

● 作者/Ben Lowesen ● 譯者/袁 平 ● 審者/馬浩翔

中共國防法修訂之意涵

China's Updated National Defense Law: Going for Broke

取材/2021年2月26日美國詹姆斯頓基金會網站專文(*China Brief*, February 26/2021)

中共新修訂之國防法已於2021年1月1日生效，進一步鞏固了習近平對國防動員和黨務的掌控權力，並充分傳遞出習近平的決心和權力之訊息，其中也暗示著中共已有更大意願採用武力來保護其「核心利益」。

簡介

中共新修訂的《國防法》(National Defense Law)於2021年1月1日起生效(新華網，2020年12月26日；南華早報1月3日)，¹這是自2009年以來的首次修訂。儘管乍看之下，這些修訂不痛不癢，但實際上對共軍未來具有重要意義，值得注意的是共軍乃聽命於中國共產黨，而並非受國家之命。在整個中共的歷史上，軍隊對共產黨、國家，乃至主要領導人間的從屬關係，始終糾扯不清。²新版國防法更強化了習近平在此種關係中的地位，而習近平已經是中央軍事委員會主席、中央軍委聯合作戰指揮中心總指揮，同時身兼中共總書記和國家主席。

這次修訂可以摘要出三大重點：一、象徵國防法已在習近平的掌握之中；二、更進一步鞏固了



新修訂的國防法意味著
中共更有意願採取武力
捍衛其核心利益。

(Source: USN/ Elliott Fabrizio)

習近平對國防動員和黨紀的掌控權力；三、向中國和世界傳遞習近平的決心和權力之訊息。意欲鞏固權力即反映出對失去控制的恐懼。整體而言，國防法就是習近平最高綱領派(maxi-

malism，譯註：帝俄時期的社會革命黨一個激進派系)計畫的另一步驟(外交家雜誌，2019年1月30日)，欲竭力表現出勇敢和樂觀，暗示著要與海外和國內的反動聲浪對抗。

明確插入「習近平思想」字句，其中包括在習近平新時代中共具特色之社會主義思想、強軍思想及總體國家安全觀等，讓國防法在意識形態上能與國家最高領導人保持一致。³



最為明顯的就是第1條：

「為了建設和鞏固國防，保障改革開放和社會主義現代化建設的順利進行，實現**中華民族偉大復興**，根據憲法，制定本法。」(粗體為新法增加部分)

「中華民族」意指中國是一個多民族的國家，然而「民族」尚有第二個定義，意即「種族」(文化認同或血統)。除了公民身分外，「中華」還可以引申成更具本質概念的中華民族。⁴近年來，北京對「中國人」的定義擴大到了一個不尋常程度：在香港拘留具有美國公民身分的未成年人(南華早報，2019年9月16日)；阻止具有澳大利亞國籍的華裔商人離開上海(雪梨晨鋒報，2019年1月24日)，並實施新簽證政策，以明確區分具有華裔血統的外國人(海峽時報，2018年2月1日)。這些案例都帶有某種程度的沙文主義，吾人甚至可以將此計畫稱為「中華種族的偉大復興」。

如此「偉大復興」是習近平振興中國的總體計畫，意欲建

設中國成為現代化經濟和軍事的超級強權，其他各樣各式的政策也在此基礎上應運而生。隨著習近平思想地位提升，並寫入中國大陸的國家憲法中，更與前最高領導人鄧小平的改革開放計畫並駕齊驅，習近平因而鞏固了他在共產黨領導階層萬神殿中的地位，晉身成為新毛澤東(中國簡報，2017年9月21日)。

鞏固實權

在「國防和軍事改革」支持下，該法授予中央軍委會更大的「國防動員」權力。這標誌著重大的實際變化，取消先前規定「國務院和中央軍事委員會共同領導動員準備和動員實施工作」，而修訂後的第50條改為：

「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相關部門按照職責分工，組織國防動員準備和實施工作。」

這看起來似乎只是一個小改變，但是將國務院從國防動員中的領導角色移除，而將國防

機構(包括中央軍委會國防動員部和省軍區)放在首位，則使此企圖昭然若揭。儘管總理李克強保留國家國防動員委員會主任的職務，但如此改變無疑提升中央軍委的權力，而犧牲了國務院。

