

探析中華民國的全民國防—從概念到決心

鞠德風

助理教授

大同技術學院通識教育中心

陳國亮

備役陸軍中校

摘 要

中華民國政府播遷來台，總體戰爭的概念具體成為「全民（黨政軍）聯合作戰」概念，而至後來的全民國防概念。從此概念的演進發展過程中，展現出全民國防從概念、戰略而至公民教育，乃至進而逐漸出現是一種全民防衛家園的決心新意涵。尤其中共於 2001 年 4 月 28 日通過「國防教育法」，以全民國防教育作為防備和抵抗侵略，制止武裝顛覆，保衛國家的主權、統一、領土完整和安全，對全體公民進行的一種具有特定目的和內容的教育活動。相較於我國於 94 年 2 月「全民國防教育法」實施後，如何藉由公民教育凝聚此決心，遂成為值得關注的議題。

關鍵詞：總體戰、全民聯合作戰、全民國防、全民防衛動員、全民國防教育

* 本文初稿曾發表於 94 年 12 月 1 日東吳大學主辦「第二屆全民國防教育學術研討會，感謝與會人員之指正。



The Exploration of Total Defense Strategy in Republic of China-From a Concept to a Determination

The-Feng Chu

Assistant Professor

Center for General Education

Tatung Institute of Commerce and Technology

Kuo-Lian Chen

Rev. Army Lieutenant Colonel

Abstract

Since ROC government withdraw from Mainland China, the total war concept has become the “total people’s (government, party and military) joint war” concept, and total defense concept. In the evolution process, the total defense has become as a concept, a strategy, a civil education, and even the people’s determination to defend the homeland. Particularly, the Communist China enforced its “National Defense Education Law” on April 28, 2001. This law intends to with a particular goal and through educational activities to prevent and against invasions, to stop armed subversions, and to defend national sovereignty, unification, territorial integration and security. Meanwhile, because the ROC government has also enforced the “National Defense Education Law”, the issues will be how to through civil education to cohere people’s determination to defend the homeland.

Keywords: National Defense Education Law, Total War, Total Defense, Total People’s Defense.



壹、前言

人類歷史上的戰爭本質上與現代的戰爭沒有兩樣他們都是集團性的、有組織的、有計劃的武(暴)力運作。戰爭是定義成國家實力的展現，國家藉著有系統的武力使用，來實現其政治意志。國家全民國防是一種概念、是一種戰略，更是一種決心；國家藉由公民教育培養全民對國防事務的認知、關切，進而凝聚全民支持國防的共識，以及展現全民防禦外來侵略與保衛國家的決心。無論是古今中外，都有這樣的全民國防理念，不管是實務或理論上，面對戰爭的集體武力與實現政治意志，國家領導者或戰略家都積極提倡全體國民的投入戰爭準備及遂行，企圖以全國之力謀取國家的生存、復興與統一。例如夏朝的「少康中興」、越王句踐的「十年生聚十年教訓」、領導義大利統一的「薩丁尼亞王國」、領導日爾曼統一的「普魯士王國」都在主張以全民之力完成國家生存與發展的目標。

中華民國成立至今歷經外侮內亂，國家領導者面臨敵強我弱的劣勢無不希望傾全國之力以全民戰鬥體的方式抗戰，尤其是在抗日戰爭期間，具體實踐了德國兵學家魯登道夫(Eric Friedrich W. Ludendorff)《總體戰爭》(*Total War*)的概念，延續到政府播遷來台，總體戰爭的概念具體成為「全民(黨政軍)聯合作戰」概念，而至後來的全民國防(total defense)¹概念。從此概念的發展過程中，展現出全民國防從概念、戰略而至公民教育，乃至進而逐漸出現是一種全民的決心的新意涵。尤其中共於2001年4月28日通過「國防教育法」，以全民國防教育作為防備和抵抗侵略，制止武裝顛覆，保衛國家的主權、統一、領土完整和安全，對全體公民進行的一種具有特定目的和內容的教育活動。²相較於我國於94年2月「全民國防教育法」實施後，如何藉由公民教育凝聚此決心，遂成為值得關注的議題。

貳、全民國防的概念

對於全民國防的概念，德國兵學家魯登道夫《總體戰爭》是近代中最為人知

¹ 有關全民國防的英譯，國防部國防報告書原是以 total defense 為英譯名稱，但自 93 年改以 all-out defense，但這樣的英譯迥然不同於現有施行全面防衛、全面防禦概念的瑞典、瑞士等國家的英譯名稱，徒增誤解。其次，全民國防英譯若要顯現其涵義，也應該學習印尼以 total people's defense 為名。

² 「學習宣傳國防教育法，深入開展全民國防教育-國防教育法起草辦公室負責人答記者問」，《解放軍報》，2001年5月17日，版1。



的概念。總體戰爭的概念不僅影響到日本與德國的國防建設，也影響到中華民國近代國防與軍事建設（尤其是對日抗戰時期），³延續到政府播遷來台，總體戰爭的概念具體成為「全民（黨政軍）聯合作戰」概念，而至後來的全民國防概念。

一、魯登道夫的《總體戰》（Total War）概念

魯登道夫《總體戰》是他的代表作，全書共7章。第一章，總體戰的本質；第二章，民族的精神團結是總體戰的基礎；第三章，經濟與總體戰；第四章，軍隊的兵力及其內涵；第五章，軍隊的編成及其使用；第六章，總體戰的實施；第七章，統帥。該書有系統地闡述了總體戰的理論，要求國家生活的各個層面在平時就要為戰爭做準備，主張採取一切手段甚至極端野蠻的手段進行戰爭。⁴

在魯登道夫看來，由於當時猶太民族和羅馬教廷日漸突出的爭霸鬥爭等政治的變化，以及隨著人口不斷增長而實行的普遍義務兵役制，以及使用殺傷力日益增強的武器裝備，現代戰爭是全面的總體戰爭。從戰場的範圍看，總體戰「已經擴展到了作戰國的全部領域」，⁵總體戰不單單是軍隊的事，它直接涉及到參戰國每個人的生活和精神，⁶由於總體戰不僅是針對軍隊的，也是直接針對人民的。它將使各種作戰手段不再能區分為前線後方、軍事民間，反而也需要對敵國人民的精神和身體施以攻擊，以達到瓦解其作戰意志與精神，進而癱瘓其國軍整體的作戰意志與精神。所以，要想贏得戰爭，全民都必須決心投入戰場，每個人都必須不遺餘力，貢獻全部身心資源動員投入戰爭。因此，總體戰的本質需要民族的總體力量，因為總體戰的目標是針對整個民族的。⁷魯登道夫從德國在第一次世界大戰失敗的教訓中意識到，人民是實行總體戰必不可少的重要因素，並強調一個民族的精神團結現在是、將來仍然是領導總體戰的基礎。人民的力量表現在其體力的、經濟的和精神的力量上，並決定了軍隊在總體戰中的力量強弱。雖然所有國家都高度重視軍隊的武器、訓練和裝備，但最終決定總體戰結局的，則只能是民族的精神團結。依靠這種精神團結，人民可以不斷向艱苦作戰的軍隊輸送新

