

转型与治理

朝阳区“一轴四网”区域化党建创新报告

中共北京市朝阳区委组织部 著

光明日报出版社

转型与治理

朝阳区“轴四网”区域化党建创新报告

中共北京市朝阳区组织部 著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转型与治理：朝阳区“一轴四网”区域化党建创新
报告 / 中共北京市朝阳区委组织部著. -- 北京：光明
日报出版社, 2016.6

ISBN 978-7-5194-0844-2

I. ①转… II. ①中… III. ①中国共产党—社区—党
的建设—研究—朝阳区 IV. ①D267.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第121045号

转型与治理：朝阳区“一轴四网”区域化党建创新报告

著 者：中共北京市朝阳区委组织部

责任编辑：李 娟

责任校对：谷晓倩

封面设计：于 米

责任印制：曹 净

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市东城区珠市口东大街5号，100062

电 话：010-67022197（咨询），67078870（发行），67019571（邮购）

传 真：010-67078227，67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn lijuan@gmw.cn

法律顾问：北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷：北京市媛明印刷厂

装 订：北京市媛明印刷厂

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社联系调换

开 本：787mm × 1092mm 1/16

字 数：160千字

印 张：13.75

版 次：2016年8月第1版

印 次：2016年8月第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-5194-0844-2

定 价：45.00元

版权所有 翻印必究

编委会

编委会主任 何 明

编委会成员 (以姓氏笔画为序)

王素荣 毕重伟 刘 勇 刘 静 邵水平 张中华
张克斌 周 炜 赵年生 赵红伟 唐行安

主 编 何 明

执行主编 唐行安

执行副主编 李彦斌

编写组成员 (以姓氏笔画为序)

王立锋 王晶晶 王建涛 韦良中 李 辉 李 萌
苏永恒 陈 冰 张誉凡 曾志伟 管永前

设计总监 范继义

设 计 于 米

编 写 中共北京市朝阳区组织部

图文资料 中共北京市朝阳区组织部

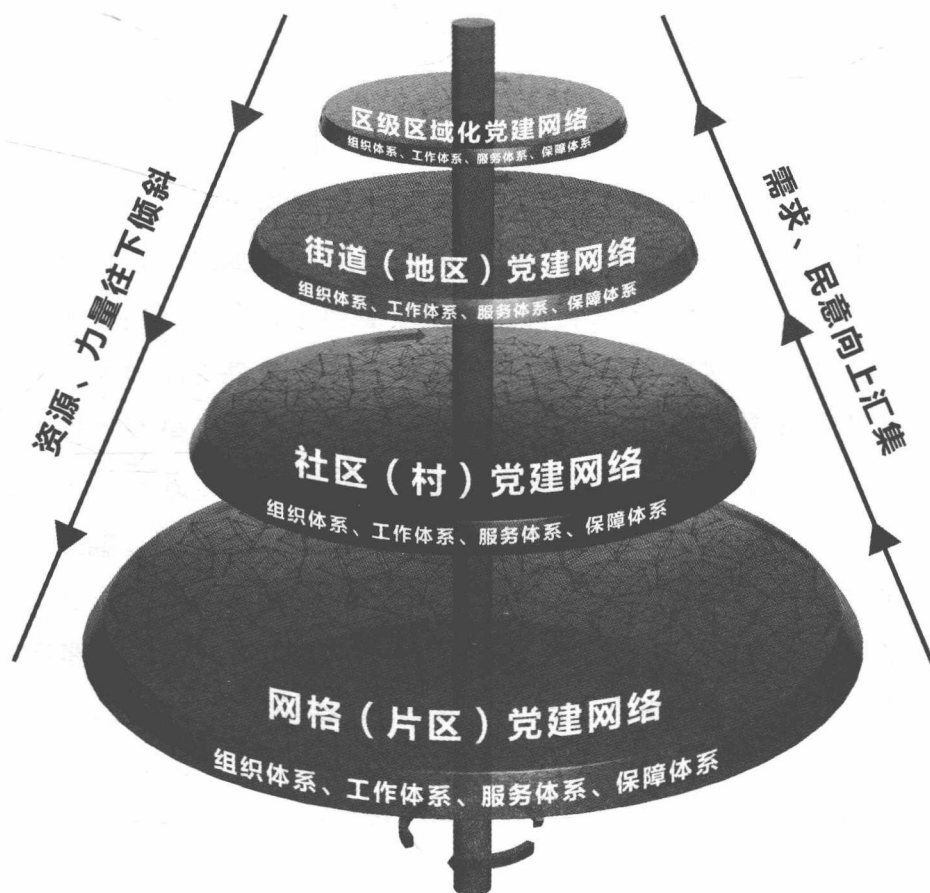
党的工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾问题也在基层，必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之举。党的基层组织建设制度改革，着力点是使每个基层党组织都成为战斗堡垒。

