

ShangHai
JiCengDangJianDeTanSuoYuChuangXin

上海 基层党建的 探索与创新

上海市党建研究会 编著

东方出版中心

（沪）新出图字（2013）第001号

上海 基层党建的 探索与创新

上海市党建研究会 编著

东方出版中心

图书在版编目(CIP)数据

上海基层党建的探索与创新/上海市党建研究会编著.
上海:东方出版中心,2008.12

ISBN 978-7-80186-921-0

I. 上… II. 上… III. 中国共产党—基层组织—党的建设—上海市 IV. D267

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第176573号

责任编辑:范文渊

封面设计:青子

责任印制:周勇

上海基层党建的探索与创新

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:昆山市亭林印刷有限责任公司

开本:710×1020毫米 1/16

字数:324千

印张:23.25

插页:2

印数:0,001—32,000

版次:2008年12月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-80186-921-0

定价:21.00元

谨以此书

向改革开放30周年献礼！

序 言

在全党、全社会纪念改革开放 30 周年之际,为总结和展示 30 年来,特别是 20 世纪 90 年代以来上海基层党建工作所取得的新进展、新成效,由上海市党建研究会组织编写的《上海基层党建工作探索与创新》一书出版了。

改革开放以来,上海历届市委都高度重视党的基层组织建设,根据中央关于加强和改进党的领导的要求,始终坚持围绕中心、服务大局、增强功能、拓展领域,切实落实抓基层、打基础,及时调整和优化党的基层组织设置,不断扩大党的工作覆盖面,提高基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力,探索和形成了许多富有成效的工作经验。上海的国企、社区、“两新”等领域的基层党建工作多次得到中央领导和中央组织部的直接关心指导和热情鼓励,尤其是最近,中央领导同志对上海在构建区域性大党建工作格局、资源整合型党建工作模式和基层党建工作支撑与保障体系等方面的工作探索予以了肯定。这既是对上海基层党建工作的鞭策,也为进一步推动上海基层党建工作的深化和发展指明了方向。

这本书所选择的十个方面内容,较集中地反映了上海基层党建工作探索的历程和取得的成果。

从这本书我们可以看出,基层党建工作探索创新是上海各级党组织顺应时代变革要求,立足上海的客观实际,直面挑战、勇于应对的结果。“凝聚力工程”初步回答了改革开放条件下怎样坚持党的宗旨和核心价值、基层党组织“做什么、怎么做”的问题;国有企业围绕“双向进入、交叉任职”的探索,适应了国有企业管理体制改革的需要;社区党建的探索和形成,顺应了企业改革、城市发展、人口流动和社会发育过程中构建社区大党建工作格局的需要;依托社区开展“两新”组织党建工作新局面的形成,是适应多种所有制结构并存和就业方式多样化的需要,促使党的工作不断向新领域拓展的结果;积极探索和构建单位党建、行业党建和区域党建互联互通互补的城市基层党建新格局,则是基于基层党建工作对统筹兼顾、整体推进、资源整合的新需要。在这些不断适应、回应的过程中,体现的是上海各级党组织和党建工作者始终坚持以改革的精神,坚持从实际出发,与时俱进,推动基层党建工作发展的不懈努力。

从这本书中我们可以看出,生机勃勃的改革开放实践和基层的首创精神是上海基层党建工作取得创新发展的源泉。重视党建理论和实践相结合,尊重基层的首创精神,及时总结、推广基层探索和实践的经验,形成典型引路、以点带面、提高完善的工作局面,是推动上海基层党建工作整体水平不断提升的重要途径。可以说,没有基层党组织和广大基层党务干部执著的探索,就不可能铸就如此丰富多彩的基层党建改革创新的局面。

探索无止境。本书所反映的基层党建改革创新,有的已经取得了丰硕成果,有的形成了明确的工作思路和继续发展的路径,有的仅仅是破题甚至仍在艰难的探索跋涉中。它们的价值在于可以给我们以很好的启迪,是激励我们继续探索创新的动力。

