

江苏人民出版社



党旗 在社区高扬

鼓楼社区党建案例研究

叶皓 主编

江苏人民出版社

党旗在社区高扬

江苏工业学院图书馆
藏书章

鼓楼社区党建案例研究

叶皓 主编

图书在版编目(CIP)数据

党旗在社区高扬——鼓楼社区党建案例研究/叶皓主编. —南京:江苏人民出版社,2003. 12

ISBN 7—214—03592—8

I. 党... II. 叶... III. 区(城市)—中国共产党—基层组织—党的建设—案例—南京市 IV. D267.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 111065 号

- | | |
|-------|---|
| 书 名 | 党旗在社区高扬
——鼓楼社区党建案例研究 |
| 主 编 | 叶 皓 |
| 责任编辑 | 韩 鑫 刘 焱 |
| 出版发行 | 江苏人民出版社(南京中央路 165 号 210009) |
| 网 址 | http://www.book-wind.com |
| 集团地址 | 江苏出版集团(南京中央路 165 号 210009) |
| 集团网址 | 凤凰出版传媒网 http://www.ppm.cn |
| 经 销 | 江苏省新华书店 |
| 照 排 | 江苏苏中印刷厂 |
| 印 刷 者 | 通州市印刷总厂 |
| 开 本 | 880 × 1240 毫米 1/32 |
| 印 张 | 11.125 插页 2 |
| 字 数 | 280 千字 |
| 版 次 | 2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷 |
| 标准书号 | ISBN 7—214—03592—8/D · 551 |
| 定 价 | 25.00 元 |

(江苏人民版图书凡印装错误可向本社调换)

中央文献研究室

为了支持中国女子教育事业，
向中华女子学院捐赠此图书。
特此留念

中华女子学院图书馆
2005年11月



高度重视社区党的建设，以服务群众为重点，构建城市社区党建工作新格局。

——摘自十六大报告

编撰委员会

主 编 叶 皓

副 主 编 鲍永安 陶世贤 张 丽

王 堡 纪增龙

编撰工作人员 袁校柠 肖 兴 阙加力

李海中 凡 燕 李劭强

仲 玲

对深化社区党建工作的理性思考

(代序)

叶 皓

中国正处在由计划经济向社会主义市场经济的转轨时期,城市社区化的步伐逐渐加快,社会结构由单位制向社会制转化,社会重心和社会矛盾逐步向社区转移。这些变化,都对党在社会层面的执政基础提出了新的挑战,对党的建设提出了新的课题。党的十六大提出:“高度重视社区党的建设,以服务群众为重点,构建城市社区党建工作的新格局。”这是执政党对社会转型的理性回应,也为加强社区党建工作明确了目标方向。

一、社区党建的提出:社会结构战略性转型呼唤党建工作战略性转型

政治现象从来就是一种系统现象。如果引入“国家—社会”的二元分析框架,可以把政治系统定义为政党、国家与社会三者之间的互动。随着中国社会结构的变化,中国共产党执政方式创新本质上就是党、社会与国家三者之间内在契合度的调整。社区党建正是一种由政党组织与国家、社会三者之间的互动而引发的政党改革行为。

1. 社区党建是对社会结构和国家公共权力转型的应对:从单位体制到社区体制的结构调整

城市社区化是市场经济中国家和社会互动的必然结果。因此社区建设的提出,实际是“国家—社会”二元动力机制的结果,是国家公共权力转型的表现。对于国家来说,在全能政府“失效”及“单位

2 党旗

在社区高扬

制”解体的背景下,社会结构和利益分配格局调整加剧了社会分层,增加了社会不稳定因素,因此必须积极寻求新的城市管理体制和组织秩序,以期政治社会的稳定和发展。与此相比,来自民间对社区建设的需求也正逐步加大。在单位制解体的大背景下,“单位办社会”所负担的多元化职能回归社区,原有体制外的民工、流动人口等社会空间急剧膨胀,加上市民物质生活水平和公民意识的提高,都对社区安全、服务、环境等提出越来越高的要求。社区建设作为当代中国社会结构和公共权力转型的标志,已成为城区的中心工作和永恒主题。

