

“五湖四海”：政法系统干部交流机制的发生与形态

刘 忠^{*}

内容提要 “五湖四海”是当代中国干部选任的一项基本原则。干部交流任职是该原则的重要内容。在政法领域,先从法院院长、检察院检察长“两长”开始,再扩大到包括公安机关负责人的“三长”,政法干部交流在中央和地方不同层级展开。1982年《宪法》与1979年《刑事诉讼法》规定的一项基本诉讼原则为分工负责、互相配合、互相制约。制度经验验证,作为政治治理原则的干部交流并未与该诉讼原则冲突,而是有助于该原则的实现。干部交流因此扩展到党委政法委、司法行政、国家安全、法学会等部门,并进一步扩展到人大常委会相关部门、监察委、法学院校之间。这一干部交流方式成为中国当代政法体制的一个基础特征。

关键词 干部交流 五湖四海 政法系统

目 次

- 一、引言
- 二、起始：法检两长交流
- 三、扩大：公检法三长交流
- 四、制度评估：角色互换后的配合与制约
- 五、制度扩展：政法系统内的交流与收益
- 六、结语：寻找“中国当代政法体制”的中国属性

^{*} 复旦大学法学院教授。本文系2023年度国家社科基金重大项目“中国式现代化进程中加强新兴领域立法研究”（项目批准号：23ZDA076）的阶段性成果。

一、引言

制度由人实施。对于国家制度运行,当代中国建立了细致的干部制度。在干部管理上,中共中央将干部交流任职确定为一项重要原则。毛泽东说:“我们都是来自五湖四海,为了一个共同的革命目标,走到一起来了。”^①“五湖四海”是对当时中央红军、红二、红四方面军与陕北红军、红25军以及白区地下党干部会师陕北后,干部状况的“实然”描述,也成为此后党政干部结构的“应然”设计原则。“五湖四海”一词主要有两方面含义:其一,领导干部来自不同地域,主要地域都应有代表,从而在更广泛政治地理空间内获得政治认同;其二,防止干部单一出身,避免山头主义、诸侯政治。在延安时期,中央军委就要求干部“上面与下面交流,前方与后方交流,军队与地方交流”^②。“五湖四海”的表述,原本是一种颇具文艺风的语词,自毛泽东在1944年讲话以“借代”这一文学修辞手法使用该词后,“五湖四海”这一说法在延安整风中为干部熟知。其内涵指向明确,从而节约了大量认知信息,而无需详细阐释其内涵或铺垫语境。2014年《党政领导干部选拔任用工作条例》(以下简称《干部选拔条例》)在选拔原则中增加“五湖四海”。2018年《公务员法》修订时将“坚持五湖四海”作为原则纳入总则。

对于古代官员调离故乡州省、避籍500里之外任职,韦伯、瞿同祖等学者已多有讨论。^③关于当代干部交流,也有较多研究。与党政机关干部跨地域交流不同,政法部门的干部交流,在跨地域交流之外,另有一种独特的系统交流方式,即作为系统要素之一的干部,既跃出所属的公检法等各子系统,又不脱离政法系统,进行既有超越,又不离散的交流。与此形成张力的是,《宪法》第140条和《刑事诉讼法》第7条对公安机关、检察院、法院之间的关系规定了“分工负责、互相配合、互相制约”的基本原则。因此,对于党政干部交流,研究者多持积极态度。对于政法系统基于政治考量进行的干部交流与作为诉讼基本原则的分工、配合、制约之间是否冲突,则需要进行纵深辨析。

本文基于组织社会学视角,通过对政法系统干部交流机制的设计目的、发生和运行机制进行经验观察,深描当代中国刑事诉讼的实际构造,理解中国当代政法体制的中国属性。

二、起始:法检两长交流

自1954年起迄今,四级法院内部设院长、副院长、庭长、审判员。四级检察院设检察

① 《毛泽东选集》(第3卷),人民出版社1991年版,第1005页。

② 《军委关于部队干部实行交流的指示》,载《中共中央文件选集》(第14册),中共中央党校出版社1992年版,第21-23页。

③ 参见[德]韦伯:《韦伯作品集:中国的宗教、宗教与世界》,康乐等译,广西师范大学出版社2004年版,第95-96页;瞿同祖:《清代地方政府》,晏锋等译,法律出版社2003年版,第40页。

长、副检察长、部门负责人（厅长、处长、科长等）、检察员。随案件数量增多、人员规模增长，基于化解复杂性的需要，两院内部科层（hierarchy）体系不断扩大。人员向上身份流动成为两院内部治理中的核心问题。^④在20世纪90年代及其后一个时期，地方法检两院干部晋升的方式主要表现为在法院、检察院本系统内产生，一种是本系统副职转正，另一种是上级干部下派，基本形成一种内部晋升模式。

（一）系统内晋升

两院干部以一种封闭方式在本系统内晋升，是多个制度因素作用下的产物。

一是职数确定。为防止超编，各级党政部门都由中央编办、上级编办严格确定“部门主要职能配置、内设机构和人员编制”（即“三定”）。各机关“三定方案”确定后，领导干部职数确定。如，1996年法院机构改革时，“高级法院正副院长按1正4副配备；中级法院正副院长按1正3副配备；基层法院正副院长按1正2副配备。高、中、基层法院可根据当地的实际情况和审判工作需要，在上述规定职数的基础上增加或减少1名副职”^⑤。也就是一个中级人民法院最多1正4副，如将另一个部门的干部调入某中级人民法院担任副院长，就占用了该中级人民法院一个领导干部职数。

二是上级党组协管力度大。从1979年开始，中共中央规定“恢复由上级公、检、法机关协助地方党委管理、考核有关干部的制度。地方党委对公、检、法机关党员领导干部的调配，应征得上级公、检、法机关的同意”^⑥。1999年，中共中央重申“地方各级政法部门继续实行干部双重管理。地方党委决定任免政法部门的领导干部，要征得上一级政法部门党组（党委）同意”^⑦。可见，上级部门干部协管话语权较重。

三是职业资格限制。在多年来提倡司法专业化的背景下，司法职业资格壁垒在1995年颁布的《法官法》《检察官法》中得以实现。一方面，对担任法官、检察官进行学历、资历限制；另一方面，实行法官、检察官任职资格考试。2002年《法官法》《检察官法》修订后，资历条件中要求“从事法律工作”。

四是机构职权匹配。1978年党的十一届三中全会公报提出“加强社会主义法制”以及“检察机关和司法机关要保持应有的独立性”。^⑧随着治理方式转型，此前通过计划体制、行政机关介入、群众运动、党纪等方式解决的冲突、争议，转为法律方式解决。相较于其他行政机关，20世纪90年代以后，两院受理的案件数量、种类不断扩大，机构职权随之扩张。

五是正职高配。与党委、政府内设的部门不同，法检两长职级高配。1985年，中办发文件确定基层法检两长一般配备副县长一级干部，中院院长、分州市检察长配备副专员

^④ 参见〔美〕盖瑞·J·米勒：《管理困境：科层的政治经济学》，王勇等译，格致出版社2014年版，第32-37页。

^⑤ 《中共中央办公厅关于印发〈地方各级人民法院机构改革的意见〉和〈关于地方各级人民检察院机构改革的意见〉的通知》（中办发〔1996〕16号）。

^⑥ 《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》（中发〔64〕号文件）。

^⑦ 《中共中央关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》（中发〔1999〕6号文件）。

^⑧ 参见《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》（1978年12月22日通过）。

一级干部,省法院院长、省检察院检察长一般配备副省长一级干部。^⑨在设区的市以上税务、环保、财政等机关,中层干部派到下级机构任局长,只是权力扩大,并不带来职级升迁。但在两院,中层下派不仅是权力扩大,而且是升职:最高人民法院庭长为正厅级,任高级人民法院院长,即升为副部级;高级人民法院庭长为正处级,任中级人民法院院长,即升为副厅级;中级人民法院庭长为正科级,任县区法院院长,即升为副县级。因此,不仅是副职有较强激励转正,上级两院中层干部也有更强意愿下派。