党的基层组织建设是党执政的组织基础。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。我们要按照党的十七大要求,深入贯彻落实科学发展观,坚持以改革创新的精神,持之以恒地抓好“抓基层、打基础”的工作,优化组织设置,扩大组织覆盖,创新活动方式,尊重党员主体地位,积极推进党内民主,不断提高基层党的建设的工作实效,更好地发挥基层党组织和广大党员队伍在上海建设“四个中心”、实现“四个率先”中的作用,努力构建与社会主义市场经济发展要求和上海特大城市特点相适应的基层党建新局面。

沈红光

2008年11月



代 前 言

改革开放开启了党的事业和党的建设的历史新时期。从 20 世纪 80 年代开始,“一个中心、两个基本点”成为各项工作遵循的基本路线,围绕经济抓党建成为共识,为民办“实事工程”成为党和政府工作的重要内涵,抓好基层基础成为各级党组织的自觉行动。恢复、巩固和发展了的上海基层党组织也在改革开放的历史进程中,逐步找准定位,围绕中心、服务大局、拓展领域、增强功能。改革开放激发了基层党组织的组织创新、活动创新、制度创新、平台和载体创新的激情与活力,在实践中深化了各级党组织对执政规律尤其是执政党基层党组织活动和工作规律的认识和把握。

从基层党建来看,上海的探索和创新集中体现在以下几个方面:

一、坚持党的核心价值,探索新形势下增强基层党组织功能的新途径

基层党组织的功能定位和实现途径受党的执政规律支配。党组织的核心价值就是全心全意地为人民服务。新时期如何始终坚持党的宗旨,增强基层党组织政治功能,将凝聚起来的力量为实现党的政治路线和政治目标服务,上海作了积极的探索。

● 开展“凝聚力工程”建设,把“以人为本”的内涵融入基层党建工作。20 世纪 90 年代初,市委在坚持以经济建设为中心、深化改革开

放的进程中提出深入开展以“串百家门、知百家情、解百家难、暖百家心”为抓手,以“了解人、关心人、凝聚人”为主要内涵的“凝聚力工程”,从服务群众、凝聚人心入手,走出一条卓有成效地加强基层党建工作的新路子。“凝聚力工程”的广泛开展表明:基层党建在围绕中心、促进经济建设和城市发展的同时,要进一步解放思想,将党的宗旨与以人为本结合在一起。“凝聚力工程”的实践对新形势下基层党组织“做什么”和“怎么做”的问题,作出了新的回答。

● 提出和推进“三服务”,把服务理念和功能引入基层党建工作。进入新世纪后,着眼于全面增强党自身的凝聚力与提升党在全社会的凝聚力,上海进一步提出“凝聚党员、凝聚群众、凝聚社会”的新目标,进而提出并开展“上级党组织要为基层党组织服务,基层党组织要为党员服务,各级党组织和党员要为群众服务”的“三服务”活动,得到了中央领导和中组部领导的充分肯定。“三服务”从建强组织、关怀党员、服务群众入手,不断探索和完善基层党建工作的载体和机制。它在坚持传统党建思想政治教育等教化功能的同时,把服务理念和服务功能融入党建工作的重要内涵和方式,为做实基层党建工作探索了具体的方法和途径。

● 推广“一线工作法”、“双结对”,把党的核心价值转化为有效的工作机制和具体行动。按照先进性教育和党的十七大关于建立长效机制和构建工作体系的要求,在总结“一线工作法”等工作机制经验的基础上,在全市开展“走进基层、服务群众”活动,建立广泛了解群众诉求的“三访”(走访、下访、接访)体系,构建自助互助、窗口求助和上下协同服务群众的工作机制,并将了解群众诉求、协同解决问题和评价考核等机制有机地整合起来,使执政为民、服务群众这一党的核心价值转化为基层党建的工作体系和长效机制。

牢记宗旨、服务群众不仅是对党组织提出的要求,也是对每个共产党员的根本要求。上海基层党组织和党员创造的以“一个基层党支部与需要帮助的困难群众结对;一个机关企事业单位党组织与城乡基层特别是‘两新’组织及其党组织结对”为主要内容的“双结对”活动,使

