

第三节 归口管理制度与领导小组制度

归口管理制度与领导小组制度是中国特有的政治制度，是中国共产党为实现其领导创制的，符合中国实际情况的重要制度形式，构成了中国政治制度的重要板块。

一、归口管理制度

归口管理制度是中国政治特有的现象。

“归”有“归属”“专任”的含义。

“口”是指领域、范畴、系统，即中国政治体系中的相关领域与系统。

（一）归口管理的含义

归口管理指的是按照管理对象的属性和类别的不同进行分类和分工管理。

当代中国政治制度中的归口管理制度，是以党的中央和地方领导机关的某个直属部门为主导，整合部分政府机构，建构一个局部性的复合体的领导机制与工作制度。

例如负责涉及党和国家外事工作的部门如外交部、中共中央对外联络部、国家安全部、商务部、国家国际发展合作署、新华社等部门的人事干部与具体行政事务，都要在中共中央外事工作委员会及其办公室（与国务院外事办公室合署办公）的领导下开展，统称为“外事口”。

（二）归口管理制度的历史发展

归口管理制度是中国共产党在革命战争年代实行的分工领导制度的发展。

1953年，中共中央对政务院工作进行分类，列出计划、政法、财经、文教、外交和其他六大类，依照党的分工领导原则，分别由书记处成员或政治局委员或中央其他高层领导主管并直接对中央书记处负责。

1958年，中共中央发出《关于成立财经、政治、外事、科学、文教小组的通知》，这一决定标志着党对政府权力的高度控制，归口管理制度正式形成。

归口管理制度在“文化大革命”期间被严重破坏。

1978年党的十一届三中全会后，归口管理制度得以恢复，其显著变化表现在党的组织结构开始从设置对口机构直接进行经济社会事务管理的模式转向对政治、组织、宣传等方面的宏观管理模式。

（三）归口管理制度的性质和功能

归口管理制度是中国共产党实施对国家事务的全面领导的重要制度。从结构上说，归口管理是对政府体系的重组，是中国政治中实际运行着的政府体系。通过各“口”，不仅实现了党对干部群体的领导和管理，也完成了党对具体行政事务的领导和管理，是一种极具中国特色的、党通过党内职能部门对国家和社会事务实行有效控制和管理的制度。

幻灯片 122

归口管理是与常委分工负责制相衔接的。一般情况下，中共中央政治局常委是各个“口”或者重要“口”在中央层面的主要负责人，政治局委员或者书记处书记也可以担任其他口的负责人。归口管理本质上是一种授权管理，执掌国家政权的党按照国家事务内容的不同进行分工形成的事实上的分权，同时又在各系统内实现了权力的集中，因而是分权和集权的统一，避免了多头管理和各自为政。

二、领导小组制度

（一）领导小组的含义

领导小组是针对政治社会管理中某项特定工作设立的，发挥着决策、议事、协调等功能的工作机构和机制的总称，包括各级各类领导小组、协调小组、工作小组、委员会、指挥部等。它虽未有正式制度框架，却广泛存在于党和国家政治运作过程。

（二）中央领导小组的历史发展

1958年6月，中共中央发出《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、科学和文教等5个小组，并强调这5个“中央工作小组”直属中央政治局和书记处，向他们直接报告。这是第一次正式和全面地提出在中共中央层面设立专门性的工作小组。

“文化大革命”期间，“中央领导小组”的运作基本处于停滞状态，很多领导小组被撤销。

2018年，新一轮的党和国家机构改革过程中，中央领导小组变化较大，如组建了国家全面依法治国委员会，办公室设在司法部；组建中央审计委员会，办公室设在审计署。此轮调整中，一些中央领导小组从“小组”变更为“委员会”。

（三）领导小组的性质与功能

中央领导小组是中国共产党实现对国家和社会全面领导的方式之一，是党和国家领导人与负责形成信息并执行政策的主要机构之间的桥梁。

领导小组的主要功能是：谋划决策、指导工作、上传下达，即为党中央和各级党委在涉及该领域的重要问题的决策上提供服务，为党的重要决策和决定国家生活中的重大事项做准备，收集和交换信息，协调党和政府的重要工作和重大行动。

第四节 中国共产党的主要工作机关和制度

中国共产党的主要工作机关，是在党的领导下处理党和国家具体工作事务的载体。中国共产党的主要工作部门包括组织部、宣传部、统一战线工作部、政法委员会以及其他直属机构和办事部门。

一、组织部

组织部是中国共产党主管人事、党建方面工作的综合职能部门，是各级党委在党的组织工作方面的助手和参谋，也是各级党委按照干部管理权限和管理范围开展具体工作的机构。

（一）组织部的历史发展

1925年，党的四大决定中央设立组织部，总揽全国的党务工作。

2018年3月，新一轮的党和国家机构改革中，将中央机构编制委员会办公室归口到中央组织部，撤销国家公务员局，并入中央组织部，使其在组织人事工作中的权力更加集中和统合起来。

