

江苏省社会主义学院学报

JOURNAL OF JIANGSU INSTITUTE OF SOCIALISM

江苏省社会主义学院主办



中国社会科学类综合期刊

《中国科技期刊数据库(全文)版》收录期刊

《中国核心期刊(遴选)数据库》收录期刊

《中国学术期刊综合评价数据库》来源期刊

《中国期刊全文数据库》收录期刊

本刊顾问

薛国安 吴胜兴 常本春 朱毅民

吴建坤 米其智 蒯建华 陈京

编辑委员会

主任 瞿超

副主任 魏晓蕾 朱杰 陈童

编委 (按姓氏笔画为序)

任世红 陈思 吴元庆 张吉林

张刚强 张美云 张思东 傅佩丽

主编 魏晓蕾

副主编 陈思

目 录

2020年 第2期 总第124期

主 管:中共江苏省委统战部
主 办:江苏省社会主义学院
编辑出版:《江苏省社会主义学院学报》编辑部
责任编辑:宋 好 鲍跃华 龚万达

统战理论与实践

- 建设廉洁政治的政党制度资源及其利用 / 鲍跃华 04
- 《中国共产党统一战线工作条例(试行)》实施与新形势下的统一战线工作
/ 江苏省委统战部 中国矿业大学联合课题组 12
- 把握新形势新特点 做好新时代侨务工作
——以苏州市为例 / 李城元 20
- 社会主义学院联谊交友功能探究 / 孙德魁 26

政党制度

- 民主党派在意识形态领域建设中的作用研究 / 江苏省委统战部 东南大学联合课题组 30
- 党外代表人士履职管理的实践与思考 / 江苏省委统战部 常州市委统战部联合课题组 36

民营经济

- 统一战线促进民营经济政策执行力提升研究 / 江苏省委统战部 南京市委统战部
南京市社会主义学院 南京信息职业技术学院联合课题组 43

封面设计:姜 嵩

封底篆刻:韩文忠

地 址:南京市苜蓿园大街 51 号

邮 编:210007

电子邮箱:jssyxb@163.com

电 话:025-84287222

刊 号:ISSN1672-3163 CN32-1559/C

印 刷:南京艺中印务有限公司

出版日期:2020 年 4 月 28 日

定 价:8.00 元

新时代实现统战工作向商会组织有效覆盖的新思路 / 陈晓莉 51

国家治理现代化视角下构建亲清政商关系的五个维度 / 姜丽华 58

新的社会阶层

党的领导是新的社会阶层组织化的前提 / 王 喆 63

新的社会阶层统战工作示范项目建设载体研究 / 武汉市社会主义学院课题组 68

民族与宗教

长三角发达地区城市基督教状况调研

——基于 Z 省三市的考察 / 张祝平 周能俊 魏泽吉 张文婷 75

本刊启事

本刊已加入 CNKI 中国学术期刊(光盘版)、中国知网、中文科技期刊全文数据库、万方数据库、重庆维普、龙源期刊网、台湾华艺等数据库,故凡向本刊投稿者,均视为已同意稿件入编上列数据库上网发行,授权本刊代理其稿件电子版信息有线和无线互联网络传播权,本刊不再寻求作者授权。本刊一次性所发稿费,包括纸质版、光盘版、网络版及其全文数据库著作权使用费及稿酬。

期刊基本参数: CN32 - 1559/ C * 2000 * b * A4 * 80 * zh * p * ¥8.00 * 2500 * 13 * 2020 - 04

建设廉洁政治的政党制度资源及其利用

鲍跃华

摘要:形成科学有效的权力规范和制约机制,要加强对权力运行的制约和监督,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子里,是建设廉洁政治的重要前提和基本要素。我国新型政党制度是中国共产党领导人民进行伟大革命斗争成果的延续和体现,内含着规范和制约权力运行的价值预设和制度基因,对保障权力的科学配置、规范运行和正确行使有着独特优势。重视和利用中国参政党的权力规范和制约功能,对于建设廉洁政治、不断提高党的执政能力和领导水平,确保党始终成为走在时代前列、经得起各种风浪考验、能够引领承载中国人民伟大梦想的航船破浪前进的中国特色社会主义事业坚强领导核心具有现实的紧迫意义和长远的战略价值。

关键词:廉洁政治;规范权力;制约权力;政党制度;参政党

中图分类号:D62 文献标识码:A 文章编号:1672-3163(2020)02-00004-08

中国特色社会主义进入新时代,党风廉政建设和反腐败斗争日益成为国家政治生活的显性问题,受到社会广泛关注和人民群众的普遍期待。这既是中国共产党全面从严治党、勇担历史重任的政治品格体现,也说明了当前我国面临反腐败斗争的严峻形势和复杂程度。“有腐必反,有贪必惩”的零容忍坚决态度表达了党与腐败的不相容关系,也赢得了广大人民的认同和支持。党的十九大报告指出:“只有以反腐败永远在路上的坚韧和执着,深化标本兼治,保证干部清正、政府清廉、政治清明,才能跳出历史周期律,确保党和国家长治久安。”^[1]但从长远可持续发展来看,如何构筑不能腐的防范机制、不易腐的保障机制无疑更为关键。从根本上说,腐败的基本成因是公共权力没有得

到有效的规范和制约,掌握权力者容易近水楼台,用公众赋予他们的权力谋取私利。因而,如何将权力关进制度的笼子,让权力在阳光下运行,就成为能否根治腐败的决定性因素。这就需要对我们的制度做一番认真的审视和反思,激活和健全具有显著优势的存量制度资源,为形成科学有效的权力规范和制约提供有效的根本保障。

一、规范和制约权力运行的政党政治模式

权力存在的合理性和权力变异的可能性悖论,始终是困扰人类政治生活的难题。人类社会为构建有序而安全的环境,需要通过确立公共权力来建构秩序和保障安全,从而为社会进步与发展提供有效基础。而能否保证公共权力的公共性使用,有效规范权力运行就成为社会基础稳固、社会有

收稿日期:2020-04-15

作者简介:鲍跃华,江苏省社会主义学院科研处副处长,主要从事统一战线和中国政治发展研究。

序运行的前提性条件。

长期以来,人类政治文明的发展都在找寻规范权力运行的方法。由于各国政治传统和现实国情的差异,现代各国保持权力纯洁性的实践形式也不尽相同。但自19世纪中期以来,人类社会政治生活中出现了一种新型的政治运作形式,那就是政党政治。尽管政党组织的出现最初而且在产生后的相当长时间里并不是赞美和接受,甚至是贬抑和排斥。就连美国开国元勋华盛顿在辞职前的《告别辞》中都郑重告诫:“政党精神对美国政治制度具有有害影响。”“假如我们要维护用血和泪换来的自由和独立,那么就必须抛弃并驱赶政党精神这个恶魔”。然而,政党政治还是以势不可挡的态势迅速发展,成为现代政治文明发展的典型形式。“现代民主完全是建立在各政党的基础之上的,民主原则越是付诸实施,各政党的重要性也就越大。”^[2]很难想象,当代国家的政治并非政党政治。实际上,当今世界中只有两类国家不存在政党。一类是由家族统治下的小型社会国家;另一类是军人专政的独裁政体。^[3]按照亚里斯多德的说法,这些都属于变态政体。

政党政治以压倒性的优势成为现代政治文明的发展成果,极大地推动着人类政治生活的进步和人类政治文明的发展。某种程度上说,政党政治文明代表着现代政治文明的发展水平。这种水平集中体现在政党政治适应了现代政治对权力规范性的需求和政党组织对规范和制约权力的优势。

从约束权力的规范视角,民主是保持权力纯洁性的最好解释。人民当家作主作为民主的最直接内涵,既是对公共权力来源的最直观呈现,也是对公共权力归宿的最有效诠释。因为一切权力属于人民,人民当家作主是最真实最直接体现了权力的原汁原味,每个公民亲自出场、亲自作为、身体力行,权力想变异都难。倘若照此推理,必定指向对公民自治的偏爱。然而,无论在古希腊的雅典,还是近现代的民主实践,真正的自治不仅没有可能,也从未真正实行过。但这似乎并没影响人们对民主价值和民主原则的信赖。正是如此,民主成

为近代以来,政治文明发展的核心概念,是否民主也成为政治生活是否开化的重要评判标准。然而,民主的真正落地还是在政党出现和政党政治的产生以后。

政党政治成为现代政治的主导方式客观上满足了现代民主的可操作形式即代议制民主的需要。代议制民主实现的关键在于代表机制,而代表的复杂性,要求公民社会有相当的组织化,才能集中和聚合民众的意愿和要求,把能够正确表达这种意愿和要求的代表选择出来。但是对于代表在什么样的方式上才可以说是代表或者发表了那些选出他或她的人的意见呢?组织的优势就体现出来了。组织能让他们认为选出的人不单单是一个代表,而且这个代表是作为那些选出他或她的人中之一员。政党组织由持相似的信仰、态度和价值的人们组成的组织属性,有效地将各种相近的意见集中叠加起来,取得代表者的认可。同时,政党组织的民意聚合功能可以广泛吸收社会不同意见,形成政党的意见辐射和聚集优势,进行有组织的意见表达。这种组织优势有效地实现了将分散的社会民众意见同有组织的国家权力连结起来,既能满足权力在民的代表机制,也可以解决权力运行的集中有序,为代议制民主的真正落地打下了坚实基础。

政党组织满足代议制民主的运转机制有效地解决了权力来源的合法性地位问题。在权力在民的价值判断基础上,权力政党化是现代政治文明发展的进步。以政党组织的形式掌握或参与公共权力代替公共权力为个人或少数人的垄断体现了权力的民主性来源,可以有效防止集权、专权现象的发生,有利于权力合法性的保持。政党是集合民众以行使国家权力为目的的组织,在合法选举的正常机制下,政党要取得执掌权力的机会,必须经过一定的合法程序,也即要取得民众的授权,获得政党执政的合法性。这就必须寻求尽可能广泛的利益群体的支持。因而,政党对公共权力的追求与获取就需要建立在对公众利益的维护基础上。为了实现对公共权力的占有或参与,各政党都主动

或被动地充当社会公正人的角色,不论是执政党还是在野党在事实上为了保持或追求执政位置,都必须最大限度地考虑社会公众利益,表达社会公众的基本共识。这种情况下,政党才能充当国家与社会、政府与民众之间政治管理、政治控制和政治参与的主要中介和桥梁。况且,政党在政治过程中发挥着诸如政治动员、利益汇聚与表达、组织政府、提供领导、制定政策等功能输出都先天性包含着对民众的依赖。现代政治大众政治的特征日益明显,大众政治为政党活动提供了广阔的舞台,政党尤其是执政党对民众的依赖关系更加突出。

同样,政党政治的运行机理也预设着规范和制约权力运作的命题。虽然政党是具有明确权力指向性的组织,但政党本身并不是权力组织。从国家与社会的二元分野而言,政党属于社会组织。毛泽东明确指出:“政党就是一种社会,是一种政治的社会。”^[4]政党组织是联结公众和社会公共权力的桥梁,政党组织的本质在于它作为一个把大量的官员和公民联结在一起的机构,为一部分人控制另一部分人或一部分人与另一部分人沟通提供了一种手段。政党组织的这种社会性属性为普通民众提供了一种参与国家事务和直接接触权力的机会和渠道,提高了普通民众政治参与的程度和水平,拉近了国家权力与普通民众的距离,从而使人民的权力、人民的统治在更广的范围内成为可能。人民群众更多的参与客观上构成了对公共权力的一种外部制约。政党组织提供民众政治参与的机会,民众通过政党实现对政治权力的影响和监督。从这个意义上说,政党政治提供了社会制约权力的一种通道。不仅如此,政党组织自身的规范性也是实现权力规范的基本形式。任何政党要想有效地实现政治目标、履行政治功能,就必须首先使政党自身运转起来,在内部形成良好秩序与政治合力。而要做到这一点,就必须建立组织体系和组织原则,通过内部规范来确立党员、党的各级组织的政治行为,正确处理党内关系。从世界政党的实际来看,无论是大党、小党、组织严密型政党还是组织松散型政党都具有比较稳定的组织原则、

组织纪律和组织机构。在政党的组织原则方面,各政党都通过党的纲领和章程来规范党员与党员之间、党员与党组织之间以及上下级党组织之间的关系。在组织纪律上,各政党都具有一定程度的组织纪律性。各种类型政党一般都会通过成文或不成文的组织纪律来规范和约束其成员的行为。尽管有的政党比较严格,有的政党则比较松弛。但无论如何,政党组织都具有自我约束的组织属性,这种组织的内部约束性构筑起了权力规范和制约的预防网络,为权力运行的制约和监督提供了基础条件。此外,政党组织为适应社会的发展,政党组织体系和行为也会随着社会的变化而变化,以保持政党组织的活力和生机。外部环境的变化和自身认同的危机都迫使各政党高度重视加强政党自身的组织建设,改变传统的组织机制和活动方式,提升政党形象,增强政党对民众的吸引力。

二、中国政党制度规范和制约权力的独特优势

与西方政党政治的原生型形态不同,中国政党政治的实践是在革命救亡、革故鼎新的主题下引入并转化的。革命性政党是中国各政党的典型属性。从根本上说,革命性政党的出现和发展缘起于对廉洁政治和美好生活的渴望和期盼。由于旧政权廉洁政治的偏离和疏远,美好生活的希望落空,导致人们对现有政权和社会秩序缺乏信心或支持,从而积累起深厚的革命基础,形成了革命性政党引进和萌芽的生长条件。同样,革命性政党的成长壮大也依赖于廉洁政治目标的实现程度。建立廉洁政治的革命目标以及由此唤起的革命热情是动员革命的最有效手段,而革命后能否呈现廉洁政治的局面则是衡量革命成败的重要指标。

循着这样的逻辑,中国的政党政治经历了曲折的发展过程。从第一个全国性政党组织中国同盟会的建立到中国共产党领导的多党合作制度的确立,从辛亥革命的胜利到中华人民共和国的建立,其间中国的政党政治进行过多种尝试。大体说来,中国政党政治的选择经历了四个阶段。主要是民国初年仿照西方议会政治的竞争性政党实践、孙中山先生提出并实行的以党建国和以党治国思

想、蒋介石实行的国民党专制独裁以及中国共产党领导的多党合作政党制度的成功确立。在各种形式政党政治的尝试过程中,尽管有着国情适应性及其他政治生态的束缚因素,导致各种政党政治实践形式的尝试性失败。但从根本上说,没能有效解决廉洁政治问题进而不能满足人民对美好生活的需要是其他政党制度模式试验失败的一个非常重要的原因。革命对政治清明的依赖最终选择了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。无修饰的革命场景及其实践需求构筑了中国政党制度的基本形态。

建设廉洁政治从而满足人民对美好生活的需要既是中国共产党领导革命的初始动因,也是中国共产党取得革命成功的重要法宝。因此,中国共产党比谁都更加清楚,政治清明对于自身存在和实现自身使命的重要意义。毛泽东在建国前夕郑重告诫全党:“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风,务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风。”^[9]这不仅是对国民党党国专制统治覆灭经验教训的汲取,更是对革命目的和革命目标的清醒认识。为此,中国共产党运用长期革命积累的领导和丰厚资源,从思想、组织、制度体制各个方面构筑起保证政治清明的严密防护网,着力从保障权力的民主基础和避免权力变异的制约机制等各方面来积极探索保证让中国共产党手中的权力永远属于人民,不变质、不打折、不走样。

与此同时,中国共产党深知如果单凭自己的自觉和自律,还不足以完全确保权力运行规范和制约的持久有效性。这一点,尤其从中国历史的发展来看,结论更是如此。早在上个世纪四十年代,针对中国历代王朝的兴衰更替现象,毛泽东就说过,“我们已经找到新路,我们能跳出这周期律。这条新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息”。^[9]正是出于对中国革命成果的至上珍视,更是基于对党和国家长治久安的强烈渴望,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度顺势而生。为

充分体现制度构成主体的民意广泛性和政治先进性,从源头上保证政党制度的民主基础,确保权力有效规范和制约目标的达成,进入中国政党制度构成主体的各政党都是按照严肃的政治标准,严格的筛选程序逐个审查,广泛协商,调查研究确定的。中国共产党通过人民政治协商会议的组织形式,发挥自身的领导优势,建立了一个“各民主党派及人民团体在新民主主义纲领之下的联合政府”,^[7]并且通过与各民主党派的真诚合作、友好协商,“保证党外人士有职有权”等方式建立起政权的广泛民意代表性基础。政治协商是中国政党制度规范权力运行的重要制度安排。中国共产党和各民主党派、无党派人士及其他代表人士对国家大政方针、政治生活中的重大事项、经济和社会发展中的重要问题等,在决策前和决策过程中展开充分的协商,集中正确的意见,达成一致的协议。这种方式诠释了权力来源必须经过“合意”的首要前提,体现了“有事好商量,众人的事情由众人商量的人民民主的真谛。”^[8]“使用互相商讨和自愿同意的方法来代替使用强力从上到下使多数人服从于少数人的方法”^[9]保障了社会主义民主的真实性和广泛性;同时,为使权力始终保持健康运行,避免“人亡政息”的历史周期,中国共产党主动寻求各党派的互相监督,以使自己“耳边很需要听到不同的声音”,^[10]“发现我们工作中一些所没有发现的错误和缺点,能够对于我们的工作作出有益的帮助”。^[11]正是如此,民主党派的民主监督成为中国新型政党制度的特色所在,更是实现对权力制约和监督的独特保障装置。正如邓小平所说:“在中国来说,谁有资格犯大错误?就是中国共产党。犯了错误影响也最大。因此,……就要接受监督,就要扩大党和国家的民主生活。”“一怕党,二怕群众,三怕民主党派,总是好一些。”^[12]民主党派的民主监督对于有效防止执政党权力变异甚至出现颠覆性错误有着不可替代的重要作用。对此,中国共产党有着坚定的政治清醒和行动自觉。习近平总书记深刻指出,“我们党全面领导、长期执政,面临的最大挑战是对权力的监督。”^[13]党的十八大以

来,中国共产党在积极探索长期执政和改革开放条件下推进自我革命,实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高有效途径的同时,高度重视对民主党派民主监督作用的发挥,强调“中共各级党委要为民主党派、工商联和无党派人士履行职能提供支持,认真听取和积极采纳党外人士意见和建议,协助民主党派加强自身建设。“虚心公听,言无逆逊,唯是之从。”这是执政党应有的胸襟。“凡议国事,惟论是非,不徇好恶。”这是参政党应有的担当。”^[14]

三、拓展参政党规范和制约权力运行的制度资源

改革开放以来,中国共产党为建设廉洁政治,不断加强政党制度建设,对民主党派在国家政治生活中的地位和作用出台了一系列规定,并从国家根本大法—宪法的高度赋予参政党明确的法律定位,在体制机制上也出台了很多举措,拓宽参政党对权力的参与和影响的渠道。然而,作为中国共产党长期革命过程中积累的宝贵资源,作为中国政治文明发展中独创性的制度优势,中国政党制度在国家制度建设中的功能优势却在政治权力运作实践中常常被遮蔽,其独特的体制制度优势在日常治理效能的实际转化上始终未能充分展现,更多时候依然停留在一种初衷。这使得革命赐予的具有“伟大天才设计”的政党政治模式在实际运行中没有得到有效利用,不能不说是一种“浪费”。

当前,我国政治领域权力运行的制约和监督状况仍不容乐观。官僚主义、形式主义、享乐主义和奢靡之风还不同程度地存在,特权思想和特权现象仍比较严重,不敢腐、不能腐、不想腐一体推进的有效机制还没有实现,腐败现象易发多发,反腐败斗争形势依然严峻复杂。这种状况警示我们,建设廉洁政治,规范和制约权力运行依然是一项紧迫的实践任务。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》强调,要“加强中国特色社会主义政党制度建设,健全相互监督特别是中国共产党自觉接

受监督、对重大决策部署贯彻落实情况实施专项监督等机制,完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度。”^[15]可见,如何更好地把我国政党制度优势转化为国家治理效能,拓展民主党派对权力运行的制约和监督作用,对于构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的党和国家监督体系具有重要的现实意义。

(一)保持民主党派广泛性与进步性的组织优势,增加权力来源的正当性基础

中国共产党是革命性政党,“枪杆子里面出政权”既是革命战争年代革命成功的基本规律,也是革命胜利后权力合法性和正当性的合理来源。革命成功所建立的历史功勋以及由此所建立的革命权威,确立了中国共产党的领导核心地位,也提供了新政权的深厚合法性基础。

然而,革命政权的合法性具有被动性和可持续难度大的问题。对此,毛泽东有过深刻的认识,“夺取全国胜利,这只是万里长征走完了第一步。如果这一步也值得骄傲,那是比较渺小的,……革命以后的路程更长,工作更伟大,更艰苦。”^[16]因而,适时地由革命合法性向执政合法性转换,就成为权力来源的必经阶段。从合法性的内涵来说,权力合法性在于民众对权力的自愿认同、支持和服从,而“不仅仅是因为若不遵守就会受到惩处,而是因为他们确信遵守是应该的”。^[17]要建立自愿认同形成的合法性基础对政治秩序的维持就显得异常紧要。这是因为一个政治系统若要稳定有序地运作,必须使国民就重大政治问题在倾向或态度上取得最起码的一致。

中国民主党派是进步性与广泛性相统一的政治联盟。一方面民主党派自觉接受中国共产党领导,与中国共产党通力合作,共同致力于中国特色社会主义事业;另一方面民主党派具有广泛的社会基础,“各民主党派成员来自不同的社会阶层和群体,负有更多地反映和代表他们所联系的各部分群众的具体利益和要求的责任。”^[18]这一组织优势很好地实现了执政党同民众的联系,促进权力与民意的沟通,有利于克服执政党长期执政容易

疏离民众的危险,防范执政懈怠的倾向。同时,民主党派的组织优势开辟了民众正常的政治参与渠道,提供了民众自由民意表达的机会,有利于化解和缓和社会矛盾的积累,保持政治系统的良好运转。因为,要想得到大多数社会民众真心拥护和社会大众的广泛支持,国家权力一定要给社会大众机会,允许他们方便地、无成本和高效地充分表达社会对政权的自由意志,给社会机会和适当渠道以释放社会广大民众蓄积起来对抗政权的不稳定社会能量。有序通畅的公民政治参与不仅可以增加政治体系的整合能力,还可以保持社会对权力的正常压力,有效地抵制权力的变异。

(二)利用民主党派参政议政的制度优势,促进权力结构合理性的转变

权力结构是指权力的组织体系,权力的配置与各种不同权力之间的相互关系。^[19]对权力进行分解,在此基础上通过权力之间的关系来制约权力,形成一个稳定的相互制约的权力体系,被认为是制约权力的务实选择。从权力结构体系的视角规范权力是一种客观的工具理性,它超越对权力主体的人格魅力期待和道德自律期许,通过权力结构可以获得权力主体的权力行为以及权力行为结果的明确预期,用刚性的制度规避权力持有者的权力私有和权力滥用,保证权力行使的目的符合权力主体的需要和要求。

一般来说,“区分现代化国家和传统国家,最重要的标志乃是人民通过大规模的政治组合参与政治并受到政治的影响……政治现代化最基本的方面就是要使全社会性的社团得以参政,并且还需形成诸如政党一类的政治机构来组织这种参政,以便使人民参政能超越村落和城镇范围”。^[20]我国宪法明确规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”人民政协作为最初行使人民代表大会职权的统一战线组织是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构,是国家治理体系的重要组成部分,是我国权力结构中具有中国特色的制度安排。参政议政是中国宪

法赋予民主党派的基本职能,也是民主党派体现政党自身价值的职责所系。当前,在我国各级人大代表、政协委员及其常委会中,民主党派和无党派民主人士都占有一定比例,也有一定数量的民主党派和无党派人士担任各级政府及司法机关的领导职务。同时,在各级政协中民主党派更加具有独特的地位,他们以党派为参加单位,既可以个人的名义,也可以本党派组织或界别的名义,提出建议、提案和发言,反映社情民意,就国家社会发展和人民群众关心的问题参政议政,向中国共产党和国家机关提出意见建议。按理说,民主党派组织享有宪法规定范围内的政治自由、组织独立和平等的法律地位,有多方面的社会联系和社会基础,有各方面政治参与的畅通渠道和途径,民主党派成员的知识文化层次普遍较高,又具备超然的政治地位和民主传统,如果实践中能真正发挥他们集思广益、参政议政的作用,应该可以对现有权力运行结构中的官僚主义态势产生稀释作用,从而对权力滥用和腐败起到明显的预防和遏制作用。然而,实际呈现的状态似乎难以验证这样的假说。这反映出无论是民主党派组织自身还是参政议政的工作机制都存在很大的改进空间。当前,民主党派的参政议政严格说来还处于权力的外围,而没有进入权力结构之中,至少对权力结构没有产生实质性影响。按照结构功能主义的说法,功能的不足显示出结构的缺陷。只有民主党派真正成为“人才集聚,联系广泛,地位超脱,具有广泛的代表性和包容性”的政党组织,并且以自身的民主责任和社会良知,真正建立起与民众的联系机制,履行起参政议政的职能,并且如果不能称职履行会受到替代和补偿,才能改变民主党派的参政议政的优势始终处于仰望状态;也唯有如此,才能真正发挥人民代表大会制度和政治协商会议制度在国家权力结构中的重要作用,体现出社会主义民主的优势。当然,民主党派参政议政机制完善的前提是制度完善,没有完善的制度框架,参政议政的良性机制也不可能建立和运作。从实践来看,最紧要的是规范党外人士的举荐方式,科学合理地选

拔和培养党外干部,提供平等参与的机会和平台。而改善党的领导和执政方式,党始终在宪法和法律范围内活动,维护宪法和法律的尊严,不仅是民主党派参政议政职能发挥作用的前提和体现,也是改善权力结构的根本要件。

(三)发挥民主党派政治协商的功能效用,提高权力运行透明化的程度

权力运行是权力关系得以建立的前提条件,也是体现权力目的获得权力效用的基本要素。权力运行表现为一个实践过程,是权力输出及其流向的全程轨迹。一方面,权力有效运行是发挥权力的正当作用的必然要求;另一方面,权力在正当性的道德制高点上极易自我膨胀和扩展,从而难以保证权力正当性的兑现。同时,权力运行过程又是一个多种因素互动且相互关联的复杂功能转换,流程的复杂也极易影响权力功能的效果。因此,为保证权力的正当功效,权力的运行通常都要经过一定的手续和步骤,也即程序的限定。权力运行的程序化要求,在公共生活中被视为防止权力的恣意和专横,保障社会权力良性运行的有效装置。

程序在时间和空间要素上的这些特定安排,既使权力行使者围绕着既定的轨道运行,也使权力行使过程具有可预见性的特征,增加权力的透明度,避免权力的神秘和盲目色彩。然而,程序也不是万能的权力运行防腐剂。不仅因为权力本身的正当与否极难界定,而且在现代社会事务日益增多,社会关系极其复杂的态势下,在权力行使效率的要求下,行政权力获得了优势的地位和广泛的自由裁量空间。克服“政治权威的神秘性”和“那些为公民所无法依据其共同目的来加以理解的象征形式和礼仪形式神圣化”倾向,^[24]权力持有者对其决定说明理由以及权力行使过程可以被公民们开放讨论成为权力运行透明化的最低限度要求。

中国共产党就国家重大方针政策和重要事务在决策前和决策执行过程中与各民主党派、无党派人士进行协商,是实行科学决策、民主决策的重要环节,是中国共产党提高执政能力的重要途径。政治协商作为社会主义民主的制度安排,体现在

党治国理政的各个层面。从国家的大政方针到政治、经济、文化、社会生活以及生态文明建设中的重大事项,从关系国家全局的一些重大问题到影响群众生活的重要事项,从宪法和法律的修改建议到各级领导人选的建议名单等重要问题都与各民主党派协商讨论、征求他们的意见建议。在协商过程中充分发扬民主,广泛听取意见,求同存异;中共认真研究民主党派、无党派人士提出的意见和建议,对重要意见和建议的采纳情况及时进行反馈。但民主党派的政治协商优势在实践层面并未显示出其应有的功效,表现在民主党派的政治协商处于被动的受邀状态,政治协商成为随机选择的决策补充形式,并非是决策的必经阶段;民主党派的知情渠道有限,政治协商过程中双方在信息资源的占有量和占有方式上极不对称,明显影响到协商的信度和效度;协商过程也极不充分,协商政治的基础必须经过平等自由的讨论,充分的意见交流和理性认同从而形成最合理的共识,而我国民主党派的政治协商内容规定比较笼统,缺乏具体可操作性的依据,民主党派自身组织建设不完善,党内民主有待拓展,多数情况下所谓同民主党派政治协商实际沦为同民主党派几个领导的座谈,并不体现多数人的意志,况且在现有体制安排中,民主党派领导也是“体制内”人物,成为权力的利益均沾者,难以避免唯上、依附的心理,在协商过程中很难提出实质性的建设意见。即使如此,很多的政治协商并不包含协商成分,而是实际上的情况通报或是意见传达,无论是决策之前还是执行之中都很难获得政治协商的本质体验。因此,加强政治协商的制度建设,健全政治协商的运行机制和实践操作环节,提高民主党派的政治协商能力,是激发民主党派政治协商政党功能,促进权力运行透明化的重要保障。

(四)开拓民主党派民主监督的资源优势,增强权力制约有效性的效果

民主监督既是我国民主党派的最重要职能,也是权力制约的最直接形式。从我国政党制度的原初设置来看,民主党派的民主监督是被作为我

国政党制度的最突出优势呈现的。早在1941年,毛泽东《在陕甘宁边区参议会的演说》中就提出:“共产党是真心实意想把国事办好的。但是我们的毛病还很多。我们不怕说出自己的毛病,我们一定要改正自己的毛病。我们要加强党内教育来清除这些毛病,我们还经过和党外人士实行民主合作来清除这些毛病。这样的内外夹攻,才能把我们的毛病治好。”^[22]此后的很长时间,中国共产党一直秉持这样的理念,同民主党派真心合作,虚心听取他们的意见和建议,“认真地纠正在任何工作环节上的任何一种妨害党同人民团结的不良现象”。^[23]改革开放以来,经过中国共产党的不懈努力,民主党派的民主监督已作为社会主义监督体系的重要组成部分,作为加强执政党执政能力建设的一个重要举措,作为社会主义民主的重要实现形式,得到了国家宪法和法律的确认和保障。

“参政党的监督作为一种非权力性监督,既能以意见建议的正确性和建设性,促进党和国家的民主决策和科学决策,防止和避免出现大的失误,又能因这种意见建议的‘柔性’,不会给决策和行政造成障碍,从而保证国家行政的高效运转。”^[24]然而,无论是官方的评价还是实践的直观,民主党派的民主监督职能这种两全其美的愿望都远未达到应有的预期。实际上,从民主党派的职能来看,最受倚重的民主监督在实践层面往往最易忽视。不仅因为在实践层面一直缺乏可操作的制度性规范,而且其包含的工具价值也常常由于难以呈现而日益式微。因此,如何激活这种民主监督“有利于强化体制内的监督功能,避免由于缺乏监督而导致的种种弊端”的优势,对于当前我国官僚主义、形式主义严重,腐败多发、高发的权力现状,有着不可替代的便捷功能。

从现实来看,激活这一体制资源需要调整对民主党派民主监督的理性思维,创造民主党派民主监督功能作用的生成条件。其一,要遵循政党政治的基本原理,借鉴政党监督的合理因素。民主党派的民主监督是以各民主党派反映和代表各自所联系群众的具体利益和要求为前提,以政党组织

性特征和功能输出为条件的。离开政党组织的属性和功能,民主党派的民主监督的优势就失去了存在根基。我国政党制度是以执政党和参政党的互相监督为优势开创的新型政党监督制度,而重点是参政党监督执政党,能够提供一种中国共产党自身监督之外更多方面的监督,避免执政党权力失监,以保护和支撑执政党长期执政。而当前,我国的民主党派政党组织代表性不强,精英吸纳能力不足,利益表达范围有限,不能深刻反映基层群众的利益和诉求,因而其所输出的功能以及对执政党的权力监督难以产生实质性的影响。其二,要遵循民主政治的运作规律,突出民主监督的制度化建设。民主政治建设有着天然的制度化倾向。在民主政治建设中,如果民主原则缺乏制度保障,就难以转换成民主政治实践。同样,要激活民主监督的制度化效应,形成对公权力及其组织有效和持久的监督,将民主监督纳入制度化轨道并赋予稳定、正确的制度化操作,不仅是必要的,而且是极为重要的关键环节。当前,激活民主党派民主监督功能重点在于在制度上切实保障民主监督权利,扩大民主党派的知情范围和参与程度,拓宽民主监督的渠道,提升沟通的程度,以具体化的制度保障建立民主监督的实现条件。其三,要适应社会发展状况,创新和丰富民主监督的形式。民主党派要从政治责任和社会责任的高度,根据社会发展状况和执政党任务的需求,找出社会发展和权力运行中问题的症结,在充分有效利用现有监督形式的基础上不断创新民主监督的新形式,借助新载体,打造新平台,以民主监督的针对性、常态化增强民主党派民主监督的有效性。

参考文献:

- [1] [8] 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 [M].北京:人民出版社,2017: 67,37-38.
- [2] [意]萨尔沃·马斯泰罗内.欧洲民主史——从孟德斯鸠到凯尔森[M].北京:社会科学文献出版社,1990:399.
- [3] [英]艾伦·威尔.政党与政党制度[M].北京:北京大学出版社,2011:7.

