

## 新中国成立初期的建军原则问题

●范晓春

**摘 要:**中国共产党自创建军队之日起就始终致力于构建和维护顺畅有效的党军关系,经历了许多重要的发展阶段。本文通过对新中国成立初期是否要实行一长制问题的历史回顾,试图梳理出其在这一历史转折时期构建全国执政条件下以党领军体制的基本脉络。

**关键词:**新中国;党军关系;原则制度

**中图分类号:**E297 **文章标识码:**A **文章编号:**1009—3451(2012)04—0012—10

**作 者:**范晓春,国防大学副教授、博士

新中国成立初期,人民解放军在完成战争任务的同时,也开始转入了现代化、正规化建设的历史进程。在这一过渡和转变中,中国共产党党内和军内高层曾在坚持本土化与实行一长制问题上发生了争议,并由此触及到其自创建和领导军队之日起就开始逐渐形成的建军原则。最终,中国共产党明确地把党委制作为以党领军的根本制度,确定了中国特色的社会主义军事领导体制和提出了“以我为主”的军队建设指导方针。本文拟从历史的角度在前人的研究基础上对此作一简要回顾和分析,以理清中国共产党在这一历史转折时期构建全国执政条件下以党领军体制的基本脉络<sup>①</sup>。

### 一、历史大转变中建军原则问题的出现

1949年10月中华人民共和国的成立,标志着中国共产党开始由处于分散残酷的战争状态转入相对和平统一的全国执政时期。作为完成其政治任务的武装集团,解放军的性质和任务也随之发生了重大变化,在继续完成解放战争作战任务、巩固和保卫新生政权的同时,起步向现代化的国防军转变。这就要求党必须探索和构建满足其历史传承和全国执政需要的党军、军政和军民等新型关系。为此,党在此期间进行了一系列的学习和尝试,其结果首先体现在了对军事领导体制的设计上。

夺取全国政权前,中国共产党曾在移植、运用大革命时期国民党军和苏军经验做法的基础上,从自己领导的革命实际出发,逐步形成了独具特色的领军治军传统。在原则制度方面,主要表现为确定了党对军队实施绝对领导的基本原则,通过中央军委、党在军队的各级组织、政治委员、政治机关与非党群众组织等制度形式,并经过军队党组织的每一成员,建立起政党与军队、军人的有效桥梁和连锁,以保证其完成党赋予的革命政治任务。至于如何在执政条件下通过政权领导军队,中国共产党也曾有过多次探索。1931年在中央苏区成立的“中革军委”<sup>②</sup>,就是中国共产党创设国家政权中军事最高领导机构的最初尝试。这个“中革军委”全部由中国共产党党员组成,在政治上受中共中央及其中央

<sup>①</sup> 据笔者所见,国内关于这一问题学术界已展开了一些初步研究,但多限于军队政治工作史和人物回忆的角度,主要有:姜思毅主编的《中国共产党军队政治工作七十年史》(解放军出版社1992年版);阎稚新的《生命线的求索——军队政治工作若干问题的探讨及亲历记》(国防大学出版社2002年版);王亚志回忆,沈志华、李丹慧整理的《彭德怀军事参谋的回忆:1950年代中苏军事关系见证》(复旦大学出版社2009年版)等。相关最新史料主要是《中国人民解放军政治工作历史资料选编》(解放军出版社2007—2010年版)。

<sup>②</sup> 1931年11月,中华苏维埃共和国成立后,设立中央革命军事委员会(简称“中革军委”或“中央军委”),由朱德、彭德怀、王稼祥、林彪、谭震林、叶剑英、孔荷宠、周恩来、张国焘、邵式平、贺龙、毛泽东、徐祥谦(即徐向前)、关向应、王盛荣等15人组成,朱德为主席,王稼祥、彭德怀为副主席。

局的领导,对于所管辖的全国红军及一切军事机关,中共中央派遣它的代表政治委员及其代表机关政治部实施政治上的领导;在战时需要最高限度的集权,设中国红军总司令给予统一指挥参战各军的全权,在平时则集中于主席团,实行集体的领导。与此相适应,还决定“打破党的包办主义,把在红军中超过政治委员政治部的职权的各级党的委员会取消,党的一切组织都应该在政治部管理之下”,并称“这种由党来包办一切的根源,仍然是国民党以党治国的余毒”<sup>[1]813,812</sup>。显然,这是执行苏共和共产国际指示的结果,并随着形势转变和抗日战争的来临变得不合时宜。1937年8月,洛川会议决定成立中共中央革命军事委员会,中央军委由政权系统恢复到党的系统。1947年7月在人民解放军展开战略进攻之际,总政治部又颁布中国共产党历史上第一个《中国人民解放军党委会条例草案(初稿)》,对军队党委的性质、地位、组织机构和职权,党委与军政首长的关系等作了规定,明确共产党在军队建立绝对领导的“组织形式即在军队中设置各级党委员会,而以党委员会作为对军队之一切领导与团结的核心”<sup>[2]15</sup>。随后,全军各部队陆续都建立了党的委员会。

中国共产党这种对军队的单一领导不仅针对亲自创建和领导的部队,也适用于投诚起义部队。1948年3月2日,周恩来在为中共中央起草的给东北野战军林、罗的电报中曾明示:“人民解放军是劳动人民的军队,为中共所创造和领导,不容有第二个党在内活动和发展。即使这个党是反美反蒋、赞成实行土地改革、建立新民主主义政权而为中共的友党”<sup>[3]328</sup>。那么如何才能确保对改造军队的单一领导呢?在这份电报中,周恩来指出了改造投诚部队的五项方针:由上而下的政治委员制,各级政治部组织,连队中的士兵委员会制,由政治部派人发展党的组织,停止或禁止其他党派的活动。

此后,党又制定和颁布了一系列军队政治工作的单项条例来对这一原则进行巩固和完善,如《中国人民解放军连队支部工作条例(草案)》、《中国人民解放军革命军人委员会条例(草案)》等。显然,党的意图和思路非常明确,就是要在1929年古田会议确立的党军关系原则基础上不断健全完善其体制机制,实现军权先在横向上向党委集权,然后在纵向上向中央集权,在军队迅速发展壮大过程中能够始终将军权完全集中统一于自己之手。

