

# 党中央决策议事协调机构制度的历史变迁和新时代发展

[摘要] 党中央决策议事协调机构制度是党对重大工作的领导体制机制的重要组成部分。完善党中央决策议事协调机构制度，不仅是实现国家治理体系和治理能力现代化的现实需求，也是完善党内法规体系的重要内容。在制度发展的历程中，党中央决策议事协调机构制度体现了现代国家治理的一般规律，不断适应着党的执政思维和领导方式的实践需要。制度变迁逻辑影响着党中央决策议事协调机构制度的新时代发展，应当据此对这一制度进行相应完善。

[关键词] 党中央决策议事协调机构；制度变迁；党内法规

[中图分类号] D220 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2020) 05-0042-10

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》（以下简称《决定》）指出，加强党对各领域各方面工作领导，是深化党和国家机构改革的首要任务。作为此次深化党和国家机构改革的重大创举，“党中央决策议事协调机构”这一重大概念丰富了党和国家决策体系，是党治国理政的政治经验和决策智慧的体现。围绕党中央决策议事协调机构形成的制度和规范，是党对重大工作的领导体制机制的重要组成部分，是党内法规制度建设的重要内容。健全党中央决策议事协调机构制度，不仅是深化党和国家机构改革的法治实践，更是为加强党对涉及党和国家事业全局的重大工作的集中统一领导提供了关键制度依据。但相比党中央决策议事协调机构制度建设的迫切需要，相关理论研究在时效性和全面性上稍显滞后。一方面，现有研究成果多以领导小组作为研究对象，不能适应党中央决策议事协调机构的新时代发展。另一方面，多数研究成果仍以议事协调机构的视角研究领导小组，不能体现新的历史方位下部分党中央议事协调机构被赋予决策权的时代意涵。本文以党中央决策议事协调机构制度为研究对象，遵循历史分析方法的一般思路，通过梳理党中央决策议事协调机构制度的历史发展，分析历史发展脉络中的演变逻辑，进而为这一制度的新时代发展提供参考路径。

## 一、党中央决策议事协调机构制度的变迁历史

党中央决策议事协调机构诞生于党的十八大以来的新的历史时期，脱胎于党中央原议事协调机构，由

《决定》提出、经《深化党和国家机构改革方案》（以下简称《方案》）而细化。制度变迁的历史分析应当注意两个方面。一方面，就整体性的历史演进而言，尽管党中央决策议事协调机构同党中央议事协调机构存在很大差别，但选择党中央决策议事协调机构制度分析的历史区间应当始于党中央议事协调机构<sup>①</sup>

。理由主要有二：其一，党中央决策议事协调机构由党中央议事协调机构演化而来，只有全面分析党中央议事协调机构的历史演变，才能完整呈现党中央决策议事协调机构制度变迁的历史逻辑，才能准确揭示新时代背景下设立和调整党中央决策议事协调机构的必要性。其二，党中央决策议事协调机构的运行规律也要吸取议事协调机构运行的历史经验和教训，这同样来源于对历史的全面梳理。另一方面，作为党治国理政的方式，历史分析的时间坐标应当重点定位在党取得政权以后。在此之前的具有类似性质的议事协调机构，不宜作为分析对象。总体而言，党中央决策议事协调机构制度先后经历了酝酿与探索期、确立与调整期、稳定与创新期。

### （一）酝酿与探索期

1949年至1957年前后，党中央议事协调机构以党中央层面的小组为代表，尚未形成制度化趋势。一方面，这些机构成立数量不多且名称不一<sup>②</sup>

。有学者将20世纪50年代至60年代初期的中央各工作部视为中央领导小组的前身<sup>[1]</sup>

21

。另一方面，这些机构的设立和运作具有较大灵活性。如有的是党中央根据党和国家领导人的提议设立，有的是党中央指示设立，有的是党中央与国务院联合发文设立<sup>③</sup>

。机构召开会议的时间也因事而定。这一时期成立的议事协调机构多为领导某一领域某一项临时性工作而设立，在工作完成后便予以撤销，虽然设立以及运行灵活性较大，但仍为之后这一制度的形成和发展奠定了一定的实践基础。

