

发展与选择

【铸就基层党建民心之路
创新基层党建开放之路】

【开拓基层党建民主之路
探索基层党建统筹之路】

北京市朝阳区深化“聚合力工程”创新报告

DEVELOPMENT AND CHOICE

◆ 中国时代经济出版社

发展与选择

北京市朝阳区深化“聚合力工程”创新报告



图书在版编目(CIP)数据

发展与选择 / 刘宇辉主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2009. 3
ISBN 978-7-80221-854-3

I. 发... II. 刘... III. 中国共产党—基层组织—党的建设—研
究报告—朝阳区 IV. D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 028570 号

北京市朝阳区深化『聚合力工程』创新报告

发
展
与
选
择

出版者 中国时代经济出版社
地 址 北京西城区车公庄大街乙5号
鸿儒大厦B座
邮 编 100044
电 话 (010)68320825 68320496
传 真 (010)68320634
发 行 各地新华书店
印 刷 北京佳信达恒智彩印有限公司
开 本 787 × 1092 1 / 16
版 次 2009年3月第1版
印 次 2009年3月第1次印刷
印 张 11.25
印 数 1~4000册
字 数 104千字
定 价 38.00元
书 号 ISBN 978-7-80221-854-3

版权所有 侵权必究

本书编委会

编委会主任 刘宇辉

编 委 (以姓氏笔划为序)

王 忠 田志刚 孙其军 宋少伟 郑 晶

倪东新 唐行安 姬文革 黄晓伟 蔡淑香

主 编 刘宇辉

执 行 主 编 唐行安 连玉明

副 主 编 陈 霞 朱颖慧

编 写 组 郭树伟 韩保卫 丁 珂 李彦斌 黄英杰

王延安 战福国 张 洁

设 计 总 监 彭烈辉

封 面 设 计 胡 凯

印 刷 总 监 李成林

图 文 资 料 中共北京市朝阳区组织部

首都科学决策研究会

写在前面

2008年北京奥运会,向世界展示了千年大国的历史风采和当代中国的伟大成就,让世界认识了中国,感受了北京,也了解了朝阳。只有了解才有更多的朋友,只有了解才有更深的理解,只有了解才有更大的支持,一届“无与伦比”的奥运会让朝阳人更多地收获了自己。

基层党的建设同样如此,需要得到社会和群众的了解、认同和支持。然而,对大多数人来讲,基层党的建设是一个既熟悉又陌生的领域。熟悉,是因为党的组织和党员活跃在经济社会生活的每一个舞台上,人们能够时刻体会她的生动,感受她的鲜活,触摸她的脉搏;陌生,是因为很多人没能认识她的全貌,没能看到她的立体,没能亲历她的发展与变化。

朝阳区的基层党组织和广大党员,饱含对事业的忠诚与热情,在朝阳这片热土上,挥洒着辛勤的汗水;在突发事件、危难时刻,彰显了她们的坚定与勇气。作为基层党建工作的亲历者,我们倍加珍惜、倍感欣喜、倍增信心,我们需要把这些发展、变化和成果传递给每一个人,转化为共同的感受,凝结成共同的目标,汇聚人心、形成合力,并为之共同奋斗,这就是“聚合力”形象而生动的描述。

2008年,朝阳区风雨兼程走过了50年;2008年,朝阳区与改革开放同行开了30年。站在新的起点,踏上新的征程,朝阳区基层党的建设又要阔步前进在开放、统筹、民心 and 民主之路上。为了让更多的人能够较为清晰、全面地了解基层党建工作的轮廓,了解基层党组织在促进保障地区科学发展中所发挥的积极作用,我们编写了《发展与选择》一书,力图用鲜活的数字和形象的图表,以通俗、简洁的方式,把朝阳区基层党建工作的现状、发展脉络和实践途径展示和描绘出来,以期获得更多人的理解,赢得更大的支持,进一步促使我们在发展中选择,在选择中发展,不断激励我们前进的信心和勇气。

