

《兵役法》新修与高校国防教育创新发展

贺幸平, 盛 欣

摘 要:新修订的《兵役法》把大学生作为重要的高素质兵员,使高校国防教育面临着前所未有的挑战。尽管其对大学生应征条件、待遇等作了新的规定,但实施以来效果并不太理想,其中显现出当前高校在国防教育目标定位上的认知偏差、在国防教育内容形式上的偷工减料、在国防教育组织管理上的主体缺位等诸多缺陷,凸显了创新和发展高校国防教育的紧迫性。为此,建议把国防教育学作为教育学的二级学科,并着力做好国防教育管理体系的顶层设计,完善军训及其课程教学体系的运行模式,扩充高校国防教育监管体系的实质内涵。

关键词:新《兵役法》;高等学校;国防教育;创新发展

作者简介:贺幸平,湖南商学院研究员(湖南 长沙 410205)

盛 欣,湖南师范大学教育科学学院博士研究生(湖南 长沙 410081)

一、新修订的《兵役法》及其指向

高等院校的学生实施军事训练和国防教育是教育改革全面落实党的教育方针的一项重大决策。《兵役法》赋予高校的一项战略任务是国家对国民进行国防教育的最佳基本形式之一。2011年10月29日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议表决通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国兵役法〉的决定》。同日,国家主席胡锦涛签署第50号主席令予以公布。新修订的《兵役法》以调整征集范围为亮点、以改革退役士兵安置制度为焦点、以完善相关政策和待遇为举措,以加大违反《兵役法》处罚为重点,强化了《兵役法》的执行力。其中,对大学生征集及其相关方面的指向性,成为其显著特征。

从征集范围和兵役登记时间的调整看,新修订的《兵役法》删去了全日制学校在校生可以缓征的规定,增加了普通高校毕业生的征集年龄可以放宽至24周岁的规定,明确地将大学生纳为征集对象,同时将兵役登记时间从每年的9月30日前提前到6月30日前,也即将兵员登记时间相应调整到与大学生毕业和高校招生的时间同步,解决了大学生毕业和复学时间差的困惑。而且,强调了征集期间优先权,即应征公民被征集服现役,同时被机关、团体、企事业单位招收录用或者聘用的,应当优先履行服兵役的义务。

从现役军官来源渠道拓宽等方面看,明确将普通高校毕业的国防生和应届优秀大学毕业生作为军官来源,激励其在军营中不断进取、建功立业,并带动和帮助更多的官兵进步。不仅如此,还对大学生给予更多的优惠,如入伍大学生的学费补偿由原来的部分补偿修改为现在的全部补偿,大学生退役后在招干、升学、就业等方面得到相关政策的实惠。

此外,新修订的《兵役法》实行退役士兵城乡一体化安置政策,消除了城乡差别,完善了职业教育和技能培训制度,强化了政府扶持就业的功能。对平时应征公民拒绝、逃避征集的,国防生违反培养协议规定、不履行相应义务的,机关、团体、企事业单位不履行兵役工作和义务的,都相应地增加了处罚措施和责任规定。

基金项目:湖南省教育科学规划课题“湖南省高等学校国防教育现状与对策研究”(XY011CG001);湖南省教育厅科研课题“兵役制度改革下高校国防教育创新研究”(11W009)

显然,新修订的《兵役法》将大学生作为主要的兵员征集对象,并在征集时间、方式和要求,以及士兵入伍后的培养、成长发展,士兵退役后的安置、就业、复学和拒绝服兵役的处罚等环节,进行了周密、全面、系统的顶层设计。可以说,这不仅仅是提升现代军队素质的需要,还是应对近几年新兵征集的具体情况的一种考虑。2011年以来,全国各地连续出现了“当兵冷,征兵难”的现象,大学生报名参军的数量呈明显下降趋势,个别重点大学征兵的数量竟然出现了个位数的现象。特别是今年对征集时间和入伍时间的调整,使得高校的征兵宣传发动不得不在空档期进行,结果大不如前。据某学院武装部提供的数据显示,今年大学生参军入伍报名的数量比去年又下降了30%以上。针对这种状况,必须把国防教育纳入大学生在校学习的全过程,同时高校国防教育的管理常态化也迫在眉梢。那么,如何贯彻落实好新《兵役法》,让更多的大学毕业生投身到军营中砥砺人生、施展才华,使其更好更快地成长,需要改革哪些工作?高校国防教育能否在提升大学生国防素养的同时,有效提高大学生应征入伍的自觉性、主动性和积极性?如何创新和发展高校国防教育?显然是当前高校教育教学与管理中需要探索的重大课题。

