

天津市哲学社会科学重点学科建设工程项目研究成果



中心城区 社区党建研究

——天津市和平区社区党建工作解析

主 编 翟昌民

副主编 李海军 王 强

中共党史出版社

天津市哲学社会科学重点学科建设工程项目研究成果

中心城区 社区党建研究

——天津市和平区社区党建工作解析

主 编 翟昌民

副主编 李海军 王 强

中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

中心城区社区党建研究:天津市和平区社区党建工作解析/翟昌民主编. —北京:中共党史出版社,2009.6

ISBN 978-7-5098-0275-5

I. 中… II. 翟… III. 中国共产党—社区—党的建设—研究—和平区 IV. D267.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 063815 号

书 名: 中心城区社区党建研究

——天津市和平区社区党建工作解析

主 编:翟昌民

责任编辑:王世英

出版发行:中共党史出版社

社 址:北京市海淀区芙蓉里南街6号院1号楼

邮 编:100080

网 址:www.dschs.com.cn

经 销:新华书店

印 刷:北京联兴盛业印刷有限公司

开 本:148mm×210mm 1/32

字 数:295千字

印 张:11.75

版 次:2009年6月第1版

印 次:2009年6月第1次印刷

ISBN 978-7-5098-0275-5

定 价:25.00元

此书如有印制质量问题,请与中共党史出版社发行部联系
电话:82517249,82517244

序 言

社区党组织是党在城市全部工作和战斗力的基础,社区党建工作是党的建设新的伟大工程的基础性工程。党中央对城市社区和社区党的建设十分重视。胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出:“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”在谈到基层党组织建设时,胡锦涛总书记指出:“党的基层组织是党执政的组织基础。要落实党建工作责任制,全面推进农村、企业、城市社区和机关、学校、新社会组织等的基层党组织建设,优化组织设置,扩大组织覆盖,创新活动方式,充分发挥基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。以党的基层组织建设带动其他各类基层组织建设。”在这里,胡锦涛总书记不仅指出了城乡社区建设的发展方向及其对于促进基层民主政治建设的重要意义,而且也指出了加强城市社区党组织建设的任务及其对于加强党的执政能力、夯实党的执政基础的重要意义。

天津市和平区在党中央和天津市委的领导下,在社区建设和社区党组织建设上曾经走在全国的前列。1989年3月,天津市和平区新兴街在全国率先开展社区志愿者服务活动,首创志愿者协会,对全国社区服务工作的开展产生了广泛的影响。1991年5月,民政部在提出“社区建设”的新思路后,天津市和平区又被确定为全国26个城市社区建设实验区之一,在实践中形成了与其他

城市社区建设模式齐名的“天津和平模式”。在进行社区建设的同时,天津市和平区的社区党建工作也开展得轰轰烈烈、有声有色,且硕果累累、异彩纷呈。党和国家领导人江泽民、胡锦涛、曾庆红、李长春等多次到天津市和平区视察并指导社区党建工作。该区可以说是天津市乃至全国城市社区党建工作的一个缩影。

随着时代的发展,社会的进步,社区以及社区党组织在我国民主政治建设中的地位和作用愈加凸显。党的十七大第一次将包括社区自治在内的基层群众自治提升到了我国基本政治制度的高度,与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度相并列,成为我国第四大政治制度,这不仅体现了党中央对基层民主政治建设的高度重视,同时也是对包括社区在内的基层群众自治制度建设以及党组织在基层群众自治中领导作用的发挥提出了新的更高的要求。

在新的形势下,要进一步提高城市社区党建工作的水平,不仅要以往工作的丰富经验进行梳理、归纳和总结,而且要进一步以科学发展观为指导,以构建和谐社会为方向,以加强基层民主政治建设为目标,以夯实党的执政基础为归宿,深入探讨城市社区党的建设的内在规律。作为天津市哲学社会科学重点学科建设工程资助项目的《中心城区社区党建研究——天津市和平区社区党建工作解析》一书就是适应形势发展要求的研究成果。这本书的特点是采取实证研究和理论研究相结合的方法,以天津市和平区社区党建的实证研究为基础,探索社区党建的普遍规律,对丰富多彩的实践经验做了理论层面的提炼和升华,努力构筑一个城市社区党建的理论体系。它不仅展现了天津市和平区社区党建的突出成绩和成功做法,更深入阐发了实践做法背后的思想依据、理论支撑和内在规律,解决社区党建工作进一步向纵深发展缺乏系统的理论指导的问题。我们相信,这本书在指导城市社区党建工作中会发挥指导性和前瞻性的作用,为开创城市社区党建工作的新局面做出贡献。

