

## 全民國防教育的地方治理—以南投縣全民國防走入鄉里活動為例

簡子文\*

### 摘要

全民國防走入鄉里活動是國防部 2019 年策辦的新形態國防教育政策，目的在於將全民國防意識輸送至社會各個「地方」。然而，這類活動雖然立意甚佳卻可能對於國防意識的深根難有立竿見影之效。質言之，任何教育都是一種需要投注時間且持續反覆的長期性活動。其中，對於受教者（鄉里民眾）而言，施教者（主管機關）的活動設計是不是能「因地施教」，過去少有研究探討。所幸，走入鄉里活動自開辦以來於南投縣總共辦理二次，其中有不少地方組織團體與地方仕紳共襄盛舉，因此具備豐富的國防教育地方治理研究素材。本研究透過國防教育地方活動參與者的深度訪談，探討以下問題：一、地方民眾對於參與「全民國防走入鄉里」活動的需求為何？二、他們的參與動機何在？主管機關應透過何種制度性誘因，促進參與意願？三、地方適宜的全民國防教育地方參與模式為何？研究顯示：一、辦理時機配合地方節慶活動、活動規劃依地方民情制宜、強化宣傳力度等作為，可適度回應地方參與需求。二、誘因機制設計並非以全然滿足地方民眾參與的經濟誘因（傳統的摸彩、獎品、有獎徵答）為主，仍需重視非經濟誘因以及主管機關之全民國防教育永續發展目標，唯有將民眾與政府的利益目標趨於一致，方能有效降低參與成本提高政策效益。三、地方允宜的參與模式應為志工模式、跨域協力模式、提案模式以及公民參與公共決策模式等四端，透過將民眾拉到參與政策過程的最前端，可由下而上地促進「全民國防-全民參與」目標。

**關鍵詞：**全民國防教育、地方治理、跨域、公民參與

---

\* 國立暨南國際大學公共行政與政策學系，博士生

收稿日：2023 年 4 月 19 日。

同意刊登日：2023 年 6 月 10 日

## 壹、前言

全民國防意識如何深入社會各個角落？是國防教育推行以來無法迴避的根本問題。事實上，全民國防教育法自 2005 年公布，2006 年正式施行以來，已逾 15 年（余永章、陳偉華，2006）。此期間國防部透過「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 4 大範疇，透過多元活動（例如走入校園、暑戰營、寒戰營等）（鄒文豐，2008），並結合國際情勢、國防政策、全民國防、防衛動員及國防科技等 5 大教育主軸，建立全民國防共識（洪陸訓、謝奕旭，2001）。

國防教育的對象為全體國民，就國防教育的四大面向而言，由於國防文物教育囿於文物具有稀缺、珍貴、難以維護的特性，一般不便於普遍全面運用於國防教育宣傳活動。因此，我國國防教育的能量實際上是建立在學校教育、機關在職教育和社會教育三大面向。若進一步探究其施教人數，學校教育所教育的學生人數約為 79 萬至 80 萬（教育部，2018）；政府機構在職教育則涵蓋全國公務員約 37 萬人（銓敘部，2022）；社會教育方面應受教人數更為龐大，約為 1500 萬人上下（內政部，2022），因此可能存在著巨大的教育缺口。

所幸，國防部於 2019 年推行全民國防社會教育新策略，期能藉由全民國防走入鄉里活動，將全民國防意識輸送到社會基層。地方民眾對於相關活動所抱持的態度目前仍未有較為實證的探討，從過去的全民國防教育研究可見（吳孟俊，2009；呂兆祥、詹西廷，2015；沈明室、董遠飛，2008；周明輝，2011；郭晃男，2009；湯文淵，2011；蔡海璋、程曦華、程芬蘭，2008；盧文豪，2011；蕭雅芳，2013），探討如何回應社會基層民眾對於國防教育的需求、參與誘因及地方可能參與模式等相關研究較為匱乏。基此，本研究將以曾參加南投縣全民國防走入鄉里活動的地方團體與地方仕紳為主要研究對象，並回答以下三點問題一、地方民眾對於參與「全民國防走入鄉里」活動的需求為何？二、他們的參與動機何在？主管機關應透過何種制度性誘因，促進民眾參與意願？三、地方適宜的全民國防教育地方參與模式為何？

南投縣是全民國防教育地方治理的重要場域，全民國防走入鄉里活動自 2019 年開辦以來，3 年當中有 2 年（2019、2021 年）在南投縣舉辦，在地的團體對於本活動應較其他縣市熟悉，因此能提供更為深入與豐富之見解，為全民國防社會教育，引入地方社會觀點，並據以為未來的全民國防社會教育提出建議。

本文第二部份針對全民國防實施與地方治理概念引介與連結；第三部分說明研究設計；第四部分擬針對訪談內容實施分析討論；於第五部分簡短結論。

## 貳、文獻檢閱：全民國防與地方治理

主管機關於推行全民國防教育時，雖未採行「地方治理」一詞作為推動全民國防教育新興策略的正式用語，惟深入觀察其政策目標宣示與作為，實具有地方治理之實質內涵。例如在 2022 年「推展全民國防教育工作計畫」中，即指出「走入鄉里」活動的主要目的就是要與地方交流互動，結合鄉里社區，激發地方民眾保家、保鄉意識，扎根全民國防教育理念（國防部，2022）。活動過程更廣邀鄉里社區團體一同參與，讓在地的行動者嘗試扮演全民國防教育的生產者。然而，國防教育雖有意從地方做起，若無法涵融於地方政治、經濟與社會環境，甚至與在地多元行動者形成互惠、相互信賴的協力機制，似難以達到扎根地方全民國防意識的政策目標。本文首先扼要勾勒全民國防教育的執行狀況，並透過全民國防與地方治理關係申述相關焦點議題。

### 一、全民國防教育的執行狀況

全民國防，顧名思義，具有全民共同防衛之意涵。其目的在於促成全民參與國防事務。而全民國防教育則致力將全民國防的概念與作為，透過多元教育方式，傳達給每位民眾，從而建立全民防衛共識。為達此目標，無疑需要一套系統性、持恆性甚至永續性之教育策略。我國推行全民國防教育已逾 15 年，社會卻呈現不高的國防支持度，甚至低度的國防參與意願（陳偉華，2020），這樣的全民國防意識，若相較於當前我國面臨日益嚴峻的國防安全挑戰，不免令人憂心。究竟，我國全民國防教育還存在著那些根本問題，值得探究。

事實上，全民國防教育法第五條即明確規範全民國防教育範疇包括「學校教育」、「政府機關在職教育」、「社會教育」及「國防文物保護、宣導及教育」等 4 大面向，以下分述之。

### （一）學校教育

就學校教育而言，教育部學生事務及特殊教育司常年配合國防部政治作戰局推動全民國防走入校園、暑期戰鬥營、南沙研習營、高中（職）生實彈射擊體驗、全民國防教育文宣徵選活動、培訓軍訓教官擔任全民國防教育人員等多項措施，獲得廣大迴響（陳振良，2020）。教育部為落實各級學校依規定實施全民國防教育，進一步訂定「各級學校全民國防教育課程內容及實施辦法」（教育部，2010）及「各級學校推動全民國防教育實施計畫」（教育部，2011）等規範，並要求國內各級學校訂定學年度全民國防教育推動計畫，教育對象涵括大學、專科學校二年制與五年制、中等學校及國民小學。也就是說，教育部所推展的全民國防學校教育幾涵蓋小學至大專院校期間，是年輕學子踏入社會前，厚植國防意識的重要歷程。

### （二）政府機關在職教育

在政府機關在職教育方面，行政院人事行政總處（2005）依據「政府機關機構全民國防教育實施辦法」第四條，規範全民國防教育實施方式計有：一、專班訓練：開辦全民國防教育訓練專班；二、隨班訓練：於辦理各項訓練時，列入全民國防教育相關課程；三、專題講演：利用集會等活動，舉辦全民國防教育相關講演、座談或研習；四、數位學習：利用中央主管機關製作之教學媒體或於中央主管機關指定之網站學習全民國防教育相關課程；五、其他學習活動。

此外，上揭實施辦法中第五條同時規範：「政府機關（構）全民國防教育之實施，由中央二級或相當二級以上機關、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會辦理或委任所屬機關辦理。必要時得委託相關機關（構）學校辦理。」

就實際運作言，主要區分「在職巡迴教育」、「全民國防教育線上學堂」等 2 部分（郭晃男，2015）。巡迴教育的授課方式是由國防大學派遣教育師資，親赴相關單位面授。根據林志龍（2020）的研究指出，過去每年多達百場以上的授課宣講，近年卻有著不斷下降的趨勢。所幸，仍有線上學堂，例如 e 等公務員、文官 e 學苑、網路文官學院、公務員資訊學習網、文建會網路學院、臺北 e 大等線上學習網（郭晃男，2015）等，應可在一定程度彌補教育空隙。

