

# 中央政府及其工作部门 党组制度变迁研究

刘文健\*

**摘要：**完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化对党的领导和执政提出了更高的要求，中央政府及其工作部门党组制度也必须进行相应完善。中央政府中的党组是党设立的领导机构，是党对中央政府实施领导的重要组织形式。在制度变迁中，党组制度受到党、政府和党政关系的三重影响。党执政环境的约束和自主性的发挥是党组起源和延续的关键，政府及其与政党的关系则持续影响着党组制度变迁。有必要尊重并探寻中央政府及其工作部门党组制度变迁逻辑，并据此对制度加以完善。

**关键词：**党组 中央政府及其工作部门 制度变迁

中央政府及其工作部门党组是党联结中央政府并对其进行领导的组织载体。随着政治实践的不断丰富，党组在中央政府内的工作规则得以保留和延续，并逐步形成一套以党章为核心的制度体系。尤其是《中国共产党党组工作条例》（以下简称《党组工作条例》）的印发，对进一步规范党组工作，加强和改善党的领导，提高党的执政能力，更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用具有重要意义。不过目前中央政府内党组工作存在的问题仍有待解决，《党组工作条例》的制定并不意味着党组工作规范化的大功告成。

制度实践需要理论研究的支持。相较于中央政府及其工作部门党组制度在国家治理体系中的突出地位，学术界对中央政府内党组制度的研究不够深入，尚未形成系统性学术成果。面对目前党组制度在中央政府内运行中存在的实际

---

\* 作者简介：刘文健，武汉大学党内法规研究中心博士研究生。  
收稿日期：2019年9月24日。定稿日期：2019年11月24日。

问题,学术研究有必要给出更多回应。本文遵循从党组制度变迁历史中总结制度变迁逻辑、以制度变迁逻辑对照制度实践并提出制度发展路径的研究思路,通过梳理中央政府内党组制度变迁的历史进程,对党组制度在中央政府中的变迁逻辑进行归纳和总结,进而提出党组制度的完善方向。

## 一 中央政府及其工作部门党组制度变迁的历史分期

研究制度变迁历史应从历史主义的观点和立场出发,梳理不同历史时期中央政府内党组制度的样态,探索制度变迁的轨迹。因而,历史分期成为研究制度变迁历史的一项基础工作。围绕党组制度变迁的历史分期,学者们基于不同的分期方法形成了若干种观点。<sup>①</sup>研究目的和内容决定了历史分期的时间区间、主线和分界点。首先,在时间区间选择上,宜选定1949年至今的历史作为研究区间。原因在于,本文的研究目的是总结党执政后中央政府及其工作部门党组制度的变迁规律。虽然党组萌芽和产生于1949年以前,但是党执政与否对党组的制度形态影响重大,并且多数学者认为党对政府领导关系的真正确立始于夺得政权之后。<sup>②</sup>因而,选定1949年至今的历史作为研究区间可以更完整地体现制度面貌。其次,在主线选择上,宜以党章规范变迁历程为主线。目前,已有学者以党章规范变迁为主线考察了党组制度变迁历史。<sup>③</sup>这一方法的合理性根源在于,中央政府及其工作部门党组制度是坚持党的全面领导的制度组成部分,党章构成其基础和依据。以党章的规范变迁历程为主线,兼顾其他党内法规和规范性文件,可尝试描绘党组制度在中央政府内的变迁过程。需要说明的是,虽然七大党章于1949年以前通过,但其关于党组的规范设定和制

① 对于党组制度变迁历史分期研究的观点主要包含:(1)“三阶段”说,有学者将其划分为新中国成立初期、“文革”时期的党组政治、新时期以来“党组政治”,参见吴晓林:《党组政治研究:“双重嵌套”的政治整合结构》,《探索》2016年第3期;(2)“四阶段”说,有学者将其划分为中共作为革命党争夺革命领导权时期、成为执政党领导国家建设时期、扮演改革中坚力量推动改革开放时期、全面深化改革及推进国家治理现代化时期,参见储建国、余礼信:《让党组归位:对中共党组制度有效运转的探索》,《理论与改革》2015年第5期;(3)“五阶段”说,有学者将其划分为党团时期(1923—1945)、初步建立时期(1945—1949)、全面建立时期(1949—1953)、曲折发展时期(1953—1992)、稳步发展时期(1992年至今),转引自刘朋:《中国共产党党组研究的回顾与展望》,《江南社会学院学报》2017年第3期。此外,还有一些学者系统梳理了党组的历史变迁,但比较而言未形成明确的历史分期观点。

② 参见秦立春、张勇:《党对政府领导研究述评》,《湖南师范大学社会科学学报》2011年第5期。

③ 已有学者以党章规范变迁为主线考察了党组制度变迁历史。参见李斌雄:《扎紧制度的笼子:中国共产党党内法规制度的重大发展研究》,武汉出版社2017年版,第187页;张炳文:《党章视野中的党组历史发展轨迹探究》,《西藏发展论坛》2006年第3期。

度安排形塑了中华人民共和国成立以后政党与政府间的制度性政治关联。故而，宜将七大党章纳入研究范围。最后，在分界点选择上，可以考虑以党代会为标志。<sup>①</sup>理由有三：其一，以党章为线索的历史梳理为以党代会作为分界点提供了便利；其二，党代会的重要任务即为回顾和总结历史进程与改革进程、集中阐述党的中心任务和大政方针，往往涉及党的中心任务和方针政策的调整；其三，在时间跨度上，党代会一般间隔五年，能够较为集中地反映一段时期内制度的变化。

梳理历届党章有关党组的规定可以发现（见表1），自七大党章开始，党组在党章中大多单列一章，虽然其间经历了取消和削弱，但又得到了恢复。综合来看，可将党的十一大、党的十四大作为分界点，把中央政府及其工作部门党组制度变迁历史大致划分为继承与失衡期、恢复与调整期、稳定与强化期三个时期。

