

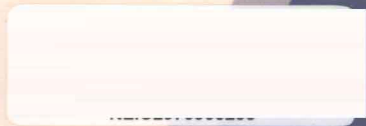


天津市哲学社会科学重点学科建设工程

“社区党的建设”丛书 NO.5

钟龙彪 乔贵平 著

新兴社区党建 理论与实践探索



天津出版传媒集团

天津人民出版社



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. 5

新兴社区党建

理论与实践探索

钟龙彪 乔贵平 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新兴社区党建理论与实践探索 / 钟龙彪, 乔贵平著.
——天津: 天津人民出版社, 2013.5

(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 978-7-201-08158-8

I. ①新… II. ①钟… ②乔… 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(2013)第091097 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.tjrmchs.com.cn>

电子邮箱: tjrmchs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 9.875 印张

字数: 180 千字

定价: 28.00 元

目 录

第一章 新兴社区党建:创新基层党建的新课题	1
第一节 新兴社区是社区发展中涌现的新类型	1
第二节 新兴社区党建是基层党建的新课题	6
第三节 推进新兴社区党建的对策思考	11
第二章 涉外社区党建	14
第一节 涉外社区发展及其对党建的新要求	14
第二节 涉外社区的特点及其党建工作难点	19
第三节 探索适合涉外社区特点的党建工作路子	21
第三章 商务楼宇社区党建	34
第一节 商务楼宇社区发展及其对党建工作的新要求	34
第二节 商务楼宇社区党建现状	39
第三节 提高商务楼宇社区党建有效性存在的问题	49
第四节 进一步提高商务楼宇社区党建有效性的对策 思考	52
第四章 高档住宅社区党建	58
第一节 高档住宅社区的特点及其对党建工作的新要求	58
第二节 高档住宅社区党建工作现状	61
第三节 进一步加强党对中高档社区有效领导的对策思考	74
第五章 大学生社区党建	79
第一节 大学生社区的特点及其对社区党建工作的要求	79
第二节 加强大学生社区党建的重要意义	82
第三节 大学生社区党建思路	85

第四节	大学生社区党建工作面临的困境	94
第五节	深入推进大学生社区党建的对策思考	97
第六章	开发区社区党建	100
第一节	按照社区的特点、规律和要求来思考和谋划开 发区党建	100
第二节	开发区社区党建特点	104
第三节	开发区社区党建工作管理模式	108
第四节	提高开发区社区党建工作实效性的对策思考	113
第七章	进城务工农民社区党建	119
第一节	充分认识加强进城务工农民社区党建工作的重 要性	120
第二节	进城务工农民社区党建工作现状	124
第三节	进城务工农民社区党建工作难点	127
第四节	加强和改进进城务工农民社区党建工作的基本 思路	131
第八章	失地农民集中安置社区党建	142
第一节	失地农民集中居住新社区的形成与特性	142
第二节	失地农民集中安置社区党建工作的特点	150
第三节	失地农民集中安置社区党建工作的难点	153
第四节	加强和改进失地农民集中安置社区党建工作的 基本思路	157
第九章	少数民族聚居社区党建	163
第一节	少数民族聚居社区党建工作的意义	163
第二节	少数民族聚居社区党建工作的特殊性	168
第三节	少数民族聚居社区党建工作面临的新问题	171
第四节	加强和改进少数民族聚居社区党建工作的基本 思路	177
第十章	城中村社区党建	187

