

## 党管政法：党与政法关系的演进

周尚君\*

---

内容提要：“党管政法”是中国共产党执政的基本治理经验之一。从新中国成立至今，党与政法的关系一直处于互动调适之中。随着不同时期党的工作重心转移和国家权力配置的调整，党与政法关系经历了为巩固新生政权的“诸权合一”、归口管理下的“一元分级”、“党政职能分开”的“一元多层、分工负责”，最终确立了“总揽全局、协调各方”的政法领导体制，“领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”的十六字原则成为“党管政法”的根本指针。不同时期的领导体制伴随着不同的组织机制和运作技术，演进过程中显现出明显的目标主义逻辑和连续均衡特征。党与政法关系的演进逻辑表明，“党管政法”是通过探索性的组织机制、运作技术在党政关系、党法关系和其他关系的均衡互动中实现的。

关键词：政法领导体制 党管政法 党与政法关系

---

### 引言

中国共产党作为执政党，是当代中国“同心圆”式政治结构的中轴。<sup>〔1〕</sup>研究中国问题，首先要研究中国共产党，“研究好中国共产党，实际上就抓住了研究中国的核心，就找到了解答当代中国从哪里来、向哪里去的‘钥匙’”。<sup>〔2〕</sup>当前，政党史研究注重两个对象：一是“党治史”，主要研究政党从事政治运动和政治斗争的历史；二是“治党史”，主要研究政党自身的组织建设、组织管理和组织发展演进的历史。<sup>〔3〕</sup>对这两种历史的研究，既有

---

\* 西南政法大学行政法学院教授。

本文得到国家社科基金重大项目“全面推进依法治国与全面深化改革关系研究”（14ZDC003）资助。

〔1〕 邹说提出，“同心圆”图形既显示了列宁主义政党在与其他社会集团和组织关系中的角色以及它的自我感觉，也显示了在党的结构内部形形色色的领导与单位之间的“水平”关系。参见邹说《中国革命再阐释》，牛津大学出版社（香港）2002年版，第10页以下。

〔2〕 刘云山：《认识中国共产党的几个维度》，《当代世界》2014年第7期，第2页。

〔3〕 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》，华文出版社2010年版，“序言”，第2页。

助于说明历史成败，如“为什么列宁主义政党成功了，而自由主义政党却失败了”，更有助于提炼和总结政党自身组织机制建设和发展演进的规律性认识，如“列宁主义政党的等级结构、特殊的党员选择标准以及严格的纪律使它成为一个在混乱状态下能够进行快速、有效和集体行动的组织”。<sup>(4)</sup>从政党目标、组织机制和运作技术角度切入，有利于摆脱姓“资”与姓“社”、“左”与“右”的分析范式和意识形态路径依赖，有利于深刻分析中国共产党作为执政党所具有的优势、持久性、调适性以及长期执政的潜力。<sup>(5)</sup>

早在1970年，亨廷顿就提出过关于共产主义“政党—国家”演进的三阶段模型：政治体制转型、政权控制巩固和执政党对社会压力的调适。<sup>(6)</sup>他认为，这些国家会因为社会发展日益多元化的需求而发生制度性转型。布热津斯基在对苏联和东欧“政党—国家”出现的“政权空心化”及其统治弊端进行分析后认为，共产主义的“政党—国家”必将朝着“后共产主义的多元主义”演进。<sup>(7)</sup>然而，中国共产主义“政党—国家”并没有沿着部分西方学者所预期的路径发展。通过系统性改革和中国共产党自身的制度化、规范化和程序化建设，党的执政体制和运作机制不断显现新的更大生机。不少西方学者不得不开始从对中国共产党执政体制“离心力”的关注中撤退，迈向对其“向心力”及其内在动力机理的深层研究。<sup>(8)</sup>而这种研究如果没有中国历史的经验逻辑这根弦，就不可能揭示出中国共产党执政体制的主要特征，也就无法真正摆脱西方学术话语的殖民主义。

中国共产党的领导不是直接以党的命令来指挥国家机构，更不是用党的组织替代这些机构，而是通过一系列政治的、思想的和组织的建制与运作机制来实现的。其中，党管政法既是中国共产党从事政治治理、法治国家建设的“党治史”，也是党的自身制度体系和执政能力不断提升的“治党史”。如果不把“党管政法”僵化理解为一种固定不变的立场甚至“世界观”，而是将其视为解释中国法治建设动态运行的实践进路，那么，关于“党管政法”的分析还可以兼容党在革命、改革、建设各阶段、各领域关于党政关系、党民关系以及党的建设与国家治理之间关系的调适与互动，尤其是可以借以解释新中国成立以来中国法治建设的运作逻辑与实践方式。例如，党管政法模式是否与革命战争时期党委设置“总前委”的革命经验之间存在内在逻辑联系；<sup>(9)</sup>政法委员会职能的强弱，与社会政治形势特别是治安的好坏是否有正相关性；<sup>(10)</sup>如何有效解释政法委对治理资源的集中运用、政法委内部的运行机制、政法委与外在环境之间的关联互动、政法委推进政法队伍角色社会化的功能以及政法与法治之间的关系；<sup>(11)</sup>等等。基于此，本文主要运用文献史料，从政党目标、组织机制与运作技术角度，对党与政法关系的生成、发展与演变的特征和逻辑作系统回顾与审

(4) 前引〔1〕，邹说书，第10页。

(5) 参见〔美〕沈大伟《中国共产党：收缩与调适》，吕增奎、王新颖译，中央编译出版社2012年版，第7页。

(6) See Samuel P. Huntington, Clement Henry Moore (eds.), *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-party Systems*, New York: Basic Books, 1970, pp. 23-40.

