

社会利益关系调整与党建新格局的构筑

——试析上海加速城市现代化进程中的党建新探索

中共上海市委党校课题组

20 世纪 90 年代以来，上海在不断深化改革开放过程中取得显著成绩的同时，城市社会利益关系的整体格局也发生了全面而深刻的调整。本报告通过总结 10 年来上海社会利益关系变化的原因以及新型利益关系的现实特点，深入分析了社会利益关系调整对党建工作带来的新问题和新的挑战，最后对近年来上海党建工作的实践创新进行了系统的归纳，认为，上海在深化改革的进程中针对问题和挑战，努力实践“三个代表”重要思想，在整合社会各方利益关系的过程中真心代表和满足最大多数人的利益，在推进党建工作的过程中不断与时俱进、开拓创新，初步形成了适应城市现代化发展需要的“大党建新格局”。

关键词：利益关系 党的建设 新格局

自中国确立社会主义市场经济体制的目标以来，一方面，社会生产力快速发展、综合国力大幅跃升、人民群众得到越来越多的实惠；另一方面，社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化的格局也基本形成，并呈现出前所未有的复杂态势。上海作为老工业基地和特大型城市，在加速城市现代化建设进程中原有的利益格局必然被极大触动，各利益群体间的矛盾也突显出来。毫无疑问，上海在实现“一个龙头，三个中心”、早日建设成国际化大都市目标的进程中，必须坚决贯彻“三个代表”重要思想，把实现好、维护好、发展好人民群众的切身利益作为一切工作的基本出发点和最终落脚点。因此，如何把握社会转型、经济转轨、产业结构调整中人民内部各利益群体间关系的主要特点，认清利益关系调整中的突出矛盾，逐步建立起既充满活力又平稳有序的新型利益格局，从而使党建工作、党的领导水平和执政水平、党增强抵御风险的能力不断增强与提高，这确实是摆在上海各级党组织面前的艰巨任务和严峻考验。

一、上海社会利益关系的调整与特点

20 世纪 90 年代以来，上海的改革开放力度大、步伐快、成绩也特别显著。到 2001 年，全市国内生产总值达到 4950.8 亿元，按当年汇率折算，人均国内生产总值达到 4500 美元。1990—2001 年，城市居民年人均实际收入也从 2198 元增加到 12982 元。上海不断深化改革的过程，实际上也是全面、深刻地对社会利益关系进行调整的过程。引起上海社会利益关系调整的原因是多方面的，带来的影响也是多方面的。

1. 深化改革的相关政策出台带来的利益调整和影响。和全国一样，90 年代上海利益关系的调整首先导因于进一步深化改革开放政策的启动作用。10 年间，上海市委、市政府根据中央的战略决策，较为密集地出台了一系列深化城市经济体制改革的重大政策，从实质上推进了传统利益格局的转变。这包括：（1）深化国有企业改革和产业结构的战略性调整；（2）鼓励个体、私营、外资等非公经济大发展；（3）推动政府机构改革和社会保障改革。这些重大改革措施，无疑是对社会资源进行的重新分配，反映到社会层面上，不同群体、不同阶层从改革和发展成果中受益的程度，分担改革成本的多少等也都不同，因而对改革的态度也呈现明显的差异。

2. 市场体系建设与分配秩序重建带来的调整和影响。随着国有企业建立现代企业制度、非公有制经济大发展，市场主体多样化的格局基本形成。一大批既有竞争意识，又有竞争能力的企业和个人参与到市场自发的利益分配机制中来，市场机制在利益分配过程中日益发挥主导作用，并带来了利益分配方式的深刻变革。分配秩序的重建对社会利益关系调整产生的影响为：一是竞争机会平等观念正取代分配结果均等观念并成为主流，不同行业、不同单位职工的收入出现较大差距；二是劳动力市场的

发展形成了就业中的激烈竞争，人们进入市场的程度、文化素质和劳动能力，决定了他们各自收入的多少，收入差距已大幅度拉开；三是在多元市场体系中，分配方式和收入渠道变得多样化，实业投资、证券买卖等新的行为使得按资分配的比重日渐上升，资本收入、经营收入、劳动收入等收入类型和来源的多少成为影响居民收入差异的重要变数。

