

上海市党校系统党建理论研究丛书（五）

无行政权力依托

基层党组织建设研究

主编 肖 镛

副主编 朱佩明 李鸿渊

上海三联书店

无行政权力依托

基层党组织建设研究

主编 肖 镛

副主编 朱佩明 李鸿渊

图书在版编目(CIP)数据

无行政权力依托基层党组织建设研究/肖镛主编. —
上海: 上海三联书店, 2009. 12

ISBN 978-7-5426-3182-4

I. ①无… II. ①肖… III. ①中国共产党—基
层组织—工作—研究 IV. D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 213184 号

无行政权力依托基层党组织建设研究

主 编 / 肖 镛

副 主 编 / 朱佩明 李鸿渊

责任编辑 / 叶 庆

装帧设计 / 高博文

监 制 / 研 发

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海惠顿实业公司

版 次 / 2009 年 12 月第 1 版

印 次 / 2009 年 12 月第 1 次印刷

开 本 / 787×1092 1/16

字 数 / 330 千字

印 张 / 20.25

ISBN 978-7-5426-3182-4

D·158 定价: 36.00 元

《上海市党校系统党建理论研究丛书》

编 委 会

主 任 刘宗洪

副主任 张忆军 乐基伟

成 员 (以姓氏笔划为序)

卜新兵	刘红凇	朱佩明	刘爱国
谷 宇	陈丽凤	吴志洁	陈 怡
肖昌进	何建萍	邱素琴	李鸿渊
张敬芬	易辛麟	周敬青	赵刚印
闻 丽	袁士祥	袁 峰	曹建坤
鲁月棉			

序

中共上海市委组织部副部长 冯小敏

市委党校刘宗洪同志送来《无行政权力依托基层党组织建设研究》书稿，希望我作序。书名点出的主题引起了我的兴趣，书中辑录文章的观点给人予启示，于是觉得有话要说，权作参与研讨。

政党与权力有内在联系。政党是代议制民主的产物，她的主张、纲领反映和代表着受托对象的利益、意志，并且通过参与或执掌公权力，来维护和实现这种利益和意志。远离或超然于公权力之外，显然不是政党的秉性。当然代议制民主的本质不是权力，而是在认同基础上对权利的让渡；能够有受托对象的让渡、委托，才是政党生存发展的前提和逻辑起点。可见任何政党建立之初的行为方式，首先都不会把行政权力作为必然条件。

党的八大党章曾明确要求党的基层组织必须把人民群众同党和党的领导机关“密切联系起来”。这是基层党组织最重要的功能。而实现这一功能，并不必然要借助行政权力。有无权力依托之所以会成为问题，与我们党执政后走过的历程有关。当我们成为执政党，而且相当长时间实行的是高度集权的计划经济体制，各级党组织事实上都被赋予领导核心地位，拥有各种公权力的依托自然就成为现实。改革开放没有改变党的执政地位，但改变了高度集权的计划体制；经济社会的发展伴生了基层党组织的大发展，却使相当多的基层党组织不再是领导核心。于是，没有行政等公权力依托，成为很多基层党组织面临的现实。探索和学习基层党组织新的组织和活动方式，不仅是客观需要，而且具有现实紧迫性。

从无权到有权，又从有权到相对无权，正是我们探索执政道路及执政党的建设规律的历程。新中国成立前，我们曾经很熟悉无权的党建，并在实践中得到了人民的衷心拥戴，因而获得了执掌大国领导重任的执政地位。今天我们必须继续学习探索在有权的情况下开展党的工作，使党的主张始终符合人民利益和意愿；正确用好权，永远不变质，使党始终得到人民群众的信任和委托。同时，我们也必须学习似乎已经陌生的、在相对无权的情况下开展党的工作，



加强党的建设,增强凝聚力,扩大影响力,使基层党的工作卓有成效,党的建设充满生机活力。

没有行政权力依托如何开展工作,我们党历史上曾积累了丰富的经验,现今基层党组织也有很多新的探索。如果要试图列举一下共同点,最基本的似乎应包括正确的主张,不变的宗旨,良好的形象,公认的能力素质,真诚的奉献精神,符合实际的方法……基层党组织能循此发挥作用、开展工作,相信终将获得绝大多数群众的信任、拥护和支持,并由此得到更多的权力授予。这种权力大部分可能不是国家政权的公权力,而可能是经济社会组织的管理权,群众组织的统御权、组织权等等。依托这些条件,基层党组织在促进所在经济社会组织健康发展上必然会有更大作为,同时,党的工作和党的自身建设也将获得更多的工作和资源支撑。许多单位的先进经验和例证已展现这方面的光明前景。当然拥有权力而不滥用权,始终得到广大群众的信赖和拥护,这是更重要并且需要不断解决的命题。

