

# 改革开放以来中国人民解放军 联合作战指挥体制建设的历史考察

南开大学马克思主义学院中共党史专业博士研究生 杨步青

联合作战指挥体制，是关于联合作战指挥的组织体系、机构设置、职能划分、关系确定，以及相应的法规制度的统称<sup>[1]</sup>，是整个军队作战指挥体制的重要组成部分。体系对抗、信息主导、多军种联合作战是现代战争的常态，建立健全联合作战指挥体制是打赢未来信息化智能化战争的必然要求。党的十八大以来，中国人民解放军的联合作战指挥体制建设迈出实质性步伐。党的二十大报告明确提出要加快军队组织形态现代化。结构决定功能，功能反作用于结构。没有军队组织形态现代化，就没有国防和军队现代化。现代战争需要高效指挥体制，加强联合作战指挥体系和能力建设是题中应有之义。中华人民共和国成立后，人民解放军大力加强现代化正规化革命化建设，实现了由单一军种向诸军兵种合成军队的转变。20世纪80年代初，中国人民解放军开始探索建设联合作战指挥体制，对合同作战指挥体制进行改革调整和裁军整编。经过近40年的发展，现已建立起联合作战指挥体制机制，初步具备了一体化联合作战能力。经过多年持续不断地建设，我国联合作战的理论与实践取得了长足发展。随着解放军联合作战体制改革的持续推进，联的壁垒已经打破，战的效能正在凸显。回顾、总结改革开放以来中国人民解放军联合作战指挥体制建设历程积累的经验，能够为继续全面深入推进一体化联合作战，坚定不移走中国特色强军之路提供诸多启示。

[1] 郭武君：《联合作战指挥体制研究》，国防大学出版社，2003年版，第44页。

## 一、改革开放初期解放军 通过体制编制改革加强 军兵种合同作战能力建设

改革开放初期我国的裁军与体制编制改革，是党中央、中央军委根据国际形势变化的新情况和我国实行改革开放的新战略背景下对解放军进行的一次精简整编。新中国成立初期，人民解放军曾经发展到550万人<sup>[1]</sup>。经过1950年、1952年、1953年、1957年的四次大裁军，到1958年底，人民解放军总定额已降到新中国成立以来最低点，约为1949年的56%。陆军编制人数仅为新中国成立时的三分之一，约占全军总定额的54.6%<sup>[2]</sup>。此后，由于国际形势变化，国家政治经济中心发生转移，“备战、备荒、为人民”成为指导全党全军工作的重要方针<sup>[3]</sup>。军队总员额又一度增加到1970年代的610多万人左右<sup>[4]</sup>，出现了机构臃肿、比例失调、冗员过多、人浮于事的严重问题，新的调整和整顿势在必行。

与军队臃肿相伴的是，部队军事训练几乎处于停滞状态，装

备还达不到半机械化的水平。中国人民解放军李来柱上将回忆道：

“伴随着思想上的拨乱反正，当军队重新把军事作为自己‘主业’的时候才发现，我们的战术、技术以至作战思想已经远远落后于时代。在世界军事发展突飞猛进的情况下，我们教学的内容仍然停留在投弹、刺杀、土工作业等单一步兵技术上；在世界军队广泛推行合同作战的时候，我们的战役战术思想仍然停留在独立作战、互不协同上；在世界军事教学形式日新月异的形势下，我们的教学方法依然停留在你教我学、满堂灌输的老路上”<sup>[5]</sup>。对此，邓小平同志曾经深刻指出：“我们军队打现代化战争的能力不够，各级干部指挥现代化战争的能力也不够。”<sup>[6]</sup>对于部队在作战指挥上存在的问题，邓小平于1980年就提出要搞合成军的作战训练，要求诸兵种锻炼协同作战能力以提高实战水平<sup>[7]</sup>。1981年，解放军遂开展第一次适应现代化战争要求的诸兵种合成演习。

