

# 新中国成立初期兵役制度改革曲折历程

■ 姬文波

兵役制度是关系人民利益和国家安全的重大问题。当1949年新中国成立的时候，就确定了我国必须实行义务兵役制的原则。中国人民政治协商会议《共同纲领》第二十三条规定：中华人民共和国实行民兵制度，保卫地方秩序，建立国家动员基础，并准备在适当时机实行义务兵役制。



聂荣臻主持推行新型普遍民兵制，  
循序渐进向义务兵役制过渡

改革兵役制度的具体工作，由代总参谋长聂荣臻主持。抗日战争期间，聂荣臻曾领导晋察冀边区试行过义务兵役制，取得了丰富的经验。1950年5月，全军参谋会议研究贯彻中共中央政治局作出的关于人民解放军实行精简整编的决定。聂荣臻在会后给中央的报告中说：为求得于本年10月份起，至攻台战役开始前，切实做到军队系统供给总人数不超过400万，准备由民兵制过渡到征兵制，动员计划部拟以人民武装部代替之，各级司令部设人民武装部门。5月28日，毛泽东批示同意。6月30日，中共中央、中央军委决定成立军委人民武装部，任命张经武为部长，傅秋涛为副部长。

新中国成立初期，各地的民兵工作都有

新的进展，广大民兵在参战支前、剿匪肃特、维护治安等方面，发挥了很大作用。但是，在民兵建设上也存在着一些亟待解决的问题。各级人民武装组织的领导机构和编制不统一，隶属关系也不明确。有的地区设人民武装部，有的地区设军事部，也有的叫人民武装委员会。这些机构，有的属军队建制归军区领导，有的则属地方建制归地方政府领导；编制人数也有多有少，相差很大。基层民兵组织的名称、参加民兵组织的条件等也不一致。村、乡一级民兵领导组织，有中队部、武装部、武委会等形式；参加民兵的最高年龄，也分别为25岁、30岁、35岁、40岁不等；民兵的名称，有的叫模范自卫队和一般自卫队，有的叫基干民兵和一般民兵，也有的叫民兵自卫队、看青队等。各地的民兵发展极不平衡，一般是老解放区的民兵工作基础较好，如华北地区的民兵人数约占农村人口的3.6%，而新解放区的民兵数量比较少，仅占农村人口的0.8%。为加强民兵工作，1950年10月，中央军委召开全国人民武

装干部会议。会议认为，现在全国大陆业已统一，人民政权普遍建立，土地改革逐步开展，人民群众的觉悟日益提高，在全国普遍实行民兵制度的条件已经具备。因而迫切需要在民兵建设上有一个统一的指导思想，统一的方针、政策，统一的规章和制度，以利于工作的开展。

1951年2月12日，周恩来（主持军委日常工作）在全国复员工作总结会议上讲话指出：复员、动员与民兵工作，这三个方面的工作应是三位一体地来做。我们今天要从志愿兵制走向义务兵制，即征兵制。在这个过渡时期，《共同纲领》上规定实行民兵制度，地方上的基干武装是民兵，复员与动员工作都需要依靠民兵来进行。复员是一个经常的工作，应该建立经常的制度及组织，使得国家依靠民兵制度这个动员基础，逐步由志愿兵制走向征兵制，使得我们部队的战斗力不断提高。

1951年3月，中共中央、中央军委下达了《关于各级人民武装部的组织和编制问题的

决定》，着重解决了建立各级人民武装部和加强地方党委对民兵的领导问题。《决定》明确规定，从中央军委到县属区一级政权，均设立人民武装部，隶属于军事系统领导，主要负责民兵工作；没有地方部队的军分区不设人民武装部，民兵工作由军分区直接负责组织领导。5月16日，中央军委发出《关于加强民兵建设的指示》，规定：凡年满18周岁至30周岁的男性公民，均有义务参加民兵，接受军事训练和政治训练，作为国防军的有力的后备组织。这样，就把过去战争时期实行的自愿参加民兵的制度，改变为按照规定的条件普遍参加民兵的制度。

