

构建国防和军队现代化 法治保障的战略思考

林高松

[摘要] 坚持走中国特色强军之路，必须全面推进国防和军队现代化。法治是国防和军队现代化的必由之路，一个现代化的国家必然是法治国家，一支现代化的军队必然是法治军队。对内，国防和军队建设现代化需要法律法规保障；对外，法律法规是宣示和维护国家主权的基本形式。贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，紧紧围绕党在新时代的强军目标，着眼全面加强军队革命化现代化正规化建设，创新发展依法治军理论和实践，构建完善中国特色军事法治体系，形成系统完备严密高效的军事法治规范体系、军事法治实施体系、军事法治监督体系、军事法治保障体系和党内军事法规制度体系，提高国防和军队建设法治化水平。

[关键词] 国防和军队建设；现代化；法治保障；战略思考

[作者简介] 林高松：武汉大学法学院博士研究生，中国人民解放军军事科学院军事法制研究院国家边海防法规研究室主任、副研究员（湖北 武汉 430072）

推进国家治理体系和治理能力现代化，需要依法治理。习近平在党的十九大报告中明确提出：“坚持走中国特色强军之路，全面推进国防和军队现代化。”^①实现国防和军队现代化是夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要使命和任务。习近平深刻阐明了依法治军从严治军的重要作用，为新时代国防和军队建设明确了定位、指明了方向、提供了遵循。我们必须把国防和军队现代化建设投射到实现中华民族伟大复兴中国梦的历史进程中统筹谋划，与全面推进依法治国的伟大实践紧密结合，沿着依法治军从严治军的强军道路坚定前行，更加坚定地推进依法治军，构建完善中国特色军事法治体系，着力提高军队法治化水平，把依法治军从严治军方针贯彻到军队建设的全过程和各方面，实现治军方式的根本转变。

一、法治是国防和军队现代化的必由之路

党的十八大以来，习近平鲜明地提出新时代的强军目标：努力建设一支听党指挥、能打胜仗、作

[基金项目] 国家社会科学基金项目“习近平总书记命运共同体思想唯物史观基础研究”（17XKS024）

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，53页，北京，人民出版社，2017。

风优良的人民军队，强调依法治军从严治军是强军之基，这是我们党建军治军的基本方略，明确要求全军强化法治信仰和法治思维，让法治精神、法治理念深入人心，使全军官兵信仰法治、坚守法治、敬畏法治，推动人民军队治军方式根本转变，确立了法治在推进国防和军队现代化建设中的重要地位。

（一）法治是国家文明化现代化的内在要求

法治的理念和实践历史悠久，我国很早就认识到“法”和国家建设发展之间的关系，为现代国家治理留下了许多宝贵遗产，也推动着国家不断向文明进步的方向发展。春秋时期齐国法家代表人物管仲非常重视“法”，提出了“法者，天下之程式也，万事之仪表也”^①的观点，揭示了“法”在国家治理和社会发展中的重要作用。董必武曾说：“人类进入文明社会以后，说到文明，法制要算一项，虽不是唯一的一项，但也是主要的一项。简单地说，国家没有法制，就不能成为一个文明国家。”^②这说明了“法”在国家文明和社会文明中的重要地位。进入21世纪，党中央高度重视“法”在治国理政中的基础作用。党的十八届四中全会明确将依法治国作为我国治国理政的基本方略，提出：“依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。”^③法治与国家现代化发展之间的紧密联系，可以从以下几个方面看：

第一，从政治层面看，法治是中国共产党从长期执政的经验教训中总结取得的重要成果。我党在长期执政过程中特别是在经历了“文化大革命”的惨痛教训后清醒认识到，推行法制、实行依法治国才是符合我国国情实际、顺应人类社会发​​展规律的治国之道和理政之策。只有切实加强社会主义法治建设，才能建立起社会发展所必需的基本秩序，建设社会主义文明社会，切实保护和增进广大人民群众民主权利和正当利益，顺利推进国家现代化建设各项事业。邓小平曾指出：“还是要靠法制，搞法制靠得住些”^④，“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”^⑤习近平强调：“各级领导干部要带头依法办事，带头遵守法律。”^⑥这些论述充分体现了党中央对社会主义法治建设的高度重视，反映了全党全国对用法治推动国家进步、社会发展的信心和决心。

第二，从经济层面看，法治是新时代社会主义市场经济现代化的必然要求。改革开放后，我国经济形态逐步由计划经济向市场经济转变，中国特色社会主义市场经济体制在不断探索中逐步确立并完善，迫切要求有与之相适应的国家治理和社会治理方式，因此，法治方式逐步得到强化并发展。市场经济必须依靠法律才能正常运转，经济主体需要通过法律来确认，经济行为需要通过法律来调整，经济秩序需要通过法律来保障，经济缺陷需要通过法律来弥补，经济纠纷需要通过法律来裁决。因此，法治不仅是中国特色社会主义市场经济健康发展的客观需要，也是社会主义市场经济向现代化发展的必然产物。