(7) See Zbigniew Brzezinski, *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*, New York: Charles Scribner's Sons, 1989, p. 255.

(8) 参见吕增奎、赵超《海外学者视阈下的中国共产党研究》，载吕增奎主编《执政的转型：海外学者论中国共产党的建设》，中央编译出版社2011年版，第5页。

(9) 参见刘忠《“党管政法”思想的组织史生成（1949—1958）》，《法学家》2013年第2期，第17页。

(10) 参见侯猛《“党与政法”关系的展开》，《法学家》2013年第2期，第14页。

(11) 参见刘涛《当代中国政法委员会研究》，吉林大学博士学位论文，2012年6月，第37页以下。

视,力图对中国共产党在不同历史时期“为何管政法”、“如何管政法”和“如何管好政法”等基础性问题作经验性回应。

## 一、政权与政法:党管政法的开端

中国共产党从诞生之日起就伴随着挽救民族危亡、实现国家独立的历史重任。在1949年3月5日的中共七届二中全会上,毛泽东宣布“党的工作重心由乡村转移到了城市”。<sup>[12]</sup>对于中国共产党而言,“进城”意味着双重考验,它不仅仅要求武装进驻,更要求政权合法性持续生产机制的重建。毛泽东将夺取和巩固政权的任务表达为,“强化人民的国家机器,这主要地是指人民的军队、人民的警察和人民的法庭”。<sup>[13]</sup>实际上,中国共产党在革命历程中锻造和积累了四项治理经验:党管武装、党管干部、党管意识形态和党管政法。在列宁主义“政党—国家”治理形态下,“暴力垄断”这一现代国家的核心职能主要由“党管武装”和“党管政法”来完成。这种具有“强政权”属性的治理逻辑,对新中国成立后很长时间的政法组织体制和政党组织建设产生了至关重要的影响。

### (一) 构建新民主主义“新法统”

早在1945年11月,中共中央就决定在陕甘宁边区政府成立宪法研究会。宪法研究会成立的目的在于,深刻揭批“五五宪草”,并着手起草“新民主主义宪法”。1946年6月,中央书记处决定在边区宪法研究会基础上成立中央法律问题研究委员会。中央法律问题研究委员会继承宪法研究会核心使命,承担起新宪法研究起草任务,<sup>[14]</sup>实际发挥了新民主主义“新法统”论证职能。

1948年12月12日,中央发布《关于中央法律委员会任务与组织的决定》,明确中央法律委员会是在“在中央书记处之下协助中央研究和处理全国立法和司法问题之工作机关”。<sup>[15]</sup>实际上,中央法律委员会除了重大司法政策的拟定,刑诉暂行条例、婚姻法等起草任务外,大量任务是协助城市接管和改造法律类大学和各类法律研究会、研究机构。彭真在《关于政法工作的情况和目前任务的报告》中指出,政法工作的目标是“破旧立新”,“打倒反动政权,接着就是在被粉碎的旧政权的废墟上,建设人民的新政权”。<sup>[16]</sup>为此,在接管工作中,需要粉碎旧的“政权机关、军事机关、警察、法院”等国家机构,从法统上彻底摧毁旧制度的影响,为重建一套具有新民主主义性质的政权结构和意义体系做准备。

中央法律委员会承担的任务相对集中:一是拟定有关政权组织机构的法律法规,如《县、村、市政权组织条例》、《选举条例》、《各级人民代表会议组织条例草案》等。其中,

[12] 中共中央文献编辑委员会编《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1427页。

[13] 同上,第1476页。

[14] 不过,该宪法草案并未公布。毛泽东在1947年11月18日给陈瑾昆的信中解释,“惟发表时尚未成熟,内容亦宜从长斟酌,以工农民主专政为基本原则”(中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第4卷,人民出版社1996年版,第320页)。这里所说的“工农民主专政”是指,在创立社会主义国家制度条件尚不具备时,要建立“以全国绝大多数人民为基础而在工人阶级领导之下的统一战线的民主联盟的国家制度”(前引[12],《毛泽东选集》第4卷,第1056页)。

[15] 中共中央档案馆编《中共中央文件选集》第17册,中共中央党校出版社1992年版,第563页。

[16] 中共中央文献编辑委员会编《彭真文选》,人民出版社1991年版,第212页。

由其草拟的《中共中央关于废除国民党的〈六法全书〉和确定解放区的司法原则的指示》(1949年2月22日),明令废止国民政府的“六法全书”,提出在人民的法律还不完备的情况下,司法机关的办事原则是:有纲领、法律、命令、条例、决议规定者,从纲领、法律、命令、条例、决议之规定;无纲领、法律、命令、条例、决议规定者,从新民主主义的政策。<sup>(17)</sup>二是拟定刑事法律法规,如《反革命内战罪犯条例》、《危害解放区治罪条例》、《解放区惩治反革命条例草案》等。其中,《反革命内战罪犯条例(草案)》经中央法律委员会讨论后于1949年7月19日报送中央,对后来制定《惩治反革命条例》等一系列法律法规产生了重要影响。三是与中央妇委会共同研究婚姻法起草工作。

中央法律委员会采取委员会制度,任何委员初拟的文件,都需经全体会议审议通过,然后报中共中央审核,以“中共中央”或“中央书记处”名义发布。<sup>(18)</sup>

