

# 政治动员视角下的文件政治 ——中国共产党治国理政方式的一种研究

王怀乐

(中国社会科学院 当代中国研究所, 北京 100009)

[摘要]文件政治是中国共产党在宪法与法律框架内,以政治文件为核心把握国家发展方向,以具体文件落实政治文件要求,并将经得起实践检验的文件精神上升为法律的治国理政方式。其中,政治文件的形成与落实是文件政治运作的核心体现。本文在论述政治动员分析适用性的基础上,以中国共产党全国党代会报告为例,采用“议题建构—认同聚合”的释义模型分析文件政治的运作,将政治文件的形成视作“议题建构”的过程,主要包括起创、形成、修改、完成等阶段;将政治文件的落实视作“认同聚合”的过程,具体表现为政治文件统治、转换、动员等功能的实现。文件政治尽管有其存在的合理性与必要性,不仅为国家发展定向,还实现了对政党权力的规训和对个人意志的约束,但仍然存在一定的局限。将来,我们仍需要政治文件在宪法与法律框架内“掌舵”国家发展,但要注重减少文件数量,提升文件质量,为世界发展提供中国模式与中国方案。

[关键词]政治动员;议题建构;认同聚合;政治文件;文件政治;治国理政;中国道路

[中图分类号]D220 [文献标识码]A [文章编号]1001-6597(2021)02-0017-11

## 一、问题的提出

“文件”是中国政治领域内的“高频词汇”,从产生到落实贯穿于现实政治运转的方方面面。20世纪90年代,有学者用“文件政治(Documentary Politics)”这一概念来概括中国政治的运行模式<sup>[1]</sup>,这一概括深刻体现出文件在中国政治运作中的重要作用。但自那以后,中国历经近三十年的发展,文件仍然发挥着不可替代的作用,“文件政治”这一概念又有了哪些新的内涵,这是本文首先要回答的问题。

另外,作为一种政治运行模式,文件政治是中国共产党治国理政的重要方式,但对文件政治的理解又不能仅仅局限于“文件治国”的层面,因为文件政治在具体运作中有其核心价值特征,并非仅仅是一种工具。同时,文件政治涵盖从文件的产生到对文件的落实这一整体系统,若仅从政策过程的视角去理解,也很难领会到文件政治的独特意涵。那么,我们究竟应该从哪一角度切入来准确理解文件政治的运作,这是本文重点要解决的问题。

[收稿日期]2020-12-15

[作者简介]王怀乐(1990—),男,山东青岛人,中国社会科学院当代中国研究所助理研究员,博士,研究方向:中华人民共和国政治史、中国政治学学科发展史。

## 二、文献回顾与分析框架

“文件政治”的概念尽管出现较早,但这一概念在当时并未引起学术界足够的重视,后来有学者呼吁让“文件政治”成为研究中国政治的一个关键词。<sup>[2]</sup>进入 21 世纪之后,学术界才真正对“文件政治”有所研究。但已有研究对文件政治并无固定、统一的界定,导致不同研究在概念使用上较为混乱,同时,对文件政治的研究也缺乏相应的理论框架。本文试图从政治动员的视角来理解文件政治的运作。在中国政治的语境下,政治动员可被视为执政党与政府基于一定政治目标,通过政治宣传与鼓动等途径,获取社会力量支持并参与国家建设的过程。政治动员作为一种重要理论,不仅是从结果意义上对政治实践的抽象,而且能够从起点意义上运用到具体问题的分析。有学者建立了一个“释义模型”：“通过设立动员议题和认同聚合两个变量,对不同类型政治动员的差异进行解释。”<sup>[3]</sup>文件是党进行政治动员的重要形式,文件政治在某种意义上可以说是一种动员型政治,其“动员”底色决定了“议题建构—认同聚合”模型能够解释与分析文件政治。因此,以文件为联结点,使得以政治动员的视角审视文件政治成为可能。

### (一)关于文件政治的研究回顾

理解文件政治,首先要从理解文件本身开始。在已有研究中,文件或被等同于“红头文件”,即科层内部的各种规范性文件<sup>[4]</sup>,或被定义为“政治权力结构中的主体制定的、针对不特定相对人的、法律体系以外的承载政策的文本”<sup>[5]</sup>,或从文件学角度出发,使得其定义具有强烈的公文色彩。<sup>[6]</sup>总之,文件是一种由官方制定、体现公共意志的文本。同时,文件所处的科层结构,决定了其效力的不同,而不同层级的文件,形成过程也具多样性。一般来说,越是层级高的文件,其形成过程越复杂与规范,并具有一定的开放性。除了对中央文件、省级文件形成过程的研究外,近年来不同层级的党代会报告、政府工作报告在各类媒体上以《报告诞生记》刊出,让人们对党政机关重要文件的形成过程有了直观认识。<sup>①</sup>但值得注意的是,对于文件形成过程研究比较深入的主要是来自于系统内部有亲身体会的人员,除此之外,有关学者在地方调研的过程中也会对此形成过程有所涉及。<sup>[2]</sup>媒体的披露则具有政治性与象征性。党的最高领导机关为全国代表大会和它所产生的中央委员会,因而,全国党代会报告在党的文件体系中无疑具有最高地位,可以说是一种“母政治文件”,地方各级党代会报告则是“子政治文件”,因而党内最为重要的政治文件体系——党代会报告形成过程的发布,无疑具有极强的政治性。同时,政府在权力结构中属于执行机关,也是跟人们日常生活联系最为紧密的部门之一,将上述二者的形成过程告知于众,具有开放性与民主性的象征意义。

