

解析中國大陸2021年 新《國防法》

助理教授 謝游麟

提 要

隨著世情、國情、軍情的發展變化，大陸於2019年啟動《國防法》的修訂，並於2021年1月1日公布實施。值此大陸軍改有了初步成果、美「中」競逐日益白熱化、兩岸關係尚未獲得改善之際，大陸公布新《國防法》，引起國際間及國內普遍的關注。尤其這是一次比較全面的修訂，在條文上增加了「發展利益」、各時期領導人之指導思想、防禦性國防政策、武裝力量的任務使命、重大安全領域的防衛、讓軍人成為全社會尊崇的職業等內容。修訂之主要意涵在於鞏固習近平領導地位，並強化共產黨對於軍隊的絕對領導；增加啟動戰爭的主動性、正當性、條件性；消弭國際間「中國威脅論」、「國強必霸」等疑慮，維持良好的國際形象；力圖在「陸海空天電網」六度空間獲得優勢；提高軍人在社會上的地位與權益之保障。綜觀整部《國防法》內容，有其時代性、戰略性、制度性與全民性，然仍脫離不了「黨指揮槍」的領導原則，其帶來的成效與影響有待後續的觀察。

關鍵詞：國防法、發展利益、重大安全領域、中國威脅論、黨指揮槍

前 言

2020年12月26日，中國大陸(以下簡稱大陸)第十三屆全國人大常委會第二十四次會議審議通過新修訂的《中華人民共和國國防法》(以下簡稱《國防法》)，並於2021年1月1日起正式施行。由於此次大陸《國防法》的修訂較為透明、全面，其修訂內容除涵蓋國防軍事外，亦涉及與國防相關的政治、經濟、外交、科技等領域，引起大陸內部與外界廣泛的關注。尤其當今美「中」軍事競爭正日益白熱化，雙方又在印太地區不斷的進

行博弈，相互爭奪區域主導權，此時大陸公布新的《國防法》更為區域安全情勢增添一股緊張氣氛。¹就我國而言，長期以來大陸未曾放棄過以武力犯臺的主張，其武力威脅已成為我國防安全的最大挑戰，如今又大張旗鼓地修訂《國防法》，強化國防的法制化建設，為臺海局勢投下不可知的變數。因此，有必要對大陸修訂《國防法》的原因、內容重點及其背後意涵進行深入探討、研析，藉此知彼知己、以敵為師，進而有益於我國防建設與發展。

1 時方，「中共修《國防法》劍指美國？各界警惕」，阿波羅新聞網，2020年10月23日，<https://tw.aboluowang.com/2020/1023/1515260.html>(檢索日期：2020年12月28日)。

大陸修訂《國防法》之原因探討

大陸最初之《國防法》公布施行於1997年，至今已有20餘年之歷史，期間雖在2009年8月做了第一次修正，但修改的幅度非常小。隨著世情、國情、軍情等因素的快速發展變化，驅動著大陸必須與時俱進修訂《國防法》的內容，以適應習近平「新時代」要求。

一、因應國際安全形勢發展

對於國際安全形勢發展之觀察，大陸2019年《新時代的中國國防》白皮書曾指出，現今國際正經歷百年來未有之大變局，世界戰略格局深刻演變、國際戰略競爭呈上升之勢、全球和地區性安全問題持續增多、地區「熱點」和爭議問題依然存在、反分裂鬥爭形勢更加嚴峻且國際軍事競爭日趨激烈等。²面對此國際安全情勢的不穩定性、不確定性，大陸國防部部長魏鳳和於2020年10月表示，中國正處於發展的重要戰略機遇期，對提升國防能力必須有更高的要求，迫切需要對國防法律制度作出相應調整。³

當今國際局勢，幾乎全圍繞在美「中」

關係變化的主軸上，不少觀察者認為，美「中」間的對抗有加劇的趨勢。⁴尤其從美國在2017年底發布的《國家安全戰略報告》、2018年初的《國防戰略報告》中都將大陸視為頭號威脅和戰略競爭對手。另2020年5月所發布的《對華戰略報告》中更稱將在政治、經濟、軍事等多個領域遏制中國大陸。⁵面對此發展趨勢，大陸必然不會視若無睹、袖手旁觀，藉著修訂《國防法》凸顯國家意志，也是一種因應之道。

二、貫徹習近平的強軍思想

自習近平成為大陸新一代領導人後，就頻頻與軍隊接觸，不斷宣揚其強軍夢、強國夢，並對國防和軍隊建設提出一系列指導思想，也就是所謂的「習近平強軍思想」，它已寫入中國共產黨的黨章中。習近平的強軍思想立論於馬克思主義軍事理論，具體言之，約可區分十個面向：⁶(一)強軍使命：實現中華民族偉大復興的戰略支撐；(二)強軍目標：建設一支聽黨指揮、能打勝仗、作風優良的人民軍隊；(三)根本原則：全面貫徹黨領導軍隊；(四)根本指向：聚焦能打仗、打勝仗；(五)根本保證：加強作風建設、紀律建設；(六)戰略布局：政治建軍、改革強

2 新華社，「中華人民共和國國防法」，中華人民共和國國防部，2020年12月27日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2020-12/27/content_4876050.htm(檢索日期：2021年1月1日)。

3 張國威，「陸擬修國防法：發展利益遭威脅即可開戰」，中時新聞網，2020年10月22日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201022003502-260409?chdtv>(檢索日期：2021年1月2日)。

