

· 马克思主义法学专论 ·

## 中国政法体制的规范性原理

黄文艺\*

---

**内容提要：**政法体制作为当代中国最具标识性的制度范畴，是指在执政党的领导下，政法机关和各种治理主体共同建设平安中国和法治中国的治理架构。从古典礼法传统到现代政法体制的历史嬗变过程，反映了中国政治家、思想家对国家治乱兴衰问题一以贯之的政治关切和思想探索。政法体制的基本构造可分解为三组主轴性关系，即政法机关的相互关系、政法机关的外部关系、执政党与政法机关的关系。这三组主轴性关系的规范性原理，构成了政法体制的制度设计和实践操作的基本法则。第一组关系的规范性原理包括自成一体、分工负责、互相配合、互相制约。第二组关系的规范性原理包括社会自治优位、基层治理优位、前端治理优位。第三组关系的规范性原理包括宏观领导、归口领导、法治化领导。对这三组规范性原理的分析表明，中国的政法体制既遵循了现代国家治理的普遍规律和共同机理，又积淀了中国国家治理的本土经验和独特智慧。

**关键词：**政法 礼法 法治 政法体制 国家治理

---

### 一、问题的提出

政法是中国特有的政治法律概念，具有深厚历史基因和独特制度价值。当代中国政法体制，孕育于新民主主义革命时期的根据地和解放区，创建于中华人民共和国成立初期，发展于改革开放新时期，完善于中国特色社会主义新时代。七十年的实践证明，在中国这样一个超大规模、超级复杂、超常发展的发展中国家，能够创造出社会长期稳定的奇迹，成为世界上最有安全感的国家之一，政法体制发挥了不可替代的重要作用。在这样的历史背景下，如何理解中国政法体制，逐渐成为海内外中国法治研究的一个重要议题。

---

\* 中国人民大学法学院教授。

本文系国家社科基金重大项目“深化司法体制综合配套改革研究”（20ZDA033）的阶段性研究成果。

境内学者大多从历史脉络、体制结构、构造原理等方面来认知政法体制产生的必然性和合理性。有学者从知识社会学视角考察政法体制的生成史和演变史,试图梳理出党管政法体制的演进轨迹和基本规律。<sup>[1]</sup>有学者从结构主义维度阐释政法体制的框架结构,认为政法体制包括条块关系(以块块管理为主的同级党委领导体制)和央地关系(党内分级归口管理和中央集中统一领导体制)。<sup>[2]</sup>有学者从组织社会学角度阐释政法体制的原理,认为党管政法体制的组织目标是发挥党的政治势能来协调和整合各部门的利益,解决法律实施过程中的碎片化问题。<sup>[3]</sup>这类研究的一个局限性是,只关注到了执政党与政法机关的关系,忽视了政法体制中的其他重要关系,特别是政法机关与各类治理主体的关系。一些学者从历史本源维度探寻政法体制的本土根基,试图在礼法传统与政法传统之间架构起前后承继的渊源关系,<sup>[4]</sup>但并未能够提供有说服力的理论解释,证明二者之间具有真实的关联性,而不只是名称上的关联性。

与境内学者寻求政法体制统一性的认知路线不同,海外学者更多沿着多元论或冲突论的路线来诠释中国政法体制的复杂性。有学者用“法律—稳定悖论”解释中国政法体制看似矛盾的两面,即一方面通过法院等正式法律机制去解决社会纠纷,另一方面又运用综治、信访、调解等其他维稳机制解决社会纠纷。<sup>[5]</sup>有学者试图以“政治法治主义”来阐释政法秩序下法院的二元性质,即法院扮演着所谓“政治代理人”和“法律专门机构”的双重角色。<sup>[6]</sup>这类研究更多是以西方法治理论为中心观察中国政法体制,往往把不能用西方理论解释的现象视作悖论或另类。这种处理方法的代价在于,难以引导读者去认知中国政法体制所蕴含的中国经验和中国智慧,甚至还会诱导读者对其作出否定性评价。

如何理解政法体制,不只是学术界的重要议题,也是政法界的紧迫议题。党的十八大以来,中国政法界以新的历史坐标和时代精神重新理解政法体制,推动政法体制系统性、整体性重构,致力于建立一种符合国家治理现代化要求的新政法体制。本文重点讨论的就是这种新政法体制所包含的规范性原理。在既有理论研究和实践探索成果的基础上,本文试图站在国家治理大视野下把握政法体制的理论逻辑和实践逻辑,以贯穿古今的对国家治乱兴衰问题的政治关切和思想考量为线索,找寻古典礼法传统与现代政法体制间的最大公约数和真正连接点,梳理中华人民共和国成立七十年来政法体制迭代演进的历史逻辑。在此基础上,以当代中国国家治理体系为参照系,把政法体制的基本构造分解为三组主轴性关系,即政法机关的相互关系、政法机关的外部关系、执政党与政法机关的关系,逐一研究阐释这三组关系的规范性原理,力图揭示这些原理所蕴含的国际普遍经验和中国本土智慧。

[1] 参见周尚君:《党管政法:党与政法关系的演进》,《法学研究》2017年第1期,第196页以下;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16页以下。

[2] 参见侯猛:《当代中国政法体制的形成及意义》,《法学研究》2016年第6期,第3页以下。

[3] 参见郑智航:《党管政法的组织基础与实施机制——一种组织社会学的分析》,《吉林大学社会科学学报》2019年第5期,第61页以下。

[4] 参见强世功:《从行政法治到政党法治——党法和国法关系的法理学思考》,《中国法律评论》2016年第3期,第35页以下;张中秋:《从礼法到政法——传统与现代中国法的结构与哲学及改造提升》,《法制与社会发展》2018年第4期,第155页以下。

[5] See Benjamin L. Liebman, *Legal Reform: China's Law-Stability Paradox*, 143 *Daedalus* 96 (2014).

[6] See Ling Li, *Political-Legal Order and the Curious Double Character of China's Courts*, 6 *Asian Journal of Law and Society* 1 (2019).

## 二、从礼法传统到政法体制演进的历史逻辑

从古典礼法传统到现代政法体制之变中的不变，是中国仁人志士对国家治理之道的执着探索，是中国人追求国家安定、天下太平的超稳定民族文化性格。面对历代王朝“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期率，中国政治家、思想家把国家治乱兴衰问题摆到了政治和学术议程的优先位置，持续研讨国家长治久安的治理之道。有学者指出，讲求治乱之道，不仅是先秦诸子百虑而一致、殊途而同归的所在，也是孔子之后两千年来历代读书人议论最多、用心最切的问题之根本。<sup>〔7〕</sup>如果说古典礼法传统是帝制时代先贤们探索古代国家治理之道的产物，那么现代政法体制就是民主时代中国共产党领导人民探索新型国家制度和现代国家治理体系的产物。

从某种意义上说，对国家治乱问题前赴后继的不懈探索，乃是民族文化基因在政治法律哲学上的思想投射。正如中外很多评论家所指出的那样，向往和平、厌恶战乱、追求国泰民安，构成了中国人绵延不断的集体诉求和心理结构。例如，英国哲学家罗素曾说，“中国历史上虽然征战连绵，但老百姓天性是喜好和平的”。<sup>〔8〕</sup>林语堂也将“和平主义”列为中国人的性格之一。<sup>〔9〕</sup>

### （一）古典礼法传统

在“礼坏乐崩”的春秋战国时期，诸子百家都把对“拨乱返治”的思索视为其学术志业或理论旨趣，提出了礼治、德治、仁政、乐治、道治、法治、势治、术治、无为而治等主张。<sup>〔10〕</sup>经过长期的政治选择，儒家的礼治（德治）模式和法家的法治模式互相结合，最终形成了礼法合治的政治哲学和治理传统。

儒法两家都是从治乱的角度来解释礼法的起源和功效的。在儒家看来，礼起源于定分止争的需要。“礼起于何也？曰人生而有欲，欲而不得，则不能无求，求而无度量分界，则不能不争，争则乱，乱则穷。先王恶其乱也，故制礼义以分之，以养人之欲，给人之求。”<sup>〔11〕</sup>礼是经国序民之本。“礼，经国家，定社稷，序民人，利后嗣者也。”<sup>〔12〕</sup>礼之兴废决定国之治乱。“礼之所兴，众之所治也；礼之所废，众之所乱也。”<sup>〔13〕</sup>法家亦认为，法起源于立制去乱的需要。“民众而无制，久而相出为道，则有乱。故圣人承之，作为土地、货财、男女之分。分定而无制，不可，故立禁。”<sup>〔14〕</sup>法是国家治乱之道。“法令者，主道治乱，国之命也。”<sup>〔15〕</sup>法之行弛决定国之治乱。“夫国无常治，又无常乱。法令行则国治，法令弛则国乱。”<sup>〔16〕</sup>

