

共軍軍官制度之新變革

助理教授 謝游麟

提 要

為順應世界軍官職業化之潮流、貫徹習近平的強軍思想、配合軍改後的新體制、彌補現行軍官制度之缺陷，共軍於2021年1月1日同時頒布《現役軍官管理暫行條例》及11項相關配套法規，軍官制度改革正式啟動。改革範圍涵蓋了軍官服役的各環節，包括軍官的選拔、教育培訓、考核、晉升任用、交流、待遇、退役及等級制度等，其中將已往以職務為主導改為以軍銜為主導的等級制度最為關鍵。為使新的軍官制度能平穩落地和有效運行，讓軍官能長期服役、穩定服役，共軍在改革上力求法制化、專業化、精細化、科學化，但也面臨到新舊制度銜接等挑戰。值此共軍積極推動軍官制度改革之際，除了可借鏡其有益經驗與作法外，國軍亦應反觀自身在軍官人力資源管理制度上有無不合時宜之處，戮力精進，以吸引、留住人才。

關鍵詞：軍官職業化、軍官制度、軍銜主導、專業化、人力資源管理

前 言

2015年12月，共軍在「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」的指導原則下啟動國防與軍隊改革(以下簡稱軍改)，試圖藉此達到強軍興軍目標。軍改之重要內容包括領導管理體制、聯合作戰指揮體制、軍隊規模結構、部隊編成、新型軍事人才培養、政策制度、軍民融合發展、武裝警察部隊指揮管理體制和力量結構、軍事法治體系等9項。¹共軍內部將此9項改革依其性質區分「三大戰役」：

²領導指揮體制改革、規模結構和力量編成改革、軍事政策制度改革。為進一步說明此三者之改革，共軍以強化人體組織機能為譬喻，其中領導指揮體制改革重在「強大腦、健中樞」；規模結構和力量編成改革重在「強筋骨、壯肌肉」；軍事政策制度改革則重在「通經路、活氣血」。³

就軍改期程而言，共軍的指揮體制改革、規模結構和力量編成改革「兩大戰役」已基本完成，從2018年起進入「第三大戰役」，亦即進入軍事政策制度之改革。在眾

1 新華社，「中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見」，人民網，2016年1月1日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0101/c1011-28003376.html> (檢索日期：2021年7月1日)。

2 傳統共軍所謂「三大戰役」係指國共內戰的「遼瀋、淮海(徐蚌)及平津」等三大會戰，而在共軍軍改過程「三大戰役」一詞說法係由習近平提出，爾後各界就承接使用。由習近平使用「三大戰役」一詞的用意看來，是為其軍改工作進行歷史定位，有與毛澤東領導共軍贏得內戰的功績歷史相提並論之意。見秦嗣葵，「共軍軍改三大戰役」，2019年1月31日，<https://taiwan-strategy.com/news/2019-01-31/47>。

3 王衛東，「堅決打贏軍事政策制度改革攻堅戰」，解放軍報，2020年5月29日，版3。

多的政策制度改革中，「軍官制度」的改革所涉及的領域廣泛、體系複雜、敏感性強、影響深遠，也是共軍軍隊改革的重中之重，備受矚目。⁴尤其2021年1月中共中央軍事委員會(簡稱中央軍委、軍委)頒布《現役軍官管理暫行條例》及11項相關配套法規，作為軍官制度改革的政策指引，就引起共軍內部廣泛的討論與外界的關注。軍官是一個國家軍隊的重要支柱，也是建軍備戰的骨幹力量，影響軍隊建設與發展甚鉅。因此，當共軍大力推動軍改之際，不僅要關注其組織編裝等「硬體」面向的改革，對其軍官制度等「軟體」的改革亦應有所認知，才能更廣泛、深入地「知彼知己」，進而從中獲取有益經驗作為國軍人力資源管理之參考，最終能在軍官人才建設方面超敵勝敵。

共軍軍官制度發展之概述

中共建政初期就著手軍官制度的建立，爾後隨著時空環境變遷，對於軍官制度亦不斷調整、修正，尤其到了習近平時期更加快軍官職業化步伐，推進軍官管理現代化。

一、《現役軍官法》的頒布

1955年2月頒布《軍官服役條例》，成為中共第一部與軍官制度相關的法規；到了1988年7月頒布《軍官軍銜條例》，作為軍官

軍銜(我國稱之為軍階)管理工作的基本法律依據；⁵同年9月修改《軍官服役條例》，並將原名稱改為《現役軍官服役條例》；2000年12月再次修改為《現役軍官法》。2000年版的《現役軍官法》共有8章54條，主要內容包括軍官的基本條件、來源和培訓；軍官的考核和職務任免；軍官的交流和迴避；軍官的獎勵和處分；軍官的待遇；軍官退出現役等，其中軍官的任職年齡和服役年限相關規定如表1。⁶儘管這部《現役軍官法》對於中共軍官制度的革新有其里程碑意義，然隨著國家和軍隊建設進入新的歷史時期，與時俱進的要求逐漸浮現。尤其從表1可看出，共軍軍官的任職年齡、服役年限與其職務層級息息相關，在職務層級主導下的軍官制度，就出現了許多矛盾與問題。⁷

二、軍官職業化的提出

2007年胡錦濤在軍委擴大會議上提出要「探索建立中國特色軍官職業化制度」，應是中共歷任領導人中首先提出「軍官職業化」一詞。⁸2012年習近平接任中共第五代領導人後，就致力於國防與軍隊改革，並頻頻與軍隊接觸，在公開場合亦屢屢提出「軍官職業化」口號，試圖完善已實行多年的軍官制度。例如，他於2013年6月指出：「幹部政策制度調整改革，大方向是建立軍官職業化