表1 历届党章有关党组的规定

通过会议	条款分布	内容
党的七大	第九章第三条	规定党组的设立条件、目标任务、与党委关系等
党的八大	第九章第二条	对党组的目标任务和组织机构等予以细化
党的九大	无	无
党的十大	第二章第七条	仅在该条简要规定党组的设立条件
党的十一大	第二章第十四条	仅在该条第二款简要规定党组的设立条件和人员构成
党的十二大	第九章第三条	规定党组的设立条件、目标任务、组织机构以及与党委的关系等
党的十三大	第九章第三条	删除在政府中设立党组的内容
党的十四大至十九大	第九章第三条	十四大党章关于在政府中设立党组的条款与十二大党章保持一致，并在十二大党章的基础上丰富了党组的任务。此后党章的历次修改均结合党组的实践对涉党组条款予以更新和丰富，基本延续了涉党组条款的整体框架

### （一）继承与失衡期：党的十大以前

1945年，七大党章将“党团”改为“党组”，并以专章对党组的设立条件、目标任务、组织机构和议事规则等予以规范，为党中央在中央政府及其工作部门中设立党组提供了根本遵循。1949年11月，党中央发布《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》，依据党章在政务院及其所属部委中设立三个层次的党组，具体包括政务院党组干事会、分党组、分党组干事会和

<sup>①</sup> 参见张世飞：《中国共产党历史分期理论与实践研究》，经济科学出版社2014年版，第118页。

党组小组。<sup>①</sup> 由此，党实现了对中央政府的全面领导。<sup>②</sup> 然而，制度的实际运行与设计初衷总是有一段距离，三层级党组降低了中央政府的运转效率，也不利于党中央加强对中央政府的领导。1953年，《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定》的发布标志着中央政府内党组制度的一大调整，即撤销政务院党组，将三层级调整为两层级。由此，党中央可以直接领导政务院各委分党组以及各部门分党组干事会、党组小组。八大党章也更加强调党组在中央政府落实党的政策和决议的作用，这意味着党对中央政府的领导日趋直接，为以党代政现象的进一步深化埋下伏笔。1958年党的八届四中全会结束后，党中央发布《关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知》，这反映出以党代政现象更为严重，党政权力失衡，党组制度功能遭到弱化，在中央政府的生存空间逐渐被挤压。<sup>③</sup> 此后，九大党章便直接删去了党组有关条款。十大党章尽管恢复了党组的部分内容，但其对于是否要在政府中设立党组是持开放态度的，强调党组的设立是“可以”而非“应当”。

总体而言，这一时期的中央政府及其工作部门党组制度体现了继承和失衡的特点：一方面，七大党章确立党组制度后积累的实践经验，为处理中华人民共和国成立后党对中央政府的领导问题提供了制度参考；另一方面，党政关系失衡使得党组制度在中央政府的生存空间逐渐趋近于无，最终退出政治舞台。

## （二）恢复与调整期：党的十一大至党的十三大

经历了惨痛的教训，中央政府及其工作部门党组制度又重新回归到党和国家政治生活之中。十一大党章对党组涉及较少，说明党组在党的组织体系中地位并不高，但在中央政府中党组的设立是“应当”而非“可以”。随着党中央先后发布《中共中央关于国家机关、人民团体改设党组的通知》《中共中央关于建立党组、党委问题的补充通知》，中央政府中的党组逐渐恢复设立。1982

① 具体而言，政务院党组干事会统一领导政务院党组系统工作，分党组设立于政务院所属的政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会及人民监察委员会。至于分党组干事会和党组小组，前者设立于分党组内，后者设立于政务院所属各部内。此外，对于行政中遇到的重大问题，政务院应通过党组向党中央请示汇报后再作决断。转引自黄大熹：《中国共产党组织结构发展路径的历史考察》，天津人民出版社2004年版，第82~83页。

② 严格意义上，政务院并非五四宪法定义的中央政府，只是“国家政务的最高执行机关”。但由于当时的中央人民政府委员会并非非常设机构，在其休会期间，政务院实际上承担了中央政府部分职能，以政务院党组为研究对象对中央政府及其工作部门党组制度研究具有重要的参考价值。

③ 党中央决定成立财经、政法、外事、科学及文教等五个小组，并指出这些小组直属于中央政治局和书记处。

年通过的十二大党章以专章规定党组的成立条件、任务、成员以及与党委的关系等，是1949年以来对党组规范最为完备的党章。

但是党的十二大后不久，中央政府及其工作部门党组制度便再次遭到非议。党的十三大以前的政治体制改革讨论了党组存废问题，并形成共识。第一，党组的功能是团结领导党员，在组织内部贯彻党的意图，只有在存在党派斗争的组织内部，才需要成立党组。在党执政的政府中，无须成立党组。第二，党组集体决策方式与中央政府首长负责制决策方式是根本矛盾的。<sup>①</sup>其后，党的十三大报告便提出：“政府各部门现有的党组各自向批准它成立的党委负责，不利于政府工作的统一和效能，要逐步撤销。”相应地，十三大党章直接删除了在政府中设立党组的条款，中央政府中的党组也逐步撤销。然而实践证明，党组的撤销既不利于党政分开，也不利于加强党的领导地位。于1989年6月召开的党的十三届四中全会强调，党对政府不仅实行政治领导，还要实行组织领导和思想领导。其具体体现之一，就是重新恢复前一时期普遍撤销的政府内的党组。<sup>②</sup>

这一时期的党组制度在中央政府及其工作部门中“起起落落”，由恢复到撤销再到恢复，党组的功能不断调整，党对中央政府实施领导的方式也不断调整。反复不稳定的状态为党的十四大之后党组在中央政府内地位的稳定和强化奠定了实践基础。

### （三）稳定与强化期：党的十四大至今

党的十四大至今，党组制度在国家治理体系中的特殊价值逐渐彰显。十四大党章中党组相关规定又延续了十二大党章的内容，中央政府中的党组又纷纷设立。一方面，党组在党章中始终单列一章，凸显了其在党的组织体系中地位之重要及稳定；另一方面，涉及党组的条款在十四大党章的基础上不断丰富和完善。尤其是党组的功能不断加强，其承担的任务不断丰富（见表2），这意味着党组的地位愈发突出。2004年9月，党的十六届四中全会审议通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，第一次明确提出要“制定党组工作条例”。而2015年《中国共产党党组工作条例（试行）》（以下简称《党组工作条例（试行）》）的颁布实施则大大推动了党组制度的规范化和程序化。