蘇州大學軍事法專家曾志平解釋道：「中央軍委會現在正式負責制定國防政策和原則，而國務院成為僅是支援軍隊的執行機構。」(南華早報，1月3日)。自從2016年軍事組織重組和四大總部解散以來，中央軍委會成員中無人擁有近乎習近平的地位。因此，修訂該法更進一步鞏固及合法化他對軍隊的直接控制。

國防動員廣義上是指將民用資產轉作軍事用途，在此之前包括動員武裝部隊、經濟、科技、運輸、防空及/或政治團體(新浪網，2002年7月25日)。2018年《中國國防報》的報導則述明了五項重點：一、服務於國家總體安全戰略；二、保障「戰區」戰略方向安全需要；三、適應遂行搶險救災需要；四、適應遂行維權維穩行動需要；五、服務於軍民融合(Mili-

tary-Civil Fusion, MCF)發展戰略(人民網, 2018年10月18日)。

在新美國安全中心近期發表的報告中說明, 北京希望利用國有企業以外的活力, 藉由軍民融合來加速軍事發展, 但仍然面臨重大障礙。⁵ 新法第38條中所要求的「注重發揮市場機制作用, 推進國防科研生產和軍事採購活動公平競爭」正符合如此分析。2020年10月13日, 在全國人民代表大會網站上對該法的「說明」中, 更進一步強調「此法的重要性」和「軍事和地方資源的建立共用共享」。⁶ 考量習近平對市場經濟的整體立場, 任何深化私營部門在軍事發展的作用, 都很有可能會被共產黨集權管控經濟的作為所抵消(中國簡報: 2020年9月28日; 2020年12月6日)。

軍委主席負責制

強化黨紀則是本次修訂的另一項關鍵要項, 具體而言, 本法進一步強化中央軍委會主席負責制(參見新法第16條)。本條款首見於1982年中華人民共和國憲法中, 復於2014年重新提出, 並在2017年第19屆黨代表大會期間進一步強化(中國領導人監測報告, 2018年1月23日)。中共中央紀律檢查委員會(Central Commission for Discipline Inspection, CCDI)列出了軍委主席負責制的三項目的: 一、確保共產黨有效控制人民武裝部隊; 二、延續共產黨建軍治軍的傳統; 三、依法治軍。⁷ 根據《解放軍報》報導: 「必須堅持全國武裝力量由軍委主席統一領導和指揮, 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」(解放軍報, 2015

