军事战略

《国防交通法》：建设巩固国防和强大军队的基础工程

□ 姜鲁鸣

2016年9月3日，第十二届全国人大常委会第二十二次会议通过了《中华人民共和国国防交通法》（以下简称《国防交通法》），该法将于2017年1月1日正式实施。这是党的十八大以来我国第一部国防立法，是军民融合上升为国家战略后出台的一部国家法律重典，对于依法推进国防交通建设、建设巩固国防和强大军队具有重大意义。

持续提升战略投送能力的法治保障

战略投送能力是国家战略能力特别是军事能力的重要标志。在信息化条件下，战争的过程实际上就是信息流引导物质流释放的过程，战争的优势和胜势主要通过战略投送来营造，作战的速度和节奏主要通过战略投送来掌控，机动能力特别是战略投送能力已成为核心军事能力最具活力的“基因”。

为赢得优势，世界主要国家纷纷通过国家立法不断加快远程投送力量建设步伐。在法律保障下，一些主要国家保持着强大的战略投送能力。目前美军本土陆上运输的88%、跨国空运的50%和海运的64%均依托民用运力，所以能在20天海空投送18万人构建起对阿富汗的半月形包围圈。英军用24天将3万兵力投送至1.3万公里外的马尔维纳斯群岛（英国称福克兰群岛），也得益于军民一体化投送。其他一些主要国家远程投送力量建设，无不采用依法推进军民融合的模式。

当前，我国面临着十分复杂严峻的国防安全形势。要有效履行维护国家安全和发展利益，把我军建成世界一流军队，我们的军事行动空间必须能同时有效覆盖国土疆域内多个战略方向，同时还能满足日趋复杂多样的海外相关利益地区的投送需求。这就要求我们必须依靠足够的远程投送能力以保持各战略方向的“前沿存在”，通过强大的远程投送力量，确保我们在临战的有限时间内完成有效精确的部署调整和力量集结。

但从我军现有投送能力看，投送力量依然偏弱，平战转换机制不够完善，改革开放以来形成的巨大国防潜力还难以有效转化为战争实力。更令人担忧的是，在突破战略投送能力建设瓶颈、加强投送力量和制度建设等方面我们长期缺乏足够的法律支撑。要保证在现代战争中走得快、走得远、走到位，必须在加快战略投送装备设施建设的同时，通过国家意志，重点加强制度建设，以更加有效地统筹各方、整合资源，形成投送力量建设的合力。

新近颁布的《国防交通法》第三十七条规定，国家以大中型运输企业为主要依托，组织建设战略投送支援力量，增强战略投送能力，为快速组织远距离、大规模国防运输提供有效支持。这就明确了战略投送力量建设的基本主体和主要格局。第十三条规定，战时和平时特殊情况下，国家根据需要，设立国防交通联合指挥机构，统筹全国或者局部地区的交通运输资源，统一组织指挥全国或者局部地区的交通运输以及交通设施设备的抢修、抢建与防护，由此确立了完善平战转换机制的法律依据。

由此可见，《国防交通法》将多年来形成的国防交通成功经验固化为法律制度，是一部统筹国防与经济、平时与战时、需要与可能，实现我军投送力量与国家交通运输力量有机衔接的法律重典。

依法实施军民融合发展战略的重大工程

与发达国家相比，我国军民融合的微观主体、技术起点、经济体制、法治环境以及国际合作环境均有很大的差异性。总体上看，发达国家的军民融合发展，是以成熟的市场经济体制和规范的法治环境为平台的，因而与社会经济转型之间不存在较大矛盾。而我国军民融合发展是在社会经济体制仍在转轨的环境中进行的，经济环境、法治环境和政策环境还不很稳定、不够完善。这对我们的军民融合发展提出了格外严格而特殊的要求：推动初步融合向深度融合发展，我们应当实施“强力推进型”方式，实施比发达国家更有力度的法律建设，以更为强大的战略执行力和制度推动力促进军民深度融合。



当前，推进国防交通领域军民融合正面临诸多问题：利益引导机制不够完善，政策支持和优惠措施力度不足，用行政命令难以调动公民和组织参与国防交通建设的积极性；军地联系主要靠沟通协调，工作中时常出现“缺位”“越位”“失位”的现象，难以形成军地合力等等。这些经年累月形成的矛盾问题，都是制约影响军民融合发展全局性的问题，其深层根源是“军民分离二元体制结构”。要有效治理军口和民口“两张皮”和“多龙治水”问题，迫切需要通过一部带有基础性的国防立法，加快实现军民之间的“车同轨、书同文”。否则，国家就会像“一麻袋土豆”，陷入“有资源无聚合、有实力无能力”的境地。此次颁布的《国防交通法》规定了国防交通领域的基本领导体制机制，规范了国防交通的主要活动，明确了国防交通活动的主要保障条件，覆盖了交通领域军民融合发展的主要问题。

