

关于国防动员问题的若干思考

欧阳维

内容提要：本文概述了国防动员的起源与发展，中国国防动员体制的建立与完善；国防动员的体系包括组织领导体系、动员资源体系、动员政策法规体系和动员理论体系；国防动员的过程分为准备、实施与复员三个阶段。今后的国防动员建设需要从五个方面得到进一步的加强。

关键词：国防动员 战争动员 军民融合

我国内外环境的急剧变化，使国家经济社会发展进入了一个新的重要历史时期。近年来，我国抵御严重的国际金融危机，保持了国民经济的持续发展和社会的整体稳定，同时也面临着大国战略压力、周边领土主权和海洋权益争端、国内安全稳定和海外利益安全受到挑战等直接和潜在威胁，经济、政治和安全形势复杂严峻。为捍卫国家安全，国家、军队和人民必须做好应对战争、军事冲突和各种非传统安全威胁的准备。这种准备一方面取决于武装力量建设，另一方面取决于国防动员建设，二者缺一不可。因此国防动员是国家战略准备和实施的重要组成部分，直接关系到国家安全和战略稳定的全局，事关每个中国公民的责任义务和利益。

国防动员是国家战略准备和实施的重要组成部分，直接关系到国家安全和战略稳定的全局。

2009年7月24日，胡锦涛总书记在中共中央政治局第十五次集体学习时指

欧阳维 国防大学教授。

出：“要进一步完善军民结合、寓军于民的国防动员体系，建立健全国防动员组织领导制度，完善军民结合、平战一体的工作格局，加强国防动员应急功能，加强国防动员和经济社会发展的结合，形成国防动员合力。”这为当前和今后一个时期国防动员建设提出了战略目标和总体要求。

2010年2月26日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过了新中国成立后第一部《国防动员法》，填补了国防动员立法空白，为提高平战转换能力，适应经济社会发展变化奠定了法律基础。在《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》中，明确提出了坚持军民融合式发展路子，完善国防动员体系的要求，为国防动员建设提供了规划保障。在国家政治决策、法律要求和发展规划的基础上，应当抓住机遇，找准问题，理清思路，制定措施，贯彻落实党和国家对国防动员建设的要求和任务。

二

制度化的国防动员活动开始于法国大革命。1793至1794年间，法国第一次运用了征兵的方式快速组建军队，从而改变了战争的特点。动员术语第一次出现在1850年，用于描述普鲁士军队为完成部署的准备活动。在19世纪末期的普法战争中，由老毛奇指导下的普军总参谋部，在和平时制定了动员计划，使之能在战前用3周时间将其军队由30万扩充至100万人，并任命了指挥预备役部队的军级指挥员。由于普军的动员速度大大快于法军，成为战胜法军的主要原因。1904年日俄战争开始后，日本驻“满洲”军参谋长儿玉源太郎将德语的“*Mobilmachung*”翻译成汉字的“动员”。在日语中，动员即出师计划或出师准备的意思，随后我国开始使用“动员”一词。

我国近代以国家为主体进行动员始于民国初期。当时国民政府军政军令体系分设，有关动员事务主要由军政系统承担，如交通、航空、兵工等。一部分由军令系统负责，如1927至1928年间，交通、兵站和兵工厂等。1928至1937年内战期间（国民党政府称“安内攘外”时期），国民政府成立了兵工署。1938年1月时成立军务署，负责与动员相关的事务，包括交通、兵役、役政、国民兵、储备、兵工、制造、军械、技术等，民防或称消极防空事务由航空署负责。1946年5月底，国民政府进行了国防组织机构调整，在行政院下设国防部，建立了西方形式的国防机构。其中民用工程、工业动员、征购、土地建筑等动员事务都属于国防部管理，但兵役局和兵工署分别由参谋总长办公室和联勤总司令部管理。

中华人民共和国成立前，中国共产党在北伐战争、土地革命战争、抗日战争和解放战争中各个不同时期，都领导组织过战争动员活动。由于没有取得政权，不是真正意义上的国防动员。北伐战争中，我党在1924年1月国共合作后，为着手组建农民武装，建立了由林伯渠主持的国民党中央执行委员会农民部，这是我

