

城市绣花针丛书

城市基层党建指导手册

李威利 著

格致出版社
上海人民出版社

丛书总序

习近平总书记指出：城市管理应该像绣花一样精细。城市精细化管理，必须适应城市发展。要持续用力、不断深化，提升社会治理能力，增强社会发展活力。“城市绣花针丛书”这一名称就是来源于这一精辟论断。在过去四十余年的改革开放历程中，中国城市基层治理大致经历了一个从“块区化”到“网格化”再到“精细化”的发展过程。块区化的内涵就是构建以块为主的治理结构，街道功能的强化是其主要表征。网格化主要侧重于安全管理和综治管理，为城市的公共安全提供技术保障，这是技术治理的主要指向。精细化不仅体现为设施和环境的精细化，更体现在城市人文魅力的塑造和积极行动者的培育之中。在中国城市推进精细化治理的这一关键历史节点，“城市绣花针丛书”与大家见面了。我们期待这套丛书能够为“善治之花”在中国城市的绽放贡献绵薄之力。

改革开放四十余年的最大成果之一就是社会的成长和变动。一方面，社会作为一种积极的力量介入了基层治理和生活政治场景的重新塑造之中。另一方面，社会的剧烈变动使中国的国家治理承受前所未有的压力和挑战。复杂社会、房权社会、流动社会、网络社会、风险社会的出现，是历史上从未出现的巨大变局。因此，我们有如下的判断：健康而定型的国家治理体系取决于政党领导下的政府、社会与市场的相互协作。健康而定型的社会治理和基层治理取决于政府治理、社会自我调节和居民自治的良性互动。与西方将国家与社会视为互不相容甚至相互绝缘的

两个领域不同,中国一直在探索国家与社会的交集区域和互动机制。这就直接导致了中国的国家治理和社会治理不是在国家与社会的相互决定、相互排斥的逻辑机理中展开的,而是在国家与社会相互关联、交集和合作的逻辑机理中展开的。沿着这样的逻辑通道,我们熟知的社会保障、社会救助、社会公益、社会组织就应运而生了。不仅如此,依托社区公益基金而成长起来的社会财产、依托社区公益活动而成长起来的社会劳动,也就呼之欲出了。在未来的发展进程中,我们如果把“社会”这个空间的组织、资源、治理机制和治理过程做实了,那么国家与社会的良性互动和有效衔接也就顺理成章地呈现出来了。

毫无疑问,创新社会治理是中国国家治理体系现代化的重要使命之一。我们党不仅仅是一个执政党,更是一个领导党,是一个领导和代表人民进行治国理政的政党。这样一种独特的性质,决定了我们必须拥有长远而务实的治国理政的战略。创新社会治理是摆在党和政府、所有社会组织以及每一个公民面前的紧迫任务。社会治理的原点在哪里?撬动社会治理的支点在哪里?事实告诉我们,这一原点和支点就在社区之中。故社区治理的质量是对社会治理质量最为直观的测试。社区作为一种非科层化的生活空间,它对现代社会所缔造的大多数强制性的管理机制有天然的排斥感。社区治理的体系、结构、机制和过程必须服从于社区非科层化、扁平化这一基本属性。现代国家治理的秘诀可能就在于:把居民力所能及的事情交给居民共同体,把居民力所能及的事情交给他们的代表。这是现代国家基层民主与代议民主相互耦合的一种治理结构。显然,生活政治逻辑塑造的参与性、平等性协商共治就是社区治理的基本形态。塑造这样的治理形态有时候比营造巨大宏伟的政治场景更为艰难,因为它是对所有普通人的人性、公德、能力等各种民主禀赋的直接检验。只有走出社区政治冷漠过度、共识短缺、协商贫困的治理困境,才能从根本上

