

适应“两级政府、三级管理”新体制 探索塘桥街道社区党建工作新路

浦东新区塘桥街道党工委
浦东华夏社会发展研究院

一九九九年六月

适应“两级政府、三级管理”新体制 探索塘桥街道社区党建工作新路 (课题组成员名单)

- 顾问:** 奚洁人 上海市委党校副校长、教授
顾国籁 浦东新区城区工作委员会书记
盛朝林 浦东新区城区工作委员会副书记
张华金 上海社会科学院精神文明研究中心研究员
- 组长:** 王顺安 塘桥街道党工委书记
鲍宗豪 浦东华夏社会发展研究院院长、教授
- 副组长:** 曹克忠 塘桥街道党工委副书记、办事处主任
杨金宝 塘桥街道党工委副书记
余治中 塘桥街道党工委副书记
王建国 《解放日报》理论部主任
胡涵锦 上海第二医科大学社科部副教授
戴逸麟 塘桥街道党工委委员、副处级调研员、组织人事科科长
张 莹 华东理工大学文法学院讲师
- 组员:** 罗建平 华东理工大学文法学院副教授
钟月明 上海社会科学院哲学所副研究员
何云峰 复旦大学哲学博士、副教授
曹扶生 上海市人民政府研究室研究人员
丁霞萍 中国纺织大学社科系副教授
向 昆 浦东华夏社会发展研究院讲师
张慧强 上海社会科学院马列理论部讲师

适应“两级政府、三级管理”新体制

探索塘桥街道社区党建工作新路

1998年10月,塘桥街道党工委会同浦东华夏社会发展研究院,就如何在“两级政府、三级管理”新体制背景下,探索塘桥街道社区党建工作新路进行专题研究。我们采用问卷调查(先后向社区居民发放600份问卷;向街道机关、居委会干部发放100份问卷;向街道辖区机关、企事业单位发放50份问卷,回收率均达到100%)、座谈讨论、个别访谈、居民区考察等方法,大致弄清了塘桥街道党建工作的现状、面临的问题,并在研讨中形成了开创塘桥街道社区党建工作新局面的思路与举措。

一、塘桥街道社区党建工作的特色

1997年以来,塘桥街道党工委在新区党工委、管委会和城工委的领导下,坚持以邓小平理论为指导,认真贯彻党的十五大精神,积极按照市城区工作会议要求,以适应“两级政府、三级管理”这一新的体制为目的,加强社区党建,探索社区党建新路,取得了新的成绩。目前,塘桥街道已获得市先进街道办事处、市居委会建设达标街道等30多项市、区先进称号,今年被浦东新区列为创建上海市文明社区的单位。塘桥街道社区党建工作的新特色如下:

1、不断强化“社区党员”意识,不断强化党性党风教育,不断提高干部队伍的素质

新时期社区党建既要立足如何贯彻党的十五大精神,完善“两级政府、三级管理”的需要,又要考虑“社区”的基本“区情”和要求,以及不同社区的特殊要求。塘桥街道社区党建面临的基本“区情”和要求是:(1)如何转换党员的身份和角色意识,变“单位党员”为“社区党员”?(2)如何发挥党员,尤其是党员干部在社区中的骨干带头作用?(3)如何在整个社区消除党员管理的空白点和党的工作空白点,保证把党的任务落实到基层,增强对社会的控制力,密

切党与人民群众的关系，巩固执政党的领导地位？

根据上述任务与要求，塘桥街道党工委从“三个不断”着手，广泛开展社区党建工作。

第一，不断强化“社区党员”意识。

在计划经济体制下，每一位党员都是“单位制”中的一员，党员是单位的党员，党员的身份与角色意识是密切与“单位”相关连的。随着计划经济向市场经济的转轨，非国有制经济从业人员数量的增加，服务性第三产业的迅速发展，以及企业原有的社会职能向社会的转移，“社区”正成为与“单位”相区别又相关连的一种“组织”而开始发育、成长。但是，有的单位的党员退休到了社区之后，仍保留着原“单位”党员的身份和角色意识，有的党员下岗把组织关系转到社区之后，不愿参与社区党员的各项活动，有的党员甚至不愿承认自己是党员。在这种情况下，加强党员教育，强化党员的“社区”意识，认识“单位”党员向“社区”党员的转换，显得尤为迫切与重要。正是基于上述认识，塘桥街道党工委通过党课、社区党员代表会议、每年“七一”表彰社区党员、组织社区党组织交流、在职党员理事会活动、志愿者服务、各类健身、文化娱乐活动等，来强化党员的社区意识。

