

■ 国家社会科学基金军事学重点项目

JUNDUI ZUZHI BIANZHI GUANLI GAILUN

# 军队组织编制 管理概论

主 编 钟志明 胡光正

 军事科学出版社

国家社会科学基金军事学重点项目

项目编号：07GJ391-49

# 军队组织编制管理概论

主 编 钟志明 胡光正

总参谋部军务部

军事科学院军队建设研究部

军事科学出版社

---

**图书在版编目(CIP)数据**

军队组织编制管理概论(平)/钟志明,胡光正主编. —北京:军事科学出版社,2009.9

ISBN 978 - 7 - 80237 - 274 - 0

I. 军… II. ①钟… ②胡… III. 军队编制—概论 IV. E122

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 171890 号

---

书 名: 军队组织编制管理概论

作 者: 钟志明 胡光正

责任编辑: 张晓明

封面设计: 倪春昊

出版发行: 军事科学出版社(北京市海淀区青龙桥 100091)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80237 - 274 - 0

经 销 者: 全国新华书店

印 刷 者: 三河市春园印刷有限公司

开 本: 1000 毫米 × 1400 毫米: B5

印 张: 13.875

字 数: 373 千字

版 次: 2009 年 9 月北京第 1 版

印 次: 2009 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 1—21000 册

定 价: 38.00 元

销售热线: (010)62882626 66768547(兼传)

网 址: <http://www.jskxcbs.com>

电子邮箱: [jskxcbs@163.com](mailto:jskxcbs@163.com)

---

版权所有·侵权必究 本社图书如有质量问题,请与储运部(010-66767383)联系

## 《军队组织编制管理概论》鉴定委员会

主任:刘 源

副主任:吴知论

成 员:黄 星 王友才 耿建国 麻光武  
樊高月

## 《军队组织编制管理概论》编审委员会

主 编:钟志明 胡光正

副主编:陈东登 何 雷

编 委:张 宇 孔 利 郭天琪 李士红  
林 岗 顾黎平 李 毅 李建波  
杨春光 曹国宪 郭苏青 杨万军  
邓志平 鲍迎祥 张秦洞 傅宝胜

## 《军队组织编制管理概论》课题组

组 长:张 宇 傅宝胜

成 员:张秦洞 谭汝坤 王立星 黄超年  
何雅军 李国胜 李文东 王瑞清  
房 华 赵小强 任传仲 龚晓晖  
黎 庶 王瑞国 丁志宏 王祥山  
兰永明 陈炳华 蒋 艳 王宝着

---

---

## 序

在总参谋部军务部和军事科学院军队建设研究部的共同努力下,一部凝聚广大组织编制实践工作者和理论研究者智慧与心血的《军队组织编制管理概论》,就要面世了。作为一名曾经在军务战线工作的老同志,我感到由衷的高兴,并致以诚挚的祝贺。

该书比较系统地阐述了军队组织编制管理的内涵、地位和作用,梳理了古今中外军队组织编制管理的实践经验和基本思想,探索了军队组织编制管理的特点规律和基本要求,论述了军队组织编制管理的体制机制、方法手段和基本流程,贯穿了理论与实践相结合的原则,反映了我军组织编制管理研究的最新成果。这本书的写作出版,既是职能部门和研究机构密切配合、深入研究的结果,也是钟志明、胡光正同志带领全体撰稿人员合力攻关、精心创作的结晶。我相信,这对于丰富和发展我军组织编制管理理论,进一步加强新时期军队组织编制工作,必将起到积极的推动作用。

军队组织编制属于上层建筑,是战斗力的重要组成部分,世界上任何国家的军队都把改革组织编制、优化力量结构、加强科学管理,作为军队质量建设的重要内容。我们党历来高度重视军队的组织编制工作,无论是革命战争

