

当代中国政法体制的形成及意义

侯 猛*

内容提要：政法体制是党领导依法治国的制度和工作机制的重要组成部分，也是建设中国特色社会主义法治国家，实现国家治理体系和治理能力现代化的重要基石。当代中国的政法体制是在历史的演进中逐渐形成的，它主要包括两个方面：在条块关系中，以块块管理为主的同级党委领导体制；在央地关系中，党内分级归口管理和中央集中统一领导体制。研究中国的政法体制，仅用具有普适意义的现代西方概念来理解还不够，还需要运用本土概念深描中国的法律经验事实。这样才有可能反思和建构“关于中国”的社会主义法治理论。

关键词：政法体制 社会主义法治 条块关系 央地关系 民主集中制

一、问题与进路

2014年10月23日，中共十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《法治决定》）。《法治决定》深刻阐明了党的领导和依法治国的关系等法治建设的重大理论和实践问题，对社会主义法治国家建设作出了顶层设计。习近平指出：“党和法治的关系是法治建设的核心问题”，⁽¹⁾“坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是全面推进依法治国题中应有之义。要把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”。⁽²⁾

具体来说，党领导依法治国的制度和工作机制，就是“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

* 北京大学法学院副教授。

(1) 习近平：《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》（2014年10月20日），载《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社2014年版，第78页以下。

(2) 习近平：《加快建设社会主义法治国家》（2014年10月23日），《求是》2015年第1期，第1页。

立负责、协调一致地开展工作”。⁽³⁾这其中非常重要的组成部分,就是政法体制。习近平特别强调“在坚持党对政法工作的领导这样的大是大非面前,一定要保持政治清醒和政治自觉,任何时候任何情况下都不能有丝毫动摇。我们既要坚持党对政法工作的领导不动摇,又要加强和改善党对政法工作的领导,不断提高党领导政法的能力和水平。”⁽⁴⁾

那么,什么是政法?中国法学界对这一概念,特别是概念所指向的经验事实比较陌生。多年来,我们比较重视现代西方国家法治理论的引介和研究,但对于中国社会主义法治实践的经验研究,由于种种原因并没有很好地开展。而且,在现代西方的学术话语体系中,也常常找不到对应概念能够准确表达中国社会主义法治实践。在这样的背景下,可以尝试挖掘使用本土概念来表达中国社会主义法治实践,进而提炼中国社会主义法治理论。

“政法”,就是这样一个本土概念。它在英文中常被翻译成 Law and Politics,但这却没能准确反映出“政法”一词所要表达的准确内涵。按照马克思列宁主义的观点,“政法”强调的是体现国家意志的法律要为政治服务,法律是阶级斗争的工具。⁽⁵⁾我国的正式表述为“政法部门是国家机器的重要组成部分,是人民民主专政的重要工具。军队是党和人民手中的‘枪杆子’,‘政法部门是党和人民手中的‘刀把子’”。⁽⁶⁾在当代中国,尽管已经不再强调以阶级斗争为纲,但政法部门的重要任务仍是维护社会稳定。政法部门主要包括公安机关、检察院、法院、司法行政机关、国家安全机关和武装警察部队,在历史上,还包括建国初期负责立法事务的政务院法制委员会、民族事务委员会和内务部(民政部)。就具体业务来说,其他各部门涉及综合治理、信访的事务也属于政法工作的范围。在最广的意义上,党的纪律检查委员会(简称“纪检委”)的部分职能也具有政法性质。⁽⁷⁾上世纪90年代以后,纪检委与检察院还就反贪案件建立了一套包括“双规”在内的办案对接机制。⁽⁸⁾

“体制”也是一个本土概念。“体制”在英文中常被翻译成 System,但这很难准确表达出“体制”所指向的中国经验。这里的“体制”概念,不仅指代国家政权的组织运作体系,还指代中国共产党的组织运作体系。中国体制是党的领导体制逐渐嵌入国家政权体制的形态,这是一种单向度的二元体制。⁽⁹⁾政法体制作为单向度二元体制的重要组成部分,其本质特征就是党的领导。坚持党的领导,不是一句空洞的口号:“一方面,要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,统筹依法治国各领域工作,确保党的主张贯彻到依法治国全过程和各方面。另一方面,要改善党对依法治国的领导,不断提高党领导依法治国的能

(3) 习近平《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》(2012年12月4日),载《十八大以来重要文献选编》上册,中央文献出版社2014年版,第91页以下。

(4) 习近平《在中央政法工作会议上的讲话》(2014年1月7日),载中共中央文献研究室编《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第20页。

(5) 这些观点主要体现在马克思的《共产党宣言》、《法兰西内战》,恩格斯的《家庭、私有制和国家的起源》,列宁的《国家与革命》等经典文献。

(6) 《中共中央关于维护社会稳定加强政法工作的通知》(1990年4月2日)。

(7) 政法与纪检的紧密关系,也体现在人事安排上。例如,董必武在担任最高人民法院院长时,曾兼任中央监察委员会(即中央纪律检查委员会的前身)书记,乔石在担任中央政法委书记时也曾兼任中央纪律检查委员会书记。

(8) 参见刘忠《读解双规:侦查技术视域内的反贪非正式程序》,《中外法学》2014年第1期,第215页以下。

(9) 国外的研究中常用英文 Party-State 形容这一体制。See eg. Ling Li, “Rule of Law” in a Party-State: A Conceptual Interpretive Framework of the Constitutional Reality of China, 2 (1) Asian Journal of Law and Society 93-113 (2015).

