

收稿日期:2023-02-20

新四军改编改制工作的历史实践与现实启示

陈蓉

(江苏盐城新四军干部学院,江苏盐城 224007)

摘要:在近十年的历史征程中,新四军先后数次改编改制。回顾新四军改编改制历史,可以发现,新四军部队编制根据不同阶段不同战略任务适时变化,领导关系亦根据实际情况灵活调整,其编制调整与国共两党之间的关系变化密切相关。这些历史经验对今天的机构编制工作也具有借鉴和启示作用:必须坚持党的集中统一领导,必须坚持以人民为中心,必须坚持优化协同高效原则。

关键词:抗战时期;新四军;部队改编改制;机构改革;机构编制

中图分类号:K265

文献标识码:A

文章编号:1003-6873(2023)03-0025-06

作者简介:陈蓉(1971—),女,江苏盐城人,江苏盐城新四军干部学院副教授,主要从事新四军史研究。

DOI:10.16401/j.cnki.ysxb.1003-6873.2023.03.034

部队编制是储备与组织战斗力的具体表现形式,军队适时改编改制是提升战斗力的必要举措。新四军从1937年宣告成立,到皖南事变后重建军部,直至解放战争时期撤销番号,融入中国人民解放军序列,在其近十年的光辉历程中,先后经历数次大大小小的改编改制。在中国共产党的领导下,新四军历次以人民为中心,因时因势而为的改编改制工作,为新四军的不断发展壮大,成为华中战场中流砥柱,最终夺取抗战胜利做出了重大贡献。回顾和总结新四军改编改制的历史实践与宝贵经验,对做好新时代机构编制工作具有十分重要的借鉴和参考作用。

一、新四军改编改制的历史沿革

(一)部队前身

新四军的前身是主力红军长征后,在南方坚持三年游击战的红军游击队。1934年10月,中央红军主力长征,红二十四师、独立团及地方游击队约1.6万余人负责留守苏区。1935年3月底,在与国民党军的残酷斗争中,遭受重大损失的留守红军在项英、陈毅等率领下转移到赣粤边地区,同当地党组织和游击队一起并肩作战。此外,与国民党军队坚持游击斗争的还有战斗在闽赣边、闽西、闽北、闽东、闽中、闽粤边、皖浙赣、浙南、湘南、湘鄂赣、湘赣、鄂豫皖边、鄂豫边以及琼

崖等地区的红军游击队。在人民群众的大力支持下,他们与敌人进行不屈不挠的斗争,为革命保存了宝贵的战略支点^[1]。1937年抗战全面爆发后,国共两党合作抗日,南方8省14个地区的红军游击队(琼崖红军游击队除外)改编为国民革命军陆军新编第四军(简称“新四军”),成为活跃在大江南北抗日前线的一支重要武装力量。

(二)集结整编

1937年9月28日,国民政府军事委员会铨叙厅发出通报,宣布经“委员长核定……任命叶挺为新编第四军军长”^{[2]38}。10月12日,国民党江西省政府主席熊式辉转发了蒋介石关于“红军游击队统交叶挺编遣调用”^{[2]39}的电报,标志着新四军番号的确立。12月25日,新四军军部在湖北武汉成立。1938年1月6日,新四军军部机关移驻江西南昌。国共双方经多次商谈,最终确定了军部领导人选。在此期间,军部机关也陆续建立和健全。军部机关设司令部、政治部,司令部设置参谋处、秘书处、副官处、军需处、军医处、兵站处、军法处,政治部设有秘书处、组织部、宣传部、民运部、敌工部和战地服务团^{[3]3}。1938年春,南方8省14个地区40多个县的红军游击队集结整编成军,全军共编4个支队,10个团和1个直属特务营,共10329人^{[3]3}。新四军整编的完成,使分散的各自为战的大大小小的红军游击队,统一编成一个战斗整体,汇成一支抗日铁流。

