

当代中国文件治理变迁与现代国家成长

——以建国以来中央颁发的土地文件为分析视角

施从美

内容提要 在当代中国政治中,文件治理国家是极具中国特色的政治现象。文件治理的演进与现代国家的成长存在着内在的逻辑关联。建国以来,随着党政关系的几经调整,文件治理方式也随之发生了重大变化,不仅决定了中国共产党的执政方式,也在某种程度上影响了中国现代国家建构的进程。本文以中央颁发的土地文件的历史变迁为观察点,试图探寻当代中国现代国家成长的轨迹。

关键词 文件治理 现代国家 土地文件

施从美,苏州大学政治与公共管理学院讲师 215123

与西方民主政治中的“法律治国”以及传统专制国家中的“个人独裁”相比,中国共产党集体领导体制下的“文件治国”现象独具特色。有人把这种现象概括为“文件政治”现象^[1],也有人把它称为“文件制度”^[2],本文则称之为“文件治理”。作为中国国家治理的重要手段,文件治理的方式功能巨大,影响广泛。新中国成立后,“以党建国”的国家治理模式使得共产党理所当然地成为当代中国政治体制的核心。在不同历史时期,基于党高层领导的主观认识和客观现实,党政关系时有变化,而这不仅左右着以文件治理为主的国家治理模式,也在某种程度上影响了中国现代国家建构的进程。

本文之所以选择中央层面颁发的土地文件作为考察中国文件治理变迁与现代国家成长的切入点,

主要基于以下几点考虑:一是“文件”(也称“红头文件”)最初是中国共产党用来发布决定的主要形式,建国后逐渐盛行于党政机关及其他科层系统内,是党政机关等科层系统内部相互联系的不可或缺的形式和通道^[3]。甚至目前很多人民团体和事业单位也通过发布“红头文件”来推进政策执行。这样一来,每年全国仅党政科层系统发布的文件就数以万计。为了客观、准确地对主题进行研究,本文缩小范围,选择建国后中共中央、国务院发布的土地文件作为分析对象。二是自建国以来,文件治理便是国家治理的主要手段之一,活跃于当代中国政治生活中,而土地问题是农村政治经济发展过程中的核心问题,土地文件的颁布实施在建国后的各个历史时期呈现出较大的差异性,其治理农村的变迁过程能反映国家

本文是国家社会科学重大基金项目“应对重大突发性事件的政府协调研究”(08&ZD010)阶段性成果。主持人金太军。

主要领导人国家治理理念以及党政关系的变化和调整,并能折射出现代国家成长的轨迹。

为了使建国后涉及土地政策的文件搜集较为齐全,本文借助于新华网“中国共产党”网页,人民网“中国共产党新闻网”首页上已公开的“党史重要文献”全文数据库,中央人民政府门户网站上已公开的“国务院文件”全文数据库,中国法律法规大典检索系统数据库,并辅之以苏州市档案馆保存的中共中央和国务院的文件资料进行补充。当然,本文所检索到的有关中共中央、国务院公布的土地文件只是已公开的,并对中国农村发展起着决定作用的那一部分^[4],只能作为一个样本,而不能等同于“文件”这一总体。不过,中央政府网站的权威性、全面性与连续性已经使得本文所选样本具有代表性,从而在一定意义上弥补了无法获取总体的缺憾,并在某种程度上可将得出的结论推及一般。

一、文件治理变迁与现代国家成长的逻辑关联

现代国家或者说民族国家诞生于欧洲大陆,它是衡量一个国家现代性的最重要维度,也是迄今为止人类创造的最有效的政治组织单位^[5]。随着18-19世纪民族国家在欧洲范围内的基本定型,国家逐渐垄断合法使用暴力和征税的权力,建立起一整套能够对辽阔的领土行使主权的中央集权官僚机构,通过这些机构,其控制能力在深度和广度上都得以扩展。由于统一的民族国家能够有效地提供秩序、安全、法律和对财产权的保护,现代经济世界得以萌生^[6],现代国家得以兴起,并且成为现代社会的主要特征之一^[7]。就现代国家成长的历史经验来看,其基本构件有五个要素:(1)核心的能动者;(2)现代行政科层制的建立;(3)可持续的财政;(4)社会生长(市民社会);(5)宪政(法治)^[8]。本文所研究的文件治理基本能包含以上几个主要构件,但限于篇幅,只能就部分构件考察其与中国现代国家成长的关系。

