

新经济社会组织 党建研究

主编 高国舫

中共中央党校出版社

中共杭州市委党校学科建设课题

新经济社会组织党建研究

主编 高国舫

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新经济社会组织党建研究/高国防主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2006. 8

ISBN 7-5035-3504-0

I. 新… II. 高… III. ①中国共产党—基层组织, 经济组织—党的建设—研究②中国共产党—基层组织, 社会团体—党的建设—研究 IV. D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 072498 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 三河市丰华装订厂装订

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 10.625

字数: 286 千字 印数: 1—3000 册

定价: 20.00 元

目 录

第一编 民间组织党建

- 第一章 浙江省新社会组织党建工作研究/3
- 第二章 浙江民办非企业单位党建工作研究报告/19
- 第三章 经济发达地区民办非企业单位党建工作的调查与思考/41

第二编 非公企业党建

- 第一章 民企党建：党发挥社会整合作用的新领域/65
- 第二章 理想与现实：非公有制企业党组织的地位问题研究/85
- 第三章 非公有制企业党组织发挥作用问题研究/95
- 第四章 非公企业党员发挥先进作用的难点、若干认识和政策建议/107

第三编 改制企业党建

- 第一章 改制企业党组织的生存环境与功能开发浅析/121
- 第二章 国有企业党组织的生存环境与利益需求变迁/131
- 第三章 关于公司制企业党建工作的探讨/147
- 第四章 怎样搞好困难企业党建工作/156
- 第五章 困境中的求索：改制企业的党建思路/164
- 第六章 制度创新和国企经营者阶层中的反腐倡廉/173

第四编 社区党建

- 第一章 当前杭州社区党建工作中的若干矛盾及其求解/191
- 第二章 当前社区党建工作新态势新问题与对策选择/203

第三章 城市社区建设中党的领导方式的创新/221

第四章 城市社区党建的组织创新研究/237

第五章 社区流动党员管理研究/256

第五编 新农村党建

第一章 农村二元权力结构条件下的党组织建设/267

第二章 党的领导方式的创新是坚持和改善党在农村基层领导的必由之路/277

第三章 农村党组织领导方式变革需要解决的若干深层次问题/303

第四章 “先富能人治村”：农村基层党组织建设面临的新问题及其对策/325

第 一 编

民间组织党建

第/一/章

浙江省新社团组织 党建工作研究

新社团组织，本文特指近年来得到迅速发展、由中国公民自愿组成、在民政部门登记或挂靠工商联、为实现会员共同意愿开展活动、自治程度越来越高的非营利性机构；不包含参加中国人民政治协商会议的“人民团体”及机关企事业单位内部活动的团体。

作为民间组织的重要组成部分，新社团组织的兴起、发展、影响及内部治理方式、组织特征等，明显有别于民间组织的另一翼——民办非企业单位。在新社团中开展党建工作的条件也带有较大的特殊性和深入研究的价值。

一、浙江新社团组织的发展和党建工作概况

1. 发展势头猛。改革开放前，浙江省社会团体总数不到 300 个，基本上都是“官办”性质。到 2002 年底时统计，在省、地（市）、县（市）三级登记注册的新社会团体已达 10038 家，专、兼职工作人员 5 万余人，单位会员 99.4 万个（次），个人会员 1074.5 万人（次），占全省总人口近 1/4。浙江杭、宁、温、台、绍等地社团组织从 90 年代上半期至今 10 年间，每年以 8%~11% 的速度迅速增长。2001—2002 年，浙江省各地行业性社团平均增速达 42.86%。

2. 影响日渐大。新社会团体存在会员构成的广泛性、不断提高的民间性、目标需求的互益性等特征，不仅内部凝聚力在提高，而且在社会上的影响力也日渐增大。如杭、宁、温、台、绍等地群众健身类社团十分活跃，绍兴市仅体育类社团就有 76 个，会员达

到 145666 人。尤其是占到全省社团总数 22% 强的 2233 家各级行业性社团及在工商联挂靠的各级商会（同业公会），以温州的行业性社团为代表，在名牌战略、质量兴企、行业自律、矛盾调解、对外谈判等方面的作用已经被企业和政府逐步认可。各地政府在推动经济发展、了解群众情绪、平衡利益矛盾、发展社会事业、对外文化交流等工作中，已经开始注意借用、发挥社团组织集纳贤才、贴近会员和号召力强的特殊功能。