### （三）社會教育

從社會教育方面來看，其主要推展的活動可分為國防知性之旅—營區開放活動、年度萬安演習及全民國防網路有獎徵答活動。全民國防知性之旅雖深入地方辦理，從 2011 年每年 10 多場到近 3 年來每年概為 3-5 場不等，恐難以普及廣大社會群眾。而萬安演習，為一年一次演練（沈明室、董遠飛，2008），雖有普及之功效，惟屬於防空疏散避難置重點於人、車疏散和交通管制，對於民眾國防意識的深化，似難有明顯的效果。至於網路有獎徵答抽獎活動，雖立意甚佳，然由於各年度題目公開後，熱心網民隨即流傳答題懶人包，供社會民眾快速答題使用，容易導致參加徵答者多，而真正瞭解國防者少，未能收教育實效之窘境（周明輝，2011）。

### （四）國防文物保護、宣導及教育

以國防文物保護、宣導及教育來論，文化部依據「國防文物及軍事遺址管理實施辦法」規範國防文物範疇係以「具國防教育意義而不屬檔案性質之文物，包括建築、碉堡、雕像、紀念碑、航空器、戰場、軍事裝備、武器、視聽資料、照片、地圖、手稿、勳（獎）章、服飾、旗幟等物件」屬之。可見國防文物多屬珍貴且稀少之靜態陳展資源，恐不易普及運用。在實際的操作上，則可分為（郭晃男，2015）：

#### （一）各縣市國防文物及軍事遺址介紹

為擴大國防文物對於全民國防的宣導成效，國防部會同文化部，針對具教育

意義之國防文物、遺址或汰除裝備，結合縣市觀光資源，推廣國防文物保護及國防教育，例如高雄市推出軍事觀光旅遊、澎湖縣規劃「東衛坑道軍事體驗」旅遊動線、金門戰地遺跡旅遊等。

## （二）推動眷村文化保存

「眷村」為臺灣特殊的軍事文化資產。目前國防部規劃與地方政府合作經營，進行眷村文化保存及活化，積極推動全國眷村文化資產永續發展，例如高雄市推動的「臺灣眷村文化園區」、臺中「清水眷村文化園區」等等.....，均吸引民眾熱烈參觀。

綜觀上述 4 大面向的全民國防教育途徑可發現，由於國防文物有其稀缺、珍貴及維管不易之特性，不容易使用於普遍、大量的全民國防教育推展活動中，因此，我國全民國防教育能量實以「學校教育」、「政府機關在職教育」、「社會教育」三大面向為主力。而進一步探究其教育能量，學校教育所涵蓋之在學學生人數約落於 79 萬至 80 萬之間（教育部，2018），政府機關在職教育則大體涵蓋我國公務人員約為 37 萬人（銓敘部，2022），社會教育當中全民國防知性之旅營區開放部分，若參閱 2015、2017 及 2019 年國防報告書統計資料（中華民國 106 年國防報告書編纂委員會，2017；中華民國 108 年國防報告書編纂委員會，2019；國防部「國防報告書」編纂委員會，2015），參加人數分別為 28 萬、55 萬、2 萬，可推論自 2014 年至 2018 年參加人數約 85 萬人，每年施教人數概為 17 萬人。

全民國防有獎徵答年平均約 68 萬人參加（2016 年約 60 萬人；2017 年約 140 萬人；2019 年僅約 4 萬人）（國防部，2016；涂鉅旻，2017；蕭佳宜，2019），總和以上概估人數，可推論我國全民國防教育能量每年大約 200 萬人上下，而若扣除其中常年普訓人員，即學校教育之學生以及公務人員在職教育約 117 萬人，社會大眾的全民國防教育每年僅占 83 萬人。再者，全民國防教育乃一定期且經常性的教育（劉宜友，2007），若再進一步考量 83 萬人其中的重複教育人員，可推論我國年度全民國防教育能量恐不及 83 萬，顯見我國全民國防教育總能仍有待

加強，尤以社會教育最為重要卻最為薄弱。

值得注意的是，中央主管機關於 2019 年新興全民國防走入鄉里活動，試圖將全民國防意識洽接地方民氣，藉由地方扎根，由點至面，由地方而全國，由下而上之方式提升全民國防社會教育之能量，俾提升全體國人國防意識。以下扼要介紹該活動之精神、內涵與辦理方式。

#### （五）全民國防教育走入鄉里活動

走入鄉里活動之主要精神，乃藉由與地方交流互動、全民國防教育宣導攤位、武器裝備陳展及表演活動等多元宣教方式，增進民眾對國防事務的認同與支持，以招募優質國防人才，扎根全民國防教育理念。

活動內涵部分，乃結合鄉里社區、地區推展愛國暨勵志歌曲教學具成效之學校，配合觀摩表演。此外，活動均設有宣導攤位及裝備陳展，擴大民眾對國防事務之認識。

就辦理方式而言，活動每年辦理 5-10 場次不等，辦理區域遍及北、中、南東，主要由國防部（政戰局文宣心戰處）主導及經費下授，並律定所屬各軍司令（指揮）部（例如憲兵、資通電軍、後備指揮部...等）擇定縣市鄉里，並呈報活動計畫審查後實施之。與此同時，就國防部內組際水平合作部分由人次室規劃人才招聘宣導、訓次室協助裝備陳展、後次室配合人裝運輸；垂直合作部分由心戰大隊協力攤位設置與社團交流、青年日報社負責媒體工作、軍聞社負責新聞報導與攝製；至於直轄市、縣（市）政府，則負責邀請轄區內地方仕紳、學校及民眾共同參與。

由此可見，主責單位已具有將國防教育深入草根社會，強化社會教育之意識。然而，社會教育之目標對象為數眾多，若僅依靠國防部之己力，恐難持恆地深入全國 300 餘個鄉鎮施予普及性教育。

## 二、全民國防與地方治理之關係及焦點議題

「地方治理」（Local Governance）是政府改造的重要變革趨勢之一，其目的

是為了讓政府能更貼近民眾偏好，並效率地回應民眾日益紛繁的公共服務需求。按照 Bovaird & Löffler (2002) 的看法，地方治理是「一套正式或非正式的規則、結構及過程，用以規範個人或組織影響其他利害關係人，共同制訂攸關地方福利的政策方案」。Rhodes (1997) 認為地方治理是一種「除中央與地方政府外，還涵蓋私部門、與志願團體所共同形成的複雜網絡關係」。皮埃爾〔Pierre, J.〕、彼得斯〔Peters, G.〕(2000/2002) 則指出，地方治理不只是一種地方政府與各行動者之間的網絡關係結構，也是各行動者間持續互動的過程，同時可作為特定政策議題的理論分析架構。Culson (2004) 則指陳：地方治理係以地方政府為網絡核心，依據公共問題或施政計畫性質，整合私部門、第三部門與社區等資源，共同促進公共事務之達成的效率與效能。至於全民國防教育與地方治理之關係，簡子文 (2022) 有如下看法：全民國防教育地方治理的推動需要超越政府以外的地方機構及行動者齊心合力；全民國防教育地方治理意味著需要將教育權責下放地方並構成多中心的治理網絡；全民國防教育地方治理意是地方國防教育行動者間資源互賴關係。此外，本文認為全民國防地方治理可區分以下二部分申述。

#### (一) 全民國防教育與地方的關係

地方的尋常百姓，皆為全民國防教育的目標對象，因此全民國防教育與地方的關係顯然密不可分。而全民國防教育所欲宣教的國土防衛意識「保家、保鄉、保國、保產」即是以地方民眾家鄉為首要。實務上，近年隨著全民國防教育地方性活動越趨多元，其與地方的互動也逐漸頻繁熱絡。本文所探討的全民國防走入鄉里活動，即是全民國防教育的再進化，它試圖將國防意識，深植於地方民心。教育活動不再以軍事單位為主體，而是強調鄉里社區組織團體的參與，共同為國防教育貢獻心力，能明顯感受到中央與地方通力合作的力量。

在國防資源有限的情況下，欲將國防意識輸送到全國各地方，不論是地方政府、私部門或是公民社會與非營利組織等多層次行動者之參與乃是不可或缺之力量。地方治理強調非正式機構在提供地方公共服務過程中的積極作用 (Joshi &