普遍民兵制的确立，不仅可以把农村适龄的青壮年比较普遍地组织起来，接受军政训练，随时参军参战，履行保卫祖国的义务，而且可以通过普遍民兵制的实施，从组织上、思想上为实行义务兵役制打下良好基础，从而为国防后备力量建设开辟了广阔的前景。普遍民兵制的实施，揭开了中国民兵建设的新篇章。

在推行新型普遍民兵制的同时，聂荣臻积极着手建立义务兵役制的工作。他认为，“为了解决我国的兵源问题，我们必须向义务兵役制度过渡”。1952年4月，根据总参的指示，济南军区组织了近250人的调查团，在河南省遂平县进行准备实行义务兵役制的调查研究。6月9日，军委人民武装部部长傅秋涛向军委呈送了《关于人民武装工作的报告》。《报告》说，民兵数量已发展到1800多万人，占全国农村总人口的4.5%，华北几个老区多的省份（河北、山西、察哈尔）民兵数量已达人口的7.5%~7.8%，接近完成了普遍发展任务；实行义务兵役制度的时机已经成熟，建议1953年即从老区开始试征。

8月5日，聂荣臻向毛泽东、中共中央提出准备实行义务兵役制的方案报告。报告说：结束志愿兵役制，实行义务兵役制，势在必行。随着土地改革在全国范围的即将完成，就具备了实施普遍民兵制的基本条件。如按农村人口9%预计，全国普遍民兵制实现后，将有民兵3600多万人。我们对实行义务

兵役制这一中国历史上的创举，全无经验，为吸取经验，进而推广，拟于1953年先在华东、山东、东北等老区试行，征召若干万人，补充部队缺额，并在1953年内完成全国民兵普遍登记工作。自1954年至1956年三年中，按常备陆军战士员额（约200万人）每年征召与复员1/3，可以在1957年全部实现义务兵役制度。毛泽东批准了这个报告。



### 彭德怀积极主张尽快实行义务兵役制

1952年7月，中央决定由彭德怀主持军委日常工作。彭德怀对实行征兵制怀着一种争取早日实行的急切心情。他认为颁布兵役法，实行义务兵役制，不会有什么拖泥带水的事情，进行起来是会很快的。1952年10月，军委人民武装部成立了兵役法研究室，11月成立了以聂荣臻为主任的兵役法研究委员会。

11月13日，彭德怀在军委例会上传达中共中央的决定。他说，在昨天的政治局会议上，中央已经确定，军队在1954年1月要准备实行征兵制度、薪金制度和军衔制度。12月12日，中共中央向全国发出指示，开展准备实行义务兵役制的宣传教育。12月26日，傅秋涛在关于检查同苏联顾问的关系问题的报告中谈到，苏联顾问建议迅速建立由中央到地方的各级兵役机构，不建立就不能实行兵役法，兵役机构应在兵役法颁布的前一年建立。12月28日，毛泽东批示彭德怀：请在军委例会上讨论一下建立兵役机构问题，如果后年实行征兵制，则明年应建立兵役机构。彭德怀主持研究后，同意此建议。

1953年1月2日，彭德怀在第十次军委例会上乐观地提出，准备于8月1日公布兵役法，公布后追认本年1月1日入伍新兵为第一



1955年7月16日，彭德怀在一届全国人大二次会议上作关于《兵役法草案》的报告

期义务兵。关于山东省提出动员新兵宣布服役期三年,彭德怀表示,应全国推行。报经中央批准后,1月6日,彭德怀用中共中央和中央军委名义批复山东分局,同意其建议,并要求各大军区动员新兵可照此办法进行。

