

新军事变革与军事法制建设

主编：刘继贤 刘铮
执行主编：从文胜 吕光水



解放军出版社

新军事变革与军事法制建设

主 编 刘继贤 刘 铮

执行主编 丛文胜 昌光水

解 放 军 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

新军事变革与军事法制建设/刘继贤、刘 铮 主编.

北京: 解放军出版社, 2005.

ISBN 7-5065-4921-2

I. 新… II. ①刘… ②刘… III. 军法-中国-文集 IV. E266-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 042416 号

书 名: 新军事变革与军事法制建设

作 者: 刘继贤 刘 铮主编

责任编辑: 望 琳

装帧设计: 袁 媛

责任校对: 郭艳徽

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: 66734148

E-mail: jfwybs@public.bta.net.cn

经 销: 全国新华书店

印 刷: 中国人民解放军一二〇一工厂

开 本: A5

字 数: 520 千字

印 张: 18.625

印 数: 1-3000

版 次: 2005 年 3 月第 1 版

印 次: 2005 年 3 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5065-4921-2 / E·2132

定 价: 35.00 元

(如有印刷、装订错误, 请寄本社发行部调换)

加强军事法学研究 推进中国特色军事变革

◎ 刘继贤*

2004年10月19日至20日,中国军事法学会在重庆后勤工程学院召开了二〇〇四年年会暨“新军事变革与军事法制建设”学术研讨会,来自军委法制局、四总部、海军、空军、二炮、军事科学院、国防大学、国防科技大学、武警部队和有关院校的代表参加了会议。研讨会共收到全军各大单位的论文133篇,分别从不同角度反映了军队研究新军事变革与军事法制建设的最新成果。这些论文研讨的问题,对于深入贯彻“三个代表”重要思想,落实依法从严治军方针,大力加强军队法制建设,积极推进中国特色军事变革,具有重要的意义。

第一,研讨新军事变革与军事法制建设问题,是践行“三个代表”重要思想的重要举措。“三个代表”重要思想是马克思主义理论在当代中国的新发展,是党、国家和军队必须坚持的指导思想。江泽民国防和军队建设思想,作为“三个代表”重要思想的“军事篇”,反映和体现着“三个代表”重要思想对军事工作的要求。推进中国特色军事变革,是江泽民国防和军队建设思想的重要组成部分,是实现军队现代化跨越发展的重要举措和必由之路。推进中国

* 军事科学院军队建设研究部部长 军事法学会常务副会长

特色军事变革是一场深刻的革命，涉及到武器装备的发展、军事人才的培养、体制编制的调整、军事力量的集成、作战方式的变化、军事理论的创新、后勤保障的改进、军事司法制度的改革和政治工作的法制化等各个方面，这无疑对相关的军事法制建设提出了新的更高的要求。因此，研讨军事变革中法制建设的理论和实践问题，对于推进中国特色军事变革，加快实现军队现代化的跨越发展，将会起到积极的作用。

第二，研讨新军事变革与军事法制建设问题，是做好新形势下军事斗争准备的重要内容。在新世纪新形势下，国际战略形势的发展和国家安全环境的变化，对军事斗争准备提出了新的更高的要求。军事斗争准备要做的工作很多，但最重要的是推进中国特色军事变革。与此同时，要以军事变革的成果促进军事斗争准备的速度和质量。新颁发的军队政治工作条例提出的舆论战、心理战和法律战，既丰富了军事斗争准备的内涵，同时也拓展了军事法制研究的内容。因此，军事法制的研究就更为重要。在信息化的新条件下，军事法制研究不仅是规范性很强的研究，而且是新的条件下新的作战方式的研究。这就需要站在建设信息化军队、打赢信息化战争这个更高的起点上，做好军事斗争准备中的法律准备，从国内立法、执法、司法及国际法、战争法的运用等方面广泛开展研究，更好地为军事斗争提供重要的法律支持，为遏制战争和赢得战争提供强有力的法律武器。