① 参见吴伟：《中共“十三大”前后的政治体制改革》，《领导者》2011年总第43期。转引自胡德平：《中国共产党党组政治研究》，复旦大学博士学位论文，2014年。

② 参见李宜春：《政府部门党组制度与行政首长负责制》，《经济社会体制比较》2013年第6期。

表2 历届党章对党组任务的修改情况（十四大党章至十九大党章）

通过会议	修改内容
党的十四大	负责实现党的路线、方针、政策；讨论和决定本部门的重大问题；团结非党干部和群众，完成党和国家交给的任务；指导机关和直属单位党组织的工作
党的十五大	无修改
党的十六大	改“讨论和决定本部门的重大问题”为“讨论和决定本单位的重大问题”；增加“发挥领导核心作用”“做好干部管理工作”
党的十七大	改“团结非党干部和群众”为“团结党外干部和群众”
党的十八大	无修改
党的十九大	增加“讨论和决定基层党组织设置调整和发展党员、处分党员等重要事项”“加强对本单位党的建设的领导，履行全面从严治党责任”

## 二 中央政府及其工作部门党组制度变迁的逻辑要素

党组制度在70多年的变迁历史中受到多重因素的影响。作为党领导中央政府的主要制度形式，党组制度的变迁与党和政府等多方面的因素具有内在关联，这些因素共同塑造了制度变迁的逻辑。具体而言，即为党、中央政府、党政关系三重因素。其一，党组作为党对非党组织实施领导的重要组织形式，其组织样态和工作规则都必须以更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用为目标。因而，党在党组制度变迁逻辑中是最重要的影响因素。其二，中央政府是中央政府及其工作部门党组制度赖以生存的环境，其运行机制和组织样态影响着党组的自身面貌。正如有学者所言，“当一种制度真正嵌入到了它所赖以生存的社会结构与社会环境之中时，这种制度同时也就深深地打上了这种社会环境、社会结构乃至社会文化的烙印，形成一种互依互存的状况”<sup>①</sup>。其三，党组联结着党与中央政府，自然受到党政关系的影响，党政关系的现实样态影响着党组功能的发挥。上述三个方面因素共同构成了中央政府及其工作部门党组制度变迁的内在逻辑。

### （一）党对党组制度变迁的影响作用

党组的起源和延续均有其必然规律，党执政环境的约束和自主性的发挥使得党组最终成为党领导中央政府的重要组织形式。

#### 1. 党政执政环境的约束：党在特定现代化模式下的必然选择

党组制度变迁过程实际上反映出我国社会主义现代化的历程，这一历程不

<sup>①</sup> 参见李汉林、渠敬东、夏传玲、陈华珊：《组织和制度变迁的社会过程——一种拟议的综合分析》，《中国社会科学》2005年第1期。

同于西方国家传统的两种现代化模式：一是以英美为代表的社会阶层主导式的现代化模式，即社会中心主义模式；二是以德法为代表的官僚体系主导式的现代化模式，即国家中心主义模式。在绝大多数西方国家，议会是实现民主政治的基本形式，议会的建立催生了政党的产生。议会政治作为近现代国家的宪政民主政治的基本运作形态，成为国家政治体制运行的核心部分。<sup>①</sup> 不论是执政党还是在野党，都会在议会中建立党团组织，议会党团是政党与议会之间联系的纽带，是政党在议会中存在的主要形式之一。但在政府中却鲜有类似党团的党组织设立，政党主要通过进入政府的党员实现对政府的控制。<sup>②</sup> 即在执政方式上，政党主要通过“寓党于政”的方式，与政府保持相当距离。<sup>③</sup>

而我国现代化模式的主要特征是政党主导，即政党中心主义模式。<sup>④</sup> 面对民国政府遗留的失败国家和羸弱社会，只有政党才有力量将国家和社会予以整合，完成恢复国家秩序和进行现代化建设的任务。<sup>⑤</sup> 事实上，政党中心主义模式可以适用于大多数后发展国家，建构强大的政党是这些国家进行现代化建设的不二法门。<sup>⑥</sup> 因此，我国政党的执政方式也与西方国家大相径庭，这决定了我国执政党领导政府的方式与西方国家存在本质差异。于西方国家而言，政党的活动日益集中于选举领域，这就使得党团民主政治逐渐成为议会民主政治的核心。<sup>⑦</sup> 党团活跃于议会，却只能游离政府之外。于我国而言，只有政党才足以成为推动国家现代化发展的主体，才足以成为政治生活的枢纽。因而，党就必须要比西方政党更深入地实现对政府的领导。仅仅通过影响党员的行动领导政府远远不能满足党领导政府的需要，必须以组织化的形式深度领导政府，并将此领导关系以制度的形式予以确立并规范化。

## 2. 政党自主性的发挥：党在路径依赖效应下的必然选择

“制度的延续不仅是因为它们发展出了结构惯性，而且是因为它们对于人们有意义。”<sup>⑧</sup> 党对于中央政府及其工作部门党组制度“意义”的探寻不断影响着中央政府内党组制度变迁的历史过程，并受制度惯性的影响逐渐对这一制度产生依赖。

