

发展与秩序:中国共产党治国理政的政策治理与法律治理*

陈 尧

内容提要:一百年来,中国共产党在新民主主义革命、社会主义革命和建设、改革开放和社会主义现代化建设、中国特色社会主义新时代等时期的治国理政实践,决定了政策治理的主导作用,而将发展成果确立为社会秩序的法律治理也逐渐成为中国共产党国家治理的基本方式,两者经历了从主辅关系到政策治理优位、法律治理保障的变化,各司其职、相得益彰。政策治理通过政策动员、组织执行和纪律约束实现发展目标,法律治理通过党领导的立法和科层执行实现秩序目标,并进一步在政策治理法律化、法律治理政策化中实现双重优化。中国共产党领导的政策治理和法律治理在中华民族伟大复兴道路上取得了巨大成就,在推动中国经济快速发展的同时实现了长期的社会稳定,是中国之治的治理原因。本文从理论上解答了政策治理与法律治理之间的张力,分析了两者在中国共产党治国理政中的功能、机制及关系。这一研究与西方法治中心主义的国家治理形成了对话,从而提供了一种新的国家治理理论框架。

关键词:中国共产党 治国理政 发展与秩序 政策治理 法律治理

一、问题提出:中国共产党治国理政的基本方式

一百年来,中国共产党领导人民创造了新民主主义革命、社会主义革命和建设、改革开放和社会主义现代化建设、新时代中国特色社会主义的伟大成就。^①如何解释中国国家治理的有效性,是国内外学界关注的热点和焦点。近年来,关于中国国家治理的研究大量涌现,其中,宏观研究路径以制度分析、主体或组织分析、机制分析为主。制度分析主要包括中国特色社会主义制度整体优势论^②、中国特色社会主义政治制度优势论^③;主体或组织分析主要强调中国共产党领导

* 本文为国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于发展全过程人民民主重要论述研究”(21&ZD005)和国家社会科学基金一般项目“全球民主回落背景下后发展国家民主制度多样性研究”(18BZZ054)的研究成果。

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,第1—2页,人民出版社,2021年版。

② 熊光清:《中国特色社会主义制度的政治优势》,《红旗文稿》,2016年第14期。

③ 胡鞍钢、杨竺松:《中国特色社会主义政治制度的比较优势》,《红旗文稿》,2017年第21期。

的最大优势论^①、党政体制论^②;机制分析主要包括民主集中制优势论^③、集中力量办大事论^④、行动性治理与科层治理相统一论^⑤等。海外研究者也从政党国家体制和高效科层体系^⑥、中国共产党的适应性治理体制和能力^⑦、中国独特的政策试验和创新模式^⑧等分析了中国国家治理的特点和成功之处。

在回答中国国家治理的经验时,制度分析和主体或组织分析分别属于结构主义论和能动论,前者强调中国特色社会主义制度所构建的宏观条件的有利,后者强调党的领导集体顶层设计的有效。但总体上这些研究均属于一种因果关系的判断,各自强调结构因素和能动因素,未能有效解释中国国家治理的因果逻辑。机制分析虽致力于揭示中国国家治理的过程,但未对这些作用机制中的方法、资源深入剖析,因而仍然无法充分解释中国国家治理背后的作用机理。

在当代中国国家治理中,中国共产党的领导是中国特色社会主义的最本质特征。党的领导主要通过:一是将人民意志转化为政策进行治理;二是将人民意志转化为法律法规进行治理。^⑨在中国共产党治国理政的历史上,政策治理和法律治理分别经历了不同的发展历程,发挥着不同的国家治理功能。作为国家治理的基本方式,政策治理和法律治理各自地位如何,不同历史阶段如何发挥作用,互相之间的关系又是如何,对这些问题的探讨可以解答中国国家治理的具体展开,可以更为深入地透析中国国家治理的过程及其发展。

二、目标引领方式:国家治理的行为逻辑

根据国家治理的依据来源划分,政策治理和法律治理是国家治理最基本的两种方式。关于中国国家治理的基本方式,目前国内存在三类主要观点。

第一类观点认为,法律治理是改革开放以来中国国家治理的首要方式,要实现中国的全面法治化。理由是,《宪法》规定了规范国家权力的总章程,政策治理与《宪法》规定不一致,与我国改革开放以来党的一贯主张相违背。^⑩长期以来许多研究者将政策治理看做是一种人治,政策制定大凡是“拍脑袋”的个人或少数人的决策。要实行法治就要实现从依靠政策到依靠法治的转变。^⑪在法学领域,对政策治理的主流态度要么是去政策化,认为“政策”不是一个“合法”概念;^⑫要么是将政策治理纳入法权治理结构,构建一种“法治主导下的多元规范共存、多元秩序共治”的模式。^⑬

第二类观点认为,中国国家治理主要是一种政策治理。政策在治理国家和社会中发挥着主

① 尹汉宁:《党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势》,《求是》,2016年第13期。

② 景跃进、陈明明、肖滨主编:《当代中国政府与政治》,第4—8页,中国人民大学出版社,2016年版。

③ 肖纯柏:《民主集中制是我们党最大的制度优势》,《党的文献》,2014年第3期。

④ 熊光清:《中国决策机制能够集中力量办大事》,《人民论坛》,2017年第16期。

⑤ 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。

⑥ 弗朗西斯·福山:《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,第336—349页,广西师范大学出版社,2015年版。

⑦ Sebastian Heilmann and Elizabeth J. Perry, eds. *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge, MA.: Harvard University Asia Center, 2011.

