

淺析中共修訂《國防法》 對我國之省思

林政榮 中校

提 要：

- 一、中共於1997年3月14日首次訂定《國防法》，明定有關國防政策及軍事體制依據，2009年做第一次微幅修正。2020年12月26日，經「第十三屆全國人民代表大會」第四次會議決議通過新版《國防法》(全文73條，7,000餘字)，其修訂背後之原因、意圖及對我國家安全威脅，值得關注。
- 二、剖析其修頒的主因，係為應對國、內外情勢發展，內容也從以往「積極防禦」轉向「先發主動」之戰略；更為強調「發展利益」，不惜發動戰爭，此一企圖改變，確實不同以往。再從我國防部例行發布「西南防空識別區空情動態」顯示，共機繞臺與共艦遠海長航已逐漸成為常態性活動，其企圖挑起兩岸及區域緊張之意圖明顯，亦衝擊亞太地區和平安全與穩定。
- 三、中共迄今仍未放棄武力犯臺，故我國應與友好國家建立民主聯盟與重要情資分享，除提高國防自主能力、強化戰備整備與戰場經營之外，更重要的是凝聚全民抗敵意識、整合後備動員能量與強化全民國防教育，共同提升人民防衛信心，才能有效預防戰爭，並確保國家長遠發展。

關鍵詞：發展利益、共機繞臺、遠海長航、全民國防、認知作戰

壹、前言

中共新版《國防法》於2021年1月1日正式生效，並成為一切軍事法律的母法，法律位階僅次於《憲法》，亦係軍隊作戰行動之法源依據，也是其國防建設之根本大法。¹

對共軍而言，這是代表未來重要的作戰指標方向，軍隊是聽「黨」的指揮，並非受國家之命；而新版《國防法》更強化中央軍委主席權力，與兼任總書記與國家主席的「三位一體」領導地位，可以調動軍事和民間所有資源，並將「發展利益」做為武裝動員和戰

註1：《憲法》是做為一切法律的基礎，是中國大陸國內各法律主要的來源及依據。〈中共同防法〉，中共同防部，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9月28日。



爭的理由，以維護國家發展利益的正當名義，亦為發動戰爭提供適切法律依據。²

2013年，習近平在中共「第十八屆中央委員會第三次全體會議」（簡稱「三中全會」）指出：「建設一支聽黨指揮、能打勝仗、作風優良的人民軍隊。」為了達到這個目標，中共中央通過的《關於全面深化改革若干重大問題的決定》報告中就提出「深化軍隊體制編制調整改革、健全軍事法規制度體系、推動軍民融合深度發展等重大工作內容」。³2015年，中共基於國、內外情勢變化，開始進行大規模軍事改革，將過去的大軍區、4大總部規模，都做大刀闊斧裁軍與調整作戰型態；然而，共軍新的戰區、軍種、軍委機關在投入運作後，也發現之前許多軍事法律(法規)已經不合時宜。因此，共軍接著進行一連串的軍事法條修改，以符合作戰實需。換言之，中共以新頒布或修正的法律形

式，對於軍隊新體制、新架構加以規範，並強化「軍委主席負責制」和集中領導的權威性，落實一切「依法治軍，從嚴治軍」策略。諸如制訂《軍隊政治工作條例》、《軍隊後勤條例》等，就是用來規範新的運行體制；至於《國防法》修改，則強調國務院對軍隊、武警部隊的職能調整等，使得中央能更加集中權力運作(如圖一)。⁴

中共這些新法規係聚焦共軍建設的主要環節、緊密相扣，其主要目的就是打造一支「能打仗」的軍隊，而「備戰打仗」也成為貫穿各項工作的方針。更值得注意的是，中共修訂《國防法》對我之威脅不容小覷，在面對東海、臺海、南海及「中印邊界」等諸多爭議，都將讓共軍加快腳步，以努力打造一支現代化的國防軍隊；而跨軍種聯合作戰演習，也將成為未來作戰演練之趨勢。⁵面對中共「依法治軍」前提下，國軍應對共軍

註2：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〉，財團法人國家安全研究院，2021年1月12日，<https://indsr.org.tw/tw/News/40?page=10>，檢索日期：2021年9月28日。

註3：〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，中共中央人民網，2013年11月15日，http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm，檢索日期：2021年9月28日。

註4：白非，〈軍隊新規扎堆依法從嚴治軍〉，東網，2021年1月1日，https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/commentary/20210101/bkn-20210101000439063-0101_00832_001.html，檢索日期：2021年9月28日。

註5：林政榮，〈中共解放軍推動《聯合作戰綱要》之意涵〉，財團法人國家安全研究院，2021年1月15日，<https://indsr.org.tw/tw/download/1/%E5%9C%8B%E9%98%B2%E5%AE%89%E5%85%A8%E9%9B%99%E9%80%B1%E5%A0%B1>，檢索日期：2021年9月28日。

武裝力量的威脅日益嚴峻，除了加強戰訓本務之外，「居安」要能「思危」，「有備」才能「無患」，更應該做好戰場經營與戰力保存，並強化提升憂患意識與凝聚團結共識，以達成重要設施防護與戰力保存之目的，才能鞏固民心士氣、確保國家安全，這也是撰寫本文主要的目的。

貳、中共《國防法》修訂緣起

1997年3月14日，中共頒布首部《國防法》，其目的在加強國防建設和建立完善軍事法制之作用與實需，其內容包括領導體系、武裝力量、兵役制度、戰爭和緊急狀況等；然而，面對世界科技潮流變遷與國防及軍隊建設面臨的新挑戰，中共當局必須適應新形勢安全的變化，遂於2020年12月26日公布新版《國防法》，⁶並對國防法律制度做出相應調整。法條全新修訂是對中共軍隊全面建設現代化國防具有相當重要的意義，分析最主要的原因，就是制定一個可以因應新的國內外情勢與國家安全發展變化的國防政策，確保軍事改革成果得以延續，以符合推動「強軍夢」的需求。以下就《國防法》修訂緣起，逐項分析如后：

