

论党的工作机关的双重维度

祝捷 万孝笑*

摘要: 党的工作机关的组织体维度侧重党的工作机关依规履责, 功能体维度强调党的工作机关的治理效能。党的组织法规制度与党的组织结构调整保持着紧密的联系, 并不断形塑党的工作机关的双重维度的调适逻辑。党的工作机关的双重维度在新中国成立初期、改革开放以来、党的十八大以来三个阶段中, 经历了“双重维度未得观照——组织体维度彰显——双重维度达致统一”之渐进发展历程。党的组织法规理论研究和制度建设应依据党的工作机关的双重维度进行调整: 在理论研究层面, 除关注党的工作机关的形式合规化之外, 更需关注如何进行制度设计以更好地促进党的工作机关在具体领域功能的实现; 在制度建设层面, 注重把握党的组织法规与党的领导法规中的组织规范之间的一般与特别、功能互补的协调联动关系。

关键词: 党的工作机关 双重维度 党的组织法规 党的领导法规

一 问题的提出

《中国共产党工作机关条例(试行)》(以下简称《工作机关条例》)规定, 党的工作机关是党实施政治、思想和组织领导的政治机关, 是落实党中央和地方各级党委决策部署, 实施党的领导、加强党的建设、推进党的事业的执行机关, 主要包括办公厅(室)、职能部门、办事机构和派出机关。党的工作

* 作者简介: 祝捷, 武汉大学党内法规研究中心副主任, 武汉大学法学院教授、博士生导师; 万孝笑, 武汉大学党内法规研究中心硕士研究生。

收稿日期: 2020年6月17日。定稿日期: 2020年6月31日。

机关通过对部分国家机关归口管理、与职责相近的国家机关合并设立或合署办公等,使党的全面领导落实到国家治理的各领域各方面各环节,是保证单一制国家有效运转的制度密码^①。随着“坚持党对一切工作的领导”的基本方略地位的确立及其实践展开,国家治理现代化进程的不断推进,党的工作机关必然被赋予更多的功能期待和时代使命。2018年党和国家机构改革便是基于“完善坚持党的全面领导的制度”中提及的“高效”“效益”,^②对党的工作机关的组织形式和职能配置进行了系统的优化调整。源于此,党的工作机关的阐释进路不能再局限于组织层面的合规性考量,而更应进一步将功能层面的考量作为研究的重要议题。

目前,学术界对党的工作机关的研究可主要归纳为以下四个方面。一是聚焦于党的工作机关与国家机关的合并设立或合署办公体制,探讨党政合署体制下党的工作机关行政法律责任的承担^③、党政机关合并合署的标准^④、党的工作机关与国家机关内部关系的处理^⑤等问题。二是着重梳理党和国家机构改革中有关党的工作机关的优化配置方案,并从党的全面领导、国家治理等视角对党的工作机关调整的现实意义进行阐释。^⑥三是聚焦于《工作机关条例》的文本内容,对党的工作机关的组织设立、机关职责和履职要求等方面进行详细解读。^⑦四是围绕某一类别的党的工作机关的组织结构、运行机制和政治功能等内容展开具体探讨。上述研究成果为本文开展党的工作机关双重维度的研究奠定了一定的研究基础,同时党的工作机关的双重维度也存在可以进一步拓展的研究空间。一方面,现有研究大多止于对党和国家机构改革中党的工作机关职能调整的一般性描述或者政策性解读,虽有研究对具体领域的党的工作机关的理论探讨较为深入,但是偏于零散,因此,总体而言,目前关于党的工作机关的基础理论的文献难以寻觅。另一方面,既有文献侧重于关注党的工作机关与

① 参见祝灵君《党领导国家体制研究》,《当代世界与社会主义》2020年第1期。

② 参见鲍静、曹堂哲《党和国家机构改革中的绩效问题——基于“战略—结构—绩效”(SSP)范式的分析》,《国家行政学院学报》2018年第6期。

③ 参见曹舒《党政合署体制下党的工作机关行政法律责任探析》,《理论导刊》2018年第12期。

④ 参见张力《党政机关合署办公的标准:功能、问题与重构》,《政治与法律》2018年第8期。

⑤ 参见秦前红、陈家勋《党政机构合署合并改革的若干问题研究》,《华东政法大学学报》2018年第4期。

⑥ 参见张博《论党的全面领导与党和国家机构改革的关系》,《当代世界与社会主义》2020年第1期;李君如《正确认识坚持党的全面领导与深化党和国家机构改革的关系》,《中国党政干部论坛》2018年第5期;汪仕凯《党和国家机构改革与政治体制能力重塑:制度优势转化为治理效能的中国逻辑》,《南京社会科学》2020年第2期。