年代,还是和平建设时期,党中央、中央军委始终着眼形势任务发展变化,适时作出军队组织编制调整改革的重大决策,为赢得革命战争胜利、推进军队现代化建设奠定了坚实基础。人民军队八十多年的伟大历程,既为我们积累了极其宝贵的组织编制管理经验,也深刻启示我们,只有着眼战略全局,紧贴使命任务,不断加强军队组织编制建设,才能为我军从胜利走向胜利提供坚强的组织保证。

我于1993年从作战部队调到总参谋部军务部工作,在军务部工作了10余年,担任总参谋长助理后,又直接分管军务工作,有幸亲历了我军几次重大的体制编制调整改革。深切感到,军队组织编制事关军队建设和发展大局,涉及政治体制、安全战略、作战思想、武器装备、管理科学等方方面面,是一项理论性、实践性、系统性很强的工作。近年来,我军军事理论工作取得了很大的进步和发展,形成了一批高质量的研究成果,对推进军队建设与改革发挥了重要作用,但从总体上看,军队组织编制方面的理论研究还比较薄弱。目前,我军组织编制存在的一些不科学、不合理、制约战斗力生成和发展的问題,与理论研究不够深入有一定关系。特别是在新军事变革迅猛发展、世界主要国家加速推进军队建设转型的大背景下,我军如何围绕建设信息化军队、打赢信息化战争的战略目标,不断深化军队组织编制理论研究,推进组织编制创新,加强组织编制管理,已经成为刻不容缓的时代课题。

《军队组织编制管理概论》一书的出版发行,为加强我军组织编制的基础理论建设,进行了积极探索。参与本书

## 序

---

写作的同志,大多长期在军务战线工作或从事军务方面的理论研究,具有较强的理论功底和丰富的实践经验。在本书的写作过程中,大家边调查边思考,边工作边撰稿,付出了辛勤劳动。该书不失为我军组织编制理论研究方面的一部创新之作,其理论价值和指导意义值得充分肯定。

杨志琦

二〇〇九年六月



## 上篇 基础理论

<b>第一章 绪论</b> .....	(1)
第一节 组织编制和军队组织编制的特点 .....	(3)
第二节 军队组织编制管理的地位作用和基本方式 .....	(3)
第三节 军队组织编制管理的研究范围和理论体系 .....	(10)
第四节 军队组织编制管理理论与相关理论的关系 .....	(14)
第五节 军队组织编制管理研究的意义和方法要求 .....	(18)
<b>第二章 军队组织编制管理的发展演变</b> .....	(22)
第一节 古代军队组织编制管理 .....	(28)
第二节 近代军队组织编制管理 .....	(28)
第三节 现代军队组织编制管理 .....	(33)
第四节 军队组织编制管理发展趋势 .....	(39)
<b>第三章 军队组织编制管理的基本思想</b> .....	(58)
第一节 古代军队组织编制管理思想 .....	(61)
第二节 近代军队组织编制管理思想 .....	(61)
第三节 现代军队组织编制管理思想 .....	(64)
第四节 马克思主义军队组织编制管理思想 .....	(68)



<b>第四章 军队组织编制管理的特点规律</b> .....	(89)
第一节 军队组织编制管理的重要特点 .....	(89)
第二节 军队组织编制管理的一般规律 .....	(91)
第三节 军队组织编制管理的基本要求 .....	(100)
<b>第五章 军队组织编制管理的主要手段</b> .....	(108)
第一节 法规手段 .....	(108)
第二节 行政手段 .....	(113)
第三节 教育手段 .....	(119)
第四节 技术手段 .....	(124)
第五节 经济手段 .....	(128)
<b>第六章 军队组织编制管理的基础建设</b> .....	(132)
第一节 军队组织编制管理的组织体系建设 .....	(132)
第二节 军队组织编制管理的人才队伍建设 .....	(138)
第三节 军队组织编制统计管理 .....	(143)
第四节 军队组织编制的保密和档案管理 .....	(146)

