

# 政法体制的政治历史解读

邵六益

**[内容摘要]** 中国特色社会主义政法体制植根于20世纪中国的根本议题之中。“自生自发”的社会转型模式只适用于西方“文明世界”的范畴内，落后国家只能通过革命的方式争得民族解放，实现国内政治秩序的重建。近代中国的大转型需要借助列宁式政党重塑和凝聚力量，不同于国民党政治革命模式，共产党借助社会革命重构了中国革命的动力，通过打造先锋队并塑造无产阶级取得革命成功，对群众进行政治动员的需要促生了司法为民的基本要求。从革命时期就开始形成的党管政法、司法为民等，构成了政法体制的基本内容；其中，党管政法提供了社会革命的领导者和方向，而大众司法则有助于培养社会主义新人，这一框架在今天依旧具有解释力。习近平法治思想将“坚持党对全面依法治国的领导”和“坚持以人民为中心”作为最重要的内容，接续了政法体制中党管政法、司法为民的两项要求，也在某种意义上代表了政法体制在新时代的最新发展。

**[关键词]** 国家转型；政法体制；党管政法；司法为民

## 一、问题的提出

近些年来，法学界涌现出越来越多关于中国特色社会主义政法体制的研究，如对政法体制、党管政法、法院调解、群众路线等问题的关注。<sup>①</sup>由此，接续了政法法学的研究传统——对司法之中政党的关注。<sup>②</sup>目前学术界对政法体制的内涵和外延并没有达成一致意见。如有学者认为政法体制包括两个方面的内容：一是“条块关系”中以块块为主的同级党委领导体制，二是央地关系中的党内分级归口管理与中央集中统一领导。<sup>③</sup>也有学者认为党与政法关系最终形成了“总揽全局、协调各方”的政法领导体制，具体表现为“领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”。<sup>④</sup>尽管各种表述之间存在分歧，但基本上都将政法体制确定为这样两个部分，一个是党法关系，即政党与法治建设之间存在的领导与被领导关系；一个是法民关系，即法律与人民之间的关系。相较于十多年前的研究而言，近期的相关研究分享着一个共同点：大量地使用档案材料或社会调研

<sup>①</sup> 如黄文艺：《中国政法体制的规范性原理》，《法学研究》2020年第4期；黄文艺：《新时代政法改革论纲》，《中国法学》2019年第4期；周尚君：《党管政法：党与政法关系的演进》，《法学研究》2017年第1期；侯猛：《当代中国政法体制的形成及其意义》，《法学研究》2016年第6期；刘忠：《“党管政法”思想的组织史生成（1949—1958）》，《法学家》2013年第2期；陈柏峰：《革命传统与法治国家的建设——政法工作中的群众路线》，《文化纵横》2010年第6期。

<sup>②</sup> 苏力：《中国司法中的政党》，载苏力主编：《法律和社会科学》第1卷，法律出版社2006年版。更多的经典文献，可参见林端、侯猛、尤陈俊主编：《司法、政治与社会：中国大陆的经验研究》，翰芦图书出版有限公司2012年版。对“政法法学”的较早概括亦可参见苏力：《也许正在发生——中国当代法学发展的一个概览》，《比较法研究》2001年第3期。

<sup>③</sup> 如侯猛：《当代中国政法体制的形成及其意义》，《法学研究》2016年第6期。

<sup>④</sup> 如周尚君：《党管政法：党与政法关系的演进》，《法学研究》2017年第1期。

的材料，娴熟、准确地援引文献档案，还原政法体制的制度背景。但是诉诸历史档案的描述性研究容易将政法实践当作理所当然的事实进行描述，有可能忽视制度背后的理论逻辑。为什么政法体制包含这些内容？政法体制的这两点之间存在什么样的关联？这些问题还需要超越描述性研究的分析。本文试图从20世纪中国革命与国家建设的背景出发，为政法体制的形成提供一种融贯的解释进路——不是将政法实践作为推理的当然前提去寻找材料支撑，而是将其置于中国现代化与国家转型过程之中，为政法体制的内在结构提供一种融贯的解读。<sup>①</sup>

“政法”不仅意味着政治与法律的关系，也表明某种政党—国家形式，对政法体制的理解不能仅仅局限在司法领域中，而是代表着某种国家社会的组织形式。<sup>②</sup>无论是近代西方所形成的自由主义式的现代化道路，还是中国的政法体制，都是现代化的组成部分。马克思主义和自由主义同样致力于将政治的正当性从神转移到人的事业，马克思主义对人的解放更为彻底，阶级范式打破了启蒙思想家原初状态下原子化个人的假象，使得社会契约摆脱了抽象主体的束缚，从属于特定阶级的具体人成为构建现代政治的更为坚实的基础。<sup>③</sup>近代以来的国家学说建立在启蒙哲学基础上，人民主权、社会契约赋予了国家由下而上的正当性，美国革命、法国革命使得这种理论变成了现实，进而成为模式，此后政治哲学的根本性创新几乎终结，现代化进程简单表现为“自生自发”的社会转型，学术思考的核心转移到社会学研究上来。<sup>④</sup>然而，自由主义版本的社会进化模式只适用于欧美强国，对于受到外国压迫的中国而言，社会转型必须要以国家转型作为前提，救亡始终是高于启蒙的命题。

在救亡图存以求现代化的过程中，现代化的伦理追求由政党承担，无论是国民党还是共产党，都试图以“社会化”的方式将自身的政党伦理推广到全体人民。但只有通过社会革命发动广大人民群众才有可能推翻“三座大山”，这也是共产党打败国民党、完成晚清以来大变局的关键所在。<sup>⑤</sup>不同于国民党“党化司法”中政党与法律的两个要素，政法体制突出了对人民的动员及教育，构成了社会主义法治的独特品质。20世纪中国的特殊境遇决定了国家转型的路径，政法体制既可以说是关于法治建设的一种总结，也可以说是整个国家体制的一种标识。<sup>⑥</sup>政法体制内在于中国现代化的特殊语境之中，党领导司法、司法为民构成了政法体制的基本内容。新中国成立后，政法工作在服务大局中形成革命与法制的辩证法。在现代法治过程中，为了保证广大群众在法律过程中不被忽视，党需要借助司法为民等政策，弥合法律的形式规则与分层化社会的间隙，由此形成了司法过程在专业化与大众化之间摇摆的印象。党领导司法、司法为民形成了政法体制中的三个要素：政党—法律—人民。今天，习近平法治思想将“坚持党对全面依法治国的领导”“坚持以人民为中心”作为两项最基本的要求，这也在某种意义上表明了政法体制的生命力和创新性品质。

① 关于从政法的逻辑揭示制度变迁的例子，可参见邵六益：《政法与法政：司法话语的变迁》，北京大学博士学位论文，2016年。

② 参见冯象：《政法笔记》（增订版），北京大学出版社2012年版。

③ 甘阳先生认为，马基雅维利、霍布斯、洛克被当作现代性的“第一波浪潮”，而马克思、卢梭、康德、黑格尔同属于“第二波浪潮”，马克思主义是比启蒙哲学社会契约理论更为激进的学说浪潮。参见甘阳：《政治哲人施特劳斯：古典保守主义政治哲学的复兴》，载[美]列奥·施特劳斯：《自然权利与历史》，彭刚译，生活·读书·新知三联书店2003年版，导言，第17页。

