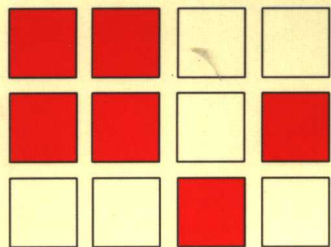




基层党建工作的

新格局

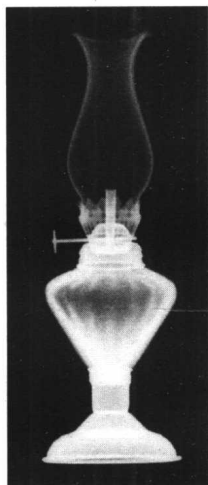
王乃波 著



党建读物出版社

基层党建工作的新格局

王乃波 著



党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层党建工作新格局 / 王乃波著. —北京: 党建读物出版社, 2005

ISBN 7—80098—811—2

I. 基… II. 王… III. 中国共产党—基层组织—党的建设—研究 IV. D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 106986 号

责任编辑:叶 子 封面设计:薛 璟

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 大连理工印刷有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 13.5 印张 312 千字

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷

印数:1—5000

ISBN 7—80098—811—2/D·685 定价:25.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

前 言

近年来,随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,我国经济社会生活发生了深刻变化,社会经济成分、组织形式、利益关系和分配方式日益多样化,使得经济组织、社会组织和群众自治组织也发生了重大变化,但与之相适应的社区、新经济组织、新社会组织等新兴领域中党的基层组织体系建设尚未及时跟进和完善,使基层党建工作不能有效地开展。而在农村、国有集体企业和机关事业单位等传统领域,党的基层组织建设也遇到了许多新情况新问题。

适应基层党建工作发生的深刻变化,我们从解决新时期基层党建工作中存在的党员与党组织相分离、党组织与应由其领导的其他各种组织相脱节这两个主要问题入手,深化对新形势下基层党建工作规律性的认识,积极进行工作创新,在实践的基础上,形成了基层党建工作新格局的理论。所谓“新格局”,是相对于计划经济体制下传统的基层党建工作格局而言的。具体地说,就是在“面”上,随着城镇化进程的加快、城市管理重心下移和“单位人”变成“社会人”,党的基层组织建设由农村延伸到城市社区;在“线”上,随着所有制结构的调整,党的基层组织建设由国有集体企业延伸到外资企业、私营企业和个体工商户等新经济组织;在“块”上,随着经济体制改革的深化和机关事业单位职能的转换,党的基层组织建设由机关事业

单位延伸到社会团体、中介组织和民办非企业单位等新社会组织。由此构成了政治功能定位清晰、党员管理规范、组织体系完善、目标任务明确、党建责任主体到位的基层党建工作新格局。从工作实践和各地反响看,科学构建基层党建工作新格局,有利于从宏观上谋划基层党建工作的总体思路,有效解决新时期基层党建工作的基础性工程和系统性工程建设问题,使三大传统领域基层党建工作和三大新兴领域基层党建工作互相促进、协调发展,基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力明显增强,党员的先锋模范作用得到切实发挥,为改革开放和社会主义现代化建设提供了坚强的组织保证。

基层党建工作新格局是在实践探索的基础上,对基层党建工作规律的认识和把握,对基层党组织和广大党务工作者实践经验的提炼与总结。《基层党建工作新格局》一书,依据社会经济制度改革和社会结构变化,着眼于巩固党的执政基础和执政能力,力求从理论与实践、内涵与外延、体制与政策、规律与作用等方面对“新格局”作出详细论述。希望能对各级党组织、党务工作者和从事党建理论研究、教育教学人员开展工作提供借鉴和指导,以进一步探索基层党建工作规律,推动基层党建工作创新发展,为推进新时期党的建设新的伟大工程,构建社会主义和谐社会作出新贡献。

