

# 关于国民经济动员面向非军事需求的思考

崔立新

(北京理工大学,北京 100081)

**摘要:**本文从以下几方面论述了如何加强国民经济动员体系在非军事领域的应用:加强协作,建立完善的动员组织体系;加强媒体动员,建立高效的动员信息系统;完善动员机制,保障国家安全;建立健全法律法规,保障动员的顺利实施。

**关键词:**国民经济动员;非军事需求;应变能力。

中图分类号:F120.4

文献标识码:A

文章编号:1009-3370(2004)03-0015-04

近年来,我国经济动员理论界给国民经济动员赋予了一个广义的定义:“国民经济动员是国家有组织、有计划地提高国民经济应变能力的活动”<sup>[1]</sup>。

这种最新的表述不同于传统的定义,如在《中国大百科全书·军事卷》关于国民经济动员(Mobilization of National Economy)的定义是“国家将国民经济各部门和相应的国家机构有组织、有计划地由平时状态转入战时状态,充分调动国家的经济能力,提高生产水平,保障战争的需要。”<sup>[2]</sup>传统的国民经济动员理论体系是建立在保障战争的需要这一基础上的,它是为战争服务的。

然而,抗击“非典”的实践给了我们一个启示,应该加强国民经济动员体系在非军事领域的应用,将提高应对类似“非典”疫情这种突发事件的能力要求,纳入到国民经济动员体系建设的规划之中。另一方面,应该提升国民经济动员体系的层次,使国民经济动员体系职能健全、强劲有力,有能力随时应对包括重大疫情在内的各类大规模、大范围的危机,成为保障国家和人民生命财产安全的强大支撑系统。要实现这个宏伟目标,我们需要进行长期的建设,付出艰苦的努力。目前,应该从以下四个方面着手开展工作。

## 一、加强协作,建立完善的动员组织体系

国民经济动员的准备、实施、复员等各个阶段的活动都需要涉及国民经济各个部门,只有国民经济各个部门协调一致地行动,才能够合理地分配和使用有限的资源以迅速满足紧急时期的需要。

美国现行的国家安全与危机管理的最高决策机构是美国国家安全委员会(NSC),该委员会由总统任主席,法定成员有副总统、国务卿和国防部长。这个委员会负责把国家安全政策的不同方面“统一起来”向总统提出对策建议。国家安全委员会不仅负责国内危机管理,也负责国际危机管理。国家安全委员会及其班子处于整个行政部门复杂决策体系的塔尖。

美国的联邦紧急事态管理局(The Federal Emergency Management Agency, FEMA)是一个直接向总统负责、报告并处理国家灾情的独立政府机构。该机构从1979年成立以来已发展起一整套“综合应急管理系统”,应付各种类型和各种规模的天灾人祸,从火警、地震、飓风、爆炸直到危机的最高形态战争无所不管。

另外,组成美国国民经济动员体系的机构还有:紧急动员战备局、国防部、商业部、能源部、内务部、劳动部、运输部、财政部以及海事管理局。

在我国“非典”爆发后,专家们认为,北京市有必要成立一个突发事件及危害危机研究中心,在该研究中心中开展危机学研究,提高对突发事件的分析预警能力,建立面对突发事件的预警系统和预防机制,制定面对突发事件的解决方案,建立城市系统应急机制,为政府建立危机处理指挥体系提供服务,从而提高城市抵御各种风险、应对突发灾难性事件的能力。

## 二、加强媒体动员,建立高效的动员信息系统

大多数危机事件突发性很强,本身带有很大的不确定性,很多现象人们事先也很难预知。因此,判定紧急突发事件的真实性和严重性在危机暴发初期就显得非常重要,如何全面和及时地汇总信息则是做出判断的惟一依据。同时,危机事件会涉及很多方面和众多的部门,政府部门对信息的需求和处理,绝非简单汇总和集合。面对灾害,政府应及时获取连锁反应产生的相关信息和预见到可能突发的新型危机。因此,危机发生时,如何保证信息渠道的畅通、如何动员媒体为战胜危机服务,以及平时状态时如何加快信息系统的建立,以保证危机发生时,更好地利用信息应对危机,这些都是目前国民经济动员工作面临的重要问题。