第二，不断强化党性党风教育。

塘桥街道党工委按照上级党组织的要求重点抓了中纪委“八条规定”的执行和领导干部收入、住房变动等申报制度，落实了处级干部住宅电话、党政主要领导移动电话限额报销和移动电话公转私的缴费工作。开展了机关干部作风调查百人问卷活动。根据不同主题开展了机关思想作风养成教育活动，实施了机关干部亮证上岗和公开办事制度。聘请了20名同志为党风廉政建设、机关作风养成教育社会监督员。设立了党风廉政建设、机关作风养成教育评议箱，公布了监督电话。每季度研究一次机关作风养成教育开展情况，每半年结合工作考查进行评估，有力地转变了工作作风，提高了办事效率。

第三，不断提高干部队伍的素质。

社区干部队伍的素质如何，直接影响和决定着社区党建的水平与质量。因此，塘桥街道牢牢抓住干部队伍建设，不断提高干部队伍的素质。

一是提高干部的思想理论素质。在深入贯彻党的十五大精神的过程中，街道党工委及时举办了十五大系列讲座，请新区党校有关领导来进行辅导。街道党政班子成员坚持中心组学习，从98年8月份开始，轮流为机关干部和基层负

责人进行“新形势下的社区党建工作”、“街道精神文明工作”、“社区管理”等讲课，提高干部的思想理论素质。

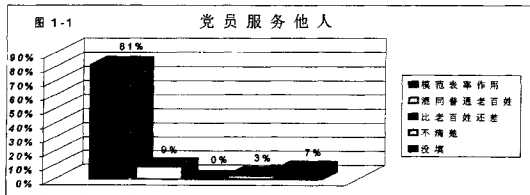
二是以“三个提高”为目标，提高干部的能力素质。社区党的建设，要求领导干部不仅要有清晰的政治头脑、较高的思想政治素质，而且要有较强的工作能力。于是街道党委明确：领导班子自身建设还要围绕“三个提高”，即提高班子工作的整体合力，提高班子成员的工作能力，提高班子解决自身问题的能力。并积极倡导以“团结协作、开拓创新、艰苦奋斗、扎实工作”四种精神来统一领导班子成员思想和行动，取得了明显的效果，保证了街道各项工作落到实处。

三是加大干部管理力度，从各项措施上保证干部队伍建设与素质的提高。街道党工委制订和改进了八项加强干部队伍建设措施：(1)对群众意见较集中，反响较大的机关部门和个人建立谈话提醒打招呼制度；(2)对机关干部为民办好事的行为设立组织科备案定期通报表扬制度；(3)对机关干部下基层联系工作实行由居委干部在年终进行考评，写出鉴定意见，有力地促进了机关干部自觉转变工作作风；(4)对机关干部的奖金分配，依据工作量和实绩进行考核，改变单纯按职级平均主义分配奖金的形式；(5)结合思想作风养成教育在机关工作人员中开展“在工作上争先创优，在收入待遇上知足知趣”的教育；(6)制定后备干部队伍培养制度，落实培养责任人；(7)每年对科级干部进行二次工作考核，并由党委主要领导逐个反馈谈话，肯定成绩，提出不足；(8)对新进人员和任职时间较长的干部分别实行干部带岗制和轮岗交流制度。

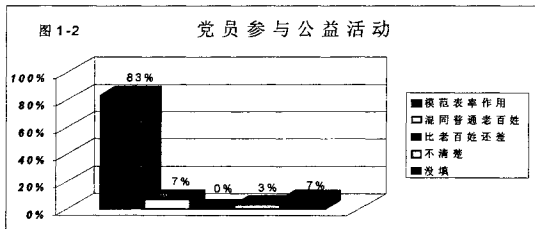
97年初以来，塘桥街道党工委从三个“不断”着手，加强社区党建，取得了明显的效果。

