

丛文胜 等著

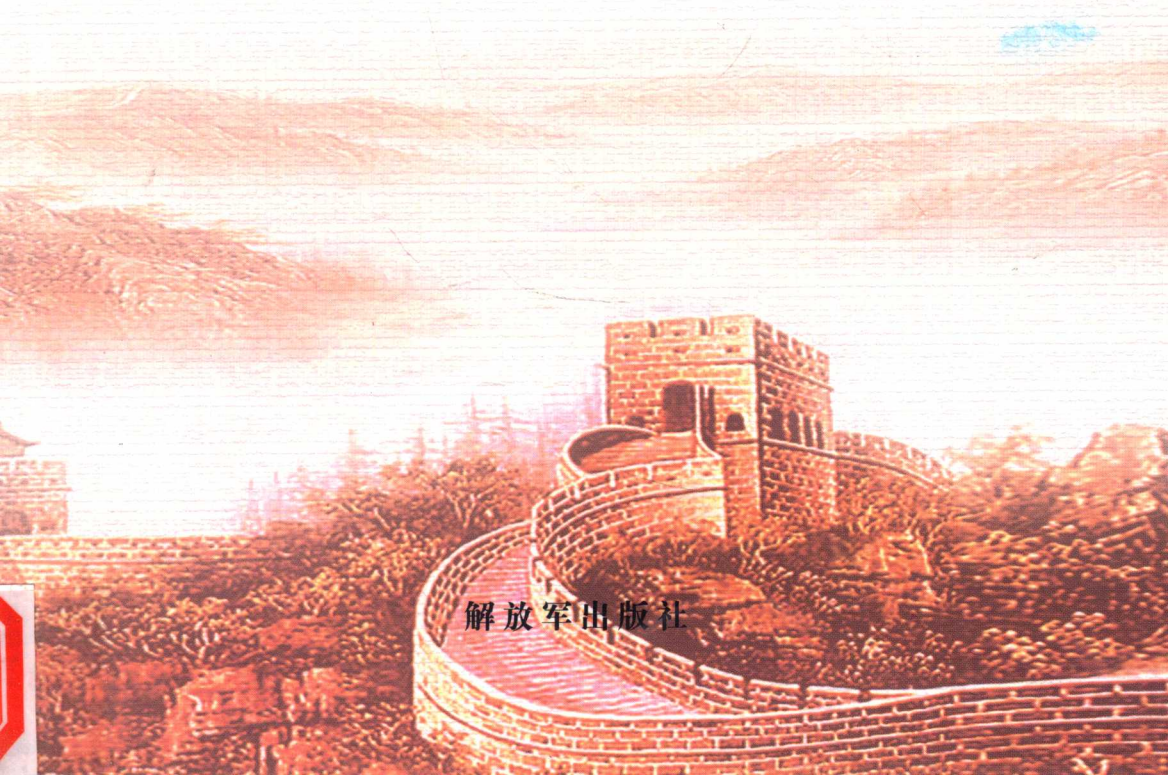
国防法治

——国防和军队建设法治化

Rule of Law in National Defense

Legalizing the Development of National
Defense and Armed Forces

解放军出版社





01155613

南阳理工学院

国防法治

——国防和军队建设法治化

丛文胜 等 著



解放军出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国防法治：国防和军队建设法治化/丛文胜等著，

——北京：解放军出版社，2016.3

ISBN 978 - 7 - 5065 - 7174 - 6

I. ①国… II. ①丛… III. ①国防法—研究—中国

②军队法制建设—研究—中国 IV. ①D922.124②E266

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 019334 号

书 名：国防法治——国防和军队建设法治化

作 者：丛文胜等

责任编辑：刘施昊

封面设计：张禹斌

责任校对：焦金仓等

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: jfjchs@126.com zzllbjb@sina.com

经 销：全国新华书店

刷：北京京海印刷厂

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数：416 千字

印 张：30.25

版 次：2016 年 3 月第 1 版

印 次：2016 年 3 月北京第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5065 - 7174 - 6

