

海军航空工程学院青年教师学术文丛

外军军官职业化 制度研究

袁 晨 著

山东画报出版社

外军军官职业化制度研究

袁 晨 著

山东画报出版社

图书在版编目(CIP)数据

外军军官职业化制度研究 / 袁晨著. — 济南: 山东画报出版社, 2016.12

ISBN 978-7-5474-2050-8

I.①外… II.①袁… III.①军官—干部制度—军事制度—研究—国外 IV.①E123

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第255442号

责任编辑 怀志霄

装帧设计 王 钧

主管部门 山东出版传媒股份有限公司

出版发行 山东出版传媒股份有限公司

社 址 济南市经九路胜利大街39号 邮编 250001

电 话 总编室(0531) 82098470

市场部(0531) 82098479 82098476(传真)

网 址 <http://www.hbcbs.com.cn>

电子信箱 hbcbs@sdpress.com.cn

印 刷 山东新华印务有限责任公司

规 格 160毫米×230毫米

8.25印张 228千字

版 次 2016年12月第1版

印 次 2016年12月第1次印刷

定 价 39.00元

前 言

职业化是当今世界军事发达国家普遍实行的制度，它是提高军事指挥人员素质的有效措施，也是提升军队战斗力的必然要求。外军军官职业化制度已有两百多年的发展历史，有许多值得我们参考和借鉴的经验和启示。基于此，本书进行了三个方面的研究探讨。首先，从总体上对外军军官职业化制度进行了阐述：在纵向上对制度发展脉络进行总体考察，研究外军军官职业化制度的历史沿革，包括外军军官职业化制度的形成过程、得以形成的历史条件和影响因素；选取三个类型的五个代表性国家，分析了各自制度的特殊性并总结出军官职业化的共同特征；按照军官从“进”到“出”的顺序，分别从选拔、培训、考核、晋升、薪酬和退役制度等方面，对制度具体内容进行梳理。其次，理性辩证分析外军军官职业化制度的利弊、不同国家军官职业化制度发展形成的原因、外军军官职业化的制度属性，为借鉴和吸取外军的经验教训打下理论基础。最后，论述外军军官职业化制度对于我军的启示。实行军官职业化是有效履行新世纪新阶段我军历史使命，提高我军打赢信息化战争核心军事能力的必然选择。在学习借鉴外军军官职业化有益经验的同时，必须保持发扬我军自身的优良传统。建立