### 1. 畅通的信息渠道与媒体动员。

保证信息渠道的畅通,媒体起着重要的作用,媒体是社会动员的重要力量<sup>[3]</sup>。在国民经济动员实施的过程中,媒体动员

收稿日期:2004-03-02

作者简介:崔立新(1967—),女,北京理工大学国民经济动员教育培训中心,副教授,研究方向为国防经济学。

将贯穿全程。从伊拉克战争到抗击“非典”的战斗中,我们都清楚地看到了现代媒体的巨大影响,组织传媒力量直接参战成为国民经济动员的又一重要内容。

## 2. 充分利用现代信息技术,建立国民经济动员信息系统。

应对危机事件,其应急措施必然涉及了很多系统单位的协调作业,势必涉及方方面面的工作,这就需要充分利用现代信息技术,建立国民经济动员信息系统,针对各个系统单位的不同情况、各自的储备信息及各自的应急预案,来有效地动员、组织、利用这些资源,保证危机给国家和人民造成的损失最小。

在国民经济动员信息系统中,当紧急事件信息有效传递到决策层时,为了保证决策的准确性,避免延误,还需建立功能强大的专家库和方法库以辅助决策,同时还可以通过这个平台进行系统内部的信息交互、联动指挥、实时沟通,从而为决策者提供准确的决策参考,也就是各种权威的紧急预案。

国民经济动员信息系统要充分利用现代技术,包括多媒体实时通信系统及相关业务系统的接口,从计算机到传真、电话、手机、短信、射频、视频和音频会议及其GPS等技术的应用,该系统要提供多种通讯方式,一旦发生紧急事件,可迅速同相关的个人或单位进行通信,还可组织网上会议、远程视频会议,对紧急事件进行讨论和决策,并对决策过程进行实时全程监控。

## 3. 发挥政府在信息传播和信息系统建立中的主导作用。

在非常时期,必须营造良好的舆论氛围,这时就必须加强政府的新闻宣传工作,发挥政府在信息传播中的重要作用。为确保宣传报道快捷高效,为增强宣传工作的时效性、针对性,政府需建立健全宣传工作领导小组体制和新闻发布会制度、信息快速发布机制、重大事件协调机制和舆论监督制度。根据危机形势变化趋势和中央领导的决策部署,及时调整报道思路和宣传重点。

在国民经济动员信息系统建立的过程中,政府的作用也是不容忽视的。“非典”时期的四川省,在做好预案的同时,更为重要的,是加快了两个“信息化工程”的进程——一是公共信息管理系统,旨在有效调度信息资源以服务企业;二是工业经济预警预测体系,旨在建设应对突发事件的快速反应机制<sup>[4]</sup>。

## 三、完善动员机制,保障国家安全

全国政协委员、中国科学院可持续发展战略首席科学家牛文元教授呼吁,中国应尽快建立突发事件的应急管理体系<sup>[5]</sup>。这位知名学者将中国遭受的这场突如其来的“非典”危机形象地称为“脉冲”事件,他说,脉冲事件是指对人们正常的社会交往、经济活动、生活秩序造成干扰和破坏,并且影响超出人们容忍度范围的突发事件。脉冲事件是随机的,也是包罗万象的,它不限于疾病,疾病也不限于“非典”。“一个脉冲事件过后,还会出现下一个脉冲事件。”牛文元认为,突发事件应急管理体系是国家现代管理体系中重要的、必不可少的组成部分,

其核心是培育组织能力、应对能力和善后处理能力,有了这三方面能力,脉冲事件发生时,即可有效地将事件的影响和损失降到最低限度。牛文元还提出建立社会稳定预警系统这一提案。他表示,脉冲事件如果处理不及时或不当,必然会波及影响到社会稳定,因此,突发事件应急管理体系还应纳入社会稳定预警系统之中。

### 1. 非常时期,彰显动员机制的作用。

“非典”疫情危机凸显财政应变能力。预算内外有多少钱可以处理应急事件?通常,两个数字十分重要,财政总收入和税收增长。按照《中华人民共和国预算法》第三十二条的规定,每年预算安排当中要有1%~3%的预备费,就是为了应付像“非典”这样的突发事件。从支出看,去年全国财政支出2.2012万亿元,按照3%计算,预备费在660亿元左右。如果非典支出不超过200亿元的话,只占全国财政总支出的0.9%。另外,发大水等灾害,还有预算内的专项救灾经费。可见,根据我国当前的经济实力,财政的总体压力并不大,但是,要有良好的财政金融动员机制。在抗击“非典”期间,政府庄严承诺:对无力负担治疗费用的患者通过各种途径予以救治,对农民患者完全免费救治。这不仅体现了人道主义的精神,而且对稳定社会秩序,提高收治率,防止疫情扩散发挥了重要的作用。

### 2. 关于国民经济动员体系和机制建设的思考。

国民经济动员涉及经济各环节、各领域、各行业。它涉及生产、交换、分配和消费各环节,包括工业、农业、建筑业、交通运输业、信息通讯业、商贸流通业、文化教育、科学研究、医疗卫生等各部门和行业,存在于科研、生产、建设之中。把经济动员狭隘地理解为军需后勤物资动员是体制上的偏见。

