

## 【庆祝中国共产党成立100周年】

# 建党百年党组制度的发展历程、实践经验与完善路径\*

王立峰 李洪川

**摘要:**党组制度是确保党始终成为中国特色社会主义事业坚强领导核心的重要制度安排。中国共产党成立以来,党组制度的建立和健全经历了四个历史阶段,即探索初建阶段、全面建立转向逐步取消阶段、恢复到强化的调适阶段以及制度运行体系化阶段。党组制度形成发展的实践经验主要是:强调党委的领导地位、强化党组对非党组织的领导、注重理顺党组之间的组织关系、重视党组发挥领导作用与其他组织依法依规履职相统一。规范党组制度运行,充分发挥党组领导作用,需要从完善党组工作领域党内法规、规范党组规范性文件备案审查程序、厘清党组与相关主体职权边界、完善党组接受监督的体制机制等方面着手。

**关键词:**党组制度;非党组织;党的领导;党内法规

**中图分类号:**D261

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)04-0001-07

《中国共产党党组工作条例》第三条将党组定义为:“在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中设立的领导机构,在本单位发挥领导作用,是党对非党组织实施领导的重要组织形式。”作为非党组织领导机关中的领导机构,党组内嵌于非党组织领导机关中,从组织、政治、制度等层面保障党对非党组织的领导。党组制度是一项具有中国特色的、能够实现党的领导核心作用的重要制度安排,体现了中国共产党独特的组织优势、政治优势、制度优势。就党组制度规范而言,中共中央于2015年出台了《中国共产党党组工作条例(试行)》,并于2017年党的十九大党章修正案中对党组领导事项进行了修改,明确党组全面从严治党政治责任。2019年,中共中央出台了修订版的《中国共产党党组工作条例》(以下简称《党组工作条例》)。《党组工作条例》的出台,为提高党组领导水平、推进党组工作制度化作出了重要作用。在中国共产党成立100周年之际,梳理党组制度的演变历程,总结其实践经验,探寻其完善路

径,对于加强党的集中统一领导,更好地发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用具有重要意义。

### 一、党组制度的历史发展轨迹

建党100年来,在革命、建设和改革的不同历史时期,党组制度经历了曲折发展的历史过程。

1.探索初建阶段(1921年中国共产党成立至1945年党的七大)

党组的前身为党团,是中国共产党成立初期处理党与非党组织关系的一种组织形式。党内文件中最早提出党团这一概念的是1925年1月党的四大通过的《对于组织问题之议决案》。该议案第7款规定:“吾党在国民党及其他有政治性质的重要团体中,应组织党团,从中支配该党和该团体的活动。”<sup>①</sup>1925年10月,中共中央扩大会议通过的《组织问题议决案》也提出:“除了在国民党内,还要在一切工人组织、农民协会及革命的知识阶层团体里组织党团。”<sup>②</sup>1924年至1927年是国共两党合作的“甜蜜期”。这一时期,中共党员数量快速增长,党

收稿日期:2021-01-11

\*基金项目:教育部哲学社会科学重大攻关项目“坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进研究”(17JZD003)。

作者简介:王立峰,男,吉林大学行政学院教授、博士生导师(长春 130012)。

李洪川,男,吉林大学行政学院博士生(长春 130012)。

团工作迅速发展。土地革命战争时期成立的工农苏维埃政权开启了党局部执政的序幕。执政意味着党必须妥善处理党与政权的关系,也即党如何领导政权。其间,中国共产党特别注意其对苏维埃政权的领导方式,党团作为党领导苏维埃政权的独特组织形式得以继续推行。抗日战争时期,中国共产党在根据地组建抗日民主政权,政权组织实行“三三制”原则。这一时期,党团作为党控制和领导抗日民主政权的重要组织形式被不断强化。1942年9月,中共中央出台了《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》。该决定强调,党对非党组织的领导只能经过自己的党员和党团,党团必须服从同级党委。<sup>③</sup>由此可见,针对党团与党委、党团和非党组织关系,中共中央一方面强调党委对党团的领导关系,另一方面也将党团作为党领导非党组织的重要抓手。

