



当代世界的军政关系实践形态及其评价^{*}

——兼论军事政治学的研究方法

● 高民政

摘 要:当代世界存在各具特色的三大代表性军政关系实践形态。正确评价军政关系必须确立和遵循客观的评价原则和方法,同时要不断总结和运用马克思主义军事政治学理论工具,探索既符合一般军事政治学学科规范要求又适合中国国情的军事政治学研究方法。

关键词:军政关系;军事政治学;研究方法

中图分类号:E296 **文章标识码:**A **文章编号:**1009-3451(2009)02-0155-06

作 者:高民政,南京政治学院上海分院教授,博士生导师

当代军政关系的实践形态及其理论依据不仅应该而且事实上已经成为当代军事政治学研究的重心,下面主要从政治体制属性来论述三种类型的军政关系及其评价问题。

一、当代军政关系的实践形态及其理论依据

不论是规模还是实际影响力,前苏联和当代中国一直是最具代表性的两个社会主义国家。由于苏联已经成为历史,中国军政关系也曾以苏联为师,因此,下面就以中国为例,分析社会主义国家的军政关系。中国军政关系的原则和实质最鲜明的特征主要体现在党军关系上:

首先,“党指挥枪,而不是枪指挥党”。邓小平曾经鲜明地概括到:“我们的传统是军队听党的话,不能搞小集团,不能搞小圈子,不能把权力集中在几个人身上。军队任何时候都要听中央的话,听党的话,选人也要选听党的话的人。军队不能打自己的旗帜。”^①党的意志就是军队的意志,在社会主义国家,共产党是唯一执政党,军队只接受共产党的领导这一政治原则得到国家根本大法的确认和保障。

其次,“党对军队的绝对领导”。在资本主义国家,对军权的争夺是政治竞争的最主要

^{*} 本文为军队院校2110重点学科建设项目“军事政治学研究中心”立项课题的阶段性成果。

^① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1994年版,第317页。叶剑英在1959年发表的一篇文章中,提出“中国人民解放军永远是党和人民的驯服工具”,“所谓我军是党的驯服工具,就是我军必须以马克思列宁主义理论和毛泽东思想武装起来,就是必须坚持党对军队的领导制度。”转引自佟明忠主编:《中外军队政治工作思想通史》,军事科学出版社1997年版,第472页。



内容之一,对于政党而言,执政与在野的轮替意味着军权的转换,所以党对军队的领导是“相对的”;社会主义国家不同,“党对军队的领导是不变的军魂”,绝对性首先意味着排他性,即军队“忠于党”,决不允许其他政治力量参与对军权的竞争。总体而言,中华人民共和国,以及解体之前的苏联、剧变前的东欧社会主义国家,较长时间里都成功地维持了这一绝对性。

第三,党军关系的实质是党内关系。有台湾学者提出:“列宁式政党赞同克劳塞维茨关于政治支配军事行动的主张。共产党国家之反对军人干政与西方多元政治体制国家同样强烈。……,尽管武装力量被高度地政治化,在共产党国家,除了罗马尼亚的齐奥塞斯库总统被军人逼亡外,没有一个共产党国家被军事政变推翻掉。”^{[1]305} 笔者认为,“党对军队绝对领导”不等于忽视“军”与“政”之间在专业知识、责任和团队精神方面客观存在的差异以及由此引发的正常的主观分歧。为了有效预防这种分歧激化为对抗性矛盾,社会主义国家形成了富有特色的整合机制。其中最引人注目的就是军队政治工作,它是党在军队中的思想和政治工作。从实践来看,不论是战争年代还是和平年代,这一机制比较成功地将共产党与军队的关系限定在党内关系范畴,避免了军队“打自己的旗帜”。“忠诚于党”已经被以胡锦涛为总书记的新一届党中央和中央军委明确确定为当代革命军人首要的“核心价值观”。军人要讲党性,依赖于党委制的成功运作,军政问题成为党内问题,即党委制可以保证军方的利益要求和政策主张拥有了制度化的表达渠道。“严格的冲突,无论起因是个人的、意识形态的、或是官僚政治的,都是在党内解决,而不是在党与非党机构之间,或非党精英之间解决的。双重角色精英把冲突带进党内,使其成为党内冲突。然后,再将冲突的解决方案带回非党机构中,这些机构必须严守党的立场。”^①

