

国防

NATIONAL DEFENSE

法律制度

LEGAL SYSTEM

宪法视角下的国防法律制度研究

RESEARCH ON NATIONAL DEFENSE LEGAL SYSTEM FROM A CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE

丛文胜 著

解 放 军 出 版 社

D9 22.12.4
2013/

国防法律制度

——宪法视角下的国防法律制度研究

丛文胜 著



图书在版编目 (CIP) 数据

国防法律制度：宪法视角下的国防法律制度研究/丛文胜著，——北京：解放军出版社，2012.8

ISBN 978 - 7 - 5065 - 6433 - 5

I. ①国… II. ①丛… III. ①国防法—研究—中国
IV. ①D922.124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 174146 号

书 名：国防法律制度——宪法视角下的国防法律制度研究

作 者：丛文胜

责任编辑：刘施昊

封面设计：张禹宾

责任校对：解 校等

出版发行：解放军出版社

社 址：北京市西城区地安门西大街 40 号 邮编：100035

电 话：66531659 (发行部) 66738102 (编辑部)

E-mail: jfcbbs@126.com zllbjb@sina.com

经 销：全国新华书店

印 刷：北京瑞哲印刷厂

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数：558 千字

印 张：32.25

版 次：2012 年 8 月第 1 版

印 次：2012 年 8 月北京第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5065 - 6433 - 5

定 价：60.00 元

(如有印刷、装订错误，请寄本社发行部调换)

序

我国古代军事家孙子有一句脍炙人口的名言：“兵者，国之大事也。死生之地，存亡之道，不可不察也。”中国几千年的历史充分表明，国防与国家的安危、民族的兴衰、人民的荣辱息息相关。加强国防建设是我们的共同使命，其中一个很重要的方面就是要重视加强国防法律制度建设，这就离不开理论研究的先导作用。多年来，我国宪法学界和军事法学界的专家学者们对宪法与武装力量建设领域方面的研究极为关注，也取得一些成果，但从宪法角度对我国的国防法律制度进行深刻思考，并提出一个比较全面、丰厚的理论体系却不多见。因此，在2012年万象更新之时，当我看到军事科学院丛文胜研究员将其多年潜心研究，殚精竭虑并凝聚大量心血的《宪法视角下的国防法律制度研究》的书稿付梓时，不禁喜出望外，感到十分高兴。作者在该书中，较好地运用我国宪法学理论和丰富的立法、司法实践，从我国的国情、军情出发，通过丰富翔实的史料和鲜明的观点，以独特的视野为我们揭示了国防法律制度的基本框架结构，分别探讨了国防领导体制、国防立法、国防监督法律制度、国防法律体系、非战争军事行动法律制度、军人权益保障法律制度、国防涉外法律制度等具体问题，大胆地提出了加强和完善相关国防法律制度的意见建议，其中不乏真知灼见和独到见解，堪称近年来我国宪法学、军事法学等学科理论研究中不可多见的力作。作为与丛文胜研究员结识多年的老朋友，在为他佳作即将问世表示祝贺的同时，也利用阅读书稿之机，谈谈自己的几点感受。

一、国防法律制度与我国宪法的关系十分密切。已经形成的中国特色社会主义法律体系表明，现行宪法及相关法是一个基本而重要的法律部门。现行宪法继承和发展了1954年宪法的基本原则，总结和概括了包括

我国国防建设在内的社会主义建设的基本经验，对新的历史时期武装力量的领导和管理体制、性质和任务、建设方针、活动准则、公民的国防权利义务、国防建设的领导管理体制、国防动员制度、军人及军人家属的优抚、军事司法和军衔等重要制度和准则，作出了明确规定。这些规定，全面确立了我国的基本国防制度框架，充分反映了国防和武装力量建设的客观规律，成为我们加强国防与军队建设的根本准则，也与整个国家法律体系有机融为一体。应当指出，我国宪法确立的我国国防与军队建设的重大方针原则及内容，与我们坚定不移地贯彻历代党和国家主要领导人的国防和军队建设思想是分不开的。丛文胜研究员较好地把握了这一重要的指导思想，在书中对宪法与国防法律制度中的地位作用进行系统阐述的同时，专门设置专章，对毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛关于加强国防和军队建设的一系列重要思想精华着力进行挖掘，并进行比较全面的梳理、归纳、总结，从而为该书的体例架构及各章内容的全面展开奠定了扎实的理论根基，其内容之丰富、论点之鲜明、论据之充分，不仅很好地揭示了宪法与国防法制建设之间的有机联系，而且使该书的立足点更高，立意更加深邃，亮点更加突出。