可以说,近代中国的现代转型是欧洲资本主义列强全球扩张的产物,正是这些崛起的欧洲现代民族国家的打击,惊醒了晚清统治精英的“天朝大国”美梦。1908年,晚清政府迫于国内反对帝制的革命形势实行立宪运动,也开始了中国人的由传统国家向现代国家转型、从而使中国昂然屹立于世界民族之林的梦想。孙中山领导的辛亥革命推翻帝制,结束了

延续两千余年的“王朝国家”政治形态,而代之以“民族国家”的新政治形态,从此开启了现代民族国家建设的新阶段。然而,中华民国徒具外表,国家实际上处于混乱的地方军阀割据状态,而未能建立起一整套在中国境内能成功垄断合法使用暴力和征税权力的行政体系和强有力的中央权威^[9]。“辛亥革命尽管使无所不包的普遍王权的一元结构解体,但从帝制的废墟中却不能产生出一个现代性国家”^[10]。此后,孙中山接受并引进列宁主义的政党学说,改组国民党,期望依靠强有力的政党进行国家建设并谋求社会问题的根本解决。孙中山所设想的国家建设,依靠西方国家的“三权分立”形式,创立中国式的“五权分立”的“五权宪法”,他希望国人学习西式民主,采取西式的宪政和法治。但孙中山壮志未酬身已先死,国民党的政权被实行独裁的蒋介石夺取。蒋介石坚持“一个政党,一个领袖,一个主义”的独裁原则,渐渐地失去了国家建设的合法性,政权更迭在所难免。而在蒋介石的残酷绞杀下,中国共产党必须建立起党政一体化的革命政权,必须加强党对政权的领导和建设^[11]。最终中国共产党夺取政权,初步完成构建现代民族国家的任务,并承担起全面建设现代国家的重任。

建国后近六十年的建设使得中国经济、社会,特别是国家的制度建设、法治建设等取得了长足的进步与成绩。这在文件政治的国家治理方式中得到反映,即从毛泽东的文件治国或文件至上主义转向文件与法律的互动。一方面共产党以颁发文件的方式来推动国家建设,另一方面,及时将实施成熟的文件制度化并上升为国家法律。这是因为中国尚处在改革过程之中,面临着大国治理的难题,在诸多方面存在着不确定性。而文件治理方式恰好符合这一时代特征,与法律的权威性、刚性、连续性、稳定性不同,文件治理方式既有权权威性,又有灵活性、变通性、一定的弹性,调适性强。政策的多变(通过文件得以实现)是后发国家转型时期的重要特点,法律的相对稳定则是成熟现代国家的表现。因此,通过本文对文件治理变迁过程及党政关系演进的考察,可以揭示中国作为一个成长中的现代国家,其国家建设成长和发展的轨迹。而在实际的历史发展进程中,由于历史惯性、主客观因素的作用,作为共产党主要的治理手段,文件治理方式始终活跃于中国政治舞台,成为衡量中国现代国家成长的一个重要变量。

表 1 1949-2009 年中共中央、国务院颁发的土地文件数量

1950 年	1951 年	1952 年	1953 年	1954 年	1955 年	1956 年	1957 年	1958 年	1959 年
3	2	2	6	3	6	4	5	5	5
1960 年	1961 年	1962 年	1963 年	1964 年	1965 年	1966 年	1971 年	1978 年	1979 年
7	4	5	3	4	3	2	1	2	3
1980 年	1981 年	1982 年	1983 年	1984 年	1985 年	1986 年	1987 年	1988 年	1989 年
2	4	3	4	4	3	5	3	6	3
1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年
8	2	3	4	1	2	1	5	5	27
2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
2	3	1	1	4	2	4	5	4	2

二、建国以来土地文件治理变迁折射现代国家成长

从表 1 中可看到,建国以来中央各年份颁发的土地文件数量起伏波动颇大,尤其在毛泽东晚年时代(文革期间),土地文件几乎停发;改革开放以来,相对平稳且呈缓慢增长,反映出中国政治发展中理性化因素的增长。本文试图从这些直观笼统的数字中挖掘其背后蕴藏着的丰富信息:在 60 年间,文件制度到底经历了怎样的变化,它和党政关系调整及国家成长又是如何相互影响的?也正是基于此,本文选择中共中央、国务院颁发的土地文件为基本对象,按照建国后党政关系的变化趋势对改革开放前后文件治理的两个阶段进行着重分析,以探寻其与国家成长之间的关联。