3月23日,毛泽东签署命令,成立兵役法委员会,由聂荣臻任主任,成员有黄克诚(副总参谋长兼后勤部部长)、张宗逊(副总参谋长兼军校部部长)、徐立清(总干部部副部长)、王宗槐(总政组织部部长)、孙仪之(总后卫生部副部长)、刘道生(海军副政委)、吴法宪(空军副政委)、李天焕(公安军副政委)、王尚荣(总参作战部副部长)、苏静(总参军务部部长)、萧克(总参军训部部长)、萧向荣(军委办公厅主任)。苏联顾问提供了苏联兵役法的全套文件,供中国参考。总参谋部、总政治部、总后勤部、海军、空军、公安军以及国家机关有关部门的领导为委员,领导兵役法的起草工作。毛泽东对山东分局代理书记向明汇报的山东义务兵役制试点工作很重视,要他写一份报告给中央,并打电话告诉中央有关部委要重视山东义务兵役制试点经验。后来,中央还转发了山东的试点经验。

实际上,兵役法的制定工作远比当初估计得要复杂,不得不再推迟公布。彭德怀对此深感焦虑。他在9月8日写给中共中央和毛泽东的报告中再次提议:“今年华北、华东动员新兵经验,提出‘二年轮换’口号后,在群众中动员顺利,新兵到部队后表现也很好(华东认为从来没有这样好带的兵)。相反的,参军年久的老兵,因为文化低、年龄大,提拔不成,考学不上,情绪反而低落,怀着很大不满,据此情况,应于1954年上半年颁布兵役法,1954年冬开始实行正规复员及征召适龄人员入伍。”对他的这个建议,毛泽东态度谨慎,认为兵役法应继续修订,待宪法颁布后方可公布。

1953年12月7日至1954年1月26日,全国军事系统党的高级干部会议在北京召开。会议讨论了解放军准备实行军衔制、薪金制、义务兵役制等重大问题。彭德怀在报告中强调:志愿兵役制不应该,也不可能继续下去了。应该以新的义务兵役制来代替旧的志愿兵役制。预定在1954年内即宣布结束志愿兵役制,开始实行义务兵役制,并准备于1954年冬,重点试行征兵十万至十五万,以便取得经验,推行全国。从各方面来考虑,这是很必要的,也是可能的。毛泽东批示:可用。

1954年7月28日,彭德怀向中央报告说:最近部队中存在几个亟待解决的问题。兵员太老,全军现80%的兵,都是参军三年以上的老兵。再次建议应尽早实行义务兵役制。报告引起毛泽东的高度重视。8月3日,毛泽东批示,少奇同志:此件似应在中央会议讨论作出决定。8月27日,中共中央政治局会议决定:关于兵员问题等,待中央讨论兵役法时再行讨论。

为了准备义务兵役制度的实行,由人民武装部协同苏联顾问起草了《中华人民共和国兵役法草案》。起草委员会研究了我国的有关情况,征求了有关部门的意见,参考了苏联和各人民民主国家的兵役法,并先后经过政务院政治法律委员会和全国政协政法组座谈研究,于11月拟出了《兵役法草案》初稿。12月9日,经国防委员会讨论通过后,《兵役法草案》提交国务院。12月16日,国务院全体会议第三次会议讨论和通过。随后,彭德怀致信毛泽东、刘少奇、周恩来,报请审阅批准《中华人民共和国兵役法》。11月23日,毛泽东批示:退彭德怀同志照办。同意周恩来同志的修改意见。应召集在京的国防委员会委员(主要是党外人士)开一次会,征集意见。

1955年1月,中央军委发出《关于进行征集新兵的指示》,要求地方和军队做好思想

政治工作,按照《兵役法草案》试行义务兵役制度,征集80万新兵入伍,顶替在部队服役多年而需要退伍的一批老战士。2月7日,第一届全国人民代表大会常务委员会举行第五次全体会议,讨论并修改了《兵役法草案》,并决定由国务院将修正草案发给各级人民委员会讨论和征求意见。国务院把各级人民委员会讨论和征求的意见汇总后,将草案又作了一次修正和补充,并经7月4日国务院全体会议第十四次会议讨论通过,最后提请全国人大审议。7月30日,一届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国兵役法》,并由毛泽东命令公布。

