



## 当代中国国家建构中人民军队的角色及其变迁

李月军

**摘要:** 军队是国家机器的重要组成部分。在当代中国,军队对如何建构国家、建构一个什么样的国家发挥着重要影响。当代中国国家建构中军队角色的变迁,主要体现在政权建构、社会建构和经济建设三个过程中。在政权建构过程中,军队的结构性角色主要体现在中央军事委员会的设置、权力与职能上,军队还扮演了保卫国家领土和主权安全、维护我党的执政地位、向地方党政机构输送干部等行动性角色;在社会建构过程中,军队成为党和国家建构社会体制和道德的模板,并为社会提供了多种公共产品;在经济建设过程中,军队大量从事各方面的经济生产活动,与军队相关的军事工业成为国家经济体制建构的重中之重。在可预见的将来,军队在中国未来国家建构与转型中仍将是执政党地位的重要护持者,其防御外来武力威胁的角色功能会更加重要,不过在中国国家现代化过程中,军队也面临角色转换的问题。

**关键词:** 国家建构; 军队; 政党—国家; 军事主义

在当代中国,军队往往在关系到中国共产党和国家命运与走向的关键事件或关键时刻,扮演着决定性角色。近年来,许多国内学者开始援引西方学者的国家建构理论研究中国国家建设与转型,但他们忽视了军队在当代中国国家建构的角色与作用。不过,正如研究中国的专家沈大伟所指出的那样,“任何研究革命前或革命后中国的政党—国家(party-state),都不能忽视军队关键的重要作用。遗憾的是,研究 20 世纪中国政治和历史发展的学者,通常忽视了军队或军事主义(militarism)的影响,或把它当作单独的分析主题”(Shambaugh, 1997: 125)。基于这个议题的重要性而又缺乏研究,笔者试图对军队在当代中国国家建构中所扮演的角色及其变迁,作一初步探讨。

学术界达成基本共识的国家与国家建构(state building)的概念最开始是由近代西方学者提出的。韦伯一脉的学者将国家概括为“在一个既定领土上垄断合法使用暴力的组织(人类共同体)”,这揭示了国家的暴力面向。以此为理论基础,西方学者根据欧美民族国家的历史实践与经验,提出了“国家形成”(state formation)和“国家建构”(state building)两个概念。不过,对于国家建构包括哪些内容,则是见仁见智。近代欧洲民族国家形成分为两个不同步的阶段。“国家政权建设”在当时主要表现为政权的分化、官僚化、渗透性以及对外层控制的巩固并同时不断扩大财源。“民族建构”(nation-building)则主要体现在公民对民族国家(nation-state)的认可、参与承担义务及忠诚。在政治社会学中,“国家建构(State building)通常被理解为意味着这样一个过程,即国家创立,并建立和巩固他们对一既定领域内暴力的合法垄断,这种垄断是通过构建一种持久的行政、财政、司法和军事机构来完成的”(Ertman, 2005: 367)。有学者指出以前的研究过多关注政权建设,而建

构一个国家(state)还应该包括经济层面,即“建构一个带来增长和福利的经济体系”(Dornhuber,2011:2),“现代民族国家的建设常常是作为一个国家其他变迁的后果而发生的……国家建设有时又被称为政治建设,代表了这些变迁的政治方面,而在这一过程中的社会和经济变迁和政治变迁很难进行确切的区分”,并从民族主义、政治合法性和稳定,公民身份与政治认同的建立,经济发展四个维度来考察国家建设(安东尼·奥罗姆,2006:264)。把这些理论认识与当代中国国家建构实际进程结合起来观察,笔者认为从政权建构、社会建构和经济建设三个方面或过程,来分析当代中国国家建构中军队角色及其变迁是比较合适的。

## 一、当代中国国家建构中军队的政治角色

在革命战争时期形成的战时共产主义体制中,中国共产党及政府、军队之间是一种三位一体的互利共生关系(symbiosis)<sup>①</sup>,一方面,我党基本上实现了对军队全面深入的控制,使军队成为党实现其政治目标的强大工具,另一方面党及其政权的存在也在相当程度上依赖于军队的护持,军队甚至在一些特定历史场景中扮演着建立政权和党,并维持他们存续、发展的角色<sup>②</sup>。1949年,中国从武装革命过渡到建构一个国家的新阶段。全国性战争结束后,“尽管政府机构和经济企业中开始强调‘制度建设’和‘组织调整’,而解放军并没有从组织和功能上放弃它在游击战争时期的‘光荣传统’,军队的政治重要性和多功能特征一如既往地得以延续”(Kau,1973:24),并随着国家建构进程的变化而变化。对国家建构中军队的政治角色及其变迁,我们可以从结构性角色与行动性角色两个层面来考察。

在当代中国国家建构过程中,我党的“党指挥枪”模式成为结束近代百年来军人乱政和国家分裂局面的重要因素之一。通过这一模式,党及其领导下的国家实现了对合法使用暴力的统一,军队建设成为国家政权建构的一部分。当代中国政权中的军事机构,特别是最高军事领导机构——中央军事委员会的设置、权力与职能体现着军队在国家建构中的结构性角色。

建国之初,根据《中国人民政治协商会议共同纲领》,设立中华人民共和国中央人民政府革命军事委员会,它属于国家政权系统,但由于当时党军任职高度合一,仍体现着“党指挥枪”的原则。1954年9月28日成立中共中央军事委员会作为武装力量的最高领导机构,并规定它在中央政治局和书记处领导下,担负军事工作的领导(中共中央组织部,2000a:55)。实际上,政治局与军委是按“政治局议政、军委议军”的分工原则运行的<sup>③</sup>。军队干部任命权一般属于总政治部系统(高级将领则由毛泽东决定),而不是在政治局之下的中央组织部。可见,就日常决策层面而言,中央军委是在中央政治局之外运行的。在文革期间,作为政治局常委和国务院总理的周恩来与毛泽东共同行使部分军队领导的指挥调动权力<sup>④</sup>。因此,有学者认为,“从建国到1989年期间,中央军委直接向毛泽东和邓小平汇报工作,而政治局很少为中央军委制定决策”(Broadsgaard Kjeld Erik & Zheng Yongnian,2006:65)。

