

王乃波◎著



基层党建工作的 新格局

(修订本)

第十届全国优秀党建读物

党建读物出版社

王乃波◎著



基层党建工作 新格局

(修订本)

第十届全国优秀党建读物

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层党建工作新格局/王乃波著. —修订本. —北京:
党建读物出版社, 2009. 1

ISBN 978-7-5099-0028-4

I. 基… II. 王… III. 中国共产党—基层组织—党的建
设—研究 IV. D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 151568 号

基层党建工作新格局

JICENG DANGJIAN GONGZUO XINGEJU

(修订本)

王乃波 著

责任编辑:郭 涛 封面设计:杨 杰

党建读物出版社出版发行

(北京市宣武区南横东街 6 号 邮编:100052 电话:010-58305795)

新华书店经销 保定市中华美凯印刷有限公司印刷

890 毫米×1240 毫米 32 开本 17 印张 423 千字

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5099-0028-4 定价:36.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-58305909)

修订本前言

党的事业蓬勃发展,基层党建与时俱进,改革、创新、发展成为时代的强音。新时期党的建设继承与摒弃,弘扬与鞭挞,坚持与反对,需要我们去思考去回答;新时期基层党建面临的新课题新考验,需要我们去探索去总结;以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程,需要我们一代又一代的共产党人去实践去奋斗。

作为一名比共和国年龄稍逊的党员干部,在见证党的辉煌与伟大的同时,近乎与党一起走过了党执政的各个重要历史时期。上山下乡“再教育”,使我熟悉了农村和农民;工厂“大熔炉”的锤炼,使我了解了企业和工人;走上三尺讲台,使我结识了学校和教师。一句话,农民的辛酸、工人的疾苦、知识分子的愿望,让我领略了人生的思想感情,夯实了工作根基。走进市级机关,从市委到政府,几乎两进两出,从宏观经济决策研究,到工业经济管理,再到主管基层党建和干部工作,使我悟出了作为领导干部,应该学什么,为谁想,如何做,怎样运筹,才能解决实际问题,受到基层欢迎,实现对上负责与对下负责的有机统一。这种基层与机关的双重经历,党政领导干部的双重角色,宏观研究与领导决策的双重实践,不仅积淀和抒写了自己的人生情感与阅历,更为不倦不悔、倾心倾力于基层党建工作,孜孜以求市场经济条件下基层党建真谛,奠定了重要的思想基础、理论基础和工作基础。

岁月给了人们一个惊喜。2005年,作为市场经济体制下基层党建理论和实践的研究探索,《基层党建工作新格局》(以下简称



《新格局》一书问世后,受到各级领导、党建专家以及广大基层党务工作者的广泛关注。习近平、贺国强等中央领导同志以及部分省市主要领导同志都对《新格局》所产生的积极影响和经验成果给予高度评价,有关党建权威部门领导、专家认为,“《新格局》运用系统的方法,以全新的视角,研究了党的建设领域一个重大而紧迫的问题,对党的基层组织建设创新发展是一大贡献”。广大基层党务工作者则称之易掌握,可操作,很管用,许多地区充分借鉴并付之实践。在第十届全国优秀党建读物评选中,《新格局》成为唯一一部获全票通过的优秀党建读物。不久,“浓缩版”的《新格局》以图文并茂形式,走进了全国组织部长学习贯彻党的十七大精神专题研究班,并被评为全国组工干部培训优秀推荐课程。

褒奖、鼓励、期望,如同一份份沉甸甸的责任,让自己感到肩负着一种使命:更需要以对党的忠诚和党的事业高度负责的精神,不懈地探索、创新、求真,在实践的基础上不断完善和深化基层党建工作新格局理论,建立起更科学更完善更系统的基层党建理论体系,最终使之成为一部具有较强理论参考和实践指导意义的基层党建专业教程,为大批有志从事基层党建工作的党务工作者所学习借鉴,这也是本人尚未了却,目前正在认真去做,并继续为之积极努力的一种心愿。

科学理论是概括科学发现的认识成果的系统学说,是科学发现过程的归宿,是构成整个科学知识体系的主干。它的基本特征是系统性、逻辑性和它与各种实践形式的一致性,在科学认识和社会实践活动中具有科学解释、科学预测、科学方法和科学实践的功能。以三大传统党建领域和三大新兴党建领域为目标模式的基层党建工作新格局理论,正是这样在融合渗透文理知识的文化基础,综合运用演绎与归纳的辩证思维方式,主观认知客观规律的分析与判断过程中形成和发展的。