Schultze-Kraft, 2014)。Bhide (2017) 指出，當行動者逐漸與地方社會、行政機關展開有機整合，將為地方良善治理創造更為有利之契機。事實上，國內已有若干全民國防教育地方性組織的運作經驗，例如 2019 年成立的雲林縣全民國防教育協會。它是臺灣首個地方性全民國防教育志願團體，該協會係由當地各產業領域行動者自發性組成，整合農業發展、休閒產業、學術教育、文化知性、科學實務、資訊科技、災難防救等面向，企圖成為當地全民國防教育樞紐，落實「全民國防一向下扎根」理念（雲林縣全民國防教育協會，2019）。實際運作中，除於地方舉辦草嶺小小兵戰鬥營、明倫國小寒假射擊體驗營、斗南高級中學國中部射擊社團等活動外；亦跨縣市舉辦高雄市仁武高中神射手教學活動、臺北商業大學全民國防多元教學活動等；更結合在地創生方式配合嘉義縣政府辦理欣欣水泥森活園射擊探索營，並結合社區大學探討如何讓全民國防教育結合社區營（雲林縣全民國防教育協會，2023）。就政府機關的有機整合部分，亦曾協力地方政府進行雲林縣政府全民防衛動員暨災害防救（民安 8 號）演習－綜合實作活動，以及協力教育部辦理「大專帶動中小學社團活動」等（雲林縣全民國防教育協會，2023）。足見全民國防教育民間團體積極與地方不同組織互動活絡的跡象。有了初步成效後，後續亦陸續帶動臺南市全民國防教育協會與中華民國全民國防教育協會的成立，這些位處不同縣市的地方全民國防教育團體間彼此也形成夥伴關係，經常共同支援辦理各類型的地方全民國防教育活動，發揮資源整合綜效。

除了非營利團體的實際運作經驗外，亦不乏地方民間企業投入全民國防教育的例證。例如位於彰化縣伸港鄉的怪怪貿易於 2021 年參加校園全民國防教育成果展，投入國防教育行列，成為全民國防教育夥伴。後續，為了推廣全民國防教育，進行多次公益捐贈、義賣，並於 2023 年攜手中華民國全民國防教育協會協力舉辦「2023 臺灣盃極限射擊大賽」，藉此傳達國防教育理念。值得注意的是，國防部、教育部均派代表出席該項活動（中華民國全民國防教育協會，2023）。由此可見，由地方民間企業所展現的全民國防教育能量，已獲得全民國防教育主

管機關重視。

由於當地的行動者通常較能瞭解在地條件，因此所提供的公共服務能夠更契合地方需求 (Patel, 2009)。另一方面，地方治理意味著行動者直接參與的新式集體行動 (Bhide, 2017)。由此觀之，全民國防教育的施行若是由最接近民眾的行為者提供實質性服務，將可能是最具教育效果之途徑。

吾人應擴大地方公民社會參與全民國防教育的思考。將地方行動者視為公共服務的生產者或塑造者，而非單單只是被動的使用者和選擇者 (Joshi & Schultze-Kraft, 2014)。讓在地民眾可以直接參與「共同生產機制」和公共產品、服務交付過程 (Kvartiuk, 2016)，進而擴大全民國防教育與在地連結的深度與廣度。前述這些草根參與者所提供的實質性全民國防教育服務，無疑是全民國防教育地方生根的重要例證。

## (二) 全民國防教育與治理的關係

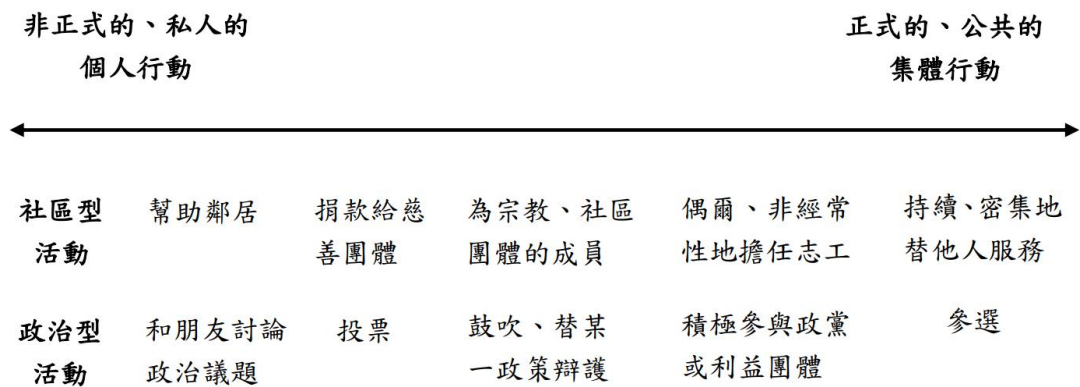
依照 Rhodes (1997) 的看法，治理有 8 個面向，一、治理是最低限度的國家；二、治理是公民治理；三、治理是新公共管理；四、治理是全球治理；五、治理是社會控制系統；六、治理是自我組織的網絡或公共治理；七、治理即良善治理。然而，全民國防教育的目的是全民參與國防。公民治理的治理觀點即是以公民參與理論為主軸，主張國家將部分的控制機制轉移到公民社會，賦予公民社會的成員與組織相當程度的權利與責任，必且有能力自行解決社會上公共服務的輸送問題 (李忠正、李長晏，2013)。由此觀之，全民國防地方治理視每位國民不單只是全民國防教育的消費者，同時也需承擔相對的責任，也就是肩負國防教育的生產者與輸送者的義務。要言之，全民國防教育地方治理需要的是積極的全民「參與」教育，而非消極的被動「參加」；追求的是「公民」參與而非僅止於「供民」參與。

誠然，有關公民參與形式，學者間有不同看法，例如 Goss (2001) 的分類相當細膩，他先依參與程度由低至高區分訊息開放、諮詢、探索/創新/願景、共同

決定與決策制定等 5 類，並依不同參與程度羅列公共調查、公共論壇等 30 種不同參與形式，足見公民參涉及的面向相當多元。Rowe & Frewer (2000) 則從功能性角度區分公民投票、公聽會、民意調查、協商規範制定、共識會議、公民陪審團、公民諮詢會議與焦點團體等 8 項公民參與途徑。上述途徑的共同特點在於偏向政治參與，強調公民影響政治決策的參與行為。事實上，公民參與之型態除了政治參與外，尚不容疏忽社會參與面向（徐明莉、莊文忠，2020）。公民社會參與泛指公共生活的一切活動，例如 Putnam (2000) 指出的「所有社交活動」，即便只是拜訪朋友均可視為公民參與。

將公民參與的政治面向與社會面向加以區分的看法，例如 Adler & Goggin (2005) 將公民參與區分為社區型與政治型，並指出公民參與隨著個人行動到集體行動呈現光譜型態（圖 1）。

圖 1  
公民參與形態



資料來源：“What do we mean by “Civic Engagement” by R. P. Adler & J. Goggin, 2005, *Journal of Transformative Education*, 3(3), p. 240.

Park & Perry (2008) 則指出公民參與可透過審議式參與、行動導向式參與、選舉型參以及非選舉型參與區分為 4 類。

圖 2

公民參與分類

|        | 審議式參與                       | 行動導向式參與                            |
|--------|-----------------------------|------------------------------------|
| 選舉型參與  | 和民眾討論並試圖告訴他們<br>為何應該投票支持或反對 | 參加選舉活動和演講<br>捐款給候選人或政黨             |
| 非選舉型參與 | 和朋友或家人討論公共議題                | 向政府官方機構表達對公共政策的觀點<br>和其他人合作以解決社區議題 |

資料來源：Civic Engagement in a Network Society (p. 240) by E. Bergrud & K. Yang, 2008, North Carolina.

若由前文提及地方性公民團體涉入全民國防教育的集體行動觀之，目前仍以社會參與為主。然而，由於這些民間團體所進行的全民國防教育活動已逐漸獲得主管機關重視，未來是不是能由公民社會參與進一步外溢至政治性參與之全民國防教育決策制定，值得進一步觀察。質言之，地方治理結構的一項重要功能是讓人們具備發言權（Tschudin, 2018）。Menocal & Sharma（2008）認為，公民的聲音將使得公共機構承擔更大的責任。在增加公眾參與的過程中，傾聽多樣化意見，有助於提高決策合法性（Tschudin, 2018）。全民國防教育地方治理如能提供更具包容性的參與形式，應能逐漸實現理性和有效的政治意願形成（Schmalz-Bruns, 2018）。

### （三）全民國防地方治理的焦點議題

綜觀全球地方治理之發展歷程，不外乎欲解決「如何滿足民眾需求？」、「如何達到高度績效？」及「如何解決財政壓力」等三項重要議題（李忠正、李長晏，2013）。另一方面，全民國防地方治理之焦點議題，亦與前述議題有所呼應。首先，全民國防教育為達「國防意識，地方扎根」之政策目標，必先落實「因地制宜」之教育規劃。因此，必須深入瞭解地方民眾需要的國防教育是什麼？其對於地方教育活動的想法是什麼？也就是說，在滿足民眾需求之前，必須先瞭解民心所向。第二，「全民參與」是國防教育成功與否的主要效標，為達此目標，則需

掌握民眾參與動機，並進一步投其所好，建立誘因機制，吸引地方顧客並使其願意再度光臨。最後，在國防預算有限之情況下，如何有效分配資源，並結合地方行動者力量，共構地方性全民國防教育網絡，是國防教育地方治理達致持恆且普及性教育活動的重要途徑。二者間的焦點議題對應如表 1。