要想“消肿”，就必须进行部队体制编制改革。1980年、

1982年，中央军委进行了两次大裁军，部分野战军步兵师改为简编师，撤销了省军区独立师<sup>[8]</sup>。同时，撤销人民解放军铁道兵和基建工程兵，所属部队按系统对口集体转业到国务院有关部委和所在省、市、自治区<sup>[9]</sup>。经过两次裁军，与1980年相比，战斗部队在全军总定额中的比例提高，机关和勤务分队的比例下降，部分军兵种已经开展合同战术训练。<sup>[10]</sup>为了进一步精兵整编，进行体制编制改革，1985年5月23日至6月6日在北京召开的军委扩大会议宣布“中国人民解放军减少员额100万”。这次军改的着眼点就是从根本上解决体制编制问题。一是在组织机构上大规模裁撤减编。经过裁减，中央军委所属总部机关人员精简近一半，11大军区精简合并成7个，全军减少军级以上单位30多个，师团单位4054个。二是适应现代化战争的特点，部队进行合成整编，联合作战。改革完成后，人民解放军从体制上解决了陆军兵种的合成问题。陆军部队改编成诸兵种合成的集团军，陆军的专业兵

[1] 中共中央党校党史部：《中国共产党80年》，上海人民出版社，2001年版，第252页。

[2] 刘传增：《共和国重大事件写真》，中央文献出版社，2000年版，第528页。

[3] 《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405页。

[4] 中共中央文献研究室第三编研部：《总设计师邓小平》，贵州人民出版社，2008年版，第215页。

[5] 《李来柱上将回忆录》，中央文献出版社，2008年版，第233页。

[6] 《江泽民文选》（第1卷），人民出版社，2006年版，第608页。

[7] 中共中央文献研究室：《回忆邓小平（中）》，中央文献出版社，1998年版，第492页。

[8] 中共山东省委组织部等：《山东省组织史资料（1949-1987）》，中共党史出版社，1991年版，第183页。

[9] 谭宗级等：《1949-2009 中华人民共和国六十年实录》（第4卷·上），吉林人民出版社，2009年版，第329页。

[10] 王海：《王海上将：我的战斗生涯》，中央文献出版社，2000年版，第254页。

种数量第一次超过步兵，炮兵成为陆军中的第一兵种，装甲兵成为陆军的主要突击力量。集团军的火力、突击力、机动力、防护力和快速反应能力均有较大提高，整体作战能力空前增强。<sup>[1]</sup>机械化条件下的陆军合同作战理论也得以深入发展。<sup>[2]</sup> 这轮精简整编以“消肿”为突破口，“瘦身”和“强体”相结合，解决了一些多年来未能解决的问题。到1987年解放军精简后的军队总定额为300万人，解放军在精兵、装备、合成和效能上达到一个新水平<sup>[3]</sup>，

为之后解放军的联合作战指挥体制建设奠定坚实基础。

## 二、“高技术条件下局部战争”的联合作战构想及其实践

就在中国人民解放军进行大裁军与体制编制改革的同时，人类新的军事革命也在酝酿，美国等国家的军队改革已经自发展开。二十世纪七十年代，以信息科技为核心的高新技术成果广泛应用于军事领域，引发了世界范围的

新军事变革浪潮。信息能力已成为战斗力生成的主导要素。在作战的组织形态上，以信息化为基础的诸军种联合作战已经成了未来战争发展的基本样态。二十世纪七八十年代以来的越南战争、第四次中东战争、马岛海战等局部战争和武装冲突，预示着未来世界军事和战争的发展方向，新军事变革初露端倪。1991年的海湾战争是一场划时代的战争，向世界展示了高技术条件下诸兵种联合作战的雏形，与高技术局部战争相适应的联合作战理论开始迅速发展。联合作战理论的变革，实质上是要实现机械化军事组织形态向信息化军事组织形态的整体转型。体系对抗、信息主导、多军种联合、精确打击与快速夺控等新的作战样式和作战方式给人以深深的震撼。