第三，从文化层面看，法治是适应新时代社会文化多元发展、满足人民群众日益增长文化需求的重要保证。改革开放以来，我国社会经济发展很快，“正处在思想大活跃、观念大碰撞、文化大交融的时代”^⑦，社会文化呈现出多元化发展态势，各种思潮不断涌现，新现象层出不穷。特别是

① 管子：《管子·明法解》，541页，北京，西苑出版社，2016。

② 董必武：《董必武政治法律文集》，521页，北京，法律出版社，1986。

③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，载《中国共产党第十八次全国代表大会第四次会议文件汇编》，17-18页，北京，人民出版社，2014。

④ 《邓小平文选》，第3卷，379页，北京，人民出版社，1993。

⑤ 《邓小平文选》，第2卷，333页，北京，人民出版社，1994。

⑥ 《习近平谈治国理政》，第1卷，146页，北京，外文出版社，2014。

⑦ 习近平：《在文艺工作座谈会上的讲话》，载《人民日报》，2015-10-15。

互联网的普及使用,不仅加快了文化传播速度,拓展了文化交流途径,也极大地丰富了文化类型。在这样复杂的形势下,更应该坚持法治、弘扬法治、运用法治,在保证人民群众思想充满活力的基础上,用先进、积极、健康的文化遏制腐朽、落后、阴暗的文化,构建积极向上的主流意识形态;同时,要通过立法手段和法律形式把先进文化导入社会生活的方方面面,促进形成积极向上的新时代社会文化,为社会的文明进步提供保证。

(二) 依法治军是全面推进依法治国的重要内容

党的十九大报告指出:“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。”^① 依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略在党的十五大报告中得以确立,并在党的十八大、十九大报告中进一步加强和巩固。我军作为中国共产党直接缔造和领导的武装集团,始终在依法治国实践中发挥着重要作用,依法治军必然成为依法治国的重要组成部分。从严治军必须贯彻法治原则。

1. 以军队为代表的国家机器是全面推进依法治国的重要主体

军队是国家为政治目的服务的正规武装集团,是国家政权的重要组成部分,是对外抵抗侵略、对内巩固政权的主要工具,也是我国实行人民民主专政的坚强柱石。在我国的法治实践中,军队和军人作为“国家机构”和“国家公民”的一分子,在宪法、国防法、兵役法中早已得到确认。宪法规定国家设立中央军事委员会,领导全国武装力量,并向全国人民代表大会及其常委会负责,确立了军队在国家体制中的地位。国防法以宪法为依据,对国家最高行政机关和最高军事机关的国防职能做了全面、具体的规定。《中华人民共和国兵役法》第六条规定:“现役军人和预备役人员,必须遵守宪法和法律,履行公民的义务,同时享有公民的权利。”^② 可见,在全面推进依法治国这个系统工程伟大实践中,以军队为代表的国家机器以及每个军人都是推进法治、落实法治、捍卫法治的重要力量,是不可或缺的主体,肩负着十分重要的历史使命和神圣职责。

2. 国防和军队现代化是全面推进依法治国的重要客体

国防和军队现代化是国家生存与发展的安全保障,是国家现代化建设的坚强保证,在国家和社会发展中占有十分重要的地位。“兵者,国之大事。死生之地,存亡之道,不可不察。”^③ 孙子的名言,充分揭示了国防和军队在国家建设中的重要地位。党的十九大报告明确要求:“同国家现代化进程相一致……力争到二〇三五年基本实现国防和军队现代化。”^④ 可见,国防和军队建设是国家建设的有机组成、是国家建设的客体。依法治军以加强国防和军队法治建设为调整对象,作为国家法治建设这个大系统中的重要组成部分,是全面推进依法治国的客体。可以说,全面推进依法治国必然要求实现依法治军,实现依法治军必然在全面推进依法治国的大系统中统筹进行。

3. 保证全面推进依法治国总目标实现是依法治军的重要任务

全面推进依法治国的总目标是“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”^⑤。具体说来,就是“在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化”^⑥。作为国家治理体系的重要组成和治理能力的重要依托,军队率先走上治军

①④ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,23、53页,北京,人民出版社,2017。

② 司法部编:《新编中华人民共和国常用法律法规全书》,第3部分,148页,北京,法制出版社,2019。

③ 郑治国:《孙子兵法韵文解》,1页,北京,军事谊文出版社,2012。

⑤ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,载《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,21页,北京,人民出版社,2014。