第一节	加强城中村社区党建工作的重要性·····	188
第二节	城中村社区党建工作的特点·····	191
第三节	城中村社区党建工作的难点·····	196
第四节	加强和改进城中村社区党建工作的基本思路·····	200
第十一章	城乡结合部社区党建·····	209
第一节	城乡结合部的内涵及其社区党建工作的意义·····	209
第二节	城乡结合部社区党建工作的特点·····	215
第三节	城乡结合部社区党建工作面临的新情况、新课题 ·····	220
第四节	加强和改进城乡结合部社区党建工作基本思路·····	223
第十二章	农村集镇社区党建·····	232
第一节	农村集镇社区党建工作的意义·····	232
第二节	农村集镇社区党建工作的特点·····	237
第三节	农村集镇社区党建工作的难点·····	241
第四节	加强和改进农村集镇社区党建工作的基本思路·····	246
附录 ·····		252
一、中共中央办公厅转发《中共中央组织部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》的通知(中办发[2004]25号)·····		252
二、上海市《关于加强社区党建和社区建设工作的意见》·····		261
三、中共辽宁省委办公厅转发《中共辽宁省委组织部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的实施意见》的通知·····		273
四、中共宁波市委关于加强街道社区党的建设的意见·····		282
五、小社区大文章——深圳市桃源居社区党建创新调研报告·····		289
后记 ·····		308

第一章 新兴社区党建： 创新基层党建的新课题

随着我国经济的快速发展,特别是随着社会转型、企业转制和政府转变职能,社区在整个社会管理及建设中的地位和作用越来越凸显。社区是各种社会利益的聚集点、各类社会矛盾的汇集点,是我们加强社会建设的着力点,也是我们党在基层执政的支撑点。我们改善民生的依托在社区,社会稳定的基础在社区,化解矛盾的平台在社区,党执政的根基在社区。值得关注的是,目前我国社区发展正在日益多样化,除传统旧式住宅区以外,新建商品房社区、涉外国际型社区、农村城市化社区、村居混合型社区、外来人口聚集社区等新兴社区大量出现。这些新兴社区与传统的旧式住宅社区相比较,既有共同之处,也有特殊的地方。就社区党建而言,新兴社区党建比传统社区党建更为复杂、特殊,面临着许多新情况、新问题。加强和改进新兴社区党建工作,不仅是重要的理论问题,而且是现实课题,是创新社会管理和基层党建工作的迫切需要。

第一节 新兴社区是社区发展中涌现的新类型

一、社区概念

“社区”(community)一词源于拉丁语,含共同的东西和亲密

伙伴关系的意思。1887年,最早出现在德国社会学家滕尼斯的《社区与社会》一书中,表示由具有共同价值观念的同质人口组成的关系密切、守望相助、富于人情味的社会团体。在他看来,社区是与社会相对立的一种传统的生活方式、组织形态和精神状态,它是地缘关系、心缘关系和血缘关系的结合体。西方社区概念是在工业化与城市化不断发展、社会成员之间关系的纽带转变以及政府负担能力不足的情况下产生的。自提出以后,其含义也在不断变化。继滕尼斯之后,英国麦基文提出社区与社团分离,美国芝加哥学派帕克等人在社区概念上增添了地域性的含义。

自滕尼斯首先使用社区这个概念以来,给社区下定义的专家学者层出不穷。尽管众说纷纭,但一般都认为社区的基本含义是地域性的社会生活共同体,由六个要素构成:一是人口,是指具有相对稳定的社会交往关系的一定数量的人群;二是地域,是指一定的边界范围;三是区位,是指群体家居及其活动的空间分布;四是组织结构,是指社区成员之间的关系网络;五是生活方式,是指由文化背景形成的习俗;六是社会心理,是指不同群体对自己的生活共同体所产生的认同与归宿的心态。^①

1933年,费孝通等燕京大学的一批青年学生,在翻译帕克的社会学论文时,第一次将“community”译成“社区”,引入我国,当时主要是用于学术研究。在实际工作中,社区建设并未被提上议事日程。

新中国成立后,因长期受苏联模式影响,诸多社会问题一直由国家统一包办,城镇的居民都分别归国家所属的事业单位和企业单位统一进行管理,农村居民归农业生产合作社和人民公社统一管理,以致不重视社区建设。我国从20世纪50年代起建立的城