定 价：58.00 元

(如有印刷、装订错误，请寄本社发行部调换)

前 言

党的十八届四中全会确立了“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的依法治国总目标，并要求“构建完善的中国特色军事法治体系，提高国防和军队建设法治化水平”。2016年1月1日，中央军委印发的《关于深化国防和军队改革的意见》中明确提出了建立健全“军事法治体系”和“全面提高国防和军队建设法治化水平”的目标任务。这是一个全新的时代课题，是实现法治中国的必然要求和重要战略支撑，对于全面提升国防和军队建设法治化水平是一个难得的历史机遇，具有重大现实意义。

中国特色军事法治体系在中国特色社会主义法治体系中具有重要地位作用，是新时期国防和军队建设的基本战略目标。全面推进国防和军队建设法治化，既是完善中国特色军事法治体系的根本目标和首要任务，也是建设法治中国的应有之义和重要保障。因而，有关中国特色军事法治体系的科学内涵、法治理论指导及其建构目标与路径，国防和军队建设法治化的范畴、体系和制度设计等都是亟待研究和解决的重大法治理论问题，是推进国防和军队法治化建设实践的重要理论支撑。

为了对党的十八届四中全会精神作出进一步解读，从建设法治中国的高度详细阐释和积极探索以法治思维和法治方式深化国防和军队改革、推进国防和军队建设法治化全面发展，回应和解决国防和军队建设法治化过程中的理论、实践需求和各种现实关切，我们经过深入

调研、反复研讨，精心撰写了《国防法治——国防和军队建设法治化》一书。全书紧紧围绕党的强军目标，全面分析了国防和军队建设法治化面临的三大历史机遇和三大挑战，论证了科学把握国防和军队建设法治化特点规律，揭示了国防和军队建设法治化进入了一个全新的历史时代；在深入研究和阐释宪法在国防和军队建设法治化中的地位作用、习近平关于国防和军队建设法治化的重要论述以及国防和军队建设法治化内涵、意义和目标要求的基础上，从国防安全法治化、国防和军事立法法治化、军事法实施法治化、军事司法法治化、军人权益保障法治化、军事法律服务法治化、国防和军事监督法治化、军事行动法治化、军事法学教育法治化、国防和军队廉政体系建设法治化等十个方面，全方位地总结国防和军队法治建设发展的实践经验，论证了国防与军队建设法治化的基本范畴、理论支撑、体系构建和目标任务，探索了国防和军队建设法治化的发展路径和实现方式，并提出具体的制度设计。本书是党的十八届四中全会后第一部系统梳理和阐释在全面推进依法治国背景下，加快国防和军队建设法治化的理论专著，尝试打造新时期国防和军队法治建设理论研究的升级版，以期为深化国防和军队改革，加快完善中国特色社会主义军事制度，加速推进国防和军队建设法治化进程提供一些有益参考。

丛文胜

2016年1月于北京

目 录

前 言	(1)
第一章 导 论	(1)
第一节 国防和军队建设法治化面临三大历史机遇、 三大挑战	(1)
一、国防和军队建设法治化的三大历史机遇	(2)
二、国防和军队建设法治化面临的三大挑战	(5)
三、增强抓住战略机遇期、迎接挑战的法治自信	(9)
第二节 科学把握国防和军队建设法治化特点规律	(11)
一、厉行法治是国防和军队建设的铁律	(11)
二、建设法治军队是国防和军队建设法治化的基本目标	(13)
三、以国防和军队法治化引领推进国防和军队改革	(14)
第三节 开启国防和军队建设法治化新时代	(19)
一、加快国防和军队建设法治化的时代意义	(19)
二、推进国防和军队建设法治化的基本内涵	(20)
三、明确国防和军队建设法治化的重点任务	(23)
第二章 宪法在国防和军队建设法治化中的地位作用	(26)
第一节 宪法是国防和军队建设法治化的最高法律依据	(27)
一、我国宪法明确规范的军事法律制度	(27)