党的宗旨和核心价值在广大党员参与践行中内化为党员的价值取向,外化为具体的实际行动。

实践表明,基层党建抓住服务群众、凝聚人心这个根本,夯实党执政的社会基础和民心基础,才能更好地推动发展、促进和谐,实现执政兴国的伟大使命。

二、优化组织设置,探索创新改革开放条件下有效覆盖全社会的基层组织体系

党的组织体制和设置要随着党的政治任务和环境变化而变化。完善党的组织体制和工作机制,优化基层党组织设置,扩大党的组织和工作覆盖面,是保证基层党组织履行职能的重要条件。上海在国有企业改革发展中探索创造了“双向进入、交叉任职”的党建领导体制,在创新基层党组织的设置中还形成了“三个优化”。

● 用区域性优化,强化基层党组织的整体合力。城市社区具有稳定性、综合性、与基层政权紧密结合的特点,依托社区党组织,是扩大党组织覆盖面的有效途径。为此,上海把探索创新和加强社区党建放在突出的位置,探索区域性党建的组织体制,增强其统筹能力,搭建区域党建工作平台,推进社区基层组织民主自治、社会组织合作共治,形成以街道党工委为核心,居民区党组织为基础、区域内全体党员为主体、各类党组织共同参与的工作格局和组织体系。

● 用拓展性优化,填补空白点、强化薄弱点。1999年上海首创“支部建在楼上”,突破市场经济条件下传统“单位制”党建的局限性,使单位规模小、变化大、党员人数少且流动分散的“两新”组织全部纳入党的组织网络,以拓展性优化来推动“两新”领域党建创新,有效地填补了空白点、强化了薄弱点,为实现“双达标”、规模以上非公有制企业建立党组织奠定了坚实的基础。2002年12月,胡锦涛同志肯定了这种探索,并要求“总结带有规律性的东西,再用来指导新的实践”。以此为动力,全市建立起以区域性、网络化管理为支撑的新型组织格

局,使党的组织覆盖提升到了新水平、工作覆盖实现了全方位。

● **用内生性优化,激活基层党组织的生机与活力。**上海基层党建在实践中把传统的科层制的组织设置方式调整为与企业生产经营方式、文化科研创新方式、行业和社团组织发展方式紧密结合,在坚持基本组织设置和大的组织架构不变、保持组织严密性的前提下,积极探索创新,涌现了生产流水线、产业链党组织;楼组、群众团队党组织;项目团队和文化科研创新团队党组织。这种内生性的优化增强了基层党组织活力,提高了党建工作的有效性。

组织设置的探索创新体现了各级党组织主动适应经济社会新变化的显著特点,用更加灵活、务实的模式和做法,有效地加强了党在基层社会的组织覆盖和工作覆盖,不断显现出新的生机和活力。

三、创新活动方式,探索党组织之间的联动互动,走出资源整合型党建新路

为了推进基层党组织活动方式由传统的行政命令型向指导服务型、封闭型向开放型转变,上海在不改变组织隶属关系的条件下,积极探索不同领域基层党组织的共建、联建,形成单位、行业和区域党组织互联互动互补的活动方式。

● **行业党建与区域党建互联互通。**在新形势下推进行业党建,要以行业为依托,整合有关资源。建设交通系统党组织率先联合区域性党组织,依次推进地铁社区、社区物业管理、社区公共绿地管理、社区城管执法等领域党建联建,形成了行业与区域党建联建模式,党建联建工作由点到面展开,使系统党建向行业延伸、向领域辐射、向社会覆盖,在服务中心工作、推进民生改善上,取得了良好效果。

● **城乡基层党组织互联互通。**城乡党组织结对帮扶是上海党建联建向更广领域拓展的重大举措。中心城区与远郊区县、市级机关及企事业单位与郊区所有经济薄弱村结对帮扶,为远郊区县及经济薄弱村送去资金、项目、技术,培养人才、改善环境,推动了城乡党组织的互

