

Organization and Leadership in the Reform of PLA in the 1950s

20世纪50年代人民解放军改革的组织领导初探*

★ 颜 慧

摘要：坚强的组织领导，是有序推进改革、有力落实改革的重要保证。在20世纪50年代人民解放军这场“大破大立”“疾风暴雨”式的改革中，中共中央、中央军委十分重视改革的组织领导，并采取了一系列卓有成效的举措，成立专项改革组织机构，科学论证改革方案，以制度建设巩固改革成果，有力保证了改革的顺利实施。

关键词：20世纪50年代 人民解放军 改革 组织领导

中图分类号：E297.5 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-4883-(2019)06-0053-04

20世纪50年代，是新中国成立后人民解放军建设的第一个时期，军队建设由低级阶段向高级阶段转变，国防和军队建设取得了辉煌成就。这一时期，人民军队在编制体制、法规制度、军事训练、政治工作、后勤保障、武器装备建设等各方面都进行了深刻变革，力度之大、涉及面之多、影响范围之广在人民军队历史上前所未有。在这场“大破大立”“疾风暴雨”式的改革中，中共中央、中央军委采取了一系列卓有成效的组织领导举措，成立专项改革组织机构，科学论证改革方案，以制度建设巩固改革成果，有力保证了改革的顺利实施。

一、成立专项改革组织机构

军队改革主要依靠专门的组织机构进行具体的组织和实施。20世纪50年代人民解放军改革涉及的范围广、情况复杂、面临的棘手问题很多，必须要有专门的组织机构，专司改革的筹划设计、实施推进和监督落实。出于这些考虑，1952年11月13日军委例会决定由聂荣臻担任军衔实施委员会主任、兵役法委员会主任，黄克诚担任薪金委员会主任。当时负责军委日常工作的军委副主席彭德怀，给这些即将成立的领导机构提出基本要求：“属于各单位业务范围内的问题，应由各单位自己做主认真办理，不要把自己业务中的许多小问题都拿来请示。”“但有关全面的、牵涉很广的问题，一定要事先请示，这样才能做到分工负责，增强各级的责任感。”^①

为了准备兵役制度改革，1952年10月，在军委人民武装部成立了兵役法研究室。该室在苏联顾问帮助下，研究了包括苏联、日本、美国、法国、德国以及国民党的兵役法制度，为《兵役法》的制定奠定了理论基础。11月25日，成立以聂荣臻为主任，粟裕、黄克诚等12人为委员的“军委兵役法研究委员会”。经过5个月的努力，《兵役法》起草的理论准备已经初步完成。1953年3月23日，正式成立兵役法委员会，聂荣臻为主任，黄克诚、张宗逊、徐立清、王宗槐、孙仪之、刘道生、吴法宪、李天焕、王尚荣、苏静、萧克、傅秋涛、萧向荣任委员。此后，经过一年半的努力，拟定了《兵役法》草案。

* 本文系全军军事类研究生资助课题“20世纪50年代我军改革若干问题研究”阶段性成果，项目编号：2015JY541。

【作者简介】颜慧，军事科学院军队政治工作研究院助理研究员。

① 王焰：《彭德怀年谱》，北京：人民出版社，1988年，第536页。

与兵役制度改革一样，军衔制改革涉及面也很广，关系干部的切身利益。中央军委十分重视和慎重。1953年2月17日，正式成立军衔实施工作委员会。聂荣臻为主任，黄克诚、萧华为副主任，委员有张宗逊、萧劲光、刘亚楼、杨立三、赖传珠、徐立清、苏静、孔石泉。军衔实施工作委员会的主要任务是：对实行军衔制度中涉及的诸多政策和原则问题进行研究和解决；组织协调各有关部门在统一计划下进行准备工作；组织研究全军高级干部的军衔等级，统一全军军衔标准，并督促检查各级军衔评定工作。3月7日，在军衔实施委员会之下，成立了军衔审查研究组，负责军衔制度的具体工作，由曹广化、王宗槐、孔石泉、袁子钦、王文轩等9人组成，曹广化任组长，孔石泉任副组长。为“公平、合理”地评定全军官兵的军衔，军衔实施工作委员会做了大量细致而卓有成效的工作。

