



中国共产党基层建设新论

冯小敏 著

上海教育出版社

中国共产党基层建设新论

冯小敏 著

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党基层建设新论 / 冯小敏著. - 上海: 上海教育出版社, 2003.3

ISBN 7-5320-8728-X

I. 中... II. 冯... III. 中国共产党-基层组织-党的建设 IV. D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 015960 号

中国共产党基层建设新论

冯小敏 著

上海世纪出版集团 出版发行
上海教育出版社

易文网: www.ewen.cc

(上海永福路 123 号 邮政编码: 200031)

各地新华书店经销 太仓市印刷厂有限公司印刷
开本 850×1156 1/32 印张 8 插页 4 字数 192,000

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—2,100 本

ISBN 7-5320-8728-X/D·14 定价: (软精) 16.00 元

目 录

导 言 “支部建在连上”——基层党建的历史创造和时代新

课题·····	(1)
党的建设的重要创造·····	(1)
不可或缺的坚实基础·····	(3)
新的挑战与时代创新·····	(6)
第一章 贯彻和实践党的政治主张——基层党组织的基本	
职能·····	(10)
第一节 党的性质和基层党组织的功能·····	(10)
一、民主革命时期党纲党章的规定·····	(11)
二、党执政以后的有关规定·····	(13)
三、政治功能是党的基本功能·····	(20)
第二节 基层党建问题的现象与实质·····	(22)
一、政治上的监督保证职能不到位·····	(22)
二、把本职工作简单等同于为党做工作·····	(23)
三、与行政工作内容上重复、方法上混同 ·····	(25)
四、对党内政治生活和党务工作缺乏热情·····	(26)
五、对待党员个人民主权利上的失当·····	(27)
第三节 基本职能上的清醒和坚定·····	(29)
一、加强政党理论和奋斗目标的教育·····	(30)
二、用“三个代表”重要思想统一思想·····	(31)
三、极大地增强贯彻党的民主集中制的自觉性·····	(32)
四、切实增强党员的政治意识·····	(33)

第二章 始终与群众保持血肉联系——基层党建的根本

问题·····	(37)
第一节 得人心者得天下·····	(37)
一、党生存发展的根基·····	(37)
二、党的力量的源泉·····	(39)
三、得人心者才能得天下·····	(40)
第二节 拨开纯党务的迷雾·····	(42)
一、基层党的工作的误区·····	(42)
二、党的事业是群众的事业·····	(45)
三、新形势下的新特点新挑战·····	(47)
第三节 凝聚群众引导群众·····	(51)
一、拓宽民主渠道,搞好宣传教育 ·····	(51)
二、用制度规范,靠示范引导 ·····	(53)
三、关心协调好群众的具体利益·····	(54)
四、鼓励支持群众参与公共事务·····	(58)
五、融入社会群体,培育骨干力量 ·····	(59)
六、强化基层建设,提高群众素质 ·····	(60)
第三章 非权力性的感召力和动员力——基层党组织的	
基本运作方式·····	(62)
第一节 从对权力性依赖和行政化运作中走出来·····	(62)
一、建国后基层党政体制的特点·····	(62)
二、调整运作方式的客观必然性·····	(64)
三、新的运作机制的基本路向·····	(65)
第二节 锻造政治核心地位·····	(66)
一、基层党组织的功能变化·····	(66)
二、功能定位决定运作方式·····	(68)
三、功能定位与运作方式的互补性·····	(71)
第三节 创造各种有效的活动方式和载体·····	(72)

一、根本利益上的一致和认同·····	(73)
二、关注方向性、政策性、全局性的大事·····	(74)
三、提高依法、依制度行事的自觉性 ·····	(76)
四、发挥自身优势,利用所掌握的资源开展工作 ·····	(77)
五、业余、小型、分散、务实 ·····	(79)
六、发挥基层党组织领导者的非职权影响力·····	(81)
七、通过党员发挥基层党组织的战斗堡垒作用·····	(82)

