

实践·创新·发展

桑玉成 李宝令◎主编

浦东新区开发区
党建工作之道

东方出版中心

实践·创新·发展

浦东新区开发区党建工作之道

桑玉成 李宝令◎主编

东方出版中心

图书在版编目(CIP)数据

实践·创新·发展:浦东新区开发区党建工作之道/
桑玉成主编. —上海:东方出版中心, 2011. 6
ISBN 978-7-5473-0360-3

I. ①实… II. ①桑… III. ①中国共产党—党的建设—
经验—浦东新区 IV. ①D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 100293 号

实践·创新·发展:浦东新区开发区党建工作之道

出版发行: 东方出版中心
地 址: 上海市仙霞路 345 号
电 话: 021-62417400
邮政编码: 200336
经 销: 全国新华书店
印 刷: 昆山亭林印刷有限责任公司
开 本: 710×1020 毫米 1/16
字 数: 220 千
印 张: 16
版 次: 2011 年 6 月第 1 版第 1 次印刷
ISBN 978-7-5473-0360-3
定 价: 30.00 元

本书编委会

主 编 桑玉成 李宝令

副 主 编 金玉明

编委会成员 王本亚 范风云 郑耀抚 葛龙官

吴慧芳 严 军 王 洪 傅天飞

周永刚 沈志兰

序

浦东新区区委始终坚持“一流的党建促一流的开发”，努力把党的建设放在大开发、大开放、大建设的背景下以及进程中去思考，始终与推进改革发展，加强社会建设，促进和谐稳定等工作紧密结合，在非公有制经济组织和新社会组织快速发展的同时，加大党的组织覆盖、工作覆盖和制度覆盖，使浦东成为我国非公有制经济组织和新社会组织增长最快的地区之一。目前，浦东拥有新经济组织 77 620 家，新社会组织 1 800 余家，从业人员超过 105.3 万人，成立党组织 2 243 个，党员 41 222 名。

早在开发开放初期，浦东就提出“开发建设推进到哪里，党的工作就开展到哪里”的方针。多年来，作为浦东非公有制经济组织和新社会组织党建特色品牌，浦东各开发区对区内非公有制经济组织和新社会组织党建工作进行了创新和实践，努力贴近各类主体，切实把党的工作做到代表未来、代表先进生产力的人群中，把党的组织建在经济社会最活跃的细胞上，走出了一条具有鲜明时代特征、体现浦东特点的开发区党建创新之路，有效地整合各类资源、发挥行业优势，将党组织的功能延伸覆盖到开发区的各个地方；根据开发区党员文化程度高、青年党员比例大、行业分布不均衡和流动性高等特点，浦东建立健全了一套完备的党员培养、考核、激励制度，并形成“两稳定、一合适”下的基层党支部孵化原则，做到有党员的地方就有健全的党组织，增加党的基层组织活力，提高各开发区基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力；根据开发区群众思想活跃、工作压力大、受教育程度高、自主性强等特点，开发区各级党组织通过有效的党群工作，积极沟通，运用党群联动的方法，畅通民主渠道，团结和凝聚职工群众，关心群众生活，维护各方合法

权益,充分发挥工会、共青团、妇联等群众组织的作用,提高党组织服务群众的能力,夯实党的执政基础,巩固党的执政地位。

党的十七大提出:“深化沿海开放,加快内地开放,提升沿边开放,实现对内对外开放相互促进。”浦东各开发区在不断加快市场化、工业化、城市化、信息化、国际化的进程中,不断研究新情况、解决新问题。使开发区党建不断适应新形势、新要求,与时俱进,加强推进改革创新,不断把握规律性,提升科学化水平。

应该说,浦东新区开发区党建形成了许多很好的理念、载体和经验,取得了阶段性的成绩,但是面对新形势、新机遇、新挑战,我们还需进行理性地思考、深度地提炼,通过总结经验,更好地把握规律,深化提升,使各级党组织和党员干部对党的建设科学化的认识和实践迈上一个新台阶,进一步发挥党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用,加强党对开发区的领导。为此,浦东新区社会工作党委成立了专门的课题组,对各开发区的党建工作进行调研,并在调研的基础上形成成果,总结浦东新区开发区党建工作取得的成就,并思考党建工作所面临的挑战和问题。这充分体现了浦东党建工作的“探索—实践—研究—提升”的工作思路和发展思路。

