

探討習近平時期之軍隊 文職人員制度

作者簡介



謝游麟退役上校，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、國防大學戰爭學院副院長，現任陸軍專科學校兼任助理教授。

提要》》》

- 一、中共探索軍隊中的文職制度已有相當長的時間，概可區分3個階段：毛澤東時期的「職員制度」、鄧小平與江澤民時期的「文職幹部制度」、胡錦濤與習近平時期的「文職人員制度」。
- 二、軍改後，習近平於2017年修訂《文職人員條例》，建立了統一的軍隊文職人員制度，讓文職人員成為軍隊的重要組成，有著順應世界軍事潮流、肆應軍改後新體制、貫徹軍民融合發展、解決過往制度產生之問題等意涵。
- 三、新的《文職人員條例》主要對文職人員的身分屬性、職能使命、編制原則、崗位設置、招錄聘用以及待遇保障等10個方面做出明確、具體的規範。也正式宣告中共軍隊人員組成包括軍官、士官、義務兵、文職人員等4類。
- 四、中共軍隊新的文職人員制度主要特色：以《文職人員條例》為主體法規，



規範全體文職人員的「進、訓、考、用、管、出」等各個環節；現役軍人可轉改文職人員；對外招考由全軍統一實施；文職人員統一著制式服裝。

關鍵詞：文職幹部、文職人員、文職人員條例、文職人員制度、現役幹部轉改

前言

為加速軍事現代化，並解決國防與軍隊建設長期以來的障礙、矛盾，中共於2015年12月啟動建政以來最大規模的國防與軍隊改革(以下簡稱「軍改」)。軍改區分「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」3階段進行，前兩階段已基本完成，第3階段的政策制度改革現正進行中，預於2022年要健全各項政策制度。其中「規模結構和力量編成改革」目的在於構建現代化軍事力量體系，迄今主要成果包括：裁減軍隊員額30萬，現役總員額減至200萬；擴大士官和文職人員編配範圍；大幅壓減陸軍現役員額，將原18個集團軍整合重組為13個集團軍；在全軍主要作戰部隊實行「軍—旅—營」3級體制，以縮減指揮層級；解放軍和武警部隊將原有的77所軍事院校整合為44所等。¹

當眾人眼光投注在中共軍隊組織形

態、²作戰部隊編成等改革之際，不可遺漏的是中共亦在軍事力量體系中積極推進軍隊「文職人員」(Civilian personnel)的改革。在軍改期間，中共擴大非現役文職人員編制與規模，由原來的4萬人增至20萬餘人，並頒布新修訂的《中國人民解放軍文職人員條例》等法規，將文職人員列為軍隊人員的重要組成部分，備受中共內部與外界廣泛的關注。若由時間的長河觀之，中共軍隊探索文職制度已有相當長的歷史，然真正將非現役文職人員引入軍隊中則是近十幾年的事。尤其自軍改後，中共大力改革軍隊文職人員制度，擴大延攬社會優秀人才為國防與軍隊建設服務，試圖優化軍事力量結構，其改革動因、內涵、成果等值得探討。因此，基於「知彼知己」、「以敵為師」的客觀要求，本文以習近平時期的軍隊文職人員制度為主要探討對象。首先就中共軍隊文職制度的發展歷程作一概述，接續逐一探討中共改革文職人員制度之意涵、制度內容、實踐成果及

1 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈新時代的中國國防〉《中華人民共和國國防部》，2019年7月4日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-07/24/content_4846424.htm，檢索日期：2022年2月1日。

2 本文所謂的「中共軍隊」指解放軍與武警部隊。

與國軍之比較等，期能對國軍之文職人力資源制度有所啟發，進而有益於國防建設與發展。

中共軍隊文職制度之發展歷程

中共軍隊實施文職制度已有相當長的歷史，在不同歷史背景產生不同的文職制度內容，主要經歷了職員制度、文職幹部制度、文職人員制度3個時期，分述如後：

一、職員制度時期

1955年2月中共通過《中國人民解放軍軍官服役條例》，根據這個條例規定，解放軍於同年9月首次實行「軍銜制」，將軍人的等級從大元帥到列兵區分6等19級，³同時也實行了「職員制度」。當時的職員亦稱「工薪制職員」，其主要來源是由「不適合授銜」的副排級以上軍隊人員轉改，不穿軍裝，也沒有軍籍。在現役幹部轉改過程中，依據國防部頒布的《關於調整和處理現任非軍官職務的正排級以上人員的規定》、《關於調整和處理副排級人員的決定》、《關於留用和處理超齡軍官的規定》，將行政、物資保障、醫療衛生、文化體育、教學、科研、工程技術

等系統的36個職務改為職員編制，轉改了約有6.2萬人。⁴

職員制度的實施是中共軍隊文職制度雛形時期，然解放軍於1965年6月取消軍銜制，編制內大部分的職員再改回現役軍人，近10年的職員制度宣告廢止，僅保留少數沒有軍籍、不穿軍服的職員，直到1980年末才另有轉變。

二、文職幹部制度時期

鄧小平任中共第二任領導人後即大力主張改革開放，解放軍進入新的歷史時期，此時隨著軍隊現代化、正規化建設的不斷發展，1988年中央軍事委員會(以下簡稱中央軍委、軍委)決定實施新軍銜制，並實行「文職幹部制度」。同年4月，中央軍委頒布《中國人民解放軍文職幹部暫行條例》(以下簡稱《暫行條例》)，將科學研究、工程技術、醫療衛生、教學、新聞、出版、文化藝術、體育等單位的部分專業技術幹部，以及機關、院校、醫院等單位的內部服務、部分行政事務、生活保障等幹部編制為「文職幹部」。《暫行條例》施行後，解放軍中第一次出現了一支16多萬人的文職幹部隊伍，成為保留軍籍、不授予軍銜、穿便服的「現役軍

3 1955年中共的軍銜(軍階)區分6等19級：元帥2級(大元帥、元帥)；將官4級(大將、上將、中將、少將)；校官4級(大校、上校、中校、少校)；尉官4級(大尉、上尉、中尉、少尉)；軍士3級(上士、中士、下士)；士兵2級(上等兵、列兵)。

4 趙曉帆，〈我軍文職制度的探索與實踐〉，2018年3月19日，《每日頭條》，<https://kknews.cc/zh-hk/military/6lnvx9q.html>，檢索日期：2022年2月3日。



人」。⁵

依《暫行條例》規定：文職幹部之職務區分「專業技術」和「非專業技術」兩類。在職務等級上，專業技術文職幹部設高、中、初3級；非專業技術文職幹部等級設9級，依次為：正局級、副局級、正處級、副處級、正科級、副科級、一級科員、二級科員、辦事員。文職幹部之權利義務均按照現役軍官的有關規定執行，薪資水平則概與現役軍官相同，而其一般退休年齡男為60歲、女55歲(擔任非專業技術職務科級以下男為55歲、女50歲)。⁶

解放軍的文職幹部制度應是鄧小平「裁軍百萬」及新軍銜制下的產物，然施行初期引起諸多反彈，主要原因來自於帶有軍籍的「文職幹部」起初脫下軍裝，著便裝，給軍隊的運作及自身帶來不便。⁷因此，1992年5月起，中央軍委決定為全軍文職幹部配發與現役軍官相同的制式服裝及相關佩飾，藉此激發文職幹部的工作