① 参见周淑真：《政党政治学》，人民出版社2011年版，第229页。

② 参见王长江等：《现代政党执政方式比较研究》，上海人民出版社2002年版，第78~79页。

③ 参见李华：《中国共产党执政体制研究》，人民出版社2008年版，第134页。

④ 参见杨光斌：《制度变迁中的政党中心主义》，《西华大学学报（哲学社会科学版）》2010年第2期。

⑤ 参见周叶中、林骏：《“党的领导”的宪法学思考》，《法学论坛》2018年第5期。

⑥ 参见李新廷：《社会中心主义·国家中心主义·政党中心主义——西方比较政治学研究视角的演进与中国关照》，《国外理论动态》2016年第2期。

⑦ 参见程迈：《德国联邦议院党团法律制度研究》，《德国研究》2014年第4期。

⑧ 参见〔美〕弗兰克·道宾：《经济社会学读本》，上海人民出版社2013年版，第10页。

具体而言, 党组起源于党团, 党团的成立和运作与当时国内革命形势紧密相关。早在党的七大以前, 党团便成了党领导政权的唯一桥梁。<sup>①</sup> 作为革命战争年代积累的领导政权的经验, 党团的功能被党组继承并不断发展。在党的十四大以前, 党组制度经历了不断调整。实践证明, 党组遭到取消和削弱时, 党对政府的领导往往极度不稳定, 要么是党政高度合一, 要么是党政过于分开, 均不利于党组功能的充分发挥。其原因即在于党团制度与党组制度自身均具有路径依赖的本性, 从在革命战争年代确立时起, 就会沿着一定的轨道持续运作而不会轻易改变, 因为转变或退出的成本非常高昂。

但是制度并非完美无缺, 制度环境也非一成不变。执政环境的变化对制度功能提出了差异化需求, 党必须充分发挥自主性, 克服路径依赖产生的消极影响, 不断在原有制度框架内对制度进行丰富和完善。党团作为革命战争年代党领导政权的有效纽带, 不能适应党在夺取政权后的执政需求, 其退场是必然的。而党组制度在中央政府内变迁的过程也是不断适应的过程, 是党充分发挥自主性、克服路径依赖消极效应的成果。

## (二) 中央政府对党组制度变迁的影响作用

政府组织与党组织在性质、结构、功能上存在差异, 这就要求政党在领导政府时必须考虑政府的法定功能和内在要求。如果不能平衡党组制度功能的发挥和中央政府的独立运作, 那么往往不能达到党领导中央政府的制度设计初衷, 要么是过分限制了中央政府的自主性, 要么是削弱了党对政府的领导。党组制度应当遵循一定制度规则和功能边界, 必须要适应政府的决策机制和组织结构, 适应目的是更好地完成任务、发挥功能。

### 1. 政府决策机制的影响: 党组决策机制的融入

党章中有关党组任务的规范可分为两种。一种是侧重于调整党内关系的规范, 包含讨论和决定基层党组织设置调整和发展党员、处分党员等重要事项以及加强对本单位党的建设的领导, 履行全面从严治党责任等; 另一种则是涉及直接影响党政关系的规范, 通过党组任务的设定能够直接影响政府的运作。十九大党章列出的此种党组任务主要有三项: 一是负责实现党的路线、方针、政策; 二是讨论和决定本部门的重大问题; 三是团结党外干部和群众, 完成党和国家交给的任务。此三项任务直接对政府运行产生影响, 其核心便在于融入行政决策机制, 从而使党的理论和路线方针政策在中央政府中贯彻落实。

但是, 作为不同性质的组织, 政府与党组的决策方式存在差异。就目前而

<sup>①</sup> 参见丁远朋:《中国共产党党组制度的变迁逻辑及价值分析》,《党政干部学刊》2016年第11期。



言,规范层面有两种基本的民主决策机制。一是中央政府及其工作部门的首长负责制。根据“八二宪法”的规定,国务院实行总理负责制,各部、各委员会实行部长、主任负责制。实际上,中央政府领导体制经历了三个时期的变迁,从政务院时期的委员会制发展到“五四宪法”时期的部长会议制,再发展到“八二宪法”规定的首长负责制。<sup>①</sup>二是党组的集体负责制。根据党章及相关条例的规定,党组实行集体领导制度。尽管这两种决策机制都在民主政治的实践中得到广泛运用,但是通过回顾党组的发展历程可以发现,两种决策机制在实践中的衔接依然存在不顺畅的问题。尤其是党的十三大前,关于政治体制改革的研讨认为两种决策机制具有根本矛盾,这成为党组被废除的导火索之一。而实践中二者的衔接也存在不尽如人意之处。有的单位过分强调首长负责制,将首长负责制当作集体负责制来运作,工作中以行政会议代替党组会议,表面上增强了民主,实际上降低了效率;有的单位过分强调集体负责制,将集体负责制当作首长负责制来运作,大包大揽、事无巨细,表面上提高了效率,实际上破坏了民主,二者均对党政关系产生负面影响。<sup>②</sup>因而,必须协调好集体负责制和民主集中制之间的关系,融入政府决策机制,从而更好地发挥党组的领导作用。

## 2. 政府组织结构的影响:党组组织样态的分化

不同的职能系统因承担的行政职能不同而实行不同的领导体制,这也决定了党组的组织形态要因该系统内领导体制的不同而存在差异。中央政府一些工作部门因行政职能的需要,应当加强对该系统内下级单位或下属单位的集中统一领导。但由于党组主要在本单位发挥领导作用,对下级单位和下属单位党组只能起到业务指导作用,因而需要对这些部门的党组权限予以扩张,使其可对下级单位或下属单位党组织的工作进行统一集中领导。其具体表现为,一般情况下在中央政府工作部门可以设立党组,特殊情况下可以设立党委,即党组性质党委。

党组组织样态的分化在十二大党章才被正式确立。<sup>③</sup>此后历次党章的修订均保留了这一内容,但是党章的规定一直是原则性的,可操作性不强。《党组工作条例》第三十七条对这一内容进行了丰富,明确了可以设立党组性质党委的六种情形。党组和党组性质党委在作用、职责、权限方面具有较大差异

<sup>①</sup> 参见周叶中:《宪法》(第四版),高等教育出版社2016年版,第287页。

<sup>②</sup> 参见李斌雄:《扎紧制度的笼子:中国共产党党内法规制度的重大发展研究》,武汉出版社2017年版,第193页。

<sup>③</sup> 十二大党章第四十八条规定:“在需要对下属单位实行高度集中统一领导的国家工作部门中,党组的职权和工作任务,以及是否把这些部门的党组改为党的委员会,由中央另行规定。”