³ 參閱黃金麟，「近代中國的軍事身體建構，1895-1949」，《中研院近史所集刊》，第43期，民國93年3月，頁173-221；李君山，「將『人民』帶入『戰爭』（1894-1931）—從社會整合與動員角度看三〇年代「總體戰」的本土淵源」，台灣大學歷史系主辦，「集體暴力及其記述：1000-2000年間東亞的戰爭記憶、頌讚和創傷」國際研討會，民國94年7月28-29日。

⁴ 戴耀夫譯，魯登道夫著，《總體戰》（北京：解放軍出版社，1988）

⁵ 同前註，頁5。

⁶ 同前註，頁4。

⁷ 同前註，頁11。



的力量，願意為軍隊服務，甚至在戰爭艱困和敵人的攻擊下，也能始終保持克敵致勝和不屈不撓的信念。⁸即使是軍隊，軍隊數量、訓練和裝備是一支軍隊的外表，只有精神的和道德的內涵，才能賦予軍隊有所力量，使其堅持曠日持久的總體戰。⁹

二、蔣中正的全民（黨政軍）聯合作戰概念

面對國共戰爭的徹底失敗，已故總統蔣中正在復興基地提出「全民聯合作戰」、「黨政軍聯合作戰」概念嘗試與總體戰進行結合。¹⁰他說：「總體戰乃是政治、經濟、文化和軍事各種武器對準一個目標綜合運用，來完成最後的勝利，這一戰爭，一方面是陸海空三個軍種聯合作戰，在他方又是黨政軍三個組織聯合作戰。」黨政軍聯合作戰，「第一應該要樹立的觀念，就是黨政軍三個單位要打成一片，而且黨政必須成為軍事力量的前鋒，黨政也必須成為軍事力量的後衛。」¹¹甚至在教育上，他也藉由成立黨教育訓練機構（國防研究院與實踐學社）¹²作為培養黨政軍聯合作戰的統合戰力。他強調：「我們今後革命教育的重點：第一、就是要強調黨政軍聯合作戰，使黨政軍民在戰鬥上融為一體，亦如陸海空勤在戰鬥上融為一體一樣，來發揮高度的統合戰力。第二、就是要建立一個以哲學、科學、兵學相互聯繫貫通，有生命、有體系，完整而又有力的革命教育。以哲學為基準的品格修養，以科學為基準的治事方法，以兵學為基準的戰鬥技能，然後黨政軍才能聯合行動，也才能聯合作戰！實踐學社教育的目的，就是要聯合黨政軍作戰幹部為一個純粹的戰鬥體，並期共同一致能夠收到哲、科、兵三學一體的革命教育的功效。¹³國防研究院「除研究國防的目的以外，更重要的一個目的，就

⁸ 同前註，頁 13-25。

⁹ 同前註，頁 73。

¹⁰ 先總統 蔣公在 43~46 年期間在革命實踐研究院黨政軍幹部聯合作戰研究班，先後講述了「對全民聯合作戰研究之提示及聯合作戰演習講評」、「全民聯合作戰思想之提示」、「指示聯合作戰的要領、剖明革命反攻戰爭的特質」、「全民聯合作戰研究班的軍事教育方針」、「全民聯合作戰演習的構想和準據」與「怎樣養成黨政軍各部門的領袖人才」等六篇，請參閱國防部印頒，《總統全民聯合作戰訓詞》，（台北市：國防部，民國 62 年）。

¹¹ 中正文教基金會，〈總統蔣公思想言論總輯—對黨政軍聯合作戰研究之提示及聯合作戰演習講評，中華民國四十三年一月十八日對革命實踐研究院黨政軍幹部聯合作戰研究班第一期研究員講〉，〈<http://chungcheng.org.tw/thought/class06/0031/0001.htm>〉

¹² 有關實踐學社的設立背景與歷史發展，參閱林照真，《覆面部隊—日本白團在台秘史》，（台北市：時報出版公司，民國 85 年）。

¹³ 中正文教基金會，〈總統蔣公思想言論總輯—實踐學社的教育宗旨和使命，中華民國四十四



是在造就現代總體戰爭的領導人才。我們已知現代戰爭，不單是軍人的責任，不論政治、經濟、文化各方面的領導者，都有責任；而且在平時每一個人都是戰鬥員，每一個人都在那裏作戰。尤其是每個部門的主幹，就是他在這一個戰場的領導者（指揮官）。要使這些領導者，能確實擔負總體戰爭中一部分作戰的責任，乃必須給予他們以總體戰爭中所特有的聯合作戰訓練，與積極統馭和合理判斷的才能訓練，以造就其成為一個具有統一協調習性的領導人才。總之，以今日的戰爭而言，我們必須使軍事領袖都要懂政治，政治領袖都能懂軍事，其他經濟、文化各方面，亦莫不皆然。」¹⁴簡言之，全民黨政軍聯合作戰要義即是「以黨、政、軍、民聯合組織之戰爭體，在一元領導下，不分敵前與敵後，亦不分時間和空間，與匪展開總體性和面的戰爭。」¹⁵「我戰爭面之建立，乃以黨為靈魂，政為骨幹，軍為中心，民為基礎，在一元化的戰鬥體制下，發揮統合戰力的功效。」¹⁶

有些接受革命實踐研究院的學員就積極從事有關於總體戰與黨政軍聯合作戰的理論研究，例如楊蔚的《總體戰爭新論》、戴高翔與顧傳型的《總體戰研究》、國防部編印的《黨政軍聯合作戰》等，¹⁷這些論述總體戰的書籍，都是從批評與延伸魯登道夫的觀點而來，尤其注重進行反共抗俄戰爭所應具備的特質，例如持久性、適應性、全面性。所謂持久性是指必須與匪俄作持久的鬥爭，直至匪俄這種謬誤的階級鬥爭戰爭觀念完全消滅為止，因此在各種戰爭準備上，也必須有長期持久的打算。適應性則是指必須適應匪俄奸詐多變的戰略，隨時觀察敵情，爭取主動，不可囿於傳統的戰略方式，予敵以可乘之機，因此在反共戰爭進行中，要能攻而又能守，同時還要能以攻為守，以進為退，以守為攻，以退為進，俾能適應任何惡劣的環境何變化。所謂全面性是指必須與匪俄作全面總體的鬥爭，單靠武力作戰其他力量不能配合固然不行，就是彼此配合的程度不夠，也還是不能取勝，因此在各種戰力的發揮和配合上，必須以武力戰為中心，作有計畫的進行，同時對於群眾和基層力量，更要充分把握，嚴密組織，以求由面的控制鞏固點現

