

切入社会管理格局的新探索

“楼宇”党建实证研究

乐基伟 著



上海三联书店

切入社会管理格局的新探索

“楼宇”党建实证研究

乐基伟 著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

切入社会管理格局的新探索——“楼宇”党建实证研究/
乐基伟著. —上海:上海三联书店, 2007. 5

ISBN 978 - 7 - 5426 - 2552 - 6

I. 切... II. 乐... III. 中国共产党—党的建设—经验—
静安区 IV. D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 056130 号

切入社会管理格局的新探索——“楼宇”党建实证研究

著 者 / 乐基伟

责任编辑 / 刘 佳

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 研 发

责任校对 / 张大伟

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 / 上海肖华印务有限公司

版 次 / 2007 年 5 月第 1 版

印 次 / 2007 年 5 月第 1 次印刷

开 本 / 890 × 1240 1/32

字 数 / 150 千字

印 张 / 5.75

ISBN 978 - 7 - 5426 - 2552 - 6

D · 110 定价: 15.00 元

目 录

绪论	(1)
第一章 基层组织:中国共产党建设的基石	(11)
一、基层党组织的地位:战斗堡垒	(12)
二、基层党组织的设置:把基础放在社会组织的细胞中	(23)
三、基层党组织的根本作用:增强党的阶级基础,扩大党的群众基础	(29)
四、中国共产党强调基层建设的原因	(37)
第二章 “楼宇”经济:大都市中心城区经济发展的亮点	(49)
一、强劲需求带来“楼宇”市场的快速发展	(49)
二、“楼宇”集聚区域的共性	(54)
三、“楼宇经济”的形成和特点	(56)
四、上海“楼宇”的分布和入驻组织的概况	(60)
第三章 数据统计和分析:“楼宇经济”现状对传统基层党建的挑战	(65)
一、对传统基层组织设置方式的挑战	(66)
二、对组织活动内容和方式的挑战	(70)

三、对基层党群工作者的挑战·····	(74)
四、基层党组织生存环境变化的两大原因·····	(75)
第四章 基层党建的创新：“支部建在楼上” ·····	(83)
一、建立有别于传统单位体制组织设置·····	(85)
二、改变工作机制，公开从社会购买专职党群工作岗位 ·····	(90)
三、以文化建设为抓手，创新活动内容·····	(93)
四、“支部建在楼上”给基层党建的新启示·····	(95)
第五章 构筑“楼宇”党建的社会支撑体系 ·····	(99)
一、社会支撑问题的提出·····	(100)
二、社会支撑体系的基本框架·····	(104)
三、构建社会支撑体系的重点：沟通和社区·····	(108)
四、构筑社会支撑体系的成功试验·····	(113)
第六章 “楼宇”党建的实务操作 ·····	(139)
一、构筑社情民意传导机制，增强互信关系·····	(139)
二、根植于社区党建，实现与社区党建的联动·····	(141)
三、不断创新工作方式、方法，提高工作的有效性·····	(143)
四、社区专职党群工作者的素质要求和管理·····	(155)
附录一 《商务楼宇党建工作规范》 ·····	(165)
附录二 社区专职党群工作者工作职责 ·····	(171)
附录三 社区专职党群工作者月考查表 ·····	(173)
参考书籍 ·····	(175)
后记 ·····	(177)

绪 论

在中国,各级党组织层层构架起了政治社会的主要框架,基层党组织是这个政治社会框架的基石,也是党的全部工作和战斗力的基础。在这个框架下,人们对党的看法,往往是从对基层党组织的认识开始的,对基层党组织的认同从一个侧面反映了对党的认同,对基层党组织的疏远也从一个侧面反映了对党的疏远,所以加强党的基层组织的建设,始终是中国共产党建设中的非常重要的组成部分。

中国共产党对加强基层党组织的建设具有丰富的经验,从1927年“三湾改编”以来,“支部建在连上”已经作为中国共产党基层党组织设置的一条基本的经验和做法,一直沿用了将近80年。基层党组织在党的社会基层组织中发挥战斗堡垒的地位和作用一直没有改变,可以说,基层党建是党建研究和实践中的老课题。

建国以来,中国社会正是依靠单位组织的多重复合功能,维持着一种特有的秩序与结构。计划经济体制和“支部建在连上”的基层党组织设置,适应着这种秩序与结构,或者说,正是计划经济体制和“支部建在连上”的基层党组织设置,促使和支撑着这种社会秩序与结构的形成。这种社会秩序和结构对建国初期国民经济的恢复,对于新政权下的政治、社会稳定起到了很大的作用,正如李汉林在“关于中国单位社会的一些议论”一文中提到的,尽管在单位组织中个人的社会化程度是不彻底的,但对于生活在单位社会

