

国防行政：亟待加强的政府职能

——专访陆军指挥学院战略教研室副教授薛志亮

■本报记者 程荣

今年的政府工作报告强调，各级政府要采取更有力的举措，支持国防和军队建设改革。具体如何支持？国防动员领域专家普遍认为：关键在加强政府的国防行政职能。

何为国防行政？国防行政，是具有行政职能的国家机关，在法律规定范围内，行使组织管理相关国防事务的活动。

那么，政府的国防行政职能有哪些？如何加强？3月7日，陆军指挥学院战略教研室副教授薛志亮就这些问题接受记者专访。

走出“军队办国防”的认识误区

去年底，经河南省委同意，从2018年起河南省将“人民防空军地联席会议”改为“人民防空党政军联席会议”。

作为一位长期从事国防动员研究和教学的专家，薛志亮认为这项修改意义重大，突出和强化了党对人民防空的领导。他给记者看了近十年来全国两会新闻报道的剪辑，里面特别标注自2014年起，两会期间，中央国家机关主要领导都参加了解放军代表团全体会议。“这就表明，国防和军队建设改革，不是军队的独角戏，而是党政军的共同责任。”薛志亮说。

“由于特殊的历史原因，在过去相当长的时期，我国国防建设主要通过军队组织实施，在社会上形成了‘国防建设是军队的事’即‘军队办国防’的认识误区。国防建设不仅包括军队建设，还包括国防经济、国防教育、国防动员等诸多方面的内容，随着我国国防体制的改革，其中大量的工作已经从军队主办转变为政府主办，构成了国防行政的基本内容。”正因如此，薛志亮走访调研十几个省市的国防行政建设。

他发现，当前，我国国家军事机关履行相关国防行政职能（主要负责军队

和武装力量建设及使用中相关行政事务的组织与管理）状况良好，而国家行政机关在相关领域的国防行政职能则亟待加强。

拓宽政府支持国防建设的思路

“军民融合战略的确立，对国防行政职能落实是一大利好。如今，越来越多的地方领导认识到国防的重要性，但对如何履职尽责还不是很清楚。”薛志亮说，“通过走访调研，我发现，我国国防行政领域在一定程度上存在着立法滞后、监督不力、主体责任分工不明、行政关系不顺等问题。”

他举了两个例子：一是，在各级人民代表大会中缺少负责国家安全和国防建设的专门机构，从而影响国防行政相关立法和行政监督的开展；二是，本是政府国防动员议事协调机构的各级国防动员委员会的牌子却挂到了当地军事指挥机关。这既影响政府国防行政主体作用的发挥，又无形中超越了军事指挥机关的职能范围，最终影响国防动员工作的整体运行。

针对这些问题，薛志亮认为必须把国防行政体制建设纳入国家政治体制改革的大局加以统一筹划，在坚持党中央、中央军委统一领导的前提下，积极探索构建与国防建设现实需要和国家行政体制改革整体设计相适应的国防行政体制和运行机制基本途径，为国防行政建设提供有力的体制和机制保障。

“落实到具体工作中就是，把‘支持国防和军队建设改革’从以拥军优属、军营一日、走访慰问部队等一般性的事务性活动为主，转变为切实将国防建设纳入国家或地方经济建设和社会发展宏观规划之中，切实将国防行政作为执政能力建设的一项重要内容，切实发挥政府相关职能部门主体作用，并将国防行政能力与水平作为考核政府职能发

挥和干部任用的重要依据。”薛志亮说。

发挥国防动员各专业办公室作用

国家能源局和军委后勤保障部联合启动边防部队电网建设工程，226个具备通电条件的边防部队通上大电网，其余边防部队将在2020年前通上大电网或可再生能源局域网。

全军驻大中城市约60万名官兵的饮食保障实现社会化，约1500个单位推行了商业服务社会化……

越来越多的地方资源为国防和军队建设服务，向作战和非战争军事行动保障延伸。“在这个过程中，国防动员发挥了巨大作用。从这个角度来说，作为所在政府部门依法履行相关动员职责的直接代表，国防动员各专业办公室责任重大，并大有可为。”薛志亮说。

