

A Review of the Reform of the PLA's Leadership and Command System in the 1950s

# 20 世纪 50 年代人民解放军 领导指挥体制改革的回顾

★ 颜 慧

摘要: 20 世纪 50 年代, 经过十年的探索和调整, 人民解放军逐步建立起了与当时战争形态和军队建设条件相适应的军队领导指挥体制, 为新中国军事领导体制的发展奠定了制度基础。本文回顾了这一时期人民解放军对领导指挥体制改革的探索过程。

关键词: 20 世纪 50 年代 人民解放军 领导指挥体制

中图分类号: E297 文献标识码: A 文献标识码: 1002-4883-(2017)01-0066-05

20 世纪 50 年代, 人民解放军的职能任务实现了由革命战争时期夺取政权向新时期巩固人民民主专政的转变。在十年的探索实践中, 国家军事领导指挥体制等进行了多次调整, 逐步建立起一整套与当时战争形态和军队建设条件相适应的领导指挥体制, 奠定了新中国军事领导体制发展的制度基础。

一、1949 年 10 月至 1954 年 9 月, 成立中央人民政府人民革命军事委员会, 作为国家政权体制的重要组成部分和国家最高军事领导机关, 统一领导国防建设并指挥全国武装力量

在中国共产党领导中国人民进行的革命战争中, 中共中央军事委员会作为最高军事领导机关, 领导军事建设, 统率武装力量, 开展武装斗争, 指挥重大战役, 为夺取革命战争的胜利发挥了重要大作用。新中国成立后, 中国共产党由革命党转变为执政党, 人民军队的根本职能由夺取政权转变为巩固人民民主专政, 共产党的角色变化和人民军队根本任务的重大转变, 要求人民军队必须纳入国家政权体制, 即在中央人民政府机构中建立国家的最高军事统率机构。因为“军队是国家政权的主要成分。谁想夺取国家政权, 并想保持它, 谁就应拥有强大的军队”<sup>①</sup>。

1949 年 9 月, 中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《共同纲领》和《中央人民政府组织法》, 标志着新中国军事制度的确立。《共同纲领》第 20 条明确规定: 中华人民共和国建立统一的军队, 即人民解放军和人民公安部队, 受中央人民政府人民革命军事委员会统率, 实行统一的指挥, 统一的制度, 统一的编制, 统一的纪律。<sup>②</sup>这一规定确立了中央人民政府人民革命军事委员会的法律地位, 他既是中国人民解放军的最高统率机关, 也是制定军事战略方针、领导国防和军队建设的最高指挥机构。<sup>③</sup>《中央人民政府组织法》总纲规定: 中央人民政府委员会组织人民革命军事委员会, 为国家军事的最高统辖机关。《组织法》还对中央人民政府人民革命军事委员会的组成和职责作了具体规定: 人民革命军事委员会统一管辖并指挥人民解放军和其他人民武装力量; 人民革命军事委员会设主席一人, 副主席若干人,

[作者简介] 颜慧, 军事科学院研究生部博士研究生。

① 参见中央档案馆《中共中央文件选集》, 第 18 册, 589 页。

② 中央档案馆《中共中央文件选集》, 第 18 册, 589 页, 北京, 中共中央党校出版社, 1992。

③ 参见军事科学院军事历史研究所《中国人民解放军的八十年》, 281 页, 北京, 军事科学出版社, 2007。

委员若干人；人民革命军事委员会的组织及其管理指挥系统，由中央人民政府委员会制定。人民革命军事委员会主席、副主席、委员及人民解放军的总司令、副总司令、总参谋长、副总参谋长、总政治部主任和副主任均由中央人民政府委员会任免。

根据《共同纲领》和《组织法》确定的国家军事领导制度，1949年10月1日，中央人民政府委员会第一次会议任命毛泽东为中央人民政府人民革命军事委员会主席。10月19日，成立了中央人民政府人民革命军事委员会，毛泽东为主席，朱德、刘少奇、周恩来、彭德怀、程潜为副主席，贺龙等为委员，有22人。中央军委日常工作由周恩来主持，主要通过军委办公会议部署工作，成员则由总参谋部、总政治部、总后勤部和总情报部主要负责人组成。建国初期组建战略预备队、筹组东北边防军等重大事项，都是经军委办公会议研究形成意见，由军委副主席上报军委主席和中共中央定夺。