2009年3月

序

以改善民生为切入点 加强基层党的建设

陈 刚

加快推进以改善民生为重点的社会建设，是党的十七大提出的重大战略部署。刚刚召开的中央经济工作会议也明确要求：必须坚持以人为本，更加重视改善民生。改善民生，既是落实科学发展观的具体体现，也是促进和谐社会建设的动力源泉，更是新世纪新阶段对基层党建工作的根本要求。朝阳区委以解决民生问题为切入点，不断加强和改进基层党的建设。

一、改善民生是落实科学发展观的具体体现

发展是科学发展观的第一要义。科学发展的目的，是为了不断满足人民群众日益增长的需求；不断改善民生，是党为人民群众服务的鲜明政治立场的集中体现。

坚持推动发展，在改善民生中确立政绩观。科学发展观对“什么是发展”、“靠谁发展”和“为谁发展”、“怎样发展”等科学发展观的基本问题做出了科学回答，也为我们树立什么样的政绩观指明了方向。近年来，朝阳区经济社会发展的进程加速，区域综合实力进一步增强。但是，发展不仅要区强，更要民富，发展成果必须惠及全区人民。确立以民生为导向的政绩观，实现好、发展好、维护好人民群众的根本利益，是树政绩、谋政绩、求政绩、出政绩、评政绩的出发点和落脚点。

坚持以人为本，在改善民生中树立群众观。多年来，朝阳区委着力实施“民心工程”，把发展为了人民、发展依靠人民，发展成果由人民共享，作为树立群众观的核心。区委下发了《关于统筹解决民生问题的意

见》，把维护最广大人民群众的根本利益作为制定政策、开展工作的出发点和落脚点。以群众最关心、最直接、最现实的利益问题为突破口，为群众办实事、办好事，切实让群众获得沉甸甸的实惠，使发展成果得到人民的认同，使发展成果让人民满意。

坚持统筹兼顾，在改善民生中体现执政观。坚持统筹兼顾是科学发展观的根本方法。改善民生是复杂的系统工程，因而在改善民生中，统筹兼顾既是方法问题，更是执政能力和执政观的直接体现。关键需要处理好四个关系，一是处理好坚持经济建设与社会建设相互促进、协调发展的关系。二是处理好坚持统筹个人利益与集体利益、当前利益与长远利益，坚持尽力而为和量力而行的关系，充分调动各方面积极性。三是处理好坚持调动政府和社会方面的积极性的关系。四是处理好坚持增加投入和深化改革有机结合的关系。

二、改善民生是促进和谐社会建设的动力源泉

改善民生既是满足群众利益需求的过程，也是协调利益关系的过程，核心是让人民群众得实惠，进而形成推动和谐社会建设的真正合力与动力。

倾听民意，准确把握群众的现实需求。了解群众需求是基层党组织决策的依据和开展服务工作的前提，因此，畅通民意诉求和表达渠道十分必要。如果渠道不畅，必然导致民意堵塞、沟通失灵，会引起决策失当或社会冲突。朝阳区委建立了以基层党组织为核心，能广泛了解不同群体需求的群众利益诉求表达机制。比如，完善领导干部“信访接待日”、“基层日”、“党员联系户”等基层党组织和党员联系服务群众制度；规范并坚持区人大代表、区政协委员、侨联统战人士接待日和进社区制度；搭建三级区域信息网、政民互动网站、热线电话、民愿接待室、诉求聆听室、社区恳谈会、社区听证会、社区“留言板”等沟通平台；发挥人民