第四章 条块结合的横向挂靠——基层党组织的组织架构

·····	(85)
第一节 适应变化发展的新情况·····	(85)
一、社会组织变化发展的新趋向·····	(85)
二、基层党的组织建设的新特点·····	(87)
三、适时调整的必要性紧迫性·····	(89)
第二节 组织架构的基本原则和合理边界·····	(90)
一、组织建设从实际出发的原则·····	(91)
二、组织构建的“能覆盖”原则·····	(92)
三、组织管理的“有效性”原则·····	(93)
第三节 条块结合、横向挂靠的模式及其优点 ·····	(96)
一、横向挂靠的定义和运作特点·····	(96)
二、横向挂靠方式的主要优点·····	(99)
三、分类挂靠的不同模式·····	(100)
第四节 条块结合、横向挂靠的党员管理模式 ·····	(102)
一、流动党员的现状和发展趋势·····	(102)
二、条块结合、横向挂靠的管理思路和运作方法 ·····	(105)
三、采用现代化手段实施党员管理·····	(106)

第五章 政治热情与党内民主——基层党组织的活力所在

·····	(108)
第一节 党内民主是党的活力之源·····	(108)

一、党员积极性的重要源泉·····	(108)
二、党的组织制度的重要基础·····	(110)
三、解决党内矛盾的基本途径和方法·····	(113)
第二节 加强党内民主是基层党建的迫切需要·····	(114)
一、活力不足已成为基层党建的普遍问题·····	(115)
二、民主不充分是缺乏活力的重要原因·····	(116)
三、基层党员的真情呼唤·····	(118)
第三节 加强基层党建的重要着力点·····	(120)
一、在党内健全民主的决策制度·····	(121)
二、坚持干部的民主选拔评议制度·····	(121)
三、健全党内的报告制度·····	(122)
四、建立和完善党内情况通报和议事制度·····	(123)
五、积极试行党代表常任制·····	(124)
六、健全党内民主监督制度·····	(126)
第六章 社区和“两新”组织——基层党建的新增长点 ·····	(131)
第一节 执政党管理和控制社会的新课题·····	(131)
一、管理社会的新任务新挑战·····	(131)
二、执政党基层组织的独特优势·····	(135)
三、利用各种资源,整合各种力量·····	(135)
第二节 构建城市社区党建新格局·····	(137)
一、社区党组织的独特地位·····	(137)
二、增强社区党组织的主导能力·····	(139)
三、依托社会组织管理社会·····	(144)
第三节 形成“两新”组织党建新机制·····	(148)
一、认识“两新”组织的新特点·····	(149)
二、明确“两新”组织党建新任务·····	(149)
三、建立“两新”组织党建新机制·····	(152)
四、探索“两新”组织党建新方法·····	(154)

第七章 必要的工作载体和物质支撑——基层党建的重要条件	(157)
第一节 基层党建需要一定的物质支撑	(157)
一、政党活动的物质基础.....	(157)
二、现阶段的问题和困难.....	(160)
三、绕不过去的实际问题.....	(162)
第二节 积极探求基层党建的载体条件	(163)
一、依托经济和社会组织的管理岗位.....	(163)
二、依托社区的资源平台.....	(164)
三、依托行业性组织网络.....	(165)
第三节 探索解决物质支撑的多种渠道	(166)
一、基层党组织的经费筹措.....	(166)
二、创造条件建立基层“党员之家”.....	(170)
三、建立基层党建的网络平台.....	(170)
四、基层党的干部的职业援助.....	(172)
第八章 高素质的党员和党员干部——基层党建的关键	(175)
第一节 建设高素质基层党员干部队伍是当务之急	(175)
一、党员干部的基本要求.....	(175)
二、新形势对基层党员干部的更高要求.....	(177)
三、提高党员干部素质要有新举措.....	(179)
第二节 保持先锋队的本色,兵要精质要优	(187)
一、党员要有党员的素质.....	(187)
二、正视党员队伍的现状.....	(188)
三、建设高素质党员队伍的着力点.....	(190)
第三节 用制度和机制促进高素质队伍建设	(197)
一、提高素质需要有内在动力.....	(197)
二、从制度上严格把好进口关.....	(197)

