

# 党政体制重构视阈下政法工作 推进逻辑的再审视

——基于《中国共产党政法工作条例》的解读

于晓虹 杨惠

**摘要** 十八大以来,我国党政体制正进行着深刻且具中国特色的制度性重塑。作为建党以来政法战线首部党内法规,2019年初颁布的《中国共产党政法工作条例》明确了党管政法的“上下左右”关系,既是对政法工作经验的总结与再次确认,也是对政法委职责与运作的重新规范,为新时代政法工作的开展建章立制。政法系统的发展与我国党政体制的探索息息相关,党管政法的历史演变与政法系统内部的“小权分散”相互促进并深刻勾连。《中国共产党政法工作条例》的出台因应了党政体制重构和归口管理逻辑复兴的时代潮流,是党内法规体系化在政法工作中权力自我规训的表现。监察体制改革对政法工作构成了竞争性代理和小权分散加剧的双重挑战。相应的,归口管理逻辑的复兴也带来协调党内“系统”间关系的新问题,而小权分散态势的加剧意味着《中国共产党政法工作条例》对政法委运作的再规范尚有赖于“以审判为中心”改革的真正落地。

**关键词** 党管政法 上下左右关系 竞争性代理

作者于晓虹,清华大学社会科学学院副教授,博士生导师(北京100084);杨惠,清华大学社会科学学院博士研究生(北京100084)。

中图分类号 P9

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2019)11-0105-12

2019年1月,中共中央正式印发了《中国共产党政法工作条例》(下称《条例》),这是建党以来首个针对政法工作的党内法规。《条例》对“党领导政法工作立规矩,定方圆,对谁来领导、领导什么、怎么领导”等重大问题作出全面规定。<sup>①</sup>《条例》的出台引发了实务界与学术界的普遍关注。中央政法委召开全体会议,强调《条例》在政法工作发展史上的里程碑式意义。<sup>②</sup>最高人民法院与最高人民检察院表态强调将党的领导贯彻到工作的全过程各环节。<sup>③</sup>各省市地方政法机关也纷纷召开会议学习、宣传并贯彻《条例》。张文显、卓泽渊等学者也相继发声,从党的政治地位、政法工作的政治属性,以及实践经验等

<sup>①</sup> 周斌:《党旗引领新时代政法事业谱写新篇章》,《法制日报》,2019年1月31日,第1版。

<sup>②</sup> 《郭声琨强调增强政治自觉强化责任担当切实将习近平总书记重要讲话精神落实到位》,《人民日报》,2019年1月27日,第4版。

<sup>③</sup> 周强:《最高人民法院工作报告》,《人民日报》,2019年3月20日,第6版;最高人民法院网:《张军:把党的绝对领导贯穿检察工作全过程各环节》, [https://www.spp.gov.cn/tt/201902/t20190222\\_408978.shtml](https://www.spp.gov.cn/tt/201902/t20190222_408978.shtml)。

方面阐释与论证党领导政法工作的正当性。<sup>①</sup>李林、陈卫东等从条例的实际效用出发,指出条例对政法工作规范化、制度化的突进,有助于加快政法领域全面深化改革的推进。<sup>②</sup>秦前红等在肯定了《条例》对新时代政法工作的推进之余,认为部分内容仍停留在制度设计层面,具体的实施细节仍需进一步明晰。<sup>③</sup>目前各界对《条例》的回应主要见诸报端,尚缺乏从历史和理论的角度更系统的研究。

## 一、党管政法与政法系统

“系统”,又称“口”,是指职能相近的一组党政机构组成的体系。“归口管理”是上世纪 50 年代后期,经历了新中国成立初期党政“适度分离”的摸索,党政关系紧密联系后,党通过党内职能部门对国家和社会事务实行有效管理和控制。<sup>④</sup>党对政法系统的归口管理,是指政法机关(公检法司安,即两院三部)在党的领导下行使审判权、检察权、侦查权和执行权。政法委员会是党领导政法工作的职能部门。新中国成立以来,党对政法领导的“度”与具体的组织抓手也在不断调整。随着改革开放的推进,政法系统内两院三部之间的关系日益复杂,各政法单位之间的权力既分散又相互制约、监督。这种“小权分散”的碎片化运作态势一方面强化了党管政法原则,另一方面又随着改革的进展,因为党的领导的多重代理关系而难免陷于进一步的冲突状态。

### (一) 党管政法的“度”与组织抓手

党管政法的“度”与组织抓手历经数次反复。在党管政法的程度方面,新中国成立初期曾有一段党委决策时期,1979 年中央 64 号文明确取消了党委审批案件的制度,但在实践中,党委仍可以过问重大案件。<sup>⑤</sup>在党管政法的组织抓手方面,党委政法委逐渐明确为党领导政法工作的职能部门,归口管理逻辑日益清晰,特别是上世纪 90 年代以来,政法委的职责日益扩大,关于政法委存废的争议也成为学界热议的主题。也因此,我们以政法委的历史发展为脉络,探讨党管政法演变背后的政治逻辑。

学界对政法委的发展脉络已经作了极为细致的描述,我们无须赘述。<sup>⑥</sup>根据既有论述,我们大致可以将政法委的发展分为三个阶段(如表 1),1949 年—1958 年可以看作是政法委发展初期,政法委从最初的政务院下设的政治与法律委员会,到 1954 年修宪后先后成立的国务院第一办公室和中共中央书记处第一办公室,1958 年 6 月,中共中央成立财政、政法、外事等五大领导小组,明确规定各领导小组“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”。<sup>⑦</sup>同时,这也是政法系统地方建制初步发展时期,从 1958 年起,县以上的各级党委都成立了政法小组,政法小组不仅协调公检法的关系,而且逐步形成了重大案件要由党委审批的惯例。第二个阶段是改革开放伊始到 80 年代末,这是政法委的重建恢复期。政法委建制在“中央政法小组”“中央政法委员会”之间经历了两次组织与制度上反复,体现了“党管政法”与我国党政关系探索与发展的紧密联系。1978 年中央成立政法小组,1980 年中央撤销政法小组,成立中央政法委员会,经由 1979 年中央 64 号文的方向性调整,这个时期的政法委对个案参与的程度