由于以上五个因素,使地方法检两长的产生形成一种系统内封闭形态,尤其是中层干部竞相争取下派的驱动,强化了两院上级机关对下级负责人任免的支配意愿。因此,在法检两院,尤其是在地市、县区一级,出现明显干部内循环现象。传统组织理论研究基本是以西方市场形态下的厂商(firm)为理论对象,较多援引新制度经济学为理论工具讨论契约关系、团队、效率、控制、考核等主题。^⑩但是,在中国政法体制下,法检两院是重要的政法机关,无法只以市场中的理性组织看待。法院、检察院各自系统内封闭的干部晋升、下派机制,带来多方面影响。

其一,有违“五湖四海”原则所期望达到的政治目标。一个人在单一机构工作多年,会形成自己的“班底”“山头”,一旦国家宏观政策与小利益群体发生冲突,政策内容容易被抽空。1973年,中共中央主持八大军区司令员对调时,毛泽东对此有一个形象说法:“一个人在一个地方搞久了,不行呢。搞久了油了呢。”^⑪陈云说:“一个干部长期在一个地方工作并不好,容易形成帮派。”^⑫

其二,对于法院而言,如长期保持这一干部结构,可能消解宪法、法院组织法所设定的上下级法院仅是监督关系的规定,而在事实上形成上下级领导关系,进而形成纵向一体化结构。组织法、程序法设计的各种机制,比如抗诉、上诉、审级独立,杜绝先定后审、内部请示汇报等,可能被颠覆。

其三,对于两院而言,在微观上这一干部任用机制不仅导致外边干部进不来、本院干部出不去,而且对两院内部晋升也形成伤害。长期自我封闭内循环使得职业利益固化,而且知识交换、职业视域拓展也有可能停滞。

(二) 交流互换

经过部分省区的试点和考察,1990年,中共中央提出“中央党和国家机关各部委,各省、自治区、直辖市党委、政府和法院、检察院的领导干部,在一个地区或部门工作时间较长的,应当进行交流”^⑬。1999年,中共中央通过强制性规定任职期限,在政法部门推动交流,规定“省级以下政法部门的主要领导干部,原则上在同一地区、同级班子里任职满十年必须交流,在同一职位任职五年以上,原则上要实行轮岗。领导班子其他成员在同

⑨ 参见《中共中央办公厅关于加强地方各级法院、检察院干部配备的通知》(中办发〔1985〕47号)。

⑩ 参见张永宏主编:《组织社会学的新制度主义学派》,上海人民出版社2007年版,第169-280页。

⑪ 毛泽东:《建国以来毛泽东军事文稿》(下),军事科学出版社2010年版,第387页。

⑫ 《陈云文集》(第3卷),中央文献出版社2005年版,第525页。

⑬ 《中共中央关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》(中发〔1990〕9号)。

一地区、同级班子里任职十年以上也必须在系统内对口交流,在同一职位任职五年以上,原则上要实行轮岗”^⑭。

这一规定在法院检察院执行时,推动两院形成了“有进有出”的均衡对调。如果法院提拔或交流一名干部到检察院任职,则上级检察院党组会与地方党委、上级法院党组协商,选任检察院一名干部对等交换至法院任职级匹配的职务,反之亦然。2007年底的两院换届对此进行了集中实践。^⑮为促进两院交流,在制度上,最高人民法院、最高人民检察院(以下简称“两高”)将两院的任职资格进行了贯通。1995年《法官法》《检察官法》分别规定初任法官和初任检察官应通过资格考试。许多法官和检察官是在2002年三考合一前,通过各自系统内初任考试取得资格。1996年,两高联合发布通知,法官、检察官调入对方机关不需参加调入方初任考试。^⑯2005年,两高再次联合发布通知,对在任或曾任法官、检察官调入对方机关,不需要再通过统一司法考试。^⑰相关规范解除了副院长、副检察长以下中层干部交流资格制约,使中层交流成为可能。

两院干部交流对调打破了原有利益格局,弱化了某一个机构在政权内自大的可能。除有助于政治防弊、除弊之外,在内部治理和知识创出上,交流也产生了两个积极效果:其一,在任何一个较大的组织体内,都会因为隐蔽信息(hidden information)难题,出现“委托人—代理人”(principal-agent)现象。^⑱一个人长期在同一个部门体系内工作,对该部门不为外人所知的职业信息、隐蔽的职业利益,有切身的体会。交换部门后,相关的职业隐蔽信息会发散出来,有利于决策机关作出有针对性的应对。其二,不同的机构有不同的历史传承、气质、风格和工作习惯,在某机构传统中训练、长成的干部交流到其他部门后,往往会形成知识杂糅的优势,对于新入部门内习而不察的积弊有超越既有知识系统的新思路、新方向。

中央组织部门对2007年年底省级两院换届中的两长交流有一个预期:“这次交流任职,还进行了法检‘两长’互相交流,这是一个新的尝试。‘两长’位置互换,可以从不同角度研究审判、检察工作的规律和特点,发现司法体制、司法制度、工作机制中存在的问题、有利于进一步优化司法职权配置,深化司法体制改革。”^⑲这一预期,在事后获得了经验验证。总之,两院干部交流制度在较多方面实现了政策预期,也为制度扩大提供了支持。

^⑭ 前注⑦,《中共中央关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》。

^⑮ 参见《加强审判检察队伍建设的重要举措——部分省区市高级人民法院院长、人民检察院检察长交流任职工作纪实》,载《法制日报》2008年3月1日,第3版。

^⑯ 参见最高人民法院、最高人民检察院《关于法官、检察官相互调任不需参加调入方初任考试的通知》(法〔1996〕8号)。

^⑰ 参见最高人民法院、最高人民检察院《关于法官、检察官相互交流任职不需要再通过国家统一司法考试的通知》(法〔2005〕25号)。

^⑱ 参见〔美〕埃里克·弗鲁博顿等:《新制度经济学——一个交易费用分析范式》,姜建强译,上海三联书店、上海人民出版社2015年版,第135-149页。

^⑲ 《中央组织部领导在与交流任职的省区市法院院长检察长人选集体谈话时的讲话》(中央组织部工作通报〔2007〕第44期)。

三、扩大：公检法三长交流

公安机关是中国当代政法体制中的重要机关,由于特殊的历史与制度原因,在政法系统干部交流启动之初,基本上只是法检两长进行交流,而未涉及公安机关。

(一) 自成系统的公安机关

公安工作有来自于历史的独特性,从而形成一种与其他政法机关不同的干部管理机制。

其一,新中国成立时,公安部和地方公安机关直接接续自革命年代的中央特科、红军政治保卫局、中央社会部。由于历史传承和新中国成立初期镇反、巩固政权等形势需要,公安在整个政体内地位突出,职权构成特殊,事权范围极宽。作为一线机关,干部配备更强。^{②①}而法检两院至迟在20世纪90年代之前都被认为是二线机关,干部配备较公安弱得多。^{②②}

其二,公安专业性、保密性极强。基于这一原因,早在1950年,中央组织部就规定公安干部统一管理,一般情况下不得轻易调出,因特殊需要调动个别负责干部时,县公安局正副局长之调动须经省委与省公安厅批准,省公安厅正副厅长及相当于厅长级之市局正副局长之调动须经中共中央及中央公安部批准。^{②③}

