

· 建设史鉴 ·

人民武装警察部队双重领导体制探源

——兼论 1949—1966 年公安部队的变迁

刘明涛

摘 要: 武警部队(前身为公安部队)是我国武装力量的重要组成部分。武警部队双重领导体制,是由武警部队的性质、任务和特点决定的,也与不同时期国家政治、经济、社会形势有很大关系,是协调武警部队的军事性和公安性的结果。1949—1966 年,公安部队领导体制和隶属关系几经变化,到最后撤销编制,也是在复杂政治社会背景下对这一矛盾的调适。尽管当时的双重领导体制虽与现行双重领导体制有很大区别,但已生出现行双重领导体制的制度基因。

关键词: 武警部队 公安部队 双重领导体制

中图分类号: K27; E297 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009—3451(2014)02—0042—09

作 者: 刘明涛,武警政治学院中国特色社会主义理论体系研究中心研究员,法学博士(上海 200435)

人民武装警察部队是我国武装力量的重要组成部分,“由国务院、中央军事委员会领导,实行统一领导与分级指挥相结合的体制”^①,“武警部队各级党委接受上一级党委和同级地方党委双重领导”^②,这是武警部队领导体制最突出的特点。双重领导是党对武警部队绝对领导的一种特定形式,其本质和核心是“党的领导”“统一领导”。这一体制是在武警部队曲折发展中萌生、演变形成的,于 1995 年基本定型,其制度基因产生于 1949—1966 年这一特定时段。目前学界未见专文研究这一体制。研究这一课题,对于我们正确认识现行武警部队双重领导体制,加强武警部队的建设,很有裨益。

一、1949—1955: 公安部队的建立及双重领导体制的产生

公安部队是伴随着人民革命政权的建立、发展而创建成长起来的。早在土地革命战争时期,各根据地就建立了执行公安任务的武装。随着解放战争的胜利发展和各级人民政府的相继建立,执行公安保卫任务的武装力量不断发展壮大。1949 年 7 月 6 日,中央军委正式决定下设公安部(1954 年 9 月全国人大一届一次会议后,公安部成为国务院下属的部)^③,1949 年 8 月 31 日,中国人民中央公安纵队成立,隶属公安部建制序列。各大区和省、市、专、县也先后组建了形式不同、数目不等的公安武装,其中大部分属于各级政府公安机关建制领导,一部分属军事系统建制领导。

1949 年 9 月 29 日,《中国人民政治协商会议共同纲领》第二十条明确规定“中华人民共和国

^①《中华人民共和国人民武装警察法》,http://www.gov.cn/flfg/2009-08/27/content_1403324.htm。

^②《国务院、中央军委关于调整中国人民武装警察部队领导管理体制的决定》(国发〔1995〕5 号),中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,2006 年,第 827 页。

^③夏明星 唐日梅《罗瑞卿与中国武警部队》,《党史纵横》2006 年第 9 期。

建立统一的军队,即人民解放军和人民公安部队,受中央人民政府人民革命军事委员会统率。”^①10月15日至11月1日,全国公安高级干部会议(后称第一次全国公安会议)在北京召开,会议主要研究确定人民公安机关的组织机构和人民警察、人民公安部队的建设问题。12月,根据全国公安高级干部会议精神,公安部制定了《整顿各级人民公安武装的方案》,计划将各地公安武装统一整编为中国人民公安部队。鉴于建国初期的复杂形势以及公安部队担负警卫、剿匪等任务的特殊要求,1950年3月,毛泽东在中共中央政治局会议上指示“公安部队数量不宜太大,但质量必须精干。”^②5月16日至30日,全军参谋会议在北京召开,会议确定正规公安部队总员额为18万人。当月,时任公安部长的罗瑞卿向中央和军委提出正规公安部队共编22个师的具体方案,并建议“为了适应各区特殊情况及指挥迅速灵便、处置及时,目前公安部队尚难建立单一的垂直指挥系统,必须建立双重领导指挥系统,中央指挥部受军委统率,各大行政区、铁道部公安部队指挥部或分部,除接受中央指挥部的领导指挥外,并应接受各大行政区的军区和铁道部首长的指挥”,^③此外“中央、大行政区及省直属的各市的公安部队,亦属地方性公安部队,工作上、供给上属于市公安局领导指挥,军事、政治、文化、技术、政策等教育以及部队政治工作等,分别由中央、大行政区指挥部及省级军区负责”,^④第一次提出了公安部队实行双重领导体制的主张。这种双重领导体制设计是区分类别的,正规公安部队实际上以军种对待,实行垂直指挥加属地军区指挥的双重领导;地方公安部队是“地方性”的,实行地方和部队的双重领导。

