周恩来与1962年备战整军

姬文波

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 东城 100732)

【摘要】1962年开始的“备战整军”行动,在人民解放军发展历程中具有重要意义。为适应国内外形势的变化,周恩来在广州召开的军委常委会议上代表中央提出了“整军备战”口号,毛泽东后来改为“备战整军”,使“备战”的主题更加突出,军队建设思想自此有了根本性转变。周恩来亲自领导了“备战整军”方针的部署落实,提出解决编制问题的基本原则,领导国防工业紧急备战生产,力主国防工业建设指导思想的调整,并在毛泽东长时间离京视察期间,领导了东南沿海战备和中印边境的战备工作,发挥了巨大作用,完成了毛泽东交托的任务。

【关键词】周恩来;备战整军;国防工业;军事斗争

【中图分类号】D232 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1674-0351(2025)02-0078-09

DOI:10.16223/j.cnki.cn61-1456/c.2025.02.002

1962年,中国的社会经济面临严重困难的局面,周边安全形势也急剧恶化,为适应这一状况,中共中央作出“备战整军”的战略决策,“通过整军,动员备战”^{[1] 436},使得各部门集中在备战的前提下,统一步骤,一致行动起来。周恩来作为国务院总理,亲自领导“备战整军”方针的部署落实,并主抓了相关的具体工作,在这一特殊时期起到了极其重要的作用,相关历史值得研究。但在中共中央文献研究室所编《周恩来传》中,对于这段历史几乎没有提及。在《中国人民解放军军史》第5卷第四章第一节专述了“中国面临的严峻安全形势和备战整军方针的提出”^{[2] 293-297},但其所述的“备战整军”提出的背景值得商榷,有前后颠倒之嫌。在已发表的学术论文中,还没有这方面的研究成果。本文参考已有的权威文献资料和著述文章,梳理这

段历史,希望能够对相关的研究工作有所助益。

一、在全军编制装备会议上提出“整军备战”的军事工作方针

1962年2月,在扩大的中央工作会议即“七千人大会”闭幕后不久,中央军委在广州召开全军编制装备会议,周恩来出席了第一阶段的会议。全军编制装备会议,既要解决编制问题,又要解决部队的整编和精简问题,这牵涉到国务院相关部门繁重的工作。为此,周恩来在会前作了充分的准备。在中央工作会议结束以后的几天内,周恩来多次约有关方面负责人谈军事等问题^{[3] 456}。2月25日,周恩来特别致信毛泽东,报告次日将飞往广州,“谈军队转业十万干部的安置问题”^{[3] 461}。2月26日,周恩来

【收稿日期】2024-12-10

【作者简介】姬文波,中国社会科学院当代中国研究所副研究员。

在广州与聂荣臻、陈毅等几位元帅会面^[4] 815，对一些问题进行了交流。2月27日和28日，周恩来出席第33次中央军委常委会议。在会上，周恩来代表党中央提出了“整军备战”的口号，同时提出了“整军备战”的五个原则：第一，整训结合。值班师要满员、齐装、全训。第二，兵农结合，亦兵亦农。第三，军经结合。军队的编制装备，国防工业，要和经济相适应。第四，今明结合。第五，自力更生。”（起引号没有？）^[1] 426周恩来的讲话，得到了军委常委的一致赞同，确定把“整军备战”作为当前军事工作的方针和编制装备会议的指导思想。

（一）提出解决编制问题的基本原则

所谓整军，主要就是“解决编制问题”^[5] 265。由于各种原因，军队的编制问题，特别是师的编制，一直未有明确的方向，争论很多。1961年，中央军委及总参谋部在调查中发现：机关庞大，下面兵员缺额；师以下作战部队缺编较多，装备笨重，机动能力弱，联络不灵；全军编制南方和北方一个样，不适应南北战区地形特点^[2] 298。这些问题如不及时改变，将给部队作战带来一系列问题。1961年4月，副总参谋长张爱萍在给中央军委领导的信中提出：“关于我军陆军师的编制问题，我以为，要从方向上和师执行的主要任务上加以考虑。只是像目前这样增增减减，是不行的。……在我国近几年内（可能在第三个五年计划时期以后），部队不可能完全机械化、摩托化和装备大口径火炮、坦克乃至原子弹。同时，我国的地形，也不允许全部如此装备。特别是在我军还不可能将侵略的敌人歼灭在海上、空中和沿海地带的情况下，我军陆军师，主要的应以适合在山地作战进行装备与编制，同时，在可能条件下，装备和编组部分的适合在沿海的平原（北战场）、河网、稻田地（东南和南方战场）作战的师。为此，我军目前（包括第三个五年计划期内）应编组与装备不同任务和不同地形的陆军师。”^[6] 235张爱萍的建议，得到中央军委领导的