⑧ 韩博天:《红天鹅:中国独特的治理和制度创新》,中信出版社集团,2018年版。

⑨ 陈尧、陈甜甜:《制度何以产生治理效能:70年来中国国家治理的经验》,《学术月刊》,2020年第2期。

⑩ 郝炜:《政策治理的宪治空间:基于“政府法治论”的初步观察》,《福建行政学院学报》,2017年第2期。

⑪ 张文显:《宏观调控及其政策与法律的思考》,《中外法学》,1994年第1期。

⑫ 吕明:《政策是什么——对我国法理学研究“去政策化”现象的反思》,《法学论坛》,2010年第3期。

⑬ 刘作翔:《当代中国的规范体系:理论与制度结构》,《中国社会科学》,2019年第7期。

导作用,“如果说政策是个巨人,那么法律只是它的影子”。^① 由于特殊的国家发展历史,在新中国成立前后相当长时期内政策都先于法律而存在。当时主流法学理论也认为,政策是国家一切活动的灵魂,它高于并指导法律,法律不过是政策的定型化、具体化和条文化而已,是政策的附属品,没有独立的价值和地位可言。^② 即便改革开放以来,也是依靠党的领导及其政策治理才取得现代化的巨大成就。因此,在法学以外领域,长期以来研究者将法律看做是政策的一部分,“我们可以将中国的公共政策分为获得法律形态的公共政策和未获得法律形态的公共政策”。^③

第三类观点认为,当前中国的国家治理仍然以政策治理和法律治理并重,两者共同构成了国家治理的基本方式。政策和法律都具有调整社会利益关系、指引和规范公共权力运行的功能,政策尤其是党的政策具有重要的“指导”功能,也是制定法律依据;而法律侧重于对具体社会关系的“规范与引导”,各自功能不能互相取代。^④ 由此,关于政策和法律之间的关系,形成了诸如“政策对立法指导,法律对政策保障”“政策是立法的先导,法律是政策的体现”^⑤等观点。从执政党政策与法律的关系来看,党的政策对国家的一切活动都有指导作用,法律及其运行自然也离不开政党政策的指导,但是这并不意味着执政党的政策高于法律,二者是不同的社会规范,各有其特殊性和特定作用。^⑥

长期以来,关于中国国家治理基本方式的论争悬而未决,尤其是许多人认为政策治理与法律治理之间存在着巨大张力。之所以存在论争,有诸多原因。首先,在政策治理和法律治理谁为国家治理主导方式的问题上,出现了实然与应然之间的分歧。其次,许多研究者混淆了政策和法律的概念,将两者看做互为交叉,我中有你、你中有我,将政策视为不成文的法律,而法律是成文的政策。再次,将政策和法律的功能同一化,将政策治理和法律治理看作承担同样的国家治理功能,均是调节社会行为和社会秩序的规范手段。最后,更为深层的原因是许多研究对国家职能的理解存在着偏狭,将国家职能主要看做是维护、保障社会秩序,忽视了中国国家治理的发生学视角。现有研究的最大问题是简单使用西方关于国家政策的理论来分析中国共产党的政策治理,忽视了中国的国家和政府是在中国共产党的领导下构建的,是政党逻辑塑造了国家逻辑和政府逻辑。

国家治理现代化和治理绩效离不开有效的国家治理方式。不同国家治理方式往往适用于不同领域,实现不同治理目标,服务不同治理职能。国家目标、国家职能决定了国家治理方式。

许多西方国家奉行秩序国家观和最小国家论,国家的基本职能就是维持秩序、等级和传统,反对福利国家和政府大规模干预社会生活。古典自由主义代表亚当·斯密认为实行自由制度的政府具有三种职能:保护社会免遭其他社会的暴力行为和侵害;保护社会成员免遭其他社会成员的侵害和压迫并主持严格的正义;建立并维持某些公共设施 and 公共工程。^⑦ 当代自由主义者弗里德曼将政府主要职能限定为“保护我们的自由以免受到来自大门外的敌人以及来自我们同胞的侵犯,保护法律和秩序、保证私人契约的履行,扶植竞争性市场。在这些主要作用外,政府有时可以让我们共同完成比我们各自单独去做时具有较少困难和费用的事情”^⑧。诺齐克甚至主张

①⑤ 肖金明:《为全面法治重构政策与法律关系》,《中国行政管理》,2013年第5期。

② 杜国强:《公共政策法治化初探》,《行政论坛》,2006年第3期。

③ 俞树毅:《试论我国〈环境保护法〉的修改——以环境公共政策为视角》,《兰州大学学报》(社会科学版),2007年第6期。

④ 李龙、李慧敏:《政策与法律的互补渐变关系探析》,《理论与改革》,2017年第1期。

⑥ 张文显主编:《法理学》(第四版),第297—298页,高等教育出版社、北京大学出版社,2011年版。

⑦ 转引自吴惕安、俞可平:《当代国家理论评析》,第227页,陕西人民出版社,1994年版。

⑧ 米尔顿·弗里德曼:《资本主义与自由》,第4页,商务印书馆,1986年版。

一种最弱意义上的国家,即一种仅限于防止暴力、偷窃、欺骗和强制履行契约等有限功能的国家。^① 这些观点均源自18世纪中叶自由主义者反对专制权力的斗争,在这场斗争中法治逐渐成为国家治理的核心追求。^② 在西方社会观念中,国家主要发挥一种保障个人自由和维护社会秩序的作用,正是这种观念确立了法治主义为西方国家治理的核心原则,并一直延续至今。

自成立以来,中国共产党团结带领中国人民进行的一切奋斗、一切牺牲、一切创造,归结起来就是一个主题:实现中华民族伟大复兴。^③ 中国共产党领导革命和国家的职能主要是民族解放、走社会主义道路和推进现代化发展。中国共产党不仅是人民意志的引领和代表者,也是国家意志的制定和实施者。中国共产党掌握着领导权和核心决策权,总揽全局,发挥着战略领导和决策中枢作用。^④ 这就决定了中国共产党领导具有国家和社会的内生性,其价值观念、制度机制、行动过程与国家治理具有同构性。特定的国家发展过程及国家目标、职能决定了中国国家治理方式的独特性。