(三)重建军部

1941年1月皖南事变发生后,国民政府军事委员会于1月17日发布“关于撤销新四军番号的通令”^{[2]416}。中共中央决定,军事上坚决自卫,政治上坚决反击。1月20日,中央军委发布重建新四军军部的命令,并任命陈毅、刘少奇、张云逸等为新军部领导人。新军部机关以华中新四军八路军总指挥部机关为基础组成,设司令部、政治部、供给部、卫生部、军工部^{[3]89}。军部直辖抗日军政大学第五分校(后以五分校为基础组建抗大华中总分校)及特务团。重建军部后,各师、旅、团实行统一的编制、制度和纪律。师、旅、团建立主力团,团建立主力营、连。在人员分配上,充实主力部队的力量,减少机关和后方人员配置,以加强部队的作战能力。同时,建立健全各项政治工作制度,严格制度管理,加强纪律宣传和廉政教育,提升了广大指战员的党性修养和纪律意识。根据中共中央军委的指示,陇海路以南的部队被统一整编为7个师和1个独立旅,共9万余人^[4]。为进一步加强地方武装建设,更好地发挥人民战争的威力,从1941年起,新四军在各师活动的地区,相继成立军区、军分区。

(四)精兵简政

由于日伪顽的进攻和封锁,华中抗日根据地处境十分困难。1942年9月26日,中共中央华中局和新四军军分会联合发出《关于精兵简政的通知》。新四军在精简之前,除第六、第七师外,第一、第二、第三、第四、第五师都是按三三制编组的,“即每个师3个旅,每个旅3个团,每个团3个营,每个营3个连,每个连3个排”^[5]。各师根据精兵原则,积极调整编制,合并的合并,撤销的撤销,充实连队。比如,第一师4个旅,每个旅只保留1个主力团,其余8个团编为地方部队。第二师3个旅由9个团精简为6个团。军部机关带头进行了4次精简,由16个单位3884人精简为9个单位1803人,战斗员占总人数的比例从31%提高到65%。其中,司令部由263人精简为123人,政治部由100多人减为45人,撤销了军工部、财经部,合并了供给部与卫生部。各师(军区)、旅(分区)、团的机关,也结合本地区的实际情况,精简机关,调整编制,把大量的人员充实到连队里。比如,第一师、第六师对内实行合并,精简了1个师部机关。第七师撤销旅一级,编为4个支队和1个独立团。

(五) 撤销番号

重庆谈判后,遵照中共中央的统一部署,新四军各部分别北撤,一部分整编为山东野战军,一部分组成华中野战军,三师开赴东北编入东北人民自治军的战斗序列,五师与南下的八路军支队、河南军区武装合编为中原野战军,其他一些地方部队留在原区域,领导民众继续作战。1947年1月21日,根据中央军委决定,新四军兼山东军区和华中军区合并为华东军区,山东野战军和华中野战军合编为华东野战军,至此,新四军胜利完成了它的历史使命,撤销番号。

二、新四军编制变化的原因分析

(一) 新四军部队编制根据不同阶段不同战略任务适时变化

抗日战争进入相持阶段后,中国共产党领导的抗日游击战争普遍展开,构成了与正面战场相对应,在战略上互相支持、互相配合、互相策应的,独立的广大的敌后战场,敌后游击战争成为中国抗日战争的基本形态。为了坚持敌后持久抗战,发展和巩固抗日根据地,党的六届六中全会作出了“巩固华北,发展华中”的战略部署。为贯彻中共中央方针,大力发展华中敌后游击战,牵制日军对华北的“扫荡”,配合武汉外围地区友军之对日作战,1939年2月至3月,周恩来到皖南新四军军部驻地安徽泾县云岭,代表中共中央向东南局和新四军领导机关传达了党的六中全会精神以及中央关于向华中敌后发展的指示。根据中共中央部署和周恩来在皖南军部与新四军领导商定的“向北发展,向东作战,向南巩固”的具体发展方针,新四军先后成立江北指挥部和江南指挥部。从1940年开始,中央军委部署由新四军与八路军合力开辟苏北。为统一江北部队的指挥,1940年11月17日在海安成立了华中新四军八路军总指挥部。新四军在八路军的配合下,基本完成了在大江南北的战略展开。