其三,20世纪80年代法检两院地位提高后,公安机关负责人与法检两长职级不匹配。公安厅局长转任两院属于升职,法检两长调至公安则为降职,无以实现“有进有出,职数平衡”。虽然部分公安厅局长为市委常委、政法委书记,从而与法检两长职级相当,但这一现象在省级逐渐弱化,在地市、县区级更不普遍。1997年中组部更是从制度上规定:“为便于政法委员会书记集中精力领导、协调好政法工作,政法委员会书记一律不得兼任同级政法各部门的领导职务,已经兼任的应尽快安排其他人接替。”^{②④}

其四,尤有特殊性的是,公安机关职权范围宽、人员编制规模大,内设机构数量远高于两院和其他机关。如,1990年,广州市海珠区人民检察院9个内设机构,人员96名。海珠区人民法院10个内设机构,人员120名。同年,海珠区公安分局设有17个内设科室与20个派出所,其中,仅刑警队就有90人、预审科50人。^{②⑤}但2003年之前,相对于整个人员基数而言,公安干部职数比例较低,人员晋职晋级缓慢。在普通地级市,公安局长只是正县级干部,下辖支队、科室、分局数量庞大,支队、科室负责人、分局长只是正科级干部。分局所属派出所所长是内设的股级。即使一个分局副局长空缺,都会有包括市局

②① 参见《罗瑞卿在第六次全国公安会议上的总结》(1954年6月17日),载《公安会议文件选编(1949.10—1957.9)》,公安部1958年9月自版发行,第199-200页。

②② 一线、二线的划分出自军事作战。新中国从军事战争年代走来,新中国成立初期的干部对于军事作战普遍较为熟悉。一线、二线的词语使用,直观地传递了工作重要性的差异。

②③ 参见《中央组织部关于公安保卫干部调动问题的规定》(1950年6月23日)。

②④ 中央组织部、中央政法委《关于做好地方各级党委政法委员会领导班子配备工作的通知》(组通字〔1997〕49号)。

②⑤ 参见广州市海珠区地方志编纂委员会编:《广州市海珠区志》,广东人民出版社2000年版,第457-494页。

中层副职、分局各内设机构负责人、派出所长在内的许多人激烈竞争。如果从外部单向调入干部,占用公安机关领导职数,会影响公安内部人员向上流动。

因此,在较长时间内,公安机关基本是一个与法院检察院没有干部交换的、相对封闭的系统,公安干部主要是内部交流任职。^{②⑤}但是,公安不仅是机构地位最重要的侦查机关,而且握有户籍、交通、网络管理、车管、出入境、边防、消防(2018年之前)以及特种行业、危险物品、公共场所等各方面的各种社会治安管理职权。因机构性质特殊,许多行动保密、封闭,加之人员编制庞大,事权范围宽,如果负责人无法撤换,可能带来难以预期的后果。

新中国成立后公安人员的初始进入、干部培养历史形成的机制,进一步固化了公安与法检两院各自系统内的封闭。因历史原因和院校教育体制等因素,法学教育对于政法系统干部构成具有重要影响。1953年,全国高校院系调整,调整后共有182所高校,其中,高等政法学校四所,包括:“华北区一所:北京政法学院(北京);华东区一所:华东政法学院(上海);中南区一所:中南政法学院(武昌);西南区一所:西南政法学院(重庆)。”^{②⑥}1958年,西安创立9所高校,其中有西安政法学院。1962年合并成立西安政治经济学院,1963年分设西北政法学院和西北财经学院。^{②⑦}五所政法学院连同北大、人大、吉大、武大四所综合性大学法律系,称为法学界“五院四系”。1977年恢复高考,1978年中共中央通知“恢复政法院系,培养司法人才”^{②⑧}。1977—1979年,“五院四系”渐次恢复设置,最早开始招生活学专业,而且招生规模较大。

公安系统人员的培养是完全不同的隶属关系和体制。恢复高考后,除西南政法学院于1979年开始招收刑侦专业本科生(当年招收100人)之外,培养公安专业人员的院校主要是公安部直属的中国人民公安大学(即1950年成立的中央公安干部学校)和中国刑警学院(即1955年成立的中央人民警察干部学校)。1981年,中央政法委书记彭真提出:“京、津、沪、穗、汉五大城市各接收几所中学,改为警察学校,招收初中、高中毕业生和其他条件适当的人员训练为警察或警官。”^{②⑨}此后各省基本都设置了公安专科学校、警校。2000年后,这些学校逐渐改建为本科层次的警官学院、专科层次的警察职业学院。公安各级负责人毕业于上述院校的数量庞大。

历史生成的人员培养体制,对政法系统产生至少三方面影响。其一,“五院四系”具有程度不同的地域、大区招生偏重。各省警察院校则具有更强地域招生限制。在一个地域内,同一院校毕业的人员比例极大。其二,在大学毕业生计划分配时代和完全取消高校毕业派遣制度之前,实行系统内分配,公安部门学生分配来源基本是警察院校,法检

^{②⑤} 参见中央组织部《关于转发公安部党委〈关于实行全国县级公安机关领导干部交流制度的意见〉的通知》(组通字〔1996〕32号)。

^{②⑥} 《中央人民政府高等教育部关于一九五三年高等学校院系调整工作的总结报告》,载《党的文献》2002年第6期,第63、70页。

^{②⑦} 参见西安市教委教育志编纂办公室编:《西安市教育志》,陕西人民出版社1995年版,第273页。

^{②⑧} 《中共中央批转〈第八次全国人民司法工作会议纪要〉的通知》,载《政治工作手册》(1978年1月—12月),解放军总政治部办公厅1979年7月编印,第380页。

^{②⑨} 《彭真文选(1941—1990年)》,人民出版社1991年版,第412页。

两院基本来自法学院校。2015年,为“提高公安院校公安专业毕业生入警比例,确保公安院校毕业生成为公安队伍补充警力的主要渠道”,国家公务员招录中,另外实行35所公安院校联考。^{③①}因而,进一步固化了政法系统内法学院校和警察院校出身的二元构造。其三,2011年后,公安学成为与法学平行的一级学科^{③②},法学院校与公安院校的知识有形切分,出身的二元构造带来知识形态上的二元构造。

(二) 超越公安系统交流

关于人员职业教育背景单一所产生的制度积弊,美国的一个现象常被提及。从1986年里根任命斯卡利亚之后迄今37年,美国7任总统任命的联邦大法官,除2020年任命的巴雷特毕业于圣母大学之外,其余全部是哈佛、耶鲁毕业。^{③③}由此的后果是,除出身脉络相似外,还可能导致因技艺训练相同产生的知识结构、方法论路径单一。另外,基于近代中国历史经验,同一学校出身的同学关系曾被作为一个重要的身份认同、人员连带手段。早在1949年9月接管广东前,时任华南分局第一书记叶剑英即在江西赣州会议上提醒南下干部,要正确处理“五同”关系,即同乡、同学、同事、同宗、同胞,其中就将“同学”单列。^{③④}

对于各种可能培植“小圈子”的制度空间,决策层采取了很多预防措施。有关部门严禁领导干部参加各种“校友会”。^{③⑤}在干部选任时,注意学历、出身多元化,不能同一大学出身,既避免知识方法单一,更避免私人情谊、小团体利益凌驾于组织利益之上。

更具有基础性的应对,是通过规则调整和引导,推进公检法三机关超越各自子系统进行交流。(1)2003年,第二十次全国公安会议前,党中央出台文件规定“各级党委可根据实际情况和干部任职条件,在领导班子职数范围内,有条件的地方逐步实行由同级党委常委或政府副职兼任省、市、县三级公安机关主要领导”^{③⑥}。该规定在各地逐渐执行,由此实现三长同为同级党委政府副职级别,职级相当,此前交流时职级不对应的障碍被消除。(2)交流任职由更高层级机关讨论决定,从而弱化上级政法部门对下级地方党委影响,消减上级政法部门对本系统干部的过度推出。^{③⑦}

