

非营利组织内部管理视角下的民主党派 基层组织建设的思考

米文艳

(上海交通大学, 上海 200240)

摘要: 民主党派基层组织建设是发挥参政党职能、保持党派生命力、实现党派政治任务的基础, 组织建设的健全与否关系到中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的坚持和完善。民主党派组织的使命和目标与非营利组织的内部管理的目的相似, 从这个视角思考和探讨加强党派组织的内部管理, 对实现党派组织的可持续健康发展有借鉴意义。

关键词: 民主党派; 组织建设; 非营利组织; 内部管理

DOI: 10.3969/J.ISSN.1672-0911.2015.06.026

中图分类号: D665

文献标识码: A

文章编号: 1672-0911(2015)06-0026-05

一、非营利组织的内部管理目的和机制

非营利组织起源并成熟在西方, 这个词是英文 non-profit organization (NPO) 的中文翻译。按照西方社会对其范围的界定, 与非营利组织类似的词汇包括“非政府组织”(non-governmental organization), “公民社会组织”(civil society organization), “第三部门”(third sector) 等。

在我国, 虽有这个概念的引入, 但却没有与之相符合的非营利组织。我国有一些参照或类似的社会组织, 既非完全的政府部门, 又不属于企业性质。归类曾经有过尴尬的局面, 属于带有中国特色的非营利组织。因此, 在中国的非营利组织都是指经过依法注册的手续, 非政府背景, 从事非营利性活动, 成员是志愿参加, 组织发起公益性活动, 内部管理方式是自治和独立的组织。

这类非营利组织进行内部管理的主要任务是两个方面: 一是保证组织管理行为的合法性, 即符合国家法律法规、政府政策、组织的规章制度(如章程)的要求。二是保证组织运作围绕成立的宗旨和

使命, 实现组织的可持续良性发展^{[1]20}。

非营利组织的内部管理既要建立科学的决策机制和有力的监督机制, 促使代理人在守法的前提下努力工作, 承担相应的责任义务; 还要设计合理的激励机制, 使得内部团结, 形成合力保障组织的生存和运营。为达到以上的目的, 非营利组织为解决组织内部问题, 基本上有三种有效机制: 决策机制、激励机制与监督机制^{[1]25}。

(一) 议事决策机制

组织为了实现其目标, 在过程中必然存在决策, 而且是依附于一定的组织结构和制度形成议事决策机制。决策机构包括了成员大会、委员会等构架, 它们按照事件的影响度来行使决策权, 这种决策是一种层级制决策^{[1]49}。

(二) 激励约束机制

建立一套有效的激励约束机制, 在激励实现个人效用最大化的同时, 有效地约束个人的行为。由于非营利组织的利润非分配性, 对于成员在实施报酬等显性激励机制的同时, 更要发挥一些隐性激励约束机制对其作用^{[1]33}。

收稿日期: 2015-09-30

作者简介: 米文艳 (1977-), 女, 上海交通大学 MPA 研究生, 台盟上海黄浦区委专职干部、副秘书长。

（三）监督机制

监督机制应运而生是为了保证其他机制健康有序运行而设定的一种制约性机制。监督机制是自律机制和他律机制共同构成的。自律是内部基础，其监督主体主要是组织内部的监督机构；他律是外部保障，其监督主体包括了政府部门、社会公众等利益相关者^{[1]37}。监督机制作为独立于管理层和执行层的制度安排，通过对组织日常运作行为的监督，有效保障组织成员和社会公众的利益。

二、民主党派加强基层组织建设的重要意义和理论关联

（一）意义

《中华人民共和国宪法》序言中指出，“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”。中发〔2005〕5号文件重申了民主党派的参政基本点：参加国家政权，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针、政策、法律、法规的制定和执行，也就是平常概括的“一个参加，三个参与”。民主党派民主监督不仅是人民行使民主权利的一个方面的体现，更是一种高层次的政治监督。