## (二) 政府内设政法组织

1949年9月27日通过的中央人民政府组织法第18条规定,“政务院设政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会和下列各部、会、院、署、行,主持各该部门的国家行政事宜”。10月19日,中央人民政府委员会第三次会议任命董必武为政务院政治法律委员会主任。董必武在第一次全会上的致辞中指出,“政法委员会隶属政务院,任务是负责指导内务部、公安部、司法部、法制委员会、民族事务委员会的工作,并受主席毛泽东和总理周恩来的委托,指导与联系最高人民法院、最高人民检察署和人民监察委员会”。<sup>(19)</sup>

政务院政治法律委员会作为政府内设机构,与其“指导与联系”的最高人民法院、最高人民检察署、人民监察委员会在法律地位和职能上并不具有行政隶属关系。之所以“指导与联系”这些机关,是受中共中央委员会主席、中央人民政府主席毛泽东和政务院总理周恩来的委托。这种权力配置结构为政法委的升级改造埋下了伏笔。彭真就政治法律委员会的性质指出,“政法委是个指导机构,又是个议事和执行机关”。<sup>(20)</sup>政法委主要负责在镇压反革命、治安工作和救灾抚恤工作中就政法各部门职能重叠的问题,进行指导和协调,而关于如何议事、怎样执行,则并没有一定之规。“在目前情况下,我们尚不宜过分强调各部门间的精细分工,应该提倡各个部门相互和各个部门内部都围绕着中心工作而通力合作。”<sup>(21)</sup>根据董必武的要求,彭真对政法委全体工作人员提出的工作任务包括:一是学习共同纲领和组织法,同时要向同志学习;二是吸收各种有特长的人才进来,在最大多数人的最大利益原则上进行合作;三是要实事求是,吸取他人所长。<sup>(22)</sup>

在政治法律委员会委员中,非中共党员的比例略高,47名委员中有30名民主党派和无党派人士。<sup>(23)</sup>这种人员构成与共同纲领所确立的“以新民主主义即人民民主主义为中华人

(17) 参见中共中央档案馆《中共中央文件选集》第18册,中共中央党校出版社1992年版,第152页。

(18) 参见张希坡《解放战争时期的“中央法律委员会”的变迁及其工作成就》,《法学家》2004年第6期,第111页。

(19) 董必武年谱编纂组《董必武年谱》,中央文献出版社2007年版,第348页。

(20) 《彭真传》编写组编《彭真年谱》第2卷,中央文献出版社2012年版,第69页。

(21) 前引〔16〕,《彭真文选》,第213页。

(22) 参见前引〔20〕,《彭真年谱》第2卷,第73页。

(23) 见《政治法律委员会主任副主任及委员名单》,《人民日报》1949年10月20日第1版。

民共和国建国的政治基础”相吻合。彭真在华北公安会议上的讲话中明确指出，“党、政府、群众组织要分开。过去实行‘一揽子’、‘一元化’，现在是不行了。今后，该向党委请示的就向党委请示，该向政府请示的就向政府请示，群众组织也是一样，各有各的系统”。<sup>(24)</sup>

### (三) 党组工作机制

然而，政务院政治法律委员会作为政府内设工作机构，既无法真正实现“指导与协调”功能，又无法实现“各有各的系统”。1949年11月9日，中共中央作出《关于在中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》指出，党的领导是通过党的路线、方针、政策及在政权机关担任公职的党员发挥作用来实现的。据此，中共中央决定在政务院设立党组，最高人民法院及最高人民检察院成立联合党组；在中央人民政府委员会、人民革命军事委员会及中国人民政治协商会议全国委员会担任负责工作的党员中不设党组，而由中共中央政治局直接领导。<sup>(25)</sup>

党组的设置有进一步加强和充实党对国家工作“一元化”领导的理论构想。然而，政法分党组干事会成立后，根据党内组织体制，政务院党组和政法分党组干事会是不能直接向法院、检察署联合党组发布命令或决定的，除非以中央名义转发。根据党章规定，党组与本单位机关党组织和直属单位党组织是指导关系，不是领导关系。机关党组织和直属单位党组织不隶属于本单位的党组，而是隶属于同级直属机关党委或同级党委，受同级直属机关党委或同级党委的领导。因此，分党组干事会的制度设计无法有效加强党的领导，反而还增加了在共同纲领和组织法中所未设置的一个工作层级，与党章也不匹配。

## 二、归口管理：一元分级体制的产生

以区分“团结体系”与“利益体系”的组织社会学视角来观察，中国共产党的政法领导体系明显更倾向于前者。它基于人人平等的“共同体”概念和一致的治理目标组织起来，而非建立在组织内部的利益竞争均势基础上。<sup>(26)</sup>因此，当政法组织结构与目标变量发生矛盾，尤其是与组织发展的根本目标发生矛盾时，组织演进就是不可避免的。政府内设的政法组织机制，在运作中表现出“亦分亦合、不分不合”的明显弊端，而党组工作机制又无法有效弥补这种弊病，只能以其他统合方式取代之。

### (一) “归口”管理模式的形成

1950年9月27日，毛泽东在批阅公安部部长罗瑞卿关于全国经济保卫工作会议总结时，作出了批示“保卫工作必须特别强调党的领导作用，并在实际上受党委直接领导，否则是危险的。”<sup>(27)</sup>这份批示送刘少奇、周恩来、董必武阅后交给罗瑞卿。而在此前的9月13日，毛泽东就检查督促中央政府各部门向中共中央报告工作问题，曾致信周恩来“政法系统各部门，除李维汉管的民族事务委员会与中央有接触外，其余各部门，一年之久，干了些

