

甘肃省城市社区 党建理论与实践

谢晓春 普登学/编著



甘肃民族出版社
GANSU NATIONALITIES PUBLISHING HOUSE

甘肃省哲学社会科学规划项目

甘肃省城市社区党建理论与实践

谢晓春 普登学 编著



甘肃民族出版社
GANSU NATIONALITIES PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

甘肃省城市社区党建理论与实践 / 谢晓春, 普登学编著.
兰州: 甘肃民族出版社, 2007.11

ISBN 978 - 7 - 5421 - 1163 - 0

I. 甘… II. ①谢…②普… III. 中国共产党—社区—党的建设—研究 IV. D267.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 165647 号

书 名: 甘肃省城市社区党建理论与实践

作 者: 谢晓春 普登学 编著

责任编辑: 刘新田 陈苗苗

封面设计: 晓玲

出 版: 甘肃民族出版社 (730030 兰州市南滨河东路520号)

发 行: 甘肃民族出版社发行部 (730030 兰州市南滨河东路520号)

印 刷: 甘肃光子印务有限责任公司

开 本: 850mm × 1168mm 1 / 32 印张: 8.5 插页: 2

字 数: 210 千

版 次: 2007年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1 000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5421 - 1163 - 0

定 价: 29.80 元

甘肃民族出版社图书若有破损、缺页或无文字现象, 可直接与本社联系调换
邮编: 730030 地址: 兰州市南滨河东路 520 号
电话: 0931- 8773261 (编辑部 联系人: 李青立 E-mail: LiLi295@sohu.com)
电话: 0931- 8773271 (发行部 联系人: 葛慧)

版权所有 翻印必究

前 言

随着我国经济体制和城市管理体制改革的不断深化,随着社会中介机构的逐步发育和社会保障制度的不断完善,城市传统的“单位人”正在向“社会人”回归。这一方面使人们的社会活动空间得以充分拓展,人际流动性不断加强,社会关系逐步增多;另一方面也使得莫基于传统单位基础上的城市基层党建模式受到了严峻挑战。作为执政党,中国共产党的自身建设特别是基层组织建设,直接关系到政权的稳固、经济的发展和社会的进步。加强社区党建,充分发挥基层党组织凝聚人心、推动发展、促进和谐的作用,对于构建社会主义和谐社会,实现全面建设小康社会的奋斗目标,意义十分重大。

近年来,甘肃省各地紧密结合新的历史条件下城市经济社会发展的实际,以服务群众为重点,大力推进社区党的建设,积极探索社区党建工作的新途径、新方法,取得了明显成效,并在实践中总结出许多成功的经验和做法。如兰州市城关区的服务型社区党建、兰州市七里河区的“民情流水线”、金昌市的“三站一中心”、武威市的楼栋党支部等等,甘肃省社区党建工作水平明显提高,党组织的创造力、凝聚力和战斗力显著增强,党在城市的执政地位得到进一步巩固。

社区党建既是实践的过程,也是理论创新的过程。随着社区党建地位和作用地凸现,社区党建的理论研究不断深化,出现了一大批高质量的理论研究成果,它一方面为理论工作者提供

了更为广阔的视野;另一方面又为实际工作者展示了宽广的思想空间。2002年,胡锦涛总书记对上海市采取“支部建在楼上”等做法,加强新经济组织党的建设的经验,作了重要批示,并要求“总结带有规律性的东西,再用来指导新的实践”。社区党建更多的属于实践领域,它有许多问题需要在实践中得到解决,但同时它更应得到理论上的支撑。总结实践中形成的成果,对其进行认真思考并上升到理性的层面,无疑是十分有意义的。

应当说,城市社区党建无论是实践还是理论,都还有着广阔的创新空间,限于我们的水平,对这一问题的研究还存在着许多不足,殷切希望得到同行、专家特别是从事社区实际工作的同志们的批评指正。

目 录

第一章 导论	(1)
一、城市社区党建的时代背景	(1)
二、城市社区党建的战略地位	(9)
三、城市社区党建的战略目标	(13)
四、城市社区党建的路径选择	(22)
第二章 城市社区党建的基本内涵	(28)
一、社区的内涵	(28)
二、社区党建的内涵	(34)
三、社区党建的边界界定	(37)
四、加强社区党建的必要性	(48)
第三章 城市社区党建的功能定位	(55)
一、城市社区党建的性质	(55)
二、城市社区党建的特点	(64)
三、城市社区党建的原则	(81)
四、城市社区党建的功能	(105)
第四章 城市社区党建的主要任务	(114)
一、加强城市社区基层党组织建设	(114)
二、加强城市社区党员教育管理	(126)