三、实行分层分类教育管理·····	(199)
四、建立党员示范责任区·····	(200)
五、建立不合格党员的退出机制·····	(200)
第九章 注重工作的实际成效——基层党建的评价标准	
·····	(202)
第一节 最重要的是工作实效 ·····	(202)
一、摆脱评价体系中的形式主义·····	(203)
二、制定科学的工作评价标准·····	(205)
三、高度重视基层党员和群众的评判·····	(210)
第二节 建立完善有助于提高实效的制度规范 ·····	(212)
一、实行基层党建的目标管理和动态管理·····	(212)
二、建立基层干部科学的考察规范·····	(213)
三、制定基层党建的指导服务规范·····	(213)
四、制定切实改进作风的有关制度和措施·····	(215)
五、帮助基层建立自我解决问题的机制·····	(217)
六、建立健全基层党建工作的激励机制·····	(218)
第三节 给基层创造性工作以更大空间 ·····	(219)
一、原则性和灵活性的统一·····	(219)
二、党组织的要求和党员主动性的统一·····	(220)
三、党的工作与所依托组织特点的统一·····	(221)
四、一般工作要求和基层自身规范的统一·····	(222)
五、有所为和有所不为的统一·····	(222)
第十章 充满创造力凝聚力战斗力——基层党建的目标和	
前景展望 ·····	(224)
第一节 新世纪新形势的新呼唤 ·····	(224)
一、增强创造力·····	(224)
二、增强凝聚力·····	(226)
三、增强战斗力·····	(227)

第二节 尚待开发和充满希望的热土·····	(228)
一、基层党建的优势·····	(228)
二、新的经验和新的突破·····	(229)
三、转型的阵痛必将迎来充满生机的春天·····	(233)
第三节 基层党建的再出发·····	(235)
一、坚持党的建设的正确方向·····	(236)
二、在社会发展进步中提高基层党建水平·····	(239)
三、在开拓创新中创造基层党建新业绩·····	(242)
后 记·····	(245)

导言 “支部建在连上”

——基层党建的历史创造和时代新课题

基层党建既是一个恒久的命题,也是一个崭新的课题。在党跨入新的世纪,以“三个代表”重要思想为指导,以改革精神全面加强和改进党的建设的进程中,借鉴基层党建的历史经验,研究基层党建的最新实践,探索基层党建的改革创新,是推进党的建设新的伟大工程的重要一环。

党的建设的重要创造

建立党的基层组织,是无产阶级政党的普遍组织方式。马克思恩格斯在组建第一个无产阶级政党时就明确规定,支部的组成至少3人,而且应当是每一个支部都成为工人联合会的中心和核心。列宁也认为,应当按生产单位组建支部。

我们党是按照马克思主义建党学说建立起来的、具有完备的组织结构的无产阶级政党。党历来重视党的基层建设。在民主革命时期,党第一次代表大会制定的党纲就明确规定,每个地方有党员5人以上的,必须成立委员会。二大制定的第一个党章进一步规定:“各农村各工厂各铁路各矿山各兵营各学校等机关及附近,凡有党员三人至五人均得成立一组,每组公推一人为组长,隶属地方支部……各组组织,为本党组织系统,训练党员及党员活动之基本单位,凡党员皆必须加入。”^① 二大以后历次党代表大会通过的