4 孫曉青，「初心如炬 領航中國」，解放軍報，2021年7月1日，版9。

5 中共的《軍官軍銜條例》曾於1994年進行第1次修訂。共軍的「軍銜」指的是「軍階」。

6 毛志文，「中華人民共和國現役軍官法」，中國軍網，2014年1月16日，http://www.81.cn/zggfs/2014-01/16/content_5737753.htm (檢索日期：2021年7月2日)。

7 盧曉琳，「軍銜將主導軍官等級 或不再掛鉤職務」，搜狐網，2017年1月8日，<https://m.sohu.com/n/557067067/> (檢索日期：2021年7月2日)。

8 羅益昌，「軍官職業化：從我國軍情出發」，轉業軍官，第4期(2011年4月)，頁34。

表1 共軍軍官的任職年齡和服役年限相關規定

職務		最高 年齡	海、空軍 最高年齡	作戰部隊以外 單位最高年齡	任職最低 年限	服役最低年 限	任職最高年限	任滿本職交流年限
排級		30歲	無	30歲	3年	8年	無	4年
連級	正職	35歲		35歲	3年	10年		4年
	副職				3年	12年		
營級	正職	40歲		40歲	3年	14年		4年
	副職		3年		16年			
團級	正職	45歲	50歲	3年	18年	4年		
	副職		45歲	3年	20年			
師級	正職	50歲	無	55歲	3年	無	10年	4年
	副職			3年	10年			
軍級	正職	55歲		60歲	3年		10年	5年
	副職			58歲	3年		10年	
大軍 區級	正職	65歲		65歲	無		10年	無
	副職	63歲		63歲			10年	

資料來源：綜整至中共2000年版的《現役軍官法》，http://www.81.cn/zggfs/2014-01/16/content_5737753.htm

制度」；同年12月在中共十八屆三中全會提及：「以建立軍官職業化制度為牽引，逐步形成科學規範的軍隊幹部體系」；2015年11月在中央軍委改革工作會議上指出：「要建立體現軍事職業特點、增強軍人職業榮譽感自豪感的政策制度體系，以更好凝聚軍心、穩定部隊、鼓舞士氣。」⁹

在習近平的大力推動下，共軍軍官制度的改革浪潮接踵而至，「軍官職業化」頓時成為改革軍官制度的關鍵詞，軍官制度就幾乎等於軍官職業化制度。至於何謂「職業化」？¹⁰何謂「軍官職業化」？中共學者杜人淮認為「職業化」是指專門從事某種職業

的人們逐步形成獨特的職業意識、知識、技能、行為及其道德準則的過程；並認為「軍官職業化」是「使軍官具備獨特的軍事職業意識、技能和道德，並具有相應社會地位，使軍官由非穩定職業變為穩定職業，或者使非職業軍官變為職業軍官的過程。」¹¹邱越則認為軍官職業化是「圍繞提高以打仗能力為核心的軍事職業素養，按照專業化內在要求構建的一整套軍官管理規則體系。」¹²

三、《現役軍官法》的修訂

2016年1月中央軍委印發《中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見》(以下簡稱《意見》)，作為軍改的政策指引文件。《意見》

9 高辰，「《現役軍官法》修改在即 加快推進軍官職業化制度」，中國新聞網，2016年3月23日，<http://www.chinanews.com/mil/2016/03-23/7808211.shtml> (檢索日期：2021年7月3日)。

10 在企業領域中，「職業化」(Professionalism)是指一種工作狀態的標準化、規範化、制度化，包含在工作中應該遵循的職業行為規範，職業素養，和匹配的職業技能等。見MBA智庫百科，「職業化」，<https://wiki.mbalib.com/zhtw/%E8%81%8C%E4%B8%9A%E5%8C%96>。

11 杜人淮，「建立軍官職業化制度的歷史必然性和內在要求」，人民網，2014年2月24日，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0224/c40531-24445247.html> (檢索日期：2021年7月4日)。

12 邱越，「軍官職業化將使軍銜主導更鮮明 服役制度更科學」，解放軍報，2016年12月6日，版2。

指出要構建體現軍事職業特點、增強軍人榮譽感自豪感的政策制度體系、調整軍隊人員分類、逐步建立軍銜主導的等級制度、推進軍官職業化等。同年3月在中共十二屆全國人大第四次會議的工作報告中，就明確指出要修改《現役軍官法》，引起共軍內部廣泛的關注與討論，涉軍的各媒體紛紛報導，軍官制度改革的輪廓呼之欲出。¹³然軍官制度攸關廣大軍官的權益，有其複雜性、敏感性，改革進度緩慢。直至2019年初，共軍始成立相關工作小組，實質推動《現役軍官法》修訂和配套法規制定的工作，包括實地查訪、意見徵詢、反復論證、多案比選、逐級審議、立法評估等過程。

四、暫行法規的頒布

2020年初，《現役軍官法》修訂工作不如預期，共軍最終決定先行推出「暫行條例」先行先試、探索經驗。2021年1月1日中央軍委頒布《現役軍官管理暫行條例》及《現役軍官選拔補充暫行規定》、《現役軍官教育培訓暫行規定》、《現役軍官考核暫行規定》、《現役軍官晉升任用暫行規定》、《現役軍官交流暫行規定》、《現役軍官退役暫行規定》、《現役軍官待遇級別管理暫行規定》、《專業技術軍官管理暫行規定》、《關於推進軍官崗位管理的意見》、《關於推進軍官職業發展路徑管理的意見》、《關於規範軍官制度改革中等級轉換辦法過渡政策的通知》等文件。

上述12項文件(1項條例、8項規定、2項意見、1項通知)，幾乎涵蓋了共軍軍官職業生涯「進、訓、考、升、調、出」的管理體系。其中「條例」是基礎法規，奠定軍官制度的根基；選拔補充、教育培訓、考核、晉升任用、交流、退役、待遇級別管理、專業技術軍官管理等規定是主要的配套法規，餘配套法規在於支撐新的軍官制度能平穩有效地運行。¹⁴另外，除了上述文件外，中共於2021年1月1日亦公布實施《退役軍人保障法》、同年6月10日通過《軍人地位和權益保障法》等，對於軍官制度的改革亦有所規範、補充。

