

法律與法制

# 中共中央政法委員會評介

邵 健

## 壹、前 言

大陸是共產黨領導的社會主義國家，依據列寧和史達林有關「黨的學說」及無產階級專政的理論，黨是領導一切事業和工作的核心，因此，中共建政以來，每部憲法序言及歷屆黨章均明示黨的領導地位不容挑戰，也無可取代。為貫徹其黨的領導，中共中央在路線、方針和政策決定之後，將中國大陸的政治體系區分為若干領域，稱之為「戰線」，指派相應的機關和黨的負責人加以管理推動，以求全面掌控，執法、司法等法制工作即劃歸為政法戰線，由中共中央政法委員會統一領導。由於政法部門是中共對敵專政的重要工具，過去一直被形象地稱作為「刀把子」，功能與軍隊的「槍桿子」並列，則統御各政法部門的中央政法委員會，其重要性自不言而喻，只是，儘管它是中共黨中央的重要單位，卻一直充滿著神秘色彩，外界難得一窺究竟，也因如此，中共中央政法委員會究竟緣從何起，其組織與職掌，如何去運作及產生了什麼影響，值得探討、瞭解。

## 貳、建制與沿革

如前所述，政法部門是中共「一黨專政」的利器，是不可或缺的「刀把子」，為了便於操控管理，發揮整體戰鬥效用，中共政權成立後不久，1954年11月即在中共中央書記處配置四個辦公室，其中第一辦公室主管政法業務，至今，除了處於動亂期間的「文革」十年，各級黨組織和政府被砸爛、癱瘓外，黨對政法部門的領導未曾中斷。只不過一路走來，隨著階段的發展與任務的調整，中共中央分掌政法的機構，不僅歷經多次的改組改制，機構名稱亦一再更易，先後出現的有中央書記處第一辦公室，中央政法小組，中央政法委員會，中央政法領導小組，1990年3月又重新回到中央政法委員會的建制並延用至今。

必須指出，在大陸黨是權力的根源，也是「專政」的執行者，為了鞏固政權，嚴密社會控制，必須堅持黨對各專政工具的絕對領導，因此黨中央一旦欠缺一職司指揮、節制的專責機構，內心即有不安全之感，這正是1954年中共捨原屬政府機構序列的政法委員會，另立中央書記處第一辦公室及「文革」結束後隨即恢復中央政法小組的原因。更應注意的是，1987年在趙紫陽主導下的中共十三大，提出了「黨政分開」的政治體制改革構想，以致當時領導政法戰線的中央政法委員會，其角色功能備受質疑，1988年5月曾一度撤銷，改設規模較小，不置辦事機構，不再討論、處理具體案件，以協調為主的中央政法領導小組。但是，一年後的「天安門事件」震撼了中共，深深感受到政法工作的領導只能加強，不能削弱，除再度恢復中央政法委員會的運作，職責任務亦適時調整，這一曲折，凸顯了中共大權獨攬，絕對戀棧永不放棄的心態。

### 參、組織與職掌

中共中央政法機構除中央書記處第一辦公室外，多以小組或委員會的組織形態組成，這是因為政法工作涉及多個部門，為了便於將其負責人納入。由於政法工作橫跨政治、法律兩大領域，每個時期的認識與任務不同，內涵與範疇也就一直處於變動之中，早先包含了民政、公安、司法、審判、檢察、監察、民族等事務在內，「文革」前加入了立法、宗教，剔除了監察，「文革」後又相繼將民族、宗教、立法、民政等排除在外，主要考慮是，一方面各民主黨派常批評中共操控立法，另一方面為求精實，讓組成的單位以來自所謂的司法與執法機關為主。不過為了加強隱蔽戰線的鬥爭，打擊境內外敵對勢力的滲透破壞，1983年7月配合國家安全部的成立，新增了國家安全，現有成員為最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、國安部、司法部及軍方主管政法的總政治部。

中央政法委既屬委員會的建制，其委員分別來自前述六個部門的有關領導，主要負責人職稱為書記，書記兼具委員身分，由中共黨內重要人士出任。目前書記是1998年3月接替任建新的羅幹，（山東省濟南市人，1935年生，五〇年代留學東德，曾任河南省科委主任、副省長、省委書記，全國總工會副主席，第一任勞動部部長，國務院秘書長，中央政治局委員、中央書記處書記，2002年11月中共十六大並獲選為中央政治局常委）。副書記是由新任的中央政治局委員、書記處書記、公安部部長周永康兼任。此外，另設有正、副祕書長處理日常事務（分別是王勝俊、陳冀平和王景榮）。

