

# 健全有中国特色的国防动员体制机制

■商则连

党的十八届五中全会指出：“健全军民融合发展的组织管理体系、工作运行体系、政策制度体系。建立国家和各省（自治区、直辖市）军民融合领导机构。”国防动员是军民融合发展的重要组织形式，体制机制是确保国防动员融合发展的组织制度保证。在全面深化国防和军队改革的大背景下，着眼健全具有中国特色现代国防动员体制机制的核心要素，综合施策，强力推进，实现国防动员整体功能的有效发挥。

- 应结合深化国防和军队体制机制改革，由军委有关国防动员职能部门和国务院所属国防行政管理部门统一组织协调国防动员工作。
- 应在国家或军委层面统筹协调，建立以各省（市）现有的人民武装学院为初级、新成立国防动员学院为中级、以国防大学和中央党校为高级的三级培训体系。
- 应尽快颁布战时国防动员组织实施纲要，规范战时动员指挥程序，明确基本原则、平战转换、动员筹划、动员实施、解除动员措施等方法手段。

## 完善体制主体框架

完善国防动员体制的主体框架是健全现代国防动员体制机制的基本前提。在国家层面，应在党的纲领性文件或宪法中明确规定国家安全委员会对国防动员的决策权，国务院和中央军委共同组织领导国防动员。结合深化国防和军队体制改革，由军委有关国防动员职能部门和国务院所属国防行政管理部门统一组织协调国防动员工作。其中，军事系统武装力量动员，由军委所属的陆军、海军、空军、第二炮兵、武警以及各战区联指等所辖的国防动员职能部门具体组织实施；国防行政系统民用资源动员，由国务院所属的国防动员具体负责组织国民经济、交通运输、科技信息、医疗卫生等行业系统的动员活动。县级以上各级地方党委应强化省军区系统的军事部作用，同时在同级政府设立负责本级国防行政事务的职能部门，将两者合署办公，统一组织协调本区域内民兵预备役和国防动员工作。平时接受国务院和中央军委双重领导，战时受战区联指节制，统一指挥辖区内民兵预备役配合现役部队作战和实施动员支前保障。

## 升级力量结构布局

结构决定功能。我国国防动员力量经过几十年的建设和发展，基本形成了以民兵为基础、以预备役部队为骨干，以编组型现役部队预编人员、人防专业队伍、交通战备队伍、医疗救援队伍为补充的国防动员力量体系。随着战争形态和作战样式的变化，优化和升级国防动员力量结构布局已是深化军事斗争

准备的现实需求。首先，在动员力量结构上，非编组型动员力量建设，应突出各行业与军事专业对口人员、大中专院校学生、专家智库人员、志愿者队伍以及国防勤务人员的开发储备；新型动员力量建设，应突出航空航天、网络空间、电磁频谱、远程投送、心理防护、核生化救援、数字化民兵、海上侦察预警和支援保障等力量编组。其次，在动员力量布局上，突出海上重点方向、首都和特大城市防空区的国防动员力量建设，突出重点地区动员力量建设，以满足不同战略方向和重点地区对国防动员力量的需求。

## 重塑人才培养体系

国防动员人才，是支撑国防动员建设的基础工程，是国防动员体系的能动力量。目前，国防动员系统人才培养主要依托军队相关院校开展。随着国防和军队改革的不断深化，这种培训模式已不适应现代国防动员对人才的需求，迫切需要建立具有中国特色的现代国防动员人才培养体系。首先，应在国家或军委层面统筹协调，建立以各省（市）现有的人民武装学院为初级、新成立国防动员学院为中级、以国防大学和中央党校为高级的三级培训体系；整合各省级人民武装学院，赋予其培训科级以上国防动员工作人员，并兼顾面向社会招收专科或本科学历国防动员预备役人员；成立国防动员学院，赋予其承担培训科（营）级以上、厅局（师）级以下国防动员系统领导干部和工作人员；立足国防大学和中央党校办学资源，赋予其培训省部级、国家机关负责或分管国防动员工作的主要

