

# 改革开放以来我国国防动员 法规建设的实践与启示

◎ 华 昊

**内容提要:**国防动员法规,是国防动员活动的基本依据和基本遵循。我国国防动员法规建设走过了曲折的历程,但经过改革开放以来的战略调整、系统建设、创新发展,目前基本形成了包括“四个层次”“七个门类”的中国特色国防动员法规体系,对推动贯彻依法治国治军方略、保障军事斗争准备等多个方面发挥了重要作用,同时也为新时代国防动员立法创新发展提供了重要经验启迪。

**关键词:**国防法规 国防动员 中国特色

**中图分类号:**E25 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-4484(2019)05-0040-07

**作者:**华昊,国防大学政治学院,副教授,法学博士,专业技术大校

DOI:10.15969/j.cnki.11-2770/e.2019.05.008

国防动员法规,作为党和国家意志在国防动员领域的集中体现,是国防动员活动实施的基本依据和基本遵循。与新中国建设一样,国防动员法规建设走过了曲折的历程。长期以来,党和国家对国防动员法规建设一直高度重视,1952年政务院颁布了《中华人民共和国民兵组织暂行条例》、1955年全国人大颁布了《中华人民共和国兵役法》等法规,实行了普遍民兵制、义务兵役制和预备役制度,并在1954年我国第一部“宪法”颁布后,仿照苏联创立了我国的国防动员体制,建立了比较完备的国民经济动员组织体系。但是,自20世纪60年代中期后,除人民防空外其他动员领域的法规制度建设基本上处于停滞状态。改革开放后,我国国防动员法规建设走上快车道并取得重大发展,基本形成了包括“四个层

次”“七个门类”的中国特色国防动员法规体系,既在保障国防动员向法制化转轨上发挥了重大作用,也为国防动员法规建设创新发展提供了重要经验启迪。

## 一、实践成就

踏上中国特色社会主义建设道路后,我国国防动员法规建设实现战略调整、快速发展,取得了重大成就。

### (一) 战略调整阶段(1978~1997年)

基于适应十一届三中全会后党和国家工作重点的转移,尤其是对战争与和平问题的科学判断,国防和军队建设指导思想实行战略性转变,即从准备“早打、大打、打核战争”的临战状态转到和平时期的建设轨道上来,国防动

员建设随之进入战略调整期，国防动员法规建设也摆上重要日程。

一是一些处于停止状态的国防动员工作机构迅速恢复运作，提出了国防动员法规保障需求。1978年9月13日，国务院、中央军委决定恢复建立国务院、中央军委和各大军区，各省、市、自治区交通战备领导小组，负责全国交通战备的统筹规划，组织有关部门的密切协同，督促检查和指导交通战备的落实，并就有关问题向国务院、中央军委请示报告。1978年11月7日，中共中央发出通知，决定恢复中央军委和各级地方党委人民武装委员会，负责研究贯彻中央、国务院、中央军委有关民兵建设的各项方针、政策和指示；根据上级地方党委和军事机关的有关指示，结合本地区情况，研究解决民兵工作中的重大问题；研究贯彻有关民兵动员和转业、复员、退伍战士安置工作中的方针政策。交通战备、民兵建设、退伍军人安置工作横跨军地、涉及面广、关系复杂，而在以经济建设为中心的新时期又不能像过去一样完全依靠行政命令解决，从而在客观上要求建立相应法规制度予以保障。

二是新修《中华人民共和国宪法》颁布实施，为国防动员法规建设提供了根本法依据。1982年12月4日，第五届全国人民代表大会第五次会议审议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定，在党中央的统一领导下，平时国防动员准备由国务院、中央军委按照宪法规定的职责分别组织落实；战时经全国人大或全国人大常委会决定进入战争状态，决定实行全国总动员或局部动员，并由国家主席宣布后，由国务院、中央军委组织国防动员的实施。可见，《中华人民共和国宪法》对全国人大常委会、国家主席、国务院、中央军委在国防动员方面的职权进行了规范，从而在国家最高领导层面建立起了权