(见表3),这些差异正是由党组织所在工作部门的特点决定的。尽管党组在早期并没有因工作部门的不同而分化出党组性质党委这一新的组织样态,但随着对政府体制的不断适应,党组逐步在适应政府组织结构的基础上产生了组织样态的分化,这对党组制度在部门乃至整个中央政府中的生长起到了积极作用。

表3 中央政府工作部门党组与党组性质党委的主要区别

	党组	党组性质党委
作用	在本部门发挥领导作用	在本部门、本系统发挥领导作用
职责	履行《党组工作条例》第三章规定的相关职责	除履行《党组工作条例》第三章规定的党组相关职责外,还领导或者指导本系统党组织的工作,讨论和决定下属单位工作规划部署、机构设置、干部队伍管理、党的建设等重要事项
是否可以审批党组(党委)的设立、变更和撤销	否	对下属单位实行集中统一领导的国家工作部门和单位党组性质党委,根据党中央授权可以负责审批下属单位党组性质党委的设立、变更和撤销

### (三) 党政关系对党组制度变迁的影响

党组作为党在中央政府中设立的领导机构,其运转实质上是党政关系的一种具体展开。<sup>①</sup>需要说明的是,党政关系有广义和狭义之分,前者意指执政党与国家政权之间的关系,后者意指执政党与政府机关之间的关系,此处采后者之义。党政关系自1949年以来经历了几个时期的变迁。综合来看,学者们多赞成以改革开放作为一个时间分界点,而对于改革开放前后两个时期的具体分期问题,则见仁见智。本文无意在此展开党政关系历史分期问题的详细探讨,仅结合研究目的的需要,以改革开放为分界点将党政关系变迁历史大致分为一元化时期与规范化时期。

#### 1. 一元化党政关系时期

学者们大多赞成改革开放以前一个时期的党政关系是一元化的。尽管在中华人民共和国成立早期,党政关系尚处科学、清晰阶段,较多学者将以党代政的政治体制视为过渡时期以后才形成的。<sup>②</sup>但是由于党政不分的现象在过渡时期已经初露端倪,并对党组制度产生了消极影响,本文仍将其归入一元化时期。

中华人民共和国成立初期,以党代政的形成在当时是必然的选择。<sup>③</sup>这一

① 参见余礼信:《让党组运转:对国家治理中党政分开的新探索》,《领导科学》2016年第5期。

② 参见田湘波:《近年来关于我党党政关系问题的研究》,《当代中国史研究》2002年第3期。

③ 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。

时期党政关系的特征是，党以治理主体的身份直接介入国家治理中，既是决策者又是执行者，而中央政府本身并不具备治理功能，只是在党的领导下执行党的政策和方针。1958年党中央发布的《关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知》则直接将党和国家大政方针和具体部署的决定权集中至党中央，中央政府党组仅保留细节决策权和监督权。<sup>①</sup>在党政合一的政治体制下，党不再是合理规范地领导政府，而是完全控制了政府。这一时期对应着党组的继承与失衡期。虽然七大党章设定的有关党组的制度安排在早期为党在中央政府中设立党组提供了根本遵循，但党组功能的发挥空间随着党政关系的失衡几近于无。虽然党的八大对政治体制改革做出有益探索，八大党章也在七大党章的基础上对党组内容予以细化，但是这种不成熟的探索并没有逆转党政关系的彻底失衡，党组自身也逐步成为单纯的执行组织。党可以通过中央政府中的党组越过不担任党组书记的行政首长直接领导政府各部门，党组书记也不是直接向下级政府部门下达各种具体的行政性指示。<sup>②</sup>

一元化党政关系在特定历史时期起到了一定的积极作用，权力高度集中的政治体制是计划经济时代现代化进程稳步推进的基石之一。但一元化党政关系的弊端也是显而易见的，已经逐渐不能满足更深程度现代化发展的需求。随着党的十一届三中全会的召开，我国党政关系步入了新的发展阶段。

## 2. 规范化党政关系时期

改革开放以后，党中央开始对党政不分、以党代政的弊端进行深刻反思。对此，邓小平同志进行了一针见血的否定性评价，并且提出了“党政分开”的执政方式调整思路。1980年8月18日，邓小平同志在政治局扩大会议上发表了《党和国家领导制度的改革》的讲话，明确提出要“着手解决党政不分、以党代政的问题”。对此，邓小平同志的思路是：“中央一部分主要领导同志不兼任政府职务，可以集中精力管党，管路线、方针、政策。这样做，有利于加强和改善中央的统一领导，有利于建立各级政府自上而下的强有力的工作系

① 该通知规定：“大政方针在政治局，具体部署在书记处。只有一个‘政治设计院’，没有两个‘政治设计院’。大政方针和具体部署，都是一元化，党政不分。具体执行和细节决策属政府机构及其党组。对大政方针和具体部署，政府机构及其党组有建议之权，但决定权在党中央。政府机构及其党组和党中央一同有检查之权。”

② 参见严家其：《从“非程序政治”走向“程序政治”——论中国巧治的现代化》，《天津社会科学》1988年第4期。

统,管好政府职权范围的工作。”<sup>①</sup>这一讲话可被视为党政关系由一元化向规范化转变的开端,党政分开也被视为邓小平同志关于我国政治体制改革的基本思想。规范化党政关系是与一元化党政关系既有区别又有联系的党政关系新模式。这一关系的核心是党不再直接代替政府承担行政职责,而是与政府保持一定距离,并且逐步发展出规范化趋势。作为党领导中央政府的重要制度安排,党组制度的功能重新显现,恢复亦是必然。