表 1

地方治理與全民國防教育地方治理焦點議題

| 地方治理焦點議題  | 全民國防教育地方治理議題焦點                                                                                      |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 如何滿足民眾需求？ | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方民眾需要的國防教育為何？</li> <li>● 地方民眾對於地方性國防教育活動的想法為何？</li> </ul> |
| 如何達到高度績效？ | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方民眾參與國防教育活動動機為何？</li> <li>● 如何令地方民眾持恆參與國防教育活動？</li> </ul> |
| 如何解決財政壓力？ | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 如何有效分配資源？</li> <li>● 如何結合地方行動者力量？</li> </ul>               |

資料來源：本研究整理。

由地方治理焦點議題加以延伸，本文將觸及探討民眾參與全民國防教育地方活動之需求與動機。此可透過 Maslow（1943）需求層級理論（hierarchy of needs theory）與 Deci & Ryan（2000）的行為內、外動機加以理解。

需求層級理論主張需求層級由低而高可分為生理（physiological needs）至自我實現等需求（self-actualization needs）等 5 層（Maslow, 1943）。人們首先會儘量滿足低層次需求，當該層的需求達到一定程度之滿足後（毋需完全滿足），便會擴及更高層次需求，由此漸次地達到最高層級的自我實現（張寧、管浩宇，2021）。依照劉仲矩與楊緯剛（2015）的看法，該理論經 Maslow 陸續完善後，較為完整的需求層級理論應包含 8 個層級，即（一）生理需求：為生存所需的基本需求，

包括食、衣、住、行、育、樂等；(二) 安全需求 (safety needs)：生理的安全與心理的安定感；(三) 社會需求 (social needs)：各種社會關係，如朋友、愛情、袍澤與同僚、長官與部屬、老師與學生之情等；(四) 自尊需求 (esteem needs)：社會地位、尊重與承認、信賴等需求；(五) 知識需求 (knowledge needs)：即對事物產生好奇進而求取新知；(六) 美的需求 (aesthetic needs)：美感或要求完美；(七) 自我實現需求：實現理想、自我挑戰所帶來之成就感；(八) 靈性需求 (spiritual needs)：天人與身心合一的境界。由此觀之，就全民國防教育現階段所提供的活動內容而言，較能滿足民眾的可能是寓教於樂的娛樂需求以及教育本身帶來的安全需求及知識需求。至於較高層次的自我實現需求、靈性需求等，似非現階段活動規劃所能提供。

就行為動機言之，動機是指引發、維持並引導行為的內在歷程，可區分內 (intrinsic)、外 (extrinsic) 動機二種 (Deci & Ryan, 2000) 前者屬於參與行為對個體產生心理上的愉悅感，而後者則是指個體受到在外在因素影響(懲罰或鼓勵)而產生的行為 (江佳珉，2022)。依筆者參與國防教育的經驗而言，全民國防教育活動確實較少關注外在動機，也就是獎品或報酬之提供，未來是否需要設計此方面之誘因機制，仍需本研究進一步釐清。

誠然，不論需求層級理論以及行為內、外動機的解釋均由心理學觀點切入。似忽略了個人在選擇參加或不參加活動時，可能是個人效用極大化的經濟行為。因此有必要從「理性選擇理論」(rational choice theory; RCT) 加以觀察。由於理性選擇理論主張人們採取行動時依據 1.機會成本的概念考量行動成本；2.不同行動結果的效用加以排序；3.效用極大化作出最佳的行動選擇 (陳敦源、簡鈺璋，2019)。因此，基於理性選擇觀點，地方民眾是否選擇出門參與全民國防教育活動應有以下考量：1.出門參與全民國防教育活動的機會成本，即參與成本；2.參與全民國防教育活動能否滿足個人效用，即參與之產出。

綜上所述，全民國防教育地方治理活動之設計如能儘量與地方民眾之心理與

經濟理性因素相契合，不論是透過降低民眾參與成本、提供適切誘因、擴大參與效用、滿足需求層次與內外動機，應不難提高教育之綜效。

### 參、研究設計

本研究採取質性研究方法之深度訪談法，運用半結構訪談，根據 2019、2021 年主管機關辦理之全民國防走入鄉里活動中，曾經參與南投縣全民國防走入鄉里活動的團體、重要仕紳等作為訪談對象，各年度 5 位，共計 10 位，受訪人員及編碼如表 2：

**表 2**  
深度訪談對象名單

| 2019 年 | 職稱      | 2021 年 | 職稱      |
|--------|---------|--------|---------|
| A1     | ○○商工校長  | B1     | ○○委員會委員 |
| A2     | ○○中學校長  | B2     | ○○代表會主席 |
| A3     | ○○商工校長  | B3     | ○○里長    |
| A4     | ○○高中校長  | B4     | ○○里長    |
| A5     | ○○○○理事長 | B5     | ○○里長    |

資料來源：本研究整理。

由研究者擔任訪員，在 2022 年 9 月 1 日至 12 月 25 日間，直接至受訪者指定地點進行面對面訪談，訪談時間皆在 40 分鐘以上。而深度訪談所蒐集之資料，主要在釐清各利害關係人對全民國防走入鄉里活動整體需求觀點、誘因機制以及地方參與模式之見解。藉由實際面對面的訪談，避免一般問卷調查固定式答案選擇的填寫，無法正確推斷真意，能利於更直接且深入的蒐集地方民眾之真實觀感（廖南貴，2014）。訪談提綱則由前文提及的全民國防地方治理焦點議題加以延伸提列（表 3）。

**表 3**

訪談提綱

|              | 訪談構面       | 全民國防教育<br>地方治理<br>議題焦點                                                                                | 訪談提綱                                                                                                                                                                                      |
|--------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 地方治理<br>焦點議題 | 滿足<br>民眾需求 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方民眾對於地方性國防教育活動的想法為何？</li> <li>● 國防教育應如何貼近地方民眾需求？</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 您對全民國防走入鄉里活動是否感到滿意？</li> <li>● 未來此類活動應如何發展，較能滿足地方民眾對國防教育之需求？</li> </ul>                                                                          |
|              | 達到<br>高度績效 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方民眾參與國防教育活動動機為何？</li> <li>● 如何令地方民眾持恆參與國防教育活動？</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 在未參與活動之前，基於何種想法促使您參加活動？或者您初次參加活動前，想從全民國防走入鄉里活動獲得何種體驗？</li> <li>● 參與活動後，您覺得活動應如何調整，能進一步促使地方居民再度參加國防教育活動？</li> </ul>                               |
|              | 解決<br>財政壓力 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 如何有效分配資源？</li> <li>● 如何結合地方行動者力量？</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 您認為應該如何協助地方團體或個人，能更有效推展地方全民國防教育？</li> <li>● 如果地方團體或個人願意參與推動全民國防教育行列，他們需要哪些協助？</li> <li>● 您認為有哪些地方團體組織值得進一步邀請作為全民國防教育的地方夥伴？應如何與他們協力合作？</li> </ul> |

資料來源：本研究整理。

肆、分析與討論



## 一、地方民眾參與需求

地方治理近年來由理論與實務界的倡導下，遂已逐漸成為流行的詞彙，但若地方治理的策略無法為地方所認同，反而可能成為地方治理之礙垣（呂育誠，2005）。然而，欲爭取地方認同的第一步，便是理解地方民眾對於全民國防教育的整體需求是什麼？從受訪者的訪談內容觀之，可歸納為以下 3 點申述。

### （一）辦理時機宜配合地方節慶活動

由於過去推動走入鄉里活動較少配合地方性節慶活動辦理，著實影響國防教育與地方風土民情的連結效果。另一方面，結合地方性活動辦理有助於將國防教育活動融入住民的日常生活中，進而更為深入地貼近地方。此外，既然是與地方活動連結在一起，亦容易帶動與地方更為多元的行動者產生互動連結，進而強化全民國防地方治理之夥伴協力關係。受訪者指出：

那這類的活動既然叫做走入鄉里，如果能配合各大區域重要的一些相關的活動，那這樣的推廣自然會更深（A1）。

（走入鄉里活動）也可以搭配有什麼地方相關活動同時辦理這樣子。基本上還可以進一步與一些地方活躍團體有更多往來（B5）。

一起配合地方活動辦理的話，人會很多，那他的能見度會更高拉，所以如果可以這樣做當然是最好，可是他就是要預作準備，因為每一個縣市每一個地方其實他有一些常態性的活動或者是地方活動，如果可以結合起來其實是不錯的（B1）。

