

中央党校（国家行政学院）党建部学者讲党建实务系列丛书

张志明 / 主编



基层党建工作 实用手册

姬旭辉 ◎ 主编



红旗出版社

中央党校（国家行政学院）党建部学者讲党建实务系列丛书

张志明 / 主编



基层党建工作 实用手册

姬旭辉 ◎ 主编

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层党建工作实用手册 / 姬旭辉主编. -- 北京 :
红旗出版社, 2019.3

(中央党校(国家行政学院)党建部学者讲党建实务
系列丛书 / 张志明主编)

ISBN 978-7-5051-4148-3

I. ①基… II. ①姬… III. ①中国共产党—基层组织
—党的建设—手册 IV. ①D267-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第040163号

书 名 基层党建工作实用手册

主 编 姬旭辉

出 品 人 唐中祥

责任编辑 朱小玲

出 版 红旗出版社

内文设计 柳淑燕

邮政编码 100727

地 址 北京市沙滩北街2号

编 辑 部 010-57274497

发 行 北京华景时代文化传媒有限公司 电 话 010-83638551

印 刷 天津旭丰源印刷有限公司

开 本 690毫米×980毫米 1/16

字 数 200千字

印 张 15

版 次 2019年4月北京第1版

印 次 2019年4月天津第1次印刷

ISBN 978-7-5051-4148-3

定 价 48.00元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换

总序

新时代党的建设总要求明确提出了提高党的建设质量的命题，这是历经5年多全面从严治党以后，党的十九大对党的建设提出的更高标准和期待，即要进一步实现党的建设从“有形”到“有效”、从体量到质量、从入脑到入心、从上层到基层的深化和延展，以不断巩固和扩大全面从严治党的成果和影响，切实从具体的办法、制度安排，特别是操作层面上保障全面从严治党永远在路上。这是对全党提出的重大研究课题，需要在理论和实践的结合上进行进一步的探索创新。《中央党校（国家行政学院）党建部学者讲党建实务系列丛书》，是这种探索创新的积极尝试和前沿成果，不仅有助于广大党务工作者理解把握新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，更回应了当前贯彻落实的《中国共产党支部工作条例（试行）》《中国共产党农村基层组织工作条例》《中共中央关于加强党的政治建设意见》等的热切期盼。

党的建设是我国的一门独特学科，也是中央党校（国家行政学院）的特色和优势学科。党建之所以是特色学科，不仅在于党建研究的多学科结合的特征，更在于必须着力实现学理性与实践性的高度统一，必须更加注意实现历史与逻辑的高度统一。随着中国在全球治理体系中的影响力越来越大，对中国共产党的研究，正越来越成为国内外的显学。除

了国内党校系统在加强党建学科的研究外，很多高校和人文社科研究机构也在加大对党建研究的力度，特别是国外很多政府研究机构和学界，也纷纷把研究的视角延伸到中国共产党的历史和建设。在这种情势下我们更应该清醒，中国化马克思主义党建理论体系中的中国共产党党建定位，不能头脑发热，不能搞“大跃进”式的泛政治化的运动式的党建研究量的扩张，而是要尊重党的建设质的提升，要尊重党的建设学科的特点和规律，更要尊重科学，保持理性，这样才能真正抓住目前党建学科发展的大好机遇，把党建学科建设好，发展好。