当前,中共上海市委、市政府要求浦东在加快建设“四个中心”中发挥核心功能作用,在加快实现“四个率先”中发挥示范带动作用。浦东的开发开放已进入综合配套改革的关键期、二次跨越的机遇期,这需要我们党的建设始终坚持与时俱进的精神,进一步加大改革创新的勇气,不断探索,不断实践,把党的组织优势转化为浦东开发开放的持续强大动力,促进上海经济社会的和谐发展。在中国共产党成立90周年之际,开发区党建工作者们一定要通过这次调研和形成的成果,充分认识肩负的重大政治责任,更加责无旁贷、用心投入地抓好党的建设。

中共上海市委常委
浦东新区区委书记

前 言

切实有效地开展党建工作,使我们党不断提升执政能力和领导能力以卓有成效地执政治国,是我们党面临的重大课题和考验。同时,在一个特定的时间环境和空间环境下,如何推进党建工作的创新,不断取得党建工作的成效,并以此来推动各项工作的开展,更是摆在各级党组织和党务工作者面前的一项艰巨任务。

浦东,一块经济社会发展的典范,一个中国改革开放的缩影,在其发展的整个过程中,始终伴随着党建工作的实践和探索。

1990年,党中央、国务院作出了开发开放浦东的重大决策。随即,上海市委、市政府制定了“开发浦东、振兴上海、服务全国、面向世界”的开发开放方针。此后,浦东新区开发区逐渐成为上海和长三角地区经济发展的重要空间载体。2005年国务院正式批准浦东进行国家综合配套改革试点,上海市政府明确了“一个作用、三个区”的功能定位,标志着浦东改革开放进入了一个全新的发展阶段。二十多年来,浦东新区开发区在对外开放、吸引外资、扩大出口、培育人才、发展高新科技以及促进区域经济发展方面做出了杰出贡献,成为长三角地区区域经济调整和产业结构优化的龙头和表率。浦东的开发开放取得举世瞩目的成就,被称为“中国改革开放的窗口”和“上海现代化建设的缩影”。

浦东新区开发区作为对外开放、对内改革的试点,其成就是多方面的。不仅包括经济上的飞跃,更包括为经济发展服务的政治基础的巩固和强化,而党建工作就是其中的重要方面。

作为改革开放的“窗口”和“试验田”,浦东新区开发区的党建工作没有

任何现成的思路和方法可供参考,必须在新的历史背景下和特殊的氛围中,在开发区多元经济结构、多种经济成分、多类经济组织共存的局面中,找到党建工作的立足点;必须在“两新”组织林立的背景下,解决基层党组织失去了可以依托的行政权力、工作资源逐渐匮乏的现实问题;必须在复杂多变的社会环境以及各种思潮的冲击中秉承为人民服务的理念;必须通过自己的实践摸索出一条适合开发区特色的党建新路子,努力为浦东新区开发区的可持续发展营造健康、有序、规范的投资环境。

早在开发开放之初,浦东新区就明确提出了“以一流党建促进一流开发”的指导思想。成立二十多年来,浦东新区开发区也一直秉承着这一思想。在开发开放的整个进程中,浦东新区开发区的党务工作人员们用自己的智慧和辛勤寻找浦东党建的新模式,他们通过资源整合、优化沟通、加强管理等方式,在各类基层组织中有效渗透党的工作,增强党对社会的凝聚力,拓展了新时期基层政治空间,创造性地开发出一系列卓有成效的党建工作方法。在中国共产党成立九十周年之际,我们希望通过本次调研,理出一条浦东新区开发区党建工作的实践和探索之路,总结其取得的成就、经验和问题,以便为进一步推进党建工作的发展提供借鉴和思考。

