



淺析共軍文職人員制度 兼論對我國防之影響

作者簡介



蔡承璋上尉，政戰學校專91年班政治科、國防大學政戰學院政研所97年班；曾任排長、輔導長、副中隊長、心輔官，現任職於後備司令部。

提要

- 一、為肆應全球軍事發展趨勢，中共以積極態度進行各項軍事變革。例如在2005年6月實行軍隊文職人員制度，就是針對組織成員的轉型計畫。
- 二、文職人員政策實行目的，主要將軍隊部分的專業技術與管理崗位改由非現役軍人擔任，將有限的現役幹部員額運用於指揮作戰崗位，進而強化肆應信息化戰爭之能力。
- 三、中共規劃三年（2006～2008年）時間，將軍隊文職人員之員額配齊。此舉意味文職人員進入軍隊組織的編制後，將一改軍隊現有體制。其涵義也深值我國防政策參考借鏡。

關鍵詞：中國人民解放軍文職人員條例、軍隊文職人員制度、中央軍委會



前言

2006年3月，中共總政治部主任李繼耐，對全軍文職人員聘用工作會議強調：「當前做好文職人員聘用工作，關鍵是按軍委的決策部署，始終堅持以科學發展觀為指導，把科學發展觀貫徹到文職人員聘用工作的各方面、各個環節……，使文職人員隊伍始終保持旺盛的生機與活力^①。」這段話透露中共軍方高層對於實行文職人員的重視及期許。

《2006年中國的國防》，中共宣布已完成裁軍20萬，與各項編制體制的調整、國防科技工業體制的改革和武器裝備採購制度等^②。2005年6月23日，由國務院與中央軍委會共同頒布《中國人民解放軍文職人員條例》，象徵共軍文職人員正式邁入軍隊組織中的體制內。

共軍文職人員的概況

共軍文職人員是按編制聘用到軍隊，履行現役幹部相同崗位的非現役人員。意義主要有：一、文職人員沒有軍職，屬於

軍隊運用的社會人才；二、實行聘用制，透過簽訂契約以約束雙方行為；三、與軍隊同類崗位現役幹部的職責基本相同，履行相對應服的職能；四、中共並未將軍隊文職人員納入國家公務員的範疇內。

關於文職人員的編制，統由中央軍委會審定，在職務調整部分，由軍隊主管代行許可權。一般說來，文職人員在軍隊中是不具有階級的軍人，僅是分為專業技術人員與非專業技術人員，專業技術崗位人員等級分為初級、中級與高級；非專業技術崗位則是分為六級、五級、四級、三級、二級崗位等。因此文職人員的概念主要是運用社會上的人才進入軍隊中服役，不具備軍銜的，只是比部隊成員具有較多的專業技能。

一、共軍文職人員的招募

(一)招募方式

現階段文職人員的招募方式以實行公開考試^③、平等、競爭、因事擇人與擇優錄用等原則^④，以提高國家工作人員隊伍的素質。

(二)招聘對象

註①：李繼耐，〈以科學發展觀為指導做好文職人員聘用〉，<http://www.go81.net/html/200603/2006030411375823.htm>

註②：顧尚智主編，《2007年戰略安全論壇彙編》（桃園：國防大學，2007年），頁162。

註③：中共強調公務員的錄用必須對社會公開，並主要表現在幾個方面：①招考政策公開；②招考時間、對象及條件的公開；③用人部門、招考指標、崗位與任職資格公開；④考試時間、地點、方法、程序公開；⑤考試成績、錄用結果張榜公布。詹中原，《中共政府與行政制度》（臺北：空中大學，1998年），頁127～128。

註④：要貫徹因事擇人與擇優錄取原則，必須做到幾項工作：①明確職位責任與要求，並作為考試錄用的標準與依據；②把好報名資格審查關，重點審查報考者的政治條件、工作經驗、學歷及年齡，不符條件的不許報考；③把好考試關，著重考生的實際工作能力、語言表達能力、反應能力等；④把好考核關，包括考核應試者政治態度、工作績效與道德品質；⑤根據考試、考核成績，按德才兼備原則，錄用之。詹中原，《中共政府與行政制度》（臺北：空中大學，1998年），頁128。



