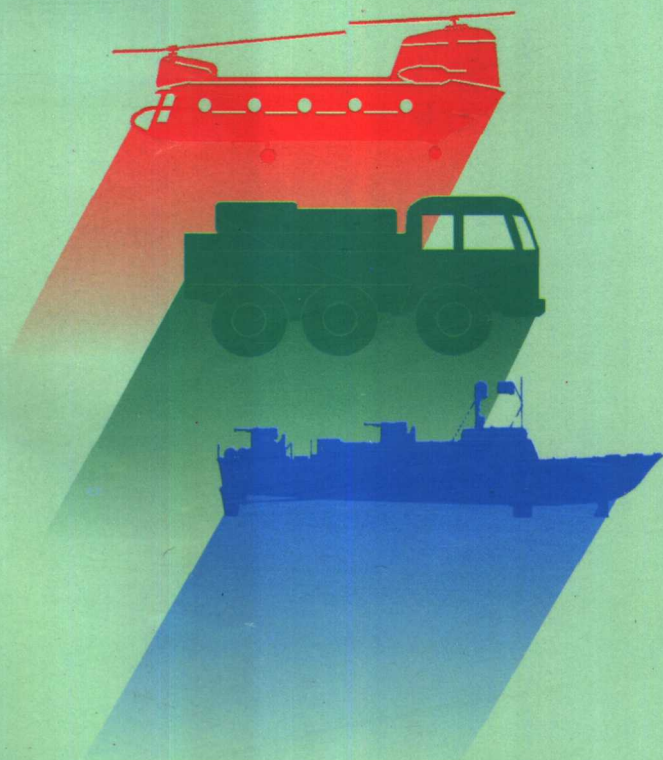


林孝诚 主编
后勤管理丛书

后勤法制导论

林盛发 · 傅 强 · 林孝诚 主编



海潮出版社

后勤管理丛书之六

后勤法制导论

林盛发 傅 强 林孝诚 主编

海潮出版社

1998年·北京

图书在版编目(CIP)数据

后勤法制导论/林盛发等主编. —北京:海潮出版社,
1998. 11

(后勤管理丛书/林孝诚主编)

ISBN 7-80151-091-7

I. 后… II. 林… III. 军队后方勤务—法制—建设
—概论—中国 IV. E266

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 34185 号

· 后勤管理丛书之六 ·

后勤法制导论

林盛发 傅 强 林孝诚 主编

*

海潮出版社出版发行

(北京西三环中路 19 号 邮编:100841)

后勤指挥学院印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:5.875 字数:152 千字

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月北京第 1 次印刷

印数:1—4000 册

ISBN 7-80151-091-7/E·17

定价:12.00 元

(军内发行)

《后勤管理丛书》编委会

主 任:徐根初

副主任:杨澄宇 李之云 王宏运 孙承军

编 委:陈在炳 王明礼 王宗喜 李祝文 于宗明

张明义 刘朝龙 朱金龙 陈 进 皮兆坤

傅 强 谭建安 梁开文 曹培义 尉瑞忠

李安恭 周存宏 林浩才 李家声 李新田

李凤海 安力新 张同芳 郭玉泉 刘进延

陈功生 王庆行 郑启航 罗亚拉 杨慧忠

吕锡顺 顾建一 赵赴越 牟方本 吴建森

主 编:林孝诚

副主编:贾瑞玉 林盛发 黎仕林 甘启伦

《后勤法制导论》编著者

主 编:林盛发 傅 强 林孝诚

副主编:吴建森 陈富民 皮兆坤

其他编著者:

刘远跃 孙宏英 仰礼才 吕虎义

龚 飞

献给
军队后勤管理年

新时期兴军之道

(代《丛书》序言)