他认为，从履职尽责上讲，要求国防动员各专业办公室相关领导和工作人员，一方面能够准确把握动员潜力及其分布，准确掌握任务需求，清楚潜力与任务之间的匹配情况，明确各类资源的建设储备要求和动员周期，掌握相关数据信息动态更新情况，对计划预案做到心中有数；另一方面能够发现优质可融资源，把握有利融合之机，找到有效融合之举。如，交通战备办公室要着重关注交通基础设施建设、运输装备制造等方面的军民融合，科技动员办公室、信息动员办公室要在科技园区、智慧城市、大数据工程、北斗导航和移动通信等建设中推动国防需求融入规划、融入项目、融入监管，确保融得深、融得实。

破除经济与国防“两张皮”藩篱

北京地铁1号线是中国以防空袭为主要目的修建的第一条地铁。如今，纵

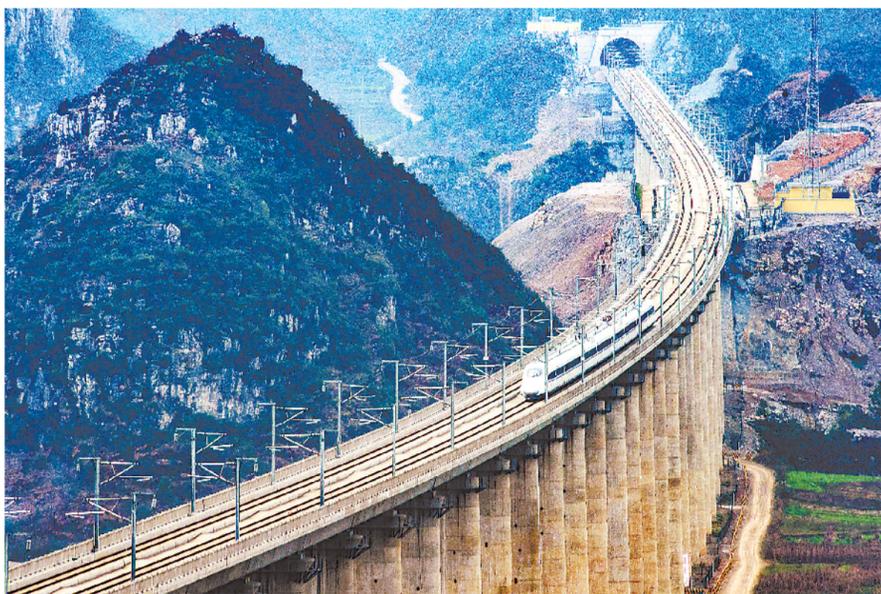
横交错的地铁、商场在各大城市的地下延伸。“地下城”伴随着中国城镇化快速拓展，但是防空袭的初衷却有所淡化，不少城市建设碎片化严重，建和用成了“两张皮”。

对此，薛志亮认为必须引起足够重视。他说：“‘两张皮’的现象不仅存在于城市建设和人民防空，在其他动员领域也存在。虽然原因是多方面的，但国防动员及专业办公室职能作用发挥不充分，是一个重要原因。某些地方有的国防动员专业办公室经常处于无事可做或不知所措的状态，这类现象与实现富国强军时代要求和军事斗争准备要求不相符，必须多措并举加以破除。”