《兵役法》共分总则、征集、军士和兵的预备役、军官的现役和预备役、现役军人和预备役军人的权利和义务、预备役军人的登记和统计、战时的征集、高级中学以上学校学生的军事训练、附则等九章五十八条。兵役分为现役和预备役两种。服役年龄规定为年满18岁至40岁。服现役的期限,依据兵种的不同,分为3年、4年和5年。新中国第一部《兵役法》的公布,标志着我国兵役制度走上法制化道路。

此后不久,国防部、总参谋部依据《兵役法》的规定先后下发了《关于组织预备役师的命令》《关于建立县、市兵役局的指示》等法规性文件,设立兵役局,并开始实行定期征兵制度,通过了年度征兵命令。



### 毛泽东对义务兵役制有保留

1956年9月召开的中共八大提出,把军政费用在国家财政开支中的比重,降低到第二个五年计划期间占20%左右。国防费用将降低到占国家财政开支的15%左右。为落实



中央决议，全军总人数将裁减1/3，压缩至250万人或者更少一些。随着常备军减少，如何解决平时养兵少、战时用兵多这一矛盾问题就更加突显出来。

毛泽东一直对为军队正规化建设实行的“三大制度”持保留态度。与大多数人的看法不同，毛泽东认为义务兵役制解决不了后备兵员的问题。中共八大之后，毛泽东就提出改变现行兵役制的问题，并且和彭德怀谈过几次，但彭德怀都没有表示态度。12月22日，毛泽东与即将率中国军事代表团出访缅甸的叶剑英谈话时，明确表示应改变现行兵役制度。他说：靠义务兵役制积蓄后备力量，每年最多能积蓄80万人，100年才能积蓄8000万人。靠现在这种办法，不够战争时期补充、扩大部队的需要。叶剑英向彭德怀转达了毛泽东的意见。

改变兵役制度是件大事，必须谨慎。彭德怀在反复考虑后认为兵役制暂时不予改变为好。1957年5月30日，彭德怀主持召开军委会议，研究义务兵役制实施的情况和存在的问题。彭德怀说，关于改变我国现行兵役制的问题，毛主席和我谈过几次，我都没有表示态度。我对兵役制有以下看法：一、必须考虑平时常备军队如何尽量少，而战时后备兵员又尽量多的问题。义务兵役制解决不了这个问题，募兵制（即志愿兵制）也解决不了这个问题。必须把民兵和预备役结合起来，把适龄青壮年和复员军人都组织成民兵，以复员军人为骨干，进行民兵训练，在若干年内就可以训练出上千万的后备兵员。二、步兵的服役年限，仍以3年为好。改为2年，不容易解决军事、政治、文化知识问题，复员回去也没有训练民兵的能力。再说义务兵在军队过3年集体生活，对于解决农村中的混乱思想，也会有好处。至于技术兵员，在自愿和需要的原则下，可以延长服役年限。兵役制是否改变为募兵制的问题，今



1958年6月，毛泽东出席军委扩大会议时，和萧劲光、许光达、刘亚楼（前排左起）在一起交谈

年暂不决定，明年研究情况后再说。经会议讨论，决定义务兵役制暂不改变；县市兵役局大加精简，除仍受军事系统领导外，同时也是地方党委领导下的一个部门；预备役士兵工作与民兵工作合二为一；高等院校和高中学生军训停止。会后，总参根据会议精神拟定了关于兵役制度问题向中央的报告。彭德怀向中央报告后，中央认为可以照办。因中央忙于领导整风，没有时间讨论，委托军委自行批准下发。

遵照毛泽东的指示，7月16日，彭德怀在第三次国防委员会全体会议上就军事建设工作作了汇报。关于如何解决平时养兵少、战时用兵多的矛盾问题，彭德怀说：宪法规定的精神，我国是要实行义务兵役制。最近，有些委员和有些同志提出，应当恢复志愿兵制或者募兵制。这是一个值得研究的问题。义务兵役制已经实行了3年，共征兵200万人左右。从征兵的情况来看，是比较顺利的。如果改变征兵制度，恢复志愿兵制，就

