

Summary and Theoretical Analysis of the Adjustments of CPLA College System

# 中国人民解放军院校历次体制编制调整概述及理论分析\*

★ 王金霞 张容华

摘要: 新中国成立后, 中国人民解放军院校共进行了 15 次大的体制编制调整。本文系统回顾了这段历史, 深刻剖析了其频繁调整的原因, 总结了经验教训, 探讨提出了“建立弹性体制”“消除界面问题”“科学论证, 慎重决策”的对策性措施, 指出了军队院校编制体制调整应正确处理“变动与稳定”“超前与适应”“独立与融合”“借鉴与继承”四对关系的必要性。

关键词: 军队院校 体制编制 调整 经验总结

中图分类号: E251 文献标识码: A 文章编号: 1002-4883-(2016)02-0064-10

体制编制调整是解决结构性矛盾, 优化资源配置的重要手段。新中国成立以来, 中国人民解放军院校共进行了 15 次大的体制编制调整, 其数量的增减, 培训任务、培训层次、教学内容、院校名称等方面的改变, 反映了不同时期的军事教育需求和办学理念。梳理军队院校体制编制调整的历史, 总结经验教训, 阐发启示规律, 意在指导军队院校教育实践, 为缓解院校调整改革引起的波动性与军事人才培养稳定性需求之间的矛盾提供理论支撑。

## 一、军队院校历次体制编制调整概述

### (一) 20 世纪 50 年代 4 次调整

第 1 次调整。新中国成立后, 中国人民解放军建设进入从单一的步兵到各兵种的协同, 从落后的装备到近代装备, 从分散的作战到集中的现代的正规作战这样一个带有本质性的转变时期。1951 年至 1952 年, 全军院校进行了第一次大调整, 改变单一兵种占主体的院校布局, 成为此次调整的中心任务。1951 年 3 月 5 日, 根据第一次全国军事学校暨部队训练会议和中央军委关于将各大军区军政大学及分校改编为步兵学校的指示精神, 总参谋部决定将各大军区的军政大学改称为“中国人民解放军高级步兵学校”, 其所辖各分校改称为“中国人民解放军步兵学校”, 并统一全国步兵学校番号, 调整学校数量。同时, 各特种兵院校进入快速发展时期。至 1951 年底, 全军共有院校 107 所, 特种兵院校 49 所。为适应国家经济发展的需要, 1952 年 1 月 5 日, 毛泽东批准了中央人民政府人民革命军事委员会《军事整编计划》, 重点精简陆军, 海、空军和陆军技术兵种及院校员额相对增加, 其中院校由 10.8 万人扩大到 12.8 万人。6 月 23 日, 中央军委下发《关于调整全国军事学校命令》(不含海、空军), 通过调整, 初步建立起步

\* 本文是全国教育科学国防军事教育学科“十二五”规划课题《军队院校体制编制调整问题研究》, 项目编号: DRA110426。

【作者简介】王金霞, 军委训练管理部《军事》杂志社编辑; 张容华, 军委训练管理部编研局副局长。

兵初、中、高三级指挥院校培训体系,改建、组建了后方勤务学院、军事工程学院、总高级步校和2所高级步校,将17所步兵学校整编为9所步兵学院及政治、防空、体育、师范、化学兵等学校;特种兵院校增至66所,其中海军院校11所,空军院校31所,装甲兵院校6所,炮兵院校13所,工兵院校3所,防空院校2所,新建、改建了各类技术院校和后勤专业院校,如化学、通信、机要、外语、运输、财务、军需、油料、汽车、军医、兽医等院校<sup>①</sup>,从而初步构建起种类较为齐全的军队院校体系。

第2次调整。为了迅速提高全军指战员的文化水平,使之适应军队正规化、现代化建设的需要,中央军委于1950年8月1日发布《关于在军队中实施文化教育的指示》,规定全军规模的文化教育从1951年开始按照“速成的,联系实际的,又是正规的”教育方针进行,并提出在三年内以提高文化为首要任务。随后全军掀起了“向文化进军”的热潮,在编余干部中保留了20万人,其中12.8万人用于开办文化学校,以迅速提高全军指挥员的文化水平。1952年6月后,全军文化学习全面展开,到1953年上半年,全军共办文化速成中学322所(含文化师范学校4所)。1953年6月7日,针对全军文化学校较多但质量不高、比较分散、不够正规、没有系统的编制等问题,总政治部决定,将全军322所文化速成中学调整为126所(文化速成中学95所,速成小学27所,师范学校4所),并明确规定,将文化速成学校和师范学校列入正式编制,归各校所属单位领导<sup>②</sup>。

