

# 中国共产党党组的历史沿革、运行机制与功能作用

阎晓阳

(北京大学 马克思主义学院, 北京 100871)

**摘要:** 中国共产党党组在非党组织中发挥领导核心作用。从制度演变历程来看, 作为一种舶来品, 党组制度被中国共产党吸收并进行相应的本土化改造, 适应了前期革命和建国后建设、改革和发展的需要, 而党组的领导核心地位也在与其他权力和权利主体的互动中逐渐确立并巩固。党组通过组织和制度两条路径有效落实自身之于非党组织的领导效能, 深刻影响并塑造所在组织机构及其人员, 发挥了政治、利益和价值观念的整合功能, 并在动员组织力量、厘清党政关系方面扮演重要角色。

**关键词:** 中国共产党; 党组; 领导核心; 党委

**中图分类号:** D 262.2

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1009 - 895X(2022)02 - 0173 - 06

**DOI:** 10.13256/j.cnki.jusst.sse.2022.02.011

## Historical Evolution, Operation Mechanism and Function of the CPC Party Group

YAN Xiaoyang

(School of Marxism, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** The party group of the Communist Party of China plays the core role of leadership in non-Party organizations. From the perspective of historical evolution process, the party group system, an imported product, has been localized by the Communist Party of China to adapt to the needs of revolution, construction, reform and development, and the core leading position of the Party group has been gradually established and consolidated in its interaction with history. The leading party group can effectively implement its leadership in non-party organizations through the two paths of organization and system, profoundly influences and shapes the organization and its personnel, effectively integrates politics, interests and values, and mobilizes organizational forces and clarifies the relationship between the party and the government.

**Keywords:** Communist Party of China; party group; leadership core; party committee

政党政治是现代政治的关键甚至核心部分。正如萨托利所言, 现代政治需要政党的引导<sup>[1]</sup>。不同于大多数国家的“党在国中”, 从革命建国到独立立国再到发展强国, 中国共产党始终是中国现代国

家构建的核心常量与能动者<sup>[2]</sup>。而在当代中国政府与政治的体制框架内, 中国共产党的组织系统是重要的组成部分。其中, 党组作为核心的组织和制度结构之一, 是党在中央和地方国家机关、人民团体、

收稿日期: 2021 - 08 - 06

作者简介: 阎晓阳(1998-), 男, 硕士研究生。研究方向: 科学社会主义与国际共产主义运动。

E-mail: yanxiaoyang1998@163.com

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。它属于党的组织体系却存在于非党组织内,是执政党与非党组织间重要的弥合性力量,是实现党对各类党外组织领导的具体制度安排。

## 一、党组的历史沿革:领导角色的逐渐确立

党组在西方往往作为内设于非党机关尤其是立法机关中的党的组织团体而存在。在本土化改造的基础上,中国共产党的党组最初作为领导工人运动、集体抗争的组织而存在,后来逐渐演变为对于非党组织实施领导的常设性组织机构。相关制度设计也不断完善。事实上,社会环境与历史变迁往往是影响制度有效性的重要因素<sup>[3]</sup>,相应的,党组制度也在随着历史时空的演进而变迁,以适应新的时代要求。回溯中共党组从无到有的创设、改革和发展历程,对于理解新时代中共党组的内在价值尤其是运行机制具有重要意义。

### (一) 作为舶来品的党团:党外的组织团体

中国共产党的党组由党团演变而来。在西方国家,党团是政党代表在议会中形成的政治集团,是议会政治与政党政治相结合的产物<sup>[4]</sup>,最早发源于英国。党团通过凝聚政党内部意志来影响国家机关(一般是立法机关)的决策,以期将政党意志上升为国家意志,实现特殊利益的一般化。在实行社会主义制度的苏联,党团最初被布尔什维克党用以加强本党对苏维埃的掌控。1919年,俄共(布)八大党章中增加“党外机关和组织中的党团”一章,首次规定在党外机关和组织中建立党团。联共(布)十七大修订后的党章中,“党团”改称为“党组”<sup>[5]</sup>。

