

党的政策与国家法律 70 年关系的发展历程

周祖成, 万方亮

(西南政法大学 行政法学院, 重庆 401120)

摘要:党的政策与国家法律是国家和社会治理的两种重要制度依托。然而,不同历史时期的国家任务和制度环境决定着人们对党的政策和国家法律的理解认知,并体现到党的政策和国家法律在国家和社会治理中的实践定位及相互关系之中。大体而言,由新中国成立到改革开放之前,无产阶级专政是主线,巩固政权的需要推动党的政策成为无产阶级专政强有力的工具;由改革开放到依法治国,经济建设是中心,制度供给的需求促成国家法律成为重要治理方式;从依法治国到法治中国,国家治理体系和治理能力现代化成为治国理政的重要目标,党的政策和国家法律的规范转化和逻辑交融成为国家治理的时代主题。从“政策本身就是法”到“党的政策指导国家法律制定运行”,反映出人们对党的政策与国家法律关系的科学认识和解读;从主要依靠政策治理国家到全面推进依法治国,表现了党对国家治理的新思维、新理念、新方略。与此同时,党的政策和国家法律关系的学术研究也经历了一个与实践逻辑相吻合的理论演进过程。

关键词:党的政策;国家法律;党的领导;依法治国;法治中国

中图分类号:DF0-05 文献标志码:A

DOI:10.3969/j.issn.1001-2397.2019.06.03 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



纵览近年来国家法治发展实践,可以发现,法治进程的每一次向前推进都离不开党的政策的指导。我国立法实践亦表明,几乎所有国家层面的重大立法规划都遵循党的政策走向,这从党和国家历次重要会议报告、重大决议决定等政策性文件当中可以得到证实^[1]。作为国家和社会发展中不可或缺的治理主体,党的政策和国家法律究竟存在着何种制度关联?两者在国家治理实践中又存在着何种规律?基于此,本文试着梳理新中国成立以后学术界关于党的政策和国家法律关系研究的学术轨迹,并将其融入到国家建设、改革与发展的历史实践中进行分析,进而实现对党的政策和国家法律关系研究的学术解读。

收稿日期:2019-09-02

基金项目:国家社科基金重点项目“中国法理学研究70年回理与评析”(19AFX002)

作者简介:周祖成(1966),男,湖南衡东人,西南政法大学教授,博士生导师;万方亮(1987),男,河南周口人,男西南政法大学法理学博士生,河南警察学院讲师。

一、党的政策与国家法律关系的初创时期(1949-1978)

新中国成立以后,党和国家面临着社会全方位的恢复和重建困境,打破“旧法统”,建立新社会,成为新中国法制建设初期的选择。总体而言,新中国成立之后三十年的法制实践和法学研究奠定了中国法制建设的基础,但相对于建设经验而言,也有教训。就党的政策和国家法律的关系而言,党的政策是法律的生命线,法律是无产阶级专政的工具。国家法律以党的政策为总遵循,并构成政策的规范延伸。虽然两者存在差别,但却有着共同的治理目标,即均服务于特定时期的无产阶级专政实践。

(一)无产阶级专政条件下的法律变革

中国共产党和人民军队取得了伟大胜利,中国人民得以在全新的基础上构筑民族和国家的未来。中国革命的深刻性和全面性决定了必须废除国民党政权的“六法全书”。中国共产党领导人民所建设的社会主义法制与旧政权的所谓“法制”存在着本质性差异,因此,需要运用革命手段废除国民党“伪法统”,并实行全新的社会主义法制。可以说,对旧政权进行一场彻底的法律变革完全符合中国革命发展的历史脉络。1949年2月,中共中央颁布《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》明确指出,废除国民党时期制定的“六法全书”,并依照新中国的法律进行司法裁判。同时,在新法律未颁布之前,应当以党的政策及相关纲领、条例和决议作为裁判依据。国民党政权的“六法全书”所反映的是剥削阶级的根本利益,因此,当然不能作为新时期司法裁判的依据。新中国法制建设的首要任务就是进行一场深刻的革命,彻底废除国民党“旧法统”,建立符合广大人民群众根本利益的全新的法律体系。

在革命战争时期的特殊环境中,依靠政策治理是完全必要的,“政策和策略是党的生命”成为红色基因。可以说,将党的政策及纲领、法律、条例、决议作为司法裁判的依据,是中国共产党领导中国人民进行伟大革命的历史延续。1949年9月,设立政治法律委员会,执行司法机关的职能。在国家政权亟待巩固、法律制度尚不健全的背景下,党的政策成为维护革命成果、巩固国家政权并实行无产阶级专政的有力手段。将党的政策作为司法依据在一定程度上可以理解为基于法律系统缺位的现实考量,但是,新中国成立以后的历史实践表明,政策的作用肯定不限于弥补法律的缺位。

我国法制发展和法学研究主要体现在两个方面:第一个方面是意识形态领域,即以马克思列宁主义和毛泽东思想为统帅;第二个方面是基于现实的需要,即在借鉴苏维埃立法模式的基础上完成社会改造的任务。思想因素和现实因素相结合,形成了中国法制建设初期的基本形态。其特点表现为在无产阶级专政的前提下,不断巩固新生的人民政权,因此,国家法律当然地成为无产阶级专政的工具。在彻底摧毁旧的国家机器并全面废除“伪法统”之后,新中国的法制建设一方面传承了各个革命历史时期的红色基因;另一方面,在社会主义阵营内以苏联模式作为重要借鉴。当时的法学教育模式和法学基础理论,均受到苏联的深刻影响^①。就法学理论课程而言,新中国成立初期的