三、从主辅关系到政策治理优位:中国共产党政策治理与法律治理关系的变化

关于政策的理解,国际社会较早就提出了公共政策是“政府所为或所不为的所有内容”^⑤、“政府对社会进行的权威性价值分配”^⑥等观点。我国学者陈振明也将政策界定为“党和国家在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的一系列规划、法令、措施、条例和行动的总称”^⑦。在国际社会,政策通常就是国家政策,但在中国,政策包括了执政党政策和国家政策。大多数西方国家从广义上理解政策,其中包含了法律法令。相较之下,中国的国家治理尤其是中国共产党在治国理政的实践中对政策的理解在外延上与西方社会存在较大差异。在20世纪50年代至70年代现代政策科学诞生之前,作为治国理政主体的中国共产党就早已广泛运用政策治理。中国共产党的政策体系主要包括党中央的纲领、路线、方针、政策等,以及《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》中的“中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委在履行职责过程中形成的具有普遍约束力、可以反复适用的决议、决定、意见、通知等文件,包括贯彻执行中央决策部署、指导推动经济社会发展、涉及人民群众切身利益、加强和改进党的建设等方面的重要文件”等。作为领导核心的中国共产党的政策体系,涉及党和国家治国理政中的重大问题和重要事务。党通过一系列纲领、路线、方针、政策来实现治国理政的过程,就是政策治理。^⑧

在通常的理解中,“法是由国家制定或认可并依靠国家强制力保证实施的,反映由特定社会物质生活条件所决定的统治阶级意志,以权利和义务为内容,以确认、保护和发展对统治阶级有

① 罗伯特·诺奇克:《无政府、国家和乌托邦》,前言,第1页,中国社会科学出版社,1991年版。

② 弗里德里希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》(上册),第244—252页,三联书店,1997年版。

③ 习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,《人民日报》,2021年7月2日。

④ 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。

⑤ 托马斯·R·戴伊:《理解公共政策》(第十版),第2页,华夏出版社,2004年版。

⑥ 戴维·伊斯顿:《政治体系——政治学状况研究》,第122页,商务印书馆,1993年版。

⑦ 陈振明:《党中央治国理政政策思想与中国特色政策科学理论建构》,《中国行政管理》,2017年第2期。

⑧ 必须指出的是,除了政党政策外,中国的政策体系还包括国家政策,即政府机关(主要为行政机关)为了执行法律法规和党的政策而制定的具体政策或政策措施,但国家政策与党的政策在性质上不同,前者属于执行性政策,后者属于决策性政策,本文探讨的主要是作为决策性政策的党的政策及其政策治理。

利的社会关系和社会秩序为目的的行为规范体系”^①。在当代中国,法的渊源主要包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治法规、经济特区的经济法规、特别行政区的法律法规、国际条约与协定等^②。这些法律法规是在中国共产党的领导下为了维护、巩固社会秩序而制定的行为规范和准则。依法治国和依法执政是中国共产党法律治理的表现方式。

当代中国共产党在治国理政中的政策治理和法律治理均源起于革命时期,并延续至今。在不同历史时期,中国共产党的政策治理与法律治理具有不同的关系特征。

(一) 革命时期:政策治理为主,法律治理为辅

政策是政党的行动指南。政策治理是中国共产党实现无产阶级领导权的主要方式,也是中国共产党推动社会变革的最初的、主要的方式。毛泽东曾强调,“政策是革命政党一切实际行动的出发点,并且表现于行动的过程和归宿”。^③ 在新民主主义革命时期,中国共产党的领导主要表现为对政策的运用,“政策和策略是党的生命”。^④ 在这一时期,“我党规定了中国革命的总路线和总政策,又规定了各项具体的工作路线和各项具体的政策”,^⑤ 主要包括中国革命战争的战略、中国革命和中国共产党的关系、抗日战争时期的任务、解放战争的战略方针、人民民主专政等,以及在根据地实行的各种社会发展和治理政策如武装工农政策、土地政策、劳动政策、工商业发展政策、统战政策、民族政策、宗教政策等。在四卷《毛泽东选集》中,收录了从1925年12月到1949年9月各个时期毛泽东主要的、代表性的著作159篇,其中属于政策以及与军事、政治相关的文献达121篇,占76%以上。

与国际社会法律治理的国家化过程不同,法律治理是在中国共产党领导下发展起来并成为党治国理政的基本方式之一。习近平曾指出,“我们党自成立之日起就高度重视法治建设”^⑥。在新民主主义革命时期,中国共产党的使命是打破旧的社会秩序,革除、废止旧政权的法律,建立新的革命秩序。新革命秩序必须由一套较为完整的法律法规来保障。在革命根据地建立政权后,中国共产党在马克思主义法律理论指导下,结合革命目标以及当时国情、战情,领导制定了许多政府管理和社会秩序方面的法律法令,包括宪制性法律和政府组织法如《中华苏维埃共和国宪法大纲》《陕甘宁边区施政纲领》《陕甘宁边区宪法原则》《井冈山土地法》《中华苏维埃共和国土地法》《陕甘宁边区土地条例》以及司法制度、调解制度等,这些法律法令是中国共产党领导根据地的革命纲领和目标的直接体现。^⑦ 这一时期,中央苏区先后颁布了120多部法律、法令,陕甘宁边区政权制定了1000多部法律、法令,华北人民政府也制定颁布了200多项法律法规,为巩固革命政权、夺取革命胜利发挥了重要作用。^⑧

在新民主主义革命时期,由于以打破旧的社会政治秩序、建立新国家新政权为内容的革命和战争是主要任务,不确定的环境决定了中国共产党必须采取灵活多变的、因势而定的政策和策略。即使是在根据地建立了革命政权和确立了基本社会秩序,法律也是出于革命需要将革命成果以制度规范形式确立下来,由此形成了政策治理为主、法律治理为辅的关系。