3. 大规模城市化建设带来的利益调整和影响。随着浦东的开发开放和国际化大都市建设的铺开，上海开始了新一轮快速城市现代化进程。根据中央对上海“一个龙头、三个中心”的战略定位，市委市政府重新构筑和修订了相关发展战略和城市总体规划，对上海 6300 平方公里的城市空间做出了具体规划，确定了面向 21 世纪的城市布局结构。为实施新的城市总体规划，1990-2000 年，上海先后拆除旧房 2800 万平方米，130 万户 380 万市民大动迁，约占城市中心人口的四成多。与此同时，随着浦东设置新区和周边城区扩展，数十万郊区农民因土地被征用转变为城市居民。土地批租中的级差效益、动拆迁中的房屋补偿、农地征用中的利益补偿和就业安置等，无不牵扯群众利益的重大调整并引发多种矛盾的产生。

4. 城市现代化进程加速的规律性作用带来的利益调整和影响。1990 年后，上海正处于城市化和现代化加速时期，而城市化、现代化规律性作用引发的各种问题也必然会反映到社会利益格局的变迁中来。这包括：（1）流动人口问题。上海在新一轮城市化进程中吸引外地流动人口每年都在 300 万人以上。他们在为上海的发展和建设做出重要贡献的同时，也使得他们与市民的就业竞争加剧，双方权益的保障、城市治安环境等一系列问题也日显突出；（2）老龄化问题。国家计划生育政策的实施与现代化进程中市民价值观念的转变，使上海在全国率先进入老龄化社会。由于老龄人口在社会收入结构的弱势地位，加之家庭养老能力弱化和社会养老能力不足，这不仅涉及老年人自身及所有家庭的利益，而且对代际之间的利益分配发生重要影响；（3）“新上海人”问题。上海作为国际化大都市，一方面成为吸引外地、外国企业和资金的热土，另一方面大量外籍人员、外省人员不断增多，形成了各种“新上海人”群体。不同的文化背景、制度理念、利益需求不仅使各种“新上海人”群体之间的利益需要调整，而且他们与“本地人”之间的利益更需要整合。

应当指出，上海加速城市现代化的过程，是在典型的计划经济体制和全国最大工商业基地的起点上，发生体制大变动、经济大发展、社会大变化、利益大调整的过程，也是疏导、化解前进中的各种矛盾，做到改革、发展、稳定相互协调和相互促进的过程。这使得社会利益格局在深化改革、市场发育、城市现代化复合进程中多线条、加速度地全面转变。这种“发展与矛盾兼有，分化与整合并存”的态势，使这一时期上海社会利益的关系呈现出许多新特点。

第一，利益关系中的热点、难点问题因发展阶段不同存在明显差异。根据对上海市信访办调查资料的分析，在过去 10 年中信访部门受理的利益问题总体上反映出两个重要的现象：一是群众上访数量与同期发展形势呈正比关系，而这显然与这一时期上海加速城市现代化进程引发的大量利益矛盾有关；二是主要矛盾的类型因城市改革重点的转移而在不同阶段相对集中，如产业结构调整时期下岗、失业问题突出，大规模城市建设时期房屋动拆迁纠纷、征用土地引发的矛盾较为尖锐。

第二，分配方式日益多样化，收入差距呈增长趋势。作为我国最大的经济中心城市，上海有资金、机会与人才的汇集，也有较为完善的市场体系。在多种所有制共同发展的同时，分配方式多样化的趋势日益明显，形成了以按劳分配为主，按资分配、按效益分配、按能力分配等多种方式并存的分配格局；工资收入、兼职收入、个体经营收入、资本利润、股票买卖、不动产出租、海外馈赠等都成为上海居民的收入渠道。这种格局使居民收入差距拉开的速度快于内地省市。2001 年上海城市居民 5% 最低收入组家庭人均可支配收入 6103 元，5% 最高收入组家庭则达 30615 元，相差超过 5 倍。而对不同职业阶层收入的统计数据表明，实际差距则更大。

第三，生活方式、价值观念和利益要求出现多样化、阶层化状况。上海历来是东西方文化交汇之地，近年来生活类、娱乐类、休闲类等服务产业的发展，就业方式、劳动方式的多种多样，为人们选择与自身收入相应的生活方式提供了现实条件。收入多少直接决定人们的物质和文化消费能力，影响人们的消费品位，并最终反映到人们生活方式和价值观念的差别上来。上海社会“同阶层相聚”现象的出现就是例证。如高收入阶层出入高档俱乐部，谈论开名车买别墅出国旅游；低收入阶层虽然对此望而却步，但也可以在社区中形成各类文体团队自娱自乐，交流看法。而近年来大规模的城市动拆迁、不同档次的商品房开发以及政府的廉租房建设，更使住房市场客观上显示了对不同收入层进行“筛选”的功能：高收入者向高档住宅小区汇集，低收