基层党的建设作为党的建设的一部分,既遵循着党的建设一

般规律性,又有自身运行的特殊规律性,实践中仅仅靠党的建设一般性原理指导它是不够的,也是难以奏效的,必须把它作为相对独立的系统去深入研究它的特殊规律,并以此指导实践。作为这一设想的有效尝试,《新格局》从它的“胚胎”孕育到成长成熟,从创立构建到完善深化,始终与经济体制改革和社会结构调整紧密联系,始终与党的建设新的伟大工程的创新发展水乳交融,它遵循着求知的轨迹,已知的越多,对未知的探索就越迫切。实践证明,基层党建新格局不是一个口号,不是一个观点,不是一个典型经验,而是新时期基层党建工作客观规律的现实反映。正因如此,需要更深入地认识,准确地把握,科学地总结。在这个过程中,许多热心读者和党务工作者都对创新和发展基层党建工作新格局提出了很好的意见和建议,以不同的形式表达了真诚的期望。这次修订《新格局》,较第一版的时间又过了三载春秋,实践又丰富了许多内容,理论的总结也得以进一步丰富和完善,相信读者见到它时会有新的感受、新的收获,也算是对广大读者内心期待的一种回应和报答吧!

作者

2008年10月

前 言

近年来,随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,我国经济社会生活发生了深刻变化,社会经济成分、组织形式、利益关系和分配方式日益多样化,使得经济组织、社会组织和群众自治组织也发生了重大变化,但与之相适应的社区、新经济组织、新社会组织等新兴领域中党的基层组织体系建设尚未及时跟进和完善,使基层党建工作不能有效地开展。而在农村、国有集体企业和机关事业单位等传统领域,党的基层组织建设也遇到了许多新情况新问题。

适应基层党建工作发生的深刻变化,我们从解决新时期基层党建工作中存在的党员与党组织相“分离”、党组织与应由其领导的其他各种组织相“脱节”这两个基本问题入手,深化对新形势下基层党建工作规律性的认识,积极进行工作创新,科学构建起基层党建工作新格局。所谓“新格局”,是相对于计划经济体制下传统的基层党建工作格局而言的。具体地说,就是在“面”上,随着城镇化进程的加快、城市管理重心下移和“单位人”变成“社会人”,党的基层组织建设由农村延伸到城市社区;在“线”上,随着所有制结构的调整,党的基层组织建设由国有集体企业延伸到三资企业、私营企业和个体工商户等新经济组织;在“块”上,随着经济体制改革深化和机关事业单位职能的转换,党的基层组织建设由机关事业单位延伸到社会团体、中介组织和民办非企业单位等新社会组织。由此构成了政治功能定位清晰、党员管理规范、组织体



系完善、目标任务明确、党建责任主体到位的基层党建工作新格局。从工作实践和各地反响看,基层党建工作新格局的构建,有利于从宏观上谋划基层党建工作总体思路,有效解决新时期基层党建工作的基础性工程和系统性工程建设问题,使三大传统领域基层党建工作和三大新兴领域基层党建工作互相促进、协调发展,基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力明显增强,党员的先锋模范作用得到切实发挥,为改革开放和社会主义现代化建设提供了坚强的组织保证。

基层党建工作新格局是在实践探索的基础上,对基层党建工作规律的认识和把握,对基层党组织和广大党务工作者实践经验的提炼与总结。《基层党建工作新格局》一书,依据社会经济制度改革和社会结构变化,着眼于巩固党的执政基础和提高执政能力,力求从理论与实践、内涵与外延、体制与政策、规律与作用等方面对“新格局”作出详细论述。希望能对各级党组织、党务工作者和从事党建理论研究、教育教学人员开展工作提供借鉴和指导,以进一步探索基层党建工作规律,推动基层党建工作创新发展,为推进新时期党的建设新的伟大工程,构建社会主义和谐社会作出新贡献。

作者

2005年8月

目 录

第一章 基层党建工作新格局总论	1
第一节 两个基本问题:新时期基层党建工作的 严峻考验.....	1
第二节 转型阶段:基层党建工作格局发生历史性 变化	10
第三节 科学界定:基层党建工作新格局的形成 条件	16
第四节 党员归位:科学构建基层党建工作新格局 的突破口	25
第五节 地位作用:科学构建基层党建工作新格局 的实践意义	32
第六节 体制机制:科学构建基层党建工作新格局 的困扰	43
第七节 与时俱进:深化和完善基层党建工作 新格局	61
第八节 深度思考:探索和把握基层党建工作规律	75
第二章 基层党建工作新格局的新兴领域	88
社区党建工作	88
第一节 社区党建工作是基层党建的新兴领域	89
第二节 打牢社区党建工作基础	99
第三节 社区党建工作的实践创新	115



