

政法委制度研究

Research on the
CCP's Political-Legal Committee

钟金燕 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

作者简介



钟金燕（1982—），女，江西赣州人，中国社科院当代中国研究所助理研究员。2012年毕业于中国人民大学，获法学（中外政治制度专业）博士学位，2012—2015年在中央编译局从事博士后研究工作，主要研究方向为治安、政法制度和政治。近年来，在《中共党史研究》《当代中国史研究》《炎黄春秋》《中州学刊》等期刊上发表论文十余篇。



出版人 葛海彦
策划编辑 王丽芳
责任编辑 王丽芳
编辑信箱 shymeme@sahu.com
装帧设计 田 晗

本书在充分参考汲取现有资料的基础上，从政治学、历史学角度入手，着力对中国共产党政法委员会制度的历史演变、组织结构与关系结构、运行机制及主要功能等方面进行了翔实地探索与分析。本著在对中国共产党政法委员会制度进行系统研究方面，具有较强地开拓性和现实性，对于关注当代中国政治发展的广大读者，具有一定参考价值。



本社微信公众号
(请用微信“扫一扫”)



本社淘宝旗舰店
(请用QQ“扫一扫”)

ISBN 978-7-5117-3101-2



9 787511 731012 >

定价：68.00元

政法委制度研究

Research on the
CCP's Political-Legal Committee

钟金燕 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政法委制度研究 / 钟金燕著. —北京: 中央编译出版社, 2016. 9
ISBN 978-7-5117-3101-2

I. ①政…

II. ①钟…

III. ①政法工作—研究—中国

IV. ①D926.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 218291 号

政法委制度研究

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 董 巍

责任编辑: 王丽芳

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612349 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 55626985 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷:

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 310 千字

印 张: 19

版 次: 2016 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 68.00 元

网 址: www.cctphome.com

邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社

微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 55626985

本社常年法律顾问: 北京嘉润律师事务所律师 李敬伟 问小牛

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

摘 要

政法制度是当代中国政治制度的重要组成部分，其中的中国共产党政法委员会制度又是整个政法制度体系中的枢纽乃至核心，通过考察中国共产党政法委员会制度来窥见政法制度，乃至整个当代中国政治制度，是一个颇有意义的尝试。

“政法”一词古已有之，是极具中国特色的词汇，随着政治环境的历史变迁，内涵发生了丰富的变化。民国时期，“政法”与“法政”在历史的舞台上曾经一度并驾齐驱，交相辉映；新中国建立之后，“政法”一词因更加契合中国共产党的意识形态，融入了中国共产党建立新政权的历史进程而获得更具广度或深度的传播，“法政”却逐渐成为遗落在岁月烟尘里的语言。当代中国，“政法”一词具有相当强的张力与旺盛的活力，有利于我们认识中国共产党特色的意识形态——中国共产党“政法”观及由这种意识形态所塑造的政法制度——政法委员会。如果忽视、刻意回避“政法”一词，则不免会忽视其产生的深厚土壤，不利于观察中国特色的政法制度，亦不利于揭示当代中国政法逻辑的观念和制度根源。

政法委员会是中国共产党为了领导执法、司法工作所设置的机构，政法委员会机构在历史舞台上第一次以政府机构的身份（即政治法律委员会）露面；之后，则一直以中国共产党组织的身份一直存续至今天。从政法委员会自身来看，中央政法委员会与地方政法委员会的内设机构大致相同；伴随着改革开放以来，中国共产党对政法工作的重视，它的内设机构数量上普遍增加，职能越来越宽泛，人员数目稳步增长，人员整体素质普遍提升。从政法委员会所处的结构性组织网络来看，政法委员会与党委、国家政权组织如人大、政法机关、政府，在人事、政法工作事务中发生不同程度的关联。民主集中制的领导制度与会议、调研、培训等内部机

制，是支撑政法委员会自身运作的制度；政法委员会与党、政组织的外在联系机制，如请示报告制度、联席会议制度、保障、合作机制等，是其如愿发挥其指导或领导政法工作的制度性保障。在当代中国政法工作实践中，中国共产党政法委员会发挥了参谋、协管、领导、监督、协调的功能，有利于执政党对政法工作的领导。中国共产党政法委员会的存在，形成了一个“横向到边、纵向到底、上下贯通、全面覆盖”的政法网络，这是中国共产党政法委员会制度成为整个政法制度体系中的枢纽乃至核心的重要原因。