力和水平。”⁽¹⁰⁾但是,法学界对于党如何领导政法的经验研究,目前还并不多见。已有的少数研究也主要是围绕政法委员会、党与司法、群众路线等专门议题展开,⁽¹¹⁾而缺乏对当代中国的政法体制进行整体分析。

当代中国的政法体制,是建设中国特色社会主义法治国家的重要基石,而“建设社会主义法治国家是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是全面深化改革的必然要求,有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作,有利于在法治轨道上不断深化改革”。⁽¹²⁾因此,从国家治理的现实紧迫性出发,也有必要对当代中国的政法体制进行整体分析,特别是分析这一体制如何形成、如何组织、如何运作的过程。

从静态结构上来观察,政法体制可以围绕三个机构设置来讨论:各级政法机关设立的党组;负责联系与指导各政法机关的党委政法委员会;负责牵头管理政法干部的党委组织部。本文更关心政法体制的动态形成过程,即它们是如何一步一步组织起来并展开运作的。正如钱穆教授所言,“某一制度之创立,决不是凭空忽然地创立,它必有渊源,早在此项制度创立之先,已有此项制度之前身,渐渐地创立”,“某一项制度之逐渐创始而臻于成熟,在当时必有种种人事需要,逐渐在酝酿,又必有种种用意,来创设此制度”。⁽¹³⁾本文也将初步揭示,当代中国政法体制的基本格局,是中国共产党在建国初期基于特定时期的历史任务所奠定的,并且随着制度变迁逐渐形成的。

本文所用文献材料主要包括:中央档案馆和中央文献研究室首次大规模出版的中共中央重要文件4569件,共计50册,⁽¹⁴⁾时间从1949年10月到1966年5月;散见的1966年至今的相关重要文件;党和国家领导人,特别是政法工作负责人的年谱、传记。⁽¹⁵⁾文章第二部分讨论在“条条”与“块块”关系(简称“条块关系”)中,以块块管理为主的同级党委领导体制是如何形成的;第三部分讨论在中央与地方关系(简称“央地关系”)中,分级归口管理和中央集中统一领导的体制是如何形成的;第四部分讨论政法体制形成的启示意义。

二、条块关系下的同级党委领导制

1949年10月以前,中国共产党只建立过地方性的政权体制。新中国成立以后,中国共

(10) 前引〔2〕,习近平文。

(11) 参见苏力《中国司法中的政党》,《法律和社会科学》第1卷,法律出版社2006年版,第256页以下;刘忠《“党管政法”思想的组织史生成》,《法学家》2013年第2期,第16页以下;侯猛《“党与政法”关系的展开——以政法委员会为研究中心》,《法学家》2013年第2期,第1页以下;陈柏峰《群众路线三十年(1978—2008)——以乡村治安工作为中心》,《北大法律评论》第11卷第1辑,北京大学出版社2010年版,第88页以下。

(12) 前引〔1〕,习近平《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,第81页。

(13) 钱穆《历代政治得失》,三联书店2001年版,第5页。

(14) 中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集(1949.10—1966.5)》,人民出版社2013年版。本文所引用的这一时期的中央文件,如果没有特别说明,均出自于此。

(15) 主要包括《毛泽东年谱(1949—1976)》、《刘少奇传》、《建国以来刘少奇文稿》(第1—5册)、《彭真传》(第1—4卷)、《彭真年谱(1902—1997)》(第1—5卷)、《董必武年谱》、《罗瑞卿传》。

产党首要解决的问题就是，如何建立并进入全国性的国家政权体制，有效实现对国家各政法机关的领导。⁽¹⁶⁾这是党与国家关系的一个根本问题，具体来说，它又涉及央地关系和条条关系。

“条条”与“块块”是中国的本土概念，最早是由毛泽东提出来的。1956年2月14日，毛泽东在听薄一波汇报国务院第三办公室工作时说：“我去年出去了趟，跟地方同志谈话，他们流露不满，总觉得中央束缚了他们。地方同中央有些矛盾，若干事情不放手让他们管。他们是块块，你们是条条，你们无数条条往下达，而且规格不一，也不通知他们；他们的若干要求，你们也不批准，约束了他们。”⁽¹⁷⁾在中国的政治语境下，“条条”是指业务的上下级关系，如最高人民法院与地方各级人民法院之间的管理关系，而“块块”是指同级各个机关之间的关系。这样，地方是“块块”，中央也是“块块”。块块管理的根本，就是同级各个机关接受同级党委的领导。例如，省级人民法院党组、省级人大常委会党组、省委政法委员会，都要接受省委的领导。

接受同级党委领导的具体组织形式，首先是在同级国家各政法机关中设立党组。1949年11月，中共中央决定在中央人民政府中担任负责工作的共产党员组成党组；政务院设立党组，政治法律委员会设立分党组，各部门设立党组小组；最高人民法院和最高人民检察院（以下简称“两高”）成立联合党组。⁽¹⁸⁾地方各级政法机关也相应设立党组。从在各国国家政法机关中设立党组，到最终确立以块块管理为主的同级党委领导体制，经历了较长的磨合过程，但其主要解决的是以下两个方面的问题。

（一）向谁负责：同级政府党组，还是同级党委

当党的领导体制进入到国家政权体制后，首要的具体问题是，同级机关中由谁最终负总责？以中央为例，按照《共同纲领》的制度设计，“两高”向中央人民政府委员会负责并报告工作；公安部和司法部在政务院政治法律委员会的指导下，向政务院负责并报告工作；政务院向中央人民政府委员会负责并报告工作。当中央各国家机关设立党组以后，哪些机关、在什么情况下要向中共中央政治局报告工作，这成为一个大问题。

在中央层面的国家政权体制中，有各部门、各委员会、政务院和中央人民政府委员会四级体制，⁽¹⁹⁾而在党的领导体制中，有各部门党组小组、委员会分党组干事会、政务院党组干事会和中央政治局四级体制。中央人民政府委员会不设党组，政务院党组直属中央政治局领导。“两高”联合党组与政务院党组之间虽无领导关系，却由政治法律委员会分党组干事会（以下简称“政法分党组”）书记董必武负责联系工作。按照这种关系架构，公安部、司法部党组只须向政务院党组干事会报告工作，而不必直接向中央政治局报告工作。“两高”联合党组由作为中央政治局委员的董必武代为联系，也不必直接向中央政治局报告工作。

(16) 参见[美]史景迁《追寻现代中国》下册，温洽溢译，台湾时报文化出版企业股份有限公司2001年版，第19页。

(17) 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》上册，中共中央党校出版社1991年版，第483页。

