

论《中国共产党政法工作条例》对新时代党的领导理论的制度创新

张晓燕*

摘要：《中国共产党政法工作条例》在党内法规体系中属于党的领导法规性质和范畴。以习近平总书记关于党对政法工作领导的重要论述为指导，运用党的领导法规形式把党对政法工作的领导理论制度化、规范化、程序化，是新时代党的领导理论的发展规律和党的领导法规的鲜明特征。作为新时代党领导政法工作的专门条例，它不仅在中国共产党近百年发展史上开创了先例，而且集中体现了新时代党对政法工作的领导理论的制度创新成果，把党对政法工作的绝对领导理论上升为党的绝对领导制度规范，创立了维护党中央对政法工作的绝对领导制度体系，标志着党对政法工作领导制度体系的形成，强化了党的领导法规制度的执行力。

关键词：《中国共产党政法工作条例》 新时代 党的领导

坚持党对政法工作的领导，是中国共产党领导政法工作的历史传统和基本经验。改革开放以来，党对政法工作的领导成效显著，但也面临一些新挑战、新情况和新问题。以习近平同志为核心的党中央坚持党对政法工作领导不动摇，结合新时代政法工作面临的新形势和新任务，不断推进党领导政法工作的实践创新、理论创新和制度创新，明确提出必须坚持和加强党对政法工作的绝对领导。党的十九大提出要“增强依法执政本领，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系，加强和改善对国家政权机关的领导”。^①

* 作者简介：张晓燕，中共中央党校（国家行政学院）党的建设教研部教授、博士生导师。
收稿日期：2019年12月6日。定稿日期：2020年1月12日。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，资料来源：http://politics.gmw.cn/2017-10/27/content_26628091.htm，最后访问日期：2020年1月7日。

党中央制定和颁布《中国共产党政法工作条例》（以下简称《政法工作条例》），是党中央加强和改善对政法机关的领导的重要举措，对新时代党领导政法工作作出系统的、全面的、具体的行为规范，为新时代坚持和加强党对政法工作的绝对领导提供了基本依据，充分体现了新时代党对政法工作的领导理论创新和制度创新成果，对加强新时代党的领导法规制度建设积累了宝贵经验。

一 把党的绝对领导理论上升为党的绝对领导制度规范

把党的领导理论上升为党对政法工作的领导制度规范特别是党的绝对领导制度规范，是《政法工作条例》的理论意义和实践价值所在。《政法工作条例》在党内法规体系中属于党的领导法规性质和范畴。以习近平总书记关于党对政法工作领导的重要论述为指导，运用党的领导法规形式把党的领导理论制度化，使党的领导理论与党的领导法规相得益彰，是新时代党的领导理论的发展规律和党的领导法规的鲜明特征。《政法工作条例》作为新时代党领导政法工作的专门条例，不仅在中国共产党近百年发展史上开创了先例，而且集中体现了新时代党对政法工作的领导理论创新成果，强化了党的领导理论的党内法规制度执行力。

突出党的领导这个最高原则和鲜明主题，形成坚持和加强党对政法工作的绝对领导理论并上升为党的绝对领导制度。这是新时代党对政法工作的理论创新成果，是党内法规制度化的精髓和要义所在。坚持中国共产党的领导是立国之本，是坚持四项基本原则的核心要求。为什么中国能保持长期稳定，没有乱？正如习近平总书记在中共中央全面依法治国委员会第一次会议上讲话中指出的那样，“根本的一条就是我们始终坚持共产党领导。党的领导是党和国家事业不断发展的‘定海神针’”。^①政法工作是党和国家工作的重要组成部分，坚持党对政法工作的领导，推进党对政法工作领导的党内法规制度化，既是加强党的领导的应有之义，也是党内法规制度建设的重要任务。《政法工作条例》突出党的领导这个最高原则，对坚持党对政法工作的领导这个大是大非问题旗帜鲜明，作为贯穿整个条例内容的主题，充分体现在坚持党对政法工作的领导这样的大是大非面前，始终保持政治清醒和政治自觉，任何情况下都不