社会结构和公共权力结构的转型,预示着党与社会的关系必然也要作出相应的调整。一方面,我们共产党是执政党,无论从我们党所处的历史地位、所肩负的历史任务,还是所面临的新形势和新课题,在全国的每个地区、每个部门、每个角落都要体现党的建设和党的领导,党的建设在全国范围内理应无处不在。而社区是城市的细胞,处于城市管理体制中的基础性地位,也是作为城市党的建设的主要阵地,理所当然要体现党的领导,加强党的建设。同时城市党群关系的最基层的纽带就在社区,党组织发动群众,党员发挥作用,凝聚广大群众的力量,都要在社区中表现出来。因此,党的建设毫无疑问要向社区延伸,占领社区。另一方面,社区建设作为当代中国社会转型从分化走向整合的转折点,对保持社会稳定、推进市场经济和改革开放向纵深发展,对于促进社会整合、完成中国社会的现代化转型,其深远意义日益明显。因此,处于执政党地位的中国共产党在社区建设中必然要发挥主导和促进作用。通过加强党的建设,发挥党组织和广大党员在社区建设中的领导核心作用和先锋模范作用,从而保证社区建设的正确发展方向。同时社区建设本身也就包含了社区党建的内容,我国的社区建设既借鉴吸收西方社区建设的经验,但又与西方社区建设有着本质的区别,这主要是由我国社会主义制度和

共产党执政地位决定的。因此,社区党建是我国社区建设的应有之义,也是我国社区建设的一项重要内容,特别是在建立和完善社会主义市场经济的进程中,积极开展社区党建工作,对搞好具有中国特色的社会主义社区建设就显得尤为重要。

2. 社区党建是巩固合法性基础的现实要求:从“单位社会”到“公民社会”的战略性调整

“合法性基础”是一个政治学术语,它指社会成员对政治统治的正当性表示的认可程度,也就是老百姓觉得自己的切身利益是否能够通过这个政权的执政而拥有诉求渠道和改善方法。应该说,对合法性基础的检验是一个永恒的过程,群众天然会把切身权利的保障视为检验的第一标准。在改革开放之前,中国社会组织结构的内在逻辑是以党的基层组织为核心,以单位为基础,以计划经济体制为框架,国家机器全面、深入地控制“单位社会”。这样,政治、经济、社会高度重合的结构形式使得社会被单位所分解和淹没,“政治正确”决定了经济生活和社会资源配置,加之社会分化程度较小,因而对执政党的合法性的检验处于空缺状态。但正如哈贝马斯所指出的,合法性危机的产生伴随着社会公共领域的转型而开始。理论上分析,随着改革开放和市场经济体制的引入,“国家—社会”之间力量的此消彼长,以往政治、经济、社会高度统一的结构逐步瓦解了,如亨廷顿所言“一切新的和老的、现代的和传统的集团,越来越意识到它们自己是集团,越来越意识到它们相对于其他集团的利益和权利,进而急起动员参与政治”。可以预见,市场经济条件下“国家—社会”互动必将催生一个呼唤参与、呼唤权利的“公民社会”。对于执政党的建设来说,这已经由一个行政管理效率问题上升到执政基础的政治问题。