邓小平逝世后,“政治局议政、军委议军”的原则得到进一步贯彻。由党的总书记担任军委主席,体现着党对军队的领导。其他政治局常委在和平时期,一般不会到军队中视察,更不具有为军队作决策和指挥军队的权力。当然也有例外,改革开放前的刘少奇和邓小平时代的陈云等,尽管在军队不担任实际

①关于这种文武关系初期状况,可以参见李月军:《1927—1934年中共苏区文武关系述评》,载《复旦政治学评论》第9辑,上海人民出版社2011年,第174~195页。

②对于这种情况,毛泽东说过,“我们的原则是党指挥枪,而决不容许枪指挥党。但是有了枪确实又可以造党,八路军在华北就造了一个大党。还可以造干部,造学校,造文化,造民众运动。延安的一切就是枪杆子造出来的。枪杆子里出一切东西”。《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年,第547页。

③1953年5月毛泽东对刘少奇、杨尚昆提出严厉批评。他指示道:“负责检查自去年八月一日(八一以前的有过检查)至今年五月五日用中央和军委名义发出的电报和文件,是否有及有多少未经我看过的,过去数次中央会议决议不经我看,擅自发出,是错误的,是破坏纪律的。嗣后,凡用中央名义发出的文件、电报,均须经我看方能发出,否则无效。请注意。”见《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年,第80页。

④耿耿:《周恩来亲自指挥的两次军事行动——“文革中”胡炜将军的一段亲身经历》,载《党史博览》2005年第1期。文革中,周恩来在军队事务上的发言权有时甚至大过林彪,如“三支两军”一事上,周恩来所起的作用就远远大于林彪。尽管林彪在名义上是中国级别最高的副总理,但他从来没有参与过国务院的工作。而另一方面,周恩来却对军队事务涉入极深,随着文化大革命展开,周恩来密切地介入了解放军的所有主要决策。Roderick Macfarquhar. *Mao's Last Revolution*. New Haven: Harvard University Press, 2006, p. 99.

职务,但都视察过部队。

中共中央军委的设置体现的是我党作为中国唯一执政党对军队的绝对领导,军队除了保卫党的执政地位之外,还必须担负保卫国家主权和领土完整的任务。因此,从实际利益和法理两方面讲,都需要对国家与军队的关系加以制度化。建国初期,按1954年宪法规定,成立国家国防委员会,中华人民共和国主席统帅国家武装力量,并担任国防委员会主席。从逻辑上讲,这样处理国家元首军事统率权的关系是很合理的,结构也很顺畅。不过,当时的国防委员会并不是武装力量的实际领导机构,而只是一个囊括了党中央主要军事领导和国民党投诚将领的统战组织和咨询机构,宪法也未对国防委员会设专节规定。1968年10月国家主席刘少奇离世后,这一职位实际上空缺,只有副主席若干。1975年和1978年宪法规定中华人民共和国武装力量由中国共产党中央委员会主席统率,没有关于国防委员会的规定,它实际上已经不存在了。这种制度结构设置体现了政党—国家的政治体制下“兵农工学商,党是领导一切”的事实。

改革开放后,为了解决上述问题,统一党军关系和军队与国家(政府)的关系,党中央和全国人大通过修改宪法,设置领导武装力量的国家机构,把军队从法理上纳入整个国家的政治体系。1982年宪法明确规定,设立中华人民共和国中央军事委员会作为国家的最高军事机关,负有统率全国武装力量的责任,对全国人民代表大会及其常委会负责。这一规定明确了国家武装力量在国家体制中的法律地位。1997年通过的《国防法》,进一步细化了军队与党、政府之间的法理关系。国家根本大法和作为军事法体系母法的《国防法》的这些规定在党军关系(党对军队的绝对领导)、军队与国家关系(军队属于国家)之间架起了合法的桥梁,实现了党的军队与国家的军队在法理形式上的统一。

在目前中国政制中,中共中央军委和国家中央军委实际上是两块牌子,一套人马,较为完备地体现着中央层面上党政军之间的实际关系,也是党建构国家过程中的关键结构性角色。军队作为一个组织整体参与国家建构的具体角色和行动多由中央军委决定。接下来我们从以下几个方面概括复杂多变的军队行动性角色。

第一,国家领土和主权安全的保卫者。现代民族国家与传统帝国的主要区别之一就是边界明确与否,传统国家有边疆而无边界,而现代民族国家与其邻国之间具有明确的边界(吉登斯,1998:59)。国家之间的边界也是民族国家对外主权与对内主权的边界,维护边界与领土完整,成为现代国家建构的重要内容。中国共产党领导下的军队,在建国前的主要使命之一就是抗击日本对中国国家领土与主权的侵略。新中国成立后,与大多数现代国家的军队一样,中国军队在国家建构中的主要角色之一是作为维护国家安全统一和主权领土完整的主要力量。根据密歇根大学关于战争的相关数据统计,从1949年到2001年,中国所经历的军事争端共有145次<sup>①</sup>,最后演变为战争的主要有朝鲜战争、中印边界战争、中苏珍宝岛冲突和中越边界战争,其中四次战争与边界和领土争端有直接关系。在这些军事争端与战争中,中国军队以实际军事行动维护了国家领土和主权完整。

第二,维护我党执政地位的坚强柱石。在建军之初,党的目的之一是就把军队当作保护自己、夺取政权、建立国家的主要力量。建国后,我党一直是当代中国国家建构过程中的核心领导者,军队一直扮演着为我党“巩固执政地位提供重要的力量保证”的角色,当党及其领导下的政治体系发生整体性紊乱时,军队就成为及时的“稳定器”。如在文革期间,党政官僚体系被打乱,不能正常运作,军队进行“三军两支”,组建成立革命委员会,掌握了地方党政机构的实际权力,为党政机构的重建提供过渡性保障。军队在很多关键时刻挽救了我党,成为巩固的执政权、恢复国家社会稳定的最后决定性力量,使中国国家建构走上了一条不同于原东欧苏联等社会主义国家的道路。在可预见的时段内,在中国政治体制建构过程中,军队仍是决定党和国家命运的主要因素之一,正如黎安友(Andrew Nathan)所说,中国政权的命运“与其说是由社会来决定,还不如说是由其自身决定。若核心领袖团结一致、相信自己,并保有军队和警员的支持,他们就能生存下来”(Nathan,2007:13)。简言之,军队扮演的党的护持者角色,使我党领导