根据罗瑞卿的建议,1950年5月31日,聂荣臻代总长在全军参谋会议闭幕会上总结指出“军委成立公安指挥所,统一指挥全国公安部队。其命名为公安司令部或中央公安指挥部,大家确定一下,我想,军委有空军司令部、海军司令部,为了统一,称公安司令部较好;各大军区亦均建立这样的机构。”“上面所说的公安部队编制(注:指按中央军委确定公安部队为十八万人编成的若干师)是正规部队编制,属于军事系统。现在各地所有的公安部队,省、市、县、区公安武装,属于人民警察范围,在编制上已确定属于政府系统。”^⑤根据会议精神,9月22日,中央人民政府革命军事委员会发布《关于成立公安部队领导机构》的命令,公安部队整编为中国人民解放军公安部队,并组建领导机构。^⑥为了明确公安部队各项工作的隶属关系,加强地方公安部队的领导和管理教育,12月19日,军委和政务院联合下达命令:“各地方公安部队之管理、训练、政治工作等统归各大行政区之司令部、政治部领导。须请求中央解决之问题,由各大行政区之公安司令部、政治部报军委公安司令部、政治部解决。华北各省、市地方公安部队直属军委公安司令部、政治部领导。各地方公安部队之建制使用与供给等,则属于各级人民政府之公安机关。”^⑦此命令由毛泽东、周恩来合署。

①《中国人民解放军军史》第4卷,北京:军事科学出版社,2011年,第14页。

②《毛泽东在中共中央政治局会议上的讲话摘录》(1950年3月),中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第13页。

③罗瑞卿《建设人民公安部队方案的几个要点》,中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第27页。

④中国人民武装警察部队政治部编研室编《中国人民武装警察部队大事记(1949—2009)》,北京:解放军出版社,2011年,第7页。

⑤聂荣臻《聂代总长在全军参谋会议闭幕会上的总结报告》,中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第33页。

⑥严安家《公安部队领导体制变动情况的回忆》,中国人民武装警察部队政治部编研室编《中国人民武装警察部队回忆史料(1949—2009)》,2011年,第168页。

⑦《毛泽东、周恩来关于公安部队各项工作统归各大行政区之公安司令部政治部领导的命令》,中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第23页。

1951 年 3 月 24 日,依据上述原则,中国人民解放军公安司令部与公安部对华北五省及内蒙古自治区市以下公安部队具体领导和管理问题进行了讨论和分工,^①并决定其他各地地方公安部队的指挥关系暂由各该区公安司令部与公安部协商解决。这些步骤既适应了当时形势和公安部队实际的需要,也在实践中尝试着将双重领导的原则逐步具体化、规范化。

由于地方公安部队规模较大,分布过于分散,没有一个专管的机构进行领导、管理、教育,在落实各级公安司令部和政府公安部门共同管理办法时存在很多困难。1951 年 8 月,罗瑞卿等人研究提出“地方公安部队与正规的内防军(即规定之二十二个公安师)的任务和性质均不相同,而且分属于政府(苏联系属政府内务部领导)和军事系统”,“为了加强和统一地方公安部队领导,并同时解决边防部队及矿产、工厂、盐务、森林、水上等公安武装的领导问题,建议中央政府政务院与各大行政区的公安部门均建立专管地方公安武装的机构(如民警局),负责统一领导为宜”,^②在“各省成立公安部队部,下辖司令部、政治部(小省为政治处)、后勤处;专署成立大队部;县成立公安中队”。^③此建议得到周恩来的批示同意后,隶属公安部门的、专管地方公安部队的机构陆续建立。