1. 建国后至改革开放前的土地文件治理

新中国成立之前,土地占有水平极度不平等,农民生活相当贫苦。于是,通过改革土地制度改变农村的生产关系,解放农业生产力,提高农村人口的生活水平,实现“耕者有其田”是中国共产党的理想之一。《土地改革法》就是在此背景下出台的,它与 1947 年公布的《中国土地法大纲》基本精神一致,但在一些具体政策上,根据新中国成立后的新形势、新情况,作了一系列的调整^[12]:一是将消灭富农经济的政策改为保存富农经济的政策;二是增加对小土地出租者的政策规定;三是进一步规定没收地主土地财产的范围;四是增加部分土地收归国有的政策;五是在土地分配中增加照顾原耕农民的政策;六是团结和保护中农的政策。《土地改革法》执行后产生了巨大成果,废除了地主阶级土地所有制,实现了农民的土地所有制,确立了“私有私营”的农地经营制度^[13]。“耕者有其田”的公平理想最终得以体现,使长期受剥削压迫的农民成为国家的主人,调动了农民的生产积极

性,巩固了工农联盟,并为社会主义改造和社会主义建设创造了有利条件。《土地改革法》执行后也产生了巨大的经济绩效,农业生产力得到空前释放,农业生产呈现逐年上升的趋势,使得在连年战争中遭到破坏的农业生产力迅速恢复到解放前的最高水平。

在土地改革进行的同时,为了克服小农经济的缺陷,防止产生新的两极分化而使一部分农民重新陷入受剥削的贫困境地,毛泽东考虑必须把农民组织起来走合作化道路。1950 年代中期,关于农业合作化系列文件就是在此指导思想下制定的。此间颁发的重要文件有:1951 年 9 月 9 日发布的《中共中央关于农业生产互助合作的决议(草案)》(此文件于 1953 年 2 月正式通过),12 月 16 日通过的《中共中央关于发展农业生产合作社的决议》,1955 年 1 月 10 日中央发出的《关于整顿和巩固农业生产合作社的通知》,1955 年 10 月中共七届六中全会通过的《关于农业合作化问题的决议》,还有 1956 年 6 月第一届全国人民代表大会第三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》等。“农业合作化”系列文件实施后,保证了农业合作化运动的顺利发展。到 1956 年底时,全国成立合作社 75.6 万个(其中高级社 54 万个),入社农户达 11782.9 万户(其中参加高级社的 10742.2 万户),占全国农户总数的 87.8%。至此,全国提前实现了农业合作化,中国农村生产资料私有制的社会主义改造任务已经基本完成。

不过后来关于土地政策修正的实际变化与《土地改革法》的精神逐步背离,农民还没有从“私有私营”的农地经营制度带来的喜悦中缓过神来,全国性的土地公有化浪潮已经袭来,农民对加入农业生产合作社有抵触情绪,到 1956 年底,全国还有大约 13% 的农户没有参加高级社,即使到人民公社化运动开始前,全国仍有 10% 以上的农户因为没有入社而保留着对自己土地的所有权^[14]。实际上,“农业合作

化”系列文件实施后也出现了诸如排斥家庭经营、违背农业生产规律、劳动过多地采用集体形式、农民和合作社几乎没有自主权、挫伤农民的劳动积极性等严重失误。

人民公社化运动是农业合作化运动的延续,两者背景有着极大的相似性,除了组织农民继续走合作化道路,推动农业集体化运动加速发展,人民公社化运动兴起的另一重要原因就是1950中后期的现代化赶超战略。此间颁发的重要文件有:1958年8月中共政治局北戴河会议通过的《关于在农村建立人民公社问题的决议》,12月中共八届六中全会通过的《关于人民公社若干问题的决议》,1959年2月发布的《关于人民公社管理体制的若干规定(草案)》,1960年11月中共中央发出的《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》(即《十二条》),1961年6月中共中央开始试行的《农村人民公社工作条例(修正草案)》(即《农业60条》,1962年中共八届十中全会正式通过)等。“人民公社化”系列文件的颁布实施,使得农业化时期的土地政策得以延续和强化,“三级所有,队为基础”的规定最终确立了“公有国营”的农地制度。

“人民公社化”系列文件执行后,把农民土地所有制转变为农村集体土地所有制,国家通过牺牲农民的利益,从农业汲取大量资源,建立起了一个较为完整的工业生产体系。从这一点来讲,人民公社时期农地制度变迁的绩效很难仅从农业和农民利益两方面进行评价的,因为它推动的是整个国家经济的发展与社会的进步^[15]。如果仅从农业和农民的角度来看,人民公社是一种失败的制度选择,是新中国历史上效率最低的、也是最不公平的土地制度^[16]。在人民公社时期,完全丧失土地产权和“退出权”^[17]的农民,生产积极性被严重挫伤,普遍运用消极怠工等“弱者的武器”抵制集体化劳动,导致中国农业生产发展极其缓慢,出现了10多年的徘徊不前。