有中国特色的军官职业化制度是一项要求极高的系统工程，应该同国家发展战略和军队体制编制调整相协调，逐步推进，并纳入法制化建设轨道，全面规范，建章立制。

目 录

第一章 绪论 / 1

第一节 选题依据 / 1

第二节 研究现状 / 4

第三节 研究方法、研究思路及主要创新点 / 10

一、研究方法 / 10

二、研究思路 / 14

三、主要创新点 / 15

第四节 基本概念解析 / 15

一、职业的概念和分类 / 16

二、军官职业 / 19

三、军官职业化 / 21

四、军官职业化制度 / 23

五、军官职业化制度的功能考量 / 26

小 结 / 31

第二章 外军军官职业化制度的形成 / 32

第一节 外军军官职业化制度形成的历史条件 / 32

- 一、生产力的发展 / 33
- 二、社会民主的进步 / 36
- 三、全民兵役制度的出现 / 38

第二节 外军军官职业化的早期形态 / 40

- 一、最早的职业军官 / 40
- 二、欧洲军官职业化的初创 / 41
- 三、职业军官团的形成 / 44

第三章 代表性国家军官职业化制度发展历程及特征 / 46

第一节 美国军官职业化制度考察 / 47

- 一、美国军官职业化制度的发展历程 / 47
- 二、美国军官职业化制度的特征 / 51
- 三、美国军官职业化制度述评 / 55

第二节 德国军官职业化制度考察 / 117

- 一、德国军官职业化制度的发展历程 / 117
- 二、德国军官职业化制度的特征 / 123

第三节 俄罗斯军官职业化制度考察 / 125

- 一、俄罗斯军官职业化制度的发展历程 / 126
- 二、俄罗斯军官职业化制度的特征 / 129

第四节 印度军官职业化制度考察 / 132

- 一、印度军官职业化制度的发展历程 / 133
- 二、印度军官职业化制度的特征 / 138

第五节 日本军官职业化制度考察 / 145

- 一、日本军官职业化制度的发展历程 / 146

二、日本军官职业化制度的特征 / 151

第四章 外军军官职业化的制度构成 / 156

第一节 职业化军官的选拔制度 / 156

一、职业军官的来源 / 157

二、职业军官的任命 / 158

第二节 职业化军官的培训制度 / 159

一、注重效益最大化 / 160

二、以军事教育为职业化基础 / 161

三、注重职业精神教育 / 162

第三节 职业化军官的考核制度 / 162

一、职业军官考核的主要功能 / 162

二、职业军官考核的基本内容 / 163

三、职业军官考核的主要特点 / 164

第四节 职业化军官的晋升制度 / 166

一、晋升要求 / 166

二、晋升程序 / 167

三、晋升比例 / 168

四、晋升方法 / 168

五、晋升原则 / 169

第五节 职业化军官的薪酬与福利制度 / 170

一、军官工资结构 / 170

二、军官津贴制度 / 171

三、军官工资的平衡与增长机制 / 172

第六节 职业化军官的退役制度 / 174

一、退役方式 / 174

二、退役待遇 / 176

三、退役安置 / 176

第七节 外军军官职业化制度的基本形态 / 177

一、军官职业化的基础制度 / 178

二、军官职业化的核心制度 / 179

三、军官职业化的配套制度 / 180

第五章 外军军官职业化制度的理性分析 / 182

第一节 外军军官职业化反映了现代军队建设的一般规律 / 182

一、军官职业化是适应军事发展专业化的必然要求 / 182

二、军官职业化是适应人才资源配置市场化的必然要求 / 184

三、军官职业化是实行依法治军的必然要求 / 185

四、军官职业化是适应社会民主发展的必然要求 / 187

第二节 外军军官职业化制度的共同特征及主要差异 / 188

一、外军军官职业化的制度特征 / 188

二、外军军官职业化制度的共同特征 / 197

三、外军军官职业化制度的主要差异 / 200

第三节 实行军官职业化制度的双重效应 / 205

一、军官职业化的积极作用 / 205

二、军官职业化的负面影响 / 207

第四节 外军军官职业化制度的政治属性 / 208

一、军队属性决定军官制度属性 / 209

二、政治制度决定军事制度 / 210

三、制度内容有严格政治标准 / 211

第六章 外军军官职业化制度对我军的若干启示 / 214

第一节 建立中国特色军官职业化制度是顺应现代军队建设 共同趋势、有效履行我军职能使命的必然要求 / 214

一、军官队伍综合素质需要提升 / 215

二、军官队伍管理模式需要转变 / 215

三、军队干部人事制度需要改革 / 216

四、军事人才吸引保留需要增强 / 217

第二节 借鉴外军军官职业化成功经验, 构建合理的 军官职业化制度体系 / 219

一、外军军官职业化的成功经验 / 219

二、我军军官职业化制度的体系构成 / 223

三、我军军官职业化要注重在法制化轨道上推进 / 226

第三节 走自己的路, 合理确定我军军官职业化制度的 目标模式与实施步骤 / 228

一、制度初创阶段 / 229

二、制度发展阶段 / 230

三、制度完善阶段 / 230

第四节 在学习外军成功经验的同时, 必须保持和 发扬我军优良传统 / 230

一、坚持党的领导, 铸牢职业军魂 / 231

二、坚定理想信念, 建设先进军事文化 / 233

三、坚持服从大局, 与经济发展协调一致 / 234

四、坚持管理民主, 推进军队民主建设 / 235

后 记 / 237

参考文献 / 238

第一章 绪论

马克思说：“如果我们选择了力不胜任的职业，那么我们绝不能把它做好，我们很快就会自愧无能，并对自已说，我们是无用的人，是不能完成自己使命的社会成员。”^{〔1〕}作为军事专业人员，军官队伍的成员和其他社会团体的成员一样，有成就感渴望，希望在军事职业平台上实现自我价值。从军事发展历史上看，19世纪20年代以来，军官职业化制度发挥了巨大的作用，显示出了强大的生命力。

第一节 选题依据

军官制度是对军官权利、义务的法律规定，是一个国家政治、军事制度的重要组成部分，是对军队等级制度和军事分工的规定。军官制度是否合理，直接决定着军官队伍素质的高低，决定着军队战斗力的强弱。本书以外军军官职业化制度为课题研究内容，主要基于以下考虑。

〔1〕 马克思恩格斯全集第40卷[M].北京：人民出版社，1982：7.