1948年11月21日,也就是在激战正酣的淮海战役期间,中共中央决定中央军委在对外公开发布命令时,使用“中国人民革命军事委员会”的名称。显然,这一方面具有统战的用意,另一方面也在为全国执政后如何通过国家政权执掌军权进行探索和铺垫,以解决一党领导下的党军和军政关系的构建问题。此后,毛泽东又在《论人民民主专政》等诸多文章和谈话中宣布,中国要建立各革命阶级联合专政的人民民主政权,以达到“既能保障我党领导权,又能联合一切民主力量”<sup>[4]21</sup>的目的。此后,新政协会议及会议通过的共同纲领都延续这一思路,并确定以“新民主主义的军事制度来统一全国的军队”<sup>[5]370</sup>。如共同纲领规定:“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”。中央人民政府组织法也规定,中央人民政府委员会“组织人民革命军事委员会,以为国家军事的最高统辖机关”,“任免人民革命军事委员会的主席、副主席、委员,人民解放军的总司令、副总司令、总参谋长、副参谋长,总政治部主任和副主任”。“人民革命军事委员会统一管辖并指挥全国人民解放军和其他人民武装力量”<sup>[6]8,1,3</sup>。这样,中央人民政府人民革命军事委员会就成为中国人民解放军的最高统率机关,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。

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人民革命军事委员会主席,委员会成员以中国共产党党员为主体,吸收少量国民党起义部队的高级将领参加,仍简称为中央军委。这样,此前使用的中国共产党党内的中国人民革命军事委员会就被正式取代,纳入了国家的政权系统。中央军委虽属国家政权系统,但仍通过中国共产党党员在中央军委构成中占绝大多数来实现党对军队的绝对领导和指挥,其日常工作由周恩来主持,由总参谋部、总政治部、总后方勤务部和总情报部主要负责人组成联席会议具体办理。至于新增的前国民党将领则主要是“开开会,出点主意”,“研究些问题”<sup>[7]41</sup>。对此,中国共产党对内部的解释是:党的领导和人民革命军事委员会的统率指挥是完全统一的,中国共产党对人民解放军实行唯一领导,而其他党派只在“人民革命运动中有若干地

位”，“可以在全国政权上参加领导”；<sup>[8]19~20</sup>在军队中必须经常保持和贯彻共产党的领导，不应以任何藉口丝毫减弱党的领导。与此同时，中国共产党也要求，不应因此即称人民解放军为“党的军队”或“党军”，或称加强党的工作为“加强党对军队的绝对领导”，因无此必要，且易使人误为人民解放军不是国家的军队，不受中央人民政府的绝对领导。<sup>[9]25</sup>尽管如此，由于共同纲领中规定实行的是一种由国家政权单一领导军队的体制，与 1931 年成立“中革军委”时相比在人员构成上还体现了中国共产党领导下多党合作、联合建政的特性，这就不免使人产生种种的猜测和疑问：中国共产党在坚持“一个党的领导”<sup>[10]434</sup>的前提下，是否在党军关系上将与新民主主义体制相适应，不再沿着夺取全国政权前夕的意图和思路继续强化，而是准备对其进行适度的调适。此外，之所以有如此的认识还与当时在中苏同盟背景下的全面学习苏联有关。

1950 年 2 月，中苏友好同盟互助条约签订后，中国掀起学习苏联社会主义建设经验的热潮。学不学苏联，既被苏联共产党，也被中国共产党看作是一种政治态度问题。对于军事工作，毛泽东认为，“向苏联学习，这是我们建军史上的优良传统，无论任何时候，任何工作部门，都应当如此”。<sup>[11]171</sup>当时，主要是通过走出去和请进来的方式，学习苏联的军事科学、技术战术知识和一些军队建设的规章制度。时至 1956 年 5 月，在中国军事系统的苏联顾问、专家就有 592 人。<sup>[12]623</sup>这些顾问和专家在业务和技术上负有对解放军全面指导的职责，有顾问单位的党委会议，以及有关布置工作、检查工作等较为重要的会议，都吸收顾问或首席顾问参加；单位首长及部门的负责人要定期向顾问介绍情况、征求意见。毛泽东也要求军事系统有顾问的一切单位：“团结所有顾问，认真地向他们学习，永远不要骄傲自满，一定要将苏联的一切先进经验都学到手，改变我军的落后状态，建设我军为世界上第二支最优良的现代化的军队”<sup>[13]1</sup>。

全面学习苏联，对于刚刚夺取全国政权的中国共产党来讲，积极作用还是主要方面。从军事角度讲，当时作为世界一流军队的苏军的军事科学、技术、作战条令，以及军队建设制度和经验等都值得学习借鉴，有利于推动解放军从单一陆军向诸军兵种合成的现代化转型。但由于两军的历史、特点和所处国情有着很大差别，苏军有的方面也并不完全符合解放军的情况，这突出表现在以一长制为代表的以党领军模式上。

