

宪政的军事背景

——以新中国的国防战略方针与中央地方关系为视角

兵者，国之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。
——《孙子》

李晟*

内容摘要：通过对新中国的国防战略方针变迁与中央地方关系的政制调整进行历史的梳理，可以发现：当国内外环境和军事实力状况决定了新中国面临更严峻的军事压力并且要采取诱敌深入的国防战略方针时，在宪政体制方面就会表现为加强中央对地方的控制，减少地方分权；相应的，当面临的军事压力减弱，国防战略转向强调坚守防御时，会更强调地方分权的改革。从这个角度进行的观察，可以看出军事背景对宪政的形成和变迁有着重要的影响。

一、导言

法谚有云：“大炮一响，法律无言”，致力于解决常规化社会中的秩序问题的法律，面对非常规状态下充满暴力和阴谋、冲突和动荡的战争，显然是极其脆弱的，因而在这种环境下必然是悄然退场。但从另一个视角来说，法律不是习惯，而是同国家紧密的联系在一起，“国之大事，唯祀与戎”，因而法律又不能彻底的远离战争，从而也就有了“刑起于兵”这样一种对于法律起源的推断。

在战争时期，可以将法律的存在忽略不计；但在和平年代的法律中，却仍然常常保留了战争的在场，即使是以一种隐秘的方式。因为只要是永久和平尚未实现，清醒的人们便会认识到，即使是和平年代，也只是战争的间隙，因而需要将下一场战争纳入思考。故而《法篇》一开始，克里特人便告诉雅典人：“一切都是从战争出发来考虑的，至少在我看来我们的立法者是以战争作为其一切行动的出发点”，因为“只有战争的胜利才有真正的意义，与之相比，一切财产与法律都不足道”。¹爱好和平的国家可以不考虑发动战争，但如果哪个国家从一开始就不考虑进行战争的话，即使不等到真实的战争爆发将其消灭，也因为丧失了通过战争这种最极端的敌我划分手段来完成政治共同体的自我确立的能力，因而在政治上更为软弱无力，例如在宪法中被阉割掉了战争权利的日本，即使自卫队事实上已经是一支强大的军事力量，仍然痛感自己并非“正常国家”。

战争与法律这种紧密而又隐秘的联系，最直接的反映在作为国家根本的宪法与宪政之中。宪法自然有其制约公权力的一面，但决不是“自杀契约”²，而是要力图建立起一个强大的国家，国家中的权力分割和制约，要能够有利于这个国家应对国内外的各种挑战和危机，当然也一定要能够应对战争这一最严峻的挑战。而对于一个新生的国家而言，这一点就变得尤

*南开大学法学院讲师，法学博士，电子邮件：listenlaw@gmail.com。

¹ Plato, *The Laws*, 625e, 626a-b. trans. Thomas L. Pangle, New York: Basic Books, Inc., 1960, p.4.

² 参见波斯纳：《并非自杀契约》，苏力译，北京大学出版社 2009 年版。

为重要，因为新生的国家意味着尚未通过成熟的科层制将权力贯彻到每一个角落之中，而合法性的来源也显得脆弱，因而稍有不慎便可能在战争中倾覆，一个成熟国家尚有在败战之后东山再起的机会，新生国家则可能一次失败便是永恒的失败。正是基于这一点，在美国草创之际，联邦党人提出的第一个问题便是国家安全问题，“在一个明智而自由的人民认为必须注意的许多事物当中，为自己提供安全看来是首要的事情……既要保证防御外国军队和势力的威胁，也要保证防御由于国内原因而出现的同样威胁”，将“在一个有效率的全国政府领导下，一个和谐的联邦能为他们提供可以想象的对付外来战争的最好保证”作为论证联邦必要性的第一个论点。³而类似于这样的问题并不仅仅属于某一个国家，新中国成立之初所建立起来的宪政架构，同样体现出军事背景的制约，反映出战争是法治建设中不能绕过的重大问题。本文选取中央与地方分权这一角度进行观察，尝试以一个侧面来揭示法律与战争之间的微妙关系。

对于一个大国，从有效地收集和处理信息并更有针对性的实施治理这个角度来说，离不开中央与地方分权，权力的纵向划分是宪政体制中至关重要的问题。而中国作为一个很早就完成了统一、无论从疆域还是人口规模上都处于世界前列的多民族大国而言，权力的纵向划分就更为关键，因为其实效效果，决定了这个大国的统一能否得到维系，治理能否得到有效实施。因此，无论处于什么时代、何种制度之下，中央与地方分权，在中国都是政法体制中核心的组成部分。

在进入近代以来前所未有深度和广度的社会转型过程之中后，中央与地方关系的调整也始终成为转型中的一个重要内容。作为这个转型过程中的一个重要节点，1949年新中国的成立具有划时代的意义。而在新中国成立之后，曾经一度宣传过并认真思考过联邦制的中国共产党人最终选择了单一制的中央集权的国家结构形式，并致力于从思想、组织、制度各方面强化中央的权威，加强中央对地方的控制。这样一种宪政架构的确立的原因，已有的研究已经做出了一些回答，例如从中国的大一统政治传统的角度，或是中国共产党的意识形态与苏联经验的角度论证单一制是必然选择，而更细致的分析则指出，这是实用主义逻辑的决策，是基于中国是一个政治经济发展不平衡的转型中的大国这一基本国情，为了实现革命政治常态化这一当务之急而采取的。⁴而除去上述分析之外，军事上的背景也是值得注意的一个方面，对于制度的形成起到了重要的影响。

二、积极防御与中央集权：新中国国防战略与宪政安排的关联

（一）战争威胁之下的积极防御战略

新中国的成立，是“枪杆子里出政权”，是上溯自一八四零年起百余年艰难历程的结果，是经历二十八年血与火的考验的产物。因此，自建国之初，中国的领导人便清楚地意识到，决不可学李自成进北京，以为政权建立便高枕无忧。当时的中国，正处于“革命”、“建国”与“转型”三大主题叠加的这样一个时间背景之下。革命，是“为国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗”，首先是要改变国家受侵略和剥削的状况、使中华民族重新“独立于世界民族之林”，并在国家获得自由平等的前提下，实现个人的自由与平等。