动员全军后勤大抓管理,全面提高军事经济效益,努力实现保障有力,是今年全军后勤工作的主题。深刻理解、准确把握这一主题,对于做好今年的后勤保障工作具有重要意义。

加强后勤管理是保障我军贯彻新时期军事战略方针,加速实现“两个根本性转变”的需要。为迎接世界军事发展对我军建设和军事斗争准备的严峻挑战,中央军委依据新时期军事战略方针,明确提出我军要实现“两个根本性转变”:在军事斗争准备上,由应付一般条件下局部战争向打赢现代技术特别是高技术条件下局部战争转变;在军队建设上,由数量规模型向质量效能型、人力密集型向科技密集型转变。要立足现有条件,保障好这一重大历史使命的完成,就必须在加强和改进后勤管理上下功夫,尽可能用好每一份财力、物力,最大限度地提高保障效益。军委主席江泽民最近指出:“科学管理是兴国之道,也是兴军之道。”这一重要指示深刻地点明了加强后勤及其它各项管理对于推进军队和国防建设全局的特殊作用。

在全军实现“两个根本性转变”的过程中，后勤的转变无疑是不容忽视的重要方面。长期以来，我军后勤建设和工作基本上走的是一条数量规模型、人力密集型的路子，后勤管理还属粗放型的，科技含量和质量、效能较低，严重制约着保障效益的提高。因此，通过改革后勤管理机制，创新后勤保障模式，广泛应用现代化的管理手段和方法及先进保障装备，提高后勤人员的科技素质，从而促进全军后勤系统向质量效能型和科技密集型转变，是后勤自身建设的紧迫课题。

当前我军后勤工作的现状，也要求强化管理。供需矛盾是我军后勤工作的基本矛盾，而供与管的矛盾则是影响和制约这一基本矛盾的主要矛盾。军委领导同志明确指出，当前后勤工作突出的问题是后勤管理薄弱，保障效益不高。现实的状况是，一方面经费相当紧张，部队有许多实际困难急需解决；而另一方面，一些单位管理松懈，铺张浪费现象还相当严重。在经费、物资、营房建设、生产经营等方面，都不同程度存在管理失控的问题。突出抓管理，正是抓住了现时后勤工作的主要矛盾，牵住了“牛鼻子”。

强化后勤管理，要以提高军事经济效益为中心，要把“两好”即“把有限经费用好，把紧日子过好”，作为衡量和检验后勤管理效能的标准。为此，

要重点解决当前后勤管理中存在的突出问题。强化经费物资管理,规范财经工作秩序,切实解决标准经费管理不严、预算外经费开支不当、钱变物后管理失控的问题,把有限的财力物力管住用好;强化基建营房管理,保持适度住用规模,在管好现有营房的基础上,制止基建规模过度膨胀,把增长过快的势头控制住;强化生产经营管理,扭转当前在部分单位中存在的管不住、亏损大、债务重的问题,巩固发展整改成果,采取过硬措施,搞好集中统管;强化战备建设管理,防止重复建设、重复投资,注重统筹规划集约使用,集中财力保障好重点战备工程、重要科研项目和重大训练活动,最大限度地提高保障力;强化基层后勤管理,堵塞各种漏洞,纠正挥霍浪费现象,稳定基层官兵生活水平,增强自补能力,真正在提高保障水平上见成效。

强化后勤管理,是一篇关系部队现代化建设全局的大文章。做好这篇文章需要后勤战线的广大同志积极参与,共同努力,从自身工作做起,从每个岗位抓起;更需要各级领导和后勤机关带头提高认识,转变观念,拿出对策,见诸行动,真正把这篇文章做深做实、做出成效来。

(本文为《解放军报》1997年4月28日
评论员文章《一谈强化后勤管理》)

前 言

中国古代杰出军事家吴起曾经指出：“若法令不明，赏罚不信，金之不止，鼓之不进，虽有百万，何益于用？”一语道破了“依法治军”、“依法管后勤”的重要性。常言道：有军必有法，军到法到，军行法随，说的就是这个道理。

法治问题已被炒得火热，这是好事。但是，“空谈误国，实干兴邦”，我们总觉得应该为实现法治干点实事。要变人治为法治，关键有两点：一是“治人”；二是“治法”。“治人”的问题，可以说《丛书》的每一分册都有涉及，唯有“治法”还没有系统论述。故本书定名为《后勤法制导论》。