威的动员决策机制，为国防动员法规建设提供了根本法依据。

在工作需求牵引和国家根本法保障下，国防动员法规制度建设稳步推进。从20世纪70年代末至90年代中期，国务院、中央军委先后颁发施行了《中国人民解放军驻铁路、水路沿线交通部门军事代表条例》（1978）、《退伍军人预备役登记统计暂行规定》（1980）、《革命烈士褒扬条例》（1980）、《中国人民解放军动员工作条例》（1985）、《征兵工作条例》（1985）、《退伍义务兵安置条例》（1987）、《中华人民共和国军事设施保护法》（1990）、《民兵工作条例》（1990）、《中华人民共和国预备役军官法》（1995）、《国防交通条例》（1995）、《民兵武器装备管理条例》（1995）、《中华人民共和国人民防空法》（1996）等法规，初步构建了适应改革开放后工作重心调整需要的国防动员法规体系。

## （二）系统建设阶段（1997～2010年）

海湾战争后，新军事革命加速发展，战争形态逐步由机械化向信息化转变。国家经济体制改革、市场经济体制的建立，政府的管理体制及职能进行了多次调整。适应新的环境，加强国防动员法规制度建设已成为不可回避的重要课题，由此我国国防动员体制和法制建设开始了新的探索。

一是建立和完善国防动员委员会，为国防动员法规制度建设提供了坚强的组织保障。着眼加强对国家国防动员工作的集中统一领导，1994年党中央、国务院、中央军委成立了国家国防动员委员会（简称国动委），主要任务是：贯彻积极防御军事战略方针，组织实施国家国防动员工作；协调国防动员工作中经济与军事、军队与政府、人力与物力之间的关系，增强国防实力，提高平战转换能力。国家国动委下设人民武装动员、经济动员、人民防空和交通战

备办公室。县级以上人民政府及大军区也成立了本级国动委及相应的办事机构。1998年,国家国动委办事机构增设秘书组,主要承担国动委日常协调事项。2000年,为了加强规划、协调工作,国家国动委设立秘书长,负责全国国防动员的组织计划和综合协调工作,协助国家国动委领导处理有关国防动员工作事务,组织领导国家国防动员委员会综合办公室工作。同时,将原来的国家国动委秘书组改为国家国动委综合办公室,主要负责国防动员的综合计划、制定政策、法规研究和组织协调以及文秘服务等工作。各级国动委及其办事机构的成立及其随后的调整完善,是我国国防动员体制建设上的一个创新,标志着国防动员的组织与管理开始由分散走向集约、由单一走向综合,既对国防动员法规建设提出了创新发展要求,更为国防动员法规创新发展提供了强大的组织保障,对加快国防动员法规制度建设起着重要的推动作用。

二是《中华人民共和国国防法》颁布实施,为国防动员法规建设提供了重要的法律依据。1997年3月14日,第八届全国人民代表大会第五次会议审议通过的《中华人民共和国国防法》,在“八二宪法”的基础上,进一步明确了国家机构的国防职权,即“全国人民代表大会常务委员会依照宪法规定,决定战争状态的宣布,决定全国总动员或者局部动员”(第十条)、“中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定,宣布战争状态,发布动员令,并行使宪法规定的国防方面的其他职权”(第十一条),并对国务院、地方各级人民代表大会、各级人民政府等国家机构的国防职权做了明确规定。同时,“国防法”辟出专章(第八章)原则规定了国防动员的条件、动员的要求、战略物资