高度重视。根据中央军委领导的指示，全军各大军区、军兵种着手研究与未来战争和现实条件相适应的体制编制。

在广州召开的全军编制工作会议上，周恩来指出：“军队的编制装备、我们的国防工业，要和经济基础相适应，不要走在前头”。编制“要形式和内容相适应，它有如生产力和生产关系的关系，编制得不好，会妨碍、限制、甚至破坏部队的战斗力。”师的编制是这次编制装备会议要解决的重点问题。对此，周恩来提出，将整编后的师编成三种部队：“一、值班师，先满员、后齐装，今明两年补齐人员，三至五年解决装备；二、普通师，每师两个大团；三、教导师，每师三个小团。以上是按性质分类，整编后师的番号仍然不变。值班师配备在第一线；普通师配备在第二线，半训练半生产；教导师配备在第三线，主要搞生产，训练民兵。”^[1] 425-426周恩来提出的这个编制原则，符合我国的地理、气候，兼顾了我军的传统和装备生产的现状等情况，对陆军师体制的调整，起了巨大的推动作用。

广州会议之后，至5月中旬，中央军委在北京继续召开全军编制工作会议。根据周恩来提出的“整军备战”的军事工作方针和整编原则，决定对陆军的军、师体制进行调整。会议明确了步兵部队的人员、机动步兵部队的武器装备等编配原则，并决定步兵师按南、北方两种编制和满员师、普通师、小师3种类型编组。其中，满员师占55%，普通师占27%，小师占18%^[7] 131。随后，陆军各部队进行了整编。这次精简整编，基本上达到了精简机关、充实连队、轻重有分、今明结合和便于作战、便于训练的要求，提高了机关的工作效率和部队的战斗力^[2] 302。在此基础上，解放军大幅度增编战备值班部队，进行全年训练，大幅度提高了战备作战能力^[8] 144。

（二）提出军队转业干部的安置办法和城市征兵补充军队兵员的办法

部队干部的精简问题是“整军”的一项重

要内容。周恩来在编制装备会议上特别强调军队的调整要与国家的经济形势相适应，这是有针对性的。在1960年九、十月间，中央军委扩大会议曾讨论通过了《我军八年组织编制装备规划》。这一规划，基本上继承了五十年代陆军发展的原则，以提高质量和发展特种兵为重点，逐步减少步兵和普通兵员的数量^{[9] 10}。但是，这规划“是从工业生产高指标的情况制定的”，“偏高偏大了，其他方面上不去，人员却一下增加上去了”。这个时期，军队人员，特别是机关干部却增加很多，至1961年底，军区以上机关干部增加40%以上，全军干部和学员，三年间增长了22.8万人^{[5] 265-266}。部队存在官多兵少、机关庞大的问题。

为解决兵少的问题，周恩来在主持起草的《关于粮食问题的九条办法》中提出，要进行城市征兵^{[3] 413}。军委要拿出当年在城市征兵和复员40万人以及先征后复的计划方案，公安部拿出征集公安兵6万人的计划方案。在城市征兵，重点放在大中城市适龄的中等学校学生、青年工人和机关团体的青年职工（包括干部子弟）^{[10] 414}。这次整编后，军队大体上还差10万员额。为此，周恩来在编制装备会议上再次提出采取扩大城市征兵的办法：“今年学校少招生，可再从城市动员10万兵，如不够还可以多征5万。”^{[1] 426}按照这个办法，中央决定提前进行1962年夏季的征兵工作。5月14日，周恩来签发《国务院关于1962年夏季征兵的命令》，《命令》指出，为了补充军队兵员，结合压缩城市人口，决定六、七、八月份在大中城市征兵19万人^{[3] 477}。通过扩大城市征兵这种方式，既解决了兵员问题，又一定程度缓解了城市粮食问题，减少社会矛盾。这次征兵工作，得到了毛泽东的充分肯定^{[8] 143}。

为了解决官多的问题，就要实行彻底精兵简政。为此编制装备会议最终决定精减干部13万余人^{[2] 299}。安排这些干部转业、退休、复员，是整编中一件很重要的工作，也是周恩来在编

