党建科学化

如何强化基层党组织整体功能

要跳出基层党组织建设中单向度的思维模式，碎片化的实践创新，走向系统思维下的整体创新，具体来说就是要统筹好目标、资源、制度三大要素，耦合政治引领和服务效能两个方面。

□ 王懂棋

对于有着8700多万党员的中国共产党来说，基层党组织功能的发挥直接决定着党的执政基础，深刻影响着党组织的凝聚力和战斗力。党的十八届五中全会在党的十八大、十八届三中和四中全会的基础上对基层党组织的功能定位进一步作了界定，强调强化基层党组织的整体功能。对此，笔者体会要跳出基层党组织建设中单向度的思维模式，碎片化的实践创新，走向系统思维下的整体创新，具体来说就是要统筹好目标、资源、制度三大要素，耦合政治引领和服务效能两个方面。

统筹组织建设中目标、资源、制度三大要素

当前基层党组织的内外部环境均发生了显著的变化。从内部来看，党员数量急剧增加并未带来党员质量的提高和党组织影响力的增强，相反倒是影响了党组织的感召力和凝聚力。有的党员党性意识淡化，在党不言党，在党不忧党，事不关己高高挂起。有的党员干部不发挥先锋模范作用，表率作用差，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风有之，有的党员干部弄虚作假、工作生活中出现不严不实的现象。从外部来看，经济转型、社会转型的深入推进，导致基层党组织可控制和支配的经济与政治资源越来越少，群众对基层党组织的依赖性明显降低。内外部环境的深刻变化，均对基层党组织的建设提出了新的挑战和要求，要求其改变传统的组织结构、活动方式和运行体制，完成新的功能转换。

十八大以来，针对内外部环境的变化和上述问题，我们党在加强基层党组织建设上进行了一系列实践和探索：在组织机构上进一步推进全覆盖，加大在非公企业、两新组织中建立党组织；在领导方式上从强制命令型转向基层服务型，推行服务型党组织建设，畅通连接群众“最后一公里”；在工作方式上倡导基层创新，打造基层党建特色；在队伍管理上推行严进宽出的党员管理机制和能上能下的干部管理制度，等等。这一系列成果的取得是我们党主动适应内外部环境变化作出的主动调适，它增强了执政党调动、协调和整合组织内外部资源的能力和水平。

但客观地看，基层党组织作用进一步发挥还有一些问题亟待突破：一是如何解决基层党建创新的丰富性与碎片化并存问题，实现与顶层设计的较好衔接。二是如何认识基层党组织功能定位与完善党的领导方式之间的关系，在全面深化改革中不断增强组织的力量。突破这两个问题需要具备系统思维，将基层组织建设纳入到整个国家治理体系和治理能力现代化中的重要一环，强化其整体功能。具体来说，实践中需要统筹好以下三大要素。

第一，在目标定位上将基层党组织的功能与中央、地方党组织的定位结合起来，不断强化其整体功能，更好地发挥其在整个组织系统中的基础地位和基础性意义，为系统、协调、整体推进改革提供坚实的组织基础和力量支撑。同时，要善于将基层党员的个人目标与组织运行的整体目标有效衔接，为基层党组织整体功能的发挥提供不竭的动力来源。既要强调组织运行中的纪律和集中，把党员从严管起来、有效组织起来，使党的基层组织成为动员党员、团结党员、发挥党员作用的组织力量；又要强调党内民主，尊重党员主体地位，让广大党员在工作中获得更多的满足感、幸福感、成就感。将党员的个人目标与基层党组织政治引领、服务群众的组织目标结合起来，提升基层党组织的整体功能，让群众产生更多的获得感。

第二，在资源供给上进一步突破条条、块块限制，积极整合单位、区域内党建资源，按照“便于资源共享、便于活动开展、便于管理服务”和“行业相近、地域相邻”原则，以系统、整体的视角对基层党建工作进行通盘考虑、统筹谋划，变单个建立、点状推进为块状规划、成片推进。

第三，在制度支撑上，构建一套系统完备的激励约束机制，做到党建责任追究机制和干部考核体系有机结合。责任追究机制上要在党委书记为第一责任人的架构下，细分责任内容，建立部门、乡镇、村（社区）党建工作“责任清单”，实现基层党建工作责任制由“虚”到“实”、从“软任务”向“硬指标”、单项考核向整体评估转变。干部考核体系上要以政治忠诚、干净担当为内容，系统考查党员干部直接联系群众、服务群众，解决实际问题的能力和水平。