一、國外因素

(一) 全球軍事變革與作戰型態改變

從歷史的角度觀察，自1991年起的「波灣戰爭」後，由於資訊化武器裝備的廣泛使

用，使戰爭型態從「機械化」走向「資訊化」模式。因此，共軍在深刻體認科技資訊之重要性外，並瞭解任何單一軍種都不可能主宰戰場；而國防政策必須要有所調整，才能因應國際局勢所帶來的衝擊與威脅。世界先進國家正陸續調整自身國家安全戰略、軍事戰略部署，亦改變軍隊作戰形態，並進一步發展新型打擊力量。就如同美、俄等大國都透過精簡編裝體制、優化軍隊結構，來為下一場戰爭預做準備；換言之，基於現代作戰形態已發生改變，武器裝備朝向精準化、智能化、隱身化、無人化發展。⁷因此，中共必須仿效先進國家在安全戰略上重新布局，並與時俱進修改攸關國防戰略態勢最重要的法條，而本次《國防法》修訂正代表對外戰略將走向先制主動，也有企圖與美國爭取未來國際霸權的地位有關。⁸

(二) 因應周邊安全環境的變化

1. 從地緣政治角度觀察，中共地理周邊安全環境相當複雜，其領土在陸地上與北韓、俄羅斯等14個國家接壤，在海上則與日本、菲律賓等8個國家隔海為界，因而出現領土邊界劃分爭議、資源利益與宗教信仰因素等不同認知及利益上的衝突。⁹如同英國地緣政治學家麥金德(Halford John Mackinder)所指出：「在環境險惡的國際競爭中，鄰國越多越不利的環境背景」。¹⁰換言之，中共外部安全環境是處於不穩定狀況，諸如

註6：同註2。

註7：〈共軍聯合作戰綱要〉，中共國防部，2020年11月26日，http://www.mod.gov.cn/big5/jzhzt/2020/11/26/content_4874622.htm，檢索日期：2021年9月28日。

註8：同註2。

註9：〈我國的鄰國與邊界〉，深圳市規劃和自然資源局，2007年12月7日，http://pnr.sz.gov.cn/ywzy/chgl/chzxfw/chbkzs/btzs/content/post_5835896.html，檢索日期：2021年9月28日。

註10：Halford J. Mackinder, "The Round World and the Winning of the Peace," *Foreign Affairs*, Vol. 21, No. 4, July 1943, <https://fam.ag/2TwoC9l>，檢索日期：2021年9月28日。

與印度長期陸地邊界爭議、與日本釣魚臺主權爭端、與菲律賓、越南等鄰近國家為南海資源及維權問題等，周邊安全環境現仍困難重重。

2. 再者，近期中共面臨國內、外情勢的變化不斷，如恐怖活動勢力增長(如鄰國阿富汗2021年8月在喀布爾機場發生的重大恐怖攻擊事件，造成阿富汗民眾與美國駐軍嚴重傷亡)、¹¹民族與宗教分裂活動、外國勢力的圍堵等，對於中共中央而言都是一大挑戰。¹²因此，為因應當前國際安全情勢與新型態戰爭的改變，透過對《國防法》進行修改，以確保軍隊能防禦和抵抗侵略、制止武裝顛覆和分裂活動，並進一步保障主權統一與領土完整，同時確保國家安全利益和發展。

二、國內因素

(一) 調整中共軍改後的國防政策

從國防戰略角度檢視，自習近平2012年接班後，便開始進行軍隊改革計畫。2015年11月28日，中共中央軍委印發《關於深化國防和軍隊改革的意見》，軍隊改革正式啟動。¹³到2016年，軍隊已完成「深化國防和軍隊改革」目標，並建構「中央軍委—戰區—部隊」的作戰指揮體系，中央軍委機關由過去的4個總部，改為15個職能部門、7大軍區

調整劃設為5大戰區，形成「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」之變革。使得「脖子以上」如軍委職能部門、戰區指揮機構與軍種管理機關，以及「脖子以下」如軍級單位及新體制下的旅、營、連級，在軍隊組織架構和力量體系間均產生大幅度變化；以塑造指揮扁平化，並加快共軍機動能力與靈活運用空間。¹⁴這也是共軍自1985年「裁軍百萬」以來最大規模的變革，更是「體制編制」調整幅度最大一次。¹⁵

(二) 鞏固中央軍委主席權力核心

從軍事戰略角度檢視，習近平曾指出：「能打仗、打勝仗，始終能夠召之即來、來之能戰、戰之必勝為目標。」¹⁶同時鑒於共軍高官內部的貪腐情形嚴重，恐動搖國本；因而大動作推動「反腐肅貪」，將異己與貪腐官員一一剷除，並積極對違紀違法人員進行查處。中共中央透過大力整飭軍風紀，維繫政權穩定，更藉此鞏固權力核心，確保領導人的政治權力地位。也因此，在最新版《國防法》中強調貫徹習近平強軍思想、堅持黨對共軍的絕對領導、落實「軍委主席負責制」，並將武警部隊指揮權一併交由中央軍事委員會管理，都是為鞏固中央軍委主席習近平權力的核心內容。¹⁷

註11：黃潔文，〈阿富汗機場恐攻事件〉，上報，2021年8月27日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=122828，檢索日期：2021年9月28日。

註12：同註5。

註13：〈軍隊領導和指揮體制改革時間軸〉，中共軍網，2018年12月18日，http://www.81.cn/jfjmap/content/2018-12/18/content_223420.htm，檢索日期：2021年9月28日。

註14：〈新時代的中國國防白皮書全文〉，中共國防部，2019年7月24日，http://www.mod.gov.cn/regulatory/2019-07/24/content_4846424.htm，檢索日期：2021年9月28日。

註15：Mu Chunshan, "The Logic Behind China's Military Reforms", December 05, 2015, <https://thediplomat.com/2015/12/the-logic-behind-chinas-military-reforms/>，檢索日期：2021年9月28日。

註16：〈鍛造召之即來 來之能戰 戰之必勝的精兵勁旅〉，人民網，2017年10月11日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0419/c1011-29220775.html>，檢索日期：2021年9月28日。