軍官制度改革之意涵

自習近平於2013年6月提出要朝軍官職業化的大方向發展，至2021年1月公布《現役軍官管理暫行條例》及相關配套法規，整整花了7年多時間，軍官制度的改革之路可謂漫長而崎嶇。至於共軍為何要積極改革軍官制度，有以下意涵：

一、順應世界軍官職業化之潮流

隨著經濟發展、科技進步、戰爭型態改變等因素，軍隊組織的專業化程度越來越高，要求軍官所具備的專業化素質也越來越高。為了有效吸引、留住及不斷提升軍官專業素養，充分發揮軍事人力資源的潛力和效能，建立軍官職業化制度正已成為世界許多國家軍隊的普遍選擇。共軍也體認到此一發

13 張軍勝，「建立軍官職業化制度正當其時」，中國國防報，2021年7月1日，版1。

14 吳迪，「《2020年中國軍事法治發展報告》發布」，法治網，2021年7月22日，http://m.legaldaily.com.cn/index/content/2021-07/22/content_8558512.htm (檢索日期：2021年7月5日)。

展趨勢，並觀察出軍官職業化至今已有200多年歷史，並在110多個國家實行，且多數軍事強國已建立相當完備的制度，值得借鏡。¹⁵

尤其共軍觀察了美國、俄羅斯等國家的軍官職業化制度，其中美國的制度特色：崗位分類制度科學精細、晉升考核制度嚴格規範、職業教育制度全員覆蓋、薪酬福利制度優厚完善，退役安置制度彈性靈活；而俄羅斯的制度特色在於嚴格選拔和考核、注重提高職業技能、優待軍官和軍屬。¹⁶這些國家的有益經驗和作法，提供了共軍在推動軍官職業化制度時的啟示與參考。

二、貫徹習近平的強軍思想

習近平上任後，頻頻於公開場合闡述其強國夢、強軍夢等思想，在一系列有關「強軍」的論述中，就逐漸形成所謂的「習近平強軍思想」，不僅見於中共各主要的法律文件中，亦列於中國共產黨的黨章中。其強軍目標是要建設一支聽黨指揮(靈魂)、能打勝仗(核心)、作風優良(保證)的軍隊，力爭到2035年基本實現國防和軍隊現代化，到本世紀中葉把軍隊全面建成世界一流軍隊。¹⁷

至於何謂「世界一流軍隊」？至今仍無定論，然中共軍媒《解放軍報》則有多篇相關論述，如2018年1月的「把握建設世界一流軍隊科學內涵」提及：世界一流軍隊要有世

界一流的作戰理論、人才群體、武器裝備、法治管理、創新能力、戰鬥力等；¹⁸11月的「跨越，向著世界一流軍隊」提及：世界一流軍隊是一支軍事理論、組織形態、軍事人員、武器裝備等全面現代化的軍隊。¹⁹

由此看出，軍隊人力素質的提升乃中共建成世界一流軍隊重要一環，尤其中共視其軍官是黨和國家幹部隊伍的重要組成部分，是建軍治軍的骨幹力量。²⁰「強軍先強官，治軍先治官」，有了健全的軍官制度，才能集聚優秀人才，提高完成軍事任務的效率，並在世界軍事角逐中獲得競爭優勢。

三、配合軍改後的新體制

習近平於2015年12月全面啟動軍改，他依照「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」之原則重塑領導指揮體制，打破長期實行的總部體制、大軍區體制、大陸軍體制。組建15個軍委機關部門；成立5個戰區；形成陸軍、海軍、空軍、火箭軍、戰略支援部隊5大軍種格局。在聯合作戰指揮體制方面，健全軍委聯合作戰指揮機構、組建戰區聯合作戰指揮機構，形成平戰一體、常態運行的聯合作戰指揮體系；在軍隊規模結構和力量編成方面，裁減軍隊員額30萬，將現役總員額減至200萬，並推動軍隊由數量規模型向質量效能型、人力密集型向科技密集型轉變。²¹

15 劉開華，「探索建立中國特色軍官職業化制度」，光明日報，2009年6月1日，版10。

16 郭勤、紀建強、趙春清，「外國軍官職業化發展及啟示」，經濟研究導刊，第5期(2020年2月)，頁92。

17 岳勁松，「新時代強軍興軍的根本指標和精神旗幟」，求是，第15期(2018年8月)，頁56。

18 曹益民，「把握建設世界一流軍隊科學內涵」，解放軍報，2018年1月16日，版7。

19 解放軍報評論員，「跨越，向著世界一流軍隊」，解放軍報，2018年11月14日，版7。

20 解放軍報評論員，「建立中國特色軍官職業化制度邁出實質步伐」，解放軍報，2021年1月9日，版1。

除了在軍隊組織的變革外，近年來共軍軍力發展逐步朝具備全域作戰能力轉型，其中陸軍輕型戰車與新式直升機、海軍萬噸驅逐艦與首艘自製航艦、空軍匿蹤戰機與防空飛彈、火箭軍新式彈種等武器裝備，紛紛列裝部隊服役；²²在軍事訓練方面，共軍向實戰化訓練聚焦，尤其為貼近作戰實際需要，不斷拓展訓練領域和範圍，積極展開針對性訓練，朝仗怎麼打兵就怎麼練、打仗需要什麼就苦練什麼的目標前進。²³

軍改後，共軍正面臨組織結構、武器裝備、軍事訓練等新體制、新要求，為了適應這些變革與鞏固軍改成果，也要有新的軍官制度加以適應，才能滿足現代軍隊建設和作戰訓練要求、契合新的領導指揮體制和力量編成。

