

新中国政法话语的流变

侯 猛

摘 要 新中国成立以来的政法话语的流变，首先体现在其概念外延即“词与物”关系的不断变化。目前政法概念的所指基本集中在审判、检察、公安、国家安全和监狱事务。政法话语的流变本质上体现的是话语—权力关系的重新确立和不断塑造。党领导建立了各级政法机关，确立了马克思列宁主义的法律观，形成了以阶级、专政、国家安全、两类矛盾、社会治理等关键词在内的一整套政法话语体系。这套政法话语与宪法话语并无根本冲突，各自发挥功能，可以共同纳入社会主义法治体系话语之内。

关键词 政法 党的领导 马克思列宁主义法律观 社会主义法治体系

作者侯猛，中国人民大学法学院教授（北京 100872）。

中图分类号 P9

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)02-0119-10

政法话语是中国共产党在长期领导政法工作的过程中，反复使用和不断改进的用语表达。政法工作中的很多用语，散见在党的各种文件和领导人的讲话中。2019年1月13日，中共中央印发的《中国共产党政法工作条例》（以下简称《政法条例》）开始施行。这是第一次以规范性文件的形式总结和提炼政法工作的经验，可以说是新中国成立70年以来政法话语的系统书写。

本文主要是从话语角度分析新中国政法体制。所谓话语，实际上是权力运作和权力关系的外在表达。^①有如权力制造知识的道理一样^②，权力也制造话语。这一套政法话语体系的意义，就在于它是“按照它的实际使用的历史发展来决定”^③，而不是按照来源或理论建构出来的。也就是说，要深描新中国成立以来政法话语的流变，必须细致分析其背后的党和国家权力的关系变迁过程。与此同时，政法话语一旦确立定型，又具有意识形态的功能，能动作用于权力体制本身^④，实际影响并塑造政法工作。

一、政法“词与物”的关系流变

与新中国成立初期相比，今天政法概念的外延已经发生了很大变化。在70年的历程中，政法一“词”所指的“物”——政法事务所涵盖的范围，时而扩大，时而缩小。这是伴随着其背后党和国家权力的力量关系的变化而变化。所谓力量关系，是指从关系本身出发来研究权力，对权力的分析“应当首先让它们在它们的复杂性中、它们的区别中、它们的特殊性中、它们的可逆性中得到评估：这样就把它当作

① 有关话语分析的讨论，参见诺曼·费尔克拉夫：《话语与社会变迁》，殷晓蓉译，北京：华夏出版社，2003年。

② 参见米歇尔·福柯：《规训与惩罚》，刘北成、杨远婴译，北京：生活·读书·新知三联书店，2012年，第29—30页。

③ 参见《马克思恩格斯选集》第四卷，北京：人民出版社，2012年，第241页。

④ 这就是阿尔都塞所说的，即使在阶级社会里，意识形态能动地作用于统治阶级本身，促使其改造并有助于改变其态度，从而使统治阶级适应其真实的存在条件（例如法律自由）。参见路易·阿尔都塞：《保卫马克思》，顾良译，北京：商务印书馆，2010年，第232页。

相互交叉、相互反射，焦距集中……的力量关系”。^①

在数十年的力量关系中，党的权力和国家权力不断发生变化。至少有四个标志性事件，深刻影响了政法概念的外延变化：一是 1949 年中央人民政府委员会的成立；二是 1954 年全国人民代表大会制度的建立；三是 1980 年中央政法委员会的设立；四是 2018 年中央全面依法治国委员会的组建。

新中国成立初期的政法工作范围十分广泛。除了公安、检察、法院、司法行政以外，也包括民政、立法、民族和监察事务。1949 年 9 月 27 日通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》第十八条规定，政务院设政治法律委员会。而将“政治法律”简称“政法”，首次出现在董必武就中央人民政府委员会组织法的起草工作向政协全体会议所做的报告中。他说：“关于联系与指导性的委员会，如政法、财经、文教等委员会是否列一级的问题……”^②在这里，政法与财经（财政经济）、文教（文化教育）并列，均是一类政府事务的归口管理简称。即政治法律委员会指导内务部、公安部、司法部、法制委员会和民族事务委员会的工作。1949 年 10 月 21 日，政务院政法委员会第一次会议召开时，“主持会议的董必武说明政法委员会的任务是负责指导内务部、公安部、司法部、法制委员会、民族事务委员会的工作，并受毛泽东主席和周恩来总理的委托，指导与联系最高人民法院、最高人民检察院和人民监察委员会”。^③在这一时期，党内政法口的组织建制也基本完成。1950 年 1 月 9 日，中共政务院总党组干事会全体会议召开。会上，周恩来宣布董必武为政法委员会分党组书记，彭真……为干事。^④政法委员会分党组（简称政法分党组）正式成立。在此前后，各政法机关分别成立了党的小组或联合党组，^⑤统一接受政法分党组的领导，由政法分党组来协调各政法机关的工作。^⑥