党最早的动员组织。土地革命战争时期,我党在1927年“八七”会议后创建根据地的过程中,成立了由中央常委直接领导的“军事部”,在中央军事委员会成立了专门负责动员群众、武装群众的总参谋部武装工农科、“总动员武装部”和“赤少部”;在苏维埃政权中设立了“劳动与战争委员会”和“战地工作委员会”。抗日战争时期,自上而下成立了人民武装委员会。在政府系统逐级建立了“战时动员委员会”,在军事系统建立了主管人民武装动员和使用的区域性军事机关,即军区、军分区和人民武装部。成立了由多党派和社会知名人士参加的“民族革命战争战地总动员委员会”。解放战争时期,各根据地和解放区普遍设立了“人民武装委员会”、“武装部”或“武装动员部”;支前地域还建立了“支前委员会”、“战地委员会”。各级军区后勤司令部设立“动员部”,县后勤指挥部设“动员科”,区设“动员股”。在淮海、平津和渡江战役中,建立了与作战指挥一体的动员指挥体制,使动员行动与作战行动保持协调一致。

中华人民共和国成立后,国家在20世纪50年代逐步建立了动员组织。在抗美援朝战争中形成了由中央军委、东北军区、东北各省市领导的统一动员区。国家陆续建立了一些动员领导机构:1950年成立了“人民防空委员会”和军事运输机构。1951年成立了“中央兵工委员会”,1952年组建了“国家计划委员会”,1954年成立了国防部等与动员有关的领导机构。20世纪60至70年代,国防动员体系初步形成。为适应援越抗美、对印自卫反击战、中苏边境反击战和应对大国威胁的备战状态,国家于1961年成立了“国防工办”,1963年5月成立了军委和各军区交通规划小组,1965年成立了“三线建设指挥部及办公室”。

20世纪80年代以来,国防动员体系得到系统发展。1994年11月,成立了各级国防动员委员会及其办事机构,加强了对动员工作的统一管理,提升了政府的职能地位,初步实现了动员工作由分散到集中、由单一到整体、由偏重兵员动员到综合动员的转变。这一体系在应战动员准备和应对重大紧急突发事件,促进国防建设与经济建设协调等方面发挥了重要的作用。在2008年抗雨雪冰冻灾害中,湖南、广东、浙江等省先后出动民兵预备役人员和交通专业保障队伍420多万人次,完成道路破冰除雪、抢修水电路线和转移受困群众等任务。在“5.12”汶川特大地震救援中,紧急动员了6.2万余名民兵、预备役人员,1.3万名人民防空、交通战备、通信保障专业队伍,搜救幸存者2298人,转移受灾群众48.2万余人,运送救灾物资30余万吨,抢修道路1470余公里。在各种应急行动中,国防动员和后备力量系统能够迅速行动,协调有关部门为部队和武警保障物资供应,提供铁路、公路输送和应急通信保障,支援军队行动。各地都有大量民兵在一线巡逻执勤,常年配合武警守卫桥梁、隧道和铁路线。

动员工作由分散到集中、由单一到整体、由偏重兵员动员到综合动员的转变。这一体系在应战动员准备和应对重大紧急突发事件,促进国防建设与经济建设协调等方面发挥了重要的作用。

三

国防动员是国家为应对战争、其他军事威胁或紧急状态,采取非常措施将社会诸领域全部或部分由平时状态转入战时状态,使国防潜力转化为国防和应急实力而进行的准备、实施及其他相关活动。国防动员的主体是国家,本质是为满足应战和应急需求,配置国家相关资源,基本功能是平时储备、开发和管理动员潜力,战时或应急时采取措施,将可动员潜力转化为国防实力,为赢得战争和应对突发事件提供保障。其主要内容包括准备、实施和复原。动员领域十分广阔,主要领域包括武装力量动员、国民经济动员、科学技术动员、交通战备动员、武器装备动员、信息动员、人民防空、思想政治动员等。随着安全威胁和军事行动样式的增加和变化,动员的领域和类型也随之变化。