④ [法]雷蒙·阿隆：《社会学主要思潮》，葛智强、胡秉诚、王沪宁译，上海译文出版社2005年版。

⑤ 参见刘小枫：《现代性社会理论绪论》，华东师范大学出版社2018年版，第170—171页。

⑥ 参见汪晖：《世纪的诞生：中国革命与政治的逻辑》，生活·读书·新知三联书店2020年版。

## 二、现代转型中的党和国家制度

近代政治哲学所许诺的社会契约建国，只适用于西方所谓“文明国家”的范畴，无论是涂尔干发现的从机械团结到有机团结的转变，还是韦伯概括的从卡理斯玛型到传统型再到法理型的统治，都有一个欧洲中心主义的预设。<sup>①</sup>“法的精神”这种看似中性的词汇，最终发展为具有欧洲地方特性的“资本主义精神”。“唯独西方才有”“除了西方之外”“只有在西方”“没有任何时代、任何国家，有如近代西方那样”等词汇充斥在韦伯的论述中，作为“欧洲文化之子”，他关心的是近代欧洲的独特性，或者更准确地说是德国的独特性。<sup>②</sup>对于大部分国家而言，无法跨入所谓“文明”门槛开启自生自发的社会转型，近代的西方国际法也创造出“文明国家”“半开化国家”“野蛮国家”的三分法，“文明”成为19世纪欧洲国际法的重要概念。在这个意义上，自由主义知识人眼中的西欧工业化、政治民主化、法治现代化不可能是普适的；将这种现代化理论推广为现代社会的正当秩序的模板，恰恰“可能忽略地缘政治结构中的不平等条件”。<sup>③</sup>总之，西方“自生自发”的现代化道路是国际关系中强者的特权，对于落后国家——如俄国、中国——而言，问题的关键不在于解释世界、固化这种“文明—野蛮”秩序，而是改造世界，为其国家转型提供契机，列宁式政党成为必选项，而党管政法便是一种自然而然的结果。

### （一）边缘国家的现代转型

人类政治生活的最核心议题是国家问题——确定哪些人组成共同体，并在内部安排由谁来执掌共同体的公权力，两个命题分别被概括为“社会契约”和“政治契约”。<sup>④</sup>近代以来的启蒙思想家重塑了政治哲学命题，个人成为正当性唯一的源泉，人民主权与社会契约是形成权力的关键。每个人都从造物主那里获得了天赋的权利，为了保护生命或财产，人们才决定以社会契约的方式组成国家，而政府的目的也就是为了保护这些权利。<sup>⑤</sup>18世纪末的美国革命和法国革命使得近代国家理论从学说成为现实：美国实践了洛克的理论，而法国则验证了卢梭的人民主权学说。<sup>⑥</sup>无论法国大革命最终境遇如何，拿破仑引以为傲的“拿破仑民法典”已经重塑了西方关于正当性的社会基础。<sup>⑦</sup>从此，正当的国家都需要遵循相关的要求，就如《人权宣言》乐观、自信地宣称，“凡权利无保障和分权未确立的国家，就没有宪法”。正如施米特所敏锐观察到的那样，权利保护与权力分立成功地从一种地方性知识变成一种普适性真理，进而塑造了后世自由民主法治国的基本框架。<sup>⑧</sup>

当资产阶级革命胜利、近代政治哲学所追求的人民主权和社会契约等诉求被现实政治确立下

① 参见赖骏楠：《国际法与晚清中国：文本、事件与政治》，上海人民出版社2015年版。

② 参见[德]马克斯·韦伯：《新教伦理与资本主义精神》，康乐、简惠美译，广西师范大学出版社2007年版，前言部分。

③ 参见刘小枫：《现代性社会理论绪论》，第32—33页。

④ 参见李猛：《自然社会：自然法与现代世界的形成》，生活·读书·新知三联书店2015年版，第431页。

⑤ 参见[英]洛克：《政府论》（下篇），叶启芳、瞿菊农译，商务印书馆1964年版；[法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆2003年版。

⑥ 美国革命与自然权利学说的关系，可参见[美]卡尔·贝克尔：《论〈独立宣言〉——政治思想史研究》，彭刚译，商务印书馆2017年版，尤其是第二章。

⑦ 参见邵六益：《民法典编纂的政法叙事》，《地方立法研究》2020年第5期。

⑧ 参见[德]卡尔·施米特：《宪法学说》（修订译本），刘锋译，上海人民出版社2016年版，第179—181页。

来之后，近代自然法的使命就完成了，其所包含的激进性就被主权国家所驯服。<sup>①</sup> 19世纪兴起的正是以分析实证主义法学、哲理法学和历史法学为代表的三大法学流派，自然法被重构为民族国家的法律。现代化学术努力从政治理论转到社会学上来，探讨“社会法则”成为19世纪之后欧洲学术的重心，无论是圣西门还是孔德，都试图以不受人的意志所控制的“法则”的概念取代“自然法”，由此对抗作为法国大革命的理论基础——社会契约论——中的任意性。<sup>②</sup> 核心命题变成了如何看待社会转型而非国家建构，学者所热衷的也是描述这种社会变化，无论是孔德、托克维尔，还是马克思，都关注欧洲王朝革命之后的社会状态，然后分别给出工业社会、民主社会和资本主义社会的结论。<sup>③</sup>

西方自生自发现代化建立在人的平等性基础之上，真实世界中的个人恰恰是不平等的。由于每个人在经济、文化等方面的差异，社会契约最终所得到的结果也很难说是公平的，卢梭等人的社会契约论在现实中会因为各种原初性的差别而难以实现，所以国家也就不可能是实现人民主权的结果正义，而是“镇压被压迫被剥削阶级的机器”，法律也不过是阶级统治工具而已，“你们的法只不过是奉为法律的你们这个阶级的意志”。尽管任何国家形式都是阶级统治的工具，每一次社会进步只不过是新的阶级压迫取代旧的阶级压迫，但是资本主义阶段出现了一个重大变化，无产阶级与资产阶级的对抗成为人类历史上可以想见的最后的对抗，“最后的斗争”也会最终消灭国家本身。<sup>④</sup>

在资本主义的社会阶段，阶级压迫发生质变，资本的“物”的逻辑取代了“人”的伦理，成为凌驾于一切社会关系之上的支配形态。资产阶级对无产阶级的剥削不是人对人的压迫，而是资本对人的压迫；资本逻辑的扩张带来的劳动异化不仅适用于无产阶级，对资产阶级同样适用。<sup>⑤</sup> 温情脉脉不仅在无产阶级的生活中消失，在资产阶级的生活中也消失了，资本家经营不善就会沦为无产者，即便是婚姻这种温情的最后庇护所中，在资本主义时代也蜕变为扩大交际圈子、提升资本增值空间的手段。<sup>⑥</sup> 无产阶级要推翻的不仅是资产阶级的统治，更是资本的支配本身：不仅解放无产阶级，也解放了资产阶级。马克思主义号召以革命推翻国家之后，最终所要实现的共产主义恰恰是要消灭这“凌驾于社会之上”的国家机器，实现每个人自由而自在的状态。无产阶级不仅仅是简单地使用自由主义的民主手段来进行统治，而是要消灭民主这种国家机器本身，消灭作为国家残余的民主制度——少数服从多数的民主原则不会消失。<sup>⑦</sup>

从理论上来说，由于资本的剥削不分国界，无产阶级没有自己的祖国，因此革命也是全球范围的。在《共产党宣言》发表之前，恩格斯曾经以问答的形式讨论过“共产主义原理”，他也认为无产阶级革命不可能在单独某个国家内发生，而是必然在各文明国家同时发生。<sup>⑧</sup> 待到《共产党宣言》发表时，马克思、恩格斯已经意识到：“如果不就内容而就形式来说，无产阶级反对资产阶级的斗争首先是在一国范围内的斗争。”<sup>⑨</sup> 那么，首先在哪个国家实现呢？社会主义需要有