古典礼法传统将礼和法（刑）视为治国平天下的根本，开创了礼和法两种规范相辅相

〔7〕 参见梁治平：《寻求自然秩序中的和谐——中国传统法律文化研究》，商务印书馆2013年版，第58页。

〔8〕 [英] 罗素：《中国问题》，秦悦译，学林出版社1996年版，第155页。

〔9〕 参见林语堂：《中国人》，郝志东等译，学林出版社1994年版，第69页以下。

〔10〕 参见程燎原：《千古一“治”：中国古代法思想的一个“深层结构”》，《政法论坛》2017年第3期，第5页以下。

〔11〕 《荀子·礼论》

〔12〕 《左传·隐公十一年》

〔13〕 《礼记·仲尼燕居》

〔14〕 《商君书·开塞》

〔15〕 《鹖冠子·学问》

〔16〕 《潜夫论·述赦》

成的治理结构。“治之经，礼与刑，君子以修百姓宁。明德慎罚，国家既治四海平。”〔17〕在礼法治理结构中，礼是第一位的规范，是义务性规范、禁为性规范，规定人们必须或不能做什么；法（刑）是第二位的规范，是责任性规范、惩罚性规范，规定违反第一位规范后的责任与处罚。“礼之所去，刑之所取，失礼则入刑，相为表里者也。”〔18〕同时，礼的功用为事前的预防，法的功用为事后的惩治，二者相辅相成、相得益彰。“礼者禁于将然之前，而法者禁于已然之后。”〔19〕这种礼在法前、德主刑辅的治理结构安排，体现了儒家的自我管理的道德社会理想，形成了极具中国特色的“集权的简约治理”模式。〔20〕

在古典礼法传统中，政和刑（法）往往被看作是一对互为一体的治具。无论儒家还是法家，通常都政与刑并提，并将政、刑视为与德、礼功能有别的治具。“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。”〔21〕“礼以道其志，乐以和其声，政以一其行，刑以防其奸。礼乐刑政，其极一也，所以同民心而出治道也。”〔22〕这里所说的“政”代表政令，“刑”代表律法，均为治国之具。但是，德、礼才是治国之本，政、刑只是辅治之具。“政者，为治之具。刑者，辅治之法。德礼则所以出治之本，而德又礼之本也。此其相为终始，虽不可以偏废，然政刑能使民远罪而已，德礼之效，则有以使民日迁善而不自知。”〔23〕古代礼法哲学所秉持的政和刑（法）一体的思想，为现代中国“政法”概念的出场作好了文化铺垫。

## （二）现代政法体制

20世纪以来，尽管社会历史条件发生了翻天覆地的变化，但中国政治家、思想家对政治和法治问题的思考，仍然抱持对国家治乱兴衰问题的深切关怀。早在1945年，毛泽东同黄炎培讨论如何跳出历史周期率时说：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。”〔24〕六十多年后，习近平向全党重提了这一问题：“如何跳出‘历史周期率’、实现长期执政？如何实现党和国家长治久安？这些都是需要我们深入思考的重大问题。”〔25〕正是基于这种战略考量，他提出：“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。什么时候重视法治、法治昌明，什么时候就国泰民安；什么时候忽视法治、法治松弛，什么时候就国乱民怨。”〔26〕

总体上看，七十年来中国政法体制的生成和演变，贯穿着执政党对国家治乱之道与时俱进的深沉思索。在不同历史时期，随着执政党对国家治乱问题在认识论和方法论上的不断跃升，政法体制运作的内在逻辑和外在面相随之发生深刻变迁。以支配政法体制运作的

〔17〕《荀子·成相》

〔18〕《后汉书·陈宠传》

〔19〕《大戴礼记·礼察》

〔20〕黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》2008年第2期，第21页以下。

〔21〕《论语·为政》

〔22〕《礼记·乐记》

〔23〕朱熹：《四书章句集注》，中华书局2011年版，第55页。

〔24〕黄炎培：《八十年来》，文史资料出版社1982年版，第148页。

〔25〕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11页以下。

〔26〕同上引习近平讲话，第8页。

实践逻辑为依据，我们可把中国政法体制的形成和发展过程划分为三个前后相继的阶段。

第一，专政逻辑下的政法体制。在中华人民共和国成立之初，面对国内外敌对势力的颠覆破坏活动，政法体制的主要功能被定位为镇压反革命势力、巩固新生政权。在1949年年初发表的《论人民民主专政》一文中，毛泽东对政法体制的出场作出了论证设计：“军队、警察、法庭等项国家机器，是阶级压迫阶级的工具”，“我们现在的任务是要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，借以巩固国防和保护人民利益”。<sup>[27]</sup>当时的政法系统主要负责人董必武、彭真都强调，“政法工作就是直接的、明显的巩固与发展人民民主专政”，<sup>[28]</sup>“政法部门的任务主要是关于人民民主专政的具体实施，要指导群众的政治斗争”。<sup>[29]</sup>

按照上述设计思路，在新中国成立初期的国家政权体系中，除国家武装力量外，与人民民主专政直接相关的国家机构均被整合到以政务院政治法律委员会为龙头的政法体制之中。按照当时确立的“议行合一”体制，中央人民政府政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院、最高人民检察署分掌国家最高行政权、军事权、审判权、检察权。同时，政务院下设政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会，指导政务院有关部门的工作。<sup>[30]</sup>其中，政务院政治法律委员会负责指导内务部、公安部、司法部、法制委员会和民族事务委员会，<sup>[31]</sup>并受中央人民政府主席毛泽东和政务院总理周恩来的委托，指导与联系最高人民法院、最高人民检察署、人民监察委员会。<sup>[32]</sup>经由法律赋权和领导人授权，中央人民政府政务院政治法律委员会实际上成为一个横跨行政、审判、检察三大系统的超级委员会，当时简称为“中央政法委员会”。1949年10月该委员会的成立，标志着政法体制的正式确立。该委员会之所以被称为政治法律委员会，是因为这八大机构的基本职能可区分为“政”（政权建设）和“法”（法制建设）两个方面。前一职能主要体现在内务部、公安部、民族事务委员会、人民监察委员会上，后一职能主要体现在司法部、法制委员会、最高人民法院、最高人民检察署上。不过，在专政的治国逻辑下，当时政法体制的重心落到了“政”的方面，“法”的职能从属于、服务于“政”的职能。特别是到20世纪60年代以后，由于过分强调阶级矛盾和阶级斗争，政法机关的性质被完全定位为专政机关，主要任务变成了解决敌我矛盾。

第二，稳定逻辑下的政法体制。改革开放以后，中国社会的中心主题从“以阶级斗争为纲”回归到“社会主义现代化建设”，政法体制的主要功能定位从对敌专政转变为维护社会稳定。邓小平以简洁朴实的话语道出了社会稳定的极端重要性：“稳定压倒一切”，“中国

[27] 毛泽东：《论人民民主专政》，载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1476页。

[28] 董必武：《关于改革司法机关及政法干部补充、训练诸问题》，载《董必武法学文集》，法律出版社2001年版，第126页。

[29] 彭真：《关于政法工作的情况和目前任务》，载彭真：《论新中国的政法工作》，中央文献出版社1992年版，第26页。

[30] 参见董必武：《中华人民共和国中央人民政府组织法的草拟经过及其基本内容》，载前引[28]，董必武书，第17页以下。

[31] 见《中华人民共和国中央人民政府组织法》（1949年9月27日）第18条第2款。

[32] 见《董必武年谱》编纂组编：《董必武年谱》，中央文献出版社1991年版，第348页。

的最高利益就是稳定”，“没有稳定的环境，什么都搞不成，已经取得的成果也会失掉”。<sup>[33]</sup>以邓小平的社会稳定哲学为指导，1990年中共中央《关于维护社会稳定加强政法工作的通知》强调，维护稳定是全党和全国人民压倒一切的政治任务，并要求政法机关“竭尽全力维护社会稳定”。<sup>[34]</sup>

