

【军事法学】

# 论中国特色军事变革的军事法保障

田龙海<sup>1</sup>, 徐占峰<sup>2</sup>

(西安政治学院 1. 军事法学系; 2. 研究生队 陕西 西安 710068)

**摘要:** 军事法具有保障新军事变革的重要功能,如确认和指引功能、组织功能、整合功能、奖励功能等。军事法在军事人才培养、信息化建设、军事理论创新等方面存在着规范欠缺,与新军事的发展要求不相适应。加强包括军事立法、执法、法制教育和理论创新等在内的军事法制建设,努力在新军事变革中有所作为,既是新军事变革和军事法制发展的双重需要,也是军事法工作者的历史使命。

**关键词:** 新军事变革;军事法;法律功能

**中图分类号:** E126

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1008-5815(2004)01-0051-05

本文试以军事法对中国特色军事变革(以下简称新军事变革)的功能为切入点,探讨军事法在应对这一重大变革,实现保障功能方面的不足及努力方向,以期抛砖引玉,推动对军事法与新军事变革关系这一重大现实课题的深入研究,在军事法方面为新军事变革做好保障。

## 一、军事法具有保障新军事变革的重要功能

法既是一定社会关系的体现,又是一定社会关系的调节器。关于法的功能和作用,法理学界一般认为,法的职能和作用含义类似,法的作用侧重讲的是法对人的行为或社会生活的影响,而法的职能讲的是法发挥这种影响的活动方向。<sup>[1](P54)</sup>有学者把军事法的功能和作用细分开来,认为军事法的功能是指军事法规范固有的内在功效和潜在能力,而军事法的作用是指军事法律规范功能对人的行为和社会关系产生的实际影响,并认为军事法的功能是一种自在的状态,军事法的作用是一种自为状态。<sup>[2](P15)</sup>笔者赞同这一观点,现抽取军事法功能的几个方面揭示军事法在新军事变革中的重要价值。

(一)军事法具有保证新军事变革正确方向的确认和指引功能。

军事法的确认功能,是指军事法律规范可以确

认一定的事实和关系为法律上的事实和关系,从而为维护这些事实和关系提供法律上的依据和支持。由于军事法律规范明确了一定的事实和关系为法律维护的事实和关系,对这些事实和关系的直接或间接的侵犯即构成了违法。这就为人们评价行为、预测行为后果提供了军事法上的标准,从而指引人们做出合法行为,避免违法行为,这即是军事法的指引功能。对于中国特色军事变革而言,一是从军事法上确认党对新军事变革的绝对领导地位,保证这一重大变革的正确的政治方向。党对军队的绝对领导,决定了党对中国特色军事变革中的绝对领导。这一领导地位可以通过军事法的规范化处理表现出来,如党委决定军事变革中的重大事项,政治机关在军事变革中的权限,政治工作者在军事变革中的职责等。通过对这些事实、关系的军事法确认,指引军事变革的政治方向,党对军队的绝对领导地位就得以保证。近年来,特别是海湾战争、科索沃战争之后,一些同志受西方非马克思主义思潮的影响,在不同程度上对高技术条件下战时政治工作地位作用产生了怀疑和动摇。<sup>[3](P2)</sup>这一事实,意味着军事法确认党对新军事变革的领导的重大现实意义。二是在军事法上明确新军事变革的目标和步骤,保证

收稿日期: 2003-12-02

作者简介: 田龙海(1945-),西安政治学院军事法法学研究所所长、法学教授;徐占峰(1976-),西安政治学院军事法法学硕士研究生。

这一重大变革的正确的发展方向。中国特色的军事变革,既要符合世界军事变革的一般规则,又要适应中国的国情和军情。我国的国情和军情决定了我军在国家安全观、军事战略和军队使命等许多方面与西方国家存在着根本的不同,如不搞军事结盟的军事政策、积极防御的战略方针、武器发展战略等。这些不同决定了我国的新军事变革,必须有自己的战略目标、变革步骤和节奏,必须有自己的发展侧重点。另外新军事变革是一项长期的系统工程,不可能一蹴而就,在军事法上加以确认,能够保证这一工作“不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。经过实践总结和理论研究,制定出新军事变革的战略目标和步骤,以军事法的形式确定下来,就为这一重大变革沿着正确的方向发展提供了法律保障。

