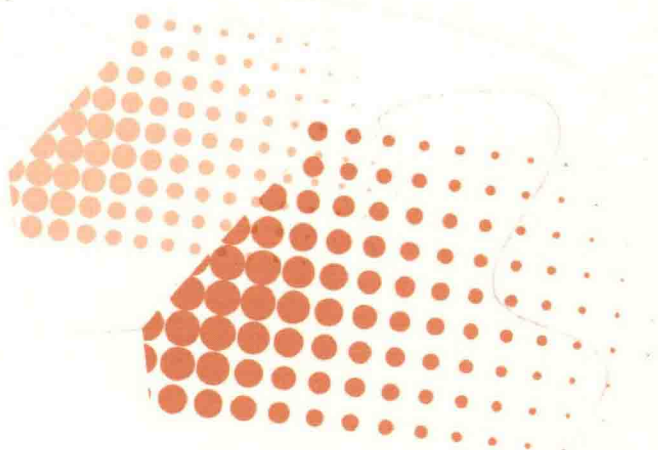


■ JIGUAN FUWUXING DANGZUZHI JIANSHE YANJIU

机关服务型 党组织建设研究

刘振环 王成善 田仲勋 著

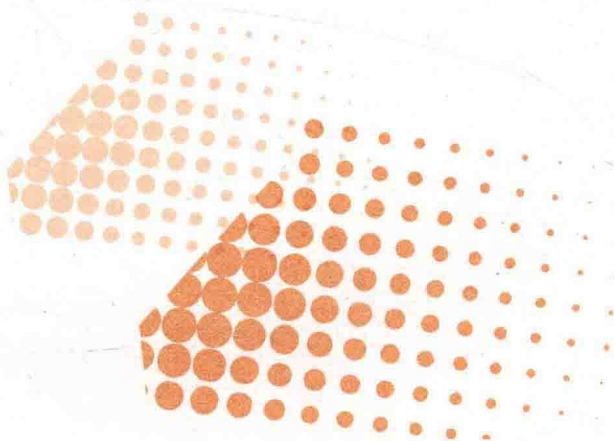


人民出版社

■ JIGUAN FUWUXING DANGZUZHI JIANSHE YANJIU

机关服务型 党组织建设研究

刘振环 王成善 田仲勋 著



人民出版社

责任编辑:安新文

装帧设计:徐 晖

责任校对:张红霞

图书在版编目(CIP)数据

机关服务型党组织建设研究/刘振环,王成善,田仲勋 著. —北京:
人民出版社,2017.3

ISBN 978-7-01-017061-9

I. ①机… II. ①刘…②王…③田… III. ①中国共产党-组织建设-
研究 IV. ①D262

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 308880 号

机关服务型党组织建设研究

JIGUAN FUWUXING DANGZUZHI JIANSHE YANJIU

刘振环 王成善 田仲勋 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.5

字数:310 千字

ISBN 978-7-01-017061-9 定价:35.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

作者简介

刘振环，北京师范大学珠海分校政治与公民教育学院院长，博士、教授，北京师范大学硕士研究生导师，学校首批教学名师。珠海市社会创新专家咨询委员会专家委员，广东省伦理学会常务理事，珠海城市发展学会会长，广东城市现代化研究所所长，珠海市精神文明建设研究基地负责人。主持《私有制的效率：马克思与科斯、诺斯的比较》、《唐家湾历史人物与珠海区域文化价值研究》等省社科课题5项，在国家核心期刊发表学术论文30多篇，出版学术专著、主编教材多部。

王成善，北京师范大学珠海分校政治与公民教育学院副教授、博士。

田仲勋，北京师范大学珠海分校政治与公民教育学院副教授、博士。

内容简介

机关党组织是中国共产党在党和国家机关中的基层组织。本书通过对珠海市地方党政机关中的党组织建设情况进行深入的调查分析,揭示了机关服务型党组织建设的现状、面临的困境,在此基础上尝试性提出了解决机关服务型党组织建设问题的一系列体制机制的创新构想,并将机制创新、服务载体创新和队伍建设创新作为目前机关服务型党组织建设的有效途径。本书突出了机关党组织的功能配置、机关党内民主和机关党组织“服务中心,协助监督”的基本作用的实现方式。