在部分国家和地区的法律中,党团被赋予在议案付诸大会讨论前进行协商的职权,但这本质上是各党派利益交换与妥协的过程,并非党团本身的特殊性体现。换句话说,党团与立法机关之间不构成任何制度性的领导、指导或制约关系。西方国家党团制度的党内属性强于党外属性,实际是政党成员在党外机构中的组织形式。

### (二) 党团制度的引入与确立:因事而设的组织机构

党团在中国的出现是内部与外部原因共同作用

的结果。从外部的国际环境来看,苏联是中国共产党人早期模仿和学习的蓝本,因此,苏联的党团制度也被一同引进国内。需要说明的是,这并非一种简单的“拿来主义”,而是一次结合中国具体实际和党的情况的再创造。从内部的现实需求来看,为掌握革命领导权,党在初期动员、领导和组织工人运动时,在相应工人团体、组织中设立了党团,从而能够有效统筹领导运动的开展、执行党中央的决策指示,并在省港大罢工、广东沙面工人运动中发挥积极效果。概括而言,党团在制度规定中的出现是制度模仿驱动的结果,在革命中的应用则是出于现实的需要。同时,中国国民党党团的出现以及国共合作时党团间的竞争态势,成为强化中国共产党党团制度设计的又一外部压力。1924年1月,在国民党一大召开前夕,出席会议的中共党员代表也组成了党团以统一工作方针与行动。

在这时,中共党团的产生与发展已经走出了与西方不同的道路,没有诞生于议会,而是产生于工人运动斗争前线,甚至产生于另一党之内。在党的正式文件中,“党团”一词直到1924年9月的《中共中央、青年团中央关于民校工作合作办法》才出现。1927年6月,在《中国共产党第三次修正党章决议案》中,党团的相关内容第一次被写入党章且单列一章<sup>[6]</sup><sup>33</sup>,这标志着党团作为一种组织和工作制度得到正式确立。

在这期间,中共党团主要发挥了两方面的职能:第一,结合实际斗争的需要,在工会或工人运动前线领导抗争运动,提供组织、方法上的支持。第二,出于国共合作需要而在国民党内部成立的中共党团,其职能类似于西方立法机关中的党团,是团结联络党员、统一内部意志的组织机构,形式上存在于国民党党代会中。综合来看,在党团制度的早期,由于革命形势的需要,党团的功能主要是在特定群体中发挥领导作用,从而协调立场、统一行动。相关制度尽管得到确认,但是尚未形成完整的制度体系;许多党团的设立与运转也在一定程度上具有临时性的特征。

### (三) 从中共党团到中共党组:规范化的组织建构

1945年,根据中共七大新修订的党章,党团改称为党组。其中,党章中单列“党外组织中的党组”一章,对党组的设置范围、人数要求、领导产生、与党委关系等作出基本规定<sup>[6]</sup><sup>58</sup>。尤其是,与中共六大对党团的规定相比,党组进一步明确只设置在政

府、工会及各群众组织的领导机关中，同时接受党委领导。这样的规范有效避免了党团与支部职责的混乱，同时也强化与完善了党的领导体系。

在中华人民共和国成立后，为巩固新生政权，加强党内外合作，党中央继续强调发挥党组作用，决定在中央人民政府内设立党组，要求重大行政决议在决断前必须经过党组向党中央请示报告<sup>[7]</sup>。根据这一决定，政务院及其所属各部委以及其他行政机关、人民团体中相继建立了党组。由此，党组逐渐在各级各类国家机关和其他非党组织中普遍设立起来。

然而，随着“左”倾思潮的发展，党组的职能从20世纪50年代末起被逐渐削减，运转空间被不断挤压；党政不分的格局使得党组形同虚设。文革期间，党章中关于党组的条款被全部删除。在这一时期，从1945年到改革开放前，中共党团不仅更名为党组，还在制度安排、权责划分、层级关系等方面做了较为全面的安排。由于工作职能得到细化，尤其是党组设置范围、党委与党组的领导与被领导关系得到明确，党组在非党组织领导机关中的运转机制基本确立，其相关规范已经接近于今天党组工作的制度要求。