(下转第62页)

《中国共产党统一战线工作条例(试行)》实施与 新形势下的统一战线工作

江苏省委统战部 中国矿业大学联合课题组

摘要:党的十八大以来,特别是中央统战工作会议召开以来,在推进实施《中国共产党统一战线工作条例(试行)》(以下简称《条例》)的过程中,新时代统一战线工作的凝聚力向心力不断增强、大统战工作格局日渐规模、统一战线发展日臻成熟。与此同时,在统战工作本质的彰显、新时代统战工作特点的凝练、统战制度体系的构建、基层统战工作的推进、大统战工作格局的完善、统战工作的思想认识与话语体系建设等方面仍面临着新挑战。为此,需要通过理论思维的革新和实践工作的聚焦,在客观认识和科学阐释新形势下统一战线工作的内在逻辑的基础上,围绕完善顶层设计、凸显重点任务、增强话语传播等主要着力点,充分发挥《条例》的指导性、引领性和规范性作用,不断提升《条例》的法治化水平与基础性规范,真正体现统一战线的政治使命与法宝作用,为不断巩固和扩大最广泛的爱国统一战线提供强大的制度支撑,进一步实现统一战线制度的治理效能。

关键词:统一战线;《中国共产党统一战线工作条例(试行)》;法宝作用;大统战工作格局;政治关系

中图分类号:D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2020)02-00012-08

《中国共产党统一战线工作条例(试行)》(以下简称《条例》)是统一战线工作史上第一部党内法规,在党的统一战线历史和党内法规制度体系建设的历史上具有里程碑意义。《条例》全面反映了习近平总书记关于新形势下党的统一战线工作的新思想、新观点、新要求,巩固了最广泛的爱国统一战线本质属性的判断,明确了新形势下统一战线工作的特殊重要性,反映了统一战线工作新

的发展成就,为全党进一步用好统一战线这个法宝指明了正确方向、提供了根本遵循。本研究报告在前期实际调研的基础上,在探寻和提炼相关论题与观点的内在联系的基础上,从作为其规律性表达的内在逻辑叙述入手^[1],客观总结《条例》实施以来统一战线工作的新发展与新挑战,继而通过新形势下党的统一战线工作内在逻辑的思考,讨论可能的对策。

收稿日期:2019-12-29

作者简介:执笔人,元光(1983~),法学博士、政治学博士后,教授、博士生导师,中国矿业大学中国特色社会主义政治建设与政治发展研究中心主任、马克思主义学院副院长,主要从事当代中国政治与统一战线理论与实践问题研究。

课题项目:本文系江苏省社会科学基金统一战线工作研究专项课题“《中国共产党统一战线工作条例(试行)》实施及统一战线发展研究”(项目编号:19TZB002)的结项成果。

一、《中国共产党统一战线工作条例（试行）》实施以来统一战线工作的新发展

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央紧紧围绕党和国家工作大局，在充分认识新时代、研究新时代、把握新时代的条件下，在对新形势下统一战线呈现出的新变化、新问题、新趋势进行科学分析与判断的基础上，谋划设计与实施推进新形势下党的统一战线工作，取得了许多新成就。特别是2015年中央统战工作会议以来，围绕《条例》的颁布实施，在中央和地方各级党委统战部门的努力下，新时代统一战线各项工作创新推进，取得了许多新进展，这主要表现在以下三个方面。

（一）统一战线凝聚力向心力显著增强

进入新时代，中国共产党领导的统一战线始终坚持把增进政治共识作为首要任务，围绕深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，在统一战线领域有针对性地开展坚持和发展中国特色社会主义学习实践活动、践行社会主义核心价值观主题教育活动、理想信念教育实践活动，有效巩固了团结奋斗的共同思想政治基础。

一是统一战线事业的“四个自信”更加坚定。进入新时代，中国共产党科学把握当今世界和当代中国的发展大势，顺应实践要求和人民愿望，推出一系列重大战略举措，出台一系列重大方针政策，推进一系列重大工作，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事。正是在这巨大成就影响下，人们对坚持中国特色社会主义制度，高举中国特色社会主义理论旗帜，继承发展中国特色社会主义文化，走中国特色社会主义道路的自觉性和坚定性显著提高。二是统一战线工作的“四个意识”不断增强。党的十八大以来，习近平总书记在一系列重要讲话中深刻阐述了“新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”的重大理论和实践问题，深刻阐明了未来一个时期党和国家事业发展的重大方针和行动纲领。三是统一战线和统战工作在“两个维护”中发挥了

不可替代的作用。历史、客观、科学地阐明统一战线的历史、现实与实践，借助纪念中共中央发布“五一口号”70周年等活动，将“不忘初心、牢记使命”主题教育的思想影响力不断扩大加深，做到在思想上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

（二）大统战工作格局规模初具

党的十八大以来，习近平关于统一战线的一系列重要讲话，极大地丰富和发展了党的统一战线理论，为做好新时代统战工作提供了根本遵循，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想最鲜明的特征，就是始终贯穿着大统战战略思维。尤其是《条例》的颁布实施，极大地推动了政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐，实现了在统一战线领域同向发力，协同推进的良性关系发展模式，最大限度地凝聚发展信心、汇聚发展力量，大统战工作格局基本形成。

一是全面加强党对统战工作的领导。中国共产党的领导是统一战线工作取得重大成就的重要政治保障。习近平总书记在中央统战工作会议上强调，做好新形势下统战工作，最根本是坚持党的领导，实行的政策、采取的措施都要有利于坚持和巩固党的领导和执政地位。始终坚持中国共产党的领导是统一战线的根本原则。正是在这一原则的指导下，党中央决定成立中央统一战线工作领导小组，省市县三级、部分高校央企与科研院所也都成立了统战工作领导小组，这为新时代做好统一战线工作提供了坚实的政治保障。二是全面推进同级党委常委担任或兼任统战部长，地方各级统战部牵头协调作用不断增强，全党重视、有关部门参与、全社会支持统战工作的良好局面逐步形成。三是统战工作各领域全面发力，大统战工作效应基本实现。在中央统战部门的统一部署下，几年来，统战工作各领域坚持创新发展，均取得了显著成就，多党合作和政治协商迈出新步伐，民族团结进步呈现新局面，宗教工作取得新成效，服务经济

发展有新作为,新的社会阶层人士统战工作实现新进展,对外交流交往有新举措。这些新的突破和巨大成就昭示了统一战线团结、稳定、开拓、活跃的局面得到进一步巩固和发展,大统战工作格局得以显现。

(三)统战工作发展达到新高峰

党的十八大以来,特别是《条例》颁布实施以来,统一战线工作适应了新形势、新任务、新环境,在工作中发展、在发展中创新,各项工作取得了新成就,迎来了新高峰。围绕学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,深入挖掘并逐步提炼出习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想,为科学认识新时代统战工作新特点新规律、不断完善统战工作党内法规体系与全盘谋划统战工作提供了思想指引。围绕推进中国特色社会主义参政党建设,首次阐明了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是一项具有伟大政治创造意义的新型政党制度,彰显了其历史定位、制度安排与政治文明等贡献。围绕科学认识与应对统一多民族国情和民族团结和谐的民族工作新形势,进一步巩固和完善了民族区域自治制度,第一次明确提出铸牢中华民族共同体意识。围绕宗教中国化的新需要,着力推进宗教与社会主义社会相适应,首次提出以高度的政治自觉、科学的制度机制、有效的行动措施,持续化常态化地实现以“导”为本的宗教工作新方法。围绕积极营造有利于民营经济发展的良好环境,突出“两个健康”的要求,积极推进政策规定、务实举措与保护民营企业的实质性措施,明确了亲清政商关系的内涵。围绕党外知识分子工作的新变化,着力凸显思想政治引领,着力解决党外知识分子成长成才的一系列体制机制问题,进一步巩固了党外知识分子与党和政府同心同德的思想政治基础。围绕新的社会阶层人士的“变革性发展”态势,正确判断我国社会结构与阶层新变化,探索出了“组织起来”的有效工作模式。围绕港澳台工作的基础性长期性复杂性的基本特征,采取支持爱国力量发展壮大,在坚决打击各类“港独”“台独”势力的基础上进一

步增强港澳台地区的国家意识,在全体中国人民中有效培育了爱国精神。围绕海外统战工作形势的新变化,从进一步扩大海外侨胞优势作用的顶层设计工作、基础性工作与服务“一带一路”的特色工作等入手,凸显了“大侨务工作”的战略地位与实践价值。

二、《中国共产党统一战线工作条例(试行)》实施以来统一战线工作的新挑战

笔者认为,新形势下党的统战工作新的具体挑战主要体现在八个方面。

第一,统战工作本质凸显不足。要使各个阶级、阶层、政党、团体团结在中国共产党的周围,为实现中华民族伟大复兴和社会主义现代化而奋斗的目标,中国共产党作为执政党要充分考虑其利益诉求,维护基本利益及其他各项权利。这是所有制度设计的基础和基本遵循。不同阶级、阶层、党派、团体之间的合作有时合作基础具有不确定性,要实现大团结大联合,要“找到最大公约数,画出最大同心圆”,就要更用心,做大量长期艰苦细致的工作,将统战工作制度化、常态化、法治化。

第二,新形势下统战工作新特点仍需明确。统一战线是一致性和多样性的统一体,“非一则不能成两,非两则不能致一”,过分追求一致性或多样性,必然会造成统一战线工作的困境与低潮。随着历史背景和实践条件的差异,党的统战工作的对象始终存在广泛性与不确定性,与其他社群或组织不同,没有清晰的边界,统战对象散布在社会系统的各个角落,某些对象甚至分布在全世界的不同国家与地区。另外,不同的阶级、阶层、团体又有各自的特点和多样化的诉求。在政治底线上,如何找到“最大公约数”,这决定守住圆心、增加半径的新特点能否真正实现。

第三,统战工作责任尚不清晰。《条例》对中央和地方各级党委开展统一战线工作的职责、统战部的职责规定尚不十分清晰。在现有的制度框架下,统战除了从上到下的统战系统外,各单位的统战部门在整个组织中势必处于从属地位,独立设立机构会因工作对象不确定显得无足轻重,由业

务部门领导兼任则因忙于其他工作使其更为边缘化。因此,制度化、规范化、法治化的统一战线工作是当务之急。如何既体现刚性又具有灵活性,这是一项需要持续解决的问题。

第四,制度体系建设步伐较慢。近年来,为了全面贯彻落实和充分执行《条例》,各省、自治区、直辖市都颁布《实施办法》,而各个市也要推出《实施细则》,从制度层面看是完整的体系,但是《条例》属于党内法规,《条例》本身执行力不足,直接影响到下行文件的制定和具体实施,统一战线工作顶层设计还需加强。《条例》在落实过程中也缺少刚性的落实机制和督查机制。

第五,基层统战工作缺乏动力。与新时代统一战线的目标任务相比,有些地方基层统战工作人、财、物缺乏,做好统战工作的难度非常大。另一方面,基层统战工作缺乏抓手,工作中常会出现做不做无所谓,做了抢职能部门工作等困惑,导致统战工作服务中心大局的职能作用发挥不够,缺乏影响力。《条例》对基层开展统战工作的指导性、针对性、现实性不强。

第六,全方位全要素的统战工作格局尚未形成。一方面,统战部门牵头协调力量不足、火车头带动作用不强的问题依然突出。统战部要承担统筹、抓总的责任,工作领域更宽、对象更多、任务更重,但编制偏少、人少事多的情况难以改变。真正投入统战工作的力量相对有限,统战干部的“本领恐慌”问题较为普遍,统战干部队伍的结构单一、缺乏活力问题比较突出,“专职不专业”、“专业难专职”的矛盾现象不在少数,等等。另一方面,相关部门、单位重视不够、作为不够、成效不显的问题较为突出。相对于党委部署、统战工作领导小组协调推进,各地制定了一些工作规则,进行了责任分解,但相关部门、单位对统战工作任务领导班子没有专题研究,工作计划缺失,责任没有明确,也没有考核约束机制。多年来,统战工作领导的个人影响和领导权威的问题屡见不鲜,“统一战线不统一”的问题长期存在,激励统战工作实效性的制度建设亟待改善,“内热外冷”与“上热中温下冷”现象

叠加呈现。

第七,统战工作的思想认识弱化与重视程度不足问题仍有存留。客观而言,党内对统战工作依然存在认识问题,重经济、轻党建、略统战的思想根深蒂固。一些党员干部政治站位不高,存在“不会领导、不懂政策、不会方法”的问题,对统一战线工作思想认识模糊,对抓好基层统战工作的重要性认识不足。“说起来重要,做起来次要,忙起来不要”的现象没有根本改观。

第八,统战工作的充分宣传与积极传播的力度不足。通过调研与访谈,我们发现,当前统战工作所面对上述挑战与问题在不同程度上都与宣传力度不足有密切关系。在新形势下,统战对象构成复杂、基数庞大,如何更好更有效地对他们开展统战宣传,让党的统战方针、政策深入人心是一个长期而艰巨的任务。

三、客观认识与科学把握新形势下统一战线的内在逻辑与工作的着力点

(一)新形势下统一战线工作的内在逻辑

巩固与发展统一战线必须革故鼎新,而革故鼎新需要新思维,必须把准规律性。科学认识新形势下党的统一战线工作的内在逻辑(规律性)是发扬传统、迎接挑战、持续进步的基本前提。因此,我们要积极构建统一战线工作的理论思维,特别是挖掘《条例》促进党的统一战线发展背后所蕴含的“内在逻辑”。

1. 使命思维:让“法宝”激发新活力

自新民主主义革命始,统一战线就是党的法宝,在革命、建设、改革中发挥着不可替代的作用。所谓“法宝”,不同于一般的制度、体制、机制、理念与方法,它是总体性、整合性、全面性的制胜之道,是在危机时发挥“托底”之用、模糊时起到“定向”之功、前进时增强“动力”之能的独门绝技。值得注意的是,统一战线上承“国情之判”、中接“矛盾之实”、下启“战略之本”,集中体现了中国共产党的初心使命。新形势下,为了应对党的统一战线工作面临的诸多挑战,必须注重名与实的统一,以使命思维正名,以使命思维求实,让“法宝”真正用起来

来。

统一战线工作的使命的核心问题是“统一战线是否必要”、“为何必要”、“如何必要”，这已在党的革命、建设、改革的实践中得到了充分回答。在任何时期，人心向背、力量对比都是决定党和人民事业成败的基本问题。虽然党的领导地位不会发生改变，但随着社会主要矛盾的变化，革命、建设、改革的重心和任务也在发生着深刻变化，这就要求我们党能够尽可能地团结一切可以团结的力量。搞清楚这个问题，就为回答“需不需要统一战线”、“需要什么样的统一战线”提供了指导，这也是在新形势下加强党的统一战线工作的“使命思维”。

为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，是中国共产党人的初心和使命，是新时代中国特色社会主义的鲜明主题，也是新形势下统一战线工作的核心问题。只有全党增强“使命思维”，才能更好地从政治高度思考问题，才能宽口径、多维度、深根基地推进统一战线工作，将统一战线事业提升到新的高度。这就要求全党能够“调动一切积极因素，化消极因素为积极因素，团结一切可以团结的力量”^[2]，真正体现“大团结大联合”的科学本质与进步内容。

2. 发展主导：“一个指南”“三种力量”“五大要素”

在党的统一战线工作中，必须注重发展主导问题，即统一战线的不断巩固与发展应以何为遵循、以何为推动、以何为条件的问题。这个问题表面上是一个抽象化的学理性问题，实际却是关系到统一战线工作如何层层推进、持续发展的大问题。推进党的统一战线工作必须以党的创新理论为行动指南。党的创新理论是马克思主义与中国实际相结合的最新成果，是指导党和国家各项事业的理论遵循。“一个指南”是党的领导在思想上的集中体现，是支撑“同心圆论”的理论基础。

推进党的统一战线工作，必须自觉运用政治、经济、社会三种力量。古往今来，人类社会公共事务的组织、运作与管理离不开这三种力量的推动，它们之间相互支撑，而文化力量则渗透其间。在统

一战线工作中，政治力量发挥着主导作用，经济力量和社会力量处于相对“依附”地位。政治力量往往表现在组织力、整合力和动员力，是维护一致性的基本力量；经济力量和社会力量则主要作用于普遍性、共同性、战略性的问题，反映了多样性的要求和内容。由此可见，统一战线工作必须增强政治力量，熟练借助经济力量与社会力量，做到“政治上要强”、“经济上要实”、“社会上要准”，以强大的政治力量统摄现实的经济力量和多元的社会力量。

推进党的统一战线工作，必须有效整合主体、制度、体制机制、理念、行动等五大要素。习近平总书记指出，统一战线工作要“把政治底线这个圆心守住，包容的多样性半径越长，画出的同心圆就越大。”在这里，问题的关键是，这个“同心圆”的圆心、半径、层次、面积如何加以确定，这就需要进一步明确构建“同心圆”的要素。中国共产党是“圆心”，是统一战线工作的主体要素，决定了同心圆的定位与朝向；以《条例》为核心的党内法规、政策是“半径”，是统一战线工作的制度要素，决定了同心圆的基本样貌与外形；“制度效能”、“政治吸纳”、“争取人心”、“储才育才”是“层次”，是统一战线工作的体制机制要素，决定了统战工作的实现、活跃与有效程度；“大统战工作格局”是“面积”，是统一战线工作的理念要素，决定了同心圆的辐射性、广泛性与渗透性；而“群众”与“群众工作”则是“画板”，是统一战线工作的行动要素，决定了同心圆的可靠性、稳定性与持续性。

3. 关系结构：构建中国特色社会主义的政治关系

党的十八大以来，特别是《条例》颁布实施以来，党的统一战线工作之所以取得了伟大的历史成就，就是因为其保证了政治关系和谐稳定，在内外形势、肩负使命发生重大变化和挑战加剧的情况下，在各类政治关系的具体调整和总体协调的基础上，“抽象的”政治关系实现了“一致性与多样性”的有机统一。我们强调“政治关系”，就是要指出衡量统一战线工作的成效需要有一个总体性尺度，而不要陷入微观具体的个别评价中，这样才能

科学回答新形势下统一战线应具有“最大公约数”、“最广泛”的政治性质与达到“共同思想政治基础”的政治命题。

党的十九大报告指出,“我国社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变化,对党和国家工作提出了许多新要求。我们要在继续推动发展的基础上,着力解决好发展不平衡不充分的问题,大力提升发展质量和效益,更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要,更好推动人的全面发展、社会全面进步”^[9]。对于党的统一战线工作而言,既要把握主要矛盾变化,服务于解放生产力、发展生产力,同时有力地支撑完善中国特色社会主义制度,巩固人民民主专政的国家制度,在自我完善中成为国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分。为此,必须正确处理新时代中国特色社会主义的政治关系,即要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,要遵循科学严谨的基本原则,要准确把握政治发展规律,还要掌握合理有效的工作方法。正如习近平总书记所言,做好新形势下的统战工作,首先是必须掌握规律、坚持原则、讲究方法,然后才能做到正确处理一致性和多样性关系,才能谈到真正的联谊交友,找到合格的真朋友。

巩固和发展统一战线,做好新形势下的统一战线工作是一项复杂的任务,还有很多重要内容、关键节点与有效方法,但与上述三者相比,特别在基础性、根本性与导向性上,这三者体现了“红线”的特性,发挥着总揽、整合、协调的功能,理应是《条例》的认知之本与实践之本,故应是新形势下党的统一战线工作内在逻辑的基本框架与核心理路。

(二)新形势下统一战线工作的着力点

党的十九大以来,统一战线的形势、挑战与问题发生了新的变化,党的统战工作必须在顶层设计、体制机制、问题意识、话语传播与工作格局等方面做出相应的调整,以符合新时代大统战的价值诉求和实践需要。

1.完善顶层设计,遵循法治导向

党的十九大对统一战线给予高度关注和重

视,从多方面阐述了统一战线工作的历史使命,从多角度提出了统一战线工作的时代特征,从多领域阐释了统一战线的基本要求和任务。由此可见,以习近平同志为核心的党中央已经将统一战线工作放到推进新时代中国特色社会主义的关键地位。特别是这些新使命、新特征、新任务、新要求都需要进一步地落实顶层设计。第一,在贯彻落实《条例》的过程中,将党的十九大精神与习近平总书记在中央统战工作会议上的重要讲话精神贯穿起来。真正发挥《条例》作为党内重要法规特别作为统一战线工作根本遵循的作用,既需要充分吸收党内法规体系建设的新标准新要求不断完善《条例》的结构,又需要根据实践需要完善《条例》的内容。第二,积极思考构建以《条例》为中心的统战工作“规范体系”。应当将党内法规、国家法律、政府规章以及“特殊党内法规”(特指民主党派的党内法规)等对各种规范体系予以科学、恰当的法律定位,并准确界定各种不同规范类型在统一战线工作的法治结构中的地位、作用及其相互关系,构建中国特色的统一战线工作规范体系及其制度结构。第三,建立健全更加全面稳定有效的统战工作制度。在统战工作规范体系构建中,应进一步凸显全党重视、全社会支持的基本内容,将党委主要负责人作为统战工作第一责任人的领导责任明晰化,科学界定各级党委统战工作的主要职责和内容并设定操作性强的考核内容、加强专项督察,进一步完善统战工作领导小组、统战部、具体事务委员会(如国家民族事务委员会)之间的基本架构,逐步实现大统战工作需要的领导体系、组织体系与治理体系。

2.做到有的放矢,坚持重点突出

一分部署,九分落实。圆融系统的顶层设计,需要由一个个具体的“工作基站”来实现,关键在于有的放矢,难处是落在实处。对此,应以“有的放矢”为中心调整思路,以实践结合统一战线的政治关系变化特征考量“重点突出”。一方面,要深入思考“两个联盟”的深层次问题,抓住统一战线工作的根本问题。在全面建成小康社会,努力实现“两

个一百年”和中华民族伟大复兴中国梦的奋斗过程中,处理好“两个联盟”等事关统一战线工作存废的重大问题。

另一方面,要有力推动“社会公平正义”的实现,找到统一战线工作的重大议题。社会公平正义问题是影响当代中国命运前途的历史性挑战。众所周知,“我国发展的内外环境发生了深刻变化,所有制形式更加多样,社会阶层更加多样,社会思想更加多样,对我国统一战线产生深刻影响。”^[4]因此,统一战线工作绝不能流于形式,只有牢牢抓住“社会公平正义”的问题,新形势下统一战线工作才能在更大范围、更宽领域实现更大的“团结”。

3.持续广泛宣传,增强话语传播

在新时代,推动统一战线理论与党的统一战线工作的成就经验落地生根,必须积极培育话语意识。增强话语意识关键在于构建统一战线工作的话语体系、创新统一战线的宣传话语。

第一,立足统一战线工作的中国实践,创新统战话语。以往,党的统战工作“做多”、“说少”,对话语体系建设的重视程度不足,为了更好地加强和改善党的统一战线工作,必须加强话语体系建设。首先,必须处理好理论与实际的关系。在构建党的统战理论的基础上,认真厘清“统一战线”的实际,在“解决问题-回应问题”中丰富理论,深化针对性、有效性的理论话语。其次,必须增强问题意识和问题导向。“问题就是公开的、无畏的、左右一切个人的时代声音”^[5],党的统一战线工作历来都是为了解决中国现实问题而发展的,问题倒逼改革,在解决问题中又实现了工作的深化,这个道理应该成为统战工作话语的点睛之处。再次,必须立足中国实际说世界话语。要将中国问题升华为世界挑战,将中国问题置入世界趋势,这就需要在“话语的传播”中扩大“中国话语的影响力”。最后,必须以“学术话语”促动“政治话语”。以学术讲政治就是指政治话语应具备学理支撑,统战工作的学理化、学术化、学科化推进得较慢,我们要抓住这一重大机遇,认识和探究统一战线的实践规律,在新的规律性认识中构建理论、创造话语。

第二,增强话语独立性与制度话语自信,警惕西方新型话语工具的渗透。近年来,随着以美国为代表的西方国家经济危机和政治困境的加深,西方经典政治意识形态中“自由”、“民主”、“人权”等政治话语的虚伪性越发明显,但“协商民主”、“民族特质”、“社会自治”等政治符号作为新型话语工具却不断盛隆,所谓的“全球共识”更具欺骗性。显然,这些新型话语工具或深或浅、或多或少地都影响了统一战线工作。这就要求我们的统战工作要在话语体系构建中高度重视独立性,在增强话语自信中警惕新型话语工具的渗透。

第三,积极构建“中国风格”统一战线工作的话语表达方式。在我们党的统一战线工作历史上,“中国风格”的话语表达早有先例,“五一口号”就是典型,这一具有中国风格的创新性话语“为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的不断巩固和完善,为社会主义革命、建设和改革做出了重大贡献。”^[6]中国特色社会主义进入了新时代,统一战线工作的理论与实践也要融入“中国风格”的话语体系工程,一则需要将统一战线历史上的理论创造和实践创新以政治话语、日常话语、学术话语等方式展示出来,展示出统一战线工作的生命力和感召力;二则需要深挖统一战线工作中的语言规律,探索贴近实际、反映真理的统战“新语”;三则需要兼顾传统阐发力和国际融通力,将特定思想价值观念的话语载体通过“创造性转化、创新性发展”为我所用。

四、完善统一战线工作的规范体系,扎实推进统一战线工作

党的十八大以来,特别是《条例》颁布实施以来,党中央就统一战线工作召开了一系列重要会议,习近平总书记就新时代统战工作发表了一系列重要讲话,作出一系列重要指示,新形势下统一战线工作的格局与原则、方针与策略、制度与体制机制、路径与方法等都在不同程度上发生了新变化,在弄清新形势下统一战线的内在逻辑与统战工作的着力点的基础上,需要进一步完善统一战线工作的规范体系,将统一战线工作的制度优势

转化为统一战线工作的治理效能。

一方面,将习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想贯彻落实到《条例》中。其一,要将党对统一战线的集中统一领导的科学内容、中心任务和决策部署写进《条例》,将新时代统一战线的历史方位和历史任务的科学判断在《条例》中明确,将党的十九大提出的“最大公约数”“最大同心圆”的大统战格局观在《条例》中加以体现,将统战机构改革后的新机构新职能、新任务特别是工作关系、机制与队伍的建设问题在《条例》中充分体现出来。其二,要将中国特色社会主义参政党建设、铸牢中华民族共同体意识、以“导”为主的宗教中国化、有利于民营经济发展的原则性判断和实质性机制、做好党外知识分子思想政治引领的新做法新经验、新的社会阶层人士“组织起来”的工作模式、港澳台的“人心”工程与大侨务工作的新创举等内容写入《条例》,成为《条例》的基础内容。其三,要将统一战线工作是全党工作的科学内涵写进《条例》,全面阐明党委领导统战工作的责任归属、“任务清单”与基本方式,理顺统战工作领导小组、统战部以及其他统战工作机构的相互关系,设计符合国家治理现代化需要的统战工作治理结构,充分考虑并在《条例》中就基层统战工作加以规范与具体安排,在《条例》中对统战干部队伍建设问题提出明确要求。

另一方面,不断提升《条例》的法制化水平,凸显《条例》作为党的统战工作“基础性规范”的法治价值。其一,加快推进统战工作的党内法规体系。在《条例》指引下,改变统战工作各领域存在的“无法可依”、“法无依据”的弊病,加快颁布实施一系列围绕重点内容与重点问题的规范性文件。其二,

科学谋划统战工作规范体系。主要是处理好《条例》与涉及“统一战线问题”的国家法律、行政法规、其他党内规范性文件、部门规章之间的关系问题,注重统一战线党内法规与其他党内法规的协调。逐步构建以《条例》为中心,以其他党内法规与党内规范性文件、国家法律、行政法规等为有机组成部分的统一战线工作规范体系。其三,完善统一战线工作党内法规的实施体系。一是处理好《条例》的执行、遵守、适用、备案审查之间的关系,明确各个环节的具体要求的同时,区分各个环节的优先性与指向性;二是解决好《条例》的实施层次,按照中央到地方的统战工作实际,明确全局性、基础性、关键性的领域与问题的实施必须遵循《条例》,具体工作、专门问题与特定情况的实施则可在《条例》指导下,设定不同的实施标准与要求;三是严格落实体系,着力从执行体系、监督体系、保障体系的设计安排入手,将《条例》的内容落到实处。

参考文献:

- [1] 马克思. 马克思恩格斯文集(第5卷)[M]. 人民出版社, 2009:21-22.
- [2][6] 统一战线知识简明读本[M].北京:华文出版社,2018: 18, 26.
- [3] 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,2017:11-12.
- [4] 画出最大的同心圆:习近平总书记中央统战工作会议上重要讲话精神学习讲座[M].北京:中共中央党校出版社,2015:33.
- [5] 马克思恩格斯全集(第40卷)[M]. 人民出版社,2008: 289-290.

责任编辑:宋好

把握新形势新特点 做好新时代侨务工作

——以苏州市为例

李城元

摘要:侨务工作担负着凝聚发挥海外侨胞和归侨侨眷力量,助力实现中华民族伟大复兴的重要使命,是一项长期的战略性任务。中国特色社会主义进入新时代,如何联系和团结海内外侨胞,推动国家加快改革开放、强化对外经贸合作、加强中外人文联系等,已成为党和政府新的时代课题。本文阐述当前苏州市侨务部门开展工作情况以及存在问题,并提出加强新时代苏州市侨务工作的对策建议。

关键词:新时代;侨务工作;对策

中图分类号:D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2020)02-0020-06

一、充分理解把握新时代侨务工作面临的新形势新特点

党的十八大以来,习近平总书记对做好统战工作作了多次重要讲话,指出做好新形势下统战工作,必须掌握规律、坚持原则、讲究方法,最根本的是要坚持党的领导。^[1]统战工作的本质要求就是大团结、大联合,目标就是最大程度地凝聚人心和力量。从全局角度上看,做好统战工作是关系人心向背、力量对比的重大战略问题。

侨务工作作为统一战线工作整体构成中的重要一环,从中国共产党成立至今发挥着重要作用。长期以来,大团结大联合的统战工作本质就是侨务工作的内涵要求,爱国主义更是统一战线和侨务工作的一面旗帜。加强与海外华侨华人和归侨

侨眷的联谊合作,引导和帮助在外华侨华人树立积极形象,最大限度地解决侨胞发展难题和困难,推动建设新时期和谐侨社侨校侨媒,把广大华侨华人和归侨侨眷凝聚在爱国主义旗帜下,为中华民族伟大复兴中国梦凝聚侨心侨力,是开展侨务工作的中心任务。^[2]

2018年3月,中共中央研究决定进一步深化党和国家机构改革,全面完善党和国家机构职能体系,出台了《深化党和国家机构改革方案》。《方案》中明确:为进一步强化党对海外统战工作的集中统一领导,把广大海外华侨华人和归侨侨眷更加紧密团结联系起来,更好地发挥各类华侨群团组织作用,将国侨办整体划入中央统战部,由中央统战部统一管理侨务工作并对外保留国侨办牌

收稿日期:2019-10-26

作者简介:李城元,中共苏州市委统战部研究室四级主任科员。

子。机构改革后,中央统战部职责中关于侨务工作的方面为:统一领导海外统一战线各项工作,管理侨务行政事务,研究制定各项侨务政策和规划,开展对国内外侨情和侨务工作情况的调研分析,统筹协调涉侨部门和群团组织涉侨工作,负责联系港澳和海外相关社团及其代表人士,指导推进经贸合作、侨务宣传、人文交流等。^[9]这充分说明党和政府对海外侨胞和归侨侨眷的重视厚爱,侨务部门为侨服务的根本宗旨更加明确,此次改革有利于强化党对侨务工作的全面领导,又有利于加强侨务工作的统筹协调,也有利于更好发挥涉侨部门和社会团体的作用,共同做好侨务工作。

习近平总书记对海外侨胞的地位、作用和做好侨务工作的重要意义、根本原则、方针政策和基本任务作过一系列重要论述和批示。2016年出版的《习近平同志侨务工作重要论述摘编》中,详细记录了习近平总书记在不同工作岗位上关于侨务工作的思考和论述。总结起来,习近平总书记在继承和发扬历任党和国家领导人侨务工作思想的基础上,创新了“根、魂、梦”的侨务工作思想,对于团结和引导广大华侨华人和归侨侨眷同圆共享中国梦具有极其重要的意义。走进新时代,中国吸引了越来越多的目光,中国的和平崛起势必将产生巨大的蝴蝶效应,影响着全球的发展。在推动构建人类命运共同体,实现中华民族伟大复兴的道路上,离不开海外侨资侨智资源,走进新时代的中国也将成为海外华侨华人实现个人梦想的热土。理解和把握习近平总书记关于侨务工作的重要论述,就要在分析和把握新时代侨情的新变化和新特点上下功夫,就要站在全局的角度,结合世界地缘政治、经济发展、社会发展、民族宗教等加以辩证考量。总的来说,从海外形势变化来看,华侨华人从数量、结构、政治地位、生存环境等都有了长足的发展和改善,也形成了各所在国不容忽视的重要群体,但不可否认,国际政治、经济、社会、文化等碰撞都对海外华侨华人的生存发展形成了新的挑战;从国内发展情况看,越来越多的华侨华人回归祖国进行创新创业,为国家改革开放作出了巨大

的贡献,但国内的法制、金融、社会保障、教育医疗等仍存在政策、法律法规、执行手段不足,影响了华侨华人在国内的生活工作质量。具体来看,新时代侨务工作主要有五个重要特点。

一是战略性。《国家侨务工作发展纲要 2016—2020年》明确指出,侨务工作作为党和国家长期的重要战略性工作,侨务政策的制定和实施关系到海外华侨的生存和发展,也与在国内归侨侨眷的权益保障息息相关,更影响到我国对外关系的发展,是十分重要而敏感的问题。

二是政策性。华侨和归侨侨眷是我国公民,但又具有一般公民所没有的特点,随着国内外形势的不断变化,涉侨政策的细化和落实要在继续遵循党和国家制定的关于侨务工作的基本政策和方针的基础上,突出与创新型国家建设、“一带一路”建设等国家战略相结合,与海内外侨胞的发展福祉相结合,在推动侨务公共外交中发挥好侨务部门的主体性,积极稳妥、因地制宜地推进各项工作落实。

三是广泛性。广大华侨华人和归侨侨眷作为主要工作对象分布在世界各地,服务需求量大多元,社会影响面广深远,这就要求我们服务的内容更加丰富,服务的方式更加多样。

四是民间性。海外侨胞是我国改革开放的参与者、实践者,同样也是加强侨务公共外交、传播中华优秀传统文化的民间使者。随着中国在世界政治和外交版图中的地位日益上升,华侨华人及侨社作为民间使者,在提升国家形象和影响力、推动国际经贸合作、维护国家利益等方面将扮演越来越重要的角色。

五是资源性。据统计,目前海外侨胞有近6000万、归侨侨眷3000多万,海外专业人士400多万。时至今日,广大海外华侨华人和港澳同胞依然为中国改革开放事业提供了包括资金、管理、技术和人才在内的资源支持,仍然是国家各项重大战略、社会公共事业不可或缺的参与者。海外华侨华人对国家发展的贡献不仅体现在解决了国家高速发展中不可避免的资本和就业难题,更加难能可贵

的是帮助中国从相对封闭的经济状态转入了加快全面开放的快车道。^[4] 作为侨务部门和侨务工作者,只有充分认清这些特点,才能更好地思考、谋划和推进侨务工作。

二、新时代苏州侨务工作存在的主要问题

党的十九大为党和国家发展指明了新的方向和路线,也为统一战线工作特别是侨务工作的发展划定了新的道路。全面准确把握新时代的世情、国情、侨情的新特点和发展变化,深刻认识和理解当前新形势新问题,是做好苏州新时代侨务工作,助力实现中国梦的重要前提。

(一)侨务机构设置与服务需求相差较大

一是人岗设置存在不足。目前,在苏州投资的侨港资企业近万家,在全市引进的海外高层次人才 2 万多人,国家“千人计划”、省“双创人才”和姑苏领军人中,绝大多数是华侨华人。全市侨港资企业占全市外资企业三分之一,是推动苏州创新发展的重要助力。但是,侨务系统机构设置呈倒三角形,越往基层工作人员越少,到县级市、区一级,大多数地方已经没有独立的侨办机构、人员编制和财政经费。全市从事侨务工作的专兼职人员 72 人,大多属于年龄偏大、文化层次一般,而服务对象往往是华裔新生代和年青高层次人才,在专业匹配、文化对接、工作视野方面存在差距,且目前服务对象近 2.3 万人,服务比仅 1:319,因此存在服务效率不高、提前式服务、全程跟踪式服务较少的问题。

二是侨务工作职责划分不够清晰。侨务工作历来存在政出多门、职责不清的问题。多年的实践表明,“五侨”工作部门因分工不同、职责不同,且缺乏完善科学的统计方法,对华侨资源的准确数据并未完全掌握。改革开放以来,新侨留学人员众多,其中部分具有华侨和归侨双重身份,从服务对象来说,他们既是侨务工作对象,也是教育部门的服务对象;回国工作就业和投资创业后,又与组织、人才、科技和经济主管部门乃至公安、社保、民政、计生等部门发生联系,“婆家”更多。^[5]有时在解决具体问题中还必须依靠上级主要领导出面协调

才能推动落实。

(二)侨胞服务满意度表现有待提高

政府公共服务满意度的内涵,理论界比较一致的认识是,公共服务的公众满意度就是公众接受政府提供的公共服务后的总体感知与接受前的期望值进行比较后产生的“差距”,简言之就是公众对政府公共服务的主观评价和总体感受。^[6]目前在苏侨胞对城市整体环境及政府服务整体比较认可,对侨务部门开展的服务整体满意度较高,主要意见建议主要集中在生活服务保障、涉侨相关政策推进和基层涉侨服务方面,其中对法制建设、人才服务和企业服务方面认为仍需提高的占比人数较高,而从城市发展角度看,在苏侨胞的关注点主要在医疗和教育保障上,主要集中在大部分华侨华人希望可以进一步放宽引才政策,在教育、住房、医疗、出行等方面逐步享受同等待遇,进一步加强高层次人才创业的跟踪服务,引导在苏侨企对接政府“一带一路”战略,推动社区侨务服务对接华侨华人需求。

(三)侨务部门引智引才助才保障手段单一

一是高层次人才的比重仍需提高。按照江苏省当前人才统计口径,苏州市与周边城市比较,人才总量和高层次人才数量增长率连续多年占据全省首位,但高层次人才的总量、在人才总量中的占比和每万人占有人才数量,相比南京、无锡居第二、三位。二是人才均衡培养有待深化。引进与培养是人才开发工作的两大重点。近年来,无论是姑苏人才计划、“1010 工程”,还是具体实行政策导向都更多地偏向人才引进,使人才尤其是高层次人才的存量有了突飞猛进的发展。对引进的高端人才,如“千人计划”人才、省“双创人才”等比较重视,针对这一群体出台了一些优惠政策,但对惠及大多数的团队人才、专业技术人才扶持力度相对较弱,依靠科技型企业自身力量难以留住需要的专业技术人才。三是缺乏吸引大批华侨华人高层次人才来苏长期生活和创新创业的长效机制,主要表现为:重前期招商引智轻后续跟踪服务,重城市形象推介轻生活配套措施,重政策优惠宣传

