

领军之制，天下根本。军事领导体制包括军权所有制、作战指挥体制、军事行政管理体制，以及相应的运行机制。军事领导体制是最根本的军事制度，特别是军权所有制，是军之本、国之基，“死生之地，存亡之道”，关乎军队的胜败、社稷的存亡、民族的兴衰……

领军之制

中西方军事领导体制比较研究

LINGJUN ZHIZHI
ZHONGXIFANGJUNSHILINGDAOTIZHI
BIJIAOYANJIU

李博平 著

国防大学出版社

领 军 之 制

中西方军事领导体制比较研究

李博平 著

国防大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

领军之制：中西方军事领导体制比较研究/李博平著.
—北京：国防大学出版社，2015.7
ISBN 978-7-5626-2292-5

I. ①领… II. ①李… III. ①军队建设—对比研究—
中国、西方国家 IV. ①E2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 046926 号

领军之制：中西方军事领导体制比较研究

李博平 著

出版发行：国防大学出版社

地 址：北京市海淀区红山口甲 3 号

邮 编：100091

电 话：010-66772856

责任编辑：吴辅佐

责任校对：陈述勤

装帧设计：恒创设计室

经 销：新华书店

印 刷：北京荣泰印刷有限公司

开 本：710×1000 毫米 1/16

印 张：22.25

字 数：280 千字

印 数：5000 册

版 次：2015 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：50.00 元

序

领军之制，天下根本。军事领导体制包括军权所有制、作战指挥体制、军事行政管理体制以及相应的运行机制。军事领导体制是最根本的军事制度，特别是军权所有制，是军之本、国之基，“死生之地，存亡之道”，关乎军队的胜败、社稷的存亡、民族的兴衰。党对军队绝对领导体制是中国特色军事领导体制最鲜明的特色、最核心的军事制度。习近平主席指出：坚持党对军队绝对领导，是“我军的立军之本和建军之魂”，“对巩固党的执政地位、保证社会主义红色江山永不变色具有极其重要的意义”，要“坚定党对军队绝对领导的政治自信和政治自觉”。当前，在意识形态领域尖锐复杂的斗争形势下，在世界新军事变革加速发展、战争形态和作战样式发生革命性变化的情况下，如何坚持党对军队绝对领导这一根本制度，面临现实而严峻的挑战。一些人对党指挥枪的原则缺乏深切体验和认知，对敌对势力诋毁党的领导缺乏政治警觉，对党领导军队的组织和制度体系产生疑惑，盲目推崇西方治军理念和模式。因此，深入研究党对军队绝对领导这个强军之魂、安邦之要，增强军魂理论研究阐释的说服力，深刻揭示党对军队绝对领导的历史必然性、体制合法性和制度优越性，揭露“军队非党化、非政治化”和“军队国家化”的反动本质，是我军面临的艰巨任务，也是摆在理论工作者面前的一个重大课题。

博平是我指导的博士生。他的本科专业是政治学，硕士生时

学的是马克思主义哲学史，有政治学和哲学方面的修养。调入国防大学后主要从事军事领导学和军事人才学方面的教学和研究，有不少成果。所以，我将《中西方军事领导体制比较与坚持党对军队绝对领导》这个难题，确定为他的博士学位论文选题，期望能拿出有一定突破性的创新成果。后来专家对论文给出了很高的评价：站立点高、时代感强、原创性多、说理透彻、可读性强。他幸不辱使命。从2009年7月毕业到现在的几年时间里，博平继续关注和研究世界军事领导体制的发展变化，对论文进行了全面修改，形成了这本很有分量的著作。