年八月二十九日對革命實踐研究院聯戰班第五期軍事組研究員講），〈<http://chungcheng.org.tw/thought/class06/0032/0009.htm>〉。

¹⁴ 中正文教基金會，〈總統蔣公思想言論總輯—國防研究要旨，民國四十八年四月十五日主持國防研究院第一期開學典禮講〉，〈<http://chungcheng.org.tw/thought/class06/0036/0002.htm>〉。

¹⁵ 國防部印頒，「反攻戰爭指導要領」，《領袖訓詞》，（台北市：國防部，民國 56 年），頁 17。

¹⁶ 蔣中正編著，《反攻大陸作戰訓練要綱（上編）》（民國 59 年 12 月 15 日修頒），轉引自吳子俊編，《國軍政戰史稿》，（台北市：國防部總政戰部，民國 72 年），頁 979。

¹⁷ 楊蔚，《總體戰爭新論》，（台北市：中華書局，民國 44 年）；戴高翔、顧傳型，《總體戰研究》，（台北市：國防部總政治部，民國 45 年）。



的安全。¹⁸至於有關總體戰與黨政軍聯合作戰的結合上，他們則是強調黨政軍三方的協同，認為黨政軍三大部門如果能聯合一致協同作戰，就是總體戰爭的實行。¹⁹

這樣的全民（黨政軍）聯合作戰概念，也具體落實在當時的國防戰略上，也就是藉由後來「全民聯合作戰會報」的實施（詳如後述），以各級的全民聯合作戰會報策進全民聯合作戰工作，結合黨政軍聯合作戰將全民聯合作戰納入全民國防的實際戰略之中。

參、作為國家戰略的全民國防的

中華民國政府在內戰失敗之後，力求建立強大的反攻武力部隊，以創造機會武力反攻大陸。戰略指導方針是以政治為主，以軍事為從；以主義為前鋒，以武力為後盾；以大陸為本戰場，以台海為支戰場。而軍事武力的奏效，必須以大陸革命運動與台海軍事行動，相互配合，雙方策應。²⁰但美國並不希望台海發生重大軍事衝突，隨著「中美協防條約」的簽訂之後，以武力反攻大陸的戰略，逐漸成為一種政治口號。但仍採取「以守為攻，能守能攻」為國防戰略，並增強有形、無形戰力，創機反攻大陸。²¹民國 60 年代末及 70 年代初期，由於台海政治環境的丕變，特別是中華民國與美國斷絕外交關係，戰略指導改為「攻守一體」、「戰略守勢」、「守勢防衛」、²²「戰略持久 戰術速決」；²³就在此時，「全民聯合

¹⁸ 戴高翔、顧傳型，《總體戰研究》，頁 13-14；

¹⁹ 楊蔚，《總體戰爭新論》，頁 152-186。

²⁰ 蔣中正，「蔣總統四十八年元旦文告」，中國國民黨中央黨史委員會編，先總統 蔣公思想言論總集，第 33 卷，頁 95。

²¹ 蔣經國，「增強有形無形戰力創機反攻大陸」，蔣經國先生全集編輯委員會，蔣經國先生全集（台北市：行政院新聞局，民國 80 年），頁 111。

²² 國防部「國防報告書」編纂小組，中華民國八十二—八十三年國防報告書（台北市：黎明文化公司，民國 83 年），頁 73。

²³ 前參謀總長郝柏村亦曾表明：當前國軍防衛作戰的戰略構想是「戰略持久，戰術速決」。所謂戰略持久，就是我們復興基地要始終有能力拒止任何敵人的武力進犯或對內部的滲透、分化、顛覆，要始終能夠保持安定繁榮和進步，要以這個安定繁榮進步的基地，發揮對敵人政治作戰的效能，這就是我們現階段的國策，也就是軍事是守勢，政治是攻勢，要以軍事上守勢作戰的成果，來支持政治上的攻勢作戰，所以我們三軍今後的作戰整備，首先要著眼的就是如何做到戰略持久？要做到戰略持久，必須要注意下列幾個問題：第一、如何保存戰力？第二、如何維持持續戰力？第三、如何以最小的犧牲換取最大的代價？第四、如何避免早期決戰？第五、如何選擇最有利的時機決戰？總括說來，我們要做到戰略持久，就必須解決這五個問題，要解決這五個問題，當然要採取許多戰備措施，但最重要的是我們所有的幹部對



作戰會報」正式實施；民國 80 年代則改為「防衛固守、有效嚇阻」，建軍備戰的原則亦朝「備戰而不避戰，能戰而不求戰」、「不挑釁、不迴避」。²⁴民國 80 年代末期起，因「精實案」實施，新一代兵力編成及武器裝備持續獲得更新後，已具「主動」戰略條件，有能力遂行反制作戰，且可獲致一定程度之嚇阻效果，故將原採之「防衛固守、有效嚇阻」戰略構想，調整為「有效嚇阻、防衛固守」，積極規劃及建立「小而精」、「反應快」、「高效率」之現代化部隊，並建構適當之有效嚇阻武力。²⁵從國防報告書的說明，可以發現「防衛固守、有效嚇阻」與「有效嚇阻、防衛固守」的差異，在於前者是種防禦性防禦或被動防禦，後者則是預防性防禦或主動防禦，但並不具有主動攻擊的性質。然而，並未改變防禦的本質，即是在中共未發動攻擊台灣本島作戰之前，台灣是不會主動攻擊大陸本土。即使是在中共集結部隊於沿海或外島時，中共若未宣戰的話，台灣也不會貿然攻擊大陸本土。

陳水扁總統在總統選舉時即提出「決戰境外」的戰略構想，從守勢防禦調整為攻勢防禦，揚棄灘岸對決的構想，以癱瘓戰取代消耗戰，將敵軍擊毀於境外，摧毀於戰場縱深之後方基地，癱瘓其本土軍事目標。²⁶擔任總統之後，則嘗試將此戰略構想融入原有的「防衛固守、有效嚇阻」戰略構想，他提出，依「有效嚇阻、防衛固守」政策，積極籌建「高素質、現代化、專業化」的國防勁旅，並依據「制空、制海、反登陸」作戰程序，與「精準縱身打擊、提昇早期預警、爭取資訊優勢」及「決戰境外」觀念，作為未來建軍備戰的方向。²⁷

此新構想引發了爭議，前參謀總長湯曜明特別解釋說明，「境外」指的是決戰時空的選擇，其含意有狹義與廣義之分。廣義的境外指的是國境（國家領土所及範圍）之外，狹義的境外是指作戰地境之外。臺海防衛作戰因有海峽屏障，所以要掌握中共三棲武力犯台航渡時機，選擇在台海有利之海、空域，運用國軍三軍聯合戰力，阻殲敵人進犯兵力，使其不能及於本土。他並指出，台澎防衛作戰隨時代變遷，戰略構想由攻勢作戰調整為守勢，由反攻大陸調整為「攻守一體」、