4 Stephen Fidler, "Covid-19 Heightens U.S.-China Rivalry, New Report Says," January 19, 2021, <https://www.wsj.com/articles/covid-19-heightens-u-s-china-rivalry-new-report-says-11611048600>(檢索日期：2021年1月2日)。

5 斯影，「美中新一輪外交衝突彰顯新冷戰態勢，專家擔憂兩國可能走向熱戰」，BBC中文網，2020年7月28日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53551743>(檢索日期：2021年1月17日)。

6 中央軍委政治工作部，「照耀強軍征途的時代燈塔」，解放軍報，2020年8月28日，版1。

軍、科技興軍、依法治軍；(七)必由之路：構建中國特色現代軍事力量體系、完善中國特色社會主義軍事制度；(八)強軍動力：創新發展；(九)法治保障：提高國防和軍隊建設法治化水平；(十)戰略途徑：軍民融合深度發展。

為了實踐「習近平強軍思想」，將這些強軍思想透過法定程序將之上升為黨和國家之意志，在國防基本法律中得到全面反映和具體呈現，修訂《國防法》就顯得相當迫切，而新的《國防法》中就有上述十點的身影。

三、確認國防和軍隊改革的成果

習近平於2015年啟動國防和軍隊改革(以下簡稱軍改)，此次軍改，在改革的力度、廣度及影響力上都是歷年來之最，是場革命性變革，引起國際間普遍的關注。軍改的內容上主要有九個領域：⁷(一)領導管理體制；(二)聯合作戰指揮體制；(三)軍隊規模結構；(四)部隊編成；(五)新型軍事人才培養；(六)政策制度；⁸(七)軍民融合發展；(八)武裝員警部隊指揮管理體制和力量結構；(九)軍事法治體系。而軍改總體目標是要在2020年對這些領域的改革作進一步調整、優化和完善。

經過近5年的改革，大陸在國防和軍隊建設體制、結構、佈局、法規及軍事人力資源制度等方面，已取得一定成果，而這些改革成果也大多列在《新時代的中國國防》白皮書中。為了確認、體現、鞏固這些成果，必須將之在《國防法》中予以制度化、規範化，並為爾後建設、推進國防和軍隊現代化提供法律保障。

四、健全軍事法規制度體系

法律是治國之重器，良法是善治之前提。關於軍事法規制度方面，共軍承認其「法規制度仍帶有較濃的機械化半機械化時代痕跡和計劃經濟色彩」。⁹對此，2016年6月1日經習近平批准的《關於深化國防和軍隊改革期間加強軍事法規制度建設的意見》中就提及：要「完善立法機制，規範立法權限，加強頂層設計，加快構建實在管用、系統配套的中國特色軍事法規制度體系，為改革順利推進、為強軍興軍提供有力保障。」¹⁰自此，共軍對於與貫徹政治建軍要求、適應備戰打仗需要、著眼深化改革急需等領域有關的立法紛紛出爐，如2017年5月中央軍委發布的《軍事立法工作條例》，就為軍事立法工作提供了法規依據和基本遵循。¹¹

7 新華社，「中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見」，新華網，2016年1月1日，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_1117646695.htm (檢索日期：2021年1月3日)。

8 「政策制度」包含範圍甚廣，如完善軍事人力資源政策制度和後勤政策制度，構建體現軍事職業特點、增強軍人榮譽感自豪感的政策制度體系；調整軍隊人員分類，逐步建立軍銜主導的等級制度，推進軍官職業化；改革兵役制度、士官制度、文職人員制度；完善退役軍人安置政策和管理機構；深化經費管理、物資採購、工程建設等。

9 王祥山，「建設世界一流軍隊，離不開軍事立法的強力支撐」，解放軍報，2017年11月9日，版7。

10 新華社，「習近平批准印發深化國防和軍隊改革期間加強軍事法規制度建設意見」，人民網，2016年6月1日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0601/c1011-28402627.html> (檢索日期：2021年1月4日)。

《國防法》為大陸軍事法律體系中的關鍵組成部分，是這個體系的「母法」，也是國防和軍隊建設領域的基本法，對國防活動的重大方針原則、目標任務、基本制度等作出了原則性規範，發揮著「龍頭法」作用。對其進行全面修訂，可以為制訂、修改其它國防法律、國防法規和國防規章提供基本遵循，亦可進一步完善軍事法規制度體系，加快推進軍事政策制度改革步伐。¹²

新《國防法》之修法經過及內容重點

在「實在管用」、「系統配套」、「中國特色」的指導原則下，大陸展開了《國防法》修訂工作，¹³修訂內容幾乎反映和體現了習近平的總體國家安全觀、強軍思想及《新時代的中國國防》白皮書的重要內涵。

一、修法經過

大陸於2019年1月啟動《國防法》第二次修訂工作。在近兩年的修法過程中，經過資料蒐集、召開座談會、實地考察、專題論證等程序，於2020年10月由國務院、中央軍委會將修訂草案提請「全國人民代表大會常

務委員會」（簡稱全國人大常委會）審議。¹⁴同年10月16日，大陸第十三屆全國人大常委會第二十二次會議進行初次審議，並向社會大眾公開徵求意見（徵求時間為10月21日至11月19日），最終形成修訂草案；12月26日該常委會第二十四次會議再次審議，表決通過新修訂的《國防法》，並於當日由習近平正式簽署，自2021年1月1日起施行。

二、內容重點

原《國防法》共12章70條，此次共修改54條、增加6條、刪除3條，調整了第四章、第五章的章名，修訂後的《國防法》共12章73條，新舊章(條)之對照如表1。新《國防法》在內容方面，主要有以下重點：¹⁵