有许多问题需要考虑。恢复志愿兵制，无非是为了志愿兵服役的年限可以长一些；但是志愿兵在军队服务过久，复员时安置就业比较困难，婚姻问题也难处理。在待遇上如果低于农民或工人的平均收入，征募志愿兵入伍和巩固部队都有困难。对于国家来说，义务兵比职业兵用钱要节省。彭德怀明确表示：选择兵役制度，主要应当考虑如何解决平时养兵少、战时用兵多的矛盾问题。志愿兵制是不能解决这个问题的。我国《兵役法》公布前反复征求过人民的意见，实行3年以来人民群众一般是拥护的，经我们考虑暂时不加改变为好，具体执行工作中的缺点则必须改正。

在兵役制问题上，粟裕总参谋长也倾向保持现行义务兵役制不变，但应在具体问题上加改进。他在向中共中央上送的报告里说明：义务兵役制较之志愿兵制确实优越合理，易为群众所接受拥护。在10月总参谋部、总政治部联合召开的兵役工作会议上，

粟裕对实行义务兵役制的情况作了分析,肯定了它的成绩和实行的必要。

毛泽东批示同意了中央军委关于改进兵役工作的报告,实行预备役工作与民兵工作合而为一的方针,但他认为这不能从根本上解决平时养兵少、战时用兵多的问题。不久,毛泽东产生了对军队编制进行重大改组、恢复志愿兵制度等想法。

1958年2月10日晚,毛泽东请彭德怀、罗荣桓、粟裕、黄克诚、谭政等军委领导来住处谈话。毛泽东提出:军费要减至35亿元,军队减至200万人。他表示对征兵制一贯怀疑。应改变现行兵役制,恢复志愿兵制;主要搞民兵,每年训练两个月,学打步枪、机枪,投手榴弹,造成民兵海洋;陆军师分别编为主力师和架子师等。其办法是,只要30个师是满员的,学美国的办法,每个师有二万人,非常之满员,而不是现在的一万三四千人,搞大师。其他那些架子,都可以保存,但是官多兵少,骨瘦如柴,一个师有两个小团。罗荣桓当时表示说,军队有落后之感,地方向前走了,军队存在一些问题。两天后,粟裕向毛泽东送交了《就军队问题给毛主席的信》。2月18日,毛泽东在中共中央政治局会议上再次提出了这个“题目”,让大家研究。2月25日,彭德怀在军委会议上传达了毛泽东的指示。他仍然不赞同毛泽东关于改变现行兵役制的意见。

3月,彭德怀在中央工作会议(成都会议)上就国防建设中的几个重要问题作了报告。报告中,他对毛泽东提出的民兵每年训练两个月,恢复志愿兵制,陆军师分编成主力师、架子师等想法,提出了不同意见。彭德怀重申了自己在第三次国防委员会全体会议上所坚持的观点:义务兵役制度实行以来,已经开始为群众所熟悉,部队方面和地方人民都是满意的。义务兵花钱少。现行兵役制度已做了改进。彭德怀进一步分析说,

军队减到200万人时,以服役期为3年计,每年需征集30万人左右。如果采用志愿兵制的办法,每年需要动员5万人左右入伍补充缺额。以100万士兵服务10年,平均每年需要动员10万人,两项合计每年亦需要动员15万人左右,动员规模虽然比义务兵较小,但是,辈子兵的问题又要出现。这些士兵长期脱离生产以后,劳动就业比较困难。实行义务兵制的同时,通过延长各种技术兵员的服役年限等措施,可以保持志愿兵制的好处。

3月21日,成都会议大组会议讨论了彭德怀的报告。大多数人同意彭德怀的意见。在邓小平主持下拟写了中共中央关于国防工作的意见。意见中说,在目前国际形势下,适当地逐步地减少军队人数,以便进一步地节减军费的经常开支,用以发展国家经济建设和解决军队新的装备,这个方针是完全正确的。由于我们保持了足够数目的军队骨干,同时加强全国民兵的组织和训练,即使发生突然事件也是能够应付的。现行的义务兵役制可以不变,但应尽可能地简化兵役登记和兵员征集的手续。可以考虑把预备役同基干民兵结合起来,适当地增加基干民兵的人数,以后就在基干民兵中征集新的兵员。4月8日,中共中央政治局会议批准了这个意见。义务兵役制不改。