① 周斌:《党旗引领新时代政法事业谱写新篇章》,《法制日报》,2019 年 1 月 27 日,第 4 版。

② 刘子阳:《完善监督制约体系提升执法司法公信力》,《法制日报》,2019 年 2 月 1 日,第 1 版。

③ 晓峰:《学者看法:秦前红解读〈中国共产党政法工作条例〉》, [https://mbd.baidu.com/newspage/data/landingsuper?context=%7B%22nid%22%3A%22news\\_9828207516283866146%22%7D&n\\_type=1&p\\_from=3](https://mbd.baidu.com/newspage/data/landingsuper?context=%7B%22nid%22%3A%22news_9828207516283866146%22%7D&n_type=1&p_from=3)。

④ 赖静萍:《当代中国领导小组制度变迁与现代国家成长》,南京:江苏人民出版社,2012 年,第 128—130 页;周望:《中国“小组机制”研究》,天津:天津人民出版社,2010 年;景跃进、陈明明、肖滨、谈火生、于晓虹:《当代中国政府与政治》,北京:中国人民大学出版社,2016 年,第 23 页。

⑤ 周永坤:《论党委政法委员会之改革》,《法学》2012 年第 5 期;侯猛:《“党与政法”关系的展开》,《法学家》2013 年第 2 期。

⑥ 周永坤:《论党委政法委员会之改革》,《法学》2012 年第 5 期;侯猛:《“党与政法”关系的展开》,《法学家》2013 年第 2 期;刘忠:《“党管政法”思想的组织史生成(1949—1958)》,《法学家》2013 年第 2 期;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。

⑦ 通常认为 1949 年政务院的政治法律委员会是党委政法委在新中国的源起,参见侯猛:《“党与政法”关系的展开》,《法学家》2013 年第 2 期;周永坤则认为政法委制度直接发端于 1956 年的中共中央法律委员会,参见周永坤:《论党委政法委员会之改革》,《法学》2012 年第 5 期。在此,本文采用学界通说。

显著降低，政法委的职责偏向“研究”“协助”“协调”。但同时，1980年中央政法委员会开始设立常设办公室，政法委也从“议事协调机构”转向“工作部门/职能部门”。<sup>①</sup>1990年3月，中共中央决定撤销原中央政法领导小组，恢复中央政法委员会，恢复原有的建制与功能。政法委步入了全面发展阶段。在这一时期，一系列中央文件逐步扩大了政法委的职责，1990年通知赋予政法委五项职责，1994年三定方案将政法委的职权扩大到了七项，而1994年中办28号文件将政法委职责进一步细化为十条，从而在规范、组织和实践层面上显著扩张了政法委的权威。<sup>②</sup>其一，1994年三定方案和1995年28号文都赋予了政法委协助党委组织部门考察管理政法干部的权力，从而赋予了政法委“协管干部权”。当然，政法委协管政法干部的力度在各地实践程度不一，学界的相关表述也不无矛盾之处。<sup>③</sup>其二，赋予政法委“维护社会稳定”“指导社会治安综合治理”职能。90年代以来，中央政法委员会与中央综合治理委员会合署办公。自此，依托乡镇级综治委，政法委的组织机构也从原有的县级延伸到乡镇一级，编制也相应扩大。同期，政法委也与中央其他议事协调机构合署办公，如维护稳定工作领导小组，防范和处理邪教问题领导小组，打黑除恶专项斗争协调小组，司法体制改革领导小组，依法治省、市、县领导小组等。合署办公增加了政法委员会的工作事务和人员编制，使得政法委原有的务虚职能得以务实强化。<sup>④</sup>最后，28号文件赋予中央政法委员会“指导下级政法委员会工作的职能”，并进一步规定“各级政法部门应当认真落实党委政法委员会执法监督意见，对无正当理由拒不落实的，应当追究有关人员的责任”，有学者认为，中央政法委员会由此确立了政法委员会执法监督对公检法各机关的绝对权威性。<sup>⑤</sup>

新中国成立以来，政法委的组织和职责经历了几起几落，而这又与中央对“党政关系”的思考息息相关。值得注意的是，在这一反复摸索的历史过程中，“党管政法”的理念始终如一，但在不同时期，党对如何领导和管理政法系统似乎有再三考量。即便在特殊时期政法委员会撤销建制期间，政法系统内仍存在某种形式的协调机构，但协调力度的大小，以及是否建立专门机构，以何种方式建构这种机构则是不同历史条件下多方角力的结果。虽然上世纪90年代以来，在中央政策层面，政法委在各方面进入了稳定发展期，但多位学者指出，政法委的权力运作仍带有强烈的个人特质。政法委作为党的职能部门，其权威的多寡往往与政法委书记本人在党内的排名相关，因此，政法委的权威带有很强的不确定性与较大的地方差异性。<sup>⑥</sup>在实践运作中，地方党委、政法单位党组也常常构成对党委政法委员会运作的制度性约束。侯猛指出：“在现实中，当政法委员会的倾向性意见与公检法部门不一致时，地方公检法部门往往可以绕开政法委员会向上级部门请示，或者先请示地方党委，提前定好调子”。<sup>⑦</sup>这可以看作是党的领导的竞争代理问题，在地方党委、党委政法委员会、政法单位党组之间构成了竞相代表党的意志的局面，这在相当程度上限制了党委政法委员会的发展。另外，90年代虽然是政法委员会稳步发展时期，也同时是法治建设蓬勃发展期，政法委员会的个案协调职能一度广受质疑与诟病，被认为是诸多冤假错案的根源，政法委员会“存废”问题一时间受到学界的广泛关注。<sup>⑧</sup>

① “工作部门”的表述最早见于1982年《关于加强政法工作的指示》，而“职能部门”的表述则见于1994年的三定方案，即《政法委员会机关职能配置、内设机构和人员编制方案》；参见刘忠：《“党管政法”思想的组织史生成（1949—1958）》，《法学家》2013年第2期；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。

② 参见表1。

③ 左卫民认为地方法院的人事任免中，绝大多数业务型普通法官及法院内部职能部门领导的实际任用权主要由法院内部掌握。外部主体，例如同级党委、组织部门及政法委员会一般都尊重法院内部党组所提出的意见，很少实质性地影响最终任免。而刘忠则认为，地方法院院长的任命权主要在上级党委与本级党委与拟任职法院的上级法院之间。参见左卫民：《省级统管地方法院法官任用改革审思——基于实证考察的分析》，《法学研究》2015年第4期；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。

④ 侯猛：《“党与政法”关系的展开》，《法学家》2013年第2期。

⑤ 参见表1。

⑥ 侯猛：《司法改革背景下的政法治理方式——基层政法委员会个案研究》，《华东政法大学学报》2003年第5期；段瑞群：《党委领导政法工作法治化的路径选择》，《法学》2016年第3期。