在党的建设研究中，一直有两种倾向影响着党建研究的方向和质量。一种倾向是纯粹的所谓党建学理研究，力图简单化地以西方政治学和法学等理论范式来解读中国共产党的历史和党的建设理论。应该说，这样的努力和尝试其用心是良苦的，一些方法也给我们带来了有益启示，但总的来说，这种尝试并不成功。很多时候变成了严重脱离历史事实的党建演义和自说自话，无法实现历史和逻辑的自洽，往往使广大的党务实践者看得一头雾水、不知所云，更不知道如何操作，甚至造成对党的建设真义的扭曲和“解构”，引起思想上的混乱；另一种倾向是忽视党的建设的学理建构价值，把党的建设看作纯粹的工作实践，所需要的仅仅是不断总结工作经验，甚至把工作经验认为是党建规律，认为党的建设是不需要进行学科建设和学理研究的。因此，所出的一些所谓成果，充其量只能算作实证的一些案例或工作总结。这两种倾向的长期存在，在党建认识上是错误的，在党建实践上更是有害的，最直接的结果就是严重影响了党的建设的研究质量和实践水平的提高。新时代呼唤的是党建理论和党建实践能够实现有机结合，并让读者能够从中感受到巨大的理论力量引领和实践操作指导的党建优秀研究成果，这也是习近平总书记提出“构建中国化马克思主义党建理论体系”这一重大命题的新时代要求。应该说，《中央党校（国家行政学院）党建部学者讲党建实务系列丛书》为这种结合做出了自己的努力。

中央党校（国家行政学院）党建部致力于学理水平提升与实证研究提升的结合，致力于以此结合的功夫和能力，促进中国化马克思主义党建理论体系的建构。这套丛书只是我们这种努力进程中的一个成果，我们还将继续与红旗出版社进行战略合作，陆续推出一系列党建研究成果，包括争取2019年出版的新时代党的历史与党的建设新编教材系列丛书。我们始终在研究中把握好两个最基本的原则。

第一，明确中国化马克思主义党建理论体系，首先是马克思主义政党学说体系的最新成果，不是西方政党理论体系。要鉴别好两种情况：一是在国内研究党建的热潮中，要避免把中国化马克思主义党建理论体系解构成西方政治学的逻辑体系、理论体系和话语体系。习近平总书记提出，党建创新要善于把总结自身经验和借鉴世界其他政党经验结合起来。这就为我们党建研究打开了宽阔的国际视野。但在这种国际视野下更应该有马克思主义政党学说理论的守正与坚持，只有守正、求实，才能出新。二是在国外研究机构的热评与关注中，要保持头脑的清醒，对于以西方政治学理论诠释中国共产党历史和建设的情况，要善于冷静分析，即便是善意的恭维的观点，也不要过分当真，要有自己的判断，要有马克思主义政党理论的彻悟和境界。

第二，中国化马克思主义党建理论体系是当代中国的党建理论体系，是马克思主义党建学说在中国发展的最新成果，不是别的国家的政党理论，更不能解读成穿着中国外衣的西方政党理论。曾几何时，在言必称希腊的学术氛围下，用西方政治学的立场、观点和方法解读中国共产党，似乎成了一些地方和领域验证党史、党建研究学术水平的不成文约定，越离开问题导向做想当然的西方学理诠释，越显得学术水平高人一等，最后云里雾里不知所云，也导致很多年轻学者跟风人云亦云。实践证明，这样做不仅对养成严谨的党建学风不利，也探索不到中国共产党党建的规律，更对党的建设实践产生不良影响。提出构建中国化马克思主义党建理论体系，就

要求全体党建学人自觉承载起中国共产党党建研究的担当，在大胆借鉴世界其他政党治国理政精要，包括借鉴有益的理论和方法的同时，聚精会神把中国自己的党建研究好。

党的建设永远在路上，党的建设研究也永远在路上。我们诚恳期待广大党建学人和党务工作者关注这套丛书，关注我们的研究，并多多批评监督。这是我们共同的事业！

中央党校（国家行政学院）党建部主任、教授、博士生导师 张志明

2019年2月于大有庄100号

目 录

第一章 基层党组织建设的特点及意义	001
一、中国共产党始终重视基层党组织建设	002
二、新时代基层党组织建设具有鲜明特点	012
三、新时代加强基层党组织建设意义重大	021
第二章 基层党组织建设工作总要求	029
一、新时代基层党组织建设工作的指导思想	030
二、新时代基层党组织建设工作的新要求	035
三、新时代基层党组织建设工作的谋篇布局	039
第三章 基层党组织的政治建设	049
一、加强基层党组织政治建设具有重大的意义	050
二、准确把握基层党组织政治建设的主要内容	054
三、强化基层党组织政治建设的基本路径	058