在我国，民主党派作为参政党，在中国政党制度框架内，作为结构中的主体，民主党派作用的发挥，与中国政党制度优越性能量的释放休戚相关。而民主党派作用的发挥程度，又与民主党派自身建设和发展息息相关。民主党派组织建设是民主党派自身建设的基础性工作，是保持党派生命力、履行参政党职能的基础。在“以人为本”的理念下，党派组织也要凝聚人心，汇聚人才，搞好队伍建设，保持组织活力。组织建设是自身建设的核心，就像一个人生命健康是基础，民主党派只有搞好自己的组织建设，各项职能的履行才能有所保障。

（二）理论关联

一个按成员自愿组成的组织具有较高的自由度，容易出现管理混乱、一盘散沙的情况。如何保证组织的吸引力、生命力、凝聚力，持续获得成员和社会的信赖与支持，形成推动组织长足发展的良性循环，只有依赖这个组织内部有效的管理来实现。只有围绕组织目标，强化服务和管理，才能保

证本组织的有序运转，才能保证组织的不断发展壮大。实践证明，任何组织和团体，若没有健全的规章制度，无严格的内部管理，运行不规范，都将严重制约其成长发展，最终只能走向衰亡^[2]。

民主党派基层组织从事着非营利性活动，具有一定程度的独立性和自治性，从这个角度看，民主党派组织的使命和目标与非营利组织内部管理的目的有着相似度。参政党的组织建设问题也就是一个加强内部管理、发挥整体功能的问题。民主党派基层组织只有不断加强组织建设，建立自己规范、有序、高效的运行机制，使自身得到健康持久发展，来应对偏离组织目标和使命的各种行为，才能更好地履行参政议政和民主监督的职能，才能在参与社会治理中发挥积极作用，在提升自身的社会公信力的同时，为组织的生存及再发展赢得更广阔的空间。

三、当前民主党派基层组织建设的现状

民主党派的自身发展经历由逐渐重视到理论探索、摸索实践再到卓有成效的过程，如今可以说提高到了一个新的水平。然而，随着国家的快速发展和社会主义民主政治的推进，也慢慢出现了一些问题。

（一）党派成员的组织意识相对薄弱

改革开放以来，民主党派基层组织建设规模发展迅速，成员数量不断增加。但由于民主党派成员分布广泛分散、专业结构复杂，相当部分成员加入党派的动机和目的模糊不纯，而且他们在民主党派组织中接受教育、经受锻炼的时间和机会有限，造成他们的政党意识淡薄，对组织活动缺乏热情。就基层组织领导班子来讲，班子成员基本都是兼职，虽有内部分工，但实际存在“谁有空闲谁来干，谁有能力谁多干”的现象；而且许多领导班子成员在本职工作中是专家、业务骨干，但他们的社会活动能力、组织能力较弱，做好党派工作明显觉得力不从心。总之，“成员分散、干部兼职，活动业余、经费短缺”，致使民主党派基层组织带有强烈的“民间”色彩，并且“组织生活不正常，活动内容、活动形式陈旧”也使民主党派成员凝聚力不强，组织意识薄弱，很大程度影响了民主党派自身建设和整体作用的发挥。

（二）党派组织的管理制度亟需规范

有的民主党派基层组织没有建立责任制，内部有些岗位没有明确的责任人，或者有责任但没有明确的岗位责任，这样的方式来管理，难以增强组织中每个人的岗位责任意识。有的民主党派基层组织虽然有了责任制，但仅限于表面形式，对成员缺乏必要的约束力，考核问责只是走过场，制度形同虚设，在个别基层组织中，还存在说一套，做一套的现象。无规矩不成方圆，制度的缺失或执行不规范，会导致组织内部的管理混乱，长此以往，整个组织人心涣散，损害党派组织的活力、凝聚力和生命力，肯定不利于党派发展。