<sup>①</sup>数据来源:根据密西根大学国家战争相关系数数据库的统计,<http://www.correlatesofwar.org/data-sets/COW-war>。

层在关键时刻能按自己的战略意志建构国家,掌握、调整国家发展的方向与路线。

第三,党内路线斗争的卷入者。通过在军队内部建立党委、政治委员和政治部等系统,我党全面深入地掌控着军队,与此同时,军队也被嵌入到党政系统中,从而形成了党军相互嵌套的政治组织形态。在这种情况下,关于军队建设的不同意见有时会被放大为党内路线斗争,党的路线斗争也会扩展到军队中。例如,1950年代军队内部关于军队现代化、专业化与革命化之间的争论而引起的党内路线斗争,使刘伯承等主张军队现代化专业化的将领受到批判(董保存,2001:9-15),这一结果大大延迟了中国军事专业化现代化的进程。更常见的情况是,党内发生分歧或纷争时,军队也被卷入其中。对国家建构进程影响更为显著的是,军队领导有时卷入党和国家最高权力的继承问题。尽管“党指挥枪”是中国共产党与军队关系的基本原则,但如果没有对军队的全面掌握,得不到军队的支持,即使最高权力继承者的权力与地位也不会稳固。文革期间,以林彪为首的军队集团和以江青等为首的文官集团之间展开了一系列权力纷争。后者没有控制军队,成为其失败的重要原因之一。江青文官集团中的张春桥(时任政治局常委和南京军区党委第一书记)在党内地位虽然高于南京军区司令员许世友,但是在南京军区,张春桥并无实权。这一点,许世友的儿子在一封信中交代得明白:“爸爸说,别看王洪文是军委副主席,张春桥是总政治部主任,军队没人听他们的,枪杆子全抓在我们手里。他们只能调动几个民兵师。爸爸说,他只用一个军,就能把上海的民兵全吃掉。他把六十军摆在无锡,就是盯着上海的。”<sup>①</sup>从毛泽东去世到1981年6月期间,华国锋担任党中央主席和中共中央军委主席,但邓小平实际上在1977年底十一届三中全会时已经成为实际领导核心(中共中央组织部,2000b:49),这与邓小平的资深军队背景和军队支持有很大关系。1980年代,在邓小平辞去中常委和中政委的职务后,继续担任中央军委主席,并在革命一代军事将领的支持下,维持着政权的稳定。尽管历史不能假设,但历史事实说明,军队过多介入党内纷争本身就是政治低制度化的体现,也不利于长远的政治体系稳定与国家建构的制度化。

第四,政治运动的参与者。当代中国的政治运动起源于以军队为主体的武装革命,建国后成为建构国家的重要模式,时至今日仍是应对政治社会危机的屡试不爽的方式。在改革开放前,党对国家、社会和经济的全面渗透,党领导下的军队也过多地介入政治社会经济活动,因此成为“许多政治运动的来源与对象,几乎没有一年的政治运动与军队无关”(Shambaugh,1997:138)。在这些旨在以党的意志建构国家政权、整合社会的运动中,军队都积极参与,对国家建构过程与结果产生了重大影响。过多地参与政治运动也影响了军队自身的稳定与建设。改革开放后,随着军队逐渐离开非制度规定需要其参与的日常政治运作,专注于专业技能与素质的提高,很少主动发起或向党动议发起政治运动,主要是听从党的命令参与政治运动。这种参与更大程度上是军队中党的组织为了在军队中贯彻党的意志方针政策,军队也不再干预党政社会组织对这些运动的参与。例如,改革开放初期,军队成员介入文艺领域的“伤痕文学”《苦恋》的讨论,不再具有军队整体性干预的特征。20世纪90年代末,军方和地方学者就复转军人是否应该进入法院系统的问题发生了一场理性的争论(贺卫方,2002:261-299),反映了军地对国家司法建构的微观层面和某些制度化规定的不同意见,尽管无果而终,但并没有发展成为一场政治运动,没有影响争论参与者的公民权利,也说明了国家建构更加理性化。

第五,党政干部的输送者。在历史上形成的党政军共生关系中,党政军干部之间互相任职或交流任职的情况比较普遍,这种现象在当代中国国家建构过程中仍然不同程度地存在。一方面,建国后的中共高层干部大多都有革命军事经历,有国外学者称他们都是穿军服或不穿军服的军人,其中不少在党政军中兼任多种职务,成为中央和地方党政机构干部的主要来源。在作为政权建构过渡形式的六大行政区管理体制中,各大区领导的军人身份或军队背景自不必说,这一体制取消后,大行政区首长大多数被陆续调到中央充实中央政权机关。在地方层面,据史学家统计,建政之初的67位省市区级首长中,出自军队系统的干部有35位,超过一半;在其中的48个新占领区域的省市级领导中有30位出自军队系统,占近三分之二(华东师范大学中国当代史研究中心,2009:15)。

<sup>①</sup>许世友儿子的这段话,转引自杨继绳:《邓小平时代》,中央编译出版社1998年,第82页。

文革中,军管遍及全国,上至国务院各部委下至县政部门,甚至出现一部分军队管制另一部分军队的现象,在中央层面和地方形成军人参政的局面。中共九届一中全会产生的21名中央政治局委员中,12名是军人,如果算上担任中共中央军事委员会的,军内外均有职务的2人,军人享有政治局三分之二的席位(李可、郝生章,1989:3)。在地方层面,据统计,1968年9月中国大陆29个省级革命委员会全部成立,其中由军队干部担任主任的有20个。市、区、县的大多数关键政府职位由军人担任。例如,在湖北,这些职位中的98%由军人担任;这一比例,在云南是97%,在山西是95%,在辽宁是84%,在广东是81%,在北京是78%。担任县以上的各级地方“革命委员会”的正副主任的军队干部达到5139人。各级革命委员会办事机构中也有大批军队干部参加。如果我们把由军人担任的革命委员会成员也统计在内,这一数字达到4.9万人(李澄,1992:236-237)。文革结束后,干部管理逐步走向制度化正规化,军队与党政机构高级干部之间的非制度化转任与兼职现象减少。现在,解放军总部及军兵种的大军区正职将领在满届退休后(退休年龄为65岁),一般都会进入全国人大或者全国政协的专门委员会任职。军官转业成为军队向党政机构输送干部的主要渠道。据《2004年中国的国防》白皮书披露,新中国成立以来,先后有350多万军队干部转业到地方工作,活跃于国家建设的各个领域。在改革开放以来安置的150多万名军队转业干部中,33万多人担任县(处)级以上领导职务,不少人走上省(部)级领导岗位。