^① 中共上海市委组织部编:《城市社区党建读本》,上海交通大学出版社,2001年,第17页。

市街道居民委员会只是作为附属于各区政府贯彻政府政策方针的机构,做了企事业单位以外的一些琐碎的工作,管理了一些单位以外的人。

党的十一届三中全会以来,我国一方面从传统的计划经济体制转轨到社会主义市场经济体制,推行社会主义民主政治,健全基层民主建设;另一方面实行对外开放,借鉴了世界各国多方面的人类文明进步成果,其中包括社区建设的经验。1982年9月召开的中共十二大第一次提出要“发展基层社会生活的群众自治”。同年12月,全国人民代表大会第五届第五次会议通过了新宪法,其中规定:城市居民委员会和农村村民委员会都作为基层群众自治性组织。这为我国的社区建设在党的方针政策和国家法律方面作出了准备。

在民政部的倡导下,从1986年起,我国的城市社区建设开始起步。最早是在一些地区开展社区服务,面比较窄。当时,民政部为推进城市社会福利工作改革,争取社会力量参与兴办社会福利事业,为区别于民政部门代表国家办的社会福利,就另起了一个名字,称之为“社区服务”。1991年,民政部为了开拓民政工作又提出“社区建设”的概念。1998年,国务院的《政府体制改革方案》确定民政部在原基层政权建设司的基础上设立基层政权和社区建设司,意在推动社区建设在全国的发展。2000年12月,国务院办公厅转发了民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》,由此带动了社区建设在全国城市中轰轰烈烈地开展起来。

二、我国社区管理的主要模式

我国传统的社区管理模式,以企业主导型和政府主导型为主。

1. 企业主导型社区管理模式

形成于计划经济时代。企业对社区内各种设施包括房产、学校、娱乐设施等基础性设施享有所有权,在政府有关部门的参与

下,企业直接或间接行使社区、社会事务和市政管理职能,是典型的企业办社会事务的模式。该模式的特点:一是社区内的居民享有双重身份,在单位内是职工,到社区又是一个社区居民,社区居民与企业有着割不断的联系。二是企业是社区投资的主体,社区内的各项建设(包括托儿所、幼儿园、中小学、医院等)成了企业给职工的福利,因而社区内各项服务功能和配套设施比较健全和完善。三是在单位、企业内人与人之间的关系比较融洽,社区居民对企业社区的认同感和归属感较强,形成稳定的社区共同意识,从而易于形成稳定的社区秩序。四是社区内各项文体基础设施有可靠的物质保障。五是社区居民安居乐业,享受企业给社区居民带来的福利。

2. 政府主导型社区管理模式

在现阶段主要是以街道办事处为主体,在居委会、中介组织、社会团体等社区主体的共同参与配合下,对社区的人口、治安、司法等事务进行管理。该模式的优点是:政府在社区建设中发挥主导作用,联合社区内各种主体成为一体,并担负着对城建、环卫、公安、文化、工商、房屋管理等部门的协调组织功能,形成条块结合、以块为主、各司其职的管理网络,共同管理好社区的各项事务。政府由于有坚实的权力作后盾,所以政府行为具有权威性和统一性。这种模式的缺点在于:政府办社会,包揽一切,民众参与不够。

随着我国社区建设的全面推开,特别是随着工业化、城镇化、信息化和国际化进程的深入,我国社区发展正在日益多样化,除传统旧式住宅区以外,新建商品房社区、涉外国际型社区、农村城市化社区、村居混合型社区、外来人口聚集社区等新兴社区大量出现。^①例如,上海浦东开发区的建设是一个快速城市化、率先市场化、跨越式工业化、不断国际化的过程。浦东开发区建立19年来,

^① 李幼林:《社区党建面临的主要问题及其对策》,《党建》,2009年第4期。

各种新经济组织、新社会组织大量涌现,全区常住人口从100多万人增至300多万人,流动人口达100多万,而在从业人员中“白领”青年近50万人、外籍人士3万多人,涉外小区48个,外资企业超过1.6万家,其他省市投资浦东的内资企业超过1万家。

这些新兴社区与传统的旧式住宅社区相比较,既有共同之处,也有特殊的地方。就社区管理模式而言,新兴社区以市场主导型社区管理模式和社区自治型管理模式为主,传统的企业主导型社区管理模式和政府主导型社区管理模式已难以适应。

