



天津市哲学社会科学重点学科建设工程

“社区党的建设”丛书 NO.6

周多刚 马宜生 主编

城市社区党建的 发展趋势与机制创新

天津出版传媒集团

天津人民出版社

✓ 天津

设工程

“社区党的建设”丛书 NO.6

周多刚 马宜生 主编

城市社区党建的 发展趋势与机制创新

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市社区党建的发展趋势与机制创新 / 周多刚, 马宜生主编. ——天津: 天津人民出版社, 2014.8

(天津市哲学社会科学重点学科建设工程“社区党的建设”丛书)

ISBN 978-7-201-08865-5

I. ①城… II. ①周… ②马… III. ①中国共产党—社区—党的建设—研究 IV. ①D267.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 197114 号

天津人民出版社出版

出版人: 黄 沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022)23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com>

电子邮箱: tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 9.25 印张 2 插页

字数: 230 千字

定价: 35.00 元

作者简介

周多刚，男，1967 年出生，安徽定远人，法学博士，现任中共天津市委党校（天津行政学院）党建教研部副教授。长期从事党史党建领域的理论研究和教学工作。先后在《光明日报》《红旗文稿》《思想政治工作研究》等理论和学术刊物发表论文 50 多篇，出版过专著《新时期人民内部阶层矛盾问题研究》，参与编写著作 8 部，主持完成省部级课题 4 项，参与完成国家和省部级课题 6 项。

马宜生，女，1963 年出生，天津人，南开大学毕业，现任中共天津市委党校（天津行政学院）法学教研部副教授。研究方向：刑法学、刑事诉讼法学、犯罪学、法律文化学。主讲课程：刑法学与刑事诉讼法学。主持或参与省市级科研项目数项。

目 录

导论 1

一、本课题的研究意义 2

二、国内研究现状 7

三、研究方法 10

四、研究基本思路 11

第一章 我国城市社区党的领导体制的历史沿革 13

一、我国城市社区党的领导体制的建立 13

二、改革开放前城市社区党的领导体制的演变 18

三、新时期城市社区党的领导体制的改革 30

第二章 城市社区的新发展与社区党建的新课题 50

一、中国社会的转型与社区功能的扩展 50

二、中国政治发展与社区治理方式的转换 56

三、社区党建面临的新挑战与新任务 76

第三章 城市社区党组织的职能定位 90

一、新形势下重新定位社区党组织职能的必要性 90

二、确定党组织职能的原则 103

三、社区党组织主要职能分析 108

第四章 城市社区党的领导体制的基本架构 124

一、新形势下进一步改革社区党的领导体制的必要性 124

二、确立科学的社区党的领导体制的基本原则 130

三、与新形势相适应的社区党的领导体制的目标体系 134

四、健全完善社区党的领导体制的途径和方法 143

第五章 城市社区党的运行机制 145

一、社区党的运行机制的若干基本问题 145

二、党组织自身的运行机制 151

三、党员教育管理机制 154

四、党领导社区组织的工作机制 162

五、党领导社区群众的工作机制 167

第六章 城市社区党建工作的保障体系 171

一、思想观念保障 171

二、组织保障 177

三、制度保障 190

四、物质保障 196

第七章 城市社区党建与城市社区自治及其法治化建构 199

一、城市社区自治的基本理论 199

二、我国城市社区自治的发展历程 208

三、城市社区党建与城市社区自治的关系 215

四、城市社区自治中的相关法律问题 222

五、国外社区自治经验对我国城市社区法治化建构的
启示 246

六、我国城市社区的法治化建构 250

附录一 中华人民共和国城市居民委员会组织法 256

附录二 中华人民共和国人民调解法 260

附录三 关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的
意见 266

附录四 社区矫正实施办法 278

参考文献 288

后记 292

导 论

党的十八大指出：“要落实党建工作责任制，强化农村、城市社区党组织建设，加大非公有制经济组织、社会组织党建工作力度，全面推进各领域基层党建工作，扩大党组织和党的工作覆盖面，充分发挥推动发展、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。”^①党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，要“创新基层党建工作，健全党的基层组织体系，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用”^②。党的基层组织是团结带领群众贯彻党的理论和路线方针政策、落实党的任务的战斗堡垒。党的基层组织建设得好与不好，决定了党的执政基础能否得到巩固。