^① 中国人民大学、中央人民政府法制委员会等单位聘请苏联专家讲授马克思主义国家与法的理论,组织翻译和介绍了四五十种有关苏联理论研究与实践教学方面的法学资料。如《国家与法律概论》(1950年)、《马克思主义关于国家与法权理论教程》(1953年)、《苏维埃立法和它的适用原则》(1955年)等。以此为基础,我国法学工作者先后编写出版十余种法学理论讲义、学术参考文献以及法制宣传材料。如《国家与法权理论讲义》《马列主义关于法律》《谈谈守法》《什么是法律》等,开始探索我国法学研究的成长之路。同时,还探讨了法学研究对象、法的继承性、民主法制以及政策与法律的关系等法理学问题。(参见:孙国华,郭华成.我国法学基础理论的回顾与展望[J].法学家,1988(3).)

课程名称被命名为“国家与法的理论”, 重点内容是国家与法律问题, 而法的理论是国家理论的有机组成部分。依照维辛斯基的观点, 法律不仅是统治阶级意志的反映, 而且只反映对统治阶级有益的社会关系和社会秩序^[2]。阶级性成为国家法律的本质特征。依据马克思理论的基本原理, 国家法律反映的是统治阶级的意志, 但受到社会物质生活条件的制约。马克思并不否定法的社会性特征, 但对这一特征, 当时并没有得到足够的重视, “法律作为无产阶级专政工具论”被强化, 这为随后一定历史时期内法律虚无主义的出现埋下了伏笔。

(二) 党的政策是国家法律的灵魂

从新中国成立到党的八大胜利召开, 我国法学研究体系得以逐步形成, 法制建设实践不断向前推进, 统一的立法体系得以初步建立。就中央立法而言, 从 1949 年到 1957 年, 中央人民政府共颁布 900 余部法律法规^[3], 新中国法律制度的基本体系得以初步建立。年平均立法数量超过 100 部。新中国成立初期的法制建设既体现在立法实践之中, 同时也表现在司法制度的设计之内。1954 年《宪法》明确规定, 人民法院独立进行审判, 新中国司法制度得以发展和完善; 1956 年党的八大明确提出, 要制定相对系统和完备的法律制度, 并且要做到有法可依、有法必依, 推动法制建设^①。1957 年以后, 由于“反右”扩大化, 党的政策被单纯地理解为无产阶级专政的方针路线^[4]。1957 年 10 月, 新华社通过《人民日报》发表文章《党和国家的政策是法律的灵魂》^[5], 党的政策和国家法律的关系再次明确。

“反右”扩大化之后, 法律的作用逐渐隐退, 而党和国家政策的作用得到充分发挥。伟大的革命导师列宁关于“政策就是阶级之间的相互关系——这是决定着共和国的命运的”^[6]的论断成为革命实践的行动指南, 因此, 有学者提出, 作为统治阶级意志的不同呈现形式, 国家法律和党的政策都是阶级斗争的工具^[7]。1960 年 9 月 30 日, 《毛泽东选集》第四卷正式出版发行, 其中收录了毛泽东同志在解放战争时期有关政策的重要论述^②。这部创造性地应用马列主义解决中国革命问题的光辉典范的文献一经出版发行, 就在全中国掀起了学习热潮。随后《法学研究》发表《政策是党的生命》一文, 强调要把毛泽东思想作为学习的中心内容, 并由此提升广大干部的政策思想水平^[8]。党的政策的权威性和重要性在革命战争年代已经被确立。中国革命之所以能够取得胜利, 在根本上就是源于党的政策的正确指引。党的政策在国家建设中发挥着纲领性作用。但这一特定历史时期的部分法学研究显示出远离司法务实的特征。

(三) 国家法律是无产阶级专政的工具

有学者提出, 政策是一定阶级的活动方针, 是一定阶级对待阶级之间、民族之间、国家之间的关系概括表现^[8]。当时的主流观点认为, 党的政策是国家法律的灵魂, 国家法律是贯彻党的政策的工具^[9]。在这种观念支配下, 新中国法制建设不断地进行了立法实践和理论探索。到了“文革”十年, 无产阶级专政条件下继续革命的理论出发点是好的, 但由于经验不足及认识阶段的限制, 出现了种种失误。法律仅仅被当作无产阶级专政的工具。法的阶级性成为区分其是否属于马克思主义范畴的“分水岭”^[10]; 法的阶级性成为人们思考问题和观察世界的主要衡量标准。

^① 董必武说: “我认为依法办事, 是我们进一步加强人民民主法制的中心环节”, “依法办事有两个方面的意义: 其一, 必须有法可依……。其二, 有法必依”。(参见: 社会主义民主与法制[M]. 北京: 人民出版社, 1979: 136-137.)

