



军事科学院硕士研究生系列教材 (第二版)

JUNSHI KEXUEYUAN SHUOSHI YANJIUSHENG XILIE JIAOCAI

胡光正 © 主编

JUNDUI ZUZHI BIANZHIZHIGUANLI JIAOCHENG

军队组织编制管理教程



军事科学院硕士研究生系列教材(第二版)

军队组织编制管理教程

主 编：胡光正

军事科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

军队组织编制管理教程/胡光正主编.—2版.

—北京:军事科学出版社,2012.3

军事科学院硕士研究生系列教材

ISBN 978-7-80237-501-7

I. ①军… II. ①胡… III. ①军队编制—教材 IV. ①E122

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第042893号

书 名:军队组织编制管理教程

作 者:胡光正等

责任编辑:张大禾

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 978-7-80237-501-7

经 销 者:全国新华书店

印 刷 者:北京鑫海达印刷厂

开 本:880毫米×1230毫米 A5

印 张:8.875

字 数:239千字

版 次:2012年3月北京第1版

印 次:2012年4月第1次印刷

印 数:1~2000册

定 价:18.00元

销售热线:(010)62882626 66768547(兼传)

网 址:<http://www.jskxcbs.com>

电子邮箱:jskxcbs@163.com

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

军事科学院硕士研究生教材编审委员会

主 任：刘成军
副 主 任：刘继贤 徐莉莉
委 员：任连生 陈金泉 寿晓松
何 雷 胡光正 赵 丕
张秦洞 王辉青 何仁学
徐淮宝 李 泉 刘江桂

军队建设研究部硕士研究生教材编审分委员会

主 任：齐三平
委 员：曾凡祥 王幸生 于川信
周宏伟 刘开华 杜文龙
徐 新 冯定汉 侯鲁梁

《军队组织编制管理教程》编写人员名单

主 编：胡光正
编写人员：张 宇 傅宝胜 王立星
王宝着 蒋 艳 刘争元
谭小龙

第二版说明

研究生教育，人才是根本，教材是基础。我院 1998 年推出的第一版军事学硕士研究生系列教材（55 本），不仅为加强院研究生教育、提高人才培养质量起到了积极的促进作用，而且在全军、全国研究生教育领域产生了积极影响。2008 年 12 月，我院在总结研究生教育 20 年经验基础上，确立了培养“以理论功底和思维能力见长的高素质的高级研究型人才和高级参谋型人才”的目标（简称“两高人才”），对院研究生教育提出了更高要求。为满足培养“两高人才”的需要，适应教育部颁布的新学科目和我院调整后的课程设置，院决定对研究生系列教材（第一版）进行修订，至 2012 年完成第二版出版工作。

第二版教材共 65 本。其中，修订 25 本，新编 40 本，涉及 10 个一级学科，23 个二级学科。修订工作中，各学科始终坚持以马克思主义军事理论，特别是胡锦涛主席关于国防和军队建设重要论述为指导，以新时期军事战略方针为依据，以近年来国防和军队现代化建设、军事斗争准备的生动实践为牵引，紧密结合院研究生教育和军事科学发展实际，紧紧围绕培养“两高人才”目标，注重发挥军

科优势、体现军事特色，实现了研究生教育与军事科研的有机结合。一是继承了第一版教材的优秀成果。对第一版教材中思想、观点和方法比较稳定，理论体系较为成熟的教材，做了进一步提炼、完善，努力使之成为军事学研究生教育的经典教材。二是反映了军事学学科的新知识、新成果、新方法和新体系。充分吸纳了各学科前沿成果，突出了科学发展观、军队信息化建设理论、中国特色军事变革、军事斗争准备等方面的创新理论成果，适应了形势发展，体现了时代特征。三是遵循了军事学学科专业的教学特点和规律。以院研究生教育学科建设规划为依据，与院研究生教育“十二五”规划相适应，与研究生课程体系调整相协调，体现了“两高”目标所要求的知识结构。四是正确处理了教材、讲义和提纲的关系。把相对稳定、理论成熟的课程列入了教材出版计划，对一些虽然内容尚不成熟但前瞻性很强且需求迫切的课程，先组织编写授课提纲，提纲成熟后编写讲义，讲义成熟后再编写教材。五是通过编写教材促进了学科建设。各学科进一步完善了教学体系，加强了基础理论研究，锻炼了科研队伍，形成了学术梯队，促进和激发了科研创新。