四、彌補現行軍官制度之缺陷

在改革軍官制度前，共軍主要以《現役軍官法》、《軍官軍銜條例》等法令來規範其軍官的職業生涯，然隨著社會經濟進步和軍隊建設發展，其中一些制度規定，逐漸暴露出矛盾和問題。例如，軍官制度對於資訊化條件下軍事人才成長規範不夠、缺乏軍事

專業核心能力導向、幹部選拔任用機制不夠完善等問題。²⁴也有共軍內部官員具體指出：軍官服役制度還有些不盡完善之處，主要有軍官更替速度過快：在基層歷練不夠扎實，有的剛培養成熟就退役了；重年齡輕年限：對自然增長的年齡卡得很嚴，致使不少軍官「年齡恐慌」大於「本領恐慌」；軍官分類：主要按照職務性質分為軍事、政治、後勤、裝備和專業技術5類，相對比較粗略；退役安置：長期以來，軍官退役隨意性大、安置難等問題。²⁵

對於軍官的職位分類不夠精細化、前景發展不夠透明化、培養運用不夠專業化及管理保障不夠規範化等問題，影響和限制了軍官隊伍的服役熱情與綜合素質的提升。²⁶共軍認為若不改革軍官制度，不僅無法凝聚軍心、穩定部隊，也無法解決「兩個差距」（軍隊現代化水準與國家安全需求相比差距還很大，與世界先進軍事水準相比差距還很大）；「兩個不夠」（打現代化戰爭能力不夠，各級幹部指揮現代化戰爭能力不夠）；「兩個不足」（高素質新型軍事人才不足，人才適應崗位核心能力不足）等矛盾。²⁷

21 中華人民共和國國務院，「新時代中國的國防」，中華人民共和國國防部，2019年7月24日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-07/24/content_4846424.htm（檢索日期：2019年9月11日）。

22 中華民國108年國防報告書編纂委員會，中華民國108年國防報告書（臺北：國防部，2019年），頁34。

23 曹磊，「三軍統帥習近平樹立鮮明導向：仗怎麼打 兵就怎麼練！」，環球網，2018年1月5日，<https://china.huanqiu.com/article/9CaKrK6fqp>（檢索日期：2021年7月5日）。

24 盧曉琳，「專家談軍官制度改革：將建立軍銜主導制 一崗一銜」，騰訊新聞，2017年1月6日，<https://news.qq.com/a/20170106/035371.htm>（檢索日期：2021年7月6日）。

25 邱越，「軍官職業化將使軍銜主導更鮮明 服役制度更科學」，解放軍報，2016年12月6日，版2。

26 張軍勝，「建立軍官職業化制度正當其時」，中國國防報，2021年7月1日，版1。

27 陳峰，「實戰化背景下的軍事人才培養思考」，繼續教育，第2期（2018年2月），頁63。

改革方向與著眼

在順應世界軍官職業化潮流等因素驅動下，共軍啟動軍官制改革，儘管軍官制度改革的細節尚不得而知(因尚未公布新法規全文)，但從共軍發言人或《解放軍報》等官方媒體的表述中，已不難發現改革的方向。

一、建立軍銜主導的軍官等級制度

(一)方向：由以往「基於職務」等級調整為「基於軍銜」等級制度²⁸

1.軍銜等級

新的軍官軍銜為「三等十銜」：將官區分為上將、中將、少將，校官區分為大校、上校、中校、少校，尉官區分為上尉、中尉、少尉。軍銜等級「主導」軍官等級管理基本秩序，包括在教育培訓、考核評價、晉升任用、退役安置等軍官職業發展管理中具調節作用。

2.職務層級

指揮管理軍官共設軍委副主席至排職15個職務層級；專業技術軍官共設正高職、副高職、中職、初職4個職務層級。職務層級用以「輔助」調節軍官晉升、任用次序和領導指揮關係，其與軍銜之對照關係如表2。

3.待遇級別

軍官待遇級別以軍銜等級為基準，共設19級，從高到低依次為1級至19級，每個軍銜等級設置相應幅度的待遇級別區間。待遇級別用以確定軍官的工資、住房、醫療和保險

表2 共軍軍官15個職務層級與10個軍銜之對應

職務層級	主要軍銜	次要軍銜
軍委副主席	上將	無
軍委委員	上將	
正戰區級	上將	中將
副戰區級	中將	少將
正軍級	少將	中將
副軍級	少將	大校
正師級	大校	少將
副師級	上校	大校
正團職	上校	中校
副團職	中校	少校
正營職	少校	中校
副營職	上尉	少校
正連職	上尉	中尉
副連職	中尉	上尉
排職	少尉	中尉

資料來源：Joel Wuthnow and Phillip C. Saunders著，趙炳強譯，「共軍軍官職業化制度改革」，國防譯粹，第48卷，第7期(2021年7月)，頁81。

等基本生活待遇。

(二)著眼

職業化軍官發展的一切活動及各項管理制度都與軍銜密切相關，然共軍的舊制度是一種典型以「職務」為主導的軍官等級制度。此一制度把職務高低視為軍官價值高低的基本標誌，深刻影響軍官的晉升發展和待遇保障。如此不僅助長了「官本位」意識與弊端，造成「千軍萬馬擠官道」現象，並導致軍官「軍銜和職務倒掛」、「能升不能降」、指揮不順暢、交流困難等問題叢生。²⁹

28 王鳳，「國防部：新的軍官制度由基於職務等級調整為基於軍銜等級」，中華人民共和國國防部，2021年1月28日，http://www.mod.gov.cn/big5/jzhzt/2021-01/28/content_4878158.htm (檢索日期：2021年7月6日)。