——习近平：《关于加强党建工作的重要论述》

加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。社会管理主要是对人的服务和管理，说到底是做群众的工作。一切社会管理部门都是为群众服务的部门，一切社会管理工作都是为群众谋利益的工作，一切社会管理过程都是做群众工作的过程。

——习近平：《习近平同志关于创新社会治理的重要论述》

区域性党组织



“一轴”带动“四网”运转

序

以区域化党建引领基层社会治理

吴桂英

区域化党建是以区域性党组织为核心，以基层各类组织协同参与为基础，以统筹组织服务为手段，以促进社会治理为目标的党建工作体系。相对于传统单位党建而言，区域化党建作为开放、多元、多样的工作体系，必须打破不同单位、领域、条块和层级的界限和壁垒，由党组织整合凝聚各类基层组织，寻求“最大公约数”并有效发挥主体作用，实现共建共享，这体现了基层党建工作理念、体制机制和方式方法的重要转型。

北京市朝阳区是首都的中心城区，正处于经济社会发展深刻转型期，国际化程度高、社会活跃度高、利益关系复杂、“大城市病”问题突出，建设国际商务中心区、文化创新实验区、和谐宜居模范区和率先全面建成小康社会的任务艰巨而繁重。在新的历史发展阶段和推进京津冀协同发展战略的新要求下，我们必须深化区域化党建工作，更加注重开放协同、城乡统筹和共治共享，将党的政治优势和组织优势转化为社会治理优势。为此，朝阳区提出构建“一轴四网”区域化党建体系，以区域化党建引领基层社会治理。

一、树立“一盘棋”的整体思维

区域化党建就是要把基层党建工作放在全面深化改革的大局、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标中去系统谋划，以强化功能；就是要把各领域党建放在区域“大盘子”中整体谋划和推进，以形成合力。随着农村城市化、城市现代化和区域国际化的同步快速推进，朝阳区基层党建在适应经济社会发展过程中，总体存在着不融合、不平衡和不协调的问题。不融合，是指基层党建工作服务保障中心工作功能还不凸显，党建工作与中心工作存在“两张皮”现象。不平衡，是指各领域党建工作推动力度和水平存在不平衡状态。比如，面对数量多、类型复杂的非公有制经济组织和社会组织，党的组织和工作覆盖面需要进一步扩大，党组织作用发挥还需提升；面对亦城亦乡、城市化进程加快的城乡结合部地区，基层党建工作亟待转型；在机关企事业单位等传统领域，党建工作靠惯性推进的多，活力明显不足。不协调，是指基层党组织之间沟通互动不足，上下级党组织之间协调联动不够，在目标、行动上存在一定程度的各自为政现象，“你干你的，我干我的”。

在市委十一届十次全会上，郭金龙书记要求：各区都要主动融入增强首都核心功能的大局，坚决破除“一亩三分地”、各自为战的思维定式，更加主动对接疏解非首都功能的需求，变同质竞争为协调配合，形成“众星拱月”的生动局面。朝阳区已经由首都功能拓展区调整为首都的中心城区，连接中心城区和北京城市副中心的枢纽地位将更加凸显。这就要求我们必须着力破解党建工作不融合、不平衡、不协调的问题，把各级党组织和干部党员群众思想和行动统一到服务中心大局中来。“一轴四网”区域化党建体系，首先把区、街乡、社区（村）以及网格（片区）四级

区域性党组织统筹起来，从顶层到最基层，在纵向上保证目标同向、行为一致。同时把整个朝阳区、每个街乡、每个社区（村）、每个网格（片区）作为一个整体，把各类组织都统筹凝聚到区域之中，把各领域党建要素都聚集到区域之中，把各种社会主体都聚焦到推动基层社会治理上来，在横向上实现联动。这样就在全区形成了“一盘棋”，促进各级各类组织为落实京津冀协同发展战略、首都功能定位和朝阳区“十三五”规划等中心大局任务服务。