(二) 社会主义革命和建设时期:政策治理为主,法律治理边缘化

为了巩固新政权,1949年9月,中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》以根本大法形式

①② 张文显主编:《法理学》(第四版),第47页,第56—57页。

③④⑤ 《毛泽东选集》,第4卷,第1286页,第1298页,第1316页,人民出版社,1991年版。

⑥ 习近平:《坚持走中国特色社会主义法治道路,更好推进中国特色社会主义法治体系建设》,《求是》,2022年第4期。

⑦ 蔡定剑:《历史与变革:新中国法制建设的历程》,第12—14页,中国政法大学出版社,1999年版。

⑧ 郭声琨:《从党的百年法治奋斗史中汲取智慧和力量,奋力推动新时代全面依法治国高质量发展》,《求是》,2022年第12期。

确认了人民民主专政的国家制度,创设了社会主义事业的宪制基础。随着国家政权的巩固和社会秩序的常态化、稳定化,党领导政府全面开展立法工作。这一时期立法工作集中在几个方面:一是组建新国家政权方面的法律,如《中国人民政治协商会议组织法》《中央人民政府组织法》《各级人民代表会议组织通则》等;二是巩固政权、维护社会秩序进行的剿匪和惩治反革命方面的法律法令,如《惩治反革命条例》《城市治安条例》《农村治安条例》等;三是恢复发展国民经济、稳定经济秩序的法令,如《全国税收实施要则》《救济失业个人暂行办法》《私营企业暂行条例》等;四是土地改革和其他社会改革方面的法律法令,如《土地改革法》《婚姻法》等。^①此后,围绕建立以人民代表大会制度为根本政治制度的国家制度、社会主义改造等内容,党领导制定了大量法律法令,为建立社会主义国家及社会主义经济体制提供了重要法治保障。

在建立、巩固全新的社会秩序的基础上,中国共产党将政策治理的重心从革命转变为推动社会经济发展和国家治理,并进一步明确党对政府的领导责任,“(一)一切主要的和重要的方针、政策、计划都必须统一由党中央规定,制定党的决议、指示,或对各有关机关负责同志及党组的建议予以审查批准;各中央代表机关及各级党委则应坚决保证党中央及中央人民政府一切决议、指示和法令的执行,并于不抵触中央决议、指示和法令的范围内,制定自己的决议或指示,保证中央和上级所给任务的完成。(二)检查党的决议和指示的执行情况”。^②在社会主义过渡时期,为了推动社会经济发展,中国共产党制定了总路线,即“在一个相当长的时期内,逐步实现国家的社会主义工业化,并逐步实现国家对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造”。^③这一总路线作为党和国家一切工作的指导方针。随着1956年我国对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造基本完成,社会主义制度在中国建立起来。同年党的八大召开,在这次会议上,刘少奇指出,“为了巩固我们的人民民主专政,为了保卫社会主义建设的秩序和保障人民的民主权利,为了惩治反革命分子和其他犯罪分子,我们目前在国家工作中的迫切任务之一,是着手系统地制定比较完备的法律,健全我们国家的法制。”^④随着国家发展进入常态化,政策治理和法律治理协同并行的局面初露端倪。然而,1957年反右运动和极“左”思潮兴起,刚刚建立起来的法制体系遭到了严重破坏。1958年毛泽东在北戴河就法律地位问题发表讲话,“法律这个东西,没有也不行,但我们有我们这一套,调查研究,就地解决,调解为主。不能靠法律治多数人,多数人要靠养成习惯。我们每个决议案都是法。”^⑤这段带有时代局限性的讲话极大地影响了当时政法部门的工作。随后,中央政法小组在《关于人民公社化后政法工作一些问题向主席、中央的报告》中指出,“刑法、民法、诉讼法根据我国实际情况看来,已经没有必要制定了。”^⑥由于缺乏经验,对社会主义建设的长期性、艰巨性和客观规律的认识不足,加上“左”倾错误思想的指导,这一时期出现了“大跃进”运动、人民公社化运动、“文化大革命”等,国家发展经历了艰难曲折。直到20世纪80年代初,除了通过几项具有法律效力的决定外,全国人民代表大会及其常委会的活动基本停滞。

在社会主义革命和建设时期,由于面临的革命和建设两大任务具有复杂性、转折性和多变性,中国共产党需要进行顶层设计、战略规划和高层推动,政策治理自然就成为中国共产党进行国家治理的主要手段,而法律治理的功能主要在于支持、巩固新政权及新社会秩序。但是,由于

① 蔡定剑:《历史与变革:新中国法制建设的历程》,第20—21页。

②③ 《毛泽东文集》,第6卷,第252页,第316页,人民出版社,1999年版。

④ 《刘少奇选集》(下卷),第253页,人民出版社,1985年版。

⑤ 《毛泽东年谱(1949—1976)》,第3卷,第421页,中央文献出版社,2013年版。

⑥ 转引自郑谦、庞松、韩钢、张占斌:《当代中国政治体制发展概要》,第99页,中央党史出版社,1988年版。

未能坚持正确的路线,经济社会发展遭受严重挫折,正常社会秩序遭到严重破坏,法律治理被边缘化甚至被抛弃。

(三) 改革开放和社会主义现代化建设时期:政策治理主导,法律治理迅速发展

20世纪70年代末,以邓小平为核心的党的第二代领导集体继承了“政策和策略是党的生命”的重要观点,深刻总结了社会主义建设时期的经验教训,在党的十一届三中全会上作出了改革开放和社会主义现代化建设的历史性重大决策。党在社会主义初级阶段的基本路线即“一个中心,两个基本点”。在这一基本路线的基础上,党中央明确提出走自己的道路、建设有中国特色社会主义的原则,制定了到21世纪中叶分三步走、基本实现社会主义现代化的发展战略。在取得举世瞩目的发展成就后,邓小平指出,“我们原来制定的基本路线、方针、政策,照样干下去,坚定不移地干下去”。^①以江泽民同志为主要代表的中国共产党坚持党的基本理论和基本路线,推动了社会主义市场经济体制的建立及其发展,开创了全面改革开放新局面,将中国特色社会主义成功推向二十一世纪。以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党,在全面建设小康社会中不断创新,在新形势下坚持和发展了中国特色社会主义。