3. 党建初见效。按照中央关于在社团中建立党组织的要求，全省 11 个市根据省委统一部署，从 2000 年开始，对本地社团及党建情况进行了广泛调研，提出了解决社团党建面临问题的初步对策。到 2002 年底，在全省 10038 个社团组织中，通过单建、联建和“临时建”等形式落实党建工作的社团数已达 2347 个（23%）。各地党委在探索社团党建工作“三位一体、共同负责”（组织部门、业务主管部门、社团登记管理部门）的党建工作管理新机制上做出了有益尝试，已建立党组织的社团在采取多种形式结合业务开展党的工作、团结教育社团内党员、培养发展新党员、协调社团内外部关系等方面起到了积极作用。

二、浙江新社会组织党建工作实践中的反差现象及深层矛盾分析

在浙江新社会组织发展迅猛、作用渐大、党建工作已有初步探索的同时，新社会组织党建工作在实践中也呈现出一种反差现象，这就是：地方党委的大力推动和基层社团的建党条件相脱节，上下努力付出的工作投入和党建工作客观的效果相错位。

浙江省委在新社团的迅猛发展、作用渐大及对其的政治引导工作方面关注和研究得较早。2000 年初，就对加强新社会组织党建工作提出了总体要求；2000 年底至 2001 年上半年，省委党建工作领导小组赴杭州、宁波、温州、绍兴、台州、舟山、金华、湖州等地深入调研全省社团党建工作现状、问题及对策，形成了调研报告报省

委。在上面工作的基础上,2002年初,浙江省委明确提出把探索和加强新社会组织党建工作作为当年党建工作重点来抓;省委书记张德江、副书记乔传秀等省委领导亲自主持课题调研,赴杭州、温州等地了解新社团党建工作情况,撰写调研报告;同年6月省第十一次党代会进一步提出要抓好新社团等民间组织的党建工作,采取有效措施加强党的思想政治领导,并对各地、市的社团党建工作做出了要求和部署。2002年12月,《中共浙江省委关于加强新社会组织党建工作的意见(试行)》出台。

在省委的推动下,全省各级党委对新社团党建工作的重视、调研及工作投入大大加强。杭州市委成立了由市委书记王国平和副书记朱报春为组长、副组长的课题组,在历时半年形成《杭州市社团组织党建工作调研报告》的基础上,制定了《关于加强我市民间组织党的建设工作的意见》,对新社团党建工作中遇到的管理体制、关系转接、覆盖面低、隐性党员、发展党员等问题提出了指导性意见。宁波、温州、台州、绍兴等地的市委从2000年开始都分别先后组织了新社团党建工作课题组,在摸清情况、找准问题的基础上,召开会议,出台文件,通过“建、联、派”的形式推进新社团的建党工作,并对隶属关系、活动方式、党员作用等方面存在的问题进行了探索。

在省、市、区(县)各级党组织的努力下,浙江省新社会组织在建立党的基层组织、提高党建工作有效性以及构建新社会组织党建领导体制等方面做出了有益探索,取得了一些成绩。然而,与同为民间组织的民办非企业单位相比,社团党建工作呈现出精力投入多、数量产出少、活动效果不甚理想的情况:

——党组织覆盖面很低。据2002年统计,杭州市在民政部门登记1932个社团,落实党建工作127个(6.5%);宁波市在民政部门登记1281个社团,落实党建工作93家(7.26%);台州市854个社团中落实党建工作57个(6.6%);绍兴市800个社团中单独、联合建立党组织32个(4%);温州市1095个社团组织中单

建、联建基层党组织 34 个 (3.1%)。

——在已建基层党组织中，由会员党员组建的临时支部比例占绝大多数，活动效果不理想。如绍兴市 32 个单建、联建社团党组织之外，还有 161 个社团临时党支部（占党组织总数 83.4%）；温州已建的 34 个社团党组织中，联合支部 12 个；另外还有 715 个临时党支部（占党组织总数 95%）。联合支部受到松散性管理难组织、不同社团内容难安排、缺乏经费难活动、没有办公用地工作开展等的限制，活动少且效果不理想；临时支部的成员基本上都有原单位的党组织生活安排，由于职责不清、任务不明、动力不足等原因，大部分形同虚设、起不到多少作用。浙江一些地市党组织在努力提高党组织在社团“覆盖面”的工作中，由于遇到了许多难题和来自基层的意见，从实际效果出发，通过大力组建临时党支部（建立正式党支部的工作也在努力，但难度更大）提高“覆盖面”的做法已开始调整。

