《学术界》(月刊)
总第232期,2017.9
ACADEMICS
No.9 Sep. 2017

文件治国的历史观察:1982—2017[*]

○ 张学博
(中共中央党校　政法部,北京　100091)

〔摘　要〕在现实中国政治生活中,文件治国是一种客观存在。从中共中央到乡镇都可以发布不同等级效力的红头文件。通过不同层级的文件,可以快速地对经济社会党建等各个领域存在的不同问题进行快速反应。典型的就是自2004年以来的连续14年的中央1号文件就反映了中央对于三农问题的高度重视。尽管十八届四中全会提出全面推进依法治国,但是中国所处的数千年未有之大变局时代,以及中国共产党自革命时代以来的路径依赖,使得文件治国在相当长时间内起着无可替代的作用。对文件治国的来龙去脉和其功能进行客观研究,并提出完善思路,是摆在学界的一个重大课题。

〔关键词〕文件治国;政策;1号文件;三农问题;依法治国
DOI:10.3969/j.issn.1002－1698.2017.09.022

一、问题的提出

政策与法律并行,是当前中国政治生活实践中的现实问题。在党中央提出依法治国[1]之前,这并不成为一个问题。因为中国共产党一直奉行政策治国。那么具体的形式又表现为会议、文件、批示治国。毛泽东同志曾说宪法是我制定的,但是我都记不住。我们还是靠讲话,开会来解决问题。他而且自称是和尚打伞无法无天。[2]在中国共产党党内政治生活中,围绕文件的起草、宣读等一整套

作者简介:张学博,中共中央党校政法部副教授,中国财税法学研究会理事,法学博士,研究方向为财税法、经济法、经济史。

〔*〕本文系2015年国家社会科学基金青年项目"税收立法模式实证研究(1977—2015)"(15CFX050)成果。

政治流程都是具有极其重要的象征意义的。文件的起草被视为重要的权力象征。在党代会上作政治报告是体现政治权力的重要标志。毛泽东在中共七大作《论联合政府》的政治报告是其成为中国共产党的领袖的重要标志。王明在1937年回国后在六届六中全会之前就试图争取在政治局会议上作政治报告的权力,但是失败了[3]。通过开会讲话的方式以及文件记录和传达的方式来实现党和政府的高效运转成为了中国共产党成功的一条重要经验。在革命时期的政党政治中,会议和文件都是其重要的运转工具。不仅共产党如此,国民党也是如此。[4]随着1997年十五大中央首次提出"依法治国",2014年十八届四中全会提出"全面推进依法治国",如何处理现实国情下的文件治国与依法治国的关系,成为了摆在各级机关和干部眼前的一个重大问题。是否应该抛弃文件治国?亦或并驾齐驱?如果继续保留"文件治国",又该如何加以约束或完善?文章试图从历史的视野对"文件治国"的渊源和合理性予以分析,在此基础上再判断采取如何的策略。

二、文件治国的历史观察:1982—2017

中国共产党历史上最早的正式文件是1942年延安时期的《整风文献》[5]。鉴于改革开放之前的文件资料难以搜集,所以文章试图以改革开放的时间段来考察文件治国这一政治现象。在整个中国的文件治国之中,最有影响力的可能要属每年发布的"中央1号文件"。而自1982年开始连续5年[6],中央1号文件开始集中关注三农问题。自2004年起到2017年,连续14年中央1号文件同样关注三农问题。中央1号文件成为了中央关注三农问题的特有代名词。从"中央1号文件"本身的含义来看,是指每年中共中央发布的第1号文件。由于每年的第1号文件显示了中央最关注的问题以及最急迫解决的问题,因而成为了中央政策的风向标。正因为自1982年起有19年的中央1号文件是关注三农问题,所以可以推测三农问题是当前中央最关注的经济社会发展问题。而且从每年的中央1号文件可以看到最新的中央具体政策表达和政策信号。比如1982年的中央1号文件就肯定了"包产到户",1983年的中央1号文件就肯定了"家庭联产承包责任制",1984年的中央1号文件强调要继续稳定"家庭联产承包责任制,承包期至少要15年以上"。2006年的中央1号文件则首次提出"建设社会主义新农村"命题。[7]客观地分析,中央1号文件与其所关注的经济社会问题的解决也有着十分强烈的正相关关系。比如在1982—1986年间,中共的农村发展也是较快的时期,这五年的中央1号文件在明确政策推动农村改革方面起到了非常重大的作用。典型的是"家庭联产承包责任制"改革问题,这项以"大包干"为起点的农村改革,起始于1979年凤阳农村改革。这项改革在1982年的中央1号文件中获得了背书,从而在全国进行了一场解决生产力的改革,但是这些改革所改变的农村土地制度实质上是一项重大经济制度,其最终在法律上的承认是1993年的宪法修正案。今天,历史已经过去了三十多年,可以想象,如果没