制装备会议上要谈的重点问题。周恩来提出：“整编不能太快。先征兵后处理干部。军队交出十万干部，给商业部门，‘寓干于商’。地方是先出后进，军队是先进后出。转业的干部可先集中到军校，由财经部门派人上课，学习做生意。军官如转到公社搞民兵工作，不好安插，转到商业部门，位置可以适当安插，工资可照发。”^{[1] 425-426}按照周恩来的建议，总政治部提出：“军队的机关、院校、附属单位、科学研究系统，都要进行一次彻底的精简和整顿。精简机关，充实连队，改变头重脚轻现象。对于编余干部的处理，应分步骤进行，首先处理副排长和准尉以下人员、多余的学员、编余的可作专业处理的尉级军官、去年已确定转业尚未转出的干部，以及长期休息需要作转业处理的干部。其余的编余人员留待第二步处理。”^{[5] 270}转业干部，由中央组织部统一接收分配。如果地方不能及时接收，可以作为编外干部组织学习，待地方能接收时，再办理退役手续。这样，在国务院和地方有关部门的积极配合下，整编中编余干部的安置问题得到了较好的解决。

二、领导国防工业紧急备战生产，力主国防工业建设指导思想的调整

20世纪60年代初，台湾当局乘大陆经济暂时困难之机，在进行小规模骚扰破坏的同时，加紧了“反攻大陆”的准备。1962年春，台湾当局成立了反攻大陆的最高领导机构，加紧扩军备战。周恩来密切关注东南形势的发展，5月上旬，向总参谋部领导作出了关于当前对敌斗争问题的指示^{[11] 363}。5月14日，周恩来在与罗瑞卿、杨成武等讨论全国边境情况问题时指出：中印边境不会单打大战，如有，将是敌人的牵制方面，我们不要受敌人的牵制，我们的主要注意力仍应在海上。周恩来强调，现在最重要的准备是粮食、弹药、车辆、油料和通信装备，总参、总后和三机部要加以全盘考虑^{[12] 564}。周

恩来指示，在目前中印边境斗争比较紧张的情况下，东南沿海的对敌斗争，应本着“内紧外松”的精神，力求保持平静，以免到处紧张^{[11] 363}。5月底，毛泽东作出了东南沿海紧急战备的决定。周恩来随即指示，要在6月15日前完成各项战备工作^{[11] 363}。自此，东南沿海部队转入紧急战备状态。

（一）领导国防工业进行紧急动员，从一般性战备整顿转入临战生产

1962年夏初，为防止敌人利用我国暂时困难向我挑衅发动局部进攻，国防工业从一般性战备整顿转入临战生产。在周恩来亲自领导下，由国务院国防工办组织武器装备和军需物资的生产^{[13] 60}。5月下旬，周恩来和军委指示，军工部门和企业应立即抓紧常规武器装备的生产，不仅要求完成既定生产任务，并且必须为6、7、8、9月份增加生产任务做好准备^{[14] 227}。第三机械工业部（简称三机部）迅速编拟方案，积极进行准备。

5月28日，周恩来前往东北调研，检查战备工作。5月30日，周恩来在沈阳听取了三机部部长孙志远、国务院国防工业办公室常务副主任赵尔陆汇报军工业生产问题^{[12] 564}。6月4日—9日，在周恩来指导下，三机部在沈阳召开东北地区国防工业系统干部会议，落实战备任务。东北局和黑龙江、吉林、辽宁三省的领导及军工、冶金企业的代表参加了会议。在会上，周恩来就当时形势和任务问题作了重要讲话，指出：“整军备战”这个口号提出来后，“经过检查，进行得很慢”。毛泽东了解此事后，把“整军备战”改过来叫“备战整军”，“这一下把问题解决了，搞得快了，很快就动员起来了。不同的意见也不多了。”^{[1] 436}周恩来要求东北地区发挥重要军工生产基地的作用，努力增产，支援前线。他强调：“军工生产要加强领导力量，统一思想认识。集中在备战的前提下，统一步骤，一致行动起来。各部门要协作，共同努力完成生产任务。第一批的生产任务已经下

达，要努力完成，还要布置第二步的任务，也还要从更大的方面设想，要准备有更大范围的布置。既然开动了马力，就要把第一、第二步连接起来，准备在今后十年中，把常规武器搞充足起来。不管敌人打什么仗，都一定要把敌人埋葬在我国国土上。在这个基础上，也不能放松尖端的探索、试制。”^{[1] 431}会后，周恩来召集沈阳地区航空工厂领导干部座谈，着重研究歼7飞机试制问题^{[15] 100}，并先后视察了沈阳松陵机械厂（飞机厂）、哈尔滨炮弹厂和飞机修理厂、齐齐哈尔的炮厂等，了解军工企业的生产情况和存在问题，作出一系列重要指示。

