

基层党组织的组织力提升路径探析

路云辉

摘要：提升组织力是党中央对新时代基层组织工作重点的明确要求。组织力作为组织的一种综合能力，对内体现为合理的结构与科学的运行机制，对外体现为对社会的有效整合。当前基层党组织的组织力主要存在三方面问题：第一，功能定位不清晰，促进中心工作能力不强；第二，职责履行偏差，整合社会能力不足；第三，工作方式不科学，工作实效性不强。从组织力本身的要素和作用发挥来分析，提升基层党组织的组织力要以强化政治功能为目标，在组织的结构力、对外影响力和对内凝聚力三方面用力。

关键词：基层党组织；组织力；社会影响力

中图分类号：D267 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2021) 01-0075-05

自党的十九大明确提出以提升组织力作为基层党建工作重点以来，组织力建设就成为党建的重中之重，为基层广为探索实践，学界对此也展开了广泛研究。就目前的研究成果来看，对组织力建设的重大意义、组织力的内涵与基本特征、组织力的发展演进及提升路径等均有一定成果，但若从基层的探索实践情况来看，理论对实践的指导作用并未充分体现，这与理论传播运用的过程与周期有关，也反映出相关理论研究还需在结合实际予以深入。本文拟结合中央对组织力建设的基本要求、组织力的基本理论和基层党组织组织力的现实表现，分析基层党组织组织力建设存在的主要问题，并在此基础上对提升路径与方式做出一定思考。

一

组织力原是管理学概念，源于组织，按照管理学大师詹姆斯·穆尼的定义，组织是特定人群为了共同目标而联合起来、一起努力实现目标的形式，而组织力，就是实现共同目标的能力。政党是重要的政治组织，有明确的目标、纲领和具体的政治任务，自然也存在组织力问题。从我党的发展脉络来看，作为在苏共指导下建立的马克思主义政党，我党始终强调组织建设，组织力也始终被重视。从我们党的历史文献来看，党的“组织力”概念首次被公开提出是在1929年2月的《中央给润之玉阶两同志并转湘赣边特委的信》（史称“二月来信”）中，该信指出，党的战斗力组织力终还未健全起来。^①同年4月，毛泽东在《红军第

^① 中央档案馆编：《中共中央文件选集（第五册）》，北京：中共中央党校出版社，1990年，第33页。

四军前委给中央的信》中也提到了党的组织力问题：“我党的战斗力组织力虽然弱到如中央所言，但在反革命潮流逐渐低落形势之下，恢复一定很快，党内干部分子的消极态度也会迅速地消灭。”^①这以后，伴随国内外形势和目标任务的变化，党的组织力建设以党的组织建设、纪律建设、制度建设、党的统一战线、服务组织群众的方针政策等具体形式在各方面不断展开和深化。

基层党组织是党的组织基础和工作基础，尽管在党的纵向组织系统中，处于最基础层面，主要负责党的路线、方针、政策的宣传和贯彻，必须坚持原则性、执行性，但从社会横向系统来看，却处在党与社会联系的最前沿，是党团结带领社会力量实现奋斗目标的最可依靠力量，是党的全面工作和战斗力的基础，必须具备活跃性、变通性。

从管理学的角度来说，组织力离不开组织，总体上是组织的一种能力，因此，基层党组织的组织力是组织所具有的一种能力。由于职责功能的系统性，基层党组织的组织力体现的不是组织某一方面的能力，而是组织的综合能力。这种能力来源于对组织各种资源的有效配置，来源于组织的科学运行机制，体现为组织内部的内聚力和对外的社会整合力。这里需要注意的是，基层党组织作为政党这种政治组织的基础组织，政治性是根本特征，因而，组织力建设一定要突出组织的政治功能。

二

自中央将提升组织力作为基层党组织建设的重点以来，组织力建设就成为各地各领域基层党组织建设的重中之重，被广泛实践，虽然一些创新性做法在不断推出，但总体成效并不十分明显，主要问题如下：

（一）功能定位不清晰，促进中心工作能力不强

现代政党是为实现一定的政治目标而组织起来的政治组织，政治功能是基本功能。为了实现政治目标，政党必须根据时代和实践要求确定中

心工作，明确中心任务。所以，谈论政党政治功能，一定不能脱离政党的中心工作、中心任务，党组织所开展的各项活动最终都是为了实现中心任务。

作为党的基础组织，基层党组织的政治功能同样应体现为对中心工作的促进作用上。党的十九大正是从党的中心工作来要求基层党组织的，即“将各类基层党组织都建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”。该要求中，宣传党的主张、贯彻党的决定是核心内容，因为党的主张和决定是围绕中心工作确定的；领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展是具体工作，是基层实现中心任务的具体工作，而要做好这几项具体工作，要求基层党组织具备强大的组织力。