積極性。但由於文職幹部仍保留軍籍，基本適用現役軍官的法規進行管理，還不是真正意義上的文職人員制度。

三、文職人員制度時期

(一)頒布文職人員法規

到了新世紀，中共裁減軍隊員額的工作並沒有停歇，為達2005年前裁軍20萬使軍隊總規模降至230萬目標，⁸中央軍委於2003年6月頒布《2005年前軍隊體制編制調整改革總體方案》。其中就要求要將部分通用性強、保密要求不高、社會人才資源豐富的文職幹部崗位改為「文職人員」編制。⁹如此調整之意涵在於提供實施「文職人員制度」前的過渡階段，即對於既有文職幹部的待遇仍然實行「老人老辦法」，以確保部隊的相對穩定；對於新進的文職人員採「新人新政策」，讓他們擁有「雙重身分」：既為軍隊工作是軍隊的人，必須遵守軍隊的條例、紀律，同時又是老百姓、是社會人。¹⁰

5 徐平，〈我軍文職制度的歷史：65年前就開始嘗試〉，2020年4月8日，《中國軍網》，http://www.mod.gov.cn/big5/education/2020-04/08/content_4863312.htm，檢索日期：2022年2月5日。

6 中央軍委，〈中國人民解放軍文職幹部暫行條例〉，1988年4月27日，《法規圖書館》，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=5013，檢索日期：2022年2月6日。

7 「給軍隊的運作及自身帶來不便」，尤其指著便裝的文職幹部與穿軍裝的軍人一起集合整隊、出操、訓練及上課等。

8 中共此次裁軍20萬人重點是幹部，其中有17萬是軍官和文職幹部。

9 耿建國，〈我軍如期完成裁員20萬任務 總員額下降為230萬〉，2006年1月9日，《今日中國》，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2006-01/09/content_151739.htm，檢索日期：2022年2月8日。

10 劉志毅，〈文職改革方向：非現役〉，2014年2月20日，《南方週末網》，<https://www.infzm.com/contents/98228>，檢索日期：2022年2月10日。

到了2005年，國務院、中央軍委頒布《中國人民解放軍文職人員條例》，該條例第2條明確了文職人員身分：「文職人員是指按照規定編制聘用到軍隊工作，履行現役軍官（文職幹部）同類崗位相應職責的非現役人員」。文職人員從社會上招聘，區分為「專業技術文職人員」和「非專業技術文職人員」，其工作崗位為教學、科研、工程、衛生、文體、圖書、檔案等專業技術崗位以及部分管理事務和服務保障等非專業技術崗位(第8條)。¹¹ 隨著文職人員條例的頒布實施，也意謂著中共軍隊文職人員制度正式建立，形成文職人員與文職幹部並存的文職體系，至於兩者之主要差異如表1所示。

(二)強化文職人員管理

為完善文職人員制度，2012年由4總部(總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部)合頒《文職人員管理規定》(以下簡稱《管理規定》)，對文職人員之進、訓、考、用、管、出等各個環節進行規範，為進一步強化文職人員管理提供了法規依據。《管

理規定》具體規範了4總部對文職人員的管理職責；文職人員之崗位等級、招聘、續聘和解聘、教育和日常管理、考核等。其中文職人員之崗位等級：「專業技術崗位」區分高級、中級、初級崗位，並由高到低設一級至十三級，一級至四級為正高級專業技術崗位，五級至七級為副高級專業技術崗位，八級至十級為中級專業技術崗位，十一級至十三級為初級專業技術崗位；「非專業技術崗位」則由高到低設一級職員至十級職員崗位。¹²

(三)執行成效

執行文職人員制度的前幾年，文職人員都是由解放軍各單位自行招聘，其間產生了不少弊端，在人數上每年也只招聘2千多人且素質不一，直至《管理規定》下頒後，始由總政治部於2013年12月實行首次的全軍統一招聘考試。因此，2013年可謂中共文職人員制度改革邁出關鍵步伐的一年，然此時解放軍的文職人員之數

表1 解放軍文職人員與文職幹部之差異

區分	文職人員	文職幹部
管理	依據軍隊《文職人員管理規定》管理。	依據軍隊《文職幹部條例》管理。
身分	沒有軍籍之非現役人員。	有軍籍、沒軍銜之現役軍人。
任用	實行聘任制。	實行委任制。
來源	大部分來自社會。	大部分由現役人員轉任。

資料來源：作者綜整。

11 國務院辦公廳，〈中國人民解放軍文職人員條例〉，2005年11月23日，《中共中央人民政府網》，http://www.gov.cn/zwggk/2005-11/23/content_12132.htm，檢索日期：2022年2月10日。

12 中央軍委，〈軍隊文職人員管理規定(全文)〉，2015年8月6日，《光明網》，<https://read01.com/DyNJx8.html#.YgxzlohByyI>，檢索日期：2022年2月11日。



量約2萬餘人，與全軍人數230萬人相比，文職人員所佔的比例微乎其微，其成效可想而知。¹³另外，由一細微處亦可看出文職人員制度的執行成效：即2014年1月解放軍始發放文職人員身分的有效證件「文職人員證」，這也意謂著自2006年招聘了第一批文職人員以來，近7年的時間文職人員都沒有「身分證明」，很難想像文職人員如何履行職責、用人單位如何實施管理？¹⁴由此觀之，在實行時間短、經驗少的窘境下，如何完善文職人員制度，健全文職人員管理，解放軍仍有一段路要走，其中習近平的改革是關注焦點。

(四)習近平提出深化改革

2013年3月習近平任國家領導人後即頻頻與軍隊接觸，並不斷宣揚其強國夢、強軍夢，為達此夢想，習積極推動國防與軍隊改革，其中文職人員制度亦為其改革的重要項目之一，可由下列的文件或報告中略窺一斑。

1.2013年11月中共十八屆三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，其中在「深化國防和軍隊改革」的內容中明確提及要「健全完善文職人員制度」。¹⁵

2.2016年1月頒布的軍改指導文件《中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見》，在9個改革項目中之「政策制度」亦指出要「改革文職人員制度」。¹⁶

3.2017年11月中共的「十九大」報告中，有關「堅持走中國特色強軍之路，全面推進國防和軍隊現代化」，提及要「深化軍官職業化制度、文職人員制度等重大政策制度改革」。¹⁷

4.2019年7月發布的《新時代的中國國防》白皮書，在「改革中的中國國防和軍隊」章節中指出，已新修訂了《文職人員條例》等法規制度。¹⁸

5.2021年1月實施新修訂的《國防法》第27條規定：解放軍、武裝警察部隊在

13 舒正軍，〈透視文職人員招聘熱〉《解放軍報》（北京），2014年4月12日，版7。

14 閔欣雨，〈解放軍文職人員不再享軍人優待〉《新京報》（北京），2013年12月20日，版1。

15 新華社，〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，2015年8月6日，《中共中央人民政府網》，http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm，檢索日期：2022年2月13日。

16 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：2022年2月13日。

17 新華社，〈習近平強調堅持走中國特色強軍之路，全面推進國防和軍隊現代化〉《中共中央人民政府網》，2017年10月18日，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/18/content_5232658.htm，檢索日期：2022年2月14日。

18 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈新時代的中國國防〉，2019年7月4日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-07/24/content_4846424.htm，檢索日期：2022年2月16日。

