

以毛泽东为核心的党的第一代领导集体 关于军队编制调整改革思想研究

● 李元龙 梁雪美

摘 要:本文对以毛泽东为核心的党中央领导集体关于军队编制调整改革的基本思想进行了全面梳理和探讨,认为其主要内容包括:一、根据需求和可能确定军队的编制;二、兵贵精不贵多;三、依据任务定编;四、编制必须明确、科学;五、保持编制的统一,同时注意原则性与灵活性的有机结合。其思想精华和科学理论体系,对新形势下国防和军队建设仍具有重要的指导意义。

关键词:毛泽东;军队编制;精简整编

中图分类号:E297 **文章标识码:**A **文章编号:**1009-3451(2011)02-0023-05

作 者:李元龙,工业和信息化部国防科技工业局工程师,博士

梁雪美,军事科学院战争理论和战略研究部研究员,博士

以毛泽东为核心的党中央领导集体关于军队编制调整改革的基本思想,深邃而广泛,覆盖了编制建设的各个方面,既包括具有一般指导意义的方针原则,又有针对具体行动的指示和命令;是毛泽东军事思想的重要组成部分,也是毛泽东、周恩来、朱德、彭德怀等老一辈无产阶级革命家共同的经验总结与智慧结晶。其思想精华和科学理论体系,对新形势下国防和军队建设仍不乏指导意义。

一、根据需求和可能确定军队编制

军队编制的建设要以战争特点、战争性质、战争规模等作为根本的依据。“我们军队的组织编制,主要的是决定于下列各种因素:第一是作战对象及由此而产生的军事需要……”^①。毛泽东也强调:“革命的组织形式应该服从于革命斗争的需要。如果组织形式已经与斗争的需要不相适合时,则应取消这个组织形式。”^②战争时期和新中国成立后,我军因战略转变而实行的几次大的编制调整便是这种思想在实践中的体现。

确定军队的编制,需要考虑的前提不外乎两个:一是需要,一是可能。前者可以具体为军事战略、战争样式、作战目标等等;后者则体现在国家的经济基础、人力资源、武器装备、科学技术水平、地理条件等方面。相比之下,各种需求性因素更多地表现出动态的特征。一定时期内,在国家为军队编制调整可能提供的条件没有大的改观的情况下,军队编制是否进行调整则主要依据现实需要而定。建国后,毛泽东在领导我军编制建设的过程中,便是主要将目光置于对战争形势的判断上。当然,在一段时间内,他主观上的认识与现实存在着分离,因而带来了一些严重的后果。但是这也反映出以毛泽东为核心的党中央领导集体始终以需定编的一贯态度。

如果说,是否精简整编主要决定于现实需要,那么,如何调整改革,也就是精简整编的内容则必须建立在全面衡量需要与可能的基础之上。军队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。上述三方面有了变化的时候,军队编制也必须随着加以修改,求得比较能够适应客观情况,否则就不利于战争的进行和发展。无论是局部的变动还是全局的调整,精简整编都是一项复杂的工程,涉及到国家和军队的许多方面。能否顺利进行,一方面取决于对各种“可能性”因素的综合把

握。像彭德怀指出的那样,“如何合理地使用有限的军费,保证军队建设任务的完成,就是我军所面临的一个问题”^③。另一方面,要将强调的重点放到“需要性”上——“各级机构的编制,应切合工作的需要和精简的原则,如有不适合工作需要形式的编制,应该加以取消”^④。

二、兵贵精不贵多

毛泽东说,“兵贵精不贵多,仍是今后建军原则之一”^⑤。又说,“假若我们缩小自己的机构,使兵精政简,我们的战争机构虽然小了,仍然是有力量的;因而克服了鱼大水小的矛盾,使我们的战争的机构适合战争的情况,我们就将显得越发有力量,我们就不会被敌人战胜,而要最后地战胜敌人”^⑥。这说明,兵“精”与否直接代表着对战争的适应程度。