作为重要的治国工具,文件发挥着极为重要的作用。有学者以此为前提,通过实证分析中央政府 2008—2018 年发布的多项农村政策文件,研究该政策在各地的扩散过程,并

---

<sup>①</sup> 以全国党代会报告形成过程为例,1997 年 9 月 26 日,《人民日报》刊登了《迈向新世纪的宣言和纲领——党的十五大报告诞生记》(记者李尚志等);2002 年 11 月 20 日,新华网刊登了《马克思主义的纲领性文献——党的十六大报告诞生记》(记者夏林等);2007 年 10 月 27 日,新华网刊登了《发展中国特色社会主义的政治宣传和行动纲领——党的十七大报告诞生记》(记者夏林等);2012 年 11 月 20 日,新华网刊登了《夺取中国特色社会主义新胜利的政治宣言和行动纲领——党的十八大报告诞生记》(记者徐京跃等);2017 年 10 月 28 日,新华网刊登了《面向新时代的政治宣言和行动纲领——党的十九大报告诞生记》(记者吴晶等)。

归纳出地方政府政策采纳的影响机制,从侧面证明文件在现实政治生活中的作用。<sup>[7]</sup>在具体的治理操作层面上,文件包含“象征”和“效能”两个维度,既是“层级符号”、“权力符号”,也是地方政府执行中央政策和推动工作落实的压力机制,地方治理变革和制度创新的有力推动工具<sup>[8]</sup>,同时还是“基层秩序的正式规范来源和权威形式”<sup>[9]</sup>。在一般的功能分析层面上,已有研究将文件制度的功能归纳为统治、指令、执行、传递和转换五个方面<sup>[4]</sup>,传递功能则可以从利益表达、信息沟通两个方面来分析。<sup>[10]</sup>

对文件政治的研究,多以替代性概念来展开。这类概念主要包含以下四种:一是文件制度,它既是科层内部相互联系的不可或缺的形式和通道<sup>[11]</sup>,又是能够把所有政治团体和个人联系起来,用来分析中国共产党民主集中制的集体领导制度。<sup>[12]</sup>二是文件机制,它包含一系列制度安排,既是一个政治过程,又是一个包含着诸多具体制度安排的矛盾统一体。<sup>[5]</sup>三是文件治理,它被认为是文件政治的产物<sup>[9]</sup>,经历了从文件至上主义到文件与法律互动的变迁。<sup>[13]</sup>四是文件治国,其形成则由“文件治党”演化而来。<sup>[14]</sup>

但上述四种提法并不能完全替代文件政治的概念。文件制度是对文件作为工具的一种制度性确认与规范;文件机制则是对文件制度的一种超越,不仅包含文件制度的内容,更是从动态角度强调文件运作中各个环节相互配合与相互作用。文件治理成为理解中国国家治理理论与实践的一个路径,其内涵与文件政治有所交叉,但终归是一种手段意义上的理解;而文件治国与文件治理类似,强调“治”即实操层面上的问题;而文件政治则强调的是“政”即方向层面上的问题。因此,上述四个提法强调的是文件政治的工具层面、程序层面的作用,而没有体现出文件政治实质意义上的内涵。

整体来说,目前的研究尚显零散,对文件政治的概念尚未有明确的界定,反而出现了一些替代性概念。不同学者对一些概念也有混用,文件政治往往被孤立地看待。总之,已有研究一方面没有抓住文件政治的核心内涵,另一方面也缺乏相应理论分析框架的“保驾护航”。

## (二)分析框架:“议题建构—认同聚合”政治动员释义模型

文件政治是中国共产党治国理政的重要方式,仅仅“静态”地定义是远远不够的,其显然更加具有“动态”的政治过程意义,这一过程既包括文件的产生,又包括文件的落实。但中国现实政治运作中的文件浩如烟海,各有侧重,理解文件政治的运作显然不能对所有文件“均质化”看待。就文件本身而言,可以分为政治文件、行政文件和信息文件<sup>[1]</sup>,它们分别承担战略、执行与沟通的功能。其中,政治文件处置的是政治生活中的重要议题,为政府行政确立基本的指导路线或方针<sup>[2]</sup>,在整个文件体系中具有统治地位与最高效力,因而成为理解文件政治的关键。那么,政治文件的产生与落实便是文件政治运转的核心体现。