### （二）确立与调整期

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》，决定成立财经、政法、外事、科学、文教等5个小组，并指出这些小组直属于中央政治局和书记处，确立了其与党中央之间的关系。这是党中央首次以正式通知的形式在党和国家层面设立领导某一领域工作的议事协调机构。有学者指出，此5个小组便是后来中央领导小组的前身，并将此视为中

央领导小组这类议事协调机构进入我国国家治理体系的标志[2]。此后，党中央为领导某一领域的工作而设立议事协调机构性质的领导小组逐步成为常态。尤其是改革开放以后，面对千头万绪的国家任务，中央领导小组较多设立，其中一些还延续了较长时间，有的至今尚在发挥举足轻重的作用。这一时期党中央议事协调机构的发展逐步形成制度化趋势，并为其后一段时期基本格局的形成奠定了一定的基础<sup>④</sup>。

总体而言，以中央领导小组为代表的党中央议事协调机构呈现出数量增加和类型扩张的特点，在发挥重要功用的同时，亦造成了一些问题。随着党的十三大以后中央机构经历较大规模的调整，党中央议事协调机构逐渐被纳入机构改革的视野<sup>[3]</sup>

。1987年12月，党中央就中央机构改革作出决定，《关于党中央、国务院机构改革方案的报告》指出：“撤销与国务院职能部门重叠的领导小组和办事机构；……明确直属工作机构的职能，精简内部人员。”此后，党中央对议事协调机构进行了持续调整，将一些与国务院部门职能重叠的议事协调机构撤销或并入国务院，将一些职能重叠的议事协调机构合并或合署办公。此外，一些议事协调机构的办公室也被撤销，具体事务由党中央办事机构或国务院职能部门承担。

### （三）稳定与创新期

经过改革开放之后的发展，党中央议事协调机构制度实践进一步丰富和成熟，逐步形成了较为稳定的格局。1993年党的十四届二中全会《关于党政机构改革的方案》指出了当时的12个中央议事性质的委员会或领导小组，并认为在党内设立这样的领导小组是必要的。其后，一些新的中央领导小组得以设立，与前述12个议事机构共同形成了党中央议事协调机构的基本格局<sup>⑤</sup>。

在稳步运转的同时，党中央议事协调机构制度的创新依然在深入。尤其是党的十八大以来，党中央议事协调机构的分化和整合趋势逐步显现<sup>⑥</sup>

。党中央议事协调机构的分化趋势体现为在两方面。一方面，党中央议事协调机构的设立、运行和终结呈现出分化趋势。例如有学者便指出了中央领导小组存在的4种运行模式，不同模式的机构呈现不同的运作规律<sup>⑦</sup>

。另一方面，一些负责重大方面工作的议事协调机构的功能逐渐无法满足治国理政的实践需要，于是在常规议事协调功能的基础上逐步开始被赋予决策权，进而产生了新的组织类型<sup>⑧</sup>

[4]

。党中央议事协调机构的整合趋势体现为：党中央决策议事协调机构的设立对其他方面的议事协调机构的运行产生了一定影响。如中央全面依法治国领导小组和中央全面深化改革领导小组的运行便需要整合各个领域其他议事协调机构的功能，以形成更广阔领域内的合力。而这一趋势随着党的十九届三中全会通过《方案》而显得更加明晰，一些较高层次的中央领导小组被组建为委员会，作为党中央决策议事协调机构。而如何使其他方面的议事协调机构同党中央决策议事协调机构的设立调整相衔接，也成为新时代必须重点研究的问题。

## 二、党中央决策议事协调机构制度的发展逻辑

党中央决策议事协调机构制度经过不断的发展和完善，已经形成了较为科学的运作规律，形成了规范化和程序化的鲜明趋势。作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，党中央决策议事协调机构制度体现了鲜明的中国特色和中国智慧。同时，特殊性寓于普遍性，党中央决策议事协调机构的制度功能发挥符合现代国家治理的一般规律，这构成了制度存续的正当性基础和必要性基础。作为党治国理政的有效手段，党中央决策议事协调机构制度还需要不断适应党的执政思维和领导方式的变化，这构成了制度变迁的内在逻辑和发展动力。

