

新中国成立以来我军改革的主要历史经验

郭志刚 王诗敏 丁伟 军事科学院

我军发展史就是一部改革史，一部不断寻求自我超越的历史。新中国成立以来，我军进行了以精简整编、调整体制编制为主要内容的13次改革，其中20世纪50年代4次，60年代2次，70年代1次，80年代3次，90年代2次，21世纪初1次。20世纪50年代的改革，奠定了军队领导管理指挥体制的基础和现代化军队的基本框架，实现了由单一军种向诸军兵种合成军队的转变，完成了由革命战争时期向和平建设时期的全面转型。1975年开始的整顿，使军队建设重新回到正确的轨道。80年代的改革，完成了军队建设的重大转变，迈出了由摩托化到机械化的关键一步。90年代以来进行的改革，推动我军完成了向机械化半机械化军队的转型，并走上了继续进行机械化改造的同时全面展开信息化建设的道路。总结回顾新中国成立以来我军改革历程，探索和把握军队改革的特点规律，对于凝聚改革共识，推进改革进程，圆满完成党中央、中央军委和习主席深化国防和军队改革决策部署，具有重要的借鉴作用和深远的启发意义。

始终把握健全完善领导指挥体制这一关键与核心

领导指挥体制，包括建设管理体制和作战指挥体制两个方面，在军队组织体系中处于主导地位，决定着军队的组织功能和作战效能，是军队管理和作战的中枢神经。领导指挥体制的调整改革，历来是我军重大改革的着力点和突破口。

着眼提高效能，优化职能配置和机构设置。在军队领导指挥体制中，对各级管理和指挥机构职能、权限及其相互关系的明确界定，是这些机构正常有序运转的前提。1954年设立中共中央军事委员会、中华人民共和国国防部后，党中央、中央军委明确规定了中央军委、国防部的职能、权限及其相互关系。通过赋予总参谋部以联席会议形式组织各方面协同活动的职权，解决各总部共同的有关问题；通过赋予总参谋部和大军区司令部领导陆军各技术兵种的职能，形成总参谋部兼陆军司令部——大军区司令部兼战区陆军司令部——陆军各级合成部队司令部的体制。从我军历史看，调整优化机构，明确各机构职能定位和权力边界，是领导指挥体制改革的重要内容。

着眼落实党对军队绝对领导根本原则，健全完善体制机制。从体制机制上确保党对军队绝对领导根本原则的落实，坚持党指挥枪的基本军事制度，是我军历次改革始终遵循的最高准则。新中国成立以来，我军通过多次调整改革，逐步完善党对军队绝对领导的基本制度及机制，特别是确立和完善了军委主席负责制，从最高领导权层面确保了我军永远是党的军队、人民的军队、社会主义国家的军队。1954年，中共中央政治局通过决议，重新设立中共中央军事委员会，担负对整个军事工作的领导。中共中央军委是军队最高统帅机关，是实现党对军队绝对领导的核心。1982年底通过的《中华人民共和国宪法》规定，“中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量”“中央军事委员会实行主席负责制”。中央军委既是中共中央的军事机关，又是国家机构的重要组成部分，党与国家军队的领导指挥权在形式和内容上实现了统一。军委主席负责制，蕴含着马克思主义国家学说的精髓要义，反映了国家军事领导权配置的普遍规律，是党对军队绝对领导原则的最高实现形式。贯彻落实好军委主席负责制，对确保国家政治安全、巩固党的执政地位、保证国家长治久安有着极其重大的意义。

始终坚持以提高战斗力为改革的出发点和落脚点

打仗是军队的根本职能，改革的根本目的是解放和提高战斗力。离开了检验改革成效的战斗力标准，改革就可能走样。坚持把提高战斗力作为改革的出发点和落脚点，用战斗力标准统一改