(二)军事法具有保证新军事变革整体有序实施的组织功能。

军事法的组织功能是指军事法律规范组织一定的机构、活动和社会关系的功能。这一功能在新军事变革中表现在两个方面,一是军事法对国家经济发展、社会政治稳定和军事变革之间的外部协调。有学者在对新军事革命为什么不可避免地一定要发生、为什么发生在20世纪后期而不发生在其他历史时期、为什么由美国领衔而不从其他国家开始等问题研究后认为,新军事革命需要三个基本条件:全球存在着若干相互对立的国家是新军事革命的社会条件;高技术的飞速发展是新军事革命的技术条件;社会财富的大量增加是新军事革命的经济条件。<sup>[4](P3)</sup>从后两个基本条件可知,新军事变革需要经济和技术的支持,这就出现了新军事变革同经济发展的关系问题;同时新军事变革必须在稳定的国内政治社会环境中才能展开,这就出现了新军事变革同社会政治稳定的关系问题。由于法治相对于其他治军方式的优点,特别是在当前依法治国、依法治军的背景下,军事法就成为处理新军事变革同经济发展、社会政治稳定关系、实现相互之间协调发展的最佳选择。二是军事法对军事人才培养、军事装备技术革新、军事组织编制优化、军事理论创新之间的内部协调。美国军事战略家克雷派尼奇说:“代表新军事革命的四个要素是:技术的变化、军事系统的发展、作战理论的创新以及组织结构的调

整。”托夫勒则指出:“真正的军事革命应体现在三个方面:第一,它应改变军事领域的方方面面,包括作战方法、武器装备、体制编制、教育训练等等,从而改变整个战争形态;第二,这些变化不应只发生在一个国家的军队,而应发生在许多国家的军队;第三,更为重要的是它应改变战争同社会的相互关系,即社会的变化带动战争形态的变化。新军事革命正是这样一场真正的革命。”<sup>[4](P25)</sup>由此可知,新军事变革的推进,需要这几个部分的整体发展,同时也需要其中某个部分的重点突破,带动其它部分的发展,这就带来了新军事变革的内部协调问题。如果协调得当,新军事变革的各组成要素就能形成良性互动:在新的物质技术基础上形成与之相适应的新的军事理论,而新的理论一旦形成,又对武器装备发展提出新的需求,引导军事技术沿着理论所需要的方向发展;新的军事技术和新的军事理论促进军队的组织体制发生变化,而组织体制上的这一变化,又从制度上、组织上保证了新的军事技术和新的军事理论之间在形式上和实质上的统一。<sup>[5](P195)</sup>通过法律的组织功能,对它们的关系做出规范化处理,就为新军事变革的整体协调发展提供了法律依据和国家强制力的保障。

(三)军事法具有保证新军事变革健康良性发展的制约和整合功能。

军事法的制约功能,即军事法律规范对军事权力和权利实行约束,促使权力的节制运行和权利的依法行使的功能。军事法的整合功能是指军事法律规范对被破坏的军事关系进行恢复、修补的功能。新军事变革的一项重要内容,是编制体制的改革,而改革必然会冲击传统思维,带来利益的调整,因此会形成“阻力效应”,出现抵制新军事变革的故意违法犯罪行为。对此,军事法可以通过制约功能和整合功能的发挥,惩治违法犯罪行为,努力削减其负面损害。一是军事法通过其制约功能,监督军事权力的依法行使。这些权力包括军事立法权力、军事行政权力、军事司法权力和军事指挥权力等。新军事变革作为一项涉及全军乃至全国的历史任务,必然要求各方面力量有机协同,发挥整体效力。通过明确具体的法律规范,为各项军事权力设定科学合理的职权范围,并监督其正常运作,是新军事变革得以有序推进的必要条件。二是通过军事法的整合

功能,惩戒违法犯罪行为、保障合法军事权益。军事法区别于道德规范、习惯规范等其他社会规范的一个重要方面,是其特殊的强制性。如果出现军事法确认的事实、关系被破坏的情况,出现违法犯罪行为,军事法就会通过其整合功能,惩戒违法犯罪行为,给这些行为以否定性的评价和谴责,从而恢复军事法的权威,恢复被破坏的军事关系,保障新军事变革的正常开展。同时,惩戒违法犯罪行为的过程,也是保障军队内部组织和军人合法权益的过程,这有利于保护军队组织和军人投身新军事变革的积极性,有利于形成推动新军事变革的良好氛围。