三、加强城市社区思想教育	(137)
四、推进和谐社区建设	(148)
 第五章 甘肃省城市社区党建工作的基本经验	(159)
一、几种城市社区党建工作模式	(159)
二、创新城市社区党建工作机制	(178)
三、扩大城市社区党的工作覆盖面	(193)
四、改进城市社区党建的活动内容和活动方式	(203)
 第六章 甘肃省城市社区党建的难点及对策研究	(214)
一、甘肃省城市社区党组织建设现状	(214)
二、甘肃省城市社区党建工作取得的主要成果	(219)
三、甘肃省城市社区党建中存在的主要问题	(223)
四、加强甘肃省城市社区党建的对策研究	(227)
附录	(240)
参考文献	(260)
后记	(266)

第一章 导 论

城市社区党建是党的基层组织建设的的重要组成部分,随着实践的深入,社区党建工作在巩固党的执政基础、维护社会安全稳定、协调各种社会力量、化解各种社会矛盾、促进社会主义民主政治发展等各方面的地位和作用日益显著,加强社区党建历史性地摆在了各级党组织的议事日程之上,成为新的历史条件下加强党的基层组织建设,巩固党的执政地位,增强党的创造力、凝聚力和战斗力的新领域、新途径。

一、城市社区党建的时代背景

(一) 体制改革与社会转型对城市社区党建提出了挑战

中国的社区建设始于 20 世纪 80 年代中期以后,它是我国体制改革与社会转型的产物,是社会资源不断整合和充分利用的过程。中国的社会转型是从经济体制改革开始的。1978 年党的十一届三中全会提出大幅度提高生产力,多方面改变同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑,改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式,从而揭开了我国经济体制改革的序幕。在此后二十多年来的改革进程中,我国经济社会领域发生了一系列重大变化和转型。

第一,经济体制改革取得了一系列突出进展。以发展生产力为核心,不断调整和理顺国家、企业、个人的关系,充分发挥三

者的积极性、主动性和创造性,逐步建立起完善配套的社会主义市场体系、现代企业制度和按劳分配的个人分配制度,同时政府职能不断优化,资源配置和社会管理不断趋向市场化、社会化、法制化。

第二,综合经济实力明显增强。据国家统计局 2006 年国民经济和社会发展统计公报显示,2006 年,我国国内生产总值超过 20 万亿元,以经济欠发达省份甘肃为例,2006 年,甘肃省实现生产总值 2275 亿元,首次突破 2000 亿大关。经济实力的拓展为社会全面发展奠定了坚实的物质基础。

第三,经济成分多样化。据国家工商行政管理总局和国家统计局的统计资料显示,从 1993 年到 2002 年的 10 年间,全国登记的私营企业由 23.8 万户增加到 243.5 万户,增长了 11.1 倍;从业人员数由 372.6 万人增加到 3409.3 万人,增长了 8.1 倍;注册资本金由 680.5 亿元增加到 24756.2 亿元,增长了 35.4 倍;工业总产值由 421.1 亿元增加到 15339 亿元,增加了 35.4 倍;社会消费品零售额由 190.5 亿元增加到 7929.4 亿元,增长了 40.6 倍;缴纳工商税收由 10.5 亿元增加到 945.6 亿元,增长了 89.1 倍。中国私营企业的队伍正在以平均每天 809 家的速度壮大。另据统计,截至 2003 年 6 月份,全国私营企业户数、注册资金、实现产值分别是 270.36 万户、29492.22 亿元、15338 亿元;自 1992 年开始,这三项统计数据年均增长分别是 33.10%、60.30%、53.96%。到 2002 年底,新的社会阶层的总人数已达 3530 万(自由职业人员尚未列入统计范围);其中,民营科技企业的创业人员和技术人员 172 万人,受聘于外资企业的管理技术人员 97 万人,个体户 2377 万人,私营企业主 623 万人,中介组织的从业人员 261 万人。到 2003 年 6 月底,全国登记的私营企业达到 270 万户,从业人员 3562 万人,注册资本金总额

29000 亿元。由上述数据可以看出,目前个体、私营经济创造的国内生产总值已占全部国内生产总值的 30% 以上,上缴的税金占全国税收收入的四分之一以上,非公有制经济生产的产品和提供的服务已成为社会总产出和社会财富的重要组成部分。