於建軍備戰的思想、觀念必須有透澈的瞭解與認識，才能從思想、觀念的一致求得行動上的一致。郝柏村，「如何發揮空軍『以一當十』的作戰指導」，教戰記，（台北：軍事迷文化公司，民國 87 年 3 月），頁 114。

²⁴ 國防部「國防報告書」編纂小組，中華民國八十五年國防報告書（台北市：黎明文化公司，民國 85 年），頁 62-63。

²⁵ 國防部「國防報告書」編纂小組，中華民國八十九年國防報告書（台北市：國防部，民國 89 年），頁 64。

²⁶ 陳水扁總統競選指揮中心國家藍圖委員會，國防政策白皮書（台北市：著者出版民國 89 年），頁 75-77。

²⁷ 陳總統演講全文，參閱總統府網站 URL><http://www.oop.gov.tw/php-bin/docset/showspeak.php4>



「防衛固守、有效嚇阻」，再調為「有效嚇阻、防衛固守」，這些都有「決戰境外」的意涵。自民國六十年代起，國軍對島嶼防衛已採「阻敵於彼岸、擊敵於半渡、毀敵於水際、殲敵於陣地內」的指導，其後歷任總長也強調「殲敵於臺海、空域」及「不將戰爭帶入本土」，可見決戰境外是國軍用兵一貫理念，並非新構思。²⁸

不論以往的戰略指導原則，或是「決戰境外」的構想，都是立基於以軍事力量抵抗中共進犯的兵力，運用海空軍力量使戰事能在台海獲致決定性戰果，迫使中共知難而退，進而結束戰事。若是未能如願，則運用陸軍進行最後決戰。似乎是認定了軍事防禦失敗之後，台灣就放棄防禦或是決定臣服投降了。整個戰略是建構在軍事防禦的嚇阻效果，但是若考量到中共軍力素質逐漸超越我國之際，²⁹這樣的嚇阻效果是否有效呢？隨著我國若與中共進行軍事嚇阻能力的對抗，無亦是緣木求魚，但又必須建構具有一定嚇阻力量的軍事防禦力量，以避免戰爭的發生。如何在這股軍事防禦力量中加入平民防衛的力量，則是有助於增強國家整體的防禦力量。此時，則是以「全民防衛動員」取代原有的「全民聯合作戰」戰略為落實全民國防的戰略。

一、全民聯合作戰的戰略

國防部在民國 50 年即印發「全民聯合作戰實施要領」作為推動全民聯戰體制的基礎，並於民國 51 年賦予台灣警備總部權責負責台澎地區全民聯合作戰，訂頒「台澎地區全民聯合作戰會報實施辦法」（54 年修訂改名為「台澎地區全民聯合作戰暫行辦法」），對全民聯戰構想、目標、組織與運行有以下的說明：

（一）全民聯戰構想：以軍為中心，以政為骨幹、以民為基礎，本「三分軍事、七分政治」的原則，「全民動員；全面戰鬥」的精神，實施全民聯合作戰。

（二）全民聯戰目標：平時宣導政令，協助地方建設；戰時鞏固基地，支援軍事作戰。

²⁸ 湯總長記者會問答全文，參閱 URL><http://www.home.kimo.com.tw/dennyssa/NDC-report.htm>

²⁹ 根據美國國防部、智庫及學者分析指出，中華民國現有軍事優勢將喪失，參閱 Department of Defense, *Report to Congress, Pursuant to the F2000 National Defense Authorization Act*, URL><http://www.defenselink.mil/news/Jun2000/china06222000.htm>; David A. Shlapak, David T. Orletsky, and Barry A. Wilson, *Dire Strait? Military Aspects of the China-Taiwan Confrontation and Options for U. S. Policy* (Santa Mornica: Rand Corporation, 2000); David Shambaugh, "Matter of Time: Taiwan's Eroding Military Advantage," *The Washington Quarterly*, Vol.23, No.2 (Spring 2000), pp.119-133.



(三) 全民聯戰組織：以全民聯戰會報為各級連戰決策機構，區分為台澎地區會報、北、中、南、東部地區會報、縣（市）級會報、以及基層會報；並成立鄉鎮（市、區）執行中心，以及設立村里服務小組。縣（市）級（含）以上會報，均以警備系統為骨幹；基層會報（含）以下組織，則以行政（警察）系統為骨幹，構成完整的聯戰組織系統。

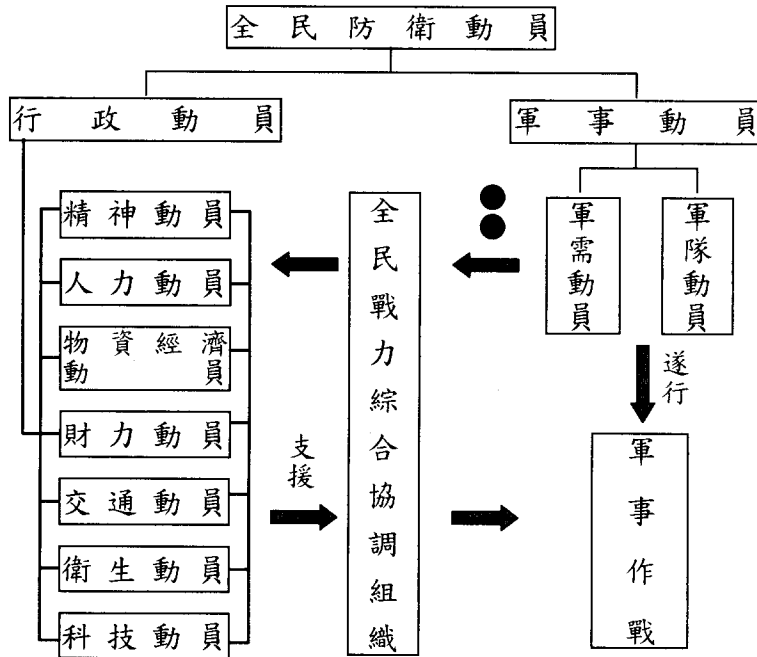
(四) 全民聯戰運行：各級會報組成單位，平時以協調方式處理聯戰事務；戰時會報主席，對各組成單位行聯戰管制。上級聯戰組織對下級聯戰組織，平時督導，戰時指揮。陸軍防衛作戰計畫生效前，各級聯戰會報與陸軍部隊為協調關係；上述作戰計畫生效後，各地區（含）以下聯戰會報（中心），接受陸軍相關部隊的作戰管制。

由於全民聯合作戰其間更涉及政黨與政府之間的關係，為避免引起爭議，遂依據「全民防衛動員準備實施辦法」將「全民聯合作戰會報」改為「全民防衛動員戰力綜合協調會報」。但仍是以行政命令律定各項作為，實有違法治精神，遂由國防部全民防衛動員作業室負責研擬「全民防衛動員準備法」，以取得法源而符合法治。

