

## 政法委的构成与运作

刘 忠

**内容提要:**委员会制是列宁主义政党实现民主集中制的组织方式,政法委是委员会制在政法口的具体表现方式。作为一种议事协调机制,政法委对分工、分立状态下各政法机关的意志和行动进行统筹、综合。1980年中央政法委恢复后,这一议事协调机制逐渐确立为单位成员制。其具体的职能体现,通过对1978年中央政法小组到1980年中央政法委转变的对比,可获得清晰的认识。在这一转变中,新成立的中央政法委机关,是区别既往的一个显著不同。区分作为议事协调机制的中央政法委和作为其办事机构的中央政法委机关,是准确评价这一机制的前提。

**关键词:**委员会制 议事协调 政法委 民主集中制

刘忠,中山大学法学院教授。

初民时代的人群从自然状态进入到社会状态,结为一个共同体后,为共同生存和公共福利,都需有一个集合意志。<sup>[1]</sup> 集合意志的作出,有两个端点,一端是寡头制的独裁专断,另一端是波兰曾实行的自由否决权(*liberum veto*)制度,这种“极端的、自我挫败式的”制度规定“每位议员都享有否决议会决议和终止本届议会的权力”,这一“毫无生气的政治体制”导致从1772到1795年,波兰三次被瓜分,彻底丧失了作为一个独立国家的地位。<sup>[2]</sup>

列宁领导的俄共(布)建立了民主集中制,将作为单个人集合的政党之组织力,发挥至最大,成为布尔什维克1917年夺权成功的组织前提。在帝制时代漫长且散漫的个体小农意识浓厚的中国,民主集中制被高度认同,国共两党都将其接受为基本组织原则。<sup>[3]</sup> 对民主集中制的内容,中共中央的表述是“个人服从组织,少数服从多数,下级服从上级,

[1] [英]洛克著:《政府论》(下篇),叶启芳等译,商务印书馆1964年版,第59-61页。

[2] [英]塞缪尔·E·芬纳著:《统治史》(卷三),马百亮译,华东师范大学出版社2014版,第13、14页;[英]斯蒂芬·布劳德伯利等著:《剑桥现代欧洲经济史:1700-1870》,何富彩等译,中国人民大学出版社2015年版,第60-61页。

[3] 《王世杰日记》(第一册手稿本),(台北)“中央研究院”近代史研究所1990年版,第231-232页。

全党服从中央。”〔4〕毛泽东说：“我们的目标，是想造成一个又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志、又有个人心情舒畅、生动活泼，那样一种政治局面。”〔5〕

1870年10月31日，国际共产主义运动第一次革命实践巴黎公社起义，建立了“摆脱清谈馆式的议会制”，由委员组成，兼管立法和行政的代表机关公社委员会。〔6〕在共产党建立政权后，设立委员会，作为民主集中制的实现方式，成为共产党对政治、经济、社会等各项事务治理时的基本组织形式。〔7〕其中，党委政法委员会的设立，是当代中国不同于西方司法体制的主要特征之一。

关于政法委，有大量中央和地方文献积累，但西方研究者历来对政法委实然的存在有极大认识偏差。〔8〕本文不做韦伯所说的“材料狩猎神”，不进行如科斯嘲讽的可以“一把火烧掉的”〔9〕对材料线性堆积式的描述，而是将其纳入中共中央通过委员会方式对同一主题事域进行政治领导这一框架下，对政法委作为议事协调机制设立的制度原因及其单位成员制的构成方式进行考察。对于这一协调机制在“小组”和“委员会”两种组织形式之间的变化，以及由此传递出的政法委与党委的关系，本文集中阐释从1978年中央政法小组到1980年中央政法委的转变。在这一转变中，突出的差别是中央政法委常设办事机构的建立。而区分议事协调性质的中央政法委和同一名称的中央政法委机关，是此后制度变迁的一个关节点。本文不带倾向，只在于发掘解释中国问题的中国叙事框架。

## 一 议事协调机制的委员会之设立

当代中国政治实践中，建立了事权容量范围不同的各种委员会：（1）构成执政基础结构的党的委员会：中央政治局常务委员会，中央委员会，党的省、市、县/区委员会；（2）作为政体或基本政制内容的委员会：全国人大常委会、地方各级人大常委会，政协全国委员会和地方各级政协；（3）在不同部门、机构之间，建立的决策、议事、协调、执行、议行合一等常设或临时性的委员会；（4）机构内部建立集体领导、决定机制的委员会，如法院的审判委员会，检察机关的检察委员会，大学的学位委员会、职称评定委员会。各种类型的委员会，因对象、事权、政制内的位置等不同，具体运作有较大差异。其中，在中共中央的机

〔4〕《扩大的中共中央第六次全会关于各级党部工作规则与纪律的决定》（1938年11月6日通过），载《共产党人》，1939年10月20日版，第78-80页。

〔5〕《一九五七年夏季的形势》（一九五七年七月），《建国以来毛泽东文稿》（第6册），中央文献出版社1992年版，第543页。

〔6〕马克思著：《法兰西内战》，人民出版社1961年版，第55页；列宁著：《国家与革命》，人民出版社1960年版，第34-44页。

〔7〕1954、1982年宪法也分别在“总纲”第2、第3条规定人大、政府等国家机构实行民主集中制原则。

〔8〕〔美〕魏斐德：《历史变化的模式：1839年~1989年中国的国家与社会》，载梁禾主编：《讲述中国的历史》，东方出版社2008年版，第693页；〔美〕郭丹青：《中国的纠纷解决》，载强世功编：《调解、法制与现代性：中国调解制度研究》，中国法制出版社2001年版，第392-394页。

〔9〕〔德〕马克斯·韦伯著：《社会科学方法论》，韩水法等译，中央编译出版社1999年版，第60页；〔美〕罗纳德·科斯著：《企业、市场与法律》，盛洪等译，三联书店上海分店1990年版，第252页。

关设置中,依具体领域重要性不同,冠以委员会名称有三种形态:

第一,议事、执行两项职权议行合一的实体权力机构,如中央军委。

第二,议事、协调机构,如中央保密委员会、中央社会治安综合治理委员会(2011年9月曾一度更名为中央社会管理综合治理委员会,但后又恢复)。

第三,作为具体的工作执行机构,如中央国家机关工委、中直机关工委。

政府序列内作为国务院组成机构的委员会与中共中央序列内的委员会不同。<sup>[10]</sup> 国务院组成机构的委员会是对于职权较重的部门或基于人事安排的特殊考虑,在规格上高于部、署、总局的一种机构待遇设置。如1954年正式确立人大领导下的“一府两院”政体,国务院序列内的国家计划委员会,主任为副总理李富春;国家体育运动委员会,主任为副总理贺龙。二人在1956年八大后又分别长期担任政治局委员。国务院的组成机构由部改为委员会,被认为机构重要性增强,如1985年教育部改为国家教育委员会,主任由副总理担任。<sup>[11]</sup>

以中共中央名义设立并主持的以议事协调为基本职能的委员会,主要是要通过组织一体化方式,抵消因分工而产生的壁垒和低效,提高部门间的合作效能。

近代以来,获得普遍认同的组织设计方式之一是以部门设置上的精细分工、专业化,提高效率。部门分工提高了辖域内的管理效能,但在各个分工的衔接处,因结合部的模糊或沟壑,反而出现空白或重叠,在部门内获得效率的同时,部门间反而因交易费用过高,导致效用减低。因此,在大的工作方向上,当需要多个部门协同、配合时,即催生建立一个综合协调机制。如1962年,为“在较短时期内取得原子能工业的更大成果”,毛泽东指示“要大力协同,做好这件工作”。中共中央成立了一个15人的“中央专门委员会”(简称“中央专委”),由周恩来为主任,贺龙(政治局委员、军委副主席、副总理)、李富春(政治局委员、书记处书记、副总理、国家计委主任)、李先念(政治局委员、书记处书记、副总理、财政部长)、薄一波(政治局候补委员、副总理、国家经委主任)、陆定一(政治局候补委员、中宣部长)、聂荣臻(副总理、军委副主席)、罗瑞卿(副总理、军委秘书长、总参谋长)、赵尔陆(国防工办常务副主任)、张爱萍(副总参谋长、国防科委副主任)、王鹤寿(冶金部部长)、刘杰(二机部部长)、孙志远(三机部部长)、段君毅(一机部部长)、高扬(化工部部长)为成员。“委员会主要任务是:组织各有关方面大力协同,密切配合;督促检查原子能工业发展规划的制订和执行情况;根据需要,在人力、物力、财力等方面及时进行调度。”<sup>[12]</sup>这一工作方式,是革命年代以来的基本经验。中央政法委的设立,在制度逻辑依循上,与此一致,是中共中央在“政法口”设置的协同机制。中共中央各种文件中常用的

[10] 国务院也设有临时性的跨省区、部委,以议事协调决策为职能的委员会,如国务院三峡工程建设委员会、国务院南水北调工程建设委员会等,非国务院组成机构。

[11] 仅就既往观察而言,国家计委(发改委)、国家科委等政府委员会主任即使在任期内并未在职级上超出其他部委负责人,但从任后职务晋升上,可以看出实际差别。在机构职权和人事意义改变后,委员会名称会再改为部、总局。在过渡期间,委员会称谓会稍延续。

[12] 《中共中央关于成立十五人专门委员会的决定》(1962年12月14日),载《中共中央文件选集》(第41册),人民出版社2013年版,第426-427页。

“归口管理”一词,是对这一工作方式的表达。<sup>[13]</sup>

“口”是当代中国政治词汇中一个习语,是对工作方向相近的领域内的若干部门,进行合并同类项之后的习惯指代。“对口单位”、“上下对口”也是政治、行政内的常用语。在国家层面,常用的有工交口、财贸口、农业口、外事口、政法口、文教口、宣传口等。“口”这个习惯上的概称,曾成为正式名称。1976年10月15日,抓捕了“四人帮”之后,政治局会议将负责新华社、人民日报、解放军报社、红旗杂志社、中央人民广播电台等部门的中央机构称为“中央宣传口”,由耿飏负责。直到1977年10月正式成立中央宣传部,调湖南省委第一书记张平化任中宣部长后结束。<sup>[14]</sup>在政法机关内部,亦习惯用“口”来作为类型化的称谓,如法院习惯将管辖婚姻家庭、房产、知识产权等审判庭,合称为“民事口”;办公室、研究室、行装处等称为“综合口”;检察院将批捕、公诉、监所等合称为“刑检口”;反贪、反渎称为“自侦口”。分口划片、“归口管理”这一不论在宏观领域,还是微观领域上都习惯使用的工作方式,目的是为了通过组织化的部门协作,矫正部门分工导致的工作整合效用问题。从“政法口”各机关的消长演化可以清晰地看出其制度脉络。