## 2. 全面建立转向逐步取消阶段(党的七大至1977年党的十一大)

1945年6月,党的七大修订的党章将党团改称为党组并对党组的设置作了进一步规定。党章规定,在非党组织的领导机关中,凡有担任负责工作的党员三人以上者,即成立党组。党章还规定,党组干事会及书记由所属党委指定,这就改变了过去党章中党组干事会和书记由党团选举的规定。新中国成立初期,中共中央印发的《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》提出:“为了实现和加强中国共产党中央对中央人民政府的领导,以便统一并贯彻党中央的政治路线和政策的执行,特依据《党章》规定在中央人民政府中担任负责工作的共产党员组成党组。”<sup>④</sup>以此决定,党组首先在中央人民政府内部设置。当时,中央人民政府下设政务院、最高人民法院、最高人民检察院等机构。以政务院为例,政务院内设党组、分党组和党组小组,以分别对应政务院、政务院各委员会以及政务院各部等。党组、分党组以及党组小组分别成立干事会,以主持和领导党组日常工作。此后,党组在国家机关和人民团体中普遍建立,对巩固新生政权起了积极作用。为加强中共中央对政务院各部门的控制和领导,1953年3月,中共中央决定在保留政务院所属部门党组的同时,撤销中央人民政府党组干事会(原政务院党组干事会)。1954年后,伴随政务院时期各政务院委员会的撤销,政务院各分党组干事会也随

即撤销,由此形成了中共中央政治局—部门党组—二级行政运作模式,党组设置范围和功能作用逐渐萎缩。“文革”时期,作为党委与政府的联结节点,在党政关系严重混乱情境下,党组要么被撤销,要么被改设为党委,党组制度的发展遭受重大挫折。虽然党的十大修改的党章规定,在国家机关和人民团体中,可设立党的委员会或党组。然而在实践中,党组制度的建立并未得到贯彻落实。

## 3. 恢复到强化的调适阶段(党的十一大至2012年党的十八大)

为纠正“文革”时期党的组织建设的错误做法,“文革”结束后,中共中央决定重新恢复党组制度。1977年8月,党的十一大通过的党章规定,在中央和地方国家机关和人民团体中应设立党组,党组成员由党中央和相当的党委指定。此后,党组制度逐渐恢复。1977年9月中共中央下发的《中共中央关于国家机关、人民团体改设党组的通知》以及1978年4月下发的《中共中央关于国家机关、人民团体改设党组的通知》不但要求中央和地方各级国家机关和人民团体的领导小组或党的核心小组改称党组,而且还对党组的领导权限予以确认和规范,尤其是为党组领导机关党委和政治部作了制度保障。<sup>⑤</sup>然而,改革开放后党组制度的发展并非一帆风顺。由于党组在实践过程中出现了一些党政不分、以党代政等弊端,抑制了政府的积极作用,不利于发挥党的领导作用。在党政分开政治体制改革背景下,党组成为政治体制改革的重要突破口。鉴于此,党的十三大报告提出:“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。”<sup>⑥</sup>但是,政府及其工作部门取消党组不但没有达到理顺党政关系的目标,反而不利于党对政府的领导。因此,1992年党的十四大修改的党章不仅恢复了十二大党章关于党组设置范围的规定,而且还增加了党组“讨论和决定本部门的重大问题”“指导机关和直属单位党组织的工作”等规定,党组领导事项和领导内容更加充实。

## 4. 运行的体系化阶段(党的十八大至今)

党的十八大以来,中共中央更加重视党组建设,一个突出的表现就是不断出台有关党组制度的党内法规。2015年5月,中共中央出台了《中国共产党党组工作条例(试行)》,这是新中国成立以来党组制度建设的第一部专门党内法规,也是一部主干法