## 中篇 管理流程

<b>第七章 军队组织编制规划</b> .....	(155)
第一节 军队组织编制规划概述 .....	(155)
第二节 军队组织编制规划的制定依据 .....	(160)
第三节 军队组织编制规划的基本内容 .....	(164)
第四节 军队组织编制规划的制定程序 .....	(168)
<b>第八章 军队组织编制调研</b> .....	(172)
第一节 军队组织编制调研概述 .....	(172)
第二节 军队组织编制调研的内容和方法 .....	(178)
第三节 军队组织编制调研的准备和实施 .....	(185)
第四节 军队组织编制调研的成果及运用 .....	(189)
<b>第九章 军队组织编制论证</b> .....	(193)
第一节 军队组织编制论证概述 .....	(193)

---

第二节	军队组织编制论证的内容 .....	(201)
第三节	军队组织编制论证的成果及运用 .....	(210)
<b>第十章</b>	<b>军队组织编制决策 .....</b>	<b>(212)</b>
第一节	军队组织编制决策概述 .....	(212)
第二节	军队组织编制决策的体制和原则 .....	(219)
第三节	军队组织编制决策的程序和方法 .....	(226)
<b>第十一章</b>	<b>军队组织编制执行 .....</b>	<b>(233)</b>
第一节	军队组织编制执行概述 .....	(233)
第二节	军队组织编制执行的基本原则 .....	(241)
第三节	军队组织编制执行的组织实施 .....	(245)
第四节	军队组织编制执行检查 .....	(252)
第五节	军队组织编制执行反馈 .....	(255)
<b>第十二章</b>	<b>军队组织编制监督 .....</b>	<b>(262)</b>
第一节	军队组织编制监督概述 .....	(262)
第二节	军队组织编制监督的特点要求 .....	(267)
第三节	军队组织编制监督的方法内容 .....	(274)
第四节	军队组织编制监督的体制机制 .....	(278)

## 下篇 管理重点

<b>第十三章</b>	<b>军队编制单位管理 .....</b>	<b>(287)</b>
第一节	军队编制单位管理概述 .....	(287)
第二节	军队编制单位的序列、名称和等级管理 .....	(294)
第三节	军队编制单位的层次、幅度和规模管理 .....	(300)
第四节	军队编制单位的组建、调整和撤销管理 .....	(308)
第五节	军队印章管理 .....	(311)
<b>第十四章</b>	<b>军队人员编制管理 .....</b>	<b>(315)</b>
第一节	军队人员编制管理概述 .....	(315)
第二节	军队人员编制定额管理 .....	(321)

第三节	军队人员编制结构管理	(327)
<b>第十五章</b>	<b>军队编制标准管理</b>	<b>(334)</b>
第一节	军队编制标准管理概述	(334)
第二节	编制标准管理的程序	(337)
第三节	编制标准管理的主要内容	(341)
第四节	军队编制表的管理	(349)
<b>第十六章</b>	<b>军队组织编制法规管理</b>	<b>(352)</b>
第一节	军队组织编制法规管理概述	(352)
第二节	军队组织编制法规的制定	(356)
第三节	军队组织编制法规的实施	(361)
第四节	健全军队组织编制法规体系	(366)
<b>第十七章</b>	<b>军队组织编制改革</b>	<b>(373)</b>
第一节	军队组织编制改革概述	(373)
第二节	军队组织编制改革准备	(382)
第三节	军队组织编制改革实施	(386)
第四节	军队组织编制改革总结	(393)
<b>第十八章</b>	<b>军队组织编制创新</b>	<b>(396)</b>
第一节	军队组织编制创新概述	(396)
第二节	军队组织编制创新的重点内容	(404)
第三节	军队组织编制创新的基本保障	(417)
第四节	军队组织编制创新的成果管理	(423)
<b>后 记</b>		<b>(427)</b>

