



# 加强依法治军机制建设

■黄靖 陈零 李亮

引言

依法治军是我们党建军治军的基本方式,是实现党在新时代的强军目标的必然要求。党的二十大提出加强依法治军机制建设,就是要紧紧围绕深入贯彻依法治军战略,优化完善依法治军组织模式和运行方式,推动构建中国特色军事法治体系,加快治军方式根本性转变,为国防和军队建设高质量发展提供有力法治保障。

## 完善依法治军组织领导机制

依法治军事关国防和军队现代化全局,覆盖备战打仗全域,离开了顺畅高效的组织领导,难以有序运转、形成合力。应加强依法治军组织领导,加紧健全完善相关运行机制,引领和推动依法治军在已经取得的重大成就基础上谋求新发展、实现新跃升。

完善顶层统筹机制。以顶层设计和战略筹划为抓手,科学统筹依法治军重要资源、重点工作、重大任务。抢抓军队建设“十五五”规划论证窗口,组织推动依法治军战略规划编制,对标依法治军宏伟蓝图,以战略目标引领各阶段任务,以体系布局统领各领域建设,形成依法治军路线图谱、施工图集;同步论证构建依法治军发展远景目标、规划周期指标体系,指导和引领各单位、各部门做实远近期结合的法治工作筹划安排,以战略筹划的系统性精准度,提高顶层统筹的科学性有效性。

完善协调联动机制。以战略层面的议事协调、会商审议、督促落实等制度,强化依法治军跨部门跨领域协作配合、同向发力。主要围绕重大决策,组织专项督办,确保习主席和中央军委作出的依法治军战略部署不折不扣得到贯彻落实。聚焦备战打仗,开展联合督导,强化军事法治供给与战建备统筹推进、实战化训练等有效对接,运用法治提高我军打赢现代化战争能力。围绕重大改革,搞好法治保障,确保在法治下推进改革、在改革中完善法治,用法治增强改革的穿透力、用改革确保法治的强制力。

完善考核评估机制。开展法治评估,是世界各国推动法治建设普遍采用的方法手段。应研究建立军事法治评估制度,科学设计具有中国特色的军事法治发展指数,对国防和军队建设法治化水平、重点领域军事法治建设成效进行科学评价,在分析评估中总结经验、探索

规律,发现问题、改进提高,切实立起尊法学法守法用法的鲜明导向。

完善决策咨询机制。分层级分领域构建依法治军决策咨询专家库,配套建立遴选进入、任务赋予、更新退出等制度规范,为依法治军重大决策提供专业化智力支撑。重点开展军事法治建设决策咨询,对建设项目水平先进性、成本合理性、计划科学性、目标可实现性等进行综合分析;开展军事法治领域改革决策咨询和军事立法决策咨询,为军事立法项目立项和军事法规草案审议提供参考依据。

## 优化军事法治体系建设机制

建设中国特色军事法治体系,是依法治军的重要抓手。应围绕构建系统完备、严密高效的军事法规制度体系、军事法治实施体系、军事法治监督体系、军事法治保障体系,配套加强依法治军机制建设,提高建设质效。

优化军事立法工作机制。深入贯彻实施新修订的《军事立法工作条例》,优化军事立法流程,创新军事立法组织模式,以系统深入的需求论证牵引军事立法,以科学完备的法规体系设计主导军事立法,以严格规范的立项管理调控军事立法,以常态化、机制化的军事立法联合审查和评估支撑军事立法。健全完善高效权威的军事立法工作协调机制、跨部门跨领域协同立法机制,研究探索军事法典编纂工作机制,解决立法过程中的重大争议事项,推动提高科学立法、民主立法、依法立法水平。

优化军事法治实施机制。建立健全法规制度实施责任制,用好检查督导、负面清单等方法手段,把有法必依的行为边界立起来。组织开展法规制度执行常态化检查、下沉式督导、跟进式考核,指导各级有效落实联合作战法规制度,依法规范联合指挥、联合行动、联合保障;深化依法治训、按纲施训,在严格正规训练中提高部队战斗力;强化建设规划计

划刚性约束,完善战略管理链路和战建备统筹推进机制;严格依法加强部队管理,狠抓条令条例和规章制度落实,提高部队正规化水平。

优化军事法治监督机制。加强监督工作统筹、力量统合,综合运用各种监督手段和方式,增强监督实效。突出重点行业领域、重大工程项目,推进联动监督、跟进监督,推动各类执纪执法监督贯通协同,形成“查、追、改、治”同向发力工作链条。严格依法依规依纪追责问责,提高违法成本,改进查处手段,增强震慑威力。通过线上线下相结合的方式畅通群众监督渠道,充分调动广大官兵参与法治监督的积极性、主动性。

