

军队人事管理法制化研究

JUNDUIRENSHIGUANLIFAZHIHUYANJIU

徐志雄 著

解放军出版社

目 录

论文提要	(1)
ABSTRACT(英文提要)	(3)
论文摘要	(5)
前 言	(28)
 第一章 导 论	(34)
一、军队人事管理法制化的本质	(34)
(一)军队人事管理法制化的本质内涵	(34)
(二)军队人事管理法制化的基本特征	(49)
(三)军队人事管理法制化的基本功能	(52)
二、我军人事管理法制化的历史方位	(55)
(一)我军人事管理法制化已基本渡过了新旧交替的 转型阶段	(55)
(二)我军人事管理法制化还处在初级阶段	(60)
三、我军人事管理法制化的现实基础	(63)
(一)军队现代化水平的提高为实现人事管理法制化	

- 提供了客观基础 (63)
- (二)党的领导为军队人事管理法制化提供了根本保证 (64)
- (三)国家干部人事制度改革为军队人事管理法制化提供了良好环境 (65)
- (四)法治意识日益提高的干部群体是推动人事管理法制化进程的决定性因素 (65)
- (五)外军有益经验为人事管理法制化提供了借鉴的参照系 (66)

第二章 我军人事管理法制化的历史进程与规律

- 性认识 (68)
- 一、我军人事管理法制化经历了渐进发展过程 (68)
 - (一)我军人事管理法制化主导理念的演变 (68)
 - (二)我军人事管理法制化的方法探索 (79)
 - (三)我军人事管理法制化关注的主要问题 (84)
 - (四)我军人事管理法制化渐进发展的操作性特征 (89)
- 二、对我军人事管理法制化的规律性认识 (99)
 - (一)党的领导决定着人事管理法制化的方向和程度 (100)
 - (二)法治与德治关系协调的好坏制约着人事管理法制化实现的程度 (102)
 - (三)人事管理主客体利益平衡的程度制约着人事管理法制化的质量 (105)
 - (四)借鉴外军有益经验与保持我军特色的融合度制约着人事管理法制化的进程 (106)

(五)军队人事管理法规制度的现实变革性与历史连续性关系处理的好坏影响着人事管理法制的进程	(109)
--	-------

第三章 我军人事管理法制的存在的基本矛盾及

深层原因分析	(112)
一、新形势下我军人事管理法制的存在矛盾	(112)
二、军队人事管理法制化的基本矛盾	(117)
三、新形势下人事管理法制化基本矛盾的表现形式	(120)
(一)我军人事管理法律制度的部分内容与军事斗争准备的形势和任务还不相适应	(121)
(二)我军人事管理法律制度的部分内容与正在建立的健全的社会主义市场经济法律体系还不相适应	(124)
(三)我军人事管理法律制度的部分内容与新时期贯彻党的干部路线方针的要求还不相适应	(126)
(四)我军人事管理法律制度的部分内容与培养高素质军事人才的要求还不相适应	(133)
(五)我军人事管理法律制度的部分内容与军队人事管理特点规律的客观要求还不相适应	(139)
(六)我军干部群体的法治意识水平与依法治军的要求还不相适应	(144)
四、我军人事管理法制化存在矛盾的深层原因分析	(148)
(一)受社会主义初级阶段国家经济文化条件和军队现代化程度的制约,使人事管理法制化的发展	

- 缺乏强大的物质动力，发展较为迟缓…………… (148)
- (二)我军严格的正规化实践的历史还不长，军队人事管理长期在艰苦环境下运作较难建立正规的法律秩序，因而在工作中形成了主要用政策经验管理干部的治理方式…………… (149)
- (三)建立在自然经济基础上的中国官僚政治思想残余仍具有很强的包容性和贯彻性，不时利用伦理、宗法习惯等对干部群体的思想施加影响，以权代法、以权压法的现象仍在实际工作中存在…………… (150)
- (四)建国初期摧毁旧法制的消极影响使我军人事管理的一些法规制度在内容上存在初浅化、简单化、片面化倾向，以致今天的一些法规制度还存在原则性、纲领性、政策化较强的问题…………… (151)
- (五)受传统法律文化因素的影响，我军在人事管理实践中重视德治，伦理的色彩比较深厚，使我军干部群体的法治意识比较薄弱…………… (152)
- (六)建立于计划经济条件下的人事管理法规的部分内容，与正在建立健全的社会主义市场经济法律体系还不协调配套，造成人事管理立法滞后于形势的发展…………… (154)
- (七)受历史影响，在人事管理立法上有重近期效应轻长远效应的倾向，导致人事管理法律制度随意性大、反复多变，较难形成完整稳定的体系