在这本著作里，作者以一个全新的视角，对中西方军事领导体制进行了深入比较，有不少创新性的思考。一是以中西方比较为切入点，从军队与政治、政党、国家的关系这一视角进行了研究，论证了中国特色军事领导体制，特别是党对军队绝对领导体制的历史必然性、现实合理性、具体制度机制的科学性以及实践的价值性。二是系统地梳理了中西方军事领导体制的发展历程，揭示了其产生、形成的社会历史动因，论证了中西方军事领导体制存在差异的根源在于军队与人民关系的区别。三是以比较分析的结论为依据，有力地批驳了“军队非党化、非政治化”和“军队国家化”等错误政治观点。这种批驳是建立在严谨的学理之上，未落入漫骂式驳斥的窠臼。在同类研究中，这本著作显得更为深刻、理性，令人信服，对廓清当前军内外存在的一些模糊认识有很强的参考价值。四是提出的评价军事领导体制合理与否的两项标准，即主要看它能否确保军权主体对军权实行严密的掌控，同时要看它能不能充分发挥军队内在的军事功能，具有创新意义。五是对完善坚持党对军队绝对领导体制，提出了一些对策性建议，有不少值得肯定和参考的地方。

具体到每一章，都有较深入的思考。在“中西方军事领导体制的历史发展”一章中，作者认为，比较中西方军事领导体制，

不能局限于对现实的反思，而应走进历史深处，揭示其生成变迁的内在根据。自人类进入奴隶制度社会以后，中西方军事领导体制先后走过了古代、近代、现代几个漫长的历史时期，军事领导体制从军权所有制、军权的组织形式（组织结构或机构）到运行机制、具体制度等，经历了从简单到复杂、从粗陋到完备的变迁和发展。在恢宏的历史长河中，不同民族、国家都注重从军权掌控、作战指挥、行政管理等三大方面，不断调整改革完善军事领导体制，以达到掌牢军权、打赢战争、高效管理的政治与军事双重目标，谋求体制利益最大化。

在“党对军队绝对领导体制的历史变迁”一章中，作者认为，了解党对军队绝对领导体制变迁的历史，对增强坚持党对军队绝对领导的政治自信和政治自觉必有裨益。党对军队绝对领导体制经历了初创、发展和完善的过程。随着革命和建设的发展，党对军队绝对领导体制在不断探索中创新，在曲折中发展，在不断发展中完善，已成为制度完备、组织健全、功能完善的军事领导体制。党对军队的绝对领导体制是我军领导体制中的一项根本制度，不管军事领导机构的名称和组织形式如何变动，这一根本原则始终没有改变。同时，也启示我们在坚持党对军队绝对领导的前提下，还必须处理好党领导军队与国家领导军队的关系。在军事领导体制上，既不能放松和削弱党的领导，搞西方那种所谓“军队非党化、非政治化”和“军队国家化”，也不能因强调党对军队的绝对领导而使军队脱离国家体制，独立于国家机构之外。

在“中西方军队与政治的关系”一章中，作者认为，军事领导体制的核心是军权所有制，其本质是统治阶级对军权的掌控。绝对地占有军权，把军队牢牢掌控在自己手里，是统治阶级执政的第一要务。军权为统治阶级所占有，军队是政治的工具，这就是军队与政治之间关系的全部实质内容，因而军队从根本上不可

能“非政治化”。事实上，保持绝对忠诚、绝对驯服，是所有时代、所有国家对军队的共性和本质要求。在古代、近代，奴隶主阶级、封建地主（庄园主）阶级、资产阶级均尽其所能统领军队、掌控军权。在现代，中西方国家均采取各种措施，确保政权与军权达到高度统一，凸显了军队的政治本质。西方国家要求军队保持政治中立，不介入政治，只不过是介入两党或多党的党争、不参与政治决策，而不是不讲政治、远离政治。评判一种军事领导体制是否有效管用，不是看它能否保证军队远离党争和政治决策，而是看它能否保证统治阶级绝对地掌控军权，使军队能忠实地履行职能使命。当代西方国家实行军队不介入党争和政治决策的军事领导体制，有效地保证了军队为整个资产阶级特别是大银行家、大资本家、大农场主服务，同时这又决定了其军事领导体制在合理性上存在着天然不足，因为合理性的深刻根源在于普遍的人民性。而我国实行党对军队绝对领导体制，确保了工人阶级和广大劳动人民绝对地占有了军权，因而是科学合理的。