优化军事法治保障机制。紧跟依法治军战略需求,筹划推进军事法治保障体系建设工程。大力实施依法治军理论创新工程,加强习近平法治思想和关于依法治军重要论述学习宣传、研究阐释,建立健全军事法治理论现代化统筹推进机制,加快构建新时代军事法治理论体系。大力实施依法治军人才锻造工程,健全人才培养体系,努力打造高素质、复合型军事法治人才方阵。大力实施军事法治文化培塑工程,让法治精神和法治理念浸润人心,使法治信仰内化为思想观念、外化为行动准则。

## 健全依法治军与全面依法治国协调推进机制

党的十八届四中全会将依法治军纳入全面依法治国总盘子,融入“四个全面”战略布局。这就要求加强跨军地协调推进机制建设,确保依法治军工作同全面依法治国各项工作相协调、国防和军队建设法治化进程同建设社会主义法治国家进程相适应。

完善战略规划统筹机制。法治建设规划,事关全面依法治国全局。应加快构建完善军地法治建设统筹规划机制,推动依法治军纳入全面依法治国“一盘棋”协调推进。军队相关部门主动搞好与法治中国建设规划的深度对接,充分利用法治国家、法治政府、法治社会建设新进展、新成果、新构想,筹划推动依法治军高点建设、高质量发展,确保在总体目标、发展节奏、建设进程、工作布局上协调统一。

加强军地联合立法机制。当前,跨军地治理还有不少制度缺口。迫切需要构建军地联合立法机制,组织军地主体提报立法需求,论证立法项目,突出国防

动员、现代边海空防建设、科技装备、工程建设、招标采购、军人权益保障等重点领域,组织跨军地立法联合起草、联合审议,加快立法进程、缩短立法周期,提高立法效率、填补制度空白。

加强法治环境协同建设机制。军地双方加强沟通对接和工作协调,紧盯军地监管结合部,建立军地联合执法监督机制,为法之必行提供机制保障。采取树立先进、曝光案例等方式,在全社会大力营造依法履行国防义务的浓厚氛围,依法保障好军队建设、军事行动和军人合法权益,确保各项工作有效落实。

## 创新依法治军科技赋能机制

技术变革带来的法治手段和工具改进,是提高依法治军效能的最直接助力。迫切需要建立信息网络、大数据、云计算、人工智能等科技运用转化机制,推动依法治军向网络化、数据化、智能化迈进。

创新网络赋能机制。依托军队网信体系建设,加强依法治军信息化顶层设计,健全完善需求转化落实机制,一体化军事法治平台综合集成机制。统筹利用军地网络基础设施,互联部署军事法治业务信息系统,法治资源数据库,支撑立法、执法、监督一体贯通,推动跨部门、跨领域、跨军地法治工作协调联动,打造“网络+”军事法治形态。

创新数据赋能机制。加快建立依法治军大数据开发共享机制,规范数据采集、分析、处理、推送权限和流程,打通数据流转链路与应用路径,配套健全完善信息留痕、监管预警机制,强化网络和数字化法治监管功能,支撑在线监督、实时联动执纪执法。

创新算法赋能机制。法律大模型建设能够有效改进传统意义上需要“堆时长、堆人力”的工作。应借鉴吸收地方法律大模型建设成果,健全完善军事法治大模型体系化、集成化、场景化研发应用机制,为法治斗争、军事法规起草、执法监督等提供智能辅助。

创新实验赋能机制。着眼发挥实验的预实践作用,建立军事法治实验条件集成建设、开放共享、滚动发展机制。打造军事法治实验环境和数字孪生平台,开展军事法规制度实施效果分析验证、军事法规制度体系运行仿真、军事法典编纂推演,推动军事法规制度迭代发展和依法治军实践创新。

(作者单位:军事科学院军事法制研究院)

# 科学认识战争偶然性

■唐家明 周文

战争是充满偶然性的领域。现代战争中,信息化、智能化、无人化技术与装备大量运用,战场空间向深海、太空、电磁等多维空间领域拓展,作战力量多元联合,作战复杂性增大,偶然性因素增多,对作战影响增大,应对不当将对作战进程和结局产生极为不利的影