^②

二、全面开展法制建设时期(1978-1999)

十一届三中全会以后,经过拨乱反正,大规模法制建设提上议事日程并付诸实施。随着社会主义市场经济体制的逐步确立催生出更大的法制需求,社会主义法制建设亟需在新的历史起点上稳步推进,国家大规模立法活动在社会各领域渐次展开。经济领域的立法成效尤为显著,指令性计划逐渐让位于市场化配置,传统计划经济渐渐隐退,现代市场经济快速发展。国家治理方式也随之从主要依靠政策逐步向主要依靠法制的转变。

(一) 解放思想冲击下的学术演绎

1978年5月11日,《光明日报》发表特约评论员文章《实践是检验真理的唯一标准》,思想解放的步伐加快,一场具有历史转折意义的改革拉开序幕。破除“两个凡是”,为改革开放初期法制建设的蓬勃发展奠定了思想理论基础。4个月后,《人民日报》发表特约评论员文章《民主与法治》,指出不仅要加快制定实体法,以便司法部门量刑有准、执法有据;而且要颁布程序法,以便在程序上有法可依。同年12月13日,邓小平在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》一文中指出,为了保障人民民主,必须加强法制^①,社会主义法制建设受到进一步重视。紧接着,十一届三中全会提出了“加强社会主义民主,健全社会主义法制”的战略目标,并确立了“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的法制建设“十六字方针”。思想解放与实事求是的春风也惠及中国法学界,并深刻影响着法学界的研究视角和知识构建。

拨乱反正、解放思想实现了国家重心向经济建设转移。这一时期的法学研究呈现新的面貌。1981年北京大学法律系率先出版了以“法学基础理论”命名的法理学教材,其在体例上创新,在内容上确立了法学理论的研究对象和宗旨;1982年7月22日,中国法学会成立^②;到了1985年6月,中国法学会法学基础理论研究会成立,标志着中国法学理论至此拥有了独立的学会组织依托。这一时期法理学科围绕法的本质问题展开讨论。《法学研究》于1980年刊文《法是阶级斗争工具吗?》拉开了关于法的本质论争的序幕。1992年之前,有关法的本质的学术争鸣主要围绕法的阶级性和社会性、意志性与规律性而展开^③。主流观点认为,应当以多层次视角来剖析法的本质,其初级本质呈现为统治阶级的根本意志,而其深层本质则要到社会物质生活条件中去挖掘;法不仅因具有阶级性而成为国家统治的工具,而且因具有社会性而成为社会管理的手段^[11]。1992年1月以后,邓小平同志南方讲话指出,革命是解放生产力,改革也是解放生产力。社会主义基本制度确定以后,还要

^① 邓小平同志指出,“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律,例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等,经过一定的民主程序讨论通过,并且加强检察机关和司法机关,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。(参见:邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994:146-147.)

^② 中国法学会源于中华人民共和国成立初年由新法学研究会和新政治学研究会共同发展组建的中国政治法律学会,其由董必武同志担任会长。1979年恢复为中国政法学会,1980年由杨秀峰同志主持,更名为中国法律学会,并成立筹备委员会。直至1982年7月22日,正式成立(恢复重建)中国法学会。

^③ 关于法的本质问题研究颇多,如:李龙,朱开化.马克思论法律的本质——纪念马克思逝世一百周年[J].法学杂志,1983(2);齐乃宽.论法的本质属性及其特征[J].政治与法律,1984(6);吴世宦.论法学现代化与法的本质概念的表述[J].政法论坛,1985(3);王子琳.论法的本质[J].法律科学,1986(1);武步云.法的本质的哲学反思——兼论研究法的本质的方法论问题[J].法律科学,1987(4);崔敏.客观性也是法的本质属性[J].法学,1987(3);朱华泽,刘升平.论我国社会主义初级阶段法律的本质和基本特征[J].中国法学,1988(5);等等。

从根本上改革束缚生产力发展的经济体制, 建立起充满生机和活力的社会主义经济体制, 促进生产力的发展。邓小平同志在讲话中强调, 要坚持党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策, 关键是坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线。邓小平同志的南方谈话, 极大地鼓舞了广大司法干部和法学研究人员。在法学界, 有关法的本质的理论著述逐步由强调法的阶级性、意志性和本体意义部分地转向法的社会性、规律性和功能意义^[12]。学界关于法的本质属性的认知已达成基本共识, 即其是国家意志性、强制性、规范性以及物质制约性的有机统一, 而非纯粹的阶级性产物。从根本上说, 有关法的本质属性的论证过程就是中国法学知识体系进行重构的认知整合过程, 而党的政策与国家法律关系的学术探讨正是这种认知整合的有机组成部分。

(二) 党的政策不能代替国家法律

十一届三中全会以后, 党的政策和国家法律的关系始终离不开国家改革与发展的大局, 而法律对改革与发展成果的确认在很大程度上就是对党的政策的体现。1980 年代初期, 中共中央和国务院批准《广东、福建两省会议纪要》, 意在赋予两省更多政策优势以实现改革开放在局部地区的突破性进展。经济体制改革领域的试验性举措, 实质上是在探索建立改革开放的“试错”机制。改革开放是历史与现实、国内外多种主客观因素合力的结果, 其没有现成的实践经验可资借鉴或参考, 所以只能在局部性试验中总结经验。全国人大常委会于 1980 年 8 月 26 日批准公布《中华人民共和国广东省经济特区条例》, 而有关在深圳、珠海、汕头和厦门四个城市设置经济特区的提案也得以顺利通过。这表明, 国家改革与发展进程中注重法律的规制和保障功能的发挥, 注重通过法律为改革开放保驾护航。为进一步加强社会主义法制建设, 党的十二大报告明确提出, 普通民众和党员干部的法制意识比较薄弱, “有法不依”“执法不严”现象较为突出, 需要加快完善社会主义法制体系。同年, 《宪法》和《党章》将“党必须在宪法和法律的范围内活动”这一法制原则纳入规范体系。法制建设被提到新的历史高度, 党的政策和国家法律的关系亦面临着调整。在坚持“政策是法律的灵魂, 法律是政策的定型化”的前提下^[13], 有关政策与国家法律关系的学术视野更加开阔, 并开始探讨法律本质特征的基础之上进行比较研究。