29 張傑，「以軍銜主導軍官職業化」，光明日報，2014年2月26日，版11。

新的制度以職務為主轉變為以軍銜為主，以軍銜來體現軍官的身分、責任、能力和貢獻，並作為獲得職務任用、物質待遇和榮譽地位的基本依據。讓軍銜回歸本質屬性，居於主導地位，能進一步理順晉升任用次序、明確領導指揮關係，有利於激起廣大軍官的積極性、創造性，增強軍官隊伍整體的職業發展預期和職業榮譽感。³⁰另外，單獨建立軍官待遇級別制度，使待遇級別與軍銜等級構成一定幅度的對應關係(19級對10銜)，進一步確保軍官權益，引導軍官安心服役、長期服役。

二、構建軍官崗位分類體系

(一)方向：由以往的簡略分類再作細化分類³¹

1.依作戰指揮為基點，將軍官崗位總體區分為「指揮管理崗位」、「專業技術崗位」兩大基本類別。

2.指揮管理崗位依工作內容區分軍事崗位、政治崗位；依職責屬性區分指揮崗位、參謀崗位及其他崗位；依專業要求區分軍種(兵種)崗位、不限軍種(兵種)崗位。

3.專業技術崗位依職責屬性區分教育教學崗位、科學研究崗位、工程技術崗位、醫療衛勤崗位、專門業務崗位。

(二)著眼

2000年版的《現役軍官法》第2條，依軍官職務性質區分為軍事軍官、政治軍官、後

勤軍官、裝備軍官和專業技術軍官5大類。經共軍檢討，此一分類方式過於粗略，無法滿足軍隊現代化、專業化需求，尤其「分類」是管理的基礎，對軍官崗位進行明確分類、定位，是進行軍官管理政策的首要環節與基礎工作。³²有了科學細緻的軍官崗位分類體系，各級軍官崗位的工作性質、職責任務、能力需求、資格條件等將更加明確。如此軍官崗位可以按崗取人，軍官也可以從崗位需求中找到自己的發展預期，有利於從更大範圍集聚延攬、培養造就、開發使用人才。

三、管控軍官服役發展節奏

(一)方向：依「前慢後快中間穩」的原則進行設計³³

1.初、中級軍官(前慢、中間穩)

適當放緩「大校」以下軍官晉升節奏，其配套措施在於適當延長大校以下軍官服役最高年齡；增設上校以下軍官銜級最高年限，達到相應年限未晉升軍銜或調整崗位職務層級的就予以退役。

2.高級軍官(後快)

適當縮短大校以上軍官銜級最高年限，防止穩定時間過長，造成上校以下軍官晉升通道不暢。

(二)著眼

遵循軍官服役期間能力成長、釋放規律，合理調控軍官發展節奏，其中放緩初、中級軍官晉升節奏，使其有足夠的時間累積

30 李龍伊，「新的軍官制度由基於職務等級調整為基於軍銜等級」，人民日報，2021年1月29日，版4。

31 秦華，「國防部：逐步構建形成多維立體的軍官崗位分類體系」，中華人民共和國國防部，2021年1月28日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0128/c1011-32015650.html> (檢索日期：2021年7月7日)。

32 解放軍報評論員，「推動軍官隊伍科學精準管理」，解放軍報，2021年1月18日，版1。

33 張科進，「全面加強新時代軍官隊伍建設」，解放軍報，2021年1月9日，版1。



和釋放能力，扎實歷練、穩定任職，提高軍官使用效益；而增設上校以下軍官銜級最高年限，在於保持軍官隊伍競爭擇優的適度壓力；縮短高階軍官銜級最高年限在於加快流動、暢通管道，增強軍官隊伍整體活力。

四、調整軍官選拔補充制度

(一)方向：廣拓初官來源及提升質量³⁴

1.擴大初官來源管道

管道包括軍事院校本科畢業(生長軍官)、直接選拔招錄(直招軍官)、特招地方專門人士(特招軍官)。³⁵

2.提高軍官進入門檻

審查政治標準、職業發展潛質、軍事訓練成績，尤其「直招軍官」的資格之一必須具「雙一流」建設高校和學科的要求。³⁶

3.改進畢業分配制度

調整畢業分配志願填報方式，引導、激勵優秀學員主動到自然環境最艱苦、鬥爭形勢最複雜、戰鬥力建設最需要的地方磨練。

4.調整首次授銜定級政策

依1994年版的《軍官軍銜條例》第15條規定：初任軍官職務的人員大學本科畢業的

授予中尉軍銜、獲得碩士學位的授予上尉軍銜、獲得博士學位的授予少校軍銜。新的制度明確軍官職業起點一律從少尉軍銜開始，但研究生畢業取得碩士、博士學位的，分別晉升為中尉、上尉軍銜(直招軍官比照)；特招軍官則綜合衡量其學歷學位、工作經歷、專業能力和任職崗位等因素，授予相應的軍銜。

(二)著眼

從高中生、大學應屆畢業生、社會人士3大領域中廣拓軍官來源，有利於調整軍官人員結構，優化軍官人員層次；從嚴把關軍官隊伍入口，在源頭上提升軍官隊伍建設質量，奠定良好基礎。另外，為配合「軍銜主導」的改革要求，初官從少尉軍銜任官(碩、博士例外)，除了在職業發展起點上公平外，亦可理順軍官隊伍結構，使初官接受必經的基層歷練，更可解決長期以來有少尉軍銜但少尉軍官大量缺編的問題。³⁷

五、創新教育培訓體制

(一)方向：充分發揮「三位一體」新型軍事人才培養體系的功能作用³⁸

34 王鳳，「國防部介紹軍官首次授銜定級政策」，中華人民共和國國防部，2021年1月28日，http://www.mod.gov.cn/big5/jzhzt/2021-01/28/content_4878087.htm (檢索日期：2021年7月8日)。

35 「生長軍官」來自軍事院校；「直招軍官」來自大學應屆畢業生；「特招軍官」來自於已在社會上工作之人士。

36 「雙一流」是「世界一流大學和一流學科建設」簡稱，乃中共自2015年開始實施的高等教育政策，目標是要在21世紀中葉建成高等教育強國。2017年中共教育部公布了高校建設名單，共有42所一流大學、140所高校的465個一流學科入選。