规,为提高党组领导水平、推进党组工作不断制度化发挥了重要作用。同年10月出台的《党委(党组)意识形态工作责任制实施办法》和2017年1月正式实施的《中国共产党党委(党组)理论学习中心组学习规则》分别对党组履行意识形态领导责任,加强党组领导班子和领导干部理论学习提出了新要求。根据党组实践中出现的新问题以及《中国共产党党组工作条例(试行)》在实施过程中出现的新情况,中共中央于2019年出台了修订的《党组工作条例》。该条例不但扩充了党组在业务层面讨论和决定的事项,还对党组在党的建设领导内容提出了具体要求,党组地位功能、议事决策不断科学化、制度化、规范化。此后,根据党章和《党组工作条例》相关规定以及党的十九届四中全会精神,中共中央先后印发了《党组讨论和决定党员处分事项工作程序规定(试行)》《党委(党组)书记抓基层党建工作述职评议考核办法(试行)》《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》等党内法规。这些党内法规不但为党组切实履职提供了制度依据,同时也表明党组领域党内法规的体系化正逐渐成形。

## 二、党组制度演进的实践经验

中国共产党在探索建立健全党组制度的实践过程中,积累了一些宝贵的经验,主要表现在以下几个方面。

### 1. 强调党委的领导地位,讲政治是党组工作的首要原则

党组在实践过程中,既要接受批准其成立的党委领导,又要对其所在的非党组织发挥领导作用。党组既是领导者,又是被领导者。党组制度发展轨迹勾勒出党的领导制度化的演化历程,领导是党组的历史主轴和制度主线。<sup>⑦</sup>从党组与党委的关系来看,自党组(早期为党团)设置以来,就始终强调设置党组的党组织对党组具有绝对领导地位,“党团应绝对服从所属党部的指示,执行其一切决议”<sup>⑧</sup>。但是,早期的党团具有相当大的自主性,主要表现在:其一,党团可以独立解决自身事务。“在一定的范围内,党团的工作是须由自己讨论的。”<sup>⑨</sup>其二,党团具有选举干事会的权利。党的六大通过的党章第五十条规定,党团可以选举干事会,此干事会应得其所隶属党部的批准。其三,党组对所在组织的重要人选、重要事项等有一定的话语权。其四,党委与党

组之间如产生意见冲突时,党委与党组之间存在博弈。早期文件规定,党团与党的委员会有不同意见时,党的委员会应召集党团全体会议重新讨论。不过,自1934年《苏区党团组织与工作条例》出台以后,党团自主性受到一定程度的限制。该条例规定,党团干事会由同级党委指定,党团不再享有选举干事会的权力。党的七大以后,中央更加重视党委对党组的领导。如党的七大至十五大修改的党章均规定,党组成员由其所属的党委或批准成立党组的党的委员会指定。党的十六大以后,党章规定党组成员由批准成立党组的党组织决定。党的十八大以来,伴随《中国共产党重大事项请示报告条例》等党内法规的出台,党组必须向批准其设立的党组织和其他有关党组织请示报告,党委对党组的领导作用不断制度化、规范化。通过强调党委对党组的领导,注重党组对批准其设立的党组织的服从,避免党组成为不受控制的决策组织,甚至同党委产生权责冲突,从而保证了党中央重大决策部署能够得到坚决贯彻落实。

### 2. 强化党组对非党组织的领导,党组职责任务明确具体

作为非党组织领导机关中的领导机构,党组的功能定位就是发挥领导作用。通过在国家机关、人民团体、社会组织等组织中发挥领导作用,党组成为党对非党组织实施领导的关键枢纽和节点。党组对非党组织的领导主要体现在两个方面。一是党组在非党组织中的设置范围更加规范。党的十二大修改的党章规定,中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织或其他非党组织的领导机关均可以设置党组。这一规定为党组发挥领导作用提供了结构保障,党组领导色彩更加明显。二是党组职责任务更加具体,党组领导事项逐渐增加。在党团阶段,党组的主要职责是加强党的影响,在非党群众中实行党的政策。党的八大以后,党组职责具体表现为实现党的政策和决议,加强同非党干部的团结,密切同群众的联系,巩固党和国家的纪律,同官僚主义作斗争。党的十二大修订的党章增加了“党组指导机关党组织”这一工作事项。党的十四大修订的党章增加了党组“讨论和决定本部门的重大问题”“指导机关和直属单位党组织的工作”等内容规定,使党组领导事项更加广泛。党的十六大修订的党章不但首次明确了党组非党组织中领导核心的政治地位,