二、全民防衛動員的戰略

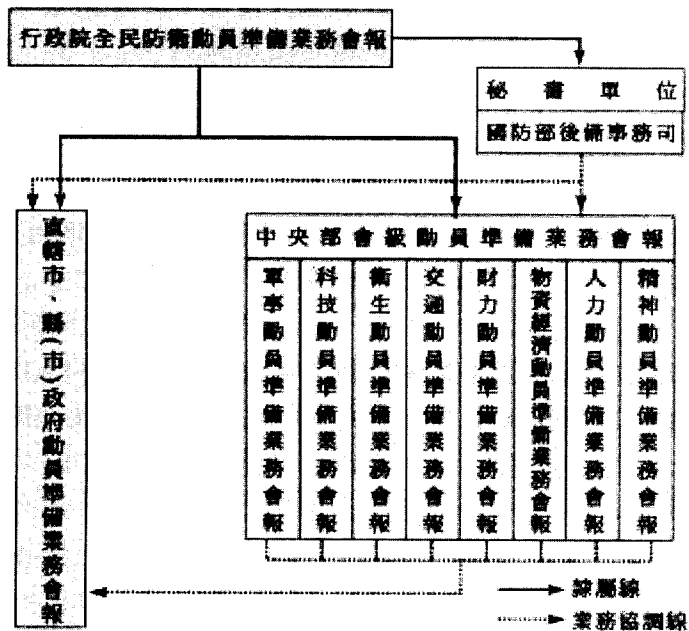
「全民防衛動員準備法」在 90 年 11 月立法通過，主要是獲取法源，建立全民動員體系，落實全民國防理念，並將過去注重以國防部為主的軍事動員體系，提升至行政院層級，區分精神、人力、物資經濟、財力、交通、衛生、科技、軍事動員等各層面，由行政院各部會主管，以國防戰略目標為指導原則，配合國軍全般戰略構想，統籌策畫全國人力、物力、財力及科技等動員能量，以備平時支援災害防救，戰時支援軍事作戰，並兼顧民生需求。





圖一：國家動員機制圖

資料來源：九十一年國防報告書，頁 255。



圖二：全民動員防衛會報體系圖

資料來源：九十三年國防報告書，頁 184。



依據「全民防衛動員準備法」第八條規定，國防部承行政院綜理行政院動員會報秘書工作，並得指定所屬機關（國防部後備事務司）設立全民戰力綜合協調組織，其目的在於整合作戰地區總戰力，建立全民防衛支援作戰力量，並協助地方處理災害救援事宜。目前，全民戰力協調組織分為「台閩地區」、「作戰區、直轄市」與「縣市」三級戰力綜合協調會報，皆為任務編組，其業務由各納編單位分別依執掌推動，各級會報設召集一人，副召集若干人，並設秘書、政務、軍事、警務與組訓等組，台閩地區全民戰力綜合協調會報的召集人為：國防部後備司令部司令，副召集人為北、高市府秘書長及福建省政府秘書長，其任務在平時為結合作戰地區政、軍、社團等組織力量，完成動員準備，並協助災害防救；在戰時則運用全民防衛動員體系積蓄的人力、物力，來支援軍事作戰。目前各級協調會報的具體工作內容包括如下六項：

（一）召開定期會議：例如台閩會報每年召開一次，作戰區會報每年二次，縣市會報也是每年二次，但是，若遇上緊急重大災難時，可依需要配合地方防災會報，召開緊急臨時會議。

（二）調查基本戰力：為因應平、戰時支援救災與軍事作戰任務需要，進行「基本戰力」調查，根據「準備法」第十五條規定包括：「民間重要專門技術人員、民防、義勇消防、社區災害防救團體及民間災害防救志願軍，實施調查、統計、編組」，並於每年六月及十二月作戰區（直轄市）會報彙呈「台閩會報」，以利軍事作戰時，作戰部對進入責任地區的支援工作。

（三）配合作戰演訓：各級會報依國軍各項演習各階段戰術行動，結合地區民、物力緊急應變配合演練，以驗證作戰部隊與各級會報間指揮與作業能力問題。

（四）簽訂支援協定：由作戰區部隊與相對應協調會報，基於作戰任務的需要，雙方各依作戰計畫，預判在未來防衛作戰中所需相互協調的人力、物力能量，詳細換算，由會報協調雙方需求並每年協調簽訂「支援協定書」以為遂行支援任務的根據。

（五）協助地方災害防救：若各地區發生災害緊急事變時，各級戰力綜合協調會報應根據「申請國軍支援災害防救處理辦法」，主動協調作戰區內國軍部隊，並支援「防災會報」協助相關之災害搶救，以發揮會報支援地方救災之功能，依「國防法」第二十八條規定：「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」，換言之，在戰時，各級戰力協調會報以結合軍民物力、人力以支援戰爭的遂行，但在平時又可以發揮協助救災的工作，但非救災防災的主體，行政院必須成立民防組織來因應天然災害的搶救機制。

（六）辦理幹部講習：其目的在使各級會報及相關編組單位瞭解全民防衛動



員準備組織的運用，並藉著平時協助地方緊急因應和配合軍事演訓作業，來強化各級單位人員的能力，此點在「準備法」第二十六條有相關規定：「動員準備方案主管機關為驗證全民防衛動員體系動員準備之實現，得規定各動員準備分類計畫主管機關實施必要之演習」。

八十九年版的國防報告書指出，「全民防衛動員準備」機制是實踐「全民國防」理念的具體作為。此機制之建立，首需喚起國人「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」的生存共識。³⁰從全民聯合作戰轉為全民防衛動員的意義在於法制化，不僅取得法律依據，更為重要的是消除了不必要的政治疑慮，使得全民防衛動員，全民總體防衛成為全民國防的具體戰略之一。

肆、作為國家公民教育的全民國防

在歷年的國防報告書中，不斷提出「強化全民國防」、「凝聚全民國防共識」作為國防部首要施政方針之一，85年版國防報告書提出，「發展全民國防，激勵全民精神意志，落實國防與民生合一，平時廣儲戰力於民間，戰時迅速動員統合民間力量遂行戰爭，確保國家安全。」是現階段國防政策的基本理念之一。³¹87年版國防報告書，仍將加強全民國防建設作為現階段國防政策的基本理念之一，即是「提振全民憂患意識，堅定自力衛國意志，支持、參與國防建設，厚植國防力量，嚇阻戰爭發生。」³²89年版的國防報告書，仍以加強全民國防為基本理念之一，並提到「全民國防係以憲政建設為基礎，堅定國家認同；以軍事建設為核心，全民共同參與；以經濟建設為後盾，厚植國防潛力；以心理建設為動力，凝聚衛國意志，以達成全方位的國防、全民參與的國防、總體防衛的國防、民眾信賴的國防等目標。」³³更提出具體內涵是要：喚起「國防安全人人有責，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」的生存共識；並以心理建設為動力，強化憂患意識，凝聚生命共同體意志，發揮萬眾一心、眾志