⑦ 侯猛：《“党与政法”关系的展开》，《法学家》2013年第2期。

⑧ 周永坤：《论党委政法委员会之改革》，《法学》2012年第5期；郭道晖：《实行司法独立与遏制司法腐败》，信春鹰、李林主编：《依法治国与司法改革》，北京：社会科学文献出版社，2008年，第57—74页；严励：《地方政法委员会“冤案协调会”的潜规则应该予以废除》，《法学》2010年第6期；陈永生：《冤案的成因与制度防范——以赵作海案件为样本的分析》，《政法论坛》2011年第6期。

表 1 党委政法委历史发展

时间	机构名称	定位与职责
1949年	政务院 政治与法律委员会	指导政务院内的政法部门（内务部，公安部，司法部，法制委，民委等） 联系并指导最高人民法院、最高人民检察署，政务院人民检察委员会
1954年	国务院第一办公室	内部协调，不负责协调最高法与最高检
1954年	中共中央书记处 第一办公室	主管政法
1956年	中共中央 法律委员会	办理中央交办工作，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
1958年	中央政法领导小组	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 直接隶属于中央政治局和书记处，向它们做报告
1978年	中央政法小组	协助中央处理最高法、最高检、公安部、民政部的一些政策方针问题；研究工作中带有方针、政策性的重要问题；协调四个部门的工作；审核四个部门报请中央批准或转发的文件；审核应由中央批准的死刑案件，并向中央提出处理意见；协调最高法与省、市、自治区和中央有关部门有不同意见的案件
1980年	中央政法委员会	负责指导并联系政法各部门的工作；研究处理全国政法工作中的重大问题，并向中央提出建议；协助中央处理各地有关政法工作的请示报告；协调政法各部门工作，对政法各部门共同的有关全局的问题，根据中央的方针、政策、指示统一认识，统一部署，统一行动；调查研究贯彻执行中央方针、政策和国家法律、法令的情况；调查研究政法队伍的组织情况和思想情况；办理中央交办的其他工作
1988年	中央政法领导小组	一般不开政法工作会议，不发文件，组织与职能大为削弱
1990年	中央政法委员会	五项职责：对政法工作进行宏观指导和协调，当好党委的参谋和助手；根据党中央的路线方针政策与总的部署，全局性部署一定时间内的政法工作；维护社会稳定；探讨政法工作的改革、研究加强政法队伍建设的重大问题；指导社会治安综合治理，对极个别有重大影响的，政策性特别强的或者有重大争议的疑难案件，协调有关部门的意见，具体办案由各部门依法各司其职；办理党中央交办的其他事项 1994年《中共中央政法委员会机关职能配置、内设机构和人员编制方案》规定了七项职权，包括：研究和讨论有争议的重大疑难案件；组织推动社会治安综合治理工作研究、指导政法队伍建设和政法各部门领导班子建设 1995年《中共中央政法委员会关于加强各级党委政法委员会工作的通知》（厅字〔1995〕28号文件）：政法委是“党领导政法工作的职能部门”，在职能方面增加了：组织、协调、指导维护社会稳定的工作；协助纪检、监察部门查处政法部门领导干部违法犯罪案件；指导下级政法委的工作

2014年10月的党的十八届四中全会决定明确规定，“政法委员会是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持”，这才为相关争论画上了休止符。<sup>①</sup>但上述实践中出现的党的竞争性代理等问题、党委政法委职责的进一步厘清与规范，仍需制度化解决方案。

## （二）政法系统内的小权分散

政法系统的另一特点是各政法单位之间的小权分散状态。这是新中国成立初期，我国比照苏联的刑事诉讼模式规定的公检法机关互相配合与制约关系的体现。改革开放后，公检法机关在刑事诉讼中“分工负责，互相配合，互相制约”的原则写入《刑事诉讼法》，并在1982年修宪时，作为“我国司法工作中长期行之有效的一项好经验”写入宪法，以根本法的形式加以确认。<sup>②</sup>

具体说来，政法系统内的小权分散表现在侦查权分散、检警关系和检法关系等多个方面。首先，在侦查权方面，我国采取根据案件类型分类配置侦查权的模式，普通刑事案件的侦查和预审由公安机关负责，职务违法与职务犯罪案件原属检察机关的自侦范围，由检察院立案侦查，监察体制改革后由监委调查，但检察院仍保留一定的侦查权；此外，间谍、特务案件的侦查权由国家安全机关行使；军队保卫部门与监所

①《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》，2014年10月29日，第1版。

②韩大元、于文豪：《法院、检察院和公安机关的宪法关系》，《法学研究》2011年第3期。

也都有一定的侦查权。由此引发的负面后果是，一旦侦查权交叠，会引发相关部门之间的龃龉，侦查机关之间可能会互相推诿过于敏感或过于边缘的案件，也可能会争夺有实际利益的案件。<sup>①</sup>其次，在检警关系中，检察院有监督公安机关立案、侦查、预审的权力，监察体制改革后也有审查监察机关移送起诉的案件并作出退补侦查决定或不起诉决定的权力。公安机关与监察机关依法可以提请复议复核。由于各机关内部绩效考核的相关规定，被退补侦查或检察机关不批捕不起诉的决定，对侦查机关来说是办错案的标志。因此，在实践中经常会出现检警之间多次复议复核，请求政法委协商的情况。最后，在检法关系中，法检两院宪法关系对等，但改革以来两院在机构、编制甚至改革方案中都有一定的竞争与攀比。<sup>②</sup>在诉讼制度中，一方面法院与检察院在刑事诉讼中是决定权与请求权的关系，有主辅之分。<sup>③</sup>另一方面，我国宪法赋予检察院法律监督的职能，在实践中，检察院以抗诉的方式反击法院的情况也时有发生。<sup>④</sup>过去几十年来，法检两院围绕法律监督多次角力，上世纪八九十年代，法检两院的冲突达到了顶点，双方都试图通过单方面司法解释来限制对方，如最高法院单方面规定了一次抗诉、上级抗诉原则，并始终排斥检察机关对法院调解和执行的监督。<sup>⑤</sup>2008年以来，检察监督的范围大幅扩张，手段更为丰富，逐渐确立了全面全程监督的基本原则，法检双方的角力仍然是我国司法实践的日常。