第四,人们的生活方式、人际关系、价值取向等发生着一系列重要的变化。人们的消费结构发生明显变化,恩格尔系数不断下降。以经济欠发达省份甘肃省为例,2006 年,甘肃省城镇居民家庭恩格尔系数为 34.53%,比上年下降 1.51 个百分点(据甘肃省统计局 2006 年甘肃省国民经济和社会发展统计公报)。与之相应,人们的休闲消费大大增加,休闲方式更加丰富多彩。人们的价值观念从重义轻利,转向义利并举,竞争的观念、市场的观念、服务的观念代替了计划经济下的等、要、靠思想,人们的风险意识、自强意识以及主动性、独立性被充分调动起来;人与人之间正由以往亲情关系、熟人关系向业缘关系、法理关系转变,人际关系更多地表现了功利取向和利益契约的关系。

第五,社会人群经济地位发生“阶层性”分化。改革开放的不断深化和社会经济的急剧变迁,使我国的社会阶层结构发生了深刻变化,以职业为基础的新的社会阶层分化机制逐渐取代过去以政治、户口和行政身份为依据的分化机制,社会结构不再是简单的工人阶级、农民阶级、知识分子阶层,社会经济变迁已经导致一种新的社会阶层结构的出现,并正在趋于稳定。

第六,人口社会流动加快。据国家统计局 2006 年发布的 2005 年全国 1% 人口抽样调查结果,我国流动人口规模已逾 1.47 亿人。同时,人们的职业变化、经济收入的变化流动特征亦十分明显。

第七,社会组织结构发生变化。政府、企业、社会逐步相互

剥离开来,形成了政府、企业、社会三者相互独立、相互联系的现代社会结构体系和社会组织分异格局。

经济发展的本质,是激活社会成员在经济上的自主性和追求自身利益的主动性;经济发展所需要的效率的提高,又必须以收入差距的合理拉开与打破平均主义的分配模式为前提。这一思想反映在制度上,就是要求承认个人、社会组织、社会群体以及地方利益的合法地位,使他们成为相对独立于国家之外的、具有自身特殊利益的不同层次、不同类别的利益主体。相应地以公有制为主体、多种经济成分并存的经济格局的确立,使社会资源的占有方式发生变革。经济体制的转变激发了经济发展的活力,大大提高了社会生产力,从而也给社区建设和基层社区党建带来了新的挑战。

以市场经济为导向的经济体制改革以及与之配套的相关政治、社会体制变革导致整个社会的结构性变迁,使得传统的城市社会管理体制面临日益严重的危机。就城市基层社会而言,规则变迁主要体现在单位制的逐步弱化和解体,结构主体的变化体现在城市社会人群结构的变化。其主要表现为:

第一,单位体制弱化使得单位的社会职能外溢。这尤其表现在企业改制上。单位组织作为传统社会管理中的主体性组织,承担了大量行政性、社会性职能。随着社会主义市场经济的建立和完善,特别是企业改制,建立现代企业制度,要求企业必须将大量行政性和社会性职能回归政府和社会,从而集中精力着力于其专业职能的运作,以赢得市场竞争的成功;而且市场竞争同时意味着失业和下岗的必然性。从企业中转移出来的职能包括离退休人员的生活需要满足、员工的医疗、子女教育、住房供给、后勤服务、社会保障、计划生育管理、员工的政治教育等。此外,在市场经济环境中,不少企业单位组织面临改制、破产等

严峻的情形,其担负的相当多的行政性、社会性职能必然失去了执行主体。这样,大量的下岗、失业人员失去单位的管理和庇护,推向社会是必然的选择。

第二,城市人口结构发生了巨大的变化,单位体制外的社会空间日趋扩大。从城市人口结构的构成来看,以传统的单位成员为主,一般居民较少且居于社会边缘的状况发生了巨大的变化。个体私营企业和社会组织的发展,形成大量脱离于单位之外的人群;单位成员在持续的改革中不断从单位组织中分化出来;人口老龄化形成大量的离退休职工群体;城市流动人口,尤其是农村进城的务工人员构成城市社会结构的重要组成部分。他们在持续地社会互动和关系构建中形成新的社会空间,超出了原有城市社会管理体制的框架。

第三,居民的社区性公共需求日益增长,社区居民的邻里关照和互助的需求增长,社区共同利益的聚合与表达的需求也在增长。这些新的社区性需求的产生,是伴随着市场经济体制改革和单位制的逐步解体而出现的。在传统的社会体制框架下,单位组织几乎解决了其成员的社会生活的各种需求,住房、医疗、教育、公共环境、治安防卫等等,生活于其中的单位成员无需应对那些社区性公共问题;单位组织提供了十分稳定的人际关系网和组织化的互助途径,个人亦无必要再去寻求传统的邻里守望相助的关系网络。而单位组织日益削弱和解体以及住房个人化、住宅高层化等使得影响到居民日常生活的社区公共利益面临诸多新情况、新问题,大量的社会矛盾和问题都积聚在基层社会,但是其聚合与表达却缺乏合适的渠道,影响基层社会的稳定和居民的社区满意度、归属感的形成。随着居民生活水平的提高,社区环境、社区治安、社区文化建设等都成为社区生活中十分迫切的需求。