⑥ 中共中央宣传部:《习近平总书记系列重要讲话读本》,52页,北京,学习出版社、人民出版社,2016。

方式和治军能力的现代化道路，实现依法治军，对于保证国家安全稳定、维护国家宪法和法律权威、保障国家建设各项工作依法推进，能够发挥重要作用，可以有效保证依法治国目标的顺利实现。

（三）法治是国防和军队现代化的重要标志

法治是文明发展的必经之路。一个现代化的国家必然是法治国家，一支现代化的军队必然是法治军队。国家要依法治国，军队要依法治军。^① 国家的文明进步必然要求军队文明进步，国家的法治转型必然推动军队建设转型。在新时代条件下，法治既是现代化军队的本质特征，也是军事文明的重要标志。

1. 法治是推动新形势下治军方式发生转变的根本要求

深入推进依法治军从严治军是治军方式的一场广泛而深刻的革命，根本目标就是要实现领导管理模式和运行机制从“权力主导型”向“规则主导型”转变，彻底破除权力至上、以言代法、以权压法、情大于法等陈旧观念，破除单纯靠命令、凭老经验抓工作的习惯，破除突击式、运动式抓工作的方式，破除热衷于提口号、搞花样等华而不实的陋习，破除“一个领导一个令”“一份文件一条规”的做法，牢固树立法治理念，把法治作为治军的基本方式和深化国防和军队改革的基本原则，把抓法规制度执行作为各级党委、机关的基本职能，把法规制度作为决策、指导工作的基本依据，把执行法规制度情况作为单位、个人考核评比的基本标准，全面提高国防和军队建设法治化水平。

2. 法治是架构新时代军队领导管理体制的基本原则

“军队越是现代化，越是信息化，越是要法治化。”^② 现代领导管理发展的实践表明，法治已经成为领导管理体制必须遵循的基本原则，法治化已经成为领导管理体制科学化现代化的重要标志。架构新时代军队领导管理体制，必须按照法治原则，坚持权力制约，形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力结构和运行机制；坚持权责统一，做到权责对等、权责一致，既防止权大责小、权力滥用，又防止权小责大、追责过度；坚持职能明晰，清晰界定机关、部门的职权界限；坚持职权法定，通过制定修改法律法规对机关、部门的职能和权力予以规范确认，有力推进领导管理模式法治化。

3. 法治是规范新时代军队现代化运行机制的根本遵循

规范军队运行机制，就要把依法治军方针贯彻到党委决策、机关指导、部队运转、官兵履职的各环节各方面，使建军治军的各项活动法治轨道上有序运行。实现运行机制法治化，就要严密规范程序，按照标准化、流程化、精细化的要求，完善决策指导、办事用权的程序规则；要坚持依法治军从严治军有机统一，抓好贯彻条令条例和纪律建设，通过严格教育、严格管理、严格要求、严格奖惩，坚决纠治管理松懈、纪律松弛、作风松散，确保部队高度集中统一和安全稳定；要严格责任追究，敢于向违法违纪的人和事“亮剑”开刀，敢于较真碰硬，做到有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究。

二、法治是国防和军队现代化的应有之义

实现中华民族伟大复兴，必须建成军事强国。当前，中国特色社会主义进入新时代，我国正处于由富向强的转型阶段，2018年我国GDP已达13.6万亿美元，连续多年稳居世界第二。但是经

^① 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，195页，北京，学习出版社、人民出版社，2019。

^② 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，259页，北京，学习出版社、人民出版社，2016。

济上的强大，并不必然代表国家综合实力的强大。一个强大的现代化国家必须是军事强国。俄罗斯GDP虽然排名第11，相对靠后，却是公认的世界强国，美国再肆无忌惮也要让它三分。着眼于实现强国梦强军梦，推进国防和军队实现全面改革，我军已经“形成军委管总、战区主战、军种主建新格局，人民军队组织架构和力量体系实现革命性重塑”^①，基本实现了从数量规模型向质量效能型转变、从人力密集型向科技密集型转变。但是如何真正使军队建设瘦身强体，我们还有很长的一段路要走。靠什么？根本的还是靠法治！

（一）对内：国防和军队建设现代化需要法律法规保障

党的十九大报告对国防和军队现代化提出了明确目标，强调：“全面推进军事理论现代化、军队组织形态现代化、军事人员现代化、武器装备现代化，力争到二〇三五年基本实现国防和军队现代化。”^② 要实现这个目标，必须依靠完善的法律法规。