在稳定逻辑的支配下，政法体制经历了一次大变革大转型，即从小政法体制向大政法体制转变。所谓大政法体制，就是政法系统所讲的“政法综治维稳”体制。“综治”是20世纪80年代初提出的“社会治安综合治理”概念的简称，是指各部门各单位在党委和政府的领导下，运用政治、经济、行政、法律、文化、教育等手段共同解决社会治安和违法犯罪问题。<sup>[35]</sup>自1991年起，从中央到县级以上地方普遍建立了社会治安综合治理委员会及其办公室（以下简称“综治委”“综治办”），负责统筹指导各部门各单位的综治工作。综治委主任一般由党委政法委书记兼任，综治委委员由相关党政机关和群团组织负责同志兼任，综治办和政法委实行合署办公。<sup>[36]</sup>后来，为了统筹指导各方力量做好维稳和反邪教工作，从中央到县级以上地方又先后设立了维护稳定工作领导小组及办公室、防范和处理邪教问题领导小组及办公室，纳入政法系统管理。总体上看，政法综治维稳体制是一种组织动员党政机关和全社会力量共同维护社会稳定的体制结构。

第三，治理逻辑下的政法体制。党的十八大以来，国家治理体系和治理能力现代化重大命题的提出，是中国共产党对传统中国治乱循环困局、世界社会主义变局、国际社会乱局所作的战略性思考的理论成果，是中国共产党执政治国思想的历史性飞跃，推动了政法理念和政法体制的系统性重构。习近平站在国家治理现代化的全局高度，将政法机关的使命定位为推进平安中国、法治中国建设，<sup>[37]</sup>将政法工作的任务定位为维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业。<sup>[38]</sup>这一全新定位，科学界定了政法体制在国家治理体系中的功能定位，凸显了政法工作的政治性、法治性、社会性，推动了政法工作思维方式和价值取向的深刻变化。这些变化包括，从突出政治思维转变为法治思维和政治思维相贯通，从重视社会和谐稳定转变为社会和谐稳定和社会公平正义并重，从着力维稳转变为维权和维稳相结合，从偏好秩序转变为活力和秩序相统一，从侧重公共管理转变为公共管理和公共服务相融合等。

在治理逻辑的引领下，政法体制步入了全面深化改革的新阶段，实现了从非常态的前法治形态向常态的法治形态的理性回归。这场改革不仅涉及党对政法工作的领导体制、政法机关外部关系、政法机关相互关系的重大调整，也包括党委政法委、审判、检察、公安、国家安全、司法行政等部门机构职能的深刻变革。<sup>[39]</sup>例如，在新一轮党和国家机构改革

[33] 中共中央文献编辑委员会编：《邓小平文选》第3卷，人民出版社1992年版，第284页，第286页，第313页。

[34] 《中国改革开放新时期年鉴：1990年》，中国民主法制出版社2014年版，第291页。

[35] 见《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）。

[36] 参见乔石：《牢固树立为经济建设和改革开放服务的思想》，载《乔石谈民主与法制》上册，人民出版社、中国长安出版社2012年版，第298页。

[37] 参见习近平：《顺应人民对公共安全司法公正权益保障的新期待，全力推进平安中国法治中国过硬队伍建设》，《人民日报》2013年1月8日第1版。

[38] 参见习近平：《坚持以人民为中心的发展思想，履行好维护国家政治安全确保社会大局稳定促进社会公平正义保障人民安居乐业的主要任务》，《人民日报》2018年1月23日第1版。

[39] 参见黄文艺：《新时代政法改革论纲》，《中国法学》2019年第4期，第10页。

中，社会治安综合治理委员会及办公室、维护稳定工作领导小组及办公室、防范和处理邪教问题领导小组及办公室均予以撤销，由党委政法委承担其统筹协调职责。<sup>[40]</sup>改革后，党委政法委作为党委领导政法工作的职能部门，既行使对政法机关的归口领导职能，又行使平安建设的归口协调职能，统筹政法机关和相关部门共同做好平安建设工作。经过这一轮改革，中国政法体制走向了更加简约化、制度化、定型化的道路。

### 三、政法机关相互关系的规范性原理

中国政法体制代表了一种关于审判、检察、警察、国家安全、司法行政等机关相互关系的独特定义和制度安排。彭真在新中国成立初期就提出了界定政法机关相互关系的“三原理”，即“分工负责、互相配合、互相制约”。改革开放以后，“三原理”先后写进宪法、刑事诉讼法以及党内文件，适用机关从公检法三机关扩展到所有政法机关，适用领域从刑事诉讼领域扩大到整个政法工作领域。在2019年中央政法工作会议上，习近平指出：“优化政法机关职权配置，构建各尽其职、配合有力、制约有效的工作体系。”<sup>[41]</sup>这一论断，不仅对原有“三原理”提出了新要求，还揭示了另一项更为前提性的原理，即自成一体（体系化）原理。由此，可把政法机关相互关系的规范性原理概括为“四原理”。

#### （一）自成一体

在政法体制构建之初，我们就从整体主义的视角来认知分掌行政权、审判权、检察权的政法机关，将其视为一个相对独立的系统。董必武认为，“公、检、法是整个司法系统统一体的各个环节，好比生产、分配、交换、消费一样”。<sup>[42]</sup>彭真将公检法三机关的工作比喻为一个车间“三个不同的工序”。<sup>[43]</sup>这种整体主义的政法体系，并非政法话语所建构的想象共同体，而是建立在这些机关之间诸多现实的关联性和耦合性之上的现实共同体。

#### 1. 性质地位的相近性

在现代政权体系下，无论实行什么样的政治体制，警、检、法、司等权力之间都具有更多的家族相似性。第一，基础性。警察权、司法权是国家基础权力，解决争端、维护秩序、保障产权是政府最起码、最低限度的职能。即使是保守主义思想家所憧憬的“最小政府”，如弗里德曼的“自由社会政府”、<sup>[44]</sup>诺齐克的“最弱意义的国家”，<sup>[45]</sup>都将维持秩序、裁判争讼当作政府必不可少的职能。第二，强制性。如果说国家是唯一可以合法地垄断暴力和使用强制力的组织，那么警、检、法、司机构是国家强制力的主要行使者。在现代各国，这些机构通常被认为是国家强力部门。在中国传统政法话语中，政法机关“掌握

[40] 见《深化党和国家机构改革方案》，《人民日报》2019年3月22日第6版。

[41] 习近平：《全面深入做好新时代政法各项工作，促进社会公平正义保障人民安居乐业》，《人民日报》2019年1月17日第2版。

[42] 董必武：《当前司法工作的几个问题》，载前引〔28〕，董必武书，第419页。

[43] 彭真：《在全国政法工作会议上的讲话纪要》，载前引〔29〕，彭真书，第138页。

[44] 参见〔美〕米尔顿·弗里德曼：《资本主义与自由》，张瑞玉译，商务印书馆2004年版，第40页。

[45] 参见〔美〕罗伯特·诺齐克：《无政府、国家与乌托邦》，何怀宏译，中国社会科学出版社1991年版，第72页以下。

生杀予夺的大权”，<sup>[46]</sup>是党和人民掌握的“刀把子”。第三，兜底性。在纠纷解决、权利救济、秩序维护等方面，政法机关往往处于最后一道防线，履行着“兜底”职能。在现代政府体系中，警察权往往扮演着剩余权的角色，承担着“最后的求助机构”的功能。<sup>[47]</sup>

### 2. 职权职责的关联性

除了刑事诉讼领域的全链条分工协作外，政法机关在法律实施、社会治理等方面存在着密切的业务联系。在公民参与司法上，司法行政机关和法院、检察院在人民陪审员、人民监督员的选任管理上有紧密的分工协作关系。在多元化纠纷解决机制建设上，公检法司在推进人民调解、行政调解、行政复议、涉法涉诉信访、仲裁等非诉讼机制发展上各有渠道，需要共同发力。在公共法律服务体系建设上，公检法司在法律咨询、法律援助、司法救助、司法鉴定、公证等领域，需要加强资源整合和工作对接。在法治宣传教育上，司法行政机关是主管部门，公检法的执法办案过程是最有说服力的法治教育课堂，法官、检察官、警察是最具权威性的法治布道者。政法机关之间职权职责的关联性表明，只有加强沟通、协商、合作，商以求同、协以成事，才能共同做好各项政法工作。

### 3. 社会声誉的连带性

在普通社会成员对政法机关区分度不高的情况下，政法机关事实上成为一荣俱荣、一损俱损的命运共同体。无论各级两会上对法院、检察院工作报告的投票结果，还是各地组织的群众满意度测评结果，都能体现出这一点。特别是当冤错案件发生时，不论错误发生在刑事司法的哪个环节，受到损害的不只是该政法机关的声誉，而是集体意义上的司法公信力。身份的连带责任效应表明，拥有某种身份的人所实施的违反道德或法律的行为，必然会导致整个身份群体受到“集体惩罚”。<sup>[48]</sup>也就是说，冤错案件将让政法机关遭受集体惩罚。因此，无论提高司法公信力，还是改善政法机关整体形象，都需要政法机关采取集体行动。