但若仅做到党政分开,而不能在党政分开的基础上深入挖掘党组的功能,其结局必然是造成党政关系的混乱与倒退。片面的党政分开再一次造成了党组在中央政府中的消失,大大削弱了党对政府的领导。由于党政片面分开的探索造成了一定的消极后果,党的十三大后我国的政治体制改革中已不再谈及党政分开问题。亦有学者将改革开放之后的党政关系以1989年为分界点分为两个时期。<sup>②</sup>1989年起,党政关系更加深入地展现了嵌入与融合的努力。<sup>③</sup>江泽民同志指明了党组在处理党政关系中的重要性:“这些政权机构中的党组,应该对同级党委负责;在这些政权机构中任职的党员,应该执行党的决议,接受党的监督。当然,党不是政权本身,不能取代政权机关的职能。”<sup>④</sup>1989年召开的党的十三届四中全会结束后,党组在中央政府中逐步恢复设立,并在十四大党章中以更加完整的规范面貌出现,一直延续至今。

### 三 中央政府及其工作部门党组制度的完善方向分析

前述制度变迁逻辑既塑造了中央政府及其工作部门党组制度今日的整体面貌,也奠定了制度未来的宏伟蓝图。然而,国家与社会的成长和成熟要求政党进行现代化转型、改进领导政府的方式,中央政府及其工作部门党组制度的功能也必须随之调整;中央政府在决策机制与组织结构方面的特殊性决定了党组必须继续保持适应性状态;党政关系的新趋势则要求党政职能分工应当进一步规范。

① 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第321页。

② 第一个时期是1978年至1989年以实行党政分开为目标的党政关系改革时期。第二个时期是1989年至今以实现依法治国为取向的党政关系改革时期。参见许宝友:《转型时期中国党政关系的特点与改革》,《当代世界与社会主义》2009年第2期。

③ 参见王智军、桑玉成:《中国当代党政关系史研究初探》,《毛泽东邓小平理论研究》2016年第10期。

④ 《江泽民文选》(第1卷),人民出版社2006年版,第92页。

### （一）政党现代化背景下中央政府及其部门党组制度功能的强化

推进国家治理体系现代化，中国共产党的政党现代化是关键环节。<sup>①</sup> 政党中心主义现代化模式源于特定的“国家—社会”结构。在现代化过程中，国家和社会的力量得以成长并逐渐成熟。在“国家—政党—社会”三元结构中，任一权力的过于强大都会阻碍政策纠错机制的形成，从而有可能把国家带向错误的方向。<sup>②</sup> 自20世纪70年代以来，以政党为主导建立起来的后发展国家相继进入政治转型的阵痛期，许多政党失去了新中国成立时对国家权力的垄断，政治转型的失败甚至导致亡国亡党的悲剧。即使是社会主导模式和国家主导模式也避免不了前述困境，非均衡的权力结构只会阻碍现代化的深入发展。国家治理体系现代化的持续推进和社会主义市场经济的深入发展不断重塑着党的执政环境，并对党组制度承载的党的领导能力提出更高要求。这就要求党必须作出适应性转型，改进对中央政府的领导方式，不断强化中央政府及其部门党组制度功能。

第一，增强制度的稳定性。制度的稳定是制度功能得以实现的前提。实践证明，中央政府及其部门党组制度的不稳定往往伴随着党政关系的畸形化发展。党的十四大以来，党组制度在稳定中不断强化。制度自身的路径依赖效应决定了党组在可预见的未来并不会被驱除出中央政府。有必要在坚持党章第九章和《党组工作条例》规定的基础上，根据党组制度在中央政府的实践不断加以丰富和巩固。第二，增强中央政府内党组的自主性。根据党章第四十九条第二款的规定，党组必须服从批准它成立的党组织领导，而《党组工作条例》同样也将“党组必须服从批准其设立的党组织领导”作为党组工作的原则之一。中央政府内党组的权力来源于党中央，自然应对后者负责。但是过分强调“批准—服从”可能会压制党组的活力，不利于党组自主性的发挥。实践中，党组逐渐有了扩权的需要，组织样态的分化便是典型例证之一。《党组工作条例》也赋予实行双重领导并以上级单位领导为主的单位党组更多职权。<sup>③</sup> 这就需要探索解决党组扩权与党委领导之间张力的制度性规定，在坚持和维护党中央权威和集中统一领导的同时，充分释放中央政府内党组的自主性，进一步发挥制度功能，形成其与党中央的有机互动。

① 参见袁红：《国家治理体系现代化进程中政党现代化的路径分析》，《云南行政学院学报》2018年第1期。  
② 参见杨光斌：《制度变迁中的政党中心主义》，《西华大学学报（哲学社会科学版）》2010年第2期。  
③ 如《党组工作条例》第二十条规定：“实行双重领导并以上级单位领导为主的单位党组，可以讨论和决定本系统工作规划部署、机构设置、干部队伍管理、党的建设等重要事项。”第三十八条还赋予实行垂直管理的单位的党委“审批下属单位党委的设立和撤销”的权限。

## （二）政府特殊性背景下决策机制的平衡与组织结构的适应

政府的运作与检察机关、审判机关相比具有特殊性，即这种执行既要坚持党的领导，又要符合政府管理的效率逻辑。政府为实现顺畅与高效的执行，始终坚持首长负责制，并根据行政职能发挥的需要在不同职能系统采取不同的领导模式。这些都与党组的决策机制和组织结构存在差异性。党组制度变迁逻辑一直受政府特殊性的影响，这决定了中央政府及其工作部门党组制度的完善必须始终围绕着政府的特殊性，解决好党组书记与行政首长之间的关系问题，解决好党组性质党委建立范围问题，既能使中央政府内的党组充分发挥领导作用，又能使中央政府能依法依规履行职能、开展工作、发挥作用。

### 1. 坚持党组书记与行政首长合设原则

虽然集体负责制与首长负责制统一于民主集中制的基础上，但是二者的根本差异不容忽视。首长负责制的最大优势在于提高决策的效率，但是这一决策方式依赖于行政首长的个人素质，不排除出现个人专断的情况。而集体负责制的优势则在于，通过集思广益，提高决策的民主化和科学化水平。但其也容易出现名曰集体负责实际无人负责的倾向，具体表现：一是延误决策的时机，二是决策无人负责执行，三是一旦决策失误便难以追究责任。二者互有优势、互有缺陷，正确区分集体负责制与首长负责制并不是截然地分离二者，将它们置于民主集中制基础上、综合运用于决策的整个过程才是应当追求的目标。具体而言，应当注意处理好党组书记与行政首长之间的关系。