为现代化国家治理体系营造成熟稳健的心理基石、人格基石和人文基石。

《大学》开篇就提出“格物、致知、诚意、正心、修身、齐家、治国、平天下”这一贯通古今的人生八条目。本来是一个由内到外、由心到形的人生线路,但是,越往后来,往往是“外”掩盖了“内”,“形”压倒了“心”。没有了“内”,丧失了“心”,国家治理和社会治理的原点和基点也就不存在了,习近平总书记所强调的源头治理的效能就无法释放出来了。所以,八条目说明中国社会生成的机理是以个体修养为原点逐渐向外扩展的。这种机理孕育出了一种关联主义的身心结构、知行结构、群己结构和社会结构。这四重结构就是我们编写“城市绣花针丛书”的学理背景。人不仅要处理行为与心智、个体与自然的关系,还要处理自我与小家、个体与社群的关系,更要处理个人与国家及其所在的群体、阶级与国家的关系。这就要求我们每个人必须拥有与他人、与社群、与国家相处的“认知工具”。认知工具的使命就在于人际关系和社会关系的人文建构。这是一个社会迈向善治的原始基础。正是在这个意义上,我们希望“城市绣花针丛书”能够为中国城市基层治理结构的完善提供知识资源、行动工具和专业方法。

我们在理解中国社会的构成时,不能陷入个人主义与集体主义的二分框架而不能自拔。关联主义的社会生成机理直接导致了中国社会注重从个体向外部的道德扩展。所以,这是一个有别于西方立体社会(即阶层社会或阶级社会)的水平社会。在这个水平社会中,个体身心的关联、个体知行的关联、个体与家庭的关联,家庭与社区的关联,社区与国家的关联,成为将不同要素串联在一起的联结机制。如果把社区置于这样的视野中来看,我们发现社区乃是“扩大的家庭”。所以,作为国家治理体系之重要组成部件的社区治理,则不能脱离恢复社会关系、缔造社会联结、培育社会资本、提高精神密度、催升社区温度、展示社区风度这一底线。换言之,社区乃是一个有温度、有温情、有温暖、有风度的情感空间与善治空

间。改革开放四十余年来,中国的社区治理一直在坚守这道底线。这是中国经济发展、社会治理的秘密所在。我们为什么要坚守这道底线?一个极为重要的原因,就是基于我们对人之属性的认识。马克思在《关于费尔巴哈的提纲》一文中提出“人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上,它是一切社会关系的总和”。社会关系是由多重维度的关系组合而成的。现代人的行动空间和身份认同兼具私人性、社群性和国家性三种存在状态。人的社群性原理说明人不仅是自然人、家庭人、职业人、政治人,更是社区人。社区人是对人之社群性这一属性的外在表达。社区人恰好说明了人与其生活的社区的紧密关联。如果我们把这道关联开发出来了,并且通过一系列的制度设计和资源供给把这道关联固化下来,那么我们中国社会治理的基石也就确立了。

“城市绣花针丛书”就是基于这样的理念,对中国改革开放四十余年所孕育出来的新型生活空间和新型治理空间进行了系统的解剖。因为城市不仅是国家能量的象征,也是展现生活魅力的场所。我们第一批出版的《城市基层党建指导手册》《城市物权治理和物业管理指导手册》《城市协商民主指导手册》《居民自治指导手册》,就是要为基层治理者提供行动的知识和方法。基层党组织和社区党组织所具有的引领者、整合者、联结者和超越者的四重角色,直接决定着城市基层治理的方向和使命。改革开放所孕育出来的房权社会和物权社会,直接考验着基层治理吸纳新型社会要素、包容新型社会空间的能力。社区协商民主为我们指导社区共治、居民自治、推进“德治、法治和自治”三治融合提供了可以操作的民主手段和民主技术。将来,我们还计划要出版《社区基金指导手册》《社区项目设计指导手册》《社区规划指导手册》《社区营造指导手册》《智能社区指导手册》《社区商业指导手册》等。我们试图通过我们艰辛的努力和积极的探索,为现代化国家治理体系培育一个个健康的细胞。“城市绣花针丛