二、宪法指导国防和军队建设法治化具有重要时代意义	(33)
三、实施宪法是坚持党对国防和军队建设法治化领导的根本保障	(37)
第二节 以宪法实施为核心，构建中国特色军事法治体系	(39)
一、加快推进军事立法体系完善与创新	(40)
二、着力推动全面构建宪法实施体系	(51)
三、推动建立宪法监督体系	(58)
第三节 以宪法为依据，深化国防和军队改革创新发展	(62)
一、完善国家安全领导体制	(62)
二、完善与国防领导体制相配套的法律制度	(64)
三、依宪改革军事司法体系	(66)
第三章 习近平关于国防和军队建设法治化的重要论述	(70)
第一节 国防和军队建设法治化，是全面加强国防和军队建设的重要战略目标	(71)
一、依法治军、从严治军是我们党建军治军的基本方略	(71)
二、牢记依法治军、从严治军这个强军之基	(73)
三、深入推进依法治军、从严治军，是国防和军队建设法治化的实现路径	(75)
第二节 将法治军队建设纳入法治中国建设总进程，与国家法治建设同步推进	(79)
一、建设法治军队是建设法治中国的重要组成部分	(80)
二、将法治军队建设纳入法治中国建设总进程	(81)
三、坚持依法治军首先要坚持依宪治军	(85)
第三节 深入推进依法治军从严治军，不断提升国防和军队建设法治化水平	(87)
一、深入推进依法治军从严治军，必须坚持把党对军队	

绝对领导作为核心和根本要求	(87)
二、深入推进依法治军从严治军,必须坚持战斗力这个唯一的根本的标准	(89)
三、深入推进依法治军从严治军,必须坚持依法与从严相统一加强纪律建设	(91)
四、深入推进依法治军从严治军,必须把遏制和反对腐败作为重要任务	(95)
 第四章 国防和军队建设法治化的内涵、意义和目标要求	(100)
第一节 国防和军队建设法治化的内涵	(100)
一、法治、社会主义法治和中国特色社会主义法治	(100)
二、中国特色社会主义法治	(105)
三、法治化与国防和军队建设法治化	(107)
第二节 国防和军队建设法治化的重大意义	(109)
一、全面依法治国总体部署的重要组成部分	(110)
二、实现强军目标的必然要求	(110)
三、深化国防和军队改革的重要保障	(111)
四、确保部队有效履行使命任务和高度集中统一的坚强保证	(112)
第三节 国防和军队建设法治化的现实条件与目标要求	(113)
一、国防和军队建设法治化的现实条件	(113)
二、国防和军队建设法治化的目标要求	(117)
三、坚持在法治轨道上积极稳妥推进国防和军队改革	(121)
 第五章 国防安全法治化	(123)
第一节 必须坚持党对国防安全的统一领导	(123)
一、坚持党对国防安全领导的时代意义	(124)
二、党对国防安全领导的基本原则	(125)

三、党对国防安全领导的制度保障	(127)
第二节 全面完善国家国防安全领导体制	(130)
一、应对国防安全的新挑战	(130)
二、国外国防安全体制的借鉴	(134)
三、健全我国国防安全机构的新布局	(139)
第三节 大力推进国防安全法治化进程	(144)
一、将国防安全法治建设纳入社会主义法治体系	(144)
二、加快相关国防安全的立法	(146)
三、完善以做好军事斗争准备为核心的相关立法	(151)
第六章 国防和军事立法法治化	(157)
第一节 国防和军事立法的创新发展	(157)
一、构建中国特色军事法规制度体系的目标	(157)
二、立法法对国防和军事立法的新规范	(158)
三、国防和军队深化改革的时代需求	(160)
第二节 构建完备的国防和军队建设法治体系	(161)
一、当前国防和军事立法存在的问题	(162)
二、构建完善的军事法规体系	(166)
三、海上、太空、网络等领域军事斗争准备的法律法规	(179)
第三节 提升国防和军队建设法治化水平	(183)
一、坚持改革与立法并行	(183)
二、改进军事法规制定机制，科学界定立法权限	(185)
三、优化立法程序，拓宽民主立法渠道	(189)
四、完善监督制度，维护军事法规协调统一	(191)
五、切实提高军事立法技术	(193)
第七章 军事法实施法治化	(197)
第一节 军事法的执行机制	(198)
一、军事法执行的属性与范畴	(199)