从“农业合作化”到“人民公社化”系列文件,其发文主体几乎都为中共中央。文件的颁发没有通过政府,而是由中共中央以决定或指示的形式直接发布的,虽然政府也发布了一些土地文件,如1950年8月政务院发布的《关于划分农村阶级成份的决定》,1953年12月政务院发布的《关于国家建设征用土地颁发》,1955年8月国务院发布的《关于乡人民委员

会办理土地买卖不再收取手续费的通知》等10份,但数量较少,反映了这一时期我国党政不分、党对国家政权机关包办代替的政治格局。到了“文革”时期,党政不分、以党代政更是被推向极端。毛泽东的个人领导实际上取代了党中央的集体领导。毛泽东出于防止中国走上“资本主义”或“修正主义”道路的忧虑,轻率地发动了急风暴雨式的“文化大革命”,导致整个国家治理开始陷入混乱之中,社会经济发展濒于崩溃,国家建设的步伐近乎停滞。相对于农村工作和农业问题,在文革十年的时间内,中共中央仅发出了《关于县以下农村文化大革命的规定》(1966年),《关于农村无产阶级文化大革命的指示》(草案,1966年),《中共中央关于农村人民公社分配问题的指示》(1971年)等有限几个文件,而关于农村土地的文件几乎停发,造成政策上的严重失误,农业立法更成了被遗忘的角落^[18],使得农村工作和农业发展失去中央的指导,造成了难以估量的损失。

2. 改革开放后的土地文件治理

改革开放以后,在邓小平的主持下对党政关系进行了大力调整,实行党政分开,坚持中国共产党的领导,发挥政府部门的职能作用^[19]。尤其是1989年政治风波之后,中国共产党更是强调在中国共产党的统一领导下国家政权各司其职。相应地,在文件的制定和发放上重申要分工明确,即党委系统发布政治文件,政府系统发布管理文件(即行政规范性文件或行政法规)^[20]。同时,由于越来越重视法制建设,尤其是1997年中共十五大确定依法治国方略以来,中国已经逐步形成文件、法律共同治理的格局。下面主要是党和政府两个系统的治理状况。

(1) 中共中央关于土地问题的治理

实际上,1978年至今在政、学两界一直存在着土地划归为农民私有还是集体公有的争论^[21],尤其是进入90年代后期“三农”问题凸显以后,这一争论尤为激烈。中共中央关于土地问题制定的政治文件则起着把握和引领方向的作用。

改革开放之初,为顺应农民群众的强烈呼声,1980年9月中央印发了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的通知(即75号文件),决定在边远和贫困落后的“三靠”地区(吃粮靠返销,生产靠贷款,生活靠救济)试行包产到户^[22],启动了家庭联产承包责任制改革,1980年代初中央颁发的几

个“一号文件”见证了这一变革过程。75 号文件虽然允许试行包产到户,却回避了姓资姓社的问题。安徽小岗村家庭联产承包制的成功实践,使得 1982 年的中央“一号文件”首次明确了包产到户是社会主义农业经济。1983 年的“一号文件”从理论上肯定了家庭联产承包制“是马克思主义农业合作化理论在中国实践中的新发展”^[23]。1984 年“一号文件”明确宣布“土地承包期一般应在 15 年以上”,这是对土地承包制改革的进一步肯定。中国土地制度又一次发生了重大变迁,从人民公社时期的“公有公营”开始向“公有私营”转变^[24]。

在 80 年代后半期,由于出现农业生产的大滑坡,家庭联产承包责任制受到了一些人的非难,挫伤了农民的生产积极性。针对这些思想和实践中的混乱现象,1987 年 1 月,中央颁发 5 号文件《把农村改革引向深入的通知》,提出要完善分散经营和统一经营相结合的双层经营体制,稳定家庭联产承包制^[25]。该文件还专门部署了在全国有选择地建立“改革试验区”^[26]。1990 年 3 月 3 日,邓小平在同中央几位负责同志谈话中指出:中国社会主义农业的改革和发展,从长远看,要有两个飞跃,第一个飞跃是废除人民公社,实行家庭联产承包为主的责任制。第二个飞跃是适应科学种田和生产社会化的需要,发展适度规模经营,发展集体经济^[27]。1991 年中共十三届八中全会发布《关于进一步加强农业和农村工作的决定》,第一次明确规定:“把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制,作为中国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来,并不断加以完善。”