年1月28日)。

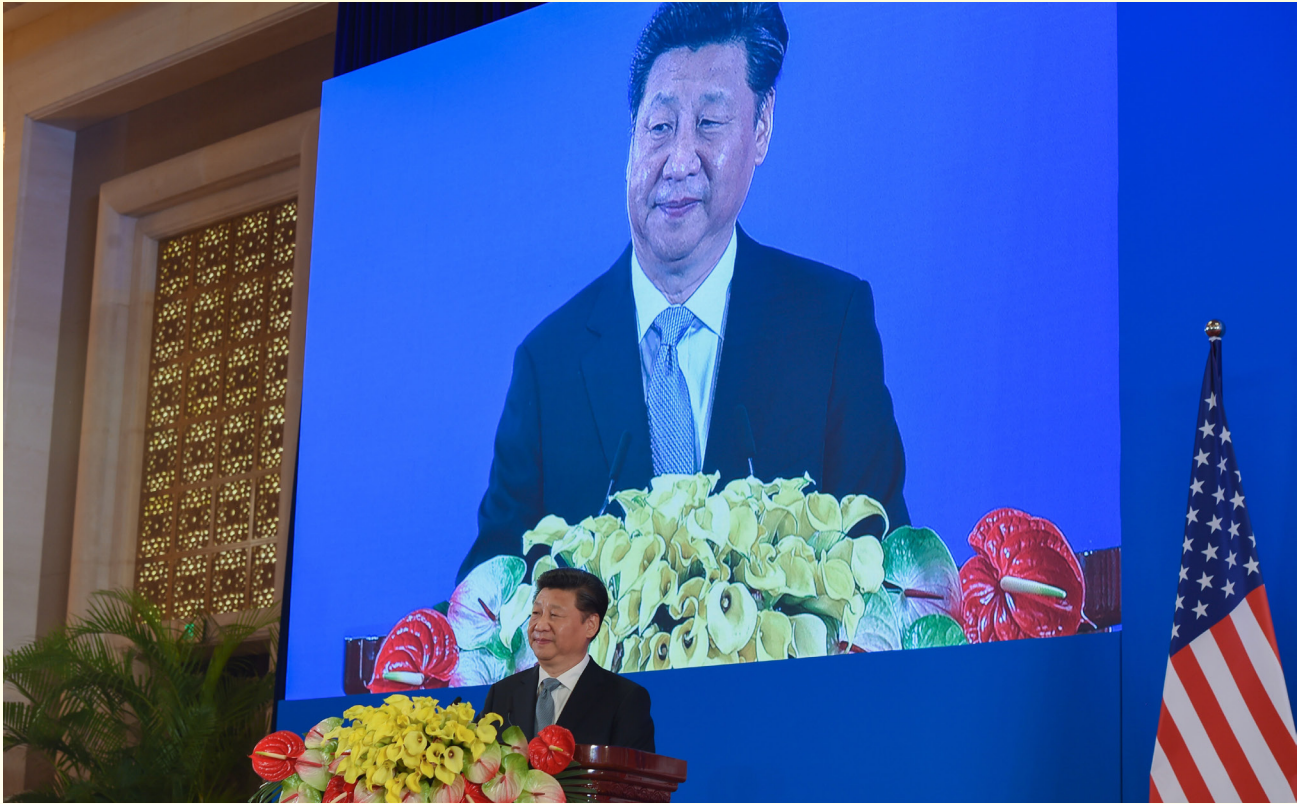
中國共產黨2017年的格言「三個維護」也再次強調: 「維護黨中央權威、維護核心、維護和貫徹軍委主席負責制。」⁸ 新法藉由增加「忠於中國共產黨」的提醒, 反映出這種橫跨共產黨與政府之間的關係(參見新法第59條): 「軍人必須忠於祖國, **忠於中國共產黨**, 履行職責, 英勇戰鬥, 不怕犧牲, 捍衛祖國的安全、榮耀和利益。」(粗體為新法增加部分)而2009年版的國防法只簡單敘明:

「中華人民共和國的武裝力量屬於人民。」(參見2009年版中共國防法第17條)。就如同毛澤東所言「槍桿子出政權」⁹, 加強軍委主席權責, 正是通過黨的機制來增強習近平對中央軍委會和共軍的直接控制。

召告世界的訊息

本法的修訂時機亦值得注意, 全國人民代表大會一般是個被稱為「橡皮圖章」的立法機關(經濟學人, 2012年3月5日), 其工作計畫展現中國共產黨審認過的立法議程。審視過去五年的資料, 無論是每年度(短期)還是五年(長期)立法計畫中, 都未具體提及修訂本法。¹⁰ 由可公開審閱的文件中顯示, 本法修訂草案直到2020年10月才出現, 有趣的是, 前述「說明」中卻稱這些修訂工作始於2019年1月。作者只能推測, 近期修訂並未出現在任何短、中期計畫中, 是因為中共並未預定具體發布日期。因此, 這種計畫期程以外的修訂就暗示著光是習近平的個人權力能掌控立法。

本法修訂案還包含了要召告世界的訊息, 最直接的陳述就在第2條中:



中共國防法之修訂，將進一步鞏固及合法化習近平對軍隊的直接控制。(Source: US State of Department)

「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**所進行的軍事活動，以及與軍事有關的政治、經濟、外交、科技、教育等方面之活動，適用本法。」(粗體為新法增加部分)

新法擴大其適用範圍，含括打擊「分裂主義」，似乎是向臺灣直接宣示，一旦中國大陸與臺灣之間的關係——以及和平統一的可能性——有如自由落體般驟降，那麼現在點名「分裂主義者」就可為未來的武統臺灣創造出合理化條件(中國簡報，2020年10月19日)。