从社区居民和街道居委干部对塘桥党建工作的评价来看，主要有以下几个方面成绩较突出：

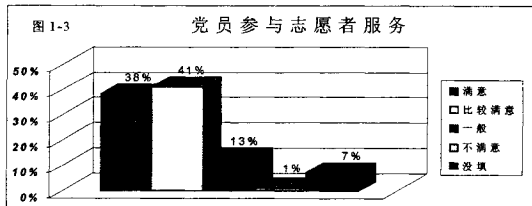
第一，关于党员服务他人，参与公益活动与志愿者服务方面。



显然，在向 600 位居民发放的问卷中（回收率 100%），81%的居民认为塘桥街道的党员在服务他人方面已能起表率作用，混同普通老百姓的只占 9%。（见图 1-1）



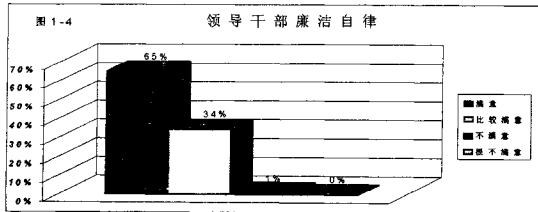
83%的居民认为自己街道的党员在公益活动中能起表率作用。（见图 1-2）



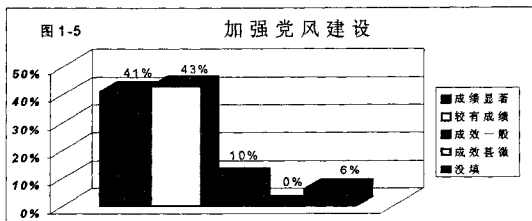
38%的居民对党员参与志愿者服务，感到满意，41%感到比较满意，不满意的只占 1%。（见图 1-3）

第二，关于领导干部廉洁自律与党风建设方面。

在向街道、居委会干部发放的 100 份问卷（回收率 100%）中，65%的受访者对塘桥街道领导干部的廉洁自律是满意的，34%是比较满意的。（见图 1-4）

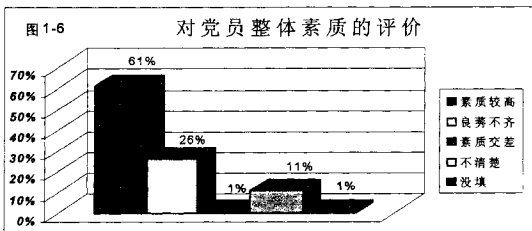


41%的居民认为塘桥街道党风建设成绩显著，43%的居民认为党风建设较有成绩，只有10%的居民认为党风建设成效一般。（见图1-5）



第三，关于党员的整体素质。

61%的居民认为，塘桥街道党员的整体素质较高，26%的居民认为党员的整体素质还良莠不齐，1%的居民认为党员素质较差。（见图1-6）



2、街道党建向社区延伸和拓展，街道党工委在社区工作中起到了领导核心作用

在“两级政府、三级管理”的新的城市管理架构中，加强社区建设和管理，提高社区服务水平，巩固基层政权建设，确保社会稳定，推进社会主义精神文明建设，关键在党，这是塘桥街道党工委领导的又一重要认识。基于这一认识，街道党工委抓了以下几个方面的工作。

第一，街道党建工作向社区单位基层党组织延伸。

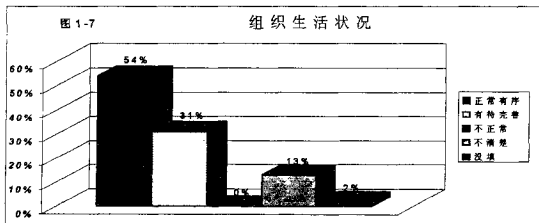
街道党工委通过社区党建工作联席会议、社区党建工作研究会、社区党员代表会议等形式，组织辖区内的机关、企事业单位的基层党组织参与地区性、社会性、群众性、公益性的社区管理和社区服务，形成条块合力，促进社区两