1949年后,列入“政法口”的机关主要有公安部、最高检察署、最高法院、内务部、人民监察委员会(监察部)、司法部等。1954年宪法颁布后,近代西方意义上的各司法职能渐次建立,促成1956年中共中央设立中央法律委员会,至1958年设立隶属政治局、中央书记处的中央政法小组,完成“党管政法”的组织形态。由于政治变化,司法部和监察部在1959年被撤销,<sup>[15]</sup>两高的职能和机构也大幅压缩。1966年文革开始后,被列入政法口的各机关中断。1967年8月7日,谢富治在公安部大会上传递出“砸烂公检法”的口号,<sup>[16]</sup>1967年12月,中发67号文件决定对公安机关实行军管;1968年最高检察院军代表等提交了一份请示报告,撤销了高检院、内务办、内务部三个单位,公安部留下少数人,最高法院留下七八个人的办案组,地方法院的审判业务由公安机关军管会的审批组取代。<sup>[17]</sup>1967年,在开创全国第一个省级机构被夺权的上海,张春桥甩开上海市公检法机关,成立上海市政法指挥部,作为市革委会的一个部门。<sup>[18]</sup>公检法机构合一,机构间的协调议事需求消失,中央政法小组和地方党委对政法工作进行领导、协调的具体机构工作停止。

从1972年起,先是地方法院恢复,到1975年1月四届人大恢复最高法院,1978年2月,五届人大决定重设民政部(此前的内务部),并通过新《宪法》重新设立最高检察院,侦

[13] 《中共中央、国务院关于改进和加强出国留学人员工作若干问题的通知》(中发[1986]11号);《中共中央、国务院关于进一步清理整顿公司的决定》(1989年8月17日);《中共中央关于进一步做好文艺工作的若干意见》(1997年1月11日)。

[14] 《耿飏回忆录(1949-1992)》,江苏人民出版社1998年版,第296-298页。

[15] 《第二届全国人民代表大会第一次会议关于撤销司法部、监察部的决议》(1959年4月28日),载《人民日报》1959年4月29日,第2版。

[16] 《谢富治关于砸烂公、检、法的讲话》(1967年8月7日),载国防大学党史党建政工教研室编:《中共党史教学参考资料》(第25册),1988年10月,第530页。

[17] 《中共中央、国务院、中央军委、中央文革小组关于公安机关实行军管的决定》(1967年12月9日),载中央办公厅等编印:《无产阶级文化大革命有关文件汇集》(第五集),1968年1月,第173-175页;《当代中国的公安工作》,当代中国出版社1992年版,第502页;《批判“砸烂公检法”》(1975年10月29日),载《江华司法文集》,人民法院出版社1989年版,第1页。

[18] 《陈丕显回忆录——在“一月风暴”的中心》,上海人民出版社2005年版,第222-223页。

查、批捕、起诉、审判、执行各职能分工负责、互相配合、互相制约的结构基本构建。为此,1978 年 6 月中央决定重设中央政法小组。<sup>[19]</sup> 1979 年 9 月,五届人大常委会恢复司法部,诉讼结构中的代理、辩护职能恢复。又因政治调整,1980 年 1 月中央政法委成立,1980 年 2 月十一届五中全会恢复 1956 年中共八大设立的中央书记处,“作为中央政治局和它的常务委员会领导下的经常工作机构。”<sup>[20]</sup> 至此,1958 年 6 月完成的中共中央对政法工作的领导体制恢复。

这种跨越“一府两院”等多个机构的议事协调机制,之所以由党委主持(习惯称“牵头”),是因为在当代中国政体内,由国务院或人大等其他机构主持,与政制约束条件冲突。如 1988 年成立的机构编制委员会,作为国务院负责机构改革和管理机构编制的综合、协调、监督机构,主要职能是审核人大、政协工作机构、高法、高检、民主党派、全国性群众性团体工作机构的编制。并申明设立根据为《宪法》第 89 条第 17 款的规定。<sup>[21]</sup> 但是,宪法该款规定表述为“国务院行使下列职权……审定行政机构的编制”。另外,在人大领导下的“一府两院”政体下,由国务院在名义上审核人大等机构编制,显失妥当。因此,1991 年改设中央机构编制委员会,“统一管理全国党政机关、人大、政协、法院、检察院、各民主党派、人民团体机关及事业单位的机构编制工作。”<sup>[22]</sup>

与此情状类似,在政法事务上,在国务院序列内,文革之前曾始终有一个政法方面的统一机制,但出于政体限制,职责严格限制在政府序列内。1954 年 10 月,国务院成立以政法、文教等为内容的第一至第八办公室,由罗瑞卿和林枫等分任办公室主任,协助总理领导有关部门的工作。<sup>[23]</sup> 1959 年 6 月,撤销国务院一办,设立国务院政法办公室,协助总理掌管内务部、公安部的工作。1960 年 12 月,撤销政法办公室。<sup>[24]</sup> 1963 年 4 月,设立国务院内务办公室,统一管理公安部、内务部、民族事务委员会、宗教事务局等 4 个单位的政策性问题和重要业务。<sup>[25]</sup> 这一领导机制,始终未及于法院、检察院,与两高的关系是负责“联系”。1997 年,国务院规定“国务院议事协调机构承担跨国务院行政机构的重要业务工作的组织协调任务。”<sup>[26]</sup>

政法事务的议事协调机制,如由人大常委会主持,也与人大的职权设置不一致。人大作为权力机关,在政法事务上,主要是人员选举、任命和工作监督。而监督被认为是事后,如果在事前以及事中监督,即成为实际上的领导关系。所以,从政治惯例创立之初,人大即没有被赋予对政法全局的领导职能。1979 年 2 月,五届人大六次会议决定设立由 80

[19] 《中共中央关于成立中央政法小组的通知》,1978 年 6 月 20 日,中发[1978]35 号。

[20] 《中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议公报(1980 年 2 月 29 日通过)》,载《人民日报》1980 年 3 月 1 日,第 1 版。

[21] 《国家机构编制委员会工作规则(试行)》(1988 年 6 月 23 日)。

[22] 《中共中央国务院关于成立中央机构编制委员会的通知》,中发[1991]14 号,1991 年 7 月 6 日。

[23] 中央文献研究室编:《周恩来年谱(1949-1976)》(上卷),中央文献出版社 1997 年版,第 419 页。

[24] 中央组织部等:《中国共产党组织史资料·附卷一(上)》,中共党史出版社 2000 年版,第 148 页。

[25] 张树军总主编:《中华人民共和国六十年实录(1949 年-2009 年)》(第二卷·下),吉林人民出版社 2009 年版,第 673 页。

[26] 《国务院行政机构设置和编制管理条例》(1997 年 8 月 3 日),第 6 条。

人组成的全国人大常委会法制委员会,主任为彭真,副主任是胡乔木等10人。<sup>[27]</sup> 机构组成和规格,几乎与此前由100人组成的中央纪委相当。但是,彭真在法制委员会第一次全体会议上即作出职权划定:“我们是全国人大常委会立法工作的助手。公安、检察、法院是司法机关。中央政法小组是联系各部门的。我们不要把别人的职权侵犯了。”<sup>[28]</sup> 1998-2003年人大对于司法的监督程度较深,此后全国人大再次进行了调整,重新强调监督工作应遵循的三个原则:坚持党的领导,集体行使监督职权、不包办代替,“全国人大常委会对‘一府两院’的工作既要监督,又要支持,不代行‘一府两院’的行政权、审判权和检察权。”<sup>[29]</sup>

但由于1954-1966年期间的国务院一办、政法办、内务办这样的国务院系统内的政法协调机制,与同期设置的中央法律委员会、中央政法小组存在较大的组织重叠,因此在1978年之后未再出现。而人大因职权所限,不可能作为政法工作事前、事中的领导机关,因此作为中共中央设立的“政法口”的唯一议事协调机制,中央政法委的作用趋强。这一作用,又因1980年之后政法体制的调整使得政法委成员增多而表现明显。

## 二 单位成员制

中共中央通过委员会的组织方式建立的议事协调机制,主要解决部门间统筹、步调一致或事权冲突等问题,但部门内哪些人员进入某一主题的委员会,是委员会运作的前置问题。就政法委而言,在确定成员资格上,需要前置解决两个层次的事项。

第一个层次,有两项焦点:(1)如果成员过多,可能议而不决,或代表某一个部门的成员过多,票决时则可能形成单方有利的结构;(2)经常参加议事的具体人员如不具有所在单位的主要决策成员资格,只是一个“带耳朵”来听、需回去再进行汇报的次要成员,则协调效率下降。这一认识,系在实践中逐渐获得。在既往经验中,政法委成员的边界并不固定,人员随政治和体制变化而调整。时下构成的确定,经历了渐进的演化。

1956年设立中央法律委员会,委员组成中,除彭真和公检法三长董必武、罗瑞卿、张鼎臣外,另一位委员是司法部党组副书记陈养山。<sup>[30]</sup> 司法部长史良作为民盟中央副主席,显然不适合在中共党内机构任职,但基于某种原因,司法部党组书记郑绍文并非中央法律委员会成员。1959年5月,副总理、公安部长罗瑞卿接替彭真担任政法小组组长,较1958年的五人成员,增加到九人,在公检法三机关的一把手之外,各有一位副职也成为小组成员,分别是高克林(最高法院常务副院长)、周兴(最高检副检察长)、徐子荣(公安部常务副部长)。<sup>[31]</sup>

[27] 《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第五卷),中央文献出版社2012年版,第3页。