目 录

前 言.....	1
----------	---

第一章 基层党建工作新格局总论

第一节 两个主要问题:新时期基层党建工作的严峻考验.....	1
第二节 转型阶段:基层党建工作格局发生历史性变化.....	10
第三节 科学界定:基层党建工作新格局的形成条件.....	16
第四节 党员归位:构建基层党建工作新格局的突破口.....	25
第五节 地位作用:构建基层党建工作新格局的实践意义.....	33
第六节 与时俱进:深化和完善基层党建工作新格局.....	43
第七节 深度思考:探索和把握基层党建工作规律.....	53

第二章 三大新兴领域党建工作:打牢基础 逐步深化

社区党建工作

第一节 社区党建工作是基层党建的新领域.....	69
第二节 社区党建工作的基本责任.....	78
第三节 把握社区党建工作的重点.....	84
第四节 创新社区党建工作.....	102

第五节	社区党建工作的基本经验·····	117
第六节	加强社区党建工作理论探索·····	122
新经济组织党建工作		
第七节	理直气壮地开展新经济组织党建工作·····	130
第八节	打好新经济组织党建工作攻坚战·····	137
第九节	深化新经济组织党建工作的基本要求·····	146
新社会组织党建工作		
第十节	新时期新社会组织党建工作·····	152
第十一节	积极推进新社会组织党建工作·····	160
第三章 三大传统领域党建工作:与时俱进 创新发展		
农村党建工作		
第一节	加强和改进新形势下农村党建工作·····	174
第二节	夯实农村党建工作基础·····	185
第三节	用“三个代表”重要思想统领农村党建工作·····	196
国有集体企业党建工作		
第四节	国有企业党建工作面临的问题及任务·····	208
第五节	推进国有企业党建工作的实践创新·····	221
第六节	国有改制企业党建属地化管理·····	235
机关事业单位党建工作		
第七节	新形势下的机关党建工作·····	246
第八节	加强机关党支部建设·····	256
第九节	全面加强高等院校党建工作·····	259
第四章 基层党建工作新格局的基础:保持共产党员先进性		
第一节	党员队伍状况分析·····	268
第二节	进一步做好新形势下发展党员工作·····	275
第三节	保持共产党员先进性·····	284

第五章 基层党建工作新格局的体制设计与政策支持

- 第一节 基层党建工作新格局的管理体制..... 295
- 第二节 基层党建工作新格局综合政策措施..... 308
- 第三节 三大新兴领域政策措施..... 321
- 第四节 三大传统领域政策措施..... 347
- 第五节 党员队伍建设政策措施..... 378

附录 基层党建工作新格局的反响

关于大连市基层党建工作的调研报告

.....辽宁省委组织部专题调研组 389

党的执政基础出现新格局

——大连市探索加强党的执政能力建设调查(上)..... 400

围绕新格局夯实党的执政基础

——大连市探索加强党的执政能力建设调查(下)..... 403

理清思路 在探索中破解难题

——对大连探索新时期基层党建工作的调查(上)

.....王 科 405

多管齐下 构筑党建工作新格局

——对大连探索新时期基层党建工作的调查(中)

.....王 科 408

构成基层组织建设的有机统一体

——对大连探索新时期基层党建工作的调查(下)

.....王 科 411

大连:构建基层党建工作新格局

.....大 砚 414

后 记..... 420



第一章 基层党建工作新格局

总论

第一节

两个主要问题:新时期基层党建工作的严峻考验

在新的历史条件下,基层党建工作面临着许多新情况新矛盾。当前,主要表现在“不适应”、“不符合”。所谓“不适应”,就是一些基层党组织的领导班子和领导干部思想理论水平不高、依法执政能力不强、解决复杂矛盾本领不大;一些党的基层组织软弱涣散,党员不能发挥先锋模范作用等。所谓“不符合”,就是一些基层党员干部事业心和责任感不强、思想作风不端正、工作作风不扎实,脱离群众、以权谋私、贪污腐化等。基层党建工作中存在的这些“不适应”、“不符合”现象,有多方面的原因。其中,很重要的原因就是,党员和党组织相分离(以下称“分离”),党组织与应由其领导的其他各种组织相脱节(以下称“脱节”)。这是当前影响和制约基层党建工作的“两个主要问题”,也是基层党建工作亟待解决的新课题。