响。有效应对战争偶然性,必须科学认识战争偶然性,采取有效措施减少偶然性的不利影响,抓住偶然性带来的机遇,化不利为有利,变被动为主动。

正视偶然,重视必然。战争的胜负和结局总是由历史发展的必然性所决定的,战役、战斗的胜利除去战争性质以外,主要取决于军队的数量质量、战术技术水平和指挥能力等因素,这些都是决定战争胜负的必然性因素。“胜兵先胜而后求战”,必须重视战争中必然性的决定性作用,加强军队质量建设和军事斗争准备,提高军队作战能力。现代战争正由信息化向智能化加速演进,高新技术与装备在战争中的作用愈加重要,必须大力发展运用智能化、无人化技术和装备,创新智能化、无人化战术,提高智能化作战水平,充分做好打赢智能化战争的准备。值得注意的是,必然性虽然在战争发展进程中发挥着决定性作用,但偶然性也能很大程度上加速或减缓其发展进程,使战争进程呈现出曲折性和复杂性,甚至改变战争结局。由此,必须正视战争的偶然性,不能因为战争有其发展的必然性,就放弃对战争偶然性特别是能动性的研究和探索。

预见偶然,寻求必然。“战争现象是较之任何别的社会现象更难捉摸,更少确定性”。战争的发展,不可能完全按照人们的理想和计划进行,常常因为一些意外情况打乱预先的计划,由此给战争双方的行动带来影响。战争中,偶然性产生的原因很多,可能是敌人造成的,也可能是己方某些失误造成的,还可能是战场环境的变化造成的。但这些偶然性的产生与必然性总是存在着一定的联系,加强对偶然性的研究和预判,就可以把握产生偶然性的规律性东西,从而从偶然性中寻求必然性。未来战争中,智能化、无人化装备大量运用,这些装备技术复杂,保障要求高,受外部环境影响大,使用方法正确与否和气候、电磁环境变化等偶然性因素影响都可能导致其无法顺利完成任务,从而产生连锁反应,影响作战进程。如果加强对智能化、无人化装备运用条件的研究,加强对战场环境的研判,对可能遭遇的意外事件进行预估,周密制订计划方案,做好应对意外事件的各项准备,就可以减少偶然性对战争的影响。

抓住偶然,撬动必然。“善战者,见利不失,遇时不疑。”偶然性对作战双方而言都存在不利和有利两个方面,最大限度地利用战争中有利的偶然性或偶然性中的有利一面,是指战员克制随机性的法宝。未来战争中,由于智能化、无人化等高新技术大量运用,使作战体系、作战空间和作战行动更加复杂多变,偶然性因素增多,这些偶然性对作战双方而言机遇和挑战并存,就看指挥员能否从偶然性中发现和抓住战机。这就要求指挥员在偶然性出

现时,冷静观察战场态势,分析判断偶然事件的利弊,充分利用偶然性带来的机遇,充分发挥己方优势,科学确定消除其不利影响、利用其有利因素的措施,瞄准敌方弱点及时采取有针对性的行动,以夺取战场主动和胜利。

研习偶然,增大必然。战争偶然性给指挥员施展创造才能留下广阔空间。作战中常常会遭遇一些偶然的意外情况,很少完全按预定计划进行,能否在作战中正确处置意外事件,通过把控偶然性增大获胜必然性,是衡量指挥员艺术高低的重要标准。当然,机遇只钟情于“有准备的头脑”,要在作战中抓住偶然性带来的机遇,就需要加强指挥员应对偶然性的训练,其中指挥员的直觉灵感感训练不可缺少,其在临机处置偶然事件中发挥着重要作用。而直觉是以丰富的军事知识和实践经验,以及果断、谨慎、机智的品格为基础的。未来战争中,技术和装备的复杂性使战争中偶然性因素增多,要按照战争要求加强指挥员对智能化战争偶然性的研究,在组织军事行动中设置各种意外情况,磨炼指挥员把握和预见智能化战争中偶然性的能力,特别是形成直觉化战争有效应对偶然性能力,以增大夺取战争胜利的必然性。

## 无人作战亦有“人”

■姜相争 耿涛

### 挑灯看剑

无人作战系统在高动态、强对抗的复杂任务中发挥着越来越突出的作用,对作战方式产生颠覆性的影响。需要注意的是,虽然无人作战系统使“人与机器”的战场功能重塑配置,但“人”仍然是战争的谋划者、组织者和实施者。“人”通过将作战思想以软件和数据的形式物化到无人装备中,实现作战意图,达成作战目的,在无人作战系统中仍处于主导地位,起决定性作用。