[28] 《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第五卷),中央文献出版社2012年版,第6页。

[29] 《中共中央转发〈中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见〉的通知》(2005年5月26日),载《十六大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2006年版,第895页。

[30] 《董必武年谱》编纂组:《董必武年谱》,中央文献出版社2007年版,第465页。

[31] 总参谋部《罗瑞卿传》编写组著:《罗瑞卿传》,当代中国出版社1996年版,第359-360页。

1980 年后,中央政法委成员的组成逐渐固定,在基本构成上为单位成员制,每个成员单位一名委员。因各政法机关实际都实行“首长负责制”,委员由各政法机关的行政首长出任。这一特征与中央委员任职资格相较即明显可见。中央委员的选任主要基于个人能力、资历、政治因素等考虑,并非担任部长、省长,即必然成为中央委员。但成为中央政法委委员是基于职务,即委员资格是基于任职的单位。只要担任政法机关行政首长,<sup>[32]</sup>则成为中央政法委委员,不再基于个人能力、资历或其他因素进行再次的甄别、遴选。正因为如此,如原任政法委委员的干部职务发生变化,即不再成为政法委委员,委员资格转由接替该职务的干部接任。这在职务变动较频繁的地方政法机关,尤为常见。这种单位成员制方式的任职,更加彰显政法委是部门间的一种议事协调机制。

由于实行单位成员制,哪些部门成为中央政法委的组成单位,成为制度设计的第二个层次的主题。其焦点亦有两个:(1)如果职责联系不强的机关进入政法委,则分散了精力,尤其是将与司法不相干的事务提交入该机制,可能造成中共中央一贯警惕的利用专政职能解决人民内部矛盾等问题;(2)因政体限制,有些机构如进入政法委,造成事权界限扩张,对政体造成伤害。

基于以上考虑,一方面,工商、税务、质检、海关、土地、环保等机关,虽然是重要的行政执法主体,但从未被安排进入政法委。另一方面,原本作为政法委成员的一些机构退出。政法委在晚近日益专门化为以刑诉、维稳等事务为中心工作的协调机制。在委员的构成上即为直接参与以刑案为主的政法事务的各机关。政法委构成的外延,依时势变化、司法改革和政策认识的变化而不断调整,具有一个历时性的生成过程。

第一,增加解放军内部主管军法的机关。1980 年 1 月成立中央政法委,时任解放军总政治部副主任的黄玉昆为委员。<sup>[33]</sup>直接的原因在于便利对即将开始的两案审判进行指导。1979 年 7 月中共中央决定成立中央两案审理领导小组,对林彪、江青两个集团进行审查处理。在押的黄永胜等人都曾是军队高级干部,由军队抽调干部侦查、预审。总政为全军最高的政治机关,黄玉昆为分管保卫的副主任,被吸收为两案审理领导小组成员之一。1980 年组成的特别法庭,黄玉昆为副庭长。<sup>[34]</sup>更制度化的基础性原因在于实践中有大量军地互涉案件,<sup>[35]</sup>军内侦查机关保卫部和军事检察院、军事法院由总政领导,吸收主管的副主任便于军地互涉案件协调。此后历届中央政法委组成成员中,总政均为成员之一。2015 年军改之后,总政治部改为军委政治工作部,另增设了中央军委政法委,军委政法委书记李晓峰中将为成员。<sup>[36]</sup>

[32] 1980 年之后,与外交部等部委不同,中央各政法机关尚未有行政负责人与党委书记、党组书记分任情形,行政首长与党内负责人同一。

[33] 《中共中央关于成立中央政法委员会的通知》,1980 年 1 月 24 日,中发[1980]5 号。

[34] 黄火青著:《一个平凡共产党员的经历》,人民出版社 1995 年版,第 232-233 页。

[35] 最高人民法院、最高人民检察院、公安部、总政治部:《关于军队和地方互涉案件几个问题的规定》(1982 年 11 月 25 日);最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、解放军总政治部:《办理军队和地方互涉刑事案件规定》(2009 年 8 月 1 日)。

[36] 《全面实施改革强军战略坚定不移走中国特色强军之路》,载《人民日报》2015 年 11 月 27 日,第 01 版;《把人民群众新要求新期待作为努力方向》,载《检察日报》2016 年 3 月 18 日,第 1 版。

第二,增加国家安全部。安全部的前身是中央调查部,1955年4月,军委联络部转移到中央系统内成立中央调查部,由李克农任部长,日常工作由中办主任杨尚昆联系,大事请示时任政治局委员、中央秘书长的邓小平解决。<sup>[37]</sup> 1956年八大后,杨尚昆任书记处候补书记,邓小平任政治局常委、总书记。在党内隶属上,政治局委员、书记处常务书记彭真任主任委员的中央法律委员会和此后的中央政法小组,与中央调查部平行,两者没有领导、指导关系。1983年,中央同意彭真、陈丕显提出的建议,将中央调查部与公安部反间谍等职能的局合并,设立国家安全部。<sup>[38]</sup> 1983年9月,全国人大常委会决定国家安全机关承担原由公安主管的间谍、特务案件的侦查工作,是国家公安机关的性质,行使宪法和法律规定的公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权。<sup>[39]</sup> 此后,国家安全部部长成为中央政法委成员。

第三,增加武警部队。1983年,军委将担负内卫执勤任务的地方部队和警卫目标全部移交公安部,1983年4月成立“中国人民武装警察部队总部”,<sup>[40]</sup> 1995年后武警领导管理体制改为“两统一分”体制,“由国务院、中央军委双重领导,实行统一领导管理与分级指挥相结合的体制”。2009年《人民武装法》第7、10条对武警在刑事诉讼中的权力、地位进行了详细规定和正式确认,规定武警协助公安、国家安全、司法行政、检察、审判机关“依法执行逮捕、追捕、押解、押运任务,协助其他有关机关执行重要的押运任务”,“参加处置暴乱、骚乱、严重暴力犯罪事件、恐怖袭击事件和其他社会安全事件”。武警承担了日益重要的治安、刑侦工作,分担了部分刑侦职能。武警部队司令员在2008年被增加为中央政法委成员。<sup>[41]</sup>

第四,1990年后,中共中央要求“各级政法委员会都要有同级人民政府负责人中的一位副职参加。”<sup>[42]</sup> 此前的惯例,1958年中央政法小组五人成员中即有政治局候补委员、副总理乌兰夫。1959年政法小组成员中有时任国务院政法办公室副主任的吴德峰。<sup>[43]</sup> 时下,在地方各级政府中,有一位分管公安、司法行政、信访和联系国家安全、法院、检察院的副省/市/县/区长,习惯称政法副省/市/县/区长,为政法委成员。在国务院一层,1982年机构改革时,副总理职位由13人减为2人,另改设国务委员,“国务委员相当于副总理”,<sup>[44]</sup> 为国务院党组成员、国务院常务会议组成成员。2003年,中央要求“各级党委可

[37] 《杨尚昆日记》(上),中央文献出版社2001年版,第165、169、185页。

[38] 中共江苏省委党史工作办公室编:《陈丕显年谱(1916-1995)》,中共党史出版社2000年版,第269、270页;凌云:《民族安危系心中》,载陈志编:《历史风云中的一代英杰——伍修权》,当代中国出版社1998年版,第224-226页。

[39] 《全国人大常委会关于国家安全机关行使公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权的决定》(1983年9月2日第六届全国人大常委会第二次会议通过)

[40] 梁彬著:《何正文将军》,作家出版社2004年版,第334-335页;《中央批转公安部党组〈关于人民武装警察管理体制问题的请示报告〉的通知》(节录),中发[1982]30号,1982年6月19日,载《机构编制体制文件选编(上)》,劳动人事出版社1986年版,第687-690页。

[41] 《坚持科学发展 推动政法工作改革创新》,载《人民日报》2008年12月19日,第4版。

[42] 《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),载中国社科院马列毛泽东思想研究所编:《中国共产党党内法规制度手册》,红旗出版社1997年版,第684-688页。

[43] 湖北省委党史研究室编:《吴德峰》,中共党史出版社2007年版,第136-148页。

[44] 《精简机构是一场革命》,载《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1994年版,第399页。



根据实际情况和干部任职条件,在领导班子职数范围内,有条件的地方逐步实行由同级党委常委或政府副职兼任省、市、县三级公安机关主要领导。”<sup>[45]</sup>晚近的三任公安部长、党委书记均由国务委员兼任,在中央政法委担任政法委副书记。因此,另由一位公安部党委副书记资格的副部长,以单位成员中公安部的成员身份,出任政法委委员。这种构成对于 1986 年成立的国务院法制局(1998 年后为国务院法制办公室)负责人未列入政法委成员,也构成一个解释。因为国务院法制办主要行使行政法规起草、部委规章审查等行政立法事权,与诉讼并无大的关系,此外,作为国务院内设办事机构,其工作由分管政法的国务委员进行领导,职能已被代表。

第五,1991 年中央决定成立社会治安综合治理委员会,下设办公室,同政法委合署办公。<sup>[46]</sup>中央综治办主任为正部级干部,担任中央政法委委员。

在以上单位新增为政法委成员单位的同期,民政部和全国人大常委会有关部门负责人不再成为中央政法委成员,使得政法委的职能更加清晰。

对于“政法委员会”一词,本文认为来自“政法”,而“政法”是法律作为政治上层建筑一部分,服从政治工作大局之意的略称。但司法实践中的老干警常认为,“政法委”的“政”字,是指民政部,原因即在于民政部长期归为“政法口”留下的记忆。民政部在 1969 年之前称为内务部,内务部建国初期事权范围极为宽泛,<sup>[47]</sup>如部长谢觉哉说内务与外交相对,政府的工作除了外交之外都是内务,在内务里,除了专管部门管理之外的工作,都是内务部的工作。<sup>[48]</sup>内务部从 1949 年即划入政法口,<sup>[49]</sup>受政务院政治法律委员会指导,1954 年一届人大后,由国务院政法办公室指导。但 1954 年 12 月,陈毅在第三次全国民政工作会议上讲话后,民政以优抚、复员、救灾和社会救济为工作重点,<sup>[50]</sup>职权较建国初期大为收缩。1959 年后,流动人口管理(原称游民改造)、收容和遣返事务突出,该事项与 1957 年全国人大常委会通过、由公安机关执行的《治安管理处罚条例》紧密相关。1959 年 5 月,中央政法小组从五人成员增加到九人,其中有钱瑛。<sup>[51]</sup>钱瑛 1953 年之后先后任中央纪委常务副书记、中央监委副书记、监察部部长。1959 年监察部撤销后,任中央监委副书记、内务部部长。<sup>[52]</sup>1969 年内务部撤销,1978 年恢复设立民政部,在 1978 年设立的中央政法小组成员中,有民政部长程子华。<sup>[53]</sup>1980 年 1 月成立中央政法委员会,程子华再次成为委员。<sup>[54]</sup>但是,民政部的各项主要工作,与诉讼并无切入,与其他政法机关也少