中国共产党自成立以来，始终通过强有力的基层党组织与广大人民群众保持着最紧密的联系，并通过基层党组织出色的工作，得到了广大人民群众的支持和拥护，从而使党的执政基础得到了巩固。新中国成立之后，单位制逐渐成为重新整合社会的工具。在以单位制整合的社会中，几乎每个人都被整合到各种各样的组织中，而这些组织又都与社会的政治中心有着紧密的联系。党通过将

① 《十八大报告辅助读本》，人民出版社，2012年，第54页。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社，2013年，第58页。

基层党组织、共青团、工会、妇联、外围群众团体延伸到每一个单位内部,与群众建立起紧密联系,从而使党的社会基础得到巩固。改革开放之后,随着我国经济体制改革的不断深入,社会经济成分、社会活动方式、社会组织形式等方面都发生了深刻的变化,单位组织对人的控制日益减弱,“单位人”逐渐转化为“社会人”,城市社区也就自然成为社会整合的载体。这些变化对党的基层组织建设提出了新的挑战和要求。中国共产党要想凝聚城市中广大人民群众,取得城市居民的支持和拥护,就必须将党的工作重心由单位移向社区,以社区为主要空间,组织党员、发展党员,动员社会、整合社会,以巩固党在城市的执政基础。可见,加强城市社区党建工作是新时期巩固党在城市执政基础的战略性选择。城市社区党建工作开展得好坏,决定了党在城市的执政基础能否得到巩固。我国的城市社区党建工作已经取得了一定的成绩,但也存在着一些需要解决的问题,无论从理论上还是实践上都需要进行更加深入的研究。本书通过分析和研究城市社区党建工作存在的主要问题,提出相应的对策,有助于对城市社区党建工作今后的发展方向进行展望,对于今后更好地开展城市社区党建工作,提高社区党建工作的科学化水平,夯实党在城市的执政基础,具有十分重要的理论意义和现实意义。

一、本课题的研究意义

(一)我国经济社会转型的客观要求

当前,我国正处于以市场化和现代化为改革取向的社会转型时期,这是一场整体性变动和结构性变迁,是经济与社会的全面转型。中国社会转型给城市社会带来两大变化:

1. 社会转型导致了单位制解体和公民社会的兴起

单位体制的变动给人们生活带来的变化是翻天覆地的。首先,单位体制的变动还原了组织的本来面貌,回归了本源的角色。单位

体制改革逐渐改变了“单位办社会”的现象,推动着各种类型的单位从其社会职能中解放出来,回归其本职职能。其次,单位体制的变动还原了人的社会性,实现了由“单位人”向“社会人”的转变。这种转变增强了人的自主性和流动性,符合市场经济对“自由人”的要求。而且重要的是,正是这种人的流动性和自主性激发了社会的活力,使我国社会开始迸发出无限的创造力。再次,单位体制的变动还原了社会的功能,增强了社会的生机和活力。单位体制下,社会为国家所覆盖,单位体制的变动使国家放松了对社会的管控,剔除了原先国家不该管、管不了、管不好的事,使社会作为一个独立的领域开始呈现。而且各种单位功能的释放,使社会的功能得到还原。目前,我国社会的民间组织在茁壮成长,人们自由生活的空间也更加宽广。社会生活中的人们开始以伦理的规范调节生活,而非处处依赖于国家的行政资源以及国家对个人的强制性限制或规定。在公民社会的推动下,独立的社会力量开始在社会生活中生成并发挥作用,而且显示出较强的组织化能力。这些组织化的能力有政治性诉求,但更多的是个人或民间组织的利益表达。城市社区作为社会组织或“自由人”生存的地域,已成为反映社情民意的“晴雨表”,各类群众需求的“汇聚地”,各种社会矛盾的“聚集点”。因此,我们党要联系群众,巩固执政基础,就要加强城市社区党的建设。