入居民则向政府提供的廉租房集中。这种现象比就业方式、生活质量、文化休闲等方面更能直观地反映出不同收入层群体集中的趋势，也更直接地显示出他们的群际差异。

第四，高低收入层都存在心理失衡倾向，但两者相互认同程度不高。通过改革开放和市场作用的锻炼，上海公众对收入差距和利益分化的适应程度已明显增强。但高低收入层都存在心理失衡倾向。一方面，不少低收入者认为自己的职业稳定性受到威胁，收入相对减少，社会地位下降了；另一方面，一些高收入者则认为自己受到行政、户籍等制度约束太多，未能得到平等竞争的机会，自己的收入相对于同等能力的外籍员工低，制度的不确定性更使自己难以预期未来的收入、难以产生安全感等。而高低收入层双方之间相互评价存在的差异，又影响了相互之间的认同。如在低收入者贫困的原因上，低收入者自身倾向于解释为体制因素，而高收入人员则倾向解释为个人素质低；在对高收入者的致富原因上，高收入者自身倾向于解释为“勤劳才智”和“合法经营”，而低收入者则倾向于解释为“依靠机遇”或其他负向手段。

第五，困难群体结构复杂，解决贫困问题的难度增大。由于上海人口密度高、基数大，困难群体虽然比例不大，但绝对规模却较高。2001 年全市城镇登记失业人数 25.7 万，城镇居民最低生活保障线下人口 33.8 万人。这部分人群不仅结构复杂，而且面临的问题和原因各异。具体到失业原因，既有体制转轨的因素，也有素质、技能、经验、观念乃至年龄等个人因素，每个人的具体情况差别更大。在这种情况下，不可能通过某种政策或措施整齐划一地从根本上解决他们的困难，这就大大增加了城市扶贫、化解矛盾的难度。

第六，利益矛盾在当前表现为非对抗性、情绪性和以政府为中介的间接性特征。无论在社会转型、体制转轨中，还是在多种利益主体并存的格局中，利益矛盾的存在都是一种客观现象。从总体上看，在改革开放过程中产生的社会利益矛盾，是人民群众整体利益一致下的局部矛盾，是非对抗性的，这也是上海在利益差距快速扩大的同时依然保持高度社会稳定的根本前提；从表达方式看，由于低收入群体对注重结果公平的传统分配方式仍有一定的依恋，所以他们对分配秩序中某些不规范现象在思想上难免产生抵触，但他们面对这种利益矛盾往往以心理上的“不满”或口头上的“牢骚”等情绪性反映来表达，而不表现为行为上的冲突；从冲突过程看，由于政府是改革的主导，也由于长期以来因政府担负过多功能而使人们习惯于依赖政府解决问题，所以利益主体之间的冲突往往不双方直接体现，而是通过政府作为中介来表现，即双方都向政府提出要求、求得问题的解决。因此，政府在整合社会利益的过程中发挥着不可替代的作用。

二、上海社会利益格局变化对党建工作带来的新问题

经济基础决定上层建筑，这是马克思主义的基本观点。上海社会利益关系的调整，是改革开放和建设有中国特色社会主义的必然要求，但它同时也意味着党的执政环境以及党建工作的条件发生了重要变化，这势必对党的建设带来新的挑战。从上海的情况看，一方面，利益关系调整是对社会生产力的进一步解放，激发了人民群众参与社会主义现代化建设的积极性和能动性，也使人民群众普遍从社会、经济的发展中得到了好处，因而从根本上增强了党对广大人民群众凝聚力和号召力，为更好开展党建工作创造了有利条件；另一方面，在新的社会利益格局中，党与社会联系的方式发生了新变化，社会的阶层和群体结构变得更加复杂，群众的利益需求、生活方式和价值观念也呈现出多样化特征，这也必然给党建工作带来一系列新问题。

