



中央广播电视大学八一学院专用教材

军队基层管理教育教程

JUNDUI JICENG GUANLI JIAOYU JIAOCHENG

军事科学院军制研究部



军事科学出版社

出版说明

为适应全军士官在职学历远程教育的需要,应“中央广播电视大学八一学院”邀请,根据总参谋部军务部有关部门的要求,我们组织编写了这本《军队基层管理教育教程》专用教材。该教材针对士官教育的特点,从军队管理教育的基础理论入手,理论与实践相结合,重点对军队基层管理教育概念、军队基层管理教育的基本任务、军队基层管理教育的基本原则、管理教育的方法、军队基层管理教育对士官的要求等进行了讲授。该教材共分五个部分,分别由陈炳华(第一部分)、李海英(第二部分)、胡儒富(第三、四部分)、宋猛(第五部分)组稿。全书由陈炳华统稿。

军事科学院军制研究部

2003年5月



第一章 军队基层管理教育概述	(1)
第一节 军队基层管理教育的基本概念	(1)
第二节 军队基层管理教育的主要特点	(9)
第三节 军队基层管理教育的一般过程	(11)
第四节 军队基层管理教育的地位作用	(18)
第五节 军队基层管理教育的法规依据	(21)
第六节 军队基层管理教育的优良传统	(25)
第二章 军队基层管理教育的基本任务	(30)
第一节 教育和督促履行职责	(31)
第二节 建立和维护正规秩序	(35)
第三节 培养和严格作风纪律	(40)
第四节 建立和维护良好的内外关系	(45)
第五节 管好、用好武器装备	(52)
第六节 做好安全管理工作	(57)
第七节 搞好物质文化生活管理	(63)
第三章 军队基层管理教育的基本原则	(69)
第一节 依法从严的原则	(69)
第二节 集中统一的原则	(73)
第三节 官兵一致的原则	(76)
第四节 说服教育的原则	(79)
第五节 按级负责的原则	(82)



第六节 发扬民主的原则	(85)
第七节 教养一致的原则	(87)
第八节 以身作则的原则	(90)
第四章 军队基层管理教育的方法	(93)
第一节 军队基层管理教育的组织方法	(93)
第二节 军队基层管理教育的具体方法	(106)
第三节 运用管理教育方法的基本要求	(121)
第五章 军队基层管理教育对士官的要求	(125)
第一节 士官做好基层管理教育工作应具备的素质	(126)
第二节 士官做好基层管理教育工作应具备的能力	(133)
第三节 士官提高管理教育素质和能力的途径	(143)
第四节 士官要在基层管理教育中积极发挥骨干作用	(148)

军队基层管理教育是军队管理教育的重要组成部分。当前,我军正处在一个伟大的变革时期,适应“市场”和“战场”的发展要求,确保“打得赢”、“不变质”的目标得以实现,切实把部队管住、管严、管好,不断提高我军正规化管理水平,保持部队的高度稳定和集中统一,是摆在全军面前的一个重要课题,也是军队基层管理教育面临的一项艰巨任务。

第一节 军队基层管理教育的基本概念

一、管理的一般含义

理解把握军队基层管理教育的基本概念,首先要弄清管理的一般含义。所谓“管理”,顾名思义即“管辖治理”。它是人类共同生活和社会分工发展的必然产物,凡是有人类共同生活的地方,就有管理活动。关于管理的含义,不同学派有不同的解释。诸如:管理就是领导;管理就是组织;管理就是指挥;管理就是决策;管理就是为了实现预定目标,组织和使用各种资源的过程等等。这些解释,都是从某一侧面揭示管理的一定内



涵。

近些年来,我军管理理论工作者结合部队管理的实践做了大量的研究探索,对管理的涵义得出了比较趋同的解释:管理是在一定的组织中通过决策、计划、组织、协调和控制,有效地配置和利用各种资源以实现预期目标的活动过程。这一概括,涵盖了管理的三个基本特征:一是目的性。管理是有明确目的的活动过程,没有目的,管理就无从谈起。二是组织计划性。管理是经过周密组织、有计划的活动,无组织无计划的活动不能构成一个有效的、完整的管理过程。三是行动协调性。管理是通过协调人员之间、单位之间的关系,达到认识统一、步调一致,形成合力,实现预期目的。