⑦ 参见宋功德《当好党委参谋助手 落实上级决策部署——解读〈中国共产党工作机关条例(试行)〉的主旨要义》,《时事报告(党委中心组学习)》2017年第3期。

国家机关职能权限的合理界分问题，而功能面向的理论设想与规范建构则较为缺乏。

基于此，本文尝试提出一个从组织体和功能体双重维度来诠释党的工作机关的思路，分析党的工作机关的双重维度的理论构成和互动调适历程。党的组织法规作为规范党的各级各类组织的设置、职能权限和运行机制的党内法规，深刻影响和塑造着党的工作机关的实践逻辑，并随着党的工作机关的组织结构和具体功能的变化作出因应性改变。因此，本文也尝试对双重维度视野下党的组织法规的理论与创新框架进行初步勾勒。双重维度视角下的党的工作机关研究立足于组织体与功能体的对话交融，能够在以下两方面弥补既有研究之缺失，一方面可以对党的全面领导下党的工作机关在组织层面和功能层面的变化进行较为全面的展示；另一方面可以结合具体的党的工作领域分析如何形塑党的工作机关，为促进党的工作机关治理效能提升提供制度分析框架。

二 党的工作机关的双重维度的理论构成与调适历程

党的工作机关的组织体维度以保证党的工作机关依规履责为指向，功能体维度以提升党的工作机关的治理效能为核心。党的工作机关的双重维度主要由党的组织法规规范所塑造，并深受政党结构与社会政治环境互动关系的制约。党的十八大以来，党的工作机关的双重维度在党的组织法规与党的领导法规中的组织规范之间的良好互动中达致统一。

（一）双重维度的理论构成

对于政党结构而言，政党组织是政党结构的主要组成部分，是其发挥功能的载体。迪韦尔热指出“功能概念和组织概念实际上是不能分割的……人们往往把功能视为组织的目标，只要不把客观目标和参加组织的主观动机混同起来，这种说法便是可以接受的。”^① 在中国特色的现代国家治理体系中，中国共产党兼具执政党和领导党的双重角色，“在党执政的情况下，党的领导地位和作用主要是通过党在国家政权中执政来体现和保障的”^②，而党的工作机关则为党的领导全面融入国家政权结构提供了组织基础，是实现党的意志转化为国家意志的关键，履行着重要的政治和行政功能。党按照功能需求和组织原则对党的工作机关进行了结构再造，不同层级、不同类别的党的工作机关在具体

① [法]莫里斯·迪韦尔热《政党社会学——政治学要素》，杨祖功等译，华夏出版社1987年版，第203页。

② 伍华军《论党内法规的基本范畴》，《法学杂志》2018年第2期。

领域分别履行着不同的职责。面对党的工作机关与国家机关机构和职能紧密的融合关系，合理划定各级党政机构的职能权限，确保党的工作机关的权责合法合规运行是执政党治国的题中之义。同时，“党身处于中国特色国家治理结构之中，是国家治理体系必不可少的关键要素”^①，党的工作机关自然也担负着推进国家治理现代化的重任，面临着为党的执政领导和现代化转型提供有效组织支撑的时代任务和挑战。因此，提升党的工作机关的治理效能、实现党的工作机关的功能最优化，应成为党的工作机关运行实践和理论研究追求的目标。基于此，本文从组织体和功能体两个维度对党的工作机关进行分析，组织体维度是以保证党的工作机关依规履责、合规用权为指向，要求党的组织法规应当对各类党的工作机关的职责配置进行明确规定；功能体维度则是以提升党的工作机关的治理效能为核心，如关注党的工作机关的横向协作关系、具体领域的机构设置和运行规则是否有助于党的工作机关功能的实现等，其核心指向是组织的功能而不是组织这一载体本身。