1917 年十月革命胜利后，俄共（布）初步建立了无产阶级军队的政治工作制度，并成为此后中国共产党学习和效仿的对象。但随着国内战争的结束、军队党组织的巩固和指挥员中党员数量的增加，苏军开始于 1924 年进行军事改革，其中一项重要内容就是推行了一长制。所谓一长制，他们认为就是“集作战、管理和经济职能于一身。”最佳、最理想的形式是“一人同时兼任作战和党的领导职能”<sup>[14]193~194</sup>，以便集中必要的权力，保证在完成任务时实施迅速、灵活、可靠的指挥和管理，实现全体人员意志和行动的统—。列宁在 1920 年时也认为，“开始实行集体管理制是偶然的、不明确的，后来集体管理制成了军队所有机关都遵行的组织制度，而现在，从总的趋势看，一长制已经是唯一正确的工作方法了”<sup>[15]85</sup>。此后，苏军在一长制问题上时有反复，经历了两次取消，三次建立的历史过程，但就总体而言是实行一长制。而中国共产党在独立创建军队之初，即开始尝试通过党委集体领导下的军政双首长负责制，而不是党员个人来确保党对军队的领导和掌控，以减少议而不决、决而不行，或是个人独断、擅权等现象的发生。此后，尽管也曾于 1931~1935 年推行了类似一长制的政治委员制或临时出现过军政“一肩挑”的现象，但主要还是坚持和完善了党委集体领导下的军政双首长制，并有效地防止了在分散状态下和残酷环境中个人或宗派对军权的独揽和对中央权威的挑战。当然，中国共产党的做法只是在以单一军种、游击战为主的革命战争年代的探索和实践。至于夺取全国政权和军队转入现代化正规化建设后，是否也像苏军一样实行一长制，把党委降格为党务委员会，专管党务工作，从而收缩军队的政治职能，以快速实现国防军建设目标和推进中苏两国军事防务一体化，显然就是一个全新的理论和实践问题。

1950 年 10 月，中国人民志愿军入朝后，苏联组织 13 个航空师和 10 个坦克团的装备援华，中国方面对口接收并由苏方组织训练，但双方军政首长的编制和地位不同，矛盾也就由此而生，并且类似的

情况还有很多。当时苏联驻中国军事副总顾问柯托夫就对彭德怀讲,从第二次世界大战苏军在欧洲战场的实践看,战线宽,纵深大,众多强大的战役集群军团、战术兵团和从天空到地面、从海上到陆上庞杂的技术兵力兵器,必须在瞬息万变的广阔战场上服从统一的一个指挥员的意志和决断,才能充分发挥出战斗力效能。战争无可辩驳地证明了一长制是适合现代战争的优越制度<sup>[16]181~183</sup>。驻总政治部的苏联顾问达达林诺夫也极力宣扬一长制的优越性。此外,当时中苏之间的差异和分歧,不仅表现在上述制度设计层面,还有与之相伴随的政治训练、武德培育和部队管理等方面。

事实上,中国共产党结合实际形成发展起来的领军治军原则和传统既包括上述党军关系,在政治教育、军政、军民及军队内部关系上也有独到之处。这主要表现为,把思想教育置于中心环节,用党的主义启发官兵阶级自觉,激发其政治责任感与积极性,以实现思想领导;在实行军内民主的同时,建立强调群众纪律的“三大纪律,八项注意”制度,以实现官兵一致、上下一致和军民一致;强调推行自上而下的集中领导和自下而上的发动群众相结合、自上而下的思想动员和自下而上的民主讨论相结合的群众路线等。这反映了中国共产党在夺取政权时期为了生存和发展,逐步建立了一种与党委领军制相配套的党军军民军政一体、军队亦文亦武、部队管理民主与集中相结合的体制机制,以实现党对军队的全面覆盖和浸透,达到“如身使臂,如臂使指”的效果。其实,这也是无产阶级政党及其领导下的军队的特殊属性和独有优势。其中的军内民主,曾被毛泽东称为是军队“能维持不敝”的“除党的作用外”的另一重要原因,及“破坏封建雇佣军队的一个重要的武器。”<sup>[17]29、30</sup>朱德在1945年中共七大上论述建军原则问题时也曾归纳讲:“民族的、人民的、民主的特点”,“事实上也即是建军的三原则”<sup>[18]519</sup>。

夺取全国政权后,为适应建立现代化国防军的要求,人民解放军需要在军队统一装备、编制、训练、制度和纪律等,有步骤地建立征兵制、薪金制和等级制,也就是由志愿兵制改为定期征集和退伍的义务兵役制、改军官供给制为薪金制、建立军衔制度等,以规范和界定执政条件下的军队和军人的内外关系,“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”<sup>[11]39</sup>。由于以前未能颁布部队现代化正规化建设的基本法规——条令条例,中央军委便决定尽快编写共同条令,以作为实现全军集中统一的重要措施。

1951年2月1日,根据毛泽东的命令,总参谋部颁布中国人民解放军共同条令草案,要求全军试行。这部条令是以苏军条令为蓝本的,在坚持自己传统和经验,如政治委员、党委制和军政平行首长制同时,也大量吸收了一些苏军条令的内容,在某些方面强化了军官权威,限制和削弱了士兵的民主权益等。此外,“战争胜利后,在干部中所产生的功臣自居、松懈懈怠和贪图享乐的思想情绪,更加助长了骄傲自满,不求进步,不尊重地方,不遵守政策,不爱护群众,不关心下级和战士等不良作风的发展。”<sup>[7]152</sup>在强调集中统一、增强组织性纪律性的过程中,不可避免地出现了因强调现代化正规化而减弱或取消思想政治工作的现象,基层官兵的民主权益,官兵一致、上下团结的传统也受到了一定的影响和制约。1951年冬,总参军训部发布的“1952年军训计划”中,“几乎取消了军事民主和群众路线,且每日没有留出政治工作活动时间”。部队也有人反映:“政治工作无前途”,“政治干部要失业”<sup>[19]35</sup>。“过去是打政治,今后是打技术”;“在过去历史时期,我们是以劣势装备同敌人作战,为了战胜敌人,不能不着重地依靠人民,依靠士兵,即依靠人的这个因素”,而现在则不然。这些认识和做法,无疑表明,党所坚持的启发部队指战员的阶级自觉性,“官兵一致、军民一致、友我一致的原则”,“党的领导与革命的政治工作”等建军原则<sup>[20]506</sup>,在历史大转变中遇到了冲击和挑战。

## 二、事关建军原则问题的分歧和争论

1952年7月,从朝鲜返国后的彭德怀开始主持中央军委的日常工作。他根据共同条令草案在部队试行两年的实践和朝鲜战场上的经验,准备对其作进一步的修订,以加速军队的现代化正规化建设,并表现出准备实行一长制的倾向。