① 参见[意]登特列夫：《自然法：法律哲学导论》，李日章、梁捷、王利译，新星出版社2008年版。

② 参见陈涛：《法则与任意——从社会契约论到实证主义社会学》，载强世功主编：《政治与法律评论》第4辑，法律出版社2014年版。

③ 参见[法]雷蒙·阿隆：《社会学主要思潮》，第249页。

④ 参见马克思、恩格斯：《共产党宣言》，载《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第250页及以下。

⑤ 关于异化问题，可参见马克思：《1844年经济学哲学手稿》，人民出版社2000年版。

⑥ 参见恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社1999年版，第71—73页。

⑦ 参见列宁：《国家与革命》，人民出版社2015年版，第22—23页。

⑧ 参见恩格斯：《共产主义原理》，载《马克思恩格斯选集》第1卷，第221页。

⑨ 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，第262页。

一定的经济基础，经济越发达的国家越有可能率先进行无产阶级革命，恩格斯在上述“问答”中也是重点关注英国、美国、法国和德国四个国家。但在现实中，为什么落后的俄国第一个在全国范围内成功进行了社会主义革命？

现代化不仅是上层建筑领域思想上的变化，更是实实在在的财富增值和社会变迁，任何国家在走向现代化的时候，都需要拥有更多的资源来重塑传统的城市与乡村关系。<sup>①</sup> 财富的积累需要放在整个国际格局中去理解，当资本主义发展到帝国主义阶段以后，资本在全球范围寻求原料产地和产品市场。无论是洛克菲勒煤油托拉斯，还是通用电气公司，它们的业务是遍布全球的，借助银行这一金融工具，其剥削的触角和吸盘伸到全球每一寸土地，资本“瓜分世界”的野心慢慢变成现实，每个国家的无产阶级受到外国资产阶级的剥削。<sup>②</sup> 又由于资本集中在少数最强大的国家之中，最终落后国家在整体上受到了极少数最强国家的剥削。列宁特别以英国为例进行了说明，它不仅有能力剥削全世界，而且还收买了英国部分的工人阶级，使他们成为分享这种殖民利益的同谋。<sup>③</sup> 在帝国主义的全球体系下，落后的俄国不可能遵循常规道路实现和平的大国崛起，在1917年走上社会主义道路既意味着国内无产阶级的解放，抛弃了私有财产原则，为俄国的社会主义建设提供了可能，同时也意味着跳出了帝国主义对俄国的剥削。这既是历史节点上的战略选择，也给世界秩序带来了新元素，开启了新的纪元。<sup>④</sup> 近代中国的现代转型无疑也受到了国际形势的影响，有研究发现，英、法、美、德、日、俄在中国问题上的“大国协调”乃是辛亥革命时国内各政治派别“大妥协”的关键性外因。<sup>⑤</sup> 在列强环伺下，中国只能采取革命的方式突破瓜分的格局，重塑国内的革命力量，才有可能追求国家转型与现代化；也正是俄国、中国的社会主义革命，在西方主导的漫长19世纪末期孕育了变革的种子，迎来了社会革命的20世纪。<sup>⑥</sup>

## （二）国家转型中的政党竞争

中国自1840年以来被迫向西方一步步门户打开，但自给自足经济非常强大，这在很大程度上拒斥了西方资本的入侵，国际资本对中国的剥削主要靠武力支撑的直接掠夺，而不是合法贸易。直到中国共产党领导革命时，这种状况还没有发生实质性改变，也因此中国共产党才有在农村进行革命动员的可能。<sup>⑦</sup>

晚清以来的“三千年未有之大变局”意味着传统统治手段丧失了效力，对内无法整合新兴的社会力量，科举制的废除也使得国家与社会之间的纽带被割断。中国近代转型的核心命题就是从国家层面上寻求独立，并完成国家内部的现代整合，改变中国人只知其族不知其国的状况。传统

① 参见[美]萨缪尔·P·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，沈宗美校，上海人民出版社2008年版，第55—57页。

② 参见列宁：《帝国主义是资本主义的最高阶段》，人民出版社2014年版，第66—69页。

③ 列宁：《帝国主义是资本主义的最高阶段》，第104—106页。

④ 英国在其崛起成为海洋霸主的过程中也经历过类似的大转型。早在1493年，当时的教皇亚历山大六世就颁布了诏令，确定了从阿左林到伏特角西部100海里的分界线，由此确定了西班牙和葡萄牙的势力范围；新兴海上强国为了摆脱宗教对其海上扩张的限制，开始了国内的宗教改革，进而“对于新世界的土地的争夺演变成了宗教改革与反对宗教改革之间的斗争”，最终英国成功进行了宗教改革，崛起为海上霸主，成就日不落帝国的辉煌。参见[德]卡尔·施米特：《陆地与海洋——古今之“法”变》，林国基、周敏译，华东师范大学出版社2006年版，第44页及以下。

⑤ 参见章永乐：《“大国协调”与“大妥协”：条约网络、银行团与辛亥革命的路径》，《学术月刊》2018年第10期。

⑥ 参见汪晖：《世纪的诞生：中国革命与政治的逻辑》。

⑦ 参见毛泽东：《中国的红色政权为什么能够存在》（一九二八年十月五日），《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第47—56页。

中国的中央政权无法直接触及底层人民，儒家伦理指导下的乡绅可以参与治理维持一定的社会秩序，但在这些经纪阶层的间接统治中难免发生中饱私囊的情况，而且也隔断了中央与底层的直接联系——这种“一竿子通到底”被视为现代国家的基本特色。如果新的政权建设仅仅基于原先的社会基础的话，那么国家制度的扩展会沦为对原先制度的复制，这种低水平的增长就是国家政权“内卷化”的困境，即“国家机构不是靠提高旧有或新增机构的效益，而是靠复制或扩大旧有的国家与社会关系——如中国旧有的营利性经纪体制——来扩大其行政职能”。<sup>①</sup>民国的国家政权建设的核心在于重建中央政府与底层人民的联系，避免一直困扰中国的国家政权“内卷化”的魔咒。

现代政党在这样的背景下开始登上历史舞台，它们成为代表民意、吸纳社会贤达的新的整合手段，党员取代过去的儒生成为中国命运的担纲者，以此来填补革命之后上下协商环节断裂所造成的空隙。<sup>②</sup>在现代议会式政党和列宁式政党的制度竞争中，列宁式政党的组织要求在于一党专政、决策上的民主集中制、党对国家和社会的全面控制等，由此既可以保证政党国家的强大力量，也有助于完成对落后的国民的重新塑造。因此国共两党最终都选择了后一种模式，试图以一种集权性的政党模式来整合、组织国家，但只有共产党才真正掌握了其精髓，完成了改造中国的使命。在“国家—社会—个人”之间存在着复杂的层级结构，原先依赖儒学、礼治、乡绅的柔性治理被废弃，三者之间的隐秘的纽带消失后，国民党的外部植入精英的做法显然没有找到突破口，不得不回归传统的治理方式进而被“内卷化”。<sup>③</sup>尽管国民党也和共产党一样想建立列宁式政党，但是最终实行的只是“准列宁式政党”，与其他的列宁式政党相比有重大的体制性区别，王奇生教授概括为“弱独裁政党”。<sup>④</sup>