對象為普通高等學校畢業或個人檔案存放於民間人才仲介服務機構中的社會人才^⑤，應聘對象則是具備普通高等學校全日制本科以上的學歷。對於聘用護理、藝術、體育專業崗位工作的文職人員的學歷，是可以放寬到大學專科，尤其在護理專業或個別藝術崗位工作，更可放寬到中專學歷，惟前提是應當向有審批權的上一級政治機關審核同意後，再依規定程序辦理招聘手續^⑥。

(三)招聘單位

單位主要以軍級以上機關或駐偏遠艱苦地區以外的非作戰部隊的教學、科研、工程、衛生、文體、圖書、檔案等專業技術崗位，及部分管理事務和服務保障的非專業技術崗位，可聘用文職人員。

(四)年齡限制

首次聘用的文職人員，依照《中國人民解放軍文職人員條例》中聘用到初級專業技術崗位或六級、五級職員崗位的年齡限制為35歲；中級專業技術崗位或四級、三級職員的年齡限制為40歲；高級專業技術崗位或二級職員的年齡限制為45

歲。而最高工作年齡的規定，初級專業技術崗位或六級、五級職員崗位的年齡限制為40歲；中級專業技術崗位或四級、三級職員的年齡限制為45歲；高級專業技術崗位或二級職員的年齡限制，男性60歲、女性55歲，同時可因工作需要，經軍區級單位批准，得延長最高工作年齡。

綜合上述，可歸納共軍文職人員在招聘部分主要有以下幾點：

①對象：以普通高等學校畢業或社會人士。

②單位：以軍級以上或駐偏遠艱苦地區以外的非作戰部隊。

③審查：比照現役軍官、文職幹部或共青團的規定執行。

④年齡：隨技術崗位的提升，而有所限制，介於35～60歲之間。

⑤關係：依聘用等級，年限有所限制，介於1～6年之間。

另外，招聘方面的特性有以下幾點：

①專業化重視：以招聘對象而言，須具有一定程度的學歷才能進入部隊服務，這對共軍整體組織結構的影響不容忽視，

註⑤：即是所謂的人事檔案，隨著社會生產力的發展，人們不斷的擴大實踐活動領域，並提升高知識客觀世界的能力，也豐富了作為紀錄人類實踐活動的檔案內容，並逐漸從中分離出文書、司法、科技、財會、藝術、人事等多種類別的檔案，而這些檔案也細分出許多分支，如人事檔案就包含工人檔案、學生檔案、幹部檔案等。

註⑥：招聘文職人員的基本程式主要的步驟：(一)聘用單位根據文職人員編制缺額和工作需要，逐級申請招聘指標，由軍區級單位幹部部門審核並下達文職人員招聘指標批准書，明確招聘崗位及其等級、數量和招聘地區等；(二)公布招聘崗位、崗位資格條件和待遇資訊；(三)依照規定的條件對應聘人員進行初審；(四)對初審合格的，進行專業理論、技能和相關科學文化知識的考試考查，對擬聘用到高級專業技術崗位或者二級職員崗位的，還應當組織答辯和評審；(五)對考試、考查或答辯、評審合格的，進行政治條件審查與體檢；(六)擇優提出初選人員名單；(七)按照規定許可權審批；(八)與被批准的應聘人員訂立聘用合同。中國參軍網，<http://www.go81.net/html/200606/2006061411142521.htm>。