1952年7月，中共中央决定由彭德怀主持中央军委日常工作。为“便于及时解决问题、便于互通声气、便于互相统一协调”<sup>①</sup>，在10月15日举行的会议上，彭德怀提议将原来不定期召开的办公会议改为例会办公制度，规定每星期五开会，会议内容主要是传达中共中央、毛泽东的指示和重大方针政策，研究贯彻执行的措施；讨论军队工作中某些方针政策和亟待处理的重大问题，以及各总部需要解决的全军性问题；听取各种重要情况的汇报。<sup>②</sup>会议议程预发文件，各总部及有关军兵种首长参加。例会记录送主席、副主席及有关单位。军委例会共召开了84次，这一时期，许多军队建设的重大问题，如实行兵役制、薪金制、国防工程建设等，都是通过例会制度来研究部署的。

1949年10月成立的中央人民政府人民革命军事委员会，取代了原来的中共中央军事委员会的职能，但仍简称“中央军委”“军委”。中央军委下设总参谋部、总政治部和总后勤部，总部名称均冠以“中央人民政府人民革命军事委员会”字样。1950年，又增设了总干部管理部，以加强对全军干部工作的统一管理和为实行军衔制做准备。

四总部是中央军委的参谋和战略决策、方针政策的执行机构，是全军军事、政治、干部、后勤和技术工作的最高领导机关。对四总部领导机构的调整和充实，不仅适应了新中国成立后形势与任务的变化，对于贯彻中央军委战略方针和战略决策、实行全军的集中统一，建设现代化、正规化的强大国防军，以及指挥和保障人民解放军所担负各项任务的完成，发挥了重大作用。

尽管在1949年10月至1954年9月期间，仅在国家政权体制内设立了中央军事委员会，没有在党内再设中央军事委员会，但坚持党对军队的绝对领导，仍然是人民解放军始终遵循的一项根本原则。这一时期，党对军队的领导主要体现在三个方面：一是由中共中央政治局和书记处决定有关军事工作的大政方针，决定重大军事问题的决策部署和重大军事行动的指挥。党中央规定：中央人民政府委员会、人民革命军事委员会内“担任负责工作的党员”，“由中央政治局直接领导”<sup>③</sup>。二是中共党员在中央军委成员中占到绝对数量。在28名中央军委成员中，中共党员21名，军委主席为中共中央主席毛泽东，5位副主席中，中共党员4名；其它7名由民主党派人士及起义将领担任副主席或委员，他们多带有咨询和统一战线性质，并不占有领导军事的决策指挥权。军委各总部机关、各军兵种、各军区的主要领导人都是中共党员。三是通过总政治部领导全军的各级党组织。“人民革命军事委员会所属党组织，受政治部领导，不受政府党委会领导”<sup>④</sup>。因此，中央军委委员会成员中虽然包括少数党外人士，但仍然保证了共产党对国家武装力量的绝对领导。正如周恩来所指出的“我们的军事委员会，也有非共产党员、民主革命分子”，但“我们党在军队内的作用是清楚的、肯定的。任何其他党派在人民解放军是没有领导地位的”，在军队中“只容许共产党来领导军队，别的党派是不可能来参加领

① 《彭德怀传》，496页，北京，当代中国出版社，1993。

② 参见《彭德怀传》，497页。

③ 《中共党史参考资料》，第19册，80页，北京，中国人民解放军政治学院党史教研室编印，1979。

④ 《中共党史参考资料》，第19册，80页。

导的”<sup>①</sup>。

二、1954年9月至1958年，重建中共中央军事委员会、设立国防委员会和国防部，奠定新中国军事领导指挥体制的制度基础

1949年9月中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》规定：人民代表大会制为我国的政权组织形式。经过几年的建设发展，新中国发生了翻天覆地的变化，召开全国人民代表大会、建立新的国家体制被提上议事日程。1954年9月15日~28日，中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开，先后通过并公布了《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》和《中华人民共和国国务院组织法》等几项重要法律。其中宪法将1949年《共同纲领》规定的中华人民共和国武装力量的任务，即“保卫中国的独立和领土主权的完整，保卫中国人民的革命成果和一切合法权益”，调整为“保卫人民革命和国家建设的成果，保卫国家的主权、领土完整和安全”<sup>②</sup>。

