

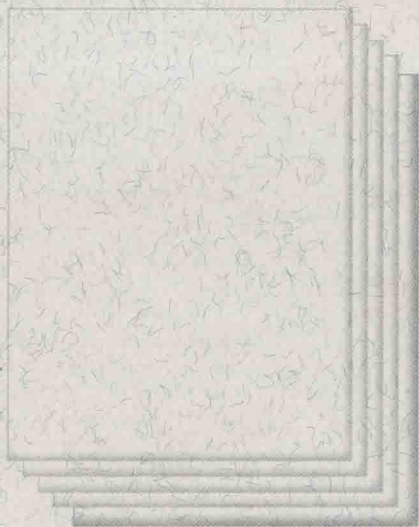


军事科学院
硕士研究生系列教材

国防体制教程

GUOFANG TIZHI JIAOCHENG

苏志荣 主编



军事科学出版社

国防体制教程

主 编：苏志荣

副主编：穆显奎

军事科学出版社

• 北京 •

(京)新登字 122 号

图书在版编目(CIP)数据

国防体制教程/苏志荣主编. —北京:军事科学出版社,1999.11
ISBN 7-80137-225-5

I. 国… II. 苏… III. 国防-体制-教材 IV. E115-43
中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 50864 号

军事科学出版社出版发行
(北京市海淀区青龙桥/邮编:100091)
出版人:刘庆忠

经销:全国新华书店

印刷:北京海淀军科印刷厂

开本:850×1168 毫米 1/32
印张:7.5
字数:185 千字

版次:1999 年 11 月北京第 1 版
印次:1999 年 11 月第 1 次印刷
印数:1-3000 册

书号:ISBN 7-80137-225-5/E·155

定价:11.50 元

(如有印装质量问题,请与本社发行处调换)

电话:(010)62882626

国防体制教程

主 编：苏志荣

副主编：穆显奎

军事科学出版社

· 北京 ·

军事科学院硕士研究生教材编审委员会

主 任：王祖训

副主任：徐根初

委 员：	李大伦	刘继贤	姚有志
	刘永祥	沈雪哉	支绍曾
	闵振范	江敬灼	寿晓松
	刘庆忠	史鲁泽	

军制研究部硕士研究生教材编审分委员会

主 任：钱海皓

委 员：	李德源	王法安	胡光正
	王京朝	陈振阳	

出版说明

当今世界，科学技术迅猛发展，知识经济初见端倪，国际竞争日趋复杂，战争样式发生变化，这些都向跨世纪的军队建设提出了严峻的挑战。江泽民主席指出：“迎接新的军事发展的挑战关键在人才”，“人才是兴军之本，必须把培养和造就大批高素质人才作为军队现代化建设的根本大计来抓。”军事教育，尤其是军队研究生教育能否培养和造就出大批高素质的人才，关系到军队的发展和战争的胜利。为了适应军队现代化建设和未来高技术战争的需要，培养合格的硕士研究生，院决定编写出版硕士研究生系列教材。这次计划出版的51本教材，覆盖了军事学6个一级学科，13个二级学科，具有较强的时代性、系统性、规范性和实用性等特点。这套系列教材的编写和出版，标志着我院研究生教育迈上了一个新台阶，对加强我院研究生教育，提高人才培养质量，将会起到积极的促进作用。

院党委、院首长对教材的编写和出版非常重视，多次强调要深化教学改革，而改革的重点之一是调整和充实教学内容，编写和出版高质量的系列教材。1998年6月，院研究生工作领导小组专门召开会议，研究讨论了院研究生教材建设的问题。会议确定要争取用一年半左右的

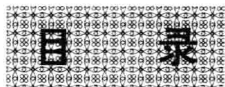
时间，编写出版一套硕士研究生教材。尔后，院转发了科研指导部《硕士研究生教材编写实施方案》，该方案明确提出了编写教材的数量、范围及完成时间。为了做好教材的选题工作，院召开了硕士研究生教材专家论证会，会上对各研究部、所上报的硕士研究生教材预案进行了认真的研讨，在此基础上，对教材的数量、名称作了一些调整。在10月29日召开的院首长办公会议上，院首长听取了科研指导部“关于硕士研究生教材编写计划有关情况”的汇报。会议充分肯定了编写和出版这套教材的必要性，提出了编写和出版好这套教材的要求，通过了《硕士研究生教材编写计划》。各研究部、所以院印发的《硕士研究生教材编写计划》为依据，对编写和出版工作抓得紧，做了大量的卓有成效的工作。