不过随着时间的推移，民政、立法、民族和监察事务逐渐从政法工作中剥离出去。首先是民族和监察事务。1953 年 1 月 4 日，政务院政法分党组干事会第二十三次会议，彭真发言指出：民族事务委员会的工作以后不再由政法分党组主管。^⑦2 月 21 日，政务院政法委员会第二十九次委务会议，彭真提出：监委及民委会今后归政务院直接领导，但民委会在组织系统上仍隶属于政法委。^⑧这样，到了 1953 年，政法口除了政法委员会以外，主要有七个单位。^⑨彭真在 1953 年 4 月 19 日的政法工作座谈会上就谈到：“政法委党组对中央起助手作用，所联系的公安、内务、司法、法委、高院、高检及政法干校七个单位……”^⑩其中，政法干校是中央政法干部学校的简称，当时直接由政法分党组联系。^⑪

1954 年 9 月，全国人民代表大会制度建立，直接导致民政和立法不再成为政法工作的主要任务。民主建政即是要建立各级人民代表会议，属于民政事务，由内务部具体牵头负责。^⑫这在新中国成立初期十分

① 参见米歇尔·福柯：《必须保卫社会》，钱翰译，上海：上海人民出版社，1999 年，第 248 页。

② 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》（一九四九年九月二十二日），《董必武法学文集》，北京：法律出版社，2001 年，第 21 页。

③ 《彭真年谱》第二卷，北京：中央文献出版社，2012 年，第 69 页。

④ 《彭真年谱》第二卷，第 95—96 页。

⑤ 1949 年 11 月 2 日，中共中央政治局会议决定，最高人民法院和最高人民检察院设联合党组，罗荣桓为书记。参见《彭真年谱》第二卷，第 73 页。

⑥ 例如，第一次全国司法会议就是由政法委员会分党组协调，最高人民法院、司法部、法制委员会、最高人民检察院四个部门一起筹备。参见董必武：《对参加全国司法会议的党员干部的讲话》（一九五〇年八月十二日），《董必武法学文集》，第 44—45 页。

⑦ 《彭真年谱》第二卷，第 319 页。

⑧ 《彭真年谱》第二卷，第 340 页。

⑨ 此外，中央办公厅内也设有政法组。据邓力群回忆，1952 年底，他到中央办公厅第一办公室工作。中央办公厅设立第一办公室，简称一办，主要管研究国内各方面的情况。一办里面分了好几个组，其中有政法组。参见邓力群：《邓力群自述（1915—1974）》，北京：人民出版社，2015 年，第 249—250 页。

⑩ 《彭真年谱》第二卷，第 353 页。

⑪ 1951 年 7 月 23 日，政务院政务会议作出创办中央政治法律干部学校（简称中央政法干校）的决议。几经辗转，在中央政法干校的基础上，中央政法干部管理学院成立。2000 年，中央政法干部管理学院撤销建制并入中国政法大学。

⑫ 1950 年 6 月 2 日，周恩来在主持政务院第三十五次政务会议时指出：内务部现在的中心工作是建政、救灾、抚恤和复员与人事四项。参见《周恩来年谱（1949—1976）》上，北京：中央文献出版社，2007 年，第 45 页。

重要，因为政法工作的主要任务除了镇压反革命以外，还要进行国家政权建设。董必武在1951年9月就指出，目前政法工作“应以加强民主建政和训练司法干部为工作的重点。加强民主建政工作，县级仍然是重点所在……我们要把各界人民代表会议代行人民代表大会职权的制度，在各级逐渐建立起来，首先在县建立起来”。^①而在民主建政工作基本完成以后，民政事务也就不再成为政法工作中的主要事务。以至到了1960年11月，中央决定“内务部改归国务院直辖。内务部、民族事务委员会和国务院各直属局，由习仲勋同志统一管理，成为内务口，对中央负责”。^②

立法也曾被认为是政法工作的主要任务之一。董必武在作关于《一九五四年政法工作的主要任务》的说明时，就解释：“为什么把立法问题摆在前面？因为目前立法工作特别是保卫经济建设的立法工作，相应落后于客观需要，今后如果要按法制办事，就必须着重搞立法工作……问题的解决不能单靠法制委员会，即使把政委各部门都加进去也不行……搞这件工作非与各有关业务部门合作不可……希望各部门协助我们完成这些立法工作。”^③但1954年9月，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会成立。依照1954年宪法规定，全国人大行使国家立法权，全国人大常委会行使制定法令的职权。政务院法制委员会的建制撤销，其承担的立法事务主要转移至全国人大常委会负责。

全国人大代表大会制度建立的同时，政务院政法委员会的建制也被撤销。虽然“国务院内设第一办公室，它是管理政法工作的专门机构，协助总理接洽及管理内务、公安、司法、监察等部工作”^④，但政法委员会建制撤销了，政法分党组也没有存在的可能。1954年10月26日，政法委员会党组干事会向所属各部委党组发出通知：自10月25日起政法分党组宣告结束，停止工作。今后内务部、公安部、司法部的工作直接向罗瑞卿请示报告，最高人民法院、最高人民检察院的工作，直接向全国人民代表大会常务委员会请示报告。^⑤

1980年1月，中共中央政法委员会成立，作为党中央管理政法工作的职能部门。其前身可以追溯到1958年6月8日中央设立的中央政法小组。其中指出：“小组是党中央的，直隶中央政治局和书记处，向他们直接作报告。大政方针在政治局，具体部署在书记处……大政方针和具体部署，都是一元化，党政不分。具体执行和细节决策属政府机构及其党组。对大政方针和具体部署，政府机构及其党组有建议之权，但决定权在党中央。”^⑥而2019年的《政法条例》对政法委员会有了更明确细致的规定：党委政法委员会是党委领导和管理工作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。而且，地方党委政法委书记一般都由省委常委担任；由中央政法委员会牵头召开的全国政法工作会议的规格，提升至中央政法工作会议层级；《政法条例》第四章专章规定了党委政法委员会的领导。这些都表明了党委政法委员会的重要性。