无行政权力依托的基层党建今天仍是一个需要大胆探索、勇于创新的大课题,这也正是本书的价值之所在。上海党校理论工作者勇立时代潮头,紧密联系实际,为我们真诚奉献了这一理论研究成果,相信它必将得到广大党建理论工作者的关注,更重要的是它会给党的实际工作者带来多方面的启迪,为上海基层党建的改革创新增添新的动力。

2009.11.13

前 言

改革开放以来,特别是党的十四届三中全会提出建立社会主义市场经济体制的基本框架,我国经济体制改革在理论和实践上取得重大进展。在所有制结构的认识上,确立了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,使各种所有制经济成分在国家政策法规的统一指导下,平等竞争、共同发展。新经济组织、新社会组织如雨后春笋般应运而生,成为构建中国和谐社会的主要力量之一。据松江有关职能部门提供的数据,截至2008年底,全国非公有制企业总数为238.5万户,组建党组织的企业有38万户,占企业总数的15.9%,比2007年底增加0.5个百分点。上海市“两新”组织总数达到62万家,其中新经济组织约58万家,新社会组织4万家,从业人员约670万人,占全市从业人员的63%。2008年上海非公企业实现增加值6266亿元,非公经济占全市经济比重45.7%。松江共有各类“两新”组织7万多家,从业人员50多万,约占全区从业人员总数的70%。2008年,全区非公有制企业完成税收159.2亿元,占全区税收总额183.46亿元的86.78%，“两新”组织已经成为推动松江经济社会发展的重要力量,“两新”组织的党建工作已成为全区基层党建工作的重要组成部分。从这个意义上讲,大力发展“两新”组织,是加快发展、扩大就业、维护稳定、推动和谐的现实选择,也是构建和谐社会重要物质基础,更是加强党建工作研究的重要领域。

在应对国际金融危机的背景下,加强“两新”组织党建工作不仅直接影响着党的执政基础和群众基础的巩固,也关系到“两新”组织能否沿着正确的方向健康、稳定、持续发展。刚刚落下帷幕的党的十七届四中全会着眼于推动党的十七大关于党的建设总体部署的贯彻落实,重点研究解决当前党的建设中带有战略性、根本性、紧迫性的重大理论和实际问题,特别强调要抓紧在非公有制经济组织和新社会组织中建立党组织。

近年来,学界对“两新”组织按照其社会功能的定位,提出了无行政权力依托基层党组织的新概念。从行政权力依托的视角研究新兴领域的党建工作,可谓视角独特,独辟蹊径,富有新意。这不仅符合我国经济体制改革后形成的



所有制结构的现状,也吻合当前不同于计划经济时期行政垂直管理的特征。考察“无行政权力依托基层党组织”的一个重要标准,就是是否掌握行政权力。一般意义认为,掌握行政管理权或者有最终决策权的基层党组织,属于有行政权力的,比如机关、事业单位、村委会和公有制企业的基层党组织,他们不仅掌握体制内的资源,而且还拥有行政色彩的管理权限。而“两新”组织既没有体制内的资源可以依托,也没有行政管理的职能。从行政权力依托的视角研究新兴领域的党建工作,这无疑是一个极有价值的切入口。中共上海市委党校党史党建教研部主任刘宗洪教授认为:“在党的基层组织中,有对行政权力进行驾驭的党组织,有党的干部融入行政体系的党组织,也有党组织游离于行政权力之外。所谓无行政权力依托的党组织,是指游离于行政权力之外,完全依靠自己力量发挥作用的党组织。”上海静安党校的乐基伟教授用象限划分的方法提出,“尽管行政权力依托在部分领域的基层党建中有长期存在的必要性和可能性,但是在无行政权力依托下如何开展基层党建已经成为现实社会快速发展的迫切要求,也从某个角度反映了基层党建的走势。”的确,新领域的党建工作与传统的机关党建、国有企业党建相比较而言,两者最大的区别就是所拥有的权力资源不同,由此衍生的资源支配能力差异,在这些全新的领域要发挥党组织功能面临众多的挑战和困难,从行政权力依托的视角进行研究,是加强和完善基层党建工作的新思考。

