

军事执法 与 军队质量建设

主编 杨福坤 钱海皓

法律出版社

23

军事执法与军队质量建设

主 编 杨福坤 钱海皓
执行主编 方 宁 杨建平
执行副主编 胡儒富 肖凤城

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

军事执法与军队质量建设/杨福坤,钱海皓主编. - 北京:
法律出版社, 1998
ISBN 7-5036-2699-2

I. 军… II. ①杨… ②钱… III. ①军法-法的理论-
中国-文集②军队法制建设-研究-中国-文集 IV. E266-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 38640 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/民族印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/11.75 字数/310 千

版本/1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

印数/0,001— 2,000

社址/北京市广安门外六里桥北里甲 1 号八一厂内干休所(100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2699-2 /D·2406

定价:19.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

贯彻依法治军方针 加强军事法学研究(序言)…………… 杨福坤(1)

第一部分 邓小平、江泽民关于严格执法的论述 对加强军队质量建设的指导意义

邓小平关于军队必须严格执法的思想及其启示 …………… 夏 勇(11)

✓严格军事执法 加强军队质量建设

——学习邓小平军事法制思想体会 …………… 宋云霞 孙祥敏(21)

✓贯彻落实江主席依法从严治军思想 提高部队

管理水平 …………… 郑国梁(29)

第二部分 各个方面法律规范的贯彻 执行与加强军队质量建设

认真贯彻执行新一代共同条令和警备条令 努

力推进我军的质量建设 …………… 钱海皓(39)

加强部队质量建设必须认真贯彻落实共同条令 …………… 黄栋甲(51)

共同条令落实难之原因 …………… 李成新(57)

《警备条令》的贯彻执行是提高部队管理质量的

有效途径 …………… 金景芳(65)

贯彻落实《司令部条例》 全面提高司令部建设

质量 …………… 简世华 郭 飞 姜文华(70)

依法从严治训 提高训练质量 …… 张 晖 杨树旗 郭若冰(78)

调整 协调 质量

- 关于军械保障工作法制建设的几点思考 周绍钧(87)
- 贯彻《中国人民解放军政治工作条例》 加强军队
政治工作法制化建设 满绍华(93)
- 依法管理干部是促进军队质量建设的重要保证 王日中(98)
- 认真贯彻《军队基层预防犯罪工作暂行规定》
积极推进我军质量建设 张双虎(107)
- 加强边防部队政治质量建设 必须进一步提高官
兵严格执法的素质 刘人杰(115)
- 严格依法理财 进一步加强军队财经法制化管理 徐洪章(125)
- 实现保障有力必须严格执行后勤法规 贾秀清(133)
- 加强军队卫生执法力度 促进军队卫生质量建设
..... 徐勤耕 陈文亮(139)
- 依法带兵与尊干爱兵 万高潮(146)
- 论依法调整官兵关系 刘恩松(153)
- 关于军队执行新刑事诉讼法中存在的问题及思考 张建田(160)
- 军事法院受理部分军内民事案件刍议 姜吉初(169)
- 执行武装冲突法在军事执法中的地位和军队建设
中的作用 俞正山(179)
- 《联合国海洋法公约》在我国的适用对海军质量建
设的影响 金兆松 郭义 马杰(188)

第三部分 完善军事执法与加强 军队质量建设

- 落实依法治军方针的几点思考 姜吉初(197)
- 加强军事执法 推进军队质量建设 方 宁 陈燕平(203)
- 论军队质量与军事执法 姜秀元(216)
- 严格执法是加强军队质量建设的重要保障 李卫平(224)
- 试论军事执法与加强军队质量建设的结合