由于受组织制度和社会政治环境的影响，党的工作机关的双重维度并不必然总是达致统一的状态。具体而言，组织是制度环境的产物，制度环境要求组织服从“合法性”机制^②，组织的结构与功能都需要相应的组织制度和运行规则进行规范，以保障其组织结构的完整性、组织行为的可预期性以及组织各项功能与总体目标的实现^③。党内法规尤其是党的组织法规制度体系作为调整与规范党的工作机关及其运行的制度，深刻影响和塑造着党的工作机关的实践逻辑，并随着党的工作机关的组织结构和具体功能的变化不断调整自身的建设逻辑。党的工作机关的双重维度也主要由党的组织法规制度所塑造，并对党的组织法规提出了不同的要求：如果说组织体维度寻求的主要是一种形式合规性，那么功能体维度则需要党的组织法规制度融入效能的价值，保障对党的工作机关功能的最优实现。但是“党内法规建设的主导价值导向有一个逐渐演变的过程”^④，其并非自始就会使双重维度的考量处于有机统一的状态。此外，政党组织结构会根据政党目标任务与外部环境的变化作出调整，^⑤这种调整具体

① 周叶中、庞远福 《论党领导法治中国建设的必然性与必要性》，《法制与社会发展》2016年第1期。

② 参见周雪光 《组织社会学十讲》，社会科学文献出版社2003年版，第73页。

③ 参见施新州 《党内法规制度体系：概念、类型与制度成长》，《江汉大学学报（社会科学版）》2019年第2期。

④ 侯嘉斌 《中国共产党党内法规建设的价值导向：从功能主义到规范主义的嬗变》，《中共中央党校学报》2017年第4期。

⑤ 参见黄大燾 《试析中国共产党组织结构发展的基本经验》，《政治学研究》2005年第4期。

至党的工作机关上,就是其与国家机关存在组织趋同或组织分化,功能被扩张抑或受到限制。因此,党的工作机关的双重维度的平衡统一,既需要党的组织法规制度体系兼顾组织与功能双重面向的考量,又有赖于政党结构与社会政治环境的良好互动。

(二) 双重维度的调适历程

从新中国成立至今,中国共产党的组织结构已经历了多次“连续均衡”^①的动态调整,党的组织法规制度与党的组织结构调整保持着紧密的关系,并不断形塑着党的工作机关的双重维度的调适逻辑。党的工作机关双重维度在新中国成立初期、改革开放以来、党的十八大以来三个阶段中,经历了“双重维度未得观照——组织体维度彰显——双重维度达致统一”之渐进发展历程。下面将以每个阶段党的组织结构调整的内容、党的组织法规制度建设的特征为线索,力求较为全面地勾勒出党的工作机关双重维度的互动调适的历史脉络。

1. 新中国成立初期: 双重维度未得观照

中国共产党在严酷的战争和革命环境中,形成了党内自上而下的一体化组织结构以及党同外部环境互动下的一体化动员结构,该结构通常被称为“一元化领导”^②。新中国成立以后,“一元化领导”作为处理党政关系的一项主要原则继续得到加强,“在国家政权建设和大规模的经济建设中逐步呈现全面组织化的新特点”^③,最终形成了以高度集中为典型特征的合一型党政关系。合一型党政关系的实质,是党以治理主体的方式直接介入国家治理过程,党在国家治理过程中既是决策者又是执行者,政府在很大程度上是党治理国家的一个象征性的制度符号。^④随着党对政府工作干预、包办范围的不断扩大,党的工作机关所承担的职能逐渐增加,除了政党自身的职能,许多原本属于政府的职能和工作也成为其职能和工作的一部分。党的工作机关的机构设置亦更加庞大而复杂,且与政府机构存在着同构性的问题。

在党的组织法规制度建设层面,党中央制定了《关于在中央人民政府内部组织中国共产党党委会的决定》《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》等法规,初步搭建起“中国共产党组织与国家政权机关之间的结

① 周尚君 《党管政法: 党与政法关系的演进》,《法学研究》2017年第1期。

② 参见景跃进、陈明明、肖滨主编 《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第18页。

③ 郭为桂 《“再组织化”: 全面从严治党的战略抉择及其制度化导向》,《经济社会体制比较》2019年第1期。

④ 参见刘杰 《党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革》,《社会科学》2011年第12期。