这种结果在我们熟悉的司法领域中看得更为明显，国民党也曾推行过“司法党化”，动员民众、改造社会，以求最终构建现代国家，但这种全能主义国家观只有在“内忧外患”之下才有正当性，国民政府应该迅速地“还政于民”并实行宪政民主，所以其司法党化运动也很快失败。<sup>⑤</sup>对于国民党司法党化探索的失败，李在全研究员给出了多方面的原因，如党务系统与军队、政府相比而言的弱势、自由派知识分子的反对、司法人员内部的分歧等。然而，李在全研究员的理解与王奇生教授的解读存在共同的不足，他们都将国共两党竞争中国国民党的失败归结为技术上的行政能力因素，而忽视了背后的道义因素。<sup>⑥</sup>列宁式政党并不仅仅是一种组织手段，更包含着政治正当性在其中。国民党所推行的党国体制、党治司法之所以失败，恰恰是因为他们对列宁式政党的学习“得形忘意”，之所以出现国民党治下的军权高于党权的现象，根源于国民党在加强外在控制的同时缺失政治伦理，忽视人民的维度，无法通过阶级革命动员社会力量。国民党的现代化思路并没有脱离自由主义的底色，对社会革命缺乏认识；与之相反，共产党所领导的革命从一开始就是反自由主义的，对底层的关注不仅是手段性的，更是目的所在。

① [美]杜赞奇：《文化、权力与国家：1900—1942的华北农村》，王福明译，江苏人民出版社2008年版，第54—55页。

② 参见刘小枫：《现代性社会理论绪论》，第三章第七节“主体性道德与政党伦理”。

③ 参见强世功：《法制与治理——国家转型中的法律》，中国政法大学出版社2003年版，第56—60页。

④ 参见王奇生：《党员、党权与党争：1924—1949年中国国民党的组织形态》（修订增补本），华文出版社2010年版。

⑤ 参见李在全：《法治与党治——国民党政权的司法党化（1923—1948）》，社会科学文献出版社2012年版，第193—194页。

⑥ 参见邵六益：《组织形态还是政治正当性：党际竞争的双重视角——兼评王奇生教授〈党员、党权与党争〉》，载苏力主编：《法律书评》（第12辑），北京大学出版社2017年版。

国民党所分享的现代化方案将传统中国理解为落后民族，视西方的科学知识和现代制度为先进，通过开明政治精英的改革以建设强大国家，最终实现自由民主，保护人的权利。<sup>①</sup>国民党的失败恰恰在于其依赖于自由主义视角下的抽象的“公民”，忽视了具体的、真实的“人民”。国家不是学说中存在的自在物，而是建立在具体的社会基础之上，国民党的“党治司法”尽管改变了司法人员的构成，但是其体系严密的法律文本、精巧的司法程序始终离普通人民太过遥远，最终这套党治司法仅仅是少数人的游戏，无法通过司法实现社会治理，也就无法获得普通老百姓的支持。党化司法或许真的可以控制司法，但是司法机构本身也是高高在上漂浮着的架子，与人民生活没有直接的关系。在本文后面论述的中共的陕北司法实践中我们就会发现，马锡五审判方式的成功主要在于获得了底层人民的支持，而国民党的党国体制也好、党化司法也罢，失败之处便在于缺失了社会革命的维度，进而无法维系政治建设与人民之间的关联。

晚清以来中国的社会整合机制的失效使得乡村被剥离在政治之外，重建乡村是国家转型的题中之义，而局限于上层的国民党改革并未成功改造下层社会。乡村建设派也发现了中国的现代化离不开农村的改造，乡村建设的“真意义”不在于乡村自救，而是重建社会进而重构国家伦理。但是，乡村建设派并未超越传统的逻辑，试图借助儒家文化重建乡村；不同于共产党在乡村进行的阶级塑造和斗争，梁漱溟依旧寄希望于传统精英，将改造乡村的关键放在文化上，“毛泽东把它（农民运动）看成是思想上的无产阶级进行武装政治运动的动力，并很快着手发展了一支军队；梁漱溟却把它看作是对道德教化的召唤，并很快制定了一个方案，这个方案要让农民遍布‘君子’”<sup>②</sup>。正是在这个意义上，我们发现，动员群众仅仅是中国革命的一个方面，更重要的是新式教育，“所谓‘动员’并不仅仅只是寻求一种人力和物力上的支持，就中国革命而言，更重要的，则是如何让人民‘当家做主’，也即成为政治主体或者‘国家的主人’”<sup>③</sup>。如何能够使得长期以来备受压迫的中国底层人民成为国家主人，这就离不开中国共产党所领导的社会革命，而政法工作也服务于这一塑造社会主义新人的宗旨，共同实现社会革命中的再造人民。

### 三、社会革命对“人民”的政治塑造

社会革命是与政治革命相对的概念，马克思主义将政治革命定义为特定阶级利益支配下的革命，而社会革命则指向人的真正全面和彻底的解放。<sup>④</sup>阿伦特的划分与之接近：美国式的革命侧重于解决政治上层建筑问题，是不去触动社会问题的政治革命；法国、俄国和中国革命以底层动员为关键，是致力于解决社会问题为动力和目标的社会革命。<sup>⑤</sup>其实，美国革命之所以没有像法国大革命那样发展到发动所有“无套裤汉”的社会革命，得益于美国优越的外部环境，美国独立战争时期所遭遇的外部压力比较小，所以没有太强的动力去发动底层。反过来说，如果英国不是决定“放弃”对北美的政治上的控制而直接退为保持其商业利益，那么美国可能需要在独立战争

① 参见[美]李怀印：《重构近代中国：中国历史写作中的想象与真实》，岁有生、王传奇译，中华书局2013年版，第16—17页，详见第二章。

② [美]艾恺：《最后的儒家——梁漱溟与中国现代化的两难》，王宗昱、冀建中译，江苏人民出版社1995年版，第163页。

③ 参见蔡翔：《革命/叙述：中国社会主义文学-文化想象（1949—1966）》，北京大学出版社2010年版，第76—77页。

④ 参见刘小枫：《儒教与民族国家》，华夏出版社2015年版，第184页。

⑤ 参见[美]汉娜·阿伦特：《论革命》，陈周旺译，译林出版社2011年版，第二章。

的时候就得发动群众来参与，尤其是动员南部的黑人参加军队——这样美国的种族问题在其独立战争时期就会爆发出来。<sup>①</sup> 由于非常落后的外在地条件，列宁所领导的俄国革命、毛泽东领导的中国革命，就必须发动更多的力量来参与斗争，从政治革命走向社会革命是必然之举。在现代化过程中，社会主义背后平等理念所生发出的对外的弱国图强、对内的超强动员能力两个特色，在中国的现代化探索中合二为一了。<sup>②</sup> 正是因为人民在社会革命中的基础性，决定了政法体制司法为民、以人民为中心的重要性。

### （一）党的领导与阶级政治

在共产党所创造的革命叙事中，中国在封建社会“末期”已经有了资本主义萌芽，西方的入侵使得中国无法独立发展到资本主义阶段，堕入半殖民地半封建社会；只有通过反帝反封建的革命来为中国的发展提供条件，而资产阶级的软弱性使得革命由共产党领导的下层人民来实现，革命之后的中国也必然加入了十月革命所揭开的社会主义时代的序幕。<sup>③</sup> 社会主义革命强调的是在政治革命之外的社会革命，不仅考虑党权与政权这些顶层设计，而且关注上层建筑与下层人民之间的关系：通过土地革命解放农民，通过性别革命解放妇女，通过家庭革命解放子女，从而创造出进行阶级革命的动力。社会革命将承担革命精神的先锋队与需要被改造的底层连接起来，国民党的党化司法只是二维的框架，通过政治革命最终只能在政党与政府之间建立比较紧密的关系，但无法触及革命真正的动力——人民群众；共产党的政法却始终是一个因素的框架，通过社会革命使得政党直接与人民建立起关联。