³汉密尔顿等：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆1980年版，第11-12页。

⁴苏力：“当代中国的中央与地方分权——重读《论十大关系》”，载《中国社会科学》，2004年第2期。

而宪法序言中“翻天覆地的伟大历史变革”一语，精炼而深刻的表达出 20 世纪的中国革命不是一个统治集团推翻另一个统治集团的改朝换代，也不仅仅是一个阶级推翻另一个阶级，还不仅仅是一个被压迫民族驱逐外敌、恢复独立的民族革命，而是整个政治合法性权威基础的重建，在人民的基础上建立“人民共和国”。⁵建国，则是提出了一个“创造利维坦”的问题，要建立起一个能够充分调动疆域内各方面资源和力量参与到现代国际体系竞争之中的国家，以此来确保革命所取得的成果。如果没有一个强有力的国家，传统的生活方式从根本上无从得到保护，个人的权利更加无从谈起。而且，这个国家必须是现代民族国家的形式，以法律上的主权而非文化作为其权威的来源。而革命和建国，同时都是中国国家转型的一部分。革命之后所要建立的民族国家，不可能建设在传统的社会基础之上，而必须有全新的社会基础。因此，整个国家“翻天覆地的历史变革”的步伐，并不在革命之后停顿或缓慢下来，要继续进入到长期而全面的转型过程。转型的核心是“现代化”，简而言之，是经济上由小农经济转向工商经济，政治上从传统的文化共同体转向政治统一的现代民族国家，文化上从农业社会的人文主导的文化转向城市社会的科学主导的文化，社会结构上从同质化的熟人社会中的机械性社会团结转向异质化的陌生人社会中的有机社会团结。⁶只有通过这样全面的转型，革命所追求的根本目标才能实现，建国才能够在新的社会基础上得到确认。

对于中国来说，如果不能实现国家转型，那么只能解决独立而无法解决富强的问题，仍然存在“落后就要挨打”的威胁。这个转型的问题是历史上其它大国的革命所没有面对过的，英法革命都是在社会已经初步完成了转型的背景下才发生的，而且其当时也处于一种强国地位，需要考虑的不是国家独立、抵御外患而是向外扩张。美国革命倒是有着类似于中国革命这样争取独立的性质，但在独立之后，美国所面临的外敌威胁要比中国小得多。⁷而苏联革命虽然承担了建立世界上第一个社会主义国家的尝试，但由于沙皇俄国已经所具备的经济、文化和制度基础，也无需在中国这样的规模和深度上展开国家转型，同样由于沙俄已有的军事实力，也没有中国如此紧迫的国家安全要求。在这样的背景下，新生的共和国显得格外危险而脆弱。由于“革命”这一主题，追求民族独立自由的中国几经曲折发现“只有社会主义才能救中国”，选择了社会主义道路，从而与西方各资本主义大国之间形成了意识形态上的对立。因此，在新中国成立之初，尽管新中国一度表达出希望和两大阵营建立平等外交关系的善意，但以美国为首的西方阵营却对新中国采取了敌视态度，这在很大程度上威胁到了中国的国家安全。而由于“建国”的主题也尚未彻底完成，中国作为一个现代民族国家还不够稳定，没有足够的时间来建立起基于时间的合法性。如果顶不住未来可能爆发的战争的话，刚刚成型的民族国家可能再次瓦解，甚至再度沦为殖民地。而“转型”的主题才刚刚起步，中国的经济军事实力也不够强，也就无法成为一个强大的国家从容预计可能遭遇到安全威胁，而是要从更为严峻的角度考虑未来的战争问题。如果在战争中失败，可能不是简单的人力和经济损失，甚至还不仅是领土和资源的丧失，而是又一次的丧权辱国、分崩离析。刚刚赢得独立和自由的中国的领袖与人民，此时都不能忘怀沦为半殖民地半封建社会的惨痛经验，因而要力图避免战争，在不能避免战争的情况下则要力图赢得战争。

⁵参见强世功：《立法者的法理学》，三联书店 2007 年版，第 99-102 页。

⁶苏力：“现代性视野中的中国法治”，载《道路通向城市》，法律出版社 2004 年版。

⁷尽管如此，“战争与和平”的问题仍然成为美国制宪时的一个争论焦点，联邦党人与反联邦党人的重要分歧就是如何看待美国所面临的战争威胁，是否需要建立一个强大的重要政府来保证美国赢得未来的战争。《联邦党人文集》一开始，杰伊就列举了美国和英、法、西班牙等欧洲国家存在的竞争潜伏着战争的威胁，指出战争不会因为美国单方面的正义或是克制就不会发生。参见汉密尔顿等：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆 1980 年版，第 15-19 页。反联邦党人则认为联邦党人夸大了战争的威胁，美国有机会一直享有和平，即使发生战争，“靠得住的不是伟大的陆军或海军，而是美国精神”。参见斯托林：《反联邦党人赞成什么》，汪庆华译，北京大学出版社 2006，第 42-58 页。Also see, J.R.Pole (ed.), “*American Constitution For and Against: The Federalist and Anti-federalist Papers*”, New York: Hill and Wang, 1987.

建国之初，新中国面临的主要战争威胁来自于已经驻军于台湾、韩国和日本的美国，并主要来自于海上。双方的实力对比是相当悬殊的，美国拥有经历二战考验的庞大舰队，其中航母就超过百艘，而中国仅有从民国海军接收的老旧军舰，总吨位加起来不过相当于美军一艘驱逐舰，舰龄则甚至可以追溯到清末民初，这种实力悬殊的对比，决定了中国基本上处于有海无防的状态。因此，如果爆发战争，海军的高机动性将使得美国作为进攻一方有能力选择自己最合适的时机和地点进行攻击，正如美国海军五星上将尼米兹所说的那样：“战争像比赛一样，最好打到对方的半场里去”⁸；而中国海军则很难有效的御敌于国门之外，难免面临清政府在鸦片战争时期面对的难题，被来自海上的小规模敌人牵着鼻子走，总的兵力优势在特定时空之下只能成为劣势。⁹而中国的优势在于是一个大国，有广阔的回旋空间，从而能够支持长期的战争。基于这样的形势，中国拟定了积极防御的国防战略。1955年4月，毛泽东主持中共中央书记处会议，听取了彭德怀关于反侵略战争准备和作战计划的汇报，在会上提出，中国的战略方针是积极防御，绝不先发制人。¹⁰1956年3月，国防部长彭德怀在军委扩大会议上做了题为《关于保卫祖国的战略方针和国防建设问题》的报告，系统阐述了应对可能爆发的战争所采取的国防战略思想，后经中共中央批准下发，用以统一全党全军战略思想，指导全国全军的战备和军事工作。¹¹所谓的积极防御的战略方针，意味着“在战前不断地加强我国的军事力量……从军事上和政治上来制止或推迟战争的爆发”，而当战争不可避免时，不是试图先发制人或是御敌于国门之外，而是“在预定设防地区阻止敌人的进攻，把战线稳定下来，打破敌人速战速决的计划，迫使敌人同我军进行持久作战，以便逐渐剥夺敌人在战略上的主动权，使我军逐渐转入战略的主动，也就是由战略的防御转入战略的进攻”。彭德怀还针对以美国为主要假想敌的情况，进一步具体指出：“在战争初期，企图完全把敌人歼灭于海上和滩头，根本不让敌军侵入我国领土，这种想法固然很好，但根据我军军事力量对比情况，不但做起来有很大困难，而且也是很危险的。而把敌人消灭在陆地上，我军是完全能够做到的。”¹²这就意味着，所要实施的积极防御，是要放弃部分地区，将敌人放入国土之内再加以歼灭。这样的战略方针是中国共产党的领导人在长期以来以弱胜强的军事斗争实践中所得出的经验总结。无论是土地革命战争、抗日战争还是解放战争当中，不计较一城一地的得失，在内外线之间随机应变的调动敌人，以大踏步的后来换取大踏步的前进，这一战略思想使共产党赢得了一次次的胜利。在《论持久战》中，毛泽东更是详细的从理论上论述了，面对优势之敌，如何通过战略防御—战略相持—战略反攻三个阶段赢得战争的最终胜利，而在这个过程中，放弃部分区域，正是为了造成敌后的空虚，创造反攻的良好条件。¹³而即使在建国之后，这样的思想也并未改变。1951年，毛泽东就指出：“敌来让其登陆，并须诱其深入，然后聚而歼之。军队需离开海岸线驻在便于按照上述意图歼灭敌人的适当地点，从事整训，不要去守海岸线”，并批评那些热衷于建立防御工事的人说：“许多共产党员打了二十多年的仗，忽然把经验都忘了，到处修工事，畏敌如虎”。¹⁴并具体举例说明：“不论敌从海上来，从越南来均应当让其深入内地，不要怕失掉钦州，廉州，防城，龙州，南宁及其他城市，而应当让它进入这些城市。我军应当位于纵深机动地区，待敌深入，然后包围歼灭之。”¹⁵基于积极防御的战略，总参谋长粟裕强调，国防建设“不是到处分兵