1953年3月,在审阅和修改内务条令送审稿时,彭德怀表示:团以上仍保留政治委员,实行双首长

制,保留原文稿中“团长和团政治委员同为全团一切人员的直属首长”的条文,在营、连两级率先实行单一首长制<sup>①</sup>。同年 3 月 20 日,他在主持中央军委第 17 次办公例会讨论干部部门编制时又说,各级政治委员兼任政治部(处)主任,有好处,可以解决政委必须搞党的工作,而不是去搞司令部的业务,或与军事首长闹不团结的现象。这样即可抽出一大批政治部(处)主任学习军事指挥<sup>[12]545~546</sup>。5 月 8 日,萧华向彭德怀汇报到第 66 军检查工作情况时说:“我军连长以上主官都是共产党员,只有少数起义部队除外,但这些党员主官,军政双全的是少数,因此,实行一长制需要一个过程。”彭德怀说,我们准备用十年时间完成向一长制过渡<sup>[16]185</sup>。

彭德怀的主张,在解放军总部机关首长中也有反映,如军训部长萧克、总政治部副主任萧华、军委办公厅主任萧向荣等,都认为实行一长制是建设方向。1953 年 4 月 17 日,彭德怀主持军委第 21 次办公例会,讨论修订内务条令。出席人员有朱德、黄克诚、张宗逊、甘泗淇、王宏坤、吴法宪、赖传珠、徐立清、萧克、苏静、张震和萧向荣等。这次讨论的内务条令草案稿,与 1951 年颁发的相比,内容无大改变。在讨论政治工作人员职责时,彭德怀提出要准备实行一长制,以军事首长为单一首长,原有的政工人员职责要作重大修改。但为迎接 6 月 1 日开始的正规军训,会议又决定在这次修订的条令中,团政委、团政治处主任、团政治处以及营、连政工干部的职责暂不列入,以便将修订的内务条令连同纪律、队列条令一起在 5 月颁发下去。为此,在内务条令总则中加上“政治工作人员的职责,另作规定”一条。彭德怀认为,政工干部职责可在全军《政治工作条例》中明确规定,到会人员表示一致同意。后共同条令经毛泽东批准在 5 月 1 日下发到全军,标志着解放军正式进入正规化建设阶级。其中的内务条令规定,营长、连长是营、连的直属首长,而政治教导员、政治指导员不再是直属首长<sup>[21]55、57、60、62,[22]61、67</sup>。

但是,新中国成立初期,是否学习苏联搞一长制,在军内外都有争论。在地方一些单位中存在着实行一长制还是实行党委制的意见分歧,东北地区一些国营企业全面实行一长制,而 1956 年的华北局在激烈争论后决定实行党委制。军队的情况也是一样,解放军刚刚取得战争的全面胜利,在学习苏联经验上有思想障碍,有的认为“我们自己经验已经够用了”,“苏联的军事科学不适合中国情况”<sup>[12]539</sup>,而苏联顾问则出于对本国建军经验的自信和国内复杂政治斗争的考虑,又多坚持自己的意见,因此,中国共产党党内军内及与苏联顾问间意见分歧之事时有发生。不过就总体而言,当时全面学习苏军还是形势的主导方面,效果也极为明显。人民解放军在苏联的援助下快速地组建了一批军兵种部队和院校,到 1953 年底还完成了 60 个现代化步兵师的整编工作;借鉴苏军领导体制,在 1950 年 9 月和 1953 年 10 月成立了直属中央军委的总干部管理部和总财务部,并拟建武装力量监察部;正式启动了义务兵役制、军官薪金制和军衔制的改革,如此等等。这样,军队即将实行一长制的说法在军内广为流传,并引起部分干部思想上的波动和分歧。

当时,为适应现代化正规化建军需要的全军统一的政工条例也在修订之中,总政治部还在 1952 年组织专门机构负责此事。但是,由于在实行何种领导体制上认识和规定不尽一致,原定于年底颁布试行的草案迟迟未能定稿下发。1953 年 4 月初,总政治部将定稿的政工条例草案送中央军委审批,萧向荣认为,单一首长制是“不久的将来就要实现的原则和方向”,解放后政治机关任务也将相应减少,不应再强调“反对任何削弱政治工作的思想与观点”、“必须加强政治委员制度”,或者改换为另一种说法;条例草稿中关于“政治委员是中国共产党和人民政府在军队中的全权代表”,“政治机关是中国共产党和人民政府在军队中的进行政治工作的领导机关”等提法,也不全面、不具体,容易产生忽视军事

① 彭德怀的具体意见如下:第 115 条,原稿是营长和营政治教导员同为全营的直属首长。彭德怀用笔划去了“营政治教导员”。第 117 条,原稿是营政治教导员和营长同为全营的直属首长,彭德怀改为“他受营长指导”。第 129 条,原稿是连长和连政治指导员同为全连的直属首长,全句被划掉。第 134 条,有关连副政治指导员的职责权限,全句被划掉。原稿中副营长、营参谋长、技术副营长均“隶属于营长、营政治教导员”,彭德怀划去了“营政治教导员”。原稿中副连长、技术副连长、排长、司务长均“隶属于连长、连政治指导员”,彭德怀划去了“连政治指导员”<sup>[16]186</sup>。

干部和军事机关作用地位的歧义<sup>[23]</sup>。为此,他给萧华和甘泗淇写了一封信,建议再组织一个委员会来研究。后来,经过中央军委批准组织了一个委员会,会上有争论,萧向荣的意见受到了批判。