在“中西方军队与政党的关系”一章中，作者认为，在现代政党政治下，政党控制或参与国家政权，主导国家政治生活，必然要执掌军权、领导军队。无论是从政党政治的本质、目的看，还是从政党政治的任务看，执政党领导军队、执掌军权是现代政党政治的普遍规律。中西方政党性质、政党制度不同，执政领军方式各异，但在实质上代表本阶级领导和指挥着军队。从军事领导体制功能作用的角度来评价，中国共产党对军队实施绝对的、直接的领导，特别是在军队中建立党组织，编制政治委员和政治机关，军队成员加入党的组织，有效地实现了军权主体对军权的牢牢掌控，也成功地解决了统治阶级对军队的政治领导与军事领导相统一的历史难题。一些人鼓吹“军队非党化”具有非常明确的政治目的，就是企图通过剥离中国共产党与军队的紧密关

系，而“化掉”中国共产党的执政地位。其结果会是什么样呢？在西方两党或多党中某党派的消亡，仅仅是一个政治团体的事，对国家、社会整体的创伤不大。而中国共产党不一样，一旦党的执政权被褫夺，或党蜕化为特权利益集团，成了人民的敌人，其结果则是颠覆性的，对国家和人民来说将是恐怖的灾难。这是因为西方议会党团式的政党是以某个或某些利益集团为基础的，党派的兴亡在很大程度上只攸关所代表的利益集团。而中国共产党是“先锋体制”的政党，一方面代表中国社会的前进方向，另一方面代表着整个国家和最广大人民群众的根本利益。在这样的体制下，中国共产党与国家、人民早已融为一体，党存则国存，党兴则国兴。因此，要实现中华民族的伟大复兴，就必须巩固党的执政地位，始终保持党的先进性，毫不动摇地坚持党对军队的绝对领导。

在“中西方军队与国家的关系”一章中，作者认为，任何时代、任何性质的军队都是国家暴力机器的重要组成部分，而国家往往由统治阶级的代表——政府执政、治政，本质上归属统治阶级的军队与国家的关系在形式上就表现为军队与政府的关系。由于社会制度、政治体制不同，军队与国家的关系的表现形式必然存在差异。中西方军队都属于各自国家的军队，都置于代表各自国家统治阶级利益的政府领导之下。中西方国家在武装力量最高统帅、最高国防决策机构、最高国防领导机构、最高军事指挥机构上，具有形式的一致性，但在内涵、路径、运行机制上存在着较大差异。军队是不是归国家所有与军队由谁领导，不在同一个问题域，不能用同一逻辑推论。国家的军队不等于“军队国家化”。所谓“军队国家化”，实质上是想假借“国家”之名，企图“化掉”中国共产党对军队的绝对领导，进而达到推翻中国特色社会主义制度的目的。

在“中西方军事领导体制差异根源在于人民性”一章中，作

者认为，虽然军事领导体制在很大程度上与政党、国家和政治集团的政治意志密切相关，但从根本上说，是一个国家或地区的政治、经济、文化、社会乃至地理环境等多种因素综合作用的结果，它的生成变迁是不依人的意志为转移的客观历史过程，因而每一时代具有不同于其他时代的军事领导体制，同一时代不同国家或地区的军事领导体制也具有各自特色。将西方任何一国的军事领导体制照搬套用到中国或任何其他国家，都不现实，也不可能获得成功；以西方国家任何一国的军事领导体制为参照系，不加限制地去评判中国或任何其他国家的军事领导体制是否具有合理性，如果不是愚昧无知，就是居心叵测。而中西方军事领导体制差异的最深刻根源在于军队与人民的关系。