储备、动员的组织实施以及征用。这些规定,概括了国防动员的方针、政策,总结了国防动员的历史经验,为加快推进国防动员法规建设提供了可靠的母法保障。

《中华人民共和国国防法》颁布实施后,我国国防动员法规建设取得了新的进展,新立或修订出台一大批国防动员法规,包括《预备役部队战时快速动员暂行办法》(1998)、《中华人民共和国兵役法》(1998修订)、《预备役军官任免规定》(1999)、《民兵战备工作规定》(1999)、《中华人民共和国国防教育法》(2001)、《关于设立全民国防教育日的决定》(2001)、《民用运力国防动员条例》(2003)、《军人抚恤优待条例》(2004)、《国防动员潜力统计调查规定》(2007)等,运用法律的约束机制规范国防动员建设,已成为新时期国防动员管理的基本手段之一。

### (三) 创新发展阶段(2010年至今)

21世纪步入第二个10年特别是党的十八大以来,虽然和平与发展仍是时代主题,但世界处于百年未有之大变革之中,国家政治、经济、安全环境不断发生重大变化,军事斗争准备的内涵目标要求也发生重大变化,相应要求国防动员法规作出新的综合、系统而明确的规范,确保国防动员平时依法准备、战时依法实施。于是,我国国防动员法规建设进入了创新发展时期。

一是《中华人民共和国国防动员法》的颁布实施填补了国防动员立法的空白。尽管经过党的十一届三中全会后30多年的建设,已经有“国防法”等一些法律以及法规涉及对国防动员的调整,但是总体来说是分散的、零散的,亟须制定一部综合性的国防动员法,全面规范国防动员工作。2010年2月26日,《中华人民共和国国防动员法》在历经10年的起草论证工作

后,经第十一届全国人大常委会第十三次会议审议通过。同日,时任国家主席胡锦涛签署第25号主席令予以公布,自2010年7月1日起施行。《中华人民共和国国防动员法》共14章72条,主要包括总则,组织领导机构及其职权,国防动员计划、实施预案与潜力统计调查,与国防密切相关的建设项目和重要产品,预备役人员的储备与征召,战略物资储备与调用,军品科研、生产与维修保障,战争灾害的预防与救助,国防勤务,民用资源征用与补偿,宣传教育,特别措施,法律责任,附则等。这部法律适应中国特色社会主义事业总体布局的要求,贯彻平战结合、军民结合、寓军于民的方针,全面规范了各级政府、军事机关、公民和组织的职责、权利和义务。《中华人民共和国国防动员法》的颁布施行,是我国国防动员建设史上的一件大事,为国防动员建设又好又快发展提供了有力的法律保障,对完善国防动员体系、夯实国防动员基础、增强国防动员能力、维护国家安全稳定,都具有十分重要的意义。

二是党的十八大以来国家国防动员法规建设进入创新发展快车道。以习近平同志为核心的党中央、中央军委,围绕实现强国强军目标新要求,立足深化国防和军队改革的新环境,针对国家安全形势的深刻变化,大力推动构建以保障打赢信息化条件下局部战争为核心,平时应急、战时应战相统一的新型动员准备体系。与之相适应,国防动员法制建设驶入快车道。《民用资源国防动员征用经费管理规定》、《执行多样化军事任务民兵预备役人员抚恤优待办法》(2015)、《中华人民共和国国防交通法》(2016)等法律法规相继颁布施行,《中华人民共和国兵役法》《中华人民共和国人民防空法》《民兵战备工作规定》等法规抓紧修订。其中,2016年9月3日通过2017年1月1日起施行

的《中华人民共和国国防交通法》,作为党的十八大以来第一部国防军事立法,也是党和国家将军民融合发展上升为国家战略后第一部深入贯彻军民融合发展战略的重要法律,对推进经济资源优化配置、合理共享,提高战略投送能力和国防交通平时服务、急时应急、战时应战能力,对推进我国交通领域在更广范围、更高层次、更深程度上实现军民融合,促进经济建设和国防建设协调发展,维护国家安全和利益,都具有十分重要的战略意义。

