

● 国防交通 National Defense Traffic

# 交通建设贯彻国防要求实施目录管理研究

李遂汝 张艳萍 常春伟

(军事交通学院 国防交通系 天津 300161)

**摘要:** 为规范贯彻国防要求秩序、优化国防交通设施布局、强化贯彻国防要求管理,基于我国目录管理的发展现状,界定目录管理的概念,分析交通建设贯彻国防要求实施目录管理的内涵,按照“以体制机制为目标、以等级评价为核心、以配套建设为途径”的基本思路,研究提出对交通建设贯彻国防要求实施目录管理的对策建议,可为交通建设贯彻国防要求目录管理办法的立法决策提供参考。

**关键词:** 交通建设; 贯彻国防要求; 目录管理

**DOI:** 10.16807/j.cnki.12-4372/e.2016.01.006

**中图分类号:** E258

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-2192(2016)01-0024-04

## Catalog Management of Implementing National Defense Requirements in Traffic Construction

LI SuiRu, ZHANG Yanping, CHANG Chunwei

(National Defense Traffic Department, Military Transportation University, Tianjin 300161, China)

**Abstract:** To standardize the order of implementing national defense requirements, optimize national defense traffic facility layout and strengthen the management of implementing national defense requirements, the paper defines the concept of catalog management and analyzes the connotation of implementing national defense requirements in traffic construction according to the development situation of catalog management in our country. It also puts forward some countermeasures and suggestions for catalog management from system and mechanism, grade evaluation and auxiliary construction, which can provide reference for legislative decision of catalog management of implementing national defense requirements in traffic construction.

**Keywords:** traffic construction; implement national defense requirements; catalog management

党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出了“全面推进建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的重大战略部署<sup>[1]</sup>。对于交

通建设贯彻国防要求领域来讲,按照2010年颁布的《中华人民共和国国防动员法》(以下简称《国防动员法》),进行“依法管理”的现实途径是实行目录管理。因此,为深入贯彻十八届四中全会“依

收稿日期: 2015-07-15; 修回日期: 2015-08-31.

作者简介: 李遂汝(1989—),男,硕士,助教.

依法治国”的精神,规范贯彻国防要求秩序,优化国防交通设施布局,强化贯彻国防要求管理,提高建设效益和管理效能,有必要对交通建设贯彻国防要求实施目录管理进行深入探讨研究。

## 1 目录管理的发展现状

目录管理的概念最早起源于我国农业和卫生等领域的管理实践。2005 年 8 月农业部、财政部和发改委颁布实施了《国家支持推广农业机械产品目录管理办法》,2009 年 8 月卫生部、发改委和工信部等九部局联合印发了《国家基本药物目录管理办法(暂行)》。这两项目录管理办法提出构建实行目录管理的基本框架,但是两项管理办法中目录的构成均较为简单,只是将筛选出的产品进行罗列,产品之间没有进一步区分。2011 年卫生部制定的《抗菌药物临床应用分级管理目录(征求意见稿)》中,对目录的划分更为详细。该项目录对于收录的 173 种抗菌药物,一方面按照药物的化学性质将其分成青霉素类、头孢菌素类等 16 个大类,另一方面根据药物的使用等级将药物划分为非限制使用、限制使用和特殊使用 3 个级别,同时管理目录中还将与其他管理目录的交叉情况使用特殊符号进行标记,如目录中用“▲”标示了 25 种国家基本药物目录中涉及的药物。之后,依托目录进行管理的做法逐渐成熟,国家党政军机关相继出台了多部目录管理办法,如 2011 年 11 月 14 日由工信部、国务院机关事务管理局和中共中央直属机关事务管理局颁布的《党政机关用车选用车型目录管理细则》,2012 年总后勤部印发的《关于实施军队单位公务卡强制结算目录管理的通知》,等等。