个文明建设。去年，对 21 名社区党建工作积极分子在纪念“七一”大会上进行了表彰。开展了撰写社区党建论文活动，征集党建论文 14 篇，评出一、二等奖共三篇。今年一季度，建立了有 28 个成员单位参加的塘桥社区党建联席会议，坚持每季度进行一次社区党建活动，通报社区情况，研讨社区党建工作。年初又召开了有 46 家单位 125 人参加的塘桥街道党员代表会议，听取广大党员对街道工作的意见。举行了社区党建工作经验交流会。

第二，发挥居民党支部的战斗堡垒作用。

为了加强居民区党建，街道对原来设置不合理的 28 个居委会调整划分为 20 个居委会。目前已创建成 7 个一级居委，8 个二级居委。在巩固已建成 8 个社区示范居委会基础上，98 年新创建了 4 个社区服务示范居委会。在此基础上，充实调整了 19 个居民区党支部，实现了三分之二的支部委员是在册居委干部党员；完成了 4 个党支部换届选举工作，新组建了 2 个党支部，撤销了 2 个党支部；居民区党支部书记专职化由 97 年的 80% 提高到 89%，在职数由 97 年的 35% 上升为 42%，居委干部中党员数由 97 年的 51% 增加到 54%。

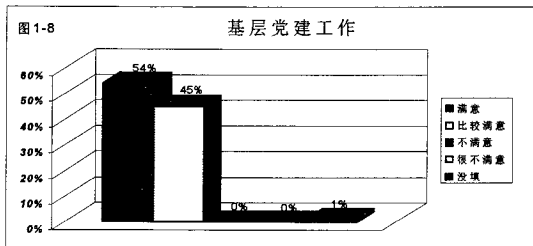
目前，辖区内在职党员 2600 余名，外来流动党员 38 名，下岗职工党员 24 名，新经济组织中党员 37 名，街道直接管理的党员 1700 余名。有 18 个居民区成立了在职党员理事会，占居民区党支部总数的 94.7%。从调查材料看，居民区党组织生活都很正常。54% 的干部认为组织生活正常有序，31% 认为有待完善。（见图 1-7）各居民区党支部根据在职党员的特长，注意发挥他们的作用，形成了特色，取得了明显的效果。



今年初，各居委会继续深入开展基层党支部“达标创优”活动。申报一级党支部有 7 个，除 3 个连续三年评为一级党支部的，申报一级党支部的占党支部总数的 20%；批准二级党支部有 14 个，占 70%；三级党支部有 2 个，占 10%；

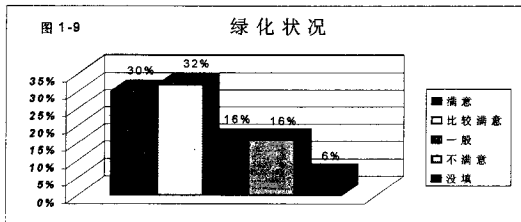
杜绝了四级党支部的情况。

据调查,社区 54%的干部对基层党建是满意的,比较满意的占 45%。(见图 1-8)



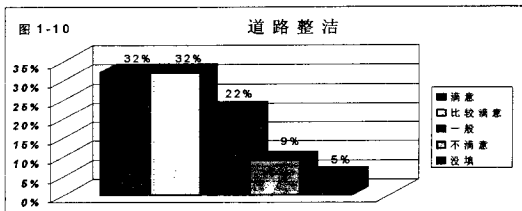
第三, 加强社区管理, 发展社区服务。

塘桥街道属于开发建设中的社区, 各小区情况不尽相同, 有的差异很大。除了已城市化的小区之处, 还包括城乡结合部地区和棚户简屋区。要确立党工委在社区中的领导核心地位, 就要从塘桥街道的实际出发, 从改善居民的居住



