

政治学研究

# 完善省级党委领导重大工作机制研究\*

张博 郭玥

**【摘要】**省级党委是党的组织体系的有机组成部分,是党的领导制度体系和工作机制的关键执行者,对实现党的全面领导、完成党的历史使命具有重要作用。针对不同类型的重大工作,省级党委形成了多重领导机制,主要分为省级党委自身领导重大工作机制,省级党委通过部门党组(党委)、决策议事协调机构、派出机关等领导重大工作机制,以及具有地域和行业特点的领导重大工作机制。新时代完善省级党委领导重大工作机制,需要分析省级党委在机构设置和职能配置中的问题,优化省级党委领导重大工作的组织机构和制度安排,坚持和完善党的领导。

**【关键词】**省级党委 领导机制 重大工作

**【作者简介】**张博,法学博士,中共中央党校(国家行政学院)党的建设教研部讲师;  
郭玥,法学博士,中共四川省委党校党史党建教研部副教授。

〔中图分类号〕D25 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2020)06-0033-10

在中国国家治理体系中,省一级是连接中央与基层的枢纽。省级党委(省、自治区、直辖市党委)是党的组织体系的有机组成部分,是党的领导制度体系和工作机制的重要执行者。完善省级党委领导重大工作机制,是坚持和加强党的全面领导、健全党的领导制度体系、推进国家治理体系现代化的应有之义。

## 一、问题的提出

党的十八大以来,党的领导在实践、理论和制度层面都发生了很大变化,实践探索的覆盖面不断扩大,相关研究越来越多,党的领导制度建设不断加强。党的十九大提出坚持和加强党的全面领导。党的十九届三中全会把建立健全党对重大工作的领导体制机制,作为坚持和加强党的全面领导的首要制度安排,以列举的方式明确了16项重大工作,包括“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”。党的十九届四中全会进一步提出健全党中央对重大工作的领导体制,是完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度的重要组成部分。党的十九届五中全会提出坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制。党的领导机制的不断完善,一系列重要文件的实施,相关理论研

\* 本文系成都市哲学社会科学规划课题“新时代完善地方党委对重大工作的领导体制研究”(2019L59)的阶段性成果。

究逐渐展开，有力推动了党的领导制度建设；同时，需要努力解决党的领导机制运行中的问题，以实现上下贯通、执行有力的目标。

首先，党的十九届四中全会提出要以完善党领导重大工作体制为基础和前提，推动建立和完善党中央集中统一领导的各项制度，健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系。实现“党对重大工作的领导”，需要地方各级党委和部门党组（党委）的有效落实。在实际中，省级党委领导重大工作具有高度复杂性，只有系统梳理省级党委的职能和领导机制，开展具有整体视角的过程和机制研究，展现省级党委领导重大工作的整体面貌，阐明党的全面领导在省一级的实践形态及其逻辑，才能更好地分析实际问题、提出完善思路。

其次，党的十九届三中全会提出的16项工作是关系“党和国家事业全局”的重大工作，既涉及党的自身建设，也涉及党治国理政的重点领域。那么，如何理解涉及党和国家事业全局的重大工作？其重要性体现在哪里？省级党委是中国共产党治国理政的有机组成部分，从这一角度看，省级党委领导重大工作应采取何种机制和领导方式？回应这些问题，需要对这些重大工作进行类型区分，以便准确把握和运用有针对性的领导机制和领导方式。

再次，党和国家机构改革是完善党的领导体制、贯彻党的全面领导的重要保障。<sup>①</sup>党和国家机构改革后，如何使党的领导体制特别是省级党委领导体制运转起来、发挥作用的研究还有待深化。完善省级党委领导重大工作机制，既要健全党的全面领导制度体系，又要结合党的十八大以来党的领导的理论与实践创新，聚焦新时代特别是党和国家机构改革完成后出现的新情况和新问题，分析省级党委领导机制的组织设置和运行方式。

基于上述考虑，本文在梳理不同场域中省级党委领导重大工作的多项机制之后，着重剖析省级党委领导重大工作的机制运行中存在的问题及其成因，在此基础上提出完善思路。

## 二、省级党委领导重大工作的主要机制

在党的组织体系中，健全党中央对重大工作的领导体制，是完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度的重要组成部分，通过党中央决策议事协调机构、党中央重大决策落实机制和向党中央请示报告制度等形式，<sup>②</sup>确保党中央的决策部署落到实处。按照党中央的要求，省级党委领导重大工作机制，应当坚定维护党中央权威和集中统一领导，坚持民主集中制，熟练运用相互关联、紧密配合、运转顺畅的领导机制，为省域经济社会发展提供动力和保障。