在三大制度改革中，薪金制虽然看起来是一个具体问题，但实质是一个容易引起意见的大问题。如果标准定得不合适，不仅不能激发广大官兵的工作积极性，甚至可能会诱发各种矛盾。1953年3月23日，毛泽东签署命令，成立军委薪金委员会，任命黄克诚为主任，开始有计划有组织地开展薪金制的研究。^①薪金委员会成立后，组织专门人员进行了大量的调查研究，最终制定了《中国人民解放军薪金、津贴暂行办法》。这个文件成为人民解放军薪金制改革的法律依据。

实践证明，通过成立军衔实施委员会、兵役法委员会、薪金委员会等相关领导机构，改革方案得以具体落实。这些业务领导机构在中央军委直接领导下相互协调，做到了统筹指导、分工明确、职责分明。

二、科学论证改革方案

没有调查就没有发言权。20世纪50年代，面对复杂多变的国内外形势和艰巨繁重的军队改革任务，中共中央、中央军委依靠深入细致的调查研究，妥善解决改革中出现的新情况新问题。

1953年，中共中央、中央军委决定将军队总员额裁减至350万人，并指定黄克诚负责具体的改革方案。黄克诚受命后，随即在总参谋部部长会议上传达了军委决定，并责成军务部在调查研究的基础上提出初步方案。黄克诚认为，“精简员额的分配，特别是编制的确定，是一项严肃、科学且政策性很强的工作，一定要做深、做细”^②。他多次组织总参有关部门开会，听取意见，研究落实中央军委改革指示。军务部的初步方案制定后，中央军委多次组织讨论、修改，再发各军区、军兵种征求意见。在此基础上，最终形成了军委高干会上的《关于组织编制问题的报告》。

在随后的军队裁减过程中，涉及少数民族武装等政策性很强的难题。当时，云南军区保山区和德宏傣族景颇族自治区武装力量是新中国成立初期为加强边防工作、防止青年外逃而组建的一支民族武装，至1953年已有3500多人。这支武装在组织边境少数民族青壮年教育、防止向缅境逃跑、支持地方政府工作等方面起到了一定作用，但其中人员成分复杂、混进不少不法分子，甚至还发生过成建制暴乱事件，纪律性很差，缺乏战斗力。当时的西南军区准备将这支武装撤销，为慎重起见，中央军委召集中央民族委员会、三总部有关部门领导开会研究，听取云南军区的汇报，还在会前电话征求了中共西南局、西南军区和云南省委的意见。最后综合多方面情况决定将这支武装暂予保留，但不再发展、不穿军装，归云南军区领导，并由地方党委调配得力干部进行群众工作和政治工作。

经过两年的精简整编，到1955年底，军队总员额为333万人，其中陆军步兵精简力度最大，陆军各特种兵和海、空军、防空军则都相应扩大，“已经基本上奠定了现代军队的组织基础”^③。但是，在深入部队基层调研后，发现当时军队编组仍然不太合理，非作战部队编制太多，再加上临时组织的训练班队和办公室占去正式编制的名额，造成了一定的混乱，更妨碍正常工作秩序的建立。“特别是某些机关

^① 参见黄玉章、程明群、王亚民：《军队建设大辞典》，北京：华夏出版社，1994年，第770页。在相关领导人的回忆录、传记、年谱中，都没有提到薪金委员会的具体成员。目前也没有相关的档案材料公开。