規定崗位實行文職人員制度。¹⁹

6.2021年11月習近平在中央軍委人才工作會議上提出「要用好用活各方面人才」，其內容包括了要「發揮好軍士和文職人員作用」。²⁰

由上述可看出，習近平相當重視國防與軍隊改革中的文職人員制度，其意涵、改革內容、具體實踐為何，將在下面的篇章中逐一探討。

深化文職人員制度改革之意涵

習近平深化文職人員制度改革，推動軍事人力資源制度創新發展，應有順應世界軍事發展、肆應新形勢新體制、貫徹軍民融合深度發展、解決過往制度之問題等意涵。

一、順應世界軍事之發展

長期以來，中共勤於模仿、學習世界上軍事強國之國防與軍隊建設，以作為其軍事改革之參考與借鏡，對於軍隊中之文職人員制度亦是如此。尤其相較於多數軍事強國，中共軍隊推行文職人員制度起

步較晚，因此積極透過考察、比較、學習等方式吸取其他國家的寶貴經驗，並將之發表於各類文獻或官方媒體中，供各界參考。例如，2015年12月《解放軍報》刊載了一篇名為「外軍文職人員制度：注重發揮文職人員作用」，文中提及世界各國軍隊普遍實行文職人員制度，對減少現役軍官數量、降低官兵比例、節約國防經費、有效利用社會人力資源、保持專業崗位人員穩定、促進軍官隊伍的高度專業化、精幹化和職業化發揮了重要作用。²¹

2017年11月《中國軍網》一篇名為「解讀世界第二軍人：外軍文職人員知多少？」提及：當今世界許多國家的軍隊都建立了文職制度，並大量使用文職人員(詳如表2)，且這些文職人員在各國軍隊力量結構中大都處於重要地位，是現役軍人的助手和補充。²²另外，2019年3月的《學習時報》也刊出「美俄軍隊文職人員管理特點」，該文指出美、俄等主要國家順應軍事變革潮流，完善政策、強化管理，藉此發揮文職人員的功能作用，使軍隊專業

19 李晶，〈中華人民共和國國防法〉，2020年12月27日，《新華社》，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2020-12/27/content_4876050.htm，檢索日期：2022年2月17日。

20 梅常偉，〈習近平在中央軍委人才工作會議上強調 聚焦實現建軍一百年奮鬥目標 深入實施新時代人才強軍戰略〉《新華網》，2021年11月28日，http://www.news.cn/2021-11/28/c_1128109574.htm，檢索日期：2022年2月17日。

21 童蘊河，〈外軍文職人員制度：注重發揮文職人員作用〉《解放軍報》(北京)，2015年12月11日，版5。

22 李志文，〈解讀世界「第二軍人」：外軍文職人員知多少？〉，2017年11月13日，《中國軍網》，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1113/c1011-29642666.html>，檢索日期：2022年2月19日。



表2 主要軍事強國軍隊之文職人員數量

區分	文職人員數量
美軍	近80萬，其中國防部和參謀長聯席會議下屬的17個業務局中文職人員佔90%。
英軍	共8.6萬多人，與現役軍人數量比為1:2，比其海軍和空軍軍人加起來還多。
法軍	近10萬人，約佔總兵力的17%。
日軍	日本防衛省全部為文職人員，統合幕僚監部23%為文職人員。
印軍	約為20萬，佔總兵力的14%，陸軍司令部中文職人員佔26%。

資料來源：同註22。

區；裁減軍隊員額30萬等。當軍隊的組織型態、體制編制日益現代化時，對於人員(含文職人員)

力量得到全面加強。²³大量引進文職人員至軍隊中並強化管理運用已是各國趨勢，然就中共文職人員之數量、管理而言，似乎離先進國家有一大段距離，順應趨勢、深化改革應是中共必然要走的道路。

二、肆應軍改後的新形勢新體制

習近平推動「革命式」軍改，無論在廣度或深度上都是前所未有，觸及國防與軍隊建設的方方面面，可說是一場「脫胎換骨」的改革。在軍改後，解放軍之領導指揮、規模結構、力量編成等「硬建設」已形成新的形勢與體制。若要使新體制運行順暢，發揮總體效應，政策制度等「軟建設」亦必須隨之調整，始能相互匹配對應、相輔相成，文職人員制度的改革亦是如此。例如，在「硬建設」方面，中共將原4總部調整為軍委機關15個職能部門；成立陸軍領導機構、戰略支援部隊、聯勤保障部隊等單位；7大軍區調整為5大戰

區的整體素質、專業水準、工作效率等之要求勢必要隨之提升。

就「軟建設」而言，中共於2018年啟動第3階段之「軍事政策制度改革」，由於涉及領域廣泛，又再區分「軍隊黨的建設制度」、「軍事力量運用政策制度」、「軍事力量建設政策制度」、「軍事管理政策制度」等4個領域的改革。²⁴綜觀此4個領域，不乏與提升軍隊成員的地位、福利、生涯規劃、榮譽感、向心力及工作積極性等息息相關的制度。例如，中央軍委於2021年1月頒布《現役軍官管理暫行條例》及11項相關配套法規，正式啟動軍官制度改革，其目的是要透過對軍官進、訓、考、升、調、出和待遇保障等制度進行體系重塑，建立有利於軍官職業發展的環境；²⁵同年7月施行的《軍人地位和權益保障法》主要從法律上對軍人地位作出規定、規範軍人生活待遇保障和家庭基本權益保障等，並於條文首條就提出「要

23 童蘊河、王靜，〈美俄軍隊文職人員管理特點〉《學時時報》(北京)，2019年3月4日，版6。

24 章文，〈在新的歷史起點上推進我軍組織形態現代化〉《人民日報》(北京)，2020年12月22日，版5。

25 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》(北京)，2021年1月9日，版1。

讓軍人成為全社會尊崇的職業」。²⁶

當與完善軍隊成員之相關制度逐一建立時，文職人員為中共軍隊的組成之一，其制度亦應同步改善、平衡發展，始能收吸引、激勵之效，因此肆應軍改後的新形勢新體制，正是中共改革文職人員制度的「戰略機遇期」。很明顯的例子：2022年2月中共中央、國務院、中央軍委印發的《軍隊功勳榮譽表彰條例》，同步啟用新的軍隊勳章、獎章、紀念章等制度，對於激勵軍隊官兵奮進、建功應具有重要意義，其中的勳獎等規定就包含文職人員在內。²⁷

三、貫徹軍民融合深度發展的重要舉措

近年來，習近平屢屢於公開場合提出「軍民融合」深度發展，並將之上升為「國家戰略」層級及納入中國共產黨黨章，希冀將國防和軍隊現代化建設與經濟社會發展結合起來，以增強國家綜合實力。²⁸為推展軍民融合深度發展，中共於2016年7月印發《關於經濟建設和國防建設融合發展的意見》作為綱領性文件，並於2017年1月成立「中央軍民融合發展委員會」，為軍民融合發展重大問題的決策

和議事協調機構。在習近平的大力倡導下，中共之軍民融合已朝「全要素、多領域、高效益」的深度融合格局發展，融合的範圍不斷地拓展。²⁹不僅包含基礎設施、產業、科技、教育、軍隊保障、國防動員等領域，亦在資訊、技術、人才、資本、設施、服務等國防與經濟發展之要素上共享共用，試圖將國防與經濟建設的效益最大化。

在國家積極推動軍民融合深度發展的氛圍下，中共各界積極響應，不論是政府或民間、軍方或地方都掀起一股軍民融合熱潮。此時軍方亦思索軍事人才的來源已不能再侷限於現役軍人，必須要有更寬廣的視野和寬容的肚量，不拘一格吸引延攬社會各類人才，聚天下英才為軍隊建設服務。³⁰尤其中共軍隊認為其國家是人力資源大國，現有專業技術人才近8,000萬、高技能人才近5,000萬，留學回國人員260多萬，每年高校畢業生近800萬，為軍隊選拔、使用優秀人才創造了良好條件。³¹然促進國家人力資源優勢轉化為軍隊人才優勢，必須有健全完善的軍隊文職人員制度，始能打破體制壁壘，以吸引、