第3次调整。抗美援朝战争结束后,国内外形势发生了很大变化,进而为人民解放军的现代化、正规化建设提供了条件。1953年12月7日至1954年1月26日,中央军委在北京召开了全国军事系统党的高级干部会议,强调:在现代化军队建设中,长期的、经常的中心工作是训练部队,特别是训练干部,今后培养干部的方法,主要是依靠办好学校,认真地办好学校,应该成为全党、

全军的重要任务,标志着人民解放军由战时应急突击训练转入和平时期正规训练的新阶段,成为人民解放军建设从低级阶段向高级阶段发展的里程碑。这一时期,全军在深入总结抗美援朝战争经验教训的前提下,撤销了大部分文化学校,加强了指挥和军兵种技术院校,先后建立了政治学院、高等军事学院和海军、空军、炮兵、装甲兵、工程兵等军兵种的高等院校。至1955年底,全军院校发展到253所,是人民解放军历史上院校数量最多的时期。其中,指挥院校126所,政治院校6所,专业技术院校72所,预备学校35所,文化学校98所<sup>③</sup>。

第4次调整。1957年1月,第三次中央军委扩大会议在北京召开。为了支援国家经济建设,会议通过了《关于裁减军队数量加强质量的决定》,决定将军队总员额裁减三分之一,并调整全军组织编制,将陆、海、空、防空、公安五个军种改为陆、海、空军三个军种。1958年,根据中央军委“裁减部队数量,提高质量”和第七次全军院校会议精神及部队发展情况,预备学校和文化学校的数量继续减少,有些学校则移交地方。至1959年底,全军共有各类院校133所,其中高等军事学院、军事工程学院各1所,高级步兵学校2所,步兵学校10所,总参院校3所,政治学校3所,后勤学校11所,军械学校5所,炮兵学校12所,装甲兵院校7所,工程兵学校6所,通信兵学校6所,铁道兵学校2所,防化兵学校1所,海军学校12所,空军院校29所,军区文化学校21所<sup>④</sup>,基本形成了一个比较合理的培养各级、各类干部的院校体系。

## (二) 20世纪60年代3次调整

第1次调整。针对50年代军队指挥院校数量偏多、学员定额偏大,而工程技术院校发展却不

<sup>①</sup> 孙有贵 《中国人民解放军院校发展简史》,438~440页,北京,蓝天出版社,1996。

<sup>②</sup> 孙有贵 《中国人民解放军院校发展简史》,446~448页。

<sup>③</sup> 孙有贵 《中国人民解放军院校发展简史》,448~450页。

<sup>④</sup> 孙有贵 《中国人民解放军院校发展简史》,453~458页。

能满足需要的问题,从60年代初开始,中央军委对全军院校进行了统一调整,重点加强了工程技术院校的建设。1960年4月后,根据中央军委《关于调整军事工程学院任务和分建各军兵种工程学院问题的决定》,将二级制的工程技术院校体系改为三级制,即在各军兵种现有的中等技术学校和军事工程学院之间,加设一级工程学院,以培养各军、兵种军械技术装备的维护使用工程师。军事工程学院的炮兵、装甲兵、工程兵、防化学兵4个系分出,分别成立炮兵工程学院、装甲兵工程学院、工程兵工程学院和防化学兵工程学院;从军种系中分出一部分成立了海、空军高级专科学校,并新建了海军工程学院和空军工程学院。另外,中央军委还批准成立了后勤工程学院和雷达工程学院。经过初步调整,全军工程技术院校达到了31所。1961年10月30日至11月14日,中央军委训研委员会召开第九次全军院校工作会议,制定了《关于院校工作若干问题的决定》,决定进一步将部分指挥院校和文化学校改建为工程技术院校。1962年1月5日,总参谋部、总政治部发出对部分军队院校进行调整的通知。据此,全军院校总数调整为119所,其中工程技术院校74所,占院校总数的62%,相对于指挥院校的比例进一步扩大。

第2次调整。1962年2月,中央军委先后在广州和北京召开全军编制装备会议,根据周恩来关于“敌人正在加紧扩军备战,我们不要扩军,但需整军备战,把军队整顿好、建设好,做到有备无患”的建议,并为拥护中共中央关于在国家暂时困难时期实行精简节支等政策,制定了新的编制装备方案。据此,总参谋部和总政治部于9月再次发出调整部分军队院校的通知。全军院校总数由134所裁减为104所(后因空军高级防空学校和高级航空学校不合并,实为105所)。在这次调整中,针对院校编制标准不一、机构设置不精干等情况,本着减少重叠的机构和行政人员、重点保留教员队伍的原则,重新制定了全军统一

的工教人员与学员、教员与学员的基准比例,使院校的编制有了依据,并得到相对的稳定。同时,院校体制和学制也作了相应调整,明确规定指挥院校按初、中、高三级培训。经过60年代初的调整精简,减少了院校数量,调整了指挥与技术院校的结构,统一了全军院校的编制标准,调整了训练任务分工和学制,“三级制”“两股绳”的训练体制基本形成。

