

基层党的建设培训教程 丛书



社区党的建设培训教程

李俊伟 易敏华 金玉磊 编著



新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区党的建设培训教程/李俊伟 易敏华 金玉磊 编著.

北京: 新华出版社, 2006.7

(基层党的建设培训教程丛书)

ISBN 7-5011-7548-9

I. 社… II. ①李…②易…③金… III. 中国共产党—基层组织, 社区—党的建设—教材
IV. D267.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 067719 号

社区党的建设培训教程

策 划: 卢瑞华

责任编辑: 鞠景 秦玉春

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://www.xinhupub.com>

邮 编: 100043

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市业和印务有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 8.125

字 数: 190 千字

版 次: 2006 年 7 月第一版

印 次: 2006 年 7 月北京第一次印刷

书 号: ISBN 7-5011-7548-9

定 价: 18.00 元

本社购书热线: (010) 63077122

中国新闻书店电话: (010) 63072012

图书如有印装问题, 请与 (010) 65925415 联系调换

总 序

中国共产党自成立之初就设置了基层党组织,随着党推动社会革命、建设和改革的深入发展,基层党组织成为了党组织的基本细胞,成为党的重要组织力量,成为发展党员、进行党员教育和管理的基本单位,成为党联系群众的桥梁和纽带,也成为了党整合社会基层组织的战斗堡垒。也正因如此,我们党始终重视加强和改进基层党组织建设。

党的十六大在对党的建设作出总体部署的同时,明确要求基层党组织要成为“三个代表”的组织者、实践者和贯彻者。党的十六届四中全会又指出,加强党的执政能力建设,必须以加强党的基层组织和党员队伍建设为基础。落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村,也必须以基层党组织为依托。基层党组织的重要地位和时代的新发展,要求基层党组织不断加强和改进,并增强自身的适应性。加强和改进基层党组织建设,不能再就事论事、就现象谈现象,而应该准确定位基层党组织的基本职能,寻找当前基层党组织建设存在问题的主客观原因,在此基础上探索基层党组织建设的基本思路。

在现代社会,基层党组织应当反映民意,宣传和贯彻党的路线方针政策,维持社会稳定,维护政党自身的纯洁性和先进性。随着时代的变迁和社会的发展,基层党组织的作用以及发挥作用的途径发生了变化。党的十六大提出,街道、乡镇党委和村、社区党组织发挥“领导”作用,公有制企业和实行党组织领导下的行政领导人负责制的事业单位的党组织发挥“政治核心”作用,非公有制经济组织中的党的基层组织发挥“协助”、“监督”和“引导”作用。这就更加需要我们关注基层党组织如何更好地履行其基本职能。

应该注意到,党建本身不是目的,基层党组织最终要用完成本单

位工作任务的实际效果来检验党的建设的成效,因而加强和改进基层党组织建设的成效也需要在工作实践中体现。基层党组织是为完成党的任务而设立的,它既不是经济组织和行政组织,也不是一般的社会群众团体,而是党的战斗堡垒,是党的全部工作和战斗力的基础。因此,基层党组织要围绕党的中心任务开展党的建设,确保生产、工作和各项任务的完成。共产党执政的目的在于保证人民当家作主,这是发展社会主义民主政治的根本目标,也是基层党组织的一项基本任务。加强基层党组织建设,应当着眼于提高广大基层党员干部的整体素质,着眼于服务群众,解决当前存在的突出问题,着眼于维护和发展广大人民群众的利益。

因为基层党组织建设在整个党的建设中占有特殊重要的地位,所以把基层组织都搞好了,党的整个组织体系就会巩固起来,党和群众的联系就会更加紧密,党的凝聚力、战斗力和创造力就可以大大提高,增强党的生机和活力才能有可靠保证。