三是《中华人民共和国国防动员法》地方配套法规建设日益完善。山东、山西、湖北、天津等地相继制定出台了一批地方性国防动员配套法规,基本形成了以地方性法规制度为主体、行业性法规制度为补充的地方国防动员法规体系<sup>①</sup>,对于贯彻落实“国防动员法”,破解国防动员建设的矛盾和问题,推进国防动员法制化进程,起到了重要作用。以天津市为例,2015年2月1日该市正式出台施行《天津市实施〈国防动员法〉办法》,此后又陆续出台了《进一步加强各级领导干部国防教育的实施意见》《进一步加强人武部和预备役团建设的意见》《群众防空组织管理规定》《国防动员宣传教育规定》《国防动员计划和实施预案管理办法》《科技信息动员》等法规性文件,为国防动员工作提供了有力的政策制度支撑。

目前,我国已经基本建立起包含国家法律、法规、规章和地方性法规、规章等四个层次,以及动员基本法类、武装力量动员法类、经济动员法类、人民防空法类、国防交通法类、国防教育法类和动员组织法类等七个门类(按照调整的领域划分)的特色国防动员

<sup>①</sup> 参见魏红光、邢邦明:《国防动员需要怎样的地方性法规》,载《中国国防报》,2016-07-25。

法规体系<sup>①</sup>，国防动员基本上实现了有法可依。

## 二、主要功效

中国特色国防动员法规体系的建设发展，在国家经济社会和国防建设中发挥了重要作用。

### （一）推动贯彻落实依法治国依法治军方略

现代化国家必然是法治国家，现代化军队必然是法治军队。依法治国、依法治军是中国特色社会主义建设一贯坚持的治国治军基本方略。随着改革开放的深入和市场经济的发展，国防动员建设所处的环境不断发生深刻变化，之前主要依靠行政手段开展国防动员的做法已经很难适应新的形势，迫切需要通过推进国防动员法规建设，把经过长期实践证明的正确的方针政策和成熟的经验做法进行科学梳理总结，上升到法律高度加以确认，建立起适应国家经济社会发展变化的国防动员体制机制，科学规范政府、公民和组织在国防动员活动中的责任、权利和义务，使国防动员运行转入有法可依、依法运行的法制化轨道。而这一时期的国防动员法规建设实践，就是把依法动员作为行动准则建立完善中国特色国防动员法规制度体系的过程，正是国防动员领域贯彻落实党的依法治国、依法治军方略的重大举措，从而有力有效推动了国防动员由主要依靠行政手段向依法组织实施的转变。

### （二）教育引导规范公民关心支持国防事业

公民是国防事务中最基本、最重要、最活跃的行为主体。国防建设与斗争能否顺利进行，关键在于能否得到全体公民的积极支持，能否有效激发全体公民踊跃参与，当国家领土、主权受到威胁的时候，可以实施快速高效动员。

而公民积极支持和参与国防建设和国防斗争的动力一般不会自然形成，主要与战争的性质、政治动员的广度和深度相关，同时也来自法律的规范与导向。国防动员法规作为国家法律规范的组成部分，代表着一种社会规范和导向，对国防活动的顺利开展具有长远的保障作用。它规定战时国家的职责，战时集体和公民应当承担的义务和应遵守的规范，对国家各级机关、各企事业单位、各社会团体以及全体公民不仅有很强的约束力，而且有很大的号召力和引导力。也就是说，这一时期的国防动员法规建设及其取得的重大成就，将我国公民在国防动员中应尽的义务和享有的权利依法予以明确、固化、约束，有助于教育引导公民增强国防义务观念、爱国拥军热情，并形成正确的国防行为倾向，提高公民支持和投身国防建设、国防斗争的自觉性主动性积极性。

