

Give full play to the core role of grass-roots Party organizations and realize the comprehensive management of community modernization

—the story of Ba Li Zhuang in Chaoyang, Beijing II

发挥基层党组织核心作用 实现社区现代化综合治理

北京朝阳八里庄的故事 2

主 编 陆士桢

副主编 张福来 李向显 李 伟 赵国章

人民日报出版社



—— 陆士楨 ——

中央团校（中国青年政治学院）教授、
原党委书记、常务副院长

中国社会工作联合会专家委员会主任

中国社会工作教育学会专家咨询委员会副主任

中国志愿服务发展研究会会长

享受国务院特殊贡献专家津贴

发挥基层党组织核心作用 实现社区现代化综合治理

——北京朝阳八里庄的故事 2

人民日报 出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发挥基层党组织核心作用 实现社区现代化综合治理: 北京朝阳八里庄的故事. 2/
陆士桢主编. —北京: 人民日报出版社, 2020.11
ISBN978-7-5115-6638-6

I. ①发… II. ①陆… III. ①中国共产党—基层组织—党的建设—研究—朝阳区
②社会管理—研究—朝阳区 IV. ① D267.7 ② D671.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 211009 号

书 名: 发挥基层党组织核心作用 实现社区现代化综合治理:
北京朝阳八里庄的故事. 2

FAHUI JICENG DANGZUZHI HEXIN ZUOYONG SHIXIAN SHEQU
XIANDAIHUA ZONGHE ZHILI: BEIJING CHAOYANG BALIZHUANG DE
GUSHI. 2

主 编: 陆士桢

出 版 人: 刘华新

责任编辑: 曹 腾

封面设计: 元泰书装

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369509 65369510 65369846

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369523

网 址: www.peopledaily.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 涑水建良印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 344 千字

印 张: 17.75

版次印次: 2020 年 12 月第 1 版 2020 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN978-7-5115-6638-6

定 价: 58.00 元

发挥基层党组织核心作用 实现社区现代化综合治理

——北京朝阳八里庄的故事2

编辑委员会

主任 陆士楨

副主任 李向显

委员 (按姓氏笔画排序)