## 上篇 基础理论

军队组织编制管理,是国家或政党和军队的一项重要职能。本篇从军队组织编制管理的基本概念出发,介绍了军队组织编制管理的地位、作用、方法、形式和研究的范围,论述了军队组织编制管理理论与其他相关理论之间的关系,明确了军队组织编制管理研究的意义、方法和要求,梳理了古今中外军队组织编制管理的发展演变和基本思想,总结了古代、近代和现代军队组织编制管理的基本做法,探索了军队组织编制管理的一般规律、主要特点、基本要求和手段,并专章对军队组织编制管理的组织体系建设、人才队伍建设、统计管理、保密管理、档案管理等基础建设内容进行了探讨。



---

---

## 第一章

# 绪 论

军队组织编制管理,是国家或政党和军队的一项重要职能,是军队管理的一项重要内容。它随着军队的产生而产生,并伴随军队的发展而发展。数千年来,中外军队进行了十分丰富的组织编制管理实践,但迄今为止,军队组织编制管理的理论还很薄弱,也不够系统。认真总结军队组织编制管理实践经验,发展军队组织编制管理基本理论,对提高军队组织编制管理水平,积极推动和深化军队改革,适应以打赢信息化条件下局部战争为核心的多样化军事任务需要,具有十分重要的意义。

## 第一节 组织编制和军队组织编制的特点

研究军队组织编制管理,首先需要弄清什么是组织、组织编制、军队组织编制,以及军队组织编制的特点,以便更有效地解决管什么、怎么管的问题。

### 一、组织的概念和分类

组织,是一个不断发展的概念。在中国,“组织”一词最早源于古代的“编织”,意为“编麻织布”<sup>①</sup>。在长期的社会实践中,人们便将组织与国家或社会带有一定管理意义的活动联系起来,从而使其具有一些现代组织的内涵。现代汉语中,“组织”的概念主要有三种

---

<sup>①</sup> 教军章等:《公共行政组织论》,第3页,黑龙江人民出版社2005年版。

解释<sup>①</sup>：一是作生物专用词，指机体中构成器官的单位，是由许多形态和功能相同的细胞按一定的方式结合而成的。人和高等动物体内有上皮组织、结缔组织、肌肉组织和神经组织；二是作动词用，指安排分散的人或事物使具有一定的系统性或整体性，如组织人力、组织联欢晚会等；三是作名词用，指按照一定的宗旨和系统建立起来的集体，如党团组织、工会组织等。

在西方，“组织”一词源于18世纪生物学上的“器官”，是指自成系统并具有特殊功能的细胞结构体系，以及器官之间的协调动作和结果，后来逐步引申到对人类活动的认识和研究中，直到1937年美国管理学家卢瑟·古利克正式提出“组织理论”（有的也译为“社会组织学”）<sup>②</sup>，组织的概念才得以明确，并在20世纪50年代后成为西方管理学界的日常流行用语。“组织理论”认为，组织是为共同目标而合作的两个以上的人群，包括人的因素、物的因素、工作因素和协调因素，其基本目标和目的，是将单个人的才能和力量，结成统一的整体，以完成其单个成员所不能完成的工作。

尽管理论界关于组织的概念表述不同，但就其本质而言，可分为生物组织和社会组织两大类。其中，社会组织与人类社会相伴而生，如原始社会的部落、氏族、民族等，并随着人类社会的进步而不断发展，如现代的国家、政府、军队、政党、社会团体等。特别是随着现代生产、生活的高度社会化和信息化，以及政治、经济、文化的日益全球化，组织在人类活动中的地位和作用越来越重要，人类自觉的组织能力越来越强，各类组织的表现形式越来越多样、内部结构越来越复杂、管理难度越来越大，从而对理论的需求也越来越迫切。

为了便于对各类组织进行管理，有必要对社会组织作进一步分类。由于所处环境、观察角度、研究方式不同，对社会组织的分类方法也有较大差异。西方组织管理学者，有的按执行功能和追求目标，