註17：同註2。

參、新版《國防法》修訂內容分析

中共軍改後，同時開始進行一連串軍事法規調整，調整過往對外的戰略態勢，凸顯中共對於外部勢力的干預作為會更加強硬。尤其面對當前內、外安全環境態勢丕變，不論是邊界爭端海權爭議、以及分裂主義等，都逐漸成為未來中共軍隊可能面對的不安定因素。隨著全球軍事變革與作戰型態改變，也將投射在軍事新規範調整範疇之中；因此，新頒《國防法》就是為因應周邊環境及動盪局勢變化而來，它是一切軍事法律之母法，也是國防政策實施之根據，亦為軍隊重新建設新秩序立下規範。原《國防法》係自1997年實施，當時內容共12章、70條，約6,000餘字；2009年8月進行的第一次修改，僅針對法條內容進行調整，刪修幅度很少；¹⁸而此次採取全面擴充條文修訂，共計刪修54條，調整幅度高達七成，修訂後維持12章、73條(增加6條、刪除3條)，約7,000餘字。主要內容重點(如表一；新增指標及內容概要，如表二)，摘要分析如后：

一、首次出現「發展利益」、「制止分裂」

檢視《國防法》中新增的「發展利益」一詞，和「國家主權」與「國家安全」並列成為重要法條，主要目的是為制止武裝顛覆和分裂、保衛國家主權統一、領土完整性、

表一：中共《國防法》修訂內容重點

2021年版主要重點	相關法條
發展利益、制止分裂	第2、25、47條
動員	第3、12-13、14、18、22、47-48、50-51條。
強軍	第4、6、24條。
太空、電磁、網路空間	第30條。
全民國防	第3、6條、45條。

資料來源：參考《中共國防法》，中共國防部，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9月28日，由作者彙整製表。

國防利益、海外利益等攸關中共國家的利益；此外，更新增「制止分裂」一詞，特別強調主權、領土不可分裂。¹⁹咸信其核心的利益泛指臺海、南海、新疆、釣魚臺、非傳統威脅問題與海外、太空、網路等，都是《國防法》之核心利益；一旦發生分裂情勢或核心受到影響或傷害，本法將做為開啟戰爭的合法依據，未來亦不排除以局部戰爭型態，做為解決手段之一。同時，這隱含著中共未來軍事力量擴張，以及發展領域的彈性空間越來越大，特別是對外國勢力的態度已轉為「先發制人」的模式，且更不容許有任何分裂情事發生，並意味將發展更強的軍事力量，以因應任何強國之挑戰。

二、提及「動員」次數最高

新版《國防法》全文中，「動員」一詞出現頻率最高，達21次，²⁰內容結合「發展

註18：王淑梅，〈新修訂的國防法，新在何處〉，騰訊網，2021年1月7日，<https://new.qq.com/omn/20210103/20210103A014C100.html>，檢索日期：2021年9月28日。

註19：〈新修訂《國防法》明年實施發展利益受威脅成動員理由〉，東網，2020年12月28日，https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/cnnews/20201228/bkn-20201228172727032-1228_00952_001.html，檢索日期：2021年9月28日。

註20：〈中國新版國防法1月1日生效新增這四字引發關注〉，聯合新聞網，2021年1月4日，<https://udn.com/news/story/7331/5145888>，檢索日期：2021年9月28日。

表二：中共新版《國防法》新增修正表

新增指標	內 容 概 況
強化黨對國防活動的集中統一領導	加強馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、三個代表重要思想、科學發展觀、習近平新時代中國特色社會主義思想等做為指導思想，並強調國家對國防活動實行統一的領導，武裝力量受黨的統一領導。
完善國防職權	針對國務院、中央軍委的部分國防職權進行調整，由中央軍事委員會實行「主席負責制」全權掌握權力。
武裝法律制度	強調共軍在新時代「四個戰略支撐」的任務，並要求共軍和武警部隊在規定的崗位，實行文職人員制度。
拓寬國防活動領域	提升維護在太空、電磁、網路空間等其他重大安全領域的活動、資產和其他利益之安全。
國防生產和軍事採購法律制度	強化創新驅動、自主可控納入國防科研生產方針，完善國防智慧財產權制度，促進國防科技成果轉化，以適應社會主義市場經濟體制和價值規律要求，調整為「軍事採購」。
國防經費和國防資產法律制度	加強國防資產中的技術成果，在堅持國防優先、確保安全的前提下，可以根據國家有關規定用於其他用途。
完善國防教育法制	落實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。
完善國防動員法制	根據國防動員領導體制改革和國防動員工作需求，規定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職責分工，組織動員準備和實施工作。
強化軍人義務與權益	注重軍人必須「忠於黨」的要求，並落實「讓軍人成為全社會尊崇的職業」要求，以提升對軍人地位、榮譽、權利和相關保障。
完善對外軍事關係法制	加強「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」，置重點於依法保護海外公民、組織、機構和設施的安全，參加聯合國維和、海上護航、聯演聯訓、打擊恐怖主義。
軍民結合	強調國防科技工業實行軍民結合、平戰結合、軍品優先、創新驅動、自主可控的方針，並堅持以國家主導、分工協作、專業配套、開放融合，保持規模適度、布局合理的國防科研生產能力。

資料來源：參考王淑梅，〈新修訂的國防法，新在何處〉，騰訊網，2021年1月7日，<https://new.qq.com/omn/20210103/20210103A014C100.html>，檢索日期：2021年9月30日，由作者彙整製表。

利益」與「分裂」受到損害等，都將成為中共未來全力發起國防動員的理由之一。因為不論是人民武裝動員、經濟動員、國防動員、全體總動員等，都是中共軍隊的打擊支援力量；此外，特別強調「軍民結合」部分，讓「軍藏於民」，使得平、戰能量「合而為一」，隨時轉換戰爭模式。相對而言，這是否隱含著動員能量不足、無法動員打仗的現況仍值得推敲；畢竟，自1979年中共發起「懲越戰爭」之後，共軍就未曾再發動大規模戰爭，僅藉由國內軍演以及與外軍演習，強