国防动员是一种社会军事体系,主要可分为组织领导体系、动员资源体系、动员政策法规体系和动员理论体系。1. 国防动员组织领导体系是动员活动的行为主体和核心,基本作用是发起、控制和管理动员活动,是国防动员体系中最活跃和最具能动性的部分。国防动员的组织领导体系通常由动员决策、动员执行和动员协调三部分组成。2. 国防动员资源体系,是在国家和军事战略指导下形成的动员平台和动员潜力的总称,能够反映出国家的国防动员能力和水平。它是动员的物质基础,是动员组织体系和动员政策法规体系作用的主要对象,也是国防动员体系建设成效和国防动员能力的集中体现。根据未来战争和应对多种安全威胁的战略需求,国防动员的资源体系,主要由后备力量动员资源、经济动员资源、交通和通信动员资源、人民防空资源等要素构成。3. 国防动员政策是为实现动员方针而确定的行动策略,主要包括国家层次、执行层次和社会层次三个方面。国防动员法律体系是对动员组织体系、政策体系和动员基础体系所做的法律规范,主要用来规范和调节国家、集体和个人因国防动员活动而产生的权利义务关系。国防动员属于国家宪政问题,因此有关国防动员的组织体制、方针政策、各类动员行为主体的权利义务和对动员基础建设的要求等,都需要以法律的形式确定下来,并且依靠法律特有的作用,保障国防动员的准备和实施,使国防动员工作得到落实。4. 国防动员理论体系是对国防动员基础理论、应用理论、史学理论和外国国防动员理论研究成果的总称,是支持国防动员决策,推动国防动员实践的重要基础。国防动员理论体系的主要功能,在于阐明国防动员在维护国家安全、应对战争或危机和在国防建设中的地位作用;总结历史经验,把不同历史时期的动员经验上升到理论的高度;揭示动员内部要素之间的内在联系和运行机制,探索国防动员的特点规律;掌握外国动员情况,借鉴其他国家动员经验和教训;提出对策建议,国家和军队国防动员战略指导和决策提供理论依据和智力支持。

国防动员与战争动员既有联系又有区别:国防动员是国家行为,战争动员是

国家行为或非国家行为；在战争威胁下，战争动员的主要目的是应对战争；在综合安全威胁下，国防动员不仅要应对战争，还要应对各种紧急状态或突发事件。国防动员将国防潜力转化为国防实力，为应战应急提供动员能力和持久力，推动国家经济社会发展，其主要功能是：1. 获得应战应急的国防能力。一是获得应战应急所需的兵源补充。取决于劳动力人口或役龄人口的数量、质量和国防后备力量的数量、质量。二是获得工业特别是军事工业和经济资源支撑。来源于工业的规模、结构、水平和各种战略资源。三是获得交通、通信和信息保障。取决于交通运输、邮电通信和信息产业的发展水平及军事价值。四是获得科学技术和装备保障。来源于科学技术特别是国防科研的能力水平。五是获得国防教育保障，提高公民国防观念，奠定国防动员的思想基础。六是获得财政保障，来源于国家财政收入、国民收入和国家外汇储备。七是获得外交保障和国际支持。通过外交活动获得国际影响力和国际支持。2. 提供实现国防发展战略的途径。一是国防动员是国防发展战略的重要组成部分，通过国防动员能够贯彻和实现“寓军于民、军民融合”的国防发展战略。二是通过在重要建设项目和产品中贯彻国防要求，可兼顾经济建设和国防动员需要，保持国防与经济和社会协调发展。三是把形成国防动员能力的基点放在民力上，通过寓军于民，实现军需与民用有机结合。平时较少地占用经济社会资源，用时对国防潜力进行有组织、有计划的开发。建设精干的常备军和强大的后备力量，节约国家战略资源，提高国家可持续发展的能力。3. 积蓄国防潜力和战略威慑能力。一是可推动国家经济潜力的积累，增强国防动员的物质技术基础；推动高质量人员潜力的积累，丰富国防动员的力量资源；推动文化潜力的积累，强化国防动员的精神动力；推动社会潜力的积累，形成国防动员的社会环境。二是通过国防动员的转换作用，解决平时需求小，用时需求大的矛盾，使国家拥有高效的现实作战能力和强大的潜在国防实力，增强战略弹性和持久力，先为不可胜，威慑现实和潜在对手，创造应对危机、遏制战争、打赢战争的有利条件。

在综合安全威胁下，国防动员不仅要应对战争，还要应对各种紧急状态或突发事件。

把形成国防动员能力的基点放在民力上，通过寓军于民，实现军需与民用有机结合。通过国防动员的转换作用，解决平时需求小，用时需求大的矛盾，使国家拥有高效的现实作战能力和强大的潜在国防实力，增强战略弹性和持久力。

四

国防动员的准备、实施和复员构成了动员活动的全过程。国防动员准备的主要内容有：1. 建立组织领导体系。动员组织领导体系是动员活动的基本保证。中国的国防动员领导体系由人大常委会，国家主席，国务院、中央军委组成。地

