

# 平變合一的 全民國防

## ——瑞典與芬蘭

授課教官：何培菘  
使用時間：100分鐘  
講授日期：110年



# 內容大綱

- 前言
- 瑞典與芬蘭之安全環境
- 瑞典總體國防體制
- 芬蘭全面安全體制
- 對我國之啟發
- 結語



# 前言

- 我國需要「全民國防」以因應各種威脅，雖全民國防教育已有相當成效，然面對當前各項國防挑戰，仍需持續精進。
- 瑞典與芬蘭地廣人稀易遭孤立，處境與我國類似，但整體戰力不容小覷，均曾以「總體國防」概念成功因應二戰與冷戰。
- 瑞、芬兩國當前「總體國防」與「全面安全」體制均以緊急應變為主軸，迄今執行成效卓著值得我國借鏡。
- 我國目前整體安全環境複雜，必須詳實規劃各項緊急應變機制，才能因應各種危機狀況。





冰島

瑞典

挪威

芬蘭

愛沙尼亞

拉脫維亞

立陶宛

丹麥

荷蘭

波蘭

白俄羅斯  
共和國

比利時

德國

捷克

斯洛伐克

烏克蘭

法國

奧地利

摩爾多瓦

匈牙利

葡萄牙

克羅地亞

羅馬尼亞

西班牙

意大利

塞爾維亞

格魯吉亞

阿塞拜疆

# 瑞典與芬蘭安全環境概述

希臘

土耳其

摩洛哥

敘利亞

伊拉克









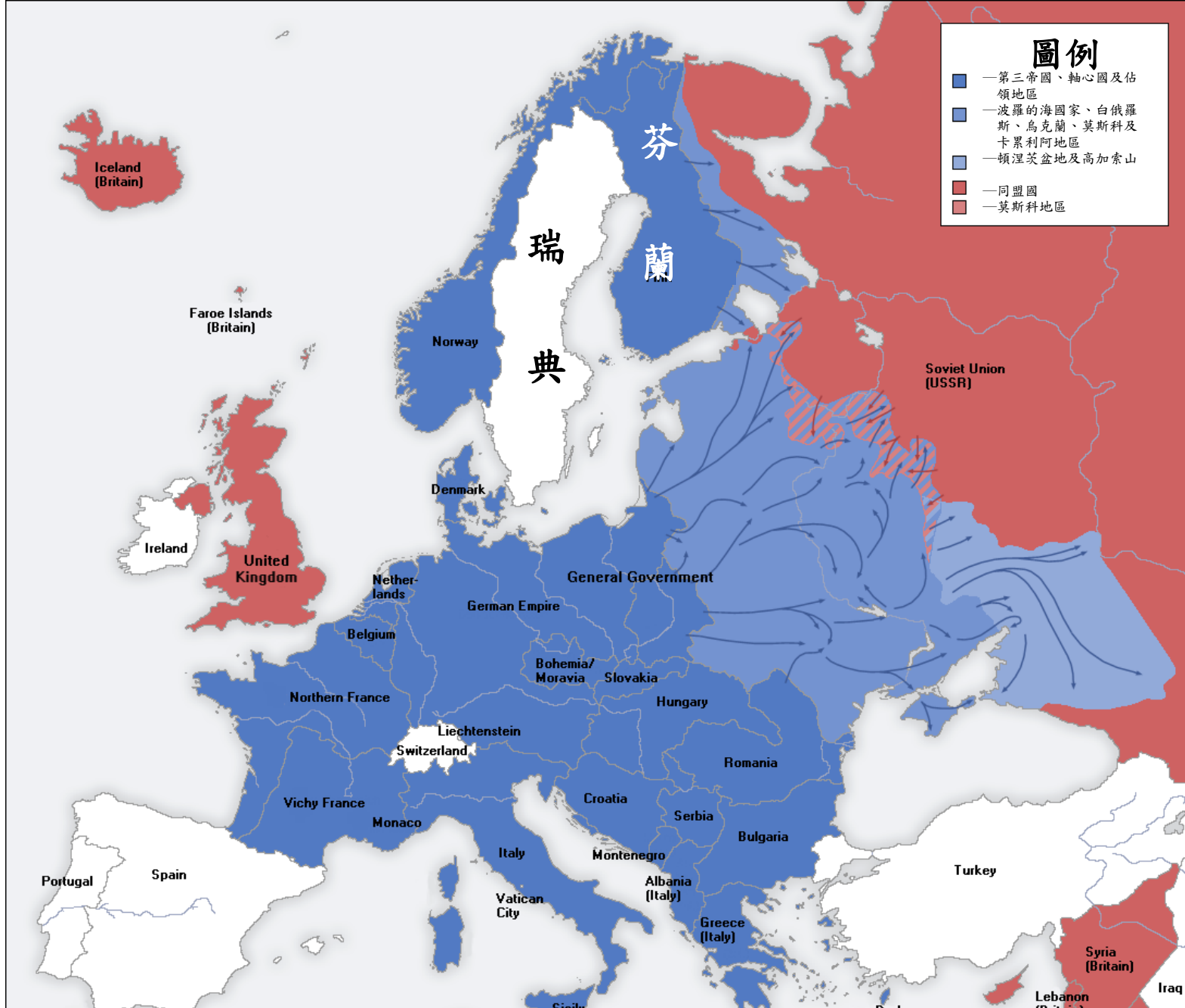




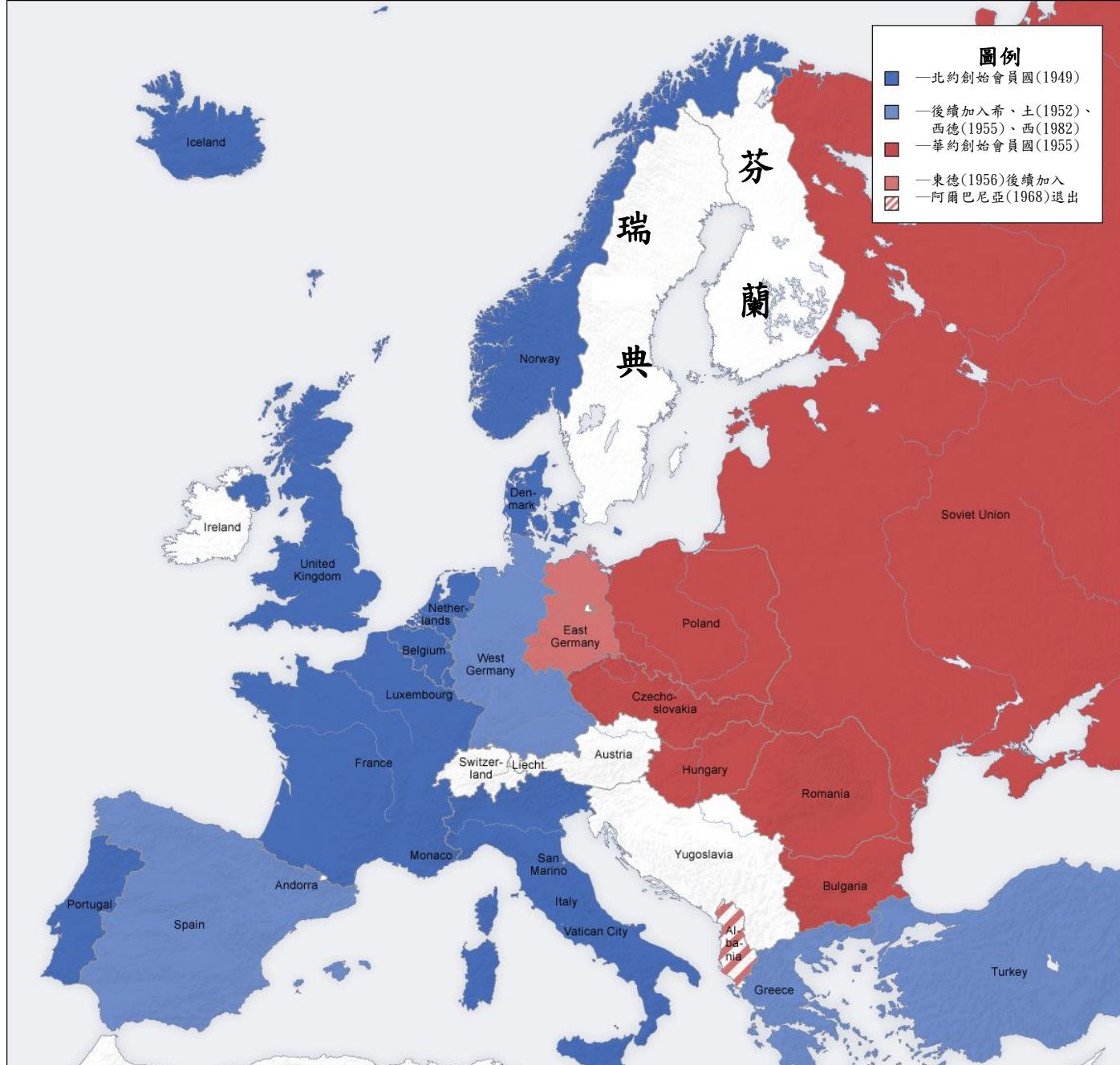




# 二戰初期歐洲地區勢力圖



# 冷戰期間歐洲軍事聯盟勢力圖

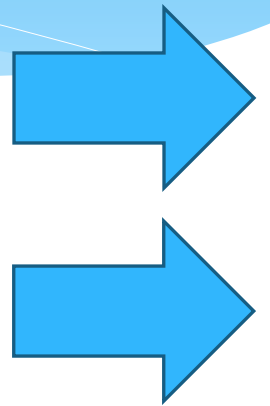