在中国这样一个“政治、经济、文化发展不平衡”的大国，大部分都是农村，农民是中国人的主体部分，而农业曾经是国民经济的支柱，问题的核心在于农村问题。不同于国民党的政治革命进路，中国共产党并没有将重心放在城市和无产阶级身上，而是以改造农村、动员农民为中心工作。<sup>④</sup> 共产党在农村的革命要通过“技术手段”塑造被压迫者，使得“翻身”做主人成为极具号召力的口号，进而调动巨大的革命资源为民主革命服务。在各种动员机制下，被灌输无产阶级理想的底层人民为革命带来了动力，“翻身”成为重要的话语旗帜。共产党利用阶级划分的方式，改变了农民的身份认同，斗争的对象和依靠力量被重新洗牌，除了通过土地革命中对贫雇农的动员外，共产党还通过性别革命的方式将妇女动员起来。在“男女平等、妇女婚姻自由、妇女生产、妇女救护、妇女宣传、妇女侦察、妇女参政、妇女参军、妇女拥红、废娼及儿童公育”等一系列口号背后，我们很容易看到工具主义的色彩——对妇女的调动要服务于当时的革命斗争的需要。<sup>⑤</sup>

在土地革命、性别革命和家庭革命背后，隐藏着阶级革命的逻辑，如解放女性也是为了有利

<sup>①</sup> 有研究表明，美国人对黑人的尊重刚开始就是因为黑人参加了南北战争，在战争中很多人发现黑人不是那么低下，而黑人也因为通过参加了捍卫国家的战争而提出更多的政治诉求。参见 Eric Foner, “Rights and the Constitution in Black Life during the Civil War and Reconstruction”, *The Journal of American History*, 1987, Vol. 74, No.3, pp.863-883; Ira Berlin, Joseph P. Reidy, and Leslie S. Rowland, eds. *Freedom's Soldiers: The Black Military Experience in the Civil War*, New York: Cambridge University Press, 1998。

<sup>②</sup> 参见刘小枫：《现代性与现代中国》，华东师范大学出版社2018年版，第186—188页。

<sup>③</sup> [美]李怀印：《重构近代中国：中国历史写作中的想象与真实》，第18—19页，详见第三章。

<sup>④</sup> 参见[美]西达·斯考切波：《国家与社会革命：对法国、俄国和中国的比较分析》，何俊志、王学东译，上海人民出版社2015年版，第304—314页。

<sup>⑤</sup> 参见黄文治：《“娜拉走后怎样”：妇女解放、婚姻自由及阶级革命——以鄂豫皖苏区为中心的历史考察（1922—1932）》，《开放时代》2013年第4期，第8页。



于无产阶级的斗争，用阶级话语来统领女权主义的诉求。解放妇女并不是按照自由主义的方式解放之后就放之不管，而是要仔细辨析个人主义泛滥后所带来的问题，改变之前以个人解放为核心的自由主义式的启蒙，转向阶级和民族意识下的集体式启蒙。只有放在无产阶级解放的话语中才能理解性别革命的真谛：“妇女解放是要伴着劳动解放进行的，只有无产阶级获得了政权，妇女们才能得到真正解放。”<sup>①</sup>同样的，在土地改革中对贫雇农的解放也是双面的，解放贫雇农与发展生产之间是存在张力的，这一内在冲突也可以从1946—1948年北方“土改”中体现出来——如果任由贫雇农来打击中农的话，农村的生产无法维持，最终会影响政权的经济基础。因此，北方土改并不仅仅是激进地推翻一切，而是在农民翻身和联合地主促生产之间的平衡，“翻身”与“生产”在阶级革命的话语下得以统一。<sup>②</sup>解放的妇女需要自我束缚，避免滑入自由主义，翻身的农民需要稍加克制，避免影响农业生产，而这些都由无产阶级的大局观所限定，最终被解放的妇女、农民都成为无产阶级所领导革命的动力来源。总之，利用无产阶级的话语与实践，将翻身的农民与地主、解放的妇女与男性都纳入“人民”的范畴，从而为政法体制打造了坚实的阶级基础。

## （二）社会革命的制度实践

社会革命的实现需要有相当的生产力、生产关系基础，落后国家的社会主义探索需要有一个长期存在的、作为国家政权形式的无产阶级专政的过渡阶段。<sup>③</sup>在过渡时期，包括法律在内的国家制度需要为未来的社会主义创造各方面的条件。《共同纲领》确立了统一战线性质的新民主主义国家，经济上多种经济成分并存，阶级构成上工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级并存，新中国需要在人民民主专政的基础上，不断塑造无产阶级的同质性。无产阶级的同质性并不意味着新中国的工人阶级在数量上占优势，无产阶级的领导地位主要体现在思想、组织、对国家未来的设定和领导权上，对阶级的理解不能仅仅是结构性的，更应该是政治性的。<sup>④</sup>虽然《共同纲领》规定了人民代表大会制度，且确认全国人民代表大会是最高权力机关，但是由于1949年时“许多革命工作还在开始，群众发动还不够充分，召开全国人民代表大会的条件还不够成熟”，所以由全国政协第一届全体会议暂代职权。从1949年到1952年的三年间，经济、社会、思想改造的顺利进行，使得无产阶级的同质性增强，国家决定以普选方式选举地方人大代表，进而召开全国人民代表大会，制定宪法。<sup>⑤</sup>

从1949年到1954年，从《共同纲领》到“五四宪法”，新中国大体上变成了一个具有无产阶级同质性的国家，才使得公意机制的人民代表大会得以选出、公意集中体现的“五四宪法”得以出炉，《共同纲领》只是确立了“建国的政治基础”，“建国的法律基础”直到“五四宪法”的颁布才最终确立，标志着国家的宪制建构的真正完成。<sup>⑥</sup>实际上，“五四宪法”的确立也只是

① 《中国共产党第二次全国代表大会关于妇女运动的决议》（1922年），载中央档案馆编：《中共中央文件选集》第一册（一九二一—一九二五），中共中央党校出版社1989年版，第88页。

② 参见李放春：《北方土改中的“翻身”与“生产”——中国革命现代性的一个话语—历史矛盾溯考》，载黄宗智主编：《中国乡村研究》（第三辑），社会科学文献出版社2005年版，第231—292页。

③ 参见列宁：《国家与革命》，第88—93页。

④ 参见汪晖：《去政治化的政治：短20世纪的终结与90年代》，生活·读书·新知三联书店2008年版，第23—37页。

⑤ 《中央人民政府委员会关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》（1953年1月13日），载中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第4册，中央文献出版社1993年版，第16页。

⑥ 参见韩大元：《“五四宪法”的历史地位与时代精神》，《中国法学》2014年第4期。

意味着社会主义在法律层面上的确立，这仅仅是上层建筑领域的变化，真正的社会主义只有在社会经济领域的变化之后才能实现。在这个意义上，“五四宪法”将敌我区分内在化而非消解，也有其必然性。“五四宪法”确立了社会主义方向，更多是与十月革命后社会主义上升与资本主义衰落的总趋势相一致的，这也是制定“五四宪法”时的基本假设与前提，<sup>①</sup>而不是意味着社会主义条件已经完全具备，列宁设想的社会主义阶段的国家治理的理想状态是：“旧的‘国家政权’的大多数职能已经变得极其简单，已经可以简化为登记、记录、检查这样一些极其简单的手续，以致每一个识字的人都完全能够胜任这些职能，行使这些职能只需付给普通的‘工人工资’，并且可以（也应当）把这些职能中任何特权制、‘长官制’的痕迹铲除干净。”<sup>②</sup>显然，这种理想状态没有实现。