还增加了党组“做好干部管理工作”的规定。党的十九大根据全面从严治党形势,在其通过的党章中又增加了党组“加强对本单位党的建设的领导,履行全面从严治党责任”“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”等表述。由此,党组在非党组织中的领导事项更加具体规范,党组全面从严治党主体责任进一步被压实。

3. 注重理顺党组之间的组织关系,党组之间领导或指导关系更加科学化

关于党组之间的关系问题,党组制度在建立之初就有明确规定。1927年12月,中共中央临时政治局通过的《中央通告第十七号》规定:“上级党团绝对不许直接指挥下级党团,致破坏党的组织系统。”<sup>⑩</sup>之所以淡化党组之间领导或指导关系,很大程度上是出于强化党委对党组的绝对领导考虑,强调党委对党组领导的唯一性,防止党组领导关系出现混乱,保证党委的领导和决策能够通过党组得到坚决执行。但是,伴随党组种类增多,如机关党组、分党组等,以及党组数量增加等原因,党组之间领导或指导关系被突出强调。党的十八大以来,中共中央出台的党内法规如《中国共产党党组工作条例(试行)》和《党组工作条例》均对党组之间的关系作了明确规定。按照《党组工作条例》的规定,目前存在领导与被领导关系的党组有人大常委会党组与人大常委会机关党组,政府党组与政府机关党组,政协党组与政协机关党组等。存在指导与被指导关系的党组则有政府党组与政府工作部门党组、政府派出机关党组、政府直属事业单位党组,部门党组指导督促政府工作部门管理的单位党组,以及上级单位机关党组指导下级单位分党组等。部分党组间的双重领导体制“既有利于保障单位业务工作的相对独立性,也有助于在减轻事务性领导压力的前提下实现本级地方党委的统一领导”<sup>⑪</sup>。

4. 重视党组同其他组织依法依规履职相统一,党组领导方式合法合规

党组在发挥其领导作用的过程中,除必须服从批准其设立的党组织领导外,还涉及同其他组织的关系,这些组织包括:非党组织中的其他党组织,如机关党委、党的派驻机构等;非党组织中的其他组织,如政府中的行政领导班子、国有企业中的董事会等。就党组与机关党委的关系来看,在党团初期,党内文件就已经注意强调党团与党支部的区别,“党

团和党的支部组织及作用不同,它不是一个独立的单位或自成一个系统”<sup>⑫</sup>。经过长期探索,党组与机关党委的关系逐步理清。党的十二大修改的党章增加了党组“指导机关党组织的工作”等规定。党的十八大修改的党章则规定,党组“领导机关和直属单位党组织的工作”。这一新的规定改变了此前党组与机关党委之间指导与被指导关系,领导与被领导关系成为处理党组与机关党委之间关系的基本指针。

就党组与非党组织中的领导层关系来看,党组同这些组织的关系本质上涉及党组如何处理党政关系、党社关系。一方面,党组要对非党组织中的管理机构施加影响,保障党组领导作用真正落地;另一方面,党组是采选间接方式介入所在组织决策等过程,并未改变非党组织行政领导机关的组织形态。<sup>⑬</sup>因而,党组又要同这些组织之间保持相对独立性。党的十八大以来,中共中央开始注重从制度层面规范党组与非党组织领导层关系。如《党组工作条例》第二十条规定,国有企业“重大经营管理事项必须经党组研究讨论后,再由董事会或者经理层作出决定”。这种“讨论前置”决策模式既“赋予了国企党委(党组)在重大事项决策中的把关定向权力”<sup>⑭</sup>,保证了党组的集权和领导,也有利于发挥董事会的专业优势。