交通建设贯彻国防要求是指为适应国防需要,对国家、地方交通基础设施建设和运输、通信工具制造所采取的工程技术和组织措施。在贯彻国防要求领域最早提出实行目录管理的文件是 2010 年颁布实施的《国防动员法》,该法对目录管理进行了顶层设计,是贯彻国防要求目录管理研究的起点。众多研究者对这一概念进行了系统的论证研究,逐步对贯彻国防要求实施目录管理的要素、步骤有了较为清晰的认识。如:雷智<sup>[2]</sup>和刘曰胜<sup>[3]</sup>系统分析了民用运载工具贯彻国防要求实施目录管理的意义、原则和方法;许超<sup>[4]</sup>和徐理

博<sup>[5]</sup>提出通过目录管理来合理确定对铁路基础设施贯彻国防要求的程度,等等。在这些研究的基础上,2015 年国家发改委经济与国防协调发展司正在起草制订《与国防密切相关的建设项目和重要产品贯彻国防要求目录》及管理办法。

## 2 贯彻国防要求目录管理的内涵

### 2.1 贯彻国防要求目录管理的概念

对交通建设贯彻国防要求实施目录管理,就是从国防价值和重要性出发,通过对民用运载工具和交通基础设施建立分类分级清楚的目录体系及相关配套措施,来实现管理目的的一种方法。因此,其核心工作应是将不同类型的民用运载工具和交通基础设施分别进行分级、区分、筛选以形成目录,并通过建立以目录为中心的稳定的组织、维护和管理机制来实现目录所列项目贯彻国防要求的落实。而由于民用运载工具和交通基础设施的既有和新建数量均较大,贯彻国防要求目录应定期更新维护,所建立的目录管理机制应是一个动态的管理机制。

### 2.2 贯彻国防要求目录管理的基本依据

当前,对交通建设贯彻国防要求实施目录管理的基本依据是 2010 年颁布实施的《国防动员法》。该法第四章第二十二至二十五条中专门提到对“与国防密切相关的建设项目和重要产品”进行贯彻国防要求应实行目录管理,同时对目录的拟定、报批,政府和军队有关部门的职责等问题作出了要求。具体来说,第二十二条规定了贯彻国防要求目录拟定的牵头部门是国务院经济发展综合管理部门,并明确了军队有关部门和政府有关主管部门在目录管理落实中的职责作用;第二十三条明确了列入目录的项目是贯彻国防要求的对象,应遵照相关规范、技术标准落实贯彻国防要求工作;第二十四条明确了企事业单位参与目录所列项目的贯彻国防要求工作应遵照有关规定得到奖励、优惠;第二十五条规定对列入目录的项目进行贯彻国防要求应得到县级以上人民政府的政策和工作的支持<sup>[6]</sup>。此外,2014 年 8 月颁布的《中华人民共和国国防交通法(征求意见稿)》虽没有明确提到实施目录管理,但其中对需贯彻国防要求的民用运载工具类别、范围进行区分,对实施贯彻国防要求的运载工具进行登记等有关规定,也符

合目录管理的基本内涵。

### 2.3 贯彻国防要求目录管理的定位

交通建设贯彻国防要求包含法律法规研究、技术标准研究和目录管理研究3个方面,而技术标准和目录管理的研究成果最终均需要通过法律法规予以规范、保障。因此,要想实现对交通建设贯彻国防要求,就需要构建法律法规体系、技术标准体系和目录管理体系3个方面的内容。对于这3个方面来讲,目录管理体系主要用于规范贯彻国防要求的对象,界定需要贯彻国防要求的民用运载工具和交通基础设施。相对于法律法规体系和技术标准体系来讲,一方面目录管理体系的效力需要法律法规体系提供保障,另一方面目录管理体系的内容需要技术标准体系提供支撑。