第三，研讨新军事变革与军事法制建设问题，是贯彻落实依法从严治军方针的重要行动。依法从严治军，是党实施依法治国方略在军事领域的必然要求，是军队建设基本规律的客观反映和长期任务，也是中国特色军事变革不可或缺的重要内容。因此，推进中国特色军事变革，必须贯彻落实依法从严治军的方针。在新世纪新形势下贯彻落实依法从严治军方针，既要加强法制教育和条令条例的执行，又要加强军事变革中的法制问题研究，努力创新适应依法从

从严治军的法制理论，努力完善适应依法从严治军的法规制度，更好地为推进中国特色军事变革服务，更好地为加强军队的正规化建设服务。

在迎接世界新军事变革挑战的新形势下，推进中国特色军事变革是一场深刻的革命。为此，必须坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想作指导，以新时期积极防御的军事战略方针统揽全局，按照建设信息化军队和打赢信息化战争的实际要求，深入研究军事、政治、后勤和装备建设中的军事法制建设的新情况、新问题，努力构建新型的军事法制体系。从实际情况来看，军事法制理论的研究和创新还要作出更大的努力，建立健全适应中国特色军事变革需要的军事法规体系的任务还很艰巨。因此，要加强对依法从严治军理论与实践的研究，为健全军事法规体系进行不断的探索，为提高依法从严治军的水平多出成果，努力为推进中国特色军事变革，促进军队的正规化建设，提供科学的、管用的法制理论和法规制度。

目 录

前 言	刘继贤(1)
-----	----------

第一部分 新军事变革与军事法制建设的基本理论问题

新军事变革中推进政治工作法制化的几个问题	田秉仁(3)
严格依据法规制度开展政治工作	杨春长(15)
新时期我军军事立法工作初探	关铁军(21)
适应军事变革 加强军事立法	万高潮(31)
在新军事变革中构建政治工作法治理念的思考	何国发(39)
试论现行宪法对新军事变革的重要指导	丛文胜(51)
论江泽民关于新军事变革中法制建设的思想	刘光法(61)
适应新军事变革的需要 加强军事司法理论研究	李 昂(70)
论新军事变革中军事法发展的价值取向	毛国辉(83)
邓小平的法制理论和实践与新军事变革	周江陵(93)
新军事变革与军事法学教育	李 青(104)
军事法制现代化的挑战与回应	胡 军(111)
信息化革命与国防知识产权战略	欧阳国华(120)

第二部分 新军事变革与军事法律制度建设

适应军事变革需要 加快军事后勤法制建设步伐·····	刘 铮(141)
试论新军事变革中军队体制编制调整的法治保障·····	刘文辉(148)
新军事变革中的军事司法制度改革·····	田龙海 徐占峰(159)
新军事变革中后勤保障法制化研究·····	吕虎义(171)
试论中国特色军事变革中的信息化法规体系建设 ·····	王 琳 董彦君(179)
战时军事刑事诉讼问题研究·····	张永强 汪宝康(187)
着眼新军事变革要求 加强预防职务犯罪工作·····	张春林(195)
论预防职务犯罪推进新军事变革·····	王成维(204)
关于战时军事审判的几点思考·····	国建峰(216)
浅谈军队律师在中国特色军事变革中的法律服务作用 ·····	臧晓华(223)
新军事变革与改革军事司法制度的思考·····	曹 莹(230)
适应和保障有中国特色新军事变革 加速推进我军 政治工作法制化建设·····	张 备等(239)
紧急状态下军队动用法律问题研究·····	李卫海(246)
新军事变革与法律服务·····	朱治宇(261)

第三部分 新军事变革与依法治军

新军事变革与依法治军·····	刘巍东(271)
扭住中心 突出重点 全面推进 努力提高科研试验 部队依法从严治军水平·····	牛红光(279)
准确把握从严治军内在要求 树立科学治军观·····	林从光(289)
对贯彻落实依法治军方针的思考·····	杨坦辉(295)