二、开展国防法律制度研究意义重大。“国无防不立，民无兵不安。”进入新世纪新阶段，世界各国加强国防建设的一个显著特点，就是越来越重视依靠法制的手段，建立健全完善的国防法律体系。丛文胜研究员根据我国宪法、国防法及其他法律法规的规定，结合我国的国情和军情，将全书分为11章，其中既有总论的内容，如国防法律制度的概述、地位作用等之阐释，也有涉及国防法律制度的具体方面的论述，视野开阔，资料丰厚，体例新颖，富有启迪。一是内容周全，现实性强。在深刻引述和分析我国宪法、国防法等大量法律规定的基础上，作者与时俱进，大胆创新，努力构筑具有时代性、前瞻性的国防法律制度理论体系，同时根据我国现实和今后一个时期国防和军队建设的实际需要，增加了非战争军事行动法律制度、国防涉外法律制度等章节，这对于进一步充实和完善宪法学、军事法学的理论体系，加强国防军事立法工作，努力维护国家安全利益和军事利益，具有现实意义。二是研究精细，指导性强。书中并没有拘泥于对现有国防法律制度的平铺直叙，而是在注重其学术性、知识性的基础上，通过充分的研究论证，大胆提出了加强和完善相关法律制度的对策建议，许多观点直面现实，不回避矛盾，做到言之有据，令人信服。特别是该书摒弃常规学理分析的套路，通过作者自己独立的理性思考和缜密审视，在综合分析相关学术思想、观点和史料的前提下，实事求是地提出了我国国

防法制建设应当进行认真改进和反思的问题，做到“总结成败得失，探索改进之路”，这对于健全和完善具有中国特色的国防法律制度，研究解决国防和军队法制建设面临的重大现实问题不无裨益。三是文风清新，借鉴性强。或许是职业军人和学者身份的双重特点使然，丛文胜研究员治学素来以科学、严谨，精益求精而在学界闻名。从作者提供的这本近50万字的专著中，足以看到作者参阅的书目是大量的，提供的注释标注也十分详细，文中引述学术界不同观点时，能够做到客观评价，以理服人。特别是文章中涉及的诸多法律法规和条令条例的名称、条款乃至标点符号等，都做到详尽、周密，在当今社会上存在人心浮躁、学风不端的情况下，丛文胜研究员治学的严谨、细致作风，堪为当今学界的诸多年轻学者效仿。

三、国防法律制度的研究任重道远。1982年宪法公布实施以来，伴随着中国特色社会主义法律体系的形成，我国国防法律制度已经有了长足的进步。但从宪法的规定看，我国国防和武装力量法制建设的任务还十分繁重。通过丛文胜研究员书中提出的许多建议，以及最后对国防法律制度建设的展望，我们可以清醒地看到，国防军事法制建设还面临着十分艰巨的任务。因此，我希望有志于国防和军队法制建设的学者们，能够从维护宪法的权威性出发，以今年纪念1982年宪法颁布实施30周年为契机，沉下心来，好好思索，总结过去，展望未来，认真思考30年来宪法关于国防和武装力量建设的各项规定是否得到全面贯彻实施，还存在哪些不足和问题，原因及对策何在，按照贯彻落实科学发展观的要求，为早日构筑具有中国特色的国防法律制度而不懈努力奋斗。在即将迎来党的十八大召开和纪念我国1982年宪法公布施行30周年之前，我之所以欣然为丛文胜一书作序，也是基于此意愿。

陈斯喜

2012.1.5.