从实际来看,尽管城市居民对社区居民委员会的依赖程度不如农村村民对村民委员会那么大,但其政治敏感性和政治动员能力则

远远大于后者。如果城市居民认为基层党组织不能切实代表他们的利益,不能为之奔走呼号甚至没有申诉、参与的机会,那么以“越级上访”、“集体上访”为典型代表的非制度化政治参与就会越来越多,由此引发的焦虑和迁怒则会不断削弱党的“合法性基础”。特别是当社会分层进一步加剧时,一部分未能进入国家权力体系的经济精英和团体,会转身把城市社区作为实现自己政治抱负的场所。故此这一过程有可能伴随着社区力量的强大而越发具有颠覆性。此时,基层党建如果再不着眼对“公民社会”这一新公共领域的领导和掌控,就会埋下政治危机的隐患。社区建设已经把改进决策机制、构建诉求渠道和扩大基层民主作为工作的切入点,努力实现城市居民自我管理、自我教育、自我服务和自我监督。因此对于基层党建而言,必须让老百姓切切实实感受到党组织为群众谋福利,也有能力为群众谋福利。这正是社区党建得以提出的一个重要因素。

3. 社区党建是政党自身建设的创新:从革命党向执政党的功能性调整

党建工作必然是一个与时俱进的动态发展过程。一个政党从夺取政权之前到担负国家治理任务之后,其自身建设的主要任务就是完成从革命党向执政党的转型。如果说革命党的基本任务是社会动员、推翻政权,那么执政党的目的就是维护已有的体制,让社会在体制下正常运作。显然,革命党必然采取以革命理想和号召来集纳社会力量的动员方式,强化铁血的风纪、严密的组织和斗争的精神;而作为执政党,面临社会经济发展的国计民生,则必须想方设法整合各方面的力量和资源,倡导一种整合社会秩序、重视法律制度、尊重个体权利的理性行动路径,以此调节变革社会中的政治秩序,为市场经济的良性发展、为个体生活的理性定位提供可靠的制度平台。

应该说,我们党在建国前的革命斗争中,以纯洁组织、强化纪律、

扩大覆盖为主导的党建工作战略无疑是高效和必须的;在计划经济体制下,整个社会围绕着党的基层组织网络而构筑起来,形成了集政治、经济、社会功能为一体的“单位社会”体系,党和国家只要掌握单位,就掌握了社会。因而我们党的建设始终是以控制系统、单位为主线而展开的。但随着经济社会环境的变迁,特别是面对经济多元化、文化多元化和价值观多元化的挑战,执政党对社会基层的“控制”已经不能简单地沿用以往作为革命党和以往计划经济时代所积累的经验 and 模式,而必须顺应时代的潮流,把党的基层组织建设的重点逐渐引向社区,把党的基层组织功能转向发挥基层党组织和党员的作用、强化党对社会和公民的关怀和服务、凝聚人心上。同时,不断创新组织管理和社会操控的理念与技术。因此,社区党建积极倡导整合、协调、参与、自治等思路,标志着一个成熟的现代执政党施政理念的自觉转型;社区党建所引入和运用的人性化、柔性化、网络化、整合化、开放化手段,无疑能在新时期为我党获得更为广泛的社会资本、政治资源与执政经验。这样,如果我们仅仅从填补空白点、扩大组织覆盖的自身建设角度来理解社区党建,就不能认识到社区党建为党建工作战略型转型所起到的铺垫作用。显而易见,社区党建无疑会推动我们党适应社会转型,加强自身建设的工作和体制的创新,而且将在我们党的建设中占有越来越重要的地位,并将使我们党焕发出更大的活力和更强的生命力。

