

深圳改革创新丛书

(第六辑)

Research on the Political Function of Community Party Organization  
—Taking Shenzhen North Station Community as an Example

# 社区党组织政治功能研究

## ——以深圳北站社区为例

黄立敏 陈龙 著

中国社会科学出版社

深圳改革创新丛书

(第六辑)

Research on the Political Function of Community Party Organization  
—Taking Shenzhen North Station Community as an Example

# 社区党组织政治功能研究

## ——以深圳北站社区为例

---

黄立敏 陈龙 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社区党组织政治功能研究：以深圳北站社区为例 / 黄立敏，陈龙著.  
—北京：中国社会科学出版社，2019.6  
(深圳改革创新丛书·第六辑)  
ISBN 978-7-5203-4490-6

I. ①社… II. ①黄…②陈… III. ①中国共产党—社区—基层组织—  
党支部—工作—研究—深圳 IV. ①D267.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 095292 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 王茵 马明  
责任校对 王福仓  
责任印制 王超

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010-84083685  
门市部 010-84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷 北京明恒达印务有限公司  
装订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版次 2019 年 6 月第 1 版  
印次 2019 年 6 月第 1 次印刷

---

开本 710×1000 1/16  
印张 11.5  
插页 2  
字数 165 千字  
定价 49.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话：010-84083683  
版权所有 侵权必究

# 《深圳改革创新丛书》

## 编委会

顾 问：王京生

主 任：李小甘 吴以环

执行主任：陈金海 吴定海

# 总序：突出改革创新的时代精神

王京生\*

在人类历史长河中，改革创新是社会发展和历史前进的一种基本方式，是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。古今中外，国运的兴衰、地域的起落，莫不与改革创新息息相关。无论是中国历史上的商鞅变法、王安石变法，还是西方历史上的文艺复兴、宗教改革，这些改革和创新都对当时的政治、经济、社会甚至人类文明产生了深远的影响。但在实际推进中，世界上各个国家和地区的改革创新都不是一帆风顺的，力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随改革的始终。就当事者而言，对改革的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此，透过复杂的枝蔓，洞察必然的主流，坚定必胜的信念，对一个国家和民族的改革创新来说就显得极其重要和难能可贵。

改革创新，是深圳的城市标识，是深圳的生命动力，是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。不改革创新就无路可走、就无以召唤。30多年来，深圳的使命就是作为改革开放的“试验田”，为改革开放探索道路。改革开放以来，历届市委、市政府以挺立潮头、敢为人先的勇气，进行了一系列大胆的探索、改革和创新，使深圳不仅占得了发展先机，而且获得了强大的发展后劲，为今后的发展奠定了坚实的基础。深圳的每一步发展都源于改革的推动；改革创新不仅创造了深圳经济社会和文化发展的奇迹，而且使深圳成为引领全国社会主义现代化建设的“排头兵”。

---

\* 王京生，现任国务院参事。

从另一个角度来看，改革创新又是深圳矢志不渝、坚定不移的命运抉择。为什么一个最初基本以加工别人产品为生计的特区，变成了一个以高新技术产业安身立命的先锋城市？为什么一个最初大学稀缺、科研院所几乎是零的地方，因自主创新而名扬天下？原因很多，但极为重要的是深圳拥有以移民文化为基础，以制度文化为保障的优良文化生态，拥有崇尚改革创新的城市优良基因。来到这里的很多人，都有对过去的不满和对未来的梦想，他们骨子里流着创新的血液。许多个体汇聚起来，就会形成巨大的创新力量。可以说，深圳是一座以创新为灵魂的城市，正是移民文化造就了这座城市的创新基因。因此，在特区30多年发展历史上，创新无所不在，打破陈规司空见惯。例如，特区初建时缺乏建设资金，就通过改革开放引来了大量外资；发展中遇到瓶颈压力，就向改革创新要空间、要资源、要动力。再比如，深圳作为改革开放的探索者、先行者，在向前迈出的每一步都面临着处于十字路口的选择，不创新不突破就会迷失方向。从特区酝酿时的“建”与“不建”，到特区快速发展中的姓“社”姓“资”，从特区跨越中的“存”与“废”，到新世纪初的“特”与“不特”，每一次挑战都考验着深圳改革开放的成败进退，每一次挑战都把深圳改革创新的招牌擦得更亮。因此，多元包容的现代移民文化和敢闯敢试的城市创新氛围，成就了深圳改革开放以来最为独特的发展优势。