这一核心体现同样是政治动员的过程。与依赖武力的政治强制不同,政治动员更强调“文”的一面。一般来说,文件是政治动员的重要手段与物质载体,政治动员的过程往往是文件的宣传、学习与落实,文件政治带有明显的“动员”色彩。所以,以文件为联结点,使得从学理上以政治动员的视角看文件政治成为可能。

“议题建构—认同聚合”是理解政治动员的两个关键变量。就这一政治动员释义模型来说,议题建构变量被视作政治动员的灵魂,动员议题的建构离不开对“质料”和“形式”两个次变量的运用,一个效率高的动员议题是这两个次变量完美的结合。<sup>[3]</sup>议题建构的“质料”主要包括事实、知识、价值等,如果没有这些“质料”的存在,议题建构也便失去了合法性。“形式”则主要依赖于权力组织网络。简言之,议题建构就是“有料”内容与“有效”形

式的结合体。在文件政治语境中,议题建构并非仅仅针对某一项政策议题,最为重要的是针对整个国家发展的顶层设计,例如,全国党代会报告为整个国家在未来一段时间内的发展方向定调,为国家公共事务的发展确定一个“超级议题”。所以,从这个角度出发,政治动员所建构的议题便是国家发展的方向。对这一发展方向的界定,并非空喊口号,而是在总结过去成就、不足与挑战的基础上,确立发展的基本方略,凝炼全新的指导思想,并从政治、经济、文化、社会、生态等具体领域分别确立未来一段时间内的工作指针,既有对既往事实的总结,又有对未来工作的展望,体现出党执政的核心价值取向,即以人民为中心的发展思想和为人民服务的宗旨。这一议题是在党的领导下,凝聚各方智慧、集思广益而形成的,既解决了议题建构的合法性问题,又保证了议题建构的科学性。此外,这一“超级议题”形成后,各个领域、各个部门分门别类,根据总体要求与精神设计具体的制度,使得建构的议题具备了可操作性。多管齐下,使得议题建构“质料”充足。

“认同聚合”变量则是政治动员的归宿。政治文件的形成意味着议题建构的完成,认同聚合则是对议题建构的回应与落实。“耗时耗力”的议题建构主要由执政党自上而下来完成,但如何让更多的人认同执政党所提出的“议题”则是更为重要的任务。议题建构不是目的,最终需要对“议题”的认同聚合,即对政治文件的落实。认同聚合是“许多不同组织的人们集结在一起所发生的共同行为”<sup>[3]</sup>,只有受到众人认可的议题,在贯彻的时候才是最有效率的。实现认同聚合的渠道是多种多样的,有学者总结为“意识形态途径、法律途径、基层整合途径、网络途径、协商途径、阶层流动与统战途径”<sup>[15]</sup>,具体到文件政治语境当中,政治文件发挥了巨大功能,其功能的实现就是政治动员过程中认同聚合的实现。政治文件的功能主要体现为统治、转换与动员三个方面:统治功能主要表现为政治文件地位高于其他文件,在文件体系中具有最高效力,为大众认同定标,使其在众多文件中找到最主要的认同对象;转换功能主要表现为政治文件的亲民化表达,通过对意识形态的转化,提升大众认同的效果;动员功能主要表现为大众在政治文件形成过程中的群策群力与形成之后的贯彻落实,大众既是议题的建构者,又是议题的落实者,双重身份保证了对议题的认同。

根据上述分析,政治文件的形成与落实也便是“议题建构—认同聚合”这一政治动员过程的实现,其分别对应于政治动员的两个阶段。因此,在实践层面上,以政治动员为视角分析文件政治具备可操作性。接下来,本文将在重新界定文件政治的基础上,选择最为重要的政治文件——中国共产党全国代表大会报告为例,运用“议题建构—认同聚合”这一释义模型,详细分析文件政治的运作机制。

### 三、核心概念:文件政治新界定

在以往的研究中,文件政治被视作一种介于多数与个人之间的“小规模集体统治”<sup>[1]</sup>,但这种界定有失偏颇。文件政治是一种政治形态,要体现出政治的基本内涵。政治既讲求权力结构中的统治与服从关系,又有强调整体发展方向之含义。因此,文件政治既强调文件在政治权力结构中的重要地位,又突出文件在把握国家发展方向上的重要作用。需要指出的是,文件的地位取决于其制定机构在政治权力结构中的地位,并非所有文件具有相同地位,且并非所有文件都能把握国家的发展方向。只有政治文件才真正具有把握国家发展方向的作用,自然只有以政治文件为切入口才能真正厘定文件政治的内涵。