一、两个主要问题的影响

中国共产党作为由众多党员按照民主集中制原则组成的先



进政治组织,作为由党的中央组织、地方组织、基层组织构成的严密统一体,根据不同历史时期的任务要求和新情况新问题,一方面要不断推进党的基层组织和党员队伍建设,使党员和党组织保持紧密联系,以保证所有党员都在其归属的党组织内有效地开展党建活动,使党的自身建设不断得到加强;另一方面,党组织要设置于所要领导的其他各种行政组织、经济组织、社会组织和群众组织之中,使党组织和其他各种组织做到紧密贴近,以保证这些组织在党组织领导下,有效开展工作,使党的执政能力建设不断得到加强。这是党的先进性建设必须持之以恒的重要战略任务,也是实现党的领导和执政的成功经验和政治优势。但是,在计划经济向市场经济的转型时期,相当一部分党员游离于党组织管理之外,出现了党组织与党员相“分离”的状况;相当一部分基层党组织的设置与应该隶属于其领导的各种组织不贴近而造成“脱节”,这已成为带有普遍性的问题。从大连来看,大量纳入社会化管理的退休职工党员、下岗失业职工党员、外来务工经商党员等各类“隐性党员”、“口袋党员”,在高峰时期占党员总数的比例达到了16.5%。据了解,全国的“隐性党员”、“口袋党员”比例也比较高。党的基层组织在改革开放后的很长一段时期内,在新兴领域特别是新经济组织、新社会组织中,几乎是空白,即使建立了党的组织也是零星分布,游离于行政组织、经济组织、社会组织之外,党的工作也仅局限于自身建设和管理。在原来的传统领域,也存在着需要根据形势变化的要求,适时调整党组织设置,使党组织与其他组织紧密结合。必须看到,如果“分离”、“脱节”问题不能有效解决,党的基层组织体系将日渐削弱,党对全社会和基层就失去了掌控基础和条件,而且这种状况随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,有进一步加剧的趋势,对基层党建工作的影响和制约、对党的领导所形成的挑

战和考验将进一步显现。

“分离”制约党的基层组织建设,造成党的整体建设无法有效展开。党员作为党的肌体的细胞,扎根在每一个党的基层组织中,党的建设说到底体现在党员队伍的党性意识和素质能力建设上。党的基层组织如果和党员没有紧密联系在一起,党组织失去党员,其自身建设也就失去党员的支持和监督,从而丧失了根本,成了“无源之水”、“无本之木”;而党员离开党组织,没有党组织的管理教育,其理想信念和素质能力就得不到保障和提高。“分离”的本质就是基层党的组织建设失去党员依托,导致基层党组织的思想建设、组织建设、作风建设和制度建设丧失本体依托而无法实现。新时期党的基层组织自身建设存在的一系列问题,诸如,部分基层组织的思想工作不力,党员对党的路线方针政策理解得不深不透,对党的基本理论知之不多;一些党员的党性意识淡薄,理想信念动摇,组织纪律性差;“三会一课”制度不能有效坚持,党内的民主监督和民主决策作用发挥不力;党组织和党员在基层单位的威信不高,形象树立不起来等。尽管有多方面的影响因素,但“分离”是重要的根源。由于相当一部分党组织不知道党员去向,党员找不到党组织,不知道到哪里过组织生活,参加党的活动,致使党的政治资源流失,党员管理教育混乱,随之出现上述一系列的不良表现。如果任由这种状况持续下去,党的基层组织将逐渐萎缩,党的中央组织和地方组织的各项建设将无法体现和落实在基层,最终将丧失执政的根基。