（陈斯喜，全国人大常委会委员，全国人大内务司法委员会副主任委员。曾任全国人大常委会法制工作委员会国家法室主任、香港及澳门基本法委员会办公室主任，中国宪法学研究会副会长，法学博士，在全国人大常委会从事立法工作20多年，主要论著有《人民代表大会制度概论》、《中国人身权的法律保护及其改革》等）

目 录

序	(1)
---------	-----

第一章 国防法律制度概述

第一节 国防法律制度的基本概念	(2)
第二节 外国国防法律制度概览	(12)
第三节 我国国防法律制度建设的历史发展	(17)
第四节 研究国防法律制度具有重要意义	(35)

第二章 宪法在国防法律制度中的地位作用

第一节 宪法具有统领和指导国防法制建设的最高法律地位	(45)
第二节 宪法规定了国防和武装力量建设的目标任务	(54)
第三节 宪法确立了国防和武装力量的领导体制	(58)
第四节 宪法奠定了国防和武装力量建设的基本原则	(64)
第五节 在宪法统领下形成了国防法律制度体系	(74)
第六节 全面推进宪法对国防法律制度的科学规范	(90)

第三章 党和国家主要领导人国防法律制度建设思想

第一节 毛泽东关于国防法制建设的思想	(95)
第二节 邓小平关于国防法制建设的理论	(102)
第三节 江泽民关于国防法制建设思想	(110)
第四节 胡锦涛关于国防法制建设重要论述	(117)

第四章 国防领导体制

第一节	国防领导体制概述	(128)
第二节	现行国防领导体制的基本构成	(137)
第三节	国防领导体制的改革与完善	(150)

第五章 国防立法制度

第一节	国防立法制度概述	(155)
第二节	国防立法的法律制度体系	(170)
第三节	国防立法制度的改革与完善	(175)
第四节	提高国防立法效益的思考	(181)

第六章 国防监督法律制度

第一节	国防监督法律制度概述	(187)
第二节	国防监督法律制度体系	(189)
第三节	国防监督法律制度的改革与完善	(202)

第七章 国防法律体系

第一节	国防法律体系概述	(216)
第二节	国防法律体系的构成	(220)
第三节	国防法律体系的完善与创新	(227)

第八章 非战争军事行动法律制度

第一节	非战争军事行动法律制度概述	(248)
第二节	非战争军事行动法律制度体系	(262)
第三节	非战争军事行动法律制度体系的完善	(280)

第九章 军人权益保障法律制度

第一节	军人权益保障法律制度概述	(289)
第二节	军人权益保障法律制度体系	(305)
第三节	军人权益保障法律制度的改革与完善	(312)
第四节	有关军人权益保障的若干宪法和法律问题思考	(316)

第十章 国防涉外法律制度

第一节	我国国防涉外法律制度概述	(362)
第二节	我国国防涉外法律制度体系	(368)
第三节	国防涉外法律制度的发展完善	(378)
第四节	国防涉外关系中的战争法	(382)
第五节	国防涉外活动的法律战	(403)

第十一章 国防法律制度建设展望

第一节	以宪法为统领,全面推进国防法律制度创新发展	(410)
第二节	科学规范国防法律制度,加快实现国防和武装力量 现代化	(415)
第三节	与国家民主法治建设发展相适应,重点提升依法治军水平	(419)

附录 1	中国历部宪法对国防制度方面的规定摘要	(427)
------	--------------------------	-------

附录 2	世界有关国家宪法对国防制度方面的规定摘要	(436)
------	----------------------------	-------

主要参考文献		(502)
--------	-------	-------

后 记		(504)
-----	-------	-------

第一章

国防法律制度概述

“国防”顾名思义是指国家的防务，与国家的生存、独立和发展密切相关。国防是维护国家安全的最重要保障，是以军事力量和武装斗争的形式保卫国家，也是国家自卫权的集中体现。在现代社会，国防建设和军事斗争的顺利开展，离不开以宪法为最高法律依据的国防法制。宪法全面地规范了一个国家的基本政治制度、政权结构、政府机构，包括国防与军事领导体制及相关法律制度。国防法制不仅是宪法和国家法制建设的重要内容，是保证国防和军队全面建设的一项基础性工程，同时还是衡量一个国家的宪政和法治水平，国防和军队现代化发展程度的重要标志。

