

处置突发事件

后勤保障法研究

耿宪友 著

解放军出版社



序

武警部队后勤部部长 周北民

在举国欢庆新世纪第一个建军节的喜庆日子里,耿宪友同志新作《处置突发事件后勤保障法研究》一书与广大读者见面了。这既是作者向建军 74 周年献上的一份礼物,也是他对武警后勤理论研究作出的新贡献。

突发事件作为一种特殊的社会现象,其发生和发展有着复杂的政治、经济、军事、外交等原因,是不以人们的意志为转移的带国际普遍性的社会矛盾。20 世纪 80 年代以来,由于思想观念、经济利益和敌对势力等因素的影响,我国局部地区各类突发事件频发,并逐步趋于多样化、复杂化和尖锐化。加之接连不断的各种灾害性突发事件,使武警部队处置突发事件任务越来越繁重,并已发展成为长期的战略性任务。及时消除这些不安定因素,保持和发展我国政治稳定、经济繁荣、社会安定的大好局面,早日实现中华民族的伟大复兴,是武警部队义不容辞的神圣使命。如何适应这一形势和任务的要求,针对不同性质的突发事件的特点,积极主动地做好后勤保障工作,已成为摆在各级后勤(工作者)面前亟待解决的重大理论和实践课题。《处置突发事件后勤保障法研究》一书较为系统、全面地回答了这些问题。

耿宪友同志从事武警后勤工作 17 年来,一直重视马克思主义哲学和军事、政治、后勤理论学习,针对武警后勤工作的特点、规律进行理性思考,并紧密结合工作实际,深入部队调查研究,将工作经验和实践活动升华为后勤理论。在紧张的工作之余,他撰写了

军事、政治、后勤学术论文 32 万余字,出版了《武警后勤研究》一书,并荣获武警部队科技进步二等奖。耿宪友同志在工作中坚持理论与实践的结合,在不同的工作岗位上对武警后勤的发展都有自己的独到见解。《处置突发事件后勤保障法研究》一书,就是作者根据处置突发事件后勤保障的实际,尤其是近年来后勤应急保障中出现的各种问题撰写的。成书过程中,他注重学习、吸收外国特种部队和防暴警察后勤保障理论研究的最新成果,认真总结处置突发事件后勤保障经验,以毛泽东军事思想、邓小平新时期军队建设思想和江主席关于军队建设的一系列论述为指针,以处置突发事件战法为依据,对后勤保障的特点、规律、原则和方法进行了系统性和前瞻性研究,立意高、结构新、内容丰富、可操作性强,较好地做到集思想性、逻辑性、学术性和业务性为一体,具有现实和广泛的指导作用。

突发事件是随着国际国内政治、经济形势的发展而不断变化的,处置突发事件的作战形式、战法也必然随之完善和发展。因此,作为服务和服从于战法的后勤保障法研究,也不可能一成不变,需要一个逐步完善、逐步深化和与战法搞好结合的过程。希望耿宪友同志继续努力工作,勤奋耕耘,在后勤理论研究和工作中取得更大成绩,也希望有更多的武警后勤理论专著问世。

2001 年 8 月 1 日

目 录

序·····	刘世民(1)
--------	--------

第一章 绪论

第一节 处置突发事件后勤保障法概念及特征·····	(1)
一、处置突发事件后勤保障法的概念·····	(1)
二、处置突发事件后勤保障法的特征·····	(2)
第二节 处置突发事件后勤保障法研究 的内容及方法·····	(6)
一、处置突发事件后勤保障法研究的内容·····	(7)
二、处置突发事件后勤保障法研究的方法·····	(11)
第三节 处置突发事件后勤保障法与战法·····	(15)
一、战法是保障法研究的重要依据·····	(15)
二、保障法对战法起着制约和影响作用·····	(16)
三、保障法要与战法同步研究和发展·····	(18)
第四节 处置突发事件后勤保障法研究的意义·····	(19)

- 一、保障法研究是新形势下加强武警后勤理论建设的需要····· (20)
- 二、保障法研究是新形势下实现“保障有力”的重要前提····· (22)
- 三、保障法研究是新形势下加强后勤队伍建设的有效举措····· (24)

