

广州市党史党建重点研究基地出版资助项目
全国党建研究会2012年度优秀调研成果

广州党建研究报告(4)

基层党建工作创新专题调研

尹德慈 ◎ 主编

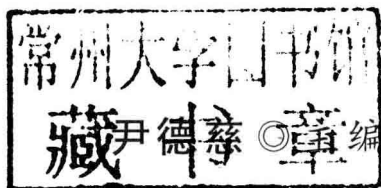


广东省出版集团
广东人民出版社

广州市党史党建重点研究基地出版资助项目
全国党建研究会2012年度优秀调研成果

广州党建研究报告(4)

基层党建工作创新专题调研



广东省出版集团
广东经济出版社

图书在版编目（CIP）数据

广州党建研究报告. 4, 基层党建工作创新专题调研 / 尹德慈主编. —广州: 广东经济出版社, 2013. 12
ISBN 978-7-5454-2978-7

I. ①广… II. ①尹… III. ①中国共产党—党的建设—研究报告—广州市 ②中国共产党—基层组织—党的建设—研究报告—广州市 IV. ①D26

中国版本图书馆CIP数据核字（2013）第274898号

出版 发行	广东经济出版社（广州市环市东路水荫路11号11~12楼）
经销	全国新华书店
印刷	广州市东盛彩印有限公司（广州市天河区广棠西路3号A、B栋1楼）
开本	787毫米×1092毫米 1/16
印张	28.5
字数	466千字
版次	2013年12月第1版
印次	2013年12月第1次
书号	ISBN 978-7-5454-2978-7
定价	60.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

装帧设计：友间文化

· 版权所有 翻印必究 ·

序 言

党的十八大明确提出，加强党的建设要坚持解放思想、改革创新。这既说明了解放思想、改革创新对于党的建设的重要性，也指明了加强党的建设的基本路径。改革开放以来，我们党坚持不懈地推进党的建设的理论创新、制度创新、工作创新和方法创新，不断为党的建设注入新的活力，使党的建设不断适应党和人民事业的发展要求，有力推动了党和人民事业不断向前发展。在新形势下，党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的，精神懈怠的危险、能力不足的危险、脱离群众的危险、消极腐败的危险更加尖锐地摆在全党面前。只有坚持解放思想、改革创新，全面加强党的建设，才能不断推进党的建设实践创新、理论创新、制度创新，不断完善党的领导体制、执政方式、组织形式、活动方式、管理方式，才能不断以新的举措、新的经验、新的认识和新的成效不断提高党的建设科学化水平。

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。基层党建工作是建设党的新的伟大工程的基础工程。随着改革开放不断深化和社会主义市场经济不断发展，基层党组织所处的环境、担负的任务、工作的条件以及自身状

况都发生了重大变化。因此，党的十八大对创新基层党建工作做出新的战略部署。以习近平同志为总书记的党中央正在带领全党大力推进党的建设，进一步加强基层党建创新。2013年6月28日，习近平总书记在全国组织工作会议上强调指出，贯彻党要管党、从严治党方针，必须扎实做好抓基层、打基础的工作，使每个基层党组织都成为坚强战斗堡垒。推动基层党建工作创新，要善于在服务发展的大环境、大背景中谋划工作定位，要善于在尊重基层首创精神中推动实践创新，要善于在解放思想中推进理论和机制创新，以此不断提高基层党建工作科学化水平。

实践表明，创新基层党建工作必须紧紧围绕服务“发展是第一要务”这个中心来展开。党的基层组织建设工作从来都是为完成党的政治任务和中心工作服务的。坚持在大局下行动，主动为发展服务，是基层组织建设生命线。加强基层组织建设，只有围绕发展，才能抓住根本；只有服务发展，才能更有成效。服务发展包含三个层面，一是要主动了解大局、关心大局、融入大局；二是要为部门和行业的中心工作服务；三是要围绕基层党建工作的中心开展工作。努力找准基层组织建设服务经济社会又好又快发展的切入点，为发展强队伍，为发展聚人才，为发展打基础，使加强和推进基层组织建设的过程，真正成为服务发展、帮助解决发展中遇到问题的过程。