第3次调整。60年代中期,世界面临全面战争和核战争的严重威胁,中国周边形势日趋紧张。中共中央和中央军委作出第三次世界大战不可避免的战略研判,确立了“早打、大打、打核战争”的战略指导思想,进而催生了军队教学工作要贯彻“少而精、短而少”方针的应急教育思想。据此自1969年起,军队院校进行了新中国成立以来最大规模的裁减与合并。1969年2月,中央军委颁发了《军队院校调整方案》,强调军队就是一个大大学校,凡是在部队能学到的技术一律在部队培养,培训任务由院校移至部队,决定撤销指挥、政治、体育、艺术院校,新建军政大学,以轮训中、高级干部及担负外训任务;保留高级技术院校(含维护修理学校);撤销各军区步兵学校,陆、海、空军的军、师建立小型教导队,轮训部队干部。根据上述调整原则,全军院校由125所减至43所,其中军政大学1所,工程技术院校20所,医务、兽医学校7所,飞行学校15所<sup>①</sup>。由于军队学校的布局要适应备战要求,保留院校中的14所进行了搬迁,所剩院校的学制和课程设置也出现了不合理现象,破坏了业已形成的院校训练体系,流失了刚刚筹备起来的师资队伍,损坏与浪费了教学物资和器材。

### (三) 20世纪70年代2次调整

第1次调整。1966年“文化大革命”开始后,军队院校停止招生,造成了军队干部的紧缺和断层。1969年大幅度裁减军队院校后,这一问

<sup>①</sup> 孙有贵《中国人民解放军院校发展简史》,469~473页。

题日益严重,极大影响了军队建设。叶剑英主持军委日常工作以后,在被砍掉的院校一时还难以恢复的情况下,为解决院校数量少、部队急需人才和干部失训率高等问题,提出了“大办教导队”的应急措施。但由于教导队缺乏系统的理论指导和专业教员,且不是教学单位,学习时间短、科技含量低,未能从根本上解决全军干部的教育训练问题,加强院校建设已是迫在眉睫。1973年4月11日,总参谋部、总政治部和总后勤部联合成立全军院校调整领导小组,作出了《关于全军恢复和增建41所院校的报告》,规定院校重点是培养营以上军事、政治、后勤指挥干部和技术干部,恢复和增建的院校不宜过多;能在教导队轮训的就不办院校,能适当扩大现有院校学员名额解决的不另建院校;同类型的专业技术干部尽量全军统一归口训练;技术兵的训练原则上不办学校,院校任务要统一安排,适当分工。为了统一院校的体制编制,中央军委转发了上述报告,规定了各类院校的训练分工、学员定额比例。经过恢复和建设,全军增至84所院校,其中指挥院校38所、技术院校44所、空军预备学校2所<sup>①</sup>,从而初步缓解了军事人才需求断层的现状。

第2次调整。“四人帮”被粉碎后,军队现代化建设加快了步伐。1977年11月,中央军委批转了军委教育训练委员会《关于调整和增建军队院校的报告》,决定在已有院校的基础上,再增建28所院校,之后又陆续增建了5所。其中,以军政大学的军事系、政治系、后勤系为基础,分别组建军事学院、政治学院和后勤学院;以北京、南京军区军政干校为基础,组建两所高级步兵学校;各大军区也组建了一批步兵学校。到70年代末,全军院校发展到116所。其中,指挥院校40所,政治院校5所,技术院校54所,飞行院校17所,<sup>②</sup>这次军队院校调整大体恢复到“文化大革命”前的规模。

#### (四) 20世纪80年代2次调整

第1次调整。80年代,军队院校的建设和发

展又进入一个新的历史时期。经过70年代的恢复与调整,军队院校渐渐步入良性发展轨道,日臻完善、成熟,但仍有一些问题亟待解决。主要是:结构不尽合理,不适应干部培训的实际要求;专业设置重复分散,“小而全”问题突出;有的院校等级权限偏高,体制编制上照套部队,不适应院校教学的需要。据此,中央军委于1980年3月召开常委扩大会议,提出精简整编的指导思想,要求减少不必要的非战斗人员,减少统率机构和指挥机构人员,重点是减少干部。7月,又召开常委会,讨论通过了《中央军委关于军队精简整编的方案》。根据这一精神,院校编制体制要适应训练任务调整要求和教学需要,体现院校特点,要紧缩机构,实行横宽纵短,减少层次,精简非教学人员,加强教学力量,突出以教学为中心的原则。为贯彻军委常委扩大会议精神,进一步统一办校思想,调整院校训练任务,研究加强院校建设和提高教学质量措施,第十一次全军院校会议于10月在北京召开,第一次做出了必须经过院校培训才能提拔为干部的规定,确立了三级培训体制,其中将军事指挥干部的培训体制由排、营(团)、师改为排、团、军,政治干部培训连、团、军,后勤干部培训基层后勤干部、团后勤处长、军后勤部长,成为军队干部培训制度的一个重要转折点。经过调整和精简整编,全军113所(不含铁道兵2所)院校不变,总定额33万不增不减,培训学员保持14.3万人,轮训学员由1.3万人增到3万人<sup>③</sup>。