无行政权力依托基层党组织党建工作,是改革开放进程中加强党的建设研究的新领域、新课题、新实践。在这方面,我们没有经验可循,所以无行政权力依托基层党组织党建工作显得较为薄弱,也是客观存在的事实。如何破解难题,实现基层党建工作的新跨越,需要我们进一步解放思想、更新观念、拓宽视野。综合当前无行政权力依托基层党组织建设的实际情况分析,这一领域的党组织功能发挥面临着以下几个急需突破的难点:

从组织覆盖看,无行政权力依托基层党组织的覆盖面亟需提高。受多种因素的影响,有些非公经济法人代表对本企业建立党组织意义的认识还不甚清晰;有些是对党组织活动的开展会对生产经营状况产生影响心生疑虑;有些则担心党组织的成立会对其管理的权威性造成冲击;有些非公经济组织内党员意识的苏醒还需要激发,这些客观存在的因素导致在这一领域成立党的基层组织受到了制约,突出表现在基层党组织的覆盖面不高。这一现象的存在致使一些党员无“家”可归,也使党的建设健康发展受到了制肘。加快成立基层党组织,完善组织结构,提高党组织覆盖面,是提高党的领导辐射力的前提,



也是集聚基层党员,发挥战斗力,保持先进性的必要条件。所以,如何尽快在无行政权力依托的组织中建立健全党组织是牵一发而动全身的基础工程。

从组织管理看,无行政权力依托基层党组织党员管理手段亟需完善。对无行政权力基层党组织的党员管理是我们过去未遇到过的崭新课题。在现实生活和工作中,无行政权力依托党组织中的一些党员因为找不到“娘家”,所以长时间没有参加组织生活,也有一些党员因为经济因素,或者因为职位晋级原因,不愿意公开党员身份,甚至隐瞒党员身份,不交党费、不接转组织关系。目前来看,完善管理还是探索中的课题,情况的复杂性不允许我们搞简单的“一刀切”,任务的艰巨性更需要我们在实践中破解难题,地区的差异性则要求我们在坚持原则性的基础上因地制宜。管理党员的一个重要前提是关心党员的思想状况,了解党员的愿望诉求,从而团结党员、凝聚人心,形成合力。从这个角度而言,完善管理手段需要以创新的精神和求实的态度来探索有效之途径。

从党员队伍看,无行政权力依托基层党组织党员稳定性亟需加强。在社会主义市场经济条件下,企业的生存发展也同样面临极大的风险,独领风骚做大做强的有之,经营不善破产歇业的也有之。再则,社会主义市场经济条件下,作为生产要素的人,其有择业的自主权。因此,非公经济组织中的党员较传统体制下的党员流动性大也是可以理解的。但是,这对无行政权力依托基层党组织的建立健全和作用发挥提出了挑战,一些企业党组织难以组建,一些党组织组建了也极不稳定,不是党员流动光了,就是支部书记“跳槽”了。我们理解的“稳定性”不是指工作单位、居住地点的固定,而是指党员组织关系的归属、基层党组织的隶属需要在一定范围内明确,以方便其参加组织活动,行使党员权力,履行党员义务。

如何破解无行政权力依托基层党组织的困局?首先要分析这些领域党组织功能发挥的关键因素,从而找出真正制约新领域基层党组织功能发挥的原因。一般而言,基层党组织发挥其功能需要合适的组织设置,必要的人员经费,有效的运作机制等。对照这些,新领域的基层党组织往往是组织覆盖低,人员经费少,运作机制不完善。中共上海市松江区委党校为了更加深入研究这一课题,在松江区委组织部、社会工作党委的支持帮助下,组织教师多次进行专题研讨。本着“解剖麻雀、以点带面、夯实基础、逐步完善”的理念,调研人员先后深入松江工业区雅泰集团、比亚迪、正泰集团和维蒙特工业(中国)有限公司等企业,了解情况,座谈研讨。我们惊讶地发现无行政权力依托基层党组



织建设的差异性之大,同时,也对一些外资企业中的党员对党组织的活动非常积极踊跃参与而感到欣喜。在一些非公经济组织中,党员意识非常强。按道理,在外资企业设立党组织本身就非易事,能够依赖的资源就更少。但正是在这种情况下,党员更加看重自己的身份,更加看重自己在企业中的表现,用行动来维护党员形象,通过参加组织活动来实现自身价值。显而易见,党组织发挥功能的关键是党员积极性和主体意识能否激发,其他的资源依托并不是根本决定因素。