1993 年的宪法修正案第一次将“家庭联产承包责任制”列入“宪法”的范畴,使其成为一项国家基本经济制度,从而解决了多年来人们对家庭联产承包责任制的争议与非难。这是家庭联产承包责任制政策大转型的重要支撑。根据中央的政策精神,1993—1997 年间全国各地先后开始了第二轮土地承包,落实土地承包期“再延长 30 年不变”的政策。

从 1995 年开始,中央农村工作文件中都强调在坚持以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制的前提下,建立土地使用权流转机制,进行适度规模经营。1998 年修订的《土地管理法》第一次将“土地承包经营期限为 30 年”的土地政策上升

为法律,并且允许土地使用权可以依法转让。这是中国土地政策法律化的一个典型例证,它使“土地承包期限 30 年”具有了法律保障,也使得土地规模经营有了法律依据。1999 年的宪法修正案将“家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”写入宪法。2002 年 8 月 29 日通过的《中华人民共和国农村土地承包法》肯定了通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转,从而为在实践中长期坚持和稳定以家庭承包经营为基础的农村微观经济体制奠定了理论支撑和法律依据,从法律上赋予了中国农民长期而有保障的土地承包权。

此后,从 2004 年以来连续颁发的六个“一号文件”中都强调稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制;保障农民的土地承包经营权,认真执行承包期 30 年不变的规定;农村土地流转要坚持依法、自愿、有偿的原则,逐步发展适度规模经营等^[28]。2008 年 10 月中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》继续强调稳定和完善农村基本经营制度,土地承包经营权流转不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益等政策主张。由此,不仅可以预见在今后很长一段时期中国的土地政策方向,也解决了人们关于土地公有还是私有的疑问。

从 1980 年的 75 号文件到新世纪的六个一号文件,不难看出,中央一直在致力于家庭联产承包责任制的实施与完善,即在实现邓小平同志关于中国社会主义农业的改革和发展的第一个飞跃,同时也在努力践行着第二个飞跃,实现土地的规模经营。

(2) 国务院关于土地问题的治理

改革开放后的国务院由于党政关系调整而权力回归,开始担负起土地的管理工作,主要是耕地的保护工作,其发布的管理文件数量逐步多于中央发布的政治文件,30 年间仅国务院自身发布的文件就达 80 份(见图 1)^[29],当然其功能主要是执行中央政治文件的要求。

按照国务院成立专门的土地管理职能机构变化情况,土地管理工作可划分为恢复期、发展期、成熟期^[30]。1978—1985 年为土地管理工作的恢复期。家庭联产承包责任制实施的初期使得 1978—1984 年间中

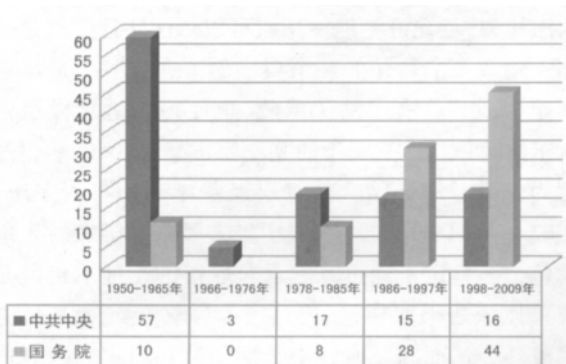


图1 建国以来中共中央和国务院发布的土地文件数量对比
国农业产出的年均增幅高达7.7%^[31]。农业增产和农民收入增加,激发了农民建房热和乡镇企业发展。在此期间,农民建房和乡镇企业占用耕地数量猛增,共达70.7万公顷,为总占用耕地量的50.2%^[32]。耕地资源的减少促使国务院于1981年下发了《关于制止侵占耕地建房的通知》,1982年国务院确定在农牧渔业部设立土地管理局以实行对土地资源的统一管理,并在同年颁布了《国家建设用土地条例》和《村镇建房用地管理条例》,1983年发出《关于制止买卖、租赁土地的通知》,开始对耕地实施保护。

1986-1997年为土地管理工作的发展期。1986年3月中共中央、国务院联合发布7号文件《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》,明确提出了“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策。6月25日,《中华人民共和国土地管理法》经六届人大常委会审议通过,并于同日正式颁布。同年8月国家土地管理局正式成立。1987年4月国务院制定了《耕地占用税暂行条例》,1988年11月国务院发布《土地复垦规定》,1991年国务院发布实施《土地管理法实施条例》。1992年《农业法》颁布,要求县级以上各级地方人民政府应当划定基本农田保护区,对耕地实行特殊保护。1994年7月国务院颁发《基本农田保护条例》,标志着中国基本农田保护步入法制轨道,基本农田保护制度正式确立。1997年4月中共中央、国务院联合发布11号文件《关于进一步加强土地管理,切实保护耕地的通知》,要求认真贯彻1986年7号文件,控制耕地大量流失。可见,此阶段国家发布的一系列政策和法律足以说明耕地保护已经逐步从非正式制度安排向正式制度转变。