³⁰ 國防部「國防報告書」編纂小組，中華民國八十九年國防報告書（台北市：國防部，民國89年），頁72。

³¹ 國防部「國防報告書」編纂小組，中華民國八十五年國防報告書（台北市：黎明文化公司，民國85年），頁61。

³² 國防部「國防報告書」編纂小組，《中華民國八十七年國防報告書》（台北市：黎明文化公司，民國87年），頁49-50。

³³ 國防部「國防報告書」編纂小組，《中華民國八十九年國防報告書》（台北市：國防部，民國89年），頁60-61。



成城的堅強力。³⁴93年版的國防報告書中，亦將擴大全民參與國防事務、強化全民總體防衛理念列為國防施政方針，並將全民防衛列為國防重要施政，其施政目標之一是：擴大全民國防理念宣教，培養全民共識，以建構一個「全方位」、「全民參與」、「總體防衛」、「全民信賴」的全民國防。³⁵綜合以上各年版的國防報告書，可以理解出「全民國防」是個國防政策的基本理念，運用全方位策略與全民信心，以全民參與的總體防衛為目標。遂在90年通過的「全民防衛動員準備法」中，政府企圖以精神動員方式凝聚全民國防共識，並以國防通識教育的方式結合學校教育（主要是軍訓教育）為管道。

然而，在94年由立法委員江綺雯、趙良燕與高仲源等委員分別擬具的「全民國防教育法草案」為基礎，所通過的「全民國防教育法」則是進一步將全民國防推展至公民教育的層次，意即是其範圍除了軍訓教育外，亦包括國民基礎教育、社會教育與政府機構在職教育。

一、「全民防衛動員準備法」的國防通識教育

在「全民防衛動員準備法」第九條授權教育部為精神動員方案主管機關，主要任務為：宣揚國防理念，結合學校教育培養愛國意志，增進國防知識，堅定參與防衛國家安全之意識。教育部並依全民防衛動員準備法第十四條規定：一、為宣揚全民國防理念，精神動員準備分類計畫主管機關應結合學校教育並透過大眾傳播媒體，培養愛國意志，增進國防知識，堅定參與防衛國家安全之意識。直轄市及縣（市）政府並應納入施政項目，配合宣導。二、為結合學校教育增進國防知識，教育部應訂定各級學校軍訓課程之相關辦法。教育部根據第二項之授權，訂頒「高級中等以上學校學生軍訓實施辦法」，該辦法第四條律定高中職、專科學制軍訓課程為必修，大學校院則依「大學法」由各校自行決定；現階段軍訓課程係以國防通識為取向，以國家安全、兵學理論、軍事戰史、國防科技、軍事知能及軍訓護理等六大領域為範疇，以建構全民國防共識為目標。

但此精神動員仍以學校教育為主，尤其是高中（職）以上的學校軍訓教育，教育部嘗試以國防通識教育作為課程名稱，區分國防通識教官與國防通識教師分別教授。但就在規劃執行階段，由立法委員主導立法的「全民國防教育法」更將

³⁴ 國防部「國防報告書」編纂小組，《中華民國八十九年國防報告書》（台北市：國防部，民國89年），頁72。

³⁵ 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國九十三年國防報告書》（台北市：國防部，民國93年），頁66-67；183-189。



國防通識教育推展成公民教育的性質。

二、「全民國防教育法」的全民國防教育

94 年立法委員江綺雯、趙良燕與高仲源等委員分別擬具了「全民國防教育法草案」送交立法院審議，在爾等的提案要旨指出：為達成發展全民國防之目標，應即全力推動全民國防教育，促使全民國防教育法制化之達成，使全民國防知識與全民愛國意識由教育中啟發與養成，讓全民國防之觀念深植民心，戰時才能化為具體之行動（高仲源）；推行全民國防教育旨在增進全民國防知識，凝聚全民防衛國家之意識，以達鞏固國防、確保國家安全之目的（江綺雯）；有鑑於戰史與我國仍面臨戰爭威脅之事實，國防教育之實施與落實遂成為我全民國防不可或缺之一環（趙良燕）。³⁶歷經審查而於 94 年 2 月通過，的「全民國防教育法」公布後，國防部整合中央部會、機關、政府的力量，共同規劃研擬制定相關計畫與實施辦法（例如「全民國防教育法實施計畫」、「推動全民國防教育績優評選獎勵辦法」），以達成增進全民國防知識及全民防衛國家意識的目標。正式以公民教育的方式推展全民國防。

「全民國防教育法」第二條規定本法所稱主管機關：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。第五條規定本法所稱全民國防教育，以經常方式實施為原則，其範圍包括：一、學校教育；二、政府機關（構）在職教育；三、社會教育；四、國防文物保護、宣導及教育。第七條規定各級學校應推動全民國防教育，由教育部會同中央主管機關訂定相關教育內容與實施辦法；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。由行政院人事行政局會同公務人員保障暨培訓委員會、中央主管機關訂定相關教育內容與實施辦法；第九條規定各級主管機關及目的事業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。

因此，國防部除於 94 年 6 月 29 日將「『全民國防教育法』師資培育計畫」、「推動『全民國防教育法』研究及發展實施要點」、「推動『全民國防教育法』獎助實施要點」、「『全民國防教育法』考核評鑑實施要點」、「『全民國防教育法』人員培訓與在職訓練實施要點」等 6 項規定函送有關機關外，並研擬「全民國防教育法」實施計畫函頒各有關機關（構）辦理。教育部為訂定各級學校全

³⁶ 「院會紀錄」，《立法院公報》，第 94 卷第 5 期，民國 94 年 1 月 19 日，頁 93-94。



民國防教育內容及實施辦法等配套措施，組成「後期中等教育『全民國防教育』課程內容學者專家諮詢小組」及「國民教育『全民國防教育』課程內容學者專家諮詢小組」積極研擬規劃相關配套措施，以「大專校院採鼓勵方式」、「後期中等教育採精進方式」、「國中、小學採融入教學方式」為原則，並結合與銜接全民國防教育中之社會教育與政府機關（構）在職教育，以落實並深化全民國防教育之推展。教育部並研擬將「全民防衛動員準備法」及「全民國防教育法」兩法納入現行的「高級中等以上學校學生軍訓實施辦法」，並修改為「各級學校學生實施軍訓及全民國防教育實施辦法」。人事行政局也函頒了「政府機關（構）全民國防教育實施辦法」作為政府機關實施全民國防教育的依據。

依據「全民國防教育法」相關規定，行政院應訂定「全民國防教育日」，並舉辦各種相關活動，以強化全民國防教育。國防部並於5月25日舉行例行記者會，說明「全民國防教育日徵選日期」網路票選活動相關內容。全民國防教育日徵選日期網路票選活動結果揭曉，經行政院核定以九月三日軍人節為「全民國防教育日」。「全民國防教育日」頒定後，每年行政院與各級主管機關，包括國防部、教育部等相關部會，以及直轄市、縣（市）政府將於該日辦理各項國防教育活動；國防部並已請相關部會與地方政府先期規畫辦理全民國防教育日的實施計畫。