2018年，中央全面依法治国委员会组建。《深化党和国家机构改革方案》中规定，中央全面依法治国委员会是党中央决策议事协调机构之一，其职责是统筹协调全面依法治国工作。这其中涵盖了中央政法委员会的部分职责。中央全面依法治国委员会办公室主任也由中央政法委员会书记担任。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中还提出：“加强和优化党对深化改革、依法治国、经济、农业农村、纪检监察、组织、宣传思想文化、国家安全、政法、统战、民族宗教、教育、科技、网信、外交、审计等工作的领导”。这里又对“依法治国”“国家安全”和“政法”三类工作进行了分别列举。这些表述其实也是说明，“政法”纳入到“依法治国”体系之中，但“依法治国”的重要性更大，涵盖范围也更广。

简言之，新中国成立以来政法概念所指的事务始终未变的的就是审判、检察、公安、国家安全和监狱。

① 董必武：《目前政法工作的重点和政法部门工作人员中存在的几个问题》（一九五一年九月十一日），《董必武法学文集》，第87—88页。

② 《中共中央关于中央政法机关精简机构和改变管理体制的批复（一九六零年十一月十一日）》。

③ 董必武：《关于〈一九五四年政法工作的主要任务〉的说明》（一九五四年一月十四日），《董必武法学文集》，第166—167页。

④ 董必武：《目前中国的法律工作概况》（一九五五年九月八日），《董必武法学文集》，第303页。

⑤ 《彭真年谱》第二卷，第498页。

⑥ 《中共中央关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知（一九五八年六月十日）》。

这也与《政法条例》第三条所规定的政法单位一一对应,即主要包括审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、司法行政机关。而民族、监察、立法、民政事务早先属于政法事务,但后来逐渐剥离,因此不再被认为是“政法”范畴。

二、政法话语—权力的初步确立

政法话语的讨论,不仅需要分析其所指向的事物(事务)的变化,更需要展现其背后的权力支配机制和过程。新中国政法话语能够得以确立,正是建立在一系列斗争的基础上的。没有中国共产党领导人民通过革命建立新中国,打碎旧的国家机器,建立起各级政法机关,也就不可能有新的政法话语的产生。

1949年1月21日,中央书记处通过《关于接管平津国民党司法机关的建议》,告知北平天津两市委、总前委、华北局,当人民解放城市时,须立即将国民党司法机关全部接管,并建立新民主主义国家的司法机关,以执行镇压反革命活动与保护人民利益之任务。^①除了人民法院以外,其他各政法机关也是在党的领导下建立起来的。^②甚至,党领导政法工作可以追溯到更早时期。^③由此可以理解,虽然审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、司法行政机关属于宪法上的国家机构,在法律上也有专门或相应规定,但宪法解决的只是它们的合法性问题。而历史事实是,这五个机关都是在党的领导下建立起来的。在这个意义上,它们不仅是法律机关,也是政治机关。

也因此,政法话语中的核心就是坚持党的领导,而且是强调党的绝对领导。例如,《政法条例》第一条规定“坚持和加强党对政法工作的绝对领导”,第二章标题为“党中央对政法工作的绝对领导”,第七条规定“党中央对政法工作实施绝对领导”。党对政法工作的绝对领导的表述是与党对军事工作的绝对领导的表述完全一致。这是因为政法工作与军事工作不仅关系密切,而且同样重要。周恩来在1949年10月30日接见第一次全国公安会议与会人员时说:“军队与保卫部门是政权的两个支柱。你们是国家安危,系于一半。国家安危你们担负了一半的责任,军队是备而不用,你们是天天要用的。”^④

正是由于公安机关与党及保卫工作极其密切的联系,因此必须受党委直接领导。1950年9月27日,毛泽东就指出:“保卫工作必须特别强调党的领导作用,并在实际上受党委直接领导,否则是危险的。”^⑤实际上,公安机关与军队的关系十分密切。公安部在中央人民政府成立之前,归中央军委建制和管理,公安部最初的主要人员也是从各野战军中抽调的。1949年7月6日,中央军委决定在军委设置公安部,并任命罗瑞卿为公安部部长。首先以中共中央华北局社会部的全体人员加上中共中央社会部的部分机构作为组建公安部的基础。^⑥此外,包括公安机关在内的各政法机关还效仿军队设立了政治工作机构。1952年10月,第五次全国公安会议通过《关于建立公安部门政治工作的决议》,决定以《古田会议决议》为指导思想,在公安系统建立政治制度和政治工作机构。其主要任务应是加强公安部门的思想领导与政治领导,应是首长在这方面的有力助手和进行政治的、思想的工作机关,而不是什么事务性质或技术性质的机关。它的主要的工作,应是管理干部的工作、管理公安机关党的工作、管理政治宣传教育工作、大体上像军队政治机关一样,起到政治保证作用。^⑦

除了建立各级政法机关以外,新的政法话语的确立,还必须将马克思列宁主义法律观作为政治上的意

① 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第十八册(一九四九年一月至九月),北京:中共中央党校出版社,1992年,第58—62页。