## 二、当代中国国家建构中军队的社会/文化角色

迈克尔·曼在分析欧洲国家形成时,区分了国家的专制权力(Despotic Power of the State)与国家的基础权力(Infrastructure Power of the State)。前者指一种国家精英凌驾于社会之上的权力,它源自国家精英可以不经与社会中的集团/群体进行常规制度化协商而单独采取一系列行动的权力;后者指国家实际渗透到社会,在其统治的疆域内执行决定的权力,是一种国家通过其基础组织系统(Infrastructure)渗透到社会、集中协调社会活动的权力,它可能是专制的,也可能是非专制的(Mann,1993:59)。就当代中国政党—国家与社会关系来说,我党建构起来的国家政权已经不是政权与社会相对分离的传统帝国,而是一个非常强大的全能主义国家。在建构国家的基础性权力时,除了党政官僚机构延伸到每个企事业单位、行政村甚至是生产队(组)外,军队在其中直接或间接地扮演着重要角色。

### (一) 军队成为党和国家建构社会体制的模板

在革命时期,因战争环境所致,根据地党政社都具有浓厚的军事化色彩,有学者称之为“兵法社会”<sup>①</sup>。建国初,军事化社会体制被推广到全国。城镇中的企事业单位、街道居委会,农村的人民公社,是当时社会的基本组织。城市中的企事业单位都依照军队建制设立政治部门,并有大量军队干部和复转军人进入<sup>②</sup>。农村的人民公社明确地是按军事化模式组织起来的,力图利用军队管理模式和“大兵团作战”的方式,组织发展农业生产。人民公社实行所谓组织军事化、行动战斗化、生活集体化。人民公社的男女劳动力全部被编为军事建制,实行统一的军事指挥。在“大办钢铁”、“大办水利”、“大办农业”等各种“大办”当中,官员对农民像指挥军队那样部署、调动、指挥。还通过公共食堂、幼儿园等以生产队为单位的集体生活方式,肢解了以家庭为基本单元的传统社会生产生活方式,使家庭失去了基本产权和生产自救的能力,成为全能政党—国家下新的社会细胞。军事化社会体制的另一个主要表现是,国家一度把大多数社会精干成员编入民兵组织,作为国家武装力量的组成部分和正规军队的助手和后备来源。建国初期,按照普遍民兵制的要求,全国农村的民兵数量大体发展到4500万人,约占全国总人口的

<sup>①</sup>兵法社会是指非一般正常社会,它有三个特征:其一,全民皆兵,凡是成丁或公民都要以兵论处,个人便从一切社会关系总和的网中被摘解出来;其二,社会组织按兵营行伍进行部署,个人被编织进更加严密纪律的军事组织结构中;其三,社会生活全面军事化,按军事化生产、供给、消费。参见朱鸿召:《兵法社会》,载《东方文化》2002年第2期;朱鸿召:《延安兵法社会及文学》,载《东方文化》2002年第4期。

<sup>②</sup>1964年1月16日,中共中央、国务院批转总政治部和国务院财贸办公室上报的《关于从军队选调10万转业军官到商业部门服务完成情况的报告》。《报告》说,1962年11月3日至1963年9月共选调和接收了军队转业军官8.5万多人到商业部门工作,并准备在今年再选调3万转业军官到商业部门服务。中共中央批示:商业部门必须学习人民解放军加强思想政治工作经验,要千方百计地把百万商业人员的革命精神振作进来。参见李罗力、张春雷主编:《中华人民共和国全纪录》第2卷,海天出版社2000年,第647页。

9%。据1953年统计,全国有23万个乡建立了民兵部队。1958年起全国大办民兵师,实行全民皆兵,国家成为全民皆兵的国家(nation-in-arms),基本愿景是“七亿人民七亿兵,万里江山万里营”(李罗力、张春雷,2000:949)。1958年底民兵人数发展到2.2亿,参加民兵的人数占全国人口总数的35%,有的地区达到40%以上,个别地区甚至超过了50%(《当代中国民兵》编写组,1989:23,34-35)。民兵组织配备有一定数量的轻武器,担负“保卫地方秩序,镇压反革命活动,巩固人民民主专政,保卫边防”等任务。到文革结束前,全国还有3000万民兵,2011年底减至800万人。除了担负边防任务外,还有相当数量的民兵参加社会治安综合治理<sup>①</sup>。作为武装力量的边缘和基层组织,民兵代表的是国家、军队对社会人力资源的吸纳、提取与塑造,同时,在相当程度上也是在利用社会力量实现政党—国家对社会的管理与控制。

军事化社会体制把原来分散的社会格式化,并固定、封闭在既定的网格中,在政治上它极易被刻意塑造的意识形态及领袖魅力所穿透,容易导致对每个社会成员的身体进行实时控制、规训与提取。尽管这种军事化体制短期内能聚集起巨大的力量,但对个体创造性的极度抑制使之不具有长期的可持续性。随着党和国家让出部分原本属于社会的资源与领域,社会体制去军事化成为必然趋势,军队也随之退出大部分社会领域,和平时期只负责对抗震救灾等重大社会任务。