（一）增加「發展利益」等概念

第2條定義《國防法》適用範圍調整為「國家為防備和抵抗侵略，制止武裝顛覆和分裂，保衛國家主權、統一、領土完整、安全和發展利益所進行的活動」，其中「分裂」和「發展利益」為新增概念。另外，第4條、第25條及第47條中也新增了「發展利益」字眼，都是與國家主權、統一、領土、安全等並列。¹⁶「發展利益」4個字已成為新

11 徐雙喜，「奏響人民軍隊法治建設時代強音」，中華人民共和國國防部，2017年9月18日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2017-09/18/content_4792236_2.htm（檢索日期：2021年1月4日）。

12 劉小兵，「新修訂的國防法，新在何處」，光明日報，2021年1月3日，版7。

13 王祥山，「建設世界一流軍隊，離不開軍事立法的強力支撐」，解放軍報，2017年11月9日，版7。

14 魏鳳和，「關於《中華人民共和國國防法(修訂草案)》的說明」，中國人大網，2020年12月26日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202012/5885631c17984d58a1eb58d45ff850b6.shtml>（檢索日期：2021年1月6日）。

15 大陸新《國防法》全文見新華社，「(授權發布)中華人民共和國國防法」，新華網，2020年12月26日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-12/27/c_1126911647.htm（檢索日期：2021年1月6日）。

16 第4條：要建設「與我國國際地位相稱、與國家安全和發展利益相適應的鞏固國防和強大武裝力量。」第25條：「中國武裝力量的規模應與保衛國家主權、安全、發展利益的需要相適應。」第47條：「中國主權、統一、領土完整、安全和發展利益受威脅時，國家依憲法和法律規定，進行全國總動員或局部動員。」

表1 大陸新舊《國防法》章(條)之對照

區分	1997年《國防法》版本	2021年《國防法》版本
第一章	總則	1-9條
第二章	國家機構的國防職權	10-16條
第三章	武裝力量	17-25條
第四章	邊防、海防和空防	26-28條
第五章	國防科研生產和軍事訂貨	29-34條
第六章	國防經費和國防資產	35-39條
第七章	國防教育	40-43條
第八章	國防動員和戰爭狀態	44-49條
第九章	公民、組織的國防義務和權利	50-55條
第十章	軍人的義務和權益	56-63條
第十一章	對外軍事關係	65-67條
第十二章	附則	68-70條

資料來源：林政榮，「中共最新《國防法》彰顯戰略從積極防禦趨向先制主動」，國防安全研究院，2021年1月12日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail檢索日期：2021年1月7日。

《國防法》的關鍵詞，備受各方關注。¹⁷

(二)新增大陸各時期領導人之指導思想

明確將「馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、三個代表重要思想、¹⁸科學發展觀、¹⁹習近平新時代中國特色社會主義思想」，作為大陸國防活動的指導思想(第4

條)，並首次將「防禦性國防政策」寫入《國防法》(第6條)。

(三)調整國家機構的國防職權

主要調整了國務院、中央軍委兩個機構的部分國防職權，尤其將「武警部隊」由原國務院、中央軍委共同領導，調整為完全由中央軍委領導。另根據大陸國家《憲法》規定，新增了「中央軍事委員會實行主席負責制」(第16條)。由此可知，《國防法》削弱了國務院的兵權，權力則由習近平一手掌握。

(四)新增武裝力量的任務使命

將2019年《新時代的中國國防》白皮書中所提新時代軍隊的「四個戰略支撐」使命任務納入(第22條)：「堅決履行黨和人民賦予的使命任務，為鞏固中國共產黨領導和社會主義制度提供戰略支撐，為捍衛國家主權、統一、領土完整提供戰略支撐，為維護國家海外利益提供戰略支撐，為促進世界和平與發展提供戰略支撐。」另也新增了共軍和武警部隊在規定的崗位實行「文職人員」制度等內容(第27條)。

(五)拓展國防活動的領域

將原第四章的章名「邊防、海防、空防」調整為「邊防、海防、空防和其他重大安全領域防衛」，拓展了國防活動的領域，

17 任琛，「中國新修《國防法》將為發展利益而戰」，yahoo新聞網，2020年12月27日，<https://tw.news.yahoo.com/newsB0-124700194.html> (檢索日期：2021年1月7日)。

18 江澤民在2000年2月首次提出「三個代表」認為中國共產黨「總是代表著中國先進社會生產力發展的要求，代表著中國先進文化的前進方向，代表著中國最廣大人民的根本利益。」

19 「科學發展觀」為胡錦濤於2003年7月提出，主要內涵為：「第一要義是發展，核心是以人為本，基本要求是全面協調可持續，根本方法是統籌兼顧。」



而「重大安全領域」則指太空、電磁、網路等空間(第30條)。另也明確區分中央軍委與中央國家機關等單位，按照職能分工履行邊、海、空防和其他重大安全領域管理和防衛工作職責(第31條)。

(六)改進國防科研生產和軍事採購制度

將原第五章的章名「國防科研生產和軍事訂貨」調整為「國防科研生產和軍事採購」，並首次將「創新驅動、自主可控」納入國防科研生產方針(第34條)；新增「國家充分利用全社會優勢資源」、「加快技術自主研發」、「完善國防智慧財產權制度，促進國防科技成果轉化，推進科技資源分享和協同創新」等內容(第35條)。