为落实党的十九届四中全会精神，各省级党委召开全会，对领导重大工作作出部署，如中共北京市委十二届十次全会提出“加强党对各项工作的领导，强化市委对重大工作领导的体制”，<sup>③</sup>中共浙江省委十四届六次全会提出“加强党委对重大工作的领导”。<sup>④</sup>省级党委既要贯彻执行党中央的决策部署，又要对本地区经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设实行全面领导，对重大问题作出决策。省级党委综合运用以下机制，构成了领导重大工作的基本格局。

### （一）省级党委自身领导重大工作的领导机制

在长期执政过程中形成的领导对象（组织工作、宣传工作、民族宗教工作、政法工作等）和领导过程（总揽全局、协调各方，把方向、管大局、保落实）场域中，实行省级党委自身领导重大工

① 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，第180页。

② 参见本书编写组编著：《党的十九届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，党建读物出版社、学习出版社2019年版，第89页。

③ 徐飞鹏、王皓：《市委十二届十次全会召开 贯彻落实党的十九届四中全会精神 积极构建更加有效的首都治理体系 为推进国家治理体系和治理能力现代化作出应有贡献》，《北京日报》2019年11月29日。

④ 《中共浙江省委关于认真学习贯彻党的十九届四中全会精神高水平推进省域治理现代化的决定》，《浙江日报》2019年11月25日。

作的三重机制。第一，省级党委内部的领导机制，即通过党代会、党委全会、党委常委会实施领导，“各地区加强党委领导经济社会发展的体制机制，党委集体讨论决定经济社会发展规划、重大政策措施、工作总体部署以及关系国计民生的重要事项”。<sup>①</sup>第二，省级党委对同级人大、政府、政协等各种组织的领导。《中国共产党地方委员会工作条例》规定，地方党委在本地区发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。省级党委对省级人大、政府、政协等的领导就是将有关重大工作的决策有效地“体现、转化和落实到同级人大、政府、政协的工作任务和职能中去”。<sup>②</sup>第三，省级党委经过自身职能部门（组织部门、宣传部门、统战部门、政法部门等）具体实施对重大工作的领导。从党的中央委员会到地方各级委员会设立的职能部门，在中央和地方各级党委领导下各负其责地开展工作，形成了一整套严密的组织体系。

#### （二）省直机关党组（党委）的领导机制

在政权机关、事业单位实现党的领导意图的场域中，实行省直机关党组（党委）机制。省级党委通过省直机关党组（党委）将自身意图贯彻到各部门中去，党组（党委）就成为贯彻党的领导意图的中介机制和实施机制。省直机关党组（党委）发挥领导作用，贯彻落实党中央以及上级党组织的决策部署，把党的意志融入各方面工作之中，省直机关党组（党委）书记担负第一责任人的责任，是将重大工作落到实处的重要途径。特别是2020年3月中共中央办公厅印发的《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》，明确要求部门党组（党委）要在本单位（本系统）发挥把方向、管大局、保落实的领导作用，省直机关党组（党委）在推进党的领导和党的建设中将承担更加重要的任务。

#### （三）党委决策议事协调机构的领导机制

在涉及多个部门、新产生的工作对象、利益牵扯复杂等场域中，主要实行党委决策议事协调机构（委员会、领导小组、工作机制等）机制。党的十八大以来，党中央在涉及党和国家工作全局的新兴重要领域（如全面深化改革、国家安全、网络安全、军民融合发展等）成立决策议事协调机构，突出决策和督促落实职能，同时充实了原有议事协调机构的职责。党的十九届三中全会提出组建中央全面依法治国委员会、中央审计委员会和中央教育工作领导小组，将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改为委员会，完善机构设置和职能配置。在涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一<sup>③</sup>的机构设置上，省级党委与党中央有关机构基本对应；同时，突出自身职责特点，因地制宜设置决策议事协调机构或议事协调机构，<sup>④</sup>按主要战线、主要领域适当归并党委决策议事协调机构，形成精简高效的决策议事协调机制。