此前,地方党委政府其他部门干部交流到公安机关任职较为顺畅,对于地方公安干部对外交流,虽然组织部门也曾提出可交流到其他政法机关任职,但因职级匹配等原因,交流到两院实际较为困难,所以,相关文件措辞主要是在本地市范围内县级公安机关之

③① 中央编办、人力资源社会保障部等六部门《关于公安院校公安专业人才招聘培养制度改革的意见》(人社部发〔2015〕106号)。

③② 参见《国家批准设立“公安学”“公安技术”一级学科》,载《人民公安报》2011年4月15日,第1版。

③③ See David M. O'Brien, *Storm Center — The Supreme Court in American Politics*, W. W. Norton & Company, Inc., 2020, p.75-91. 大法官金斯伯格前两年就读哈佛大学,最后一年转至哥伦比亚大学。

③④ 参见《叶剑英同志的一次谈话》(1981年4月10日),载《中央对广东工作指示汇编(一九七九年—一九八二年)》,中共广东省委办公厅1985年编印,第136页。

③⑤ 参见中央纪委、中组部、总政治部《关于领导干部不得参加自发成立的“老乡会”、“校友会”、“战友会”组织的通知》(组通字〔2002〕19号)。

③⑥ 《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》(中发〔2003〕号)。

③⑦ 参见《全国省市区法院院长检察院检察长半数实现交流任职》,载《人民法院报》2008年2月29日,第1版。

间横向交流,或与上级公安机关之间纵向交流。^{③7}随着基础性制度的调整,2017年,党中央印发《关于新形势下加强政法队伍建设的意见》,将两长交流扩大表述为三长交流:“严格执行地方各级法院院长、检察院检察长、公安厅局长易地交流任职制度,推动政法领导干部跨地区、跨部门、跨行业交流锻炼等”^{③8}。对于这一意见的实际执行,仅以安徽省亳州市公开的数据为例就可见其范围之广泛。2019年亳州市委组织部出台《关于推进县区法院、检察院、公安局重要岗位交流轮岗的通知》,确定重要岗位159名交流对象,除6人有情况需核实外,对153名正副职、政治部主任全部交流轮岗。^{③9}

由此,“五湖四海”原则在公检法三机关实现。三长在公检法三机关跨越子系统交流,不仅是部门视域的消解,也连同将地域、学校出身一并交叉融合。此外,三长交流更是实现了决策机关在政治上的布局。在英美政治观念中,法院被置于国家政治中心之一,检察院处于边缘地位。在英国,直到1985年才通过《犯罪起诉法》设立了皇家检察院(the Crown Prosecution Service),接管此前由警察实施的起诉行为。^{④0}在苏联前期,行使警察权的内务部成为一个超级机构。^{④1}为防范这两种倾向,我国司法体制改革中提出的根本原则是“司法体制改革的措施必须符合我国人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体”^{④2}。作为其中一项应对方式,在干部人事方面,三机关的干部交流拆除了行业、部门的格栅,三机关结成一个开放的系统。该系统是相互依赖的三个部分组成的一个统一整体,每个部分都对这个整体的形成创造了条件,同时也从该整体中获取自身发展的因素,使各部分与系统相互依存^{④3},从而消解了某一个机关偏离政治原则的潜在可能。

四、制度评估：角色互换后的配合与制约

从政治角度看,在公检法三长间开展交流任职达到了预期目的。在法学视野内,学界关注的是宪法、诉讼法所要求的分工、配合、制约原则的实现。政法系统内干部交流是否会引发政治规范与分工、配合、制约原则的不相容,使得配合大于制约、直至消解制约,这是三长交流成为规则进入实践后受到关注的又一焦点。

(一) 历史经验支持

从政法史看,在制度源起时,干部交流即为分工、配合、制约原则的实现提供了支持。三机关分工、配合、制约原则,最早于1953年11月提出。彭真在签发报送中共中央有关

^{③7} 参见前注^{②5},《关于转发公安部党委〈关于实行全国县级公安机关领导干部交流制度的意见〉的通知》。

^{③8} 《中央政法委员会负责人就〈关于新形势下加强政法队伍建设的意见〉答记者问》,载《人民日报》2017年1月19日,第6版。

^{③9} 参见韩俊杰:《安徽亳州推进公检法重要岗位交流》,载《人民日报》2020年1月7日,第10版。

^{④0} See John Sprack, *Emmins on Criminal Procedure*, Oxford University Press, 2002, p.57.

^{④1} 参见闻一:《俄罗斯通史(1917-1991)》,上海社会科学院出版社2013年版,第206-236页。

^{④2} 《中共中央关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》(中发〔2006〕11号)。

^{④3} 参见〔美〕罗伯特·B.登哈特:《公共组织理论》,扶松茂等译,中国人民大学出版社2003年版,第93页。

加强检察工作的建议时,提出法院、公安、检察署配合、互相制约的制度原则。^④该原则被写入1956年党的八大报告。^⑤由此可能带来工作的复杂性在该原则确立之初就受到关注。对此,彭真说:“现在我们没有经验,三个机关扯皮的事情可能还很多,也可能彼此关系搞的不好,但这不要紧,慢慢就会摸出门径来的”;“估计将来可能闹点关系,但这不要紧,闹关系解决关系就是了”。^⑥解决“闹关系”的方式之一就是1954—1958年对两高和公安部一批干部进行交流。^⑦

由此,政法干部跨系统交流不仅是对“五湖四海”干部任用原则的实现,而且从公检法关系的分工、配合、制约基本原则确立时起,也成为保障该原则实现的组织手段。1978年后重建检察院,恢复三机关分工、配合、制约原则,并在1982年将该原则写入《宪法》,成为中国当代政法体制的基本原则。该原则在刑事诉讼法制定、历次修改时,都被坚持和深化。吸收历史经验,政法系统干部跨系统交流的范围、数量逐渐扩大。

(二) 对于配合原则的实现

两个原则相容的原因,首先在于三长交流对于“配合”原则的实现。三机关工作中有大量需要协作才能实现的事项,比如:检察院自侦案件中,边控、技侦、设卡堵截等大量侦查行动和社会控制手段,要交付或商请公安机关实施。法院为改变顽固的“执行难”问题,从查找被执行人和被执行财产到对不执行人以拒不执行法院判决、裁定罪追诉,很多方面都需要公安机关、检察院配合。从实施1999年党中央11号文件^⑧开始到《人民法院执行工作执行纲要(2019—2023)》的实施,最高人民法院始终督促地方法院要在执行方面主动寻求公安、检察院支持。

三机关配合在很大程度上为非制度化的形态。需要三机关互相配合的行动,一部分是党委关注的事项,在具体执行上由政法委根据党委意见协调,配合基本不成问题。另有许多事项的实现程度、实现效果,取决于配合机构的一把手、主管负责人与寻求配合的机构一把手、主管负责人之间个人的熟识程度。三长交流,促成了三机关人员之间的互融。

三长交流的正外部性更表现在消解利益之争方面,尤其是无原则意气之争。办案实践中,三机关经常会发生各种分歧:(1)认知差异。因不同制度角色、认知角度、职业历程,对同一案件证据事实,会有不同结论。(2)利益之争。在政法经费保障和赃款赃物移送制度改革之前,涉及较大金额赃款以及车辆等赃物移送时,经常会对某一涉案赃款赃物是否属于应随卷移送的证据以及数额分配比例发生分歧。(3)意气之争。作为生物个体,基因遗传塑造了人类的领地意识,因而会对外来进入者形成强烈的对抗。实践

^④ 参见《彭真传》(第2卷),中央文献出版社2012年版,第886页。

^⑤ 参见中央办公厅编:《中国共产党第八次全国代表大会文献》,人民出版社1957年版,第53-54页。

^⑥ 参见《彭真同志在第六次全国公安会议上关于政法工作几个问题的报告》(1954年6月9日),载前注^②,《公安会议文件选编(1949.10—1957.9)》,第225页。