从当前基层党组织的现实表现来看，存在的主要问题是政治功能不突出，更明确地说，就是促进党的中心工作的功能不突出。伴随全面从严治党在新时代的不断深入，各基层党组织普遍注重加强自身建设，无论是组织体系还是运行机制都逐步健全和规范化，但令人遗憾的是，基层党建的加强并未带来政治功能的明显强化，党的工作与中心工作“两张皮”现象依然突出。一些基层组织下了很大功夫健全组织体系，规范组织活动，但无论是联系服务群众、领导基层治理，还是促进部门单位中心工作的表现都差强人意。出现这一现象的原因是复杂的，有观念上的原因，一些党员干部对“什么是党组织的政治功能”认识不清，对怎样以党建促进中心工作缺乏深入思考；有工作惯性原因，一些单位部门的党组织在日常工作中常常以行政功能替代政治功能，组织科层化、官僚化，组织活动封闭化，就党建抓党建，看起来热闹，实则因为脱离中心工作需要而出现不同程度的形式化问题，不仅导致群众的疏离感，组织自身的内聚力也得不到有效提升。

（二）职责履行偏差，整合社会能力不足

基层党组织是党开展全部工作的基础。基层党组织能否切实履行好对党员的教育、管理、监

^① 中共中央文献研究室编：《毛泽东文集（第一卷）》，北京：人民出版社，1993年，第54页。

督以及对群众的组织、宣传、凝聚、服务等职责，事关党的内在组织力和社会组织力的建构，是党的全面领导能否在基层落地的关键。

从基层党组织的现实表现来看，基层党组织总体上都能履行党内党外两方面职责，但明显存在的问题是这两方面职责的逻辑关系并没有完全捋顺，一些地方甚至还出现本末倒置问题。比如在某些地区党群服务中心调研发现，个别党群服务中心的工作人员，不让有需要的群众进入中心，理由是“这是党员活动的地方”。比较基层党组织内外两方面职责，对党员的直接教育、管理、监督的党内职责尽管重要，但绝不是加强组织力建设的目的所在，从逻辑上来说，这只是党的组织、宣传、凝聚、服务群众的逻辑前提。党内对党员的教育、管理、监督，即党内的组织力建设，最终还是为了强化对群众的组织、宣传、凝聚和服务，也就是说，最终是为了提升基层党组织的社会组织力，这个职责才是目的。这是党的宗旨的根本要求，是党的政治功能的主要体现。而当前一些基层党组织漠视甚至颠倒两者逻辑关系，在组织力建设中不是自觉地以提升社会组织力为目标来加强内在组织力，或不结合提升社会组织力建设的基本要求加强内在组织力，导致组织力建设的意义不明确，党员干部认同度不高，基层社会也不买账。这个问题必须予以注意。

（三）工作方式不科学，实效性不强

基层党组织必须以坚定的原则性保证党的路线、方针、政策在基层的贯彻，并取得实效，这是毋庸置疑的。但是，各地的具体情况不同，各领域各部门的中心任务不同，作为最贴近实际的基层党组织，要保证党的路线、方针、政策在基层顺利贯彻并取得实效，除了要坚守原则性外，必须具有更多的灵活性。一定意义上说，灵活性是对基层党组织工作方式的基本要求。

从基层党组织的工作方式来看，明显存在老化、僵化、单一化问题。表现之一就是经验主义盛行。一些基层党组织无视社会环境、工作条件及党员群众的认知水平、接受方式、就业状态等的重大变化，无视社会分化下群众需求的多样化、综合化、高层次化，无论是组织自身活动方式，

还是社会组织方式，都简单地套用传统的方法。开会式学习，针对性不强，聚焦热点问题不够；集体活动式志愿活动，党员自主性差，重声势不重效果；明星出场式社会关怀，作秀成分多，社会影响差。我们党有百年的历史，管党治党和整合社会经验丰富，有许多好做法我们要继承，要发扬，但这并不意味着只是简单地拿来，僵化地套用。不考虑时代和社会的变迁，不考虑实际工作成效，为做而做，按照习惯做法和统一模式开展活动的方式，势必影响基层党组织的组织力。