#### （四）党委派出机关的领导机制

在特定部门、区域、行业等场域中，党委派出代表机关完成特定任务，即实行党委派出机关（工作委员会）机制。《中国共产党章程》规定，党的中央和地方各级委员会可以派出代表机关。《中国共产党工作机关条例（试行）》规定，党委派出机关是党委为加强对特定领域、行业、系统的领导而派出的工作机关，是在上述场域完成党的工作的组织基础和政治保障。根据授权，派出机关代表党委领导该领域、行业、系统党的工作。习近平总书记2018年对中央和国家机关推进党的政治建设

① 丁薛祥：《坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制》，《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉辅导读本》，人民出版社2020年版，第25页。

② 张晓燕：《完善地方党委领导体制和工作机制的思考和建设》，《理论学刊》2013年第1期，第31页。

③ 《中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议文件汇编》，人民出版社2018年版，第105页。

④ 如北京市组建市委城市工作委员会，浙江省委全面深化改革委员会办公室对外加挂省“最多跑一次”改革办公室牌子，四川省委组建省委城乡基层治理委员会等。

作出重要指示,强调中央和国家机关工委统一领导机关党的工作,指导督促部委党组(党委)履行机关党建主体责任。修订后的《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》明确了各级机关工委与部门党组(党委)在机关党的工作中的职责定位,理顺了机关党的建设的领导体制,为各级党委通过工委这一派出机关形式发挥领导作用提供了制度保障。

#### (五) 特殊设置的领导机制

在某些具有特殊性质的场域中,实行具有地域和行业特点的运行机制(如归口领导、合并设立、合署办公、垂直管理、双重管理等)。第一,党委职能部门归口协调重大工作的运行机制。《深化党和国家机构改革方案》(以下简称《方案》)提出:“加强党中央职能部门的统一归口协调管理职能,要突出核心职能,坚持一类事项原则上由一个部门统筹。”《方案》明确了中央和地方党委职能部门在机构编制、公务员、新闻出版、民族宗教、港澳事务等方面归口管理或领导的事项,明确了党委职能部门在特殊的重大工作场域中的核心职能。

第二,职能相近、联系紧密的党政机构合并设立或合署办公的运行机制。一个时期以来,一些党政机构、事业单位内部或机构之间存在职责重叠、交叉分散的情况,影响机构应有职能的有效发挥。基于这些考虑,《方案》优化整合了党中央直属的机关党建、教育培训、党史研究等机构设置。

第三,实行垂直管理或双重领导体制的单位的运行机制。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》对垂直管理机构涉及的不同情形下的中央事权和责任、地方事权和责任作了明确规定。以纪检监察体制为例,党的十八届三中全会以来的纪律检查体制改革,通过强化上级纪委对下级纪委的领导,建立健全查办腐败案件以上级纪委领导为主的新机制,既使双重领导体制具体化、程序化、制度化,又有效推动了监督执纪问责三项职责的落地,增强了纪检监察工作的实效。

### 三、省级党委领导重大工作机制的运行障碍及其原因

在长期运行过程中,省级党委领导重大工作的机制存在一些要素不健全、环节不顺畅的问题,如多个部门同时领导某项工作而职责划分不够清晰,新兴领域缺乏有效的领导机制,没有体现省域特点和领导对象的实际情况,机构编制的科学化、规范化、法定化相对滞后等。这些问题阻碍了党中央决策部署的贯彻落实,影响了地方党委的正常工作,给党的组织体系和国家治理体系的有效运行带来困难。

#### (一) 省级党委领导方式的针对性和具体化有待增强

党的十九大报告指出,“东西南北中,党是领导一切的”,党的领导对象涉及党和国家事业的方方面面。现实中,党的领导在贯彻落实上仍存在着“中梗阻”现象,一些党组织特别是基层党组织建设仍有不少问题,这在一些中小学、医院、科研院所和新社会组织中的党组织中较为明显。<sup>①</sup>同时,一些党组织对新情况不会领导、老问题不愿领导、让利问题回避领导、分利问题争着领导、追责问题推卸领导,有的部门对于本职工作存在监管缺失、管理断档、治理错位、权力越位的问题。党的领导“中梗阻”现象的实质在于,省级党委等地方党委缺乏精准且有差异的、广覆盖且有针对性的定位、职责和执行机制,未能完全将党中央决策部署转化为各级党组织的实际行动,致使党的领导停留在口头上、文件中而难以落实。