首先，坚持党组书记与行政首长合设原则。原因有三。其一，党组书记与行政首长合设能够较好地实现党的全面领导。党在我国政治生活居于领导地位。当前，既要坚持加强党的全面领导，又要保证政府依法依规履行职能、开展工作、发挥作用，应充分发挥集体负责制和首长负责制各自的功能。而将党组书记与行政首长合设是最佳制度选择。其二，权力的集中能够减少权力的摩擦。如前所述，集体负责制与首长负责制在实际运行中可能会出现权力的摩擦，可以将二者综合运用，通过集中权力以减少权力摩擦。《党组工作条例》第十四条已经对党组书记与行政首长合设原则予以确定。该条规定：“党组书记一般由本单位领导班子主要负责人担任，主要负责人不是中共党员或者由上级领导兼任以及因其他情况不宜担任党组书记的，党组书记、主要负责人可以分设。”在实践层面，党组书记与行政首长合设也已成为一般情况。国务院26个组成部门除国防部和商务部未设立党组外，其余组成部门均设立党组或党组性质党委。只有司法部、交通运输部、应急管理部、外交部、中国人民银行5个部门因例外情况采取党组书记和行政首长分设制。其三，党组与党委的关系

决定了权力的集中并不必然导致个人专断的出现。把党组成员团结起来的组织力量来自批准党组成立的党组织，党组其实是作为批准其成立的党组织的“代理人”而发挥主导作用。<sup>①</sup> 工作部门党组应对党中央负责，这就降低了权力过于集中于党组书记后产生消极影响的可能性。此外，国务院党组与工作部门党组间的领导关系也能够起到相同作用。

其次，创建党外正职与党组协商的工作机制。党组书记与行政首长合设是原则，分设是例外。在行政首长为党外干部的部门，一般由行政副职担任党组书记，这就涉及平衡好党组决策与行政首长决策的关系问题。应当在决策过程中坚持党内集体讨论和党外协商的原则，充分尊重行政首长的决策权。但《党组工作条例》中仅有原则性规定，可操作性有待实践检验。<sup>②</sup> 目前，党外正职是否可以列席党组会议、党外正职与党组决策意见相左该如何解决、党外正职对部门重大事项的发言权和建议权如何保障等问题尚停留在政治惯例层面，有待于进一步规范化、制度化、程序化。

## 2. 解决好党组性质党委设立范围问题

如前文所述，《党组工作条例》对设立党组性质党委的范围作出了列举式规定，增强了规范的可执行性，但其在规范层面和实践层面中仍面临问题。

第一，规范冲突问题。根据十八大党章的规定，对下属单位实行集中统一领导的国家工作部门可以建立党委。而根据《党组工作条例（试行）》的规定，经党中央授权对有关单位实行集中统一领导的国家工作部门和金融监管机构也属于可以设立党委的范围。比较可知，《党组工作条例（试行）》对十八大党章设定的党委设立范围予以扩大。而十九大党章的修订和《党组工作条例》的制定并未对此予以回应，《党组工作条例》甚至扩大了列举范围，形成了规范层面的冲突。

第二，对“集中统一领导”的解释问题。党组性质党委的建立不仅意味着组织样态的变化，更意味着组织权力的扩张，也意味着组织自主性的增强。因而，要严格把控党组性质党委的建立标准，也要充分利用党组性质党委的组织优势，符合标准的要由党中央决定建立党组性质党委，更好地发挥党组在工作部门的领导作用。然而，究竟何为规范层面的“集中统一领导”？这类工作部门与实行垂直管理或者实行双重领导并以上级单位领导为主的工作部门的主要区别是什么？从实践层面看，在目前设立党组性质党委的国务院工作部门

<sup>①</sup> 参见胡德平：《中国共产党党组政治研究》，复旦大学博士学位论文，2014年。

<sup>②</sup> 《党组工作条例》仅在第十九条规定：“党组应当……重视对党外干部、人才的培养使用，更好团结带领党外干部和群众，凝聚各方面智慧力量，完成党中央和上级党组织交给的任务。”

中，外交部、国家安全部、公安部和国资委被视为对下属单位实行集中统一领导或根据党中央授权对有关单位实行集中统一领导的国家工作部门，而中国人民银行则属于金融监管机构，难以总结出设立党组性质党委的明确标准。不过，《党组工作条例》删去了《党组工作条例（试行）》第三十三条的兜底条款，缩减了建立党委的弹性空间，具有积极意义。但其新增的“政治要求高、工作性质特殊、系统规模大的国家工作部门”这一标准模糊性较强，如何把握还有待实践细化。

### （三）党政融合背景下党政职能分工规范化

规范化党政关系的探索与磨合一直在进行。2017年，王岐山同志指出：“在党的领导下，只有党政分工、没有党政分开，对此必须旗帜鲜明、理直气壮，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。”<sup>①</sup>《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出，深化党和国家机构改革要“以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点”，而其中的“协同”便是“要有统有分、有主有次”。<sup>②</sup>在党政关系出现融合的趋势下，党和政府必须在职能合理分开的基础上进行合理的分工，不断提高党的执政能力和领导水平，保证党对政权进行适当的领导。而在深入依法治国实践条件下，党的领导应是一种制度化、法律化的领导，这就要求党政关系也必须是建立在法治基础上的关系。<sup>③</sup>进而，中央政府中的党组与其所在单位的职能分工也应当有明确的法律法规或党内法规规范，确定二者权力关系。

