

2001—2002

新形势下

党建工作热点难点问题研究

中共中央组织部党建研究所课题组

党建读物出版社

2001—2002

新形势下 党建工作热点难点问题研究

中共中央组织部党建研究所课题组



A1001647

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

新形势下党建工作热点难点问题研究:2001~2002/中共中央组织部党建研究所课题组编著. —北京:党建读物出版社, 2002.6

ISBN 7-80098 570-9

I. 新… II. 中… III. 中国共产党-党的建设-研究 IV. D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 016610 号

责任编辑:付长生 封面设计:欣然

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036 电话:010-68219430)

新华书店经销 北京科技印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 7 印张 139 千字

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月第 1 次印刷

印数:1—3500

ISBN 7-80098-570-9/D·447 定价: 20.00 元(平)
30.00 元(精)

(内部发行)

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

目 录

1. 关于新形势下党建工作几个热点、难点问题的调研报告

中共中央组织部党建研究所课题组(1)

2. 社会中介组织的崛起与壮大：执政党面临的一个重大政治课题

——关于社会中介组织党建工作情况的调查

中共中央组织部党建研究所课题组(24)

3. 所有制结构调整与变化对党的建设的影响

中共江苏省委组织部课题组(50)

4. 党员干部之间收入差距拉大对党的思想作风建设的影响

中共福建省委组织部课题组(84)

5. 关于党员领导干部生活方式的调查

中共内蒙古自治区委组织部课题组(112)

6. 关于公选乡镇领导干部与党的领导问题的调查与思考

中共四川省委组织部课题组(141)

7. 广东省社会中介组织党建工作情况的调查与思考

中共广东省委组织部课题组(170)

8. 广东省社会团体党的建设情况的调查

中共广东省委组织部课题组(188)

9. 落实党的知识分子政策，充分发挥留学回国人员在现代化建设中的作用

中共深圳市委组织部课题组(202)

后记

(219)

关于新形势下党建工作 几个热点、难点问题的调研报告

中共中央组织部党建研究所课题组

2001年,根据部和所里的工作计划,我们组织内蒙古、江苏、福建、广东、四川等5个省(区)委组织部和深圳市委组织部,就所有制结构调整与变化对党的建设的影响、社会中介组织党建工作、党员领导干部生活方式、党员干部之间收入差距拉大对党的思想作风建设的影响、公选乡镇领导干部和充分发挥留学回国人员在现代化建设中的作用等6个专题进行了调研。总体上看,随着所有制结构的调整、大量的社会中介组织的发展、党员干部之间收入差距拉大、新的社会阶层出现和基层民主的不断发展,我国的社会、经济、政治和文化生活发生了广泛而深刻的变化,这些变化对新时期党的建设提出了许多前所未有的新挑战。现将调研情况报告如下:

一、我国经济社会生活发生的深刻变化

改革开放以来,我们坚持以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的经济制度;坚持和完善社会主义市场经济体制,使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用;坚持和完善按劳分配为主体的多种分配方式,极大地解放了社会生产力,调动了广大人民群众的积极性,使社会生活发生了深刻的变化,并对我国的经济、政治和文化发展产生了深远的影响。

(一) 非公有制经济迅速成长,逐渐成为推动我国经济和社会发展的—支重要力量

1978年,在国内生产总值中,公有制经济与非公有制经济的比例为99:1;“九五”末期,这一比例已经调整为70:30。到2000年底,全国私营企业、港澳台和外商投资企业、非国有(集体)控股企业总数已超过200万家,占全国企业总数的28%;从业人员约5000万人,约占全国企业从业人员的29%。非公有制经济组织创造的增加值已占GDP的30%左右,上缴的税金占全国工商税收的1/4。非公有制经济还通过参股、控股以及联合、兼并、租赁、承包、收购国有和集体企业,推动了国有和集体经济的改革、调整和发展。非公有制经济创造了大量的就业机会,吸收了一大批国有(集体)企业富余人员、农村剩余劳动力和国家机关分流人员,极大地缓解了社会就业压力。