在权责分立，互相监督的态势下，政法机关之间的利益纠纷与权力摩擦日益增多，一方利益的实现通常是以牺牲另一方的利益为代价。特别90年代中期以来，改革开放进入“再集权”时期，政府部门包括法检两院都相继实施绩效考核制度，强化对下级部门的考核监督。同时，随着司法改革的逐步推进，法检两院的人财物制度都发生了一些变化，两院也日益强调积极创造良好的司法环境，主动争取党和人大对其工作的支持。新中国成立初期乃至改革初期的“公安独大”现象不再，三机关的冲突与龃龉加剧，在这种情况下，地方党委与政法委充任居间协调的角色，领导政法工作也就成为必然选择。换言之，政法机关的小权分散与党管政法之间存在紧密的组织联系与促进关系，小权分散促进了党对刀把子机关的掌握。值得注意的是，政法机关间小权分散的格局同时也进一步诱发和加剧了前述“党的领导”的竞争性代理问题。党委、党委政法委以及政法机关党组之间的权力架构很大程度上也决定了政法系统内部冲突的解决结果。

## 二、《中国共产党政法工作条例》与新时代的政法工作

作为第一部专门对政法工作进行规范的党内法规，《条例》于2018年2月列入党内法规二五规划，由中央政法委牵头起草，中央政法单位参加，经过多方征求意见，数易其稿，最终才达成共识，于2018年12月通过审议，2019年1月正式印发。<sup>⑥</sup>《条例》共九章三十九条，除第一章总则和第九章附则外，其他七章对中国共产党领导下的政法工作作出了具体规定。

### （一）《政法工作条例》中的党管政法

为落实与贯彻“党管政法”原则，《条例》明确了党对政法工作的绝对领导，并进一步规定了党管政

① 以基层自治组织管理人员的调查监督为例，这属于公安和检察院受理的共管范围，前者负责职务侵占罪，后者负责贪污罪，但在实践中由于基层情况复杂，定罪难度大等因素，加上相当一部分人员是非党员，导致基层组织管理人员常成为阳光照射不到的阴暗面。因此，这部分群体常常游离于法制监督之外。参见《〈中华人民共和国监察法〉案例解读》，北京：中国方正出版社，2018年，第135—139页；刘宝锋、张向东：《征地补偿款案中的定罪分析》，《法制与社会》2015年第25期；刘忠：《“从华北走向全国”——当代司法制度传承的重新书写》，《北大法律评论》2010年第1期。

② 刘忠：《规模与内部治理——中国法院编制变迁三十年（1978—2008）》，《法制与社会发展》2012年第5期。

③ 许永俊：《多维视角下的检察权》，北京：法律出版社，2007年。

④ 例如在量刑建议的采纳问题上，量刑建议采纳率往往被认为是衡量公诉人业务能力的一个重要标志，因而一旦量刑建议不被法院采纳，有可能会引发检察机关的抗诉。参见陈光中、彭新林：《我国公诉制度改革若干问题探讨》，《法学研究》2011年第4期。

⑤ 汤唯建：《民事诉讼法的全面修改与检察监督》，《中国法学》2011年第3期；谢康、蔡荣荣：《论民事检察抗诉制度的修改与完善——以2007年〈民事诉讼法〉的修改为视角》，《西南农业大学学报》2010年第1期。

⑥ 周斌：《党旗引领新时代政法事业谱写新篇章》，《法制日报》，2019年1月31日，第1版。

法的“上下左右”路线图：不仅明确了党中央对政法工作的绝对领导，也规定了地方党委、政法委以及政法单位党组领导政法工作的主体责任。<sup>①</sup>

### 1. 党对政法工作的绝对领导

《条例》开宗名义，表明制定条例的目的是“坚持和加强党对政法工作的绝对领导，做好新时代党的政法工作”。在政法工作应遵循的原则中，也进一步阐明政法工作应当“坚持党的绝对领导，把党的领导贯彻到政法工作各方面和全过程”。值得注意的是，在现有的归口管理体制中，“绝对领导”是一个非常罕见的提法，作为一套发端于南昌起义，奠基于三湾改编，定型于古田会议的根本原则与制度，过去仅用于描述党军关系。<sup>②</sup>时至今日，党对其他“系统”的领导，仍然以“全面领导”而非“绝对领导”描述。在 2015 年 5 月发布的《中国共产党统一战线工作条例》（下称《统战条例》）中，强调的是党对统一战线的领导。在与干部管理、纪律检查相关的工作条例中，强调的也是坚持和加强党的全面领导或集中统一领导。<sup>③</sup>也就是说，政法系统是军队系统之外，唯一由党“绝对领导”的工作系统。这一方面，在逻辑上与新中国成立之初将政法系统视为“掌握生杀予夺大权的刀把子”的表述一脉相承；也与《条例》第 3 条中强调的政法工作的“专政职能”相应和。<sup>④</sup>

当然，细数党的文件中相关表述，“绝对领导”的提法早在 2004 年的全国政法工作会议中就已出现，时任中央政法委书记罗干在发言中指出：“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>⑤</sup>“绝对领导”的表述在之后的政法工作会议中反复出现。从这个意义上讲，《条例》中的绝对领导条款仅是这一原则在新时代的制度性表述。

### 2. “党管政法”的上下左右关系

党的绝对领导在组织上又是如何体现的？《条例》史无前例地以大半篇幅区分了党中央与地方党委、政法委和政法单位党组对政法工作的领导，确认了“党管政法”的“上下左右”关系。第二章确立了党中央对政法工作的绝对领导，第三章到第五章规定了地方党委、政法委与政法单位党组领导政法工作的主体责任。《条例》的第 7、8 条明确了党中央对政法工作的绝对领导职权，包括决定政法工作大政方针、决策部署事关政法工作全局和长远发展的重大举措，管理政法工作中央事权和由中央负责的重大事项等。第三、四、五章分别规定了地方党委、政法委、各政法单位党组的领导——而非“绝对领导”。概言之，各方共享的一般性职责包括贯彻落实中央关于政法工作的大政方针、组织实施政法改革方案，加强政法队伍建设等。相较于政法委的十项职责，地方党委的职责更具有统筹性与协调性，强调地方党委对政法工作与其他领域工作的协调、对政法舆情动态的分析掌握等。而政法单位党组（党委）的领导主体责任主要包括在本单位内贯彻落实党的政法工作部署，推动本单位的深化改革，加强政法队伍建设等。

值得注意的是，这种“上下左右”的区别性表述也同样未见于同期或后来的党内法规中。以《统战条例》为例，条例规定了党对统战工作的领导，以及中央与地方各级党委开展统战工作的职责，明确规定了统战部是党委主管统战工作的职能部门，但并没有区分党中央、地方各级党委以及统战部之间的职权。<sup>⑥</sup>那么，为何在政法系统中必须明晰党的领导“上下左右”关系，并作出党中央的绝对领导与其他主体的领导职责之分？一方面，这种“上下左右”关系是“民主集中制”原则以及由此衍生的“四个服从”关系在政法系统的制度性体现。具体说来，就是“下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的