中的人来说,找到一个单位就等于在社会体系中寻找到了自己的定位。^①

在社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型过程中,党的基层组织所面临的环境发生了巨大变化,其中最大的变化就是产权多元化和“单位人”向“社会人”的转变,或者说是“单位社会”向“跨单位社会”的转变。在变革的环境中,出现了基层党组织可支配的资源减少了,组织对党员的约束力减弱了,党员个人利益和自我价值的追求增加了……面对诸多的变化,基层党建在理论研究和实践方面都出现了诸多的迷茫,比如:在新经济组织中基层党组织的地位在哪里?起什么作用?如何发挥作用?党组织活动如何在内容、形式上实现有效性?要不要在每个基层单位都建立党的组织,特别是在非公有制的经济组织中要不要实现党组织的“全覆盖”?如何才算实现了“全覆盖”?企业党组织如何处理与业主或行政“一把手”之间的关系?等等一系列问题困扰着广大的基层党群工作者和广大党员。这些是经济转轨和社会转型带来的不可避免的现象,特别是在“两新”组织中表现更为突出。

基层党建这个老课题变成了新形势下研究的新领域。

当前党建研究比较多的从逻辑推论上、从制度分析上、从宏观执政党的地位和能力上、从中外政党比较中来展开的,比较多地运用西方政治理论的框架来研究中国政党的建设,这些研究大大拓展了党建研究的视野,推进了党建研究的深度。但是从我所接触到的大量基层党群工作者中了解到,他们感到这些研究成果过于宏观,可操作性还不够强,原因并不是这些宏观方面的理论研究不重要,而是上层党组织与基层党组织所面临的环境有许多不同,上层党组织所面临的问题、权力的来源、资源的可利用途径、建设

① 李汉林:“关于中国单位社会的一些议论”载潘乃谷、马戎主编:《社区研究与社会发展》,天津人民出版社1996年版。

的方向与基层党组织面临的问题有许多差异性,许多对上层党组织认为非常容易做到的事情,比如每个月的组织生活,在基层党组织,特别在“两新”党组织中都会变得困难重重;上层党组织很容易得到的资源、很容易采取的方法,比如组织一次党课教育、开展一次民主生活,在“两新”组织中就可能无法实现。

但是我们惊喜地看到,基层党建的研究越来越引起各方面的注意,理论工作者从政治学、经济学、社会学、领导学、历史学等多角度切入党建研究的趋势,大大拓展了研究的视野,提高了研究的深度,特别是政治学和社会学在党建研究领域发挥着越来越重要的作用。广大基层党务工作者在实践中不断探索和总结,创造了许多针对基层党组织,特别是针对“两新”组织开展党建的新方式和新方法,为推进党建研究提供了坚实的基础。

基层党组织处于社会的细胞中间,所以深入到社会基本细胞中去开展实证研究是一个比较好的方法,因为实证研究贴近基层党组织的实际运作,通过实证可以更好地分析背后导致变化的深层次的原因。当然,实证研究的研究对象有一定的局限性,其结论不一定在所有的范围内具有普遍指导意义,但是至少在某个区域或者某一个领域是有指导意义的,特别是实证研究具有较强的理论分析和实际操作相结合的优点,对其它领域会有借鉴意义。

本研究课题选择以上海市静安区区域范围为主,以区域内的商务楼宇的党建作为对象开展实证研究,主要取决于以下四个方面的考虑:

第一,“楼宇经济”已经成为大都市中心城区经济发展的亮点,需要从基层党建角度为它的持续发展提供保障。

随着社会主义市场经济体制的逐步完善,“楼宇经济”对大城市中心城区经济增长的贡献率逐年增大,以上海“楼宇”比较集中的静安区为例,全区外迁了几百家工厂,取而代之的是百余幢商务

楼。优良的投资环境已吸引了数千家企业入驻,形成了“楼宇经济”。2002年在静安区税收超亿元的商务楼仅1幢,2003年2幢,2004年6幢,2005年达到11幢。2004年,高26层,占地面积仅11021平方米的“嘉里中心”商务楼,创造的税收2亿多元,相当于上海近郊7.8平方公里内经济组织所产生税收之和,被惊叹为“嘉里现象”。可是以“总部经济”为特点形成的磁场,继续推动着“楼宇经济”发生惊人的裂变,在2005年底,排名前3位的恒隆广场、中华企业大厦、中信泰富广场税收超过了“嘉里中心”,分别达到5.6亿、4.3亿和3.5亿人民币。^①2006年底,仅恒隆广场一幢“楼宇”的税收就达到近7亿元人民币,商务楼变成了一个个会下“金蛋”的母鸡。