责任编辑:安新文
装帧设计:徐 晖

前 言

改革开放以来，党的执政角色定位逐渐发生转变，国家的经济、政治和社会管理体制也开始了重大的变迁，这种制度变迁给机关党组织的权力配置、制度体系和运行模式带来了巨大的影响。社会文化环境和价值观的内涵也在发生着深刻的变化。进一步深化改革所面临的国际国内压力和挑战形成了机关党组织转型的外在动力。党与政府、政府与企业、单位与社会、单位与个人关系的变化，给机关党组织建设提出了新的要求。由此，产生了新形势下机关党组织功能转换的新课题。

近年来，各级机关党组织始终围绕改革发展的基本要求，围绕党建中心任务，在简政放权、转变作风、提高效能、促进生态文明建设等方面提出了很多新举措，形成了体制内外、线上线下的综合服务格局。机关党建服务窗口、机关党组织的便民服务热线、各种形式的党员干部服务岗位等服务平台已经成为机关党员干部、普通群众参与讨论改革发展、反映党情民意的重要渠道和窗口，部分机关的慵懒作风得到了明显的改观，各级各类的行政服务中心的窗口服务和党员志愿者服务得到了社会各界的一致好评。不过，这些变化大多是工作中的创新举措和经验积累，并没有形成制度和组织模式的系统性突破，机关党的建设仍然没有出现根本性的转变。关于机关党建的研究，多数成果停留在一般的理论探讨，党建工作路线、方针、政策的阐释，以及党建工作的经验总结，缺乏理论理念分析的创

新、制度供给的体制性创新和机关党组织建设的功能配置效果的评价，研究的范式选择也较为僵化。这些问题，需要我们以系统、全面的眼光来审视机关党建。

机关服务型党组织建设的核心是服务改革发展、服务社会民生、服务机关党员群众，这是机关党组织功能转换的基本价值取向和内涵要求，也是机关党组织在发挥服务、协助、监督等功能的基本属性。机关党组织要从长期形成的旧体制中转型，突破组织功能转换中的路径依赖，任务还十分艰巨。各级机关党组织在向服务型的功能模式转化过程中，依然面临着许多困难和压力，譬如，机关党组织的政治地位边缘化、党建工作的形式化、党组织作用虚化，还有监督职能难以有效发挥，党内民主、党员权利难以得到有效保障等等。

解决这些问题，既要尊重既有的制度安排，保证党组织中心工作的开展和基本功能的运行，又要有创新突破，形成规律性的认识和系统化的功能转型，而不仅仅是简单的工作经验总结和方法上的改进。这就需要我们深入机关党组织权力配置及运作的内部机制中去寻找答案，需要我们从坚持党的领导原则和符合政党组织运作逻辑两个方面，去研究机关党组织实现功能转换的可行性制度路径。总的来看，机关党组织转型要彰显机关党组织的政治属性，强化机关党组织的服务功能，完善机关党组织的服务机制，改善机关党组织内部的政治生态，改进机关党组织服务的方式方法，加强机关党组织队伍建设等。

中国共产党的执政使命是实现国家的繁荣和人民的幸福。机关党组织要努力协助各级组织和单位完成这一历史使命，这是机关党组织最基本的政治属性，它要通过担负具体的政治责任、完成具体的政治任务来体现。具体的政治任务就是，以务实的态度和方法，解决改革发展和社会民生中存在的问题。对此，我们提出运用大数据手段建立“党情民意”监测服务机制、构建机关党组织服务社会民生的工作体系，目的在于掌握服务信息、扩展服务资源、整合社会资源。从资源的扩展整合出发，带动机关党

组织服务功能的转换，工作模式的转换，实现机关服务型党组织的转型。循着这一思路，在找准机关党组织的角色定位、理顺机关党委（组）、机关工作委员会和机关党组织关系的基础上，通过完善服务载体和服务机制，使机关党组织的建设工作寓于服务改革发展、社会民生和机关党员群众之中。

