

Historical Experiences of the Adjustments and Reforms
of the Military System and Organization and It's Inspirations

军队体制编制调整改革的历史经验与启示

□ 杨贵华

摘要：新中国成立以来，军队体制编制调整改革经历了四个大的阶段，积累了宝贵经验：必须建立适应现代军队建设和作战要求的领导指挥体制和作战力量编成；必须以军事战略和作战需求为依据，指导设计体制编制调整改革；必须在管理建设权与使用指挥权上求突破；必须以战斗力为标准，优化机关职能配置和机构设置；必须充分论证，防止某一方面的改革对整体战斗力提升带来影响；必须使借鉴外军有益经验与保持我军特色相统一。这些历史经验，为我军深化体制编制调整提供了历史借鉴。

关键词：中国人民解放军军史 体制编制调整 经验与启示

中图分类号：E297 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-4883-(2014)03-0058-05

新中国成立以来，军队体制编制历经多次重大调整改革，大体经历了四个大的阶段：第一阶段为新中国成立至20世纪50年代末，由革命战争年代转入和平建设时期。为担负起保卫国家领土主权和安全的新使命，中共中央、中央军委确定“建设强大的现代化国防军”的目标和学习苏军的指导思想，根据中国的政治制度和军队性质，建立国家军事领导体制和现代军事制度，划分战略区（大军区），建立海军、空军和陆军各技术兵种领导机构和部队，快速建成了一支诸军兵种合成军队。至50年代末期，经过体制编制的结构性重组、调整，完成了军队整体转型。军队规模由550万人（抗美援朝战争时627万余人）精简为240余万人。第二阶段为60年代初期至80年代初期，根据国家日趋严峻的安全形势，中共中央提出进行全面反侵略战争准备，进而提出准备“早打、大打、打核战争”的战略指导思想。1960年制定“组织编制和装备八年规划”，准备到反侵略战争时军队能迅速扩编到700万人以上。1962年开始“备战整军”，遵照“北顶南放”方针确定北方和南方部队编制，编制满员部队和简编部队，为反侵略战争大规模扩编打基础。加强海、空军部队建设，组建地地、地空导弹部队、电子对抗部队等新型作战力量，1966年组建第二炮兵。70年代中期，军队规模最高约610万人。第三阶段为80年代初至90年代初，根据国际形势和国家安全形势的发展变化，军队开始逐步转入平时时期正常发展建设轨道。1981年重新确立“建设现代化正规化革命军队”总目标，成立中华人民共和国中央军事委员会，大规模裁减部队，撤销铁道兵和基本建设工程兵，组建武装警察部队。1980年至1984年裁减军队员额200余万；1985年实行军队建设指导思想的战略性转变，又裁减员额100万。为增强现代条件下作战能力，努力提高机械化水平，组建集团军，建立陆军航空兵等新兵种部队，加强海军大型舰艇部队建设，改善空军装备。至80年代后期，军队规模裁减到300万。第四阶段为90年代初至今，根据世界新军事变革趋势，中央军委制定了新时期军事战略方针，确立实施“科技强军”实行“两个根本性转变”的战略思想，提出“三步走”发展战略，军队进行“整体转型”，推进信息化主导的机械化信息化复合发展。在组织

编制上,进行领导管理体制改革,建立总装备部,探索建立联合作战指挥体制和实行三军联勤保障试点。经过“八五”、“九五”、“十五”期间调整改革,军队总员额为230万。加快新型武器装备研制,建立适应打信息化条件下战争的新型作战部队,努力提高信息化条件下体系作战能力,使军队担负起有效保卫国家主权安全、领土完整和海洋权益,保障国家和平发展。纵观军队体制编制调整改革,其发展轨迹反映了军队建设发展的方向和取得的重大成就。

中共十八大和十八届三中全会,提出了军队体制编制的调整改革要围绕“调整职能、理顺关系、优化结构、提高效能”这个目标,继续着力解决制约部队建设发展,特别是制约信息化条件下作战能力快速提升的体制性障碍、结构性矛盾、政策性问题。中共中央、中央军委的决策和指导思想,为军队深化改革指明了方向。回顾军队体制编制改革的历史,总结新中国成立以来军队体制编制调整改革经验,将为当前改革提供有益的历史借鉴。