轻创业风险提示,重政策文件制定轻具体条款落实,重传统媒体公告轻网络手段推送。四是人才竞争加剧影响苏州市人才引进。目前,世界经济虽然开始缓慢复苏,但国际竞争日益激烈,对高层次人才有较大需求,日趋激烈的人才竞争环境,给苏州市人才引进工作增加了不小的难度。

(四)对外文化交流层次较低

目前基层侨务队伍每年出访联谊的机会和参与到全球性、全国性的重大涉侨文化交流活动机会较少,全市各级侨务部门每年出访次数长期在5次以下,出访人数20人次以下,这也导致了大部分侨务工作者对海外侨情的发展变化掌握不够、与海外侨社侨胞联系不紧密。从近年来对外文化交流的效果来看,文化交流停留在“浅层次”,主要以官方主办为主,深入当地,走进海外侨胞中间的力度不够,官民结合的文化输出合力还远远达不到要求,侨务部门在其中往往只能发挥为牵头单位牵线搭桥的作用,对于海外侨胞实际需求、海外华人华侨文化演出市场等均掌握不足,没有推动形成影响力广、覆盖面大的海外文化交流品牌。

三、扎实做好新时代苏州侨务工作

习近平总书记在党的十九大报告中指出,“统一战线是党的事业取得胜利的重要法宝,必须长期坚持。”^[7]“广泛团结联系海外侨胞和归侨侨眷,共同致力于中华民族伟大复兴。”^[8]“做好侨务工作不仅是关乎国家发展、民族统一的重要战略工作,更是推进“两个一百年”目标,最终实现“中国梦”的有力抓手。

(一)抓住机构改革机遇,完善侨务工作运行机制

一是把握党和国家机构改革的重要意义。在贯彻落实中央机构改革要求和《江苏省机构改革方案》的基础上,苏州市出台了《苏州市机构改革方案》,明确市委统战部统一领导民族宗教工作,统一管理侨务工作;市侨办并入市委统战部,对外保留市侨办牌子。这些改革举措有利于更好地紧密联系和团结海外华侨华人及归侨侨眷。

二是利用机构改革推动侨务部门科学发展。

此次侨务部门整体并入统战部,是党中央从“大统战”、“大侨务”角度出发,对侨务工作一次顶层设计。从宏观角度看,侨务工作只会加强,不会削弱。从部门职责上看,改革之后的侨务部门,工作领域变宽了,职能的变动决定了侨务工作者的眼光必须跳出侨务看侨务,利用大统战机制调动和发挥有关部门以及社会团体的积极性。

三是主动调结构、转方式、强作风。侨务工作进入新时代,就要求侨务部门和侨务工作者根据世情国情侨情发展变化和我国社会主要矛盾的历史性转化来调整完善侨务工作目标和任务。通过强化顶层设计,把侨务部门的各项职能与建设社会主义现代化强国各项战略部署紧密对接起来,与满足华侨华人事业发展需求有机融合起来,最大限度发挥出侨务资源的独特优势。

(二)注重依法护侨,在改善侨界民生上有作为

为侨服务是侨务工作的主要宗旨。侨务部门要加强对维护侨益中出现新情况、新问题的调查研究,提前思考、合理布局,扎实做好为侨服务工作。

一是及时转变护侨理念。长期以来,我们一直奉行的是侨务工作“十六字方针”,即一视同仁、不得歧视、根据特点、适当照顾。在改革开放前的特殊年代里,适当照顾政策有其存在的合理性。但是,随着改革开放进程的不断深入,过分强调“适当照顾”已不能与当前实际情况相吻合,而应当更多提倡“一视同仁、不得歧视”,让广大来苏发展的侨胞享受其应当享有的权利。

二是提升依法履职水平。通过多种渠道,加强对《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》、《江苏省保护和促进华侨投资条例》等法律法规在全社会范围内的宣传力度,加深广大群众对依法护侨重要性的理解。继续加强对涉侨法律法规实施的组织协调和监督检查,加深与法院、法制办、律师事务所等相关单位和部门的合作力度,以解决侨胞信访问题为抓手,推进法律服务网络建设,解决好贯彻落实的“最后一公里”问题。

三是加强为侨公共服务。作为侨务部门要从解决侨胞侨眷最关心最直接最现实的利益问题入

手,推动各级政府主动把侨务工作纳入当地公共服务体系建设中,依托各类街道、社区、创业园等建立的“侨之家”、“新侨之家”阵地,建立和完善覆盖全市各类涉侨群体、涵盖创业、教育、医疗、出行等各领域的为侨服务平台。通过创新服务提供方式,积极推进“互联网+”政务服务,提升为侨服务的信息化水平,简化优化涉侨办事流程,借助各类新媒体,促进线上线下服务衔接,为侨界群众工作生活、创新创业提供良好环境。开展归侨侨眷“关爱工程”,切实摸清贫困人员底数,通过教育扶贫、产业项目扶贫、职业技能扶贫等方式,因地制宜、因人施策,实现精准扶贫到户到人,确保实现侨务扶贫工作目标。

(三)以涵养海外优质资源为抓手,吸引更多海外优秀人才来苏创业

目前,在遍布全球的 6000 多万华侨华人中,有近十分之一为高层次人才,这些宝贵的智力资源是中华民族发展的重要动力源泉,也是新时代侨务工作的重中之重。

一是加快集聚高素质人才,实现人才集聚的国际化。一方面,加快集聚兼具国际化视野、国际化水平的高层次人才,努力建设一支具有国际视野、国际经验、创新能力和全球竞争力强的高素质人才队伍,实现人才的“三个国际化”(结构、质量、流动);另一方面,研究把握人才国际化的规律,坚持国内与国际人才资源共同开发,经济全球化与人才国际化互相驱动,政策创新与国际规则接轨融合,探索建立符合国际潮流的人才培养开发、评价发掘、科学任用、资源配置和激励保障机制。

二是创新人才工作方式,实现引才育才的项目化。新形势下,我们要不断创新人才引进和培育模式,以项目引人才、育人才,以人才促项目,实现项目建设与人才引进培育的联动共赢。侨务部门应该继续与市人才办等部门加大工作协调力度,加强与相关部门的沟通联系,充分激发人才服务的创新活力,形成合力推进人才重大项目。

三是努力追求一流品牌,实现人才发展的品牌化。一方面,要明确重点,着力把握揽才聚智的

优势品牌,积极提升品牌含金量。比如,加大力度宣传“赢在苏州”海外创业大赛,长期在欧美科技强国举办人才推介活动,遴选优质项目和人才到苏州落户生根。另一方面,要契合需求,创意谋划新的揽才聚智品牌,提升品牌影响力。苏州市应当借鉴外地做法,探索制定相应激励政策,创意开发新的人才工作品牌,形成人才集聚的战略高地。

四是整合海外优质侨务资源,实现人才开发的全球化。在管理体系上,要正确把握政府牵头抓人才工作的定位,使人才开发管理逐步向宏观调控、协调服务方向转变;推进海外侨社建设,充分发挥桥梁纽带作用,努力构建覆盖全球重要国家、重要行业、重要领域的人才开发管理体系。在政策体系上,针对人才发展的规律特点,继续强化政策导向和执行力度,健全服务人才发展的政策保障,引导和鼓励企业在全球化人才开发中发挥主体作用,鼓励社会力量积极投身人才发展领域,鼓励社会人才服务机构积极向专业化方向发展。在服务体系上,加快培育社会化人才服务机构,鼓励社会力量积极为各类人才尤其是高层次人才引进、培养和评价,提供国际化、专业化、个性化服务,更好形成社会合力。

五是加快服务体系建设,实现人才服务的个性化。实现海外高层次人才回归与稳定发展,就要为其打造适宜向“本土化”转型的生活和工作环境。作为外向型经济的代表城市,苏州市应该在人才服务上继续迈步向前、先行先试,在几个方面作出探索:一是为身为中国公民的华侨人才及家属提供与普通公民一视同仁的社保、医保待遇,纳入统一的社会保障体系;二是积极改善医疗基础设施,完善多层次医疗服务体系,为华侨华人及家属提供更加良好、便捷、实惠的医疗卫生服务;三是让华侨华人子女和其他外企高层人员的外籍子女享受国际化的教育;四是搭建不同形式的新侨文化圈子,积极营造他们熟悉、认同的国际化氛围。

(四)构建对外文化工作体系,形成文化开放新格局

要充分利用城市名片,一体化推进对外文化

交流。以重点国家为支点,推动苏州市优秀传统文化走出去,在涵养优质海外侨务资源的同时,不断扩大城市影响力。

一是强化顶层设计。建立健全对外文化工作专项小组,明确主要负责人、牵头单位及各单位职能,研究出台对外文化工作五年规划,加大法制、财力和智力投入,着重关注对外文化交流中国家文化安全维护的问题。统战部门应当主动参与重大对外文化交流活动,主动拓展联系范围,特别以海外重要社团、高端专业协会、著名高校海外校友会、知名人士为重点,深入联系社会上有名望、政治上有影响、经济上有实力、专业上有造诣的“四有”华侨华人,强化他们对祖籍国的文化认同,主动成为对外文化交流工作的使者和传播者。要突出以“一带一路”沿线国家苏州友城为重点,充分利用春节、中秋等重要节日,主动赴友城举办专题文化活动,把苏州园林、刺绣、餐饮等优秀传统文化推介出去,并引导苏州优秀企业主动走出去开展国际产能交流合作。在对外文化工作大框架范围内,重点发掘和扶持优秀文化企业,加快与海外华侨华人文化企业与社团合作交流,在引导文化“走出去”的同时,加快文化“卖出去”,实现中外文化交流中由市场起决定性配置作用的健康循环。

二是打造精品侨文化活动。深入挖掘苏州市文化资源,在统战部统一规划下,与文化、餐饮、旅游、卫生等部门开展深层次合作,以“中国寻根之旅”“中华文化大乐园”等品牌为平台,组织开展文化演出、文化展览、名家讲坛、中医保健、美食厨艺、青年学生体验等交流活动,并在重点国家组织开展“苏州文化周”主题活动,提升苏州文化的海

外影响力。以“海外华裔青少年夏冬令营”为重点,广泛邀请世界各国的华裔青少年来苏访问,在海外华裔新生代中积极弘扬中华文化,为他们了解中国、了解苏州打开一扇窗口。

三是打造“大外宣”机制。整合国际国内媒体资源、整合线上线下传媒要素、整合官方民间传播力量,以深化和海外华文主流媒体的联系和合作为抓手,运用大数据、云网络等技术,实现媒体宣传的大融合、大发展,引导各县市区积极通过海外媒体、自媒体、公众号等渠道推介传统文化和经济社会发展成果。并以“海外华文媒体苏州行”活动为平台,邀请海外华文媒体负责人来苏采风访问,组织开展“我眼中的苏州”等侨务征文活动,形成强大的舆论宣传效果。

参考文献:

- [1] 习近平谈治国理政:第二卷[M].北京:外文出版社,2017:303.
- [2] 胡桂韩.论中国特色侨务理论的基本思想[J].天津市社会主义学院学报,2018(3):15.
- [3] 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》[N].人民日报,2018-03-22.
- [4] 王秀卿.当代侨情发展变化与归侨侨眷权益保护法的修改研究[J].山西农业大学学报(社会科学版),2014(8):787.
- [5] 国务院侨务办公室政策法规司.未来5-10年侨情发展趋势及侨务对策[M].2011:342.
- [6] 胡敏.服务型政府公众满意度调查实证分析——以合肥市为例[J].湖北开放职业学院学报,2019(1):128.
- [7][8] 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[M].北京:人民出版社,2017:39、40.

责任编辑:王天海

社会主义学院联谊交友功能探究

孙德魁

摘要:社会主义学院作为开展党的统一战线工作的重要部门,必须善于联谊交友。《社会主义学院工作条例》是新时代做好社会主义学院工作的基本遵循,为新时代社会主义学院开展联谊交友工作、发挥联谊交友功能提供了明确的法理依据。发挥社会主义学院联谊交友功能,必须在深刻理解“为谁联谊交友”的前提下,准确把握社会主义学院联谊交友功能的基本内涵,着眼发现问题、研究问题、解决问题,全面摸清社会主义学院发挥联谊交友功能的情况,深入探究“怎样联谊交友”的问题,从而为彰显社会主义学院的政治定位和政治任务、统战优势和统战功能提供思路与对策。

关键词:社会主义学院;联谊交友;统战功能;统战部门

中图分类号:D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2020)02-00026-04

习近平总书记在中央统战工作会议上强调:“做好新形势下统战工作,必须善于联谊交友,统一战线是做人的工作,搞统一战线是为了壮大共同奋斗的力量。必须善于联谊交友。”^[1]社会主义学院作为开展党的统一战线工作的重要部门,必须以大团结大联合为主题,服务党的统一战线发展和统战工作大局,充分发挥联谊交友功能。

一、社会主义学院联谊交友功能的基本内涵和功能主体

(一)社会主义学院联谊交友功能的内涵

联谊交友是统战工作的重要方式。《社会主义学院工作条例》(以下简称《条例》)作为第一部由

中共中央制定的关于社会主义学院工作的党内法规,为发挥社会主义学院联谊交友功能提供了明确的法理依据:社会主义学院作为中国共产党领导的统一战线性质的政治学院,也是开展党的统一战线工作的重要部门^[2],具有天然的联谊交友功能。社会主义学院联谊交友功能就是指社会主义学院在为中国共产党和党外人士开展联络友谊、结交朋友过程中所发挥的有利作用。它是社会主义学院在新时代适应统战工作本质要求,发挥其统战工作重要部门价值和优势的重要渠道和平台。

(二)社会主义学院联谊交友功能的主体

收稿日期:2020-02-20

作者简介:孙德魁,重庆社会主义学院多党合作历史研究室讲师,《统一战线学研究》编辑部编辑,主要从事统一战线理论研究。

基金项目:本文系2019年度重庆市科技局科研项目《社会主义学院的统战功能发挥研究》(课题编号:cstc2019jsyj-zzysbAX0039)成果。

明晰主体责任,即要进一步弄清楚在社会主义学院应该由“谁来负责联谊交友”的问题,明确“发挥社会主义学院联谊交友功能”的组织者、领导者、推动者等相关参与主体。从一定意义上讲,工作主体明不明确、分不分明,主体责任发挥得不够、好不好,关乎社会主义学院联谊交友功能发挥得充不充分、到不到位。因此,充分发挥社会主义学院联谊交友功能,必须树立“一盘棋”意识,督促引导各相关人员和职能部门充分发挥主体作用,切实形成全党重视、大家共同来做的良好局面,切实增强功能发挥的针对性、系统性、协同性和有效性。

一是社会主义学院党组。社会主义学院党组要全面履行主体责任,切实发挥领导作用,不断加强社会主义学院联谊交友工作的领导。社会主义学院党组成员也要以身作则、率先垂范,带头联谊交友,带头广交深交党外朋友,不断提高联谊交友能力和水平。

二是社会主义学院教职工。联谊交友工作是社会主义学院的基本任务之一,联谊交友功能也是社会主义学院整体功能的一部分。社会主义学院的教职员工作为社会主义学院的一分子,也是发挥社会主义学院联谊交友功能的参与者、实践者和推动者,也要承担好联谊交友工作任务。特别是社会主义学院的专家教授和教学科研人员承担着社会主义学院的教学工作、科研工作和对外文化交流工作任务,责无旁贷,要将联谊交友工作与上述各项工作相融合,充分发挥社会主义学院工作的整体功能。

三是社会主义学院学员。按照《条例》要求,社会主义学院除了要面向统战干部和党外领导干部开展各类班次之外,还要面向少数民族人士、宗教界代表人士、非公有制经济代表人士、新的社会阶层代表人士,港澳台海外代表人士和归国留学人员开展有计划有针对性的培训。因此,从理论上讲,凡是到社会主义学院参加培训的学员,既是社会主义学院开展联谊交友工作的对象,也是社会主义学院发挥联谊交友功能的参与者,社会主义

学院为他们开展联谊交友提供了良好平台和契机。

二、社会主义学院联谊交友功能发挥的现状

自党的十八大以来召开至今,在中央统战工作会议和《中国共产党统一战线工作条例(试行)》精神指导下,各级社会主义学院对自身联谊交友功能有正确认识和深刻理解,社会主义学院联谊交友功能的发挥在总体上是取得了一定成效,凸显了社会主义学院作为党的统一战线工作重要部门的性质定位。

(一)各级社会主义学院的联谊交友功能发挥并不均衡

这突出表现在,从中央到地方,越是到基层社会主义学院,其联谊交友功能的发挥越是不充分。究其缘由,一方面是由于各级社会主义学院对自身联谊交友功能的认识深度不一,而且从总体上看,中央社会主义学院对自身联谊交友功能的认识深刻、理解透彻,具有发挥自身联谊交友功能的紧迫性和使命感;基层社会主义学院由于对自身联谊交友功能的认识存在偏差,理解不够深入,在发挥自身联谊交友功能方面的自觉性不够高。这突出表现在各级社会主义学院官方网站鲜有对自身开展联谊交友工作的报道,甚至对自身开展的对外交流活动的宣介也不多,在一定程度上制约了社会主义学院联谊交友功能的发挥。另一方面,各级社会主义学院在发挥联谊交友功能方面的能力和条件方面存在一定落差。从总体上看,中央社会主义学院开展联谊交友工作,具有联系广泛、资源丰富的优势,在发挥联谊交友功能方面展现出较强的能力。地方社会主义学院对这方面的探索尚未起步。特别是地方社会主义学院越到基层,其联谊交友功能发挥越表现出一定的局限性。导致可开展联谊交友的平台和手段不多,在一定程度上制约了联谊交友工作的针对性和实效性。

(二)视野还不够宽、氛围还不够浓

习近平总书记指出:“民主党派、无党派、民族、宗教、新的社会阶层、港澳台海外等各方面统一战线成员达数亿之多。”^[3]目前从各级社会主义

学院的培训规模来看,仅能满足对统一战线重点领域和典型群体的全覆盖培训要求,而且这其中还有交叉调训、重复调训、顶替调训和应训未训的问题仍未解决,地方社会主义学院联谊交友的面也还比较窄。

(三)制度体系和运行机制还不够健全

相较于教育培训工作,各级社会主义学院对开展联谊交友工作,发挥联谊交友功能的重视程度明显较弱。比如,从各级社会主义学院网站发布的新闻稿来看,各级社会主义学院党组会议都曾专题研究讨论过教学培训工作,但是很少专门研讨联谊交友工作。联谊交友工作艺术与方法也未被纳入党组理论中心组学习内容。在制度体系方面,各级社会主义学院一般都制定、出台了专门的关于统一战线教育培训工作的具体制度和管理办法,部分社会主义学院还制定了关于加强统一战线教育培训工作的发展规划。但是目前尚未有社会主义学院专门制定出台关于发挥联谊交友功能的制度办法、工作规划和方案。这就导致怎样发挥社会主义学院的联谊交友功能等规定缺乏明确具体的制度规定,从而制约了功能的发挥。

三、社会主义学院发挥好联谊交友功能的对策建议

鉴于当前社会主义学院在发挥联谊交友功能方面存在的短板和不足,在问题导向和目标导向相统一原则指引下,为充分发挥社会主义学院联谊交友功能,特提出如下建议:

(一)加强联谊交友工作制度创新

以大团结大联合为基本原则,以发挥联谊交友功能为主攻方向,加强社会主义学院联谊交友工作制度建设,为推进社会主义学院工作科学化制度化规范化奠定基础,不断增强社会主义学院服务党的大统战工作格局的能力。一是可以将加强对社会主义学院联谊交友工作的指导明确为院务咨询委员会的职能之一。这既有利于建立院务咨询委员会指导社会主义学院联谊交友工作的制度,又便于做实社会主义学院院务咨询委员会。二是可以探索构建利用教学互动、观摩考察、调研实

践、课题研究等来开展联谊交友工作的制度。鉴于社会主义学院联谊交友功能与共识教育功能、统战智库功能的紧密联系,可以推动把联谊交友工作艺术与方法纳入社会主义学院各类班次,作为必学内容,以促进联谊交友功能与共识教育功能的良性互动;可以聚焦联谊交友功能发挥,设置科研课题、组织力量进行集中攻关,促进联谊交友功能与统战智库功能的良性互动。这样有利于推动联谊交友功能与社会主义学院其他功能的有机融合。三是可以明确社会主义学院开展联谊交友工作的职能部门。目前各级社会主义学院尚未设置开展联谊交友工作的专门机构或部门。

(二)搭建社会主义学院的联谊交友平台

各级社会主义学院应当聚焦发挥联谊交友功能,充分用好社会主义学院学报等统战理论刊物的联谊交友平台优势,不断提高办刊水平基础上,进一步增强联谊交友能力。一是要定期举办座谈会、研讨会、报告会等学术交流活动,把社会主义学院学报等统战理论刊物已经建立起来的高水平作者队伍、编委队伍充分利用起来、组织起来,有针对性地开展联谊交友。特别是要积极与统一战线成员作者、编委密切联谊交往。二是要不定期组织策划刊发有关联谊交友研究的专题稿件,一方面引导更多专家学者参与研究社会主义学院联谊交友功能,另一方面为发挥联谊交友功能开辟社会主义学院学员论坛,专门刊载社会主义学院学员既有理论深度又有实践温度、既有理论前瞻性又有实践创见性的学习体悟和论文、报告等研究成果。三是要争取与知名的海外专家学者建立联系,邀请他们为统战理论刊物撰文,为他们开辟专栏,吸纳他们加入作者队伍和编委队伍,逐步拓宽联谊交友视野、扩大联谊交友的面,借助“打造海内外学术交流平台”,搭建与海外专家学者的联谊交友平台。四是在理论刊物这个平台之外,社会主义学院要利用互联网和新媒体平台,积极创设便于联谊交友的平台。如,可以加强社会主义学院智慧校园建设为契机,利用互联网技术和微信等新媒体平台,构建学院、教师与学员之间有效的互

动、交流平台,便于丰富联谊交友的形式,既可以采取一对一的谈心谈话活动,也可以采取一对多、多对多的集中交流,有效促进社会主义学院联谊交友功能的发挥。

(三)不断丰富社会主义学院的联谊交友活动

一是要优化现有教学内容,考虑安排便于开展联谊交友的读书分享会、专业交流会,分享读书心得体悟和专业领域经验,让志同道合的党外人士、统战干部和学员走到一起。二是要加强学员管理,根据年龄、行业、兴趣爱好、籍贯地、居住地、工作地等进行分组,对联谊交友工作对象进行细分,分门别类,有针对性地集中组织联谊交友。三是要创新设置社会主义学院现场教学活动、调研考察和实践活动,适时组织联谊晚会和学员才艺表演等丰富多彩的联谊活动,既丰富党外人士在社会主义学院教育培训期间的学习生活,也拓宽社院干部教师职工与来社会主义学院参加学习培训的党外人士的沟通交流渠道,搭建相识、相知的交流平台。

(四)开展对社会主义学院联谊交友功能发挥状况的效果评估

开展对社会主义学院在发挥联谊交友功能方面的效能评估,需要解决两个问题:一是要明确评估的主体,即由谁来对社会主义学院联谊交友功能发挥情况进行评估;二是要明确如何进行评估,即对社会主义学院联谊交友功能发挥情况进行评估的指标。其中如何评估是关键。社会主义学院如果要充分发挥联谊交友功能,就应当努力达到各项指标要求。

1.评估主体。根据《条例》的规定,社会主义学院是本级党委直属的事业单位,由本级党委统战部门指导和管理。因此,社会主义学院联谊交友功能的效果评估工作也应在各级党委领导下,由党委统一战线工作领导小组牵头,统战部具体负责组织实施。

2.评估指标。对社会主义学院联谊交友功能效果的评估,可以从质和量两方面展开,并分别设置

评估指标。一是根据社会主义学院在发挥联谊交友功能中,所交到朋友的多少来从量上评估社会主义学院联谊交友功能效果。可以结合党外人士在社会主义学院接受教育培训的人数、时间长短(学制和班次)、参与社会主义学院组织的教学科研活动和调研考察活动的频率,设置联谊交友人数、联谊活动频次、交流合作频次、谈心谈话频次等四个指标。这就要加强社会主义学院智慧校园建设,从学员进入学院培训开始做好日常工作记录,到学员完成学习培训、回到原工作岗位也要做好跟踪回访、加强对接联系。二是可以从质上评估“交到的朋友合格不合格、够不够铁”。因此,对社会主义学院联谊交友功能发挥效果的评估,必不可少要评估联谊交友对象在多大程度上成为中国共产党的“挚友诤友”。这就要注重定性评价,需要社会主义学院加强与政协、民主党派、工商联及学员工作单位的联系和沟通,建立跟踪回访制度,及时掌握学员在学习培训结束后的工作履职情况。此外,要根据社会主义学院联谊交友工作履行度、通过社会主义学院发挥联谊交友功能所联系到的党外学员的各项提案建议案的贡献率和决策咨询报告的供给率等,综合评定社会主义学院通过发挥平台优势,所联谊到的、交到的朋友的质量。

参考文献:

- [1] 习近平在中央统战工作会议上强调巩固发展最广泛的爱国统一战线 为实现中国梦提供广泛力量支持 俞正声出席会议并讲话[N].人民日报,2015-05-21.
- [2] 中共中央印发《社会主义学院工作条例》[N].人民日报,2018-12-26.
- [3] 十八大以来重要文献选编(中)[M].北京:中央文献出版社,2016:562-563.
- [4] 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(2017年10月18日)[N].人民日报,2017-10-28.

责任编辑:鲍跃华

民主党派在意识形态领域建设中的作用研究

江苏省委统战部、东南大学联合课题组

摘要:意识形态工作是党的一项极端重要的工作,民主党派作为中国共产党的好参谋、好帮手、好同事,“如何激发民主党派人士参与意愿,如何发挥民主党派的特有优势,使其更好地服务于中国特色社会主义意识形态建设”是一个重要课题。通过对江苏省民主党派进行调查研究,我们认为,从对社会主义意识形态认同感、意识形态安全性、意识形态建设参与度角度来看,江苏省民主党派在意识形态建设领域发挥作用情况整体形势向好,但受制于动力-作用-机制等方面的内外因素,尚未发挥出民主党派特有的建设优势。建议基于资源和能力建设,从动力源-切入点-能力轴-机制框等方面来完善和推进民主党派参与意识形态建设,发挥其在意识形态建设的优势作用。

关键词:民主党派;意识形态;建设;作用;研究

中图分类号:D641 文献标识码:A 文章编号:1672-3163(2020)02-00030-06

习近平总书记指出:“意识形态工作是党的一项极端重要的工作,是为国家立心、为民族立魂的工作”,“能否做好意识形态工作,事关党的前途命运,事关国家长治久安,事关民族凝聚力和向心力。”中国特色社会主义进入新时代,经济全球化、文化多元化和社会媒介化的客观趋势导致意识形态渗透性交融;而国外敌对势力西化的图谋与国内全面深化改革利益固化的藩篱更是为意识形态安全带来了风险。在 2015 年中央统战工作会议的总结讲话中,时任全国政协主席俞正声明确指出,“民主党派在服务经济社会发展中具有独特优势,在意识形态领域也可以发挥重要作用”。2018 年 3 月 4 日习近平总书记进一步强调,民主党派是“中国共产党的好参谋、好帮手、好同事”,这一科学定

位为新时代民主党派履职尽责提供了重要遵循。因此,做好新形势下意识形态工作,不仅要充分发挥中国共产党各级组织和党员干部作用,而且要对“如何激发民主党派人士参与意愿,如何发挥民主党派的特有优势,使其更好地服务于中国特色社会主义意识形态建设”这一问题进行研究,这既是民主党派承担中国特色社会主义参政党责任的自身要求,也是我们党新时代统战工作着力点的进一步探索。

本课题组围绕民主党派在意识形态领域建设中的作用这一课题于 2019 年 6 月至 9 月进行了专题调研。调研内容由三部分组成,第一,了解省内民主党派目前在意识形态领域建设中的工作现状及其对意识形态建设工作的认识。第二,通过专题

收稿日期:2020-02-11

作者简介:盛凌振,东南大学马克思主义学院副院长、江苏省重点高端智库“东南大学中国特色社会主义发展研究院”副院长,副教授,哲学博士。

基金项目:国家社科基金一般项目《基于国家治理视角的公民核心价值观建设研究》(17BKS105)阶段性成果。

调研,从资源和能力角度对民主党派在意识形态建设中存在的问题、困境进行系统总结。第三,对民主党派如何更好在意识形态领域建设中发挥作用进行实践路径探索,提出对策建议。

本课题采取定量与定性相结合的研究方式。首先,通过问卷抽样调查与深入访谈相结合的方式,对江苏省民主党派在意识形态建设中的作用情况进行摸底,为了解实际情况和精准开展全省民主党派在意识形态领域中的建设工作提供重要依据。课题组根据江苏民主党派人士分布情况进行了问卷抽样调查,共发放 2727 份,确认有效问卷 2701 份,占比 99.05%,同时先后赴南京、淮安、苏州与部分民主党派代表人士进行座谈调研。其次,通过问卷调查结果的数据分析,剖析江苏省民主党派在意识形态领域建设中作用中存在的问题,提出意见建议。

一、民主党派意识形态建设基本判断

我们从社会主义意识形态认同感、意识形态安全性、意识形态建设参与度等几个指标来分析当前江苏省民主党派对意识形态建设的基本认识。根据调查数据我们得出民主党派对意识形态领域建设认识的基础判断如下:

您认为社会主义意识形态在全国范围内是否得到普遍认同?
答题人数 2727

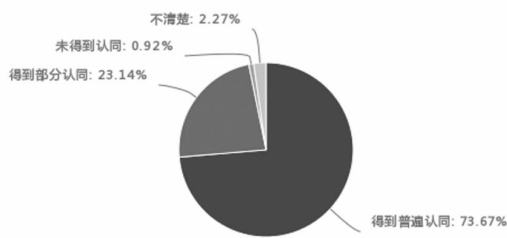


图 1: 社会主义意识形态认同情况

(一)对主流意识形态高度认同。根据调查结果(见图 1),73.67%的受调查者认为,社会主义意识形态已经获得广泛认同,23.13%的受调查者认为,社会主义意识形态得到部分认同,回答不认同仅占比 0.91%。对“在社会主义意识形态建设中的关键因素方面”,排在前三项分别为:需要提高中共对意识形态领导力,掌握意识形态的领导权;加

强马克思主义基本理论教育,用主流意识形态引领社会思潮;繁荣和发展社会主义先进文化,构建意识形态良好载体。以上结果表明,被调查对象中绝大部分对社会主义意识形态持高度认同的态度,认同马克思主义的指导地位和加强中国共产党对民主党派的意识形态建设的引领力。

(二)对国家意识形态安全有清醒认知。对于西方势力文化渗透和国家意识形态安全有着清醒的认知,根据调查结果,34.36%的受调查者认为,西方势力利用现代传媒手段长期进行思想渗透,给社会主义意识形态带来严重威胁,29.84%的受调查者认为,西方势力以文化商品为载体,向社会大众渗透西方的各种价值观,24.49%的受调查者认为,西方势力以教育和学术交流为掩护,向社会精英进行价值渗透。被问及“当前意识形态工作面临的最主要挑战(见图 2),被调查者所选的前三位分别是:西方文化渗透(61.01%),社会多元思潮冲击(48.22%),信息网络化和新媒体对我国意识形态控制力形成挑战(46.50%)。对西方势力文化渗透给我国意识形态安全带来的威胁和风险保持高度的警惕,认同维护意识形态安全的重要意义。

您认为当前意识形态工作面临的最主要挑战是:【限选三项】
答题人数 2727

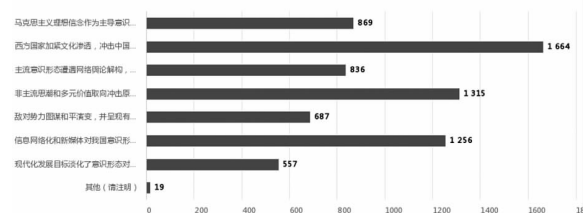


图 2: 意识形态工作面临的主要挑战

(三)对民主党派参与意识形态建设高度认可。

您认为民主党派成员参与意识形态建设工作是:
答题人数 2727

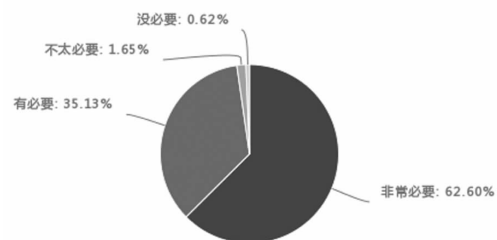


图 3: 民主党派成员参与意识形态建设工作意愿调查

根据调查结果(见图 3),97.73%的受调查者对民主党派参与意识形态建设都持有高度支持的态度,认为民主党派参与意识形态建设是其发挥职能必不可少的工作环节。认为没必要参与意识形态建设的占比 0.62%,可见大多数民主党派成员已经意识到了参与意识形态建设的重要性。

(四)对当前民主党派的建设作用清晰认识。民主党派具有立场超脱、组织性强、人才多等方面的优势,但在日常的意识形态建设中发挥的作用不如预期,还有很大的提升空间。一方面,对所在单位意识形态建设工作的重视程度持肯定态度,占比 70.2%受访对象认为,本单位已经将意识形态建设纳入工作考核范围和今后工作重点。另一方面,对于发挥作用和具体成效(见图 4),认为民主党派在意识形态建设中发挥作用已经很好的占比 29.40%,但有 49.17%的受调查者认为,民主党派今后在意识形态建设中还有进一步提升的空间,20.20%的受调查者认为,当前民主党派在意识形态建设中没有发挥应尽的责任,成效不理想,1.2%的受调查者认为,当前民主党派在意识形态建设中表现太差。可以发现,绝大多数受调查者认为民主党派在意识形态建设中应该承担更多的责任,发挥出更大的作用。

您认为目前民主党派在意识形态领域建设中发挥作用的情况是：

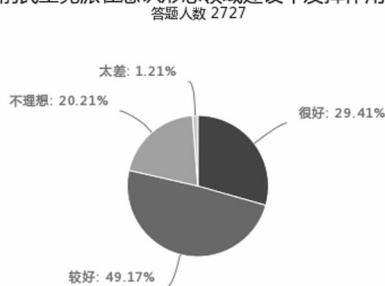


图 4: 民主党派意识形态建设工作现状调查

综合以上分析,我们可以发现,江苏省民主党派对于参与意识形态建设的重要性和必要性持认可态度,也时刻对西方势力文化渗透的威胁保持高度警惕,赞成维护意识形态安全的价值,表现出了作为中国特色社会主义参政党的责任担当。

二、民主党派意识形态建设中存在的问题

调查显示,江苏省民主党派和中国共产党有着光荣的合作传统,在意识形态建设领域发挥作用情况整体形势向好,但也存在一定的问题。总体上可以归纳为以下几个方面:

(一)存在认识偏差,未形成有效“动力源”

一是意识形态建设的职能定位不清,责任担当有待提升。调查发现,在实践中,70.51%的受调查者承认民主党派在意识形态建设中仍处在被动跟随阶段,47.52%的受调查者认为,意识形态建设是党委和政府应该做的工作。对民主党派的认识也不够客观和准确,强调了民主党派自身系统的意识形态建设而忽视向民主党派系统之外传递社会主义意识形态的主动性,将意识形态建设片面理解为对党派内部成员的意识形态教育和宣传,对社会主义意识形态的传播与宣传大多在民主党派内部期刊杂志和公众号中扩散。对于民主党派在意识形态建设中应该承担起面向社会的宣传教育和舆论引导的作用发挥不明显,舆论影响力并未深入触及社会、面向大众,未能充分发挥民主党派的优势承担起宣传传播社会主义意识形态的社会责任。

二是存在对意识形态建设的畏难情绪,个体主动性积极性不足。调查发现,占比 44.7%的受访者认为,当前制约民主党派成员参与意识形态建设工作的原因之一在于部分民主党派人员在意识形态工作与自己有无关系上认识不到位,存在畏难情绪、明哲保身,片面认为只做好自身本职工作就可以了的现象。不愿和不敢直面问题,在某些层面有些党派组织者甚至禁止谈论时政和社会热点事件,矫枉过正,采取明哲保身的鸵鸟心态。