二、新形势下高校国防教育显现的缺陷

国防教育是国防领域的教育现象,是建设和巩固国防的基础教育。《孙子兵法》开篇即指出,“兵者,国之大事,死生之地,存亡之道,不可不察也”。国防的意义不言而喻。高校国防教育不仅关乎着国家安全和民族振兴,同时也关乎着中国梦和强军梦的实现。孔子曰:“善人教民七年,亦可以即戎矣。”可见新修订的《兵役法》无疑成为高校国防教育的一面镜子,显现出长期以来高校国防教育的缺陷和不足。

1. 在国防教育目标定位上的认知偏差

大学生将成为新兵征集的重要群体这一目标定位,与《兵役法》新修订实施后,出现的大学生报名参军数量下降情况,形成了巨大反差。而这个现象的直接原因是大学生对应征入伍的认识错位或不到位,深层次因素或核心因素则在于,高校国防教育没能承担起这个神圣而重要的社会职责,校园里既没能建立引导大学生服兵役的舆论导向,也没能营造大学生踊跃参军入伍的良好氛围,导致大学生应征入伍的自主意识不强。

长期以来,我国高校国防教育已形成以学生军训为主,常规国防教育活动及军事理论课教学为辅的运作模式。但大部分高校的国防教育仅仅局限于军训,只有少数高校开设了军事理论课教学,其根本原因是高校领导对国防教育的认知度不高,一般认为国防教育是军校和军队的事,与普通高校没多大关系,军事理论课开不开无所谓。据了解,2013年9月,某高校在新生中首开军事理论课,在校园网上引起了一阵不少的非议,这说明了《兵役法》和《国防教育法》在该校师生中的认知度是何等的低。由此可见,无论是军训还是军事理论课教学在高校普遍存在着不同程度的认知误区。如《普通高等学校军事课教学大纲》(2006年修订)显示,军事课程的课程目标可分为三个层次:一是知识水平层次,即掌握基本军事理论与军事技能;二是思想意识层次,即增强国防观念和国家安全意识,强化爱国主义、集体主义观念,加强组织纪律性;三是实践能力层次,即促进综合素质的提高,训练储备合格兵员和培养预备役军官。但目前,高校的国防教育不管是军训时间、训练内容、组训方式,还是军事理论课的课时、上课形式、教师配备、教学管理等,大部分高校大打折扣,没有严格按照要求落实到位,课程目标基本上处于最低层次,即知识水平层次。

2. 在国防教育内容形式上的偷工减料

新修订的《兵役法》明确了普通高校的学生在就学期间,必须接受基本军事训练,普通高等学校设军事训练机构,配备军事教员,组织实施学生的军事训练,培养预备役军官的短期集中训练,由军事部门派出现役军官与普通高等学校军事训练机构共同组织实施,普通高等学校和普通高中学生的军事训练,由教育部、国防部负责。教育部门和军事部门设学生军事训练的工作机构或者配备专人,承办学生军事训练工作。同时,《普通高等学校军事课教学大纲》也明确规定,军训时间为2~3周,实际训练时间不得少于14天;军训内容应包括解放军条令条例教育与训练,轻武器射击、战术、军事地形学和综合训练。