且以2007年十七大前的將領調動，年輕化與專業化更是調升要職的必備條件。

②年齡化限制：專業技術崗位年齡的限制，對於整體軍隊技術提升具有一定的影響，由於技術不斷地創新，相對軍隊需求的專業也將會造成躍升性的趨勢。

③法制化規範：文職人員的條例規範下，與軍隊所簽訂的契約，除非在外力的影響下，否則均有責任須服完期限，這對軍隊成員的流動性也較具有穩定作用。

二、共軍文職人員的管理

(一)考核

文職人員的考核，針對德、能、勤、績、廉、體進行全方位的考核，重點置於履行崗位職責的狀況。並分為平時與年度⑦，以平時做為年度的基礎，結果分為優秀、稱職、基本稱職與不稱職⑧，並作為調整工資待遇、獎懲、續聘、解聘的主要依據。

(二)獎懲

共軍文職人員的獎勵與處分，規定說明如下：

①實施獎勵許可權：初級專業技術崗

位或者六級、五級職員崗位的嘉獎由連、營級單位，三等功由團、旅級單位，二等功由師級單位，一等功由軍級單位，榮譽稱號由軍區級單位、中央軍委批准；中級專業技術崗位或四級、三級職員崗位的嘉獎由營、團級單位，三等功由旅、師級單位，二等功、一等功由軍級單位，榮譽稱號由軍區級單位、中央軍委批准；高級專業技術崗位或二級職員崗位的，嘉獎由旅、師級單位，三等功、二等功由軍級單位，一等功由軍區級單位，榮譽稱號由軍區級單位、中央軍委批准。

②實施處分的許可權：初級專業技術崗位或六級、五級職員崗位的警告和嚴重警告由團、旅級單位，記過和記大過由旅、師級單位批准；在中級專業技術崗位或四級、三級職員崗位的警告與嚴重警告由旅、師級單位，記過或記大過由軍級單位批准；在高级專業技術崗位或二級職員崗位的警告或嚴重警告由軍級單位，記過或記大過由軍區級單位批准。

(三)培訓

註⑦：平時考核指管理或主管領導機關對於日常表現與工作狀況所進行的一種經常性考核。沒有嚴格的時間界限，在方法與程序上也未有嚴格的規定，可視實際需要靈活安排、簡便可行、便於操作。中共平時考核的具體方式主要有兩種：①由主管領導人對其所屬人員在平時中的表現及功過進行紀錄；②由個人建立工作紀錄，經主管領導人定期檢查核實。而年度考核指管理機關按照規定時間、既定的內容與法定的程序對其人員的德、能、勤、績等狀況進行全面的考核，通過年度考核，作為各項人事制度管理的基礎。詹中原，《中共政府與行政制度》（臺北：空中大學，1998年），頁161。

註⑧：優秀是指，正確貫徹執行黨和國家的路線、方針、政策，模範遵守各項規章制度，熟悉業務，工作勤奮，有改革創新精神，成績突出；稱職是指，正確貫徹執行黨和國家的路線、方針、政策，自覺遵守各項規章制度，熟悉業務或比較熟悉業務，工作積極，能夠完成工作任務；不稱職是指，政治、業務素質較差，難以適應工作要求，或工作責任心不強，不能完成工作任務，或在工作中造成嚴重失誤。詹中原，《中共政府與行政制度》（臺北：空中大學，1998年），頁160。



培訓作法，多採集中進行崗位培訓^⑨、在職培訓和軍事訓練等。內容包括思想政治教育、軍隊條令條例、保密法規和規章制度學習，軍人禮節和出列動作訓練等。時間安排1~2週時間進行培訓。

(四)離職

按照文職人員在該單位每聘用1年，須支付1個月的上年度月平均工資的補償金，但月補償金數額最高不超過當地月平均工資的3倍。聘用時間不滿1年的，交付1個月工資的經濟補償金，其數額以實際聘用月份的工資平均數計算。

