



最新国防动员工作 实务手册

ZUIXINGUOFANGDONGYUANGONGZUO
SHIWUSHOUCE

最新国防动员工作实务手册

主 编 王建国

(二)

本书是《最新国防动员工作实务手册》光盘的使用说明与对照阅读手册

中国知识出版社

第五章 国民经济动员体制

国民经济动员准备与实施活动是一项特殊的经济活动,它贯穿于国民经济活动的不同历史时期,融合在国民经济各个部门各个行业活动中。为保证国民经济动员活动规范、有序、高效率地进行,国家将不得不采取一定的方式和方法管理国民经济动员活动。本章扼要叙述国民经济动员管理及体制的若干基本问题。

第一节 国民经济动员管理

国民经济动员管理,是指国家为增强国民经济动员潜力和能力。达成国民经济动员目标,对国民经济动员活动进行的调节和控制。具体来说,是指通过一定的组织与制度对经济动员对象及其相互关系进行管理、调节的过程和措施。

从国民经济动员管理的对象看,包括国民经济动员的对象——人、财、物、科技;管理的要素——机制、信息、时间;管理的组织——部门、地区、企业,等等。现代管理科学认为,这些管理内容首先表现为一个不可分割的整体,同时表现为由相对独立、有机结合的各个不同组成部分;此外,还表现为它们之间各种无形的关系以及这些关系之间的变化和变化的结果。总之,国民经济动员管理内容是一个动态的系统。需要指出的是,国民经济动员管理对象的核心是活动的人。国民经济动员管理的核心是对人的管理。换句话说,国民经济动员管理,实质上是协调经济动员活动中人与人的关系,调动人在经济动员中的积极性和创造性。

国民经济动员管理的目的和任务是增强国民经济动员潜力,提高国民经济动员能力,达成国民经济动员目标。具体来说,在和平时期经济动员准备中,使积聚的国民经济动员潜力和能力与国家安全需求相适应,同时把国民经济动员工作对国家经济建设的影响控制在一定的范围,使二者协调发展;在战争时期经济动员实施中,要创造条件,排除干扰,迅速增强国民经济动员能力,挖掘一切国民经济动员潜力,最大限度地保障战争需要。

国民经济动员管理是一个完整的系统,该系统的各个组成部分发挥着各自功能,共同完成国民经济动员管理的基本任务。在市场经济条件下,国民经济动员管理以国民

经济动员计划和预案为依据,以行政、计划和财政、金融等为调控手段,以经济信息为媒介,以法律法规为监督保证体系的完整的管理系统。国民经济动员是一种特殊的经济活动,与此相适应,国民经济动员管理也具有自身的特殊性。

第一,国民经济动员管理性质是国防性(军事性)和经济性的有机统一。我们知道。国民经济动员的目标是增强国民经济动员潜力和能力,达成国民经济动员目的,对国民经济动员活动实行管理,归根到底是为实现这一目的服务的。显然,这种管理与国家安全利益有关,与国家、民族的整体利益、根本利益有关,与国防、战争需要有关。由此可见,这种管理具有国防性(军事性),首先追求的是社会效益,具有明显的“外部性”但是,国民经济动员毕竟是一种经济活动,是在国民经济领域中进行的。国民经济动员仍然属于一种经济管理,管理活动的过程、方式等受经济法则制约,从而不得不考虑投入与产出的问题。换句话说,就是要合理使用有限资源,在保证国家安全利益的前提下,减少资源的占用和消耗。由此可见,国民经济动员又具有经济性。国民经济动员管理性质,是国防性(军事性)和经济性的有机统一,否认或忽视这一点,将会使国民经济动员工作的指导上产生偏差或失误。

第二,国民经济动员管理方式是直接性和间接性的统一。国民经济动员管理的直接性是由国民经济动员的目的性和管理的国防性(军事性)决定的。作为一个主权国家,为维护和谋求自身安全利益,必须有计划地配置经济动员资源,以防不测。这种直接性具体表现在:依据军事战略方针,直接控制经济动员资源配置的规模、结构、布局 and 时序。世界各国经济体制可以有所不同,国家对国民经济的调控方式也存在很大差异,但是,在对国民经济动员资源的管理上,都带有明显的直接性。在市场经济条件下,对国民经济动员的管理还有间接性的一面。我们知道,动员主体利益的多元化,经济联系的复杂化,决策权限的分散化,使间接管理成为国民经济管理的主要方式。国民经济间接管理主要通过经济政策,对价值形态的经济变量如税收、利率、价格等进行调节,并利用市场机制作用于微观主体,引导微观经济活动与宏观目标趋向一致。在和平时期,国民经济动员管理的间接性主要表现在两个方面:一是引导微观企业的经济活动与国民经济动员宏观管理目标趋向一致,使国民经济动员资源配置的规模、结构、布局、时序得以实现。二是当国民经济动员宏观目标发生变化时,调整国家经济政策,利用市场机制,引导企业适时调整自己的经营方向、规模、结构,通过企业资源的重新配置实现国民经济动员资源总量的有效配置。

第三,国民经济动员管理机制是计划机制和市场机制的有机结合。在计划机制和市场机制共同起作用的经济系统中,国民经济动员管理必须同时运用计划与市场这双重机制的作用。根据国家安全利益的客观要求,国民经济动员管理要利用计划机制,从宏观上协调应付战争和突发事件需求与社会供给的关系,实现国民经济动员资源配置的社会效益和经济效益有机统一。同时,要适应市场经济的内在要求,以市场机制的作