以马克思、列宁等人经常强调的“工资”问题为例，尽管确立了公有制，但是由于生产力发展水平的限制，按需分配还无法实现，基于人身特征和社会主义分工不同所产生的差别还会存在，党政人员的供给制难以实施，等级工资制虽从一开始就遭到毛泽东主席的反对但始终存在；只有“文革”期间的极端激进观点才会将工资制作为“资产阶级法权”进行批判，当然这种观点很快被抛弃。<sup>③</sup>也就是说，现实的政治状态距离理想还很遥远，在过渡阶段，宪法和法律的制定本身不足以成为社会主义的保证，只有无产阶级先锋队的政党才能承担这一职责，党治相较于法治更具适用性。<sup>④</sup>只要共产主义尚未实现，“斗争”就一定会持续，而在斗争与法治的张力下，法律就不可能获得最终的决定性。只要社会主义的同质性并未最终实现，就一定需要借助党治的力量来整合各种异质性的力量，最重要的是借助党领导人大的宪制设计，实现党领导下的全国人民的政治构建。

就人民的政治构成而言，全国人民代表大会并没有能够基于无产阶级的同质性而消解一切差异。<sup>⑤</sup>在全国人民代表大会的人员构成中，有数目庞大的以职业为基础的功能代表——军队代表，但更多的是来自各个地方的全国人大代表，而在代表的构成方面的核心张力来自城乡之别。长期以来，城乡代表的代表性不同；不同民族、地区也有差异。由于新中国成立初农村人口占绝大多数，而城市、工业又代表了未来的发展方向，因此选举法规定了“八分之一条款”“四分之一条款”，由此保证了全国人大代表构成的真正代表性。直到2010年第六次全国人口普查时发现城乡人口比例基本持平后，选举法修改才正式废除了“四分之一条款”。<sup>⑥</sup>另一方面，在中国的无产阶级同质性还没有完全建立起来之前，如何保证“地方”选出的代表能够成为“全国”人大代表？

如何保证城市的代表和农村的代表能往一处想？在全国人大代表构成的问题上，精英化和官

① 参见刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》（1954年9月15日），载中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第5册，中央文献出版社1993年版，第467页。

② 列宁：《国家与革命》，第45页。

③ 参见杨奎松：《从供给制到职务等级工资制——新中国建立前后党政人员收入分配制度的演变》，《历史研究》2007年第4期，第134—136页。

④ 可参见陈明明：《双重逻辑交互作用中的党治与法治》，《学术月刊》2019年第1期。

⑤ “同质性”的概念来自政治哲学，无产阶级同质性是马克思主义构建政治共同体的重要标准，可参见邵六益：《同质性：卢梭公意思想中的隐匿命题》，《中国延安干部学院学报》2019年第6期。

⑥ 根据赵晓力的研究，“八分之一条款”的意义在立法之初就有考虑，邓小平在1953年2月11日就第一部《选举法》草案进行说明时就指出，“城市是政治、经济、文化的中心，是工人阶级所在，是工业所在，这种城市和乡村应选代表的不同人口比例的规定，正是反映着工人阶级对于国家的领导作用，同时标志着我们国家工业化的发展方向。因此，这样规定是完全符合于我们国家的政治制度和实际情况的，是完全必要和完全正确的”。参见邓小平：《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法〉草案的说明》（1953年2月11日），转引自赵晓力：《论全国人大代表的构成》，《中外法学》2012年第5期，第974页。

员化本身都不是问题，关键是如何能够在代表和全国人民之间建立起政治关联？各地选出的代表如何能够超越地方保护主义？职业代表如何能够超越小团体主义？这就需要由党的领导来实现，借助中央直管名额、中央领导联系各个代表团等机制来实现，党充当各个代表团之间的协调机关，确保全国人大代表在讨论时可以时刻遵循国家的大局，服务于无产阶级之使命，使得地方的、职业的代表团，能够超越地方主义或者小团体主义，进而成为全国人民的代表。

#### 四、政法体制的内在结构

在社会革命的语境中，发展生产的同时又会产生新的不平衡，因而也决定了过渡阶段的长期性，在此过程中形成了契合国家大局的革命法制。国家对民众的控制还是有限的，尤其是对工人、农民之外的社会阶层的控制更多是“统一战线”层面的。只有在将社会阶层齐平化为工人阶级、农民阶级后，才有可能在党治的保证下实现现代国家的精准治理，这在新中国成立后才有可能展开。在此过程中，法律就不仅仅是一种将政治社会条件固定下来的规则，而是一种推动社会齐平化、最终实现政治变革的武器。换句话说：新中国成立后，政法体制并未退场，而是转变为革命法制，在过渡阶段中发挥着重要作用；法律并不是一种保守性力量，而是推动社会革命的武器。革命与法制这两个原本对立的概念，只有放在作为过渡阶段的“无产阶级专政”概念下才能理解，而这恰恰是社会主义的本质要求：不同于自由主义所追求的程序平等，社会主义将实质平等作为根本追求；为了避免法律束缚社会变革的可能，新中国成立后确立了革命法制的基本思路。正是由于新中国的社会基础并不厚实，所以才需要有政法体制来一步步夯实无产阶级专政的基础，为实现社会主义创造条件，而革命法制构成了过渡时期国家手段的重要组成部分，政法体制则是这一框架在学术上的表述。政法体制自陕甘宁边区时期就已经逐渐形成，我们今天所熟悉的党领导司法、司法的大众化路线、重视调解的马锡五审判方式、巡回审判，以及法律效果与社会效果的统一等，都可以从这一时期发现踪迹，为什么政法体制包括了这些内容？

##### （一）剧场效应与教育人民

有学者借助陕甘宁时期的诉讼档案，认为陕甘宁边区高等法院的司法实践奠定了新中国司法传统的基石。<sup>①</sup>然而其论述给人一种似是而非的印象，似乎陕甘宁的司法传统的形成是理所当然的，从而也就难以发现新中国司法传统的内在逻辑。实际上，陕甘宁边区的大众司法、马锡五审判方式，既非从来如此，也非一贯如此；大众化司法也并不是陕甘宁边区司法的唯一底色，中间也曾经历过以雷经天主导的专业化探索，但是最终回归到了司法大众化的路径。<sup>②</sup>这种变化是如何产生的？也有学者将原因归结为专业化司法导致了脱离党的控制的危险，因此党的领导者不可能接受这一点，从而有了向大众化司法的回归。<sup>③</sup>这种解释有一定的道理，司法路线的改变固然有党的决策因素在其中，却抬高了制度变迁背后的权术因素，淡化了其政治逻辑和社会功能含义。司法工作的意义不仅在于法律维度，更具有政治维度——借助司法审判实现了对群众的政治改造和身份再造。