1998年以来为土地管理工作的成熟期。1998年4月国土资源部正式成立。1999年1月1日新修订

的《土地管理法》正式实施,确立了保护耕地的四条基本原则^[33]。新的《土地管理法实施条例》、《基本农田保护条例》与其同步实施。2002年8月《土地承包法》颁布实施,对耕地的性质、范围作了更加明确的规定。2004年10月,国务院发布《关于深化改革、严格土地管理的决定》,2006年8月,国务院发出《关于加强土地调控有关问题的通知》,2008年2月,国务院颁布实施《土地调查条例》,使得全国各地的土地管理更加有据可循。面对国土资源部公布的2008年度耕地面积净减少29万亩,比2007年净减少61万亩等状况^[34],温家宝总理在2009年的《政府工作报告》言辞凿凿地强调要严守18亿亩耕地红线不动摇。

经过近30年的努力,结合中央关于土地治理的政策文件,中国已逐步形成了一套以宪法为基本大法,以土地管理法和农业法为基础,以及部门、地方法规为支撑的较为完整的土地管理制度体系(图2)^[35],标志着中国土地管理已日趋走上法制化、制度化管理的轨道。

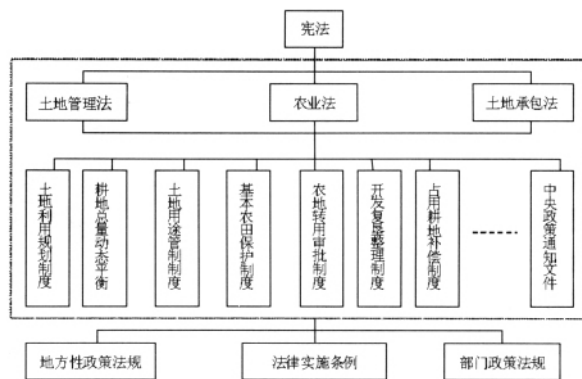


图2 中国土地管理制度体系

由上述可以看到,改革开放前的国家建构有两个基本特点:一是国家制度的完备化;二是通过制度化的形式对社会经济生活的全面改造^[36]。此阶段的国家制度化与党的建设同步进行,中国共产党主要借助了文件治理的形式来实现国家制度化和推行其政策主张,声势浩大的农村社会主义改造运动最终把广大农村社会纳入到国家管理的框架之中,这是在党政不分的情况极为严重、甚至是在毛泽东的个人专制的前提下实现的,这从图1中共中央和国务院在1949-1978年间制定和发放文件数量可以看出;尤其是文革时代的“文件至上主义”,国家一切活动均依照毛泽东的“最高指示”治理。改革开放后,中共

高层领导人逐步意识到党的一元化领导、权力过分集中所带来的严重弊病,着手改变党政不分的状况,党和政府之间的职能分工逐步明确,这在文件的制定和发放上也有所体现,即党委系统发布政治文件,政府系统发布管理文件,并且管理文件大幅增加,远超出政治文件,这也符合 19 世纪德国经济学家瓦格纳提出的“瓦格纳定律”,即随着社会经济发展,社会公共事务不断增加,为满足较高的社会发展,政府活动也必然随之增加^[37]。但 80 年代中后期国内的资产阶级自由化及国际气候的影响客观上使得党政关系的调整出现了与党的初衷背离的倾向,若顺其惯性势必影响到执政党的地位乃至国家政权的稳定,最终会断送为现代国家成长所作的努力。90 年代以来,中央不断重申加强党的领导、巩固党的执政地位,绝非是向毛泽东时期党政体制的简单回归,而是为推进现代国家成长所作的务实而理性的调整^[38]。

三、简短的结语

必须承认,建国以来,尤其是改革开放以来的中国国家建设进程较为顺利,现代国家亦已初具雏形。60 年来的国家建设从不同角度体现了国家成长所需的基本构件在不同的历史阶段通过文件治理方式各自发挥着重要作用,每个时段文件实施后在政治、经济、社会等方面所取得的巨大绩效就足以证明。其中最为重要的就是中国共产党作为核心能动者所起的作用,推动着国家制度的完备化,构建了稳定的政治秩序,为经济的发展提供了有力支持,并为法治国家的建设付出巨大努力,从而增强了国家的合法性。