[45] 《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》(2003 年 11 月 18 日)

[46] 《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》(1991 年 2 月 19 日)

[47] 《中央批转内务部党组关于四年来工作总结和今后工作意见的报告》(1953 年 12 月 3 日),载《中共中央文件选集》(第 14 册),人民出版社 2013 年版,第 386 页。

[48] 《民政部大事记(1949—1986)》,中华人民共和国民政部编,1988 年,第 803—804 页。

[49] 《中央人民政府组织法》(1949 年 9 月 27 日)第 18 条;中央文献研究室编:《陈云年谱》(中卷),中央文献出版社 2015 年版,第 340 页。

[50] 《陈毅传》编写组著:《陈毅传》,当代中国出版社 2006 年版,第 277—279 页。

[51] 总参谋部《罗瑞卿传》编写组著:《罗瑞卿传》,当代中国出版社 1996 年版,第 359—360 页。——原书为“钱正英”。但钱正英时任水电部副部长,列为中央政法小组成员可能性较小。疑为笔画输入法错误。

[52] 刘克境:《钱瑛同志生平年表》,载帅孟奇主编:《忆钱瑛》,解放军出版社 1986 年版,第 173—179 页。

[53] 《中共中央关于成立中央政法小组的通知》,1978 年 6 月 20 日,中发[1978]35 号。

[54] 《中共中央关于成立中央政法委员会的通知》,1980 年 1 月 24 日,中发[1980]5 号。

有需要协调之处,另因组织调整,在1988年改设中央政法小组之后,民政部不再是成员之一。

全国人大常委会有关部门不再成为成员。1959年中央政法小组九人成员之一有武新宇。武新宇1953年由内务部副部长调任政务院政治法律委员会秘书长,1954年后任全国人大常委会副秘书长、机关党组副书记、书记。由于时任人大秘书长的彭真主要精力在中央书记处和北京市委,故在较长的时期,武新宇主持人大常委会机关日常工作,并具体主持起草了《刑法》。文革后武新宇任全国人大常委会常务副秘书长、法制委员会副主任兼秘书长和法律室主任、全国人大常委会机关党组书记。<sup>[55]</sup>1980年彭真主持成立中央政法委,武新宇再次担任委员。<sup>[56]</sup>1988年之后,全国人大常委会的相关负责人不再列为成员。制度原因亦在于对政法委职能的认识。彭真1981年即认为立法和司法应适当分开,<sup>[57]</sup>而政法委主要协调的是司法过程中的事项。作为立法机关,淡出政法委,与此相关。

通过以上对单位成员制下的中央政法委结构演化的细述,对政法委工作方式的认识即获得一个组织意义上的基础:

第一,构成。中央政法委的组织构成是同级政法机关,与其他议事协调机制如中央防治血吸虫病小组等不同,中央政法委不包括下级地方党委。各级政法委都是党委对同级政法工作进行领导的一种组织方式,“各级政法委员会受同级党委领导”,对于下级政法委,是“指导”关系,<sup>[58]</sup>政法委上下级之间没有领导和隶属关系。如需向下发政策性意见、决定,应报请同级党委决定、批转。

第二,事权管辖范围。中央政法委成员严格限定,与中央国家安全委员会<sup>[59]</sup>等委员会相比,事权范围集中于诉讼,尤其是普通犯罪中的公诉案件和与诉讼相关的治安防控、维稳等事务,事权范围有限。

第三,非实体领导机构。中央政法委委员有解放军总政副主任(中央军委政法委书记)、武警部队司令员。仅就武警部队而言,1996年中央军委下发《“九五”期间军队组织编制建设计划》,从乙种步兵师中挑选了14个军政素质好、有光荣历史传统的师转隶武警部队建制领导,并根据军委副主席张万年建议,武警机动师保留了原部队的师、团番号。<sup>[60]</sup>当代中国,“党指挥枪”原则具体的体现是武装力量由中共中央军委统一指挥。所以,即排除了部分研究者的错解,凸显中央政法委主要作为一个议事协调机制的职能,而不是一个领导机构实体。

在获得这一认识印象下,即可查知,在单位成员制下,作为一个议事协调机制的委员

[55] 《武新宇同志生平》,载《人民日报》1989年9月16日,第2版。

[56] 《中共中央关于成立中央政法委员会的通知》,1980年1月24日,中发[1980]5号。

[57] 1981年1月3日,彭真嘱秘书告叶剑英,考虑辞去中央政法委书记职务,理由之一是立法和司法最好分开。见《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第五卷),中央文献出版社2012年版,第87页。

[58] 《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),载中国社科院马列毛泽东思想研究所编:《中国共产党党内法规制度手册》,红旗出版社1997年版,第684-688页。

[59] 《坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》,载《人民日报》2014年4月16日,第1版。

[60] 《张万年传》编写组著:《张万年传》(下),解放军出版社2011年版,第150页。

会,中央政法委的基本活动方式是民主集中制组织原则下的会议:

第一,各委员单位,涉及到与其他机关的制度关系、基本刑事政策等事项时,提交委员会会议讨论,按照民主集中制“少数服从多数”方式进行决定。对其中重大事务,由政法委书记报请中央书记处、中央政治局决定,对于中央决定,根据民主集中制“下级服从上级”规定,各单位必须遵照执行。

第二,单位成员制下,各主要委员都是所在单位的行政“一把手”,在“首长负责制”下,会议决定的事项,即可以在各单位较快获得推动。与巴黎公社议事、执行职能合一的机制有一致之处。

第三,为能准确地将政法各机关的具体情形下情上达,同时将中共中央的意图准确地传递给各机关,尤其是能将中共中央全局性的工作安排体现在政法事务中,1980年后中央政法委书记均由政治局或中央书记处成员担任。但是,根据中共中央“集体领导,个人分工”的原则,主管政法事务的政治局委员、书记处书记只是中共中央领导集体中分工联系政法工作的成员,较大事务需提交政治局、中央书记处集体讨论决定。

第四,中共中央有关政法事务的决定,其中需要各机关统一协作执行时,由中央政法委书记召集中央政法委会议进行部署,各单位根据“下级服从上级”原则,执行中央决定。

第五,在委员会会议中,书记是主持人,决定哪些议题列入会议议程、提交讨论和交付表决,或提交中央决定,体现了“民主集中制”的“集中”成分。

在这一机制中,政法委与党委的事权之间具体的边界如何界定,成为议事协调机制的核心问题。而这在中央政法委制度史演化中,在1978年中央政法小组到1980年中央政法委的转变中,充分的传递出来。

### 三 中央政法小组到中央政法委员会的转变

在中共中央的协调机制建立上,常见的机构名称还有“小组”、“领导小组”。如1955年,毛泽东提出“七年基本消灭血吸虫病”的要求,因涉及到多个部委和南方多个省、市协调,中央设立防治血吸虫病九人小组,提出“一年准备、四年战斗、两年扫尾”的步骤。<sup>[61]</sup>基于对制度惯习的经验观察,选用“委员会”而不是“小组”名义,通常是:(1)“委员会”较之“小组”、“领导小组”更正式,多为常设机构所使用。“小组”等更多用于临时性、阶段性的机构;(2)在组织编制上,委员会比较“实”,“小组”多为“虚”设;(3)作为“民主集中制”思想的组织表达形式,“委员会”的“民主”色彩较多,而“小组”、“领导小组”有更多“集中”的含义。<sup>[62]</sup>

作为“党管政法”的一种议事协调、集体领导机制,中央政法委在组织形式上经过四次迥转变迁:(1)1956年7月设立中央法律委员会,1958年6月改设隶属于中央政治局、

[61] 《中央批转中央防治血吸虫病九人小组关于召开防治血吸虫病会议的报告》(1956年1月4日),《中共中央文件选集》(第22册),人民出版社2013年版,第1页。

[62] 对于“委员会”和“小组”设置的分类和因果性归纳,盖出于经验,而非制度规范。出自经验的因果性归纳会因经验的多样性而获得细节补充或可能建立例外。

中央书记处的中央政法小组,文革开始后中央政法小组停止活动。(2)1978年6月设立中央政法小组,1980年1月改设中央政法委员会。(3)1988年5月撤销中央政法委员会,设立中央政法小组。(4)1990年3月撤销中央政法小组,恢复中央政法委员会。每一次组织形式转换,都是具有制度史研究吸引力的佳题。由于时下政法委的基本职权以及与党委、政法各机关关系的确立是在1980年,因此从1978年中央政法小组到1980年中央政法委的调整,是组织史迁转的枢机关节。

促成这种迁转发生的原因,第一个是组织调整。担任1978年中央政法小组组长的纪登奎,1938年入党,1959年任河南洛阳地委第一书记,1969年九大当选为政治局候补委员,1973年任政治局委员,1975年任副总理,1978年6月兼任中央政法小组组长。“两个凡是”与实践标准讨论结束、十一届三中全会闭幕之后,纪登奎被停止职务。1980年2月十一届五中全会接受他辞去政治局委员职务。<sup>[63]</sup>第二,政治路线变化。十一届三中公报宣布:“会议对民主和法制问题进行了认真的讨论。”“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”“检察机关和司法机关要保持应有的独立性。”<sup>[64]</sup>这样的提法、表述,在中央全会上是第一次。依照当代中国的治理思路,政治路线确定后,要由组织路线进行保证。一个符合新政治路线的机构和组织构成即进入政治议题。