由于日伪顽的进攻和封锁,华中抗日根据地处境十分困难。为了克服困难,积蓄力量,1942年9月26日,中共中央华中局、新四军军分会发出了《关于精兵简政的通知》。新四军各部队迅速展开了一场大规模的精兵简政运动,以不少于三分之一的主力军下放给军分区、独立团、游击队作骨干,各部队的指挥机构与军部合并,部分主力旅与军分区合并,加强地方武装,在各抗日根据地内形成了主力军、地方军和民兵自卫军相结合的反“扫荡”力量。经过精兵简政,不仅减轻了人民负担,提高了各级机关的工作效率,而且将编余人员充实到基层,又加强了部队的战斗力,实现了精干的主力军和强大的后备军的有机结合,充分发挥人民战争的威力。

抗战胜利后,为了争取和平,中共中央在重庆谈判中作出重大让步,主动提出撤出广东、浙江、苏南、皖南、皖中、湖南、湖北和河南南部8个根据地。根据中共中央指示,新四军浙东、苏南、皖南部队,迅速北撤。此后,相继成立华中军区、华中野战军、津浦前线野战军。集中了兵力,保存了有生力量,形成了以正规兵团(野战军)为主体,与地方武装、民兵相结合的武装力量体制,为实行以运动战为主要作战形式的军事战略转变迈出了关键的一步。1946年1月,成立新四军兼山东军区,各部也作了相应部署和适当调整。1947年1月21日,新四军兼山东军区遵照中共中央指示,将新四军兼山东军区与华中军区合编为华东军区,山东野战军与华中野战军合编为华东野战军。新四军兼山东军区、华中军区、山东野战军、华中野战军的番号同时撤销。

(二) 新四军领导关系根据实际情况灵活调整

新四军自成立起,先后直接领导新四军的有长江局、南方局、东南分局、东南局、中原局、北方局、华中局、华中分局、华东局。在新四军组建过程中,新四军直接受中共中央长江局及其所属的

东南分局(后改称东南局)领导。党的六届六中全会后撤销了长江局,在重庆成立南方局,同样关心着新四军的发展方针与建军问题。长江局撤销后,东南局则直接参与新四军的作战指挥、军政建设等重大问题的决策。1938年11月9日,中共中央政治局决定成立中原局,江北新四军部队逐步归中原局领导与指挥。到1940年11月成立华中新四军八路军总指挥部时,长江以北陇海路以南的所有新四军与八路军部队,概归中原局及总指挥部指挥。皖南事变后,中共中央于1941年3月,将东南局合并于中原局,旋即改称华中局,新四军、地方党组织统归华中局领导。抗日战争胜利后,新四军主力及华中局北上山东,新四军兼山东军区,华中局与山东分局合并改称华东局,重新成立中共中央华中分局,继续领导苏皖地区的新四军和地方党组织。

在全面抗战中,新四军部队分别奋战在各抗日根据地。由于根据地之间的块式分割及交通通信困难,给党的领导及军事指挥造成许多不利,因而领导关系也随之调整变更。因交通不便、通讯不畅导致指挥困难,第五师曾两次由中央军委直接指挥。1942年7月18日,陈毅、粟裕向中央军委提议,“我们与五师电台经常不畅或中断,所以压报很多,甚至一个月以前的报现才收到,已完全失去时间性……提议五师直归军委指挥更妥便”^[6],获批准。1944年8月5日,张云逸、饶漱石致电中央:“目前我们与五师间之交通仍然困难……同时自中央最近决定在河南敌后发展之方针后,五师今后与北方之关系更加密切。为了加强对五师之领导,我们建议今后五师仍以由中央直接领导为好,一切中央指示均由中央直发五师较为便当。”^[7]此后,五师由中央军委直接指挥,直到1945年10月底,划归中原军区建制。

(三)新四军编制调整与国共两党之间的关系变化密切相关

抗战初期,国共两党关系相对融洽,政治和军事合作也比较积极。红军改编后列入国民革命军序列,而国民革命军编制中是没有政委这一职务的,所以无论是八路军还是新四军,均未设政委一职。但在八路军与新四军的军一级机构中均设立了政治部,八路军在师以下设立政训处,而新四军则在支队和团两级均设立了政治部。在八路军成立后不久,中共中央即在八路军师以下恢复了政治委员一职,并将政训处改称为政治部、政治处。新四军则由于国民党当局的限制和其本身的特殊情况,未恢复政委一职,由军事副职代行政委职权。虽然成立之初的新四军没有设立政委一职,但中国共产党对新四军的绝对领导是牢固的,新四军听党指挥、绝对服从党的领导的体制是完善的。1937年12月14日,中共中央决定成立中央东南分局和中央军委新四军分会。东南分局由项英、曾山、陈毅等组成,项英任书记,曾山任副书记。新四军军分会由项英任书记,陈毅任副书记。这样,就确保了新四军沿着正确的建军路线前进。