然而,从全国高校情况来看,目前大部分高校的军训时间为10天左右,军训内容以队列训练为主。除

少数高校在军事基地进行军训,开设了军事地形学、战术等项目外,大部分高校的军训基本上是对中学军训的简单重复。2011年课题组对某省两所本科院校的大二学生进行了问卷调查,共发放问卷1250份,收回有效问卷1079份。调查数据表明,56.1%大学生认为军事训练内容过于单一,39.4%的大学生认为学校重视国防教育,显然这样的比例是比较低的。一位大学新生军训后,在论坛上写道:“都说大学的军训最严格、最正式、最气派……这年代连初中高中的军训都有模有样,而我们呢?竟然是个笑话。我们是如此重视,认真对待我们的军训,可我们从军训中学到了什么,身体没得到锻炼,意志更没得到加强……”。

军训的组织形式主要有军营集中训练、军事训练基地集中训练、学校集中军训等形式。其中,学校集中军训,包括请部队官兵来校带训、利用国防生训练新生、采取国防生与部队官兵相结合的形式训练新生,利用学校的复退转军人和预备役人员训练新生,老生训新生(即高年级学生经过训练后,担任教官训练新生)等形式。但在现实中,高校采取校内集中军训的约占90%。这种军训方式便于管理,经费开支相对较少。但考虑到安全因素以及场地和器材设备的限制,很多军训内容如实弹射击、野外拉练等无法进行。

相对而言,军事理论课教学情况更加惨淡。据2012年底调查表明,某省总计106所普通高等院校,其中本科院校31所。按照教育部等三个部门颁发的《普通高等学校军事课教学大纲》规定,列入学校教学计划的本科院校只有16所,开课率占全省本科院校的52%,其中真正达到教学大纲要求的军事课学时(36个学时)的本科院校只占10%,其他的本科院校也只是开了一些讲座。另外75所高职高专学校基本上没有将军事理论课列入学校教学计划,更谈不上开课了。如上所知,即使开设了军事理论课的高校,在课时、开课形式、教材、教师配备、教学经费、教学管理、教学机构等方面都存在着这样或那样的问题,没有按要求落实,敷衍了事,走过场。显然,与新修订的《兵役法》提出的要求相比较,高校的国防教育其内容和形式存在的差距还很大。

3. 在国防教育组织管理上的主体缺位

在国防教育实施过程中,较多地存在监管不力等情况。自1985年高校开展以军训和军事理论课教学为主要形式的国防教育以来,我国颁布和制定了一系列国防教育方面的法律法规,取得了可喜成绩。但是,由于国防教育管理体制机构不明,责任不清,导致监管不力,成效不大的局面仍然存在,再加上高等院校军事训练机构及军事教员的设置和配备也存在着严重空缺,所谓的检查就不得不流于形式了,这样很难对工作起到真正地督促作用,高校国防教育的实效大打折扣,学生得到的教育机会非常少,学生们立志报国,投入军营的积极性自然不高。另外除了《国防教育法》和《学生军事训练工作规定》涉及国防教育工作的奖励和惩处之外,对如何保障各种法规的实施,没有建立完整的约束机制和措施。可以说,迄今为止高校国防教育的实施仍未驶入制度化和规范化的轨道。

三、创新和发展高校国防教育

高校国防教育是党和国家实行的一项重大战略举措。二十多年来,高校国防教育成绩斐然,有力地提高了大学生的军事理论和军事技能,增强了他们的国防观念与国防安全意识,也为人民解放军培养后备兵员和预备役军官打下了坚实基础。然而随着军队现代化建设的不断推进,兵役制度也在发生一系列变革。尤为突出的是征兵对象发生了显著变化。2009年12月,我军迈开了大规模招收地方大学生入伍的历史性步伐,13万大学生步入军营,大学生士兵的出现,将是中国人民解放军建军史上的一个里程碑。2011年新修订的《兵役法》将大学生缓征为应征对象以法律形式加以规定,高校自然成为了培养和输送优质兵员和后备役军人的基地,而优质的兵员和强大的后备力量,在很大程度上取决于高校国防教育质量和实效,这为推动高校国防教育创新和发展创造了重要机遇。2009年7月24日,胡锦涛在中共中央政治局第十五次集体学习时强调:“各级对大学生士兵工作要高度重视,搞好调研,总结经验,探索规律,不断提高大学生士兵工作水平。”这一指示同时也隐射出对高校国防教育重视的指向。据此,作者认为,积极推进高校国防教育创新发展须从以下几个方面联动与互动:

1. 建议国防教育学作为教育学的二级学科

学科是普通高等院校特别是本科学校的重点建设领域,或者是立校之基、立校之本。从大学的学科发展历史看,广义的学科的历史长于大学的历史,同时,通过规划、分化或交叉、整合的新兴学科又与大学相互依存,且都与知识的规划及学科制度化密切相关,每一学科背后都对应着一种知识规划方案和学科建制。而且,大学虽然不是为了学科而生,但却为学科的产生提供了最佳的话语场所。无论是哪一学科,都与测验、记分、实验室、课堂、方法论等一系列大学生规训技术密切相关。在每一个时代中,正是这些使它成为可能的东西和权力通过规划实践的影响交织在一起,共同导致了一个个具体学科的诞生。目前,我国高校国防教育实施了军事训练(实践课)、军事理论课为主、军事选修课和经常性的国防教育活动为辅的课程体系。军事技能训练从1985年开始起步到2005年在高校全面推广,已近30年,操作规范有序,而军事理论课大纲齐全、教材统一,内容丰富,涉及教育学、军事学、心理学、地形学和计算机和现代信息化知识等多门学科,并且纳入高校教学计划实施也近20年,教学课程体系基本趋于成熟,各省、直辖市、自治区教育部门组织并定期展开了高校军事教学评估工作,加之,部分高校在全国招收国防教育硕士生已满10届,高校国防教育的教师学学历和教学水平得到了较快地提高,科研能力和学术方向基本形成。由此看来,国防教育学作为教育学的二级学科,有其历史的厚重性和学术的可靠性,此乃为历史和学术依据。

1984年颁布实施《兵役法》之后,2002年教育部、总参谋部、总政治部关于《普通高等学校军事课教学大纲》的通知至2006年的重新修订(教体艺[2007]1号),同时相关部门也出台了一些政策规定,明确了军事课的课程管理、军事理论教学时数、军训时间、军事教师配备、教师培训、教学管理制度、教材建设与管理等。1997年3月颁布的《国防法》、2001年4月颁布《国防教育法》等规定学校应当将国防教育列入学校的工作和教学计划,军事理论课应当作为大学生的必修课,并且采取有效措施,保证国防教育的质量和效果。这是国防教育学作为教育学二级学科的法律依据之源。

目前更多地称之为国防教育专业或国防教育学方向,尽管没能全部涵盖作为学科的意义,将国防教育学作为教育学二级学科也是现实所需:其一,当前,国际国内形势不容乐观,国家安全问题综合性、复杂性、多变性趋势不断增强,对维护国家主权和发展利益提出了新要求,迫切需要从战略和全局的高度加大高校国防教育力度。特别是《兵役法》修订后大学生作为重要兵员,高校国防教育尤为重要,因此,国防教育学必须科学定位,之所谓有其位才有其为;其二,许多高校建立的“三室一库”(军事教研室、图书资料室、军兵种知识展览室、武器库)为学科的发展和建设奠定了物资保障;其三,从高校的科研、师资、设备和学科结构等资源优势来看,国防教育学已经具备了二级学科的基本要素,此乃是国防教育学作为教育学二级学科的现实依据。