2. 社会转型推动了党和政府职能的转变

在社会转型的发展过程中,我国社会结构逐渐开始实现转型,由原先的单位制结构逐渐向社区制结构转变,在这样的社会结构态势下,原先以单位为核心的归属逐渐转变为以社区为最终的归属。在这样一种社会转型背景下,原先单位的功能逐渐削弱,同时人们生活、娱乐的主要场所——社区的功能日益彰显,社区在人们生活中逐渐扮演着重要的角色。这种转型必然要求政府剥离原来承担的社会服务职能或直接从事和经营的社会事业职能,将政府行政的全能主义(以政代企、以政代社等)变为单一化的行政职能。

只有这样,政府才能“轻装上阵”,这不仅能够更好地推动教育、科学、文化、卫生、社会福利、社会服务等各类组织的发育和发展,促进“强社会”的形成和进步,而且有利于提高政府的行政权威和行政效率。而这些对城市社区而言,则意味着许多社会职能将重归城市社区,意味着城市社区社会职能及相关组织发育和发展的开始。与此同时,社会的转型对执政党的党建工作也提出了重要的挑战,传统的以单位组织为中国共产党工作的载体,面临着如何向社区不断转变的新问题。执政党的党建工作必须适应这种载体的变化,从原先单位结构体制向社区结构体制转变,以社区为工作载体,以社区基层党组织为基础,从战略角度全面拓展党的社区根基,进一步完善党的领导领域,加强党的执政基础。因此,如何应对新形势的变化,加强我国城市社区党建工作便具有十分重要的意义。

(二)构建社会主义和谐社会的客观要求

构建和谐社会,关键在党,重心在基层。社区作为社会的细胞,作为党在城市工作的基础,是人民群众集中的地方,是建设社会主义和谐社会的第一线,构建社会主义和谐社会的各项方针政策,最终都要落实到基层和群众中去。在构建和谐社会的大背景下,党在城市工作的地位会越来越重要,承担的任务也将越来越繁重,这就迫切需要我们必须把基层作为构建社会主义和谐社会的重中之重,把重心放在基层,把力气使在基层。社区党组织作为党在城市的最基层的组织,作为社区各种组织和各项工作的领导核心,在构建和谐社会中就必须发挥好基础作用,增强领导、协调和服务功能,从而全面推进和谐社会的建设。当前,我国由于经济的快速增长,一定程度上造成发展结构失衡,由此引发了一系列的社会不和谐,而这些矛盾和不和谐现象,在现实生活中大多直接发生在基层和社区,这需要由社区党组织在具体工作中妥善协调各种社会利益关系,化解各种社会矛盾,关口前移,努力把问题解决在社区,把矛盾解决在萌芽状态。但是由于形势的变化和历史的原因,社区党

组织在职能的履行和作用的发挥上与新的形势和新的任务要求都存在着很大差距。主要表现在以下四个方面：一是党组织地位不突出。在社区群众和社区工作者中，有事找居委会，有问题找居委会主任解决，重视居委会主任队伍建设，轻视党委书记队伍建设等。二是核心领导作用发挥不明显。对社区各类组织的统筹、协调不够，对社区重点和难点工作参与的积极性不够。三是党组织成员的素质不高。党组织班子政策理论水平不高，工作思路不开阔，开展工作不够大胆，解决难点问题的能力偏弱，党委成员参与社区建设的积极性不高。四是党建工作的保障机制还不配套。经过近几年相关部门的共同努力，保障工作虽然有所改善，但与构建和谐社会的标准差距还很大。究其原因主要有以下三方面：一是思想认识不到位。二是社区党组织自身工作不到位。三是相关机制的保障不到位。因此，必须进一步加强社区党建工作，建设服务型社区党组织，把群众需不需要、满不满意作为各项工作的出发点和落脚点，全心全意为社区居民服务，真正实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益，调动和凝聚一切积极因素到构建社会主义和谐社会上来，以社区党建和社区建设带动社区和谐，以社区和谐促社会和谐。