非公有制经济特别是外资企业的发展,促进了外向型经

济的形成和发展,适应了经济全球化的潮流,加快了我国与世界经济融合的步伐。截至 2001 年 8 月,港澳台和外商投资企业合同外资金额达到 7204.7 亿美元,实际使用外资金额 3760.6 亿美元。世界企业 500 强中已有 400 多家来华投资。自 1993 年起,我国利用外资已连续 8 年居发展中国家之首。大量外资的引进,为发挥我国的比较优势创造了有利条件,同时促进了我国进出口贸易的快速增长,对于改善贸易结构,拉动经济增长起到了重要作用。

按照“十五”规划的部署,我国将继续调整和完善所有制结构,努力营造各种所有制经济平等竞争的环境。按照我国加入世贸组织的承诺,对外商投资的领域将逐步扩大。据此预测,今后 5—10 年,非公有制经济仍会保持较高的发展速度,在国内生产总值中的比重还将进一步提高,成为推动国民经济发展的一支重要力量。

（二）社会中介组织迅速发展,日渐引人瞩目

社会中介组织是指介于政府与社会、政府与(企业)市场、政府与公民之间的一种社会中介性组织。我国的一些学者认为党政机关、企业组织之外的所有其他社会组织,都可称为社会中介组织。改革开放以前,我国只有机关、企业和事业单位几种形式的社会组织。改革开放以后,包括社会中介组织在内的各种新的社会组织迅速发展,日渐引人瞩目。

1. 社会类社会中介组织。主要指社团组织。中国的社团,是指中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非赢利性社会组织。改革开放以来,中国的社

团得到了迅猛的发展。1989年初,经过合法登记的全国性社团增加到了1800多个,相当于“文化大革命”前的16倍;地方性社团猛增至20万个,相当于“文化大革命”前的33倍。截至1999年底,全国共有社会团体136841个,其中全国及跨省域活动的社团1849个,涉外社团77个。

2. 经济类社会中介组织。经济类社会中介组织的发展与市场经济的发展紧密相关。深圳是全国市场经济的“窗口”。1982年成立第一家会计师事务所时,只有几名注册会计师。到1996年,已发展到12个行业,中介机构达3300多家,从业人员达3.5万人,形成了发达的社会中介组织网络和服务体系。截至2001年6月底,全国13个经济鉴证类社会中介行业中,有执业机构68079家^①。

3. 事业单位与民办非企业单位。事业单位是指国家为了社会公益事业目的,由国家机关或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。改革开放以来,我国事业单位的人数从1988年的1197.9万人发展到1998年的2800余万人,约占“吃财政饭”人员的80%^②。所谓民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非赢利性社会服务活动的社会组织。目前,民

① 《关于经济鉴证类社会中介机构脱钩改制情况的报告》(国务院清理整顿办公室工作组2001年7月稿)。

② 吴锦良:《政府改革与第三部门发展》,中国社会科学出版社2001年版,第68页。

办非企业单位主要分布在教育、卫生、文化、科技、体育、劳动、民政、中介服务等行业中。据初步统计,全国现有各类民办非企业单位 70 多万个。

4. 非正式组织。除各种在政府部门登记的社会中介组织之外,目前我国还存在一些不在民政部门登记,在政府管理和法律有效治理范围之外的非正式组织。与正式组织相比,非正式组织的规模、数量、范围、作用等,非常难以全面准确地把握,但其发展比较快。一是群众性非正式组织。如在农村出现的“减轻农民负担理事会”、“战友互助扶贫会”、“农村中青年协会”等。二是规模大、分布地域广的宗法组织。三是各种非法宗教、迷信甚至邪教组织。四是有组织犯罪、带黑社会性质的团伙犯罪和流氓恶势力。非正式组织的大量涌现,既是社会在微观上组织化的表现,也是社会在宏观上非秩序化、非法治化的表现,对社会的经济、政治、法律秩序等构成了潜在的威胁。