1. 规范军队组织形态靠法

“凡兵，制必先定。制先定则士不乱，士不乱则刑乃明。”^③ 军队是通过一定的组织形态来严密架构的武装集团，必须通过系统完善的组织体系指挥部队作战训练，以实现其军事和政治目的，而军事力量的组织形态必然要以法律法规的形式明确下来，这也是世界主要军事强国的通行做法。美国《宪法》规定，美国军队由陆军、海军、空军和海军陆战队构成，美国总统是军队的最高统帅；军队由国防部长具体负责，军事指挥权在各军种参谋长，由他们组成参谋长联席会议制定作战计划并组织实施；美国《宪法》和《国家安全法》规定，美国采取文官制度，国防部长、国防部副部长和各军种部长都由文官担任。《中华人民共和国国防法》第二十二条规定：“中华人民共和国的武装力量，由中国人民解放军现役部队和预备役部队、中国人民武装警察部队、民兵组成”^④，从总体上规范了我国武装力量的组织形态。关于中国人民解放军、武警部队和民兵内部组织构成，又有更进一步的细化法律规定，构建相应的领导和指挥关系，确保国防和军队的指挥管理高效顺畅。各国军队的组织形态也随着时代的发展变化而不断进行调整，并通过制定相关的法律法规作保障。如我国军队从过去的大陆军体制，改革调整为陆、海、空、火箭等多军种管理体制，作战指挥从总部、军区、集团军制逐步调整为军委、战区、集团军制，实现军队建设管理与作战指挥相分离，内部力量编成也从“三三制”逐步调整衍变为多元模块制等。美国陆军师编制于1916年正式设立，历经3旅9团制、2旅4团制、5群制、3旅制等不同形态，每个旅编制2~5个战斗营。进入21世纪后，战争形态发生了质的变化，各种新型技术不断运用于战场，海军、空军、天军成为战争的主要力量，制空权、制海权、制天权、制电磁权的争夺摆在各级指挥员面前，对军队组织形态提出了新的要求。各国军队积极适应信息化条件下作战样式的新变化、新特点，完善军事法律法规，对军队内部结构力量不断进行调整和完善，逐步优化军队内部结构的组织形态，理顺指挥、保障和协同等关系，构建高效快捷的现代军队指挥形态，适应现代不同样式作战需求，抢占未来作战的制高点。

2. 加强军队正规化建设靠法

法律法规是军队建设运行的根本依据。军队平时各项建设事业必须依规而行，不能政出多门打乱仗。我军在红军时期就十分重视法规的制定工作。1929年12月毛泽东在古田会议上首次提出“编制红军法规”这一具有历史意义的战略任务。1930年红一方面军制定了《红军士兵会章程》，

① 中央军委深化国防和军队改革领导小组：《习近平关于深化国防和军队改革重要论述摘编》，25页，北京，解放军出版社，2016。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，53页，北京，人民出版社，2017。

③ 张秦洞：《尉缭子新说》，79页，北京，解放军出版社，2011。

④ 司法部编：《新编中华人民共和国常用法律法规全书》，第3部分，145页，北京，法制出版社，2019。

开创了军队法规制度建设的先河。“从军长到伙夫，除粮食外一律吃五分钱伙食；发零用钱，两角即一律两角，四角即一律四角。”^① 后来中央军委和八路军、新四军从根据地实际出发，制定了《八路军、新四军供给工作条例》《连队供给工作条例》《被服工作条例》等一系列集中统一的供给标准、预决算和审计制度，以及各种物资的分发、储存、统计、报销等法规制度，为我军从一支农民武装走向革命化正规化现代化军队提供了法制保障。新中国成立后，我国更加重视军事法规的制定，截至2014年8月，军事法规制度已达4000多件，其中全国人大及其常委会制定的军事法律18件，国务院、中央军委联合制定的军事行政法规99件，中央军委制定的军事法规242件，各总部和国务院有关部门联合制定的军事行政规章与各总部、军兵种、军区和武警部队制定的军事规章3700多件。^② 这些法律法规内容涵盖作战、战备训练、政治工作、后勤保障、装备保障等国防和军队建设的各个方面，从不同层面、不同角度对国防和军队建设中的各种社会关系进行了规范，基本反映了军事斗争、国防和军队各项建设法律保障的客观需要。