3. 市场主导型社区管理模式

市场主导型社区管理模式又称“物业管理模式”。它是在城市综合开发的基础上,适应市场经济的要求,建立起来的一种经营性的社区管理模式。这种模式的特点:一是由物业管理部门依照法规、合同,对统一规划开发的新建设住宅小区的各类房屋建筑和附属配套设施及场地,以经营的方式进行管理,对环境的清洁、绿化、安全保卫、道路维修实行专业化管理,并为居住人提供服务;二是小区管理通常采用签订承包责任书的方式将具体任务落实到岗位管理人员身上;三是住宅小区的社会管理、行政管理职能由街道办事处和有关方面配合进行。

该模式的优点:第一,物业管理公司的地位明确、责权利相统一,避免了社区服务和建设方面相互推诿、扯皮现象的出现,提高了为社区居民服务的水平,为社区“安全、方便、舒适”的优良环境的形成提供了保障。第二,投资主体加强社区的硬件建设,减轻了政府投资建设的负担,提高了社区居民对硬件设施的满意程度。第三,允许产权多元化,易于形成竞争的格局,能适应社会主义市场经济发展态势。该模式的不足:物业管理公司或投资主体更多注重的是经济效益,因而社区建设可能会出现“一手硬、一手软”的现象。

4. 社区自治型管理模式

社区自治型管理模式以社区居委会为核心,联合社区内其他团体(非政府组织、企业等)和个人一起,共同参与社区事务的管理。该模式的优点:第一,能调动社区居民广泛参与社区事务的积极性,真正发扬社会主义民主,使社区居民真正成为社区的主人,管理自己的事务。第二,社区内各种主体能广泛参与社区事务,形成“我为人人、人人为我”的良好局面,有利于社区居民认同感、归属感的形成,有利于“社区是我家,建设靠大家”良好风尚的形成。第三,由于社区各种主体广泛参与到社区建设中,形成“民建、民管、民用、民受益”的良好态势,因而大大减轻了政府在社区建设中的负担。

第二节 新兴社区党建是基层党建的新课题

建设中国社区,不能离开中国特色。中国特色是指中国的社区不同于西方国家的社区,西方社区的整合力量来自宗教,而中国社区的整合力量来自执政党,通过党的基层组织进行各种利益的调整。我国社区治理有六大主体:政府、社区党组织、社区居民自治组织、社区社会组织(既可以是社区外的也可以是社区内的)、驻社区的单位、物业服务机构。社区党组织在社区各种组织中处于领导核心地位。只有坚持以党组织为核心,才能协调各方,保证社区工作的健康发展;只有坚持把党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来,既发挥社区党组织的领导核心作用,又积极支持和保障居民自治组织依法开展活动,才能保证城市社区自治工作的顺利推进。

一、我国社区党建工作现状

我们通常所说的“社区党建”,在概念上是相对于原来的“单

位党建”而言的,是一种“组织内建组织”的形态模式。也就是说,社区党建是党的基层组织建设的一个形式,社区党建的工作主要以街道党(工)委为核心,以居民区党支部为基础、社区全体党员为主体,社区内各类基层党组织共同参与的、带有地域特点的基层党建工作。^①

在我国,社区党建是改革开放和社会主义市场经济发展的产物。随着改革的深入,特别是随着社会主义市场经济体制的建立和完善,城市居民区的党员人数迅速增加,党员的流动性大大增强,特别是以跨行业、跨地区、跨所有制为主要特征的各类经济社会组织及其管理人员的急剧增加,使社区党组织党员教育和管理对象、范围、层次等都发生了很大变化。同样,职工对企业、事业单位的依存程度弱化,正逐步由单位人向社会人转变。这使人的活动空间扩展,社会关系增多,流动性加强,人们要求在更广阔的社会空间发挥作用。如何加强对党员的管理,成为社区党建的重要工作。相应地,由于社区本身的局限性,对于许多繁重的工作,社区无力独立承担,需要街道党组织协调各方面的力量,共同解决问题。为此,中组部在1996年印发了《关于加强街道党的建设工作的意见》,明确了街道党的建设工作的指导思想、街道党组织的地位和主要职责,并先后印发了上海市长宁区委华阳路街道、天津市河西区马场街等街道党委加强社区党的建设的经验。随后,1999年和2000年,中组部又先后在上海、北京召开了全国街道、社区党的建设工作会议和全国直辖市、副省级城市街道、社区党的建设工作会议,对街道、社区党建工作做了全面部署,并实行分类指导。

