

社区“大党委”制 与城市社会管理创新

山东省潍坊市奎文区
推进城市社会管理创新的实践探索

中共中央党校党建部课题组



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

社区“大党委”制 与城市社会管理创新

山东省潍坊市奎文区
推进城市社会管理创新的实践探索

中共中央党校党建部课题组



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

社区“大党委”制与城市社会管理创新——山东省潍坊市奎文区推进城市社会管理创新的实践探索/中共中央党校党建部课题组. —北京: 中共中央党校出版社, 2011. 4
ISBN 978-7-5035-4512-2

I. 社… II. 中… III. ①中国共产党-社区-党委制-研究-潍坊市②区(城市)-城市管理-经验-潍坊市
IV. ①D267.7②F299.275.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 060434 号

社区“大党委”制与城市社会管理创新

——山东省潍坊市奎文区推进城市社会管理创新的实践探索

责任编辑 蔡锐华

版式设计 尉红民

责任校对 马 晶

责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京双青印刷厂

字 数 176 千字

版 次 2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 16

定 价 36.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

课题学术指导：卢先福 王长江 戴焰军 张志明

张新起 厉彦林 崔建平 张小梅

陈泽浦 边 峰 李 辉

课题组组长：张希贤

课题组副组长：张荣臣 王金柱 宋均圻 宋立军

刘良嘉 李 明

课题组成员：张希贤 张荣臣 王金柱 赵绪生

杨春权 刘秀英 韩高文 陈仁栋

刘四海 吴茵政 朱春雷 范曙光

官志杰 孙立波 李江鹏 崔文泉

柏祖国 苟立伟 杨岳飞 吕永君

杨云成 杨 昕 赵 灿 张 博

汪春艳

秘 书 长：刘秀英

序

全面贯彻落实科学发展观的新时期，加强和创新社会管理，是巩固党的执政基础、构建社会主义和谐社会、维护与实现人民群众利益的重大课题，也是党的基层组织建设面临的重大新课题。

在城市，社区是城市社会的基本单元，是人们社会生活的共同体和人居的基本平台，社区和谐是社会和谐的基础。加强和创新社会管理的重心在社区，改善民生的依托在社区，维护稳定的根基在社区。随着工业化、信息化、城镇化、市场化和国际化进程的深入发展，我国已进入社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的重要时期，城市、城镇的社区日益成为各种利益关系的交汇点、各种社会矛盾的集聚点、社会建设的着力点和党在基层执政的基本支撑点。因此，加强和谐社区建设，事关党和国家大政方针的贯彻落实，事关人民群众的切身利益，事关城乡基层社会的和谐稳定。

实现党对城市社会的领导，关键是做好和谐社区建设工作，通过整合各方面社会要素，激发广大人民群众参与社会建设的积极性、主动性、创造性，形成推进社区发展的合力，大力推进社区建设，保障城乡困难群众的基本生活权益，满足普通居民群众

多层次、多样化的物质文化生活需求，夯实社会基础，创造更加良好的社会环境。

加强社区建设，推进社会管理创新，核心是党对社区的领导体制创新。在这方面，中共山东潍坊市奎文区委首先构建社区“大党委”，在“大党委”制的框架下，着力推进八个方面的工作创新。

第一，构建社区“大党委”，创新基层社会领导体制和管理体制。奎文区是潍坊市的中心城区，总人口38万。区内原有59个村、43个居委会、544家驻区单位。按照城市化的发展要求，区委将其进行科学的“网格化”定位，定格为42个基层社会单元，统一设置为42个城市社区，对原村、居党组织进行改革创新，每个社区组建一个社区“大党委”，作为新型社区的领导核心，实现了基层社会领导体制创新。在区委和街道党工委的领导下，社区“大党委”对原村、居委会体制实施稳步改革，统一建立42个社区成员代表大会、社区居民委员会和社区监督委员会，创新了基层社会管理体制。社区“大党委”行使领导权、社区成员代表大会行使决策权、社区居民委员会行使执行权、社区监督委员会行使监督评判权。在具体的社区建设中，一是社区内各单位党组织和全体党员、全体社区成员共同参与，逐步构建起了条块结合、优势互补、相互配合、体制理顺、管理有序、资源融合、服务一体的社区党建运行新机制；二是统一搭建新型的社区服务平台，建立起“社区服务中心—责任网格—楼组—单元”四级管理体制，实现社区管理服务无缝隙、全覆盖，提供的社区服务实现全覆盖；三是社区党委对社区内的所有党员进行属地化管理，对社区内的本地居民与外来成员，提供一体化的社区服务。