（三）领导班子的核心领导力有待提高

随着各民主党派基层组织的新老交替，一批年轻的民主党派人士担起了领导重任。然而，新生代知识丰富但经验还有所欠缺，特别是缺乏民主党派基层组织工作的方法和经验，经历的政治锻炼和考验尚不丰富，缺乏对一些重要问题的认知和洞悉，缺少对改革发展出现的热点、难点、重点问题的深入研究和思考。较少的资历和威望使得一些新生代领导在组织中的感染力和号召力不是很强。另外，大多数班子成员肩负着单位业务工作和党派工作双重担子，往往在党务工作上难以兼顾。因此，要进一步加强领导班子的组织力，增强整个基层组织凝聚力。

（四）内部监督制度尚有空白

执政党设立了各级纪律委员会，根据《中国共产党章程》第四十四条，它的任务是：维护党的章程和其他党内法规，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况，协助党的委员会加强党风建设和组织协调反腐败工作。

而在参政党组织体系内的情况是：一是监督主体的缺失。由于党派成员组织意识的薄弱导致监督意识也相对薄弱。大多数成员认为，作为民主党派成员只要做好参政议政工作就可以了，组织体系内的监督似乎没有必要，所以监督工作无法开展。二是监督功能手段缺失。内部监督方面，没有切实的制度保障，很难展开实际工作。党派内部监督条例仅是制度建设开了个头，省级以下组织绝大多数没有制定贯彻落实党派中央内部监督条例的细则，远没有形成完整的制度体系，缺乏配套的惩处制度、权利保障规定和考核管理机制。

四、加强民主党派基层组织自身建设的对策

（一）建立健全各项制度，确保民主科学决策

非营利组织的决策是一种层级制决策^{[1]49}，在非营利组织中，大部分管理人员并不拥有过度的权力，大部分组织的失灵不是由于权力失衡，相反是源于一些出发点良好但有问题的管理决策，而这些决策又没有一种有效和有效率的方式加以质疑^{[1]49}。因此，参政党组织要避免同类情况发生必须做到：

1. 明确各层级职责权限

划清权责控制，杜绝交叉任职。要对各内部机构科学分工与牵制，在组织机构和人员配备方面推行职务不相容制度，或者实行AB角色负责制。根据不同层级责任和权限制定民主决策规则，实行集体领导和个人分工负责相结合的制度，由集体讨论，作出决定。无论是专职领导还是兼职领导，都要事先充分知情，尊重不同意见，争取通过充分协商求得共识。坚持重大事项集体讨论、表决通过，不搞一言堂，不闭门造车，防止民主决策程序“走过场”的形式主义现象，保证集体讨论和决策的科学性、真实性和有效性。

2. 规范各项工作机制

为规范组织建设，每个党派基层组织应根据自身的具体情况，建立健全各层面的组织建设工作制度。如，确定领导班子议事制度，保障民主集中制的贯彻落实；制定领导班子和成员考核制度，加强对领导班子和成员的监督；规范党派成员的发展、考察和培养制度，严格审批程序，保证组织工作的严肃性；制定机关工作制度，规范办公办事行为，保障基本工作的有序开展；建立良性的激励机制，有效激发广大成员参与党派事务热情；健全干部晋升制度，防止随意用人、任人唯亲的行为发生。

（二）依托组织文化和信任感，营造良性激励氛围

对于非营利组织来说，既然组织是非营利的，其员工工作既不能获得收益，也不可能有职务晋升，那么成员的动力和积极性来自哪里？一般非营利组织成员除了要有组织所需的专业知识和特定技能外，还有对组织使命的认同，同时还具有奉献精神和对社会的强烈的责任感，才能完成组织使命^{[1]26}。

由于民主党派组织的大多数成员都是复杂的社会人，有着多方面的需求，而基于非营利性，党派组织无法提供显性的物质激励，只有依托良性隐形激励机制，增加党派组织的凝聚力和向心力，让每个成员在使命感、崇高感和奉献精神下工作，从而推动组织的可持续发展。

1. 构建组织文化激励

组织文化是共同思想、价值观念、作风和行为准则的集中体现，是激发员工士气、形成团队精神的重要条件^[3]。组织文化一旦形成就会对员工产生巨大的凝聚力和感召力，对员工的思想行为产生强大影响和制约作用，即使组织管理方式改变、组织领导人更换，业已形成的组织文化也会长期存在。因此，建设一个良好的组织氛围和文化，是激励机制中不可或缺的部分。每个党派的历史就是一种组织文化，通过组织成员学习了解，统一思想认识，从而增强成员的政党意识，提升使命感，增加组织的凝聚力。