### 三、进一步完善党组制度的路径选择

尽管党组制度走过近百年发展历程,但从实际情况来看,对党组制度的实践探索还存在一些不容忽视的问题,如相关法律法规不完善、不合理,对党组的功能定位不一致,党组与其他部门的职权边界不清晰,等等。总的来看,党组制度建设还有待进一步加强。今后,需要从以下几个方面着手,进一步完善党组制度,以巩固党组在非党组织中的领导地位,充分发挥党组领导力量。

1. 规范党组功能定位,完善党组工作领域党内法规体系

党的十六大修改的党章就党组的功能定位作了明确规定,即“党组发挥领导核心作用”。此后,关于党组“领导核心”的功能定位一直被延续在此后的党章内容中。2015年的《中国共产党党组工作条例(试行)》也将党组功能定位为“在本单位发挥领导核心作用”。但2019年版的《党组工作条例》第

三条则规定,党组在本单位发挥领导作用。于是,党章与其他党内法规就党组的功能定位在表述方面出现了不一致。并且,党的十九大修改的党章第三十三条规定,国有企业党委(党组)发挥领导作用,把方向、管大局、保落实,依照规定讨论和决定企业重大事项。这样看来,关于党组的功能定位,党章内部也存在表述不一致的地方。在中国政治语境下,发挥领导核心作用的应当是党中央和地方各级党委,党组只是落实党委发挥领导核心的重要抓手,通过在本单位本行业发挥领导作用,确保党始终成为坚强领导核心。加之党组以及它所领导的非党组织也要服从党委的领导,“发挥领导核心作用”这一功能定位应当是针对党委,而不是针对党组。因此,可以考虑将党章关于党组的功能定位修改为“党组发挥领导作用”,以保证党内法规之间就党组功能定位的一致和衔接。另外,还应当完善党组工作领域党内法规体系,为党组发挥领导作用提供制度保障。目前,党组领域党内法规除一部党章和一部主干条例外,更为具体的党内法规在数量和类别还比较少,无法及时解决党组开展工作时面临的诸多问题。尽管《党组工作条例》对党组各方面工作规定已相当明确,但不同类别单位中党组的功能特点比较明显。因而,需要制定适合不同类别单位党组的党内法规以满足不同类别部门党组工作需要。从党组领域党内法规制定数量和类别的具体实践来看,党组领域党内法规还处在继续完善进程中,规定内容与运作程序更为具体的党内法规不断出台。因此,应当允许地方党委和中央部委等具有党内法规制定权限的主体,围绕党组主要职责任务制定《党组条例》的配套法规。没有党内法规制定权限的党委,可允许其根据本部门实际情况制定配套文件,以完善党组议事规则等重要事项。

## 2. 厘清相关主体职权边界,为党组发挥领导作用破除体制障碍

作为一种既要落实党的领导核心作用,又要防止以党代政的制度设计,党组在运行实践中既承担业务方面领导职责,又履行全面从严治党主体责任。因而,党组需要同多种主体发生关系。如作为党委派出机构,机关工委履行党委领导和加强下级党和国家机关党的工作职责,指导督促党组履行落实机关党建主体责任情况。因此,机关党委在党建层面同时受党组、机关工委和上级党委领导,这就很难保

证党组、机关工委与上级党委就机关党建事务完全不发生冲突。因而,需要厘清党组同其他相关主体职权边界,为党组发挥领导作用清除障碍。首先,要明确党组与机关工委、上级党委就机关党建工作职权边界,探索制定机关工委、部门党组、机关党委和机关党支部机关党建责任清单,理清各方责任,推动形成既各负其责又密切配合的党建格局。在党组被赋予领导机关党组党建工作后,机关工委履行领导机关党建职责的定位需要改变。为避免党组与机关工委职能交错、职责不清,机关工委职责定位应当向统筹指导角色转变,从宏观层面分类指导直属机关各部门和直属事业单位党建工作。其次,要明确党组书记与党组成员、党组成员与党的其他成员关系。党组书记与党组成员在决策时严格遵循民主集中制要求。党组书记在设置党组会议议题、提名干部选拔任用时应接受党组成员监督。此外,党组应当建立健全党组会议议事规则,规范党组议事程序,明确党组扩大会议不得代替党组会议作出决策。再次,要明确党组与非党组织领导班子职权边界。任免非党组织领导成员尤其是主要负责人应当统筹考虑。从加强行政效率考虑,党组书记应当尽量是单位领导班子主要负责人,减少党组书记与部门主要负责人分设情况。<sup>⑤</sup>党组会议一般不能和行政会议合并召开,避免党组与非党组织行政管理机构职权重叠。最后,要明确机关党委尤其是机关各支部请示报告事项,列明机关党支部分别向党组、机关党委和上级党委请示报告内容。机关党支部一般不直接向党组请示报告,而是要向上级党组织或机关党委请示报告,机关党委不能答复时再向党组请示。