方由各级政府和军队有关部门组成。国家、军区和地方各级政府设国防动员委员会。人大常委会决定全国总动员或局部动员；国家主席根据人大常委会的决定发布动员令；国务院、中央军委共同领导全国的国防动员工作；地方政府和军队有关部门落实国防动员各项工作；各级国防动员委员会负责组织、指导和协调国防动员工作。2. 确定方针和原则。国防动员方针是为国防动员活动确定的总方向和总目标，是指导国防动员活动的总纲。中国国防动员的方针是“平战结合、军民结合、寓军于民”。应在领导体制、规划布局、法规制度、基础建设和工作程序上做到平战衔接、平战一体，在各动员领域做到军需与民用有机结合，将国防潜

国家对国防动员实行统一领导，发动公民支持和参与国防动员活动，强调国防动员准备的持久、连续和复杂性，在动员建设上突出重点，保持国防动员工作与经济社会发展统筹兼顾，协调发展。

力寓于经济建设和社会发展之中。国防动员的原则是“统一领导、全民参与、长期准备、重点建设、统筹兼顾、有序高效”。国家对国防动员实行统一领导，发动公民支持和参与国防动员活动，强调国防动员准备的持久、连续和复杂性，在动员建设上突出重点，保持国防动员工作与经济社会发展统筹兼顾，协调发展。3. 进行动员潜力调查。国防动员潜力调查是对社会各领域可动员的人力、物力、财力等资源状况，进行数据资料搜集、分析和管理的活动。目的是及时、全面、准确地掌握国防动员潜力情况，为平时动员准备和战时应急动员实施提供基本依据。内容主要是国家可支配、可利用的各类资源数量、质量和分布情况。各级政府统计机构

向本级国防动员委员会办事机构提供有关统计资料；国防动员委员会办事机构可根据需要组织专项统计调查。4. 制定动员计划和实施预案。国防动员计划、预案是国防动员平时准备和战时实施的基本依据。动员计划有长期、中期和年度计划，目的是推进国防动员各项准备，开发和积蓄动员潜力，提高平战转换能力。国防动员实施预案是为应战应急预先制定的动员实施方案，包括综合性预案和专项预案。目的是对动员实施的目标任务和程序方法预先做出筹划安排，避免遇到紧急情况反应迟缓、混乱无序。动员实施预案应与突发事件应急预案在指挥、力量使用、信息保障等方面相互衔接。动员计划和实施预案由各级国防动员委员会办事机构会同政府和军队有关部门共同拟制；各级政府应将国防动员的相关内容纳入国民经济和社会发展规划；军队有关部门应将国防动员实施预案纳入战备计划。5. 强化国防动员基础建设和经费保障。确定动员基础建设规模、布局及目标，加强交通、通信设施等重要项目的建设；加强国防动员信息化建设；组织在国家经济建设相关项目中贯彻国防要求；加强战略物资储备；完善战争灾害预防和救助准备。将国防动员经费纳入国家和地方财政预算，保障国家和地方国防动员活动的顺利进行。6. 组织动员演练。国防动员演练是检验平时国防动员准备的针对性、有效性的重要措施。目的在于检验和评估动员实施预案的可行性，实现动员实施预案与军队战备计划相衔接，提高动员的组织指挥和快速反应能力。根据应

战应急需求,组织各级政府、军队有关部门和社会团体,依据动员实施预案,围绕动员的内容和程序展开各种方式的演练。7.加强国防动员教育。按政府主导、军事机关协助的模式组织实施。目的是增强公民的国防观念,关心和支持国防动员工作;增强公民依法履行国防动员义务的意识;使国家机关、社会团体、企事业单位和各类群众组织掌握必要的国防动员知识和技能,正确履行职责。

