

我国新社会组织党建：模式、困境与方向

陈家喜

(深圳大学 当代中国政治研究所, 广东 深圳 518060)

[摘要] 加强新社会组织党建不仅是提升中国共产党社会整合能力的必然要求,也是扩大新社会组织体制内表达的有效渠道。当前新社会组织党建存在内部排斥、组织空转、多头管理以及保障缺失等现象,建议从提升政治认同、创新党建方式、健全保障机制和改进活动方式等方面着手,重构党与新社会组织之间的良性互动关系。

[关键词] 新社会组织; 党的建设; 模式; 困境; 建议

[中图分类号] D26 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2012)02-0036-05

改革开放以来,市场化改革的推进加速了我国社会结构的分化和裂变,各种新型的社会组织,如社会团体、社会中介组织、民间组织、民办非企业单位等蓬勃发展。各类新社会组织的出现不仅实现了社会利益的重构与聚合,也对中国共产党的组织建设和政治整合提出了新的要求。从1990年代初开始,中国共产党持续推动新社会组织的党建工作,不断强化新社会组织中的党组织覆盖面。本文通过对北京、江苏、浙江、辽宁等典型党建模式的考察,旨在把握当前我国新社会组织党建工作的整体进展与态势;在此基础上解析新社会组织党建工作的难点、困境及其成因;最后提出改进新社会组织党建工作的若干建议。

一、我国新社会组织党建工作的经验模式

从1990年代初以来,执政党先后出台多项制度

规范,持续推动新社会组织的党建工作,不断提高新社会组织中的党组织覆盖面。在长期探索中,各地形成了许多有益的经验模式,比较典型的有以下几种。

(一)北京:枢纽型“3+1”模式

从2008年开始,北京市开展“枢纽型”社会组织服务管理创新,将具有相同属性和类别的社会组织加以整合成立联合型的“枢纽型”组织,发挥其“桥梁纽带”作用。在推动“枢纽型”社会组织管理创新的同时,北京市也同步进行党组织组建工作,形成“3+1”工作模式^①。所谓“3”是指建立党建工作委员会、社会组织联合党总支、社会组织工作部门三个机构;“1”是指建立枢纽型社会组织党建工作例会制度。在具体工作机制上,北京市组建“枢纽型”社会组织工作党委,负责所属社会组织党建工作。指导建立临时党组织或联合党组织,选派党建指导员;宣传党的路线、方针和政策;加强流动党员教育服务管理,探索流动党员在党组织过“双重”组织生活等,逐步实现社会组织党组织和党的工作全覆盖。

[收稿日期] 2011-11-03

[基金项目] 广东省普通高校人文社会科学重点基地项目“新社会阶层的政治参与研究”(项目编号:08JDXM81001)的阶段性成果。

[作者简介] 陈家喜(1976-),男,安徽怀远人,政治学博士,深圳大学当代中国政治研究所副教授,复旦大学公共管理博士后流动站研究人员,主要研究方向为政党政治与阶层政治。

(二)江苏：“双报双推”模式

2010年,江苏省有关部门发布《关于在全省社会组织中实行党建工作“双报双推”制度的通知》,确立了社会组织党建工作的“双报双推”模式。该模式的特点,是依托于民政、工商部门在新社会组织登记年检上的职责权限来推动党建工作。具体地说就是民政部门 and 工商部门在社会组织登记申报时,要求其提交党建工作申报材料,推动建立党组织;两部门在对社会组织进行年检时,也将党建情况纳入年检范围,敦促社会组织党组织开展活动。“双报双推”模式强化了民政、工商部门在新社会组织党建工作中的主体功能,同时将党建工作与新社会组织筹建工作同步展开。江苏一些地市还在开发社会组织信息管理系统的同时,增加了有关党组织的信息内容,聘请专人,进行录入,从而保证党建工作在社团登记管理中得到落实。