这套教材的修订和出版凝聚了各级领导、专家、导师及相关工作人员的大量心血和汗水。刘成军院长亲自担任院教材编审委员会主任，孙思敬政委非常关心教材修订工作，要求编出一套体现时代特征和军科特色的高质量研究生教材。刘继贤、徐莉莉副院长担任编审委员会副主任，亲自组织编修工作。参与教材编写的专家和导师以饱满的

热情、高度的责任心投入工作，广泛调研，加班加点，按时完成了编写任务。科研指导部多次组织征求研究部、所和导师意见，反复研究教材修订方案，及时掌握教材编写进度，认真协调教材审定出版，做了大量艰苦细致的工作。军事科学出版社把教材出版作为一项重大任务，精心组织、精心设计、精心编辑、精心校对，确保了出版质量。

受编写时间和水平所限，第二版教材的体系还不够完善，内容还有不足之处，恳请有关专家以及广大研究生提出修改意见，以便进一步充实完善。

军事科学院
研究生教材编审委员会
二〇一一年六月

目 录

| | |
|--------------------------------|--------|
| 第一讲 绪 论 | (1) |
| 一、军队组织编制和军队组织编制管理 | (1) |
| 二、军队组织编制管理的地位作用和方法形式 | (8) |
| 三、军队组织编制管理理论与相关理论的关系 | (13) |
| 四、军队组织编制管理研究的意义和方法要求 | (18) |
| 第二讲 军队组织编制管理的发展演变 | (24) |
| 一、古代军队组织编制管理 | (24) |
| 二、近代军队组织编制管理 | (30) |
| 三、现代军队组织编制管理 | (36) |
| 四、军队组织编制管理发展趋势 | (49) |
| 第三讲 军队组织编制管理规律和要求 | (52) |
| 一、军队组织编制管理特点 | (52) |
| 二、军队组织编制管理规律 | (55) |
| 三、军队组织编制管理手段 | (61) |
| 四、军队组织编制管理要求 | (70) |
| 第四讲 军队组织编制管理的基础建设 | (75) |
| 一、军队组织编制管理的组织体系建设 | (75) |
| 二、军队组织编制管理的人才队伍建设 | (81) |
| 三、军队组织编制统计和档案管理 | (85) |

| | |
|---------------------------|----------------|
| 四、军队组织编制的保密管理 | (91) |
| 第五讲 军队组织编制规划 | (94) |
| 一、军队组织编制规划概述 | (94) |
| 二、军队组织编制规划的制定依据 | (99) |
| 三、军队组织编制规划的基本内容 | (103) |
| 四、军队组织编制规划的制定程序 | (106) |
| 第六讲 军队组织编制调研 | (111) |
| 一、军队组织编制调研概述 | (111) |
| 二、军队组织编制调研的准备和实施 | (120) |
| 三、军队组织编制调研的成果及运用 | (124) |
| 第七讲 军队组织编制论证 | (128) |
| 一、军队组织编制论证概述 | (128) |
| 二、军队组织编制论证的内容 | (134) |
| 三、军队组织编制论证的成果及运用 | (141) |
| 第八讲 军队组织编制决策 | (143) |
| 一、军队组织编制决策概述 | (143) |
| 二、军队组织编制决策的体制和原则 | (148) |
| 三、军队组织编制决策的程序和方法 | (153) |
| 第九讲 军队组织编制执行 | (159) |
| 一、军队组织编制执行概述 | (159) |
| 二、军队组织编制执行的组织实施 | (165) |
| 三、军队组织编制执行检查 | (172) |
| 四、军队组织编制执行反馈 | (174) |