目 录

推进中国特色军事变革必须强化依法从严治警

- 赵广省 曹万里(307)
依法治军与新军事变革..... 崔晓文(315)

第四部分 新军事变革与军事斗争法律准备

关于法律战几个问题的研究..... 苏 勇(325)

试论法律战教育培训应着重把握的几个问题

- 刘伯和 丁月超 孙 群(334)
关于联合作战中法律战的组织与实施..... 孙新生 李怀北(342)
军事斗争法律战的基本样式研究

- 彭火保 李实平 钟 琦(347)

法律战在军事斗争准备中的地位和作用..... 乐虎城 张玉成(355)

对法律战作战规律的初步探索..... 王 霞(363)

法律战问题研究之浅见..... 宝 魁(373)

我军法律战准备工作中战争法训练和研究应把握的

- 主要问题..... 钟 琦 钟耀文(380)

西南战区法律战的组织实施探讨..... 温健鸣(390)

依法打击恐怖主义 维护西藏社会稳定..... 刘 鹏(398)

切实抓好法律战这个重大课题..... 刘克鑫(406)

军队法制教育面向未来战争的思考..... 郑国梁(412)

军事斗争的用兵与用法..... 姚家坤(420)

法律战的含义与运用..... 张山新 潘建刚(428)

第五部分 新军事变革与国际法及战争法

世界新军事变革与战争法思考..... 孟丹明 潘柏荣 周立权(437)

新军事变革与国际法若干问题思考..... 吕红星(446)

关于战争与武装冲突法运用的探讨·····	叶信荣	吴天喜(453)
“反恐战争”对武装冲突法的冲击和挑战·····	田士臣	(466)
从伊拉克战争看国际法在未来战争中的作用 ·····	徐 欧	童蕴河(475)
美国反恐战争对武装冲突法的冲击和挑战 ·····	王文娟	杨 莉(480)
信息化战争条件下国际法和战争法的运用·····	蒋信楠	(489)
论信息化战争对武装冲突法的深远影响·····	赵尔全	(498)
信息化战争条件下战争法的研究·····	项 菲	宫玉萍(506)
试论信息化战争条件下战争法的运用·····	黄仪贞	李笑儒(514)

第六部分 新军事变革与外军军事法制建设比较

外军军事法制建设对中国新军事变革的几点启示·····	牛联胜	(525)
世界新军事变革中外军信息化法规建设走向及启示 ·····	季德源	齐学卫 徐 欧(535)
新军事变革与国际后勤的法律思考·····	仰礼才	(543)
美国军事变革中的军事法制建设·····	丁守宪	(555)
适应新军事变革需要 大力推进和加强中国特色的军事 法制建设——新军事变革与军事法制建设学术研讨会综述 ·····	丛文胜	徐 新(562)
后 记·····		(581)

第一部分

新军事变革与军事法制建设 的基本理论问题

新军事变革中推进政治工作 法制化的几个问题

◎ 田秉仁*

新军事变革对我军政治工作提出了许多新的要求，既要为新军事变革提供坚强的政治保证和强大的精神动力，又要与时俱进地推进政治工作自身的创新发展。新形势下，要发挥好政治工作的威力，必须贯彻依法治军的方针，加强法制化建设。推进政治工作法制化，需要做的工作很多。从部队的实际情况看，当前应着力解决好以下几个问题。

一、确立依法执政的观念，为推进政治工作法制化奠定思想基础

确立依法执政的观念，是推进政治工作法制化的重要前提和基础性工作。依法执政对于军队的政治工作来说，就是依据法律法规和条令条例执掌驾驭和组织开展政治工作。为此，必须首先抓好各级党委机关和领导干部现代法制意识教育，在政治工作的基本依据、基本方式、基本职责、基本素质等方面，走出固有的认识误区，与时俱进，确立以下四个新观念：