分析共軍文職人員的管理可歸納以下幾點：

①多元化考核：依據個人的德、能、勤、績、廉、體等方面進行考核，以為平時與年度的考核依據，對甫進入軍隊的新進人員所實施的培訓，更是納入考核範圍之一。

②分層性獎懲：獎懲部分，下至連級上到中央軍委分別依不同獎懲項目、對象有所差異，尤其部分具有共黨黨員、共青團團員身分，則分由黨（團）章規定辦理。

三、共軍文職人員的福利

(一)探親待遇

1981年3月6日中共第五屆全國人大

會第十七次會議批准，《國務院關於職工探親待遇的規定》，目的在解決職工同親屬長期遠居兩地的探親問題。對象則是在國家機關、人民團體和全民所有制企業，事業單位工作滿1年的固定職工，與配偶不住在一起，且又不能在公休假日團聚的，皆可享有此項待遇。

分居兩地的每年給一次30天的探親假期；未婚者探望父母（規定所稱的父母包括自幼扶養職工長大，現由職工供養的親屬，但不包括岳父母、公婆）每年給一次20天的假期，兩年假期合併享受休假45天。在休假期間，工資照發，並可報銷往返路費。已婚者每4年更可享有一次20天的探親假，期間工資照發，往返路費在本人標準工資30%以內自付，超過者則由所在單位支付路費^⑩。

(二)保險撫恤

文職人員養老、醫療、失業、工傷和生育等社會保障政策，比照執行事業單位的相關規定。按照《關於軍隊文職人員社會保險有關問題的通知》規定，①各級勞動保障部門負責文職人員社會保障工作；②聘用單位負責辦理社會登記和社會保險費申報繳納，③文職人員參加社會保險手續；④聘用單位及其文職人員按照國家和當地政府規定的繳費基數、比例和標準，按時足額繳納社會保險費。

(三)薪資待遇

註⑨：崗位培訓，係指國民經濟各部門、各單位，對所有工作人員根據生產發展和科學發展技術進步的需要，根據不同崗位、不同職務、不同階段與不同年齡的不同要求，所進行的定向培訓，稱為崗位培訓或崗位職務培訓。按工作性質的不同，可分為工人的技術崗位培訓與幹部的技術崗位培訓兩類。而人事崗位培訓主要有上崗前培訓、在職培訓與轉崗培訓等。張志文等，《人事工作必備手冊》（北京：改革出版社，1991年），頁37。

註⑩：馬登科，《公務員權益保障手冊》（北京：中國方正出版社，2006年），頁32。



文職人員的工資水平根據聘用崗位、工作任務和實際貢獻，比照事業相同崗位人員的工資水平確定，並依據社會經濟發展水平，適時調整於國家和軍隊服務的人員薪資。對緊缺專業人員和優秀人才，工資適當從優^⑪。

(四)住屋保障

根據《軍隊文職人員住屋保障辦法》，按照聘用單位所在地，縣級以上政府規定的事業單位同類崗位人員的標準執行。合約簽訂前，聘請單位應調查核實受聘文職人員及其配偶的住屋情況。對符合住屋補貼發放條件的，核定住屋補貼發放標準，並在聘用合約中予以約定。

(五)人事爭議

文職人員所遇到之人事爭議，所依據法規為《公務員法》、《中國人民解放軍文職人員條例》。與聘用單位是平等自願的契約關係，在人事爭議屬於民事行為，須按照法定方式及程式來處理。聘用雙方因履行合約發生爭議，可透過協商、上級機關調解等方式解決，也可申請仲裁機構裁決，對於仲裁不服者可向人民法院提起訴訟。

分析共軍文職人員的福利而言，可歸納以下幾點：

①享有與一般公務員的平等待遇，不因身分或任職部門的關係而有所差別。

②薪資隨社會經濟成長而有所增加，甚至多於公務員之薪資，如軍隊專業技術人員獎金，均都彰顯對於軍人薪資的重

視。

③發生聘僱關係的人事爭議時，可循法律途徑解決，凸顯共軍依法程序意識提升，也強化社會人才進入軍隊服務的意願。

對我國防之影響

共軍文職人員制的施行與我國防文官制在某種程度有部分契合意味，但因共軍文職人員制甫施行不久，許多作為均參考其國內公務員政策或借鏡國外文官體制為依據。然若以共軍文職人員制推展至今，對我國防影響概分如下：