| | |
|------------------------------|-------|
| 第十讲 军队组织编制监督 | (179) |
| 一、军队组织编制监督概述 | (179) |
| 二、军队组织编制监督内容 | (185) |
| 三、军队组织编制监督措施 | (188) |
| 第十一讲 军队编制单位管理 | (194) |
| 一、军队编制单位管理概述 | (194) |
| 二、军队编制单位的序列、名称和等级管理 | (202) |
| 三、队编制单位的层次、幅度和规模管理 | (208) |
| 四、军队编制单位的组建、调整和撤销管理 | (215) |
| 五、军队印章管理 | (218) |
| 第十二讲 军队人员编制管理 | (222) |
| 一、军队人员编制管理概述 | (222) |
| 二、军队人员编制定额管理 | (229) |
| 三、军队人员编制结构管理 | (234) |
| 第十三讲 军队组织编制法规管理 | (241) |
| 一、军队组织编制法规管理概述 | (241) |
| 二、军队组织编制法规的制定 | (248) |
| 三、军队组织编制法规的实施 | (253) |
| 四、军队编制标准管理 | (258) |
| 五、军队编制表的管理 | (265) |
| 后 记 | (268) |

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。

一、军队组织编制和军队组织编制管理

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”^①。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，从而使它具有现代组织的内涵。现代汉语中，“组织”的概念主要有三

^① 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。

种解释^①：一是作生物专用词，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之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”）^②，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

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。

标，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）^①。中国有的学者，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^②。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和特点

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^③。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、

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。

职能、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，中国古代兵法经典著作——《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。”^① 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。”^② 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，这仅是一个法规意义上的特定概念。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。

《军队组织编制学》^③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、组织体制和编制等规定，通常以法规的形式予以明确。与《中国人民解放

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。

军队组织编制管理条例》的规定相比，军队组织编制的制定主体扩展到国家、政治集团；目的是通过建立基本组织制度为军队建设管理和履行职能任务服务；内容扩展到包括军队规模、结构、组织体制和编制等规定。

《中国军事百科全书（第二版）·军制分册》^①认为：军队组织编制，是军队整体结构和各级各类建制单位编组的制度，是军队的组织制度，通常以军事法规的形式加以规定。这一概念的外延略小于《军队组织编制学》关于军队组织编制的定义，内容也显得概略一些。

需要指出的是，上述三种定义，由于适用范围不同，各种表述也不尽相同，但基本精神是一致的。综合各种表述，结合军队组织编制的历史演变和管理实践，按照组织学和管理学界定概念的基本方法，军队组织编制，一般是指国家或政党和军队，关于军队规模、结构、体制和编制等基本组织制度的规定，通常以法规的形式颁布，是军队建设管理和履行职能任务的组织保证。这一概念，主体是国家或政党和军队，主要内容是关于军队规模、结构、体制、编制的规定，基本表现形式是最高军事机关制定的军事法规，有的也以国家法律（如宪法、军事法典、国防法等）或军事规章（如编制表等）的形式颁布，基本目的是为军队建设管理和履行职能任务提供组织保证。