创新基层党建工作，必须紧紧依靠基层党组织和党员的主体力量来推进。广大党员群众是经济社会发展和基层组织建设的主体，也是最富有创造性的力量。在改革开放的实践中，市场经济通行的平等竞争观念逐渐深入人心，人民群众的人权意识、民主意识、法制意识日益增强。做好基层党建工作，必须充分尊重基层群众的首创精神，决策听取群众意见、进展接受群众监督、成效接受群众评

价。从近年来广州基层组织建设的实践看，全市实施的制度、推进的措施、开展的活动，许多都是从基层和党员群众中总结提炼出来的。实践告诉我们，新时期加强基层党建工作，必须充分尊重群众的首创精神，积极发挥党员群众的主动性、积极性和创造性，只有这样，才能把基层组织建设不断推向前进。

创新基层党建工作还应当围绕解放思想、破解难题进行载体和机制创新。实践的创新，总是以思想的解放为先导的。党的理论的每一次重大创新和突破，都把党的事业推向了一个新的高度。基层组织建设的发展进步，也都是思想解放的结果、改革创新的结果。实践证明，有好的工作抓手和载体，党的基层组织建设就会思路清、方向明、办法多，工作就会有活力。完善的制度是党的先进性的重要体现，也是加强基层组织建设的可靠保证。用制度将党内生活和组织工作的方式、规则和程序确定下来，并使这些制度具有统一性、完整性和规范性，也就抓住了基层组织建设的根本。在推进基层组织建设实践创新的同时，致力于把制度建设贯穿于基层组织建设的各个方面、各个环节，用制度来巩固基层组织建设成果。加强对全局性、前瞻性问题的研究，注意总结实践中创造的新经验、新做法，将条件成熟的转化为制度规定。通过制度创新，增强基层党建工作的现实生产力效益，推动基层党建工作的制度化、规范化和科学化。

2012年9月，广州市委十届三次全会根据推进新型城市化发展的实际，发布了实施党建创新工程的“738行动计划”。该计划以党的先进性和纯洁性建设为主线，以提高党的建设科学化水平为目标，以党建工作重心下移为抓手，紧紧围绕密切党群关系这个核心问题，阐述推进基层党建工作创新的目标任务。我们要在贯彻落实党的十八大精神中实施党建创新工程，坚持理论武装与体制机制创新

并重，力争在推进党建工作重心下移、把各方面优秀人才集聚在党组织周围、以信息化手段推进党建创新等三个方面有新突破，为广州新型城市化发展提供坚强的组织保障和政治保障，推进基层党建工作创新。

本书是尹德慈教授主持完成的广州基层党建工作研究成果，也是他主持完成的第四本党建调研报告集。课题组同志深入实际，调查研究，团结协作，努力攻关，在总结广州基层党建工作创新方面作了有益的探索，取得了新的重要进展。可以相信，这本书对于推进新形势下基层党建工作创新具有一定的实践和指导意义。

王永平*

2012年9月

* 王永平，现为中共广州市委党校（广州行政学院）常务副校长（常务副院长）、研究员，广州市党建重点研究基地主任、广州市党建学会常务副会长。主要研究方向为党的建设、社会学。

目 录

广州基层党组织建设实践创新研究

..... 广州市党建学会、广州市党史党建重点研究基地（1）

党的群众路线教育实践活动前期调研报告

... 中共广州市委组织部、中共广州市委党校、广州市党建学会（30）

荔湾区推动党建工作重心下移的实践创新

..... 中共荔湾区委组织部（60）

海珠区社区党建实践创新调研报告

..... 中共海珠区委党校（70）

黄埔区社区党建工作调研报告

..... 中共黄埔区委组织部、黄埔区委党校（90）

打造党员先锋“双提升”平台的实践探索

..... 荔湾区站前街党工委（107）

社区离退休党员管理教育问题初探

..... 海珠区南华西街党建学会（116）

白云区村级组织运行机制问题研究

..... 中共白云区委组织部（123）

花都区建设农村基层服务型党组织的实践与思考

..... 中共花都区委、广州市委党校（134）

增城市农村基层组织建设的现状与对策研究

..... 增城市党建学会 (145)