但是我们应该清醒地看到“楼宇经济”绝对不是依靠大兴土木的建设就能构筑的经济形态,“楼宇经济”要持续发展,需要有一定的经济、文化背景的沉淀和金融、交通、信息、人才、社会等综合环境的支撑,基层党建就是环境中重要的组成部分。

在商务楼宇,特别是一些高级商务楼宇里集聚的企业和人群,具有高智商的人才、高科技的产业、高效率的工作、高收入的回报等特点,他们属于党的“十六大”报告中提到的新的社会阶层,是中国特色社会主义事业的建设者,也是我们党开展基层党建工作的新对象。在“楼宇”中开展基层党建工作,可以对他们在思想上进行正确引导,在生活上给予真诚关心,在事业上提供热情帮助和扶持,有利于增强党的阶级基础,扩大党的群众基础。同时,通过开展“楼宇”党建,进一步通畅了有关职能部门与经济部门之间的交流渠道,组织员工积极参与奉献社会的公益活动,开展“楼宇”员工文化和体育竞赛活动等推动“楼宇”企业文化的建设,有利于“楼

^① 《解放日报》2006年2月9日,第1版“静安涌现11幢税收亿元楼”。

宇”经济健康、持续的发展。

第二,通过“楼宇”党建工作的研究,积极探索有别于传统组织体制的党的社会工作体系和方法。

随着市场化改革的深入,推动了“单位人”向“社会人”的转变,推动了就业方式的多元化,人员的流动性明显加强,与组织的联系日益松散。单位已经不再是实现个人利益和社会化的唯一通道,他们不再仅仅局限于单位内寻求利益,而是积极地穿梭于不同单位之间来寻求利益。单位体制同构性弱化和单位组织唯一性的变更,意味着社会在发展中已经开始具有形成自主性的可能。因此,单一的把党组织建立在单位内,通过面对面式的组织方式来开展党的活动的困难会越来越大,这就需要研究基层党组织的建设如何突破单位制的局限,跟上单位外社会体系不断发育完善的步伐,不断创新新的工作载体来实现党员与党员之间和党员与组织之间的联系。

随着改革的深入,政府将许多管理社会的权力让渡给社会组织,社会组织如行业协会、中介组织等将来越来越多的直接作用于单位,社会组织有了更广阔的活动空间。但是社会组织不是政党,代表的是不同的利益群体,作为执政党要保持对社会生活的领导权,需要加强对社会组织政治参与的宏观调控,保证社会的公平和正义,使绝大多数人民的根本利益得到保证。因此党必须重视对社会资源的掌握和在社会生活中的影响,将自己的优质政治资源根植于新的社会权力组织中,保证执政意图的实现。

随着社会生活节奏的加快和人际间交往的增加,信息工具的大量使用,在社会上各种思想不仅传播快,而且影响力大。单靠个别党员和单位,或者个别领导的“以身作则”,很难奏效,只有依靠全党的积极参与,才能形成一种有利的社会氛围和合力。

于是需要党探索有别于传统组织体制的党的社会工作体系和

方法,对党的社会动员方式、社会活动内容、社会工作方式都应有新的认识,使党的基层建设在社会转型的过程中实现从单位到社会的战略调整。在商务楼宇开展党的建设过程中,创建了“支部建在楼上”的新型党建理念和模式,就是构建有别于传统组织体制的党的社会工作体系的探索和实践。

“支部建在楼上”改变了传统的基层党组织设置方式,把党组织的设置从企业行政体制内转向企业行政体制外,按“楼宇”立体的区域建立党的组织,有效解决了单个企业党员人数不足建立支部和党员“人户分离”的矛盾,使辖区内的党员都能在工作地点按《党章》的要求及时参加组织生活,接受组织的教育、监督和管理,党员无论工作流动到哪里都能及时找到“娘家”。实现有群众的地方就有党员,有党员的地方就有党组织。

“支部建在楼上”搭建了新的平台,组织有关工商、税收、劳动、司法等政府职能部门进“楼宇”,为“楼宇”中的企业经营者和员工提供咨询和服务,一方面使“楼宇”中的业主和员工对有关的政策法规以及操作程序更加明确,另一方面也促使政府部门改变工作作风,从指令型政府向服务型政府转变。