（三）提高党的执政能力、巩固党的执政地位的必然要求

提高党的执政能力、巩固党的执政地位，说到底就是要加强执政党的建设问题。加强党的基层政权建设，必须持之以恒，坚持不懈。党的执政能力就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略，领导制定和实施宪法和法律，采取科学的领导制度和领导方式，动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业，有效治党治国治军，建设社会主义现代化国家的本领。社区党组织的执政能力是党的整个执政能力体系中的重要组成部分，是党的执政能力建设的落脚点。在现阶段，社区不仅是城市社区各项工作的承接点，也是社情民意的集中反映点，社会稳定的保障点，

所起的作用越来越大。改革开放不仅带来了经济的发展、人民生活水平的提高,同时人们的思想观念、生活方式等各方面也发生了深刻的变化,社区是人们日常工作生活的重要空间,这种深刻变化带来了社区中新旧矛盾的不断聚集。把群众工作生活中的矛盾解决在基层,不仅是党建的重要内容,也是党的基层政权建设的关键,是强本固基的工作。

提高党的执政能力,关键在于搞好党的自身建设,不断增强党的创造力、凝聚力和战斗力。党的建设基础在基层。加强党的执政能力建设要解决的重要课题是加强党对社会的领导,这一领导要通过党对社会、对人民群众的有效组织来体现。中国社会现代化的新发展,使街道、社区建设在城市工作中的地位越来越重要。进一步加强街道社区党建,是巩固党的执政基础的重要工作,直接关系到党在城市中的执政地位和执政能力。社会主义市场经济体制的建立和完善带来了中国社会的深刻转型,使得党的基层组织与转型社会之间的适应性出现了很多问题,从而使党的执政基础的巩固面临很多新的挑战。在社会主义市场经济发展的推动下,社区逐渐成为社会结构单位,社区生活必然逐渐成为社会生活的重要表现形式。为适应这个发展趋势,有效地整合社会并赢得雄厚的社会基础,党的建设就必须实现战略性转移,即将自身的生长和活动的主要空间从单位转向社区,即以社区为主要空间,组织党员和发展党员,动员社会和整合社会。城市社区不仅是原住居民和流动居民的聚集地,而且是各类社会组织活跃的场所。城市社区的这一特点,使得党组织仅仅凭借自身的力量推进社会和谐,有一定的难度。在新的历史条件下,党组织加强社区建设,需要提高执政能力。但是目前不少城市社区的党组织对利用和开发社区资源的理念不够明确,对需要整合的资源的内容还不够清晰。如有的社区党支部活动经费捉襟见肘,物质资源缺乏保障;有的社区党组织的组织资源优势难以发挥,导致党建活动难以开展;也有的社区党组织没有

对现有的社区资源充分利用,使党建活动有足够的资源支撑。为此,要提高城市社区党的建设,必须实现社区资源的整合,共同加大对社区建设的财力和物力投入,努力形成街道社区党组织与辖区单位党组织的资源共享,共建党建工作的协调机制。毫无疑问,社区资源的整合,必然会增强党对社区的领导,增强社区党建工作的有效性,从而增强党对社会的凝聚力。

二、国内研究现状

近年来,国内学术界对城市社区党建的研究越来越深入,研究成果不断增多,围绕社区党建工作的意义、特点、目标、内容、存在问题及对策、发展趋势等内容,出版了一批有分量的专著,如中国城市社区党建研究课题组主编的《中国城市社区党建》、廖金碧等主编的《城市社区党建工作》、林尚立等编著的《社区党建与群众工作》、钟想廷编著的《街道社区党建工作手册》、金钊的《社区党建工作指南》、孟固编写的《社区党建与思想政治工作》、田炳臣等著的《中国城市社区党建工作问答》等。目前的研究进展主要体现在如下四个方面:

(一)关于社区党建的意义及定位方面的研究

这方面的研究论文主要有李原的《抓基层党建筑执政之基》、中共昆明市委党校课题组的《以社区党建引领和谐社区建设》、辛鑫的《城市社区党建:构建社会主义和谐社会的关键》、李朝阳的《中国城市社区党建与执政党的现代化》、许悦的《论加强城市社区党组织建设的功能选择》、邹爱荣等人的《城市社区党建:党的建设的战略性新空间》、马兆明等人的《社区党组织在社区治理中的功能定位》等。学者们普遍认为,社区党建的具体内涵和目标指向应该是:巩固党的基层组织,改善党的基层组织的活动方式,强化党的基层组织对社区活动和社区建设的主导作用,密切党与社会、党与人民群众的联系,构建党领导和执政的广泛的社会基础,提高党

组织整合社会的能力。

(二)关于城市党建存在问题的研究

这方面的研究论文如袁辉的《社区党建面临的主要问题及其对策》、刘文阶的《城市社区党建工作存在问题与治理对策》、熊晓燕等人的《城市社区党建工作存在的问题及对策》、刘培轩的《社区党建现实状况和若干问题的探讨》、吴南的《城市社区党建工作的问题及对策思考》、刘智勇的《城市社区党建工作面临的主要问题、症结及对策》、樊有平的《构建和谐社区进程中城市社区党建问题与对策》等。学者们认为,关于社区党建存在的问题,主要包括:一是从政策上看,社区党建工作的开展还缺乏规范性文件的指导。二是从理论上看,社区党建研究的力度还不是很大。作为新时期党的基层组织建设面临的一个新课题,它在理论上的研究远远滞后于实践上的发展。三是从实践上看,各地社区党建工作的做法不一,呈现出多姿多彩的局面,虽然有利于因地制宜,发挥地区优势,却不利于统一领导和在全国形成统一的模式。

(三)关于城市社区党建的实证研究

社区党建实证研究方面的材料较多,如靳连芳的《北京城市社区党建问题研究》,研究报告从事实出发提出问题,对如何深化城市社区党建工作,从组织上、功能上、活动的内容和方式上、运行机制等方面都提出了可操作性的方案。杨晓渡等人的《巩固和加强党在城市基层执政的基础——以上海市街道社区党建工作为例》实地考察了上海的街道社区党建,提出以构建区域化协调格局为突破口,以提高组织覆盖和提升组织功能为基本要求,强化街道社区党组织的服务与管理等思路。王梅枝的《创新城市社区党组织发挥作用的途径——以武汉市城市社区党建为例》探讨了城市社区党组织应发挥作用的途径和形式。李津津在《加强城市社区党建夯实党的执政基础》一文中,以天津市和平区的社区党建为解析个案,从分析中国社会转型使社会基层组织形式发生的转变入手,探索

加强社区党建工作与巩固党的执政基础之间的内在联系。孔祥在《城市社区党建的区域化模式初探》一文中,以江苏省常州市天宁区为个案,以区域化大党建模式为例,借助有关理论对社区党建的发展模式和发展方向进行了探讨,以期开创城市社区党建的新局面。凌敏在《转型期的社区党建探析》一文中,以湖南省岳阳市郭亮社区为例,从其概况和治理结构入手,从制度创新、组织创新、活动创新视角介绍了郭亮社区在社区党建实践中的具体做法,在此基础上提出了我国中部城市老城区社区党建中急需解决的问题,并对社区党建未来的发展趋势提出了看法。张志丹《创新城市社区党建与改革完善党的领导方式和执政方式》一文的完成是建立在对南京市枫丹白露社区的调研基础之上的,从观念、组织、制度和内容四方面分析了如何创新城市社区党组织建设。

(四)关于城市社区党建思路和对策的研究

这方面的研究论文主要有宋彦璋的《与时俱进地推进城市社区党建工作》、唐喜政的《关于加强城市社区党建工作的思考》、应炳华的《镇管社区党建工作的思考》、雷洁的《关于城市社区党建工作的几点思考》、杨青山的《城市社区党建工作探析》、袁祖立的《我国城市社区党建探析》、王官明的《城市社区党建工作制度创新探析》、司甜的《当前城市社区党建工作探析》、吴翔的《关于城市社区党建的理论思考》等。学者们提出了各种解决对策:一是创建“一个格局”,即创建新时期社区党建新格局。二是强化“两个意识”,即强化“属地管理”意识和“责任领导”意识。三是做好“三个结合”,即社区党建与区域经济、社区服务相结合,社区党建与创建文明社区、社会主义精神文明建设相结合,社区党建与城市建设、市容管理和社会治安相结合。四是突出“四个重点”,即重点加强班子建设、党员队伍建设、制度建设和阵地建设。五是遵循“五条途径”,即调查摸底、构建网络、理顺关系、结队共建、协调指导。

