

城市基层党建与 社会治理创新研究

阮云强 主编



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

城市基层党建与 社会治理创新研究

阮云强 主编



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

城市基层党建与社会治理创新研究/阮云强主编.
—上海:华东理工大学出版社,2017.12
ISBN 978-7-5628-5313-8
I. ①城… II. ①阮… III. ①中国共产党-城市-基
层组织-党的建设-徐汇区-文集 ②社会管理-创新管理
-徐汇区-文集 IV. ①D267-53 ②D675.13-53
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 319940 号

.....
策划编辑 / 刘 军
责任编辑 / 刘 军 牟小林
装帧设计 / 徐 蓉
出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司
地址:上海市梅陇路 130 号,200237
电话:021-64250306
网址:www.ecustpress.cn
邮箱:zongbianban@ecustpress.cn
印 刷 / 江苏凤凰数码印务有限公司
开 本 / 710 mm×1000 mm 1/16
印 张 / 14.75
字 数 / 210 千字
版 次 / 2017 年 12 月第 1 版
印 次 / 2017 年 12 月第 1 次
定 价 / 66.00 元
.....

版权所有 侵权必究

序

上海是党的诞生地和改革创新前沿。2017年3月,习近平总书记在“两会”期间参加上海代表团审议时指出,走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子,是关系上海发展的大问题。党的十九大的召开,为中国特色社会主义事业开启了新征程,这离不开党对各项事业的领导,离不开对实践经验的总结和理论的升华。作为特大城市的上海以及特大城市中心城区的徐汇,在过去的改革创新实践中,积累了丰富、鲜活的经验,尤其在基层党建和社会治理方面,走出了一条适合特大城市基层党的建设和特大城市基层社会治理的创新之路。

实践出真知,只有对实践不断进行总结才能形成理论真知。作为哲学社会科学工作者中的重要一员,党校教师深知自身在理论研究工作中的责任。作为区县党校教师,在日常工作中与基层、与百姓有着自然而然的联系;作为研究者,更有责任对这些鲜活的、基层的改革实践进行理论上的总结和探究,并将这些研究成果及时地呈现给更多的理论工作者、实践部门工作者和对相关问题感兴趣的人。本着这样的目的,我们将徐汇区委党校教师对相关主题的研究成果集结出版,以飨读者。

近年来,上海市“创新社会治理,加强基层建设”的改革实践如滚滚浦江水,一刻也未停歇,而理论研究者对改革实践的关注也不敢有丝毫懈怠。学校通过制订考核、调研和课题合作等制度,以“科研兴校”的理念引导教师成长,鼓励教师立足实践、立足上海、立足徐汇,深入基层展开调查研究,对上海改革创新鲜活的实践进行及时地理论总结与探究,形成了一系列研究成

果。出版这样的论文集刊是学校科研成果转化、践行使命担当的重要途径。

近些年,学校教师围绕着上海“城市基层党建”和“社会治理创新”展开跟踪调查研究。作为特大城市的上海,其中心城区人口密度高、历史欠债多、管理难度大,基层是上海最大的党建实践基地。上海贯彻习近平总书记“以人民为中心”的理念,探索将执政党建设的主战场下移,将群众路线和联系实际的工作作风贯彻到底,以执政党的建设引领基层社会治理创新。在新时代,城市基层党建如何进一步深化?党建如何发挥引领作用?白领党建工作怎么创新?社会组织党建面临的问题及解决对策为何?而党建引领社会各领域的治理创新之路径为何?对这些问题的探讨是本书的主要内容。

实践推动历史的车轮,理论研究永无止境。谨以此书,献微薄之力,以抛砖引玉!