1. 利益需求的多样化和复杂性，增加了党组织整合社会利益关系的难度。保持社会利益关系的和谐与平衡，是维持社会稳定的重要前提。如果说在计划经济条件下，党组织可以运用行政手段和调配资源的权力较为容易地把社会利益整合起来的话，那么在市场经济条件下这种状况已被打破。（1）随着平均主义和大锅饭现象的被改变，以按劳分配为主体，多种分配方式并存的分配制度已经形成。多种经济成分的发展，使居民收入的来源呈现多样化，差距也初步拉开，人们的利益追求更从单一平均化向差异性和多层次性转变：下岗、失业的居民需要保持基本生活条件；中等收入的居民要求改善居住条件和生活环境；较高收入的居民要求提高生活品质，得到较高层次的服务。不同的社会群体关注的利益重点也有差异。这些新变化增加了党组织在新形势下进行利益整合的艰巨性。（2）与此相应，人们的精神价值追求也从统一性向多样性转变。2001 年，上海人均 GDP 已达到 4500 美元，整个城市正在向宽裕的小康型社会迈进，人们在精神、文化、环境、卫生、社会交往等多方面的需求日益多样且

迫切。尤其是随着社会主义政治文明建设进程的推进，群众表达自身意愿的欲望不断增强。这一方面使人们的社会精神生活日益丰富多彩，生活质量得到不断提高，但同时也给社会价值整合工作带来一定的难度。(3) 随着现代企业制度的建立和产权关系的变革，党政、政企、政社关系发生必然发生重大调整，党组织直接掌握行政权力和资源调配权力的情况将被改变，再象过去那样使用强力手段对利益关系进行调处既不现实也不符合时代发展的要求。

2. 新型利益结构的逐步形成，给巩固党的阶级基础和群众基础带来了新课题。市场经济的重要特征之一就是通过市场机制实现对资源的优化配置。市场经济条件下人力资源优化配置的过程，既是社会利益调整的过程，也是新型利益结构逐步形成的过程。这其中，不仅党的阶级基础出现了新情况，而且党的群众基础也发生了新变化。一方面，我国工人阶级总体上呈现出数量增加、素质提高的良好态势，但也出现了新情况：一是第三产业职工和科技人员的数量急剧增加；二是传统产业工人比例呈下降趋势；三是企业下岗职工成为工人阶级队伍中的新群体；四是农民工队伍不断发展壮大。工人阶级内部出现的新情况使得如何有针对性地增强党的阶级基础已经成为党建的一项新课题。另一方面，随着改革的深入和经济的发展，不仅我国的社会阶层和利益群体构成发生了新变化，出现了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、自由职业人员等社会阶层，而且职工群众也已经由“单位人”变化为“社会人”，在不同所有制、行业和地域之间频繁流动，他们的职业和身份更是处在不断变动中。这就又使如何巩固和扩大党的群众基础成为新课题。

3. 新型社会组织结构和新的利益联结方式出现，使党原有的基层组织设置与管理模式出现不适应。在原来的计划经济体制下，绝大部分城市居民通过就业归属到单位，所有单位又按照行政隶属关系归属到各自的“条”和“块”中，党的基层组织体系正是依托这种严密的社会组织结构建立起来的。改革开放以来的利益调整，使原来主要靠行政手段形成的单一、有序、紧密的社会组织结构发生变化。原有模式的滞后性已十分明显。(1) 社会利益关系的多向延伸，增加了人们选择职业和居住地的自由度，扩大了城市居民的活动空间，为人们以多种方式发生新的组合提供了机会。而各类新经济组织、社团组织、中介组织的出现和壮大，更为人们的发展提供了广阔的新生社会空间。如何新的社会空间创建党的工作的新模式，这确实是一个严峻的挑战。(2) 随着所有制结构的变革和政府职能转变，国有企业都将成为独立的法人实体，新经济组织和新社会组织则不存在严格意义上的上级主管部门。特别是近年来企业之间跨行业、跨所有制、跨地区的联合、兼并、重组频繁发生，对由此形成的新企业中的党组织，究竟由出资企业以资产纽带进行管理，还是归于地方实行属地管理，实际上处于两难境地。这种局面无疑也对传统的党建工作领导体制形成挑战。(3) 由于市场经济条件下无论国有企业中的职工与管理人员，还是民营企业中的职工与业主，都以新的利益关系相互联接，而无论哪种类型的企业，经济效益都是它们追求的核心目标。由于党组织开展活动所需的场所、经费乃至时间客观上与这一目标有差异，这就使企业党组织的功能定位和活动方式处于不适应状态，党组织的传统活动方式也面临变革。