.....	赵新权	孙现国	王文胜(231)
论我国军事行政执法的特点.....	周 健	赵晓冬	(238)
完善行政执法程序 促进军队质量建设.....	毛国辉	欧立寿	(248)
完善行政执法监督 加强军队质量建设.....	何海桥	王跃昌	(256)
军队质量建设中推进军事司法体制改革 的思考.....		田龙海	(262)
军事检察机关的执法与军队质量建设.....		石吉洲	(269)
适应新时期军队质量建设要求 加强军 事执法人才的正规化教育.....	李 昂	李自飞	(278)
加强军事法制教育 提高中级指挥人才 军事执法水平.....		杨金池	(288)
树立适应军队质量建设要求的军事执法 意识.....		张山新	(298)
依法治军重在提高人的素质.....	张化军	丁 峰	(304)

第四部分 古今中外军队的执法 与军队质量建设

中国近代军队执法略说.....	里 凡	(313)
中国古代军事执法思想及对现代治军的 启示.....	郝应禄	王晓光 郝勋如(321)
俄罗斯军事行政司法的主要做法.....	田小文	(330)
美俄军队执法监督特点简析.....	马 忠	吴志忠(342)
坚持从严执法 全面加强军队质量建设 ——军事执法和军队质量建设学术研讨会综述.....	方 宁	(349)
后记.....		(368)

贯彻依法治军方针 加强军事法学研究

(序 言)

杨 福 坤

加强军队质量建设,走有中国特色的精兵之路,是邓小平新时期军队建设思想的重要内容。80年代中期以来,我军裁减员额100万,进行了一系列调整改革,军队质量建设的水平不断提高。在加强军队质量建设中,军事法制建设发挥了重要作用。近10多年来,在邓小平民主法制思想和中央军委依法治军方针指引下,军事立法的步伐大大加快,军事法体系框架已经初步形成,为军队质量建设起到了规范和保障作用。党中央、中央军委关于加强军队质量建设的方针、政策通过军事法律、法规确定下来之后,只有通过严格的执法活动才能得以实现。因此,今年5月中旬,中国法学会军事法学研究会经过认真筹备后,组织召开了“军事执法与军队质量建设学术研讨会”。这次研讨会上,大家以党的三代领导核心关于军事执法的论述为指导,围绕军事执法与军队质量建设问题,展开广泛的理论探讨,

• 序者系中央军委办公厅副主任兼中央军委法制局局长,中国法学会军事法学研究会会长,少将。

交流了实践经验,得到了很大的收获。主要表现在以下几个方面:

一是明确了军事执法是军队质量建设的主要内容和重要保障。随着军事立法工作的加强,中央军委关于军队质量建设的一系列方针政策已经用法的形式确定下来,严格执行现行的军事法律法规,同军队的质量建设已融为一体。军队质量建设程度越高,越需要依靠军事执法来保障。军队质量是由多种要素构成的,其中人、武器、人与武器的结合是基本的三大要素,军队质量建设的过程实际上是对三大要素依法优化的过程。军队质量建设对军事执法的具体要求体现在:第一,是人员的素质要高,要求在人才的培养和选用上严格执法;第二,是武器装备的质量要好,要求在建造和使用过程中严格执法;第三,是人与武器结合的效能要高,要求在制定和落实体制编制上严格执法。当前军队的执法状况滞后于立法,“有法不依,执法不严,违法不究”的现象比较普遍,这是影响军队质量建设的一个薄弱环节。因此,改进与强化军事执法已成为贯彻依法治军方针,加强军队质量建设的当务之急。

二是明确了在军队质量建设中军事执法主体的广泛性。军队各级领导机关和职能部门的主要职责,就是保证国家的法律法规和军队的条令条例在部队的贯彻执行,依法对部队实施指挥、教育训练和管理。他们都是军事执法的主体,对法律法规的执行负有不可推卸的责任。过去,有些机关和部门认为执法只是保、检、法部门的事,与己无关。这种思想影响了执法职能作用的发挥,也影响了军队质量建设的发展。现在,这种状况正在得到改变。在研讨会上,不少来自领导机关和职能部门的同志,结合工作实践阐述了依法履行职责在军队质量建设中的地位和作用,表明军事执法主体意识明显增强。根据军事执法主体发挥的作用不同,可以划分为不同层次:第一,是军事机关,他们具有相应的领导权、指挥权,又享有一定的执法权,是军事执法的主要主体;第二,是各级领导干部,他们是部队工作的领导者、组织者和管理者,在军事执法中起着关键作用。此外,广大官兵在军事执法中也有重要的作用。他们自觉遵纪守法,依法办事,为