### （一）党中央决策议事协调机构的制度发展源于现代国家治理的一般规律

现代国家治理的一般规律是，任何国家治理部门均无法独立实现对宏大国家任务的有效管理和控制，如遇涉及面广的综合性任务，则必须多部门统筹协调。在处理综合性国家任务方面，议事协调机构具有常规治理部门所不兼备的职能性和机动性，可以有效提高事务处理的效率。故而，现代国家的治理体系中一直存在着议事协调机构性质的组织，一些具有成熟经验的国家还围绕议事协调机构的运作形成了一系列法律规范，具有较为完善的制度化保障<sup>⑨</sup>。这已经成为现代国家治理的有效组织手段和制度手段。

1949年以后，随着国家秩序的逐步恢复，党中央为实现对社会力量的进一步全面整合以便更高效地完成发展社会经济等国家任务，建立起计划经济体制，并相应形成“条块分割”的管理体制。这一体制的积极意义无需赘言，但它最终导致错综复杂的权力交叉格局的形成，使国家治理资源出现分散趋势，

进而导致党和国家组成部门在面对一项涉及面广的任务时显得捉襟见肘。这一困境的根源在于，在部门分割管理的政治结构下，部门间分工较细，单个部门的权力和资源有限。这一困境随着社会经济的不断发展而显得更为突出。尤其在是改革开放初期，社会经济事务林林总总，新的公共议题层出不穷，党中央在这一时期设立了许多议事协调机构以作为对“条块分割”管理体制的补充和救济。而随着计划经济体制逐步过渡到市场经济体制，以及改革开放以来各项工作积累了许多经验和教训，党中央议事协调机构也随之作出相应调整。

现代国家治理的一般规律奠定了党中央决策议事协调机构制度变迁的根本动力。这一过程可以理解为：在主导社会主义现代化建设进程中，处于执政党地位的中国共产党通过设立议事协调性质的组织，以应对综合性国家任务对部门分割管理政治结构的不适应。

## （二）党中央决策议事协调机构的发展体现党执政思维的转变

党中央决策议事协调机构的制度发展历史的一个鲜明特征是呈现出较为明显的制度化、规范化、程序化趋势。这一趋势归因于党执政思维的与时俱进，具体而言即党善于运用法治思维治国理政，在执政过程中以宪法法律为依据，遵循宪法法律的基本精神，全面贯彻落实宪法法律的各项规定，并运用宪法法律理论及规范解决执政过程中的各类问题。

1949年后的一段时期，我国的法制水平尚不高，法治观念尚不强，法治的重要性尚不突出。在此影响下，党中央议事协调机构的设立并无特定程序，运作亦无显性特征，制度化和规范化程度较低。在积累了一定的经验和教训后，党将法治的作用提高到全新的高度，将建设社会主义法治国家纳入到国家任务中来。这一时期，党中央议事协调机构设立较为频繁，已经逐渐从一种非正式的习惯和规范演变为相对稳定和较为成熟的制度，设立、运行、终结均逐渐“有规可循”<sup>[5]</sup>

。1993年，党中央一些主要议事协调机构出现在党的十四届二中全会《关于党政机构改革的方案》中。由此，党中央议事协调机构同其他党的机构一道，逐步被纳入机构改革轨道之中，制度化进程上升到新的台阶。2004年，《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出：“按照党总揽全局、协调各方的原则，改革和完善党的领导方式。规范各类领导小组和协调机构，一般不设实体性办事机构。”这一决策总结了党中央议事协调机构的实践经验，也为党中央议事协调机构未来的政治实践提供了路径指导。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视法治建设，法治思维对党中央议事协调机构的影响持续深入。党的十九大更是提出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的重部署。这使得党中央议事协调机构的制度化、规范化、程序化更有规可循，也奠定了党中央决策议事协调机构的设立基础。《决定》要求“建立健全党对重大工作的领导体制机制”，并进一步明确党中央决策议事协调机构的权属、职能、工作范围和机构设置，对制度发展产生了重大影响。继而，《方案》将若干中央领导小组调整为党中央决策议事协调机构，进一步健全了党中央决策议事协调制度<sup>⑥</sup>