## (二) 军队成为党和国家建构社会道德的模板

当代中国国家基础权力的建构还包括政党—国家对旧社会道德文化、意识形态进行肢解,重塑新的社会道德文化与意识形态,控制社会成员的思维时空与方式。作为建构路径的社会军事化,不只表现在社会组织体制方面,还表现在将以军事为中心的价值向社会渗透。在后发型民族国家建构中,“军队的社会政治训练被当作促进国家一体化的手段。军队本身在一定程度上起着国家一体化的作用。军队往往被看成是国家的象征,军队的日常生活要求士兵们突破他们的家乡观念,即使不能接受也要默认国家的权威和意识形态”(Stephen D. Westbrook,1983:17)。更重要的是,武装力量也能起到“国家学校”的作用,从根本上改变人民的观念。当代中国国家基础性权力建构的重要技术之一,就是把军队和军人树立成整个社会的道德模板。如此一来,军队扮演的角色就是要把党和国家倡导的主流意识形态、道德和文化意识等传递给社会成员,提高对党和国家的认同与服从。

在当代中国国家建构中,毛泽东把军队看作是一个大熔炉、大学校,工农学都要兼学军事(中共中央文献研究室,2013:584-585)。正如有的学者所说,学校和军营共同承担着培养社会主义“新人”的重任,是新德治原则贯彻得最为纯粹的地方,或可说是新德治的理想类型(魏沂,2001:25-38)。与其他科层组织相比,军队本身更具有强制性、等级性和纪律性,更讲究下级对上级的绝对服从。我党领导下的军队更成为党和国家意识形态或道德文化意识的“集装箱”,“忠诚于党,报效国家”、服从、牺牲、无私、奉献等是其主要内容。军队通过军事政治训练,实现对军人身体与意识的双重规训。军队特有的征兵与复员转业机制,使绝大多数军队成员具有高度流动性,军队与社会成员之间保持着一种高频率、高员额和持续不断的交换。这样,一方面军队不断把参军入伍的普通社会成员,锻造成具有主流意识形态或道德文化意识的军人,然后让绝大多数官兵再回归社会,在军队习得的主流意识形态或道德文化也随之回归社会。在当代中国国家建构中,党和国家不断开展“学习解放军运动”,把事迹突出的军人树立为全国学习的道德榜样,其中最具有代表性的是雷锋,这实际上是一种实现政治统治与权力合法性再生产的机制。党和国家通过掌握的信息传播技术和手段,如文学、电影等,把这些道德模板推向社会,其中包含的爱党、爱国、忠诚、服从、牺牲、无私、奉献等主流意识形态与道德内容,被受众接受或默认,成为行动的内在指导,一代代符合党和国家要求的社会主义新人被塑造出来。

改革开放后,随着主流意识形态自身转型,社会自我意识的觉醒与多元化,军队和军人与社会相对分离,军队和军人的道德模板角色也日渐淡化,类似的宣传也往往难以被社会完全接受并产生以前那样单一而深刻的效果。

<sup>①</sup>《2010年中国的国防》(白皮书)。该白皮书还披露,每年有9万多民兵参加守护桥梁、隧道和铁路线,20多万民兵参加军警民联防巡逻,90多万民兵参与重大自然灾害应急救援,近200万民兵参加城乡社会治安综合治理。

### （三）军队作为社会公共产品提供者

我党领导下的军队有承担非军事角色的传统，解放军的三大任务，即打仗、做群众工作和生产，其中后两项均是非军事性的。这里所谓“群众工作”，主要是指参加社会建设事业和参加抢险救灾。1980年代中期裁军之前，军队编有以“劳武结合、能工能战、以工为主”为特征的基建工程兵、铁道部队，专门承担建设任务<sup>①</sup>，其他部队也大规模参加社会建设与抢险救灾等任务。在1959年至1961年期间，军队参加社会建设的时间就达近1.3亿个劳动日（《当代中国军队群众工作》编写组，1989：288）。据《1998年中国的国防》白皮书披露，从1979至1998的20年间，全军共投入4亿多个劳动日。比较可知，军队在大跃进三年对生产、建设的总劳动日数，几乎是改革开放后20年的1/3，年均劳动日更高达两倍。

改革开放后，军队并没有完全退出社会建设角色，继续提供大量公共物品。据《2010年中国的国防》白皮书透露：在2009—2010的两年间，人民解放军和武警部队积极参加交通、水电、通信、能源基础设施重点工程建设600多项。建立农村扶贫联系点3500多个，援建节水灌溉、人畜饮水、道路、水电等小型公共工程8000多个。驻西部地区部队植树1100万株，成片造林、飞播造林和绿化荒山荒滩320万亩。军队医疗卫生系统对口支援西部贫困地区县级医院130所，共派出医疗队351批次，捐赠仪器设备110台件。在四川、陕西、甘肃地震灾区捐资援建8所学校和1所康复中心。人民解放军和武警部队还多次参加抗洪、抗震、抗旱、抗台风和森林扑火等抢险救灾行动，共抢救转移群众174.2万人次，抢运物资30.3万吨，疏通河道3742公里，打井4443眼，加固堤坝728公里，运送生活用水50.4万吨。在参加这些活动特别是抢险救灾中，军队直接面对社会，完成这些任务对直接提升军队形象，提高社会对军队、党和国家的认同，强化党和国家的政治合法性，起着重要的作用。

## 三、当代中国国家建构中军队的经济/财政角色

中国古代军队素有兵民合一、寓兵于民、参加屯田等经济活动的传统。有学者认为，“过去帝国留给当代中国军事实践的主要遗产就是一种制度综合症，其特征是没有区分政治目标与军事手段，军队要成为‘多面手’（generalist）是主导观念，结果是没有发展出军事专业主义，和平时期的军人要从事农业以及其他非军事任务”（Mulvenon, 2001: 1）。革命战争年代，特别是抗战时期，共产党领导下的军队开展大规模的生产运动<sup>②</sup>，较好地解决了军队供给短缺问题，减轻了政权财政和社会税收负担。建国后，军队从事经济活动的传统被继承下来，并得以迅速扩展。

