

八十年代的两次大裁军

徐焰

进入20世纪80年代之后,根据中共十一届三中全会的精神,全党工作转入以经济建设为中心,国防事业的发展也服从这一要求。以邓小平为核心的中共中央、中央军委确定了以实践作为检验真理唯一标准的原则,根据解放思想、实事求是思想路线,科学分析当时的国际战略格局,对当代战争的主要根源、战争与和平形势的发展前景做出了新判断,提出了世界战争有可能避免的论断,并据此作出国防和军队建设指导思想实行战略性转变的重大决策。在80年代前期,中国军队结束了准备“早打、大打、打核战争”的临战状态,在1980年至1982年、1985年至1986年进行了两次减少军队员额都超过百万人的大裁军,从而大幅减少了国防费在国民总产值和国家财政支出中的比例,有力地保障了国家的现代化建设。

军队数量过于膨胀, 邓小平强调要把军队搞精干

中国进入改革开放的新阶段后,为了集中财力保障经济建设,必须解决国防费比例过高、军队员额过多的历史遗留问题。自进入20世纪60年代以后,由于党和国家主要领导人将战争危险估

计得过于严重,加上周边安全环境恶化,军队员额在50年代末期的240余万人的基点上不断提升,至1965年突破500万人,至1969年达到631万人,至1975年有640万人(不包括军费开支的基建工程兵23万人)。为了保障军队的“人头费”和建设庞大而又封闭的军工体系,国家财政支出的1/6左右用于直接军费,如果再加上国防工业建设和民防事业,这一比例高达国家财政支出的1/4。

早在1975年,邓小平在主持中央军委工作时就提出要“消肿”,认为“我们搞编制,就是整肿字”。同年中央军委通过的精简方案,曾决定将军队员额裁减至450万人。后因“批邓”的影响以及对国际战略形势的认识没有得到根本改变,军队的精简方案没有得到全面执行。至1979年,全军还有590万人,同年直接军费开支达222亿元(按当时的汇率折算为160亿美元)。在同年中国1102亿元的国家财政收入中,军费支出的比例达到国家财政收入的20%,国民收入的7%,在世界上仍属于较高水平。若再加上地方开支中的国防项目费,同年的实际国防开支的比例则更高。

从中国解放后的建设过程可以看出,国防投入太多不仅会影响国家的经济建设和人民生活改善,从长远看也不

利于国防建设。在60年代和70年代中国军费投入比例虽大,国防科研能力却长期提升不快,军队的装备技术同国际先进水平的差距反而重新拉大。这一时期军队因规模庞大需要相当大的费用来维持,而军内人员太多也导致相当多的钱都花在了吃饭穿衣上,妨碍武器装备的研制。军队内部存在机构重叠、臃肿的现象,导致各级指挥不灵,并滋生官僚主义现象,尤其是部队机关大、干部多已成为中国军队的一种病态。不过在当时形势下要实行军队的精简也很困难,除了传统的习惯势力影响和各种利益关系制约外,最大的阻力还是对世界形势及战争可能性的认识。

1976年10月,中共中央粉碎了



邓小平

“四人帮”,为实现拨乱反正,把全军全国人民从长期“左”的桎梏中彻底解放出来扫清了最大障碍。不过在粉碎“四人帮”后的一段时间里,“左”的思想还未得到全面清算,中国领导人认为国际形势仍比较严峻,继续坚持世界大战不可避免的观点,同时,在国家战略全局的指导方面仍坚持毛泽东生前确定的联美遏苏的“一条线”方针,针对苏联在全球加紧扩张的形势,战备工作继续以“三北”(东北、华北、西北)为重

点进行,军队仍处在临战状态之下。1977年8月中共十一大政治报告中,仍然持世界大战不可避免的观点,报告中说:“苏美两个超级大国都想称霸世界,到处争夺,搞得世界很不安宁。他们这样争夺下去,总有一天要打起来。”同年11月1日,《人民日报》发表的编辑部文章也阐发了同样的观点,认为:世界战争是不可避免的,但是可以推迟的。我们为了防止战争策动者的突然袭击,不能不要求我们的防务工作立足于早打大打,但是这并不等于说战争明天一定会打响。