(24) 前引〔16〕，《彭真文选》，人民出版社1991年版，第192页。

(25) 参见徐高峰《中国共产党在人大设立党组的前前后后》，《红广角》2014年第9期，第38页。

(26) 参见〔意〕安格鲁·帕尼比昂科《政党：组织与权力》，周建勇译，上海人民出版社2013年版，第16页。

(27) 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱》第1卷，中央文献出版社2013年版，第198页。

什么事，推行的是些什么方针政策，谁也不知道，是何原因，请查询。”<sup>(28)</sup>毛泽东对政府各部门包括政法系统的严厉批评，一定程度上表明了中央人民政府委员会体制在国家权力结构配置上的失衡，同时也揭示了政府内设政法组织体制的弊端。

根据“共同纲领”的规定，在全国政治协商会议闭会期间，中央人民政府委员会暂行国家最高权力，统辖新中国最高立法、行政、司法、军事权，属于“诸权合一”政治体制。政务院是中央人民政府下属国家政务的最高执行机关。政务院下设政治法律、财政经济、文化教育、人民监察四个委员会和31个部门，管理国家行政工作。这种体制构成了“单线行政权力结构”，上下级机构之间信息流动性弱，而且无法形成有效的横向权力制约机制。因此，1953年3月10日，中央印发了由政务院牵头起草的《中共中央关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定（草案）》（以下简称“请示报告决定”），以加强党的“一元化”领导，减少纵向行政层级。

建立请示报告制度的目的在于避免政府工作出现“脱离党中央领导的危险”。<sup>(29)</sup>“请示报告决定”要求，“今后政府工作中一切主要的和重要的方针、政策、计划和重大事项，必须经过党中央的讨论和决定或批准”。“政府的主要重大事项决策均须请示中央，党中央是唯一的最高决策中心”，这形成了权力来源的唯一性以及权力行使的集中性和统合性特征。在“一元化”领导体制下，“政府成为党的组织体系的组成部分”。<sup>(30)</sup>“请示报告决定”要求，“现在的中央人民政府党组干事会已无存在的必要，应即撤销”，“政务院各委的党组组织，暂时仍应存在，直接受中央领导，并分管其所属的各部、会、院、署、行的党组”。<sup>(31)</sup>政府各部门领导同志要直接向中央负责，具体落实时分六个板块，即国家计划工作、政法工作、财经工作、文教工作、外交工作、其他工作，由此形成了“计划口”、“政法口”、“财经口”、“文教口”、“外交口”等。各“口”负责同志有权确定哪些事件应向中央报告请示，哪些应责成各部门负责进行，哪些应按政府系统报告请示，哪些可以自行处理。党中央将就各“口”工作专列讨论计划。<sup>(32)</sup>由此，党领导国家事务的“归口管理”模式建立起来，“归口”成为党领导体制的特色之一，“政法口”也成为“党管政法”的代称。

从地方组织来看，1953年4月26日，中共中央西南局向中央报告情况，决定撤销行政委员会党组干事会，财经、文教、政法、民族、监察各党组均直接归中共西南局领导，并要求各党组和党小组严格执行每月定期综合报告一次和领导同志分工负责的制度。彭真在1953年4月19日主持召开的政法工作座谈会上讲话指出，“政法委党组对中央起助手作用”，“政法委没有把机构和业务建立起来，各地政法委的工作主要是地方党委来领导。但现在如果再不抓业务，就要犯大错误”，政法委工作的关键是在政治思想和业务工作都要加强党的领导。<sup>(33)</sup>

随着中央和地方各级党委归口管理、直接请示报告制度的推行，由政府内设机构政务院政治法律委员会“指导与联系”政法工作的运作方式逐渐退出，“党管政法”逐渐体现为

(28) 前引〔27〕，《毛泽东年谱》第1卷，第190页。

(29) 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69页。

(30) 景跃进等《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社2016年版，第18页。

(31) 前引〔29〕，《建国以来重要文献选编》第4册，第69页。

(32) 同上引，第70页以下。

(33) 前引〔20〕，《彭真年谱》第2卷，第353页。

政府各部门党组（包括政务院政法委党组）、法检联合党组向中共中央、大区中央局以及同级党委请示报告、直接负责的制度。

### （二）宪法下的统一协调组织体制

1954年9月20日，中华人民共和国第一部宪法颁布。宪法在序言中确立了“在中国共产党的领导下”、“以中国共产党为领导”的根本原则，建立了“一府两院”向国家权力机关负责的国家体制。行政机关、司法机关对国家权力机关负责，司法权与行政权相分离。宪法第78条明确规定，“人民法院独立进行审判，只服从法律”。“一府两院”的国家体制，有利于党通过人大工作这一宪法体制实现执政；司法权和行政权分离设置，有利于建立起党内外联动的治理约束体系和监督体系。

政府内设机制显然与宪法中的“一府两院”体制不协调。在宪法颁布次日，第一届全国人民代表大会第一次会议就通过了《中华人民共和国国务院组织法》，对国务院的各部门和各委员会作出调整，财经、文教、人民监察委员会和政治法律委员会都被撤销。政府内设政法组织机制即告终结。但是，政务院政治法律委员会撤销后，原有的政法各级各部门向中央和地方党委请示报告的制度，不足以担当起“党管政法”的运作职能，个殊化的多头汇报请示无法有效制度化，党对政法的统一领导仍然缺少一个统一的协调组织。