^① 《中共中央文件选集》(一),中共中央党校出版社1989年版,第93~94页。

党章,更是详细规定了党的组织系统及其结构等多方面的制度安排。新中国成立以后召开的党的历次代表大会,在基层党组织建设问题上也始终坚持了上述的规定。

早在1921年10月,毛泽东等人组建了湖南党支部。1922年,毛泽东派李立三、蒋先云到安源路矿工人中建立了第一个党支部,1925年,他又在农村创建了党的基层组织韶山支部。1927年9月,毛泽东在红军三湾改编中明确规定了由支部建在团上改为“支部建在连上”的重要原则。他在1928年《井冈山的斗争》一文中指出:“红军所以艰难奋战而不溃散,‘支部建在连上’是一个重要原因。”^①要求在红军中普遍建立党的各级组织,实现班有小组,连有支部,营团有党委,连以上均设党代表。

“支部建在连上”是一个伟大的创造,具有丰富和深刻的内涵。从直接意义来讲,中国革命战争实质上是农民战争,军队中的士兵都是刚刚穿上军装的农民。党是政治斗争的灵魂,在军队建设上,必须始终坚持新型人民军队的基本性质,坚持党指挥枪的根本原则,“支部建在连上”则是最重要的政治保证。而解决军队中党的建设问题,实际上是解决在民主革命时期农村环境下如何建党的问题,由此保证党对于民主革命的领导和党的奋斗目标的实现;从扩展意义来讲,这是党在组织建设形式和组织设置上的创新。党要有自己坚实的根基,而根基在基层,在社会一切最基层的组织和群众中;从根本意义上讲,这是一条具有重大意义的原则:凡是有群众的地方,就应该有党的组织、党的活动和党的影响。“支部建在连上”使得基层有了坚强的政治核心,这是党始终生活在群众中、与群众保持密切联系、代表群众引导群众的重要组织保证。

“支部建在连上”是一条极具价值的历史经验。尽管目前党已

^① 《毛泽东选集》第一卷,人民出版社1991年版,第65~66页。

经完成了由领导新民主主义革命的党向领导社会主义现代化建设的执政党的历史转变,党在改革开放和社会主义现代化建设条件下所担负的历史任务也有了很大不同,但是“支部建在连上”并未因岁月流逝而失去昔日的光彩,相反日益显示出其恒久的影响力和作用力。确立“支部建在连上”的基层党的建设原则,高度重视抓基层、打基础的工作,充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用,是我们党加强自身建设的一个显著特点和成功经验。其关键所在,就是党在任何时候都需要有坚实的基层组织基础。

不可或缺的坚实基础

中国共产党是按照民主集中制原则组织起来的统一整体,党的领导是通过党中央、党的地方组织和党的基层组织自上而下、充分行使各自的职责来实现的。基层党组织作为党的组织基础,是党的全部组织架构中不可或缺的组成部分,是党的全部战斗力的重要基石,也是民主集中制得以正确实行的重要基础。党通过遍布全国各地、涵盖社会各个方面的基层组织,将广大党员按照民主集中制的原则组织成一个统一的整体;基层党组织作为教育管理党员的基本单位,是坚持从严治党、保持党的先进性和纯洁性的第一道“关口”,党依靠它对广大党员进行教育、管理和监督,以不断提高党员队伍的素质,增强党组织的活力;基层党组织也是党自身不断壮大发展的重要细胞,党依靠它培养大批党外积极分子,根据条件成熟的时机做好发展新党员工作,不断壮大党的队伍;基层党组织作为广大基层党员活动的主要场所,是将千千万万党员联系凝聚起来的重要纽带,党的各项建设要靠它去具体组织和贯彻实施,党的各项任务要靠它去团结带领广大党员和群众努力完成。

中国共产党肩负着伟大的历史使命。党的事业是人民的事业,需要千千万万的人民群众参与,并经过长期的努力奋斗,才有可能成功。因此,我们党并不像许多资产阶级政党,很大程度上是