为了向建党 85 周年献礼,切合实际加强和改进基层党组织建设,以创新的理论指导创新的实践,我们特别组织编写了这套《基层党的建设培训教程丛书》。参加编写的有中央党校的学者,有高校主管党建工作的领导,有长期指导社区党的建设和非公有制经济党的建设的党务工作者,还有主管基层党组织建设的有关领导干部。整个丛书结合中央最新的精神,引用最新的材料,对基层党建理论和实践中的重要问题分别进行论述,深入浅出,指导性和实用性强。

丛书在编写过程中援引了部分专家学者的观点,汲取了基层党建的一些先进经验,在此一并表示感谢。由于写作过程中时间仓促,难免有一些不足之处,希冀读者批评指正。我们也热切期望工作在基层的党员干部,以自己的实际业绩来丰富和完善本丛书的内容。

李俊伟

2006 年 6 月 23 日

目 录

第一章 中国社会的新发展与城市社区建设	(1)
一、社区与社区的构成要素	(1)
二、社区建设的重要性、发展趋势	(10)
三、社区建设的指导思想、基本原则和主要内容	(15)
第二章 社区的发展对党的建设提出的新要求	(19)
一、按照居住地设置党组织是新时期的要求	(19)
二、社区党建是基层党组织建设的新课题	(22)
三、社区党建的重要性	(28)
四、社区党建的历程、成就与基本经验	(33)
五、社区党的建设的基本任务和基本要求	(40)
第三章 社区党的建设的职能和时代要求	(44)
一、社区党的建设的基本职责	(44)
二、社区的发展与社区党建的服务职能	(47)
三、社区党组织的社会整合功能	(57)
四、社区党组织的稳定功能	(61)
第四章 加强和改进社区思想政治工作	(65)
一、社区建设中思想政治工作的重要性	(65)
二、社区的发展对传统思想政治工作提出的新要求	(71)

三、社区思想政治工作的经验总结和发展概括	(77)
四、加强和改进社区思想政治工作的对策	(79)
第五章 社区党组织与民主社区建设	(92)
一、社区民主的发展轨迹和基本标准	(92)
二、加强民主建设,保障居民的民主权利	(101)
三、建立健全组织体系、加强和完善民主制度	(106)
第六章 社区党组织与和谐、文明社区建设	(117)
一、和谐社区及其基本特征	(117)
二、坚持以人为本的原则,以提高社区居民 素质为基础	(124)
三、以建设社区文化环境为载体	(137)
四、以社区治安综合治理为保证	(149)
第七章 突出重点,加强社区党组织自身建设	(157)
一、建立和健全社区党组织的基本设置	(157)
二、加强社区党支部建设	(163)
三、加强社区党组织的领导班子建设	(170)
四、社区党组织的党员发展工作	(172)
五、创新社区党组织的党员教育和管理工作的	(177)
六、以社区建设为中心,发挥党员的先锋模范作用	(192)
第八章 加强对社区党组织的指导和领导	(200)
一、要把街道、社区党建工作列入重要议事日程	(200)
二、建立健全街道、社区党建工作协调机制	(204)

- 三、加强社区党建工作者队伍建设 (210)
- 四、要为街道、社区党组织开展工作创造必要的条件 ... (228)

附录：

- 《中共中央组织部关于进一步加强和改进街道社区
党的建设工作的意见》 (233)
- 国务院关于加强和改进社区服务工作的意见 (242)

第一章 中国社会的新发展与 城市社区建设

改革开放以来，我国城市化进程不断加快。社区的发展也促使城市管理体制发生了深刻的变化，如何搞好社区建设，既是社区居民的迫切要求，也是党和政府的工作重点。城市社区建设，成为理论工作者和实际工作者关注的重要理论和实践课题。

一、社区与社区的构成要素

1、社区及社区的分类

社区一词源于拉丁语，意思是共同的东西和亲密伙伴的关系。最早将社区一词作为一个专有名词提出的是德国社会学家滕尼斯（1855～1936年）。他认为，社区是指那些具有共同价值取向的同质人口组成的关系亲密、出入相友、守望相助、疾病相抚、富有人情味的社会关系和社会团体。人们加入这样的团体不是自己有目的选择的结果，而是由于他们生于斯、长于斯而自然形成的。在这里，连接人们的是具有共同利益、共同目标的血缘纽带以及亲戚、邻里、朋友关系，人们具有强烈的认同感、归属感。社会由异质人口组成，由分工和契约联系起来，其社会关系是基于工具理性之上的，其特征是个人主义、异质性、感情不相关联是都市社会的生活方式。

