

中共新《國防法》增加「發展利益」之意涵

謝游麟*

中共最初之《國防法》公布施行於1997年，至今已有20餘年之歷史。為了因應國際安全形勢發展、國防和軍隊改革成果及貫徹習近平的強軍思想等因素，中共於2019年起啟動《國防法》修法工作。在歷經近兩年的資料蒐集、召開座談會、實地考察、專題論證等程序，2020年12月26日由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之《國防法》，並於2021年1月1日起公布施行。此次修法將原《國防法》之12章70條，修改了54條、增加6條、刪除3條，調整了第4章、第5章的章名，修訂後新版之《國防法》共12章73條。

在內容增修方面，增加了「發展利益」、「分裂」等字詞；將防禦性國防政策修入條文中；增加中共各時期領導人對國防活動的指導思想，尤其是習近平的強軍思想；調整了國務院、中央軍委兩機關的部分國防職權；新增解放軍在新時代國防的使命任務；拓展國防活動的傳統領域，增加了太空、電磁、網路等防衛空間；修入了「讓軍人成為全社會尊崇的

* 作者為陸軍專科學校兼任助理教授。

職業」等。¹其中新增「發展利益」(Development interests)一詞於條文中最令外界關注，也是熱議的焦點。新增「發展利益」不僅是中共針對外來威脅的回應，也是擴大國防張力的表現，因此有必要對其源起、意涵及影響等作深入探討。

「發展利益」一詞溯源與內涵

「發展利益」是習近平治國、治軍的重要關鍵詞，也成為習領導集體的「戰略文化」，惟其內涵迄今尚無一致之看法。

一、溯源

2021年新版之《國防法》中「發展利益」一詞共出現4次，分別於第2、4、25及47條條文中。第2條：「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。」；第4條：「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。」

儘管「發展利益」一詞在《國防法》出現的頻率相當高，但並非首次出現，若要深入地追溯其源起，在中共的「十八大」報告中就指出：「我們堅決維護國家主權、安全、發展利益，決不會屈服於任何外來壓力」；2015年《中國的軍事戰

¹ 中共新版之《國防法》見新華社，「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。

略》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」；2017年「十九大」報告：「更加自覺地維護我國主權、安全、發展利益，堅決反對一切分裂祖國、破壞民族團結和社會和諧穩定的行為」；2019年《新時代的中國國防》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」；2020年習近平在紀念抗美援朝出國作戰70周年大會上的講話：「我們決不會坐視國家主權、安全、發展利益受損，決不會允許任何人任何勢力侵犯和分裂祖國的神聖領土。」

綜上所述，「發展利益」一詞應是自2012年「十八大」之後，才逐漸成為中共官方的主流話語與政策方針，尤其自習近平接任國家領導人以來，該詞就頻頻出現在官員講話和官方文件中。

二、內涵

中共學者王雲飛認為發展利益有5項：貿易發展利益、境外投資利益、境外中國公民人身安全利益、反「獨」促統、維護南海和平與安寧等；²我國學者林政榮檢視目前中共牽涉之發展利益有臺海問題、南海問題、釣魚台問題、非傳統威脅問題、海外、太空、網路等利益。³胡平則認為「發展利益」與國家主權、國家安全、領土完整、國家統一不同，後面這幾個詞的概念比較清楚、明確。而「發展利益」則不然，其概

² 王雲飛，「五大發展利益攸關中華民族偉大復興」，2020年11月2日，<http://www.senstrat.com/Article/s793.html>。

³ 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」，2021年1月12日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail。

念較不清楚、不明確，解釋空間相當大，因此發展利益是個「筐」，什麼都可以往裡面裝。⁴由此看來，目前中共對於「發展利益」之界定尚無一致的看法，而共產黨的長期執政、社會穩定、海外能源（資源）通道的安全及經濟可持續發展等，亦應可被中共視為發展利益。

另外，自習近平 2014 年 4 月所提出的「總體國家安全觀」、2015 年的「國家安全戰略綱要」，到 2020 年 11 月公布的「中央關於制定十四五規劃和 2035 年遠景目標建議」等重要文件中，可以觀察出習近平治國的戰略思想係將國家發展和國家安全相統籌，其中安全是發展的前提，發展是安全的保障，兩者互為充要條件。因此，中共的「發展利益」應是一種對國家發展的需求，也是維護國家安全的基礎和關鍵，它弭補了以往只專注於傳統主權、領土等利益的不足。

發展利益納入《國防法》之意涵

《國防法》是指導、規範國防和軍隊建設的基本依據，可以為制定、修改其它國防法律、國防法規和國防規章提供「母法」作用。如今中共將「發展利益」一詞新增至《國防法》中，首次用法律給與保障，並與國家動員、武力整建與軍事活動相關聯，主要意涵如下：