至於中央政法委的任務職掌，中共曾下頒了幾個文件，內容多大同小異，其中1982年1月13日所發的「關於加強政法工作的指示」，對其工作要項曾做了扼要敘述，即：聯繫、指導政法各部門的工作；協助黨委和組織部門考察、管理幹部；組織和開展政策、法律和理論的研究工作；組織黨內聯合辦公，妥善處理重大疑難案件；組織和推動各方面落實綜合治理的措施。必須說明的是，所謂綜合治理是指社會治安綜合治理工作，將此任務交由政法委承擔，可見大陸治安敗壞已到了非大力整頓不可的地步。顯然，中央政法委的功能就在秉承黨中央（現今體制最高權力核心是中央政治局常委會）的決策，透過對各政法部門的領導、協調與考核，落實、貫徹黨意，黨中央有了政法委即可操控、駕馭各政法工具，有如頭指揮胳膊手指般的便利。

#### 肆、運作及影響

由於中共黨內政法機構的設置，並不限於中央，地方從省到縣皆有，省以下的各級政法委員會，為同級黨委的工作部門之一，由其領導外，同時亦必須接受上級政法委的統一領導。因此，中央政法委一方面經由自身領導中央層級的政法部門，再透過各個中央政法部門垂直領導所屬系統的地方各級政法機關，另一方面又可指揮地方各級黨委、政法委，領導地方同級政法機關，形成一綿密的監控網。另外，中共又設計了黨組、紀律檢查委員會等監督機制及「黨管幹部」的人事管理權，來保證政策、指令的確實執行。黨組是上級黨部派駐下級單位的派出組織，主要負責實現黨的政策，完成黨所交付的任務，所以黨組不僅在落實政令，更有督促所駐單位的功能，紀律檢查委員會則隨時檢查工作的進行，約束黨組和黨員不違背黨意，如此雙重保障下，中央政法委還有權與組織部門一同考核、選拔與任免下級政法機構的領導幹部，層層架構，使中央政法委的運作順暢無阻，沒有絲毫的窒礙難行。

正由於中央政法委能將各級政法機關置於股掌之中，其侵害政法機關依法獨立行使職權也就時有所聞，結果是司法、執法的公正性大受打擊。過去中共「人民公社」和「大躍進」時代，曾一度實施「一長代三長」、「一員頂三員」的辦案作法，即公安局長、檢察長、法院院長實行「分片包幹」分案，一個地區的案件，由其中一長負責主持辦理，他可以代行其他兩長的職權，偵查員、檢察員、審判員也是一樣，使偵查、起訴、審判三道程序變成一道程序。如今雖不致如此明目張膽，但一些重大案件往往還是由政法委牽頭，公、檢、法各部門聯合辦公，來「協調」案件的處理，它名為協調，實際上卻因黨的領導地位和「黨領導一切」的政治事實，使

它變成由政法委來定性定調，再交付彼等執行。轟動一時的「林彪、江青反革命集團」的審判，即為一例，該案自1980年11月20日開庭到1981年1月25日結束，惟早在1980年初就成立了「兩案」審判指導委員會，由甫接中央政法委書記不久的彭真出任，1980年秋，彭真更為起訴書組織了公安部部長、最高人民檢察院檢察長、最高人民法院院長「三堂會審」並送中央政治局常委定奪，整個過程均經中央政法委報請黨中央決定在先，再披上一件司法審判的外衣。因此，一旦政法委參與協調指導，案件即大致底定，後續的動作只不過是走過場，履行一定的程序，公、檢、法在前台照「劇本」演出，政法委則在幕後導演，司法、執法機關的獨立自主性為之蕩然，成了各級政法委的附屬單位。此外，中央政法委還曾發布對政法部門具有法律拘束力，甚至變更法律內容的文件，對於法律適用情況也逕行做出解釋，其以黨內機構越俎代庖直接行使國家權力機關和司法機關的職權，影響比指揮干預個案的處理更為深遠，長久已來大陸黨政不分，以言代法，以權壓法，癥結就在於此。

中共亦深知以上的弊端，改革開放後逐漸改變過去所堅持的「黨的一元化領導」，轉而強調「黨的政治領導」，也就是政治原則，政治方向和重大決策的領導，但又表示「政法部門應當主動向黨匯報、請示工作，接受黨的正確領導」，結果還是黨比法大，以致黨不但常常參與立法，而且干預司法依舊，黨的領導幹部超越法律，目無法紀的情形更是層出不窮。這種狀況尤以地方為烈，司法幹部形容說「案子一來，條子便到」，有的鄉鎮黨委甚至直接調動法庭幹警去執行催糧、催款、強行計畫生育等行政任務，濫用司法權威；有的則不遵循法定的管轄和法律程序，擅自調動公安、檢察幹警到外地索債、扣押人質；遇到地方利益與國家法令和中央政令相衝突時，也往往以服從黨的領導為名，迫使司法、執法機關偏袒、維護地方利益。司法、執法機關看黨和領導人的眼色而不是為了維護法律的尊嚴，人民通過法律謀求社會正義的願望就難以實現，從而導致了法律信仰精神的失落，於是出現了這樣一種怪事，全國人大與國務院像法律製造機一樣頒布了大量法規，但法律的權威性卻日益下降，有法不依，違法不究，民眾則暴力抗法，全民法治意識欠缺，法律不能得以嚴肅執行，是大陸一切亂象的根源，也是中共當前面臨的最大困境。