1951 年 11 月 2 日,罗瑞卿趁各大军区公安司令部负责同志到北京开会之机,在他们中就公安部队建设问题进行调研,并形成了《关于公安部队建设的几个问题》的报告,呈送给毛泽东、周恩来、聂荣臻。报告就“公安部队的组织形式与领导”提议,“军委公安司令部与各大军区公安司令部建立直接领导指挥关系,或各大军区公安司令部同时接受大军区及军委公安司令部之双重领导,目前恐仍以后者为宜。”^④军委对此报告高度重视,经过与各大军区公安部队负责同志座谈,与公安司令部负责同志数次研究,决定对公安部队进行统一整编。毛泽东对此次整编作出“要、统、整、精”的指示。^⑤12 月 10 日,中共中央、中央军委批准了公安部、公安部队司令部《关于整编各级人民公安机关、各地人民警察和人民公安部队的决定》,将“原有的正规公安武装及省、市、专、县各级的地方公安武装,统一整编为中国人民解放军公安部队,受人民革命军事委员会的统一管辖”。^⑥军委成立公安部队司令部,各大军区成立军区公安部队司令部,各省成立公安部队总队部,中小城市及专、县两级成立大队部或中队部。此外,“为了人民公安部队与人民公安工作的密切结合,并为了各级公安部门便于指挥和使用公安部队进行工作起见,各级公安部门的首长,一律兼任各该级公安部队指挥机构的司令员或政治委员”,“各大军区及其以下的各级公安部队指挥机关,除接受其上级指挥外,必须同时接受同级军区首长的监督和指挥”。^⑦

1952 年 8 月 20 日,中央和军委针对整编过程中出现的各级公安部队与各级军区、军分区的关

^①《关于地方公安部队领导关系的共同决定》,中国人民武装警察部队政治部编研室编《中国人民武装警察部队大事记(1949—2009)》,第 15 页。

^②《聂代总长关于在各级公安部门内建立专管地方公安部队的机构的请示》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,1992 年,第 31 页。

^③《聂代总长关于在各级公安部门内建立专管地方公安部队的机构的请示》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,1992 年,第 31 页。

^④罗瑞卿《关于公安部队建设的几个问题》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第 37 页。

^⑤中国人民武装警察部队政治部编研室编《中国人民武装警察部队大事记(1949—2009)》,第 20 页。

^⑥《中央和军委批准中央公安部、军委公安司令部关于整编各级人民公安机关、各地人民警察和人民公安部队的决定》,中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第 44 页。

^⑦《中央和军委批准中央公安部、军委公安司令部关于整编各级人民公安机关、各地人民警察和人民公安部队的决定》,中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第 45 页。

系不好处理等问题,专门下发补充决定予以协调。补充决定指出:“有的地方是军区和分区放弃领导责任,以为公安部队已有其各级指挥机关和垂直系统,军区、分区就可以不必再管;有的地方则在个别的公安指挥机关领导干部中强调垂直系统,不大愿意受军区、分区的领导。应该指出,这些都是不对的,必须加以纠正。”^①要求除华北、东北(军委公安司令部直接领导的部队)仍维持现有关系外,其余各区的各级公安部队及大行政区的公安司令部,均应在同级军区、分区的统一领导下进行工作。^②为了突出“公安性”,有些单位对公安部队与地方公安机关的关系也作过强调。比如1953年9月23日,中南军区公安部队党委就形成《关于整顿内防公安部队与地方党、政、公安机关关系的报告》,“明确公安部队的双重领导关系。省、行署、专区、市、县等各级公安部队,在政治上必须坚决服从当地党委领导;在执行治安任务中与业务上,必须服从公安机关的指挥”。^③