以中国为代表的社会主义国家军政关系在体制机制上的主要特征则主要表现为对武装力量实行党和国家的双重领导。现行宪法规定,中华人民共和国中央军事委员会是中华人民共和国的最高军事决策和指挥机关,其组成人员由全国人民代表大会决定。同时,《中国共产党章程》规定,中共中央设立中央军事委员会,“党的中央军事委员会组成人员由中央委员会决定。”在实际运作中,中央军委主席一般由中共中央最高领导人担任。中共中央军事委员和国家中央军委实际上是同一个机构,组成人员和对军队的领导职能完全一致,两个机构、两块牌子与一套班子、一套人马。这种具有中国特色的武装力量领导体制,体现了政治原则与法律原则的统一,军队、政党、人民、国家之间的统一,武装力量领导体制的一般规律与中国国情的特殊性之间的统一,保证党对军队的绝对领导与运用国家机器加强军队和国防建设的统一。

与社会主义国家军政关系不同的是西方资本主义国家的军政关系。以美国为例,其主要特征在于:

首先,所谓“文人统制”(Civilian Control)的制度化水平高。历经数百年的调适、演变,如今英美国家的军政关系已经具有一套相对完备成熟、运作有序的制度安排。“对任

^① 转引自洪陆训:《军事政治学——文武关系的理论》,台湾五南图书出版股份有限公司2002年版,第304页。这里所谓“非党机构”,意指军队;当然,我们不赞同这种提法。

何文人统制体系而言,最不可或缺的一个要素便是使军方的权力最小化。客观文人统制通过使军队职业化、使它们政治上无能和中立来实现这一目标。”^{[2]84}这是西方国家所谓“理想”军政关系的核心内涵。现实中,军政关系不时出现一些不和谐的因素,但并非结构性矛盾使然;总体上看,时至今日,就外在形式而言,海外学者认为,西方国家军政关系的制度安排与现实运作之间没有巨大的反差。

其次,“国家化”的实质是“政党化”。如果依据西方政治思想家们和政党、政客们的公开主张来推理,以英美国家为代表的军政关系是民主政治哲学的自然延伸,在理论和实践上必须遵循民主政治的逻辑。这意味着军队有义务且只有义务服从通过选举获得正当性的文人政府,除享有法定的政治参与权利外,在政治竞争中现役军人个体不得公开表达政治意见,而军队作为一个集团不能整体性地表达自己的政治偏好,否则会被视为“干政”^①。另一方面,政党的存在基于利益分化,而有利益分化便会有理念分歧,因此民主政治下政党轮替相应带来军权政治色调的变更,在他们看来,这并不违背“政治中立”的精神,处于政党、民众和军方都可接受的范围之内。而且民主政治下,军政关系受普通民众的影响程度,远远大于其他政权形态,因而军方往往采取“主动”措施争取民意支持^[3]。

再次,“三权分立”的政治生态。立法、行政和司法三权分立制衡是美国基本的公共权力配置状态,与社会主义国家的民主集中制相比,“政出多门”使军政关系呈现出不同的特征:不同的部门机构拥有的军权也不同,而许多时候,政党“执政”或“在野”都是相对的,即赢得行政首脑选举的政党未必在立法机构中占优势,这往往会影响到军权的“顺利”行使,因为不同政党的政治理念也不同,在军权的具体使用上甚至存在比较大的分歧,例如美国民主党和共和党在驻伊拉克美军撤军时间表问题上的斗争;另一方面,军队也学会了以公开半公开的政治手段针对不同权力部门表达自身利益需求和政策主张^②。

复次,所谓“政治中立”的军队政治文化。军队政治文化核心内容是军人团体对自身政治角色之正当性的判断,即什么政治行为是被允许的、什么政治行为是被禁止的。不少西方人士认为,英美国家军队中系统的公民教育保证了军队整体上将“政治中立”的原则内化为一种价值取向;当然,在我们看来,这一判断未免过于乐观了。