# 瑞典總體國防體制

# 瑞典總體國防之發展背景

- \* 瑞典戰略環境概述
- \* 二戰時期的「總體國防」
- \* 冷戰時期的「總體國防」





# 瑞典總體國防之發展背景

## 二戰時期的「總體國防」

- \* 戰力堅強的武裝部隊。
- \* 自給自足的國防工業。
- \* 體系完善的民防組織。
- \* 詳細規劃的經濟防禦。
- \* 意志堅定的心理防禦。



# 瑞典總體國防之發展背景

## 冷戰時期的「總體國防」

- \* 準備充分動員迅速的軍事防禦。
- \* 指管完善防護周延的民眾防禦。
- \* 屯儲物資確保生產的經濟防禦。
- \* 掌握媒體鼓舞士氣的心理防禦。





# 後冷戰時期中的總體國防

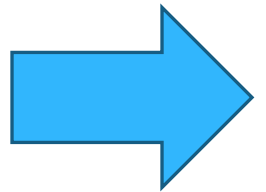
## 歷年國防政策中的總體國防

- \* 1996年「瑞典國防的更新」(1997-2001)：整合軍方、政府及民間以因應各種危機。
- \* 1999年「變遷中的世界」(2002-2004)：強調區域安全並注重國際安全合作。
- \* 2004年「我們未來的國防」(2005-2007)：
- \* 注重區域安全，強化軍方與政府機構合作。

# 後冷戰時期中的總體國防

## 歷年國防政策中的總體國防

- \* 2008年「功能性的國防」(2010-2014)：  
提升軍方應變能量以有效支持總體國防。
- \* 2015年「瑞典國防政策(2016-2020)」：  