## 3. 完善备案审查机制,确保党组制发的党内规范性文件合法合规

党组为发挥自身领导作用需要制发各类文件,文件是党组接受党委领导并实现自身领导作用的重要载体,贯穿党组重要会议和重要决策的全过程。根据《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第二条规定,党内规范性文件是指党组织在履行职责过程中形成的具有普遍约束力、在一定时期内可以反复适用的文件。第四条则规定,各级党委以及包括党组(党委)在内的党组织承担备案审查工作主体责任。由此可见,党组尤其是党组性质的党委可以制发党内规范性文件。但是,党组制发的党内规范性文件需要接受前置审核和备案审查。

为避免党政不分、以党代政,党组制发的有关文件应当先转化为部门文件,然后再向非党组织或成员制发,党组制发的党内文件应该只能针对党组织或成员,如机关党委、各支部等。鉴于实践中党组文件与其所在部门制发的文件往往容易混淆,党组应当建立文件清单制度,规范文件制发主体,明确党组文件与其所在的非党组织文件内容明细,避免二者混同。党组制发文件可依托党组所在的非党组织的办事机构如办公厅(室)等。对于需要前置审核的党组文件,办公室可以进行把关审核;对于党组(党委)制发的党内规范性文件,则由党组所在的机关党委办事机构向批准成立党组的上级党组织进行报备。另外,根据《党组工作条例》相关规定,应逐步建立部门党组系统内备案制度。部门党组或分党组制定有关文件后,应及时向接受其领导或指导的上级党组或机关党组报备,接受审查。审查既包括形式审查,也包括内容审查,内容审查更注重审查党组就重大事项决策时是否向上级党组织反馈和请示的情况。

#### 4. 完善党组接受监督的体制机制,注重发挥派驻监督的优势

作为非党组织领导机关的领导机构,党组职责任务与地位作用决定了党组成员尤其是党组书记的权力必须接受监督。首先,就权力监督方式来看,除党组内部监督外,党组就本部门业务层面重大事项决策可以邀请非党员领导参加。党组书记与部门主要负责人分设时,应当邀请部门主要负责人参加,以接受党外人士的监督,推动党内监督与党外监督贯通协同。需要强调的是,派驻监督是具有显著中国特色的监督方式。作为上级纪检监察机关延伸到国家机关、国有企事业单位的“探头”,派驻机构或人员应灵活运用监督方法,以加强对党组及其成员的监督。需要注意的是,派驻纪检监察组组长一般会担任派驻单位党组成员,参与党组重大决策。为此,纪检监察组组长不但应加强业务学习,对派驻单位具体业务具备一定专业知识,避免产生监督盲区,而且还要融入党组班子,妥善处理同党组成员尤其是党组书记间的关系,为做好派驻监督工作争取支持。其次,就权力监督对象来看,党组书记应是重点监督对象。党组书记承担党建第一责任人职责,如果党组一把手不干净、不担当,很容易破坏政治生态,甚至产生连锁反应,造成系统性腐败。因此,应当按照《党组工作条例》规定,建立党组书记述责述