.....	(155)
(八)军队人事管理法制化由于其特殊性决定,与国家人事法制改革即若离,接触不够,从而造成矛盾冲突,接轨不够.....	(155)
第四章 强化军队干部群体的法治观念	(158)
一、当前军队干部群体在法治观念上的认识	(158)
(一)对法治价值的认识	(159)
(二)对权与法关系的认识	(163)
(三)对德治和法治关系的认识	(165)
二、我军干部群体法治观念的思想基础	(168)
(一)中国传统法律文化中影响军队干部群体思想的主要因素	(168)
(二)目前我军人事管理法制化的观念基础	(176)
三、强化干部群体法治观念的总体目标	(184)
(一)牢固地确立权利义务相统一的观念	(186)
(二)牢固地确立遵制守法观念	(186)
(三)牢固地确立监督制约观念	(186)
四、强化干部群体法治观念的方略	(187)
(一)在意识层面上,克服封建人治思想的束缚,汲取现代法治思想的精华,深入开展系统的法制教育,这是强化法治观念的基础	(187)
(二)在制度层面上,通过加强立法工作实现人事管理法律体系的统一性、完整性、公正性、稳定性目标,这是强化法治观念的前提	(191)

- (三)在主体层面上,增强各级党组织、人事管理者
依法行政的自觉性和自律性,这是强化法治观
念的核心…………… (192)
- (四)在实践层面上,厉行依法管理干部、依法治权,
确立公正、严明、高效的人事管理法律秩序,
这是强化法治观念的关键…………… (193)

第五章 借鉴外军人事管理法制化的有益经验

- …………… (195)
- 一、世界各国军队人事管理法制的主要模式…………… (195)
- 二、中西军队人事管理法制的异同探析…………… (199)
- (一)中西军队人事管理法制的共同点…………… (199)
- (二)中西军队人事管理法制的主要差异…………… (201)
- 三、外军人事管理法制化值得借鉴的有益经验…………… (206)
- (一)实行职业军官制度,建立完备的人事管理
法律体系…………… (206)
- (二)严格控制军官编制员额,以国家最高权力
机关立法的形式实行定额管理…………… (208)
- (三)严格人事录用制度,建立完备的依托国民
教育培养军官的法律机制…………… (210)
- (四)严格干部考核制度,建立专业的考核职能组织 …… (211)
- (五)严格干部培训制度,教育管理一体化…………… (213)
- (六)完善干部退役法律机制,退役就业一体化…………… (214)
- 四、关于对借鉴外军有益经验和保持我军特色的认识 …… (216)
- ## 第六章 我军人事管理法制化的现代目标构想

论文提要

军队人事管理法制化问题是依法治军的核心、重点和难点,是我军在 21 世纪全局性谋划的重要内容,是当前我军人事管理的基本方略。本文用实证和比较的方法,通过对军队人事管理法制化的缘起、本质及其历史方位的概括性分析,勾画出了我军人事管理法制化的历史位置;在对我军人事管理法制化历史进程进行全方位、多角度的探析中,总结了规律性的认识;作者通过对我军人事管理法制化的基本矛盾及其表现形式的研究,从深层次上揭示了我军人事管理法制化存在的问题;然后对强化干部法治观念和借鉴外军有益经验两个重点问题,从宏观视野和法律文化背景上进行了比较研究;作者依据国家和军队法制建设的总体规划,从完善人事管理现代法律体系,建立健全人事管理法制的现代执行系统,优化人事管理法律运行和监督机制,改善军队人事管理法制化的环境四个层面上,建构了我军人事管理法制化的现代目标体系,并对我军人事管理法制化的前景作了概括性的预测。论文着重围绕如何处理党管干部与依法管理的关系、如何处理法治与德治的关系、如何处理借鉴外军有益经验与保持我军特色的关系、如何处理现实变革性与历史继承性的关系问题,通过对历史进程的规律性的

