

绩效管理视角下的 首都基层党组织建设

倪海东 等著

中国社会科学出版社

北京市社科规划重大项目成果

绩效管理视角下的 首都基层党组织建设

倪海东 等著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

绩效管理视角下的首都基层党组织建设 / 倪海东等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 6
ISBN 978 - 7 - 5161 - 5810 - 4

I. ①绩… II. ①倪… III. ①中国共产党—基层组织—
党的建设—北京市 IV. ①D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 063644 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 董晓月
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2015 年 6 月第 1 版
印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 24.5
插 页 2
字 数 402 千字
定 价 89.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

序 言

进入 21 世纪以来，国际国内形势发生了广泛而深刻的变化。中国共产党领导的改革开放既给党自身注入了巨大活力，也使党面临许多前所未有的新课题新考验，党的自身建设任务比过去任何时候都更为繁重和艰巨。总结我们党 60 多年来执政党建设的正反两方面经验，以及世界上一些执政党兴衰成败的经验教训，我们不难发现，党的执政能力建设和先进性建设是今天中国共产党自身建设所面临的两大历史性课题。这两个历史性课题能否解决好，关系到党的兴衰成败和前途命运。解决这两大课题，其关键在于怎样提高党的领导水平和执政水平及怎样提高党拒腐防变和抵御风险的能力。

党的十七大在关于党的建设的部署中，明确提出要开展两项活动，一是在全党开展深入学习实践科学发展观活动，二是在党的基层组织和党员中深入开展创先争优活动。这两项活动正是围绕党的执政能力建设和先进性建设两大课题，努力提高党的领导水平和执政水平，提高党拒腐防变和抵御风险能力，充分发挥先进基层党组织的引领作用和广大党员的先锋模范作用，从而以改革创新的精神全面推进党的建设新的伟大工程的重大举措。自 2010 年 4 月党中央提出在党的基层组织和党员中广泛深入开展“创先争优”活动以来，围绕“推动科学发展、促进社会和谐、服务人民群众、加强基层组织”的活动目标和内容，开创了一幅“组织创先进、党员争优秀、群众得实惠”的新局面，取得了丰硕的活动成果。

“流水不腐，户枢不蠹”，创先争优作为一项立意和着眼于党的执政能力和先进性建设的基层工程，不是也不应该是一次性的活动，而必须作为一项永葆党的生命活力的恒久性的活动持续开展下去。同时，世易时

移，党建活动的方式方法，途径载体等也不能刻舟求剑、故步自封，而必须审时度势，随着时代和社会的发展进步在不断创新中增强党组织建设的实效性。这就提出了创先争优活动持续深入开展的重要命题，即如何进一步探索创先争优活动持续深入开展的长效机制及如何进一步提升创先争优活动的科学化水平。

我们以为，对这两个问题的回答，不是一个单纯的理论问题。其答案应该从历史中寻找，从现实中探索，从创新中突破。基于此认识，“组织绩效视角下的首都基层党组织建设”课题组（以下简称“课题组”）尝试从历史鉴戒、现实反思和实践创新三个维度展开研究。这三个维度也构成了本书的主体结构和研究框架。

本书分为上、中、下三篇。上篇“社会主义国家执政党基层党组织建设的历史进程”主要回顾了中国共产党加强基层党组织建设的伟大进程，分析了中国共产党基层党组织创先争优的基本经验，同时总结了其他社会主义国家基层党组织建设的经验、教训及启示，为课题研究奠定了重要的理论基础。中篇“以创先争优为契机推进首都基层党组织建设”以首都基层党组织建设为个案，对首都基层党组织建设进行了较为广泛深入的调研，对首都基层党组织建设的现状、问题进行了较为系统全面的研究和分析，为改进首都基层党组织建设、推动创先争优活动的发展提供了坚实的实践基础。在此项实证研究基础上，课题组尝试设计了一套首都基层党组织开展创先争优绩效评价和党建绩效评价的指标体系，并将这套指标体系融入具有创新性和突出特色的“首都基层党组织党建绩效管理信息系统”之中，实现了基层党建绩效管理工作的信息化。相信经过进一步的试点和推广，这套系统或可为有效提升首都基层党建的科学化水平作出一些努力和贡献。下篇“首都基层党组织建设的绩效管理和技术应用”通过课题研究视角与研究方法的创新，从组织绩效管理的视角入手，尝试构建首都基层党组织建设科学化的评价体系，为提高首都基层党组织建设的科学化、规范化、制度化水平及其相应研究提供了一个跨学科的路径。