在“毫不动摇地坚持党对军队绝对领导体制”一章中，作者认为，党对军队绝对领导体制的生成与发展，是人类军事制度文明发展、中国社会政治生态和中国革命特殊性的必然，是人类军事制度文明发展中独树一帜的创新成果，是有中国特色的伟大创举，具有历史必然性、合法性、合理性、科学性。在历史的不断选择、考验中，党对军队绝对领导体制显示出了强大的生命力。坚持党对军队绝对领导体制，不仅是我军从胜利走向胜利的法宝，而且是党巩固执政地位、国家实现长治久安、人民得以幸福安康的重要保证。当前，要不要坚持党对军队绝对领导、坚守共产党人的政治追求、坚持中国特色社会主义？在这个大是大非问题上，我们要做到习近平主席提出的“三个特别”“一个决不能”：头脑特别清醒、态度特别鲜明、行动特别坚决，决不能有任何动摇、任何迟疑、任何含糊。同时，适应当今世界新军事变革的发展大势，我们应进一步推进军队领导体制调整改革，完善运行机制，构建适应信息化战争需要的军事领导体制。

军事领导体制问题、党对军队绝对领导问题，是极为复杂的问题。这本著作算得上是略窥门径，有许多问题还需要深入研

究。比如，西方各主要国家军事领导体制生成变迁的历程、现时具体情况和主要特点、未来发展的走向或趋势、有没有形成一条适用万方的“普世”之路；中西方军权控制的历史分析；中国军事领导体制生成演变的历史、传承延续的路径、对后世影响深远的文化；在当今世界军事大变革的背景下，中国特色军事领导体制调整改革的方略等等，都有待进一步去思考、探究，以给出符合实际的结论。

我很赞同作者在结束语中三句带方法论意蕴的话：一国的军事领导体制是由其国情军情决定的；不能用一种军事领导体制否定另一种军事领导体制；要坚定不移地走自己的道路。习近平主席深刻指出：“党对军队实施绝对领导有一系列根本原则和制度，无论战争形态怎么演变、军队建设内外环境怎么变化、军队组织形态怎么调整，都必须始终不渝坚持。这个最根本的问题守不住，军队就会变质，就不可能有战斗力！”我们秉承中华民族“己所不欲，勿施于人”的德训，尊重别国人民的选择，不仅不强加于人，而且要努力学习他国之长。但是我们也绝对不允许强权指手画脚，绝对不献媚和屈服于霸权，绝对不做“像猪一样在漠不关心的泥潭里打滚”的人，绝对不会自毁长城。“鞋合不合适脚知道”。历史业已证明，西方的军事领导体制在中国行不通，其他任何类型和结构形式的军事领导体制在中国都不能实现对军权的有效掌控。中国的历史只能由中国人民来书写，中国的政制只能由中国人民来选择，中国的军事领导体制只能由中国人民来创造。

是为序。

吴杰明

2015年6月20日于北京红山口

目 录

绪 论	(1)
第一节 研究的目的与意义	(2)
第二节 基本范畴	(7)
一、军事领导体制	(7)
二、党对军队绝对领导体制	(9)
第三节 国内外研究现状	(12)
第四节 研究方法与思路	(18)
第一章 中西方军事领导体制的历史发展	(23)
第一节 中西方古代军事领导体制的历史发展	(23)
一、中西方军事领导体制萌芽阶段	(23)
二、中西方军事领导体制产生阶段	(25)
三、中西方军事领导体制初步发展阶段	(27)
第二节 中西方近代军事领导体制的历史发展	(31)
第三节 中西方现代军事领导体制的历史发展	(33)
一、一战后到二战结束时期的中西方 军事领导体制	(33)
二、冷战时期的中西方军事领导体制	(35)
三、当代中西方军事领导体制	(40)
第二章 党对军队绝对领导体制的历史变迁	(51)
第一节 关于党对军队绝对领导体制思想 认识的历史发展	(52)