② 国家安全部在1983年7月成立,由原中共中央调查部整体、公安部政治保卫局以及中央统战部部分单位、国防科工委部分单位合并而成。但在新中国成立初期,相关职能相继由中央军委总参谋部情报部、中共中央总情报部、中共中央调查部负责。

③ 如董必武所言:“我们党从井冈山建立革命政权的时候起,就有了自己的政法工作。人民政法工作和军事工作、经济工作、文教工作一样,在党中央和毛主席的领导下,从民主革命到社会主义革命,逐步积累起丰富的经验,形成了自己的优良传统。”参见董必武:《实事求是地总结经验,把政法工作做得更好》(一九五九年五月十六日),《董必武法学文集》,第423页。

④ 《罗瑞卿传》,北京:当代中国出版社,2007年,第152页。

⑤ 《毛泽东年谱(1949—1976)》第一卷,北京:中央文献出版社,2013年,第198页。

⑥ 参见《罗瑞卿传》,第150—151页。

⑦ 参见《罗瑞卿传》,第185页。

识形态。这是因为“任何一个阶级如果不在掌握政权的同时对意识形态国家机器并在这套机器中行使其领导权的话，那么它的政权就不会持久”。^①因此，在政治意识形态上有两项基本工作要做。

一是废除旧法统、旧法律文本和旧法律知识。1949年2月22日，中央向各中央局、分局、前委并转政府党组发出《中央关于废除国民党〈六法全书〉和确定解放区司法原则的指示》。提出：在无产阶级领导的以工农联盟为主体的人民民主专政的政权下，国民党的《六法全书》应该废除，人民的司法工作不能再以国民党的《六法全书》作依据，而应该以人民的新的法律作依据，在人民的新的法律还没有系统地发布以前，则应该以共产党的政策以及人民政府与人民解放军已发布的各种纲领、法律、命令、条例、决议作依据。^②二是对旧司法人员进行思想改造。1949年9月2日，《中央关于改革律师制度的指示》中提出：“所有旧律师愿在人民民主国家继续执行律师业务者，须一律重新进人民政府所办之政法学校或司法训练班或新法学研究机关受训。”^③不仅旧律师，包括法学教授在内的旧司法工作人员都必须进行思想改造，“明白法律是在国家占统治地位的阶级，为了维持本阶级的利益所创立的工具，也就是阶级专政的工具”^④。随后在1952年6月开始的司法改革运动，是在废除旧法统的基础上对旧司法工作人员更为彻底的思想改造，^⑤也是彻底改造和整顿旧司法机关^⑥。

在这样的破旧立新的过程中，政法干部的教育轮训机制、社会主义法学高等教育制度、社会主义法学知识体系也逐渐建立起来，从而在实践中贯彻了马克思列宁主义法律观。^⑦由此可以说，新中国成立初期，党的领导和马克思列宁主义法律观逐步被贯彻在政法工作之中，这也意味着政法话语—权力的初步确立。

三、政法话语中的关键词

在新中国成立以来的政法话语不断变化的过程中，除了党的领导、马克思列宁主义法律观以外，还有若干个核心关键词。有些关键词在名称和内容上始终没有变化；有些在名称上没有变化，但内容上有一定变化；有些则是虽然名称上有变化，但实质内容并没有变化。列举几例表述如下：

关键词的名称和内容始终未变的是“阶级”一词。法是有阶级性的，这是马克思列宁主义法律观的根本特征。这在马克思恩格斯的《共产党宣言》、恩格斯的《家庭、私有制和国家的起源》和列宁的《国家与革命》中都有专门论述。例如，《共产党宣言》中就提出无产阶级应该推翻资产阶级的统治，批评资产阶级“你们的观念本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的产物，正像你们的法不过是奉为法律的你们这个阶级的意志一样，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的”。^⑧由此，我们的法律理论，也是建立在阶级斗争和所有制关系的基础上。新中国的国家学说或国家理论就是建立在上述论述基础之上的。如周恩来所言：“新旧法律的根本区别在于，新法律是根据马列主义的国家学说和对中国的阶级关系、社会经济关系等时机情况的分析制定的，而旧法律正好相反。”^⑨“法是为了适应经济基础的需要，反映在生产关系和分配关系上的上层建筑，它是有阶级性的。我们的法必须符合人民的利益，必须为不断革命服务。”^⑩

“人民”一词的名称和内容也始终未变。人民法院、人民检察院、人民司法，一般不可减省。《共同纲领》第十七条规定：“废除国民党反动政府一切压迫人民的法律、法令和司法制度，制定保护人民的法