一、專業技術

軍事技術與科技的發展往往帶來戰術上的重大變化，並影響戰場生態的均衡，甚至在戰略層次上的邏輯與思想也因而調整之，隨著共軍的裝備換裝以及軍事技術的進步，中共解放軍未來的戰力以及戰法都將改變並獲得提升^⑫。以當前中國特色基本變革的基本內涵，其中在優化體制編制部分，在結構組織上，主要減少陸軍、增加海空軍、第二砲兵，減少非軍事職能部門和單位，增加專業技術保障力量^⑬。因此基於當前共軍文職人員，廣泛來自於社會人才，深具不同的專業素養背景，可提供部隊在專業與非專業領域中從事各項專職。一來可擔任原先由現役軍官幹部所任的職務，以紓解現役軍官不足，而現役幹部則可轉任其他要職；二來將提升部隊專業技術，使武器裝備性能增強與新思維觀念的引進。換言之，雖然

註⑪：中國人民解放軍文職人員條例第三十五條。

註⑫：蘇進強等，《建構精實先進的國防政策》（臺北市：國民黨政研會，民國88年），頁86、97。

註⑬：傅慧軍、岳勝軍著，《信息時代的國防政策》（北京：國防大學出版社，2006年9月），頁217。



目前兩岸軍事裝備的素質，以臺灣方面的平均水準較高，中共方面僅在若干重點單項占上風，整體的裝備水平則居於落後階段^⑭。

二、人力素質

人才是建軍治軍之本，也是戰爭制勝的關鍵因素，在軍事資源中，人才是最寶貴、最具有決定意義的資源^⑮。中共過去20年的軍力發展有直接關聯的現代化計畫(一)縮減軍隊規模；(二)改變軍隊結構；(三)改變後備戰力和民兵的結構與作戰任務；(四)改變人員體系；(五)大量添購新式裝備；(六)修改準則為解放軍備戰，打贏以現代高科技或資訊化為主的局部戰爭；(七)改善軍事訓練的頻率、內容與方法，著重聯合作戰；(八)改造解放軍後勤系統；(九)提升全體軍人的生活水準、薪資與生活方式；(十)修改軍事專業教育系統等，同時至1995年以來隨著資源更加充裕而有所強化^⑯。因此就共軍文職人員的編制，不僅改變軍隊原有的結構，也提高部隊所謂的「專業人才」比例，尤其是具有複合的知識結構和綜合能力，甚至具有創新精神和創新能力。換言之，這將是關係共軍未來走向的重要指標。

三、整體戰力

中共由於軍事現代化粗具成效，加上

「中國威脅論」論調在國際社會甚囂塵上，因此中共軍力擴張已成為舉世關注的焦點。總體而論，中共建軍已由以往偏重戰略性武器研發，逐漸轉變成兼顧戰術性武器發展，對於我國家安全也形成嚴重的威脅^⑰。近年來在胡錦濤主政下，軍事鬥爭準備係「為了爭取最大可能實現和平統一」，已成為中共對臺軍事作為的基本立場^⑱，又中共為因應國際及區域情勢變化，其軍事戰略重心置於「臺海」及「南海」等方向，以支持其階段性國家政策、滿足區域安全事務所需^⑲。因此當共軍文職人員所具備高素質，同時又專業技術能充分展現，這意味共軍整體戰力的發揮，在人力、技術等相互配合情況下，對共軍未來作戰將會有一定成效。