用为基础,通过调控市场,从而使微观主体在实现自身利益的同时接受国民经济动员宏观调控目标。计划机制和市场机制的作用,在国民经济动员管理活动中具有整体性和全程性。由于国民经济动员特殊的质的规定性,计划机制和市场机制的作用在辐射范围、作用力度、结合方式等方面都存在一定的差异。从国民经济动员管理层次上看,在宏观层次上计划机制作用较强而市场机制作用较弱;在微观层次上计划机制作用较弱而市场机制作用较强。从国民经济动员管理对象看,在战略性资源和要素的配置上,计划机制作用较强而市场机制作用较弱;在一般性资源和要素的配置上,计划机制作用较弱而市场机制作用较强。在国民经济动员管理的平战形式上,和平时期计划机制作用较弱而市场机制作用较强,战争时期计划机制作用较强而市场机制作用较弱。因此,在运用计划机制和市场机制管理国民经济动员活动时必须注意:一是不能排斥任何一种经济机制的作用;二是在具体操作中应具体情况具体分析。

第四,国民经济动员管理手段是多种手段的统一。一般说来,国民经济动员管理手段包括计划手段、行政手段、经济手段、法律手段等。(1)计划手段。国家根据军事战略方针和未来战争需要,通过编制和执行国民经济动员计划和预案来调控国民经济动员的发展方向、重点、规模、速度等。这种计划和预案往往带有较强的指令性,在战争时期尤其如此。(2)行政手段。是指凭借国家机关的权威,通过发布命令、指示、决定、条例、规定以及其他行政措施等形式,直接指挥和干预经济动员活动。行政手段具有强制性、纵向性、无偿性、直接性等特点。(3)经济手段。就宏观而言,主要是经济政策,即国家根据国家安全和战争需要,制定指导、影响或干预国民经济动员活动的若干准则和措施,保证经济动员计划的落实和执行,包括货币政策、财政政策、产业政策和价格政策等。(4)法律手段。是指国家依靠法权力量,通过经济动员立法和司法机关,来调节国民经济动员活动。法律具有普遍约束力、严格强制性、相对稳定性的特点。由于各国的国情不同,在四种手段的运用上各有侧重,从而形成不同的经济动员管理模式。同一国家的不同的历史时期,经济动员手段的运用也会有所不同。

第二节 国民经济动员体制

体制。是指某一领域、部门的组织和制度。国民经济动员管理体制。是为增强国民经济动员潜力和能力。达成国民经济动员目标。对国民经济动员客观对象和主体行为进行调整与规范的组织和制度。国民经济动员体制,是一种十分特殊的管理体制。这种特殊性来自于:它既是国民经济管理体制的有机组成部分。又是国防体制的有机组成部分。

国民经济动员体制,是国民经济管理体制的有机组成部分,两者具有不可分割性。

国民经济管理体制是国家的生产、流通、分配和消费关系在管理体系上制度化的表现,包括决策权限:监督方法、调节机制、机构设置等。现代战争对经济依赖程度日益加深,战争已演变成为作战双方综合国力的抗衡和较量,国民经济动员的对象几乎囊括了国民经济的所有部门和领域。因此,国民经济动员已将自己的触角伸向国民经济的各个部门,各个行业。如果从国家的职能和本质看,保卫和平与防御战争,则使国民经济管理体制的一部分演变为国民经济动员体制,这种演变不是分离,而是使国民经济管理体制具有动员这一功能。在和平时期,这种功能处于“隐性”状态,在战争时期,这种功能将处于“显性”状态。如果我们把国民经济动员体制看作一个相对独立的系统,那么,这种体制必须依托于国民经济管理体制,二者是水乳交融,不可分离的。

国民经济动员管理体制,又是国防体制的一个部分。国防体制,是一个国家为承担国防建设和国防斗争而设置的组织和制度,主要包括:国防领导体制、武装力量体制、国防动员体制。国民经济动员是为国防建设和战争准备提供物质保障的,是国防建设和战争准备的基础和前提。因此,国民经济动员体制,既是国防动员体制的重要组成部分,也是国防体制的不可缺少的一部分。

一定形式的国民经济动员体制是一定经济关系的体现,和国民经济管理体制不同的是,国民经济动员体制既反映该国国民经济活动中的各种经济关系,又反映该国国防领域中的各种经济关系。由此可见,国民经济动员体制是一种具有特殊的质的规定性的管理体制。

自20世纪初叶国民经济动员作为一种制度被广泛确立以来,世界主要国家都先后建立和完善了国民经济动员体制。由于各国政治制度、国家内外政策、军事战略方针、历史和传统文化等不同,国民经济动员体制各具特色。为便于研究问题,我们按国民经济动员体制所依托的国家经济体制来分类,80年代以前的国民经济动员体制可分为:计划经济体制下的国民经济动员体制和市场经济体制下的国民经济动员体制。

自20世纪初以来,在前苏联、中国等一系列国家建立了计划经济体制。在反侵略战争中,这些国家以计划经济体制为基础,形成了社会主义国家的国民经济动员体制。市场经济是西方资本主义国家所采取的经济体制,在历次战争中,这些国家以市场经济体制为基础,形成资本主义国家的国民经济动员体制。认真地比较这两种国民经济动员体制,对于探索体制转型时期的国民经济动员体制是十分有益的。