第2次调整。1984年10月,军队院校体制编制改革领导小组成立。12月,该小组向中央军委提交报告,就院校领导体制、机关设置、机构等级、人员编制标准等问题提出了意见建议。经中央军委批准,对部分院校体制编制进行了微调,如在国防科技大学设立研究生院,军事学院、政

① 孙有贵 《中国人民解放军院校发展简史》,472~474页。

② 孙有贵 《中国人民解放军院校发展简史》,476页。

③ 孙有贵 《中国人民解放军院校发展简史》,480~483页。

治学院、后勤学院合并组建国防大学等。1985年6月,依据国际形势和中国所处周边环境不断趋于缓和的现状,中央军委作出军队建设要实行战略性转变、全军进行精简整编裁军百万的重大决策,要求把军队工作真正转入和平时期的建设轨道上来,转到以现代化为中心的总体建设上来。为使军队院校建设适应军队建设指导思想战略性转变,1986年2月17日至26日,第十三次全军院校会议召开,以《中共中央关于教育体制改革的决定》和中央军委有关指示精神为指导,着重研究了院校教育训练如何适应军队建设指导思想的战略性转变等问题,讨论修改了《中央军委关于军队院校教育体制改革的决定》(草案)和《全军院校体制改革精简整编方案》。6月,中央军委颁发了《关于军队院校改革的决定》,指出改革的重点是理顺体制,进一步完善指挥院校初、中、高三级培训体制,完善中等、高等两类专业技术院校和系科结构。同时,还批转了总参谋部、总政治部、总后勤部关于《全军院校体制改革精简整编方案》。方案确定了院校改革整编的7条原则:一是精简与改革相结合,减少数量、提高质量。二是调整培训层次和学制,理顺教育体制。三是调整任务分工,实行归口训练,提高办学效益。四是培训与轮训相结合,以培训生长军官为重点。五是以教学为中心,精简机关、调整等级、改革院校体制编制。六是充分利用现有条件,一般不新建院校,尽量减少搬迁,防止损失和浪费。七是从军队实际出发,同国家的教育制度相适应,坚持军队院校的办学特色。据此调整了全军院校数量,由117所减至105所(士官学校2所),压缩了总人数,撤销或合并了一些初级指挥院校和专业技术院校。此外,海军、空军各试办了1所士官学校,并在全军42所军官院校内设置了士官大队<sup>①</sup>,从而进一步完善了军队院校的培训体制。这一时期,尽管军队院校数量有所减少,但办学质量却不断提高。全军绝大多数干部基本上都经过各级相应的军事院校培训,提高了军政素质和

文化素质。经过10年的调整、发展和巩固,全军院校进一步理顺了培训体制,确立了指挥院校初、中、高三级、专业技术院校两等(中等、高等)五层次(中专、大专、本科、硕士、博士)的培训体制,形成了比较完整的军事教育体系。

#### (五) 20世纪90年代2次调整

第1次调整。90年代初,调整体制编制、精简机构,成为当时中国改革的潮流,中国人民解放军也不例外。1992年8月26日,中央军委印发《全军院校体制编制调整改革方案》,计划全军院校由105所调整为85所,其中:军官院校由103所减至76所(撤并的27所院校中5所改建为士官学校,9所改分院),士官学校由2所增至9所,军医进修学院划出院校序列;将全军院校等级由大军区级、兵团级、军级、师级、旅级,调整为划分为高、中、初三级,分别执行大军区、军、师级权限。方案要求,保留的院校从1993年开始按调整后的任务招生,撤并的院校用2至3年完成。但在调整过程中,出现了种种不适应。中央军委遂于1993年6月3日下发了《关于全军院校体制编制调整几个问题的通知》,决定对原定方案作局部调整:4所军官院校不改士官学校,恢复9所军官院校,9所分院(校)改为独立的院校,并明确了这22所院校的等级<sup>②</sup>。

第2次调整。90年代末,国际形势进一步趋于缓和,1997年9月,中央军委主席江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上宣布,人民解放军在今后3年裁军50万。自军队院校建设重大问题调查研究领导小组于1995年初成立后,经过几年的研究论证,形成了《全军院校和训练机构体制编制调整改革方案》。1999年6月第十四次院校会议召开之后,依据“在综合办学、集约训练、重点建设、军地并举等方面有所突破,转变办学思路,提高综合效益,建设我军院校的新体系”