一、必须根据战争形态和作战方式的变化进行结构性重组,建立适应现代军队建设和作战要求的领导指挥体制和作战力量编成

军队职能使命、作战任务需求和作战方式的变化,客观要求军队建设必须整体转型,而实现转型必然要求军队体制编制进行结构性重组。新中国成立后,军队职能转变和建设现代化合成军队的目标,要求军队必须快速建立适应现代战争要求和符合平时时期军队建设特点规律的领导管理体制和现代化作战力量体制。为实现此目标,中共中央确定实施“统一的指挥、统一的制度、统一的编制、统一的纪律、统一的训练”和高度的“组织性、计划性、准确性和纪律性”的要求,根据和平时期养军、管军、训军、用军的几大职能,进行职能配置和机构设置,形成了军委总部体制、军区体制、军兵种体制,下大力气建设海军、空军和陆军各技术兵种部队,在较短时间内,快速完成了由单一陆军向诸军兵种合成军队的过渡。这样快的发展,除经过抗美援朝战争的因素外,重要的是统一了军队必须实施革命性转型的指导思想,方针目标明确,转型建设顶层设计和

各方面结构性重组规划科学。

实施军队整体转型,不是一蹴而就的。军队三大体制的完善和走向科学化、规范化,也经历了8年多的结构性重组和结构性调整的过程。1954年,重新成立中共中央军委,强化了党对军队的绝对领导和高度集中统一指挥;成立国防委员会和国防部,国防部是履行“国务院领导武装力量建设”职能的执行机构。根据苏军建军经验,将四总部调整为八总部;依据便于中央军委集中领导、战时统一指挥,便于进行战场建设和组织防御作战,以及根据担负任务的大小,方便交通运输、后方保障等原则,将6大军区调整为13大军区;成立公安军和防空军。然而经过实践,八总部体制出现职能交叉、机构重叠等问题;公安军任务与陆军任务基本相同;防空军与空军领导指挥机构并存,影响了国土防空统一部署和作战统一指挥。鉴于此,在1957年的调整改革中,将八总部进行结构性调整,形成总参、总政、总后三总部体制;撤销公安军和防空军领导机构。至此,我军军委总部、军区、军兵种三大体制经调整完善,机构运行基本顺畅。实践表明,军队整体转型建设,需要一个逐步优化完善的过程,经过实践检验,才能建立起既符合现代军队建设规律和作战需求,又符合我军特点和实际的科学化、规范化、现代化的领导管理体制、机制。

实行军事变革以来,在领导指挥体制方面,军队进行了改革尝试,如成立总装备部,进行联合作战指挥体制改革和实行大联勤保障改革试点,取得了一些成效和经验。但从信息化条件下军队管理和作战指挥要求来看,真正的联合作战指挥体制还没有真正形成。因此,必须积极适应现代军队建设的新要求和战争形态的新变化,紧紧围绕增强军事体系整体功能搞好体系化设计,把领导管理体制改革同联合作战体制改革紧密结合起来,通过结构性重组,使军队真正从大陆军主导下的体制向信息化条件下军队建设和作战体制转型。