中华人民共和国的国防法制是中国历史上第一个人民当家做主国家的、代表着最广大人民根本利益的国防法制，具有鲜明的时代性和进步性。1949年10月1日中华人民共和国成立后，我国的法制建设从旧的半殖民地、半封建社会的法制，进入到社会主义法制建设的新阶段。伴随着国家社会主义民主法制建设的发展步伐，新中国的国防法制建设也开启了不平凡的里程，进入了一个新的历史发展时期。我国的国防法制建设始终以马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系为指导，在继承革命根据地时期军事法制建设经验成果的基础上，逐步建立和形成了以国家宪法为统领、以政权建设为基础的有中国特色的国防法律制度。深入研究依据宪法和运用国家政权开展国防法制建设的一般规律，紧密结合我国国情，建立和形成了具有鲜明中国特色、适合我国国防建设与斗争需要的国防法律制度体系（又称军事法律体系或军事法规体系，下同），并通过宪法和法律制度的有效实施，在引导、规范、保障和促进我国现代化国防和信息化军队建设中发挥重要作用。

新世纪新阶段,国际战略格局的变化和我国安全形势新的发展趋势,世界军事领域的深刻变革,使当代中国国防面临着新的机遇和挑战,也对进一步加强以宪法为统领的国防法制建设提出了新的更高要求。在新的历史起点上,以现行宪法为统领,全面系统研究我国国防法制建设发展历程,客观分析我国国防法制建设的制度构成,重点研讨我国国防法制建设现实问题,具体提出我国国防法制建设的完善对策,宏观构建我国国防法制建设发展规划,对于推进我国国防法制建设又好又快发展,具有十分重大的现实意义。

本研究中的国防法律制度也可简称为国防法制,是国防这一特殊社会领域的法制现象,是指国家为加强国防和武装力量建设,维护国家安全利益而建立起来的一整套法律制度,以及通过这些法律制度在国防领域的运行而建立国防法律秩序的机制系统。国防法制作作为一种法律制度和规范国防活动运行的机制,不仅本身是国防和军队全面建设不可或缺的重要内容,同时也是国防和军队全面建设的基本依据和保证。

第一节 国防法律制度的基本概念

国家法制,是指一国统治阶级按照自己的意志,通过国家政权建立起来,由国家强制力保证实施的法律制度,以及由此建立起来的社会秩序。现代社会中,一个国家的法律制度体系主要由宪法、行政法、民商法、刑法、诉讼法、社会法和国防(军事)法等法律部门所构成,通过这些法律制度的健全和运行,国家和社会生活的各主要方面被纳入到法制化的轨道,并最终形成有利于维护统治阶级利益的社会秩序。国防法制在国家法制中居于重要地位,是由国防在国家和社会生活中所处的重要地位所决定的。

研究国防法律制度,首先要明确或界定“国防”、“国防法制”和“军事法制”等基本概念及其相互关系。

一、国防的产生与发展

国防与军事有密切的关系。国家形成之前的氏族社会,在生产活动中出于保护自身生存安全的需要,逐渐产生形成了群体武装防卫的意识和措施,主要表现为氏族部落成员在部族首领的带领下,通过有意识的武装防卫活动,共同抵御来自自然界的威胁、邻近部族的侵扰或与邻近部族争夺