政法委员会存在之源动力在于马列意识形态与苏联政法实践的影响、中国共产党法律与政策治理传统的延续、司法公正与效率需求的共同作用、三类国家权力配置不匀的体制，这些是政法委员会制度产生的深刻根源。这些根源有的难以得到根本性改变，抑或在短时间骤然变之，是故，政法委员会仍将在未来一段时间内存续于我们的政治时空之中。在现实政法实践中，政法委员会在不断维护、支持司法公正的时候，基于自身的局限性及所处的复杂环境，也在“主动”或“身不由己”地创造新的不公正；政法委员会在维护社会稳定工作中发挥积极作用之时，却又不知不觉减弱了司法机关的权威，一定程度上影响司法机关的专业性职能的发挥；政法委员会对司法权地方化既有积极的影响，也有消极的影响，但其积极作用有限。政法委员会与中国共产党民主执政相依相伴，对国家政权制度起着弱化与弥补的作用。

回顾历史，政法委员会是中国共产党特色政法观之历史延续的表征；立足于当下，政法委员会的介入需以公权力格局中的内在张力为前提；着眼于中国未来政治发展的目标，政法委员会的改革必须从更根本的层次上来加以考虑。

序

钟金燕是我的博士生，为人为学我都非常了解，在其博士论文作为专著付梓之际，她嘱我说几句话，作为导师，我欣然为之，聊表数言，以示祝贺吧。

金燕有着非常适合做学问的品性和禀赋，恬静，质朴，聪慧，少有功利之心，更无浮躁之气，一心向学。人的性格和禀赋往往会与某些方面的工作抑或在某些职业易于取得成就有着某种正相关性，做学问虽然也需要有兴趣，有情怀，但是更需要静，要能坐得住冷板凳，耐得住寂寞，有高度的理性、高度的自我约束。治学先自治，心静方能深思，金燕就是这样的人，正是勤奋、踏实、坚韧和超出一般的付出，才使她3年顺利地完成了学业，尤其写就了高难度高水平的博士论文，得到评阅和答辩专家们的一致好评。之后，她又继续研究，不断修改和完善，在《中共党史研究》《当代中国史研究》等刊物上发表了相关成果，现在，这部30余万字的政法委制度研究的专著即将出版，作为见证者和导师，我向她由衷地表达贺意，当然，更应感谢中央编译出版社给予的出版资助和大力支持！

中国政治学学科的恢复重建是与改革开放三十多年来的历史进程相伴随的，虽获得了巨大的发展，但由于它一开始就是紧紧围绕着国家和社会发展的中心任务、不断回答和解决实践中提出的紧迫的问题而展开的，显现了突出的现实应用性，而基础研究则明显不足。有鉴于兹，在引领和指导博士生研究方面，多年来一直贯穿着一个简单朴素的想法，就是注重基础研究，尤其是在中外政治制度这个博士点上，注意发现并有“计划”地将“有中国特色”的制度现象让学生逐一做扎实的具体研究，从开始到现在，不知不觉中已持续十年，金燕的《政法委制度研究》就是其中之一。当代中国政治制度是有鲜明

的历史、时代和民族特色的制度体系，是由基本制度、具体制度和补充制度构成的一个有机的整体，政法委制度是其中一个重要的具体制度，它既是执政党制度的一个组成部分，又是执政党与国家关系制度的一个组成部分，在政治生活和社会生活中发挥着重要而特殊的作用，但以往政治学界对这样一个重要的具体制度尚欠缺扎实和深入的基础研究，金燕的研究应算是弥补这一不足。所以，对政法委制度的基础研究，这是该书的一个总的特色和定位，如果说是这方面研究的一部奠基之作，似也并不为过。具体体现在以下几个方面：

政治科学的基础研究尤其是政治制度的研究，资料的占有是基础的基础，金燕在这方面倾注了大量的精力，举凡与政法委有关的各类历史和现实文献，举凡与制度研究有关的经典的和最新的理论文献，无不尽可能搜罗掌握，从而使该书的立论和分析建立在坚实厚重的基础上，凸显了资料丰富、详实，征引广博的特点。

方法的选择和运用是研究能否达到预期目标的另一个基本前提。对于基础研究来说，基本的方法无疑是首要的选择。在这一点上，金燕虽然根据研究的需要，综合运用了政治学、法学、历史学、新制度主义等多学科的理论方法，但她贯彻始终的是最基本的历史方法。在今天的社会科学研究中，引入各类“新”方法成为时尚，年轻的研究者往往会对此趋之若鹜，而对传统的方法有所不屑。历史方法虽然传统，但却很管用，它让人尊重历史、尊重事实，避免先入为主；它使人先求实，后求是，不空论、不泛论，力戒形式主义；它叫人客观、冷静，叫人不武断，叫人不陷入片面的深刻。作为一个年轻的研究者，不盲目跟风，而是回归历史方法，努力于具体的不断变化的复杂的历史情境中认知和把握政法委制度，并加以历史的理解和解释，使该书显现了客观、平实，令人信服的特点。