26 張科進，〈讓軍人成為全社會尊崇的職業的法治保障〉《解放軍報》（北京），2021年6月12日，版1。

27 解放軍報評論員，〈構建新時代軍隊功勳榮譽表彰體系〉《解放軍報》（北京），2022年2月10日，版1。

28 解放軍報評論員，〈把軍民融合搞得更好一些更快一些〉《解放軍報》（北京），2017年6月21日，版1。

29 李瑞興，〈邁進軍民融合深度發展新時代〉《解放軍報》（北京），2017年11月20日，版7。

30 吳志忠，〈黨管軍事人才的百年實踐及啟示〉《光明日報》（北京），2022年2月16日，版12。

31 辛士紅，〈文職人員，強軍新時代的重要方陣〉《解放軍報》（北京），2017年11月11日，版5。



培育、留住人才，進而提高軍事人力資源對戰鬥力的貢獻率。另外，中共為因應社會主義市場經濟發展之實際需要，藉軍隊文職人員制度所搭建之良好平台，為社會上各類優秀人才提供獻身國防、報效國家管道，增加就業機會，達到軍民融合發展目的。³²

四、解決過往文職人員制度浮現的問題

中共軍隊自2005年實施文職人員制度以來，儘管頒布了相關管理條例作為遵循的規範，然始終未見成效且問題叢生。經中共內部檢討，由於軍隊實行文職人員制度時間短、經驗少，產生文職人員的分配不夠合理、受聘人員的素質不夠均衡、福利待遇不如預期、文職人員的運用存在觀念誤區等問題；³³ 另外，也有學者指出文職人員一直存在著身分不明確、制度不配套、待遇不統一、崗位吸引力不強等問題。³⁴ 而「軍委政治工作部兵員和文職人員局」的官員在回答記者詢問時則坦承：改革前，軍隊文職人員制度還不夠完善，對優化軍事力量結構的作用還不夠明顯，

主要存在「四個不相適應」的問題：³⁵

(一)功能定位與強軍興軍基本力量地位不相適應，沒有把文職人員視為軍隊現代化的一支重要力量來建設，影響了文職人員隊伍建設標準和制度功能發揮。

(二)崗位編配與優化軍事力量體系要求不相適應，文職人員分布領域窄、數量規模小，整體力量還不夠強。

(三)使用管理與現代人力資源開發要求不相適應，文職人員職業發展不夠科學順暢，限制了隊伍活力和人才使用效益。

(四)待遇保障與從事軍事勞動價值貢獻不相適應，總體水平偏低、地區之間不平衡，高層次人才吸引保留難等。

由上述可看出，中共的文職人員在身分、地位、待遇、運用等方面出現了若干問題，且弊端叢生。這些問題的存在造成文職人員制度運行不順暢，文職人員也被指積極性不高，不僅單位難以領導管理，而且也無法凝聚文職人員向心力及激發工作熱誠，只有「深化」改革才是唯一途徑。³⁶

32 蔡承璋，《中共軍隊的文職人員制度》（北投：國防大學政治作戰學院政治研究所碩士論文，2007年），頁51。

33 吳建軍，〈我軍完善文職人員制度有助於優化軍隊力量構成〉，2013年12月3日，《共產黨員網》，<https://news.12371.cn/2013/12/03/ARTI1386048531471759.shtml>，檢索日期：2022年2月20日。

34 趙曉帆，〈我軍文職制度的探索與實踐〉，2018年3月19日，《每日頭條》，<https://kknews.cc/zh-hk/military/6lnvx9q.html>，檢索日期：2022年2月22日。

35 程宏毅，〈《中國人民解放軍文職人員條例》答記者問〉，2017年10月20日，《新華社》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1110/c64387-29639744.html>，檢索日期：2022年2月23日。

36 於下頁。

習近平對於文職人員制度之改革

制度的改革首重創新或修訂法令，做好頂層設計，始能有所遵循與規範。習近平對於文職人員制度之改革，首先針對2005年之《文職人員條例》(以下簡稱《原條例》)進行修訂，並於2017年頒布新的《文職人員條例》(以下簡稱《新條例》)，重塑文職人員體系。另外，中央軍委亦陸續頒布了《文職人員級別管理暫行規定》、《軍隊文職人員管理若干規定(試行)》、《關於改革期間現役幹部轉改文職人員的實施意見》、《軍隊文職人員聘用合同管理暫行規定》等文件，作為《新條例》的進一步配套、補充。

一、修訂經過

此次《原條例》之修訂係由軍委政治工作部之「兵員和文職人員局」負責，³⁷採取理論研究、座談研討、專家諮詢、數據測算、效果評估等方式。針對軍事院校、科研機構、醫院療養院等單位進行考察，並聽取1,200餘名專家、現役幹部和文職人員意見，也徵求中央機關、軍委各部門等相關部門意見，最終通過立法，於2017年11月頒布《新條例》，歷時3年

多時間。³⁸

二、《新條例》改革方向

《新條例》共11章62條(《原條例》為9章55條)，主要對文職人員的身分屬性、職能使命、編制原則、崗位設置、招聘錄用、待遇保障等10個方面規範，相關重要改革方向如後：

(一)明確身分與職能

「名正則言順，言順則事成」。

《原條例》第2條：「文職人員，是指按照規定的編制聘用到軍隊工作，履行現役軍官(文職幹部)同類崗位相應職責的非現役人員。」此內容並沒有明確釐清文職人員的具體身分與職能，也就直接影響了他們的社會地位、待遇福利及組織管理；

《新條例》第2條：「文職人員，是指在軍民通用、非直接參與作戰且社會化保障不宜承擔的軍隊編制崗位從事管理工作和專業技術工作的非現役人員，是軍隊人員的組成部分……依法享有國家工作人員相應的權利，履行相應的義務。」明確了文職人員的身分屬性、職能使命：就國家層面而言，文職人員屬「國家工作人員」(廣義的公務員)；就軍隊層面而言，文職人員是「軍隊編制崗位從事管理工作和專

36 陳漢，〈軍改動態：中共大規模調整軍隊文職人員體系〉，2017年11月11日，《大紀元》，<https://www.epochtimes.com/b5/17/11/10/n9827902.htm>，檢索日期：2022年2月25日。

37 軍改後，裁撤了總政治部，並在其基礎上成立政治工作部，內設有「兵員和文職人員局」負責全軍之文職人員等業務，而各軍種、各戰區亦同樣設有政治工作部兵員和文職人員局與之對應。

38 黃瑾，〈我軍文職人員制度的體系性重塑〉《光明日報》(北京)，2017年11月11日，版9。



業技術工作的非現役人員」。其中值得注意的是，《新條例》第7條文職人員應履行義務之一：「根據需要，參加軍事訓練和非戰爭軍事行動，承擔相應的作戰支援保障任務。」

如此明確身分與職能，反映了文職人員基本特點，不僅可提高其職業聲望和社會公認度，亦可促進文職人員全面正確履行職責、權利、義務，及提供相關政策、規定之依據。另外，條文中將文職人員與軍官、士官、義務兵一同列為「軍隊人員的組成部分」，亦可增強文職人員榮譽感、使命感與歸屬感。同時也意謂著中共軍隊人員組成將僅有「軍官、士官、義務兵、文職人員」4類人員。其餘原存於軍隊中的文職幹部、非現役公勤人員、職工等將在新的文職人員制度下逐漸統一、並軌或走進歷史舞台。³⁹