① 周斌：《党旗引领新时代政法事业谱写新篇章》，《法制日报》，2019 年 1 月 31 日，第 1 版。

② 景跃进、陈明明、肖滨、谈火生、于晓虹：《当代中国政府与政治》，北京：中国人民大学出版社，2016 年。

③ 《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，《人民日报》，2015 年 5 月 26 日，第 1 版。

④ 刘忠：《“党管政法”思想的组织史生成（1949—1958）》，《法学家》2013 年第 2 期；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。

⑤ 罗干：《罗干谈政法综治工作》，北京：中国长安出版社，2015 年，第 196 页。

⑥ 《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，《人民日报》，2015 年 5 月 26 日，第 1 版。

全国代表大会和中央委员会”<sup>①</sup>。另一方面，这也与我们在之前所探讨的政法系统的小权分散态势，以及由此引发的党的领导的竞争性代理问题有关。这既是对政法系统内部各主体间碎片化运作的制度性回应，也是对改革以来纵向上的权力分散，即长期困扰我国司法实践的地方保护主义问题的回应。

## （二）党委政法委的定位与职能

《条例》第3条将政法工作定位为“党和国家工作的重要组成部分，是党领导政法单位依法履行专政职能、管理职能、服务职能的重要方式和途径”，也明确政法委作为“党委领导和管理政法工作的职能部门，是实现党对政法工作领导的重要组织形式”。进而在第12条，《条例》列举了政法委的十大职责，与上世纪90年代以来政法委逐步扩张的职责比较，《条例》既是对过去政法工作经验的总结与再次确认，更是对政法委职责与运作的重新规范。在一定程度上，其规范意义甚至高于确认意涵。

《条例》第四章以“政法委的领导”为题，规定了政法委的领导主体责任。较之于政法委创建初期的“指导与联系”职能，这一定位显然更进一步。然而细究《条例》规定的十项职责，政法委对政法工作的领导仍然是偏向“协调”“统筹”和“督促”。一方面，《条例》第12条确认了政法委90年代以来通过合署办公扩张的职能，如统筹协调社会治安综合治理、维护社会稳定、反邪教、反暴恐等有关国家法律法规和政策的实施工作，也确认了颇受争议的政法委的人事协管权。但另一方面，在个案协调、请示报告和决策执行的维度上，《条例》重新规范了政法委与各政法单位的关系，在一定程度上限制了政法委的职权。

首先，在个案协调方面，《条例》第12条赋予政法委协调政法单位之间有关重大事项，统一政法单位思想和行动的职责。但一方面，《条例》并未明文规定政法委的协调后果，这与前述1995年28号文件的表述不同。另一方面，《条例》刻意区分了“重大事项”和“重大案件”。政法委的职责只包括协调“重大事项”，而第14条授权政法单位党组（党委）“研究影响国家政治安全和社会稳定的重大事项或重大案件，制定依法处理的原则、政策和措施”。此处的表述意味深长地区分了“重大事项”与“重大案件”。

其次，在请示报告的规定中也出现了同样的表述。《条例》第六章分别规定了请示和报告两种情形，其中关于个案的表述只出现在报告而非请示的事项中。第19条规定中央政法委、中央政法单位党组（党委）向党中央报告“具有全国性影响的重大突发案（事）件重要进展和结果情况”。第20条规定，中央政法单位党组（党委）和省级党委和政法委应向中央政法委报告，“有关地区、部门之间存在分歧，经反复协商仍不能达成一致，需要中央政法委员会协调的重大事项”。也就是说，在请示报告制度中，政法单位党组仅应向上级党组织“报告”重大案（事）件，向同级政法委“请示”重大事项。条例对“重大事项”与“重大案件”的区分，“请示”与“报告”制度的区别可以看作是对政法委个案协调职责的限制甚至一定程度上的否定。当然，正如秦前红教授所指出的，“重大事项”的提法仍过于原则和抽象，具体的落地尚有待观察。<sup>②</sup>

最后，在决策执行的维度上，《条例》规定对党中央和上级党组织的决定、决策部署与指示，各有关地方党委、政法委、政法单位党组（党委）必须坚决贯彻执行。政法委作为党委领导和管理政法工作的职能部门，其决定尚不能与一级党组织的决议等同。此外，《条例》第32条也强调了政法委向同级党委的全面述职制度。由此，《条例》虽然确认了政法委对政法工作的领导主体责任，但在具体运作中进一步规范了政法委的职责。

2019年，《条例》的出台可以看作是对党管政法历史经验的制度性重塑。《条例》重申了党中央对政法系统的绝对领导，创造性地阐发了党管政法的“上下左右”关系。具体到政法委的定位与职责，《条

①《中国共产党章程》，第10条1款，中国共产党第十九次全国代表大会部分修改，2017年10月24日通过。

② 晓峰：《学者看法：秦前红解读〈中国共产党政法工作条例〉》，[https://mbd.baidu.com/newspage/data/landingsuper?context=%7B%22nid%22%3A%22news\\_9828207516283866146%22%7D&n\\_type=1&p\\_from=3](https://mbd.baidu.com/newspage/data/landingsuper?context=%7B%22nid%22%3A%22news_9828207516283866146%22%7D&n_type=1&p_from=3)。

例》肯定了政法委作为党委领导和管理政法工作的职能部门的定位，系统清理了政法委的职责，但在决策执行、请示报告、个案协调方面，特别通过区分“重大事项”和“重大案件”保障了政法单位的个案研判权，限制了政法委的个案协调职能。从这个意义上讲，《条例》规范了政法委的职责与运作。

### 三、党政体制重构中的政法工作

“党管政法”原则及其组织体现的演变与我国党政体制的发展息息相关。2019年《条例》对政法工作、特别是对政法委职责的进一步规范，背后的逻辑正是十八大以来全面深化改革进程中的党政体制重构。在本轮改革中，党政关系呈现出“愈加紧密的发展态势”，归口管理逻辑复兴，党内法规体系化，监察制度改革稳步推进，这些时代变革深刻地影响着政法系统的改革。