同年6月2日,总政治部在向中央军委呈报政工条例送审报告中,专门谈到了一长制问题。报告说,经过半年的研究、拟稿和修改,新的政治工作条例已初步定稿,尚有三个带根本性的问题需请示:一是政治委员。根据我军各级主官大多不具备军政双全水平,苏军一长制也是逐步实行的,政治委员曾三次取消,三次恢复,故我军政治委员制度在今后一定时期内仍需继续存在。二是在全国政权建立后,政治机关是否仍代表政府的问题,条例中写成“是中国人民解放军中党与政治工作的最高领导机关”。三是目前部队存在着党委、政治委员和首长三个制度,应以党委制为主,新条例规定了“党委员会是所属部队领导与团结的核心”。彭德怀此时正准备赴朝签署停战协议,认为上述问题在短时间和少数领导人范围内难以解决,要继续广泛深入研究,便只对个别条文作了一些增改。如条例总则第二条末句原稿是“反对任何轻视政治工作的思想与观点”,改为“尤其是轻视政治领导和政治工作的倾向,必须坚决反对”。在政治委员条例中,原稿只写了政治委员是党的代表,改为“是党和人民政府”在军队中的代表。在党委会条例中,划掉了“党委制度是实现集体领导的党的重要制度”,“军队的重大问题均须经过党委员会集体讨论和决定,在紧急情况下,军队首长有临机处置之权”,保留了“党委员会是所属部队领导与团结的核心”;删掉了原文中的“发挥党在军队中的领导作用和决定作用”中的“决定作用”等<sup>[16]187~188,[12]551~552</sup>。

1953年6~8月赴朝期间,彭德怀就实行一长制问题征询了志愿军首长的看法。有两种意见:一种意见认为,苏军是世界第一流的现代化军队,在第二次世界大战中打败了世界上强大的德国军队,解放军尚在低级阶段,以苏军为榜样向高级阶段迈进,自然应按苏军模式实行一长制。另一种意见认为,解放军现在实行的党委集体领导下的军政双元首长制,在解放战争和朝鲜战场都很适应战争需要,将来装备更加现代化了,这种双元首长制有什么不利的地方,现在还难以设想。彭德怀就是带着上述两种意见回国的<sup>[16]188</sup>。

此外,中央军委的首长中也有不赞成实行一长制的,其中代表之一是罗荣桓。他由于身体原因多不出席军委会议,当从萧华、甘泗淇的汇报中得悉彭德怀主张实行一长制,以及共同条令颁发后政治干部思想动荡,影响工作情绪,实际上削弱了政治工作的情况后,便于1953年8月10日在北戴河对看望他的彭德怀说:“现在有些同志认为政治工作制度过时了,政治委员作用不大了,要学习苏联,搞一长制。如果那样做,从井冈山时期就搞起来的政治工作传统不就丢掉了吗?”彭德怀认真倾听了罗荣桓的肺腑之言,感到罗荣桓讲得很有道理<sup>[24]321①</sup>,经过认真反复的考虑,决定放弃实行一长制的想法。罗荣桓还曾当面向毛泽东报告说:“政治工作出现了危机,把我军的光荣传统丢掉可不行。”毛泽东完全同意和支持他的意见,并指示:还是要搞两长制,要坚持实行党委统一集体领导下的首长分工负责制,要坚持政治工作制度、政治委员制度,要发扬我党我军的优良传统<sup>[25]②</sup>。

1953年9月19日,东北军区副政委周桓向彭德怀汇报东北军区工作情况时说,对军队的领导体制,现在干部中议论很多,对将来是否实行一长制看法不一。周桓认为,实行党委制和首长制相结合的制度较好。彭德怀则明确表示:我军的领导制度应当是党委集体领导下的首长分工负责,军事工作

① 据笔者所见,罗的原话在各种版本表述中略有不同。如1978年8月3日《人民日报》发表署名总政治部理论组的文章《我们总政的好主任罗荣桓同志》称:1953年8月,他在北戴河当面批驳彭德怀鼓吹一长制和削弱政治工作的谬论,质问说:“这样不是否定了毛主席在井冈山时期搞起来的政治工作和政治委员制度吗?不是否定了毛主席倡导的党对军队的绝对领导吗?”并且一针见血地指出:搞一长制就是否定毛主席的建军路线。2002年11月29日《人民日报》发表郭伯雄、曹刚川的文章《耿耿忠心昭日月巍巍丰碑矗人间——纪念罗荣桓同志诞辰100周年》称:新中国成立初期,针对有人主张学苏军搞“一长制”的错误观点,罗荣桓旗帜鲜明地指出:“现在有些同志认为政治工作制度过时了,政治委员作用不大了,要搞‘一长制’。如果那样做,不就否定了从井冈山时期就搞起来的政治工作传统吗?不就否定了民主集中制和支部建在连上吗?”

② 但关于这一具体的进谏行为在《罗荣桓年谱》(人民出版社2002年版)和《罗荣桓传》(当代中国出版社2006年版)中均未见相关表述,因此,此处存疑。

由军事首长决定,政治工作由政治首长决定。这一表述,是彭德怀同黄克诚磋商后的结果。从此,彭德怀便坚持上述意见,并开始批评一长制,认为一长制不符合解放军的优良传统<sup>[16]190~192,[12]559</sup>。于此,黄克诚在 1979 年著文称:1953 年下半年,有人提出一长制的问题。彭老总经过认真考虑和调查研究,表示坚决反对。他说:一长制只能助长命令主义、军阀主义,只会使官兵之间、上下级之间的关系疏远,不能采纳。他坚决主张军队实行党委集体领导下的首长分工负责制<sup>[26]</sup>。

### 三、确立全面建设现代化正规化革命军队的建军原则

解放军在现代化正规化起步阶段,特别是在学苏军过程中,出现关于实行一长制的分歧和争论,其实是难以避免的事情,但任其发展下去就不合常轨了。这与军队自身建设的规律不符,同时也事关是否坚持自建军以来就逐渐形成和固化的基本原则问题。因此,这就需要中共中央尽快定下基调,明确基本思路。而此时,国内外形势的变化也出现了有利于中共中央立即解决上述问题的环境。