第二，领导和推进全新的社区服务，不断满足社区所有成员的服务需求。社会管理，说到底是对人的管理和服务，因此社会管理的核心是服务。奎文区调动社区内的所有力量和资源，积极参与社区服务；经过整合与融合资源，实现资源利用的最大化。在社区服务中，确立了“八个不出社区”的服务体系目标，通过不断创新服务载体，为社区全体成员提供优质的基本公共服务、社会化服务、信息化服务和群众诉求服务等，并不断拓展社区服务内容和拓宽服务领域。这些全新的服务，在日益赢得民心。

第三，大力发展社区文化，全面提升社区所有成员的文明素质和城市基层社会的文明程度。奎文区的社区文化富有自己的特色。一是按照“健康、和谐、开放、包容”的社区理念，创造性提出“孝为先、和为贵、诚为本、法为上”的社区主题文化命题，普遍推进社区主题文化建设。二是打造社区居民的和谐邻里文化，通过“邻里节”活动，打造和谐邻里文化。三是依托红色节日推进社区精神文明建设，依托传统节日推进社区文化创新，依托周末休息日开展丰富多彩的文化活动。四是努力推进社区信息文化建设。

第四，实施社区党建工作“集群化”创新，日益增强党员与社区群众的创造力。全区的42个社区建设和社会管理如何创新，奎文区委的探索是实施社区党建“项目制”建设，让社区党委都展开项目论证与申报，用党建“项目制”建设推进社区建设与社会管理“集群化”创新。实施的初步结果是“民生服务”、“和谐创建”展示出蓬勃的生机和活力。

第五，推进社区标准化建设，全面提升社会管理水平。社会管理创新，分为两个层面，一是要有一个基本标准，追求标准化

建设；二是在贯彻标准中，不断实现创新。奎文的做法是，通过党建“项目制”建设推进社区建设与社会管理“集群化”创新；通过追求与推进社区“标准化”建设，加强社会管理，全面提升社会管理水平。社会管理的基本任务，主要包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等七大方面。这七方面任务，都有各自的基本标准。奎文区委和社区党委主要在社区服务和基本服务设施建设、社区党的群众工作、社区党组织建设和社区民主管理四大方面，追求标准化建设。推进社区标准化建设，全面提升了社会管理水平。

第六，加快城中村、城郊村改造，实现无震荡的“村变社区”。奎文区先是确立城中村、城郊村嬗变为社区的“四步走”战略；其后是按照“网格化”对城中村、城郊村进行定位；三是积极稳妥地推进城中村、城郊村改造，稳步推进村级服务向社区服务的转变，稳步推进村集体资产经营管理体制改革。最后是“村改居”，实现无震动的“城中村”消失。奎文区实现的无震动的“城中村”消失，是社会管理创新的一个创举。

第七，对“两新”组织的党组织实施“网链式”管理，不断增强非公有制经济组织管理和为员工的社会责任，推动社会组织健康有序发展。奎文区创新“条块结合，三级管理”方式，构建起“链条为主、网络兜底”的新模式，建立起“四有五好六优先”激励机制，开展“三有三为三争”和“三诺三联三组建”的主题实践活动，建立起“四站一中心”，强化党员队伍建设。通过党的建设，使“两新”组织在社会管理与社会建设中健康发展。

第八，实施党员与群众属地化管理，开辟党员与群众管理的新篇章。中共奎文区委和社区党委对社区内的所有党员和所有成员实施属地化管理和服务。在实践中，探索在职党员双重管理，充分发挥在职党员的服务作用；探索驻区单位党员管理属地化，推动驻区单位党组织和行政、经济组织支持社区建设；探索流动党员与进城就业人员的属地化管理，为他（她）们提供统一标准的社区服务。

奎文区的社区“大党委”制，是对创新党的基层领导体制的有益探索。它有利于解决党对城市基层社会领导体制存在的一个普遍问题，即党的领导体制不够顺畅，社区党组织横向协调和纵向领导的“权威性”较小的问题。通过实行社区网格化管理，发挥社区党组织的领导核心作用，理顺社区各类管理与服务主体之间的关系，有利于深化社区管理体制改革的，推动政府公共服务体系优化，实现了中心城区一元化管理和公共服务均等化。在组织管理方面，通过社区“大党委”制的组织管理模式，将辖区内的社区党组织、新经济组织、新社会组织和驻区单位党组织，全部纳入统一服务管理。按照区域化、特色化、产业化等三种党组织设置模式，灵活设置各类“功能型”党支部，开辟了社区党建新篇章。同时，中共奎文区委建立的社区“大党委”制，也是对创新城市基层社会管理体制的有益探索，它改变了传统的城市基层社会管理的理念和方法，必将对我国城市社会的发展起到重大的作用。