30多年来，深圳正是凭着坚持改革创新的赤胆忠心，在汹涌澎湃的历史潮头上劈波斩浪、勇往直前，经受住了各种风浪的袭扰和摔打，闯过了一个又一个关口，成为锲而不舍地走向社会主义市场经济和中国特色社会主义的“闯将”。从这个意义上说，深圳的价值和生命就是改革创新，改革创新是深圳的根、深圳的魂，铸造了经济特区的品格秉性、价值内涵和运动程式，成为深圳成长和发展的常态。深圳特色的“创新型文化”，让创新成为城市生命力和活力的源泉。

2013年召开的党的十八届三中全会，是我们党在新的历史起点上全面深化改革做出的新的战略决策和重要部署，必将对推动中国特色社会主义事业发展、实现中华民族伟大复兴的中国梦产生重大而深

远的影响。深圳面临着改革创新的新使命和新征程，市委市政府打出全面深化改革组合拳，肩负起全面深化改革的历史重任。

如果说深圳前30年的创新，主要立足于“破”，可以视为打破旧规矩、挣脱旧藩篱，以破为先、破多于立，“摸着石头过河”，勇于冲破计划经济体制等束缚；那么今后深圳的改革创新，更应当着眼于“立”，“立”字为先、立法立规、守法守规，弘扬法治理念，发挥制度优势，通过立规矩、建制度，不断完善社会主义市场经济制度，推动全面深化改革，创造新的竞争优势。特别是在党的十八届三中全会后，深圳明确了以实施“三化一平台”（市场化、法治化、国际化和前海合作区战略平台）重点攻坚来牵引和带动全局改革，推动新时期的全面深化改革，实现重点领域和关键环节的率先突破；强调坚持“质量引领、创新驱动”，聚焦湾区经济，加快转型升级，打造好“深圳质量”，推动深圳在新一轮改革开放中继续干在实处、走在前列，加快建设现代化国际化先进城市。

如今，新时期的全面深化改革既展示了我们的理论自信、制度自信、道路自信，又要求我们承担起巨大的改革勇气、智慧和决心。在新的形势下，深圳如何通过改革创新实现更好更快的发展，继续当好全面深化改革的排头兵，为全国提供更多更有意义的示范和借鉴，为中国特色社会主义事业和实现中华民族伟大复兴的中国梦做出更大贡献，这是深圳当前和今后一段时期面临的重大理论和现实问题，需要各行业、各领域着眼于深圳全面深化改革的探索和实践，加大理论研究，强化改革思考，总结实践经验，作出科学回答，以进一步加强创新文化建设，唤起全社会推进改革的勇气、弘扬创新的精神和实现梦想的激情，形成深圳率先改革、主动改革的强大理论共识。比如，近些年深圳各行业、各领域应有什么重要的战略调整？各区、各单位在改革创新上取得什么样的成就？这些成就如何在理论上加以总结？形成怎样的制度成果？如何为未来提供一个更为明晰的思路和路径指引？等等，这些颇具现实意义的问题都需要在实践基础上进一步梳理和概括。