为了适应改革开放和社会经济现代化发展的需要,改革开放时期中国共产党领导国家立法机关全面进行了法律修改和新法律制定,包括修改国家制度和组织建设方面的法律,如《宪法》《选举法》《全国人大组织法》《国务院组织法》等,修改和制定《刑法》《刑事诉讼法》《民法通则》《民事诉讼法》,制定有关政府行为规范和公民权利义务方面的法律以及制定国家行政管理和经济、社会、文化等方面的法律等。这一时期尤其出台了許多关于经济开放和涉外关系方面的法律,如《中外合资经营企业法》《外资企业法》《中外合作经营企业法》等。这些法律修改和新法律制定开辟了党领导的中国特色社会主义法治发展道路。1997年中国共产党的十五大首次提出坚持依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略,将法治国家作为国家发展的目标之一。党的十六大对全面建设小康社会进程中的法治建设做出了战略规划,第一次明确提出党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的重大的战略,强调发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一起来。第一次明确阐述了党依法执政的重大命题,强调要“改革和完善党的领导方式和执政方式”。^②2011年3月,第十一届全国人民代表大会第四次会议宣布中国特色社会主义法律体系已经形成。^③

改革开放和社会主义现代化建设时期,党领导人民逐渐走出了一条中国特色社会主义道路。这一过程借助政策推动社会主义现代化发展和国家对外开放,同时将我国现代化发展所取得的成就以法律形式确定、巩固下来,由此形成了政策治理主导,法律治理迅速发展的格局。

(四) 中国特色社会主义新时代:一体两翼,政策治理优位

党的十八大以后,习近平总书记强调,“政策和策略是党的生命。一百年来,我们党之所以能够统一思想、统一步调、团结一致向前进,之所以能够取得革命、建设、改革的伟大胜利和辉煌成就,就在于我们党坚持马克思主义指导,高瞻远瞩、见微知著,既解决现实问题,又解决战略问题,准确判断和把握形势,制定切合实际的目标任务、政策策略”。^④党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央全面推动国家治理现代化,制定了全面建成小康社会的战略目标,在顺利完

① 《邓小平文选》,第3卷,第307页,人民出版社,1993年版。

② 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,第31—34页,人民出版社,2002年版。

③ 参见《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》,第333页,2011年第3号。

④ 《解放思想改革创新再接再厉,谱写陕西高质量发展新篇章》,《人民日报》,2021年9月16日。

成目标后进一步制定了建设社会主义现代化强国的战略目标。在《中共中央关于党的百年奋斗重大历史成就和历史经验的决议》中,党中央坚持和发展中国特色社会主义,提出新时代的总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴;在全面建成小康社会的基础上,提出“两步走”的战略,在本世纪中叶建成社会主义现代化强国;在明确新时代我国主要社会矛盾的前提下,提出“五位一体”的总体布局和“四个全面”的战略布局。^①

“全面推进依法治国”是新时代以来中国共产党在治国理政中确立的“四个全面”战略布局主要内容之一。习近平总书记曾指出,“人类社会发展的事实证明,依法治理是最可靠、最稳定的治理”。^②正是在这一观念指导下,以习近平同志为核心的党中央坚持将马克思主义法治理论与中国实际相结合、同中华优秀传统文化法律文化相结合,创造性地提出关于全面依法治国的一系列新思想新战略。党的十八届四中全会第一次以中央全会的形式对全面推进依法治国进行顶层设计和系统部署,重申依法治国为党领导人民治理国家的基本方略,将依法执政作为党治国理政的基本方式。党的十九大继续将全面依法治国作为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要构成,提出到2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会并作出系统部署。党的二十大强调坚持走中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。

一百年来,中国共产党治国理政的主线就是革命和发展,在发展中解决问题主要运用的是政策治理,将发展的成果巩固为秩序主要运用的是法律治理。新时代需要中国共产党继续以政策治理来推动中国式现代化发展,以法律治理保障现代化进程。政策治理是主导,法律治理是保障,两者各有侧重、有机衔接,构成了党治国理政基本方式的一体两翼。

四、机制与互嵌：中国共产党政策治理和法律治理及其双重优化

在长期的革命、建设和改革过程中,作为中国共产党治国理政基本方式的政策治理和法律治理,依靠特定的政治组织和国家机关,形成了各自独特的运行机制,并在互相嵌入中实现了双重优化。

(一) 政策治理的机制

政策治理作为中国共产党治国理政的首要方式,具有一套系统的、完整的、制度化的运行机制。将政策治理看作是人治或主要依靠宣传教育的观点显然无法解释中国共产党政策治理的有效性、稳定性、确定性。作为中国共产党行使领导权的集中体现,政策治理具体通过政策动员、组织执行和纪律约束实现治理效能。

政策动员是中国共产党在革命时期形成的一个宝贵经验,是将党的政策与群众路线紧密联系起来的一种治理手段。任何一项政策的最终作用对象是广大群众,“政策必须在人民实践中,也就是经验中,才能证明其正确与否,才能确定其正确和错误的程度”。^③政策治理需要动员广大人民群众并向群众宣传、教育,要“善于把党的政策变为群众的行动,善于使我们的每一个运动,每一个斗争,不但领导干部懂得,而且广大的群众都能懂得,都能掌握”。^④这样才能更好地调动群众的积极性,使群众领会、理解并支持、配合党的政策,也才能制定符合群众愿望的政策。充

