



强组织、增活力，创先争优迎十八大
抓落实、全覆盖、求实效、受欢迎

做最好的 党支部

基层组织建设年培训首选教材

ZUO ZUIHAO DE
DANGZHIBU

基层党组织战斗力进一步提升
基层党组织书记素质进一步提升
党员队伍生机活力进一步提升
基层基础保障水平进一步提升
基层党建制度化水平进一步提升

聂欣◎主编

东方出版社



强组织、增活力，创先争优迎十八大
抓落实、全覆盖、求实效、受欢迎

做最好的 党支部

ZUO ZUIHAO DE
DANGZHIBU

基层党组织战斗力进一步提升
基层党组织书记素质进一步提升
党员队伍生机活力进一步提升
基层基础保障水平进一步提升
基层党建制度化水平进一步提升

聂欣◎主编

东方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

做最好的党支部/聂欣主编. —北京: 东方出版社, 2012

ISBN 978 - 7 - 5060 - 4571 - 1

I. ①做… II. ①聂… III. ①中国共产党 - 党支部 - 工作 IV. ①D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 051032 号

做最好的党支部

(ZUO ZUIHAO DE DANGZHIBU)

聂 欣 主编

责任编辑: 鲁艳芳

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706

印 刷: 北京亚通印刷有限责任公司

版 次: 2012 年 4 月第 1 版

印 次: 2012 年 4 月北京第 1 次印刷

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 12

字 数: 180 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5060 - 4571 - 1

定 价: 28.00 元

发行电话: (010) 65210059 65210060 65210062 65210063

版权所有, 违者必究 本书观点并不代表本社立场

如有印装质量问题, 请拨打电话: (010) 65210012

前言

中国共产党是一个内部组织关系十分严密的政党。全党是由一个又一个的党支部构成的。各个党支部成为党的总支、基层委员会的细胞与基石。党支部作为党最基层的组织具有重要作用，是不可取代和忽视的。党支部是我们党的一个又一个的立足点，也是我们党的一块又一块的基石。

基层党支部广泛分布于企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位，是它们将各个党员连接起来，使我们的全体党员生活在一个个具体的支部之中，成为有组织的党员群体。

基层党支部是我们党的组织体系中最基层的组织，是做好党的各项工作的基础，是党组织战斗力的基础，是贯彻执行党的路线方针政策的最基层的组织者、推动者和实践者，是连接党员和上级党组织的桥梁和纽带，是党联系群众的桥梁和纽带，是提高党的执政能力的基础，是巩固党的执政地位的基础。基层党支部工作开展得怎样，其工作成效如何，直接决定着党的执政能力的强

Contents 目录

第一章 最好的党支部应该怎样定位角色

指示灯：掌舵者角色与方向指引功能 / 2

代理人：委托者角色与利益表达功能 / 6

领头羊：执行者角色与带头领航功能 / 10

放大镜：监管者角色与保障监督功能 / 14

案例拓展

山东滕州市荆河街道：构建城市社区党建新模式 / 18

第二章 最好的党支部应该怎样决策

打铁还需自身硬：提高党支部自身素养 / 24

坚持根本不动摇：贯彻民主集中制原则 / 28

制度更带根本性：推进民主决策制度化 / 32

程序明确是非清：完善民主决策的程序 / 37

案例拓展

用程序保证民主决策 / 41



第一章

最好的党支部应该怎样定位角色

党支部角色的定位需要明确两个重要问题：一个是党支部应当是什么的问题，另一个是党支部应当干什么的问题。通常情况下，前者说明的是党支部的角色，后者说明的是党支部的职能，党支部的角色定位是通过职能定位体现出来的，所以往往将二者结合起来。总体看来，党支部的角色与职能主要体现在：掌舵者角色与方向指引功能、委托人角色与利益表达功能、执行者角色与带头领航功能、监管者角色与保障监督功能这四个方面。

指示灯：掌舵者角色与方向指引功能

大海航行靠舵手，舵手的指引除了自身经验外还要靠灯塔，特别是灯塔的指示灯。党支部的重要角色之一就是掌舵者，其重要职责和功能定位就是方向指引。分布在各行各业中的党支部，就是确保各行各业政治方向的舵手，是各行各业健康发展的领导核心。因为我国宪法和党章都明确规定：中国共产党是中国社会主义事业的领导核心，在国家政治生活中居于领导核心地位。面对形势的新发展，我们党提出党组织覆盖面扩大化的要求，使得各类组织中具备条件的都建立了党支部，它们在各类组织中发挥着确保政治方向正确的作用。