机关党组织在新形势下的功能转换，为推进党内民主发展提供了很好的契机。因为，服务功能的本质要求和基本内涵使得党组织的决策方式、具体内容和实现的程序形式都要做出相应的调整，并导向党员权利的行使和对党员干部的监督。党内民主的发展反过来又促进机关服务型党组织的建设，两者是一种共生关系。所以，切实保障党员的权利对发展机关党内民主、建设机关服务型党组织至关重要。保障党员的民主权利关键在制度，关键在落实，关键在领导。在具体操作中，按照目标责任制的管理模式，建立严格的督查考核制度，制定一套科学、公平的评估指标体系，来落实和保障党员的民主权利。

在为机关党组织向服务型转换的建章立制工作中，尤其要重视资源的整合和共享机制。应当从两个维度去建立资源整合机制，一是整合自身拥有的行政资源，二是利用信息手段整合社会民生需求。通过资源整合，让改革发展中出现的问题倒逼机关党组织创新服务功能和服务内容，推动解决改革发展、社会民生当中长期存在的突出问题，尤其需要解决的是“三不管”、政策边缘、服务盲区的问题。必要的时候可以突破原有的组织设置模式，打破行政单位体系的条块分割，按照“有利于党组织加强管理、有利于党员参加活动、有利于党员发挥作用”的原则，设立特色党支部，改变长期以来依托行政隶属关系建立党组织的传统模式，使机关党组织由单一型向多样型转变。

制度机制建设和班子队伍建设要突破原有的模式和思路。要建立以服务价值观为导向，以人文关怀为基础，以项目体验为手段的机关党员干部的教育培训模式，改变简单说教、生硬灌输、被动接受的教育模式，提升思想政治教育的有效性。畅通机关干部“上下左右”流动的渠道，激发机

关党员干部的活力。树立个人典型应避免过分拔高政治觉悟和道德水平，使普通党员群众信得过、愿意学、能够学；集体典型要叫得响、立得住、群众公认，尤其注重培育长期品牌典型，形成人人羡慕典型，人人想加入典型，全社会赞誉典型的社会氛围；坚决扭转不同程度存在的评优评先中的“泛化”“待遇化”“领导化”的倾向，把做好分内的本职工作与先进模范的突出贡献区别开来，把“模范人物”重新带回机关服务型党组织的建设中来。通过改变教育模式、激发活力、优化典型带动，实现中共中央办公厅《关于加强基层服务型党组织建设的意见》所提出的服务型领导班子和骨干队伍的建设目标。

刘振环

2015年12月

目 录

前 言	1
第一章 绪 论	1
第一节 加强机关服务型党组织建设的紧迫性	1
一、机关基层党组织建设面临的新形势	2
二、转型期的社会问题对机关基层党组织提出的高要求	5
三、社会信息化诉求多样化考验机关基层党组织	12
第二节 构建服务型马克思主义政党的意义	14
一、构建服务型政党是适应时代发展的需要	15
二、构建服务型政党是顺应群众多元化需求的需要	16
三、构建服务型政党是中国特色社会主义建设的迫切要求	18
第三节 加强服务型机关党组织建设的必要性	19
一、建设服务型执政党是党和国家事业发展的新需要	19
二、建设服务型机关党组织是巩固我党执政基础的需要	22
三、建设服务型机关党组织是“走在前头”的需要	24
四、建设服务型党组织是推进党建创新实现深化改革目标的 需要	26
第四节 研究思路和理论框架	31
一、研究的思路	32

二、研究的理论框架	33
第二章 机关服务型党组织建设的基本问题	39
第一节 机关服务型党组织的内涵和特征	39
一、服务型党组织建设是提高党的执政能力的全新设计	39
二、基层服务型党组织提出的主要依据	42
三、机关服务型党组织的基本内涵和主要特征	45
第二节 机关服务型党组织的基本要求和主要功能	47
一、机关服务型党组织建设的基本要求	48
二、机关服务型党组织的主要功能	50
第三节 机关服务型党组织的作用、任务和服务功能	53
一、机关服务型党组织的作用	53
二、机关党的建设的核心任务	57
三、机关基层党组织服务功能的确定	59
第四节 机关党组织的职能和地位	61
一、机关党组织的职能和地位	61
二、机关基层党组织地位作用	63
三、机关基层党组织工作的职能	65
第五节 历史沿革与现实困境	67
一、历史沿革	67
二、传统服务型党组织的缺陷	71
第三章 机关服务型党组织建设的原则和机制	73
第一节 机关服务型党组织建设的原则	73
一、彰显政治属性的原则	73
二、聚焦服务的原则	76
三、科学服务的原则	81