(三)浙江：“1+N”模式

作为我国民营经济发达的省份,浙江省在非公经济快速发展的同时,也孕育了大批的民间商会、行业协会等新社会组织。在推进新社会组织的党建工作中,浙江一些地市如湖州、衢州、台州等地提出“1+N”模式。所谓“1”是指依托民政系统成立社会组织党工委,负责社会组织党建工作的指导协调;“N”指的是业务主管部门对新社会组织党组织进行具体指导^[2]。在运行机制上,一是构建统筹联席制度,由党的组织部门和民政部门牵头建立社会组织党建工作联席会议制度,把教育、卫生、工商等主管部门纳入其中;二是明确责任主体,确定社会组织党组织原则上由业务主管部门党组织指导为主、所在地方党委管理为辅的责任体系;三是鼓励社会组织党组织班子成员与业务负责人“双向进入、交叉任职”。

(四)辽宁：“协会+党委”模式

从2003年开始,大连先后出台相关文件,探索“协会+党委”的新社会组织党建模式。所谓“协会+党委”就是以业务主管部门或行政挂靠单位党组织管理为主、以行业协会党组织为依托、分级负责进行新社会组织的党建工作^[3]。其具体做法:一是在市级层面组建行业协会党组织,统筹该行业新社会组织的党建工作。大连先后在律师、注册会计师、民办医疗、民办教育等行业协会建立党委。二是指导市(区

市县)直部门依托行业协会建立健全党组织体系,形成以业务主管部门党组织管理为主、以行业协会党组织为依托、市县分级负责的党建管理体制。三是把原由街道(乡镇)党组织管理的新社会组织党组织剥离出来,转入行业协会党组织系统归口管理。

通过对全国社会组织各种党建模式进行考察比较,可以看出,当前我国社会组织党建模式主要存在“属业化”、“属地化”与“部门化”三种类型。“属业化”就是按照新社会组织的行业归属,在行业协会开展党组织建设,或者依托于“枢纽型”社会组织进行党组织建设。北京枢纽型“3+1”模式、辽宁“协会+党委”模式属于这一类型。“属地化”就是将新社会组织的党组织挂靠所在街道、社区或者人才交流中心等。这种类型比较常见。“部门化”就是借助于新社会组织的登记和管理部门——民政、工商部门开展党建工作,江苏的“双报双推”以及浙江“1+N”模式属于这一类型。

二、我国社会组织党建工作的困境与缺失

近年来,从中央到地方积极推动新社会组织的党建工作,组建率和覆盖面不断扩大。但由于新社会组织的组织特性与党政部门、国企事业单位差异明显,社会组织与执政党利益疏远缺乏交集,从而导致执政党在新社会组织当中的党建活动困难重重。

(一)外部嵌入与内部排斥

当前,社会组织开展党建工作主要采取行政推动的方式,各级党委、组织部门、民政部门乃至业务主管部门借助于政治与行政权力,发挥着组织筹建的主推力作用。社会组织党建工作被纳入到各级党委的任务体系,组织覆盖面作为考核奖惩指标之一,有着明确的比例增幅要求。这可以看成是一种“嵌入式”的组织建设,党组织建设的动力来自社会组织外部而非自身的自觉要求。

嵌入式组织建设有助于在短期内扩大社会组织党建“覆盖面”,但现实中却容易导致另一种负面后果:新社会组织的内部排斥和消极应付。由于组织特性与政治特性的分离,社会组织普遍以社会影响和经济效益为取向,与党组织政治取向缺乏利

益交集,导致新社会组织对党建工作存在漠视、排斥甚至抵制态度。并且,由于面临严峻的市场竞争和业内淘汰,对于那些中小社会中介组织如职业中介、信息中介、房屋中介而言,党建工作对于其组织发展看似助益不大反而可能会增加人员、时间和经济的成本。因此,这些组织普遍存在党组织设置不健全、组建率低,党的工作覆盖小等特点^[4]。统计数据显示,截至2009年底,甘肃省10 015家新社会组织含有党员40 971人,建立党组织614个,仅占社会组织总数的6.13%。社会组织党建工作的“空白点”较多,“有党员无组织,无组织无阵地”的现象比较突出^[5]。

与此同时,职业环境的变化与竞争压力的加剧也导致新社会组织党员对组织生活较为淡漠。与党政部门和事业单位相比,新社会组织中的成员岗位流动性强,工作稳定性差,加之党员身份对于他们的职业发展并不能提供多少优势,因此不少新社会组织成员政治意识淡薄,入党愿望不强。而党员从业者则隐瞒党员身份,从而沦为“隐身党员”、“口袋党员”“地下党员”,长期游离于党组织之外。