^⑦ 参见祝春林主编:《历史瞬间》(1),群众出版社1999年,第421页;祝春林主编:《历史瞬间》(3),群众出版社2004年版,第551页。

^⑧ 参见《中共中央关于转发〈中共最高人民法院党组关于解决人民法院“执行难”问题的报告〉的通知》(中发〔1999〕11号)。

中,一些办案人对于即使是依照程序规定合法介入案件的其他机关,也会产生拒斥情绪,并表露在侦查、批捕、预审、起诉、审判程序中。

1985年,彭真对三机关内部的争执分歧曾有严厉批评。对于如何解决这些问题,彭真提出:“两个部门如果发生了矛盾,各自都应该同时站在对方的角度来考虑问题,易地而处,设身处地。如果我处在你那个位置,你处在我这个位置,该怎么办?”^{④⑨}但是,换位思考无法在头脑中自然生成。一是对于认知分歧,如果没有经历过同样处境,很难设身处地,建立移情。二是长期在同一系统工作,容易因角色沉淀,形成一种自我中心,继而以部门职权为中心,聚合大量利益,从而进一步固化了部门角色。三是职业利益又催生职业本位意识,对于任何不利于本部门利益的行为和批评本部门的观点,都本能生发出一种对立情绪。

实践中,认知分歧与利益之争、意气之争混合,很难区分真正的原因。通过协调部门介入,由各方摆事实、讲道理,辨别谁是谁非,很多情况下只能加深矛盾,并无益于解决问题。而干部交流提供了来自不同机构的干部产生共情、同理心(empathy)的空间^{⑤⑩},可将基于认知分歧、本位意识形成的对立压缩至最小。

(三) 对于制约原则的实现

从制度设计看,与配合需要私人化的熟人关系润滑启动不同,三机关的制约是制度化的。三机关之间存在着大量由诉讼法明确规定而可能发生对立的程序环节。(1)公检之间:报捕—不批捕;不立案—立案监督;逮捕—羁押必要性审查;侦查终结—退补。(2)检法之间:公诉—审判;提出量刑建议—不采纳;判决—抗诉。(3)公安法院之间:行政处罚、劳教(2012年前)—行政诉讼败诉。

三长交流任职后,是否会因为与原部门的人情关系,进一步弱化制约?首先,在思想史上,马基雅维利有过经典表述:“从广场到政府机构,换了位置就换脑袋”^{⑤⑪}。对此,公共选择学派理论的解释是,官员都是理性的效用最大化者,虽然官员有着多元动机,但是,作为“公务人”而不是私人行动者,官员的行为方式主要由制度塑造,制度内角色变化,激励机制随之变化,行为取向亦相应调整。^{⑤⑫}所以,司法实践中一个现象是:对于争议事项,原本持语境论的解释者,会因制度位置转变,而成为原旨解释者;制度角色变化、利益翻转后,原来的扩大解释者会转而成为字面解释者。其次,研究者对于配合和制约的内涵理解与决策者不同。后者认为,配合不是不讲原则的老好人,制约不是为了反对而反对和无谓的内耗、争吵。对于制约,制度预期是建立“忠诚的反对者”(loyal opposition)。^{⑤⑬}对此,彭真指出:“互相制约不是互相扯皮,而是为了更好地保证三机关都

^{④⑨} 彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社1989年版,第257-258页。

^{⑤⑩} 参见[美]戴维·迈尔斯:《社会心理学》,侯玉波等译,人民邮电出版社2014年版,第447-451页。

^{⑤⑪} [意]马基雅维利:《论李维罗马史》,吕健忠译,商务印书馆2013年版,第138页。

^{⑤⑫} 参见[英]帕特里克·敦利威:《民主、官僚制与公共选择——政治科学中的经济学阐释》,张庆东译,中国青年出版社2004年版,第165-193页。

^{⑤⑬} See Spencer R. Crew, *Thurgood Marshall: A Life In American History*, Santa Barbara, California: ABC-CLIO, 2019, p.308-333.

能正确地依法办事”^{⑤4}。最后,实践验证,无原则的利益之争、意气之争,也就是扯皮减少之后,并不意味着制约弱化。相反,三机关的制约会因为三长互换交流、彼此摸底而强化制约。这来自于知识与权力技术在实践中的转化关系。

实践中,各种诉讼并非如课堂知识传授时的天马行空,而是有大量纤细、精微的权力技术以及不容易为外界所查知的内部知识。在单一知识系统下工作的人,一方面会因陌生而对其他政法机关一些程序行为的意义进行想象式放大,另一方面也会对一些程序行为因知识不匹配而在制约时表现出犹豫。案件中有制约权的机关无法实现有效制约,许多情形下并非是缘于体制约束和考虑人情世故,而是出于知识障碍。由于许多程序运作,是在毛细血管层面释放效能的,有制约权的机关如果只是在宏观层面对于该程序有大致的认识,而对于精致细微的知识技术不熟悉,就无法形成制约。实践显示,干部交流后,此前因知识瓶颈导致的制约不足大为改变。这里以检察院为例进行说明。

其一,民行抗诉。长期以侦查、刑检等为主要工作内容的检察院负责人,对指挥侦查办案、批捕、起诉、监所等工作很熟悉。而检察院整体,普遍对民商事审判的程序、实体和操作了解不彻底,尤其是对相关审判中的习惯做法、具体的实践形态很陌生。2008年,党中央提出的改革任务之一,就是落实并完善《人民法院组织法》所规定的检察长、受检察长委托的副检察长列席法院审判委员会会议的规定。^{⑤5}但是,因为存在知识屏障,实际上,检察院难以基于民商法律知识细节上的了解而建立对法院的监督关系。

2018年检察院反贪、反渎、预防三个部门转隶监察委后,检察院工作格局大变。2019年,最高人民检察院重设内设机构,原来的民行检察厅分设为民事检察厅(六厅)、行政检察厅(七厅)、公益诉讼检察厅(八厅)三个部门。检察院新的职能被归纳为“四大检察”“十大业务”,此前在检察院处于边缘的民事、行政抗诉和新兴的公益诉讼三大业务得以突出。^{⑤6}2018年后,全国四级法院都有一批上级法院庭长到下级检察院任检察长、法院副院长升任检察长,或法院院长、副院长交流任检察长、副检察长。作为转换身份的局内人,他们所具有的技艺优势对推动民事检察、行政检察、公益诉讼检察起到了知识突破作用。^{⑤7}

其二,人民监督员制度。在诉讼程序制约上,后手程序总是对前手程序有较强制约。因此,从在程序上处于前手的机关,调入程序上处于后手的机关,更容易发现问题。2003年,长期担任过两个重要侦查机构(国家安全部和公安部)部长的贾春旺调任最高人民检察院检察长。他提出,检察院“办案工作缺少像检察机关针对公安机关的侦查工作那样的监督制约。要切实解决这个问题,就必须进一步深化检察改革,引入有效的外部监

^{⑤4} 前注^{②9},《彭真文选(1941—1990年)》,第416页。

^{⑤5} 参见最高人民法院、最高人民检察院《关于人民检察院检察长列席人民法院审判委员会会议的实施意见》(法发〔2010〕4号)。

^{⑤6} 参见《最高人民法院检察院职能配置和内设机构设置》,载《检察日报》2019年1月4日,第4版。

^{⑤7} 参见满宁等:《重庆:跨系统换届交流力度为近十年之最》,载《检察日报》2022年1月15日,第1版。

督机制”，为此提出了人民监督员制度。^{⑤⑧} 经过 15 年的运行，人民监督员写入 2018 年《检察院组织法》。时下，在具体的操作上，人民监督员全面介入检察院各项工作。^{⑤⑨}