会议决定对国家领导机构进行重大调整，设立中华人民共和国国防委员会，取消中央人民政府委员会和中央人民政府人民革命军事委员会，撤销中国人民解放军总司令的职务。《宪法》规定：中华人民共和国主席统率全国武装力量，担任国防委员会主席。根据《宪法》的规定，新成立的国防委员会“不属政府、也不属党”<sup>③</sup>，是一个咨询性质的机构，他不直接领导、指挥国家武装力量。国防委员会的领导成员包括中国共产党和党外的著名军事将领，共计81人。

根据《宪法》赋予国务院“领导武装力量的建设”的职权以及《组织法》的规定，第一届全国人民代表大会第一次会议决定设立中华人民共和国国防部，作为领导武装力量建设的主管部门。这在体制上保证了政府对国防建设实施领导、统一规划、统一管理；协调军队与政府之间、政府各部门之间、政府与社会之间的关系；监督检查各级政府、社会团体和公民履行国防建设方面的职责和义务情况。这既体现和保证了中国共产党对中国人民解放军具有的绝对领导权和指挥权，又能通过国家机器，加强人民解放军的全面建设，

进而加强国防现代化建设。20世纪五六十年代，国务院和中央军委密切协调，把发展国防科技和武器装备作为国家发展战略，为组建战术导弹部队、电子对抗部队等新型作战力量以及战略核力量打下了坚实的基础。

1954年9月28日，中共中央政治局做出《关于成立党的军事委员会的决议》，指出：中央政治局认为，必须同过去一样在中央政治局和书记处之下成立一个党的军事委员会，来担负整个军事工作的领导。党的军事委员会由12人组成，毛泽东任主席，彭德怀主持军委日常工作。10月7日，在毛泽东主持的新的军委第一次会议上，规定了新的军委会议制度：军委会议一般均由彭德怀主持，参加人员除军委委员外，讨论哪个部门的工作，就吸收该部门的主管人员参加。军委会议每周举行一次，在紧急情况下，甚至每天谈半个小时，以互通声气和共同决定问题建立集体领导，以统率国防力量。10月31日，黄克诚正式被任命为中共中央军委军委秘书长，其职责是在中央军委领导下，负责协调各总部的工作，处理重要军委的日常工作。鉴于新的军委会议制度已经确定，在11月13日的军委例会上决定“属于方针政策性的重大问题，均提交军委会议讨论决定；属于行政性和业务性的问题，则分别由总长、总政治部主任、总后部长等自行解决，如关系到几个部的问题，则由主管首长召集会议（不定期），有关部门首长参与，共同商量办理”<sup>④</sup>。

尽管新的领导管理体制已经建立，但对于中央军委、国防部和国防委员会与总部之间的关系和分工，仍处在实践摸索过程中。当时的主要领导人都对此也进行了积极探索。在1954年3月16日的军委会议上，与会者曾讨论过国防部与总参谋部的工作职责的划分问题，决定由总参谋部研究拟定一个工作条例。在3月24日的军委例会

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室、军事科学院《周恩来军事文选》，第4卷，19~20页，北京，人民出版社，1997。