构性关联机制”^①。但是，以何种组织体制实现党对各项工作的“一元化”领导，各类党的工作机关的职能职责、运行规则应如何统筹设置等问题，在党的组织法规制度中并未得到清晰表达。尽管党中央颁布了一些规范性文件明确党的工作机关对具体领域的领导职能，如《关于在农村建立人民公社问题的决议》，但这些文件是党的工作机关与政府机关职责发生混淆的结果，因而也无法对党的工作机关的建构起到正向的推动作用。总体而言，在这一阶段，由于党的组织结构未能根据外部环境的变化作出适应性调整，未能坚持组织结构和组织管理中必须结构分化、功能专门化的原则，使党陷入具体事务之中，无法集中精力研究党自身的问题^②。同时，党领导国家的组织体制和运作机制尚未制度化，有关党的工作机关设置、职能权限和运行机制的规范体系建构尚付阙如。在上述因素的作用下，党的工作机关渐趋“国家化、行政化、官僚化”^③，党政机构设置重叠，运行效率不彰，党的工作机关的组织体维度与功能体维度均未得到较好的观照。

2. 改革开放以来：组织体维度彰显

党的十一届三中全会后，党和国家的工作重心实现了由阶级斗争向经济建设的战略转移，高度合一型的党政关系也随之进行了调整。1986年9月至11月，邓小平在关于政治体制改革的一系列讲话中指出，“不搞政治体制改革，经济体制改革就难于贯彻”，“改革的内容，首先是党政要分开，解决党如何善于领导的问题。这是关键，要放在第一位”。^④ 党的十三大报告对党政分开的具体实施方案进行了详细的勾画，明确撤销中共各级党委内部与各级政府机构重叠对口的部门；撤销设立在各级政府部门内的中国共产党党组；中共各级纪律检查委员会不再管法纪和政纪方面的案件，而应当协助各级党委集中力量管好党风党纪。^⑤ 党和国家体制层面进行的局部“去组织化”^⑥ 是对过度组织化的反拨，是基于避免以党代政导致政党功能畸变的严重政治后果的现实考

① 张立伟 《中国共产党组织演化的制度逻辑——新中国70年来中国共产党组织类党内法规发展述评》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019年第6期。

② 参见朱光磊、周振超 《党政关系规范化研究》，《政治学研究》2004年第3期。

③ 王长江 《关于改革和梳理党政关系的思考》，《马克思主义与现实》2014年第3期。

④ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第177页。

⑤ 参见本书编写组 《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定》（上卷），中国方正出版社2008年版，第300页。

⑥ 郭为桂 《“再组织化”：全面从严治党的战略抉择及其制度化导向》，《经济社会体制比较》2019年第1期。

虑,^①党的工作机关与国家机关功能重叠、结构统合的局面有不同程度的改观。但“如果党政关系建设仅仅做到党政分开,而不在党政职能分开的基础上,建立新型的党政关系,党政分开就不可能获得有效的制度保障……从而使党的领导被削弱”,^②党的工作机关的领导作用也难以发挥。

随着党政分开的推行、高度集权体制的变革和治国理念的转变,党越来越重视运用制度提供的资源,按照合法的程序来运作国家机器、组织社会生活。^③党的十一大后,党中央先后印发《关于国家机关、人民团体改设党组的通知》《关于中央直属机关领导体制问题的通知》等法规,党的工作机关在这些党的组织法规的规范下得到了一定的恢复和发展。但是,这一时期党内法规经历了由便利功能到限权功能的转变,注重保证行为主体行使权力、实施行为的合规性,^④党的组织法规未能就如何促进党的工作机关运行效能的提升进行规范建构。以政法工作领域为例,在改革开放伊始至20世纪80年代末,政法委建制在“中央政法小组”“中央政法委员会”之间经历了两次组织建制上的反复。^⑤在具体的协调过程中,政法委本身的权威往往并不是很高,当政法委的倾向性意见与公检法部门不一致时,地方公检法部门往往可以绕开政法委直接向上级部门请示,或者先请示地方党委,提前定好调子,^⑥党委政法委的职能受到了较大的限制。因此,在这一阶段,党的工作机关的组织体维度彰显,但是功能体维度处于被忽视的状态,党的工作机关未能很好地根据所在领域的实际运行情况和基本特点有效开展工作。

3. 党的十八大以来:双重维度达致统一

党的十八大以来,中国共产党关于政治体制改革的思路发生了重大调整。一方面,以“自我革命”推动政党治理结构转型,以“党规之治”作为政党治理结构现代化的路径。^⑦党的十八届四中全会作出《全面推进依法治国若干