——无论从建党热情和活动效果看，新社团组织都明显逊色于民营企业、民办非企业单位等新经济（社会）组织。调研中的一个鲜明反差是：新社团组织中的负责人（包括一些党员身份的负责人）普遍对新社团党建工作强调困难多，对上级党组织压指标、限时提高“覆盖面”的做法意见较大；而在具备建党条件的民营企业、民办非企业单位，不少行政负责人对党建工作则表现出了较大热情，坦言此举对于提升企业和单位形象、吸引专业人才、凝聚员工队伍有好处。相对而言，新社团组织建党比例略高于民营企业和民办非企业单位，这一是由于民营企业中的中小个私企业及民办非企业单位的小型民办幼儿园、个体诊所等占得比例很高，使得具有 3 人以上正式党员的建党条件很难具备；二是由于上级党组织对新社团党建高度重视、行政推动，推动基层社团建立了大量的联合支部和临时支部。然而与从对单位实际工作的影响来看，新社团建立的联合支部特别是临时支部“有形无神”的情况比较普遍。形成鲜明对照的是，浙江省已涌现出了像传化集团、金义集团、春晖学

院、博爱医院等一大批民营企业、民办非企业单位党建工作的新典型。

党建工作的实效性，是党建工作的生命和赢得党内外支持的基础。社团组织党建工作精力投入多、组织建设少、效果不甚理想这一问题的突出存在提醒我们：社团党建工作环境和条件有一定的特殊性，这一特殊性导致了社团党建工作开展的特殊矛盾。

1. 新社团组织松散性特征与党组织建制严密性要求的矛盾。由新社团组织联谊性、互益性、社会性等特征决定，社团成员在社团之外都还有自己的工作单位（或离退休单位）和专职业务“寄托”，社团管理采取自愿入会、来去自由、活动随机的方式，这就使得社团成员对组织的依附性及组织对成员的约束力都不大。管理比较松散是发挥社团特殊功能的需要，也成为社团的基本组织特征。而基层党组织设置和活动要求、组织关系转接、人员相对固定、“三会一课”制度等比较严密的规范，成为在社团组织建党的一个难题。

2. 新社团组织管理层人员高效精干的特征与党组织设置专职党员最低下限数要求的矛盾。新社团组织主要依靠收取会费、服务会员方式自立自养的机制，决定了它管理机构专职人员精干高效、人员不多的特征。在浙江省 2002 年底统计的 10038 个社团组织中，专职工作人员 10223 人，每个社团平均专职人员仅 1.02 人。这种情况虽然与社团实力不足待遇低、社团公信度不高招不到合适人手、兼职人员不愿把关系转到社团组织中等社团发展“初期阶段”的诸种原因有关，但社团自立自养、非营利为主、服务为主的功能定位，决定了其今后在专职人员有条件适当增加的时候，仍将保持人数较少、成本较低、高效精干的组织建制特征。党的基层组织要发挥先锋模范作用和骨干带头作用，就要在党的基层组织设立时对专职人员中的正式党员数下限（3 名）做出规定。由于个人会员及会员单位中的个人的工资、档案等人事关系均在原单位中（个体劳动、驾驶员协会、异地商会等社团中的会员有一些已与原单位关系

逐步疏远,因此情况比较特殊),社团建立党组织的正式党员只能在社团组织的专职人员中产生,这就形成了社团专职人数太少、在社团建立党组织党员人数这一基本条件难具备的突出矛盾。这也是现在浙江各地经过很大努力建立起来的民间党组织仍是联合支部、临时支部占了绝大多数的根本原因。可以预见,随着社团组织的发展和作用的发挥,在其专职管理人员增多的前提下这一矛盾会有所缓解。浙江目前社团专职人员是平均 1.02 人,但即使经过若干年努力之后发展到平均 3 人,离普遍具有 3 名正式党员的建制要求仍会有很大距离。而眼前怎么办?下一步又该怎么办?这是现在就应该着手理清的基本思路问题。