军队作为执行军事任务的主体,直接面对的是瞬息万变的战场环境。高度的适应性是军队求得战胜敌人保存自己的第一要则。这种高度的适应性或灵活性,既来自主观的判断、控制与协调,亦来自军队本身的人员素质、训练程度与实际经验,还受到其自身规模与结构的影响。而无论主观的指导抑或军队的状况,归根结底在于编制的完善程度。这进而影响到这支军队对于战争的适应程度。不难理解,一支数额庞大、结构繁复的军队因各种指令的运转流程加长,因指挥机构需要考虑的下属机构增多而分散精力等原因,其运行效率往往受到较多限制。相比之下,一支规模精干、结构合理的军队要具有更高的灵活性,因而具有更强的作战能力。特别是在战争进入机械化阶段以来,这一特征表现得更为明显。所以,从本质上理解,“精兵”等同于编制的完善。

关于“精兵”应遵循的原则,以毛泽东为核心的党中央领导集体有许多精辟的见解。第一,“精兵”不是单纯地减员,而是“去”与“留”相结合的问题。为了做到“去”,就“要越少越好,必须精简,必须裁减多余的人”。这也是全部整编工作展开的根本前提。“如果组织庞大,人员滥杂,就要花去不少为人事服务的时间,就会降低效率,甚至起抵消作用”^⑦。关于“留”,毛泽东认为,这是与“精兵”的精神相一致的,他主张“为了保存骨干必须坚决实行精简政策”^⑧。在留什么样的人的问题上,毛泽东等领导人立足于工作角度考虑的,即“因事设人”。“在用人方面,一定要挑好的,千万不要滥用。办事的人不在多,在乎办得了、办得好、办得很得当,能够发挥很高的效率”^⑨。第二,为实现“精兵”的目的,必须树立“编制是法律”的意识。在采取了一定的精简措施之后,能否使这种“精”的状态维持一段时间,固然需要各部门有大局观念,更重要的是要让全军各种机构、各个部门、各类人员认识到,“编制确定以后,任何人都要遵守,不能随便增加人员、马匹、车辆”^⑩。法律效力是编制得以贯彻执行的最重要的保障机制。

三、依据任务定编

军队编制建设的出发点与落脚点,是保证军队能够顺利遂行各种使命。但是军队任务并非单一,既有总任务,又有局部任务;既有长远性任务,又有阶段性任务;既有一般任务,又有特殊任务。而且,不同的军种、兵种、机构又有彼此有别的重点任务。故而,依据任务定编,必须妥善处理好原则性与灵活性的关系。在照顾到总任务、全局性的精简整编目标前提下,局部的精简整编应着眼阶段性任务的完成,不同的部门、单位则要将注意力放到自身相对独特的任务上来。

所处时期的性质,是影响军队采取何种编制发展之路的最主要的因素之一。战争时期,作战是第一位的任务。大规模的系统整编受客观条件的较多限制,针对一个时期的战略重点进行适度的编制调整则成为主流。在我军战史上,随三次战略转变而进行的编制调整体现了这一特点。在和平时期,国内环境的稳定使系统的、全面的编制调整成为可能。无论在广度还是深度上,它都可以远远超过战争时期。这是因为,随着国家进入和平发展阶段,军队的主要任务也相应转到建设上来。一方面,它摆脱了战时那种应急状态,能够从容地将编制的调整改革纳入到论证——试行——推广的正常轨道上来。在研究论证中,有关部门也可以结合宏观把握与微观考察,将长远目标与近期效果、有利因素和不利之处等统一起来作出分析。另一方面,面对新的更加艰巨的对内对外职能,军队必须提高素

质,增强战斗力。这又对它加强各项建设(因而也对编制的全面完善)提出了新的要求。正如毛泽东所说,“部队建设的正规化……必须加强整个工作上、指挥上,而首先又应该是从教育训练上来培养的那种组织性、计划性、准确性和纪律性。这是建设正规化、现代化的国防部队所不可缺少的重要条件之一”^⑩。