（一）确立法规制度是实施领导基本依据的观念

法制化的政治工作与传统的政治工作最大区别之一，就是对

* 总参谋部政治部

“法”是开展工作基本依据的认同。有些人认为，政治工作是“万金油”，是一种凭经验的、随意性比较大的工作。工作中遇到难题时，只知道找官兵家庭告状，找上级领导机关求援，找地方政府说情，却不知道去找法律法规。要教育引导广大政治工作者，树立法规制度是开展政治工作的基本依据的正确观念，正确认识和处理以下几个关系。

一是坚持法规制度为依据与贯彻执行党在新时期的“四个基本”关系。党在新时期的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验，是中国共产党领导中国人民建设中国特色社会主义政治、经济、文化和军事的总方略，是新形势下治国安邦、建军治军规律的集中体现。政治工作是党在军队中的思想和组织工作，必须要坚持以党的“四个基本”为依据。但在依法治国、依法治军新形势下，坚持党的“四个基本”，既要靠宣传教育，还必须通过法定程序把它上升为国家意志，使之成为具有强制性、权威性的军事法律法规，才能使之真正成为我军履行职能和保持正确方向的重要保证。因此，依据法规制度开展政治工作与坚持党的“四个基本”，二者在本质上是完全一致的，而且前者对于贯彻执行党的路线、方针、政策，确保党对军队的绝对领导，更具稳定性、全局性、规范性。

二是坚持以法规制度为依据与执行首长命令、指示的关系。军队是一个执行特殊政治任务高度集中统一的武装集团。这种特殊性，要求全体官兵坚决服从上级党委、机关、首长的命令，听从指挥。但这里有一个重要的前提，就是各级党委、机关和首长的命令、指示，必须是与党中央和中央军委保持高度一致的，是在法律法规和军队条令条例范围内做出的。通常情况下，上级党委机关和首长下达的命令、指示，是针对法律法规、条令条例在部队不落实而导致许多问题所要求的。从这个意义上讲，贯彻执行党委机关和首长的命令、指示，也就是贯彻了有关法规制度，二者并不冲突。

但在部队现实生活中，往往存在着这么一种现象：凡是首长指示和要求的，行动起来特别快，工作落实也比较有力，而一些按法规制度明文规定应该办的，却迟迟得不到解决。有人形容这种现象是：“黑头（指公布的法律）不如红头（指机关内部行文）、红头不如白头（指领导讲话材料）、白头不如口头（个别领导指示）”。对于这种把贯彻法规制度与执行首长命令、指示颠倒过来、甚至对立起来的错误观念和做法，应当坚决加以纠正。

三是国家的法律与军队的条令条例的关系。在依法治军的实践中，最大量的、最经常的工作是各级党委、首长和机关用条令条例管理部队，按条令条例建设部队。可长期以来，一些人误以为由国家颁布的法律法规才是法，而把军队颁布的条令条例特别是有关政治工作的法规制度不当做“法”来看待；一些单位对贯彻执行宪法和法律往往很重视，而贯彻执行条令条例则不同程度地存在着随意性、多变性和“过虚”、“过软”的问题。只有树立条令条例也是“法”的观念，坚决维护政治工作法规制度的权威，才能做到“若网在纲，有条而不紊”，不断提高遵守、执行军队政治工作法规制度的自觉性。

（二）确立依法办事是开展工作基本方式的观念

依法行政，通常是指国家权力执行机构，依法行使行政权力的行为原则。我们党作为执政党，必然要求他的全体成员在宪法和法律范围内活动。同时作为政治组织，他的政党属性决定他的全体成员在党内一切活动中，必须以党的组织制度——民主集中制作为行为准则。我军政治机关是党的工作机关，又兼有国家行政机关的某些职能和权力。在军队各级政治机关工作的人员，既是党的工作机关人员，又是具有共产党员身份的行政机关工作人员。应当把“服从”组织与“依法”行政内在地统一起来。这里说的“依法”，要以党的组织纪律性为支撑、作保证；而这里讲的“服从”，则要以“依法”为前提、为条件。“依法服从”，是依法执政原则对于具有