(三) 人民群众生活水平总体提高,但收入差距开始拉大

随着改革的不断深入和经济的快速发展,我国城乡居民总体收入水平有了大幅度增长,生活水平普遍提高。据统计,改革开放 20 年来,扣除物价因素,我国职工平均工资每年增长 4.4%,工资外的收入增长则年均达 23.5%。但与此同时,收入差距拉大已成为我国经济和社会发展领域越来越引人注目的重大问题。

1. 群体差距。改革开放以来,我国城镇居民基尼系数已由 1978 年的 0.16 急剧扩大到 1999 年的 0.295;农村居民基尼系数由 1978 年的 0.212 扩大到了 1999 年的 0.3361。

农村居民间的收入差距扩大的速度要快于城镇居民间的收入差距扩大的速度^①。

2. 城乡差距。早在 1957 年,城乡居民收入差距已超过 3:1,虽然到 1978 年减少到 2.36:1,但到 1999 年城乡居民收入之比又扩大到 2.65:1。考虑到农民纯收入中并不是全部可支配的收入,城乡居民之间的实际收入差距更大^②。

3. 行业差距。首先,直接掌握经济管理权力的部门收入高于非经济管理部门的收入。政府部门职工收入远高于党务部门职工收入;政府部门中,海关、商检、税务、土地等部门仅奖金、福利就高出其他政府部门职工收入的好几倍。其次,垄断性行业收入远高于竞争性行业。金融、电信、电力、烟草等垄断性行业高于服务业、制造业、采掘业、农林水牧渔业、商业等。

4. 地区差距。经济发达地区收入高于欠发达地区。以公务员的工资收入为例,同样是副处 9 级,厦门特区公务员的月平均工资约为 3000 元,同属福建省的三明、南平两市的公务员则只有 1000 元左右。

(四) 社会结构发生了新的变化,阶层分化日益明显

随着我国在所有制形式、分配方式、就业方式以及收入差距等方面发生的深刻变化,我国的社会结构也相应发生了

① 参见《中国国情国力》2001 年第 1 期。

② 参见《新华月报》2000 年第 6 期。

变化^①。主要表现在以下三个方面。

一是传统阶级内部构成发生了变化。改革开放前,我国工人阶级队伍的结构比较单一,主要指国有、集体等单位的职工。改革开放以来,我国工人阶级队伍不断壮大,其构成日益多样化,逐步成为一个主要包括工人、专业技术人员、经营管理者、机关干部和长期务工的农民工等群体组成的社会集团。而传统的农民阶级也由过去单一的依附在土地上的农民,发展成一个包括传统农民、专业户、离开土地但还没有完全城市化的农民等在内的社会阶级。随着经济的快速发展,农民和工人的身份也经常处在不断变动之中,在一些经济发达地区,特别是二、三产业发展较快的地区,多数农民正在逐步实现由“农村人”向“城市人”的转变,并有进一步加快的趋势。

二是产生了新的社会阶层。随着改革的不断深入,建立在旧的社会分工基础上的整个社会结构发生重组的现象日益频繁,出现了新的社会阶层。如民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理人员、个体户、私营企业

① 中国社会科学院重大研究项目“当代中国社会阶层研究”,提出了以职业分类为基础,以组织资源、经济资源、文化资源占有状况,作为划分社会阶层的标准,把当今中国的社会阶层划分为十个阶层:国家与社会管理阶层、经理阶层、私营企业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务人员阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层和城市无业、失业和半失业阶层。这十大社会阶层又分属于五种社会地位等级:社会上层、中上层、中中层、中下层和底层。

