

第一章 程序与军队干部 管理法治化

军队干部管理法治化是国家实行社会主义市场经济和民主政治的客观要求，是军队实行依法治军、质量建军的内在需要，是新时期军队干部管理发展的必然趋势。程序作为军队干部管理“怎样做”的载体，在军队干部管理法治化中居于关键地位。研究军队干部管理程序，认识其独特的功能、价值及其运行规律，对于军队法制建设和干部队伍“四化”建设，均具有重要的意义。

一、法治化：军队干部管理 发展的必然趋势

（一）军队干部管理法治化的基本含义

从我国古代先秦诸子和古希腊哲学家提出法治论说以来已有数千年历史，但至今对法治的概念仍未形成一致看法。“法治是一个无比重要的，但未被定义的，也不能随便

就能定义的概念。”^①中外思想家们留给我们的主要解释有：亚里士多德的两层含义说^②；梁启超的一种主义说^③；1959年世界法学家大会通过的《德里宣言》的三原则说^④；现代美国法理学家拉兹及富勒的八原则说^⑤等。他们要么把法治界定为一种治国方法；要么把它解释为法制的理想状态；要么把它作为法律运行的原则；要么把它看成法律制度的价值准则。新中国成立前夕和初期，法治和法制是并用的。如谢觉哉提出：“我们不要资产阶级的法治，但我们要我们的法治。”“民主和法制，对于一个国家的兴旺发达，或是衰败灭亡，往往是紧密地联系在一起的，是起决定性因素的。”^⑥但这些言论并未成为主流，而且很快消失

①《牛津法律大词典》，光明日报出版社1984年版，第790页。

②两层含义说即已成立的法律获得普遍的服从；而大家所服从的法律又应该本身是制定的良好的法律。见亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1965年版，第199页。

③一种主义说即法治主义是今日救时之惟一主义。见梁启超：《中国法理学发达史论》，《饮冰室合集》《文集》十五，中华书局1936年版第93页。

④三原则说即（1）根据法治原则，立法机关的职能就在于创设和维护得以使每个人保持人类尊严的各种条件；（2）法治原则不仅要制止行政权的滥用提供法律保障，而且要使政府能有效地维护法律秩序，借以保证人们具有充分的社会和经济生活条件；（3）司法独立和律师自由是实施法治原则必不可少的条件。

⑤八原则说即法律具有一般性；法律必须公布；法律不能溯及既往；法律是具有明确性的；避免法律中的矛盾；法律不应要求不可能实现的事情；法律是稳定的；官方行动应忠实地运用法律。参见 Lon Fuller: The Morality of Law, revised edition (New Haven: Yale University Press, 1969).

⑥转引自程燎原：《从法制到法治》，法律出版社1999年版，第4页。

在各种政治运动之中。之后的很长一段时期，“革命法制”成为官方语言，具有正统性和权威性。“文化大革命”中，“革命法制”变成了“无法无天”。20世纪70年代末80年代初，我国法律和法学界争论法治与人治问题，法治、法制都在使用。但之后的10余年中，基本使用法制一词，法治一词反而少用。90年代特别是1997年党的‘十五大’以来，法治一词使用频繁，占据了主流地位。法治与法制虽一字之差，但其本质涵义差别极大。有学者综合目前各家言论，认为二者的区别主要在于：其一，在内涵上，法制是“法律制度”或“法律和制度”的简称；而法治表达的是法律运行的状态、方式、程度和过程，包括法律的至上权威，法律的公正性、普遍性、公开性等基本要求和法律制约公权力与保障人权等基本原则。其二，在价值取向上，法治强调人民主权（民主精神）、法律平等，反对“工具论”的法律观，但法制往往不具有这种价值特性。或者说，法制是上位概念，法治是下位概念。即法治是具有特别价值内涵的法律制度，是以自由、平等、人权为精神的法律制度。其三，在与人治的关系上，法治明确表现出与人治根本对立的立场，这种对立是法治概念具有的本质特征。当下的人们也通常是在反对人治的意义上使用法治概念。而法制非但不能表明与人治的必然对立，而且还可能出现“人治底下的法制”。这种法制正是当今人治的一种形态。可见，“法制”是可以反“法治”的。其四，在与市场经济、民主政治的关系上，法治以市场经济和民主政治为基础，是