表现之二就是形式主义和官僚主义问题。这两大主义密不可分，官僚主义是形式主义的重要表现，形式主义是官僚主义的必然结果。在组织力建设中，一些基层不是把主要精力放在深入调查研究，摸清辖区各单位、群众、团体的真实需求，积极主动作为，探寻服务中心工作、组织服务群众的途径，而是迫于责任书与检查压力，忙着开会、定制度、定方案，拼凑材料，大搞“吸睛”活动。这样一种形式主义和官僚主义造成机构空转、资源空耗。当然造成这种现象的不仅是基层党组织的问题，上级党组织在党建工作布局上不顾实际，为创新而创新，僵硬布置任务；考核检查指标过分注重眼前成绩、字面成绩，名实分离，无形中导致基层将工作重点放在了创新汇报材料这类表面文章上，其结果就是看着轰轰烈烈，材料满天飞，责任书满天飞，可对于群众满意度是否提高了，党组织的战斗堡垒作用、党员的先锋模范作用是否真正提高了却没有给予应有的关注。

还有一种趋势也需引起关注。利用现代网络技术支持基层党组织工作，这是工作方式的创新，一定程度上顺应了党员、群众工作方式与接受方式的变化，也能够诉求表达、宣传党的方针政策方面起到积极作用。但我们也注意到，现在一些基层党组织将注意力只是放在网络技术平台的打造上，工作止步于平台，似乎有了工作平台，一切问题都可以自然解决。我们要知道，我们所面对的党员群众是有情感、有思想、有需求的，冰冷的网络并不能取代实际深入党员群众的具体暖心工作。况且一些平台建立起来后，不更新不回应，成为僵尸平台；一些新平台相比旧平台，

内容无改进，功效无增加，这样一种状况很难促进中心工作的开展。

三

基层党组织组织力建设存在的主要问题直接影响了政治功能的充分发挥。寻找有效路径有效方式全面提升组织力已成为基层党建的重中之重。从组织力本身的要素和作用来分析，提升组织力要以强化政治功能为目标，在组织的结构力、对外影响力和对内凝聚力三方面用力。

（一）以强化政治功能为目标

目标是行动的方向。目标的明确、正确是组织力建设的基本前提。基层党组织作为政治组织，组织力建设的目标是强化组织的政治功能。因此，基层党组织的组织力建设问题，归根结底是一个政治问题，对党员干部来说，是重大政治责任。

强化基层党组织的政治功能，就是要坚持围绕中心、服务大局，充分发挥积极性主动性创造性，确保党的路线方针政策和决策部署在基层的贯彻落实。基层党组织组织力建设必须始终瞄准一个中心，即部门、单位的中心工作；必须紧扣一个突出问题，即党建与业务“两张皮”问题。在实际工作中，“要坚决防止和纠正把政治与业务割裂开来、对立起来的错误认识和做法，确保政治和业务融为一体、高度统一”。^①要通过组织结构的调整优化和组织活动方式、管理方式等方面的创新发挥党建对中心工作的促进作用。

要发挥党建对中心工作的促进作用，突出基层党组织的政治功能，关键是要将工作从聚焦于事向聚焦于人转变。一是紧扣党员干部队伍建设，通过加强组织培训、政治实践、政治训练、抓带头人等方式，提升党员干部的理想信念、宗旨意识、群众工作能力、精神状态、工作作风等，将党员干部打造成部门、单位中的先锋人物。二是紧扣中心工作的薄弱环节和重点难点。党组织和党员干部的作用主要体现在关键时刻和关键领域。

一个单位、部门的薄弱环节和不同时段的工作重点及难点，才是党组织和党员作用发挥的主要场域与重要节点。要通过设立党员先锋岗、党员突击队等方式，以党员业务能力的提升和拼搏奉献的精神状态，带领众人攻坚克难。

（二）从组织的结构力、对外影响力和对内凝聚力三方面着力

1. 在组织结构力上用力。组织力是组织各要素配置所产生的一种合力。组织力的强弱与组织的结构有直接关系。组织结构合理，组织力就强，反之亦然。要提升基层党组织的组织力，合理配置组织要素是基础性工作。具体来讲，第一，遵循能建尽建的原则，最大程度地加强党组织的覆盖率，确保有党员的地方就有党组织，就有组织活动。第二，在遵守党规对组织设置基本规定的基础上，创新组织设置方式，“不再局限于行政区划或传统意义上的‘单位’局限，依照党员的群体特点、产业链条和项目分布来设置基层组织，采取单独组建、联合组建、挂靠组建以及建立临时党支部等多种形式”。^②第三，强化支部在基层组织体系中的地位与作用。我党的所有党员都归属于一个支部，支部是组织网络的基石与党员联系的节点。“这种网络化的党的基层组织正是实现对中国社会全面整合的基本路径，庞大的基层组织群体构建起了具有高度组织与动员能力的组织系统与整合体系。”^③应根据权责相应原则，赋予支部选人用人、财力使用等相应权利，提升责任意识与担当精神。