(二)党建覆盖与“组织空转”

当前新社会组织党建一个常见的误区是“重建党、轻党建”,即过分关注党组织筹建绝对数量,片面强调党组织“覆盖率”,而忽视已建党组织的活动开展、党员教育以及组织功能开发,最终出现“组织空转”现象。所谓“组织空转”就是指基层党组织未能发挥应有功能的现象,表现为组织生活不正常、组织机构形同虚设、无所事事、工作被动,以及组织生活“仪式化”等^[6]。

2007年,长沙市对于新社会组织党建工作的问卷调查结果显示,38.3%的被调查者认为“较经常”开展党组织活动,34.4%认为“不太经常”,16.9%回答“基本上不开展”,“不清楚”的占10.4%。认为所在行业基层党组织在实际工作中发挥作用“不太好”的占9.2%，“不了解”的占10.5%，“一般”的占44.7%^[7]。2008年,深圳市民政局的调查显示:调查样本中超过半数没有开展过党员活动,7.3%的基层党组织很少开展党员活动,22.3%偶尔开展党员活动,经常开展活动的基层党组织只占19.8%。此外,19.1%的社会组织认为党组织生活形式呆板、乏味、缺乏新意,17.2%的社会组织表示党组织生活经常不能正常开展^[8]。

上述状况,与党建活动形式的陈旧落后有很大

关系。尽管目前各地对于新社会组织党组织组建进行了许多积极探索,但在组织建成后,对于创新党建活动方式意识不强,效果不佳。新社会组织党务工作仍简单照搬和复制党政机关、事业单位或街道社区的党建工作方式,出现组织“行政化”趋势,导致党的活动与业务工作相脱节,甚至干预业务活动的现象。此外,上级党委对新社会组织的业务工作关心、支持不够,而对党务工作要求多、检查多、评比多,且存在一定的形式主义,招致业主和党员的不满,党组织在新社会组织中的形象受到了影响^[9]。

(三)多头管理与责任缺位

多头管理是当前新社会组织的普遍遭遇,其主要表现就是新社会组织登记归属民政或工商部门,而业务指导归属各类不同的行政职能部门,还有不少新社会组织党建工作实行属地化管理。在现实当中,哪些组织适宜采取“属业化”、哪些组织适宜采取“属地化”、哪些组织适宜采取“部门化”并未有一个统一的标准。多头管理导致党建工作主体不清、责任模糊交叉,出现部门间扯皮推诿现象,极易形成党建工作的“空白地带”。

根据某省的调查,一家拥有400多家会员企业的商会,其业务主管部门是省经委,登记机关是省民政厅,党支部却“倒挂”在其下属企业的党委,党组织的关系难以理顺^[3]。另根据江苏省的一项调查显示,新社会组织党建工作五花八门,如一些参照机关模式,党组织关系隶属于各级机关工委;一些参照非公企业党建模式,党组织关系隶属于企业工委;有些参照流动党员管理办法,组织关系挂靠在社区;还有的社会组织党组织关系既隶属于业务主管单位,又按就近原则在邻近社区参加组织活动^[10]。还有调研显示,有些新社会组织愿意挂在业务主管部门开展党建活动,但业务主管部门担心增加经费负担不愿接受;反过来,一些社区党组织愿意接受,但行业层次较高的社会组织党组织又不愿进入,形成组织管理体制的两难境地^[11]。

(四)制度构建与保障缺失

当前,许多地方在开展新社会组织党建过程中,普遍按照中央要求着力构建新社会组织党务工作的制度体系,从组织建设、领导体制、职责任务、活动开展等方面进行了较为精细化的制度设计。一些东部沿海发达省市,不仅强调“组织的全覆盖”,还关注到

“工作的全覆盖”,努力构建新社会组织党建工作资源共建共享体系以及党员发展、教育、培训、管理、服务及评估体系等。

然而,保障条件的缺失使得完美的制度设计悬空,无法得到落实。作为一种外部嵌入式的组织建设方式,新社会组织党建活动很大程度上需要上级党务部门的“输血”,“培育”和“养护”。地方财政实力的大小和重视程度决定着党建投入的多少,当前各地调研显示的一个普遍现实,是新社会组织党建工作在党务工作人员、活动经费和场地等方面投入明显不足。许多地方的新社会组织缺乏素质高、号召力强的党务工作者;新社会组织普遍缺乏专门的党建活动经费;大多数中小社会组织自身办公场地有限,根本无力专辟党员活动场所。这一状况直接导致新社会组织党建工作处于“有组织无活动,有活动无质量”的尴尬局面。