阮云强

2017年12月

目 录

上篇 城市基层党建

深化城市基层党建的五个维度	003
新时期社会治理创新应当充分发挥党建的引领作用	009
以基层党建引领社会治理创新	015
完善基层党建,引领城市治理创新	019
区域化党建引领基层社会治理创新的大都市社区探索——以上海市 徐汇区为例	021
当前党建引领的社区治理创新问题与解决思路	029
区域化党建何以弥补城市公共服务不足	035
加强居民区党总支书记队伍建设的经验、问题及对策研究	040
天平街道发挥党员在社区自治中的引领作用的实践研究	049
中心城区白领党建的创新路径	059
社会组织党建有效性研究	066
社会组织党建面临的难题及化解之策——基于上海市徐汇区社会组织 党建的个案研究	070
党建视角下的社区文化工作创新研究——基于徐汇区的调查与思考	078
社区治理视角下的志愿服务研究——以龙华街道为例	088

下篇 社会治理创新

徐汇区公共法律服务体系建设实践问题研究	099
上海徐汇公共法律服务体系建设研究	107
街镇网格化管理的困境与路径	118
住宅小区老旧电梯改造更新问题研究	126
草根行动：基层社会治理的框架分析——基于上海的一项案例研究	133
基层治理法治化的困境与突破路径研究	150
从国内外现状探索上海基层公共养老服务体系的构建路径	158
上海基层社区公共养老服务体系建设的研究——以徐汇区养老服务 体系建设为例分析上海的发展研究	164
上海城市管理综合执法体制改革中条块关系的磨合与优化	178
上海基层拆违面临的挑战与对策——基于徐汇区的实证研究	185
构建和谐医患关系的路径研究	194
关于医患纠纷问题的研究及启示	201
关于社区新媒体建设中网络监督的实践与启示——以上海徐汇天平 社区为例	210
利用新媒体做好基层宣传思想工作的调查与思考——以徐汇区天平 街道为例	216
后记	228

上 篇

城市基层党建



深化城市基层党建的五个维度^①

城市基层党建是党的城市工作的重要引领和支撑,对夯实党在城市的执政基础具有重要意义。在日益市场化、多元化、信息化、国际化的背景下,徐汇区作为上海特大城市的中心城区,坚持解放思想、勇于探索,不断推动基层党建向纵深发展,其实践做法具有积极的借鉴价值。

一、完善体制机制,推动基层党建提效升级

当前,城市基层党建还存在不少短板问题。徐汇区针对党建存在的体制内较强但体制外较弱,社区层面较强但区域整体范围较弱的问题,通过健全体制机制,着力打造一元主导、多元融合、协同共识、共建共享的党建新格局。

完善地区党组织统筹整合、协调各方的党建领导体制。突破以往封闭性党建模式,打破纵向垂直的党内体制分割,增强党组织体系的内聚力和协

^① 作者:宋敬业,中共上海市徐汇区委党校副校长。

同性。抓住上海市委、市政府关于创新社会治理,加强基层建设“1+6”改革的契机,在城市基层党建三级联动的组织架构下,健全社区党建“1+2”新体制,推动街道行政党组、社区党委规范化运作,增强行政党组在解决社区难题上的领导力和执行力,发挥社区党委在推动区域化党建、“两新”党建和居民区党建融合发展中的作用。

完善区域化党建组织架构。建立健全区域单位党组织负责人列席区党代会、全委会、社区代表大会等重要会议的制度安排,并通过日常走访、专题走访等形式,共商共议区域发展思路。完善街道党工委、社区党委兼职委员制度,上海图书馆、漕河泾开发区总公司等区域单位的93名同志担任街道党工委、社区党委兼职委员。把区域单位纳入徐汇“两优一先”评选,表彰积极参与基层建设的区域单位党员,调动了区域单位和广大党员参与共建的积极性。

完善党建带群建促社建的机制。一是带群建。深化群团组织改革,优化“群众化、社会化、网络化”的群团工作运行模式,推动群团工作由“内循环”向“内外融合”转变。加快推进居民区、园区、楼宇党群服务点建设,拓展党群服务点的综合功能,增强党建带群建的集成效应。二是促社建。探索建立以社区为平台、以社会组织为载体、以社会工作专业人才为支撑的新型社区服务管理机制。发挥区社、区学院统筹推进社会建设的决策咨询、人才培养、课题调研等功能,推进社会治理项目的培育深化。总结推广“徐汇滨江建设者之家”“虹梅庭园区—社区共治生态圈”等典型经验,发挥党建对社会治理的引领作用。