化聯戰訓練水平，但真實戰場環境與演習確實存有落差，或許這就是近期中共在軍演中特別強調貼近實戰化演練之主因。此次，中共中央也藉由修訂法條，提高中共國防動員體系機制運作能量，以適時支援戰場的後勤補給，然其成效如何，仍有待後續觀察。

三、鞏固軍隊地位

為提升軍心士氣，新頒《國防法》首次將軍人地位與軍人保障制度納入條例之中，以增進軍人待遇與榮譽，使其更忠於黨的履行職責，進而捍衛國家安全；尤其在軍人的

地位、福利上，不止現役同時也保障退役軍人權益。透過2020年《立功受獎軍人家庭送喜報工作辦法》、2021年《軍人地位和權益保障法》，建構軍人榮譽體系、落實加強軍眷照顧，以及退役軍人和其他優撫對象之優待工作，同時宣傳軍人功績和犧牲奉獻精神，使其受到人民尊重與敬仰，以提高軍隊在社會的地位和權益，進而塑造社會崇尚軍人的風氣。此外，習近平除在軍事戰略上調整為「先制主動」之外，並認知「強國」必須先「強軍」，強軍的前提就必須先提高軍人福利與地位。如此一來，軍人也會全力付出，為國家犧牲奉獻，不僅可以穩固習近平的政權與兵權之外，更能逐步推動「強軍夢」的達成。²¹

四、太空、電磁、網路空間等成為新領域的重點

新頒《國防法》也明確規範軍隊職責，主要任務為防禦和抵抗外來侵略，制止武裝顛覆和分裂情勢，以確保國家主權統一與領土完整。此次，除原有傳統的領陸、領水、領海、領空之外，特別將太空、電磁、網路空間，也新增納入了國家安全和發展利益範疇之中；這也顯示未來中共軍隊將努力朝向航天發展，且不再侷限於原有的陸地與海洋的框架之中，更聚焦爭取於新領域空間的軍事利益；同時，網絡部分會更活躍，諸如結合假訊息散播、認知作戰、混合戰、宣傳戰

、「三戰」、網路破壞、灰色地帶作戰、網路病毒攻擊等，都可提前成為對我國展開的隱形網路戰。此外，條文新增電磁空間，可能針對電磁脈衝加以研發精進，未來恐成為對我國作戰第一波攻擊武器，透過「斷電」攻勢使全島陷入一片黑暗，喪失指管通情能力，降低反擊與抵抗。面對威脅如此明確，國人「焉能無備」。

五、深化全民國防力量新增學生軍事訓練

中共修訂《國防法》除為因應國內、外局勢改變，並深刻體認國家安全需要人民的力量支持，因此特別新增「全民國防」教育理念，明確規定一切國家機關、各政黨、企業、社會組織等，都要支持並參與國防建設。而為了增強國防觀念、強化憂患意識、掌握國防知識、提高國防技能，在高中階段的學生都必須參加軍事訓練課程，讓這些學生都有基礎作戰的知識與能力；一旦發生戰爭，這些都將是軍隊戰力的補充來源。²²

肆、中共新頒《國防法》之意涵

習近平曾多次在內部會議之中，強調「召之即來、來之能戰、戰之必勝。」²³充分顯示共軍有「打勝仗」之企圖心，也因此必須修訂不合時宜的軍事法條，以下就其修法內容意涵，分述如後：

一、展開先制主動之戰略態勢

(一)新戰狼行動

註21：〈中共軍人地位和權益保障法〉，中共國防部，2021年6月11日，http://www.mod.gov.cn/shouye/2021-06/11/content_4887206.htm，檢索日期：2021年9月28日。

註22：朱承樂，〈三戰策略 中國修訂國防法的惡意與威脅〉，蘋果新聞網，2020年10月30日，<https://tw.appledaily.com/forum/20201030/VRCNC6YR6JBLEPOJVIZJNCHXM/>，檢索日期：2021年9月30日。

註23：〈鍛造召之即來 來之能戰 戰之必勝的精兵勁旅〉，人民網，2017年4月19日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0419/c1011-29220775.html>，檢索日期：2021年9月30日。

1. 《孫子兵法》指出：「攻其無備，出其不意。」中共軍事力量正逐漸逼近美軍，尤其習近平在共產黨「建黨百年」黨慶演說中指出：「強國必須強軍」；「中國人民也絕不允許任何外來勢力欺負，必將在14億多中國人民用血肉築成的鋼鐵長城面前碰得頭破血流！」²⁴其中「強軍」與「頭破血流」言論，更明確對外來勢力有提出意味濃厚的警告，其背後政治意涵即是中國大陸不再「韜光養晦」，轉為先制主動的「新戰狼行動」。

2. 觀察當今中共軍事實力世界排名第三，僅次於美國與俄羅斯，而令世人擔憂的是其海軍船艦和潛艦數目目前已有350艘，高於美國的293艘，海軍的規模數量已是世界第一。²⁵換言之，中共新版《國防法》戰略態勢發展，從「積極防禦」走向採取「先制主動」，一旦面對影響或破壞中共發展之利益，將依法可立即採取回應；除了提出警告與威嚇之外，令人擔憂的是面對其可能發動的局部戰爭威脅，此一改變確實已造成鄰近國家的惴惴不安。²⁶

（二）推動「強軍夢」

1. 檢視中共《國防法》中持續強調「強軍」一詞，其目的是塑建「強軍夢」，以科技強軍、依法制軍，加強軍事訓練與聯合作



圖二：中共「強軍夢」三支箭

資料來源：參考萬鵬，〈習總書記對軍隊改革再動員為強軍賦予精神動力〉，中國共產黨新聞網，2016年7月29日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2016/0729/c385474-28595415.html>，檢索日期：2021年9月30日，由作者整理製圖。