随着学界对法律的国家意志性、强制性、稳定性以及规范性等特征的学术探讨, 党的政策和国家法律在产生基础、制定主体和具体效力等方面的差异得以显现。“政策是法律的基础, 法律是政策的法定化”^①蕴涵着辩证思维。其一, 法律存在有它的必要性。国家法律的制定和实施要遵循党的政策指引, 但在国家治理和社会管理中, 国家法律扮演的不是可有可无的治理角色, 因此, 在强调党的政策的治理功能的前提之下, 也不能忽视国家法律的秩序调节作用^[14]。孙国华教授认为, 将党的政策等同于法律所带来的后果是否制定法律的必要性……国家治理定位和党的领导角色容易发生混同。以党的政策作为国家法律制定和实施的基本依据, 并不能推导出党的政策等同于国家法律^[15]。其二, 党的政策不能代替国家法律。有学者认为, 党的政策和国家法律是相辅相成的, 党的政策的贯彻和执行通过国家法律保障性功能得到贯彻落实^[16]。因此, 为顺应改革趋势和社会主义市场经济的发展, 必须反对只讲政策不讲法律、只讲法律不讲政策两种实践倾向。

^① 所谓政策是法律的基础, 指法律直接来源于政策, 法律的内容包含原政策精神, 法律的执行保证了原政策的贯彻, 法律与政策有内在的紧密联系; 所谓法律是政策的法定化, 就是需要制定成法律的政策, 按照国家立法程序, 制定成法律。(参见: 高克明. 正确认识政策和法律的关系[J]. 西南政法学院学报, 1980(2): 52-54.)

长期以来,党的政策和国家法律的关系问题是国家治理实践的重要理论课题,其不仅直接关系到国家发展和社会稳定,更关系到如何完善和加强党的领导。只有正确解决党的政策和国家法律的关系问题,党的领导地位才能得到真正加强,国家改革的诸多举措才能顺利推进。人民代表大会制度是中国的根本政治制度,其政体性质决定了国家权力机关议行合一的必要性,党的政策与国家法律相互制约,保障各项法治举措坚持社会主义方向和符合广大人民群众的根本利益。

同时,为了对党的政策和国家法律的关系有更加精细化的理解,有学者对党的政策作了细致的区分。李步云教授认为,宪法的制定要以党的总政策和根本性政策作为依据,而党的具体政策又必须以宪法和基本法律作为依据^[17];王方仲教授认为,国家法律是贯彻和执行党的基本政策所必不可少的工具,但是,其又会对党的具体政策的展开发挥某种程度的规制和约束作用^[18]。1985年,时任全国人大常委会委员长的彭真指出,有关重大改革的立法实践需要适度的探索空间,而这个试验性阶段正是党的政策向国家法律过渡的必经过程^[19];1987年《政府工作报告》指出,改革就是进行新的制度性建设的探索过程,要在条件成熟的情况下使正确的政策逐步法律化,进而保持政策的稳定性。既表明党的政策向法律过渡的必要性,又蕴含着党的政策向法律过渡的时段性。而政策的法律化过程,实际上是以法律的稳定性和权威性保障党的政策的有效实施过程。可以说,充分领会政策精神是有效实施法律的前提,深刻知悉法律意蕴是全面执行政策的基础^[20]。就党的政策对国家法律的影响而言,“没有正确的政策观念,就没有正确的法律观念”^[21]。当政策指示与法律规定出现正面冲突时,应当依照法定程序及时修改法律,但是,在法律尚未修改之前,政策应当服从法律^[22]。学者尤俊意总括了1980年代学界关于党的政策与国家法律关系上的主要论证,可以发现,分歧仍然存在。但总体而言,这一历史时期法学的研究已不同于单纯的“法律专政工具论”,“党的政策不能代替国家法律”成为学界论证的焦点。

(三)从主要依靠政策到法律思维

党的十一届三中全会以后,社会主义市场经济的中国之路经历了一个不断探索和逐步深化的过程,直至党的十四大正式确立社会主义市场经济体制^①。党的十四大强调,为顺利推进社会主义市场经济发展,亟需制定加强宏观管理及规范微观行为的法律制度,进而实现市场规则的常态化供给。1993年,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,市场经济立法要体现改革精神,同时,要善于运用法律手段引导、推进和保障国家改革的顺利实施^[23]。社会主义市场经济体制确立以后,经济体制改革成为市场经济立法的基本依据,因此,国家立法决策在很大程度上要与改革发展政策紧密结合。社会主义市场经济体制下的法制建设不再是单纯的外部保障,事实上已经成为改革决策的有机组成部分。邓小平指出,“纠正不正之风、打击犯罪活动中属于法律范围的问题,要用法制来解决,由党直接管不合适。党要管党内纪律的问题,法律范围的问题应该由国家和政府管。”^[24]。新的历史时期对国家治理方式提出更高的期待,传统计划经济条件下以行