1953 年抗美援朝战争结束后,中共中央公布了过渡时期总路线,并开始执行发展国民经济的第一个五年计划,全国进入了有计划的经济建设和发展时期。在国防和军事领域,一度快速发展的军兵种建设取得历史性突破,但由于财政负担、工业基础和人才培养等条件制约,又需要修改 1952 年确定的五年军事建设计划,适当限制其规模和速度。此外,新民主主义的军事领导体制在人民解放军取得向全国进军、剿匪反霸、抗美援朝等重大胜利后也逐渐失去了其存在的意义。1953 年 5 月 27 日,毛泽东专门致信彭德怀和黄克诚明确指示,“在中央会议中,每月或每两月,应有一次军委的议程”,讨论决定军队的“重要事项”<sup>[11]144</sup>。国际上,美国由于朝鲜战争的受挫,短期内无力再发动大规模战争,中国进行和平建设的外部环境有了保证。在社会主义阵营内部,1953 年 3 月斯大林去世后,苏共开始进行改变斯大林路线的努力和尝试,并积极调整对华方针,加大对华支援力度,以求中国共产党领导人对其政策和人事调整的理解和支持。在这种形势下,中国共产党开始采取措施以解决全国执政后事关建军原则的一系列根本问题。

召开全国军事系统党的高级干部会议。1953 年 8 月底至 9 月初,彭德怀连续三次在军委办公例会上提出下一步重大工作的设想安排。经会议讨论通过后,于 9 月 8 日向中共中央和毛泽东报告,建议召开一次全军性会议(各大军区司令、政委出席),研究确定军队总定额、整编、发展规模和重大制度(兵役、薪金、军衔和勋章奖章制)的改革、建立及军事训练等问题。由于党内未设立中央军委,又不准备使用人民革命军事委员会的名义。经毛泽东批准,会议定名为“全国军事系统党的高级干部会议”(简称高干会)。试图借此形式把军队党的高级干部集中起来,研究解决军队建设的重大问题。在会议通知中,还列出了各大单位需要研讨的问题提纲,其中关于领导体制问题,提出:“目前我军同时存在的党委制、政委制和单一首长制,应根据我军的历史传统、建军经验及目前的具体条件,明确规定为在党委统一的集体领导下的首长分工负责制。”<sup>[12]560</sup>

会议于同年 12 月 7 日至翌年 1 月 26 日在北京召开。军委各总部、各大军区、各军兵种和各直属院校的主要领导共 123 人参加。毛泽东批准了彭德怀的会议报告稿和总结稿。报告稿把党委统一(集体)领导下的首长分工负责制作为今后军事建设中的基本问题进行了阐述,明确“政治委员和同级的军事指挥员同是部队的首长,一切重要问题,如有关方针、政策、计划问题,保证上级指示的执行问题,对部队的思想领导问题,干部调配处理问题,以及部队工作的统一安排问题等等,先由党委会讨论做出决定,属于军事工作方面的由军事指挥员负责组织实施和检查执行情形,属于政治工作方面的由政治委员负责组织实施和检查执行情形”<sup>[27]495~496</sup>。总结稿提出,对苏军先进军事科学要学,在学习苏联的实际中去探索、去发展,要克服骄傲自满、墨守成规和防止完全不问实际情况的机械搬用,决不能把我军的光荣传统丢掉。这些光荣传统在政治上和组织上就是党委集体领导、首长分工负责的民主集中制,就是政治委员和政治工作制度;就是发扬民主,打通思想,批评和自我批评,群众路线;就是军政一致,官兵一致,上下一致,军民一致;就是高度的爱国主义和国际主义<sup>[28]6~7,[12]567</sup>。彭德怀批评了“一提正规化,我们有些同志就以为是实行单一首长制,就以为要削弱政治工作,就以为只是单纯

地提高军官权威,就以为要装模作样,形式主义”的现象,指出“这完全是对正规化的误解,是错误的。另一些同志,机械地搬用条令,采用生硬办法推行工作,造成部队中上下关系、官兵关系极不正常,这也是错误的”<sup>[27]500</sup>。毛泽东同意陈伯达、罗瑞卿分别建议的在朱德所致的会议闭幕词加写一段关于党军关系和学习苏联问题的话,即:“我们军委是在党中央的领导之下进行工作。”“我们的武装部队和武装部队的一切干部,要忠诚地服从党的领导,在党中央的领导之下紧紧地团结起来。”“拒绝学习苏联的态度是完全错误的,必须加以反对。但脱离我军的实际去高谈学习苏联,也是一种不正确的学习态度,因而就一定会是学不好的”<sup>[11]199~200</sup>。陈毅在会议上也发言指出:“现在公开的反对政治工作,削弱政治工作的言论是没有的。但是以单一首长制来抵消政治工作的倾向,是正在发展着。军委、军委各部门和华东军区对此错误倾向进行批判是很不够的,必须进行严格批判。”并且他还从阶级斗争的角度认为这是一个解放军“现代化步骤上的首要问题”<sup>[29]563,565</sup>。

颁布《中国人民解放军政治工作条例(草案)》。1953年10月9日,彭德怀主持中央军委第46次办公例会,讨论总政治部修订的政工条例。在他的倡议下,会议一致同意军队领导体制应明确为“在党委统一的集体领导下的首长分工负责制”;原草案中将党委制、政委制、首长制并列的精神,及根据这种精神作出的各项具体规定,均应加以修改。会议决定由政工条例起草委员修改通过后,提交高干会讨论,然后呈中央批准<sup>[12]561</sup>。高干会期间,中共中央决定由陈毅、罗瑞卿主持修改此条例。1954年3月5日,彭德怀主持的第53次中央军委例会在讨论总政治部所拟修订政工人员编制通知时,决定将其中第一项的原文“军、师、团各级政治委员一般应兼任政治部(处)主任”,改为“军、师、团各级政治委员一般不兼政治部(处)主任”。由总政治部单独发一电报,通知部队<sup>[12]568</sup>。4月15日,中共中央和中央军委正式颁布实行《中国人民解放军政治工作条例(草案)》。毛泽东审阅了这一条例草稿,并将原总则第四条中“中国共产党在中国人民解放军中的政治工作是我军战斗力量的保证”一句,恢复为原稿的“中国共产党在中国人民解放军中的政治工作是我军的生命线”,并重写了被划去的“的生命线”四个字<sup>[11]206</sup>。这个条例最显著的特点是明确了解放军在迈向国防军过程中仍必须全面恪守在革命战争时期所确立的“党指挥枪”原则。它强调,必须坚持党对军队的绝对领导,军队必须为实现党的纲领路线而奋斗;“政治工作就是党的工作”,“基本任务就是以马克思列宁主义的革命精神教育军队,提高全体成员的共产主义觉悟,巩固军队内部和外部的团结”;在军队中“设立党的各级委员会,作为部队统一领导的核心;“党委统一的集体的领导下的首长分工负责制,为党对军队的领导制度”;“把党的工作作风,作为军队政治工作的作风”等<sup>[19]729~730</sup>。同时,条例也改变了1953年5月的共同条令中关于营教导员、连指导员的规定,规定其仍与营长、连长一起均为同级首长。但这个条例也受到了苏军一些影响,如取消了基层革命军人委员会这种保证实现军内民主的有效组织形式,在连队只建立俱乐部等。当时,为贯彻新条例的精神,全军上下进行了广泛的宣传教育,总政治部首长及其各部部长还专门前往南京军事学院,亲自向来自全军的学员和代表进行系统的宣讲。

