

Recall and Reflections on the Transfer from Teams to Schools of the Armed Police Force

武警部队“队改校”的回眸与反思

□ 岳峰 张清

摘要：“队改校”是武警院校教育发展史中的一个独特现象，它是武警初级指挥院校发展的起点。本文回顾了“队改校”的实施过程及其特点，在此基础上对“队改校”的历史功绩进行了理性总结；对“队改校”实施中出现的过程性问题与后续发展中形成的结构性问题进行了深入剖析，并对这些问题进行了反思。

关键词：武警部队院校史 队改校 教导队

中图分类号：E251 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-4883-(2015)01-0044-05

武警部队于20世纪80年代初期开始的“队改校”，是武警部队在特殊环境下培养基层指挥与管理干部的一种特别办学举措，是新时期武警正规化院校教育训练的开端。“队改校”经由十余年的推进，形成了诸多初级指挥院校，它们成为武警院校教育的基本组成部分。探讨多年来“队改校”的实施过程及其历史作用，总结其有益经验，有助于推进武警部队院校教育训练的发展与改革。

一、教导队：新时期武警正规化院校教育的起点

教导队是中国共产党领导的人民军队最早创建的一种军事训练机构，尽管它与后来正规的军事院校区别很大，但是仍可说它是人民军队最早的军事教育形态。教导队诞生在红军时期，1927年毛泽东在井冈山麓市的龙江书院创办了首个教导队，当时称“军官教导队”^①，这是中国工农红军第一个干部培训机构。随后，其他革命根据地也陆续成立了许多教导队或教导大队。自此，这种随军性质的干部和骨干培训机构在不同革命时期一直保存于战斗部队，并成为了一种优良的传统。新中国成立后，人民军队筹建了许多军事院校，但教导队一直在团、师级部队中列编，并发挥着为基层部队培养军政干部的作用。“文革”时期，由于大幅裁减军队院校，部队干部紧缺和断层问题越来越严重。“九·一三”事件后，中共中央军委副主席叶剑英提出了“大办教导队”的应急措施，目的是“以师为单位办好教导队，轮训基层干部，使他们平时会组织训练，战时会组织打仗”^②，其成效非常显著。此后，教导队的发展进入了辉煌时期，并成为部队建设非常倚重的训练机构。当时，由公安部队改编的内卫部队（一般称为内卫师，它们是目前各武警总队的前身）分布在各个省、市、自治区，同样列编有教导队。1982年中央决定将内卫部队与公安武装民警、边防、消防警察合并组建武警部队，这些部队所属教导队也随各部队转隶武警部队。这为后来武警部队实施“队改校”，开办院校教育打下了基础。

教导队作为部队的培训机构，是一种别具特色的教育形态。对于教导队的性质与任务，毛泽东曾明确指出：“教导队名义上叫教导队，实际上是随军学校，其主要任务是对学员进行政治教育和军事训练，培养军队下级军官。”^③不论在战争年代还是在和平备战时期，教导队作为随营的培训机构，不但担负着

① 袁文先：《中国人民解放军院校教育史》，33页，北京，军事科学出版社，2008。

② 《叶剑英军事文选》，143页，北京，解放军出版社，1997。

③ 《毛泽东著作选读》（上），28页，北京，人民出版社，1986。

对士兵进行军事技能训练、培养基层班长等重任,而且还在20世纪80年代以前担负着对基层优秀士兵提干后的岗位教育和专业培训。后来军队落实干部年轻化和知识化政策,所有预提干部都必须经由军事院校培养,教导队的培训任务将侧重点放置于对基层干部进行短期岗位轮训、专业集训、骨干培训和新兵训练上。一直以来,教导队保持着随军学校的性质,采取既是培训队又是战斗队的办学方式,平时只有少量专职教员,多数教员由部队干部临时兼职,没有常驻学员,只有培训期为1~6个月的集训学员。在知识的传授上,教导队注重即学即用的岗位专业知识和军事经验知识的传授。1983年武警部队组建后,提出“治警先治校”的发展战略,并针对部队基层干部奇缺的状况,武警部队党委审时度势做出决策,拟将各个武警总队所属的教导队改建成初级指挥学校,意图在短期内满足部队的人才需要。教导队则成为武警初级指挥院校的发展起点。