#### （四）党组的定型与稳步发展：更加完善的组织制度

1977年，党的十一大在总结文革教训的基础上恢复了党组的设立。然而，随着十三大将党政分开作为政治改革的突破口，党组曾一度被再次取消，被认为不利于政府工作的统一开展与效能的发挥<sup>[8]</sup>。20世纪90年代初，中国共产党吸取经验教训，更加谨慎和稳妥地看待政治改革问题，并在党的十四大中恢复了十二大修改的关于党组的若干规定。党的十六大进一步明确了党组的“领导核心作用”，并对其层级关系做出调整：“党组必须服从批准它成立的党组织领导”，用“党组织”取代了“党的委员会”的字样。这说明，党委不再是批准党组成立的唯一主体。

党的十八大以来，在全面深化改革、加强执政党的建设的要求下，党组建设作为党的组织建设的重要一环得到巩固与增强。2019年，《中国共产党党组工作条例》施行，党组的规范化运行进入新的阶段。现阶段党组运行的基本逻辑与机制将在下文具体讨论。

总的来看，党团政治其实是代议制和政党政治

国家实现民主政治发展的必然产物。然而，中国的国情具有自身特殊性：执政党在人民群众的支持下长期执政，不存在在野党与反对党，在国家政权中也不存在绝对对立的利益阶层。因此，中国共产党的组织建设重心在于如何构建、强化党的领导机制及其有效落实，而以争夺立法机关席位与执政权为目标的议会党团制在中国自然演化为旨在保障和强化党的领导的党组制。从这个意义上看，中共党组的制度安排不仅反映出各国政党政治发展的共同特征，更是适应中国革命、建设与发展的现实需要的结果。

## 二、党组的运行机制

### （一）组织层面：双向调适与主动作为

在党组实际运行中，党组与其所在的非党组织存在着密切的双向互动，贯穿于党组从设立、适应到运转的全过程。

在党组的设立方面，根据《中国共产党章程》规定，“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，可以成立党组。”其中，“可以成立党组”含有相当的弹性空间。具体而言，一方面，党组织（一般是党委）可以根据非党组织党员发展情况、非党组织功能与建设情况等要件判断是否需要通过设立党组的方式发挥领导、整合作用；另一方面，非党组织可以根据自身发展需要、内部党员情况等决定是否申请成立党组。同时，党章中还规定，党组必须服从批准它成立的党组织领导。“批准”一词作为一个回应性的表述，进一步明确了党组的设立是党组织应要求回应而非主动设立的结果。这不仅反映出二者的领导与被领导关系，也揭示了其中“请示-批准”的党组设立程序：在实践中，非党组织往往首先向上级或同级党组织提出请示，待由党组织批准后方可设立党组。

在党组设立后，组织间存在一个双向适应的过程，即中国共产党和国家机关、人民团体、经济文化组织等非党组织中的工作规则、运行规则等并不完全一致，因此需要“适应”外部环境并作出规则与职责范围内的适当调整。这是实现党的有效领导并保障非党组织正常运行与发展的应然性要求——尽管在政党中心主义的语境下，组织间本身已经在某种程度存在着目标规则的一致性<sup>[9]</sup>。例如，各民

主党派、人民团体都将坚持中国共产党的领导、坚持发展中国特色社会主义作为根本遵循。又如,人民代表大会中的党组要适应人大的议事规则、议题内容与工作流程,党组成员一般要参与人大及其常委会的集体讨论、集体决定,一人一票,严格遵守相关立法机关规范。而在经济组织中,党组的工作也要遵循经济组织运行和市场运行的规律,为避免影响原有市场化企业或组织的结构,党组成员往往通过“双向进入,交叉任职”的方式参与到企业组织的领导管理中,通过法定程序和公司流程成为董事会、管理层成员,实现了市场规则要求下的党组领导机制的确立。