第四章 基层党组织的思想建设 067

一、思想建设是党的优良传统 068

二、用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑 073

三、加强党性教育，提高理论素养 077

第五章 基层党组织的组织建设 085

一、基层党组织的设置及换届选举要求 086

二、基层党组织的任务 096

三、把基层党组织建设成党的坚强战斗堡垒 098

第六章 基层党组织的作风建设 115

一、作风建设是中国共产党的优良传统 116

二、新时代赋予党的作风建设实践的新内涵 120

三、抓好基层党组织作风建设的着力点 123

第七章 基层党组织的纪律建设	133
一、用严明的纪律管全党治全党	134
二、把纪律建设摆在更加重要的位置	140
三、抓好基层党组织纪律建设的着力点	147
第八章 基层党组织的制度建设	157
一、新时代基层党组织制度建设的现实意义	158
二、新时代基层党组织制度建设的着力点	161
三、新时代加强基层党组织制度建设的路径	165
第九章 基层党组织的党务工作	175
一、深刻把握党务工作的概念和原则	176
二、坚持把党务公开纳入基层党组织工作的总体布局	179
三、切实抓好基层党组织的日常党务工作	184
附 录	205
中国共产党支部工作条例（试行）	205
中共中央关于加强党的政治建设的意见	217

第一章 基层党组织建设的特点及意义

▼ 学习目标与重点

学习基层党组织的发展历程，了解新时代基层党组织建设的鲜明特点，充分认识新时代加强基层党组织建设的重要意义。学习重点是在了解基层党组织的地位和作用的基础上，认识到新时代加强基层党组织建设，有利于我们党密切联系群众，有利于巩固党的执政地位。

从建党近百年到新中国成立 70 年以来，我们伟大的中国共产党经历了风风雨雨。从建党之初的 50 多人发展到今天的 8900 多万人，从星星之火到燎原之势，从秘密组织到世界第一大政党，我们党之所以能并始终保持广泛的凝聚力和坚强的战斗力，除了得益于党在各时期制定的正确路线方针政策以外，严密、有序、得力的基层党组织也在这一历史进程中发挥了重要作用。2018 年 7 月 3 日，习近平总书记在全国组织工作会议上强调，“加强党的基层组织建设，关键是从严抓好落实”，“基层党组织就要在贯彻落实中发挥领导作用。要强化政治引领，发挥党的群众工作优势和党员先锋模范作用，引领基层各类组织自觉贯彻党的主张，确保基层治理正确方向”。基层党组织是党全部工作和战斗力的基础。在任何时候任何情况下，都必须抓好基层党的建设。

一、中国共产党始终重视基层党的建设

依据党章，党的组织分为三类：党的中央组织、党的地方组织、党的基层组织。加强和改进基层党的建设，事关党和国家事业全局。所以，中国共产党始终重视基层和基础性工作。



知识链接

党的组织自上而下分为三个层次

党的中央组织，是指党的中央一级的组织，是党的首脑机关，领导全党的工作。具体包括：党的全国代表大会、中央委员会、中央纪律检查委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会、中央书记处、中央军事委员会。

党的地方组织，是指按照国家行政区域设置的各级党的组织，是党的地方领导机关。包括党的省、自治区、直辖市的代表大会，设区的市和自治州的代表大会，县（旗）、自治县、不设区的市和市辖区的代表大会和它所产生的委员会，还包括经党代表大会选举产生的纪律检查委员会。

党章规定，企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位，凡是有正式党员三人以上的，都应当成立党的基层组织。党的基层组织，根据工作需要和党员人数，经上级党组织批准，分别设立党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会。还包括基层委员会经批准设立的纪律检查委员会。