## （二）分工负责

这一原理所回应和解决的问题是，应当设置哪些政法机关以及如何在这些机关之间合理配置权力。大体而言，以1983年政法体制大变革为分界线，<sup>[49]</sup>前三十余年主要解决第一个问题，后三十余年主要解决第二个问题。

在前三十余年，政法机关的设置一直处于大起大落的剧变过程。从1950年代末开始，在精简机构的名义下，一些地方的公检法三机构被合并为公安政法部。“文化大革命”期间，公检法机构或被撤销，或处于停摆状态。“文化大革命”结束后，国家恢复重建了法院、检察院、司法行政机关，新设了国家安全机关，至1983年已形成了以公检法司安为主体的政法机构格局。大体而言，这一政法机构格局遵循了现代国家权力配置的五条基本规则。一是司法权与行政权的分离。司法机构从行政机构中分离出来，依法独立行使司法职权，不受行政机关的非法干预。二是审判权与检察权的分离。根据刑事司法控审分离的

[46] 彭真：《在第六次全国公安工作会议上的讲话》，载前引〔29〕，彭真书，第100页。

[47] 参见〔美〕罗伯特·兰沃西、劳伦斯·特拉维斯：《什么是警察：美国的经验》，尤小文译，群众出版社2004年版，第10页。

[48] 参见黄文艺：《全球化、身份政治与法律》，《北方法学》2012年第1期，第20页。

[49] 参见刘忠：《从公安中心到分工、配合、制约——历史与社会叙事内的刑事诉讼结构》，《法学家》2017年第4期，第5页以下。



原则，<sup>[50]</sup>控诉和审判职能分别由不同诉讼主体承担，以确保审判的中立性和公正性。在刑事公诉案件中，控审分离意味着检法分立，即检察机关行使起诉权、法院行使审判权。三是司法行政权与司法权的分离。<sup>[51]</sup>司法行政事务从司法机构中独立出来，由司法行政机关统一管理。四是警察权与军事权的分离。<sup>[52]</sup>在传统治理体制下，治安和国防职能界限不清，警察权往往由军队和行政部门行使。<sup>[53]</sup>在现代治理体制下，治安和国防职能分开，警察成为行使治安执法权的专业化力量。五是涉外与涉内安全执法权的分离。国家安全机关从公安机关中分离出来，掌管对外情报和反间谍工作，承担原由公安机关主管的间谍、特务案件的侦查工作，<sup>[54]</sup>形成两机关在国家安全执法权上的分工格局。

1983年以后，在政法机关之间合理配置职权，成为法治改革的重要主题。政法机关职权配置可分为以下两种情形。

一是对既有职权的重新配置。重新配置的理据主要有三条：第一，强化分权制衡。1983年劳改劳教工作由公安机关移交司法行政机关，改变了公安机关包揽侦查、拘留、预审、劳改、劳教的局面，体现了政法机关之间适当分权的精神。<sup>[55]</sup>第二，强化专业分工。1996年刑事诉讼法修改时，将检察机关的侦查权限定于职务犯罪，将其他犯罪侦查权移交给公安机关，主要是为了保证检察机关集中力量进行反腐败斗争。<sup>[56]</sup>第三，统一执法标准。党的十八届四中全会提出的“完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体制”，目的是改变刑罚执行权多部门分散行使的格局，构建起统一行使刑罚执行权的体制。<sup>[57]</sup>

二是对新增职权的初始配置。初始配置原则为“适配性原则”，即当要分配某项新职权时，要看哪个机关在组织、职能、人员上有接受该职权的优势，从而将该职权分配给最适合的机关。<sup>[58]</sup>在新一轮司法改革中，将提起民事、行政公益诉讼的职权配置给检察机关，就是考虑到检察机关作为法律监督机关和公诉机关的地位、职能、人员优势。在新一轮党和国家机构改革中，将政府法制工作部门的职权整合到司法行政部门，将党委法治领导机构办公室设在司法行政部门，一个重要考虑就是司法行政部门作为法治建设综合性部门的职能和人员优势。按照适配性原则给某一机关分配新职权，反过来又会进一步强化该机关在固有领域的职能优势。改革开放以来，经过几次增权，司法行政机关已从政法系统的弱势部门转变为法治建设的要害部门。

### （三）互相配合

这一原理所回应和解决的问题是，如何激励不同政法机关及其人员之间密切合作，实

[50] 参见谢佑平、万毅：《论刑事控审分离原则》，载陈光中等主编：《诉讼法论丛》第7卷，法律出版社2002年版，第109页以下。

[51] 参见李邦军：《论司法审判与司法行政之分离》，《西南民族大学学报（人文社科版）》2004年第9期，第135页以下。

[52] 参见马岭：《军事权与警察权之区别》，《云南大学学报（法学版）》2011年第5期，第2页以下。

[53] 参见罗锋、李健和主编：《中国警学理论》，中国人民公安大学出版社、群众出版社2017年版，第50页。

[54] 见《全国人民代表大会常务委员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）。

[55] 参见郭建安、郑震泽：《社区矫正通论》，法律出版社2004年版，第363页。

[56] 参见陈光中、曾新华：《中国刑事诉讼立法四十年》，《法学》2018年第7期，第30页。

[57] 参见孟建柱：《完善司法管理体制和司法权力运行机制》，《人民日报》2014年11月7日第6版。

[58] 参见张翔：《我国国家权力配置原则的功能主义解释》，《中外法学》2018年第2期，第298页。

现政法体制所预设的集体目标。正如博弈论所揭示的那样,合作本来是个体之间增进共同利益的最优选择,但如果每个个体都从自身利益出发进行选择,不合作反而是个体的理性选择。这表明,个体理性并不必然导致集体理性,个体理性与集体理性之间存在冲突,博弈论称之为“合作困境”。<sup>[59]</sup>“合作困境”不仅存在于私人领域,也存在于公共政治领域。为了解决这一困境,人类社会演化出了许多制度和文化的,为社会合作提供有效激励。中国宪法所确立的民主集中制,就是破解国家机构合作困境的重要策略。习近平指出:“我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则,促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合,形成治国理政的强大合力,切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象。”<sup>[60]</sup>互相配合原理是民主集中制在政法领域的具体运用。在紧密紧实的政法空间内,政法机关的业务关联性和程序互涉性很强,唯有在法治框架下加强协作配合,才能实现司法公正和效率。如果各执己见、相互拆台,不仅会产生摩擦成本、效率损耗,还将导致权力运行陷入卡壳、死结状态,最终损害司法公信力和当事人权益。

经过长期积累,政法领域已形成诸多促进政法机关协作配合的激励机制。根据激励因素的不同,大体上可把激励机制分为基于良好制度的激励机制和基于理性共识的激励机制两类。前者为刚性激励机制,后者为柔性激励机制。

在第一类激励机制中,最关键的因素是制度设计是否合理。良好的制度设计能够产生帕累托最优的合作,制度设计不好将诱发损害第三人利益的合作。政法机关互相配合的最令人诟病之处,就在于“共同配合对付当事人”,导致当事人权利保障程序失灵,甚至制造出冤错案件。<sup>[61]</sup>为此,一些学者主张取消互相配合原理。<sup>[62]</sup>不过,问题的症结并不在配合原理上,而是在配合制度设计上,即在传统的侦查中心主义的配合机制上。在此配合机制下,侦、诉、审的配合逻辑是后一环节配合前一环节,容易导致起点错、跟着错、错到底的问题。十八大以来的新一轮司法改革,提出构建以审判为中心的刑事诉讼制度,代表了另一种符合司法规律的良好制度设计。按此制度设计,侦、诉、审的配合逻辑是前一环节配合后一环节,确保案件事实证据经得起庭审的检验,最后实现司法公正和效率相统一。未来刑事司法改革的方向,不应是废弃政法机关互相配合原理,而应是持续优化政法机关合作制度设计,诱导政法机关以帕累托最优的方式互相配合。

在第二类激励机制中,最关键的因素是如何形成理性的合作共识。没有外在强制的自愿合作,通常建立在合作将改善双方福利的理性认识上。例如,法院、检察院、公安机关愿意同司法行政机关在调解、法治宣传教育等工作上进行合作,就是认识到这些工作可以有效化解大量矛盾纠纷、增强公民法治观念,从而减少进入公检法机关的涉诉矛盾,引导民众更好理解公检法机关的工作。当一方或双方认识不到合作是改善自身福利的选择时,就需要进行思想启蒙和教育教化工作,引导其形成理性的合作共识。长期以来,政法系统所进行的社会主义法治理念教育、政法干警核心价值观教育、政法职业精神培育、构建法