戰指揮人才等，打造屬於「中國型式」的聯合作戰模式。其實早在2016年，習近平在「第十二屆全國人民代表大會」（簡稱「全國人大」）中就指出：「政治建軍、改革強軍、依法治軍」是在深化國防和軍隊改革中，為實現強軍目標，並強調「政治建軍是靈魂，改革強軍是根本，依法治軍是保證」。²⁷

2. 基本上，中共的組織變革都是有軌跡可循，強軍夢第一支箭為「政治建軍」、第二支箭為「軍改強軍」，而第三支箭就是「依法治軍」（如圖二）。而新頒《國防法》就是治軍的第一步，主要是用法律的形式規範，做到「有法可依」、「有法必依」、「執法必嚴」、「違法必究」，以推進軍隊建設科學化、制度化、規範化。²⁸畢竟中共內部

註24：〈在慶祝中國共產黨成立100周年大會上的講話〉，中共國防部，2021年7月15日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-07/15/content_4889495.htm，檢索日期：2021年9月30日。

註25：〈中國海軍增長迅猛受多方關注 印太上演合縱連橫〉，法廣，2020年12月22日，<https://www.rfi.fr/tw/%E5%B0%88%E6%AC%84%E6%AA%A2%E7%B4%A2/%E8%A6%81%E8%81%9E%E8%A7%A3%E8%AA%AA/20201222>，檢索日期：2021年9月30日。

註26：林政榮，〈習近平百年黨慶發表重要演說背後政治訊息之意涵〉，財團法人國防安全研究院，2021年7月8日，<https://indsr.org.tw/tw/News/40?page=2>，檢索日期：2021年9月30日。

註27：萬鵬，〈習總書記對軍隊改革再動員為強軍賦予精神動力〉，中國共產黨新聞網，2016年7月29日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2016/0729/c385474-28595415.html>，檢索日期：2021年9月30日。

註28：學習大軍，〈習式治軍思想：三招合一〉，騰訊網，2016年3月14日，<https://news.qq.com/a/20160316/007966.htm>，檢索日期：2021年9月30日。

曾發生太多貪腐事件，造成軍心內部不穩定，基於一個腐化的軍隊無法打仗，使得習近平不得不強化「打貪」與「軍事改革」的決心，以打造真正現代化的國防軍隊。

二、強化軍隊控制能力，為新任期準備

(一)鞏固掌握軍權

從軍事角度檢視修訂內容，首次將「習思想」納入條例，強化至高無上的地位與權力；此外，條例中闡明武裝警察的指揮權，也轉移至中央軍事委員會領導。透過掌握軍隊、武警部隊的體制，顯示中央軍委會施行主席負責制；換言之，習近平取得共軍與武警的指揮權，等於將軍權一把抓。習氏自上任後，進行一連串軍事改革與打貪腐行動，在全面建成「小康社會」以及「全面脫貧」和「抗疫成功」等政績，已做為「第一個百年」一建黨百年的賀禮，凸顯領導的地位在有計畫、有節奏的進展中，決心亦不容動搖。

(二)確立領導人地位

中共修訂《國防法》，不僅只是為了鞏固權力核心一環，更為打造2035年完成現代化國防之「強軍夢」；因此，在確立「習核心」的歷史地位同時，習近平也打破昔日接班梯隊限制，並替自己的連任鋪路。2018年3月，習氏就已完成布局，在中共第十三屆「全國人大」第一次會議就通過修憲案，將原本《憲法》有關國家主席、副主席「連續任職不得超過兩屆」的條文刪除，取消國家主席連任限制後，代表習近平已為2022年準備召開中國共產黨「第二十次全國代表大會

」（簡稱「二十大」）連任的戰略態勢，做好邁向第三任期的領導人做準備，這一切似乎早已是盤算料定，並按照劇本演出。²⁹

三、開啟發動戰爭之正當性與合法性

(一)先法後兵

中共透過《國防法》修訂，在戰略上由「積極防禦」傾向採取「先制主動」，此次更首次以「發展利益」為重點，其主要目的是為制止分裂和武裝顛覆、捍衛國家主權、統一、領土完整性、國防、海外等核心利益；亦顯見中共一旦在發展利益議題上受到威脅，特別在主權、領土爭端、分裂等方面，將可援引本法內容，採取武力行動，以解決爭議問題。此外，由於本次修訂《國防法》中，出現「動員」條例的頻率最高，意味著共軍未來動員人力將以「召之即來、來之能戰、戰之必勝」為目標，並強化中共國防動員的靈活彈性與運作機制，包括人民武裝動員、經濟動員、國防動員、全體總動員等，亦強調隨時能夠動員備戰，為打贏勝利做好充分準備，可隨時因應戰事需求變化，此乃實事求是、一切為戰的準備。

(二)軍民結合之準備

中共針對「軍民結合」部分，把國防和軍隊現代化建設融入社會發展體系，全面推進經濟、科技、教育、人才等各個領域的軍民交流融合，並與經濟發展結合，實現國防和軍隊現代化。同時，強調「軍藏於民」，將平時與戰時打擊力量結合為一，特別是軍工產業，再運用人工智慧(AI)和半導體等民

註29：〈中共提議刪除中國國家主席兩屆任期規定〉，中央通訊社，2018年2月25日，<https://www.cna.com.tw/news/first-news/201802255002.aspx>，檢索日期：2021年9月30日。

用高科技的技術，引進軍方供應鏈，形成多領域、高效益的軍民融合發展格局，將經濟建設擴展於國防建設之上，發揮「平戰合一」的作戰形態，時時做好「備戰打仗」之準備。³⁰

四、《國防法》的「變」與「不變」

檢視中共新版《國防法》內容，其中「變」的部分有「將制止分裂和發展利益」做為開啟戰爭的法律依據，採取「先法後兵」的先制主動態勢，並增加太空、電磁、網路空間的彈性攻勢空間；其次，強調中共軍委主席核心權力，特別是中央軍委會對於共軍與武警部隊的直接控制權力，掌握軍權與民間所有資源，也取消國務院對武警的指揮權，將權力一手掌控。至於「不變」的部分是「黨指揮槍」，為黨創造更多的政治權力與兵權掌握，透過新制法規，增加習近平對軍隊的控制權，並超前部署替2022年「二十大」連任布局。此外，修訂法條也隱含著中央保有更大意願與能力，採取武力來保護其所謂「核心利益」，似也凸顯對外發動有限度戰爭的可能性，正大幅提升。³¹