主、中介组织从业人员、自由职业人员等。这些新的社会阶层的从业人员,相当一部分是原来国有和集体企业中的技术人员、经营管理者、党政机关的工作人员和基层干部,以及留学回国人员等。1999年底第四次全国私营企业抽样调查的数据表明,在被调查的3073个私营企业主中,原来身份是企事业单位干部的占42.4%,国家机关干部占21.5%,乡村干部占4.7%,具有大学学历的占35%,中共党员占19.8%。

三是留学回国人员作为一个特殊的社会群体越来越受到人们的普遍关注。改革开放以来,我国的留学回国人员从少到多,队伍不断壮大。据对深圳市留学回国人员情况的调查,目前在深圳工作的留学回国人员已达3000人,他们以中青年硕士以上研究生为主,年龄大部分在31~50岁之间,而且多数在外企和私企工作。留学回国人员一般都能比较熟练地掌握和运用1~2门外语,具有一定的国际眼光和视野,懂得国际惯例,具备国际化人才的素质,是我国知识分子队伍的组成部分。他们大多数处于创业的“黄金时期”,具有一定的积极性和创造性。在思想观念、民主意识、价值取向等方面,他们或多或少地受西方文化和各种思潮的影响,有的迷恋西方的政治体制或民主模式。

(五) 基层民主实践日益丰富多样,人民群众的民主意识日益强烈

改革开放以来,我国工人阶级关心国家大事,自主意识、参与意识不断增强。广大职工通过职代会及其他民主管理形式,主动参与民主管理、民主监督和民主评议,在扩大基层民主中发挥了积极作用。尤其是在企业产权制度改革和劳

动关系变革的新形势下,职工群众创造了诸如“厂务公开”、“民主选举厂长”等民主管理的新形式。广大职工群众还通过工会参与立法、与政府有关部门召开联席会议等多种途径和形式,参与国家和社会各项事务的管理。

进入20世纪80年代中后期以后,我国广大农村积极贯彻实施《村民委员会组织法》,普遍推行了村民委员会直接选举,实行“民主选举,民主决策,民主管理,民主监督”,自己管理自己的事务,解决了农村多年来存在的一些难点问题,推动了农村经济的发展和社会的稳定。在积极推行村民委员会直选的基础上,一些省(区、市)还进行了公选乡镇领导干部的尝试。即在选任乡镇党组织和政府机关负责人时,采取个人自荐、群众举荐和组织推荐相结合,通过考试、面试答辩等程序公开竞争选拔候选人预备人选,再依法选任。四川省作为公选乡镇领导干部的发源地之一,早在20世纪80年代中期就开始起步,迄今已经进行了长达十多年的探索,出现了遂宁市的“混合投票”公选模式(即在公选乡镇党政正职时采用“混合组团、投票推荐、组织提名、等额选举”),巴中、南充市的“量化淘汰”公选模式(即公选乡镇党政正职时采用“量化评定、逐轮淘汰、双向提名、差额选举”),绵阳的“代表直接提名选举”模式(即在乡镇人大换届选举乡镇长时,采用“组织放手、代表提名、演讲答辩、当场选举”)。各地普遍反映,在公选过程中,群众参与热情之高、到会之齐、农民代表向竞选人提问之认真,都超出了预料。许多地方出现了在外打工的农民乘飞机回乡参选,农村高龄老人甚至百岁老人参加选举投票,夫妻、父子、兄弟、姑嫂在推荐候选人时激烈争

论的场景。所有这一切都表明,经过市场经济的洗礼和村民自治的锻炼,广大群众的民主意识和民主能力都有了较大幅度的提高。

二、党的建设面临的新情况和新问题

调查表明,随着我国社会经济领域发生的上述深刻变化,党在这些领域的工作也遇到了一些前所未有的新情况和新问题:

(一) 改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的初步确立,给党的领导问题提出了新挑战

在计划经济条件下,无论什么性质的企业都以严格的行政隶属关系被纳入到各自的“条”或“块”当中,隶属于行政主管部门或行业主管部门,企业之间也以行政关系为纽带确立上下级关系。党组织正是建立在这种严格的行政隶属关系的基础之上的。随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的初步确立,各类经济、社会组织突破了原来的条块限制,按照市场规则重新进行整合,给党的领导问题提出了许多新挑战。突出表现在三个方面:

一是“淡化”。在一些地方,有些同志有意无意地淡化党的领导,只谈保证、监督,而忽视党组织的其他职能,以至开展党建工作羞羞答答、遮遮掩掩、胆胆怯怯。

二是“僵化”。有些同志思想不解放,把党的领导仅仅停留在已有的做法和经验上,固步自封,没有把党的领导看作是一个因势利导、动态提高,“调整——适应——再调整——

再适应”的螺旋式上升过程。

三是“虚化”。有些同志把党的领导仅仅停留在口头上或文件上,形式主义地搞花拳绣腿,哗众取宠。他们只有“唱功”,没有“做功”,根本不是面向活生生的现实解决实际问题。

(二) 所有制结构的调整 and 大量新的经济、社会组织出现,对基层党组织建设提出了新要求

1. 在新的经济、社会组织里,党员分布不均衡。据 2000 年党内统计,全国私营企业中党员 46.4 万人,仅占企业从业人员的 1.9%,没有党员的企业达 82%。新的经济、社会组织量大面广,党员分布不均衡,许多组织里只有个别党员。如据上海调查,在浦东新区,90 家社会团体中仅有党员 49 名,4 家民办培训机构只有党员 2 名。党员分布不均衡造成党员难管理,活动难开展。

2. 在新的经济、社会组织里,党组织覆盖面小。在一些地方,许多新经济组织和新社会组织不让建立党的组织,而地方党委也往往熟视无睹,无所作为。从部分省市的一些不完全统计看,新的经济、社会组织中党组织的覆盖面非常小。比如,截至 2000 年,广东省市属社会团体 7301 个,仅建立党组织 97 个,占 1.3%,省直属社会团体 212 个,建立党组织 12 个,占 5.7%;四川省 10380 个社会团体中,建立党支部 324 个,仅占全省社团总数的 3%。目前,我国已经加入世贸组织,随着国外影响的扩大和我国经济、社会的发展,党建工作的“空白点”有可能不断增加并不断扩大。

3. 在新的经济、社会组织里,党组织的地位与作用弱化。

一是党组织在这些新领域中的地位发生了从“核心地位”向“边缘地位”的转化。一方面,新的经济、社会组织中的党组织与上级党组织的松散挂靠关系,使它相对于上级党组织的工作体系而言被边缘化了;另一方面,新的经济、社会组织特有的产权性质和制度,限定了党组织的活动空间,党组织对于这些组织的经营体系而言也被边缘化了。调查显示,党组织发挥作用的力度按原有的传统经济、社会组织——脱钩的经济、社会组织——民办经济、社会组织的顺序逐步减弱。在大量的新的经济、社会组织中,党组织影响力不强,作用难发挥,成为比较普遍的现象。二是党组织的负责人在这些新的经济、社会组织中的地位相对于经营管理者来说被弱化了。这种变化使党组织在参与这些组织的内部决策、获取相应信息、进行组织动员、实现保证监督等方面,都面临着新挑战。

4. 在新的经济、社会组织里,传统的党的工作方式和组织方式难以适应新形势的要求。新的经济、社会组织的迅猛发展和内部组织形态的深刻变化,对党组织的设置和工作方式提出了新的要求。比如,上海陆家嘴金融贸易区以金融机构、房地产和服务型经济和社会组织为主,且大多集中在一幢幢高楼里,加上各单位党员人数较少,要求以大楼为单位建立党组织;北京的土地高新技术开发区以技术含量较高的工业企业为主,根据企业党员分布情况,要求分别建立独立党支部和联合党支部;而大量的经济和社会中介组织流动性强,自身生存和发展的变数大,对这些组织中的党员则应该纳入社区党支部进行管理。但是,一些地方党组织没有能够