（三）军队组织编制的特点

军队是国家或政治集团为准备和实施战争而建立的正规武装组织，是国家武装力量的主体。其组织编制与经济组织、政治组织、文化组织等社会组织有很大不同，主要特点是：

第一，军队是阶级的产物，其组织编制必须确保统治阶级对军队的有效控制。原始社会没有军队这样专门的军事组织，随着私有

^① 《中国军事百科全书（第二版）·军制分册》，第68页，中国大百科全书出版社2007年版。

财产的出现和社会财富分配不均的加剧，原始社会开始瓦解，社会逐步分裂为奴隶和奴隶主阶级，原来由全体成年居民组成、用以夺得和保护赖以生存自然条件而集合在一起的武装组织，逐步演变成实现阶级统治的暴力工具——军队。因此，从诞生的那一天起，军队就是作为阶级统治的暴力工具而存在和发展的，军队的组织编制自然而然地要为实现阶级统治服务，确保统治阶级对军队的有效控制，也就成为军队组织编制区别于其他社会组织编制的显著特点。奴隶社会的军队，是维护奴隶主统治的暴力工具，无论是中国的夏、商、周军队，还是古埃及、古巴比伦、古希腊、古罗马军队，其组织编制都着眼于维护奴隶主阶级的统治。封建社会的军队，是维护封建地主阶级统治的暴力工具，其组织编制的显著标志，就是维护皇权对军队的绝对控制。资本主义社会的军队，是维护资产阶级统治的暴力工具，其组织编制的基本原则，包括实行“文官治军”、政令分开等，都是为从组织编制上保证资产阶级及其最高代表对军队的有效控制。中国人民解放军是实行人民民主专政的坚强柱石，中国共产党是中国最广大人民利益的忠实代表，这就决定中国人民解放军的组织编制，必须保证中国共产党对中国人民解放军的绝对领导。

第二，军队是战争的产物，其组织编制必须适应战争形态发展变化的需求。军队是战争的武装组织形式^①。当民族与民族、国家与国家、政治集团与政治集团之间的矛盾和冲突，发展到一定程度和阶段，通过任何其他手段都无法解决的时候，就会通过战争手段来解决。这就要求军队的组织编制必须适应那个时代的战争需求，并随着战争形态的发展而相应变化。无数战争实践表明，只有适应战争形态发展变化需求的军队组织编制，才能为赢得战争胜利提供坚实的组织保证。如18世纪普鲁士军队率先建立了具有现代意义上的总参谋部体制，从而为赢得普法战争的胜利奠定了组织基础；第二次世界大战中，大规模机械化战争迫使各主要交战国，陆续建立起大量的装甲机械化部队和航空兵部队。1986年，美国国会通过《戈

^① 季世庆、张信兴：《军事社会学》，第99页，军事科学出版社1990年版。

德华特-尼科尔斯国防部改组法》，建立了总统、国防部长通过参联会主席—战区—各军种部队的联合作战指挥体制，这一具有现代意义的较为成熟的联合作战指挥体制，为其后不久以美国为首的多国部队赢得海湾战争胜利，提供了可靠的组织保证。

第三，军队是特殊的社会组织，其组织编制必须保证军队具有良好的建设效益。军队是执行政治任务的武装集团，主要职能是抵抗外敌侵略，维护国家利益。与其他经营性社会组织在市场经济条件下，只要不赢利就将自动被社会所淘汰不同，军队不会因建设效益低下而直接消亡，但势必会加重国家经济和社会负担。尤其是现代军队已发展为结构复杂、消耗巨大的巨系统，如果建设效益不高，将直接影响经济社会发展，甚至引发政治危机和社会动荡。这就要求军队的组织编制，必须把提高建设效益作为重要的着眼点和出发点。军队建设和组织编制的发展历史表明，科学的组织编制，能够实现人力、物力、财力资源的有机结合，发挥战斗力“倍增器”的作用，军队建设的效益就高；而一支军队的建设效益不高，也或多或少地能从组织编制上找到原因，有时甚至是主要原因。同时，军队又是最具对抗性的军事组织，战胜对手、完成国家或执政党赋予的政治任务，是军队存在价值的集中体现。这就要求军队的组织编制，必须反映人类社会一切最先进的创新成果，特别是科学技术和武器装备发展的最新成果。如，核技术和导弹武器的发展，导致军队组织体系中出现了战略火箭军或第二炮兵等；信息技术在军事领域的广泛应用，使军队组织编制中增加了电子对抗和网络对抗部队；航天技术和装备的发展，使航天（太空）兵在军队组织编制中孕育而生。

（四）军队组织编制管理与军队组织编制的关系

管理，是在一定组织中通过决策、计划、组织、协调和控制，有效地配置和利用各种资源以实现组织目标和活动的过程。^① 根据军队组织和管理的定义，军队组织编制管理，是指国家或政党和军队，

^① 王京朝、方宁：《军队管理学》，第5页，军事科学出版社2001年版。