从化市加强村级干部考核管理的实践及启示

..... 中共从化市委组织部、从化市委党校课题组 (154)

城中村“三新”融合型党建模式的构想与实践

..... 荔湾区海龙街党建学会 (162)

广州机关党建工作重心下移研究

..... 中共广州市直属机关工委 (168)

广州市机关党员志愿服务调研报告

... 中共广州市直属机关工委、广州市党史党建重点研究基地 (175)

提高机关党支部书记创新工作能力调查

..... 广州市审计局、广州市党建研究所 (187)

事业单位基层党组织建设初探

..... 广州市房屋交易监管中心 (199)

教育系统基层党组织党务公开调研报告

..... 广州市教育局党建学会 (208)

高校基层党委发挥政治核心作用及其运行机制研究

..... 广州大学生命科学学院 (213)

创新本科新生党员教育培养长效机制探析

..... 广州大学党委组织部 (220)

高校毕业生党员教育管理模式创新研究

..... 广州医科大学党委组织部 (228)

中职学校党支部目标管理考评机制研究

..... 广州市教育局党建学会中职组 (235)

学校党委创新组织生活的案例分析

..... 广东广雅中学 (244)

推动公立医院改革必须坚持党的领导

..... 广州市胸科医院 (250)

公立医院党建主题活动载体创新研究

..... 广州市妇女儿童医疗中心 (255)

公立医院党组织建设创新实证研究

..... 广州医科大学附属肿瘤医院课题组 (263)

创建基层党建工作品牌的实践探索

..... 广州医科大学第二附属医院 (270)

加强基层党组织建设案例研究

..... 广州市皮肤病防治所 (276)

广州国有企业思想政治工作调研报告

..... 广州市国资委 (281)

国有企业党建工作和企业文化建设融合的实践探索

..... 广州交通投资集团有限公司党委 (296)

广钢集团基层党组织建设创新研究

..... 广钢集团有限公司党委工作部 (307)

国有企业党组织建设创新的理性思考

..... 广州电气装备集团有限公司党委 (316)

国有企业领导人员“能上能下”机制创新探索

..... 广州轻工工贸集团有限公司 (322)

非公有制企业党组织建设与加强和创新社会管理研究

..... 广州市党建学会、广州市党史党建重点研究基地 (326)

加强非公企业党建工作的几个问题

..... 广州市党建学会、广州市党史党建重点研究基地 (344)

“两新”组织党组织人文党建的实践与启示

..... 广州开发区党工委、萝岗区委组织部 (351)

在“双百行动”中创新非公企业党建工作

..... 天河区非公企业党工委 (357)

以信息化建设推动基层党建工作创新

..... 广州市房地产研究中心党支部 (366)

建设学习型基层党组织的四个要素

..... 广州市党建研究所 (376)

以制度创新推进学习型党组织建设

..... 广州市党建研究所 (383)

基层党建工作创新的历史考察

..... 广州市党建研究所 (388)

社区党组织生活形式创新研究

..... 广州市党建研究所 (393)

加快推进新型城市化体制机制创新的政策建议

..... 中共广州市委党校课题组 (411)

新加坡城市化发展的实践及对广州的启示

..... 广州市领导干部赴新加坡新型城市化发展高级研讨班 (428)

后 记..... (445)

广州基层党组织建设实践创新研究

广州市党建学会

广州市党史党建重点研究基地

【内容提要】 党的十六大以来，历届广州市委坚持解放思想，改革创新，不断研究和解决基层党组织建设的现实问题，积极稳妥推进党内基层民主，较早探索新领域基层党建工作，在全省率先建立城乡社区党建工作指导员制度、“两新组织”党建联络员制度、党内三级服务体系，率先开展基层民主评机关活动、试行建立基层领导干部的科学考核体系，建立统筹城乡的财政支持与党费划拨的经费保障机制，积极推动党建工作重心下移，为推进基层党组织建设创新奠定了很好的基础。