同时,省级党委面对的领导对象十分复杂,如果缺乏有针对性的、具体化的领导制度、领导方式和领导能力,党的领导同样难以落到实处。这些对象主要分为领导自身建设的工作(省域党的工作)和推进省域治理的工作。前者主要体现为《中国共产党章程》第18条列举的党的宣传、教育、

<sup>①</sup> 参见习近平:《在全国组织工作会议上的讲话》,人民出版社2018年版,第13页。

组织、纪律检查、群众、统一战线等加强党的自身建设的6项工作；后者是包含各项重大工作在内的经济社会各方面工作，如党的十九届三中全会提出的16项重大工作。针对不同工作，党的领导形式也有所区别，在党的十九大提出的党的全面领导、党对一切工作的领导格局中，针对不同对象，公开的中央文件中已经采用了“党对……的领导”“党对重大工作的领导”“党中央集中统一领导”“党对……的绝对领导”“党对……的领导权”“党管”<sup>①</sup>等形式，为党领导该项工作提供了定位和原则。对于省级党委而言，如何完整体现这些定位和原则，准确把握各个领导对象的特点，运用精准方式实行领导，不仅是工作机制问题，更是组织问题和政治问题。在实践中，如果不能准确把握党中央关于上述领导形式的共性和特点，就很难使领导对象主动接触党组织并自愿接受党的领导。

### （二）省级党委领导机制的实现方式有待完善

中国共产党有着严密的组织网络和严格的组织规范，根据不同层级党组织的地位和作用，其政治功能的实现形式有所不同。《中国共产党章程》规定地方党委负有领导本地方工作的责任，需要定期向上级党委报告工作。《关于加强党的政治建设的意见》对不同层级党组织的政治功能也作了明确规定：“地方党委要在党中央和上级党委领导下，全面领导本地区经济社会发展，全面负责本地区党的建设，坚决纠正党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力的问题。”在历次中央巡视中，不少省份都暴露出党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力等问题，“有些党员领导干部，甚至是高级干部，忘记了自己的党内职务和职责，只看重行政职务，一说就是‘我是搞业务的’”。<sup>②</sup>党组织政治功能的缺位和战斗堡垒作用的丧失，既不符合党的先进性和纯洁性要求，也为党组织有效发挥作用制造了障碍。

导致这一问题的原因是，在执行过程中，党组织的政治功能容易与政府的行政功能相混同。一种表现是党委做了应该由政府完成的事，其结果是党委按照行政功能的模式运行，党的政治功能被分解异化为指标化、项目化、层层下放责任等行政标准，包括一些党组织的行政化倾向，如形式主义、官僚主义、事务主义侵入党内正常组织生活并导致党建工作“空转”，一些党员领导干部只讲行政职务而忽略党内职务等。行政逻辑发挥主导作用，就使领导变成了管理，总揽全局变成了包办代替，协调各方变成了管理各方，弱化了党员干部的政治意识、党员意识，损害了党的领导的严肃性和规范性，党的领导特别是党对重大工作的领导难以落到实处。另一种表现是党委领导弱化，协调立法、行政、司法部门不力，协调重大问题不力。在传统工作领域，缺乏改革创新意识、能力和勇气，不能有效运用领导机制攻坚克难，而是积小弊为大害；在新兴工作领域，没有及时整合现有部门和资源、建立健全领导机制，也就难以形成应对新情况新问题的机制化举措，造成问题积累和工作被动。

### （三）省级党委领导重大工作的党内法规制度建设有待加强

地方党委制度是中国共产党治国理政的重要组织制度。省级党委发挥总揽全局、协调各方作用，领导本地区经济社会各项事业和党的建设，推动落实党中央的决策部署。面对繁重领导工作和众多领导对象，省级党委既需要依据《中国共产党地方委员会工作条例》这一基本遵循严格行使权力；也需要加强本地区的党内法规建设，发挥涉及决策内容与程序的党内法规的配套和辅助作用，将

<sup>①</sup> “党管”原则多以党中央会议或文件、领导人讲话等形式正式提出。据不完全统计，由党中央明确提出且沿用至今的“党管”原则近10项，体现了党中央对这些领域工作的重视程度和工作力度。如《中共中央关于加强党的建设的通知》（1989年）提出“党管干部”原则；全国组织工作会议（2002年）提出“党管人才”原则；中共中央转发《民兵政治工作会议纪要》（1964年）提出“党管武装”原则；文化体制改革试点工作（2003年）和全国宣传部长会议（2004年）提出“党管媒体、党管意识形态、党管宣传”原则；江泽民同志在安徽考察时（1998年）提出“党管农村工作”；中共中央、国务院印发的《中长期青年发展规划（2016—2025年）》（2017年）提出“党管青年”原则；等等。涉及“党管”原则的具体问题，将另文讨论。