一是来源于现实的需要。积极学习外军军官职业化制度的先进经验,建立合乎国情的有中国特色军官职业化制度,是我军现代化建设的当务之急。建军八十多年来,我军建立和逐步完善了一整套系统的军官制度。这些方针、政策和制度,吸引和保留了大批优秀人才投身国防建设。随着国家政治、经济的发展和军队建设的深入改革,我军干部制度的改革工作已经逐步展开,其中许多重大改革措施本身就是实行军官职业化的重要内容和关键步骤。但从总体上看,目前的情况与锻造打赢信息化条件下局部战争的高素质军官队伍的要求还有较大差距,军官的选拔培训、任免和保障制度还不健全,这些已经成为制约军队和国防建设发展的瓶颈。十七大报告指出:“适应世界军事发展新趋势和我国发展新要求,推进军事理论、军事技术、军事组织、军事管理创新。调整改革军队体制编制和政策制度,逐步形成一整套既有中国特色又符合现代军队建设规律的科学的组织模式、制度安排和运作方式。”2007年底,胡主席在军委扩大会上进一步明确,“要适应社会利益关系调整和国家政策制度创新,适应军队技术构成的深刻变化和知识密集程度的提高,积极稳妥地推进军事人力资源政策制度调整改革,探索建立中国特色军官职业化制度,更好地集聚人才、培养人才、使用人才”可见,军官职业化是现代军官队伍建设的必然选择。“探索建立中国特色军官职业化制度”是当前军队干部制度改革的努力方向,是实现军队建设科学发展的客观需要。

二是对军事发展共同规律的借鉴。随着经济全球化、社会信息化的迅猛发展,整个世界已经连为一体。我国的军事发展战略也不可能脱离这种国际背景。单纯从我军历史的角度进行纵向比较的军事参照系,已经不能适应新的时代要求。我们应该面向全球,将世界军事发达国家的发展纳入参照系,思考我国的国防和军队建设问题。对外军军官职业化制度的研究探讨,能够为新时期我军军官制度改革提供一个合理的参照系。借由外军军官职业化进程中取得的经验及教训,对我军建立有中国特色军官职业化

制度过程中可能出现的矛盾和问题做预见性分析,对我军建设大有裨益。

当今世界,大多数军事强国已经走上了军官职业化的道路。有些发达国家的军官职业化制度已经有了上百年的历史。尽管政治、经济、军事、文化和历史传统不同,各国军官制度有强烈的个性化色彩,但是由于军官职业有类似的使命、职责和权益,为履行这些使命、职责和权益,各国军队在制度保证上又体现出共性的一面。与军事发达国家相比,我军干部管理制度化建设起步较晚,经历的时间较短,需要我们借鉴这些历史悠久、规范完整的军官职业化制度。同时,一些发展中国的经济和社会条件与我国有很多相似之处,其军官职业化制度也值得我们思考。

三是对目前研究现状的补充。虽然我们对外军军官职业化制度的研究起步较早,但相关的专门性著述和研究却较为欠缺,重复性内容相当多。已有研究成果或是针对外军军官职业化制度的相关内容进行介绍性说明,或者限于对军官制度进行整体研究,具体探求外军军官职业化制度中共性规律的很少,特别是从历史维度对外军职业化发展做纵向研究的更少。据查询,迄今只有《军官职业化研究》(2006)专著一部。军官职业化制度是一个现实性非常强的研究课题,可以从外军已有的制度历史和内容中寻找出共性的规律和有益借鉴,但多数研究文章却仍然局限于从理论到理论、从方法到方法、从研究到研究的抽象推导,以致研究成果虽然很多,但研究成效却不大。这也从另一个侧面说明了对外军军官职业化制度进行系统研究的必要性和紧迫性。