^① 中国经济改革并不是一蹴而就的,而是经历了一个循序渐进的过程。1978年12月召开的十一届三中全会提出要“按经济规律办事,重视价值规律的作用”;1981年11月召开的全国人大五届四次会议,提出经济体制改革的目标是“计划经济为主、市场调节为辅”;1982年9月党的十二大胜利召开,大会再次强调:“正确贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则,是经济体制改革中的一个根本性问题”;1984年10月20日召开的十二届三中全会,通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,强调社会主义经济是“在公有制基础上的有计划的商品经济”,直至党的十四大确立社会主义市场经济体制。

政命令和行政管理为主要手段的社会治理模式,难以发挥市场在资源配置中的基础性作用。

社会秩序的重大调整必然带来社会治理方式的变革。在法学界,1992年上海召开了“法律与社会发展研讨会”,1993年以“社会主义市场经济与法制建设”为主题召开法理学年会,均就市场经济和法制发展等课题进行了研究和讨论。1994年8月在大连召开的“市场经济与现代法的精神”研讨会明确提出“现代法的精神”这一概念。现代法律与市场经济的关系被深度挖掘,法的价值和精神日渐受到学界重视。另有学者认为,社会主义市场经济是法治经济^[25]、法理型经济^[26],因此,“发展社会主义市场经济必须健全法治”^[27]。法律所具有的引导性、公平性、强制性等诸多价值特征,决定了其在发展市场经济中扮演着不可或缺的制度性角色^[28]。法的本质再度被挖掘,法的定义亦随之被重构,法律权利和法律义务成为法的核心内容^①。法律的价值与功能被提到新的高度,并反映在党的政策与国家法律关系的学术探讨上。持续而稳定的经济发展环境为法律的制定和实施提供了良好的制度空间,因此,要转变重政策而轻法律的传统观念。

社会主义市场经济体制的确立及其发展催生出法制需求,而立法机关的制度供给无法完全满足社会各领域的现实需求,社会主义市场经济发展初期的诸多改革措施实际上呈现为政策性文件形式,如1980年代初期,农村经济体制改革的基本框架都可以在中央一号文件中寻找到基本依据。围绕着社会主义市场经济的时代主题和国家发展的现实需要,经济领域的立法规划及制度实践相继展开。1995年3月,《全国人民代表大会常务委员会工作报告》指出,社会主义市场经济的迅猛发展改变着原有的经济结构并塑造着新的社会秩序,然而,法律规范的缺失使得诸多领域呈现出制度空白,因而亟需通过相关经济法规的制定以实现对新的社会行为和社会关系的制度规范。传统计划经济挤压着现代市场机制和客观价值规律的生存空间,为此,需要重新审视法律在社会主义市场经济发展中的角色定位。市场经济立法应当改变行政指令的主导性地位,更好发挥市场在资源配置中的基础性作用,最终实现由传统计划经济向现代市场经济的体制转型^[29]。市场经济的本质属性决定了法律的重要定位,但是,强调法律的秩序调节作用并不是完全否认国家计划存在的必要性,更不是要否定党的政策的指导性地位。国家立法必须坚持党的基本路线^[30],并以是否能够提升社会生产力、增强国家综合国力以及提高人民生活水平作为基本检验标准^[31]。同时,法律适用同样要遵循党的基本政策,但是,“绝不能借政策指导之名滥用法律,甚至不要法律”^[32],法律的独立价值得以认可和保存。

1978年开启了一个新的历史时期。围绕着法的本质和内涵,法学界先后进行了“法的阶级性和社会性”“权利本位和义务本位”“法治和人治”三次大的学术论争,强调法制并不意味着党的政策在国家治理中的作用被削弱,更不是意味着否认党的政策的重要作用。因为正是通过党的政策的实施,立法活动才得以迅速展开。总体而言,党的政策与国家法律是指导与被指导关系、在效力上是约束与被约束关系、在实施过程中是相互促进关系^[33]。党的政策可以作为国家法律的核心内容,进而通过法律手段得以贯彻实施^[34]。

^① 张文显教授认为,“法是由国家制定、认可并保证实施的,反映由特定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、保护和发展统治阶级所期望的社会关系和社会秩序为目的的行为规范体系”。(参见:张文显. 法学基本范畴研究[M]. 北京:中国政法大学出版社,1993:35.)

三、党的政策与法律关系发展的新时期(1999-2019)

党的政策和国家法律的关系进入了新的历史发展阶段,学术界在新的时代背景和制度设计中进行两者关系的学术探讨。随着党的政策和国家法律关系的定位日渐明晰,作为国家和社会治理的两种方式,可以经由规范转换实现两者价值与追求,并最终实现中国特色社会主义法治。