<sup>②</sup> 中国纪检监察报社编：《学思践悟》，中国方正出版社2017年版，第5页。

《中国共产党地方委员会工作条例》的原则规定转化为有依据、可操作、易实行的运行机制。显然，与后者相关的党内法规制度建设相对薄弱，影响了省级党委的规范运行。

《中国共产党地方委员会工作条例》规定了省级党委开展工作的组织原则和一般职责，提出了省级党委应当遵循的议事和决策程序。比如，在制定贯彻执行党中央决策部署的重大措施方面，省级党委应当“通过召开全会的方式”（第9条）履行职责；在本地区经济社会发展和经常性工作方面，由省级党委的常委会“作出决定”（第10条）；在决策咨询方面，省级党委在制定重大政策时，应当“充分听取各方面意见”（第21条）；在沟通协调方面，省级党委应当注重通过民主党派等渠道开展“广泛协商、广集民智、增进共识、增强合力”（第25条）。与之相衔接，《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》规定了包括省级党委在内的地方党委履行全面从严治党责任的主要内容，对责任落实和监督追责作出明确规范，强调地方党委应当在经济社会发展各项工作中坚持和加强党的全面领导，在同级各种组织中发挥领导作用。

然而，在复杂多变的省域环境中，理解和落实这些原则规定的实践差异很大，其效果也有所不同。比如，在2018年党和国家机构改革中，各省级党委要贯彻落实党的十九届三中全会精神，推进本地区机构改革。在本省份机构改革方案形成过程中，有的省份专门召开由省级党委书记主持的民主党派和无党派人士座谈会，听取他们关于本省份机构改革的意见建议，而有的省份没有召开这一协商会议。在制定报党中央批准的本省份机构改革方案中，有的省份依据《中国共产党地方委员会工作条例》第9条的规定，在省级党委全会上通过了该方案；有的省份则依据《中国共产党地方委员会工作条例》第10条的规定，在省级党委常委会上通过了该方案。从实践情况看，是否专题听取民主党派、无党派人士等党外人士的意见，在实现决策科学化、民主化的效果上是不同的；是由党委常委会作出决策还是由党委全会作出决策，在征求意见范围、制定和落实程序、党内外影响等方面也有很大不同。由此可见，上述原则规定只有结合省域实际，发挥省级党委制定和遵守党内法规的积极性和创造性，分门别类形成职责清单、程序清单和负面清单，才能推动省级党委规范行使权力。

#### 四、完善省级党委领导重大工作机制的思路

坚持和加强党的全面领导、健全党的领导制度体系，关键是要建立健全省级党委的领导机制，以重大工作为牵引，带动其他工作取得进步，在相对平稳的国内外环境中推进现代化。新时代完善省级党委领导重大工作机制，应当把握省级党委面临的重大工作的共性和特点，在此基础上规范领导方式，发挥党员干部的积极性，推动领导机制有效运行起来。

##### （一）根据重大工作的属性完善领导机制

党的十九届三中全会采用列举形式提出的16项重大工作，按照其形成时间、自身性质和涉及范围，主要分为两个方面：第一个方面的工作涉及全面深化改革的总目标，主要对应的工作为深化改革和依法治国。全面深化改革是整体性、系统性的改革，目标是形成系统完备、科学规范、运行有效的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。依法治国是国家治理体系和治理能力现代化的重要目标和保障。第二个方面的工作涵盖了党治国理政的重点领域和重要工作，即经济、农业农村、国家安全、政法、民族宗教、教育、科技、网信、外交、审计等。

对于省级党委而言，需要把握这16项重大工作的属性和特点，建立健全有针对性的领导机制。比如，在“三农”工作任务重的省份，省级党委农村工作领导小组的协调作用更加突出，可通过为省级党委收集和汇报“三农”议题、完善与涉农部门的制度化沟通协调、推动省域“三农”问题的法治建设、密切同上下级党委农村工作领导小组的联络等机制，整合有利于推动省域“三农”工作