## 毛泽东提出要实行全民皆兵的制度,大办民兵师

毛泽东关于主要搞民兵,每年训练两个月,造成民兵海洋的想法在成都会议上没有得到落实,但他的决心没有改变。毛泽东明确表示,自1953年朝鲜停战后,没有管军事工作。今年要回过头来搞点军事工作。要恢

复红军、八路军、解放军的传统,恢复马克思主义的传统,要把资产阶级思想作风那一套化掉。根据当时国内外形势的变化,毛泽东进一步提出了“以民兵组织的形式实行全民皆兵”的人民战争思想。

在民兵工作问题上,彭德怀与毛泽东的思路有一定距离。彭德怀一贯的看法是:民兵的任务应该随着革命的发展而相应地改变,否则就容易引起混乱。民兵最大的特点是不脱离生产。在民兵数量、组织形式和使用上,也都要建筑在发展生产和保障人民利益的基础上,并且也要适当地照顾到民兵个人的某些利益,这是一条基本经验。这条经验,尤其在农村最为适宜。否则,民兵组织是不易巩固或容易流于形式而起不到应有作用的。

在这个思想影响下,为贯彻中共中央《解决区乡工作中的“五多”问题的指示》,彭德怀和中共中央农村工作部部长邓子恢磋商后,于1953年4月草拟了《关于民兵建设工作的几点指示》,报中央批发。《指示》说,民兵活动要适应不脱离生产的特点,不要用现役军人方法管理,要有利于生产。普遍民兵制的试点和宣传应即行停止。

针对“民兵误工影响生产的严重现象”,5月26日,根据彭德怀的意见,中央军委和政务院联名下发《关于民兵任务和解决民兵误工问题的联合指示》,明确民兵的三项任务是:积极歼灭空降特务;维持地方治安;保护生产。《指示》并对调用民兵执勤的范围和批准权限,以及民兵活动制度作出了严格的规定。

在民兵队伍的组织形式上,6月,全国人民武装工作会议建议:把民兵基干团改为基干队,以乡为单位进行编组。8月27日,彭德怀在张宗逊和萧华关于《全国人民武装工作会议的综合报告》上批示:民兵与人口比例以1%至3%为宜,普遍民兵制口号不再



强调，暂时也不必取消。根本取消所谓民兵基干团。《报告》按彭德怀批示修改后，上报中共中央。10月16日，中共中央批转了《报告》。

《报告》提出：“人民武装工作应该适应这种已经变化了的情况，改变战争时期的工作方法和内容。”根据实行普遍民兵制后全国“民兵数量已经发展很庞大”的情况，《报告》还提出：“适当地控制民兵数量，避免盲目发展。”这些意见和措施，对纠正民兵工作存在的脱离实际、脱离群众的现象，改进工作作风和工作方法，产生了积极作用。但是，《报告》提出的“不要再强调普遍民兵制”的意见，在一定程度上也给民兵工作带来了不利影响。1955年实行预备役登记训练以后，一些地方军事部门放松了对民兵的领导，致使不少地区的民兵组织出现涣散现象。但这些现象很快得到纠正。

关于民兵工作，彭德怀1958年3月在成都会议上说：1953年确定的三项任务实践证明是恰当的，仍应坚持。基干民兵的训练方法，以不脱离生产的训练为主，以乡或合作社为单位进行。训练时间为10天左右，最多不超过15天。

1958年初，全国民兵总数达到3800万人，其中以复员军人为骨干结合青年积极分子所组成的基干民兵是1030万人，其他不编入基干民兵的适合预备役的公民则编为普通民兵。基干民兵掌握步枪130万支、轻机枪100挺。毛泽东认为，这个数字仍然偏少，军委对民兵工作不够重视，没有把民兵提高到战略地位来考虑。他认为“民兵现在对维持秩序还有作用，但主要是对付帝国主义侵略”，“我们应当实行全民皆兵的制度”。他要求，用6年时间实现民兵每4人一支配，全国共需1亿支枪。这需要花费40亿元，相当于一年的军费。彭德怀认为，这是办不到的。实际上，到1964年，民兵各类武器总和也只有346