二、军事法执行的主体及责权	(200)
三、完善法规制度的实施规范	(202)
第二节 军事法的遵守机制	(206)
一、军事法遵守的主体	(207)
二、军事法遵守的形式与内容	(208)
三、军事法遵守的形成	(209)
第三节 军事法实施的保障	(217)
一、转变治军理念和治军方式	(217)
二、健全军事执法监督机制	(219)
三、严格军事执法责任追究和奖惩	(224)
 第八章 军事司法法治化	 (228)
第一节 军事司法法治化的目标任务	(228)
一、军事司法及军事司法法治化的概念	(229)
二、军事司法法治化的基本任务和价值	(231)
三、推进军事司法法治化的宪法依据	(233)
第二节 军事司法法治化的方式路径	(235)
一、军事司法体制机制的创新	(235)
二、军事审判制度的完善	(238)
三、军事检察制度的完善	(243)
四、探索建立军事行政诉讼制度	(246)
五、充分发挥军事司法行政机关的作用	(250)
第三节 军事司法法治化的保障	(254)
一、坚持党对军事司法工作的领导	(255)
二、严格遵循宪法规范	(257)
三、强化监督措施	(259)
 第九章 军人权益保障法治化	 (262)
第一节 军人权益保障法治化概述	(262)

一、军人权益保障的内涵	(262)
二、军人权益保障的历史发展	(263)
三、军人权益保障法治化的时代意义	(269)
第二节 构建和完善军人权益保障法治化体系	(273)
一、军人权益的基本范畴	(273)
二、国外军人权益保障制度的经验借鉴与启示	(277)
三、军人权益保障法治化体系的构建与完善	(282)
第三节 加快推进军人权益保障立法	(286)
一、我国军人权益保障的立法现状	(286)
二、加强军人权益保障立法的重要性	(288)
三、加快推进军人权益保障立法的基本路径	(290)
第十章 军事法律服务工作法治化	(294)
第一节 军事法律服务工作法治化的时代要求	(294)
一、构建与法治军队相适应的科学体系	(295)
二、明确军事法律服务工作的任务要求	(296)
三、拓展执行多样化军事任务中的军事法律服务	(298)
第二节 军事法律服务工作法治化的发展路径	(299)
一、军事法律服务工作法治化的历史进程	(299)
二、军事法律服务工作法治化的功能作用	(301)
三、实现军事法律服务工作法治化的思考	(307)
第三节 军事法律服务工作法治化的创新发展	(311)
一、外国军事法律服务工作积极推进法治化的主要做法	(311)
二、我国军事法律服务工作法治化创新发展需要关注 的重点	(317)
三、科学构建具有我军特色的军事法律顾问工作体系	(322)

第十一章 国防和军事监督法治化	(326)
第一节 国防和军事监督法治化的目标定位	(326)
一、推进国防和军事监督法治化的现实意义	(327)
二、我国国防和军事监督法治化的推进发展	(331)
三、国防和军事监督法治化创新发展的总体目标	(350)
第二节 国防和军事监督法治化的域外制度借鉴	(357)
一、宪法确立对国防和军事事务的全面监督	(357)
二、一体化的国家审计对国防和军事活动进行审计监督	(359)
三、设置监察制度和军事警察制度确保对国防和军事 事务的执法监督	(361)
四、建立军事行政诉讼制度对行政权的司法监督	(364)
五、政党监督运行机制确保政党监督发挥实效	(366)
第三节 加快构建国防和军事监督法治体系	(367)
一、国防和军事监督法治体系的构成	(368)
二、构建国防和军事监督法治体系的基本路径	(370)
三、国防和军事监督法治化制度创新	(373)
第十二章 军事行动法治化	(381)
第一节 军事行动法治化的时代要求	(381)
一、军事行动法治化是夯实强军之基的客观要求	(382)
二、军事行动法治化是履行军队使命任务的可靠保障 ...	(384)
三、军事行动法治化是助推法治国防建设的坚实力量 ...	(386)
第二节 建立完善的军事行动法治体系	(390)
一、突出军事作战行动立法	(390)
二、完善非战争军事行动法律保障	(395)
三、强化对国际法规范的遵守与实施	(400)
第三节 推进军事行动法治化建设的目标路径	(406)
一、健全军事行动立法	(406)