1956年7月6日，中央政治局决定成立中共中央法律委员会。中央法律委员会第一次会议确定法律委员会的主要任务是，“办理中央交办的工作，研究法律工作的方针政策和各部门的分工制约等问题，不受理具体案件。各有关部门的党组直接对中央负责”。<sup>(34)</sup>会议责成最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部组织六个检查组，分赴原来的大区，对各级政法部门错捕、错判情况进行清查。会议认为，“镇反”期间公检法联合办案形式是必要的，但是“今后公安、检察、法院必须逐渐做到分工独立负责，既要互相配合，又要互相制约，党委加强统一领导”。<sup>(35)</sup>中央法律委员会制定党的法律工作方针政策，研究公安、法院、检察院、司法行政部门之间分工负责、相互制约的体制机制，以及不受理具体案件的基本原则，与宪法体制所确立的司法制度没有明显的矛盾，董必武称，这“在组织上解决了国家机关中政法部门的统筹和协调问题”。<sup>(36)</sup>

### （三）政法组织体制的破坏

中央法律委员会统一协调的组织体制，随着1957年“反右斗争”的发展而遭到了破坏。1957年最高人民法院党组和司法部党组的工作报告提出，地方政法部门必须接受党的领导和监督，党委有权过问一切案件，凡是党委规定的审批范围的案件应在审理后宣判前交党委审批。<sup>(37)</sup>之后，在精简机构的名义下，一些地方公安、检察院、法院合并为公安政法部，公证和律师制度取消。1959年，司法部和各级司法行政机构被撤销。1969年，各级检察院被撤销，人民法院实行军管，国家机构陷入全面瘫痪。

(34) 《彭真传》编写组编《彭真年谱》第3卷，中央文献出版社2012年版，第140页。

(35) 同上，第141页。

(36) 《董必武传》撰写组编《董必武传》下册，中央文献出版社2006年版，第915页。

(37) 参见景跃进等《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社2016年版，第126页。而在1957年9月19日的全国各省、市、自治区高级人民法院院长、司法厅局长座谈会上，彭真还发言指出“公安、检察、法院既要互相监督、互相制约，又要分工负责、通力合作，目的是为了准确有力地狠狠打击敌人。要报请党委审批的只是一些重大政治案件，而不是一切案件。”参见前引(34)，《彭真年谱》第3卷，第258页。

可以说，直到“反右”扩大化前，“党管政法”的组织体制与党的创立者们最初的目标都是大体一致的。“五四宪法”序言所宣示的“通过和平的道路消灭剥削和贫困，建成繁荣幸福的社会主义社会”的目标，需要确保中国共产党有足够的组织权威和领导力方能实现。但是，如何才能切实有效地实现党对政法工作的“一元化”领导，以何种组织机制实现这种目标等更深层次的问题，在国家顶层制度结构和制度约束上并未得到清晰表达，这也为后来“反右”扩大化以及“文革”十年法制停滞埋下了伏笔。从“治党史”角度看，“党管政法”的党内组织体制（如党组）和运作机制（如请示报告）尚未制度化定型，“党管政法”的规范体系、执行能力与执行效力等执政体系建构尚付阙如。

### 三、党政职能分开：党与政法关系的调适

“文革”十年浩劫给中国带来了灾难性影响，法制建设完全停滞。1978年中共十一届三中全会召开以后，中国经历了三次思想大解放：1978年破除“两个凡是”的权威；1992年邓小平“南方谈话”摆脱姓“资”姓“社”的争论；1997年中共十五大排除姓“公”姓“私”的困扰。<sup>(38)</sup>经过三次思想大解放及各方面的努力，党的治理目标最终转到“实现四个现代化”这个根本方针上来。在1978年12月13日中央工作会议闭幕会上，邓小平提出了“研究新情况，解决新问题”的三个办法：一是管理方法上克服官僚主义，学会用经济方法管理经济；二是管理制度上加强责任制；三是经济政策上允许一部分人先富起来。<sup>(39)</sup>随着党和国家工作重心的转移，党对政法机关的认识，也从“枪杆子”、“刀把子”等人民民主专政的武器，转向为经济建设保驾护航。“党管政法”开始超越专政工具的政治范畴，逐步衍生出政治经济学内涵，政法工作开始强调职能分工与专业化。

#### （一）党与政法关系的展开

1978年6月20日，中共中央决定成立中央政法小组，协助党中央处理最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部四个部门的政策方针制定工作。中央政法小组成立后，着手研究亟需修改和重新制定的刑法、刑事诉讼法、环境法、婚姻法和一系列组织法，以及农村人民公社工作条例、森林保护条例等行政法规。这些法律法规经由广泛调研和征求意见，反复修改后提交全国人民代表大会或国务院审定并公布施行。<sup>(40)</sup>对于“文革”后百废待举的中国政治和法制事业而言，中央政法小组的工作发挥了显著的促进作用。

1978年10月，中央政法小组建立刑法、刑事诉讼法草案修订组。1979年7月1日，第五届全国人民代表大会第二次会议通过了地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、刑法、刑事诉讼法、人民法院组织法、人民检察院组织法、中外合资经营企业法。这七部法律中，刑法和刑事诉讼法，从保障公民权利的角度，结束了“文化大革命”乱抓乱捕、无法无天的混乱局面；中外合资经营企业法被认为是“社会主义的经济法典”，“在国内外引起了很大的关注和强烈的反应”。<sup>(41)</sup>