确立社会主义军事领导体制。高干会期间,毛泽东按计划赴杭州起草了中国历史上第一部社会主义的宪法。1954年9月,一届人大一次会议在全国普选的基础上得以召开并通过了这部宪法,标志着建政工作结束过渡状态,具有一定中国特色的社会主义领导制度得以初步确立。在军事领导体制方面,取消共同纲领中创设的中央人民政府人民革命军事委员会,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;设立国防委员会<sup>①</sup>和国防部<sup>②</sup>,撤销中国人民解放军总司令的设置。鉴于国家体制中设立并不具统率职能的国防委员会,国防部也只负责国防建设方面的具体工作,中共

① 第一届国防委员会由毛泽东任主席,朱德、彭德怀、林彪、刘伯承、贺龙、陈毅、邓小平、罗荣桓、徐向前、聂荣臻、叶剑英、程潜、张治中、傅作义、龙云等15人任副主席,于学忠等81人为委员。其性质和职能1954年的宪法未作明确规定,由于人员构成的复杂性和中共中央军委的重建,实质是军事方面咨询性统战组织。此后,1975年的宪法不再有关于设立国防委员会的规定。

② 国防部隶属于国务院,负责国防建设方面的具体工作。未设专门办事机构。当时,由国务院副总理彭德怀兼任国防部长,黄克诚、谭政、肖劲光、王树声、肖克、李达、廖汉生任副部长,悉数为中共党员。



中央政治局于 9 月 28 日做出决定,在中央政治局和书记处之下,重设中共中央军事委员会,以担负整个国家军事工作的领导。委员会由毛泽东、朱德、彭德怀等 12 人组成,毛泽东任主席,不设副主席,由彭德怀主持日常工作。10 月,黄克诚任军委秘书长,负责协调各总部,处理中央军委的日常工作。这样,中国共产党对军队的绝对领导从形式上又走到了“前台”,最高权力结构中党政军一体的特性得以确立,并与党委制相配套形成上下一致的军事领导制度体系。正常情况下,凡属军事、国防方面的重大决策,由中央政治局、书记处和中央军委与国家机构共同做出,根据需要,以中央军委名义,或以国务院、国防部名义下达。考虑到军委系党的组织,国防部为政府部门,为便于公开署名,原隶属于中央人民政府人民革命军事委员会,现受中共军委直接领导的总参谋部、总政治部、总干部管理部、总后方勤务部等总部的称谓均冠以中国人民解放军之名。这样,中国共产党全国执政条件下一种由党的组织系统和国家政权系统共同负责的以党领军体制基本形成。

提出“以我为主”的军队建设指导方针。1956 年,随着社会主义改造初步完成和苏联东欧国家对传统模式进行调整,毛泽东和中共中央也开始了寻找适合中国国情的社会主义道路的探索。这时,彭德怀尽管强调“苏军建军的先进经验仍为我军今后学习的主要方向”<sup>[27]566~567</sup>,但对苏联军事科学的全面性、权威性也产生了怀疑,认为苏军的优长主要在军事技术装备和诸军兵种协同作战的战术素养方面<sup>[30]73</sup>,同时要学习其他兄弟国家军队,以及研究资本主义国家的军事问题。1956 年 3 月召开的中央军委扩大会议决定,要确立独立自主的战略方针和建立自己的军事科学体系,保持发扬与恢复自己固有的优良传统。1957 年 1 月,彭德怀主持第 96 次军委会议时明确提出,“三年到五年,要把我军自己的条令搞出来”<sup>[12]637</sup>。此时,他还曾提出要把中国军队的战史写出来。同年 8 月 1 日,他以国防部长名义发布命令,颁布新的纪律条令。该条令与 1953 年 5 月的条令不同之处是,扩大军内民主,清除了受苏军影响的不适当提高军官权威的条文。但是,解放军由于缺乏现代化、正规化建设经验而机械照搬苏军做法的现象仍时有发生,苏联专家也没有改变其坚持一长制,反对军内民主和群众路线,以及党委集体领导下的首长分工负责制的态度<sup>[12]626</sup>。毛泽东于此时开始着重关注国防和军队建设的具体问题。为使军事完全地满足于政治需要和军队更好地担负起三大任务,毛泽东于 1958 年初提出了军队要整风,克服实际工作中的教条主义和经验主义的问题。在同年 5~7 月以整风和整编为主要任务的中央军委扩大会议上,他在会议上讲话认为,军队工作“八年来基本上搞的好,有些缺点错误”,“人民军队有没有教条主义呢?我在成都会议上说过,搬是搬了一些,但建军基本原则坚持下来了。”他强调:“一定要有选择地学。”“要坚决反对教条主义,打倒洋奴思想,埋葬教条主义。”<sup>[31]348~349</sup>会议在错误地发动对军事训练中教条主义斗争的同时,将一长制问题作为教条主义的中心,从路线斗争的高度对此进行了批判,并明确地提出了“以我为主”的军队建设指导方针。这次会议其实就如同彭德怀在 7 月 22 日闭幕式上讲话中所指出的,把无产阶级建军的路线、建军的原则,把毛泽东的建军思想,把古田会议所确定的要建设一支人民军队,应当采取一些什么办法、什么原则、什么制度,更进一步明确了。把旧的军事观点,资产阶级建军原则、建军路线,给了它严格的批判,破除了迷信<sup>[12]693~694</sup>。此后,中国共产党党内军内在是否实行一长制等事关建军原则问题上再也没有出现过反复。而在强调发扬优良传统的同时,还出现了片面、孤立地强调政治和政治工作,逐渐放弃对国外军队有益经验学习、研究和借鉴的现象。