的各项资源，发挥省级党委参谋、助手的作用。同时也要看到，在不同时期和地区，重大工作的内涵并不是一成不变的，也会发生一些变化。比如，各省份在防控新冠肺炎疫情期间，纷纷成立新冠肺炎疫情防控工作领导小组，由省级党委和政府的主要负责人任双组长或正、副组长，涉及防疫的各部门为成员单位，下设若干专项工作组，就是针对新产生的工作对象建立起的领导机制。疫情使公共卫生安全的重要性日益凸显，并随着经济社会的发展而持续强化，公共卫生安全已经成为省级党委在推进省域治理体系和治理能力现代化过程中新的重大工作。

## （二）完善省级党委领导重大工作机制的党内法规

有规可依是完善省级党委领导重大工作机制的制度前提。在长期探索中，中央一级党的领导法规相继出台，成为加强党的全面领导和党的建设的坚实制度基础。相对而言，省级党委在制定和执行党的领导法规方面还存在着改进空间，需要针对本地区经济社会发展情况和领导对象特点，规范领导机制运行过程。

一方面，应当根据本地区实际情况和领导对象特点，加强党内法规制度建设。根据《中国共产党党内法规制定条例》，省级党委在职权范围内，可制定关于党的领导的体制机制、标准要求、方式方法等事项的规定、办法、规则、细则。《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》提出，重点制定“党中央领导全面深化改革工作、经济工作、法治工作等方面的规定”。<sup>①</sup>在省域范围内围绕这些重大工作制定党内法规，是省级党委推进党的领导法治化、制度化的重要形式。比如，四川省委制定的《省委党内法规制定工作五年规划（2018—2022年）》提出完善党的领导法规，重点制定贯彻相关中央党内法规的配套法规制度；<sup>②</sup>湖北省委制定的《省委党内法规制定工作第二个五年规划（二〇一八—二〇二二年）》提出，“重点制定省委领导全面深化改革工作、经济工作、法治工作等方面的规定”。<sup>③</sup>

另一方面，应当围绕领导机制的运行，加强党内法规制度建设。《中国共产党地方委员会工作条例》规范了地方各级党委在领导本地区工作中的运行决策咨询机制，沟通协调机制，督查、评估和反馈机制，奖惩机制等，为完善省级党委领导重大工作机制的党内法规提供了遵循。省级党委可在借鉴其他省份经验和本地试点基础上制定党内法规，严格执行民主集中制等组织制度和组织原则，明确省级党代表大会、省级党委全体会议、省级党委常务委员会及其成员在领导重大工作中的职责分工，明确省委有关工作机关的职责定位，将涉及重大工作的议事、决策、执行、监督、追责等各项机制统筹起来，形成机制运行的闭环结构，推动省级党委领导重大工作机制的规范运行，引导市级、县级党委更好地领导本地区各项工作。

## （三）规范省级党委的领导方式

在领导某项工作过程中，党的领导力度、侧重点、方法都会有所不同。在不同省份，工作格局和侧重点也有所不同，需要省级党委在党中央集中统一领导下，结合本地实际开创性地规范和完善适合本地情况的领导方式。

首先，对于涉及政权安全、政治安全的政法工作、国家安全等工作，对于人民军队、武装警察部队、公安现役部队等主体，需要坚持党的“绝对领导”，即“坚持和加强党对政法工作的绝对领导”，<sup>④</sup>“坚持党对国家安全工作的绝对领导”，<sup>⑤</sup>坚持“党对人民解放军和其他人民武装力量的绝对领导”，<sup>⑥</sup>

① 《中共中央印发〈中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）〉》，《人民日报》2018年2月24日。

② 《中共四川省委印发〈省委党内法规制定工作五年规划（2018—2022年）〉》，《四川日报》2019年1月3日。

③ 《中共湖北省委印发〈省委党内法规制定工作第二个五年规划（二〇一八—二〇二二年）〉》，《湖北日报》2018年12月7日。

④ 参见《中共中央印发〈中国共产党政法工作条例〉》，《人民日报》2019年1月19日。

⑤ 参见《中共中央政治局召开会议 审议通过〈国家安全战略纲要〉》，《人民日报》2015年1月24日。

⑥ 参见本书编写组编著：《党的十九届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，第89页。

坚持“党对公安现役部队的绝对领导”。<sup>①</sup>“绝对领导”的实施主体是党的中央组织，即由党中央对这些工作和主体进行集中统一领导。对此，省级党委的任务是贯彻执行党中央对这些工作的决策部署，同时通过党委议事协调机构、党委职能部门、部门党组（党委）、垂直管理等领导方式，<sup>②</sup>以及党委制、双首长制、政治委员制、党委统一的集体领导下的首长分工负责制、支部建在连上等组织制度，确保党中央的意志和主张在本地区得以贯彻落实。