<sup>①</sup> 孙有贵 《中国人民解放军院校发展简史》,486页。

<sup>②</sup> 耿福荣等 《中华人民共和国军事院校教育发展史》(总卷),445页,北京,军事科学出版社,2001。

的要求,确定将15所院校合并为5所综合性大学;将同驻一地、任务相近的4个科研机构并入有关院校;适应士官制度和兵役制度改革需要,调整士官学校和技术兵训练机构。据此,全军院校由104所调整为82所,其中综合院校12所,专业院校51所,中高级指挥院校13所,士官学校6所。院校编制总员额由32.9万人调整为29.9万人<sup>①</sup>。

#### (六) 新时期2次调整

第1次调整。进入新世纪,随着世界新军事革命的加速发展,中央军委作出推进中国特色军事变革的战略决策,确立了建设信息化军队、打赢信息化战争的战略目标,决定在“九五”期间裁减军队员额50万的基础上,于2005年以前,再裁减军队20万,其中院校减少编制员额5.5万人。为适应形势发展,2003年11月,四总部联合召开第十五次全军院校会议,会后印发了《全军院校和训练机构体制编制调整改革方案》。方案指出,现有82所院校中,军地通用性强的院校和承担学历教育任务的院校偏多,行政管理人员的比例偏大,培训层次偏低,岗位任职教育规模比较小。遂决定撤销院校12所(体育学院、宣化通信士官学校、廊坊陆军导弹学院、军需大学、第一军医大学、北京军医学院、白求恩军医学院、海军后勤学院、大连陆军学院、乌鲁木齐军医学院、济南陆军学院、桂林陆军学院),合并减少院校3所,撤并分院(异地学院)6所,撤销、精简综合大学相对独立的内设学院13个,更名院校3所。同时,《方案》将院校划分为岗位任职教育院校和生长干部学历教育院校两大类,并为推动院校教育向岗位任职教育为主转变,采取了一系列重大改革举措:第一,健全依托国家普通高等教育培养军事人才的体制。第二,完善继续教育制度。第三,提高生长干部培训层次。生长干部取消中专培训层次,尽快实现大学本科化。其中,初级指挥生长干部全部按大学本科层次培养,其他生长干部以本科为主,根据岗位实际需要少量

按大专层次培养。第四,改革组训方式。主要是对部分中级指挥军官实行“分段培养”;扩大初级指挥生长干部“学历教育合训、任职培训分流”组训方式改革范围;部分生长干部学历教育,实行“基础课教学集中、专业课教学分流”组训方式。

第2次调整。2011年7月召开的全军第十六次院校会议,进一步对院校的体制编制进行了调整,院校数量由67所调整为63所,并将任职教育院校类型调整为联合指挥院校、军种指挥(系统)院校、兵种(专业)院校和士官学校4类。此次调整改革把全军院校和训练机构、军官培养及士官培养作为一个整体进行筹划,加大了集中归口培训力度,进一步集中学历教育任务,减少学历教育院校数量,撤并部分训练机构,组建部分士官训练基地。同时给予院校教研机构设置上一定的自主权,将部分干部岗位改由文职人员担任,部分保障岗位改由非现役公勤人员担任,部分军事技能型教员岗位改由士官担任。综合大学则精简学院机关,减少管理层次,实行新的管理体制。

## 二、军队院校体制编制调整频繁原因及对策分析

### (一) 原因分析

建国后军队院校历经十五次大的体制编制调整,平均不到4年一次。之所以如此频繁,固然有一些客观原因导致,如:科技进步引起装备技术更新、作战样式的变化促使军事思想和军事理论的发展,院校作为培养指战员和建军骨干的基地,必须进行调整改革;国内外的安全形势发生重大变化,战略格局重组,引起军队建设重心的转移,军队院校必须相应进行调整改革等。1954年和1986年的两次调整,就属于这种情况。但值得反思的是,同样历经历史变迁,西方军队院