中共中央党校党建部课题组，在深入潍坊市奎文区调查研究的基础上，研究撰写了《社区“大党委”制与城市社会管理创新——山东省潍坊市奎文区推进城市社会管理创新的实践探索》

一书，对奎文区建立社区“大党委”制的做法和经验作了全面介绍和一定的理论升华。其中的“社区‘大党委’体制、提供全新的社区服务、社区党建‘集群化’创新、推进社区标准化建设、实现无震荡的‘村变社区’”等几个问题，可以说是开创性的时代探索，需要给予进一步的研究和探索，需要在新时期的社会管理创新中给予学术探讨和争鸣。总的来说，中共奎文区委和社区“大党委”的党建工作虽然还处在探索阶段，还需要给予不断完善和提升，但其准确把握了时代发展潮流，准确把握了基层党组织建设的内在规律和发展趋势；其推进的八个方面的党建工作创新，呈现的蓬勃生机与活力，值得推广和借鉴，并希望这种探索继续深入下去，取得更大的成绩。

值中国共产党建党90周年之际，这一课题研究的出版，也是山东省潍坊市奎文区38万人民向党的生日的一个献礼。

全国党建研究会副会长：卢先福

2011年4月6日

目 录

Contents

1	序
1	第一章 中共奎文区委实施“八项”创新举措 推进城市基层社会管理创新
2	一、城市社会发展对社会管理创新提出了新 要求
2	1. 原城市街道居民的服务需要新型社区
4	2. 新兴城市城区的发展需要建设新社区
6	3. 城中村、城郊村的改造转型需要无震荡的 “村变社区”
7	4. 全国县城和城镇的城乡一体化发展需要科学 构建新社区
9	二、以社区党建创新全面统领社区建设大格局
9	1. 社区是党领导城市社会发展的新平台
11	2. 加强社区建设是推进社会管理创新的“基础 工程”

目 录



- 13 3. 推进社区建设迫切需要社区党建创新
- 14 三、中共奎文区委的探索——构建社区“大党委”
实施“八项”创新举措，推进社会管理创新
- 18 第二章 构建社区“大党委” 实现基层社会
领导体制创新
- 18 一、建立社区“大党委”，推进基层社会管理
体制创新
- 19 1. 适应社会管理新形势推行“网格化”管理
- 21 2. 依靠“网格”建立社区“大党委”
- 23 3. 社区“大党委”是社区建设的领导核心
- 24 4. 实行“点、线、面”结合的党组织设置模式
- 26 二、围绕“大党委”构建基本运行机制
- 26 1. 探索建立“1+3”的运行模式
- 28 2. 推行“双诺双述双评”制
- 30 3. 实施社区党代表任期制
- 33 三、创建社区“大党委”的工作制度
- 34 1. 社区“大党委”的选举制度
- 37 2. 社区“大党委”的会议制度
- 40 3. 社区“大党委”的活动制度
- 48 第三章 提供全新的社区服务 不断满足群
众的服务需求
- 48 一、创新服务载体
- 49 1. 建立社区服务中心
- 50 2. 设立“12343”民生万事通

52	3. 建立“党员(社区)服务联盟”
53	二、整合服务资源
53	1. 整合政府公共服务资源
55	2. 整合驻区单位共建资源
57	3. 整合社会资源
59	三、拓展服务领域
59	1. 延伸基本公共服务
61	2. 提供群众诉求服务
64	3. 提供信息化服务
66	4. 提供社会化服务
69	第四章 大力发展社区文化 不断提高 社会成员的文明素质
69	一、构筑社区居民的精神家园
70	1. 发展社区文化是社区党组织的重要职责
72	2. 构筑社区居民的精神家园
73	二、建设富有奎文特色的社区主题文化
74	1. 确立建设富有奎文特色的社区主题文化
76	2. 创造性地推进社区主题文化建设
78	3. 培育了“奎文人”的精神气质
80	三、打造社区居民的和谐邻里文化
81	1. 和谐社区需要居民之间的和谐邻里文化
82	2. 通过“邻里节”活动打造和谐邻里文化
84	四、依托社区文化资源, 推进大众文化建设
84	1. 搭建设施日益完善的社区文化舞台
86	2. 重视人才培养, 积极推进文化队伍建设
87	3. 以节日为契机, 开展丰富多彩的文化活动