二、健全组织体系,增强党建覆盖的实效性

推进党建覆盖是城市基层党建的一项重要任务。徐汇区积极探索党建覆盖的组织体系,从居民区、园区楼宇、功能区等方面实现了有效突破。

在居民区,重点通过建立区域党建促进会支会等形式,逐步把各类单位,尤其是沿街商铺纳入居民区党建网络。以往党建覆盖侧重于区域内的

大单位,而对沿街商铺重视不够。据2016年调查统计,徐汇区域内沿街商铺共有9873家,通过区域化党建三级平台覆盖1262家,覆盖率仅约为12.8%。街镇因地制宜,通过建立居民区支会、设置兼职委员、划入居民区网格等办法,推进居民区区域化党建,逐步扩大对沿街商铺的党建覆盖率。

在园区楼宇,建立区域枢纽型党组织,扩大有效覆盖。截至2016年12月,徐汇区在“两新”组织领域共建党组织10074家,覆盖单位8424家,组织覆盖率约为83.6%。但从“两新”党组织的实际运转情况来看,需要进一步提高党建覆盖的有效性。为此,在支部建在单位的基础上,着力打造一批枢纽型党组织,在班子配置、资源支撑、作用发挥等方面进行提升和改进。如在班子配置方面,选配党的意识强、有奉献精神、懂党建的“两新”人士担任党组织书记,配备专职党群工作者作为专职副书记,承担日常事务性工作。根据枢纽型党组织的运转需要,优化党建服务中心、服务站点的空间布局和开放时间,提供精细化、人性化的服务项目,让党建服务中心、服务站点真正成为“两新”组织的党建之家。

在功能区,搭建党建联建平台,形成国企党建与社区党建的工作合力。徐汇区在改革发展中形成了滨江文化金融集聚区、徐家汇现代服务业集聚区等六大功能区。功能区内单位集聚、关系复杂、诉求多样,徐汇积极搭建功能区党建联建平台,发挥党建平台在关系协调、矛盾化解、政策法规宣传、职工权益维护等方面的作用。如在徐汇滨江文化金融集聚区,西岸集团加强与所在地龙华街道的党建联建,有效解决了在城市管理、治安管理、网格化管理等方面职能缺少、资源匮乏的问题。同时,由西岸集团牵头,建立由业主、设计、施工、运营等各单位共同参加的党建联建平台,较好地解决了项目建设的协调问题。

三、强化整体功能,提高党组织的引领力、凝聚力和影响力

当前,一些基层党组织比较重视服务功能的发挥,但对政治功能有所忽略,党组织的整体功能发挥不够明显。对此,徐汇区委强调,党组织既要发

挥好服务功能,又要发挥好政治功能,并在两者统一中提升整体功能。

一是坚持政治引领,把夯实党的执政基础作为共同的价值追求。主动适应中心城区社会主体类型多样、社会群体流动频繁、思想观念复杂多变等形势变化,引导广大党员干部切实增强“四个意识”,坚定中国特色社会主义理想信念。以创建全国文明城区为有力抓手,采取多种形式,宣传社会主义核心价值观,让党的核心价值观在党员群众中内化于心、外化于行。深入推进“两学一做”学习教育常态化制度化,结合落实党支部工作条例、党员教育管理工作条例,发挥好党支部的战斗堡垒作用。

二是整合党建资源,放大党建资源的教育功能。开放党建资源,对区域区属的党建阵地、爱国主义教育基地等资源进行梳理统筹,对社区党校、组织生活开放点、党员大课堂等品牌项目,逐步实行全境式开放,对接区域党员的教育需求,放大区域化党员教育平台的开放、共享、联动效应。