### （一）量与质：认识文件作用的两个维度

文件的地位与作用，可以从“量”与“质”两个维度来分析。从“量”的角度来说，文件大量存在于现实政治生活中，具有极高的“实操地位”。无论是纵向层级，还是横向部门，都会生产与接收大量文件。根据笔者的统计，自2015年12月1日至2017年11月30日两年的时间里，以“中共中央”（含共同名义）或者“中共中央办公厅”（含共同名义）名义下发的文件共102份，平均每年51份，几乎每周都有一份中央级别的文件下发。根据寇震的研究，九年时间里某省政府（含省办）发布的政策性文件998份，平均每年近111份，仅政府政策性文件平均每周就有2份之多。<sup>[16]</sup>而根据李林倬的统计，1995年某县卫生局一年之内便发出文件达144份，相当于每两天半就要制定一份文件。<sup>[17]</sup>根据罗大蒙、任中平的统计，川东某乡每年接收上级文件200—300份，向所辖村庄和辖区单位等下发文件100—200份<sup>[18]</sup>，平均每天都有文件的收发。因此，上至中央，下至乡镇，文件数量庞大，种类繁多，成为了日常政治运转中必不可少的一环。然而，“量”的层面仅仅是文件政治的表象，理解文件政治更重要的是从“质”的角度切入。

从“质”的角度来看，首先，文件具有极高的“政治地位”，在某种意义上就是权力的象征，这与党的执政地位紧密相关。中国共产党采用党内法规来规范全党与从严治党，运用文件对全国进行领导与治理，其所具有的强势领导、统治地位让其所运用的文件体系获得了极高权威。但党的主张不能直接以法律形式体现，而是以文件形式体现，通过人民代表大会制度上升为国家与人民的意志，转化为法律的形式为全党、全国遵守。

其次，从内容上说，部分重要的文件能够为国家重大事务做出决定，并且能够为国家的发展确定方向，即“政治文件”所能起到的作用。在中国政治的语境下，政治文件指的是具有方向性的党中央文件——包括中国共产党全国代表大会以及全国代表会议、中央委员会全体会议、中央政治局与政治局常委会会议以及中共中央直属各类决策议事协调机构会议通过的文件等，只有这一类文件兼具权威性与方向性，且方向性是政治文件最为核心的特征。在这一系列文件中，全国党代会的报告无疑具有最高效力，是所有文件的“母文件”。

### （二）方向性：政治文件的核心特征

政治文件是文件“质”的作用的集中体现。一方面，党在国家治理主体中具有最高领导地位，而政治文件在文件系统中具有最高效力，因此，政治文件在党的治国理政当中发挥着最为重要的作用，政治文件获得了其他文件所不具备的政治地位，具有不容挑战性。对政治文件的否定与颠覆就是对中国共产党领导的国家治理的否定与颠覆。另一方面，与其他文件不同，政治文件所具有的把握国家发展方向的作用是独一无二的，方向性成为其与其他类型文件的根本不同点。政治文件的方向性体现在横向与纵向两个方面，以全国党代会报告与中央委员会全会文件为例，从横向上看，党领导人大、政府与政协的工作，全国党代会报告与中央委员会文件的主题成为人大、政府、政协工作的指导方针，这从党代会与全国人代会、政协会的召开时间、议程设置上不难看出。一般来说，中国共产党全国代表大会在秋季召开，为第二年春季全国人大与全国政协会议确定方向，同时第二年春季还要召开“全会”向本年度人大、政协推荐国家机构、政协领导人选，此后的“全会”分别为“两会”的各次会议确定主题。从纵向上看，基于民主集中制的原则，地方必须服从中央，并维护党中央的权威。中央确定方向后，地方“更多的是从事中央政策的贯彻而不是做决定”<sup>[11]</sup>，政治文件一经发出，便能够在各个领域、各个层级上推行，从而将国家发展的大政

方针贯彻到全党、全国。因此,政治文件是文件政治得以成立的根本。理解文件政治这一政治形态,必须要从政治文件入手,即文件“质”的作用来理解,仅凭文件的数量,并不能够准确把握文件政治的核心要旨。

### (三)新内涵:文件政治再界定

通过对文件作用与政治文件的详细剖析与界定,本文认为,文件政治绝非“小规模集体统治”,而是党治国理政的务实选择。这种选择发端于党的发展历史进程当中,确认于现有的制度安排之内,扎根于现实政治权力的运转体系。一方面,文件制度一经产生便具有强大的“势能”,以至在党夺取政权后依然在国家政治统治和政治运作中产生重大作用,党的文件作用范围已经不限于政党内部,而是作用于整个国家系统。<sup>[18]</sup>另一方面,新中国成立后党对法制建设进行了一系列积极探索,在党的领导下,国家制定并颁布了1954年《宪法》和五个组织法。同时,我国还借鉴苏联经验,建立政法院校,充实法律工作队伍。中国共产党十一届三中全会以来,中国的法制化建设步入正轨,在这一转变过程中,文件依旧发挥着十分重要的作用。可以说,文件治国是“由人治向法治转化过程中,在我国的政治生态中衍生出的一种特殊治国形态”<sup>[18]</sup>。此外,法律在现实政治生活中存在着供需矛盾与概括性、稳定性和滞后性等特点。在面对整个国家人口数量庞大、地域差异悬殊、矛盾复杂多样的情况下,党仅靠法律来治理国家是远远不够的,文件以其灵活性、变通性、调适性等特点发挥了巨大作用,并延展为一个庞大的文件体系,成为一种务实的治国选择。