破解体制机制障碍、形成军民合力，是《国防交通法》的一个鲜明特点。比如第十五条对国防交通规划的范围和编制要求作了明确规范，规定“县级以上人民政府应当将国防交通建设纳入国民经济和社会发展规划”。国务院及各级政府“制定交通行业以及相关领域的发展战略、产业政策和规划交通网络布局，应当兼顾国防需要，提高国家综合交通运输体系保障国防活动的能力”。可以说，这部法律的基本出发点，是将影响国家安全和发展的全局性问题、单靠军地某一方面或一个部门难以协调解决的突出问题、各领域融合发展亟需解决的关键问题通盘考虑，构建了一个包含规划、体制、机制、政策、标准、信息、设施、储备、力量建设在内的综合举措体系，对当下破解军民融合难题，促进经济社会发展的“棋局”与未来战场的“战局”有机融合具有重要的引领作用。

在社会主义市场经济条件下，国防利益与经济利益的关系更加复杂，围绕贯彻国防义务而展开的国防建设，与既定的思维观念、工作格局、利益结构发生碰撞和冲突。在这一背景下，迫切需要通过立法明确政府、军队、企业、中介组织、公民个人的责任、权利和义务。《国防交通法》明确规定，“任何组织或者个人都有接受依法征用民用交通资源的义务”。这一规范，是保证国家安全和发展利益、推进国防交通建设的基本前提。

坚持以市场运作方式推进国防交通建设，是《国防交通法》的又一亮点。国防人人有责，但在和平时期贯彻国防原则又不让相关主体吃亏甚至还能使其赢利，这是在社会主义市场经济条件下推进国防交通建设的基本法则。目前我国各种机动车、船舶保有量的85%为民营企业所有，如果按照现行《水路军事运输付费办法》和《铁路军事运输付费管理办法》，军运费用较商运低20%至50%。显然，长期采用这种非市场方法，势必会影响民营企业和公民个人服务国防交通的积极性。在建立市场导向的利益引导机制方面，《国防交通法》作了系统规范，规定“国家鼓励公民和组织依法参与国防交通建设，并按照有关规定给与政策和经费支持”。同时规定，通过协商方式确定需要贯彻国防要求的交通工程设施、建设项目、民用运载工具，由此增加的费用由国家承担，并明确了费用支付标准等等。这些规定充分发挥了市场运作这一有效手段，通过价格、供求、竞争的调节作用，既能使多元投资、多方技术、多种力量向国防和军队建设聚焦，又能使国防和军队建设成果向经济社会领域溢出。

促进国防建设法治化的重要法典

能否依法推进国防事业，已成为国家现代治理能力的重要体现和显著标志。在国防建设法治化进程中，《国防动员法》承前启后，具有重要作用。目前我国只有《国防法》《国防动员法》《兵役法》等几部法律，国防法律体系亟待健全。《国防交通法》既填补了在国防交通领域立法的空缺，也将进一步加快其他同位法和相关下位法的立法进程。

进一步看，《国防交通法》的颁布实施，还将为优化国防法治运行环境提供更为广阔的空间。在国家法治化进程中，有一种现象很值得思考：执法往往比立法更难。一部很好的法律，在实践中常常走形，法律的贯彻执行力不够刚性，法律效力往往达不到预期效果。《国防交通法》的贯彻落实也面临同样的挑战。在现实中，国防交通工作有时还要靠感情来维系，靠关系来协调，靠政治觉悟来推动，还不能充分运用程序化、法制化的工作机制。《国防交通法》已经颁布，但厚植国防交通法发挥效能土壤的任务远未完成。要使国防交通建设获得最深厚、最强大、最持久的人力、智力和财力支撑，就要综合运用教育、宣传等方法，向社会大众普及军民融合理念、现代国防意识和法治文化元素，使全社会认识到贯彻实施《国防交通法》是支撑强国梦、强军梦的重要国家举措，这样才能不断凝聚起建设巩固国防和强大军队的力量。

（上接1版）七是开展防灾减灾宣传教育，普及防洪避险、防雷电等减灾知识，提升社会公众防灾减灾意识和自救互救技能。八是积极开展应对气候变化和防灾减灾领域的国际交流合作，相互借鉴和吸收先进经验，提高防灾减灾科技支撑能力。