(一) 党的政策与国家法律关系的转变

党的政策与国家法律为国家治理体系的重要组成部分。党的政策是管理国家的重要方式^[35]。1997年9月,党的十五大将“依法治国,建设社会主义法治国家”作为治国基本方略写入党十五大报告和《党章》^①。党的十五大对依法治国进行了科学界定,依法治国的前提和基础就是要坚持党的领导。发展和完善社会主义各项事业需要法律的制度性支撑,需要运用法制手段保护社会各主体的合法利益。依法治国彰显了党对国家治理的深刻反思,蕴含着执政方式的转型。在推进国家法治建设中,党的领导地位不能被削弱,更不能被动摇。推进法治建设是增强和发挥党的领导核心作用的重要方式。坚持党的领导是全面推进中国法治建设的历史必然,而积极领会和贯彻党的政策正是实现党的领导的重要形式。作为治国方略,依法治国的战略地位需要制度确认。因而,在1999年《宪法》修正案中,依法治国为《宪法》规范所吸纳,建设社会主义法治国家成为重要目标。同年8月,以“跨世纪法理学回顾与展望”为主题的中国法学会法理学研究会上海召开,李龙教授提出了中国法理学发展的“十大转变”,其中一个重要的方面就是关于党的政策和国家法律的关系转变问题^②。他认为,改革开放二十年来,重视政策而轻视法律的研究进路值得商榷。在法学研究的整体层面,法治话语资源不断被融吸到新时期的法学研究之中,党的政策与国家法律的学术探讨也开始融入法治维度。

然而,社会实践中的法律政策化现象不仅会使法律条文因过于原则化而难以实施,而且会因政策的阶段性特征而导致社会对法律的短期效应心理。因此,将政策和法律区别开来的学术努力,对于促进精细化立法、提升法律的可操作性显得十分必要。李步云教授认为,政策的制定和实施离不开人民的认可,而人民接受政策的最好方式就是经由法定程序将政策法律化^{[35]425-427}。从根本意义上来讲,法定程序中的政策转化过程即是党的政策主张经受人民意志的过滤和筛选过程。党的政策向国家法律的制度转化过程,它不仅可以保证党的领导的彻底贯彻,而且能够实现国家和社会运行的程序化和制度化。张文显教授认为,强调党的政策须依照法定程序来实现对国家法律的指导作用,并不是要取消党的政策对国家法律的指导作用,更不是要否认党的领导地位^[36]。法定程序的功能价值在于促使政策的法律化转变,经由将法治精神注入党的政策规范,进而实现以法治方式贯

① 早在1996年3月,八届人大四次会议就提出“依法治国,建设社会主义法制国家”,并将其写入《国民经济和社会发展“九五”规划和2010年远景目标》,当时使用的是“法制国家”。经过学界的语义分析和价值论证,“法治国家”被党的十五大所采纳。

② 所谓“十大转向”即:从政治哲学之法理学向法律科学之法理学转变;从研究方法的单一性向研究方法的复合性转变;从法的意志论向法的规律论转变;从法的批判性向法的批判性与法的继承性、法律移植相统一转变;从重政策轻法律向法律政策并重甚至治国主要依靠法律转变;从法的专政功能向法制与民主、法律与人权结合转变;从注重法的适用向法的适用与法的监督制约并重转变;从注释法学向实然法研究与应然法研究并重转变;从法与经济的一般关系论向市场经济与法制内在关联论转变;从工具性法制价值分析向依法治国的法治论转变。(参见:李龙,汪习根. 风雨百年的中国法理学[G]//庄金锋,崔惠平. 跨世纪法理学回顾与展望. 上海:上海社会科学出版社,2000:25-39;李龙,汪习根. 二十世纪中国法理学回眸[J]. 法学评论,1999(4):1-20.)

彻和执行党的政策。赵震江教授和付子堂教授在论述党的政策和国家法律的关系时谈到, 国家法律是外在形式, 党的政策是实质内容, 执行了法律也就实现了党的政策^[37]。党的政策经由法定程序上升为国家法律的转化过程, 本质上就是党的执政方略接受人民检验的过程。国家尊重和保障人权于 2004 年被纳入宪法, 这是将党的人权保障政策通过法定程序上升为国家意志的体现。党的政策和国家法律的关系不仅仅是要将党的政策通过正当程序上升到国家意志的高度, 而且要将党的政策贯穿立法、执法和司法的全过程。正确处理党的政策和国家法律的一个重要方面, 就是要将党的政策贯彻于社会主义法律制定、实施和适用的过程之中。

(二) 党的政策和国家法律的功能定位

这一时期, 随着依法治国方略的推进, 法律成为治国理政的主要手段, 党的领导和执政方式发生了历史性变革。坚持党的领导是实现中国特色社会主义法治建设的根本保障。坚持党的领导是推进全面依法治国的正当性前提。离开党的领导, 依法治国将难以实现实质性推进; 坚持党的领导, 依法治国可以实现在国家和社会治理领域的制度性融入, 且契合中国特色社会主义的治理逻辑。可以说, 法治中国建设、法治体系完善以及依法治国的推进, 都必须将坚持党的领导作为原则和基本遵循。

党的十八大明确提出, 依法治国是党领导人民治理国家的基本方略, 而法治是治国理政的基本方式。在国家治理体系和治理能力现代化的目标下, 法治成为国家和社会治理所必须依托的制度资源, 而党和人民也对法治的制度性和保障性作用寄予厚望。2012 年 12 月, 习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的重要讲话中指出, “我们要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用, 坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式, 善于使党的主张通过法定程序成为国家意志, 善于使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员, 善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导, 支持国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作。”^[37] 党的领导核心作用以及现代法治的实质内涵决定了党的领导方式的转变, 通过使党的主张经由法定程序上升为国家意志, 可以实现党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一。国家法律以其国家意志性、强制性和规范性等保障党政策的贯彻和实施, 同时, 党的政策的制定和实施要体现法治精神, 进而践行党领导人民治理国家的基本方略。在全面推进依法治国背景下, 国家法律对政策制定和实施的规范和制约作用有所显现。2013 年 11 月, 十八届三中全会明确指出, 税收优惠政策统一由相关法律法规规定, 严禁和惩处各类违法实行优惠政策的行为^[38]。党的重要文献首次明确要求具体政策应当以法律为依据。党的政策是国家法律的先导, 国家法律则是具体政策的依据, 这既能够保证党对法治中国建设的全面领导, 又可以实现现代法治精神的实践运作。