由此可以得知,文件治理方式是符合目前中国国情的,它的出现既有偶然性,又有其客观必然性。回顾新中国社会主义建设历史,我们不能否认文件对于中国政治、经济发展所起到过的积极作用。不过,改革开放以来,特别是 1990 年代中期以来,随着社会主义法制建设的逐步开展和人们法治意识的逐步增强,在文件治理方式的变革过程中,出现新的动向:一是文件治理手段的适用范围逐步缩小,二是“政策立法”^[39]逐步制度化,三是法律和文件构成一个制度体系,形成共同治理格局,土地管理制度体系的形成便是例证。这说明文件权威在国家治理中有弱化趋势,但文件治理方式的变化趋向与现代国家成长的内在逻辑是相符的,也符合中国国家建设的未

来方向,其终极目标就是建立一个理性和民主宪政(法治)的国家。要建立起权威性与合法性俱强的现代国家,公共权力的理性化与合法化(民主化)是其内在的要求。从这一点讲,可以预见,国家治理仍然离不开文件治理,在中国走向法治的过程中,文件在当代中国政治过程中仍具有不可或缺性。目前乃至一个较远的将来,中国仍会保持文件治理与法律治理并存的局面。

注释

[1]按照吴国光的说法,文件政治是相对于民主国家的法律政治和独裁国家的个人专制而言的,它反映了文件在中国政府政治中的重要作用。原文为:“We prefer to call Chinese politics ‘documentary politics’, which means ‘rule by documents’ in an oligarchy, compared to ‘rule by law’ in a democracy and ‘rule by a single dictator’ under an autocracy. 参见 Guoguang Wu. Documentary politics: hypotheses, process, and case studies. The decision process in Deng’s china, edited by Carol L. Hamrin and Suisheng Zhao, M.E.Sharpe, Inc.,1995. P26.

[2]目前我国党政科层系统包括人民团体和事业单位,通过发布文件的形式推进政策执行,已经演化成是一个非常成熟的政治制度。参见谢岳《当代中国政治沟通》,上海人民出版社 2006 年版,第 116 页。

[3]本文讨论的文件区别于全国人大制定的法律。参见谢岳《当代中国政治沟通》,上海人民出版社 2006 年版,第 116 页。

[4]根据《中华人民共和国档案法》第十九条规定,国家档案馆保管的档案,一般应当自形成之日起满三十年向社会开放。中央、国务院的有关文件未满三十年而无法查询。

[5]“在新的军事经济条件设置下,民族国家证实了它们是政治组织的最佳规模。”参见〔美〕罗伯特·吉尔平《世界政治中的战争与变革》,武军等译〔北京〕中国人民大学出版社 1994 年版,第 122-123 页。

[6]〔美〕弗朗西斯·福山《国家构建 21 世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强等译〔北京〕中国社会科学出版社 2007 年版,第 1 页。

[7]参见杨雪冬《市场发育、社会生长和国家构建——以县为微观分析单位》〔郑州〕河南人民出版社 2002 年版;李强《后全能体制下的现代国家构建》〔北京〕《战略与管理》2001 年第 6 期。

[8]参见贺东航《中国现代国家的构建、成长与目前情势——来自地方的尝试性解答》〔福州〕《东南学术》2006 年第 4 期。

[9]赖静萍《当代中国党政关系的演进与现代国家的成长》〔南京〕《江苏社会科学》2009 年第 2 期。

[10]罗荣渠《现代化新论》,北京大学出版社 1993 年版,第 302 页。

[11]叶麒麟《现代国家建构:我国党政关系演进的一种解

读》〔哈尔滨〕《学习与探索》2007年第4期。

[12]董志凯、陈廷煊著：《土地改革史话》〔北京〕社会科学文献出版社2000年版，第135-139页。

[13]“私有私营”、“公有公营”、“公有私营”的农地制度的提法均参见徐琴：《新中国农地制度：绩效与变迁》〔南京〕《学海》2006年第5期。

[14]史啸虎：《中国的土地制度面临破局之一：土地集体所有制的由来》〔北京〕《乡村中国观察周刊》总第39期。

[15]参见许月明：《中国农地制度变迁绩效评述》〔太原〕《经济问题》2003年第7期。

[16]徐琴：《新中国农地制度：绩效与变迁》〔南京〕《学海》2006年第5期。

[17]林毅夫：《制度、技术和中国农业发展》，上海人民出版社、上海三联书店1993年版，第14-15页。

[18]参见王存学：《农业法律体系建设基本问题》〔北京〕《法学研究》1996年第6期。

[19]详见《党和国家领导制度的改革》、《关于建国以来党的若干历史问题的决议》、中共十二大政治报告、十三大政治报告等重要文献。参见中共中央文献研究室：《三中全会以来重要文献选编》〔北京〕人民出版社1982年版；《邓小平文选》（1975-1982年），人民出版社1983年版；《邓小平文选》（第三卷）〔北京〕人民出版社1993年版。中共中央文献研究室：《十二大以来重要文献选编》〔北京〕人民出版社1986年版；中共中央文献研究室：《十三大以来重要文献选编》（上）〔北京〕人民出版社1991年版。