6月10日，周恩来签发《中央关于同意国防工业办公室“关于备战急需装备和物资安排和落实情况的报告”的批示》。《批示》指出，虽然我国在国民经济独立体系和国防工业体系方面已建立了初步基础，但是，我们在和平时期的备战生产方面存在着许多弱点，必须尽快克服^{[12] 565-566}。6月23日，三机部以(62)部密办孙字第七号文件发出《关于立即行动起来，加紧进行备战整军工作的指示》，具体部署了备战生产任务。《指示》要求国防工业一方面要全力以赴，尽可能增产武器装备，支援前线；另一方面，又必须继续贯彻执行以调整为中心的八字方针，大力整顿企业工作^{[16] 223}。“以备战增产为中心，带动全面的企业整顿工作，又以企业的整顿、调整来保证备战增产任务的完成”^{[15] 101}。

在这次备战生产中，兵器工业虽然开足了马力，但与备战的总需求仍有差距。在回京之后，周恩来立即约有关方面负责人谈战备物资生产安排问题，听取有关国防工业的汇报。为了填补缺口，在国务院有关部门统筹安排下，组织民用工业开展动员生产武器装备，共涉及9个工业部门、67个企业，组织了20种武器或半成品、34条动员生产线^{[13] 61}。这次动员生产，是新中国首次组织的全面动员生产。在周恩来领导下，经过兵器工业和民用动员企业的共同努力，在不到半年时间里，就完成了战备第一

阶段的要求，不仅配合解放军做好了迎战的准备，也积累了兵工战时动员生产的经验。

（二）国防工业建设指导思想的调整

1959年新的军委成立后，认为“目前形势对我们极为有利”，应抓紧这个时机加紧国防建设^{[17] 588}。1960年，根据毛泽东的指示和军委新的战略方针，为了在尽可能短的时间内加速建成一个现代化的独立完整的国防工业体系，国防工业委员会提出了国防工业建设“四从、一总、三步、十则”的一套重大方针，即按照“两弹为主、导弹第一”的原则，“从1960年起，三年开始突破尖端，五年大体形成体系，八年基本独立完整”^{[18] 103, 105}。为了实现这个目标，根据我国的具体情况，就要实行“少产、少买、多建、多试”方针，“抓两头，带中间，即抓尖端武器和民兵武器，带动常规。”^{[19] 485}否则无法腾出人力财力来进行基本建设。负责国防工业的军委领导明确提出：“为了集中力量突破尖端，常规武器的制造和储备做必要的让路，是应该的。同时，为了既要集中力量加强尖端技术的研究和制造，又保证国家经济建设的发展，在和平时期，常规武器只应作小量的制造和储备，以便军用工厂能腾出力量大力进行民用生产。为此，各部队就要充分地利用现有的常规武器和装备，直到用烂用完为止。对这个问题，全军也应有统一的认识。我们要把眼光放远些，不要舍不得常规武器生产的压缩。有了国民经济的高度发展，有了原子弹、氢弹、洲际导弹等新式武器的制造工业，我国的国防就有了真正的可靠的基础，而常规武器的制造和储备问题也就好解决了。”^{[19] 482}1961年8月，为贯彻党中央提出的“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，国防工委工作会议决定，根据国民经济现实情况，将“三、五、八”的建设步骤适当推迟。但对生产与基建的关系问题、尖端与常规的关系问题等基本方针，表示“今天看来仍然是正确的，是必须坚持的”^{[20] 609-610}。

对此，随着国家安全形势的变化，周恩来

提出了不同的看法。关于常规与尖端的关系，周恩来先是提出：“尖端武器与常规武器并举。”并指出：“现在局部战争没有停止，许多要求我们援助的国家，要的都是常规武器。”“我们早就认识了常规武器的重要性，但是抓得不紧，实际工作没有跟上去，有些东西过去可以生产，现在生产不出来了。”^{[1] 421}后来又明确提出：“首先要搞好常规。要以常规为主。”他认为“常规是尖端的基础，尖端的基础是常规，逐步升到尖端，也是循序渐进。首先要把常规搞得像个样子嘛”，“所谓科研以尖端为主，是指那些专门的科研部门；生产部门的科研机构，当然要以常规为主。”周恩来批评：“这几年搞尖端，注意多了一些，常规武器减弱了，影响了库存。一旦有事，就要加紧生产，生产上过去放松了”。周恩来明确表示：“过去几年，把生产和研究工作及发明创造的次序颠倒过来了，想一步登天，这是不行的。”关于生产与基建的关系，周恩来指出：“军工，首先要着重生产。生产和基建，生产是基础。在生产发展的基础上增加基本建设，要逐步地把生产基础扩大。不能把生产停下来都搞基本建设。”^{[1] 429-431}

