦升旗典禮、雙十國慶等大型安全維護，各項活動均能圓滿完成，有效防（嚇）止有心份子滲透破壞。國軍在既有反恐戰力基礎上，持續與警政署、海巡署及他國交流合作、相互觀摩，強化裝備整備及專業技能經驗，以建構迅速堅實之反恐應處能力。

五、抗旱支援

遵照行政院及「旱災中央災害應變中心」指導與需求，國軍秉持「保國衛民、守護家園」的職責，面對嚴峻的水情威脅，調派兵力、飛機、車輛與機具等支援增雨、水庫清淤、運水、淨水等作業，與政府及國人共同抗旱，並順利達成任務目標，展現國軍愛民護民精神，同心齊力克服旱災威脅。

（一）人工增雨：國軍本苦民所苦之精神，每逢水庫蓄水告急，旱象發生時，主動配合經濟部水利署支援空中增雨特定任務，由空軍在不影響戰演訓任務及飛行安全考量下，主動派機執行空中人工增雨作業，以舒緩旱象。（二）支援運水：因應苗栗縣、臺中市及彰化縣等中部地區限水政策及地方水情需要，國軍統一調派第三、四、五作戰區，共計 90 輛消防車、180 員兵力，採「專案編組、分區集中，統一調派」方式，支援運水任務協助地方政府用水無虞。（三）協助淨水：依水利署需求，自 110 年 3 月起，國軍分於新竹、臺中及高雄等地區工廠，陸續架設 5 處 6 部機動式淨水裝備設置，支援各廠區汙水處理廠放流水再淨化作業，並提供所需之民生用水及工業用水。（四）水庫清淤：依據中央抗旱政策及水利署需求，國軍派遣工兵部隊結合戰訓流路，支援本島 7 處主要水庫之清淤任務，並由第三、四、五作戰區工兵

群及工訓中心執行，有效擴增水庫蓄水容量。

六、緊急疏運

外（離）島地區常因天候及重要節慶等因素，產生大量疏運需求，國軍在不影響戰備演訓任務及不與民爭利前提下，配合交通部緊急疏運應變計畫，協助派遣軍機執行疏運作業，以發揮愛民、助民之精神。

七、醫療服務

因應「地區醫療」責任制度，於各作戰區設置醫療責任區，設立國軍醫院及醫療中心，並建置完整的醫療資訊平臺，精進醫護人員訓練、醫院經營管理、醫療服務品質，並賡續提升外島官兵醫療照護作業，包括緊急空中後送作業及遠距醫療服務等，各國軍醫院提供民眾及官兵（眷屬）門、急診、住院及體檢等醫療服務；另定期辦理醫療技術交流講座、衛生教育宣導，及戰區軍醫業務會報等，透過醫衛人才培育及醫裝資源整合，達到「健軍衛國」之目標。

伍、全民國防活動成功經驗

國防部依據《全民國防教育法》，積極策辦多元性活動，增進軍民互動，透過 QR-code，以手機掃描連結至國防部各業管網頁，可瀏覽相關影片、官網訊息（如徵集入營、國防自主、退輔專區、全民國防、國軍形象影片及假訊息處理流程），方便民眾快速查閱國防施政相關資訊，促進對國防政策之瞭解，提升全民國防成效。³⁰據此，有關全民國防教育實務與效能精進，在過往的基礎，綜合臚列如下：

一、以多元活動深耕學校教育

全民國防學校教育以教育部為主管機關，國防部除配合

³⁰國防部，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北：國防部編，2019 年 10 月），頁 75、146、147、175。

教育部年度規劃舉辦各項教育課程及活動外，並主動策辦多項活動，以強化青年學子對國防事務之認知與支持。

●走入校園：提供青年學子與軍事院校、部隊間的交流管道，規劃多元活動方式走入校園，融入全民國防教育及募兵制政策說明，增進對國防事務的認同與支持，進而招募優質國防人才，扎根全民國防理念。

●射擊觀摩：配合地方、社會團體與學校，辦理射擊觀摩，讓民眾及青年學子接觸國防事務，體驗軍人射擊實況與執行過程。

●寒假、暑期戰鬥營：於軍事訓練場地及設施，採多元教學與寓教於樂的方式，辦理戰鬥營、科學體驗營、新聞研習營、軍樂及儀隊體驗營等，藉實訓、實作、實況及參訪，引導青年學子體驗國防事務。