本书由林盛发、傅强、林孝诚主编，由边防武警福建总队总队长吴建森大校，兰州军区某集团军后勤部部长陈富民大校、后勤指挥学院后勤法规研究室原主任皮兆坤副研究员担任副主编。在集体研究、分工撰写的基础上，由林孝诚总纂，最后由林盛发审定。

本书的出版，得到了武警部队的大力支持；各位作者在编著过程中，参阅并吸收了有关研究者的研究成果，在此一并致谢。

编 者

一九九八年十二月

目 录

新时期兴军之道(代《丛书》序言)	《解放军报》评论员
前 言	(1)
第一章 军队后勤法制概述	(1)
一、军队后勤法制的涵义及其特点	(1)
二、军队后勤法制建设的原则	(5)
三、军队后勤法制的地位与作用	(9)
四、军队后勤法制的体系	(17)
第二章 我国军队后勤法制历史溯源	(21)
一、奴隶社会与封建社会时期	(21)
二、半殖民地半封建社会时期	(31)
三、社会主义社会建立与发展时期	(34)
第三章 军队后勤立法	(38)
一、军队后勤立法的概念及其地位与作用	(38)
二、军队后勤立法体制和立法程序	(42)
三、军队后勤立法的技术性问题	(50)
第四章 军队后勤立法案例(一)	
——《后勤条例》简介	(54)
一、《后勤条例》的制定颁发	(54)
二、《后勤条例》的主要内容	(56)
三、《后勤条例》的地位作用	(62)
第五章 军队后勤立法案例(二)	
——《军人待遇法》研究	(65)
一、军人待遇立法的意义	(65)
二、军人待遇立法的原则	(70)
三、军人待遇立法的构想	(75)

第六章 军队后勤法实施	(79)
一、军队后勤法实施的概念	(79)
二、军队后勤法实施的形式	(81)
三、军队后勤法实施的保证	(87)
第七章 军队后勤法律监督	(92)
一、军队后勤法律监督的概念及特点	(92)
二、军队后勤法律监督的作用	(94)
三、军队后勤法律监督的主体	(96)
四、军队后勤法律监督的对象和内容	(101)
五、军队后勤法律监督的形式	(102)
六、加强军队后勤法律监督的主要途径	(104)
第八章 军队后勤法制宣传教育	(107)
一、军队后勤法制宣传教育的概念及特点	(107)
二、军队后勤法制宣传教育的地位	(110)
三、军队后勤法制观念、法律意识的培养	(113)
四、军队后勤法制宣传教育的现状与方法	(118)
第九章 外军后勤法制建设	(124)
一、历史回顾	(124)
二、主要特点	(132)
三、几点启示	(138)
附录:几种主要经济合同文本格式	
一、工矿产品购销合同	(142)
二、农副产品购销合同	(144)
三、财产租赁合同	(146)
四、承揽合同	(148)
五、仓储保管合同	(150)
六、房地产租赁契约	(154)
七、房地产买卖契约	(158)
八、房屋交易合同	(161)

九、房地产开发合同	(163)
十、军队房地产租赁合同	(166)
《后勤管理丛书》跋	林孝诚

第一章 军队后勤法制概述

军队后勤法制建设是军事法制和国家法制建设的重要组成部分,是落实依法治军、依法管后勤的必由之路。对军队后勤法制作系统的了解和探讨,将有利于认识和掌握依法管后勤的有关基本知识,有利于强化后勤人员的法制观念,有利于促进军队后勤法制建设的健康发展。

一、军队后勤法制的涵义及其特点

(一)军队后勤法制概念及内外关系

1. 军队后勤法制的概念

军队后勤法制是国家法制和军事法制在军队后勤领域的延伸。因此,在界定军队后勤法制概念时,必然要明确地了解 and 认识国家法制和军事法制的涵义。《中国大百科全书》认为:国家法制的涵义通常在两种意义上使用:①泛指国家的法律和制度。②特指统治阶级按照民主原则把国家事务制度化、法律化,并严格依法进行管理的一种方式。在社会主义国家,可能而且必须把社会主义民主制度以法律形式确定下来,并使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究……。《中国军事百科全书》认为:军事法制是指制定军事法并保证其实施的有关制度的总和。国家法制的重要组成部分,国防和军队建设的重要内容。主要包括:①制定调整国家军事领域各种社会关系的法律规范及其与此有关的法律制度,即军事立法制度……。②保证军事法得以实施的有关法律制度,如军事执法制度、军事司法制度、军事法的监督检查制度、军事法的咨询服务制度和军事法