## 伍、未來展望

中共黨的十五大報告和1999年憲法修正案正式確立了「依法治國」的方略這是中共關於治國方針、黨法關係、法制思想的一個重大轉變，至少在字面上是這樣，使人誤認大陸法治社會已經或即將來臨，其實，中共強調「依法治國」也是被現實

環境所逼，改革開放以來，大陸社會逐漸朝多元化和自由化的方向發展，中共對法制的需要就更加迫切。首先，市場體系的開展和計畫經濟的衰退，使得中共無法再以計畫經濟的方式來管理帶有資本主義色彩的經濟，法制成為能取代計畫來調節、規範市場秩序的最有效手段，否則市場經濟就有可能變成混亂經濟、投機經濟、詐騙經濟。更重要的是，法制顯然已成現今中共領導人鞏固權威的要件，特別是在控制社會犯罪、約束官員貪腐、解決各類社會矛盾，法制都成了首選策略。但問題是，法治國家中法律至上的理念和黨在大陸社會不能置疑、不能更易的領導核心地位如何相容？中共認為並不衝突，「黨領導人民通過法定程序制定憲法和各項法律，把黨的主張變成國家意志，黨在憲法和法律範圍內活動，各級政府依法行政，這樣就把黨的領導和依法治國統一起來了」。只不過，缺乏民主的立法過程，雖體現了黨的主張，卻忽視了人民的意願和利益，法律遂成了統治者的一種工具，既然是工具，需要時用之，不需要時棄之，且只要求別人守法，本身則不肯帶頭遵行，尤其欠缺權力行使的監督制約機制，如何期待黨的領導方式能做到「總攬而不包攬，到位而不越位」。因此，中共雖說要「依法治國」，事實上還是「以黨治國」，中共一再聲稱「黨的領導是歷史形成的」，也就是中共奪取政權的歷史決定了其壟斷政權的資格，這無異過去封建朝代「打江山者坐江山」的翻版，沒有中共就沒有新中國，所以政權只能由中共一黨獨享。

更何況目前正值大陸社會轉型的關鍵時刻，各種社會矛盾空前激烈，諸如：共幹貪腐的蔓延、貧富差距的擴大、農民負擔的沉重、職工失業的遽增、少數民族與宗教問題的突出及黨群、幹群關係的日益惡化等，學者早就撰文提出警告，中共官方調查亦顯示，三分之一城市和過半農村正呈現暴動氣候，隨時都可能引發一場不可遏制的社會大動亂。加之中共政權危機意識又特別強烈，「六四」事件後，對「失去穩定」幾乎達到了寢食難安的地步，「穩定壓倒一切」已成中共施政的首要任務，要穩定就必須治民，具體表現即在強化政法工作，加強社會控制，從中央政法委的種種作為，不難發現，其矛頭都是對準各種危安勢力，任何足以挑戰中共領導權的組織性力量都會受到無情的打壓。其實，在大陸很多事情交由各機關的黨組織與黨員按照黨中央的決策去辦，就是堅持了黨的領導，政法部門都有黨組和黨委，它們都在代表黨領導本系統的工作，並非事事都要政法委加以干預，中共為了一黨之私，唯恐政權轉移，因此惴惴不安，患上一種奪權恐懼症，連人民表達意志的批評監督、請願示威都說成是「奪權和反奪權」的鬥爭。中央政法委越過權責單位，直接部署處理維安勢力，自然要比透過各該機關的黨組黨員來得便捷，中央政法委就更有存在的必要。

可以預見，儘管中共把「依法治國」立為治國方略，但絕不會放棄或放鬆黨的領導，也絕不會修改一黨專政的政治體制，但為了避免落人口實，符合法制化、民主化的要求，今後中央政法委的運作將有所收斂，不過一些大案要案或重大事件的處理，在「穩定壓倒一切」的前提下，中央政法委則很難不插手，特別是像「民運」等政治性案件的審判，就更需中央政法委的幕後主導、操控，踐踏了執法、司法的公正與尊嚴，法治意識無法深植人心，法治社會亦無從建立。面對內外形勢的巨大變移，中共不思根本改變既往統治方式，只是加強專政工具職能，固守表面的穩定，終究難以長治久安，唯有加速包括權力制衡機制在內的政治體制改革，走向真正的民主憲政，穩定才有堅實的基礎。