对地方政法系统交流进行观察，很容易感受到跨系统交流干部对于各种争执往往能进行有效化解。尤其是曾经在对方机关工作的经历，使之很难抛开情面进行公开的利益、意气之争，即使是单纯的认知分歧，也能以工作方式解决。^{⑥⑩} 这实现了积极的政策目的。一方面，不使细小的裂痕发展为巨大的制度创伤。另一方面，也避免了个别部门间的无原则对抗对整个事业全局的破坏。在制度效果上，对调、转任等各种方式交流，基本实现了政策预期。

五、制度扩展：政法系统内的交流与收益

当代中国国家治理的一个基本方法论是“渐进的经验试错”。步骤为：（1）“尊重群众首创精神”，允许各地方在中央政策之下施行适合于本地的措施；（2）发现某个地方有制度增量，即开始进行关注；（3）对发现的典型，经过总结经验后，在局部进行试点；（4）待获取更多制度经验后，进一步扩展放大。^{⑥⑪} 从两长交流到三长交流，交流任职制度的产生最初主要出于政治考虑。交流制度对宪法、诉讼法规定的分工、配合、制约原则之实现，使其意义进一步获得确认。进而，干部交流机制扩展。

在制度扩展时，干部交流同时践行了专业化原则。对于专业化，《法官法》《检察官法》《人民警察法》和各类细化规范，对担任公检法领导职务的学历、“具有政法工作经验”、“从事法律工作”等条件进行了规范。其中，对于任职资格中先前“从事法律工作”这一最严格条件的外延，全国人大常委会法工委进行了答复，包括：从事国家和地区的立法工作；从事审判、检察工作；从事公安、国家安全、司法行政工作；从事律师、法律教学和研究工作；从事党的政法委员会以及政府部门的法律工作等。^{⑥⑫} 从而，一方面，坚持扩大干部交流，另一方面，干部交流范围主要扩大至“从事法律工作”的另外七个部门。

（一）交流扩大

由于此前经验和规范的支持，干部交流逐渐扩展，不仅包括与案件侦诉审直接相关的公检法机关，而且扩展至党委政法委、国家安全、司法行政部门、法学会等单位。这些单位与公检法的交流，都因工作方式、机制、体制变迁而成为制度需求。

其一，党委政法委。1980 年设立中央政法委后，在作为议事协调机制的委员会职能

^{⑤⑧} 参见贾春旺：《在人民监督员制度试点工作会议上的讲话》，载《人民监督员制度资料汇编》，广东省人民检察院人民监督员办公室 2004 年印行，第 4 页。

^{⑤⑨} 参见最高人民法院《人民检察院办案活动接受人民监督员监督的规定》（2019 年 6 月 28 日）。

^{⑥⑩} 参见《加强交流协作 共推法治建设》，载《人民法院报》2020 年 6 月 16 日，第 1 版。

^{⑥⑪} 参见《中共中央、国务院关于〈广东、福建两省会议纪要〉的批示》（1980 年 5 月 16 日）。

^{⑥⑫} 参见最高人民法院《关于贯彻落实〈中共中央关于认真抓好 2003 年省级人大、政府、政协领导班子换届工作的通知〉认真做好地方各级人民法院院长换届工作的通知》（法〔2002〕210 号）。

之外,各级政法委都设有一个常设办事机构,称为政法委机关。根据《中国共产党政法工作条例》(以下简称《政法工作条例》)第12条,党委政法委主要承担协调、调研、统筹、督促、监督等职能。党委政法委对于政法各部门适用的程序法、实体法与职权运行微观细节的熟悉,是有效工作的基础。

其二,国家安全部门。1983年,中共中央批准成立国家安全部,将原属于党委工作机构的中央调查部与公安部的反间谍、反特务机构合并,组建国家安全部。^{⑥3}全国人大常委会批准国家安全部门“是国家公安机关的性质”,行使“公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权”,并于1993年颁布《国家安全法》,2014年颁布《反间谍法》。国家安全部门与公安机关有紧密配合关系,在侦查、逮捕、起诉、审判事务上,与检察院、法院有分工、配合、制约关系。

其三,司法行政。1979年司法部恢复之初,司法行政机关与诉讼关系并不紧密。1983年,原由公安部负责的劳改、劳教职能纳入司法部。此外,司法行政部门管理、指导、监督律师、人民调解、仲裁等职能,在1994年律师体制改革与非诉讼纠纷解决机制(ADR)地位提升后,与公检法机关的互动、关联紧密。2014年,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在公检法三机关分工、配合、制约之外,加入了司法行政部门,要求“健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制”。2018年机构改革将司法部和国务院法制办公室职责整合。重新组建的司法部负责有关法律和行政法规草案起草、立法协调和综合协调行政执法,指导行政复议应诉。^{⑥4}

其四,法学会。根据《中国法学会章程》的规定,中国法学会是政法战线的重要组成部分。早在1982年,中央政法委就规定:法学会归口政法委,由司法行政部门管理。^{⑥5}此后,明确中国法学会机关人员参照国家公务员管理。^{⑥6}20世纪90年代后期,许多文科和传统理工科院校设立法学院系,自20世纪80年代到2008年,法学教育从“五院四系”格局发展为有630个左右的法学本科院系、专业,因此对法学教育和法学意识形态领域日益重视。《政法工作条例》第21条规定省级政法委“应当向中央政法委员会报告的事项”中,其中一项为“政法领域意识形态工作责任制”。此前,原由司法部代管的法学会,转由政法委代管,^{⑥7}并规定“市县级法学会会长应由同级副职领导(一般由政法委书记)兼任”“法学会主要负责人参加或列席党委、政府有关会议”^{⑥8}。为推动相关工作,在干部交流方面,《中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见》提出“推进群团干部跨系统多岗位交流,加强群团组织与党政部门之间干部双向交流”。

⑥3 参见彭真:《论新中国的政法工作》,中央文献出版社1992年版,第342页。

⑥4 参见《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉的通知》(中发〔2018〕11号)。

⑥5 参见《辽宁政法大事记(一九四五年—一九八五年)》,中共辽宁省委政法委员会1995年印行,第264页。

⑥6 参见中央组织部人事部关于印发《中国法学会机关参照〈国家公务员暂行条例〉管理的实施方案》的通知(组通字〔1996〕35号)。

⑥7 参见《广东省机构编制委员会办公室关于调整省法学会管理体制的函》(粤机编办〔2010〕58号)。

⑥8 中央政法委《关于转发〈中国法学会关于加强市县法学会工作的指导意见〉的通知》(中政委〔2015〕23号)。

制度需求形成后,以上各政法机关的干部交流,列入政法工作日程。2021年全国政法机关教育整顿期间,中央政法委提出“做好后半篇文章”,“推动健全市县政法单位领导干部交流轮岗机制”,^⑨交流范围广泛。如,2021年,“山西省委组织部制定《山西省政法系统干部交流轮岗指导意见(试行)》,集中交流轮岗市县两级党委政法委书记、公检法司‘四长’243人”^⑩。

近年来,政法干部交流,不仅扩展到上述四个子系统,而且外延不断扩展,逐渐扩大到人大常委会相关部门、监察委、法学院校等相关部门或系统。这些部门或系统原本不是或已退出传统意义上的政法系统,但因制度变迁,逐渐与前述部门有直接或间接工作配合、制约等关联关系,因而逐渐被纳入交流范围。

其一,人大常委会相关部门。当代中国国家权力的构建为人大领导下的“一府一委两院”。各级人大常委会设立有从事立法的法工委和专门对法检两院工作进行监督的内司委(2018年后,扩大为监察和司法委员会)。如果这些机关的工作人员对政法系统各部门“毛细血管”层面的事务不熟悉,《各级人民代表大会常务委员会监督法》就可能成为一纸空文。2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,“畅通立法、执法、司法部门干部和人才相互之间以及与其他部门具备条件的干部和人才交流渠道”。