⁸ E.B.波特：《尼米兹》，蒋恺译，解放军出版社 2005 年版，第 491 页。

⁹ 参见茅海建：《天朝的崩溃》，生活·读书·新知三联书店 2005 年版。

¹⁰ 《彭德怀传》编写组：《彭德怀传》，当代中国出版社 1993 年版，第 535 页。

¹¹ 同上注，第 534 页。

¹² 同上注，第 537 页。

¹³ 参见毛泽东：“论持久战”，载《毛泽东选集》第二卷，人民出版社 1991 年版。

¹⁴ 毛泽东：“关于东南沿海构筑工事问题的电报”，《建国以来毛泽东文稿》第二卷，中央文献出版社 1991 年版，第 67-68 页。

¹⁵ 毛泽东：“关于不要到处修工事给张云逸等的电报”，《建国以来毛泽东文稿》第二卷，中央文献出版社 1991

把口”，必须坚持“全面筹划，重点建设”的原则，突出重要节点的设防而不能面面俱到。¹⁶在国防战略方针的基础上，粟裕进一步细化了作战方针，在沿海主要战役方向和战略纵深腹地有重点有计划地构筑以坑道为骨干的防御工事，形成重要岛屿和要点的环形防御以及主要战役方向上的第一防御地带。以此为依托，第一线守备部队不宜过多，而是要节约兵力，将大部分部队集中编为能够机动作战的突击兵团，特别是要组建机械化部队作为统帅部的机动突击力量。¹⁷

积极防御的国防战略方针，意味着在战争初期不是寸土必争、固守一城一地，而是有所守有所不守，以空间换时间，待敌军深入之后再聚集消灭。那么，如果大规模战争爆发，面对强敌入侵，防御者要主动退却，不能过早的与敌军展开战略会战，而是“适当的、逐步的抵抗”，“每次只能进行到战斗的均势尚未完全失去时为止，要及时放弃所保卫的地方”，因为“在幅员辽阔和交战双方的兵力不太悬殊的情况下，防御者采用这种退却方法可以造成对自己有利的兵力对比，使自己比在边境附近决战更有把握获得胜利”。¹⁸在这样的战略之下，有一部分地区是需要做出牺牲的，是要成为用来换时间的空间，用于吸收敌军的兵力、减缓敌军的锋芒。放在全国战局的角度而言，这是很容易理解的，是夺取全局胜利的必需条件。但对于一个具体地区而言，一旦成为这样一个区域，其损失无疑相当惨重，要付出沉重的代价。这就涉及到一个问题，如果战争不可避免，什么样的区域要做出牺牲呢？从军事上讲，有所谓的“兵家必争之地”，即那些掌握重要的经济区域或是交通枢纽的地区，是必须控制的“枢纽”或者说“锁钥”，“如果必须放弃的是一个富饶而人口稠密的地区或一些大的商业城市，那么损失就大些。如果在那里准备好的或做好一般准备的战斗手段也随之丧失，那么应该看作是最大的损失。”¹⁹而缺乏这种重要价值的地区，则更可能被当作分量不足的棋子，用于丢卒保车。例如当时被认为受威胁最大的福建沿海，“如果敌人大规模登陆，除了厦门坚守，其它如漳州、泉州都不守，让他进来。”²⁰

（二）国防战略的宪政支持：积极防御与中央集权

这样的国防战略，必然对中央与地方的权力划分产生影响。对于新中国而言，本处于百废待兴的状况，如果说战争的威胁并不遥远，随时有可能面临大规模的战争，那么对于那些将要放弃的区域，战前的建设与投资就不仅成了沉没成本，甚至还可能反倒是为敌人提供了帮助。因此，对于地方经济建设的主观能动性，就不是一味的鼓励，而是必须从国防战略的全局考虑，有选择的进行建设。但从地方而言，虽然在中央的领导之下，但总是更多的要考虑本地区的利益，也更多的关注本地区的信息，并且从中还会形成一定程度上的独立主体意识和文化认同感，因而在制度允许的空间内，会尽量从本地的利益诉求，追求本地的经济发展。例如，在“大跃进”时期，地方政府一旦获得了政策赋予的管理权限和财政能力，马上就开始大规模的兴办工业特别是重工业企业，造成大规模的重复建设。²¹因此，考虑到潜在的战争威胁，中央政府要在某些地区减少投资和建设以避免未来的损失，这就需要对地方采

年版，第 85 页。

¹⁶《粟裕传》编写组：《粟裕传》，当代中国出版社 2000 年版，第 907 页。

¹⁷同上注，第 909-911 页。

¹⁸参见克劳塞维茨：《战争论》，中国人民解放军军事科学院译，商务印书馆 1982 年版，第 656-658 页。

¹⁹同上注，第 658 页。

²⁰《叶飞回忆录》，解放军出版社 1988 年版，第 620 页。

²¹参见胡书东：《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》，上海三联书店、上海人民出版社，2001 版，第 66-70 页。