第四节 加强社区党建工作理论探索	134
新经济组织党建工作	141
第五节 新经济组织党建工作的地位作用	142
第六节 新经济组织党建工作的基本要求	150
第七节 新经济组织党建工作的实践创新	159
新社会组织党建工作	170
第八节 新社会组织党建工作面临的形势及挑战	170
第九节 新社会组织党建工作的探索创新	184
第十节 民办高校党建工作	196
第三章 基层党建工作新格局的传统领域	203
农村党建工作	203
第一节 农村党员队伍“老化”问题	205
第二节 创新农村基层党建体制	212
第三节 夯实农村党建工作基础	219
第四节 建立健全农村基层党组织运行机制	235
国有集体企业党建工作	244
第五节 国有企业党建工作现状及任务	245
第六节 国有改制企业党建属地化管理	259
第七节 以改革精神推进国有企业党建创新	268
第八节 探索多元投资主体企业的党建工作	282
机关事业单位党建工作	288
第九节 以科学发展观指导机关党建工作	288
第十节 加强机关党支部建设	301
第十一节 全面加强高等院校党建工作	305
第四章 基层党建工作新格局的党员主体地位	316
第一节 党员队伍现状	316
第二节 做好新形势下发展党员工作	329
第三节 保持共产党员先进性	335

第四节 基层党组织领导班子和干部队伍建设	346
第五章 基层党建工作新格局的体制设计	352
第一节 市场经济组织建立党组织的“体制论争”	352
第二节 基层党建工作新格局的实践基础	359
第三节 基层党建工作新格局的行动向导	364
第四节 基层党建工作新格局的基本内涵	369
第五节 基层党建工作新格局的管理体制	375
第六章 基层党建工作新格局的政策措施	381
第一节 基层党建工作新格局的综合政策措施	381
第二节 三大新兴领域的政策措施	399
第三节 三大传统领域的政策措施	436
第四节 党员队伍建设的政策措施	473
附录 1 基层党建工作新格局引起普遍关注	480
附录 2 基层党建工作新格局教学案例	485
第一节 基层党建工作新格局的基本方针	485
第二节 基层党建工作新格局的组织结构	491
第三节 基层党建工作新格局的政治功能	499
第四节 基层党建工作新格局的党员作用	507
第五节 基层党建工作新格局的保障条件	513
第六节 基层党建工作新格局的基本经验	522

第一章 基层党建工作新格局 总论

第一节 两个基本问题:新时期基层党建工作的 严峻考验

党的十七大报告指出:“我们党已经成立八十六年,在全国执政五十八年,拥有七千多万党员,党的自身建设任务比任何时候都更为繁重。党领导的改革开放既给党注入巨大活力,也使党面临许多前所未有的新课题新考验。”这为我们正确认识和把握基层党组织建设所处的历史方位,正确认识和评价基层党组织建设存在的问题,着力解决“一些基层党组织软弱涣散”问题,以改革创新的精神全面推进党的建设新的伟大工程,提供了理论依据。从近些年的工作实际看,基层党组织建设遇到的新情况新矛盾,主要表现在“不适应”、“不符合”。所谓“不适应”,就是一些党的基层党组织软弱涣散,党员不能充分发挥先锋模范作用等,一些基层党组织的领导班子和领导干部思想理论水平不高、依法执政能力不强、解决复杂矛盾本领不大。所谓“不符合”,就是一些党员和基层干部事业心和责任感不强、思想作风不端正、工作作风不扎实,脱离群众,甚至以权谋私、贪污腐化等。综合表现在:基层党建体制机制与市场经济不相适应,新时期基层党建工作新秩序没有建立起



来。基层党建工作中存在的这些“不适应”、“不符合”现象,有多方面的原因。其中,很重要的原因就是,党员和党组织相“分离”,党组织与应由其领导的其他各种组织相“脱节”。这是当前影响和制约基层党建工作的“两个基本问题”,也是基层党建工作亟待解决的新课题。