有 1982 年的中央 1 号文件，对于这样一项涉及宪制的基本经济制度，完全按照法治的路径，那么全中国农民的吃饭问题就无法解决，农村的生产力就无法得到释放。可以说，在 20 世纪 80 年代，中国的老百姓对于政策与法律的区分还是模糊的，在其潜意识中中央文件就具有最高的合法性。[8] 即便到了改革开放接近四十年之后的今天，从事实和社会学视角来看，文件的权威和合法性事实上要高于法律法规。[9]

另一个典型案例就是 2012 年中共中央政治局出台的“关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定”。用习总书记的话说，八项规定就是中国共产党人的“徙木立信”。“八项规定”实施以来，全党的风气为之一变，不敢腐的态势已经形成。客观地讲，一个中央文件的落实能够产生这样的效果，其作用超过了严厉的刑法和那么多的监督制度。这就是摆在眼前的文件治国的成功案例。从“八项规定”的文件治国经验来看，短期内文件治国还难以被废止。

除此之外，正在进行中的文件治国的案例就是“两学一做”。其中学习“党章党规”“系列讲话”就是对不同文件的学习和研究。实际上，在党的历史上，通过组织生活学习文件是一种神圣的工作。[10] 不能简单地将习近平总书记讲话视为个人的思想，一旦将其整理为文件形式，则体现为党的指导思想。[11] 尤其是十八届六中全会通过的《新形势下党内政治生活准则》和《中国共产党党内监督条例》，更是字字珠玑，没有一个字是废话。党性教育是共产党人的心学。[12] 而党性教育正是通过对这些核心的中央文件的学习来实现。

三、“文件治国”的内在逻辑

在中国共产党建立新中国之前，文件的作用还体现为“文件治党”。文件，尤其是中央文件代表了中央的意志，是权力的象征。通过文件的逐级传达来实现党的政治组织。文件的机密程度决定了文件传达的范围，因此知晓党内文件的层级体现了党员在组织内的地位和认同感。[13] 这种现象除了保密的需要外，也是一种党内权力的象征，如一些内参会在一定范围的党员干部内进行传阅。[14]

到了 1949 年之后，“文件治党”逐步扩展为“文件治国”。随着中国共产党掌握了政权，党的核心工作转变为治国。出于路径依赖，文件治国也成为了中国共产党的常态。比如 1977 年 2 月 7 日人民日报《学好文件抓住纲》[15] 就是典型的通过文件方式向全国传达中央最新精神，布置工作的案例。毛泽东在 1956 年 4 月 25 日中央政治局会议上的口头讲话《论十大关系》，就成为了指导中国社会主义建设的重要指导思想。

（一）文件治国的高效

法律法规的起草出台需要一个一个非常缓慢的过程，而且法律法规的最大特点是程序化，需要经过很多正式程序，要在人大进行审议。相比较之下，文件则可以便宜行事。文件的形式可以多样化。像十八届三中全会决定这样的权威文件要经过长达七个月的起草，也要经历反复征求意见、专题论证、反复调查研

究、反复修改、征求老同志和民主党派意见等程序。[16]而有的文件则可能就是某次会议的纪要或者领导人讲话的整理稿[17]。总的来说,尽管也有相应的程序,但是这些程序要求不是硬性的,可以根据实践需要便宜掌握。对于中国而言,由一个先进性政党来治理国家[18],实质上仍然是精英治国。中国的首要目标仍然是富国强兵。其余所有的价值都要先服从于此项目标追求。尤其是当中国的民族国家和主权尚未完全确立[19]之时,国家治理尚无法做到事事法治优先。