作为一项基础研究，对研究主题和对象的探讨，全面、系统、深入是基本的指标。该书在对政法委和政法制度加以理论阐释和建构的基础上，全面系统地梳理和分析了政法委制度的历史演进、体制机制和主要功能，深入剖析了这一制度产生和变化的历史和现实、主观和客观的源由，阐释了其历史和现实价值，提出了改革和完善的深入思考，完整清晰地回答和解决了是什么、怎么样、为什么的问题，显现了作者对研究主题和对象的整体把握和深入的理解。此外，通读全书，相信读者会与我感同身受，那就是该书的文风，可以说朴

实无华，用语准确，文字简洁，没有更多修饰和华丽的辞藻，很好地体现了学术论著将“论笔”置于首位的基本要求。

总之，该书的特点可以归结为一个字：“实”，这是一本写得很“实”的书，在“实”字上下足了功夫，资料详实、方法求实、论说务实、文风朴实。当然，作为博士论文的修改版，该书在某些方面和某种程度上的学术稚嫩和青涩也是在所难免的。但无论如何，该书的出版，对于一个矢志学术的年轻人来说，都是一个莫大的激励，希望金燕以此为开端，以此为基础，保持求实求是的本色，在学术的道路上扎实前行，为中国政治学的繁荣发展，继续贡献实实在在的学术增量。

王续添

2016年7月18日于北京中国人民大学明德国际楼

前 言

政法制度是当代中国政治制度的重要组成部分，其中的中国共产党政法委员会制度又是整个政法制度体系中的枢纽乃至核心，通过考察中国共产党政法委员会制度来窥见政法制度，乃至整个当代中国政治制度，是一个颇有意义的尝试。

“政法”一词古已有之，是极具中国特色的词汇，随着政治环境的历史变迁，内涵发生了丰富的变化。民国时期，“政法”与“法政”在历史的舞台上曾经一度并驾齐驱，交相辉映；新中国建立之后，“政法”一词因更加契合中国共产党的意识形态，融入了中国共产党建立新政权的历史进程而获得更具广度或深度的传播，“法政”却逐渐成为遗落在岁月烟尘里的语言。当代中国，“政法”一词具有相当强的张力与旺盛的活力，有利于我们认识中国共产党特色的意识形态——中国共产党“政法”观及由这种意识形态所塑造的政法制度——政法委。如果忽视、刻意回避“政法”一词，则不免会忽视其产生的深厚土壤，不利于观察中国特色的政法制度，亦不利于揭示当代中国政法逻辑的观念和制度根源。

政法委是中国共产党为了领导执法、司法工作所设置的机构，政法委机构在历史舞台上第一次以政府机构的身份（即政治法律委员会）露面；之后，则一直以中国共产党组织的身份一直存续至今天。从政法委自身来看，中央政法委与地方政法委的内设机构大致相同；伴随着改革开放以来，中国共产党对政法工作的重视，它的内设机构数量上普遍增加，职能越来越宽泛，人员数目稳步增长，人员整体素质普遍提升。从政法委所处的结构性组织网络来看，政法委与党委、国家政权组织如人大、政法机关、政府，在人事、政法工作事务中发生不同程度的关联。民主集中制的领导制度与会议、调研、培训等内部机

制，是支撑政法委员会自身运作的制度；政法委员会与党、政组织的外在联系机制，如请示报告制度、联席会议制度、保障、合作机制等，是其如愿发挥其指导或领导政法工作的制度性保障。在当代中国政法工作实践中，中国共产党政法委员会发挥了参谋、协管、领导、监督、协调的功能，有利于执政党对政法工作的领导。中国共产党政法委员会的存在，形成了一个“横向到边、纵向到底、上下贯通、全面覆盖”的政法网络，这是中国共产党政法委员会制度成为整个政法制度体系中的枢纽乃至核心的重要原因。

政法委员会存在之源动力在于马列意识形态与苏联政法实践的影响、中国共产党法律与政策治理传统的延续、司法公正与效率需求的共同作用、三类国家权力配置不匀的体制，这些是政法委员会制度产生的深刻根源。这些根源有的难以得到根本性改变，抑或在短时间骤然变之，是故，政法委员会仍将在未来一段时间内存续于我们的政治时空之中。在现实政法实践中，政法委员会在不断维护、支持司法公正的时候，基于自身的局限性及所处的复杂环境，也在“主动”或“身不由己”地创造新的不公正；政法委员会在维护社会稳定工作中发挥积极作用之时，却又不知不觉减弱了司法机关的权威，一定程度上影响司法机关的专业性职能的发挥；政法委员会对司法权地方化既有积极的影响，也有消极的影响，但其积极作用有限。政法委员会与中国共产党民主执政相依相伴，对国家政权制度起着弱化与弥补的作用。