[59] 参见张维迎:《博弈与社会》,北京大学出版社2013年版,第6页以下。

[60] 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月6日第2版。

[61] 参见陈光中、龙宗智:《关于深化司法改革若干问题的思考》,《中国法学》2013年第4期,第10页。

[62] 参见左卫民:《健全分工负责、互相配合、互相制约原则的思考》,《法制与社会发展》2016年第2期,第28页以下。

律职业共同体等努力，客观上就起到了统一思想认识、构筑合作共识的功能。

#### （四）互相制约

这一原理所回应和解决的问题是，如何激励政法机关及其人员之间互相监督制约，防止权力运行偏离政法体制所预设的集体目标。与以权利制约权力相比，以权力制约权力是一种地位更对等、信息更对称、手段更有力的制约形式，从理论上说更有利于防范和纠正执法司法问题。但是，与以维护自身利益为动机的权利主体相比，履行职务行为的权力主体往往缺乏制约权力的利益动机。而且，政法机关之间的互相制约通常发生在有配合关系甚至是熟人关系的圈子内，容易产生做“老好人”、怕得罪人的不愿制约的心理，还有可能异化为官官相护的权力同盟。如果不解决以权力制约权力的激励机制缺位问题，法律制度所设计的制约并不会自动发生。

从性质上看，政法机关之间的监督制约可分为两类：第一类是刑事诉讼过程的互相制约，如检察机关在审查起诉过程中对侦查机关的制约，法院在行使审判权过程中对检察机关的制约，法院在行使减刑、假释裁定权过程中对监狱的制约。第二类是基于法律监督权的单向制约，如检察机关对看守所、监狱活动的监督，对法院民事、行政诉讼的监督。对这两类制约，需设计不同的激励机制。

第一类制约主要通过司法人员行使办案权实现，司法责任制是最有效的激励机制。传统的办案审批制是集体决定、集体负责，办案人员无决定权亦无责任。在这种体制下，办案人员是否对前一环节行使制约权，完全取决于个人素质和觉悟。司法责任制则是谁办案谁负责，办案人员有决定权亦承担相应责任。如果办案人员不制约前一环节，别人的错误就会变成自己的错误，同样要被追究办案责任。实践表明，司法责任制为办案人员积极主动行使制约权提供了内在动力和正当性理由。同时，司法责任制也为另一种制约形式提供了有效的激励，即办案人员可以司法责任制为理由抵御本单位内外的各种不正当干预和压力。从上述意义上说，司法责任制的实行，不只是对司法机关内部权力运行体制的历史性重构，也是在健全互相制约的政法体制上迈出的关键性一步。

第二类制约主要通过司法人员行使监督权实现。这类监督有两种形式：一是派驻监督。这是传统上检察机关对看守所、监狱所采用的监督形式。其优点在于在场监督，检察人员在派驻单位工作，熟悉派驻单位情况。其缺点亦在于在场监督，监督者和被监督者形成熟人关系，易产生熟人监督难题，使监督流于形式。为破解这种监督难题，2018年人民检察院组织法确立“派驻+巡回”模式后，检察机关开展了“派驻”改“巡回”试点。<sup>[63]</sup>二是外部监督。检察机关对法院民事、行政诉讼活动采用这种监督形式。这是一种远距离、非在场的监督，易产生信息不对称问题。总体上看，这两种监督的共同问题在于监督者有权而无责，因而存在监督者激励不足的缺陷。在这方面，应借鉴党的纪检部门的监督主体责任制度，明确监督部门和人员的监督责任，对监督失职渎职行为严格问责。

## 四、政法机关外部关系的规范性原理

所谓政法机关的外部关系，是指大政法体制下政法机关与其他治理主体的关系。大政

[63] 参见徐盈雁：《改“派驻”为“巡回”，监狱检察方式迎来重大改革》，《检察日报》2018年6月1日第1版。

法体制起源于1980年代确立的社会治安综合治理体制，是为解决相当突出的社会治安问题而设计的。进入21世纪后，中国社会进入矛盾凸显期、信访高发期、诉讼爆炸期，综合治理体制已从社会治安领域扩展到社会治理全领域，逐步演变为“共建共治共享的社会治理体制”。

与传统的以政法机关为中心的综合治理体制相比，这种新型社会治理体制，不仅承认和构建了政法机关与其他治理主体的合作共治、互利共赢的平等关系结构，而且蕴含和贯彻了将治理防线从政法机关前置到其他治理主体的先后时序逻辑，即“把着眼点放在前置防线、前瞻治理、前端控制、前期处置上”，〔64〕从而实现了政法机关外部关系的系统性重构。由于政法机关的外部关系大体上可分为政法机关与社会主体、政法机关与基层党政组织、政法机关与其他党政机关三方面，我们可以将这三种关系的规范性原理概括为社会自治优位、基层治理优位、前端治理优位。此处所说的“优位”，是指在社会治理板块结构上的先后顺序安排，即将其他治理机制置于政法治理机制之前，优先发挥其他治理机制的作用，政法治理机制发挥兜底功能。

#### （一）社会自治优位

所谓社会自治优位，就是把社会自我治理机制前置为社会治理的第一道防线，最大限度地实现社会问题由社会自身解决。这是党的十八大以来确立的新的规范性原理，代表了政法体制的未来发展方向，但仍有待在政法实践中全面落实。社会自治机制包括邻里互助、社会救助、单位自治、行业自律、社会组织服务等机制。这一规范性原理的正当性理据至少包括三方面：第一，合意性。与以对抗、强制为主要特征的官方纠纷解决机制相比，以协商、调解为主要特征的社会自治机制，更有利于以合意的方式解决矛盾，减少对社会关系的损害，增加社会和谐因素。第二，简约性。从社会治理角度看，社会自治就是社会主体自主解决身边矛盾问题的过程，能够做到早发现、早防范、早解决，是一种最简约、最快捷的治理机制。第三，低成本。社会自治是一种不需要政府介入、不消耗政府资源的治理机制。大力发展社会自治机制，有利于节约政府治理成本，减轻政法机关的维稳压力。

中国社会治理体制从“社会管制”、“社会管理”到“社会治理”的范式变迁，反映了对于政府与社会之间，特别是政法机关与社会主体之间关系（政社关系）的理论认识和制度安排的历史性变化。我们可以从位移、位阶、位序三个维度考察政社关系的历史性变化。

从位移维度看，政社关系从总体性支配关系向还权关系转变。在社会管制范式下，政府权力全面进入社会领域，大包大揽所有社会事务和社会责任，对社会空间进行总体性支配。改革开放以来，简政放权成为政府改革的主旋律，政府权力逐步退出社会空间，市民社会和公共领域逐步形成。肩负巨大维稳压力的政法机关，是这一历史进程的积极推动者。政法机关提出，改变政府包打天下的格局，“面对纷繁复杂的社会事务，政府必须保持必要的谦抑，把不擅长、做不好的事情交给社会组织去做”。〔65〕政法机关在推进社会自治上的策略有三种。一是退出策略，即从更适合于社会经营的行业领域中退出来。例如，公安机关从社会安保安防领域中退出来，产生了高产值的安保安防产业；人民法院开展审判辅助

〔64〕 郭声琨：《坚持和完善共建共治共享的社会治理制度》，《人民日报》2019年11月28日第6版。

〔65〕 孟建柱：《积极推动创新提高预防各类风险能力》，南方网 [http://news.southcn.com/china/content/2016-10/14/content\\_157513114.htm](http://news.southcn.com/china/content/2016-10/14/content_157513114.htm)，2020年7月12日最后访问。

事务社会化改革,推动诉讼服务行业的发展。二是扶持策略,即扶持社会组织的发展。中央政法委提出,加快培育与现代社会治理结构相适应的公益性、互助性社会组织,支持行业协会商会类社会组织发展,发挥好他们在参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、化解矛盾纠纷中的重要作用。三是引导策略,即引导企事业单位增强自我治理能力。政法机关在办理案件的过程中,引导企事业单位健全内部利益协调、诉求表达、权益保障等内部治理结构,及时回应职工合理合法的要求。〔66〕

从位阶维度看,政社关系从强制型关系向契约型关系转变。在社会管制和社会管理范式下,政府与社会主体是命令服从关系。政府可以强制性地给社会主体分配义务,但可能出现社会主体懈怠、规避义务的现象。在社会治理范式下,政府与社会主体是伙伴关系,在市场机制下开展合作,以契约形式明确各自权利和义务。中央政法委提出,要善于运用市场思维、市场机制推进社会治理创新,善于通过购买服务、项目外包以及保险等方式化解矛盾、防控风险,提高社会治理市场化水平。〔67〕