基于长期的建设实践,交通建设贯彻国防要求工作大致可以分3个步骤进行:一是从贯彻国防要求角度对同类别的民用运载工具或交通基础设施进行分级,即通过综合考虑对作战的支持程度、储备数量等因素,区分不同设施设备所具备的潜在国防价值,以体现出各设施设备在贯彻国防要求方面的层次性;二是对不同级别的民用运载工具或交通基础设施进行取舍,即按照一定的原则和组织方法,对已经区分出层次的设施设备选择重要的进行贯彻国防要求工作,并舍弃相对不重要的暂不进行贯彻国防要求;三是对所选择的各级别的民用运载工具或交通基础设施进行贯彻国防要求的落实,即对已经确定要进行贯彻国防要求的设施设备,按照其贯彻国防要求等级适用对应层次的技术标准。可以看出,贯彻国防要求目录体系的构建就相当于完成了“分级”和“取舍”两步,进行贯彻国防要求“取舍”所采用的组织方法正对应于贯彻国防要求的目录管理办法。因此,从具体交通建设贯彻国防要求的工作流程来讲,目录管理是开展各项工作的开端。

## 3 对策与建议

### 3.1 明确军地部门职能,健全管理工作体制机制

明确军队和地方各部门的职能,进而使各部门做到各司其职、紧密配合,是开展贯彻国防要求目录管理工作的前提(如图1所示)。根据交通建设贯彻国防要求的工作流程,涉及到的军地部门大致可以划分为3类:一是军队有关部门,主要负

责提出部队运输中的军事需求,如需要运输的装备类型、尺寸和运输方式等;二是交通战备部门,主要负责将军队部门提出的军事需求(使用需求)转化为进行贯彻国防要求需要参考的原则、数量指标等(功能需求),并对地方有关部门执行贯彻国防要求的相关情况进行审查、监督,起到的是“桥梁”“翻译”的作用;三是地方有关部门,主要负责按照交通战备部门确定的原则和数量指标给出贯彻国防要求的实施方案,并具体执行贯彻国防要求的相关工作。

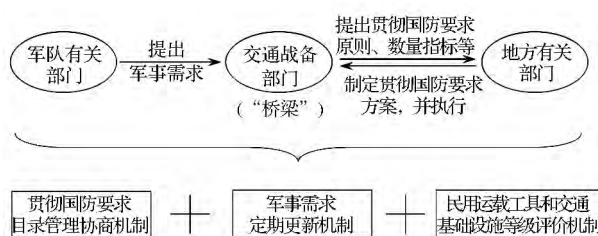


图1 交通建设贯彻国防要求部门职能及相关机制示意

鉴于贯彻国防要求目录管理的实质是一个动态管理的过程,对其开展有关工作必须建立健全以下3个方面的体制机制:一是贯彻国防要求目录管理协商机制,即依托现有的贯彻国防要求协商机制,由交通战备部门牵头组织有关专家,召集军队、地方相关部门,定期协商解决目录管理过程中遇到的问题,确定出入目的民用运载工具和交通基础设施以及其他的相关事项;二是军事需求定期更新机制,即建立完善部队向交通战备部门定期提报军事需求的渠道,保证交通战备部门能够及时知晓部队军事运输中最新装备的数量、尺寸和运输方式等方面的要求;三是民用运载工具和交通基础设施等级评价机制,即明确对民用运载工具和交通基础设施进行等级评价的时间、负责部门等相关事项,为贯彻国防要求目录管理提供数据支持。

### 3.2 依托各级管理单位,形成逐级统计分析制度

交通建设贯彻国防要求目录管理的核心工作,是开展针对具体设施设备的贯彻国防要求等级评价。而开展贯彻国防要求的等级评价工作,需要了解部队的装备运输数量、方式、起止点等数据和地方的民用运载工具的建造储备情况以及交通基础设施建设的数量规模等情况,涉及数据量大且分散,难以依靠单一部门实施完成。因此,应

当在交通战备部门确定评价方法和所需统计的数据之后,依托民用运载工具和交通基础设施的管理单位,如各铁路局(公司)、高速公路管理局(公司)等以及部队各级军交运输部门,逐级统计所需数据。之后由交通战备部门进行分类汇总,并经过系统的分析给出评价的结果。