在我国，社区最早是由燕京大学的一些大学生 1933 年介绍美国芝加哥学派创始人帕克的社会学时，用以翻译 Community 的，其含义也是指以地域为界，人们在地缘基础上结成的互助合作的群体，简单地说社区即是一定地域范围内的社会。如果从汉字字面意思看，“社”是古代地方基层行政单位。据《周礼》记载，“二十五家为社”。后随时间的推移，社的范围有所扩大，在中国古代，社是以家为组成对象、有地域特征的地方基层行政单位。“区”既可以指行政单位，也可以指数量，古代四升为豆，四豆为区；区也指居处。可见，“社区”不仅指共同体和亲密的伙伴，而且包含人类聚居和人类住区的概念。

20 世纪 90 年代，民政部在城市建设中逐步提出新的“社区”的概念。随着我国城市改革的进一步深入，城市的社会问题及服务、管理体制中的问题日益暴露出来。在这种情况下，中央将城市社区建设提上议事日程，江泽民同志于 1996 年指出，要大力加强城市社区建设，充分发挥街道办事处、居委会的作用。在这之后，社区建设作为民政部门的一项工作被纳入议事日程。1998 年国务院的政府体制改革方案确定民政部在原基层政权建设司的基础上设立基层政权和社区建设司，进一步推动了社区建设在全国的发展。

现实中的社区是多种类型的。按其结构功能划分，可分为农村社区和城市社区。农村社区和城市社区具有各自不同的发展历程和结构功能，是人们生产和生活的两个最基本的社会环境。我国政府于 1955 年 6 月 9 日，在关于设置市建制的决定中指出，市，是属省、自治区、自治州领导的行政单位，聚居人口 10 万以上的城镇，可以设置市的建制。聚居人口不足 10 万的城镇，必须是重要工矿基地、省级地方国家机关所在地、规模较大的物

资集散地或者边远地区重要城镇，并确有必要时方可设置市的建制。1984年1月5日，国务院发布的《城市规划条例》中规定，本条例所称城市，是指国家行政区域划分设立的直辖市、市、镇，以及未设镇的县城。

我国划分城乡的有关标准规定，县市人民政府所在地，人口在3000人以上、其非农业人口占70%以上的居民点为城镇，其余属乡村。

按其有无法定地位划分，可分为法定性社区和自然社区。法定性社区具有法定地位，它的边界线是清晰的，例如农村的乡镇辖区，城市的街道办事处辖区。自然社区则是自然形成的，它的边界线比较模糊，例如农村的自然村，城市的工业区、商业区、文化区、旅游区等。在很多情况下，法定性社区又是以自然性社区为基础的，比如，有的一个自然村同时也是一个行政村，一个小城镇同时也是一个建制镇。

按其层次划分，可分为微型社区、小型社区（或者称为初级社区）、中型社区（或者称为二级社区）、大型社区（或者称为三级社区）等。一般地说，微型社区是指那些人口数量少、地域面积小的自然村或城市居委会辖区共同体。初级社区指那些人口数量较少、地域面积较小的乡镇、城市街道办事处辖区共同体等。二级社区是指人口数量较多、地域面积较大的中小城市。三级社区是指人口数量更多、地域面积更大的大城市。

2、社区的构成要素

社区既是整个社会的缩影，那么人类社会的各构成要素也就是社区的构成要素。一般来说，社区的构成有以下几个基本要素。

(1) 一定的地域。地域是人们进行各种社会活动和社会生活

的场所，给人们提供基本的生存空间。任何社区都是一定地域内的社会共同体，都有一定的地域范围。社区是地域性社会，地域要素是社区概念中的一个重要要素，它是社区存在和发展的前提，是决定社区变迁的重要条件。