強化部隊整體戰力與總體國防應變能量。





# 後冷戰時期中的總體國防

主要法源依據：1994年「總體國防服役法」

- \* 區分軍事服役、民事服役與公共服務。
- \* 16歲至70歲之國民與外國人均須參加。
- \* 19歲至40歲之國民有服兵役之義務。
- \* 參與總體國防服役之人員有工作權保障。
- \* 訓練總日數不超過700日，備戰值勤不超過180日。

# 瑞典今日的總體國防體制

- \* 全般概況
- \* 國家層級
- \* 區域層級
- \* 地方層級
- \* 軍民合作
- \* 國防志工組織





# 瑞典今日的總體國防體制

## 任務目標

- \* 降低重大意外的風險與可能傷害。
- \* 強化全民緊急事故應變及整備作為。
- \* 執行跨部會、跨機構與跨領域的協調。
- \* 提升國際危機管理能量，因應全方位威脅。

# 瑞典今日的總體國防體制

## 應處原則

- \* 責任相同：平時與變時均有相同責任。
- \* 機制相同：平變時組織、程序與指管相同。
- \* 越低越好：應處單位越近、層級越低越好。



# 全般架構

國家層級

國會  
(負責立法)

負責部分執行階層之決策，並支援區域與地方層級事務

中央政府  
(負責政治決策)

危機管理  
協調秘書處

軍方

政府各部會

國家緊急事故  
處理局

指導合作

私人企業

區域層級

支援區域層級之協調聯繫，並支援地方層級事務

省級管理委員會  
(21)

省議會  
(20)