取更严格的控制,约束地方自己开展减少的必然冲动。因而,新中国初期所确立的财政制度,国家财政除了负责组织财政收入和分配财政支出以外,还要负责基本建设、更新改造等全部社会投资的全过程,所有投资项目必须遵守财政规章制度,资金来源主要依靠直接、间接的财政拨款,投资过程中的所有资金运用必须置于国家财政的领导和监督之下,而中央财政又掌握着绝大多数资金运用的领导和监督,地方仅有很小的自主权。²²基于这样的制度设计,经济建设的权力就被高度集中于中央。例如在很可能作为前线的广东、海南,地方政府所能够自主决策的建设仅仅局限于投资 500 元以下的小企业,规模稍大的投资就需要中央批准,顾虑到战争可能导致损失,甚至连一个小蔗糖厂的建设都颇费周折。²³广东省委书记陶铸说:“过去总说广东是前线,不能办工厂,群众的就业问题由中央管,而国家预算里又不给钱,包袱还得省里背,这不是长久之计。”²⁴同样的问题在福建也是如此,“飞机损坏,大炮损坏,汽车、仪器损坏了,在福建就没有办法修复。因为福建是前线,解放以后就没有搞什么工业建设。”²⁵而在《论十大关系》中,毛泽东也特别单列一节讨论沿海工业与内地工业的问题,指出“最近几年,对沿海工业有些估计不足,对它的发展不那么十分注重了”这样的问题,并分析说“认为原子弹已经在我们的头上,几秒钟就要掉下来,这种形势估计是不合乎事实的,由此而对沿海工业采取消极态度是不对的”。²⁶毛泽东此处所论述的重点虽然是批评对沿海工业的忽视,但从另一个侧面反映出,备战的需要是当时考虑经济布局的重要因素,认为战争形势紧迫是忽视沿海工业的重要原因。从 1954 年以后,沿海不建新厂。²⁷而如果不是有高度统一的中央集权制度,地方上的投资并不会因为顾虑战争的威胁而变得裹足不前,尤其是对于那些“就算战争五年打起来,前四年就能收回成本还有赚”的轻工业来说更是如此。

²⁸

除了经济以外,还有政治方面的考量。既然每个地区都会产生独立的利益诉求、主体意识乃至文化认同,那么在战争来临之际,当然也会有很强的动力避免自己的损失与牺牲。而如果每个地区都强调守土有责,不愿意承受牺牲的话,整个积极防御的战略就无从开展。当然,无论是联邦制国家也好、单一制国家也好,国防总是掌握在中央政府手中,地方政府并没有自己独立的武装力量,并且也很难参与更不用说干预中央政府的军事决策。但中国的国情还有自己的特殊性,那就是中国是一个政治经济发展不平衡的大国,统一的现代民族国家此时尚未成型,而中国共产党正是利用这一条件,从多个分离的革命根据地发展壮大起来的,长期在不同的、被国民党统治区域相互分割的根据地独立进行革命战争的经历,还是在党内军内形成了不同的“山头”,并培养了不少“将在外,君命有所不受”的魅力型军事领导人。²⁹在这种背景下,再加之交通、通信并不发达,各个地区的领导人都会在一定程度上考虑自己的“山头”利益,争取更有利于本地的作战方案,各个地区之间在一定程度上也会产生明显的分歧和矛盾。这样的问题是国情的产物,在 49 年之前的中国多次战争中都一直存在并得到显现,不仅仅是共产党人所要面对的。例如 1928 年井冈山红军的“八月失败”,就是

²²同上注,第 32-39 页。

²³参见吴瑞林:《镇守南疆——将军回忆录》,广州出版社 2000 年版。

²⁴薄一波:《若干重大决策和事件的回顾》(下卷),中共中央党校出版社 1993 年版,第 782 页。

²⁵《叶飞回忆录》,解放军出版社 1988 年版,第 642 页。

²⁶《毛泽东选集》第五卷,人民出版社 1977 年版,第 270 页。

²⁷薄一波:《若干重大决策和事件的回顾》(上卷),中共中央党校出版社 1993 年版,第 470 页。

²⁸前面引用的几处的领导人回忆录也都是强调,在他们的一再要求下,中央的态度松动了,同意他们建设一些企业,这表明地方有很强的这方面的要求。

²⁹譬如,林彪就曾经在东北否定毛泽东关于在大城市决战、“化四平为马德里”的指示,而提出了“让开大路,占领两厢”,甚至在给毛泽东的信中说“请主席清醒考虑之”。而粟裕也曾经三次提出了与中央的不同意见,在拒绝了中央的渡江南下要求之后,取得了淮海战役的胜利。

湘南籍干部为主的湖南省委不顾实力对比，迫切要求率军打回老家去进攻湘南而导致的。³⁰又例如1948年6月，华东野战军攻克当时的河南省会开封之后，正逢“国大”在南京召开，河南籍“国大”代表的政治压力，迫使立法院召开会议检讨河南战局，并使得蒋介石承诺五天之内收复开封，被迫改变战略部署，在时机不利的情况下反攻开封，结果是更大的惨败。³¹这甚至不仅仅是现代中国的问题，如果没有一个统一的全国性市场，没有高度发达的交通通讯形成的国家内的联系，没有在此基础上建立的高度统一的政治体制和文化认同，任何国家都会面临一个地方认同的凸显破坏国家整合的问题。而战争来临时，在一个国家认同不能压倒地方认同的国家之中，“保家”常常会凌驾于“卫国”之上，从而使军队缺乏统一领导和凝聚力，美国南北战争在一定程度上已经表现了这一点，南方军队仅仅是以保卫家乡为目的，缺乏国家认同，因而始终是缺乏纪律性的游击作战，甚至自由散漫的脱离战场回家照顾家庭或是料理私事也并不奇怪，这种特性在许多关键时刻导致了战役的失利。³²而在两千多年前，孙子就从理论上对此进行了总结：“诸侯自战其地者，为散地……散地则无战”。³³正是针对这样的问题，建国之初，在政治上也高度注意了加强政令统一，确保地方对于中央决策的服从，并且在许多地区、尤其是战争威胁大的地区，主要安排外来的干部主政，以避免地方主义的影响，并开展了反对地方主义的批判运动。³⁴总的说来，对于战争威胁的判断和基于军事实力对比而选择的积极防御的国防战略方针，在一定程度上决定了新中国必须采取一种更加中央集权而并非地方分权的宪政体制。

三、共同的变迁：国防战略变化对于中央地方关系调整的影响

（一）从“积极防御”到“积极防御，诱敌深入”与中央集权的强化

上述的分析主要基于静态展开，从新中国国防战略的确立考察其与中央地方关系的宪政安排之间的联系，发现积极防御的国防战略的要求是促使形成一种更为中央集权的政制体制的重要因素。但这个结论还并不牢靠，因为新中国的国家建设乃是“摸着石头过河”，是一个不断尝试不断探索的过程，在中央与地方关系上也是几经调整，并非一成不变，因而也很难就从五十年代所初步建立的制度断言，军事上的背景一定是其中的重要因素。因此，接下来，就有必要对变迁过程进行考察，从一个动态的过程中加以思考。