革思想、衡量改革措施、检验改革成效，是我军改革的重要经验。

改革目标始终放在有效履行军队使命任务上。有效履行军队在不同时期担负的使命任务，既是改革追求的目标，也是衡量改革成效的根本标准。新中国成立后不久，党中央、中央军委就提出了建设现代化正规化国防军的目标。1953年底至1954年初召开的全国军队系统党的高级干部会议，确立了军队建设的总方针总任务。1956年，又确立了保卫祖国的积极防御战略方针。军队改革在军队建设的总目标总方针总任务和积极防御战略方针指引下全面展开，有力地加快了军队现代化正规化建设的进程。我军在新中国成立后短短10年中，实现了由单一陆军向陆海空诸军兵种合成军队的转变，完成了我军建设史上的一次历史性飞跃。60年代前期在战备背景下进行的军队改革，根据不同部队职能任务，制定了符合实际的编制原则，实行不同的编制。由于符合实际并留下充分的调整余地，在很长一段时间成为我军作战部队编制的基本依据。

改革重心始终放在提高作战指挥效能、生成新质战斗力上。通过减少领导指挥层级、缩短指挥流程，逐步由横窄纵长的垂直树状体制向横宽纵短的扁平化体制转变。20世纪50年代，我军的军区体制由四级改为三级；60年代，将总部机关二级部以下由部——处——科体制改为部——处两层；90年代末期，部分陆军集团军实行军旅营体制。这些改革都为实现合成、高效、灵活作战指挥创造了条件。我军历来重视以发展新型作战力量引领体制编制改革，努力改变严重制约我军战斗力提升的军兵种结构、比例不够合理等问题。50年代初期，党中央、中央军委确定军队建设的重点是陆军技术兵种部队和空军，使我军新型作战力量特别是空军力量得到飞速发展。从1950年10月至1954年初，空军共组建了28个航空兵师70个航空兵团，拥有各型飞机3000余架；50年代中期，党中央、中央军委高瞻远瞩地作出发展国防尖端技术的战略决策，并从60年代中期开始实现历史性突破，组建第二炮兵，使我军拥有了一定的战略核反击能力和战略威慑能力；七八十年代，在国防费不足和军事技术水平不够高的情况下，我军组建扩建陆军航空兵等新型作战力量；90年代以后，我军大力发展新型作战力量，大幅提高了基于信息系统的体系作战能力。

始终把军队改革置于国家战略大棋局之中

军队是国家机器的重要组成部分，在实现国家战略中具有举足轻重的作用。同时，军队不是独立存在的孤岛，与国家、社会各组织系统存在着千丝万缕的联系，其本身又是一个复杂系统。我军历次改革始终放在国家战略大棋局中筹划，在与国家经济建设和社会发展相适应相协调中推进。

军队改革始终坚持服从和服务于党和国家中心工作，服从和服务于经济建设大局。20世纪50年代，我军进行了四次大规模的精简整编，军队总员额由新中国成立之初的550万余人，缩减到50年代末的249万人；国防费支出占国家财政支出的比例逐步下降，由1950年的41.1%下降到1959年的10.5%。这些重大举措，既有力地支持了国民经济的恢复和“一五”计划的完成及“二五”计划的展开，又保证了军队发展的基本需求和改革的顺利进行。60年代中后期到70年代前期，在特殊的历史背景下，国防建设和经济建设的关系出现偏差，国民经济受到严重影响，军队现代化建设进程由此被延缓。80年代中期，适应国家建设和改革的新形势，军队建设指导思想实行战略性转变，由准备“早打、大打、打核战争”的临战状态转到和平时期建设轨道，实施百万大裁军，开辟中国特色精兵之路。90年代末，中央军委提出国防和军队现代化建设“三步走”发展战略，是与国家现代化建设“三步走”发展战略相衔接和配套的，体现了国防和军队现代化建设与国家经济社会协调发展的原则，形成了二者良性互动的局面。历史表明，军队建设和改革必须在国家改革发展的总战略下来谋划。武装力量规模的确定、体制编制的改革和武器装备的发展，既要满足军事、安全需要，又要符合国家战略需求，充分考虑国家经济实力和科技水平。