在这一点上,文件治国与依法治国的内在逻辑是一致的,即社会效率。通常人们认为法律是善良公正的艺术[20]。但自 20 世纪 70 年代以来,越来越多的法律经济学家们发现法治作为一个纠纷解决机制,效率是其追求的最基本价值之一。一个法律规则如果能够得到反复确认,则其往往首先是符合效率原则的,尽管确立这个规则的法官[21]一开始并未以效率原则为目标,但事实往往如此。文件治国的初衷别无二致。不论是一般意义上的文件,还是就某项具体事项作出的批示,都是为了追求效率[22]而作出。

(二)文件治国的组织功能

文件对于中国共产党而言,还是一直有效的组织工具。在传统中国社会,上令止于郡县。国民党建立了现代国家的上层建筑,但是对于乡村社会,其保甲制度效果并不理想。中国共产党通过党的建设,通过党团组织把农民组织了起来。新中国建立之后,则通过一级一级党组织来实现从上到下的领导。而党组织的主要工作方式就是会议。会议中的主要内容就是"读文件"。关注中国共产党的正式会议,会发现正式会议中讨论实际上比较少,更多的是通过读文件和听文件。大量的讨论都在预备会议、分组讨论和民主生活会上来进行。正式会议中完全围绕文件来展开。部分人读文件,而多数人听文件。从文件的起草、征求意见到文件宣读和印发是一整套治理流程。通过这一整套流程实现了对党组织的治理。正因如此,对于正在为"两个一百年"目标而奋斗的中国共产党而言,全面从严治党[23]的确是最关键一环。在一些学者看来,中国共产党的正式会议仅仅是一个形式,但实际并非如此。会议的主要内容虽然形式上仅仅是"读文件"和"听文件",但会议从参会人员、参会地点、人员位置[24]等具体的细节上实现了一种组织。文件是讲话的载体。比如每年中央党校都要举办各个层级的干部培训班,对中高级领导干部进行轮训。对于中高级干部而言,学习文件以及其精神是主要内容,但通过不间断的轮训实质上也是一种对中高级干部的组织。

(三)文件治国的文化隐喻

有一个成语形象地描述了中国的这种文件治国和会议治国的社会治理现象:文山会海。文山会海的背后是形式主义和官僚主义的根深蒂固。八项规定之后,从上到下的腐败现象得到了相当遏制,但是一些形式主义的东西却没有得到根本的解决,以会议对付会议[25]的现象在相当程度上仍然存在。与文山会海现象同时,还出现了领导批示越来越多的现象。笔者在县级挂职担任常委期间,与很多基层干部交流,很多干部提到当前出现一种有趣的现象:同样一个事情,

省级领导作了批示，接着市委领导又作了批示，到了县里再次进行批示，有时候同一级党委政府还出现多位领导进行了批示。而这些领导批示都需要干部去落实，而且还需要另外的干部来监督落实。当批示太多的情况下，基层干部难免陷入麻木的情形，已经无力去认真研究如何落实，而是疲于应付。

根本的原因还是机构庞杂，政府层级多而且政出多门、多头管理的现象比较严重。不少学者常常喜欢探讨中国的既得利益问题，但这些讨论往往把中国的既得利益视为某些人或者某些家族，最大的既得利益群体实质上是整个官僚集团。这个庞大的官僚集团，成型于宋明，之后就成为了中国最大的利益群体。即便是贵为天子，如果与此集团公开对立，也往往处于被动。[26]朱镕基总理当年曾经对这个利益集团做过一次手术，但是仍然没有摆脱黄宗羲定律所描述的膨胀—精简—再膨胀的怪圈。所谓官僚主义也好，文山会海也罢，关键是官僚太多所致。而官僚要证明自己存在的价值，自然就会不断通过文山会海的形式来证明自身存在的意义。延安时期边区政府为什么廉洁而且高效，一个根本原因就是边区政府采纳了民主人士李鼎铭的建议，实行“精兵简政”，官员少了，都集中精力做事，自然文件治国就不会发展到一个极端的“文山会海”的情形。