在位序关系上,政社关系从“政在社前”向“社在政前”转变。在社会管制和社会管理范式下,政府体系是防范化解社会矛盾的第一道防线。在社会治理范式下,社会体系是防范化解社会矛盾的第一道防线,只有当社会体系失灵失效时,政府体系才有必要启动。这同古典礼法传统礼在法前的位序安排是一脉相承的。改革开放四十多年,面对诉讼案件持续快速增长之势,政法机关在纠纷解决理念上的一个最显著变化,就是从以诉讼为中心到把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,引导更多纠纷通过非诉方式解决。〔68〕在非诉讼纠纷解决机制中,重点是把民间性纠纷解决机制挺在前面。最高人民法院已出台多项有关推进多元化纠纷解决机制改革的文件,引导当事人优先选择民间性机制解决纠纷。〔69〕

## (二) 基层治理优位

所谓基层治理优位,是指在政府治理纵向体系中,把基层治理前置为政府治理的前沿阵地,最大限度地让社会矛盾问题解决在基层,化解在萌芽状态。这一规范性原理的正当性理据主要体现在基层治理的两大优势上:一是知识优势。基层党政干部作为基层治理行动主体,熟悉本乡本土的地方性知识,〔70〕知道如何以当地人最能接受的方式解决矛盾问题。在化解小矛盾小纠纷上,这类地方性知识往往比冷冰冰的法律更有解开心结、定分止争的功效。二是时机优势。基层党政干部生活在基层群众身边,拥有在早期阶段发现和解决问题的有利时机,能够做到把问题化解在萌芽状态。如果基层治理失职失能,基层矛盾问题化解不了,就会产生“上行效应”甚至“放大效应”,演变为入县、入省乃至进京的信访矛盾,迫使政法机关以更高的成本解决问题。因此,政法机关有足够的动机重视和支持

〔66〕 参见陈一新:《新时代市域社会治理理念体系能力现代化》,《社会治理》2018年第8期,第10页。

〔67〕 参见孟建柱:《深入推进社会治理创新,进一步增强人民群众安全感——学习贯彻习近平总书记关于加强和创新社会治理重要指示》,《社会治理》2016年第6期,第12页。

〔68〕 参见郭声琨:《坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,进一步提升新时代政法工作能力和水平》,《求是》2019年第11期,第5页。

〔69〕 如最高人民法院《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》(法发〔2009〕45号)、《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》(法发〔2016〕14号)、《关于进一步完善委派调解机制的指导意见》(法发〔2020〕1号)。

〔70〕 参见苏力:《为什么“送法上门”》,《社会学研究》1998年第2期,第51页以下。

基层治理,推动矛盾纠纷化解在基层。被奉为政法战线一面旗帜的“枫桥经验”的成功之处,就在于其能实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。

这种基层治理优位的治理原理,是中国共产党执政逻辑在治理领域的延伸。作为走“农村包围城市、武装夺取政权”革命道路的执政党,深谙基层工作在执政治国中的重要性,将基层从政治体系的边缘地带重置为中心地带,改写了“皇权不下县”的古典政治版图。执政党本身积极实施政党下基层的发展战略,在城乡基层普遍建立并做实做强基层党组织,推动基层党组织在基层治理中扮演主导角色。

近年来,持续推进的“政法下乡进村工程”,可以说是政法机关支持基层治理的重要举措,也强化了政法机关的基层渗透力。在乡镇(街道)一级,继公检法司系统设置公安派出所、检察室、派出法庭、司法所之后,党委政法委和原综治办系统相继推动设置政法委员和综治中心。2019年《中国共产党政法工作条例》明确规定,乡镇(街道)党组织配备政法委员,乡镇(街道)综治中心由政法委员统筹指导。在村(社区)一级,政法机关普遍实施“三官一律”驻村(社区)制度,将政法力量布局到最基层治理单元,构建“一村一警官”“一村一检察官”“一村一法官”“一村一法律顾问”格局。除了这种临时驻村模式,不少地方还在村(社区)设置1—2名专职辅警,协助派出所在相应村(社区)从事警务辅助工作。总体上说,政法力量的下沉增强了基层专业化、法治化的治理力量,能够起到分担基层治理压力的作用,因而受到基层党政组织的欢迎。

由党委政法委和原综治办所主导和推进的网格化治理,也正在重塑基层治理格局。所谓网格化治理,是指以楼栋、街区等为标准,把城乡社区进一步细分为若干网格,配备网格长和若干名网格员,负责对网格内所有人、地、物、事、组织的巡查走访、信息采集、问题上报、服务管理。这一治理模式有两个突出特点:一是全要素、无缝隙管理。由网格长和网格员运用“人力+科技”手段,对网格内所有社会治理事(部)件进行巡查管理,及时发现、处理网格内的问题隐患,对无法自行处置的问题隐患第一时间上报。二是统一调度、联动处置。由县、乡两级综治中心运用智能化信息平台,对网格上报的问题线索进行分析分类,分别交由相关执法部门及时处置,并对部门处置情况进行监督考核。<sup>[71]</sup>这种治理模式在社区之下增设了网格这一新的治理层级,打破了以往条块分割、各自为政的治理体制,构建起快速发现和处置社会矛盾问题的治理体制,已成为牵引基层治理体系变革的重要力量。

### (三) 前端治理优位

所谓前端治理优位,是指在政府治理横向体系中,把前端治理置于政府治理的优先地位,在前端治理环节最大限度地消解社会安全稳定风险。在政府治理横向体系中,政法机关处于后端治理环节,主要是在社会安全稳定风险落地后依法处置,属于应对型治理。大多数其他党政机关处于前端治理环节,可以有效防范或消解社会安全稳定风险,起到预防型治理作用。如果前端治理环节缺位或失职,就会将安全稳定风险遗留给后端治理环节,变成政法机关必须处理的诉访矛盾。长期以来,在征地拆迁、资源开发、工程建设、环境

[71] 参见刘伟、王柏秀:《网格化治理视角下的社会治理模式创新——以苏州市吴中区为例》,《国家治理》2019年第8期,第27页以下。

保护、集资借贷等领域，群体性矛盾纠纷易发多发，与前端治理环节规划不科学、决策不合理、监管不到位有直接关系。对此，肩负维稳责任的政法机关深有体会，呼吁前端治理环节树立安全与发展并重的理念，把平安建设融入经济社会发展全过程，把防控风险贯彻到规划、决策、监管各领域环节，从源头上预防和减少社会矛盾的产生。<sup>[72]</sup>

前端治理优位原理可以用预防型政府理论加以说明。“预防型政府”是政治学界提出的一种新的政府治理模式，其主张面对风险社会和公众预防风险的需求，政府治理应从事后应对向事先预防转变，政府角色应从回应型政府向预防型政府转换。<sup>[73]</sup>近年来，前端治理优位原理在中国政府治理实践中的应用，带来了治理体制机制的新变化。

第一，强化对前端治理的制度约束，从源头上防范和减轻后端治理的负荷。这方面的一个重要举措，是建立健全党政机关的决策程序，强化对前端决策环节的程序约束。2019年发布的《重大行政决策程序暂行条例》，确立了公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查等决策程序，并将政法机关提出的社会稳定和公共安全风险评估纳入风险评估程序。设置如此严密的决策程序，为的是保证政府决策尽可能吸纳各方面合理意见、兼顾各方面利益诉求，防止因决策不当而引发安全稳定风险。

第二，建立健全跨部门合作治理机制，推进前端治理和后端治理的贯通融合。社会治理领域跨部门合作治理机制可分为常设性和临时性两类。2018年以来，县级以上党委设立的平安建设工作领导小组或协调小组，是常设性机制，其负责统筹政法机关和相关部门的资源力量，形成问题联治、工作联动、平安联创的共治局面。2015年国务院建立的打击治理电信网络新型违法犯罪工作部际联席会议机制，是临时性机制。这类机制通常为实施某项治理任务而创设，任务完成后即予以撤销。无论常设性机制还是临时性机制，牵头单位通常都是政法机关。这实际上是对政法机关的社会治理专业优势的体制性承认。

第三，扩大政法机关前端治理参与权，使后端治理环节的合理意见反馈到前端治理环节。政法机关在办理大量案件的过程中，往往能洞察到前端治理的漏洞缺陷，提出完善前端治理的合理意见，但需要有向前端治理环节反馈的制度化渠道。立法法和《行政法规制定程序条例》等法律法规赋予了政法机关立法提案权、参与权，可就完善前端治理领域立法，向有关立法主体提出意见建议。民事诉讼法、行政诉讼法、人民检察院组织法等法律赋予法院、检察院以司法建议权、检察建议权，使其可就加强和优化前端治理，向有关部门提出意见建议。近年来，政法机关越来越重视运用这些权力，推动前端治理环节完善有关立法和制度，从源头上减少影响社会和谐安定的问题发生。