3. 实现国防和军队现代化靠法

国防和军队现代化建设是一个全方位的系统工程，既包括武器装备的现代化，也包括军事理论、军队组织形态和军事人员的现代化。只有通过构建纵向到底、横向到边、科学完备的军事法律法规体系，才能对军事理论、组织形态、军事人员、武器装备的全面发展进行系统规范。实现军事理论现代化，需要系统完善的法律法规。“没有革命的理论，就没有革命的运动。”^③ 一流的军队设计战争，首先就要在军事理论上进行设计和创新，抢占世界军事理论制高点。进入信息化战争时代，以物联网、大数据、人工智能为代表的现代信息技术在军事上广泛运用，深刻地改变着战争形态，更需要发挥军事人员的聪明才智，实现军事理论的创新，同时也需要有一个良好的外部激励环境。我军为鼓励军事理论和科技创新而出台的《军队科学技术条例》等法规制度，系统规范了奖励的办法、程序，旨在形成敢于创新、勇于创新、自我超越的良好氛围。实现军事组织形态现代化，需要先进的军事组织体系法律法规。我国此次推进国防和军队全面改革，就是在充分吸收世界各国军队先进组织模式的基础上，制定相关法律法规，对军队组织形态进行彻底的重塑、重构、重建，明确相互之间作战指挥关系、组织指挥程序、建设管理要求等，实现了新中国成立后程度最深、范围最广、力度最大的一次改革，促使国防和军队力量实现建设与管理分离，战区专心谋打仗，军种专心搞建设，国防和军队组织形态向现代化迈出坚实步伐。实现军事人员现代化，必须制定科学合理的人力资源法律法规。人是战争中最关键的因素，通过修订完善国防法、兵役法、现役军官法、预备役军官法和文职人员条例、士兵服役条例等一系列人力资源法律法规，系统规范军队干部、文职人员、士兵的成长、培养、选拔、使用等问题，形成科学的用人机制，培养和造就一大批优秀高素质的军事人才，实现军事人员现代化。实现武器装备现代化，需要制定统一的法规标准。现代信息化战争中，武器装备的毁伤率大大增加，如何持续保持武器装备作战能力、提高武器装备修复率，成为战场制胜的重要因素。必须努力提高武器装备的标准化程度，实现武器装备零部件的标准化配备，提高武器装备适应性和生命力。如步兵轻武器，原苏军AK系列枪族零部件标准化率很高，步枪与轻机枪的很多部件都可以直接替换，故障率也低，因此在越战中就曾经发生过美军扔掉手中M-16自动步枪而捡AK-47步枪使用的情况。

(二) 对外：宣示和维护国家主权的重要形式

国家进入文明社会后，国与国之间的关系必须通过国际或双方认可的法律进行确权。根据国际

^① 《毛泽东选集》，第1卷，65页，北京，人民出版社，1991。

^② 陈瑛、林高松：《中国特色军事法规制度体系建设成效显著》，载《法制日报》，2014-10-09。

^③ 《列宁全集》，第21卷，23页，北京，人民出版社，1990。

惯例,宣示和维护主权必须依据相应的法律文件,如声明、宣言、决议等。世界上所有国家在与邻国进行边界划定或权益分割时,都必须遵循国际法准则,通过签订双边协议或多边公约来达成。

1. 宣示国家主权靠法

主权是一个国家在领域内拥有的最高权力。宣示国家主权通常是以法律为先导、实力为后盾。历史上,特别是晚清时期,由于国防实力不济,我国被迫与一些国家签订了不平等条约,失去了很多领土,一旦这种领土划分以国家文件的形式固定后,再想改变非常困难。因此,国防实力是一切国家主权的后盾,法律法规是主权宣示的外在形式。即使有坚强的武装力量,没有法理依据,也无法获得国际社会的支持,领土或领海权利也得不到有效保障。我国公布的《大陆架和经济毗邻区》《中华人民共和国东海防空识别区》等文件,就是按照国际通行做法宣示国家主权的重要形式。今后,凡进入我国识别区的各种航空器,必须遵守此规定,为我国进行主权维护和斗争提供了法律依据;如不配合识别或者拒不服从指令的航空器,中国武装力量将采取防御性紧急处置措施。^①我国还制定了专项法律及实施细则,如《出境入境边防检查条例》《对外国籍船舶管理规则》《船舶和海上设施检验条例》《飞行基本规则》《国境卫生检疫法实施细则》等。

2. 维护主权完整靠法

邻国之间关于领土或领海主权问题难免会发生争议分歧,解决这个问题,既不能完全诉诸武力,也不能完全放弃武力。最好的办法就是通过协商谈判,形成双方认可的法律文件,来有效维护国家的主权。坚持法理斗争,在法律的框架内维护主权。国家通过外交途径,进行谈判、勘界,有效解决和管控纠纷,但军队必定是坚强的后盾。历来军事服从于政治,战略服从于政略,弱国无外交。没有一支强大的人民军队,根本谈不上主权完整。晚清时期,由于军事实力弱小,只能任人宰割,被迫与列强签订了《南京条约》《北京条约》等一系列不平等条约,割让香港、澳门。新中国成立后,有强大的国防实力做后盾,我国与英国、葡萄牙分别签署了《中英联合声明》《中葡联合声明》,解决了持续百年的历史遗留问题,特别是颁布《香港特别行政区驻军法》《澳门特别行政区驻军法》,实现了中国军队在这两个回归地区的顺利驻军,并赋予其维护国家安全的权力,彻底维护了国家主权完整。