四、文件治国的异化

文件治国本身有着转型中国社会所不可替代的功能所在，即高效便捷，但是任何一个制度运用久了之后，都会出现一些事先无法预料的情况，甚至出现了完全与初衷相互背离的情形。

（一）文件治国使得政府运转效率降低

文件治国、批示治国、会议治国等方式，其制度初衷是避开繁琐的公共决策程序和法律规则，寻求一种便捷、效率更高的治理方式，使得当事人或某些实践中遇到的问题直接得到解决。但是这种人治的方式受到领导的主观愿望以及信息来源等多方面因素的制约。按照文件治国的本来逻辑，是当实践中出现了某个亟待解决的问题，通过正式程序可能要耗费相当长的时间和制度成本时，则通过这种人治的方式来予以校正。但是前提是正式的程序仍然要运转，文件治国（包括批示治国）仅仅解决一些正式程序所无法解决的问题。但是现实情况是，当有人发现可以通过这种方式来解决问题时，所有人都不再遵循正常程序来解决，都寻求获得文件、批示来解决。长此以往，则正式制度变得形同虚设，因而政府运转效率反而降低。这是文件治国这一制度设计者们所未曾预料的。在革命时期，可以依靠这种方式作为主流的治理方式，但是当社会进入到和平发展时期，尽管仍然是社会快速发展时期，就不能依靠文件治国作为一种主要的治理方式，而是作为一种正常程序的补充程序。

现实的逻辑则是恰恰相反。一个典型的案例就是内参制度。本来设计内参是为了便于中央领导们能掌握更多的情况，便于决策更加客观科学。但是当内参成为一种常态化的制度之后，写内参、看内参成为了一个工作流程。有的人为

写内参而写内参,有的人通过内参来宣传自己的政绩。本来应该是自下而上的,但现实则往往成为了自上而下的。信访制度是另外一个典型案例。本来信访制度的存在是为了解决法律程序所不能吸纳的少量社会问题而设计,但当大家都发现这个制度时,则依附这个制度形成了一条完整的产业链。有人成为了信访专业户,有人在信访产业链中进行寻租牟利,成为了一个相当规模的利益群体。

(二)文件治国冲击了正式制度

在中国社会从农业文明向商业文明急剧转型时期,文件治国作为中国共产党在革命时期积累起来的一种治国手段仍然有其存在的土壤,但过度使用则可能冲击正式制度和中央正在力推的全面依法治国。文件治国、批示治国作为一种短平快的技术性手段,实施之初确实存在效率高、时效快等优点,但当所有人都把问题的解决依赖于领导人批示和一事一议的解决方式时,法律法规等制度则可能被完全架空,成为一纸空文。此时,文件治国则可能导致整个社会进入到一个"潜规则社会"。即所有人都变成了知行不合一者。所有人都试图寻找到针对自己的特殊通道。[27]此时,对于有关系有资源的人而言,效率的确很高,但对于绝大多数人而言,整个社会的效率却大大降低了。效率降低还是其次,最大的问题是导致正式成文的法律规则形同虚设,让依法治国变成了遥不可及。

在过去十年,维稳一度成为政府的执政思路。维稳的内在逻辑和文件治国的内在逻辑如出一辙。稳定与否,本身是社会自然发展的结果,但当"维稳"成为了一项工作时,"维稳"本身已经异化了。围绕"维稳"成为了一条自上而下的产业链。这条产业链上负载了太多的利益群体。钉子户现象的出现,"维稳沙皇"的出现,实质上都在这条产业链条上。在这条产业链上,钉子户、基层县乡政府、基层派出所、信访局、黑社会、维稳办等角色一起构成了一个巨大分利集团。周永康集团通过不断强化"维稳"的重要性,不断扩大自身权力,将自身打造成为一个包括财政、司法、警察等全方位的准独立的系统。这是一种高级的"形而上学"。"小事不出村、大事不出镇、难事不出县、矛盾不上交"的口号就是这种维稳逻辑下的典型反映。以"不出事"为目标的政绩观,正是反映了这种人治思路无法应对日益复杂的经济社会发展的客观国情。即正式的法律政策被虚置,正式的司法制度无法解决相当一部分当事人的利益纠纷。