皖南事变后,国民政府军事委员会宣布撤销新四军番号。为针锋相对反击国民党顽固派的阴谋,加强对华中军事力量的统一领导,中共中央军委发布重建新四军军部的命令。新军部成立后,新四军恢复和健全政治委员制度,团以上各级都正式任命了政治委员,赋予政治委员对军队中一切工作的领导权和除战场指挥、军事教育以外一切工作的最后决定权。从1941年1月军部重建到1945年抗战胜利,党指挥枪的机制体制在新四军中不断完善,各级政治工作机构建设得到加强,新四军成为听党指挥、跟党走,绝对服从党的领导的华中抗战主力军。

三、新四军编制工作的现实启示

(一)必须坚持党的集中统一领导,确保始终保持正确的政治方向

一部新四军的历史就是一部听党话、跟党走的历史,不论是组建初期的集中整编,还是发展华中的部队发展,以及重建军部后的队伍壮大,都是在中国共产党的坚强领导下进行的。回顾新

四军历次改编改制的历史不难看出,组建初期由于国民党政府的处处节制,新四军发展举步维艰。新四军重建军部后,以恢复政治委员制度为标志,实现了党对军队的绝对领导绝对控制,由此新四军走上了蓬勃发展和不断壮大的道路,并和八路军一道成为抗日战争的中流砥柱。

事实上,无论是革命战争年代,还是和平建设时期,机构编制工作始终是在党的领导下进行的,党的集中统一领导为党和国家各项事业发展提供了坚实的保障。同样,坚持党的领导也是新时代机构编制工作的必然要求。党和国家机构是我们党治国理政的重要载体,要推进国家治理体系和治理能力现代化,必须进一步深化党和国家机构改革,不断完善党和国家机构职能体系。深化党和国家机构改革是一项复杂艰巨的系统工程,只有在党的集中统一领导下才能有序顺利推进。2019年8月党中央颁布实施《中国共产党机构编制工作条例》,以党内法规形式进一步强调了坚持党管机构编制的原则,这是党的领导在机构编制中的重要体现。

坚持党对机构编制工作的集中统一领导,根本上就是要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,要维护党中央对重大机构编制事项的领导权威,涉及党和国家机构改革、重大体制机制和职责调整,必须由党中央统一部署;各地区各部门党委(党组)必须服从党中央对机构编制工作的集中统一领导,坚决落实党和国家关于机构编制工作的方针政策。机构编制资源是重要的政治资源、执政资源,机构编制工作在加强党和国家机构职能体系建设、深化机构改革、优化党的执政资源配置方面发挥着至关重要的作用。要不断提升机构编制工作的政治站位,站在加强党的执政能力建设和巩固国家政权的高度,从政治上谋划、部署和推进机构编制工作,确保机构编制资源为党所有、为党所管、为党所用,自觉把坚持党的全面领导落实到机构编制工作的各方面和全过程。

(二)必须坚持以人民为中心,推动机构编制资源下到基层、服务民生

新四军在抗日烽火中组建,初心使命就是报国为民、打败侵略者,使中国人民得解放,为中华民族争独立。中国共产党倡导建立的以国共合作为基础的抗日民族统一战线正式形成后,新四军挺进敌后,义不容辞地担负起民族抗日的重任,带领各阶层人民群众保家卫国。皖南事变后,本着对人民负责、对历史负责的担当精神,新四军广大将士相忍为国,顾全大局,坚持以民族大义为重,坚持团结抗日的大方向,没有同国民党彻底决裂,维护和巩固了刚刚建立起来的抗日民族统一战线。为了鼓舞全国军民的抗日斗志,按照党中央指示,重建军部,浴火重生,带领华中军民坚持抗战。抗日根据地进入困难时期后,新四军实行大规模精兵简政,以减轻人民群众负担。作为党领导下的人民军队,在艰苦卓绝的斗争环境里,新四军及其领导下的抗日民主政府始终牢记全心全意为人民服务的宗旨,把人民的利益看得高于一切,为人民的利益不惜牺牲自己的一切。正因为如此,新四军赢得了华中广大民众的信赖,得以在华中立足扎根,并不断发展壮大,最终取得胜利。