(38) 参见晨曦《我国三次思想大解放的历史回望》，《理论参考》2008年第7期。

(39) 参见中共中央文献编辑委员会编《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第150页。

(40) 参见王洪模等《1949—1989年的中国：改革开放的历程》，河南人民出版社1989年版，第98页。

(41) 张序九等《中外合资经营企业法的本质和作用》，《现代法学》1979年第2期，第35页。



在七部法律草案修订的同时，中央已经酝酿就刑法、刑事诉讼法的颁布和实施发布一个指导性文件，旨在对党与司法的关系、公检法的关系以及政法队伍建设等问题统一思想，提高认识。<sup>(42)</sup> 1979年9月9日，中央制定下发《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》（以下简称“刑事法实施指示”），在总结反思“文革”期间法制遭严重践踏的经验教训基础上，深刻认识到“我们党内，由于建国以来对建立和健全社会主义法制长期没有重视，否定法律，轻视法律，以党代政，以言代法，有法不依，在很多同志身上已经成为习惯；认为法律可有可无，法律束手束脚，政策就是法律，有了政策可以不要法律等思想，在党员干部中相当流行”的严峻现实，首次创造性地提出“社会主义法治”的概念，首次明确界定了法律、司法权威与党的领导的关系，首次提出“取消党委审批案件的制度”。“刑事法实施指示”明确指出：“国家法律是党领导制定的，司法机关是党领导建立的，任何人不尊重法律和司法机关的职权，这首先就是损害党的领导和党的威信”，“党委与司法机关各有专责，不能互相代替，不应互相混淆”。<sup>(43)</sup> “刑事法实施指示”的这些规定表明，新时期“党管政法”的目标已经调整为推动宪法法律的正确有效实施。1979年6月25日，邓小平在党内负责人会议上明确提出，“以后，党委领导的作用第一条就是应该保证法律生效、有效”。<sup>(44)</sup> 为保证宪法法律正确实施，党委政法委的主要工作就是研究方针政策、检查监督执行、选配干部队伍。

## （二）党与政法关系的延伸

1980年1月24日，中共中央决定成立中央政法委员会，原中央政法小组及其办公室撤销。中央政法委员会的主要任务是：在中共中央领导下，研究处理全国政法工作中的重大问题，并向中央提出建议；协助中央处理各地有关政法工作的请示报告；协调政法各部门工作，对政法各部门共同的有关全局的问题，根据中央的方针、政策、指示统一认识，统一部署，统一行动；调查研究贯彻执行中央方针、政策和国家法律、法令的情况；调查研究政法队伍的组织情况和思想情况；办理中央交办的其他工作。<sup>(45)</sup> 中央政法委第一次会议对中央政法委的性质和职能作了解释：一是给中央当参谋，即调查研究，提出意见，提出工作计划；二是做组织工作，即组织政法各部门贯彻执行中央的方针和任务，统一认识，统一行动，互相配合，协同作战；三是给中央做秘书，承办中央交办的事情。政法委书记彭真在讲话中明确要求，政法各部门党组要直接向中央请示报告。

1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上发表了《党和国家领导制度的改革》的重要讲话。这次讲话对十一届三中全会所开启的政治体制改革具有指导性。邓小平指出，改革党和国家的领导制度的目的，“是为了充分发挥社会主义制度的优越性，加速现代化建设事业的发展”。他认为，“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因

(42) 参见刘海年《实现社会主义法治的坚实一步》，《人民政协报》2014年10月30日第5版。

(43) 《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》中发[1979]64号，1979年9月9日。

(44) 中共中央文献研究室编《邓小平年谱》上册，中央文献出版社2004年版，第527页。

(45) 参见《彭真传》编写组编《彭真年谱》第5卷，中央文献出版社2012年版，第49页。

此而变成了个人领导。全国各级都不同程度地存在这个问题”。<sup>(46)</sup> 因此，必须对党和国家领导制度进行改革：关于党与国家权力机关的关系，要修改宪法，改善人民代表大会制度，切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力；关于党和政府的关系，要“真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统”。邓小平强调“坚持四项基本原则的核心，就是坚持党的领导。问题是党要善于领导；要不断地改善领导，才能加强领导。”<sup>(47)</sup> 邓小平的讲话在党和国家政治生活和经济社会生活中产生了巨大影响，尤其在发挥地方、企业、职工的积极性方面，起到了激活社会生产力、推动社会主义商品经济繁荣发展的重要作用。

在政法领域，1982年1月13日，中共中央发出《关于加强政法工作的指示》（以下简称“政法工作指示”），要求各级政法部门继续克服“左”的思想影响，防止右的偏差，根据新情况，改革不合理的体制、规章制度，探索新路子，解决新问题。“各级党委对政法工作的领导，主要是管方针、政策，管干部，管思想政治工作，监督所属政法机关模范地依照国家的宪法、法律和法令办事。”<sup>(48)</sup> “政法工作指示”确立了政法委员会是党委“工作部门”的机构定位，“联系、指导政法各部门”的职能定位，以及“协助党委和组织部门考察、管理干部”、“组织和开展政策、法律和理论的研究”、“组织党内联合办公，妥善处理重大疑难案件”的工作任务。