(18) 见《中共中央关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》（1949年11月9日）。

(19) “关于政府组织问题，中央人民政府的组织系统是在中央人民政府委员会下面分设许多机构，……政务院底下，设有三十个单位，……不可能经常领导这三十个单位，所以下面设四个委员会协助办理。……政法委员会下辖五个部门。”见周恩来《关于人民政协的几个问题》（1949年9月7日），载《周恩来统一战线文选》，人民出版社1984年版，第141页以下。

作为中共中央主席的毛泽东，很快就意识到信息沟通不畅的问题。1950年9月13日，他为督促政府各部门向党中央报告工作情况致函周恩来：“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，干了些什么事，推行的是些什么政策，谁也不知道，是何原因，请查询。”⁽²⁰⁾周恩来、董必武为此进行了工作改进。1952年8月，政务院党组干事会改称中央人民政府党组干事会，随后在1953年3月被撤销。这样，政务院各部门党组就直接受党中央领导。刘少奇在同月的“对中央关于政法系统机构与干部配备等问题通知的批语”中写道：“中央政法各部门过去工作的检查及今年工作的方针和计划，应分部门向中央作简要报告，并请准备向中央提出讨论和请示的问题。”⁽²¹⁾政法分党组暂时仍存在，协助中央分管各政法部门党组。与此同时，中央还决定采取领导同志直接向党中央负责的分工体制：“为了更好地做到现在政府工作中的各领导同志直接向中央负责，并加重其责任，特规定明确的分工如下：……政法工作（包括公安、检察和法院工作）由董必武、彭真、罗瑞卿负责；……前述这些同志应就自己分工范围内，确定哪些事件应向中央报告请示，哪些事件应责成各部门负责进行，哪些事件应按政府系统报告请示，哪些事件可以自行处理，以及承办中央所交付的有关任务和有关工作。”⁽²²⁾

这样来看，在形式上，建国最初的公安部、司法部原本只须向政务院负责，“两高”只须向中央人民政府委员会负责，但经过几年磨合，公安部、司法部、“两高”通过各自党组向分管政法的党中央领导、直至中央政治局负责并报告工作。与中央的变化相一致，地方各级政法机关最终是向同级地方党委，而不是向同级地方人民政府委员会党组负责。这样，在块块管理中，最终确立了同级党委负责体制。

（二）向谁负责：向上一级政法机关党组，还是地方同级党委

对于地方各政法机关党组来说，还有一个重大问题：是向上一级政法机关党组还是向地方同级党委报告工作？特别是当地方同级党委与上一级政法机关党组意见不一致时，究竟应该服从谁的意见？这就涉及毛泽东所讲的“块块”与“条条”的矛盾。

这在检察系统中表现得尤为明显。依照1954年宪法第81条第2款的规定，地方各级人民检察院和专门人民检察院在上级人民检察院的领导下，并且一律在最高人民检察院的统一领导下，进行工作。这意味着，在国家政权体制中，检察机关上下级之间是垂直领导的条条关系。⁽²³⁾另一方面，党内又突出了地方同级党委领导的重要性。中共中央为此专门下文强调：“在宪法颁布后，检察机关将实行垂直领导，但是这里所说的垂直领导和双重领导，都是指国家组织系统中的领导关系而说的，决不能把这误解为地方党委对本级检察署的工作可以放弃领导，更不是说，各级检察署的党组和党员，可以不服从本级党委的领导，或者检察署的党组也将实行垂直领导。相反的，今后各级党委对本级检察署党组的领导，不但不能削弱，而且必须加强。检察署的党组和所有党员必须严格服从党委的领导，检察署的党组必须加强和改善向党委的请示报告工作，使检察工作除了受上级检察机关的领导

(20) 《董必武年谱》编纂组编《董必武年谱》，中央文献出版社2007年版，第379页。

(21) 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建国以来刘少奇文稿》第5册，中央文献出版社2008年版，第91页。

(22) 《中共中央印发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）的通知》（1953年3月10日）。

(23) 这主要是借鉴了苏联的做法，参见田夫《依法独立行使检察权制度的宪法涵义——兼论重建检察机关垂直领导制》，《法制与社会发展》2015年第2期，第54页以下。

外,同时又受本级党委的严密领导和监督。”⁽²⁴⁾结合宪法和中共中央的规定,可以看出,检察机关在“条条”上实行的是垂直领导,但在“块块”上又实行地方同级党委领导;在条块关系上,检察机关实行的是以块块管理为主的领导体制。

法院系统的情况就更为棘手。法院系统并不是垂直领导关系,也就不存在双重领导的问题。如果出现同级法院与上一级法院的意见一致,却与地方党委意见不一致时,应该如何处理?以审理死刑案件为例,中共中央提出:“在判处死刑时,党内必须经过省委、大市委、区党委及受委托的地委批准”,⁽²⁵⁾“应该报请省、市、自治区党委批准的案件,高级人民法院的党组必需报请省、市、自治区党委批准,再由高级人民法院加以核准或者判决,然后报最高人民法院核准执行。如果检察、公安机关或者被告对案件的判决有不同意见,高级人民法院报最高人民法院核准时,应当将不同的意见附报”。⁽²⁶⁾这就是说,高级人民法院党组在核准或判决死刑之前,先要报请地方同级党委批准,然后再报最高人民法院核准。如果法院党组与地方同级党委意见不一致时,又该如何处理?时任最高人民法院院长的董必武认为:“遇有经党委确定要杀的案子,法院发现确有不杀的事实根据时,应向党委提出意见,党委确定还要杀时仍可声明保留意见向上级党委反映。这是对党负责,不是闹独立性。”⁽²⁷⁾总之,在法院系统,最终形成了法院向同级党委负责,而再由下级党委向上级党委负责的体制。

总体来说,当党的领导体制进入并逐渐嵌入到国家政权体制时,各政法机关在业务上虽然往往归口同级政府或上一级政法机关管理或指导,但在重大事项上,最终是向同级党委负责并报告工作。⁽²⁸⁾这就是说,在条块关系中,形成了以块块管理为主由同级党委领导的政法体制。