发挥党支部指引功能，确保正确的政治方向

这种作用主要体现在这样几个方面：

其一，任何单位中的其他任何组织都必须服从和接受党支部的政治领导，紧密团结在党支部周围，这种服从和团结不仅是思想上的，更重要的是组织上和行动上的。

其二，党支部是党在各类组织中各项工作和战斗力的基础。党支部是党在基层的组织，也是党在基层一切工作的落脚点，党的路线、方针和政策以及各项具体工作任务，都要由党支部去宣传，去动员和组织群众学习、掌握，并且要通过党支部成员的模范带头作用去影响和带动群众，使之得以贯彻实施。党的各项工作任务的完成以及党的路线、方

针、政策的贯彻落实，只能通过党支部这一组织资源，而不能通过其他任何别的组织资源，否则就不能够最充分、最广泛地动员群众、依靠群众和造福群众，就有可能偏离甚至背离党的宗旨与目标。

其三，党支部是党联系群众的主要组织载体。党支部处在同群众最接近的地位，同群众有着天然的密切联系，具备广泛和直接联系广大群众的客观条件。虽然，妇女组织、青年组织、民兵组织以及其他经济合作组织在一定的意义上联系着一部分群众；但是，它们的活动内容、目的与实际作用是有限的，不能够最广泛地联系群众。这说明，党支部的领导核心地位不是一种抽象的原则规定，而是一种具体的实践要求。党支部的领导核心地位既是在法律上明确规定的，也是在政治上不可动摇、不可代替的。

发挥党支部指引功能，把握新形势新任务

近年来，由于文化多元、观念多样、生活方式多变对人们的思想道德和价值取向带来一定的冲击。应当看到多元化是事物发展的基本样态。世界是多元的，世界上的万事万物都有自己的特点，人也如此。成长于不同地域、人文环境、风俗习惯、历史传统中的人，他们的价值观念、思维方式和行为模式会存在很大差异，这符合多元发展的规律。我们应该正视多元价值观的存在以及它们之间的冲突，并以积极的态度接受它，采取有效的措施应对它。比如，随着全球一体化和我国改革开放的不断深入，各种思潮不分良莠、纷至沓来，社会舆论作为各种思想文化的表现，其多元化现象比以往任何时候都更加明显和突出，主要体现在社会舆论主体多元化、社会舆论传播渠道多元化、社会舆论影响多元化三个方面。

改革开放以来，我国社会形成了各种不同的利益主体，而且各利益

主体都在通过不同的方式向社会表达自己的意愿、要求、理想、追求，用认为是最理想的模式来塑造或改造现实社会，想方设法扩大自己的影响。各利益主体在经济、政治、文化体制改革中推出的各种方案，在各类改革中发出的不同的声音，对待各类改革所表现出的不同态度等，都通过社会舆论反映出来。虽然，我们党作为执政党掌管着社会舆论的主渠道，但境外广播、卫星电视、国外流入的各种出版物、国内的非法出版物及影像制品，特别是网络 and 手机短信作为社会舆论传播新载体，使得社会舆论的传播更加无孔不入。多渠道的社会舆论反映各类主体的心声，并在一定程度上相互交织、相互影响。面对这种新情况的挑战，党支部如何掌舵和掌好舵，特别是在基层工作中党支部坚持什么，倡导什么，反对什么，制止哪种行为，抵制哪些风气，纠正哪些倾向以充分发挥其方向指引功能，是当前迫切需要解决的重大课题。

发挥党支部指引功能，需要做好三项功课

从一般意义上讲，党支部的方向指引功能主要包括以下方面：宣传、贯彻、执行党的路线方针政策和上级党组织以及本级党员大会的决议；保证国家宪法和法律在本地区的实施；领导和推进民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，支持和保证依法开展政务或自治活动；负责组织和落实国家政务的推行；维护民族团结和国家统一；开展思想政治工作，对党员和群众进行思想政治教育，传播先进文化，促进农村精神文明建设的发展；抓好党组织的自身建设，发展党的组织，提高党员素质，向各类组织推荐自己的优秀分子担任领导者，维护党的利益和威信。就当前面临的新形势而言，党支部发挥其方向指引功能尤其需要做好三项功课：