(四)军事法具有保证中国特色军事变革积极快速推进的奖励功能。

军事法的奖励功能是指军事法律规范对一定的行为作为肯定性的评价和奖励的功能。军事法相对于普通法的一个重要特点是其法律后果的特殊性,既有制裁性后果也有奖励性后果,在奖励性后果方面有立功、授予荣誉称号等方式,这一功能在新军事变革中具有积极意义。这主要表现在鼓励军事人才的培养、军事技术的革新和军事理论的创新上,而军事技术的革命和军事理论的创新从根本上还要依赖军事人才的培养。一是给予新军事变革中的先进组织和优秀分子进行精神奖励。对新军事变革中涌现出来的先进单位和先进个人,如军事理论的创新者、军事技术的革新者、优秀的军事人才等等,通过记功、授予荣誉称号的形式给予精神奖励,能够使这些组织和个人的精神得到满足,价值得到体现,从而激发他们更大的创造性。二是给予新军事变革中的先进组织和优秀分子各种待遇。把新军事变革中的表现与晋职晋衔、福利待遇结合起来,通过明确的军事法规范,把这些内容制度化、程序化,避免出现个别领导说了算或干与不干一个样等不正常现象,给军队各级组织和人员以动力和压力,使其切实行动起来,为新军事变革做出各自的贡献。

## 二、军事法的现状不能适应新军事变革的需要

新军事变革最终可以归结为技术变革和制度变革两个方面。不可否认,与新军事变革中的制度变革尤其是技术变革的声势、力度相比,军事法律界处于相对平静、被动的状态,其保障功能未能有效发挥。究其原因,一方面可能在于新军事变革实践刚刚起步,能够升华为法律规范的经验有限;另一

方面可能与军事法律工作者对新军事变革关注不够、研究不够有关。所有这些,都外化为军事法律在保障新军事变革方面的规范欠缺。

军事法在新型军事人才培养方面的规范欠缺。人才培养是新军事变革的战略制高点。军委江主席反复强调,迎接新的军事发展的挑战关键在人才,没有一大批高素质的人才就无法掌握新的武器装备,无法创造和运用新的战法,也就不可能赢得未来战争的胜利。江主席提出要采取超常措施,加强“高素质的复合型指挥人才、智囊型参谋人才和专家型科技人才”三种类型人才的选拔和培养问题。这方面军委总部已经制定了一些军事法规范,但还不够完善和细化。近年来学界对新型军事人才的培养非常关注,提出了许多有价值的建议,如有学者认为超常规培养的方法,应包括教育资源应从粗放型向集约型转变,培训内容应从单一性向综合性过渡,形成多路并举的多元化培养格局、优先抓好信息战特殊人才的培养等。军事法规范应当吸收较为成熟的军事人才培养思想和模式,制定出新军事变革的人才建设纲要,在培养目标、培训途径、各级职责、人才标准等问题上做出具体规定,为新型军事人才的培养确立法律依据,保障这一历史任务的连续性。

军事法在信息化建设方面的规范欠缺。军委江主席2000年12月指出:“新军事革命,实质上是一场军事信息化革命。高技术战争是以信息化为主要特征的。信息化正在成为军队战斗力的倍增器。正因为如此,发达国家都把信息化作为新世纪军队现代化建设的主要目标。可以预见,信息化战争将成为二十一世纪的主要战争形态”。目前,世界各主要国家军队都在积极研发和采用信息技术,并在很多方面有了重大突破。如美国已经初步建成信息化武器装备体系,一些发达国家军队的主战装备也已基本实现信息化。比较而言,我军机械化、半机械化的总体现状,离信息化的目标还有很大差距。为此,急需制定一部《军队信息化建设纲要》,在信息化建设的战略目标和步骤、组织编制、资金保障、技术开发、信息化人才培养等方面做出明确规范,以缩小我军与西方发达国家在信息化方面的差距,实现十六大报告提出的信息化建设的历史任务。如在战略目标方面,可以根据我军军情明确信息化建设的近期、中期和长期目标;在资金保障方面实行优先

保障、专款专用等；在技术开发方面优先信息化建设的相关技术开发等；在组织编制方面，根据未来信息战需要，建立各种类型的试验部队，如数字化部队、航天部队、特种作战部队等。