领导以及部队负责动员业务的师以上领导。其次，应坚持以岗位任职教育为基本方式，以学历教育、继续教育为主要补充，以军地融合培养为特色的新型国防动员人才培养模式。主要包括：全日制专科生、本科生、研究生实施学历教育；军事系统负责国防动员工作的师旅（团）营三级领导干部和工作人员，地方各行业系统、各动员领域负责国防动员工作的厅处科三级领导干部和工作人员，实施岗位任职教育。军地融合式培养主要体现在课程设置、师资力量、教学保障等方面，军地双方按职责分工实施共同保障。

## 细化法规政策制度

国防动员法规政策制度是国家法治建设的重要组成部分，全面推进国防动员法规政策制度建设，是贯彻落实党的十八届四中、五中全会精神，深化国防动员体制机制改革的重要法治保障。首先，应在宪法或《国防法》中明确规范公民和社会组织的国防动员权利和义务，规定在战略战役战术层面实施国防动员的等级和相关制度。其次，应推进和完善国防动员重点领域专项立法进程，如国民经济、科技信息、交通运输、民用资源的征用与补偿等领域应以国家专项法律予以规范；涉及动员的时机、指挥、领域、手段、方法、特别措施等都应以法律的形式予以明确。第三，针对国防动员领域的体制性障碍和结构性矛盾，应通过国家行政法规和规章对国防动员机构、职能、权限、责任等予以明确。此外，对涉及国防动员领域的制度政策，如重要领域和重大项目贯彻国防需求、民兵预备役体制机制、应急战备资源的整合与使用、战时城市管制、动

员任务区管理、战略物资开发与储备等，都需要以政府行政法规或规章的形式予以规范和明确。对行业系统的一些标准和规范，应在国家标准体系内给予明确和细化。如经济发展规划计划、军民通用行业结构调整、国防后备力量储备布局、交通战备基础设施、科技信息产业、人防工程建设等，应着眼平战兼容、军民结合的要求，明确相关的政策标准。

## 规范战时动员机制

战时动员机制是确保战时国防动员活动有效展开和灵敏调控的重要保证。其基本流程可以归纳为：决定战争状态和动员等级、发布动员令、组织体制平战转换、动员筹划与指导、控制与协调动员行动、终止动员行动、解除动员措施等。健全和完善战时动员机制，首先应尽快颁布战时国防动员组织实施纲要，规范战时动员指挥程序，明确基本原则、平战转换、动员筹划、动员实施、解除动员措施等方法手段。其次，应建立战时军地联合动员领导指挥体制，在国务院和中央军委统一领导下，根据战时各战略方向动员任务，可考虑在战区联指内成立军地联合动员指挥机构，直接接受战区联指领导指挥，同时明确动员领导指挥机构职责及指挥机构内部各要素之间的相互关系，属于武装力量动员范畴的活动由各军兵种具体负责承办落实，属于民用资源动员范畴的活动由战区联指直接将动员任务下达到各省级党委政府和军事系统动员机构落实。根据国家战时动员法令，应明确战区战时动员领导指挥活动的有关规则、内容、程序、方法步骤和要求，明确动员活动调控的时机、信息收集处理分发流转的途径、调控指令下达的方式，以及县级以上各级动员机构贯彻落实动员任务的要求和对接关系。

（作者系南京陆军指挥学院国防动员系主任）



# 做好应急救援中的政治工作

■袁方

遂行应急救援任务，环境特殊，任务要求高，必须进一步加强政治工作的针对性，强化服务保障作用，提高部队遂行应急任务的战斗力。

担负使命重、影响大，应进一步加强政治教育。在网络高度发达的时代，应急救援行动往往暴露在公众视野，随时可能通过网络成为社会热点。为此，要把政治工作做在平时，引导官兵牢记习主席指示，强化对党对军队绝对领导的军魂意识，自觉在实际行动中践行强军目标，以高度统一的思想认识投入行动。要把践行宗旨体现在行动上，强化人民如父母、责任重如山的意识，自觉把个人