4. 社会利益关系变化的新趋势向党内转移，使党增强思想与组织统一的任务加重。我们党始终深深地植根于社会之中，改革开放进程中社会利益格局的许多变化不可避免地会反映到党内来。(1) 党员作为个体，同时也是社会生活中的一员，在市场经济条件下自然也会拥有相对独立的个人利益，成为相对独立的利益主体。随着多种经济成分的发展，许多党员创办了个体、私营企业；在国有、集体企业改制中又有不少党员成为企业的大股东或承包经营者，其中部分人过于偏重个人利益、主体地位的观念和行为时常与党的集体主义思想、为人民服务理念发生碰撞。(2) 由于党员来自不同社会阶层，生活在各个阶层；又由于在新的利益格局中，党员同样需要通过市场竞争获得就业机会并努力争取自身利益的满足；还由于党员的收入水平、生活方式等事实上存在明显差异，所以社会不同阶层和利益群体的需求在党员身上都会有折射与反映，使得党内矛盾更显复杂。(3) 利益关系调整中，由于企业党组织的功能定位或多或少存在的模糊状态，而它们的生存与活动绩效很大程度上又有赖于企业的效益支撑，加之这些党组织成员的利益直接与本部门、本单位的效益挂钩，因而使得部分基层党组织在目标定位中出现过度转向、局部利益、部门利益意识上升、本位主义思想抬头的情况。这些情况说明，确保党内的思想统一和组织统一将是一项长期而又十分艰巨的任务。

5. 社会、经济组织的不稳定性和党员分布状况的新情况，使对党员的教育管理难度增大。改革开放和实行市场经济之前，党员基本都有稳定的工作单位，而单位又都基本有稳定的生存保障，因此党员队伍的教育和管理也就有了稳定的基础并能够正

常开展。在深化改革、激烈的市场竞争以及社会利益的调整中，情况已经发生了很大变化。（1）新的社会组织主要以社会需求作为自己存在的依据，企业的生存则完全依靠自己的市场竞争能力。社会需求的多变，市场竞争的激烈，必然造成社会、经济组织的不稳定性和高淘汰率，这也就无法保证生存其中的党组织正常、有序、稳定地开展各项工作。此外，在市场作用下，党员主动的职业流动和居住地流动也变得频繁，从而使游离于党组织外的党员增加，如何对他们进行教育和管理已经成为党建工作的难点之一。（2）随着老龄化社会的来临，（离）退休党员急剧增加，他们将越来越多地向社区集中；随着人们休闲时间的增加，在职党员在居住地的活动时间和空间也相应增多。因此，如何针对社区中（离）退休党员与在职党员的不同特点，改变社区一刀切的党员教育和管理模式，也是亟待解决的新课题。

6. 注重现实利益的社会心态，使党的传统群众工作方式面临调适。在市场经济条件下，当“单位人”转变为“社会人”、人们的社会流动性增强、社会组织体系趋向松散以后，党的群众工作就变得更加重要。应当说，在社会系统封闭和社会生产力水平较低的状态下，人们的物质和精神追求往往较为单纯和统一，党的群众工作也相对简单。但随着生产力水平的提高，社会开放程度的增大，人们的利益追求日益呈现出多样化、独立性的态势。尤其是在市场经济条件下，人们依靠自身努力获取各种利益的空间极为广阔，而市场竞争造成的利益差距扩大，又直接影响到人们社会地位的高低。这一切使人们的心态更趋向务实，更注重切身的物质利益，对于各类利益及其实现途径的选择也更加主动。在这种情况下，原有空洞的、说教式的群众工作方式自然不可能收到预期效果。这就要求基层党组织转变过去那种粗放式的工作方法，切切实实地深入到群众中去，深入细致地体会群众的所思所想，研究、发现群众多样化的现实需要，有针对性地服务群众、关心群众，以促进群众工作方式与手段的科学化和精细化。

三、上海在整合社会利益进程中加强党建工作的新探索

马克思说过：“人类始终只提出自己能够解决的任务，因为只要仔细考察就可以发现，任务本身，只有在解决它的物质条件已经存在或者至少是在形成过程中的时候，才会产生。”上海社会利益格局变化带来的新问题，是对党建工作提出的新任务。这些任务提出本身，也意味着完成任务的条件已经存在或至少已在形成过程中。关键在于，我们能否始终坚持“三个代表”重要思想为指导，站在时代的高度，以世界眼光深入研究现代政党的执政规律，把求真务实与开拓创新结合起来，坚持开创性、坚韧性和操作性的有机统一。从这一时期上海党建工作的不断与时俱进中，我们已经看到一个符合加速城市现代化进程需求、能够有效调整社会利益关系的党建新格局正在形成。