学习贯彻党的十八大精神，落实广州新型城市化“1+15”的政策文件体系，必须推进基层党组织建设创新，充分发挥基层党组织和党员的主体作用。问卷调查和访谈结果显示，党员干部希望强化抓好党建工作的主业意识，期待破解机关脱离群众的现实危险，要求保障基层党建工作的经费投入，盼望出台创新基层党建工作的配套制度。

推进广州基层党组织建设创新，要坚定不移地把市委颁布的“党建创新738工程”落实到新型城市化发展的各项部署中。建议总结实施书记项目的做法，建立抓基层党建的倒逼机制；分类强化基层党组织建设，重点解决新兴领域党建难题；谋划群众路线教育实践活动，提高党组织服务群众能力；扩大党内基层民主，激发创新型基层党组织的生机活力；选好配强基层党务

本研究报告属于全国党建研究会2012年度调研课题、广州市社会科学规划2012年度课题《广州基层党组织建设创新研究》、广州市党建学会2012年度重点课题的研究成果。2013年1月，阶段性成果《广州深入开展创先争优活动的实践创新研究》《广州推进党建工作重心下移研究报告》获得全国党建研究会2012年度优秀调研成果一等奖和三等奖。

工作者，统筹推进各类人才队伍建设；保障基层党建工作经费，加快建设智慧党建的网络平台。

广州作为全国率先改革开放的特大城市，经济市场化程度高、中外文化交流频繁、社会阶层结构复杂，基层党组织建设面临的新情况、新问题在全国具有典型性，在此基础上的创新实践也具有先导性。历届广州市委坚持解放思想、实事求是、先行先试、勇于创新，在领导经济社会持续健康发展的生动实践活动中推动基层党组织建设创新，实现了科学发展与党的建设的良性互动。在新型城市化进程中推动基层党组织建设创新，具有理论价值和现实意义。2012年，广州市党建学会、市党建重点研究基地承担了全国党建研究会年度调研课题《广州基层党建创新实践与对策研究》、广州市社会科学规划课题《广州基层党组织建设创新研究》。课题组选取七类基层党组织蹲点调查，到基层党建示范点现场观摩，分类召开座谈交流会，获取大量第一手资料。4—5月，课题组在越秀、荔湾、天河、从化的各类基层党务工作者和市委党校局处级领导干部春季进修班中，共抽取884个样本进行了现场问卷调查，以SPSS统计软件进行了数据分析，在此基础上形成《广州推进党建工作重心下移研究报告》《在创先争优中加强两新组织党组织建设》《广州深入开展创先争优活动的实践创新研究》三份阶段性成果。其中，《在创先争优中加强两新组织党组织建设》入选中央组织部主办的全国创先争优理论研讨会，并被安排在大会上交流。课题组认为，贯彻党的十八大和市委十届三次全会精神，要总结运用实践创新经验，回应基层党组织和党员群众的新期待，尊重基层首创精神，在新型城市化进程中推进基层党组织建设创新，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党组织建设。

一、新型城市化对基层党组织建设创新提出的新要求

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。推动新型城市化发展，是广州市委根据经济社会发展阶段性特征所做出的重大战略部署，是指导全市各项工作的行动指南。在新型城市化进程中推进基层党组织建设创新，是深入贯彻落实党的十八大精神的内

在要求，是推动新型城市化战略部署的重要内容，是落实新型城市化建设战略部署的组织保障。

（一）深入贯彻落实党的十八大精神的内在要求

党的十八大报告指出：“全党要增强紧迫感和责任感，牢牢把握加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设这条主线，坚持解放思想、改革创新，坚持党要管党、从严治党，全面加强党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设，增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。”^①在加强党的建设的最新布局中，十八大特别强调“创新基层党建工作，夯实党执政的组织基础”，并对创新基层党建工作进行了具体部署。2012年9月，广州市委颁布实施的“党建创新738工程”，坚持以党的先进性和纯洁性建设为主线，以提高党的建设科学化水平为目标，以党建工作重心下移为抓手，紧紧围绕密切党群关系核心问题，阐述推进党建工作创新的目标任务。“党建创新738工程”完全符合党的十八大精神。以党建工作重心下移为抓手，推进基层党组织建设创新，是贯彻落实党的十八大精神的内在要求，也是提高广州基层党建科学化水平的行动选择。