如果說配合在地方的一些定期活動，那就必定要跟地方團體一起溝通、搭配，那這樣就是一種與國防教育與地方結合的開始（A3）。

### （二）活動規劃依地方民情制宜

理論上，走入鄉里活動之策辦應貼合地方民眾並設計運用多元、互動方式為

活動主軸，裨增進民眾對國防事務之瞭解與認同。惟實務上，似乎無法跳脫陳舊的攤位式宣導、武器裝備陳展及人才招募等辦理方式，這意味著，當前地方性的國防教育活動由於一體適用的制式內容，恐會降低民眾參與意願。受訪者有如下看法：

活動設計應該因地制宜，既然活動在鄉里舉行，就要考量鄉里的人口特性……，富察里是一個年輕化的里，而不是老年化的里，因此在活動設計上因以年輕化活動設計為主（B5）。

像社區媽媽他這種表演的話，他到那裡其實很多社區媽媽他們不管參加什麼活動大概都有這些表演，所以大家不會為了看這個，……，我覺得也可以用比較柔性的，國防在裝備或許有一些戰力的訓練或什麼，它是很動態、剛性很硬性的（B1）。

（走入鄉里活動）過於單向又單調的呈現，那所以大家並不會那麼有興趣（B1）。

國防部辦的活動尤其這一類的，他都是一套，然後到哪裡都一樣，那就是可能攤位，或者表演什麼的全部都一樣，可是有時候會覺得好像是單向的（A3）。

主管機關在地方上辦的全民國防活動是很好，但都是把 A 活動搬到 B 地方，再搬到 C 地方，各地方都同一套，沒有什麼新鮮感很難吸引民眾參加（A5）。

### （三）宣傳力度宜作強化

基本上，民眾參與地方全民國防教育不甚踴躍之原因，很可能與活動的宣導

與推廣力度有關。其實，除了受邀參加國防活動表演的在地團體之外，尚有許多地方住民對於此類活動的相關資訊並不知情，因此在資訊落差下失去參與機會。另一方面，承辦單位也可能因參與人數不如預期，導致誤判教育活動成效。就宣傳的方式而言，則須注意地方民眾特性，例如年長者與年輕者接受資訊的管道並不一致，使用一貫的宣傳方式即可能導致資訊無法傳遞至地方住民。受訪者認為：

（走入鄉里活動）推廣的部分可能還不足，因為看一看，一些有參與的人數並不是很踴躍，感覺起來這次活動只有富察里里民參加似乎只有社區媽媽那一群而已，所以說推廣來講的話有很多人都不知道，宣傳力度尚需加強。再往年輕化的思維去作宣導，不然只找社區媽媽來了以後，它們也就是這一群人而已啊，這樣就侷限在這一塊而已（B5）。

整體而言，地方民眾對於全民國防走入鄉里活動的需求，首先期待能夠從地方既有的日常活動連結全民國防參與，透過日常的地方活動，就能夠吸收全民國防教育所推廣的國防共識，也就是「日常參與」的參與效果將優於「特別參與」。當國防教育能配合當地的重要年度活動或常年舉行的慶典，將因為這些地方活動屬於生活日常，民眾具有一定的參與力度，能大大增加民眾參與意願與降低參與成本。其次，「因地施教」是一個重要的努力方向，活動規劃應儘量避免陳舊、套裝式，並共同涵蓋國防教育與考量地方人文屬性加以適性規劃，強化地方宣教效果。最後，活動宣導途徑也應盡量多元，考量地方民眾接收渠道的差異性，以避免籌畫許久的活動因為活動資訊落差而衝擊參與成效。

由於地方治理的運行基礎是建立在由公、私部門，民間組織和公民個人組成和互動的社會共同體之上。因此，全民國防教育的地方活動如何透過嵌入式的方式置入於地方活動中，並儘量避免透過「另一個活動」增加地方民眾的參與成本，殊值重視。然而地方之所以稱之為地方，也就是因為每個地方擁有不同於其他地方的獨特性質，而地方治理欲落實，則需進一步考量地方環境社會中長久存在的文

化、經濟、政治...等因素所發揮的影響力（呂育誠，2005）。依此邏輯，則活動策畫上就必須能夠回應地方訴求，秉持多元彈性並突顯在地特色，才能將全民國防共識與地方意識扣合。

## 二、地方民眾參與動機與誘因機制

全民國防共識是一種公共財（public goods），因此存在著行動策略的理性選擇，以及搭便車（free rider）問題。也就是說，當民眾認為自己參加全民國防教育活動對整體全民國防共識知提升影響不大時，這時候選擇不出門參加活動才是理性的行動策略。此時，理解地方民眾的參與動機及建構一個誘因共存的全民國防教育地方活動就顯得十分重要。

### （一）參與動機

參與動機是一個十分複雜與多元的心理狀態，惟從各方受訪者的口吻中，可從「擴展全民國防知能」、「滿足軍事體驗」、「瞭解職涯發展」等三項動機加以理解。

#### 1.擴展全民國防知能

誠然，民眾對於全民國防教育最為直接的參與動機就是當身命財產受到危害時，應該如何自我防衛。當然，國防安全的層面小至災害防救大至國家戰事發生，地方民眾對於可能面臨哪些安全威脅？亦或遇到戰（災）禍的第一時間應該如何應處，是一個重要的參與動機。如受訪者所言：

民眾參加全民國防教育活動的動機，是希望能夠擴展相關國防知識和技能，尤其是與自己生命安全切身相關的，例如發生戰事的時候我需要做什麼？或者我可能遇到哪些狀況，應如何自我保護等議題（A1）。

依我個人來說，我會希望知道打仗的時候或者地震、天氣自然災害來臨時，我應該如何反應？應該往哪邊避難？哪邊會提供我需要的資源？或者，我應該如何做，才能協助地方度過災害或是戰爭傷害（A5）？

#### 2.滿足軍事體驗

在日常生活中，軍事設施、訓練或軍事武器裝備諸如心理素質訓練、軍艦參訪、武器組裝、涉及等，均非地方民眾可輕易接觸。基此，對於國防教育活動，容易挑起民眾的參與動機如下：

有一些地方民眾會想參加是因為希望可以體驗一些平常體驗不到的，例如可以操作武器啦、看到一些真槍實彈啦，或者是希望可以到戰車裡面參觀或者可以上軍艦看看，還有就是體驗戰鬥機飛行的感覺（A2）。

有些像學生啦、女性啦，婆婆媽媽啦，都沒有體驗過射擊，所以說當知道有全民國防活動過來半的時候都會想說有沒有那種臨場體驗的設施可以嘗試一下射擊。還有就是一些比較長輩的會想嘗試一下現在的武器與他們當年有沒有什麼差距之類的（A4）。

我提一個，就是可不可以增加射擊，或者是活動可不可以更有雙向溝通、互動的感覺（B1）。

### 3.瞭解職涯發展

隨著國軍人才招募班隊漸趨多元，從國中到大學均提供各種參與國軍行列的管道，甚至國防大學亦提供許多研究所與博士班的進修途徑。因此，許多地方民眾便想透過國防教育時機瞭解這些進修管道的相關資訊，並進一步探索自身未來可能的職涯發展路線。對此，受訪者表示：

現在男女都可以當兵阿，所以有些民眾就會想去活動場地先瞭解一下軍人是怎麼一回是，畢竟當場有人就可以問，先瞭解瞭解。有的也是爸爸媽媽一起過去想要瞭解當兵的一些細節問題（A4）。

現在軍人待遇還不錯啦，所以有些民眾就想趁國防教育在地方辦理的時候過去瞭解看看，面對面總會比較真實一點阿，現場跟阿兵哥接觸，比較容易做出正確選擇（A5）。

參加全民國防教育活動可以幫助地方民眾獲得更多關於國防和安全相關的專業知識，進一步提升他們的職業發展機會，並且在相關領域中提供更加專業和有價值的建議（B2）。

事實上，地方軍事招募團隊均會參與地方性全民國防教育活動，確實可以提供民眾瞭解職涯發展的機會。軍隊作為一個職業選擇，擁有多樣化的職位和職業發展機會，例如軍事專業、領導管理、科技研發、醫療保健、人力資源等。透過全民國防教育，民眾可以深入了解軍隊作為一個職涯的相關資訊，包括職位種類、資格要求、培訓與發展機會、薪資福利等，有助於他們做出明智的職涯規劃和選擇。再者，教育過程中，也可以強調軍隊作為一個職業的價值和社會貢獻，提醒民眾軍事職業的特殊性和重要性，促使他們對軍隊職涯的價值觀和態度進行深入思考和理解。總而言之，全民國防教育有助於民眾深入瞭解軍隊作為一個職業的職涯發展機會，提供相關資訊和實際體驗，幫助他們做出明智的職涯規劃和選擇。