第二章 处置突发事件后勤指挥法

- 第一节 处置突发事件后勤指挥的特点及发展趋势····· (26)
 - 一、处置突发事件后勤指挥的特点····· (26)
 - 二、处置突发事件后勤指挥的发展趋势····· (28)
- 第二节 处置政治性突发事件后勤指挥法····· (32)
 - 一、处置政治性突发事件后勤指挥的特点····· (32)
 - 二、处置政治性突发事件后勤指挥的主要工作····· (35)
 - 三、处置政治性突发事件后勤指挥的方法····· (40)
- 第三节 处置暴力性突发事件后勤指挥法····· (42)
 - 一、处置暴力性突发事件后勤指挥的特点····· (42)
 - 二、处置暴力性突发事件后勤指挥的基本原则····· (44)
 - 三、处置暴力性突发事件后勤指挥的基本方法····· (46)
- 第四节 处置灾害性突发事件后勤指挥法····· (48)
 - 一、处置灾害性突发事件后勤指挥的特点····· (48)
 - 二、处置灾害性突发事件后勤指挥

的基本原则·····	(50)
三、处置灾害性突发事件后勤指挥	
的基本方法·····	(53)
 第三章 处置突发事件财务保障法	
 第一节 处置突发事件财务保障的特点 ·····	(56)
一、开支预见性差,不易实施计划保障·····	(56)
二、标准经费有限,难以满足部队需求·····	(57)
三、受领任务突然,不易筹措足够现金·····	(58)
四、情况错综复杂,组织财务保障困难·····	(59)
五、保障环境恶劣,难以规范管理秩序·····	(61)
第二节 处置政治性突发事件财务保障法 ·····	(62)
一、处置政治性突发事件财务保障	
的基本原则·····	(62)
二、处置政治性突发事件财务保障	
的基本方法·····	(66)
第三节 处置暴力性突发事件财务保障法 ·····	(69)
一、处置暴力性突发事件财务保障	
的基本原则·····	(69)
二、处置暴力性突发事件财务保障	
的基本方法·····	(72)
第四节 处置灾害性突发事件财务保障法 ·····	(75)
一、处置灾害性突发事件财务保障	
的基本原则·····	(75)
二、处置灾害性突发事件财务保障	
的基本方法·····	(80)

第四章 处置突发事件军需保障法

第一节 处置突发事件军需保障的特点	(84)
一、准备的紧迫性	(84)
二、保障的连续性	(85)
三、物资的高耗性	(86)
四、来源的社会性	(87)
第二节 处置政治性突发事件军需保障法	(89)
一、处置政治性突发事件军需保障 的基本原则	(89)
二、处置政治性突发事件军需保障 的基本方法	(94)
第三节 处置暴力性突发事件军需保障法	(98)
一、处置暴力性突发事件军需保障 的基本原则	(98)
二、处置暴力性突发事件军需保障 的基本方法	(104)
第四节 处置灾害性突发事件军需保障法	(106)
一、处置灾害性突发事件军需保障 的基本原则	(107)
二、处置灾害性突发事件军需保障 的基本方法	(112)

第五章 处置突发事件卫勤保障法

第一节 处置突发事件卫勤保障的特点	(117)
-------------------------	-------

一、卫勤保障范围广	(117)
二、卫勤保障任务重	(119)
三、卫勤保障组织难	(122)
第二节 处置政治性突发事件卫勤保障法	(125)
一、处置政治性突发事件卫勤保障 的基本原则	(125)
二、处置政治性突发事件卫勤保障 的基本方法	(130)
第三节 处置暴力性突发事件卫勤保障法	(135)
一、处置暴力性突发事件卫勤保障 的基本原则	(135)
二、处置暴力性突发事件卫勤保障 的基本方法	(140)
第四节 处置灾害性突发事件卫勤保障法	(144)
一、处置灾害性突发事件卫勤保障 的基本原则	(145)
二、处置灾害性突发事件卫勤保障 的基本方法	(150)

第六章 处置突发事件运输保障法

第一节 处置突发事件运输保障的特点	(157)
一、地位作用越来越重要	(157)
二、立体化趋向越来越明显	(160)
三、社会化要求越来越迫切	(163)
四、组织指挥越来越复杂	(165)
第二节 处置政治性突发事件运输保障法	(167)