共产党员政治身份的行政人员的具体要求。对于军队各级党委、政治机关和政治干部来说，在行政管理工作中，必须在符合法律法规的前提下下达指示、命令，防止典令不分、以令代法；在党组织内部工作中，则要依法执行党组织及其负责人的指示和命令，防止党政不分。

确立依法行政是开展工作基本原则的观念，关键在于不能把“服从组织命令”、“服从党的领导”与依法行政对立起来。各级党委机关和广大政治干部，要将保持共产党员的先进性和组织纪律性，集中体现在坚决执行党的路线、方针、政策与严格依法行政的统一上。而不是离开履行依法行政，孤立地谈论党员的先进性和组织纪律性，更不能以执政党的特殊地位、以共产党员的特殊身份漠视和抵制依法行政。有些单位，在开展党组织工作和行政管理工作的过程中，存在着一些与依法行政相背离的问题。比如，目前部队普遍反映，基层官兵的休息权、隐私权、消费权、知情权、参与权等基本权利得不到保障。究其原因，就是我们很多同志还不习惯依法行政，也不善于依法行政。

（三）确立知法懂法是干部基本素质的观念

各级党委、政治机关和政治工作者是政治工作的主体，是政治工作法规的具体实施者，知法懂法，是其起码应具备的素质。据调查，近5年来部队中发生的违法犯罪案件中，有40%以上的人属于法盲犯罪。在平时政治工作的实践中，有的同志打着了解官兵思想情况的旗号，私拆官兵信件，侵犯个人隐私权，还常常理直气壮；有个别干部打骂体罚战士受到了查究，竟然还不能理解。这充分反映了一些同志的法律素质低下，不知法、不懂法。江主席多次强调指出：“各级领导干部一定要带头学好法律知识，这既是我們做好工作，提高领导能力和管理水平的需要，也是带领广大人民群众学法、用法和自觉遵守法律的需要。”各级领导干部，必须有比普通官兵高得多的法治素质，才能带领广大官兵学好法、用好法，

把各项工作做得更好。有些政治干部组织开展工作的能力比较弱，既有责任心、事业心的因素，也有对国家法律法规和政治工作法规知识匮乏方面的原因。随着全面建设小康社会和国家法治化进程的加快，对各级干部的法律素质提出了新的要求。各级干部只有熟悉相关法律，自觉遵守政治工作的法规，并具备在法规制度指导下开展工作的能力，才能运用法律法规最大限度地将“例外管理”变成“例行管理”，将“随机管理”变成“常规管理”，将“人情管理”变成“法规管理”，将“以人管理”变成“以法管理”，将“弹性管理”变成“契约管理”，增强政治工作的质量和效果。

（四）确立抓好法规落实是领导机关基本职责的观念

这些年存在一种现象，就是重立法轻执法、重实体轻程序、重出台轻结果。有些法律法规和条令条例，刚出台时轰轰烈烈，过不了多久就无声无息。导致法规制度不能很好贯彻执行的原因很多，思想观念跟不上是一个重要的问题。比如，有的把落实法规制度片面地看作是保、检、法、纪等部门的事。有的落实法规制度只限在“行管安全”、“预防事故”的狭窄天地里，有的把法规制度当作“消火栓”和“灭火器”，说起来重要，干起来次要，忙起来不要，出了问题到处找着要。这些情况说明，各级党组织只有把落实法规制度作为自己的基本职责，不仅要领导或关注法律法规的制定，更要在执行法规制度上狠下功夫，在落实法律法规具体内容上花大气力。

二、提高依法行政的能力，消除制约推进政治工作法制化的“瓶颈”

提高各级干部依法行政的素质，帮助他们掌握依法组织开展工作的新本领，是推进政治工作法制化的关键所在。当前，有些干部的法律素质不高，依法行政的能力不强，已成为制约推进政治工作法制化的“瓶颈”。要采取有效措施，下大力提高各级政工干部的法律素质和依法行政的能力。