### （一）军队从事经济生产活动

建国之初，除了把大量军队转业组建建设兵团从事农垦工作外<sup>③</sup>，现役军队自身也从事一定的经济生产活动。官方统计显示，1962年、1963年，每年投入开荒生产的部队达50多万人。1971年生产用兵59.6万人（占总员额的11%），1974年为38.3万人，1975年为29.3万人，1976年为24万人。据1987年统计，全军共有种类企业化工厂242个，列编农场575个，生产经营实体1.15万个，从业人员67万人，生产经营总收益达24.15亿元（《当代中国军队的后勤工作》编写组，1990：551）。到1990年代末，军队直接经营的企业多达6000多家，遍地开花，几乎涉及了国民经济的各重要部门。据专门研究中国军队经商问题的专家Tai Ming Cheung估算，中国军队背景的企业在15000家以上，其销售额可能在近1500亿人民币左右，相当于GDP的2%。这部分收入大大补贴了军队的支出。另据美国简氏防务周刊透露，中国仅解放军部队就拥有70家汽车制造厂（占了整个中国的20%），近400家制药厂，以及1500家宾

① 基建工程兵部队最高员额达50万人，铁道兵部队最高员额达43万人。1980年代中期裁军100万，80%裁的是这两个兵种。据统计，以这两个兵种为主的军队在1949至1978年的30年间共修建铁路3000余公里，公路2万余公里。基建工程兵共建成大中型建设项目和单项工程132项，工业和民用建筑竣工面积1800万平方米。所属的水文地质部队共完成水文普查面积224万多平方公里，钻井工作量近80万米。数据来源于《当代中国军队群众工作》编写组：《当代中国军队群众工作》，中国社会科学出版社1989年。

② 关于革命年代，共产党军队参加生产和经济活动的历史过程回溯，可参见James Mulvenon, *Soldiers of Fortune: The Rise and Fall of the Chinese Military-Business Complex* (1978—1998). Armonk, N. Y.; M. E. Sharpe, 2001, pp. 19-36.

③ 《2006年中国的国防》白皮书披露，新中国成立初期，解放军近百万官兵集体转业到新疆、内蒙古、黑龙江、云南、西藏等地，组建生产建设兵团和农场，为发展边疆经济、保持边防稳定建立了不可磨灭的功绩。现在只有新疆建设兵团还保留建制并运作。

馆。此外,在诸如电信业包括寻呼、移动电话、金融、对外贸易等专门领域,都可以看到军队的身影(曹海丽,1999:12)。尽管 1990 年代中期之前,军队从事生产经营被认为“利国、利民、利军”(《中国人民解放军》编写组,1994:709),但作为暴力管理组织的军队,用强制性军事权力运作需要市场竞争的经济企业,尽管这在战争时期具有一定的合理性<sup>①</sup>,但并不符合现代国家与社会相对分离、政治和经济相对分离以及社会分工、军队专业化的客观要求。军队经营的企业自身产权模糊,弊端丛生,积重难返,影响到了军队正常的军事训练与建设,使军队与民争利,与国争利,更为严重的是可能威胁到党对军队的控制(张震,2003:401-402)。党中央逐渐意识到这些弊端及其带来的问题的严重性,因此,中央 1998 年决定禁止军队从事商业经济活动,军队全部吃“皇粮”(江泽民,2003:324),即军费开支全部源自纳税人的国家公共财政。但这次改革并不彻底,部队仍保留有“数百万亩土地”(刘支平,2009:63-64),从事农副业生产,还有部队利用自有资源(如军队医院、院校、科研机构、仓库、码头、招待所、会议中心、文艺团体等),向社会提供有偿服务,这仍属于商业行为。尽管中央军委发文进行规范,但违规行为不断,不利于军队专业功能的发挥。因此,2016 年 3 月下旬,中央军委印发《关于军队和武警部队全面停止有偿服务活动的通知》,计划用 3 年左右时间,分步骤停止军队和武警部队一切有偿服务活动。对于国家赋予的社会保障任务,纳入军民融合发展体系。

## (二) 军事工业<sup>②</sup>在中国国家经济体制建构中的角色

军队现代化特别是武器装备的现代化需要以军事国防工业为基础。建国后前三十年中国国家经济体系的建构在面临要“大炮”还是要“黄油”时,基于世界大战有随时爆发可能的战略判断,而选择了前者。国家财政支出基本上成为固定资产投资的唯一来源,这种投资建设型财政的重点是以军事国防工业为核心重工业。据统计,1953 年到 1980 年,重工业投资占国家工业基建投资总额的 89%(程兴华,1999:135-136、35);1965 年到 1975 年间,重工业投资占国家基本建设投资总额的 49.9%,国家仅用于三线地区的国防工业和科研基建投资累计达 200 余亿元,占同期工业基建投资的 1/4 多(夏泰生、李霞,1993:289-290)。有学者把这种经济体制称之为“军营经济”(许建明,2004:1-33),即一个国家为追求生存和安全,政府按照备战状态,以“军营式”组织从事生产经营,用行政指令来配置社会资源,军工产业作为资源配置的根本流入方向和整个社会的核心部门。我们通过军营经济模式建立了较为完整的国民经济体系,提高了国家提取社会资源的能力,但这是以低效率、浪费大量自然和社会资源为代价的。改革开放后的三十多年,轻工业和第三产业逐步被放开给民营经济,但主要国防工业仍然由国家经营,直到最近,我国才开始探索“寓军于民”的军工企业发展模式。

## (三) 军费开支与国家财政体制建构

暴力与税收是国家的两个核心特征。有学者甚至认为,国家是一个强大的财政与军事组织的结合体,即对合法使用暴力的权力的垄断与对税收的垄断(Pollack,2009:23)。尽管这些概括有失偏颇,但点明了暴力与税收对于国家的重要性。因此,保罗·肯尼迪在分析大国兴衰时指出,不能忽视国家的军事能力(military capacity)与财政能力(financial capacity)两者之间的重要关联。当大国的版图与军队配置过度延伸到超过财政创收(revenue-generating)能力所能负荷时,接着就是国家衰败的开始(肯尼迪,2006)。

在当代中国国家建构过程中,尽管军队的经济活动为增加国家财政做出了一些贡献,但军队本质上毕竟是一个非生产性的高耗能组织。长期冷战期间,基于国家面临的外部安全威胁,特别是高层决策者对这种威胁的过高估计<sup>③</sup>,在建国后前 30 年中,中国一直维持着一支员额为 400 万的常备军。如此庞大的军队需要建立相应的生产和财政供应体系。与之相应的军费开支占了国家财政总支出相当大的比