我国目前社区的地域范围往往被界定在行政区域内，在城市一般指街道办事处辖区，在乡村则指乡、镇和自然村。

社区的地域要素为居民提供了生产和生活的空间及所需的自然资源和社会资源。社区的地域面积在一定程度上决定着居民的生产和生活状况。同时，社区的地域要素影响着社区的发展速度。它首先表现为地理位置对社区的影响。优越的地理位置是促进社区发展的条件。其次，地质、地形也严重影响着社区的发展。不过，社区的发展不仅仅受地域因素的影响，也受到政治和经济等多种因素的制约。在一定的地域范围内，与之相配的是一定的生产和生活设施，如道路、学校、医院等。另外，在实际工作者的操作和学者的研究过程中，社区往往被确定为较小的范围，至于这个较小的范围应该有多大，要根据实际情况而定，我国目前把社区定位在调整规模以后的居委会辖区，就是符合中国实际的、体现中国特色的一种选择。所以，城市社区研究和社区管理的城市社区指的就是以马路、河道等交通干线来规定的行政区域，社区管理就是对这一地域的人群、组织及社会活动进行管理。

(2) 一定的人群。社区人群是社区的主体。人群这个要素，主要包括三方面的内容：人群的数量、结构和分布。数量是指一个社区人口的多少；结构是指社区内不同类型人口的特点，包括年龄结构、性别结构、职业结构、文化结构、阶层结构等；分布是指社区人口及他们的活动在社区范围内的空间分布，同时还包

括人口密度等问题。人口数量的多少是衡量社区规模的一个重要标志；而人口结构则常常反映一个社区的性质和特征。社区的人口是具有稳定的社会交往关系的一定数量的人群。

人本身具有自然属性和社会属性，因此社区人口构成也相应划分为自然构成和社会构成两大部分。自然构成是指人口的性别构成和年龄构成。其中性别构成也称为性别比例，是指男女人口之间的数量比例关系。社会构成是指社区内人口的民族构成、宗教信仰构成、文化构成、职业构成和阶层结构等。其中，职业构成是指社区内各种职业人口的比例关系，标志着社区产业的构成状况、分工发达水平、经济发展水平和职业分化程度。一般来说，经济发展水平越高，社区内职业人口的构成也就越复杂。社区人口的文化构成反映人口的受教育程度和科学文化水平，它是衡量社区人口素质的重要标志。

社区人群的形式是多样的，其中家庭、邻里是最基本的社区群体。家庭是以婚姻和血缘关系为纽带的一种社会群体，这个群体是人类社会发展到一定阶段的产物。邻里是以居住地为纽带形成的一种社会群体。这个群体具有两个特点：一是每一个邻里都有一个特定的地域，居住位置的接近是形成邻里的基本条件。二是邻里是非正式群体，因为邻里没有永久、固定的成员，迁出与迁入是邻里的一个特点。邻里是基层社区组织的自然基础和中间环节，若干个邻里就构成了一个社区组织。因此，邻里和社区组织有着内在的联系。

人群因长期聚居在同一个地方而逐渐形成了多层次、成系统的内部交往关系，群体成员因共居一地而拥有共同的归属感。在社区中，社区居民由于交往形成了一定范围内的社会关系，这种关系是社区居民进行社区活动的保障。在社区人群中，社区居民