## （二）誘因機制

本研究綜整受訪者意見後，將相關誘因屬性概分為經濟誘因與非經濟誘因分述如下：

### 1.經濟誘因

資源的部分比如說摸彩拉，有獎徵答....，這個是一個基本吸引大家參與的機會（A1）。

那如果說以團隊來講，團隊需要舞台，學校的團隊，或是社區裡面的這一些，媽媽教室，或是，社區大學，他們這些如果需要舞台要自己去搭建舞台，需要找一個適當的表演場所，對他們來講是一個很大的負擔，但是透過這樣的邀請，並提供必要的交通，必要的餐盒、便當，飲水等等，給一個簡單的，基本的資源提供。那當然有更多的資源是更好，那這樣子的一個兩相搭配，那這本身就是一個誘因的提供（A1）。

上述受訪者所提及的誘因，均共同指向金錢的價值。但是，是否著重在經濟誘因上的制度設計，仍有討論的空間，從受訪者口吻中，可發現地方民眾所需要的經濟誘因都屬於「基本的」、「必要的」，似乎告訴我們，經濟誘因固然重要，但非經濟性誘因可能更值得加以關注。就承辦單位的立場而言，非經濟性誘因非但不容易添加額外的財政負擔，又可在技術層面上盡量滿足地方民眾需要，在機制建立以及制度可持續性程度較高。

## 2.非經濟誘因

至於非經濟誘因，可謂人言各殊。但是，這些想法不但突顯豐富的地方觀點，也提醒主管機關必須經常體察地方民心向背，才能設計有效的誘因機制加以配合，擴大全民參與國防教育的活動效果。

各個學校都有一些團隊，那這些團隊，其實是代表一個學校的正向教學成果的展現。我想各個學校都很樂意進行這樣的活動，這個就是比較隱性的誘因（A1）。

我相信誘因不見得是金錢，但可能是某種資源，例如這些地方參與團體參加後，頒給獎狀或感謝狀可以在某一些場合運用加分之外，還可以頒發一些特別的榮譽徽，而這個榮譽徽是要可以派得上用場的而不是放在櫃子裏面欣賞的，例如憑榮譽徽可以免費住宿四海一家或國軍英雄館或者是可以擔任全民國防教育宣教大使等比較有榮譽象徵的，又或者可以未來考取軍校加分等等，其實很多，只是看要怎麼研擬，或者可以有機會與國軍高階將領交換意見等等（B2）。

誘因的話當然我想的比較實際，有沒有可能就是越積極參與或推動全民國防教育的話越能夠接受到國軍第一線的奧援，最極端的可能就是作戰的時候，最先被提供物資的一批人，或者是當有天然災害發生時，最優

先被撤離者，或者是還有很多設計拉，可以是這樣就是當這些團體或個人願意在平時為國軍多出一點力，那麼是不是當安全發生危害時他們可以受到國軍更多的保護，大概是這樣的概念（B3）。

當然我想到的誘因可能比較天馬行空，體驗沒有體驗過的事物本身就是一個很大的誘因，如果參與全民國防教育的團隊可以體驗比如說南沙島巡弋或者是去一些平常不會區的山之巔海之濱的一些軍事體驗等等吸引力應該蠻大，這跟真正的教育召集又不同，一個是玩真的一個只是體驗差很多（A3）。

從上述訪談內容可以發現，強化參與動機除了摸彩、有獎徵答、獎品等一般性經濟誘因外，非經濟性誘因的重視並不亞於前者。誠然，受訪者心目中所想的誘因結構其實各有各的特點，有人主張舞台、有人主張體驗、榮譽象徵等；足見，並不一定要耗費很多的財政資源才能滿足。因此，全民國防教育地方治理如欲更節省資源又欲更有效推廣，針對不同地方的人口殊性，設計因勢利導的誘因機制必不可免。

雖然這些來自地方的建議仍需要更為全面的整體評估，然不可否認當願意傾聽地方多元意見時，地方民眾是願意投入參與討論的。然而提升地方參與的意願及能力，並非一朝一夕可及，而是需要一套不斷協調與持續改善的參與機制才有可能達成。強化實質參與的機制設計應具備，1.參與的便利性；2.參與的普及性；3.權威性，即依法有據且程序公開、合法（許立一，2011）。當民眾發現投入討論的結果對地方全民國防教育的政策執行確實能發揮影響力，將會提高民眾參與意願，強化公民參與動力。

此外，誘因機制設計除了奠基於促進參與動機之外，仍須注意是否能永續發展的激勵因子。最為理想的設計思考就是提供「自我調適、自我成長」的激勵機制，才能盡可能地降低成本提高效益，因為當行動者能夠自我推進時，往往無



須外界過度干涉，卻仍然會自我精進不輟，並積極思考組織的最適發展途徑（呂育誠，2005）。因此，未來主管機關在設計誘因時，可朝向非經濟性誘因，並能符合民眾自我努力、成長效益的方案。此種機制一方面可以符合民眾自我成長的期待，另一方面也能達到全民國防教育永續發展的目標，因此是一種涵融軍民目標的誘因機制設計。

### 三、地方行動者參與模式

有關全民國防教育政策地方治理的公民參與模式，受訪者亦提供相當豐富的見解，透過學理加以檢視，可分為志工模式、跨續協力模式以及提案模式與公民參與公共決策模式等。

#### （一）志工模式

依照紀俊臣（2018）的看法，志工行政（volunteer administration）是未來地方治理可能趨勢，例如在宗教繞境活動、醫院、捷運站、郵局等地都能看到身穿志工背心的民眾參與。志工行政不但可以降低行政支出，又可達致無缺點計畫的全面品質管理，強化行政效率（紀俊臣，2018）。然而，地方民眾的看法頗能與此相映：

現在志工那麼多，你看有一些大型繞境活動的時候都有很多志工投入阿，還有像是醫院啦，所以全民國防教育如果跟一些地方志工結合，我想應該是沒太大問題，而且又可以節省人力成本和經費（A2）。

軍人的退休年齡比較早，這些潛在資源不要浪費阿，軍隊對於這些人的號召力應該很強，而且這些退伍軍人的愛國心和國防觀念一定也會比較強，就看要怎麼利用這些潛在資源做為另一種參與模式（B2）。

我阿伯就有參加一個志工組織阿，好像是後備的，平時有災害的時候都要到現場勘災，然後還要看看有什麼需要協助的他就會去運作阿，所以我想要在全國各地招募志工來推動全民國防應該是可行（B4）。

以上觀點反映地方可鏈結的行動參與者可能來自一般志工、後備軍人輔導組織的全民國防志工，以及退伍軍人等。這些志工一方面可進行國防知識和技能的培訓，使其成為國防宣導志工。二方面在災害發生時，可以動員志工參與地方勘災、救援和重建工作，提供支援和協助，包括搜救、緊急救護、物資運輸、臨時住所設置等，即可讓全民國防從地方做起。

## （二）跨域協力模式

跨域治理、公私協力模式其實由來已久，惟目前仍少運用於全民國防教育地方治理模式中。其實，當前的全民國防教育推展模式，多以中央主導模式運作，導致不易推行至全國各地，因為中央控制幅度並不足以擴及全國高達 300 多個鄉鎮市區同時運作。受訪者提出運用各地「後備軍人輔導組織」這類的跨域組織，亦或「自主性的全民國防組織」，以及著重「學校社團」等觀點，足供強化未來全民國防教育地方治理的參考方向：

可以從後備輔導中心著手，裡面很多都是地方意見領袖與仕紳，他們常常是多重身分，例如企業大佬、公司老闆等，也常會出席地方的重要活動，請他們居中協調，將全民國防教育置入於各種活動中，看要怎麼配合啦（A1）。

可以先從自主性的全民國防民間組織開始，可以先跟他們成為合作夥伴，他們在地方上推動國防教育一定有一些想法，主管機關只要站在輔助支援的角色，讓他們去串聯其他地方團體做一些地方性全民國防教育活動，久而久之形成的一個聯盟體系，相對穩固就慢慢會朝向永續前進（A4）。

學校可以成立全民國防教育社團，以教官為領頭，然後與地方團體互動，舉辦地方性全民國防教育活動，並且把這種合作常態化（B3）。

綜合以上觀點，全民國防跨域協力夥伴可從後備輔導中心、全民國防民間組織以及學校社團三個方向開展，推動全民國防教育地方治理。由於這些組織團體既存於地方網絡中，中央主管機關在培力的同時仍須尊重其自主性，使其成為地方網絡中的重要節點，如此可逐漸由過去中央單中心模式逐漸發展成為地方多中心模式，屆時即便沒有政府的導航，他們也能夠在自我控領的情況下，推動全民國防教育地方層面的實踐。

### （三）提案模式

提案模式進一步將「提案」與「預算」加以連結，透過提案過程，得讓地方行動者與行政部門實施對話，在中央與地方共同肯認的可行方案下，由主責機關撥給專案經費，並共同推動全民國防教育地方治理，強化全民國防教育的在地性與正當性，深具「全民國防，全民參與」的實質意涵。受訪者表示：

