

国防动员计划与国防动员预案之比较分析

■ 詹家峰 冯根龙 宋伟

编者按：国防动员计划与预案是国防动员工作中的两种重要文书，又是国防动员实践中极易混淆的两个概念。二者尽管有着密切的联系，但在诸多方面也存在着明显的区别。正确把握二者之间的关系是有效做好国防动员工作的重要前提。本期特刊发一篇探讨两者关系的文章，以期对大家学习研究有所帮助。

国防动员计划与国防动员预案是国防动员工作中的两种重要文书，新颁布的《国防动员法》专门用五项条款对其进行了规定，足见其重要性。国防动员计划与预案是两个联系紧密而又相互区别的概念，但一些人无论是在理论研究上还是工作实践中往往自觉或不自觉地将两者混淆了。因此，通过比较研究，搞清楚二者之间的区别与联系，科学把握其基本范畴，对深化国防动员理论研究、增强国防动员工作的有效性具有积极意义。

一、对国防动员计划与国防动员预案的界定

国防动员计划与国防动员预案作为两个不同的文书概念，目前，学术界对其范畴的界定和认识主要有以下几种观点：一是“前大后小”说。此种观点认为，国防动员计划所涵盖的内容要大于国防动员预案。就一般意义上来说，《现代汉语词典（汉英双语）》是如此；就国防动员领域的特定意义而言，第一、二版《中国军事百科全书（战争动员分册）》、《中国战争动员百科全书》以及朱庆林、李歌梁主编的《国防动员学教程》、王福臣主编的《交通动员学》等书中均持此类观点。二是“前小后大”说。此种观点认为，国防动员预案所涉及的内容要大于国防动员计划。譬如，季广智、侯宪和主编的《国防科学技术动员》中认为，科学技术动员方案，与科学技术动员预案同义，其内容包括科学技术动员实施方案、科学技术动员保障计划。三是“前后相同”说。此种观点认为，国防动员预案所涉及的内容与

国防动员计划相当。譬如，曾仲秋等主编的《高技术局部战争中的兵员动员》、徐海滨的《关于武器装备动员预案的几个基本问题》以及詹承豫、顾林生的《转危为安：应急预案的作用逻辑》等著述或文章中提出了类似的观点。四是“相互转化”说。此种观点认为，国防动员预案与计划存在着相互转化的关系。任民在《国防动员学》中就阐释了这种观点。

为弄清国防动员计划与预案的基本范畴，我们有必要回归计划与预案的原初本义。《现代汉语词典（2002年增补本）》认为，计划是“工作或行动以前预先拟定的具体内容和步骤”；预案是“为应付某种情况的发生而事先制定的处置方案”。在陈德第主编的《国防经济大辞典》中，有关动员领域的计划与预案相对应的英文分别是plan和program，与第二版《中国军事百科全书（战争动员分册）》中对计划与预案的翻译相同。

综观计划与预案的中英文本义可以看出，预案与计划均是一种方案，只不过预案是更侧重程序性的方案，而计划则是更强调规划性的方案。具体到国防动员计划与预案，均是军事战略手段的具体化，是军事需求的细化。

《中华人民共和国国防动员法释义》中认为，国防动员计划，是对一定时期内国防动员活动进行的部署和安排。国防动员实施预案，是指为应对战争或其他军事威胁而预先制定的国防动员实施活动方案。基于以上的分析，本文赞同并运用对国防动员计划与预案的如此界定。

二、国防动员计划与国防动员预案的联系

国防动员计划与预案是保持密切联系的两个范畴，它们都是国防动员准备的主要内容，具有编制依据、编审权限、基本特征相同的属性。

编制依据相同。编制国防动员计划和国防动员预案，都要以国防动员的方针和原则、国防动员潜力状况和军事需求为依据。各级各部门的国防动员计划和国防动员预案，应当以这三个方面为依据，紧密结合本地区、本行业的具体实际组织编制。国防动员的方针和原则起着统领和指导作用。它不仅适用于组织指导国防动员各个领域的活动，也是各级各部门编制国防动员计划、实施预案的基本依据。国防动员潜力状况是编制的基础。各种潜力状况反映了经济社会的可动员程度和可承受能力，对确定国防动员计划和预案的目标任务起着支撑和制约作用。军事需求是编制的基本依据。编制国防动员计划和动员预案时，应当根据军队提出的军事需求，合理确定国防动员的规模、结构、布局和时间节点，最大限度地满足军队建设和作战的需要。

编审权限相同。根据国家有关法规规定，国防动员计划与预案的编制和审批都是由法定部门完成的。仅就国家级总体和专项的国防动员计划与预案来看，均具有相同的编制和审批主体。根据《国务院、中央军委关于成立国家国防动员委员会的通知》、《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》，以及《国家国防动员委员会工作规则》的有关规定，国防动员总体计划和国防动员总体预案通常由国家国防动员委员会编制，报国务院、中央军委审批。根据《国防交通条例》、《民用运力国防动员条例》，以及《中华人民共和国国防教育法》等有关规定，国家级的专项动员计划和预案通常由国家国防动员委员会办事机构会同有关部门编制，报国家国防动员委员会审批，必要时报国务院、中央军委审批。

二者有机衔接。国防动员计划与预案相互衔接，密切联系，这主要体现在两个方面：一是国防动员预案的编制以国防动员计划落实结果为依据。一个科学、合理的国防动员预案需要围绕预案预设的动员任务，达到动员需求与供给的统一与平衡。而动员供给的基础和来源是现有的国防动员潜力，落实国防动员计划最为直接的显性结果就是国防动员潜力的增强和提高。周期性的国