我國因應作為

針對共軍文職人員制的施行，對於我國當前國防政策，雖不具有高度威脅，但我國仍應有相當作為以因應共軍在未來的後續效應，僅提出以下幾點：

一、擴大人才招聘社會化

近年來，全球主要國家為因應國際局勢的變化與新型態的威脅，紛紛調整戰略部署及加速國防改革^⑳。而我國《國防二法》於民國91年3月1日正式施行，在體

註⑭：同註⑫，頁100。

註⑮：王文榮等，《中國軍隊第三次現代化論綱》（北京：解放軍出版社，2005年），頁184。

註⑯：國防部，《中共研究彙編》（臺北市：國防部部長辦公室，民國95年11月），頁11～12。

註⑰：翁明賢，《2010年中共軍力研究》（臺北市：麥田出版，民國87年），頁162～163。

註⑱：馬振坤，《中國安全戰略與軍事發展》（臺北：華立圖書，2008年3月），頁285。

註⑲：國防部「國防報告書」編纂委員會著，《中華民國97年國防報告書》（臺北市：國防部，民國97年），頁53。

註⑳：國家安全會議，《2006年國家安全報告》（臺北市：國安會，民國95年），頁87。



制上已具備「軍政軍令一元化」、「文人領軍」、「軍政、軍備、軍令專業分工」的意涵，換句話更是一個「權責相符」、「分層專業」的國防組織。基此為充分貫徹當前國防政策、配合國軍兵力整建，在廣納社會人才的招募機制，除要有完善的配套措施外，尤要積極的態度，適時運用各種途徑強化宣導，如運用媒體報章，或藉全民國防等時機宣導，如此才能讓「有志」、「有心」的社會人才，有明確資訊的獲得管道。

二、深植國防思想穩固化

當前國家社會所面臨的安全威脅，已不限於傳統的軍事、外交等威脅，非傳統安全威脅業已日漸深重²¹。換言之，為因應中共軍事及非傳統性安全的威脅，達到「預防戰爭、國土防衛、反恐制變」的國防政策基本目標，透過政軍協同合作，有效整合國內災害防救、傳染病防治、輻射災害應變、反恐怖行動等緊急應變體系，建立綿密完備的動員能量²²，未來更要以國土防衛、平戰一體的目標，來建置完善的國土安全網才是國家安全的最好保障。

三、積極提升行政效率化

組織結構扁平化是時代背景的產物，當科技改進了我們使用工具的性能，強化輔助管理能力時，指揮與訓練管理幅度自然增加，降低中間層級的存在價值，而層級減少使得部隊的決策循環流程加快²³。因此，為配合國防轉型與運作變革，未來除持續培養專業素質，才能有效提高行政

效率，此外更要秉持「嚴考核、嚴淘汰」的人事管制作為，才是有效提升人力素質優化的目的。

結語

共軍是中共從事武裝鬥爭的主體，因特殊國情與軍隊性質與民主國家截然不同，加上其內部運作鮮為人知。若以軍隊的地位及所扮演的角色而言，中共政權不僅是依靠軍事力量建立，甚至是社會發生動亂，大部分均是依賴軍隊。綜觀中共歷史，幾乎每次的變革都與軍隊緊密相連。換言之，由於共軍本身冗員過多。因此，每每進行大規模的變革，都勢必會連帶影響軍隊生態的衝擊。文職人員加入軍隊，不僅是提升共軍成員技術專業化，甚至是啟發共軍高階領導的分工化及專責化。如此，皆都因實施文職人員所必然的影響。

誠如前述，中共預計運用三年時間來擴充軍隊「專業化」，凡此諸多原因都是讓共軍邁向強勁的穩固根基。至此，面對全球國防的不斷創新，共軍步伐也隨時代潮流而變動，以能趕上軍事事務變革的腳步。簡言之，目前可說是共軍處於組織轉型的關鍵時刻，也將掀起另一波區域性戰略人才爭奪戰。

收件：97年10月6日

第1次修正：97年10月13日

第2次修正：97年12月16日

接受：97年12月31日

註²¹：同註²⁰，頁68。

註²²：同註¹⁹，頁288。

註²³：李安復、宋炳剛等著，《e化部隊：未來國防武力》（臺北市：時英，民國90年），頁229。