薛志亮建议，破除经济与国防“两张皮”的藩篱，一要进一步加强国防动员工作和国防动员体制机制建设的重视和领导，把国防动员纳入党委和政府工作日程，定方向、定目标、定政策、定责任，保障人员、经费、场所和设备，切实让国防动员“动”起来，让各专业办公室“转”起来，“忙”起来。二要“兼职”切实“兼”起来。现在除了人民防空办公室是专设实体机构，其他办公室领导和人员通常是兼职。需要指出的是，兼职不是虚职，其职责来源于所在政府部门的国防行政职能，是法律赋予的责任和义务，是实际存在的，由政府部门领导“兼”起来，恰恰体现了其重要性和领导责任，并有利于节约编制资源和行政成本。三要加强针对性教育，把国防动员法律和理论知识、国防动员工作机制和方法纳入国防教育、党校教育、行政干部培训，形成普遍共识和责任意识，避免思想上“留白”，工作上“挂空挡”。四要加强监督问责，把国防动员及各办公室履职尽责情况纳入巡视、纳入述职、纳入考评，把国防动员工作的责任压实，确保任务落实。五要加强岗位任职培训，通过送学、专家授课、实战化演习等形式，把履职尽责能力强起来。

云南：交通战备紧跟高铁速度

■新华社记者 刘续 本报记者 严浩摄影报道



“如果驻滇部队向东部沿海机动，有几种运输方式？”新年一开训，战略投送成为云南省国防动员的重点课题。通盘考虑路况、车流量、天候等因素，他们研究出“高速公路+高铁”“民航+铁路+高速公路”等多份保障计划。

有了直达高铁，为何还需多份保障计划？省国防动员综合办主任袁运剑说：“只有构筑立体投送模式，才能与未来战场接轨。”

昆明衔接通往华南、华东、华中以及西北的多条铁路，随着高铁的开通，其交通要冲的地位进一步凸显，而诸军种赴滇联演的次数也不断增多。为迎接高铁时代的到来，该省国防动员不断加强粮食、药品、油料等储备，先后签订了100多项征召协议。仅昆明市国防动员就与40家汽车维修厂签订动员征召协议，新增储备客车300多台、货车近800台、铲车近400台，运输投送和工程抢修能力大为提高。

省国防动员还依据国防交通法有关规定，依托交通战备部门、军区军代处，成立军地联合指挥所，组织开展联合运输行动，克服“铁路警察各管一段”现象。对于跨战区输送，根据不同情况，或与转运点军代处提前对接，或直接派临时军代表进驻协调，实现中转调度无缝链接。

谈起未来，袁运剑信心满怀地说，在“一带一路”建设和长江经济带国家战略的驱动下，强大的运力接轨未来战场，部队跨区立体投送必将更快速、更顺畅！

图为由昆明开往贵阳的G4136次列车经过贵州安顺境内的水桶木寨特大桥。

广州市民防办不断探索创新主动作为

地下综合管廊建设落实战时防护要求

■本报记者 杨明月 张蕾

“地下综合管廊的主体结构是全封闭的，通过通风口、投料口、进出口和地面交汇，兼顾人防要求，就是要保护好这些薄弱地方。”近日，在广州市中心城区综合管廊工程的一处工地，负责管廊人防设计的工程师刘金燕如是向记者介绍。

城市综合管廊是生命线工程，战时冲击波容易通过管廊的开口进入管廊内，在冲击波作用下管廊内部管线容易

损毁，从而威胁城市的正常运行，削弱城市功能和战争潜力，因此综合管廊必须兼顾人防要求。可是，城市综合管廊建设面临的难题是：国内尚未出台防护的技术要求和设计规范标准，尚未研制出适合地下综合管廊的防护设备，尚无可借鉴的经验。困难面前，广州市民防办决定主动作为。

没有标准，那就通过探索编制技术

标准指引。该办向军事科学院防护工程研究院和陆军工程大学寻求技术支持，开展了“地下综合管廊落实防护要求研究”。根据研究成果，2017年5月，该办组织编制了《广州市地下综合管廊落实防护要求设计提供了标准。