3. 解决主权纠纷靠法

近些年来,国际上围绕主权划分,国与国之间或爆发冲突,或进行谈判磋商,有些问题得到了很好的解决,但有些问题矛盾更加激化。解决主权纠纷,国防和军队实力是基础,军事手段是抓手,但一味依靠军事手段是不行的,得不到长治久安,不能从根本上解决问题,最根本、最长远的还是通过政治和法律途径来解决,从法理上理清纠纷产生的来龙去脉,抢占法理的制高点,才能赢得主权斗争的先机。我国作为联合国安理会常任理事国,《联合国宪章》《领海及毗连区公约》《大陆架公约》《公海公约》等一系列国际法准则,都是我们可依据的法律。也可以把我们的主张通过联合国公约的形式进行确认,获得国际上的法理支持。《联合国海洋法公约》1982年在牙买加开放签字,我国是第一个签署的,该公约于1994年11月16日生效,我国政府1996年5月15日正式批准该公约。如何充分利用这一国际法准则,进行有理有利有节的斗争,有效保护我国的海洋权益,值得高度重视。《南海各方行为宣言》是中国与东盟于2002年11月4日签署的第一份有关南海问题的政治文件,对维护中国海洋主权和权益、保持南海地区和平稳定有重要的意义。该宣言强调通过友好协商和谈判,以和平方式解决南海有关争议。在争议解决之前,各方承诺保持克制,不采取使争议复杂化和扩大化的行动,并本着合作与谅解的精神,寻求建立相互信任的途径,包括开

^① 《国防部新闻发言人杨宇军就划设东海防空识别区答记者问》, http://www.mod.gov.cn/affair/2013-11/23/content_4476908.htm。

展海洋环保、搜寻与救助、打击跨国犯罪等合作。

三、加快推进国防和军队现代化法治保障的基本路径

党的十九届四中全会强调，要“构建中国特色社会主义军事政策制度体系，全面推进国防和军队现代化”^①。新时代深入推进国防和军队现代化，实现依法治军从严治军，必须贯彻落实党的十八大、十九大精神，遵循习近平系列重要论述，紧紧围绕实现党在新时代强军目标，着眼全面加强革命化现代化正规化建设，创新发展依法治军理论和实践，构建完善中国特色军事法治体系^②，形成系统完备严密高效的军事法治规范体系、军事法治实施体系、军事法治监督体系、军事法治保障体系和党内军事法规制度体系，提高国防和军队建设法治化水平。

（一）构建科学完善的军事法治规范体系

军事法治规范体系是以军事法律、军事法规和军事规章为主体，以军事规范性文件 and 基层制度规定为补充的法规制度体系，是军队建设的基本依据和官兵行为的基本准则。良法是善治的前提。立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。新形势下健全完善军事法治规范体系，必须将工作重点从建章立制转向提高立法质量，从填补立法空白转向优化内部结构，不断满足军事实践的需要，更加有效地为保障国防和军队现代化建设服务。

1. 加强顶层设计

紧紧围绕党的新时代强军目标，准确把握世界军事发展新趋势，适应信息化战争和履行使命要求，与军队领导指挥体制相协调，更新立法理念，改进立法方式，按照作战指挥、思想政治、建设管理等要求，加强重点领域法规制度建设，努力构建反映现代军事规律、体现我军特色、富有时代精神、适应履行使命任务要求、覆盖国防和军队建设各领域各环节，门类齐全、层次分明、上下连贯、结构严谨的军事法治规范体系。

2. 优化立法机制

坚持科学立法、民主立法，严格规范军事法规制度的制定权限和程序，完善法规制度立项、起草、论证、审查等制度，探索建立由军事法制工作机构主导的立法起草工作组织模式，克服立法部门化、部门利益法制化问题；拓宽部队官兵和专家学者参与立法的渠道，建立健全立法重大争议裁决机制，提高军事立法的质量和效率，增强军事法规制度的科学性、针对性、适用性。

3. 紧贴使命任务

按照军委管总、战区主战、军种主建的原则，着眼时代发展、环境变化、使命拓展，不断完善联合作战、联合训练、联合指挥、联合保障的法规制度，健全战备建设、军事训练、军事管理、军事人力资源、军民融合、国防动员法规制度，把党中央、中央军委建军治军强军系列决策部署上升为国家意志、落实为法治要求，从制度上法律上确保党对军队的绝对领导、确保国防和军队建设的正确方向，努力建设与法治中国相适应的世界一流的现代化法治军队。

