

建立健全农民工党员管理工作长效机制的思考

作者：中共宁波市委党校 毛协铜

【摘要】农民工党建既是党建工作的重要内容，又是党建工作的薄弱环节，并随着农民工党员群体的日益壮大而越来越受到人们的关注和重视。农民工党员管理工作是一项新的任务，更是一项长期的任务，必须通过建立健全农民工党员管理工作长效机制来保障。

【关键词】党的建设；农民工党员；管理；长效机制

随着我国社会主义市场经济的发展和城镇化进程的加快，大量农民进城务工。据统计，目前全国农民工大约有 1.5 亿多人，如何建立健全外来农民工党员教育管理机制，提高党在农民工群体中的渗透力和影响力，并以此带动和促进农民工的管理，特别是在集中居住的外来农民工中加强党建工作问题也成为了新形势下基层党建一个崭新而又重大的课题。

一、问题的提出

农民工或民工，特指从农业人口中分化出来，常年或一年中大部分时间在非农产业工作，以自己劳动工资收入作为主要生活来源，但户籍仍然在农村的一个群体。农民工群体是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军。经过十多年的延续累积，进入城市的农民们已形成我国社会结构中一个庞大的特殊群体，并越来越成为城市建设和发展不可或缺的重要力量。从总体上说，农民工数量超过了传统意义上主要由城镇居民构成的产业工人群体，已成为仅次于农民而大于工人的第二大劳动群体。据国家统计局公布数据显示，2001 年农村外出劳动力为 8961 万，而 2002 年则达到 9400 万，加上短期进城打工的农民工，全国处于流动状态的农业人口近 1.3 亿。同时，据预测，当前我国富余劳动力已近 2.5 亿人，大约有 1.7 亿农村富余劳动力亟待转移；随着我国现代化建设第三步战略目标，特别是城镇化和西部大开发战略的实施，农业领域还将产生一定数量的富余劳动力，而且今后脱离农业的劳动力每年将以 1300 万人左右的速度递增，预计到 2010 年中国将有近 2 亿农民工进城。^[1]

农民工党员也是改革开放后出现的新的党员群体。在农民工群体中，党员占有一定比例。以浙江省慈溪市的统计数据，2006 年慈溪市有农民工 911731 人，其中农民工党员 12090 人，占全市 5 万名党员的 24%。^[2]

农民工群体及其党员人数不断壮大和影响不断增大，使其越来越成为党建工作关注的重要领域。党重要对加强和改进流动党员的教育管理工作高度重视，早在 1994 年就先后下发了《关于加强党员流动中组织关系管理的暂行规定》和《关于实行〈流动党员活动证〉制度的通知》，分别对流动党员组织关系管理、参加组织生活、缴纳党费等问题作出了相应规定。2006 年中央办公厅专门下发了《关于加强和改进流动党员管理工作的意见》，作为四个保持共产党员先进性长效机制的文件之一。中组部印发了新式《中国共产党流动党员活动证》，并对全国各级党组织做好流动党员摸底登记、发放活动证、党员意识教育、舆论宣传、组织领导和督促检查等工作提出了明确要求。党的十七大指出：“加强和改进流动党员管理，加强进城务工人员中党的工作，建立健全城乡一体党员动态管理机制。”新修订的党章中也增加了“加强和改进流动党员管理”的内容，这是我们党切实增强抓好流动党员管理工作自觉性和责任感的集中体现。在长期的党建实践中，各级党组织进行了一系列探索，创造了一些成功经验，取得了一些有益成果。但是，从调查情况看，农民工党员的教育管理仍然是党建工作的薄弱环节，工作中存在的问题和面临的困境并没有得到根本性解决，农民工党员管理长效机制还未系统建立，主要表现在以下几个方面：

一是党组织管理“缺位”问题突出。

一方面，大部分流动党员远离属地党组织，使流出地党组织“管不着、管不到、管不住”；另一方面，一部分党员缺少《流动党员活动证》等有效证明材料，又使流入地党组织“不愿管、没权管、管不好”。同时，由于基层党组织设置方式、运作模式等原因，党组织依然无法覆盖至全体农民工党员，使部分农民工党员很难就近、就地、就便地得到组织的管理与服务；再加上有些党组织在思想认识上还存在一些误区，对加强农民工群体党建工作还缺乏清醒和统一的认识，也缺少必要的研究和思考，从而使农民工党员处于“两不管、两不找”的边缘地段。