3. 新社团组织形式多样性的特征与基层党组织建设统一性要求的矛盾。新社团组织由其服务对象、服务宗旨的差异决定,分为学术性社团、专业性社团、行业性社团、联合性社团、基金会组织等。而按其与市场经济、企业活动的关联度区分,又可分为贴近市场的经济性社团(行业协会、商会、职业团体等)和远离市场的社会性社团(学会、联谊会、同学会、兴趣团体等)两大类。事实上,经济性、社会性两大类社团中的每一类型社团又因服务对象、生存条件等的不同千差万别,如行业性社团中的传统产业类行业协会,会员单位制造业、加工业企业为多,不少从国有、集体企业改制而来,人员相对稳定;而高新技术领域的行业协会,会员单位大多是民间人士创业而成,机制灵活,工作负荷重节奏快,人员流动频繁。这一切决定了新社会团体的组织形式丰富多样:有的领导机构比较健全,活动比较固定,但更多的机构不求形式,活动随机而定;有的在会员单位中的龙头企业或主管单位的大楼中办公,并受到其扶持和影响,有的则另立门户保持相对独立性,也有不少社团组织限于经费和服务能力,每次“碰头”临时找地方或者干脆在负责人家中“办公”……社团组织形式多样化的特征与党组织直接统一性的要求产生的矛盾主要体现在:一是正式党员 3 人以上的建党条件,由于人手少、规模小、人员流动快而难具备;二是由于社团

党组织以联合支部和临时支部为主,“三会一课”制度内容难安排、时间难统一、效果难保证;三是组织发展工作由于人员流动难稳定、跨社团建党难了解等因素使得考察培养难进行;四是新社团组织中党员的多重身份(兼职党员、离退休党员、流动党员、“口袋党员”等)使现行单一组织归属的党员管理体制难落实。

4. 新社团组织多重管理、间接管理的体制特征与明确党建责任主体的矛盾。新社团组织目前实行登记注册管理由民政部门、日常性管理由业务主管部门双重负责的体制;实践中还存在有的社团组织由于和同类社团互有龃龉或找不到合适主管部门(有时也是一些主管部门不愿“多事”、不愿“主管”以免担风险)因而挂靠在一些部门(如工商联等组织)进行管理的。这种多重管理的体制一方面分散了政府管理部门的工作量和责任,使工作有可能做得细致一些,但另一方面多重管理体制也使新社团党建工作的隶属关系、领导责任、指导监督等党建工作的责任主体难以到位。加上新社团组织作为非营利性的民间组织,业务主管单位对其实行的是“间接管理”方式,领导人产生、经费筹措、内部决策、活动内容等都逐步改由社团组织自主解决,加上主管部门在改革开放、城市化建设进程中自身本职业务工作量也在急剧增加,这就使得社团组织的“主管部门”不太有能力和精力去抓社团组织的党建工作,使党建工作责任主体难落实的问题更显突出。

三、探索新社团党建工作要分析的几个基本现实

随着经济发展、社会变迁和全面建设小康社会时期的到来,包括新社团组织在内的“第三部门”在社会生活中的作用正在日益增大。由于新社团组织的发展对于促进政府职能转变、推进管理社会化和民主化有重大意义,而新社团党建工作的有效开展又关系到党对新社团发展的引导和党执政基础的巩固,因此,对新社团的党建工作不能只满足于上级重视、层层动员,更不能停留在层层压建党指标、统计数字等形式上重视的水平上。在思想上高度重视的同

时,认真分析研究新社团党建工作面临的基本现实条件,对于寻求解决问题的对策具有前提性意义。

1. 新社团的生存发展条件与民营企业、民办非企业单位不同的几个特殊性。分析上级党委在新社团与民营企业、民办非企业单位党建工作投入产出上出现反差的原因,新社团组织的几个特殊性值得对比。

——会员制,不是员工制。新社团组织是通过团体成员共同认可的团体章程、会员在享受团体内权利的同时承担相应义务这样一种“会员制”,维系社团内部成员关系的。这与民营企业、民办非企业单位内部实行的员工每天上下班、工资福利对单位有很强依附性的“员工制”不同,前者成员与组织之间的联系远不如后者紧密、经常。

——会费和捐赠为主,不是产品、专业等有偿服务收入为主。新社团以会费和捐赠(包括会员单位及社会赞助形式)收入为主,有偿服务性收入为辅,否则就会失去“非营利组织”的特性而在登记机关、税收政策上重新调整。因此除经济类社团(行业协会、商会等)情况稍好外,新社团组织经济运作能力普遍较弱,有偿收入普遍较少;这与民营企业、民办非企业单位能靠产品利润、服务性收入等市场运作手段增强自身实力的情况不同。

——松散型管理,不是紧密型纽带。新社团组织虽然有共同认可的章程维系,但由社团性质和功能决定,会员的单位、工资、档案关系、个人发展、工作日的主要精力都不在社团。一般而言,只是当会员共同要求、一年中某个或某几个时段、为解决某种需要会员们才集中起来。这与民营企业、民办非企业单位员工每天上下班、工资福利依附、人员比较固定、纪律约束较严的体制相比,前者的管理方式要宽松、有弹性得多。

