

PLA Reform, Streamlining and Reorganization in the 80s of the 20th Century

20世纪80年代人民解放军 体制改革、精简整编的回顾与思考

□ 丁 伟 魏 旭

摘要：20世纪80年代，人民解放军连续进行三次体制改革、精简整编，有力地推动了军队的全面改革，加快了军队现代化进程，完成了由依靠规模优势、立足于打全面战争向质量建军、立足于打现代条件局部战争的组织形态的转变。总结这一时期人民解放军在组织实施体制改革、精简整编工作方面的经验教训，从中获取有益启示，对于当前军队体制编制调整改革具有一定的历史借鉴意义。

关键词：中国人民解放军 体制改革 精简整编 回顾与思考

中图分类号：E297 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-4883-(2014)06-0052-06

20世纪80年代，为适应军队工作重点转移和军队建设指导思想实行战略性转变，人民解放军连续进行三次体制改革、精简整编，有力地推动了军队的全面改革，加快了军队现代化进程，对新时期军队建设产生深远影响。对这一时期人民解放军体制改革、精简整编的回顾与思考，可以从中得到一些有益启示，深化对一些问题的规律性认识。

一、适应军队工作重点转移，实施以“消肿”为目的的精简整编

中共十一届三中全会以后，人民解放军的工作重点实行转移，开始了以现代化为中心的全面建设。军队工作重点的转移对人民解放军建设提出了更高要求。但是，军队臃肿庞大已成为制约现代化建设的障碍。其主要表现为：军队规模偏大，全军总人数达603万人；编成庞杂，许多应当由地方承担的任务，也由军队承担；领导班子大，副职多，机关臃肿，机构重叠；部队编制不精干，作战部队比重小，非战斗人员多。军队臃肿庞大不仅影响了军队的现代化建设，也直接影响了国家经济建设的发展。当时，中国正处于国民经济三年调整期间，国家经济还相当困难，必须降低军费开支，重点发展经济建设。在这种情况下，只有实行精兵政策，减少数量，才能提高质量，省出钱来改善装备。

1980年3月，中央军委召开常委扩大会议。会议一致认为，现在军队的编制体制，不适应现代作战要求，必须进行改革。但因问题复杂，需要进行

慎重研究，确定第一步先把数量减下来，第二步再研究体制。邓小平在会上指出：“军队要提高战斗力，提高工作效率，不‘消肿’不行。还有，我们国家现在支付的军费相当大，这不利于国家建设；军队人员过多，也妨碍军队装备的现代化。减少军队人员，把省下来的钱用于更新装备，这是我们的方针。”“我们这次精简，主要是减少不必要的非战斗人员，减少统率机构、指挥机构人员。最主要的是减少干部。”^①

8月15日，中共中央批转中央军委《关于军队精简整编方案》。方案提出，全军由603万人压缩为450万人。精简整编的原则是：精简机关，压缩军队定额，减少保障部队和非战斗人员。根据中央军委的统一部署，全军精简整编工作从1980年第四季度开始实施。

三总部、军事科学院、国防科委、国防工办、军委办公厅等机关和所属院校、部队、科研试验机构及医院、仓库等进行精简，精简员额13.8%。陆军精简员额17.6%。平时仍区分为满员师、简编师两种编制。同时，陆军军、师加大技术兵种比例，增强防空、反坦克火力和突击力，提高机动能力。海军精简员额8.5%。空军精简员额6.4%。全军院校113所（不含铁道兵2所）保持不变。

全军精简整编工作于1981年底基本完成，人民解放军总人数减少了83万余人。由于原定移交地方和实行企业化管理的部队，因涉及地方接收等原因，未能完全按精简整编方案落实，全军尚有68万余人没有减下来。这次精简整编，大力精简了机关和直属单位，裁减了一些重叠的单位，压缩了非战斗人员和普通兵员，初步解决了军队臃肿庞大的问题。

二、重点改革体制，加强部队合成建设

1980年精简整编的主要目的是“消肿”，在体制改革方面动作不大。对此，邓小平指出：“体制问题，实际上同‘消肿’是一个问题的两个方面。要‘消肿’，不改革体制不行。”“这次精简，有了一个编制方案，但是还要进一步研

究我们的编制、体制。”^②1981年3月，邓小平在听取总参谋部领导汇报军队精简整编情况时明确：“总部体制和兵种体制是否改革，请你们再好好研究一下，可以各提出两三个方案，提交到一定的会议上让大家讨论。”^③之后，中央军委专门成立体制改革领导小组，总参谋长杨得志任组长。领导小组下设办公室。同时要求军区、军兵种也组织调查研究，提出改革意见。