为了加强对教材编写和出版工作的指导，院成立了研究生教材编审委员会，各研究部、所成立了研究生教材编审分委员会。院编审委员会和各部、所分委员会注重对教材编写和出版的指导，编写工作强调以下几点：一是科学性。编写教材结构要合理，选题既要符合教学的需要，又要符合教育对象的认识规律，体现循序渐进。同时，教材的内容要反映教学规律，要以学科专业基础理论和专业理论为主，做到内容准确，层次分明，条理清楚，文字精练，附图举例恰当。二是前沿性。编写教材要认真分析研究当前世界政治、经济、军事发展的形势，大胆地借鉴一些发达国家的先进军事思想和观点，虚心吸取当代社会、自然和管理科学的优秀成果，反映本学科的难点和热点问题，体现学科的前沿性，使研究生能把握国内外较为成

熟的最新学术成果和理论动态。三是稳定性。要使编写的教材在思想上、观点上保持相对稳定,要充分反映我院若干年来丰硕的科研、教学成果,为今后一个时期的研究生教学提供依据。四是系统性。教材内容要与培养目标相一致;要能科学、系统地体现培养目标的知识结构和能力结构;要处理好与相邻学科教材的关系,要保持教材自身的系统性和完整性。五是规范性。新编教材的名称、格式、内容,要符合教材编写规范的要求。

教材的编写和出版,是一项艰苦的劳动。院研究生教育工作开展十多年来,经过导师和教学人员的辛勤努力,积累了大量的教学经验和教学成果,为教材的编写打下了坚实的基础,这套系列教材的编写和出版,凝聚着各级领导、编写人员和编辑出版人员的心血和汗水,为此,向他们表示感谢。由于编写时间和水平有限,该系列教材有不足之处,恳请专家及研究生提出修改意见,以便不断完善。

军事科学院
硕士研究生教材编审委员会
1998年12月



第一讲 国防体制概论	(1)
一、国防体制的形成与发展	(1)
二、国防体制的主要构成及特征	(6)
三、国防体制的地位作用	(9)
四、国防体制的发展趋势	(10)
第二讲 中国国防体制发展简史	(13)
一、夏商西周时期国防体制	(13)
二、春秋战国时期国防体制	(18)
三、秦汉至明清时期国防体制	(21)
四、民国时期国防体制	(32)
第三讲 国防领导体制	(43)
一、国防领导体制概述	(43)
二、最高国防决策机构	(49)
三、国防领导和管理机构	(54)
四、国防领导体制的发展趋势	(62)
第四讲 武装力量体制	(65)
一、武装力量体制概述	(65)
二、武装力量体制的基本类型	(72)
三、武装力量体制的主要特点	(77)
四、武装力量体制的发展趋势	(83)
第五讲 国防动员体制	(86)
一、国防动员体制概述	(86)

二、国防动员领导体制	(93)
三、国防动员法规体系	(103)
四、国防动员计划体系	(108)
五、国防动员体制的发展趋势	(112)
第六讲 兵役制度	(115)
一、近、现代兵役制度的发展概况	(115)
二、现役制度	(119)
三、预备役制度	(126)
四、兵役保障制度	(129)
五、兵役制度的发展趋势	(135)
第七讲 国防经济体制	(139)
一、国防经济体制概述	(139)
二、国防经济体制的基本类型	(145)
三、国防经济体制的主要内容	(149)
四、中国国防经济体制的建立与改革	(156)
第八讲 国防科技和武器装备管理体制	(167)
一、国防科技和武器装备管理体制的发展概况	(168)
二、现代国防科技和武器装备管理体制的主要特征	(173)
三、国防科技和武器装备管理体制的基本类型	(181)
四、建立现代国防科技和武器装备管理体制的 基本原则	(186)
第九讲 民防体制	(194)
一、民防体制的发展概况	(195)
二、民防领导体制	(200)
三、民防体系	(207)
四、民防体制的发展趋势	(217)
参考书目	(222)
后记	(225)

