



在完善法规体系中提高国防动员能力

——国防大学联合作战学院国防动员系专家教授纵论动员法规建设

■本报记者 贾勇 司李龙 刘松峰

编者按 从肩挑车推手前融入“互联网+”，走向军民融合深度发展；从单纯应对战争，拓展到战时应急、平时服务；从成立各级国防动员委员会到组建中央军委国防动员部……新中国成立70年来，国防动员随经济社会发展水涨船高。

“法者，治之端也。”推动国防动员创新发展，离不开法律规定的规范、引导和保障。如何让国防动员法规跟上依法治国、改革强军的铿锵步伐，与经济社会发展相协调、与国防安全需求相适应，成为新时代国防人无法回避的现实课题。日前，记者走进国防大学联合作战学院国防动员系，将该系专家教授的破解之策整理成章，以飨读者。

我国国防动员法规简介

依据宪法和国防法制定，分为基本法和专项法两大类。

- 《中华人民共和国国防动员法》**
 - 【颁布时间】2010年2月26日
 - 【主要内容】共14章、72条，包括：组织领导机构及其职权，实施预案与潜力统计调查，预备役人员的储备与征召，战略物资储备与调用，战争灾害的预防与救助，民用资源征用与补偿等
 - 【基本功能】国防动员领域基本法
- 《中华人民共和国国防教育法》**
 - 【颁布时间】1984年5月31日(2011年10月29日第三次修正)
 - 【主要内容】共12章、74条，包括：平时征集，士兵与军官的现役和预备役，战时兵员动员，现役军人的待遇和退出现役的安置等
 - 【基本功能】武装力量动员领域专项法
- 《中华人民共和国人民防空法》**
 - 【颁布时间】1996年10月29日(2009年8月27日修正)
 - 【主要内容】共9章、53条，包括：防护重点，人民防空工程，通信和警报，疏散，群众防空组织，人民防空教育等
 - 【基本功能】人民防空领域专项法
- 《中华人民共和国国防交通法》**
 - 【颁布时间】2016年9月3日
 - 【主要内容】共9章、60条，包括：国防交通规划，交通工程设施，民用运载工具，国防运输，国防交通保障，国防交通物资储备等
 - 【基本功能】国防交通领域专项法

外国国防动员法规扫描

- 美国**
 - 【法规名称】《战略和重要物资储备法》
 - 【颁布时间】1946年
 - 【基本功能】明确战略物资储备管理规定
 - 【法规名称】《国家安全法》
 - 【颁布时间】1947年
 - 【基本功能】赋予总统实施战争动员的基本权力
 - 【法规名称】《国防生产法》
 - 【颁布时间】1950年
 - 【基本功能】规范和平时期和危机时期国防生产活动
 - 【法规名称】《战争授权法》
 - 【颁布时间】1973年
 - 【基本功能】强化宪法赋予国会的宣战权

设立专职机构，优化顶层设计

孙树安(国防动员系主任、教授):国防动员横跨军队与地方,连接平时与战时,涉及领域广、受制因素多、利益关系复杂,充分发挥法规固根本、管长远、强约束的作用,是加强国防动员建设的不二选择。

改革开放40多年来,伴随着全面依法治国的时代脚步,我国国防动员法规建设得到长足进步和发展,但同时存在着与经济社会发展不相适应的矛盾问题,主要是立法修法滞后,配套法规不健全;规定过于原则,针对性和可操作性不够强;内容不全面,制度存在缺失,等等。当前,应以我军政策制度改革为契机,以习近平强军思想为指导,以军事法规法典化为目标要求,在完善动员法规体系上下功夫求实效,使法规内容更加系统、导向更加鲜明、军地衔接更加紧密。

郭学义(国防动员指挥教研室讲师):加强动员法规体系建设,应当设立一个相对稳定的专职机构。通过专职机构,定期采集需求、收集意见、制定规划;牵头组织法规起草、推动法规修订,缩短立法周期;搞好动员法规与其他军事法规、民事法规的协调对接,消减矛盾问

健全完善法规，回应各方关切

于云先(国防动员系副主任、副教授):完善动员法规体系,需要区分轻重缓急,当前应抓紧出台部队官兵急盼、国防建设急需的法律。比如,应把出台《预备役部队法》摆上议事日程。预备役部队是国家平时组建的以现役军人为骨干、以预备役人员为基础,战时能够迅速成建制转为现役部队的武装组织。我国从上世纪80年代初开始组建预备役部队,经过30多年的建设,已发展成为一支重要的国防后备力量。目前预备役部队建设面临着军地双方职责不清、运行机制不畅、人员编组难、训练管理难等问题,迫切需要立法规范。