(1) 加强政治共识教育。民主党派作为中国共产党的政治联盟，坚定政治共识是其存在发展和作用发挥的根基。胡锦涛同志在 2011 年党外人士迎春茶话会提出的“同心”思想，是对各民主党派与中共团结合作的历史作出的规律性总结，是对统一战线以“同心”思想作为共同思想政治基础的本质规律概括。中国共产党与各民主党派有着政治共识，有着共同的理想、共同的目标、共同的利益，只有坚持以“同心”思想增进共同思想政治基础的目标共识，才能使多党合作充满生机与活力。当前，我国正处在深化改革开放、加快经济发展的攻坚期，各类社会思潮异常活跃，各种利益关系日趋复杂，这样的大环境下，民主党派思想建设因此面临更加复杂的环境和挑战。要以“同心”思想巩固共同思想政治基础，在思想上、目标上、行动上引导广大成员增强政治共识，夯实统一战线发展的共同思想政治基础，在中国特色社会主义旗帜下，紧密围绕党和国家的建设目标，努力发挥自身优势，同心同向地为推动科学发展、促进社会和谐凝聚广泛而持久的支持力量，为全面推进中国特色社会主义事业做贡献。可以借鉴中国共产党的思想教育理念和方法，要以党派中央的“坚持和发展中国特色社会主义学习实践活动”作为加强民主党派成员思想建设的重要载体，把理想信念教育作为树立和践

行社会主义核心价值体系的重中之重，认真学习习近平总书记系列重要讲话精神，深刻理解坚持和发展中国特色社会主义的丰富内涵，不断提升党派成员的政治素质和实践能力，引导他们恪尽职守、履行职责，在促进改革发展中实现人生理想和价值。

(2) 加强党派历史学习。随着经济和社会的发展，年轻成员逐渐成为民主党派队伍中的主力，他们思想较活跃，价值观也多样化，趋利性也明显增强。他们对民主党派与中共通力合作、风雨同舟的历史了解不深，所以对其在政治生活中应发挥的作用也认识不清。要通过深入学习统一战线史、多党合作史，引导各自成员传承并弘扬老一辈的优良传统，进一步坚定在中国共产党领导下走中国特色社会主义道路的理想信念。通过深入开展社会主义核心价值体系的学与行活动，引导各自成员深刻领会政治共识的时代要求，把政治共识转化为服务科学发展、促进社会和谐的自觉行动，真正承担起“立党为公，参政为民”的责任。

2. 构建信任激励

根据现代管理心理学的原理，信任给予人们力量 and 希望，它是点燃自尊心的火种，而自尊心则是促人向上的动力。信任激励主要包括：允许员工发表不同的或相反的意见，尊重员工的人格，信任下级，放手让下级大胆工作，创造一定的条件使下级胜任工作，主动支持下级工作，增强下级的信任感和安全感^{[2]28}。因此，民主党派组织可以通过上级信任下级，成员信任组织，带动整个团队的向心力。

(1) 选好领导班子，发挥好领头羊的带动作用。唐代张九龄在《选卫将》中提到：“欲治兵者，必先选将。”中国有句俗话说也，“兵熊熊一个，将熊熊一窝”。这充分说明领导班子在团队中所起的重要作用。因此，民主党派基层组织在选拔领导班子的问题上，一定要把握德才兼备的原则，把好政治关，兼顾代表性和典型性。要选拔那些政治素质高、社会影响大、群众基础好，领导能力强的人士担任基层领导。这些精英担任基层组织领导后要通过自身的影响力，大胆开展工作。同时，通过在地方政协、人大中担任职务，积极参政议政，建言献策，利用自己的政治身份和影响力在社会政治生活中发挥作用，通过个人魅力所激发的正能量来提升民主党派基层组织的战斗力。民主党派组织设置纵