第一,依托基础不同。计划经济体制下的国民经济动员体制以生产资料公有制为基础,全民所有制经济和集体所有制经济在社会主义各种所有制经济占主导地位,国家代表全体劳动者占有生产资料的大部分份额,给国家动员经济资源为应付战争和突发事件服务创造了有利条件。市场经济体制下的国民经济动员体制以生产资料资本家私人占有为基础,资本主义私有制经济在各种所有制经济中主导地位。和平时期,资源和要素主要由市场来配置,国家除控制少量战略资源外,一般不直接掌握和控制经济资

源。整个国民经济管理体制中企业管理占主要地位,以国家干预为主要手段的动员体制动员经济资源为战争服务,必须与资本家对企业的管理以及利润最大化的追求相协调。

第二,管理方式不同。在计划经济基础上,计划调节手段的作用在国民经济动员工作中得以充分发挥。社会主义国家运用计划指导、组织和监督国民经济和社会发展,通过计划管理,贯彻党和政府的经济和社会发展战略、方针和政策,安排国民经济发展的各项比例关系,从而推动经济建设的发展。从计划经济与国民经济动员的计划调节手段看,两者具有同一性、可容性。计划经济体制从计划的编制、管理及机构的设置等方面,都为国民经济动员运用计划调节手段提供了方便的条件。从实践效果看。借助计划经济实现国民经济动员。具有独特的优势。此外,由于国家拥有强大的行政力量,同时又代表全体人民占有生产资料的大部分份额。因而,为行政手段在国民经济动员工作的运用提供了极为有利的条件。战争的突发性和需求的迅速扩张,迫切需要强有力的行政手段推动国民经济转轨,所以,在经济政策、法律手段、行政手段的运用中,行政手段的地位更为突出。由此可见,计划经济体制国家的国民经济动员管理体制的运作,属于计划——行政手段主导型。在市场经济基础上,市场机制成为配置资源的主要手段,其作用得以充分发挥。西方国家推行凯恩斯的国家干预经济政策后,计划指导虽然也发生作用,但作用的范围、程序受到限制,处于从属地位。由于市场机制自身固有的功利性、微观性、缓慢性等特征,与国民经济动员的客观要求存在一定的差距,发挥计划调节作用进而限制市场调节作用的范围和程度,成为资本主义国家的不可避免的问题。值得指出的是,资本主义国家在实施国民经济动员时,运用计划调节手段的范围、程度是有限的,它不会也不可能改变市场经济体制,其计划调节手段的运用与社会主义国家是不可比的。此外,市场经济本质上是法制经济,动员计划的实施,主要靠法律来保障,而经济政策的贯彻、行政手段的运用,也必须以法律为基础。所以,在经济政策、行政手段、法律手段的运用中,法律手段的作用更为突出。由此可见,市场经济体制国家的国民经济动员体制的运作,属于计划——法律主导型。

第三,管理效果不同。计划经济国家的国民经济动员体制的作用,突出地表现在以下几个方面:一是动员能力强,动员速度快。国家占有生产资料的大部分份额并且依赖高度集中的计划经济体制,因而具有极强的经济动员能力,能在很短的时间内广泛地实施经济动员。原苏联在卫国战争初期的经济动员就是极好证明。二是对经济动员潜力利用的范围广,程度高,能够最大限度地吧国民经济动员潜力转化为战争实力。三是由于缺乏市场机制对经济资源配置的客观驱动力,经济复员较为缓慢,尤其是计划经济体制的缺陷,往往阻滞经济资源有效配置,导致不必要的闲置和浪费。市场经济体制国家的国民经济动员管理体制的作用,突出地表现在以下几个方面:一是国家不直接占有大量的生产资料,在市场经济基础上建立统制经济有一个转变过程,经济动员的启动相对缓

慢。太平洋战争爆发后的美国经济动员就是证明。二是国家对经济实行统制。但并不完全排斥市场机制作用,因而国民经济动员潜力的利用在范围、程度上是有限的。三是在经济复员中,随着经济统制的取消或终止,市场机制的作用日益发挥出来,通过市场重新配置资源,能迅速推动经济资源的有效配置,避免不必要的闲置和浪费。

第三节 中国国民经济动员体制 的沿革及重构

一、我国国民经济动员体制的历史沿革

新中国成立以后,党和政府为捍卫国家安全,防御外敌入侵,始终把完善国民经济动员体制列入党和政府的重要议事日程。半个多世纪来,国民经济动员体制的建立和演变经历了四个阶段。

第一阶段:从新中国成立到 50 年代末,是国民经济动员体制的初建阶段。

新中国成立后,正当我国人民开始医治长期战争创伤,恢复国民经济的时候,1950 年夏天美国发动侵朝战争,并把战火烧到我国边境。为应付抗美援朝战争,我国开始建立国民经济动员体制:在组织机构方面,成立“中国人民保卫世界和平反对美国侵略委员会”,统一领导全国人民抗美援朝运动;成立中央兵工委员会,领导军工企业实施战时动员生产。在动员制度方面:中央人民政府革命军事委员会于 1950 年 7 月 25 日颁布了《铁路军运暂行条例》;发布了一系列管理外国企业、资产的条例和命令,对在华的外资企、事业单位进行管制、征购、征用、代管等。