没有设备，那就通过创新研制防护设备。该办联合陆军工程大学的专家

团队以及部分防护设备、液压机械等企业开展研究，研制出一系列用于地下综合管廊逃生口、通风口和投料口的防护设备。该办工程建设处副处长邓锐强说：“这是一件两全其美的事情，我们有这方面的需求，他们的研究也需要试点场所。”2017年11月7日下午，广州市民防办组织召开了“广州市地下综合管廊防护理论研讨”，地下综合管廊防护设备研制“鉴定会”。鉴定会上，7家科研单位的专家一致同意成果通过鉴定，并认为该成果填补了国内空白。

随后，国家人民防空办公室正式批复广州为地下综合管廊建设落实防护要求试点城市。该民防办主任叶锦祥告诉记者：“广州市政府已经召开专题会议，明确新建综合管廊项目必须在立项时同步安排人防经费。他们还在首批管廊建设资金中追加人防建设经费，且全部由财政资金解决。”

“数”说动员

——摘自湖北省国防动员专业办公室主任2017年述职报告

■本报记者 何武涛

前言 在我国，国防动员是在党中央、国务院、中央军委统一领导下，由各级党委、政府和军事机关共同领导、管理的一项国防活动。国防动员委员会综合办主任通常由政府办公厅（室）主任兼任，军事机关相关人员兼任专职副主任。其他各专业办公室主任分别由本级党政军机关职能部门主要领导兼任，其职责来源于所在政府部门的国防行政职能，是法律赋予的责任和义务。

在年初湖北省国防动员专业办公室主任述职大会上，记者就感受到国防动员专业办公室的地位和作用。述职时，所有人员一语一事实说话，一组组翔实的数字俨然各个国防动员领域鲜活的成绩单。记者现场旁听述职报告，从中遴选了几位主任的述职发言整理成图表。透过数字看变化，感受新时代湖北省国防动员展现的蓬勃朝气。



制图：刘京

上海市出台优惠政策进行扶持

经济动员中心成为融合先锋

■本报特约记者 刘宗峰

“中心储备药品有70%以上是集团自主研发生产，能够有效保证战时药品的生产供应；中心自主开发的药品配送系统，可以为1.2万家医院进行一对一配送，甚至为每台手术所需药品、器械进行精确化配送，真正实现精确动员的目标。”这是近日，记者从华东地区（上海）药品动员中心得到的一组数据。

今年的政府工作报告强调，完善国防动员体系。经济动员中心所具有的转变动员潜力、积聚动员生产能力、实现企业快速转产、提升动员产品科技含量等功能，好比是国防动员体系中的“转换链”，随时可根据国家安全形势需要启动对接，将经济潜力转化为战争实力。正因如此，近年来各地政府在加强国防动员建设时，都非常重视经济动员中心的建设。

2001年，上海国家模具动员中心立项，成为全国首个国家级经济动员中心建设项目。之后，上海国家野战食品动员中心、上海国家数字化制造动员中心等国家级经济动员中心相继成立。

最早参与上海市经济动员中心建设的陈晓和认为，这一成果的取得如果仅靠单方面强调国防义务远远不够。“你必须让为国防做贡献的人不在市场经济中吃亏，才能推进经济动员中心成为军民融合的先行者。”陈晓和说。

事实也是如此。经济动员中心的选定基本上都是同行业的典型和龙头企业，要吸引他们参与到国防动员建设中，仅靠国防教育提高企业国防观念是远远不够的。

上海市经济动员办公室专职副主任戴昕告诉记者，近年来，上海市军地出台一系列文件支持动员中心的建设，在资金、税费等方面给企业优惠政策；加强动员潜力调查信息化系统建设，摸清各区经济动员潜力情况；组织企业领导层和技术骨干开展国防教育活动，开办国防知识讲座等等。同时，上海警备区动员局和市民防办积极推动行业动员联盟和国防动员协会建设，协调动员中心纳入军队物资装备采购目录，使动员中心成为军品优先采购对象。