(二)調整崗位類別與等級

《原條例》第8、9條將文職人員按照聘用的崗位(等級)，區分為「專業技術文職人員崗位」(高、中、初級)和「非專業技術文職人員崗位」(二級至六級職員5個職等)。《新條例》第14、15條則將文職人員區分為「管理崗位」和「專業技術崗位」兩種類別，非專業技術崗位悄然

不見。其中「管理崗位」由高到低分為9個等級，分別為部級副職、局級正職、局級副職、處級正職、處級副職、科級正職、科級副職、科員、辦事員；「專業技術崗位」區分為高、中、初級崗位，並由高到低設一級至十三級。由上述可知，《原條例》與《新條例》最大差異在於崗位類別(等級)的差異，在於將「非專業技術文職人員崗位」名稱調整為「管理崗位」，應是後者較利於行政系統的實際運作需要，這也可從其部級副職等9個等級的區分獲得答案。

另外，此兩類崗位上的級別區分是文職人員職務、能力、資歷和累積貢獻的綜合體現，也是確定文職人員工資待遇的重要依據。對此，2017年12月中央軍委印發了《文職人員級別管理暫行規定》，對於文職人員級別的設置作了規範。儘管無法得知其全文內容，然2017年12月8日的《解放軍報》指出，此規定係對文職人員各崗位等級對應的級別範圍，級別晉升(降低)、調整的權限等作了明確律定。⁴⁰

(三)廣拓來源管道

以往中共軍隊文職人員的來源，主要是從社會中公開招考聘用，選拔範圍

39 2006年起，中共全面啟動「非現役公勤人員」制度，指軍級以上單位的機關和非作戰部隊中，由士官和義務兵承擔的炊事、駕駛等部分公勤崗位逐步開始聘用地方人員。

40 問好奇，〈《文職人員級別管理暫行規定》〉《解放軍報》(北京)，2017年12月8日，版1。

窄、招考方式單一，選擇性少，相對地影響了人才引進的質量。⁴¹對此，《新條例》第16條規定了「面向社會公開招考」、「直接引進」和「現役軍人轉改」3種引進方式(詳如表3)，引進管道較為多元、彈性，尤其面向社會公開招考可吸引人才，現役軍人轉改可留住軍隊人才，而直接引進更為高層次人才或特殊專業人才預留管道，給欲成為文職人員者提供了相當廣闊的管道。

對於「現役軍人轉改」文職人員，除了可將已熟稔軍隊事務的人員留住，多了一種退役的安置方式外，相對地亦可減輕地方政府對於退役人員的安置負擔。⁴²對此，中央軍委另同時頒布了《關於改革期間現役幹部轉改文職人員的實施意見》(以下簡稱《意見》)、《退役士兵轉改文職人員暫行辦法》等文件，對於轉改的對象範圍、標準條件、程序步驟、待遇保障等作了明確規定，引起廣大官兵的關注。其中

轉改之程序步驟為：公布轉改崗位、個人提出

申請、組織遴選考察、辦理退役手續、辦理轉改手續，轉改後採「聘任制」，其工資待遇、住房保障、福利待遇、傷亡保障等方面基本上都保持不變。⁴³

(四)完善職業發展與管理

1.用人制度

《原條例》明確全部採用「聘用制」；《新條例》規定實行「聘用制」和「委任制」(第20條)。

2.培訓制度

《原條例》對於文職人員的培訓區分崗前培訓、在職培訓、專業培訓和軍事訓練4種類型；《新條例》則區分崗前培訓、在崗培訓、專業培訓和任務培訓4種類型，並明確規定文職人員應當接受「軍事職業教育」(第23條)。

3.考核制度

《原條例》考核文職人員區分平時考核和年度考核；《新條例》則有平時考核、年度考核、聘期考核、試用期考核、

表3 中共軍隊文職人員引進方式

引進方式	適用人員
面向社會公開招考	新招聘科級正職以下管理崗位及中級以下專業技術崗位的文職人員。
直接引進	適用於選拔高層次人才和特殊專業人才。
現役軍人轉改	選拔符合退役條件且擬作退役安置的現役軍人。

資料來源：綜整自中共2017年頒布之新《文職人員條例》。

41 趙林孟，〈文職人員制度改革總體走向是什麼〉《解放軍報》(北京)，2017年7月19日，版11。

42 依據中共《現役軍官管理暫行條例》，退役軍官的安置區分退休、轉業、逐月領取退役金、復員等4種方式。

43 李慶鑫，〈全軍文職人員制度改革首場政策宣講在陸軍舉行〉《解放軍報》(北京)，2017年12月12日，版1。



職前考核等，考核內容區分德、能、勤、績、廉、體(第24、25條)。

4.交流制度

《原條例》並無規定；《新條例》則規定因工作需要文職人員可以在用人單位內部交流使用，或可以在本專業領域跨用人單位交流使用(第33條)。

5.入職宣示

《原條例》並無規定；《新條例》則規定軍隊要建立文職人員宣誓制度(第39條)。此舉是為了加強文職人員的職業認同感，強化責任感、使命感、榮譽感。

6.出境管理

《原條例》並無規定；《新條例》則規定軍隊可以派遣文職人員出境執行任務(第40條)。

7.著裝要求

《原條例》對於平時著裝未明確規定；《新條例》則規定文職人員應當依照軍隊有關規定穿著文職人員服裝(第42條)。

8.作息與休假

依2019年1月1日起施行的《軍隊文職人員管理若干規定（試行）》（以下簡稱《試行規定》），規定文職人員應當遵守用人單位作息制度，通常不參加早操，

休假探親參照國家機關、事業單位工作人員有關規定執行；現役幹部轉改的文職人員休假探親，按照現役軍官有關規定執行。⁴⁴

9.職場關係

《試行規定》明確文職人員之間、文職人員與軍隊其他人員之間，政治上一律平等，相互間是同志關係，依據隸屬關係和行政職務構成上下級或同級關係。

10.人員退出

《原條例》中對於文職人員退出僅提出退休、解聘兩種方式；《新條例》則列出退休、辭職、辭退、解聘等退出方式(第53、54、55條)

(五)提升待遇與福利

《原條例》對於文職人員的工資待遇採「屬地化工資政策」，即工資水準係依據聘用崗位、工作任務和實際貢獻等因素，並參照事業單位同類崗位人員的工資水準加以確定；《新條例》則改以現役軍官為參照標準，建立統一的文職人員工資制度，也就是文職人員不分軍種，只要級別相同，其待遇基本上是一致的。⁴⁵以2021年中共軍隊文職人員薪資為例，學者蕭風肅曾統計軍事科學院等7家招聘首任文職人員單位之待遇標準，其結論為：

44 黎雲，〈軍隊文職人員管理若干規定（試行）〉從九個方面對文職人員進行規範，2019年1月6日，《新華網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0106/c64387-30506281.html>，檢索日期：2022年2月28日。