美国1952年颁布《预备役部队法》,英国1980年颁布该法并于1996年进行了大幅度调整,法国1991年通过新的《预备役法》。我们也应结合自身实际,推动预备役部队建设进入法制化、规范化轨道。

石历辉(后备力量与兵役工作教研室讲师):建议启动武装力量动员的立法工作。武

组织法规运用效能评估,落实法规建设主体责任。

设立专职机构,主要基于以下考虑:首先,国防动员涵盖人民武装、经济动员、政治动员等多个领域,涉及党、政、军、企、民多个群体和各个系统,需要专职机构统筹各方利益诉求,防止在法规建设上各自为政。

其次,经济社会、科学技术和战争形态的快速发展变化,要求动员法规及时调整完善,需要专职机构建立立法——司法——修法闭合回路,通过稳定健全的机制,推动动员法规滚动发展。

第三,动员法规是对复杂动员活动的指导和约束,具有较强的专业性,要求起草主体具有专业水平和保持相对稳定。如果动员法规建设的组织领导和具体承办人员靠临时组建,就会缺乏工作上的连续性和业务上的专业性,不仅影响法规建设的质量效益,而且导致立法资源的重复建设和浪费流失。

孙树安:动员法规体系是对国防动员建设的整体规范和科学规划,必须基于实践需求,优化顶层设计。完善动员法规体系,应以宪法为根本,以基本法律为主干,以专门法规为支撑,以相关法律为补充,做到门类齐全、内容齐备,又结构严谨、相互协调;既强调相对稳定性,也注重现实针对性;既突出基本法的主导作用,也注重专项法的限定功能;既强调国防义务和责任,也注重市场规则和利益;既强调“有法可依、有章可循”,也注重法规的科学性和操作性,合理规范各级各部门的国防动员职责任务,加快形成全要素、多领域、高效益的国防动员发展格局。

装力量动员包括现役部队动员、预备役部队动员、武装警察部队动员和民兵动员,是国防动员的核心领域。现有法规中,缺少对武装力量动员的整体定位和系统规范,且不少法规仅属于军事规章,没有上升为国家法律,权威性不够,使得武装力量动员的责任主体和军地分工不够明确,一定程度上影响了相关工作的开展。应通过完善动员法规体系,对武装力量动员的具体问题进行规范,为军地各级落实相关工作提供基本遵循。

安高柱(交通战备教研室教授):我国的《军事设施保护法》于1990年颁布施行。2014年8月,国家颁布新修订的《军事设施保护法》,着眼新形势下出现的安全保密环境、机场净空环境、无线电电磁环境等方面的突出问题,充实保护内容、明确保护规定。

随着经济社会的快速发展和军队改革的深入推进,《军事设施保护法》还存在一些与新情况不相适应的地方,集中表现为:划定军事禁区、军事管理区、军事禁区安全控制范围和作战工程安全保护范围的层级职责存在模糊区域,军地各级职责还不够明确;保护办法缺少奖励、鼓励性具体条款;惩戒多以治安条例为主,在刑法层面缺少规定,震慑效果不明显。

因此,需要进一步完善和丰富《军事设施保护法》条款,使其能够与《刑法》《国家安全法》《土地管理法》《农村土地承包法》等相关法规的具体条文有机衔接,进一步提高法律的耦合性和执行力。

完善基本法规，夯实建设基础

郭志普(国防动员系副主任、教授):我国《国防动员法》自2010年7月施行以来,对于规范动员行为、积蓄动员潜力、增强国防实力、维护国家安全发挥了重要作用。

近年来,随着省军区系统转隶军委国防动员部,国防动员建设呈现出蹄疾步稳的发展态势;动员领域上由人民武装、国民经济、交通运输等传统领域向海洋、太空、网络空间等新兴领域拓展,动员内容上由人力动员为主向科技动员为主转变,动员方式上由概略式动员向精准式动员转变,动员手段上由行政手段、人工手段为主向综合运用行政、经济、法律和信息技术手段转变,动员职能上由战时为主向战时应急、平时服务转变。作为国防动员建设的基本法规,《国防动员法》应根据形势任务变化,在组织领

细化标准措施，增强可操作性

刘保庭(人民防空教研室教授):现行的《人民防空法》是1997年1月颁布施行的,20多年来,随着战争形态的演变、经济社会的发展、军地双方体制编制的调整改革,该法在很多方面已经不能适应人民防空建设与发展的需要。

2016年5月,习主席在第七次全国国防动员工作会议上明确指出,人民防空是国之大事,是国家战略,是长期战略。强调要坚持人民防空为人民,铸就坚不可摧的护民之盾。要提升履行使命任务能力,提高防空斗争能力,有效履行战时防空、平时服务、应急支援职能使命。这使得人民防空的理念目标、内涵外延、使命任务都发生了重大变化。