课题组在调研访谈过程中发现,当前的“两新”组织党建确实面临很多难题,存在很多障碍,但是,其根本问题仍在于基层党组织如何在新时期发挥其应有的功能。浦东新区开发区的各级党建工作者在党建科学化的理念指导下,走出了自己的新路子。应该说,这个调研的过程,也是我们学习的过程,是我们获得教益的过程。在整个调研过程中,我们都深有感受。

首先,健全完善的组织结构是浦东新区开发区党建工作的有力保障。发展至今,浦东新区开发区已经形成了比较完备的组织结构。从纵向角度来看,浦东新区社会工作党委到各开发区综合党委,再到基层党组织,每个层级各司其职,上下之间沟通顺畅,确保党建工作的系统化、全面化,有利于浦东新区开发区从整体上规划“两新”党建的发展战略;从横向角度来看,各综合党委、各个基层“两新”组织之间也建立了各种沟通渠道,不断地进行互相访问和学习。在项目组访谈的过程中,我们时常看到浦东不同开发区专

职党务人员之间的沟通,看到他们的资源共享和互助。这样的良好氛围促使开发区内部及时取长补短,解决了许多具有共性的问题。

第二,充满活力的党建团队是浦东新区开发区党建工作的坚实后盾。2003年8月,浦东新区区委按照“社会化招聘,契约化管理、市场化配置,职业化发展”的要求,首次面向社会公开招聘专门从事新经济组织党建工作和开发区部分公共事务管理工作的党群工作者。到目前为止,这些专职党群工作者已经活跃在开发区党建的各个岗位中,发挥着巨大的作用。此外,开发区孵化的大批“两新”党组织的兼职支部书记和支部委员,为新区“两新”党建培育出大量的人才。其中,有许多优秀的专职党务工作者和基层支部书记们给我们留下了深刻的印象。他们或运用自己的智慧,将发挥党组织的功能与日常工作生活相融合;或运用多种方法关怀群众,巩固党组织在群众心目中的地位;或理论联系实际,创造性地开创出符合行业特色的党建新思路。所有受访的开发区党建工作者都有一些共性,那就是对待党组织的忠诚和对党建事业的热爱。在访谈中,我们看到,许多支部书记们的工作业务非常繁忙,他们完全是利用自己的业余时间从事组织的党建工作,但是他们任劳任怨,用自己的热情践行新时期共产党人的理想。

第三,灵活创新的党建工作思路是开发区党建工作的宝贵经验。体制的保障,团队的活力共同孕育了开发区党建的累累硕果。在访谈中,我们深深感受到,每一个开发区都有属于自己的党建工作方法和思路,它们是党建工作者们在长期实践中获得的宝贵经验,并对今后的工作具有重要的指导作用。如张江高科技园区综合党委根据开发区从业人员文化层次高、思想较为复杂的特点,提炼出独特的“沟通工作法”并取得良好效果;金桥出口加工区综合党委针对开发区内制造行业较多、容易发生劳资矛盾的特点,逐渐形成一条“党群联动”的工作思路;陆家嘴金融贸易区将党建触角深入外资银行,探索出外资银行党建的新路子等。除了结合开发区自身特色形成的独特经验以外,每个开发区在功能定位、权益保障、党群工作等方面又具有许多共性,形成了一些开发区党建中具有普遍性意义的理念,对这些经验的提炼和归纳,也将对全国其他地区的各类开发区具有一定的借鉴意义。

当然,浦东新区开发区的党建工作目前也存在很多新的课题和问题。在访谈中我们也经常会感受到开发区党务工作人员面对复杂的社会现状、浮躁的心态、日益困难的思想政治工作时流露出来的无奈。特别是对于开发区党组织如何才能优化自身队伍,在开发区加强自身领导能力和领导水平,还需要更多努力。

党的基层组织建设是党执政的组织基础。开发区作为一个特殊的经济政治空间载体,正发挥着越来越显著的功效。党的十七大要求基层党组织充分发挥“推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐”的作用,浦东新区开发区正是按照这一要求,深入贯彻落实科学发展观,在党建科学化理念的指引下进行的积极的探索。本课题组希望通过本次调研,深入总结浦东新区开发区党建工作的经验和问题,为开发区党建工作乃至为我们的基层党建未来的发展提供有益的借鉴和启迪。