三是意识形态建设不均衡不全面,存在梯度递减情况。调研发现:79.5%的受访对象认同在不同区域、不同行政层级、不同部门中民主党派的意识形态建设作用和职能发挥不均衡这一现象,呈现出愈向基层,建设效果、建设力度递减的问题。受访者认为,一是与不同层级民主党派领导的重视程度、资源配给情况有关,二是民主党派基层组织分布主要不在县区,对基层的传递效应不明

显。

四是错误思想和观念在部分成员中依然存在。42.5%的受访对象认为,部分民主党派成员在民主党派参与意识形态建设中,存在表面认同,内心抵制,公开拥护,私下唱反调的两面人现象。这说明,受错误思潮的影响,“去意识形态化”、“非意识形态化”等主张对于部分民主党派成员存在着不小影响,有意或无意淡化意识形态的社会现象依然存在。

(二)意识形态能力不足,未形成有效作用

一是政治理论储备不足,缺少理论勇气。民主党派成员的理论能力决定其在履行政治职能的过程中是否能够有效传递社会主义意识形态正能量的关键因素。调查发现,制约自己参与意识形态建设,47.9%的受访者认为政治理论知识储备不足,对意识形态建设工作内容和方法缺乏了解。占比44.9%的受访者认为在现有的培训中没有学到具体工作方法(见图5),现有理论培训缺乏针对性,宣讲不落地,无法引起共鸣,效果有限。不能针对改革发展中意识形态领域存在的典型问题、热点问题采取有针对性解答。

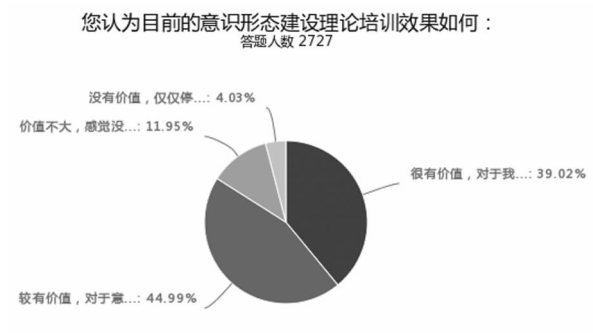


图5:民主党派意识形态建设理论培训效果调查

二是意识形态建设的执行力不足。调查发现,69%的受访者认为,不能有效地将理论具体化、基层化、群众化,在意识形态领域传递正能量的吸引力不够。将民主党派活动简单理解为社会团体性的联谊学习,对参政党的意识形态建设仅限于对国家方针政策的解读和学习、只进不出,与入脑入心、见行见效的距离不小。由于民主党派成员工作各异,从事党政工作的不足10%,专职从事意识形态

态宣传教育的则更少,他们对意识形态建设的具体内涵理解各异。

三是方式方法创新不足。一方面主动对接主流媒体,传播意识形态正能量办法单一。目前在主流媒体上关于民主党派有影响、有深度的宣传报道不多,在让民主党派的声音传播更广、争取社会更多关注上缺少有效办法。主动对接执政党意识形态建设的方式不多,71.33%的受访对象不了解党委和政府意识形态建设工作方式方法。对于是否主动向社会传播意识形态正能量,40.3%受访者认为缺少时间和机会。另一方面对接新媒体、新技术的能力有限。调查中,60.3%受访者认为,有信息网络运用专长的民主党派机关干部较为缺乏,加之对新媒体人员的整合不力,进一步构建意识形态新型载体平台迫在眉睫。调查中,民主党派基层组织人员反映在新媒体、新技术中舆论发声掌握不了度,缺少有效方式方法,担心说错话,给自己带来麻烦。

(三)组织机制未到位,缺乏有效的系列机制

一是组织管理机制松散。在回答针对加强民主党派在意识形态建设中作用最应采取的措施,问卷调查显示,推进意识形态工作责任制,加强对民主党派成员的管理和制度约束排在首位(均值1.56),这也在访谈中得以印证。部分基层主委反映,民主党派基层组织人员往往来自于不同的地方、不同的单位,所从事的工作和专业各不相同,民主党派组织缺乏自上而下、行之有效的行政约束力,部分民主党派成员长期不参加组织活动,也无稳定联系,导致民主党派成员思想行为分散、凝聚力不强,履职意识形态建设能力非常低下。

二是组织保障机制有待进一步构建。调查发现,54.8%受访者认为,缺乏相关的参与意识形态建设工作的途径和机会,40.3%受访者缺少经费和体制机制的支持。而现有的意识形态的系统培训不充分,对于是否参加过系统培训问题的回答,51%受访者认为偶尔参加,达到35.2%认为没有机会参加,需要加强基层组织学习、培训的常态化、制度化的顶层设计。

三是组织激励机制导向不明。调查发现,67.40%的被调查者反映所在民主党派只是将意识形态建设作为工作目标,对意识形态建设工作安排过于宽泛,未制定具体的工作安排和措施,也没有相应的绩效考核标准。导致民主党派成员不知如何下手,不知道自己该做什么,更不知道做到何种程度,而只能凭借自己的理解去干,出现了“干多干少一个样”、“干与不干一个样”的问题,严重挫伤了民主党派成员的工作积极性。

三、维护意识形态安全,加强民主党派在意识形态领域建设作用的对策建议

(一)纠正错误认知,加强民主党派参与意识形态建设的使命感

发挥民主党派在意识形态领域中的建设作用是由民主党派在我国政治体制以及社会主义意识形态建设与传递渠道中的角色定位决定的,对社会主义意识形态认同是其获得合法性的根本所在。加强使命感,明确担当意识是民主党派参与意识形态建设的动力源。习近平总书记指出:“各民主党派是同中国共产党通力合作的中国特色社会主义参政党。”各民主党派的章程也充分体现了参政党意识形态的社会主义属性,这也是构建新型政党关系的重要基础。

首先,民主党派要明确意识形态建设的极端重要性,认识到西方文化渗透、非主流社会思潮和多元价值取向对主流意识形态带来的挑战,坚定中国特色社会主义意识形态的主导地位,坚持马克思主义的指导,走出意识形态建设“无关紧要”的认识误区。

其次,民主党派要抛弃意识形态建设“与己无关”的错误认识,重视对意识形态建设相关理论和工作方法的学习,增强自身政治思想理论储备,深入学习和了解各级政府和中共党委在意识形态建设工作中的理论经验和工作方法,坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,积极构建具有中国特色的社会主义话语体系。

再次,明确民主党派在意识形态建设中的责任。民主党派作为由高级知识分子和专业人士组

成的中国特色社会主义参政党,理应在意识形态工作中发挥积极作用,这不仅是民主党派的政治责任,更是作为文化精英所应承担的社会责任。民主党派要担负起面向全社会的思想政治宣传和舆论引导的责任,摒弃以往“各扫门前雪”式的只管自己党内成员思想政治建设的错误理念,只有这样才能为民主党派在意识形态建设中发挥出积极作用扫清思想认识上的障碍,更好地发挥民主党派在意识形态领域中的建设作用。

(二)培育发声队伍,发挥民主党派在意识形态建设中的独特优势

民主党派作为中国特色社会主义参政党,具有参政渠道广、影响力大、文化程度高、社会资源多等特点,发挥民主党派独特优势是意识形态建设深入推进的重要切入点。

一要加强思想理论引领,凝聚社会共识。民主党派专业聚集性强,汇聚了许多行业的领军人才,在专业圈子中影响力大,有一呼百应的效果,要强化对民主党派中的行业精英的思想理论引领,加强对他们的政治纪律、组织纪律、宣传纪律约束和监督,构建最大的“同心圆”,将他们紧密团结在党的周围,通过他们的言传身教引导社会群众遵循正确的价值导向,凝聚社会共识、坚定思想自信,为社会主义现代化建设事业奠定坚实的思想基础。

二要构建舆论发声队伍,积极主动开展舆论引导和舆论斗争。民主党派聚集了大量社会文化精英,包括优秀的文化宣传工作者和新闻传媒专业人士,他们可以成为意识形态舆论引导的重要凭借。民主党派可以从中选拔出经验丰富、专业性强的相关人才,构建网上网下一体化引导机制,在微博、微信、今日头条等大流量平台发挥信息发布和政策解读的功能,对社会热点难点进行合理引导,缓和群众偏激情绪和极端心态,同歪曲历史、恶意炒作、文化渗透等负面言论进行坚决斗争,同时主动积极地向世界讲好中国特色社会主义的故事。

三要切实抓好高校意识形态工作。高校是民主党派队伍和组织的重要生力军,抓好高校意识

形态工作是发挥民主党派自身优势的重要一环。高校民主党派队伍作为教书育人的重要主体,要大力加强马克思主义学习宣传教育,加强爱国主义教育,坚持用社会主义核心价值观引领教育实践。同时要加强对学生论坛、学术讲座、研讨会等学术活动的监督和管理,防范各种不正当言论和行为在校园传播,营造风清气正的校园环境。

(三)提升民主党派在意识形态建设中传递正能量的能力

民主党派要有效发挥在意识形态领域传递正能量的功能作用,就必须加强能力建设,推进其在意识形态领域传递正能量作用的有效发挥。

一是加强理论培训、研究,增强意识形态生成。加强对马克思主义、习近平新时代中国特色社会主义思想的理论培训和实践培育,提高政治素养,增加政治敏锐性和政治鉴别力,解决“入脑入心”问题。可以结合党派、专业特色编辑民主党派成员意识形态教育读本,用书面文本的形式为成员提供具体的工作方法指导,推进民主党派自身的意识形态建设自觉。通过培育意识形态建设名家名嘴,培树党派内部意识形态建设标杆,切实发挥好民主党派内部典型的身边人效应、同辈效应、同行效应,培育意识形态建设的主体力量,推进民主党派在意识形态领域中发挥更大作用,见行见效,成为社会主义意识形态的捍卫者、实践者、传播者。

二是丰富意识形态传递渠道,提升组织力。运用好移动互联网平台进行宣传教育和开展活动。互联网、手机等智能设备有助于提升民主党派成员的活动参与率。通过互联网远程视频会议、QQ群、微信群等平台增进成员间沟通联系,加强党派间信息共享,开展线上意识形态教育指导,消除地区差异给成员参加活动带来的障碍。开设意识形态网络公开课,将意识形态建设领域相关工作技巧方法传递给民主党派成员。

三是推进对新媒体、新技术应用,扩大影响力。在充分运用传统媒体的基础上,推进传统媒体和新媒体融合,创新各种有效的能量传递渠道,完

善民主党派新闻宣传平台,搭建专家学者社会问题分析评论平台,拓宽新媒体平台等发声渠道,扩大影响面,将微信、微博、博客、邮件等“指尖”宣传平台作为宣传教育新载体,为民主党派成员开展意识形态领域相关工作提供渠道和途径,增强舆论影响力,切实提高民主党派成员的工作能力。

(四)加强资源供给,为民主党派参与意识形态建设提供有效系列机制

加强资源供给,完善机制以提高引导民主党派开展意识形态工作的积极性、确立有效的保障措施。

一是完善组织管理体制。加强意识形态责任制,建立党派成员思想状况动态把控机制,掌握民主党派成员的思想动态及其变化,密切党派成员沟通与联系,把党派成员意识形态教育落实到具体、延伸到平时,并将几乎僵化的只进不出机制逐步转变为能进能出机制,动态调整、有机优化党派成员结构,使具有政治素养和专业水平的人员在党派中积累壮大,夯实民主党派在意识形态领域建设中的基础载体。建立起培训-试讲-宣讲的完整体制,便于更好地发挥民主党派传播能力强、信息来源广、资源共享宽等优势。

二是建立评价激励体系。鼓励和激励发挥民主党派成员自身优势,结合业务专长,增进对意识形态理论研究、实践创新、宣传成果的认定和绩效评价。制定绩效考核标准,根据实际工作完成的效率与质量作为绩效考核指标,以绩效作为工作成果的考核,加强正强化。

三是健全协作协同机制。推进加强党派内部的意识形态建设工作的沟通、交流和协作机制,提高工作的协同性。同时,发挥不同界别民主党派人士在各自领域参加意识形态建设的优势,加强信息共享与资源合作,建立党际的经验交流分享机制、意识形态建设协作机制,按照坚定不移地发挥多党合作制度独特优势的新要求,为中国新型政党制度贡献力量。

责任编辑:龚万达

党外代表人士履职管理的实践与思考

江苏省委统战部、常州市委统战部联合课题组

摘要:党外代表人士队伍建设是统一战线的基础性工程和战略性任务。作为党外代表人士队伍建设的重要环节,履职管理工作整体上还尚处于探索阶段,对党外人士依据什么来管理、管什么、怎么管、谁来管等问题,不仅缺乏明确规定,也缺乏明确的标准,严重滞后于实践发展的需要,存在亟待解决的问题和不足,需要加强顶层设计,破解多头管理责任不清的矛盾;需要完善制度体系,破解履职管理缺乏标准依据的问题;需要划清行为底线,引导党外代表人士树立良好社会形象;需要依托“互联网+统战”,推动履职管理工作向智慧智能转变;需要创优履职条件,确保党外代表人士充分发挥作用。

关键词:党外代表人士;履职;管理

中图分类号:D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2020)02-00036-07

党外代表人士是党和国家人才队伍的重要组成部分,是推动中国特色社会主义事业的重要力量,事关统一战线和多党合作事业的健康发展。加强党外人士的履职管理,有利于全方位掌握他们的德才表现,更好地贯彻“党管干部、党管人才”的各项方针政策;有利于促进他们提高综合素质、加强合作共事,更好彰显多党合作制度的功能优势;有利于提醒他们增强组织纪律观念、严格要求自己,更好地沿着正确方向健康成长。

一、江苏党外代表人士履职管理现状

江苏的党外代表人士工作有着良好的传统和基础。省委历来把党外代表人士工作作为统一战线工作的重要方面,长抓不懈,努力建设一支数量

充足、结构合理、素质优良、作用突出的党外代表人士队伍。全省各级人大、政府、政协领导班子大多按中央和省委文件规定配备了党外领导干部;政府和司法机关党外领导干部的配备,呈现稳中有升的良好态势。目前,全省各级人大代表、政协委员中的党外人士有 2 万多人,其中:全国政协委员 37 名,全国人大代表 31 名;省级政协委员 477 名,政协常委 104 名,副主席 5 名;省级人大代表 115 名,副主任 1 名。全省县级以上党外干部有 1800 多人,在政府及其工作部门和司法机关担任实职的副厅级以上党外干部共有 28 人,其中党外副省长 1 人,设区市党外副市长 13 人,省级机关部门 14 人;省政府组成部门有正职 2 人。省属企

收稿日期:2020-02-20

作者简介:韩九云,常州市委常委、统战部长、科教城党工委书记;曹祖平,常州市委党校副教授;邹源,常州市侨办副主任;倪乐平,常州市委统战部研究室主任。

事业单位领导班子中副厅级以上党外干部有42人,其中正职12人。另有省协管的企事业单位领导班子副厅级以上党外干部20人,其中:副部1人,正厅5人。

在做好党外代表人士培养、选拔和使用的基础上,江苏省委统战部高度重视代表人士履职管理工作,采取一系列有效的措施,积极开展试点探索,推动创新实践,取得积极成效。

(一)坚持把全面掌握情况作为党外代表人士履职管理的重要基础

认真对照《中共中央关于加强新形势下党外代表人士队伍建设的意见》有关要求,明确党外代表人士履职管理的重点,全面了解掌握其政治表现、思想状况、履行职责、廉洁自律情况,特别是在重大原则问题上的政治立场和态度。一是全面掌握政治立场。出台《关于建立省委领导同志与党外人士联谊交友制度的意见》,建立健全统战部领导与新任党外干部谈心制度,全方位掌握党外代表人士在政治立场、政治纪律、政治理论水平以及思想品质、工作作风等方面的基本素质和现实表现,确保做到在事关大局、事关政治方向、事关根本原则的问题上,是非分明,立场坚定。二是全面掌握工作实绩。全面掌握党外代表人士在本职岗位上的工作业绩,以及其贯彻执行党和国家路线、方针、政策和上级决议、决定及工作部署的情况,引导党外代表人士发挥智力优势,立足本职、发挥专长,积极投身相关领域改革实践,争创一流业绩。三是全面掌握履职情况。掌握党外代表人士参加会议、学习培训、集中视察等情况,参与课题调研、民主监督、提案办理等活动的成绩,以及反映社情民意的成效,帮助提高政治参与的履职能力,科学评价履职实效。四是全面掌握廉洁表现。参照对党内领导干部的管理要求,掌握党外代表人士落实廉政建设责任制、廉洁自律各项规定以及改进工作作风等方面的情况,引导党外代表人士提升品德修养,勤政务实清廉,给群众留下好口碑,给自己留下好品格,维护塑造好党外代表人士的良好形象。

(二)坚持把发挥大统战优势作为党外代表人士履职管理的重要手段

省委统战部认真对照《条例》要求,充分发挥大统战工作优势,积极做好牵头协调各项工作,取得显著成效。一是加强部门沟通,打通信息壁垒。积极与人大、政协、纪检、组织等部门加强沟通联系,重视发挥民主党派、工商联组织和相关统战团体作用,形成日常联系机制,经常性了解党外人士的现实表现,掌握他们的思想情况和工作动态。二是做好教育培训,开展思想引导。省委统战部重点从思想政治和作风建设入手,制定实施江苏统一战线五年教育培训规划,办好党外市厅级领导干部研讨班、党外县处级领导干部培训班等重点班次,引导党外人士树立正确的人生观、价值观和道德观,增强自我教育、自我监督、自我管理的意识,沿着正确方向健康成长。三是健全工作机制,推进实践锻炼。采取挂职、兼职、轮岗、交流等方式,有计划有重点加强党外干部实践锻炼,促进其在不同岗位积累经验、提升能力。三年来,省市县采取统战部门单独组织开展与纳入组织部门计划相结合,累计安排党外干部挂职260多人次(其中赴中央国家机关、外省30人次,基层一线200多人次),有效丰富了党外干部阅历,提升了综合素质。探索运用民主评议、述职述廉、定期考核、谈心谈话等方式,健全党外代表人士推荐、考察、评价、监督和激励机制,实现将履职管理工作贯穿到党外代表人士队伍建设的全过程。

(三)坚持把鼓励先行先试作为创新党外代表人士履职管理的有效抓手

指导各设区市以建立党外代表人士队伍建设科学化、制度化、规范化工作体系为目标,积极开展探索。支持常州在全省率先试点党外代表人士“131”管理体系,即“一库三办法一清单”:一库——党外代表人士“十百千工程”人才库;三办法——《党外代表人士队伍建设“十百千工程”人选滚动调整办法》《常州市党外代表人士管理办法(试行)》《常州市党外代表人士综合评价办法(试行)》;一清单——《常州市党外代表人士履职与日

常行为负面清单》，为党外代表人士队伍建设科学化、制度化、规范化奠定了基础，取得初步成效。盐城建立党外干部“实绩档案、成长档案”，多时段、多角度、全过程掌握党外干部实践锻炼现实表现和发挥作用情况，做到基本信息、工作经历、专业特长、性格品行、考核测评、作用发挥“六个清楚”，为党外干部队伍梯次配备打下了坚实基础。无锡按照“凡荐必评”“凡进必评”“凡用必评”的原则，以市、县(区)统战部门为主体，协同组织、宣传、公安、民政、司法等 18 个市级机关部门和群团组织，对新的社会阶层人士“政治思想情况、工作业绩情况、创新实践情况、诚信守法情况、参与公益情况、社会影响情况”开展综合评价。通过各地的积极探索，有效推动了全省党外代表人士履职管理工作的创新实践。

二、党外代表人士履职管理中存在的问题

虽然全省党外代表人士履职管理工作取得了一定的成效，但我们也发现，各级统战部门的注意力大多集中在党外代表人士队伍建设培养、选拔、使用的三个环节，普遍“重安排使用、轻教育管理”，在履职管理上还尚处于探索阶段，对党外人士依据什么来管理、管什么、怎么管、谁来管等问题缺乏明确规定，严重滞后于实践发展的需要，存在亟待解决的问题和不足。

一是思想认识存在偏差。一些党组织和基层统战干部对新形势下党外代表人士管理工作的必要性存在着思想认识上的不足，多看重对党外代表人士的培养使用而轻管理监督，对党外代表人士队伍建设停留在补充空缺等简单动作上。有的单位负责人对党外干部正常履职不理解，认为占用了本职工作时间，是“干私活”(例如，江苏 C 市公积金中心的 W 姓民革党员，多年来利用业余时间参加党派调研，曾获省统理论一等奖，在本职岗位兢兢业业，但单位负责人以“外面工作做的多”为由，十多年不予提拔)，在全省的调研数据显示(见图 1)，仅有 42% 的主管部门对党外代表人士的履职持积极评价。有的同志对党外人士所面临的一系列新的严峻考验缺乏正确认识，对疏于管

理可能造成的严重后果估计不足，片面认为加强管理就是对党外朋友的不信任。有的认为管理监督是组织部门、纪检部门和党外人士所在单位的事情，统战部门主要是联谊交友，对“管理”的提法心存疑虑，不愿监督、不敢管理、流于形式。

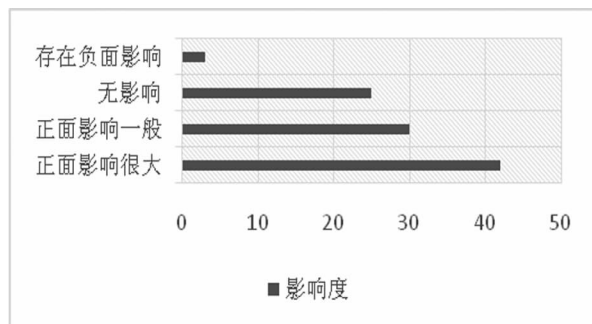


图 1. 主管部门对党外代表人士履职对本职工作影响的评价

二是履职管理手段单一。党外代表人士构成比较复杂，差异性很大，有的是体制内的机关干部，有的是政治安排的人大代表、政协委员，有的是新的社会阶层代表人士，有的是民营企业企业家，客观上需要制定有差异的管理办法。对于党政机关及体制内的党外代表人士，统战部门和所在单位可按照相关法律法规和规章制度，较好地进行管理，例如省政协出台了《政协江苏省委员会委员履职考核办法(试行)》，对政协委员参加会议、开展履职活动、提交提案、反映社情民意进行综合考核打分。但对于党政部门外的代表人士，相关部门介入的力度和抓手都相当有限，造成现有参照党内机关干部履职管理的办法，对相当一部分党外代表人士并不适用。

三是管理体制责任不清。从《中共中央关于加强新形势下党外代表人士队伍建设的意见》对党外代表人士管理的要求来看，仅仅提出了要“突出管理重点、丰富管理形式、明确管理责任”三方面的原则性要求，对每一项具体内容缺乏相应的政策支撑体系。特别是在“明确管理责任”方面，对统战部门在党外人士管理方面的责任，只是规定要“发挥牵头协调作用，加强与党外代表人士所在单位、所属党派团体和同级人大、政协的联系，从总

体上掌握党外代表人士的情况”,其他诸如鼓励激励、约束机制和退出机制等都缺乏明确的规定。《中共中央关于加强和改进人大代表、政协委员有关工作的通知》明确,党委统战部门除人事安排外,建议以人大、政协为主,全程参与党外人大代表、政协委员的履职管理。此外,政协党组、党外代表人士所在单位党组织、党外代表人士所属党派团体向统战部门通报党外人士履职情况,也缺乏制度上的保障,由此造成在实践中,统战部门对党外人士的履职管理多侧重谈心谈话、了解商议等方式开展,在约束力上偏软偏弱,用管脱节现象比较明显。

四是工作机制有待完善。由于统战部门目前并不具备明确的管理监督党外代表人士职责,部分地区组织部门、统战部门、党派组织以及有关单位和社团之间的分工合作关系也没有完全理顺,造成各部门职责不清、分工不明、协作不顺畅等问题频频出现,特别是遇到问题承担责任时相互扯皮,互相推诿,无法真正将管理工作落到实处。党外代表人士管理工作分散在各职能部门,缺乏统筹协调的机制,履职信息来源不畅;统战部干部工作机构往往人力有限,特别是一些基层统战部门,从事干部工作的同志往往身兼数职,从事党外代表人士管理的专业人才不多,难以做好做实管理工作,影响了党外干部管理工作的成效。

五是履职条件相对不足。有的党外代表人士进入体制以后,不注重与所代表的群众联系,抽不出时间和精力参与视察调研以及开会协商等工作,或即使参加活动,也是凑合应付,谈不上效果和质量。部分新一代的代表人士缺乏与中共合作共事的经验,履职能力不强,对于统一战线和合作共事的优良传统理解得不够深、不够透。部分党外代表人士对当选人大代表、政协委员表现积极,而一旦参与其中或担任职务之后便考虑个人地位、个人利益等因素,无法遵循自己初心,自我管理意识也日渐淡化。数据显示 26% 的党外代表人士自我坦承其作用发挥较为有限(见图 2)。

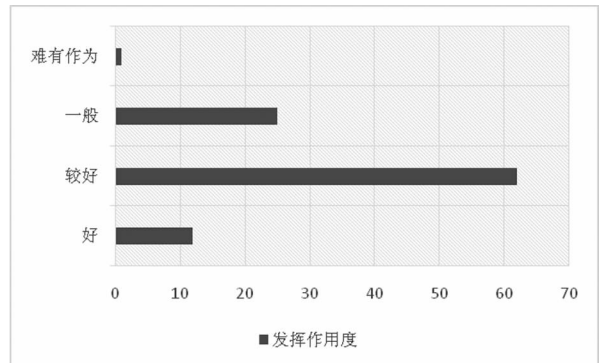


图 2. 党外代表人士发挥作用状况

三、加强党外代表人士履职管理的政策建议

统战部门开展党外代表人士的履职管理,不等同于行政管理和业务管理。做好党外代表人士履职管理,目的是推动党外代表人士更好发挥作用,重点是考察党外代表人士的政治表现、思想状况、履职情况和廉洁自律情况。各级统战部门应当充分认识新形势下加强党外代表人士履职管理的必要性和紧迫性,将其放在和发展、培养、使用同等重要的位置,加快从政策体系、工作机制、管理方法等方面加大实践创新的力度,确保党外代表人士履职管理各项工作落到实处。

(一) 加强顶层设计,破解多头管理责任不清的矛盾

目前,党外代表人士的履职管理仍然处于多头管理、责任不清的状态,当务之急是要加强顶层设计,明确各有关单位的把管理的职责落实到具体部门,从组织体系上保证这项工作有序实施。

一要完善政策体系,强化牵头地位。《中国共产党统一战线工作条例(试行)》明确规定,发现、培养、使用、管理党外代表人士是中央和地方各级党委开展统一战线工作的主要职责之一。要从构建大统战工作格局的要求出发,加快出台关于加强党外代表人士履职管理的政策文件体系,围绕构建多层次、全方位的党外代表人士履职管理体系目标,明确统战部门在党外代表人士履职管理中的牵头主导地位,对党外代表人士履职管理负有研究政策、提出建议、主动协调、推动落实的责任。

二要加强分类指导,落实工作职责。按照分类

指导、分级负责的原则,科学界定同级党委有关部门、党外代表人士所属党派团体、工作单位各自的管理职责,建立协同管理、考核、考察等机制,形成责任明确、各有侧重、配合有力的工作格局,共同承担好管理监督的责任。比如,统战部门要建立相应的工作联系制度,主动就党外人士的各项表现加强联系沟通,听取意见建议,作为今后政治安排的重要依据;党外代表人士所在单位或社会团体要负责党外人士思想政治工作、参加活动、建言献策、参政议政等日常考核考察管理,并及时向统战部门通报。

三要明确主体责任,做好日常管理。要充分发挥各级党派组织、各界别团体等方面的优势和作用,明确其履行对党外代表人士监督的主体责任,落实对党外代表人士履行日常教育、管理、监督的职责职能,实现各监督主体的全参与。同时加强各级监察机关与审判机关、检察机关、执法部门的工作衔接,把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来。

(二)完善制度体系,破解履职管理缺乏标准依据的问题

制度建设是加强党外代表人士履职管理的根本,要把制度体系建设作为重中之重,加快完善党外代表人士管理制度体系,提高工作的制度化规范化科学化水平。

一要建立谈心谈话制度,及时掌握思想动态。及时掌握党外代表人士的思想动态,加强政治引导,是党外代表人士履职管理的关键。建立常委与民主党派主委、工商联主席、无党派人士代表的联系交友制度,通过谈心交心、定期联系、开展联谊活动、帮助解决困难等方式,引导党外代表人士增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”;统战部部长定期与民主党派主委、工商联主席、无党派人士代表见面谈心,就共同关心的问题交换看法,就有关工作提出意见建议;统战部分管部长和职能处室定期到党外代表人士所在单位调研,与党外代表人士面对面谈心谈话;委托党外代表人士所在单位党委(党组)主要领导,与相关党

外代表人士谈心谈话,共同促进党外代表人士提高思想认识,严格自我要求、提高综合素质、加强合作共事、不断健康成长。

二要建立综合评价制度,全面评价党外代表人士。加快建立党外代表人士履职情况评价制度,围绕“在凝聚共识上能否主动引领、在建言献策上能否主动对接、在协调关系上能否主动介入、在本职岗位上能否主动作为,在遵纪守法上能否模范带头”等方面,开展党外代表人士综合评价,为党外代表人士的考核考察和安排使用提供依据。统战部门可以牵头组织人大和政协机关、纪检监察机关、组织部门、司法部门、各民主党派、有关部门成立综合评价协调小组,按照分类评价的原则,科学设置指标体系,评价等次分为A(好)、B(较好)、C(一般)、D(不合格)四个等级,评价结果作为党外代表人士政治安排、实职安排的重要参考,特别是对连续两年在考评中评为D(不合格)的,要及时进行组织调整,不再列入党外代表人士队伍名册。例如:江苏常州于2018年10月出台了《党外代表人士综合评价办法(试行)》,重点从政治表现、岗位业绩、群众基础、参政议政、社会服务、遵纪守法等方面考察评价党外代表人士,取得了积极的成效。

三要建立履职报告制度,做好业绩甄别比较。以党外县处级以上领导干部、人大常委会委员和政协常委中的党外代表人士为重点,开展履职报告工作,促使党外代表人士综合素质不断提升,参政议政、合作共事水平不断提高。履职报告的内容可以为本年度内,在本职和社会兼职工作岗位上的政治素质、工作实绩、合作共事、参政议政、廉洁自律等方面的履职情况;也可与领导干部年度述职述廉报告相结合。例如,2018年底,常州市委统战部会同市委组织部召开党外代表人士履职报告会,全市107名党外代表人士从搞好合作共事、推动工作发展、强化自身建设等方面提交履职报告,并汇编成册。统战部门通过党外代表人士的履职报告,全面掌握他们的工作实绩和现实表现,作为党外代表人士政治安排和实职安排的重要参考,对党外代表人士进行甄别和比较,把最能挑担子、

最有战斗力的优秀党外代表人士选拔出来,激发党外代表人士干事创业的精气神。

四要建立情况通报制度,及时传达相关要求。统战部定期会同有关方面,向各地各有关部门通报本地区、本单位党外代表人士队伍建设情况、综合评价和履职情况,反馈存在问题,提出工作要求,督促各地区各部门持续做好党外代表人士和党外干部工作。定期召开党外代表人士情况通报会,作为加强民主政治建设、对党外人士提出有关要求的重要方式和党外人士了解情况、献计献策、反映情况的重要渠道,传达上级关于党外人士工作的最新要求;通报单位政府拟定的重大决策、重要工作部署和需要党外人士支持配合的工作;加强对重大事项、重大问题决策的协商等。

(三)划清行为底线,引导党外代表人士树立良好社会形象

从近年来党外干部发生的违纪违法案件,充分说明了加强党外干部监督执纪的重要性。作为统战部门,必须加强党外干部的监督管理,引导党外代表人士坚定政治立场,明确行为边界,强化自律意识,展示良好形象。

一要明确负面清单,划出行为底线。针对党外代表人士履职实践和日常行为,从“政治立场不稳、履职尽责不力、遵规守纪不严、作风形象不佳”等四类情形列出负面事项,引导广大党外代表人士在履职过程和日常行为中,主动对照负面清单所列的情形进行常态化的自检自纠,坚定政治立场,明确行为边界,强化自律意识,充分展示好党外代表人士的良好形象。例如,常州市委统战部在2018年出台了《常州市党外代表人士履职与日常行为负面清单(试行)》,列出50条负面事项,为党外代表人士行为划出底线(如图3所示)。

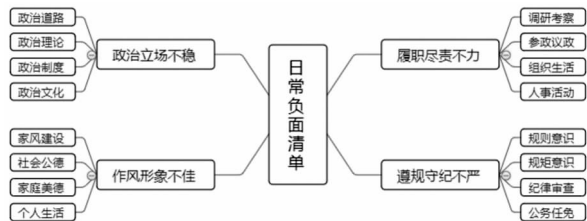


图3.常州市党外代表人士日常行为负面清单图

二要加强监督管理,用好“四种形态”。好干部是“选”出来的,更是“管”出来的,要针对党外代表人士行使公权力的情况比较复杂,涉及民主党派、社会团体、民族宗教和港澳台侨胞等阶层领域中的众多党外代表人士,政治性和敏感性都极高等特点,准确把握好“公职人员”和“行使公权力”两个概念及其界定标准,进一步明确管理范围,注重在日常工作中发现问题,用好“四种形态”的转化和监督手段转换。加快建立监督事项处理制度,对反映党外代表人士现实表现问题的来信来访,根据实际情况采取适当的方式进行核实,或者配合有关部门开展调查处理工作。

三要实行滚动调整,实现能上能下。围绕党外代表人士政治表现、廉洁自律情况和参政议政能力,建立动态管理档案,定期开展考察监督,把跟踪管理、年度考核与任前评价、届中届末评价相结合,健全党外干部竞争择优、能上能下的正常进退机制,真正让发展、培养、使用和管理成为一个相互促进的工作闭环。

(四)依托“互联网+统战”,推动履职管理工作向智慧智能转变

互联网是统战资源共享的重要平台,能最大限度整合各领域信息,也是党外代表人士履职管理必须借助的重要工具,问卷调查显示高达93%的党外代表人士表达了借助互联网开展履职工作的意愿。

一要建设大数据库,摸清人员家底。在纵向上,按照省、市、区等的级别依次分为相应的一级库、二级库、三级库;在横向上,加快建成集民主党派代表人士、无党派代表人士、党外知识分子代表人士、少数民族代表人士等十二类统战对象为一体的数据库,建好党外人才和社会精英“蓄水池”,使其成为培育党外代表人士的阵地、发挥党外代表人士作用的平台。在数据库建设过程中,要系统梳理统战人员的维度和指标体系,从行业职业、所属党派或组织、年龄性别、社会职务、所属区域、履职信息等多个维度,全方位反映代表人士基本信息。要建设覆盖面宽、渠道通畅、归口统一的信息

收集网络,采用权限管理的方法,建立基层信息上报渠道,完善党外代表人士基本情况、奖惩考核、教育培训、社会活动的更新机制,确保数据库实现动态管理。

二要加强功能开发,实现智慧管理。要加强对数据库数据的开发和应用,通过对党外代表人士履职情况进行系统的登记、备案、分类、查询、统计,完整记录党外代表人士参政议政、视察调研、出席会议、提交提案等基本情况,为党和政府对其履职评估提供真实的基础数据,形成常态长效的量化考核机制,从而切实提高履职管理工作的效率。要加强数据的横向整合,开发符合党外代表人士“培养、选拔、使用、管理”规律的智能化应用。例如,对系统内履职成效突出、符合政治安排的党外代表人士,系统自动进行推送,实现一个系统、多项功能,一次录入、多方应用。

三要建设线上平台,实时掌握动态。把网络作为党外人士履职的重要阵地,积极探索“互联网+统战”工作的具体方法和实施路径。积极探索通过互联网开展政治引领主题教育活动的的方法和途径,及时了解掌握党外人士的思想动态,建立经常性联系渠道。开辟网上建言献策的平台,为党外代表人士履行参政议政、民主监督、协商民主拓宽渠道。支持党外代表人士在网上开展更有针对性的讨论。组织党外代表人士,采取线上组织、线下活动相结合的方式,实现交流互动。