党的十八大报告进一步提出“创新基层党建工作，夯实党执政的组织基础”的任务，为新形势下加强党的基层组织建设指明了方向。在后续研究中，我们将以党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指导，把研究推向深入。也希望读者能够不吝赐教，批评指正。

目 录

序言	(1)
----------	-----

上篇 社会主义国家执政党基层党组织建设的历史进程

第一章 中国共产党加强基层党组织建设的伟大进程	(3)
一 毛泽东奠定了基层党组织建设的重要基础	(3)
二 邓小平开创了基层党组织建设的新局面	(7)
三 江泽民形成了基层党组织建设的新格局	(10)
四 胡锦涛开创了基层党组织建设的新阶段	(13)

第二章 中国共产党基层党组织创先争优的基本经验 及启示	(18)
一 党中央对基层党组织创先争优基本经验的高度概括	(18)
二 90 多年来基层党组织创先争优的基本经验及启示	(27)

第三章 其他社会主义国家基层党组织建设的经验、 教训及启示	(38)
一 越南共产党加强基层党组织建设的经验及启示	(38)
二 古巴在基层党组织方面建设的经验及启示	(41)
三 苏联在基层党组织建设方面的经验与教训	(45)

中篇 以创先争优为契机推进首都基层党组织建设

第四章 首都基层党组织建设及开展创先争优活动的

基本情况 (53)

一 首都基层党组织建设的基本情况和特色 (53)

二 首都基层党组织开展创先争优活动的总体特点和 基本情况 (66)

第五章 首都基层党组织建设及开展创先争优活动的

主要经验和问题 (79)

一 首都基层党组织建设及开展创先争优活动的主要 经验 (79)

二 首都基层党组织建设及开展创先争优活动存在的 主要问题 (91)

第六章 以创先争优为契机加强和改进首都基层党组织

建设的对策和建议 (98)

一 围绕中心、服务群众,深入开展创先争优活动,提高 基层党组织建设的实效性 (98)

二 总结创先争优经验,深化理性认识,推进基层党 组织的科学化建设 (100)

三 构建长效机制,加强绩效考核,推进创先争优和基层 党组织建设的常态化长效化 (109)

下篇 首都基层党组织建设的绩效管理与技术应用

第七章 组织绩效视角下的创先争优活动 (117)

一 组织绩效与绩效管理 (117)

二 组织绩效视角下的创先争优活动 (119)

三 基层党建绩效管理与创先争优长效机制 (121)

四 基于“MOP”模型的首都基层党建绩效评价体系	(122)
第八章 首都基层党组织绩效评价指标与操作办法	(125)
一 首都基层党组织创先争优活动用指标和规则	(125)
二 首都基层党组织党建用指标和规则	(138)
三 首都基层党组织党员用指标和规则	(150)
第九章 首都基层党组织绩效管理信息系统介绍	(159)
一 系统需求说明书	(159)
二 系统概要设计说明书	(164)
三 系统详细设计说明书	(177)
四 系统管理员操作手册	(203)
五 机构管理员手册	(225)
六 系统普通用户操作手册	(233)
七 系统安装部署手册	(247)
八 系统维护手册	(261)
九 首都基层党建绩效评估网介绍	(278)
第十章 附录部分	(280)
一 附表目录	(280)
二 附表	(281)
后记	(384)

上 篇

社会主义国家执政党基层党 组织建设的历史进程

第一章

中国共产党加强基层党组织建设的伟大进程

中国共产党自建党以来，一贯高度重视加强基层党组织建设。建党90多年来，中国共产党在革命、建设和改革的各个历史时期都在基层党组织建设方面进行了艰辛的探索，并积累了宝贵的经验。这对于当前充分发挥基层党组织在推进改革、发展和社会进步中的作用，具有十分重要而深刻的启示。

一 毛泽东奠定了基层党组织建设的重要基础

早在新民主主义革命时期，以毛泽东为代表的中国共产党人就为人民解放和发展生产力，取得新民主主义革命的胜利，在加强基层党组织建设方面进行了不懈的努力。

（一）深刻认识到建立和加强基层党组织建设的重要性

中国共产党在新民主主义革命时期就十分重视在全国范围内建立和发展党的基层组织，努力扩大党的队伍。1925年1月，中共四大通过的《对于组织问题之议决案》指出：“大会以为在现在的时候，组织问题为吾党生存和发展之一个最重要的问题。倘若扩大执行委员会关于组织问题的议决案不能实际地实行，则吾党决不能前进，决不能由宣传小团体的工作进到鼓动广大的工农阶级和一般的革命群众的工作。同时最近在中国之解放运动的全部进程上和我党对于这个运动之积极的参加，实要求我们与劳动群众和革命的知识分子——不能以资产阶级民主政党的国民党之政策