四、依法活动的原则	83
五、践行核心价值观的原则	84
六、遵循服务规律的原则	85
第二节 建设机关服务型党组织的机制	86
一、机制创新的要求	87
二、机制创新的内容	89
第四章 推进机关服务型党组织的民主建设	106
第一节 保障党员的民主权利	106
一、推进党内民主,保障党员的民主权利	106
二、以落实“四权”为关键,加强党内民主建设	112
三、优化制度设计,提高党支部的话语权	114
四、发展党内民主,落实党内制度	115
第二节 提高党员主动参与热情	118
一、尊重党员主体地位	118
二、为尊重党员提供制度保证	122
三、建立健全党内激励关怀帮扶机制,激发党员主体活力	122
第三节 完善机关党组织的监督机制	124
一、要培育监督主体和客体的政治热情	124
二、完善党内监督程序,落实好监督制度	125
三、创新监督机制	127
第五章 机关服务型党组织建设的服务载体	130
第一节 完善服务载体是解决“桥和船”	130
一、完善服务载体和机制是强化机关党组织服务功能的抓手	130

二、服务载体的种类	132
三、转变理念 强化服务	135
第二节 围绕中心搭平台,创新服务载体	136
一、抓关键,强化服务理念,解决“想干事”的问题	137
二、推动党建与中心工作融合	138
三、切实改进服务方式、规范服务行为	141
四、坚持问题导向,找准基层服务型党组织建设的 突破口	143
五、基层服务型党组织建设的路径	147
第三节 创先争优与服务型党组织建设紧密结合	150
一、创先争优与服务型党组织建设紧密结合的重要性与 必要性	150
二、创先争优与服务型党组织建设	152
三、以创先争优为抓手,推进服务型党组织建设	153
四、以服务型党组织建设为基础,扎实开展创先争优 活动	154
五、实现创先争优与服务型党组织建设的有机统一	155
第六章 机关服务型党组织队伍建设	158
第一节 培训过硬的骨干队伍	158
一、着眼于提高素质,探索党员教育培训的新举措	158
二、着眼于增强活力,畅通干部“上下左右”的渠道	160
三、着眼于转变作风,突出建设监督管理机制	161
四、着眼于提高服务水平,优化党务干部队伍	163
第二节 充分发挥机关党组织在建设队伍中的职能作用	164
一、建设服务型基层党组织和服务型党员队伍,是建设 马克思主义服务型政党的基础工程	165

二、加强队伍建设，推动基层党组织服务水平“转型升级”	166
第三节 队伍建设的措施	168
一、以理论学习为重点，加强思想建设	168
二、以提升素养为基础，加强能力建设	170
三、以竭诚服务为宗旨，加强作风建设	171
四、以标本兼治为根本，加强党风廉政建设	173
附录 1：珠海市服务型机关党组织建设调查表	176
附录 2：问卷调查数据统计结果及分析报告	188
附录 3：《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》	230
附录 4：中共中央办公厅印发《关于加强基层服务型党组织建设的意见》	241
参考文献	249

第一章 绪 论

办好中国的事情，关键在党。2013年，习近平总书记在全国组织工作会议上强调：“党的十八大提出了加强基层服务型党组织建设的重大任务。当前和今后一个时期，要以此来指导党的基层组织建设。”这表明，强化基层党组织的服务功能，建设服务型基层党组织，强化密切联系群众的行动指向将成为我党相当长一个时期的建党方针。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）也指出：“建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党，提高党的领导水平和执政能力，确保改革取得成功。”这是对马克思主义政党建设理论的重大发展，为我们以改革创新精神全面提高党的建设科学化水平指明了方向，同时，体现了我们党在新的历史条件下，对基层党组织根本功能的新定位和核心任务的新认识，明确了基层党组织建设的方向和重点。

第一节 加强机关服务型党组织建设的紧迫性

进入新的历史时期，我们面临的世情、国情、党情都发生了深刻变化，党的建设正面临许多前所未有的问题与挑战。党的建设所面临的政治、经济和社会文化环境也呈现前所未有的复杂局面。进一步加强党的