三是创设制度、搭建平台,提高服务群众的成效。从2014年起,对“满意在徐汇·服务在基层”走访行动进行了制度性深化,在机关党组织和居民区党组织结对共建的基础上,“两代表一委员”和律师共同加入走访团队,坚持每季度对全区所有居民区进行全覆盖集中走访,面对面听取群众诉求,千方百计为群众排忧解难。搭建区域化党建平台,有效撬动社会大资源,高效满足社会大需求。近两年来,联合区域单位共同策划实施区域化党建服务项目近1000个,其中75%集中在民生服务、社会治理和文化体育等领域,70%在街镇及居民区实现对接,让更多的群众切实享受到了党建服务。

四、改进工作方式,提高党建对接社会的适配度

新形势下深化城市基层党建,需要进一步解放思想、更新观念,打破不合时宜的思维定式,更多地运用统筹化、社会化、信息化等方式,提升党建和社会对接的精准化水平。

统筹化。针对多元、异质、复杂、多变的区域特点,切实发挥地区党组织的统筹领导作用,打破体制、条块、地域的局限,促进社会多元主体之间的联

动和各种资源的整合,以党建活力带动行政、市场、社会的活力。以深化区域化党建为抓手,以党组织为纽带,为不同行业、领域、单位的联动与合作提供信任机制、搭建沟通平台,形成了区域内各单位、各主体共商、共建、共享的基层党建局面。

社会化。改变以往过于依赖编制、人员、资金的行政化运作模式,总结凌云街道“绿主妇”、湖南街道“梧桐 space”等先进经验和做法,借助社会力量开展党建工作,发挥社会组织的专业化服务和灵活用人优势,做好服务企业、社会和党员群众的工作。发挥党员志愿者队伍的作用,将志愿公益活动作为凝聚党员、特别是白领党员的黏合剂,促进党员之间的横向联系和党组织之间的互惠合作。对党建项目,坚持需求导向,加强对区域内不同类型党员和群众需求的调研分析,做好项目和需求的精准对接。

信息化。顺应社会群体新构成和社会需求新特点,大力探索运用“党建+互联网”工作方式。加强党建网、党建汇等网络平台建设,推进群团新媒体平台建设。搭建互动交流平台,依托微信平台,建立居民区党组织、“两新”党组织书记等党务干部的沟通交流平台,增进他们之间的横向联系、经验交流与项目合作。加强区域性新媒体、自媒体平台建设,形成小型化、社区化的日常沟通平台,引导居民网上协商议事,推动自我管理和服务。

五、加强队伍建设,锻造基层党建的骨干力量

城市基层党建的关键工作是加强基层党建队伍建设,锻造基层党建的骨干力量。

加强居民区党组织书记队伍建设。加大力度,探索建设一支年龄结构合理、能力素质过硬的党组织书记队伍,加强书记后备人才储备和培育培养工作。健全上岗培训、在岗培训、重点调训工作机制,推动优秀书记工作室建设。开展居民区书记进编制、享受编制工作,结合落实上海市委“1+6”文件,探索建立了全员覆盖、分类定额的基层队伍管理机制,2015年,有5名居民区书记入编、76名享受编制、19名得到了岗位晋升。同时,执行社区工作

者新的薪酬标准,为加强基层干部队伍建设打下了良好基础。探索建立信息管理系统,健全激励考核机制,完善干部培养链,让居民区干部干事有动力,干得好有奔头。

加强“两新”党组织书记队伍建设。调研发现,“两新”党建工作,更多是通过街镇“公转带自转”,缺少合适的党组织负责人,这是目前“两新”党建面临的一个共性难题。为此,徐汇区大力推进区域枢纽型党组织建设,加强枢纽型党组织的班子配置,充实体制内的优秀人才到枢纽型党组织发挥作用、锻炼才干。跟踪研究区域“两新”组织活动型党支部的运作情况,为他们加强经验交流、抱团取暖创造条件。探索推广徐家汇等街镇依托区域化党建平台建立区域单位书记与“两新”党组织书记结对带教的做法,加强体制内外党务干部的交流,实现优势互补。