三、分级归口管理与中央集中统一领导

在央地关系中,特别是在党内的央地关系中,通过分级归口管理的办法,最终实现的是中共中央集中统一领导的政法体制。“分级”,就是从地方到中央分成多个级别“归口”,是指将国家各机关进行分类,归入党的相应职能部门进行管理,从而形成党的职能部门与国家各机关相应的对口关系。例如,公安机关、检察院、法院这些国家政权机关,可以称为“政法口”,主要由党委政法委员会进行管理。实际上,政法工作的归口管理主要涉及两方面:一是政法干部的管理,主要归由党委组织部牵头负责,而政法委员会协助管理干部。⁽²⁹⁾二是政法业务的管理,包括对各政法机关进行政治指导,主要归由党委政法委员

(24) 《中共中央批转第二届全国检察工作会议决议等文件》(1954年6月12日)。

(25) 《中共中央关于镇压反革命活动的指示》(1950年10月10日)。

(26) 《中共中央关于死刑案件审批办法的指示》(1957年9月10日)。

(27) 董必武1956年6月15日至16日同各省、市法院院长的谈话,见前引〔20〕,《董必武年谱》,第464页。

(28) “各级政府中的党组,对于工作问题应向各同级党委报告,或通过党委向上级反映,不须直接向上级党组作报告。”见《中共中央关于各大区政府、各省政府应向中央人民政府作工作报告的决定》(1950年1月26日)。

(29) 实际上,所有系统的干部都归由党委组织部牵头管理。此外,干部管理的相关工作还涉及机构编制委员会、人力资源和社会保障部门机构。前者负责政法机关的机构设置,后者负责政法人员的人事管理。通常,机构编制委员会办公室主任和人力资源和社会保障部门负责人兼任党委组织部副部长。

会负责。不过，党内这种由政法委员会和组织部共同管理的体制，也经过了反复变动的过程。

(一) 管干部：组织部，还是政法工作部

政法干部一开始并不是主要归由组织人事部门管理。1949年11月，政务院设立人事局，协助中央组织部管理政府机关的干部人事。同时，政务院政法委员会也设有人事机构，主管政法系统的干部人事。一年以后，中共中央决定撤销政法委员会和其他部门的人事机构，合并成立中央人事部，负责管理全国政府系统及所属事业单位的机构、编制以及各项人事管理事宜。也就是说，到1950年底，全国的政法干部管理权力，才统一交由中央组织部和中央人事部负责。

全国范围内的干部管理都由中央组织部负责，考察、征调、配备与审查干部的范围也相当广泛。中央组织部《关于政府干部任免手续的通知》（1953年4月20日）规定：“凡属中央人民政府委员会或政务院任免范围的干部，在中央人民政府或政务院任免之前，仍需分别按党内管理干部的规定经过审批。”关于政法系统干部，《中央人民政府任免国家机关工作人员暂行条例》（1951年11月5日）规定：“中央人民政府委员会依据中央人民政府组织法第7条第9款之规定，分别任免或批准任免：中央人民政府最高人民法院院长、副院长、委员、秘书长、副秘书长；中央人民政府最高人民检察署检察长、副检察长、委员、秘书长、副秘书长；最高人民法院大行政区分院院长、副院长；最高人民检察署大行政区分署检察长、副检察长、委员”，“政务院依据中央人民政府组织法第15条第6款之规定，分别任免或批准任免下列人员：最高人民检察署大行政区分署秘书长、副秘书长；省级以上的民族自治区人民政府的人民法院院长、副院长；人民检察署检察长、副检察长、委员；省人民政府（人民行政公署）的人民法院院长、副院长；人民检察署检察长、副检察长、委员；市人民政府的人民法院院长、副院长；人民检察署检察长、副检察长、委员”。上述规定意味着，包括市一级的法院院长、检察署署长，也需要报请中央组织部审批。这样的规定大大增加了中央组织部的工作负担。

在这种情况下，《中共中央关于加强干部管理工作的决定》（1953年11月24日）提出，建立在中央及各级党委统一领导下，在中央及各级党委组织部统一管理下的分部分级管理干部的新体制。⁽³⁰⁾所谓分部，就是中共中央和地方党委设立部门归口管理本系统内干部；所谓分级，就是中共中央和地方各级党委分权分级管理干部。

分部管理政法系统干部，就是要设立政法工作部。刘少奇曾多次提及设立中央政法工作部。1952年7月，他在《关于加强党中央办事机构问题》文件中批示，将中央组织部的权力分一部分给中共中央其他部委管理，其中包括拟议设立的中央政法工作部，内定由彭真任部长。⁽³¹⁾1953年1月19日，他在“对中央关于改变管理干部的方法和建立财经工作部的决定草案的批语”中，向时任中央组织部部长的安子文再次提出：“将农村工作部及政

(30) 该《决定》提出“在建立各级党委各部分管干部制度之后，中央及各级党委的各部除各自原有的业务外，有以下两项共同的任务：（一）管理干部：采取各种实际可行的办法，深入地、系统地考察、了解干部的政治品质和业务能力，并以此为依据来正确地挑选和提拔干部；（二）检查党的政策、决议在有关部门中的执行情况。”