#### （一）党和国家机构改革与归口管理

2018年2月，十九届三中全会通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》（下称《机构改革决定》）和《深化党和国家机构改革方案》，随后全国人大批准了改革方案，由此启动了改革开放以来第八次也是“迄今为止规模最大的一次机构改革”。本次改革首次提出了“党和国家机构”这一重要概念，并在这一概念的统摄下，囊括了党政军群四大体系的所有公共机构。<sup>①</sup>归口管理逻辑的复兴是本次改革的鲜明特色，而这正是通过厘定党和国家重大工作，并重构党政体制以确保党对重大工作领导的实现。《机构改革决定》列举了十六项事关全局的重大工作领域，包括深化改革、依法治国、经济、农业农村等。根据这些工作领域，党中央设置了几乎一一对应的中央机关，这种对重大工作领域的全覆盖，其广度与深度远超之前的机构改革，体现出党政关系“愈加紧密的发展态势”。<sup>②</sup>

此外，本次机构改革基于“一类事项原则上由一个部门统筹，一件事情原则上由一个部门负责”的大部制原则，将职能重合交叉的党政部门合署或合并，将工作归口党中央统筹协调，同时对党中央的职能部门，议事协调机构，派出机构、直属事业单位也进行了进一步的整合与重组，系统地梳理了党中央归口管理格局。<sup>③</sup>对原本没有对口领导机构的系统，本次改革新组建的中共中央全面依法治国委员会、中央审计委员会、中央教育工作领导小组等机构实施归口管理制度；对机构重叠职能交叉的机构也进行了撤并调整，例如裁撤中央维护海洋权益工作领导小组，中央机构编制委员会归口中央组织部管理等。值得注意的是，当前对党和国家重要工作的定义与区分，仍不乏一定的职责交叉，例如经济审计工作与纪检监察系统工作，依法治国委与政法委，监察委与政法委等。<sup>④</sup>党内机构之间的交叉与重合对归口管理逻辑的运作提出了新的挑战。

在归口管理逻辑复兴的时代背景下，政法委作为党领导和管理政法系统的职能部门，其定位、组织、职责的进一步梳理与制度化也是题中应有之义。在本次党和国家机构改革中，中央社会治安综合治理委员会及办公室、中央维护稳定工作领导小组及办公室撤销，其职能统一归政法委承担，此外，中央防范和处理邪教问题领导小组及办公室部分职能也划归政法委。这既是对政法委原本运作实践的制度性体现，也是在归口管理逻辑复兴的大前提下，保证党实施集中统一领导，减少多头管理，减少职责分散交叉的意义所在。

#### （二）党内法规与法治建设

十八大以来，全面推进党内法规体系建设提高到重要战略地位。2013年5月发布的《中国共产党党内法规制定条例》（下称《制定条例》）被认为是第一部党内“立法法”。同年11月，党内首个法规制定工作五年规划纲要诞生，对党内法规制度体系的完善作出部署。党的十八届四中全会决定强调“党内法规与

① 许耀桐：《党和国家机构改革：若干重要概念术语解析》，《上海行政学院学报》2018年第9期。

② 秦前红、陈家勋：《党政机构合署合并改革的若干问题研究》，《华东政法大学学报》2018年第4期。

③ 刘鹤：《深化党和国家机构改革是一场深刻变革》，《人民日报》，2018年3月13日，第6版。

④ 马怀德：《〈国家监察法〉的立法思路和立法重点》，《环球法律评论》2017年第2期；秦前红：《国家监察体制改革宪法设计中的若干问题思考》，《探索》2017年第6期。

国家法律的衔接与协调”，并明确将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系。2016年12月中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》，提出到建党100周年时，形成比较完善的党内法规制度体系。十八大以来，党内法规制度建设步入快车道，重新制定及修订了180多部重要党内法规，基本建立了党内法规制度体系的“四梁八柱”，总体实现了有规可依。<sup>①</sup>

近年来，中央相继印发了一系列法规文件，在2019年8月修订了《党内法规制定条例》《党内法规和规范性文件备案规定》，制定《执规责任制规定》，对党内法规工作进行了“全链条的制度规范”。这一系列规范明确定义了党内法规，区别了党内法规与其他党内规范性文件；明确了党内法规的制定事项，特别是“只能由”党内法规作出规定的事项；建构了党章、中央党内法规、部门党内法规（中央纪律检查委员会以及党中央工作机关制定的党内法规）和地方党内法规（省、自治区、直辖市党委制定的党内法规）的位阶，首次明确规定部门党内法规的效力高于地方党内法规；修改了2012年规定，规定不同部委制定的党内法规对同一事项作出的规定相冲突的，提请党中央处理，而非负责法规工作的机构审核。《备案规定》也确立了有件必备、有备必审、有错必纠的原则，确立了政治标准作为备案审查的首要标准，更为重要的是，确立了全方位审查的原则与步骤，细化合规性、合法性、合理性、规范性审查的标准。同时，本次修订还创制了执规责任制，意在破解党内法规执行难的问题。<sup>②</sup>当然，新的党内法规制定、备案、执行体系的建立，是否能够弥补过去实践中的诸多缺憾，尚待进一步落实。<sup>③</sup>“党内立法法”体系的建立，与党政体制重构、归口管理逻辑复兴，实现党的集中统一领导的时代逻辑相勾连。党内法规体系化正是为了避免权力的越位与滥用，依法合规对权力进行制约，构建党规和国法等完备的社会主义法治体系。

从这个意义上讲，《条例》正是以党内法规的形式将政法工作纳入到党内制度体系中，有助于实现政法工作中权力的自我规训，实现依法治国与依规治党的有机统一。特别是《条例》对党管政法的“上下左右”格局的规定、对“重大事项”和“重大案件”的区分，都彰显了党的领导和法治建设之间的联系，显示出党内法规和国家法律对接的积极性与主动性，体现出党治与法治之间的相互促进关系。

### （三）监察体制改革与竞争性代理问题

为建立集中统一、权威高效的监察体系，中央于2016年末在北京等三省市试行监察体制改革。十九大后，监察体制改革在全国铺开。这场“事关全局的政治体制改革”对政法系统的运作也产生了重大影响。《监察法》规定，各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，负责调查职务违法和职务犯罪。2018年《宪法修正案》和《监察法》都规定了“监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约”。2018年《刑事诉讼法》的修订也进一步规定了监察委与检察院、法院等司法机关的衔接问题。然而，诸多学者也著文指出，当前具体的衔接细节上有待进一步明确，监察委与检察院、法院在案卷移交、证据对接、强制措施衔接、审查受案和非法证据排除等方面需要加强合作与制约。<sup>④</sup>如我们在“小权分散”小节中所探讨的，过去公检法三机关的配合与制约关系造成了政法系统内部运作中的小权分散态势，而小权分散态势又凸显了党的领导的重要性，地方党委、政法委等可以充任居间协调的角色，这构成了政法系统内部小权分散与党管政法之间的组织逻辑。