四是出于个人能力和兴趣的考虑。2008年以来,本人在教授的指导和诸位同事们的帮助下开展了大量的前期工作,收集了比较丰富的资料,对外军兵役制度、外军人事制度、外军干部管理、外军相关法规制度等进行了广泛的了解和阅读,积累了大量读书笔记,也有了初步的成果:如参加总政课题“关于职业化条件下的军官薪酬与福利探讨”的研究论证工作,参与撰写的论文《建立与国民经济发展相适应的军官工资平衡和增长机制》

发表于《军队政工理论研究》，《外军军官工资制度探考》发表于《后勤工作研究》，《军官工资平衡与增长机制探讨》入选 2009 年全国军事学博士生学术论坛，另有相关文章发表于《环球军事》。在外文阅读上，本人能够直接阅读英文、日文资料，有条件了解相关国家军官职业化制度发展的历史及现状。

第二节 研究现状

我军对军官职业化制度的研究始于 20 世纪 90 年代。标志为 1998 年洪享武在《中国军事科学》第一期上发表的《关于军官职业化的几点思考》。自此，研究者们对军官职业化的内涵、外军军官职业化制度的类型、外军军官职业化制度的特点、我军军官职业化的建议等问题进行了分析和论证，取得了不少有价值的研究成果，也提出了很多具体的建议和对策。

第一部以著作形式发表的研究成果是军事科学院郭飞著《军官职业化研究》（2006）。该书探索了职业军官制度的形发展、特点及规律，研究了军官职业化对职业化军官的基本要求，分析了我军实行军官职业化的可行性、必要性和应坚持的原则。该书采取的方法是“古今中外法”，分析职业军官的选拔、分类、培训、晋升、退役等各项制度，是以外军职业军官制度和现代国家公务员制度的成功经验为参照。作者吸取我国人事制度改革和军队干部制度改革的成功经验，借助职业军官定量评估系统，从定性和定量分析结合的角度提出了我军职业军官制度改革的思路以及改革现行军官制度的建议和意见。2006 年 12 月，朱建新、郭飞、纪海涛合著《军官制度比较与改革》出版，书中相关章节对外军军官制度进行了分析。部分关于军官制度、人才建设和军队干部管理的著作也有重要的参考价值，代表性的有：高建国著《二十一世纪中国军事人才发展战略构想》（2000），卫宗沛、于大清、洪享武合著《外军军官管理制度概述》（1993），刘志

生主编《外军军官能力建设概况》(2006),程达刚主编《外军人事管理概论》(2004),房忠贤、张成富合著《西方国家军队政治工作透析》(2001),王会朋著《新时期军队管理研究》(2000)等。当前,研究者们已就以下观点达成共识:完善的职业军官制度是军官职业化的基础;军官职业化制度强调军官的社会职业化性质;完善的保障和退休制度是军官职业化的必需。

另据搜索,查到以“军官职业化”为核心内容的论文15篇,与军官职业化内容相关的比较有参考价值的论文75篇,这些论文对外军军官职业化制度进行了富有成效的研究。如洪亨武的《关于军官职业化的几点思考》(1998)指出,实行军官职业化反映了我军建设发展的客观需要和内在规律,军官职业化是国家法制健全的必然,有利于建设高素质军官队伍和减轻地方安置压力,外军军官职业化的成功经验对我军有有益启示。论文首次对我军军官职业化的思路进行了设想和评估。褚益民的《对建立有中国特色职业军官制度的思考》(2000)指出了实行军官职业化的基本原则、职业军官制度的构成要素和职业军官的配套机制。李殿仁的《逐步推进具有中国特色的军官职业制度》(2001)从分析我军军官队伍稳定面临的现实矛盾和外军军官队伍职业化值得我们借鉴的经验出发,对逐步推进我军军官职业制度提出了思考与设想。以上三人在理论界较早对军官职业化的内涵和特征进行了系统研究,初步总结了外军军官职业化制度的三种类型:全部职业化、基本职业化和职业化与合同化并用;探讨了外军职业化制度的特点:社会职业性突出、按市场经济规律设有较为完善的相关制度。1999—2001年直接以外军军官制度为研究对象的论文只有张羽的《外军军官服役制度的共性特点》(1999)。2003—2009年,相关论文开始多见于学术期刊,比较具参考价值的有郭刚的《外军职业化给他们带来了什么》(2005),孟李、龚波的《外国退役军官培训及其对我们的启示》(2006),朱建新、史波波的《外军军官职业化制度比较》(2007),裴士连、杜中