国防动员的实施主要包括:1.做出动员决策。遇到战争威胁时,国务院、中央军委向人大常委会提出实施全国总动员或局部动员的议案,全国人大常委会做出总动员或局部动员的决定,国家主席发布动员令,国务院、中央军委组织国防动员实施。必要时国务院、中央军委可根据需要采取动员措施,并向人大常委会报告。地方政府根据国防动员任务组织本行政区域国防动员的实施。2.加强组织领导。健全战时国防动员体制,调整各级组织领导机构,明确动员职权,强化动员机构的责任,修订和完善国防动员计划。改变重大动员问题的决策和议事程序,实行战时动员政策和制度,调整对内、对外政策。3.进行武装力量动员。停止现役军人休假和退役,下达征召通知,收拢集结预备役人员。组织预备役部队转入现役并扩编现役部队,动员民众参战支前。4.强化军事经济活动。启用应急储备金,增加军事拨款,加速新式武器装备研制,动员民用企业转产军品,征用民用资源,调用和加大进口战略物资。5.组织开展战时宣传教育。组织开展各种形式的宣传活动,对民众进行战争教育,鼓励公民参战支前,开展拥军优属活动,加强舆论管控和保密工作,争取国际舆论的支持。6.加强对社会经济活动的统一管理。控制商品流动,对重要物资实行统购统销,将交通、通信系统纳入战时轨道,冻结银行存款,限制外汇交易,加强物价管理。7.组织对重要目标和民众的安全防护。对重要目标采取警戒措施并实施伪装,将人口和物资疏散到安全地区,加强医疗救护体系和生活保障措施,组织民众防空袭。8.及时消除战争灾害。启动应急救助机制和战时管理体制,组织力量救助伤员,组织安置灾民,保障财产,组织抢修、抢建,消除战争灾害后果。9.组织民众担负战时勤务。组织公民和单位支援保障军队作战,参加战争灾害的预防和救助,协助维护社会秩序。10.对社会采取多种非常措施。对某些地区、部门和行业实施管制,在部分地区实行戒严、宵禁,对主要生活日用品实行统一调配,发动民众开展节约活动,限制人口流动,限制或禁止营业性娱乐活动。最后,国家需要在必要时解除国防动员实施措施并组织复员。即将进入战时状态的军事、政治、经济和社会生活复员到平时状态,主要包括国家管理体制的复员,社会生产、生活秩序的复员,人员的复员,征用物资的返还与补偿。

遇到战争威胁时,国务院、中央军委向人大常委会提出实施全国总动员或局部动员的议案,全国人大常委会做出总动员或局部动员的决定,国家主席发布动员令,国务院、中央军委组织国防动员实施。

五

加强新时期国防动员建设应关注以下几个主要问题:

1. 提高国家安全意识和国防动员的责任意识。中国面临着十分复杂的安全环境或挑战,战争、冲突的可能性不能排除,应对各种非传统安全因素引起的突发事件更为频繁。国防动员与应战和应急任务相辅相成,是国防建设和联合作战的重要组成部分。各级政府和军队领导机关、单位和公民都应明确各自国防动员的责任,学习贯彻《国防动员法》,了解掌握国防动员知识和能力,为落实国防动员的准备和实施履行义务。

2. 提高后备力量建设的质量。坚持精干的常备军与强大的后备力量相结合的原则,推动民兵、预备役力量建设改革,做到平时少养兵,应战应急时多出兵。把握时代趋势、基本国情和国防动员需要,探索民兵和预备役制度和力量建设的新路子。结合现役部队调整改革,压缩后备力量规模,调整结构和功能,提高质量。充实完善和落实后备力量建设的法律法规和各项政策。

发挥国防动员体系人数多、组织严密、训练有素、设施配套、反应迅速、突击力强的优势,积极运用国防动员体系参加国家应急行动。

3. 推动国防动员体系与突发事件应急机制相衔接。发挥国防动员体系人数多、组织严密、训练有素、设施配套、反应迅速、突击力强的优势,积极运用国防动员体系参加国家应急行动。同时将政府应急系统纳入国防动员系统以供应战应急之用。积极探索国防动员体系和政府应急机制在组织指挥、力量使用、信息和保障等多方面的有机衔接。

4. 加强国防动员信息化建设。基于国防动员的职能任务,加强对国防动员信息化建设的统筹指导,注重推进重点环

节。一是推进动员潜力调查信息化建设,全面、准确、及时地掌握动员潜力的动态变化;二是建立国防动员数据库,支撑国防动员能力评估;三是开发国防动员辅助决策系统,推进各级国防动员科学决策;四是融合军地网络资源,建立国防动员一体化网络平台;五是加强网络安全防护,提高国防动员信息系统的可靠性和稳定性;六是注重国防动员信息化人才培养,积蓄储备雄厚的信息化人力资源。

5. 加强境外动员保障的研究和准备。作为负责任的国家,目前中国军队担负了一些境外军事行动任务。主要有境外紧急救援、维持和平行动、海上护航和维权行动、境外撤侨行动等。这些行动对国防动员和相关保障工作提出了新需求。应注重军队、政府和其他社会要素的联合,衔接好应战应急行动;巩固军队社会化保障、利用社会资源保障的成果。加强军民两用重点项目建设,注重依托境外资源潜力,开展国内外动员保障合作。完善与境外军事行动动员保障相关的政策法规,改善动员机构职能,强化各种动员和保障准备,提高境外军事行动动员准备和保障力度。