“人在回路”远程操控。在智能化的初级阶段,无人作战系统具有一定的感知、处理和执行能力,具备与操作员的交互能力。此阶段无人作战系统作为纯粹的武器装备,以“人”远程遥控的方式机械被动地执行战场侦察、跟踪监视和火力打击等作战任务。这种关系模式下,无人作战系统在高端,人在后台,人的智能移植到武器上,人与武器的关系本质上没有发生变化,人处于绝对的主导地位。以“人在回路”的模式实施作战行动,即以人为主导,将传统的由人在平台上操作完成的任务变为人在平台下完成,即“人在系统内,不在平台上”。

“人在回路”临机调控。在智能化的中级阶段,无人作战系统在智能

算法和云技术的支撑下,具备一定的感知、交互、信息处理、执行、决策和学习能力,能够自主完成特定的任务。在受领作战任务和制约条件后,无人作战系统能够根据作战目的自主进行分析判断、方案评估和行动规划。“人”无需全程控制,仅在任务转换、火力打击等关键节点实施临机调控,其余阶段均由无人系统自主运行。这种关系模式下,“人”与武器的部署形态为“逻辑关联、物理分离、人机一体”,以“人在回路”的方式,在作战逻辑回路的关键环节和最终节点上,以监督员的身份对作战行动进行监督调节,实施指挥控制等人为介入。

“人在回路外”监控干预。在智能化的高级阶段,人工智能技术高度成熟,无人作战系统具有完善的感知、交互、信息处理、决策控制、学习和执行能力,能够独立实施作战行动。在深刻领会人的战略战术意图之后,无人作战系统能够进行自主侦察、自主决策、自主作战和自主评估,全程无需“人”的参与。这种关系模式下,“人”主要负责在后方制定、修改无人作战系统的行动规则,给予其边界限制,以“人在回路外”的方式对无人作战的整个过程进行监督,必要时随时接管无人自主回路的主导权,使无人作战系统始终在规则约束下遵循“人”的作战理念,接受“人”的领导,实现“人”的作战意图,“人”依旧在主导战争。

## 关注外军太空军事战略发展

■梁敏

### 外军纵横

随着航天科技飞速发展,太空成为继陆、海、空之后人类可触及的新空间。放眼世界,太空领域成为大国战略博弈的新战场,太空实力成为塑造国际竞争格局的决定性力量和衡量综合国力的重要指标。美国、北约、欧盟等国家或联盟将太空视为军事竞争制高点 and 新型作战域,不断推进和完善太空战略,持续推动航天前沿科技发展,研发部署太空装备,试图谋求太空领域优势地位。

从战略目标看,意在维护太空安全利益,保持竞争优势。近几年局部冲突的爆发,反映出国家安全环境复杂严峻,国家安全受到多重因素复合叠加影响,太空利益的争夺将愈发突出,太空安全的重要性愈发突显,甚至不能排除未来在太空发生直接冲突的可能性。太空安全已经成为军事安全的重要组成部分,捍卫太空安全和利益逐渐成为美国、欧盟等国家或联盟的战略目标。美国拜登政府延续追求太空领域“绝对优势”的战略惯性,强调“美国将维持世界太空领导者的地位”,将太空视为关乎国家安全和发展的重大战略领域。英国《国家太空战略》提出其在太空领域的国家愿景的主要方向之一是捍卫英国的太空利益,塑造太空环境,利用太空来解决国内外的挑战。2023年11

月,欧盟理事会批准通过《欧盟太空安全与防务战略》,表明欧盟成员国就维护太空安全、保护太空资产达成共识,深刻意识到太空在军事安全方面的重要作用。俄罗斯在新版《军事学说》中强调发展太空战略的首要目标是以国家安全利益为首,重视对太空领域的自主发展,并在多份颁布的正式文件中强调要保持俄罗斯对太空的领先地位。

从战略方针看,旨在强化太空作战能力,突出军民兼容。由于战争形态的发展和改变,太空已经成为未来战场的重要领域。为实现战略目标,应对复杂的太空安全挑战,美国、日本等国家或联盟认为,发展太空能力特别是太空作战能力已经成为优先选项,对于保障国家安全的重要性显著增加。同时,考虑到发展太空经济,推动太空军事技术进步,普遍采取军民兼容共同发展的方针策略。民用太空技术的不断发展已经成为各国制定太空军事战略不可忽视的现实情况。美国防部2022年版《空间政策指令》称,太空是“国家军事力量的优先领域”,用以抵御“敌对性行为”,显然在推动太空军事化、武器化。美政府和军方积极整合商业航天优势资源,利用以SpaceX公司为代表的新的商业太空能力和服务来满足国家安全需求,弥补短板弱项,帮助识别太空潜在威胁,使军方能够更专注于作战。英国不断出台战略政策和条令文件,完善顶层设计,推