伍、中共修訂《國防法》對我之省思

所謂「知彼知己，百戰不殆」。國軍應秉持「以敵為師」與「敵情練兵」，並預判

敵未來戰略方向及戰術戰法發展，進而研擬反制之道，才是致勝的關鍵。尤其，中共對我威脅未曾緩減，未來一旦兩岸發生衝突，美國是否會出兵「協防臺灣」這個安全議題，儘管歷任美國總統大多採取「戰略模糊」立場，以保持靈活、彈性的國際操作空間。然諸如2021年8月15日發生在阿富汗首都喀布爾的美軍撤離亂象，已引發各國重新思考美國在國際上所扮演的角色，部分人士更憂心我國可能步上阿富汗後塵。³²因此，國人確實應體認到國家安全需靠自己努力，且無法建立在敵人的善意上，這是「顛撲不破」的真理。

「以史為鏡，可以知興替」。回顧兩岸發展歷史，自1949年起，臺灣海峽成為兩岸一道鴻溝，造就兩岸政治分立與軍事對峙，期間共發生3次「臺海衝突危機」，其中都隱含有美國介入的痕跡(如表三)。³³我國在歷經三次的危機衝突洗禮後，確實激發淬鍊出國人戰鬥力和生命力；尤其1958年的「八二三砲戰」更是具有重大歷史意義。「戰火無情，和平無價」，國家安全需靠國人共同努力捍衛。面對中共《國防法》暗藏之威脅，的確不容等閒視之，國人應有的體認分述如下：

一、鏈結民主國家奠基友好夥伴關係

(一)強化友好國家交流互惠

註30：李華球，〈中共軍民融合發展戰略初探〉，財團法人國家政策研究基金會，2019年1月28日，<https://www.npf.org.tw/1/20157>，檢索日期：2021年9月30日。

註31：林政榮，〈從中共「2021年1號命令」研析對臺軍事鬥爭準備之作為〉，《後備動員軍事雜誌半年刊》(臺北)，第103期，2021年7月15日，頁77-78。

註32：張文馨，〈阿富汗亂象美國角色被質疑，白宮：對臺承諾堅實〉，聯合新聞網，2021年8月19日，<https://udn.com/news/story/6813/5683681>，檢索日期：2021年9月28日。

註33：張建邦，〈未來臺海衝突中的美國〉(臺北市：麥田，1998年)，頁95-96。

表三：美國在兩岸衝突期間概略行動

時間	區別	美國行動	中共戰術行動與政治目的
1954年至1955年	九三砲戰 一江山島 大陳島撤退	1. 簽署《中、美共同防禦條約》，有利臺灣防禦。 2. 避免與共軍發生直接衝突。 3. 建立東南亞地區圍堵陣線聯盟。	1. 對《中、美共同防禦條約》不滿，並測試美方對我國支持程度。 2. 對國際上之「臺灣地位未定論」和「兩個中國」看法，以行動表示決心。 3. 對美國在東南亞地區建構圍堵線不滿。
1958年至1959年	八二三砲戰 九二海戰	1. 美國內部提出「兩個中國」之建議。 2. 美國派第七艦隊間接協助我國突破共軍封鎖，並提供火炮，扭轉戰況。 3. 美國曾評估是否對共軍使用核武。	1. 藉中東反美勢力興起，擬於臺海造勢，確立反美、反霸權形象。 2. 針對我國與美國的騷擾採報復行動。 3. 考驗美國對我國支持程度。 4. 對美國是否使用核武保護我國提出疑慮。
1995年至1996年	臺灣海峽 飛彈危機	1. 美國派遣兩艘航艦戰鬥群前往臺海附近，以阻止共軍犯臺之軍事企圖。 2. 美國國務卿表示，「在需要的時候將提供臺灣協防」。	1. 對美國改變承諾讓李登輝總統訪美表示不滿。 2. 打壓我國務實外交並阻止臺獨勢力。 3. 測試美國對我國防禦的程度。 4. 企圖影響我國總統選舉。

資料來源：參考張建邦，《未來臺海衝突中的美國》(臺北市：麥田，1998年)，頁95，由作者彙整製表。

我國自1971年與美國斷交後，雙方仍維持一定關係，美方並制定《臺灣關係法》(Taiwan Relations Act)取代原有《中、美共同防禦條約》(Sino-American Mutual Defense Treaty)，美國對臺軍事交流方式，從原有「軍援」調整為「軍售」模式，繼續提供我國防衛性武器，以維持區域穩定的基礎。因此，我國向美軍購防衛性武器是國防力量主要來源之一，除能夠建立臺、美之間防禦領域緊密合作，並在經濟、高科技、人權、氣候變遷等各項議題相互支援，建立良善關係。³⁴當前美、「中」對抗未歇，我國應可利用與美國關係深化協助下積極參與國際事務，諸如「五眼聯盟」(Five Eyes，簡稱FVEY)等組織，鏈結民主國家夥伴關係

，共享軍事情報和多元合作交流，營造出一個有利於臺灣生存環境；而與友好國家情資分享是相當重要一環，建立良好管道，更有利於具民主體制優勢的區域戰略平衡，方能為我國安全奠定永續經營發展基礎。³⁵因為多方建立合作只是開始，透過持續爭取各國國際組織或實際參與組織運作，除增加國際影響力外，更使中共有所忌憚、不敢貿然行動。

(二) 堅持民主價值

依據最新「無國界記者」組織(Reporters Without Borders)在「2021世界民主新聞自由指數」的報告中指出，臺灣名列第43名，位居亞洲第2；中共則在180個國家中排名後段。面對中共的極權體制，兩岸彼此間民主自由程度明顯落差。³⁶由於中共至今仍