自身建设，建设服务型党组织的任务比过去任何时候都更加重要、更加紧迫。

一、机关基层党组织建设面临的新形势

当前，我国所处的历史方位和时代特征，给机关基层党组织建设带来了新的历史机遇和挑战，对于机关基层党组织如何发挥职能作用必然会提出新的历史使命和时代要求。

（一）世界多极化发展中的消极因素带来的挑战。从国际上来看，世界格局多极化、经济全球化、科学技术突飞猛进三个趋势对于机关基层党组织建设会带来一些新的思想观念，有助于人们开拓心智、充实自我、增强开放意识和宽容精神，学到一些新的管理手段等，但也伴生出不少消极因素，对机关基层党组织建设提出了新的挑战。一是世界格局多极化加剧世界各种思想文化的流转和冲撞，人们接触种种不良思想与价值观的机会增多，在辨别真伪与是非难度加大的情况下，容易造成一部分人迷失自我和思想混乱，弱化思想政治工作的效果，一些意志薄弱的人会在西方思想文化的攻势面前被征服和同化。二是经济全球化势必造成外来思想文化信息汹涌而来，有人可能会良莠不分，囫囵吞枣；有人可能会为那些别有用心者的虚伪说教所迷惑，迷失中华民族优秀文化的本性，甚至被“西化”。在经济全球化浪潮下，我们不仅面临全球的经济、文化竞争，而且伴随着激烈的政治竞争，即看谁的制度更有生命力，谁的政权更加巩固，哪个主义更受人民拥护，哪个政党更有凝聚力。这对机关基层党组织建设提出了世界级的挑战性课题。

（二）国内经济与社会的深刻转型加大了机关基层党组织履行职能的难度。从国内来看，机关基层党组织建设面临着一些前所未有的挑战，加大了机关基层党组织履行职能的难度。挑战主要来自两个方面：一方面是进入新世纪以来，我国社会逐渐呈现出了经济形式多样化，组织形式多样化，就业方式多样化，经济关系和分配方式多样化。“四个多样化”给机

关基层党组织建设带来了很多积极因素，同时也带来了不少挑战。一是经济成分的多样化必然会出现思想意识的多元化，导致人们思想觉悟、道德水平的差异。整个社会成员思想观念的多元化，必然会对机关党员干部的思想纯洁性带来影响。二是组织形式多样化会导致社会组织过多过滥，如果疏于管理，就会产生消极的社会影响。比如这些组织的活动，可能会影响其成员对基层党组织的认同和党员的组织观念，有的组织以追求小团体利益为目标，拉拢机关党员干部参加，采取某种民间组织形式集结起来，有可能发展成为独立的政治力量，成为分裂群众、影响稳定的隐患。三是就业形式多样化会改变过去那种以国有企事业单位为依托开展党的组织工作的传统工作方式。随着人才在产业间和地区间的转移日益广泛，党员的流动也将越来越频繁，单位对个人约束力将会弱化，这些社会现象也将冲击到机关党组织建设。利益关系和分配方式多样化，使党员之间在拥有财产、收入水平、生活水平方面的差距开始出现并有扩大化的趋势。党员在经济地位上的差距导致了思想认识上的分化，党员在理想信念、政治要求、思想意识、价值取向、生活方式等方面都会出现较大的差异，引起党内不同群体对党的一些重大决策评价不一致、思想难统一、步调难协调的现象。这些负面影响将会不同程度地波及机关党员干部身上，影响党组织整个机体的纯洁和战斗力。另一方面是面临着“四个深刻”和“五化”的挑战。“四个深刻”即经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益关系深刻调整、思想观念深刻变化。“五化”即工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化。这些变化和发展趋势，对机关基层党组织建设也会带来新的挑战。经济体制、社会结构的变革、利益关系的调整，会出现机构的精简，人员的优化，这会导致机关党组织独立办公的减少，合署办公的增多，专职人员减少，兼职人员增加。思想观念的深刻变化，会出现指导思想上的二元与价值取向的多元共生。工业化、城镇化、市场化趋势的加剧，对机关基层党组织的设置方式、活动方式、管理方式将会带来深刻的变革。信息化、国际化的出现，对机关基层党组织的自身能力建设提出了