十一届三中全会闭幕后第6天,中央将1966年即被打倒的彭真从陕西商洛接回北京。相较于此前的纪登奎,彭真是1923年入党的革命元老,1945年七届一中全会当选为政治局委员,1949年至1966年在政治局内分管政法工作。重新复出后,1979年9月十一届四中全会被增选为中央委员、当选为政治局委员。11月17日,政治局会议决定大力整顿社会治安,邓小平确定由彭真抓这项工作。彭真19日主持会议传达整顿社会治安的政治局会议精神,使用的会议名义是“中央政法机关第五次联席会议”。<sup>[65]</sup>由此,一个正式的机构名称,作为党管政法的组织方式,即为当时之需。

在具体的机构名称上,组织惯例是机构职权和政制内的位阶发生调整,则要通过机构名称变化进行体现,意在通过名称变化将实质调整的信息传递出去。如1927年中共五大曾设立中央监察委员会,1949年改设中央纪律检查委员会。高饶事件后,1955年再改称中央监察委员会。<sup>[66]</sup>鉴于文革教训,1978年12月重新建立“维护党规党法,切实搞好党风”的机构,名称再次调整为中央纪律检查委员会。

由革命元老彭真领衔的的新机构中央政法委员会,在各方面都与1978年中央政法小组发生较大转变:(1)在机构形式上,与此前由另一位革命元老陈云担任第一书记的中央

[63] 纪坡民:《听父亲纪登奎谈人生经历》,载杨波等著:《新中国往事》,中央文献出版社2006版,第293-295页;于光远:《我亲历的那次历史转折》,中央编译出版社1998年版,第281、283页。

[64] 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》(1978年12月22日通过),载《红旗》1979年第1期,第14-21页。

[65] 《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第五卷),中央文献出版社2012年版,第41页。

[66] 其间,1928六大年设中央审查委员会,1934年设中央党务委员会。魏明铎主编:《中国共产党纪律检查史》,河北人民出版社1993年版,第17-215页。

纪委相似,委员会设书记,而不再如 1956 年中央法律委员会时,称主任委员。(2)原 1978 年中央政法小组七人成员,保留四人,去掉三人,另增加五人;(3)第一次增设了秘书长、副秘书长职位,设置了常设办事机构。构成形式的变化是一方面,更重要的是事权调整。

由于时下中央政法委的事权,基本范围在 1980 年成立《通知》<sup>[67]</sup>中确定。以历时性的眼界,通过对比该《通知》与成立中央政法小组的 1978 年《通知》<sup>[68]</sup>的用语措辞的差异,对两个简短的文本进行厚重密实的描述,可对中央政法委的事权获得较清晰的考察和界定:

第一,1978 年《通知》在对事权项进行列举之前,有一个总述性的语言,对该机构进行基本的职权地位界定:“成立中央政法小组,协助中央管理~~高法院、高检院、公安部、民政部~~四个部门的一些事情”。1980 年《通知》没有总述,直接列举事权,事权列举前两项是:“中央政法委员会在中央领导下,研究处理全国政法工作中的重大问题,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”。从立法法的法理上看,事项列举之前的总述,对后文的列举有一个统领作用,前者“协助中央管理”表明中央政法小组至少是协助性的领导机关,而 1980 年《通知》使用的语词弱化得多。

第二,在具体事权上,1978 年明确规定“审核应由中央批准的死刑案件,并向中央提出处理意见。并协调处理最高法院与省、市、自治区和中央有关部门有不同意见的案件。”1980 年没有此规定。

第三,在议事协调机制上,表述有差异,职权相近,1978 年为“根据中央的方针、政策,协调四个部门的工作,使之互相配合,共同对敌。”1980 年为“协调政法各部门的工作,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。”同时,作为一项“虚”设的研究事权,两个文件表述也大致相近:1978 年为“研究工作中带有方针、政策性的重要问题。”1980 年为“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。”

第四,两个机构的关键差异在于 1978 年的文件规定中央政法小组“负责传达中央有关指示,并检查贯彻执行情况”、“审核四个部门报请中央批准或转发的文件”。这使得中央政法小组实际上成为公安部、最高法院、最高检察院、民政部各党组与中央政治局之间的一个层级。而 1980 年的文件完全没有此内容。

第五,两个《通知》均各有一个结论性的概括规定,1978 年为“上述工作,主要通过中央政法小组会议实行集体领导”,而 1980 年为“中央政法各部门的工作仍应直接向党中央、国务院、军委请示报告。”1980 年有一个兜底性规定“办理中央交办的其他工作”,1978 年没有。

第六,1978 年《通知》的关键词是:协助管理、负责传达、检查、协调、审核、研究;1980 年《通知》的关键词是:研究、建议、协助处理、协调、调查研究。前者要“实”的多。

对于中央政法委的职权构成,彭真在第一次会议上的讲话,阐释的十分清楚:“政法

[67] 《中共中央关于成立中央政法委员会的通知》,1980 年 1 月 24 日,中发[1980]5 号。

[68] 《中共中央关于成立中央政法小组的通知》,1978 年 6 月 20 日,中发[1978]35 号。

各部门党组要直接向中央请示报告”，“文化大革命前十七年，我联系政法各部门，重大的事情没有不向中央请示报告的”，“我只是个联络员”，“政法各部门要在中央领导下工作，像头和胳膊、手指的关系那样，中央是头，政法各部门是胳膊、手指，头指挥胳膊、手指。不闹独立性，可以少犯错误，出了错也不会太大。”<sup>[69]</sup>在当代中国，“中央”指中央委员会、中央政治局常委会、中央政治局和中央书记处。彭真在文革前，作为七届、八届政治局委员和八届一中全会产生的书记处常务书记，所称的“向中央请示报告”，除了指向中央常委报告，另外是指向担负集体领导的中央政治局、中央书记处报告。彭真说自己“只是一个联络员”不完全是谦称，因为彭真虽然是分管政法事务的负责人，但在中共中央“集体领导、个人负责”这一民主集中制方式的工作原则要求下，只是领导集体成员中的一员。

中央政法委的全称是“中国共产党中央委员会政法委员会”。对中央政法委和中共中央的关系，彭真在第一次会议的讲话中也交代的十分明确：中央政法委“给中央当参谋”、当“组织干事”、“给中央做秘书工作”，“就是要当参谋（不是当司令员、政委）”。<sup>[70]</sup>彭真强调是“当参谋”，不仅不是司令员、政委，也不是“参谋长”。从军事战争年代走来的彭真同时代的干部，都熟知军中一句习语：“参谋不挂长，说话都不响”。在军队中，“参谋长是司令部的首长”，各兵种部队中的参谋长是其“同级司令员、军长、师长、团长的第一代理人，掌握全盘军事工作”。<sup>[71]</sup>而参谋，只是局部工作的一个辅助者和行动的建议者。用同时代人熟知的职务类比，彭真将中央政法委的职权交代的十分清晰。

1982年9月，十二届一中全会上当选中央书记处书记的陈丕显，接替此前分工政法的书记处书记彭冲，任职中央政法委，协助彭真分管政法，并拟接任彭真担任中央政法委书记。陈丕显到任熟悉工作期间，1982年10月彭真再一次就中央政法委的事权作出交代，重申了1980年中央政法委第一次会议讲话时确定的原则。<sup>[72]</sup>

由于政法各机关的核心工作是办案，政法委与各政法机关职权之间关系的处理上，另一个核心问题是案件决定权。早在中央政法委前身的中央法律委员会1956年7月设立时，彭真讲话限定的任务是：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>[73]</sup>但是，如前述，1978年设立的中央政法小组与此不同，四项职权之一即是“审核应由中央批准的死刑案件，并向中央提出处理意见。并协调处理最高法院与省、市、自治区和中央有关部门有不同意见的案件。”<sup>[74]</sup>为此，在中央政法委成立之前的1979年7月7日，中共中央副秘书

[69] 《在中央政法委员会第一次会议上的讲话纪要》（1980年2月6日），载彭真：《论新中国的政法工作》，中央文献出版社1992年版，第216-218页。

[70] 《在中央政法委员会第一次会议上的讲话纪要》（1980年2月6日），载彭真：《论新中国的政法工作》，中央文献出版社1992年版，第216-218页。

[71] 《八路军各级司令部（军、师、旅、团）暂行工作条例（草案）》，见《八路军军政杂志》1940年3月25日，第2卷第3期，第36页；《中央军委关于调整各级参谋长问题的决定》（1953年4月18日），载总参谋部办公厅：《参谋工作文献选编》，解放军出版社1992年版，第302-303页。

[72] 《在中央政法委员会扩大会议上的讲话要点》（1982年10月4日），载彭真：《论新中国的政法工作》，中央文献出版社1992年版，第302页。

[73] 《彭真传》编写组编：《彭真年谱》（第三卷），中央文献出版社2012年版，第140页。

[74] 《中共中央关于成立中央政法小组的通知》，1978年6月20日，中发[1978]35号。

长胡乔木给时任全国人大副委员长兼法制委员会主任的彭真和政治局委员、负责中央日常工作的中共中央秘书长胡耀邦写了一封信,信中建议:“刑法、刑事诉讼法公布以后,建议中央发一个指示,着重说明各级党委要保证两法的严格执行(这是取信于民的大问题),并提出其中的几个关键性问题,因法律条文很多也很难懂,哪些与党委过去的习惯作法不合不是一眼就可以看出来的。附件所说的党委批案是其中之一,而且积重难返,非特别纠正不能解决问题。特此建议,当否请酌。”彭真、胡耀邦均同意胡乔木的意见,并在来信上作了批示。<sup>[75]</sup> 9 月份,中共中央即颁发了著名的 1979 年 64 号文件:“中央决定取消各级党委审批案件的制度。对县级以上干部和知名人士等违法犯罪案件,除极少数特殊重大情况必须向上级请示者外,都由所在地的司法机关独立依法处理。”<sup>[76]</sup> 因此,在 1980 年 1 月列举中央政法委事权时,完全未直接授权规定对具体案件的审批、审核权。