(31) 见中共中央文献研究室、中央档案馆编《建国以来刘少奇文稿》第4册，中央文献出版社2005年版，第333页。

法、统战部写进去，并将各部工作任务写完全，似乎要更好一些。”⁽³²⁾《中共中央关于加强干部管理工作的决定》（1953年11月24日）明确规定“政法工作干部——由党委的政法工作部负责管理。”《中共中央批转中央组织部1955年8月1日的工作报告》（1955年10月28日）再次重申“中央及省委和大城市的市委在可能时，应设立政法工作部。中央管理干部的部有：宣传部，组织部，工业、交通部，财政、贸易部，农村工作部，文化、教育部（或教育部），政法工作部和统战部。……政法工作部：管理的干部总数为二十三万多人，其中属于《中央管理的干部职务名称表》内的干部约八百人。”在中央的推动下，大部分省委成立了政法工作部。例如，1956年2月，上海市委成立政法工作部。⁽³³⁾1956年9月上中旬，兼任北京市委书记的彭真提议中共北京市委设立政法部，调北京市公安局常务副局长刘涌任市委政法部部长。⁽³⁴⁾在中央，除了原有的中央宣传部、中央统战部以外，中央农村工作部、中央财贸工作部、中央工业交通工作部也相继设立。这样，“各系统内部干部的调动，统由中央管理干部的各部分别自行办理”，“报请中央任免的干部，应由中央管理干部的各部分别加以审查，并分别报送中央，而不必由中央组织部统一上报”。⁽³⁵⁾不过，中央政法工作部却迟迟未能设立。

省一级党委设立政法工作部，至少说明地方初步实现了分部分级管理干部体制。由于中央没有设立统一的政法工作部，这也就意味着政法系统并没有如同其他系统，如农村工作系统、财贸工作系统、工业交通工作系统那样，实现全国范围内的分部分级管理干部体制。实际上，从上下级关系来看，政法系统的干部管理模式相当复杂：检察系统与公安系统的干部管理是一类，而法院系统与司法行政系统的干部管理则是另一类。

检察和公安系统的干部管理模式是“中央一级机构只协助中央管理本系统中属于中央管理范围内的干部和自行管理本机关中的司局长以下的干部。他们应协助中央对中央管理范围内的干部进行考察、了解和培养教育，并可对干部的任免、调动提出建议，但决定权属于中央。这些系统的地方机构中不属于中央管理范围以内的干部，由各级地方党委分级（分层）加以管理。这些系统的地方机构和中央一级的机构一样，也只协助同级党委管理干部和管理本机关中不属于上级和同级党委管理的干部。……采取这一办法管理干部的最高人民检察院、国务院所属各部门……可对中央管理以外的一定范围内的干部进行了解工作，并可对这些干部的任免、调动，向主管这些干部的地方党委提出建议，地方党委在任免、调动这些干部时应考虑中央有关机关的意见，但决定权仍属于主管这些干部的下级党委。”⁽³⁶⁾这就是说，最高人民检察院和公安部协助中央管理本系统的“中管干部”，而对于本系统中的“非中管干部”，最高人民检察院和公安部也有协助地方党委管理的职责。但是，对最高人民法院和司法部来说，对于本系统内“非中管干部”并不负有协助地方党委管理的职责：“司法部对不是由其直接管理而是地方人民委员会组成部分的下级机构中的干部，不负担管

(32) 前引(31)，《建国以来刘少奇文稿》第4册，第1页。

(33) 上海市委在1952年8月设立政治法律委员会。政治法律委员会既是市委工作部门，又是市政府工作部门。1954年2月，政治法律委员会改为政法工作委员会，1956年2月被政法工作部所取代。

(34) 见《彭真传》编写组编《彭真年谱（1902—1997）》第3卷，中央文献出版社2012年版，第154页。

(35) 《中共中央印发关于中央组织部与中央宣传部、中央农村工作部、中央统战部在干部管理工作上分工与结合的若干具体问题的暂行规定的通知》（1954年11月13日）。

(36) 《中共中央关于颁发中共中央管理的干部职务名称表的决定》（1955年1月4日）。

理的责任。最高人民法院也不负担管理下级人民法院干部的责任。这些机构中的干部，除由中央管理和由这些机构自行管理者以外，统由地方党委负责管理。”⁽³⁷⁾之所以出现这样的差别，是因为检察和公安系统还强调块块为主的双重领导中垂直领导的一面，而法院和司法行政系统，除了“中管干部”以外，则必须接受地方同级党委的块块领导。

由于中央政法工作部没有建立，分部分级的政法干部管理体制并没有完全建立起来。中央组织部先是在1954年设立政法干部处，具体负责对政法干部的分工管理。⁽³⁸⁾随后，《中共中央关于干部分管后有关干部任免调动应注意事项的通知》（1955年3月5日）进一步明确规定“今后各地报请中央任免干部时，均应由分局、省（市）委上报中央（而不是由哪一个部上报中央）。在上报时，应按以下分类，分别列出名单：即……公安、民政、司法、法院、监察、人民检察等部门的干部分为一类……中央批准后，即分别由中央管理干部的各部通知分局和省（市）委，……属于……政法……等部管理的单位，其干部由中央组织部负责管理。”这就是说，全国（中央）其他各系统的干部，在经中央批准后，由中央各工作部负责管理，但全国（中央）政法系统的干部，因为还没有设立中央政法工作部，还是由中央组织部负责管理。实际上，省级政法工作部的存续时间并不长。以上海市为例，政法工作部在1962年被撤销，另外设立政法小组。⁽³⁹⁾但是，政法小组主要是协助同级党委管理政法业务，而不再负责管理政法干部。由此，省级管理政法干部的权力，最终还是交由省委组织部负责。这样一种主要由党委组织部分级管理政法干部的体制，一直延续至今。

（二）管业务：从政法分党组到政法小组

省级政法工作部的名称或业务的变更，主要与中央在1958年6月决定设立中央政法小组密切相关。在那之后，省级政法工作部陆续改为省委政法小组或政法领导小组，以便与中央对口。中央迟迟未能成立政法工作部，却为何能够另起炉灶迅速设立中央政法小组？这或许与当时的整体政经情势相关：中央政法工作部成立与否，只涉及干部管理权力是归组织部还是政法工作部，无论归谁都并没有在根本上削弱“党管干部”的原则；但是，设立中央政法小组，则涉及中共中央与国务院的工作关系，事关党政协调的重大问题。