为了总结和推广深圳当前的重要改革创新探索成果，深圳社科理论界组织出版了《深圳改革创新丛书》，通过汇集深圳市直部门和

各区（新区）、社会各行业和领域推动改革创新探索的最新总结成果，希图助力推动深圳全面深化改革事业的新发展。其编撰要求主要包括：

首先，立足于创新实践。丛书的内容主要着眼于新近的改革思维与创新实践，既突出时代色彩，侧重于眼前的实践、当下的总结，同时也兼顾基于实践的推广性以及对未来的展望与构想。那些已经产生重要影响并广为人知的经验，不再作为深入研究的对象。这并不是说那些历史经验不值得再提，而是说那些经验已经沉淀，已经得到文化形态和实践成果的转化。比如说，某些观念已经转化成某种习惯和城市文化常识，成为深圳城市气质的内容，这些内容就可不必重复阐述。因此，这套丛书更注重的是目前行业一线的创新探索，或者过去未被发现、未充分发掘但有价值的创新实践。

其次，专注于前沿探讨。丛书的选题应当来自改革实践最前沿，不是纯粹的学理探讨。作者并不限于从事社科理论研究的专家学者，还包括各行业、各领域的实际工作者。撰文要求以事实为基础，以改革创新成果为主要内容，以平实说理为叙述风格。丛书的视野甚至还包括为改革创新做出了重要贡献的一些个人，集中展示和汇集他们对于前沿探索的思想创新和理念创新成果。

最后，着眼于解决问题。这套丛书虽然以实践为基础，但应当注重经验的总结和理论的提炼。入选的书稿要有基本的学术要求和深入的理论思考，而非一般性的工作总结、经验汇编和材料汇集。学术研究须强调问题意识。这套丛书的选择要求针对当前面临的较为急迫的现实问题，着眼于那些来自于经济社会发展第一线的群众关心关注或深入贯彻落实科学发展观的瓶颈问题的有效解决。

事实上，古今中外有不少来源于实践的著作，为后世提供着持久的思想能量。撰著《旧时代与大革命》的法国思想家托克维尔，正是基于其深入考察美国的民主制度的实践之后，写成名著《论美国的民主》，这可视作从实践到学术的一个范例。托克维尔不是美国民主制度设计的参与者，而是旁观者，但就是这样一位旁观者，为西方政治思想留下了一份经典文献。马克思的《法兰西内战》，也是一部来源于革命实践的作品，它基于巴黎公社革命的经验，既是那

个时代的见证，也是马克思主义的重要文献。这些经典著作都是我们总结和提升实践经验的可资参照的榜样。

那些关注实践的大时代的大著作，至少可以给我们这样的启示：哪怕面对的是具体的问题，也不妨拥有大视野，从具体而微的实践探索中展现宏阔远大的社会背景，并形成进一步推进实践发展的真知灼见。《深圳改革创新丛书》虽然主要还是探讨本市的政治、经济、社会、文化、生态文明建设和党的建设各个方面的实际问题，但其所体现的创新性、先进性与理论性，也能够充分反映深圳的主流价值观和城市文化精神，从而促进形成一种创新的时代气质。

# 目 录

引 言 .....	(1)
第一章 新时代社区党建工作概述 .....	(5)
第一节 新时代社区党建工作内涵 .....	(5)
第二节 社区党组织建设工作理论 .....	(14)
第三节 社区党组织建设的历史脉络 .....	(18)
第二章 社区党组织政治功能 .....	(26)
第一节 基层党组织主要功能的历史传承 .....	(26)
第二节 新时代基层党组织突出政治功能的内在逻辑 .....	(36)
第三节 基层党组织整治功能弱化的表现 .....	(42)
第三章 深圳北站社区概述 .....	(49)
第一节 深圳北站社区概况 .....	(49)
第二节 深圳北站社区党组织建设特色工作做法 .....	(52)
第三节 北站社区党组织建设工作成效 .....	(56)
第四章 党员与社区党组织政治功能发挥 .....	(61)
第一节 党员标准的历史演变 .....	(61)
第二节 社区党员与社区党组织建设 .....	(71)
第三节 北站社区党员主体作用发挥实践 .....	(75)
第五章 党的作风建设与社区党组织政治功能发挥 .....	(78)
第一节 党的作风建设的重要性 .....	(78)