(七)充實國防教育制度

新修訂的《國防法》在國防教育領域充實了不少新的內容，如增加「國防教育主管部門應當加強國防教育的組織管理，其他有關部門應當按照規定的職責做好國防教育工作」、「普通高等學校和高中階段學校應當按照規定組織學生軍事訓練」、「公職人員應當積極參加國防教育，提升國防素養，發揮在全民國防教育中的模範帶頭作用」等內容(第45條)。

(八)明確國防動員工作責任分工

依國防動員工作實際需求，增加「國家國防動員領導機構、中央國家機關、中央軍事委員會機關有關部門按照職責分工，組織國防動員準備和實施工作」等內容(第45條)。其中「國家國防動員領導機構」應是指大陸於1994年10月成立的「國家國防動員委員會」，其職責就是主管全國國防動員工

作。

(九)提升軍人地位與權益保障

新增軍人必須「忠於中國共產黨」(第59條)、「國家建立軍人功勳榮譽表彰制度」(第62條)、「建立與軍事職業相適應、與國民經濟發展相協調的軍人待遇保障制度」(第63條)、「維護退役軍人的合法權益」(第63條)等內容。

(十)強化對外軍事關係

增加「維護以聯合國為核心的國際體系和以國際法為基礎的國際秩序」、「推動構建人類命運共同體」等內容(第67條)；另新增武裝力量海外運用一條(第68條)：「保護海外中國公民、組織、機構和設施的安全，參加聯合國維和、國際救援、海上護航、聯演聯訓、打擊恐怖主義等活動，履行國際安全義務，維護國家海外利益。」

對新《國防法》之解析

《國防法》是國家在國防方面的基本法律，也是指導、規範國防和軍隊建設的基本依據，其地位僅次於大陸《憲法》，而對於其中條文的修訂必然有其背後意涵與問題導向，值得進一步解析。

一、新《國防法》之架構

欲深入了解大陸新《國防法》之內容，首先須對其整體架構有概括性的認識。本文試著用戰略基本模式-目標(Ends)、途徑(Ways)與資源(Means)三者加以說明，其中「目標」指做什麼(What to do)，「途徑」指如何做(How to do)，「資源」指用什麼來做(With what)，如圖1所示。²⁰

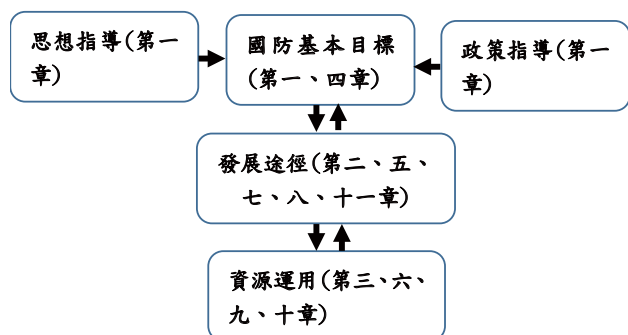


圖1 大陸《國防法》之架構
資料來源：作者自製

(一)國防基本目標

在習近平等領導人的思想及防禦性國防政策指導下，大陸的國防基本目標為保衛國家主權、統一、領土完整、安全和發展利益(第一章)，並必須維護在領陸、領水、領空、太空、電磁、網路空間等領域活動、資產的安全(第四章)。

(二)發展途徑

為達國防基本目標，藉國家機構的國防職權分工(第二章)、國防科研生產和軍事採購制度(第五章)、全民國防教育(第七章)、國家動員規劃(第八章)及軍事外交手段(第十一章)等發展途徑來達成。

(三)資源運用

資源運用為達成國防基本目標的重要支撐，主要包含人力、物力、財力等。如武裝力量的建設(第三章)、國防經費和國防資產

(第六章)、公民(組織)的國防義務和權利(第九章)、軍人的義務和權益(第十章)。

二、《國防法》新增條文背後意涵

在法律修訂中若有新增條文，應有其特別意義，須探索其背後之意涵。新的《國防法》條文中共新增6條，分別為第4、11、16、27、28、68條，分述如下：

(一)第4條

此條文除了有表彰大陸各時期領導人之指導思想外，最重要的是強調習近平「新時代中國特色社會主義思想」，它成為繼毛澤東思想、鄧小平理論之後，第三個以領導人名字命名的指導思想，這也意味著習近平的地位高於之前兩任領導人江澤民和胡錦濤，尤其習近平及其政策在意識形態上的絕對權威得以樹立。²¹條文中亦提及要「貫徹習近平強軍思想，堅持總體國家安全觀」，²²貫徹新時代軍事戰略方針」，由此觀之，大陸的國防已進入習近平領導下的「新時代」國防。

(二)第11條

第11條是在《國防法》總則中規範國防活動「懲罰」的部分，如「公職人員在國防活動中，濫用職權、怠忽職守、徇私舞弊的，依法追究法律責任。」依《中國人民解放軍文職人員條例》中之定義，「公職人員」指「在軍民通用、非直接參與作戰且社

20 Joseph R.Cerami and James F.Holcomb,Jr，美國陸軍戰爭學院戰略指南(臺北，國防部史政編譯室，2001年)，頁19。

21 佑安，「觀察站：接班人與老實人」，多維新聞網，2018年7月12日，<https://www.dwnnews.com/中國/60070349/觀察站接班人與老實人>(檢索日期：2021年1月11日)。

22 「總體安全觀」是習近平於2014年4月提出，其核心概念是以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依托。見高祖貴，「深刻理解和把握總體國家安全觀」，人民日報，2020年4月15日，版9。



會化保障不宜承擔的軍隊編制崗位，從事管理工作和專業技術工作的非現役人員，是軍隊人員的組成部分。」²³因此，大陸的《國防法》的規範不僅限於軍人，亦擴及在軍隊服務的公職人員，加重公職人員對於守法守紀的認知與作為。