除了社会主义国家和西方发达资本主义国家的军政关系模式,还有一种就是发展中国家的军政关系模式。“谈到政治现代化,没有比军人干预政治这一点更为引人瞩目和司空见惯了”^{[4]175}。人们往往将“军事政变”、“军人政权”同发展中国家联系起来,在当代世界,发展中国家发生军事政变的频率的确比较高,有一段时期甚至被研究者称之为军事政变的“黄金时期”。根据统计,单单从1946年到1970年不足30年的时间里,就有53个国家发生了总共260多次军事政变^[5]。进入21世纪之后,发展中国家的军事政变仍然没有

① 对于所谓“军队国家化”的概念和实质,在中国大陆都有清晰明确、一以贯之的认识,是我们认识军政关系的方法论指导。但在海外,“军队国家化”是一个歧义比较大的概念。不过台湾学者郑晓时的观点比较有代表性:“‘军队国家化’并不是单指政党退出军队而已,其实那只是表明‘军队国家化’的部分意义,就时代意义而言,系指建立一种符合宪政体制的党政军关系,亦即依据宪法积极建立一个由政府(包括行政、立法、司法、监察等部门)领导军队之制度。”《中国时报》1990年5月5日。

② 彭锦鹏:《“国防部”与“国会”的沟通制度——美国与“中华民国”经验之比较》,《军队与社会研讨会论文集》,国家政策研究中心1996年。洪陆训:《军事政治学:文武关系理论》,台湾五南图书出版公司2002年版。

绝迹。总体而言,发展中国家军政关系的主要特征在于:

首先,制度西化,但实践与制度之间反差比较大^①。历史上,绝大多数发展中国家建国之初便全盘引进西方政治制度,其中也包括有关所谓“军队国家化”的一系列安排,但军人干政是司空见惯的现象;如今,如果以英美国家的军政关系作为参照系,那么可以说,发展中国家的军政关系处于落实制度的转型期,正逐渐“步入正轨”;最显著的证明,就是近些年来虽然偶尔也有军人政变的传闻和实践发生,如2005年菲律宾政治动荡时期,就有个别军人哗变;但是同以往相比,尽管军事集团仍拥有比较大的政治影响力,但在同一时期里多个发展中国家大规模、大频率且动辄取代文人政府的军人干政现象比较少见,处于政治纷争中的武装力量大多能够保持“中立”,不干涉政坛游戏规则,不充当政治斗争的仲裁者(至少形式上如此)。

其次,发展中国家的军人干政在不少外界人士看来是军政关系的病变,是政治不成熟的表现,但历史上的某些军人政权客观上发挥了一定程度的正面作用,如恢复政治秩序、推动经济增长^{[6]330-333}。“政治”的存在价值在于为社会提供秩序等公共产品,当“政治”非但无力满足社会成员最基本的需求,而且政客们争权夺利导致社会失序时,“看不下去”的军方出面干预政局往往会得到人们的认可。事实也证明,军事集团的执政能力也并非一无是处,甚至在特定时期比某些文官政府的政治表现还要好。正如亨廷顿所言:“军事机构和军人个人政治化到什么程度,取决于任职人员的政治组织虚弱到什么程度,以及文职政治领袖处理国家面临的主要政策问题无能到什么程度;一个政治化的军官团在政治上起保守作用或起改革作用的程度,取决于社会参政范围扩大的程度。”^{[4]202}发展中国家的政治、经济、文化、宗教和种族问题的复杂程度远非社会主义国家和英美资本主义国家所能比,考虑到这一点,才能理解军人干政的社会根源。

再次,军队政治文化尚处于形成阶段。从公开的报道来看,近些年来,偶尔发生的军人哗变,也由于得不到军人集团内部大规模的响应,在运作日益成熟的政党政治和文官政治的共同作用下宣告失败。我们有理由相信,伴随着整个社会生态和军队内部政治文化的“优化”,历史上军人政变频发的发展中国家,多数会逐渐将具有浓厚西方色彩的制度安排落实到位,走出军人干政的怪圈。