第二节	党的作风建设的主要内容 .....	(90)
第三节	北站社区党组织作风建设实践 .....	(101)
<b>第六章</b>	<b>严肃党内政治生活与社区党组织建设 .....</b>	<b>(105)</b>
第一节	党内政治生活的重要功能 .....	(105)
第二节	党内政治生活的主要内容 .....	(111)
第三节	北站社区严格党内政治生活实践 .....	(118)
<b>第七章</b>	<b>突出社区党组织政治功能的途径 .....</b>	<b>(121)</b>
第一节	发挥社区党组织的党建引领作用 .....	(121)
第二节	强化社区党组织对党员教育管理 .....	(129)
第三节	营造良好的社区党建氛围 .....	(134)
<b>第八章</b>	<b>社区党组织政治功能发挥效能 .....</b>	<b>(140)</b>
第一节	突出社区党组织政治功能 促进社区 经济发展 .....	(140)
第二节	突出社区党组织政治功能 推进社区 治理现代化 .....	(145)
第三节	突出社区党组织政治功能 引领和谐 社区建设 .....	(152)
<b>参考文献</b>	.....	<b>(158)</b>
<b>后 记</b>	.....	<b>(172)</b>

# 引 言

重视基层组织建设是我党的优良传统和宝贵经验。在中国特色社会主义新时代，党的战斗力就是领导全体人民实现伟大梦想的战斗力，党的基层组织就是宣传党的主张、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。党的十九大报告指出：“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。”街道社区作为基层党组织建设重要内容，是密切党和群众关系的纽带和桥梁，因此突出社区党组织的政治功能，增强社区党组织的凝聚力、战斗力，对牢固基层党组织的核心引领作用，提升城市社区治理水平有着重要意义。

## 一 新时代突出社区党组织政治功能的意义

习近平总书记指出：“党的工作最坚实的力量支撑在基层，经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题也在基层，必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，丝毫不能放松。要重点加强基层党组织建设，全面提高基层党组织凝聚力和战斗力。”社区作为一个具有多重功能的地域性社会生活的共同体是城市管理的基础，因此突出社区党组织的政治功能是深入学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。

突出社区党组织政治功能是提升基层党组织凝聚力和战斗力的核心内容。党的基层组织是政治组织，是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是党的领导延伸到基层的重要载体。社区作为一个

城市的基础，是城市运行和管理的基本载体。社区的发展将直接影响着所在城市的居民生活水平与生活质量。社区党组织作为党领导下的基层组织，是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础。因此只有加强社区党组织建设，扩大党组织在基层工作中的覆盖面，不断增强社区党组织的凝聚力、影响力和渗透力，才能充分发挥党的核心引领作用。落实到基层，就是要以提升社区党组织的组织力为重点，突出政治功能，把社区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。

突出社区党组织政治功能是永葆党的先进性和纯洁性的重要内容。新时代突出基层党组织的政治功能，关键在于严肃党内政治生活，充分发挥基层党组织在社会基层组织中的领导核心和政治核心作用，确保党的理论和路线方针政策在基层落到实处，从而使每一个基层党组织都能成为坚强的战斗堡垒。社区党建是基层党的建设的重要组成部分，是新时代城市社区党组织发挥领导核心作用，组织、协调和指导辖区内各种类型基层党组织和党员，完成地域性、群众性、社会性、公益性工作而开展的全部活动和全部工作的总和。因此突出社区党组织政治功能对于维护党的领导，形成实事求是、理论联系实际、密切联系群众、批评和自我批评、民主集中制、严明党的纪律等为主要内容的党内政治生活，增强对中国特色社会主义的政治认同和思想认同有着重要意义。

突出社区党组织政治功能是推动基层社会治理创新的关键内容。社区治理体系是国家治理体系的基础。社区治理体系离不开强有力的组织体系。基层党组织作为社区最基本、最稳定的社会细胞，具有群体认同的兼容性、沟通与协同社会治理主体间联系的传导性、贴近社会时代变化的灵活性等重要特征，这一系列内在本质特征，决定了基层党组织对于社区治理体系的重要作用。突出社区党组织政治功能，其根本目的就是坚持党的群众路线，发挥基层党组织在社会治理运行过程中直接联系群众、服务群