第一，始终以学习贯彻党的路线、方针、政策作为主要任务，为了使党员群众及时了解政策内容，掌握精神实质，党支部负责人总是要先学一步，并结合单位的实际采取上课辅导、座谈讨论等多种形式进行教育。

第二，大力加强思想政治工作，针对基于体制的改革、经济效益好坏等方面引发的思想波动，开展深入细致的思想政治工作，随时掌握群众的思想脉搏，及时地发挥思想引领作用。要继续坚持和充分发挥灌输理论的作用，开展内容丰富、重点突出的政治教育，向党员职工灌输爱国主义、集体主义、社会主义意识，提高社会主义和共产主义觉悟，抵制和克服资产阶级思想的侵蚀。

第三，根据党要管党的原则抓好自身建设，严格党的组织生活和纪律，加强党员的教育和管理。同时，党支部要正确处理与行政、工团、职代会等的关系，在协调各方、和衷共济中发挥方向指引者的作用。为此，首先要处理好与经营管理者的关系，明确管理者在生产经营中的“中心地位”，充分发挥其“导向、推进、协调”的作用；本着“适当分工、各有侧重、互相支持”的原则，支持管理者依法行使职权，管理者也要尊重党组织所处的政治核心地位并支持其工作；要从党的事业这个大局出发，以良好的个人素质来弥补体制上的缺陷。其次，要处理好党组织与工团等群众组织的关系，一方面积极组织领导，另一方面又要支持他们按照各自的特点独立负责地开展工作，既要防止放任自流，又要防止越俎代庖。再次，要协调好管理者与职代会、群众组织之间的关系，通过思想教育和组织工作，使管理者增强民主意识，坚持群众路线、虚心听取职工代表和群众组织的意见，并积极采纳其正确方面，使职工代表和群众组织在维护职工正当权益的同时，也能够积极支持管理者的工作。

代理人：委托者角色与利益表达功能

从理论上讲，国家是在社会中产生但是又同社会日益相脱离，并且凌驾于社会之上的力量，在国家与社会的关系中国家高于社会、统治社会，同时又可以同社会保持各自的相对独立性。政府是国家的重要组成因素，是国家在一定时期的代表，国家的基本职能通常主要是由政府来承担和执行的，但是政府不能等同于国家，更不能代替国家。在政党政治时代，政党的重要功能是参与执政和执掌政权，驾驭政治国家和主持政府工作。由此，现代政治中政党、政府、国家和民众的角色相互交织在一起。作为民主国家，人民是国家的主人，国家是人民的国家。但是，人人参与国家和政府治理是不可能的事情。所以，人民必须委托代理人参与政务管理工作，政府工作人员应当是人民委托产生的代理人。在政党政治时代，政党的一个重要功能是输送政治精英，而如何将自己输送的政治精英与人民推选的代理人统一起来，是政党面临的重大课题。这一点，无论是资本主义国家还是社会主义国家，只要是政党政治都是如此。因为，我国现行的社会主义社会制度，国家同社会的关系仍然没有发生改变，人民虽然成为国家的主人，也不能全部参与到国家的直接管理进程中，人民为了管理国家必须通过代理人参与到政府治理中去。从我们党的性质上看，她是全心全意为人民服务的，是代表最广大人民利益的，人民推选的代理人与党输送的政治精英从本质上并不矛盾。但这并不表明在现实政治实践中，在某些特定时期和特定

领域不存在二者之间相左的情况。作为执政党特别是执政党的基层党支部，如何定位好自身代理人角色，如何处理好党管干部与代表民众利益的关系，是自始至终都必须要考虑的重要问题。

从政党、国家和政府关系上看，我们经历了一种权力逐步归位的过程。在新中国成立前，我们党是体制外政党，党与政府、党与军队是高度统一的。新中国成立后，我们由体制外政党变为体制内政党，政党角色日益明确，革命党的标签虽然去除，但革命党的意识却仍然存在，在政治领域中的高度统一没有根本改变。这种权力的高度集中体现在横向上党政之间的权力集中在党，纵向上下面的权力向上集中，特别是集中在书记手中。比如，在人民公社时期，我国农村基层实行“政社合一”的政治体制模式，实行党的一元化领导，国家管理与社会管理融为一体，政治生活与社会生活融为一体。因此，基层党组织既是国家代理人又是政府代理人，既是国家代理人也是社会代理人。基层党组织集多种代理人角色于一身，权力高度集中。