书”就是推进国家治理现代化的“细胞工程”。

我们坚信,在中国绝大多数人都是要回归社区的。社区就是由一个个家庭组合而成但又超越家庭的生活共同体。社区治理的好坏,直接决定着国家治理体系的细胞是否健康。如果每一个中国人都生活在安全、祥和、温暖的社区中,将是中国国家治理之大幸。对于百分之九十九的人来说,如果能够把社区中温暖的社会关系视为最奢侈的财富,那么也将是人生之大幸!多年来,本丛书的所有作者都扎根城市社区,融入百姓生活,发掘社区宏旨,提炼治理要义。我们发现,承载民生关怀、彰显国家责任的社区,是中国道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的凝结与汇聚。社区建设、社区服务和社区治理,与百姓生活紧紧相连,与城市生命环环相扣,与国家命运息息相关。

通过社区发现中国发展的秘密,通过社区培育国家治理和社会治理的细胞,通过社区展示中国文化的魅力,这就是“城市绣花针丛书”所承载的使命。细微之处见真知,细微之处见大义。社区细胞的价值就在于此!“城市绣花针丛书”的情怀也在于此!

是为序!

刘建军

2019年2月15日于复旦大学

目 录

1	导言 城市基层党建的理论维度
3	一、重新认识中国共产党
10	二、城市空间中的党建工作特点
16	三、如何理解和定义“基层”
19	四、党建工作和体系的三维内容
21	五、城市基层党建的六项机制
26	第一章 基层党建如何引领社会治理
26	一、城市治理从社区开始
31	二、国家治理社区的核心机制
36	三、城市基层治理面临的主要问题
39	四、社区治理中面临的结构性困境
42	五、党建引领与社区治理的基本关系
46	第二章 基层党组织的角色定位
46	一、党组织在城市基层治理中的角色

67	二、开展城市基层党建工作的载体和要素
74	三、加强党组织对基层党建工作的领导的层次和重点
78	四、城市基层党建未来发展的路径和方向
92	第三章 社区党建的平台
92	一、基层民主平台
94	二、党建会议平台
106	三、区域化党建平台
114	四、党建服务中心
121	五、网络党建平台
126	第四章 社区党建的组织体系
126	一、党的组织体系的同心圆结构
130	二、政党自身的组织和工作力量
158	三、党的外围延伸组织
163	四、党对社会力量的动员和整合
181	第五章 社区党建的形态和机制
182	一、改革以来的问题与挑战
184	二、单位党建及其调整
190	三、服务型党建
198	四、区域化党建

209	五、网格化党建
219	六、枢纽型党建
227	第六章 社区党建的前沿创新
227	一、街区党建:重塑城市的治理单元
233	二、空间党建:基层党组织的形态转型
239	三、楼组党建:激活社区自治的细胞
245	四、区域化党建 2.0:联动治理的形态升级
250	五、党建服务中心 2.0:服务阵地的“三维一体”
255	第七章 如何设计基层党建项目
255	一、项目制作为基层社会治理机制
261	二、党建项目开展的机制和流程
271	三、基层党建项目的主要类型
275	四、党建项目设计的十二个技能包
315	结语 从社区党建到城市基层党建
327	附录
329	附录一 《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》
336	附录二 《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》

- 343 附录三 《中国共产党支部工作条例(试行)》
- 354 附录四 《关于党的基层组织任期的意见》
- 355 附录五 《关于建立健全地方党委、部门党组(党委)
 抓基层党建工作责任制的意见》
- 359 附录六 《关于加强基层服务型党组织建设的意见》
- 366 附录七 《关于做好党员联系和服务群众工作的意见》
- 370 附录八 《上海市居民区听证会、协调会、评议会制度试行办法》
-
- 376 后记