军事法在推动理论创新方面的规范欠缺。创新体系是军事变革的助推器。是否能够形成推进新军事的创新体系，对这一重大变革能否成功至关重要。目前发达国家的军事理论革命已有很大进展，如在战争与作战理论方面提出了信息化战争、非对称战争、非接触战争、信息战、网络中心战、导航战、新联合作战、空间战、精确战等；在军队建设理论方面，明确了“信息主导”、“系统集成”、“虚拟实践”、“以商促军”的建军思想。而我军跨越式发展的极端紧迫性，又不允许我们非要等到一切都明明白白以后才去做。我们应善于在不确定性中把握机遇，奋力挣脱先发者“示范效应”的枷锁，在另辟蹊径、超越竞争上下功夫。推进中国特色的军事变革固然需要借鉴，但比借鉴更重要的是原创。没有原创，就没有跨越。<sup>[6]</sup>具体地说，这方面欠缺的法律规范主要有以下几类。一是科学研究人员之间的组织协调规范的欠缺。协作攻关是现代科学研究的主导形式，必须在科研课题申报、科研人员组织、科研信息交流等方面建立一套法律规范，发挥科学研究人员合力，推动军事理论和军事技术的创新。二是营造创新氛围的法律规范的欠缺。创新需要一定的制度环境，包括竞争机制、奖励机制、资金和待遇保障机制、风险分担机制等。这方面军事法需要借鉴地方乃至国外的先进经验，建立完善而科学的法律规范，为理论和技术创新造就强大的“磁场”。

三、加强军事法制建设，积极推动中国特色军事变革。

军事法在保障新军事变革中的不足，也是新军事变革对军事法的挑战，同时也是军事法自身发展的一个历史机遇。新军事变革逐步深入的过程，也必将使军事法不断完善，军事法制建设不断加强的过程。从新军事变革的当前实践看，军事法需要在以下几个方面加强建设。

完善军事立法，使新军事变革有法可依。由上分析可知，军事法在保障新军事变革中的一个明显不足，是军事法律规范的欠缺，而有法可依是有法

必依、执法必严、违法必究的首要条件，基于此，加强保障新军事变革的相关军事立法，应是军事法工作者的一项重要任务。这方面应注意以下几点：一是要加强军事立法预测，制定军事立法规则和计划，一旦条件成熟，抓紧制定军事人才培养、军队信息化建设、军事理论和技术创新等方面的军事法规范。二是关于新军事变革的军事法规范宜由中央军委制定，以军事法规的形式颁布，保证其在军事法体系中处于一个相对较高的效力等级。这样处理，既可以突出新军事变革的重要性，又可以对效力较低的军事法规范产生约束力，即下位法中如有与其内容相抵触的应予以修改或废止。三是要做好军事法移植工作。不平衡性是现今世界范围内军事变革的一个主要特点，表现在各国推行新军事变革的进程不同，有的国家在新军事变革的道路上已经走了很长的距离，而有的国家则刚刚起步。借鉴外军这方面成熟的军事法规范，是完善本国军事法规范的一条捷径，对于我国新军事变革时间短、经验不足的现实情况，显得尤为必要。

严格执行军事法，把新军事变革的各项规定落到实处。制定法如果得不到实施，就等同于空文。我国法治传统的缺乏和权力本位意识的盛行，使得强调严格执法极为必要。一是要提高军事执法主体的认识。从某种意义上讲，我国新军事变革能否跟上世界新军事革命的步伐，能否在一些关键领域取得实质性进展，就看军事执法的状况如何。把有关军事人才培养、信息化建设方面的军事立法转化为军队的现实，没有严格的军事执法是不可能的。因此，军事执法主体要从军队生存、国家安全的高度认识军事执法的意义，确立严格执法的认识基础。二是要严格军事行政执法。军事行政执法包括军事人事管理、军事行政管理、军事训练等具体内容，可以说涉及到军队活动的方方面面，是军事执法的主要组织部分。军事行政执法具有主动追究的特点，能够积极追究军事违法行为，保障军事法的贯彻落实，但也容易出现滥用职权、玩忽职守等问题，因此应加强军事行政执法的监督。三是要严格军事司法。军事司法是解决军事法律纠纷、维护合法权益的最后一道法律屏障。目前军事司法主要表现为对军事犯罪行为的追究，军事刑罚是惩治军事犯罪的最严厉手段，也是维护合法权益的最有力手段。对于新军