目 录

序	001
前言	001
引论	001
一、浦东新区开发区党建工作创新实践的时代背景	003
二、浦东新区开发区党建工作法的经验及其意义	010
三、本研究的主要方法	017
第一章 组织结构	019
一、组织结构及其组织功能的发挥	019
二、浦东新区开发区“两新”组织党组织的基本组织架构	026
三、机构要素：浦东新区开发区“两新”组织党组织设置探索	029
四、制度要素+角色要素：浦东新区开发区“两新”组织中党组织的 制度探索	035
五、浦东新区开发区“两新”组织中党组织活动机制探索	039
第二章 功能定位	041
一、党组织功能定位的理论依据	043
二、浦东新区开发区基层党组织在功能实现上的难题分析	048
三、浦东新区开发区对于“两新”组织中党组织功能的探索	050

四、浦东新区开发区党组织的纵横功能体系	063
第三章 权利保障	067
一、浦东新区开发区党员的构成及其特点	068
二、保障党员权利的举措	072
三、双轮驱动：着力党员权利保障的重点和难点	089
第四章 群众工作	095
一、新形势下的党群关系	095
二、开发区党的群众工作	101
三、浦东新区开发区群众工作的实践创新	106
第五章 方法创新	119
一、“两新”组织党建创新的意义与特征	119
二、浦东新区开发区党建理念创新	125
三、“两新”组织党建工作机制创新	127
四、浦东新区各开发区党建工作载体创新	132
五、“两新”组织党建工作方法创新	136
六、浦东新区开发区“两新”组织党建的启示	141
附：案例及专家点评	144
后记	241

引 论

2011年,是中国共产党诞生90周年。中国共产党诞生90年来,始终重视自身建设。在不同的历史时期,党总是根据自身的历史方位和中心任务,不断地加强、改进和完善党的建设。毛泽东同志在总结中国革命的历史经验时,把党的建设列为我们党夺取革命胜利的“三个法宝”之一,并从党的思想建设、组织建设和作风建设三个方面,对党的建设作了深刻阐述。进入新的历史时期以后,党的第二代领导集体和第三代领导集体以及以胡锦涛同志为总书记的党中央,始终高度重视加强和改进党的建设新的伟大工程。党的十四届四中全会、十五届六中全会、十六届四中全会、十七届四中全会相继作出《关于加强党的建设几个重大问题的决定》、《关于加强和改进党的作风建设的决定》、《关于加强党的执政能力的决定》和《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》。这些具有历史性的文献,在新的历史时期党建工作方面发挥了指导性、纲领性的作用。

当前,世界正处于大发展、大变革、大调整时期。世界多极化、经济全球化深入发展,科技进步日新月异,国际金融危机影响深远,世界经济格局发生新变化,国际力量对比出现新态势,全球思想文化交流交融交锋呈现新特点,发达国家在经济、科技等方面仍占优势地位,综合国力竞争和各种力量较量更趋激烈,这些都给我国发展带来新的机遇和挑战。我国要想抓住并充分利用和平与发展的机遇,有效地应对各种严峻的挑战,提高我国在国际政治生活中的地位,在参与经济全球化的进程中赢得更多的利益,根本的出路就是尽快提高我国的综合国力。而我国的综合国力能否尽快提高,关键在于处于执政地位的中国共产党的领导,在于中国共产党有没有领导中国

实现科学发展的能力,能否始终保持和不断发展自身的先进性,一句话,在于中国共产党能否切实加强自身建设,把党建设成为走在世界前列、适应时代和世界潮流的、领导中国特色社会主义事业的坚强核心。

从国内情况来看,国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设全面推进,工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展,我国正处在进一步发展的重要战略机遇期,站在了一个新的历史起点上向前迈进。总的来看,我国仍处于并将长期处于社会主义初期阶段的基本国情没有改变,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有改变,同时,我国的发展呈现出一系列新的阶段性特征,出现一系列新情况新问题。面对这些新情况新问题,党要带领好全国各族人民聚精会神搞建设、一心一意谋发展,实现党的十七大描绘的宏伟蓝图,也必须进一步加强和改进自身建设。