国民经济动员活动,按领域分有:财力动员、物力动员、科技力动员;按产品分有:武器装备动员、技术装备动员、军需物资动员、国计民生产品动员等;按资源的来源分有:存量资源和增量资源。存量资源动员是指对社会资源进行重新配置,是对现有经济资源、经济条件的利用。增量资源动员是对资源进行扩充,是增加生产和科研能力的动员。按经济动员的类型还可以分为物资供应、经济防护、战场建设等。国民经济动员活动还包括维持经济秩序的一系列活动。

因此,建立一个完善的国民经济动员体系和机制应当遵循以下三个原则:

首先,经济动员应建立开放型体系,增强市场经济体制下经济动员的适应能力。其次,经济动员不属于某个部门或行业,经济动员是一个大体系,应与整个经济体制相融合。第三,国民经济体系包括:组织体系(机构与队伍)、法律体系(法规、制度、政策)、计划体系(规划、计划)、理论体系及物质技术基础体系等。经济动员应统一领导,加强各部门间合作,以利于提升快速转换能力。

## 四、建立健全法律法规,保障动员的顺利实施

在美国,适用于危机管理的法律、法规和法案很多,除《国

家安全法》以外,还包括《全国紧急状态法》、《反恐怖主义法》等。

在我国,有关国民经济动员的法律、法规与西方国家相比还存在着很大差距。目前,我国已经出台了一些应对突发事件和紧急状态的法律和行政法规,如戒严法、防洪法、防震减灾法、传染病防治法等,国务院也于5月7日通过了《突发公共卫生事件应急条例》。

我们认为,首先必须在宪法上作紧急状态制度的规定,为制定紧急状态法提供母法上的依据。其次是制定一部应对紧急状态的基本法,在内容上应考虑包括:一是规定进入紧急状态的条件、宣布进入紧急状态的机构和程序、紧急状态的解除机构;二是规定对政府的授权范围和程序。如增加财政拨款和变更财政预算的紧急财政权,对公民人身自由进行限制的特别强制措施,对公民和其他民事主体财产的限制和征用等;三是规定对某些不可限制和剥夺的公民基本权利的保护;四是规定信息公开和损害补偿救济机制。在立法体制上,应充分发挥中央和地方两方面的作用,既要制定全国统一的紧急状态法,也要授权地方立法机构制定地方性法规。紧急状态或突发事件的出现,可能是全国性的,也可能是局部的地方性的。因此,授权地方立法机关制定相关地方性法规是必要的。

#### 1. 抗击“非典”的需要推进了有关立法进程。

非典过后,我国许多城市和部门已经开始法律法规的起草和制定工作,如:

建设部将组织编制《中央空调通风系统运行管理规范》,届时,对空调的运行管理将作出系统、科学的具体要求,并能最大限度地确保防疫的需要。

国家建设行政主管部门,除组织综合医院标准的修订外,将对包括传染病医院在内的专科医院的建设标准等进行重新修订,并组织制定专业性较强的《生物安全建筑技术规范》

2002年6月修订出台的《采暖通风与空气调节设计规范》,该《规范》将进一步完善几个方面的技术要求,大体包括:有关空气品质、排风量;有关进、排风口设置和进、排风量平衡与调试;如何防止过滤器凝结水排放不畅和形成冷却塔二次污染等问题。

对现行《住宅建筑设计规范》和《居住区规划设计规范》有关部门也将进行修改,注意监控开发建设单位对住宅内部卫生标准的建设执行情况,积极组织居住区与环境关系问题的

专题调研,特别是对目前住宅规划设计中“日照”问题以及住宅健康性能等进行进一步调研。

《山东省突发公共卫生事件应急办法》已经于2003年5月26日由山东省政府第6次常务会议讨论通过,发布施行。

#### 2. 建立国家层次的国民经济动员法律法规。

面对疫情,各国纷纷完善自己的法制机制:英国吸取“疯牛”病教训,重视普及防范知识<sup>[7]</sup>;美国法制健全,层层措施严密,分工协作,遇疫不慌;法国监测预警职责分明,依法实施网络管理;日本立法重保健于平时,化危机于无形;加拿大个人地方层层法律设防,严把疾病扩散途径等。可见,国家立项编制各级综合类突发事件法律法规非常必要。到目前为止我国尚缺少最高层次的国家减灾基本法,在城市灾害层面上也缺少《城市防灾法》,对于正全力建设2008年奥运会的北京迫切需要《北京城市防灾条例》。