1953年底至1954年初召开的全国军事系统党的高级干部会议(简称全军高干会)上,公安部队归各级军区统一领导的问题再次成为讨论的重点之一。就此问题,聂荣臻代总长特别指示“原军委颁发之公安部队的领导关系决定,如公安部队归各级军区统一领导后,则须改订。公安部队之政治工作,则应改由各军区政治部统一领导;后勤供应,则由大军区后勤部统一供应。公安司令部则负责拟订公安部队的教育计划,并进行业务领导。”^④经过广泛讨论后,全军高干会最终决定,公安部队“为了集中指挥,必须由各级军区统管,不宜垂直领导(东北军区亦不能例外)。各区因公安部队的多少不同,可分别组织公安部队部和公安部队处,成为各大军区主管公安部队工作的业务机关”,如因任务需要,“省公安厅长应参加省军区的党委,亦可兼任省军区副司令员,或副参谋长”。^⑤1954年5月,为明确“统一领导”中的职责分工,中央军委专门制定了《军委关于公安部队领导机关与各大军区工作关系的规定》。^⑥1954年12月军委扩大会议上,又对公安军领导关系问题作出了决定,“军委公安军领导机关在军委领导下负责掌管公安部队的编制、训练计划、业务领导及检查、总结内卫、边防对敌斗争的经验,召开必要的专业会议,并负责进行一些必要的同各种业务相结合的政治工作;各军区负责作战指挥、行政管理、部队训练的组织实施和监督检查、地区性的党政工作和供给卫生等”。^⑦此时,公安部队完全作为一个军种存在。

二、1955—1961:公安部队逐步移交地方建立警察部队及双重领导体制的取消

经过整编,全国公安部队统一了建制、序列和番号,加强了领导,健全了组织机构。但公安部队“养与用的矛盾比较突出,军队建设的要求与公安工作的需要的矛盾,在边防经常性的反特斗争中,同公安机关的分工不够明确,结合不够密切。某些地方公安机关在使用这支部队执行看押罪

^①《中央和军委关于各级公安部队与各级军区分区关系的补充决定》(对1951年12月10日决定的补充),中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第64页。

^②中国人民武装警察部队政治部编研室编《中国人民武装警察部队大事记(1949—2009)》,第27页。

^③中国人民武装警察部队政治部编研室编《中国人民武装警察部队大事记(1949—2009)》,第41页。

^④《聂荣臻关于公安部队领导关系的指示》,中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第87页。

^⑤《聂代总长在全国军事系统党的高级干部会议上关于组织编制问题的总结中有关公安部队编制和领导问题的指示》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第120页。

^⑥中央军委《军委关于公安部队领导机关与各大军区工作关系的规定》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第122—126页。

^⑦《军委扩大会议关于公安军领导关系问题的决定》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第126页。

犯和对付各种反革命分子破坏时感到不够方便”。^① 这些矛盾和问题最终为再次调整改编埋下了伏笔。

(一) “小改”前的酝酿。全军高干会曾决定“为了逐渐建立我国的警察制度,以适应我国社会主义秩序的建立和巩固,避免一般的行政治安事情都由军队出动干涉的现象”,“1954年内应先专、一般省辖市和县所辖的公安部队(包括执行看管劳改犯人任务者)划归政府公安系统,以免在正式实行义务兵役制后,发生许多纠葛”。^② 1954年3月,军委第53次例会对公安部队的整编问题进行了研究,决定“同意今年将县、专区、小市的公安部队,改归政府公安机关建制,并变为警察。同意看押劳改罪犯之公安部队,其分散于县、专区、小市者,今年内改为警察转入政府公安部门建制;但较集中的整团、整营的看押部队,今年暂不改为警察”。^③ 后来因为“这个问题牵涉较广、问题很多”,改警察实行薪金制,要增加国家预算,同时还可能影响广大区乡干部的待遇规定,3月29日,时任政务院副总理的邓小平和时任军委副主席、国防部长的彭德怀指示“专县和一般省属市公安部队改为警察问题,现在还不好解决,应推迟到今年夏秋两季与公安机关再作研究,作出正确的方案,待将来全国实行义务兵役制和薪金制时,再作变动。”^④ 同年12月20日,公安部队党委研究讨论认为,“将一部分公安部队改为警察,特别是将省属市公安部队,看管劳改公安部队都改为警察,固有一定的好处,但也有值得考虑的一些问题”,^⑤ 并建议“暂时一律不改警察,等过个三五年再说”。同时提出“小改”“中改”“大改”三种方案,供军委决策参考。嗣后,军委扩大会议研究了《公安部队党委关于公安部队整编问题向主席、军委的报告》后强调“这一改变需要一系列的准备工作,因此,改变的步骤当是逐渐的”,^⑥ 计划在“小改”“中改”取得经验的基础上再实行“大改”。人民解放军公安部队逐步整编为人民武装警察部队的大幕从此揭开,公安部队双重领导体制也随之不停地调整。