坚持中国特色社会主义法治道路, 最根本的就是要坚持中国共产党的领导^[39]。党的领导不仅体现在对依法治国的战略选择上, 而且体现在法治方略的治理实践中。党的政策为国家法律的先导和指引, 要善于将党的政策主张转化为国家法律以发挥党的领导核心作用。实施法律就是贯彻党的意志, 依法办事就是执行党的政策。随着法治进程的展开, 党在法治中国建设中的领导核心作用日益彰显。科学立法必须发挥党的政策的指导性作用, 国家法律的具体实施环节是党的政策的法治化贯彻过程。2014 年 9 月, 习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上强调:

“我们必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,通过人民代表大会制度,保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行……善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”^[40]。同年10月,十八届四中全会决定,凡涉及重大体制和重大政策调整的立法问题,必须报党中央讨论决定,这就保证了党在国家法律制定中的先导性地位。

(三)党的政策与国家法律相得益彰

就国家治理体系和治理能力现代化而言,需要发挥党的政策和国家法律的各自优势,使之相得益彰。法律的实施过程是将党的政策贯穿于依法治国全过程和各领域。重大改革要于法有据,通过发挥立法的引领和推动作用以实现改革的可预期性和确定性。以国家法律保障改革,同时要强调党的政策对国家法律的先导性作用。需要注意的是,党的政策是否需要转化为法律取决于一定时期的政治、经济和社会条件。党的政策是制定国家法律的基本依据,但是,社会实践的需求是制定国家法律的动因。法律服务于社会实践,并随着实践的发展而不断革新。

就历史逻辑而言,党的具体政策和国家法律因时代发展和现实需求而发生变革,这就为党的政策和国家法律的规范转化及价值融合提供了可能的制度空间。党的政策和国家法律的规范转化及价值融合主要体现在两个维度上:一是党的政策向国家法律转化。党的政策在不同历史时期持续调整,以适应制度变迁和利益调整所带来的秩序建构。国家法律随着法制建设的需要而修订,最终实现两种规范的内涵有机融合。二是国家法律持续体现党的政策。党的政策和国家法律是相得益彰的关系。两种规范之间的同质结构,可以从内涵和属性两个方面来理解。其中,两者内涵在很大程度上所展示的是党的政策与国家法律的稳定性和可预期性差异。党的政策同样具有规范性内涵和稳定性价值,可以实现人们行为的可预期性。那种认为党的政策不具有可预期性的观点,在很大程度上是源于认识误区,或者潜藏着某种不便诉说的政治目的;事实上,党的政策不仅可以合理预期,而且是围绕人民的根本利益而展开,而期望值的大小取决于对人民内涵的把握。因此,党的政策和国家法律在规范稳定性和行为可预期性上具有相同内涵,体现了以人民为中心的理念。同时,两者在属性上,也具有同质性。党的政策具有极强的调动能力和秩序重构能力,它既能够为现实社会设定运作模式,又可以提供相应的主体行为规范,并能够划定制度边界和适用范围。

党的政策和国家法律在治理偏向和规范内涵上的差异性决定了其互联互通的必要性,而两者在价值初衷和终极追求上的一致性决定了其互联互通的可能性。可以说,党的政策指导着特定时期的历史任务,国家法律服务于特定时期的实践课题,两者在国家发展和人民幸福的政治伦理和价值期许上实现着规范融通,并最终统一于反映党的意志和人民根本利益的特定历史实践当中。

结语

新中国成立70年来,党和国家的建设、改革和发展在很大程度上取决于党的政策的科学指引。无论是新中国成立初期的社会主义建设,还是改革开放时期以经济建设为中心的转型,以及新时代全面依法治国方略的实施,都是在党的政策主导下的社会主义实践。正确理解和认识党的政策和国家法律其核心要义就是要从实现党的领导、人民当家作主和依法治国有机关统一出发,深刻认识党的政策和国家法律相得益彰的关系。法律就是将党的政策主张通过民主和法定程序上升为国家意

志,进而实现党的领导贯穿于人民当家作主和依法治国的全过程和各领域。在新时代中国特色社会主义建设进程中,必须坚持党的政策为国家法律的根本指引,保证国家法律充分实现党的意志和主张。在党的政策与国家法律的关系的后续研究中,应当在构建中国特色、中国风格、中国气派的立法体系、司法体系和法治话语宏伟目标之下,稳步推进法学理论与法治实践深度融合与现实关照,为新时代中国特色社会主义法治建设做出法学和法律工作者应有的贡献。■

参考文献:

- [1]王怡. 论立法过程中的事实论证[J]. 政治与法律, 2018(7): 102.
- [2]舒扬. 中国法学 30 年[M]. 广州: 中山大学出版社, 2009: 22.
- [3]陈仁涛. 中国共产党关于依法治国理论与实践的历史考察[J]. 浙江工业大学学报(社会科学版), 2009(1): 117.
- [4]朱恩霖. 法律和政策的关系[J]. 法学, 1957(6): 33.
- [5]新华社. 党和国家的政策是法律的灵魂[N]. 人民日报, 1957-10-25(07).
- [6]列宁全集: 第 32 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1958: 217.
- [7]赵擎. 关于法律和政策的若干问题[J]. 法学, 1958(3): 25.
- [8]伍彤. 政策是党的生命[J]. 政法研究, 1961(1): 14.
- [9]张友渔, 王叔文. 法学基本知识讲话[M]. 北京: 中国青年出版社, 1963: 78-79.
- [10]刘红臻. 中国特色社会主义法学理论体系的形成过程及其基本标志[J]. 法制与社会发展, 2013(2): 14.
- [11]刘雪斌, 李拥军, 等. 改革开放三十年的中国法理学: 1978-2008[J]. 法制与社会发展, 2008(5): 9.
- [12]张文显. 改革开放新时期的中国法理学[J]. 法商研究, 2001(1): 33.
- [13]李龙, 汪习根. 二十世纪中国法理学回眸[J]. 法学评论, 1999(4): 17.
- [14]林景仁. 关于政策和法律相互关系的几个问题[J]. 法学研究, 1980(4): 46.
- [15]孙国华. 党的政策与法律的关系[J]. 法学研究, 1978(3): 29.
- [16]刘升平. 法律与政策关系之我见[J]. 西南政法大学学报, 1986(6): 85-86.
- [17]李步云. 政策与法律关系的几个问题[J]. 西南政法大学学报, 1984(3): 6.
- [18]王方仲. 略论政策与法律的关系[J]. 西南政法大学学报, 1986(3): 17-18.
- [19]彭真文选[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 512-514.
- [20]高克明. 正确认识政策和法律的关系[J]. 西南政法大学学报, 1980(2): 72.
- [21]孙国华. 法学基础理论[M]. 天津: 天津人民出版社, 1986: 127-140.
- [22]李肇文. 政策不能代替法律[J]. 法学评论, 1989(3): 84.
- [23]中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定[N]. 人民日报, 1993-11-17(08).
- [24]邓小平文选: 第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 163.
- [25]文正邦. 论现代市场经济是法治经济[J]. 法学研究, 1994(1): 25.
- [26]公丕祥. 社会主义市场经济与法律调整[J]. 法律科学, 1993(1): 3.
- [27]王家福. 发展社会主义市场经济必须健全法治[J]. 求是, 1994(5): 31.
- [28]张耕. 对市场经济条件下法制的地位和作用的再认识[J]. 中国法学, 1996(3): 5.
- [29]李铁映. 解放思想, 转变观念, 建立社会主义市场经济法律体系[J]. 法学研究, 1997(2): 8.
- [30]杨紫烜. 论社会主义市场经济法律体系[J]. 中外法学, 1998(1): 23.
- [31]程义光. 市场经济——法院审判工作面临新的挑战[J]. 法学评论, 1993(4): 37.
- [32]张文显. 法理学[M]. 北京: 法律出版社, 1997: 425-426.

- [33] 孙国华. 马克思主义法理学研究[M]. 北京:群众出版社,1996:423.
- [34] 李步云. 法理学[M]. 北京:经济科学出版社,2000:424.
- [35] 张文显. 法理学[M]. 北京:法律出版社,2007:399-400.
- [36] 赵震江,付子堂. 现代法理学[M]. 北京:北京大学出版社,1999:275-280.
- [37] 十八大以来重要文献选编(上)[M]. 北京:中央文献出版社,2014:91-92.
- [38] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京:人民出版社,2013:21.
- [39] 习近平. 加快建设社会主义法治国家[J]. 求是,2015(1):3-8.
- [40] 在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话[M]. 北京:人民出版社,2014:6-7.

The Historical Development Process of the Relationship between CPC Policy and National Law in the Past 70 Years

ZHOU Zu-cheng, WANG Fang-liang

(Administrative Law School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: The CPC policy and the law of the country are the two important systems of national and social governance. However, the national tasks and institutional environment in different historical periods directly determine people's understanding of the Party's policies and national laws, and reflect the practical positioning and interrelationship of the Party's policies and national laws in the national and social governance. Generally speaking, from the founding of P. R. China to the beginning of reform and opening up, with the dictatorship of the proletariat as the main line, the Party's policy of consolidating the political power has become a powerful tool of the dictatorship of the proletariat; from the reform and opening up to the rule of law, economic construction is the center, and the demand of system supply has made the national law an important way of governance; from the rule by law to the rule of law in China, the national governance system and The modernization of governance ability has become an important goal of governance, and the transformation and logical integration of the Party's policies and national laws have become the theme of the era of national governance. From "the policy itself is the law" to "the Party's policy guides the operation of national law making", it reflects the scientific understanding and interpretation of the relationship between the Party's policy and national law; from mainly relying on the policy to comprehensively promoting the rule of law, it shows the Party's new thinking, new concept and new strategy of national governance. At the same time, the academic research of the Party's policy and the state's legal relationship has also experienced a theoretical evolution process which is consistent with the practical logic.

Key Words: CPC policies; national law; CPC leadership; rule by law; rule of law in China

本文责任编辑:林士平