导言

城市基层党建的理论维度

在中国的政治和社会体系中,党建工作居于至关重要的地位。首先,从政治体系来看,中国共产党作为国家的执政党,在整个国家政治体系中居于核心地位,既是国家整体社会秩序的基础和保障,同时还是经济和社会发展的推动力量。中国政治体系的这一基本特点,使得党的自身建设的成效直接影响着党的执政事业的兴衰成败,从而影响着中国国家建设和政治制度化的整体进程。其次,从政党特征来看,中国共产党是以民主集中制为组织原则的现代政党,其基本的特点是强调党的集中统一。而这一政党特征是需要党通过长期的政治、思想、作风、组织、纪律、制度六个方面的建设工作来实现的。再者,从国家治理来看,随着国家转型和改革开放的深入,国家在社会治理中开始面临着更加复杂多元的治理挑战和治理需求。在这一过程中,政党作为社会治理的主体之一,承担着更为重要的治理责任,因此党建工作对国家和社会治理也发挥着重要的引领和促进作用。

正是在这一意义上,全面加强基层党建成为新时期中国最受关注和重视的政治议题,成为现代国家建设和政党政治建设的重要领域和维度。党的十九大报告指出:“新时代党的建设总要求是:坚持和加强党的全面领导,坚持党要管党、全面从严治党,以加强党的长期执政能力建设、先进

性和纯洁性建设为主线,以党的政治建设为统领,以坚定理想信念宗旨为根基,以调动全党积极性、主动性、创造性为着力点,全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,把制度建设贯穿其中,深入推进反腐败斗争,不断提高党的建设质量,把党建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党。”在基层党组织建设方面,十九大报告提出:“要以提升组织力为重点,突出政治功能,把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。”^①

值得注意的是,基层党建还具有十分重要的广延性特征,体现为党的领导贯穿始终、党的组织全面覆盖以及党的影响无所不在。一方面,作为国家的执政党,党在社会的不同组织和不同治理单元内均设有党的基层组织,党的组织基本上是全覆盖的;另一方面,由于党的组织全覆盖和政党执政的主体性,党建工作与国家的经济社会建设的各行业、各领域工作紧密结合,党建工作对中心工作的推动和影响是无所不在的。这种广延性特征主要是由中国以“党建国家”为主要特点的政治经济体制所决定的,并且在新时期全面从严治党和全面加强党的政治建设的时代背景下又得到进一步加强,对于当前国家建设的各项工作和全面深化改革方面具有积极的推动作用。

不过,党建的广延性特征在理论和实践中也带来一个至关重要的问题,由于党建工作嵌入各项工作,其内容就特别容易模糊化,体现为党建工作的内涵和外延不清晰,载体和抓手不明确。在实践中就容易造成以

^① 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,中国共产党新闻网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

下两种错误倾向：一是在认识层面，既有可能带来党建工作的泛化（即党建工作难以掌握边界），也有可能带来党建工作的虚化（即认为党建工作可有可无）。二是在实践层面，体现为党建工作缺乏原则、载体、体系和方法，党建工作者无法做到熟练掌握并运用党建工作的基本规律。这一现实倾向在当前的城市基层党建和社会治理中也有着鲜明的体现，主要表现为党建引领和社会治理两者间的关系问题。在党建引领社会治理中，哪些工作属于党建引领，哪些属于社会治理？党建引领与社会治理之间是否有明确的边界和外延，两者之间是否有不同的工作着力点？这些都成为困扰基层党建工作者的主要理论问题，影响着城市基层党建工作经验的正确总结，继而不利于城市基层党建工作的进一步发展和升级。因此，在探讨城市基层党建的实践策略之前，本章首先在理论上明确城市基层党建的内涵、外延、原理、机制，从而清晰定位城市基层党建工作，总结城市基层党建的基本规律。

一、重新认识中国共产党

政党是现代政治的组织形式。从定义上说，有学者指出，政党是代表一定阶级利益，是特定阶级政治力量中的领导力量，是由各阶级的政治中坚分子为夺取或巩固国家政治权力而组成的政治组织。^①也有学者指出，政党是代表一定的社会利益，以寻求民众支持、寻求选举或追求担任公职为目标的权力组织或团体。^②从政党学理论看，不同的学者对政党定义的