^① 中共中央党史和文献研究院编《习近平论坚持党对一切工作的领导》，中央文献出版社2019年版，第267页。

能有丝毫动摇。

《政法工作条例》至少从六个方面形成和体现了党对政法工作的绝对领导理论，推进党对政法工作绝对领导的党规制度创新。一是《政法工作条例》开宗明义地把“坚持和加强党对政法工作的绝对领导”确立为制定《政法工作条例》的唯一目的，简洁明了，直截了当。所谓党对政法工作的绝对领导，就是中国共产党对政法工作具有独立领导权，具有排他性。二是明确政法工作的性质和三项职能，强调政法单位是党领导下从事政法工作的专门力量，必须在党的领导下依法履行专政职能、管理职能、服务职能。三是把坚持党的绝对领导确立为政法工作应当遵循的首要原则，并要求把党的领导贯彻到政法工作各方面和全过程。四是明确坚持和加强党对政法工作的绝对领导，就是坚持党中央对政法工作的绝对领导。这是《政法工作条例》第二章的立规精神，明确了党对政法工作的绝对领导的唯一主体是党中央，排除了地方党委、党委政法委、政法单位党组（党委）对政法工作的绝对领导主体资格，从理论上澄清了存在的认识误区。五是明确党中央对政法工作实施绝对领导权的三项职权，即决定权、决策部署权、管理权，回答了党中央对政法工作的绝对领导究竟领导什么这一问题。所谓决定权，就是由党中央决定政法工作大政方针；所谓决策部署权，就是由党中央决策部署事关政法工作全局和长远发展的重大举措；所谓管理权，就是由党中央管理政法工作中中央事权和由中央负责的重大事项。通过党中央对政法工作实施绝对领导的三项职权规定，把党中央对政法工作的绝对领导从领导原则转化为领导职权，从制度安排上回答和破解“党对政法工作的领导，是具体的，而不是抽象的”具体落在哪里的问题。六是规定了党中央加强对政法工作的全面领导制度。这是坚持和加强党的全面领导理论在政法工作领域中的具体运用和丰富发展。坚持和加强党的全面领导是新时代党的建设重大理论创新，将党的领导主要是政治、思想和组织领导扩展为坚持和加强党的全面领导，丰富和发展了马克思主义政党学说。《政法工作条例》在规定党中央对政法工作的绝对领导的基础上，进一步对党中央加强政法工作的全面领导作出专门规定，明确“一坚持、一确立、一研究部署、一加强”的“四个一”的领导职责，^①并作为党中央对政法工作的绝对领导制度的重要组成部分。

^① 参见《中国共产党政法工作条例》，资料来源：http://news.gmw.cn/2019-01/19/content_32376727.htm，最后访问日期：2020年1月7日。

二 新时代党对政法工作的领导制度体系已经定型

通过制定《政法工作条例》，构建起由纵向领导制度和横向领导制度两大板块构成的新时代党对政法工作的领导制度体系，标志着新时代党对政法工作的领导制度体系已经定型。

从纵向来说，创立了维护党中央对政法工作的绝对领导制度体系。这是《政法工作条例》对新时代党的领导理论的制度贡献。新时代党对政法工作的纵向领导制度，由党中央对政法工作的绝对领导制度、地方党委对政法工作的领导制度、党委政法委员会的领导制度和政法单位党组（党委）的领导制度四个层级构成。《政法工作条例》从第二章至第五章用四章分别作出专门规定，对四个层级的领导主体、领导职责任务分别作出规定，对各领导主体的职责范围作出划分和界定。

从横向来说，坚持和强化集体领导和个人分工负责相结合的领导制度。这集中体现在《政法工作条例》第七章“决策和执行”的八个条文规定之中。集体领导和个人分工负责相结合的领导制度，是《中国共产党章程》规定党的民主集中制的六项基本原则之一。针对实践中存在的突出问题，中国共产党第十八届六中全会审议通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，强调“民主集中制是党的根本组织原则，是党内政治生活正常开展的重要制度保障。坚持集体领导制度，实行集体领导和个人分工负责相结合，是民主集中制的重要组成部分，必须始终坚持，任何组织和个人在任何情况下都不允许以任何理由违反这项制度”。^①用不允许“三个任何”把这个问题强调到极致，这种情况在中国共产党党内法规中实属罕见，充分体现了全党的整体意志和坚决捍卫这一领导制度的意思表示。《政法工作条例》对党委、党委政法委、政法单位党组（党委）按照集体领导和个人分工负责相结合的制度领导政法工作作出若干具体规定，既体现作为下位效力位阶的条例对作为上位效力位阶的党章和准则上述要求的“一以贯之”，也明示政法工作不能搞特殊和例外。

三 创立维护党中央对政法工作的绝对领导制度体系

这是《政法工作条例》对新时代党的领导理论最重要的制度贡献。坚持

^① 《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，<http://news.12371.cn/2016/11/02/ARTI1478091665764299.shtml>，最后访问日期：2020年1月8日。