建立小组制度，最初是周恩来的建议，目的是为了协调处理好国务院与中央书记处的关系。⁽⁴⁰⁾1958年1月11日，在南宁会议上，毛泽东提出反对分散主义。他说：“……不向政治局通报，没有共同语言。集中，只能集中于党委、政治局、书记处、常委，职能有一个核心。为了反对分散主义，我编了一个口诀‘大权独揽，小权分散；党委决定，各方去办；办也有决，不离原则；工作检查，党委有责。’”⁽⁴¹⁾这里强调了党委特别是党中央与各方权力的权责关系。随后，中央书记处在2月17日召开会议。彭真在会上传达毛泽东关于中央书记处对国务院和各部委的工作要管起来的指示，还传达了周恩来提出的“设立政法、经济、文教科学、农林、外交五个组，党政统一，但各组不议文件”等意见。⁽⁴²⁾同年

(37) 《中共中央关于颁发中共中央管理的干部职务名称表的决定》（1955年1月4日）。

(38) 见中共中央组织部、中共中央党史研究室、中央档案馆《中国共产党组织史资料》第5卷，中央党史出版社2000年版，第8页。

(39) 同上书，第425页以下。

(40) 见中共中央文献研究室编《毛泽东年谱（1949—1976）》第3卷，中央文献出版社2013年版，第368页。

(41) 同上书，第276页以下。

(42) 参见前引〔34〕，《彭真传》，第288页。

6月8日,包括政法小组在内的中央五个小组正式设立,并且明确“这些小组是党中央的,直隶中央政治局和书记处,向他们直接作报告。大政方针在政治局,具体部署在书记处。……大政方针和具体部署,都是一元化,党政不分。具体执行和细节决策属政府机构及其党组。对大政方针和具体部署,政府机构及其党组有建议之权,但决定权在党中央。”⁽⁴³⁾

中央政法小组的设立,是对1953年中央确定的政法口由董必武、彭真和罗瑞卿三人直接向中央负责这一分工体制的组织化,这也是1954年政法分党组被撤销以后新成立的中央归口管理机构,负责管理协调各政法机关事务。与原来从属于政务院党组的政法分党组相比,在制度设计上,中央政法小组是为了加强中央集中统一领导,更好地协助中央政治局和书记处决策。

从实际效果来看,中央政法小组设立以后,其协助中央管理政法事务的职能逐渐减弱。以人事安排为例,组长最初由彭真担任,但彭真同时还是中央书记处常务书记,在北京市、全国人大常委会、全国政协还担任重要职务。他担任组长只有短短4个月。1958年10月10日,中央任命公安部部长罗瑞卿担任组长。⁽⁴⁴⁾罗瑞卿在1959年9月又兼任中央军委秘书长、总参谋长,也没有足够精力分管政法。直到1960年12月,组长改由时任公安部部长谢富治担任。人事变化其实也在一定程度上反映出中央政法小组政治地位的变化。从政法业务来看,1959年4月,二届全国人大一次会议决定撤销司法部,中央政法小组因此少了一个分管部门。1960年,中央号召精简机构,公检法三机关开始合署办公:“三机关合署办公后,最高人民检察院保留二三十人,最高人民法院保留五十人左右,各设一办公室,分别处理检察、法院的必要业务工作”。同时,“内务部改归国务院直辖。内务部、民族事务委员会和国务院各直属局,由仲勋同志统一管理,成为内务口,对中央负责”,“撤销国务院政法办公室”。在机构裁撤、合并和调整的背景下,中央书记处决定,中央政法小组今后专管政策和指导政法研究工作,如让中国科学院法律研究所业务上划归中央政法小组领导。⁽⁴⁵⁾由此,中央政法小组基本上变成了一个决策咨询机构,并没有很好实现中央集中统一领导政法工作的职能。

加强中央集中统一领导政法工作的另一面,是调动地方积极性,增强地方的政法权力。刘少奇在1958年强调中央权力下放:“首先下放轻工业,然后再逐步下放重工业。其他经济事业和文教、政法等工作的管理权力也将下放。中央要注意发挥省、市、自治区的积极性,省、市、自治区也要注意发挥专区、自治州、县、自治县和乡的积极性。”⁽⁴⁶⁾而在地方,省委效仿中央纷纷设立政法小组以后,开始出现分管书记(政法书记)的现象。例如,遵照中央指示精神,山西省委领导成员明确分工主管政、军、统、群各系统业务工作,有工业书记、农业书记、文教书记、财贸书记、政法书记之称;多数常务委员兼任一些重要部门的主要领导职务;各项工作都强调“书记挂帅”,以体现“党的绝对领导”。⁽⁴⁷⁾分管书记制度旨在增强地方党委领导,但实践中有时会变成分管书记一个人说了算,也就是毛泽

(43) 《中共中央关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知》(1958年6月10日)。

(44) 参见前引〔34〕,《彭真传》,第348页。

(45) 见《中共中央关于中央政法机关精简机构和改变管理体制的批复》(1960年11月11日)。

(46) 《刘少奇在中国共产党第八次全国代表大会第二次会议上的工作报告》(1958年5月5日)。

(47) 参见前引〔38〕,《中国共产党组织史资料》第5卷,第273页。

东所批评的“重要问题的解决，不是由党委会议做决定，而是由个人做决定”。⁽⁴⁸⁾因此，到了1962年，中央又开始纠偏，认为“近几年来，省委、地委、县委以致公社党委，党委书记分兵把口的现象甚为普遍，并有工业书记、农业书记、财贸书记、文教书记等名义，分管书记之间在工作上往往互不通气，甚至各自为政，很容易削弱党委的集体领导”。⁽⁴⁹⁾这样，包括政法书记在内的分管书记制度后来被取消。

总之，中央政法小组作为议事协调机构，并没有完全达到制度设计的初衷，实际作用发挥有限。也正是看到了这一历史经验教训，彭真在复出以后，建议中央另设中央政法委员会作为党的职能部门，并担任第一任书记。中央政法委员会较之中央政法小组，是中央的常设职能部门，执行力更强。但是，作为归口管理各政法机关的中央政法委员会，按照彭真的定位，仍是作为党的助手、参谋、秘书“给中央当参谋”、“给中央做秘书工作，承办中央交办的事情。为此，要沟通，不要封锁”。⁽⁵⁰⁾也就是说，各级党委不论是设立政法工作部或政法小组，还是政法委员会，作为归口管理各政法机关的职能部门，最终都是要实现中央集中统一领导政法的任务。