目 录

绪 论 新形势要求加强城市社区党建研究	1
第一章 天津市和平区历史沿革和区位优势	13
第一节 天津市和平区的历史沿革	14
一、隶属更迭	14
二、区域变迁	16
三、街道区划调整	18
四、人口状况	20
第二节 天津市和平区的特点和优势	21
第二章 新时期的社会转型及社区建设	
任务的提出	25
第一节 当代中国的社会转型	25
一、改革开放前的中国社会制度结构及其作用	25
二、改革开放以来中国社会的转型及重构	28
第二节 城市社区功能作用的凸显	38

一、街道体制向社区体制的转变·····	38
二、社区的内涵及其作用的凸显·····	39
第三节 天津市和平区社区建设的发展·····	43
一、天津市委、市政府对城市社区建设工作的 高度重视和领导·····	44
二、天津市和平区社区建设的丰硕成果·····	47
三、天津市和平区社区建设的特色·····	50

第三章 适应经济社会发展需要

构建社区党建工作新格局····· 57

第一节 新形势下社区党建工作面临的新挑战·····	57
一、新形势给社区党建工作提出了新要求·····	57
二、新形势、新要求使社区党建面临新的挑战·····	61
第二节 社区建设的发展必须坚持党的领导·····	64
一、做好社区党建工作是我国国情和社会发展 进程的需要·····	66
二、做好社区党建工作是巩固党的执政基础、 转变党的执政方式的需要·····	76
三、做好社区党建工作是巩固党执政的物质基础， 实现社区稳定发展的需要·····	78
四、做好社区党建工作是加强民主政治建设， 实现基层群众自治的需要·····	82
五、做好社区党建工作是繁荣发展文化， 建设精神文明的需要·····	92
六、做好社区党建工作是促进社会稳定， 构建社会主义和谐社会的需要·····	103
第三节 社区党建工作应遵循的基本原则·····	113

一、坚持党的领导、人民当家作主、 依法治国有机结合的原则	113
二、坚持围绕中心工作服务群众的原则	122
三、坚持在社区不同群众中同步开展党建 工作的原则	127
四、社区党建工作应坚持驻区各单位协同 进行的原则	129
五、社区党建工作应坚持创新与发展、 现实与长远相结合的原则	134
六、社区党建工作应坚持与本地区经济社会 发展相适应的原则	136
第四节 构建社区党建工作的新格局	137
一、以实践为依据,构建社区党建新格局	137
二、以服务群众为宗旨,构建社区党建工作新局面	175
第四章 社区党建成绩卓著 异彩纷呈	190
第一节 建设和谐社区 大胆探索社区 党的建设的新路子	
——体育馆街社区党建工作理论与实践	190
一、体育馆街历史沿革和现状	190
二、体育馆街社区党建工作的基本思路	191
三、体育馆街探索社区党建工作的具体措施和 基本经验	196
第二节 成效显著的小白楼街社区党建工作	
——小白楼街社区党建工作理论与实践	220
一、小白楼街概况	220
二、小白楼街社区党建工作的基本思路	221

三、小白楼街社区党建工作的基本经验	236
四、目前社区党建工作存在的主要问题及对策建议	238
第三节 建设特色社区 始终走在社区党的 建设的最前沿	
——劝业场街社区党建工作理论与实践	241
一、劝业场街历史沿革和现状	241
二、劝业场街社区党建的基本思路	243
三、劝业场街创新特色社区党建工作的具体 措施和实践	247
第四节 加强社区党组织自身建设创建特色社区 和特色楼门	
——南市街社区党组织建设实践	280
一、南市街的历史沿革和现状	280
二、南市街社区党建工作的基本思路	284
三、南市街加强社区党建工作的具体措施和实践	287
四、南市街社区党的建设的基本经验	290
五、南市街社区党的建设工作展望	300
第五节 发扬志愿服务的优势和特色创新社区 党建新思路新格局	
——新兴街社区党建工作理论与实践	304
一、新兴街历史沿革和现状	304
二、新兴街社区党建的基本思路	310
三、新兴街探索社区党建的特色实践	315
第六节 开展创建“双百楼门工程”帮扶 弱势群体	
——南营门街社区党建工作理论与实践	326
一、南营门街概况	326