三、推进我国新社会组织党建工作的建议

(一)提升政治认同,强化党对新社会组织的政治影响

党的组织路线最终服务于政治路线。加强党组织在新社会组织的覆盖面,最终落脚点在于扩大执政党对于新社会组织及其成员的政治影响,提升新社会组织成员对于中国共产党执政合法性的认同,确保党的路线方针政策在新社会组织的贯彻落实。这一政治认同的取得显然不仅依赖于新社会组织的党建工作,从宏观上来讲是建立在执政党推动经济发展、社会建设与民主政治的绩效基础之上,从微观上讲则取决于执政党制定的政策对于新社会组织利益的满足程度。

因此,应当从强化影响、促进认同的角度出发推动新社会组织党建工作。一是吸收新社会组织优秀领导人和骨干力量进入党组织,发挥其引领带动作用。各级组织部门和行业主管部门要善于在新社会组织的管理层和业务骨干中发掘培养亲近党的优秀人才,及时把他们吸收入党。这些领导骨干党员的作用发挥,有助于更好地在新社会组织中贯彻党的路线方针政策,并影响和带动其他成员的行动。同时,拓宽组织选拔的视野,逐步打破当前党政干部流

动的体制梗阻,把新社会组织中的优秀党务人才,特别是那些资深的律师协会、会计师协会党员,推荐为党代表、人大代表、政协委员,以及党政领导岗位,形成良性的激励机制。二是把组织纽带转换为利益纽带,实现新社会组织与党组织的良性互动。上级组织部门要积极搭建服务平台,开辟绿色通道,促进上级党组织与新社会组织中的党组织之间相互合作。党组织要协助将各项优惠政策落实到新社会组织,并帮助其解决人才引进、项目落实乃至登记、年检、人员编制及待遇等具体问题,以增强新社会组织成员对党的认同感和归属感。

(二)创新党建方式,构建多元化的组建渠道

鉴于新社会组织党建动力不足的普遍现实,在新社会组织党建初期,党务和行政部门的引导作用不可或缺。可适度强化民政、工商等部门在党建工作中的主导作用,将党组织组建和活动开展状况纳入新社会组织的注册登记和年检范围,实现新社会组织成立与党建工作的同步进行。同时,针对中小社会组织专职党务人员缺乏的状况,组织部门可以派遣党建工作指导员,及时掌握新社会组织的党建动态,包括人员变动、员工思想、组织运行等情况,为及时调整新社会组织党建工作提供决策依据。

同时,不同属性的新社会组织在业务性质、成员规模、经济实力和社会影响等方面差异显著,应当采取灵活多样的党建模式,如单独组建、联合组建、同步改建、挂靠组建、选派创建等。对于部分规模较大、党员较多的“枢纽型”社会组织,采取单独组建的方式,发挥典型带动作用。对于部分规模较小、党员人数较少的社会组织采取属地组建、联合组建或者挂靠组建的模式;对于专业化分工较细、市场化程度较高、行业管理比较严格的新社会组织,实行属业化管理,由业务主管部门或行业协会党组织管理。

最后,要避免“组织建设越多,影响就越强”的僵化思维,坚持“有所建,有所不建”。如前所述,新社会组织党建工作的目标在于扩大执政党对于新社会组织的政治整合,过分重视党组织的组建数量和覆盖范围就容易陷入手段与目标等同的形式主义误区。“有所建,有所不建”就是允许各地依照新社会组织的性质、整合程度、活动方式、党员数量等实际情况,区分出党建工作的基础条件和成熟程度,进而确定建与不建的依据^[2]。条件具备的,则按照相关条件