二、军政关系评价及其需要注意的问题

既然军事政治学研究的核心是军政关系,那么如何评价军政关系就成为军事政治学研究中一个突出的问题。“这些年来,西方敌对势力大肆鼓吹军队‘非党化、非政治化’和‘军队国家化’,这对我们坚持党对军队绝对领导的根本原则和制度构成了严重挑战。”^[7]以笔者之见,既然军政关系是政治关系之一,从政治哲学出发,依据马克思主义认识论,借鉴政治科学的理论与方法,则更有利于帮助我们深化有关军政关系评价的研究,更深入地

^① “许多发展中国家确依民主标准,以公平的选举方式选出国家领导人,表面上军队已退出统治、领导阶层,并服膺于文人政府的统治;但实际上,军队仍保有一定之政治势力,他们于幕后操控文人政府,所谓的军队退出政治只是口号,民主之形式是名存实亡的假民主。因此,若以文人统治之实质面与制度面的标准,检视拉丁美洲国家政治民主化过程,许多国家仍称不上为民主国家。其军人干政之本质,并未因具备选举制度而改变,只是披上民主的外衣而以”。谢奕旭:《拉丁美洲政治民主化与军队角色》,《复兴岗学报》第69期。

从学术上揭露所谓“军队国家化”的实质,从理论的高度论证我们所坚持的“党对军队绝对领导”的原则和制度的合理性^①。

首先,政治与利益是一对孪生兄弟,军政关系评价是政治评价的构成之一,也应当凭借利益尺度。克劳塞维茨指出:“我们探讨问题的前提是:政治在它本身中集中和协调内政的一切利益,也集中和协调个人的一切利益和哲学思考所能提出的一切其他利益;因为政治本身不是别的,它无非是一切利益的代表(对其他国家而言)。至于政治有时会有错误的方向,会主要地为统治者的野心、私利和虚荣服务,这不是这里所要讨论的问题,因为军事艺术在任何情况下都不能作为政治的导师。在这里,我们只能把政治看作是是整个社会的一切利益的代表。”^{[8]896-897}我们未必赞同克氏的政治概念,但其对政治之人民性、公共性的洞察,是值得借鉴的。“为何而战、为谁而战”决定了军政关系评价的最根本问题,而人民利益作为评价尺度,能够最显著的体现军政关系的价值取向,“军事”以“战事”为核心,而“作为战争最初动机的政治目的,既成为衡量战争行为应达到何种目标的尺度,又成为衡量应使用多少力量的尺度”^{[8]33}。简而言之,凡是服务于人民利益的都是正义的、可取的,否则便是不正义、不可取的。“一旦离开了利益,思想便会出丑”;古今中外,政治势力在设计任何类型的军政关系时,无不声称立足于人民利益。至于什么是“人民的利益”,当然是人民最有发言权;不过,如果人民失去话语权,没有有效运转的宪政机制,军政关系的价值取向便一定会被扭曲。我国实行人民民主的政治原则,党领导人民当家作主的一系列法规,确保了人民在军政关系评价方面的发言权。

其次,从军队政治角色的目的、方式和效果等三方面综合评价军政关系。关于军队政治角色的目的,上面已经讨论过。至于军政关系的运行方式,是指“军”与“政”通过什么样的机制、渠道实现互动。外在表现为对话,还是对抗,是和谐,还是冲突。只有在角色意识明确和沟通机制健全的基础上,“军”与“政”双方才能建立良性互动关系。一般来讲,常态条件下,“政”负责宏观战略决策,“军”有权从专业角度提供建议,但没有决策权,正如克劳塞维茨所言:“尽管今天的军事非常复杂……战争的主要轮廓仍始终……由政治当局而不是军事当局决定的”。“战争是政治通过另一种手段的继续,……,根据这一点,对一个大规模的战争事件或它的计划进行纯军事评价是不能容许的,甚至是有害的。在制定战争计划时向军人咨询,……让他们从纯军事观点来进行判断,那确实是荒谬的。而有些理论家要求把现有的战争手段交给统帅,要统帅根据手段制定一个纯军事的战争计划或战局计划,那就更荒谬了。”^{[8]898}“军”执行落实战争部署,理论上不必承担战争的政治后果,这是从专业分工的角度讲的。如果从实现途径来看,不论是英美等发达资本主义国家,还是社会主义国家,或者发展中国家,军政关系的制度化、法治化都是可取的,也是一条必由之路:制度使军政关系的运作成为可预期的行为,尽可能避免“潜规则”带来不确定性甚至动荡,减少了社会成本;即使出现冲突,也可以在既定框架内和平化解。另外,根据政治学原理,暴力是一种资源,当被用来实现政治目的时,便成为政治资源。革命年代,掌握暴力资