<sup>①</sup>在战争年代毛泽东曾说过,“军队的生产自给,在我们的条件下,形式上是落后的、倒退的,实质上是进步的,具有重大历史意义的。在形式上,我们违背了分工的原则。但是,在我们的条件下——国家贫困、国家分裂以及分散的长期的人民游击战争,我们这样做,就是进步的了”。《毛泽东选集》第 3 卷,人民出版社 1993 年,第 1106 页。

<sup>②</sup>军事工业有广义和狭义之分,狭义的军事工业是指直接为军队作战研制与生产武器装备的部门,如兵器、飞机和舰艇等研制与生产部门;广义的军事工业还包括冶金、化工、电子和机器制造等工业部门为武器装备的研制与生产提供原材料、元器件和机器设备的那一部分;后者比较接近于国防工业。

<sup>③</sup>用邓小平的话说就是“过去我们的观点一直是战争不可避免,而且迫在眉睫”。《邓小平文选》第 3 卷,人民出版社 1993 年,第 127 页。

例，军费占国家财政支出的年平均比例高达 21.09%，而与民生相关的轻工业经济的投资和社会福利公共建设的公共财政支出则受到忽视和压缩。加之与国防工业投资的其他相关开支，军费和军工企业投资成为国家财政的沉重负担，使国家没有建构起“一个带来可持续发展的和福利的经济体系”。改革开放后，特别是近 10 多年，随着国家经济战略调整与实力的增强，军费绝对数额增大，而占国家财政支出的比例逐年下降，基本在合理的范围内变动。但直到目前为止，如何提高在确定军费数额、监督军费开支等决策与执行过程中的制度化程度仍是进一步建构现代国家财政体制的重要内容。

综观而言，在建国后前 30 年中，军队过多地卷入日常政治运作，所承担的非军事任务影响了军队现代化和专业化的进程，我们建构起来的是一个具有浓重军事化色彩的动员型国家；随后 30 多年中，党和国家建构方略开始转型，军队也适度退出原来过多的非军事角色，逐渐回归军营，专注于自身的专业化，提供战斗力应对外来军事威胁。同时，军队仍是维护党的执政地位、关键时刻维护国家政权稳定的最终决定角色，其对日常政治的参与也基本上已经制度化，仍然担负一定的社会公共职能。

#### 四、结语：未来中国国家建构中的军队角色

军队在中国未来国家建构中所扮演角色及其变迁，受到许多复杂多变因素的影响，而难以精确预知。但是，如果我们不否认一个现代自由、富强而民主国家是未来中国国家建构的总体目标或方向，那么军队在这一转型中的可能角色就是不得不面临和思考的议题。大体而言，对未来中国国家建构与转型中军队的可能角色，我们可以比较确定预知的有以下三点：

第一，党执政地位的根本护持者。党对军队的绝对领导，是我党执政的核心原则，军队更是其在遭遇重大危机时能起决定作用的“坚强柱石”和“钢铁长城”。离开“党指挥枪”原则的军队国家化既不符合我党的核心利益要求，也与其在坚持党的领导下建构社会主义民主国家的战略原则不一致。党对所有可能威胁“党对军队绝对领导”的言行时刻保持警惕，不仅明确反对“军队非党化”、“军队非政治化”、“军队国家化”的言论，而且要坚决反对“把军队和党并列起来，‘平起平坐’的思想和言行”（江泽民，2003：309），要求军队“任何时候任何情况下都坚决听党的话，跟党走”<sup>①</sup>。在可预见的中国国家建构的过程中，没有能够挑战党和军队的组织化力量，军队的主要角色仍然是维护党的执政地位。

第二，军队应对外来武力威胁的角色会更加重要。原东欧苏联的政治民主化过程之前与之后的现实说明，党化与非党化的军队都要承担应对外来威胁、保护国家领土主权完整的职能。当今的世界本质上仍处于一种遵循丛林法则的无政府状态，国家之间的一些根本利益之争，如领土争端等，有时最后还需要以武力来解决。同时，中国周边的国家安全环境并不乐观，近期的现实表明，并不排除与某些邻国之间爆发武装冲突甚至是局部战争的可能。因此，不管未来中国国家建构的战略、路径以及结果如何，中国军队都必须加速提升专业化与现代化的程度，在国家面临外来武力威胁时，承担起保卫国家安全与领土主权完整的基本职责，为国家建构与转型提供基本的国际安全环境。

第三，在中国民主化过程中，军队不可扮演先导角色。从军队本身来看，它是一个权力极度集中的等级制组织，其相应地，其利益激励机制、日常的训练与政治教育也不会培育出具有民主倾向的意识文化及要求（Jan, 1999: 1241-1268）。从党对军队的控制来说，无论基于历史经验还是现实利益的考虑，军队的民主化极有可能威胁到“党指挥枪”的根本原则，因此，党也不可能让军队成为建构民主政治体制的先锋。从中国建构民主国家的未来进程看，如果把中国的民主化理解成为现存体制的民主化，那么没有任何理由把共产党对军队的绝对领导权视为民主化的障碍。因为“从民主化比较成功的国家的经验来看，一般意义上的军队国家化并不是民主化的前提，而往往是民主化的一个结果”（郑永年，2007）。单方面地强调实现西方意义上的军队国家化是没有实质意义的，不但不会导致政治民主，反而极可能导致文武关系倒置，政治体系功能紊乱，甚至是民族国家的衰朽乃至崩溃。