军事执法的实施提供了最广泛的基础。因此,针对军事执法主体的特点,充分发挥各级领导机关和职能部门在军事执法中的作用,对确保军队质量建设的各项活动正常进行具有重要意义。

三是明确了完善军事执法程序在加强军队质量建设中的重要性。军事程序法是军事法的重要组成部分,程序制度是法律制度的重要内容。长期以来,在军事立法和军事执法上存在着“重实体,轻程序”的现象。特别是在军事执法中,往往只注重执法结果,很少考虑执法程序,有的甚至把按程序办事看成是形式主义,因而在执法过程中不按程序办事和违反程序的现象时有发生。严格按法定程序办事对军队质量建设具有重要意义:第一是有利于全军的高度集中统一和高度协调,防止超越职权、滥用职权现象的发生;第二是有利于军事执法的科学化和规范化,避免执法中的失误;第三是有利于巩固精简整编成果,使各项工作制度化,提高工作效率。

四是明确了完善军事执法监督机制在加强军队质量建设中的迫切性。军事执法的实质是依法行使权力,既不能越权,也不能“弃权”。要使执法者做到这一点,必须对其执法行为进行有效的监督。执法监督是执法的保障,没有监督难以保证全面、准确地执法。当前,在军事执法监督中存在的问题是执法主体与监督主体混同,监督职能难以充分发挥和体现;对各执法部门的执法行为缺乏统一的监督、协调和指导。因此,应当按照邓小平同志关于“要有专门的机构进行铁面无私的监督检查”的指示精神,建立军事执法监督机制,保证负有执法监督职能的机构行使相对独立的监督权,发挥其督促、协调、指导、纠错等功能。

五是就进一步加强军事执法,全面推进军队质量建设,提出了一些很好的建议。主要有:深化法制宣传教育,把军事法律法规作为部队普法教育的重点,列入教育训练内容,提高官兵的法律素质;增强各级领导机关和职能部门的执法主体意识,把主要精力和基本工作方式转到执行军事法律法规上来,用执法效果来检验部队的各项日常工作;完善条令条例中法律责任和执法程序的规定,增强操作性;

① 进一步加强执法监督的理论研究,特别是建立行政执法监督机构和执法队伍的有关问题。

二

贯彻依法治军方针,加强军事法学研究,是军事法学研究会的一贯指导思想、基本任务和中心工作。

1998年是党的十一届三中全会胜利召开20周年。十一届三中全会在我们党和国家的历史上具有划时代的重要意义,它掀开了我国改革开放和社会主义现代化建设的新篇章。在这次会议之后,我们军队建设的指导思想也发生了重大转变,由临战状态转到平时时期建设的轨道。在国家改革开放的新形势下,在新时期军队建设的实践中,人们逐渐认识到,要实现我军“三化”建设的总目标,必须走依法治军之路。1988年底召开的军委扩大会议明确提出了“从严治军,依法治军,要从领导干部和领导机关做起”。1990年6月江主席签署发布的《内务条令》,把“坚持从严治军、依法治军,实行严格科学的行政管理”作为我军内务建设的一条重要原则规定下来。1991年初召开的军委扩大会议,第一次明确提出了“要坚定不移地贯彻依法治军的方针”。现在,这个方针已经上升为国家意志。1997年3月公布施行的《国防法》明确规定:“中华人民共和国的武装力量必须遵守宪法和法律,坚持依法治军”。