45 中共軍隊文職人員工資結構：基本工資+績效工資+軍隊服務津貼+其他津貼補貼。

1.大學畢業生任專業技術十三級／辦事員月薪9,200元(人民幣)左右，比照現役軍官副連級待遇。

2.碩士研究生任專業技術十二級／科員月薪9,500元(人民幣)左右，比照現役軍官正連級待遇。

3.博士研究生任專業技術十級／科級正職月薪11,000元(人民幣)左右，比照現役軍官正營級待遇。⁴⁶

在福利方面，《原條例》對於文職人員的住房實行社會化、貨幣化保障，其住房公積金、住房補貼、房租補貼，按照聘用單位所在地人民政府規定的標準執行；《新條例》則規定這些積金、補貼等參照現役軍官的標準執行，另文職人員可以租住用人單位的宿舍(第48條)。在醫療保險、失業保險、生育保險、養老保險、工傷保險等「五險」方面則於第50條條

文有相關規定。綜合上述，《新條例》對於中共軍隊文職人員制度做了相當大幅度的改革，與《原條例》之比較如表4所示。

文職人員制度 之實踐與未來可能發展

在《新條例》等法規驅動下，中共軍隊依此陸續實踐新的文職人員制度，軍隊中之文職人員逐年增加，然「改革永遠在路上」，欲使制度成熟完善發展，發揮最大效益，仍有努力的空間。

一、具體實踐

(一)向社會公開招考

2017年《新條例》公布實施後，自2018年起每年由中央軍委政治工作部根據《新條例》及有關政策規定，彙整全軍各單位文職人員員額需求，並透過「軍隊

表4 《原條例》與《新條例》之重點比較

類別	《原條例》	《新條例》
身分屬性	沒有劃清職責界限。	從國家層面及軍隊層面加以界定。
崗位分類	區分專業技術及非專業技術崗位。	區分管理及專業技術崗位。
引進方式	向社會公開招考。	向社會公開招考、直接引進、現役軍人轉改。
用人制度	聘用制。	聘用制和委任制。
培訓種類	崗前、在職、專業培訓及軍事訓練。	崗前、在崗、專業及任務培訓。
考核方式	區分平時、年度考核。	區分平時、年度、聘期、試用期、職前考核。
人員交流	未明確律定。	可在用人單位內部或外部交流使用。
工資待遇	採屬地化工資政策。	採統一的文職人員工資制度。
著裝要求	未明確律定。	依照軍隊有關規定穿著文職人員服裝。

資料來源：作者綜整。

46 蕭風肅，〈2021年軍隊文職人員薪資待遇一覽！〉，2021年3月4日，《今天頭條》，<https://twgreatdaily.com/vfbLgXABgx9BqZZIjFYa.html>，檢索日期：2022年3月1日。



人才網」發布當年度「全軍面向社會公開招考文職人員計畫」。包括用人單位、崗位類別、工作性質、招考數量、入圍比例、報考條件、程序等

資訊。以2022年招考文職人員為例：報名時間為2021年12月，考試時間為2022年1月(3月放榜)，預計錄取2萬5千多人。⁴⁷其中特殊人員有加分制度，如因公犧牲軍人的配偶子女、當年退役軍人等，另亦規定新錄用人員實行「試用期」，時間為6個月。⁴⁸

當全軍招考文職人員計畫統一公布後，中央軍委下轄之相關單位亦同時將其單位更詳細的招考資訊，公布於「軍隊人才網」，以利應考人員進一步瞭解招考的單位與崗位。另外，中共內部相關單位亦會以全軍面向社會公開招考文職人員崗位計畫，進一步分析招錄之情況及趨勢，

表5 中共軍隊2021年招考文職人員崗位計畫之分析

區分	分析
招錄崗位	以工程、醫療和高教崗位較多，此3類崗位佔了61%。
地區分布	招錄前3名依次為北京市、江蘇省、陝西省，分別為5,413、1,355、1,313人。
工作經驗	高校畢業且有工作經驗的崗位有15,356個，僅需高校畢業即可的崗位5,273個。
性別限制	限男性的崗位58%、限女性的崗位3%、不限性別者39%。
學歷優勢	專科、大學、碩士、博士學歷可選擇崗位分別為417、17,028、19,095、21,771個。
專業需求	前3名需求：臨床醫學41,467人、計算機科學與技術2,396人、通信工程556人。

資料來源：同註49。

如2021年的分析以表5示之。⁴⁹

(二)現役軍人轉改

現役幹部轉改文職人員政策頒布後，中共為讓全軍官兵深入瞭解轉改政策，特地編組中央軍委宣講人員赴各大單位展開政策宣講輔導，尤其透過不同退役方式待遇比較分析，鼓勵轉改文職人員繼續為國防和軍隊服務。另外，亦透過典型示範、獎勵表彰、心得分享等方式，試圖營造轉改環境氛圍與動力。⁵⁰在成果方面，2018年是中共軍隊現役幹部轉改文職人員的開局之年，各單位紛紛傳出績效，如武警部隊就有1,370餘名幹部主動申請轉改；⁵¹國防科技大學2018年至2019年現役幹

47 2018年招考9,200多人；2019年招考19,500多人；2020年招考27,000多人；2021年招考27,800多人。

48 賀書引，〈2022年全軍面向社會公開招考文職人員公告〉，2021年12月4日，《中共國防部網》，http://www.mod.gov.cn/education/2021-12/04/content_4900446.htm，檢索日期：2022年3月2日。

49 優志願，〈2021年軍隊文職招錄職位表分析：醫學類和工學類專業人才需求量大〉，2021年4月13日，《知乎網》，<https://zhuanlan.zhihu.com/p/364419259>，檢索日期：2022年3月3日。

50 李輝，〈重整行裝再出發〉《解放軍報》(北京)，2018年3月7日，版11。

51 張君，〈武警扎實推進首批現役幹部轉改文職工作〉《解放軍報》(北京)，2018年4月18日，版11。

部轉改文職人員的人數，分別為275人、812人，其中博士學歷佔70%、高級專業技術職務佔27%；⁵²海軍2020年有1,185名軍官轉改文職人員，數量大幅超過往年，其中碩士以上學歷的人員佔52.1%，其中博士有215名。⁵³

(三)崗前培訓

《新條例》要求須對文職人員進行培訓，以提高其適應部隊工作的基本素質和崗位能力，尤其「崗前培訓」是新聘文職人員必經歷程，也是各用人單位所重視的。例如，2021年3月起，解放軍和武警部隊30所院校陸續對2萬多名新聘文職人員展開崗前培訓。其中在陸軍工程大學訓練基地培訓來自聯勤保障部隊、軍事科學院的文職人員，主要接受思想政治教育、軍事基礎訓練、職業素養提升等15門課程，訓期為1個半月。⁵⁴

(四)統一著制式服裝

為實踐《新條例》規定文職人員應當依照軍隊有關規定穿著，中央軍委頒布《關於配發文職人員服裝的通知》，為解放軍及武警部隊文職人員配發制式服裝，並於2018年8月1日起啟用穿著，包括禮服、常服、作訓服、標誌服飾等4個系列

。若從軍隊和文職人員形象層面來看，著統一的服裝應可提升文職人員的榮譽感、歸屬感、責任感，亦有利於用人單位的內部管理。⁵⁵若與一般軍服相比，文職人員服裝「五無」：無肩章、無臂章、無資歷牌、無八一標識、無五角星標識。另外，文職人員的服裝顏色以「孔雀藍」為主，漸漸地「孔雀藍」就成為中共軍隊文職人員的另一種稱呼。