可不可能有一個方式是不要透過辦活動，而是把辦活動的經費當作一個計畫經費，讓在地的民眾去自由發揮創意設計有關全民國防教育推廣提案，國防部來審查（A2）。

事實上，中央主導下的全民國防地方治理模式幾無法有效地針對各地方設身處地設想對應的全民國防教育。此時，提案模式便顯得具有優勢。因為提案模式可令地方行動者站在議程設定較為前端的位置，也就是說，在地方性全民國防教育規劃階段，提案者即可透過個人或地方團隊想法，進而影響甚至有機會實際執行地方全民國防教育之輸出，如此一來，地方行動者即由被動參加，翻轉為主動參與，著實具有全民國防地方治理的積極意涵。

### （四）公民參與公共決策模式

除了前述提案模式之外，其實多位受訪者口吻透露出地方公民參與全民國防地方活動政策制定的意願。公民參與是地方治理的重要趨勢，然而綜觀受訪者的

看法，無疑地指向全民國防教育的「實質參與」。就層次上來看，目前辦理的全民國防教育似乎僅止於「形式參與」，也就是活動辦理方與參加活動方二者似乎並無太多的對話交流。對此，若能妥善運用資訊通信科技（ICTs）開放互動、溝通管道，例如論壇或提案網站等，以瞭解地方民意，甚至酌情開放地方民眾事先參與活動甚至政策過程，可加強地方與政策之間的聯繫；若能如此，那便能達致真正的「全民實質參與」。受訪者指出：

如果地方事先參與活動甚至政策過程，當然就可以跟地方扣得更為緊密一點。因為要促成一個完整、好一點的活動還是需要有一些多元建議會比較好（B5）。

目前是還沒聽說全民國防的教育政策可以讓地方民眾參與，但是我覺得地方民眾若可以加入討論的話，會促進整個全民國防教育更符合「全民」國防教育，因為民眾自己都參與進去政策的整個過程了嘛（B4）。

現在科技那麼發達，如果說在辦理一些地方性全民國防教育的時候，開放一些討論管道比如說論壇、架設提案網站等等，應該可以蒐集到很多地方意見了（B3）。

據上所述，本研究認為主管機關所推動的全民國防走入鄉里政策，地方民眾所欲的參與程度似趨向以「公民參與公共決策」為運作模式（Thomas, 1995）。在地方民眾參與的過程中，不僅可以贏得地方的支持，而且從參與地方性的國防教育伊始，民眾就已經投身於國防事務當中，進能實現「主動性地方參與」擺脫「被動性地方參加」。行政單位的職責應是積極設計一個「有效的公眾參與系統」（吳英明，1993）提供公民參與機會，讓全民國防的地方性教育能夠具有民意的基礎。在政府與民眾一同構思地方性全民國防教育的過程中，很可能漸漸地從彼此認知的溝通中共同發現問題，一同結解決問題，而逐漸成為國防地方治理當中互惠互

賴的夥伴關係。

## 伍、結語

本研究主張全民國防教育走入鄉里活動是促進全民國防地方治理的重要起點，首先應力求現行活動制度能發揮一定效能，以營造適合推動全民國防地方治理的環境與氛圍為主要工作重點。如此，俟日後條件成熟，或是地方已逐漸凝聚全民國防教育共識後，相關制度變革自然水到渠成。本研究透過深度訪談，以曾參與 2019、2021 年南投縣全民國防走入鄉里活動的地方仕紳為訪談對象，歸納以下重點。

首先，就地方民眾參與需求面而言，未來辦理地方性走入鄉里活動，可配合地方節慶活動時機併同辦理，一方面可擴大宣傳效果，二方面可降低民眾參與成本，從而提高地方參與程度；此外，活動規劃切莫「以不變應萬變」、「一套策略全國適用」，而應適地發展，配合地方人文特性或人口特質策辦之；最後，在活動宣傳上宜注意資訊傳遞渠道與接收管道之落差，降低資訊搜尋與接收成本，提高能見度。

再者，就參與動機與誘因機制來看，地方民眾對於地方性國防教育的參與動機殆以「擴展全民國防知能」、「滿足軍事體驗」及「瞭解職涯發展」等為主，除了配合前述地方參與需求外，應從既有的活動中強化天然災害（地震、風災、水災等）、戰爭等生存基礎知能；同時，設計更為多元軍事體驗，例如射擊、偽裝、槍枝組裝等。誘因機制方面從受訪者意見可發現經濟性誘因並非一定比非經濟性誘因受到民眾重視，也就是說，在不增加財政挹注的狀況下亦可能達到誘導效果，值得策辦單位重新省視。

最後，地方參與模式亦值得參考，本文歸納志工模式、跨域協力模式皆能從既有的地方資源中加以連結，例如全民國防志工、後備軍人輔導組織、地方學校之教官與社團等，都是目前尚未形成全民國防地方治理網絡的潛在資源，可進一步透過策略聯盟或是協定方式構聯之，促使在不增加財政壓力下獲得更多的地方行動者投入；此外，提案模式雖涉及資源之重新分配，惟能促使地方行動者主動

成為全民國防教育的生產者而非單純的消費者而言，站在永續發展之立場或許值得進一步評估。另外，地方國防教育政策的公民參與意願高，因而公民參與公共決策模式殆有其嘗試價值，透過將民眾拉到參與政策過程的最前端，可由下而上地促進「全民國防-全民參與」目標。

過去的全民國防教育政策殆為「由上而下」的中央主導模式，本文試圖以「由下而上」的地方觀點對全民國防地方治理提出前述建議，惟僅以南投縣走入鄉里活動為研究範圍以及未能訪問中央以及地方活動之承辦人員之看法為本文之缺憾，未來期能以更為寬廣的尺度，例如以不同縣市的全民國防地方活動為比較，並獲得相關主責人員同意訪談，應可更為宏觀看待全民國防地方治理議題。

## 參考文獻

- 中華民國 106 年國防報告書編纂委員會（2017）。**中華民國 106 年國防報告書**。臺北市：國防部。
- 中華民國 108 年國防報告書編纂委員會（2019）。**中華民國 108 年國防報告書**。臺北市：國防部。
- 中華民國 110 年國防報告書編纂委員會（2021）。**中華民國 110 年國防報告書**。臺北市：國防部。
- 中華民國全民國防教育協會（2023）。**媒體報導**，4 月 16 日。<http://ndea-roc.tw/>
- 王綉雯（2017）。數位治理下的政策評估——以芬蘭 Tekes 評估系統為例。**臺灣經濟研究月刊**，40（10），54-61。
- 皮埃爾（Pierre, J.）、彼得斯（Peters, G.）（2002）。**治理、政府與國家**（謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯）。智勝文化。（原著出版於 2000）
- 朱景鵬、朱鎮明（2013）。公共治理思潮下之我國地方治理。**公共治理季刊**，1（1），84-98。
- 江大樹、張力亞（2016）。**地方治理：變革、創新與實踐**。臺北市：元照。
- 江佳珉（2022）。台灣自行車運動與休閒旅遊之研究——動機理論。**運動休閒餐旅研究**，17（1），1-24。
- 行政院人事行政總處（2005）。**政府機關機構全民國防教育實施辦法**，12 月。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=S0050007>
- 余永章、陳偉華（2006）。從他山之石論述維護國家安全與全民國防之重要性。**國防雜誌**，21（6），8-30。

- 吳孟俊（2009）。從「全民國防教育」論國家安全。**國防雜誌**，24（2），18-31。
- 吳英明（1993）。公私部門協力關係和「公民參與」之探討。**中國行政評論**，2（3），1-14。
- 呂兆祥、詹西廷（2015）。全民國防教育對全民國防認知之影響—以臺南市高中生為例。**國防雜誌**，30（2），65-83。
- 呂育誠（2005）。地方治理意涵及其制度建立策略之研究—兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景。**公共行政學報**（14），1-38。
- 李忠正、李長晏（2013）。縣市合併升格後臺灣地方治理發展的困境、挑戰及走向。**人事月刊**，（333），35-43。
- 沈明室、董遠飛（2008）。從國土防衛作戰析論全民國防教育。**國防雜誌**，23（2），79-92。
- 周明輝（2011）。我國與中共全民國防教育之比較研究—兼論我全民國防教育未來展望。**國防雜誌**，26（4），117-134。
- 林志龍（2020）。當前我國「政府機關(構)全民國防教育」法制與運作之研究〔論文發表〕。109 年全民國防教育學術論壇論，10 月 16 日，臺北。
- 洪陸訓、謝奕旭（2001）。從美軍民事看我國全民國防。**復興崗學報**，（72），37-63。
- 紀俊臣（2018）。地方治理的過去、現在、未來：臺灣經驗的分析。載於紀俊臣、邱榮舉（編），**地方治理的問題與對策：理論與實務分析**（7-34 頁）。致知。
- 孫同文（2003）。從威權政府到民主治理：台灣公共行政理論與實務之變遷。台北市：元照。
- 徐明莉、莊文忠（2020）。臺灣民衆的公民意識與公民參與。**人文及社會科學集刊**，32（3），333-366。
- 涂鉅旻（2017）。全民國防有獎徵答 140 萬人參加。自由時報，11 月 7 日。  
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2245665>。
- 國防部（2016）。「全民國防網際網路有獎徵答」獲獎名單出爐。中華民國國防部，11 月 14 日。<https://reurl.cc/8ox24b>
- 國防部（2021）。民國 111 年推展全民國防教育工作計畫，12 月。  
<https://aode.mnd.gov.tw/Unit/Content/1604?unitId=106>
- 國防部「國防報告書」編纂委員會（2015）。中華民國 104 年國防報告書。臺北市：國防部。
- 張寧、管浩宇（2021）。需求層級理論之認知分析：以金錢與休閒為例。**台灣管理學刊**，21（2），61-81。
- 教育部（2018）。教育統計簡訊，5 月。<https://reurl.cc/j1E0xZ>
- 教育部（2020）。各級學校全民國防教育課程內容及實施辦法，6 月。  
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0140016>
- 教育部（2021）。各級學校推動全民國防教育實施計畫，7 月。  
<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=GL000519#lawmenu>