抗美援朝战争结束后,我国开始了和平时期国民经济动员体制建设工作。在计划管理方面:1952 年,中央兵工委员会在《关于兵工问题的决定》中,提出编制兵工生产动员计划问题,随后,在铁道部、邮电部成立了动员计划局(处),从事国民经济动员计划编制工作。在组织机构方面,1955 年我国组团赴苏联考察学习,国家计委根据考察团的建议和动员工作需要,向国务院提出《关于建立经济动员计划机构的报告》、《关于各有关部门动员机构和编制动员工作长远计划问题的报告》,国务院批转了计委的报告,很快在国务院所属 21 个部委内先后建立动员计划工作机构。国家计委成立经济动员计划局;国家经委成立经济动员检查处;铁道部、邮电部设动员局;一机部、二机部、冶金部、交通部、纺织部和电机制造部在计划司下设动员处;化工部、煤炭部、农业部、粮食部、食品工业部、卫生部、轻工部、建筑部、建材部、石油部、电子部在有关司设专职干部负责经济动员工作;二级部各司成立了动员计划处(科),大部分军工企业成立了动员计划科。在动员制度方面,国家先后制颁了《编制国防工业战时动员计划暂行办法》(草

案)(1956年),《工厂动员科典型工作条例》(1956年),《关于平时时期发挥国防工业的生产设备能力,组织生产民用产品的办法》(草案)(1957年),《关于经济建设和国防建设中若干问题的指示》(1959年)等。

第二阶段:从60年代初至70年代末。是国民经济动员体制逐步健全阶段。

60~70年代,国际形势和周边战略态势发生重大变化,我国一度面临严重的战争威胁。党和政府采取积极备战的方针,准备早打、大打、打核战争。在加速“三线”建设、加紧国民经济动员准备的同时,逐步健全国民经济动员体制。

在动员计划方面,进一步明确国家计委国民经济动员计划局(后改为国防司、局)是国家组织经济动员计划工作的职能机构。其主要任务是:拟定动员计划的控制数字、计划草案、计划程序、表格和方法,并检查计划的实施。在组织机构方面,首先是进一步完善交通战备动员机构。并于1963年1月成立战备领导小组,随后全国19个省、市、自治区交通厅(局、处)成立了交通战备领导小组并设立战备动员处或科,其余省、自治区也成立相应机构或专人负责。其间一度撤销,1978年又全面恢复。其次是进一步完善国民经济动员组织体系。一是恢复国防工业部门的动员管理机构。二是建立和健全民用工业部门的动员机构。三是调整省、市、自治区经济动员管理机构,省、市、自治区的经济动员管理工作由党委向政府转移,开始在政府的有关厅(局)建立经济动员管理机构。四是在部分地、市和动员企业建立经济动员机构,但名称、编制设置、人员配备不太统一。在动员制度方面,由于“左”的思想影响,特别是林彪、“四人帮”的干扰破坏,经济动员制度建设进展缓慢,基本上处于停滞状态。

第三阶段:从70年代末到90年代初。是国民经济动员管理体制的调整阶段。

党的十一届三中全会以后,全党工作重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来,国民经济结束了长期处于随时准备早打、大打、打核战争的备战状态,国民经济动员工作也随之转入和平时期的建设轨道。面对威胁我国安全利益的主要是局部战争和突发事件,经济体制改革的深入发展所导致的政府经济管理职能的调整,国民经济动员体制进入了调整时期。

在动员计划方面曾设想,国民经济战备动员(包括军品动员准备的中长期规划和年度计划)以国家计委为主;民用部门的军品动员组织协调以国家经委为主;军工部门的军品动员准备由国防科工委抓总,并协助国家经委组织军工部门向民用部门转让生产技术和科研成果,确定产品专业对口和科研单位;军品需求由总参谋部、总后勤部统一按归口提出。同时,各地区、各部门指定一名负责同志主管动员准备的组织、计划、管理工作。由于种种原因,上述设想未能正式付诸实施。在组织机构方面,随着政府职能的调整和机构大幅度压缩,经济动员机构大多被撤销了,只有少数省、市、自治区以及国务院少数几个部委保留了经济动员主管机构或兼管机构。经济动员组织机构处于不完整状态。在法规与制度方面,国家计委先后颁布了《关于对军品动员工作加强领导的函》、

《关于军品动员生产线管理暂行规定》等文件。随着市场经济的发展,经济动员法规不完善的状况日益显露出来,国家计委开始着手《国防动员法》等法规的预研工作。

第四阶段:自 90 年代初以来,国民经济动员体制进入新的发展时期。

海湾战争的爆发,世界军事革命浪潮的冲击,军队进一步精简整编,使国防动员特别是国民经济动员工作在国防建设中的地位和作用更加突出。如何健全和完善新时期国民经济动员体制已成为我们不可回避的重要问题。

在动员计划方面,编制国民经济动员工作的五年计划和年度计划,并将其纳入国家国民经济和社会发展的五年计划和年度计划之中,以加强对国民经济动员工作的计划指导和控制。在组织机构方面,由国务院、中央军委决定,在国家、军区、省(市、自治区)成立的国防动员委员会下设经济动员办公室,负责经济动员的组织、计划、管理工作。在法规制度方面,不断探索具有中国特色的国民经济动员法规体系和制度,有重点有步骤地抓好国民经济动员法规建设。