由此觀之，國防部依據全民國防教育法中，學校教育、政府機關在職教育、社會教育與國防文物保護教育等四項教育範疇，透過教育方式，將全民國防的觀念推展至社會各階層，並向下扎根，使全體國人都能支持國防。全民國防教育已經成為國家的公民教育內涵，藉以凝聚全民參與國防、全民支持國防的總體防衛共識。除了我國以外，也有其他的國家也是以公民教育的方式推動「全面防衛」（Total Defence），³⁷新加坡自1984年起便實行全面防衛的策略，由於新加坡是小國，建立龐大規模的軍隊就會負荷過重；於是參考了實施全民防衛的瑞典，自1984年開始推展這項概念，新加坡的全面防衛包括五項要素：心理防衛、社會防衛、經濟防衛、民事防衛、軍事防衛。新加坡政府在學校教育、社會教育、政府機關教育上，每年的2月15日是全面防衛日，政府會在當日提醒人民為可能面對的挑戰即威脅作好準備，新加坡選擇此日為全面防衛日是因為在第二次世界大戰時，新加坡是在1942年2月15日被日軍占領，要向人民傳達慘痛的歷史不應該重演的訊息。1996年9月，新加坡政府更實施「國民教育」（National Education）計畫，提升人民對國家的承諾，以促進國家的社會凝聚力，增強社會

³⁷ 內政部與國防部多次派員赴新加坡學習推展全民國防概念與全民國防教育的經驗。



防衛的力量。³⁸國民教育是由總理辦公室成立跨部會的協調會報，並由國防部執行軍中國民教育的中央國民教育司（Central National Education Office）負責執行，為了強調各部會之間的協調與結合，以及彰顯其國民教育「連結」全民的意義，中央國民教育司於1999年2月改名為NEXUS。³⁹

此外，中共於2001年4月28日通過《國防教育法》後，即成立隸屬於「國家國防動員委員會」的「國家國防教育辦公室」負責組織、指導和協調國防教育工作，並在各地成立國防教育委員會、學校國防教育協會、國防教育社會大學推動全民國防教育，各地的國防委員會每年配合國防教育法制定日與全民國防教育日（每年9月的第三個星期六）辦理宣傳活動。並由上海國防戰略研究所設置全民國防教育網（<http://www.gf81.com.cn/>）與國防教育學院推動全民國防教育。為落實《國防教育法》，「國家國防教育辦公室」自2004年開始著手起草《全民國防教育大綱》，並於2006年公佈施行，計有8章47條，對國防教育的指導思想、基本任務、目標等作了明確，對教育的內容、途徑和保障措施進行了規範，是《國防教育法》的實施細則，兩者共同構成了國防教育工作完整的法規體系。《全民國防教育大綱》規定，國防教育包括國防理論、國防知識、國防歷史、國防法規、國防形勢與任務、國防技能6項基本內容。教育按照國家機關工作人員，中國人民解放軍、中國人民武裝警察部隊官兵，學生，民兵、預備役人員，工人、農民和其他社會人員等5種不同公民群體實施。同時對國防教育教員的選拔、管理、培訓和使用，國防教育教材的分類、編寫、審查把關，各級人民政府有關部門和國防教育工作機構對國防教育開展情況進行檢查、考核和評估提出了具體要求。2006年5月15日起至6月初，中共國家國防教育辦公室聯合中央宣傳部、全國人大法制工作委員會、教育部、財政部、國務院法制辦公室、軍委法制局、國防動員委員會綜合辦公室、共青團中央等9部門，對全國各地貫徹落實《國防教育法》的情況進行執法檢查。⁴⁰

由此可知，藉由公民教育的全民國防教育展現全民國防或全面防衛的概念是有助於國家凝聚內部社會防衛的意志，以因應外部的安全威脅，進而從中展現全國軍民總體防衛的決心，最後整個國家成為一個戰鬥體，以嚇阻外部的侵略。

³⁸ 有關新加坡「全面防衛」的推動，參閱其國防部所成立的網站<<http://td2005.totaldefence.org.sg/index.html>>。

³⁹ 相關議題參閱其網站<<http://www.nexus.gov.sg/index.asp>>。

⁴⁰ 新華網，「國家九部門組織《國防教育法》執法檢查」http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-05/15/content_4548786.htm



伍、代結論—全民國防的反思與建議

根據國防法第一章第三條規定，「中華民國之國防，為全民國防，包括國防軍事、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。」由此條文分析得知，我國全民國防包含三個範疇：國防軍事、全民防衛與有助達成國防目的之政治、經濟、心理、科技等事務。全民國防可以分為三個層級，第一級是全民瞭解國防，第二級是全民支持國防，第三級是全民武裝。現在是傾向第三層級，希望以三位一體全民武裝為手段，在境內打一場總體性的無限戰爭。⁴¹然而，就目前整體的全民國防政策考量，並未考量到平民防衛（civilian-based defense）的功能，⁴²仍是強調民防與動員，所謂全民防衛動員若無平民防衛的功能，將無法達成全民國防的目的，因為人民的防衛力量並未納入國家總體的防衛力量之中。平民防衛可以作為軍事防衛的相輔相成措施，構成軍事防衛與平民防衛兩者合一的整體社會防衛複合體（social defense complexity）。

平民防衛的目的在於以非暴力的方法來防止潛在的攻擊者（包括內部篡奪政權者與外部入侵者）達成其目標，以使潛在的攻擊者基於效益的考量而不致於發動攻擊，因而藉此嚇阻潛在的攻擊。所以，「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，以及潛在的攻擊者對此防禦能力的認知。台澎防衛作戰的戰場經營，即可結合平民防衛的策略，以增加我國社會總體的防衛力量，更能落實全民國防的政策。⁴³換言之，全民國防更應展現全民的決心（Total defense as a national determination）。

第二，全民國防若要藉由全民國防教育培養全民共識，則就必須思考由政府單方面「灌輸」教育內容的正當性，因此，在推動全民國防教育時，也應該考量到提供不同意見公開討論與辯論的管道或機制，同時也應該資助與支持民間推展全民國防的活動。例如瑞典推展全民國防的經驗，民間在1940年就成立了「中央社會與國防聯盟」（Central Society and Defence Federation），推展全民國防教育活動，包括提供民眾有關瑞典國會與政府全民國防決策的客觀資訊，以及促進全民國防不同意見者的公開對話與辯論。該協會藉由安排課程、研討會與研究參訪，以及出版有

⁴¹ 王曾惠，「唐吉軻德式的戰略：從有效嚇阻到全民國防」，《國防政策評論》，第一卷，第二期民國八十九/九十年冬季號，頁138。

⁴² 有關平民防衛的概念，請參閱莫大華，「從『平民防衛』的國防觀點論述中華民國的軍事戰略」，《戰略與國際研究》，第一卷，第二期，1999年4月，頁110~124。