(五)创优履职条件,确保党外代表人士充分发挥作用

党外代表人士积极有效履职,充分发挥作用,离不开良好的履职环境。各级统战部门要充分发挥大统战的工作优势,在履职环境,保障条件上下功夫,确保党外代表人士代表能真正履行职责。

一要落实工作经费,保障正常履职。要充分保障统战及相关职能部门用于党外代表人士履职管理的工作经费,重点资助一批高质量调研。值得关注的是 28.6%的党外代表人士在调研时都提及在履职工作中要“提供一定的经费支持”。对党外代

表人士在通讯、交通、调研等方面的合理需求,应当给予适当补贴或津贴,或下拨专项履职津贴。对履职工作评定为优秀的,可酌情计入一定的工作量,在年终绩效等级中适当上浮,通过建立多层次、全方位的激励机制,激发更多党外人士的履职积极性和主动性。

二要做好服务帮扶,解决实际困难。做好对党外代表人士的对口服务,组织社会考察、举办成果展览、开展学术交流,切实搭建履职平台。主动帮助解决党外代表人士实际问题,精心组织相关职能部门举行通报座谈、论坛和各专委会,为党外人士获取信息、开展工作提供便利。大力拓展党外代表人士职业发展空间,引导其合理规划自身职业生涯,在专业领域和行政岗位两条路上走路。在机构改革,基层普遍“位”少的情况下,充分发挥“大统战”工作优势,和工会、妇联、团委等部门加强联动,统筹考虑党外人士的个人社会荣誉。

三要加强岗位锻炼,提升履职能力。进一步提高党外代表人士履职能力,引导他们在做好本职工作的基础上,通过教育培训和实践锻炼,加强对党和国家的大政方针、基本政治制度的学习,提升调查研究和建言献策水平,使议政建言重点突出,言之有据、言之有理、言之有度、言之有物,切实可行。注重交流锻炼,无论党内、党外干部一视同仁,把党外干部放到急、难、险、重岗位和关键岗位进行培养锻炼,实现知识、经验与实践的同步提升,不断提升履职能力。

四要做好舆论宣传,树立先进典型。要加强对党外代表人士中的旗帜性人物的宣传,塑造一批政治素质高、工作实绩好、参政议政强、廉洁自律严的先进典型,向全社会宣传其先进事迹。加强党外代表人士的社会存在感,以及对其他代表人士的感召力,激发更多优秀的党外代表人士履职积极性和主动性,营造和谐向上、互相促进的履职氛围。

责任编辑:鲍跃华

统一战线促进民营经济政策执行力提升研究

江苏省委统战部 南京市委统战部 南京市社会主义学院
南京信息职业技术学院联合课题组

摘要:政策执行力是国家治理能力和治理水平的重要指标。既往实践中,通过体制创新、科学手段,以及聚焦民企融资难、发挥统一战线作用等,在政策执行力提升方面有所突破。但从政策制定、政策宣贯和政策落实诸环节看,民营经济政策链条堵点仍然存在。究其原因,是政策执行传统体系模式导致民营经济工作供需失配。着眼于党的法宝地位、新时代“两个健康”新要求以及政策执行力自身不足等,按照国家治理体系和治理能力现代化要求,统一战线应在政策执行力提升方面发挥更多作用。据此,提出统一战线可以从强化自身建设以强体魄、优化工作机制以通关节、推动体制完善以赋动能等三个方面,做好促进民营经济政策执行力提升大文章。

关键词:统一战线;民营经济;政策执行力

中图分类号:D613 文献标识码:A 文章编号:1672-3163(2020)02-0043-08

前 言

政策执行力是国家治理能力和治理水平的重要指标。表现在民营经济领域,高效科学的政策执行是推动民营经济实现跨越发展的强大动力;政策执行不力,则影响新旧动能转换、阻碍民企转型升级和经济高质量发展,诱发民营经济发展困境。

统一战线深入贯彻习近平总书记关于政策“一分部署,九分落实”的精神,促进民营经济政策执行力提升,关系到将中国特色社会主义基本经济制度的内在优势充分转化为促进民营经济发展的治理效能,是促进“两个健康”的重要现实课题和政治课题,是贯彻十九届四中全会精神、积极参与国家治理的应有之义。从民营经济政策执行链条看,政策执行力与政策的落地、落细、落实有

关,落地强调政策制定的科学性,落细突出政策实施的针对性,落实侧重政策目标的实现性,三环节相辅相成。从完善现代社会治理体系角度审视,坚持党委政府主导,重视第三方组织有效、充分参与,对攻克民营政策执行不力顽疾,具有独到的价值和作用。

近年来,统一战线发挥优势,坚持主动参与、源头参与、全程参与,推动民营经济政策执行。为全面了解、准确把握统一战线促进民营经济政策执行力提升的基本做法、取得的成绩和存在的问题,据此提炼经验、分析矛盾、审视状况,提出统一战线促进民营经济政策执行力提升的思路和对策建议,更好服务“两个健康”,本课题组先后赴江苏七个设区市(其中苏中苏北各二个、苏南三个)及深

圳、广州等地,通过访谈、座谈、考察等形式,深入机关、企业、商会及金融机构等开展调研,并对全省民营企业家进行了问卷调查,还开展了文献研究、文件搜集、案例研究等工作(调研基本数据见表 1)。

调研手段	访谈调查	问卷调查	文献搜集(列举)	案例研究(列举)	企业考察
调研数量	1.商会及企业负责人 50 名 2.统战系统干部 32 名 3.政府及金融负责人 29 名	1133 份	1.省市县民营体制改革文件 10 份 2.全国、省、市 18 年政策文件 10 件 3.省工商联 2018 调研报告 25 份 4.理论研究文献 37 篇	1.政策不落实施例 19 个 2.省工商联先进经验 2 份 3.某地营商环境简报 23 份 4.江苏统战信息日报 56 期	71 家

表 1 课题调研基本数据

一、促进民营经济政策执行力提升各方在行动

(一)通过体制创新改善政策执行环境

改革开放以来,随着民营经济地位和作用发生深刻的历史性变化,其管理体制也不断完善:如山东济南和青岛、浙江温州、安徽铜陵等地,注重政府自身机制体制的完善,设置民营经济发展(促进)局;江苏则侧重在更高层级设立议事协调机构,但机构办公室设置有差异:一般设在发改委、经信局等,也有设在统一战线(如工商联),还有跨部门设置。本报告选择了江苏省、市、县共四个案例对民营经济管理体制进行对比分析(见表 2):

地区	小组名称	组长	成员组成数	成立时间	办公室	备注
江苏省	省政府促进中小企业发展工作领导小组	分管副省长	20(含江苏省工商联)	2019.1	江苏省工信厅	前身为工信厅相关工作机构
常州市	常州市加快民营经济发展联席会议	市委常委、统战部部长(现任)	29(含市委统战部、市工商联)	2005.9	联合办公室	发改、工信、工商联联合办公室
常州武进区	创建新时代“两个健康”先行区加快民营经济高质量发展工作领导小组	区委书记	43(含区委统战部、区工商联)	2019.5	武进区工商联	区委三名常委任三个分组组长
睢宁县	睢宁县非公有制经济发展联席会议	顾问:县委书记 主任:常委统战部长	32(含县委统战部、县工商联)	2016.8	睢宁县工商联	

表 2 江苏省、市、县民营经济管理体制案例

1.机构目标明确。虽然名称不同,职责定位也不尽一致,但此类机构的着力点都是通过加强组织领导、统筹协调、改善服务、优化环境,激发民营经济活力、解决民营企业发展难题。

2.强化协同参与。这些机构囊括了政府经济工

作部门、金融部门、统战部和工商联,有的还包括党委政法、组织、宣传等部门。

3.统一战线在此类机构中地位、作用有所不同。此类机构办公室如设在政府部门,则强调政府推动作用,统一战线发挥作用有限;如设在统一战线,有利于发挥统战优势,完善工作抓手,激发统战组织履职动能,协调配合党委政府,解决民营经济实际问题,更好服务“两个健康”。

(二)运用科学方法保障政策供给成果

近年来,党委政府越来越重视科学决策、施策,综合运用传统手段和现代技术,加强跨部门、多层级联动,创新体制机制,协同推动政策的制定、宣贯和落实。前期调研趋于广泛深入;中期宣贯趋于持久发力;后期落实趋于务实有效。

第三方参与,是多元主体协同参与社会治理的具体举措,体现了十九届四中全会“社会治理共同体”理念,是保障政策供给成果的重要科学方法。江苏于 2015 年在全国率先出台《关于开展重大政策举措第三方评估的实施意见》,第三方开始活跃在政策评价的舞台。如省工商联主导或参与完成持续推进双创政策落实情况、营商环境评价指标体系构建与评价、民企减税降费获得感第三方评价等,有力促进了政策落实。

(三)改善融资环境缓解民企资金困境

习近平总书记民营企业座谈会上发表讲话后,银保监会提出“125”目标,改善民企融资难题。金融机构通过运用现代科技手段,强化部门协同和大数据分析;加快现代金融体系建设、探索构建服务于民企长效机制等,改善民企金融生态。此外,通过推动机制创新、优化风控管理、建立容错机制、重视产品创新等途径优化服务,专项解决民企融资需求。

(四)发挥统一战线优势改善政策环境

1.当好娘家提供政策落实保障

一是抓常规工作有实招。通过常规手段+互联网,立体驱动“两个健康”;实施省市县三级联动培训,提升企业家素质;以常规调研、政协委员活动制度化等为抓手,提供精准化服务;树立民企党建

典型、强化商会党建,加强“口袋党员”管理,提高民营经济人士政治站位。

二是抓难点问题求突破。推动银企对接、搭建人才平台、与相关部门合作,帮助民企缓解融资、用人、用地难题,促进劳资和谐、推动税费政策落地。如江苏统一战线推动银企对接,一次性签约30个项目,授信总额达到了300亿,为持续缓解民企融资难进行了有益探索。

三是抓热点事项敢担当。如主导亲清新型政商关系调研,开展营商环境评价,细化政商交往正面清单和负面清单;强化民企法律服务,组织律师顾问团,筑牢民企合法权益防护墙。

2. 搭建桥梁连通政策落实链条

统一战线积极参与政策链条全过程:具有立体式、全方位获取信息的优势。如江苏省用好用足1000多家小微企业监测点和上规模企业调研,建设民营经济监测分析系统,为科学决策提供依据;参与或主导政策制定,如省委统战部、省工商联联合省发改委共同为省委省政府起草《关于促进民营经济高质量发展的意见》,省工商联与省科技厅出台《关于推动江苏省民营企业创新发展的实施意见》,统战部会同省纪委起草《关于构建亲清新型政商关系的意见》等;统一战线积极宣传党的民营经济方针政策,参与政策落实督察已成常态;因没有利益钳制,地位超脱,统一战线通过政策全链条发挥作用,对纾解各节点关系、消弭政策堵点有积极作用,苏州统一战线在市委市政府创立的企业家月度沙龙、微信联系群、企业信息直报制度中,积极发挥促进党委政府听得到、看得到、办得到的作用。

3. 创新机制激发政策落实活力

宿迁“宿商服务中心”,在信息收集及宿商数据库建设、加强交流、开展民营经济人士教育等方面发挥了作用,缓解了基层统战人手不足难题,提升了服务效能;省工商联在一对一会商机制基础上,创新“1+N”工作机制。其中“1”是工商联,“N”为党政部门。其目的是以“联”引路凝聚最大合力、以“融”有为放大叠加效应、以“实”当头激发最大动

能,促进各部门协同提升民营经济政策执行力。

二、民营经济政策链条堵点仍堵

各方为政策落实作出的努力和探索,并没有换来民企的充分认可,在认为营商环境明显改善的前提下,民企政策获得感仍不足,有近7成企业表示政策获得感一般或不明显(调研中获得感一般的民企占54%,不明显的占14%,明显的占32%)。

调研表明,企业认同减税降费力度大,但从项目申报、建设到运营,各环节不合理税费仍多,政策空间仍大;增值税一降再降,但部分商品含税价格未变,导致可抵扣进项税额实际减少,成本反而有所上升;企业社保负担较重,征收比例占工资额约六成,一旦入税,对民企影响显著。某高新技术企业上年数据显示,若按实缴纳,企业社保费增长266%;2019年规划预测,企业员工突破500名,人员增长54%,工资增长10%,预计本年度人工成本较上年上涨170%,社保总成本预计同比增长523%。这些都影响了企业政策获得感,究其原因,与政策链条堵点有关,具体体现在如下三个环节:

(一) 政策制定环节

企业家对政策制定的反映比较多,大致聚焦于政策太多太散、政策的地区不平衡、政策不接地气等方面。在政策落实被普遍聚焦的情况下,政策合乎实际,受到更多企业家关注(调研中表示更重视政策供给的企业家占18%,更重视政策落实的占31%,更重视政策合乎实际的占51%),说明政策制定环节存在堵点。

究其原因,有些政策前期调研和论证仍不周密不充分,政策欠科学,调研显示,仅22.9%的受调查民营企业为政策起草和制定提供过相关咨询或提出过建议;有些政策协同性差,过去一年多,金融、环保新政一齐发力,民企生存受到考验;有些政策不切实际,如税务部门曾因几元甚至几毛几分落实退税政策,遇到很大麻烦;有些政策太过宏观,缺乏可操作性;有的政策门槛过高,民企难以享受。

(二) 政策宣贯环节

政策宣贯是连通政策制定与政策执行中间环节,起着承上启下的作用。调研显示,政府在制定和宣传政策上花了大力气,执行部门在政策宣贯上下了大功夫,统一战线将政策宣贯作为履职重要内容,但政策宣贯覆盖率不足、民营企业政策知晓率不高的情况仍在。关于“企业存在未享受相关政策”原因的调查,“不知道有该政策”居第一(见图 1)。

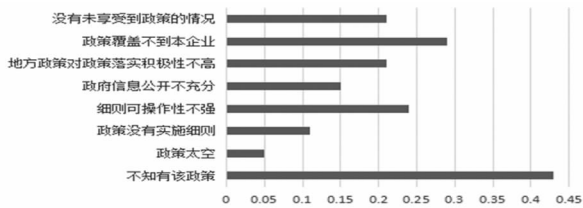


图 1 企业未能享受有关政策的原因

造成宣贯成效不足的因素很多。如企业的主动意识、意愿或能力不够,只顾埋头拉车不抬头看路,不主动关注、跟踪新政;民营经济管理涉及部门多,政策协同性差,企业无力去逐一了解掌握;民营企业面广量大,基于传统手段和原有机制,无法将政策宣贯覆盖全部企业。某部门 2019 年上半年举办 60 多场政策宣贯活动,6000 多人参与,工作量巨大。但相对百万体量的民营企业,政策宣贯活动受益面还很窄;在政策制定和宣贯之间,政府更重视政策制定,对宣贯重视度不够;统一战线因资源、抓手和机制局限,不能在其中充分发挥作用。

(三)政策落实环节

政策落实是政策链条的“最后一公里”,是聚焦点。企业的反映有:政府对微观事务插手过频过多过细,监管色彩浓,一些放权换汤不换药,以备案、登记、注册、目录、年检、监制、认定、认证、专项计划等变相设置审批环节;有的政策流于表面落实;有的创新如“一窗通办”,由于信息壁垒,“通办”事项有限;有些政策执行者自由裁量权大;旧政策不及时清理被随意滥用;政策执行效率低、力度不够。有的机械照搬政策,像入驻园区企业实施外部道路施工,仍须缴纳城市建设配套费;不消耗不可再生资源的项目,仍缴纳可再生能源发展基

金;自建码头仍须缴纳港口建设费等。

这些问题影响民企对金融机构、政府部门和司法机关推动政策落实的评价。调研显示,整体评价分值不高(见表 3。“一般”分值为 3.0,“较好”为 4.0),与访谈结论一致。

测量对象	金融机构	科技部门	经济部门	司法机关
测量值	3.22	3.44	3.51	3.40

表 3 企业对相关部门执行政策评价

问卷进一步对 11 类政策落实的感知情况进行调查(多选不超过 3 个,见图 2)。结果显示,企业对减税降费的感知最显著,余下依次为优化营商环境、鼓励企业创新和产权保护。但感知最显著的减税降费,被认为政策空间仍大,表明企业对政策落实总体不满意。而党委政府高度重视的建立新型政商关系、促进实体经济发展,以及信用奖惩机制等,企业感知不强。在增加劳动力供给、增进企业家安全感等关注度高的问题上,企业同样没有给予好评。其原因有:企业专注业务领域,不够关心外部政策环境的变化;有些政策与企业密切相关,但解决不到位,如劳动力供给、企业家安全感等。

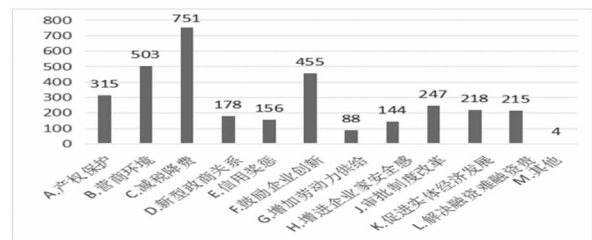


图 2 企业对 11 项政策感知情况

(四)阻碍政策落实的机制因素

政策落实的传统模式是:上级制定政策并传达;下级依据职能和上级要求,制定本地实施细则;有立法权的地区还制定适应本地实际的政策。在政策自上而下传导并细化的同时,通过各路媒体宣贯、企业家座谈等,营造新政舆论氛围;近年来,第三方(如商会)开始有序参与政策落实。

该模式可以图 3 说明,X 轴为政策链条,Y 轴代表各级党委政府,Z 轴表示第三方组织参与。各

级政府是政策链条的主体,第三方力量参与不足,空间原点结点不实。

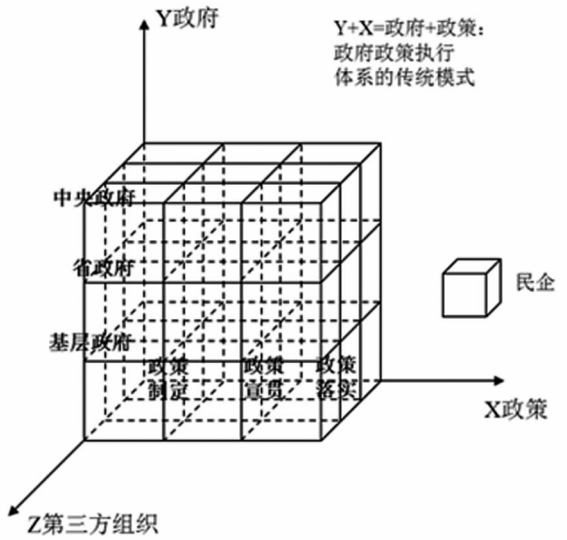


图3 政策执行体系传统模式

该模式导致民营经济工作供需失配：囿于资源及机制等原因，党委政府工作视角无法覆盖全部企业，只能面向少数代表性企业和代表人士开展工作，形成民营经济工作重点区域、非重点区域及一般区域，我们谓之民营经济工作的10/90模式。其中一般区域有如下特点：企业数量上的绝对主体；规模中小微，面临的风险大且抗风险能力弱，最需要得到关注和帮扶，且极具成长空间（见图4）。基于同样理由，民营经济统一战线工作也因循了该模式，与促进“两个健康”要求和使命不匹配。

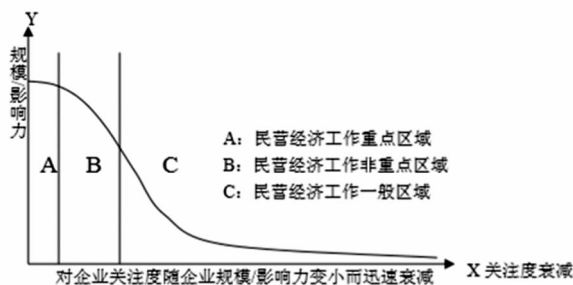


图4 民营经济工作供需失配示意图

三、统一战线促进民营经济政策执行力提升面临新空间

(一)党的“法宝”地位与工作抓手不实对比出

新空间

改革开放四十多年,民营经济地位、作用、影响力今非昔比;大环境下,民营经济人士思想多元复杂。但民营经济统战资源配置至今基本没有变化,不能充分满足促进“两个健康”的需要;而且越到基层,工作越具体琐碎,资源配置却越短缺,两者错配严重、矛盾突出。如某地2018年民营企业约6万家,但工商联仅3个编制,实际仅一位副主席在岗。该副主席在2018年240个工作日,参加会议120余场,完成稿件151篇,组织开展活动28场(涉2000多人次),对接处理问题651件。

作为党的三大法宝之一,统一战线始终有着不可替代的地位和作用。但民营经济统战工作抓手局限于教育培训、牵线搭桥、沟通协调、联系服务,代表性人士队伍建设等,与思想引领的复杂性、系统性和艰巨性,与促进民营经济发展的重任相比,统一战线职能定位和工作抓手的落差很大。到了基层,统一战线日常多依赖于感情和服务开展工作,法宝地位与抓手不实矛盾更加突出。

(二)新时代“两个健康”新要求拓展履职新空间

中国进入新时代,民营经济统战大联合、大团结的工作基调被赋予新内涵:以促进“两个健康”为主题,提升民营经济人士政治认同和发展信心,推动民营经济高质量发展为目标,民营经济统战工作必须注入新活力。为此要实现“四个转向”:统战工作要从偏重“点对点”转向“点对面”,解决统战“绝大多数”的问题;从偏重教育引导转向教育、团结与帮助并重;从“单兵种、少手段”转向“多兵种、多手段”,整合各类资源,促进部门协同,夯实工作基础,解决使命担当与工作抓手的不匹配;从偏重促进民营经济人士成长转向促进两个健康。总之,促进民营经济健康发展,是新时代统战工作的“短板”,也是统一战线事业的新机遇,统战工作有了履职新空间。

为适应新时代的新变化、新要求和新任务,统一战线坚持创新引领,探索适应新形势的新路。沿循图3的思路,图5描述了其中一种探索,Z轴表示体制内统一战线参与了政策链条全过程。结合

政府主导政策供给,而统一战线力量、抓手、资源等的局限,尤其是商会作用不力,统一战线实际只围绕商会、民营经济重点区域开展工作,空间原点结点仍不实。

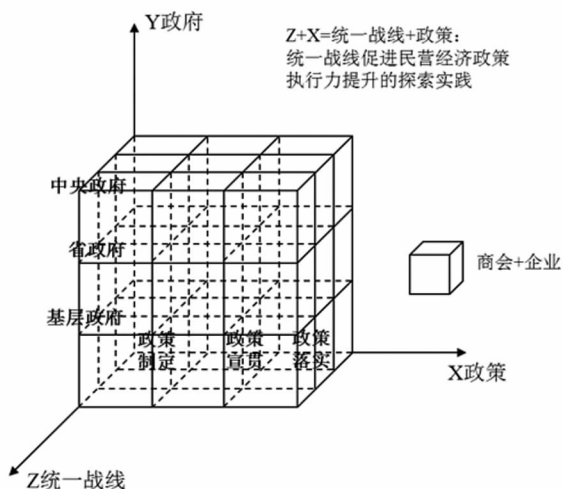


图 5 统一战线促进民营经济政策执行力提升的探索实践

(三)政策落实高期望值与政策获得感不足形成新空间

高投入追求高产出,当促进政策落实的高投入,换不来企业好的政策获得感,与高期望值相悖,其背后则蕴藏着工作机制和组织体制方面的难题。事实上,政策落实满足于一刀切,政策执行者不愿担当,一些工作满足于表面文章,满足于以会议落实会议、以文件落实文件等形式主义、官僚主义,都会导致高投入低产出,从而导致民营企业政策获得感不足。这些均反映了当前的一些体制机制,与治理体系现代化要求不相适应。引入外部力量,打造治理共同体,实现协同治理,约束执行主体理性和惰政懒政,解决政策执行不力难题,是必然选项。基于两个健康职责使命,统一战线应发挥更积极有为的作用,疏政策落实之堵点,进而解资源获得之难点,去发展环境之痛点。

四、统一战线做好促进民营经济政策执行力提升大文章

(一)强化自身建设以强肌体

一是加强队伍建设。做好新时期民营经济统

战工作关键在人。要加快“引智”工程建设,遴选多学科专家学者,建立统一战线民营经济智库,加强政策理论研究,服务于民营经济统战工作;建立专业化、职业化政策宣贯队伍,结合信息化平台建设,加强政策的即时和系统解读及宣贯;加强基层干部队伍建设,维护统一战线队伍稳定,统一战线不能成为官阶跳板或人员安置平台。

二是重视组织建设。在深入调研基础上,着力解决基层统战组织人手不足、资源匮乏,体制内外统战组织协同不足等问题;发挥统一战线优势,积极化统战对象为统战力量,强化商会及企业家自建组织建设,积极打造传达政策、反映诉求,加强政企沟通和合作的社会化工作平台,促进统一战线力量下沉、重心下移。重视“互联网+统战”,将互联网打造为政策传递与宣贯的有效平台,扩大统战工作触角,提高组织响应速度。

三是推进商会建设。创新推进商会党建工作,理顺商会党建工作管理体制,切实发挥商会党组织战斗堡垒作用,辐射、指导商会企业加强党建工作,积极健全组织、建立阵地、开展活动。将“探索一业多会,引入竞争机制”政策部署落到实处,清理或修订制约一业多会的法律法规,打破利益桎梏,破除懒政惰政,以竞争促商会发展。多渠道激发商会活力:完善治理结构,建设现代商会;重视专业化、职业化队伍建设,提高规范化水平,提升商会能力;加强自律,代表行业利益,坚持服务立会、服务兴会;务实做好行业工作,在提供培训、会员交流,解决会员融资、用地、用人等难题方面发挥更多作用;积极参与政府职能转接,推动理顺政会关系;积极参加政策落实第三方评估,以活力扩大影响力,以影响力带动政策落实。

(二)优化工作机制以通关节

新时代新任务新使命,要求统一战线在政策制定、宣贯和落实中,明确服务于商会即服务于民营经济的工作思路,将重心逐步转移到加强联系、引导商会,更有效发挥商会作用上来,以商会为载体做好民营经济人士工作,推动民营经济统战工作机制优化(见图 6),协同党委政府发挥更加有为

的作用,促进民营经济政策全面落实:

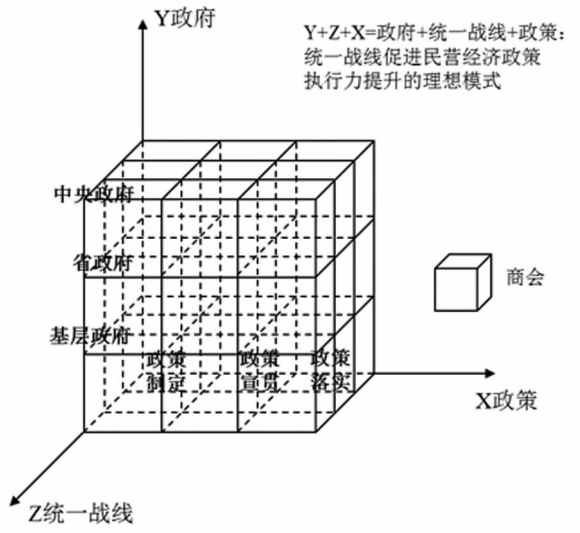


图6 民营经济统战工作机制优化

1.统战部门全面参与政策制定:要发挥联系广泛、人才荟萃、民营企业家的娘家优势,广泛做好民营经济政策方面的深入扎实调研,充分表达统一战线广大专家学者、民营企业家关于政策制定的建议和诉求;党委政府要授权统一战线参与制定有关政策;商会在行业政策制定方面应发挥更突出的作用。

2.商会应成为政策及信息的“采集器”和“传感器”。党委政府要重视商会信息集成作用的发挥,建构党委政府—统一战线组织—民营企业的政策信息流,用信息流理念,发挥商会在信息采集、信息传递的作用,提高政策覆盖面。为降低信息衰减,商会要强化信息分类管理,落实责任人,建立奖惩机制,使商会成为信息“增强器”。

3.强化信息反馈。强化工商联、商会组织独立第三方组织定位,赋予其在政策落实督察中的重要作用;统一战线要主动了解、跟踪、把握政策落实情况,对情况加强分析,向党委政府反馈并协助解决存在的问题;在政策反馈链条中,要重视商会组织信息优势,充分发挥商会作用。

(三)推动体制完善以赋动能

按照“社会治理共同体”的构想,根据统一战线新时代新使命新要求,总结提炼基层实践经验,

本报告提出着力构建党委统一领导、统战部统筹协调、多元主体协同的大统战格局。目标是解决统一战线在组织、职能、运作机制等存在的不足,赋予其新动能,提升服务“两个健康”履职效能。据此,强化顶层设计,构建以点连线,以线促面,以面联体,统一战线促进民营经济发展的“点线面体”协同组织架构,实现各方联动、各司其职,推动政策落实、促进“两个健康”的大统战新格局(见图7):

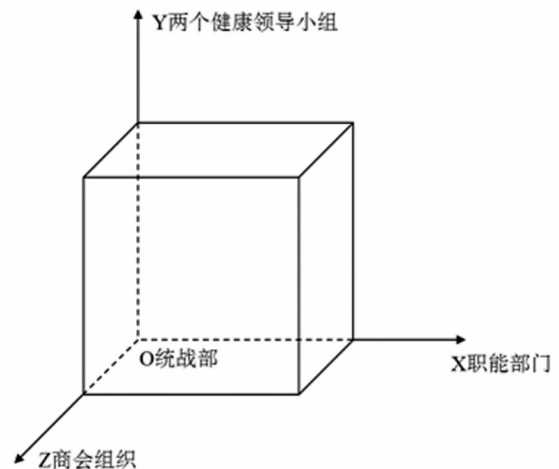


图7 完善统一战线体制

点——统战部,居于坐标原点,为体制运转的链接点、协同点;

线——各职能部门(含金融机构等)、商会组织(含工商联)、议事协调机构(如两个健康领导小组);

面——统战部连通与职能部门、商会组织及议事协调机构,构成了议事协调机构—职能部门、议事协调机构—商会组织、商会组织—职能部门等多重协同工作“面”,打通“大统战”各环节,提高统战覆盖面和影响力,提升统战效能;

体——在大统战格局下,议事协调机构坚强有力、点线联系紧密、多元主体协同、商会焕发活力、机制运转顺畅,点、线、面协同推进,各党派各团体多方参与的有机整“体”,统一于民营经济统战工作伟大实践。

此模式的构想初步设想如下:

1.成立议事协调机构。整合现有机构(如民营

经济工作领导小组、民营经济发展联席会议、统一战线领导小组等)职能,设立党委“民营经济‘两个健康’领导小组”,将统一战线组织(统战部、工商联)、相关部门(党委政法、宣传、组织,工信、科技、税务、市场监管、人社部门)、有关金融机构等纳入领导小组成员单位。其职责使命是:通过体制机制创新,解决民营经济统战工作的重大战略问题,赋予统一战线更加务实有效的工作抓手,解决民营经济发展需求日增与统一战线供给不足的矛盾,强化民营经济政策执行的督察。

2. 领导小组办公室设在统战部。在领导小组框架下,统战部加强自身建设,处理日常事务;注重统战理论创新、组织创新和职能优化,探索统战工作新理念、新手段、新方法、新途径;对其他民营经济工作部门负有统筹协调、指导和推进责任。

3. 解决统战力量“沉不下”与“上不去”的问题。以加强基层统战部、工商联建设为基础,促进统一战线力量“沉得下”,进而推进如下改革:

让商会力量“上得去”。基层统战组织定位为统战网格化综合服务平台,充分发挥商会作用,构建以政府善治、商会自治和企业自律为特征,以民营企业需求为核心,以信息技术为支撑的基层民营经济协同统战体系。

推进民营经济统战工作网络化。在“互联网+统战”实践基础上,鼓励各地因地制宜,依托互联网和信息技术,延伸统战广角、拓展统战深度、创新统战方法,以统战工作社会化、网络化提升政策覆盖面、知晓度,提升政策执行力。

4. 建构“N+1+N”工作机制。在江苏省工商联“1+N”机制基础上,发挥商会组织政策和信息采集

器和传感器作用,探索建立起以工商联为政策和信息交换中心的“N+1+N”工作机制。其中“1”为工商联,前一个“N”为各职能部门和金融机构等,后一个“N”为商会组织。该机制中,商会实际为行业集成和小集成;工商联为综合集成和大集成。机制运转中,工商联一方面收集商会组织的信息,定期向统战部汇总和传递这些信息;另一方面将政府和职能部门的方针政策及时向商会组织传递。

5. 建立民营经济大数据中心。在信息传递、数据交互过程中,重视网络数据采集和科学分析,挖掘数据价值,增强政策制定的预见性、精准性和科学性,建立大数据中心,为民营经济决策提供“明亮的眼睛”,为政策全链条提供坚实、可靠的信息化保障。

结 语

提出“统一战线促进民营经济政策执行力提升”这一命题,是内外部因素相向而行的结果,是具体推进统战领域和民营经济领域治理体系和治理能力的现代化,是促进“两个健康”的要求,具有现实性、时代性和紧迫性。

在落实“社会治理共同体”构想的背景下,统一战线在构建大统战格局、参与社会治理、促进“两个健康”等方面必有大作为,因此要有超前意识、提前谋划,主动担当、靠前担当。

统一战线促进民营经济政策落地落细落实的“招数”在于强肌体、通关节、赋动能。实施基本路径是统一战线常抓自身建设,稳推机制优化,力促体制完善,推动提升政策执行力。

责任编辑:宋好

新时代实现统战工作向商会组织有效覆盖的新思路

陈晓莉

摘要:在中国特色社会主义进入新时代的历史进程中,民营经济已经成为推动我国发展不可或缺的力量。以党领导的工商联为主干的中国特色商会体系日臻完善,各级各类商会日益成为党和政府连接工商界的重要枢纽,成为党团结凝聚非公有制经济人士的重要平台和开创统战工作新格局的重要阵地。习近平总书记指出,统战工作要向商会组织有效覆盖,促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长,为实现伟大复兴的中国梦凝心聚力。但是,当前在统战工作面向商会组织实施有效覆盖的过程中,还普遍存在着覆盖面不够广泛、覆盖方式较为单一、覆盖内容不均衡、覆盖实效性不高等诸多问题。鉴此,从国家治理与政党建设视角,提出正确认识并处理好商会统战工作中,包括理论与实践、政府与商会、重点与一般、规定和选择、党建与统战、系统与层次、体制与机制等一系列重要关系的新思路。

关键词:统一战线;商会;有效覆盖;治国理政

中图分类号:D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2020)02-00051-07

商会是由商人群体依法组建的社会团体。近些年来,伴随经济社会的快速发展,商会组织呈现井喷发展态势。据统计,与2006年相比,仅全国工商联商会数量就增长了60%以上,异地商会数量增长更是超过了400%。中国商会从行业协会、同业公会为主的组织形式,衍生出国际商会、行业商会、异地商会、楼宇商会、园区商会等,近年又产生了商会联盟、协会联盟等新的组织形态。无论是从维护国家政权稳定的治理层面来看,还是从市场经济组织和社会治理层面来看,抑或从全球化条

件下国家参与全球治理层面来看,现代商会的建设与发展都关乎国家治理。^[1]非公有制企业和各类商会已经成为新时代加强和创新社会治理的重要主体。然而,当前的部分商会组织松散、会员入会不积极、入会功利性强,会员综合素质低,内部治理结构不规范,发展缺乏正确方向。党的十八大以来,习近平总书记强调并践行将统战工作纳入党治国理政的全局中审时度势、谋篇布局和顶层设计。《中国共产党统一战线工作条例(试行)》(以下简称《条例》)明确提出,要发挥工商联对商会组织

收稿日期:2020-02-27

作者简介:陈晓莉,西安财经学院马克思主义学院硕士生导师,二级教授,中国统一战线理论研究会理事,陕西省统一战线理论与实践研究中心主任,从事统战理论与地方治理研究。

基金项目:国家社科基金项目“新型城镇化社区样态及其治理的比较研究”(课题编号16BZZ050)和陕西省统战理论研究会重大招标课题“统战工作向商会组织有效覆盖问题研究”。