进入新时代,我们要始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,从群众反映的急难愁盼问题背后的体制机制下手,找准问题症结和突破口,在机构设置、职能转变、编制调整等方面下功夫,着力破解影响人民利益的难题,不断提升人民群众获得感、幸福感、安全感。在机构设置、职能转变和编制调整等方面,我们要深入基层调查研究,聚焦重大民生工程、民心工程,到群众中了解和发现问题,找准问题切入点和突破口,加大重点领域体制机制研究和改革力度,化解矛盾,破解难题,不断完善为民办事、为民解忧的机制体制,以提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

(三)必须坚持优化协同高效原则,加快国家治理体系和治理能力现代化

纵观新四军从整编组建到撤销番号的全过程,部队编制、战斗序列、组织体系、领导关系等,

包括精兵简政在内的历次改编改制工作,都是根据当时抗战实际情况灵活调整的,既适应了瞬息万变的战略形势,也促进了部队自身的发展壮大。在长期的管理实践中,“精简统一效能”原则逐渐形成并得以坚持和遵循。这一原则节约了党和国家的行政资源,节约了不必要的开支,确保了党和国家机构的正常高效运转,促进了经济社会健康发展。特别是改革开放以来4次党的机构改革和7次政府机构改革,无一不是在精简统一效能原则指导下进行的。通过改革,机构编制越来越精干,各方面关系越来越顺畅,党政机构的运行效率越来越高。

进入新时代,面对新形势新任务新要求,我们要坚持一切从实际出发,全面贯彻“严控总量、统筹使用、有减有增、动态平衡、保证重点、服务发展”的要求,把机构编制工作与服务大局紧密结合起来,妥善处理好严控机构编制与满足发展需要的关系。坚持瘦身与健身相结合,运用系统性、全局性思维,破除机构编制“一核定终身”的观念,根据经济社会发展变化和财政保障能力,对现有机构编制资源进行适时调整,该减则减,该增则增,着力构建运行顺畅、充满活力的工作体系,实现国家治理体系和治理能力现代化。

参考文献

- [1] 中共中央党史研究室. 中国共产党的九十年(新民主主义时期)[M]. 北京:中共党史出版社,2016:166.
- [2] 中国人民解放军历史资料丛书编审委员会. 新四军文献(2)[M]. 北京:解放军出版社,1991.
- [3] 中国新四军和华中抗日根据地研究会. 新四军组织沿革[M]. 北京:解放军出版社,2015.
- [4] 王辅一. 新四军简史[M]. 北京:中共党史出版社,1997:5.
- [5] 中国新四军和华中抗日根据地研究会. 新四军的组建与发展[M]. 北京:中共党史出版社,2019:340.
- [6] 中国人民解放军历史资料丛书编审委员会. 新四军文献(3)[M]. 北京:解放军出版社,1994:639-640.
- [7] 中国人民解放军历史资料丛书编审委员会. 新四军文献(4)[M]. 北京:解放军出版社,1995:232.

The Practice and Contemporary Enlightenment of the Reorganization and Restructuring of the New Fourth Army

CHEN Rong

(Yancheng New Fourth Army Academy, Yancheng, Jiangsu, 224007, China)

Abstract: The New Fourth Army has been reorganized and restructured several times in history from 1937 — 1947. A review of the history reveals that: the establishment and leadership have been adapted in accordance with different strategies in different development stages, as well as the relationship between CPC and Kuo Min Tang. The research on the history shed light on the contemporary reorganization and restructuring of the Party. We should adhere to the centralized leadership of the Party, people-oriented work ethic, organizing principles of optimization, coordination and efficiency.

Key words: anti-Japanese war period; New Fourth Army; reorganization and restructuring of military establishment; institutional reform; establishment

〔责任编辑:朱 根〕