●南沙研習營：配合海軍偵巡任務，由國內各大專院校遴選博碩士生組隊參研，於航程期間安排艦艇實務操作，探訪太平島淡水 5 號井，進行生態研究及學習海洋事務，展現捍衛南海主權決心。

●國防體驗之旅：開放國軍營區，申請入營參訪，讓學生透過實際體驗，近距離接觸現役裝備與武器，配合專業導覽人員解說，將國防融入生活。

●全國高中職校儀隊競賽：展現學子青春活力，激發創意巧思、團隊精神與自我實現，帶動青年學子支持國防、加入國軍之熱情。

二、培養全民國防教育師資

為落實《政府機關（構）全民國防教育實施辦法》，國防部接受中央各部會及地方政府的申請，選派國防大學專業

師資授課。配合行政院「e 等公務園學習平臺」，開設「全民國防教育學堂」深化全民國防理念。

三、增進國防認知

國防部計舉辦營區開放活動，另辦理全民國防教育網際網路有獎徵答、國軍文藝金像獎擴大到社會人士，以及辦理戰鬥營與國防體驗之旅，期使全民國防理念深植人心。

四、史蹟推廣

為推動國防文物保護，結合政府觀光政策，協調相關部會及各縣（市）政府，提供具國防文物保存價值之景點，納入旅遊規劃，並由國防部拍攝「各縣市國防文物及軍事遺蹟介紹」系列專輯，建置在全民國防教育網站，結合觀光導覽。

五、獎勵傑出貢獻

依《全民國防教育法》規定，考核全國直轄市、縣（市）政府全民國防教育執行成效，績優單位給予獎勵。另辦理全民國防教育傑出貢獻獎甄選，表彰各界推動全民國防教育之努力。

陸、國家安全威脅與總體防衛戰略構想實踐

國家與人民，有如「唇與齒」的關係，互為依存，缺一不可。換言之，無國家則人民便無所依靠，無人民則國家便無以組成，所以國家需要人民才得以成立，人民需要國家才得以保護，才能免受各種恐懼威脅，尤其是中共始終不承諾放棄武力犯臺的準備，成為全民國防內涵與重要性得以成立的因素之一。基此，借鏡相關例證，強化國人認知，諸如以色列的動員整備；後備動員。以至中共國防教育法規的立法；高中生的國防教育；以及社會類型的國防教育，就本單元的內涵、作法與精神是可以作為我國深化全民國防教育的

參考與借鏡。

一、全民國防的例證-以色列

全民國防的概念並非我國所創，綜觀當今世界各國，除了敵人環伺的國家如以色列外，不論是軍事先進的大國或是發展中的國家，特別是許多經濟大國，甚至貧窮國家無不強調民族精神，或藉著國防教育，以激勵國民走向富國強兵之路。這些國家中往往根據本國的實際情況，形成了各自不同的特色。即便是我國安全的首要威脅-中共，亦無不重視全民國防的思維。他們往往運用各種方式，從政策指示、法制、教育、宣傳、演練實做等方式，實施全民國防的教育，甚至將國防觀念視為最高的社會道德，而推動社會學習，因而建立了國家、社會、軍隊、學校、甚至家庭等國防教育社會化體制，並通過設立類似「國恥日」、「殉難日」或是「國防教育日」來激發人民的愛國情操，以增強全民國防意識，為其國防建設建立鞏固的社會根基。觀諸今天的國際社會沒有一個國家是不需要百姓參與國防事務的，只是各國的做法各有不同而已，以下介紹以色列；中共之全民國防，以供參考。

以色列位於亞洲西部，東接約旦，東北部與敘利亞為鄰，南連亞喀巴灣，西南部與埃及為鄰，西瀕地中海，北與黎巴嫩接壤，是亞、非、歐三大洲結合處（如附圖 3），地理位置十分重要。³¹那麼有關該國如何深化「全民國防教育」，³²奠定國家長治久安之局面，分述如下：

³¹〈以色列位置圖和概況〉，<http://www.overseasstudy.cn/general/worldmaps/Asia/israel.htm>
檢索日期：2019 年 8 月 10 日。