其二,监察委。1954—1959年间,监察部被列入国务院第一(政法)办公室负责的“政法口”。^⑪2018年,检察院反贪、反渎机构转隶,监察委组建后,负责88个罪名调查,2021年《监察法实施条例》颁布后扩大到101个罪名。留置的被调查人,要移送刑拘、批捕、起诉、审判。一些重要调查手段,要交公安机关实施、执行。《监察法》第4条规定,“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”。《反有组织犯罪法》(2022年)第6条规定,“监察机关、人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关以及其他有关国家机关,应当根据分工,互相配合,互相制约,依法做好反有组织犯罪工作”。作为相关原则在组织人事工作上的实现,纪检监察系统扩展了与政法系统等机关的交流,2017年以来,“打通系统内外干部交流渠道,推动干部交流480余人次”^⑫。

其三,法学院校。近年来随着对法学意识形态工作的重视,除了加强中国法学会和各级法学会建设外,就是在法学教育上下功夫。在具体方式上,其中一个做法是实现人员融汇、知识互换。政法系统很多干部基于各种原因,调至各法学院校担任院校长、教授。1999年后,先后有多位法学学者调任两高和高院、省检察院担任负责干部。^⑬2023年,

^⑨ 参见《强化督导成果运用 不断把教育整顿引向深入》,载《人民日报》2021年7月9日,第4版。

^⑩ 董凡超:《山西省第一批政法队伍教育整顿纪实(下)》,载《法治日报》2021年8月18日,第1版。

^⑪ 参见中央文献研究室编:《陈云年谱(修订本)》(中卷),中央文献出版社2015年版,第340页。

^⑫ 赵兵:《刀刃向内 锻造铁军》,载《人民日报》2019年1月10日,第6版。

^⑬ 参见《部分省市区“两院”领导将履新》,载《法制日报》2008年1月7日,第1版。

中办、国办提出“推动法学院校、科研院所与法治工作部门人员双向交流”^{⑦④}。法学院校研究人员到政法机关交流任职,另一个集中表现是作为柔性交流的挂职。在此前学者到检察院大规模挂职基础上,从2013年起,教育部、中央政法委持续实施“双千计划”:选聘1000名左右法律实务部门专家到高校法学院校兼职或挂职任教,承担法学专业课程教学任务;同时,选聘1000名左右高校法学专业骨干教师到法律实务部门兼职或挂职,参与法律实务工作。^{⑦⑤}

干部交流任职,不仅在横向上扩展到整个政法系统,也在纵向上深化。在中国古代,官员科举取仕至外地做官,虽身为地方主官,但作为外乡人,不仅对于地方各项复杂的钱粮事务、风土人情不熟悉,而且由北方至南方任职的官员少有能听懂本地方言者。府州县主官在各项事务上,仰赖于衙门中的刑名、师爷、胥吏、幕友,这既导致在工作中实际被这些“非法的官僚们”架空,也无法管控这些人“瞒上”作恶。^{⑦⑥}在西方,文官系统分为政务官和事务官。政务官随政党进退,事务官以下则长期任职。在英国,“大臣对议会负责,不过权力实际掌握在较低层次的‘常任秘书’和部门次官、秘书及助理手里”^{⑦⑦}。

出现以上情形的原因在于事务官长期任职,对于机构人员和各类行政性事务的操作谙熟,因而具有信息和人事上的比较优势。在当代各政法机关,依照机构规格和事权规模大小,也设有不同数量的主管副职。副职作为主管领导,在分管领域对于各项具体事务的审批、决定通常有较大分量。比如,根据最高人民检察院意见,《人民检察院刑事诉讼规则》中的“检察长”应当理解为包含“副检察长”。^{⑦⑧}但是,多年来,分管副职仅在本单位以分工调整方式“轮岗”,少部分在本系统交流,从而导致法院、检察院有一些十几年甚至二十几年的主管副职。^{⑦⑨}从“系统”观念出发,近年对于各政法机关部分长期任职的副职,不仅跨区域交流,而且进行了在政法系统内的跨子系统交流。2021年,《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》专门提出“根据实际情况对任职时间较长的副职进行异地交流、部门交流”。

(二) 制度收益

与家产制和其他通过血缘、拟制血亲等非现代治理方式不同,现代国家治理普遍建立了正式组织方式。对该方式,法国经济学家德古尔奈1745年发明官僚制(bureaucracy)一词进行称谓。吉登斯对于官僚制所作的评价是:“如果想让事情顺利运转,现代生活就需要某种正式组织。”^{⑧⑩}官僚制的一个重要功能是机构、部门和个人按事先确定的工作分

^{⑦④} 中办国办印发《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》(2023年2月26日)。

^{⑦⑤} 参见教育部、中央政法委员会等:《关于实施高等学校与法律实务部门人员互聘“双千计划”的通知》(教高〔2013〕8号)。

^{⑦⑥} 参见[美]白德瑞:《爪牙:清代县衙的书吏与差役》,尤陈俊、赖骏楠译,广西师范大学出版社2021年版,第233-261页。

^{⑦⑦} [美]迈克尔·G.罗斯金:《政治科学》,林震等译,中国人民大学出版社2014年版,第267页。

^{⑦⑧} 参见最高人民检察院研究室《关于对〈人民检察院刑事诉讼规则〉中“检察长”含义的答复》(〔2004〕高检研发第19号)。

^{⑦⑨} 参见张天轮:《淘沙集》,法律出版社2011年版,第77-79页。

^{⑧⑩} [英]安东尼·吉登斯等:《社会学》(下),李康译,北京大学出版社2021年版,第1099-1103页。

工、办事流程和岗位职责运行,整个组织呈现一种形式理性化(rationalization)的方式。由于组织运作形式理性化,使得组织行动因高度确定、可预期而具有效率。但官僚制这一组织方式也遭受尖锐批评。批评者认为,官僚制组织导致的结果就是照章办事、按部就班、照本宣科、循规蹈矩、墨守成规。官僚组织成员为了防止被追责,始终小心谨慎,不破坏既有的规则,从而出现安东尼·唐斯所归纳的“日渐保守定律”。^⑧

在当代中国,从1951年包括反对官僚主义在内的“三反五反”开始,“官僚”一词即具有负面含义。组织社会学官僚制理论在进入中国后,为避免语词的负面形象,改称科层制,但所面对和处理的学术主题一样。如何既保持官僚制/科层制运作的可靠、预期、确定,同时又使得机构整体有创新?一个重要手段是根据官员的工作绩效给与晋升。对于官员职务晋升,法国经济学家拉齐尔创立了一个近年被中国学者广为引用的框架——“锦标赛”理论(tournament theory),其实质就是如何通过晋职晋级实现有效激励机制。^⑨对此,当代中国国家内部治理逐渐建立起细密的制度规范。

宏观上的干部晋职晋级制度,在适用于政法系统时有具体差异。因为政法系统十个部门的工作内容、权力构成不同,而且作为大国,不同省、同一省不同市的区域环境、工资福利也有较大差别。跨越地域、部门的职务晋升会有个体激励、反激励因素差异。在工资福利待遇和工作环境有差异的不同地区、权力分量不同的机关和部门之间,决策机关通过调任、晋职、晋级等各种方式的交流任职,将制度目标与个人激励融合。多次修改的《干部选拔条例》和相关规范催化了干部交流意愿,从而将跨系统的干部交流进行了推进。表现如下:

(1) 一项国家治理经验是,国家宏观政治设计,如能与个人利益激励结合,会更大地推动制度实施。在干部交流方面,如果既能实现国家政治宏观目标,又可使个人心情舒畅,将是较优制度设计。1995年后,《干部选拔条例》保持一个规定:“提任县处级以上领导职务的,一般应当具有在下一级两个以上职位任职的经历。”这对于有提拔空间的干部而言,即使被平级交流到政法系统其他部门任职,也意味着未来提拔任职机会增大。