解放军面对世界范围内新军事革命的浪潮和中国面临的新的战略安全环境，在推进中国特色军事变革的进程中，相对落后的武器装备、相对分散的领导结构和相对滞后的作战理论，已成为关系全局、影响全局的“瓶颈”。进入90年代后，随着我国改革开放进程加快，社会主义市场经济体制的建立，综合国力的不断增强，融入国际社会的进程不断加深，我国的国家安全利益又面临



精简整编后人民军队开展诸军兵种协同演练

[1] 中共中央文献研究室：《十四大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2011年版，第243页。

[2] 《张震军事文选》（下），解放军出版社，2005年版，第372页。

[3] 中共中央文献研究室第三编研部：《总设计师邓小平》，贵州人民出版社，2008年版，第221页。

着新的转换——由过去的传统领土安全转向更加突出发展安全，军事安全和经济安全更加紧密地结合在一起。应对世界新军事变革挑战，打赢现代技术特别是高技术条件下的局部战争，就要求部队“把重点放在结构调整和指挥体制改革上，增强部队联合作战、机动作战和执行多种任务的能力”<sup>[1]</sup>。新时期以来，解放军大力“消肿”，精简了部队和机关，比较好地解决了军队中“肿”的问题。解放军在精简军队员额的基础上，更加注重部队的合成与高效。1996年1月，中央军委下发《“九五”期间军队组织编制建设计划》，提出继续压缩规模，精简机构，为实现“精兵、合成、高效”创造条件。为解决武器装备建设中存在着多头、分散、分段的现象，中央军委于1998年4月组建总装备部，建立了新的武器装备管理体系。<sup>[2]</sup>同时，调整后勤保障体制，着手建立三军一体的联勤保障体系。<sup>[3]</sup>

1999年，《中国人民解放军联合战役纲要》颁发施行，明确了联合作战组织实施的基本问题，强调作战性质和任务、作战原则、作战指挥、力量运用等，表明解

放军对高技术条件下局部战争的作战特点和规律已有相当深入的认识。<sup>[4]</sup>2003年9月，党中央决定在2005年前再裁减军队员额20万，军队总规模保持在230万人。<sup>[5]</sup>在解放军体制编制调整的同时，这一时期，解放军已经开始高度重视部队信息化建设，包括太空和电磁等领域。相继成立了核工业、航天、航空、船舶和兵器等军工集团公司。一批联合作战理

论成果得以显现，军队院校也着力培养联合作战指挥人才，实战化的战区战役级联合作战演训不断开展。“整体作战，重点打击，保持战略主动权”成为战役级联合作战方针<sup>[6]</sup>。通过这次精简整编，解放军理顺了关系，优化了结构，深化了对联合作战相关概念的认识。“高技术条件下局部战争”的联合作战指挥体制建设取得重要成效。