。随着党内法规制度建设的不断深入，一些党内法规对党中央决策议事协调机构的权责予以规定，体现了党中央决策议事协调机构的规范化，是法治思维影响制度变迁的最新成果。

### （三）党中央决策议事协调机构的发展体现党的领导方式的调整

作为党对重大工作的领导体制机制中的重要一环，党的领导方式的演变对党中央决策议事协调机构制度产生了极为重要的影响<sup>⑦</sup>

。1949年以来，党的执政方式经历了几个时期的变迁，党和国家机构联系的方式存在着显著的不同。在不同时期内，党中央决策议事协调机构制度也经历了分期变迁，机构设立路径、职能、工作范围等都存在较为明显的差异性。

新中国建立初期以党代政的形成在当时是必须的选择<sup>[6]</sup>

。这一时期，党在国家治理体系中的角色是治理主体，直接参与国家事务的决策与执行。具体到党中央议事协调机构的政治实践，主要影响有三：其一，相对于设立于中央政府，党中央议事协议机构大多设立于党内。如前文所述1958年设立的财经、政法、外事、科学、文教等5个小组，这5个小组为党的机构，分别领导对应各自领域的具体工作，均对党中央负责。其二，中央领导小组的职能除顶层设计、总体布局外，还包括具体部署，权限已超出一般议事协调机构或决策议事协调机构享有的权力。前述5个小组便是很好的例证，“大政方针和具体部署，都是一元化的，党政不分”<sup>[7]</sup>

268-269

。其三，党中央议事协调机构的工作范围除涵盖加强党的领导所必需的政治统治和意识形态控制领域外，还包括经济调节、经济监管、生态环境保护、公共服务等领域<sup>⑧</sup>。

改革开放以后，党的领导方式开始克服党政不分、以党代政带来的不利影响，强调党和国家机构在职

能上的适度分开。在领导方式转变的背景下，党中央议事协调机构经历了较大的调整。主要表现在：其一，职能范围限缩。经济调节、经济监管、生态环境保护、公共服务等领域的议事协调机构数量减少。原由议事协调机构管理的行政事务逐步转由中央政府有关部门管理。具体表现为，一部分原属于党中央的议事协调机构被撤销，恢复设立于中央

政府<sup>⑧</sup>。其二，权责逐步限缩至顶层设计、总体布局等，不再享有对党和国家具体事务的执行权。

1989年起，党政关系展现了党政相互嵌入与融合的努力<sup>[8]</sup>

。新型党政关系的探索与磨合一直在进行。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”<sup>[9]</sup>

。在党的执政方式转变背景下，党政部门必须在职能上分工、在载体上分开。但党又不能完全和政权分开，要对政权进行适当的领导，要组织或监督政府<sup>[10]</sup>

。遵循上述党的领导思路，《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”。由此，党中央决策议事协调机构体现出三点特征。其一，党中央决策议事协调机构同国家机构职能边界更加清晰。由于党政机构职能分工明确，党组织不再重复覆盖属于政府职能覆盖的事务领域，职能更加侧重于政治领导和意识形态控制，不再拥有具体执行权。其二，党中央决策议事协调机构的权责范围更加明确。一般的中央议事协调机构的职能是负责组织协调、推动和督促有关部门相关工作，汇总掌握相关动态，协调处置重大突发事件，研究有关重大问题，提出对策建议等。而党中央决策议事协调机构主要负责顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进，在中央政治局及其常委会领导下开展工作，享有相应的独立决策权。其三，党中央决策议事协调机构的设立更注重统筹党政职能部门。多个党中央决策议事协调机构将办事机构设在相关国务院组成部门，这种统筹设置党政职能部门的做法既能够提升党的领导能力，又能够提升政府执行能力，推进建立起高效的决策执行体系。