价值体现到完成任务行动中，用具体行动诠释为人民服务的宗旨。要把政治意识体现到点滴行动中，从服从和维护大局出发，精心筹划实施好每项任务，在人民群众的热切期待中，在国内外媒体的高度关注中，高标准完成每一项任务行动。

执行任务急、强度高，应进一步加强思想激励。应急救援任务往往事发突然，时间紧急，要求部队必须以临战的态势，艰苦作战、连续作战，在最短时间内把危害降到最低程度。为此，要深入搞好思想发动，采取举行誓师大会、开通战地广播、办战地快报等方式，帮助官兵克服

畏难情绪，激发战斗士气。要及时搞好随机教育，把思想工作做在开进路上、工作现场、任务间隙，把谈心活动开展在车厢中、机舱里、帐篷内，及时解决官兵现实思想问题。要搞好氛围营造，在工作现场和营地悬挂标语，举办先进事迹展览，高唱战斗歌曲，使官兵思想受到熏陶、情绪受到感染、斗志受到激励。要发挥党员干部的表率作用，做到现场指挥走在前、关键时刻冲在前、危险工作抢在前，通过成立突击队、设立先锋岗等活动，把党员干部的标杆竖起来，把先锋模范作用发挥出来，把官兵的士气激发起来。

面临危险多、压力大，应进一步加强

心理训练。遂行应急救援任务，要求参与官兵在反应力、承受力、判断力等方面高于常人，这都离不开长期系统的心理训练。为此，要把心理训练贯穿于常规训练中，针对不同的训练阶段和重点，在日常训练中合理穿插心理训练科目，提高训练成效。要依托想定作业开展思维决策训练，让参训官兵针对不同的案例背景，限时做出情况判断和处置决策，从而在近似实战的环境条件下，有针对性地训练信息处理、思维决策和临场应变能力。要综合运用各种训练条件，加强临场适应力训练，通过放松训练、情感宣泄等方式帮助官兵化解压力，全面提升在特定环境下身心调控水平和思维决策能力。



# 量化军官任职评定

■李国武

当前，我军军官考评内容相对宽泛，没有细化量化为具体指标，难以精准反映军官个体素质差异。为此，应积极探索军官任职考评积分模式，把军官任职的全过程用统一的分值进行量化，把考评的“软指标”转化为“硬杠杠”。

首先，应科学设置评分细则。根据军官学历、任职经历、任职年限、立功受奖等硬性内容，由军队相关部门统一设置分值，把几项分值乘积累加，作为军官的基础分值，通过基础分值反映军官个人任职的基本情况。根据军官个人年终考评成绩、单位年度考评成绩、单位立功受奖情况，按照成绩评定的级别，由各大单位统一标准设定正、负分值，将积分累加分值作为军官的绩效分，通过绩效成绩反映军官的领导水平、指挥素养、工作能力、发展潜力。按照“偏重基层、突出主管、阶梯评分”的原则，对相同职级的军官，基

层军官定分标准略高于机关干部、师旅团主管定分标准略高于机关部处级领导，切实增强军官在基层任职的吸引力。

其次，应全面推行量化评定。要想全面客观了解军官的工作情况，应对军官所有任职信息进行量化处理。各级干部部门先对所属军官档案进行全面细致的审查检查，对军官的任职基础数据、绩效成绩进行统计，建立规范的数学模型；组织专业力量开发军官量化评定软件，针对标准要求制定评分细则，利用软件系统，实现军官任职积分自动生成；对照军官档案数据录入信息，把军官任职全过程进行量化评定，得出总分数，并在每年年底军官考评后进行新的累加，为党委公正公平地选人用人提供重要参考。