充分发挥政府部门的作用，形成政府部门支持和参与军队建设的运行模式和机制。政府部门以何种方式参与、何种程度参与，都直接影响到军队改革的进程和成效。20世纪50年代，在党中央的领导下，国务院和军队通过设立共同参与的专门领导机构或依托既有机构，共同进行改革

的设计；通过合理确定军费在国家财政支出中的比例，调节国防建设与经济建设的关系，使两者保持基本协调的状态；通过军地统筹协调，妥善安排被精简人员，保障分流与消化顺畅衔接。这种模式，对于 50 年代中后期和 60 年代初期国防和军队建设改革起到了促进作用。历史表明，只有政府部门大力支持配合，加强军地间政策制度对接，才能保证改革的实际效果。

始终保持推进军队改革的战略定力

改革是对现有体制机制的扬弃，是对重大利益关系的深刻调整，涉及面广，影响大。由于现实情况的复杂性、主观认识的渐进性和利益诉求的多样性，改革难免会遇到各种阻力、波折，也需要在实践中逐步完善和发展。在我军历次改革中，党中央和中央军委始终保持推进军队改革的战略定力，不为任何风险所惧，不被任何干扰所惑，积极稳妥地推进改革进程。

坚强的改革决心、意志与魄力是改革成功的决定性因素。我军历次改革都是自上而下的，党中央、中央军委改革的决心意志对于改革能否取得圆满成功关系重大。新中国成立后，党中央、中央军委深刻把握世界军事发展大趋势和现代战争新要求，以世界军事强国为追赶目标，通过改革破解军队建设深层次矛盾和问题。“文革”时期，我军基本处于封闭状态，军队建设落后于世界军事的发展。党的十一届三中全会以后，党中央、中央军委以“革命”的决心，连续领导三次体制改革和精简整编，推动我军完成了由依靠规模优势、立足于打全面战争的组织形态，向质量建军、立足于打现代局部战争的组织形态的转变。军队改革必然要打破固有的利益格局，旧有利益格局不触动、不改变，就不会有改革的成功。20 世纪 50 年代中期，为减少军队非战斗人员，决定 20 万女军人复员转业，虽遇到不少困难和阻力，但党中央、中央军委改革的意志非常坚决，保证了这一任务的完成。80 年代中期，撤销 4 个大军区时，各方利益诉求反应强烈，但党中央、中央军委果断决策，强力推进，使改革得以顺利推进。

通过适时微调使新体制机制更加科学完善。改革就是创新，任何改革举措都无法做到尽善尽美，也不可能做到一劳永逸，新问题总会不断涌现，需要改中试、试中改，因此适时的调整是正常而必要的。20 世纪 50 年代和 60 年代初期，我军改革方案出台后都进行过较大的调整，对军队现代化进程产生了积极影响。历史告诉我们，必须正确处理好改革中调整与发展的关系。调整只能是而且必须是为了发展的调整，为了更好满足履行使命任务需要的调整，而不能是迁就照顾式的调整。同时，新体制运行需要有一个磨合期，不能因一时未适应，而失去自信、仓促否定，从而又回到过去习惯了的旧体制老模式。

我军改革历史经验表明，改革是军队发展的必由之路，改革永无止境。新形势下，党中央、中央军委和习主席深刻洞察世界军事发展趋势，准确把握军队改革特点规律，充分吸取军队改革历史经验，作出了深化国防和军队改革的重大决策部署，这是实现中国梦、强军梦的重大战略举措。我们要从历史、全局和战略高度来认识和把握，强化政治意识、责任意识、号令意识，坚决拥护改革，热情支持改革，积极投身改革，全面实施改革强军战略，坚定不移走中国特色强军之路。