从党内自身的情况来看,党的领导水平和执政水平、党的建设状况、党员队伍素质同党肩负的历史使命总体上是适应的。但是,与此同时,党内也存在不少不适应新形势新任务要求、不符合党的性质和宗旨的问题。譬如,一些基层党组织战斗堡垒作用不强,有的软弱涣散,有的领域党组织覆盖面不广,部分党员党员意识淡化、先锋模范作用不明显,等等。党内这些问题的存在,更加表明在新的历史阶段和新的历史条件下,迫切需要广大党务工作者以一种对党的事业高度负责的使命感,秉持改革创新的精神,研究新情况,解决新问题,紧密联系实际,切实加强和改进党的建设状况。

可喜的是,在上海,在浦东新区各大开发区,正有一群这样的处在党建工作一线的党务工作者们。长期以来,他们坚持着眼于巩固党的执政基础,努力把党的组织建在经济社会发展最活跃的细胞上,把党的工作做到代表未来、代表先进生产力的人群中;着眼于扩大党的组织覆盖面和社会影响力,有力地推进党的组织覆盖、工作覆盖、制度覆盖,切实诚恳地服务基层党组织、服务党员、服务群众,有效地凝聚党员、凝聚群众、凝聚社会,以改革创新的精神推进党的工作思路和工作方式的创新,不断激发组织的活力、队伍的活力,不断地提高党建科学化的水平,形成了一套科学的开发区党建工作

法,谱写了“以一流党建促一流开发”的时代篇章。实践中,他们是怎么做的?他们所遇到的情况和问题有哪些?在他们的经验背后有什么规律性的东西值得总结、研究?一切有志于加强和改进党的建设这一新的伟大工程的人们,一切致力于推进中国特色社会主义事业的人们,势必都会关心这样的一些问题,这也是我们所要追寻的答案,是我们这个课题研究的主旨所在。

一、浦东新区开发区党建工作创新实践的时代背景

党的十七大报告指出:“新时期最鲜明的特点是改革开放。”这句话,同样也适用于浦东新区开发区的党建工作。没有改革开放,就没有浦东的开发开放和浦东新区开发区的建立;没有改革开放,浦东新区开发区的党建工作也就不会有自己的鲜明背景、鲜明特色和创新实践。以建立和完善社会主义市场经济体制为目标的改革和在全球化、信息化条件下的对外开放,尤其是浦东自身的大开发、大开放、大建设,正是浦东新区开发区党建工作所处的鲜明的时代背景。今天,开发区党建工作所面临的一切新情况新问题都源自于它,开发区党建工作实践中所取得的成功经验也都源自于它。

改革开放是决定当代中国命运的关键抉择。通过改革开放,我国以世界上少有的速度持续快速发展起来,经济从一度濒于崩溃的边缘发展到总量跃居世界第二、进出口总额位居世界第一,人民生活从温饱不足发展到总体小康。正是在改革开放的推动下,当代中国实现了令世人瞩目的巨大发展。可以说,改革开放是实现中华民族伟大复兴的必由之路。浦东的开发开放和浦东新区开发区的建立正是我国改革开放的产物。它的建设和发展,也成为我国改革开放的象征和上海现代化建设的缩影,成为中国特色社会主义事业生机勃勃的有力见证。

众所周知,浦东的开发开放,是在我国实行开放开发政策的第12个年头的春天宣布实施的,是在深圳、珠海、海南等华南和沿海地区开发开放取得了比较成熟的经验的基础上开始进行的。但是,它的开发开放,意义却更加深远。浦东的开发开放,迅速改变了中国改革开放的战略版图,标志着继

南方经济特区和沿海城市之后,以浦东为“龙头”的长江流域进入了改革开放的最前沿。它是在我国改革开放的关键历史时期,由我国改革开放和现代化建设的总设计师邓小平同志亲自倡导、以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体高瞻远瞩、审时度势作出的重大决策。从决策到实施,不到3个月。