进太空军事化进程。英国防部首个《国防太空战略》,表明欧盟成员国就维护太空安全、保护太空资产达成共识,深刻意识到太空在军事安全方面的重要作用。俄罗斯在新版《军事学说》中强调发展太空战略的首要目标是以国家安全利益为首,重视对太空领域的自主发展,并在多份颁布的正式文件中强调要保持俄罗斯对太空的领先地位。从战略方针看,旨在强化太空作战能力,突出军民兼容。由于战争形态的发展和改变,太空已经成为未来战场的重要领域。为实现战略目标,应对复杂的太空安全挑战,美国、日本等国家或联盟认为,发展太空能力特别是太空作战能力已经成为优先选项,对于保障国家安全的重要性显著增加。同时,考虑到发展太空经济,推动太空军事技术进步,普遍采取军民兼容共同发展的方针策略。民用太空技术的不断发展已经成为各国制定太空军事战略不可忽视的现实情况。美国防部2022年版《空间政策指令》称,太空是“国家军事力量的优先领域”,用以抵御“敌对性行为”,显然在推动太空军事化、武器化。美政府和军方积极整合商业航天优势资源,利用以SpaceX公司为代表的新的商业太空能力和服务来满足国家安全需求,弥补短板弱项,帮助识别太空潜在威胁,使军方能够更专注于作战。英国不断出台战略政策和条令文件,完善顶层设计,推

进太空军事化进程。英国防部首个《国防太空战略》,表明欧盟成员国就维护太空安全、保护太空资产达成共识,深刻意识到太空在军事安全方面的重要作用。俄罗斯在新版《军事学说》中强调发展太空战略的首要目标是以国家安全利益为首,重视对太空领域的自主发展,并在多份颁布的正式文件中强调要保持俄罗斯对太空的领先地位。从战略方针看,旨在强化太空作战能力,突出军民兼容。由于战争形态的发展和改变,太空已经成为未来战场的重要领域。为实现战略目标,应对复杂的太空安全挑战,美国、日本等国家或联盟认为,发展太空能力特别是太空作战能力已经成为优先选项,对于保障国家安全的重要性显著增加。同时,考虑到发展太空经济,推动太空军事技术进步,普遍采取军民兼容共同发展的方针策略。民用太空技术的不断发展已经成为各国制定太空军事战略不可忽视的现实情况。美国防部2022年版《空间政策指令》称,太空是“国家军事力量的优先领域”,用以抵御“敌对性行为”,显然在推动太空军事化、武器化。美政府和军方积极整合商业航天优势资源,利用以SpaceX公司为代表的新的商业太空能力和服务来满足国家安全需求,弥补短板弱项,帮助识别太空潜在威胁,使军方能够更专注于作战。英国不断出台战略政策和条令文件,完善顶层设计,推

进太空军事化进程。英国防部首个《国防太空战略》,表明欧盟成员国就维护太空安全、保护太空资产达成共识,深刻意识到太空在军事安全方面的重要作用。俄罗斯在新版《军事学说》中强调发展太空战略的首要目标是以国家安全利益为首,重视对太空领域的自主发展,并在多份颁布的正式文件中强调要保持俄罗斯对太空的领先地位。从战略方针看,旨在强化太空作战能力,突出军民兼容。由于战争形态的发展和改变,太空已经成为未来战场的重要领域。为实现战略目标,应对复杂的太空安全挑战,美国、日本等国家或联盟认为,发展太空能力特别是太空作战能力已经成为优先选项,对于保障国家安全的重要性显著增加。同时,考虑到发展太空经济,推动太空军事技术进步,普遍采取军民兼容共同发展的方针策略。民用太空技术的不断发展已经成为各国制定太空军事战略不可忽视的现实情况。美国防部2022年版《空间政策指令》称,太空是“国家军事力量的优先领域”,用以抵御“敌对性行为”,显然在推动太空军事化、武器化。美政府和军方积极整合商业航天优势资源,利用以SpaceX公司为代表的新的商业太空能力和服务来满足国家安全需求,弥补短板弱项,帮助识别太空潜在威胁,使军方能够更专注于作战。英国不断出台战略政策和条令文件,完善顶层设计,推