四、可能的启示意义

研究中国政法体制的形成，对当代不仅具有制度意义，也有学术意义。制度意义是指分析政法体制的形成对于现在正在进行的体制改革的可能影响，而学术意义则是指研究政法体制对于中国法治理论的可能贡献。

(一) 制度意义

当代中国政法体制的形成，是党的领导体制进入并逐渐嵌入国家政权体制的过程。在条块关系方面，形成了以块块管理为主的同级党委领导体制。在党内的央地关系方面，形成了党内分级归口管理和实现中央集中统一领导的体制。当代中国政法体制的形成过程，反映出“我们党对依法治国问题的认识经历了一个不断深化的过程。新中国成立初期，我们党在废除旧法统的同时，积极运用新民主主义革命时期根据地法制建设的成功经验，抓紧建设社会主义法治，初步奠定了社会主义法治基础”。⁽⁵¹⁾

这样一种政法体制得以形成的根本原因是贯彻民主集中制原则。⁽⁵²⁾所谓民主集中制，就是下级服从上级，全党服从中央。这在条块关系上表现为，强调块块管理是基础，条条管理是关键。块块管理，要求各级政法机关必须向同级党委负责并报告工作，而条条管理形式上是指政法机关的上下级关系，但更重要的是指党内关系，各级党委通过归口管理各

(48) 毛泽东《关于健全党委制》(1948年9月20日)，载《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1340页。

(49) 《中共中央批转华东局关于取消党委分管书记名义的意见》(1962年7月10日)。

(50) 《彭真年谱》第5卷，中央文献出版社2012年版，第50页。

(51) 习近平《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》，载中共中央文献研究室编《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第8页。

(52) 如《关于一九五八年以来政法工作的总结报告》所归纳“政法工作方面，尤其要加强集中统一，尤其要坚决反对分散主义。这是我们在总结过去四年工作的时候，应当得到的一个最重要最基本的教训。”见《邓力群自述(1915—1974)》，人民出版社2015年版，第418页。

政法机关的方式，逐级向上级党委报告工作，最终形成中央集中统一领导的体制。在这个意义上，可以说，中国共产党通过党内的条条管理实现了块块管理的任务。⁽⁵³⁾

这样一种政法体制要真正发挥作用，必须要实现中央集中统一领导。过去，中央决定设立中央政法小组，最终是为了实现中央政治局和书记处总揽全局和协调各方的核心作用。与此相类似，在最近这一轮司法改革进程中，中央政治局在2013年12月30日决定成立中共中央全面深化改革领导小组（简称“深改组”），其中分设社会体制改革专项小组（中央司法体制改革领导小组，简称“司改小组”）。“深改组”暨“司改小组”直接向中央政治局负责，具有司法改革重大决策的权力，其实际地位要高于目前作为党中央职能部门的政法委员会。中央深改组2014年1月22日至2015年底共计召开19次全体会议，其中13次涉及司法体制改革议题，审议通过了27个司法体制改革文件。⁽⁵⁴⁾中央“深改组”暨“司改小组”，要比建国初期的中央政法小组的职权和职责范围都更大，在司法体制改革的“顶层设计”方面，也迈出了更加坚实的步伐。

加强党对政法的领导，并不是意味着党高于法、党干涉各政法机关的工作。刘少奇在上世纪60年代调整政法工作时提出设想：“如果各方面的工作都有得力的业务部门去做，党委就能腾出手来做自己应当做的事情了”，“就可以站在监督的地位来指导和帮助业务部门的工作，即管理干部、检查工作和做政治思想工作，而不必直接地管他们的业务”。⁽⁵⁵⁾最近，就学术界关于党与法关系的讨论和实践中个别党的领导于部干涉政法工作的现象，习近平特别强调：“我们说不存在‘党大还是法大’的问题，是把党作为一个执政整体而言的，是指党的执政地位和领导地位而言的，具体到每个党政组织、每个领导干部，就必须服从和遵守宪法法律，就不能以党自居，就不能把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的挡箭牌。我们有些事情提交党委把握，但这种把握不是私情插手，不是包庇性的插手，而是一种政治性的、程序性的、职责性的把握。这个界线一定要划分清楚。”⁽⁵⁶⁾

针对党与法治、党与政法的关系，习近平提出：“要正确处理坚持党的领导和确保司法机关依法独立公正行使职权的关系。各级党组织和领导干部要支持政法系统各单位依照宪法法律独立负责、协调一致开展工作。党委政法委要明确职能定位，善于运用法治思维和法治方式领导政法工作，在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥重要作用。”⁽⁵⁷⁾这就是说，党对政法工作的领导，要按照全面推进依法治国的要求，适应国家治理现代化的时代需要，在具体理念、方式上作出调整。

当前正在大力推行的政法系统的组织人事改革，是我国政法体制改革的一个方面。以政法干部任免制度为例，省级公安厅局长兼任政法委书记的做法，是建国以来所形成的制

(53) 参见刘忠《条条与块块关系下的法院院长产生》，《环球法律评论》2012年第1期，第107页。

(54) 见最高人民法院《中国法院的司法改革》，人民法院出版社2016年版，第6页。

(55) 中共中央文献研究室编《刘少奇论党的建设》，中央文献出版社1991年版，第626页。

(56) 习近平《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》（2015年2月2日），载中共中央文献研究室编《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第37页。

(57) 习近平《促进社会公平正义，保障人民安居乐业》，载《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第148页。