(二) “小改”。为贯彻军委扩大会议对公安部队整编的决定,公安部队党委在1955年2月间拟订了全国公安部队整编方案初步意见,并分别征求了各大军区、省军区、各省公安厅的意见。4月12日至21日,又召开了各大军区公安司令部首长座谈会,经过研究讨论,进一步修改完善了方案。该方案提出,“根据国家当前社会治安情况及公安机关接管的条件,拟在1955年只实行‘小改’,将专、县公安部队拨交公安机关。”^⑦ 5月12日,国防部原则批准了这一方案。7月30日,国务院就专区、县公安部队改编为人民武装警察下达了由周恩来签署的命令,“专区、县公安部队自一九五五年八月一日起一律改编为人民武装警察,属各级公安机关建制”,“为统一指挥、统一管理,

^① 公安部队司令部《中国人民公安部队领导体制变化概况(1949—1963)》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第182—183页。

^② 严家安《公安部队领导体制变动情况的回忆》,中国人民武装警察部队政治部编研室编《中国人民武装警察部队回忆史料(1949—2009)》,第170页。

^③ 《军委五十三次例会关于公安部队整编问题的决定》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第121页。

^④ 《邓小平、彭德怀关于专县和一般省属市公安部队改为警察问题的指示》,中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第103页。

^⑤ 《公安部队党委关于公安部队整编问题向主席、军委的报告》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第129页。

^⑥ 《军委扩大会议总结报告中关于公安部队编制问题的指示》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第127页。

^⑦ 《公安部队司令部关于全国公安部队整编定型、定额方案(摘要)》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第139页。

切实完成任务,并在中华人民共和国公安部及省人民委员会的公安厅内专设管理人民武装警察的机构,领导这一工作”。^① 武装警察一律实行薪金制。公安部成立武装民警局(十六局),各省公安厅(局)成立武装民警处,基本上恢复了1952年以前的形式。^② “小改”后,中央、大区和省直属公安部队改为公安军,军委、各军区公安部队司令部改为公安军司令部,撤销了省公安部队机构,由省军区兼公安司令部。^③ 在公安军序列,双重领导的原则继续得以坚持,只是进一步对各军区公安军领导机构与省军区的关系进一步作了明确。而人民武装警察则归属地方公安机关建制,脱离了军队,其双重领导体制中断。

(三)“中改”。起初设计的“中改”,即对“专县两级加省属小市(包括专、县两级各省属小市看劳改的在内全国约九万四千人)”进行改编。^④ 但到1956年12月,邓小平、罗瑞卿、谭政、陈赓、黄克诚等人召集专门小组会议,“中改”变成了公安军的存留问题。“经过专门小组三次会商,大家一致同意撤消公安军的军种番号,并撤消管理公安军的领导机构”,^⑤会议记录上报毛泽东。1957年1月,毛泽东批示“照办”。^⑥ 8月,根据军委扩大会议决定,撤消公安军番号及其领导机构,原公安军司令部改为总参谋部警备部,“除负责掌管全军公安业务外,原公安军直属部队、学校以及3个铁道公安师归其直接领导。警备部保留政治部、后勤部”。^⑦ 各军区公安部队由军区直接领导。全国公安部队(不含专县)由原有40万人,缩减至“二十六万七千人(不包括守备兼边防部队)”。^⑧ 这样,双重领导体制跟着消失(实际上警备部部分担负着原公安司令部的职责,还负责全国内卫、边防公安部队的业务指导)。