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大历史成就和历史经验的决议》,第23—25页。

② 《习近平谈治国理政》,第2卷,第424页,外文出版社,2017年版。

③④ 《毛泽东选集》,第4卷,第1286页,第1319页。

动员群众,将反映群众利益的政策内化为群众自己的要求和愿望,将广大群众纳入政策执行过程并转化为政策执行的主体,与组织执行结合起来,是政策治理有效的前提。

组织执行是中国共产党政策治理的关键。不同于国际社会政党组织的是,中国共产党在革命时期就已经建立了一个权力集中的,下级服从上级、全党组织和党员服从中央的向心式科层体制,党组织与军事组织、政府组织结合在一起,构成了一种复合型体制,并一直延续至今。这种党政复合型体制主要包括两个结构:一是军队、政府接受党的集中、统一领导,既接受同级党委的领导,又接受党的议事协调机构的领导或相关机构的“归口管理”;二是在军队、政府内部建立党委或党组等,全面履行领导责任,实现对本单位业务工作和党的建设工作的领导,确保党的理论和路线方针政策的贯彻落实。有研究者将这种结构称为“党政双轨行政结构”。^①这种党政复合型体制进一步通过党管干部原则,形成了党对军队、政府的绝对领导。党管干部原则制度化为党中央管地方干部、上级党委管下级干部的圈层式干部管理体制(中央管省部级、省管厅局级、市管县处级、县区管乡科级)。一旦政策目标超出党的范围而进入国家领域,则必须借助党外的国家机关和政府组织来贯彻实施。对于国家机关,党除了进行外部领导外,一方面依靠在国家机关中设立的党的派出机构如党组来贯彻党的政策主张,另一方面依靠党管干部的人事约束来确保政策的贯彻实施。这是一种精英(干部)主义路线,即借助少数关键人物对党的政治忠诚来调动积极性,而非仅仅依靠国家机关工作人员对规则的服从。

要确保党的政策能够得到正确、有效执行,除了作为科层化组织的约束外,还在于党组织对每一个成员的纪律约束。作为一名党员,遵守党的政治纪律、组织纪律和工作纪律是基本前提,“遵守纪律的最高标准,是真正维护和坚决执行党的政策,国家的政策”^②。对于违反纪律,不执行党的政策的行为,按照党的纪律进行批评教育、纪律处分或组织调整,“不听中央、国务院的话的,处理要坚决……不行就调人换头头”。^③中国党政复合型体制中的干部更专注于对政策的执行,而不是甘于接受规则体系刚性约束的状况,这恰恰是治理效能的根源所在。^④因此,组织约束之外的纪律约束也成为推动干部有效执行政策的保障因素。

政策实施以党中央和地方党委体制作为决策体制,以党政复合型组织体制作为常规政策执行体制,以领导小组和联席会议机制作为专项任务执行机制,确保了党的路线、方针、政策的有效贯彻。下级政府受到上级政府的组织约束,工作人员受到职责约束,政府领导人受到党管干部的人事约束,党员工作人员受到纪律约束,多重约束有效推动政府完成党的政策任务,从而实现了党治国理政的高效能。

政策治理的中国经验表明,单一依靠法律的统一性、规范性、稳定性来应对复杂多变的、向现代化转型的社会经济环境无法进行有效的治理创新,更难以引导、推动社会经济发展。判断中国共产党在治国理政时运用政策治理方式的标准,就是“中国一切政党的政策及其实践在中国人民中所表现的作用的好坏、大小,归根到底,看它对于中国人民的生产力的发展是否有帮助及其帮助之大小,看它是束缚生产力的,还是解放生产力的”^⑤。

(二) 法律治理的机制

与大多数国家的法律治理不同,中国共产党的法律治理坚持党的领导,是党治国理政的基本

① 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。

②③ 《邓小平文选》,第3卷,第112页,第319页。

④ 博·罗斯坦:《经济增长与政府质量的中国式悖论——“韦伯式”科层制与中国特色“干部制”》,《经济社会体制比较》,2016年第3期。

⑤ 《毛泽东选集》,第3卷,第1079页,人民出版社,1991年版。

方式。中国立法体系的发展伴随着中国共产党从革命到国家领导、执政的整个过程,立法目的及立法活动均服务于党的政治目的,国家立法机关的职责就是将中国共产党的决策转化为法律法规。正如习近平总书记指出的,“党的政策是国家法律的先导和指引,是立法的依据和执法司法的重要指导”。^① 执政党的纲领、路线、方针、政策是制定法律的基本依据,党在不同历史时期的目标、任务决定了法律制定和调整的基本方向。

科层执行是法律治理的基本过程,也是国际社会法律治理的普遍机制,即法律法规的执行,以政府科层组织为主体,以法定职责为依据,以公务人员为具体执行者。法律执行依靠政府科层组织所具有的理性、效率特点,这种特点表现为:权限法定原则、内部职责和权力的分工、职位分级和层级约束,上下级之间为领导与被领导关系、组织成员专业化职业化,具有技术资格要求、职务执行依据组织内部制度文件、组织内部具有严格的纪律规定并普遍适用于成员。^② 在具体执行法律时,科层组织遵循的是制度主义逻辑,其基本特征在于:一是对治理对象进行抽象、简化和清晰化。简化和清晰化是国家治理社会的内在需求,通过对国家关注的事务进行分类和集合化,并进一步格式化、标准化为文件事实,从而产生可以度量、计算的清晰化结果,以便于集约化治理;^③二是对程式主义的信仰,即按照职能和分工,各个部门、人员根据组织规定的方法、手段、程序执行法律法规规定的职责义务。这种理性化、效率化的科层运行是现代国家治理对政府组织的必然要求。