(五)參與閱兵

2019年10月中共舉行成立70周年國慶閱兵，在閱兵中軍隊文職人員隊伍首次亮相接受校閱，這支隊伍由解放軍各單位抽調文職人員組成，集訓半年。由於文職人員已成為軍隊人員構成的一部分，首次參與閱兵盛典，顯示中共對軍隊文職人員的高度重視，也藉此進一步彰顯軍隊文職人員的身分和地位。

(六)參與非戰爭軍事行動

《新條例》規定：根據需要，文職人員須參加「非戰爭軍事行動」。自中共新冠肺炎疫情爆發以來，解放軍抽組約1,000餘名文職人員(以醫護為主)前往抗疫一線發揮專長，扮演著生力軍作用，這是軍改後文職人員首次大規模參與非戰爭軍

52 陳林峰，〈使命如磐 初心依舊〉《解放軍報》(北京)，2020年11月18日，版11。

53 葉鋼，〈海軍千餘名現役幹部轉改文職人員〉《解放軍報》(北京)，2020年9月12日，版1。

54 閻繼忠，〈全軍新聘文職人員崗前培訓陸續展開〉，2021年3月2日，《搜狐網》，https://www.sohu.com/a/453633143_120058550，檢索日期：2022年3月3日。

55 王爽智，〈軍隊文職人員服裝8月1日正式啟用〉《解放軍報》(北京)，2018年8月1日，版1。



事行動任務。⁵⁶

(七)文職幹部制度走入歷史

軍改後，中共軍隊採取統一的文職人員制度，軍隊人員只包括軍官、士官、義務兵、文職人員4類，「文職幹部」不屬於其中的任何一類，因此對於不願意退役的文職幹部的安置就是「改任軍官」。自2021年1月起，解放軍陸軍研究院等單位陸續舉行文職幹部改任軍官授予軍銜儀式，意謂著中共軍隊原編制的文職幹部正式退出歷史舞臺，文職人員成為軍隊中新力量，將擔負起文職崗位之使命。⁵⁷

二、未來可能發展

(一)逐步增加文職人員的崗位與數量

在軍隊中引進大量文職人員已是世界主要國家軍隊發展的普遍趨勢，中共應會順此趨勢並結合其國防與軍事改革實際需要，⁵⁸朝人員職業化、專業化方向發展，逐步增加文職人員崗位編制與數量。將非直接參與作戰或軍民通用之崗位，逐漸由文職替代，讓現役軍人能專心致力戰

備訓練等任務。

(二)賦予文職人員更大的任務

文職人員已成為中共軍隊不可或缺的力量，解放軍正思考如何將文職人員納入軍事人才建設體系，以確保各類人力資源能優勢互補、協調發展。為造就人才，賦予重要工作、大項任務是提供文職人員嶄露頭角的機會，尤其讓其參與軍事演習、抗震救災、疫情防控等非戰爭軍事行動，將是重要途徑和平臺。⁵⁹

(三)營造良好之文職人員發展環境

2021年7月29日的《解放軍報》指出：為增強文職人員的職業榮譽感和心靈歸屬感，必須做到文職人員與現役軍人在政治上同樣信任、工作上同樣使用、培養上同樣重視、生活上同樣關心。⁶⁰可見中共軍隊內部已逐漸體認出要不斷地營造良好的工作環境與氛圍，才能吸引、留住文職人才，激發文職工作熱情。⁶¹

國軍文職人員制度 與兩岸之比較

56 賴瑜鴻，〈「孔雀藍」建功抗疫一線〉《解放軍報》(北京)，2020年4月8日，版1。

57 何子軒，〈文職幹部改轉退出，文職人員擔當大任〉，2021年1月13日，《知乎網》，https://www.sohu.com/a/516292733_120688827，檢索日期：2022年3月5日。

58 「結合國防與軍事改革實際需要」指減少軍隊員額、節約國防預算，減輕現役軍人負擔等。

59 陳麗娜，〈搭建文職人員創業平臺〉，2021年9月24日，《軍隊人才網》，https://81rc.81.cn/Civilianpost/2021-09/24/content_10092865.htm，檢索日期：2022年3月6日。

60 賴瑜鴻，〈以軍人姿態上戰位〉《解放軍報》(北京)，2021年7月29日，版8。

61 周維鵠，〈加強軍隊文職人員管理應把握的幾個問題論文〉《政工學刊》(大連)，第7期，2019年7月，頁36、37。

比較兩岸軍隊之文職制度可顯現其中差異，並可從中了解雙方制度之特點與不足，以作為精進之參考，然比較之前必須對國軍文職制度有概括的認識。

一、國軍文職人員制度概述

(一)歷年《國防報告書》與文職制度相關之闡述

1.82～83年：國軍現編制軍中文職(含聘僱)人員共約1萬7千餘人，占總員額(約50萬人)的3.53%，與若干國家比較比例尚低，故有必要檢討修編有關教育、研發、訓練、行政與技勤廠庫部分職缺改為文職，並要擴大引進社會人才進入軍中服務。⁶²

2.93年：在文職獲得方面，依《國防部組織法》規定，國防部本部於民國91年起編設編制員額三分之一(204員)為文職職務，目前已甄選進用167員，達編制員額約80%。⁶³

3.95年：為順遂推動國防文官運作，發揮預期效能，達到「文人領軍」目標與軍文合作願景，已逐步規劃文官制度運作。另外，陸續於國防部及所屬機關編設

282個文官職缺編制，截至民國96年6月止已進用了184人，達編制員額65%以上。⁶⁴

4.100年：國防部文官培訓，係以「為用而訓」政策為原則，依「公務人員訓練進修法」等相關規定，訂頒「國防部文職人員訓練、進修暨終身學習作業要點」等規定，納入相關軍事訓練課程，使進入國防部任職的文官能迅速熟悉國防事務，並強化其國防專業知能。⁶⁵

5.102、104、106、108、110年之《國防報告書》則強調對於國防文官的培植，包括職前訓練等多重管道，並藉由計畫性養成教育及職務遷調，強化文官國防政策領域之角色。

由上述可觀察出國軍對於國防人力資源中之文職人員，著重在「國防文官」的引進、培訓等，對於其他類型的文職人員發展則較少於《國防報告書》中提及，不免有顧此失彼之慮。

(二)文職人員體系

目前國軍文職制度概可用國防文官、軍事院校文職教師、國軍聘(僱)用人員等3個文職人員體系之任用制度加以說

62 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國82、83年國防報告書》（臺北：國防部，1994年3月），頁97～99。

63 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國93年國防報告書》（臺北：國防部，2004年12月），頁131。

64 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國95年國防報告書》（臺北：國防部，2006年8月），頁123。

65 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國100年國防報告書》（臺北：國防部，2011年7月），頁139。



明如下：⁶⁶

1.國防文官

國防文官的建立起源於《國防部組織法》，並適用《公務人員考試法》、《公務人員任用法》、《公務人員陞遷法》等相關規定，其進用區分「國家考試」、「公開甄選」兩種方式。⁶⁷依《公務人員任用法》，國防文官的官等區分委任(決策階層)、薦任(計畫階層)、簡任(執行階層)；⁶⁸職等區分第一至第十四職等，至民國110年之編制為264員。⁶⁹在強化本職學能方面，民國110年之《國防報告書》指出：為強化來自不同領域的文職人員具備國防專業素養，施予新進人員職前訓練，並指派專人輔導；為深化在職人員軍事專業知能，分別辦理薦任、簡任人員「核心職能訓練」，及薦送中、高階人員參加指參教育、戰略教育，以增進國防知識實力。⁷⁰