① 参见路易·阿尔都塞：《哲学与政治——阿尔都塞读本》下，长春：吉林人民出版社，2011年，第314页。

② 《中共中央文件选集》第十八册（一九四九年一月至九月），第152页。

③ 《中央关于改革律师制度的指示》（一九四九年九月二日），中央档案馆编：《中共中央文件选集》第十八册（一九四九年一月至九月），第439—440页。

④ 董必武：《旧司法工作人员的改造问题》（一九五〇年一月四日），《董必武法学文集》，第28页。

⑤ 参见何勤华：《论新中国法和法学的起步——以“废除国民党六法全书”与“司法改革运动”为线索》，《中国法学》2009年第4期。

⑥ 参见黄文艺：《1952—1953年司法改革运动研究》，《江西社会科学》2004年第4期。

⑦ 参见张小军：《马克思主义法学理论在中国的传播与发展（1919—1966）》，北京：中国人民大学出版社，2016年，第138—182页。

⑧ 《马克思恩格斯选集》第一卷，北京：人民出版社，2012年，第417页。

⑨ 这是周恩来在1950年8月25日主持政务院第四十七次政务会议时指出的。参见《周恩来年谱（1949—1976）》上，第68—69页。

⑩ 周恩来在1958年9月16日参观国务院规章制度展览会时指出的。参见《周恩来年谱（1949—1976）》中，第170页。

律、法令，建立人民司法制度。”“人民司法基本观点之一是群众观点，与群众联系，为人民服务，保障社会秩序，维护人民的正当权益……如果这个问题不能解决，其他的问题解决了也不能称作人民司法工作。”^①因为“人民”的根本重要性，一切工作都要走群众路线。所以，2019年制定的《政法条例》第六条第二款仍然规定：“坚持以人民为中心，专门工作和群众路线相结合，维护人民群众合法权益。”

关键词的名称不变，内容有一定变化的有“专政”一词。马克思最早提出了无产阶级专政的概念^②，他指出：“阶级斗争必然导致无产阶级专政”^③。并且在《哥达纲领批判》中也说到：“在资本主义社会和共产主义社会之间，有一个从前者变为后者的革命转变时期。同这个时期相适应的也有一个政治上的过渡时期，这个时期的国家只能是无产阶级的革命专政。”列宁在《无产阶级革命和叛徒考茨基》一文中指出：“专政是直接凭借暴力而不受任何法律约束的政权。无产阶级的革命专政是由无产阶级对资产阶级采用暴力手段来获得和维持的政权，是不受任何法律约束的政权。”^④并且，他在《国家与革命》中说：“无产阶级国家代替资产阶级国家，非通过暴力革命不可。”^⑤

中国社会主义革命实践对无产阶级专政理论有所发展，最终提出以工农联盟为基础的人民民主专政。毛泽东说：“对敌人来说就是用专政的方法，就是说在必要的时期内，不让他们参与政治活动，强迫他们服从人民政府的法律，强迫他们从事劳动并在劳动中改造他们成为新人。”^⑥董必武指出：“专政依靠什么呢？就是军队、警察、法庭。这个思想，马克思在巴黎公社时讲过，列宁在《国家与革命》中也讲过。”^⑦1953年4月27日，彭真在召集出席全国司法会议的各大区、省、市政法委干部座谈上讲话指出：政法部门是国家机器的重要组成部分，事关“革命与反革命”和具体地处理各阶级的关系。^⑧正是基于革命理论的指导和历史经验的总结，《政法条例》在规定政法单位的职能时，将专政职能放在了首位，即第三条规定“政法工作……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”，并且在第六条中规定政法工作应当准确行使人民民主专政职能。

关键词的名称变化，但实质内容并未改变的是将“反革命”改为“危害国家安全”一词。新中国成立初期，政法工作的一项重要任务就是镇压反革命。1950年10月10日，中共中央发布关于镇压反革命活动的指示。此前的7月27日，政务院和最高人民法院已经联合发布关于镇压反革命活动的指示，指示强调：“积极领导人民坚决地肃清一切公开的与暗藏的反革命分子，迅速地建立与巩固革命秩序，以保障人民民主权利并顺利地进行生产建设及各项必要的社会改革，成为各级人民政府当前重要任务之一。”周恩来在1950年8月18日还专门指出，公安、司法、民政三部门都担负着保护人民、反对和镇压反革命的任务，只是在分工上各有重心而已。^⑨1951年2月20日，中央人民政府委员会通过了《中华人民共和国惩治反革命条例》。但1999年《宪法》修改，删去了“反革命”表述。《宪法》第二十八条由原来的“国家维护社会秩序，镇压叛国和其他反革命的活动”改为“国家维护社会秩序，镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动”。“反革命”正式从中国的官方表述中退场，标志着中国共产党对国家整体形势认识上的重大变化。2015年7月1日，还制定通过了《中华人民共和国国家安全法》。2019年的《政法条例》则专门表述了“坚持总体国家安全观，维护国家主权、安全、发展利益”。