二、我国国民经济动员体制存在的问题

半个多世纪来,我国国民经济动员体制基本上是参照前苏联在 20 世纪 40~50 年代的模式建立起来的,虽然经过调整和改革,尚未实现根本性转变。从总体上看,由于国民经济动员体制植根于以生产资料公有制为基础的计划经济体制之中,充分利用了计划经济体制的优势,在完成重大项目建设、军工企业搬迁、国防工业布局调整、“三线”建设、战备动员等任务中发挥了重大作用。但是,计划经济体制固有的弊端同样也在国民经济动员体制中反映出来,随着国际形势和周边战略态势的变化,军事战略方针的调整,以及市场经济体制的发展,我国国民经济动员体制的弊端日益显露出来。具体表现在:

第一,国民经济动员体制自成系统,专动分离,军民脱节。所谓专动分离。即专业军工和动员军工两张皮。致使国防工业部门把经济动员准备看成民用经济部门的事情,没有很好发挥国防工业在国民经济动员准备中的核心作用。所谓军民脱节。即军队和经济动员部门缺少协调和配合。军队注重兵员动员而忽视经济动员。把经济动员准备看成地方政府经济部门的事。致使经济动员准备工作的需求牵引力度较小。

第二,国民经济动员制度化建设不够,缺乏稳定性和连续性。长期以来国民经济动员工作存在一种片面做法,即一有战事,大搞群众运动,一哄而起,仓促上阵;习惯于搞临时突击,临渴掘井。这种做法的危害在于:一是国民经济动员组织机构极不稳定。一旦发生战争,临时调人搭班子,战争威胁一解除,人走机构撤销;二是国民经济动员工作计划缺少长远规划和综合平衡,导致建设项目缺乏论证,上马快,下马也快;三是平时时期国民经济动员法规与制度建设无人过问,长期处于停滞状态。

第三,国民经济动员手段的运用,存在着重行政手段、轻经济与法律手段的倾向。

强有力的行政手段和高度集中的计划管理,强化了国民经济动员的纵向条条管理。一切靠计划,缺少经济手段激励和法律手段保证,从而使动员执行机构成为计划的“奴隶”,动员企事业单位养成等靠要的习惯,缺乏应有的活力和内在动力。从宏观角度看,国民经济动员平战转换功能差,经济资源闲置和浪费现象严重。

三、新世纪重构国民经济动员体制的基本思路

历史进入世纪之交,无论是世界形势的发展,战略格局的演变,还是社会主义现代化建设的需要,都要求我们站在完善国家安全机制的高度来思考重构国民经济动员体制问题。究竟构建一个什么样的国民经济动员体制?如何构建国民经济动员体制?都需要深入探讨并作出科学地回答。我们认为,未来我国国民经济动员体制的目标模式应当是:以维护国家安全利益为最终目标。以防御高技术条件下局部战争和突发事件为重点,以国家与国防现行体制为基础。形成与社会主义市场经济相适应。综合运用计划、行政、经济、法律调控手段,形成有中国特色的并具有反应快速反应能力的制度化法律化的国民经济动员体制。

新时期国民经济动员体制的构建,不仅要与国家安全需要相适应,还要与国家经济体制转轨的进程相适应。当前,我国社会主义市场经济的发育还有一个过程,与市场经济相适应的国民经济动员体制还需要在实践中探索。例如,在政府精简机构、转变职能的情况下,经济动员管理部门的作用如何发挥?政府如何利用行业组织对各类企业实施动员?显然,这些都是我们在构建新时期国民经济动员体制中无法回避的问题。构建与完善新世纪国民经济动员体制不是一朝一夕能够完成的,需要我们坚持不懈的努力,当前我们应着重抓好以下几方面工作:

第一,以建立现代企业制度为契机,为构建与完善国民经济动员体制奠定微观基础。

企业是国民经济动员管理的主要对象。在国民经济动员过程中,企业制度规定了其自身最基本的运行目标和运行方式。实践证明,企业成为完整的法人实体和真正的市场主体,才具有内在的发展动力和自我约束能力,才能够对国家运用经济手段进行国民经济动员及其他经济信号作出合理反应,从而实现国民经济动员高效率、高效益的运行。新中国成立以来,在高度集中的计划经济体制下,企业成为行政机构的附属物,资金国家拨,材料国家供,计划国家下,产品国家包。企业的任务就是按计划时限和产品质量指标完成生产任务,没有内在的发展动力和自我约束能力。多年来,这种企业制度构成了传统国民经济动员体制的微观基础,也成为构建新时期国民经济动员体制的障碍。党的十四届三中全会提出,经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,建立现代企业制度是整个经济体制改革的中心。我们应当抓住这一机遇;积极推进军工企业和动员企业的改革,加快建立现代企业制度的进程,为构建新时期国民经济动员体

制奠定基础。

第二,以实行国家军事订货制度为突破口,为新时期国民经济动员引入经济手段创造条件。

企业建立现代企业制度后,国民经济动员需要采取一定的方式对企业实行管理,使企业具备经济动员的功能。按照国家安全利益需要配置资源。对此,1997年3月14日第八届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国国防法》中明确指出:“实行国家军事订货制度”,保证武器装备和其他军用物资的采购供应。军事订货制度是市场经济条件下规范政府行为和企业行为,协调国民经济动员活动中政府和被动员企业关系的重要制度之一。也是国民经济动员管理引入经济手段的有效方式。