从目前中国政治的发展来看,文件政治又有了新的内涵。第一,文件政治更具法治色彩。尽管文件政治以政治文件的运作为依托,但这并不意味着否认法律的作用。法治仍然是中国共产党治国理政的核心价值取向。1997年中国共产党十五大将“依法治国”写入党代会报告,并将其上升到“党领导人民治理国家的基本方略”和“国家长治久安的重要保障”的崇高地位。中国共产党十六大将“依法治国”写入《中国共产党章程》,以党的最高领导机关会议决议与党内根本法规的形式确认了“法治”的核心价值取向。可以说,当代中国是“法律治国”和“文件治国”相结合的“二元政治”模式。<sup>[8]</sup>相比较而言,依法治国具有规范意义与根本意义,而文件治国则是实际层面与操作层面上的重要选择。实践是检验真理的唯一标准,党的主张需要经历实践的检验,而后通过人民代表大会制度的法定程序上升为国家意志。文件不再“吞噬”法律,而成为法律的“原材料”,为立法提供方向性的指引。第二,文件政治是民主集中制的深刻体现。作为执政党,自改革开放以来,中国共产党全国代表大会每五年召开一次,在每一个“五年周期”中,全国党代会和中央委员会全体会议加起来的会期大致为一个月,占总时间的1/60,这一段时间的工作以审议、通过政治文件为主要内容。日常工作则主要由中央政治局及其常委会主持。精干的决策组织保证了决策权力的集中与统一,而每逢重大决策,即政治文件出台,中国共产党充分发扬民主,汲取党内外集体的智慧,从而保证了政治文件内容的民主性与科学性。因此,民主集中制的贯彻使得现今的文件政治,更加突出了其民主化与科学化的特点。因而,当文件政治作为一种统治形式存在时,它既非“贵族制”,亦非“寡头制”,而是一种融合了民主性、科学性、法律性的集体领导制。

因此,文件政治是中国共产党在宪法与法律框架内,以政治文件为核心把握国家发展方向,以具体文件落实政治文件要求,并将经得起实践检验的文件精神上升为法律的治国理政方式。接下来,本文将以“议题建构—认同聚合”模型分析文件政治的具体运作。

#### 四、议题建构：以政治文件的形成为核心

议题建构的过程主要包括起创、形成、修改、完成等阶段，也是政治文件的起创、形成、修改、完成阶段。本文以中国共产党全国代表大会报告为例具体分析。

##### （一）起创阶段：复合因素影响下的议题产生

文件形成的起创阶段，即文件产生的萌芽期。由于政治文件所涉及的都是事关国家发展方向的重大事项，关乎最广大人民群众切身利益，因此，一份政治文件的产生，要考虑到多重因素的影响。具体来说，一是制度性因素，即按照既有规定与惯例所要进行的文件创制。自1977年以来，全国党代会严格按照《党章》规定，每五年召开一次，党代会报告的起草则是按部就班，按照会议安排来进行。二是执政党初心使命的驱动。为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴是中国共产党人的初心和使命。作为一种使命型政党，中国共产党实现自身的初心和使命，就必须着眼长远，坚持“为人民服务”的宗旨和“以人民为中心”的发展思想，超越不同阶级利益的藩篱，以中华民族的整体利益为旨归，以最广大人民群众的根本利益为指针，做好顶层设计。因此，这就需要用党内最具权威的政治文件来推进重大议题建构，一方面凝聚党内党外共识，另一方面为人民群众提供稳定的发展预期。三是社会因素，主要是对人民群众呼声的回应。在调研过程中所发现的重大社会问题，往往也会写到报告当中。例如针对农民工权益屡遭破坏的情况，党的十七大报告中明确提出：“完善和落实国家对农民工的政策，依法维护劳动者权益。”因此，从起创阶段可以看出，文件政治的运作涉及执政党、制度、社会等多重因素，远非单纯“集体领导”所能概括，这也是议题建构的复杂性所在。

##### （二）形成阶段：集思广益与议题的初步成形

形成阶段主要是指从组织起草班子、领导指示与指导、调查研究的展开到初稿形成的阶段。以中国共产党十五大至十九大的报告为例，这五次党代会报告的起草历时较长，短则9个月（如十九大报告），长则一年多（如十六大报告）。报告起草小组角色十分重要，自中国共产党十六大开始，报告起草小组组长均是当届中共中央总书记的人选，起草小组成员则是中央机关、国家部委、军队、地方等领导干部，也有专家学者的参与，为的就是能够综合各个领域的力量与智慧，体现报告的内容完备性与代表广泛性。报告起草过程中时任总书记着力甚多，除了个人指示外，还要召开中央政治局会议、中央政治局常委会议，就报告的主题、框架、重要议题以及初稿进行讨论并提出意见。主题是报告的灵魂，也是报告政治性的根本体现，因此，报告的主题也是党中央首要考虑的问题。一般来说，报告主题确定要么在起草开始的时候由中央政治局常委会直接确定，要么在起草工作过程中经过深入调研与深思熟虑之后再确定。一般来说，采用后者的方式较多，高层领导的指示意见贯穿在整个起草过程中。调查研究是报告起草过程中的重要环节。自中国共产党十六大报告的起草开始，除了要吸收之前调研的成果之外，党代会报告的起草单独设立调查研究环节。报告的起草小组运用之前课题组调研成果，并专门设立调研组，深入地方调研并约请中央部门进行专题调研，形成综合调研报告。值得一提的是，在中国共产党十九大报告起草过程中25个国家高端智库建设试点单位提交了重大理论和实践问题的调研报告，供起草组参考。