（一）新民主主义革命时期，基层党组织的建立和加强

早在新民主主义革命时期，中国共产党人就深刻认识到了建立和加强基层党组织建设的重要性，将加强基层党组织的思想建设摆在首位，着力发挥基层党组织的政治核心作用。这一时期，基层党组织依靠严密的组织结构和严格的组织纪律，履行吸收管理党员、宣传组织群众等日常功能，发挥着战斗堡垒作用。1925年1月，党的四大首次从党章的高度将党的支部确定为党的基本组织。在大会通过的《对于组织问题之议决案》中对党

支部的功能定位及其作用发挥问题作出了明确阐述,“支部的工作,不能仅限于教育党员,吸收党员,并且在无党的群众中去煽动和宣传,帮助他们组织俱乐部,劳动学校,互助会……。支部在一个企业中……促成工人群众的阶级自觉”。1926年7月,中央执行委员会扩大会议正式确定了实行“一切工作归支部”的口号,同时指出“支部并不是分部,而是党在各工厂矿山学校及某区域的核心”。这一口号的提出意味着支部不论其所属的地域或行业,都需要在基层社会单位中真正发挥领导核心作用。1945年,党的七大通过的党章明确规定了党的基层组织中的地位、设置原则以及主要任务等内容。刘少奇同志在会上所作的《关于修改党的章程的报告》中,对基层党组织的地位、功能作出了明确的阐述,“党支部,是党在人民群众中的工作单位,是党的领导机关与人民群众联系的桥梁”^①。

（二）以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体，对加强基层党组织建设进行了艰辛的探索

新中国成立后,以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体在社会主义建设的过程中,对加强基层党组织建设进行了艰辛的探索。新中国成立初期,我们党强调要抓住要领建设好党支部,党支部的一切工作都是为了实现党在基层的中心任务。1951年,中国共产党第一次全国组织工作会议着重讨论了整顿党的基层组织的问题。1954年11月,第一次全国农村党的基层组织工作会议在北京召开,会议着重讨论了过渡时期农村党的基层组织的任务,主要精神是发展和巩固党在农村的基层组织,实现对农业的社会主义改造。1956年,党的八大正式提出“党的基层组织”的概念,在新党章中对基层党组织的成立、组织形式、任务、职责等进行了详细明确的规定。邓小平同志代表党中央在《关于修改党的章程的报告》中,对

^① 刘少奇:《论党》(1945年5月14日),《刘少奇论党的建设》,中央文献出版社1991年版,第490页。

党执政以后的基层组织建设问题作了说明，要求把经常检查和改进基层党组织的工作，作为党的领导机关重要的政治任务。党的八大之后，基层党组织得到进一步加强。但在“文革”期间，基层党组织建设从理论到实践都出现了重大偏差。1975年，在邓小平同志主持下的全面整顿中，基层党组织的整顿也被提上日程，形势稍有好转，但基层党组织建设还不可能恢复到原来的状态。

（三）以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，恢复和提高基层党组织建设水平

党的十一届三中全会以来，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体提出从严管党、从严治党。为了医治“文革”给党的建设造成的巨大创伤，恢复党内的正常秩序，中央于1979年3月向全党公布了《关于党内政治生活的若干准则》（草稿），在全党范围内开展学习讨论。在此过程中，基层党组织再次焕发出朝气和活力，使基层党组织建设提高到一个新的水平。一方面，深刻认识加强基层党组织建设的重要性。关于基层党组织的作用，邓小平同志指出，“工厂、公司、院、校、所的各级党组织，要管好所有的党员，做好群众工作，使党员在各自的岗位上发挥先锋模范作用，使党的组织真正成为各个企业事业的骨干，真正成为教育和监督所有党员的组织，保证党的政治路线的执行和各项工作任务地完成”^①。另一方面，大力加强和改进基层党组织建设。在农村基层党组织建设方面，1982年1月，中央批转了《全国农村工作会议纪要》，明确指出“党的农村基层组织是团结广大群众前进的核心和战斗堡垒”。1987年颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，规范了村民委员会的工作，广大农村基层党组织在推动农村改革中取得巨大成就。在高校党组织建设