中国政府组织并非纯粹的国家中立化发展的结果,而是在中国共产党领导下构建,与党组织一起构成了统筹协调的党政复合型体制。政府扮演了双重角色,既执行国家的法律法规,又贯彻实施中国共产党的路线、方针、政策,同时承担日常法定职责工作和党部署的工作,具有工作方式的双轨制和工作内容的双重化特点。中国国家治理的党政结构作为党统一领导的治理形式,将行动主义、行动性治理、实质正义与制度主义、科层治理、程序正义有机融合统一,从而实现了对科层治理的超越。^④ 这种超越科层的党政复合型体制正是中国国家治理中政策治理和法律治理共同的组织依托。随着国家治理体系和治理能力现代化建设的深入推进,法律治理将进一步巩固为中国共产党治国理政的坚强保障和基本支持。

(三) 政策治理与法律治理的互嵌

国家治理的发展目标和秩序目标决定了政策治理和法律治理各自的基本边界。发展和秩序是一个理想的两分类型。发展是永无止境的,发展的阶段性成果可以转化为秩序;秩序是相对静态的,是在不断变化、发展中形成的。在实践中,发展和秩序往往交织在一起,实现发展目标的政策治理和实现秩序目标的法律治理也互相作用,且往往互相转化。

1. 政策治理法律化。法律治理以国家强制力和约束力为后盾,其治理效果具有刚性,即遵守法律有着规范性、权威性的要求,违反法律则要受到严格的惩罚。政策治理在本质上发挥着引导、促进、推动的作用,不具有国家强制性,一旦进入国家和社会领域,需要通过党政复合型体制来实施,检查、监督的成本较高。因此,将部分政策治理转化为法律治理,借助法律治理的刚性特点,可以获得政策治理难以实现的确切效果。

党的十六大提出了改革和完善党的领导方式及执政方式的重大问题,党的十六届四中全会

① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第20页,中央文献出版社,2015年版。

② 马克斯·韦伯:《经济与社会》(下卷),第278—286页,商务印书馆,1997年版。

③ 詹姆斯·C. 斯科特:《国家的视角》,第98—100页,社会科学文献出版社,2011年版。

④ 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。

进一步强调,“加强党对立法工作的领导,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变”^①。将党的领导和政策入法入规,使党的主张通过法定程序成为国家意志,从而更有效地推进党的政策治理规范化、制度化和法治化。随着领导方式的规范化、制度化和法治化,中国共产党在将自己的主张通过法定程序转变为国家意志时,通常采取立法修法建议、发展规划建议、人事安排建议以及其他建议^②等形式,在党的领导与人大立法之间形成了制度化衔接渠道,中国共产党在依法执政的道路上日益成熟、定型。有国外学者将这一过程描述为:以共产党路线、方针、政策为准则,在若干地区、部门搞试行;试行一旦作为先进事例得到中央认可,就会使路线、方针、政策具体化,或指定在若干地区、部门试点,或限定在条件具备的地区、部门进一步进行试验。因此,必要的法律先以地方性法规、地方行政规章和国务院有关机关的行政规章的形式颁布;试验成果进一步得到中央认可,就会使路线、方针、政策进一步具体化,由国务院制定行政法规在全国施行;在全国施行成果的基础上,全国人大或其常委会进行立法;经过上述法律施行过程,就能形成更加健全的法典或者相关法律得到进一步完善,这时才具备构成一定程度详细规定的某个领域的法律体系;行政、司法的相关人员开展学习(法律)活动,就可以进行系统性的运用。^③当然,并非所有党的政策均转化为法律法规,一些政策在实现目标后终结,而另一些政策则转化为国家政策,进入国家政策体系的运作过程。

2. 法律治理政策化。法律治理具有刚性,缺乏灵活性和对动态变化的适应,因而它更适合保守性的秩序维护而非进取性地发展推进。为了适应变化的环境,在法律治理中,有时也需借助政策治理的时效性、灵活性来推动法律治理的秩序稳定,以更快、更好地实现法律目标和巩固发展成果,因此,法律治理政策化就成为党领导的一个重要策略。

中国法律内容的政策化是一个较为显著的特色。许多法律法规虽然形式上属于规范秩序,但由于相关社会秩序还未发展成熟,因而带有政策性表述,其实质是为了推动社会经济发展,典型如《×××促进法》《×××经济特区条例》等。目前,我国已经制定《中小企业促进法》《循环经济促进法》《乡村振兴促进法》等促进产业或领域发展的法律。此外,一些法律条文含有国家鼓励、促进、提倡、支持等话语,构成“政策性条款”,例如《人口与计划生育法》《老年人权益保障法》《国家安全生产法》等。实际上,许多法律就直接使用了政策术语,例如《就业促进法》第二条规定“国家把扩大就业放在经济社会发展的突出位置,实施积极的就业政策”。据统计,1979年到2016年3月之间,共计有88部法律(包括宪法)247条条文中使用“政策”一词,频率达到306次。^④

法律政策化并非中国共产党治国理政经验的独有现象,在国际社会中也较常见。美国法学家德沃金认为,政策是法律的内在构成要素之一。法律包括了法律原则和法律规则,而法律原则建立在道德和政策基础之上。尤其是在处理疑难案件时,法官有时或明或暗地创设法律,在这种创设过程中发挥作用的是法律原则和政策而非法律规则。^⑤瑞典学者赞博尼则提出了一种“法

① 《十六大以来党的重要文献选编》(中),第281页,中央文献出版社,2006年版。

② 例如特赦建议。1959年9月14日,中共中央向全国人大常委会建议:在庆祝中华人民共和国成立十周年时,特赦一批已经改恶从善的战争罪犯、反革命罪犯和普通刑事罪犯。