在党组适应非党组织环境的同时,执政党自身的目标与功能任务也要求党组主动作为,发挥其领导作用。由于所处组织的不同,党组发挥领导作用的具体表现形式也存在差异。例如,全国人大常委会党组严格执行重大立法事项向党中央请示报告制度:凡需要由党中央研究的重大立法事项,以及立法中涉及重大体制、政策调整问题的,都需要及时向党中央请示报告。在政协机关内,党组需要主动开展关于党的统战理论、方针、政策的学习教育活动,听取民主党派的监督意见,并根据需要推荐民主党派成员和无党派人士到行政机关等国家机关中任职。

## (二) 制度层面: 文件规范与理念约束

借助纵横交错的制度结构网络,中国共产党的领导能够有效落实于群团组织、国家机关与其他组织中:形成了“中央组织-地方组织-基层组织”的纵向结构与“党委-党组”的横向结构,二者互为支撑,彼此交叉。党组是中共横向向外围实现党的领导的重要制度安排,在不改变所在非党组织的制度原则与运转模式的基础上发挥党的领导核心作用。

第一,党内正式制度是党组作为领导核心的最主要制度资源。根据《中国共产党党内法规制定条例》规定,党内法规以党章为根本,共包括党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则四级七类,其效力逐次递减。一般而言,不同效力的党内法规的制定主体也存在差异。对于党组而言,上述党内法规构成的制度体系是党组运行的基本遵循,其中确立的党管干部制度、民主集中制以及相应的组织生活与纪律检查规范,也同样适用,并通过党组作用于所在非党组织中。换句话说,尽管党内法规表面上仅对党组产生约束力和规范力,实际上由于制

度安排的相互耦合、嵌套以及党组所处的领导位置,这些制度不可避免地会与非党组织原有制度安排产生互动,并对组织的日常运转产生实际影响。例如,在国有企业中,党管干部制度实际影响了企业的人事管理尤其是管理层的任免和调动;各人民团体也按照民主集中制的组织原则运转。

与此同时,党内日常工作文件与通知安排同样是党组运转的重要制度资源,是对正式制度规范的有益补充与细化,发挥着“文件治理”的积极作用<sup>[10]</sup>。这个过程共包括前后两个阶段:第一,党组系统需要根据党委或其他党组织的文件指示进行工作,并将文件内容和精神传达至各党组成员;第二,各党组成员借助自身在非党组织中的领导身份,将内容和精神按照层级由上而下进行贯彻和宣传。一般而言,党组的工作侧重于对党内文件的落实与执行,而制度资源能否充分利用则有赖于执行的实际效果。

第二,非正式、不成文的制度约束同样规范着党组的职能运转与成员的工作方式,进而对非党组织产生影响。甚至,相较于成文的制度规定而言,同样重要的非正式约束占比更大<sup>[11]</sup>。对于一个政党而言,非正式制度的内容主要包括政党理念、惯例和伦理等,尽管是非强制性的,但却内生于且植根于组织内部,具有广泛的、潜移默化的影响与作用。中国共产党的指导思想、实践经验与工作方法不仅指导着党内的活动组织与开展,同时也深刻影响着其他组织及党外人士的思想与行动。在思想上,马克思主义不仅是中国共产党的指导思想,实际上业已成为社会集体的共同思想基础;在实践中,在制定规划时中国共产党人将短期目标方案与中长期规划相结合的做法也早已被普遍学习与应用。

事实上,如果从传播学的视域来看,党的宗旨、理念、话语表达以及党旗、党徽等实物其实共同构成了一个符号的场域<sup>[12]</sup>,其设有前置性的规则并时刻塑造着内部的个体。这些非正式的软约束共同构成政治生态与政治体系的重要一环,影响和塑造个人的价值认同、取向与集体共识的形成。同时,在党组设立的组织内,党员数量往往较多,在事实层面掌握甚至垄断着组织内部的政治资源与话语体系,从而更深刻地塑造着整个组织与系统。