① 参见陈明明《在革命与现代化之间》,载《复旦政治学评论》,复旦大学出版社2002年版,第255页。

② 林尚立《党政关系建设的制度安排》,《理论参考》2002年第8期。

③ 参见陈明明《在革命与现代化之间》,载《复旦政治学评论》,复旦大学出版社2002年版,第256页。

④ 参见侯嘉斌《中国共产党党内法规建设的价值导向:从功能主义到规范主义的嬗变》,《中共中央党校学报》2017年第4期。

⑤ 参见于晓虹、杨惠《党政体制重构视阈下政法工作推进逻辑的再审视——基于〈中国共产党政法工作条例〉的解读》,《学术月刊》2019年第11期。

⑥ 参见侯猛《司法改革背景下的政法治理方式——基层政法委员会制度个案研究》,《华东政法学院学报》2003年第5期。

⑦ 参见祝捷《中国共产党党内法规制度建设的学理诠释——列宁主义政党治理结构的现代化构造》,韩国《西江法律评论》2018年2月。

重大问题的决定》，明确提出将党内法规体系作为中国特色社会主义法治体系组成部分。党的十九大报告进一步提出，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。由此，党的工作机关获得了更为规范且完备的制度保障。另一方面，建立健全坚持和加强党的全面领导的组织体系、制度体系和工作机制，强化党的机关对国家机关的归口领导或管理，把党的领导贯彻到党和国家机关全面正确履责的各领域各环节，以充分激活党的领导的制度优势。2018年启动的党和国家机构改革是上述两方面内容的凝练，其为加强党对一切工作的全面领导赋予了机构体态，注入了职能内涵，党的工作机关依循“党的全面领导”获得了更为充分的制度赋权，地位和功能重新得到强化。

同时，本轮改革“是以更负责任的党的领导与更具规则性的法治实现党政依法融合式的党政共治”。^①其通过制定完善党的领导法规和党的组织法规制度，既对改革关涉的党的工作机关的机构、职能调整状态作出了法定表达，实现了党的工作机关合规性运行，^②又为党的工作机关在具体系统和领域的运行提供了法规依据，推动党的工作机关实现最佳设置和效能的最大提升。由此，党的工作机关的组织体和功能体维度在党的领导法规与党的组织法规交互作用下趋于融合统一。具体说来，一方面，针对本轮改革对以党的工作机关（特别是党的职能部门）为“口子”进行归口领导的党政体制的调整与重构，党中央陆续制定了多部党的领导法规对职能部门的组织（职权与职责）进行制度性重塑。例如，《中国共产党政法工作条例》（以下简称《政法工作条例》）通过厘清党中央与地方各级党委、党委政法委员会和政法单位党组（党委）不同主体对政法工作的领导责任，深刻描绘了“党管政法”的“上下左右”关系，明确清理和规范了政法委的职责权限。^③《中国共产党机构编制工作条例》明确了中央机构编制委员会的设置和主要职责，各地区各部门党委（党组）机构编制管理体制、机构编制委员会办公室的设置，架构起“从中央到地方”的机构编制工作完整体系。另一方面，在本轮改革党政合设合署的制度安排下，组织部、宣传部、统战部等党的工作机关的管辖范围和职能得到了扩充。中共中央首先印发了《工作机关条例》，对党政合署合并的标准和内部

① 田飞龙 《改革宪法、秩序变迁与四十年经验》，《法治现代化研究》2018年第6期。

② 参见石亚军、霍沛 《深化党和国家机构改革促进党内法规制度建设》，《政法论坛》2019年第4期。

③ 参见于晓虹、杨惠 《党政体制重构视阈下政法工作推进逻辑的再审视——基于〈中国共产党政法工作条例〉的解读》，《学术月刊》2019年第11期。

管辖关系进行了明确,然后通过党的领导法规对各职能部门在具体领域的机构设置和职责进行了细化,如《中国共产党宣传工作条例》重点规范了宣传工作的机构设置以及党委和党委宣传部的职责。