二、社区党建的特点:呈现出网络性、纽带性、开放性、服务性、多元性等鲜活的现代特征。

社区党建是一个复杂的大系统,和传统的党建工作相比,它存在着网络性、纽带性、开放性、服务性、多元性五个方面的特点。

(1) 网络性。与传统党建工作相比,社区党建横向性得到大大加强,这使其具有更为宽泛和复杂的工作范畴。从纵向看,社区党建

的基本单元是具有严格层级制度的政党组织;从横向看,它涵盖了多种组织实体、互动行为等多个层面的有机联系;从整体看,系统内各种党组织、社区组织以及个人之间都存在着“全通式”的相互作用关系。因之,这个系统具有高度的网络结构性。一是网络化的组织结构。社区党建要求在社区内建立起三类党组织共同参与、相互作用的组织结构。地方党委是整个社区党建系统的主导和核心;街道、社区党组织则是作为系统支撑的节点;系统内有序分布的,是各级各类社区单位党组织;大量散布的党建空白点,则构成系统的辐射有效范围。二是网络化的资源结构。社区党建旨在整合、配置网络化的社区资源,包括地方党委和及其下辖的各级党组织直接调配使用的资源,其特点是稳定、方便和熟悉度高,但扩展空间有限。社区单位党组织所控制的资源,是社区党建直接发掘和运用的资源对象。系统边缘各类党建空白点所拥有的资源,这类资源同样数量巨大,且随着社会转型呈越来越多的趋势,必须依靠社区党建将其纳入“探明储量”。三是网络化的信息结构。无论是作为领导核心的地方党组织还是社区单位党组织或个人,都拥有一个开放式的信息交流渠道,从而了解社区内部、外部的政治、经济、社会、文化动态,为管理、协调、参与提供支撑。其方式涵盖了各种联席会议、新闻发布会、电视、报刊杂志、信访、民意测验等方方面面。

(2) 纽带性。组织社会、凝聚社会是党执政的历史任务,也是巩固执政地位的重要手段。在城市社区的发展过程中,社区党建要承担领导、指导、协调、整合等职能,就必须具有很强的纽带性,使自身成为社区建设的主线和枢纽。一是作为社区单位和社区人的组织纽带。社区内单位众多,其性质、规模、级别各异,通过社区党建这条纽带,才能实现社区内权力和义务的高度统一。这种纽带作用通过三个方面的引力来实现。包括地方党委与社区单位党组织之间的组织

凝聚力,社区单位和社区人参与资源分配权的利益驱动力,党纪党规授予社区党员参与义务的监管约束力。二是作为整合社区资源的功能纽带。在社区资源单位化、“私有化”的情况下,必须通过社区党建使社区成员对社区公共利益取得共识,化社区各自分散的资源为社区建设资源。这就要求社区党建具有优势互补的整合、联系能力,把社区范围内党委、政府的综合优势,大专院校、科研院所的智力和科教优势,企事业单位的经济优势,以及其他单位的军事、文化、卫生优势等等全部结合起来,减少资源重复,消除资源损耗。同时,借助于社区党建的纽带作用,互相借力,放大能量,形成 $1+1>2$ 的资源配置帕累托最优。三是作为凝聚人心的政治纽带。社区建设参与主体是多元化的,他们的宏观目标追求是相同的,既实现社区的稳定繁荣,但在具体活动中他们因为各自的主体利益不同,因而在社区建设中的参与和追求目标又有区别。同时,参与能力和积极性也有较大差异。在这种情况下,凝聚人心、扩大参与就成为社区党建工作的前提。社区党建必须借助执政党强大的组织威信和力量,通过社区党组织、党员作用的发挥,培养社区责任意识、公益意识、参与意识和互助精神,真正把社区凝聚起来。

(3) 服务性。社区党建的服务性有两层含义。一是为社区会员服务,包括为社区居民服务和为社区单位服务。社区建设的目标是为驻区单位和居民服务,而党的宗旨是为人民服务,因此社区党建的目标和社区建设的目标是完全一致的。社区党建只有根据群众不断变化的要求,在社区建设中不断赋予新的内容,才能全心全意、真心实意地为群众提供物质和精神方面的服务,使社区单位、居民群众切身感受到党的温暖,使党和群众的血肉联系成为活生生的现实,切实增强党的凝聚力。二是为巩固党在社会基层的执政基础服务。城市化是社会现代发展的趋势,而社区则是城市的细胞,加强社区党建的