1978年年末,中共十一届三中全会在政治上开始了历史性的拨乱反正,不过在这次全会的公报上及其以后不长的一段时间,仍然认为战争形势是严峻的。这其中既有历史性的原因,也与中国南疆出现了紧张形势及苏联入侵阿富汗有着重要关系。不过中国在南疆进行自卫还击作战时,北方的苏联并未做出实质性的军事反应,这证明以往对战争可能性的估计有过高之处。随后,中国领导人对战争与和平的认识就有了重要变化,同苏联的紧张关系自1982年以后也逐步缓和。尽管这时国际上美苏实行“新冷战”,又进行新一轮军备竞赛,我国领导人却决定大力减少军队员额和降低国防费的投入,这在改革开放的起步阶段对集中财力保障国家的经济建设起到了极其重大的作用。

军队开始大幅精简, 国防费比例逐年压低

进入1980年以后,中国领导人虽认为世界性战争的危险依然存在,却已经着重强调和平是有希

望的。1980年1月,邓小平就指出:“如果反霸权主义斗争搞得不好,可以延缓战争的爆发,争取更长一点时间的和平。”1982年9月,胡耀邦在中共十二大政治报告中提出:“如果世界人民真正团结一致,同霸权主义、扩张主义的一切表现进行坚决的斗争,世界和平是有可能维护的。”认识上的这一变化,对于当时开始实行的改革开放有着非常重要的意义。看到了实现持久和平的可能性,这不仅可以为中国和平建设确定一个长时间的发展战略,同时也在主观上意识到过去长时间内对战争形势的判断不十分准确,从而酝酿了对以往看法的突破,为后来实行战略方针的转变奠定了重要的思想基础。

进入1980年后,中国的南疆形势已趋稳定,北线也未感到直接的战争威胁。同年3月,中央军委召开常委扩大会议,集中讨论了精简整编问题。邓小平在会上强调要减少军队人员,把省下来的钱用于更新装备。根据这一思想,全军从同年秋天起开始较大规模的精简整编,至1981年完成。这次精简整编,主要是将部分满员的野战师改为减编师,将担负内卫任务的部队移交公安部作为武警部队,撤销了原来穿军装却不由国防经费供养的基建工程兵(转业到各对口部门)。随后,中央军委又下决心从军队体制改革上解决问题,于1982年2月建立体制改革、精简整编领导小组。同年7月,军委座谈会针对精简问题提出了四项原则:精兵,合成,平战结合,提高效能。9月16日,中央军委又下达《关于军队体制改革精简整编方案》,根据这一方案全军又进行了进一步精简,将炮兵、装甲兵、工程

兵领导机关分别改为总参的炮兵部、装甲兵部和工程兵部,将铁道兵番号撤销并入国务院领导的铁道部。至1982年年末,解放军总员额降至423.8万人。

在1980年至1982年的精简整编中,全军在大幅减少部队员额时,还提高了军队的合成水平。当时中央军委对兵种管理体制进行了改革,将坦克师和大部分炮兵师划归陆军的军领导,并开始组建合成的集团军。在军内人员构成上,机关、勤务保障人员和工程部队的比例大幅减少,作战部队的比例有所提高,初步改变了机关和保障部门臃肿的不正常局面。同时,考虑到国家安全环境有所改善,中央军委调整了全军战略预备队和战略值班部队的任务和规模,降低了“三北”地区部队的战备等级,并在压缩经费和项目的基础上重新制定了国防工程规划,停建了许多在强调“深挖洞”口号下进行的耗资巨大的国防工程。

经过整编,1982年中国军费降至176亿元(按当时的汇率折算为120亿美元),占国民收入的4.2%和国家财政支出的15%。当时的国防工业也改变了单纯生产军品的状态,实行了平战结合、军民结合,以生产民品为主,对外也改变了“不当军火商”的原则而实行武器定价销售,在国际军贸市场上占有了一席之地,这就改变了国内军工企业过去只靠单纯财政投入来维持的状况,还成为创汇大户。当时国防工业部门能自己解决维持和发展的资金,也大幅节省了国家对国防事业的投入。