三 双重维度视野下党的组织法规的理论更新

在本轮党和国家机构改革的实践中,党的领导法规有关党的工作机关机构设置和职责权限的规定,成为保障党的工作机关在具体领域有效运行的主要场所。关于这种党的组织法规功能由党的领导法规来承担的现象研究,目前党的组织法规理论研究尚缺,虽有学者指出“党的组织法宽于党的组织法规”,^①应当以党的组织法规为主、以党的行为法规和监督救济法规为辅对党的组织架构进行细化和丰富,^②但并未就这一现象进行详细讨论。还有学者主张将党的组织法规与党的领导法规分列,将两者融合之处进行剥离。^③因此,欲使现有的改革实践与党的组织法规之间的紧张感消弭,我们需要立足于党的工作机关的双重维度,对党的组织法规的理论更新框架进行勾勒。

(一) 双重维度视野下党的组织法规理论更新

学界对于党的组织法规概念的界定,在《关于加强党内法规制度建设的意见》(以下简称《意见》)对党内法规“1+4”体系格局进行权威诠释后逐渐明晰起来。在此之前,常将党的组织建设法规与党的组织法规不加以区分地使用。《意见》明确党的组织法规旨在全面规范党的各级各类组织的产生和职责,是夯实管党治党、治国理政的组织制度基础。既有的对党的组织法规的研究较多地关注到,党的组织法规发挥着为党员集体以党的组织名义活动提供制度依据^④、保持党的严密的组织纪律性^⑤、设定党组织的职权与职责^⑥等功能。这一思考进路主要是基于党的工作机关的组织体维度,即重点关注从主体层面保障党的工作机关对外作出行为的合规性,解决党的工作机关的职权获得和职责归属问题。党的十八大以来,党的工作机关的运行实践已经告诉我们,合规

① 薛刚凌 《党的组织法基本问题研究》,《法学杂志》2020年第5期。

② 参见宋功德 《党规之治》,法律出版社2015年版,第217页。

③ 参见石亚军、霍沛 《深化党和国家机构改革促进党内法规制度建设》,《政法论坛》2019年第4期。

④ 参见屠凯 《论党内法规制度体系的主要部门及其设置标准》,《中共中央党校学报》2018年第1期。

⑤ 参见张立伟 《中国共产党组织演化的制度逻辑——新中国70年来中国共产党组织类党内法规发展述评》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019年第6期。

⑥ 参见宋功德 《党规之治》,法律出版社2015年版,第229页。

性考量对于理顺党政关系、发挥党的全面领导的制度优势有着不可或缺的作用，因此，这一考量应当在党的组织法规研究中得到继承和深化。然而，由党的工作机关功能体维度引申出来的组织设置要求，却未被给予应有的分量。功能体维度取向下的党的组织法规制度除发挥规范和控制党的工作机关权力运行的作用之外，还应关注党的工作机关的职责设定和运行规则是否有助于其功能的最优实现。具体来说，党的组织法规制度需要基于新时代党的全面领导下的工作机关所承担的具体功能，对其在具体领域的机构设置、运行规则、职责职权和横向协作关系作出较为全面细致的规范。党的组织法规研究应当立足于党的工作机关双重维度的对话交融，一方面将组织体维度的考量作为研究指南；另一方面将功能体维度的考量纳入党的工作机关建构，努力达到最佳的制度设计、最佳的治理实践的效果。

与党的工作机关组织体维度考量倾向密切相关，面对党和国家机构改革对党政机关的一系列组织重构，当前学界普遍把党内法规领域规范的建构寄托于党的组织法规的完善。如针对党和国家机构改革对党的工作机关的组织和职能的重构，诸多学者提出有必要推进组织法定原则在党的组织法规和国家法律中的双重拓展^①，在党的组织法规中明确决策议事协调机构及其办事机构的设置、运行和撤销的标准，细化合署办公、合并设立及归口管理的相关规定等。^②然而，党的组织法规不可能对所有的党的工作机关的设置和运行提供完美的整治方案，若过大扩展其内涵容量必将使其不堪重负。如上文所述，党的工作机关在具体领域的机构设置、职能职责及相互关系多由党的领导法规中的组织规范予以建构，在本轮党和国家机构改革中，党的领导法规中的组织规范与党的组织法规已展开了良好的互动图景。因此，双重维度取向的党的组织法规研究需要关注党的组织法规与党的领导法规中的组织规范在规范设计、功能和实施过程中的协调与耦合，为研究党的工作机关规范建构问题开拓新型视角。由此观之，双重维度取向的党的组织法规制度体系的思考进路，不仅关注到党的组织法规对党的工作机关所作出的整体性的制度设计，而且立足于党的全面领导对党的工作机关组织与功能的形塑，关注具体领域的党的工作机关建构问题，从而将党的工作机关依规履责和提升治理效能统一起来，使党的制度