是社区经济生活、政治生活、精神生活的创造者，是社区生产资料、生活资料、文化设施和自然物质的创造者和使用者，是社区社会关系的承担者。

(3) 一定的组织机构。社区是一个具有多功能的地域性社会，是一个有组织、有秩序的社会实体。在社区的地域范围内存在着诸多的社会群体和组织，包括家庭、邻里、业主委员会、居民委员会、政府职能部门的派出机构、党政机关、学校、医院、生产部门、商业服务部门以及社区居民自发组织起来的各类社会团体等等。社区中的公共事务、人与人之间的关系、民事纠纷等都需要社区中的组织管理机构来处理。在我国，目前社区的组织管理机构有的属于党组织，有的属于政府组织，有的属于群众性自治组织。这些组织大都承担着基层社会的管理职能，他们在动员社区成员参加社区建设、根据社区成员的共同愿望和社区发展的需要支配社区公共资源和财产方面发挥着重要的作用，是党和政府政策的贯彻执行者，是社区成员意见的转达者，是政府依法行政、社区依法自治的基础条件。

同时，我们也看到，改革开放以来随着城市社区内群体和组织多样化以及各部分之间关系的复杂化，对社区管理也提出了新的要求。一方面，社区结构的复杂化加重了社区组织所承担的职能。如社区所要承担的社会保障、帮困扶贫、社会治安、社区活动、社区环境、离退休人员和下岗人员的管理等，致使社区管理的范围不断扩大，相应的需要协调的部门和机构也越来越多。另一方面，社区单位的增多及其关系的复杂化，促使社区管理的手段和形式的多样化。很多单位、企业落户社区，其隶属关系、工资福利、行政关系却属于各职能部门，对他们进行简单的责任划分、考评、监督就难以奏效。这样，社区就成为联结社会很多

方面的纽带，也需要组织和协调社会很多方面的关系，这就增加了社区管理的难度。

(4) 社区文化和社区意识。社区文化是社区居民在长期的共同生活中积淀而成的、并为广大社区居民所共享的那些有价值观念、民风民俗、行为规范和准则。不同的社区由于文化传统不同，居民的文化素质不同，文化教育设施的发达程度不同，居民受教育的机会不同，往往会形成自己各具特色的社区文化。社区文化融合、渗透到社会生活的各个方面。社区文化是社区认同感、归属感和社区凝聚力、影响力的重要基础。

与社区文化相应的一个概念是社区意识。社区意识，也就是社区居民对自己所处社区在感情和心理上产生的一种认同感。同一社区的居民由于长期共同生活在一起，受相同的社区文化、生活方式的影响，常常会对自己所属的社区产生一种情感归属和心理认同。社区意识有助于增强社区的凝聚力，社区居民在共同的社区生活中会因得到满足而对社区产生好感和依恋感。甚至人们还会逐步形成其他某些共同的意识，包括共同的荣辱感、共同的价值观、共同的伦理观念以及某些共同的习俗。因此，社区意识也是衡量一个社区的重要标准。

尽管现代社会的社区在结构上显得纷繁复杂，在类型上显出千姿百态，在地域上变得大小不一。但是，无论怎样，上述几个基本要素是社区所必须具有的。不同的只是这些要素在不同层次、不同类型社区的完整程度和发展水平参差不齐。

3、城市社区的主要特点

按照字面意义，“城”是指在一定地域上用来抵御敌人入侵而围起来的墙垣，古人讲“筑城以卫君，造郭以守民”。“城”是当时的军事设施和统治中心。“市”是古代商品流通的中心。结

合城市的特点；城市社区是指以从事各种非农业生产为谋生手段的具有一定规模的人口所构成的异质性较高的地域性生活共同体。其主要特点是：

(1) 人口集中、流动性强。此外，人口规模是许多国家的政府定义城市的主要指标之一，即一个特定社区是否为城市取决于人口数量或人口密度或二者兼用。不同国家对城市人口的下限规定是不同的。人口高度集中，决定了城市社区生活的复杂性，也对社区管理提出了更高的要求。与人口集中相应的城市人口的高流动性。城市社区人口的流动主要表现在：“钟摆式流动”，即人们因上下班而在居住点和城市另一处的单位之间的流动；城市之间的流动、城市与乡村之间的流动。数据表明，中国流动人口为1.4735亿人，其中，跨省流动4779万人。从2000年到2003年，北京市流动人口增加了100万人，总量达到409.5万人。2005年上海市的流动人口也超过了500万人。人口流动，显示了社会更加开放和充满创造力，但也对整个社会的公共服务提出了更大的挑战。比如，人口流动在社区，而社区流动人口的管理已经成为社区管理的重要内容。