<sup>②</sup> 《中国人民解放军军史》编写组《中国人民解放军军史》，第5卷，12页，北京，军事科学出版社，2011。

<sup>③</sup> 中共江苏省委党史工作办公室《粟裕年谱》，542页，北京，当代中国出版社，2006。

<sup>④</sup> 中共江苏省委党史工作办公室《粟裕年谱》，352页。

上,彭德怀提出“总参是带首脑性的机关,……要综合研究和处理各军兵种的平衡和协同”<sup>①</sup>。他认为,军委主要是审批综合性的计划,决定方针、讨论并批准政策、条令、条例、制度,讨论和批准战略、战役计划和方案,解决各总部和联席办公会议不能解决的重大问题。他还建议在这四条的基础上再进一步细化,将军委和总参谋部的工作更加明确化。聂荣臻在同年的军委会上,对军委和总参谋部的分工也进行了阐述:全军工作一是由军委秘书长归口,即国防部口;二是与军事有关的工作由总参谋部归口,总参谋部可以在军委大政方针之下放手大胆工作,不必事事都向军委请示。在1957年1月8日召开的军委扩大会议上,彭德怀对中央军委、国防部和总参谋部三者的关系及分工进行了阐述。他认为中央军委不对外,是在中央政治局领导下处理军事问题的机关,他必须依靠总部实体机构实施领导。国防部在战时主要动员人力、物力支援战争,平时要了解各工业部门情况。国防部和总参是上下级关系。军委秘书长代表军委主席处理事务,总参对军委要经过军委秘书长。<sup>②</sup>以上这些都是当时主要领导人的想法,由于诸多原因,关于中央军委、国防部和总参谋部的明确分工一直没有通过正式的文件明文规定。

中共中央军事委员会的成立,从组织制度上确立了社会主义建设时期党对军队绝对领导的根本原则。中央军委下设总参谋部、总政治部、总干部部和总后勤部四个总部,因此时的中央军委不再是政府机构,四总部也不宜再冠以“中央人民政府人民革命军事委员会”,改冠以“中国人民解放军”称谓。经中央军委领导研究决定,中共中央书记处批准后,1954年10月9日和11日,中央军委办公厅和总参谋部分别将中央军委这一决定通知全军。20世纪50年代中期,随着人民解放军正规化、现代化建设的全面展开,特别是在“学习苏军”的热潮中,总部体制进行了调整,于1955年4月至8月间相继成立了四个新的总部——训练总监部、武装力量监察部、总财务部和总军械部,由此,加上原有的四个总部,发展为与苏军一致的八总部体制。

重新成立中共中央军事委员会,是适应国家

领导体制的调整,以及加强党对军队绝对领导的必要举措。中共中央军事委员会是在中共中央政治局和书记处的领导下,直接领导全国武装力量的建设、训练和作战的党的组织,也是中国共产党领导人民解放军的最高机关,是实现党对军队统一的集体领导的核心。设立的国防委员会和国防部,由国家主席兼任国防委员会主席,赋予国家主席统率全国武装力量的职权,规定了由国务院领导武装力量建设的职权。正常情况下,军事、国防的重大决策由中共中央政治局、书记处和中央军委同国家机构共同决定,再以中央军委的名义作内部下达或以国防部长的名义从行政上下达。这种最高军事领导的组织形式,既体现了党对军队的绝对领导,又有利于发挥国家机构的职能。

三、1958至1960年,明确中央军委、国防部与总部之间的分工,精简调整总部机关,三总部体制基本定型

1954年《宪法》确立的军事领导管理体制基本符合当时的国情军情,但这种体制还处于初创阶段,在实际运行过程中难免出现一些问题。当时,总参谋部为中央军委起草的及其下发的命令、文电,常因署名问题受到批评,“军委责成总参负责起草国防部及总参职责条例,虽已五易其稿,尚未获得通过”<sup>③</sup>。鉴于此,1958年5月27日~7月22日,中央军委扩大会议讨论通过了《关于改变组织体制的决议(草案)》。该决议明确规定,中央军委是中共中央的军事工作部门,是统一领导全军的统率机关,军委主席是全军统帅,国防部是中央军委对外的名义。中央军委决定的事项,凡需经国务院批准,或需用行政名义下达的,由国防部长签署。由此,明确了中央军委和国防部的分工,更加有利于军队的统一指挥和领导。

1955年形成的八总部领导体制,对加快军队正规化、现代化建设和完成各项战备工作具有积极的作用。但在实践中也暴露出机构庞大、部门重叠、分工过细等问题。特别是部门之间的工作