### （三）有序有效保障军事斗争国防动员准备

天下虽安，忘战必危。平战结合，加强国防动员建设、增强国防潜力、提高平战转换能力，做好军事斗争准备，是维护国家安全和发 展、建设中国特色社会主义的需要。列宁曾经指出：“战争是对每个民族全部经济力量和组织力量的考验。”<sup>②</sup>毋庸置疑，战争既是实力的较量，也是潜力的竞赛。国防动员是国家行为和政府职责，涉及国家、组织、个体多方利益关系调整，必须要有稳定的法律体系作为支撑，才能快速高效组织实施。特别是改革开放和市场经济条件下，社会价值观念多元化，国家、集体、个人利益面临诸多矛盾，国防动员更加

<sup>①</sup> 参见国防大学国防动员教研室：《国防动员学概论》，116~117页，北京，国防大学出版社，2012。

<sup>②</sup> 《列宁全集》，第25卷，191页，北京，人民出版社，1988。

离不开坚强有力的法制保障。制订完善国防动员法规，依法做好战争潜力向战争实力转化的准备工作，提高平战结合与转换能力，已成为世界各国之共识和国防建设的重大举措。在中国特色社会主义道路上，风起云涌的世界新军事革命对国防动员建设不断提出新的课题。只有坚持战斗力标准、按照打仗的要求，加强国防动员法规建设，对国防动员做出明确规范，为平时动员准备和战时动员实施提供必要的法律依据，才能确保国家主权安全、领土完整和发展利益遭受威胁时，能够依法实施快速动员，为应对危机、遏制战争、打赢战争提供有力保障。换言之，这个时期的国防动员法规建设取得的重大成就，有序有效保障了我国军事斗争国防动员准备落到实处和深化拓展。

### 三、经验启迪

中国特色国防动员法规体系建设实践，为新时代国防动员法规创新发展提供了宝贵经验启迪。

#### （一）坚持党的绝对领导，确保方向正确

习主席在党的十九大报告中强调指出：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”坚持党的领导，是中国特色社会主义最本质特征和最大优势，也是我国国防体制的根本制度和原则。实践证明，在中国特色社会主义新时期，我国国防动员法规建设的重大成果，是在党的绝对领导下取得的。推进国防动员法规建设跨进新时代、迈向新征程，首要的就是毫不动摇地坚持党的绝对领导，坚决维护和贯彻军委主席负责制。这是国防动员法规建设的魂和根，这一根本原则永远不能变、这个政治优势永远不能丢。唯此，国防动员法规建设才能始终保持正确的政治方向、始终体现人民国防人

民建的特点和人民国防为人民的宗旨。

#### （二）坚持战斗力标准，聚焦强军胜战

国防动员，是国防和军队建设的重要内容，根本职能和鲜明指向是服务保障作战。国防动员因战而生、因战而长，坚持战斗力标准始终是国防动员法规建设的根本要求和题中要义。党的十八大以来，习主席反复强调，军队建设必须向能打仗、打胜仗聚焦，要牢固树立战斗力这个唯一的根本的标准，必须把提高战斗力作为军队改革和建设的出发点和落脚点，作为检验军队各项工作的根本标准。落实到国防动员法规建设，就是要把战斗力标准作为唯一的尺度、鲜明的导向贯穿其全过程、各方面，以法规制度的刚性全面提升国防动员服务打仗、保障打赢的能力，坚持把提高服务保障作战这个核心动员能力作为建设的出发点和落脚点，按照打仗的标准来指导和推动国防动员实战准备。40多年来，中国特色国防动员法规建设，无论基本法还是程序法，也无论立法还是修法，都一直坚持战斗力标准这个根本原则和要求。新时代国防动员法规建设，更要严格坚持战斗力标准，始终聚焦强军胜战。