二、“队改校”的历程回眸

20世纪80年代初中国实施改革开放政策后,武警部队的职能使命快速拓展。为适应形势需要,加快武警部队基层带兵人的文化素质与专业能力培养迫在眉睫。1983年9月,公安部呈请建立武警部队初级指挥学校和专业学校,后经国务院批准同意,将各武警总队所属的教导队逐步改建成武警指挥学校。自此,武警部队教育训练发展过程中历经十年的“队改校”工作全面展开。

(一)从“成熟一个,发展一个”到“批量改校”。1983年10月,武警部队召开了第一次院校工作会议,其最为重要的一项议题是布置落实“队改校”工作,并统筹安排实施计划。在此次会议中形成的工作步骤与思路是:1.由各武警总队根据教导队发展情况,提出“队改校”报告,报总部审批同意后改队为学校,其编制由总队员额中调剂解决。2.“队改校”必需坚持的条件是:要有基本能满足教学需要的营房、场地和教学设备,要有较强的领导班子和比较健全的教学管理机构,要有一定数量的教员队伍,要做到投资少、见效快。宁可晚改一年,也不能仓促上阵。3.没有改校的教导队,近期内仍可进行预提干部培训。总之,“队改校”不能搞“一刀切”。^①

会后,各武警总队都成立了专门的“队改校”领导小组,积极筹备,争取赶上“队改校”的头

班车。各总队在内部挖潜以提升教导队规模外,还积极寻求和创造“队改校”的其他外部条件,特别是得到了所在省、市和自治区的大力支持,在征地等方面得到许多便利政策。这项工作从1983年11月27日开始实施到翌年2月末,不到三个月就有16个总队向武警总部呈送“队改校”的报告。武警总部原计划1984年先在河南、内蒙、四川、新疆、广西等5个总队进行“队改校”的试点,然后将试点经验推广后用以其他教导队的改校工作,并遵循“成熟一个,发展一个”的原则稳步推开。然而,因为各个总队得到了地方政府的支持,在用地、经费上提供了方便,因此多数教导队都有了“队改校”的强烈要求。鉴于热情高涨的“队改校”情形,武警总部审时度势,将原来“试点一推广”的实施方案变更为“批量改校”,将北京、河北、内蒙古、黑龙江、上海、浙江、安徽、江西、河南、广东、广西、四川、青海、新疆等14个总队的教导队首批纳入当年“队改校”的计划,并付诸实施,规定“一年改成,年内招生开学”。当年9月1日,这些学校都如期开学。依照这种办法,短短两年内就有24个教导队被改成初级指挥学校。最后一批“队改校”,在1991年至1993年的三年间完成,这些教导队分属于贵州、湖北、云南、江苏和西藏5个总队。截至1994年初,除海南和宁夏两个省区外,其他各省、市和自治区都有一所初级指挥学校,共计29所,占武警院校数量的绝对多数。

(二)从“中专教育”到“本科教育”的三级跳。“队改校”工作于1994年初步完成后,由教导队变更而来的许多学校都属于中等专科教育性质的学校,长期固定设置内卫指挥和后勤专业两个专业。学校的主要培训任务由两部分组成:一方面从基层部队选拔优秀士兵来培养,经过两年时间,负责将他们培养成具有中等专科学历水平的内卫、边防和消防基层部队的连、排职干部;另一方面仍然担负原先教导队的职能,即负责所在总队的各种短期培训、轮训和集训任务。在这些学校里,专职教员和管理人员在百余人左右,常年就读学员人数一般在200~500人。1996年,依照全日制学员就读数量,武警总部将这些学校分成两类,500人以上者称为一类学校,500人以下者称为二类学校。

^① 张广平:《中华人民共和国军事院校教育发展史(武警卷)》,156页,北京,军事科学出版社,2005。

完成“队改校”工作后,1995年武警总部开始着手推进这些学校向更高层次发展。先期在上海、成都和广州指挥学校试办内卫指挥专业大专班,后又按照“成熟一个,批准一个”的原则,在1997年~1998年批准了乌鲁木齐、沈阳、太原、贵阳、长沙、昆明、杭州、长春等8所学校开办大专教育。截止2000年初,29所初级指挥学校全部开办了大专教育,设置内卫指挥和军需管理两个专业。自此,这些中等专科性质的学校升格为高等专科性质的学校,成为武警高等教育的组成部分,在教育结构上这些学校占绝对多数。