第四,政府机构改革与城市管理的任务加重。20世纪90年代以来,城市建设的步伐加快,城市的数量、规模、结构和功能都较之以前更为复杂,城市管理中的问题也越来越多,基层政府和街道办事处感受到越来越大的压力。是继续走机构膨胀的老路,还是启动社会自治机制,充分发挥社会的自我管理、自我教育、自我服务和自我约束的功能,形成政府与社会合作治理的新体制?答案是明确的。政府不会也不可能再依靠机构扩张和人员膨胀来实现对社会的全面管理,“小政府、大社会”的政府机构改革更是对这种选择的否定,正是在这样的背景下城市社区建设走上历史舞台。

从传统社会向现代化社会转变,从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨,结构转型与体制改革同步进行,使得转型过程中出现的结构冲突、体制摩擦、利益矛盾、角色不适、价值观念混杂交织在一起,增加了转型的困难、复杂和艰巨程度。这正是我们在推进体制改革、实现社会结构转型的过程中要特别强调稳定机制、协调机制和创新机制作用的原因所在,也是我们在城市开展社区建设的同时,提出社区党建崭新课题的社会大背景。

(二) 新形势对城市社区党建的新要求

经过二十多年的改革和发展,整个中国已经发生了翻天覆地的变化,城市的政治、经济、文化生活更是日新月异,出现了许多以往没有遇到过的新情况新问题,这一方面给社区党建提出了新的挑战,另一方面也提出了新的要求。

1. “两新”组织的迅速发展,使党的基层组织建设出现部分“空白点”,对城市社区党建工作的覆盖面提出了新要求

“两新”组织中普遍存在“党的覆盖面小”、“党员比例少”、“党组织不健全”、“党的活动不正常”、“党组织建设滞后”等问

题,一些党员的组织关系在原单位,人长期活动在外,缺乏党组织的教育管理等。要解决上述问题,就必须由社区党组织来承担,运用社区这个载体实行条块结合,建立覆盖全社会的党建工作网络,增强党的基层组织的影响力和渗透力,从而巩固党的执政基础。

2. 城市社区公共领域的扩大和人的全面发展需求,对社区党建工作范围提出新的要求

人的平等性、广泛性、自主性交往,已成为现代人“全面、自由发展”的客观要求。由于人们物质生活的提高和满足,“单位人”逐渐向着“社会人”、“社区人”的转变,单位和家庭的有限交往空间已不能满足人的全面发展的需求,人们必然要向社区和社会拓展。如近年来,社区中出现的各种社团、协会以及群众自发组织的活动群体,就是公共领域的扩大和人的全面发展的一个显著体现。再从社会发展趋势看,人们在实现生活小康的同时将不断追求人的社会价值的提高,越来越多的群众将会加入各种社会团体、组织和社会公共活动,作为他们展现自我、完善自我和实现自我的重要舞台。如何将党的社区工作拓展到这一新的领域,如何正确引导社区公共发展,如何防止人的自由发展中出现无序化、政治化的倾向,是当前社区党建工作所面临的新挑战。

3. 城市社区群众不同阶层的不同需求,对社区党建的工作内容及针对性提出新的要求

随着政府职能的转变,企业社会职能的剥离,“单位人”逐渐转变为“社会人”、“社区人”。至于下岗失业人员和离退休人员以及进城就业的农民早已进入社会,成为“社会人”。在进入社区的“社会人”中,包括在职党员、下岗失业党员、离退休党员和流动党员等,而在在职党员中也包括新生阶层党员(个体户、私

营企业主、自由职业者、“三资企业”党员等),他们有不同的需求和要求。社区党组织需要根据他们的不同需求和要求,扩大工作内容,提高工作的针对性,丰富管理的方式和方法,加强引导和管理工作的,增加不同群体党员的满意度和忠诚度,使广大党员自觉自愿地在社区发挥模范表率作用。