实行国家军事订货制度,关键是要改革军品定价方法。价格是市场经济运行的重要机制,军品价格是国家通过市场引导企业转入动员状态的重要经济信号。在传统计划经济体制下,军品长期实行“计划成本+5%利润”的定价方法。这种定价方法在建国初期曾经发挥一定的作用,但其弊端是十分明显的,它既不能鞭策企业技术创新、降低生产成本,又不能调动企业生产军品的积极性和创造性。由于军品生产和消费的高度垄断性,即使在市场经济条件下也难以形成完全竞争的市场价格,但这不排除在军品定价中引入市场机制。具体来说,一是采取投标等方式,将市场竞争机制引入军品定价中,使军品价格趋近于市场要求。二是改革以个别厂家生产成本为定价依据的做法,以优等条件下的生产成本为定价依据,对劣等条件下非经营性因素形成的部分生产成本采取政策补助办法解决。三是实行动态成本核算,并根据成本和利润率的变化趋势,形成动态成本核算。

第三,以制定国民经济动员法规,完善经济动员法规体系为基本途径,为新时期国民经济动员工作法律化制度化提供有力保障。

江泽民同志在党的十四大报告中指出:“要高度重视法制建设”。“加强立法工作,特别是抓紧制订与完善保障改革开放、加强宏观经济管理、规范微观经济行为的法律和法规,这是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。”在高度集中的计划经济体制下,人们忽视了国民经济动员法规建设,以至于在市场经济日益发展的今天,国民经济动员工作法规建设呈滞后状态。为改变这种状况,必须做好以下几方面工作:一是把国民经济动员立法纳入国家立法总体规划,与国家法制化建设同步发展。应着手编制中长期立法规划,并力争到2010年前,形成初步有中国特色的国民经济动员法规体系。二是尽早规范国民经济动员的组织制度和工作制度,为国民经济动员的组织机构及其正常活动提供法律保障。

第四,以实现国民经济动员方式根本性转变为目标,不断推进国民经济动员管理的现代化、科学化、自动化。

首先,要实现国民经济动员思想的现代化。管理思想的现代化,是实现新时期国民

经济动员方式转变的灵魂,它要求管理者摆脱或打破小农经济和计划经济管理方式所形成的思想禁锢,逐步确立市场经济新观念、现代管理科学的新观念,如系统观念、效益观念、竞争观念、协同观念、时效观念等。其次,要实现国民经济动员方法的科学化。管理方法科学化是实现国民经济动员方式转变的核心,它要求以最简捷、最经济的方法,提高管理及时性、准确性和有效性。如,按照国民经济动员活动的客观要求设计严格地管理程序,排除管理步骤的主观随意性;运用数量统计、线性规划、仿真模拟、投入产出分析等方法,对国民经济动员进行量化分析,提高国民经济动员的准确性;运用网络技术、价值工程、系统工程等现代管理技术,对国民经济动员的各种方案进行分析、比较、论证,以寻求最佳方案。最后,要实现国民经济动员手段的自动化。管理手段自动化,是实现国民经济管理方式转变的物质载体。要广泛使用电子计算机处理信息,用现代化通信设备传递信息,用自动化仪器控制信息,使国民经济动员工作准确、及时、经济、高效。

第四节 国民经济动员组织体制及其作用

一、国民经济动员组织机构的职能及设置原则

国民经济动员机构是负责经济动员的领导机关和职能部门。现代战争,经济动员任务的繁重性、经济动员范围的广泛性、经济动员组织工作的复杂性,迫切需要一个有权威的、高效能的组织机构,以实施统一的领导和畅通无阻的指挥,使全国上下左右,各行各业,形成一种运转灵敏的战争机制,避免指挥不灵、梗塞拖延、各自为政、互相扯皮的现象发生。

国民经济动员机构的基本任务:即平时进行经济动员准备,积蓄国民经济动员潜力和增强国民经济动员能力,战时将国民经济动员潜力转变为战争实力,以保障战争和应付突发事件的需要。经济动员机构的职能主要包括以下几个方面:

- 对国民经济动员准备和实施活动实施集中、统一——的领导;
- 根据国家最高决策机构的决策和指令,负责国民经济动员工作的总体规划;
- 负责调节战争供给与战争需求关系,理顺军队和政府、中央和地方、当前和长远、前方和后方等关系,妥善处理国家、单位、个人之间的矛盾,使国民经济各部门(行业)、各企业相互配合和协调,形成合力;
- 根据国民经济动员计划,组织实施经济动员工作,同时负责指导、检查下级经济动员机构实施经济动员情况;

第二次世界大战以来,许多国家认真总结历史经验教训,不断建立健全本国国民经

济动员组织体制。基本原则包括:

第一,权威性。现代战争爆发突然,战况瞬息万变,不仅军队需求量大,而且各个部门、各个企业都急需大量的人力、物力和财力。国家经济资源是有限的,必须建立有权威性的经济动员机构,合理使用国家经济资源,确保战争需求。经济动员涉及国民经济各行各业、千千万万个企业,隶属关系复杂,难以协调。这就需要从中央到地方建立一个有权威的经济动员组织体系,保证对经济动员实施高度集中统一的组织指挥。