最有中国特色的政法话语关键词是“区分两类矛盾”。经典的马克思列宁主义法律观，更为强调阶级

① 董必武：《对参加全国司法会议的党员干部的讲话》（一九五〇年八月十二日），《董必武法学文集》，第44页。

② 对无产阶级专政的专门讨论，参见周尚文：《列宁政治遗产十论》，上海：上海人民出版社，2018年，第116—141页。

③ 《马克思恩格斯选集》第三卷，第426页。

④ 《列宁选集》第三卷，北京：人民出版社，1995年，第594—595页。

⑤ 《列宁专题文集·论马克思主义》，北京：人民出版社，2009年，第194页。

⑥ 《毛泽东年谱（1949—1976）》第一卷，第158页。

⑦ 董必武：《目前政法工作的重点和政法部门工作人员中存在的几个问题》（一九五一年九月十一日），《董必武法学文集》，第92页。

⑧ 《彭真年谱》第二卷，第355—356页。

⑨ 《周恩来年谱（1949—1976）》上，第65页。

和专政、革命和反革命，也就是区分敌我。但中国共产党在中国实践经验基础上总结提炼出“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”，形成正确处理人民内部矛盾的政策。^①自20世纪50年代后期开始，严格区分和正确处理两类矛盾成为政法工作的基本原则。1957年4月21日，董必武在关于农村治安问题给中央的报告中指出：“从这些材料看……地方党委和司法机关有对人民内部问题和敌我问题混淆不清的样子……材料中有的地方党委虽说要十分谨慎，我看他们都是用的肃反运动的方法。他们对待人民内部问题的态度我看是和中央现时的方针政策相抵触的。”^②之后在1957年7月2日的第一届全国人民代表大会第四次会议上，董必武再次强调正确区分两类矛盾，做好审判工作。^③刘少奇在1962年3月评价政法工作时也指出：这四年的经验教训多得很，你们要好好总结，主要教训是混淆两类矛盾。混敌为我的也有，但主要是混我为敌。这后来体现在《中央政法小组关于一九五八年以来政法工作的总结报告》。^④刘少奇在随后当年5月同中央政法小组起草该总结报告的成员的谈话中也指出，公安机关、检察院、法院三个机关对敌人是专政机关，对人民来说，要成为处理人民内部矛盾的机关。^⑤也就是说，人民民主专政并不能只强调专政的一面。专政只适用于敌我矛盾，对于人民内部矛盾就不能采取专政的办法。

严格区分两类矛盾和正确处理人民内部矛盾，可以说是数十年中国政法工作的经验总结。因此，这一表述也出现在《政法条例》中，即政法工作应当“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”的原则。

另一个具有中国特色的政法话语关键词是“社会治安综合治理”，后来演绎为“社会治理”一词。1991年2月19日，中共中央、国务院发布《关于加强社会治安综合治理的决定》，明确提出社会治安问题需要进行综合治理。中央社会治安综合治理委员会由此设立。中央社会治安综合治理委员会在经历了短暂改名为中央社会管理综合治理委员会，随即又恢复原名称之后，这一机构被撤销。2018年3月，根据中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》，为加强党对政法工作和社会治安综合治理等工作的统筹协调，加快社会治安防控体系建设，不再设立中央社会治安综合治理委员会及其办公室。有关职责交由中央政法委员会承担。但“社会治安综合治理”的事务仍然存在，“社会治安综合治理”的名称也基本保留，并且进一步扩展并提炼为“社会治理”的表述。这具体表述体现在党的十九大报告中，《政法条例》也专门规定了政法工作应当“坚持走中国特色社会主义社会治理之路，推动形成共建共治共享的社会治理格局”，其中还指出“省、市、县、乡镇（街道）社会治安综合治理中心是整合社会治理资源、创新社会治理方式的重要工作平台”。

新中国成立以来，不论哪一个政法话语关键词，也不论政法话语关键词的内容发生了怎样的变化，这些关键词始终存在共同的根本性的认知基础——区分敌我。这就是毛泽东在《中国社会各阶级的分析》中所指出的：“谁是我们的敌人？谁是我们的朋友？这个问题是革命的首要问题。”^⑥即使在当代，也是在区分敌我的前提下，才会去讨论正确处理人民内部矛盾，才会形成以处理人民内部矛盾为主要内容的一整套政法话语。

① 1956年12月29日，党中央写《再论无产阶级专政的历史经验》以人民日报编辑部名义发表，按照毛主席的意见，第一次提出社会主义社会存在两类不同性质的矛盾：敌我矛盾和人民内部矛盾。1957年2月17日，毛主席在最高国务会议上专门讲两类不同性质的矛盾的问题，做了论述区分两类矛盾，正确处理人民内部矛盾问题的报告。参见邓力群：《邓力群自述（1915—1974）》，第276—277页。

② 董必武：《关于农村治安问题给中央的报告》（一九五七年四月二十一日），《董必武法学文集》，第392—393页。

③ 他说：“人民法院审判人员必须认真学习毛主席正确处理人民内部矛盾问题的指示，首先严格区分敌我问题和人民内部问题，对处理人民内部犯罪案件，还必须切实分析案情，认清事件是否构成犯罪，应否处刑；行为错误而不违法，或违法而非犯罪的，不能用司法手续处理；行为虽构成犯罪，但就当时和事前事后的情况全面考量，可以不予追究刑事责任的，也不应用司法手续处理，犯罪轻微的，可以不用司法手续处理。”参见董必武：《正确区分两类矛盾，做好审判工作》（一九五七年七月二日），《董必武法学文集》，第404页。

④ 参见邓力群：《邓力群自述（1915—1974）》，第409—426页。

⑤ 参见刘少奇：《政法工作和正确处理人民内部矛盾》，《刘少奇选集》下卷，北京：人民出版社，1985年，第450—452页。

⑥ 毛泽东：《中国社会各阶级的分析》（一九二五年十二月一日），《毛泽东选集》第一卷，北京：人民出版社，1991年，第1页。

四、政法话语与宪法话语

如前所述,政法话语是党在领导政法工作过程中逐渐形成的。但在国家权力体系中,随着宪法的制定和实施,也形成了一整套宪法话语。如何理解这两套话语同时存在?由于话语是权力的表征,两套话语之所以能够长期共存,正是说明了其背后有两套独立的但又密切联系的权力体制在运作。政法话语的背后是党的权力体制,宪法话语的背后是国家权力体制。