重要目的就是党的建设要占领社区阵地,在基层扩大党的影响。因此,社区党建完全服务于党的执政基础建设。此时,为社区单位和群众服务与为巩固党在基层的执政基础服务,两者关系是互为依靠、相辅相承的。一方面,只有为社区群众和社区单位服务好,才能增强党组织的凝聚力,才能巩固党在社区执政基础;另一方面,只有巩固党在社区执政基础,才能更好地为社区群众和社区单位服务。

(4) 多元性。转轨社会的多元化特征同样对社区党建产生了深远的影响,使得社区党建工作也呈现出多元化的趋势。一是工作对象多元化。社区党建的工作对象极其复杂,既有社区组织,又有个体性的流动党员;既有纵向的,即具有隶属行政关系的单位,也有横向性的,即没有隶属行政关系的单位;既有基层政权内部的党组织,又有社区单位党组织等等。从当前实际来看,社区内部权力结构已经呈现出由党组织、群众自治组织、业主委员会、其他组织等共同分享的局面。二是工作内容多元化。社区党建管理的内容涉及面广。既有区属党组织自身建设,又有社区服务、协调等社会事务。对党组织自身建设的管理主要是对党务工作进行管理,减少社区内存在的党建空白点,扩大党建覆盖面,提高党组织的战斗力和凝聚力。对社区协助服务的管理,主要是整合社区内的各种资源,为社区建设和居民生活提供各种帮助,体现党的为人民服务的宗旨,巩固执政基础。三是主体客体多元化。社区党建系统中,地方党委只是作为核心,而不是母系统。因此,地方党组织、社区单位党组织以及非公组织之间的互动并不是单向的,主体、客体的角色也不是机械的,而处于一种围绕政治核心的互动状态。每一个党组织、社区组织,每一个党员个体和非党员个体,都既是服务对象,也是服务主体,只不过随着时段、社会分工领域的差异而发生角色的多元转移。

(5) 开放性。社区党建具有现代开放式的结构特征。传统党建

工作的纵向式结构使其组织具有很强的严密性,但同时也带有很大的封闭性,而社区党建则克服了这些不足。一是党组织和党员之间的交流。在部分企事业单位被兼并或破产使原有党组织解体的同时,新迁入单位党组织和“两新”组织的党组织在不断涌现,随着退休党员和下岗职工党员以及流动党员的增加,居民党支部必须不断接纳新转入的党员。二是党组织之间的共建。不同隶属关系、不同行业、不同性质的社区单位党组织在党务工作方面交流信息,相互借鉴工作经验,互相取长补短。而且围绕社区建设任务,党组织之间开展合作,形成社区建设的合力。开放式结构使社区党建天地更宽,充满活力,大有作为。三是党员和党员之间的互动。原来隶属于不同层级党组织的党员个体,通过社区党建的组织建设、活动载体建设走到一起,为社区的共同利益出谋划策、贡献力量,形成良性互动。党员个体的先锋模范作用会因为辐射范围的增大而得到有效强化。四是党组织和社会之间的整合。社区自治组织、非营利组织以及企业等等都要和社区党组织发生联系,通过协商、交流、引导和参与等手段以达成社区“共同体”的利益一体化。在这种交流中,社区党组织的外向度和开放度得到提高,对基层社会的了解和把握进一步增强,扩大党的影响力的机会进一步增多。群众的参与感和成就感也会相应增强。

三、社区党建的重点:重构组织,创新载体,充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。

和传统党建工作相比,社区党建的特征要求社区党务工作者必须着眼于工作的“有效”度,决不能为党建而党建,停留在挂挂牌子、搞搞活动的原有基础之上。当前社区党建的工作重点应该是:发挥党组织和党员的战斗堡垒作用和先锋模范作用,重构组织,整合资源,创新载体,服务社会。具体包括以下四个方面:

(1) 社区内党组织结构的优化:构建三种基本组织架构形式。一是构建“社区党建联席会”、“社区党建议事会”等“横向组织”形式。在区、街层面,要不断创新和催化“横向组织”的创新与运作,大力推进党建议事会、党组织结对共建等工作,在区、街范围内的各级各类党组织中建立“社区党建联席会”,驻区内的各种党组织负责人定期召开会议,共同研究社区发展大计,促进驻区单位党组织对社区党建工作的认同、支持和参与,达成同驻共建的共识,真正依靠驻区力量,利用驻区资源,解决社区问题。在居委会层面,通过社区居委会的党组织将居委会辖区内的单位党组织代表、社区成员代表大会中的党员代表、社区在职党员代表、在社区群众中有威望的离退休党员代表等吸收为“社区党建议事会”成员,把社区内重大问题和决策,先行交“社区党建议事会”进行讨论,在“社区党建议事会”讨论形成意见后,再交“社区成员代表大会”决策,社区居民委员会执行,这样就可以把党的要求转变为社区群众的共同意愿,较好地体现了党对社区各项工作的领导,较好地实现了驻区单位党组织与社区居民的共同参与,较好地使党的领导和社区自治融为一体,构筑起比较完善的“领导、议事、决策、执行”的社区自治框架。二是加强社区居民党组织建设。随着离退休党员、下岗职工党员、外来务工党员数量的增加,社区党支部要逐步建立党总支和党委,同时,要逐步把支部建在居民楼栋里,使得楼栋党支部、党小组经常性地组织党员参加各种形式的便民、利民活动,有效地发挥加强党员教育管理、促进文明楼栋建设、维护社区稳定方面的作用。三是加强“两新”组织和改制后企业党建工作,消灭党建工作的空白点。各种新经济组织、新社会组织 and 改制后企业党建工作,本身就是社区党建工作的重要对象,也是社区党建新格局中的一个组成部分。社区党组织要针对他们的实际情况,因地制宜地开展党建工作。一方面,要积极做好这些单位的

建党工作,对有3名以上党员的单位帮助建立独立党支部;党员人数不够的建立联合支部;党员人数不够、又不便建立联合党支部的,则将党组织关系转入社区居民党支部;没有党员的,培养入党积极分子,为建立党组织创造条件,以此不断消灭“空白点”,扩大党组织覆盖面。

(2) 社区党员和党组织的形象重塑:充分发挥党员在社区先锋模范作用。必须调动社区党员参加社区服务和社区建设的积极性,改变“8小时党员”的现象,使其不仅在单位,而且在社区,处处时时都以一个共产党员的标准要求自己。一是“党员家庭挂牌”。让社区群众在遇到困难时,很方便地找到身边的党员;可以有效地延伸党员教育管理工作,约束党员在社区的言行。二是“驻区党员家庭走访”。通过定期走访队员家庭,掌握社区党员的基本情况,关心、帮助社区内困难党员的工作和生活,提高广大驻区党员对社区党组织工作的认同感,形成社区党建工作的凝聚力。三是“在职党员到社区报到”。实施在职党员到社区报到,实行单位和社区党组织双重管理。由社区党组织根据他们的特长和意愿分类组织党员志愿者队伍,分类开展社区公益活动,把党员的先进性从单位扩展到社区,从8小时以内扩展到8小时以外。同时,在党员评议、推优和干部任免过程中,要征求党员、干部所居住的社区党组织意见,必要时应到社区考察,把社区党组织的评价作为考评党员、干部的一个重要依据。四是“惠民工程”和“帮扶结对”。在区街社区党建联席会上开展“惠民工程”和“帮扶结对”的认领工作,列出社区需要做的实事和需要扶贫解困的对象,让社区党组织、党员举牌认助。五是“党员志愿者服务”。建立“党员110志愿者服务队”、“社区党员服务站”,为社区群众提供帮困解难的诉求渠道,增强社区群众对社区党组织的认可程度,切实把社区党建的落脚点放在服务群众这一根本宗旨上。