联互动,促进了城乡一体化,形成了城乡统筹的党建工作格局,同时也促进了机关和队伍建设。

● **区域党建与单位党建互联互通。**为了提升城市基层党建工作水平,上海调整创新社区党建组织体制,在街道党工委调整中增加具有区域代表性的兼职党工委委员,并按照行政组织、居民区、驻区单位三条线,分别设置党组织。这一模式的运用,在体制机制上促进了单位党建和区域党建的联动发展,使两大不同建制、不同系统的党建体系有机结合,有效地整合了社区内的行政资源、社会资源、党内资源,形成了党建工作的合力,放大了党建工作的效应。

习近平同志近期在对上海基层党建工作的重要批示中,充分肯定了上海在区域性大党建格局、资源整合型党建工作模式和基层党建工作支撑体系方面所作的探索。

四、尊重党员的主体地位,用党内民主激发基层党组织活力

上海在探索完善党员教育经常有效、党员管理城乡动态一体的工作机制同时,高度重视维护党员主体地位、保障党员民主权利、激活党员主体作用,坚持从理念、制度上大胆探索、稳妥推进,使基层党建不断迸发出蓬勃活力。

● **用真情关怀服务凝聚党员。**建立党员服务中心等机构,为党员提供关怀和服务,是近年来上海党组织维护党员主体地位、激发党员内在动力的重要探索。党员服务中心基本功能是“流动党员的接纳地、“两新”组织党组织的“孵化器”、基层党组织资源共享的平台、凝聚党员的温馨家园、服务群众的固定窗口”,经过多年的运作完善,不仅在帮困、就业、人文关怀上为党员提供了切实的帮助,而且发展成体系完整、布局合理的开放型、社会化、综合性的基层党建平台,为党员发挥主体作用、服务群众提供了有力支撑。

● **以改革创新党内选举制度落实党员主体地位。**20世纪90年代后期,上海市政局和部分郊区村党组织在换届中就引入“公推”和“直

选”环节,2002年和2005年,在全市村党组织两次换届中全面推行“两推一选”。2006年,在两个乡镇开展了“公推直选”试点。今年,全市农村和社区基层党组织全面推进“公推直选”,面上也积极稳妥推进。这种被党员群众称之为“我们可以把你选上来,也可以把你选下去”的选举方式,激发了党员主体的积极性和关心基层党建的热情,也增强了基层干部的责任感和接受监督的自觉性。

● 以党内民主的多种实现途径保障党员民主权利。上海在2004年全面推进基层党组织定期向党员报告工作制度,实现党内重大事项党员先知道、先讨论、先行动。在郊区40个乡镇开展党代会常任制试点。今年市委出台了党代表任期制实施办法。此外,推广“农村党员议事会制度”,搭建了普通党员经常参与村级事务的平台。在“上海基层党建网”开辟“党员论坛”、“党建信箱”、“市管干部任前网上公示”、“网络举报”等栏目,为党员民主参与创造了多种途径和形式,营造了党内民主讨论的良好氛围,为上海基层党组织在推动科学发展、实现“四个率先”中发挥作用提供了强大的动力。

改革创新无止境。基层党建还面临着很多新矛盾、新问题、新挑战,按照科学发展观要求还有很多不适应、不符合的问题。在党的十七大关于党的建设的总体部署的指引下,在中央和市委的领导下,上海基层党建将进一步解放思想、与时俱进,沿着改革创新之路,继续探索前进。^①