37 解放軍報評論員，「從源頭上提升軍官隊伍建設質量」，解放軍報，2021年1月10日，版1。

38 解放軍報評論員，「不斷開創軍官專業化培養新局面」，解放軍報，2021年1月11日，版1。「三位一體」指軍隊院校教育、部隊訓練實踐、軍事職業教育三者功能互補、相互作用、缺一不可。其中，軍隊院校教育是人才培養主管道，重在固本強基；部隊訓練實踐是人才培養大平臺，重在轉化運用；軍事職業教育是人才培養大課堂，重在拓展提升。

1.重構教育培訓體系

依軍官職業發展路徑進行全程設計，構建形成基礎教育、晉升教育、崗位培訓、學歷升級四者相互銜接的軍官教育培訓體系。

2.提升指揮能力培養

設計初級、中級、高級指揮教育內容，並將聯合作戰能力培養貫穿軍官教育培訓全過程。

3.落實教育培訓效用

將軍隊院校教育、部隊訓練實踐、軍事職業教育三者，與軍銜晉升、職務任用、調整交流等密切結合，將教育培訓融入軍官職業發展路徑，達到先訓後用、訓用一致之要求。

(二)著眼

教育培訓是軍官成長發展的必經環節，「教育」重在累積軍官職業發展潛力，「培訓」重在確保軍官能有效履行崗位職責。共軍改革軍官教育培訓制度，在於著力培養有靈魂、有本事、有血性、有品德「四有」的新時代軍人，並提升軍官專業能力和綜合素質。³⁹另外，亦藉著軍官教育培訓試圖解決「兩個能力不夠」、「五個不會」等突出問題。其中「兩個能力不夠」指軍隊打現代化戰爭能力不夠、各級幹部指揮現代化戰爭能力不夠；「五個不會」指指揮官「不會判斷形勢，不會理解上級意圖，不會定下作戰決心，不會擺兵布陣，不會處置突發情況。」⁴⁰

六、嚴格軍官晉升任用

(一)方向：建立公平公開公正的軍官晉升任用制度⁴¹

1.優化晉升任用許可權配置

為適應新的領導指揮體制(如軍委四總部已裁撤，軍官任免權必然異動)及軍銜主導的改革要求，共軍對晉升軍官軍銜和任用軍官職務的批准許可權作了調整。

2.明確晉升任用資格條件

著重政治標準和打仗能力，細化、明確軍官晉升任用的基本資格，但也有優先晉升、提前晉升、越級晉升、破格任用之制度與條件。

3.完善晉升任用流程。

以科學分解和配置用人權力為主軸，完善選人、用人必經流程，實施分類、分級選拔。

4.強化選人用人紀律監督

檢討軍隊幹部選拔任用容易產生之問題及原因癥結，明確多個不可營私舞弊的紀律要求，構建立體監督、全程監督的運行機制。

(二)著眼

晉升任用幹部是軍官服役制度的關鍵環節，也是攸關廣大軍官權益的重要過程。經共軍內部檢討以往的制度存在「少數人選人」、「在少數人中選人」等不良現象。究其主要原因在於用人不公，尤其選拔幹部缺

39 解青，「有靈魂 有本事 有血性 有品德」，中國青年報，2015年5月8日，版10。

40 陸知勝，「如何提升指揮員指揮能力」，解放軍報，2018年11月20日，版7。

41 解放軍報評論員，「新時代軍隊選人用人的基本規範」，解放軍報，2021年1月13日，版1。



乏民主透明機制，「少數人說了算」，導致考核與評價脫節、評價與任用脫節、任用與管理脫節，使晉升任用幹部的客觀性、準確性和公信度大打折扣。⁴²因此，共軍改革軍官晉升任用制度，除了明確軍官晉升任用資格、流程及許可權外，就是建立監督、制衡機制，確保軍官晉升任用各環節嚴密規範、相互銜接，以流程公平實現結果公正。

七、優化考核評價機制

(一)方向：細化、量化、具體化考核評價標準⁴³

1.細化考核內容標準

將考核軍官的內容由以往的「德、能、勤、績、體」，調整為「政治品質、專業能力、擔當精神、工作實績、廉潔自律」5個項目，每個項目再細化、量化、具體化。

2.調整考核形式

在習近平「日常考核、分類考核、近距離考核的知事識人體系」指導下，⁴⁴共軍建立以「平時考核」為基礎、「年度考核」為重點、「專項考核」為重要補充的立體考核體系。

3.拓展考核結果運用

將考核結果與軍官教育培訓、晉升任用、交流、待遇調整、獎勵懲戒、退役和安

置等直接連結，將考核結果拓展運用。

(二)著眼

新調整的軍官考核內容「政治品質」等5項，應是貫徹習近平於2020年6月29日在中共十九屆中央政治局第二十一一次集體學習時的講話：「貫徹落實新時代黨的組織路線 不斷把黨建設得更加堅強有力」；⁴⁵而將考核項目細化、量化、具體化在於形成可衡量、易比較、能操作的考核要素和通用標準。另外，建立立體考核體系著眼實現軍官考核的經常化、制度化、全覆蓋，並以多管道、多層次、多方面考察認識幹部。

八、完善軍官退役制度

(一)方向：推動軍官依法退役、穩定服役⁴⁶

2000年版的《現役軍官法》第49條規定：軍官退役後安置有退休、轉業、發給退役金、復員等方式，然詳細內容並未見其規範；2001年1月頒布實施的《軍隊轉業幹部安置暫行辦法》第4條規定，軍隊轉業幹部區分「計畫分配」和「自主擇業」相結合的方式安置，其中計畫分配的轉業幹部由黨委、政府負責安排工作和職務；自主擇業的轉業幹部由政府協助就業、發給退役金。⁴⁷