## 五、执政党与政法机关关系的规范性原理

执政党与政法机关的关系是中国国家治理体系中党政关系在政法领域的缩影。在这种治理体系下，执政党和政府两个系统并非独自运行，而是在执政党的集中统一领导下，形

[72] 参见蔡长春：《健全完善社会治安综合治理体制机制：全国社会治安综合治理表彰大会精神解读》，法制网 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1580967338887380355&wfr=spider&for=pc>，2020年7月15日最后访问。

[73] 参见侯书和：《“预防性政府”解析》，《社会科学战线》2013年第4期，第218页以下。

成了统筹协调的党政结构。<sup>[74]</sup>这一政治结构的合法性来源于宪法,优越性体现在整体性治理上。作为在国际社会倍受推崇的公共管理范式,整体性治理是指政府部门运转和权力运行从分散走向集中、从破碎走向整合、从冲突走向协同,实现协作性、无缝隙的公共治理。<sup>[75]</sup>中国党政结构的优势就在于整体性治理。“党管政法”是这种党政结构在政法领域的逻辑展开,其界定了执政党与政法机关之间的关系,构成政法体制的基石性原理。

### (一) 宏观领导

这是界定党管政法之范围的规范性原理。政法工作管理可以区分为宏观领导和微观管理,前者是指执政党对政法工作方针政策、体制机制、队伍建设等全局工作的指导,后者是指政法机关对执法办案等业务工作的管理。宏观领导是界定党管政法范围的规范性原理。在谈到党委政法委职能时,乔石曾提出:“要管得虚一点,着重抓宏观指导和协调。”<sup>[76]</sup>党的十八大之前,关于党的领导的基本定位是“政治领导、思想领导、组织领导”,“不插手、不干预司法机关的正常司法活动,不代替司法机关对案件定性处理”。<sup>[77]</sup>党的十八大以后,党管政法的范围进一步明确为“管方向、管政策、管原则、管干部,不是包办具体事务,不要越俎代庖”。<sup>[78]</sup>这些定位实际上都区分了宏观领导和微观管理,既从正面肯定了执政党对政法工作的领导应是宏观领导,又将微观管理排除在外。

将执政党的领导定位为宏观领导的根本原因,在于执政党的领导优势集中体现在宏观领导上。在国家治理体系中,执政党的领导优势之一,是以执政党的整体主义克服政府系统的部门主义之弊。从最广义上讲,政府系统被划分为立法、行政、司法等部门,容易滋生部门本位主义,产生部门之间相互割据、掣肘现象。执政党可以跳出部门利益、局部理性的窠臼,站在整体利益、全局理性的角度,制定出符合全体利益和长远利益的方针政策。这是政法体制下党管政法工作大政方针的正当性基础。执政党可以利用总揽全局、协调各方的执政权,统筹协调相关部门解决有分歧的问题,提出协商一致的解决方案。这是政法体制下政法机关之间分工协作、政法机关和其他部门合作共治的制度保障。

执政党的领导优势之二,是以执政党的行动主义弥补政府运行的科层制短板。现代政府的运转方式是科层制,即以纵横交织的层级体系为组织载体,以非人格化的规则体系为行动规范,推动政府决策自上而下地执行。科层制的主要优点是政府运行的制度化、程式化、秩序化,缺点是容易出现官僚主义、行动迟缓、执行梗阻等问题。执政党的运转方式是行动主义,可以突破繁复的科层链条,以特定治理事项为中心,对问题作出快速的反应和处理。执政党的行动主义能为克服科层制短板提供一种外部性解决方案。<sup>[79]</sup>特别是,执政党可以利用其机动灵活的纪检、督察等机制,及时发现查处党员干部的违法违纪行为,清除政府运行中的腐败、梗阻因素。这是政法体制下党管政法干部的正当性理据之一。

执政党的领导优势之三,是以执政党的绩效主义补救执法司法的法条主义之弊。按照

[74] 参见王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》2019年第9期,第7页。

[75] 参见竺乾威:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》2008年第10期,第52页以下。

[76] 乔石:《加强社会主义民主和法制,维护社会稳定》,载前引[36],乔石书,第194页。

[77] 罗干:《深入开展社会主义法治理念教育,切实加强政法队伍思想政治建设》,载《罗干谈政法综治工作》,中国长安出版社2015年版,第271页。

[78] 习近平:《在中央政法工作会议上的讲话》,载前引[25],中共中央文献研究室编书,第111页。

[79] 参见前引[74],王浦劬等文,第16页。



法治的训诫，执法司法应严格依据法律规则，但过分拘泥于法条的教义分析和逻辑推理，忽视法条背后的政策考量和情理因素，就容易出现明显有悖社情民意的结果。<sup>〔80〕</sup>执政党执政的合法性来源于人民的拥护，必然要追求人民所期待的治理绩效，构建让人民满意的执法司法制度。执政党通过加强政治领导、思想领导，组织开展执法为民、服务大局等法治教育，就是要推动执法司法人员更好地把握中国法治的终极目标和基本精神，防止法条主义式的机械执法办案，从而在法治约束下取得令人民满意的执法司法效果。这是政法体制下执政党进行政治领导、思想领导的要义之所在。

如果说执政党的领导优势决定了执政党应当管什么，那么政法机关的职能优势就决定了执政党不该管什么。政法机关的职能优势主要包括：一是职业性优势，即拥有一大批精通法律政策、富有执法办案经验的执法司法人员，能对案件作出专业化处理。二是亲历性优势，即执法司法人员部分或全程亲历案件的现场调查、讯问、庭审等过程，比案外人掌握着更充分的第一手信息。三是程序性优势，即执法司法活动遵循一套复杂严密的程序，能把法律瑕疵和错误控制在最小限度。这些职能优势决定，包括执政党在内的所有党政组织，都应尊重政法机关的执法司法权，不得随意干预、插手执法司法活动。

为保证政法机关依法独立行使执法司法权，宏观领导原理包括两项排除性原则，即不替代、不干预。不替代原则，是指执政党组织不得行使政法机关及其内设组织的法定职权职责。这既包括党委及其政法委不得行使宪法和法律赋予政法机关的职权职责，又包括政法机关党组（党委）不得行使法律赋予审判委员会、检察委员会等业务机构的职权职责。不干预原则，是指执政党组织及领导干部不得违法干预执法司法活动、插手具体案件处理。2015年，《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》两项党内法规的印发，从外部关系和内部关系两方面将不干预原则转化为可执行、可问责的制度，有利于确保司法机关和司法人员依法独立行使职权。

## （二）归口领导

这是界定党管政法之体制的规范性原理。归口领导作为中国共产党对党和国家工作实施领导的体制架构，建立在一种特殊的政治分类学的基础之上。在长期的革命和建设实践中，中国共产党运用马克思主义理论对党和国家工作进行分类，提出了军事、组织、宣传、财经、外事、统战、政法、群团等一系列工作范畴，确立了一种富有中国特色的政治分类学。根据这种分类学，中国共产党将各部门各行业划分为若干个系统或“口”，分别设置相应的党的职能部门，实行归口领导和管理。近年来，加强党的领导的一个重要方向，是强化党的职能部门的归口管理职能。2018年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出，优化党的组织、宣传、统战、政法、机关党建、教育培训等部门职责配置，加强归口协调职能，统筹本系统本领域工作。各级党委设立政法委，对“政法口”工作进行统一领导，就是这种归口领导体制在政法领域的应用。党委政法委对政法工作的归口领导，既具有归口领导的一般性，又有政法领域的特殊性，总体上可概括出三个基本特点。

第一，常态化。归口领导具有正规化、常规化的特点，这是以党的职能部门的设置为

〔80〕 参见苏力：《法条主义、民意与难办案件》，《中外法学》2009年第1期，第93页以下。

前提的。改革开放以来,随着政法综治维稳工作日益宽泛化、跨界化,党委政法委的机构职能亦呈增长之势,角色定位也从党委参谋助手向党委职能部门转变。2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确了党委政法委的六大任务,即把握政治方向、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。2019年《中国共产党政法工作条例》进一步规定了党委政法委的主要职责任务,包括对政法领域维护政治安全、社会治安综合治理、维护社会稳定、反邪教、反暴恐、法治建设、政法队伍建设、政法宣传舆论引导等工作的宏观指导和统筹。