③ 高见泽磨:《现代中国的纠纷与法》,第106—107页,法律出版社,2003年版。

④ 彭中礼:《政策概念的法规分析——基于1979—2016年现行有效法律文本的解读》,《安徽大学学报》(哲学社会科学版),2016年第3期。

⑤ 罗纳德·德沃金:《认真对待权利》,中文版序言第18页,第115—119页,中国大百科全书出版社,1998年版。

律政策”的概念，“所谓法律政策，就是一种由行动和标准构成的转换时刻，它介于要实现的价值（政治）与为此目的而使用的工具（法律）之间”，……“法律政策过程”就是运用法律工具将政治价值转换为法律规则的过程。^①德国比较法学家茨威格特和克茨在讨论社会主义国家的法律时也指出，“即使在西方国家中，每一项法律规则也都具有或明确或模糊的政策背景，否则便几乎不可能理解法律是如何生产或在实践中是如何运用的。实际上，许多制定法都有意地寻求推进重建社会生活的某些经济的或社会的政策”^②。政策的功能之一就是价值引导，当政治价值转换为法律原则而变成规范性文件时，政策也就内嵌入法律系统之中。

除了法律的政策性条款引导法律服务于政策目的外，在法律执行过程中，还往往通过政策治理的方式来推动、加快法律的实施。政策治理中的政策通常具有较为明确的目标，通过目标引导责任、考核、监督，因而约束性较强。法律治理虽然职责分工明确，但缺乏目标导向，有时反而成为一种“软”约束，尤其是新法律在实施初期。2018年以来，为了推动法治国家、法治政府、法治社会的建设，从中央到地方、基层逐步建立了依法治理委员会或领导小组，通过目标管理责任制形式对法治建设和法律法规实施进行统一规划、统一协调、整体推进、督促落实。

在法律治理的背后，始终有着政策治理的影子。在维护社会秩序的同时实现发展的目标，运用政策治理的思维和方式维护社会秩序、保障社会稳定，是中国共产党实施法律治理的一个重要特点。正是在这个意义上，习近平总书记强调，“实施法律就是贯彻党的意志，依法办事就是执行党的政策”^③。

五、协同治理：中国共产党治国理政方式的现代化

当代中国特定的历史发展逻辑决定了中国共产党在中华民族伟大复兴进程中的领导地位，决定了政策治理在国家治理中的核心功能。在马克思主义指导下，中国共产党人形成了系统的、持续的政策体系和政策治理思想。作为权威性治理的两种基本方式，中国共产党领导的政策治理和法律治理互相支持、相得益彰，实现了国家治理的发展与秩序、战略与保障、绩效与程序的统一，在国家治理的引领性、适应性、灵活性的基础上确保了国家治理的规范性、程序性和法治性，提升了中国共产党履行初心使命、应对风险挑战的能力，充分展现了中国国家治理体系和治理能力的现代化。这一双重治理方式在中国革命、建设、改革时期取得了治国理政的巨大成就，在塑造经济奇迹的同时实现了长期的社会稳定，在某种程度上，是中国之治背后的治理原因。

中国共产党《党章》规定党在社会主义初级阶段的基本任务是“领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强民主和谐文明美丽的社会主义现代化强国而奋斗”。以《宪法》为代表的法律体系的目的，就是“以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果”。在逻辑关系上，执政党的纲领、方针、政策是制定法律依据，国家机关将党的政策主张法律化，使党的政策具有规范性、稳定性、权威性。一百年来，中国共产党领导革命和国家治理始终坚持以发展为导向的原则，并逐渐形成了发展和秩序两大主要目标。政策治理和法律治理分别指向不同的治国理政目标，政策治理致力于发展，法律治理致力于秩序；政策治理追求的是促进社会生产力和推动现代化发展，释放治理绩

① Mauro Zamboni, *The Policy of Law: A Legal Theoretical Framework*, Oxford: Hart Publishing, 2007, pp. 129—139.

② K·茨威格特、H·克茨：《比较法总论》，第519—520页，贵州人民出版社，1992年版。

③ 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，第20页。

效,法律治理追求的是规范社会秩序,维护社会的公正稳定。

在中国国家治理体系中,党的系统是核心组成部分,通过直接或间接的方式对其他系统产生影响,发挥着“元治理”的功能。^①当前,中国仍然是世界上最大的发展中国家,仍然处于社会主义初级阶段,在实现小康社会后全面建设社会主义现代化强国进而实现中华民族的伟大复兴,这些基本特性和战略目标决定了中国共产党将长期领导中国的国家治理。这意味着,以推动国家发展和制定规划为内容的政策治理仍然是中国共产党治国理政的基本方式。以维护社会秩序、规范权利和义务为内容的法律治理将社会主义现代化发展的成果予以巩固,民族复兴之路必须以社会稳定和秩序为前提和基础,因而法律治理同样是中国共产党治国理政的基本方式。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中指出,“发挥政策和法律的各自优势,促进党的政策和国家法律互联互通”^②,这一决定表明政策和法律相对独立、不可替代,同时又密切联系、互补互益。

政策和策略是党的生命,这一原则至今没有变化,也不会变化。政策治理是中国共产党治国理政最重要的、最基本的方式。没有政策就没有党的领导。不可否认,政策治理和法律治理在共同作用时存在一定张力。随着社会主义现代化发展和社会主义市场经济体系的逐渐成熟,法律治理将变得日益重要。但是,中国的法律治理不同于西方社会建立在个人权利基础上的法治,而是马克思主义所强调的在个人全面自由和人民整体自由基础上的法律治理。只要国家存在,就不可能只存在纯粹个人的自由权利,人民整体的自由和权利的发展不可能被忽视,因为这是政治共同体建立的基本前提。只要发展和秩序仍然是国家治理的主要目标,政策治理与法律治理的协同将一直是中国共产党治国理政现代化的基本方式,也是中国国家治理的独特性所在。这种独特的治理方式为国际社会的国家治理提供了一种新方案,也提供了一种不同于西方法治中心主义的新的国家治理理论框架。

作者:陈尧,上海交通大学国际与公共事务学院(上海市,200240)

(责任编辑:阳军)

① 沈德咏、曹士兵、施新州:《国家治理视野下的中国司法权构建》,《中国社会科学》,2015年第3期。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,第34页,人民出版社,2014年版。