（二）调动新型城市化建设主体积极性的客观需要

新型城市化建设是一项涉及方方面面的系统性工程，不是党委、政府自导自演的独角戏，而是市委组织、动员广大党员群众共建共享的大合唱。只有尊重党员群众首创，发动党员群众积极参与，鼓励党员群众开拓创新，充分发挥和调动好党员群众参与的主动性和创造性，才能形成推动新型城市化建设的强大合力。基层党组织是党的工作全部战斗力的基础。加强基层党组织建设，有利于完善并依托党组织信息传导机制，使低碳经济、智慧城市、幸福生活的城市发展理念，更快捷、更真实地传导到广大党员群众当中，为他们所认识、所认可、所接受；有利于完善并依托党组织组织动员机制，围

^① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社2012年版，第49—50页。

绕新型城市化的各项目标，把广大党员群众充分调动起来，形成人人参与、人人共享的良好局面。因此，只有通过党建工作重心下移，推进基层党组织建设创新，才能把新型城市化战略更有效地渗透到基层，拓展到各个领域，深入到广大党员群众中，才能更有效地将市委、市政府关于新型城市化发展的决策意图转化为广大党员群众的自觉行动。

（三）破解特大城市公共管理服务难题的时代呼唤

新型城市化，归根结底是要坚持以人为本，着眼于不断满足人民群众日益增长的物质文化和精神文化需求，把促进人的全面发展作为出发点和落脚点。广州市第十次党代会提出，实现基本公共服务由户籍人口向常住人口全覆盖。广州有817万户籍人口、780万有登记流动人口、超过200万未登记异地务工人员，人口构成成分复杂、阶层多样，价值、理念、追求、个人素质千差万别。^①通过党建工作重心下移，推动基层党建创新，探索建立一种能适应人口结构发生重大变化的社会形势、更好地覆盖常住人口的新模式，就成为破解特大城市公共管理服务难题的时代呼唤。然而，传统以户籍人口为主要工作对象的党建工作模式，已经越来越难以适应形势发展的需要，迫切需要探索一种涵盖户籍人口和流动人口的党建工作新模式。近年来，广州在加强非户籍人口管理的党建工作方面进行了许多探索，取得了一定成效，但仍面临着如何进一步扩大党组织覆盖面、拓展工作思路、提高工作实效、提升服务水平等问题。按照党的十八大的最新部署，基层党建创新应强化服务功能，建立致力于服务党员群众的学习型、服务型、创新型基层党组织党建工作新模式。

（四）构建统筹城乡一体化发展新格局的现实要求

城乡一体发展是广州逐渐消除城乡二元差距，实现城乡经济、社会、文化、生态等方面的融合，达到城乡共同繁荣、富裕、文明的过程。建立完善与城乡一体发展相适应的党建工作模式，是推进新型城市化战略不可或缺的重要一环。没有城乡党建工作的一体化运作，就无法为城乡一体发展提供有力的组织保障。这就要求打破以往城乡的区域界限，改变城乡党建工作相互

^① 《万庆良出席中山大学MPA教育十周年庆典大会》，《广州日报》2012年4月9日。

分隔、自成一体的状况，建立城乡一体的党建工作格局。要实现这一目标，必须主动适应新型城市化建设的需要，通过党建工作重心下移，推动基层党建创新，在全面推进各领域基层党组织建设的同时，强化农村、城市社区党组织建设，着眼于城乡党建工作资源的整合、理念的对接、方式的协调，及时对城乡党组织功能、党组织设置、党的活动方式和党员教育管理等进行调整改革，通过统筹兼顾、突出重点，分类指导、整体推进，整合资源、形成合力，建构城乡共建、一体发展的组织体系。只有这样，才能切实解决基层党建工作存在的突出问题，才能对城乡党员实行有效的一体化动态管理，才能实现城乡党建资源优势互补、相互融合和全面协调发展的局面，助推广州新型城市化的发展进程。