五、文件治国的未来路径

首先,可以预见,在相当长的时间内,文件治国与信访现象[28]都将继续存在,这种人治的治国逻辑与当下中央力推的"全面依法治国"将并立而存。这是中国当下的急剧的社会转型背景所决定的。经济社会的发展不会以先进精英分子的意志为转移。比如中国的城镇化建设不可能一蹴而就。中国高达 6 个亿[29]的农村人口短期内不可能完全转化为城镇人口。这也意味着在至少未来二十年内,至少 5 亿左右的农村人口还要生活在农村。基于这个判断,那么在农业文明基础上的文件治国现象和清官情节都难以在这段时间内彻底消失。正是

在这个判断基础之上，中央才会自 2004 年以来连续 14 个中央 1 号文件都是瞄准三农问题。社会主义新农村建设、精准扶贫等工作实质上都是这个判断的后续展开。那么在社会治理层面，虽然十八届四中全会中央已经作出了“全面推进依法治国”的战略部署，但是仍然要冷静地看到人治与法治并存的现象仍将长期存在，这也意味着文件治国与依法治国并存的现象仍将长期存在。

其次，在文件治国与依法治国的关系上，要认清依法治国将成为社会的主要治国方略。尽管人治与法治仍将长期存在，但是要从上到下〔30〕都从主观上认清，随着市场经济的进一步发展，依法治国不仅能够最大效率和公平地形成较好的社会治理，而且客观上法治具备了成为社会纠纷主要解决渠道的条件。法治可能对于某个具体人而言，造成了一定的成本，但是对于整个社会的绝大多数人而言，社会成本会大大降低，从而提高了整个社会的福利水平。因而依法治国本质上不仅是公平的，也是符合效率的。因而不论是从公平的视角，还是效率的视角，依法治国都应该成为社会纠纷解决的主渠道。

再者，文件治国要摆脱人治，向德治转换。德治与人治存在交叉，但是德治仍然是规则之治。十八届四中全会决定明确指出要依法治国和以德治国相结合。其含义就是要确立依法治国为主要治国方略的同时，以德治来作为补充。所谓以德治国，即要对依法治国中出现的一些不足酌情予以校正。比如依法治国对于整个社会而言，是富有效率的，但是对于某个具体的个人而言则可能是低效率高成本的。如果这个个人是社会中的弱势群体，那么就可以由党和政府给其开辟一个通道。法治更多的是体现一种形式公平和定纷止争，所以通过适当的德治，比如文件治国、批示治国、信访等方式予以适当的补充，则可能取得社会的善治。但问题在于这种德治是补充性的，不能成为社会主要的治理方式。所以对于德治不仅需要前提，而且必须从制度上予以制约。

最后，文件治国要严格限制使用，而且要在宪法与法律框架内进行。换句话说，文件治国是在法治无法覆盖的空白地带，而法律无法在较短时间内予以规范时，才从权而办的特殊情形。社会首选的解决规则应该是寻求法律上的救济。如果能够获得法律上的救济，则不应该寻求文件批示来予以解决。所谓法有限，情无穷。由于我们是成文法国家，而经济社会生活发展十分迅速，常常有法律没有予以明确的事项发生。即便是法律明确规定的事项，也很可能发生法律规定中未予以明确的情形，这才发生法院经常在办案时向上级法院请示的问题。如果每件事项法律规定得非常详尽，则法官无需向上级请示。但即便如此，文件治国所解决的问题仍需与宪法和法律的精神相一致。文件治国不仅不能违反宪法与法律，也不能与宪法法律内在精神，即一些法律的基本原则〔31〕相违背。