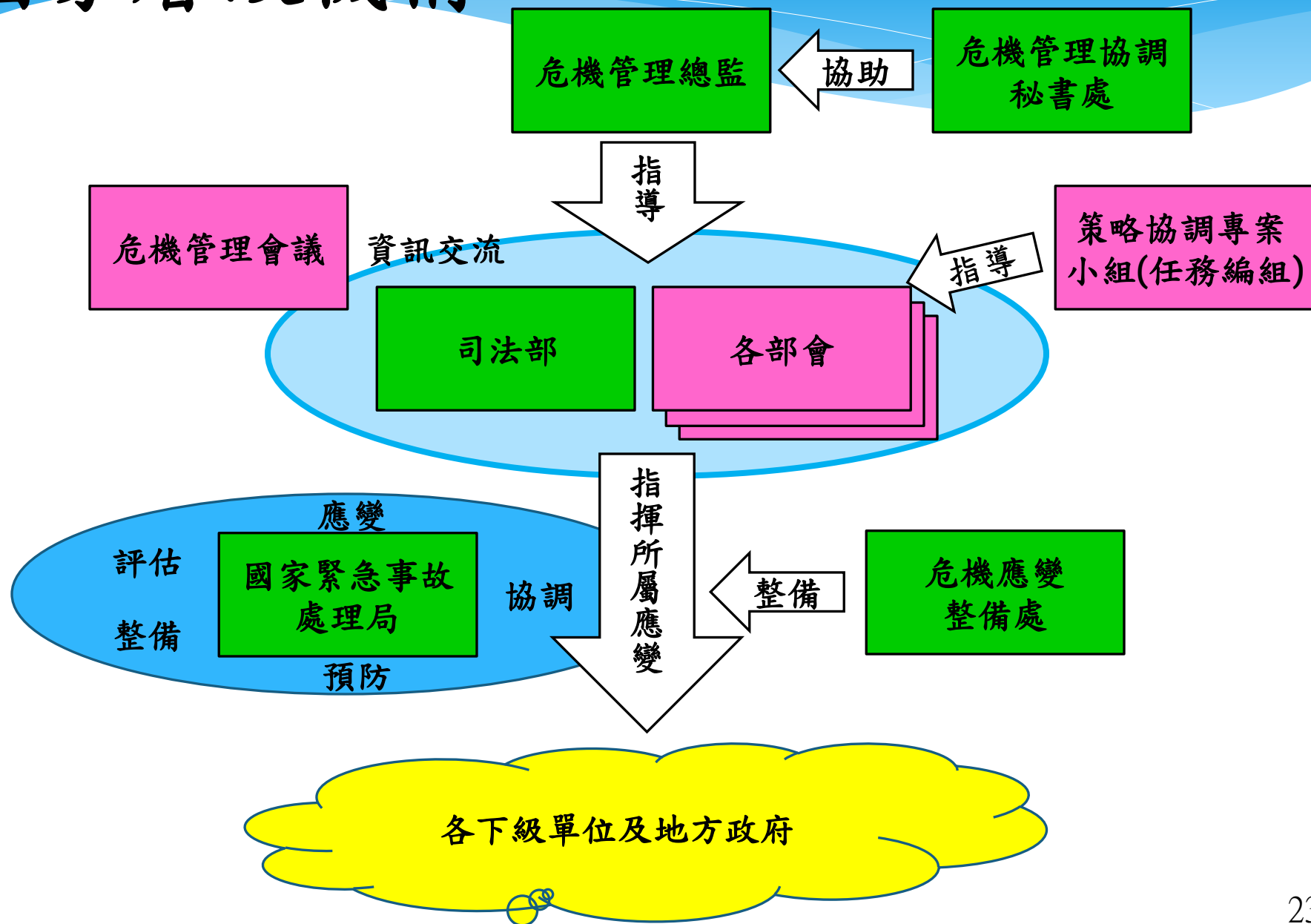
成員為民選，負責健保等公共服務

地方層級

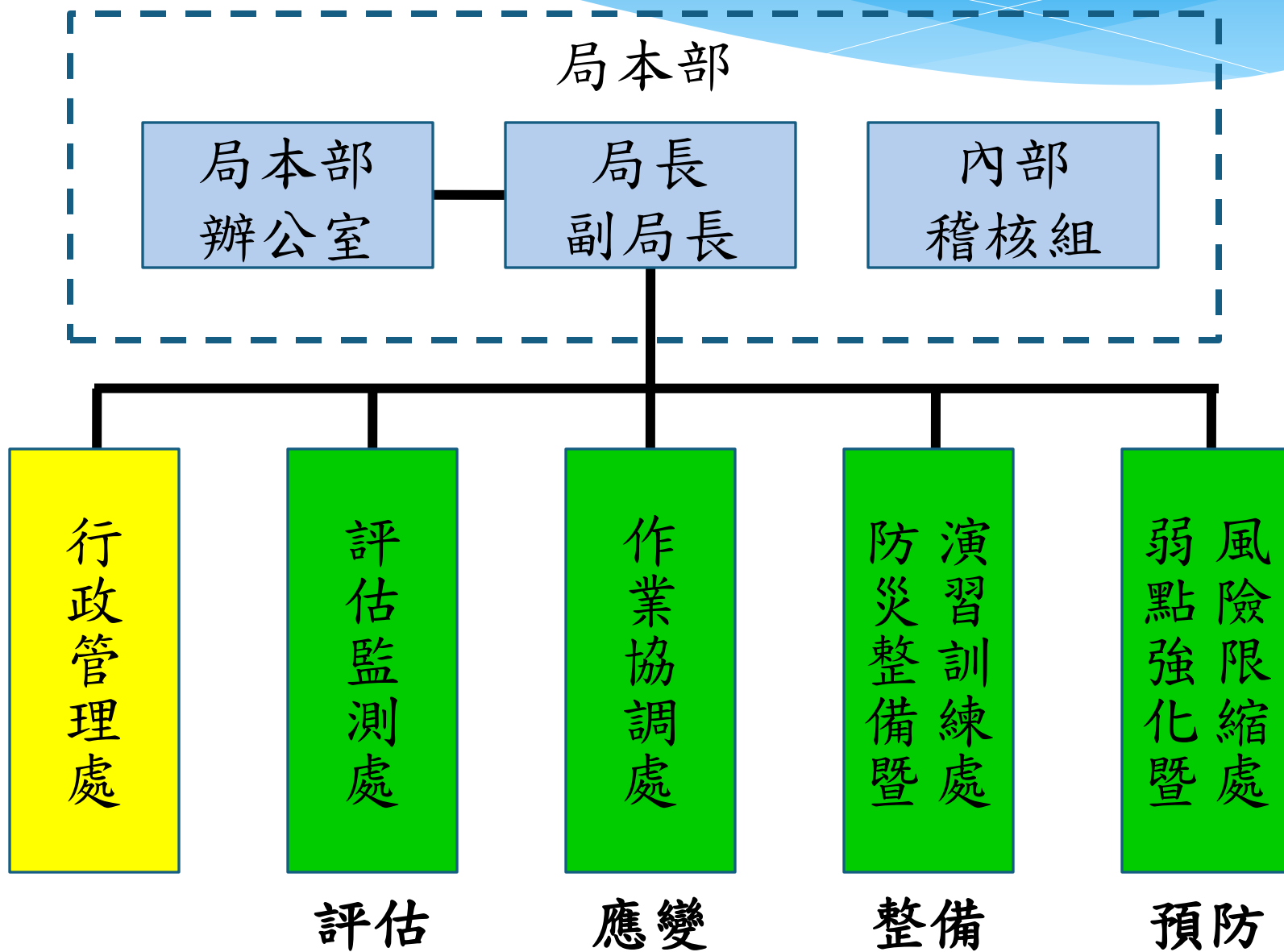
市政府  
(290)