在耦合政治引领与服务效能中强化整体功能

基层党组织上连天线、下接地气，属于国家政权与基层群众的桥梁和纽带。在处理政党与国家的关系上，基层党组织带有显著的政治职能，必须发挥政治引领的功能和作用；在处理政党与群众的关系上，基层党组织又带有鲜明的社会职能，必须发挥服务群众的功能和作用，并以此获得群众的支持和认可。改革开放以来，我们的基层党组织正是在不断调适自身的组织设置和活动方式中，较好地适应了世情、国情和党情的深刻变化。党组织建设的适应性和制度化程度不断提高，跳出了西方学者设想的封闭式循环和耗竭式发展。



但是客观地看，在耦合基层党组织的政治职能和服务功能上我们还缺乏足够的经验，实践操作中容易出现两种倾向。倾向一，离开政治职能片面强调服务功能。表现形式上有的党员干部跟在群众的后面亦步亦趋，人云亦云；有的党员干部只为当官、不为做事，只为讨好群众不懂积极引导，工作中表现为“两面人”“老好人”，甚至出现与党内纪律法规不相融的现象不敢斗争、知情不报的情况。长此以往，就会使基层党组织丧失先进性，丢失教育引导群众的政治使命和政治责任，使基层党组织变成群众的尾巴而无力发挥领导核心、政治核心的作用。实践证明，离开政党本质属性而走向政党营销的路径是不可取，也是走不通的。倾向二，离开基层党组织的服务功能单纯强调政治职能。表现形式上不会处理政党与群团组织的关系，不会利用社会力量、利用新媒体技术积极拓宽服务领域，优化服务内容，固步自封使基层党组织的活动失去现实依托而流于空洞，使党组织的宣传动员失去群众底气而丧失吸引力和感召力。

十八大以来，我们党立足国际国内经济、政治、文化、社会、生态的深刻变化，针对基层党组织功能发挥上存在的碎片化现象，提出了建立学习型、服务型、创新型马克思主义执政党建设目标，将中国特色社会主义理论体系的开放性、包容性与执政党建设目标的系统性有机融合，有效应对全球化、民主化、市场化、信息化的多重叠加和影响。十八届五中全会的召开处于全面建成小康社会的重要时间节点，进一步提出了加强党的各级组织建设，强化基层党组织整体功能。这要求我们从系统内在要素衔接上进一步思考“三型”马克思主义执政党建设目标的实现路径，耦合基层党组织政治职能与服务功能，即坚持党的宗旨意识的基础上不断提升群众工作的服务效能，在与社会系统的互动融通中，牢牢把握马克思主义执政党的本质属性。

党章第31条规定：“党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是党的全部工作和战斗力的基础。”中国共产党的核心领导作用必须通过基层党组织来实现，它是政党连接社会的触角，是政党的根。强化基层党组织整体功能，要求我们党积极转变领导方式，从传统的强制与服从、支配与被支配关系走向沟通与协商，积极构建“服务发展、服务改革、服务民生、服务群众、服务党员”的服务型党组织，充分发挥党组织的政治优势，自觉成为各种社会组织、社会力量、社会利益的引导者和协调者；要求我们党必须进一步发挥党组织和党员的先锋模范作用，通过广大党员干部自身的宗旨意识，先进性的发挥不断感召民众、引导民众，带领群众为自己的利益而奋斗，彰显中国共产党人独特的政治特征和人格力量，取得群众内心持久的支持和认同。

参考与建议

警惕“软政绩工程”

□ 张 锋

当前，仍然有少数地方的官员与专家热衷于搞课题调研，制造经验，培育模式，创造“软政绩”，典型的是制造各式各样的“某某模式”。当然，如果他们是真正地结合实际，根据长期的跟踪经验，在政府部门、相关专家、群众的共同参与下，提炼一些具有代表性、指导性和规律性的经验，并经过实践的检验而成为“某某模式”，这是制度创新的产物，也是政界、学界与社会良性互动的成果。如改革开放时期的“温州模式”“苏南模式”等，都具有很强的理论意义与实践价值。但遗憾的是，现在有些官员、专家往往为了模式而模式，为出名而模式，为了仕途发达而模式，模式异化为“笔杆子”与“红帽子”利益结盟的载体。“红帽子”与“笔杆子”共同制造出各式各样的“模式”，并通过专家、学者、媒体的鼓吹、宣传，或者通过参加上级部门、单位的调研成果评选，来培育一种“软政绩工程”，以求获得上级领导的认可、社会公众的关注。

其实，这种“软政绩”是形象工程的另类翻版，只不过它更具有隐蔽性和迷惑性。但是，官员为何如此沉迷“软政绩”呢？

“软政绩”投入成本低。与软政绩工程相对应的硬政绩工程，比如，盖楼、修路、上马重大工程等，这些政绩往往需要巨大的经济资源的投入，并且程序繁琐，需要各种专家论证、听证、上报批准、备案、检查、验收等，受上级单位、相关群体以及社会的监督。而制造“软政绩工程”，则很少受上述因素的限制，具有成本低，见效快的效果。