90	五、努力推进社区信息文化建设
90	1. 推进信息文化建设也是社区发展的必然选择
92	2. 以网络为载体, 积极推进信息文化建设
95	第五章 实施社区党建“集群化”创新 增强社会的创造力
95	一、党建“项目制”建设是社区党建的创新之举
96	1. 实施社区党建“项目制”建设
98	2. 社区“大党委”展开项目论证与申报
100	二、用“项目制”建设推进“集群化”创新
100	1. 扎实推进社区党建“项目制”建设
102	2. 用“项目群”推进社区“集群化”创新
106	三、用“集群化”创新增强社会的创造力
106	1. 党建引领——增强了基层党组织的创造力
110	2. 民生服务——增强了服务群众的创造力
113	3. 和谐创建——增强了和谐共建的创造力
116	第六章 推进社区标准化建设 全面提升社会管理水平
116	一、全面启动社区标准化建设
116	1. 社区标准化建设是加强社会管理的基础
119	2. 坚持全面实施社区标准化建设
124	二、重点推进社区群众工作标准化
124	1. 深入学习群众工作的基本理论

126	2. 全面掌握群众工作的基本技术
130	3. 标准化地推进群众工作
135	三、坚持社区管理标准化
135	1. 组织管理标准化
139	2. 民主管理标准化
142	第七章 “四步”推进“城中村”改造 稳步实现无震荡的“村变社区”
143	一、确立城中村、城郊村嬗变为社区的四步走战略
143	1. 城中村、城郊村嬗变为社区是必然趋势
146	2. 提出“村变社区”的四步走战略
148	二、推行城市基层“网格化”管理
149	1. 对城中村、城郊村进行“网格化”定位
151	2. 社区成为社会管理和公共服务的基本平台
153	三、积极稳妥推进城中村、城郊村改造
153	1. 靠政策积极稳妥地推进城中村、城郊村改造
156	2. 改造的良好效果是“村变社区”的重要前提
158	四、改革村集体资产经营管理体制
158	1. 稳步推进村集体资产经营管理体制改革
161	2. 成功的改革是“村变社区”的坚实基础
163	五、“村改居”——全面实现“村变社区”
163	1. “村改居”——实现无震动的城中村消失
165	2. “村改居”——迈向城市社区网格化管理的新天地



168	第八章 创新“两新”组织党组织“网链式”管理 不断增强“两新”组织的社会责任
169	一、“两新”组织党组织隶属设置需要科学化
169	1. “两新”组织是中国现代化建设的新生力量
171	2. “两新”组织党组织隶属设置需要科学化
173	3. “两新”组织中的党员需要科学化管理
175	二、奎文特色——“网链式”管理
176	1. 创新“条块结合、三级管理”方式
178	2. 构建“链条为主、网络兜底”的新模式
182	3. 建立“四有五好六优先”激励机制
183	三、通过党建活动载体建设增强“两新”组织的社会责任
184	1. 开展“三有三为三争”主题实践活动
185	2. 开展“三诺三联三组建”主题实践活动
186	3. 建立“四站一中心”，强化党员队伍建设
189	第九章 实施社区内所有党员属地化管理 不断提高基层社会的组织化程度
189	一、实施党员社区属地化管理是提高基层社会组织化程度的新探索
190	1. 形成党员社区属地化管理的共识
191	2. 确立党员社区属地化管理的原则
194	3. 探索党员社区属地化管理的途径

198	二、在职党员社区属地化管理
199	1. 在职党员双重管理
200	2. 在职党员发挥作用
202	三、驻区单位党员社区属地化管理
203	1. 驻区单位党组织支持社区建设
204	2. 驻区单位党员参与社区建设
207	四、流动党员社区属地化管理
208	1. 流动党员的日常管理
209	2. 用流动党员服务站推进管理与服务
211	3. 实施大学毕业生党员社区管理
213	第十章 结论——社区“大党委”框架下的“八项”创新举措是加强社会管理创新和基层党建科学化的新创举
213	一、“八项”创新举措是加强社会管理创新的新探索
214	1. 对党的基层社会领导权的时代性探索
217	2. 在社区服务中实现社会管理创新的新创举
221	3. 在发展社区文化中提高社会凝聚力的新探索
223	二、基层党建科学化的新探索
223	1. 社区“大党委”制是基层领导体制的创新
226	2. “变阵”功能型党支部是党的活动方式创新
228	3. “大党委”的运行机制是党内民主的新发展
230	三、充满勃勃生机的社区是对社会管理创新和党建创新的肯定
231	1. 社区居民的精神面貌盎然向上