周恩来的意见得到了中央和军委的高度重视。为了解决调整时期乃至今后发展中所必须遵循的一些指导思想问题，1962年7月11日至13日，中共中央书记处用3个半天的时间听取国防工业部门的汇报。这次汇报会由邓小平主持，周恩来、林彪、贺龙、聂荣臻、彭真、李富春、罗瑞卿、杨尚昆等众多中央领导人参加，这在国防工业的历史上是不多见的。在汇报会上，许多中央领导人表示了意见和看法。此次汇报会不仅表明国防工业工作的重要性，也标志着今后一个新的进展的开端^{[21] 235}。随后，国防工业办公会议对国防工业建设的总任务和指导方针做了调整，表示：对新军委成立后，中央和军委对国防工业提出的一系列方针，“部分或大部分正确的，加以修改；不正确的，取消”，国防工业要按照“科研以尖端为重点、生

产以常规为重点、基本建设以补缺配套为重点”的方针办事，要加强常规装备生产，完成300万人打一年的储备任务^{[20] 628, 631}。在周恩来的大力支持下，国防工业部门和科研院所以“科研与生产相结合”为中心，在随后几年进行了大规模的调整组合，对国防科技工业的后继发展产生了重大而深远的影响^[22]。

三、亲自指挥部署中印边境军事斗争及战备工作

1959年空喀山口事件后，中印边界局势一度安定下来。1960年6月至12月，中印双方官员根据两国总理的协议进行会晤，各自提出了关于中印边界问题的报告。会晤没有取得结果。此后，印度方面不断推行“前进政策”，从1962年3月下旬开始，印度军队在中印边界西段沿奇普恰普河谷、加勒万河谷等几个重要战略通道，对中国领土进行蚕食。不断扩大对中印边境西段的武装入侵。5月初，印度政府无视中国政府的严正警告，加紧了对天文点地区和其他要点地区的抢占，相继在中印边界西段中国境内建立了数十个据点。面对日趋紧张的边境形势，周恩来在主持外交战线斗争的同时，迅速作出了加强中印边防建设和斗争的指示，并亲自指挥部署边境斗争各项准备工作。

（一）领导中印边境边防建设和军事斗争准备工作

根据周恩来1962年5月4日的指示，总参谋部召集各有关部门领导，对进一步加强中印边境斗争问题进行研究。5月9日，杨成武向周恩来和军委领导送呈《对中印边境东段、中段地区印军活动情况和应采取措施的报告》，在分析了中印边境形势后，杨成武认为：军事上必须做好打的充分准备。我们一致认为总理和常委所指示的加强中印边防建设和斗争的方针是非常正确和及时的^{[11] 362-363}。5月11日，杨成武向总参党委成员、副部长以上人员传达了周恩来

关于当前对敌斗争问题的指示。随后又召集三总部有关部门负责人会议，对周恩来的指示进行了传达^{[11] 363}。5月14日，周恩来约罗瑞卿、杨成武等商议边境情况。周恩来指出：“对中印边界可能的武装挑衅，要做充分准备，并且要在6月底前准备好。如果到时印方竟敢开火，我方不打则已，一打就要全胜，并且要收复印军侵入的土地。”周恩来还指出，中印边境将是敌人的牵制方面，不会单打大战^{[12] 564}。