1982年的全军精简完成后,国防经费在国家财政开支中的比例已经大大下降,不过当时中国军队的数

量在世界上仍居于首位,国防支出比例在世界上仍居于中等偏上水平。解放军的编成中徒步的步兵仍占很大比例,陆军还保持35个军的规模和大量边防守备部队,这些仍然不适应世界范围内军队现代化发展的趋势。随着中国各项建设事业面向世界、面向未来、面向现代化,进一步走精兵之路又成为必然选择。

对战争可能性做出新判断, 1985年再次裁军100万

进入20世纪80年代中期,以邓小平为核心的中共中央进一步观察国际形势,对战争与和平的前景进行了重新认识和判断。在前一段认为战争可以推迟的基础上,明确提出和平力量的增长超过了战争力量的增长,认为如果工作做得好,世界大战可以避免。根据这一新的认识,中国的国防和军队建设指导思想实现了战略转变。

1984年11月7日,邓小平在会见外宾时说:“当今世界有力量打大仗的只有美国和苏联这两家,它们都有毁灭对方、毁灭世界的的能力,因而谁也不敢轻易动手。”1985年9月14日,邓小平在会见奥地利总统基希施莱格时又指出,虽然战争的危险依然存在,如果搞得好,战争是可以避免的。这个论断,是在战争与和平问题上的重大理论突破,为实现全军战略性转变创造了思想前提。

鉴于军队多年处于临战状态,难以按照平时时期的要求有计划地进行军队和国防现代化建设,邓小平特别说明:“过去我们的观点一直是战争是不可避免,而且迫在眉睫的。”“我本人对这个观点也宣传了

好多年。”他还认为这一判断耽误了很多时间。邓小平在1985年5月的军委扩大会议上正式提出,较长时间内不发生大规模世界战争是有可能的。中央军委根据这一判断,决定把军队建设的指导思想从过去立足于“早打、大打、打核战争”的临战状态,转到和平建设轨道上来,并采取了果断措施。

在1984年军委酝酿军队进一步精简时,邓小平便提出过全军员额再减少100万的设想。总参谋部在广泛征求意见和科学论证之后,提出改革体制和精简整编方案。在1985年的军委扩大会议上,邓小平正式宣布中国政府将解放军员额减少100万的决定。同时,邓小平还提出军队要忍耐的思想,要求集中力量保障国家的经济建设。

军委扩大会议之后,根据中央军委拟定和中共中央批准的《军队改革体制精简整编方案》,全军确定了以下具体原则:(一)精减人员要与改革体制编制,改革有关制度同步进行;(二)重点是精简机关、直属单位,尤其是总部、大军区、军兵种、国防科工委机关及直属单位;(三)要减少层次,撤并机构,降低部分单位等级;(四)淘汰陈旧落后的舰艇飞机和其他装备,封闭部分军事设施;(五)陆海空军都要裁减一些部队,多减守备部队、步兵部队和勤务保障部队;(六)精干编制,减少军队的社会性负担,将可由地方承担的工作交给地方有关部门;(七)调整军队的编成比例,加强一些薄弱环节,加强诸兵种合成;(八)改革体制、精简整编与提高干部素质结合,加强干部训练,促进干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化。

1985年的裁军重点,是裁撤不

必要的机构,并减少部门内干部的编制。由于过去的精简往往是着重减少单位的人员,而保留机构,因此机构重叠、臃肿的现象还是得不到克服,因此这次精简强调要大力“拆庙”,即重点精简机构和改革编制体制。当时解放军各总部、各军兵种、国防科工委和各大军区的领导机关都在原定额的基础上精简了近一半人员。一些单位降低了等级,撤并业务相近的部门和重叠机构,减少了层次。全军原有的11个大军区,合并减少为北京、沈阳、济南、兰州、成都、广州、南京7个大军区,同时陆、海、空军和二炮都减少了许多军级单位和师、团建制级。

