

强化组织渗透性: 社会组织党建的发展方向

文 _ 陈家喜 左瑞婷

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2015.10.019

通过设立基层组织强化党的政治影响是中国共产党领导社会的重要形式。社会组织党组的设立在提升执政党社会整合能力的同时,也扩大了社会组织在体制内的表达渠道。20世纪90年代初以来,中央出台多项制度规定以规范社会组织中的党建工作,加强社会组织中的党组覆盖面。截至2014年年底,全国43.9万个社会组织中,18.4万个已建立党组织,占社会组织总数的41.9%。(中组部:“41.9%的社会组织已建立党组织”,财经网2015年6月29日)2013年,党的十八大报告提出“加大非公有制经济组织、社会组织党建工作力度”,2015年6月,中央颁布的《中国共产党党组工作条例》再次明确要在社会组织中设立党组。从有效执政的视角出发,当前社区组织党建的着力点应当从片面强调党组织的覆盖率转向党组织的影响力和渗透力,突出执政党对社会组织的有效政治整合。

当前社会组织党建的主要困境

在我国,社会组织大体上是指在民政部门登记的社会团体、民办非企业单位和基金会,以此与工、青、妇等半行政化的“社会团体”区分开来。伴随市场经济发展和社会结构分化,我国社会组织得到迅猛发展,由此所形成的新社会空间也成为执政党组织建设需要“覆盖”的重要领域。由于组织属性的复杂性、利益分布的多元性和党员构成的分散性,当前社会组织党建工作仍然存在“组织覆盖难、党员管理难、作用发挥

难”的普遍问题。

党组缺位,社会组织党建覆盖难以提升。当前社会组织内部分化严重,业务性质、成员规模、经济实力、社会影响等差异显著。现有党内制度条例并没有对各类社会组织开展党建活动进行细致深入的规定,只是规定社会组织可以设立党组,规模以上的社会组织单独设立党组织,但对于规模以下的社会组织以及党员人数不足3人的社会组织如何设立党组,目前尚没有统一的标准。这样就造成了当前社会组织党组织组建率低的现状。民政部门的统计显示,当前我国社会组织党组织总体覆盖率为15.4%,造成这一状况的主要原因就是当前大多数社会组织规模小、人员少、党员少,绝大多数社会组织党员人数都不足3人。(窦玉沛:“加强党建工作 促进社会组织健康发展”,人民网,2015年3月4日)小型化、分散性的社会组织如何开展党建工作,增强党的影响和渗透是当前党建工作的一大难点。

外部嵌入,党组织与社会组织缺乏有效互动。出于利益关联度和活动成本的考虑,一些社会组织对党建工作持消极、抵触甚至是反对情绪,社会组织 and 党组织缺乏良性互动。当前,社会组织党建工作大体采取“外部嵌入”的方式进行,即当前绝大多数社会组织的党建工作并不是自发开展的,而是在外力的要求下被动开展的。民政、工商等部门在对社会组织进行登记和年检时,往往要求符合条件的社会组织成立党组织,这种外部嵌入的党建模式常常引发社会组织对党组织的被动应付与内部排斥。同时,一些社会组织还认为党建工作

增加了额外的时间、人力和经济成本,却很难对组织发展有所贡献,因而对党建工作采取消极抵制的态度。从社会组织从业人员来看,他们大多数流动性强、工作岗位稳定性低、党员身份不能带来职业的稳定和收入的增加,因此入党愿望不强烈,而已是党员的社会组织成员则选择隐瞒自己的党员身份,成为“地下党员”“隐形党员”和“口袋党员”,这导致社会组织中的党组建立困难重重,党组织生活无法正常开展。