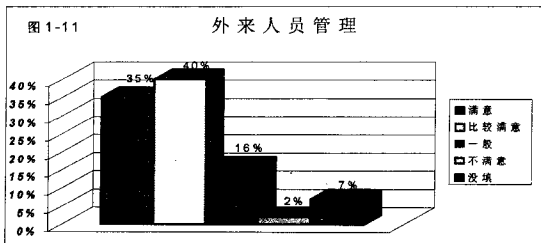
环境着手, 加强社区管理, 发展社区特色服务。

在社区管理方面, 近二年来街道党工委主要做了以下三个方面的工作: 一是抓整治, 市政管理加大力度。对城乡结合部及小船浜等棚户简屋地区进行专项整治; 对东方路、浦建路、浦东南路、杨高路的主要景观路线整治; 加大拆除违章建筑的力度, 二年来拆除各类违章建筑 2 万多平方米, 新增绿地、补绿共 3 万平方米。居民对绿化满意与比较满意率达到了 62%; (见图 1-9) 四是重点整治修建了老塘桥路、峨山路、上海儿童医学院周边等路段和小区周边道路, 改变了市容环境。居民对道路整治的满意和比较满意率达到了 64%。(见图 1-



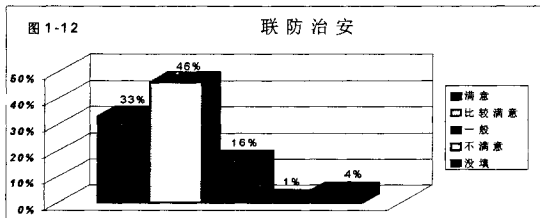
二是促管理，严格依法办事，规范执法程序。去年初在街道监察队建立了党支部，制订了加强队伍建设和依法管理的制度，实行了严格的工作目标考核。严格按照法律、法规的规定进行执法和管理，处理了大量的违法案件。街道监察队被浦东新区命名为“新长征突击队”，分别被评为新区文明单位和上海市优秀街道监察队。

三是保平安，综合治理见成效。(1)创建安全小区重点抓防范，公房楼道公灯安装率达 96%，已建成市级安全小区 4 个，区级安全小区 4 个。(2)人民调解做到调解率 100%，调解成功率 99%。(3)做好信访工作，及时化解矛盾。据不完全统计，接受信访总数为 166 封，来访 107 批（次），办结率达 100%，其中疏解了 7 起疑难纠纷和群体性矛盾。(4)组织多次整治外来人员集聚和非法经营等场所，及时遣送三无盲流，外来人口普查工作被新区嘉奖。完成了组建社区保安队的工作。35%的居民对街道的外来人员管理工作感到满意，40%感到比较满意。(见图 1-11) (5)防火工作，解决了一些突出问题与难点，没有发生重大火灾。

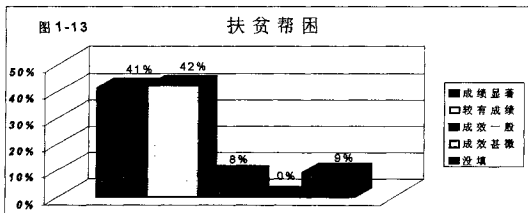


在美国总统克林顿访问上海期间，加强领导，精心组织，紧紧依靠新区各部门和广大居委干部、社区各单位的配合支持，不折不扣地完成了涉及塘桥地区二个接待点和外宾车队途经路线的重大外事活动，实现了市和新区领导要求做到的“确保万无一失”的艰苦任务。

居民对街道联防治安的满意与比较满意率达到了 79%，认为一般的占 16%。（见图 1-12）



在社区服务方面，一是坚持开展与社会相结合的帮困助学活动，街道成立了社会保障管理所，街道 76 名干部与 28 名困难人员结成对子，上海煤炭装卸公司等 20 余家单位认养孤儿、孤老和助养重残人员。街道还相继建立了“社区帮困救助基金”、“中小學生帮困基金”等各类基金累计近 50 万。调查数据表明，41%的居民认为扶贫成绩显著，42%的居民认为扶贫较有成绩，8%认为成效一般。（见图 1-13）