### 三、党中央决策议事协调机构制度的新时代发展路径

党中央决策议事协调机构制度的历史发展遵循着现代国家治理的一般规律，体现了党的执政思维和领导方式的转变。制度发展的历史逻辑既塑造了党中央决策议事协调机构制度今日的整体面貌，也奠定了这一制度在新时代发展的宏伟蓝图。站在新的历史方位，应当善于利于和改造历史规律，不断使党中央决策议事协调机构制度与时俱进，同治国理政实践相适应。

## （一）党中央决策议事协调机构制度体现党的全面领导

传统的制度分析精在宏观层面，重于分析不同国家的制度形态，轻于解释不同国家的制度环境与制度差异性之间的因果关系，这不利于

比较研究的理论延展和实践应用<sup>[11]</sup>

。党中央决策议事协调机构制度既源于现代国家治理的一般规律，也根植于中国特色社会主义政党政治实践和政党法治实践。

党的领导是我国国家治理体系的最大优势和鲜明特征。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。党和国家的各项工作，都必须在党的领导下开展。加强党的全面领导，就是要进一步加强党的宏观性、综合性、整体性、方向性领导<sup>[12]</sup>

。党中央决策议事协调机构的设立体现了加强党的全面领导的鲜明趋势。在未来发展中，应厘清党中央决策议事协调机构与国家机关之间的关系。政党主治原则贯穿在国家治理体系中。政党在政治上以及宪法、法律中获得既定领导地位，对国家权力构架可产生决定性、支配性影响，成为建立和运用民主的主要力量<sup>[13]</sup>

195

。党中央决策议事协调机构制度究其本质是党对重大工作的领导体制机制的有机组成部分。面对国家的成长和成熟，政党应当保持其权力与国家权力之间的均衡状态。因此，有必要继续审视党中央决策议事协调机构同人大、政府、政协、审判机关、检察机关、监察机关之间的关系。在坚持党的领导的前提下，既要保证党中央令行禁止和工作高效，又要保证国家机关依法依规履行职能、开展工作。

## （二）党中央决策议事协调机构制度的规范建构

在深化依法治国实践的当下，党中央决策议事协调机构制度的法治化程度尚需加深。一方面，实践主义构成中国特色社会主义宪法的基本品格<sup>[14]</sup>

。任何将党的组织排除在外的宪法理论均不能描绘出我国国家治理体系的全部面貌。宪法中“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”条款规定的党的领导必须进一步法定化才能直接对国家治理体系产生直接影响和合法效力。另一方面，作为党的领导制度安排，党中央决策议事协调机构的组织样态和运行程序也需要通过党内法规固定。党内法规与国家法律分治不同的领域，实际上是党政职能分工在规范层面的体现。综合而言，可以从国家法律和党内法规两大体系分别对党中央决策议事协调机构制度展开规范建构。



1. 国家法律体系的规范建构。事实上，按照不同的国家事务领域完全区分党政职能是不可能的。作为国家治理体系中的重要一环，应当考虑通过规范部分重要领域的法律赋予党中央决策议事协调机构相应的权能，探索富有中国特色的混合宪制模式<sup>[15]</sup>

。在国防、国家安全、教育等一些特定的领域，国家法律已以原则性条款规定了党组织相应的职权。而在国家安全领域，党中央决策议事协调机构的法律地位也得到明确。《中华人民共和国国家安全法》规定了坚持中国共产党对国家安全工作的领导的一般原则，同时规定了“中央国家安全领导机构”的职权。这些条款确认了党中央国家安全委员会的法律地位和职责，突破了此前除宪法外国家法律不直接明文规定党的领导立法惯例<sup>[16]</sup>

。党的十八大以前，法律对党的领导地位规定一般比较模糊，但是党的领导又存在于政治实践中，回避现实只能造成理论与实践的分野。通过全国人大针对特定领域的立法确定的“党的领导”原则，可以使党中央决策议事协调机构在特定领域获得法定领导权。但在立法过程中需要严格界分可以规定党组织权责的领域，以免造成党政不分的后果。至于对所涉及的党对特定领域工作的领导、党的组织机构等内容如何表述，是可以解决的立法技术性问题<sup>[17]</sup>。