装备相对比较落后的陆军,在这次裁军中精简数量最多。野战部队原有35个军,经精简撤编合成24个集团军。根据精兵、合成、平战结合、提高效能、增强战斗力的原则,陆军保留下来的装甲兵全部,地面炮兵、高射炮兵部队的大部分和野战工兵部队都划归合成集团军建制。着眼于提高现代条件下的合成作战能力,解放军又组建了一些新的技术部队和分队,建立了陆军航空兵、电子对抗兵、气象兵、山地作战部队、核潜艇部队、空军地空导弹部队、海军陆战队等新的兵种和快速反应部队。

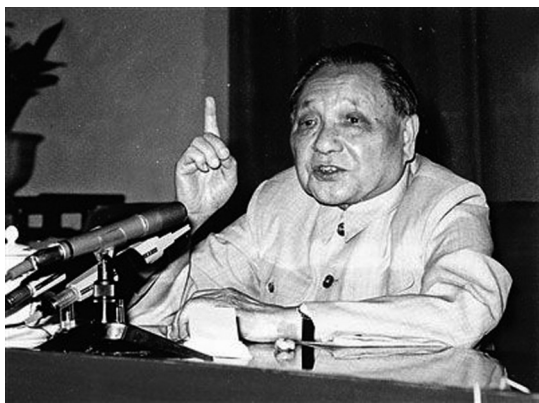
在精简中,全军还撤并了部分军队院校,军事学院、政治学院、后勤学院三大学院合并为国防大学。县和相当于县的市人民武装部划归地方建制,实行地方和军队的双重领导。为使军队的构成更加合理,改变过去官兵比例长期高达1:2.8的不合理状况,这次整编中减少了各级副职,开始实行士官制度,机关、部队的一些军官职务改由士兵

担任。这次裁军基本改变了军队自60年代以来长期臃肿庞杂的局面,解决了多年未能解决的问题,并使改革后的军队编制体制更适应平时训练和未来局部战争的需要。

在1986年年内,上一年确定的裁军目标基本完成,解放军的总员额降至320万人左右。同年的军费开支在物价大幅度上涨的形势下只有201亿元(按此时的汇率折算为76亿美元),仅占国民收入的2.4%和国家财政支出的9%,在当时世界各大国已处于最低水平。此时,美国的国防开支仍占国民收入的7%左右,苏联则为10%以上,英、法等国则保持在5%至6%左右。在国际上的冷战尚未结束时,中国能大幅度地降低国防经费的比例,腾出钱来搞建设,加速改革开放,这正体现了洞察国内外形势的远见卓识。

解放军完成精简整编后,根据新情况又对战备工作进行了调整,原先的战备建设计划也作了修改,重新规定了全军战备制度和战备等级。虽然指挥机构和值班人员有所减少,却因大量采用了新设备,指挥自动化的发展大大提高了效率。中央军委又进一步将许多军用机场、码头、人防工程和军事专用铁路线向社会开放或转交地方,不仅能够更好地为经济建设服务,同时节省了大量国防经费。

在1985年以后的多年间,中国的实际军费大幅度减少(按人民币计算数量虽略有增长,却抵不上通货膨胀率),在一定程度上也制约了武器装备更新换代的进程。当时军



1985年6月,邓小平在中央军委扩大会议上宣布中国人民解放军3年内裁减员额100万

队以生产经营弥补开支不足,出现了部队兴办企业和经商的不正常现象,违反了全国解放后中共中央就一再强调的军队虽应从事农副业生产却绝不可办商业的原则,促使军队内部滋生了腐败现象,也影响了部队的训练等正常工作。后来江泽民领导中央军委工作,对这一倾向很快予以纠正。

从总体上看,1985年全军实行的战略性转变,在中华人民共和国的国防建设进程中有着重大的意义。通过大幅减少全军员额和国防投入的比例,中国国防建设进入一个为时很长的忍耐期。由于这一时期中国的安全环境相对比较好,加上军队在忍耐期仍有所作为,还能保障国家的建设发展在和平安定的状况下进行。全军部队在精简整编中服从大局,表现出很高的纪律性,为保证国家以经济建设为中心作出了自己的贡献。随着改革开放进一步深化,中国的经济建设能以很高的速度发展,又通过寓军于民的方式发展国防科技事业,从长远角度看也有利于后来国防建设事业的健康发展。♥

责任编辑 / 梁发明