在这样的思路下,我认为在党的建设工作的新领域,要不断探索新形式、新途径、新方法,有针对性地推进新领域党组织的功能发挥。

一是从基层党组织功能发挥出发看,要合理设置和调整“两新”组织党组织。针对“两新”组织普遍存在的党员数量少、党组织覆盖率低的问题,要从有利于党组织开展活动,有利于“两新”组织党组织发挥作用的原则出发,坚持“就近管理、方便灵活、不留盲区”,有条件的就设立基层党组织,健全组织结构,没有条件的,就设立联合支部,或者派遣党建工作指导员,不片面追求全覆盖,也不搞一刀切。进一步理顺“两新”组织党组织的隶属关系,明确“两新”组织党组织的管理单位和审批程序、审批权限,采取独立、联合、依托等形式建立“两新”组织党的组织。

二是从进一步解放思想、与时俱进看,要积极探索与新领域组织相适应的党的工作方式。要解放思想就是不要用传统的党建方式来衡量新领域组织的党建工作,要站在他们的角度来思考问题,要多考虑业主和党员的需求,适应新领域组织的特点。在活动的内容上要由过去的单一政治理论教育为主向生动化的政治理论灌输与多样化的知识技能培训为主转变。在工作方法上,做到既坚持原则,又讲究策略,把工作的原则性与灵活性结合起来;在活动形式上,要从过去的集中活动为主向集中与分散相结合以分散、灵活为主转变;在活动时间上,要从过去脱产活动为主向业余活动为主转变。积极寻找企业、单位、党员和党组织之间的共赢点,把提高党组织影响力和发挥党员先进性作为党建工作的出发点和落脚点。

三是从培养党建人才队伍看,要不断增强“两新”组织党组织自身能力。新领域的党组织能否发挥作用,能否被认可,关键是能否选好一个党组织负责人。在调研中,我们也感觉到,一个好的支部书记是党组织功能发挥作用的关键。选一个称职党支部书记要求非常高,既要政治上靠得住,也要工作上拿得出。由于各种原因,基层党建人才流失严重,因此一方面要加大培养力度,真



正把党建人才作为宝贵的资源,在“两新”组织中选择党性强,作风正,懂经营,会管理的党员,有目的、有计划的加强培养锻炼。另一方面,要强化对党务工作者的考核管理,落实奖惩措施,切实关心他们的成长和利益,用感情留人、事业留人、待遇留人,最终通过培养一大批高素质的党建人才激活新领域党建工作。

中共上海市委党校党史党建教研部和中共松江区委党校组织的“无行政权力依托的基层党组织建设”理论研讨会,旨在进一步推动“两新”组织党建工作的研究,也得到了众多党建理论研究者的关注和支持。本次研讨会收集的37篇文章,从国内国外、从理论和个案多个层面对无行政权力依托的基层党组织建设这一时代课题聚焦思考,体现了基层党建理论研究的崭新成果,这将极大丰富和充实这个研究领域的观点、思路,也为我们突破无行政权力依托基层党组织建设的难点提供有益的对策思考。

中共松江区委党校常务副校长 肖 镛

2009年11月

目 录

序	冯小敏(1)
前言	肖 镛(1)

第一部分 理论探索

无行政权力依托基层党组织的工作创新研究	刘宗洪(3)
加强“无行政权力依托”条件下的基层党建研究	乐基伟(10)
政党-国家-社会关系视阈中的自组织及其党建问题	刘红凇(16)
拓宽领域 强化功能 增强新经济组织党建的有效性	杜言敏(30)
基层党组织与社区治理: 民主、自治与合作	陈 怡(42)
加强社区社会组织领域党的基层组织建设	刘小珍、潘燕兵(49)
新形势下非公经济组织党建工作现实基础探究	陈 蓉(55)
对非公有制企业基层党建的本质特征和功能定位的思考 ——兼析“无行政权力依托”条件下的基层党建	李仲如(62)
关于加强非公企业党建工作的几点思考	张全弟、郭尚鑫、杜 涛(68)
1949—1956 年上海私营企业党建的经验与启示	任杨文(79)
当代西欧主要政党基层组织的变化及其分析	周建勇(91)
新经济组织党建工作探析 ——基于对重庆情况的调查	王 慧(99)
关于无行政权力依托基层党组织功能研究综述	宋 薇(105)