生存空间等。军事与国防有密切的关系,军事活动通常都是以国防为目的而进行的。早在公元前 4000 多年,西亚两河流域、尼罗河流域、印度河流域先后诞生了人类社会文明,产生了国家和阶级。当国家与国家之间,阶级与阶级之间利益冲突需要依靠战争来解决矛盾时,就出现了军事和国防。苏格拉底曾说明一个国家最需要由四个部分组成,“只是在这个城邦日后版图扩大,同邻邦壤地相接并发生了战争的时候,他才引进那用作防御力量的战士部分。”^① 人类社会这一时期武装防卫意识和措施的特点,一是部族内部没有等级之分,武装防卫的对象一致对外(自然界或邻近部族);二是部族的武装防卫组织和制度不完备,部族成员个体在武装防卫中承担的义务不明确,部族对成员个体承担的保护责任不具体,人们的武装防卫观念还处在感性阶段。

马克思主义关于国家起源的基本观点认为,生产力水平的提高、社会经济的发展、私有财产的出现和阶级矛盾的尖锐化导致了国家的产生。国家的主要任务和职能,就是要维护统治阶级所需要的社会秩序,国家一经建立,抵御外来力量的侵扰和防止内部叛乱等巩固国家政权的问题,就非常突出地摆在统治者面前。作为国家行使其职能的一种重要措施和行为,国防随着国家及国家机器的建立而出现了,其重要目的就在于运用国家机器(其中主要是军队)来维护在社会生活中占统治地位的阶级所需要的国家安全利益。一方面,随着部族战争演变为国家与国家之间的战争,对国家领土等国家安全利益的维护、防备和抵抗他国的入侵或掠夺他国资源(领土、人口和财富)构成了国家安全利益的首要内容;另一方面,国家的阶级本质决定了防止或镇压国内被统治阶级的反抗,确保统治阶级的有利地位也是统治阶级所需要的国家安全利益的重要内容。可见,人类在进入阶级社会之后所产生的国防现象及与之相应的国防观念,在继承和发展原始社会武装防卫措施外向性功能的基础之上,又出现了原始社会武装防卫措施所不具备的实现阶级统治的内向性功能。

随着时代的发展,在国防实践活动中,人们对国防现象的认识日益深刻,国防概念的内涵不断丰富,外延不断拓展,对制定和采取的国防政策和措施也逐步由君主专制转变为依靠法制和实施宪政。

古代社会,自然经济在相当长的时间内占据主要地位,人们最为关注的利益是其赖以生存的土地,因而国防的主要任务就是开疆拓土或守土自保,防卫外敌入侵。在具有强大国防和军事实力的封建专制国家里,也经

^① [古希腊] 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆 1965 年版,第 187 页。

常会出现利用掌握的军事力量以武力侵略、袭扰或掠夺周边国家的土地和人力、物力资源及财产。“力量并不在国家，而是在建立国家的军队，所以要防卫国家就必须保有军队”^①，即“国家为了进攻或防御而维持的有组织的武装集团”^②。

近代社会，资本主义生产关系逐渐在世界范围内占据主导地位，出现了与资本主义制度相适应的，以宪法或法律规范指导的国防法律制度，但国防仍然以军事为主体，以战争为主要形式。这一时期，资本主义国家国防的主要目的，主要是为掌握政权的资产阶级利益服务，由主要是守卫国家的疆域演变为在世界范围内攫取原料、拓展市场、维护本国的海外利益，国防活动的范围也远远超出了保卫国界线的需要。这一阶段，与资本主义国家相对应的被压迫、被征服、被殖民的国家，其国防则是守卫型的，以保证国家独立和民族生存为主要目的，体现了国防的本义。

19世纪末至20世纪初，自由资本主义发展到帝国主义阶段，人类社会历史上第一个社会主义国家也诞生了。此后的国防进入了主要依靠宪法和法律规范指导的现代发展阶段，出现了为帝国主义国家服务的国防和社会主义国家的国防以及殖民地、半殖民地国家的国防等几种形态。其中，帝国主义国家的国防以争夺势力范围、重新瓜分世界为主要目的；社会主义国家的国防以抵御帝国主义侵略、保卫无产阶级政权为主要目的；殖民地、半殖民地国家的国防以反抗帝国主义压迫、争取民族解放为主要目的。这一时期各种形态的国防与近代“单纯武力国防”的观念相比，所发生的一个共同的质的变化，就是人们已经认识到国防不仅仅是军事力量的比拼，而应是以军事为主体但超出纯军事领域的国家政治、经济和法律等综合力量的较量。