二、军队管理与军队管理教育

(一)军队管理。军队管理是人类社会不同领域管理活动中的一种特殊管理活动。根据军队在属性、职能、组织结构、活动方式、活动目标以及其他众多方面的特殊性,军队管理的含义可概括为:军队管理是依据军事斗争和军队建设的客观规律,为实现有效的配置和运用各种资源以提高战斗力这一目标,所进行的计划、组织、协调、控制等活动。

军队管理是一个综合性的大系统,涉及的范围非常宽泛,按照不同的标准,可以划分为许多种类。从权限范围上分,有高层管理、中层管理、基层管理;按职能系统分,有军事、政治、后勤、装备工作的管理;按专业性质分,有作战管理、训练管理、科研管理、教学管理、行政管理、武器装备管理等。

军队管理除具有一般管理的目的性、组织计划性和行动协调性等特点外,还因军队作为执行政治任务的武装集团而更具政治性;因军事斗争和军队活动的特殊性而更具强制性和严格性;因军队系统的复杂而更具综合性。

(二)军队管理教育。军队管理教育,亦称行政管理,是我军



特有的一个称谓,有其特定的活动范围和深刻内涵。从概念上说,军队管理教育是依据军队的性质、宗旨和有关管理法规,结合部队日常战备、训练、工作、生活及勤务所进行的管理活动和融于其中的思想工作。其目的在于使军人认真履行职责,维护正规的秩序和良好的内部关系,培养优良的作风和严明的纪律,巩固和提高部队战斗力,保证作战及其他各项任务的顺利完成。

这个概念包含了三层意思:其一,军队管理教育,即行政管理,是军队管理的重要组成部分。在整个军队管理中,管理教育既有着自己特定的工作内容和活动范围,又与其他方面的管理有着广泛的联系;其二,军队管理教育是把管理与教育融为一体的活动过程,强调思想领先,寓教于管,管教结合,充分体现了人民军队的性质、宗旨和建军思想;其三,军队管理教育必须结合部队战备、训练、工作、生活等具体实践进行,不能就管理抓管理,单纯的管理是不存在的。

三、军队基层管理教育

军队基层,是指中国人民解放军的连队、舰艇中队、飞行大队以及相当于连一级的单位,是军队的基础,是遂行作战任务的基本单位。军队基层管理教育,即连队及相当于连一级单位的管理教育,是军队管理教育的基础。对基层管理教育概念的表述,不同的管理论著有不同的解释,取其共同点可以表述为:军队基层管理教育是基层管理者遵循军队基层管理的特点和规律,依据管理教育法规制度和上级指示,结合日常战备、训练、工作、生活及各项勤务,所进行的管理活动和融于其中的思想工作。

按照现代系统论观点,基层管理教育是由诸多要素构成的有机整体,主要由主体、客体、环境、方法四个基本要素构成。理解和把握这四个基本要素,要重点解决基层管理教育由谁来管、



管什么和怎么管的问题。

(一)基层管理教育主体。基层管理教育主体,是指在基层拥有一定权力、担负一定责任并实施管理行为的组织和个人。基层管理教育主体在基层管理教育中始终处于主导和支配地位,是各种管理活动的组织者、指挥者和实施者。基层管理教育主体主要分为组织主体和个人主体两部分。组织主体主要包括作为连队统一领导和团结的核心的党支部、作为连队党支部重要助手的共青团和军人委员会,以及由连队干部和排长、班长构成的军事行政组织;个人主体包括连队干部、排长、班长及士官等管理骨干,也包括技师、军械员、文书、给养员、卫生员等不同专业的主管人员。

基层管理教育主体具有相对性。一方面,不管是组织主体还是个人主体,在本单位是管理者,是管理主体;相对于上级组织主体和个人主体而言,又是被管理者,是管理的客体。这就意味着管理主体的行为必须受到一定的制约,在对下级实施管理职能时,要接受上级组织主体和个人主体的领导和监督,要受到军法军纪的约束。另一方面,管理主体的权力即使对下级来说,也不是绝对的。在管理活动中,管理者的有效管理是以被管理者的拥护、支持和追随为条件的,而被管理者对管理者的拥护、支持和追随,又是以管理者的正确管理为前提的。这就要求管理者在管理活动中必须谨于言,慎于行,虚心接受下级的批评和监督。上述两个方面,说明管理者具有的管理主体身份与行使的管理权力都是相对的。深刻理解管理主体的相对性,有利于促使管理主体在管理活动中摆正自己的位置,正确行使管理权力。