二是党员资源“流失”现象严重。

一些党员外出前不向党组织报告，不按规定办理组织关系或临时组织关系的转移，也不开具党员证明信或领取《流动党员活动证》；外出后又长期不与党组织联系，形成了相当数量的“口袋党员”和“自报党员”，造成了政治资源的严重浪费。

三是党员作用“缺失”问题明显。

由于长期游离于党组织的教育、管理、监督之外，相当一部分党员对党的信仰和追求明显弱化，对党员的政治身份也逐渐淡忘，把自己等同于一名普通公民，不履行党员义务、不参加组织活动、不做党组织分配的工作，在维护社会稳定、加强流动人口管理、带动家乡发展等方面根本无法发挥党员应有的先锋模范作用。同时，由于常常遭遇到超负荷劳动与拖欠工资的威胁，承受着恶劣的劳动环境与生活境遇、城乡文化的差别与离乡背井的苦恼，又缺乏必要的教育、引导、沟通与交流，大部分农民工党员文化生活的粗俗化、孤岛化状态已成为一个不争的事实，并致使少数农民工党员走上赌博、吸毒、偷盗等犯罪道路。

四是农民工党员“断层”问题已经出现。

入党积极分子到外地打工后，流出地党组织难以进行全面考察，使积极分子培养流于形式；一些人由于不能保持与流出地党组织保持经常性联系而中断了培养。少数党组织对在农民工群体中发展党员工作尚不够重视，尤其是对农民工群体中的女性，发展明显滞后，从而造成了党员总体数量稳步上升与农民工党员数量上升缓慢的强烈反差。

二、建立健全农民工党员管理工作长效机制的现实意义

农民工党员管理工作具有明显的两重性：若能给予重视，加强管理，必将是一股强劲的力量；如果视而不见，疏于管理，无疑是一种潜在的损失，甚至演变成某种潜在的危险。因此，加强和改进农民工党员的教育管理是加强党的建设的必然之举。

1、建立健全农民工党员管理工作长效机制是以农民工党员队伍建设带动农民工队伍建设的基本前提

农民工不仅是社会主义物质文明的建设者，而且是社会主义精神文明的传播者。农民工对城市文明的沟通，有助于提高人口素质，变革农民观念，传播现代文明；有利于城乡物质交流、文化交流、信息交流，改变我国长期形成的城乡二元经济和社会结构，使城乡经济、文化、社会同步发展。可以说，农民工是推动城乡协调发展、进而实现全面小康社会目标极具发展潜力的宝贵人力资源。但是，由于经济发展、教育程度等因素的影响，农民工大多文化水平较低，法制意识淡薄，城市适应能力低，从总体上来说，农民工的整体素质与其新型劳动大军的地位不相适应，与社会主义市场经济和知识经济对劳动力的要求不相适应，与全面建设小康社会建设者的要求不相适应。同时，农民工的大量涌入，也给工人阶级队伍及其党员队伍的自身建设，特别是整个队伍的素质提高提出了新的挑战 and 新的任务。因此，只有加强和改进农民工群体的党建工作，发展壮大农民工党员队伍，提高党员整体素质，加强对农民工党员的培养、教育、管理和监督，强化对党员的关怀和服务，引导党员不断提高自身素质、增强自身能力，进而促进农民工群体的教育管理工作，影响和带动整个农民工群体综合素质的提高，才能充分发挥农民工作为一支新型劳动大军在全面建设小康社会中发挥应有的作