一、將「發展」視為國家的核心利益之一

2011 年《中國和平發展》白皮書中指出：「中國的核心利

⁴ 胡平，「發展利益是個框」，2021 年 1 月 11 日，<https://www.rfa.org/mandarin/pinglun/huping/hp-01112021115032.html>。

益包括：國家主權、國家安全、領土完整、國家統一，中國憲法確立的國家政治制度和社會大局穩定，經濟社會可持續發展的基本保障。」習近平主政之後，頻頻將「發展利益」與國家主權、國家安全等相提並論，而且要以「堅決」的態度來捍衛它。現今又將之納入《國防法》中，並要用武裝力量來維護它，甚至可因為發展利益受威脅時發起國家動員，希望以此引起各界警惕、重視。而如此展現國家意志與決心，說明了「發展」已成為中共核心利益 (Vital interests) 之一。

進一步言之，「發展利益」是中共在追求「發展」中之核心利益，若此利益遭破壞或阻礙，將視為核心利益遭破壞或阻礙，中共就會以強硬手段和巨大代價捍衛它。而所謂的「發展」應包括《中國和平發展》白皮書中所提到的科學發展、自主發展、開放發展、和平發展、合作發展及共同發展，這些發展涉及中共對內求發展、對外求合作等。

二、對內凝聚國人向心

自中共「十八大」以來，習近平多次公開提出中華民族偉大復興的中國夢，試圖訴諸民族主義爭取人民的支持。毫不意外地，在新《國防法》中就將「實現中華民族偉大復興」納入第1章總則的第1條中。而發展利益等攸關中華民族偉大復興的進程與實現，必須藉由人民的力量與發展相適應的戰略能力加以維護。如今用法律形式加以規範，除了展現中共當局的決心外，亦企圖藉此凝聚國人向心，共同維護發展利益以實現中華民族偉大復興。

就現實面而言，當今國際局勢幾乎全圍繞在美「中」關係變化的主軸上。然近年來兩國間的貿易戰、企業制裁及在南海、香港、新冠病毒疫情、核武談判等議題上的言詞交鋒，

導致美「中」關係惡化愈演愈烈。在此背景下，將維護「發展利益」納入《國防法》中有其對內的意義，希望藉此激發國內民族情緒以爭取國人支持，讓國人一致認為美國的種種作為已影響其國家的發展利益。

另外，此次《國防法》在修訂過程中除了遵循一般正常修法程序外，中共罕見地將修訂草案上網公告1個月，公開徵求社會大眾意見，最終才拍板定案。換言之，這部新《國防法》是獲得中共黨、政、軍及人民（組織）的共識而成，因此將「發展利益」等相關概念修入法律條文中，就是希望得到國內民意的廣泛支持，在爾後的相關行動中能夠槍口一致對外。

三、對外增加軍事行動的條件與正當性

新《國防法》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。由此觀之，早期中共對於國家主權、安全等國家利益，大多局限於領土、領海和領空的範圍內。但隨著中共綜合國力不斷提升，其國家利益不斷向海外、太空拓展和延伸，尤其目前中共的經濟發展已經深度融入全球市場，成為當今世界第二大經濟體，但同時也遭受到外部環境諸多的挑戰。

以2013年中共所提出的「一帶一路」經濟發展戰略為例，該戰略涵蓋亞洲、歐洲、非洲等60多個國家，可為中共開闢海外市場、擴大產品出口、消化過剩產能及減少能源（資源）經由海上運輸等利益。儘管如此，但在地緣政治、非傳統安全、文化差異及大國掣肘等因素下，也為「一帶一路」之發展帶來了許多未知的風險與挑戰。因此，除了在國家主權、安

全等傳統之國家利益外，中共增加「發展利益」以因應，而將之納入《國防法》是為採取軍事行動創造條件。

再者，若從法律層面來觀察，當中共發展利益受損，則可依據《國防法》採取武力手段主動發起戰爭，展現出更多的戰爭正當性與主動性，也就是讓解放軍可以「師出有名」、「先發制人」。為確保發展利益，《國防法》賦予中共動武的法律基礎，一方面藉此嚇阻對手，一方面也為未來的戰爭或衝突預作準備，這也是中共「法律戰」的慣用伎倆。

四、習近平更加集權並為「二十大」布局

綜觀整部《國防法》中不難發現，習近平的思想、言論在國防基本法律中得到全面反映和具體呈現，中共的國防已進入習近平的「新時代」國防。例如，第4條新增：「習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，貫徹習近平強軍思想，堅持總體國家安全觀，貫徹新時代軍事戰略方針」；第6條新增：「一切國家機關和武裝力量、各政黨和各人民團體、企業事業組織、社會組織和其他組織，都應當支援和依法參與國防建設，履行國防職責，完成國防任務」；第15條：中央軍事委員會領導全國武裝力量（新增武警部隊）；新增第16條：「中央軍事委員會實行主席負責制」。