(2) 由于近年通讯与高速公路、高铁、航空等交通方式大幅发展,此前干部交流时的个人家庭因素顾虑减弱,大规模的跨地区、跨系统干部交流获得更大空间。原来仅限于厅级干部省内交流,扩展至县区干部省内交流;原来仅限于省部级干部跨省交流,扩展到厅级干部跨省交流。^⑩《干部选拔条例》提出“在条件艰苦、环境复杂、基础差的地区或者单位工作实绩突出”的干部,“可以突破任职资格规定或者越级提拔担任领导职务”。因此,工作能力强的机构负责人,从条件较好地区、事权较大的部门到条件较差、事权较弱的部门任职,拉升了新任职部门的工作,个人也有可能突破资格晋升,激励机制得以释放。

总结政法系统干部交流制度收益实现的基本逻辑是:(1)新角色下的行动者,既与原角色不同,更与初入政法系统内的新人以及调出政法系统之外者完全不同。政法系统

⑧ 参见[美]安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,中国人民大学出版社2017年版,第78-81页。

⑨ See Edward P. Lazear, *Personnel Economics*, The MIT Press, 1996, p.26-37.

⑩ 参见郝洪:《长三角探索政法干部交流轮岗》,载《人民日报》2018年5月29日,第11版。

之外的新人调入,对其而言,政法工作属于新工作场域,调入仅有“掺沙子”、新知识带入等意义。交流到政法系统之外,互动对象、工作内容、制度结构变化,原有的角色意识、职业情感、工作攻防技巧飞散,对于政法系统的意义消减。(2)政法系统内的对调,使得行为人既脱离了原有子系统,又在政法系统之内,原来的职业记忆、人员情感、角色观念、工作技艺,继续存在于政法系统内,参与新的循环和交换、互动。只是“你成了我,我成了你”,人的观念、角色、行动方式,随着新的利益格局和被限定的制度结构而转向。^{⑧4}角色互换后,原来的肯定者成为否定者,原来的否定者成为否定之否定者。同一要素在系统内位置关系变化,即改变了系统结构,进而通过要素的结合,释放系统的整体功能。^{⑧5}具体至诉讼上,也就实现了宪法和刑事诉讼法所规定的分工、配合、制约的制度目的。

六、结语：寻找“中国当代政法体制”的中国属性

在普通法(common law)知识体系内,仅将法院定义为司法权行使者,诉讼体制以法院为中心,相关研究称司法过程(judicial process)研究^{⑧6}。与此不同,当代中国将法院与公安机关、检察院、司法行政机关、国家安全机关、政法委机关等机构归为政法系统。各机构并非仅在名义上同属一个系统,而是在政治、法律上都具有紧密的融合、交叉、互动关系,并因此生成了大量超越个体的制度现象。2023年中央政法工作会议的主题为“围绕中国式现代化谋划推进政法工作现代化,以政法工作现代化服务保障中国式现代化”,为此,要“更加注重系统观念”,“健全公安机关、检察机关、审判机关、国家安全机关、司法行政机关各司其职、相互配合、相互制约的体制机制”。^{⑧7}因此,无法仅以个体主义方法论看待每一个机构。相关研究应以整体主义进行,被称为政法体制研究。

检索当代中国政法体制史,早在20世纪80—90年代,不仅在国家层面,而且在地方,公检法各机关干部交流已多有个例。作为一个大规模的制度现象则是在近年形成。从法检两长到公检法三长,再到政法系统内十个部门之间人员的交流,其制度逻辑在这一现象演化进程中生成。在此前的计划经济时期,重要物资、资源的统一调配划拨,同时巩固了政治上的统一。对此,斯考切波曾有评价:“19世纪侵蚀了中国清王朝的中央行政和军事权威,并在1911年之后继续存在着的地方势力集团,随着共产党党国家的兴起而瓦解了。政治权力和私人利益相互融合以及中国中央权威缺乏控制政府官员和地方领袖的部署和活动的的能力,是导致1949年以前这些势力集团存在的原因。”^{⑧8}1988年宪法修改确立私有经济地位,尤其是1992年市场经济体制确立后,计划手段松弛。继续

^{⑧4} 参见[美]欧文·戈夫曼:《日常生活中的自我呈现》,冯钢译,北京大学出版社2022年版,第21-33页。

^{⑧5} [美]罗伯特·杰维斯:《系统效应:政治与社会生活中的复杂性》,李少军等译,上海人民出版社2020年版,第8-10页。

^{⑧6} See Robert A. Carp etc. *Judicial Process in American*, SAGE Publications, Inc.2017, p.389-399.

^{⑧7} 参见蔡长春等:《如何推进政法工作现代化》,载《法治日报》2023年1月10日,第1、2版。

^{⑧8} [美]西达·斯考切波:《国家与社会革命——对法国、俄国和中国的比较分析》,何俊志等译,上海人民出版社2015年版,第316页。

维护中央政令统一的一项重要措施就是干部任用。从 20 世纪 90 年代开始,决策层有目的而非自然生发地对东西南北中各个地域,党政军民学、工农商学兵各个系统,进行跨地域、跨系统、跨部门的干部交流。^⑧这也深远地影响着诉讼体制的运行,并从干部管理上锻造出中国当代政法体制。

贺桂梅教授曾提出,“关于中国当代文学的研究,往往会特别关注‘当代’与‘文学’这两个层面,而对‘中国’内涵的考察却不甚了了”,并由此提出“探讨当代文学之‘中国性’如何确立”。^⑨由此引发,“中国当代政法体制”研究中,何谓“中国”?不同于西方“旋转门”政治,当代中国建立了极具特色的干部选任、管理制度。在中国当代政法体制中,从干部管理角度切入,成为认识、理解中国诉讼法制度实践的一个重要视域。从诉讼法运行看,程序和程序行为的担当者之间,具有无法分离的融入关系。在学院内的学科分工中,诉讼法和政法体制被归为不同学科,导致程序和政法组织内部紧密融合的知识对象被切分。从程序现象和组织人事的纵贯视域对运行中的大量诉讼法现象进行厚描,能获得更有说服力的解释。由此,可理解为何邓广铭先生将职官制度列为研究历史的四把钥匙之首。^⑩

Abstract: ‘Selecting officials regardless of background’ is a basic principle for appointing cadres, and to rotate cadres among different posts is a major arrangement pursuant to such principle. The rotation of cadres in the politico-legal system started with presidents of courts and chief procurators of procuratorates and expanded subsequently to heads of public security organs. Both the *Constitution of 1982* and the *Criminal Procedure Law of 1979* stipulate the basic procedural principle of division of labor, coordination, and checking. The rotation of cadres as a governance principle is not in conflict but in tandem with the procedural principle. For that reason, the rotation arrangements have further expanded to include political and legal affairs commissions, judicial administrative agencies, national security agencies, law societies, etc., and then further to include the relevant departments of the standing committees of people’s congresses, supervision commissions, and law schools. The rotation system as such is a fundamental characteristic of China’s contemporary politico-legal regime.

(责任编辑:强梅梅)

^⑧ 参见前注^⑬,《中共中央关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》;《党政领导干部交流工作暂行规定》(1999年4月22日)。

^⑨ 参见贺桂梅:《书写“中国气派”——当代文学与民族形式建构》,北京大学出版社2020年版,第1页。

^⑩ “研治史学的四把钥匙,即职官制度、历史地理、年代学和目录学四者。”参见邓广铭:《邓小南〈宋代文官选任制度诸层面〉序言》,载《邓广铭全集》(第10卷),河北教育出版社2005年版,第183页。