1. 建立“两级政府，三级管理”新体制，构筑整合社会利益的强力机制，形成党建工作的新依托。作为特大型城市，上海的城市管理体制在 20 世纪 90 年代以前先后经历了“两级政府，一级管理”和“两级政府，两级管理”两种模式，特点是权力集中在市、区，计划经济的烙印比较鲜明。90 年代以来，在建设社会主义市场经济体制过程中，一方面，政府和国有企业将原来承担的社会保障职能大量向社会转移，个体、私营经济从业人员越来越多，人民群众的社会流动性逐步增强，对单位的行政依赖和归属感日夜减弱；另一方面，居民对于居住环境和生活服务有了更高的期待，大规模的旧区改造、新区建设则又带来动员、安置居民搬迁、处理有关纠纷等难题。多层次利益关系的调整，导致社会管理和公共服务的事务性工作剧增，而市、区两级政府的职能又在向宏观管理提升，于是出现原有模式纵向管不到底，横向管不到边的弊端，那些涉及群众切身利益的新增事务和从政府、企业转移出来的职能便向社区这个基层社会沉淀。针对这一趋势，上海“两级政府，三级管理”的新模式应运而生，它将市、区两级政府的相当一部分管理职能分离出来向街道社区层面集聚，加强第三级管理。街道党工委和办事处被授予城区规划的参与权、分级管理权、综合协调权和属地管理权，对社区内地区性、社会性、群众性、公益性工作的全面责任得到明确；同时，对原来的“条”、“块”关系也进行了清理，确定政府职能部门在社区中的派驻机构必须接受街道和上级部门的双重领导。新体制的最大特点，是突出了“块”的作用。从实践来看，新体制通过把城市管理和服务中心下移到社区，使群众的利益需求大部分可以在社区得到倾诉和满足，大量利益矛盾可以在基层得到化解，社区成为整合社会利益的基本单位，社区党组织和街道办事处成为协调社会利益关系的责任主体。这就为党和政府贴近群众提供了新的载体、开拓了新的空间，也为在新的利益格局中全面加强党的建设、推进党建重心下移提供了新的依托。

2. 营造党委、政府、社会和媒体四者职能的新架构，增强党对多元利益关系的适应力和协调力，提高党的执政水平。面对社会利益关系的多样性和复杂化，要巩固党的执政地位，关键是执政的基础要牢，执政的水平要高，这两个方面都要求增强党对多元利益关系的适应能力和综合协调能力。为此，营造党委、政府、社会和媒体四者职能的新框架十分必要。（1）在党委层面上，认真贯彻“党政分开”、“党要管党”的要求，将党委的职能向“总揽全局，协调各方”提升，使党委有精力研究和解决利益关系调整中的全局性的问题，搞好科学决策，并集中力量抓好党的自身建设。（2）在政府层面上，坚决贯彻“依法行政”的要求，使政府的行政管理职能更加清晰，施政程序得到优化，施政效率得到提高，更好尽到政府应尽的职责。（3）在社会层面上，大力培育社会的自我整合机制，通过对利益关系自发组合进行有意识的引导和扶持，在加强社区建设的过程中，调整工青妇等群团组织的服务职能和服务方式，培育、扶持各类社会中介组织和新型社团组织，增进利益关系的同类组合，增强群众的自我管理、自我协调和维护自身权益的能力。这些措施，不仅促进了群众的自助互助意识，扩展了满足群众多方面利益要求的渠道，而且也拓宽了党和人民群众沟通的桥梁。（4）在思想宣传层面上，增强媒体的舆论监督功能。一方面，积极宣传党的路线、方针、政策，促进社会主义精神文明建设；另一方面，对一大批侵犯群众利益的事件和行为进行曝光，在制约不合理的逐利行为、维护群众利益和消费者权益等方面发挥作用。党委、政府、社会和媒体职能新架构的营造，优化了党政关系，扩大了社会自我管理的权能，有助于形成规范利益分配秩序的合力，提高党驾驭复杂利益格局的执政效能，并进一步提升党和政府的形象。这都意味着党的执政水平有了新的提高。