在市场经济基础之上、民主政治体制之中的治国方略。法制则既可以建立在各类经济基础（包括自然经济、计划经济）之上，又可以与各种政治体制（包括专制体制、极权体制）为伴。所以，“法制”与“法治”之争，表面上看只是名词之争，实际上有观念上的重大区别。^①

我国在 1996 年全国人大四次会议上提出“依法治国，建设社会主义法制国家”治国方略之后，党的十五大又提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”并将这一内容载入宪法，把治国方略的手段层次上升为目标层次。这样就更准确地反映出现代法治的内涵和价值标准，这也是本文使用法治而非法制的原因所在。

军队法制建设从总体看是与国家法制建设与时俱进的，但在很长时间里我们使用的概念是法制、法制化而非法治、法治化。目前，人们已经逐步认识到了二者的区别，越来越多地使用法治、法治化。基于以上对法治的认识，笔者认为军队干部管理法治化意指军队干部管理处于法治的状态或具有法治的性质，是指广大官兵在党的领导下，依照国家和军队的法律、法规，通过各种途径和形式参与军队干部管理事务，保证军队干部管理工作能依法进行，实现军队干部管理的制度化、法律化，使这种法律和制度不因领导干部的改变而改变，不因领导干部的看法和注意力

^① 参见程燎原：《从法制到法治》，法律出版社 1999 年版，第 266～267 页。

的改变而改变。

上述军队干部管理法治化的定义，主要包括了以下几层含义：（1）从性质或状态上看，军队干部管理法治化具有法治性质或处于法治状态，与“人治化”状态或性质是根本对立的。（2）从主体上看，军队干部管理法治化的主体是广大官兵。（3）从客体上看，军队干部管理法治化的客体是军队干部管理事务，包括干部选拔任用、考核、培训、奖惩、退役安置等一系列管理事务。（4）从标准上看，军队干部管理法治化的标准是国家和军队的法律、法规，这些法律、法规应是反映法治价值的“良法”。（5）从宗旨或目标上看，军队干部管理法治化既是党和国家依法治军的手段，但更重要的是我们要实现的价值目标。（6）从方式上看，军队干部管理法治化要在党和国家的领导下进行。

（二）军队干部管理法治化是一个历史的发展过程

从世界范围看，各国军队人事管理（主要是军官管理或干部管理）都经历了（或必然经历）从人治到法治这一历史过程。在奴隶社会、封建社会，由经济的自然性质和政治的专制特点所决定，国家和社会的各个领域、各项事务实行的都是人治化的管理。那时，“一切皆从天子出”，“天下事无大小皆决于上”；“朕即国家”；“国王便是法律”。法律不可能取得统治地位，而只能成为君王人治的工具。与国家和社会管理人治化相一致，军队的各项管理事务与工作也无一例外地体现着人治化的特点。此时，虽然也有一些军官人事管理方面的法律法规，但这些法律法规不是以

法治的面貌出现的。“在凡有权力高于法的地方，法都是随执掌权力人的意志被随意塑造的，这种社会里即使有法，这种法也是呈人格化的，其特点一是没有理性，二是多变。”^①到了资本主义社会，与市场经济和民主政治相适应，国家和社会的各个方面都实行法治。军队建设也是如此，各国都把依法治军作为自己的治军方针，力图把各项工作均纳入法治化的轨道。一方面根据军队建设的需要，建立和完善了军事法体系，另一方面力求公正执法，确立法律的权威，同时还注意进行经常性的法制教育，强化官兵的法律意识。军队军官人事管理是军队建设的重要方面，各个发达国家都十分注意构建起完善的军官人事管理法律制度、公正严格的执法体系和法律监督机制。现在，这些国家的军队军官人事管理已经达到了相当高的法治化程度。我们从以下几个方面可以窥见到其中的突出表现：