# 拓展深度融合范围

■孙磊

新形势下，深入实施军民融合发展战略，要求我们必须在“深度”上下功夫，着力丰富融合形式，拓展融合范围，提升融合层次，从而有力推动全要素、多领域、高效益的军民融合深度发展格局的形成。

在文化上融。应注重利用由政府介入、全民参与的“精神文明共建”“国防日”等时机，高规格、全方位、多批次，大力宣传军民融合上升为国家战略的重大意义，不断升华对军民融合的政治认同、思想认同和情感认同。

在机制上融。要建立由军地有关单位和部门参加的领导机制，定期召开会议，研究发展规划，出台制度政策，解决矛盾问题，切实把军民融合纳入经济社会发展整体规划、纳入年度工作、

纳入党政一把手政绩考评。

在人才上融。摸清地方通信电力、信息频谱、医疗卫生等行业的人才底数，通过审查筛选、制订预案、定编组建等方式，储备一支高、尖、精的专业人才队伍，以适时适应部队科技研发、练总练兵、考比拉训、联合演练等的需求。

在科技上融。科学技术是军事创新的助推器，要通过互联互通，掌握了解地方信息系统、装备器材、应急力量等相关领域的科技含量，凡军队需要对我有用的，都可借鉴拿来，集智攻关，借梯登攀。

在前沿上融。当前，世界范围内的新一轮科技革命正在孕育和突破，许多颠覆性技术不断涌现，我们必须牢固树立前瞻思维理念，以更加宽阔的视野和更加开放的胸襟主动适应国际科技发展的新趋势，努力使军民融合在追赶世界科技前沿中彰显中国特色。



成立于二战爆发初期的美军参谋长联席会议及联合参谋部，一开始曾遇到过不少尴尬的事，其中之一便是军种军官大都愿不到那里任职。在当时人们的眼里，联合军官的岗位既没有地位、又没有前途，委派到参联会工作对职业生涯不仅得不到好处，还常常受到要求忠于本军种的压力和监控。有的军种军官甚至认为，如果要想继续服役，担任联合职务无异于“死亡之吻”。

对于个中原因，1983年时任参联会领导成员、空军参谋长戴维·琼斯上将曾在国会作证时可谓一语中的：我从空军那里获得所有资金、所有飞机、所有人员，更为重要的是，它还管我手下人员的晋升和调动。我的联合司令什么也不给。因此，我的军种长官对我和我的部队比联合系统的影响更大。

按理讲，美军参联会成立的初衷是整合三军力量、协调三军事务，其地位不能说不高、权力不能说不大。然而，“在整个战争期间，参联会没有正式确定的职能，没有任何立法或总统行政指令作为依据”。也就是说，由于缺少法律支撑，参联会的牌子虽然挂起来了，但只是徒有其名；机构搭起来了，但很难发号施令；人员组合起来了，但仍处于“人在参联会心在各军种”的状态。此后，虽经几番调整，参联会的权威及其对军兵种军官的吸引力，并没有得到多少实质性改观。

直到1986年美国国防部改组法的颁布实施，才彻底扭转了这一局面。其中，关于“将参联会主席牢固地提升到军种参谋长之前”“总统提名军官晋升中将或上将须听取参联会主席对其联合任职表现的审查意见”“没有完整联合岗位任职经历的军官不得晋升准将”“所有军官必须接受联合训练”等规定的落地，才使参联会的地位作用凸显，使得军兵种人员认识到拥有联合经历、联合素养的重要，从而激发了高素质军官寻找联合岗位任职的内在动力，极大提高了联合作战指挥体制运行效率。于是，世人才真正看到了海湾战争乃至以后数次战争中美三军联合行动的出色表现。