“脱节”削弱党的基层组织的创造力、凝聚力和战斗力,造成党的领导无法顺利实现。党的基层组织作为党的全部工作和战斗力的基础,党的政治领导、思想领导和组织领导贯穿于其全部工作实践之中,最终靠它们来贯彻落实和具体体现。在同一层面



上,党的基层组织如果在设置上不是紧紧地与基层行政组织、经济组织、社会组织等各种组织相贴近,党的工作就不可能结合实际,围绕本行业、本部门、本单位的中心任务来展开,各种组织的健康发展就失去有力保证。“脱节”的本质就是党的基层组织失去对其他组织的依托,使其创造力的提高、凝聚力的增强、战斗力的发挥丧失组织依附条件,导致党组织的目标任务难以实现,党的基层组织的政治领导、思想领导和组织领导落空。在不同层面上,一些基层的行政组织、经济组织、社会组织等,即使在其内部建立了党的组织,但由于挂靠在同其具体业务性质相差甚远的上级党组织,如有的挂靠在街道社区,有的挂靠在党政机关,有的则挂靠在国有企事业单位等,党组织的领导和指导往往隔行如隔山或鞭长莫及,导致党的路线方针政策不能及时贯彻,党建工作和业务工作出现“两层皮”。由于“脱节”,党的基层组织建立不起科学的领导体制和工作机制,地位作用也得不到真正体现,从而导致党的中央组织、地方组织的各项领导“悬空”,党也就无法完成执政使命。

二、两个主要问题产生的根源

党的基层组织建设作为上层建筑的一部分,必须立足于经济基础这个大前提,从社会经济制度和社会结构及其变化来分析研究,从党的领导方式和执政方式的转变来作出判断。“分离”、“脱节”问题,在革命时期,在党执政以后以至于整个计划经济体制下,是不存在的。可以肯定地说,在党领导人民为夺取全国政权而奋斗的时候,由于党所处的特殊生存发展环境、适应军事斗争需要的组织领导和党员坚定的理想信念,决定了党员和党组织为了共同的政治使命紧密地联系在一起,党组织和各种组织自然能够水乳交融地结合在一起。而新中国成立后一度实行的

党的“一元化”领导及其社会组织单位化的管理方式,决定了党组织和党员不能相分离,党政关系及其结构,决定了党组织和各种组织不能相脱节。但是改革开放后,我国进入社会转型时期,社会经济制度和社会结构发生深刻变革,社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化,打破了原来对社会领导高度组织化的管理体制和组织架构,人们的思想观念、价值取向也呈现出日益多元化的状况,党的基层组织和整个党的建设一样,面临前所未有的新情况新矛盾。与以往相比,不仅客观形势引发了党员和党组织的关系、党组织和应由其领导的各种组织的关系出现新的变化,而且人们主观上的不正确认识又加剧了这两种关系的变化,“分离”、“脱节”问题随之产生。

“分离”问题之所以产生,其主要原因有:一是基层在传统领域之外出现新兴领域,而党组织的工作没有及时跟进。随着农村城市化进程加快、城市管理重心下移,社区成为新兴领域,承担着越来越繁重的社会管理和社会服务任务;随着经济制度的变革特别是所有制结构的调整,非公有制经济日益壮大,从“三分天下有其一”到“半壁江山”,甚至在有的地区已经占有绝对优势;随着市场经济体制的完善和机关事业单位职能的转换与还原,许多经济、社会服务职能转由社会团体、中介组织和民办非企业单位来承担。新兴领域的出现,实际是基层各种行政组织、经济组织、社会组织等重新“洗牌”后,而形成相对独立的组织体系,但党的基层组织体系没有适时做出相应的调整,出现了“空白点”和薄弱环节,使得这些领域中的党员没有健全的党组织来承接。二是随着传统的政治功能、经济功能和社会功能“三位一体”的单位组织模式的弱化和消亡,随着户籍制度、就业制度以及劳动人事制度的改革,原来高度行政化的社会管理体制受到