①《加强新时代党内法规制度建设的重要举措——中央办公厅负责人就〈中国共产党党内法规制定条例〉等3部党内法规答记者问》，《今晚报》，2019年9月16日，第3版。

②《加强新时代党内法规制度建设的重要举措——中央办公厅负责人就〈中国共产党党内法规制定条例〉等3部党内法规答记者问》，《今晚报》，2019年9月16日，第3版；参见2019年8月30日中共中央政治局会议修订的《中国共产党党内法规制定条例》；2019年8月30日中共中央政治局会议修订的《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》；2019年8月30日中共中央政治局会议审议批准，2019年9月3日中共中央发布的《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》。

③ 秦前红、苏绍龙：《党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径》，《法律科学》2016年第5期。

④ 马怀德：《国家监察体制改革的重要意义和主要任务》，《国家行政学院学报》2016年第6期；秦前红：《国家监察体制改革宪法设计中的若干问题思考》，《探索》2017年第6期；陈光中、邵俊：《我国监察体制改革若干问题思考》，《中国法学》2017年第4期；秦前红：《困境、改革与出路：从“三驾马车”到国家监察——我国监察体系的宪制思考》，《中国法律评论》2017年第1期；秦前红：《监察体制改革的逻辑与方法》，《环球法律评论》2017年第2期。

然而,在一定程度上,监察体制改革挑战了这一组织联系。在职务违法和职务犯罪案件中,由于纪委监委合署办公,而纪委在党内工作机关的位阶一般来说较高,政法委难以继续充任居间协调的角色。<sup>①</sup>在实践中,监委调查的案件如果出现需要协调的事由,多数情况下是由纪委监委直接出面,请检察院、法院共同协调。为应对监察体制改革带来的司法衔接问题,各地检察机关也实施了一系列改革措施,如“捕诉合一”“提前移送”“先行拘留”“提交介入”等,在相关案件正式进入司法程序前设置一定的协调程序,而多数协调程序并不涉及政法委的牵头。<sup>②</sup>也就是说,在职务违法和职务犯罪案件中,纪委监委成为党的政策方针的强有力的竞争性代理人。《条例》正是在这种强竞争的态势下,以党内法规高姿态的确认了政法委的领导主体责任,为新时代政法工作的开展奠定了基础。然而,就职务违法和职务犯罪案件中可能出现的协调问题而言,《条例》规定的“上下左右”关系并不能完全涵盖纪委监委与政法委和各政法单位间关系,《条例》赋予各级地方党委协调政法工作与其他重大工作间关系,也赋予政法委“完善与纪检监察机关工作衔接和协作配合机制”的职责,目前看来,这些规定尚有失简单,需要在实践中进一步发展。

#### (四) 小权分散新态势与党管政法

监察体制改革给政法系统带来的第二个影响是加剧了系统内小权分散的态势。纪检机关、行政检察机关和检察机关反贪、反渎和预防职务犯罪力量的合署办公,对检察机关的职权与人员编制产生了深刻的冲击和影响。在人员转隶方面,2016年—2018年间,全国检察系统反贪、反渎、预防职务犯罪部门共4.5万人转隶到纪检机关,划转编制6.1万个。<sup>③</sup>在职权调整方面,监察委应有多大程度的调查权和检察机关应保留多少侦查权是改革中最拉锯的问题。<sup>④</sup>2018年《刑事诉讼法》保留了检察机关直接受理案件的侦查权。<sup>⑤</sup>同年12月的《最高人民法院职能配置、内设机构和人员编制规定》,明确将检察院对14个罪名案件的侦查权划归最高检第五检察厅。<sup>⑥</sup>一般认为,检察自侦权范围的极大缩水严重影响了检察机关的权威,因为“我国检察机关之权威,一般多认为源于对职务犯罪的侦查权”。此外,自侦权的极大丧失会使检察院丧失支撑公益诉讼的重要武器。<sup>⑦</sup>

检察机关的回应颇为意味深长。2018年底,最高检完成内设机构改革,共设十个检察厅,创建第九检察厅,负责未成年人检察业务;按照普通犯罪、重大犯罪、职务犯罪、新型犯罪的内在逻辑关系和案件类型设立第一到第四刑事检察厅,实施捕诉合一。特别值得注意的是,最高检把原来由民事行政检察厅负责的民事检察、行政检察和公益诉讼检察工作分设为第六、七、八检察厅,检察自侦案件与原刑事执行检察厅合并为第五检察厅。通过本次内设机构改革,最高检办案人员由原来的246名扩充到接近300名,同时编制也达到了400余名,在一定程度上弥补了监察改革带来的人员编制上的流失。<sup>⑧</sup>虽然最高检并未公布各检察厅的人员配置,但民事检察与行政检察分设两厅说明在未来的法律监督中检察院在民事和行政抗诉中投入的力量将翻倍。从目前公布的各省检察院内设机构改革的状况来看,地方检察院内设机构改革基本

① 党的纪律检查委员会受同级党代表大会选举并对代表大会报告,其职权由党章专门规定。在《中国共产党工作机关条例(试行)》中,纪律检查机关也被列为党的工作机关。历史上,纪委究竟是一套班子还是一个部门,颇有反复。这种反复也体现在我们的相关访谈中,有受访者也提到了纪委从党章的角度讲是党的领导机关,政法委是党的职能部门。参见《中国共产党章程》(2017年修改)《中国共产党工作机关条例(试行)》(2017年施行),第3条。参见钱茂章:《我看纪委书记升位》,《创造》2004年第6期。

② 参见马迪、李晓娟:《监察体制改革背景下检察机关开展职务犯罪检察工作的实证研究》,《中国检察官》2018年第17期;潘金贵、王志坚:《以审判为中心背景下监察调查与刑事司法的衔接体制研究》,《社会科学研究》2018年第6期。

③ 钟纪言:《改革开放40年纪检监察事业的创新发展》,《中国纪检监察报》,2018年12月18日,第3版。

④ 秦前红:《国家监察体制改革宪法设计中的若干问题思考》,《探索》2017年第6期。

⑤ 参见《中华人民共和国刑事诉讼法》(2018年修正)第19条。

⑥ 《国新办举行2019年首场新闻发布会最高检领导就内设机构改革答记者问》,《检察日报》,2019年1月4日,第1版。

⑦ 秦前红:《困境、改革与出路:从“三驾马车”到国家监察——我国监察体系的宪制思考》,《中国法律评论》2017年第1期;秦前红:《国家监察体制改革宪法设计中的若干问题思考》,《探索》2017年第6期。