众、组织群众实现社会善治。因此突出社区党组织政治功能无论是从坚持党长期执政的战略高度，还是从实现社会治理体系和治理能力现代化的历史角度，都有着非常重要的意义。

## 二 深圳北站社区作为研究样本的意义

深圳北站社区是与深圳北站同步诞生的年轻社区，由于其地理区位特殊、人口结构复杂、组织形态多元、社会诉求多样等特征，社区治理难度大。北站社区党组织作为引领社区建设核心，其作用的发挥对于打破行政隶属壁垒与人际分野，实现组织共建、资源共享、问题共商、机制衔接、功能优化的系统化、整体化建设，合力共促社区全面健康发展意义重大。因此，深圳北站社区作为研究样本的价值意义不言而喻。

深圳北站社区党建标准化探索经验代表性和可复制性强。自2015年深圳市出台《关于推进社区党建标准化建设的意见》以来，先后从职责、阵地、效能和队伍四个方面实施标准+措施，突出社区党委领导核心地位，进一步理顺社区各类组织关系，实行社区事务准入机制，为社区减压减负，把该干的事干好。同时高标准建设社区党群服务中心，统筹20多家机构和组织进驻，切实把工作融入到群众生产生活的需求中去，通过服务传递党的声音、展示党的形象、教育党员群众，并规范社区工作者管理，增强职业荣誉感和责任感，实行党务资格证持证上岗和年审制度，把党务工作能力从“软指标”变为“硬约束”。经过近三年的工作实践，北站社区党建标准化探索积累了较为丰富的实践经验，在深圳市社区党建标准化建设中示范作用明显。

深圳北站社区党建模式对城市社区党建借鉴意义大。北站社区党委针对深圳北站社区进驻主体多元，特别是深圳北站多部门垂直管理，缺乏协调性、协同性的特征，全面实行组织共建、班子共搭、问题共商和强化组织联动等措施，通过党建联席会议有机联合驻社区单位、企业和各领域党组织，有效统筹驻社区单位和党组织形成工作合力，通过从党组织班子设置上下功夫，街道党工委委员兼任社区党委第一书记，街道领导兼任北站社区党委

副书记，由驻社区学校校长、社区民警等6名负责人兼任社区党委委员等方式，打破行政隶属壁垒，通过定期召开党委会议、党员代表大会，实现党建责任共担、党建工作共议、党建实事共做，同时通过引导社区社会组织资源，发挥各自优势，增进各组织之间的认同感，激发社会组织参与社区治理的热情，实现互助共融。

深圳北站社区党建模式对推动基层社会治理创新借鉴意义大。北站社区党委针对深圳城市化进程快速推进，大量人员从原关内往原关外扩散等特征，结合北站社区紧邻关口，地理区位独特，社会结构复杂，群众需求多元，治理难度较大等实际情况，充分发挥党组织领导核心作用，通过成立深圳北站联合党委，统筹驻区单位加强社区治理，对驻北站的20家单位党组织进行纳管，党员可不改变组织关系，共同参与北站治理，通过创建NGO组织孵化器，引领社会组织推动社区治理，培育龙悦居志愿者协会等22家社会组织，开展街巷整治以及各类志愿服务活动，通过成立社区议事厅，组建“街坊评议团”，推行罗伯特议事规则，发动居民参与社区治理，共同维护社区良好居住环境。近年来，深圳北站社区党建模式极大地发动辖区群众围绕区委、区政府中心工作开展自治，推动形成了以社区党委为领导核心，驻区单位、社会组织、群团组织等有序发挥作用的治理格局。因此，北站社区党建模式对于推动基层社会治理创新借鉴意义重大。