<sup>①</sup> 耿福荣等 《中华人民共和国军事院校教育发展史》(总卷),451页。

校却可以在数百年的时间里保持相对稳定,如建于1802年的美国陆军军官学校(即西点军校),建于1845年的美国海军军官学校(即安纳波利斯海校),建于1812年的英国桑赫斯特皇家军事学院,建于1863年的英国达特茅斯海军学院等,而解放军院校却在60多年的历史进程中始终处于动荡之中。这里面除了上述客观因素之外,一些主观因素也不容回避:第一,军队院校体制是一种“刚性”体制,即把军队院校的数量、结构、层次、专业等与军队某一时期对人才的需求专业和数量构成简单的对应的关系,这从某种意义上讲是一种应对资源紧缺状态的短视行为;第二,因机构设置的传统思维禁锢,部队与院校之间、院校与院校之间的界面问题长期存在,影响了人、财、物、信息的有效流动,导致院校人才培养与部队需求脱节;第三,缺乏审慎科学论证,领导个人偏好等主观随机因素主导办学方向,盲目出台一些违背教育规律、脱离部队实际的政策,引起院校建设的频繁改革和调整;第四,长期以来按照兵种建院校,按照装备分专业,按照岗位培养干部,形成了部门所有、条块分割的院校布局,涉及办学场地、人员、设备和物资等问题,调整中常常因各级各部门保地盘、保编制的本位主义阻力,致使实际效果大打折扣,不能一次到位。

## (二) 对策分析

1. 建立“弹性”体制。所谓“弹性”的军队院校体制编制,是指军队院校体制编制具有较大的灵活性,即使在训练任务、时代背景发生较大变动时,也能保持相对稳定。这种体制可考虑由核心结构、辅助结构和补充结构组成。核心结构是“弹性”的军队院校体制编制的主体,一般不随环境因素的改变而改变。它以培养作战指挥军官为主,按初、中、高三级递进排列。辅助结构包括两个部分:一是进行学历教育的单科类院校,如军医类院校、语言类院校、艺术类院校等;二是进行非学历教育的技术类院校(包括士官院

校),按兵种设置,根据未来工作岗位,进行短期职业技能培训。补充结构是指建立在国民高等教育基础之上的培训体制,包括国防生教育体制和各种形式的委托(联合)培养。能否建立灵活高效的辅助结构与补充结构是实现有“弹性”的军队院校体制的重要环节。应当说自全军第十五次院校会议之后,军队院校的“弹性”体制已见雏形,关键是如何进一步保证三种结构各司其职、界限清晰,互不越俎代庖,并能按实际需求合理确定三者之间的比例。

2. 消除界面问题。军队院校多年来为军队现代化建设培养了大批人才,但离设定的理想目标还有差距,任职教育课程更新速度明显滞后部队武器装备的发展,还不能充分满足当前部队的实际需求,这些问题仅靠院校自身并不能完全解决。部队与院校、院校与院校之间的各种界面问题长期存在,诸如院校教员大部分缺乏部队一线任职经历,任职培训优不送学、训用不一致等现象在很大程度上源于部队与军校之间、军校与军校之间、军校与地方院校之间的信息壁垒、人事壁垒、资源壁垒。同时因机构设置与管理权限的制约,历次院校体制编制调整均在院校体系内部实施,鲜有将部队与院校放在一起通盘规划,限定职责分工。而在实际运行过程中,指导部队训练与院校教育的业务部门少有实质上的联系,即便在院校体系内部,也因条块分割的隶属关系,亦造成军队院校与地方院校、军队院校与军队院校之间的联合办学和强强合作尚停留在局部和表面上,缺乏应有的深度和广度。因此,要打破界面问题的怪圈,必须做到真正实现教育体系与训练体系融合,训练体系与作战体系相对分离,彻底理顺部队与院校的关系,只有这样才能真正发挥任职教育的实际作用,真正构建部队与院校的合力育人机制,提高人才培养的针对性。将部队训练体系和作战体系分开,实行先训后补,是世界各国军队在长期实践中总结出的带规律性的经验。解放军在领导指挥体制改革之前,一直实施的是教

育体系独立,训练、作战合一的体制,使教育与训练实施机构按条块分割设置,难以形成整体合力。所以,要想保持院校体制编制的相对稳定性,首先必须在宏观上将教育体系与训练体系合一,真正消除两个领域之间的界面问题,各类人员均实行先训后补,任职教育院校和训练机构要以基地为纽带,协同负责单个人的教育与训练,新兵、技术兵骨干、军士、生长军官、军官任职等都到相应类型的院校和训练机构接受规定的学习和训练,达到相应标准后,再补充到作战部队,然后由作战体系按照战斗力形成的规律去组织实施部队的整体训练。

3. 科学论证,慎重决策。第二次世界大战以来,世界各国军队院校体制都曾有过或大或小的改革和调整,之所以能平稳过度,皆有赖于可靠的调查和科学论证。如苏联70年代的军校大改革,考虑到师资准备和设备增加等实际情况,前后耗时十年才完成。美国西点军校于1975年进行改革前,在国内组织了大型调查团(成员有各兵种代表、地方大学代表和西点军校代表,共91人),耗时7个月,对军校的各项工作进行了全面的检查,并对毕业将军、在校教师、学员、工作人员等1000多人进行了访问,又调研了国内许多著名大学和联邦德国、法国、英国和加拿大等国的军队院校,广泛征求国内军内各类人员的意见,提出了152件有分析、有对比、有方案、有依据的改革意见,然后才进行了改革<sup>①</sup>。军队院校体制的形成与发展是多种因素综合作用的结果,而不是个别或少数因素作用的结果。20世纪进行的各次院校体制编制调整,有成功的经验,也有失败的教训。某些方面之所以反复修改,效果却不明显,很重要的原因就是论证不够全面系统,往往过多地考虑了眼前的、局部的状况和利益。军队院校体制是一项复杂的系统工程,涉及方方面面。对军队院校体制进行调整、改革,一定要经过周密的调查研究和科学的系统论证,必要时可以进行小范围试测,然后再作出