二、南营门街社区党建的基本思路	328
三、南营门街社区党建工作有益实践	330
第五章 日新月异的社区党建工作	346
第一节 当前社区党建自身面临的 问题和挑战	346
一、社区党建工作的定位问题	346
二、社区党建的物质保证问题	347
三、社区党建工作者素质与社区党建发展要求 不相适应问题	348
四、党员的教育管理存在薄弱环节	348
五、体制不顺,社区党建配合困难.....	349
第二节 社区党组织在领导社区建设中应关注和 解决的问题	349
一、在社区工作中存在着体制行政化倾向	350
二、党组织对社区的领导要转变方式实现法制化	352
三、尽快解决法律滞后问题,赋予居民自治组织 更多的经济权	353
四、社区党组织要推动社区建立更全面的服务体系	356
第三节 社区党建工作的设想和展望	357
一、加强党的基层组织建设	357
二、理顺社区党建与社区建设关系	360
三、加强基层党组织的基本能力建设	362
四、社区党建工作应进一步社会化	365
后 记	367

绪 论

新形势要求加强城市社区党建研究

城市社区党建,顾名思义,就是城市社区党组织建设。显然,城市社区党的建设问题是随着城市社区的出现而产生的。因此,研究城市社区党的建设问题,不能不从城市社区的产生谈起。

从某种意义上说,城市社区在我国是随着改革开放而产生的新生事物。新中国建立后,根据1954年人大常委会制定的《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》,在城市普遍建立了区、街、居民委员会三级社会基层组织体系,实行“两级政府,三级管理”,这样的社会基层组织体系,特别是处于最基层的居民委员会,对于维持社会稳定、开展公共福利、治安保卫、调解纠纷、居民动员以及向当地政府反映居民的意见和要求等方面发挥了积极作用。

社区服务的提出。1978年党的十一届三中全会后,随着改革开放的进展,经济体制改革的深入,社会基层组织,特别是居民委员会的职能不断扩大。从1985年开始,民政部门从民政工作社会化、社会福利社会化和强化街道、居民委员会功能的角度大力倡导、积极推动社区服务工作。1986年初,民政部从探索建立社会保障制度的高度,提出了社区服务和建立、完善社区服务体系的任务,第一次把“社区”的概念引入实际生活。民政部倡导在城市基层开展以民政对象为服务主体的社区服务,其目的是想动员社会上方方面面的力量,解决城市居民的社会福利和生活服务问题。

1987年社区服务开始在全国普及,同年社区服务写进了国家法律。此后,社区服务开始在我国城区展开,走进了千家万户。1989年3月,天津市和平区新兴街在我国内地率先开展社区志愿者服务活动,首创志愿者协会。1989年10月,全国首次城市街道工作理论研讨会在北京举行。会议着重探讨了城市街道政权建设、经济工作和社区服务三个问题。

1993年8月,党中央和国务院14个部委联合下发了《关于加快发展社区服务业的意见》,提出要适应社会主义市场经济的需要,加快建立健全社会保障体系和社会化服务体系,以及推动社区服务业全面、快速发展的目标、任务和措施。这表明党中央、国务院已经把社区服务提上重要的议事日程,社区服务已不仅仅是民政部门的事;同时也表明我国已经将社区服务看作是一个行业或一个产业。

1995年12月,为加强对全国社区服务工作的宏观指导,探索新时期社区服务业改革与发展的基本模式,推动社区服务向高标准、规范化方向发展,民政部制定了《全国社区服务示范城区标准》。该标准规定,社区服务示范城区是指在城市社区服务工作中成绩优异,社会效益、经济效益显著,对全国社区服务发展具有典型示范作用的城区。随之在全国列出一系列示范城区,推动了全国社区服务的不断进展。

从社区服务发展到社区建设。随着改革的深化和社区服务工作的开展,社区工作的其他方面内容也迅速展开,社区服务的概念已经包容不了全方位的社区工作。但是因为沒有合适的概念来概括这些社区工作,人们便把它们统统划入了社区服务的范畴之中,使社区服务概念过分膨胀,“名不副实”。这样就需要一个更加宽泛、更为准确的名词来概括社区整体工作。另一方面,社区服务和其他社区工作的大发展表明,转型时期的党和政府、企业组织、居民群众,不仅需要社区服务,而且需要优美社区环境、优良社区秩

序,加强基层社区民主、法制建设,发展社区文化、教育事业等。20世纪90年代初期,学术界和政府有关部门借鉴国外“社区发展”的概念,结合中国实际,明确提出了“社区建设”的口号。1991年5月,民政部领导在听取城市基层组织工作情况后,提出基层组织要抓好“社区建设”的新思路,指出社区工作除了社区服务外,还有社区文化、社区医疗、社区康复、社区教育等内容,首次提出了社区建设的理念和任务。