的指导、引导、服务职能,推动统战工作向商会组织有效覆盖,确保商会发展的正确方向。目前,民营企业投资者 3000 多万人,个体工商户 7000 多万个。^②做好这一亿多人以及在他们投资的企业和工商户中工作的几亿职工的统战工作,推动统战工作向商会组织有效覆盖,促进非公有制经济“两个健康”,既是落实中央统战工作会议和《条例》的具体要求,也是促进社会主义市场经济建设的有力举措,在实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴征程中具有重要的意义。2015 年以来,根据中办、国办印发的《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》规定,各地商会正在逐步取消与行政机关的主办、主管、联系和挂靠关系。切断利益链条和身份依附以后的商会正处于一个不适应期,同时也成为各种社会力量关注和争夺的重要阵地。面对复杂多变的国内外宏观经济形势,正逢开展商会组织统战工作最好的契机,商会统战工作覆盖尤为迫切。统战工作如何向商会有效覆盖,目前尚无成熟经验和规范可以借鉴。课题组通过问卷调查、座谈会、深度访谈、参与观察、网站访问等方式对部分统战部门、工商联、商会及工商企业进行调研,重点关注和考察新形势下商会统战工作面临的新问题、新情况和新困难,以及统一战线引领商会组织健康发展的具体实践。在此基础上,探索实现有效覆盖的机制和途径,最大限度地发挥统一战线在促进非公有制经济领域“两个健康”中的优势和作用。

一、统战工作向商会组织覆盖的多维观察

党的十九大把“两个毫不动摇”写入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,作为党和国家一项大政方针进一步确定下来。一直以来,习近平总书记对民营经济继续发展壮大充满殷切期望。统战工作向商会组织有效覆盖是对商会统战工作的一个总体要求,既有工作范围之量的要求,也有工作实效之质的要求,是质与量、形式与内容、有形与无形的有机统一。根据调研,目前统战工作向商会组织覆盖的总体情况远未达到有效覆盖的目标,还存在许多问题有待解决。

(一)覆盖面不够广泛

近年来,商会组织发展正在逐步向乡镇延伸、向各行各业覆盖,与区域发展紧贴,与产业结构关联,呈现出综合性、专业性、多领域、多层次和社会化的格局。^③但在实际工作中,除政策文件下发,会议精神传达可以做到覆盖面较大之外,其他统战工作事项,主要做代表人士的工作。调研中,一些商会负责人坦称统战部门与工商联及商会联系甚少,有的甚至没有联系。一些影响较大的省级地缘性商会会长也表示工商联统战工作对商会组织的发展起到一定的作用,但作用相当有限,以致有的民营企业完全不了解工商联。笔者在西安某区工商联调研时,负责人坦言与商会的主要联系是对部分会员企业进行专题(经济)培训和组织部分会员企业赴外地考察学习,八项规定以来,这类活动也明显减少甚至缺如。调研数据显示,76.67%的商会企业家回答从未参加过省市统战部门或省市工商联组织的座谈会。从整体而言,商会统战工作对象范围偏窄,只抓了大赢家而忽视了“寻常百姓家”。

(二)覆盖内容不够均衡

根据《条例》的相关规定,非公有制经济领域统战工作的内容是非常丰富的,包括对非公有制经济企业和非公有制经济人士进行团结、服务、引导、教育,涉及引导非公有制经济人士爱国敬业、创新守法、诚信经营、依法维权、议政建言、公益慈善;参与支持和配合非公有制企业党建工作;指导、引导和服务商会工作,对所属商会会员开展思想政治工作和教育培训,对主要负责人进行考核等等。但从非公有制经济领域统战工作开展的实际情况来看,工作内容的覆盖主要集中在政策宣传、教育培训、考察学习等,即企业认为是“务虚”的方面,而商会企业所期望的诉求反映、议政建言和帮助服务方面较少。从另一角度看,这种不均衡还表现在工商联商会的各类活动,其经济性、民间性表现的十分明显和充分,但其统战性则被淡化。

(三)覆盖方式比较单一

非公有制经济领域统战工作内容的丰富性决

定其在向商会组织覆盖中也必须以丰富多样的方式才能实现有效覆盖,才能使统战工作收到实效。然而,统战部门和工商联在商会和非公有制经济组织统战工作中,其主要方式是单向度的传达宣传政策文件,主要方式为座谈会、学习会、电视专访、巡回报告、参观学习、表彰奖励等工作模式,很难有效发挥统战工作的优势,表现出一种僵硬的为统战而统战的单向度的政治输出,商会及所属成员总是处于一种被动的接受教育的地位,成为一种政治灌输的对象。而商会活动的重心和焦点在经济性和互益性,尽管其各类活动丰富多彩,能够较好地吸纳和集聚所属工商企业,但因其缺乏统战工作的主体意识和自觉,很难做到寓统战工作于经济活动之中。

(四)覆盖实效较差

覆盖就其文意本身来说是一个指称某种事物或活动所及范围的概念,而有效覆盖则强调活动的效用和实效,即覆盖要有效管用。统战工作向商会组织的覆盖,因受其覆盖面、覆盖内容和覆盖方式所限,其覆盖效果,即实效性自然与目标有较大差距。这种实效性不足表现在统战部、工商联对非公有制经济组织和人士帮助和服务上的空泛,即无法切实有效地帮助民营企业解决实际困难。因此,民营企业认为没有与统战部门及其组织联系的必要。调研中,83.33%的受访者从未主动寻求过省市统战部门或省市工商联的帮助。他们认为,层级较高的统战部门“不解决问题”,而区县乡街一级的统战部门“解决不了问题”。从另一角度看,一些区县工商联负责人也认为“我们给商会一个实质性问题也解决不了”。

(五)发展环境欠佳

迄今为止,我国尚未出台《商会法》,现有法律法规中也没有相关条款明确商会的法律地位。部分基层党委、政府没有充分认识到商会的统战性、经济性、民间性的特征,将商会作为一般性的民间组织对待,缺乏对商会的应有重视和大力支持,一定程度上制约了商会组织的发展。此外,部分民营企业企业家对新形势下商会的性质特点和职能作用了

解不够、理解不深,认为商会就是收费、开会、捐款做慈善,加入商会不但不能给企业发展带来帮助,反而会增加企业的负担。内外因素迭加造成社会对商会产生了误解,致使商会发展得不到足够重视,缺乏良好外部环境。

二、制约统战工作向商会组织有效覆盖的因素分析

统战工作向商会组织有效覆盖中存在的种种问题,无疑是诸多因素制约和影响的结果。其既有主观因素,也有客观因素;既有理论观念方面的影响,也有体制机制方面的影响。

(一)理论认识和思想观念的制约影响

任何理论和思想上的模糊和偏颇都会影响非公有制经济领域统战工作的发展和成效。这种制约影响突出表现在:一是统战理论指导不足。新时期统战工作的一些重大理论问题尚未得以很好解决。如统战理论研究对新时期商会统战工作的一些新问题、新情况、新特点没有及时的跟进和回应,对商会统战工作体制和机制等关键问题的理论性、政策性辨析不充分,对商会统战工作规律性的揭示和总结远远还不够等等。这些问题的存在导致了商会统战工作实践缺乏必要的理论指导,甚至出现一些理念上的偏差,直接制约和影响有效覆盖的实践和成效。二是统战工作理念有偏差。统一战线的本质和根本目的是大团结大联合,是凝聚人心汇聚力量。但在实践中,仍然存在一些不正确的工作理念,表现为人们自觉不自觉地认为,对非公有制经济人士的统战“就是要把他们统到自己这边来,使他变成我”,这种理论预设和关系设定无疑背离了统一战线的本意,也无形中拉大了统战部门和非公有制经济人士的距离,伤害了感情,疏远了关系。

(二)统战工作体制机制方面的制约影响

在统战工作全局中,统战工作体制机制既决定着统一战线方针政策和重大决策的形成,又是贯彻落实的基本载体,具有基础性和决定性的作用。^[4]目前,我国统战工作已逐步形成了党委统一领导、统战部门牵头协调、有关方面各负其责的工

作体制。就目前来讲,统战工作体制机制方面存在的问题,主要是领导体制的落实问题、工作体制的覆盖问题、管理体制不畅问题以及工作机制的创新和完善问题,这些问题的存在很大程度上制约着非公有制经济领域统战工作的发展与实效。比如,从国家层面上,始终没有明确工商联为行业协会商会主管业务单位地位。2000年,民政部颁发了《关于重新确定社会团体业务主管单位的通知》,没有将工商联列为社会团体的业务主管单位。2014年2月,民政部门印发了《关于开展四大类社会组织直接登记的实施意见》,直接将行业协会商会类明确为直接登记的四大类社会组织对象之一。2016年8月,中办、国办印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》,再次明确成立行业协会商会直接向民政部门依法申请登记。从地方层面上,各地积极探索推进工商联为行业协会商会发展主管业务单位。国家层面和地方层面对行业协会商会主管业务单位的分歧,造成行业协会商会无所适从,既制约了行业协会商会的健康发展,也阻碍了统战工作向商会有效覆盖的进程。再如,一些区县工商联负责人认为基层商会统战工作难以推进与工商联负责人未进入区县党政领导班子,主要领导不重视,工商联负责人没有话语权密切相关。工作体制覆盖不足和工作机制僵化则更直接的制约着有效覆盖的进展和成效。如工商联缺乏有效的载体和抓手,其对商会引导、指导和教育的职能就无法有效发挥;商会对其所属会员企业没有一定的约束性,其统战性就会被经济性和民间性所完全淹没。

(三)统战工作实践中“亲”“清”关系难把握的困境

政商之间的相互作用在任何国家都是客观存在的。二者在本质上必然具有紧密联系。这一点在以政府为主导发展市场经济的国家尤为突出。^①处理好政商关系是非公有制经济领域统一战线无法回避的一个重大现实问题。习总书记用“亲”“清”来定义新型的政商关系,划出了政商交往应该遵循的清晰界限,这在理论上不存在问题,但要把这

两个字转化成为制度现实并不容易,在实践中仍然“剪不断、理还乱”。调研发现,当前统战部门和工商联在非公有制经济领域统战工作中出现了“瓜田李下”现象,其唯恐有“不清”之嫌,甚至到了僵化的地步。调研中,一些区县工商联负责人说“我们现在也搞不清商会哪些活动能去,哪些不能去,真希望上面列出个清单来。”而商会的人则说,“我们搞活动也不知道该不该请统战部和工商联的人来参加。”有的甚至将统战中的“清”与“亲”对立起来,其宁可被指“不亲”也不愿有“不清”之嫌,其与商会的联系也主要通过电话和微信,商会一些正常的工作和活动也不愿去参加。如果统战部门“躲商”“冷商”,和企业家不对接不联系,这不仅是对统战成员感情的伤害和对企业家发展信心的打击,同时也是对统一战线原则的背离。习总书记提出统战工作是做人的工作,是和人交心,“必须善于联谊交友”。连人都见不着,还怎么指导和服务商会。

(四)统战工作条件和能力的制约影响

统战工作是统战组织和人员借助一定的工作条件实施的。所以,物的因素和人的因素缺一不可。工商联是推动统战工作向商会组织有效覆盖的主体,商会是实现统战工作有效覆盖的载体和平台。说到底就是工作平台问题和人才队伍问题。第一,统战工作平台问题是一个显性问题。笔者在调研中观察到,反映最为集中的就是人员编制问题和工作经费问题。无论是统战部门还是工商联,特别是区县一级的单位,普遍反映编制不足、人手太少、力量薄弱,难以满足工作需求。如西安市某区,拥有110万人口、12000余家民企、近600家商会会员,区工商联编制仅有3个人(党组书记、主席和办公室工作人员)。第二,统战工作人才队伍问题则是更为严重的一个问题。统战部门、工商联及商会统战工作人才匮乏、能力不足已是普遍问题。非公有制经济领域统战工作无疑需要一支结构合理、人员稳定的懂政策、懂经济、善做思想政治工作的高素质队伍。但事实上,大部分人才队伍对统战理论和工作方式不甚了了,只能因循守旧、

上传下达,难以收到实效。

三、推进统战工作向商会组织有效覆盖的几个基本向度

有效覆盖不是一个标签,更不是一个口号,而是根据统战工作的性质、功能、内容、方式、目标等对商会统战工作的明确要求与工作指标。根据新时代非公有制经济领域统战工作的新情况、新特点、新任务,特别有效覆盖的现状及其影响和制约因素,我们认为,促进非公有制经济统战工作向商会组织有效覆盖应把握好几个基本向度:

(一)理论与实践的关系:理论研究与实践创新良性互动

经典马克思主义认为,任何实践都应在理论的指导下自觉地进行,没有理论指导的行动是盲目的行动,可能事倍功半,甚至南辕北辙。习近平总书记关于统一战线工作的一系列重要论述和《条例》对加强和改进工商联工作作出全面部署,是指导当前和今后一个时期工商联工作的纲领性文件,各级统战部门和工商联组织要引领理论学习之风,要对所属商会开展培训学习,传达贯彻党的路线方针政策,学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想,培训党的基本业务知识,不断增强商会的党性意识,增强商会广大会员的党性意识,学会和掌握运用党的政治和思想理论指导企业发展的知识和本领。牵头组织形式多样的理论研讨会,加强新时代工商联工作所面临的重点难点热点问题的调查研究,特别是努力探索工商联工作的内在规律、运行机制和发挥作用的平台路径,推动理论政策研究与实践创新良性互动,增强工作的主动性、创造性和前瞻性。这不仅是树立正确统战理念的需要,也是提高非公有制经济领域统战工作能力的需要。从理论的高度探索社会组织统一战线的理念设计、制度安排和操作流程等,搞清楚工商联与商会组织如何联系,体制机制上、组织上、人员上如何连接,这不仅符合新时代统一战线的内涵和要求,而且是统战工作的重要理论和创新性的实践课题。

(二)政与商的关系:边界清晰、权责分明、交

往规范、合作共赢

党领导的统一战线以大团结、大联合为主题,寻求共同利益、包容特殊利益,与不同社会集团结成广泛政治联盟,从而达到化解矛盾、凝聚共识的目的,统一战线是调处政商关系的一种主导性机制。建设新时代政商关系,必须反对“亲而不清”和“清而不亲”两种倾向,尤其是在经济下行之时,更需要统战部门及其组织主动走出来,担当起指导、引导、服务职能,确保商会发展的正确方向。从宏观上讲,建议借鉴国内外实践经验,加快制定出台《行业协会商会法》,彻底摘掉行业协会商会“二政府”的帽子,同时健全相关配套法律法规,规范商会自身制度建设。^[9]要构建以制度化法治化为基本方向,以平等、独立、合作、互补为基本原则的新型政商关系,以制度厘清权力边界,界定“权力清单”,有效约束监督公权力;要探索建立并公开发布符合自身实际的政商交往规则,推动规范双方交往的制度建设,制定具体明确的行为准则;要定期表彰奖励服务商会成效突出的统战部门和各级工商联。从微观上讲,统战干部要把平等尊重的法治精神、法无授权不可为的法治原则和公私边界清晰的权利意识与真诚交友、真心服务的统战精神有机结合起来,把讲规则与讲人情结合起来,激发统一战线机制的强大能量,在构建边界清晰、权责分明、交往规范、合作共赢的健康政商关系中发挥出更大的作用。^[5]

(三)重要与一般的关系:既见“树木”又见“森林”

非公有制经济领域统战工作注重有代表性的企业和人士无可厚非,但我们还需直面一个基本事实,即民营经济中绝大多数都是中小企业。截至目前,以非公有制企业为主体的中小企业占陕西省企业总数的99%以上。非公有制经济领域统战既不能“抓大放小”,也不能“眉毛胡子一把抓”,否则谈何覆盖,更何以有效覆盖。非公有制经济领域大企业与小微企业机构比例悬殊,生存发展境遇大不相同,中小企业及中小企业家们在政治和经济上有其特定的诉求,大企业及大企业们不能

代表他们的全部,得大未必能兼小,成功人士未必就是代表人士,何况非公有制经济人士流动性变化性大,今天是代表人物,明天未必还是代表性人物。因此,统战工作在促进有效覆盖中应突破传统思维定势,从着重关注联络非公有制经济领域中的“大红富”转向更多地关注联络各类型商会组织、中小微及其尚未成功的经济人士,从挑选赢家到服务大众,促进个人与组织、大企业与小企业、成功企业家和尚未成功企业家共同健康发展。^[6]

(四)规定性和选择性的关系:“教育引导”寓于“团结服务”之中

《条例》规定非公有制经济统战工作的职责包括“团结、服务、引导、教育”,是一个不可分割的整体,既不能顾此失彼,也不能厚此薄彼,更不能“选择性”地开展统战工作。加强教育引导是促进非公企业健康发展、非公经济人士健康成长,是统战工作部门的职责所在。但仅此远不能达到有效覆盖的目标,如果不愿或不能为非公有制经济和非公有制经济人士,特别是中小微企业提供真切的、雪中送炭式的扶持和帮助,而要谋求其同心同德同行是不可思议的。当前中国民营企业正深受融资困难、担保链危机等难局困扰,如果我们的统战工作还是一味地教育引导,而缺乏真诚的帮助服务,其覆盖效果不言而喻。培育引导主要是解决价值层面的问题,而帮助服务重在促成利益实现,目的不同方式方法自然不同。无论何种内容何种方式都要寄于一定载体,包括制度载体、组织载体和行为(活动)载体,这样才能使工作不漂浮,可落地,有反响。^[7]应通过体制机制创新将“教育引导”寓于“团结服务”之中,要更加注重对企业创新推动和对商会的指导、扶持、帮助。“统一战线的工作任务是努力增进共识,缩小分歧,避免多元发展导致对立和冲突的风险,而不是强求思想划一,用同一个标准去要求所有的人,更不是以我为线,非我就是‘异己’”。^[8]统战部要改变工作方式、工作方法和工作思路,利用网络问卷、微信群等形式实时关注企业家思想动态,了解企业家所思、所想、所急,加强思想引导。同时,围绕会员企业需求大力开展各

类经济活动,搭建各类经济服务平台,依托商会组织,为企业提供融资、法律、技术、人才等具体服务,切实为企业家解决根本问题。

(五)党建与统战工作的关系:“两个轮子”一起转,“两个建设”一起抓

“统一战线和党的建设均为党的三大法宝之一,二者关系紧密、息息相关,正确认识和把握统一战线与党的建设之间的关系,切实做好统一战线工作,对于促进党的建设,改进党的领导方式和执政方式,具有特殊重要意义。”^[9]2015年中办印发了《关于加强社会组织党建工作的意见》,从协调推进“四个全面”战略布局的高度,围绕社会组织党建工作的功能定位、管理机制、工作覆盖、队伍建设、作用发挥、组织领导等方面,对新形势下加强社会组织党的建设工作进行了安排部署。《意见》对商会党组织的功能定位及基本职责的规定可以看出,非公有制经济组织中党建与统战工作在功能定位和基本职责上有明显区别。因此,二者既不能混淆、也不能相互替代。但在实践中,存在一种倾向,即以非公有制经济组织中的党建工作代替统战工作,这样做的直接后果是淡化、甚至变相地取消了非公有制经济组织的统战工作。在非公有制经济领域,统战和党建应当“两个轮子”一起转,“两个建设”一起抓。2018年6月中办、国办《关于促进工商联所属商会改革和发展的实施意见》规定商会要建立健全党组织,完善党组织制度,开展党组织活动,让党组织领导商会建设,让党组织开展商会的统战工作。明确要求新成立的商会应同步建立党组织,暂时不具备组建条件的,可通过选派党建工作指导员、联络员或建立工会、共青团组织等多种形式,在商会统战工作有效覆盖的同时,也要扩大党组织工作的覆盖。

(六)系统性和层次性的关系:明确系统性、把握层次性、搞好协调性

商会统战工作具有明显的系统性、层次性和协调性特点,这是由非公有制经济领域统战工作主体、功能定位、基本性质、相互关系等特征决定的。只有明确系统性、把握层次性、搞好协调性,统

战工作向商会组织的覆盖才可能有效管用。以其工作主体来讲,非公有制经济领域统战工作主体主要包括党委统战部门、工商联(总商会)和各类商会组织。《条例》明确规定了三类主体的性质、职能和相互之间的关系。统战部门是党委主管统一战线工作的职能部门,主要职责是“调查研究非公有制经济人士的情况,协调关系,提出政策建议,团结、服务、引导、教育非公有制经济人士,开展思想政治工作。”“工商联是党领导的以非公有制企业和非公有制经济人士为主体的,具有统战性、经济性、民间性有机统一基本特征的人民团体和商会组织。”其主要职能是对所属商会进行指导、引导和服务,对所属商会会员开展思想政治工作、教育培训,对主要负责人进行考核。而商会则是非公有制经济人士所组成的互益性组织,同时也是工商联的基层组织和工作依托,在性质上同样具有三性有机统一的特征。可见,非公有制经济领域统战工作首先是在党的领导下开展的,统战部门是统战政策的掌握者和政治上的领导者。工商联和商会的性质、功能及相互关系构成非公有制经济领域统战工作的基本工作体制。三者虽然地位不同,但构成一个不可分割的有机整体。同时,三者功能又各有侧重,在非公有制经济领域统战工作中各显优势,表现出明显的层次性。系统性要求非公有制经济领域统战工作具有整体性和全局性,三种主体的工作缺一不可;层次性要求各类主体根据各自功能定位,选择适当的工作机制方式共同搭建党委、政府与企业、商会沟通协商的制度化平台,切实服务民营企业转型升级,使他们真正从政策中增强获得感。

(七)体制和机制的关系:大统战工作体制下创设统战覆盖新机制

《条例》明确,要建立健全党委统一领导、统战部牵头协调、各有关部门和人民团体各负其责的“大统战”工作体制。但是,基于统战工作“责任重大、范围扩大、人数增加、难度加大、工作力度加大”的实际,统战工作机制仍然存在改革创新和提

高完善的空间。非公有制经济领域统战工作,特别是统战工作向商会组织的有效覆盖,不仅仅依靠统战部门、工商联和各类商会,还必须要有大统战之胸怀和格局。要注重发挥人大、政协、政府和民主党派在非公有制经济领域统战工作中的路径和平台作用。调研发现,许多非公有制经济人士既是商会中的核心人物,同时也是政协委员或人大代表,还有不少人加入了民主党派并在其中任职。他们非常热心这些工作,有的甚至胜于商会工作。他们通过人大政协或党派积极参政议政,通过议案提案、社情民意等渠道和方式反映政治经济利益诉求,从而疏远和淡化与工商联的关系,这既是对工商联、商会统战工作的一个重要挑战,同时也给予了工商联和商会统战工作一种重要的启示,非公有制经济统战工作必须不断拓宽工作范围,真正放大放宽工作体制覆盖面。

参考文献:

- [1] 商会组织:迈向经济新常态的新支撑[N].中华工商时报,2015-01-23.
- [2] 徐乐江.工商联如何参与指导非公有制企业党建[J].中国党政干部论坛,2018(8).
- [3] 刘玉明.加强商会组织建设 延伸统战工作臂长[A].陕西省委统战部2013年统一战线工作调研文集[C].西安:陕西省委统战部,2013:56.
- [4] 辽宁省委统战部课题组.统战工作体制机制建设创新发展空间和基本思路途经[J].辽宁社会主义学院学报,2014(3).
- [5] 张艳娥.统一战线处理政商关系的作用机制及其转型创新[J].重庆社会主义学院学报,2016(1).
- [6] 张维.行业协会商会脱钩改革全面推开[N].中华工商时报,2019-06-20.
- [7] 陈晓莉.促进“两个健康”与党的统战工作创新[J].中州学刊,2014(6).
- [8] 齐卫平.统一战线新形势下工作理念的创新[J].上海市社会主义学院学报,2015(6).
- [9] 刘延东.统一战线与党的建设[J].求是,2001(13).

责任编辑:龚万达

国家治理现代化视角下构建亲清政商关系的五个维度

姜丽华

摘要:“亲”“清”新型政商关系是国家现代化治理框架中重要的一对社会关系,直接影响党内政治生态与社会主义市场经济的健康发展。各级政府改进为非公有制经济发展提供服务的各项职能,确立制度规范,破除旧体制弊端、将政商交往、沟通互动行为置于透明化、公开化、制度化的空间范围内,是国家治理现代化的重大举措。因此,在国家治理现代化视角下,构建亲清新型政商关系需要把握规范、参与、法治、惠企和文化五个维度。

关键词:国家治理现代化;亲清政商关系;维度

中图分类号:D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2020)02-00058-05

提升国家治理能力与建构完整的治理体系密切相关,两者共同构成一个国家现代化建设的重要支撑。改革开放四十多年来,“民营经济的历史贡献不可磨灭,民营经济的地位作用不容置疑。”^[1]而“亲”“清”新型政商关系是习近平新时代中国特色社会主义思想在治国理政方面的最新理论成果,也是影响国家治理现代化水平提升的至关重要的一对社会关系,因此,用科学规范的制度设计和执行力建设,规范优化政府执政环境和民营企业发展环境,是构建“亲、清”新型政商关系的根本方向。各级政府改进为民营企业发展提供服务的各项职能,确立制度规范,破除旧体制弊端、将政商交往、沟通互动行为置于透明化、公开化、制度化的空间范围内,是国家治理现代化的重大举措。

一、规范维度

亲清政商关系反映的是一个国家政治和经济运行的内在规则,在推进国家治理现代化的时代背景下,必须规范政府的经济行为,在政商互动中准确定位政府角色,避免出现因为政府的错位、越位、缺位等现象而导致的官商勾结、官商合谋、权钱交易等腐败问题,政府通过规范政治行为对政商互动的干扰,进一步提升国家治理现代化水平。上世纪 90 年代初,前苏联及东欧国家开始着手经济体制改革,开始从计划经济向市场经济转型,但由于缺乏经验导致各项规则不完善或制度缺失,造成公有财产大量流失等严重腐败现象,部分企业凭借非法手段在短时期内聚敛巨额财富,形成了严重的负面示范效应,政商关系发生严重扭曲。

收稿日期:2020-02-28

作者简介:姜丽华,女,山东青岛人,中共青岛市委党校马克思主义学院副教授、法学博士,主要研究方向为政治学与统一战线理论研究。

基金项目:2019 年山东省社会科学研究规划项目“深入构建亲清新型政商关系研究”(19CZZJ02)。

产生这种扭曲和恶果的关键,就是完全无视政商运行规范,公权力转化成为巧取豪夺的工具,这充分暴露出他们在治国理政领域出现的重大缺陷。十八大以来,各地方进一步规范政府行为以及党内反腐败力度加强,我国政商关系向好发展,在一定范围内出现政府及党政官员为避嫌,为民营经济服务意识不强、亲疏不一,政商关系“清”而不“亲”等现象。但新型政商关系不仅仅是限制政府权力,而应该是打造一个规范化而又积极有为的政府,这样才能做到“清廉有为”,破解当前出现的“清而不为”现象。

在国家治理现代化视野下,政府依然要充分发挥在政策供给中的主导作用,“政府不仅是市场形成的主导力量,更是市场经济的监管者、参与者和行为主体,政府参与市场经济不仅是合理的,而且是必须的。”^[2]既要建立起公开平等的市场竞争规则体系,同时这样一套政商行为规范体系又能有效防止以权谋私、政府寻租,为民营企业健康发展营造公平合理的制度环境。党委政府通过顶层设计进一步完善制度规范体系,完善相应各项配套政策措施,实现制度设计和制度创新程序化、合理化、科学化发展。政府将管理职能转化为治理职能,并寓治理于服务之中,需要约束政府权力。“对权力与资本必须加以约束。要理顺权力与资本之间的关系,必须在两者之间设置隔离带,使得权力和资本限定在属于各自的活动空间内。”^[3]因此,一方面,政府通过缩减复杂繁琐的行政流程,简化针对企业的行政审批制度,大幅削减不必要的审批权,建立开放透明和规范有序的市场规则,保证各利益主体开展公开公平公正的市场竞争,从而有效遏制政商沆瀣一气、利益输送及暗箱操作等腐败现象。要用科学合理的制度设计破除政商之间达成利益共同体的可能性,消除权力设租和寻租空间,阻断权力与金钱进行交换的腐败链条。另一方面,还要健全针对企业的财务制度及审计制度,营造健康向上的企业文化氛围,促进企业自发实现规范化、科学化、法治化管理,把权力关进制度的笼子里,形成较为有效的制度约束规范,切实做

到以严密规范的制度管权、管事、管人,实现企业管理有法可依,有章可循,形成不想、不敢也不能违法乱纪的企业制度环境。

二、参与维度

国家治理现代化视野中,政府要改变过去传统的全能政府理念,治理主体要实现从政府绝对的一元中心到推行民主恳谈、决策听证、公众议事会等协商民主方式的转变,形成各主体充分参与、尊重各主体权益的多元共治格局。“一个社会任由‘权力资本’盛行,……最终这个社会将被锁定在一种低效率的均衡状态之中。”^[4]国家治理现代化的基本条件之一就是该社会必须有途径和通道将新的社会阶层吸纳进入政治体系之中,强调主体之间的的协商合作。伴随着非公经济人士的经济地位的不断提高,非公有制经济人士这一群体在政治权利、公共服务等方面的需求,要求表达、尊重和得到保障,需要被现行的政治体制和制度容纳,需要同政府与社会治理之间建立良性互动关系。在对非公有制经济人士的政治参与制度供给不足时,就容易导致他们设法通过非正常途径建立官商非规范性联系,导致特殊利益集团等违法违规现象出现。与政治参与需求差距较大的制度供给,以及非均衡的政治参与渠道都不利于实现良好的政商关系。

治理现代化强调政府的规范服务,更注重多元主体参与,并且最终实现治理各主体间的良性互动,共管共治。非公经济人士参与公共治理是非公有制经济试图直接或间接影响政府政策制定或政治过程的复杂行为,是政商关系的具体表现形式,有序的政治参与为构建“亲”“清”的政商关系提供了有力的抓手。首先,政府相关部门要积极作为、靠前服务,通过提高服务经济建设的专业化能力,在经营环境、服务体系、协商平台、沟通机制建设等方面多考虑非公有制企业的客观困难与现实需求,切实减少非公有制企业的经营成本,并及时吸纳非公有制经济人士的合理诉求、推动政府相关部门及时纳入决策,对经济社会发展产生正向的社会导向和示范效应,以此来团结引领非公有

制经济人士增强发展信心,逐步消除非公有制企业遇事“必须求人”的意识。其次,充分发挥政府职能优势,探索运用大数据、云平台技术,创新打造立体多维社交化 APP—“互联网+非公有制经济服务平台”,打破部门壁垒,畅通信息渠道,推动涉企各项优惠政策和服务透明化,有针对性地帮助非公有制企业解决各种实际困难和问题。最后,充分发挥社会主义协商民主的优势,通过政府协商、社会组织协商等协商民主形式,积极展开政府与非公有制经济组织对话,聘请优秀的非公有制经济人士以担任特约人员、督导员和执业顾问等身份参加到政府部门和立法、执法机构组织的一些涉及民营企业利益的相关政策、法律法规制定的座谈会、听证会、咨询会中,使私营企业主在各项决策过程中充分表达意见,增强政府决策的合法性基础。

三、法治维度

如何有效制衡公共权力,是亲清新型政商关系的关键,也是考验国家治理是否实现现代化的关键因素之一。用法治方式来衡量政商交往与互动,对政府权力进行监督、核查,有助于实现让权力在阳光下运行,能够有效地遏制政商关系中的异化现象,对国家治理现代化水平稳步推进无疑具有积极作用。在社会上,有一些政府官员与企业家进行权钱交易、权色交易,形成不正当的利益交换链条;一些不法商人请客送礼、投其所好,与官员称兄道弟,赢得丰厚的不法收益。这些行为严重影响了我国政治生态、经济发展及社会风气,严重扰乱了社会主义市场经济秩序。从根本上来讲,就是由于一些政府官员及企业家缺乏法治理念和依法办事习惯,法治的权威性、严肃性在他们面前黯然失色,丧失了对法治起码的敬畏之心。

亲清新型政商关系需要在法治框架下划定政商交往的底线,将法治作为政商双方的思维方式、行为准则和交往规范,使政商互动程序化。习总书记在辽宁忠旺集团考察时强调“要坚持‘两个毫不动摇’,为民营企业发展营造良好的法治环境和营商环境,依法保护民营企业权益,鼓励、支持、引导非公有制经济继续发展壮大。”^[9]首先,需要进一步

健全和完善涉及到政商关系各个环节的立法、司法、守法、执法科学的法律法规体系,使政商双方不再依赖关系而选择遵守信用,不再敬畏权力而选择信仰法律。政府把严格履职与为非公有制经济提供优势高效服务紧密结合起来,按照“法定职责必须为”和“法无授权不可为”,建立“权力清单”和“负面清单”制度。其次,提高非公有制经济企业的诚信水平,走进企业开展普法宣传、法律体验等活动,增强和发扬非公有制经济人士的企业家精神和契约精神,着力提高企业法治意识,力求守法、依法经营。税务工商和公检法系统联网,将有贪腐前科的企业和个人纳入“黑名单”,以正本清源、合力依法保障,形成公平竞争的市场环境,切实为进一步营造非公经济健康发展的法治环境保驾护航。最后,对于收受贿赂、滥用公权力的党政干部以及行贿的非公有制经济人士都要严肃处理,各级司法机关和相关部门对涉企知识产权、债务纠纷、财物失窃、劳资纠纷、劳动争议、工伤赔偿、网络侵权等申诉案件,要有案必查、有诉必接,加大群众监督力度,从而在全社会范围内营造纪律底线不能踩,法律红线不敢碰,政策规定不许越的现代化国家治理理念和非公有制经济健康发展氛围。

四、惠企维度

国家治理现代化不仅是指用法治来规范政府的公共权力运作,而且非常重视公权力的具体合理的配置,以此提高政府对国家公共事务的治理效能。在十九大报告中提出了一系列针对鼓励非公有制经济健康发展的新判断和新战略,如打破行业垄断、营造公平竞争环境等等,形成非公有制经济健康发展的新引擎。正如习总书记强调:“要打破各种各样的‘卷帘门’、‘玻璃门’、‘旋转门’,在市场准入、审批许可、经营运行、招投标、军民融合等放方面,为民营企业打造公平竞争环境,给民营企业发展创造充分市场空间。”^[10]实事求是地看,我国非公有制企业大多属于中小或微型企业,在市场开拓、企业管理方面也处于弱势,如涉及市场准入、公平竞争、行政审批等方面,导致非公有制

经济主体在激烈的市场竞争中往往处于不利地位。当前,各地针对企业培育体系政策不完善,对不同成长阶段企业认定不精准、发展痛点捕捉不到位,精准施策不到位、导致政策频出但企业反映冷淡。因此,这些不利因素容易造成一些企业家产生通过非正常渠道获得企业发展的思想动机,也是导致一些商人通过非法途径贿赂政府官员的最主要的动因。

在社会主义市场经济条件下,非公有制经济具有改革的基因和创新的动力,国家治理现代化就是要减少政府在资源配置中的作用,减少政府对市场经济的直接干预。政府及党政干部要切实当好服务非公有制企业的“店小二”,为非公有制经济主体提高核心竞争力创造条件,推进激励制度改革扶持企业,突出惠企成长导向。因此,习总书记讲到:“各地各部门要细化量化政策措施,制定相关配套措施,使有关鼓励、支持、引导非公有制经济发展的政策落地落细落实,让民营企业真正从政策中增强获得感。”^[7]首先,政府要建立为非公有制经济主体生存、发展、健康成长所必须的服务体系,包括创业支持、信用担保、管理培训、技术咨询、信息交流等等。当前,非公有制企业发展最紧迫的就是要落实保护产权政策,多渠道破解融资难融资贵,启发和保护企业家精神,就需要政府更多地通过公平的市场竞争创造有利的宏观环境,真正发挥市场在资源配置中的决定性作用。其次,进一步推进“最多跑一次改革”,按照政务环境优、审批事项少、办事效率高、群众和企业获得感强的要求,建立各种网络信息平台,实现党务、政务与涉企信息公开制度,释放企业发展的自主空间,尽可能增强非公有制经济创新、创业、创优的自主性,为企业健康发展提供便利条件,着力营造公心公平公正的政务环境,提高涉企惠企政务服务水平。最后,政府还要为各类非公有制经济主体“定制”个性化、差异化、精准化的扶持激励政策组合,推动市场主体发展提速增量、提质增效,为构建现代化经济体系、实现高质量发展夯实“塔基”、培育“塔尖”。因此,政府需要努力营造亲商、暖商、

扶商、爱商、护商的浓厚氛围,才能有效激发市场主体活力和社会创造潜力,实现率先发展和可持续发展,从惠企维度上给予其真正的市场地位及行为激励,才能真正构建适合我国民营经济健康发展的亲清新型政商关系。

五、文化维度

国家治理现代化强调以人为本,着重突出治理中人的价值,要求社会公众和组织最大限度地参与社会共治。亲清政商关系关键是靠根本性、长效性的制度约束来保障,而文化作为人内在的价值观念和精神追求,带有融合性和导向性,在培育民族精神和提升国家治理现代化中具有无可替代的基础性作用。用制度约束人,用文化引导心,两者相互促进、相互作用,最终文化以潜移默化的方式推动制度约束,在政商两个层面形成自觉行动。制度与文化彼此相互渗透、相互作用。我国近代以来形成官主商辅的发展路径,使得制度变迁中形成的与此发展路径相适应的社会文化、意识形态及社会心理得到不断强化并形成惯性思维,成为影响政商关系良性互动的重要因素。因此,有效促进“亲”“清”理念和文化,在党政干部和非公有制经济人士两个领域都内化于心、外化于行、固化于制,让“亲清”定位在机制上规范长效,在目标上有序有效,成为推动政商关系具有持久性、聚合力和生命力的精神内核。

在国家治理现代化语境下,要积极探索以“亲清”文化为引领的构建新型政商关系的新尝试和新路子。

首先,对党政干部开展正面宣传教育和反面警示教育,认真吸收传承中华民族优秀清廉文化,科学总结从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争的有效做法,提升党政干部讲操守、重品行的思想道德水平。在非公有制经济人士中倡导中华传统商业伦理与现代市场经济相契合的现代企业家精神,大力弘扬民族优秀传统文化,提升非公有制经济人士以义为上、重诚信的思想品行。

其次,大力宣传支持和鼓励非公有制经济的各项方针政策,教育和引导各级党政干部,提高对

非公有制经济重要地位和作用的认识,政府采取多种途径,通过政府会议、会议简报等形式以及广播、网络、电视、报纸、手机短信等新媒体,积极营造非公有制经济健康发展的良好舆论氛围,让全社会认识到非公有制经济健康发展对新时代中国特色社会主义事业的重要贡献,形成全社会重视、支持、关心、参与民营企业发展的浓厚氛围。

再次,新兴媒体利用各种平台开设非公有制经济专栏等方式加大宣传力度,树立一批勤劳致富、依法经营、贡献突出的典型,积极宣传致富思源、富而思进的非公有制经济人士投身公益、回报社会的高尚品质,支持党、团、工会组织对优秀非公有制经济人士大力表扬,进一步发挥他们在共同构建和谐企业文化及和谐劳动关系中的模范带头作用,提升非公有制经济人士的社会形象,不断激发各族各界群众投身非公有制经济发展的热情。

参考文献:

[1] 习近平给“万企帮万村”行动中受表彰的民营企业家的

- 回信 [EB/OL].(2018-10-21). <http://news.cri.cn/20181021/2d88933f-8d95-f3d7-fe7c-26ada1328022.html>.
- [2] 马良灿.从自发性到嵌入性——关于市场经济本质的论战与反思[J].社会科学研究,2013(3).
- [3] 张学娟、郝宇青.现代治理体系下的新型政商关系构建[J].理论探索,2017(1).
- [4] 马玉林.转型期资本与权力关系的深层反思[J].现代经济探讨,2015(1).
- [5] 习近平在辽宁忠旺集团考察的讲话 [EB/OL].(2018-09-28).<http://theory.people.com.cn/n1/2018/0928/c40531-30317677.html?from=groupmessage>.
- [6] 习近平在民营企业座谈会上的讲话 [EB/OL].(2018-11-01).http://www.xinhuanet.com/politics/2018-11/01/c_1123649488.htm.
- [7] 习近平在民建、工商联界委员联组会的讲话[EB/OL].(2018-03-04).<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2016/0310/c385475-28188107.html?q/rrq55/2018-03-04>.
- [8] 习近平在中央统战工作会议上的讲话[EB/OL].(2015-05-21).http://www.china.com.cn/cppcc/2015-05/21/content_35621788.htm.