为落实周恩来的指示，中共中央军委召开常委会议，分析研究中印边境地区形势。会议决定，立即指示西藏和新疆军区的边防部队提高警惕，做好应付突然事变的准备^{[23] 694}。总参谋部迅急制定了加强中印边界斗争的方案，并呈报周恩来。5月22日，周恩来对总参关于加强中印边界斗争方案作出批复。批复批准了总参谋部对中印边境斗争重点、兵力部署、组织指挥、工事构筑、物质准备等问题的意见。5月27日，杨成武签发了周恩来的批复。随后，杨成武向罗瑞卿和有关部门作了传达和部署^{[11] 363-364}。5月29日，总参谋部转发了经中央军委和周恩来批准的《关于中印边境军事斗争的具体安排》报告，指出：中印边境的斗争，重点是西段地区。印方的企图是逐步侵占中国阿克赛钦地区。报告对西线的兵力部署、组成康西瓦指挥所、加强工事和物资储备、对空作战等问题，均作了详细的指示，并要求于6月底前确实完成上述工作。《报告》对东段地区当时的备战工作也作了明确指示：在中印边境东段地区（“麦克马洪线”）主要是作出击的准备，以便必要时根据中央军委的指示，配合西段地区的斗争。以步兵第154团、第155团和部分炮兵（约5000人）作为出击部队，从三个方向出击^{[24] 465-466}。

中国新疆边防部队遵照中共中央、中央军委和周恩来的指示和命令，采取了顶、逼、围、堵等有力措施。至9月底，在印度军队已经入侵和可能入侵的通外山口、通道要点地区，选择有利地形，设立哨卡57个。经过艰苦、激烈、

复杂的反蚕食斗争，在中印边境西段顶住了印军的蚕食，粉碎了印军侵占中国阿克赛钦地区、控制新藏公路的战略企图，在军事上赢得了主动和有利的地位，有效地配合了政治外交斗争。此后，印军便将蚕食的重点转到了东段，制造流血事件，中印边境形势进一步恶化。周恩来接总参报告后当即批示：印军“如在东段动手，我们除给予痛击外，西段也可以同时歼灭其若干据点”，并命令罗瑞卿总参谋长加速进行部署^{[3] 500}。这一指示，不仅确定了打狠打痛的方针，而且明确了反击作战的主要方向在东线，西线要配合东线作战。

（二）领导应对加勒万河事件

由于中国边防部队对印军的入侵蚕食采取了克制忍让态度，既没有使用武力制止印军在中国境内设立据点，又没有对入侵印军采取任何攻击性行动，只是通过外交途径，呼吁印度政府和平解决边境问题，这使得印度政府认为中国为避免战略上两面作战，不敢与印度军队直接对抗。7月初，印军扩大对中国领土的侵占，印军在加勒万河谷扩大入侵，威逼中国边防哨所和巡逻队，进行严重军事挑衅。加勒万河事件发生后，周恩来一直密切关注局势的发展，中央关于边防斗争的一些决定，都是周恩来亲自处理的。

7月9日，印军向加勒万河北岸继续增兵，企图占领两个高地，进一步包围我边防部队哨所，威胁我军阵地后方，情况紧急。7月10日，杨成武向周恩来汇报了印度军队在中印边境挑衅的情况并听取指示^{[11] 366}。经周恩来总理批准，总参谋部、新疆军区命令步兵第4师侦察连，迅速先机抢占两个高地。同时指示侦察连，如印军不打枪，我绝不先开枪；如印军向我包围进攻，我可自卫，但应少杀伤，多捉活的^{[24] 139}。7月10日拂晓，侦察连迅速抢占了印军据点东侧的两个高地。随后，中印两军在这两个高地附近形成对峙。7月11日，印度直升机两架运载援军到侵略据点，并在附近地区低空盘旋，侦察和恫吓中国哨所和巡逻人员。另

有印度军队一支分遣队沿加勒万河下游前进，建立了一个新的侵略据点^{[25] 113}，进一步威胁已被切断后路的中国哨所的安全。同时，印军第114旅令驻波布浪印军向加勒万河增援，企图在中国边防部队增援力量到达之前，向被切断后路的中国9号哨所和与加勒万河印军对峙的中国边防部队发动攻击。

面对印军在加勒万河谷地区的猖狂进逼和愈来愈严重的挑衅行径，中国边防部队指战员强烈要求中央军委和新疆军区下达反击命令，打击印军的嚣张气焰。中印边境西段边防部队向总参谋部上报了关于“面对印军不断的蚕食和进攻，准备在加勒万河谷实施反击，打掉背后的印军哨卡，以保证后方补给线安全”的作战方案。杨成武签批后，呈报周恩来^{[11] 367}。在书记处会议上，周恩来向书记处汇报了中印边境西段斗争情况，提出了对加勒万河入侵印军处置的两个方案：一是将印军新设的据点拔掉，以武力驱逐被中国边防部队反包围的印军；一是不使用武力想办法逼退印军^{[24] 142}。周恩来主张进行自卫还击，“消灭它一部分，教训它一下”^{[1] 472}。但毛泽东认为，现在还要克制，不能急于打。遵照毛泽东的批示，在加勒万河谷实施反击的作战方案停止实施^{[11] 367}。