美军官当时不愿到参联会任职这段曲折的历程，启示我们：任何一次体制编制的创新突破，都不能仅靠其自身，必然会产生牵一发而动全身的群振效应，因而必须有相应的配套措施作依托。历史经验表明，一种新的体制编制机构的确立与运行，如果没有在法律法令上赋予其准确的职能定位和权威属性，就可能会出现该管的无力管、不该管的也想去管之乱象。如果没有建立起上下、左右、内外顺畅的工作机制，那么新的扯皮与掣肘也将随之而生。如果缺乏拴心留人的制度环境，缺少发挥人的积极性、主动性、创造性的政策激励，即使再先进的体制编制也难有高效率、高效益。

当然，与时代的快速发展相比，与体制编制的调整改革相比，一套新

# 从美军军官起初不愿到参联会任职说起

■张西成

的政策制度的安排或多或少带有一定的滞后性。但就客观现实而言，这种暂时的滞后并不可怕，怕就怕看到了问题而又无动于衷甚至无能为力、任其滞后下去。美军建立联合作战指挥体制之早，足见其眼光敏锐，但从越战失利，等到问题堆积如山之后，才下决心解决参联会的种种弊端，也让人从中领略到军队改革后续工作的艰难。

记得一位学者说过：“改革方案的出台，是工作的开始，也是攻坚的开始。”的确，面对各种传统习惯和利益羁绊，要形成一整套颠覆性的改革规划和实施方案实属不易，但要按新的组织体系打开新的局面同样不轻松。这就需要我们必须重视做好体制编制定型后的“下篇文章”，不松改革劲头，保持攻关势头。通过加大管理创新力度，努力使新式武器装备、新型作战力量、新编职业岗位早归其所，各展所长，尽快让新的体制编制释放出强大的战斗力。这既是改革的应有之义，也是改革的亮点和归宿。

# 加强经典战例研究

■尉亚东

1946年夏，国民党军队在晋鲁豫战场以6倍于刘邓大军的兵力对我形成两面合围之势。战斗打响后，国民党西线集团主力整编第3师攻到哪里，看到的都是刘邓大军刚刚撤离的痕迹，阻击阵地上留下不少武器和装备。师长赵锡田认为“刘伯承已溃不成军了”，迫不及待地钻进了刘邓大军的包围圈。这一战，我军正是活用了战国时期“孙臧减灶廉庞涓”这个经典战例。

何为经典战例？就是那些在战争史上具有重要影响，对战局起到关键作用的战例。之所以经典，还在于它较之一般战例更具有典型性、内涵更丰富。对于广大指挥员来说，加强古今中外经典战例学习研究，既是和平时期弥补直接经验不足的重要方式，又是提高军事素养不可或缺的重要途径。新形势下，加强经典战例的学习研究依然十分必要。

加强经典战例学习研究，其目的在于指导今天的军事行动。既要在总结中推陈出新，梳理归纳出规律性的认识，又要防止和克服将经验变成僵化的教条和模式，禁锢思维、限制发展。从自己的经验中评说这些结论，吸收那些有用的东西，拒绝那些用不着的东西，增加那些自己所特有的东西，切忌死记硬背、僵化套用。三国时期

蜀将马谡失街亭，一个重要原因就是过于死搬教条，固执地坚持“置死地而后生”。

加强经典战例学习研究，既要探究胜之道，也要借鉴败之因。美军理论界反复研究其败战——越南战争，有力推动了军队改革的步伐。刘亚洲将军以军人强烈的使命感，曾全面深刻剖析1949年10月金门战役失败的原因，撰写了《金门战役检讨》，书中的很多教训至今仍值得警醒。

战胜不复。学习经典战例，重在领会其中的精神实质和军事思想，必须与时俱进，盯着明天的战争。如今，信息化战争的大幕早已拉开，战争的进程始于信息化，终于信息化，战争的结局成于信息，败于信息，已经成为不争的事实。所以，对近年来世界上发生的几场信息化战争的经典战例，应深入学习研究，从中参悟现代战争机理，增强对信息化战争的感性认识和理性思考，不断提高指挥能力和谋略水平，为打赢未来信息化战争奠定坚实基础。