回顾历史,不难发现,中国共产党在全国执政前后对党军关系的处理就其基本原则和方针来讲是一以贯之的,也就是以古田会议为标志所确定的建军原则不会因中国共产党由武装夺取政权的革命组织转变为全国执政党而发生丝毫的改变;出现犹疑的原因只是军事将领对新民主主义政策、苏联建军经验理解执行上存在着认识上的差异,并且分歧和争论也多限于解放军内部高层。这是中国共产党之所以能在当时顺利解决这一问题的原因之所在。当然也应看到,上述认识分歧的出现和解决只是在大局甫定和解放军现代化正规化启动之际,全国执政条件下军队建设中的一些深层次问题,如党执政后党政军关系的合理定位、中苏同盟的战略协调、毛泽东军事思想指导地位的充分确立、军队专业化制度化与革命化的有机耦合等并未充分显现,由此也就不难理解 1958 年在军队现代化正规化建

设蓬勃展开之际,中国共产党为何转而在军内大张旗鼓地搞“反教条主义”斗争了。

至于中国共产党与苏联顾问之间在关于是否实行一长制等问题上的矛盾和冲突,其实双方都不否认党对军队绝对领导的原则,问题的关键似乎应在于各自国情军情的殊异导致对体制认识的不同。当然也不尽然,此后苏共长期实行一长制成为其党军关系日渐疏离的一个重要原因,中国共产党则因长期强调“反教条主义”和“反单纯军事观点”而导致在一定时期内国防军建设目标模糊不清和现代化正规化进程严重迟滞。对此,1980年4月徐向前就曾总结道:“建国以来,我们军队吃了两个亏,一是反对正规化吃了亏,二是反对教条主义吃了亏”<sup>[28]216</sup>。这说明,对于无产阶级政党来讲,确保对军权实施有效组织掌控的共性远远大于个性。

#### 参考文献:

- [1] 总政治部办公厅. 中国人民解放军政治工作历史资料选编:第1册[M]. 北京:解放军出版社,2002.
- [2] 总政治部办公厅. 中国人民解放军政治工作历史资料选编:第9册[M]. 北京:解放军出版社,2007.
- [3] 周恩来军事文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1997.
- [4] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾[M]. 北京:中共党史出版社,2008.
- [5] 周恩来选集:上卷[M]. 北京:人民出版社,1981.
- [6] 国务院法制办公室. 中华人民共和国法规汇编:第1卷[M]. 北京:中国法制出版社,2005.
- [7] 建国以来毛泽东军事文稿:上卷[M]. 北京:军事科学出版社、中央文献出版社,2010.
- [8] 周恩来军事文选:第4卷[M]. 北京:人民出版社,1997.
- [9] 中南通讯(5),1950—4—30[Z].
- [10] 建国以来周恩来文稿:第1册[M]. 北京:中央文献出版社,2008.
- [11] 建国以来毛泽东军事文稿:中卷[M]. 北京:军事科学出版社、中央文献出版社,2010.
- [12] 王焰. 彭德怀年谱[M]. 北京:人民出版社,1998.
- [13] 建国以来毛泽东文稿:第4册[M]. 北京:中央文献出版社,1990.
- [14] [苏]伏龙芝选集[M]. 北京:军事科学出版社,1989.
- [15] 列宁全集:第38卷[M]. 北京:人民出版社,1986年.
- [16] 王亚志回忆,沈志华、李丹慧整理. 彭德怀军事参谋的回忆—1950年代中苏军事关系见证[M]. 上海:复旦大学出版社,2009.
- [17] 毛泽东军事文集:第1卷[M]. 北京:军事科学出版社、中央文献出版社,1993.
- [18] 朱德军事文选[M]. 北京:解放军出版社,1997.
- [19] 总政治部办公厅. 中国人民解放军政治工作历史资料选编:第12册[M]. 北京:解放军出版社,2010.
- [20] 谭政军事文选[M]. 北京:解放军出版社,2006.
- [21] 中国人民解放军内务条令(草案)[M]. 中央人民政府人民革命军事委员会总参谋部印,1951—1.
- [22] 中国人民解放军内务条令(草案)[M]. 中央人民政府人民革命军事委员会军事出版局,1953.
- [23] 萧向荣. 关于对1953年政治工作条例的意见给总政的信[Z]. 1953—4—9.
- [24] 《罗荣桓传》编写组. 罗荣桓传[M]. 北京:当代中国出版社,2006.
- [25] 总政治部理论组. 我们总政的好主任罗荣桓同志[N]. 人民日报,1978—8—3(2).
- [26] 黄克诚. 丹心昭日月刚正垂千秋——悼念我党我国和我军杰出的领导人彭德怀同志[N]. 人民日报,1979—1—3(3).
- [27] 彭德怀军事文选[M]. 北京:中央文献出版社,1988.
- [28] 姜思毅. 中国共产党军队政治工作七十年史:第5卷[M]. 北京:解放军出版社,1992.
- [29] 陈毅军事文选[M]. 北京:解放军出版社,1996.
- [30] 郑文翰. 秘书日记里的彭老总[M]. 北京:军事科学出版社,1998.
- [31] 军事科学院军事历史研究所. 中国人民解放军的八十年[M]. 北京:军事科学出版社,2007.

(责任编辑 尹正达)