二、构建综合协作联动机制	(409)
三、完善法律预案制度	(411)
四、提高官兵法治素养	(412)
五、建设法律专业队伍	(413)
六、确保军事行动依法运转的监督	(415)
第十三章 军事法学教育法治化	(416)
第一节 军事法学教育法治化的目标任务	(416)
一、军事法学教育法治化概述	(417)
二、军事法学教育法治化的目标定位	(420)
三、军事法学教育法治化的基本任务	(421)
第二节 构建军事法学教育法治化的科学体系	(424)
一、军事法学教育法治化体系的构成要素	(424)
二、当前军事法学教育体系存在的问题	(427)
三、军事法学教育体系的构建与完善	(430)
第三节 创新军事法学教育法治化的发展路径	(436)
一、更新军事法学教育观念	(437)
二、进一步明确军事法学教育的目标定位	(437)
三、不断完善军事法学教育法规体系	(439)
四、切实采取措施促进军事法治教育	(440)
五、全面提升和确立军队法治教育的地位	(441)
第十四章 国防和军队廉政体系建设法治化	(447)
第一节 建立和完善中国特色国防和军队廉政法治体系的 时代意义	(447)
一、国防和军队廉政体系建设成为党和国家廉政体系 建设的重要任务	(448)
二、国防和军队廉政体系建设关系到党的事业成败和 国家的生死存亡	(449)

三、完善国防和军队廉政体系是建设强大国防和军队 的重要保证	(450)
第二节 创新和拓展中国特色的国防和军队廉政体系	(451)
一、加快纳入国家廉政监督体系	(451)
二、实现与党内廉政监督体系紧密对接	(453)
三、加快国防和军队廉政体系建设的立法	(455)
第三节 发挥和强化中国特色国防和军队廉政体系的 法治功能	(457)
一、创新国防和军队廉政体系建设的思路	(457)
二、突出国防和军队廉政体系建设的重点领域	(459)
三、改进国防和军队廉政体系建设的工作方式	(461)
主要参考文献	(465)
后 记	(468)

第一章 导 论

党的十八大首次提出了要“实现国家各项工作法治化”。党的十八届四中全会专门对全面推进依法治国包括依法治军作出了重大部署，其中“构建完善的中国特色军事法治体系，提高国防和军队建设法治化水平”是一项前所未有的时代任务。以国防和军队建设法治化为牵引，加快提高国防和军队建设法治化水平，快速增强国防和军队打赢现代战争的能力，既是认真贯彻落实党的十八大提出的各项任务重要任务，奠定依法治国、建设社会主义法治国家的坚实基础，也是落实全面推进依法治国总体部署的重要组成部分和重要战略支撑，具有十分重大而深远的理论和现实意义。

第一节 国防和军队建设法治化面临 三大历史机遇、三大挑战

当前，随着国家社会主义法治建设的快速发展，国防和军队建设法治化正迈出崭新的历史性步伐，国防和军队建设法治化水平不断提升。为坚定国防和军队建设法治化的信心，明确国防和军队建设法治化发展的方向，保持国防和军队建设法治化发展的势头，我们必须充分认识国防和军队建设法治化所面临的三大历史机遇和三大挑战。