第二,前置性。即在平时时期建立健全经济动员机构。这是因为:一是国民经济动员包括平时经济动员准备和战时经济动员实施,平时经济动员准备是战时经济动员实施的基础和前提,为做好平时经济动员准备工作,必须相应建立经济动员组织机构;二是国民经济动员涉及到国民经济各行各业,情况异常复杂,必须建立专门的组织机构负责此项工作,才能保证平时经济动员准备工作落到实处。三是平时经济动员准备与战时经济动员实施有着内在的必然的联系,它不仅包括国民经济动员潜力的积蓄及其能量的转换,而且包括国民经济动员能力(包括法规的制颁,计划的编制、动员预案和程序的完善)的培育和提高。只有在平时建立健全经济动员机构,才能做到平时经济动员准备与战时经济动员实施的相互衔接,确保战争需要。

第三,依托性。国家的现行经济管理体制是国民经济动员组织机构的基础和依托。一般说来,平时经济动员准备工作主要是借助于国家经济体制开展工作的;战时对国家经济体制作部分调整,形成战时经济体制。从总体上看,国民经济动员实施仍然是以国家现行的经济管理体制为依托的。所以,无论平时还是战时,国民经济动员机构都不能离开国家现行经济管理体制另搞一套。目前,我国的经济体制正由计划经济体制向市场经济体制转变,我国的经济动员组织体制的建立与完善,要考虑到过渡时期经济体制的基本特征,不能脱离现行经济体制另搞一套,同时,又要关注我国经济体制的过程,随着国家经济体制改革的深入,逐步调整经济动员组织体制。

第四,稳定性。国民经济动员机构一旦建立并开始运行,就要保持相对稳定。所谓相对稳定包括两方面含义:一是动员机构必须稳定。国民经济动员机构的稳定性是权威性的基础和前提,也就是说,动员机构没有稳定性,其权威性就无从谈起。二是稳定是相对的,即不是一成不变的。随着国际形势、国家周边战略态势的变化,国民经济动员任务的变动,经济动员机构应在总体稳定的前提下,作相应的变动和调整。

二、国民经济动员组织体制的地位和作用

正为本书第一章中所述,国民经济动员是将国民经济动员潜力转变为国民经济动员实力的一种有目的的活动。这种活动离不开人的组织和控制,显然,经济动员机构在这里起着关键性作用。换句话说,离开了经济动员组织体制,国民经济动员就无从谈起。经济动员组织体制及其效率,不仅制约着对国民经济动员潜力利用的程度,而且影

响着战争的进程和结局。国民经济动员组织体制的地位和作用,是人们在经历了 20 世纪初以来的两次世界大战和无数次局部战争的实践,总结了正反两方面的经验教训之后,才逐步理解和认识的。

20 世纪初叶的第一次世界大战,是人类历史上规模空前的一场战争。战前,各国对经济动员没有引起足够的重视,仍然把武器装备及军用物资的筹措看成是军队后勤部门的事情,没有建立相应的经济动员组织机构。战争一开始,武器装备损失与消耗急剧增长,物资供应出现严重不足,各国经济处于一片混乱之中。为应付战争需要,参战国开始成立部门或行业的经济动员机构。如德国于 1914 年 8 月成立了国防工业委员会,在陆军部设立了若干战时经济管理机构。法国在战争初期将武器弹药的生产划归陆军部的炮兵局和弹药局管理,1915 年 5 月,在陆军部成立兵器弹药局,之后又逐步增加其职能。其他参战国也建立了一些经济动员机构。这些经济动员机构在战争中发挥了重要作用,但从总体上看,经济动员机构是不完善的,主要表现在:一是没有形成集中统一的经济动员组织体系,动员机构比较分散;二是政府职能部门没有承担起应有的责任,军队后勤部门成为主角。

第一次世界大战以后,各国认真总结第一次世界大战经济动员的经验教训,开始重视经济动员组织体制的建立与完善,其中法西斯德国最为典型。1939 年 8 月 30 日,德国成立了经济动员的最高决策机构——最高国防会议,1939 年 2 月,成立经济动员中央协调机构——最高审议会;随后又陆续成立了中央执行机构,有四年计划局、经济部、财政部、交通部、粮食农业部等;同时把全国划分为 14 个经济管理区,成立地方经济动员机构与此同时,英国、日本等国也建立了经济动员组织体制,但都没有德国动员组织体制那样健全。以日本为例,其国防工业分别隶属于陆军省和海军省经济动员机构管辖,内阁政府负责筹措并供应战费和能源原材料。由于没有统一的权威的经济动员机构,陆军省与海军省之间,以及陆军省、海军省与政府之间,矛盾十分突出,极大地影响经济动员工作效率,这种情况一直持续到第二次世界大战结束。美国、苏联、法国、英国等国家,大多是在战争爆发才逐步建立和健全经济动员组织体系的。与第一次世界大战相比,这一时期各国经济动员组织机构的建设有了很大的进步,不仅体系较为严密,而且职能明确,工作效率大大提高。

第二次世界大战结束以后,世界进入冷战时期。为防御新的世界性战争,各国政府将二战中形成的经济动员组织体制保存下来,逐步制度化、规范化。并根据新的情况,不断调整完善与发展,成为和平时国家重要的安全机制。

第五节 国民经济动员组织体制的构成及职能

20 世纪初以来,各国国民经济动员组织体制经历了形成、演变、发展的变化过程。由于种种原因,各国的经济动员机构,种类繁多,名称各异,具体设置原则也不一样。从总体上看,组织机构主要包括:最高决策机构、中央协调机构;执行机构(含中央和地方);企业动员机构。此外,还有咨询等辅助机构。