彭德怀提出新中国第一个国防战略方针之际，虽然对美国来自海上的进攻持有高度警惕，但国防形势还较为缓和，因为中苏关系正处蜜月期，赫鲁晓夫为寻求中共的支持提供了更大力度的援助。由于可以“背靠沙发面朝东”，不用两线受敌，因此战争威胁还不是迫在眉睫。毛泽东在《论十大关系》中就特别提到，战争并不是马上就要打起来，还有时间搞经济建设。而正是在《论十大关系》中提出的思路指引下，开始逐步探索分权，将权力下放地方。陈云

³⁰参见《陈毅传》编写组：《陈毅传》，当代中国出版社2006年版，第103-117页。

³¹参见《粟裕战争回忆录》，解放军出版社1988年版，第560-567页。

³²参见富勒：《西洋世界军事史》，钮先钟译，军事科学院1980年版，第18-21页。

³³孙武：《孙子·九地篇》。针对这种状况，即使“敌攻我小城，掠吾田野，禁吾樵采，塞吾要道”，孙子仍然认为必须忍耐不可轻举妄动，应当“集人聚谷，保城备险，轻兵绝其粮道”，等待“彼挑战不得，转轮不至，野无所掠，三军困馁”的时机，也就是要敢于放弃，集中优势兵力。（春秋）孙武撰、（三国）曹操等注：杨丙安校理：《十一家注孙子校理》，中华书局1999年版，第234、240页。

³⁴开展这一运动比较深入的地区包括广东、海南、云南、山东，这些地区的共同特点就是沿海或者沿边，也就是战争的危險更大一些。

指出：“中国一个省相当于外国一个国，如果像现在这样，地方机动的余地很少，这种情况不能是经常的，所以应当有适当的分权，重点不能过分集中。”³⁵

1959年的庐山会议之后，林彪取代了彭德怀出任中央军委主持日常工作的副主席、国防部长，成为新的军事主要领导人，而彭德怀主持制定《关于保卫祖国的战略方针和国防建设问题》这一文件也随之被否定。³⁶而此时的国际大环境，则是由于意识形态和国家利益方面分歧的日益显现，中苏关系开始逐步恶化，原本稳定的三北战略后方也变的不再安全；而与此同时，中美关系仍然处于僵局之中，东部沿海地区安全形势没有根本变化。在这样的背景之下，1959年的中央军委扩大会议提出了“积极防御，北顶南放”的战略方针。³⁷在否定了彭德怀的战略主张后，林彪提出将全国沿海岸线划分为死守地区和固守地区，长江以北死守，长江以南放敌人进来。林彪还具体指出，保卫华北、东北是基本的；固守地区除长江流域大城市外，其他城市，包括杭州、福州、广州都可以放弃，让敌人去占，不怕打烂坛坛罐罐。³⁸要实施这样的战略，自然要求中央对地方更强有力的控制。因此而与之相应的，则是政治方面的调整。1960年，中央决定根据“调整、巩固、充实、提高”方针对国民经济实施整顿，整顿的实质就是将下放给地方的大部分权力收回来，以“大权独揽、小权分散”为原则重新恢复高度集中的计划体制，强调“全国一盘棋，上下一本帐”。同年9月，决定成立六个中央局，即中央东北局、中央华北局、中央华东局、中央中南局、中央西南局和中央西北局，代表中央分别加强对各省、市、自治区党委的领导，加强全国的政令统一。这一时期的加强集权，更直接的动因显然是大跃进造成的混乱和经济滑坡，但是与国家安全形势的变化倒也具有共时性的联系。

1962年爆发了中印边境战争，中国在国际上并未得到多少国家的理解和支持，处于相对孤立的境地，中印边境的对峙格局也未因战争胜利而彻底缓解。同年，国民党八届五中全会通过了《光复大陆指导纲领》，扬言在“三五年内底定全国，”开始试图袭扰、进攻东南沿海，“反攻大陆”。³⁹而到了60年代中期，中苏关系进一步恶化，两党公开论战甚至直接发展到边界上的军事对峙，苏联在中苏、中蒙边境大规模增兵，美国在越南的军事行动也进一步扩大，开始由“特种战争”发展为直接出兵。在这种背景下，中国对于安全形势做出了更为严峻的估计。1964年10月，毛泽东批示：“必须立足于战争，从准备大打、早打出发，积极备战，立足于早打、大打、打原子战争。”⁴⁰此后，“准备早打、大打、打核战争”成为主要的国防战略指导思想，并正式写入党的九大政治报告，公开确定为全党全国工作的指导方针。⁴¹而且，此时，假想敌更多了，必须“对付四面八方”，毛泽东甚至作过最困难的估计：“我们是准备苏联占领黄河以北，跟美国人瓜分，美国人占领长江以南，淮海流域作为美国、苏联的缓冲地带。黄河以北呢，王明建立政府，长江以南呢，蒋介石回来。”⁴²由于“敌人处处可来”，过去的“北顶南放”也不再适用。⁴³毛泽东从过去的国内革命战争经验出发，特别强调了诱敌深入的重要性。在1965年6月的杭州会议上，毛泽东指出：“还是要诱敌深入才好打。御敌于国门之外，我从来就说不是好办法。”⁴⁴1969年，他在九届一

³⁵薄一波：《若干重大决策和事件的回顾》（下卷），中共中央党校出版社1993年版，第792页。

³⁶《彭德怀传》编写组：《彭德怀传》，当代中国出版社1993年版，第539页。

³⁷刘继贤：“毛泽东积极防御战略思想的运用和发展”，载《军事历史研究》，1991年第3期。

³⁸胡哲峰：“建国以来若干军事战略方针探析”，载《当代中国史研究》，2000年第4期。

³⁹军事科学院军事历史研究部、军事图书馆等编著：《中国人民解放军全史第一卷：中国人民解放军的七十年》，军事科学出版社2000年版，第353页。

⁴⁰同上注，第382页

⁴¹赤桦、李欣：“新中国60年国防战略的历史演变”，载《军事历史》，2009年第5期。

⁴²胡哲峰：“建国以来若干军事战略方针探析”，载《当代中国史研究》，2000年第4期。

⁴³参见香港中文大学编：《中华人民共和国史》（第五卷），香港中文大学出版社2008年版，第470页。

⁴⁴袁德金、王建飞：“新中国成立以来军事战略方针的历史演变及启示”，载《军事历史》，2007年第6期。

中全会上又指出“小打就在边界上打。大打，我主张让出点地方来。中国这个地方不小。他不得点好处，我看他也不会进来。要使全世界看到我们打仗是有理的，有利的。他进来了，我看比较有利，不仅有理，而且有利，好打，使他陷在人民包围中间。”⁴⁵当时正是对毛泽东的个人崇拜最为强烈的时期，他的这一思路也毫无疑问的成为了这一时期的国防战略方针。