⁴³ 莫大華，「平民防衛作戰與台澎防衛作戰：台灣主戰場的經營」，< <http://www.geocities.com/tranps2000/book006/5-3.htm>>。



關國防政策、安全政策與外交政策的資訊及報告，達成這些目標。例如該會每年一月召開「社會與國防全國年度研討會」(Society and Defence Annual National Conference)，邀請不同意見的議員、政府官員、政黨、貿易與工業、青年組織、婦女組織、教會及各種不同的遊說團體約三百多人進行討論與辯論。⁴⁴亦如上述，中共也在民間成立學會與協會，乃至社會大學協助推動全民國防教育。

第三，目前我國負責全民國防教育業務是國防部總政戰局心戰處，其位階偏低，不若新加坡是由總理辦公室負責協調，或是如中共的國家國防動員辦公室負責協調，因此，有必要修改《全民國防教育法》與《全民防衛動員法》，將負責單位的層級提高至行政院，以縣市政府的全民防衛動員會報為地方機制，藉由中央協調會報與地方協調會報方式推動全民國防，方能收統合之效。

第四，全民國防教育範疇與內容應有較為明確的內容，國防部應參酌中共的《全民國防教育大綱》研擬《全民國防教育法》的施行細則，並加強相關的宣傳活動，強化國人的全民國防教育認知與水準，進而成為公民的基本素養之一。

第五，全民國防教育與學校軍訓教育結合的問題，教育部軍訓處表示，全民國防教育課程架構將以國防軍事、全民防衛、國防相關事務為主題，規劃在後期中等學校(高中職及五專前三年)融入軍訓教學、國中小學也採議題融入教學，大專校院不一定會全面開軍訓課，只提供課程綱要，由學校設計融入軍訓課或其他教學活動。⁴⁵就軍訓教育而言，高中職、綜合高中、五專前三年實施的後期中等教育全民國防教育課程，除本科外，另設選修科目。各校應該成立全民國防教學研究會，討論研究教材及教學。⁴⁶至於軍訓教官改革問題，教育部預定將廢除「軍訓處」，改設「國防通識教育委員會」；軍訓處並已大致擬定「軍訓教官制

⁴⁴ 有關該協會的資料，參閱<<http://www.cff.se/folkochforsvar/english.html>>

⁴⁵ PCHome 新聞，「全民國防課程明年實施 增強認同中華民國」，<<http://news.pchome.com.tw/life/cna/20051018/index-20051018124455180086.html>>

⁴⁶ 後期中等教育全民國防教育課程綱要草案包括恐怖主義與反恐、兵家的智慧、戰爭啓示錄、第三波軍事科技等，安排高一到高三上課，合計四學分。必修內容有六大主題，參考節數是國防安全十節、國家意識八節、軍事科學十八節、防衛技能十八節、全民動員十二節、國防相關事務六節。其中，較現行軍訓課程不同的是增強國家概念、國家定位與國家認同等國家意識，防衛技能除了射擊體驗等基本防衛技能、野外求生，還有核生化防護，讓高中生能有核生化武器基本認識、基本防護與防護演練等。至於選修科目，課程綱要草案規劃內容有恐怖主義概述、恐怖主義的威脅與危害、國際反恐作為、我國反恐作為、應變處理要領、吳起兵法、包括姜太公生平的六韜內涵與對後世影響、李衛公問對、戰爭論、戰爭藝術、間接路線、長平之戰、赤壁之戰、鄭成功復台戰役、馬關割台與抗日、奧斯特里茲戰役、坦能堡戰役、中途島戰役、軍事科技演變、軍事事務革新、先進武器簡介、先進軍事科技發展趨勢等，教材也可融入前述各項議題教學。



度改革方案」，為顧及現有軍訓教官工作權益，也為符合教師法規定的教師合法資格條件，學校「國防通識」課程，原則上將改由具有正式教師資格的「國防通識教師」，以及具有軍職身分的教官轉型為「國防通識教官」，兩者均可任教。⁴⁷然而，這樣的規劃仍是從原先「全民防衛動員法」的精神動員而衍生的「國防通識」概念，並未結合「全民國防教育法」的「全民國防教育」概念，況且「全民國防教育法」更是直接賦予學校軍訓教育法源基礎的法律，因此，建議教育部將「國防通識教育」改名為「全民國防教育」；並強化與國防部的全民國防教育結合，以奠定國家全民國防教育的基石。

最後，全民國防教育師資培育的問題，依據國防部研擬的「『全民國防教育法』師資培育計畫」，教育部及國防部自93年10月24日起至12月14日止，於每週一至三假國防大學中正理工學院，共同舉辦8個梯次的「全民國防教育人員短期研習」活動。⁴⁸94年與95年亦由國防大學辦理師資徵選認證事宜，藉以培養更多的師資擔任公立機關學校的演講，預計96年開始增加宣教場次與範圍。至於國中小學師資方面，教育部在訂定「各級學校課程內容與實施辦法」時，應在國中小學教師研習課程中，增加教授全民國防教育教學的課程。此外，可比照中共設置全民國防教育網與國防教育院方式，提供遠距教學與函授教學，培育是當的師資，而不是以學歷文憑作為師資的標準，而是以專業講師的方式擔任師資，就像企業界都有專業人士獲得專業證照擔任師資。換言之，就是要能擴大與擴展全民國防教育的內容與範圍，也要擴展民間的資源與人才，而能軍民結合與互援，增強全民國防教育的內涵、層次與水準。

全民展現防衛國家的決心。雖然，全民國防正藉由「全民國防教育法」以公民教育方式培育與凝聚全民國防的共識，但更上一層的境界應是具體實踐在行動的決心上，也就是在全民國防公民教育之後，增加平民防衛的機制，讓民間的防衛力量從輔助作戰與動員而能結合軍事防衛成為國家全民總體防衛的力量。

（投稿日期：96年1月25日；採用日期：96年5月23日）

⁴⁷ 所謂「國防通識教官」，可能是現職教官出任，或是國防大學、三軍官校學生加修教育學程，仍具有軍職；「國防通識教師」則是修讀一般教育學程的準教師，若修讀諸如國防大學等大學開出的國防通識專業學分，等同一般教師的文職。

⁴⁸ 教育部召訓人員包含高級中等學校主任教官（含獨立生輔組長）、軍訓教育業務承辦人、直轄市政府教育局軍訓室承辦人、教育部中部辦公室承辦人、各縣市聯絡處承辦人及部分高中職校教官，計1,600人；國防部召訓人員包括現行「國防教育專業人才資料庫」中軍職具有碩士、博士或戰略、指揮參謀、政治作戰研究班資格人員及現（曾）任軍職教師、教官，計800人，共計召訓2,400人。<http://www5.www.gov.tw/PUBLIC/view.php?id=124683&sub=63&main=GOVNEWS>