1988 年中央政法委撤销,改设中央政法小组,经过 1989 年后,1990 年重新恢复政法委。此前,乔石于 1985 年接替陈丕显担任中央政法委书记,1988 年改任中央政法小组组长,1990 年继续担任恢复后的政法委书记。对于政法委的事权定位,乔石沿续了 1980 年彭真确定的框架。<sup>[77]</sup> 此后,中央政法委基本事权格局大致保持不变。

从中央政法小组到中央政法委的转变上,一个突出的机构编制差异是“实体”与“虚设”的不同,这集中表现为办事机构的设置。与学界和西方研究者的关注点不同,政法各机关的办案人员更关注的不是政法委,而是政法委的办事机构——政法委机关。

## 四 办事机构

西方研究者的一个错误,在于未辨识出“中央政法委员会”系在两个语词意义上被界定,一个是作为议事协调机制的委员会,另一个是该议事协调机制的办事机构。

以议事协调为职能的委员会,主要工作方式为会议。以会议方式议事协商、统一认识以决定某一事项,需要一个秘书职能:(1)会前,具体负责会议召集、会务筹备,对会议待审议的事项进行预先的调研、资料收集,提出决策参考意见;(2)会中,对会议决定内容进行纪要、备忘;(3)会后,决定的内容如需发文件,则进行会签、呈送、下发;(4)会议决定事项如果重大,即另需要督办、催办、核查落实。

如前述,以议事协调为主要职能的委员会,均实行单位成员制,委员分散在各个机关,每一位委员又都是各常设机关的行政“一把手”。委员会的秘书性事务是跨部门的,而各个部门之间有利害关涉并存在激励不相容之处,如交由其中某一个部门承担,有利益冲突,应予回避。势必交由一个具有超越地位的其他机构来承担。如这些事项工作量较小,该事务交由党委、政府的办公厅或某一个工作部门的秘书处兼理即可。对事权繁重工作量较大的协调机构,如由另外的机构兼理,则可能会被其主管的事项冲淡,而导致工作效

[75] 《致彭真并转胡耀邦》(1979 年 7 月 7 日),载《胡乔木书信集》,人民出版社 2002 年版,第 263 页。

[76] 《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。

[77] 《加强社会主义民主和法制维护社会稳定》(1990 年 2 月 28 日),载《乔石谈民主与法制》(上),人民出版社、中国长安出版社 2012 年版,第 194 页。

能下降。因此,对于工作量大的委员会,均专设一个办事机构。低规格的办事机构径称为“××小组办公室”、“××委员会办公室”,负责人为办公室主任。较高规格的办事机构,在名称、机构编制上都有体现,通常设驻会的常务副书记,并设秘书长负责办事机构的日常事务。

1993年十四届二中全会通过了中央直属机构的改革方案,对12个中央议事性机构所设办事机构,进行了设置。以办事机构有无编制为标准,由大到小排序,分四种情况:(1)中央财经领导小组、中央机构编制委员会,任务具有特殊性,单设精干的办事机构。(2)中央社会治安综合治理委员会与中央政法委职能相近,其办事机构合署办公。(3)中央党的建设工作领导小组、中央宣传思想工作领导小组,按会议制形式活动,不设办事机构,只设少量秘书工作人员。(4)中央外事工作领导小组的具体事务由中央外事工作领导小组办公室暨国务院外事办公室承担,中央对台工作领导小组的具体事务由中央台湾工作办公室暨国务院台湾事务办公室承担,中央党史领导小组的具体事务由中央党史研究室承担,中央保密委员会的具体事务由中央保密委员会办公室暨国家保密局承担。<sup>[78]</sup>国务院系统的议事协调机构,根据1997年国务院的规定“不单独确定编制,所需要的编制由承担具体工作的国务院行政机构解决。”<sup>[79]</sup>

为议事协调机构设置的办事机构,放在政制系统中哪一个部位,考虑的是委员会所担负的职能在整个政制结构中的位置。1960年成立由公安部部长谢富治、中办主任杨尚昆等七人组成的中央保密委员会,谢富治任主任,职能为在中共中央领导下,统一领导党、政、军系统的保密工作,中央保密委办公室设在公安部,负责处理中央保密委的日常事务,公安部副部长杨奇清兼任办公室主任。但在工作中感到体制不顺,许多事情都要向中办报告和请示才能解决。1977年,根据公安部党组的建议,中央保密办由公安部划归中办。<sup>[80]</sup>20世纪60年代的中央政法小组的办事机构曾设在国务院内务办,小组办公室与国务院内务办,一个机构,两块牌子,谢富治同时担任政法小组组长和内务办主任。<sup>[81]</sup>应出于同样的考虑,从工作便利和体制限制出发,1978年重设中央政法小组时,与20世纪60年代政法小组办事机构虚设在国务院内部的方式不同,政法小组下设办公室,由小组成员尹肇之兼任办公室主任。<sup>[82]</sup>

在委员会的机构组织史上,一个重要的制度变化是1978年中央纪委和1980年中央政法委的设立。因两个委员会分别由两位革命元老担任书记,在规格上完全不同于其他委员会。中央纪委由第一、第二、第三、常务书记和11名副书记、24名常委和61名委员,共100人组成。<sup>[83]</sup>中央纪委委员与中央委员一样,由党的全国代表大会选举产生,因中

[78] 《中共中央办公厅关于印发〈中央编委办公室关于中央直属机构改革的实施意见〉的通知》,1993年7月15日·厅字[1993]16号。

[79] 《国务院行政机构设置和编制管理条例》(1997年8月3日),第20条。

[80] 孙振:《“文革”前的中央保密委员会》,载祝春林:《历史瞬间》(1),群众出版社1999年版,第75-80页。

[81] 严佑民:《公安战线五十年——一位副部长的自述》,群众出版社2005年版,第193页。

[82] 《中共中央关于成立中央政法小组的通知》,1978年6月20日,中发[1978]35号。

[83] 《中央纪律检查委员会第一书记、第二书记、第三书记、常务书记、副书记、常委、委员名单》,载《人民日报》1978年12月25日,第1版。



央纪委的委员分散在党、政、军、群各个部门,所以设有一个常设机关,由副书记、秘书长、副秘书长负责日常工作。为了区别,习惯将此办事机构称为“中央纪委机关”。专业政治学者易常辨识不清的是 1993 年中共中央、国务院批准与监察部合署办公的是“中央纪委机关”,而不是由党的全国代表大会选举产生的“中央纪律检查委员会”。<sup>[84]</sup>

实行单位成员制的中央政法委委员,在产生方式上与中央纪委不同,但在机构形式上,设有相似的实体办事机构。1980 年中共中央通知中,决定刘复之任秘书长,王汉斌、尹肇之、张洁清任副秘书长,设立精干的办事机构。<sup>[85]</sup> 但是,其他作为议事协调职能的委员会与办事机构名称不同,不会发生混淆,如中央保密委的办事机构是列入中办序列下属机构的国家保密局,<sup>[86]</sup> 中央保健委员会的办事机构在卫生部。<sup>[87]</sup> 然而,中央政法委的办事机构,与作为议事协调机制的委员会名称完全一致。只在组织、编制等党内书面文件进行严格区分时,与中央纪委机关一样,称之为“中央政法委员会机关”。仅就形式上的职官官署设置而言,如果中央政法委办事机构的名称,与组织部、宣传部、统战部、中联部等其他中央工作机构一样,名为政法部或政法工作部,则不易与议事协调职能混淆。但机构形式只是深层的制度构建的浮现。对此机构名称进行辨正,引申出的是政法体制的基本制度设计问题。

在中共中央工作体制设立的初始阶段,依党内分管组织人事工作的副主席刘少奇 1952 年的体制设想,即拟在中央设立与组织部、宣传部等机构同等规格的职能部门政法工作部。<sup>[88]</sup> “高饶事件”爆发前召开的著名的 1953 年全国组工会议结束后,中共中央曾改变组织部统一管理干部的作法,实行分部分级管理干部的制度,拟将干部分为九大类,分别对应由宣传部、农村工作部、统战部等管理。对拟议设立的政法部,职权中也包括对政法干部的管理。<sup>[89]</sup> 但是,这一决定在其他部得到落实,中共中央核心决策层基于复杂的考虑,始终未在中央工作机构中增设政法工作部。20 世纪 60 年代的中央政法小组时期,办事机构不独立,人员极少。1963 年中央政法小组办公室设在国务院内务办时,副主任是公安部副部长严佑民和内务部办公厅主任甘重斗,编制仅 12 人,含司机、勤务员各一人,人员从中央政法各机关挑选、借调而来。<sup>[90]</sup>

编制人事历来为公共事务管理者重视,因为事由人做,有人才能做事,机构是否有独立编制、编制人数多少,是机构地位、事权的前提。1980 年 2 月,彭真在中央政法委第一次会上说“搞个办事机构,不要太大,很小了也不成,几十个人是需要的,成立秘书、理论、

[84] 《中共中央关于印发〈党政机构改革的方案〉和〈关于党政机构改革方案的实施意见〉的通知》,1993 年 7 月 2 日,中发[1993]7 号。附:《关于党政机构改革的方案》。

[85] 《中共中央关于成立中央政法委员会的通知》,1980 年 1 月 24 日,中发[1980]5 号。

[86] 《国务院关于部委管理的国家局设置的通知》,1998 年 3 月 29 日,国发[1998]6 号。

[87] 《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第二卷),中央文献出版社 2012 年版,第 335 页。

[88] 《关于加强党中央办事机构问题》(1952 年 7 月 15 日、18 日),载《建国以来刘少奇文稿》(第四册),中央文献出版社 2005 年版,第 333 - 337 页。

[89] 《中共中央关于加强干部管理工作的决定》(1953 年 11 月 24 日),载《中国共产党党内法规制度手册》,红旗出版社 1997 年版,第 526 - 528 页。

[90] 严佑民:《公安战线五十年——一位副部长的自述》,群众出版社 2005 年版,第 193 页。

调查研究三个组。”<sup>[91]</sup>刘复之任秘书长的中央政法委员会机关确定为编制 50 人,对于办公场所的解决,因当时彭真同时担任全国人大常委会副委员长兼秘书长,政法委员会的办公地点在人民大会堂南 3 楼。<sup>[92]</sup>