一、处置政治性突发事件运输保障 的基本原则	(168)
二、处置政治性突发事件运输保障 的基本方法	(173)
第三节 处置暴力性突发事件运输保障法	(177)
一、处置暴力性突发事件运输保障 的基本原则	(177)
二、处置暴力性突发事件运输保障 的基本方法	(182)
第四节 处置灾害性突发事件运输保障法	(185)
一、处置灾害性突发事件运输保障 的基本原则	(186)
二、处置灾害性突发事件运输保障 的基本方法	(193)

第七章 处置突发事件技术保障法

第一节 处置突发事件技术保障的特点	(198)
一、保障内容的广泛性	(198)
二、保障任务的紧迫性	(200)
三、保障工作的高难度	(203)
四、保障力量的社会性	(205)
第二节 处置政治性突发事件技术保障法	(208)
一、处置政治性突发事件技术保障 的基本原则	(208)
二、处置政治性突发事件技术保障 的基本方法	(213)
第三节 处置暴力性突发事件技术保障法	(218)

一、处置暴力性突发事件技术保障	
的基本原则	(219)
二、处置暴力性突发事件技术保障	
的基本方法	(224)
第四节 处置灾害性突发事件技术保障法	(228)
一、处置灾害性突发事件技术保障	
的基本原则	(228)
二、处置灾害性突发事件技术保障	
的基本方法	(234)

第八章 处置突发事件油料保障法

第一节 处置突发事件油料保障的特点	(238)
一、保障地位更加重要	(238)
二、保障任务异常繁重	(242)
三、机动保障要求很高	(245)
四、组织指挥难度加大	(248)
第二节 处置政治性突发事件油料保障法	(251)
一、处置政治性突发事件油料保障	
的基本原则	(251)
二、处置政治性突发事件油料保障	
的基本方法	(256)
第三节 处置暴力性突发事件油料保障法	(262)
一、处置暴力性突发事件油料保障	
的基本原则	(262)
二、处置暴力性突发事件油料保障	
的基本方法	(267)

第四节 处置灾害性突发事件油料保障法	(271)
一、处置灾害性突发事件油料保障 的基本原则	(271)
二、处置灾害性突发事件油料保障 的基本方法	(276)

第九章 处置突发事件营房保障法

第一节 处置突发事件营房保障的特点	(282)
一、营房保障作用重大	(282)
二、营房保障任务艰巨	(286)
三、营房保障矛盾突出	(289)
第二节 处置政治性突发事件营房保障法	(293)
一、处置政治性突发事件营房保障 的基本原则	(294)
二、处置政治性突发事件营房保障 的基本方法	(299)
第三节 处置暴力性突发事件营房保障法	(305)
一、处置暴力性突发事件营房保障 的基本原则	(305)
二、处置暴力性突发事件营房保障 的基本方法	(309)
第四节 处置灾害性突发事件营房保障法	(314)
一、处置灾害性突发事件营房保障 的基本原则	(314)
二、处置灾害性突发事件营房保障 的基本方法	(319)

第十章 处置突发事件军械保障法

第一节 处置突发事件军械保障的特点	(324)
一、保障任务艰巨	(324)
二、组织协同困难	(327)
三、技术保障要求更高	(331)
四、军械管理难度增大	(334)
第二节 处置政治性突发事件军械保障法	(337)
一、处置政治性突发事件军械保障 的基本原则	(337)
二、处置政治性突发事件军械保障 的基本方法	(342)
第三节 处置暴力性突发事件军械保障法	(349)
一、处置暴力性突发事件军械保障 的基本原则	(349)
二、处置暴力性突发事件军械保障 的基本方法	(353)
第四节 处置灾害性突发事件军械保障法	(359)
一、处置灾害性突发事件军械保障 的基本原则	(359)
二、处置灾害性突发事件军械保障 的基本方法	(363)
后 记	(368)

第一章 绪 论

处置突发事件是武警部队的中心任务之一,处置突发事件后勤保障是武警后勤工作的重点。加强后勤保障法的研究,揭示其本质属性和内在规律性,掌握保障的基本原则和方法,关系到处置突发事件任务的完成,也是武警后勤亟待研究和解决的重大理论及实践课题。