上述研究成果为本课题的开展奠定了坚实基础。但从总体来

看,社区党建的理论研究还远远落后于实践,普遍存在经验总结较多、学理分析不够的情况,并且这些研究成果仅限于认识层面,并不深入。城市社区党建实践的发展迫切需要理论的支持,需要在理论与实践紧密结合的基础上有所创新,形成符合时代发展需要的、更有利于指导实践的研究成果,这正是本书的努力方向。

三、研究方法

(一)理论与实际相结合的方法

本书以此研究方法作为最基本的研究方法,以揭示我国城市社区党的建设的基本思路、具体对策和发展趋势。

(二)文献研究法

文献研究法是本书采用的主要方法。在本书的准备过程中,一方面对有关城市社区建设的国内外文献进行了大量检索和搜集,以便能够较准确地把握目前国内外城市社区党的建设和城市社区发展研究的脉络。另一方面,通过对城市社区保存的各类文件资料,包括政府下发给社区的文件、社区制定的各项管理办法和实施细则、会议记录、各项活动的开展情况等资料的查阅,全面把握我国城市社区党的建设的现状及其存在的问题。

(三)系统研究方法

研究城市社区党的建设是一项系统工程,尽管各部分研究对解决城市社区党建中的某些具体问题更有针对性,但若没有系统与整体的研究,则会造成顾此失彼或发展失衡的局面,最终将不利于整个问题的解决。因此,本书将运用系统研究方法。

(四)多学科综合研究方法

城市社区党的建设问题牵涉面较广,本书将运用社会学、行政学、管理学、政治学、法学等多学科知识综合进行研究。

四、研究基本思路

本书以中国特色社会主义理论体系为指导,在国内外已有的城市社区党建方面研究成果的基础上,探讨我国城市社区党建的发展趋势与机制创新,并通过对我国城市社区党的领导体制的历史沿革、城市社区的新发展与社区党建的新课题、城市社区党组织的职能定位、城市社区党的领导体制的基本架构、城市社区党的运行机制、城市社区党的工作的保障体系等方面进行深入分析,以期从总体上提出推动我国城市社区党的建设的系统性、操作性、有效性对策,为全面建成小康社会和城市社区党的建设科学化提供具体思路和政策支持。

全书包括导论部分和正文七章。导论部分主要阐述本书的理论意义和实践意义,分析研究现状,介绍全书的基本思路和主要研究方法。第一章“我国城市社区党的领导体制的历史沿革”,阐述了现行城市社区党的领导体制的建立过程,回顾了城市社区党的领导体制的演变发展,探索了城市社区党的领导体制改革的前景。第二章“城市社区的新发展与社区党建的新课题”,主要概述了中国社会转型所引发的国家与社会关系的变化,“单位人”开始向“社区人”转化,阐明党的建设战略空间正由单位转移到社区,论述城市社区党建在城市社区建设中的功能定位,并在此基础上重点论述社区党建面临的新挑战。第三章“城市社区党组织的职能定位”,所要解决的是社区党建存在的价值和价值的实现形式问题。阐述了在我国各项改革逐步深入、市场经济不断完善和城市现代化进程加快的背景下,城市社区党组织的职能定位所面临的新机遇和新挑战。在这种新形势下,重新定位城市社区党组织的职能,发挥其在城市社区建设中的应有作用,具有重要的理论意义和现实意义。第四章“城市社区党的领导体制的基本架构”,分析了新形势下进一步改革社区党的领导体制的必要性,确立科学的社区党的领导