³²〈建構『全民國防』 確保國家安全〉，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=莒光園地&Nno=348>；〈全民國防寓兵於民價廉效高〉，<http://news.gpwb.gov.tw/Prosubpage.asp?DPT=新聞專題&DBT=全民國防的理論與實踐&Nno=233> 檢索日期：2019 年 8 月 10 日。

以色列建國之初，就已制定在建設常備軍隊的同時，維持一支強大後備部隊的建軍方針，後備部隊甚且成為以色列軍隊的主體，其現役部隊雖然只有 16 萬人，到戰時 72 小時內，卻能馬上動員至 60 萬人。後備動員構成了以色列全民國防的核心，除了戰鬥人員的動員外，後勤補給的動員也是動員成敗的重要關鍵。以色列軍隊編配的運輸、醫療與技術維修人員非常少，戰時這方面的任務大都靠動員地方力量完成，為能迅速達成全國動員支援作戰的目的，以色列各級政府中的工商業與交通運輸等部門，及地方產業、醫院、學校等都訂有詳細的動員計畫，務使所有的人員及物資，都能納入詳細的動員計畫中。顯然，詳細務實的後備動員體系，是提供戰時戰鬥力的泉源。

以色列全民皆兵體系的運作，乃是憑藉全民國防意識的支撐，以色列人民捍衛家園信念非常堅定；凡年滿 18 歲男子就要服 3 年義務役，女性服役兩年，55 歲以下男性公民，24 歲以下女性公民，每年都要服役 45 天到 60 天，³³因此，對於國防教育極為投注，在建國之初，以色列有意排斥阿拉伯裔公民服役，但後來改變了此一作法，允許阿拉伯裔公民加入軍隊，其出發點即是盼望藉由軍隊中的愛國教育，將和解、寬容和諒解的情懷，投射入社會之中，這是以色列獨有的國防教育形式。

在其他的國防教育方面，以色列法律規定政府、學校、企業和社會團體都須承擔國防教育的責任，政府每年並提撥專款及向社會集資，以進行國防教育基地、場所的修建。除此之外，以色列也有如同我國「全民國防教育法」中對軍事

³³ 〈防衛意志決定國家戰爭勝敗〉，[http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=軍事新聞](http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=軍事新聞&Nno=9160)
&Nno=9160 檢索日期：2019 年 8 月 10 日。

遺址與戰爭博物館等國防史蹟文物的強調，該國的哭牆、納粹大屠殺紀念館等，被用作國防教育的歷史素材，另外，著名的馬薩達古城堡陷落歷史，也成為精神動員的符號，「馬薩達不會再陷落」已成為以色列入伍新兵必須宣誓的誓詞。

1948年（民國37年）以色列在眾多充滿敵意的阿拉伯國家環伺下建國，隨即遭受埃及、敘利亞、約旦、伊拉克和黎巴嫩等五國聯軍的攻擊。顯然，該國在面臨著生死存亡的關鍵時刻，以六千名士兵陣亡的代價，擊潰強敵，奠定了立國的基礎。³⁴1973年10月6日第四次中東戰爭，因恰逢猶太教贖罪日，使戰爭爆發初期以色列陷入一片慌亂，但在動員48小時後，就有40萬部隊開赴戰場，被擊毀的一千多輛坦克，10天內修復了七百多輛，此一動員效率及全民敵愾同仇的精神，最後使得以色列轉危為安。50餘年來，以色列經歷了6次攸關國家存亡的戰爭，³⁵它的人民可說是一直生活在安全受威脅的陰影中。然而，以色列能在龐大敵人環伺中仍舊維持穩定發展，不能不歸功於全民國防意識的養成，使該

³⁴〈全民國防寓兵於民價廉效〉，<http://news.gpwb.gov.tw/Prosubpage.asp?DPT=新聞專題&DBT=全民國防的理論與實踐&Nno=233> 檢索日期：2019年8月10日。