二战期间特别是战争后期，人们在战争中认识到战争体现着国家的综合实力，包含军事、政治、经济、外交、法律、科技和教育等各种因素在内的综合较量，这些综合实力对战争胜负和国防成败具有决定性作用。因而，战后世界各国都日渐开始将综合国力的提高和运用作为国防最重要、最核心的内容，国防概念的内涵发展进入到“综合国力国防”阶段。在军事因素在国防中仍占据主要地位的同时，经济、法律和科技、信息等非军事因素在国防中的比重明显上升；一些过去唯有通过战争、通过军事手段才能达到的目的，已经有了更多的可能通过非军事手段来实现；国防的

① [法] 孟德斯鸠著，张雁深译：《论法的精神》，商务印书馆1976年版，第39页。

② 《马克思恩格斯全集》，第14卷，人民出版社1964年版，第5页。

着眼点不再仅仅局限于准备战争和实施战争,还有遏止战争的一面,威慑、维和、制裁、反恐等军事行动大大增加。

二、当代国防概念的基本构成要素

国防是伴随着国家的形成而出现的历史现象。不同历史时期、不同社会制度和奉行不同国防政策的国家,其国防具有不同的特性,对国防的理解和解释也各不相同。在当代社会,由于各个国家的社会性质、法治程度、政策、国防需求、国防能力及国防战略的差异,带来了各国对国防概念内涵理解的差异,也导致在各国国防法律制度中对国防概念的定义不尽相同。例如,我国1997年公布的《中华人民共和国国防法》在制定本法的适用领域时,将国防定义为“国家为防备和抵抗侵略,制止武装颠覆,保卫国家的主权、统一、领土完整和安全所进行的军事活动,以及与军事有关的政治、经济、外交、科技、教育等方面的活动”。日本1954年公布的《日本防卫厅设置法》将国防概念定义为:“是以军事性或非军事性手段对付来自外部的军事性威胁或侵略,保卫国家的和平与独立,维护国家的安全。”其“国防”的概念比“防卫”的概念要宽,比“安全保障”的概念要窄。俄罗斯1992年公布的《国防法》将国防概念定义为:“保障国家防备武装入侵的政治、经济、军事、社会、法律及其他措施,以及保卫俄罗斯联邦居民、领土与主权的体制。国防是安全的因素,也是国家的重大职能之一”。美、法、德和加拿大等西方国家,在法律制度中有时称“国防”,有时称“防务”。如加拿大1991年修订的《国防法》中,既使用了“国防组织”、“国防部”和“国防研究委员会”等术语,也使用了“防务设施”等术语,但未专门对“国防”或“防务”释义。法国1959年公布的《防务总组织法》规定:“防务的目的是在任何时候和任何情况下对付各种形式的侵略,确保领土的安全和完整,以及保障人民生命的安全”。

尽管各国对国防概念的界定不同,但都包含了一些共同的基本构成要素。对当代国防现象进行考察,国防概念应包含国防的主体、目的、手段和资源等基本要素。

国防的主体。国防的主体,即国防活动的实施者。国防是以国家为主导进行的防务活动,总体来说,国防的主体就是国家。现代国际法理论认为,国家应具备领土、居民、政府和主权等要素。任何主权国家都必然要维护其领土完整、社会安全、国家统一和主权独立。因而,现代国际法确认国家自卫权为国家主权权利(也称基本权利或自然权利)的重要内容