和加强党中央对政法工作的绝对领导，这是由从事政法工作的政治特性和关系到党和国家长治久安的稳定大局决定的。^①学习和贯彻《政法工作条例》，必须抓住新时代党对政法工作领导制度体系的根本要求，这就是坚持党中央对政法工作的绝对领导制度，这是贯穿于新时代党对政法工作的纵向领导制度和横向领导制度的重大政治原则。《政法工作条例》作为党领导新时代政法工作的顶层制度设计，无论是在如前所述的纵向四项领导制度中，还是在横向领导制度中，一以贯之地坚持和加强党中央对政法工作的绝对领导的立规精神和要义，以习近平关于党对政法工作的绝对领导理论为指导，创立和形成了维护党中央对政法工作的绝对领导制度体系。

维护党中央对政法工作的绝对领导制度体系，主要包括五个方面。一是县级以上地方党委领导本地区政法工作应当以贯彻党中央精神为前提，贯彻落实党中央关于政法工作大政方针，执行党中央以及上级党组织关于政法工作的决定、决策部署、指示等事项和落实对本地区政法工作重要事项的 leadership 责任。二是党委政法委要在同级党委领导下履行职责和开展工作。但是，其首要职责任务则是贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持党对政法工作的绝对领导，坚决执行党的路线方针政策和党中央重大决策部署，推动完善和落实政治轮训和政治督促制度。三是政法单位党组（党委）是本单位或者本系统政法工作的领导主体，不仅要贯彻党中央关于政法工作大政方针，执行党中央关于政法工作的决定、决策部署、指示等事项，还要贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，执行党的路线方针政策和党中央重大决策部署。四是《政法工作条例》不仅规定中央政法委、中央政法单位党组（党委）在党中央领导下履行职责和开展工作，对党中央负责，受党中央监督，向党中央和总书记请示报告工作，还以“兜底式”列举的方式用两个条文分别对请示事项和报告事项作出规定。同时，还规定各省（自治区、直辖市）党委按照有关规定，向党中央请示报告政法工作重大事项。五是党委、党委政法委、政法单位党组（党委）在集体讨论和决策本单位在履行政法工作领导职责的事项时，必须贯彻落实党中央关于政法工作的决定、决策部署和指示。它要求党委、党委政法委、政法单位党组（党委）在集体决策时，首先必须把自己放在“四个服从”原则的格局中进行整体把握，特别是必须抓住“四个服从”的核心——全党服从党中央并从大局着眼。

^① 根据《中国共产党章程》、中国共产党的其他文献的规定和习近平总书记的重要论述，坚持党的绝对领导制度主要包括坚持和加强党对军队的绝对领导、对国家安全工作的绝对领导和对政法工作的绝对领导。

《政法工作条例》的上述规定，其实质是创建了维护党中央对政法工作的绝对领导制度，把牢固树立“四个意识”和做到“两个维护”的政治要求转化为政法工作领域的制度安排，强化政治要求的党内法规约束力，为监督巡视地方党委、党委政法委、政法单位党组（党委）维护党中央对政法工作的绝对领导情况提供了党内法规依据。

四 贯彻执行《政法工作条例》需要把握和处理的制度细节问题

《政法工作条例》有很多具体制度创新，注意把握和处理这些制度细节，实现制度创新的价值和效能，是贯彻和执行《政法工作条例》精神的必然要求。

首先，关于地方党委执行上级党组织决定和执行党中央决定之间的关系问题。《政法工作条例》明确规定，“县级以上地方党委应当以贯彻党中央精神为前提，对本地区政法工作中的以下事项，落实领导责任”^①。这就要求县级以上地方党委在遇到上级地方党委决定同党中央精神和决定不一致、相抵触或者相冲突的时候，必须向党中央看齐，执行党中央决定和贯彻党中央精神，这是在重大原则问题上同党中央保持高度一致的内在要求。否则，按照《中国共产党纪律处分条例》第四十四条的规定，“在重大原则问题上不同党中央保持一致且有实际言论、行为或者造成不良后果的”^②，就触犯了党的政治纪律，要受到党纪处分。