责任编辑:龚万达

(上接第 11 页)

- [4] 毛泽东选集[M].北京:人民出版社,1977:335.
- [5] 毛泽东选集(第4卷)[M].北京:人民出版社,1991:1464,1439.
- [6] 黄炎培.八十年来[M].北京:文史资料出版社,1982:148-149.
- [7] 胡乔木.胡乔木回忆毛泽东[M].北京:人民出版社,1994:561.
- [9] [南非]毛利西奥·登特里维斯.作为公共协商的民主:新的视角[M].北京:中央编译出版社,2006:45.
- [10] 毛泽东.关于正确处理人民内部矛盾的问题(1957年2月27日),《毛泽东文集》第七卷[M].北京:人民出版社,1999:235.
- [11] [12] 邓小平文选(第一卷)[M].北京:人民出版社,1994:225,270,271.
- [13] 习近平.深刻把握党的十八大以来全面从严治党的重要经验.十九大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2019:191.
- [14] 习近平.在同党外人士共迎新春时的讲话(2017年1月22日)[N].人民日报,2017-01-23.

- [15] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定.[EB/OL].(2019-11-06).<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1106/c64094-31439558.html>.
- [16] 毛泽东选集(第4卷)[M].北京:人民出版社,1991:1438.
- [17] [美]加布里埃尔·阿尔蒙德等.比较政治学:体系、过程和政策[M].上海:上海译文出版社,1987:36.
- [18] 江泽民文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,2006:145.
- [19] 周永坤.规范权力——权力的法理研究[M].北京:法律出版社,2006:221.
- [20] [美]塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].上海:上海人民出版社,2008:28.
- [20] [美]罗尔斯.政治自由主义[M].江苏:译林出版社,2000:459.
- [22] 毛泽东选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1991:810.
- [23] 毛泽东.中国共产党第八次全国代表大会开幕词.[N].人民日报,1956-09-16.
- [24] 张献生.中国参政党的理论价值和实践意义[J].政治学研究,2010(2).

责任编辑:宋好

党的领导是新的社会阶层组织化的前提

王 喆

摘 要:新的社会阶层组织化,是加强党对新的社会阶层领导的关键性一步,党的领导是新的社会阶层组织化的前提。要加强党对新的社会阶层的领导要做到两点:其一,要加强政治引导,党委重视的同时也要突出重点,用心去交流,交真朋友、深交朋友,以便将引导落到实处;其二,要加强政策引领,一方面要将情况了解清楚,另一方面要将政策落到实处。

关键词:新的社会阶层;组织化;党的领导

中图分类号:D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2020)02-00063-05

新的社会阶层组织化乃大势所趋,新的社会阶层人士绝大多数能够顺应历史潮流。为了使新的社会阶层人士“从思想上‘入组织’”,必须要加强党的领导,因此,从一定意义上来说,党的领导是新的社会阶层组织化的前提。

一、新的社会阶层的内涵及其组织化

(一)新的社会阶层的内涵

1.新的社会阶层早期定义

阶层,“百度”释义为“阶级中的不同层次”,指“在同一阶级内部,由于经济地位不同,而分为若干不同的阶层。”中华人民共和国成立后,特别是在1956年基本完成农业手工业和资本主义工商业的社会主义改造之后,地主阶级和资产阶级作为一个阶级被消灭了。社会主义改造消除了私有制,中国社会进入了社会主义阶段,此后一直到十一届三中全会,中国社会阶级阶层结构,基本是由

“两个阶级、一个阶层”——工人阶级、农民阶级和知识分子阶层——构成,工人阶级、农民阶级和知识分子阶层之间不存在矛盾冲突,而是友爱合作的关系。

改革开放之后,在党的让一部分人先富起来的政策鼓励下,一些主要依靠劳动致富的个体或私营企业主逐渐成为独立于工人、农民两大阶级和知识分子阶层之外的社会阶层。2001年,江泽民同志第一次提出“新的社会阶层”,并强调他们也是中国特色社会主义事业的建设者。这个群体包括六类人员,即民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员。

2006年,胡锦涛同志在第20次全国统战工作会议上的讲话中,第一次将新的社会阶层人士明确为非公有制经济人士和自由择业的知识分子,

收稿日期:2020-02-03

作者简介:王喆,中国民营经济研究会会员、安徽省哲学学会常务理事、安徽省党史学会理事、安徽省社会主义学院副教授。

第一次全面阐述了党关于新的社会阶层人士统战工作的理论方针政策,明确了“充分尊重、广泛联系、加强团结、热情帮助、积极引导”的 20 字工作方针,强调要把广泛团结新的社会阶层人士作为新世纪新阶段统一战线工作新的着力点。

2. 新的社会阶层的内涵

2013 年,习近平总书记在十二届人大一次会议上的讲话中,将非公经济人士和其他新的社会阶层人士并列提出,强调一切非公有制经济人士和其他新的社会阶层人士,要做合格的中国特色社会主义事业的建设者。

2015 年颁布的《中国共产党统一战线工作条例(试行)》(以下简称《条例》)中第一次将新的社会阶层人士与非公有制经济人士并列作为统一战线工作对象提出。《条例》第四条规定统一战线工作的范围和对象包括:民主党派成员、无党派人士、党外知识分子、少数民族人士、宗教界人士、非公有制经济人士、新的社会阶层人士、出国和归国留学人员、香港同胞与澳门同胞、台湾同胞及其在大陆的亲属、华侨和归侨及侨眷,以及其他需要联系和团结的人员。在中央层面,统战部开始设立相应的工作局。

全国新的社会阶层人士统战工作会议于 2017 年召开,中央办公厅印发了关于加强新的社会阶层人士统战工作的政策文件。同年 2 月,中办印发的《关于加强新的社会阶层人士统战工作的意见》将新的社会阶层人士定义为如下几个群体:民营企业和外商投资企业管理技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员、新媒体从业人员等四个群体。民营企业和外资企业管理技术人员指受聘于民营企业和外资企业,掌握企业经营管理知识和专门技术,从事经营管理和技术研发应用的人员。中介组织从业人员主要指公证性中介组织中的就业人员,包括律师、注册会计师、注册税务师、注册评估师、专利代理人、拍卖师等。社会组织从业人员主要指社会团体、民办非企业单位、基金会、市场中介机构从业人员。自由职业人员指不隶属于任何组织和单位,凭借专业技能获

取报酬的知识分子,包括自由写作人员、自由文艺创作人员、自由演艺人员、自由策划咨询人员、自由经纪人、自由技能型服务人员等。新媒体从业人员主要包括新媒体公司的出资与经管者、采编人员和技术人员等。

作为与新时代相伴相生的一个重要群体,我国新的社会阶层人士在经济社会发展大局中的作用越来越重要,新的社会阶层“组织化”的呼声日渐高涨,新的社会阶层人士统战工作已经站在一个新的历史起点上。

(二) 新的社会阶层组织化

1. 现状

新的社会阶层统战工作,一定程度上来说也是一项基础性、战略性的工作。改革开放让中国富强起来,但国人特别是新的社会阶层人士没有因为受到从计划到市场变化的影响而变得“无法组织起来”,而只是增加了“组织起来”的“难度”。曾经的中国就经济细胞来说,是被一个个或大或小的社会、政治“单位”分割,这些单位既是组织、机构、机关,又承担着社会服务等功能。1992 年以后,各项改革开始加速,单位制的原有特征开始淡化,功能逐渐弱化,原有功能中的相当一部分则转移到了“组织化”了的新的社会阶层上。

中共十八大之后,当党意识到将“非公经济人士”与“民营企业和外商投资企业管理技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员、新媒体从业人员等四个群体”统称为“新的社会阶层”不利于“靶向引导”时,便将两者剥离开来,并在《条例》中将“非公有制经济人士”与“新的社会阶层人士”并列纳入统一战线工作范围,新的社会阶层人士成为“统一战线的工作对象”。2017 年,全国新的社会阶层人士统战工作会议召开,中央办公厅印发了关于加强新的社会阶层人士统战工作的政策文件,专门会议、专门文件及一系列部署、要求严格执行后,新的社会阶层“组织化”进展迅速。

2. 问题

新的社会阶层的组织化发展在不同阶段具有不同表征。二十世纪八十年代,社会组织呈“井喷”

状出现,发展迅猛,尽管之后一段时间受大环境的影响发展速度骤减,但是在新世纪前后新的社会阶层发展势头不仅得到恢复,且形式日益多元,于此同时也出现了一些问题。

其一,基础不稳。主要是新的社会阶层的四个群体,其经济状况稳固性不强。其中“民营企业 and 外商投资企业管理技术人员”与“新媒体从业人员”这两个群体因为所依托的企业或公司实力较强稳定性相对较好,而“中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员”这两个群体的流动性则比较大,经济基础相对不稳定,由此也带来组织化意愿的不稳固。

其二,组织弱化。1978年以前,在计划经济占主导地位的时期,各个单位的党组织掌握了几乎全部的政治、经济、文化等资源分配权,也因此拥有了通过单位传导至单位里每一个人的动员能力,形成了对全体社会成员极其高效的动员力。而在新的社会阶层人士的理念里“单位制”是相当弱化的,弱化的“单位制”认同则造就了弱化的组织。

其三,任重道远。新的社会阶层构成人员工作松散、自由、随意的特点,决定了新的社会阶层的“组织化”并非易事。加之这一群体有与社会主义市场经济相伴而生的特性,其骨子里就有善变的基因,其“组织化”过程及“组织化”后容易出现反复,对此应该留有预案。

新的社会阶层组织化中虽存在一些问题,但在党的引导下,经过一系列事件的历练,往往有着可圈可点的表现。比如在这次“疫情防控阻击战”中,新的社会阶层专业人士开展法律、心理等志愿服务,针对疫情防控提出建议30余条次。网络界人士及时发布信息、弘扬正能量;社会工作者组织志愿者服务队,协助建立居民隔离、心理服务支持群等。此外,湖北省新的社会阶层人士联谊会向兄弟省市新联会和全省新的社会阶层人士发出捐赠倡议。截至2月3日,已经捐赠现金713.9514万元;捐赠物资价值人民币2589.155万元,等等。^[1]

二、党的领导是新的社会阶层组织化的前提

党的领导是新的社会阶层组织化的一个重要

前提,是通过政治引导和政策引领实现的。

(一)政治引导

1.党委重视

目前,开展对新的社会阶层人士的工作已经成为各级党委工作的新的着力点。一方面,要维护新的社会阶层人士利益。新的社会阶层组织化最重要的是要加强党的领导,而实现党的有效领导,必须照顾同盟者利益。将新的社会阶层人士纳入工作视野,不断扩大团结面,是出于全局与战略考量。在中央统战工作会议上的讲话里,习近平总书记说:“民主党派、无党派、民族、宗教、新的社会阶层、港澳台海外等各方面统一战线成员达数亿之多。可以肯定地说,只要把这么多人团结起来,我们就能为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦增添强大力量。”^[2]习总书记上述讲话,是从新的社会阶层数量多与分布广两个方面说明,做好新的社会阶层的统战工作意义重大,党的各级干部必须认识到新的社会阶层人士统战工作是全党的工作。加强党的领导,要求对新的社会阶层信任尊重团结引导的同时,要“维护、照顾同盟者的利益”,以便让新的社会阶层人士有更多的获得感进而调动新的社会阶层人士的积极性。^[3]

另一方面,强化服务型基层党组织建设。加强党的领导,就是要提升执行党关于新的社会阶层人士的政策水平,而强化服务型基层党组织建设是党委重视的有力体现,基层党组织与新的社会阶层人士具有最直接、广泛的联系,服务型党组织建设的强化及其带来的新的社会阶层人士获得感的增强,将使新的社会阶层更加拥护中国特色社会主义道路。此次始于武汉的新型冠状病毒感染的肺炎疫情事发突然,且发展迅速,各大医院缺少检测试剂,制约了疫情防控。为了尽快解决这个问题,民营企业安徽安龙基因科技有限公司即刻组建了应对疫情临时党小组,4名中共党员身份的“管理技术人员”组成突击研发攻关党小组,公司CEO兼首席科学家韦玉军担任党小组长,他们带领研发团队通过数日的攻坚克难,终于在全省率

先开发出“新型冠状病毒(2019-nCov)核酸检测试剂盒”,该产品仅需 90 分钟即可对提取的 RNA 完成检测。2 月 1 日该产品通过国家卫健委的认可,首批 10000 份新型冠状病毒核酸检测试剂盒已送往防疫一线,以满足定点医疗机构物资短缺的需求。^[4]韦玉军及其团队用自己的行动彰显了新的社会阶层人士的责任担当。

2. 重点突出

政治引导,党委重视是关键,但如果“胡子眉毛一把抓”,无法也无力实现政治引导。因此,必须突出重点,进行工作方式的创新。新的社会阶层人士统战工作重点是“四突出”:一是突出加强思想引导。要加强联谊交友,从某种意义上说,新的社会阶层人士的工作是统一战线工作的一部分,这项工作做得好不好“要看交到的朋友多不多、合格不合格、够不够铁。”恰如俗语所说“一人为仇嫌太多,百人为友嫌太少”,只有这样,才能真正了解新的社会阶层的意见诉求,寓思想引导于服务之中,推动实际困难的解决。^[5]二是突出加强代表人士队伍建设。坚持政治坚定、业绩突出、群众认同的基本标准并与基层党组织建立良好的沟通机制,积极创造条件,在参政议政等方面提供机会、搭建舞台,让新的社会阶层人士能够发挥更大的作用。三是突出加强网络统战工作。主动参与和融入到相关在线论坛、网上沙龙中,寻找共鸣点与纾解方法。用心创建有影响力的网络品牌,不断丰富内容,创新形式,发挥统战工作的资源优势,实现线上线下结合,使新的社会阶层人士统战工作新起来、活起来。四是突出加强大城市的示范带动作用。比如,确定一批新的社会阶层实践创新基地,明确创新重点,制定工作方案并加以落实以达到抓重点、突破点进而带动一片。

对于在新的社会阶层人士“组织化”过程中“不积极”、“不主动”的那一部分新的社会阶层人士,每一位党员干部、党的统战工作者要有耐心与修养,要像习近平总书记教导的那样:只要新的社会阶层人士政治上没有大问题,就要团结他们,不能轻率定性、轻言放弃。习总书记是从方向、态度

上对党的干部作出以上要求的,而从策略上来看,关键是要抓住“牛鼻子”进而实现有效“引导”。

(二) 政策引领

1. 了解情况

《统一战线工作条例》规定:统战部是党委主管统一战线工作的职能部门,承担了解情况、掌握政策、协调关系、安排人事、增进共识、加强团结等职责。在新的社会阶层人士工作方面,要一手抓教育引导,一手抓作用发挥,充分激发他们创新创业的活力。为了将这项工作做好,一方面要进行调查研究。没有调查就没有发言权,就没有正确的政策及其正确的领导。通过建立重点新的社会阶层所依托或所包含企业的统一战线工作联系点、派驻统一战线工作联络员等方式,定期了解新的社会阶层人士的实际需求和困难,协调相关部门解决问题。以便真正摸清底数,尤其是摸清新的社会阶层人士的经济现状、思想动态及其意见诉求等。另一方面要坚持问题导向。深入新的社会阶层人士自主创新创业聚集区以及他们依托非公有制企业集中区域,注重“解剖麻雀”,摸清重点难点,研究相关理论、提出相应的对策政策建议。

2. 落实政策

政策和策略是党的生命,笔者认为要抓住四个着力点,切实落实党关于新的社会阶层人士的政策。一要营造良好的舆论环境。作为党的阶级基础和群众基础重要组成部分的新的社会阶层人士,是党长期执政必须团结和依靠的重要力量。但是,因为新的社会阶层舆论关注点多,舆情易高发,一些涉及新的社会阶层人士的错误和不实言论,仍时常出现并产生一定的负面影响。部分媒体未能辩证解读当前新的社会阶层人士的地位和作用,容易影响公众对这个群体的信任度和认可度。因此,要在把握舆论规律的基础上广泛宣传新的社会阶层在规范市场经济秩序、化解社会矛盾中的好的做法,展现他们在弘扬社会主义核心价值观、倡导社会道德等方面的重要作用,并在总结各地成功经验和失败教训的基础上,促使全社会都能够关注、关心新的社会阶层人士的成长。二要定

期进行培训。要重视对新的社会阶层人士的政治培训,通过持续的党史国史学习、国情研讨、志愿服务等丰富多彩的活动使这个群体逐步理解党中央的相关方针政策。三要探索“入心入脑”教育。要探索开展对新的社会阶层人士“嵌入式”思想教育引领、实施新的社会阶层联谊组织“入心入脑工程”、打造新的社会阶层人士“高端智库”等。四要大力开展网络联谊。习近平总书记强调,当前互联网已经成为统战工作的新领域。要适应信息化发展趋势,在尽可能做好“面对面”的工作的同时,争取做好“键对键”的工作以凝聚人心。因此统战工作者要加强与新的社会阶层人士的线上沟通,通过设立网上建言献策直通车、网络e政厅等,获得意见建议。同时注重在网络舆论平台上为他们提供发挥作用的机会,净化网络空间,弘扬主旋律。五要打造新的社会阶层人士统战工作实践创新基地,助力新的社会阶层统战工作的开展。

党的领导是新的社会阶层组织化的前提,这个命题之所以成立,是由新的社会阶层组织化的特殊性决定的。只有通过长于政治引导、政策引领的党的各级组织的努力,才能够将新的社会阶层人士中的绝大多数有效地组织起来,进而实现新

的社会阶层组织化。从这个意义上来讲,党的领导是新的社会阶层组织化的前提。

总之,新的社会阶层人士是一个特殊的群体,随着互联网的飞速发展,新的社会阶层人士的数量激增,将之与非公有制经济人士并列,一同纳入党的统一战线工作范围,说明中国共产党顺应时代,与时俱进。我们相信,随着统战工作纳入“两新”组织党的建设,随着“两新”组织内部服务型基层党组织的加强,随着行业协会中党组织作用的充分发挥,新的社会阶层人士组织化必将迈上一个新的台阶,党在新的社会阶层组织化过程中的作用将得到更好更充分的发挥。

参考文献:

- [1] 郝俊严,张永富.湖北新的社会阶层人士发挥优势助力抗“疫”[EB/OL].(2020-02-04).<http://www.chinanews.com/sh/2020/02-04/9078340.shtml>.
- [2][3][5] 习近平谈治国理政(第二卷)[M].北京:外文出版社,2017:304,303,304.
- [4] 非公企业党组织抗击疫情在行动[EB/OL].(2020-02-10).https://new.qq.com/omn/20200210/20200210A03CK500.html?pgv_ref=sogousm&ADTAG=sogousm.

责任编辑:宋好

新的社会阶层统战工作示范项目建设载体研究

武汉市社会主义学院课题组

摘要:新的社会阶层统战工作示范项目载体,在外在形态上主要分为地域性的产业园区、特色小镇、红色社区、现代楼宇和组织性的平台性企业、枢纽型组织,在内因因素上包括人和业的集聚、党建和统战基础,其创新意义在于实现了统战工作层级基层化、对象普遍化、内容全面化、方式社会化。

关键词:新阶层;统战工作;示范项目;载体

中图分类号:D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2020)02-00068-07

2017年,全国新的社会阶层人士统战工作会议决定在北京、上海等15个城市开展新的社会阶层统战工作实践创新基地建设(以下简称“基地建设”),各地不约而同以示范项目建设作为基地建设的切入点和突破口。两年多来,示范项目不仅在首批15个试点城市遍地开花,在2019年34个推广城市也批量出现,仅中央统战部核准的国家级示范项目就达300多个,各城市自己命名的则数以千计。这么多示范项目建在哪儿,依托载体是什么,从外在形态上可以分成哪些类型,从内在因素看有哪些决定因素,如何统筹好各类载体建设,载体建设对于新时代统战工作有哪些创新意义,把

这些问题解决好了,不仅可以提炼出载体建设的一般规律,而且可以为下一步推进示范项目建设提供方向指引。

2018年,本课题组承接了中央社会主义学院统一战线高端智库委托课题“新的社会阶层统战工作实践创新基地示范点建设研究”,实地考察了全国不同区域9个城市27个示范项目,它们是:东线上海的静安“新联心”、青浦“商都里水岸联盟”、徐汇“虹梅庭”,南京的“青柠盟社区”、“新慧盟”、禄口街道同心综合服务中心、同心圆广场,杭州的中国网络作家村、基金小镇“智和同心荟”;南线广州的“羊城e家”、“自雇自足”、“广州创投小

收稿日期:2020-02-29

作者简介:课题组长、执笔人,徐军,中共武汉市委党校副校长、武汉行政学院副院长。课题组成员,卢勇,武汉大学马克思主义学院副教授;魏丽萍,武汉市社会主义学院办公室主任科员;黎园,武汉市社会主义学院教研室主任科员;黄慧慧,武汉市社会主义学院办公室副主任科员;赵虎,武汉大学马克思主义学院博士研究生;万雅雯,武汉大学马克思主义学院硕士研究生。

基金项目:本文系中央社会主义学院统一战线高端智库委托课题“新的社会阶层统战工作实践创新基地示范点建设研究”(ZK20180337)的阶段性成果。

镇”,深圳的宝能科技园、F518 创意园、美生创谷科技创新园;西线重庆的南岸区“星蓝莓”实践基地、空港创业孵化基地、市网络作协、移动互联网产业园;北线天津的滨海“心·家园”基地、市律师协会、西青区赛达文化中心“菁英共赢”实践创新基地,北京的宋庄自由文化人艺术区、外企同心荟;中线武汉的汉阳龟北文创园、武昌昙华林、洪山创意天地,这些项目都是中央统战部核准的国家级示范项目,大体包括了当前示范项目绝大多数类型(产业园区、特色小镇、红色社区、平台性企业、枢纽型社会组织等)、各类对象(新的社会阶层四大类群体),其载体建设状况在全国具有代表性。通过实地考察,结合面上情况的了解,本文拟从示范项目载体外在类型入手,提炼出载体选择的内在因素,最后得出示范项目载体建设的创新意义和发展趋向。

一、外在形态:地域性、组织性

我们实地考察的 27 个项目从建设的具体载体选择来看,主要分为两个类型,一类是地域性的,一类是组织性的。地域性的,重点是产业园区、特色小镇和红色社区,还包括楼宇、街道甚至全区层面的;组织性的,重点是枢纽性社会组织、平台性企业。

具体来看,属于产业园区的有东线上海的徐汇“虹梅庭”,南京的“青柠盟社区”、“新慧盟”,南线深圳的宝能科技园、F518、美生创谷科技创新园,西线重庆的空港创业孵化基地、移动互联网产业园,天津的滨海“心·家园”基地、西青区赛达文化中心“菁英共赢”实践创新基地,中线武汉的汉阳龟北文创园、洪山创意天地,共 12 个;属于特色小镇的有东线上海青浦“商都里水岸联盟”,杭州基金小镇“智和同心荟”,南线“广州创投小镇”,北线北京的宋庄自由文化人艺术区,中线武昌昙华林,共 5 个;属于红色社区的有东线南京禄口街道同心综合服务中心,西线重庆的南岸区“星蓝莓”实践基地,共 2 个;属于大区域性的有上海静安“新联心”,1 个;属于平台性企业和枢纽性社会组织的有东线南京的同心圆广场、杭州的网络作家

村,南线广州的“羊城 e 家”、“自雇自足”,西线重庆的市网络作协,北线天津的市律师协会、北京的外企同心荟,共 7 个。显然,目前示范项目中,产业园区数量是最多的,平台性企业和枢纽型社会组织其次,特色小镇再次,社区和大区域的最少。从地域来看,各条线之间并没有明显区别,东线的三个城市 9 个项目,全区性的一个(以楼宇为主)、园区三个、小镇两个、社区一个、平台性企业一个;南线的 6 个项目中,园区 4 个、小镇 1 个、平台性企业一个;北线 5 个项目中,园区 2 个、特色小镇 1 个、枢纽型社会组织 1 个、平台性企业 1 个;西线 4 个项目中,园区 2 个、社区 1 个、枢纽型社会组织 1 个;中线 3 个项目中,园区 2 个、特色小镇 1 个。

之所以园区类型的示范项目最多,是因为早在改革开放之初,我国各地先后兴起了开发区建设热潮,成为推动经济增长的重要引擎,几乎每一个大中城市都有多个产业园区,有的甚至是国家级。进入新世纪以来,开发区转型升级,民营企业 and 外资企业所占比重越来越大,其中聚集了大量民企和外企的管理技术人员,如上海“虹梅庭”所在的徐汇区虹梅街道是国家级开发区漕河泾高新技术开发区核心区所在地,园区白领总数超过 20 万人,绝大多数从业于民营企业和外商投资企业。近些年这些园区普遍开展了党建工作,在这里开展示范项目建设,可以比较方便地与各个园区开展的服务工作和党建工作对接起来。这可能是各个城市不约而同地选择园区作为示范项目建设载体的重要原因。

特色小镇与产业园区类似。特色小镇是近些年兴起的一种新的区域经济文化类型,有所不同的是小镇并不完全是经济类型,也有不少是文化类型的。如这次实地考察的武昌昙华林、北京宋庄自由文化人艺术区,他们同样具有一类或几类新的社会阶层群体高度集聚的特点,如北京宋庄自上世纪 90 年代中期以来,已经集聚艺术家达 7000 人,艺术家工作室 5000 个,经过十几年的发展,逐渐成为了自由书画家为主体的各类专业文化艺术创作者的聚集地,形成了国内外知名的大型文化

艺术社区。而小镇要实现其功能地位和特色发展,也必须借助这些新的社会阶层人士,把他们组织起来发挥作用,所以在开展示范项目建设时,这些特色小镇特别受当地统战部门青睐。

红色社区是另外一种情况。武汉市在开始选点时,曾选择了好几个基层党建做得非常出色、全国知名的红色社区作为首批示范项目建设的载体,然而实际效果并不好,这是因为这些社区尽管党建基础非常好,但是新的社会阶层人士顶多只是在社区居住,很少在此执业,统战工作很难与社区建设找到交融点。但这次我们在南京禄口街道同心综合服务中心、重庆南岸区“星蓝莓”实践基地看到的是另外一种情况:尽管在这两个社区居住的新的社会阶层人士并不多,但是通过引入新的社会阶层人士相关组织为社区居民开展服务,同样可以达到将新的社会阶层人士组织起来、发挥作用的目。尽管目前我们看到的这类成功案例还不多,但这是很值得提倡的一种载体类型。

上海静安“新联心”示范项目是这次实地考察中看到的一种特殊类型,它不是建在某个具体点上,而是在上海市静安区全区展开、整体打造的,目前这种类型的在全国还不多,据我们掌握的,大概只有南京市江宁区等少数几个地方。这是因为这些区域特殊情况所决定的,静安区作为上海市传统中心城区,据 2016 年不完全统计,约有 50 万新的社会阶层人士在此工作和生活,其中有 254 家律师事务所、4400 名律师,律所和律师的数量分别在全市排第二和第一;有 998 家社会组织、1.5 万余名从业人员,数量排全市第一。新的社会阶层人士四类群体在静安区都有很大数量,决定了静安区全面推进示范项目建设,要做到四类群体全部接触,正如静安区委统战部副部长季军所言“我们静安打的不是阵地战,而是全面战争”。其实,这种因现代服务业高度密集带来的新的社会阶层高度集聚在我国一些特大城市不同程度存在,这种类型示范项目随着工作的深入也会多起来。

地域性的除了产业园区、特色小镇、红色社区和大区域的载体外,还有一种重要载体就是楼宇,

虽然此次调研中因为安排的原因我们看的不多,但在示范项目中也是大量存在的,此次在上海静安“新联心”调研的两个具体项目都是楼宇类型。越是中心城市集聚现代服务产业的楼宇经济就越发达,相关的新的社会阶层人士就越多。只是由于楼宇统战工作早就开展,其中的中介组织和社会组织从业人员早就被联系和团结起来,因此在这次示范项目建设中反而显得不够突出。

除了这些地域性的,另一大类是组织性的示范项目,表现最为突出的是平台性企业和枢纽型社会组织,这也是最能体现示范项目实践创新的地方。从这次我们实地考察情况来看,既有北京外企人力资源服务有限公司这种地道国企,也有“自雇自足”这种纯粹私企,既有天津市律师协会这种传统社会团体,也有重庆网络作家协会这种新兴社会组织,还有杭州中国网络作家村这种公私合作、广州“羊城 e 家”这种枢纽性社会组织与平台性企业合作的产物。不管是哪一种组织,它们都通过执业或服务联系了大批新的社会阶层人士。如北京外企人力资源服务有限公司服务对象涵盖北京地区一万余家企业,外企占比超过 80%,覆盖了全市 85% 以上的世界 500 强外资企业,服务新社会阶层人士约 12 万人。可以预见,由于这些平台性企业和枢纽型社会组织在联系新的社会阶层人士方面得天独厚的优势,会有越来越多这样的示范项目出现。

目前在示范项目载体布局方面,已初步形成了产业园区类型一马当先,平台性企业、枢纽型社会组织、特色小镇等其次,红色小区等居后这样的格局。这种格局在示范项目建设启动阶段,具有现实必然性。基地建设是一项没有多少现成做法可借鉴的事业,在启动阶段,各地选择新社会阶层人士及其产业高度集聚的园区、小镇、企业、组织入手,是遵循由易到难、由浅到深这类创新项目运行的基本规律。但是,目前看来,全国示范项目载体中,产业园区(部分特色小镇其实也是园区,只不过产业特色更鲜明、地域更大)数量最多,有不少占了试点城市示范项目一半甚至更多。带来的问

题一是同质化比较严重,有违示范项目建设初衷;二是名为统战示范项目,但统战特色不够鲜明。不少项目是在原有党建项目或园区服务项目基础上延伸或插入进去的,许多工作是搭在其它工作之中进行的,这虽然有利于统战工作与园区服务、党建工作融合开展,但也带来统战的牌子虽然挂了,特色鲜明的统战内容却并不多,甚至“统战项目不姓统”的问题,不利于新的社会阶层人士统战意识和阶层意识的树立。因此,产业园区类型的示范项目从试点城市来看,不宜再扩大了,眼下更重要的是充实统战内涵、彰显统战特色、提升建设质量问题。而其它几种载体类型是值得大力推动的:一是特色小镇,相比产业园区而言,地域更大、产业类型更多,覆盖新的社会阶层人士群体也更多,相对来说,组织难度也更大些,但建设好后示范效应更大。二是红色社区,目前全国成功的典型并不多,但这却是将新的社会阶层人士的社会服务从执业领域引向广大群众的一个重要环节,也是展示新的社会阶层人士社会形象的一个重要窗口,还是引导新的社会阶层人士深入基层、了解国情、提高政治把握和参政议政能力的一个重要途径,需要大力发展。三是平台性企业和枢纽型社会组织,这类载体最能充分运用现代经济和社会组织及技术手段,从而最大限度地发挥联系、团结和服务功能,取得最大效果,使政治性的统战工作与经济、社会、文化工作有机结合起来,值得大力提倡。

二、内在因素:人的集聚、业的集聚、党建基础、统战基础

不管是产业园区、特色小镇、红色社区,还是平台性企业、枢纽型社会组织,从这次调研情况看,绝大多数都具有人的集聚、业的集聚、党建基础、统战基础这四个内在因素。

一是人的集聚,即一般都是某类或几类新的社会阶层人士集聚的地方。如东线杭州的“智和同心荟”,所在的玉皇山基金小镇园区内有国内外专业金融人才5000余名,包括600余名海归,“国千”、“省千”、“市521”计划人才各两名,具有浙江省CFA(特许金融分析师)最集中的美誉。同时这

里自由职业者超过1500人次,其中三十岁以下占36.7%,四十岁以下占81.9%,党员和团员各占16%左右,本科及以上学历拥有者占74.6%;^[1]东线南京的“青柠盟”社区所在的徐庄软件园区是民营企业集聚区,也是新的社会阶层人士集聚区,这里集聚了5万多名新的社会阶层人士。坐落其中的苏宁控股集团作为名列中国民营企业第二位的特大型民营企业,其总部就集聚了2万多名新的社会阶层人士。南线的深圳F518园区在人员构成上有三个鲜明特点:一是人数较多,园区共有从业人员4300余人,其中2000余人为新的社会阶层人士,约占到50%;二是群体齐全,民营企业 and 外商投资企业管理技术人员900人,占45%;新媒体从业人员700人,占35%;中介组织和社会组织从业人员360人,占18%;自由职业人员40人,占2%;三是年轻化,平均年龄26岁,具有年轻、互联网、宅、情绪化、自我、冒险、独立等共性标签。北线北京的宋庄艺术区自由职业人员具有自主性、专门化、独立性的特征;年龄结构以中青年为主,50岁以下占比88.3%,35岁以下占53.5%;他们学历普遍较高,本科以上学历占61.4%,党员比例占16.8%,共青团员11.1%。由此可以看出,这些示范项目载体中新的社会阶层人士不仅文化层次高、专业能力强,而且主要出生于改革开放后、成长于新世纪,普遍在体制外、党外,具有非常典型的新的社会阶层第二代特征。^[2]新的社会阶层人士高度集聚使得示范项目建设很容易找到联系和服务的对象,为组织起来奠定了基础。