成員為民選，負責公共服務，支援地方層級之協調聯繫

# 國家層級機構



# 國家緊急事故處理局組織架構



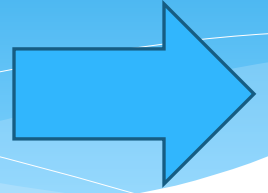


# 瑞典今日的總體國防體制

## 軍民協調對應單位：

- \* 國家緊急事故處理局：武裝部隊總部。
- \* 省政府(21)：區域軍事協調辦公室(4)、軍事基地(11)。
- \* 市政府(290)：地方訓練單位(8)、軍事基地(11)。

# 瑞典總體國防體制之 特點與窒礙因素



## 共通特點

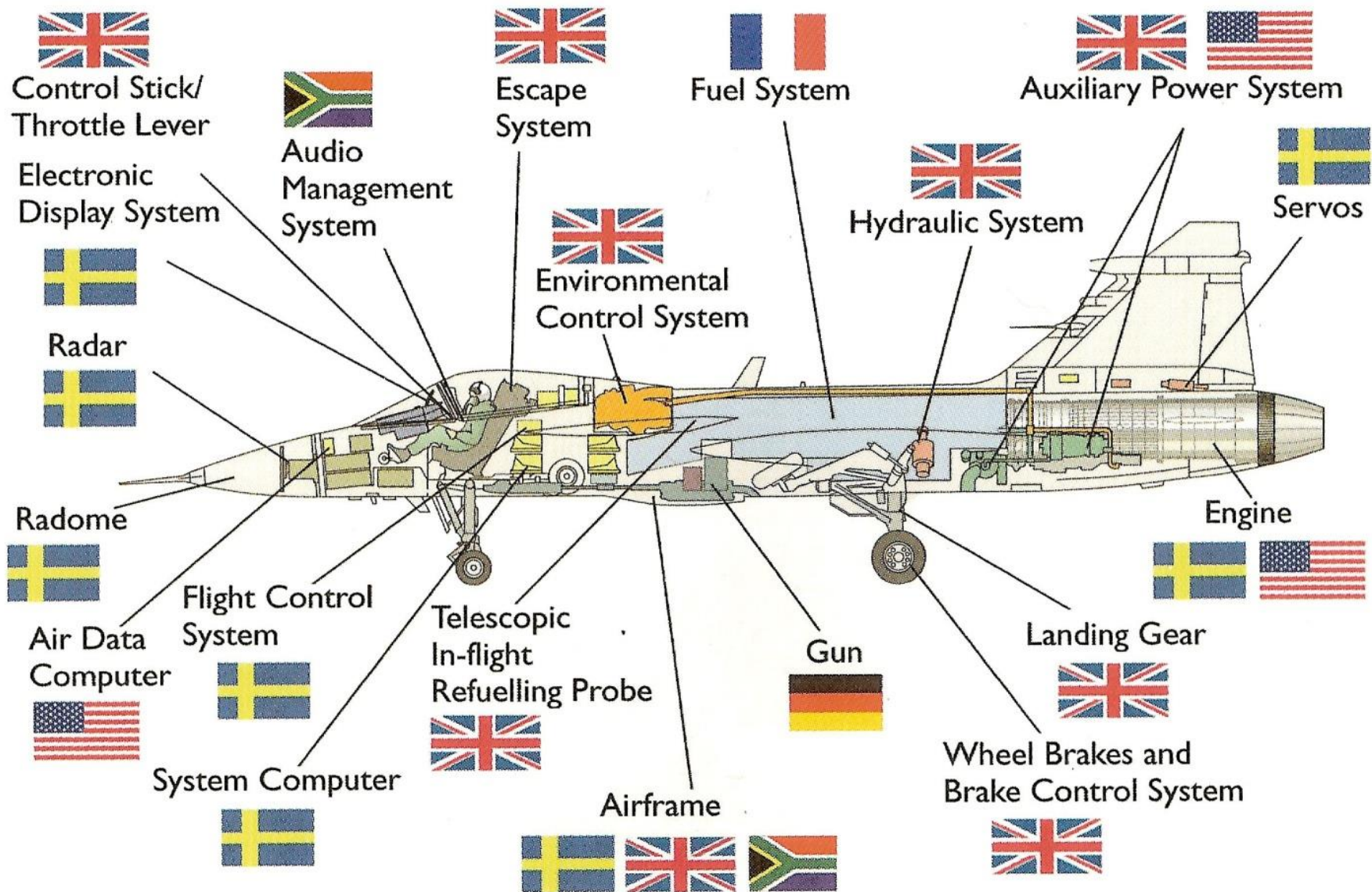
- \* 全民參與：動員全民、運用志工組織。
- \* 危機意識：歷史教訓使然、安全觀擴展。
- \* 平變合一：相同組織、程序、指管體系。
- \* 組織對等：軍文雙方組織對等便於協調。
- \* 密切合作：跨領域協調與合作流暢。
- \* 充分準備：人力、物資與設施均整備妥善。