⑧ 《国新办举行2019年首场新闻发布会最高检领导就内设机构改革答记者问》,《检察日报》,2019年1月4日,第1版。

采取了相同的民事、行政、公益诉讼检察业务分立的策略。<sup>①</sup>抗诉制度一向是法检两院冲突的焦点，可以预见本次内设改革后法检之间在抗诉方面的冲突与龃龉难免增加。

检察院的另一项改革措施则遭到法院系统的普遍反对。2018年6月11日，最高人民检察院检察长张军以首席大检察官身份列席最高人民法院审判委员会，这自1949年以来尚属首次。据统计，截至2018年11月，全国31个省级检察院的检察长均已列席高级法院的审委会。<sup>②</sup>这一措施遭遇了学界的激烈批评，甚至有学者建议删除法院组织法的相关规定。<sup>③</sup>有趣的是，2019年6月，福建省高级人民法院审判委员会邀请了该案辩护律师到会陈述辩护意见。对此，福建高院在肯定了检察长列席审委会制度的积极意义的同时，认为在听取检察机关意见时，邀请辩护律师到会陈述意见，目的在于促进审判委员会充分听取控辩双方对案件关键事实的陈述及主张，努力把每一件案件都办成经得起历史和法律检验的铁案。<sup>④</sup>

无论是分设民事检察与行政检察厅，还是高层级大规模落实检察长列席审委会制度，在一定程度上都可以看作是职权与编制受到监察制度改革挤压的检察机关进行制度性回应的方式，而无一例外，这种回应都指向了同在政法系统内的法院。监察制度改革增加了政法系统内部小权分散的程度。正如我们在小权分散与党管政法关系小节中所讨论的，当政法系统内小权分散态势紧张时，对政法委的协调功能的需求也会增强。这种加剧的小权分散态势需要制度性的解决方案。但同时，《条例》通过区分“重大事件”和“重要案件”，在相当程度上弱化了政法委的个案协调功能。也就是说，当前的改革态势同时存在加强与弱化政法委个案协调功能的要素。在规范政法工作的大前提下，政法单位之间的协调最终将有赖于十八大以来“以审判为中心”改革的真正落地。从这个角度上讲，《条例》背后的逻辑既是在新时代强化党的集中统一领导，又有规范政法委的职责与作为，从而协调“党治”与“法治”的意涵。<sup>⑤</sup>

#### 四、结论

《宪法》修改、《监察法》颁行以及党和国家机构改革的深化，标志着我国党政体制正在进行一次基础性的更凸显中国特色的重构。《条例》以党内法规的方式重申了党对政法工作的绝对领导，这是党管政法历史经验的制度性重塑，也是对政法系统内部“小权分散”碎片化运作和司法实践中狭隘的地方保护主义的有力回应。《条例》通过厘清党中央与地方各级党委、党委政法委和政法单位党组（党委）不同主体对政法工作的领导责任，深刻描绘了“党管政法”的“上下左右”关系，这正是“民主集中制”原则以及由此衍生的“四个服从”关系在政法工作中的具体化。《条例》肯定了党委政法委作为党领导和管理政法工作的职能部门这一定位，明确清理和规范了政法委的职责权限，既以成文法规的形式将政法工作实践加以制度化，包括再次明确党委政法委的人事协管权，又在决策执行、请示报告、个案协调等方面，通过区分“重大事项”和“重大案件”，规范和限制了政法委的个案协调职能。

《条例》对政法工作的制度化与规范化，其背后的逻辑正是十八大以来全面深化改革进程中党政体制的调整与重构。本轮党和国家机构改革厘定了各项事关全局的党和国家重大工作，并据此调整了党中央的工作机关，实现了对重大工作领域的全覆盖，昭示着归口管理逻辑的复兴。《条例》的起草与发布也是党内法规系统化在政法工作中的表现。未来政法工作的进一步开展也将受到党规和国法的双重规范。监察体制改革造就了政法工作中的竞争性代理问题，也在一定程度上加剧了政法系统内部“小权分散”态势。《条例》正是在党政统筹的历史节点，以党内法规的形式高姿态地确认了党委政法委对政法工作的领导主

① 浙江、甘肃等省采取了类似方案。参见范跃红、龚婵婵：《浙江省检察院内设机构改革工作进入全面实施阶段》，中国青年报，2019年4月3日；朱雅琴：《省检察院机关内设机构改革基本完成》，《甘肃日报》，2019年4月5日，第2版。

② 王文秋：《检察长列席法院审委会：打破控辩平衡，学界争议难休》，《新京报》，2018年12月26日，第A14版。

③ 顾永忠：《检察长列席审委会会议制度应当取消》，《甘肃政法学院学报》2017年第4期。

④ 叶智勤：《福建高院审委会邀请律师列席 首次！律师到会陈述辩护意见》，福州晚报，2019年6月6日，第A8版。

⑤ 陈明明：《双重逻辑交互作用中的党治与法治》，《学术月刊》2019年第1期。

体责任,规范了其职责与运行机制,从而为新时代政法工作的推进奠定基础。归口管理理念、政法系统的自我调适与平衡、党规与国法的协调不仅规范了政法工作,对党和国家其他重大工作的推进同样有一定的示范效应。但同时也应该注意到,《条例》对某些事项,特别是党内系统间协调的模糊处理。这说明当前体制改革仍有待进一步建章立制,依托民主集中制这一组织原则,妥善解决党政体制发展与完善过程中衍生出的体制机制性问题。

(责任编辑:天竞 编辑:王鑫)

## Promoting the Political-legal Work against the Backdrop of Political Reform

—— Interpreting the 2019 “Regulation on the Political-legal Work”

YU Xiaohong, YANG Hui

**Abstract:** Since the 18th Party Congress, our political system has undergone profound restructuring with Chinese characteristics. The “Regulation on the Political-legal Work” released earlier 2019 is the first party regulation on relevant work. It asserts the party leadership in the political-legal work but also intuitively regulates the “up, down, left and right” relationship among different party organs. The paper sets out to examine the 2019 Regulation. Specifically, we explore how it factors in forty years’ experience and also reflects the new consensus in the center. What is the political logic behind the 2019 Regulation? What are the political implications? The paper examines the logic of political-legal work in the new era from multiple perspectives, such as the revival of the party’s system, the self-discipline of the party, and coordination both within and out of the political-legal system.

**Key words:** party leadership in political-legal work, the “up, down, left and right” relationship, multiple agents problem