二是业的集聚,即一般都是创新创业产业或业态集聚的地方。先来看东线:上海静安“新联心”所在的上海市静安区辖区内服务经济高度发达。总部经济、外资经济和楼宇经济特征明显,已初步形成以商贸服务业、专业服务业、金融服务业、文化创意服务业和信息服务业为重点的高端化、国际化的现代服务业体系。辖区跨国公司地区总部70家,有“亿元楼”(每年税收超过1亿元人民币的商业楼宇)67幢,其中9栋是“月亿楼”(每月税收超过1亿元人民币的商业楼宇)。上海青浦“尚都

里水岸联盟”所在的青浦区朱家角镇是全国有名的历史文化名镇,旅游资源丰富,年游客接待量超过 500 万人次,旅游收入超过百亿元。在杭州,玉皇山小镇入驻金融机构近 3000 家,资产管理规模达 1.2 万亿元,扶持培育 112 家公司上市,实现税收 22 亿元。自 2015 年揭牌以来,小镇以浙江省钱塘江金融港湾战略和“凤凰行动”计划为核心,助推资本服务实体经济,金融全产业链日臻完善,高端金融人才高度集聚,连续三年实现入驻企业家数、资产管理规模、总税收三个翻一番。南线广州市互联网产业蓬勃发展,相关从业人员人数众多。有互联网企业 3000 多家,包括全国最大的互联网社交应用平台——微信、全国最大的互联网音乐平台——酷狗、全国最大的网络直播平台——YY 语音、全国最大的移动端浏览器——UC,网易、唯品会、三七互娱、欢聚时代、汇量科技、多益网络、世纪龙(21CN)、荔枝八家企业入选全国互联网百强企业榜单,排名全国第三,年产值超过 2000 亿元,新媒体从业人员超过 40 万人。^①正是因为如此,当广州市委统战部推出“羊城 e 家——广州互联网行业沙龙”示范项目时,得到了这些互联网企业及从业人员的热烈响应。广州创投小镇已成为集创投集聚区、科技与时尚产业集聚区、综合配套服务区三个功能区为一体的创投产业园,挂牌一年多以来,已累计引进企业近 200 家,年纳税总额超过 1 亿元,现进驻企业约 200 家,新阶层人士总人数约 4500 人,占比超过 90%。深圳宝能科技园是国家级文化和科技融合示范基地,入住 370 多家企业,以电子信息、新能源、新材料、生物医药等战略新兴领域的科技研发类企业为主,目前已达到 200 亿元产值,创造 15 亿元税收。园区总人数约 1.5 万人,其中 8000 人左右是新的社会阶层人士。第三看北线:天津滨海新区,截至 2019 年 2 月 25 日,实有外资企业 7463 户,占全市的一半以上,注册资本 1880.65 亿美元。正是这种产业的高度集聚,带来相关行业的新的社会阶层人士的高度集聚。值得注意的是,这次调查中看到的示范项目所在的产业园区基本上都聚焦于现代制造业和服务

业以及高新技术,其中的新的社会阶层人士也具有高知、年轻、党外、体制外等特点。

三是党建基础,即多数都是党建工作基础和比较好的地区。以上海为例:上海市静安“新联心”示范项目所在的静安区,从 2002 年在中华企业大厦设立党员服务点,开创“支部建在楼上”党建工作模式;到 2009 年培育“白领驿家”两新组织促进中心,探索以社会化方式开展党建工作;再到 2018 年出台《关于深化静安区“白领驿家”楼宇党建工作的实施意见》,探索打造联动协同、立体辐射、共建共享的党建阵地,已建成 42 家“白领驿家”党建服务站,发挥了服务、凝聚、引领、发展的功能。在“大党建”带动下,“大统战”也蓬勃发展,两者相互促进。徐汇“虹梅庭”示范项目党建群团基础扎实,园区构建了“三级”党建网络架构。一是区域化党建网络。现有成员单位 57 家,覆盖国有大院、大所、大企等单位党组织党员约 8000 人。二是“两新”党建网络。目前下属“两新”组织党委 2 个、党总支 6 个、独立党支部 121 个、联合党支部 35 个,“两新”组织党员 4425 人,工作体系上将这“两新”组织按漕河泾开发区地域分成“三区六块”工作网格。三是社会团体和群众组织网络。目前,社区总工会所属工会组织 122 个,覆盖单位 963 家,会员数达 4.2 万人;社区团工委所属两新团组织 114 个,团员 3482 人。这种情况在这次实地考察的大多数项目中也得到验证。东线的南京“青柠盟”社区是玄武区委统战部、徐庄软件园党工委、苏宁控股集团党委联合打造;南线的广州创投小镇是由海珠区委统战部联合街道工委共同打造,还专门成立了区新联会党委;北线北京的外企同心荟则直接由北京外企人力资源服务有限公司党委来运作,宋庄自由文化人艺术区示范项目则专门成立了艺术区党委,天津的“菁英共赢”示范项目也是依托西青经济技术开发区党组织来建设;西线的“星蓝莓”示范项目是由镇、社区两级党组织直接来运作。正因为这些项目普遍具有好的党建基础,当示范项目建设启动时,无非在既有党建基础上增加统战内容,做到党建与统战相融

合、互促进。当然,也有些示范项目没有很强的党建基础,如东线杭州的中国网络作家村、南线广州的“自雇自足”等示范项目,我们注意到这些项目联系的对象基本上是自由职业人员,这类新的社会阶层群体长期处于原子化生存状态,缺乏党建基础,只能由统战部门直接进入,先把统战工作开展起来。

四是统战基础,即多数都有较好的统战工作基础或人员基础。这次调研中我们发现,不少载体之所以能为成为示范项目,有的是过去就有统战工作基础,如北线的天津市律师协会示范项目。早在上世纪末本世纪初,律师统战工作就开始起步,是最早开始的新的社会阶层人士统战工作领域,已经形成比较成熟的统战工作模式和统战成员队伍,天津市非党律师中各民主党派成员及无党派人士共383人,94名律师担任全国、市区三级人大代表、政协委员,其中2名律师担任全国人大代表、政协委员,92名律师担任市区两级人大代表、政协委员。东线的上海静安“新联心”示范项目之所以能在全区展开,是同十多年前就开始起步的白领与楼宇统战工作打下的良好基础分不开的。有的是其关键人员是统战成员,如南线的广州创投小镇示范项目,创投小镇的营运商董事长黎名准本人是市政协常委、民建广州市委员会副主委,广州创投小镇是民建广州民营企业家协会会员之家,非常支持新的社会阶层人士统战工作。东线杭州的中国网络作家村、南线广州的“自雇自足”示范项目,都是因为所依托的平台性企业负责人首先成为统战成员进而成为统战代表人士,统战部门因势利导在其运作的平台性企业中建立示范项目,因为这些统战团体或民间组织乃至负责人本身在新的社会阶层人士中具有较大影响力和较强组织力,在这些地方建设示范项目可以起到事半功倍的效果。当然,我们也看到有些示范项目中并没有多少统战基础,如上海“虹梅庭”最开始是个纯粹的党建项目,只是为了更好服务园区民企和外企的管理技术人员才向统战领域延伸。

应该指出的是,上述两个集聚、两个基础对于

示范项目载体的选择决定性程度是有差异的。相对来说,人的集聚、业的集聚更重要些,可以看成是必要条件,一个示范项目载体,如果没有一类或几类新的社会阶层群体及其相关产业的集聚,其建设基本上不可能成功,没有对象或对象的密集度不高,示范项目就建不起来。在这里,人的集聚和业的集聚是一个现象的两面,正是有了业的集聚才有人的集聚。当然,也有些地方是先有人的集聚后才有业的集聚,主要是以自由职业人员为主的示范项目。比较而言,党建基础、统战基础可以看成是充分条件,如果有这两个基础,示范项目载体建设会顺利得多,这已为这次考察的项目实践所证明。但是没有或较少这两个基础,并不意味着就无计可施,从这次考察情况看,只要统战部门主动作为、科学施策,即使没有多少党建基础和统战基础,示范项目也一样能建起来而且运转得很好。这也提示各地,在下一步示范项目建设中,在载体选择上,恐怕更要重视那些新的社会阶层人士集聚的地域和组织,即使没有好的党建基础和统战基础,也应该深入进去,把统战工作开展起来。

三、创新意义:层级基层化、对象普遍化、内容全面化、方式社会化

示范项目载体选择上的多种类型、多种因素及其产生的多重效应,对于新的社会阶层统战工作,乃至新时代统战工作都具有重大的创新意义。

其一是统战工作层级基层化。从这次考察及面上了解情况可以看到,示范项目载体类型包括了地域和组织两大类,地域上既有行政功能的,如社区、小镇、全区的,也有经济功能的,如产业园区;组织上,则有平台性企业、枢纽型社会组织,其下联系着大量一般性的企业和社会组织。这种载体布局使得新的社会阶层统战工作顺利完成了在中国城市基层主要方面的布局,尽管目前还是试点和示范阶段,如果全面铺开,必将会实现在基层的全覆盖。而过去统战工作顶多是进入到街道乡镇,很少下沉到社区,园区、企业、社会组织更多只是接触少量成功人士,像这种大面积全面铺开,在过去是想都不敢想的事情。

其二是统战工作对象普遍化。示范项目载体选择上的多种类型、多种因素,使其工作对象不再仅仅是传统意义的代表性人士,而是直接面向普通的统战成员。这些载体深入到社区、小镇、产业园区、平台性企业、枢纽型社会组织之中,这就决定了它们联系的相当多的统战成员就是一般的民企和外企的管理技术人员、中介组织和社会组织的从业人员、新媒体从业人员和自由职业人员。统战工作传统上历来是做中上层人士工作,这甚至已成了不言而喻的“铁律”,但是随着示范项目载体建设的开展,越来越多的普通统战成员进入到示范项目中来,也就是进入到统战工作中来,这毫无疑问是统战工作在对象上的一次变革。同时载体选择上的多种类型、多种因素,导致的另一个结果就是新的社会阶层群体的全覆盖,新的社会阶层统战工作从过去六种人到今天四类群体,民企和外企的管理和技术人员、自由职业人员始终是工作中的短板,特别是自由职业人员由于没有现成的组织作为依托,其工作始终没有成体系地开展起来,而这次载体选择上的多种类型有效弥补了这个短板,甚至在不少试点城市成了挑大梁、成品牌的项目。

其三是统战工作内容全面化。统战工作过去长期就是政治工作,但是通过这次示范项目载体选择,统战工作已深入经济、文化、社会组织之中,统战工作从未像示范项目建设和营运中这样开始直接进入经济、社会、文化建设,实现了有机结合甚至融合起来,统战工作也未像今天这样由政治

统战发展到经济统战、社会统战和文化统战。可以说通过示范项目建设,实现了统战工作内容在新时代的极大拓展。

其四是统战工作方式社会化。从示范项目载体的多种类型、多种因素可以看出,正是载体类型的多样性和因素的多重性,将各方面的力量都聚合到新的社会阶层统战工作中来,这里面有这些载体所在的党组织,从区委统战部、街道乡镇、社区党组织到各类园区、企业和社会组织的党组织;有各种类型的企业和社会组织,从园区、特色小镇的开发营运企业,到平台性企业和枢纽型社会组织以及它们所联系的一般性企业和社会组织。统战工作从未像示范项目载体建设这样,有众多基层党组织、企业和社会组织在积极参与,特别是日常营运主要已不是统战部门在承担,标志着过去讲了多年的统战工作社会化在示范项目建设中得以真正实现,这也从一个侧面证明统战工作正从过去统战部门自己抓变成动员全党、全社会来办,这也是新时代统战工作的一个重大变化。

参考文献:

- [1] 南星街道简介[EB/OL].(2017-05-16).
https://mp.weixin.qq.com/s/XamVyE_CohmcAV0QuIytlw.
- [2] 徐军. 新的社会阶层人士统战工作实践创新基地建设研究[J].湖北省社会主义学院学报,2018(6).
- [3] 广州市委统战部. 羊城e家——互联网行业沙龙的诞生和成长[J].中国统一战线,2017(10):38.

责任编辑:宋好

长三角发达地区城市基督教状况调研

——基于Z省三市的考察

张祝平 周能俊 魏泽吉 张文婷

摘要: 伴随着中国改革开放和城市化进程的加速,城市基督教面临国外渗透加剧和内部加速重构的双重境遇。基于长三角发达地区部分城市的调查发现,城市基督教教牧管理已经出现了一些不适应,特别是海归精英基督徒群体的生长对加速传统牧养方式变革提出了新要求,高校依然是城市基督教工作的重点领域和薄弱环节,整合优化城市基督教堂点布局已成突出课题。提高新时代城市基督教工作水平,需要坚持宗教中国化方向,坚守依法管理宗教事务的准则,坚定对自身文化价值体系的认同和自信,让基督教符合中国传统道德理念和行为标准并吸取中华文化的其他有利因素;同时,还要深刻把握“宗教工作本质上是群众工作”的理论,坚决贯彻群众路线,持续改善民生、落实民权、促进民利。

关键词: 城市基督教;现实图景;宗教中国化;“两个不适应”;对策建议

中图分类号: D613 **文献标识码:** A **文章编码:** 1672-3163(2020)02-00075-06

Z省作为中国改革开放的先行地,工业化、城镇化、市场化、国际化起步早、进程快,一直是基督教徒比较集中、宗教活动比较活跃的省份,基督教领域的新情况、新问题、新矛盾也相较于其它地区更集中的突显出来。党的十八大以来,Z省深入学习贯彻习近平总书记关于宗教工作的重要论述,认真执行党的宗教政策和《宗教事务条例》,按照“导”的思想方法,持续推进我国宗教中国化,提高宗教工作法治化水平,着力破解宗教领域重点难点问题,支持宗教界加强自身建设,促进了宗教和

顺、社会和谐稳定局面。为更好把握当前我国城市基督教的现状,特别是长三角发达地区城市基督教的新态势,课题组以Z省三个发达城市为重点考察区域,以青年学生、私营企业主、城市知识分子等为重点考察群体,通过座谈、访谈、参与式观察等方式,深入高校、企业、城市社区、宗教团体、聚会点等,进行了较为广泛深入的调研。经过近半年的走访调查,形成了此项调研报告。

一、长三角发达地区城市基督教的现实图景

(一) 新兴教派和地方教派快速生长,城市基

收稿日期:2020-02-20

课题组简介:本文系中共浙江省委统战部、浙江省社会科学界联合会、浙江省统一战线理论研究会2019年度联合招标课题成果。课题组成员:张祝平,浙江水利水电学院马克思主义学院教授;周能俊,复旦大学博士后,浙江水利水电学院马克思主义学院讲师;魏泽吉,中共杭州市委党校讲师;张文婷,浙江省团校讲师。

督宗教基础面临重构

调查发现,随着 Z 省城市化进程的加速和经济社会的快速发展,城市基督教派别分化明显、信众基础亦有较大变化。一是从属于“三自”体系之内的基督教派与信众仍然是 Z 省各大城市基督教信仰的主体,信众比较固定。二是安息日会及基督教异端“呼喊派”等发展迅速、信众增长明显。比如,以 Z 省 H 市 M 教堂为代表的安息日会,信众已发展至 3000 人左右;W 市安息日会已经发展成为 Z 省 W 市基督教的一大特色。呼喊派在 W 市的南部区域颇具规模、发展较快,以至原基督教基础薄弱山区县亦深受影响。三是游离于“三自”体系之外的地方教会、新兴教会及部分团契组织颇具规模,影响渐大。比如,Z 省 H 市东南区地方教会规模大、影响广、基础实,信众约有 6-8 万人;有的基督徒团契教会已经渐成“品牌”,有固定信众达五六百人规模,特别是在城市精英群体特别是文化艺术界颇有影响。

与此同时,城市基督信众结构也出现了较为显著的变化。以 Z 省 H 市主城区为例,信众约 20 万人,信众结构差异分析显示:(1)年龄结构上,城市青壮年信徒比例上升明显,青壮年信众已经占据了信众总数的一半左右。(2)性别结构上,女性信众多于男性信众,女性信众约占 65%,其中城市郊区女性又占其中的 75%。(3)籍贯来源上,“新市民”群体中的信众增幅远远超过原住民,在局部地区甚至出现了外来信众人数超过本地信众的现象。可以说,“新市民”已经成为城市基督教“新的增长点”。(4)学历构成上,小学及以下学历的信众约占总信众数的 15%,初中及以上学历的约占 60%,大学及以上学历的约 20%。(5)影响力、领导力、贡献力上,大学及以上高学历信众群体显著高于低学历层次的信众群体,且日益突出。调查发现,高学历信众群体和企业家基督徒已成为教会奉献收入的主要支撑,是实现 Z 省 H 市市区主要教会奉献收入年增长率维持在 3%-5%左右的重要保证。

(二)基督教堂与聚会点分布失衡,引导合理

布局渐成焦点

据不完全统计,在 Z 省 H 市,现有基督教堂所 513 处(含教堂 56 处,固定聚会点 457 处),私设聚会点也有 500 多处。Z 省 N 市现有基督教登记场所近 300 处,私设聚会点近 200 处。Z 省 W 市所辖 11 个县市区均有基督教堂点分布,登记的场所近 1400 处,私设聚会点 600 多处;其中,Y 县是 Z 省 W 市基督教堂点最多的县域,堂点约有 400 处。而作为 Z 省经济最发达县域之一的 R 县,几乎村村都有基督教集会点,相当一部分是私设的,其中仅某一个镇就有 80 余处的基督教堂点。

调查发现,目前,Z 省城市基督教堂点的分布有以下特点:(1)部分堂点由于城市化等因素而造成信众流失处于“僵尸”状态。比如,Z 省 W 市曾拟针对约占 10%的“僵尸”堂点设立退出机制。(2)部分地区由于历史原因等造成堂点分布不合理。如 H 市某主城区没有教堂,所有聚会点均由其它城区的教堂代管。(3)在以堂带点的管理过程中,部分教堂所带聚会点分配不合理,存在某些教堂所带集聚会点过多、过于分散等情况。

(三)教牧管理制度化建设持续推进,“两个不适应”问题逐渐凸显

自 1949 年新中国成立以来,我国逐渐形成了“三自”与基督教协会的基督教自我管理体系,Z 省城市基督教到目前为止仍然按照这一管理体系运行。同时,在此基础上也进行了一些尝试性的探索。比如,Z 省 W 市在市级有“两会”组织、县区有“三自”协会的基础上,还有自设的牧区。每个牧区都有自己的爱国爱教小组来协助管理本牧区的基督教堂点与信众,以此来切割不同区域的堂点与信众。具体到各个堂点都有教堂堂务管理机构,由 3-5 人组成,人选由选举产生,5 年一选。其对堂点的管理以财务管理为主,并在相关的政府机构备案。在制度建设上,各堂点管理机构实行定期财务公开与审核制度。Z 省基督教两会亦注重制度保障,通过编制《Z 省基督教两会 Z 省神学院规章制度汇编》、修订《Z 省基督教两会章程》等,对省两会与神学院的各项工作进行了界定与规范,以不断

适应新时期城市基督教工作的新情况新问题。

在教牧管理人员队伍建设方面,Z省的H市和W市最具规模。目前,Z省H市有牧师70人、教师14人、传道员32人、义工传道员1400余人;Z省W市有牧师125人、专职传道员453人、义务传道员1000人左右;Z省H市还推出了教牧人才培养的“321计划”。但是,调查中我们发现,传道人的综合素养参差不齐、极待提高,文化层次总体偏低,知识结构比较单一,对宗教中国化问题和一系列的宗教政策法规知之不多、缺乏理解,城市基督教教牧管理人员还比较突出的存在两个方面的不适应:(1)缺乏基督教神学修养,对教理教义的理解和阐释不精准,难以适应当代城市信众的牧养需求;(2)缺乏宗教业务知识的学习、对基督教中国化认识不到位,难以适应新时期教会管理的需求。

(四)宗教活动和场所管理总体有序向好,局部矛盾和冲突依然频现

现阶段,Z省城市基督教堂点的日常活动主要有:主日聚会(礼拜)、查经聚会、祷告聚会、青年聚会,以及诗班练唱婚、丧礼拜和联合大型聚会等。在活动组织管理方面,各活动堂点都能较好地落实“五进”要求,确保信众、教牧人员的人身安全,以及社会主义核心价值观、基督教中国化核心理念的有效传导。同时,也有对教牧人员的明确要求,包括:(1)必须提高自身的文化水平与政治素养,提升教牧人员的综合素质;(2)必须站得住讲台,带着24个字的理念上讲台;(3)坚决抵制外来渗透与邪教侵袭,引导信众合法合理地参加各类宗教活动,自觉抵制非法宗教活动。

在调研中,我们也发现,在局部地区局部时期依然存在政教关系紧张的状况,比如,在涉及宗教违法建筑的处置过程中,一些宗教人士对政府依法管理宗教事务、依法处置违法宗教建筑不理解、误解,甚至产生抵触情绪;再如,当前在宗教场所推行“五进五好”活动,一些场所管理人员带头抵制国旗进教堂等。在矛盾和问题暴露的同时,也是理顺现行基督教管理机制的良好时机。

(五)城市基督教社会文化功能突出,对外交

流彰显积极意义

目前,Z省城市基督教突出的社会文化功能主要体现在以下几个方面:

第一,参与社会慈善与公益事业。主要包括:(1)为希望工程、扶贫济困、抗洪救灾、发展民族乡村经济等捐款捐物踊跃。其中,既有教派、堂点将信徒奉献支出部分,以教派、堂点名义进行爱心援助;也有部分基督徒以个人名义进行捐赠的行为。2018年,仅某一基督徒爱心基金会在公益慈善事业方面支出就达到近200万元。(2)建设医疗养老机构。其中,有城市基督教会组织领导的,如Z省H市基督教教会先后建成H市基督教敬老院和康复医院;也有部分基督徒自发组织的,如Z省H市某街道在建的基督教养老机构等。

第二,推进中国化神学思想建设。包括以基督教中国化为主题,不定期组织基督教神学思想研讨会,组织出版或发表相关专业研究书籍或论文等。比如,Z省基督教两会编撰的《举三自爱国旗走中国特色路——基督教中国化论文集》、《爱在行动——Z省基督教两会神学思想建设论文集》,以及Z省H市两会组织的系列神学思想主题研讨会等颇有影响,在凝聚信众、提升信众,促进正信正行,以及更好发挥基督教界在服务城市经济社会发展中的积极作用等方面产生了积极影响。

第三,调节城市社会道德伦理。尤其是在助推改变(或调整)人们的经济伦理思想,引导人们改善对待财富的观念,树立崇尚节俭的消费观,以及激励信众创造财富等方面有独特作用。比如,部分企业家信众积极参与各种社会福利事业,关心与资助企业困难员工等慈善行动,在践行基督教理念的同时,也传播了正确的理财与财富观念。

(六)宗教中国化工作落地落实,中国化标识与表达渐成体系

一是注重基督教中国化的顶层设计,制定出台《推进Z省基督教中国化工作规划纲要(2018-2022)》,明晰Z省城市基督教中国化的主要任务、重点工作、实施步骤和工作要求等。二是加强基督教中国化神学思想建设,编撰出版《和在爱中》、

《爱在行动》、《举三自爱国旗 走中国特色路》、《传承文化 见证文明》、《生存 生态 生活》等系列文集,以及防邪反邪抵御渗透的《反邪匡谬》、《破船毒疮》等专辑刊物,为基层教会开展基督教中国化提供了丰富教材。三是推动基督教中国化的具体实践,包括建立了爱国主义教育基地、反邪教教育警示基地、文化艺术教育基地,举办了爱国主义教育专题展览,组织开展一系列中国风圣乐交流活动,指导基层教会建造具有中国文化元素的教堂建筑,落实基督教活动场所“五进”等。

(七)“内涵式”转型势在必行,优化教牧事工队伍渐成共识

改革开放以来至本世纪初的前十多余年,基督教信徒数量发展较快,信仰场所如雨后春笋般涌现。但是,基督教的规模扩张也伴随着一系列的问题,主要表现为:基督教界人士思想政治觉悟、法制意识和积极健康关系有待进一步加强;教会内部对三自爱国运动、神学思想建设和基督教中国化的内在联系认识不够深刻;神学思想分歧逐渐凸现,教派意识增强,出现了不同教派之间拉人的现象,或者出现不友好的“辩论”;一些新近加入的教徒信仰虔诚度较低,不乏搭便车者,以至于民间有“米饭基督徒”和“吃教会”的调侃。因此,在政府部门逐渐加强宗教事务管理的背景下,基督教将会改变传统的拉人头式粗放增长,更加注重内涵式发展,致力于培养教会人才,优化教牧事工队伍,密切与信徒间的联系,维持教会合一纯洁性。

二、调研中发现的几个值得进一步重视的问题

(一)基督教“网络传教”有效治理难

“网络传教”是“宗教的虚拟化传播”趋势下各种“网络宗教”活动中最主要的一种。当下,“网络传教”正在突破相关法规的限制,挑战现有宗教管理体制和方式。为此,相关部门亟需未雨绸缪,厘清“网络传教”活动区别于实体宗教的运作方式,完善法律法规,调整管理思路,引导各种“网络宗教”活动与社会主义社会相适应。事实上,在网络空间中,无论国家在技术上处于何种先进地位,在数量上永远处于“一对多”的劣势。因此,单纯以

“堵”为主的“控制型”管理,虽然在短期内可以遏制、解决一些紧急、棘手的“网络宗教”问题,但长期可能面临成本过高、强制手段扩大化和效果逐渐减弱等问题。

(二)基督教私设聚会点治理有待突破

当前,Z省各地正按照“疏堵结合、区别对待、分类处置、纳入管理”的原则,采取“五个一批”(教育引导一批、以堂带点一批、纳入管理一批、综合治理一批、依法取缔一批)的方式积极稳妥推进基督教私设聚会点专项治理工作。从调研情况看,基督教私设聚会点总体上朝着“合法化”、“纳入管理”的方向发展,相当部分的聚会点都有着“政府认可”、“聚会点能够登记”的明确诉求。不过,在目前通过“以堂带点”或“临时活动地点”的方式将私设聚会点纳入正常管理范围之后,未来的管理思路、目标及路径尚不明晰,实践中也没有实质性突破,还需要在长期的实践中不断摸索、创造。

(三)高校依然是城市基督教工作的薄弱环节

目前,各高校对学生基督教信仰状况的掌握,主要来源于学生入学时填报的《入学情况统计表》和学校发放的《信仰情况调查表》。此种统计方式,存有学生主观隐瞒的可能性,很难获取学生信仰状况的真实数据。比如,以Z省W市为例,按在W市各高校提供的数据,在W市高校大学生中基督徒占比约在0.4%至0.6%之间。而据当地某高校教师2017年的调研数据,在W市高校大学生中有宗教信仰(或倾向)的学生占比达33.5%,其中基督徒占比约8.0%(未限定是否受洗)。另外三份关于W市大学生基督教信仰状况的调查数据则表明,在W市高校大学生中基督徒占比在1.4%至4.6%之间。我们很难说哪一个数据更接近真实状况,但也足以说明,要更好地掌握大学生基督教信仰状况,还需要认识再提高,以及理念和方法的再创新。同时,调研发现,高校对大学生进行宗教引导和管理的主要依托力量——学生辅导员,大多缺乏宗教素养,对宗教常识的了解极为有限(包括分不清宗教、迷信、邪教之间的区别),对国家宗教政策知之甚少,更缺乏应有认识和理解,对大学生信仰问题

无论在理论层面、还是在实践层面的把握不到位,因此,在工作上常常表现出无所适从、“言教色变”,亦或机械化的处理,造成工作的被动。

(四)教会牧区管理模式面临风险

以Z省W市教会牧区管理模式为例,它是介于W市各区、县(市)基督教“两会”和W市两千多个基层堂点之间的一个管理组织。其优势主要体现在:第一,可以使教会牧养工作做得更加仔细,以达到弥补“两会”工作的效果;第二,牧区层面更加容易发动义工力量参与到教会的各项工作中来。但是,牧区模式的不足之处也非常明显:第一,牧区模式很容易造成“两会”与牧区和堂点之间关系的紧张,客观上削弱了“两会”的有效管理和作用发挥。第二,有些牧区存在“独立化”倾向,将自身与“两会”相隔离,甚至反对“两会”,实际工作中往往会排斥专职传道人,选择性落实主管部门的政策和工作安排,内部管理也少有规章可循。

(五)外籍信众宗教活动及管理问题凸显

随着长三角发达地区城市国际影响的扩大和城市国际化水平的不断提升,越来越多的国外基督教信徒来到长三角地区城市旅游、求学、经商,甚至选择长期在长三角发达地区工作和生活,其中Z省H市就极具代表性。早在20年前,Z省H市基督教两会为更好满足外籍信众宗教活动需要,就在城区某主要教堂专门开辟了一处小礼拜堂和两间儿童托管教室。最初来到这所教堂参加礼拜的外籍人士以白人为主,但是来自非洲的黑人逐渐增多,目前主要为非洲黑种人使用。近年来,由于外籍信众特别是非洲籍信众的迅速增加,围绕场所安排、设备使用、环境卫生维护等问题,常常与本地信众及教会产生纷争,造成双方关系吃紧。调查还发现,在非洲籍信众大量挤入的同时,原本一直在这所教堂参加活动的外籍白人基督徒则纷纷离场,而另设私人聚会点。

(六)海归精英基督徒群体带来新挑战

海归基督徒回国后大多会工作在相对重要和由影响力的岗位上,比如企业家、商业高管、律师、医生、传媒、高校教授等,他们可以影响到社会的

方方面面。由于神学思想差异、牧养水平差异、工作方式差异等原因,海归基督徒群体往往不会到三自系统的教堂参加礼拜活动,即便在短期加入后,流失率也非常高。他们更加倾向于在自己熟悉的小团体内过宗教生活,或者选择进入私设聚会点。海归基督教徒的涌现,也开始引起中国基督教会的转变:第一,从以乡村宣教为中心向以城市事工为中心转变;第二,关注政治法律等社会问题,吸收清教徒的神学观念,把世界看作修道院,在职业中荣耀上帝;第三,改革宗神学是年轻一代传道人的主流宗派认信;第四,私设聚会点(家庭教会)加速整合并进入公共领域。由此,给我们的宗教工作提出了新的时代课题,带来了新的挑战。

三、思考与建议

中国改革开放以来,特别是新世纪以来的基督教状况,一直备受各界的关注和讨论。其中,基督教人数问题、政教关系问题、基督教中国化(或本土化)问题等一度成为最受关注的焦点。美国学者、知名中国问题研究专家大卫·艾克曼在《耶稣在北京:基督教如何改变中国及全球力量平衡》一书中开篇就指出,“中国到底有多少基督徒,问题可能并不简单。”^[1]这基本上代表了西方学界对于中国基督徒人数的看法。近二十年来,随着中国城市化的快速推进,城市基督教问题成为西方教界、学界关注中国基督教现状的又一热点。2018年全球基督教状况统计分析报告(“差传数据”)指出:“从宣教的策略来看,教会要加强城市宣教。(由于城市化)……宣教士未必要长途跋涉到未得之民中间,因为他们已来到我们身边,我们可随时向这些散聚之民传福音。”^[2]从西方教界、学界对中国基督教问题的高度聚焦及其所持的态度与行动路径的转变,可以看出,中国基督教现状中所存在问题的多样性与复杂性,以及加强城市基督教工作的必要性和现实紧迫性。

聚焦新时代城市基督教工作面临的新课题、新挑战、新情况和新形势,政界、教界、学界齐心协力,围绕依法管理和推进宗教中国化进程两条主线,不断创新举措,使城市基督工作重点更加明确,

措施更加有力,基础更加扎实,成效更加凸显,既推进了省域宗教领域的和谐,也为全国推进宗教领域的治理创探出了新路子、新经验。近十年来,以Z省为代表的长三角各地积极推进宗教工作的实践也表明,中国现代化转型期的基督宗教存在国外渗透加剧和内部加速重构的双重境遇,做好基督宗教领域的工作具有异常复杂性和特殊重要性,只要始终保持清醒认识、主动引导应对、敢于斗争、善于“亮剑”,是完全可以有效控制的。做好新时代的城市基督宗教工作,要进一步强化问题意识,坚持问题导向、目标导向,其关键在于:(1)坚定对自身文化价值体系的认同和自信;(2)坚守依法管理宗教事务的准则;(3)坚持宗教中国化方向,让基督宗教符合中国传统道德理念和行为标准并吸取中华文化的其他有利因素;(4)坚决贯彻群众路线,持续改善民生、落实民权、促进民利。立足当下,建议进一步推进以下几方面工作:

第一,在城市社会治理中,认真贯彻“宗教工作本质上是群众工作”的思想,把做好信教群众工作放到更加重要的位置,加强城市基层党建引领,持续改善社会民生,凝聚城市基层社会治理合力,探索将城市基督宗教工作作为城市社区治理有效性的重要考量标准。同时,重视城市基层宗教管理干部队伍建设,突出基层宗教干部的政治素质建设和业务能力建设,在加强工作力量的同时,注重队伍的相对稳定性和工作推进的持续性。

第二,在宣传思想文化领域,更加重视网络宗教治理,在保留必要应急措施的同时,积极探索推动现行以“权威”和“强制”为特征的“控制型”方式向“疏堵结合、以疏为主,民间参与、引导自律”为特征的“治理型”方式转变。在高校加强意识形态建设中,注重队伍培养,增强涉宗教工作人员的宗教法律、宗教政策、宗教知识及网络安全和信息化知识的培训,准确区别宗教学术研究与宗教信仰传播的关系,更加关心涉教学生和教师的学习、生活、工作,更好地保障他们的基本权益,增强他们对本民族本土文化和精神价值体系的归属感、认同感。

第三,各级宗教工作部门,以贯彻实施新修订《宗教事务工作条例》为契机,依法加强基督教事务的管理。当前,要以强化责任落实为重点,认真总结推广各地“三人驻堂小组”工作经验,确保实现宗教督查全覆盖常态化,持续扎实推进宗教活动场所“五进”工作。认真研究基督教中国化工作的原则要求,加强系统谋划,特别注重加强对基督教两会工作的指导,推动基督教两会及各教会加强自身建设,规范内部管理,落实宗教中国化工作制度、细化民主管理流程,主动适应宗教工作法治化和社会治理现代化的要求。

第四,基督教两会,确保始终坚持“三自”爱国的正确方向,致力于推动基督教中国化。当前,尤其要把宗教中国化方向的要求落到加强教务建设和教职人员队伍建设上来。同时,引导和组织基督教界积极开展中国化神学思想研究,一方面,认真研究和吸取日本、韩国等亚洲主要国家在基督宗教领域的正反两方面经验,以此助推基督教中国化和教会制度的中国化建设;另一方面,对基督宗教基本信仰和信条做出全面系统、合情合理的“中国化”解释,自觉引导基督徒们在信仰生活和道德实践中增强中国意识、中国精神、中国话语,并在对外交流中不断增强中国教会的话语权,探索推动我国基督教从“基督教在中国”向“中国基督教”转变的有效路子。此外,还要主动学习借鉴国际化程度较高城市在外国人宗教活动管理方面的经验,在主动适应城市国际化中完善教会管理、提升牧养能力。

参考文献:

- [1] David Aikman. "Jesus in Beijing: How Christianity Is Transforming China and Changing the Global Balance of Power" Regnery Publishing, 2003.
- [2] 哥顿神学院发布全球基督教状况统计表,大数据告诉我们什么? [EB/OL]. (2018-08-24). https://kuaibao.qq.com/s/20180824B068F500?refer=cp_1026.

责任编辑:鲍跃华