强世功教授在早期的研究中提供了一种深刻解读，在他看来，马锡五审判方式和中共在陕甘

① 参见汪世荣等：《新中国司法制度的基石——陕甘宁边区高等法院（1937—1949）》，商务印书馆2011年版。

② 参见邵六益：《在政治性与法律性之间：“司法为民”的再解读》，《西部法学评论》2014年第6期。

③ 参见侯欣一：《从司法为民到人民司法——陕甘宁边区大众化司法制度研究》，中国政法大学出版社2007年版。

宁时期所采取的其他手段——如妇女队、儿童队等——一样，都是党的动员手段的组成部分，最终使得这些都进入党的权力网络体系之中。<sup>①</sup>这一解释揭示了马锡五审判在社会治理层面的功能，需要进一步明确的是，大众化司法模式要深入群众以满足国家治理的需要，这种深入底层的治理需要有相当多的治理资源。例如，马锡五审判的最著名的宣传案例——华池县封捧儿婚姻案——中，马锡五花了很多的精力去了解案情，然后走访当地群众，再进行公开审判，最终得到了当地百姓的交口称赞。这种审判（调解）是十分耗费人力物力财力的，在精兵简政的大背景下，如何能够推行成功？深入基层的治理需要大量的投入，在生产力落后的时代难以实现，即便是今天我们也看到，法院调解比审判是更为费力的，由此也形成了当代法院调解的几个悖论之一。<sup>②</sup>正是在这里，我们需要改变对司法审判的看法，尽管陕甘宁时期的裁判并没有判例效力，但是如果我们超出司法的角度来看的话就会发现，审判并不仅仅具有个案拘束力，而且具有剧场式的宣示效果和政治教育意义。<sup>③</sup>在马锡五主持下的公开审判中，每次审判都是对群众的一次教育和教化。

在规则不明晰、缺乏理性化的社会中，治理并不是靠精确的科层化官僚系统，而是靠场面宏大的宣示性的庆典，尼加拉的剧场国家的治理逻辑就在于此。<sup>④</sup>对于深谙群众动员之道的中国共产党而言，每一次精心组织的公开审判，实际上就是对当地群众的一场别开生面的革命教育大会，马锡五对封捧儿婚姻案件的审理，等于向陕北村民普及了一次中国共产党的婚姻自由原则。<sup>⑤</sup>如同托克维尔笔下的美国陪审团一样，马锡五在每一次走访群众听取其他群众意见的同时，也教育了被走访的群众，司法的群众路线构成了中国政法体制的核心底色。这种教育的意义在于培养社会主义新人，只有在人民掌握了这种新的革命话语之后，才有可能成长为革命的动力，土改中的“翻身”实践不仅仅是一场经济利益格局的调整，还是一场对农民的启蒙运动，通过精致的权力实践，使得农民摆脱了过去“良心”思想构成的障碍，通过“翻心”获得了“主人翁的自觉”。<sup>⑥</sup>

群众的生活本来离官方遥远，司法官员下基层既让他们感受到了国家权力，也让他们在事后的公开审判中看到了官方的正义是什么样的，巡回的法官将国家之正义送到人民群众的生活之中。换句话说，大众化司法使得群众感受国家权力的成本降低了，建立起国家与人民群众之间的联系。司法对每一个案件的处理，效果总是超越于个案本身的，带来另一种经济效益——社会治理的成本被内化于社会组织之中。同样地，中国共产党开创的司法调解机制也实现了同样的目标。不同于传统的士绅调解，只有共产党在社会革命基础上重新打造了乡村权威之后，才使得民间调解再度成为可以依靠的手段，进而使得社会治理的成本正式从官方转移到民间，发挥了一种剧场效应。

## （二）司法为民的政治价值

先锋队政党需要制度化的机制去实现其政治主张，但法律及其制度运作会成为政党伦理的重

① 参见强世功：《权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统》，载《北大法律评论》第3卷第2辑，北京大学出版社2001年版。

② 参见邵六益：《悖论与必然：法院调解的回归（2003—2012）》，《华东政法大学学报》2013年第5期。

③ 新中国成立初，司法通过“群众路线”的方式发挥了宣示、教育、改造的功能。参见李斯特：《人民司法群众路线的谱系》，载苏力主编：《法律和社会科学》第1卷，法律出版社2006年版。

④ 参见[美]克利福德·格尔兹：《尼加拉：十九世纪巴厘剧场国家》，赵丙祥译，上海人民出版社1999年版。

⑤ 参见强世功：《法制与治理——国家转型中的法律》，中国政法大学出版社2003年版，第127页。

⑥ 参见李放春：《苦、革命教化与思想权力——北方土改期间的“翻心”实践》，《开放时代》2010年第10期，第5—35页。

要挑战，社会主义革命也会遭遇内在张力。刘小枫教授将其概括为“科层化的国家统治与平等主义理念、为实现政治和经济目标所需的分工等级与意识形态忠诚、广泛参与的政治平等与政党国家的中央集权无法协调”<sup>①</sup>。也就是说，科层化法治最有可能造就专业精英的垄断。但中国的政法体制不仅没有构成政党伦理的限制，反而成为贯彻政党意图的抓手。政法体制之所以要强调司法的群众路线，是为了保证法律实施的后果不会有太多的因人而异，司法为民恰恰是为了法律程序不会太过于精巧而丧失其社会接受度。这既需要有政治教育，更需要最大限度地调动底层的主人翁意识。如在新中国成立后，工人阶级成为国家的主人，但是仍旧需要在一定时间内与民族资产阶级共存，接受一定程度的“剥削”，这也是工人阶级政治塑造的重要组成部分。<sup>②</sup>法律为底层群众服务是连接群众与党的重要纽带，这些都构成了政法体制的基本要素——最终都汇入了上述任务之中。政法体制的这些要素之间形成了彼此关联的体系，共同服务于人民的司法需求，指向社会主义的政法理想。正如本文在前面所说的那样，在先锋队政党所领导的现代化过程中，一方面需要由政党来承担先进使命，另一方面需要将政党伦理通过社会化的方式变为全体人民的伦理。党法关系和法民关系分别承担了上述两项功能，只有将党法关系与法民关系结合起来，才有可能真正理解政法体制的意义与功能，也才有可能对政法体制之于治理的意义进行深刻的阐述。

中国的司法为民有何特殊之处？有学者做了一个类型学的分析：法民关系分为积极法民关系与消极法民关系，中国恰恰是抗争性的积极法民关系。<sup>③</sup>对于大部分的中国人而言，或许并不能理解法律条文的真实含义，但是普通中国人不会将法律当作自己无法评述的专业领域，而是每个人都希望对法律有发言权，白发苍苍的中国老太太也会通过自学法律去怀疑、检验法院的判决，这一幕也构成了司法为民的深层逻辑。<sup>④</sup>中国司法公信力的悖论就在于，一方面要求提升法律的专业化，另一方面要求普通老百姓认可法律的结论，这两者在中国显然有时候是断裂的，正是因为这样，所以需要在法律与人民之间建立起关联。其实，司法为人民服务并不是中国特有的，任何国家的法治建设都需要做到这一点，因此法民关系的类型学分析可能并不是一个空间维度上的中西之别，更是一个时间维度上的古今之别。<sup>⑤</sup>

法律人与人民群众之间显然缺失平等对话的可能。在法律人的逻辑中，人民群众是落后的“法盲”，需要通过教导的方式来使得他们变得现代化起来，“教鱼游泳”恰恰构成了现代性驯化的重要组成部分。<sup>⑥</sup>法律人的傲慢与中国老百姓的怀疑之间的张力最终需要由政党来协调，对于执政党而言，法律的效果从来不仅仅在于法律条文落到实处，而是要做到案结事了，或者做到经济发展，这种后果主义的考量转化为社会效果或者政治效果，与法律效果一道构成司法工作的三大指针。党的影响以政法委或者地方政府或者地方人大的形式介入，但是党对司法工作的介入绝大多数时候并不是因为党有其自身的利益，其根本缘故在于党的群众路线的诉求，这一点在司法审