二、强化党委的领导核心作用

区域化党建强调党委领导，主要是靠政治领导、制定规则、利益协调、资源整合与思想引导的方式，强化党组织的政治功能，实现区域性党组织对基层社会的领导。随着经济社会的转型发展，多元社会主体的利益诉求、思想观念、文化价值也是多元化的。无论在农村地区还是街道社区，无论在传统领域还是新兴领域，基层党组织对其他基层组织和党员群众的直接利益控制减弱、关系相对松散，既不能靠满足群众的全部利益诉求来实现党的领导，也不能仅靠管控来实现党的领导，实际工作中，也存在党委统筹不力、协调不动、说话没人听的现象，这就需要适应新的形势要求改进党的领导方式。比如，在快速城市化过程中，城乡结合部地区作为城市与乡村功能交接的区域，区域空间转型、产业升级、基础设施配套以及社会治理等方面都存在与城市的衔接问题，产生了人口流动、土地利用、经济发展、社会管理、生态环境等一系列治理问题，各个利益主体复杂交织并急剧调整，协调利益关系就是实现党的领导的当务之急。

朝阳区“一轴四网”区域化党建体系中的“轴”，就是领导核

心，从区委到居民区党支部这四级，既实现层级管理、政令畅通，又在每个层面加强区域统筹。在实践中，通过健全区委党建工作领导小组、街道（地区）党建工作协调委员会、社区（村）党建工作协调委员会分会和片区（网格）党建协作组四级区域化党建统筹协调机构，讨论各个层面党建工作中的重要问题，协调推进党建工作重大事项。在整个“四网”和“四个支撑体系”的搭建上，强化党委领导作用。组织体系是发挥党组织的政治优势，以区域性党组织带动其他各类基层组织建设，实现对基层社会的网络化、全覆盖的广泛联系；工作体系是建立以区域性党组织为核心的统筹协调机制，通过协商制定各方认可的运行规则，为广泛的社会参与提供平台和渠道；服务体系要求区域性党组织统筹协调各方社会力量，有效整合包括政府、各类基层组织和党员群众的资源，发挥各类社会主体作用，共同服务群众；保障体系也是把落实党委主体责任与加强基本条件政策支持相结合，让每个基层组织都能有效运转。

三、完善激发社会活力的机制

社会广泛参与是区域化党建的内在要求，区域化党建不能是属地的“一厢情愿”，而是要共建共享。中央城市工作会议提出要统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展的积极性。郭金龙书记在市委十一届十次全会上指出，要坚持走好群众路线，形成多元共治、良性互动的城市治理体制机制。朝阳区重要的国际化资源聚集、中央和市区属单位聚集、非公有制经济组织和社会组织发达，加上人口众多、流动频繁，促进区域内各类社会主体“既种好自留地、管好责任田，又唱好群英会、打好合力牌”，有效激发基层社会活力，是实现区域健康发展和有效治理的基础。在实践中也存在一些问题，比如，大单位“进不去”、小单位“用不上”，街道

社区“剃头挑子一头热”、社会单位和党员群众不积极等，这就需要凝聚思想共识、整合共同利益，让各类社会主体“有为有位有利”。

把党政群共商共治机制作为“一轴四网”区域化党建体系的常态化核心机制，整个朝阳区从居民楼院到区级层面，都通过固定的议事平台、规范的工作流程和层级上下联动，分别在不同层面整合各类社会主体，围绕共同需求，广泛开展民主协商。全区已经建立党政群共商共治平台 500 多个，各级议事代表 1.9 万多名。坚持面向社会、面向基层的导向，通过建立单位党组织和在职党员到社区（村）“双报到、双服务、双评议”工作机制，引导中央和市区属机关企事业单位的 503 个党组织和 5.6 万余名在职党员到属地报到并开展结对服务，有效激发了传统领域党建活力。通过健全“一家统筹、多方服务、条块联动、齐抓共促”的非公有制经济组织和社会组织党建工作机制，加强商会协会党建、商务楼宇党建和园区党建，促进新兴领域党建要素在区域聚集，引导全区 20 多万家非公有制经济组织和 5000 多家各类社会组织参与基层社会治理。通过建立区域化党建统领枢纽型社会组织建设的“一统五联”工作机制，由党组织统筹工青妇等枢纽型社会组织，在街道（地区）、社区（村）、园区、商务楼宇等层面实现组织联建、工作联动、队伍联合、服务联办和保障联享，以群团组织建设和激发社会活力。

四、坚持让群众增强“获得感”

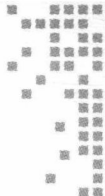
区域化党建要让群众看到实实在在的好处，要落脚到解决关系人民群众切身利益的衣食住行、生老病死、安居乐业上，要以群众满意为最高标准。必须牢固树立“以人民为中心”的思想，要让人民群众共享改革发展成果，在城市生活得更方便、更舒心、更美好，切实增强“获得感”，这是党的根本宗旨的体现。在实践中，