2. 党内法规体系的规范建构。既然国家法律赋予了党组织在特定领域的权责，但又不能就党的事务作出具体规定，那么就宜由党内法规按照国家法律规定的法律地位和职责，相应地以党内法规的形式制定组织法规，确定这类党组织的组织构成和议事规则。目前，直接规定党中央决策议事协调机构的党内法规十分少见，现有规范多以规定议事协调机构为主，未能体现党中央决策议事协调机构的独特属性。

首先，作为党组织，党中央决策议事协调机构必须遵循党内法规规定的党组织的一般规则。党章必须成为党中央决策议事协调机构的根本遵循。党章是最根本的党内法规，党章体现的精神、规定的原则、设置的党的组织制度均适用于党中央决策议事协调机构，党章构成其议事规则、会议制度、设立以及撤销、职权范围的基本依据。其次，作为议事协调机构，党中央决策议事协调机构应当遵循议事协调机构的一般规则。如《中国共产党工作机关条例（试行）》第5条对议事协调机构办事机构的设立作出规定，这一规定同样适用于党中央决策议事协调机构。对于党中央决策议事协调机构负责的事项，可以交由现有工作机关牵头协调或者建立协调配合机制解决的，不另设常设办事机构。再者，作为拥有一定独立决策权的机构，党中央决策议事协调机构在遵循党组织和议事协调机构一般规定的同时，也应当遵循特殊规定。这就要求党内法规体系对这类特殊议事协调机构的决策程序和决策权限作出规定。

### （三）党中央决策议事协调机构制度在党政分工背景下的发展

不断提高党的执政能力和领导水平，既要避免完全的以党代政，又要避免片面的党政分开。在坚持党的领导这一原则的指导下，必须使党政职能分界合理化。具体表现在党中央决策议事协调机构制度完善中，首先便是明确党中央决策议事协调机构职能范围。其次，引导超越职能范围或已无法充分发挥职能的其他方面的议事协调机构有序延续或终结。

1. 明确党中央决策议事协调机构职能范围。党中央决策议事协调机构的职能来源于相关规范或是党中央相关决定和通知。如《决定》指出：“优化党中央决策议事协调机构，负责重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进。”这一部署明确了党中央决策议事协调机构的职能。通过明确党中央决策议事协调机构的职能，一方面可以理顺党政关系，优化党的领导方式，提升党的执政能力，另一方面又可加强党在政治和思想上的领导。但仍需注意的是，宽泛的规定并不足以实现理想的制度化水平，尚需可操作性强的规范条款。以刚组建不久的中央教育工作领导小组为例，它的职能是“研究提出并组织实施在教育领域坚持党的领导、加强党的建设方针政策，研究部署教育领域思想政治、意识形态工作，审议国家教育发展战略、中长期规划、教育重大政策和体制改革方案，协调解决教育工作重大问题等。”这一决策议事协调机构的组建旨在教育领域发挥党的政治统治和意识形态控制职能，而教育领域的监管、公共服务则属于教育部职能范围，意图划分二者职能界限并不易。且小组办公室设在教育部，如何实现二者互相配合、互相协调，如何处理小组办公室同教育部党组的关系，均值得进一步研究。

2. 引导其他方面的议事协调机构分类型延续或终结。目前，党中央决策议事协调机构与其他方面的议事协调机构并存的局面已经形成。除了要解决好哪些议事协调机构有必要改建为党中央决策议事协调机构外，还应当对现有的议事协调机构进行梳理。对于职能可以由政府相应职能部门承担的或是已经不能单独起到议事协调作用的议事协调机构，应在机构改革中作出相应调整。

一方面，部分议事协调机构可按照归口协调的改革思路进行职能转移。实践中，仍然存在部分议事协调机构的职能范围覆盖政府职能的情况。对此类议事协调机构，宜整体撤销或部分撤销，将原有职能归入国务院对应职能部门<sup>④</sup>