和程序建立党组织;而现在条件不具备的,则尝试在这些组织中下派党务工作者,联系隐性党员,发展新党员,扩大党的影响。

(三)健全保障机制,强化新社会组织党组织的支持基础

针对新社会组织因普遍缺乏党务工作人员、活动经费和场地,党建活动难以开展的现实,一方面,完善体制层面的保障机制。在充分梳理党委组织部门、民政部门和业务主管部门相互职责权限的基础上,明确指导新社会组织党建工作的主体。在基层党委建立对应的工作体系,统筹协调新社会组织党建工作,避免多头管理、政出多门带来的负面效应。另一方面,强化专职党务工作者队伍建设和活动经费保障。除了动员一些新社会组织选拔兼职党务工作者之外,组织部门亟须组建新社会组织的党务工作者队伍。公开选拔优秀人才担任党建工作指导员、组织员、联络员和信息员,派遣到新社会组织以实现党务工作的专职化。强化新社会组织党务工作者的系统培训,强化其党务知识、专业实务和综合素质^[13]。同时,上级组织部门应当多渠道筹措党组织的活动经费。对于党员人数少、党组织工作刚刚起步的新社会组织,党费应全部返还;有条件的地方可以从党建经费中划出一定比例,作为新社会组织开展活动的经费。

(四)改进活动方式,实现党建工作与业务工作并行发展

应从构建利益关联的角度创新组织活动方式,围绕新社会组织发展开展服务型党建。“有为才有位”,党组织在新社会组织的影响力有赖于党务对业务的促进能力。因此,应当把促进新社会组织业务工作作为党建工作的出发点和落脚点,把党建工作与业务工作结合起来,开展党员示范岗、党员先锋岗、党员责任区等活动,发挥党员在业务工作上的先锋带动作用,这不仅有助于扩大党组织在新社会组织的影响力,也有助于党的路线方针政策的贯彻落实。

同时,强化党组织对党员的凝聚力,围绕党员特性开展灵活性党建。针对新社会组织成员年轻化、知识化和体制外的职业特征,组织活动应当从脱产集中向业余分散转变,从单一刻板向综合灵活转变,从主题实践活动为主向文娱活动为主转变,从对党员的管理向引导党员发挥作用转变。打破地域和行业界限,以党支部为单位,党员从小单位向大单位靠拢,跨行业跨部门开展交流活动。借助于现代信息手段探索网络党建方式,把互联网改造成组织党员学习和开展活动的阵地,实现党支部“三会一课”、思想汇报、交流沟通、党员培训的网络化和数字化,突破组织活动的地域行业限制,节省人力物力成本。

[参考文献]

- [1] 卢建,等.北京市构建社会组织“枢纽型”工作体系的实践与策略[J].北京:社团管理研究,2011,(09).
- [2] 理顺管理体制 创新活动载体 着力构建社会组织党建工作新格局[EB/OL]. <http://www.zjzm.gov.cn/il.htm?a=si&key=main/02/cxfwx/fjyjl&id=4028e4812d5a7aae012d5e26995f0023>.
- [3] 创建新社会组织党建“协会+党委”模式[N].大连:大连日报,2010-06-09.
- [4] 中共青海省委组织部课题组.青海省社会中介组织党建工作现状研究[J].西宁:攀登,2007,(06).
- [5] 全省社会组织党建工作调研报告[EB/OL]. http://www.gsshzzw.gov.cn/show_dj.asp?id=743.
- [6] 冯小敏.党建研究内部文稿(2000-2004)[C].上海:上海交通大学出版社,2004:98-102.
- [7] 长沙市党的建设研究会课题组.切实加强社会中介组织党建工作—基于长沙市的调查与思考[J].北京:中国党政干部论坛,2007,(12).
- [8] 乐正,邱展开.深圳社会发展报告(2009)[C].北京:社会科学文献出版社,2009:189-203.
- [9] 赵建峰,袁红起.区内外新社会组织党建工作的实践与启示[J].银川:宁夏社会主义学院院报,2009,(03).
- [10] 束锦.江苏省新社会组织党建工作问题及对策研究[J].重庆:探索,2008,(02).
- [11] 邱素琴.关于加强社会中介组织党建工作的思考[J].上海:上海党史与党建,2008,(06).
- [12] 马西恒.民间组织发展与执政党建设:政治社会学的视角[J].北京:政治学研究,2003,(01).
- [13] 董强,等.上海“两新”组织专职党群工作者队伍建设的实践与探索[J].上海:上海党史与党建,2010,(10).

(责任编辑 于朝霞)