向上与中国共产党的组织设置是一致的,但横向上并不像中国共产党那么严密,基本上做不到党组织与工作单位“二合一”。民主党派在同一基层组织细胞中的成员往往分散在不同的地方、不同的单位,集中难、联系少,造成组织活动的不确定性。中国共产党和民主党派各级组织要在政治上关心、工作上支持基层领导班子成员开展工作。要与这些人员本职工作所在单位加强沟通,既能及时掌握个人发展情况,也能藉此促进其所在单位对其培养发展的重视和配合。

(2)各民主党派要通过开展多种多样的活动,提高团队的向心力和凝聚力。做好后备干部的物色和培养,可定期派员到各级社会主义学院学习培训,到社区中去对社会热点问题调研,对一些拟培养的民主党派成员要向有关组织推荐提拔。做好一般成员的思想学习建设,可以定期召开主题研讨会、经验交流会,定期开展各项文化体育活动,给予有困难的成员一些必要的帮助等等。通过这些不同形式的载体,让每位党派成员都能感受到组织的培养、关心、爱护和支持。同时这些活动也让党派成员更广泛地融入社会当中,吸收各方面营养,全面提高自身素质和社会影响力。

(三)兼顾自律和他律,确保有效监督

从国内外对非营利组织的监督情况来看,对组织执行机构和执行人员的监督也大体分为外部监督和内部监督,即他律和自律^[137]。这里,我们讨论的是内部监督部分。内部监督,是一种组织成员通过道德自律和遵守制度进行的自我约束,是一种自发的自我规范。

党派组织中成员的道德自律源于党派事业给予成员的一种使命感、社会责任感、人生理想和价值的实现。同时,通过遵守组织内部制定的制度、章程,自然地对成员进行约束与监督。建立健全内部监督机制,提升监督力度,明确监督重点,既要求加强对领导班子成员行使权力的监督,也要加强对制度贯彻执行的监督,只有这样,内部监督才是实实在在的监督,内部监督才具有权威性和有效性。

1. 规范透明的运作机制

(1)要以党派章程为准绳,以民主集中制为原

则,发扬团结民主,发挥集体作用。可以借鉴《中国共产党党内监督条例(试行)》的制定,逐步制订民主党派组织内部监督条例和建立相应的机构和运作程序,努力使内部监督机制的建立充实到对党派章程的执行和贯彻当中。

(2)应建立严格的办事程序和运行规则,以获得全体成员、社会和公众的支持,促进党派组织的持续健康发展。透明运营的关键,是组织的各项活动必须严格按照运行规则和程序展开,强化财务信息的透明,严格财务报告、审计等,保证成员对重大事项知情权和日常事务的参与权,让组织成员充分了解本组织的人事任免、资金来源和会费收取及使用等重大事项信息。

2. 全面的相互监督制度

(1)上下级互相监督制度。要通过建立领导班子成员述职和评议制度,对领导班子成员进行监督和考核;要建立领导干部与重点培养的成员结对交友恳谈制度,在互相交流自己工作、生活(经济)等情况的同时,虚心听取成员的批评和意见;要建立领导干部平时定期广泛征求一般成员意见制度,邀请普通成员代表评议领导工作效果。通过这三个层面的互相监督制度,以期达到及时制止和纠正工作中发生的错误,同时促进领导工作能力的提高和成员责任意识提高。

(2)班子成员互相监督制度。在领导班子内部倡导民主生活会制度,通过同志式的、日常化的思想交流和开诚布公的批评与自我批评,努力营造领导成员之间坦诚相见、相互信任的氛围,以达到互相学习和提高的目的。

[参考文献]

- [1]李炳秀.非营利组织内部治理机制研究[D].湖南大学,2004.
- [2]肖作华.社会组织内部管理初探[DB/OL].(2014-05-30).
http://www.ymzj.gov.cn/art/2014/5/30/art_14693_526347.html.
- [3]王名.非营利组织管理概论[M].北京:中国人民大学出版社,2002:132-133.

(责任编辑:张迦寓)