揭示,对现实矛盾的深层分析、对建构 21 世纪我军人事管理法制化的现代目标体系作了较为深入的研究。

关键词:军队人事管理 法制化 本质 规律 目标

ABSTRACT

Title of the drudgery's Thesis: Studies of cadres Legitimatization of the army personnel management

Introduction of the Author: XU Zhi - xiong, The Department science of Political Work, Xi'an Politics Institute, Xi'an 710068, China

Abstract: The legitimatization of the army cadres personnel management is the core, keystone and difficulty of governing the army according to Law's an overall scheme of important contents, and an essential general plan of cadres personnel management of the PLA. The paper makes methods of comparative study and actual proof, Makes analysis of basic the genesis of the legitimatization of the army cadres personnel management, its essence and the historical bearings, the paper outlines the historical situations of the legitimatization of the army cadres personnel management. The author makes investigation of the historical course of the legitimatization of the army cadres personnel management, in an all - round way and deep - going, the paper makes awarding exploration the Law. By studding basic contradiction and phenomenon way of the legitimatization of the army cadres personnel management, put forward the problems form-deep - going. The paper makes comparative study for two important problems about how to optimize the cadres conception of governing the management according to Law and how to learning beneficial experience of the foreign armies, from the general thoughts and ancient Chinese culture of the Law. According to the overall strategy for the development of construction of our nation and the armed forces legal system, this thesis establishes

the modern goal system of cadres personnel management of the PLA, from four fraction of the following in depth: how to optimize the modern legal system of personnel management, how to perfect the modern administer organization of cadres personnel management, how to optimize the Law supervising mechanism of cadres personnel management, how to optimize environment of legitimatization of cadres personnel management, and affords the prospects of legitimatization of cadres personnel management. Centering around the focuses set in problems, the author makes a study of the following in depth: how to treat the relations between guaranteeing the Party's absolute leadership of the cadres personnel management and governing the management according to Law, how to treat the relations between governing the management according to Law and managing the cadres personnel by morality, how to treat the relations between learning beneficial experience of the foreign armies and guaranteeing management culture of PLA, how to treat the relations between reform of realization and historical succession, explores the approach to the Law of historical course, makes an analysis in depth to contradiction of reaitimatization, the author makes a rewarding exploration from many sides of how to set up the modern goal system of cadres personnel management of PLA in the 21st century.

Key Words: The legitimatization of the army cadres personnel management; Essence; Basic Laws; Basic contradiction; Goal building

论文摘要

军队人事管理法制化是世界各国军队都非常关注的一个重大课题。世纪之交,加强军队质量建设、加快我军依法治军的跨世纪伟业向我们提出了更高的要求,而依法治军的核心、重点和难点是大力推进人事管理法制化。我军要肩负起 21 世纪的历史使命,就要加快军队人事管理法制化进程。

论文设六章,本着历史与逻辑相一致的原则,全文是这样谋篇的:第一、二、三章按照历史发展的逻辑顺序,从总体上对我军人事管理法制化进行了理性分析。第一章是导论,从理论上对其本质进行了探讨,从历史定位的角度对其历史必然性进行了分析;第二章对我军人事管理法制化的历史进程和发展规律作了概括性的描述;第三章对其基本矛盾及表现形式作了较为深入的分析,对矛盾产生的深层原因作了静态分析和动态推移的探讨;第四、第五章针对人事管理法制化实践中的两个重点问题,强化干部群体的法治观念和借鉴外军有益经验进行了分别论述;第六章对我军人事管理法制化现代目标作了总体构想,对其发展趋势作了预测,力求从理论与现实的结合上找出一条有中国特色的军队人事管理法制化的框架体系和发展战略。

在第一章导论部分,作为全文的开篇,提出了军队人事管理法制化是体现民主和法治精神,以法律主治为模式的法制化,它是一个包括军队人事管理法制的思想、原则和制度体系的广义概念,继而对其实践作了客观定位。