从“积极防御”到“积极防御、诱敌深入”，这四个字的增加意味着诱敌深入从积极防御战略方针之下的战术方针上升到了并列的战略方针高度，因而将成为未来战争中必须选择的策略。立足于敌人来自四面八方的大打准备，诱敌深入比起此前的“北顶南放”有更为大胆的取舍和牺牲。特别是考虑到苏联的入侵，在平原地区无法迟滞其机械化集群突击的情况下，北京至武汉一线都可以放弃，一直退守到西部区域，在西安一带再展开战略决战。这样的战略方针，如果没有中央对地方的绝对控制，基本上是不可能操作的。在一个地方分权国家中，如果被敌军如此分割并且丢失了首都，也就很容易分裂了。而且，为了备战，还实施了大规模的“三线建设”，许多重要的研究单位和企业从大城市向三线地区转移，并按照“山、散、洞”的原则兴建了大量新的企业。这些项目对于加强国防和促进区域发展平衡有着重要价值，但大多强调了备战需要而忽视经济效益，导致了很高的成本，既不符合经济规律，对于地方利益也有很大影响。⁴⁶如果不依靠中央的强制性命令，这种建设是很难实施的，因而也需要中央集权的体制。因此，中央对地方的控制一直不敢有过多的放松。即使是在文化大革命这样一种混乱的状态下，也并未真正放松一切控制，进入天下大乱的状态。1967年1月14日，中共中央就发出了《不得把斗争锋芒指向军队的通知》；1月23日开始实施“三支两军”，军队先后派出280余万指战员参与此项工作，基本掌控地方大局；1月28日中央军委又颁布了“八条命令”，严格控制了军队参与文革的形式和程度，要求军队坚持职守、不得串联、冲击，野战部队和军委指定的特殊单位，坚持正面教育的方针，以利于加强战备；2月11日，中央军委颁布《中共中央军委关于军以上领导机关文化大革命的几项规定》，再次强调全军要不折不扣的执行“八条命令”，规定军以下单位和军委指定的特殊单位一律不搞四大，军事领导机关一律不允许自下而上的夺权。⁴⁷由于军队牢牢掌握在中央的控制之下，通过军队，中央在一片“夺权”、“造反”的狂热气氛中仍然保持着对地方的有效控制。在革命委员会建立起来之后，军队支左人员担任地方革委会主任的，北京占78%，广东占81%，辽宁占84%，山西占95%，云南占97%，湖北占98%。⁴⁸而在1967年，毛泽东就对文革提出了“一年开张，两年看眉目，定下基础，三年收尾”的设想。⁴⁹而随着中苏边界形势的紧张，1968年开始，各地新成立的革命委员会都致力于整顿秩序，并开始安排此前作为运动主力的大中专学生大规模上山下乡。就在珍宝岛冲突之后不久，中共九大召开，标志着文化大革命基本上完成了其历史任务。⁵⁰1973年，毛泽东亲自决定并主持了八大军区司令员对调，并且在召开会议之前组织将领们合唱“三大纪律八项注意”，再一次向当时实际主持着各个地区工作的军队高级将领强调，必须一切服从中央。总的说来，文革中严重破坏了中央集权的计划经济体系，许多地区开始借助于“小、土、群”建立起内部自给自足的“块块经济”体系，但在政治方面并没有放松，从形式上说似乎有了“地方诸侯”的兴起，但中央仍然可以很容易的加以控制和处理，任何试图自立山头的举措都会被立即挫败，地方官员

⁴⁵建国以来毛泽东文稿（第十三册），中央文献出版社1998年版，第38页

⁴⁶参见徐奎：“理性地认识和思考20世纪六七十年代的‘全国大备战’”，载《当代中国史研究》，2002年第5期。

⁴⁷军事科学院军事历史研究部、军事图书馆等编著：《中国人民解放军全史第二卷：中国人民解放军七十年大事记》，军事科学出版社2000年版，第263-264页。

⁴⁸邓礼峰：“人民解放军‘三支两军’述略”，载中共中央党史研究室、中央档案馆编《中共党史资料》第70辑，中共党史出版社1999，第134-135页。

⁴⁹张化、苏采青编：《回首文革——中国十年文革分析与反思》，中共党史出版社2000年版，第548页。

⁵⁰香港中文大学编：《中华人民共和国史》（第六卷），香港中文大学出版社2008年版，第759页。

甚至没有像文革之前借助于官僚体制和中央讨价还价的能力，而是随时可以被很容易的“打倒”或是调离架空。而这种强化了中央集权的政治构架，也有效的支持了国防战略方针的实施。

（二）“积极防御”的新内涵与分权化改革

由于文革的影响，尽管一直在进行着战争准备，但是中国在军事技术与军事战术上与世界军事强国的差距进一步拉大了。文革期间，叶剑英、粟裕等人就都深刻的感受到了这一点，在文革结束之后，特别是破除了“两个凡是”之后，中国军队高层开始反思最适合国情的战略方针。此时作为最主要假想敌的苏军，在中苏、中蒙边境上陈兵百万，并且拥有绝对的武器优势。苏军信奉战争初期是决定整个战争发展和结局的基本的决定性的时期⁵¹，坚持大纵深、高速度、宽正面的大兵团机械化进攻作战理论，其原则是“在主要方向上集中主要火力，首先是集中大部分核威力”，随后“迅速利用核突击效果，迅猛向敌纵深推进，”通过这样的攻击手段，“同时在宽大正面上高速度的突破敌人的防御，迅速插入到敌人配置纵深，使敌人不能及时封闭缺口，并割裂敌人的防御集团”。⁵²面对这样的敌人，事实上“诱敌深入”已经无处可诱。因为只要放开缺口，就是正中其下怀，苏军就可以依靠高速突击摧垮纵深防御，将事先摆好的反击口袋撕破。这样的例子就曾经出现于抗战时期的长沙会战当中，国民党名将薛岳引以自豪的“天炉战法”就是被日军的机动性优势击破。针对这一问题，经过长期的调查和思考，1979年1月11日，主持工作的中央军委常委粟裕做了题为《对未来反侵略战争初期作战方法的几个问题的探讨》报告，指出当前所面临的主要威胁是敌军“依恃其武器装备的优势和有利的地形条件，在地面上以坦克、机械化兵团进行密集突击并配以战略和战役的空降和大规模的空袭”，由于“敌人的空中、地面火力和机动能力都大大超过我们……并且敌人已经不是靠两条腿跑路的敌了，而是装甲摩托化部队，运动速度快”，而“在我军武器装备没有大的改善以前，我们要想大踏步地前进和后退，也踏不起来”，因此“照搬国内革命战争时期的那种打法，是不现实的”，此时的作战思路应该是“在重要的作战方向上，坚守要点，打坚固阵地防御战，以制止敌人的长驱直入”，“既要避免和敌人重兵集团决战又要通过积极作战行动，迟滞敌人的进攻，大量削弱、消耗敌人和歼灭敌人的有生力量，以达到保持战争能力，保存战争潜力，实现战略展开，调整和加强我防御体系，从而顿挫敌人速战速决的企图，使战局出现初期相持局面”。⁵³粟裕的这一思想得到了广泛的认同。1980年，军事科学院院长宋时轮致信中央军委指出，不宜以“诱敌深入”作为军事战略方针，建议仍改为新中国成立初期的“积极防御”。⁵⁴副总参谋长张震也认为，敌人的袭击将是突然袭击、长驱直入，如果仍然采取诱敌深入的办法，由于敌军的突进速度更快，那么重要城市、经济命脉在战争初期就会尽丧敌手，无法积蓄反攻力量，因而在战争初期要争取时间、稳定战局，在战略上应当在一定地区坚守防御，制止敌军深入腹地，而不应将“诱敌深入”放在战略高度。⁵⁵此后，张震与总参谋长杨得志、常务副总参谋长杨勇讨论达成一致，先后向聂荣臻、叶剑英、徐向前汇报，三位元帅都表示赞同，徐向前指出，在北京军区方向不能搞诱敌深入，北京和各个重要方向，要构筑纵深梯次配备的坚固工事，迟滞敌人的