^① 邓小平：《党和国家领导制度的改革》（1980年8月18日），《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第340页。

方面，邓小平同志强调：“毫无疑问，学校应该永远把坚定正确的政治方向放在第一位。”^①

（四）以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体，高度重视加强基层党组织建设

党的十三届四中全会召开以后，以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体面对复杂的国内外环境，深刻总结了国内外的现实教训，针对新时期党面临的问题指出，加强和改进新时期党的建设，必须高度重视加强基层党组织建设。从而，再一次强有力地肯定了基层党组织建设的重要地位和作用。江泽民同志指出：“党的基层组织是我们党的细胞。如果细胞发生了病变，党的整个肌体就不可能健康，最后甚至可能垮掉。我们早就提出，要防止出现基础不牢、地动山摇的现象。”^②1994年9月，党的十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》，提出了四条基层党组织建设的指导方针。1994年10月，在全国农村基层组织建设工作会议上，明确提出了农村基层组织建设的“五个好”目标。同年，全国农村基层组织建设工作会议下发《关于加强农村基层组织建设的通知》，决定用3年时间集中整顿处于软弱涣散和瘫痪状态的基层组织。1997年，中央决定再用3年时间整顿后进乡镇党委和村党组织。这些举措全面加强了农村基层党组织建设，同时企业和高校的党员干部教育管理工作也得到进一步加强。1998年，党的十五届三中全会进一步明确了农村基层党组织建设、民主法制建设的任务和要求。1999年，中央出台《中国共产党农村基层组织工作条例》，对农村基层组织的工作作出进一步的规范。

① 邓小平：《在全国教育工作会议上的讲话》（1978年4月22日），《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第104页。

② 江泽民：《通报中央政治局常委“三讲”情况的讲话》（2000年1月20日），《江泽民文选》第二卷，人民出版社2006年版，第555页。

（五）以胡锦涛同志为总书记的党中央，着力加强基层党组织建设的根本要求和目标任务

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央根据形势的发展和变化，进一步充实和完善基层党组织的结构，并与时俱进地提出了新的历史条件下，全面巩固和发展先进性教育活动成果，着力加强基层党组织建设的根本要求和目标任务。

1. 进一步抓好各类基层党组织建设

2003年，中央印发了《关于深入开展农村党的建设“三级联创”活动的意见》，对在新形势下进一步加强农村基层党组织建设、建立健全常抓不懈的工作机制提出了明确的目标和要求。党的十六届五中全会也对进一步加强农村基层党组织建设提出了新的要求。2005年年底，中央农村工作会议强调要充分发挥农村基层党组织的领导核心作用，为建设社会主义新农村提供政治和组织保障。2006年11月，中央组织部召开全国农村党的建设“三级联创”活动工作视频会议，对推进农村基层党组织建设提出了明确要求。在高校党组织建设方面，为进一步加强普通高等学校党的建设，强化基层，打牢基础，充分发挥普通高等学校基层党组织的作用，教育部党组印发的《中共教育部党组关于加强普通高等学校基层党组织建设的意见》明确提出了加强高校基层党组织建设的总体要求、主要原则和目标任务，建立健全高校基层党建工作体制和运行机制，充分发挥高校基层党组织的作用。在国有企业基层党组织建设方面，2004年10月，中央通过的《中共中央组织部、国务院国资委党委关于加强和改进中央企业 ze 党建工作的意见》，保证了“围绕企业生产经营抓党建，抓好党建促进生产经营”的国有企业党建工作目标的实现。在非公有制企业党建方面，党的十六大第一次把非公有制企业党组织的职责任务写入了党章，为非公有制企业党组织开展活动、发挥作用提供了依据。