2003年,武警总部面对武警院校教育在整个军事高等教育发展中相对滞后、人才培养层次不高的状况,提出了“跨越式”教育发展战略,以期在短期内加快武警院校教育发展,弥补发展中的历史欠账问题,提升总体教育训练水平。武警总部于当年召开了院校长集训暨院校工作会议,用以专门探讨解决这些问题的可操作性方略。会议最后形成了行动计划,要求所有的初级指挥学校都挂靠武警指挥学院,作为其分院来开办本科教育,并规定每个学校按期在2004年开始招生,并要在当年9月如期开学。武警初级指挥学校的本科教育就此展开了,这些学校每年都招收百名应届高中毕业生进行为期四年的本科教育。

纵览武警院校教育中的“队改校”历程,从1984年开始至1986年的短短3年间完成了大批教导队的改建。又由于其余教导队发展水平参差不齐,致使此项工作延至1994年结束。“队改校”工作一俟完成,紧接着在1995年又着手开办大学专科教育,并只用四年时间完成了所有中等专科性质的指挥学校升格为大学专科学校。这些学校的大学专科教育也只持续了三年时间,至2004年所有的指挥学校都整齐划一地开始实施本科教育。武警初级指挥院校短期内紧锣密鼓地完成了由中等专科教育到大学专科教育再到大学本科教育的升级,这种跨越式发展方式,后来被称为武警教育训练发展中的“三级跳”。

三、“队改校”的历史功绩

“队改校”是武警部队发展院校教育过程中,特别时期的特别之举。要客观中肯地评价“队改校”的历史作用,必须与当时的历史条件紧密结合起来。1983年武警部队组建后,干部队伍状况有以下几个显著特点:其一,由于在“文革”期间关停了大部分军事院校,造成了部队基层军事

人才培训体系不完备,使人才特别是文化水平较高人才显得非常紧缺;其二,作为干部培训体系的一个必要补充,教导队在此时适应了部队战备和人才培养的需要,成为部队倚重的教育机构,作用凸显,并在干部培训方面取得一定经验。其三,组成武警部队的内卫、边防与消防“三警”,人才储备有其独特性。由于这些部队长期偏于地方性质,连级干部与公安科级干部的最高任职年龄大致相仿,都在45~48岁之间,造成基层干部年龄普遍偏高、年轻干部储备不足、干部梯层配备不合适等问题;其四,组建后的武警部队承担着八大勤务,随着部队勤务的多样化和任务的日益繁重,对基层干部的带兵能力、完成勤务的专业技能以及自身的军事素质要求明显提高,一线带兵的年轻干部数质量要求非常紧迫。如何改善这些情形,是武警总部当时面临的重大挑战。为此,采取“队改校”来培养大批人才是形势所迫,是非常及时的应对措施。

(一)“队改校”快速培养了大批年轻基层干部,改变了部队建设面貌。在短短三年间,大批教导队一边改建一边招收优秀士兵入校进行两年制专科培养,在短期内为内卫、消防和边防部队培养了基层急需的排长和司务长,对武警部队基层建设起到极大推动作用。一方面,这些学校不管在当时还是日后都非常具有针对性地担负着基层排级生长干部的选拔与培养,至此基层生长干部的渠道畅通并日益制度化,为部队源源不断地输送年轻干部,基层干部队伍无论在知识结构、年龄结构还是在梯层配备上发生了巨大变化,部队后续发展越来越显出较高的正规化水平。另一方面,受过院校正式培训的大量年轻干部补充到基层一线,提高了部队管理水平,一改过去偏向地方性质的管理方式,使部队军事化发展水平得到长足发展。

(二)“队改校”快速形成了武警院校教育的基本构架,并为后续发展提供坚实基础。实施“队改校”后,这些众多的初级指挥学校担负着为各自总队培养部队基层干部的任务,它们与其他几所总部直属院校一起构成了较为完善的武警院校初、中两级教育训练体系。在教育结构上,这些中等专科性质的学校成为整个教育体系中最为基础的一个教育梯层,并在武警院校方阵中占有绝对数量,这些院校发展状况如何在当时直接影响到整个武警部队的建设与发展。从当前来看,武警院校正在展开教育训练转型,实施“学历教