註34：丁樹範，《國家安全總體情勢報告》(臺北市：遠景基金會、亞太和平研究基金會，2014年)，頁172。

註35：「五眼聯盟」源自美國、英國、加拿大、澳大利亞和紐西蘭五個英語民主國家簽署的情報共享協定。從「冷戰」時期監控蘇聯與分享機密情報的機制演變過來，它常被形容為世界上最成功的情報聯盟。〈面對中國挑戰五眼納日本〉，BBC中文網，2020年7月30日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53603410>，檢索日期：2021年9月30日。

註36：〈2021世界新聞自由指數 臺灣位居亞洲第2〉，中華民國僑務委員會，2021年4月20日，<https://ocacnews.net/article/278257>，檢索日期：2021年9月30日。

未放棄武力犯臺之選項，兩岸僅僅間隔一道臺灣海峽，派遣戰機僅需要5-7分鐘即可兵臨城下，反應時間相當有限，遑論千枚以上的導彈威脅。儘管中共高層對臺多採「動之以情」方式，訴諸「以通促融、以惠促融、以情促融，勇於探索海峽兩岸融合發展新路」；³⁷然另一方面，又不斷宣稱不排除「武力」解決，採取「胡蘿蔔」與「棒子」兩手策略，這對以民主、自由、開放的我國而言豈可接受。³⁸因此，我國應該與友我國家建立民主陣線聯盟，藉由互信互助交流管道，強化民主價值的重要性。

二、國防自主是國家安全堅實屏障

(一) 建構「創新/不對稱」戰力

為因應中共軍事武力威脅，我國軍事戰略已於2017年調整為「重層嚇阻」取代「有效嚇阻」，國軍必須建構「創新/不對稱」的嚇阻戰力，避實擊虛，攻擊敵人弱點，並貫徹以防止戰事發生為前提之用兵理念，同時必須具體結合現況與戰場因素，訂定強化戰場經營與戰力保存之行動方案；然未來中共有可能以攻擊或奪取外離島為奪臺手段之一，以獲取最大的政治效益、談判籌碼與附加價值。³⁹因此，強化外、離島防衛作戰同為我國必須重視議題，透過軍購與自力研發，部署新型防空武器與中、長程飛彈，以達及早預警與嚇阻效果。

(二) 提升國防自主能力

國家安全最佳保障，就是國防自主能力

，不要只是單一希望他國救援或保護，不論是「國機國造」或「國艦國造」，採軍民融合方式，運用工合資源，整合在地能量，建立國防產業供應鏈，帶動產業升級，不但有助於國防工業發展，更能活絡民間經濟，強化國防自主實力，達到雙贏策略。⁴⁰阿富汗的例子凸顯，美國雖是盟友，我也不應完全選邊；畢竟持續加強國防自主與軍工產業複合能量，建立「創新/不對稱」的嚇阻戰力，此皆非「一蹴可幾」之工作，並有賴高層長遠擘劃、儘早行動，方能應對瞬息萬變之兩岸情勢，達成防衛國家安全之目標。

三、提高憂患意識與抗敵意志

(一) 落實全民國防教育

孫子曰：「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。」一旦兩岸發生局部性衝突，我國重要的政、軍、經、心、關鍵基礎設施等可能成為共軍攻擊目標之一，其目的在摧毀指管通情能力、國家抵抗資源與人民抵抗意志。戰爭場景是殘酷的，戰事一旦發生則無前方、後方之區分，唯有國人堅強抗敵意志與應變能力，方能爭取國家生存條件。此外，積極落實全民國防教育與後備動員能量整合，並採取多元與靈活教育方式，瞭解中共《國防法》戰略模式的改變與意涵，將使更多國人認清中共意圖與軍事目的，且不致為敵所用。

(二) 提升全民抗敵意志

中共統戰模式已經正式走向國際化，結

註37：〈習近平赴福建考察 提「通惠情」對臺促融〉，中央通訊社，2021年3月25日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202103250347.aspx>，檢索日期：2021年9月30日。

註38：郭偉峰，〈習近平對臺思想與頂層設計〉，臺灣中評網，2017年1月4日，<http://www.crntt.tw/doc/1045/2/4/1/104524120.html?coluid=247&kindid=14041&docid=104524120>，檢索日期：2021年9月30日。

註39：同註33，頁176。

註40：汪國禎，〈外離島地區對防衛作戰戰略價值之研究〉（臺北市：國防部，2006年），頁33。

合多元的作戰型態與跨部門合作，不再只是私底下進行或由統戰部門單一獨立進行，而是擴展從個人、組織、團體、走向世界。其滲透方式已朝向資訊化，企圖改變國人想法進而對中共產生認同，因而無意間成為「中共代理人」。所以，不僅國軍應警惕中共無時無刻不在對我國實施「認知作戰」，國人同胞亦應提升防微杜漸的敏感度，唯有「知敵制敵」、提高憂患意識與抗敵意志，方能確保國家安全。⁴¹

四、採取避險策略 防止擦槍走火衝突

(一) 兩岸敵意螺旋上升

觀察中共軍機擾臺今(2021)年已逾600架次，已達去年擾臺架次數的2倍；此外，共軍依年度演習想定狀況，正展開一連串的軍演，包括各戰區、各軍種、跨軍種聯合作戰、武警部隊、與多國海上聯演、民兵動員等均參與其中，⁴²其意圖可能劍指美國、抑或對準臺灣；同時，中共武統的聲浪高漲，無論這是開戰前的恫嚇，或是意圖削弱我國民眾信心的「灰色地帶衝突」尚不可知。然

中共新版《國防法》已採取先制主動戰略，恐將導致兩岸敵意螺旋逐步上升，發生擦槍走火事件的可能性正逐漸提高。⁴³未來時局發展確實令人擔憂，國人切莫輕忽，徒增國家安全風險。