“法制”是一个含义广泛的概念,包括法本身以及立法、执法、守法等各项内容,与民主政治相联系,则与法治同义,其中思想是依法治国、依法办事。法制化就是向依法治国转变的状态过程,具有很强的动态性和阶段性。《中国人民解放军干部人事管理学》中定义,“干部人事管理法制化,是指在干部人事管理的各个方面,各个环节,都要做到有章可循,有法可依,实现干部人事管理全过程的法律化、制度化。”这从制度层面上加以定义,但还不十分全面。在人类历史上,任何一个国家军队人事管理的历史阶段都有法律制度,但不一定体现民主法治的精神,不一定贯彻法治的理论、原则和方法,这说明人事管理法制化至少有两种形态,我们所要强调的军队人事管理法制化是一种以法律主治为模式的法制化。我们认为,从宏观角度来说,军队人事管理法制化是一个包括人事管理法制的思想体系、原则体系和制度体系的系统总称。

军队人事管理法制化的本质可简要地概括为:军队人事管理法制化是按照战争和军队现代化建设的需要,在党的领导下,实现干部“四化”为目标,有目的、有计划地健全人事管理法律制度和运行机制,不断强化全体干部成员法治信仰的水平,以法律主治的工作模式,建构稳定的人事管理秩序的实践过程。

军队人事管理法制化有以下几个特征:其一,始终坚持在党的绝对领导下进行。其二,在保持高度集中统一的前提下有

序实施。其三,以系统工程的模式全方位设计和渐进实施。其四,实践过程体现了民主精神。其五,过程的长期性。其六,实践的动态性。军队人事管理法制化的特征是军队人事管理各种具体存在形式尤其是法律制度体系共同属性的集中概括,是军队人事管理法制化区别于其他人事管理的主要标志。

马克思主义的本质论告诉我们,军队人事管理法制化最大的功能、价值、目标和任务,是依法贯彻党的干部路线、方针、政策,培养造就一支高素质干部队伍。军队人事管理法制化的一切内容,都要服从于军队人事管理法制化的本质。抓住了本质,才抓住了军队人事管理法制化最核心的内容,才能真正回答“什么是军队人事管理法制化,怎样推进军队人事管理法制化”的问题。

要研究我军人事管理法制化,要对我军人事管理法制化有一个清醒的认识和准确地定位。这就要考察人事管理法制化的历史位置。

我军人事管理法制化已基本渡过了其发展轨迹上新旧交替的转型阶段。第一,人事管理法制化的主导理念完成了新旧交替过程。第二,我军人事管理法制化已经具有基本的规模 and 水平。

同时我们也应清醒地看到,我军人事管理法制化还处在初级阶段。从我军现代化、正规化建设的水平看,还处在初级阶段;从人事管理法规制度健全的程度看,还处在初级阶段;从全体干部成员法治意识的水平看,还处在初级阶段;从人事管理法制化的运行机制看,还处在初级阶段。

应看到,我军经过五十多年的建设,为军队人事管理法制化打下了良好的现实基础。军队现代化、正规化水平的提高为

实现人事管理法制化提供了客观基础。党的领导为军队人事管理法制化提供了根本保证。国家人事制度改革为军队人事管理法制化提供了良好环境。法治意识日益提高的干部群体是推动人事管理法制化进程的决定性因素。外军有益经验为人事管理法制化提供了借鉴的参照系。

要研究我军人事管理法制化,必须客观认识我军人事管理法制化的现实状况,从历史全过程来看,有什么可取之处、成功经验,有哪些需要改进的方面,有哪些必须遵循的规律。这是研究的历史的逻辑起点。第二章对我军人事管理法制化历史进程的几个关节点加以分析,力图从思想、文化和运作过程的演变中描绘五十多年来我军人事管理法制化的历程,从而勾勒出一幅我军人事管理走向法制化的历史图景。