^① 持该观点的学者有章志远、张力等。参见章志远《新时代党内法规研究的三重使命》，《中国社会科学报》2019年1月16日，第5版；张力《党政机关合署办公的标准：功能、问题与重构》，《政治与法律》2018年第8期。

^② 参见沈亚平、范文宇《党政分工：新时代机构改革的深层逻辑》，《天津行政学院学报》2020年第5期。

优势更好地转化为治国理政的实际效能。

（二）双重维度视野下党的组织法规的制度更新

党的工作机关的组织体维度主要由党的组织法规塑造，功能体维度主要由党的领导法规中的组织规范塑造。党的组织法规与党的领导法规中的组织规范有机互动，共同构成了党的工作机关规范的完整体系。因此，双重取向的党的组织法规的制度更新主要探讨的是，党的组织法规与党的领导法规中的组织规范的协调联动的问题。

1. 党的组织法规与党的领导法规中的组织规范为一般与特别的关系

不同层级、不同类别的党的工作机关在具体领域分别履行着不同的职责，在角色和功能上表现出明显的差异性，且这种功能的差异性是一种客观存在，随着其功能的扩展差异性会相应增强。^① 党的组织法规和党的领导法规中的组织规范的建构首先应遵循一般与特别的关系。党的组织法规一般性地提出党的工作机关的共性职责和履职原则，党的领导法规中的组织规范则需要基于党的工作机关功能体维度的考量，于特殊性上有所细化。具体而言，对于一般与特别的关系，我们需要从两方面进行把握。一方面，在制定层面，党的组织法规应对党的工作机关的组织原则、工作原则、领导体制、议事决策制度等事项作较为清晰的规定，为党的领导法规规定的具体领域的党的工作机关的工作提供规范指引。党的领导法规中的组织规范则侧重结合具体领域对党的工作机关的功能要求，对其职能职责和运行规则作更富有操作性的具体化规定，“使党内法规能够为其调整的党务关系提供充分的规则依据”^②，而不应径直采取拿来主义，产生规范表述趋同化的现象。另一方面，在适用层面，若党的领导法规与党的组织法规属于同一机关制定的同一位阶的党内法规，则应遵循特别规定优于一般规定的适用原则，或者遵循实施性规定优先于基础主干规定的一般适用原则。^③ 如比照《工作机关条例》对职能部门作出的一般性规定，优先适用《政法工作条例》对党的工作机关设置、职责等作出的特别性规定。

2. 党的组织法规与党的领导法规中的组织规范承载功能的互补

党的工作机关之间的相互关系，包括纵向上的上下级关系和横向的不相隶属关系。纵向关系上强调“自上而下、以上率下”，^④ 横向关系主要包括不同

① 参见施新州《党组：坚持依法治国与依规治党有机统一的关节点——兼论对〈中国共产党党组工作条例〉修改的建议》，《中国延安干部学院学报》2018年第6期。

② 段磊《论党内法规的明确性原则》，《法学评论》2019年第5期。

③ 参见苏绍龙、秦前红《论党内法规的适用规则》，《华南师范大学学报（社会科学版）》2019年第1期。

④ 参见宋功德《党规之治》，法律出版社2015年版，第231页。

地方党的工作机关之间的关系和党委各所属机构之间的关系，二者都应构成党的组织法规的重要内容。但目前党的组织法规主要对纵向关系进行了规范调整，从党的中央机构到地方党委再到基层党支部，建立起一套严密的组织体系，党的组织法规的横向体系缺失，而党的工作又多是综合性的，各项工作需要党的工作机关之间相互配合完成。^① 党的领导法规可对具体领域的党的工作机关之间的横向协作提供规范支撑，但“承担着组织法功能的行为法机制也是有局限的”，^② 其无法为党的工作机关横向关系的交往原则、权责争议的化解机制等提供共性规范，如若某个党的工作机关工作领域的党的领导法规尚未出台，或者若某部党的领导法规调整横向关系的规范缺失，便会使党的工作机关陷入无规可依的境地。因此，党的组织法规需要发挥整体建构的功能，与党的领导法规共同为党的工作机关之间的横向协作提供不同层面的制度保障。此外，本轮党和国家机构改革提出了一系列党政机构合设合署的制度安排，在党政机构合署合并之后，“党内法规对国家机构的影响变得更为直接，甚至成为新机构组织运行的主要准则”，^③ 需要通过行政组织法和党内组织法规来共同塑造党政协同主体的内部和外部权责关系。《工作机关条例》仅明确了党的工作机关需要遵循“在宪法法律范围内活动”的工作开展原则，因此，仍有赖于党的领导法规中的组织规范来加强同国家组织法的衔接协调，围绕党的工作机关和国家机关之间的职责厘定、运转协调等议题展开制度表达。