需要指出的是,在实践中,党组两方面的运行机制往往呈现出相互交叉、融合的趋势和特征。党组的组织领导的实现,尤其是与原有组织的互动和调适,需要相关制度的确认与规范;而党组制度规

范的真正落实，有赖于党组的积极作为与功能发挥。因此，党组运行机制所含的两条路径相互作用、相互支撑，具有内在逻辑的高度一致性。

### 三、党组的功能与作用

作为一种领导机制，党组的功能主要表现为整合功能。具体而言，面对分化的社会力量，党组作为实现党对党外系统领导的制度延伸<sup>[13]</sup>，旨在有效凝聚执政党的社会基础，扩大政治认同，调适执政党与社会、团体组织之间的关系。

在此基础上，党组的整合功能在以下三个方面发挥着积极作用。

第一，党组发挥政治整合的作用，使非党组织的日常工作与党的路线、方针、政策相统一。在日常工作中，党组往往需要学习、贯彻党中央的理论精神，落实上级、同级党组织的指示，并讨论和决定所在单位的相关重大问题，由此所形成的统一意志来指导非党组织的行动。同时，党组通过掌握干部管理的权限，有效整合了内部精英力量，在加强对党员队伍领导的同时，也发挥着联结党外人士的桥梁纽带作用，引导和团结党外成员积极靠拢，增强内部向党组织靠拢的向心力、凝聚力，以期将党外成员逐渐吸纳到党的组织网络之中，提高党组在非党组织内的动员能力。

第二，党组发挥利益整合的作用。作为党外系统中的领导核心力量，党组在决策过程中能够直接接触不同力量的利益诉求，征求、吸纳和整合所在组织成员的意见建议，弥合不同社会阶层、团体之间的张力，增进共识。在实现“上传下达”的同时，党组能够借助组织网络实现“下情上传”，尤其是，将党外诉求和建议及时借助党内报告和请示制度等党内渠道进行反馈，实现了一种组织化的政治参与。这既为党的科学化、民主化决策提供了丰富资源，同时也有助于维护和增强党组织权威，维护社会和谐稳定，在党组织与非党组织、党员与非党员之间构建起良好信任关系。

第三，党组发挥价值观念整合的作用。加强党员思想建设、传播党的理论思想是党组工作的内在要求，以此督促党员在实践中践行党的宗旨、信念，严守政治纪律与政治规矩。随着思想政治工作的开展，上述内容也会对党外人员产生潜移默化的影响，从而拓展执政的社会基础，培植“权力-权

威”的发展环境，使中国共产党的价值取向作为各利益主体的最大公约数，巩固党的领导地位。执政党理念的传播与扩散有利于消除党内外认同和认知的隔阂，协助党内外人士在关键问题上统一思想与认识，从而将非党组织置于党和国家的建设轨道中，促进其有序化、规范化发展。

与此同时，党组也在以下两方面发挥着积极作用。

一方面，党组的运行机制一定程度规避了传统上党政一体的体制，在党与国家、社会之间留存适当距离，在实现党政分工、确保党的领导与避免以党代政、党政不分之间实现平衡。具体而言，党组并非层层嵌入、层层耦合、整体性存在于非党组织之中，而是往往在非党组织的领导机关中运行和发挥领导作用，从而在尽可能避免影响非党组织自身正常运转的同时，将非党组织纳入以党组织为核心的政治社会体系之中，实现一种调和。同时，政党组织的发展事实上降低了“个人关系作为政治影响关键的重要性”<sup>[14]</sup>，从这个意义上而言，中国共产党党组的设立是实现民主集中制和集体领导的重要制度组织设计。

另一方面，党组的领导有利于党动员和组织非党组织的力量来统筹推进国家与社会的现代化发展进程。党组领导功能的实现，使得党的领导超出实体的党的组织机构边界而扩散到非党组织中，通过对人事、组织等要素机制的领导实现镶嵌后的整体机制的同步运转。非党组织内部资源的整合将为党的领导地位的巩固与功能发挥提供基础，最终形成党的领导下各类组织共同参与、协同发展的互动格局。