2.軍事院校文職教師

國軍軍事院校文職教師的聘任、升等、退休等，主要依循《大學法》、《教育人員任用條例》、《國軍軍事學校教師人事處理規定》(以下簡稱《處理規定》)等相關規定辦理。《處理規定》對於教師編制原則的規範：各校(院)以軍職教師佔教師總編制數65%、文職教師佔教師總編制數35%為原則；各校(院)通識教育中心文職教師，以佔該中心教師總編制數90%為上限。另外文職教師區分教授、副教授、助理教授、講師，其聘任須經各校(院)教師評審委員會審議通過後始能進用。⁷¹

3.國軍聘用、僱用人員

國軍聘用、僱用人員(以下簡稱聘僱人員)的進用、考核、退休等，主要依循《勞動基準法》、《國軍聘用及僱用人員管理作業要點》(以下簡稱《作業要點》)、《國軍編制內及臨時聘僱人員管理作業規定》(以下簡稱《作業規定》)等相

66 107年版《國軍聘用及僱用人員管理作業要點》之第10點：「本部所屬文官、文職教師仍依現行各自適用之法律辦理，不適用本要點」。基於此，本文將國軍文職人員區分國防文官、軍事院校文職教師、國軍聘(僱)用人員等3類人員加以探討。

67 「國家考試」包括上校以上轉任、文官特考、高考、普考、初等考試、身障特考。

68 朱憲章，《組織文化對文職人員離職原因之相關性探討—以國防部文職人員為例》(彰化：大葉大學事業經營研究所碩士在職專班碩士論文，2004年)，頁38。

69 「國防法規資料庫」，<https://law.mnd.gov.tw/Fn/ShowNews.aspx?id=11232&flag=o>，檢索日期：2022年3月7日。

70 國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國110年國防報告書》(臺北：國防部，2021年10月)，頁177。

71 「國防法規資料庫」，<https://law.mnd.gov.tw/scp/Query1A.aspx?no=1A008714009&K1=%e6%95%99%e5%b8%ab&K2=&K3=&K4=>，檢索日期：2022年3月7日。

關規定辦理。《作業要點》將國軍聘僱人員區分編制內聘僱人員、非編制內聘僱人員(又區分基金、評價、臨時聘僱人員等)，⁷²本文以「編制內聘僱人員」為主要探討對象。《作業規定》將編制內聘僱人員之等級區分為聘用一等至九等，僱用一等及二等(均各有12級)，其中聘用七至九等須碩士學歷、四至六等須大學學歷，而其進用均須經過用人單位的公開招考程序。⁷³

二、比較

由上述可看出，國防文官、文職教師、聘僱人員等3個文職人員體系各自有其依循的法規，不論是在進用、升遷、福利、退出等都有其不同規範，尤其在進用方面，各用人單位可針對其職缺狀況、所需人才自行上網公告招募人才。至於兩岸軍隊之文職人員制度，可從法規依循、進用管道等要項加以比較，詳如表6。由表6可看出，中共軍隊採統一之文職人員制度，並以《文職人員條例》為主體法規，而國軍對於不同類別文職人員則以不同之法規加以規範，各具特色，各有所長。如中共軍隊的文職人員可由現役軍人轉改，給予現役軍人退役後擇業多了一個選項；國軍對於文職人員的進用由用人單位自行招

考，具彈性且可及時補充缺員。

結語

中共軍隊在建立文職制度上進行了長期的探索與實踐，主要歷經了毛澤東時期的「職員制度」、鄧小平與江澤民時期的「文職幹部制度」、胡錦濤與習近平時期的「文職人員制度」。其中習近平利用深化國防與軍隊改革之際，於2017年修訂《文職人員條例》，重塑文職人員體系，建立了統一的軍隊文職人員制度。有著順應世界軍事潮流、肆應軍改後新體制、貫徹軍民融合發展、解決過往制度產生之問題等意涵。

此次改革，中共軍隊將文職人員視為支撐強軍、興軍的一支基本力量來建設，尤其在文職人員的職能定位、進出管道、發展路徑、教育管理、待遇福利等方面，均做了明確、清晰的規範。希冀藉此改革提高文職人員職業聲望和社會公認度，增強文職人員榮譽感、使命感，並在崗位上能展現服務熱誠及工作效率。在新的制度規範下，中共軍隊從2018年起統一向社會招考文職人員和進行現役幹部轉改，並陸續實施崗前培訓、統一著制式服裝、參與閱兵及非戰爭軍事行動等。預判未來中

72 「國防法規資料庫」，<https://law.mnd.gov.tw/scp/Query4B.aspx?no=1A003702013>，檢索日期：2022年2月1日。

73 「國軍編制內及臨時聘僱人員管理作業規定」，https://803.mnd.gov.tw/download/dep/07060_d01.pdf，檢索日期：2022年3月7日。



表6 兩岸軍隊文職人員制度之比較

區分	中共軍隊	國軍
法規依循	以《文職人員條例》為主體法規。	不同類別文職人員適用不同之法規。
進用管道	公開招考、直接引進、現役軍人轉改。	國家考試、公開甄選、公開招考。
招考方式	全軍統一招考聘用。	由用人單位自行招考聘用。
崗位分類	管理崗位、專業技術崗位。	文官、教師、聘員、僱員。
培訓機制	崗前、在崗、專業及任務培訓。	職前訓練、核心職能訓練、深造教育等。
用人制度	聘用制和委任制。	以聘用制為主。
著裝要求	統一著制式服裝。	未明確律定。

資料來源：作者綜整。

共軍隊將朝逐步增加文職人員的崗位與數量、賦予文職人員更大的任務、營造良好之文職人員工作環境等方向發展。

若與國軍文職人員制度比較，最大的不同在於中共軍隊之文職人員制度有以下特色：1.以《文職人員條例》為主體法規，對於全體文職人員的「進、訓、考、用、管、出」等各環節做出統一規範，有利於對文職人員隊伍之管理；2.在統一的文職人員制度下，軍隊人員僅有軍官、士官、士兵、文職人員4類，即軍隊中的非現役軍人統稱為「文職人員」，別無稱號；3.現役軍人可轉改文職人員；4.對外招考由全軍統一實施；5.文職人員統一著制式服裝等。

「他山之石，可以攻錯」。軍改後中共軍隊實行新的文職人員制度，文職人員數量與質量不斷提升，其有益之政策、經驗與作為，可供國軍於精進文職人員制度時之借鑑與參考，以促進國防和軍隊建設發展。另外，作者也提出6點建議：

- 1.在國防人力不足下，可檢討修編有關教育、醫療、資訊、行政與技勤廠庫等部分職缺改為文職，擴大引進文職人員；
- 2.在國防部「人才招募」網頁中增加「文職人才」專區，將國軍各單位對於文職人員的招考(聘)資訊均集中於此，以利社會大眾查詢與選擇；
- 3.在保鄉衛國、榮辱與共的使命下，明確文職人員地位、職責，以增加其榮譽感、使命感；
- 4.「真正」將文職人員視為國軍的一份子，可從統一著制式服裝開始，尤其可從國防部文官做起；
- 5.強化軍、文職雙方彼此的認識與瞭解，協助文職人員融入國軍各組織，以吸引人才、留住人才，讓人才在崗位上做出最大貢獻；
- 6.由國防部統一制定文職人員之培訓(區分職前、在職、專業、任務訓練等)、升遷、考核、福利等制度，並逐步提升其執行任務、緊急應變能力。

(111年3月8日收件，111年3月28日接受)