四 结语及后续研究的问题

习近平总书记指出，党的全面领导是具体的而不是抽象的，要从机构设置和职能上更好发挥党总揽全局、协调各方作用。党的工作机关要带头坚持和加强党的全面领导，更好发挥职能作用。^④ 身处改革发展、走向复兴的转折关键时期，党的工作机关既担负着为党的全面领导提供有效的组织支撑的重任，也面临着国家治理现代化的时代任务和挑战。因此，党的工作机关的理论研究除需关注党的工作机关和国家机关的职能权限的合理界分问题，还需思考如何设

① 参见张弛 《论党对国家政权机关的领导——以“党的工作”为中心的理论透视》，《当代世界与社会主义》2020年第1期。

② 叶必丰 《行政组织法功能的行为法机制》，《中国社会科学》2010年第7期。

③ 秦前红、陈家勋 《党政机构合署合并改革的若干问题研究》，《华东政法大学学报》2018年第4期。

④ 参见新华社评论员 《坚持和加强党的全面领导——论学习贯彻习近平总书记在深化党和国家机构改革总结会议重要讲话》，《新华每日电讯》2019年7月6日，第1版。

计治理结构实现党的工作机关治理效能的提升。本文正是以此为出发点，提出了党的工作机关组织体和功能体双重维度的思考进路，试图阐述在新时代党的全面领导下，党的工作机关的双重维度在党的组织法规与党的领导法规中的组织规范的良好互动下趋于融合统一。在此基础上，本文对既有的党的组织法规研究仅侧重于组织体维度的研究思路进行反思，提出双重维度视野下党的组织法规研究需要关注党的领导法规中的组织规范与党的组织法规在制定和实施过程中的协调与耦合。

本文只是基于党的组织法规视角，对党的工作机关的双重维度进行了初步探索，依然存在很多具体的细节有待进一步深入探讨。例如，功能体维度的具体内涵不够清楚具体，其对规范的指引意义比较空乏；组织体维度和功能体维度的考量，在不同层级、不同类别的党的工作机关或者在党的工作的具体领域上是否应有所侧重；党的决策议事协调机构、党组等其他党的机关的机构设置和职能配置的优化，是否可以从双重维度的理论框架中获得启发和思考；根据党的工作机关在各个领域的不同领导方式，党的组织法规和党的领导法规中的组织规范在内容和体系上需要具体作出怎样的调整和规划。这些都是值得继续研究的课题。

On the Dual Dimensions of the Party Organs

Zhu Jie , Wan Xiaoxiao

Abstract: The organizational dimension of the Party organs place emphasis on guaranteeing the Party organs to perform duties by the rule , while the functional dimension stresses the governance efficacy of the Party organs. Inner-Party laws and regulations of organization always keep close touch with the adjustment of the organizational structure of the Party , and are constantly shaping the logic of the adaption of the dual dimensions of the Party organs. The development of dual dimensions of the Party organs experienced three historical stages: the dual dimensions being ignored in early years of our country ' s foundation , the organizational dimension being manifest since the reform and opening-up and the dual dimensions achieving a unified since the 18th CPC National Congress. The theoretical study and the institutional construction of the inner-Party laws and regulations of organization should be adjusted according to the dual dimensions of the Party organs:

at the level of theoretical study , in addition to focusing on whether the Party organs are in the form of inner-Party laws and regulations , more attention should be paid to the question of how to make the system design to realize the functions of the Party organs in specific fields; at the level of institutional construction , attention should be paid to the general , specific and functional complementation relationship between the inner-Party laws and regulations of organization and rules of organization in the inner-Party laws and regulations of leadership.

Keywords: Party Organs; Dual Dimensions; Inner-Party Laws and Regulations of Organization; Inner-Party Laws and Regulations of Leadership

(编辑: 蔡江美)