从依法治军思想的形成到依法治军方针的确立,是历史发展的必然趋势和必然结果。可以这样认为:邓小平民主法制思想和新时期军队建设思想是提出依法治军方针的理论基础;党中央关于加强社会主义法制建设的一系列重要部署是提出依法治军方针的政治依据;在新的历史条件下,国防和军队建设面临的形势和任务,是提出依法治军方针的客观需要。因此,依法治军是新形势下治军的客观规律和必由之路。

江主席在最近的一次重要讲话中特别强调“要进一步加强依法

治军”，并结合军队体制编制改革阐述了依法治军的重要作用。他说：“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。军队的编制管理要搞好，就要坚持依法治军。依法管理编制，是依法治军的重要方面，是军队正规化的重要标志。”江主席的重要指示，进一步论述了依法治军与依法治国的关系，重申了贯彻依法治军方针的重要意义，也为我们深刻理解和贯彻依法治军方针指明了方向。

军事法学研究会成立6年多来，紧密结合国防和军队建设实际，大力开展军事法学研究，努力推进军事法制建设和依法治军方针的贯彻实施，取得了很大成绩。

1992年，学会成立不久，正逢现行宪法颁布10周年。学会召开了“宪法与武装力量建设学术研讨会”，收到论文35篇。经过深入研讨，大家对宪法中关于我国国防和军事制度的规定，对邓小平民主法制思想和新时期军队建设思想，有了较为全面、深刻的认识，为我们后来的军事法理论研究奠定了基础。

1993年，我国第一部国防法的起草工作正式启动。学会把配合国防法起草的理论研究作为一项重要任务，与国防法起草委员会办公室联合召开了“国防法立法座谈会”。1994年学会的年会又召开了“国防法立法学术研讨会”，收到论文42篇。通过广泛深入的研讨，为国防法立法工作起到了理论先导作用。许多研究成果，如关于国防的概念、关于国防资产的保护、关于实行军事订货制度、关于实行军人保险制度等，都在《国防法》中得到了体现。

1996年，根据中央军委关于加强军队正规化建设的指示精神，学会召开了“军队正规化建设与军事法制学术研讨会”，收到论文56篇。这次研讨会取得了重要成果，提出了正规化的涵义和特征是“五统四性”和“四个秩序”，它同法制化有着必然的联系，法制化是正规化的核心，加强法制建设是实现正规化的基本途径。这些重要的观点对于贯彻依法治军方针，加强军队正规化建设，有积极的推动作用，因而得到军委首长的充分肯定。

1997年，学会确定以“军事执法与军队质量建设”为主题进行学

术研究。经过近两年的准备,召开了这次研讨会,共收到论文 71 篇,其中 49 篇被评为优秀论文。这说明,关心和参加军事法学研究的同志大大增加了,论文的质量也有了明显提高。

应该看到,在中央军委依法治军方针的指引下,学会的军事法学研究工作正沿着正确的方向向纵深发展,成绩是显著的。所以能取得这些成绩,关键是始终坚持了三条:一是坚持军事法学理论研究为国防和军队建设服务,把国防和军队建设的需要作为理论研究的主题,使学会的研究工作有明确的方向;二是坚持军事法学理论与军事法制建设实践相结合,理论联系实际,使学术研讨的成果能够更好地为军队的改革和建设服务;三是坚持发动广大会员积极投身军事法学理论研究,把广大会员的聪明才智集中起来,使学会发挥了应有的桥梁和纽带作用。事实证明,这几年学会的工作对于深入宣传贯彻依法治军方针,促进军事立法、执法、司法、军事法学研究、军队普法教育、法律服务等方面的工作,都产生了积极的影响。