二、必须坚持以军事战略和作战指导思想、作战需求为依据,以打赢现代条件下信息战争为目标进行总体筹划

体制编制是军事力量的基本组织形式,建立

科学的组织编制,目的是打赢现代条件下的战争。因此,国家军事战略是体制编制建立和调整改革的主要依据。20世纪50年代,中央军委确立了积极防御战略方针,采取后发制人、阵地防御战与运动进攻战相结合的作战指导思想,其基点是国土防御作战。保卫国防作战的主体仍以陆军为主,实施陆海空联合(协同)作战。为此,加强海军、空军和陆军技术兵种建设,是确定军队规模、编成及体制编制的目标。据此,50年代中后期,陆军主战装备和通用武器、空军主战装备均接近或达到了当时世界先进水平。60年代初,中央军委确定在未来反侵略战争中采取“北顶南放”方针,在北部沿海浅近纵深地区和重要海岛实施坚守防御,在南方利用有利地形“诱敌深入、聚而歼之”。根据这一作战指导思想,在1962年的备战整军中,确定南方部队和北方部队的编制原则和武器装备。为提高打现代战争的能力,提出空军重点发展高空高速歼击机部队,海军发展“空、潜、快”部队,陆军提高部队的火力、突击力、机动力和防护力,发展“两弹”战略威慑力量。同时,为了在未来大规模反侵略战争中迅速扩编部队,确定编制满编部队和简编部队,建立战略值班部队和战略预备队。进入80年代后,根据国家形势的发展变化,我军确立了“积极防御”战略方针。1985年实行军队建设指导思想战略性转变,加强部队机械化建设,建立集团军,大量裁减陆军,加强海军、空军、第二炮兵作战力量建设,组建陆军航空兵等新型作战力量,以提高部队机械化水平,提高打赢现代化局部战争的能力。90年代后,根据战争形态和作战方式发生的革命性改变,确立了新时期军事战略方针,军队开始进行整体转型建设。实行“两个根本性转变”,调整改革部队体制编制和作战力量编成,建立高新技术部队,体制编制逐步向打赢高技术、信息化条件下战争转型,军事力量结构发生根本性改变。实践证明,军队每一次军事战略的变化,都反映了现代军事发展趋势,规定了作战方向和作战任务需求以及作战指导思想,指导我军顺应世界军事变革形势,提高打赢现代战争的能力。因此,确定军队规模结构和编成,必须以军事战略为依据,指导和牵引整个军队体制编制的调整

改革。

党的十八大报告指出,建设与我国国际地位相称、与国家安全和发展利益相适应的巩固国防和强大军队,是我国现代化建设的战略任务。当前,军队各项改革继续向纵深发展,调整改革体制编制,是改革突破的难点和关节点。要根据维护中国主权、安全、发展利益的军事战略目标和任务,聚焦研究战区划分、建立联合作战指挥体制这些大的结构性问题,加快研究建立适应信息化条件下作战方式的作战力量编组。信息化条件下,战争准入门槛低,发起时间短,战争进程快,反应迟钝就会被动挨打。要求必须更新观念,以军事战略为指导,以作战需求为牵引,按照打赢信息化条件下战争要求进行体系化作战力量编组设计,加强新型作战力量、新型作战支援保障力量建设,科学筹划和构建编组部队信息力、打击力、机动力、防护力、指控力、保障力等力量,使军队尽快形成基于信息系统的体系作战能力。

三、必须着力解决历史形成的战区和军兵种“块块”之间的矛盾,科学处理管理建设权与使用指挥权,达成“合得成”、“联得起”

新中国成立初期,为了便于各战略方向的军事建设和作战指挥,建立了战区,形成了战区“块块”。军兵种组建的特点是先建立领导机构,由领导机构组建、管理军兵种部队,形成了各军兵种的“块块”。陆军各技术兵种部队在很长一段时间,也由各技术兵种领导机构统一实施建设、管理和指挥,形成了“条条”系统。这种“块块”和“条条”,在建设初期有利于统一建设筹划和加强业务指导及实施管理。

建设新的军兵种,目的是为了形成和不断增强现代条件下诸军兵种合同(联合)作战能力。为实现“合得成”、“联得起”,在50年代初期,中央军委即分别规定了各战区对空军、海军和各技术兵种的协同作战指挥关系。1963年、1987年具体规定:在战区范围内组织作战,海、空军作战兵力统受战区首长指挥;跨区作战或单独遂行作战任务时,分别由海、空军组织指挥。为了实现陆军各技术兵种的合同作战,1982年,将军委和军区直管的兵种领导机构划归总参和军区司令部;1985年,将陆军各技术兵种部队划归各集团

军建制；1992年，将各兵种独立领导机构撤销，合并组成兵种部，规定其为各技术兵种的业务指导机关，由此，陆军彻底实现了兵种的合同作战。由于我军实施的历次边境自卫反击战，基本上以陆军为主，海军、空军作战除1955年一江山岛作战外，基本上独立遂行海上作战和独立防空作战，这就形成了我军既没有陆海空军联合作战的指挥体制，更缺乏联合作战的实践经验。