武的《外军军官职业生涯管理的实践经验》(2007),马元元的《外军军官考核制度对改进我军军官考核制度的启示》(2009)等。从整体上,外军军官职业化制度研究虽已取得较大进展,但论文大多从具体制度内容或某个角度出发,还不够细致,较少采用一手资料。在经验借鉴和有益启示方面思考分析多,规律性理论研究较少。个别文章直觉性描述较多,理性分析。

2010年1月,西安政治学院军事人才研究所举办了“军官职业化理论、制度和现实问题”研讨会,与会专家提出了许多具有启发性的观点和建议。关于军官职业化理论,从理论依据、理论维度、理论内涵角度进行了探讨;关于外军军官职业化,对英军、美军和俄军的军官职业化现状进行了分析;关于建立中国特色的军官职业化制度,提出了对“中国特色”的理解所在,制度建设应包括的具体内容,分析了实行职业化制度可能会带来的问题;最后还提出应从方法论高度反思军官职业化问题,着眼信息化军队建设,以推进军事人力资源政策制度调整改革为主线,将军官职业化制度研究与其他社会职业政策系统研究融合起来,努力实现军官职业与其他社会职业的协调发展。

在军官职业化制度研究中,有三本书在国内外被公认为权威性著作:塞缪尔·亨廷顿的《军人与国家——文武关系的理论与政治》(1957)、莫里斯·简诺维茨的《专业军人》(1960)、约翰·唐尼等的《军队管理——军事职业剖析》(1977)。亨廷顿的《军人与国家——文武关系的理论与政治》在1997年被美国《外交事务》(*Foreign Affairs*)期刊选为近75年来最有影响的军事类著作之一。^[1]遗憾的是,已有成果的参考文献里仅有小部分提到了约翰·唐尼等的《军队管理——军事职业剖析》。可见,在资料完

[1] 塞缪尔·亨廷顿. 军人与国家——文武关系的理论与政治 [M]. 台北: 时英出版社, 2006: 1.

整性和权威性上都应该进一步补充完整。

总结文献资料的轨迹,可以看出我们对外军军官职业化度的研究早已开始,现有的研究也在总体上和宏观上提出了建立有中国特色的军官职业化道路的条件和建构,但专门性著述和研究却较为欠缺,重复性的内容也相当多,理论研究的深度和广度还有待进一步加强。

就军事工作的职业化而言,国外学者不局限于军官的职业化,它已成为包含整个军队建设的概念。国外学者的相关研究主要体现在兵役制度方面,并且对进行职业化改革的合理性论证研究较多。兵役制度的职业化指的就是志愿兵役制(募兵制)。由于志愿兵役制下,个体是否参军服役完全由自己决定(自主性),不受外力强制,军方必须用工资和福利激励人们服役。这就意味着,在理性经济人和劳动力市场出清的假定前提下,只有当军人的劳动付出得到完全补偿时,个体才有可能自愿参军。因此,志愿兵役制下,军方的兵员征募活动与一般的政府机关、企事业单位的人才招聘类似,可以被看成是一种市场行为。由于符合职业的特点,募兵制是一种职业化的兵役制度。1969年,美国成立了“总统全志愿兵役制委员会”,专门研究“如何筹措军事人力”问题,最后的结论是:美国当时配备军队的真实成本要高于组建一支同样规模的志愿兵役制军队。依据此研究成果,美国于1973年废除了征兵制度。李和麦肯齐(D. Lee and R. McKenzie, 1990)运用经济模型,考察训练人员数量、经验与生产率的关系后认为:达到同样的战备力,志愿兵役制优于征兵制。^[1]

国内学术界的相关研究成果少见,中国学者对军官职业化的研究主要停留于应不应该职业化。普遍认为职业化不仅是信息化军队建设的需要,而且是与社会主义市场经济相适应的制度选择,更是稳定军心、留住人才

[1] Rideg.M.and R.Smith, *UK Military Manpower and Substitutability* [J], *Defence Economics* 1991 (2): 283-294.