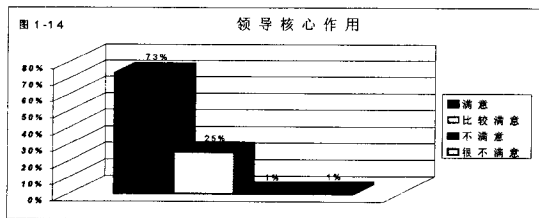


二是形成“999”救助和社区卫生服务两大优势。街道现有 163 支居民求助中心志愿者服务队和 6930 名社区志愿者，已形成 12 大类 27 个服务项目。“999”居民生活救助受到广大居民和社会各界的一致好评，98 年荣获市优秀志愿者服务队“十佳红旗”之一的光荣称号。社区卫生综合服务已在 6 个社区服务分中

心内开设了服务点，形成了区域性社区卫生服务网络。投资 210 万元新建占地 1500 平方米社区服务中心。

三是多办实事，搞好拥军优属工作。街道制定了《塘桥街道双拥工作制度》，建立了双拥基金、拥军优属工作档案、拥军浴室和图书馆、国防教育室、军烈属之家、南泉双拥小区和兰村双拥一条街等双拥基地。街道继续出资为地区 102 户优抚对象建立家庭医疗保健服务，对 6 名有特殊困难的烈军属，由机关、居委干部帮困结对。为驻军部队办实事，帮助解决部队的实际困难。

街道党建向社区的延伸与拓展，使街道党工委在社区中的领导核心作用正在发挥。据调查，73% 的街道与居委会干部对党工委领导核心作用是满意的，25% 是比较满意。（见图 1-14）



3、广泛深入开展同创共建活动，促进文明社区建设

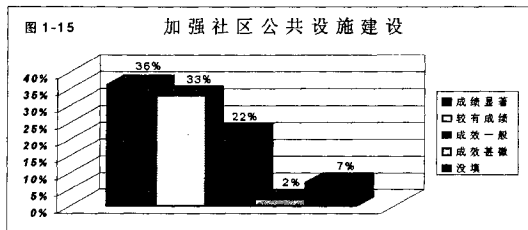
随着上海创建文明社区活动的深入，社区内的“单位”功能正在弱化，“社区”的意义正在凸现。如何调动社区内的企事业单位、各类经济组织、社会组织参与创建文明社区的积极性，是塘桥街道直接面对和必须要解决的一个问题。近年来，塘桥街道以创建文明小区为抓手，广泛深入开展同创共建活动，促进文明社区建设。街道主要做了以下几个方面的工作：

一是以“分级建设、分类指导、整体推进”为工作思路，把文明小区创建与安全小区创建、卫生小区创建有机结合起来。到 98 年底，已建成市级文明小区 6 个、区级文明小区 4 个。

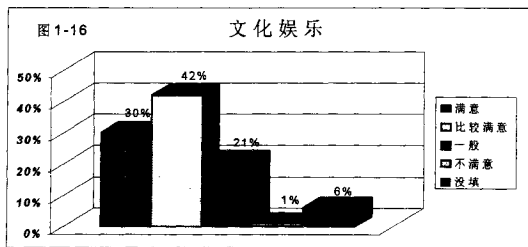
二是增加创建文明小区的投入。据统计，98 年用于文明小区创建的经费就达 200 多万，资金主要用于：(1)小区绿化种植；(2)建设一批公共设施；(3)新建一批宣传文化设施；(4)环境整治。另外还投资扩建了兰村园文化站、图书馆等文化设施，建成了塘桥街道“健身苑”和社区服务中心健身工程。街道先后举

办了第三届社区文化艺术节、城区街道“塘桥杯”第八套广播操比赛、上海国际艺术节暨浦东城区广场文化巡礼“塘桥杯——浦南广场”、“科海杯”浦东城区青少年电脑知识大赛等，东视《周末半小时》节目作了专题介绍，有线电视台《戏迷俱乐部》编辑也主动联系拍摄群众自娱自乐活动情况。98 年街道组织的各类文化活动达 111 场次。

调查数据表明，36%的居民认为街道公共设施建设的成绩是显著的，33%的居民认为较有成绩。（见图 1-15）



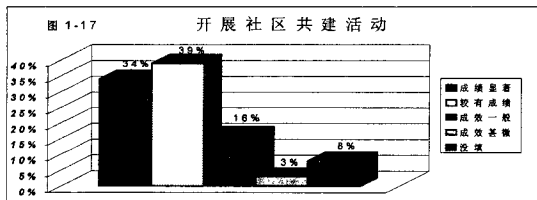
关于社区文化娱乐，30%的居民表示满意，42%表示比较满意，但也有 21%的居民认为一般，这就值得引起我们的注意。（见图 1-16）