① 刘小枫：《现代性社会理论绪论》，第132页。

② 参见邵六益：《社会主义主人翁的政治塑造（1949—1956）》，《开放时代》2020年第5期。

③ 参见凌斌：《当代中国法治实践中的“法民关系”》，《中国社会科学》2013年第1期。

④ 参见凌斌：《法治的中国道路》，北京大学出版社2013年版，序言，第1页。

⑤ 参见邵六益：《法治的时间维度与政治维度》，载强世功主编：《政治与法律评论》第5辑，法律出版社2014年版。

⑥ 参见冯象：《政法笔记》（增订版），第96—106页。

判中体现得很明显，党借助审委会“干预”判决的实质动因很可能是为了满足人民群众的司法需求，实现司法的社会效果。<sup>①</sup>在法律人与人民群众的冲突性诉求之中，为什么执政党偏向的是“落后”的人民群众？这是政法体制中的关键问题。

中国自古就有“千方百计上京城”的传统，在古代的国家治理中，君主的权威来自上天不假，但同时还要将其正当性追溯到人民，“生民论”对于政权的正当性论证意义重大，也构成对君主行为的限制。<sup>②</sup>中国共产党利用信访制度接续这一传统，更为重要的是，中国共产党的群众路线理论与实践还蕴含着无产阶级社会均质化的理想在其中：在社会分化之下，需要依靠执政党平衡各种社会诉求，维持一种社会主义理想。政党政治在现代社会所遭遇的最大的困境在于科层化国家治理的束缚，而法律及其塑造的制度便是现代科层制的依据，政法体制恰恰跳出了科层制法律的束缚，成为贯彻党的革命伦理、教育人民的司法剧场。<sup>③</sup>在这个意义上，我们所说的政法体制的两个组成部分——党法关系上的党领导政法、法民关系上的法律需要照顾普通群众的诉求——并不是分离的，而是紧密结合在一起的。并不存在党的独立价值维度，之所以要加强党的领导地位，归根结底还是为了保证法律与人民的契合，以便使得法律为人民群众服务，最终塑造社会主义的同质性。

## 五、结论与讨论

中国的政法体制根植于20世纪中国的核心议题之中。晚清中国遭遇的现代化转型压力最终导向政党国家的进路，在中国将马克思主义与国情相结合探索现代化的过程中，需要依靠列宁式政党的强大力量以改造中国基层社会，这是不同于自由资本主义现代化的另一条道路。中国的现代化之路决定了政党国家模式，社会革命的意义不仅在于群众动员、汇聚革命动力，更在于利用无产阶级意识去再造被解放的农民、女性和子女，阶级革命高于土地革命、家庭革命与性别革命；新中国成立后的制度实践也体现了这一思想，借助社会革命的逻辑去维系国家制度中的社会主义性质，在法律领域同样也需要超越自由主义法治而采取政法体制。不管是党对政法工作的领导，还是法律对人民群众诉求的照顾，最终都是由中国现代化模式所决定的，政法体制本身是现代化国家治理机制的组成部分。革命时期所形成的大众化司法、马锡五审判方式乃是为了最大可能地改造基层。新中国成立后逐渐建立的党对政法工作的领导、司法为民等举措也是为了社会主义建设的需要。政法体制在当下依旧有着重要地位，在新时代的“伟大斗争”中，仍然需要加强党与国家机构之间的联系，以政治的方式来带动行政，避免国家机关的科层化而淡忘政治，以此推动国家治理迈向现代化。<sup>④</sup>对于法治建设而言，政法工作不仅仅是中性的行政管理，更是政治性强烈的党的事业的组成部分。在人民日益增长的美好需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为主要矛盾的新时代，人民群众对美好生活的向往，更多地向民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面延展，进而对法治提出了更高的要求，需要在全面依法治国的各领域全过程

<sup>①</sup> 参见邵六益：《审委会与合议庭：司法判决中的隐匿对话》，《中外法学》2019年第3期。

<sup>②</sup> 参见[日]渡边信一郎：《中国古代的王权与天下秩序：从中日比较史的视角出发》，徐冲译，中华书局2008年版，第27—31页。

<sup>③</sup> 参见陈明明：《双重逻辑交互作用中的党治与法治》。

<sup>④</sup> 参见强世功：《哲学与历史——从党的十九大报告解读“习近平时代”》，《开放时代》2018年第1期。

中回应人民的法治需求。同时值得注意的是，随着新时代社会主要矛盾的变化，为了满足人民日益增长的美好生活需要，需要在法治建设中更为具体地回应分化的人民群众的诉求，这也是“坚持以人民为中心”的本质要求。就如前文所说，政法体制的形成源于20世纪中国的现代化进程，而政法体制所包含的党的领导、司法为民等要求，则植根于中国政治伦理中的“为人民服务”的政治哲学，这在习近平法治思想中体现为“坚持以人民为中心”的基本要求。

2020年11月16日，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的重要讲话中，更是将“坚持党对全面依法治国的领导”“坚持以人民为中心”作为推动全面依法治国的重大决策部署的重要工作内容。从某种意义上来说，习近平法治思想是在新时代对政法体制的最新理论概括。“以人民为中心”是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心价值，是十八大以来中国共产党治国理政的价值追求，也是中国共产党人一直坚守的根本立场。“为人民服务”是中国共产党人的基本宗旨，也是新中国政治哲学的基石之一，这在法治过程中体现为“司法为民”等政策要求，以司法手段维护广大人民群众的利益，是全面推进依法治国的初心。<sup>①</sup>中共十八大以来，“坚持人民主体地位”成为执政的基本要求，习近平总书记强调的“让人民在每一个案件中感受到公平正义”，成为评判法治工作得失的标准与依据。中共十八届四中全会提出“坚持人民主体地位”的理念。十九大报告明确提出“以人民为中心”的执政理念，突出了人民的主体地位，深化和升华了“以人为本”理念，丰富了我国新时代关于社会治理的相关论述，为国家治理体系与治理能力现代化注入了新动力。从某种程度上来说，习近平法治思想——尤其是其所要求的“坚持党对全面依法治国的领导”“坚持以人民为中心”——是新时代政法体制的最新体现。

当然，本文并不认为政法体制是描述中国法治的唯一正确的话语体系。以上文提到的形式主义法治所带来的困境为例，除需要以政法体制来应对外，中国传统礼法也不可或缺，“中国传统法律文化中对乡情、伦理的重视可以缓解法律条文的僵硬；而重视实质平等和社会发展权的社会主义法律传统对于保护社会、维持社会团结、顺利实现社会转型至关重要”<sup>②</sup>。可以确定的是，全面依法治国不可能完全按照某种西方模式来进行，只有寻找一种具有中国特色的法治构建之路，才是更值得探索的方向。在此过程中，探索礼法传统、自由主义法治传统与政法传统的交织与融合，积极阐述习近平法治思想的理论含义和实践价值，不断推动中国特色社会主义政法体制在新时代的转型与重构，是学术界需要关注的命题。<sup>③</sup>

作者系中央民族大学法学院讲师

① 参见陈顾：《“为人民服务”的政治哲学》，载强世功主编：《政治与法律评论》第4辑，法律出版社2014年版。

② 参见邵六益：《法治40年：传统的转型与重构》，《南风窗》2018年第22期，第23页。

③ 参见邵六益：《法学知识“去苏俄化”的表达与实质——以刑法学为分析重点》，《开放时代》2019年第3期。