周恩来随即指示新疆边防部队：我们要退避三舍，争取政治上、外交上的主动，迫使印度政府放弃武力解决中印边界问题的错误主张。为了准确及时地掌握了解边境一线的情况，周恩来要求新疆边防部队每两个小时向他汇报一次情况，并不断向边防部队下达指示，直接指挥边防部队的行动。在中国边防部队对印军实施反包围后，周恩来指示新疆边防部队：“我坚守加勒万河地区部队要坚守原地不动，如印军逃跑，不要管他；如印军向我逼近，开火挑衅，我应向其鸣枪，示意其停止前进；当印军再三挑衅后，我才可实行自卫，并尽一切可能少杀伤，多捉俘虏；对印军增援部队，应先警告，如不听，可朝天鸣枪，印军如沿原路逃跑，可

不拦阻，让他回去。”周恩来指示新疆边防部队，为网开一面，空7号哨卡和在国内境附近担负阻援任务的第10团第3营第7连到前面后，应放开一条路，部队可适当向后收缩一下^[24] 140-143。

新疆边防部队根据中央“绝不退让，避免流血；武装共处，犬牙交错”的指示精神，对入侵加勒万河谷的印军作了网开一面的部署。中国边防部队的宽容行动，使剑拔弩张的局面有所缓和。但印军把中国军队的忍让当作了软弱可欺，在10月之后，印度军队在中印边境东段和西段同时炮击中国边防部队的前沿阵地，进行大规模武装挑衅。在“麦克马洪线”以北克节朗地区向中国边防部队连续发动进攻。10月20日，中国军队被迫实施自卫反击作战。打退了印度军队的大规模进攻，清除了印军在中国境内设置的90余个据点，歼灭了部分入侵的印军，维护了国家尊严和领土完整，沉重打击了印度政府的扩张政策，提高了中国和中国军队在国际上的威信。

结 语

自1954年9月中共中央重新成立中央军事委员会以来，周恩来未再担任过与军事有直接关系的职务，也并非军委成员。除毛泽东外，非军人中仅有中共中央总书记邓小平担任军委委员。新军委成立后，在1960年2月广州军队扩大会议上，周恩来也只是陪同毛泽东接见参加军队扩大会议的全体成员，听取会议情况汇报。而在1962年“七千人大会”后召开的编制装备会议上，周恩来代表党中央、毛泽东提出了“整军备战”的总方针，指明了军事工作方针的调整方向，这“是中央提出的以调整为中心的八字方针在军队的贯彻，是从组织上提高部队战斗力和加强战备的重要措施”^[5] 265，对军事工作是个很大触动。因为在广州全军编制装备会议召开之前，军内外对国家安全形势的认识并没有那么紧迫。在2月16日下发的中央军委第122次办公会议纪要中指出，在三年平叛任务完成后，“争取西南边界成

为和平、友好、稳定的边界。今后驻藏部队的任务，转为以巩固内部为主。大部分部队，应转入以生产为主要任务或基本上以生产为主要任务。”^[24] 463关于中苏关系，毛泽东明确判断“中苏也不可能分裂，不会分裂，首先我们不分裂”^[25] 64。在七千人大会上，虽然估计了发生局部战争的可能，但军委领导在长篇发言中仍对战争与和平的前景做了比较中性的判断，指出“我们要争取和平，尽量推迟战争的爆发。”^[25] 76此时周恩来提出“整军备战”的口号，目的是警惕和平思想，“通过整军，动员备战”^[1] 436，这是毛泽东“每天说不会打，使大家睡觉……还不如说帝国主义要打，准备好对付帝国主义要打好一些”^[8] 126思想的体现。后来毛泽东了解到战备动员工作进行的不快，于是把“整军备战”口号改为“备战整军”，“备战”的主题更加突出，军队建设思想有了根本性转变，由“设想三五年内大战打不起来”转为“我们必须立足于大战”，军委随即提出了“备战整军，增加全训师，大搞训练”的方针^[20] 610, 621, 627。人民解放军依据此方针，展开了各项防备敌人发动突然袭击的战备建设工作。

1962年2月8日至3月26日，5月2日至7月6日，毛泽东长时间离京视察。在此期间，周恩来领导了东南沿海战备和中印边境的战备工作，充分体现了党中央、毛泽东对周恩来的信任和重视。在周恩来领导下，中央军委等部门在兵器装备、物资保障等方面进行了充分的动员生产和调整准备，以军事威慑手段制止战争的策略达到了预期目的。应该说，1962年开始的“备战整军”行动，在人民解放军发展历程中具有重要意义，具有深远影响，周恩来作为“备战整军”指导方针的提出者和具体行动部署的指挥者，实际承担了毛泽东助手的职责，发挥了巨大作用，并在其后的时间里继续担当了无可替代的责任。

参考文献：

[1]周恩来军事文选：第4卷[M].北京：人民出版社，1997.