(二) 避險策略運用

菲律賓總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)上任迄今，儘管因南海島礁主權爭議，一直夾在美、「中」兩強之間，然其對當前世界二大經濟體之間，係採取一種安全的「避險策略」，以維護國家利益。⁴⁴傳統上，雖然菲律賓屬於親美的軍事陣營，但並不影響其與中共的密切交往，菲國一方面與美國不斷強化安全防衛聯繫；另一方面，同時與中共經濟靠攏，相關安全與制度合作也得以蓬勃發展。菲國此種將利益極大化重於風險管控策略，透過不刺激一方或對中共釋出善意，並與美國在軍事上取得平衡，就是為達成政治利益之目的。⁴⁵細究杜特蒂之作法，誠屬「智者之舉」；然對我國而言，如何避險亦考驗國家領導者之智慧，與國人堅定之決心。

註41：中共代理人指涉參加中共活動、贊成中共政策，為中共從事政治宣傳、簽署合作協議，而危害國家安全者。林政榮，〈中共最新《統一戰線工作條例》之意涵〉，財團法人國防安全研究院，2021年2月16日，<https://indsr.org.tw/tw/Download/1/%E5%9C%8B%E9%98%B2%E5%AE%89%E5%85%A8%E9%9B%99%E9%80%B1%E5%A0%B1?page=2>，檢索日期：2021年9月30日。

註42：〈即時軍事動態〉，中華民國國防部，2021年8月27日，<https://www.mnd.gov.tw/PublishTable.aspx?Types=%E5%8D%B3%E6%99%82%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E5%8B%95%E6%85%8B&title=%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%B6%88%E6%81%AF>，檢索日期：2021年9月30日。

註43：陳育晟，〈4個月就飛來超過270架軍機，中共為何一直擾臺？〉，《天下雜誌》，2020年7月19日，<https://www.msn.com/zh-tw/money/topstories/4/%E5%80%8B%E6%9C%88%E5%B0%B1%E9%A3%9B%E4%BE%86%E8%B6%85%E9%81%8E270%E6%9E%B6%E8%BB%8D%E6%A9%9F%EF%BC%8C%E4%B8%AD%E5%85%B1%E7%82%BA%E4%BD%95%E4%B8%80%E7%9B%B4%E6%93%BE%E5%8F%B0%EF%BC%9F/ar-BB1gq0zP>，檢索日期：2021年9月30日。

註44：胡敏遠，〈對中、菲兩國「牛軋礁爭端」之研究〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第5期，2021年10月1日，頁51。

註45：避險定義指為一種融合了安全與經濟，且介於抗衡與扈從之間的一種選項，並且依據國家對風險的評估，來衡量其較偏向抗衡或是扈從，這些工具包括限制扈從關係、約束保障、經濟實用主義、否定主導和間接平衡。換言之，對強權結盟做出模糊的承諾，以換取在結盟與獨立自主間的最佳利益。蔡明彥，〈避險策略下大國互動模式之研究：以美亞大戰略競合為例〉，《遠景基金會季刊》，第16卷，第3期，2015年7月。

陸、結語

依據我國《國防法》及《國防部組織法》(簡稱「國防二法」)，從2000年修頒至今已逾20年未修訂。檢視中共印頒修訂《國防法》之意圖與目的，我國防部確實有必要與時俱進，依現況需要做出調整，以因應兩岸與國際現勢情況改變。孫子曰：「用兵之法，無恃其不來，恃吾有以待也；無恃其不攻，恃吾有所不可攻也。」在面對中共強大軍事威脅之下，國人不可以心存僥倖，認為敵人不會來。儘管中共新頒《國防法》是否真存有「開啟戰爭」的政治訊息，仍值得未來繼續關注；但共機持續擾臺或者共艦編隊進行遠海長航演訓，其背後都隱含著一定政治目的與軍事企圖，國人切不可掉以輕心。

「國家安全的信心，應建立在隨時準備作戰的基礎上。」同時，更不可以認為敵人不會貿然發起攻擊而便宜行事；唯有時時做好防備，才能讓敵人無隙可乘。

國軍檢討修訂「國防二法」之餘，仍應對共軍動態與最新軍事法令規章，詳加分析

並預判可能動機，因為這將是攸關兩岸是否會開啟戰端之指標。未來中共對臺作戰方式，除直接訴諸武力外，也可能採取「灰色地帶衝突」或「認知作戰」，或以小型無人飛機或小型登陸艇，以及海底水下無人機、攻擊型水下無人機等，順利突破臺灣海、空的第一道防線，並對我進行無預警破壞攻擊。因此，當前我國應秉持高度憂患意識，加強戰訓本務，結合兵推想定與實兵演練時機，勤訓苦練，才能保衛臺灣安全；另外，更不能忽略「人」的因素，也就是「全民抗敵意志」。期許國軍透過「創新/不對稱」的作戰方式，結合全民國防教育，凝聚國人愛國心，才能有效預防戰爭，確保國家安全。📍

作者簡介：

林政榮中校，國防大學政戰學院90年班、國防大學政研所碩士93年班、國防大學政研所博士104年班、國防大學陸軍指揮參謀學院106年班、國防安全研究院駐研學官110年班。曾任陸軍裝甲586旅政戰綜合科長、陸軍第一及第三地區支援指揮部彈藥庫政戰處長、陸軍司令部政參官，現服務於國防大學共教中心。

老軍艦的故事

九連軍艦 AGS-563



九連軍艦為一艘海洋研究船，原屬美國海軍「Sotoyomo」級的輔助拖船，為位於美國德州Port Arthur的「Gulfport Boiler & Welding Works」所建造，於1945年1月4日完工下水，1945年3月1日成軍，服役於美國海軍時，艦名為「Geronimo」，編號為「ATA-207」。

民國58年2月移交給我國，並轉換成為後勤支援艦艇。民國65年2月1日我國正式向美國購得該艦。該艦於民國58年5月在我國海軍成軍服役後，命名為「九連」軍艦，編號為「AGS-563」。

該艦成軍以來，即編屬於我國海軍勤務艦隊，從事於海洋研究及測量任務，並未配備任何武器，於民國61年12月1日由海軍艦隊中除役，轉交給從事海洋資源研究的大學，做為海洋研究船之用，並將外觀漆成白色。(取材自老軍艦的故事)