³⁵6次中東戰爭：第一次中東戰爭（1948—1949年），1948年5月15日凌晨，為爭奪巴勒斯坦，以色列和阿拉伯國家之間發生大規模的戰爭，即第一次中東戰爭，亦稱「巴勒斯坦戰爭」、「獨立戰爭」。第二次中東戰爭（1956—1957年），英、法為奪得蘇伊士運河的控制權，與以色列聯合，於1956年10月29日，對埃及發動了突襲，亦稱「蘇伊士運河戰爭」、「百時戰役」。第三次中東戰爭，1967年6月5日早晨7時45分，以色列出動了幾乎全部空軍，對埃及、敘利亞和伊拉克的一切機場進行了閃電式的襲擊。空襲半小時後，以色列地面部隊也發動了進攻。戰爭結束，阿拉伯國家失敗。亦稱「六五戰爭」、「六日戰爭」。第四次中東戰爭，1973年10月6日，埃及、敘利亞為收復失地，經過周密準備之後，向以色列發動突襲，展開了第四次的中東戰爭，亦稱「贖罪日戰爭」、「十月戰爭」、「齋月戰爭」。第五次中東戰爭，1982年6月6日，以色列藉口其駐英大使被巴勒斯坦游擊隊刺殺，而出動陸海空軍10萬多人入侵黎巴嫩，對黎國境內的巴勒斯坦解放組織游擊隊和敘利亞駐軍發動了大規模的進攻，只用了幾天時間，就佔領了黎巴嫩的半壁江山。這是以色列和阿拉伯國家之間規模最大的一次戰爭，亦稱「黎南戰爭」。第六次中東戰爭，2006年7月12日，黎巴嫩真主黨的游擊隊突襲以色列邊界的以軍崗哨，擄走2名以軍，並擊斃8人。此舉引起以國震怒，以色列總理歐默特表示，真主黨挾持以軍屬「戰爭行為」，黎巴嫩政府須負全責，以色列絕對不和真主黨協商。以國並隨即於陸海空三路展開報復攻擊，出動軍機、戰車和砲艇攻擊黎國南部，並越過邊界搜尋失蹤士兵。五次中東戰爭 <http://www.bl11.net/junshi/wxcd/> 檢索日期：2019年8月10日。；以黎之戰大事記，http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=422 檢索日期：2018年8月10日。

國面對武裝衝突時屢屢化險為夷。³⁶ 檢証了動員效率與敵愾同仇的精神，是禦敵的有效途徑。

在面對人口、自然資源有絕對優勢的眾多阿拉伯國家，以色列採取了「兵民合一」的制度以儲備充裕的兵員，更有徹底迅速的動員制度；平時，人員、物資分佈各地；一旦戰爭爆發，所有的人員、車輛、補給品都自動前往指定地點報到；特別是它的人民，因生死存亡所激發出的愛國情操，形成了一股巨大的無形戰力，使得以色列能夠以小搏大，屢敗強敵。質言之，全民國防是以小搏大的生存利器。

顯然，以色列同我國一樣，地小人少，但是全國人民都有「退此一步即無死所」的憂患意識，因此能匯集全國的人力、物力、財力及其它的各種力量，形成強固的戰鬥體，扭轉了領土小、國力和軍力都較敵人弱的劣勢，以色列面對阿拉伯國家以小搏大的經驗，正值得我們借鏡。

柒、全民國防教育展望

賴總統於 9 月 26 日主持「全社會防衛韌性委員會」首場會議，確立五大主軸及訂定行動方案，並強調「全社會防衛韌性」的概念，主要考量國內外情勢，並依據我國所面對的安全威脅，提出因應之道，確保國人對政府因應危機有高度信心，進而營造更為安全的台灣，成為世界的堅實力量。

「全社會防衛韌性」旨在經由「民力訓練暨運用」、「戰略物資盤整暨維生配送」、「能源及關鍵基礎設施維運」、「社福醫療及避難設施整備」及「資通、運輸及金融網絡安全」，建立點、線、面與縱橫交錯的網狀，讓我國在面臨災難或緊急狀況時，能達成「維持政府持續運作」、「維持社會民生核

³⁶ 〈建構「全民國防」確保國家安全〉，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=莒光園地&Nno=348> 檢索日期：2019 年 8 月 10 日。