活动陈旧,社会组织党建质量有待提高。当前社会组织党建工作的一个普遍现实是“重建党、轻党建”。地方党委片面强调党组织的覆盖面,忽视组织活动的开展情况;片面强调基层党组织的组建数量,忽略组织功能的发挥成效。一些社会组织中的党建活动照搬党在国有企业和事业单位、街道的活动形式,组织生活形式单一陈旧,除了组织学习、座谈交流、走访慰问外,再也拿不出新方法,导致党的活动与业务工作相脱节。

(侯晋雄:“两新”组织党建工作的困境及破解路径,《理论导刊》2012年第7期)由于各地财政实力大小和对社会组织党组工作的重视程度不同,一些社会组织党建还存在党务工作者、活动经费和活动场地等方面的不足。调查显示,目前社会组织党员的教育管理经费85%来自于党费和上级党组织的划拨,但由于社会组织党员党费的收缴总量不高,即使党费全额返还也还捉襟见肘。

(张波:“我国新社会组织党建工作若干问题研究——基于2000—2013年相关文献的分析”,《长白学刊》2014年第1期)社会组织的党建工作被纳入各级党委的任务体系,上级党委对社会组织的业务工作关心和支持不够,而对党务工作要求多、检查多、评比多,存在一定的形式主义,招致社会组织和党员的不满。党建活动缺乏差异性和针对性、党建资源投入的相对匮乏,都对社会组织党建工作产生不利影响。

主体不清,党建管理体制有待厘清。现有制度规定,社会组织的申报登记和年检归民政和工商部门管理,平时业务工作主要归业务主管部门,即社会组织党建工作主要由业务主管部门承担,民政和工商部门协助。在实际运行中,各地采取的做法更是五花八门:一

是属地管理,即社会组织的党组织关系挂靠在所在街道、社区或者人才交流中心等;二是属业管理,即根据社会组织的行业属性,把党组织关系挂靠在行业协会;三是部门管理,即由民政、工商、社工委、“两新”组织办公室等来管理社会组织的党组织,但由于权责不明晰,组织部门、民政部门、工商部门、社工委等在社会组织党建工作上互相推诿扯皮现象并不鲜见,党建工作责任难以落到实处。由于缺乏相关法律规定,境外非政府组织存在多头管理的情形,有的在民政部门注册,有的在工商注册,有的则根本不注册,由此出现从事破坏中国国家安全的活动,党建活动的开展仍然面临着很多“空白区”。

社会组织党建的发展方向

社会组织党建是执政党在社会结构分化背景下进行组织调适的重要体现,它是通过对新生成的社会空间进行组织覆盖进而达到政治领导的目的。推进社会组织的党建工作核心是强化党组织在社会组织中的影响力,强化社会组织中党员的示范性,强化执政党对新社会空间的渗透性。因此,应当照顾社会组织的差异性,做到因地制宜,有的放矢。同时,还应当突出成效,把党组织的功能行使和实际影响作为评价社会组织党建的重点,不仅实现党的组织全覆盖,还要做到党的影响全覆盖。

突出党员示范表率,增强党组织的凝聚力。提升党组织的凝聚力是开展社会组织党建工作的内容。与单纯强调外部嵌入所不同的是,组织凝聚力来自于党员的影响力,通过优秀党员的模范带动作用实现党组织的政治领导作用。各级组织部门和业务主管部门可以从社会组织的管理层和业务骨干中亲近党的优秀人才中发展党员,发挥其领导带动作用;同时鼓励社会组织优秀成员入党,社会组织者在招聘成员时向具有党员身份的应试者提供优惠政策。这种将社会组织中的业务和管理骨干培养成党员、将党员培养成社会组织骨干的“双培”做法,符合《中国共产党党组工作条例》

的规定,避免了外派党务工作者不受重视的局面;同时又可为社会组织节约人力、财力成本。新吸收进入社会组织的党员可以有效贯彻党的路线方针政策,并影响和带动其他党员的行动,有利于扩大党组织在社会组织中的影响力。