“支部建在楼上”,摆脱了在单个非公经济中的党和工会组织难以监督本企业的不利条件,有利党的方针、政策的贯彻,有利引导企业依法经营、照章纳税,更好地维护职工的合法权益。

“支部建在楼上”由党组织和政府出资从社会上购买“楼宇”社会工作者的岗位,专职从事“楼宇”的党群和社会工作,并实行契约化管理,使党群和社会工作者从体制内选拔变为体制外的竞聘,变被动接受组织安排为自己主动的职业选择;割断了这些社会工作者与工作对象在行政隶属和经济关系上的纽带,使基层党群工作脱离了对权力的依赖,促使工作方式发生了根本的改变,从传统的行政命令、工作布置转向服务,通过服务来凝聚党员和群众,通过

协商过程中的说服和指导,把党的主张转化为群众的要求。

“支部建在楼上”把单位的党建纳入了社区党建,使党员的“政治人”视野和活动空间从单位拓展到社会,更有利培育党员的主体意识、责任意识、权利意识、义务意识、自由意识、竞争意识等现代政治观念和政治文化,为党的社会工作提供了根本的保障。

第三,为“新经济组织”党建工作提供具体的可操作的经验和借鉴。

“新经济组织”和“新社会组织”简称“两新”组织,是社会主义市场经济的重要组成部分,随着改革开放和社会主义市场经济的不断深化,我国新经济组织不断壮大。统计到2006年11月,上海市共有“两新”组织63万家,从业人员564.4万名,占全市从业人员比例58.2%;其中非公经济为代表的新经济组织创造的生产总值达3885.26亿元,占全市比例为42.4%;非公经济固定资产投资总额占全市固定资产投资总额比重为65%。

自从2003年中央组织部提出的用五年时间“在非公有制企业中50人以上的要有党员,100人以上的要建立党组织”“双达标”的工作要求以来,2003年8月开始,为适应“两新”组织党建工作发展形势,上海市成立市社会工作党委,对全市“两新”组织党建进行指导、协调和督查。全市各区县、各街道(镇)也相继成立了综合工作党委,从而形成了上下贯通、横向到边的组织工作体系。

在党员先进性教育活动中,各级党组织普遍开展了“党组织找党员、党员找党组织”的活动,使“隐性”党员主动亮出身份,激发党员意识,回到党组织怀抱。与此同时,国企改革中,相当数量的党员转移到“两新”组织工作,还有大中专毕业生就业以及外来人员涌入,“两新”组织中党员和建立党组织数量大幅度增加。

目前在上海新经济组织中建立党组织的有22708家,其中党委218个,党总支部354个,党支部6870个,联合支部2719个,联合

支部覆盖的企业数 15266 家;在新社会组织建立党组织的有 2765 家,其中党委 214 个,党总支部 25 个,党支部 1152 个,联合支部 530 个,联合支部覆盖的单位数 1374 家。“两新”组织共有党员 17.6 万名,占“两新”从业人员的 3.1%,占全市党员的 12%。50 人以上新经济组织 10445 家,有党员的占 10275 家,达标率 98.3%;100 人以上新经济组织 4519 家,建立党组织的 4406 家,达标率 97.5%;20 人以上新社会组织 1143 家,有党员的 1132 家,达标率 99%;50 人以上新社会组织 417 家,建立党组织的 412 家,达标率 98.8%。全市“两新”组织共有党组织 12082 个,三年新增党组织 3807 个,50 人规模以上的非公有制企业党组织的覆盖率达到 60%,^①其发展势头值得引起基层党建工作的关注。

“两新组织”的党建工作是社会主义市场经济体制环境下基层党建的新课题,也是目前基层党建的重点和难点问题。但是目前,对“两新”组织中阶级、阶层、群体新变化的理论研究比较薄弱,在实践上较多习惯性地移植传统国有企业的党建工作模式,从而使“两新”组织党建工作还是处于比较被动的局面。探索新经济组织的党建工作,是当前基层党建急需解决的重大问题。

商务楼宇中的经济组织 90% 以上属于非公经济组织,所以从整体上可以把“楼宇”看成新经济组织的范畴。在“楼宇”党建中碰到的许多问题也是新经济组织党建中所碰到的共性问题。在“支部建在楼上”的实践中,创造了“楼宇”中的经济组织与社区、社会、政府的联系平台、建立党群工作与社会建设联动发展、采用社会化招聘、职业化运作、专业化管理组建了社区专职党群工作者队伍、划分了党建工作网格,按网格合理配置力量等等。这些具有创造性的活动内容和工作方式,为新经济组织的党建工作提供了有益