(2) 异质性强。异质性是指，城市社区居民之间往往具有非常不同的社会特征，包括不同的职业、文化背景、生活经验、价值观念、风俗习惯、生活方式等等。城市社区以工业、商业及服务业等非农产业为主，人们在政府机关、企事业单位和其他社会组织中工作，从事着不同的专业工作。复杂的社会分工决定了人们在特定领域里也只能是从事某个环节的工作。城市社区的社会分工复杂，居民从事不同专门的工作，彼此工作背景相差很大，从而导致了经济背景的差异。由此，城市社区人口彼此之间的文化背景、职业、习惯各不相同，因而差异性大、异质性强，居民

的价值取向呈多元化趋势。

(3) 经济和其他活动频繁。城市社区中，传统的自然经济模式被打破，社会化大生产，社会分工的建立和发展，正式组织遍布经济、政治、文化等社会生活各个领域，从居民的衣食住行而至生老病死，都有相应的正式组织为其提供服务，这使得人们之间的交流成为必须，人们更多地各种功能化的正式组织中建立社会联系，随着市场经济建设的进一步深化，人们之间的这种联系会更加频繁。

(4) 生活方式多样化。人们共享相同价值观文化的特点在城市社区中逐渐消失，不同的生活方式、价值观念和态度意见在城市社区中常常同时并存，而且具有明显的多样性特点。在城市中可以比较容易地看到各种非主流文化的存在。同时，这种异质性也促进了文化交流，因而，城市居民相对来说比农村居民思想更开放，更乐于推动和接受社会变革，思想、政治、文化相对发达。

(5) 人际关系松散。城市社区中家庭和靠亲缘和邻里关系等社会关系联系起来的初级群体作用减弱，取而代之的是各类正式组织。城市社区居民之间的人际关系不是血缘关系和地缘关系，而是一种工作关系，出于需要进行交往。同时，城市生活的快节奏，竞争压力特别大，市民在业余时间需要不断充实自己，这样也使得人际交往的时间就减少了。所以，城市社区居民在人际交往过程中比较重法理、轻感情，情感色彩比较淡薄，临时性的、表面性的、短暂性的交往方式比较普遍。虽然个人所能接触到的人数远远多于在农村社区，但是人与人之间多以事务为中心进行互动，给人一种表面热忱而实际冷漠的印象，个人常常更容易在城市里体会到孤独感和疏远感。

(6) 居民的组织程度比较高。城市社区中由于社会分工比较发达,必然要求居民之间进行密切合作,很好地组织起来。同时,城市社区居民从事的活动多种多样,城市中的各种管理任务十分繁重,为了进行有效的管理,保证城市社区的正常运行,也要求建立各种各样的组织。其中既有正式组织,也有非正式组织;既有经济组织、政治组织,也有社会组织、文化组织。所以,与农村社区相比,城市社区的组织不仅规模大、数量多,而且内部结构更为复杂,组织形式呈多样化。城市社区是一个高度组织化的社会共同体,而其中最基层的居民自治组织则是城市居民委员会。

二、社区建设的重要性、发展趋势

社区是现代城市大厦的基石,是城市工作的落脚点。社区建设是指在党和政府的领导下,依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社区问题,促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展,不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。

1、社区建设的重要性

推进城市社区建设,是落实“三个代表”重要思想、密切党和政府与人民群众联系的有效措施,是完善城市管理体制、促进城市基层民主政治建设、调动全体社区成员参与城市建设与管理积极性的重要途径,是市场经济条件下解决社会矛盾、维护社会稳定、巩固基层政权和构建社会主义和谐社会的迫切要求。

(1) 推进城市社区建设,是城市建设现代化的必然产物,也是推进城市现代化建设的迫切要求。随着改革的深入和经济社会的不断发展,社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制已