决策,切不可“头痛医头、脚痛医脚”,按领导意志行事。决策的失误是最大的失误,特别是涉及院校宏观结构方面的问题,科学决策尤为重要。

### 三、进行院校体制编制调整应着重处理好的几对关系

军队院校的体制编制调整,一直是困扰院校教育宏观管理部门的棘手问题,不仅在实施过程中步履维艰,整编结果又多会面临理想与现实之间的妥协。通过梳理历次军队院校体制编制调整史实,总结经验教训,笔者认为,要想成功进行院校体制编制调整,必须处理好以下四对关系。

#### (一) “变动”与“稳定”的关系

在解放军院校发展史上,体制编制调整曾出现过几次大起大落。特别是每当军队体制编制调整时,不论是扩编还是精简,院校体制总会受到或大或小的影响。诚然,军队院校应随着任务的变化作出相应调整,但问题是如何调整才能利大于弊,做正功而不是负功。撤销一所院校容易,但建成一所院校不仅要花费大量的人力、物力、财力,还需要长期的文化积淀和历史传承,往往需要耗费几代人的艰苦努力。现存大多数军队院校都几易其名,院址多次搬迁,训练任务不断调整,从撤销到恢复,又从恢复到撤销,不仅给院校自身建设带来极大的损耗,也给军队整体发展带来不利的影响。军队院校建设周期长,投资大,见效慢。国内外一些名牌大学,几乎无一例外地都有近百年甚至更长的历史。院校时间长,办学经验丰富,师资力最雄厚,图书资料充实,教学设施完善,办学水平自然就高。正因为如此,第二次世界大战结束以来,大多数国家的军队员额在减少,而院校数量则保持相对稳定,一般不轻易撤并。保持军队院校体制编制稳定,并不意味

<sup>①</sup> 樊高月 《西点军校》,256页,海口,海南出版社,1996。

着军队院校体制不改革、不调整,前提是变革要采取积极稳妥的态度,奉行稳步发展的方针。一方面,要看到军队院校体制编制必须在动态中不断变革,不断完善,使之更趋科学、合理、成熟;另一方面,必须保持军队院校体制编制的基本稳定,力戒该变革的议而不决,又要避免反复多变(90年代初进行的调整就是典型例证)。同时还应看到,院校教育改革是复杂的系统工程,不可能一蹴而就,只能是动态的渐进过程,有的重大项目甚至需要几代人的努力才能完成。这就要求院校宏观管理部门必须坚持总体筹划、综合配套、分步推进、逐步到位的原则,保持政策的系统性和连续性,防止急功近利,避免大起大落,以保证院校教育在相对稳定的环境中健康持续发展。这是军队院校历史经验的总结,也是军队院校建设特点的需要。

### (二) “超前”与“适应”的关系

军队院校体制编制与军队建设和作战需要相适应,是军队院校建设和发展的一条基本规律。诚然,军队院校是为军队建设和作战服务的,离开了军队建设和作战的需要,军队院校就失去了存在的价值,但需要明确的是院校以何种方式服务才能持续满足军队建设和作战的需要。院校教育具有周期长、见效慢的特点,人才培养具有相对的滞后性,这决定了教育对社会的适应必须适度超前,尤其是在信息化社会背景之下。军事人才的培养也要遵循教育这一规律,坚持军校教育与军队建设协调发展并适度超前,从军队建设“明天的需要”去考虑院校教育与军队建设相适应的问题,坚持面向未来、科学前瞻,在教育的层次结构、学科专业建设和教学内容体系等方面打好提前量,与部队武器装备更新、体制编制改革和人才需求的变化相适应。因此,要想保证院校教育的持续稳定发展,就不能跟在部队现实需求后面亦步亦趋,甚至以此为标准设置院校的体制编制构成。这就要求院校教育要在人才储备、科学研究等方面引领军队建设的广泛需求,在科技