# 瑞典總體國防體制之 特點與窒礙因素

## 執行窒礙

- \* 企業國際化：配合度與支持意願下降。
- \* 人口多元化：組成複雜不易建立共識。
- \* 遷徙常態化：影響人力動員規劃運用。
- \* 補保複雜化：進口零件影響國防自主。
- \* 預算額度低：限制國防建設整體能量。

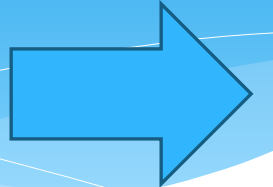




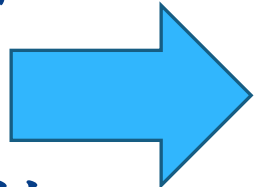
# 芬蘭全面安全體制

# 安全概念發展

## 二戰及冷戰時期的「總體國防」：



- \* 概念：平時全面整備國內各項資源、全面管控各項危安潛因；遇危機狀況時全面投入總體國力，相互支援應處。
- \* 涵蓋：全國各級政府、公務機關、私人企業與民間社團。
- \* 注重：多方協調與相互合作，新科技、資訊網路及電腦系統之發展。





# 安全概念發展

## 後冷戰時期的「總體國防」：

- \* 概念：運用一切力量應處威脅，維護社會與人民所必需的關鍵機能繼續運作，確保國家主權、社會運作及人民安全。
- \* 涵蓋：各級政府及各公務機關、民間企業、宗教組織，以及國民志工團隊。
- \* 注重：關鍵機能、協調聯絡與分工機制，重要情資之蒐集、處理與分享運用。

# 安全概念發展

## 規劃原則：

- \* 民主與憲政體制
- \* 全民參與
- \* 明確責任分工
- \* 彈性修訂整備標準
- \* 講求成本效益
- \* 控留所需資源
- \* 國際聯繫
- \* 定期評估整備狀況

**Finnish Red Cross**  
**Blood Service**



# 今日芬蘭的全面安全體系

## 執行重點：

- \* 因應多元化威脅與複合式災害
- \* 藉社會安全策略維持關鍵機能運作
- \* 依威脅及災害類型決定主管與支援機關
- \* 明確律定整備目標與關鍵任務
- \* 平變合一的運作體系
- \* 共通情勢圖像