1. 军官人事管理的法律制度完备。发达国家的军队在军官人事管理的各个领域、各个方面、各个环节，都颁布了明确详细的法律法规，形成了纵横交错、结构严谨的法律制度体系。其特点主要有：一是规范的法典化。发达国家大都重视军队军官人事管理规范的法典化工程，如 1988 年英文版的《美国法典》共有 50 编，其中 7 编是军事法，法条文字长达 140 万，专门的人事法条文字即达 47 万。而人事法条中军官人事规定占有相当大的比重。二是制度的

^①徐显明：论“法治”的构成要件，《法学研究》第 18 卷第 3 期第 38 页。

齐全性。有学者将西方国家军队军官人事管理法律制度概括为 12 类，即：军官的选拔制度；军官的培训制度；军官的考核制度；军官的任免制度；军官的军衔制度；军官的岗位轮换制度；军官的工资和福利待遇制度；军官的奖惩制度；军官的退役制度；预备役制度；文职人员制度；准尉和士官制度。^①三是制度的层次性。发达国家军官管理法规的构成有四个层次：（1）国家颁布的法规。主要涉及军队和军官管理的一些根本性问题和重大问题，有些是以母法的形式出现的。如美国国会通过的《国家安全法》、《国防部组织法》、《军事人员管理法》英国的《国防条例》德国的《军人法》。（2）军队最高统帅部或国防领导人颁布的法规。主要是根据国家颁布的法规的基本精神和有关规定，对军官管理某一时期或某一方面的问题作出的规定。如美国军队的《国防军官人事管理法》、《国防军官晋升条例》；德国的《军官晋升条例》；日军的《防卫厅职员工资法》等。（3）各军种首脑颁布的法规。这个层次的条令与规定及各种措施名目繁多。如美国陆军部制定的各种规程就有 900 余种。（4）部队主官为阐释遂行军官管理法规及程序制定的细则等。美军把这一层次的内容称为程序条令。如美军的《军官手册》，日军的《防卫实务小六法》。这个层次的

^①房忠贤、张成富：《西方国家军队政治工作透析》，国防大学出版社 2001 年版，第 108～137 页。需要说明的是，西方国家军队军官人事管理法律制度还不止这些，如军官人事行政救济制度等。

法规，实际是指挥官为保证下属军官依法行为的细则。四是规定的细密性。发达国家对军队军官人事管理的规定可谓是细致入微，简直到了无以复加的程度。如日本防卫厅设置法把自卫队的人数规定到个数，严禁随意增加。美国的军官人事管理法，对陆军、海军、空军及海军陆战队中的现役将级军官总数也有严格的比例及数额规定。

2. 军官人事管理的行政执法严格。西方发达国家军官人事管理法治化程度高不仅表现在其法律制度的完备上，更重要的是表现在有法必依、执法严格上。在军官的选拔、考核、晋升、奖惩等各个方面都能严格地依法行事，任何组织和个人都无超越法律的特权。如美军第 6 舰队前司令因携带女友乘海军直升机旅行而被革职。在海湾战争中立过赫赫战功的美军中央总部司令施瓦兹科普夫，按“常理”应提拔重用，美国政府高层领导人也报请了国会，但由于其已达到退休年龄，美国国会不但没有批准其晋升，反而依法决定其退休。在马岛战争中赫赫有名的英军特混舰队司令伍德沃德、陆军司令穆尔，战争结束后也同样依法按时退役。从这些事例，我们可以看出，西方发达国家的军官人事管理奉行法治至上原则的确毫不含糊，不允许“人治”化的法外特权的存在，这是法治化程度高的重要体现。