2. 在组织社会影响力上用力。基层党组织的组织力对外主要表现为对社会的影响力，而社会影响力是基层党组织组织力强弱的重要体现与重要标志。改革开放以来，人们的社会联系方式、组织活动方式均发生重大变化，社会生活不仅丰富，而且呈现自主性、多样化发展态势。传统政党组织活动的吸引力一定程度上在减弱，新型社

① 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，<http://www.12371.cn/>。

② 赵大朋、简皎洁：《论新时代基层党组织组织力的内涵与建设路径》，《社会主义研究》2019年第5期。

③ 王法警：《中国共产党基层组织的组织力研究——基于组织系统理论分析》，中央党校（国家行政学院）硕士毕业论文，2019年。

会组织形式对民众,尤其是对年轻人的吸引力显著增强。面对重大社会变迁,基层党组织要将提升社会影响力作为组织力建设的重中之重。具体来讲,一是强化基层党组织的服务功能,提升外部环境的亲和感与认同度。上级党组织要将重心下移,将财力物力人力向基层党组织下移,提升基层服务中心工作的能力。同时,在对基层党组织的考核评价上突出群众满意度等指标,激励基层党员干部自觉提升宗旨观念和群众工作能力。二是充分利用自身的领导优势,从提升服务整体水平出发,统筹辖区内服务资源,加强精细化管理,完善服务体系;以市场手段和社会化方式引入专业化和多样化服务,弥补能力短板,有针对性地提升服务质量。三是立足于自身嵌入性的提升,调整嵌入方式。根据社会发展的基本逻辑和规律,寻求政党逻辑与社会逻辑之间的“共振点”,^①由简单硬性嵌入到激发各类组织的内生动力转变。四是调整运行机制,创新并完善领导社会组织的相关制度与方式,更多采用非强制性的说服、协商以及合作等手段领导社会组织参与党的活动,强化工作感染力和号召力。

3. 在组织内聚力上用力。打铁必须自身硬。加强基层党组织自身的内聚力,保证党员思想行动统一是组织力建设的重要内容。在提升组织内聚力上用力,有多项工作需要加强。一是加强组织文化建设。组织文化是组织在长期发展过程中所形成的、以价值观为核心的群体意识、道德规范、行为准则、传统习惯、精神风貌等的总和。基层要践行党在长期的革命、建设、改革开放实践中形成的组织文化,弘扬忠诚老实、公道正派、实事求是、清正廉洁等价值观,并将这一价值观一体化贯彻到党规党纪中、党内政治生活的各项活动中,并内涵于党的各类活动场景与平台。二是加强功能性党支部的探索实践。在严格按照党支部设置基本规定的基础上,可打破党员地域、阶层、身份的界限,按照党员工作性质、志趣爱好、专业特长、年龄习俗、作息规律等,探索建立功能

型党支部,强化党员内生联系动力,激发组织活力。三是创新支部活动方式。按照“标准化+特色化”要求,通过不同领域不同层面的党支部结对子等方式,实现支部互联、党员互动、资源共享;完善智慧党建平台,打通平台壁垒,做到信息共享,同时丰富智慧平台内容与形式,为党组织和党员开展活动。四是严格执行“三会一课”制度、中心组学习制度、民主评议党员制度、党员定期党性分析制度、党员领导干部双重组织生活会制度等各类党内规定,强化党员意识,提高组织权威;认真用好批评与自我批评武器,通过组织生活的常态化规范化开展和实效性展示,增强党员参加党内政治生活的主动性,提升党员对党组织的认同度。五是领导干部率先垂范。党员领导干部要做践行党的价值观的表率、遵章守纪的表率,要带头参加党内政治生活,接受党内外群众的监督,带头开展批评与自我批评,以坚强的党性示范引领党员群众积极投身基层实践。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社, 2017.
- [2] 祝灵君. 适应新时代新挑战 增强党的群众组织力[J]. 党建研究, 2018, (6).
- [3] 王磊. 党的建设历程中以组织力为中心语的几个概念的辨析[J]. 中共南京市委党校学报, 2019, (4).
- [4] 林尚立. 以功能开发带动体制创新——以党的基层组织建设为视角[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2019, (1).

作者: 路云辉, 中共深圳市委党校党史党建党性教研部主任、教授

责任编辑: 毛军吉

^① 赵大朋、简皎洁:《论新时代基层党组织组织力的内涵与建设路径》,《社会主义研究》2019年第5期。