此外，亦可进一步探索议事协调机构的办事机构与国务院办事机构实行合并设立或者合署办公的政治实践<sup>⑤</sup>

另一方面，部分议事协调机构可随着权力协调机制的形成而撤销。如前文所述，议事协调机构最初

是作为对管理体制的补充和救济手段出现。但是过犹不及，过分依赖议事协调机构可能直接造成党政部门间常规性协调动力缺乏、

协调能力不足、协调机制亦不健全等问题<sup>[18]</sup>

。党的十八届三中全会提出“必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力”，并强调要“形成科学有效的权力制约和协调机制”。随着权力协调机制的逐步完善，一些原本起相应议事协调作用的议事协调机构便可予以撤销，或转隶至国务院相应职能部门。

注释：

① 为行文方便并以示区别，本文将党的十九届三中全会召开以前中央层面的议事协调机构统称为党中央议事协调机构。

② 由于资料有限，目前可知的中央议事协调机构有党中央于1952年设立的“一五”计划领导小组、于1955年设立的中央防治血吸虫病九人小组、于1957年设立的中央经济工作五人小组等。

③ 党中央指示设立的小组如中央防治血吸虫病九人小组。参见赖静萍著：《当代中国领导小组制度变迁与现代国家成长》，江苏人民出版社2015年版，第65页。党中央与国务院联合发文设立的小组如中央外事小组，其于1958年3月通过党中央、国务院发出的《关于中共中央设立外事小组和国务院设立外事办公室的联合通知》得以正式设立。

④ 这一时期党中央设立的主要议事协调机构包括于1976年设立的中央宣传领导小组、于1980年设立的中央财经领导小组、于1981年设立的中央外事工作领导小组、于1986年设立的中央机关端正党风领导小组、于1988年设立的中央宣传思想工作领导小组和中央政法领导小组以及中央党的建设小组、于1992年重新设立的中央财经领导小组等。

⑤ 如党中央于1998年设立的中央维护稳定工作领导小组和中央反腐败协调小组、于2000年设立的中央国家安全领导小组、于2003年设立的中央人才工作协调小组、于2009年设立的中央巡视工作领导小组。

⑥ 如中央全面依法治国领导小组、中央全面深化改革领导小组、中央网络安全和信息化领导小组、中央教育工作领导小组等。

⑦ 领导小组的运行呈现出借力与自立的双重逻辑，同时这一运行逻辑在实践中对应分化成了常态、实体、间歇、虚置等4种具体模式。参见周望：《超越议事协调：领导小组的运行逻辑及模式分化》，载《中国行政管理》2018年第3期。

⑧ 此处“重要方面工作”多为涉及面广、具有重大战略意义的基础性工作。具体方面可参照《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，即深化改革、依法治国、经济、农业农村、纪检监察、组织、宣传思想文化、国家安全、政法、统战、民族宗教、教育、科技、网信、外交、审计等工作。有学者将这类中央领导小组称为“党政领导小组”，并指出领导外交工作的中央外事工作领导小组便属此类领导小组。参见吴晓林：《“小组政治”研究：内涵、功能与研究展望》，载《求实》2009年第3期。

⑨ 一些经合组织（OECD）国家在政府机构之间形成了完善的行政协作制度，在强调职能划分清晰准确的同时，以法律形式对机构之间的协助行为作出明确规定，使得各部门和各议事协调机构互相支持配合的责任和义务法定化。参见周望：《议事协调机构改革的思考》，载《中共浙江省委党校学报》2011年第4期。

⑩ 《深化党和国家机构改革方案》中涉及的中央领导小组主要有：中央全面依法治国领导小组、中央全面深化改革领导小组、中央网络安全和信息化领导小组、中央财经领导小组、中央外事工作领导小组、中央教育工作领导小组、中央维护海洋权益工作领导小组、中央维护稳定工作领导小组、中央防范和处理邪教问题领导小组。参见《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》，载《人民日报》2018年3月22日，第6版。

⑪ 执政方式，主要是指执政党和国家机构相联系的方式，以及执政党在执政过程中的运作模式等。参见朱光磊、周振超：《“党政关系规范化”与党的执政能力建设》，载《中国党政干部论坛》2005年第1期。

⑫ 此类党中央议事协调机构如党中央于1951年设立的“一五”计划领导小组、于1955年设立的中央防治血吸虫病九人小组、中国革命博物馆和中国历史博物馆筹建领导小组、中央北方防治地方病领导小组等。