为满足——之关系日紧一日。因此，引导工业无产阶级中的先进分子、革命的小手工业者和知识分子，以至于乡村经济中有政治觉悟的农民参加革命，实为吾党目前之最重要的责任。”^① 1926年召开的中央扩大执行委员会会议上通过的《组织问题议决案》指出：“支部并不是分部，而是党在各工厂、矿山、学校及某区域的核心。布尔什维克党的组织，就是集合这许多的社会的核心，而成为一个党。”^② 1927年6月，中共中央政治局会议通过的党章首次将中共的组织系统划分为五级，即全国代表大会——中央委员会，省代表大会——省委员会，市或县代表大会——市或县委员会，区代表大会——区委员会，支部党员全体大会——支部干事会。对中共的中央组织、省的组织、市及县的组织、区的组织和党的支部的地位、任务和活动方式等内容，分别用专章加以规定，改变了原有党章将各级党组织都笼统地用“组织”一章加以规定的做法。对于建立和发展中共的基层组织的重要性，陈云认识得很深刻。他说：“我们的工作要深入下层，就要深入到乡和行政村中去。真正贯彻执行上面的方针、政策和命令，要靠乡和行政村的干部。比如党中央向特委、县委、区委发出一个要大发展党员的指示，直接做工作的还是乡支部。只要基层组织积极、认真、切实地按照中央的指示去做，什么事情都可以行得通；如果基层的组织和干部不积极工作，那就什么事情也办不成。”^③ 正是由于有了这样正确、深刻的认识，中共才能够通过不断发展和壮大基层党组织，建立巩固的农村根据地和基层政权，并最终领导全国各族人民取得中国革命的胜利。

（二）把加强基层党组织的思想建设放在首位

在创建根据地的过程中，毛泽东十分注重加强基层党组织的思想建设。1928年，毛泽东说：“我们感觉无产阶级思想领导的问题，是一个非常重

① 中央档案馆编：《中共中央文件选集》（第1册），中共中央党校出版社1991年版。

② 中央档案馆编：《中共中央文件选集》（第2册），中共中央党校出版社1991年版。

③ 《陈云文选》（1926—1949），人民出版社1984年版。

要的问题。边界各县的党，几乎全是农民成分的党，若不给以无产阶级的思想领导，其趋势是全面错误的。”^① 1929年12月，古田会议强调了加强思想建设的重要性，要求用无产阶级思想来进行党和军队的建设，这就解决了在落后的农村环境中，在农民为主要成分的情况下，党从思想建设入手保持党的先锋队性质的问题。在延安整风中，毛泽东进一步指出：“掌握思想教育，是团结全党进行伟大政治斗争的中心环节。如果这个任务不解决，党的一切政治任务是不能完成的。”^② 通过整风，使全党在毛泽东思想的基础上达到空前的团结和一致，也加强了包括农村基层党组织在内的基层党组织建设。1947—1948年，中共结合土地改革又进行了以“查阶级、查思想、查作风，整顿组织、整顿思想、整顿作风”为主要内容的整党，解决了党的地方组织特别是基层组织方面所存在的成分不纯和作风不纯的问题。

（三）要充分发挥基层党支部的政治核心作用

秋收起义进攻长沙受挫后，以毛泽东为书记的前敌委员会当机立断，决定到敌人控制比较薄弱的山区寻求立足地，接着进行了著名的三湾改编，提出“将党的支部建在连上”的响亮口号。1939年，陈云指出：“做好行政村的工作的关键在党支部。要建立一个纯洁的、健全的、得力的党支部。有了这样的党支部，就可以领导党员深入到群众中去，了解情况，解决问题；就可以领导各个群众组织有秩序地进行各项工作，开展扎扎实实的群众运动；就可以向各种坏分子及不良倾向作斗争，领导群众更好地完成党和政府的各项任务。党支部要真正成为乡村一切组织的核心，成为完成一切任务的领导力量。”^③ 正是有了这样“纯洁的、健全的、得力的党支部”，中共才可能把农民作为无产阶级天然的和最可靠的同盟军、作为中国革命的最广大的动力和中国革命队伍的主力军，开创一条团结农民、依靠农民，以农村包围城市、武装夺取政权的成功道路。