- 許立一（2011）。從形式參與邁向實質參與的公共治理：哲學與理論的分析。行政暨政策學報，（52），39-85。
- 郭晃男（2009）。兩岸經貿關係對我國全民國防教育影響之研究。國防雜誌，24（5），108-118。
- 郭晃男（2015）。中央及地方全民國防在職教育。中國地方自治，68（5），32-52。
- 陳子平、余瓊瑤（2006）。「全民國防」的法制建構與實踐。國防雜誌，21（4），5-26。
- 陳振良（2020）。從行銷概念導入全民國防教育的創新作為。國防雜誌，35（1），27-42。
- 陳偉華（2020）。全民國防教育之社會實踐：困境與解決之道〔論文發表〕。109年全民國防教育學術論壇論，10月16日，臺北。
- 陳敦源、簡鈺琿（2019）。網絡治理與民主課責：監控民主下的理性選擇理論觀點。國家與社會，（21），119-168。
- 陳癸郁（2012）。治理理論與國家職能的辯證：英國觀點。政治科學論叢，（53），1-52。
- 湯文淵（2011）。全民國防教育體系之社會實踐—以各級學校國防教育為例。復興崗學報，（101），189-202。
- 雲林縣全民國防教育協會（2019）。本會宗旨與介紹，<https://www.ndea-yunlin-roc.com/>
- 雲林縣全民國防教育協會（2023）。歷年活動歷程，[https://www.ndea-yunlin-roc.com/post/act\\_history](https://www.ndea-yunlin-roc.com/post/act_history)
- 黃財官（2006）。中共與我國國防教育之比較研究。國防雜誌，21（6），220-231。
- 鄒文豐（2008）。我國全民國防政策實踐目標之探討。復興崗學報，（92），157-176。
- 廖南貴（2014）。村里治理的理論與實務：以花蓮縣村里長之認知為例。競爭力評論，（17），1-18。
- 銓敘部（2022）。全國公務人員人數。行政院重要性別統計資料，12月。[https://www.gender.ey.gov.tw/gecdb/Stat\\_Statistics\\_Field.aspx](https://www.gender.ey.gov.tw/gecdb/Stat_Statistics_Field.aspx)
- 劉仲矩、楊緯剛（2015）。以馬斯洛需求層級理論探討智慧型手機使用者需求重要性之研究。Electronic Commerce Studies，13（2），221-240。
- 劉宜友（2007）。對中共非軍事院校「國防教育」發展之研析。國防雜誌，22（2），107-118。
- 蔡海璋、程曦華、程芬蘭（2008）。美、俄、中共全民國防教育之比較。國防雜誌，23（5），98-115。
- 盧文豪（2011）。由海洋教育論全民國防教育。海軍學術雙月刊，45（2），79-96。
- 蕭佳宜（2019）。全民國防有獎徵答 885 位幸運兒出爐。青年日報社，11月12日。<https://reurl.cc/QLK980>



- 蕭雅芳 (2013)。高中職以上學生全民國防教育學習需求與學習態度之研究。《休閒與社會研究》，(7)，97-108。
- 簡子文 (2022)。從地方治理觀點探究全民國防教育之策略。《航空技術學院學報》，21，221-238。
- Adler, R.P. & J. Goggin. (2005). What do we mean by “Civic Engagement”? *Journal of Transformative Education*, 3(3), 236-253.
- Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. London, UK: SAGE Publication.
- Bhide, A. (2017). Changing Trajectories of Urban Local Governance. *India International Centre Quarterly*, 43(3/4), 172-183.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2002). Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local Governance. *International Review of Administrative Sciences*, 68(1), 9-24.
- Cameron, G., Danson, M. & Halkier, H. (2000). Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives, in M. Danson, H. Halkier & G. Cameron (Ed.), *Governance, Institutional Change and Regional Development* (pp. 266-275). Burlington, VT: Ashgate Publishing Co.
- Culson, A. (2004). Local Politics, Central Power: The Future of Representative Local Government in England. *Local Government Studies*, 30(4), 467-480.
- Deci, E.L. & Ryan, R. M. (2000). The “what” and “why” of goal pursuits: human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, 11(4), 227-268.
- Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships And the Management of Change*. New York: Palgrave.
- Joshi, A. & Schultze-Kraft, M. (2014). Introduction - Localising Governance: An Outlook on Research and Policy. *Institute of Development Studies Bulletin*, 45 (5), 1-8.
- King, C. S., Feltey, K. M. & Sussel, B. O. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58(44), 317-326.
- Kvartiuk, V. (2016). Participation and Local Governance Outcomes: Evidence from Ukraine. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(3), 1123-1151.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50, 370-396.
- Park, H. M. & Perry, J. L. (2008). Does internet use really facilitate civic engagement? In E. Bergrud & K. Yang (Ed.), *Civic Engagement in a Network Society* (pp. 237-269). North Carolina.
- Patel, S. L. (2009). Reinventing Local Governments: People's Participation Empowerment. *The Indian Journal of Political Science*, 7(2), 381-386.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Touchstone Books/Simon & Schuster.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*. Phil.: Open Univ. Press.

- Rowe, G. & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3-29.
- Schmalz-Bruns, R. (2018). The Normativity of Participatory Governance. In H. Heinelt (Ed.), *Handbook on Participatory Governance* (pp. 17-32). Edward Elgar Publishing.
- Thomas, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Tschudin, A. (2018). The Role of Local Governance in Sustaining Peace. *International Peace Institute*, 2018, 1-8.

## **Local Governance of All-Out Defense Education – Example of All-Out Defense Education Reach Out Event- Rural Area in Nantou County**

Tzu-Wen Chien\*

### **Abstract**

The all-out defense education reach out event- rural Area is a new form of all-out defense education policy planned by the Ministry of National Defense in 2019. The purpose is to transmit all-out defense awareness to all "local places" in society. However, although this kind of activity is very well-intentioned, it may not have an immediate effect on the deepening of all-out defense awareness. In short, education is a long-term activity that requires time and continuous repetition. For the educatee, whether the educator's educational design is appropriate or not? It has rarely been studied in the past. Fortunately, since its inception, the "All-out Defense Education Reach Out Event- Rural Area" has been held twice in Nantou County. Many local organizations and local gentry participated in the grand event, so it also has a wealth of research materials for all-out defense education and local governance. Through depth interviews with participants of all-out defense education local activities, this study explores the following questions: 1. What are the local views on participating in the " All-out Defense Education Reach Out Event- Rural Area "? 2. What are the local motivations for participating in all-out defense education? What institutional incentives should the competent authority use to promote local willingness to participate? 3. What's the local attitude towards participation in all-out defense education policy? The study shows: 1. The combination of all-out defense education and local activities can increase the number and willingness

---

\* Department of public policy and administration, National Chi Nan University, doctoral student  
Received: April 19, 2023. Accepted: June 10, 2023.

of participants and reduce the cost of participation; the design and planning of activities should combine local political, economic and social characteristics, and adjust measures according to local conditions, in order to effectively exert the educational effect. 2. The design of the incentive mechanism is not based on the incentive factors that fully satisfy the participation of the local people. It is still necessary to pay attention to the sustainable development goals of all-out defense education of the competent authorities. When the interests of the people and the government are aligned, the cost of participation can be reduced and the policy benefit be improved. 3. The willingness of citizens to participate in local defense education policies is high, so the appropriate participation model should be "citizen participation in public decision-making". By pulling the public to the forefront of the policy process, the goal of "All-out defense - National participation" can be promoted from the bottom up.

**Keywords:** All-out Defense Education, Local Governance, Cross-Boundary, Civic Participation