第一讲 国防体制概论

国防体制是国家为进行国防建设和斗争而确立的组织体系及相应制度，是国防领导体制、武装力量体制、国防经济体制、国防科学技术和武器装备发展的管理体制、兵役制度、动员制度、国防教育制度以及国防法制等有关国防建设和军事斗争一系列组织制度的总称。它与国家的政治、经济、文化教育等体制既互相联系又相对独立，是国家体制的重要组成部分，是国家安全的组织保证。

一、国防体制的形成与发展

国防体制的形成、发展，是伴随着国家体制的发展变化，在适应国防建设和军事斗争需求的过程中，沿着从不完善到完善、从不成熟到成熟方向发展的。

（一）国防体制的形成

国防体制的形成与国家、国防的形成密切相连，要探讨国防体制的形成，就必须探讨它与国家、国防形成的关联。

1. 国防体制随着国家的产生而产生。根据马克思主义的国家学说，国防是国家最重要的职能之一，而有了国防，国防体制的雏形也就相伴而生。国家是社会发展到一定阶段上的产物，国家是阶级矛盾不可调和的产物和现象。在阶级矛盾客观上升到不可调和的地方、时候和程度，便产生国家。据历史记载，公元前 3500 年左右，在古埃及就出现了一些奴隶制的小国，公元前 3100 年埃

及建立了统一的国家。在中国，公元前 21 世纪，大禹建立的夏王朝，是中国历史上第一个奴隶制国家。国家建立以后，靠什么保卫国家呢？武装力量是重要的一环。国家有赖于武装力量而建立，又有赖于武装力量而巩固，还有赖于武装力量以保障发展，因此，产生了防卫机构的设置和管理权限的划分。在国家的产生过程中，原始氏族制度的管理机构军事民主制起了很大作用。可以说，是氏族的军事民主制逐渐演变成为国家的管理机构和国防体制。由于战争频繁，传统的氏族民主制度增加了新的军事因素，构成了军事民主制的氏族社会各机关。这种军事民主制在国家建设以后即转变为国家的国防体制管理机构。战争加强了军事首长的权力，国家统治者大都是军队的最高统帅，有的本来就是由军事首长转变为君主的。征服者民族的最高的代表人是军事首长。被征服地区对内对外的安全，要求增大他的权力。于是军事首长的权力变为王权的时机便来到了。国家作为阶级统治的机器，是一个整体。它包括军队、警察、监狱等专门机构。国家职能是通过国家机构来执行的，国家机构是体现国家职能的实体。所谓国家体制问题，也就是国家的结构形式和管理形式的问题，即国家整体与部分之间、中央与地方之间的相互关系。国家体制与国防体制密不可分，不同的国家产生不同的国防体制，同这个国家构成的关系也不尽相同。我们研究国防体制，如果不了解国家政权学说、国家的结构形式、国家的管理形式，便不能从更高的层次、更深的含义、更本质的内容上来全面理解国防体制的结构形式和内容。

国防体制的内容和形式，不仅体现国家的本质，而且它鲜明地体现着为一定的经济基础服务，是阶级意志和利益在国防领域的集中体现。从这个意义上讲，国防体制的内容和形式，取决于国家的政权性质，即国家的政治体制。国家政权的组织形式决定着国防体制。因为国家的政治制度决定了国防的组织形态。国家的政治制度和政策是国防的重要目标。作为直接服从，服务于国家政治需要的国防体制，其组织领导形式、机构设置、权限划分、

隶属关系以及各种相应的制度、法规等等，都必须受国家政治制度的影响和制约。古今中外，不论剥削阶级专政的君主制、共和制、议会制，还是无产阶级专政国家实行的人民代表大会制，其国防体制与政权的结构形式是完全相适应的。

世界各国的国防体制，因各自国家体制和文化传统的不同而各具特色。例如，美国由国会、总统、国家安全委员会、国防部共同负责领导国家防务，平时实行募兵制。英国则由国会、首相和国防大臣领导下的国防会议决定国防事务，下设国防参谋部，实行募兵制。法国由总统领导下的最高国防委员会、国防委员会和限制性国防委员会负责国家防务，实行募兵制。日本设置国家安全保障会议，由内阁首相任主席，下设防卫厅，实行募兵制。印度的国家防务在总统领导下，由内阁政治委员会负责，内阁总理任主席，下设国防部，实行志愿兵役制，等等。中华人民共和国国防体制是与具有中国特色的社会主义国家性质相适应的，即由中国共产党领导，由中华人民共和国全国人民代表大会，决定战争和和平的问题，由国家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，由国务院领导和管理国防建设事业，由中央军事委员会领导并统一指挥全国武装力量的。