^① “上海‘两新’组织党建‘双达标’”,《解放日报》2006 年 12 月 17 日第 1 版;“2006 上海基层党建摘要”《上海支部生活》2007 年第 2 期,第 39 页。

的、可操作的经验和启示。

第四,构建社会主义和谐社会的重大战略和“楼宇”党建的实践经验,为本研究指明了方向并提供了有利的条件。

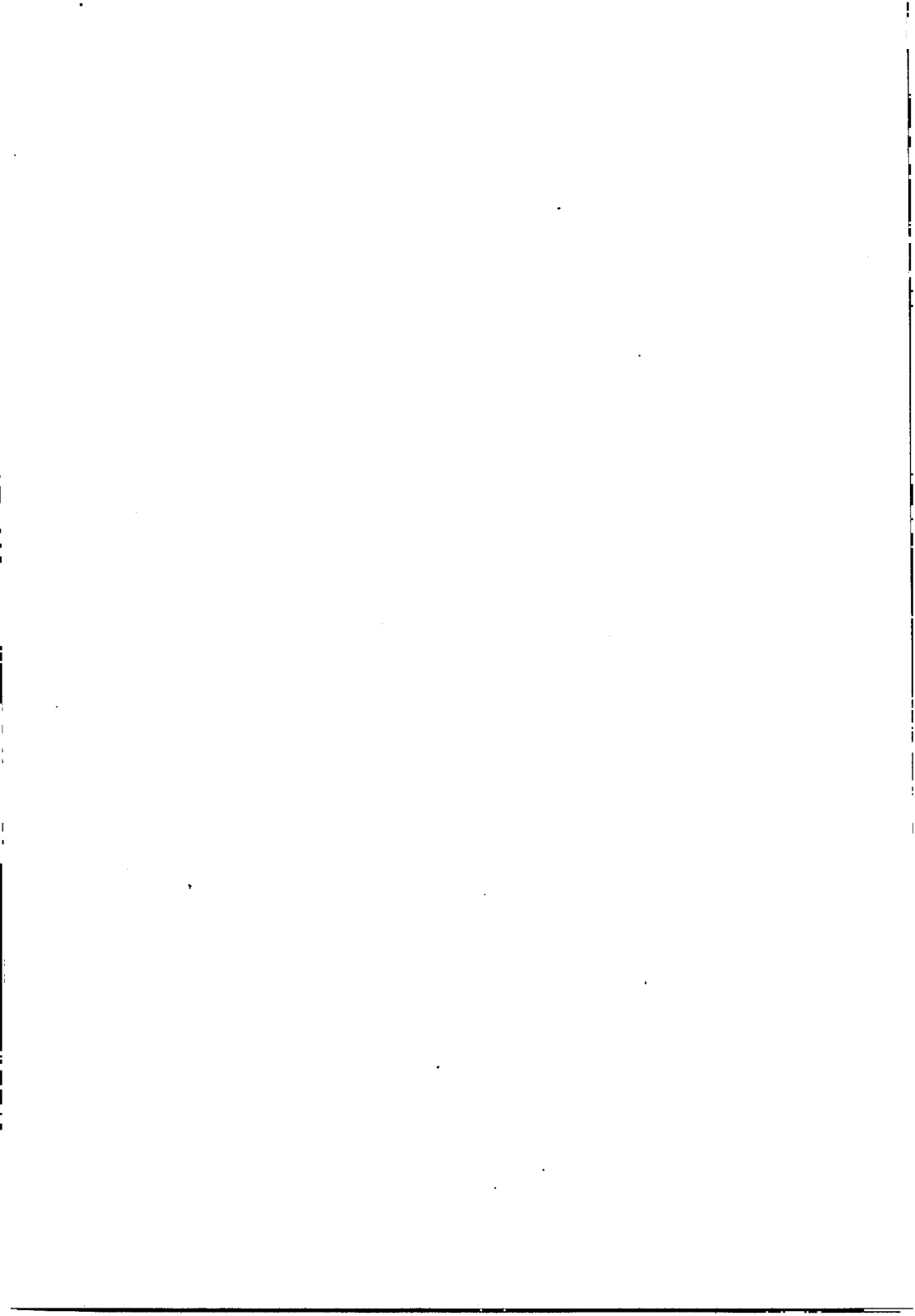
党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会的决定》中指出:“构建社会主义和谐社会,关键在党。”“构建社会主义和谐社会,重心在基层”,“加强社会管理,维护社会稳定,是构建社会主义和谐社会的必然要求。必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,在服务中实施管理,在管理中体现服务”等论述,为本课题的研究指明了新的方向。