学习时报：在加大防灾减灾救灾科学研究和技术开发方面，我们都做了哪些工作？

李立国：我国注重发挥科技在防灾减灾救灾工作中的重要作用，推动实施《国家防灾减灾科技发展“十二五”专项规划》，通过规划引领和项目带动，国家防灾减灾救灾科技支撑能力显著提升。一是加强科研平台建设。初步形成覆盖自然灾害各灾种的科技创新平台体系，建立一批国家重点实验室、国家工程技术研究中心和国家基础研究科学中心，利用基地和高校培养大量防灾减灾专业人才，有力支撑防灾减灾科技工作。二是推进灾害研究工作。通过实施国家自然科学研究基金、国家重点基础研究发展计划、高技术研究发展计划、科技支撑计划等，开展自然灾害时空分布特征、发生发展规律等研究项目，形成一批重要研究成果，制定完善一系列国家标准、行业标准和技术规范。三是加强科技成果转化应用。成功发射防灾减灾相关系列卫星，北斗导航、高分卫星、无人机等高新技术在防灾减灾中得到有效应用，初步建立重特大自然灾害损失综合评估技术体系，防灾减灾科技支撑能力明显增强。

学习时报：您在前面提到，社会力量逐渐成长为减灾救灾的一支重要补充力量，在遇到各种灾害时，人们也经常会看到各种社会组织、志愿者活跃在灾区现场。从民政工作角度，未来将如何更好统筹引导这些社会力量，进一步形成救灾工作的合力？

李立国：汶川地震后特别是近年来，社会力量参与救灾的热情持续高涨，在应急救援、物资发放、心理抚慰、款物捐赠、灾后重建和社区减灾等工作中发挥了重要作用，初步形成了政府主导、多方参与、协调联动、共同应对的救灾工作格局，但社会力量参与救灾工作仍存在一些无序、自身不够规范、政策引导支持不足等现象。今年7月28日习近平总书记考察河北唐山市时发表重要讲话，强调要在引导社会力量有序参与等方面进行努力。在减灾救灾工作实践中，民政部逐步推动完善相关政策，采取得力工作措施，支持引导社会力量高效有序参与救灾工作。一是制定出台《民政部关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》，提出政府主导、统筹协调等原则，开展完善政策制度、强化信息导向、加强监督管理等工作，把社会力量纳入灾害治理体系。二是依托民政部国家减灾中心建立社会力量参与救灾协调服务中心，为政府部门和有关社会力量搭起协调服务桥梁。三是建立社会力量参与减灾救灾数据库和信息平台，为科学调度、有序协调提供技术支持。四是联合有关社会组织开展桌面推演，探索创建以协调服务中心和信息服务平台为支撑的社会力量参与救灾工作机制。五是加强业务能力培训，面向全国民政系统和100余家社会组织举办7期培训班。六是积极协调有关社会组织与地方民政部门对接，引导社会力量有序参与救灾捐赠和现场救援。同时，在国家减灾网开设社会力量救灾专栏，引导社会力量有序参与救灾工作。

学习时报：近年来，我国在防灾减灾宣传教育方面做了哪些工作？今后还将从哪些方面继续加强这一工作？

李立国：近年来，我们主要从以下几个方面努力，不断强化防灾减灾宣传教育：一是围绕全国防灾减灾日、国际减灾日等关键时间节点，面向社会公众广泛开展防灾减灾知识宣讲、技能培训、案例解说、应急演练等多种形式的宣传教育活动，提升全民防灾减灾意识和自救互救技能。二是加强各级领导干部灾害管理业务培训，提升科学决策和应急处置能力。将防灾减灾救灾教育纳入国民教育体系，推进灾害风险管理相关学科和人才培养能力建设。三是以城乡社区为重要阵地，以灾害风险隐患排查和评估为主要抓手，通过创建综合减灾示范社区，推动广大社区居民主动参与防灾减灾宣传教育活动。四是进一步完善政府部门、社会力量和新闻媒体等合作开展防灾减灾宣传教育的工作机制。开发针对不同社会群体的防灾减灾宣传教育产品，充分发挥微博、微信和客户端等新媒体的作用。五是加强防灾减灾科普宣传教育基地、网络教育平台、数字图书馆、灾害遗址纪念馆等建设，充分发挥其教育警示作用。下一步，我们将以建立健全防灾减灾宣传教育长效机制为目标，不断创新防灾减灾宣传教育模式，丰富活动内容，充分发挥好传统媒体和新媒体平台作用，积极探索社会多元主体参与防灾减灾宣传教育工作模式，共同做好防灾减灾宣传教育工作。