（二）构建科学完善的军事法治实施体系

军事法治实施体系是通过一定的方式使军事法规制度在国防和军队各项建设中得以有效贯彻和实现的体系。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”^③ 法律只有得到严格执行才能实现应有价值。确

^① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，33页，北京，人民出版社，2019。

^② 中央军委深化国防和军队改革领导小组：《习近平关于深化国防和军队改革重要论述摘编》，41页，北京，解放军出版社，2016。

^③ 张居正：《请稽查章奏随事考成以修实政疏》，载《张太岳集》（卷三十八），482页，上海，上海古籍出版社，1984。

保军事法规制度的贯彻执行,必须构建科学体制,明确执法责任,完善执法制度,围绕党委依法决策、机关依法指导、部队依法行动、官兵依法履职聚焦用力,构建科学完善的军事法治实施体系。

1. 推进依法决策

建立党委决策法律咨询制度,科学界定党委和领导的权力责任,规范党委决策的程序、内容和标准要求,探索建立军事法律顾问制度,逐步构建事先法律咨询、过程按章议事、事后合法审查的党委决策制度机制;严格落实“一把手”决策问责制,强化党委依法决策意识,切实做到有权必有责、失职必问责、违法必追究,把权力关进制度的笼子。

2. 加强依法施政

落实习近平“领导干部要牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰,带头遵守法律、执行法律,带头营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境”^①的指示要求,大力加强领导干部遵法守法用法用法宣传教育,倡导领导干部自觉在法规制度的范围内行使职权,形成法定职责必须为、法无授权不可为的施政氛围和法治环境。

3. 各级依法履职

不断细化完善法规政策,以法律法规为依据、以条令条例为总纲、以规章制度为抓手,明确军队各级各类人员的岗位职责、工作标准和行为规范,确保一言一行都严格遵循法定职权,时时、处处、事事都处于法规制度框架之下,形成严守法纪、令行禁止的作风环境。

(三) 构建科学完善的军事法治监督体系

军事法治监督体系是确保军事法规制度科学制定和有效实施的监察和督促体系。习近平指出:“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里。”^②健全完善军事法治监督体系,根本目的就是要扎紧扎好“制度的笼子”,确保法律实施和法规执行。

1. 强化各类监督主体职能

我军是党绝对领导下的人民军队,党的纪律检查机关负有对党员领导干部履职尽责、行使权力和廉洁自律进行监督的职责,强化纪检机关的监督职能对于法律法规的有效执行十分关键。加强各级各类监察机构的监督职能,优化管理、审计、财务等职能部门的监督职责分工,充分发挥军事检察机关的司法监督职能,增强监督合力和实效。

2. 突出领导干部用权监督

各级领导干部是依法从严治军的领导者,正确行使权力直接关系到军队改革和建设的成效。要着力加强领导班子内部监督,特别是要加强“一把手”行使权力的监督;要加强层级监督、审计监督、巡视监督,形成对领导干部的严格约束,保证领导干部始终做到位高不擅权、权重不谋私;严格民主生活会制度、双重组织生活制度、主要领导离任审计制度、重大事项报告制度、述职述廉制度、任职公示制度等。

3. 健全责任追究和保障机制

加大查处违法违规行为的力度,建立和完善有效的责任追究和保障制度;严格执法监督检查,对阻碍和影响责任追究实施的行为要及时纠正,对造成严重后果的要依法依规严肃处理;围绕保障广大官兵的知情权、参与权和监督权,进一步坚持和完善重大情况通报制度、征求意见建议制度、信访举报受理制度,建立健全检举监督人权益保护制度。

(四) 构建科学完善的军事法治保障体系

军事法治保障体系是从物质文化和体制机制上确保军事法规制度有效实施的支撑环境,是推进

① 《习近平谈治国理政》,第2卷,127页,北京,外文出版社,2017。

② 《习近平谈治国理政》,第1卷,388页,北京,外文出版社,2014。

依法治军从严治军的重要保证。

1. 创新法治理论

着力加强军事法治理论建设，制定实施军事法治理论研究工程，有计划、分步骤地开展军事法治基础理论、应用理论和国际军事法理论研究。努力构建中国特色军事法治理论体系，为深入推进依法治军从严治军提供理论指导；同时要加强军事法治理论国际交流，积极参与国际军事规则制定，提高我国在国际军事法律事务中的话语权和影响力。

2. 加强法治教育

一方面，要把法律知识学习纳入院校教育体系、干部理论学习和部队教育训练体系，不断强化官兵法治信仰和法治思维，提高官兵法治素养和依法办事能力；另一方面，要完善军事法治人才培养机制，特别是要健全军事法治教育和研究机构，走军民融合培养军事法治人才的路子，建设规模适度、结构合理、素质优良、充满活力的法治人才队伍，培养一批具有战略素养、世界眼光、精通国际法的高端军事法治人才。