(二)基层管理教育客体。基层管理教育客体,亦即基层管理教育对象,是基层管理教育主体行为的承受者。在基层管理教育系统中,客体与主体相互依存,管理主体是主导因素,但其



积极性和能动性必须表现在对管理客体的认识和作用上。一般来说,管理教育客体主要由人、财、物、时间和信息五个要素构成。

人。基层管理教育的对象主要是人,包括基层各级军官、文职干部、士官、义务兵在内的所有人员。邓小平指出“所谓管理得好,主要是做好人的工作”。人是有主观能动性的,这种能动性,就是意识的作用,主要表现在:意识活动的目的性和计划性;意识活动的主动性和创造性;意识活动对客观世界的改造作用。意识的这些能动作用说明,人在认识和改造世界中占有极为重要的地位。部队战斗力由诸多因素构成,但主要的、起决定作用的是人。因而,基层管理教育必须以人员管理为重点,着力解决管好干部带好兵的问题。

财。主要是指保障基层单位战备、训练、施工、生活等的各种经费及各种有价票证等。科学理财,使有限的财力资源发挥其最大效益,是基层管理的重要任务。如果因管理不善,致使财力缺乏、浪费、流失,势必影响基层建设。

物。主要指基层组织中的各种物资、装备和设施。如武器装备、技术器材、营房营具、文体设施以及车辆、机械、油料、被装、食品等。物资采购与发放,物资公共积累与消耗,物资保障与封存,武器装备及技术器材、车辆机械的使用、维护与保养等,是基层战备、训练和日常生活的重要保障。因而,基层管理应当高度重视对物的科学管理,以实现人与物的有机结合,保证基层各项活动的顺利进行。

时间。时间是基层管理教育中无法替代、无法贮存的特殊对象。它不仅表现为自然的年、月、日、时,更主要的是表现为基层组织中分配在各种活动过程中的周期及其起止点。它规定了各种活动衔接及循环的交替与连续,反映了速度和效益。自古以来,就有“时间就是军队”之说。随着信息时代的到来,高技术



武器装备的应用,军事活动的时间效能大大提高,有效地管理时间显得尤为重要。

信息。即指信号和消息。在基层管理教育中,凡是涉及管理教育方面的上级指令、通知、通报、统计数据、各种文电资料以及官兵动态反映等一切具有新内容、新知识、新情况的消息都是信息。无论是管理观念的表达,管理目标的实现,还是管理活动的开展,都是通过大量的信息反映的,例如收集反映、下达指示、布置工作、整理资料、建立档案等,都属于运用信息进行的管理活动。因而,加强信息管理,充分发挥信息的效能,是基层管理教育的一项经常性工作。

构成基层管理教育客体的这些要素,是最一般的,也是最基本的。基层管理教育活动就是要将这些要素进行合理的组合与使用,做到人尽其才、财尽其力、物尽其用、时尽其效、信息灵通,确保管理教育目标的实现。

(三)基层管理教育环境。基层管理教育环境,是指军队内外与管理过程相关的各种条件的总和,主要包括社会环境和内部环境。基层管理教育与环境之间存在以下相互作用:一方面,环境对基层管理教育活动有客观制约作用,在一定条件下,甚至决定着基层管理的重心和范围,管理主体实施的管理不能超越环境的约束和限制。另一方面,基层管理教育对环境又有一定的主观能动作用,能够利用、影响环境中的诸因素,使其朝着有利于实现管理教育目标的方向发展。从某种意义上说,管理艺术就在于面对环境中的诸因素,把握规律,趋利避害,在管理活动中达到主观与客观的统一。

在新形势下,国家改革开放的深入进行,社会主义市场经济的快速发展,给部队管理注入了生机和活力,奠定了思想基础和物质基础,创造了有利条件。同时,也带来一些负面影响,特别是管理环境的复杂化,给基层管理教育增加了一定难度。主要



表现在:

一是社会环境复杂化。改革开放以来,社会环境发生了巨大变化,一些消极的、腐朽的东西通过各种渠道向军营渗透。军营外,发廊、酒吧、网吧、按摩室、洗脚屋、歌舞厅随处可见。受“酒绿灯红”的影响,有些官兵经不起社会不良风气的诱惑,其行为违反了有关管理教育法规的规范,不请假外出的人员增多,诱发了军警、军民纠纷和违法违纪问题,削弱了军人群体的向心力和凝聚力。面对日益复杂多变的社会环境,基层管理教育必须从思想教育入手,引导官兵树立正确的世界观和人生观,并充分运用行政、法制等多种手段,强化官兵抵御社会消极影响的自觉性。

二是军营内部环境复杂化。由于受日益开放的社会大环境的影响以及兵员构成的多元化,相对封闭的军营环境也发生了很大变化,呈现复杂化的趋势。比如,驻地在大中城市的部队中,军人家属亲友来队打工和士兵退伍后返回驻地经商的增多,有的长期占住部队营房,有的与在队人员合伙做生意,还有的部队把营房、设备租借给地方人员经营。这些都给基层管理秩序带来不良影响。又比如,官兵的思想状况,干部骨干的工作作风、管理能力和负责精神,营区的物质文化水平等,都发生了不小的变化,对管理效益产生直接影响。军营内部环境的复杂化,要求基层管理者必须根据情况变化采取新的对策,有针对性地开展管理教育工作。

三是人际关系复杂化。在新的形势下,拜金主义、享乐主义、利己主义等不良思想观念对基层内部关系带来很大冲击,政治平等、官兵一致、尊干爱兵、团结互助的良好关系往往掺杂上金钱和个人利益的成分。有的把市场上的“等价交换”原则带到部队,在战士入党、考学、转士官、学技术等问题上不给好处不办事,给了好处乱办事,搞权钱交易;有的乱拉关系,搞“小圈子”,



不靠组织靠老乡;有的干部骨干“离兵”现象严重,甚至对战士打骂体罚,致使官兵关系紧张。基层内部人际关系的复杂化,给管理教育工作带来许多新的问题。如何净化军营内部风气,建立良好的内部关系,增强部队的凝聚力,是摆在基层管理者面前的一项艰巨任务。

(四)基层管理教育方法。基层管理教育方法,即指用以行使基层管理教育职能和实现管理教育目标的方式或手段,主要包括行政方法、教育方法、法制方法等。行政方法是按照行政系统实施管理的方法,即主要依靠管理主体的权力,通过强制性的行政命令直接对管理对象发生作用和影响;教育方法是指通过传授正确的观念,从真理性方面激发官兵的理想信念,使之成为其行为动机,从而为实现基层建设目标而努力工作的方法;法制方法是指基层通过落实有关管理教育的军事法律、军事法规、军事规章来达到管理目标的方法。

基层管理教育方法,是构成基层管理的重要因素,其作用主要体现在以下三个方面:

第一,管理教育方法是从管理理论到管理实践的“桥梁”。管理理论指导管理实践,但理论对实践的作用必须通过一定的方法或转化为方法才能实现。比如依法治军理论,只有通过法制的方法作用于管理活动,其理论作用才能发挥;行政管理的理论,也必须通过行政的手段才能对管理发生现实的作用。没有一定的方法,再好的管理理论也只能在管理实践面前束手无策,难有用武之地。

第二,管理方法是管理主体有目的的对管理客体施加影响的手段。管理方法之所以成为基层管理教育的基本要素,最根本的原因在于它是连接管理主体与管理客体的媒介。有了管理方法,管理主体才能对管理客体实施指挥、协调、组织、教育、监督等各种活动。



第三,管理方法是培养、提高管理能力的重要途径。管理是一门科学,是一种综合性的创造活动,要求管理者具备多方面的能力,如观察能力、分析概括能力、组织协调能力、决策计划能力、教育疏导能力、知人善任能力等等。形成这些能力,需要知识、经验、智慧、方法等要素的组合,其中方法是构成上述能力的最基本的要素。管理者在不同的管理环境中,必须善于针对不同的管理对象,采取不同的管理方法,以有效实现管理目标。