回顾历史，政法委员会是中国共产党特色政法观之历史延续的表征；立足于当下，政法委员会的介入需以公权力格局中的内在张力为前提；着眼于中国未来政治发展的目标，政法委员会的改革必须从更根本的层次上来加以考虑。

目 录

第一章 绪 论	001
第一节 选题的缘起与意义	001
一、选题的缘起	001
二、选题的意义	003
第二节 相关研究综述	004
第三节 研究方法	012
第四节 基本思路	013
第二章 “政法”、政法委、政法制度的理论阐释	015
第一节 当代中国的“政法”观	015
一、“政法”一词的来龙去脉	015
二、中共政法观探析	037
第二节 当代中国政法制度的涵义与特点	051
一、政法机关与政法系统的涵义	051
二、政法制度的涵义与特点	057
第三节 中国共产党政法委的性质及在中国政法制度中的定位	063
一、性质：中共领导政法工作的职能部门	063
二、定位：政法制度的中心制度	065
第三章 中国共产党政法委的历史演变	067
第一节 新中国成立之前	067

一、苏维埃政权时期（1931 年 11 月至 1935 年 9 月）	067
二、陕甘宁边区政权时期（1935 年 10 月至 1949 年 9 月）	070
第二节 新中国成立之后	072
一、改革开放之前	072
二、改革开放之后	092
第三节 中国共产党政法委嬗变的特点	098
 第四章 中国共产党政法委的组织结构与关系结构	101
第一节 政法委的组织结构	101
一、机构级别	101
二、政法委的组织形态	102
三、政法委的人员组成	108
第二节 政法委的关系结构	122
一、与党委的关系	122
二、与政法机关的关系	124
三、与行政机关的关系	125
四、与人民代表大会的关系	127
第三节 各级政法委之间的关系	129
 第五章 中国共产党政法委的运行机制	131
第一节 政法委的领导制度	131
第二节 政法委的内部运作制度	132
一、会议制度	132
二、调研制度	135
三、培训制度	138
第三节 政法委的外部运转机制	142
一、政法委与党委：请示报告制度	143
二、政法委与人大：联席会议制度、领导小组制度	145
三、政法委与政法机关：联席会议制度、请示报告制度	147
四、政法委与财政部门：保障机制、合作机制	152

第三节 各级政法委之间的运作机制	156
第六章 中国共产党政法委的主要功能	161
第一节 参谋功能	161
第二节 协管功能	163
第三节 领导功能	167
第四节 监督功能	168
第五节 协调功能	171
第七章 中国共产党政法委制度探源	177
第一节 马列意识形态与苏联实践的影响	178
第二节 中国共产党法律与政策治理传统的延续	182
第三节 司法公正与效率需求的共同作用	193
第四节 三类国家权力配置不均的结果	203
第八章 中国共产党政法委与当代中国政治发展	217
第一节 对司法公正亦害亦利	217
第二节 对社会稳定亦利亦弊	230
第三节 对司法权地方化亦阻亦促	242
第四节 与中国共产党民主执政相依相伴	247
第五节 对国家政权制度的弱化与弥补	258
结束语	261
参考文献	265
后 记	291

第一章 绪 论

第一节 选题的缘起与意义

一、选题的缘起

“政法”是极具中国特色的语词，新中国建立以后，由此衍生出“政法委”“政法小组”“政法机关”“政法系统”“政法干警”等中国特色的词汇，至今被广泛运用于党政机关文书、报刊之中，为世人所熟知。在这些词汇中，令人感兴趣的是“政法委”一词。在当代中国，中国共产党（下文简称：中共）为了领导公安、检察院、法院、司法行政等政法机关/部门，不仅在这些政法机关/部门内部设立了党组，还在政法机关/部门之外，在中共内部，设立了领导这些机关/部门的机构——“政法委”（不同时间有不同称呼）。在性质上，“政法委”并非国家权力机关^①，它是中共为了实现对政法工作的领导，基于执法、司法工作（政法工作）的特殊性、统一性，而设置的一个功能性的职能机构。从组织设计来看，它在中央层面上是“中共中央政法委员会”，在地方则从省、市一直延伸到县级地方政法委。

当前我国正处于急剧的社会转型时期，社会的诸多矛盾激发了公众对法治的强烈需求，对司法保障公民权利的殷切期望。司法在法治社会中能否有效发

^① 此处不包括新中国成立之初建立的，属于政府机关、具有国家政权性质的政务院政治法律委员会（亦简称“政法委”）以及20世纪60年代，公、检、法等政法机关以合署办公形式出现的，具有国家政权性质的“政法部”机构。关于政法委的这段历史的梳理，见正文部分第三章第二节“新中国成立之后政法委的演变历史”。