近年来,城市基层党建的新情况、新变化,集中体现在社区和“两新”组织,“楼宇”党建正是联结这两个领域的重叠部分。静安区是上海商务楼宇最集中的区域之一,也是开展被称为“支部建在楼上”的“楼宇”党建工作最早的区域之一,广大党群工作者在开展“楼宇”党建的探索中,积累了丰富的经验,这些宝贵的经验为课题的研究提供了基础。作者工作在静安区委党校,长期从事基层党建的教学和研究,与基层党务工作者、“楼宇”党群工作者保持着直接的接触,并得到了相关部门的大力支持,这些为课题的研究提供了可能的条件。

本课题希望以“楼宇”党建作为一个突破口,对基层党建从党史学、社会学、政治学、经济学等多学科视角切入进行实证研究,对目前“楼宇”党建工作已有的经验作一些理论上的总结,希望能对新形势下基层党建工作的开展有所帮助。

乐基伟

2007年5月



第一章

基层组织：中国共产党建设的基石

政党是近代政治的产物，是伴随着民主的出现而出现的。从1689年英国产生近代意义上的政党开始，迅速发展到各个国家，目前全世界200多个国家和地区，大约有5000多个政党。绝大部分国家（除了不到十分之一的君主制、军人政权和政教合一国家以外），无论是大国还是小国、富国还是穷国，政党都是政治舞台上的主角。政党已经成为世界上普遍的政治现象，成为现代政治生活中的重要支柱。政党在现代国家中，进行选举、组织政府，直到管理国家、制定政策，政党都扮演了重要的角色。

政党与一般政治组织的根本区别就在于是否执政、参与执政或者争取参与执政。执政，也就是为了实现自己政党的理想。要实现自己政党执政的理想，不论是通过暴力革命的方式还是和平竞选的方式执政的党，都必须具备组织的支撑力，这在各国政党学的研究中没有分歧的意见。但是一涉及到政党的基层组织建设，各国政党在基层组织的设置、地位、功能和作用上就有非常明显的区别，特别是马克思主义政党和非马克思主义政党在基层组织的建设区别更加明显。

建立和加强党的基层组织的主要目的是为了提高党员的政治质量，纯洁党的组织，加强党与群众的联系，增强党的战斗力。党的基层组织建设涉及到基层组织的设置、地位、作用、功能、任务、

工作方式、方法以及对党员教育和管理等一系列的内容,其中起关键作用的主要是三个方面:一是基层党组织的地位;二是基层党组织的设置;三是基层党组织的作用。

一、基层党组织的地位:战斗堡垒

对于基层党组织地位一般都是这样表述的:党的基层组织遍布在各条战线、各个部门、各个单位、各个地方,它不是生产组织和行政组织,也不是一般的政治组织、社团组织,而是党在各社会基层组织中的战斗堡垒,是党的全部工作和战斗力的基础。

尽管“战斗堡垒”用的是一个比较富有战争性的词组,但是这个表述是正确的,因为党是从事政治的组织,政治的目的就是在世界上创造一种秩序,实现社会的整合和社会的联结,而社会的整合和联结的过程是在各种利益集团通过谈判、交换、甚至争斗中逐渐形成的。在现代国家和现代社会中,实现社会的整合和社会的联结,除了政党,其他任何非政治组织都是无法实现的,党的基层组织是实现政党功能的基础和核心力量。但是基层党组织“战斗堡垒”地位的支撑构架,则与政党所处的社会政治环境和时代背景的变迁性质密切相连的,在不同的历史时期和不同的环境下的支撑构架虽然不能断然划分,但有所区别,一种偏重于权力和控制,另一种偏重于对群众诉求的表达、综合和服务。

在革命战争年代,中国共产党根据面临的环境和对象不同,将基层党组织大致分为两大类:一类是在解放区的各级行政组织和部队中党的基层组织,其“战斗堡垒”作用的发挥具有一定权力的支撑,偏重于领导、指挥和管理;另一类是在白区“不能合法存在与活动的地区之党的地下组织”,^①其“战斗堡垒”作用的发挥偏重于对诉求

^① 中共七大通过的《中国共产党党章》,引自《中国共产党党章汇编》第59页,人民出版社1979年6月版。