^② 《黄克诚传》编写组：《黄克诚传》，北京：当代中国出版社，2012年，第436～437页。

^③ 《黄克诚军事文选》，北京：解放军出版社，2002年，第612页。

庞大，层次繁多，而工作量很小，以致存在积压干部和人浮于事的现象”^①。

彭德怀认为，军队的组织编制，应当根据战略任务、国家条件和敌人情况，加以综合研究制定。^②他认为，现代战争下军队的组织编制必须适应国家的工业水平和装备水平。具体来说，就是一个陆军师可以防御美军一个陆战师的水平；一个军能在航空火力支援下歼灭美军一个师的水平。因此新的编制体制改革应该多保留军部，一个军要具备指挥4—5个师作战的指挥、通信条件。^③

根据彭德怀建议，黄克诚等在充分调查研究的基础上，在1956年3月军委扩大会议上提出了拟制军队组织编制的基本要求：要从全军利益出发，不要过分强调自己部门的重要性，而不断提出组织编制的要求；要从经常工作量出发，而不是从临时任务出发来考虑组织编制问题；机关编制要精干有力，要发挥干部潜力、提高工作效率；全军组织编制工作必须由总参谋部切实统一掌握，任何部门不得直接批准增加单位和人员。^④张爱萍晚年也回忆，这次精简整编“不是零敲碎打，而是要从根本上涉及，把战时编制转为平时编制，做到平战结合”^⑤。他一直坚持：作战决定编制，“搞编制的人，包括搞装备的，一定是要懂作战、懂训练的。只有把作战研究透了，才能去谈编制，去谈装备”^⑥，“精简整编必须服从对战争状态和作战指导的宏观预测。”^⑦

在1956年9月召开的中共八大上，中共中央、中央军委决定将军队总员额裁减至250万人，并再次责成黄克诚主持拟制精简整编方案。10月，中央军委召开参加中共八大的军队代表座谈会，针对机构的调整合并、部队编组、院校撤并和编余人员安排等问题进行座谈。此后，黄克诚和陈赓又多次召集各总部、各军兵种领导人进行座谈，然后又分为5个小组就统率机构和军兵种区分、军区划分、院校调整等问题进行讨论，提出了具体的精简改革方案，在此基础上，由总参谋部和军委办公厅进行综合整理。

1957年军委扩大会议决定继续裁减军队总员额，中央军委随即组织相关部门深入部队展开调研。在调查部队编制情况时，发现海防守岛部队编制不统一，给部队作战指挥和训练、后勤补给都带来不便。中央军委召开专门会议研究，在听取各方面意见后，最终统一了海防守岛部队的编制。中央军委对于老兵复员问题也十分慎重。按照最初的安置计划，1957年老兵复员总额为65万人，但为实现军队总员额减至250万，须追加裁减老兵15万人。负责精简方案的黄克诚认为，这个数字有点偏高。他分析，复员对象大多是1953年前入伍的老志愿兵，他们对军队有着深厚的感情，习惯了军队生活，“现在要结束军人生活，特别是回到农村生产中去，这是一个急剧的变化，感情上、家庭生活上的问题，回家怎么办的问题，都是摆到他们面前的实际问题”^⑧。深入进行思想教育需要一定时间，安排好他们的工作和生活也需要时间。考虑到可能遇到的困难，中央军委根据黄克诚等人的提议研究决定，将春季复员人员由80万改为60万。尽管如此，当复员安置数目下发后，仍然出现多数老兵不愿离队的情况。当时，有8个省委向中共中央和中央军委报告，担心矛盾激化，要求推迟处理。3月7日，中央军委决定将全军1957年底总员额减少至320万的时间向后推迟，继续深入细致地做好老兵退伍工作。6月，中央军委发出《关于改进兵役工作的指示》，对复员军人的安置、管理、训练提出了明确要求。