——精干型机构,不是分工细致的综合型管理架构。由于前面几个原因,社团组织的管理机构必须也不得不建成精干、高效的人员班子,一般说由正、副会长和秘书长为主,一两个或若干个工作

人员即组成整个管理机构成员。在 2002 年浙江省 10038 个社团组织中,专职工作人员一共仅 10223 人。专职管理人员少、兼职人员占了一定比例,这就使得社团组织管理机构与民营企业、民办非企业单位董事会领导、职能部门分工细致的内部治理结构形成规模、严整程度上的反差。

2. 新社团组织在相当一段时期仍将保持专职人员不多的基本特征。专职人员太少,是影响新社团组织单独建立党组织的根本性症结。这一问题随着今后经济发展和社会进步会有所缓解,新社团组织有望在未来若干年后逐步达到民政部门规定的有 3 名以上专职人员的下限数。但是以下几个因素决定了新社团组织在今后相当一段时期内,专职工作人员数量仍不会太多。这是因为:

——社团组织以会费、捐赠为主的筹资模式难以支付太多专职工作人员工资及相关费用。社团组织与资金运作型、产品运作型民间组织不同的上述特点,既是其履行利益代表功能和非营利性目标的基本标志,也为社团组织供养专职人员设置了门槛。这道“门槛”来自对社团经费支撑能力、会员单位的监督评议以及“人多粥稀”可能更留不住人才等的顾虑。

——经济社会发展程度也对专职人员数构成多重制约。浙江虽然在全国属于经济相对发达省份,但其社团组织仍然是在政策法律供给不足、民间捐赠意识不足、社会认同程度不足、招引人才吸引力不足(人才对编制、福利、天地、发展前途等有颇多顾虑)的情况下艰难起步的,这也是目前社团管理人员多数由离退休人员、相关事业单位兼职人员组成的社会背景。这一背景从中国刚迈入“全面建设小康社会”尚需 20 年发展历程的实际情况看,从对未来若干年经济特别是社会发展对社团组织内部运作可能提供的余地估计,社团组织面对的内外环境会有诸多变化但不会从根本上改变社团专职人员为数不多的现实。

——社团组织发展存在不断分化、专业化、轻型化的趋势。浙江社团组织发展时间虽然不长,但已呈现出一些值得重视的迹象:

如由于产业链的拉长和市场分工的细化,原先包容容量较大的一些社团组织很难有效代表组织内众多单位或个人会员的利益。温州原皮革工业协会下包容了鞋模、鞋材、鞋机、鞋楦、碎皮、设计、包装等多种产品类型的企业,当大而全的商会在发展中出现了不同产品企业行规行约难一致、行业利益各不同、职业道德难统一等“共同语言”减少的问题时,鞋材、鞋机、鞋底、碎皮、皮革化工等商会就自愿组合、另立“门户”了。再如,社团内部会员发展到一定程度,也会出现人数过多、活动不便的问题。绍兴体育总会在发展过程中,逐步演变为下辖 76 个社团 145666 人的规模。仅武术协会一家就有 1500 多名会员,分为太极、木兰、少林三大拳种。为了方便活动,武协在全市专门设立了 50 个辅导站分流会员,提高工作效率。

——社团发达国家和地区的专职工作人员,一般也在 10 人以下。不同国家、地区社团组织的生存发展背景虽有不同,但功能定位、筹资方式和一般发展规律有相通之处。在美国,大多数非营利组织(85%)有固定职员,但一半以上的组织只有不到 10 名雇员^①。据 2003 年 5 月温州市民政局统计,在温州 1145 个社团组织中,共有专职工作人员 1912 人,平均每个社团仅有专职工作人员 1.67 人。温州在全国影响较大的温州鞋革工业协会、温州服装商会等,专职人员也只五六人,同时还有一些外围组织、兼职人员协助社团开展工作。

3. 在不具备单独建党条件的新社团开展党建工作要依托的主要“着力点”定位。总结近年来浙江新社团党建工作的成功经验和存在不足,在不套用民营经济实体和民办非企业单位党建工作思路的前提下,不仅要重视在具备条件的社团组织“建党”,而且更要重视为大量暂时不具备单独建党条件的新社团组织梳理出特殊条件下加强党建工作的主要着力点。

^① 转引自王绍光:《多元与统一——第三部门国际比较研究》第 81 页。