3. 军官人事管理的法治观念较强。西方国家的军队都将法制教育纳入军队的日常管理工作或教育训练计划中，法规教育是官兵入伍后的必修课，并贯彻于军队的各项活

动和军人的整个军旅生涯。俄军的普法教育按教育大纲实施，规定军官每半年的法律学习时间是 26 小时。德军的法制教育时间约占全部政治教育时间的 40%。各国法制教育的方式灵活多样，如在军事院校开设法制课，举办法律知识竞赛、讲座、培训班和座谈会，编发各种学习和宣传材料等。日本将 150 余种军事法令、训令、规章等编为《防卫小六法》，下发部队学习。有些国家的军队还经常组织法规考试，并将考试成绩作为军官晋升的条件之一。日军规定，军士提为军官之前，都要通过军事法规考试。由于注重法规教育，军人普遍有较强的法治观念。军官管理领域也是如此，军官管理部门及其人员依法管理的观念十分强烈，一切按照事先规定的法律法规行事，而少有不按规定和程序的事情发生；作为被管理者的军官也养成了遵纪守法的习惯，而少有超越法律法规采取“跑官要官”、说情送礼等“小动作”的情况出现。官兵具有较强的法律观念，是发达国家在军队干部管理方面“依法治军”得以顺利实施的重要原因之一。

综观我军的发展历史，我们可以看到我军干部管理也在经历从人治到法治的过程。在战争年代，我军也注意建章立制，建立了一些管理制度，如在选用干部方面，1941 年 7 月，中央军委、总政治部颁布了《关于人事铨叙问题的训令》；在培养教育干部方面，中央军委、总政治部先后发出《关于加强干部教育的命令》、《关于提拔优秀战士培养知识干部的指示》、《关于军队干部教育的指示》等；在

干部交流与调配方面，1942年2月，中央军委提出了《关于干部交流的建议》；在退休安置方面，40年代初，中共中央、中央军委、总政治部、第十八集团军总部、总政治部组织部，先后颁发《关于处理残废军人的指示》、《关于处理残废、老弱退伍军人问题的训令》、《关于退伍几项临时办法》等文件。但是，由于当时我们没有取得国家政权，加之战事频繁、工作环境复杂多变、人员流动性大等特点，决定了干部管理的规章制度基本上是以统率机关和首长的命令、指示、决定、讲话等形式下达并推行的，缺乏规范性和普适性。干部管理随人变、随时变的情况非常突出。军事科学院军制部研究室编印的《建国前干部工作文献史料选编》^①收录了我军建国前干部工作文献1096件，绝大部分是领导的讲话、有关部门的指示、意见、要求等，法律性文件极少。可见，在当时的条件下，军队干部管理带有浓厚的人治色彩。

建国之初，党和国家就开始注意军队的法制化、正规化建设，决定实行薪金制度、军衔制度，颁布兵役法等等。在军队干部管理方面，不仅专门成立了中央军委总干部管理部，而且颁布了很多官兵人事方面的法规，如《中国人民解放军干部任免暂行办法》、《关于若干计算军龄问题的规定》等，特别是1955年、1963年先后两度制定颁布了《军官服役条例》，使军队干部管理工作出现了向法治迈进

^①刘岩主编：《建国前干部工作文献史料选编》，2000年11月内部印刷。

的良好局面。但是由于我党对社会主义建设认识不足，没有把握住其发展规律，长时间错误坚持以阶级斗争为纲，法律被当做可有可无的东西。特别是“文化大革命”期间，法律虚无主义盛行，法治几乎是荡然无存，这时候的国家和军队干部人事管理的基本依据是决议、意见、建议、指示、会议纪要，甚至领导的讲话等这些政策性文件和其他类文件，法律性文件所占比重仍然不大。据对总政治部编印的《干部工作文件汇编》1~4辑（1949~1980）统计，在总数为1074件的文件中，法律性文件113件，只占10%。而政策性文件和其他类文件占到了90%。由此可见，这一时期的军队干部管理基本上仍然处于人治化状况。这种状况是与我党第一代领导人的思想相一致的。毛泽东同志1958年8月在北戴河召开的协作区主任会议上说，不能靠法律治理多数人。民法刑法那么多条谁能记得了。宪法是我参加制定的，我也记不得……我们的各种规章制度，大多数、百分之九十是司局级搞的，我们基本上不靠这些，主要靠决议、开会，一年搞四次，不靠民法、刑法来维持秩序。刘少奇同志提出，到底是法治还是人治？看来实际上靠人，法律只能作为办事的参考。^①此后，这一轻视法治、重视人治的指导思想愈演愈烈，直至发生了“文化大革命”十年动乱的历史性悲剧。