为了赢得议会选举的多数席位而存在,无需严密的基层组织。相反,为数众多的、联系广泛的基层组织,正是党做好群众工作的重要组织依托,也是党夯实社会基础的坚强战斗堡垒。基层党组织能及时准确地向上级党组织和各级政府反映群众的愿望和要求,为领导机关的正确决策提供可靠的有价值的依据;能够直接向群众宣传解释党的主张和决定,把党的路线、方针和政策落实到基层和实际工作中去。党通过基层组织,能够更好地坚持和有效实行党的领导,在与群众保持密切的联系同时,做好群众的教育引导工作。通过基层党组织,可以把党的影响力扩大到联系社会各方面的各种社会组织之中,宣传群众、组织群众,使之认同和支持党的政治主张,从而使这些社会组织成为实现党的奋斗目标可以依靠的重要力量,担当起党团结引导群众、成就伟大事业的纽带和桥梁。

健全的基层党组织是我们党的政治优势,是党覆盖和渗透于社会各个层面、凝聚和引导整个社会力量的最宝贵最有效的政治组织资源。与党的中央组织相比,基层党组织的触角连接着社会的各个方面,与广大群众有着最直接、最广泛和最经常的密切联系,能随时倾听群众的各种呼声,掌握群众的思想脉搏,了解群众的情绪变化,反映群众的愿望要求;与党的地方组织相比,基层党组织不仅处在基层的第一线,具有灵活多变的组织形式,而且具有渗透覆盖全社会的特殊功能和优势。政府难以涉及的领域,市场无法作用的地方,党的基层组织都可以涉及,并且能够有所作为,因此它具有不可替代的渗透力和作用力。

重视党的基层建设不仅是党的优良传统,也是党的建设的重要经验。党尚未取得执政地位时,由于缺少可以直接依赖的各种社会资源,党的基层组织显得须臾不可缺少。离开了党的基层组织基础,党的一切主张都只能是空洞的口号,无法变成改造社会的现实力量。新中国建立以后,党成了执政党,拥有强大的社会动员

能力,其可以仰赖的国家机器、舆论工具以及社会其他资源十分丰富。正因为如此,对于执政党来说,离开基层党组织,一时半会还显示不出有何严重缺失,在一定时期内社会各方面似乎也能运转如初。然而,一旦有风吹草动,特别是遇到各种风险,极而言之,尤其是党的执政地位遇到严重挑战时,执政党就会深深感到基层组织的重要和可贵。苏联以及东欧各国共产党曾经都有过健全的党的基层组织,然而由于党的领导集团根本否定民主集中制原则,长期忽视党的基层建设,使党的基层组织处于松散甚至瘫痪的状态。广大基层党员缺乏党的组织观念和纪律约束,思想十分混乱。当党的主要领导人作出取消党在军队、机关、企业、学校和农庄的活动的决定时,基层党组织普遍缺乏抵抗力和战斗力,顷刻间党便完全解散。又如在台湾“执政”数十年的国民党失去了在当地的“执政”地位,以后在“立法院”又失去多数席位,直到“县市长”选举时才看到基层工作和基层组织的重要作用。这从反面给我们以深刻启示。

邓小平曾深刻指出:“中国一向被称为一盘散沙,但是自从我们党成为执政党,成为全国团结的核心力量,四分五裂、各霸一方的局面就结束了”。^①“提这样口号,那样口号,这样方针,那样方针,只有有了基层工作,有了经常工作,才有希望落实”。^②实践证明,正因为我们党具有较为健全的党的基层组织,有长期坚持和健康发展的党的基层工作,我们的各项改革、经济发展和社会进步才能获得坚实和重要的政治组织保证。江泽民明确指出:“党的基层组织,是我们党领导和执政的重要基础,是党的全部工作的重要基础,也是社会主义政权的重要基础。”^③加强基层党的建设,就能

① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社 1994 年版,第 267 页。

② 《邓小平文选》第一卷,人民出版社 1994 年版,第 296 页。

③ 江泽民:《论“三个代表”》,中央文献出版社 2001 年版,第 140 页。

为加强和巩固党的执政地位提供坚实的社会基础和广泛的群众基础。而忽视党的基层建设,绝对是一种短视行为,清醒的共产党人任何时候都必须高度重视党的基层建设。

新的挑战与时代创新

“要把中国的事情办好,关键取决于我们的党,取决于党的思想、作风、组织、纪律状况和战斗力、领导水平。”^①聚精会神抓党建,是邓小平留给新一代中央领导集体的重要政治交代。历史经验值得借鉴,新的形势更需关注。当中国特色社会主义全面推进到新的世纪,党的建设也面对着一系列新的实际。例如,新技术、新生产力的出现、应用和推广,已是当今时代的重要标志。以信息化、数字化、网络化为特征的现代智能技术,正全面迅速地从根本上改变着传统工业的面貌,改变着传统经济运行和发展的模式。生产力的发展必然带来生产关系的变化,经济全球化已成为当今世界发展的客观趋势。以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的社会主义初级阶段的基本经济制度的逐步确立,给社会带来的变化是最为深刻的。搞社会主义市场经济,一方面要增强国有经济的活力、竞争力和国有资本的控制力,使之成为发展社会生产力、促进国民经济健康发展的重要基础,但是另一方面必须推进产业结构调整和企业改革发展重组,这势必带来一系列的困难和矛盾。社会变革所带来的挑战无疑是全面的、严峻的。如何继续把中国特色社会主义推向前进,在本世纪头二十年全面建设小康社会,本世纪中叶把我国建成富强、民主、文明的社会主义现代化国家,胜利实现党在社会主义初级阶段的基本纲领,是摆在全党面前的重要任务。在这一伟大的历史进程中,如何抓住机遇,深化改革,扩大开放,促进发展,保持稳定,对于切实加强党的工作提出了更高要求。与此同时,作为这一伟大事业领导核心的党,自身也面

^① 江泽民:《论“三个代表”》,中央文献出版社2001年版,第1页。

面临着如何提高执政能力和执政水平、提高拒腐防变战胜风险能力的两大历史性课题,面临着以改革精神全面加强和改进党的建设的历史任务。

新世纪执政兴国的发展要求与新世纪党的自身建设,是如此紧密地联系在一起。摆在当代中国共产党人面前的严峻考验是,党在坚定地向着既定目标推进过程中,不可避免的要面对社会转型期的各种风险和挑战。党必须从对时代演进和国情发展的总体趋势把握上,立足于新的实际,从容应对各种复杂局面,处理和解决好各种可能出现的问题,及时化解各种社会矛盾和风险,保持强有力的凝聚力、向心力,始终巩固人民群众根本利益一致基础上的统一性,努力实现新世纪的宏伟目标,向着崇高理想胜利进军。

党的第三代领导集体不负众望,在这种历史紧迫性的促动下,切实加大了抓党建的力度,全面推进新的伟大工程,取得了显著的成效。特别是进入新世纪,党全面总结建党以来的全部奋斗历程和基本经验,展望新世纪艰巨任务和光明前途,提出党要继续站在时代前列,带领人民胜利前进,归结起来,就是必须始终代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益。“三个代表”重要思想是新世纪治党治国的强大思想武器,也是党加强自身建设的伟大纲领,它把党的建设理论向前大大推进了一步,使党的建设在实践上也得到全面加强。

江泽民在建党 80 周年大会上的重要讲话,全面、系统论述了“三个代表”重要思想丰富而深刻的内涵。刚刚闭幕的党的十六大,对“三个代表”重要思想及其意义作了进一步深刻阐发,揭示了“三个代表”重要思想的根本要求,而且将其正式写入党章,作为新世纪指导我们的行动指南。十六大强调要把“三个代表”重要思想贯彻到社会主义现代化建设的各个领域,体现在党的建设的各个方面,并且对党的建设作了全面部署,再次指出“党的基层组织是