“软政绩”的政治风险小。传统的政绩工程由于巨大的投入，上级单位、媒体、社会公众的关注度高，人们可以对其实施效果进行跟踪、评估，以此来衡量该政绩工程的实效。其中任何一个环节出现问题，官员都要承担相应的政治风险，甚至为此丢官、入狱、身败名裂。而“软政绩工程”则不同，公众关注度不大，而且不具有实体工程，社会很难发现其缺陷、纰漏和危害。即使“软政绩工程”被证明是不科学的、虚构的，官员也可以进行制度创新和实践探索为由推卸责任。

“软政绩”的收益大。“软政绩工程”可以借助专家、学者、媒体的资源进行宣传，很快提高该官员的知名度和绩效，给人一种“仕而好学”的印象。这种巨大的收益与微薄的投入、几乎很小的风险相比，其中利弊得失显而易见。

“软政绩”不易监管。“软政绩工程”因为缺乏实体，并且其运作的抽象性，价值的模糊性，其实施效果如何很难评估，导致人们对“软政绩”的事前监管和过程监管“无处下手”。并且，我国目前的各类法律、法规也没有关于软政绩处罚的相关规定，这致使“无法”对“软政绩工程”进行监管，“软政绩工程”处于监管的“真空状态”。

“软政绩工程”表面上看对政治体制、经济实体、社会结构、文化发展没有多大的危害，其实不然，它同样具有负作用。

其一，它可能会误导相关政府部门对形势的判断、政策的取舍与制度的供给。一旦脱离实际的所谓“模式”以制度的形式进行推广，那么对社会的危害将是巨大的。其二，它容易刺激官员的投机、浮躁、急躁和浮夸的心理。因为，制造“软政绩”可以很快出名、获利，又没有风险，谁还愿意踏踏实实地做基础工作呢？比如，很多实干型、老实型的干部就会感到很不公平，并容易挫伤他们的工作积极性。

要破解官员沉迷“软政绩工程”的窠臼，笔者以为应进一步完善干部考核晋升制度，依法扩大公民的有序参与，持续深化决策的信息公开，加强对地方制度创新的跟踪评估，营造一个尊重实干、鼓励实干、崇尚实干的政治生态环境。

从实践中来

非公企业党建为什么越来越重要

随着社会主义市场经济的不断发展和非公企业的大量涌现，非公企业党建工作已经成为党领导经济社会发展工作的重要组成部分。如何加强非公企业党建工作，完善非公企业党建工作的体制机制，强化非公企业中党组织的整体功能，日益成为各级党组织的一项重要任务。

□ 刘智峰

党的十八届五中全会指出，要完善党领导经济社会发展工作体制机制，加强党的各级组织建设，强化基层党组织整体功能。而随着社会主义市场经济的不断发展和非公企业的大量涌现，非公企业党建工作已经成为党领导经济社会发展工作的重要组成部分。如何加强非公企业党建工作，完善非公企业党建工作的体制机制，强化非公企业中党组织的整体功能，日益成为各级党组织的一项重要任务。

我国的非公企业党建工作从1980年代后期开始起步，到现在已近30年了，积累了丰富的经验，在理论和实践上都进行了初步的探索，取得了很大的成绩。但也必须看到，随着改革开放的深入，各种形式非公有制企业大量涌现，非公企业从业人员在我国工人阶级队伍中已占多数，党组织和党员已经具有相当大的规模。在这样的背景下，加强非公企业党建工作的重要性和紧迫性就越发凸显。

但我们也要看到，在非公企业建立党组织开展党建工作还是一项较新的事业，面临着很多实际的困难，有相当多的已经具备了建立党组织条件的非公企业还没有建立党组织。不但很多规模以上的非公企业没有建立党组织，就是很多知名的规模很大的非公企业至今也没有建立党组织。造成这种局面的原因既有企业家对非公党建的认识不够有关，也与相关部门重视不够有关。就我们对部分地区非公企业党建工作的调研来看，非公企业党建工作取得的成绩与相关部门重视和支持的程度有很大的关系，领导重视、大力支持，这项工作就开展得生气勃勃，相反，就不如人意。而领导是否重视这项工作则取决于对非公党建的意义和作用的认识是否到位。