廉制度。党组书记述责述廉制度应当重点明确党组书记述责述廉对象、内容、方式和频率等,以及纪检监察机关在党组书记述责述廉制度中的作用。可参考一些地方做法,由党组书记在纪委全会上述责述廉,纪委委员打分并将测评结果呈报党委,作为党组书记落实党建第一责任人责任情况考核的重要依据。但还须进一步明确党组书记述责述廉制度是考核党组书记还是考核党组书记所在的党组,以及党组书记述责述廉制度如何同党组落实全面从严治党主体责任情况结合起来。最后,就权力监督内容来看,针对党组所在单位部门违纪违法及职务犯罪易发多发领域,如重大项目安排、重要人事任免、重大资金使用等重要事项,派驻纪检监察机构应制定政治监督工作方案,监督检查派驻单位是否就“三重一大”事项及时向派驻纪检监察组进行报备,并做实做细日常监督,规范党组成员依规履职、依法履职。

总之,党组制度伴随中国共产党的成长走过了近百年的历程。从党组制度的创设、改称、撤销、恢复及完善历程来看,尽管党组人员构成、领导内容、议事规则等不断被修正调整,但党组制度始终存在一个重要制度内核,那就是坚持和加强党的全面领导,在非党组织中发挥党的领导作用是党组制度存续的核心动力。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。作为中国共产党处理党政关系、党社关系的重要制度安排,党组制度是中国共产党领导下坚持和加强党的全面领导的有效举措,也是一项具有中国特色的领导模式。党的十八大以来,党组领域党内法规相继出台,为党组工作制度化、规范化和程序化提供了制度保障。因此,各级党委(党组)应根据《党组工作条例》,结合本地区本部门党组工作实践,完善党组工作办法,重视党组制度执行,坚持业务领导和党建领导两手抓,充分发挥党组把方向、管大局、保落实的领导作用,确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

#### 注释

- ①②《中共中央文件选集》(第1册),中共中央党校出版社,1989年,第381、474页。③《中共中央文件选集》(第13册),中共中央党校出版社,1989年,第431页。④《中共中央文件选集(1949.10—1966.5)》(第1册),中共党史出版社,2013年,第77页。⑤《中国共产党党内法规选编(1978—1996)》,法律出版社,1996年,第709页。⑥《十三大以来重要文献选编》(上),人民出版社,1991年,第37

页。⑦林希存:《论党组的领导作用及实现机制》,《当代世界与社会主义》2020年第1期。⑧《中共中央文件选集》(第7册),中共中央党校出版社,1989年,第480页。⑨⑩《中共中央文件选集》(第2册),中共中央党校出版社,1989年,第184—185、132页。⑪《中共中央文件选集》(第3册),中共中央党校出版社,1989年,第540页。⑫田桥:《中国共产党党组制度的沿革、结构与功能》,《社会主义研究》2019年第6期。⑬秦前红、胡南:《论中国共产党党组制度的逻辑

展开》,《吉首大学学报》(社会科学版)2020年第3期。⑭强舸、成小红:《国有企业党委(党组)与董事会的决策分工与运作机制——以“讨论前置”为考察核心》,《理论视野》2019年第11期。⑮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。

责任编辑:文武

## The Development Process, Practical Experience and Improvement Path of the Party Group System in the Past Century

Wang Lifeng      Li Hongchuan

**Abstract:** The party group system is an important institutional arrangement to ensure that the Party has always been the core of strong leadership in the cause of socialism with Chinese characteristics. Since the founding of the Communist Party of China, the establishment and improvement of the Party group system has gone through four historical stages, namely, the initial stage of exploration, the stage of comprehensive establishment turning to gradual elimination, the stage of restoration to the strengthened adjustment, and the stage of systematization of system operation. The practical experience of the formation and development of the Party group system mainly includes: emphasizing the leading position of the Party committee, strengthening the leadership of the Party group over non Party organizations, paying attention to straightening out the organizational relationship between the Party groups, paying attention to the unity of the leading role of the Party group and other organizations performing their duties according to law. To standardize the operation of the Party group system and give full play to the leading role of the Party group, we need to improve the Party regulations in the work field of the Party group, standardize the filing and review procedures of the normative documents of the Party group, clarify the authority boundary between the Party group and the relevant subjects, and improve the system and mechanism for the Party group to accept supervision.

**Key words:** Party group system; non Party organizations; Party leadership; Inner Party laws and regulations