① 《黄克诚军事文选》，第612页。

② 参见郑文翰：《秘书日记里的彭老总》，北京：军事科学出版社，1998年，第529页。

③ 参见《秘书日记里的彭老总》，第531～532页。

④ 参见《黄克诚军事文选》，第613页。

⑤ 张胜：《从战争中走来：两代军人的对话》，北京：三联书店，2013年，第299页。

⑥ 张胜：《从战争中走来：两代军人的对话》，第300页。

⑦ 张胜：《从战争中走来：两代军人的对话》，第301页。

⑧ 《黄克诚传》编写组：《黄克诚传》，第440页。

三、以制度建设巩固改革成果

中共中央、中央军委十分重视法规制度建设。据统计,1949—1953年,人民解放军制定的军事法规、法律仅有2件,但在1954—1958年间,就达10件之多。^①这些法规制度,既是改革的具体内容,也保证了各项改革有序推进、有力落实。

1953年底的军委高干会为军队改革设计了一幅宏伟的规划蓝图,但“一分部署,九分落实”,要实现“建设世界上优良的现代化革命军队”的改革目标,不仅需要周密细致的部署,更需要用制度来落实、巩固改革成果。如关于军队总员额、退役军人安置、总部体制、实行义务兵役制、薪金制、军衔制和颁发勋章奖章问题等等。要解决好这些问题,必须着眼军队革命化、现代化、正规化建设总要求,系统、正规、科学地制定相关法规制度,通过制度建设巩固改革成果。

编制体制的调整改革是20世纪50年代人民军队改革的重点。新中国成立后,人民解放军仍然延续革命战争时期的编制体制。1950年和1951年,中央人民政府人民革命军事委员会分别批准颁布了《国防军陆军部队暂行编制表》和《中国人民解放军各级军区暂行编制表》,全国各级军区和陆军各军据此统一了编制。这是人民军队有史以来第一次实行了全军编制统一。1953年,中央军委重新颁布了陆军军和步兵师的编制表,军增加了炮兵、高射炮兵部队和通信兵分队,师增编坦克兵、炮兵和防化兵分队。至此,陆军部队初步完成了体制编制的统一。在1953年底1954年初召开的全国军事系统党的高级干部会议上,聂荣臻作了《关于组织编制问题的报告》以及《关于组织编制问题的总结》两个报告,为即将开始的精简整编确定了军队总员额,明确了军委、总部、军区间的领导关系,强调军队编制必须定额、定型、定员,且规定了编制的审批权限。这些问题以制度的形式固定下来,为编制体制改革提供了法律保障。

1954年的国家军事领导体制改革,取消了中央人民政府人民革命军事委员会,这意味着在国家层面没有最高军事领导机构。9月28日,中央政治局决定重新成立中共中央军事委员会作为党领导下的最高军事领导机关,并以决议的形式将这种体制改革成果巩固下来。在总部体制改革过程中,最初学习苏军的八总部体制,在运行一段时间后,发现这种体制导致机构庞大、部门重叠、职责不清。经过深入地调查分析,1958年,中央军委通过《关于改变组织体制的决议》(草案),将八总部体制调整恢复为三总部体制。同时,颁发军区领导机关编制表,对军种、军区领导体制进行了多次调整,制定一系列法规,通过制度定型了军队的组织编制,改革成果得以进一步巩固。

1954年11月9日,国防部颁布《中国人民解放军薪金、津贴暂行办法》。1955年1月,中央军委发布《关于评定军衔工作的指示》;2月,又颁布了《中国人民解放军军官服役条例》《关于规定勋章奖章授予中国人民解放军在中国人民革命战争时期有功人员的决议》《中华人民共和国授予中国人民解放军在中国人民革命战争时期有功人员勋章奖章条例》。7月,颁布《中华人民共和国兵役法》,将志愿兵役制改为义务兵役制。同年,成立条令编修委员会,对1953年颁发的三大条令草案进行修改,并于1958年正式颁布全军执行。三大制度和共同条令的颁布实行,使得人民解放军的教育训练、生活秩序等逐步走向制度化、规范化,人民军队焕发出勃勃生机,以崭新的面貌呈现在世人面前。

[责任编辑:杨涓]

^① 参见张艳:《新中国军事立法历史分期研究述评》,《军事历史》2013年第3期。