军队的任务不仅有纵向的差别,也有横向的差别。现代军队包括军种和兵种,包括各类机构与部门。军种(或兵种)之间、机构(或部门)之间,存在着主要任务上的区别。这一任务上的区别,决定了它们在确定整编方案时有不同的考虑重点。周恩来在《关于扩编铁道兵问题的指示》(1962年11月11日)曾引用毛泽东的话“铁道兵是工程部队性质,无论平时、战时都是执行工程任务,是工程部队,不是战斗部队……任务决定性质,性质决定编制”。由该段引文引申出去,不难理解,任务的特殊性决定编制的特殊性是反映在军兵种和各个具体机构或部门整编过程中的一条普遍规律。彭德怀在全国军事系统党的高级干部会议上也指出,“省军区一级的机构,应根据各省不同情况,分别规定各省军区的具体任务,并根据其不同的任务,因地制宜地来确定其不同的组织机构和编制”^⑪。事实上,不仅具体的军种兵种、机构部门的编制调整计划体现着各自的任务特点,从宏观的角度看,人民解放军也是一支任务特别因而编制特别的军队。作为一支有特色的军队,人民解放军除担负军事职能外,还要从事群众工作和生产建设。为了保证三大任务的完成,人民军队必须有恰当的编制作为组织前提。在古田会议决议中,毛泽东专门强调了宣传队的编制问题,要各单位在人员上把宣传队配齐、配强。抗战时期,针对全军开展的大生产运动,他作过明确指示:“各部一律增设生产副营长及连的生产管理员,专门管理全营全连的生产与分配事务。旅部团部设生产副官,管理本单位的生产工作。”^⑫新中国成立后,在三年经济恢复时期,为了组织部队参加农业生产,毛泽东要求全军在完成军事任务的前提下,“在师、军及军分区以上各级,成立有司令部、政治部、后勤部的代表参加的生产委员会”,并要“建立军队的生产合作社,建立合作社的各级领导机关……合作社系统和军队指挥系统平行,相互密切联系,但不相混淆”^⑬。

四、编制必须明确、科学

陈毅认为,“军事编制应有明确规定,才能妥善处理人员、武器和估计并储蓄战斗力,同时也才方便分配任务进行战斗”^⑭。军队不同于其他社会组织的显著之处,在于它具有极大的风险性。战时甚至平时的些许疏忽,都可能导致人员和物质的较大损失。军队编制的目的正在于使现有的武器和人员有机结合,把结构力有效地转化为战斗力,赢得对敌优势,从而减小自身伤亡程度而增大敌人的损失。它作为军队中人员与武器装备编配的具体规定,具有法律的效力,对编制真正、正确地理解和遵守,代表着安全系数的增加。军队中的一般规章制度如不严格执行尚且会带来严重后果,更遑论具有法规性质的军队编制了。因此,编制确定之后,在实践中是否对其贯彻执行是不能存在任何犹疑不定的。但是,贯彻执行的情况却受到多种条件的制约,特别重要的一点便是它自身条文规定的明确程度。编制不明确,在与敌对垒中会给军队带来人员伤亡和物资损失等严重后果。

编制明确,首先指的是“因事设人”。彭德怀坚决反对“那种不计算工作量而随便增设人员”的现象,认为“其结果是编制很大,机关中冗员很多,领导人员的精力就陷在应付机关人事上面,反使工作效率降低”^⑮。军队的效率,不在于人员的多少,在于机构的精干,在于人尽其责。“办事的人不在多,在乎办得了、办得好、办得很得当,能够发挥很高的效率”^⑯。人员多,容易造成机构大、人浮于事、效率低下的现象。克服这种现象主要依赖于编制的明确,从而减少随便编配人员、器材情况的发生。所以,从这一意义上说,“因事设人”是明确编制的题中应有之义。其次,编制明确代表着一段时间内编制的相对稳定。毋庸置疑,编制具有时效性,应该而且必须依据情况的变化作出相应的调整。但在新的编制被采纳之前,原有的编制需要保持相对的稳定性。这是保持工作连续、一个单位次序井然的根本。彭德怀在论述机构编制设置时,曾经特别强调,“过去那种随便增加编制……的现象应加以坚决地纠正”^⑰。编制所具有的法的特点在很大程度上也恰恰体现于此。