注释：

〔1〕1997 年中共十五大首次提出“依法治国”。

〔2〕1970 年 12 月 10 日毛泽东会见美国记者斯诺时的谈话。

〔3〕参见中央一套《延安颂》中相关情节。宋业明导演,唐国强等主演,2003年上映。

〔4〕比如蒋介石十分喜欢通过手令的方式越级向下属传达其指令,使得自己的意图能够超越科层制,直接到达各个层级。

〔5〕参见毛予菲:《红头文件中的治国密码》,《环球人物》2014年第22期。

〔6〕从1982—1986年,连续5年中央1号文件集中关注农业、农村和农民问题。

〔7〕参见1982、1983、1984、2006年中共中央1号文件。

〔8〕其实即便到了今天,很多上访的老百姓仍然是手持红头文件进行上访。在他们意识中,红头文件具有与法律相同的合法性,甚至更高的合法性。

〔9〕民间顺口溜:“宪法不如法律,法律不如法规,法规不如红头文件,文件不如领导批示,批示不如领导电话”就是社会学意义上的规范效力的生活描述。

〔10〕一些知识分子和干部将“两学一做”“群众路线教育”视为左的一套,这是不符合事实的。因为这些活动都是针对党员干部而言的,如果你不是党员干部,并无此等要求。

〔11〕一些知识分子和干部将学习“习近平总书记讲话精神”视为个人崇拜,也不符合实际。习总书记在正式会议上的讲话,并非个人灵机一动,而是体现党的意志和思想,尤其是以文件形式印发后传达到全党学习时,就更非个人思想的临时表达,而是体现党中央对当代重大问题的思考和工作的决策部署。

〔12〕参见十八届中纪委第六次会议公报。

〔13〕比如邓小平同志在文革后出来工作前,中央首先恢复了其阅读中央文件的权力。根据党内地位的不同,阅读不同层级党内文件是其权力的象征。

〔14〕一些文件会传达到省部级,一些文件则会传达到厅局级,一些文件则会传达到县团级。

〔15〕参见1977年2月7日《人民日报》头版。

〔16〕参见2013年11月14日习近平同志关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明。

〔17〕比如前文提到的毛泽东同志的《论十大关系》。

〔18〕这实际上意味着在某种程度上,先有党再有国。

〔19〕台湾尚未实质统一,新疆西藏香港独立势力还在兴风作浪,钓鱼岛、南海问题尚未完全解决。这都是民族国家的基本内容,即主权边界问题。

〔20〕古罗马法学家乌尔比安语。

〔21〕这里的例子是以判例法国家为例。但即便在大陆成文法国家,如果一项议会通过的法律规则不符合效率原则,则很可能被民众所规避,从而处于悬置的尴尬境地。

〔22〕当然同时也会考虑公平的价值追求。

〔23〕十八届三中、四中、五中、六中四个全会分别解决全面深化改革、全面依法治国、全面小康社会、全面从严治党四个问题。而全面从严治党虽然摆在最后,但实质是其余三个全面实现的基础和关键之所在。

〔24〕其实从时间、空间、人员上对整个组织实现了一种精密的控制。所以民间顺口溜“国民党的税多,共产党的会多”描述的就是这种情况。

〔25〕从中央机关到县乡党政机关均出现了以会议文件应对会议文件、传达应付传达的问题。大量的时间花在文山会海之中。

〔26〕比如明朝后期的皇帝,常常处于与官僚集团的对立之中。

〔27〕即国人常常碰到的问题:一个依照正式规则就可以办理的事项都要托人托关系,否则会遭到刁难。

〔28〕文件治国、信访、维稳、钉子户、清官等现象的内在逻辑是一致的,即自上而下的人治思路。

〔29〕这还只是依据户籍人口来统计。如果把那些土地换户籍的人口计算在内,农业人口则还要高于此数。

〔30〕即习近平同志所讲的抓住“领导干部”这个“关键少数”,以上率下,形成合力。参见习近平同志在2017年主要省部级领导干部贯彻学习十八届六中全会精神研讨班上的讲话。

〔31〕任何一部法律都会存在一些基本的原则。比如民法上的平等原则、公平原则、诚实信用原则,刑法上的罪刑法定原则,税法上的税收法定原则、量能课税原则。

〔责任编辑:陶婷婷〕