#### 1. 国家法律法规维度的党政职能分工规范建构

党政职能分工的规范建构不应只是单向度的，只有形成了党内法规制度体系和国家法律法规体系的双向互动，才能够起到持续稳定的职能分工效果。政党的职能主要是政治职能，参与、组织或领导国家机关的政治生活。而政府的职能不仅包括一定的政治职能，还包括经济职能、社会职能、文化职能、外交职能等。<sup>④</sup>因为党政职能并非完全隔离，且党组对所在单位的重大事项上有决定权，这就决定了党组在某些重大行政事项上需要获得一定的决策权力。作为国家治理体系中的重要一环，党组可通过国家具体领域的法律规范获得法定权力。这一规范建构模式是一种中国特色的混合宪制模式。<sup>⑤</sup>不过目前，法律和

① 《王岐山参加北京团审议》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-03/06/c\\_136105439.htm](http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-03/06/c_136105439.htm)，最后访问日期：2018年5月24日。

② 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，《人民日报》2018年3月5日，第3版。

③ 参见许宝友：《转型时期中国党政关系的特点与改革》，《当代世界与社会主义》2009年第2期。

④ 参见李华：《中国共产党执政体制研究》，人民出版社2008年版，第136页。

⑤ 参见王旭：《国家监察机构设置的宪法学思考》，《中国政法大学学报》2017年第5期。



行政法规几乎不涉及中央政府中的党组。但国务院部分组成部门制定的工作规则却对党组与所在部门的关系作出了规定。<sup>①</sup> 部门工作规则作为规范性文件，虽然位阶较低，但内容较上位法律法规更为细化，且更贴近部门工作实际，因而可适用性更强，可以作为党政职能分工的规范建构的突破口。尽管这一立法模式的理论依据和实践空间仍有待探讨，但在尊重行政首长职权的前提下利用已有规范资源，尝试从法律法规角度界分中央政府内的党组与所在单位的职能分工也不失为一种可行的方案。

## 2. 党内法规维度的党政职能分工规范建构

纵观《党组工作条例》，直接影响中央政府中的党组与所在单位职能分工的当属规定党组有权讨论和决定的重大问题的条款。由于政党和政府的职能并非完全割裂，这就要求党组在议事决策的过程中，要坚持清单管理制度，明确议事内容目录，明晰有权讨论和决定的重大事项。

早在《党组工作条例（试行）》制定和修订以前，一些国务院工作部门党组就先行制定了部门党组工作规则，为《党组工作条例（试行）》的制定和修订提供了制度实践的宝贵经验。<sup>②</sup> 但这些工作规则鲜有采取列举式的体例规定党组有权讨论和决定的事项，不能完全满足党政职能分工规范化的需要。《党组工作条例》的出台则从规范层面为党政职能分开提供了制度范式。《党组工作条例》第十七条规定了党组有权讨论和决定的 12 项重大问题，从顶层设计层面框定了党组的职能边界。但在实际操作中，个别工作部门党组的职能仍有越界倾向。例如，《中国共产党民政部党组工作规则》第六条列举了民政部党组有权讨论和决定的 8 项重大问题，与《党组工作条例》相比，多出一项“部直属机关领导班子建设、干部队伍建设和人才队伍建设”。<sup>③</sup> 根据《党组工

① 一些部门的工作规则较为精练地概括了部门与党组的分工。如，《民政部工作规则》（民发〔2008〕69号）规定：“民政部实行部长负责制，部长领导民政部的全面工作。副部长、党组成员协助部长工作。”再如，《司法部工作规则》（司发〔1998〕018号）第五条规定：“司法部工作中的重要问题，必须经部务会议或者部长办公会议讨论决定，重大问题报部党组讨论决定。”一些部门的工作规则较为详细地规定了部门与党组的分工。如，《财政部工作规则》（财办〔2013〕33号）在“领导职责”“决策程序”“监督制度”“会议制度”“公文审批”等章节规定了党组议事决策的范围与程序等。但是一些部门的工作规则也显示出了党政不分的倾向。如，《教育部工作规则》（教党〔2013〕38号）是由教育部党组以党的文号发布的，不符合行政规范性文件的制定规范。

② 如 2008 年制定的《中国共产党环境保护部党组工作规则》和 2013 年制定的《中国共产党国家海洋局党组工作规则》。

③ 8 项重大问题主要包括：1. 需要向党中央、国务院请示报告的重要事项，下级单位党组、机关和直属单位党组织请示报告的重要事项；2. 内部机构设置、职责、人员编制等事项；3. 重大决策、重要人事任免、重大项目安排、大额资金使用等事项；4. 部直属机关领导班子建设、干部队伍建设和人才队伍建设；5. 基层党组织和党员队伍建设方面的重要事项；6. 意识形态工作、思想政治工作和精神文明建设方面的重要事项；7. 党风廉政建设和反腐败工作方面的重要事项；8. 其他应当由部党组讨论决定的重要事项。

作条例》，加强干部队伍建设和人才队伍建设是党组的职责而非有权讨论和决定的重大问题，因而民政部党组的这一项权力的正当性尚有讨论空间。这也暴露出《党组工作条例》的执行仍有待规范化。考虑到党章、《党组工作条例》均属较高位阶的规范，有必要制定党组具体工作的程序规定或者实施细则，进一步增强规范的可操作性。

## Study on the Institutional Change of Leading Party Groups of Central Government and Its Departments

*Liu Wenjian*

**Abstract:** Developing the system of socialism with Chinese characteristics and promoting the modernization of China's system and capacity for governance have put forward higher requirements for the Party leadership and governance. The system of leading Party groups of the CPC in central government and its departments must be improved accordingly. The leading Party groups in central government is the link that the Party embeds into the central government through certain organizational forms. In the process of institutional change, the leading Party groups system has been affected by the triple relationship among the Party, the central government and the interaction between the Party and central government. The restraint of the Party's ruling environment and the exertion of its autonomy are the keys to the origin and continuation of the leading Party groups. The relationship between the Party and central government continuously influences the institutional change of leading Party groups. It is necessary to respect and explore the logic of institutional change of the system of leading Party groups of the CPC in central government and its departments, and to improve the system accordingly.

**Keywords:** Leading Party Groups; Central Government and Its Departments; Institutional Change

(编辑: 陈 曦)