度惯例。⁽⁵⁸⁾但最近几年,中央已经逐渐不再按照这一惯例任免干部。截止2016年7月,只有河北、湖南和云南三个省份还存在兼职现象。从政法干部管理体制改革来看,建国初期,中央曾试图建立分部分级管理政法干部的体制,但效果不彰,最终仍由党委组织部负责管理政法干部。这次正在推行省级以下地方法院人财物统一管理,试图改变现有的政法管理体制。例如,法院编制的管理,省级以下地方法院机构编制实行由省级机构编制部门管理为主,高级人民法院协同管理的体制,市县两级机构编制部门不再承担法院编制管理工作。⁽⁵⁹⁾如果省级以下地方法院人财物统一管理改革能够成功,这将对现有政法体制的重大突破。这将在确保中央集体统一领导的前提下,调动地方积极性,实现中央与地方真正意义上的政法分权。⁽⁶⁰⁾由于在党内的央地关系中,实行的是分级同级党委领导体制,而不是省委统管的领导体制,此项改革的最终效果如何,仍有待观察。

(二) 学术意义

研究当代中国政法体制的形成,重要的学术意义在于探索形成中国社会主义法治理论:中国的政法体制能否构成现代法治国家的一个理想类型?从经验上观察,政法体制是单向度的二元的党和国家体制的组成部分。这与中国的立法体制、财经体制、工交体制、文教体制、科技体制相比,并无本质区别,都要坚持党的领导。因此,党的领导是社会主义法治的根本经验,也是研究者应该面对的社会事实。这种党领导政法的体制,作为一种法律与政治的关系类型,已经超出达玛什卡教授关于司法和国家权力关系的分类。达玛什卡所讨论的关系类型,关注的是司法如何嵌入到国家体制之中,从而分为科层式理想型和协作式理想型、纠纷解决型和政策实施型。⁽⁶¹⁾中国在司法和国家体制的关系之外,还多了党的维度。中国共产党是作为一个独立领导司法的政治力量,主动进入到司法之中,呈现出来的是更为复杂的关系。这种法律与政治关系类型的形成至成熟,也说明法治并非只有西方式的发展道路和样态。

习近平说“我们有符合国情的一套理论、一套制度,同时我们也抱着开放的态度,无论是传统的还是外来的,都要取其精华、去其糟粕,但基本的东西必须是我们自己的,我们只能走自己的道路。”⁽⁶²⁾中国特色社会主义法治需要吸收借鉴现代西方的法治经验,但中国新法治观念的生成、法治话语(文化)领导权的确立,⁽⁶³⁾只能建基于中国现有的同时

(58) 除了由公安部部长罗瑞卿和谢富治先后兼任中央政法小组组长以外,在地方,上海市从1952年8月至1958年9月,政治法律委员会以及后来的政法工作部的书记一直都是由许建国担任。许建国同时是上海市市委常委、副市长、公安局局长。河北省在1956年1月成立政法部,1958年11月成立政法领导小组,部长和组长均为张明河。张明河同时担任河北省副省长、公安厅厅长。

(59) 见最高人民法院《中国法院的司法改革》,人民法院出版社2016年版,第9页。

(60) 参见苏力《当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节》,《中国社会科学》2004年第2期,第46页以下。

(61) 参见[美]米尔伊安·R.达玛什卡《司法和国家权力的多种面孔——比较视野中的法律程序》,郑戈译,中国政法大学出版社2004年版,第14页以下。

(62) 前引(56),习近平《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》,第35页。

(63) “文化领导权”的概念,源于著名的西方马克思主义学者葛兰西的阐释。它是指西方社会的统治已不再是通过暴力,而是意识形态宣传,通过其在道德和精神方面的领导地位,让广大人民群众接受他们一系列的法律制度。相关论述,参见[意]安东尼奥·葛兰西《狱中札记》,曹雷雨等译,中国社会科学出版社2000年版,第88页以下。

也在不断调适的政法体制之上。在这个意义上,我们需要更多对“物”——政法体制的研究,而不只是对“词”——法治话语的研究。

作为“物”的中国政法体制具有独特性,在西方学术话语中很难找到对应词汇准确描述这一体制。这就需要充分阐释本土概念,如政法、体制、条条、块块、归口管理、小组、党组、组织部、政法委员会、编制等等。用西方概念还是本土概念来表述在地法律经验,这在西方学术传统中曾有过激烈争论。⁽⁶⁴⁾在当下的中国法学研究中,现代西方法治理论的讨论已经不少,但更需要的或许是借助于本土概念对政法体制进行深描和阐释。这样的本土经验研究,也有助于反思和建构真正意义上的“关于中国”的社会主义法治理论。

Abstract: The political-legal system is an important component part of the system and mechanism of the ruling the country by law under the leadership of the CPC. It is also the important foundation of the construction of a socialist state under the rule of law with Chinese Characteristics and the modernization of the system and ability of state governance. The current political-legal system in China is the result of gradual historical evolution. It has two main aspects: one is the “horizontal” management system in the “vertical-horizontal” relationship, under which the Party group of a political-legal department is responsible not to high level political-legal departments, nor to the government at the same level, but to the Party committee at the same level; the other is the graded system of centralized management by specified departments in the relationship between the central and local Party organizations, under which the organizational departments of the Party are in charge of personnel matters, while the political-legal committees of the Party are in charge of political-legal affairs. Simultaneously, the system of centralized and unified leadership of the Party Central Committee is also established according to the principle of democratic centralism. Actually, the Political Bureau and the Secretariat of the CPC Central Committee have the supreme power over political-legal affairs. To study the political-legal system in China, researchers should apply not only modern western concepts that have universal relevance, but also local Chinese concepts that can describe the empirical legal facts of China. Only in this way can they be able to reflect and construct the theory of socialist rule of law with Chinese Characteristics.

Key Words: political-legal system, socialist rule of law, “vertical-horizontal” relationship, central-local relationship, democratic centralism

(64) 究竟使用哪一套概念体系表达在地法律经验,这在英美法律人类学界有过激烈争论。人类学者波赫南(Bohannan)将概念体系分为“民俗体系”和“分析体系”。他强调要用本地的概念,而不是西方法律概念来表达他们自己的法律。这与另一位人类学者格拉克曼(Gluckman)的主张形成对立。参见梁治平编《法律的文化解释》,三联书店1998年版,第21页。