社区建设的思路提出之后,民政部专门下发了《关于听取对“社区建设”思路的意见的通知》,征求各地对开展社区建设的意见和建议。随之确立天津市河北区、杭州市下城区为全国社区建设试点单位,开展社区建设工作实验。1991年—1992年间,先后召开了三次全国性的社区建设理论研讨会。自此,“社区服务”的提法进一步延伸扩展为“社区建设”,基本上就相当于国际上所流行的社区发展概念。1998年机构改革中,国务院明确赋予民政部“指导社区服务管理工作,推进社区建设”的职能,民政部基层政权建设司也因此正式改名为民政部基层政权和社区建设司。

社区建设的实验推广。1999年初,民政部决定在全国开展社区建设实验区试点工作。首先确定了北京市西城区、上海市卢湾区、重庆市江北区、南京市鼓楼区、杭州市下城区、青岛市市南区和四方区、石家庄市长安区、海口市振东区、沈阳市沈河区、天津市河西区等11个城区为全国城市社区建设实验区。同年10月至12月间,民政部又增加南京市玄武区、沈阳市和平区、合肥市市市区、天津市和平区、哈尔滨市南岗区和道里区、本溪市溪湖区、西安市新城区、滦河市源汇区、厦门市开元区、新疆克拉玛依市克拉玛依区、长春市朝阳区、济南市历下区、佛山市市区(即禅城区)、武汉市江汉区等15个城区为全国城市社区建设实验区。至此,全国城市社区建设实验区已达26个。这些实验区分布在19个省(区、市)。同时,有20多个省、自治区、直辖市确定了近100个省(市)

级社区建设实验区。

为保证各实验区工作的顺利开展,民政部结合各地实践经验,制定了《全国社区建设实验区工作实施方案》。根据方案精神,实验区社区建设的总体要求是:改革城市基层管理体制,强化社区的服务功能,以街道、居委会为依托,以发展社区服务为龙头,以社区共建、提高居民生活质量、提高人的素质和整个社区文明程度为宗旨,结合本地实际,建设环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的现代化文明社区,推进基层民主,维护社会稳定,促进社会主义物质文明和精神文明建设,实现城区经济和社会的协调发展。实验区社区建设有八项工作内容:(1)建立党委、政府领导,民政部门牵头,有关部门配合,街道居委会主办,社会各方支持、群众广泛参与的推进社区建设工作的运行机制。(2)适当调整街道、居委会辖区规模,建立新型社区;实行“社区自治、议行分设”,以社区居委会或社区委员会作为社区内的主体组织,建立并完善社区的组织、管理体制;调整社区执行机构的人员结构,逐步建立职业化的社区工作者队伍;理顺社区内各种组织形式的关系。(3)解决街道管理体制中的条块分割和责、权、利不配套的问题,逐步形成职责明确、政企分开、条专块统、责权一致、依法行政、民主参与的基层行政管理体制。(4)制定社区建设发展规划。(5)引入市场机制,向社会化、产业化的方向发展,积极推进社区服务业的改革;大力发展社区卫生、社区文化事业,搞好社区治安工作,加快以社区服务为龙头的各项事业的发展。(6)建立职业化的社区工作者队伍,积极培育社会中介组织,建立专职、兼职相结合的理论工作者队伍。(7)加强党的基层组织建设,切实改善和保证党对社区建设工作的领导。共青团、妇联、少先队、社区志愿者组织也要探索专业化管理与属地化管理相结合、单位制运作与社区化运作相结合的新形式,充分发挥他们在社区建设中的作用。(8)增加适当的资金投入。

1999年8月,民政部在杭州召开了全国城市社区建设实验区工作座谈会。会议认为,社区建设的工作目标大致包括三个层次。第一个层次,建立与社会主义市场经济体制相适应的社区建设管理体制和运行机制,探索建立新型社区,逐步完善街道、居委会的服务管理功能,推进街居工作社区化,社区工作社会化。第二个层次,在加强社区功能的基础上,建设环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的文明社区。第三个层次,扩大基层民主,实行居民委员会的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。通过“四个民主”,实现社区居民的自我管理、自我教育、自我服务。这三个层次的目标表明了社区建设工作的基本层次和总的发展方向。会议提出,社区建设的运行机制可以概括为:党委政府领导、民政部门牵头、有关部门配合、街道居委会主办、社会各方面支持、群众广泛参与。社区建设的工作队伍包括专职人员、志愿者、社会中介组织和理论工作者四个方面。