20世纪80年代,上海已经开始构思开发浦东。1984年12月,在上海市政府、国务院改造振兴上海调研组上报的《关于上海经济发展战略的汇报提纲》中提出,要振兴上海,重点是向杭州湾和长江南北两翼展开,创造条件开发浦东,筹划新区建设。1986年4月,上海市政府提出了开发浦东的初步方案,并向中央上报了《上海市城市规划方案汇报的提纲》。1986年10月,国务院批复的《上海城市总体规划方案》中明确,要有计划地建设和改造浦东地区,使浦东成为现代化新区。1987年,开发浦东咨询小组成立并进行可行性研究。1988年,上海举行“浦东开发国际研讨会”,邀请了140多名中外专家献计献策。1990年大年初一,正在上海过年的邓小平同志在听取上海市委负责同志关于浦东开发准备工作的汇报后,坚定地说:“这是个好事儿,早该如此。”春节过后,回到北京的邓小平同志对中央负责同志说:“我已经退下来了,但还有一件事,我还要说一下,那就是上海的浦东开发,你们要多关心。”

特殊的历史背景,很快使得浦东开发这一发展构想上升成为党中央作出的国家重大战略决策。此前,国际政治局势发生了剧烈的大震荡,国内也出现了一场政治风波。面对这种严峻的局势,在中南海的一次会议上,邓小平同志强调:“现在国际上担心我们会收,我们就要做几件事情,表明我们改革开放的政策不变,而且要进一步地改革开放。”浦东开发开放就是在这种背景下作出的战略决策。

1990年2月,国家计委负责同志赶赴上海,考察浦东。几天以后,中共上海市委和市政府《关于开发浦东、开放浦东的请示》呈送到中共中央、国务院。3月底4月初,全国两会尚未闭幕,国务院领导同志又带队来到上海,就浦东开发问题做了10天调研,调研结果最终汇总上报到4月10日的国

务院会议。

1990年4月12日,中央政治局原则通过国务院提交的浦东开发方案。4月18日,时任国务院总理李鹏代表党中央、国务院在上海宣布:“中共中央、国务院同意上海市加快浦东地区的开发,在浦东实行经济技术开发区和某些经济特区的政策。”浦东开发开放的伟大历程,由此开始。浦东新区开发区党建工作的生动实践,也由此启程。

1990年5月3日,上海市人民政府浦东开发办公室正式成立。1990年9月11日,浦东外高桥保税区、金桥出口加工区、陆家嘴金融贸易区三个国家级开发区同时成立。1992年7月28日,张江高科技园区挂牌成立。1992年10月11日,国务院批复同意设立浦东新区,由上海市原三区两县的全部或部分区域组成,面积570平方公里,常住人口305万。2005年6月21日,国务院常务会议批准浦东新区为全国首个综合配套改革试点地区,要求浦东着力转变政府职能,着力转变经济运行方式,着力改变城乡二元结构。这三大重点目标,无不涉及改革攻坚阶段的关键性问题。这是对浦东开发开放的新定位,更是我国改革纵深推进的又一重大战略部署。2009年4月,国务院又批复同意上海调整行政区划,将原南汇区行政区域划入浦东新区,浦东行政版图扩大一倍,发展空间更加广阔。如今的浦东新区面积达到1210平方公里,常住人口504万,开发区规模也迅速扩张。

二十年来,浦东的开发开放不断地丰富着中国改革开放的实践内涵,以要素资源市场化配置为突破口,在全国率先全面推开土地使用权有偿转让,全面实现人才自由流动,国内首个保税区、首家外资保险公司、首家中外合资物流公司、首批中外合资外贸公司、首批国内跨地区的外贸子公司都落户在浦东。中央部委先后在浦东先行先试了40多项综合配套改革新政,譬如,试点公务员聘任制度、开展个人本外币自由兑换试点、成立金融期货交易所、设立国家质检管理创新示范区、开展跨境贸易人民币结算试点、探索方便外籍人士出入境的办法等,多项试点成功的改革举措从这里向全国推广。

二十年来,浦东的经济社会实现了跨越式发展,经济实力大幅提高,地