^① 军队是掌握暴力的组织、集团,而暴力,当应用于政治目的时,即成为政治资源。从政治哲学层面上讲,军政关系的评价问题,实质上是研究暴力作为政治手段,在什么情况下使用是正当的。例如,[法]乔治·索雷尔:《论暴力》,上海世纪出版集团2005年版;汉娜·阿伦特《论革命》一书,也是相关题材著作。

源最多的政治角色往往会在斗争中取得优势,丛林规则下暴力的使用受到较少限制。而在步入政治文明的宪政时代,暴力大多不会成为解决政治冲突的首选手段,这一点一旦成为斗争参与者们的共识,整个社会所接受的政治文化,便会大大降低政治暴力发生的可能性。“当争执的双方究竟哪一方拥有更多的支持者真正有疑问时,重要的应该有一种宪政手段立即加以检验并使纷争平息。在这一点确定以前,就没有可能对其它的政治问题加以适当的注意”^[9]¹⁹⁸。虽然宪政并非绝对地排斥暴力,但同其他政治形态相比,对政治暴力的使用做了更多、更严格的限制。

军队担当和履行政治角色的实际效果——从归宿点上评价军政关系。现实社会里,任何掌权者都声称自己设计并掌握主导权的军政关系类型是最理想最可取的,而反对者则总能找到理由对此提出质疑,并常常提出“更好”的设想。就像商人追逐金钱一样,政客们渴望的是权力,而真正有利于实现、维护和拓展人民利益的军政关系,未必会成为他们的首选,而且他们推崇的设想即使真正实践起来,也未必能够达到预期目标。所以,从法理上讲,就像评价其他类型的政治关系一样,评价军政关系的主体是广大民众,被视为服务对象的他们最有发言权;评价军政关系的最终依据是其实际运行效果,既不仅仅是理想化的理论依据,也不完全是军政关系制度安排(文本)或运行过程本身。简言之,某种军政关系只要能够持续稳定的满足民众的利益要求,便具有了正当性;反之,民众有权做出另外的选择。从这个意义上讲,军政关系的评价是否真正反映民意,很大程度上依赖于民主政治是否真正得到落实。

以上讨论,我们实际上为评价军政关系确立了一条政治文明的尺度。政治文明是指人类政治发展的进步状态,包括意识文明、制度文明和行为文明三部分^[10]。在和平与发展已成为世界主题的当代,意识文明要求军政关系符合主流意识形态,但军队不能沦为统治者随意打击异议者、甚至在肉体上消灭异议者的工具。也就是说,军政关系要体现共和精神:“权力和强制并不一定要求使用或以强力为威胁,但是尽管武力并非影响力的一种有效形式,而且,对于多数目的来说是过于笨拙,代价过高,但它还是常常卷入权力和强制之中。”^[11]⁶³因此,军队作为最有效的社会组织,任何政治体制都会用一整套制度限制其政治角色,甚至将其排斥于政治舞台之外,不过,在诸如社会秩序持续混乱等特殊条件下,军队可以担当积极政治角色,但仍需恪守制度;行为文明则倡导“以和为贵”式的政治竞争,提倡唇枪舌剑的说服,反对兵戎相见的征服。

再次,评价军政关系需要坚持的方法论。价值取向确定后,方法论或范式便成为影响军政关系评价最关键的因素,在这方面,马克思主义认识论是适用的。

一方面,要从社会大背景出发考察军政关系。在评价方面,仅仅停留在表面、就制度论制度地评价军政关系之优劣,是不科学的。经济基础决定上层建筑,而军政关系是上层建筑的重要组成部分,其价值、运行和特征都受制于所处的社会大背景。在成因方面,要考虑经济、政治、文化等因素的综合作用,因为“最终结果总是从许多单个的意志的相互冲突中产生出来的,而其中每一个意志,又是由于许多特殊的生活条件,才成为它所成为的那样。这样,就有无数相互交错的力量,有无数个的平行四边形,由此,就产生出一个合力,即历史结果”^[12]⁶⁹⁷。认识不到这一点,我们难免以偏概全、甚至无法找到事物演变的根源所在。