第二节 党对军队绝对领导组织机构的历史变迁·····	(58)
一、党的最高军事领导机构·····	(59)
二、党领导作战的指挥机构·····	(73)
三、总部领导机构·····	(76)
第三节 党对军队绝对领导基本制度的历史变迁·····	(78)
一、党委制·····	(79)
二、政治委员制·····	(83)
三、政治机关制·····	(86)
第四节 党对军队绝对领导体制运行 机制的历史演进·····	(88)
第三章 中西方军队与政治的关系·····	(92)
第一节 军权与政权相统一是军事领导 体制的本质内容·····	(93)
一、军权与政权相统一是军事领导最基本的规律·····	(93)
二、掌控军权是政治对军队领导的第一要务·····	(100)
三、不绝对地掌控军队的政权必然人亡政息·····	(103)
第二节 中西方军权与政权的高度统一凸显 军队的政治本质·····	(105)
一、中西方均以国家法律规定军权服从于政权·····	(106)
二、中西方均以严密的组织机构和运行机制保证 军权服从于政权·····	(107)
三、中西方均采取有力措施加强对军队的 思想与组织控制·····	(112)
第三节 “军队非政治化”背离了军权掌控的 政治规律·····	(122)
一、西方国家军队政治中立与军队“非政治化” 是两个不同的概念·····	(123)
二、政治中立制度安排下的西方国家军队	

并未“非政治化”	(131)
三、西方国家军队从来不对阶级中立	(140)
四、“军队非政治化”的实质	(146)
第四章 中西方军队与政党的关系	(153)
第一节 执政党执掌军权是中西方军队与政党 关系的相同之点	(153)
一、执政党领导军队是中西方政党政治的 一般规律	(154)
二、中西方武装力量最高统率权、国防最高决策 权掌控在执政党之手	(168)
第二节 中西方军队与政党关系的差异	(170)
一、中西方政党领导军队方式差异的表现	(171)
二、中西方政党领导军队方式差异的根源	(174)
第三节 “军队非党化”不符合现代政党 政治的本质	(180)
一、军队政治属性决定了政党政治条件下军队 不可能“非党化”	(181)
二、“军队非党化”旨在否定中国共产党对军队 绝对领导	(189)
第四节 党对军队绝对领导实现了政治领导与军事 领导有机融合	(190)
第五章 中西方军队与国家的关系	(195)
第一节 国家领导军队是军事领导体制的 重要表现形式	(195)
一、国家的本质及职能	(196)
二、国家的军队之本质是统治阶级的军队	(204)
三、国家与军队之间领导与被领导关系受制于 国家及军队的本质	(206)

第二节 中西方国家领导军队的方式存在较大差异·····	(208)
一、中西方国家领导军队的路径不同·····	(208)
二、中西方国家领导军队的制度不同·····	(211)
三、中西方国家军事领导决策模式不同·····	(218)
第三节 “军队国家化”背离了国家与军队的本质···	(222)
一、“军队国家化”的内涵·····	(223)
二、“军队国家化”的错误·····	(224)
三、“军队国家化”的实质·····	(231)
第四节 正确解读中国共产党历史上的军队 国家化主张·····	(232)
一、中国共产党历史上军队国家化主张的 基本内容·····	(233)
二、从当时的历史大背景下解读中国共产党的 军队国家化主张·····	(234)
三、全面完整地解读中国共产党的军队 国家化主张·····	(236)
第六章 中西方军事领导体制差异根源在于人民性·····	(240)
第一节 国体政体规定了中西方军事领导体制的 性质类型·····	(241)
一、国体不同决定了中西方军权所有制 性质的不同·····	(242)
二、政体规定着中西方军权的组织形式 及运行方式·····	(243)
第二节 经济因素和科技水平决定了中西方军事领导 体制的差异·····	(245)
一、经济基础的不同决定了中西方军事领导体制的 性质差异·····	(246)
二、经济状况和科技发展水平影响着中西方军事	