当前，信息化条件下的作战需求，建立联合作战指挥机构强烈地突出出来。为此，应重视考虑以下问题：一是军政、军令的“统”与“分”的问题。我军几十年包括现行的领导管理体制与作战指挥体制是合一的。历史上历次作战指挥机构的建立，基本上依托总参和各战区作战部门、兵种部门、保障部门临时组建指挥机构。未来信息化条件下的作战，要求指挥机构与各作战集团、作战保障集团要互联互通，一体化联合作战网络化指挥平台必须专建专设，而且联合作战指挥人才也必须经过专门培养。过去那种临时搭建班子、临时搭建通信指挥链的办法和手段，显然不适应信息化条件下作战指挥要求。而这种联合作战指挥体制的建立，客观上要求各“块块”中的领导管理体制与作战指挥体制相分离进行职能配置和机构设置，即通常所说的“军政”、“军令”，管理建设权与使用指挥权相对分离。二是处理好战区联合作战与海军、空军遂行独立海战和独立空战的作战指挥问题。像美军等一些国家那样剥夺海、空军作战指挥权，将不利于我海、空军独立遂行作战任务，统一调度使用海、空军作战力量，必须建立符合我军作战任务实际和我军特点的联合作战指挥机构。

四、必须以战斗力为标准，遵循精干、高效原则，优化机关职能配置和机构设置，推进组织形态的现代化、科学化、法制化

从历史发展情况看，我军的领导管理机构，形成了总部体制、军区体制、军兵种体制，体制内的二级机构设置，遵循养军、管军、训军、用军等几大基本职能进行职能配置和机构设置。但是，长期的和平环境、军队大量的事务性或地方单位的对接交流工作，导致军队领导机关职能的泛化，成为历次军队体制编制改革的难点。表

现为：一是机关部门职能延伸，大量的临时性、应急性“办公室”、“项目办”成为常设机构，职能的扩展导致机构数量和人员双膨胀；二是机关直属单位、自我保障机构庞杂，非作战单位、机构人员增多。三是机关各部门追求各自业务的系统管理，造成机构重叠。机关庞大的结果是官兵比例、部队与机关比例严重失调。

为解决机关事务性工作增多、非作战机构和人员增多、非编机构增多问题，军队历次精简整编都把精简机关作为重点。1975年军队精简整编主要针对消“肿”治“臃”，大量裁减机关，清理超编超配人员；1985年中央军委明确要求精简整编总部、军区机关人员50%，成效显著。然而，在追求大而全、小而全的自我保障和部门利益驱使下，机关一直没跳出精简——膨胀——再精简——再膨胀的怪圈。

解决上述问题，唯一的途径即是坚持以战斗力为标准，按有利于提高部队作战能力，优化领导机关职能配置和机构设置及人员编配。剥离具体事务性职能，淘汰过时职能，削减机关自我服务保障职能。同时，要把裁减机关同军民融合式社会化保障结合起来，同改革文职人员制度结合起来，真正使在编领导机构按战斗力标准编配。同时，要加强编制法规建设，提高执行编制的法规意识，使军队组织形态实现现代化、科学化和法制化。

五、必须充分论证，防止某一方面的改革对整体战斗力提升带来影响，防止“翻烧饼”

改革必须充分论证，防止走弯路。军队历史上许多次或有些方面的改革，初衷和目的是为了实现在机关的精干高效，部队战斗力的快速提升，但结果运行不下去，导致最后又改回去。50年代中期，军队体制编制调整改革，领导机关实行八总部体制，目的是加强几项工作的战略管理，但实际运行中出现了职能交叉、机构重叠、作战指挥和兵力运用发生冲突等问题，实行两年多后不得不改回三总部体制。1985年学习外军“先训后补”经验，目的是改变军队军事训练“低级循环”状况，将一批实兵师、团改编为教导师、团，承担培训新兵、骨干和技术兵的任务。结果不适应部队执行任务的特点，大量勤务、施工、抢险