加强党员队伍建设。一是深入开展“两学一做”学习教育,聚焦制度建设,坚持“学”是基础、“做”是关键的基本要求,引导党员坚持学做互进、知行合一,从具体问题改起,从具体事情做起,推动党员发挥先锋模范作用。二是探索建立党员积分制管理系统,在完善党员定性评价的基础上,探索建立党员量化评价指标体系,形成评判党员表现的客观评价体系。区分党员类型和在职、退休等不同年龄层次,合理设置量化模块,分层分类制订计分标准。加强统计结果的运用,并作为党员评先评优、干部选拔任用的重要参考标准。

城市基层党建是一项复杂的系统工程。按照中央精神和习近平总书记要求,徐汇坚持把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线,坚持理念创新和实践创新,努力探索走出一条符合特大城市中心城区特点的基层党建新路。

新时期社会治理创新应当 充分发挥党建的引领作用^①

随着经济的快速发展,社会成员的主体意识、维权意识不断增强,社会领域出现了思想多元化、诉求多样化、表达方式复杂化的趋势,影响社会治理的各种因素相互交织,社会治理呈现出综合性和复杂性,这也给新时期的社会治理创新提出了新要求。党的十八大报告中明确指出“要创新基层党建工作,夯实党执政的组织基础”“全面提高党的建设科学化水平”。党的十八届三中全会提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的总目标,并从创新社会治理体制层面明确要求必须加强党的领导。党建引领社会治理创新已经成为新时期党建和社会治理创新相互促进、协同发展的重要体现。

一、党建引领社会治理创新是新时期党建工作发展的必然选择

将党建引领与社会治理有机融合,是社会转型时期党建发展的趋势和

^① 作者:张旭东,中共上海市徐汇区委党校讲师。

要求,它有效回答了新时期基层党组织应该做什么和如何做的问题。党组织通过强化“小网格、大党建”,有效调动、整合区域内的各种公共资源和社会力量,化解社会矛盾冲突,改善社会治理秩序,这就是社会治理创新的基本思路和经验。所以,把党建引领与社会治理创新两者进行有机融合,能从根本上为新形势下如何加强党的执政能力建设,特别是当前如何增强党在城市基层社会的执政能力建设提供答案。

1. 党建引领社会治理创新,是党建工作适应人民群众需求多样化的需要

党的领导和党的建设,历来是同党的历史任务、确立的理论和路线紧密相连的。伴随着社会主义市场经济发展,社会结构发生着深刻变化,社区在城市管理、经济社会发展中的地位也越来越重要。随着改革开放后社会结构发生急速变化,群众与区域单位的需求也呈现出多样化的趋势,但是现行的基层社会治理过程中还存在着“无主管部门管理”“多头管理”等现象,这样的基层基础难以满足群众的多元化需求。广大群众对社会公共服务的需求日趋多样,权利意识迅速提升,社会生活重心由过去的单位转变为现在的社区,加之社区居委会“行政化”倾向明显,要解决这些问题,就要求基层党组织充分利用执政党的基层组织优势,在社会治理创新中发挥作用。将基层党建与社会治理有机融合可以通过网格结合、各方参与,来促进资源的整合与流动,使基层社会治理与单位管理、行业管理有机结合起来,构建多元共治社会治理模式,实现了党的力量、组织队伍逐步向基层下沉转移,这是与人民群众需求多样化的趋势相适应的。

2. 党建引领社会治理创新,是实现政党自身发展和政党现代化的必由之路

政党发展是政党的正向性变迁,是对一定社会历史文化的适应性变革。政党发展的过程是社会对政党认同的不断增强,也是政党对国家公共权力的影响控制或者行使更加有效的过程。政党不仅是现代化的产物,更是和政治现代化密切相关。政党现代化要求把握政党运动 and 发展的基本规律,