在形成阶段中，调研、指示与起草、反复修改是同步进行的，几项工作往往同时展开，形成阶段的各项工作使得报告能够有效回应现实，又能够明确主题，保证了政治文件的科学性。由此看出，中国的文件政治从根本上杜绝了个人随意性与群体无意识的干扰，议题建构的合理性与科学性得以保障。

### (三)修改与完成阶段:凝聚共识与程序确认

修改阶段是凝聚共识的最为关键的阶段,也是议题的“修正”阶段。党代会报告初稿经过讨论修改后形成征求意见稿,下发至党内或者党内外,征求数千人的意见并召开党内外座谈会征求意见,根据收集的意见多次修改,形成修改稿后提交至当年召开的中央委员会全会上讨论并根据修改意见形成初步定稿,由全会通过并提请全国党代会审议。这一阶段,体现的是政治文件形成的民主性一面,既能够汇集集体智慧,又能够凝聚党内外共识,起到了极大的团结作用,也为议题建构提供了合法性保障。

完成阶段则是文件最终的形成阶段,也是通过程序获得合法性的阶段。党代会报告需要经由全国代表大会审议通过才能产生效力。代表们在全国党代会上对大会报告提出意见,起草组据此对报告进行修改、完善形成终稿,最终报告会在全国党代会闭幕会上通过。大会报告由此成为指导下一个“五年周期”的核心政治文件,中间通过中央委员会全体会议的主题拆解,为政治文件的有效实行提供可操作性的方案。例如,中国共产党十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),便是对中国共产党十九大报告所提要求的具体拆解,成为今后的重点工作。

政治文件的形成,即议题建构的完成,融合了制度化安排、党的意志、精英表达与社会回应等因素,并通过党内民主与党外吸收等途径,既充分发挥了群体智慧,让政治文件更加具有合理性与科学性,又充分凝聚了共识,让政治文件具备合法性与民主性,因此,政治文件的形成便是文件政治运作的核心体现。

## 五、认同聚合:政治文件的功能实现

“议题建构”是一个党领导下的自上而下与自下而上相结合的过程,其目的在于“认同聚合”,即政治文件的功能实现。政治文件的功能主要体现为统治、转换与动员三个方面,这三方面功能的实现便是认同聚合的有效落实。

### (一)前提:对政治文件地位的认同

政治文件统治功能的实现依托于其在权力结构中的地位。一方面,基于横向的文件体系来说,政治文件具有最高地位,其统驭行政文件与信息文件。政治文件为行政文件提供思想指引与方针指示,行政文件是对政治文件的一种执行,二者相当于权力机关与执行机关的关系。同时,经由政治系统内部的纵向权力体系,政治文件也获得了对下级文件的统治,地方组织所制定的文件,必须以政治文件为指南,绝不能逾越政治文件的规定。另一方面,基于现实层面来说,政治文件发挥了极大的效力。政治文件的精神就是国家发展的方向,例如中国共产党十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,国家治理体系和治理能力现代化成为当前政治发展的重要主题,今后所有的改革都要围绕这个总目标来进行;中国共产党十九届四中全会通过的《决定》便是对这一总目标的具体制度设计,这也成为今后党推进治国理政的具体指针。

在现实生活中,政治文件同样对大众产生巨大的影响。对政治文件的“高度重视”与“深入学习”一直是人们政治参与的重要组成部分,例如中国共产党十九大后,全国各地展开了自上而下的宣讲动员与自下而上的学习反馈相结合的各类活动。从形式上看,随着技术手段尤其是互联网技术的迅速发展,人们对文件的学习超越了时空限制,从而使得文件学习更加全面、细致地渗透到日常生活中。从内容上看,“党发文件”“政发文件”均属于学习范围,尤其是“党代会报告”与“政府工作报告”,均属于学习的重点。政治文件所具有