第二,专业化。归口领导的另一个优势,就是以专业化的机构和人员领导专业化的国家工作。政法工作无疑是专业性很强的工作,需要党委政法委实施专业化的领导。但是,党委政法委的专业化不能简单地理解为法律专业化,而应理解为一种宽口径的专业化。虽然党委政法委负有统筹协调执法司法工作之职,但其工作重心主要在统筹协调安全稳定工作上。特别是在市、县两级,由于很少有执法司法方针政策问题需要统筹协调,党委政法委的主要职责就是做好安全稳定工作。这就要求党委政法委干部不仅具备法学专业素质,还要具备政治学、社会学、管理学等专业素质。同时,党委政法委干部要履行好宏观领导职责,不仅要具有较高理论和政策水平,还要熟悉政法机关的业务工作。这是党委政法委业务干部多从政法机关优秀干部中选调的重要原因,也是地方政法委书记多从公安局局长中产生的知识论依据。从长远来看,党委政法委干部的专业化、职业化,应走政法精英化之路。

第三,集体决策。党委政法委在归口领导上的一个特殊方面,在于其领导机构的人员构成和运行方式。从其名称看,党委政法委和其他党委职能部门的重要区别,是称作“委员会”,而不是称作“部”。这一名称实际上反映了党委政法委的特殊性。党委政法委的委员主要由各政法机关主要负责人构成,而且公检法“三长”在行政级别上同党委政法委书记同级。由全体委员出席的全体会议是党委政法委的最高议事决策机制,负责审议研究政法工作重要文件和重大事项。党委政法委的这种独特运行机制,使之成为政法机关之间平等对话协商的制度化平台,成为凝聚并上传政法机关集体共识的制度化管道。

### (三) 法治化领导

这是界定党管政法之方式的规范性原理。经过近百年艰难曲折的探索,中国共产党创立了治党治国的法治化模式,即依据国家法律治国理政、依据党内法规管党治党。这一法治化模式的法理基础在于,国家法律是对包括中国共产党在内的所有政治和社会主体的行为的普遍性调整(第一次调整),是中国共产党治国理政的根本遵循;党内法规是在国家法律的基础上,对中国共产党组织和党员的行为的特殊性调整(第二次调整),是中国共产党管党治党的根本遵循。<sup>[81]</sup>执政党对政法工作的法治化领导,首先要依据国家法律,其次要依据党内法规。

坚持宪法至上、党章为本,是法治化领导的核心原则。尽管宪法和党章均未使用“政法”范畴,但它们以互相区别、彼此呼应、相互补充的方式,确立了党管政法的总依据和总遵循。其中,宪法是党管政法的前提性、底线性规范。这体现为,宪法关于中国共产党

[81] 参见宋功德:《坚持依规治党》,《中国法学》2018年第2期,第12页。

领导地位的规定，构成了党管政法的宪制性基础和合法性来源；宪法关于行政机关、审判机关、检察机关由人大产生、对人大负责、受人大监督，法院检察院依法独立行使审判权检察权，法检公三机关在刑事诉讼中分工负责、互相配合、互相制约等规定，构成了党管政法必须遵循的底线性规范。党章是党管政法的框架性、本原性规范。这体现为，党章关于党的根本制度、组织体系和体制机制的规定，是党管政法的领导模式和框架结构设计的直接依据；党章关于坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持总体国家安全观，严格区分和正确处理敌我矛盾和人民内部矛盾这两类不同性质的矛盾，加强社会治安综合治理等规定，是党管政法必须遵循的指导性原则。

作为国家工作范畴的政法工作，历来是国家法治建设的重点领域，是国家法律法规密集度高的场域，目前已形成较为完备的法律体系。这主要包括：（1）政法机关组织法，包括法院、检察院、公安机关等机关组织法律法规；（2）政法职业及相关主体法，包括规范法官、检察官、人民警察、律师、人民陪审员等主体的法律；（3）诉讼与非诉讼纠纷解决法，包括民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼、公证、仲裁、人民调解、司法鉴定等法律法规；（4）社会治理法，包括户口登记、居民身份证、治安管理、道路交通管理、出入境管理、禁毒、枪支管理等法律法规；（5）国家安全法，包括总体国家安全、反间谍、反恐怖主义、网络安全、国家情报等法律法规。这些法律法规是政法机关依法履职的法律准绳，也是党领导政法工作的基本遵循。

相对于国家法律而言，规范党管政法工作的党内法规制度一直较为稀缺，这是过去的地方党管政法乱象产生的重要原因。2019年出台的《中国共产党政法工作条例》，是政法领域第一部党内基本法规，为党管政法工作立规矩、定方圆。该条例的一个重要贡献，就是明确规定了从党中央到地方党委、党委政法委、政法机关党组（党委）的领导权责，规定了请示报告、决策执行、监督制约、考评考核、督导检查、问责追责等领导机制，构建起了一种从外部领导到内部执政、从党中央集中统一领导到分层级分系统领导的全方位领导体制，有利于推动党与政法机关关系向科学化、法治化转变。不过，该条例具有很强的纲领性、原则性、概括性，仍需要制定一系列配套法规，使之转化为程序化、精细化、可操作的制度，进而构建起政法领域党内法规制度体系，<sup>[82]</sup>真正把领导权关进制度的笼子里。具体来说，一是健全领导主体制度。制定党委政法委工作条例、政法机关党组（党委）工作条例等中央党内法规，进一步明确机构设置、机构职责、人员组成、内设机构、决策与执行程序等事项。二是健全领导行为制度。制定政治督察、执法监督、综治督导、政法干部管理等中央党内法规，推进党的领导行为规范化、程序化、透明化。三是健全防错纠错制度。针对党管政法中的放任不管、越俎代庖、非法干预案件等问题，制定完善巡视督察、追责任等中央党内法规，督促党组织依法依规正确行使领导权。

## 结 语

从知识论和方法论层面，可以对政法体制研究作出两点并非结论性的简要总结。第一，

[82] 参见段瑞群：《政法领域党内法规体系化建构研究——以〈中国共产党政法工作条例〉文本为例》，《中国法律评论》2019年第4期，第199页以下。

中国政法体制是中国共产党将马克思主义国家和法的思想、中国古典礼法传统、西方现代法治经验创造性融合的产物。这一体制虽与西方法治体制共享了现代国家治理的一些普遍经验，但也在不少方面超越了西方法治体制，若简单地援用西方法治话语体系来解释它，无异于将其拖上“普罗克拉斯提斯之床”，看到的只会是其乖戾扭曲的形象。如何用一套既是中国自己的、又可与世界交流的法治话语体系来阐释这一体制，揭示出其政治正当性和实践合理性，乃是中国法治学术研究的重要使命。第二，中国政法实践不仅积累了一大批像“枫桥经验”一样有用管用的本土治理经验，而且生产出了一整套具有自我描述、自我证成、自我规范功能的本土法治话语。但是，这些本土话语在很大程度上仍是一套在政法界内部流行的“行话”，面临“有理讲不出、讲了传不远”的知识传播困境，<sup>〔83〕</sup>难以被圈外人士和域外人士所理解。法律学人应对这套本土经验和智慧怀有尊重，视之为法治实践奉献的丰厚智识资源，并对其进行法理提取、学理提纯、哲理提炼，将其转化为具有解释力、说服力、传播力的法治话语体系和理论体系。

---

**Abstract:** As the most iconic institutional category in contemporary China, the political-legal system refers to the grand governance structure under the leadership of the ruling party, in which the political-legal organs and various governance subjects work together to build a safe China and a China under the rule of law. The historical evolution from the classical rites-law tradition to the modern political-legal system reflects the consistent political concerns of and ideological explorations by Chinese politicians and thinkers on the rise and fall of state governance. From the perspective of frame structure, the basic structure of the political-legal system can be decomposed into three groups of principal axis relationships, namely, the relationships among political-legal organs, the external relationships of political-legal organs, and the relationships between the ruling party and political-legal organs. These three groups of normative doctrines constitute the basic principles of the system design and practical operation of the political-legal system. The normative doctrines of the first group of relationships include self-integration, division of labor and responsibility, mutual cooperation and mutual restriction. The normative doctrines of the second group of relationships include social autonomy priority, grassroots governance priority and front-end governance priority. The normative doctrines of the third group of relationships include macro leadership, centralized leadership and law-based leadership. The analysis on these three groups of normative doctrines shows that the political-legal system not only follows the general law and common mechanism of modern state governance, but also embodies the local experience and unique wisdom of China's state governance.

**Key Words:** politics and law, rites-law, rule of law, political-legal system, state governance

---

〔83〕 参见习近平：《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》，《人民日报》2016年5月19日第3版。