育合训,任职教育分流”的人才培养模式。这些院校经过改造和合并后,分别担负着“合训”与“分流”的培训任务,成为现阶段教育训练变革的中坚力量。

(三)“队改校”针对武警部队的时代特点,探索出基层干部的培养经验。由于武警部队组建初期由内卫、边防与消防“三警”构成,在业务指导与领导体制上经由公安部领导,此时武警院校人才培养的分工与任务尚不稳定,这给初级指挥学校培养适合于执行多样化任务的“三警”部队基层干部带来难度。尽管如此,这些学校从1985年起紧扣“胜任本职工作的排、连指挥员和司务长”的培养目标,并且根据武警部队高度分散,任务繁重复杂,大多以排自为战、班自为战的现实,有针对性地强调培养“学员胜任第一任职的能力”,力求培养出的人才必须集“司、政、后”工作能力于一身。经过十余年的努力,这些学校培养出的干部适应了岗位要求,带兵能力强,成为“信得过,用得上,留得住”的基层合格人才。“队改校”后的初级指挥学校人才培养方式是武警院校培养一线带兵人的宝贵经验。

(四)“队改校”快速集聚了武警院校的教育资源,为武警部队教育训练积累了“家底”。在“队改校”过程中这些学校充分依靠地方政府、武警总部和各总队的“三个积极性”来投资办学,使教育资源在短期内满足了培训任务的要求。由于“队改校”工作得到国务院批准并统筹安排相关地方政府给予相应支持,故而各省、市、自治区政府对武警部队“队改校”在用地、师资、财力等方面都给予优惠政策,为“队改校”的顺利进行与按时开学创造了条件。据1989年统计,地方政府直接给此项工作投资712万元,武警总部累计投资2.8亿元,各总队投资累计5635万元。^①“队改校”后,这些学校的营房总面积至1999年达到了1370万平方米。^②在“队改校”过程中,这些学校依据“专、兼、聘”相结合的方式较好地解决了必要的师资需求,为武警院校教育积累起了宝贵的智力资源。另外,这些学校缘于培养目标所限,虽然只有武警指挥与武警后勤两个专业,但经过教学实践与理论积累,它们也为日后武警内卫学学科的形成进行了先期探索。

四、“队改校”的问题与反思

(一)“队改校”实施中出现的过程性问题。由于“队改校”改变了原来稳扎稳打的实施方略,

在各总队高涨热情的推动下决策层采用了“成批改建”的办法,致使此项工作推进过快,暴露了一些问题。据1985年赴一线检查的人员汇报所显示,这些问题主要是:“教学管理机构不健全,干部配备不足,管理存在混乱;教员素质薄弱,人员不全,授课质量不高;教学保障设施简陋,不能胜任教学之需;教学秩序不正规等”。就单个学校来说,这些问题的出现只是暂时性的,只要持续投入再加以调整和完善就会迎刃而解。但随后出现的问题则成为整个武警院校教育与成长过程中非常棘手的问题。1986年公安部部长阮崇武对“队改校”一针见血地指出了存在的问题:“武警初级指挥学校太多,重复建设太厉害”。为此,武警总部会同公安部边防局、消防局对28个总队的23所学校进行了调研,调研认为“学校布局上确实存在数量偏多、重复建设严重、经济效益不高、师资力量不足的问题,同时办学经费困难,存在许多缺口”。从当时来说,此类问题同样可以被看作改建中的过程性问题,只要突破阻力,决策及时,实施合并与裁撤,这些问题就会一揽子解决。然而,由于各省公安厅与武警总队不同意撤销或合并,致使问题被搁置,调整时机被错过,最终积累成难以克服的结构性问题。

(二)“队改校”后续发展形成的结构性问题。“队改校”后,这些学校经过十余年的发展,经历了初建到完善的过程,并作为一种教育类型与其他教育类型共同构成了武警院校教育的整体系统。从教育系统的视角来看,“队改校”及其随后的发展出现了一些结构性弊端。

首先,从教育系统的宏观结构来说,这些初级指挥学校与其他直属院校一起形成了一个倒“T”字形的教育结构,这些学校处于倒“T”字的“一横”位置上,它们不但数量占多数,而且担负的培养任务一致,人才培养目标一致,管理体制一致,而完成的功能却只有一项,即培养基层排职生长干部。从功能与结构的关系来衡量,这不但与最佳效能产生的常理相悖,而且在现实当中因它们区域布局分散、重复建设严重、数量众多等问题更是增加了教育管理的幅度和难度,分散了有限教育经费的投入,降低了办学的整体