其次，党对经济社会发展中某个领域或某项工作的领导，即“党对……工作的领导”，如经济工作、金融工作、“三农”工作、民族宗教工作、教育工作、科技工作、审计工作等。这些工作多采用党委决策议事协调机构、部门党组（党委）、党委派出机关等领导机制。按照《中国共产党中央委员会工作条例》，由党中央统揽各项工作，整体推进党和国家各方面事业，由党中央决策议事协调机构召开会议，研究决定、部署协调相关领域重大工作。<sup>③</sup>省级党委应当按照党中央制定的有关党内法规（如《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党农村工作条例》《中国共产党宣传工作条例》等）及本省实施细则，执行党中央关于这些工作的决定、决策部署、指示等事项，同时在职责范围内对这些工作负有领导责任，发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。<sup>④</sup>“总揽全局”即对这些工作涉及的重大问题、重大事项作出决策，“协调各方”即通过党委决策议事协调机构、党组（党委）、党委派出机关等方式，协调各有关方面，发挥“领导作用”。

具体到每一项工作，党的领导方式也有所不同。比如，对于农村工作、教育工作，党的文件使用的是“全面领导”。《中国共产党农村工作条例》指出：“坚持党对农村工作的全面领导，确保党在农村工作中总揽全局、协调各方，保证农村改革发展沿着正确的方向前进。”2018年习近平总书记在年全国教育大会上强调“全面加强党对教育工作的领导”，“坚持党对教育事业的全面领导”。<sup>⑤</sup>“全面领导”是指党中央统一制定大政方针、统一谋划战略方向、统一部署重大改革等。<sup>⑥</sup>对照党中央的要求，省级党委应当因地制宜地研究做好这些工作的政策举措，决策本地区本领域重大事项并抓好落实。“全面领导”对地方各级而言，就是要求地方党委坚持和加强党中央的全面领导，全面推进党的组织、党的工作在这些工作中的全覆盖，<sup>⑦</sup>使党的领导覆盖到这项工作的全过程。

再比如，在外交、网信等工作中坚持党的“集中统一领导”。2018年习近平总书记在中央外事工作会议中指出：“党中央对外交工作实行集中统一领导。”外交是国家意志的体现，外交大权必须在党中央。<sup>⑧</sup>2018年习近平总书记在全国网络安全和信息化工作会议中指出：“加强党中央对网信工作的集中统一领导。”这两项工作布局谋划在党中央，省级党委负责这些工作在本省份的具体实施。同时，省级党委还要协调人大、政府、政协、军队有关单位、社会组织等，汇聚全社会力量齐心协力完成工作。

① 参见赵克志：《全面深入贯彻军委主席负责制，确保公安现役部队绝对忠诚绝对纯洁绝对可靠》，<http://www.mps.gov.cn/n2253534/n2253535/c5867475/content.html>，2020年8月14日。

② 参见习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，中央文献出版社2019年版，第21、82页。

③ 参见《中国共产党中央委员会工作条例》，《人民日报》2020年10月13日。

④ 参见《中国共产党地方委员会工作条例》，《人民日报》2016年1月5日。

⑤ 参见《坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人》，《人民日报》2018年9月11日。

⑥ 参见《中国共产党农村工作条例》第六条：“党中央全面领导农村工作，统一制定农村工作大政方针，统一谋划农村发展重大战略，统一部署农村重大改革。党中央定期研究农村工作，每年召开农村工作会议，根据形势任务研究部署农村工作，制定出台指导农村工作的文件。”

⑦ 参见《中国共产党农村工作条例》第八条：“省（自治区、直辖市）党委应当定期研究本地区农村工作，定期听取农村工作汇报，决策农村工作重大事项，召开农村工作会议，制定出台农村工作政策举措，抓好重点任务分工、重大项目实施、重要资源配置等工作。”

⑧ 参见《坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导 努力开创中国特色大国外交新局面》，《人民日报》2018年6月24日。