“时移易,变法宜矣”。应抓紧对《人民防空法》进行修订,在人民防空使命定位、领导管理体制、防护布局和重点、城市人防规划和建设、重要经济目标防护、人防工程产权、群众防空组织和法律责任等方面作出新的明确规定,为铸就坚不可摧的护民之盾提供强有力的法律支撑。

何金新(国防动员指挥教研室讲师):未来联合作战中,民船发挥着不可替代的作用,现役部队受舰艇数量所限,需要动员民船在海上侦察预警、登陆输送、医疗救护、伪装伴动、运输补给等行动中予以支援和保障。我国民船种类

导及其职权、动员计划预案的拟定与启动、国防勤务及相关责任等方面进行适当修订,使其更加系统完善,更加符合时代发展需要,从而为国防动员的准备与实施提供更有力的法律保障。

卢伟(国防动员理论教研室副教授):潜力统计调查是国防动员的基础性工作。基础不牢,地动山摇。为加强潜力统计调查工作,2007年,国务院和中央军委联合印发《国防动员潜力统计调查管理规定》(以下简称《规定》),从法规层面规范了这项工作的领导、组织和实施进行了规范,保障了潜力统计调查工作正常开展。但在实际工作中,地方政府主体责任发挥不明显,统计机构提供数据不积极等问题仍然比较突出。这些问题长期存在,与《规定》没有明确主体责任有很大关系。

比如,《规定》要求“各级国防动员委员会负责组织协调本级国防动员潜力统计调查”,而国防动员委员会只是一个议事协调机构,需要进一步明确“领导责任”“组织责任”由哪个具体部门承担。还比如,《规定》要求统计机构“在其职责范围内做好有关国防动员潜力统计调查工作”,而未具体明确其在潜力统计调查中的执行责任。因此,要从根本上解决问题,需要按照“一具体就深入,一深入就落实”的思路,对《规定》进行修订,通过“明责”使各方“尽责”。

多、分布广、管理分散且技术含量越来越高,民船动员无疑是一项涉及面广、专业性强的系统工程,需要有一套完备的法规来调节各方关系,规范动员程序。

当前,国家涉及民船动员的法规条款分散于《国防交通法》《民用运力国防动员条例》等多部法令中,应以专项法的形式,把军地各方在民船动员中的职责范围、实施程序、奖惩措施以及经济补偿、战争保险等内容固定下来,并细化民船在设计、建造、征用、加装和补偿等各个环节的标准要求,构建军民融合、快速高效的民船动员机制。

冯伟(国防动员指挥教研室讲师):对在国防活动和动员工作中作出贡献的组织和个人给予表彰奖励,并为此而受到损失的组织和个人给予补偿,是世界各国的普遍做法,也是激发民众爱国热情的重要保障。我国近年来颁布的相关法律法规,对此都有相关的规定,但从法规条文来看,还不够具体。

现有法规中均提到“按照国家有关规定给予补偿”,而没有具体的补偿和优待标准。国防动员补偿标准的法律性缺失,一方面造成各级政府、不同地域认定和实施补偿的对象、办法、标准、程序不一致,容易引发攀比现象和不平衡心理;另一方面,容易使民众产生后顾之忧,降低支援国防建设热情。因此,制定出台《国防动员补偿法》势在必行。

制定时,既要规定不同类型国防动员活动的补偿办法,又要明确组织机构、补偿对象、经费来源、实施程序,还要细化补偿标准,体现出优待性和吸引力。在此基础上,还应确立仲裁、监督和维权机构,对补偿对象提供法律保护,对渎职、侵占行为实施制裁,切实维护动员对象的合法权益,不断激发社会各界投身国防动员的动力。

俄罗斯

- 【法规名称】《动员准备与动员法》
- 【颁布时间】1997年
- 【基本功能】规范动员准备与实施的相关活动
- 【法规名称】《联邦兵役义务与兵役法》
- 【颁布时间】1993年
- 【基本功能】明确公民服役与战时征召的有关规定

- 【法规名称】《国防订货法》
- 【颁布时间】1995年
- 【基本功能】规范国家订购国防必须产品的措施办法
- 【法规名称】《民防法》
- 【颁布时间】1998年
- 【基本功能】明确民防领域的有关职责、权力、措施

英国

- 【法规名称】《征地和战备工程法》
- 【颁布时间】1945年
- 【基本功能】规范征用私人土地和交通设施的相关活动
- 【法规名称】《预备役部队法》
- 【颁布时间】1980年
- 【基本功能】明确预备役部队建设、管理和使用的有关规定

以色列

- 【法规名称】《兵役法》
- 【颁布时间】1986年
- 【基本功能】确立普遍义务兵役制和全民皆兵的预备役体制