党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央对城市社区基

^① 张荣臣:《从“单位人”到“社会人”——改革开放30年我国社区党建的提出与发展》,《学习时报》,2008年12月22日。

层党建工作高度重视,强调要以党的基层组织建设带动其他各类基层组织建设,不断夯实党的执政基础。2004年9月,中组部在天津召开了全国街道社区党建工作座谈会,会议强调,要不断提高街道、社区党组织的创造力、凝聚力和战斗力,扩大党在城市工作的覆盖面,为创建管理有序、服务完善、环境优美、文明祥和的新型社区,促进城市现代化建设提供坚强的组织保证。不久,中央办公厅转发了《中共中央组织部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》,并要求各地结合实际认真贯彻执行。在中央对社区建设的高度重视和地方各级党委、政府的共同努力下,社区党建工作已经在全国大、中、小城市全面展开,并呈现出良好的发展势头。

二、新兴社区党建工作中的问题

加强社区党建,必须适应时代变化,与时俱进,不能因循守旧;必须区分类型,因地制宜,不能“一刀切”;必须研究新情况,谋求新对策,解决新问题。在新兴社区的发展和建设中,取得了明显成效,但是也存在一些值得重视的问题。比如,社区服务组织还不够成熟,不能有效承担社会服务职能;社区居委会、业主委员会和物业管理企业之间的矛盾和问题依然存在;物业服务水平与居民需求还有一定差距;社区居委会负担依然过重,居民自治空间不足;居民、驻区单位对社区的认同感不高,对社区事务的参与意识淡薄,等等,都在不同程度上制约着新型社区的发展。促进新兴社区的健康发展,必须抓住党的建设这个龙头和关键。

就党的建设而言,尽管各地在新兴社区党建方面进行了积极的实践探索,但从调研情况反映出:社区党组织不健全,党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用发挥不明显,有的地方还比较突出。面对我国进入社会转型期的新形势,新兴社区党建工作

仍需要不断探索和创新。以下六个问题亟待解决:^①

一是新兴社区党建工作的组织覆盖问题。“两新”组织发展迅速,党的基层组织建设出现部分“空白点”,由于变动比较大,普遍存在党的覆盖面小、党员比例少、党组织不健全、党的活动不正常、党组织建设滞后等问题。一些党员的组织关系在原单位,人长期活动在外,缺乏党组织的教育管理。一些流动党员无法过正常的组织生活,缺乏归属感。

二是新兴社区党建工作的领域拓展问题。随着社区公共领域的扩大和人的全面发展需求,“单位人”逐渐向“社会人”、“社区人”转变,单位和家庭的有限交往空间已不能满足人的全面发展的需求,人们必然要向社区和社会拓展。如近年来社区中出现的各种社团、协会以及群众自发组织的活动群体,就是公共领域扩大的一个显著体现。从社会发展趋势看,人们在实现生活小康的同时将不断追求人的社会价值的提高,越来越多的群众会加入参加各种社会团体、组织和社会公共活动,作为展现自我、完善自我、实现自我的重要舞台。如何将党的社区工作拓展到这一新的领域,如何正确引导社区公共发展,如何防止人的自由发展中出现无序化的倾向,是当前社区党建工作所面临的新挑战。