2. 着力做好国防教育管理体系的顶层设计

强大的国防是一个国家生存和发展的安全保障,是维护一个国家政权稳定的重要基石。国防教育是一项复杂的社会系统工程,要想达到《国防教育法》所提出的“实行经常教育与集中教育相结合、普及教育与重点教育相结合、理论教育与行为教育相结合的原则”,就必须建立稳定和相对独立的组织机构。目前,国务院、中央军委成立了国家国防教育办公室,作为全国国防教育的最高行政领导部门。各省市区成立了国防教育办公室,有的挂靠在省军区,有的挂靠在省委宣传部等。教育部及各省教育厅(教委)也设立了国防教育办公室,与体卫艺司(处)合署办公。实践证明,这种合署办公及挂靠,削弱和取代了相关职能,难以规避各种利益关系的制衡,不利于工作的开展与建设。尽管行政职能不直接管理到学科层面,但破解当前国防教育政令执行不力的困局,仍应构建自上而下、相对独立的国防教育管理体系。按照现行体制,中央成立国家国防教育办公室,纳入国务院的组成部门,隶属于国务院和中央军委,具备行政执法权力,负责领导全国的国防教育和国防动员工作。其内部机构设置和人员编制由国务院和中央军委共同确定。各省市区、地州市、县区根据国家国防教育办公室的要求,依次设立相应的国防教育办公室,负责本地区的国防教育工作。同时,教育部单独设立国防教育办公室,隶属于国家国防教育办公室和教育部,负责全国的学校国防教育工作。各省市区的教育部门设立相应的国防教育办公室。与此同时,建议成立校级国防教育领导小组与高校武装部合署办公,一是有利于国防教育有关方针政策的宣传、发动和贯彻到位;二是有利于学校领导

及全校师生对国防教育工作的重要性达成共识;三是为高校国防教育进入常态化管理提供组织保障。

3. 完善军训及其课程教学体系的运行模式

对接国防建设的实战要求,是当今世界教育发展的一个重要现象。美国非常重视搞好高校国防教育与部队训练的有机衔接。美军共有400多个后备军官训练团,在全国近300所大学、3000多所中学分别设有高级和初级军事训练班,每年约有13.2万名中学生参加每周2~3小时的基础军事训练,大学生则接受系统的基础军事训练。^⑩在我国,全面履行我军历史使命,迫切需要全军官兵良好的综合素质能力作支撑^⑪。实际上,要赢得信息化战争的胜利,就应该做到仗怎么打,兵就怎么练,兵员就怎么储备^⑫。由此可见,高校国防教育的质量至关重要。

高校国防教育的改革与强化从根本上需要高校内部发挥作用。一是设立军事教研室,作为教学、管理与科研机构与武装部合署办公,既是教学管理部门,又是科研机构,其组成人员具有管理和教学的双重身份。在高校开展定岗定编改革中,应将其作为“双肩挑”人员予以对待,比如作为教学单位纳入学校教学工作的管理、考核、评估等范围,军事教师纳入学校教师序列,享受参加培训、申报科研课题、参加职称评聘和评先评优等权利。同时,要提升军事教师的专业化水平,加强教学管理力度,建立科学的考评机制。二是把国防教育课程纳入大学学习全过程。教学内容应增设国内外军兵种知识、计算机网络对抗、太空安全和海防知识等。^⑬课时设置每个学期16个课时,以规范班级开课。同时,在目前情况下,可先结合专业特色,加大国防教育选修课的开课比例。如针对全校学生开设中国与周边国家的相互关系研究、21世纪中国面临的安全问题研究,针对心理学专业开设军事心理学、战争心理学等,将国防教育课程内容与其他课程融合起来。三是实行基地化军训模式。充分依托全社会力量搞好省市县三级训练基地建设需求论证和规划设计,尽快建成融战备训练、干部培训、国防教育和学生军训等功能于一体的综合训练基地。^⑭大学生在军事基地进行训练所产生的费用可以按照“6:3:1”的比例分别由政府、高校、参训学生承担。此外,高校国防教育还要注重与人才培养、思想政治教育及环境熏陶紧密结合起来。如善于发挥校园文化资源、国防教育基地、驻地部队等阵地的文化感染作用,利用大学生退役士兵、军训教官、军转干部等特殊群体的榜样模范价值,通过媒体宣传、参观见习、专题讲座、兼职辅导、经验传授等多种形式来提高大学生应征入伍的自觉性、主动性和积极性,达到提升高校国防教育的效果。