领导小组成立后，先后与军兵种领导和机关进行座谈，听取他们对体制改革的意见，并组织6个调查组去6个军区、6个省军区、4个陆军军、1个舰队、2个军区空军进行调查。根据各方面的反映，认为军队体制存在的问题很多，其表现为：一是军队编成过于庞杂。没有很好实行军民结合、平战结合的原则，什么都由军队自己包下来，把军队搞成一个小社会，包袱重，不能集中精力抓军队建设，抓战备。二是领导指挥和管理体制过于分散。虽然人民解放军已发展成诸军兵种的合成军队，但还是过去单一兵种的那一套管理办法，各军兵种、各系统、各级各单位，都是自己搞一套，什么都由自己管起来，“大而全”、“小而全”，造成机构重叠，机关臃肿，浪费人力、物力，又不便统一领导指挥、统一管理和统一组织保障。三是分工不清，职责不明。各级都设司、政、后全套机构，部门间相互任务交叉，一项工作几个部门都管，协调关系复杂，互相扯皮，效率低，人浮于事，不适应现代化、专业化要求。四是合成军的编组技术兵种比重大，没有从编制上解决合成问题，不适应诸兵种协同作战要求。

各单位提出的主要改革意见：一是总部体制。普遍反映，体制改革总部是关键，应先从总部开始。一方面总部部门分工过细，包揽事务太多；另一方面有些机构设置也不够科学，特别是总参管的太杂。有的建议把军事训练部从总参分

^①《邓小平军事文集》，第3卷，168～169页，北京，军事科学出版社、中央文献出版社，2004。

^②《邓小平军事文集》，第3卷，171～172页。

^③《邓小平军事文集》，第3卷，186页。

出来改为训练总监部，直属军委。也有的认为军事训练工作不能脱离总参谋部。二是陆军兵种体制。一种意见是，军委和大军区两级的炮、装、工兵种机构，可都改为总参和军区司令部的业务部；另一种意见是，将军委炮、装、工和总参防化部等调整成立陆军部，统管陆军部队各项建设和日常工作。三是后勤组织和保障体制。认为陆、海、空三军各种物资供应、医疗保障和技术保障等，都自成体系，各搞一套，机构重叠，力量分散，不能保障战备需要和不利于战场建设的统一规划。多数意见是三军物资实行“统供”与“专供”相结合的体制。也有的建议成立联勤，统管三军的各项后勤保障工作。四是科技装备管理体制。军队装备的科研、生产、管理使用，是常规与尖端分管，特别是常规装备无抓总协调的部门。一种意见是，将科委、工办合并，将尖端与常规装备的科研、论证、试验定型到批量生产都统一管起来，装备计划仍归总参谋部，订货验收、储存保管和维修工作归后勤。另一种意见是，成立科技装备部，把尖端与常规武器从科研、生产到管理使用全部统一管起来。五是军区体制。认为大军区不管本区范围的海、空军部队，不利于战区独立作战和统一指挥。大军区机关部门与总部一样，也是分工过细，可适当合并。

1982年6月至7月，中央军委召开座谈会，着重研究军队体制改革、精简整编方案。会议明确军队体制改革、精简整编的原则是精兵、合成、平战结合、提高效能。并确定，军队体制改革包括四个方面的内容：一是军队的整体组织结构；二是领导、指挥关系；三是各级职权的划分；四是部队的编组。会议决定，在1980年精简的基础上，进一步调整和改革全军的体制编制。

9月，经中共中央批准，中央军委下达《军队体制改革精简整编方案》。方案明确军队体制改革、精简整编的具体措施是：改革体制编制，加强集中统一指挥，减少数量，提高质量，改善装备，提高部队战斗力；大力精简机关，裁并重叠机构，精干领导班子，克服官僚主义，提高工作效率和指挥效能；加强部队合成，提高干部素

质，增强诸军兵种合同作战能力；精简勤务保障部队，压缩普通兵员，保留战斗和技术骨干，保持一定数量能够应付局部情况的齐装满员部队；加强预备役部队建设，建立健全动员体制和预备役制度，实行平战结合，保证在战时能迅速动员和扩编。