第一节 处置突发事件后勤保障法概念及特征

处置突发事件后勤保障法的研究,既是一个理论课题,更是一项实践活动。它集中反映了处置突发事件的后勤保障思想和保障原则,也体现了保障活动的本质属性。处置突发事件后勤保障法研究的是一种特定条件下的后勤保障理论和实践问题,必然有其特殊的理论概念,并显现出独有的特征。

一、处置突发事件后勤保障法的概念

武警部队重新组建后,在处置各类突发事件后勤保障实践中,总结出了许多有指导意义的经验,这是武警后勤理论建设的宝贵财富,也是完成处置突发事件后勤保障任务的理论基础。但是,由于处置突发事件本身就是一种特殊的斗争形式,并且具有多样性、多变性特点,因此在对处置突发事件后勤保障法的概念理解上,也有着不同的认识。本书对处置突发事件后勤保障法基本概念作了以下归纳。

法,有多种含义和解释,这里专指方法,即按照事物发展的客观

规律,认识和改造主、客观世界的方式、方法、手段及途径的总称。

军事后勤保障法,是指后勤为保障军事斗争胜利,按照“保障有力”的要求,行使保障职能、完成保障任务的方式、方法、手段及途径的总称。

武警后勤是军事后勤的组成部分,必须按照军队后勤条例建设后勤、行使职能。但是,由于武警部队担负着维护社会治安、保卫国家和人民生命财产安全的特殊使命,实行“统一领导管理与分级指挥相结合的体制”,这些都决定了武警后勤体制、后勤供应渠道和保障方法有其特殊性。因此,武警后勤保障法的概念应界定为:按照“保障有力”的要求,结合武警实际,在保障部队执勤和处置突发事件为中心的各项任务中,行使保障职能、实施有效保障的方式、方法、手段和途径的总称。

处置突发事件后勤保障法,是武警后勤保障法的重要组成部分。它是武警后勤在遂行部队完成处置突发事件特定任务中,行使保障职能、完成保障任务所采取的方式、方法、手段和途径的总称。处置突发事件后勤保障是一项军事后勤的实践活动,这一活动的动机和目的是为特殊的军事斗争服务的。后勤保障法离开了这一目的就失去了研究的意义。这一实践活动又有其特殊规律性,理论上是一个完整的体系,实践中是一项有组织、有系统的后方勤务工作。它对军事行动有着直接影响,有时会成为决定处置突发事件胜负的重要因素。后勤保障法研究的内容非常广泛,包括了处置各种类型突发事件后勤保障法、后勤各种专业保障法。处置突发事件后勤保障法是战法的重要组成部分,必须依据战法需要研究和运用后勤保障法;保障法又影响和制约着战法的实施,没有与战法相适应的后勤保障法,战法的实施就失去了物质基础。

二、处置突发事件后勤保障法的特征

处置突发事件后勤保障法的特征是保障活动本质属性的外在

表现和集中反映。研究和实践处置突发事件后勤保障法,必须了解其基本特征。

(一)系统性

处置突发事件后勤保障法,是一个理论系统,包括基础理论和应用理论两个方面的内容,它是由多种勤务保障法组成的有机整体。在这个系统中,后勤保障法是整体,而每一种勤务保障法则是局部。保障法这一整体中的各个局部之间,既有密切联系,又有明显区别。在后勤保障中,首先应充分发挥各局部职能作用,最终要努力实现高效的整体保障功能。

各种保障勤务具有其相对独立性,这是保障法这一系统工程的特殊性。例如运输勤务、卫生勤务等,其本身就是一个科学系统。处置不同性质、不同规模、不同地域的突发事件,对后勤保障有着不同的要求。具体在某一次处置突发事件中可能只是某一专业勤务独立保障,或只开展几项保障勤务。但是,就处置突发事件后勤保障法这个整体而言,每一勤务保障法都是后勤保障法这一整体组成部分,局部必须服从全局。一般讲,在处置突发事件后勤保障中,后勤保障法对各种勤务保障法起着决定作用,有什么样的后勤保障法,就必须有相应的专业勤务保障法,不能各行其是;各种专业勤务保障法,对后勤保障法有着直接的影响,哪一专业勤务保障法离开了后勤保障法的总体要求,都会影响到后勤保障法的全面贯彻实施。