其次，要正确认识和处理坚持党的领导和确保司法机关依法独立公正行使职权的关系。关于这个问题，长期以来，一些领导干部存在一些模糊认识和不当做法。正如习近平在2014年1月7日中央政法工作会议上讲话中指出的那样，一些领导干部对怎么坚持党对政法工作的领导认识不清、把握不准，有的该管的不敢管、不会管，怕人家说以权压法、以言代法；有的对政法部门职责范围内的事情管得过多过细，管了一些不该管、管不好的具体业务工作；有的甚至为了一己之利，插手和干预司法个案。要以《政法工作条例》颁布施行为契机，明确两点。一是领导干部不能借党对政法工作的领导之名对司法机关工作进行不当干预。保证司法机关依法独立公正行使职权是我们党的明确主

① 《中国共产党政法工作条例》，资料来源：http://news.gmw.cn/2019-01/19/content_32376727.htm，最后访问日期：2020年1月8日。

② 《中国共产党纪律处分条例》，资料来源：<http://www.12371.cn/2018/08/27/ART11535321642505383.shtml>，最后访问日期：2020年1月8日。

张。深刻吸取“文化大革命”的教训，党的十一届三中全会就明确提出“检察机关和司法机关要保持应有的独立性”^①。我国宪法规定，人民法院、人民检察院依照法律规定独立行使审判权、检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。领导干部干预司法活动、插手具体案件属于违反党的工作纪律行为。二是明确党对政法工作的领导是管方向、管政策、管原则、管干部，不是包办具体事务，不要越俎代庖。^②关于这个问题，习近平阐述得十分深刻和透彻。他强调：“我们说不存在‘党大还是法大’的问题，是把党作为一个执政整体而言的，是指党的执政地位和领导地位而言的，具体到每个党政组织、每个领导干部，就必须服从和遵守宪法法律，就不能以党自居，就不能把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的挡箭牌。我们有些事情要提交党委把握，但这种把握不是私情插手，不是包庇性的插手，而是一种政治性、程序性、职责性的把握。这个界线一定要划分清楚。”^③每个领导干部都要认真学习和深刻领会，内化于心，外化于行。

最后，强化监督和责任需要做好党内法规之间的衔接以及党内法规和国家法律之间的衔接工作。《政法工作条例》用专门一章，对监督和责任作出规定，其目的是提高《政法工作条例》的执行力。这是党的十八大以来党内法规制度建设的鲜明特征和执行成效显著的重要密码。要把《政法工作条例》落到实处，关键在于监督和责任到位。各级党委、党委政法委和政法单位党组（党委）在履行监督责任时，除了贯彻落实《政法工作条例》的规定以外，还要注意党内法规之间以及党内法规和国家法律之间的有机衔接问题。在党内法规之间的衔接方面，要把《政法工作条例》与《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党重大事项请示报告条例》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党党务公开条例》《党政领导干部考核工作条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等结合起来贯彻执行。在党内法规与国家法律之间的衔接方面，要把《政法工作条例》与《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国政府信息公开条例》等结合起来贯彻执行，加强和改善党对政法工作的领导，不断提高党领导政法工作的能力和水平。

① 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》，资料来源：<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>，最后访问日期：2020年1月8日。

② 《全面依法治国，必须抓住领导干部这个“关键少数”》，资料来源：<http://theory.people.com.cn/n/2015/0518/c40531-27017189.html?d=123>，最后访问日期：2020年1月8日。

③ 《习近平论法治：“党大还是法大”是伪命题，是政治陷阱》，资料来源：<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0511/c385475-26978527.html>，最后访问日期：2020年1月8日。

On the Institutional Innovation of *Regulations on the Political and Legal Work* on Party Leadership Theory in the New Era

Zhang Xiaoyan

Abstract: In the inner-Party laws and regulations system, *Regulations on the Political and Legal Work* belongs to the category of Party leadership regulations. It's the development rule of Party leadership theory in the new era as well as the distinctive feature of Party leadership regulations to promote the systematization, standardization and routinization of Party leadership theory about political and legal work in the form of Party leadership regulations, especially under the guidance of General Secretary Xi Jinping's relevant important discourses. Specially stipulating rules for Party's political and legal work in the new era, *Regulations on the Political and Legal Work* not only sets a precedent in the history of the Party, but also shows the institutional innovation of Party leadership theory. It has developed Party leadership theory about political and legal work into Party absolute leadership regulations, and established leadership system of political and legal work, which ensures the absolute leadership of Central Committee of CPC and strengthens the implementation of Party leadership regulations.

Keywords: *Regulations on the Political and Legal Work of CPC*; New Era; Party Leadership

(编辑: 王梦晨)