团体、基层自治组织、各类社会组织在反映不同群体利益诉求上的重要作用；强化新闻媒体关注民生、反映民情、表达诉求的功能。

协调关系，维护发展群众的共同利益。整合利益关系是建设和谐社会的根本问题。朝阳区充分发挥基层党组织的整合功能，建立健全利益综合协调和矛盾化解机制。在街道、社区逐渐完善党建工作协调议事机构，以双向互动和区域联动来整合资源、满足需求、化解矛盾；在非公企业协会中建立党组织，以“协会+支部”的工作模式，协调企业与辖区、企业与企业、企业与员工的利益关系，保障共同利益，增强共同发展的动力；创新庭外和解机制、延伸信访网络、完善听证制度，通过民主协商、平等对话的形式，实现群众根本利益最大化。

整合社会，拓展服务群众的参与主体。群众的多样化、多层次和不断发展变化的需求不可能完全由政府直接提供，必须适应公共服务社会化和市场化的要求，动员、引导和支持各类经济组织和社会组织参与公共服务。朝阳区委坚持以基层党组织建设带动其他各类基层组织建设，发挥基层党组织的政治主导作用，培育引导、管理服务好其他各类基层组织，并以资金、政策、环境、场所等全方位的支持，拓展它们参与公共服务和提供社会服务的渠道。比如，成立社区社会组织联合会，以招标、委托或政府购买服务等方式，把社区绿化养护、清扫保洁、文体活动、互助救济、居家养老、就业培训等公共服务事项，逐步从街道转移给社会组织承接，拓展社会组织工作职能，有效满足群众多元化需求。

三、改善民生是加强基层党的建设的根本要求

改善民生，关键在党，重心在基层。朝阳区委以改革创新的精神推进基层党的建设，为改善民生提供坚强的组织保障。

优化组织设置，夯实改善民生的组织基础。优化组织设置，目的是发挥基层党组织作用，更好地服务群众。一是适应基层社会组织和区域的发展要求，解决基层党组织“建在哪”、“怎么建”、“建什么类型”的问题。比如，朝阳区委根据“两新”组织多样性的特点和快速发展的形势，把党组织建在“两新”组织、工程项目、商贸市场、文体队伍等载

体上，不断扩大党的工作覆盖面。二是基层党组织随着各类基层组织的发展变化，要同步调整设置，不断拓展功能，转变工作重心。比如，在社区，党组织设置实现了从居民支部到社区党委的发展，党组织功能实现了从单一的居民党员教育管理到服务社区居民、整合基层社会的拓展；在农村，失地农民社会保障、农村集体资产处置、农村劳动力转移就业等民生问题，成为农村基层党组织新的工作重心。三是理顺党组织隶属关系，便于发挥党组织作用。朝阳区在国企改制中，把原来归属乡党委管理的国有企业党组织调整到区国资委统筹管理，将改制为私营企业的原国有企业党组织，及时调整到属地或区委非公经济工委；在“两新”组织党建中，坚持以“条块结合，层级管理，企业要求”的原则，实行建管适度分离，理顺组织隶属关系。

扩大组织覆盖，拓展改善民生的阵地依托。扩大组织覆盖，就是要把党的共同理想、工作状况、组织形象宣传和落实到群众中去，体现在社会的各个领域，更好地满足群众的精神需求。朝阳区委在不断扩大党组织覆盖面的同时，以阵地建设为突破口，既注重场所、媒体、网络等有形阵地建设，又注重发挥文体活动、党建联席会及协调会等载体作用，把建设有形阵地与无形阵地并重，强化阵地的舆论宣传、学习教育、沟通交流、服务群众的复合功能，发挥阵地的凝聚和辐射作用，力求把阵地建成党组织党员服务群众的平台、弘扬社会主义核心价值体系的平台、倡导先进文化的平台和教育党员团结群众的平台。

创新活动方式，建立改善民生的服务体系。一方面基层党组织要适应经济社会新的管理体制，实现党组织与其他基层组织的工作目标统一、决策程序规范、工作任务融合、工作制度衔接、活动方式渗透，切实发挥基层党组织的领导核心、政治核心作用，以经济社会组织的健康发展来保障和改善民生。如在国企党建工作中，坚持党委会与企业董事会、监事会工作相结合，坚持思想政治工作与企业文化培育相结合，坚持党组织活动与企业经营相结合，坚持党管人才与市场化选聘人才相结合，实现了党组织工作机制与现代企业制度的紧密衔接，拓宽了党组织发挥作用途径，既促进了企业发展，又保障了职工利益。另一方面，基层党组