防动员计划不断积聚着国防动员潜力，为国防动员预案的编制提供了前提、开辟了道路。二是国防动员预案对潜力的需求在一定程度上影响着国防动员计划的发展方向。国防动员预案作为为应对战争或其他军事威胁而预先制定的国防动员实施方案，对国防动员潜力的数量、质量、结构、规模、地域分布，以及技术特点等都有一定的要求。国防动员潜力的积聚和发展就需要与预案需求相对接，以满足应对战争或其他军事威胁的需要，由此而进一步规约了作为国防动员潜力部署与安排的国防动员计划的发展方向。

三、国防动员计划与国防动员预案的区别

尽管国防动员计划与预案存在着紧密的联系或具有很多相同之处，但不可否认，二者当然存在明显的区别，也正是这些区别的存在，才保证了二者的相对独立性。

时间属性不同。这主要表现在两个方面：一是国防动员计划侧重平时国防动员准备的安排与部署，而国防动员预案侧重战时（应急时）国防动员行动的实施。国防动员计划的上位隶属于国民经济和社会发展规划（规划），是平时国防动员准备的重要依据，是在平时加以执行、落实和完善的。尽管战时也存在国防动员计划，但其是以平时国防动员计划落实与执行情况为基础的，是在平时国防动员计划的基础上的进一步强化。另外，国防动员计划制定的最终目标是培育和提升国防动员能力，而国防动员能力的建设需要通过平时国防动员计划的逐步调整、完善，不断迈上新的台阶。国防动员预案的上位隶属于战备计划，这一位阶属性决定了国防动员预案主要满足战时（应急时）动员实施的需要，指向的对象是战争或其他军事（非军事）威胁。一旦战前、战中或战后的启动时机成熟，相应的预案即付诸实施。尽管国防动员预案需要通过国防动员演练发现问题、找出症结、加以完善，但以国防动员预案为蓝本的国防动员演练，其内容、重点，以及演练的环境条件等，都要按照未来战争或其他军事（非军事）威胁的真实要求进行设计和安排落实。二是国防动员计划根据时间跨度可以分为长期、中期和短期计划，而国防动员预案却不存在这样的分类。长期动员计划是一般的在10年以上的、实现国防动员准备总目标和完成国防动员总任务的战略性计划；中期动员计划是一般以5年左右为期的、长期动

积极推进国防资源物流配送发展转型

■ 辽宁省军区 李志军 夏振泉

国防资源物流配送是依靠高速快捷的物流配送体系对战争所需的战略物资实施战略和战役投送的过程，是未来信息化条件下战场快速投送保障的重要形式。当前，应根据推动军事斗争动员准备深入发展的需要，积极适应机械化战争向信息化战争转型趋势和战场投送方式变革，着眼应急与应战投送保障需求，充分利用物流配送体系，引进现代物流配送技术，建立军民联合物流配送体系，推进国防资源物流配送由传统军政行政模式向军民联合物流配送模式转型。

一、推进国防资源物流配送发展转型的必要性

现阶段国防资源物流配送是建立在机械化战争基础上的资源物流配送模式，受传统行政物流配送模式的制约和影响，明显落后于地方物流发展，与军地资源快速流动和战场快速投送的要求不相适应，迫切要求配送模式转型，以适应市场化配给与军民

联合战场投送保障的要求。

推进国防资源物流配送发展转型是国防经济军民融合发展的必然要求。应该看到，依靠行政体制建立起来的国防经济体系，越来越难以适应市场化经济形势，而作为国防经济资源流转的传统资源配送方式，也同样落后于市场化经济和地方经济物流配送发展。胡主席在十七大报告中提出

“军民融合式发展”的重要思想，为国防经济坚持走军民融合式发展道路指明了方向。推进国防经济军民融合发展，既是深入贯彻胡主席重要思想的要求，也是实现国防建设与经济建设协调发展的重要战略选择。国防资源物流是实现国防经济军民融合发展的重要媒介。如果国防经济资源物流配送方式与地方物流配送方式不

员计划的阶段性安排；短期动员计划一般有年度计划、季度计划和月度计划等形式，既是动员中、长期计划的年度安排，也是动员准备与实施的具体落实计划。尽管为了适应战争或其他军事（非军事）威胁的不确定性，以及国防动员供给的多变性，要拟订多种（套）国防动员预案，但国防动员预案则不能进行时间跨度逻辑上的分类。

制订和落实的主体不同。《中华人民共和国国防动员法》第十八条规定，县级以上人民政府应当将国防动员的相关内容纳入国民经济和社会发展规划。军队有关部门应当将国防动员实施预案纳入战备计划。县级以上人民政府具有依法行政职能，负责制定本级国民经济和

社会发展规划，具备调动各种社会资源的能力，并承担着管理本行政区域国防动员工作的职责。这些就决定了将国防动员计划纳入国民经济和社会发展规划只能由县级以上人民政府负责。只有将国防动员计划纳入国民经济和社会发展规划统筹安排，才能更好地保证其列入政府议程和财政预算，与经济社会事业发展相互结合、协调推进。军队有关部门具有依法行使相应的武装力量建设和管理职权，负责编制本级战备计划，承担战备工作的组织实施，行使相应的国防动员工作职责。这就决定了国防动员预案纳入战备计划只能由军队有关部门承担。只有将国防动员实施预案纳入战备计划统一部署，才能确保国防动员准备融入军事斗争准备同步实施。■