⁵¹参见谢·帕·伊万诺夫主编：《战争初期》，军事科学院1978年版。

⁵²参见A·A·西多连科：《进攻》，上海译文出版社1978年版，第55-62页。

⁵³粟裕：“对未来反侵略战争初期作战方法的几个问题的探讨”，载《解放军报》，1979年5月15日。

⁵⁴袁德金、王建飞：“新中国成立以来军事战略方针的历史演变及启示”，载《军事历史》，2007.6

⁵⁵《张震回忆录》，解放军出版社2003年版，第197-198页。

进攻，消耗敌人的有生力量，使他们每进攻一个地方，每前进一步，都要付出巨大的代价。⁵⁶在此基础上，中央军委举办了代号为“801会议”的全军高级干部战略问题研究班，10月15日、16日，邓小平、叶剑英先后到会讲话，明确将战略方针从“积极防御，诱敌深入”改为“积极防御”。⁵⁷

从“积极防御，诱敌深入”重新回到“积极防御”，并非一个简单的循环。此时重新确立的“积极防御”，立足于战争初期坚守防御，从战略层面不搞诱敌深入，更注意阵地战而不是运动战。那么，当战争来临时，各个地区都不会轻易放弃，而是会尽量坚守。少了“丢卒保车”的顾虑之后，地方进行经济建设的积极性自然也更值得鼓励。更重要的是，国家安全形势有所改变。1979年实施了对越自卫反击战，而苏联并未支持其盟友越南，采取南北夹击态势，表明苏联没有决心和能力对中国实施大规模入侵。而中苏关系的恶化在一定程度上促成了中美关系的缓和。⁵⁸尤其是在对越自卫反击战以后，更是进入到一个所谓的“蜜月期”。1984年，国防部长张爱萍与副总参谋长张震率团访美，美方向中国军事代表团开放了连盟国都没有进入过的五角大楼参谋长联席会议作战指挥室，里根总统表示，将中国作为“不结盟的朋友”享受“对外军事销售”待遇，两国国防部长达成了军事技术合作的协议。⁵⁹在这一时期，中国不仅不用考虑美国以及其他西方国家的入侵，还可以与其在一定程度上开展针对苏联的军事合作，甚至可以采购西方武器装备以应对苏联威胁。例如，面对最为担心的来自北方的钢铁洪流，从法国进口的“小羚羊”和从美国进口的“黑鹰”直升机成为了解放军新建的陆军航空兵的核心力量；针对无法阻截的“逆火”轰炸机和米格31战斗机，来自美国的雷达与意大利的导弹被用于改装中国的战斗机。由此，中国领导人对于战争形势做出了更为缓和的判断，“在较长时间内不发生大规模的战争是有可能的，维护世界和平是有希望的。”⁶⁰1985年6月，中央军委扩大会议决定国防建设和军队建设指导思想实行战略性转变，由“立足于早打、大打、打核战争”的临战国防战略转到“应付和打赢局部战争”的国防战略。⁶¹

只有基于大规模战争长期打不起来这一前提，才有可能以经济建设为中心，也才有可能将“积极防御”战略的新内涵确定为通过经济建设加强军队的现代化，应对高技术条件下的局部战争。在这个背景下，更重要的就不再是强调中央集权以应对可能的战争，而是要更注意调动地方的积极性以促进经济发展，而我们也确实可以看到，中央与地方关系在这个时期进行了新的调整。1982年宪法除了原则性规定地方各级政权机关有较大的决定本行政区域内的事务的职权以外，还特别规定：省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，根据本行政区域的具体情况和实际需要，在国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下，可以制订和颁布地方性法规。容许地方在符合宪法原则的前提下，通过地方性的法规。在省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民代表大会首次设立了常务委员会，以便处理放权之后更加繁重的地方工作，并在很大程度上取代上级主管部门对本级的行政与司法部门进行监督。同时，《地方组织法》对地方政府各工作部门作了新的规定，从过去各工作部门同时接受上一级主管部门和本级政府领导的双重从属制，变为各工作部门受本级地方政府统一领导，除少数部门同时受上级和中央主管部门的领导外，其他部门同上级和中央主管部门的关系则一律改为业务指导。《地方组织法》改变了三十年来地方

⁵⁶同上注，第198-199页。

⁵⁷同上注，第201页。

⁵⁸参见王仲春：“中美关系正常化进程中的苏联因素（1969-1979）”，载《党的文献》，2002年第4期。

⁵⁹参见东方鹤：《张爱萍传》，人民出版社2000年版，第1056-1069页。

⁶⁰《邓小平军事文集》第3卷，军事科学出版社2004年版，第273页。

⁶¹军事科学院军事历史研究部、军事图书馆等编著：《中国人民解放军全史第一卷：中国人民解放军的七十年》，军事科学出版社2000年版，第415页。

政府一贯实行的委员会制度，对县级以上人民政府采用了与国务院相类似的组织形式，将各工作部门的第一把手（厅长、局长等）都包括在地方人民政府的组成之内；同时，他们的产生不再由上级行政机关或国务院任命，而是由本级人民代表大会常务委员会决定任免。地方权力从立法、行政、司法各个方面都扩大了。更为重要的是，1984年中共中央下发了《关于修订中共中央管理的干部职务名称表的通知》，将中央所直接控制的官员限制为省级，从“下管两级”变为“下管一级”，扩大了地方的人事权力。在“党领导一切”的情况下，这一党内组织制度的变革成为了对地方权力最有力的支持。而由这些更趋向于地方分权的改革措施所产生的地方试验和地方竞争，也确实有效的支持了经济的发展。⁶²由此可以发现，军事战略的转型与政治转型有其相互配合、相互支持的关联，如果没有安全形势的改善和战略方针的调整，改革开放未必如同我们所看到的这样一种方式展开。江泽民在后来也对此做出了总结，指出必须坚持邓小平提出的积极防御战略方针，“因为积极防御和我们的改革开放、把经济搞上去的方针政策，以及政治方面的一些政策都是相符合的。”⁶³