非公企业建立党组织和开展党建工作是巩固党的执政地位、扩大党的群众基础的需要。中国共产党自成立以来就把在全国范围内建立基层党组织作为最重要的政治任务来抓。在工厂、企业、学校等各种形式的经济社会组织中建立健全党的组织、围绕党的任务开展党的工作是中国共产党赢得民心不断发展壮大的重要原因之一。新中国成立以来，中国共产党成为执政党，体现其执政地位的重要组织形式就是在政治、经济、社会等各个领域和各个层面建立党组织。如果大量的非公企业中没有党的组织，不开展党的工作，就无从体现执政党的地位，扩大党在群众中的影响，就必然削弱党的群众基础。还要看到，大量非公企业中就业的党员游离于党的组织之外，成为事实上的“口袋”党员，找不到党组织，无法过组织生活，长期下去，党的观念就淡漠了，也无法发挥作为一个党员应该有的作用。所以，在具备条件的非公企业建立党组织，在不具备条件的非公企业开展党的工作实现“两个全覆盖”还是非常艰巨的任务，这个问题应该引起高度重视。

非公企业党建是实现党对社会主义市场经济的领导的重要保证。习近平总书记指出，党的领导是社会主义市场经济的重要特征。非公企业是社会主义市场经济的重要组成部分，在非公企业建立党组织和开展党的工作，保证党的路线方针政策的贯彻落实，是党的领导在非公有制经济组织中的重要体现。不在非公企业开展党建工作既无法体现党的领导地位，事实上也不利于企业的发展。我们在调研中了解到，那些非公党建搞得好的企业，党组织都充分发挥对企业的政治引领作用，组织企业领导及时学习领会党的路线方针政策的变化，了解国家和本地区政治、经济、社会发展走向，有利于企业发展战略及决策的制定。必须看到，在微信等网络媒体的影响日益扩大，人们的思想价值观念日益多元，青年职工不断增多，其思想更加活跃的背景下，在非公企业中建立党组织、开展党的工作、扩大党在思想意识形态领域的影响的迫切性和重要性就越来越重要。

非公企业党建是党的群众路线的必然要求。群众路线是党的根本工作路线，就是通过党的组织始终保持党和人民群众的血肉联系。非公企业中不但有大量的党员，更有广大的非党员职工群众，如果非公企业中没有党组织，也不开展党的工作，一方面党员找不到党组织，没有政治归属感，无法开展工作，另一方面党也不能通过基层党组织去影响广大的群众，服务群众，关心群众的疾苦。于是，党在群众中的影响，党和群众的联系也就无从谈起。所以，做好非公企业党建，必须牢固树立群众观念，必须把非公企业党建工作看作是党的群众路线优良传统在社会主义市场经济条件下的延伸和拓展，是密切党和群众关系，提高党的威信的重要途径。

非公企业党建是保持党的先进性的重要举措。党的先进性建设在非公企业党建工作中表现为党组织在企业的生产经营活动中、党员在具体的工作岗位上发挥先锋模范作用，在创先争优活动中发挥表率和榜样作用。我们了解到，不少非公企业都注重通过使党员亮明身份、工位贴上“共产党员”的标志，组织党员创新小组进行技术攻关、把学习型党组织建设与提升企业的创造力结合起来等举措发挥党组织和党员的先锋模范作用。通过调研，笔者了解到，那些通过非公党建推动了企业创造力提升的企业，大都有一个来自部队、机关等从事过党建工作的书记，他们已经自觉地把党建工作作为企业的“软实力”来抓。这说明，非公企业党组织在提升企业的创造力和竞争力方面大有可为。要看到，中国的非公企业还只有很短的历史，企业的组织和制度建设也亟待加强。在这样的背景下，发挥好党组织在企业里的作用，能够促进企业组织和制度的建设。中国共产党有着90多年的创建发展史和60多年的执政治国史，有着丰富的组织建设、制度建设经验和一整套成熟的工作方法，深入地挖掘这些优良传统和经验资源，和现代企业制度结合起来，肯定有助于非公企业的发展壮大。

非公企业党建有利于企业发展。毋庸讳言，相当多的具备了建立党组织条件的民营企业和外资企业等非公企业却没有建立党组织，其重要原因就是企业的领导对党不了解。调研发现，凡是那些深刻地理解了中国的国情，具有远见卓识的企业家，他们的非公党建工作就搞得好，投入大，积极性高，而那些党建工作搞得好的企业，其生产经营活动也成绩突出，党建工作推动着企业的健康发展。大量的事实都证明，党建工作不但不是企业的障碍，相反，它是推动企业繁荣发展的重要动力之一。非公企业中的党组织通过发挥党员的先锋模范作用，锻炼和培育了人才和业务骨干；通过开展丰富多彩的党建工作和各种面向社会的公益活动而引导企业履行社会责任，树立了良好公众形象；通过发挥党组织的核心凝聚作用促进企业文化建设等活动，都促进了企业的健康发展，实现了党建和企业的共赢。