外军动态

外军组织形态发展趋势

□ 杨　震

世界各国的国情军情不同，军队的组织形态也各具特色。但分析其历史发展轨迹，又呈现出一些值得重视的共性趋势。

军政军令分离。所谓军政军令，就是指部队建设管理和作战指挥的组织系统。长期以来，军政军令合一的体制为大多数国家所采用，只有美国、法国等少数几个西方国家实行军政军令分离体制。然而，近几场局部战争以来，军政军令分离的体制逐渐成为主流模式。1996年，英国成立常设联合司令部，取消了军种指挥权，统一领导指挥英军的联合作战、联合训练和联合后勤。2011年，俄罗斯通过“新面貌改革”取消了各军种作战指挥权，建立了军政军令分离体制。军政军令分离之所以成为主流趋势，主要原因是建设权和指挥权分立模式更加符合军队建设管理和作战指挥规律，既能满足现代军队建设对科学管理和专业建设的要求，又能适应现代战争对作战指挥“又快又准”的要求。

企业化。为加强科学管理、提高建设效益，世界主要国家普遍将国防系统作为最大“国有企业”，按照现代企业管理模式和运行方式去经营管理。一方面，注重任命企业高管。二战后，美国历届国防部高级官员和军种部长，大部分都既有军事经历，又有大企业管理经历。2001年小布什提名的陆军部长曾任安龙能源公司的副董事长，海军部长曾任通用动力公司的执行副总裁，空军部长曾任诺思罗普—格鲁曼公司的副总裁。这些高级管理人员进入国防领域，将现代企业科学管理的理念、经验、方法和手段用于军事管理，对提高国防建设效益发挥了至关重要的作用。另一方面，建立现代预算制度。上世纪六十年代，美国建立了PPBS（计划项目预算制）制度，调整运行至今，取得了显著的军事和经济效益。

专业化。这是技术形态推动组织形态发展的必然结果。一个是，战争形态和技术形态的快速演变，极大加速了各种军事力量的建立、分化和组合，导致军队机构设置日趋复杂，内部分工越来越细，并呈现出专业化的特点。目前，军队技术专业已由二次大战时期的160种，发展到现在的2000余种。另一个是，随着作战样式发展变化，战争对保障的依赖越来越大，保障人员的比例有增大的趋势。美军在第一次世界大战时期战斗人员与保障人员之比为1.9∶1，第二次世界大战时期为1.3∶1，海湾战争中为1.1∶1。

扁平化。通过压缩领导指挥层级提高建设效益和指挥效率，一直是各国军队改革追求的目标。美陆军的“未来部队”以旅战斗队为基本行动单位，指挥层级由“战区陆军（集团军）—军—师—旅”四级压缩为“战区陆军—师—旅”三级。俄陆军采取了“师改旅”的举措，指挥层级由军区（方面军）领导下的“集团军（军）—师—团”三级为主调整为联合战略司令部领导下的“战役司令部（集团军）—旅”两级为主。日本陆上自卫队也正在向“军—旅—营”三级指挥层级过渡。

联合化。现代战争是信息主导下的陆、海、空、天、电、网“六维”战场上的一体化联合作战，任何单一军兵种都不可能主宰战场。世界军事强国为实现军兵种有机联合，正以集成军队核心职能为目标，变军种指挥体制为联合指挥体制、变军种保障体制为联合保障体制，形成以联合司令部为主体的各职能领导指挥体系。如，美军设立的九大联合作战司令部中，有三个是完全按照职能分工设置的全军性职能司令部。再如，美军太平洋战区所属“519联合特遣部队”，就由该战区四个战区军种（陆战队）部队组成，平时战区军种负责训练，演习时由该联合特遣司令部指挥，使联合特遣部队从一组建就具备“天生”的联合能力。

法治化。信息化时代，随着武器装备科技含量越来越高、资源投入越来越多、管理难度越来越大的客观实际，军队组织运行越来越离不开健全而完善的法规制度体系。只有用法规制度对军队组织形态加以规范，才能明确地、长期地、稳定地、反复地、有效地对军事活动起到法治保障作用。可以说，越是正规化现代化的军队，其法规制度越是科学完善。美国军事法体系涉及军队建设和作战指挥各个方面，包括宪法有关军事权规定，《军事司法统一法典》等军事法律，总统颁布的军事命令和其他军事行政法规，国防部和各军种部制定的军事法规、军事规章和条令条例等等，既可用于军事法庭，又可用于地方法庭，不仅适用于平时，也适用于战时，上至总统、下至士兵，覆盖面极广。

链接

军队组织形态是军队组成结构和行为方式的表现形式，决定军队能量的大小及其在适当的时间和空间内释放能量的形态、规模、途径、速度、烈度与效果。组织形态的优劣，直接反映了军队整体结构科学与否，影响和制约军队整体作战效能的发挥。军事革命推动军队组织形态的根本性改变，新军队组织形态的形成往往又是军事革命追求的目标和最终的“物化成果”。当前，世界新军事革命正在加速推进军队组织形态的新一轮调整、创新和发展。