三

1997 年 1 月,江主席在接见中国法学会第四次会员代表大会全体代表时明确指出:“法学研究、法制工作也要适应新形势的要求,适应改革开放和发展社会主义市场经济的要求,应该有新的发展。”1998 年 3 月,他在纪念军事科学院成立 40 周年讲话时又指出:“军事科研包括基础研究和应用研究,它们相互联系,相互促进,不可偏废,在加强基础研究的同时,要把主要力量投入到现实问题的研究上来。”江主席的这些重要讲话精神对于我们军事法学研究具有重要的指导意义。

我们在加强军事法学基础理论研究的同时,要十分关注军队建设和改革中一些重大现实问题的研究,提出解决问题的意见和建议,发挥理论对于实践的先导作用。当前,摆在我们面前需要研究和关注的问题很多,我认为最重要最迫切的有两个,一个是军队的发展战

略问题；另一个是军队的改革问题。

关于军队的发展战略问题。江主席根据邓小平同志关于建设一支强大的现代化、正规化革命军队的总目标和党的十五大精神，提出了实现国防和军队现代化的战略构想。这个战略构想是我们向国防和军队现代化进军的行动纲领，军事法学研究要积极探索依法治军方针在实现这个战略构想进程中的地位、作用。比如，依法治军包括哪些内容，其本质含义是什么；依法治军作为治军的方式和手段，同其他治军方式的关系；依法治军同革命化、现代化、正规化建设的关系，等等。在理论上搞清这些重大问题，对于正确理解和积极贯彻依法治军方针，努力实现我军发展战略，无疑具有十分重要的意义。

关于军队的改革问题。实现军队的发展战略，出路在于改革。军队改革既是自身建设和发展的要求，也是国家总体改革的需要。目前，国有企业改革、金融体制改革、政府机构改革都在有计划有步骤地推进。军队改革作为国家总体改革的一个组成部分，必须与其他方面的改革相适应。此外，当今世界以信息技术为核心的高技术迅猛发展，由此带来了一场世界性的军事变革。这场变革不仅加快了高技术武器装备，而且要求军队的组织结构和政策制度进行重大变革。为了更好地适应国内外形势发展的需要，军队的各项改革必须加快进行。军事法学研究只有与军队改革紧密结合，紧紧跟上时代的步伐，研究的成果才能有用，才能发挥法制的科学性、统一性、规范性、强制性等功能，保障改革积极稳妥地进行。

军事法学研究要坚持以毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志的一系列重要论述为指导；坚持“百花齐放、百家争鸣”的方针，积极进取，勇于探索；善于与各法学学科、军事科学学科以及其他社会科学、自然科学学科进行交流，并借鉴外国军事法学的研究成果；坚持理论联系实际，为军队改革服务，在这个过程中，使军事法学自身也成熟、完善和发展起来。

第一部分 邓小平、江泽民关于严格 执法的论述对加强军队质 量建设的指导意义

邓小平关于军队必须 严格执法的思想及其启示

夏 勇*

军队必须严格执法,这是邓小平依法治军思想的重要方面。邓小平强调:“有了章程,那就要老老实实执行。”^①“在党内、军内和政府系统,要坚决反对一切不遵守党纪、军纪、政纪的现象。”^②10多年来,军事立法进展迅速,为依法治军提供了必要的基础,在这一前提下,法纪的贯彻执行,成为我军法制建设的突出问题。在看到我军执法成绩的同时,也应看到在一定范围内和一定程度上存在的有法不依、执法不严、违法不究的现象,这些薄弱环节给我军质量建设所要求的正规化带来了消极有害的影响。因此,学习邓小平关于军队必须严格执法的思想,提高对法律实施的认识,思考加大执法力度的对策,有重要的现实意义。

一、军队必须无条件地执法

“过去军队组织纪律性是很强的,命令一下,二话不说就行动嘛!”^③“有些干部调动工作,不合乎自己的要求就不服从命令……

* 作者系南京政治学院副教授。

① 转引自《邓小平关于新时期军队建设论述选编》,八一出版社1993年出版,第131页。

② 《邓小平文选》第2卷,第360页。

③ 《邓小平文选》第2卷,第17页。