有的基层党组织提供的服务与群众实际需要没有“对上号”，有的基层党组织整合社会力量开展服务的能力不够，有的党组织开展服务“虎头蛇尾”、走过场，总之没有把服务做到群众的心坎儿上。

朝阳区“一轴四网”区域化党建体系，是从密切党群关系、更好地服务群众的需要出发而建立起来的，是以解决实际问题为目标的党建体系。实际运行中，靠走群众路线把群众需求摸清楚，运用各种方式把各类力量有效整合起来，并以项目化方式实现需求与资源对接，提高服务群众的有效性。比如，通过开展和推广“走动式”工作法、“三进三民”工作法、“十必访两公开”工作法、网络问需等，由党员领导干部带头，组织各级干部、“两代表一委员”和广大党员等，深入社会单位和群众中普遍开展调研走访，准确把握民意诉求。通过把包括党组织工作和活动经费在内的自身经费使用与服务群众的需要紧密结合，把整合区域内各类专业组织形成“服务联盟”作为服务群众的基本方式，把推进政府购买服务作为服务群众的有效补充，基层党组织呈现出了不仅依靠自身资源直接提供服务，而且能够整合各类基层组织资源，集成各方优势开展社会化服务的良好局面。

总之，朝阳区“一轴四网”区域化党建体系既是协调推进“四个全面”战略布局、促进区域社会治理的内在要求，也是落实全面从严治党、推进基层党建创新的主动探索，是对基层社会的再组织、再整合，既能强化党的领导，又能激发社会活力，也让群众得到实惠，形成了党领导的基层社会治理体系，夯实了党的执政基础，为推动区域发展提供了坚强的组织保证。

（此文节选自《前线》2016年第7期 作者为中共北京市朝阳区委书记）



目录 CONTENTS

总 论	1
第一章 完善有机联结的组织体系	11
第一节 把群众有效组织起来	12
第二节 把各类组织有效联结起来	20
第三节 把各类组织的功能有效发挥出来	38
第二章 健全统筹联动的工作体系	63
第一节 “党政群共商共治”机制	64
第二节 促进各领域党建要素向区域聚集机制	85
第三节 “互联网+基层党建”工作机制	103
第三章 建立需求与资源对接的服务体系	112
第一节 全面摸清群众需求	113
第二节 有效整合服务资源	126
第三节 项目化方式开展服务	153
第四章 夯实责权利相统一的保障体系	161
第一节 基本的条件保障	162
第二节 积极的政策导向	176
第三节 有力的责任落实	183
结 语	187
主要参考资料	189
附 录	193
后 记	201

总论

朝阳区“一轴四网”区域化党建体系的探索与实践

近年来，围绕落实中央关于构建“三有一化”城市街道社区区域化党建格局的要求，以及北京市委《关于加强区域化党建工作的意见》精神，朝阳区委结合区域实际，在总结实践经验的基础上，提出区域化党建是以区域性党组织为核心，以基层各类组织协同参与为基础，以统筹组织服务为手段，以实现党领导的基层社会治理为目标的党建工作体系。基于此，朝阳区委系统推进“一轴四网”区域化党建体系建设，即把区委—街道（地区）工委—社区（村）党组织—网格（片区）党组织等区域性党组织上下联动形成领导核心轴，并分别在这四个层面搭建由组织体系、工作体系、服务体系 and 保障体系构成的党建网络，促进各级各类组织和党员群众在区域聚集并实现“有为有位有利”的治理目标。通过建设“一轴四网”区域化党建体系，既为推动区域发展提供了强有力的组织保障，也为破解超大型首都城市党建难题提供了有效路径。

一、起因与背景

朝阳区构建“一轴四网”区域化党建体系，既是本区协调推进

“四个全面”战略布局、促进区域社会治理的内在要求，也是落实全面从严治党的要求、推进基层党建创新的主动探索。

1. 有效推进基层社会治理的要求

党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。加强基层社会治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。作为落实京津冀协同发展战略的重要节点和超大型首都城市的中心城区，朝阳区是典型的城乡结合部地区，具有国际化程度高、社会活跃度高、“大城市病”问题突出、疏解非首都功能任务繁重等基本特征。朝阳区聚集了全市 70% 的世界 500 强企业地区总部、80% 的国际组织和国际商会等重要国际化资源，聚集了 1000 多家中央和市区属单位，以及 24 万多家非公有制经济组织和 5000 多家登记备案的社会组织，聚集了 392 万常住人口（其中外来人口 150 多万）。面对社会主体多元化带来的利益诉求、思想观念和文化价值差异，以及各类组织和党员群众的常态化流动，基层党建工作必须突破传统单位党建和行业系统党建的局限。朝阳区通过构建“一轴四网”区域化党建体系，把全区整体、街道社区、农村地区、城市功能区、商务楼宇等区域作为“铁打的营盘”和治理单元，分层分类有效凝聚各类组织、各个群体和各种资源，在区域中实现共建共享，从而推进基层社会治理。