织要通过创新自身活动方式，不断增强党组织活力，完善党组织党员服务群众的工作体系。朝阳区按照“需求出发、服务入手、利益联结、活动凝聚、组织带动”的工作思路，把服务群众作为基层党组织的基本任务和开展工作的切入点，切实加强以党员为主体的志愿者队伍建设，广泛开展“小红帽”等无职党员设岗定责活动，普遍建立党员接待室等群众利益诉求平台，大力推行党员承诺制、党员责任区、党员联系户等制度，通过培育组织、完善设施、创新载体、健全机制，为党组织、党员服务群众创造条件。

(此文刊登在《前线》2008年第1期 作者：中共北京市朝阳区委书记)

目录 CONTENTS

第一章 开放之路	1
第一节 拓展领域	3
第二节 扩大辐射	17
第三节 促进融合	24
第二章 统筹之路	35
第一节 社会动员	37
第二节 整合联动	50
第三节 利益协调	63
第三章 民心之路	79
第一节 倾听民意	81
第二节 改善民生	93
第三节 形象凝聚	107
第四章 民主之路	121
第一节 公开透明	123
第二节 有序参与	134
第三节 协商对话	151
附：关于落实科学发展观进一步深化聚合力工程的意见	159
后记	169

第一章 开放之路

开放是时代之风，是历史潮流，是各项事业蓬勃发展的源头活水。基层党组织存在并植根于社会，而我们所处的社会已经打破封闭，高度开放，走向世界，这就要求基层党的建设必须解放思想，勇于创新，牢牢把握开放这个新时期最显著的特点，主动适应不断开放的社会特征，在社会大环境中去思考和推进工作。基层组织必须以开放的姿态、开放的理念和开放的视野，不断拓宽基层党的建设的覆盖面，增强辐射力，提升融合度，真正发挥基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。



只有坚持深化改革、扩大开放，才能解决发展中的深层次矛盾和问题，才能为推动经济社会又好又快发展提供有力的体制保障和不竭的动力源泉。要进一步解放思想、转变观念，坚持社会主义市场经济的改革方向，提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性，以更有力的措施推动改革取得新突破、开放迈上新台阶。

——摘自 2007 年 11 月胡锦涛《深入学习贯彻党的十七大精神，推动经济社会又好又快发展》

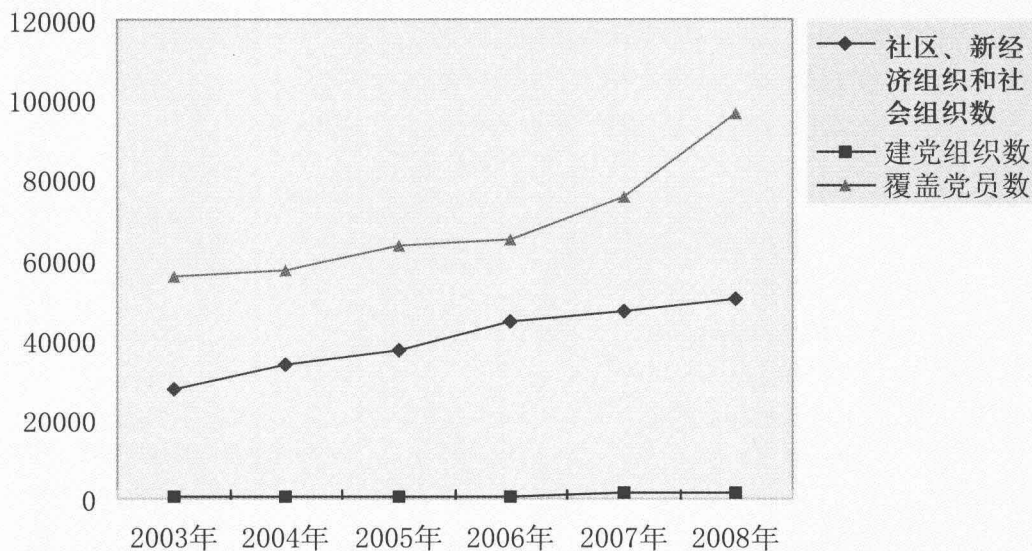
改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路；只有社会主义才能救中国，只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义；改革开放符合党心民心、顺应时代潮流，方向和道路是完全正确的，成效和功绩不容否定，停顿和倒退没有出路。