救灾任务压给实兵团,教导团编制又不能成建制执行作战任务,而且实兵团和全训团也受到很大影响,最后也不得不改回去。90年代后的改革,如联勤体制改革、武器装备管理体制改革,初衷都是为了加强管理建设和快速发展,快速提升作战能力和保障能力,但结果并没达到预期目的。因此,改革必须从整体上论证,由某一部门论证自身的单项改革,往往会对其他系统职能造成影响。加上部门本位主义和利益趋动,争权利、争编制、争机构,必然会导致改革走样。

六、必须注重适应国情、军情,使借鉴外军有益经验与保持我军特色相统一

世界军事的发展既是改革的牵动力,又是改革的参照系。学习借鉴外军先进经验,对于一支缺乏现代作战实践经验的军队来说,不失为改革的捷径。20世纪50年代,我军确定了“建设现代化国防军”和“把苏军的一切先进经验学到手”的指导思想,在较高的起点上、在较短的时间内即建成了一支诸军兵种合成军队,建立起了现代军事制度。80年代后,我军加强同外军交往,开阔了视野,看到了“打现代战争能力不强”的差距,改革体制编制,加速研制现代武器装备,提高了打机械化战争的能力。90年代后,我军紧跟世界军事变革趋势,借鉴发达国家军事改革的成功经验,加速军队建设的整体转型,根据作战任务、作战需求,实行武器装备重点突破,现代化、信息化水平在军事改革中不断取得突破性进展。实践证明,在科学技术日新月异和军事改革快速发展的时代,注重研究学习借鉴外军经验,特别是先进的军事技术,是我军快速提升现代作战能力的有效路径。

学习外军先进建军、作战经验,必须同保持我军特色结合起来,这是军队几十年改革的重要经验和正确结论。1958年,由于受国内外政治因素的影响,我军错误地开展了反“教条主义”斗争,在建军指导上,过于强调自己的经验,突出“以劣势装备战胜优势装备敌人”的作战指导,认为我军建军、作战理论是世界上最先进的军事理论,加之西方国家对我在技术上进行封锁,我军突出强调“以我为主”、“自力更生”。这些指导思想,在一定程度上促进了我军在技术上奋发图

强,发展自己的科学技术,但一定程度上也使中国处于封闭式发展状态。此后近20年的发展建设,加上国内政治环境因素,我军的现代军事技术、包括建军作战理念,与发达国家拉开了很大距离。历史深刻地告诉我们:学习借鉴先进建军作战经验与保持我军特色结合起来,必须解放思想,弄清我军历史上形成的特色和优势,必须坚持关系我军性质宗旨的优良传统。如:军队的最高领导权和指挥权必须集中于中共中央和中央军委;在团以上单位设立中共党的委员会和政治机关,这些不仅在思想上要坚定地坚持,而且要在领导指挥体制上、运行机制上得到保证。在军事战略上,必须符合党和国家的总的国防政策和战略、战略;在战争、作战指导上,也必须坚持“你打你的,我打我的”原则,等等。而在加快现代化、信息化转型建设的组织模式,适应现代科学管理和适应信息化联合作战的体制和指挥体制改革,作战力量编组形式,发展先进军事技术和现代作战理论等方面,必须要认真研究、借鉴、学习外军经验,特别是深入研究借鉴经过近几年作战实践检验的发达国家军队的组织模式、作战理论和作战方式,探索信息化条件下我军建军作战的客观要求和急迫需求,指导我军深化改革。

参考文献:

- [1]《中国人民解放军军史》,第4~6卷,北京,军事科学出版社,2011。
- [2]《中国人民解放军的八十年》,北京,军事科学出版社,2007。
- [3]《中国人民解放军改革发展三十年》,北京,军事科学出版社,2008。
- [4]《中共中央关于全面军队改革若干重大问题的决定》,载《解放军报》,2013年11月12日。

作者:杨贵华,军事科学院军事历史和百科研究部中国人民解放军历史研究室研究员、博士生导师

责任编辑:潘宏