随着社会组织的发展，国家在社会领域的功能日渐为其他社会组织所取代。尤其是在实行村民自治制度以后，农村基层党组织的角色实际上发生了体制性的分化。基层党组织主要是作为执政党的一部分，充当国家代理人角色，政府代理人角色由乡镇政府担任，社会代理人角色由村委会和其他社会组织担任。国内有学者认为，作为国家代理人，农村党支部书记以及支部成员理当享受国家付给的“代理费”，也就是由国家付给党支部书记和支部成员一定的工资。但是，实行村民自治以后，农村党支部成员同村委会成员一样，都属于非国家公职人员，他们的工作报酬只能够以“误工补贴”的形式由本村群众根据实际经济条件决定补贴名额和补贴标准。这似乎就把村党支部同村委会的角色与地位混作一团，农村党支部既不像是国家代理人，

也不像是社会代理人，而是一个十分尴尬的角色。如果，仅仅简单地从“委托—代理”关系的一般意义上理解农村党支部目前的处境，仅仅从报酬给付的角度看问题，难免会把问题简单化和庸俗化。农村党支部成员生活在农村，工作在农村，他们已经拥有国家分配给自己的土地等生产资料，可以满足自己的生活需要，就难以获得超过当地群众的特殊利益。尽管农村党支部作为国家代理人，没有得到国家财政支持和供养，但国家在政治上赋予了党支部重要的政治地位和法律地位，党支部在村一级的存在意味着国家政权的根基在农村。只要中国共产党作为中国唯一执政党和国家政权唯一领导核心不改变，党组织作为国家政权维护者和代理人的角色就不会改变。

党章规定，中国共产党的宗旨是全心全意为人民服务，实现和维护人民的利益是共产党的全部责任与首要任务。所以，党不仅仅是个阶级的组织，不仅仅反映工人阶级的利益和要求，还必须代表和反映最广大人民的根本利益。这也是作为执政党能够执政和长期执政，赢得执政合法性的必然要求。为此，党支部应当在基层事业建设和基层事务管理中发挥积极作用，反映群众的意见和要求，关心群众疾苦，倾听群众意见和呼声，深入群众开展调查研究，掌握基层群众问题的最新动向，及时、准确、全面地向党中央和上级党政领导部门反映情况和问题，让中央和上级了解基层群众的真实情况，以便作出科学合理、切实有效的政治决策，将广大人民的利益要求综合进国家政策之中。为了确保党支部国家代理人与社会代理人的统一性，必须关注支部成员的构成，特别是其换届选举。在这方面，近年来各农村党组织实行最广泛的是“两推一选”和“二选联动”换届选举方式。

“两推一选”的具体做法是，在村党支部换届选举时，一方面由村党员大会提出村党支部新一届成员的候选人名单，另一方面由村民或者

村民代表提出党支部成员候选人名单，把党员大会提名结果同村民提名结果综合起来，再确定党支部成员正式候选人，最后回到党内，由全体党员大会民主选举产生村党支部班子成员。

“二选联动”的具体做法是，在农村村委会换届选举时，同时考虑村党支部的选举，鼓励村在任党支部书记和支部成员、普通党员参加村委会主任的竞选，如果当选为村委会主任的人本身就是村在任党支部书记，就实行“两委”一肩挑；如果当选村委会主任的人是支委成员或普通党员，则通过召开党员大会，尽量让在党员群众中威信高的党员村主任当选为村党支部书记，原任村党支部书记必须让位下台；如果当选为村委会主任的人不是党员，原任党支部书记也要下台，先由镇党委委派一位临时党支部书记，等条件成熟时再选举产生村党支部书记。这种做法成功地解决了国家代理人与社会代理人的矛盾，值得继续坚持推广下去。

领头羊：执行者角色与带头领航功能

提高党的执政能力是我们党面临的新挑战和必须解决的新课题，也是全党加强先进性教育的核心。提高执行力是提高党的执政能力的必然要求，对于基层党支部尤为重要。根据党章规定，维护和执行党的纪律，纠正各种不正之风是党支部的重要职责所在。只有党支部在维护和执行党法党规党纪方面做好，在纠正不正之风方面做出表率，发挥好引领的功能，才能使整个党员队伍乃至全体民众沿着正确的道路前进。党支部要真正做到这一点，不仅要明确维护和执行党纪的原则，还要明确具体任务和基本要求。