(四)“大改”。1958年3月25日,总参警备部党委向军委上报了《总参警备部党委关于整顿公安部队的建议》,提出将公安部队中担负看押劳改、守护铁道、守护一般厂矿、企业的部队13万余人和中苏、中蒙、中朝、中越边境、沿海内湾及对外开放口岸的边防部队9千人,机关学校6千人,共14.5万余人拨交地方公安机关。“由于部队数量较大”,“建议可称‘人民公安部队’或改称警察。其待遇可与人民解放军大体相同,其经费根据拨交部队的数量,由军队拨给地方。”^⑨4月17日,军委批准了该建议。8月4日,中央政治局批准了军委就此建议提交的《军委关于公安部队整编问题的报告》。1958年底,公安部队移交整编基本完成,改为人民武装警察,由地方公安部门领导。担负中央、各省市警卫、剿匪治安、守护重要铁道桥梁和军工厂矿任

^①《周恩来颁发专区、县公安部队改编为人民武装警察的命令》,中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第109页。

^②严家安《公安部队领导体制变动情况的回忆》,中国人民武装警察部队政治部编研室编《中国人民武装警察部队回忆史料(1949—2009)》,第170页。

^③《公安军党委关于公安军领导关系和边防部队编组定额装备供应问题的意见》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第146页。

^④军委公安部党委《公安部队党委关于公安部队整编问题向主席、军委的报告》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第131页。

^⑤《关于公安军问题小组会议记录》,中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第126页。

^⑥中国人民武装警察部队编史办公室编《中央领导同志关于武警部队建设指示选编(1949—2005)》,第123页。

^⑦中国人民武装警察部队政治部编研室编《中国人民武装警察部队大事记(1949—2009)》,第73页。

^⑧《总参警备部党委关于整编公安部队的建议》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第154页。

^⑨《总参警备部党委关于整编公安部队的建议》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第158页。

务的内卫部队 7.2 万余人,沿海边防部队 4.8 万余人,共 12 万余人,仍属军队序列。为加强对移交地方并成立的警察部队的领导,总参警备部与公安部十六局合并为公安部四局;各省以公安厅民警处为基础,成立了人民武装警察部队,实行以块块为主的领导关系。^①

三、1962—1966: 双重领导体制及公安部队的恢复与撤销

公安部队逐步改为武装警察后,和公安工作结合更加紧密了,公安机关使用起来方便了,养与用的矛盾得到了部分解决。但是,部队建设方面的问题却日益突出,以块块为主的分散管理体制,与部队集中统一的要求存在矛盾;地方机关领导部队,有许多问题解决不了,武装警察应当作为一支军事部队来建设的方针不能落实,部队党委制在一些地方不能贯彻;省、专、县公安机关党委和业务部门,对部队党委不便领导;任务有轻有重,兵力不能调整;警士实行薪金制,服务时间过久,不能适应内卫、边防执勤和部队军事生活的要求;干部分散管理,管理不了,也管不住,外调过多,流动量过大,又不能全盘调整;条例、规章制度各行其是;装备物资没有统一的管理,地方出钱,上边发物,既得不到保障,又浪费;卫生、医药等方面的问题得不到解决。^②因此,武装警察部队领导体制迫切需要再次改进。