#### （三）坚持军民融合，注重体系发展

习主席强调：军民融合是国家战略，关乎国家安全和全局，既是兴国之举，又是强军之策。较之以往，信息化战争是综合国力的较量，体系与体系的对抗。与之相适应，国防动员的范围涉及政治、经济、科技、文化、社会生活的各个方面，内容越来越丰富、分工越来越明确，武装力量动员、国民经济动员、交通动员、民防动员、政治动员、科技动员、信息动员等诸多领域，既相对独立又相互影响和制约，效益作用主要体现在整体功能上。信息化战争与国防动员的特点，决定了国防动员法规建设是一项长期的复杂的系统工程，必须坚

持军民融合深度发展战略指导,确立整体推进、体系建设、协调发展的理念,统筹抓好各领域、各环节、各层次的法规制度建设,确保形成体系、协调配套、紧密衔接,以卓有成效地发挥法规制度合力,保障国防动员成就强大的体系功能。中国特色社会主义建设40多年来的国防动员法规建设,一直把军民融合提升整体功能作为一个基本理念贯穿其中并取得了体系创新性成就,新时代国防动员法规建设,更要注重在军民融合增强体系功能上下功夫、见成效、强质量。

#### (四) 坚持科学论证,务求切实可行

习主席曾特别强调,涉及群众切身利益的重要政策措施出台,要采取听证会、论证会等形式,广泛听取群众意见。法规的生命力在于应用,立法务求切实可行。按照习主席的要求,广泛听取群众意见,坚持科学论证,是强化法规可行性的必由之路。一部好的国防动员法规的出台,只有经过科学论证和深入调研,广泛凝聚共识,才能确保切实可行。中国特色社会主义建设中制订修订的国防动员法规,之所以拥有推动贯彻依法治国和治军方略、有效保障军事斗争动员准备落实、教育引导公民积极支持和投身国防等重大价值,始终坚持科学论证、广泛听取群众意见,是其中一个重要原因。以《中华人民共和国国防动员法》为例,自从2000年8月国防动员法起草工作启动后,起草领导小组及办公室广泛搜集有关资料,认真研究外国国防动员的立法情况,多次深入有关省、自治区、直辖市和军队系统调研,召开几十次各种类型座谈会,组织有关机构和专家学者对重点难点问题进行专题研究论证,广泛征求了军地有关部门的意见,数十次易稿,形成了《中华人民共和国国防动员法(草案)》。此后,国务院和中央军委法制工作机构进一步

征求意见,对草案进行反复研究修改。根据常委会审议提出的意见,到7个大军区和有关省、自治区、直辖市进行了调研,对草案进行了反复研究修改,最终提交全国人大常委会三审通过。可以说,国防动员法的制定和出台,是科学立法、民主立法的生动体现。

#### (五) 坚持以人为本,保障公民权益

习主席指出,要坚持把人民放在心中,牢记为人民扛枪、为人民打仗的神圣职责,坚决保卫人民和平劳动和生活。军队打胜仗,人民是靠山。人民军队的根脉,深扎在人民的深厚大地;人民战争的伟力,来源于人民的伟大力量。这就决定了国防动员法规建设必须坚持以人为本,既要规定公民和组织在国防动员中的责任和义务,又要尊重人民群众的主体地位、尊重人民群众的首创精神、尊重人民群众的利益诉求,注重保障公民和组织的基本权益。如国防动员法第十章“民用资源征用与补偿”,既规定任何公民和组织都有接受民用资源征用的义务,又规定免于征用的范围及征用补偿办法。这就充分体现了维护国家安全需求和保障广大人民群众利益的有机统一。

我国国防动员法规建设虽然在过去几十年取得了重大成就,但仍存在着体系不够健全、内容不够完备,以及一些规定可操作性不强等问题,特别是信息支援、电磁频谱等新质动员力量的专项法规建设相对滞后甚至空白,更面临适应“四个全面”强国战略、“新三步走”强军部署、我军“四个战略支撑”使命任务、深化拓展军事斗争准备等新课题。必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想尤其是强军思想为指导,立足现有基础、坚持问题导向,在新起点上把国防动员法规建设推向前进。👍

(责任编辑:徐永汉)