此外，近期許多事情已經增加「發展利益」列入國防動員的理由(南華早報，1月3日)，中國大陸的評論員愈來愈有同感，即便拜登政府的語調或有不同，但仍將繼續推動川普政府的對中政策，包括對香港、西藏和新疆人權的關注、深化與臺灣的聯繫，以及捍衛「自由開放」的印太——這些都預示著兩國雙邊關係將依然緊張。中共將前兩項問題視作不受「外國干涉」的「內部事務」(中共外交部，1月28日)。中共的官方小報《環球時報》在某篇評論中，將中共在臺海周邊及南海、東海的爭議水域不斷增加其軍事存在，定義為「發展利益和維護中國領土利益」的一部分，並援引新法的第6條，強調

「中華人民共和國奉行防禦性國防政策」(環球時報, 2020年12月28日), 此種表述方式乃是將美國描繪成了中共必須起身奮戰的侵略者或受挫折的勢力。儘管使用這些修辭來為其辯護, 但近期國防法的修訂, 即意謂著中共將會更加願意對臺灣和美國採取軍事手段以維護其利益。

結論

最新版的《國防法》似乎暗示著中共已有更大意願採用武力來保護其「核心利益」。新法強調軍民融合, 並且犧牲國務院權力, 授權給中央軍委會以動員國家資源, 表明在習近平領軍下的中共領導階層認為其經濟發展的核心利益, 正受到由美國帶頭要求與中國大陸的華為及中興等企業脫鉤, 或予以制裁的威脅而日趨嚴峻, 因此必須不惜一切代價加以保護。

多項消息來源提出了如此想法: 「北京已經將其在控制新冠肺炎大流行中的成功, 視為對共產黨威權統治的認可, 特別是在許多民主國家仍在為感染人數增加而苦苦掙扎之時。」(南華早報, 1月3日)。如此樂觀情緒可能會激勵中共領導階層, 從相對強勢的立場上, 在各部門加速採取更具侵略性的行動及改革作為。儘管如此, 北京的計畫正遭受國際更大譴責聲浪, 2020年全球輿論對中國的評價達到史上最低(皮尤研究中心[Pew Research], 2020年10月6日)。實際上, 修訂本法是習近平為推進中國大陸度過主要受其激進政策所引發的逆流時期, 為此而做出的努力之一部分, 這項最高綱領派的計畫意謂著他正背水一戰。

作者簡介

Ben Lowson是美空軍「將軍」辦公室(Checkmate Office)的中國戰略分析師, 也是美國國家情報大學(National Intelligence University)兼任教師。他是備役陸軍軍官, 之前曾任駐北京陸軍助理武官, 並擔任過美海軍亞洲顧問。

Reprint from *The Jamestown Foundation* with permission.

註釋

1. 參見: 中華人民共和國國防法, 公布日期2021年1月1日, 全國人民代表大會觀察員網站, 網址: <https://npcobserver.com/legislation/national-defense-law/>。
2. 參見: Alice Miller所著《中央軍事委員會》, Kevin Pollpeter和Kenneth W. Allen等合編之《中國人民解放軍組織參考第2版》(國防集團有限公司, 2015年出版)。
3. 參見: 「關於中華人民共和國國防法(修訂草案)的說明」, 發布日期2020年10月13日, 全國人民代表大會網站, 網址: <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202012/5885631c17984d58a1eb58d45ff850b6.shtml>。
4. 參見: 夏征農及陳至立等主編, 辭海: 第六版精簡版(上海辭書出版社, 2015年), 第1311、2477-8頁。
5. 另見Elsa B. Kania和Lorand Laskai〈中國軍民融合戰略的神話與現實〉, 新美國安全中心, 2021年1月28日。
6. 同註3。
7. 參見: 中國共產黨中央紀律檢查委員會, 中華人民共和國監察部, 〈黨章修正案明確中央軍事委員會實行主席負責制的意義何在?〉2018年3月7日, http://www.ccdi.gov.cn/special/zmsjd/zm19da_zm19da/201803/t20180302_165186.html。
8. 參見: 〈三個維護〉, 2017年9月6日, <http://theory.people.com.cn/n1/2017/0906/c413700-29519622.html>。
9. 參見: 〈毛澤東「槍桿子裡面出政權」的來歷與演變〉, 2017年6月13日, <http://dangshi.people.com.cn/n1/2017/0613/c85037-29335727.html>。
10. 同註3。