一、国防和军队建设法治化的三大历史机遇^①

历史机遇即是前所未有、千载难逢、失之不再来的重大机遇。抓住了机遇就能乘势而上，跟上时代前进的步伐、顺应历史发展的潮流，立于不败之地。否则，失去机遇就将错失良机，给国防和军队建设带来不可估量的损失。

（一）党的十八大和党的十八届四中全会作出的加快建设社会主义法治国家的战略部署，是军事法治建设发展的重大历史机遇

党的十八大特别是十八届四中全会关于全面推进依法治国的各项重大举措，是对新中国成立以来尤其是改革开放以来，社会主义法治建设艰难探索取得成果和经验的深刻总结，全面拓展了社会主义法治建设的深度和广度，并首次在党的重要纲领性文件中明确提出“构建完善的中国特色军事法治体系，提高国防和军队建设法治化水平”的任务，将建设中国特色军事法治体系作为建设中国特色社会主义法治体系的任务一并提出，成为建设中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，纳入了全面推进依法治国的总目标。这充分体现了党在全面推进依法治国进程中，将治党治国治军一体推进的战略部署，在我国的军事法治建设上具有划时代的意义，是军事法治建设的重大历史性机遇。

人民军队从建立以来已经走过了88年的历程，法治建设在战争年代是以“纪律建设”为重点，新中国成立后进入了与国家社会主义法制建设相适应的“军事法制”建设新时期，党的十八届四中全会后国家进入了全面推进依法治国、建设法治中国的新时代，人民军队也随之迈入了依法治军、全面建设法治军队新征程，开辟了“军事法治”建设新的里程碑。从“军事法制”到“军事法治”，不仅是一个全新提法和文字表述的改变，也不仅是调整领域及内涵的变化，更是一个质的提升，是一个巨大的历史性飞跃，标志着我国军事法治

^① 参见丛文胜：《军事法治建设三大历史机遇与三大挑战》（上），《法制日报》2015年9月17日第9版。

建设进入了一个新的里程碑，必将推动我国军事法治建设跟上时代前进的步伐，以国家法治发展为支撑，与国家法治建设同步发展，纳入国家法治发展的轨道，实现国防和军队建设法治化的持续发展。

（二）党中央和习近平主席对加强国防和军队法治建设、建设法治军队的高度重视，是国防和军队法治建设发展的重大领导保障机遇

党中央高度重视在全面推进依法治国，加强依法治军和建设法治军队。依法治军、建设法治军队是国防和军队法治化水平的集中体现，是建设法治中国的重要组成部分和显著标志，也是建设法治中国的重要任务和基础性工程。在全面推进依法治国、建设法治中国的新时期，必须将依法治军的战略目标定位在努力建设一支与法治国家相匹配的现代法治军队。

如果说国家全面深化改革，加快实现中国梦的重要保障和主要标志是全面推进依法治国，建设法治中国，那么深化国防和军队改革，实现强军目标的根本保证和主要标志就是全面推进依法治军，建设与法治中国相适应的法治军队。军事法治建设的航船必须有稳健舵手的指引才能绕过险滩、乘风破浪，顺利到达彼岸。在国防和军队法治建设发展历程中，从来都不是一帆风顺的，从能否提出依法治军、在党中央的文件中是否需要规定依法治军，到能不能提建设法治军队等都存在着不同声音和争议^①。习近平主席在主持党的十八届四中全会决定起草时，明确要求把依法治军、从严治军问题单列一块写进去。习近平主席指出：我们从未像今天这样接近中华民族伟大复兴的目标，这个历史性机遇千载难逢，全军要深刻认识军队在国家安全和发展战略全局中的重要地位和作用，认真落实党的十八大关于国防和军队建设的战略部署，要努力建设与我国国际地位相称、与国家安全和发展利益相适应的巩固国防和强大军队。军队越是现代化、越是信息化，越是要法治化。他首次深刻指出，“一个现代化的国家必然是法治国

① 笔者在2014年参加有关中央和军队关于党的十八届四中全会决定建议稿的起草过程中亲身感受颇多。