2000年10月，解放军组织“砺剑—2000”全军科技练兵成果交流活动

[1] 《江泽民文选》（第1卷），人民出版社，2006年版，第611页。

[2] 《江泽民文选》（第2卷）人民出版社，2006年版，第461页。

[3] 《广东省志》编纂委员会：《广东省志（1979-2000）》（军事卷），方志出版社，2014年版，第261页。

[4] 军事科学院《世界军事年鉴》编辑部：《世界军事年鉴·2000》，解放军出版社，2000年版，第579页。

[5] 龙新民：《中国共产党历史重要事件辞典》，中共党史出版社，2018年版，第560页。

[6] 军事科学院《世界军事年鉴》编辑部：《世界军事年鉴·1999》，解放军出版社，1999年版，第255页。

### 三、“信息化条件下局部战争”的联合作战构想及其实践

经过近20年的努力，我国武器装备研制能力大幅提升，体系结构明显改善，联合作战指挥体制建设有了更加坚实的基础。2002年，中央军委已经认识到“联合作战是现代战争的主要作战形式。随着信息化的发展，联合作战不断向更高阶段发展，未来将发展成为各军兵种部队一体化的联合作战”<sup>[1]</sup>。2004年，为强化各军兵种在军队力量结构中的重要作用，在战略指挥层次上推进联合作战，中央军委还作出了海军、空军、二炮部队司令员参与中央军委班子工作的重大决定<sup>[2]</sup>。但是，与发达国家联合作战指挥的实战化能力相比，此时，人民解放军的联合作战理论与实践还存在一定差距。一是信息化建设刚刚起步，武器装备还处在机械化、半机械化状态<sup>[3]</sup>。二是人民解放军还处于以陆军为主的诸军兵种合成军队，联合作战指挥体制还处于实验论证阶段。三是作战理论还带有浓重机械化色彩。四是适应联合指挥作战的高技术人才体系还没有建立起来。

基于信息化条件下一体化的联合作战，解放军的联合作战理论也取得了突破。关于联合作战问题应强化“八个一体化”。一是思想观念“一体化”，各维战场空间都可能成为主战场，各军兵种都可以担当主角。二是作战力量“一体化”，根据不同作战任务，合理抽调作战力量，进行一体化联合编组。三是指挥机构“一体化”，确立一体化的指挥体制，是统一指挥和协调各军兵种行动的必备条件。四是信息系统“一体化”，要使指挥信息系

统真正成为各要素、各部门、各军兵种互联互通、信息共享、协调运转的作战指挥系统，其他还有武器装备“一体化”、后勤保障“一体化”、人员素质“一体化”，教育训练“一体化”。<sup>[4]</sup>此外，在如何确保联合指挥权的实现问题上，在职权划分上应对联合作战法规中涉及指挥权的方面进一步规范，创造利于指挥权实现的外部环境，联合力量应能做到战场信息的及时互通等。<sup>[5]</sup>关于作战指挥问题，信息化作战指挥必须走融合之路。在内部编成上，



陆军某部开展实兵演练

[1] 《江泽民文选》（第3卷），人民出版社，2006年版，第585页。

[2] 中共中央党史和文献研究院：《中国共产党的一百年：改革开放和社会主义现代化建设新时期》，中共党史出版社，2022年版，第939页。

[3] 《江泽民文选》（第3卷），人民出版社，2006年版，第163页。

[4] 军事科学院《世界军事年鉴》编辑部：《世界军事年鉴·2009》，解放军出版社，2009年版，第315页。

[5] 军事科学院《世界军事年鉴》编辑部：《世界军事年鉴·2009》，解放军出版社，2009年版，第316页。

按照信息的收集、传输、处理进行区分，而不应再按照军兵种专业职能区分。<sup>[1]</sup>

围绕信息化条件下一体化联合作战需要的基本任务，解放军对军兵种体制编制和力量编成进行了一系列优化调整。一是军兵种比例持续改进提升，海军、空军、第二炮兵在全军总员额中的占比上升，陆军部队占比下降，各军兵种内部编成和力量布局更趋合理。二是着眼于提高诸军兵种一体化联合作战能力，大力加强联合训练。<sup>[2]</sup>三是联合作战指挥体制改革为牵引，带动联合训练、联合保障体制改革<sup>[3]</sup>。四是在武器装备的研制、生产和管理体制的改革上迈出更大步伐。五是强化以总参谋部为核心的联合作战体制，更加注重跨军兵种的系统集成和信息化建设。解放军这次体制编制调整改革优化了部队编成结构，精干了领导机关，强化了指挥功能，“信息化条件下局部战争”的联合作战指挥体制建设不断向更高阶段发展。

#### 四、新时代中国人民解放军的一体化联合作战指挥体制建设取得重大成就

经过20世纪80年代、90年代和新世纪头10年解放军的国防和军事现代化改革，极大释放了军队战斗力。人民解放军基本完成了机械化向信息化的转变。但是也应该看到，世界格局的变化，战争形态的加速演变，联合作战又有了新样态，一体化联合作战已经成为最主要的作战形态。主要表现有：一是部队联合作战的范围已经不局限于海陆空领域，网络、信息、外太空、认知等多维空间是各国军队竞相争夺的领域，特别是在后面空间的作战对战争的进程和结局起决定性作用。二是部队一体化作战趋势越来越明显，让各军兵种真正发挥“合众为一”的联合作战效能，需要建立专门指挥机构和专业指挥团队。过去那种松散的