用。

2、建立健全农民工党员管理工作长效机制是提高党的执政能力的重要举措

十六届四中全会指出：“提高党的执政能力，关键在于搞好党的建设，不断增强党的创造力、凝聚力、战斗力。”[3]从根本上讲，党的创造力、凝聚力和战斗力不是来自党外部资源的支持和推动，而是来自党内部，即来自党员、干部的创造性、积极性和主体性。在党员与组织的关系上，党员是党组织的主体，党组织是党员的归属。这种关系的确立是以党员对组织的认同、参与、忠诚和组织对党员的服务、管理、教育为前提的。当党员无法得到组织的关怀而边缘化时，当党员因缺少活动空间而无法实现其意愿、理想和价值时，党员就不可避免地产生失落感和不信任感，与组织的关系就会渐渐疏远；组织的制度、信念和利益也不再是党员关心的东西，更不是对他们具有很强约束力的东西。这样的组织不再是党员所需要的组织，是没有向心力和凝聚力的组织，也是没有巩固基础的组织。农民工党员作为党员队伍中的特殊群体，其流动性、多变性、不稳定性等特点使他们成为最易被党组织忽视和遗忘的党员群体，也是党员队伍管理中最薄弱的环节之一，直接影响党组织的创造力、凝聚力和战斗力。可见，加强和改进流动党员管理工作，是巩固党执政的组织基础、提高党的执政能力的必然选择。

3、建立健全农民工党员管理工作长效机制是巩固党的阶级基础、扩大党的群众基础的需要

中国工会十四大报告明确指出，进城务工人员是工人阶级队伍的新成员。实际上，中国农民从来就是中国工人阶级的重要来源。改革开放后，在工业化和现代化进程中，大量农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，大批农民加入工人阶级队伍。据不完全统计，在整个产业工人里，农民工已经占到 30%以上，在矿场、建筑、环卫等行业，农民工占从业人员的 75%以上。[4]可以说，农民工目前已经成为工人阶级队伍的重要组成部分，而且正在逐渐演变成工人阶级的主力军。同时，由于仍具有农民的某些特征，如户籍仍在农村，部分农民工“亦工亦农”等，农民工与“三农”有着千丝万缕的联系，农民工队伍的教育管理也直接影响到农民的团结、农村的稳定和农业的发展。因此，加强和改进农民工党员管理工作，是壮大我国工人阶级队伍，巩固和扩大党的阶级基础和群众基础，提高党的影响力和渗透力的必然要求和现实选择。

4、建立健全农民工党员管理工作长效机制是党内和谐促进社会和谐的重要内容

对农民工流动党员来说，一是心灵无法真正找到一个稳定的归宿，引发内心极大的政治失落感，二是利益维护找不到依靠，三是政治素养的提高受到了遏制。这些问题的解决有赖于农民工党员管理工作长效机制的建立健全，这些矛盾的化解需要充分利用党建工作的优势。党源于社会，又扎根于社会，是社会的有机组成部分，既是和谐社会创建的领导者和倡导者，又是和谐社会构建的实践者和推动者。因此，党内和谐是社会和谐的前提。只有党内和谐发展，才能给予社会和谐以有效范本；只有党内和谐统一，才能提高党构建和谐社会的能力。由于自身的文化素质、职业、待遇以及少数党组织认识偏差等原因，农民工党员边缘化、弱势化倾向也日益突出。如果党组织不去主动地关怀各种类别的党员，满足党员多样化的需求，就会使部分党员逐渐产生失落感和危机感，党内和谐就会受到威胁，党构建社会主义和谐社会的能力就会弱化，社会主义和谐社会的目标也就无法实现。

三、建立健全农民工党员管理工作长效机制的探索

机制是使制度能够正常运行并发挥预期功能的配套制度。它有两个基本条件：一是要有比较规范、稳定、配套的制度体系；二是要有推动制度正常运行的“动力源”，即要有出于自身利益而积极推动和监督制度运行的组织和个体。长效机制，即能长期保证制度正常运行并发挥预期功能的制度体系。长效机制不是一劳永逸、一成不变的，它必须随着时间、条件的变化而不断丰富、发展和完善。

外来民工党员由于流动性发现难、教育管理的组织架构难、教育管理内容界定难、教育管理手段难、教育管理保障难、流动党员教育管理难等诸多现实困境，决定了建立健全农民工党员管理工作长效机制的探索必然是一个长期过程。同时，加强和改进农民工党员的教育管理是一项全新的任务、探索性的工程，必须从农民工党员的实际出发，以与时俱进的精神创新工作，以观念创新为前提，以组织建设为基础，以模式创新为关键，以联合互动为保证，使农民工教育管理工作体现时代性、把握规律性、掌握主动性、富于创造性，不断开创农民工群体党建工作新局面。