^① 本文为上海市党建研究会2008年11月在全国“纪念改革开放30周年党的建设和组织工作理论研讨会”上的大会交流论文。

目 录

序 言	1
-----------	---

代前言	1
-----------	---

第一章

“从凝聚力工程”到“三服务”——基层党建工作理念 的新飞跃	1
--	---

第一节 凝聚力：基层党组织不变的价值追求	3
----------------------------	---

市场经济大潮中基层党组织的困惑	4
-----------------------	---

“凝聚力工程”方法论的精彩展现	5
-----------------------	---

探索基层党建新路	6
----------------	---

党的核心价值观的演绎与传承	9
---------------------	---

第二节 “三凝聚”、“三服务”：“凝聚力工程”的深化拓展	11
------------------------------------	----

“三凝聚”：“凝聚力工程”的新内涵	12
-------------------------	----

用“三服务”实现“三凝聚”	14
---------------------	----

第三节 “双结对”：理念指引和实践内化	20
---------------------------	----

从“结对帮困”、“结对共建”到“双结对”	21
----------------------------	----

互帮、互学、互进和资源整合	22
---------------------	----

党员受教育，群众得实惠的“双向性”效果	24
---------------------------	----



群众工作生命力的新勃发	26
“上下沟通”：机关工作“向下沉”	27
第四节 从“一线工作法”到“三访”：体系和机制的新探索	30
一线工作法：服务群众的制度化转型	31
“三会一代理”：群众工作方法的民主基因	36
“三访”“三机制”：体系机制的升华	39

第二章

双向进入交叉任职——国企党建体制创新	45
---------------------------------	-----------

第一节 一道原始命题：谁动了国企党组织的“奶酪”	47
---------------------------------------	-----------

第一波浪潮：厂长负责制	49
第二波浪潮：股份制改革	50
第三波浪潮：建立现代企业制度	51
第四波浪潮：国资布局结构调整	54

第二节 双向进入交叉任职：凤凰涅槃、浴火重生	57
-------------------------------------	-----------

探索的逻辑：“新老三会”如何双赢	58
上海的智慧：怎样才能“四个有利于”	59
创新的境界：原来后退是向前	60

第三节 政治核心作用：国企党组织新的历史定位	63
-------------------------------------	-----------

中心与核心：绿叶如何衬红花？	64
政治核心：一个陌生的老话题	64
市委决策：党组织要“四个管”	65

第四节 确保和谐：党组织成为国资调整重组稳压器	72
--------------------------------------	-----------

百万大下岗：党组织搀扶职工再就业	73
------------------------	----

兼并重组：党组织是凝聚力工程的磨合剂	76
帮困“全覆盖”：党组织成为社会和谐的因子	78

第五节 激活“神经末梢”：党的活力源自基层组织

“主体意识”：基层党组织的活力之源	81
体制创新：基层党组织的活力之基	83
探索实践：基层党组织活力之本	88

第三章

区域性大党建格局的形成——社区党建的新天地

第一节 大托盘的历史责任：单位体制的转变和社区

党建提供了广阔舞台	91
转型中的挑战	92
以服务群众为己任，做群众贴心人	94
破解特大型城市“执政命题”	96
基础在基层，社区是载体	97

第二节 两级政府三级管理：城市管理体制改革催生了街居

党建到社区党建的转型	99
一年一个主题，年年有推进	100
社区党建新理念：以服务群众为重点	101
细胞再造：建强每个居民区党组织	103
党支部建在团队：拓展社区党建覆盖面	104
向新领域拓展：细胞裂变和网络再造	106
社区党建联席会：社区事务协商机制的破冰	107
在职党员：社区的重要生力军	109

上海基层党建的探索与创新

第三节 功能、方式和体制转换：以区域性大党建推动社会管理格局的形成	111
新阶段、新挑战	112
构建“1+3”社区党建新体制	115
局级干部在社区当“兼职委员”	116
社区行政资源整合的新渠道	118
参谋、助手和“漏斗”	119
党建全覆盖、管理网格化	121
探索无止境	123

第四章

“支部建在楼上”——“两新”组织党建异军突起	126
-------------------------------------	-----

第一节 寻找组织：流动与隐形	128
-----------------------------	-----

一个刻不容缓的任务	128
-----------------	-----

“哪里才是我的家？”	131
------------------	-----

“行政上无上级，但党组织不能无上级”	132
--------------------------	-----

第二节 “支部建在楼上”：一个突破开辟一片新天地	135
---------------------------------------	-----

当“单位制”面对“流动性”	136
---------------------	-----

钢铁丛林中建起温馨家园	138
-------------------	-----

“支部建在楼上”的启示	139
-------------------	-----

第三节 从“楼上”走向更广阔的空间	142
--------------------------------	-----

从第一支部到171朵“玫瑰”	142
----------------------	-----

从“双达标”到“规模以上”	144
---------------------	-----

“布点划片”的网格化工作新路径	147
-----------------------	-----