[20]本文的文件与全国人大制定的法律有本质区别，主要分为政治文件、管理文件和信息文件。政治文件由执政党发出，讨论政治原则问题、意识形态问题，是行政活动的指南，是执政党对政府和社会实施领导的主要方式；管理文件大多由政府部门发出，也称行政规范性文件或行政法规，旨在解决具体问题，信息文件用于传递信息，执政党和政府都可发布，上下级之间也可相互发出。三种文件从地位上讲，政治文件最权威，管理文件不得与之冲突，其基本功能就是执行政治文件的要求。一般来说，党政关系愈模糊，党委越倾向于发布管理文件，党政关系愈清晰，党委越倾向于发布政治文件。只要党政关系理不顺，执政党发布管理文件的现象就难以避免。参见谢岳：《当代中国政治沟通》，上海人民出版社2006年版，第118、130页。

[21]参见秦晖：《土地改革=民主革命？集体化=社会主义？——马克思主义农民理论的演变与发展》〔合肥〕《学术界》2002年第6期；党国英：《让农民真正成为土地的主人》〔北京〕《科学决策》2006年第8期；《当前中国农村土地制度改革的现状与问题》〔武汉〕《华中师范大学学报（人文社科版）》2005年第4期；贺雪峰：《回到土地是农民最基础的人权》〔武汉〕《华中科技大学学报（社会科学版）》2009年第1期。

[22]杜润生：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》〔北京〕人民出版社2005年版，第115页。

[23]黄道霞：《指导农村改革取得突破的历史文献》〔北京〕《中共党史研究》1998年第5期。

[24]徐琴：《新中国农地制度：绩效与变迁》〔南京〕《学海》2006年第5期。

[25]参见中共中央文件《把农村改革引向深入》第4-6条，1987年1月22日。

[26]当时在贵州眉潭地区实验15年合同制，承包田“生不添、死不减”，在山东平度实行“两田制”，在北京顺义县和苏南搞土地规模经营的试验，在湖南怀化、山西吕梁、陕西延安等地搞荒山拍卖，在广东南海进行股份合作制的试验。参见杜润生：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》〔北京〕人民出版社2005年版，第158-159页。

[27]《邓小平文选》第3卷〔北京〕人民出版社1993年版，第355页。

[28]参见2004年一号文件第七部分第16条、2005年一号文件第二部分第5条、2006年一号文件第六部分第26条、2007年一号文件第七部分第2条、2008年一号文件第六部分第1条、2009年一号文件第四部分第17、18条。

[29]参见中国法律法规大典检索系统、中央人民政府门户网站“国务院文件”检索系统。而国务院下属的部委办局下发的关于土地的文件则多得无法统计，借助于中国法律法规大典检索系统，在1978年-2002年间，颁布的关于土地或耕地的文件达540多份，本文不加以讨论。

[30]参见张效军、欧名豪、李景刚：《我国耕地保护制度变迁及其绩效分析》〔上海〕《社会科学》2007年第8期。

[31]陈志刚：《农地产权结构与农业绩效——对转型期中国的实证研究》，南京农业大学2005年博士学位论文。

[32]参见邹玉川：《当代中国土地管理》〔北京〕当代中国出版社1998年版，第142-143页。

[33]即耕地总量只能增加不能减少的原则、土地用途管制的原则、国家对土地实行集中统一管理的原则、加强土地执法监察的原则。

[34]《去年我国耕地净减少29万亩》，《人民日报》（海外版）2009年2月27日第5版。

[35]参见张效军、欧名豪、李景刚：《我国耕地保护制度变迁及其绩效分析》〔上海〕《社会科学》2007年第8期。

[36]杨雪冬：《市场发育、社会生长和国家构建——以县为微观分析单位》〔郑州〕河南人民出版社2002年版，第49页。

[37]高培勇、崔军编著：《公共部门经济学》〔北京〕中国人民大学出版社2001年版，第110页。

[38]赖静萍：《当代中国党政关系的演进与现代国家的成长》〔南京〕《江苏社会科学》2009年第2期。

[39]参见沈承刚：《政策学》，北京经济学院出版社1996年版，第200页。

〔责任编辑 钱继秋〕