各实验区大胆探索、创新,形成了许多好的做法,积累了不少成功经验:科学合理划分社区,建立新的社区自治组织,明确规定社区建设的内容,改革社区居委会干部制度,建立推进社区建设的领导机制。在社区建设实践中,涌现出多个模式:上海模式、石家庄模式、沈阳模式、青岛模式、江汉模式、海口振东模式、天津和平模式等。

社区建设的全面推进。2000年11月,中央办公厅和国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》,明确提出了下一阶段城市社区建设的指导思想、基本原则和主要目标,提出了城市社区建设的基本任务。以此为标志,全国城市社区建设进入新的发展阶段。社区建设势如潮涌。2001年4月,社区建设实验区济南历下会议标志着全国城市社区建设活动将由试点转入全面铺开。同年7月,民政部在青岛召开全国城市社区建设工作会,进一步统一认识,吹响了城市社区建设向全国进军的号

角。2001年7月,民政部发布《全国城市社区建设示范活动指导纲要》及《全国社区建设示范城基本标准》。2002年9月,全国城市社区建设四平现场会召开,被称作是“为社区建设的进一步深化和拓展指明方向、提供经验的会议,是提高全国社区建设整体水平的会议”。此后,各级党委、政府高度重视,把推进社区建设作为城市和城区工作的重要内容。

加强社区党的建设的的要求。随着社区建设工作的全面推进,社区党的建设的任务因此提了出来。党中央对加强街道社区党建工作,推进社区建设非常重视。1996年9月,中央组织部印发了《关于加强街道党的建设工作的意见》,明确了街道党的建设工作的指导思想、街道党组织的地位和主要职责。1999年10月,在上海召开了全国街道社区党的建设工作座谈会,对新时期街道社区党建工作做出了全面部署。2000年11月,中央办公厅和国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中明确规定:“社区党组织是社区组织的领导核心,在街道党组织的领导下开展工作。其主要职责是:宣传贯彻党的路线、方针、政策和国家的法律,团结、组织党支部成员和居民群众完成本社区所担负的各项任务;支持和保证社区居民委员会依法自治,履行职责;加强党组织的自身建设,做好思想政治工作,发挥党员在社区建设中的先锋模范作用。”与此同时,在北京召开了全国直辖市和副省级城市街道社区党的建设工作研讨会,对大城市街道社区党建工作提出了新的要求。2002年1月,在海南召开了全国中小城市街道社区党的建设工作经验交流会,对中小城市街道社区党建工作提出了明确要求。

在党的十六大,特别是十六届四中全会上,党中央把加强城市社区党的建设问题提到了进一步夯实党在城市基层的执政基础,增强党的执政能力,促进城市现代化建设的认识高度,提出了以服务群众为重点,构建城市社区党建工作新格局的要求。2004年11

月,中共中央组织部制定了《关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》,对加强城市社区党的建设做了全面部署。

《意见》首先阐述了新形势下加强和改进街道、社区党的建设工作的重要性和紧迫性,指出:街道、社区是党在城市工作的基础,街道、社区党建工作,是党的基层组织建设的重要组成部分。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段,我国城镇化进程不断加快,城市综合实力不断增强,城市基层管理体制深化改革不断深化,街道、社区在城市工作中的地位越来越重要,街道、社区党组织承担的任务日益繁重。新经济组织、新社会组织大量涌现,迫切需要依托街道、社区党组织加强这些组织中的党建工作,不断扩大党在城市工作的覆盖面;越来越多的“单位人”转为“社会人”,大量退休人员、下岗失业人员和流动人员进入社区,迫切需要街道、社区党组织转变管理和工作方式,做好新形势下的群众工作,形成社区群众各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面,巩固党执政的社会基础;社区群众的物质文化需求日益呈现出多层次、多样化的趋势,迫切需要增强街道、社区党组织的领导、协调功能和街道、社区的服务功能,全面推进社区建设。适应新的形势和任务的需要,把街道、社区党组织建设成为贯彻“三个代表”重要思想的组织者、推动者和实践者,对于大力推进社区建设、满足社区群众和驻区单位的社会需求,对于加快城镇化进程、全面建设社会主义和谐社会,对于建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,对于巩固党的执政基础、增强党的执政能力,都具有十分重要的意义。

《意见》指出,城市社区党建工作的指导思想是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,紧紧围绕城市改革发展稳定的大局,紧密结合城市社区建设的实际,以保持党同人民群众的血肉联系为核心,以服务群众为重点,构建城市社区党建工作新格局,