（二）组织部的机构设置

中央和县级以上地方党委均设置组织部。

中共中央组织部简称中组部，是中共中央重要工作部门之一。

县级以上各级党委均设置组织部门，厅局级干部的管理权归地方党委。中共中央组织部只负责管理省部级干部。各级党委组织部在同级党委的直接领导下进行工作。

（三）组织部的主要职能

- ①在党的基层组织建设方面进行指导、组织、管理；
- ②领导班子和干部队伍建设的宏观管理；
- ③全国人才工作和人才队伍建设宏观管理、政策法规研究制定；
- ④全国干部教育培训工作的规划指导与协调、检查；干部监督、老干部工作；
- ⑤公务员录用调配、考核奖励、培训和工资福利等事务；以及协调组织系统各部门之间的关系；
- ⑥完成党中央交办的其他任务等。

二、宣传部

宣传部是中国共产党主管意识形态方面工作的综合职能部门。各级党委的宣传部是“宣传口”的核心机构，统领协调各宣传文化部门的关系与工作。

（一）宣传部的历史发展

1924 年，中央正式决定分设宣传、组织、工农等部。

1940 年，宣传委员会改称宣传部。

2018 年，国家新闻出版广电总局的新闻出版管理职责和电影管理职责划入中央宣传部，强化了宣传部对新闻舆论工作的集中统一领导。

（二）宣传部的机构设置

中央和县级以上地方党委均设置宣传部。

中共中央宣传部，简称中宣部，是中共中央主管意识形态方面工作的综合职能部门，是中共中央直属机构。内设机构包括研究室、理论局、宣传教育局、新闻出版局、文艺局等。

在地方，各级党委均设宣传部，受上级宣传部和同级党委的双重领导。

（三）宣传部的主要职能

- ①指导全国马克思主义理论研究、学习与宣传工作；
- ②引导社会舆论，指导、协调中央各新闻单位的工作；
- ③规划和部署全局性的思想政治工作任务，会同有关部门研究和改进群众思想教育工作；
- ④提出宣传思想文化事业发展的指导方针，指导宣传文化系统制定政策、法规；
- ⑤按照党中央的统一工作部署，协调宣传文化系统各部门之间的关系；
- ⑥完成党中央交办的其他任务等。

三、统一战线工作部

统一战线工作部简称统战部，是中国共产党主管统一战线的职能部门，是党在统战工作中的参谋和助手。

（一）统战部的发展历史

1937 年，中共中央政治局会议决定组织中共代表团驻国民党统治区，专门负责与国民党的联系和谈判工作，这是最早的统战工作性质的机构。

1950 年，第一次全国统战工作会议召开，确立了中华人民共和国成立初期统战工作的方针任务和基本政策。

2018 年，党和国家机构改革中将国家宗教事务局与国务院侨务办公室并入中央统战部，对外保留国家宗教事务局与国务院侨务办公室牌子。

（二）统战部的机构设置

中央和县级以上地方党委设置统战部。

中共中央统战部是党中央主管统一战线工作的职能部门。内设政策理论研究室、党派工作局、民族宗教工作局、港澳台海外联络局、无党派党外知识分子工作局等 13 个局级机构以及中国和平统一促进会办公室等事业单位。

省级党委统战部部长一般由同级省委常委担任，市、县两级党委统战部部长由同级省委常委担任或者兼任。

（三）统战部的主要职能

统战部的主要职能即“了解情况，掌握政策，调整关系，安排人事，增进共识，加强团结”，具体包括：

- ①调查研究统一战线的理论和重大的方针政策，组织贯彻执行中共中央关于统一战线的方针、政策；
- ②联系各民主党派和无党派代表人士；
- ③研究、贯彻党领导的多党合作和政治协商制度及对民主党派的方针、政策；
- ④调查研究、协调检查有关民族和宗教工作的重大方针政策问题；
- ⑤开展以祖国统一为重点的海外统战工作；
- ⑥联系全国工商联，联系港、澳、台及海外工商社团和代表人士；
- ⑦调查研究党外知识分子的情况等。

四、政法委员会

政法委员会简称政法委，是中国共产党领导和管理政法工作的职能部门，对巩固党的领导、统筹政法工作发挥着重要作用。

（一）政法委的历史发展

1980年，中共中央发出《关于成立中央政法委员会的通知》，决定设立中央政法委。同时，各地也成立了政法委。

（二）政法委的机构设置

中央和县级以上地方党委设置政法委。

中共中央政法委简称中央政法委，主要负责人为中央政法委书记，其职能配置、内设机构和人员编制方案由党中央审批确定。

各级地方党委政法委的职能配置、内设机构和人员编制规定，由同级党委按照中央精神以及上一级党委要求，结合本地实际审批确定。

（三）政法委的主要职能

①指导督促政法各部门贯彻执行党的路线、方针、政策和上级的指示及同级党委、政府的工作部署，统一政法各部门的思想和行动；

②调查研究政法领域重大实践和理论问题，协助党委决策和统筹推进政法改革等各项工作；

③指导社会治安综合治理，协调各部门落实社会治安综合治理各项措施；

④支持和监督政法各部门依法行使职权，协调政法各部门的关系；

⑤指导和推动政法机关党的建设和政法队伍建设等。

地方政法委在同级党委领导和上级政法委指导下完成指导、支持、督促政法单位在宪法法律规定的职责范围内开展工作，并完成同级党委和上级政法委交办的其他工作。