另一方面,编制的内容必须科学。“红军是苏维埃政权中的特殊组织,它不仅要完成中国工农民主革命的任务,而且要成为创造并保卫社会主义的柱石。红军不仅要与国内军阀的军队作战,它还要与武器最进步、组织更完备的帝国主义的军队作战。因此红军本身的编制,必须力求进步,以适应于新的作战环境”^⑩。明确与科学是一个问题的两个方面。事实上,编制的明确便是建立在编制科学的基础之上的。认真扎实的调查、详尽周密的论证、科学合理的结论,为明确编制的适用范围、具体内容、执行程序与实施方式提供了必要的前提。不立足客观实际,只凭主观武断;或不从全军或一个机构、一支部队的全局着眼,只看到个别的不足与缺陷;以这两种情况作为制定编制的出发点,不仅断不会带来科学的编制,而且,通过上述两种方式确定的编制一定会与实际产生冲突,结果导致编制的规定不得不一再发生变动,明确也就无从谈起。那么,编制内容的科学体现在哪些方面?陈毅曾有过比较精辟的阐释:“(1)编制应依照各部情况分订为大小几种;(2)编制应有固定性和伸缩性;(3)减少机关后方人员充实战斗连;……”^⑪。他还告诫,如果编制不科学,将会产生怎样的后果:“形式与机构不健全,必形成战斗力的薄弱。人马器材不适当分配处理,必造成组织编制的混乱。平时造成人力、物力、财力的浪费,造成紊乱和空隙,便利特工的乘机破坏。战时则呆板笨重,使非战斗人员和战斗人员互相牵扯,不能发挥战斗力而遭受不应有的损失”^⑫。

五、保持编制的统一,同时注意原则性与灵活性的有机结合

实现集中统一是编制原则性的体现。毛泽东说过,“与现代化装备相适应的,就是要求部队建设的正规化,就是要求实行统一的指挥、统一的制度、统一的编制、统一的纪律、统一的训练,就是要求实现诸兵种密切的协同动作。为此,就需要克服在过去时期曾经是正确的,而现在则是不正确的那种不集中、不统一、纪律不严、简单现象和游击习气等等……”^⑬。但是集中统一并不意味着编制在一段时间内表现为单一模式。战争毕竟不同于一般的社会现象,它包含着诸多不确定因素。正如战时在许多情况下,指战员个人的机智敏捷、多谋善断对战局的结果具有更重要的意义一样,军队为适应战争的需要,也要把提高灵活程度作为考虑编制建设的一个主要出发点。毛泽东提倡辩证看待集中统一与灵活机动的关系,他说,应该统一的,必须统一,决不许各自为政;但是统一和因地制宜必须互相结合。这表明灵活性与原则性不是不相容的两个极端。前者必须建立在后者的基础之上。放弃了原则性,一味追求灵活性,编制建设必然会踏上主观随意的道路,从而严重破坏其稳定性,破坏其作为法规的严肃性,导致编制的混乱;放弃了灵活性,一味追求原则性,则会犯僵化主义的错误,产生互相掣肘,人与人、人与装备不能有效结合,人员、单位积极性受到打击等问题,势必给编制作为结构力发挥作用带来极其消极的影响。

正确对待编制原则性与灵活性的关系,首要的是必须合理把握确定编制需权衡的各种一般性因素。彭德怀把决定编制的因素概括为:“第一是作战对象及由此而产生的军事需要;第二是国家的经济状况,主要是工业生产的能力和现有的军事技术水平以及由此而产生的新的兵种;第三是武装力量的组织系统及其指挥关系的规定;第四是对军队各种装备、物资供应补充的规定;第五是过去的战争经验和我国具体的地理和气候条件等等”^⑭。通常说来,经济条件和作战对象对形成国家的军事战略有关键的影响,因而决定了确定编制内容和形式的总的方向与要求。因此,在特定期限内,基于经济条件、作战对象的考虑更多地对编制的原则性规定发挥制约作用。作战经验由于是固定下来的对实际经历的总结,它对于编制建设的效果也更多地体现于原则性上面。而武装力量的组织系统及其指挥关系的规定,对军队各种装备、物资供应补充的规定等因素由于总体或某些方面处于动态变化之中,其对编制在原则性和灵活性方面的表现都会产生作用。相对而言,具体的地理和气候条件是灵活确定编制需给予注意的重要方面。对此,彭德怀专门作了强调:“……根据我国的行政区分以及各省在人口、地理、交通条件、治安情况等具体情况的不同而应因地制宜地制定不同的编制,不应该不加区别地制定一般化的编制”^⑮。