2021年1月實施的《現役軍官退役暫行規

42 洪亨武，「改革完善我軍軍官服役制度的若干重點問題」，每日頭條網，2015年12月22日，<https://kknews.cc/zh-tw/military/kx99v6b.html> (檢索日期：2021年7月9日)。

43 解放軍報評論員，「完善軍官考核評價機制的重大舉措」，解放軍報，2021年1月11日，版1。

44 解放軍報評論員，「建設忠誠乾淨有擔當的高素質幹部隊伍」，解放軍報，2018年7月7日，版1。

45 王一彪，「把新時代黨的組織路線落到實處」，人民網，2020年10月16日，<http://dangjian.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1016/c117092-31894868.html> (檢索日期：2021年7月10日)。

46 解放軍報評論員，「推動軍官依法退役穩定服役」，解放軍報，2021年1月15日，版1。

47 張玲玲，「中共退役軍人安置與上訪問題之研究」，國防雜誌，第34卷，第1期(2019年3月)，頁67-68。

定》則對軍官退役的類型(包括達齡、自願、調控和強制退役4種)、標準條件、办理流程等作了統籌規範，並將安置區分退休、轉業、逐月領取退役金(取代原「自主擇業」，簡稱「逐月」)、復員等4種方式；另《退伍軍人保障法》第21條對於這4種安置方式則有進一步說明，有關共軍軍官退役類型與安置方式詳如表3。

(二)著眼

近年來，共軍的退役軍人始終存在轉業、待遇、安置就養及權益無法有效保障等問題，導致退役軍人上街陳抗事件不斷，造

表3 共軍新軍官制度之退役類型與安置方式

區分	類型(方式)	內 涵
退役	達齡退役	達到最高服役年齡或銜級最高年限者須退役。
	自願退役	在滿足最低服役年限條件下，可以申請自願退役。
	調控退役	為了單位某些特殊原因，不得不安排尚未達齡者退役。
	強制退役	犯有嚴重錯誤但又未構成開除軍籍上限者。
安置	退休	依國家保障與社會化服務相結合方式，保障其待遇。
	轉業	依服現役期間的職務、等級、貢獻等安排相應的工作崗位。
	逐月	自願不要工作安置，而依相關規定逐月領取退役金。
	復原	依規定領取復員費後，政府不再安排工作及發給退役金。

資料來源：1. 解放軍報評論員，「推動軍官依法退役 穩定服役」，解放軍報，2021 年1月15日，版1；
2. 共軍2021年1月1日公布實施之《退伍軍人保障法》。

成社會亂象。對此，中共儘速頒布《現役軍官退役暫行規定》、《退伍軍人保障法》等法規，藉周延法規以完善退役制度，除照顧已退役人員外，並解決現役人員後顧之憂。⁴⁸ 尤其提供多元退役類型、安置方式選項，增加軍官的職業安全感、穩定性，激發軍官隊伍動力、活力，確保軍官服役期間安心履職盡責、專心備戰打仗。

特點與挑戰

綜觀共軍軍官制度的改革，呈現出法制化、專業化、精細化、科學化等特點，但也面臨著新舊制度的銜接、軍官等級的最佳設置及制定新《軍官服役法》的挑戰。

一、特點

(一)法制化

為改革軍官制度，中共一口氣頒布了12項相關法規，具體涉及軍官之管理、選拔、教育培訓、考核、晉升任用、交流、待遇、級別、發展、退役等，另亦頒布《退役軍人保障法》、《軍人地位和權益保障法》提供了補充作用。從本質上來看，這是新軍官制度法治化的體現，尤其以立法的形式確立，具有明顯高於一般軍事規章制度的權威性、規範性和保障性。在法治的前題下，不易因少數人的意志改變而改變，能夠給軍官帶來穩定的預期，可增強軍官職業安全感和公平感，有利於進一步吸引和保留優秀人才。

(二)專業化

48 林天立，「中國通過退役軍人保障法意涵之研析」，財團法人國防安全研究院，2020年12月4日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail (檢索日期：2021年7月16日)。

中共極力推展軍官職業化制度，其核心精神就是要提高軍官的專業化程度，而專業化最終的考驗就是能打仗、打勝戰。⁴⁹尤其這次無論是在軍銜主導、崗位分類、選拔任用、培訓交流等方面的改革，都與軍官職業發展路徑相結合。並遵循不同類別、不同層級的軍官給予相應教育培訓，取得崗位、晉升相應資格，藉此提升軍官專業能力和綜合素質。另外，藉著完善待遇、退役等制度，並進一步透明化、制度化軍官職業發展前景，確保軍官能長期穩定服役，專心致力於本務與提升自我專業化能力。

(三)精細化

共軍官員洪亨武曾在「改革完善我軍軍官服役制度的若干重點問題」一文中，指出《軍官服役法》中多處對於軍官服役生涯的規範不夠明確。例如，對於軍官的屬性、權利和義務、分類標準、崗位資格、發展路徑、退役和退休、退役後的安置方式等的規範並不明確。⁵⁰法律規範不明確，隨意性大、路徑不清，不利於精細化管理，在實際運作上也會產生許多的矛盾與問題。為了解決法規不明確現象，在此次軍官制度改革中，可以看出共軍對於法規的制定呈現細化、量化、具體化趨勢，試圖藉著立標準、定指