心功能持續運作」及「必要時支援軍事行動」等三大目標。然而，要建構網狀面則需要將民力納入，充分整合國力，俾利因應緊急狀況下的挑戰，確保國人生命財產安全。

就民力訓練暨運用而言，根據《民防法》，民力訓練暨運用業管部門是內政部，故由內政部主辦，另考量緊急狀況及戰時情況，國防部全動署則擔任協辦。

就戰略物資盤整暨維生配送而言，因事涉糧食、維生物資與能源，由經濟部主辦，國防部全動署擔任協辦。

就能源及關鍵基礎設施維運而言，因事涉維護發電等基礎設施，由經濟部主辦，國防部全動署擔任協辦。

就社福醫療及避難設施整備而言，因事涉醫療整備計畫、醫治與照護，由衛福部主辦，國防部全動署擔任協辦。

就資通、運輸及金融網絡安全，因事涉數發部、國家通訊傳播委員會、交通部與金管會等部會，國安會應協調行政院確認主辦部會，其餘各單位及國防部全動署擔任協辦。

其次，確立主辦單位之後，便可針對各主軸所欲達成目標進行資源整合與運用，列舉如後。

就民力訓練暨運用而言，可考量以村（里）為單位，進行民力的訓練與運用，其優點是平時與緊急狀況發生時相結合，平時訓練的龐大民力，在緊急狀況時，便能立即投入運用。

就戰略物資盤整暨維生配送而言，考量緊急情況不確定性因素，應減少對能源及資源的依賴，以方便消費者獲得必要食物（如慈濟香積飯或自熱食品）為主。此外，在調整配售方面，統一檢討村（里）的「配售站」、賣場、超商通路的運用，並由「災害協作中心」統籌人力和資源分配。

就能源及關鍵基礎設施維運而言，一是開發再生能源，包括陸域風電、離岸風電、太陽光電、地熱潮汐等，二是「強固電網」使達到降低集中、提升穩定、故障隔離之要求，提升戰時運作韌性，同時強化關鍵基礎設施防護量能，區分內層（保警、保全、特種防護團）、中層（國軍）及外圍（地方警民力）3 層防護架構，落實平日協調聯繫與演練，強化整體防衛能力。

就社福醫療及避難設施整備而言，檢討現有 205 家責任醫院、4,601 處戰時災民收容救濟站、6,042 緊急避難收容處所、8 萬多處防空避難處所，強化供水、供電、環衛機制，以及管理及運用的垂直整合。

就資通、運輸及金融網絡安全而言，除了充實消防防災 e 點通 APP 之外，未來將海纜、微波、無人機中繼、非同步軌道衛星、跨網行動漫遊及公共安全與救難應變（Public Protection and Disaster Relief, PPDR）通訊系統等陸海空數位基礎建設，列為增建重點，並具備援備份計畫，以建構數位韌性。為達成「全社會防衛韌性」目標，須落實以下三個面向。

（一）應有貫徹到底決心

鑒於以往很多政策起初是敲鑼打鼓，最後卻落得虎頭蛇尾，此次政府推出「全社會防衛韌性」戰略，攸關國家在面對緊急狀況時，能否應對得宜，確保韌性台灣與民主永續的問題，不可等閒視之。是故政府當運用諸般權力（如宣導、教育、訓練、演習、賞罰等手段），整合民間資源貫徹執行，達成五大主軸所設定的戰略目標。

（二）鼓勵民間積極參與

全民了解自己的角色與職責，以及社會大眾是全社會防衛韌性的重要元素，已經清楚說明「全社會防衛韌性」的本質。政府除了使用公權力要求民間積極配合之外，同時應考慮運用其他手段（如減稅及獎勵）讓民間組織、社團與大型企業樂於配合政府「全社會防衛韌性」戰略，力求在平時即已做好各項準備，遇緊急狀況時便能發揮應有作用。

（三）綿密組織垂直整合

「全社會防衛韌性」屬跨部會、跨領域、跨世代新的韌性計畫，因此必須透過各項手段，實施完整調查、明確律定任務、做好橫向聯繫、綿密垂直整合，唯有如此才能形成網狀力量，降低出錯率，達成所設定的預期目標。

捌、建言

從上述「全社會防衛韌性委員會」的介紹，我們可以觀察到，在整合全民力量之過程，「全民國防教育」實為重要樞紐，在此提出以下 3 點建議，藉價廉效高之教育，完善全民國防措施：

- 一、深化全民國防教育，穩固防衛韌性基礎
- 二、善用戰略溝通機制，建立全民防衛共識
- 三、規劃多元參與管道，厚植全民國防實力