之一^①，各国也往往通过其国内立法，以宪法和法律的形式宣示这种权利^②，这是国家作为国防活动主体的法律依据。但国防的主体并不仅限于国家。国家是当然的国防基本主体，包括国家武装力量、国家机关和以国家政府名义行使国防职权的组织机构等。此外，依法承担国防义务的公民、企业、事业单位和社会组织等也都是国防的主体，因为法律确认了他们依法参加国防建设和国防斗争活动的主体资格，他们在参加国防活动时，如果没有主观过错，其行为后果由国家承担。我国《国防法》第5条关于“国家对国防活动实行统一的领导”的规定，既体现了国家作为国防活动基本主体的地位，也表明国防活动还存在着其他的主体。

国防的目的。国防的根本目的就在于维护国家安全利益。“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”^③ 国家安全利益包括国家的主权独立、领土完整和政治、经济、社会秩序以及人民生命财产安全等内容，这些是国家利益的基础。从危害国家安全利益的因素来看，主要包括外部武装侵略，边境武装冲突，国家领土（包括领陆、领海、领空）遭受侵害，外部势力以武力相威胁，国家权益受到侵害，恐怖颠覆破坏活动，破坏国家统一和民族分裂活动，内部武装暴乱、叛乱，以及境内外敌对势力、敌对分子窃取国家机密等。在排除这些危害因素、维护国家安全利益的活动中，国家其他部门或方面包括隐蔽战线斗争和政治、经济、外交等活动都发挥着重要作用，但国家的国防活动承担着最主要的责任。

国防的手段。国防的手段是指国防主体为实现国防目的而采取的行为方式、方法手段和措施。当代国防突破了以往那种把国防仅仅理解为在国家领土遭到侵犯、国家以战争为唯一手段抗击侵略者的传统观念。尽管军事手段（武装对抗）仍然是国防的主要手段，但当今世界，威慑、施加影响和谈判等非暴力国防手段，非战争军事行动在国际关系中越来越发挥出重要作用。应当看到，无论是威慑、施加影响还是谈判手段的运用效果，都与包含军事、政治、经济、外交、法律、科技和教育等各种因素在内的国家综合实力的强弱密切相关。因而，从手段运用效果的角度看，国

① 如联合国1949年《国家权利和义务宣言草案》规定，国家基本权利包括独立权、管辖权、自主权、平等权和自卫权等。《联合国宪章》第51条规定：“联合国任何会员国受武力攻击时……本宪章不得认为禁止行使单独或集体自卫之自然权利。”

② 如美国宪法在序言中开宗明义地将“保障国内的安宁，建立共同的国防”作为制定宪法的重要目的之一；1993年俄罗斯联邦宪法也将“维护历史形成的国家统一”、“复兴俄罗斯的主权国家地位”和“努力保障俄罗斯的安宁与繁荣”等作为宪法的目的。

③ 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1985年版，第82页。

防目的的实现已不可能单纯依靠军事力量,而是国家综合国力的较量。国防的资源。国防的外延不仅包括了动态的国防建设和军事斗争等国防活动,还应包括保证国防活动有效实行所必须具备的主客观条件,即静态的、有形的国防资源和无形的军事科技、国防知识产权等智力成果。在国防活动之外,国防的概念还包含了物质、观念、制度和能力等各层面的资源。国防资源是实施国防活动的基石,同时也在国防活动实施中不断丰富。各种国防资源因素具有相互促进的作用,例如,有形的军事设施和武器装备、国防资产等是有效开展国防活动的物质基础,而国防科研活动反过来又促进武器装备的发展;军人、公民和社会组织的国防意识是有效开展国防活动的观念基础,通过开展国防教育活动可以增强公民的国防意识;规范和指导国防活动的国防法律制度是有效开展国防活动的制度基础,国防法制建设活动反过来又推动健全完善国防法律制度;国防能力(含国防实力和国防潜力)是国防斗争活动取得成效的力量保障,同时又是国防建设活动的目标指向,依赖于国防资源和国防活动的互动作用,在国防和军队全面建设中产生形成。