一、两个基本问题的含义

基层党建工作的“两个基本问题”,概括起来就是:党员与党组织相“分离”;党组织与应由其领导的其他组织相“脱节”。这主要是指:一是在经济结构调整和体制转换过程中,大量的机关和企业事业单位分流、失业和退休职工党员以及城乡流动党员离开原来的党组织,又没有新的党组织来承接,出现了“隐性党员”,他们游离于党组织管理之外,与党组织相“分离”,这在党的基层组织史上是前所未有的。二是随着社会主义市场经济体制的建立和完善,各种经济、社会以及群众自治组织等基层组织重新“洗牌”,同时也出现了许多新兴组织,形成了与市场经济体制相适应的基层组织架构,而基层党组织则没有及时重新“洗牌”,形成新的基层党组织架构,从而造成基层党组织与应由其领导的其他基层组织相“脱节”。

两个基本问题在新时期基层党建实践中,带有普遍性。就其外在表现而言,在不同时期带有阶段性和反复性。在革命时期和计划经济体制下,党员与党组织、党组织与所领导的其他组织联系是紧密的,“分离”和“脱节”问题虽然在局部有间歇发生,但总体上是适应的。在改革开放和市场经济体制下,特别在体制转换和社会转型的过程中,“分离”和“脱节”表现的比较明显,呈现反复出现甚至不断加剧的特性。

二、两个基本问题的成因

在党的建设中,两个基本问题来自最基层,处在各种组织的最低端和各项工作最末梢。但是,它的形成却根源于国家经济社会的变革。

1. 经济制度变革和社会结构调整,是两个基本问题形成的本源。从客观上看,市场经济体制的确立,使我国进入社会转型期,经济和社会结构发生深刻重大变革,社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化,打破了原来社会领导高度组织化的管理体制和组织架构,直接引发了党员与党组织关系、党组织与应由其领导的其他组织关系的新变化。具体表现就是党员与党组织相“分离”;党组织与应由其领导的其他组织相“脱节”。从形成机理上分析,“分离”主要是随着传统的政治功能、经济功能和社会功能“三位一体”的单位组织模式的弱化和消亡,原来高度行政化的社会管理体制发生重大变化,从传统领域衍生出新兴领域,各种新的经济和社会组织大量涌现,而党组织对党员的管理没有形成与之相配套的新的体制、机制等。“脱节”主要是对新兴领域党组织所形成的历史必然,新兴领域党组织与传统领域党组织的内在联系与相互作用,新兴领域党组织自身规律特点与角色定位等问题缺乏科学认识,因而就不可能建立起科学、有效的党的基层组织体系。特别是实践中片面地把基层党建等同于自身建设,割裂党的建设与各项事业的领导关系,体现不出建立党组织的目的和党组织的核心地位,致使不能贴近经济、社会和行政业务工作而有效开展党建工作。

2. 破解两个基本问题存在理论障碍。长期以来,理论界形成一种观点,认为伴随改革开放而形成的一些经济、社会组织等新兴组织,都是体制外的组织,只要它们守法经营、照章纳税、安排就业就可以了。因而,不需要像机关和国有企事业单位那样建立起纵



横交错、具有隶属关系的基层党组织体系,党的基层组织不仅可以不建在系统内,甚至可以不建在单位内,管理时只需要平行的柔性指导就行了。由于很多新兴领域不能及时建立起相对独立完善的党组织体系,即使建立起党组织又不知道谁是其党建责任主体,从而造成基层党组织建设长期处于混乱状态,“分离”和“脱节”现象日益加剧。现在重新审视这个理论观点,不难看出它的理论缺陷。因为用计划经济体制衡量,新经济组织和新社会组织是排斥在体制外的。但是,改革开放30年,在很多领域,市场经济体制已经完全取代了计划经济体制,就应该以市场经济体制作为衡量体制内外的参照系。当“一大二公”的基本经济制度和对应的计划经济体制,被以公有制为基础、多种经济成分并存的基本经济制度和对应的市场经济体制取代后,新经济组织则是企业制度范畴,成为市场经济体制的重要组成部分,而新社会组织则是市场体系范畴,成为市场经济体制的另一个重要部分。如此看来,再以计划经济体制作为衡量标准,排斥新经济组织和新社会组织的党建工作,使新兴领域长期处于党的建设的“空白点”,是极端错误的。