“不要太大,很小了也不成”,这一居中的编制规模,也传递出彭真对政法委员会办事机构事权的设定。但是,任何组织在科层制内设立后,都会对上下边界进行溶蚀,职权会收缩或向外延展。如职权扩展,与其他部门的权力之间即会发生勘界问题。就本文讨论的主题而言,一方面,当多个部门在同一领域分工负责,历来是建立一个议事协调机制进行统筹、总揽。另一方面,议事协调机制建立后,即在具体权力上,与其所属的机制内被协调的机构形成摩擦或重叠。由于综合性的议事协调机制更多的设在党委内,在当代中国语境内,表现出来的问题即是党委与政府其他机构的职权界限划分。

1980 年 8 月,邓小平就政治体制改革基本纲领进行讲话,主题之一是“党政分开”。<sup>[93]</sup>由于党委对政府各机构统筹协调的主要前置原因是部门分工过度细化、层次过多,因此,从 1982 年开始,机构改革的基本思路在两个方向推进。一个方向,在经济、社会事务等领域,大规模裁撤政府内的部委、合并各种机构职能、削减部委数量。1982 年一次性将国务院部委、直属机构、办事机构从 100 个减为 61 个。<sup>[94]</sup>典型如将国家经委、国家农委、国家机械工委、国家能源委、建材工业部、国家标准总局、国家计量总局、专利局八个机构合并设立为国家经济委员会。<sup>[95]</sup>其次,减少层次,大规模撤销国务院内的议事协调机构和临时机构。如国务院中央军委空中交通管制委员会,具体工作由总参承担;全国绿化委员会,具体工作由国家林业局承担;全国爱国卫生运动委员会,具体工作由卫生部承担;撤销国家无线电管理委员会,工作改由信息产业部承担;撤销国务院证券委员会,工作改由证监会承担。<sup>[96]</sup>另一个方向,不再在党委内设置与政府对应的归口管理机构。中共中央五十年代曾先后设立过的对口管理经济的中央工业工作部、中央交通工作部、中央农村工作部等机构,在 1980 年之后,再未恢复,或虚化设置(如中央农村工作领导小组)。

这一体制改革思路清晰,就是淡化分工,以降低部门间协调的需求,否则只要过细分工,即使裁撤了旧的协调机构,必然还会催生新的机构。从 1982 年到 2012 年,国务院组成部门的数量曲线一直向右下方倾斜,迄今已经降为 25 个。但是,与社会经济领域不同,在司法体制、诉讼领域,将社会治安管控、侦查、逮捕和部分侦查措施批准、起诉、审判、执行、辩护、监督等职能碎化,则恰恰被认为是司法现代性之方向。所以,与政府管理经济社会事务合并职能的方向相反,司法体制、诉讼领域的分工被愈来愈多的强调。这即形成一种制度上的张力。对于这一张力,政策制定者区分上下、表里,进行了有分别的设计。

[91] 《在中央政法委员会第一次会议上的讲话纪要》(1980 年 2 月 6 日),载彭真:《论新中国的政法工作》,中央文献出版社 1992 年版,第 218 页。

[92] 《刘复之回忆录》,中央文献出版社 2010 年版,第 305 页。

[93] 邓小平:《党和国家领导制度的改革》(1980 年 8 月 18 日),《邓小平文选》(第 2 卷),人民出版社 1994 年版,第 321 页。

[94] 张志坚:《见证——行政管理体制和劳动人事制度改革》(上),国家行政学院出版社 2012 年版,第 17 页。

[95] 《全国人大常委会关于国务院部委机构改革实施方案的决议》(节录)(1982 年 5 月 4 日)

[96] 《国务院关于议事协调机构和临时机构设置的通知》,1998 年 3 月 29 日,国发[1998]7 号。

在十三大之前的 1986 年 12 月,中央政改办举行例会,就邓小平提出的“党政分开”提出具体设置,认为:中央委员中做政法工作的搞个小组,研究问题,有必要。省、市、县级,不必要。<sup>[97]</sup> 机构设置上即是保持作为议事协调机制的中央政法委,取消作为其办事机构的中央政法委机关。为将此机构调整信息以可见的符号方式标示出来,选择的方式与历来的政治惯例一致,即变更名称,将“实”的“委员会”改为“虚”的“小组”。1987 年 10 月,中共十二届七中全会和十三大接受此方案,正式提出:在政法体制上实行党政分开。“党委办事机构要少而精,与政府机构重叠对口的部门应当撤销,它们现在管理的行政事务应转由政府有关部门管理。”中央政法委仍保留,但可改称中央政法协调小组,职能是研究大政方针,不直接分管政府各部门的工作,政府及相应部门的负责人可参加有关小组的工作,议定事项由政府按法定程序执行。法院、检察院应依法独立行使职权。要严格履行法定的办案程序,不宜再用党委领导下的公、检、法‘联合办案’的形式。加强国家权力机关和行政机关对政法工作的领导。党中央和省(市)委的政法委可考虑逐步由政法工作的领导机关转变为调研和协调机构,地(市)委和县(市)委的政法委可逐步撤销。十三大闭幕后,1987 年 12 月的中央政治局会议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》,并由中央书记处制定《党中央直属机构改革实施方案》对此进行实施。1988 年 5 月,正式撤销了纳入中共中央工作机构序列的中央政法委机关。原中央政法委承担的议事协调这一制度成分,更名为中央政法领导小组继续存在。不设办事机构,列入公安部编制。<sup>[98]</sup> 作为议事协调这一制度成分连续性的直观体现,原中央政法委书记乔石继续担任中央政法领导小组组长,此前的成员构成也基本未变。方案颁布后,在当时的 30 个省、市、自治区中,撤销政法委机关的也有 9 个。<sup>[99]</sup>

经过 1989 年之后,1990 年中央决定重新恢复设立中央政法委。由于作为议事协调机制,中央政法领导小组与此前的中央政法委并未中断,所以在机构编制意义上,“重新恢复”即表现为恢复中央政法委机关。对恢复后的具体的事权范围,乔石讲话中保持了 1980 年的规定:“其办事机关主要做调查研究工作,不要过于具体地干预部门的业务,以保证法院、检察院依法独立行使审判权和检察权,充分发挥政法各部门的职能作用”。<sup>[100]</sup> 就直观的编制数值标准看,1990 年 3 月恢复中央政法委后,内设机构只有办公室和研究室两个局级机构,行政编制 30 人,1991 年 3 月成立中央综治办,编制 8 人。到 1994 年增设队伍建设指导室,调整到 1980 年时的 50 人编制。<sup>[101]</sup>

[97] 吴伟:《中国 80 年代政治改革的台前幕后》,新世纪出版及传媒有限公司 2013 年版,第 149、152 页。

[98] 《关于党政分开》(1987 年 10 月 14 日),附:《政治体制改革总体设想》(1987 年 10 月 20 日中共十二届七中全会讨论并原则同意,决定将其主要内容写入十三大报告);《沿着有中国特色的社会主义道路前进》(1987 年 10 月 25 日),载中央文献研究室编:《十三大以来重要文献选编》(上),人民出版社 1991 年版,第 37 页;中央文献研究室第四编研部:《新时期重要会议通览(1978-1998)》,中央文献出版社 1999 年版,第 202 页;中央组织部等编:《中国共产党组织史资料·第七卷(上)》,中共党史出版社 2000 年版,第 224 页。

[99] 中央组织部等编:《中国共产党组织史资料·第七卷(上)》,中共党史出版社 2000 年版,第 425、522、555、587、747、668、1036、1068 页。

[100] 《加强社会主义民主和法制维护社会稳定》(1990 年 2 月 28 日),载《乔石谈民主与法制》(上),人民出版社、中国长安出版社 2012 年版,第 194 页。

[101] 中央组织部等编:《中国共产党组织史资料·第七卷(上)》,中共党史出版社 2000 年版,第 238 页。

## 五 办事机构的工作方式

1990年重设中央政法委机关后,对政法委机关的部门性质表述较之前曾有调整。此前1982年时的定位是“各级党委的政法委员会是党委的一个工作部门。”<sup>[102]</sup>1999年的表述改为“政法委员会是各级党委领导、管理政法工作的职能部门”。<sup>[103]</sup>与此相应,政法委机关的事权内容在语词表述上也有阶段性变化。

但是,不论事权的具体方式如何延展,中央对各工作部门和职能机构有一个大的原则界限,这就是在1980年十一届五中全会上重申的:“在任何情况下,都不许用其他形式的组织取代党委会及其常委会的领导。党委成立的研究处理任何专题的组织,必须在党委领导之下进行工作,不得代替党委,更不得凌驾于党委之上。”<sup>[104]</sup>这一规范的原旨含义被认为是针对中央文革小组在1966-1969年取代中央书记处这样的事件。但是,这一重申是中共中央对长期坚持的一贯制度原则的再次提示,适用于所有其他工作部门和职能机构。对此规范,文革前长期主管宣传的政治局候补委员、中央书记处书记、中宣部部长陆定一说:“中宣部不要取代中央发号施令,如果每个处都想对下面发号施令,那么究竟谁是中央呢?”,“思想战线应该整个由党委来掌握,但党委掌握此事,要有一个机关,这就是宣传部。宣传部就用这个办法来作为党委的一个工作机关,管理思想战线,报纸、刊物、党校等,是思想工作的工具。”<sup>[105]</sup>彭真对政法委机关的定位与此相同:“政法委员干什么呢?政法委员会是中央的一个工作部门,是中央的助手,是政治局、书记处的助手。它的任务,一方面是,组织政法各部门统一步调贯彻执行中央决定;另一方面是,调查研究,发现问题,提出意见,报告请示中央决定。此外,就是处理中央交办的事项和各部门需要解决的问题。”<sup>[106]</sup>

以还原到具体的行动维度来细析中央工作部门的工作方式,即能清晰地查知政法委机关职权的界定。在党委各项工作中,最重要的工作方式之一是通过文件发布指示、决定的命令权,而作为党委所属的工作部门,办事机构的职权有限。