標、設路徑、明規範等方式，明確、清晰各規定，加速推進軍官管理由粗放式向精細化轉變。⁵¹

(四)科學化

若從人事制度的角度觀察共軍此次軍官制度的改革，其特色之一在於引進現代「人力資源管理」(Human Resources Management, HRM)理論，來達到科學化、體系化要求。HRM為管理科學的一個分支，它是對人力資源的獲取(選人)、開發(育人)、保持(留人)和利用(用人)等方面所進行的計劃、組織、指揮、控制和協調等一系列活動，最終達到實現組織發展目標的一種管理行為。⁵²若再具體細分，HRM有6大模塊：人力資源規劃、招聘與配置、培訓與開發、績效管理、薪酬福利管理、勞動關係管理。⁵³這6大模塊幾乎涵蓋了共軍新軍官制度中的「進、訓、考、升、調、出」各環節，人力資源管理理論在改革中獲得了充分運用。⁵⁴

二、挑戰

(一)新舊制度的銜接

自中共建政以來，同時頒布多項改革軍官制度之法規極為罕見，可見此次共軍改革之意圖與決心。惟軍官體系的運作涵蓋面既深且廣、錯綜複雜，非能立竿見影，尤其人

49 解放軍報評論員，「不斷開創軍官專業化培養新局面」，解放軍報，2021年1月11日，版1。

50 洪亨武，「改革完善我軍軍官服役制度的若干重點問題」，每日頭條網，2015年12月22日，<https://kknews.cc/zh-tw/military/kx99v6b.html> (檢索日期：2021年7月17日)。

51 張科進，「全面加強新時代軍官隊伍建設」，解放軍報，2021年1月9日，版1。

52 何明城，人力資源管理(臺北：智盛文化，2003年)，頁4。

53 簡志宏，「人力資源管理-以新北市觀光工廠為例」，黎明學報，第29卷，第1期(2018年1月)，頁54。

54 趙軍傑，「精準！軍官職業化6大細節！」，每日頭條網，2017年3月11日，<https://kknews.cc/zh-cn/military/gv5zexe.html> (檢索日期：2021年7月21日)。

員在面臨制度變革轉換時，容易出現影響權益、福利、發展空間等問題，進而衍生出心理抗拒、士氣低落等現象。若無法在觀念上充分溝通、權益安排上有效疏導，人員安置上妥善疏處，恐難在短時間內平穩過渡，並獲得全面支持與貫徹。⁵⁵

(二)軍官等級的最佳設置

長期以來，共軍以「職務層級」主導軍官的晉升、培育、福利待遇及退役後的安置等，造成了「官本位」等不良現象，因此推動「一職一銜」、弱化職級功能、甚至廢除職務等級聲音不斷。⁵⁶此次改革中，共軍決心將基於職務等級調整為基於軍銜等級，亦即以「軍銜為主導」來推動其它相關的改革。然新制度仍將軍銜區分10等、職務層級區分15等，容易出現「一職多銜」、「一銜多職」、「平衡指揮」、「低銜指揮高銜」等現象。⁵⁷如何處理好軍銜與職務層級的對應、主從、利益關係，仍是一道難題。

(三)新《軍官服役法》的制定

經過7年多(2013-2021年)的努力，中共對於軍官制度的改革，才初步推出「暫行」法規作為過渡，尚需根據組織實施的實際情況進行調整完善，才可能最終獲得成熟定型，也就是要制定廣大軍官所能接受的新《軍官服役法》，仍有一段路要走。尤其新的《軍官服役法》不僅涉及軍官制度，還牽動著共

軍其他部分人力組成，包括義務役、士官體系與文職人員制度的後續改革，共軍應會力求周延、審慎以對。

結 語

《現役軍官管理暫行條例》等12部法規的頒布，意謂著中共延續了20多年的軍官制度將發生重大變革，儘管這些法規不是正式法律文件，但已為新的軍官制度勾勒出全景與方向，將成為修訂《現役軍官法》之重要基礎。此次共軍軍官制度的變革主要意涵在於順應世界軍官職業化之潮流、貫徹習近平的強軍思想、配合軍改後的新體制、彌補現行軍官制度之缺陷。在改革內容方面，廣泛涵蓋了軍官服役「進、訓、考、升、調、出」的各環節，包括軍官的等級、選拔補充、教育培訓、考核、晉升任用、崗位管理、發展路徑管理、交流、退役、待遇級別管理等。其中將已往以職務為主導的等級制度改為以軍銜為主導，並建構軍官崗位分類體系最為關鍵。

「他山之石，可以攻錯。」各國的軍官制度各有其特點，也都有其潛藏的問題及解決之道，但「吸引人才、培養人才、使用人才、留住人才」應是各國制定軍官制度的共同目標，只是達到目標的手段不一樣罷了。值此共軍積極完善軍官制度之際，除了借鏡

55 李安曜，「對中共新發布的12項軍官制度改革配套之評析」，國防雙週報，第22期(2021年2月)，頁7。

56 王馨安，「醞釀已久的軍官等級體系改革，究竟想改那些問題？」，壹讀網，2020年8月1日，<https://read01.com/zh-tw/kz2yz3M.html#.YQN5VH8VEY8> (檢索日期：2021年7月22日)。

57 Joel Wuthnow and Phillip C. Saunders著，趙炳強譯，「共軍軍官職業化制度改革」，國防譯粹，第48卷，第7期(2021年7月)，頁78-79。

其有益經驗與作法外，國軍亦應反觀自身在軍官在人力資源管理上有無不合時宜、不近人情、不符期待之處，適切做出改革，以吸引、留住人才。在作法上，國軍可從法制化、專業化、精細化、科學化等面向思考，落實到軍官制度的選人、育人、用人及留人等層面。另外，也要營造出公平公正、有希望有前景、愉悅的服役環境，確保軍官能長期、穩定服役，在工作上能負責盡職、竭力

付出，為國軍作出最大貢獻。

作者簡介

謝游麟先生，備役上校，陸軍官校75年班、戰爭學院94年班、國防大學國防科學研究所博士班92年班。曾任營長、群指揮官、主任教官、副院長。現為陸軍專科學校兼任助理教授。



日本陸上自衛隊第一空挺團隊員正跳出CH-47J運輸直升機(照片提供：張詠翔)