由上述條文可知，《國防法》確立了習近平在國防中的領導地位與所有軍權的掌握，換句話說，《國防法》是專為習近平服務的。另外，《國防法》中將「發展利益」與武力整建、軍事活動與國家動員鏈結在一起，看似中共為對外發動戰爭擴大條件，其實一旦中共高層決定進行國家動員，所有與國防相關的政治、經濟、外交、科技、教育等方面，甚至於全國人民與組織全部都要聽令於一人，習近平就更加集權力於

一身。新《國防法》讓習近平更加集權，也提前為其在2022年中共「20大」鋪路，屆時習近平將有更多的權力鞏固其國家領導地位，也可讓更多的「習家軍」進入權力核心。

對臺灣可能之影響與政策建議

就法制層面而言，若中共能依法貫徹執行新《國防法》，將有助於提升其國防建設與發展。然就新增「發展利益」而言，可能影響美臺合作及壓縮臺灣政治發展空間，必須加以重視並審慎因應。

一、對臺灣可能之影響

(一) 掣肘美臺合作

近年來，美國繼《臺灣關係法》後陸續推出了《臺灣旅行法》(Taiwan Travel Act)、《臺灣友邦國際保護及加強倡議法案》(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act)等國內法，進一步突破了美臺從民間到官方的實質性關係，中共則認為美國此舉已是「干涉中國內政」的行為。除了在法案上的突破外，近年來美國多次的對臺軍售亦有創舉，特別是其中包含了可以攻擊到中國沿海地區的攻擊性武器(如HIMARS：高機動性多管火箭系統等)，中共對此反應強烈，除予以嚴詞譴責外，亦制裁了美國相關企業。

在此美國大舉支持臺灣之際，中共新《國防法》出爐，增列了「發展利益遭受威脅」為發起動員、軍事行動之條件，企圖「以法制法」，不利美、中、臺三邊關係的平衡發展。對中共而言，美臺合作的日益升溫對於和平解決臺灣問題的機會就不斷下降，更危害其發展利益，中共將依此法因應、反制。

(二) 化被動為主動

《國防法》中新增「分裂」、「發展利益」兩個關鍵詞都與臺灣息息相關。其中制止「分裂」為應對「臺獨」等分裂勢力及其活動，這也是中共在 2005 年專門針對臺灣制定的《反分裂國家法》後，再一部直指臺灣的法律，也再一次認為臺獨是「非法」。回顧中共《反分裂國家法》，其中第 8 條規定在「臺灣從中國分裂出去的事實；發生將會導致臺灣從中國分裂出去的重大事變；以及和平統一的可能性完全喪失」3 種情況下之一種，得採取「非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整」。

對臺灣而言，上述 3 種「非和平方式」都算是被動的，只要不主動觸及此三者，中共就「師出無名」。然中共用《國防法》來約束、限縮臺灣政治發展空間，僅依「發展利益」一詞就可化被動為主動，尤其發展利益解釋空間相當寬廣，許多議題都可歸於發展利益中，任由中共高層進行主觀認定。例如，兩岸統一問題不解決或國際各方介入臺海問題等，中共都可能將之視為嚴重威脅其發展利益，進而主動採取行動。

二、政策建議

(一) 政治層面

中共《國防法》中新增「發展利益」意在補足傳統國家主權、安全等利益的不足，並藉政策法律化以制衡美國及壓縮臺灣的政治發展空間，試圖在美中臺三方關係的發展劃定紅線及預作最壞準備。對此，目前臺灣應與美中保持「等距」的三角關係，一方面持續與美國互動交流，另一方面則設法與中共建立溝通管道與對話，改善兩岸關係，確保臺海和平，以符合美中臺三方共同利益。若短期內無法恢復與中共對

話，臺灣亦應在不挑釁、不冒進原則下，降低雙方敵意，避免誤判，以防範任何可能的擦槍走火。

(二) 軍事層面

《國防法》中規範武裝力量要維護的範圍擴及「發展利益」，且其規模必須與保衛發展利益的需要相適應。在此要求下，中共恐將以發展利益為藉口，大肆擴張軍備與軍事活動，對我國防安全之威脅將更加嚴峻。然無論兩岸情勢如何改變，推動國防自主、厚植國防實力、持恆建軍備戰、展現防衛決心及落實全民國防，乃是應對中共任何挑戰的最有力後盾。尤其值此兩岸軍力日益失衡之際，將「創新」及「不對稱」思維融入建軍備戰與防衛作戰中，乃國防建設重要一環，甚至可將此思維提升至國家戰略層級，更能有效嚇阻敵人。