4. 扩充高校国防教育监管体系的实质内涵

加强工作检查和执法监督,是推动国防教育由自发向政府行为、由无序向有序发展转变,是提高国防教育质量的重要措施,^⑮也是实现国防教育规范化的重要内容和保障。为此,应突出以下三个方面的工作。第一,修订《国防教育法》。国家国防教育办公室牵头组织有关部门对《国防教育法》的执行情况,以及新时期对国防教育工作提出的新要求等方面进行认真、全面、系统的调研,向全国人大提出修订《国防教育法》的草案。在草案中,要明确国防教育的组织领导体系,细化国防教育的责权利,加大国防教育的奖励与惩处力度,提高国防教育执法的可操作性。第二,落实军事理论教学五大专题及技能训练五个方面的内容。一方面,国家国防教育办公室牵头组织有关部门进一步细化,区分内容标准及保障条件,出台操作性和规范性较强的规程细则;另一方面,各地各部门和学校,应着眼军事课程建设发展,把军事课程评价纳入高校本科教学质量评估体系中,出台普通高校学生军训工作评估标准和实施细则,并积极探索军事课教学工作评价的方式方法。^⑯第三,完善和落实奖惩制度。国家国防教育办公室和各省市区国防教育办公室应经常会同有关部门对《国防教育法》和中央、省市区有关文件规定的落实情况进行检查,对落实不力的高校提出相应的处理办法,对违反《国防教育法》、《兵役法》的高校给予相应的处罚,并与高校的评估、招生计划、财政拨款等切身利益挂钩,将国防教育工作情况纳入高校主要领导的政绩考核范围,与高校主要领导的晋升挂钩。通过系列、系统的综合措施和手段,按照国防教育学学科建设的目标和要求,确保高校国防教育工作快速驶入规范化、常态化和科学化轨道。

注 释:

田钢:《论高校实施国防教育的意义和措施》,《湖南师范大学教育科学学报》2007年第4期。

新华社《新修订的〈兵役法〉亮点解读》《揭阳日报》2011 年 11 月 12 日第 1 版。

某市某区武装部数据显示。

2013 年 7 月底某学院武装部提供。

胡勇胜《大学生军训“以老带新”模式的利弊》《湖南科技学院学报》2013 年第 2 期。

2011 年在省高校国防教育年会等发放的调查表《高校大学生国防教育情况统计表(一表)、(二表)》。

贺幸平《信息化战争背景下高校国防教育问题症候透视》《湖南社会科学》2009 年第 4 期。

王建华《知识规划与学科建设》《高等教育研究》2013 年第 5 期。

①李绍新《军事科技人才培养模式研究》北京:军事科学出版社 2011 年 第 52 页。

②年福纯《培育当代革命军人核心价值观》北京:军事科学出版社 2009 年 第 140 页。

⑬⑭刘长晖《让大学生成为高素质储备兵员主力军》《国防教育》2013 年第 2 期。

⑮李贵友、刘新强《围绕“能打仗、打胜仗”推进后备力量军事斗争准备》《国防》2013 年第 5 期。

⑯时晓峰《推动国防教育创新发展》《国防教育》2013 年第 3 期。

⑰代亚军、师玉来、许闰荣《促进学生军训工作规范化》《国防教育》2013 年第 2 期。

Revision of Conscription Law and Innovation and Development of University Defense Education

HE Xing-ping, SHENG Xin

Abstract: The new Conscription Law takes college students as an important competent source of recruits, which brings new situation and challenges to the University Defense Education. Though it includes new terms concerning recruit qualifications and treatment for college students, its practical result is not so encouraging. Deviation in recognizing the objective of Defense Education, inferior teaching materials and insufficient efforts, and lack of organization and management in it highlight the urgency to innovate and develop defense education in colleges and universities. So we suggest building University Defense Education as a secondary discipline under Educational Science. We should concentrate on framing its management system's top-level design, perfect the arrangement of military training and teaching system, expand the intrinsic connotation of University Defense Education's supervision system.

Key words: new Conscription Law; university; defense education; innovation and development

(责任编辑:文 泉)