第二节 军队基层管理教育的主要特点

基层管理教育与高层、中层管理教育相比,具有直接性、综合性、经常性、群众性等突出特点。

一、直接性

基层管理教育的直接性,是由基层单位的工作性质、工作范围所决定的。从一定意义上说,军队管理教育的具体工作主要在基层展开,军队管理教育的基本内容主要在基层落实,军队管理教育的真正效果主要在基层体现。基层管理教育基本是面对面的、没有中间环节的管理,事事都要具体来做,件件工作都要落实到人。这一特点,给基层管理教育提出了三个方面的要求:其一,基层管理教育重点在于执行和落实,即一丝不苟地按照有关条令、条例和上级指示办事,有令则行,有禁则止,不搞变通,不在条令条例之外另立规矩,更不能搞“土章法”、“土政策”;其二,基层管理教育主要采取口头命令、现场指挥、当面协调、经常检查、群众监督等具体方法,实行面对面的直接管理;其三,基层管理教育主体要坚持一切从实际出发,在抓落实的过程中善于针对本单位情况,结合自身任务和特点,采取灵活多样的有效方法,提高管理教育实效。



二、综合性

基层是军队编成系统的基本单元,但“麻雀虽小,五脏俱全”。军事、政治、后勤、装备等具体工作都要在基层得以落实。管理教育涉及基层建设的方方面面,无论是战备训练,还是日常生活,事事处处都离不开管理。因此,基层管理教育具有鲜明的综合性特点。由这个特点所决定,基层管理教育要在基层党支部的统一领导下,动员和依靠全体官兵的力量,综合运用教育、行政、法制等多种手段,发挥方方面面的积极主动性,形成齐抓共管的良好局面。

三、经常性

基层管理教育,是基层建设中最大量、最经常、最具体的实践活动,可以说无时不有、无处不在,贯穿于工作和生活的一切时间和空间。按照辩证唯物主义的观点,世间任何一种事物都处于不断的发展变化之中,这种发展变化在时间和空间上表现为一个连续不断的过程。基层作为军队建设的基本单元,人员新老更替快、流动性大,任务转换频繁,特别是在新的历史条件下,社会主义市场经济发展所引起的社会变革和高技术发展所引起的战争形态及样式的变革,使得部队作战、建设和管理的环境、条件发生了前所未有的变化。加之长期和平环境中官兵容易淡化准备打仗的观念,基层容易出现思想松懈、纪律松弛、管理松散等问题。这些客观实际,决定了基层管理教育具有很强的动态性、随机性和经常性,静止的、一劳永逸的管理教育是不存在的。一方面,要求基层管理教育必须针对人员、任务及其他方面的变化,结合战备、训练、施工等项工作和一日生活的实际,持续不断地抓好经常落实,一刻也不能放松;另一方面,要求基层管理教育必须随着情况的变化而不断加强和改进,针对不同时期出现的不同问题,深入探讨管理教育的特点和规律,在内容、形式、方法上不断创新,增强对各种复杂情况的预见性和处



置能力,牢牢掌握管理教育的主动权。

四、群众性

一切为了人民群众,一切依靠人民群众,是我党的根本工作路线。这一根本的工作路线体现在军队基层管理教育中,就是坚持“军队的基础在士兵”的历史唯物主义观点,调动官兵参与管理的积极性,发挥官兵的聪明才智,依靠官兵做好管理教育工作。在我军这样一支人民军队里,虽然军人相互之间有职务高低之分,有管理者和被管理者之别,但所有成员都是军队的主人,做好管理教育工作绝不是少数人的事。坚持管理教育的群众性,首先,要充分发动群众。管理教育主要是做好人的工作,离开了官兵的主动支持和配合是不行的。这不仅需要让广大官兵充分认识管理教育在基层全面建设中的重要地位和作用,而且需要让他们了解和掌握管理教育工作的具体内容和要求,通过多种形式把官兵服从管理、参与管理的积极性真正调动起来,从而做到人人管、管人人。其次,要广泛依靠群众。就是在管理中,既要依靠群众搞好自我管理,又要组织群众人人参与管理。为了引导广大基层官兵积极参与管理,要充分发挥基层党支部的核心领导作用、团支部的助手作用和军人委员会的监督作用,有组织地开展民主管理、民主监督;充分发挥士兵骨干特别是士官、班长的作用,广泛开展群众性的管理教育互助活动,形成互管互教的群众性管理网络,做到有问题能够及时发现、及时报告、及时做好正面疏导工作。