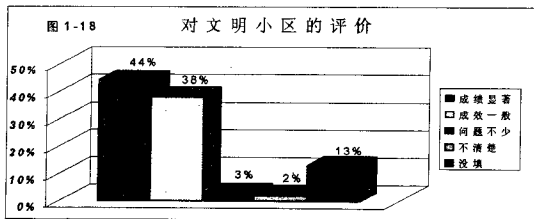
四是成立了有 50 家成员单位参加的塘桥街道社区精神文明建设协调委员会。与浦东新区司法局共建的普法广播学校从一家发展到五家，与海军 37911 部队、武警一支队九中队和武警船艇大队开展了军民共建活动，与浦东南路小学建立海鹰少年军校，与上海汽枪厂开设了青少年射击培训班等。协调组织东方少年宫利用自身优势为社区居民进行了专场演出。今年 3 月，街道和海军 37911

部队、浦东南路小学共建的海鹰少年军校，被解放军总政治部、教育部、共青团中央命名为“全国先进少年军校”。

调查表明，34%的居民认为社区共建活动成绩显著，39%的居民认为社区共建较有成绩。（见图 1-17）



五是充分发挥工、青、妇群团组织作用，形成创建合力。二年来机关工会组织发动干部职工参加捐款捐物活动，共捐款 2.5 万余元。街道团工委把“示范群体建设”这一工作主线向社区延伸，通过大众爱心助学热线联络站，为地区 14 名中小學生实行助学；先后组织了 120 多名中小學生和团员青年参加“奔向 21 世纪看浦东”夏令营；对 800 多中小學生开展了“忆先烈，继遗志”瞻仰小萝卜头像活动等。街道妇联继续深入开展创建五好文明家庭活动，评出街道级五好家庭 717 户。有 3 所中小學校被评为新区优秀家长学校，3 名教师被评为区家庭教育先进工作者，3 名家长荣获区好家长光荣称号。在地段医院、社保所、除害站等 6 个窗口单位开展了争创“巾帼文明示范岗（员）”活动，促进了文明社区的建设。据对社区内 50 家企事业单位问卷（回收率 100%）调查，44%认为文明社区创建成绩显著，38%认为成效一般。（见图 1-18）



二、构建跨世纪的塘桥街道社区党建新模式

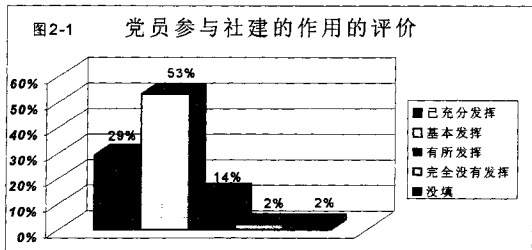
构建跨世纪的塘桥街道社区党建新模式，既要面向新世纪浦东进一步开发开放的需要，又要从塘桥街道的现状出发，尤其要针对塘桥街道社区党建中存在的问题，找到发展的目标与功能定位、新的组织结构、体制运行机制。

1、塘桥街道社区党建面临的问题

两年多来，塘桥街道的社区党建取得了很大成绩，但也存在一些问题，主要表现在以下几个方面。

第一，党员意识、社区党建意识还比较薄弱，党员作用不十分突出。

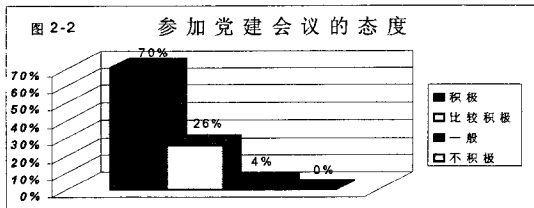
从我们几次座谈会了解的情况看，无论是在职党员、离退休到街道的党员或下岗后关系转到街道的党员，不少党员的“党员身份”意识淡薄了，有的党员干部不像原“单位”那样在“社区”发挥党员干部的作用，总是说工作忙，没精力参与；有的年青党员一方面认为党员不应下岗，另一方面又不愿承认自己的党员身份，对下岗表示不满；有的党员要求社区为自己能提供更多的服务，但对党员更应参与社区活动、确立社区是我家的“社区”意识较薄弱。所以，要这些党员重视社区党建，自觉参与社区党建还有一定难度。调查统计数据也表明，14%的居民认为党员在社区的作用只是有所发挥，离自觉参与发挥作用还有距离。（见图2-1）