2. 国防体制随着国防的形成而形成。国防即国家防务，是国家为防备和抵抗侵略，制止武装颠覆，保卫国家的主权、统一、领土完整和安全所进行的军事活动，以及与军事有关的政治、经济、外交、科技、教育等方面的活动。国防形成的一个先决条件是武装力量的存在，国家有组织的防务才构成了“国防”，其主权、领土完整和安全是国家的特征和权力。而没有国防就不可能捍卫国家主权、领土完整和安全。国防经历了一个由萌芽到成熟、由初级到高级的演进过程。现代国防的主要内容包括：国防体制、国防战略、国防政策、国防力量、国防科技、国防工业、国防工程、国防教育、国防动员、国防法规以及与国防有关的其他方面的建

设和斗争。其中，国防体制是国防的重要内容。

国防体制是国防政策、国防战略、国防法规在组织制度方面的总体体现。它决定着武装力量建设的模式的机制，并对国防科研生产实行统一领导和计划调控；直接影响着国防经费的使用方向和使用效益，制约着国防资产的规模、结构、布局、调整和处置；关系到战略物资储备、后备力量建设、战争动员准备，以及国防教育的程度和效率等。

（二）国防体制的发展

国防体制的发展与国家所进行的战争密切相关，而战争却反映了社会各发展时期阶级斗争的结果。因此，社会形态和战争形态决定了国防体制的基本走向。

1. 奴隶社会和封建社会国防体制的发展。原始社会解体后，随着生产力的发展，私有制的产生，以农业经济为特征的国防体制也逐步形成和发展起来。奴隶社会的国防体制是奴隶主维护和强化其统治的工具。这时所建立起来的国防体制主要职能是用于保证进行掠夺、侵略、讨伐、远征，攫取奴隶或者抵御外敌，镇压国内占人口绝大多数的奴隶的反抗。国防体制的形式，主要体现为国家体制与国防体制的一体化。奴隶主是国家最高决策者，也是国防体制中的最高决策人。在武装力量的结构上，出现了大量的常备军性质的部队、民军和雇佣军等。在兵役制度上，实行寓兵于农；国防经济体制以井田制为基础。进入封建社会后，随着封建地主阶级对外征服、掠夺的加剧，对内镇压农民阶级反抗的加强，国防体制产生了很大的变化，在领导指挥体制上，出现了分职、分权；在国防管理体制上，出现了以区域管理的为中央负责的管理模式；在武装力量体制上，常备军扩大，职业军队产生；国防经济体制也出现了以国防建设发展为目的的专项经济；战争动员体制也体现了动员的层次性。奴隶社会到封建社会的国防体制，经历了一个漫长的发展阶段，呈现出领导指挥的集权性，组织结构的单一性，管理方式的简洁性等基本特征。

2. 资本主义社会国防体制的发展。资本主义制度的确立,促使生产力突飞猛进的发展,特别是18世纪兴起的技术革命,加快了工业化进程,以工业经济发展为特征的国防体制得到空前的发展。资本主义制度的诞生就伴随着不断地对外扩张、侵略和掠夺殖民地的财产。由于生产力的发展、新兴的资本主义国家能够供养一支数量庞大的常备军,能够把大量的人力、财力投入军火工业。铁路和机动车辆的出现,为数众多的军队的动员、集结、武器装备及其他军需品的运输和供应创造了条件,同时也为国防体制的发展奠定了物质基础。国防体制在内容上得到了极大的丰富,在结构上更趋于合理。在领导指挥体制上,强化了集中统一;国防法规制度体系进一步完善;武装力量体制则以正规军为主、地方军和民兵为辅。特别是经过两次世界大战,参战国的国防体制在战争中受到检验,国防体制的发展以适应战争的需求为目标进行了调整,这一时期,国防体制在发展中,不仅只注意了本国国防体制的建构,同时也注意了吸取各国的优长,使自身的国防体制不断完善。