(三)第16條

第16條僅有「中央軍事委員會實行主席負責制」一句話，該條文亦出現於大陸《憲法》、共產黨《黨章》中。²⁴其基本內涵主要有3個方面：全國武裝力量由軍委主席統一領導、國防和軍隊建設一切重大問題由軍委主席決策和決定、中央軍委全面工作由軍委主席主持和負責。²⁵如今新增此條文至《國防法》中，是為進一步貫徹、落實軍委主席負責制提供了法治支撐，並再一次向世人宣告大陸軍隊最高領導權和指揮權屬於共產黨中央、屬於習近平。另外，《國防法》第22條新增了「解放軍在新時代的使命任務是為鞏固中國共產黨領導和社會主義制度」、第59條新增了「軍人必須忠於中國共產黨」，也都在強化共產黨對軍隊的絕對領導。

(四)第27條

共軍為優化軍隊人員組成，節約軍隊人力資源成本，延攬社會優秀人才為軍隊建設

服務，建立了「文職人員制度」，將一些軍民通用、非直接參與作戰的現役人員職位改由文職人員擔任。隨著文職人員編配範圍日益擴大，共軍將現有軍隊人員區分為軍官、士官、義務兵、文職人員四大類，顯然文職人員在軍隊中已成為一支重要隊伍。²⁶鑒於文職人員在軍隊中的角色日益重要，共軍於2005年頒布《中國人民解放軍文職人員條例》，並於2017年進行修訂，以健全、完善文職人員制度。此次《國防法》新增「中國人民解放軍、中國人民武裝員警部隊在規定崗位實行文職人員制度」條文，將文職人員制度寫入《國防法》，充分顯示文職人員在大陸國防事業建設的重要性，是軍隊不可或缺的組成部分，也有利於從法治層面提高文職人員的歸屬感、使命感及相關保障。

(五)第28條

此新增條文是關於共軍與武警部隊軍旗、軍徽的規範，並強調「公民和組織應當尊重中國人民解放軍軍旗、軍徽和中國人民武裝員警部隊旗、徽」。大陸認為軍旗和軍徽是軍隊的重要標誌與象徵，也是軍隊靈魂和精神所在，有其歷史意義與現實價值。尤其軍旗、軍徽不僅是軍隊的標誌，全國人民(組織)都必須一致保衛它的尊嚴。²⁷

23 《中華人民共和國公職人員政務處分法(草案)》見中共中央紀律檢查委員會網站，<http://www.ccdi.gov.cn/> (檢索日期：2021年1月11日)。

24 見《中華人民共和國憲法》第三章第四節及共產黨《黨章》第23條。

25 黃瑾，「中國人民解放軍文職人員條例」，人民日報，2017年11月11日，版9。

26 黃瑾，「我軍文職人員制度的體系性重塑」，人民日報，2017年11月11日，版9。

27 李姬，「解放軍軍旗、軍徽和武警部隊旗、徽簡史」，多維新聞網，2021年1月2日，<https://www.163.com/dy/article/FVBQHSGP0514DFSE.html> (檢索日期：2021年1月17日)。

(六)第68條

此條文是對於共軍在海外進行「非戰爭軍事行動」的規範，如「保護海外中國公民、組織、機構和設施的安全，參加聯合國維和、國際救援、海上護航、聯演聯訓、打擊恐怖主義等活動。」近年來，隨著大陸海外利益不斷拓展，共軍海外任務亦隨之增加，因此中央軍委聯合參謀部作戰局於2016年3月成立「海外行動處」，負責全軍和武警部隊海外非戰爭軍事行動的籌劃、準備與實施，以提升軍隊海外行動的快速反應能力。²⁸儘管如此，在法律層面仍有不夠完善部分，尤其原《國防法》條文對於武裝力量執行海外非戰爭軍事行動多屬原則性規範，已無法滿足實際所需。²⁹須新訂更明確之條文加以規範，使其軍隊在海外執行任務及維護海外利益時「師出有名」，為行動正當性提供法律依據。

三、《國防法》中的「發展利益」

新版《國防法》中有4個條文新增「發展利益」概念，也是外界對此次修訂關注的焦點之一。近年來，「發展利益」一詞頻頻出現於大陸官員或官方文獻中，至於何時進入大陸主流話語體系之內，並成為具有提綱挈領般指向意義之政策方針，應該是自2012年大陸「十八大」後開始，³⁰相關論述列舉如

表2。而針對「發展利益」之意涵，大陸官方似乎沒有統一的定義，然若由「國家發展」的內涵來看，國家發展層面主要包含經濟發展、政治發展、社會發展三者。³¹因此大陸所謂的「發展利益」應該是包含了經濟、政治及社會發展三方面的利益。如今將「發展利益」納入《國防法》中，至少有兩個意涵：

(一)將「發展利益」納入國家的「核心利益」之中

表2 有關「發展利益」的出處與內容

時間	出處	內 容
2012	十八大報告	堅決維護主權、安全、發展利益，決不會屈服於任何外來壓力。
2015	2015年《國防白皮書》	堅決維護國家主權、安全、發展利益，為實現兩個一百年奮鬥目標和中華民族偉大復興的中國夢提供堅強保障。
2015	《國家安全法》	維護國家主權、安全、領土完整、發展利益和世界和平。(第18條)
2017	十九大報告	不要指望中國人民會吞下損害中國主權、安全、發展利益的苦果。
2019	2019年《國防白皮書》	堅決捍衛國家主權、安全、發展利益這是新時代中國國防的根本目標。
2019	習近平	在確保國家主權、安全、發展利益的前提下，和平統一後，臺灣同胞的社會制度和生活方式等將得到充分尊重。
2020	習近平	要全面提高捍衛國家主權、安全、發展利益的戰略能力；我們決不會坐視國家主權、安全、發展利益受損。