军兵种联合已经被淘汰，军种色彩越来越淡薄。三是过去侧重战役方向的联合，现在更需要在战略层次联合上取得突破，需要高屋建瓴地捋顺顶层设计。四是新的联合作战要求部队在编组上实现各军兵种部队混编，在作战时间和空间上各军种部队的作战行动高度融合，力求形成整体作战效能。我国国防和军队改革的任务依然繁重，进一步深化国防和军队改革势在必行。

党的十八届三中全会的决定中明确提出，要推进军队领导管理体制改革，优化军委总部领导机关职能配置和机构设置，完善各军兵种领导管理体制。健全军委联合作战指挥机构和战区联合作战指挥体制，推进联合作战训练和保障体制改革，走出一条具有中国特色的联合作战指挥体系改革之路。2015年11月24日，中央军委改革工作会议对深化国防和军队改革作出全面部署，开启了解放军历史上一场整体性革命性变革<sup>[4]</sup>。本轮的军事改革不再是简单地裁减人员，而是从顶层设计开始对解放军的领导管理体制和作战指挥体系进行根本性重塑重构。构建联合作战指挥体制，是此次深化国防和军队改革的重中之重。联合作战指挥体制建设已经不仅仅局限于战役级层面，而是领导管理体制和联合作战指挥体制改革整体联动，一体推进。建立健全军委、战区两级联合作战指挥机构，构建起中央军委—战区—部队的作战指挥体系和军委—军种—部队的领导管理体系。

（一）与联合作战指挥体制相耦合，重构军队领导管理体制。过去中央军委通过四总部对各军区、各军兵种实施领导指挥。在此次军队改革中，军委机关由原来的总参谋部、总政治部、总后勤部、总装备部4个总部，改为15个职能部门的多部门制<sup>[5]</sup>。这样调整，使军委机关真正成为军委的参谋机关、

[1] 军事科学院《世界军事年鉴》编辑部：《世界军事年鉴·2009》，解放军出版社，2009年版，第319页。

[2] 《胡锦涛文选》（第2卷），人民出版社，2006年版，第454页。

[3] 军事科学院《世界军事年鉴》编辑部：《世界军事年鉴·2008》，解放军出版社，2008年版，第666页。

[4] 中共中央党史研究室：《党的十八大以来大事记》，人民出版社，2017年版，第60页。

[5] 中共中央党史和文献研究院：《中国共产党的一百年：中国特色社会主义新时代》，中共党史出版社，2022年版，第1116页。

执行机关、服务机关，有利于坚持党对军队绝对领导和军委集中统一领导，让军队的“中枢神经”更加高效灵敏。与联合作战指挥体制相耦合的是完善军兵种领导管理体制，构建军委—军种—部队的领导管理体系，总体形成中央军委领导指挥下的陆军、海军、空军、火箭军军种，军事航天部队、网络空间部队、信息支援部队、联勤保障部队等兵种的新型军兵种结构布局。

（二）打破战场信息流动的界限，建立联合作战指挥体制。2016年2月1日，中央军委以原沈阳、北京、兰州、济南、南京、广州、成都七个军区机关相关职能、机构为基础，重新进行整合划分，组建东部、西部、南部、北部、中部5个战区机关。五大战区的成立标志着解放军由“军区制”走向“战区制”。从军区制走向战区制，对解放军的联合作战指挥体制来讲是很大的突破，具体体现有三点：一是使联合作战更加突出和专业。这次改革根据“军委总管、战区主战、军种主建”的方针，将联合作战指挥的重心放在战区，联合作战力量运用的主导权放在战区，体现出以作战为核心的任务指向。同时，将部队建设管理的重心放在军兵种，建设和管理职能更为明晰。这些举措有利于理顺部队作战指挥和建设管理的关系，为高效指挥部队与科学谋划和加强部队建