强军和知识创新中作出重要贡献,同时还应主动适应现代教育社会化、综合化、多样化、终身化的发展趋势。遵循适度超前的教育规律,就要科学恰当地确定院校编制定额。从总体上讲,院校的编制定额应与军队规模相适应。军队总定额精简了,干部和技术骨干编制数量减少了,院校定额也要相应压缩,但两者绝不是同步进行的。院校编制定额的精简不应与部队“一刀切”,而应根据院校教育的规律和实际培训任务量合理确定,以满足未来部队建设与作战对人才数量和质量的基本要求,切实保障院校教育持续发展。正确把握好上述特点和规律,对确立军队院校的地位与作用,全面发挥军队院校的办学职能具有重大现实指导意义。

### (三) “独立”与“融合”的关系

全军第十四次院校会议之前的办学体制,既有对历史传统的继承,也有对借鉴苏联模式的创新。不论是传统的或是借鉴的,都使军队院校基本上自成体系,独立于国民教育体系之外。其表现为:对军官的学历教育绝大部分是在军队自办的院校中实施;与国外、地方院校的交流 and 联系较少,比较强调自身的特殊性。全军第十四次院校会议,特别是全军第十五次院校会议之后,强调军地并举以及国防生教育制度的实施,在军队院校“独立”特征中注入了“融合”的因子。长期以来,军队各类干部基本上靠军队自己培养,这种做法虽然存在着消耗大、周期长、效益低等弱点,但在过去国民教育不发达的情况下曾对军队建设发挥过重要作用。随着科学技术的进步、新军事革命的深入发展、尖端武器和技术的不断涌现,急需开设新的专业培养各类军事人才,以适应未来军队建设和作战模式变化。在国民教育日益发达,高等教育资源越来越丰富的情况下,军队院校没有必要开设所有的专业,军队所需人才走军队院校培养与依托地方高等院校培养并举的路子是不二的选择,关键在于确定好依托培养的类型与规模。

与国民教育深度融合最大的亮点在于提高办学效益。办学效益是院校综合水平的重要体现,在军费紧张、教育成本不断增长的形势下,提高办学效益显得尤为重要。但是必须认识到,独立培养的办学模式由于在校时间长,学员入学年龄小、可塑性强,因而在军人人格锻造、尚武精神培养方面具有得天独厚的优势,对军事人才培养也具有特殊意义。军队院校当前采取的是自己培养与依托国民教育培养并举的体制,两者的平衡要恰当掌握。没有效益的发展难以持续,没有质量的效益也毫无意义,在提高教育质量的前提下兼顾效益是军队院校体制编制调整的出发点和落脚点。今后,军队总体规模将酌情进一步适当精简,军队院校的总数量 and 军官的培训数量也应适当压缩。但是,压缩后的军队院校总体结构应能保证数量充足的生长军官能接受军队院校培训,保证指挥军官逐级进修、专业技术军官多次深造的基本需要。一方面军队院校要以培养作战指挥军官为主线,生长干部必须坚持与国家接轨的高等教育标准;另一方面,地方高等院校的军官培训机构,在完成大学本科教育的同时,也必须完成规定的军事训练,真正实现地方青年学生向合格军官的转变。不论何种途径,都要着重培养学员过硬的政治思想品质、较强的军事领导才能和强健的身心素质。只有这样,才能使军队院校教育与国家高等教育有机融合,从而真正实现军队院校体制合理和优化、稳定、高效的目标。

#### (四) “借鉴”与“继承”的关系

由于教育活动具有自身所固有的规律,世界各国的军队院校体制必然有很多相通之处,可以相互学习和借鉴,以扬长避短,切不可固步自封。历史上就有鲜活的例子值得每一名军队院校决策者铭记:1958年进行的“反教条主义”斗争,导致了一场“左”倾思潮支配下的“教育革命”,对军队在学习苏军现代化建设中存在的某些不足和缺点予以夸大,片面地施行“独立自主”办学,使军队院校陷入自我封闭的状态,与世界先进的

科学技术日益脱轨,差距越来越大,严重地影响了部队和院校的建设。同时也要注意,军队院校体制在不同时期、不同国家是有区别的。即使在某些社会条件相同的国家之间,这种差异性也是存在的。这说明,军队院校体制没有统一的静态模式和动态发展过程,任何一个国家的军队院校体制都有其自身形成和发展的逻辑,各自的形成和发展环境、条件和适应范围,各自的价值取向和目标取向,都有各自的长处和短处。因此,在学习和借鉴外军院校体制的有益经验时,更要注意保持和发扬军队院校体制在长期发展过程中形成的独有特色,不能简单照抄照搬外军院校的模式,轻易否定自己,也不可以偏概全,以一个或少数几个国家军队院校体制及其变化来概括军队院校体制演变的基本规律,更不能简单地把某一个或少数几个国家军队院校的具体结构作为衡量军队院校体制合理性的标准,甚至作为进行院校体制编制调整决策的依据。

[特约编辑:朱姝璇]