依据“政法工作指示”精神和当时印发全党的“彭真在京、津、沪、穗、汉五大城市治安座谈会上的讲话”，<sup>(49)</sup> 可以比较清晰地辨识出20世纪80年代初所欲确立的党与政法的关系结构：（1）关于党的领导与公、检、法的关系。改善党的领导是为了加强党的领导，绝不是取消党的领导。政法工作人员不可将法律、法令同党的方针、政策对立起来，将依法办事同党的领导对立起来。彭真在讲话中指出，“政法机关是专政机关，掌握生杀大权，更要置于各级党委领导之下”。（2）关于公、检、法之间分工负责、相互制约的关系。彭真在讲话中提出，“公、检、法三机关是分工负责的三道工序，互相协作、配合，互相制约”。这实际上确立了“一元多层、分工负责”的政法组织体制。（3）关于专门机关与群众路线的关系。群众路线是党领导一切工作的根本路线，专门机关同样要坚持这个路线。因此，无论是党委政法委，还是公安机关、检察机关、审判机关等具体政法部门，都应当特别注重动员、激励和引导群众对政法活动的参与和认同。（4）关于党委审批个案的问题。1986年中央发布的《关于全党必须坚决维护社会主义法制的通知》明确要求，党对司法工作的领导，主要是保证司法机关严格按照宪法和法律，依法独立行使职权。“司法机关党组提请党委讨论研究的重大、疑难案件，党委可以依照法律和政策充分发表意见。司法机关应该认真听取和严肃对待党委的意见。但是，这种党内讨论，绝不意味着党委可以代替司法机关的职能，直接审批案件。对案件的具体处理，必须分别由人民检察院和人民法院依法作出决定。”<sup>(50)</sup>

(46) 前引〔39〕，《邓小平文选》第2卷，第328页以下。

(47) 同上引，第341页以下。

(48) 中共中央文献研究室编《三中全会以来重要文献选编》下册，中央文献出版社2011年版，第400页。

(49) 前引〔16〕，《彭真文选》，第416页。

(50) 中共中央文献研究室编《十二大以来重要文献选编》下册，中央文献出版社2011年版，第25页。

在“党政分开”的政治体制改革背景下,1987年12月16日中央政治局讨论并原则同意中央机构改革领导小组《关于党中央、国务院机构改革方案的报告》,决定撤销中央政法委员会。1988年5月19日,中共中央发出《关于成立中央政法领导小组的通知》,撤销了中央政法委员会,成立中央政法领导小组,由中央政治局常委乔石担任组长。中央政法领导小组的主要职责,是研究政法工作政策方针、探讨政法工作改革、支持政法各部门严格依法办事、办理中央交办工作。乔石在三省主管政法工作负责同志座谈会上说“凡是政法部门职责范围内的事,都由政法各部门依法去办,从而使党真正从具体领导管理状况中摆脱出来,集中力量加强对政法工作的政治思想领导和方针政策领导,使政法工作更好地为建立社会主义商品经济新秩序作出贡献,保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。”<sup>(51)</sup>这个讲话将“党管政法”的目标与“社会主义商品经济新秩序”扣合起来,使政法的政治经济学功能更加突显,同时,这也有助于解释政法工作在坚持“群众路线”的同时,开始强调职业化、专业化分工的逻辑因由。

#### 四、总揽全局,协调各方:党与政法关系的定位

中共十三大确定了“一个中心、两个基本点”的基本路线,并提出“四项基本原则”是立国之本,改革开放是强国之路。在“立国”与“强国”的国家建设目标演进的同时,“党管政法”的社会环境从最初的、特定的“共同体”居优(如集体主义)的单一结构,转向社会多元化需求并存的专业化社会治理阶段。基于社会环境的显著变化,“党管政法”也从主导和改造环境的“进取性”策略居优的阶段,步入“调适性”策略居优的阶段。这种“调适性”策略比较广泛地体现在维护社会稳定、提升国家治理能力等方面。

1990年4月2日,中共中央决定恢复中央政法委员会。恢复后的中央政法委员会“仍然要贯彻党政职能分开原则”。其职能主要是,“对政法工作进行宏观指导和协调,当好党委的参谋和助手,其办事机构主要做调查研究工作,不要过于具体干预各部门的业务,使各级政府切实负起对所属的公安、安全、司法部门业务工作的领导责任,以保证法院、检察院依法独立行使审判权、检察权,充分发挥政法各部门的职能作用”。<sup>(52)</sup>时任中央政法委书记乔石指出,“在新形势下,各级党委都要更加重视加强和改善对政法工作的政治思想领导、方针政策领导和组织上的领导;监督和支持政法各部门严格执行宪法和法律,既要依法各司其职,又要通力合作”,“恢复政法委员会后,仍然必须贯彻党政职能分开原则,不论哪一级政法委员会都要管得虚一点,着重抓宏观指导和协调,当好党委的参谋和助手”。<sup>(53)</sup>中央对各地政法委职能和机构建设也提出了指导性要求,“各地党委政法委员会的职责任务,可以参照中央政法委员会的职责任务,由各省、自治区、直辖市党委确定。政法委员会是否协助同级党委组织部门考察管理政法领导干部,也由各省、自治区、直辖市党委确定”。<sup>(54)</sup>根据这一要求,各级党委政法委在职能职责、内部机构、人事编制等方面都获得了全面充实。