^①转引自全国人大常委会办公厅研究室编著：《人民代表大会制度建设四十年》，中国民主与法制出版社1991年版，第102页。

1978 年，以邓小平为核心的党的第二代领导集体，不仅实现了党的工作重心的转移，开辟了致富强国之路，而且对民主法治建设高度重视。邓小平同志 1978 年 12 月 13 日在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的著名讲话中指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人注意力的改变而改变。”^① 1980 年 8 月 18 日，邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》的重要讲话中进一步指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使象毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以致对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。我们今天再不健全社会主义制度，人们就会说，为什么资本主义制度所能解决的一些问题，社会主义制度反而不能解决呢？这种比较方法虽然不全面，但是我们不能因此而不加重视。斯大林严重破坏社会主义法制，毛泽东同志就说过，这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点，但是由于没有在实际解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。不是

^① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 146 页。

说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带根本性、全局性、稳定性和长期性。”^①以后，邓小平同志在不同场合从不同角度一再强调，不能把党和国家的前途命运建立在一两个人的声望上面。如他在 1989 年明确指出：“一个国家的命运建立在一两个人的声望上面，是很不健康的，是很危险的。不出事没问题，一出事就不可收拾。”^②邓小平在谈到政治体制改革时明确要求：“要通过改革，处理好法治和人治的关系。”^③这些都表明，以邓小平为核心的党的第二代领导集体已经深刻认识到法治优于人治的问题，并明确要求搞法治，不能搞人治。由于指导思想上发生了根本性的变化，国家和社会的各个方面都开始步入法治化的轨道。干部人事管理方面也逐渐摆脱了人治状态，从主要依靠政策过渡到了既依靠政策又依靠法律，并进一步向主要依靠法律过渡。80 年代，国家和军队制定和完善了一大批军队干部人事管理方面的法律规范，仅全国人大常委会、国务院和中央军委制定和颁布的法律法规就有《现役军官服役条例》、《军官军衔条例》、《文职干部暂行条例》、《军人抚恤优待条例》等近 30 件。在军队干部人事执法方面也是积极推行严格执法，依法办事，法律权威得到了空前的恢复和提高。以江泽民同志为核心的党的第三代

① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 333 页。

② 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 311 页。

③ 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 177 页。

领导集体，在我国由计划经济向市场经济转变的重大历史关头，审时度势，第一次明确提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略。1996年2月8日，江泽民同志在中共中央法制讲座上就依法治国、保证国家长治久安问题发表了重要讲话。同年3月召开的全国人大四次会议，正式将“依法治国，建设社会主义法治制国家”作为治国方略确认下来。1997年9月党的十五大报告和1999年3月全国九届人大通过的宪法修正案，均正式使用了“依法治国，建设社会主义法治国家”的明确表述；2000年10月党的十五届五中全会通过的《十五计划建议》，又将“依法治国，建设社会主义法治国家”从治国方略的手段层次上升为社会主义现代化重要目标的目的层次。2002年11月党的十六大报告把“社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障”作为全面建设小康社会的目标之一。90年代，军队干部管理法治化有了新的进展，颁布了《预备役军官法》、《现役军官法》、《关于建立依托普通高等教育培养军队干部制度的决定》、《团以上领导干部职务任免暂行条例》、《转业干部安置暂行办法》等，对许多军队干部管理法规进行了修改，改进和完善了选拔任用、干部来源及培训、安置等制度。进入新的世纪，我军干部管理法治化进一步发展，中央军委2002年1月颁布的《现役军官职务任免条例》是在《团以上领导干部职务任免暂行条例》的基础上修改制定的，主要内

容包括军官职务任免的程序、军官的考核、后备干部选拔、军官职务的晋升、军官的调整交流和任职回避、军官职务的免除、军官职务任免工作的纪律与监督等，它以程序为主线，贯穿原则，体现方法，具有较强的操作性。它的颁布实施，必将进一步推进军官队伍革命化、年轻化、知识化、专业化建设，也标志着我军干部管理工作的规范化、法治化水平上了一个新的台阶。在军队干部人事执法方面，严格依法办事的意识也逐步增强，违法管理干部的现象有所减少。