我军人事管理法制化主导理念经历了以下演变:主导理念是确定人事管理法制建设和改革方向及意图,是构成人事管理法制建设和改革最初起源与概念的最重要的因素,事实上,我军人事管理法制化的实践始于建国初期,期间还经历了曲折过程。但作为一种思想意识,古今中外军队从军队建设的规律性认识上,都很重视依法治军。应该说人事管理法制化的主导理念从建军初期就已经形成,尽管这种主导理念当时没有明确地表述,认识程度不同,有时还存在重视不够的现象,并且这种主导理念是随着形势与时代的变化而变化的。围绕以革命与战争为主题的时代背景和以和平与建设为主题的时代背景,其主导理念具在不同的内涵。比如,在以革命与战争为主题的时代,领导人多从军队正规化建设的角度谈论人事管理,认为制定出政策制度就是人事管理法制化的主要内容。在以和平与发展为主题的时代,人事管理法制化的提法尽管只散见于改革

开放以来领导人的有关论述中,但认识到政策不能代替法律,法律制度更带有科学性、稳定性。因而其主导理念的表现形式有所不同。我们认为,人事管理法制化应是正规化的前提和基础,讲正规化必然包含着法制化的主导理念。

从主导理念的演变中可以看出,我军人事管理实践有一个制度创新——形成人事管理传统模式——按照传统模式治理——从传统依政策经验治理向依法治理过渡——依法治理的过程,这从一个侧面反映了我军人事管理法制化的历程。从中有许多宝贵的经验教训需要我们记取。

我军人事管理法制化渐进发展主要有如下操作性特征:一是人事管理法制建设和改革的目标与途径问题从相对模糊逐渐明确;二是人事管理法制建设和改革从“经验引导型”向“科学设计型”转变;三是人事管理法制建设与改革从政策调控主导型向法律调控主导型转变;四是人事管理法制建设采取法律框架先行,分步实施到位的方略;五是人事管理法制建设和改革的重点从法规制度的建立向强化执法与完善法律运作机制转移。

建国五十多年来,我们在人事管理法制化实践中,正确把握和处理了若干具有全局意义的重大问题,使我们对人事管理法制化的规律性认识达到了一个新的水平。这些规律性认识,主要体现在以下几个方面:

其一,党的领导决定着人事管理法制化的方向和程度。认识到这一问题,我们就要在人事管理法制化中坚持党管干部的原则,适时将党的干部政策法律化、制度化,加强和改善党的领导。

认识到党的领导与人事管理法制化之间的内在联系,我们

就要高度重视党的领导对人事管理法制化的关键作用。首先,坚持党管干部原则,实现党管干部领导方式从主要依政策管理向依法管理转变。其次,要依法确定党管干部与党的各级组织管干部的关系。再次,要依法确定党管干部与各级干部部门管干部的关系。

其二,法治与德治关系协调的好坏决定着人事管理法制化实现的程度。认识到这一问题,我们就要在人事管理法制化中处理好法治与德治的内在统一关系,把思想教育贯穿、结合在人事管理法制化中进行,促进思想政治建设的制度化。

德治侧重于收心、治本,法治侧重于矩行。德治和法治都含有培养高素质人才的使命,但途径不同,法治从客观上规范和制约干部思想和行为,通过强制和威慑作用,提高干部的觉悟。而德治通过教育,启发干部觉悟,提高干部的思想政治素质,发挥固本和奠基作用,端正干部的行为,两者异曲同工,殊途同归。二者相辅相成,相互促进,互补性很强。德治最根本的是要解决好干部的世界观、人生观问题,而世界观、人生观的改造是一个长期、艰苦的过程,不管你过去改造得如何彻底,只要稍一放松改造,就会出现前功尽弃的倾向。这从一个方面说明,德治若没有法治做保障,其成果难以得到巩固。德治侧重于基础性、长效性作用,法治则侧重于规范性、强制性作用,从这个意义上讲,法治更带有根本性。

认识到正确处理法治与德治关系对人事管理法制化的重要性,我们就要在工作中坚持“两手抓,两手都要硬”的方针。一是我们要努力完善人事管理的各项法规制度,为政治建设奠定良好的基础;二是考虑到我国还处在社会主义初级阶段,当前我国经济体制正处于转型期,我军人事管理法制化实