第二部分 实践创新

党建社会化的理论边界与实践路径	赵刚印、张克文(117)
无行政权力依托基层党组织功能机制激活的新探索 ——以松江区“两新”组织党建工作指导员工作为例	李鸿渊(127)
无行政权力依托党的基层组织建设实践研究 ——以浦东新区为例	邱素琴(136)



推进农村基层民主,促进农村社会和谐	张敬芬(147)
立足“四个”突破 破解党建难题 发挥功能作用	
——对崇明县加强新社会组织党建的思考	袁玉琴(154)
金山区“两新”组织党组织作用发挥探析	刘娥苹(162)
创新服务载体 求索发展实效	
——闸北区彭浦镇“两新”党建工作创新实践	马 倩(170)
城市基层党组织社会化工作方式的成功实践	
——以闸北区委实施的党员责任区制度为例	孙长来(174)
非公有制企业中基层党组织的职能定位	
——上海市松江区非公有制企业党建工作实践与思考	郑 迎(183)
整合功能:加强新社会组织的党建工作	朱 慧(191)
新领域基层党组织功能定位及效能发挥	
——关于上海市松江区的实践分析	宋 薇(197)
建立党员在居住区发挥作用的机制探索	
——以上海市嘉定区“楼组党建”为例	吴海红(206)

第三部分 对策研究

非公企业党建工作的“四个依托”	吴志洁、张娟娟(217)
社区新社会组织党建工作的新探索	
——以上海市闸北区临汾街道新社会组织党建工作指导站为例	周家伟(229)
关于无行政权力依托党组织党员教育问题的思考	
——以非公有制企业为例	顾燕峰(235)
“两新”组织党建与社区党建的良性互动探讨	陈 婷(243)
非公经济党组织内生机制研究	鲁月棉(249)
基于网络环境下“两新组织”党建工作的创新研究	满媛媛(257)
当前经济形势下无行政权力依托基层党组织建设的几个关注点	周苏欣(264)
村民自治中村级党组织的角色定位研究	顾 荣(270)
试论在沪上外来务工人员中建立基层党组织的必要性、可能性和现实性	刘爱国(279)



关于无行政权力依托基层党组织功能完善与发挥的几点思考	
——以松江区“两新”组织党组织功能发挥为例	徐文震(289)
新社会组织党建工作保障机制探析	陈 超(295)
当前我国无行政权力依托型基层党组织功能实现的难题与对策	
.....	谷 宇(302)
后记	肖 镛(308)

第一部分

理论探索

无行政权力依托基层党组织的工作创新研究

改革开放以来,基层党组织与相应的行政权力关系出现了许多新的变化。其中,无行政权力依托是基层党组织存在的重要形式。所谓无行政权力依托的党组织,是指游离于行政权力之外,完全依靠自己力量发挥作用的党组织。党的十七届四中全会要求“推广在农民专业合作社、专业协会、产业链、外出务工经商人员相对集中点建立党组织的做法,抓紧在非公有制经济组织建立党组织,加大在中介机构、协会、学会以及各类新社会组织中建立力度”,凸现了党对加强无行政权力依托党组织建设的重视。

一、无行政权力依托：新形势下基层党建的新领域

无行政权力依托基层党组织是伴随着社会主义市场经济和社会主义民主政治的发展而发展起来的。加强无行政权力依托基层党组织建设,不仅关系到党的政治功能的有效发挥,而且关系到党的执政基础的巩固。

1. 基层党组织作为一个政治组织,创造力和战斗力不依托于行政部门的权力。政党诞生于英国的17世纪,其政治影响力是通过自身的政治功能而非依托于国家的权力机关。在现代政党政治中,政党夺取政权后就开始“隐身”,然后通过对政府的控制实现本党的意志。纵观世界政党的实践,政党依托行政权力开展政治活动,一般多见于非现代性国家。毫无疑问,非现代性国家的政党政治不具有现代政党政治的特色,因而不足以效仿。在社会主义国家,高度的计划经济及由此而来的“超党政治”,使政党活动完全依赖于行政权力。但历史经验告诉我们,党组织活动依托于行政权力并不成功。事实上,党组织依附于行政权力是高度计划经济的产物,也是政党失去自身特有功能的重要原因。我国改革开放已经30年,已经实现了从新民主主义革命向社会主义建设、从社会主义计划经济向社会主义市场经济、从相对封闭向全方位开放的历史性转变。伴随这三大转变,我们党有一个从革命党向执政党转变