综上所述，深圳北站社区由于其独特的区位特征、人口结构特点以及公共资源供给关系等现实情况，社区治理创新工作显得尤为重要。当前北站社区组织体系已经逐渐形成以社区党组织为领导核心，其他服务组织相互配合的多元组织体系。因此发挥社区党组织领导在多元治理中的核心作用势必成为今后一段时期内的党组织建设的重要课题，也就是如何以提升基层党组织的组织力为抓手，突出政治功能，提高社区党组织服务群众的能力，提升社区服务的影响力，拓展社区党组织活动载体，提高社区活动的创新力，继而形成社区治理的整体合力。

# 第一章 新时代社区党建工作概述

随着改革开放的逐步深入和社会主义市场经济地位逐步确立和完善，原有的单位体制逐渐衰落、旧有的街居体制逐渐式微，同时由于政府改革和企业改制导致社会管理与服务职能逐渐向基层转移，社区逐渐成为城市人口的主要生活空间和城市治理的基本构成单元。相对于原有的单位体制，单位党组织可以依靠其掌控的单位行政权力和资源控制权力就可以有效实现对城市居民和城市基层社会的领导和整合。然而在社区中，绝大部分个人和组织（尤其是新经济组织和新社会组织）与社区党组织之间不再存在资源上的依附关系，社区党组织所具备的行政权力和资源控制能力与单位体制下的情况相比已经远远不能相提并论。社区党组织既没有过去单位党组织所具有的准行政化权力的支撑，又没有对工作机会、社会福利等工作生活资源所具有的垄断性权力，但同时却要面对由匿名化的、原子化的、市场化的、流动化的个人构成的一个松散的社区。就此而言，如何有效地在城市社区这一新生社会领域和社会空间进行调适，构成了新的形势下基层党建工作的一个巨大挑战。新时期，新的形势和任务，要适应这些新变化，保持党的先进性，必须加强城市社区党组织建设。

## 第一节 新时代社区党建工作内涵

随着城市管理体制改革的深化和城市管理重心的下移，街道社区在城市管理服务、凝聚居民群众、化解社会矛盾、构建和谐社区、推动城市经济社会发展中的作用越来越重要。街道社区党

组织领导核心作用发挥得好不好，直接关系到党在城市的执政根基是否牢固，直接关系到城市改革发展稳定大局。因此，全面准确地理解社区党组织的内涵意义重大。

### 一 社区党组织概述

社区党组织是中国共产党的路线、方针、政策在基层社区的执行者，也是社区公共事务与政治生活的主要领导者和广大社区群众根本利益的代表者。因此，社区党组织是离群众最近的一级组织，把社区党建工作抓好，党的各项任务才能真正落地。

#### （一）社区党组织概念

社区一词是由德国社会学家滕尼斯在1887年《社区与社会》一书中提出的。他认为社区是由具有共同习俗和价值观念的同质人口所组成的“关系密切、守望相助、疾病相扶，具有人情味的社会团体”。中国古代汉语中没有“社区”一词的解释，当代汉语中所使用的“社区”一词，是由我国著名社会学家费孝通等人在20世纪30年代翻译滕尼斯著作时引入的，认为“社区”即指生活在一定地理区域之内的社会群体。直到1986年，中国民政部正式把“社区”概念引入城市社区的管理中。1991年为了更好地拓宽民政工作，民政部门正式提出了“社区建设”概念，在全国范围内大力开展社区建设活动。2000年11月，中共中央办公厅、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》，对社区进行了明确的定义：社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前，我国城市社区主要分为三种类型：一是在有关部门对社区进行体制改革后，对原有的社区居民委员会管辖地区进行人员、规模调整，而后形成的新社区；二是在地方政府的管理下，为街道办事处设定的管理区域；三是处于二者之间的区域范围。就目前发展现状来看，我国大多数城市社区属于第一种和第二种形式。

基层党组织是党和群众联系的桥梁、纽带，是全党全部工作和战斗力的基础，是落实党的路线方针政策和各项工作任务的战斗堡垒，也是保持党的先进性的基础。城市社区作为党的基层组