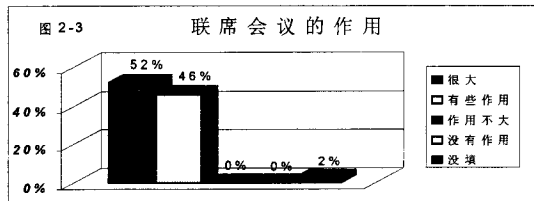
产生上述情况的原因在于：一是对究竟什么是社区，什么是社区建设和管理，什么是社区党建了解比较少，社区意识还未普遍树立；二是不认识地区党建的重要意义，把社区党建、参与社区党建看作是一种“负担”；三是社区党建还刚起步，还需在实践中进一步探索和不断完善。

第二，企事业单位参与社区党建的工作制度、具体任务需进一步明确与完善。

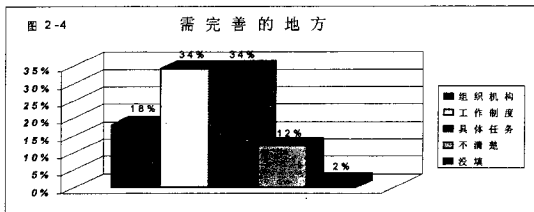
目前，塘桥街道的企事业单位对参与社区党建的态度是积极的。(见图 2-2)



显然，70%的企事业单位积极参与社区党建联席会议；52%的企事业单位认为党建联席会议的作用是大。(见图 2-3)



但认为社区党建需进一步完善。比较突出的是工作制度与具体任务方面，各占 34%。(见图 2-4)



社区党建具体任务的明确，工作制度的完善都与社区党建共同需要的形成密切相关。目前，社区内的企事业单位对社区的依赖不大，效益好的企业、差

的企业，包括重新组建的企业，即使运行效率低、成本高，但企业认为资金没有转出去，职工认为有困难还可以依靠单位。因此，街道与企事业单位必须研究找到发展需要的共同点，进而形成共同要完成的任务，并在完成共同任务中逐渐完善工作制度。

第三，居委会在居民自治和基层民主建设方面的作用和居民区党支部的战斗堡垒作用都体现不充分。

支部建在连上是我党的一大特色。居民区党支部应在基层民主建设中发挥战斗堡垒作用，但有些居民区党支部对战斗堡垒作用缺乏紧迫性，对调动社区单位党组织和在职党员参与社区党建工作的积极性意识不强。因此，部分居民区党支部工作仍停留在原来的水平上。现在我们面临着新时期社区党建的大课题，作为最基层的党组织如何探索基层党的建设适应新形势，显得十分紧迫和重要。

居委会作为基层群众性自治组织，如何在居民自我管理、自我教育、自我服务中发挥作用，要引起重视；居民自治同党的领导的关系必须在体制、制度、法制上得到确立。

第四，街道干部的整体素质还有待于进一步提高，以适应社区党建的需要。

近几年来，街道党政班子的自身建设大大加强，对这几年的社区工作带来了生机和活力。据城工委连续二年对塘桥街道班子的工作情况进行考核结果的反馈来看，班子状况和总体工作是好的。但街道一般干部，由于无下岗之虞，成绩小，也不会丢失铁饭碗；有些干部由于长期在街道工作，养成了机关作风，布置任务多，深入社区少；干部都由上级任命，能上不能下的问题比较突出。这种状况使得街道干部队伍尤其是中层干部队伍与社区工作的要求不相适应。因此，38%的居民认为，目前创建文明社区、社区党建重点要抓的是干部素质（见图 2-5）。