3. 推进依法治市和基层民主建设，规范并拓展群众的利益表达渠道，改进党的执政方式和领导方式。党对多元利益关系的适应能力和综合协调能力，既依赖于制定科学的施政架构与合理的施政内容，也体现在执政方式和领导方式的完善上。为了适应利益格局的新特点，改进党的执政方式和各级党组织的领导方式，上海加强了四方面工作。（1）认真贯彻依法治国基本方略，深入开展依法治市工作。近年来，上海地方立法和制度化建设的力度逐步增大，政府的依法行政工作全面推开，各类基层党组织采取法制宣传、法律咨询、知识竞赛等丰富多彩的手段，把普法工作推向社区，群众依靠法律手段维护自身权益的意识和能力有了明显的提高。依靠法制手段规范各种社会力量、社会团体和利益主体的行为，对于营造公平合理的市场竞争环境和分配秩序，减少利益纠纷，维护社会稳定，其作用无疑是积极和巨大的。（2）积极推进基层民主建设。收入差距的拉开和市场竞争的压力，增强了群众的利益独立意识和利益表达愿望。对此，切实推进政务公开、厂务公开和村务公开，建立对职能部门和执法机构的行风评议制度，方便群众进行民主监督。这些新举措不仅营造了民主参与的氛围，拓宽了民主参与的渠道，而且有助于引导群众依法表达自身的利益要求，有助于保证相关决策能够集中大多数人的利益，有助于相关机构和组织依法公正地行使权力。目前，上海农村村民委员会的直接选举已经进行，社区、街道党工委也正在有序推进居民委员会直选试点，使居民委员会真正回归作为群众自治组织的属性。（3）努力创新党的领导方式和方法。为了在新形势下提升党的战斗力，上海市委明确了与市政府党组、市人大常委会党组和市政协党组各自的职责，形成总揽不包揽、协调不替代、既有分工又有合力的工作格局，大大提高了议事和办事的效率。市委提出的“上层党组织要抓合力，下层党组织要有活力”和“各级党组织一手抓合力、一手抓活力”新思路，更使各级党组织在基层整合利益关系工作中的创造性得到了极大焕发。（4）提升党政信访部门的职权和功能。市委市政府的信访部门，在体现党的执政为民本质、全心全意为人民服务宗旨、切实协调群众利益等方面，具有不可替代的作用。进一步提升党政信访部门的职权和功能，不仅可以使原有功能得到最大程度的发挥，而且将有效扩展了解与传输社情民意、疏通与宣泄民众情绪的新功能。特别是实施信访机制向下延伸新举措，建立区县领导接待日制度，推进信访机构参与社区的“一门式服务”，变“上访”为“下访”，将进一步加强党委、政府与群众的沟通和联系，及时把各种利益矛盾化解在基层。

4. 构建城市基层党建的新格局，编织协调利益关系的强大组织网络，巩固党的执政基础。基层党组织直接面对人民群众开展工作，是党的全部工作和战斗力的基础。在改革开放和现代化建设的新形势下要有效整合社会利益关系，就必须构建和完善基层党建工作的新格局。上海在这方面进行了有益的新探索。（1）在策略上突出重点，分类推进，努力扩大党的组织覆盖面。除了继续抓好机关、学校、医院、科研院所等单位的党建，重点解决国有企业党建中的新问题，积极推进新经济组织、新社会组织 and 居民区中的党建工作，着力减少新生社会空间党建工作的“空白点”和“盲区”，力争党组织工作的覆盖面纵向到底、横向到边。（2）在组织形式、组织功能、工作内容和工作方式上，鼓励各类党组织针对具体情况不断与时俱进、开拓创新。在新的利益格局中加强基层党组织建设，注重实效是第一要义，为此必须不拘一格地探索新的组织设置形式，寻求新的组织功能定位和工作途径。近年来上海各级党组织创造的“联合党支部”、“流动党支部”、“流动党员活动站”等新的基层组织设置方式和工

作形式，就是很有效的尝试和探索。(3)在体制上大力开展社区党建，以街道党工委为核心促进社区中各类党组织的整体联动。实践证明，将街道党建延伸为社区党建，构建以街道党工委和居民区党支部为主体，社区内各机关、企业、事业单位基层党组织共同参与的区域性大党建新格局，是整合社区各种利益关系的有效模式。这一模式不仅明确了街道党工委具体承担起开展新经济组织、新社会组织中党建工作的职责，而且创造了引导、督促在职党员利用闲暇时间在社区发挥模范作用的新方式。社区党建新体制的构筑，使社区内的所有基层党组织在街道党工委的综合协调下较为紧密地联结起来，凝聚了推进社区建设和社区服务的合力，有效地扩大了党在社区的影响。