⑬ 中央防治血吸虫病工作领导小组便为例证之一。参见赖静萍：《领导小组制度的建构、延续与变迁——以中央防治血吸虫病工作领导小组为个案》，载《理论与改革》2012年第1期。

⑭ 如在此次党和国家机构改革中，中央防范和处理邪教问题领导小组被撤销，其职能一部分划归公安部。经过调整后，公安部在防范和处理邪教工作方面的主要职责是，收集邪教组织影响社会稳定、危害社会治安的情况并进行分析研判，依法打击邪教组织的违法犯罪活动等。

⑮ 实践中已有一定探索。如原中央外事工作领导小组办公室与国务院外事办公室合署办公、中央对台工作领导小组办公室与国务院台湾事务办公室合署办公。

#### [参考文献]

[1] 周望.中国“小组”机制研究[M].天津:天津人民出版社,2010.

[2] 周望.“领导小组”如何领导?——对“中央领导小组”的一项整体性分析[J].理论与改革,2015,(1).

[3] 杨光.改革开放以来中共中央组织机构是怎样调整的[N].北京日报,2010-08-23.

[4] 赖静萍.当代中国领导小组类型的扩展与现代国家成长[J].中共党史研究,2014,(10).

[5] 赖静萍.领导小组制度的建构、延续与变迁——以中央防治血吸虫病工作领导小组为个案[J].理论与改革,2012,(1).

[6] 刘杰.党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革[J].社会科学,2011,(12).

[7] 建国以来毛泽东文稿[M].北京:中央文献出版社,1992.

[8] 王智军,桑玉成.中国当代党政关系史研究初探[J].毛泽东邓小平理论研究,2016,(10).

[9] 王岐山在参加北京代表团审议时强调：构建党统一领导的反腐败体制 提高执政能力 完善治理体系[N].北京日报,2017-02-06.

[10] 张荣臣.准确把握“党政分工”概念[N].北京日报,2017-

04-10.

[11] 凯瑟琳·丝莲,斯文·史泰默,张海青,王庆兵,常征,欧阳景根,宋瑞芝,陈亚腾,卓伯伸.比较政治学中的历史制度学派[J].经济社会体制比较,2003,(5).

[12] 李景治.深化机构改革的首要任务是加强党的全面领导[J].学习论坛,2018,(5).

[13] 秦前红.宪法原则论[M].武汉:武汉大学出版社,2012.

[14] 周叶中,林骏.“党的领导”的宪法学思考[J].法学论坛,2018,(5).

[15] 王旭.国家监察机构设置的宪法学思考[J].中国政法大学学报,2017,(5).

[16] 周叶中,庞远福.论国家安全法:模式、体系与原则[J].四川师范大学学报(社会科学版),2016,(3).

[17] 秦前红,苏绍龙.党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制[J].法律科学(西北政法大学学报),2016,(5).

[18]

赖静萍,刘晖.制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究[J].中国行政管理,2011,(8).

[责任编辑：胡 梁]

The Historical Changes and New Ara Development of the System of the Decision-making,

## Deliberation and Coordination Organ of the CPC Central Committee

LIU Wenjian

**Abstract:** The system of decision-making, deliberation and coordination organ of the Party Central Committee is an important part of the party's leadership system and mechanism for major work. To improve the system of the decision-making, deliberation and coordination organ of the CPC Central Committee is not only the realistic demand of realizing the modernization of the national governance system and governance ability, but also the important content of improving the inner-party laws and regulations system. In the course of the development of the system, the system of the decision-making, deliberation and coordination organ of the CPC Central Committee embodies the general law of modern state governance and constantly adapts to the practical needs of the party's ruling thinking and leadership mode. The logic of institutional change affects the development of the new era of the system of the decision-making, deliberation and coordination organ of the CPC Central Committee.

**Keywords:** Decision-making, deliberation and coordination organ of the CPC Central Committee; Institutional change; Inner-party laws and regulations

[作者简介] 刘文健（1995-），男，江苏淮安人，武汉大学党内法规研究中心研究助理，武汉大学法学院2017级硕士研究生。