(51) 乔石《乔石谈民主与法制》上册,人民出版社2012年版,第153页。

(52) 中共中央文献研究室编《十三大以来重要文献选编》中册,人民出版社2011年版,第405页。

(53) 前引(51),乔石书,第193页。

(54) 同上。

1994年3月12日，中共中央印发《政法委员会机关职能配置、内设机构和人员编制方案》。该“方案”明确中央政法委不再是“工作部门”，而是“党中央领导政法工作的职能部门”。1995年6月7日，《中共中央政法委关于加强各级党委政法委员会工作的通知》进一步明确，“各级党委政法委员会是党领导政法工作的职能部门”。1998年5月12日，中共中央批准印发的《政法委员会工作制度》指出，“中央政法委是党中央领导政法工作的职能部门，从宏观上组织领导中央政法各部门的工作，指导各省、自治区、直辖市党委政法委员会的工作”。1999年4月15日发布的《中共中央关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》再次明确指出：“政法委员会是各级党委领导、管理政法工作的职能部门”。由此，政法委员会由最初的党中央法律政策问题的研究机构、政府内设协调机构、党内协调机构或工作部门，演进为同级党委领导政法工作的职能部门。作为职能部门的党委政法委，其运作逻辑逐渐清晰规范：坚持党政职能分开原则；组织上受同级党委领导；发挥政法工作宏观指导职能；协调政法各部门关系，但不干预政法各部门具体业务。

中共十八大以来，党的制度建设被提升到国家治理体系和治理能力现代化的新高度。从“党治”角度看，党与政法各部门的规范关系逐渐清晰，运作方式渐趋成熟，中共十八届四中全会所确立的党“领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”的十六字原则成为“党管政法”的根本指针。其中，“领导立法”主要是完善立法体制，加强党对涉及重大体制和重大政策调整方面立法的领导；“保证执法”主要是强化对行政权力的监督；“支持司法”主要是完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度，坚决禁止任何党政机关和领导干部干预司法活动、插手具体案件处理；“带头守法”主要是要让全党深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民的共同意志的权威。在组织运作上，加强党“总揽全局，协调各方”的体系和能力建设，坚持党组向批准其设立的党组织负责的制度。中共十八届四中全会就各级党委政法委员会的职能给予了重新定位：“把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境”。<sup>(55)</sup>

## 结 论

在中国共产党的领导体制中，政法机关是仅次于军队的掌握国家暴力机器的组织机构。新中国成立初期，政法工作涵盖了内务（民政）、公安（治安）、司法（检察、审判、执行）、民族事务（民族关系）等社会生活多个领域。随着政法组织从政务院内设机构中剥离，政法各部门逐渐成为党领导下行使侦查权、检察权、审判权、执行权的专业性国家机关，包括公安、检察院、法院、国家安全机关和司法行政机关。各级政法委员会由“工作部门”充实为“职能部门”，负责指导和协调政法各部门工作，并强化其宏观职能，逐步取消个案干预。随着政党目标的变迁，中国共产党政法组织体制经历了多次“连续均衡”的动态调整，组织机制和运作技术也发生了制度性变革。党与政法关系演进的逻辑与党的中心工作、国家治理目标以及多元化社会需求之间，保持着紧密的回应性联系。

从中共七届二中全会“党的工作重心由乡村转移到城市”开始，“党管政法”的目标就

<sup>(55)</sup> 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社2014年版，第34页。

开始从暴力夺取政权这个主导型、进取性的“单一革命性目标”，演变成合法维系政权、维护商品经济、保持社会稳定、提升国家治理能力等“多元复合”的“调适性”目标。党的政法组织机构所担当的职能不断增多，政法组织机制复合化程度不断提高。新中国成立初期政法的政权合法性生产和意义体系重建功能，极大地和较长时段地赋予了“党管政法”的“强政权”属性。中共十一届三中全会“把全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来”，诞生了与商品经济秩序相扣合的“党管政法”的专业逻辑，从而要求政法各部门的职能分工与专业化。随着中国的社会转型向纵深进展，这种各司其职、相互制约的专业逻辑将会更加突显。从中共“七大”后成立的边区宪法委员会、中央法律问题研究会，到1956年成立的中央法律委员会和1990年以后中央政法委员会的重建，政法组织机制的历史使命，是法统建构、社会结构化改造以及推进政法各部门正式沟通机制和运作技术的成熟。党与政法关系的演进逻辑表明，“党管政法”实际上是通过探索性的组织机制、运作技术，在党政关系、党法关系和其他关系的均衡互动中实现的。

---

**Abstract:** The implementation of the system of the Party's leadership over political and legal work is one of the basic governance experiences of the CPC. Ever since the establishment of the People's Republic in 1949, the structure of the relation between the CPC and political and legal affairs in China has always been in a state of interactive adjustment. With the shifting of the Party's emphasis of work and the adjustment of the configuration of state power in different historical periods, the structure of the relationship between the Party and political and legal affairs has under the following stages of evolution: the "structure of integration of all powers into one" during the period of consolidation of the newborn political power; the hierarchical unitary structure under the system of "centralized management by specified departments"; the multi-level unitary structure with division of labor and individual responsibility under the system of "separation of Party and government functions"; and, ultimately, the structure whereby "the CPC commands the overall situation and coordinates the efforts of all quarters", leads the legislation, ensures the enforcement of law, supports the judicial work, and takes the lead in abiding by the law. The structure of CPC's leadership over political and legal affairs at different stages of development has been accompanied by different organizational mechanisms and operational techniques, and the process of evolution has showed the obvious logic of target orientation and the feature of continuous equilibrium. The evolution of the relationship between the Party and political and legal affairs in China shows that the Party's leadership over political and legal work is realized through the balanced interaction between explorative organizational mechanism and operational techniques in the relationship between the Party and political affairs, the relationship between the Party and legal affairs and other relationships.

**Key Words:** the system of leadership over political and legal work, the Party's leadership over political and legal work, the relationship between the Party and political and legal affairs

---