資料來源：作者綜整(說明：上表兩出處來自於習近平，其中一處為2019年1月2日習近平的《告臺灣同胞書》，另一處為習近平出席2020年10月23日大陸紀念抗美援朝出國作戰70周年大會致詞。)

28 任旭，「中央軍委聯合參謀部作戰局成立海外行動處」，中國軍網，2016年3月31日，http://www.81.cn/xwfy/2016-03/31/content_6986426.htm (檢索日期：2021年1月20日)。

29 黃奕維，「分析中國大陸《海外軍事行動法》的制定：國際實踐的觀點」，展望與探索，第15卷，第6期(2017年6月)，頁104-105。

30 孫飛，「北京觀察：習近平頻提「發展利益」背後的戰略轉變」，香港01網，2020年10月28日，<https://www.hk01.com> (檢索日期：2021年1月20日)。

31 鄧定秩，國家戰略的理論與實踐(臺北：中華戰略學會，2019年)，頁129-130。



由表2可看出大陸官方將「發展利益」與「國家主權」、「國家安全」並列，且在相關表述中頻頻出現的「堅決」、「決不」兩詞暗示了大陸的強硬態度。而在《國防法》中的第2、4、25、47條亦是將主權、安全、發展利益等三者並列，若綜合此4條文的精神可以歸納出大陸的武裝力量有保衛「發展利益」之責，此利益若遭威脅時即可發起動員、發起戰爭。因此，由《國防法》釋放出了明確的信號，「發展利益」已成為大陸的「核心利益」。

(二)增加啟動戰爭的主動性、正當性、條件性

若大陸發展利益受損，則可依據《國防法》透過武力手段主動發起戰爭，展現出更多的戰爭主動性與正當性。另外，若以經濟、政治及社會發展三方面的利益來界定「發展利益」，其適用範圍就顯得相當廣泛，幾乎包括國內、外的一切發展，端視大陸領導人的「自由心證」。尤其目前大陸的經濟發展已經深度融入全球市場，其觸角幾乎遍及全球各個角落，經濟發展可說是大陸國家利益的重中之重，但其發展過程也面臨不少阻力、挑戰(主要來自於美國)。³²為了因應這些阻力、挑戰，大陸將「發展利益」納入《國防法》，以更積極的姿態創造條件，

來避免其經濟發展遭受不正當侵害也算是「因勢而為」。

四、防禦性國防政策寫入《國防法》

「國防政策」對一個國家而言，是對其建軍備戰的指導思想，也是國家最高當局對其武裝力量建設和運用的指導，甚至也會成為與國防相關的政治、經濟、科技、文化、外交等方面活動的基本準則。³³大陸自1998年起定期出版的國防白皮書中，在國防政策章節中都會自稱奉行防禦性的國防政策，而2019年《新時代的中國國防》白皮書中則進一步闡述了防禦性國防政策的體系與具體內涵，包括國防的根本目標、鮮明特徵、戰略指導、發展途徑、世界意義等。³⁴如今大陸首次將「防禦性國防政策」寫入《國防法》，其意涵在於以法律形式將之上升為國家意志，不僅確保防禦性國防政策的連續性、穩定性，也使其更加具有普遍性、規範性和強制性。

另一意涵在於消除或降低國際間之疑慮，維持良好的大國形象。

自改革開放以來，大陸經濟快速發展，國力、軍力等不斷提升，許多國家憂慮在政治、經濟、軍事等領域會受到大陸的挑戰，威脅其利益和現有的國際秩序。因此，「中國威脅論」、「中國滲透論」(China's

32 孫飛，「北京觀察：習近平頻提「發展利益」背後的戰略轉變」，香港01網，2020年10月28日，<https://www.hk01.com> (檢索日期：2021年1月20日)。

33 蘇進強，「我國國防政策的回顧與前瞻」，新世紀智庫論壇，第9期(2000年4月)，頁49。

34 「根本目標」指堅決捍衛國家主權、安全、發展利益；「鮮明特徵」指堅持永不稱霸、永不擴張、永不謀求勢力範圍；「戰略指導」指貫徹落實新時代軍事戰略方針；「發展途徑」指堅持走中國特色強軍之路；「世界意義」指服務構建人類命運共同體。

Penetration)、³⁵「國強必霸」、³⁶「戰狼外交」(Wolf Warrior Diplomacy)等論調在國際間甚囂塵上。³⁷為了回擊這些論調，爭取國際的話語權，將防禦性國防政策寫入《國防法》中，有利於提高國際社會對大陸國防政策的認可度、理解度和支持度，以展示其愛好和平的國際形象。

五、增加重大安全領域之防衛

大陸對於「重大安全領域」一詞的使用，最早應是在2015年《中國的軍事戰略》白皮書中，該白皮書將海洋、太空、網路空間和核，四者列為重大安全領域。³⁸在此之前，大陸對「國土防衛」的概念還存在是對於領土、領海和領空的防衛，邊防、海防、空防也就成為國防上論述的重點。然隨著世界安全形勢的變化和發展，太空、網路和電磁空間已逐漸成為國際間競逐的焦點，紛紛被納為一個國家的安全領域之中。對大陸而言，在新版的《國防法》增加對太空、網路和電磁空間的防衛內容，可算是與時俱進。除此之外，尚有兩個意涵：(一)結合軍隊「陸海空天電網」的整體布局：軍改後共軍形成了陸軍、海軍、空軍、火箭軍、戰略支援部隊五大軍種的格局，陸、海、空三個領域分由陸軍、海軍、空軍負責，火箭軍負責