#### 3. 建立各级反危机法律法规体系。

中国灾害防御协会副秘书长、北京市人民政府专家顾问团专家金磊认为,国务院于5月12日颁布的《突发公共卫生事件应急条例》无论从应对当前的SARS事件,还是对我国长远的应急防灾立法体系看都是有价值的一大步。但是,建立综合减灾思想指导下的各级反危机法律法规体系才是根本。

从综合减灾管理上看,《条例》所赋予的管理责任是当突发卫生事件发生后应组建指挥部,启动全国及省级应急预案,并采取一系列相应的卫生救援对策。如果仅考虑应对传染病事件,此《条例》是完善的,但问题在于它从管理责任上并没有体现综合减灾思想,未能从应对危机视角上强调卫生救援与城市生命线系统的关系,所以它的局限性在于仅仅适用于医院内部,而难适用于一个处于危机状态的城市;它只有效于医院病人的应急救助,而不能有效对城市安全状态提出明确要求。

从综合减灾立法上看,由于是基于应对突发公共卫生事件的,所以它的地位及作用,如同《气象法》、《防震减灾法》、《消防法》、《安全生产法》等单一灾种法规,并不能达到城市防灾的目标,也无法全面地保障安全需要,所以要有个国家灾害基本法、城市防灾法、国家紧急状态法下的安全法规体系。所有子法都应该围绕着母法,所有子法都应在母法指导下相互联系,而不可以是一个个单一方面的孤立的法规。

#### 参考文献:

- [1] 陈德第.新时期国民经济动员理论框架[M].北京理工大学学报,2003年第3期.
- [2] 中国大百科全书·军事卷[M].中国大百科全书出版社,1989年版.
- [3] 李希光,赵心树.媒体的力量[M].南方日报出版社,2002年版.
- [4] <http://news.sc.sina.com.cn/local>[Z].2003-06-24.
- [5] <http://jczs.sina.com.cn>[Z].2003.6.24.
- [6] <http://sy.sina.com.cn>[Z].2003-06-23.
- [7] 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著.国际危机管理概论[M].时事出版社,2003年版.
- [8] 陈德第,朱庆林.经济动员基础论[M].军事科学出版社,1998年版.
- [9] 王立新,戴松林.国民经济动员体制改革[M].军事科学出版社,1999年版.
- [10] 国民经济快速动员编委会.国民经济快速动员[M].北京理工大学出版社,1998年版.

# On National Economy Mobilization for Non-military Needs

CUI Li-xin

(Beijing Institute of Technology, Beijing 100081)

**Abstract:** This article discusses how to enhance the application of national economy mobilization system in non-military fields from the following aspects: enhancing coordination, establishing complete mobilization organization system, enhancing media mobilization, establishing efficient mobilization information system, improving mobilization mechanism, safeguarding national security, establishing comprehensive legal regulations, assuring the smooth implementation of mobilization.

**Keywords:** National economy mobilization; Non-military needs; Flexibility.

(上接第 14 页)

数字化部队等三部分。并使用到数字化的模型、仿真、链接、集成等技术。

4.精确的经济动员。精确的经济动员从字面上讲,要求是追求经济效益的动员,追求经济效能的经济动员,在每个环节都讲究精确度量的经济动员。因此经济动员应该计量化,做定性定量分析,并以经济目标管理。为了目标结果的精确,需要过程的控制管理的精确。而过程控制管理的精确,则要求状态描述的精确与及时。当然,数字化是一种极好的选择。要做到

动员的精确必然依靠科技的力量,信息技术支持,大系统工程化设计的通盘考虑。经济动员中不仅软科学能发挥作用,而且科学技术更能凸显巨大的威力。表面上是一种管理,调度协调活动,但是却凸显信息技术的巨大作用,凸显标准化、工程化、接口衔接、一体化的系统性巨大作用。一句话,精确的经济动员中科学技术再也不是陪衬或配角。届时的经济动员将拥有自己的技术、自己的装备、自己的队伍。

# Hierarchy and Systematic Engineering of National Economy Mobilization

LI Peng-cheng

(Beijing Institute of Technology, Beijing 100081)

**Abstract:** National economy mobilization is a structural system project. This view is important to instruct the design, development and practice of national economy mobilization, and to establish a flexible and efficient national economy mobilization system. This article analyzes influence of the structure on mobilization engineering and information, proposing suggestions to be analysis and designing of functioning models, interface joints, system structure and technical norms of crisis and emergency handling system.

**Keywords:** National economy mobilization; Crisis handling; Systematic engineering.