# 今日芬蘭的全面安全體系

## 應變整備概念

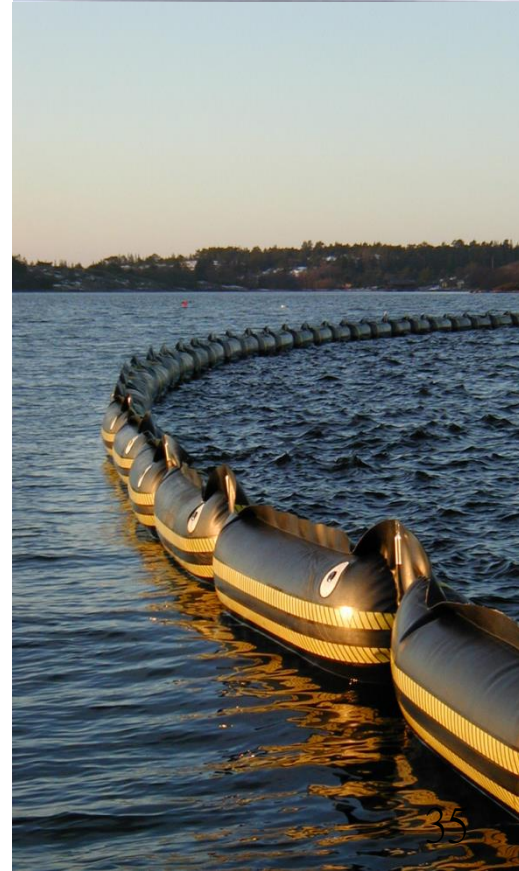


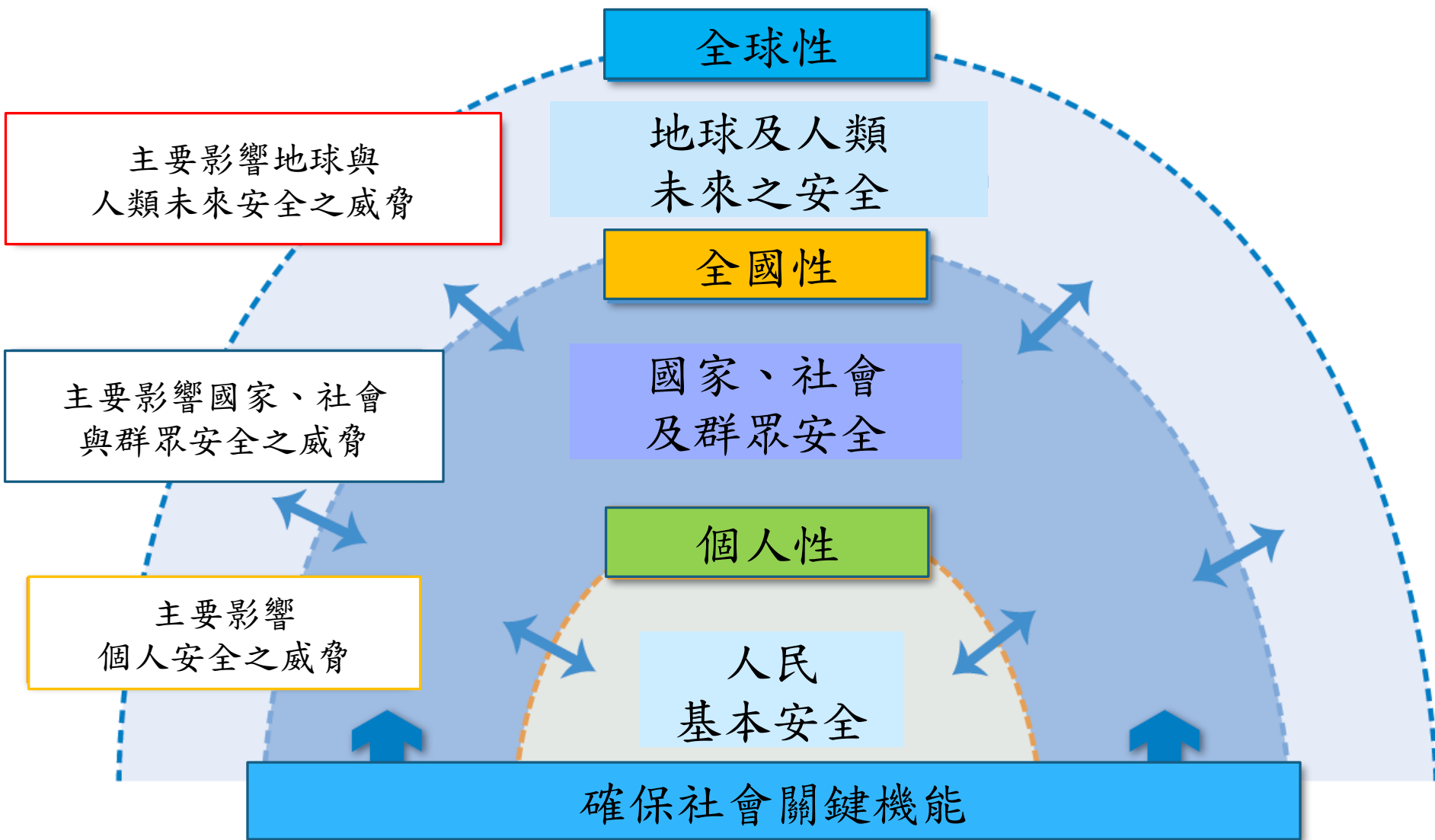
確保社會關鍵機能 = 整備作為 + 危機管理



# 威脅型態

- \* 電力供應受到嚴重影響
- \* 通信資訊系統受到嚴重影響
- \* 運輸後勤受到嚴重影響
- \* 社會基礎設施受到嚴重影響
- \* 食品供應鏈受到嚴重影響
- \* 財務與薪資系統受到嚴重影響
- \* 公共財務無法取得資金
- \* 公共衛生與國民健康受到嚴重影響
- \* 大規模意外、極端氣候與環境威脅等
- \* 恐怖主義或其他危害社會的犯罪行為
- \* 邊境管理受到嚴重影響
- \* 政治、財政與軍事方面之壓力
- \* 受到軍事武力攻擊



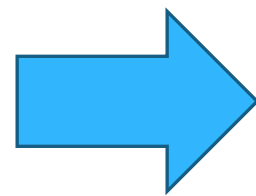


## 威脅與災害之分類

# 今日芬蘭的全面安全體系

## 關鍵機能：

- \* 政府事務之管理
- \* 國際活動
- \* 國防能量
- \* 國內安全
- \* 經濟與基礎設施之正常運作
- \* 維護國民收入及其運作之能力
- \* 對危機的抗壓心理





# 今日芬蘭的全面安全體系

範例：國內安全

整備目標：

- \* 預防與打擊犯罪
- \* 管控災害影響範圍
- \* 預防意外事件、環境污染(破壞)與其他災害
- \* 完成立法，賦予部會與機關各項所需權利
- \* 與其他部會或夥伴機構密切合作