——摘自 2008 年 12 月 18 日胡锦涛在纪念改革开放 30 周年大会上的讲话

第一节 拓展领域

面对不断开放的社会特征，基层党建工作必须不断解放思想、更新观念，面向经济发展找切入点，面向基层社会找支撑点，面向群众利益找落脚点；必须不断拓展领域，延伸触角，以贴近群众、贴近社会、贴近需求的活动，增强组织工作的渗透力，增强社会对基层党建工作的认知度和认同感。

1 面向基层社会扩大党建领域



2003年—2008年朝阳区社区、新经济组织和社会组织发展与党组织覆盖关系图

随着社会主义市场经济体制的不断完善和“单位制”的逐渐解构，促成社区、新经济组织和社会组织等新兴领域迅速发展壮大，基层党的建设必须适应新兴领域的发展趋势和经济社会组织的类型特点，因地制宜地实现党对基层社会的全覆盖。朝



阳区社区、新经济组织和社会组织从2003年不到30000个发展到2008年的50000多个，5年增长了80%。实践中，朝阳区坚持以地缘关系、行业性质和共同利益为纽带，主动从封闭走向开放，把党的组织和工作从单位覆盖向社会覆盖拓展，探索了商务楼宇、商会、功能区、律师、流动党员党组织等十多种组织设置方式，并向新经济组织和社会组织普遍选派了党建工作指导员，实现党在基层社会的有效覆盖，使基层党的工作真正走向社会、融入社会。

截至2008年底，朝阳区344个城乡社区全部建立了党组织；5万多家非公有制企业建立党组织1200多个；依法登记注册的412个民办非企业单位已建党组织40个；162个社会团体已建党组织6个。2009年1月，朝阳区又成立了6个打工子弟学校党支部，并向民办学校选派了党建工作指导员，进一步扩大了党对基层社会的组织覆盖面。

设置方式	党组织数
单个组织成立党组织	1225
两个以上组织成立联合党组织	78
功能区党工委	16
非公经济工委	72
商务楼宇党组织	23
项目党组织	1
摊群集贸市场党组织	2
人才/职介中心党组织	16
街道社会工作党委	9
社会力量办学所党总支	26
律师党委	102
协会/商会党组织	5

适应基层社会组织的发展变化和区域的发展要求，积极探索灵活多样、务实管用的组织设置形式，理顺隶属关系，不断增强党组织的战斗力。

12种新经济组织和社会组织党组织设置方式

延伸阅读

朝阳区非公企业党建工作的发展与分析

随着朝阳区农村城市化、城市现代化和区域国际化步伐的加快,非公企业的数量不断增加,规模明显扩大,显现出以下几个特点:

一是数量较大。经济发展和区位优势决定了非公企业数量较大。朝阳区有非公企业5万多家,规模以上非公企业800多家,非公企业党建工作任务量比较大。

二是区域集中。按照“组团规划,板块发展”的思路,朝阳区形成了中关村电子城科技园区、CBD功能区、奥运功能区等几大区域,这些区域集中了60%以上的非公企业和80%以上的规模以上非公企业,非公经济呈现高度聚集的态势。