① 《现代汉语词典》（修订本），第1679页，商务印书馆1996年版。

② [美]卢瑟·古利克：《社会组织学》，中国人民大学出版社1989年版。

将社会组织分为生产组织(如工厂)、政治组织(如政府机构)、结合性组织(如法院系统)、图式维系组织(如大学);有的按组织输出的受惠者,将社会组织分为互惠组织(如贸易协会)、服务组织(如政府机构)、经营组织(如银行)、大众福利组织(如邮局);有的按使用职权等,将社会组织分为疏远性组织(如军队)、功利性组织(如销售公司)、道德性组织(如教会)<sup>①</sup>。中国也有的学者,按组织目的,将社会组织分为公共组织与私人组织,并进一步将公共组织按表现形态,分为政府组织和非政府组织<sup>②</sup>。根据中国的传统习惯和组织的功能属性,可将社会组织分为经济组织、政治组织、军事组织、文化组织、群众组织等。其中,军队就是国家或政党建立的最主要、最重要的军事组织,而军队组织编制管理正是本书的主要研究对象。

### 二、军队组织编制的概念

如上所述,社会组织是指按照一定目的和系统建立起来的团体,而编制是指组织机构的设置及其人员数量的定额和职务的分配<sup>③</sup>。那么,组织编制一般可定义为:国家、政党、社会团体,关于所属机构的设置、职能、体系、规模、结构等基本组织制度的规定,通常以法律或章程的形式颁布,是自身建设管理和履行职能任务的组织保证。如,中华人民共和国的组织编制,包括全国人民代表大会、国务院、中央军委等国家机构的设置、职能、体系、规模、结构等,就是由《中华人民共和国宪法》规定的;国务院的组织编制,也是以《中华人民共和国国务院组织法》的形式颁布的。

组织编制这一概念,主要包括四层含义:一是制定主体,通常指国家、政党、社会团体;二是主要内容,通常包括机构的设置、职能、

---

① [美]卢瑟·古利克:《社会组织学》,第15~17页,中国人民大学出版社1989年版。

② 教军章等:《公共行政组织论》,第13页,黑龙江人民出版社2005年版。

③ 《现代汉语词典》(修订本),第81页,商务印书馆1996年版。



体系、规模、结构等基本组织制度；三是表现形式，一般以法律或章程的形式颁布；四是目的，即为自身建设管理和履行职能任务提供组织保证。由此可见，组织编制具有根本性、权威性、强制性等特点。

关于军队的组织编制，中国现存兵法经典著作——《孙子兵法》就有论述。孙子在首篇——《计篇》中，主张从五个方面分析预测战争胜负：“一曰道，二曰天，三曰地，四曰将，五曰法……法者，曲制、官道、主用也。”其中，曲制，就是指军队的组织编制。三国时的曹操批注：“曲制者，部曲、旌旗、金鼓之制也。”<sup>①</sup>孙子在《孙子兵法·势篇》中再次提及军队组织编制：“凡治众如治寡，分数是也。”其中，分数就是指组织编制。对此，三国时的曹操批注：“部曲为分，什伍为数。”<sup>②</sup>但当时尚无军队组织编制的完整概念。即便是现在，不同的论著对军队组织编制的概念也有不同的表述。

1999年5月，中华人民共和国中央军事委员会颁发的《中国人民解放军组织编制管理条例》第三条规定：军队组织编制，是中央军委及其授权机关对军队建制单位组织系统、机构设置和人员、武器装备编配所作的规定，是军队编成和干部调配、兵员补充、后勤供应、武器装备配备的法定依据。显然，由于法规颁布机关和适用范围等原因，这仅是一个法规特定意义的概念。即军队组织编制的主体，特指中央军委及其授权机关，直接目的是为军队编成和干部调配、兵员补充、后勤供应、武器装备编配提供法定依据，内容主要包括对军队建制单位组织系统、机构设置和人员、武器装备编配所作的规定，表现形式是军事法规或规章。

2001年版《军队组织编制学》<sup>③</sup>认为：军队组织编制，是国家、政治集团及其军队确定的军队基本组织制度，包括军队规模、结构、组

① 《孙子兵法·计篇》。

② 《孙子兵法·势篇》。

③ 钱海皓：《军队组织编制学》，第3页，军事科学出版社2001年版。