的宣传教育制度等……。军事法制各个组成部分之间有着十分密切的联系,互相依存、互为作用,共同构成一个有机的整体。

综上所述,并结合军队后勤法制建设的实践,军队后勤法制的概念可表述为:军队后勤法制,是指由制定军队后勤法并保证军队后勤法得以实施的有关制度所组成的有机统一体。

军队后勤法制包括两个基本的组成部分:一是制定军队后勤法的有关制度。其中包括军队后勤立法权限划分制度,军队后勤立法程序制度,军队后勤法的效力等级制度,军队后勤法的发布、生效、废止、解释、备案制度等等。二是保证军队后勤法得以实施的有关制度。其中包括军队后勤法的实施(执法、守法)制度、军队后勤法的监督检查制度、法制宣传教育和法律咨询服务制度,等等。

2. 军队后勤法制的内外关系

(1) 军队后勤法制各个组成部分的关系

军队后勤法制各个组成部分之间有着十分密切的联系,它们互相依存,相互促进,构成一个有机的统一体。制定军队后勤法的各项制度,是军队后勤法得以产生的前提条件,没有这些制度,军队后勤法就不能顺利产生,制定军队后勤法的立法制度健全与否,将直接影响军队后勤法制定的速度、质量,以及军队后勤法作用的发挥。因此,制定军队后勤法的有关立法制度,对于军队后勤法的产生,以及能否充分发挥作用,具有十分重要的意义。军队后勤法实施的各项制度,是军队后勤法得以全面有效施行的重要保证。有了军队后勤法,只是解决了有法可依的问题,并没有解决有法必依、执法必严、违法必究的问题。制定军队后勤法的目的是为了实施军队后勤法,军队后勤法的作用也只有在实施过程中才能得到体现。为此,要充分发挥军队后勤法的作用,必须建立健全一整套完备的保证军队后勤法得以实施的制度。如,后勤法的实施(即执法、守法)制度,后勤法的监督检查制度、法制宣传教育和法律咨询服务制度等。

(2) 军队后勤法制与军事法制及国家法制建设的关系

从理论上讲,军队后勤法制与军事法制一脉相承,存在着一定的种属关系。在实践中,主要是在立法机构的层次、执法机关的权限和法的适用范围等方面有所区别。从军事法的实施来看,凡是军事领域共同适用的军事法律、法规,军队各级后勤机关和全体军队后勤人员都应当严格遵守和执行,如《中华人民共和国国防法》、《中国人民解放军保密条例》,以及《中国人民解放军纪律条例》、《中国人民解放军政治工作条例》,等等;从司法权限来讲,军队后勤人员如有违反法律和犯罪行为,将由军事司法部门统一审理和判决。

国家法制建设是一个宏大的系统工程,它包括政治、经济、军事和科技文化教育等领域的法制建设。军事及军队后勤法制作作为这个大系统中的分系统或子系统,是这一大系统中的重要组成部分,军事及军队后勤法制建设要在国家法制建设的大环境中发展,要与国家法制建设的其它部分相协调,并且受国家法制建设全局环境的影响和制约;从另一方面讲,军事及军队后勤法制建设如果不能与国家法制建设同步协调发展,则国家法制建设必然是不完整和不健全的。从立法来说,涉及军队后勤和军队后勤人员权利、义务的有关国防、军事法律、法规的制定是国家立法的重要组成部分;从法的执行来讲,军队后勤人员首先是作为中华人民共和国公民,军队各级后勤机关是国家军事组织的一部分,国家的法律、法规,军队后勤全体人员和军队各级后勤机关都应当严格遵守,并且,军队后勤的有关法规还是与国家有关部门共同制定颁发,并需要军地双方共同协调实施的。例如,《铁道部、交通部、民用航空总局、总后勤部关于加强军事运输工作的通知》(1993年7月16日)、《商业部、财政部、农业部、总后勤部关于做好军队副食品、日用品供应工作的通知》(1989年4月11日),以及《国防、边防公路建设项目前期工作管理规定》(1991年9月9日交通部、总后勤部发布),等等。