国家权力体制是围绕权力的合法性展开,以法律的形式划定权力的界限。福柯解释道:“从中世纪开始,法律理论的主要角色就是确定权力的合法性:统治权问题是处于核心的主要问题,整个法律理论围绕着它组织起来。说西方社会中统治权问题是法律的核心问题,这就意味着法律话语和技术的主要功能是在权力内部分解统治事实,以便缩减或遮蔽统治的事实,而代之以另两个东西:一方面,统治权的合法权利,另一方面,服从的法律义务。”^①这是一套围绕统治权问题的哲学—法律话语,而所有的现代国家都需要建立权力的合法性。中华人民共和国在成立时,就制定了具有临时宪法性质的《共同纲领》。而刘少奇在 1952 年 10 月访问苏联时,斯大林也敦促中国制定宪法。他说:“如果你们不制订宪法,不进行选举,敌人可以用两种说法向工农群众进行宣传,反对你们:一是说你们的政府不是人民选举的;二是说你们国家没有宪法。因政协不是人民选举产生的,人家可以说你们的政权是建立在刺刀上的,是自封的。此外,共同纲领也不是人民选举的代表大会通过的,而是由一党提出,其他党派同意的东西,人家也可以说你们国家没有法律。你们应从敌人(中国的和外国的敌人)那里拿掉这些武器,不给他们这些结构……我想你们可以在 1954 年搞选举和宪法。我认为这样做,对你们是有利的。”^②1954 年 9 月,宪法制定通过,并且建立起人民代表大会制度,真正确立了国家权力的合法性来源。

党的权力体制则早于国家权力体制而存在,这是历史事实。国家权力体制是在党的领导下,通过革命战争建立起来的。这如福柯所深刻揭示的那样:“历史—政治话语(与规定围绕统治权问题的哲学—法律话语非常不同)把战争作为所有权力制度永久的基础。”这个话语阐明,“正是战争主宰了国家的诞生:但不是理想的战争(如相信自然状态的哲学家想象的那样),而是真实的战争和实际的战斗;法律在远征、征服和焚毁的城市中诞生;但它仍然在权力机制的内部咆哮,或至少构成制度、法律和秩序的秘密的发动机。”“这种话语完全在历史的维度里发展。”它是“在制度或法制的形式下唤醒过去被遗忘的实际斗争,或被遮蔽的胜利和失败,法典中已凝固的鲜血”。^③这样的历史—政治话语就“凝固”在中国宪法的序言中:“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就,是中国共产党领导中国各族人民,在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下,坚持真理,修正错误,战胜许多艰难险阻而取得的。”2018 年 3 月,宪法做出重大修改,进一步将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入了宪法总纲第一条国体条款。

宪法本来就是根本法,而将根本之根本即党的领导写入宪法条文,这在形式上体现出历史—政治话语与哲学—法律话语之间的紧密联系。并且,也是实质上做到了政法话语与宪法话语的有机整合。这说明,哲学—法律话语的实践不可能脱离历史—政治话语而存在。必须在理解党领导政法的话语历史和话语实践中,来理解中国的宪法话语。

在几十年的历程中,政法话语与宪法话语已经有很多重叠共识。例如,宪法对专政相关内容也有专门规定。宪法序言中不仅有“坚持人民民主专政”的表述,而且还指出:“在我国,剥削阶级作为阶级已经消灭,但是阶级斗争还将在一定范围内长期存在。中国人民对敌视和破坏我国社会主义制度的国内外的敌

① 参见米歇尔·福柯:《必须保卫社会》,第 22—25 页。

② 参见《关于与斯大林会谈情况给毛泽东和中央的电报(一九五二年十月二十六日、三十日)》,中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建国以来刘少奇文稿》第四册,北京:中央文献出版社,2005 年,第 536 页。

③ 参见米歇尔·福柯:《必须保卫社会》,第 250—252 页。

对势力和敌对分子，必须进行斗争。”同时，宪法第一章总纲第一条第一款规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”这就与《政法条例》中专政职能的规定相呼应。如果再结合宪法第一条第二款的规定：“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度”。这就可以进行整体性的理解：为了捍卫社会主义国家政权，必须在党的领导下由政法机关履行专政职能。不仅专政、阶级概念既存在于政法话语，也存在于宪法话语中，党的领导、党管干部、队伍、民主集中制、镇压、为人民服务、革命化、保卫祖国等概念，也出现在具体的宪法法律条文中。以民主集中制为例，它首先是列宁主义政党的组织原则，^①进而成为中国共产党的组织原则，然后才成为国家机构的基本原则。

可以说，政法话语中最凝固的概念，最终构成了宪法话语体系的组成部分。之所以称之为政法话语中最凝固的概念，是因为这是政法话语中最能体现本质，在长期的革命和建设实践中经受了检验的语词。而这些语词之所以也能够进入宪法话语体系，说明它们与整个宪法话语的严谨性特质有某种程度的一致。宪法话语的严谨性，主要表现在其需要通过系统的宪法法律解释技术来运转。而且，所有的社会问题（社会事实）必须转化为法律事实以后，才能依据宪法法律来判断解决。