事变革中出现的军事犯罪行为,只有贯彻军法从严的原则,给予严厉惩治,才能切实维护军事法的权威,保障军队和军人的合法权益,确保军事法的严格遵守,体现军事法的独特价值,为新军事变革创造一个稳定的军队环境。

加强军事法制教育,增强新军事变革主体的法制意识。军事法制教育是军事法制建设的重要组成部分,也是军事法制建设的一项基础性工程。军事法制教育的状况,直接影响到军事法制专门人才的培养,影响到军队法制意识的强弱,也间接影响到军队的管理和长远建设。由于受传统法律虚无主义的消极影响,当前军队中仍部分地存在着军事法制观念淡薄等现象,这也是军事法在军队建设中效果不明显的重要原因。要在保障新军事变革方面取得突破性进展,就必须通过加强军事法制教育等途径改变这一现状。一是要加强军事法律专门人才的培养。军事法律专门人才是军事法制理论的开拓者,也是军事法制建设的有力推动者。无论是军事立法、军事执法,还是军事法律服务、军事法制宣传教育,都离不开军事法律专门人才这一群体。二是要不断提高人们的守法意识。军事法的遵守有自觉遵守和强制遵守两种方式,通过军事法制宣传教育,丰富人们的军事法知识,使军事法的内容和精神深入人心,完成由强制到自觉的遵守方式的跃升。同时,守法意识的增强,意味着守法主体的壮大,也意味着执法力量的增强,监督军事执法主体严格执法的力量和同违法犯罪作斗争力量的增大。在守法主体的推动下,军事法权威意识得以生成,军事法才能真正发挥保障新军事变革的功能。

创新军事法理论,动态适应新军事变革发展的需要。如同社会主义市场经济的不断发展,对法律

各部门带来的挑战一样,新军事变革是一个动态的实践过程,随着新军事变革的不断深入,需要军事法调整的领域和对象会不断增多,矛盾和问题会日趋复杂,这就需要军事法工作者不断适应新军事变革的新形势、新任务和新挑战,积极吸收其他学科的最新成果,借鉴外军先进的军事法文化,创新军事法理论,丰富军事法的内容和形式,提高军事法的保障能力,形成新军事变革发展—军事法完善—新军事变革再发展—军事法再完善的良性循环。一是要不断开拓军事法研究的新领域。随着新军事变革的不断深入,军事法学的许多分支学科都面临一些新的矛盾和问题,如军事理论法学中军事法理与军事战斗力提高、军事技术进步的关系,军事立法学中信息化建设的立法问题,军事司法方面存在的高科技犯罪追究问题,军事经济法学中国防专利的保护问题等等。这些领域的深入研究,既可以推动新军事变革的开展,也有助于拓展军事法学自身的生存空间。二是要积极运用新的研究方法。新军事变革需要哲学、自然科学和社会科学等多学科知识的保障,新军事变革中出现的问题也必然是多方面的,这些问题的解决也就需要借助多种方法。单从法学学科的发展现状来看,法律经济学、法律社会学、法律文化学等众多新兴的分支学科方兴未艾,极大地开阔了法学者的视野。军事法学做为法学的分支学科,绝不能自我封闭,极其需要从实证科学、社会科学、形式科学、人文科学中吸取方法论的营养,在坚持马克思主义的方法论的基础上,广泛应用系统论、控制论、信息论等科学方法,从不同视角、不同侧面加深对新军事变革的科学认识,为新军事变革提供适时的系统的保障。

## 参考文献:

- [1] 孙国华,朱景文.法理学 [M].北京:中国人民大学出版社,1999.
- [2] 方宁.军事法制教程 [Z].北京:军事科学出版社,1999.
- [3] 刘树德等.高技术条件下战时政治工作概论 [M].北京:解放军出版社,2001.
- [4] 徐惠忠.新军事革命分析 [M].北京:海洋出版社,2000.
- [5] 高春翔.新军事革命论 [M].北京:军事科学出版社,1996.
- [6] 王保存.用新眼光审视新变革——对世界新军事变革再认识 [N].国防报,2003-06-12(3).

[责任编辑:司利芳]