再次，针对党内某项工作，主要是“坚持”和“加强”党对某项工作的领导。如“坚持党对新闻舆论工作的领导”“加强党对统战工作的领导”等。对党内工作而言，党的领导方式主要是思想的、政治的、组织的领导。思想领导和政治领导主要通过加强思想建设、基层党组织建设以及党员教育实现。比如，统战工作是党内的重点工作，党的领导方式主要体现为政治上的领导，即政治原则、政治方向和重大方针政策的领导。对于省级党委而言，应特别注重开展统战工作的特殊性。统战工作的主要工作对象是党外代表性人士，具有专业素质高、社会联系广、社会影响大、参政议政能力强等特点。加强和改善省级党委对统一战线的领导，主要通过党组织和党员的政治坚定性，党员的率先示范和带动，在真诚耐心细致的引导中传播党的主张，使党外人士自愿接受党的主张，从而广泛凝心聚力。<sup>①</sup>

#### （四）规范省级党委领导机制运行

习近平总书记在深化党和国家机构改革总结会议上强调，深化党和国家机构改革是对党和国家组织结构和管理体制的一次系统性、整体性重构。借助机构改革契机，省级党委领导重大工作机制的实践已经全面展开，通过统筹优化地方机构设置和职能配置，构建起从中央到地方运行顺畅的工作体系。

首先，用好党中央赋予的自主权。在党内法规制定过程中，需要区别不同层级（省、市、县三个层级）、不同地区（发达地区和欠发达地区、城市和农村地区、革命老区、民族地区、边疆地区、乡村振兴重点帮扶地区等）的党组织领导重大工作机制的构成、功能和相互联系，因地制宜地推动地方层面的改革。在改革过程中，将督促机构改革措施落实、跟踪机构改革运行状况、评估机构改革实施效果作为检验党的全面领导是否取得实效的举措，将机构改革落实情况作为党委主要负责人履行政治责任和党建述职的内容，将机构改革的制度红利转化为党组织的有效运行。

其次，把党的领导实践经验体现到制度建设的全过程。党的十八大以来，党中央高度重视党的政治建设和党内法规制度建设。省级党委领导重大工作，需要以科学严密、相互协调的党内法规为保障，把党中央的顶层设计（如制定规范省级党委权力运行方面的党内法规，制定、修订涉及省级党委的党内法规）和地方党委的实践探索（如《中国共产党地方委员会工作条例》实施细则、党委决策议事协调机构工作规则等）有机结合起来，及时把党的领导的成功经验总结提炼为地方党内法规。同时，发挥党内监督和群众监督作用，综合运用督查、教育、激励、惩处、容错纠错等方式提高党内法规制度执行力，确保相关制度得到有效落实。

再次，推动省级党委领导机制的顺畅运行。地方党委是贯彻落实党中央决策部署的“中间段”。坚持和完善省级党委领导重大工作机制，有助于省级党委提高自身履职水平，有助于省级党委督促市级党委、县级党委履行相关职责，有助于教育、管理和监督省域党组织、党员，特别是党员干部真正发挥积极作用，更好地实现党中央意图，改变党建与业务“两张皮”状况，解决“党的领导弱化、党的建设缺失、管党治党宽松软”问题。同时，通过运用制度管人，防止和避免一言堂、不作为、少数人说了算等权力异化现象，用领导体制的规范运行压缩权力异化空间，把领导体制的集成优势转化为地方经济社会发展的效能。这是省级党委领导重大工作、发挥战斗堡垒作用的组织保证，也是省级党委为政一方的政治职责。

（责任编辑：任玥）

<sup>①</sup> 中共中央统一战线工作部、中共中央文献研究室编：《新时期统一战线文献选编（续编）》，中共中央党校出版社1997年版，第405页。

## A Research on Improving the Leadership Mechanism of Provincial—Level Party Committees for Major Tasks

*Zhang Bo Guo Yue*

**Abstract:** As an integral part of the CPC's organizational system, provincial-level party committees play a key role in implementing the Party's leadership institutional system and work mechanism and remain critical to achieving the Party's overall leadership and accomplishing its historic mission. For major tasks of different kinds, the provincial-level party committee adopts different leadership mechanisms, including the committee itself exerting leadership over major tasks, leadership through department party groups (committees), bodies for decision-making, deliberation and coordination and field agencies, and leadership through other systems and institutions with regional and industrial characteristics. To improve the leadership mechanism of provincial-level party committees for major tasks in the new era, we need to analyze the problems of the committees in institutional structuring and functions, optimize the organizational framework and institutional arrangement of the committees' leadership over major tasks, and uphold and improve the CPC's leadership in practice.

**Keywords:** provincial-level party committee; leadership mechanism; major tasks