### 四、结束语

党组是中国共产党对非党组织进行领导的关键制度和组织设计，并在实际运作中从组织和制度两个方面加以体现与落实，从而有效发挥对所在组织的整合功能。作为一种组织层面的延伸，党组连接了党与其他社会组织 and 团体，连接了党内成员与非党员，实现了党组织内外的有效沟通与互动。作为一种制度层面的规范，党组在非党组织中适应并持续发挥自身的领导作用，积极引导所在组织与党和国家发展相适应，厚植执政党的民意基础。

过去的经验教训仍然值得学习。在全面深化改革的今天，党组要进一步明确与非党组织的关系，

差异化发挥各自功能。同时,党组的工作重点应在于强化联结执政党与社会、群团的桥梁作用,积极用影响力发挥领导效能,在实现和加强党的领导的同时,避免强硬地直接干预和对微观事务的直接领导,推进自身运转的规范化、程序化、法治化。

#### 参考文献:

- [1] G·萨托利.政党与政党体制[M].王明进,译.北京:商务印书馆,2006.
- [2] 贺东航,谢伟民.中国共产党与现代国家互动历程研究[J].经济社会体制比较,2011(4):21-27.
- [3] 罗伯特·D·帕特南.使民主运转起来——现代意大利的公民传统[M].王列,赖海榕,译.南昌:江西人民出版社,2001.
- [4] 曹沛霖,陈明明,唐亚林.比较政治制度[M].北京:高等教育出版社,2005.
- [5] 中共中央党校党建教研室编.苏联共产党章程汇编[G].北京:求实出版社,1982.
- [6] 中共中央党校出版社编,中国共产党章程汇编[G].北京:中共中央党校出版社,2007.
- [7] 中央组织部,中央党史研究室,中央档案馆编.中国共产党组织史资料(第14册)[G].北京:中共党史出版社,2000.
- [8] 中共中央文献研究室编.十三大以来重要文献选编(上)[G].北京:人民出版社,1991.
- [9] 胡德平.中国共产党党组政治研究[D].上海:复旦大学,2014.
- [10] 李林倬.基层政府的文件治理——以县级政府为例[J].社会学研究,2013(4):101-128,244.
- [11] 道格拉斯·C·诺思.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,2008.
- [12] 傅敬民.布迪厄符号权力理论评介[J].上海大学学报(社会科学版),2010(6):114-117.
- [13] 王邦佐,谢岳.社会整合:21世纪中国共产党的政治使命[J].学术月刊,2001(7):3-8,84.
- [14] 劳伦斯·斯通.贵族的危机[M].于民,王俊芳,译.上海:上海人民出版社,2011.

(编辑:程爱婕)

[上接第160页]

- [2] 尹志红.笔墨中“人”的写实与多面——东野圭吾小说的创作特点分析[J].出版广角,2020(9):94-96.
- [3] 潘馨.东野圭吾推理小说的叙事研究[D].济南:山东大学,2019.
- [4] 新井未来.東野圭吾作品における悪女分析:『白夜行』と『聖女の救済』を比較して[J].外国語学会誌,2018(48):102-115.
- [5] 堀江珠喜.東野圭吾の描く女性たち[J].大阪府立大学紀要.人文・社会科学,2015(63):1-11.
- [6] 陈秋怡.《解忧杂货店》中的人文关怀研究[J].文学教育(上),2019(7):54-55.
- [7] 刘墉.冲破人生的冰河[M].北京:文化艺术出版社,2010.
- [8] 余海.浅谈新闻传媒的“人文关怀”——以《南方周末》为例[J].新闻世界,2008(B01):35-36.
- [9] 邹媛园,魏书堂.论青少年亲子关系中的人文关怀[J].商洛学院学报,2007(3):110-113.

(编辑:程爱婕)