全面冲击，“单位人”向“社会人”转变，社会流动性增强，党员选择工作环境和生活环境的自由度随之加大，而党组织对其如何实施跟踪配套管理缺乏有效的办法，甚至“断档”。三是市场经济的负面影响，使部分党员对党组织的认同感和归属感弱化，理想信念动摇，党性意识淡薄，或由于生活所迫和工作环境的制约，不愿意公开身份，不愿接转党的组织关系。

“脱节”问题之所以产生，其主要原因有：一是对党的政治领导认识不统一，主观上没有主动介入。新兴领域各种组织的存在发展，其角色如何定位，党内的认识在不断深化统一。党要不要对其实行领导，怎么领导，也在不断深化统一。对于社区而言，要相应建立起党组织，认识相对比较好明确统一，但对新经济组织和新社会组织中是否需要建立党组织，一度认识不尽一致，存在着模糊不清、摇摆不定或坐等观望的现象。比如，有的认为，在新经济组织、新社会组织中建立党组织没有用，建了也是形同虚设，甚至认为在市场经济条件下建立党组织会给新经济组织和新社会组织的发展带来麻烦。在传统领域，针对农村经济结构调整、合乡并村，国有集体企业改组改制，以及机关事业单位职能转换和还原，必须与时俱进地调整党组织设置，没有引起足够重视，缺乏政治敏感性和紧迫感。二是把握不住规律，工作没有新路子。看不到新兴领域的产生是客观必然的过程，看不到其与传统领域的内在联系，看不到其自身的特点，致使党组织在这些领域怎么组建，缺乏统筹考虑和有效的思路办法；对于传统领域，如何完善整合党组织体系失之麻木，缺乏开拓创新意识，致使覆盖全社会的有效组织网络构建不起来。三是忽视建立党组织目的，党组织的地位和作用体现不出来。建立党组织的目的是要发挥其作用，有的认为建立党组织只是局限于搞自身建设，满足于把党员教育管理好就行了。由于把党组织建立在党员工作生活

的组织之外,体现不出建立党组织的目的和党组织的核心地位,致使不能贴近经济、社会和行政业务工作而有效开展党建工作。研究解决问题必须从其产生的本源入手,而不是从问题的表现形式出发。只有正确认识和把握“分离”、“脱节”问题产生的根源,才能从根本上找到解决办法,推动基层党建工作创新发展,实现党对社会和基层的有效领导。

三、统筹解决两个主要问题

面对推进党的建设的内在要求,各级党组织要站在巩固党的执政地位的高度,紧紧围绕提高党的执政能力这一主线,以党的基层组织建设成为贯彻“三个代表”重要思想的组织者、推动者、实践者为目标,以改革创新的精神和与时俱进的勇气,从理论和实践的结合、体制和机制的统一上,有效解决“分离”、“脱节”问题。

1.着眼夯实党的执政根基,增强解决“分离”、“脱节”问题的责任感和紧迫性。严密的党的基层组织体系将全社会的党员纳入党组织管理之中;纵横交错的基层各种组织,将全社会的人民群众分别组织起来,党组织则通过对这些组织的领导和指导,将全体人民团结凝聚起来,为实现党的目标任务而努力奋斗。这是实现党的领导和执政的组织基础和工作基础,是加强党的执政能力建设的具体体现。党的执政能力是中央党的组织、地方党的组织和基层党的组织执政能力的综合反映,党要实现提高执政能力的目标,最基础的问题是提高党的基层组织的执政能力。而要提高党的基层组织的执政能力,就不能不正视党的基层组织存在的“分离”、“脱节”问题,充分认识其反映了新时期整个基层党建的基本结构状况和运行特点,充分认识其对党的建设和领导所带来的影响和危害。下气力研究解决这两个主要问题,才能