改革兵种领导体制是这次体制改革、精简整编的重要内容之一。中央军委决定，将军委炮兵、装甲兵、工程兵由兵种领导机关缩编为总参谋部的业务部，划归总参建制领导，各大军区的炮兵、装甲兵、工程兵机关相应改为军区司令部的业务部门。与此同时，国务院、中央军委决定，铁道兵并入铁道部，撤销基本建设工程兵。组建人民武装警察部队和预备役部队。

总参谋部机关由17个部、局裁减合并为14个，其直属的师以上单位减少10个；总政治部各部、局下属业务局由44个合并为38个；总后勤部由13个部、局缩减为11个部，其二级部下属机构，减少17个处（室），41个科（处）。三总部机关人员精简19.6%。

各大军区直属的炮兵、坦克和野战工兵部队，大部划归陆军军领导；将预备坦克师和大部分炮兵师划归陆军军领导。1983年12月开始，陆军开始组建机械化步兵师。为取得编组集团军的经验，由北京、沈阳军区的第38、第39军进行试点。海军在调整中减少了领导指挥层次，撤销巡防区一级领导指挥机构。空军调整了歼击、强击航空兵部队训练团编组。

为加强对国防科学技术和国防工业生产的统一领导，国务院、中央军委决定将中央军委科学技术装备委员会、国防科学技术委员会与国务院国防工业办公室合并，成立中国人民解放军国防科学技术工业委员会（同时称中华人民共和国国防科学技术工作委员会，简称国防科工委）。

至1983年，人民解放军完成了军队体制改革、精简整编方案规定的任务，总人数由520万人缩减到400万人。共减少5个大军区级单位，21个军级单位，28个师级单位；8个兵团级部门，4个军级部门，161个师级部门。在精简整编调研和

论证过程中,各单位提出了一些建设性的意见,如:成立陆军部,统管陆军部队各项建设和日常工作;成立联勤,统管三军的各项后勤保障工作等。这些建议对进一步调整改革军队体制编制提供了参考。

三、适应军队建设指导思想实行战略性转变,实施百万裁军

1985年5月23日至6月6日,中央军委召开扩大会议。会议对战争与和平问题以及中国周边环境进行了科学分析,作出了军队建设指导思想实行战略性转变的重大决策,即从立足于“早打、大打、打核战争”的临战准备状态,真正转到和平时期的建设轨道上来。

为适应军队建设指导思想实行战略性转变,中央军委决定对军队进行重大改革,并将重点放在改革体制编制上。1985年7月11日,中共中央、国务院、中央军委批准转发《军队体制改革、精简整编方案》。明确军队改革体制、精简整编的根本目的,是要逐步把人民解放军建设成为一支机构精干、指挥灵便、装备精良、训练有素、反应快速、效率很高、战斗力很强的精兵。根据这个总的要求,这次改革体制、精简整编的任务,一是压缩总定额,全军总人数减少100万;二是改革体制编制,同时还要改革和建立一些相关的制度。

这次体制改革、精简整编工作,变动大,涉及面广,问题复杂,任务非常艰巨。为了确保部队的稳定和军队各项建设的正常发展,需要有计划、有步骤地进行。根据中央军委的部署,精简整编工作分两步进行。第一步,从1985年下半年开始,整编总部、国防科工委、大军区、海军、空军、第二炮兵机关及其直属单位,陆军、海军、空军、第二炮兵所属部队,省军区。第二步,从1986年开始整编院校、后勤保障单位和其余单位。

总参谋部、总政治部、总后勤部机关调整任务分工,理顺工作关系,撤并业务相近的部门,减少重叠机构。三总部机关人员精简了46.5%。

大军区由11个调整合并为7个。乌鲁木齐军

区、兰州军区合并整编为兰州军区。昆明军区、成都军区合并整编为成都军区。福州军区、南京军区合并,整编为南京军区。武汉军区分别与济南军区、广州军区合并。北京军区、沈阳军区不变。通过大军区调整合并,精简了机关和直属单位,军区机关人员精简了53%,增加了军区所辖部队的数量,充实了军区的作战力量,加大了战役纵深,提高了军区独立作战能力。

陆军部队精简23.2%,其中陆军野战部队精简13.1%。撤销11个军部、36个步兵师。陆军军全部整编为集团军,调整充实了编成内的兵种部队,提高了合成程度,增强了整体威力和独立作战能力。根据中国国土辽阔、地理条件差异较大的情况,步兵部队区分为机械化步兵师、北方摩托化步兵师、南方摩托化步兵师、轻装摩托化步兵师和山地步兵旅等几种不同类型的编制。同时组建导弹、电子对抗等一些新的技术分队。1987年开始组建陆军航空兵领导机构和部队。