5. 推进利益协调机制的配套建设，化解利益关系调整中的矛盾，增强党对群众利益的代表性。按照“三个代表”要求加强党的建设，核心是保持党与人民群众最密切的血肉联系，当好最广大人民群众根本利益的忠实代表。在日益复杂的利益格局中，党既要通过党的纲领路线和方针政策来代表和满足人民群众要求国家富强等共同利益，也要在此基础上努力满足人民内部不同群体、不同阶层的各种具体利益要求。社会主义市场经济体制的建立固然为高素质、有能力、善于竞争的个人和群体通过辛勤劳动与合法经营谋取利益提供了机会，但也会使一些人在竞争中成为失败者，产生了处于不利地位的群体。为使后一部分群众也能分享到改革发展的成果，着力构建多层次的社会保障体系，使弱势群体具备基本的生活保障就显得十分必要和重要。因此，必须积极推进利益协调机制的配套建设，这主要包括：(1)通过把养老保险、医疗保险、失业保险等常规保障与区别不同群体进行的针对性扶持、针对特殊情况进行的应急救助结合起来，建立包括政府保障、社区帮困、社会慈善在内的多层次多方面的社会保障体系，努力实现保障筹资多元化、保障机制网络化、保障实施社会化；(2)坚持年年为民办实事，有针对性地化解利益关系调整中的突出矛盾，把市民最迫切的问题、最突出的困难作为办实事的重点给予解决，以“同呼吸、共命运”凝聚人心。而上海在这方面进行的探索和取得的成绩已经为我们提供了有益的启示。事实上，只要我们党时刻胸怀群众利益来制定决策，通过方针政策呼应民心所盼，努力满足各个阶层与群体的迫切要求，使最大多数群众特别是弱势群体也能分享到改革和发展的成果，就一定能提高党对人民利益的代表性，这也是增强党对人民群众亲和力的有效途径。

6. 加强队伍建设和作风建设，提高党的整体素质，增强党组织在利益关系协调中的权威性。在复杂的社会利益关系中，协调各方利益，处理各种纠纷，化解各类矛盾，党员干部首先要在群众中有威信。这种威信的高低，又取决于党员干部的综合素质、工作能力、工作与生活作风状况。由于政治路线确定之后干部就是决定因素，因此如何加强高素质干部队伍建设，使党的干部特别是领导干部成为坚决贯彻党的理论、纲领和路线、全心全意为人民服务、具有领导现代化建设能力、讲团结顾大局的优秀人民公仆，就成为一项艰巨任务。这就要求：(1)在干部选拔上，坚持把政治标准放在首位，大力选拔认真实践“三个代表”重要思想、政绩突出、群众公认的优秀干部，形成朝气蓬勃、奋发有为的各级领导层；(2)在干部管理上，一方面持续推进干部人事工作科学化、民主化、制度化的改革进程，努力营造优秀人才脱颖而出、健康成长的良好环境，另一方面不断扩大民主、完善考核，把是否得到群众公认、取得让群众满意的工作实绩作为评价任用干部的重要依据，切实落实群众对干部选拔任用的知情权、参与权、选择权和监督权；(3)在干部培养上，既着眼于上海的长远发展，更要按照年轻干部的成长规律，坚持在艰苦环境中锻炼人、在复杂矛盾中磨炼人，使年轻干部在实践中增强为人民服务的本领；(4)在干部监督上，通过体制、机制、制度的创新和完善，不断推进行政审批制度、财政管理制度和干部人事制度改革，加大从源头上预防和治理腐败的力度，铲除滋生腐败的土壤和条件，督促领导干部廉洁自律，查处违纪违法案件，纠正部门和行业不正之风，以党风廉政建设和反腐败斗争的实际成果取信于民；(5)在干部作风建设上，集中解决党的思想作风、学风、工作作风、领导作风和干部生活作风方面的突出问题，努力培育符合时代要求的新的作风。只有提高了党的干部队伍的整体素质，党在利益关系协调中的权威性才能真正树立起来。

江泽民同志在党的十六大报告中指出：为完成党在新世纪新阶段的奋斗目标，发展要有新思路，改革要有新突破，开发要有新局面，各项工作要有新举措。他还强调：必须以改革的精神推进党的建设，不断为党的肌体注入新活力。上海在加速城市现代化进程中，各种社会利益关系的矛盾显得特别集中，调整社会利益关系的任务也必然十分艰巨。但只要我们在深化改革的进程中努力实践“三个代表”重要思想，在整合社会各方利益的过程中真心代表和满足最大多数人的利益，在推进党建工作的进程中不断与时俱进、开拓创新，就一定能构筑起适应城市现代化发展需求的“大党建新格局”。

(责任编辑 陶柏康)