^① 武警总部编史办公室:《武警部队大事记》,321页,北京,军事科学出版社,2003。

^② 武警总部编史办公室:《武警部队50年风雨历程》,99页,北京,解放军文艺出版社,1999。

效益。

其次,从教育系统的管理体制来说,这些学校与其原型——教导队一样列编于各个总队,完全是于其所属的军事机构。这意味着,一方面这些学校所在的教育管理结构是个扁平的组织形式,学校发展必需的空间与总队所能提供的可能发展空间之间矛盾突出,造成这些学校难以从“教导队”这样的低起点腾挪拓展,发展前景受到极大限制,很难在形式与内涵发展上有较大突破,即“形神”难以兼备。另一方面,从专业角度来衡量,作为管理层的各个总队长专于军事专业与日常执勤专业,而学校管理客观上却要求对其要施以另类专门性管理,总队窘于应付这种完全不同于教导队的专业性组织的管理,往往偏于用管理教导队的方式来管理这些学校。

第三,从教育的微观规模来说,这些学校在校学员人数大多不足300人,专职教员人数都在百人以上,所承担的培训任务非常单一,专业设置也极其简单,这造成学科实力无法形成,智力资源难以积聚,再加上发展空间可能受限,使得这些学校“众树难成林”,“一枝独秀”无良机。

第四,从部队对人才规格的要求来说,武警部队现代化发展趋势以及武警部队的职能任务内涵的急剧扩大,使得对复杂条件下完成多元任务的复合型基层指挥管理干部需求增多,而这些学校发端于教导队的“自产自销式”人才培养方式、单薄的智力资源和简单的专业设置等都难以胜任复合型人才的培养。复合型人才的培养往往需要学科门类较为齐全的综合类院校来培养,而这些学校与综合型院校相比,就如同手工作坊与机器大生产难以比肩一样。

(三)对“队改校”的问题反思。首先,“队改校”作为当时武警院校教育的一个发展方略,其成功之处在于能够审时度势,非常及时地在短期内依靠外延式增长,使教育要素得到骤增,适应了武警部队组建后的人才之需。可惜的是这个发展方略在实施过程中没有适时地进行调整,而将具有暂时性的应急之举固定为常态化的基层人才培养方式,最终形成了教育结构不合理、重复建设严重、规模效益不高等问题。纵使后来总部曾多次努力意图解决此类问题,但因为错过了变革时机,还又不得不面对重重阻力,致使此类问题一再被积累,总部不得不花太多财力与精力用以平衡这些学校的发展需求,并弥补“队改校”后产生的结构性问题。

— 48 —

其次,“队改校”实施中的决策受到下级的影响,出现下级替上级决策的问题,导致决策后果产生偏移。主要表现在两个方面:一是在“队改校”开始时由“试点—推广”的策略向“批量改建”方略变更,则是受到了下级高涨的热情所干扰,从而动摇了决策实施的决心;二是在“队改校”实施过程中,各个学校为谋求生存和发展的合法性基础,都通过各种途径争取扩大培训任务,在教育基础设施建设上随意扩张,相互攀比,都力图做大做强,意图给总部形成一种发展实力不俗的既成事实,致使决策层在选择撤并院校时,难以做出抉择。

其三,“队改校”中的一些有利因素变成了武警院校教育发展的阻力。在“队改校”期间,各个学校都借助于地方政府来实施,这使得这类因素成为武警院校教育的外部力量和环境,而当武警部队每次动议撤并一些学校时,这类因素则给变革带来了巨大压力,它们除了说服武警决策层保存学校外,更多的是许诺对这些规模甚小的初级指挥学校进行地方财政的投资。显然,地方政府很少考虑武警教育系统的整体战略性变革,它们重视的是这类学校存在于当地的利己因素而非院校本身发展的因素。

其四,这些初级指挥学校不能很好地解决整体利益与局部利益的关系。尽管总部早已体认到此类学校发展中存在的问题,并力图变革和调整,但却一再被搁置。从客观上说,这些学校的撤并势必会造成校内领导、管理岗位的减少和教员的重新安置与分流,使多数干部顺次递升的个人成长逻辑受到破坏。因此,这类学校习惯于从本单位立场出发,通过各种渠道对决策层施加影响,设法证明学校存在甚至扩张的理由。所以,武警院校教育调整 and 改革经常是阻力重重。由此观之,武警院校教育未来的发展与变革一定要下决心克服上述因素的干扰,令行禁止,当断必断。

作者:岳峰,武警工程大学副教授;张清,武警工程大学教授、硕士生导师

责任编辑:高润浩