### 3.3 建立各类目录数据库,实现目录管理信息化

交通建设贯彻国防要求目录管理工作是一个动态管理的过程,而且涉及大量的数据统计、分析工作。因此,如果完全由人工来完成,势必费时费力,且难以体现出目录管理的时效性。针对这一情况,应建立各类贯彻国防要求管理目录的数据库及其相关的信息管理系统,实现目录管理的信息化。主要包括 3 个方面:一是各类贯彻国防要求管理目录的数据库,即对各类贯彻国防要求的管理目录进行分类汇总;二是数据库信息管理系统,即建立对管理目录数据库进行更新、维护的信息管理系统,简化数据维护工作;三是分布式贯彻国防要求等级评价系统,即按照逐级统计、分析数据的需求,建立分布式等级评价系统网络,以简化数据收集和分析工作。此外,在建立各数据库及相关信息系统时,应注重各部分系统之间的互联互通,以保证各阶段各部门工作交接简便顺畅。

### 3.4 建立目录管理专家库,实现入目遴选科学化

从交通建设贯彻国防要求目录管理的过程来看,贯彻国防要求管理目录的遴选以及设施、设备的出入目,都应通过召集专家组成工作委员会进行商议的方式予以确定,同时考虑大多数等级评价方法都需要一定的专家意见作支持,因此有必要建立专家库,以保证贯彻国防要求的目录管理更为科学有效。建立完善目录管理专家库应主要注重 3 个方面:一是保证专家构成的全面性,即库内专家的专业领域不能过于单一,应尽量涵盖与军事运输相关的多学科多领域的专家,以保证能够从多角度对目录管理的相关问题进行评价;二是保证专家的数量达到一定的规模,即专家库的人数应尽可能大,以保证每次评审抽取专家的随机性和评审结果的客观性;三是保证专家评审结果的可信度,即通过建立一定的机制,如多组专家对比评价、专家评审准确性惩罚和奖励机制等,保证专家组评审结果科学可信(如图 2 所示)。

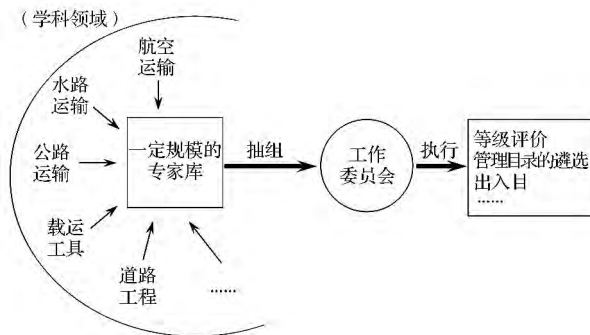


图2 交通建设贯彻国防要求目录管理专家库示意

## 4 结 语

交通建设贯彻国防要求是平时交通战备的一项重要工作,对其实施目录管理符合当今依法治国的大趋势,也有利于提高贯彻国防要求管理工作的效率。通过本文的分析探讨,进一步明确了交通建设贯彻国防要求目录管理的内涵,并对如何实现交通建设贯彻国防要求目录管理提出对策建议,以期为交通建设贯彻国防要求目录管理办法的制订提供借鉴和参考。

### 参考文献:

- [1] 刘武俊. 解读“法治中国”新蓝图[J]. 中国党政干部论坛, 2014(11): 11-17.
- [2] 雷智. 民用运载工具建造贯彻国防要求目录管理研究[D]. 北京: 后勤学院, 2011.
- [3] 刘曰胜. 民船建造贯彻国防要求管理制度研究[D]. 北京: 后勤学院, 2014.
- [4] 许超. 关于铁路基础设施建设国家要求的探析[D]. 天津: 军事交通学院, 2014.
- [5] 徐理博. 对铁路桥梁建设贯彻国防要求有关问题的探讨[D]. 天津: 军事交通学院, 2014.
- [6] 张静, 朱小川, 屈辉, 等. 国防交通设施设备建设与管理思考: 研读《国防动员法》后感[J]. 国防交通工程与技术, 2012(5): 8-10.

(编辑: 闫晓枫)