四、结语

任何国家都希望并且必须赢得战争，因此一个国家所面临的战争威胁与战争形态，会作为一个重要的背景影响到这个国家的政制安排。例如，当古希腊的战争形态发生了改变，大量装备有甲胄的重装步兵（hoplite）组成的方阵替代了过去的英雄单挑时⁶⁴，就有了平等主义的法律改革，将财富在城邦中以更为平等的方式重新分配，就能够使得更多的人成为具有甲胄和兵器的重装步兵，扩大军队的规模，而且为国家浴血奋战的重装步兵必然获得政治权利，平等的参与到民主政治之中，“共和政体”当中的公民团体资格也就明确的以“具备重武装”作为标准。⁶⁵而雅典的地缘政治特点，则使得海军的地位更为提高，而海军的桨手则由那些没有财力负担步兵装备的最低等级的“日佣级”公民组成，这些在雅典的防御和对外扩张中发挥着重要作用的那些最低等级的公民也就据此反对作为重装步兵的等级凌驾于他们之上，要求更为平等的权利，从而推进了更为民主和平等的改革。⁶⁶又例如，由于军马出产区域的丧失，就导致了宋朝必须大量屯兵于首都进行防御，而这又影响到崇文抑武的内政政策，以及以养兵为中心的财税政策。⁶⁷再如，当美国面临的主要战争威胁不是传统战场上“堂堂之阵”对峙的敌军而是不知从何处发起偷袭的恐怖分子时，对于言论自由、私隐和刑事诉讼等各方面的具体宪法权利也就为适应新的战争类型的需要而加以了调整。⁶⁸诸如这样的例子，古今中外都不缺乏。虽然由于“兵无常势”，因而这些未必能够以明晰、固定的规则表达出来，又由于“兵不厌诈”，即使有规则，这些规则背后的逻辑通常也不会明白的向人昭示。因此，如果局限于“纸面上的法”而言，很难说宪法或宪政中有多少军事背景。但如果从“行动中的法”来看，从真实的事件而不是文本和话语来关注历史语境中那些国家

⁶²参见张军、周黎安：《为增长而竞争：中国增长的政治经济学》，格致出版社、上海人民出版社 2008 年版。

⁶³江泽民：“对军事战略的考虑”（1990 年 12 月 1 日在全军军事工作会议上的讲话），载《江泽民论国防和军队建设》，北京，解放军出版社 2003 年版，第 21 页。

⁶⁴富勒：《西洋世界军事史》，钮先钟译，军事科学院 1980 年版，第 17 页。

⁶⁵亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1965 年版，第 213 页。

⁶⁶ Hans van Wees, “Politics and Battlefield: ideology in Greek warfare,” in Anton Powell ed. *The Greek World*, London and New York: Routledge, 1995, p.161.

⁶⁷参见钱穆：《中国历代政治得失》，生活·读书·新知三联书店 2005 年版。

⁶⁸参见波斯纳：《并非自杀契约》，苏力译，北京大学出版社 2009 年版。

权力的关键安排与运作，也就是将那些解决这个社会中最重要具体问题的制度实践理解为实在的宪法⁶⁹，那么军事背景就从未缺席过，因为战争问题是任何社会中都要解决的重要问题。

而具体从中央与地方分权这一视角来看，虽然“战争乃君主的职业”，⁷⁰在任何一个大国中，无论中央与地方之间有什么样的权力划分安排，对军队的控制和对军事战略的筹划都毫无疑问的属于中央，对与之相关的宪政问题的探讨也集中在中央层级的横向分权之上。⁷¹但这并非与地方完全无关，中央政府的军事战略，也需要地方政府的配合才能够得到更好的实施。本文正是通过对中国具体历史的回顾和梳理，尝试寻找出国防战略方针的变迁同中央与地方关系调整之间存在着关联，并试图理解这种关联背后的逻辑。简单说来，就是在战争威胁更大并且军事实力较弱时，采取积极防御的战略方针，特别是要诱敌深入，而要实施这样的方针就需要中央对地方有更强的控制力；而在安全形势改善和武器装备出现变化之后，更强调坚守防御的新的积极防御战略，就提供了地方更多自主性的可能性。这个背景是基于中国的具体国情形成的。如果不是因为革命、建国与转型三大主题在短时段内高度重叠，如果不是一个大国，中国不需要过分担心战争威胁，不需要过于强调从军事角度考虑政制策略。而如果不是一个发展中国家，不是一个武器装备还很落后的国家，中国也不需要考虑诱敌深入的战略方针，而可以采取更为攻势、更为积极的国防战略，也就不必然要加强中央集权。⁷²当然，由于这种关联和逻辑未曾见之于显明的言说，本文所尝试的这种观察和理解也可能只是一种主观臆测，不过是看到了洞穴墙壁上映照出来的幻影。但即便如此，这个谬误也并非全无价值，因为认识到这个新的幻影，至少也可以让我们知道，洞穴之外有一些新鲜的东西投下了这些影子，对宪政问题的思考，还有更多开放的空间。

⁶⁹对于这样一种方法论，参见苏力：“当代中国的中央与地方分权——重读《论十大关系》”，《中国社会科学》，2004.2；强世功：“中国宪法中的不成文宪法——理解中国宪法的新视角”，《开放时代》，2009.12

⁷⁰马基雅维利：《君主论》，阎克文译，辽宁教育出版社1998年版，第63页。

⁷¹例如，美国宪法中关于总统和国会的战争权力的安排：国会宣战、招募陆军并供给军需、建立和维持海军、制定统辖和管理陆海军的条例；而总统则是合众国陆海军总司令，可以灵活而且独断的指挥战争。

⁷²美国从邦联走向联邦，军事背景是一个重要因素，而之所以没有从联邦再进一步成为一个单一制国家，原因当然有很多，但是从军事角度来看的话，当时并没有新中国如此悬殊的敌我实力对比，再加上地理环境的特点，使美国将建设强大的海军作为更重要的目标，而陆上防御则由联邦军队和各州民兵可以共同完成，因此，美国宪法做出了这样的区分规定：国会宣战、招募陆军并供给军需，但此项目用途的拨款期限不得超过两年，“建立和维持一支海军”。这就意味着海军才是更常备和更重要的军事力量。美国人知道，“同纪律严明的正规军稳健的作战，只能由同样的军队来进行才能获胜”，《联邦党人文集》，第126页。因此，民兵只能作为一种补充，由于没有特别危险的敌人，民兵制度才一直延续了下来，主要提供的是地方治安，如果美国在陆地上有更大的敌人的话，民兵是不管用的，民兵制度也不会成为美国宪政中的一个组成部分。而中国虽然文革中也“大办民兵师”，但指挥权从来没有下放，强调“不能有两个军队系统，不能既有人民武装部，又有‘民兵指挥部’”。参见《粟裕传》，第1004页