① 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第77页。

② 《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第1094页。

③ 《陈云文选》（1926—1949），人民出版社1984年版，第109页。

（四）围绕党的中心任务创建和加强基层组织建设

新中国成立后，以毛泽东为核心的第一代领导集体在带领人民建立社会主义制度、进行社会主义建设的进程中，对加强基层党组织建设进行了艰辛的探索。新中国成立初期，中共在面临许多挑战和考验的情况下，十分注重围绕建立新的基层政权、土地改革、农业的社会主义改造以及农村经济建设等任务，对加强基层组织建设相继作出重要部署，强调要抓住要领，建设好党支部，党支部的一切工作都要为了实现党在基层的中心任务而开展。中共迅速在全国全面展开了基层党组织、政权组织和经济组织的创建工作。1951年，中国共产党第一次全国组织工作会议着重讨论了整顿党的基层组织的问题。1954年11月，中央召开第一次全国农村党的基层组织工作会议，指出：“根据党在过渡时期的总任务，党在农村中的基本任务，是要组织和领导以互助合作为中心的农业增产运动……在农村中实现社会主义改造”，因此，“积极加强农村中党的基层组织的建设工作的首要任务，是必须认真做好发展和巩固党在农村的基层组织的工作”。^①1962年，中央制定下发了《中国共产党农村基层组织工作条例试行草案》。1965年，中央批转下发了《中央组织部〈关于加强农村党的建设的三个问题〉的报告》。在社会主义建设时期，广大基层党组织为巩固新生的国家政权、推进工业化奠定了重要基础，为国民经济的发展作出了巨大贡献，广大基层党员也充分发挥了先锋模范作用。

（五）围绕整党整顿基层党组织

新中国成立初期，针对中共所面临的严峻考验，中共开展了新中国成立以来第一次大规模的整党整风运动。但是，由于1950年整风的时间短，重点是解决领导机关干部的工作作风问题，因此，中共的组织大发展所带来的党的基层组织中存在的思想不纯与组织不纯的问题没有得到很好的解决。在此情况下，如何严格按照党员的标准，纯洁党的组织，充分发挥党员的模范作用和基层党组织的战斗堡垒作用，就成为当时党的建设的一个十分重要的问题。为此，1951—1954年，中共又进行了以整顿党的基层组

^① 《人民日报》1955年3月9日。

织为主要任务的整党，通过整党，提高了广大农村基层党组织的党风廉政建设水平。在整风基础上建立起来的一些制度，如干部参加劳动、“两参一改三结合”、领导干部到基层调研，等等，从一定程度上密切了党群关系、干群联系。1959年年初，中共发现基层干部有多吃多占、贪污公款等特殊化作风，就把特殊化作风列为“五风”之一加以纠正。1960年5月，中共中央发出《关于在农村中开展“三反”运动的指示》，强调改善基层党员干部的工作作风，进一步密切党群关系。1965年11月，《中共中央对中央组织部〈关于提拔新生力量、接收新党员、加强农村党的建设〉的三个报告的批示》中肯定了关于整顿好农村整党的标准、方法和做法。

二 邓小平开创了基层党组织建设的新局面

中共十一届三中全会以来，以邓小平为核心的第二代中央领导集体在开创党的建设新的伟大工程的过程中，开创了基层党组织建设的新局面。

（一）深刻认识到在新时期建立和加强基层党组织建设的重要性

邓小平一贯重视加强和改进基层党组织建设。他说：“党的基层组织是党联系广大群众的基本纽带，经常检查和改进基层组织的工作，是党的领导机关的重要政治任务。”^①这是因为“党是依靠全体党员和全党的各个组织，来联系广大的人民群众的。为了从人民群众中收集他们的意见和经验，为了向人民群众宣传党的主张，把它变为人民群众自己的主张，并且组织人民群众加以执行，一般地都必须经过党员的努力，经过党的下级组织的努力”^②。“党的下级组织”，就是中共的基层党组织。那么，中共的基层党组织应该发挥哪些作用呢？邓小平指出：“工厂、公司、院、校、所的各级党组织，要管好所有的党员，做好群众工作，使党员在各自的岗位上发挥先锋模范作用，使党的组织真正成为各个企业事业的骨干，

① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第253页。

② 同上书，第225页。

真正成为教育和监督所有党员的组织，保证党的政治路线的执行和各项工作任务任务的完成。”^①

（二）大力加强和改进基层党组织建设

以邓小平为核心的第二代中央领导集体对加强和改进基层党组织建设进行了一系列的探索。在农村基层党组织建设方面，以邓小平为核心的第二代中央领导集体注重在坚持和完善家庭联产承包责任制中进一步加强农村基层党组织建设，带领群众走共同富裕的道路。1982年1月，中央批转了《全国农村工作会议纪要》（本段简称《纪要》）。《纪要》针对一些地方“由于放松了领导，生产队的机构和领导班子陷于瘫痪、半瘫痪状态，致使很多工作无人负责”的状况，明确指出“党的农村基层组织是团结广大群众前进的核心和战斗堡垒”，并要求广大党员“保持和发扬全心全意为人民服务的传统，坚定地站在人民一边，尊重群众的意愿，代表群众的利益，振作精神，研究新问题，学会新本领，团结和带领农民进行农村经济的调整和改革，为农业现代化作出自己的贡献”。^②《纪要》决定从1982年起，以县或公社为单位，利用农闲时间有计划地对农村党员，首先是社队干部进行分批轮训。要组织他们学习六中全会的决议和党在农村的各项政策，用整风精神总结经验，开展批评与自我批评，分清是非，提高觉悟。在思想政治教育的基础上，健全党课制度和民主生活制度，把农村支部建设好，使基层支部真正成为坚强的战斗核心，以保证党对政权组织、经济组织和群众团体的领导，保证各项工作任务任务的完成。1987年颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，规范了村民委员会的工作。这一时期，广大农村基层党组织在推动农村改革取得巨大成就、使农村发生翻天覆地的变化、较大改善广大农民群众的生活状况的进程中，发挥了重要作用。在高校党组织建设方面，邓小平强调要坚持正确的政治方向。在全国教育工作大会上，他说：“毫无疑问，学校应该永远把坚定正确的政治方向放在第一位。”^③ 1978年10月，《全国重点高等学

① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第340页。

② 《人民日报》1982年4月6日。

③ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第104页。

校暂行工作条例（试行草案）》规定：“高等学校的领导体制是党委领导下的校长分工负责制。高等学校的校长，是国家任命的学校行政负责人，对外代表学校，对内主持学校的日常工作。”“学校的教学、科学研究、后勤工作中的重大问题，一定要经过党委讨论。党委员会作出决定后，由校长负责组织执行。”这意味着党委领导下的校长分工负责制的确立。针对一个时期以来高校党建工作遭到弱化的实际，1985年通过的《关于教育体制改革的决定》规定：“学校逐步实行校长负责制。”在国有企业基层党组织建设方面，中共十二届三中全会制定的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出将改革的重点由农村转向城市；而城市经济体制改革的重点就是企业领导管理体制的改革。在企业领导管理体制的改革中，企业党组织的地位由领导核心改为政治核心。

（三）通过整党纯洁基层党组织

针对一个时期党内存在的忽视思想政治建设的倾向，邓小平强调，“十年最大的失误是教育，这里我主要是讲思想政治教育”^①。他告诫全党在任何时候都要坚持共产党人的理想信念。为此，1982年6月，中共中央组织部召开整顿党的基层组织工作座谈会，强调“在工业企业分期分批地进行全面整顿中搞好党的基层组织的整顿，在农村等其他战线抓好问题多而严重的党的基层组织的整顿工作，是摆在我们面前的一项重要任务”^②。到1982年底，全国农村已经整顿和正在整顿的基层党组织大约占70%，基本上改变了农村领导班子软弱涣散和瘫痪半瘫痪的状态，提高了党员的觉悟，推动了农业生产责任制的贯彻落实。^③1983年到1987年，中共进行了全党范围的整党。1985年，全国农村党的基层组织建设工作会议对适应农村改革需要，大力抓好农村党员教育，调整和建设好农村基层组织的领导班子，提出了明确的任务和要求。从1986年开始，全国整党转入农村，重点解决少数农村党员干部中存在的以权谋私和违法乱纪问题，有力地推动了农村基层领导班子建设。通过整党，进一步纯洁了农村基层党组织。

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第306页。

② 《人民日报》1982年6月27日。

③ 《人民日报》1983年1月29日。