- [2]《中国人民解放军军史》编写组,编.中国人民解放军军史:第5卷[M].北京:军事科学出版社,2011.
- [3]周恩来年谱(1949—1976):中卷[M].北京:中央文献出版社,1997.
- [4]周均伦,主编.聂荣臻年谱:下卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [5]萧华文集:下卷[M].北京:解放军出版社,2014.
- [6]张爱萍军事文选[M].北京:长征出版社,1994.
- [7]张爱萍,主编.中国人民解放军:下卷[M].北京:当代中国出版社,1994.
- [8]建国以来毛泽东军事文稿:下卷[M].北京:军事科学出版社,中央文献出版社,2010.
- [9]张爱萍,主编.中国人民解放军:上卷[M].北京:当代中国出版社,1994.
- [10]建国以来重要文献选编:第14册[G].北京:中央文献出版社,1997.
- [11]《杨成武年谱》编写组,编著.杨成武年谱(1914年—2004年)[M].北京:解放军出版社,2014.
- [12]《周恩来军事活动纪事》编写组,编著.周恩来军事活动纪事(1918—1975):下卷[M].北京:中央文献出版社,2000.
- [13]王立,庞天仪,于桂臣,主编.当代中国的兵器工业[M].北京:当代中国出版社,1993.
- [14]中央档案馆,中共中央文献研究院,编.中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月):第40册[G].北京:人民出版社,2013.
- [15]中国航空工业史编修办公室,编.中国航空工业大事记(1951—2011)[M].北京:航空工业出版社,2011.
- [16]《怀念孙志远同志》编委会,编.怀念孙志远同志[M].北京:航空工业部,1986.
- [17]贺龙军事文选[M].北京:解放军出版社,1989.
- [18]方强.为国防而战[M].北京:海潮出版社,1991.
- [19]贺龙文选:下卷[M].北京:军事科学出版社,1996.
- [20]罗瑞卿军事文选[M].北京:当代中国出版社,2006.
- [21]《刘寅传》编纂委员会,编.刘寅传[M].北京:电子工业出版社,2018.
- [22]姬文波.20世纪60年代国防科技工业系统关于“部院合并”问题的探讨[J].当代中国史研究,2017(2).
- [23]李烈,主编.贺龙年谱[M].北京:人民出版社,1996.
- [24]中印边境自卫反击作战史编写组.中印边境自卫反击作战史[M].北京:军事科学出版社,1994.
- [25]毛泽东年谱(1949—1976):第5卷[M].北京:中央文献出版社,2013.

【责任编辑 赵 春】

Zhou Enlai and the Campaign for Combat Preparedness and Military Reorganization in 1962

JI Wenbo

(Institute of Contemporary China, Chinese Academy of Social Sciences, Dongcheng, Beijing 100732)

Abstract: The campaign for “combat preparedness and military reorganization” staged in 1962 had great impact on the development of the People’s Liberation Army. To adapt to the changes in the domestic and international situations, Zhou Enlai, on behalf of the Party Central Committee, put forward the slogan of “restructuring the PLA for combat preparedness” at the standing committee meeting of the Central Military Commission held in Guangzhou. Later, Mao Zedong changed it to “for combat preparedness and military reorganization”, putting salient emphasis on “combat preparedness”, which ensued a fundamental change in the thinking on military development. Undertaking the task of deploying and implementing the initiative, Zhou Enlai put forward the basic principles for the organizational structure, led the defense-related industry for production of emergency combat-preparedness, advocated earnestly adjusting the guiding philosophy for the development of national defense industry. And during Mao Zedong’s inspection away from Beijing, he took charge of the affairs of combat-preparedness on the southeast coast and the Sino-Indian border, fulfilled the tasks entrusted by Mao.

Key Words: Zhou Enlai; combat preparedness and military reorganization; defense-related industry; military struggle