的地位与效力,为大众认同提供标的,使大众明确认同的主要对象;人们通过对政治文件的认同,来实现对国家发展方向的认同,从而增强对执政党的认同。

## (二)媒介:对政治文件价值的转化

政治文件中所体现出的价值取向是党所坚持的意识形态的具体表现,这涉及党举什么旗、走什么路的问题,因此,政治文件也是党宣传意识形态的重要窗口。实际上,中国共产党历来强调意识形态的重要作用,因为“官方意识形态提供中国体制的合法性,为政治判断提供基本价值体系,为政策选择提供标准”<sup>[1]</sup>,然而,意识形态终究是抽象的,并不适用于传播,它需要转换成通俗易懂的方式为人理解并认同,同时还需要体现出公信力与权威性来。没有有效的转换,马列主义等一系列指导思想也便没有了“着陆”的根基。

政治文件恰好能够满足实用性与权威性的要求,政治文件中所提出的重要论述一般会精炼为标语、口号、数字等内容广为宣传并为人所熟知。因此,政治文件的转换功能就是将抽象的意识形态转换为实用的、具体的政治宣传与传播内容。从受众角度来说,感性的渲染远比理性的说教有效得多。同时,政治文件所具有的权威性,给这些传播的符号“赋魅”,使大众通过阅读传播中的符号来感知国家的大政方针。高度抽象的意识形态,经由权威政治文件的发布与传播,成为实现人们认同聚合的重要途径。例如,党代会报告是一种严肃的政治报告,但报告的表达常通过以下几种方式来提炼其基本思路与内容,以增强即视感。一是数字化的总结,例如“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局,简洁的数字给人以直观感;二是形象化的表达,如“打虎”“拍蝇”“猎狐”,使公众的理解更具生动性;三是口语化的表达,如“房子是用来住的、不是用来炒的”,切近人民群众的日常生活,极易引起共鸣。这几类形式的表达,与报告者身份的强调、会场布置的秩序体现相结合,使得党代会报告既具备权威性,又具有亲切感,有助于民众对报告精神的接受与践行。

## (三)过程:对政治文件内容的落实

认同聚合的最终目的是对政治文件的有效落实,而对政治文件的落实,很大程度上是通过其动员功能来实现的。成熟有效的政治动员体系是党领导革命与建设成功的重要原因之一。无论是意识形态型、组织型政治动员,还是媒体型、群众运动型政治动员,往往以重要文件的发布为引擎。目前,政治动员仍然是党执政的重要法宝,但现阶段的政治动员经历了从革命型动员到治理型动员的转变。政治文件以其自身的权威性与号召力,每一次的形成与发布,实质上都是党发动的一次对全党、全国的政治动员。通过政治文件的形成,中国共产党在党内凝聚共识,发挥民主集中制的作用,集中党内智慧,动员党内力量,保持党内活力,强化党内执行。决议形成前自由讨论,决议形成后坚决贯彻,保证了党自身的各项建设。

当政治文件发布后,对其落实,即“以言行事”成为重中之重。作为凝聚全党全国共识的把方向、掌全局的纲领性文件,对政治文件的落实一方面要通过中央层面上各组织对政治文件所提出的要求进行分工拆解,而后地方各级党委、政府、人大、政协等组织以上级文件为纲,通过传达与贯彻文件要求来保证执政党意志的有效落实。另一方面,中国共产党通过开展党内集中教育实践等活动,充分动员广大人民群众参与国家管理事务,发挥人民民主的作用,激发人民群众的积极性、主动性、创造性,用实现中华民族伟大复兴“中国梦”来将执政党自身使命与人民群众切身利益要求有机结合起来,从而形成党领导全局,广大人民群众广泛参与的政治文件落实格局。

## 六、结语

总之,理解文件政治,必须从政治文件的方向性特征来把握,这也是文件政治区别于

其他治国理政方式的独特性。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,这种领导体现在“把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力,确保党始终总揽全局、协调各方”等方面,与政治文件所强调的方向性相统一。

文件政治除了为国家发展定向之外,还实现了对政党权力的规训和对个人意志的约束。作为中国唯一的执政党,拥有着绝对的执政权力,如何防止政党权力的滥用成为党内外关注的重要课题。本文认为,对于党的权力约束主要体现为以下几个方面:一是使命约束,中国共产党作为一种使命型政党,其宗旨和性质对自身权力的行使形成一种“软约束”,这也是政治动员能够充分发挥作用的重要因素。二是制度约束,一方面通过党内规章制度的实施与检查监督机关的设立,进行自我约束与自我革新;另一方面通过政党制度中参政党民主监督职能的发挥形成对执政党的权力约束。三是重大决策约束。重大决策往往以重要文件的发布为标志,为国家发展定向的重大决策则以政治文件的发布为标志。如前文所述,在政治文件的形成过程中,执政党需要汇集党内外广泛意见,并不能够单纯地表达自身意志;而领袖个人意志也不能随意发挥,而需要通过在文件形成过程中的集体确认,因而在极大程度上避免了个人意志对国家重大决策的干扰。