凡涉及政策、制度、工作方向等事务,必须发布文件要求各政法机关执行时,负责政法委机关事务的秘书长没有签发文件的权力,政法委机关不具有向下发文件的权力,必须由政法委全体会议讨论后,由担任政治局委员或书记处书记的政法委书记,提交政治局或中央书记处批准,以中共中央转发的名义,由中央办公厅以“中发文件”或“中办发”文件的

[102] 《中共中央关于加强政法工作的指示》(1982年1月13日)载中央文献研究室编:《三中全会以来重要文献选编》(下),人民出版社1982年版,第1094-1104页。

[103] 《中共中央关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》(1999年4月15日),载中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2001年版,第829页。

[104] 《关于党内政治生活的若干准则》(中国共产党十一届五中全会通过),载《人民日报》1980年3月15日,第1版。

[105] 陈清泉:《在中共高层50年——陆定一传奇一生》,人民出版社2006年版,第168、171页。

[106] 《在中央政法委员会扩大会议上的讲话要点》(1982年10月4日),载彭真:《论新中国的政法工作》,中央文献出版社1992年版,第301页。

文号发布。如 2009 年中央政法委《关于进一步加强和改进涉法涉诉信访工作的意见》，由中办、国办转发，为“中办”文号。<sup>[107]</sup> 此前的《深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》，涉及到更大范围的体制和机制，以“中发”文件名义，由中办印发给各省级党委和中央各部委、国家机关各部委党组（党委）等。<sup>[108]</sup>

如不涉及到地方党委、政府主管的组织、编制、人事、财政等事权，而仅是诉讼相关事务，但又涉及到多个政法机关的职能，亦需经中央政法委全体会议议事协商，但不以“中发”、“中办发”的党内文件名义发出，而是根据《立法法》的相关规定，径以司法解释形式向社会公开公布。2010 年著名的“两个证据规定”，因涉及到侦查、批捕、起诉、审判、辩护等多个职能的冲突、协调，由全国人大法工委牵头起草，2010 年 5 月 20 日中央政法委书记主持召开中央政法委全体会议暨司法体制改革专题汇报会讨论通过，以两高三部名义发布。<sup>[109]</sup>

在一些情况下，政法委机关可以向下级政法机关发出文件，文号为“政法”，所涉事项是极为具体的工作片段问题。如 1996 年刑诉法修正发布后，各地法检两院，因为审判台高低、开庭前起立等问题发生不睦，个别地区因此不开庭。政法委协调后，由中央政法委向“各省、自治区、直辖市党委政法委员会、高级人民法院、人民检察院”发出通知。从该通知的发文号“政法[1997]3 号”可判断，该通知由中央政法委机关的办公室发出，不是作为时任书记处书记的政法委书记提交中办转发的通知，所以措辞极为拘谨：“与全国人大法工委研究，征得两高同意，报告中央有关领导同意。”<sup>[110]</sup> 尤其引人注目的是有关两高的措辞为“征得两高同意”，既不是征求意见，更不是如中发文件或中办发文件，以“下级服从上级，全党服从中央”的形式出现。另形成对照的是，1996 年刑诉法修正后出现的其他较该通知内容稍重大的其他分歧事宜，如“四十八条”，则由两高三部一委，以司法解释的方式公开发布。<sup>[111]</sup>

对于地方政法委机关，按照历来“上行下效”的机构职能设计惯例，1990 年中央通知规定“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。”<sup>[112]</sup> 各地政法委的办事机构，因为地方具体的社会治安情势以及负责人的资历、关注不同，在具体的职能发挥上，表现出阶段性、地区性的差异。此外，在级别管辖制度之下，四级公检法司机关和其他政法机关的具体事权内容不同，政法各机关上下级关系，组织、隶属、财政关系也不同，所以对应于各政法机关的中央政法委和地方

[107] 《中共中央办公厅、国务院办公厅转发〈中共中央政法委员会关于进一步加强和改进涉法涉诉信访工作的意见〉的通知》（中办发[2009]22 号文件），转自《最高人民法院关于印发〈人民法院涉诉信访案件终结办法〉的通知》，2010 年 10 月 19 日，法发[2010]42 号。

[108] 《中共中央转发〈中共中央政法委员会关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见〉的通知》，中发[2008]19 号，2008 年 12 月 5 日印发，载《检察计划财务装备工作职业规范》，中国检察出版社 2014 年版，第 46-47 页。

[109] 最高人民法院刑事审判第三庭编著：《刑事证据规则理解与适用》，法律出版社 2010 年版，第 1 页。

[110] 《中央政法委员会关于实施修改后的刑事诉讼法几个问题的通知》，1997 年 1 月 31 日，政法[1997]3 号。

[111] 《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、全国人大常委会法制工作委员会关于刑事诉讼法实施中若干问题的规定》（1998 年 1 月 19 日）

[112] 《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），载中国社科院马列毛泽东思想研究所编：《中国共产党党内法规制度手册》，红旗出版社 1997 年版，第 684-688 页。

政法委的事权结构不可齐一式的简单断定。近年,在地方政法委机关,具体到案件协调、协助组织部管理政法人事方面,情形复杂,需进行另外细致、深入的分析。

## 六 余 论

卢梭曾称:“当政府过于松弛的时候,就可以设立一些委员会来使之集中化,这正是—切民主制国家所实行的。”在这种情形下“是为了加强政府。”<sup>[113]</sup>在美国,虽然集中化的方式、内容与中国有差异,但是在政府分支和国会都设有各种委员会。对于国会内的大量委员会,美国学者评价:“虽然有些事情必须在议场展开辩论,但是国会大部分工作都在委员会与小组委员会完成。”如总统威尔逊曾说:“国会议员在开会的时候是给公众表演,国会议员在委员会里才是工作。”<sup>[114]</sup>

在中国,虽然如前述 1980 年代之后未在党内设置 1950 年代曾经有过的对口管理经济的机构,但是一旦情势变化有总揽协调需要时,中央决策层即改变组织设置以对相关事务进行集中领导。1997 年,亚洲金融危机爆发,沉重地打击了亚洲经济。为了应对危机,中共中央成立中央金融工作委员会,加强中央对金融工作的统一领导。为了加强宏观调控,又成立了中央企业工作委员会。<sup>[115]</sup> 本文所分析的政法口的党的委员会制,在方向上亦为集中化领导的表现。

“党对政法工作的领导”,近年来被不断强调,2004 年全国政法工作会议提出:“坚持党对政法工作的绝对领导,是政法工作始终沿着正确方向前进的根本政治保证,是我们必须长期坚持的重大政治原则,是我国司法体制的政治优势和重要特征。”<sup>[116]</sup> 2007 年再一次重申:“党对政法工作的领导,是我国政法工作的政治优势,也是我国司法机关与西方司法机关的本质区别。”<sup>[117]</sup>

对此,中美两国最高司法人员使用过一个共同的拟喻——戏剧,形象地传递出了两者的区别。对于戏剧,世俗社会内常人的理解为:所有登台人员必须服从一个导演,持同一个剧本,互相配合,有主角,有配角;有时合唱,有时独唱;合唱时,要区分不同声部。不能七嘴八舌、众生喧哗。但美国联邦最高法院大法官布莱克门说:联邦最高法院九位大法官并不必然采取一致立场,所有的大法官都是歌剧中的女主角(prima donnas)。<sup>[118]</sup> 与之相

[113] [法]卢梭著:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆 2003 年版,第 99 页。卢梭的时代,尚无现代政党的出现,在政党普遍化于各国的时代,此处的“政府”改为“政权”即不易歧解。

[114] [美]沃尔特·E·弗克默尔著:《美国政府》,汪威译,上海社会科学院出版社 2016 年版,第 169 页。

[115] 《中共中央关于完善金融系统党的领导体制,加强和改进金融系统党的工作有关问题的通知》(1998 年 5 月 19 日);《中共中央关于成立中共中央企业工作委员会及有关问题的通知》(1999 年 12 月 1 日)。两个委员会都在 2003 年撤销,对应职能转入国务院机构。

[116] 《党对政法工作的领导只能加强不能削弱》(2004 年 12 月 7 日),载《罗干谈政法综治工作》,中国长安出版社 2015 年版,第 196 页。

[117] 《高举中国特色社会主义伟大旗帜,努力开创政法工作的新局面》(2007 年 12 月 24 日),载中央文献研究室编:《十七大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社 2009 年,第 123 页。

[118] David M. O'Brien, *Storm Center—The Supreme Court in American Politics*, New York: W. W. Norton & Company, Inc., 10th edition, 2014, p132.

对,1983 年 8 月全国检察长座谈会上,最高检察院检察长杨易辰讲话说:“全国各级检察机关要‘念一本经,唱一台戏’”,“一台戏’就是各级检察机关都要在各地党委的统一领导下,坚决贯彻执行中央的方针,与其他政法部门密切配合,协同作战,集中力量搞好‘严打’斗争。不能分台唱戏,更不能唱对台戏。”<sup>[119]</sup>

拟喻作为一种修辞方式,形象的传递出了两种制度构建所秉持的元观念的对立。在制度构建时,从不同的政治元观念出发,最后的具体设计必然存在差异。元观念之间不可通约,但是,准确的认识到差异之所在,是延展分析的共识之一。

---

---

[ **Abstract** ] Organizationally, Leninist parties implement democratic centralism through the “commission system.” In the area of political and legal affairs, the commission system is institutionally embodied in politics and law commissions. A politics and law commission, as an institution for deliberation and coordination, is responsible for the overall planning of the work and synthesizing the minds and acts of the various politics and law agencies (commonly known as the “member units”) that are organizationally and functionally separate from each other. Since the restoration of Central Politics and Law Commission in 1980, it has eventually become an established norm that this deliberation and coordination institution consists of representatives from each of the member units. To understand such institution’s concrete functions, one may observe its transformation from Central Politics and Law Group to Central Politics and Law Commission in 1980. A remarkable change occurred during this process was the formation of Central Politics and Law Commission Agency. One must distinguish the Agency, which is an administrative organ, from the Central Politics and Law Commission, which is a deliberation and coordination institution, in order to make accurate evaluations of the latter.

---

---

(责任编辑:支振锋)

---

[119] 《杨易辰回忆录》,中央文献出版社 1996 年版,第 391 页。