戰略核威懾，而其餘天、電、網則統歸戰略支援部隊負責；(二)可以為爾後制定重大安全領域防衛政策提供法律依據。至於大陸對於太空、網路和電磁空間防護的基本認知如表3所示。

六、讓軍人成為全社會尊崇的職業

大陸2017年12月14日的《解放軍報》曾刊載一篇有關軍人社會地位的文章，其內容指出在和平富裕的今日，一些人對軍人職業地位的評價發生了改變，軍人社會地位、

表3 大陸對太空、網路和電磁空間防護的基本認知

空間	基本認知
太空	太空是國際戰略競爭的制高點，其安全是國家建設和社會發展的戰略保障，必須加快發展相應的技術和力量，統籌管理天基信息資源，跟蹤掌握太空態勢，保障太空資產安全，應對太空安全威脅與挑戰。
網路	網路空間是國家安全和經濟社會發展的關鍵領域，必須大力發展網路安全防禦手段，遏控網路空間重大危機；建設與國家國際地位相稱、與網路強國相適應的網路空間防護力量。
電磁	未來的資訊化戰爭將會加大在電磁空間的偵察、干擾、摧毀和防禦等活動，必須加緊電磁空間的軍事鬥爭準備。一方面要加速電磁技術與各種作戰平台的融合，另一方面要進一步開拓新的電磁作戰力量。

資料來源：1.大陸2015年《中國的軍事戰略》、2019年《新時代的中國國防》白皮書；
2.歐建平，「電磁空間新戰場，我軍何以制勝？」，每日頭條網，2018年8月13日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812.htm (檢索日期：2021年1月21日)。

35 Rowan Callick, "China's Penetration of Australia in SILENT INVASION," February 21, 2018, <https://thuppahis.com/2018/02/21/chinas-penetration-of-australia-in-silent-invasion/> (檢索日期：2021年1月21日)。

36 李昂，「中國絕不走國強必霸的路子」，人民日報，2019年10月22日，<https://finance.sina.com.cn/china/gncj/2019-10-22/doc-iicezuev3839419.shtml> (檢索日期：2021年1月21日)。

37 羅元祺，「得意忘形的戰狼外交，將成為中國對抗西方國家的常態」，The News Lens關鍵評論網，2020年12月6日，<https://www.thenewslens.com/article/144266> (檢索日期：2021年1月22日)。

38 新華社，「《中國的軍事戰略》」，中華人民共和國國防部，2015年5月26日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2015-05/26/content_4617812.htm (檢索日期：2021年1月22日)。

價值認同有所「弱化」，一些地方軍人、軍屬的權益得不到有效保障。尤其2016年，有媒體對「年度看好和不看好的職業」進行調查，結果顯示軍人職業的「看好度」僅排在第11位。³⁹近年來，大陸軍人社會地位等議題頻頻被討論，尤其「十九大」的報告也指出要「組建退役軍人管理保障機構，維護軍人軍屬合法權益，讓軍人成為全社會尊崇的職業」。⁴⁰

對於「十九大」報告的指導，在新《國防法》中有多處關於提高軍人地位和權益保障的修訂。如將原法的「保護軍人的合法權益」修改為「保障軍人的地位和合法權益」（第8條），另第8條也新增了「讓軍人成為全社會尊崇的職業」；再者，將「軍人應當受到全社會的尊重」修改為「軍人應當受到全社會的尊崇」（第62條）。從「保護」修改為「保障」、從「合法權益」拓展到「地位和合法權益」、從「尊重」修改為「尊崇」，都體現了對提高軍人地位的重視。另外，在第十章「軍人的義務和權益」中，也增加了軍人功勳榮譽表彰制度、軍人待遇保障制度、退役軍人保障制度等內容。新修訂的《國防法》對軍人的地位和權益提供了法律保障，應有利於增強軍人的責任感、使命感和榮譽感。

在實際面上，為支持「軍人應當受到

全社會的尊崇」、「讓軍人成為全社會尊崇職業」，近年來大陸機場、車站等交通運輸站，「軍人依法優先」的標誌、通道和窗口越來越多（圖2），讓休假或洽公的軍人極大的方便。如此貼心舉措，既有力度更有溫度，不僅讓軍人有榮譽感與責任感，也是對全民進行了國防教育。⁴¹至於「軍人依法優先」中的「依法」應是依《國防法》第一章總則第八條：「國家和社會尊重、優待軍人，保障軍人的地位和合法權益，開展各種形式的擁軍優屬活動」。另第54條則具體規範：「車站、港口、機場、道路等交通設施的管理、運營單位應當為軍人和軍用車輛、船舶的通



圖2 大陸車站「軍人依法優先」通道

資料來源：孫興維，「全國主要高鐵站開通軍人依法優先通道一周年成效明顯」，中華人民共和國國防部，2018年7月31日，http://www.mod.gov.cn/big5/services/2018-07/31/content_4821275_2.htm（檢索日期：2021年1月26日）。

39 尚偉，「尊崇軍人，為國泰民安夯實保障基礎」，解放軍報，2017年12月14日，版10。

40 新華社，「習近平強調堅持走中國特色強軍之路，全面推進國防和軍隊現代化」，中華人民共和國政府，2017年10月18日，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/18/content_5232658.htm（檢索日期：2021年1月25日）。