3. 当今世界各国国防体制的发展。第二次世界大战后,国防现代化已经成为各国共同追求的目标,国防体制也在国防现代化这一大前提下得到了前所未有的重视。由于当今国家安全的概念已被现代社会的发展而拓展,对国家安全的威胁不仅仅来自军事的威胁和战争,还来自政治、经济、科技、文化等诸多方面。又由于现代国防观念的更新,强调国家利益及其安全防务的整体性,强调国防威力的综合性,强调国防手段的多样性,强调国防建设的系统协调性,强调国防事业的社会性,强调国防战略的总体性,从而为国防体制的发展注入了新的内涵。因此,国防体制也随之现出了整体性、综合性、多样性、协调性、社会性、总体性等特点。

二、国防体制的主要构成及特征

国防体制是由一系列有关国防建设和军事斗争组织体系及相关制度所构成。它的构成与特征是非常鲜明突出的：

（一）国防体制的主要构成

一个国家国防体制的构成，同本国的社会制度、历史传统和国体、政体密切相关。因此，世界各国国防体制的构成既有共同点，又不尽相同。但最基本的构成大致可分为国防领导体制、武装力量体制、战争动员体制、兵役体制、国防经济体制、国防科技和武器装备管理体制、民防体制等。

国防领导体制，是国家（政党）领导国防建设和武装力量的组织体系，是对国防建设和斗争全局性、宏观性问题进行谋划、决策、指挥、协调的领导体系。国防领导体制从总体上对其他各个方面的体制起着领导、组织、协调、控制的核心作用。

武装力量体制，是国家（政治集团）关于武装力量宏观的组织体系和相关制度。它主要包括武装力量的构成及各种武装组织的规模、领导指挥关系、任务区分和相互关系等制度。我国武装力量体制，由中国人民解放军现役部队和预备役部队、中国人民武装警察部队、民兵组成。武装力量体制是国防体制的主体。

国防动员体制，是国家为组织、领导和保障国防动员的准备和实施而建立的一整套组织制度。它主要包括国防动员的领导体制、计划体系和法规体制等。它是国防体制中最广泛的组织体系。

兵役体制，它是国家关于公民参加武装组织或在武装组织之外，承担军事义务、接受军事训练所建立起来的制度。通常以现役、预备役和兵役保障等体系组成。兵役制度通常分为征兵制（义务兵制）、募兵制（志愿兵制）和混合制（征募制）三种类型。

国防经济体制，是在国家经济体制的基础上，为管理和调节国防经济活动，增强国防经济基础，而采取的组织形式、设置的

机构及职能划分、管理方式等整个组织体系。它主要包括国防工业体制、国防交通体制、国防预算体制等。国防经济体制又有效地保障着国防体制中各要素的发展。

国防科技和武器装备管理体制，是国家为保障武装力量完成作战、训练和实现武器装备建设的目标进行决策和实施管理的组织领导体系。它主要包括国防科技和武器装备管理机构的设置、权限和职责的划分，以及与之相适应的管理制度和法规体系。国防科技和武器装备的管理体制直接影响到武装力量体制的建设，制约着其组织体制、编制的发展，已成为现代国防体制的重要标志。

民防体制，在我国叫人防体制。它是国家组织民众防备敌人空袭和消除空袭后果而建立的组织体系及相应制度。在和平时期，民防体制因“民防”内涵由国民防空，发展为“民间防空、民间防灾、民间防卫”而不断变化和发展。它通常由民防领导体制、民防组织指挥体系、民防通信警报体系、民防工程体系和民防专业队伍体系等构成。

（二）国防体制的基本特征

国防体制的基本特征，归纳起来，大致有以下五个方面：

一是国防统帅的最高权威性。关于最高统帅，尽管各国的称谓不同，而且有名义统帅和实际统帅之分，但在根本上各国都是一致的，即最高统帅由国家元首或政府首脑担任。国防的统帅权控制和掌握在国家实际的最高领导人手中，这是因为国防领导体制是国家政权的主要成分和支柱，国家最高领导人掌握国防的领导权，是控制国家政权的需要，是维护和保障国家安全的必需。同时，战争又是一个国家、民族生死存亡的大事，需要调动国家的一切力量，国防统帅应当有最高领导的权威性。

二是国防决策机构的最高层次性。国防建设和斗争不仅包括武装力量的建设和使用，而且包括与国防相关的政治、经济、科技、教育、文化和外交等综合国力的建设和运用。因此，在国防方面，重大决策必须在国家最高领导层中进行。在许多国家，国