其次,在具体的编制建设问题上,应有明确的关注重点。军队是一个复杂的系统。军兵种间、机

关与部队之间、部队与部队之间、机关的业务部门与业务部门之间,有着不同的编制特点。仅从总的职能和任务要求考虑,它们有一些相同的编制原则,诸如提高效率、精简等等。但在具体的编制建设过程中,各个系统、各个机构在贯彻总的原则精神下,普遍要将目光重点投到自己的特殊性上。从宏观角度看,这也体现了原则性与灵活性的有机结合。朱德在谈到空军建设时曾说,“空军的组织机构不必和步兵一样,司令部、政治部、供给部、卫生部搞一大套”^②。彭德怀也认为,“军分区的机构问题,应按各省不同的情况作不同的处理。如有些人口较少、县亦不多的省,可以取消军分区;有些人口很多,县亦很多的省,可以保留军分区;有些中等的省份,其治安情况在一省内又有所不同者,可以在特定的地区保留若干军分区,在一般的地区则取消军分区。……其需设立军分区者,亦应按其任务的不同来规定其编制”^③。从哲学角度理解,特殊性成为具体的编制建设过程中所要解决矛盾的主要方面。以矛盾的主要方面作为看待问题的切入点,反映出以毛泽东为核心的党中央领导集体的辩证思维方式。

总体看,以毛泽东为核心的党中央领导集体对我军编制调整给予了高度重视,这是由他们所处的客观环境所决定的:战争和军队建设从战时向平时的历史性转变给编制建设带来许多新的迫切需要回答的问题。丰富的作战经验和科学的世界观保证了他们在解决这类问题时能够有较为深刻的认识和成熟的考虑。当然,军队由单一结构向复合结构的变化,造成了军队编制的复杂化,使他们必须依据新的情况,探索新经验、总结新规律。可以说,在新中国成立以后的一段时间内,以毛泽东为核心的党中央领导集体的编制调整改革思想在原有基础上,经历了一个补充新成分、修正老观念的过程。既然存在着一定意义上的探索过程,出现这样那样的失误也就不可避免。事实上,20 世纪 50 年代的编制建设出现过主观指导与实际脱节的现象。但正是在弘扬正确、改正错误的进程中,以毛泽东为核心的党中央领导集体的编制调整改革思想一步步走向系统与完善,为以后的建设实践提供了有力的指导,也极大地丰富了无产阶级军制思想。

注释:

①④⑩⑫⑬⑮⑲⑳㉑彭德怀传记编写组:《彭德怀军事文选》,中央文献出版社 1988 年版,第 480 页、第 482 页、第 482 页、第 482 页、第 482 页、第 482 页、第 480 页、第 480—481 页、第 482 页。

②许俊基:《中国现代革命史资料丛刊·共产国际与中国革命资料选辑(一九八一—一九九三)》,人民出版社 1988 年版,第 461 页。

③中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》(第十册),中央文献出版社 1994 年版,第 474 页。

⑤《毛泽东选集》第 4 卷,人民出版社 1991 年版,第 1176 页。

⑥《毛泽东选集》第 3 卷,人民出版社 1991 年版,第 882 页。

⑦⑨⑪⑲㉑《朱德选集》,人民出版社 1983 年版,第 277 页、第 277 页、第 277 页、第 5—6 页、第 277 页。

⑧《毛泽东文集》第 3 卷,人民出版社 1996 版,第 12 页。

⑪⑭㉑《毛泽东军事文集》第 6 卷,军事科学出版社、中央文献出版社 1993 年版,第 314 页、第 56 页、第 314 页。

⑬《毛泽东军事文集》第 2 卷,军事科学出版社、中央文献出版社 1993 年版,第 694 页。

⑮⑲㉑《陈毅军事文选》,解放军出版社 1996 年版,第 141 页、第 141 页、第 197 页。

(责任编辑 朱加荣)