<sup>①</sup> 郑文瀚《秘书日记里的彭老总》,92页,北京,军事科学出版社,1998。

<sup>②</sup> 参见郑文瀚《秘书日记里的彭老总》,148页。

<sup>③</sup> 《粟裕传》,941页,北京,当代中国出版社,2000。

缺乏统筹安排，政出多门，造成部队工作忙乱，使部队建设受到了一定的影响。鉴于八总部在运行过程中存在的诸多弊端，以及在1958年军委扩大会议上确立的“以我为主”的军队建设方针，中央军委决定对总部机关进行裁减重组。《关于改变组织体制的决议（草案）》中对此规定，中央军委下设总参谋部、总政治部和总后勤部三个部门，作为军委统一领导下负责各部门主管的工作。同时将训练总监部、通信兵部、防化学兵部划归总参谋部；将总干部部、军事法院、军事检察院划归总政治部；将总参谋部军械部改属总后勤部。根据《决议》规定，1958年10月~1959年3月，陆续撤改了总干部部、武装力量监察部、训练总监部，将总参军械部改隶总后勤部建制。

1959年“庐山会议”后，主持军委工作的主要成员彭德怀、黄克诚等被免去领导职务。9月26日，中共中央政治局对中央军委进行改组，新的军委由21人组成，增设了副主席和常务委员会。主席毛泽东，副主席林彪、贺龙和聂荣臻。10月20日，中央军委决定在军委常委之下设立一个办公会议，由罗瑞卿、谭政、杨成武、萧华、邱会作、萧向荣组成，负责军委的日常工作，同时增补萧华为中央军委副秘书长。<sup>①</sup>军委办公会议成员由三总部和军委办公厅主要领导，即总参谋部、总政治部的一、二把手和总后勤部的一把手，以及军委办公厅主任组成。这种运行机制一直延续到文化大革命时期。

这一期间，中共中央对军委机构进行了调整，最主要的变化就是明确了中央军委是党在军队的最高统率机关，军队的最高统帅是军委主席，即军委主席负责制。在1959年召开的第二届全国人民代表大会上，刘少奇当选为国家主席和国防动员委员会主席，毛泽东不再担任上述两个职务，但仍然担任党的主席和军委主席，继续统帅全国武装力量。此外，还增设了副主席和常委的职级，取消了委员的称谓，并首次在中央军委常委之下设立一个负责处理军委日常事务的办公会议机构。但总体来说，这种调整并没有改变1954年《宪法》确立的国家军事领导管理体制，主要对中央军委、国防部和各总部机关进行了调整，进一步明确了其具体职责权限。三总部的领导体制自

1958年开始，一直延续到1998年总装备部的成立。自新中国以来，历经十年的艰难探索和不断调整，从最初的四总部调整到八总部，再精简为三总部，并最终确立三总部领导管理体制。实践证明，这种三总部领导管理体制是符合当时的国情军情的，有利于加强对军队的统一指挥和对军队现代化、正规化建设的领导。

20世纪50年代人民解放军领导管理体制的改革，围绕“管军”“用军”两大功能进行职能配置和机构调整，逐步完善权利结构和运行机制，奠定了人民解放军军事领导体制的制度基础，保证了军队正规化、现代化建设的顺利进行。甚至在30多年后，20世纪80年代年军委研究领导体制改革时，还有些干部怀念说，30年来军委领导体制几经变动，还是彭德怀主持军委日常工作时期办事比较妥当，效率较高。<sup>②</sup>谭政对这次改革这样评价：“从改革的规模来说，比我军历史上的几次转变都大，可是在实现这个转变上，比以往任何一次都要顺利，震荡较小，成绩较大”<sup>③</sup>。

[特约编辑：朱姝璇]

<sup>①</sup> 参见《中国人民解放军军史》编写组《中国人民解放军军史》，第5卷，178页。

<sup>②</sup> 参见《彭德怀传》，500页。

<sup>③</sup> 谭政在中共八大会议上的发言《建军新阶段中政治工作的若干问题》，1956年9月23日。