<sup>①</sup> 习近平：《坚持党对军队绝对领导是强军之魂》，载中国新闻网，<http://www.chinanews.com>，2014-11-15。

## 参考文献:

- [1] [美]安东尼·奥罗姆(2006). 政治社会学导论. 上海:上海世纪出版集团.
- [2] 曹海丽(1999). 中国军队驶出商海. 财经, 10.
- [3] 程兴华(1999). 中国工业投资结构论. 北京:立信会计出版社.
- [4] 《当代中国军队的后勤工作》编写组(1990). 当代中国军队的后勤工作. 北京:中国社会科学出版社.
- [5] 《当代中国军队群众工作》编写组(1989). 当代中国军队群众工作. 北京:中国社会科学出版社.
- [6] 《当代中国民兵》编写组(1989). 当代中国民兵. 北京:中国社会科学出版社.
- [7] 《中国人民解放军》编写组(1994). 中国人民解放军:下. 北京:当代中国出版社.
- [8] 董保存(2001). 关于 1958 年反教条主义对萧克将军的访谈. 党史博览, 2.
- [9] 贺卫方(2002). 运送正义的方式. 北京:三联书店.
- [10] 华东师范大学中国当代史研究中心编(2009). 当代中国史研究. 北京:九州出版社.
- [11] 江泽民(2003). 论国防和军队建设. 北京:解放军出版社.
- [12] [美]保罗·肯尼迪(2006). 大国的兴衰:1500—2000 年的经济变迁与军事冲突. 北京:国际文化出版社.
- [13] 李 澄(1992). 建国以来军史百桩大事. 北京:知识出版社.
- [14] 李 可、郝生章(1989). 文化大革命中的人民解放军. 北京:中共党史资料出版社.
- [15] 李罗力、张春雷(2000). 中华人民共和国全纪录:第 3 卷. 北京:海天出版社.
- [16] 李 锐(1998). 庐山会议实录. 郑州:河南人民出版社.
- [17] 刘支平(2009). 从我国国情军情看搞好部队农副业生产的必要性和长期性. 军事经济研究, 2.
- [18] 魏 沂(2001). 中国新德治论析——改革前中国道德化政治的历史反思. 战略与管理, 2.
- [19] 夏泰生、李 霞(1993). 中国投资简史. 北京:中国财政经济出版社.
- [20] 许建明(2004). 军营经济:1949—1978 年中国社会经济形态——兼与林毅夫教授等人商榷. 香港社会科学学报, 1-33.
- [21] 杨继绳(1998). 邓小平时代. 北京:中央编译出版社.
- [22] 张 震(2003). 张震回忆录. 北京:解放军出版社.
- [23] 郑永年(2007). 对中国军队国家化的一个体察. 联合早报, 2007-08-28.
- [24] 中共中央文献研究室(2013). 毛泽东年谱:第 5 卷. 北京:中央文献出版社.
- [25] 中共中央组织部(2000a). 中国共产党组织史资料:第 5 卷. 北京:中共党史出版社.
- [26] 中共中央组织部(2000b). 中国共产党组织史资料:第 7 卷. 北京:中共党史出版社.
- [27] Matthias Dornhuber(2001). Economic Reconstruction in State-Building, Paper Presented at the Annual Meeting of the SASE Annual Conference, Autonomous University of Madrid, Spain, Madrid, Spain, Jun 23, [http://www.allacademic.com/meta/p505203\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p505203_index.html).
- [28] Brodsgaard Kjeld Erik & Zheng Yongnian(eds.). *The Chinese Communist Party in Reform*. New York:Routledge.
- [29] Thomas Ertman(2005). State Formation and State Building in Europe, in Thomas Janoski(ed.). *Handbook of Political Sociology*. London:Cambridge University Press.
- [30] George P. Jan(1999). The Military and Democratization in China in the Post-Cold War Era. *International Journal of Public Administration*, 22(8).
- [31] Ying-Mao Kau(1973). *The People's Liberation Army and China's Nation-Building*. White Plains, N. Y.:International Arts and Sciences Press.
- [32] Michael Mann(1993). *The Sources of Social Power, Vol. II: the Rise of Classes and Nation-States, 1760—1914*. New York:Cambridge University Press.
- [33] James Mulvenon(2001). *Soldiers of Fortune: The Rise and Fall of the Chinese Military-Business Complex (1978—1998)*. Armonk, N. Y. :M. E. Sharpe.
- [34] Andrew Nathan(2007). 中国政治变迁之路:从极权统治到韧性威权. 台北:巨流图书公司.
- [35] Sheldon David Pollack(2009). *War, Revenue, and State Building: Financing the Development of the American State*. Ithaca: Cornell University Press.
- [36] David Shambaugh(1997). Building the Party-State in China, 1945—1965: Bringing the Soldier Back in, in Timothy Cheek & Tony Saich(eds.). *New Perspectives on State Socialism in China*. Armonk, N. Y. :M. E. Sharpe.

- [37] Stephen D. Wesbrook(1999). Sociopolitical Training in the Military: A Framework for Analysis. In Morris Janowitz & Stephen D. Wesbrook(eds. ). *The Political Education of Soldiers*. London: Sage Publications, Beverly Hills.

## The Changing Role of PLA during the Course of China's State-Building

Li Yuejun (Central Compilation & Translation Bureau)

**Abstract:** The army is an indispensable part of the state apparatus. In contemporary China, the PLA plays an important role in nation building, for instance, in the issues regarding how the nation is built and what kind of nation is built. This paper analyzes the changing role of the army during the state-building in the aspects of political, social and economic buildings. In the building of regime, Central Military Commission acts a structural role via its power and functions. It is an active role in defending national territory and sovereignty and safeguarding the Party's ruling position; it is involved in the struggles between different lines within the Party, participates in political movements, and provides cadres for the civil Party and governmental institutions. In the building of society, the PLA is regarded as the model for the Party-state to construct the social system and moral values, also provides lots of public goods to the society. In the economic field, the army is heavily involved in various economic activities. Military industry constitutes a paramount section in the national economic system. Military spending has been taking the higher proportion in the medium and long term public finance expenditure compared to most other industries. In the foreseeable future, the PLA will still be the defender of the Party's rule during China's nation-building and transformation. I argue that the army's role of defending territory will be more important in the future, at the same time, the army should not be the vanguard of China's democratization.

**Key words:** state-building; PLA; Party-state; militarism

- 
- 作者地址：李月军，中共中央编译局世界发展战略研究部政治发展研究所；北京：100032。Email: lyj979191@163.com。
- 基金项目：复旦大学比较政治发展研究中心 2012 年跨学科学术工作坊基金项目(CCPDS-FudanNDKT12003)；中共中央编译局 2015 年度哲学社会科学项目(15B04)
- 责任编辑：叶娟丽
- 