文件政治虽有着深厚的历史根基与现实基础,在中国当代政治运转系统中发挥着极大的作用,但它仍然存在着诸多局限。从政治沟通角度来说,文件的传递层次较多,使得信息容易失真;且文件侧重单向命令,不利于信息反馈;对文件的强调使得信息获得的渠道不足,高层决策存在信息短板。<sup>[4]</sup>实际上,文件政治最大的局限是文件与正式制度的张力。过于依赖文件会挤占法律法规制度的空间,使得越靠近文件辐射范围的组织或者个体越容易得到特殊照顾,整个政治生态则会遭到破坏。同时,政治文件所体现出的方向性,对整个国家来说是一种动员,但这种动员若超过一定的界限,便会对国家产生不可估量的损失;政治文件的制定也随着执政党内领导层的变动而产生变化,在一定程度上不利于政策的稳定性。

因此,无论是议题建构,还是认同聚合,文件政治都要在法治的框架内发展。文件在“量”的层面应当适当减少,而要将经过实践检验的文件精神上升到法律制度的层面上来,通过建章立制让相关决策具有更加稳定的预期,这也与中国共产党十九届四中全会精神相契合。同时,更加注重文件政治“质”的层面,在宪法与法律框架内“掌舵”国家发展,这需要政治文件实现对自身的超越。在中国共产党领导下,实现充分的、平衡的跨越式发展,为世界发展提供中国模式与中国方案,这也是文件政治在中国的重要使命。

#### [参 考 文 献]

- [1] Guoguang Wu. Documentary politics: hypotheses, process, and case studies//Carol L. Hamrin and Suisheng Zhao, Decision-making in Deng's china[M]. M. E. Sharpe, Inc., 1995, P24-28.
- [2] 北京大学国家发展研究院. 公意的边界[M]. 上海: 上海人民出版社, 2013: 132-155.
- [3] 孔繁斌. 政治动员的行动逻辑——一个概念模型及其应用[J]. 江苏行政学院学报, 2006(5): 79-84.
- [4] 谢岳. 文件制度: 政治沟通的过程与功能[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2007(6): 15-23.
- [5] 潘同人. 中国文件机制初探[J]. 理论导报, 2011(1): 39-42.
- [6] 周振华. 文件学概论[M]. 兰州: 甘肃人民出版社, 2002: 6.
- [7] 刘河庆. 文件治理中的政策采纳及其影响因素研究: 基于国家和省级政府政策文本(2008—2018)数据[J]. 社会, 2020, 40(4): 217-240.
- [8] 李英. “文件政治”与中层党政干部人才标准的偏离及矫正[J]. 领导科学, 2016(15): 41-43.
- [9] 周庆智. “文件治理”: 作为基层秩序的规范来源和权威形式[J]. 求实, 2017(11): 35-44.
- [10] 施从美. 当代中国文件制度的结构与功能解析[J]. 江海学刊, 2010(1): 130-135.
- [11] 谢岳. 当代中国政治沟通[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006: 91-116.

- [12] 施从美,陈小琴.“文件政治”研究的方法初探[J].云南行政学院学报,2008(4):43-46.
- [13] 施从美.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[J].江苏社会科学,2010(1):97-104.
- [14] 张学博.文件治国的历史观察:1982—2017[J].学术界,2017(9):224-231.
- [15] 杨小明.新中国成立以来中国共产党的政治动员研究[M].北京:中国社会科学出版社,2014:217-251.
- [16] 寇震.文件制度视角下省级政府政策性公文处理研究——以S省为例[D].济南:山东大学,2017.
- [17] 李林倬.基层政府的文件治理——以县级政府为例[J].社会学研究,2013,28(4):101-128+244.
- [18] 罗大蒙,任中平.中国乡镇基层政权中的文件政治:象征、效能与根源——G乡的表达[J].学习论坛,2015,31(9):45-49.

## A Study on Document Politics from the Perspective of Political Mobilization ——A Study on the Way of Governance of the Communist Party of China

Wang Huai-yue

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

**Abstract:** Document politics is a kind of governance mode of the Communist Party of China, within the framework of the Constitution and law, taking political documents as the core to grasp the direction of national development, implementing the requirements of political documents with specific documents, and turning the document that can stand the test of practice into law. As for its operation, the core embodiment lies in its formation and implementation of political documents. This paper, on the basis of discussing the applicability of political mobilization analysis, taking the report of the National Congress of the Communist Party of China as an example, analyzes the operation of documentary politics by employing the interpretation model of “issue building — identity polymerization”, regards the formation of political documents as the process of “issue building”, mainly including the stages of creation, formation, modification and completion, and takes the implementation of political documents as the process of “identity polymerization” specifically manifested as the realization of the functions of ruling, conversion, and mobilization. Document politics, though bearing reasonability and necessity, i.e. it not only offers a guide to national development, but also imposes the discipline of party power and the restraint of individual will, has certain limitations. In view of this, we still need, in the future, on the one hand, to use political documents to “steer” the country’s development within the framework of the Constitution and law, and on the other hand, to reduce the quantity and improve the quality, of documents, thus providing the Chinese model and Chinese solution for world development.

**Key words:** political mobilization; topic building; identity polymerization; political documents; document politics; governance of the country; China’s path

[责任编辑 赵立庆]