不过，政法话语中的大部分概念具有灵活性的特质。它们是在中国长期的政治实践中产生的，可以说是本土话语。即使是马克思列宁主义中的概念，由于经历了中国革命实践的检验，也具有很强的本土特质，或者说是经历了中国化的过程。这些概念，除了已经提及的党的领导、政法、干部、党组、政法口以外，还有政法条例中出现的政法单位、群众路线、大局、总体国家安全观、专项行动、贯彻、落实、统筹、协调、督促、政治督察、集体研究、个别酝酿，等等。相比之下，宪法话语虽然也有对中国经验的总结，但在宪法条文中出现的很多概念，例如，公民、自由、权利，等等，其实还是舶来词汇。而且，宪法话语与政法话语的功能差别较大，有时还不具有可通约性。宪法话语具有硬约束的外在特征，宪法话语有明确的行为规范指引和责任后果承担。而政法话语虽然有时措辞严厉，但其功能发挥往往靠的是软约束，即更为强调贯彻路线、方针和政策，强调在思想政治和意识形态上保持一致。在话语实践中，宪法话语强调宪法法律解释技术，政法话语则强调工作方法、强调透过现象看本质。习近平总书记还特别批示学习毛泽东同志的《党委会的工作方法》。工作方法共有12条，例如第十二条就是划清两种界限：“我们看问题一定不要忘记划清这两种界限：革命和反革命的界限，成绩和缺点的界限。记着这两条界限，事情就好办，否则就会把问题的性质弄混淆了。”

实际上，多数政法话语是作为治理策略或治理技术，作为思想政治和意识形态上的说服力量而存在的。在很长的历史时期，它是隐蔽的甚至是内外有别的，而实际作用却是巨大的。孔飞力曾说：“自20世纪初以来，中国曾有过好多部成文宪法这样的根本性大法。”“同成文宪法这样的根本性大法相比较，未成文的根本性大法也许更为重要。”关于政府“恰当的”行事程序的一整套规则，“一旦它被公民的相当一部分所接受，以这种形式付诸实施的不成文宪法便可以拥有巨大的力量，并会一代一代地传承下去。”^②以此为参照，将党领导政法工作的这一整套体制机制，称为中国的不成文宪法，或者更准确地称为“看不见的宪法”，^③也不是没有道理。但政法话语与宪法话语相比，其话语力量的实际影响力可能更大。这就是奥斯汀所讲的以何言行事。不同话语的施效行为，其言后之果各有不同。^④在这个意义上，政法话语就是看不见的宪法话语，其与看得见的宪法话语之间会存在各种可能的张力。这或许得在话语实践中，就事论事地去观察、思考政法与宪法的关系，能否在社会主义法治体系内提出解决方案。

社会主义法治体系是《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出来的概念。中国

① 列宁在1906年3月的《提交俄国社会民主工党统一代表大会的策略纲领》一文中指出：党内民主集中制的原则是现在一致公认的原则。参见《列宁全集》第12卷，北京：人民出版社，1987年，第214页。

② 孔飞力：《中国现代国家的起源》，陈兼、陈之宏译，北京：生活·读书·新知三联书店，2013年，中文版序言，第4—6页。

③ See Lawrence H. Tribe, *The Invisible Constitution*, Oxford University Press, 2008.

④ 参见J.O.奥斯汀：《如何以言行事》，杨玉成、赵京超译，北京：商务印书馆，2013年，第102—111页。

特色社会主义法治体系包括“形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系”。法治体系、党内法规体系等，都是以前从未有过的新提法。特别是提出将党内法规体系作为社会主义法治体系的重要组成部分。这是重大的理论突破，也说明宪法话语和政法话语能够共存于社会主义法治体系话语中。这不同于现代西方法治的话语表述，体现出中国共产党在法治话语上的文化领导权。^①这也意味着新中国政法话语的流变过程迈向了中国特色社会主义法治体系话语的新阶段。

（本文为国家社会科学基金项目（18BFX006）的阶段性成果）

（责任编辑：天竞 编辑：王鑫）

The Change of Political and Legal Discourse of New China

HOU Meng

Abstract: The change of political and legal discourse since the founding of new China is first reflected in the constant change of its concept denotation, that is, the relationship between "words and things". At present, the concept of politics and law basically refers to trial, prosecution, public security, national security and judicial administration. But in the past few decades, the concept has also covered legislative, civil affairs, ethnic and supervisory matters. The change of political and legal discourse embodies the re-establishment and continuous shaping of discourse-power relations. The Communist Party of China has established political and legal organs at all levels, established the legal ideology of Marxism-Leninism, and formed a set of political and legal discourses, including the People, Class, Dictatorship, National Security, Two kinds of Contradictions, Social Governance and other key words. Political and legal discourse is first of all a summary of the revolutionary experience. The most solid content of which is the Leadership of the Communist Party of China has been written into the Constitution. Therefore, the political and legal discourse is fundamentally consistent with the constitutional discourse. In turn, the two discourse can also play their respective functions and together be as part of the discourse of the socialist rule of law system.

Key words: politics and law, leadership of the Party, legal ideology of Marxism-Leninism, social rule of law system

^① 文化领导权 (Cultural Hegemony), 又译文化霸权, 含义源于著名的西方马克思主义学者葛兰西的阐释。它是指西方社会的统治已不再是通过暴力, 而是意识形态宣传, 通过其在道德和精神方面的领导地位, 让广大人民群众接受他们一系列的法律制度。相关论述, 参见安东尼奥·葛兰西:《狱中札记》, 曹雷雨等译, 北京: 中国社会科学出版社, 2000年, 第88页以下。