2. 有效破解区域化党建实践难题的要求

尽管区域化党建的概念已经提出了很多年，但实践中仍存在着一些需要突破的瓶颈问题。首先是共识不够。把区域化党建局限于街道社区党建，认为农村地区等其他类型区域不需开展区域化党建；认为区域化党建只是“块块”的事，与“条条”无关，街道社区有热情，机关企事业单位不积极，条块、层级、单位和系统之间

相互封闭，缺乏共同理念、共同目标和共同行动。其次是统筹不力。围绕开展区域化党建，朝阳区各街乡探索建立了街道（地区）党建工作协调委员会、街道（地区）社会建设协调委员会、街道社会工作党委、党建工作联席会等多种统筹协调机制，实际上依靠区域内级别高、有影响的大单位开展工作多，街道（地区）工委和社区（村）党组织统筹全局、协调各方的功能发挥不充分，造成工作可持续性不强。再次是运转不灵。实践中，众多协调议事平台存在着界限不清、职能交叉、参与面有限的问题；以区域化党建推动区域经济社会发展的能力不足，与中心工作存在“两张皮”现象；基层党建工作缺乏制度化、系统性的保障，造成基层党组织“自转能力”不足。党中央提出全面从严治党，就是要增强从严治党的系统性、预见性、创造性和实效性。朝阳区通过构建“一轴四网”区域化党建体系，就是要强化区域性党组织的领导核心作用，强化各级党组织管党治党和分层分类解决问题的能力，以区域化党建为统领，将各领域的党建工作放在区域“大盘子”上来谋划推动，有效破解区域化党建共识不够、统筹不力、运转不灵的问题。

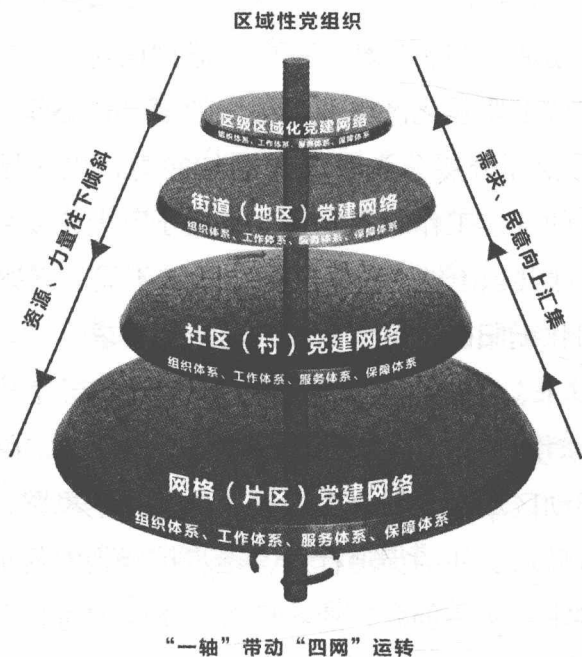
3. 有效深化朝阳区基层党建实践创新的要求

2003年以来，朝阳区委实施并不断深化基层党建“聚合力工程”，就是要求增强基层党组织的整合与服务功能，凝聚各类组织和力量形成推动区域发展的合力。按照这一基本思路，朝阳区将区域化党建的范畴从最初的街道社区，逐步扩展到农村地区、城市功能区、商务楼宇、文化创意产业园区等，不断促进机关企事业单位、非公有制经济组织和社会组织的党建资源向区域聚集并发挥作用，初步建立了以党政群共商共治机制为核心的区域化党建运行机制，形成了一些经验和创新品牌。面对新的形势要求，按照党的十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大

发展理念，朝阳区需要在总结十多年实践经验的基础上，通过构建“一轴四网”区域化党建体系，加强对全区基层党建工作的顶层设计和创新推动，探索具有朝阳特色的基层党建工作新模式。

二、探索与成效

2015年，朝阳区在区委十一届十次全会上，正式提出了构建“一轴四网”区域化党建体系的总体思路，并将其作为推动全区基层党建工作的总抓手。



图总 -1：“一轴四网”区域化党建框架示意图

形成“一轴”，就是区委—街道（地区）工委—社区（村）党