万件。

全民皆兵思想，是毛泽东人民战争思想在新的历史条件下的拓展。1958年7月12日，毛泽东就民兵工作等问题指示说：积极防御战略方针不变，把敌人打败之后打出去；全军员额不再减少，要搞原子弹、海军陆战队、空降兵；大搞民兵，每人一条枪，做到全民皆兵；学校都发枪，从兵里培养干部；军事训练时间不可太多，主要是有文化科学知识，有政治就好办，也要与劳动生产相结合。黄克诚向正在召开的军委扩大会议传达了这一指示。按照指示精神，中央军委扩大会议在7月22日通过的决议中明确提出：“必须积极积蓄和壮大后备力量，贯彻执行把预备役和民兵合而为一、实现全民皆兵的方针。”

“大跃进”与人民公社化运动的兴起为毛泽东全民皆兵的思想提供了具体立足点。8月，毛泽东主持制定了《中共中央关于民兵问题的决定》，强调：必须在全国范围内把能拿武器的男女公民武装起来，以民兵组织的形式，实行全民皆兵。把军队的后备力量建立在全民的基础上，这对生产建设和国防建设，都具有深远的政治意义和战略意义。全民皆兵，就是以人民公社为单位，逐步实行全民武装。把年满16岁至50岁的能拿武器的男女公民，都组织在民兵之内，预计有3亿左右。其中又以复员退伍军人为骨干，把年满16岁至30岁的男性青壮年组成基干民兵，预计大约5000万人。在农村中，以人民公社为单位，根据生产组织情况和民兵多少，以基干民兵为主，编为民兵大队、中队、小队。设正职负责基干民兵，设副职负责普通民兵。在城市，以厂矿、企业、学校、机关为单位，或者视城市人民公社组织的形式以人民公社为单位，建立民兵组织。这种武装起来的人民，既是民，又是兵；既是生产队、学习队、工作队，又是战斗队。

中共中央关于民兵问题的文件下达后，各地很快掀起了“大办民兵”的热潮，有的还建立了民兵师、团组织。9月底，毛泽东在视察大江南北后发表谈话：民兵师的组织很好，应当推广。我们不但要有强大的正规军，我们还要大办民兵师。以民兵组织的形式，实行全民皆兵的思想在军内外得到积极响应。分管民兵工作的罗荣桓表示：“民兵是贯彻全民皆兵的最好组织形式，过去对这个问题认识是不一致的。过去彭德怀同志想靠复员、退伍来解决后备力量的问题，10年才搞了700万人，而这700万人战时还有百分之三四十不能出来当兵，能出来当兵的只有400万人。靠这点兵，在战时无论如何也是不行的。”“关于民兵工作，军委曾讨论几次。过去没有把民兵工作看成是战略问题，只认为民兵就是维护治安，捕捉特务，没有提高到战略意义上看。实际上，最能体现人民战争的组织形式是民兵。过去以劣势装备战胜装备占优势的敌人，主要是靠民兵。将来在新条件下的战争也要靠民兵。”到1958年底，短短的几个月，全国打出民兵师旗号的就有5175个，民兵团44205个；民兵人数由原来的4000多万人发展到2.2亿人；参加民兵的人数占全国人口总数的35%，有的地区达到40%以上，个别地区甚至超过了50%。

大办民兵师，作为反对侵略的一项战略措施，曾起到了一定的积极作用，但教训也极为深刻。在当时“左”的思想指导下，把大办民兵师同实现全民皆兵混为一谈，把“全民皆兵”这个战略方针作为行动口号付诸实施，要求把全国30%的人都编入民兵，这就超越了客观需要与可能。大办民兵师随着人民公社化运动的发展一哄而起，导致了民兵工作中产生弄虚作假、追求形式问题，在群众中造成了不良影响。民兵与预备役合而为一方针的贯彻，也由于“大办民兵师”的兴起而被中断了。■