提高政治认同,促进党组织与社会组织的良性互动。社会组织党建的核心目的在于提升社会组织从业人员对党的执政合法性的认同,扩大党在社会组织及其成员中的政治影响。在实践中,作为外部力量嵌入到社会组织中,党组织若无法给社会组织带来经济效益或社会影响,后者难免会对党建工作消极对待甚至抵触。为此,各级党委要强化社会组织对党建工作的责任意识 and 政治要求,突出“四个同步”,即社会组织登记与党组织设立同步审批、同步年检、同步换届、活动同步开展等,强化民政部门和工商部门在推进社会组织党建上的主要作用。对于党员人数不足3名的社会组织,可以采取更为灵活的组织组建形式,如按照业务相近、地域相邻的原则,与其他社会组织成立联合党支部;对于目前还没有党员的社会组织,待其党员规模扩大后再推进党组织的覆盖工作;或者选派党建工作指导员、联络员,先行建立工、青、妇等群团组织,为建立党组织创造条件。

另一方面,各级党委还应当采取正向激励方式,鼓励社会组织开展党建工作。如已发布的《东莞市政府向社会转移职能暂行规定》就要求将诸如行业统计、社区事务、公益服务、企业资质认定等政府职能都转移给社会组织承担,评估等级在3A以上、已获免税资格、已有党的组织的社会组织可优先承接政府职能。这一规定对于调动社会组织党建工作积极性产生了良好效果。此外,为了保持社会组织中业务工作和党务工作的平衡和有机结合,各级党委除了硬性规定党建工作的任务要求,还要提升服务社会组织的能力和水平。

建立保障机制,激发社会组织党建工作的活力。一是上级组织部门应当多渠道为社会组织中的党组提供活动经费,降低社会组织的党建投入。除了少量党建活动经费由社会组织自筹之外,组织部门应当担当党建

经费投入的主责,从党费中按比例划拨专项经费用于社会组织党组开展活动。民政、工商部门在对社会组织进行年检时,可以将党组活动开展情况作为考核指标之一,按表现情况分等级进行物质奖励。二是根据社会组织的特点,适时开展丰富多样的党组活动。可以结合社会组织成员的教育层次、兴趣爱好、职业特性等,开展以文娱活动为主的党组织民主生活会;可以根据社会组织规模,在行业协会和上级党组织的统筹安排下,开展跨部门、跨行业的小型民主座谈会;可以结合社会组织工作的特点,开展时间短、个别谈心活动,加强党组织对党员的关心,等等。三是针对社会组织流动党员多、党的活动开展困难的现实,社会组织党员可以利用工作休息间隙,在公共活动区域进行简短的交流;向行业协会提出申请,在集中办公的地方开展小型的民主生活交流会,增强党员之间的交流;利用互联网对党建活动进行推送,实现党组生活的智慧化和便捷化。

明晰党建责任主体,加强社会组织党建的领导。一是从社会组织党建工作难以落到实处的现实出发,明确党建责任主体,建立党建责任制,列出各级党委、组织部门、民政、工商以及业务主管部门的党建责任清单,既要明确各部门在社会组织党建工作中的具体职责,又要明确各部门在推进不同列社会组织党建中的协同义务及考核指标,从而将党建工作由虚功变实做。二是细化实施细则,强化统筹协调。2015年《中国共产党党组工作条例》也只是明确社会组织要设立党组,但党组具体如何运行,该条例没有作具体规定。在进一步开展社会组织党建工作时,上级党组织应该提供更细致的制度规定,包括组织定位、组建条件、成员构成、活动开展、联席会议等,为社会组织党建工作提供统一的标准。针对境外非政府组织管理混乱的问题,国家可以出台相关法律规定,使境外非政府组织在中国境内依法开展活动,在开展活动前与中方合作机构向外事办申请合作项目备案。■

(作者:深圳大学当代中国政治研究所副所长、教授;
深圳大学当代中国政治研究所研究生)

(责任编辑 范丽君)