（三）军队干部管理法治化的必然性

军队干部管理法治化不是某个人的主观臆想，而是社会发展的一个必然趋势。它是解决军队干部管理各种矛盾的内在要求，是国家实行依法治国、军队实行依法治军与质量建军的客观需要。

1. 军队干部管理法治化是科学、公正、有效实施军队干部管理的内在要求。江泽民同志在纪念中国共产党成立80周年大会上强调指出：“要加快干部人事制度改革步伐，努力推进干部工作的科学化、民主化、制度化。”党的十六大报告又再次强调，要“以建立健全选拔任用和管理监督机制为重点，以科学化、民主化和制度化为目标，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度”。这一重要思想，具有很强的现实针对性和长远的预见性。目前，我军干部管理工作还存在着许多不够科学、有失公正、疲软乏力的问题。要解决这些问题，实现军队干部管理的科学化、民主

化、制度化是一个必然的选择。在干部管理的科学化、民主化、制度化三者关系之中，科学化是核心，民主化是基础，制度化是保证。从法治化角度看，就是要实现军队干部管理制度特别是军队干部选拔任用制度的科学化和民主化。军队干部管理的科学化，是指军队干部管理必须符合广大人民群众的根本利益，符合社会发展规律，适应世界进步潮流，通过科学的制度、机制，保证能够选好用好各类干部、人才。军队干部管理与一切社会现象一样，有其自身固有的客观规律，因而军队干部管理必须是符合规律要求的科学的管理，决不能用主观随意性代替客观规律。军队干部管理的科学化要求在管理思想、管理内容、管理形式等各个方面都符合时代的需要，反映军队干部管理发展的客观规律。那么，如何实现军队干部管理的科学化呢？现代国家大都把目光放在了法治化上，认为军队干部管理的科学化必须依靠法治化来实现。在立法上要充分认识军队干部管理的客观规律，并力求将这些客观规律反映在法条中。就像马克思所教导的那样：“法律是人的行为本身必备的规律，是人的生活的自觉反映。”^①“立法者应当把自己看作一个自然科学家，他不是制造法律，不是在发明法律，而仅仅是在表述法律。”^②事实上，通过法治化，确实能够把军队干部管理科学化落到实处。其一，通过立法可以把反

① 《马克思恩格斯全集》第 40 卷，第 72 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，第 163 页。

映军队干部管理客观规律的东西规范化，使之具有普遍的约束力，成为大家都必须一体遵守的法律规范。立法可以将军队干部管理的科学思想升华为法律的宗旨、价值目标，把反映军队干部管理规律的内容升华为具体的法律规则，把军队干部管理的形式升华为法律措施。通过这样的立法活动，使军队干部管理科学化具备了强有力的法律基础，从而为最终实现军队干部管理的科学化提供了前提条件。其二，通过严格的执法及其法律监督将反映科学规律的军队干部管理“规定”法，变为“现实”法，从而真正实现军队干部管理科学化的目标。执法是最广泛的最普遍的实施法律的活动，是法律实现的主要途径。若没有执法，军队干部管理的许多立法就成为一纸空文，就毫无生命力可言。法律监督可以控制法的运行过程，防止、控制和纠正偏差或失误，防范、控制和矫治权力的扩张、滥用和腐败。这对于推动严格执法，切实实现法律规定，无疑具有不可替代的作用。可见，军队干部管理法治化对于实现军队干部管理科学化所起的作用并不是可有可无的，而是不可替代的。可以说，法治化是军队干部管理实现科学化的一个必然选择，没有法治化，科学化只是一个理想的“画饼”而已。当然，我们并不否认科学化对于法治化所具有的意义。军队干部科学管理的原则和方法，是军队干部管理的内容。有科学管理内容的法律制度，才能行得通，才能在实践中真正发挥作用。实际上，科学化和法治化是可以也应该统一的。达到科学化和法治化的统一，军队干部管理才能做