另一方面,也要辩证地考察军政关系。从价值与工具的关系看,自由、平等、民主、正义,都是人类永恒向往、追求的普适性价值,其分歧无非在于对这些政治价值的阐释和实现手段的选取上,就后者而言,价值是普适的,但手段是多元的,世界上没有放之四海而皆准的通用手段。军政关系的制度安排只不过是实现和维护更高层价值的一种手段,本身无所谓优劣,我们评价它,当然需要依据它所服务的价值,不能仅仅因为它在形式上不符特定模式就否定它。从长期与短期的关系看,军政关系的成长是一个渐进的过程,功能的发挥需要一定时间的调试和适应,而且大环境的培育和生成也需要一个过程。当一种关系模式短时间内没有符合人们的预期时,我们应当理性看待,大可不必立即悲观起来,甚至全盘否定;另一方面,如果它的“失职”是长期性的,本身又缺乏有效的救济手段,那么,否定这种模式在此环境下的适用性,进行新的尝试当然是可取的。从整体与局部的关系看,任何制度不管是文本设计还是实际运行都不可能完美无缺,这是政治学常识。刻意突出优点、回避缺陷,或者有意攻其一点不及其余,都是违背政治常识的做法。任何一种军政关系都包含着丰富的内容,总会有可取之处,取舍之间并非纯粹依据是否符合“国家化”等单一标准。从这一点出发,我们便不难看出,海外势力对中国大陆军政关系的批判,失之偏颇。

军政关系的评价是西方军事政治学者十分重视的一个热点问题,也是中国军事政治理论与实践中的一个特别敏感的问题,更是东西方学者特别是马克思主义学者与非马克思主义学者容易发生争论的焦点问题。确立军政关系评价的原则并不等于完成了军政关系评价的任务。因此,中国学者要想在军政关系评价中取得话语权,还必须依赖于深刻总结归纳并坚持运用马克思主义军事政治学理论,积极构建并充分发挥中国特色的军事政治理论的作用。很显然,对中国学者而言,这是一个十分光荣而艰巨的学术任务,需要付出艰辛的努力。尤其对于军队的政治学者而言,既是一个挑战,但也是一个机遇。世情、国情、军情都为我们提供了得天独厚的条件,我们有理由有责任也应该有充足的信心,坚信经过不懈的努力和辛勤耕耘一定能够取得丰硕成果,一定能够在不久的将来在世界军事政治学园地争得中国军事政治学应有的一席之地。

参考文献:

- [1] 洪陆训. 军事政治学:文武关系理论[M]. 台北:五南图书出版公司,2002.
- [2] Samuel P. Huntington, The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-military Relations[M], Vintage Books, 1964, p3.
- [3] 唐棣. 美军公共事务工作的理念与作法[J]. 复兴岗学报,第53期.
- [4] (美)亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 上海:三联书店,1989.
- [5] 陈明明. 所有的子弹都有归宿——发展中国家军人政治研究[M]. 天津:天津人民出版社,2003.
- [6] 孙哲. 权威政治[M]. 上海:复旦大学出版社,2004.
- [7] 军队“非党化、非政治化”和“军队国家化”的实质[N]. 解放军报,2006-3-30.
- [8] (德)克劳塞维茨. 战争论[M]. 北京:商务印书馆,1978.
- [9] (英)J·S. 密尔. 代议制政府[M]. 北京:商务印书馆,1982.
- [10] 虞崇胜. 论政治文明的内在灵魂[J]. 湖北行政学院学报,2002(3).
- [11] (美)罗伯特·达尔. 现代政治分析[M]. 北京:上海译文出版社,1987.
- [12] 恩格斯. “致约·布洛赫”[M]. 马克思恩格斯选集:第4卷. 北京:人民出版社 1995.

(责任编辑 朱加荣)