第三节 军队基层管理教育的一般过程

基层管理教育过程,是指基层管理教育主体组织全体人员**以完成某项任务、达到预期目标而进行的有组织、有计划的协调活动过程**,一般由**计划、实施、检查、总结**四个环节组成。



一、计划

计划是对未来工作或某项具体活动的规划,是围绕决策目标,根据实际情况制定阶段工作或各项活动方案的过程,是基层管理活动的起始点。由于基层工作任务繁重,上级临时交办的任务和应急性任务比较多,因而必须在正确决策的前提下,进行周密计划安排,使各项工作正规有序地进行,防止“打乱仗”。

(一)基层管理教育计划分类。在基层管理教育中,计划大体有以下分类。按工作性质分,有军事工作管理计划,包括战备、训练、演习等;政治思想管理计划,包括思想教育、安全教育、文体活动、组织建设等;后勤工作管理计划,包括营房营具管理、物资管理、车辆管理、伙食管理、卫生管理等;装备管理计划,包括装备维护、储存、保管等;行政管理计划,即融于各项工作和日常生活中的管理计划,包括作风、纪律、队列养成教育,条令条例和规章制度的落实等。按周期分,有常规性工作计划,如年度、季度计划,月、周计划等;有临时性工作计划,如上级临时交办的不在常规计划内的临时任务等;按内容分,有综合性的整体计划和各项工作的分项计划;按时机分,有战时工作计划和平时工作计划。

以上所列计划分类看似十分复杂,但在具体工作中并非面面俱到,应以一种类型为主导,根据需要体现其他类型的要素和内容。就管理教育工作的内容而言,其计划通常与其他工作计划融为一体。比如制定训练计划时,应以军事训练计划的类型为主导,在明确科目、标准、时限、要求等内容的同时,还要包括训练中的安全管理、武器装备管理等方面的内容。又如制定临时性的任务计划,除明确具体任务外,还要包括思想动员、编组形式、后勤保障等方面的内容。

(二)制定计划的基本要求。制定基层管理教育计划,要围绕管理的总目标,结合分队的特点,统筹兼顾,做到合理合法。



基本要求是：

第一，要有顺序性。基层管理任务十分繁重，可谓“上面千条线，基层一根针”。因此，管理教育的计划安排要注意按先后次、先急后缓的顺序，以利于突出工作重点。区分主次缓急，要进行具体分析。一般来说，如果某项任务具有时间上的紧迫性和顺序上的居前性，应该为急，反之则缓。例如连队正在进行训练时，忽然接到上级命令要求进入等级战备，这是紧急任务，因而必须停止训练，立即投入战备；如果连队正在进行训练，接到上级通知要进行食堂检查评比，虽然评比很重要，需要进行必要的准备，但与训练相比毕竟是一般性工作，这时如果停止训练去抓食堂卫生，就不符合先主后次的要求。有的工作就其重要性来说不如其他工作重要，但时间紧迫，必须及时处理，否则会影响全局工作的开展，也应优先计划安排。总之，如果对各项任务不做具体分析，凡是先来为急、后到为缓，有人催为急、无人问为缓，门面活为急、常项工作为缓，主次缓急顺序安排不当，就很容易造成工作被动和忙乱。

第二，要有严肃性。计划的严肃性，主要是指制定计划要严肃认真，分工要合理，执行要坚决。基层管理活动动态性很强，不确定因素较多，但仍有一定的规律可循。因此，在一般情况下，制定计划时要在深刻领会上级意图的基础上，经过收集信息、发扬民主、调查论证、分析预测，准确掌握现有人力、物力、财力以及人员思想状况、心理状态、身体素质以及环境条件等情况，以使计划既符合上级意图，又符合本单位的实际。计划一经制定公布，就应坚持按计划执行，无特殊情况一般不作调整修改。无计划或有计划而不能严格执行，是造成基层管理混乱的重要原因。当然，在计划执行中，发现明显问题或与上级临时交办的紧急任务“撞车”时，应当及时修改调整本单位计划，以保证计划的可行性，保证优先完成上级赋予的紧急任务。