海军精简员额14.7%,主要精干海军、舰艇机关,调整基地任务,撤销部分水警区,减少岸勤技术保障。空军精简员额19.6%,主要减少机构和领导指挥层次,加强诸兵种合成和防空作战的集中统一指挥。

县、市人武部,除西藏和新疆、中越边境一线人武部外,其余2501个县(旗)、县级市和市辖区人武部改归地方建制,实行地方和军队双重领导。

改革有关制度,将全军76种干部职务改由军士或兵担任,大大减少了干部数量,全军共减少干部13万余名。全军的干部与战士的比例由整编前的1:2.45,调整为1:3.3。

全军院校从1986年6月开始整编,撤并了部分院校。军事学院、政治学院、后勤学院合并为国防大学。大军区合并后,相应减少军区的陆军学校和军医学校。院校数量由117所调整为103所,总定额由33万人压缩到22.4万人。

这次精简整编,全军总员额由400万精简到300万,后经中央批准,5万边防部队不移交武警,全军编制总员额保留305万。全军体制方面的

改革有70多项,解决了一些多年来未能解决的问题。但是,还有一些大的体制问题,如战区内三军统一指挥、三军统供和科研装备体制改革等,由于情况复杂,认识还不一致,有待进一步研究论证。关于战区内三军统一指挥问题,时任中央军委常务副主席兼秘书长的杨尚昆在1985年军委扩大会议上指出,所谓统一指挥,并不是说要取消海、空军对所属部队的建制领导关系,不是要取消海、空军的指挥权。既然要讲合成,战区内的陆、海、空三军当然应该实行合成。这个问题比较大,还要进一步研究,统一认识,制订相应的规章,但方向是定了的。

四、几点启示

通过三次体制改革、精简整编,人民解放军总人数由603万人精简到305万人,大幅压缩了规模,优化了结构,在精兵、合成、提高效能等方面迈进了一大步,完成了由依靠规模优势、立足于打全面战争向质量建军、立足于打现代条件局部战争的组织形态的转变。总结这一时期人民解放军在组织实施体制改革、精简整编工作方面的经验教训,对于当前军队体制编制调整改革具有一定的历史借鉴意义。

(一)领导层的决心和意志是改革能否取得成功的关键。军队体制编制调整改革会触及一些单位、部门的利益,在决策和实施过程中必然会遇到来自各方面的阻力和干扰。一些单位或部门往往不是在改革上下功夫,而是从局部或自身利益出发,在增加编制、增设机构,提高机构等级上面做文章,造成改革困难重重,难以进行到底。因此,领导层的决心和意志是改革能否取得成功的关键。1980年,邓小平在听取总部领导汇报精简整编工作时明确指出,方案定下来后要坚持下去,不坚持下去解决不了问题,搞个文件发下去,坚决执行,谁不执行就把谁调开,头头不执行就把头头调开。即使1982年精简整编在体制改革方面力度很大,但邓小平仍不满意。他在整编方案上批示:这是一个不能令人满意的方案,现在可以作为第一步实行,以后还得研究。正因

为军委领导改革的决心和意志坚定不移,才有了从1980年8月到1985年6月,在不到5年的时间内,中央军委连续三次作出精简整编的决策。全军员额减少了一半,撤销了4个大军区、3个兵种领导机构和2个兵种建制。仅1985年百万裁军,就减少军级以上机构31个,师、团级机构4053个。改革的范围之广、力度之大,在人民解放军历史上是罕见的。

(二)对于长期形成的体制性障碍,必要时应采取革命的办法进行改革。军队体制编制是随着时代的发展而发展的。当军队组织形态远远落后于世界军事的发展或不利于提高部队战斗力的时候,必须用革命的办法推动改革。邓小平深刻地指出:“精简整编,着重精简军以上的人员、干部和机构。精简整编,要搞革命的办法。一次搞好了,得罪人就得罪一次。用改良的办法,根本行不通。”^①杨尚昆也指出,几次精简整编,只是减人,体制变动不大。考虑问题往往从过去的经验出发,总想维持现状,守摊摊,按老习惯办事。以为这样才稳妥,实际上是一种保守思想,冲不破老框框、老习惯,缺乏改革的精神。历次精简整编的经验告诉我们,“消肿”必须改革体制。1982年军队体制改革、精简整编对长期形成的体制性障碍,如陆军兵种领导体制就采取了革命的办法进行改革。新中国成立之初,为了加强陆军技术兵种建设,直属中央军委领导的技术兵种领导机关相继成立,这一体制对技术兵种的建设发展起到了重要的促进作用,但也造成各兵种自成体系,各自为政,不利于陆军诸兵种的合成。在这次精简整编中,撤销了兵种领导机构对本兵种部队的指挥权,实现了陆军兵种部队真正意义上的合成。但是,长期以来,人民解放军基本上是按单一军种、兵种体制自成系统,独立发展的,尽管在20世纪80年代的精简整编中从体制上解决了陆军兵种的合成问题,但陆、海、空三军之间的合成问题并没有从体制上得到解决。只有在充分论证的基础上,加大改革力度,这一问