1961 年 8 月 15 日,公安部党委经过反复研究后,向中央提交了《关于人民武装警察部队实行双重领导问题的报告》,提出“人民武装警察现有二十八万人,担负着繁重的国内治安保卫和边境反特斗争任务,必须在党的统一领导下,接受公安机关和军委各总部、各军区的双重领导”,建议“武装民警部队的建制仍属公安机关,其军事、政治工作、组织建设、训练工作、装备、通讯、后勤、卫生等工作,以军队领导为主比较好”。^③10 月 12 日,公安部党组又形成《关于改进人民武装警察部队领导体制的报告》,明确建议“人民武装警察部队建制仍属公安机关,由军事系统和公安机关实行双重领导”,在执行公安任务和公安业务方面,受公安部领导;在部队各项建设工作上,受军委和各总部领导,“公安部建立短小精干的公安部队领导机构,成立部队党委会,设立司令部、政治部和后勤部,作为军委和公安部领导公安部队的机构”,“各级公安部队,必须坚决服从党委的统一领导。各省、市、自治区公安部队,在省、市、自治区党委领导下,统一指挥本地区的公安部队。总队党委接受公安部队党委的领导,同时接受所在军区、公安厅(局)的领导。在战时,各地区的公安部队受当地军区统一指挥。为了便于工作,各省、市、自治区公安厅(局)长可兼任公安总队的政治委员”。^④11 月 23 日,中央批准了公安部党组的报告。12 月 8 日,总参、总政、总后和公安部联合下发了《关于对人民武装警察部队实施双重领导若干具体问题的规定》,又对双重领导体制的贯彻执行进行了具体规定。12 月 12 日,武装警察部队司、政、后领导机构正式成立。此时的双重领导体制,实质上是“三重领导”,即“上级机关领导+公安机关领导+军队领导”。这种体制比较好地解决了养与用的突出矛盾,符合当时的社会政治形势。

1963 年 1 月 16 日,军委、公安部电令,中国人民武装警察部队自该年 2 月 1 日起,改称为中国人民公安部队,其建制和领导关系不变。同年 12 月,中苏、中蒙边防部队 11000 余人,连同所担负

^①中国人民武装警察部队政治部编研室编《中国人民武装警察部队大事记(1949—2009)》,第 81—82 页。

^②公安部队司令部《中国人民公安部队领导体制变化概况(1949—1963)》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第 184—185 页。

^③公安部党组《关于人民武装警察部队实行双重领导问题的报告》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第 165—166 页。

^④公安部党组《关于改进人民武装警察部队领导体制的报告》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第 167—168 页。

的任务,划归军区领导和管理。1964年5月和9月,广东、福建边防公安部队8500余人,连同所担负的任务,划归军区领导和管理。1963年5月至1965年3月,总部和各军区担负尖端厂矿、科研单位的守卫任务的部队7500余人,陆续拨归公安部队建制领导。1964年2月19日,总参、总政、总后、公安部联合下达《关于军区、省军区对省公安总队加强领导和督促检查问题的补充规定》。该通知“根据罗总长关于公安部队双重领导的原则不变,由军区加强其领导的指示精神”,^①强调军区、省军区应对公安总队的各项工作加强督促检查,分工一位负责同志主管公安总队工作。为了加强军区、省军区对公安部队的领导,通知还规定了许多具体措施。1965年7月30日,军委召开第250次办公会议,形成了“四条规定”,要求“各省公安部队的各项工作,以接受当地军区领导为主,同时接受公安部队领导机关的领导”,^②酝酿对公安部队的领导体制进行调整。其中比较明确的原因有三:一是美国侵越战争形势不断扩大,需要加强对各武装力量的统一领导。二是为了加强公安部队的建设。由于部队任务繁重,高度分散,公安部队领导机关往往鞭长莫及,如由各军区就近加强领导,能够做到比较及时、具体。三是有利于公安部队领导机关抓重点,减少一些日常工作。“四条规定”自1965年8月1日开始执行,公安部队双重领导体制再次发生重大调整,军区对公安部队的领导得以加强。