3. 解决两个基本问题尚缺乏对基层党建系统的规律性认识。市场经济的产生和发展是历史的必然,也是社会发展规律的反映。作为与其相伴相随的基层党建工作两个基本问题,除了它的客观性必然性外,还反映了基层党建的客观规律。既然市场体制取代计划经济体制后,计划经济体制下的基层组织重新“洗牌”,形成新的基层组织架构,那么,基层党组织也必须重新“洗牌”,形成与市场经济体制下的基层组织架构相匹配的基层党组织架构,与此相随,两个基本问题便可得到有效解决。但实践中,很多地区党组织还没有认识和把握这个规律,因而就不可能从根本上解决问题。

三、两个基本问题的影响

中国共产党作为由众多党员按照民主集中制原则组成的先进

政治组织,作为由党的中央组织、地方组织、基层组织构成的严密统一体,不论何时何地遇到何种情况,都要根据不同的任务要求,一方面,不断推进党的基层组织和党员队伍建设,使每名党员都纳入一个具体的党组织,以保证与党组织保持紧密联系,在其归属的党组织内有效参加党组织活动,发挥积极作用,促进党的自身建设;另一方面,每个党组织都要紧密贴近各种基层组织而科学设置于所要领导的其他各种行政组织、经济组织、社会组织和群众组织之中,使党组织和其他各种组织做到紧密贴近,以保证这些组织在党组织领导下,有效开展工作,使党的执政能力建设不断得到加强。这是党的先进性建设必须持之以恒的重要战略任务,也是实现党的领导和执政的成功经验和政治优势。但是,在计划经济向市场经济的转型时期,相当一部分党员游离于党组织管理之外,出现了党组织与党员相“分离”的状况;相当一部分基层党组织的设置与应该隶属于其领导的各种组织不贴近而造成“脱节”,这已成为带有普遍性的问题。从大连来看,大量纳入社会化管理的退休职工党员、下岗失业职工党员、外来务工经商党员等各类“隐性党员”,在高峰时期达到党员总数的16.7%。另据了解,全国的“隐性党员”比例也比较高。

党的基层组织在改革开放后的很长一段时期内,在新兴领域特别是新经济组织、新社会组织中,几乎是空白,即使建立了党的组织也是零星分布,游离于行政组织、经济组织、社会组织之外,党的工作也仅局限于自身建设和管理。原来的传统领域,也需要根据形势变化的要求,适时调整党组织设置,使党组织与其他组织紧密结合。必须看到,如果“分离”、“脱节”问题不能有效解决,党的基层组织体系将日渐削弱,甚至瓦解,党对全社会和基层就失去了掌控基础和条件,而且这种状况随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,有进一步加剧的趋势,对基层党建工作的影响和制约、对党的领导所形成的挑战和考验将进一步显现,归纳起来就



是损害和削弱了“三个基础”。

1. 损害和削弱了党的自身建设的组织基础。这是由“分离”造成的。基层党组织是党的各级组织的基础,是党的自身建设的基础。党员是基层党组织的主体,二者构成了党的各种组织和各项工作的基础。党员游离于党组织管理之外而与之相“分离”,不仅使正常的党员教育管理、作用发挥和民主集中制原则无法落实,而且直接导致基层党组织建设失去党员依托,使基层党组织的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和反腐倡廉建设失去本体依附而无法实现,党的先进性建设也就无法实现。新时期党的基层组织自身建设存在一系列问题,诸如,部分基层组织的思想教育工作不力,党员对党的路线方针政策理解得不深不透,对党的基本理论知之不多;一些党员的党性意识淡薄,理想信念动摇,组织纪律性差;“三会一课”制度不能有效坚持,党内的民主监督和民主决策作用发挥不力;党组织和党员在基层单位和群众中的威信不高,形象树立不起来等。尽管有多方面的影响因素,但“分离”是重要的根源。由于相当一部分党组织不知道党员去向,党员找不到党组织,不知道到哪里过组织生活、参加党的活动,致使党的政治资源流失,党员管理教育混乱,随之出现上述一系列的不良表现。如果任由这种状况持续下去,党的基层组织将逐渐萎缩,党的中央组织和地方组织的各项建设将无法体现和落实在基层,最终将丧失党的建设的根基。

2. 损害和削弱了党的执政能力建设的机制基础。这是“脱节”造成的。党的执政能力是中央党组织、地方党组织和基层党组织执政能力的综合体现。在基层,党组织和其他组织只有紧紧贴近,科学而有效地建立起相互依存的组织体系和工作机制,才能保证执政能力的实现。如果党组织与应由其领导的其他组织相“脱节”,党的基层组织体系不能科学有效地建立和完善,不仅使党的整体建设无法有效展开,而且党对全社会各种组织和各项工