三是产业聚集。按照优化产业结构的发展思路,朝阳区三产比重达到77%,非公企业主要以高科技产业、现代服务业、文化创意产业、金融服务业等第三产业为主要类型。

立足区域非公企业发展的实际,朝阳区委始终把推进非公企业党建工作作为优化区域投资环境、促进企业健康发展、推动社会和谐建设的重要抓手,紧密结合实际,坚持以创新的精神推进非公企业党建工作。

一是创新管理体制。依据经营地分布、行业特点、归口管理部门,朝阳区逐步建立起覆盖全区的“垂直领导、横向协调”与“条块结合、以块为主”相结合的领导体制,明确党组织设置、隶属关系,建立科学合理的非公企业党建工作领导体制。

二是创新思路方法。一方面确定并坚持“抓大型、抓集中、抓典型”的工作思路。“抓大型”就是抓好规模以上非公企业党建工作。依托非公经济工委抓好区工商联规模以上会员企业的党建工作,大力推进商务楼宇党工共建试点工作。“抓集中”就是抓好非公经济高度聚集区的党建工作。关注集中的地域,在功能区成立党工委,加强组织领导。关注集中的产业,通过行业协会、商会建立党组织和开展党的工作。关注集中的企业主群体,通过发挥人大、政协、统战、群团等部门的作用,加强联系,为非公企业党建打基础。“抓典型”就是注重培育典型并发挥典型的示范引领作用。按照荣誉向基层倾斜的原则,注重树党员典型、树业主典型、树党建工作典型。另一方面,形成“需求出发、服务入手、活动凝聚、组织带动”的工作方法。“需求出发”就是把开展非公企业党建工作与了解企业需求、落实党员



需求和关注员工需求统一起来。“服务入手”就是通过提供政策服务、环境服务和个性化服务来取得企业和党员认同。“活动凝聚”就是围绕共同需求和兴趣开展党群活动，增强党组织的凝聚力。坚持采取“请出来”和“送上门”相结合的方式，形成了“不干预企业正常生产、不干预企业正当管理、不涉及企业商业机密、不向企业摊派费用”的“四不”活动政策。“组织带动”就是抓好党组织建设工作，加强了解，理顺关系，把党组织建起来；完善制度，规范管理，让组织动起来；发挥作用，成就事业，使组织活起来。

三是丰富组建形式。经过多年探索总结，朝阳区明确提出要按照“条块管理相结合、属资属地相结合”的方式，在十种形式的新经济组织和社会组织中因地制宜建立党组织，取得了明显成效。1993年建立第一个非公企业党支部以来，朝阳区的新经济组织和社会组织党组织建设，经历了由分散到统筹、由单位覆盖向社会覆盖的发展过程。这期间，朝阳区因地制宜地探索了10多种灵活管用的党组织设置方式，这些方式充分考虑了新经济组织和社会组织的分布特征、所处环境和发展需求，所以具有较强的针对性和生命力。截至2008年底，朝阳区向新经济组织和社会组织选派党建工作指导员1557名，联系新经济组织和社会组织6598个；规模以上非公企业861家，单独建立党组织579个，建立联合党组织53个，党组织覆盖率达到90.2%，工作实现全覆盖。

朝阳区八里庄街道抓好“四个点”

实现新经济组织和社会组织党建工作新突破

近年来，朝阳区八里庄街道工委坚持从加强党的自身建设的高度，按照“成熟一个发展一个”的工作原则，注重抓好“四个点”，努力实现新经济组织和社会组织党建工作的新突破。

找准工作切入点

八里庄街道是一个传统的纺织工业区和居民居住区，近几年，随着地区开发建设的加快，新经济组织和社会组织也得到了快速发展。为了适应党建工作形势的发展，2005年街道成立了党群工作办公室。在继续发挥地区党建协调指导委员会作用的前提下，坚持以党建为龙头，以新经济组织和社会组织建设为