三是新兴社区党建工作的作用发挥问题。社区居民自我教育、自我管理和自我服务的“三自”原则,是人的“全面发展”原则在基层民主政治上的重要体现。目前,城市中受教育程度高,民主意识、法律观念较强的社区居民,要求实现基层民主。随着居民自治程度日益提高,要求加快政治文明建设的呼声日益强烈,比如社区居民委员会直选和全体业主投票选举业主委员会已成为事实。这对社区党组织在如何领导基层民主建设、切实发挥领导核心作用、推进社区管理等方面提出许多新的要求。

^① 李幼林:《社区党建面临的主要问题及其对策》,《党建》,2009年第4期。

四是新兴社区党建工作的职能定位问题。随着社区建设的发展,社区工作范围扩大,内容增多,任务加重。社区的党务工作者不再只是传统意义上的“党务工作者”,而是行政、党务“一肩挑”的主要管理者,配合协助社区居委会做好各项工作,已成为社区党建工作多样化发展的必然趋势。既要做好一些长期性的“中心工作”,又要应付日常性“繁忙事务”,还要配合相关职能部门开展一系列的临时性工作,成了“上面千根线,下面一根针”。社区党组织负责人淹没于社区居委会的日常事务中,党建工作被不自觉的“边缘化”。社区党建工作仅限于维持日常的党组织生活和完成上级党委分配的工作,“满足于应付、流之于形式”的现象较为普遍。

五是新兴社区党建工作的社会认同问题。社区党员认同社区党组织的思想淡薄,普遍存在“下岗党员不相信社区、单位党员瞧不起社区、离退休党员顾不上社区、纯居民党员帮不上社区”的现象。如离退休党员关系进入社区,但其心理不能接受由“单位人”变为“社会人”或“社区人”的现实,认为转入社区党组织会失去单位的一些待遇,心怀顾虑,不愿融入。在职党员自觉参与、支持社区党建活动的观念淡薄,推行在职党员“双重管理”步履维艰。社区单位党组织参与支持社区党建工作的认识不足、共建意识不强、配合支持不够,全社会重视社区党建工作的氛围尚未真正形成。

六是新兴社区党建工作的体制机制问题。随着政治体制改革的加快和经济体制的转轨,城市基层治理结构将由政府领导的单一形式向政府主导、社会组织、居民群众广泛参与的新型治理结构转变。在这一新型结构中,社区居委会不再是唯一的管理机构,社区中新成立的居民议事委员会,业主委员会,科、教、文、卫、体方面的社团、协会,以及各种咨询服务中心等各种社会组织将承担越来越多的管理职能,发挥越来越重要的作用。而且随着民主政治建设步伐加快,这些群众自治组织、社会团体、协会的民主政治权利

将逐渐强化。社区党组织如何根据新的社会管理体制和民主政治建设的要求,依托新的社区治理机构,不断扩大党的群众基础,巩固党的执政地位,也对社区党建工作提出许多新的要求。各地探索建立的党建联系会议制度等社区党建工作机制,目前还主要是依赖行政的推动和上级党委部门的协调,缺乏社区党组织本身的协调力、整合力以及影响力。

第三节 推进新兴社区党建的对策思考

新兴社区党建的任务是巩固执政的社会基础、促进社会和谐发展、协调维护群众利益。新兴社区党建必须突出党组织的主导作用、建立共议共决共建的运作机制、强化社区资源整合共享的协调功能。“固核结网、布点划片、街社同构、两纵两横运行”,可作为推进新兴社区党建的主要方法。^①

一、固核结网

主要解决社区党组织的领导核心及资源整合问题。“固核”就是将社区党组织确立为领导社区党建、整合社区基层党组织的核心,并强化其领导能力及整合能力。“结网”就是将各类社区党组织整合成为统一的网络,将街道党(工)委转变为社区党委,赋予社区党建工作独立决策权,实现权责平衡;推动转制企事业单位属地管理,彻底理顺领导和被领导关系;实施社区党委成员的民主选举,增强社区基层党组织和党员对社区党委的认同;建立支部书记联席会议或社区党员代表会议,赋予基层党组织和党员对社区党建和社区建设的决策参与权,强化基层党组织的社区意识和相

^① 李幼林:《社区党建面临的主要问题及其对策》,《党建》2009年第4期。