二、十六大以来广州加强基层党组织建设的实践探索

广州作为率先改革开放的前沿阵地，经济基础和社会结构不断变化，党的基层组织建设也遇到一系列的新问题。如何在不断变动的过程中坚持党的领导，在探索基层党建工作中体现党的先进性，是摆在中共广州市委面前的重大现实问题。党的十六大以来，历届中共广州市委坚持解放思想，改革创新，尝试改革完善传统领导方式和资源掌控方式，不断研究和解决基层党建的现实问题，积极稳妥推进党内基层民主，较早开始探索新领域基层党建工作，在全省率先建立城乡社区党建工作指导员制度、“两新组织”党建联络员制度、党内三级服务体系，率先开展基层民主评机关活动、试行建立基层领导干部的科学考核体系，建立统筹城乡的财政支持与党费划拨的经费保障体系，积极推进党建工作重心下移，为推动基层党组织建设创新奠定了良好的基础。

（一）推动党内基层民主，激活基层党建的活力

党内民主是党的生命。积极推动党内民主建设，既是以改革创新精神加强党的建设的根本要求，又是激活基层党组织和党员创先争优的原始动力。广州积极推动党内基层民主建设，通过试点党代会常任制、建立党代表工作室、成立党员民情议事会等创新方式，尊重和保障党员的民主权利和主体地位，激发了基层党组织的生机活力。

一是试点党代会常任制，发挥党代会的决策功能。黄埔区是广东省委组织部在广州市确定的唯一一个区县党代会常任制试点。近年来，黄埔区积极探索党代会年会制，由党代会讨论决定全区经济社会发展、党的建设及其他涉及全局性的重大问题。黄埔区在议题确定、组织形式、议程安排、审议方式、决议实施等方面进行探索创新，不断增强年会“议事”和“议人”功能。探索实行区代表大会辩论发言，让党代表讲真话、实话，党代表在党代会各种会议中的言论和表决，不受追究；在区党代会会议及闭会期间，党代表将参与决策、视察调研、提案提议、民主监督等多项工作。2011年9月28日，黄埔区第九次党代会审议通过了《关于试行区代表大会常任制的决定（草案）》。黄埔区将改进党代表产生方式，适当减少领导干部代表比例，适当提高基层一线代表比例；并且党代表在原则上不与人大代表、政协委员交叉。^①黄埔区还改进党代表候选人提名方式，探索实行组织提名、党代表联合提名、党员群众推荐、党员自荐相结合的提名方式，扩大提名环节的民主；改进党代表选举方式，适当提高党代表候选人差额比例，选择条件成熟的选举单位试行召开党员大会直选党代表。这些探索，为完善党代会代表任期制、发挥党代会功能奠定了基础。

二是建立党代表工作室，发挥各级党代表的作用。建立党代表工作室，是发挥党代表作用的硬件要求。截至目前，全市共建立了243个党代表工作室，每月都组织各级党代表开展接待党员群众的活动。党代表驻工作室接待群众工作，根据“谁接待、谁跟踪、谁负责”的要求，严格按《党代表接待党员群众工作流程》进行登记、拍照、建档，确保党员群众提出的意见建议件件有答复，事事有回音。自2012年9月11日起，广州市全面启动市、区（县级市）领导班子成员组团到党代表工作室接待党员群众的工作。市委、市人大、市政府、市政协中的27名市领导带头组团，已分赴全市27个基层党代表工作室与党员群众面对面。^②截至2012年9月24日，全市共有240多名党代表参加组团到工作室接待党员群众的活动，接待党员群众496人次，发动2000多名党员群众提出意见建议520余条，主要涉及环境整治、道路交通、社会治安、民生保障、就业政策、异地医保、低保政策、贫困帮扶、社区治

① 汤南：《黄埔试点党代会常任制》，《广州日报》2011年9月29日。

② 卢文洁：《听取民意为民解惑做党员群众贴心人》，《广州日报》2012年10月24日。