抓住困扰基层党建工作的根本，从本源上把握基层党建工作的努力方向，避免“头痛医头，脚痛医脚”。在新兴领域开展党的工作，既要理直气壮又要时不我待，决不能犹豫徘徊和畏难不前；在传统领域开展党的工作，既要坚持不懈又要创新发展，决不能因循守旧，固步自封。地方党委作为承上启下的关键环节，对抓基层党建工作肩负着不可替代的重要政治责任，要增强责任感、使命感，统观全局，把解决“分离”、“脱节”问题作为加强和改进基层党建工作的战略任务，做到思想认识到位、组织领导到位、工作措施到位。组织部门要肩负起牵头抓总的职责，精心设计、周密部署，在战略思考上下功夫、在把握规律上下功夫、在提出具体指导意见上下功夫。党的基层组织则要结合实际，认真贯彻上级精神，创造性地开展工作。

2. 系统筹划衔接，通盘解决“分离”、“脱节”问题。“分离”、“脱节”是相互影响，相互作用的。解决“分离”问题的关键，是在新兴领域建立健全党的基层组织；解决“脱节”问题的关键，是科学设置党的基层组织。有效解决这两个问题，必须抓住为什么建党组织和怎么建党组织的统一问题。当前和今后一个时期，要认真研究探索基层党建工作的特点和规律，抓紧在社区、新经济组织和新社会组织等新兴领域中建立党组织，根据各自的规律特点和发展趋势，在大力推进党组织组建步伐中扩大党的工作覆盖面和影响力。要有组织有步骤地在社区、新经济组织、新社会组织领域逐个梳理“隐性党员”，及时接转党员组织关系。在此基础上，从全局上研究解决短期流动党员管理问题，进而做好在新兴领域发展党员工作。要按照有利于加强党的领导，有利于党组织自身建设，有利于党组织发挥作用的原则，在新兴领域，统筹考虑，立足实际，建立健全党组织；在传统领域，适应体制调整和结构变化，相应整合优化党组织隶属，适时创新完善党组织设置。

3.创新体制机制,实现党的基层组织的协调运转。党的基层组织建设是一项系统工程,必须形成科学合理的组织结构,必须形成协调发展、运行有力的领导体制和工作机制。纵向上,要创新完善管理体制。在新兴领域,重点是科学明确党建责任主体,特别是对于新经济组织和新社会组织党建工作必须把握其特点和实际,不能实行多头管理或简单地推给社区、非相关部门和组织管理等做法;在传统领域,重点是解决体制变化和结构调整所带来的党组织领导上的不统一、不协调问题。横向上,要构建起覆盖全社会的工作网络。在新兴领域,要科学构筑党组织体系,逐步形成相对独立和运行协调有力的基层党组织体系框架。重点是针对工作刚刚起步、尚无制度规范的问题,强化制度建设,认真抓好落实,不断健全完善。在传统领域,要整合完善党组织设置,构筑基层党组织新体系。要从推动机制运行有力上,突出配套制度建设。重点是适应新形势新任务要求,健全完善工作制度。

4.探索有效途径,提高基层党建服务大局的水平。党的执政能力建设落实到基层,最根本的是要提高党的基层组织的创造力、凝聚力和战斗力,充分发挥党员的先锋模范作用。要始终坚持把围绕中心、服务大局的成效作为衡量基层党建工作的根本标准,作为工作的出发点和落脚点,始终按照党的基本路线来进行,围绕党的中心任务来展开,朝着推进党的建设新的伟大工程来加强。要立足经济社会发展的新变化,立足党的领导方式、执政方式转变的新要求,对各领域党组织的功能定位作深入分析。在传统领域,重点是调整和完善党组织功能;在新兴领域,重点是逐步探索和明确党组织功能,使党的基层组织能够切实遵循各自功能定位而履行职责。在此基础上,进一步具体明确各领域党组织的目标任务。要根据形势变化和各自特点,创新方式方法,创新活动载体,激发工作活力,真正把党的基层组织建设渗