# 今日芬蘭的全面安全體系

## 範例：國內安全

### 關鍵任務及主管機關：

- \* 邊境管理(內政部)
- \* 移民管制(內政部)
- \* 確保緊急應變功能(內政部)
- \* 大量難民湧入之管理(內政部)
- \* 確保法治體系之運作(司法部)
- \* 確保各緊急服務與海上搜救運作正常(內政部)
- \* 水災風險管理與水壩安全(農業與森林部)
- \* 陸地及水上之漏油與化學品汙染事件(環境部)



# 危機管理模式



# 危機管理運作

危機管理與國際合作事宜之  
國家最高決策階層

芬蘭國會  
芬蘭總統  
芬蘭政府(含政府全會)

內閣外交與安全  
政策委員會

內閣歐盟事務  
委員會

政府內部討論

安全  
與國防  
委員會

各部會常務秘書會議

狀況中心

中央政府  
指揮中心

各部會整備主管會議

各部會  
主要業管機關  
中央、區域及地方政府與機關

其他機關

民間企業

民間組織

全國性與國際性之夥伴

重要安全議題之先期處置

負責支援各災害之主要業  
管機關實施應處，亦支援  
國家危機管理之決策下達

在本身業管權責內  
實施災害應變管理

負責支援主要業管機關  
實施災害應變管理

# 安全委員會

首相  
辦公室  
常務專員

國防軍  
參謀長

海關首長

財政部  
國務秘書

經濟與  
就業部  
常務秘書

教育  
文化部  
常務秘書

社工與  
健康部  
常務秘書

外交部  
國務秘書

邊防衛隊  
首長

警察署  
署長

救援署  
署長

首相  
辦公室  
國務秘書

國防部  
常務  
秘書

總統  
辦公室  
秘書長

1. 負責協助全面安全之各項整備與協調事宜。
2. 監督與評估芬蘭之安全與國防政策整體環境和社會之變遷，及其所產生之衝擊。
3. 監督不同層級各機構之活動，負責維持與研擬全面安全相關之各項整備措施。
4. 負責協調各種合作型態、作業模式、研究工作與訓練測考之開發。

首辦室  
歐盟事務  
常務專員

國家緊急  
供應署  
執行長

農業  
森林部  
常務秘書

司法部  
常務秘書

內政部  
常務秘書

運輸與  
通訊部  
常務秘書

環境部  
常務秘書

專家：國家安全情報局局長  
國家緊急供應署評議會主席  
芬蘭紅十字會主席



# 南卡瑞利亞地區應變整備網絡



各直轄市



PELASTUSLAITOS  
Etelä-Karjala

救援局



海關



南卡地區商會



Aluehallintovirasto  
Regionförvaltningsverket  
地區行政公署



陸軍學校



教會



ETELÄ-KARJALAN  
SOSIAALI- JA TERVEYSPIIRI

社工與醫療



Rajavartiolaitos  
Gränsbevakningsväsendet  
芬蘭邊境衛隊



警察機關

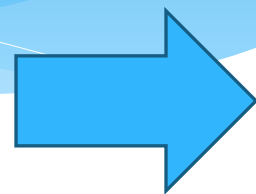


## 南卡瑞利亞 安全集群

--各部門、機關與縣市主管  
--秘書處

# 芬蘭全面安全體系之特點

- \* 平時與變時運作體系相同
- \* 注重資訊科技，遂行網路化指管
- \* 共通的全般情勢圖像
- \* 因應科技發展與新興威脅隨時調整修訂
- \* 重視全民國防教育



# 芬蘭全面安全體系之窒礙

- \* 人口組成漸趨多元
- \* 人民遷徙幾成常態
- \* 補保整備日益困難
- \* 跨國企業配合度低





# 對我國之啟發

- \* 強化全民國防教育
- \* 拓展雙向全民國防
- \* 整合會報促進合作
- \* 成立專責常設組織
- \* 評估威脅劃分權責
- \* 推廣國防志工組織
- \* 落實演訓杜絕作秀
- \* 建立全般情勢圖像



全民國防

9月3日全民國防教育日宣導活動

缺你不可



## 結語

全民國防不再是夢想

歡迎您的加入使國家更茁壯

陸軍軍官學校

全民國防教育

國防文物保護與宣導系列專輯

軍史館系列：黃埔校史館

軍民合一  
同心協

保家衛國  
無人能敵

- 瑞典與芬蘭的「總體國防」及「全面安全」經多次修正，能有效因應當前非傳統威脅與複雜之安全環境，值得我國借鏡。
- 我國「全民國防」成效卓著，吾人應汲取他國成功經驗持續精進，落實應變整備，以確保國家安全與維護百姓福祉。





# 強化

## 報告完畢 敬請指導

### 全民國防理念



全民國防教育  
Alliance Defense Education  
<http://nd.mnd.gov.tw>



教學研討資料，不含機密資訊