领导体制的变革·····	(246)
第三节 民族文化铸就了中西方军事领导	
体制的风格·····	(250)
第四节 军队与人民关系的不同是中西方军事领导	
体制差异的深刻根源·····	(253)
第七章 毫不动摇地坚持党对军队绝对领导体制·····	(260)
第一节 党对军队绝对领导体制的生成与发展具有	
历史必然性·····	(261)
一、在接受指导和学习借鉴中初创·····	(261)
二、在特殊的社会生态环境中产生·····	(263)
三、在建设新型人民军队的过程中探索·····	(265)
四、在战争考验中不断发展完善·····	(266)
五、在斗争中坚定不移地坚持·····	(268)
第二节 党对军队绝对领导组织机构的科学合理性	
得到了实践的有力证明·····	(271)
一、党对军队绝对领导组织机构经受了残酷	
战争的考验·····	(271)
二、党对军队绝对领导组织机构保证了国防和军队	
建设取得伟大成就·····	(272)
三、党对军队绝对领导组织机构具有自适性·····	(273)
第三节 党对军队绝对领导体制运行机制	
具有科学性·····	(274)
一、科学的军事领导体制运行机制的基本特征·····	(275)
二、党对军队绝对领导体制运行机制具有科学性·····	(276)
第四节 党对军队绝对领导体制具有合法性·····	(281)
一、从执政基础看中国共产党执掌军权的合法性·····	(282)
二、从执政价值看中国共产党执掌军权的合法性·····	(284)
三、从执政的理论基础看中国共产党执掌	

军权的合法性·····	(284)
四、从执掌军权的法律授权看中国共产党执掌	
军权的合法性·····	(285)
五、从执政的效能看中国共产党执掌	
军权的合法性·····	(286)
第五节 在改革创新中坚持党对军队绝对领导体制·····	(287)
一、新形势下坚持党对军队绝对领导制度的	
必然性必要性·····	(287)
二、自觉坚持党对军队绝对领导的根本	
原则和制度·····	(294)
三、构建适应实现强军目标需要的军事领导体制·····	(307)
结束语·····	(319)
参考文献·····	(324)

绪 论

领军之制，天下根本。军事领导体制是以军队为核心的武装力量赖以生存发展、军事活动得以有序进行的组织形式和制度规范。它包括军权所有制、作战指挥体制、军事行政管理体制以及相应的运行机制。军事领导体制合理、科学与否，直接关系到国防和武装力量建设的质量、战争的胜负，直接影响到国家政权、领土主权的安危。我国军事领导体制的核心内容是中国共产党对武装力量实行绝对领导的体制。这一体制“关系我军性质和宗旨、关系社会主义前途命运、关系党和国家长治久安”，可谓军之本、国之基，“死生之地，存亡之道”。多年来，“要不要坚持党对军队的绝对领导，始终是我们同各种敌对势力斗争的一个焦点”。西方敌对势力及其中国“走卒”的矛头直指党对军队绝对领导体制。究其原因，一方面，源于这一制度极大地妨碍了他们的图谋。“西方敌对势力历来把军队作为对我国实施‘西化’、‘分化’战略的重点，鼓吹‘军队非党化、非政治化’和‘军队国家化’，千方百计对我军进行渗透策反，妄图改变我军性质。”^①在更广更深的意义上，党对军队绝对领导体制在当今人类两大社会制度——社会主义制度与资本主义制度相互比较和相互斗争中，发挥着中流砥柱作用。另一方面，源于相关理论研究不深，诠释乏力，以致谬论、谎言得以障目惑众。当前，在意识形

^① 中国人民解放军总政治部编印：《习近平关于国防和军队建设重要论述选编》，解放军出版社2014年版，第14、173页。