设管理奠定坚实体制基础。二是健全军兵种领导管理体制。如组建陆军领导机构等，补齐了解放军组织体系中长期存在的结构性短板，实现了军队建设模式由建用一体的大陆军主导体制向军种主导、专业建设的转变。三是更加适应陆海空一体化现代军事发展的大势。未来战争的主要特点之一是联合作战力量大范围大纵深遂行高强度打击与抗打击任务。战区制的建立，有利于部队开展跨区域跨兵种的联合协同作战训练，锤炼联合指挥和体系作战能力。

（三）以结构功能优化牵引规模调整，着力打造精锐联合作战力量。对陆军机动作战力量进行整体性重塑，优化部队规模结构，是建设强大的现代化新型陆军的关键一步。作为30万大裁军的重要举措之一，2017年4月，

中央军委将原有的18个集团军调整为13个。充实、合成、多能、灵活的编成将会成为未来遂行作战任务的主要趋势。同时，减少作战部队指挥层级，增大指挥跨度，也是改革的重要举措。“师改旅”把合成旅作为基本作战单位，把合成营作为基本作战单元，使作战灵活性大为增强。此外，解放军还大力建设“新型作战部队”，更加注重部队的海外投射能力和跨区域机动能力。新质战斗力得到加强，更有利于融入解放军联合作战体系。

党的十九大报告指出，要求人民军队“加快军事智能化发展，提高基于网络信息体系的联合作战能力、全域作战能力”，这适应了人工智能、云计算、量子信息、大数据、生物安全等新兴对抗领域的发展趋势，旨在通过更加重视“新型安全领域军事斗争



陆军13个集团军结构示意图



某部组织开展联合作战实兵演练

准备”进一步深化“一体化联合作战”。<sup>[1]</sup>2020年11月,《中国人民解放军联合作战纲要(试行)》施行,成为新时代作战条令体系的顶层法规。<sup>[2]</sup>这表明,经过几年磨合,解放军对信息化一体化联合作战规律有了全新的认识和把握。党的二十大报告中强调要“研究掌握信息化智能化战争特点规律”,“优化联合作战指挥体系,推进侦察预警、联合打击、战场支撑、综合保障体系和能力建设。”<sup>[3]</sup>“智能化”“新

型安全领域”“全域作战能力”等概念的提出,表明人民解放军“一体化联合作战”相关领域继续得到拓展深化,各个领域的融合日益成熟。

## 五、结语

人民军队发展史,就是一部改革创新史。中国人民解放军联合指挥体制的建设经历了一个由初级到高级,由简单到复杂,再到权威、精干、灵便、高效的历

史过程。改革开放以来,在党中央和中央军委的坚强领导下,中国人民解放军始终聚焦能打仗、打胜仗的要求,不断进行自我革命,积极探索适应现代化战争的联合作战指挥体制及与其相耦合的军队领导管理体制和力量编成。进入新时代,中国无论是武器装备研发还是经济社会发展都达到了前所未有的高度,支撑一体化联合作战各条件要素已经形成。这轮国防和军队改革构建了平战一体、常态运行、专司主营、精干高效的战略战役指挥体系,重塑了人民军队的指挥架构,使人民军队向建设一体化联合作战指挥体制迈出了关键一步。中国人民解放军一体化联合作战也在加速从信息化向智能化方向发展。中国人民解放军对联合作战指挥体制建设的探索也是立足于国情、军情,坚定不移走中国特色强军之路的具体体现。这必将进一步释放人民军队的战斗力,更好维护国家主权、安全、发展利益,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强保障。(编辑:自国天然)

[1] 《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2017年版,第54页。

[2] 《中国共产党简史》,人民出版社、中共党史出版社,2021年版,第504页。

[3] 《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)》,人民出版社,2022年版,第56页。