(二)实践性

处置突发事件后勤保障法产生于处置突发事件后勤保障实践活动之中,又对新的保障实践起着理论指导作用。实践是保障法形成的源泉,也是检验保障法正确与否的唯一标准。后勤保障法随着突发事件的产生而产生,也随着突发事件的变化而变化。

突发事件是新的历史时期出现的一种特殊社会现象,处置突

发事件是一种特殊的斗争形式,这种斗争具有明显的不确定性特点。所以,处置突发事件后勤保障法不能模式化,只能是在保障实践中不断完善,使之更贴近实战。后勤保障法的实践性特征具体表现在两个方面。一方面,后勤保障法来自实践又对实践起着指导作用。必须认真总结历次处置突发事件后勤保障实践经验,从中发现带规律性的东西,并加以提炼和升华,形成完整的理论体系,更好地指导后勤保障实践。另一方面,后勤保障原则及方法的研究要有前瞻性,这样才能对将来处置突发事件后勤保障实践具有指导意义。当前和今后应重点研究市场经济条件下和高新技术在军事领域应用引起的保障对象、保障范围、保障方法的变化,并针对这一变化所带来的新情况、新问题,提出新的保障理论,确定新的保障原则和方法。再通过平时的反复演练和处置突发事件保障的实践检验,逐步形成处置突发事件新的后勤保障理论体系,以指导新形势下处置突发事件后勤保障实践,不断提高后勤保障法的针对性。

(三)社会性

处置突发事件后勤保障法的社会性特征,是由武警部队领导管理体制、政治经济形势和处置突发事件后勤保障特点决定的。

武警部队实行“统一领导管理与分级指挥相结合的体制”,这一体制决定了武警部队后勤保障和供应的多渠道性,即有部队直供的,也有各级政府和用兵单位保障、供应的,还有各级政府和用兵单位支持的。平时离不开社会的“大保障”,处置突发事件更是如此。只有平时建立起警地结合、平战结合的保障体系,处置突发事件才能供得上、救得下、修得好。社会主义市场经济体制的建立,使得部队所需的通用物资大都靠市场调剂。同时,在新的经济形势下,不允许也不可能建立完全适合处置突发事件需要的大而全的保障体系,必须依靠社会各种力量弥补自我保障不足部分,实

施“大后勤”保障方法,实现由“部队办社会”向“社会办后勤”的转变,由“封闭式”的自我保障向警地联合保障的转变,逐步实现平时和战时的后勤保障社会化。突发事件大都事发突然,准备时间短,且突发事件性质、规模和地域不同,也对后勤保障提出了不同要求。尤其是在跨区处置突发事件后勤保障中,后勤自身保障能力有限,难以持续实施自我保障,必须靠就地筹措物资或争取当地有关部门的支持和帮助。这一社会性特征表明,在研究处置突发事件后勤保障方法时,不仅要研究自我保障方法,更要认真研究社会保障的方法,要在两者的有机结合中做好后勤保障工作。

(四)随机性

孙子曰:“兵无常势,水无常形”。意思是说用兵作战不会有固定不变的模式和方法,就如同水没有固定不变的形态一样。古今中外的战争是如此,作为处置突发事件这一特殊战斗更是瞬息万变。有时是性质的变化,有时是规模的变化,也有时是地域的变化。突发事件的多变性,决定了处置突发事件后勤保障方法的随机性,即随着突发事件的变化而变化。

事物变化发展是绝对的,不变是相对的,只是在一定的条件和时期内存有相对稳定性。就处置突发事件后勤保障而言,也具有双重性特点。一是确定性,即战争有其自身的规律性,后勤保障也有其自身的特殊规律性;二是不确定性,即在变化莫测的突发事件中,后勤保障方法难于模式化,必须随机应变,以适应多变的特性。正是因为各种突发事件有其共同的特点,也有其自身的特殊规律性,因此,我们研究的后勤保障原则和方法,既要有现实针对性,又要有普遍指导性;既要有即时实用性,又要有长远指导性。有时,突发事件的性质、规模难以确定,在这一较短时间里,后勤保障方法要在摸索中实施,只有在全面了解情况后才能作出科学决策,保障方法也会由不太适应到适应。有时,突发事件突然发生质的变