“四条规定”下发后,在公安部队产生了较大分歧。1965年8月12日至31日,公安部队召开了党委扩大会议,传达贯彻军委办公会议决定,对“四条规定”进行讨论。当时,多数到会同志表示思想不通,有的认为“三年一大变,经常有小变”,“三倒油葫芦,越倒越少”;有的担心出现“三不管”,公安机关只使用,公安部队领导机关只规划,不抓具体的,省军区抓不过来。^③8月27日,时任中央军委秘书长、总参谋长、国防部副部长的罗瑞卿召集座谈会,提出对“四条规定”“不忙执行”,由公安司令部再加研究,提交军委办公会议讨论。10月中旬,武警部队第二政治委员李天焕就公安部队的领导分工问题与各大军区领导同志广泛交换了意见。^④11月,根据时任公安部部长谢富治的指示,公安部队党委反复研究后提出了一个“修改稿”,规定“各省、市、自治区公安部队,必须在当地党委的统一领导下,在执行任务方面接受公安机关的领导,在部队建设方面,接受当地军区和上级公安部队领导机关的双重领导”。^⑤但在征求意见时,各方面未能就此达成比较一致的意见。1966年1月7日,公安部队党委综合各地意见,提出了一个“七项规定”草稿。1月10日,谢富治召集公安部队党委进行专题研究,并作了具体指示,提出了“八项规定”草稿。在1月8日至18日的公安部队党委扩大会议期间,到会同志对“八项规定”草稿进行了讨论,但基本上不同意的占42.5%,没有表示态度的占27.9%。1月29日,公安部队党委又就此进行专门讨论,认为“领导分工问题不宜再久拖下去。上级怎么决定怎么执行”。^⑥2月26日,公安部队党委进一步研究后一致认为,“公安部队必须在党委统一领导下实行双重领导,……最好按照去年七月三十日军委

^①《关于军区、省军区对省公安总队加强领导和督促检查问题的补充规定》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第190页。

^②《关于进一步加强公安部队领导的规定》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第196页。

^③《关于公安部队领导分工问题的讨论情况和意见》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第210—212页。

^④《关于公安部队领导分工问题的讨论情况和意见》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第212页。

^⑤《关于进一步加强公安部队领导的规定》(11月6日稿),武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第197页。

^⑥《关于公安部队领导分工问题的讨论情况和意见》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第213页。

办公会议通过的‘四条规定’执行(也要强调当地党委统一领导)。但是,鉴于反复征求各地意见的结果,许多人思想还不大通,目前,可基本上按照一九六四年二月二十九日各总部和公安部‘关于军区、省军区对各省公安总队加强领导和督促检查问题的补充规定’执行,在日常工作上由当地军区多管一些,战时则主要由军区领导指挥”。^① 不过,仅 2 天后中央书记处会议决定,“经请示主席批准后,决定撤销公安军这个军种”。^② 1966 年 6 月 7 日,中央军委电令撤销中国人民公安部队番号,统一整编为中国人民解放军。双重领导体制也随之再次中断。

余 论

武警部队(公安部队)是我国武装力量的重要组成部分。由于任务特殊,这支部队不仅要有,而且必须切实建设好。公安部队领导关系的复杂性,是由公安部队的性质、任务和特点决定的,也与不同时期国家的政治经济社会形势有很大关系。如何处理公安部队的军事性和公安性的复杂关系,必须从全局出发,通盘考虑,绝不能采取简单化的办法。1949 至 1966 年间,公安部队从地方编到军队,又从军队编回地方,到最后撤销编制,领导体制不断调整。将这一阶段双重领导体制解剖开来看,不难发现其中孕育着现行双重领导体制的制度基因。可以说,没有这一时期公安部队领导体制的探索尝试,就不可能形成现在与武警部队的性质和任务相适应,既可以保证武警部队的领导权和指挥权集中于党中央、国务院、中央军委,又能保证地方党委政府根据任务需要,依据法律政策规定,随时调动和使用武警部队的成熟领导体制。当时,公安部队年年整编,每次变动都要进行一系列的思想工作和组织工作,一定程度上影响了部队建设。这段曲折历程,启示我们必须保持领导体制的相对稳定性。

(责任编辑 仲 华)

^①《关于公安部队领导分工问题的讨论情况和意见》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第 214 页。

^②《中央书记处会议纪要》,武警专科学校编《中国人民武装警察部队资料汇编》,第 209 页。