最高决策机构

为保障经济动员工作有条不紊、高效率地进行,必须建立有权威的经济动员最高决策机构。一般说来,经济动员最高决策机构是国家战争动员最高决策机构相重叠的,也就是说,国家战争动员最高决策机构也就是经济动员最高决策机构。如,美国经济动员最高决策机构是美国国家安全委员会,法国经济动员最高决策机构是总统领导下的内阁会议,印度经济动员最高决策机构为内阁政务委员会。等等。为确保经济动员最高决策机构的权威性,各国经济动员最高决策机构由国家军政要人组成。如,英国经济动员最高决策机构为国防与海外政策委员会,由首相任主席,成员有国防大臣、外交与联邦事务大臣、内政大臣、财政大臣等。以色列经济动员最高决策机构为国防委员会,总理为主席,成员有国防、外交、内政、财政、交通和邮电部长等。经济动员最高决策机构为非实体性机构。需要决策经济动员重大问题,由主席临时召集,决策后交付有关机构执行。

中央协调机构

中央协调机构是经济动员最高决策机构的办事机构与咨询机构。一般说来,其具体职能是:为经济动员最高决策机构提供咨询,并起草有关经济动员的政策、方针、指令等文件;组织调查、了解并掌握国家可供动员资源和生产能力;依据军队需求计划和国家可供动员资源,编制经济动员计划草案,报经济动员最高决策机构审批;组织、协调各部门(行业)和战区实施经济动员等。由于各国政治经济制度的差异以及历史的原因,各国中央协调机构的设置,无论是机构的形式,还是机构职能及其作用范围,都有所不同。如,美国的经济动员中央协调机构主要有“紧急动员准备委员会”和“联邦紧急管理署”两大组织。“紧急动员准备委员会”由内阁各部、白宫直属局(委)和参谋长联席会议等机构的官员组成,主要负责制定经济动员政策。“联邦紧急管理署”是全国经济动员组织的最高领导机构,具体负责协调政府各部门经济动员关系和地方各州的经济动员准备工作。德国的经济动员中央协调机构是最高审议会,议长由最高国防会议的议长兼任,成员由政府各部门的一名副职和军方代表组成,主要负责协调政府各部门之间的经济动员事务,协调军队需求和国家经济保障之间的关系。前苏联的经济动员中央协

调机构是国家计划委员会,主要负责调查国家可供动员的经济资源,编制经济动员计划,组织和指导全国经济动员工作。综上所述,有的国家将经济中央协调职能进行分割,由两个或两个以上的具体机构来负责;有的国家将中央协调职能由一个机构统一负责。从发展趋势看,由一个机构行使经济动员中央协调职能是基本趋势。

部门执行机构

部门执行机构又称中央执行机构。部门执行机构主要是指中央政府有关部门为贯彻执行国民经济动员最高决策机构指令,实施部门(行业)经济动员所成立的组织机构。部门执行机构的主要职能是:一是保证经济动员最高决策机构颁布的政策、命令、决定、指示在本部门(行业)贯彻、落实;二是根据国家经济动员总体计划和指令,负责编制本部门、本行业经济动员计划,并组织本部门、本行业实施经济动员。部门执行机构是连接中央领导机构和基层(企业)动员机构的中介环节,与地方执行机构既相互依托,又相互补充,在国民经济动员中处于十分重要的地位。由于各国经济体制不同,部门执行机构的设置方式也不完全相同。在建立计划经济体制的国家,国家在政府内设置部门(行业)管理机构,国民经济运行实施直接调控。经济动员往往以部门(行业)为基础设置部门执行机构,原苏联在这方面最为典型。在第二次世界大战中,成立了航空工业、造船工业、弹药工业、军械工业、重型机械、中型机械、通用机械等人民委员部,负责部门(行业)经济动员工作。由于部门执行机构较多,又设置国防工业、冶金、燃料、机器制造等经济委员会负责部门之间的协调工作。在建立市场经济体制的国家,一般在政府内设置经济综合管理部门,对国民经济运行实施间接调控。在政府经济管理部门与企业之间往往由行会等经济组织充当中介。这些国家一般不是以部门(行业)成立中央执行机构,而是在中央协调机构下设置具体执行机构行使中央执行机构职能,国防部的后勤部门在其中发挥主导作用,政府的综合管理部门分别承担业务范围的动员职能,一般是通过政府部门与大工业公司以合同方式来实施动员。美国、英国、法国等国家在这方面最为典型。

地方执行机构

地方执行机构是国民经济动员机构体系中的重要组成部分,是中央领导机构与企业动员机构的中介环节之一。地方执行机构主要职能是:一是保证经济动员最高决策机构颁布的政策、命令、决定、指示在本地区的贯彻、落实。二是根据经济动员最高决策机构下达给本地区的任务,负责编制本地区经济动员计划,并组织本地区实施经济动员计划。在经济动员中,地方执行机构与部门执行机构相协调,主要承担物资、技术、交通运输与劳务动员。第二次世界大战中,美国、苏联、英国、德国等国家都曾建立过地区性动员机构,发挥过重要作用。第二次世界大战结束后,世界各国在完善经济动员机构体系时都十分重视建立和健全地区经济动员机构。

企业动员机构