4. 城市社区自治程度、居民民主意识的不断提高,对社区党组织如何领导基层民主政治建设、发挥领导核心作用提出了新的要求

社区居民自我教育、自我管理和自我服务的“三自”原则,是人的“全面发展”原则在基层民主政治上的重要体现。目前,城市中受教育程度高,民主意识、法律观念较强的社区居民,要求实现基层民主,居民自治程度日益提高,要求加快政治文明的呼声日益强烈。比如社区居民委员会直选和全体业主投票选举业主委员会的要求已成为事实。这对社区党组织在如何领导基层民主建设、切实发挥领导核心作用、推进社区管理等方面提出许多新的要求。

5. 城市管理机制进一步创新,给社区党组织如何领导社区各种新型的群众自治组织提出了新的要求

随着政治体制改革的加快和经济体制的转轨,城市基层治理结构由政府领导的单一形式向政府主导、社会组织、居民群众广泛参与的新型治理结构转变。在这一新型结构中,政府行政组织社区居委会不再是唯一的管理机构,社区中新成立的居民议事委员会,业主委员会,科、教、文、卫、体方面的社团和协会以及各种咨询服务中心等各种社会组织将承担越来越多的管理职能,发挥出越来越重要的作用。而且随着民主政治建设步伐加快,这些群众自治组织、社会团体和协会的民主政治权力将逐渐强化。社区党组织如何根据新的社会管理体制和民主政治建设

的要求,依托新的社区治理机构,不断扩大党的群众基础,巩固党的执政地位,也对社区党建工作提出了许多新的要求。

二、城市社区党建的战略地位

社区党建是一个全新的党的基层组织建设概念,随着社会主义市场经济体制的建立和发展,我国的社会生活方式、组织结构和社会关系都发生了深刻变化,作为党的基础工作的基层组织建设问题,在中国社会政治发展的格局中越来越具有战略意义。

从国家和社会的角度来看,政党是处于国家和社会之间的中介体。一方面,中国共产党作为执政党,将全体人民的意志汇聚成国家意志,其组织体系运转能够充分反映国家政权力量的意图。另一方面,中国共产党又具有社会性的特征,这不仅表现在政党意志来自于人民,而且作为现代政党,中国共产党的组织基础又是建立在基层社会之上的。由于基层党组织的特殊位置和组织特性,它在现代城市基层社会的管理中,拥有其他组织所不具备的独特优势。首先,共产党是中国唯一的执政党,其价值追求、宏观政策以及行动纲领,最能够准确反映整个国家和社会的整体利益,政党与国家政权的结合,形成引导全社会正常发展的主导力量;其次,作为执政党,中国共产党的各级组织和政府行政组织又是紧密结合在一起,党的组织能够充分运用行政机构的组织力量来发挥引导与组织基层社会的功能;第三,与一般的社会利益组织和行政科层体制存在差别,中国共产党是建立在共同意识形态和价值观念基础上的组织体系,这一机制决定了运转过程的高效率,以及信息传递的准确度;第四,由于历史和现实的原因,中国共产党在当代中国享有很高的政治声誉,坚

固的权威地位使其能够顺利地充当组织和领导基层社会的中坚力量。

从政党的组织特性来看,基层党组织又具有很明显的社会性。这一社会性特征表现在党的基层组织是扎根于社会基层,她的成员分散在社会各个领域和各个层次。如果孤立地看待每一个党员或每一个基层党组织,他们都融入到社会当中,或本身就是社会的一个部分。如果从党组织的体系分析,他们结合起来又是政治性的组织。基层党组织的社会特性,使其具有十分独特的组织优势,在城市基层的管理中处于很有利的地位。首先,基层党组织的主要力量来自于分散在广大社会的基层党员,只要把各领域、各层次的共产党员的力量汇集起来,就能够形成强大的组织力量。其次,政党组织,尤其是基层党组织具有很强的社会性特征,基层党组织本身就是置身于基层社会当中,其引导和组织基层社会的过程,不是政权力量利用非社会性的组织从外部介入,而是能够充分利用基层社会的政治资源,使国家控制同基层社会的文化、心理与组织形态配合协调。因此遇到的阻力大大减小,能够更加顺利、有效地达到组织和引导的目的。第三,党的基层组织本身就是社会的组成部分,它在贯彻国家政策意图、组织和引导基层社会的过程中,本身就实现了社会自身的成熟和发展,基层党组织强化和基层社会组织化,将共同推进我国城市基层社会民主自治的进程。

基层党组织在我国处于十分重要的地位,具有得天独厚的组织优势和组织特性,可以充当我国当前城市基层社会组织和

管理主导角色。基层党组织通过执政党的组织体系,一方面联结国家宏观政治生活与政权力量;另一方面由于基层党组织完全置身于基层社会,因此又与社会紧密结合在一起。基层党组织既代表国家政权的宏观意志,又能够直接充分地反映基层社