^① 参见王浦劬：《政治学基础》，北京大学出版社2006年版；周淑真：《政党和政党制度比较研究》，人民出版社2007年版。

^② 参见王长江：《现代政党执政规律研究》，上海人民出版社2002年版；燕继荣《现代政治分析原理》，高等教育出版社2004年版。

不同主要体现在三个方面：一是代表谁，是代表阶级、代表社会集团，还是仅仅代表一定范围的选民？二是政治目标是什么，是执掌政权，或是追求公职，还是仅仅为影响公共政策？三是组织程度如何，是纪律严格或是仅具有一定政党纪律，还是组织松散？尽管对政党的定义不同，中西学者还是共享了辨识政党的这三个基本维度——代表性、政治目标和组织程度，从这三个维度出发，基本可以辨识出世界范围的各个政党的基本形态和政党类型的光谱。

在政党类型的光谱中，中国共产党是一个较为独特的类型，政党的组织和纪律程度较高，具有明确的阶级代表性和阶级意识，并且以其独特的组织形式和治理体系，实现了在国家中长期执政，并推动了国家发展的长期稳定和繁荣。西方学术界对这一类型政党的执政能力和执政成效也给予充分肯定，称之为“国家型政党”(state-party)。在迪克森的研究中，他认为国家型政党具有几个基本的特点：一是具有讲组织、讲纪律的严密的基层组织；二是党员具有先进性并经过严格选拔；三是明确的意识形态；四是决策上的集中制；五是具有很强的社会组织能力和渗透能力。国内学术界则从历史和理论上对于中国特色的政党和国家制度的形成始终具有清醒认识，即认为革命过程中“党建国家”的历史情境，既塑造了一个讲纪律讲集中的政党，也塑造了一个政党嵌入国家的“政党国家”。^①

不过，前述对中国特色政党制度的认识，在一定程度上仍然浮于表面。中国共产党之所以成为嵌入国家的“国家型政党”，最基本的特点在于其独特的组织制度。因此，对于中国共产党根本特征的认识，首先应从组织和制度的层面来重新理解。特别是对于每一个党建工作来说，对党建工作内涵和规律的把握和认知，首先要清楚地认识中国共产党在组

^① 任剑涛：《以党建国：政党国家的兴盛、兴起及走势》，《江苏行政学院学报》2014年第3期。

织和制度层面的根本特征。

(一) 民主集中制

如果用一个词概括中国共产党和中国政治体系的根本特征,首选应该是“民主集中制”。杨光斌指出,民主集中制是“中国模式”的最好表述,正是通过民主集中制这一核心政治制度,中国共产党将整个国家有效地、合宜地组织起来。^①对于中国共产党来说,民主集中制具有至关重要的意义。从内涵上说,民主集中制不仅仅意味着一种民主作风或决策方法,也不仅仅意味着一定的民主协商的程序。更重要的是,民主集中制是在人人平等的大众政治和平权化时代,有效实现政治集中的核心制度形态。正是由于这种制度形态,中国共产党才在大规模群众组织的基础上,强调和实现政党的权威和纪律。唐亚林指出,现代政党组织的一个基本使命,就是通过政党执掌、参与或影响国家政权的方式而体现,以达到决定和影响一个国家政治、经济、文化和社会生活之目的。要达到此目的,政党必须按照以服从与集中为根本特征的现代科层制的基本原则,建构具有高度集中统一、秉持自己政治理想的组织体系。^②

理解这种集中制,对于理解中国共产党乃至理解中国整体的政治体系至关重要。这种集中制在制度层面有着一系列的安排。许耀桐指出,这种集中制体现在制度安排上,有三种基本的表现形式:一是通过重大决策形成的集中;二是通过制定制度规章实现的集中;三是通过选举和任命干部实现的集中。^③在制度效果上,这种集中制主要体现为政党的权威和