我国《国防法》第2条规定:“国家为防备和抵抗侵略,制止武装颠覆,保卫国家的主权、统一、领土完整和安全所进行的军事活动,以及与军事有关的政治、经济、外交、科技、教育等方面的活动,适用本法”。该法条从我国当前及今后一段时期内的国家安全形势出发,明确界定了国防活动的范畴和国防法的适用范围。由此也可以看出,国防是指一国用于防备和抵抗侵略、制止武装颠覆,保卫国家的主权、统一,保证领土完整和安全,包括维护社会稳定和巩固政权等在内的各种国防力量及资源,以及依据宪法和法律建设、管理、运用各种国防力量及资源,实现维护国家安全和利益而进行的军事和与军事有关的政治、经济、外交、法律、科技和教育等方面的建设与斗争活动。

三、国防法制的内涵

国家的生存和发展,离不开强大、巩固的国防;建设强大、巩固的国防,必须有健全的国防法制。重视国防法制建设,已经成为当代各国国防现代化建设的突出特点。维护国家安全利益,捍卫国家的主权、领土完整和安全发展,是国防的基本目的。国防法制建设将国防活动纳入法制化的轨道,可以从法律制度上更好地维护国家安全利益。国防法制在国防乃至整个国家的现代化建设中居于重要的地位,发挥着重大的作用。国防法制作为国家在国防领域进行的相关法律制度方面的建设活动,具有丰富的内涵。一般认为,法制的涵义可以从三个层面来进行理解:第一,从静态的

角度，法制即法律和制度，是指统治阶级按照自己的意志，通过国家政权建立的，并由国家强制力保证实施的各项法律及其相关制度。第二，从动态的角度，法制即法律和制度的运行，包括法律和制度的制定、实施、监督、服务、宣传教育和理论研究等环节，以及各环节按照法定的原则和程序有效运行的过程。第三，法制还可以指通过法律和制度的有效运行而形成的、以良好的法律秩序为主要特征的理想状态。

国防法制概念的内涵也可以从法制基本涵义的三个方面来进行理解：

首先，国防法制是指国防法律和制度的静态架构。国防法律是调整一国国防和军事领域各种社会关系的法律规范的总称，既包括一国国内国防立法，也包括一国经法定程序批准认可的，对该国具有约束力的国际军事约章。国防制度包括国防法律所确立的关于国防和军队建设的一系列制度，包括关于国防法律制定并保障其贯彻实施的有关制度、关于对具有国防职权的国家机关和承担国防义务的组织履行职责的相关规定，以及关于根据国防建设和国防斗争的实际需要，依照国防法律的规定制定的、向相关人员公布并要求遵照执行的行为规范等。国防法律和国防制度可合称为国防法律制度。一国的国防法律制度，在纵向构成上大体可划分为宪法中的国防条款、基本法律、法律、法规和规章等五个层次。在横向构成上主要包含六个方面：一是规定国防和军事方面的基本法律制度。这类基本法律制度为国防活动提供组织保障、经费保障和法律保障，主要包括宪法和国防基本法律规定的国防和军事领导体制、武装力量构成、兵役制度、国防经费保障以及关于军事立法、军事刑法、军事司法与相关程序法等法律制度。二是规定国防和军事活动有关方面的法律制度。主要包括国防动员、国防教育、国防资产管理和军事设施保护、国防科研与生产、军事人员的征集录用、军事训练及武装力量日常管理等国防活动组织与实施的法律制度。三是规定武装力量作战行动方面的法律制度。主要包括武装力量的战斗条令、司令部条例等方面的法律制度等。四是规定武装力量从事非战争军事行动方面的法律制度。如关于军队参加抢险救灾、执行戒严和反恐维稳以及海外撤侨和保交护航行动的法律制度等。五是关于军人权益保护方面的法律制度，如选举权和被选举权、抚恤优待、退役安置、生活保障和军人保险等。六是关于对外军事关系方面的法律制度，如参加联合国维和行动、国际救援和战争法等。同时，国防活动的复杂性也决定了六个方面并不是截然分开，往往是互有交叉、相互包容和相辅相成。

其次，国防法制覆盖国防法律制度运行的各个环节及全过程。国防法制的概念，包含了国防法律制度的制定、实施、监督、宣传教育和理论研