1、分类建库，建立健全外来民工党员信息化即时联系机制

一方面通过民工流出地党组织对流动党员的变化适时进行登记、发证、建账，建立基本信息库，另一方面建立起公安户籍部门与组织部门的定期反馈制度，及时更新农民工党员的变化信息，并将各地建立的农民工党员基本信息库进行集成升级为网络版。这需要农民工党员流出地和流入地共担责任，协商建立“资源共享、组织共建、活动共抓、作用共促”的流动党员双向管理制度。在全国县级组织部门建立农民工党员信息库，切实把流动党员底数摸清，把《流动党员活动证》发到每一名农民工流动党员手中。沿海发达地区农民工流动党员较多的地方，邀请流入本地农民工党员较集中的省份共同研讨流动党员服务、教育和管理的工作，通过签定双向共管协议等形式，进一步探索流出地和流入地加强协作共同做好农民工流动党员管理工作的有效途径，建立健全外来民工党员信息化即时联系机制。

2、理顺关系，建立健全外来民工党员属地和行业双向组织覆盖网络机制

突破条块分割，创新组织设置，建立属地和行业双重组织网络，即实行“关系在企业、活动在社区，奉献在岗位”的单位化、区域化、挂靠式管理，扩大党组织管理的覆盖面。按照属地化原则，由流入地党组织管理的模式。对于“自主单建”或“区域联建”的外来务工人员党组织，要按照隶属关系和便于操作的原则，由党组织所在地的上级党组织领导和管理；对于“挂靠组建”的党组织，由其所挂靠的部门或协会党组织领导和管理。按照行业化原则，对农民工流动党员实行管理。

3、提高素质，建立健全外来民工党员教育服务机制。

在教育模式上根据外来民工党员的居住、就业、流动等情况，区别对待，分类实施，形成一套多样而有序的党员管理模式；在教育管理的形式上，采取化整为零的方式，因人而异，以方便外来民工党员接受管理、参加教育；在教育内容上，根据党员教育的总体要求，划分教育版块，增强教育对外来民工党员的吸引力。把外来民工党员纳入当地党员教育培训计划，给他们提供“菜单式”的政治思想、文化、学历、生产技能等教育培训，落实教育经费。要贴近农民工流动党员实际，科学设置教学内容，既要注重党的理论知识培训，又要针对性地进行实用技能的培训，提高他们的就业能力。要针对不同地域、不同职业、不同文化层次的流动党员，精心设计教育载体。大力实施网络教育和现代远程教育。增强外来民工党员的党性观念、组织观念和归属感，不断提高外来民工党员的整体素质。

4、强化服务，建立健全外来民工党员激励机制。

以“服务+激励”为核心，建立健全对农民工党员教育、管理、监督、服务和激励“五位一体”的管理制度。逐步建立健全优秀外来民工党员落户制度，不断提高优秀外来民工党员的政治待遇，吸收优秀外来民工党员参与基层社会组织建设，同时，要严格地教育和管理外来民工党员的错误思想和不良行为，对于一些不适合留在党内的同志要尽快清理。各级党组织要认真调查，建立联系档案，及早发现苗子并重点培养、及时吸收；要积极探索多种方式，加强对农民工入党积极分子的培养和教育；要加强宣传教育和引导工作，吸引农民工中的有志青年向党组织靠拢。按照党的十七大“建立健全党内激励、关怀、帮扶机制”的要求逐步建立健全党组织关怀党员的制度和机制，将教育、管理寓于服务之中，通过提供帮困救助、法律援助、就业培训等全方位、多渠道的服务，切实帮助农民工党员解决诸如拖欠工资、子女

教育等实际困难和现实问题，让党员真正感受到党组织的温暖。特别要注重建立健全文化凝聚制度，明确农民所在单位或社区必须承担关注改善其文化生活的义务，将农民工文化生活质量的评价列入单位、社区的考核指标中，将关注改善农民工文化生活逐步制度化，充分发挥文化引导人、教育人、提高人、凝聚人的作用。

[作者简介]毛协铜，中共宁波市委党校财务处处长.讲师.