3. 弘扬法治文化

发展具有中国特色的军事法治文化，用先进的法治文化占领思想阵地、引领文化自觉，让法治精神融入官兵血脉、植根国防和军队建设各个领域，引导广大官兵把法治文化融入生活，内化为政治信念和道德修养，外化为行为准则和自觉行动。

（五）构建科学完善的党内军事法规制度体系

党内军事法规制度是实现党对军队绝对领导的重要抓手，是开展军队党的建设的的重要依据，也是优化军队政治生态、实现依法治军从严治军的有力保障。自人民军队建立特别是改革开放以来，我军制定了大量党内法规制度，为规范党组织工作和党员行为，增强党组织的凝聚力、创造力和战斗力提供了重要的制度支撑。新时代坚持党对军队的绝对领导，必须与时俱进地充实法规内容，丰富制度内涵，健全完善党内军事法规制度体系。

1. 优化党内军事法规制度体系结构

结构决定功能。党对军队绝对领导是我军的根本制度，实现这一根本制度首先要有一套相对完善的法律法规作保证。新时代要始终坚持和贯彻军队最高领导权和指挥权属于党中央、中央军委的军委主席负责制，以党委制、政治委员制、政治机关制和双首长制为主要载体和表现形式的党委统一的集体领导下的首长分工负责制，以及“支部建在连上”这三大基本制度，还要着重突出以纪检、巡视、审计、司法为主体的党内监督执纪制度，作为三大基本制度的有益补充，形成党对军队绝对领导的“免疫系统”和“闭合回路”。

2. 补强党内军事法规制度短板弱项

进一步完善贯彻落实军委主席负责制的具体制度，按照“军委管总”的要求明确军委工作的主要内容、基本原则、决策方式和工作机制，特别是请示报告制度、综合评估机制、问责追责制度和决策咨询制度；进一步完善贯彻落实首长分工负责制的具体制度，着眼完善“战区主战”“军种主建”体制的现实需求，科学界定战区和军种党委的主要职能和权责界限，探索双首长制、政治委员制和政治机关制在新体制编制中贯彻和运行的有效措施，健全相关保障制度，防止出现“二元化领导”现象；进一步完善贯彻落实“支部建在连上”的具体制度，建立完善从源头上强化生长干部政工素质的培训制度、拓宽基层政治干部成长的制度路径、完善党内奖惩机制，形成科学完备、结构完整的党内军事法规制度体系。

3. 加强党内军事法规制度贯彻落实

军队党内法规制度既是党的法规制度在军队的延续，也是我军法规制度的再创新。军队执行党的法规制度，必须更加坚决、标准更高、落实更严。要创新军队党内法规制度宣传贯彻新途径，除

利用党的会议加强学习、理解其精神实质外，更要利用好网络这个重要渠道和平台，构建“互联网+法规制度宣传+思想政治教育”新机制，制作法规制度“慕课”^①，开设“微信公众号”“手机微课堂”，为部队开展宣传党内法规制度提供丰富多彩、优质高效、不受时空限制的“云支撑”和“云服务”，确保党内军事法规制度在基层官兵中入耳入脑、落地生根，推动军队党内法规制度严格落实、全面落实、终端落实。

Strategic Thoughts on Constructing the Rule of Law Guarantee System for National Defense and Military Modernization

LIN Gaosong

(School of Law, Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072)

Abstract: To stay committed to the Chinese path of building strong armed forces, it is necessary to fully advance the modernization of national defense and the military. The rule of law is the only way to modernize national defense and the army. A modern country must be a country ruled by law, and a modern army must be an army ruled by law as well. Internally, the modernization of national defense and army construction needs the support of law and regulation. Externally, law and regulation constitute the basic form of declaring and safeguarding national sovereignty. We must carry out Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a new era, closely center around the Party's goal of strengthening the army under the new era, and focus on comprehensively strengthening the construction of a revolutionary, modernized and standardized army. We must innovate and develop the theory and practice of ruling the army by law. We must construct and perfect the military rule of law system with Chinese features. The aim is to form a systematic, complete, strict and efficient military rule of law system with a regulation system, implementation system, supervision system, guarantee system, and the Party's military law and regulation system, thus to improve the level of ruling by law for national defense and army construction.

Key words: National defense and army construction; Modernization; Rule of law guarantee; Strategic thoughts

(责任编辑 林 间)

^① 慕课，是“MOOC”的音译，是“Massive open online course”的缩写，意为“大规模开放的在线课程”，是近年出现的一种在线课程开发模式。