^①《邓小平军事文集》,第3卷,208页。

题才能最终得以解决。

(三) 首先改革领导指挥体制, 以此带动全军各项改革的全面展开。人民解放军历次精简整编都将重点放在精简领导指挥机关上, 但机构臃肿、职能交叉等问题一直难以得到解决。对此, 邓小平指出: “现在我们的体制有很多问题。比如, 总参谋部、总政治部、总后勤部三大总部为什么机构这样大? 过去, 每提一个新的任务都要增加机构, 增加人员, 从来没有说减少人员。”^① “我们军队肿在哪里? 主要不是肿在作战部队, 当然部队也多一点, 主要是肿在各级领导机构, 第一是三总部。”^② 20世纪80年代的三次体制改革、精简整编都是首先精简三总部机关。1980年精简整编, 总参谋部机关人员精简46.45%; 总政治部机关人员精简14.86%; 总后勤部机关人员精简25%。1982年精简整编, 总参谋部机关撤销2个部、局, 人员精简19.6%; 总政治部机关人员精简20.4%; 总后勤部撤销2个部、局, 人员精简19.2%。1985年精简整编, 三总部机关人员精简了46.5%。由于领导指挥机关在每次精简整编中都能够从自身做起, 率先行动, 从而带动了全军各项改革的全面展开, 保证了体制改革、精简整编工作的顺利进行。20世纪80年代的精简整编大量精简了领导机关人员, 基本解决了机关臃肿问题。但是, 领导机关机构重叠、职能交叉等问题并没有很好地解决。这也是当前军队体制编制调整改革的重点和难点。

(四) 体制改革、精简整编的目的不是简单地减人, 而是促进部队战斗力的提高。以往的精简整编通常将裁减的员额按比例分配给各大单位, 各大单位再根据分配的精简员额制定各自的精简整编方案。精简员额通常采取两种方法, 一是撤、降、并、改部分单位; 二是按比例分配给各单位, “一刀切”地按比例减人。采取这种方式, 能很快达到精简的目标, 但同时也会出现为了完成精简任务裁减了应该保留的单位和人员。1982年6月, 时任兰州军区第一政治委员的萧华在军委座谈会上指出: “精简整编不是消极的, 不是权宜之计, 而是积极的措施, 是提高我

们军队的军事、政治素质, 加强战备, 提高部队的战斗力, 逐步达到国防现代化的正确道路。”他同时建议: “我们的整编不要一刀切。……飞行部队、舰艇部队、导弹部队、科研队伍以及重点的专业技术单位, 对它们的裁减要慎重考虑。” “就各大军区部队的编制来说, 也不能一刀切, 应该体现我们战略的重点”^③ 1982年和1985年体制改革、精简整编在调整改革部队编成上, 注重加强合成, 提高部队的整体作战能力。陆军主要裁减步兵部队、守备部队和勤务部队, 加强诸兵种合成, 增强火力和突击力, 提高机动能力; 精干编制, 减少军官, 减少保障人员; 精简机关, 充实连队。海军主要精干机关, 淘汰、封存性能落后的舰艇, 减少辅助舰船; 充实航空兵部队飞行团的飞机数量; 大力精简、撤并岸勤保障机构。空军主要减少机构和领导指挥层次, 加强诸兵种合成和防空作战的集中统一指挥; 充实飞行团的飞机数量, 淘汰陈旧飞机。通过调整和改革, 理顺了关系, 优化了结构, 提高了质量, 达到了提高部队战斗力的目的。

作者: 丁伟, 军事科学院军事历史和百科研究部研究员; 魏旭, 军事科学院硕士研究生

责任编辑: 潘宏

① 《邓小平军事文集》, 第3卷, 171页。

② 《邓小平军事文集》, 第3卷, 267页。

③ 《萧华文集》(下), 453~454页, 北京, 解放军出版社, 2014。