41 孫興維，「軍人依法優先，滿滿的獲得感」，解放軍報，2020年1月15日，版10。

行提供優先服務，按照規定給予優待。

兩岸《國防法》之比較

由於兩岸國情不同，所制定出的《國防法》必然有所不同，各有特色，也各有側重，而對於兩者的比較不在於孰優孰劣，只是可更清楚瞭解兩岸國防的理念、體制、規範等。我國《國防法》於2000年1月15日立法院三讀，同月29日由總統公布，並於同年3月1日開始施行，期間分別在2010年、2012年有兩次的修訂。在內容上，我國《國防法》共有7章(35條)，區分總則、國防體制及權責、軍人義務及權利、國防整備、全民防衛、國防報告、附則。⁴²儘管我國《國防法》之章(條)的數目不及大陸，但其內容涵蓋層面實與大陸《國防法》相當(如表4)，其中我國《國防法》第六章內容是關於定期提出國防報告書之規範，大陸《國防法》則無相關內容。

儘管兩岸《國防法》的內容涵蓋面相當，但從條文所代表的精神來看則有若干的差異。我國《國防法》主要體現軍人保持政治中立與軍隊國家化(第6條)、軍政軍令一元化及文人統治(第8條)、國家安全決策運作機制(第9條)、三軍聯合作戰指揮機制(第13條)等；而大陸《國防法》主要體現以黨領軍(第16、21、22、24條等)、重視海外利益(第22、68條)、軍中公職人員制度(第27、45條)、軍民融合(第6、34、35、36、38條等)、

表4 兩岸《國防法》在內容涵蓋層面上之對照

我國《國防法》		大陸《國防法》	
第一章	總則	第一、四章	總則；邊防、海防、空防和其他重大安全領域防衛
第二章	國防體制及權責	第二、三章	國家機構的國防職權、武裝力量
第三章	軍人義務及權利	第十章	軍人的義務和權益
第四章	國防整備	第五、六章	國防科研究生產和軍事採購、國防經費和國防資產
第五章	全民防衛	第七、八、九章	國防教育；國防動員和戰爭狀態；公民、組織的國防義務和權利
第六章	國防報告	無相關內容	
第七章	附則 (第33、34條)	第十一章	對外軍事關係

資料來源：作者自製

公民(組織)的國防義務和權利(第7、53-58條等)、軍隊的非戰爭軍事任務(第22、58條)等。必須強調的是，本文僅對兩岸《國防法》作出初步的比較，至於更深入的比較可另立專文加以研析。

結 語

大陸在因應國際安全形勢發展、貫徹習近平的強軍思想、確認國防和軍隊改革的成果、健全軍事法規制度體系的驅動下，於2019年開始修訂《國防法》，並於2021年開始之際推出新版的《國防法》。相較以往，這是一次比較全面的修訂，其內容重點可概括為10個方面：增加「發展利益」等概念、新增大陸各時期領導人之指導思想、調整國家機構的國防職權、新增武裝力量的任務使命、拓展國防活動領域、改進國防科研究生產和軍事採購制度、充實國防教育制度、明確

42 我國《國防法》之詳細內容可參閱「國防法-全國法規資料庫」，2012年6月6日修訂，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0010030> (檢索日期：2021年1月27日)。

國防動員工作責任分工、提升軍人地位與權益保障、強化對外軍事關係等。

從這些內容中可以進一步歸納5點重要意涵：(一)寫入「發展利益」可增加啟動戰爭的主動性、正當性、條件性；(二)防禦性國防政策寫入《國防法》，企圖消弭國際間「中國威脅論」、「國強必霸」、「戰狼外交」等疑慮，維持良好的國際形象；(三)增加太空、網路、電磁空間等重大安全領域之防衛，在於配合軍改後各軍種的職責，並為爾後制定重大安全領域防衛政策提供法律依據；(四)「讓軍人成為全社會尊崇的職業」在於提升軍人地位，及其責任感、使命感和榮譽感；(五)將習近平強軍思想寫入《國防法》章節條文中，在於鞏固習領導地位，並強化共產黨對於軍隊的絕對領導。

就法制層面而言，大陸新《國防法》有其時代性、戰略性、制度性及全民性，若能依法貫徹執行將有助於國防建設與發展；就政治層面而言，《國防法》再次強化了中共「黨指揮槍」的領導原則，讓世人不禁再次懷疑大陸武裝力量是屬於人民，還是屬於共

產黨。至於這部新修訂的《國防法》對我國有何影響？作者認為首先在於條文中的「統一」與「分裂」兩個關鍵詞，它們涉及的是國家主權問題，其中「分裂」是新增的，其目的不外乎對打擊「臺獨」等分離主義者提供了法律基礎。然更不容忽視的是《國防法》另一關鍵詞「發展利益」，是否針對臺灣，見仁見智，但「外來勢力」干預臺海問題，大陸極有可能將之視為侵犯其「發展利益」而採取武力行動，值得關注。另外，大陸《國防法》中對於提升軍民關係、全民國防、軍人地位及增加對太空、網路、電磁空間等重大安全領域之防衛等作為，持平而論，都有可借鑒之處，因為「他山之石，可以攻錯」。

作者簡介

謝游麟先生，陸軍官校75年班、戰爭學院94年班，國防大學國防科學研究所博士92年班。曾任營長、群指揮官、主任教官、副院長。現任陸軍專科學校兼任助理教授。



日本航空自衛隊藍色衝擊小組T-4表演機。

(照片提供：張詠翔)