发挥带头领航的作用，坚决执行党的纪律

党支部作为党的最基层组织发挥带头领航的作用，必须根据《中国共产党纪律处分条例》认真维护和坚决执行党的纪律，具体原则有如下方面：

一要坚持党要管党、从严治党的原则。党的各级组织和全体党员应当遵守和维护党的纪律。对于违犯党纪的党组织和党员，必须按照《中国共产党纪律处分条例》有关规定，严肃处理，决不姑息迁就。

二要坚持党员在党纪面前人人平等的原则。党内不允许有任何不受纪律约束的党组织和党员。凡是有违犯党纪的行为，无论职务多高、资格多老、功劳多大都必须受到追究，应当受到党纪处分的，必须给予相

应的处分。

三要坚持实事求是的原则。对党组织和党员违犯党纪的行为，应当以事实为依据，以党章和其他党内法规和国家法律、法规为准绳，准确地认定违纪性质，区别不同情况恰当地予以处理。对于处理不当或处理错误的案件，一经发现就坚决改正。

四要坚持民主集中制的原则。对党员的处分，党支部应召开支部大会，让党员充分发表意见，表决通过；上报审批时必须由党的委员会或纪律检查委员会集体讨论决定，不允许任何个人或者少数人决定和批准对党员的处分。

五要坚持惩前毖后、治病救人的原则。对待因违犯党的纪律而受到党纪处分的党员，要有一种积极的态度和团结的愿望，实施党纪处分必须体现“既要弄清思想，又要团结同志”的目的。因此，党支部既要严肃认真地对待处理违纪问题，又要帮助违纪同志分清错误的性质和应负的责任，正确认识和改正自己的错误，实行惩戒与教育相结合，做到宽严相济。

党支部作为党的最基层组织发挥带头领航的作用，其纪律检查工作的主要任务如下：

一是维护党的章程和其他党内各项纪律，对党员进行遵纪守法教育。党支部要对党员进行以党章、《中国共产党纪律处分条例》和各种党内法规为主要内容的纪律教育，使党员熟知党内法规的内容、意义，提高遵纪守法的自觉性。要使党员自觉地遵守党的纪律，关键在于不断地提高党员的思想觉悟和增强党性修养。这就要求党支部了解和掌握各个时期党员的思想情况和在党风、党纪方面存在的问题，采用各种行之有效的形式，不断地、有针对性地对党员开展党性、党风、党纪教育。

二是严格组织生活，做好党内监督工作。通过组织生活和党要管党

的措施，了解和督促党员特别是党员干部按照党章和党的路线、方针、政策办事，同一切违犯党规党纪的行为作斗争。

三是发扬党的优良作风，抵制党内不正之风。党支部要根据形势发展的需要及时对党员进行党的优良传统和作风的教育，同时掌握和分析本单位（部门）党风方面存在的问题，提出意见，制定措施，认真纠正各种不正之风。

四是协助上级党委、纪委查处违犯党纪的案件。凡是涉及本支部党员违纪的，党支部有责任协助调查，如实提供情况，弄清违纪事实，对必须追究党纪责任的党员，党支部要及时作出处分决定，报上级党委批准；对受处分的党员，要经常对他们进行帮助教育；对受处分不服的党员的申诉，党支部要及时传递。

五是做好反映情况和提供信息工作。对于党内外群众对党风、党纪工作的批评和建议，党支部要进行分析并及时向上级党委、纪委报告情况，有的也要向党内外群众做好解释工作；对于发现的倾向性问题要及时反馈给有关部门，为上级领导决策提供资料。

发挥带头领航的作用，提高党支部的执行力

发挥党支部带头领航的作用，必须不断提高党支部的执行力。

其一，在增强认知能力上下工夫。认知、决策、落实构成了一个执行的过程，而加强学习、增强认知能力是提高党支部执行力的前提。为此，一是以党的创新理论学习为引领，不断提高运用科学理论分析和解决问题的能力，为有效执行打下良好的认知基础。二是以有关法规制度学习为依据，切实掌握有关法规制度的内容，坚持依法办事，严格按照法规制度去分析决策、执行任务，不断增强按照法规制度抓落实的能