(二)军队后勤法制的特点

1. 内涵的综合性

军队后勤法制是由制定军队后勤法律规范并保证其得以实施的有关制度组成的有机统一体,即包含着军队后勤立法、法律实施(执法、守法)、法律监督、法制宣传教育和法律咨询服务等项制度内容组成的综合统一体。这个综合统一体是围绕着强化军队后勤法律规范的功能作用而展开和运行的,其根本目的是要实现依法管后勤这一整体目标。通过对军队后勤法制内涵具有综合性这一特点的认识,有利于在思想上树立军队后勤法制建设是一个系统工程的认识,使我们在军队后勤法制建设中克服各种狭隘观念和片面做法,从而有利于推动军队后勤法制建设整体健康地发展。

2. 本质的实践性

在对军队后勤法制建设各个环节作客观的分析之后,很容易发现它们都是一种实践性很强的社会活动。无论是立法、法律实施(执法、守法)、法律监督和法制宣传教育等都无一例外。就立法而言,从动议酝酿到制定颁发,从修改编纂到废止失效,每一个过程都包含着立法者的实践活动。其规范的内容在一定意义上讲,除贯穿着立法者的意志外更多的是实践经验的归纳总结。就法律实施来看,军队各级后勤领导和后勤机关作为后勤法的执法者或执法机构,是通过一系列的组织领导活动或其它形式的后勤保障活动来实现的;作为守法者,无论是军队后勤人员或者是军队各级后勤组织,只有在后勤保障的实践活动中来实现其权利和义务。就法律监督来说,无论是行政监督、财务监督、审计监督或舆论监督,都无一例外地通过各自的行为方式来实现其监督职能。就法制宣传教育来讲,其教育、宣传的每一项具体活动,都是一种实实在在的社会实践活动。对法制本质具有实践性这一特点的认识,有利于加深对实践主体——军队后勤全体人员在法制建设中的能动作用重要性的认识。

3. 相关对象的军队后勤规定性

军队后勤法制,其相关对象有明确的规定性,即军队后勤性。具体表现为:其法律关系主体、内容和客体的军队后勤性。法律关系主体的军队后勤性,是指任何人或组织,只要置身于军队后勤法律关系中,就享有相应的军队后勤权利与义务的主体资格;法律关系内容的军队后勤性,是指法律关系主体所享有的是军队后勤或者是与军队后勤有关的权利与义务;法律关系客体的军队后勤性,是指军队后勤权利与义务所指向的对象是用于军队后勤的专有物或可用于军队后勤的一般物,如:军队后勤科技成果、后勤物资装备、军队后勤或与军队后勤有关的行为等。军队后勤法制相关对象规定性的特点,是由军队后勤的性质、地位和职能等客观因素决定的,正确认识军队后勤法制的这一特点,有利于在军队后勤法制建设的各个环节准确地把握工作尺度,明确职责范围,正确行使职权。

二、军队后勤法制建设的原则

(一)以国家宪法、法律和基本军事法律规范为依据的原则

宪法是国家的根本大法,是治国安邦的总章程。它集中地、全面地规定国家、社会生活中带有根本性的问题和国家制度的基本原则。如国家的性质、国家形式、公民的基本权利和义务、国家机构的组织及其运行的基本原则,以及其它基本的国策等。它具有最高的法律效力,在一国法律体系中居于最高法律地位。宪法以外的一切法律、法规及其它任何规范性文件,都必须以宪法为基础而制定,且不得与宪法相抵触。它是一国范围内一切组织和个人行为的最高准则和依据。

国家法律是国家最高立法机关依照法定程序制定的规范性文件,是宪法关于社会制度、国家制度等有关规定的具体化的法律文