① 杨光斌、乔哲青:《论作为“中国模式”的民主集中制政体》,《政治学研究》2015年第6期。

② 唐亚林:《论民主集中制向民主集中负责制的转型》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2015年第3期。

③ 许耀桐:《民主集中制的“集中”之解》,《学习与实践》2011年第7期。

纪律,体现为“四个服从”,即坚持党员个人服从党的组织、少数服从多数、下级组织服从上级组织、全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。

(二) 严密的组织体系

以“集中”为主要特征的组织原则,其形成不仅仅是党在文件中提出的一个组织要求,而是依靠政党独具特色的基层组织体系作为组织保证。这一组织体系的基本特征表现为“横向到边、纵向到底”。从纵向看,党的组织形成中央、省、市、县区、街道(乡镇)、社区(农村)六级体系;从横向看,党的基层组织覆盖机关、事业单位、学校、国企、两新组织、农村、社区、互联网等八个领域。有研究注意到,党的基层组织设置越具有周延性,组织体系越健全完善,党组织对社会的覆盖面也就越广,相应地党对社会的领导控制也就越坚强有力,越能够确保社会的和谐稳定。^①这一基层组织体系自1925年党的四大开始,强调要在全国范围内发展和建立党组织,这就要求快速增加党的基层组织数量。党的四大作出重要决定:为扩大党的数量,除上海和广东外,应特别注意尚未建有党组织的其他工业区及大都市,如在东三省、河南、重庆、九江、芜湖、福州等地,也应努力建立和发展党组织。

党在基层组织群众的组织形式是什么?对于这一问题,党的四大作了明确回答。四大对党章作出进一步修改,将党的基层组织由党的小组改为党的支部,规定“有三人以上即可组织支部”,支部人数过多时可以酌情分为若干党小组。四大以后,在1926年,中央组织部发布《中央组织部通告第二号》,中央局发布《支部的组织及其进行的计划》,再次明确强调中国共产党区别于其他一切社会党组织的根本不同之处,就在于它的基本组织是支部。

^① 张书林:《党的基层组织建设:问题、对策与前景展望》,《中共云南省委党校学报》2008年第12期。

支部是把党员组织起来的最直接的形式,从而是党的组织基础。

(三) 职业支部

除党组织的周延性外,党的基层组织更关键的特点在于职业支部。支部是党的基层组织的最基础形式。从今天成功取得执政地位的中国共产党的组织体系看,党的支部在基层有多种形式,包括有机关支部、事业单位支部、高校支部、国企支部、两新组织支部、农村支部、社区支部、互联网支部等。但总体而言,这些形式中最重要的是以产业、职业等经济组织为基础,以车间、部门等为单元组织形成的党支部,这类支部以群众职业群体为界限,可以称为产业支部或职业支部。从某种意义上说,产业(职业)支部建设代表着中共城市党建的基本经验。

除产业(职业)支部外,还有一类是以行政地域为基础,以生活的地域空间为单元形成的党支部,可以称为区域支部。由于农民的分散性,农村地域不得不主要发展区域支部。故而地域(区域)支部的建设代表着中共农村党建的基本经验。

从中国共产党今天的建政体系来看,上述两种形式的职业支部对于新中国成立以后的党领导国家和社会的体系的形成起着极其重要的作用。特别是在社会主义改造以后,新中国在社会层面形成以“单位制”为中心的治理体系,而在每一个微观单位之内,党的基层组织就是以职业支部的形式组织起来的。对于这一点,刘少奇在党的七大上《关于修改党章》的报告中指出:“党的基础组织,按照生产单位、工作单位来建立,这是我们党的一个组织原则。这个原则,使我们党的组织基础放在社会组织的细胞中。”^①更重要的是,职业支部的组织形式还塑造了中国共产党的

^① 张明楚主编:《中国共产党基层组织建设史》,福建人民出版社2008年版,第157页。