马傲冬 于 焘 车 堃 王志伟 朱 红

李金锁 李 涛 李 伟 肖 潇 张福来

张 茜 罗 敏 郑欣宇 魏慧清

第一章 把握方向，强化党建引领的政治功能

总论

把握方向，强化党建引领的政治功能 / 002

故事一

基层党建与社会治理是一个有机整体 / 014

评述

在社会治理现代化过程中全面加强基层党建 / 020

故事二

发挥区域性党建作用，引领社会治理新格局 / 024

评述

党建创新引领社区治理发展现代化 / 030

故事三

社区党建之融合共享有妙招 / 033

评述

协商民主、服务高效的“华贸模式” / 038

故事四

一楼一门一户中的你我他 / 041

评述

三带三治三融洽，好党好民好社区 / 046

故事五

党支部书记齐心把家建 / 048

评述

全面落实党的建设工 作，激发基层治理活力 / 052

第二章 服务为先，着力提升居民的生活品质

总论

发挥基层社区党建在社会服务中的作用 / 056

故事一

“重回战场”，为居民竭尽全力 / 066

评述

党员先进性是党建之魂 / 071

故事二

法律也有人情味儿 / 073

评述

法以“民”为本 / 077

故事三

走进他们的内心世界 / 079

评述

服务为先，让专业人做专业事 / 084

故事四

温暖守望别样红 / 086

评述

全面提升城市社区老年人服务工作 / 091

故事五

社会治理改革形式下社保所的新故事 / 094

评述

着力提升社会保障服务质量 / 101

故事六

新小区中的新社区治理 / 104

评述

新时代城乡治理要有新模式 / 108

第三章 共建共治，建构居民自治参与体系

总论

党建引领，建构居民自治体系 / 112

故事一

我是光荣的共产党员 / 126

评述

引导党员参与社会治理 / 133

故事二

“这是一份伟大的工作！” / 135

评述

社会治理多元共治，基础队伍很重要 / 141

故事三

接地气，懂民心 / 143

评述

完善社区治理，打通社会治理的“最后一公里” / 149

故事四

从“被志愿”到“自愿” / 152

评述

弘扬志愿精神 共建和谐社区 / 158

故事五

社区是我“家” / 161

评述

以党建引领社区治理发展 探索共建共治共享新模式 / 167

故事六

市政道路停车怎么办 / 170

评述

推进基层参与式治理，创新城市社区居民自治路径 / 174

故事七

居民自己来整治 / 177

评述

以人民为中心，做好新时代群众工作 / 181

第四章 文化奠基，打造核心价值体系下的精神共同体

总论

基层党建推进社会治理中社区文化建设创新 / 186

故事一

“家园文化”凝聚强共建合力 / 198

评述

深化拓展新时代文明实践，打造社区“家园文化”建设 / 202

故事二

志愿服务精神在社区 / 204

评述

做好新形势下社区志愿服务 / 208

故事三

文化融合双区共建 / 210

评述

城市社区文化建设有方法 / 215

故事四

讲“好故事”，创“新文化” / 218

评述

社区治理中党员角色的实现 / 222

第五章 创新管理，搭建协同共治的治理格局

总论

创新管理，协同自治：党建引领 + 互联网 / 226

故事一

新时代，新党建，新治理 / 237

评述

党建引领，优化基层社区社会治理 / 242

故事二

新时代，新社区 / 245

评述

建立中国式的现代化社区 / 250

故事三

服务与共享让社区更美好 / 253

评述

城市社区治理中的冲突化解 / 258

故事四

智能天下，“云动”社区 / 260

评述

新时代信息化社区建设 / 266

后记 / 269

第一章

把握方向，强化党建引领的政治功能

把握方向，强化党建引领的政治功能

党的十九大明确提出中国特色社会主义进入新时代的新论断，社会发展有了新的历史定位。近年来，党和国家在现代化经济体系建设、社会主义民主政治发展、社会主义文化繁荣兴盛等综合社会治理领域取得了举世瞩目的成绩。但我们在看到发展机遇的同时，更应关注到发展面临的挑战。第一，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。一方面，中国在经济、政治、文化等多领域的发展存在不充分不平衡的事实，城乡二元化、地域发展差异化等问题依旧存在并愈加成为限制社会发展的重要问题；另一方面，我国改革开放以来的经济建设成就已基本满足人们的物质生活需要，但仅是物质的富足早已不能满足人们日趋多元化和个性化的精神需求。第二，现代化和全球化的发展，对党凝聚力量和组织动员等多方面都带来新的挑战。人们对事物的认知和判断更加全面，也极具个性化，既往凝聚力量和组织动员的方式正逐步被解构。第三，随着多元主体共同参与的社会治理共同体的逐渐形成，在社会治理中如何发挥党委领导的作用，在推进城市化建设中如何加强基层党组织和党员的建设，如何强化党建引领的政治功能，成为每一个基层党组织都需要直面的问题。

2017年6月，中共中央、国务院发布《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》，对城乡社区治理提出了总体要求并进行了具体部署；2019年5月，中共中央办公厅印发《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》，对城市基层党的建设提出了具体要求。2019年10月，党的十九届四中全会要求必须加强和创新社会治理，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，构建基层社会治理新格局；也明确提出必须坚持和完善党的全面领导，把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节。^① 如何实现党的建设和社会治理发展

^① 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报。[N/OL]. 人民网. 2019.10.31. <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1031/c64094-31431615.html>.

的有效结合？在推进基层党的建设工作中如何强化党建引领的政治功能？本文将梳理我国基层党的建设工作的历史演变，以结构功能主义理论视角建构分析框架，总结八里庄街道社区综合治理实践经验，探索基层党的建设中实现政治引领的社会治理新模式。

一、中国城市基层党的建设之演进

中国共产党自诞生以来，始终把推进基层党的建设放在重要的位置。新中国成立至今，在不断深入实践的过程中，中国共产党始终与时俱进，因时制宜、因地制宜推进基层党的建设。

（一）基层党的建设理论发展

理论是实践的有力指导。从革命战争年代开始，中国共产党便在曲折奋斗中形成一套科学的基层党建思想。新中国成立后，历代共产党人在深入实践探究中，围绕党的建设目标，不断形成与时俱进的基层党建理论。

在革命建设及新中国成立初期，以毛泽东同志为核心的中国共产党第一代领导集体便十分重视基层党的建设，在实现马克思主义中国化的过程中，从实践出发，实事求是，探索出极具中国特色的党的基层建设理论。1927年，毛泽东率秋收起义部队挺进井冈山时，创造性地提出了“把支部建在连上”；同时，他结合中国实际情况，提出“对农村根据地的党组织实行无产阶级思想领导”的问题，要求共产党员不仅要从组织上入党，更要从思想上入党，强调把思想建党摆在首位。^①新中国成立初期，为适应新的形势任务，巩固基层政权，党中央开始在全党内大力整顿基层党组织，以保持党员队伍的纯洁性、先进性。之后，为使工作更好地展开和进行，毛泽东又提出基层领导班子要充分发扬民主等。此外，在这一时期，邓小平等同志也就基层党的建设提出相应见解，邓小平曾在不同的会议和场合都强调要健全和改善党支部和党小组的生活制度，搞好基层党组织工作，整顿基层组织。

改革开放以来，我国社会主义建设进入新的历史时期，作为执政党的中国共产党，也在社会主义建设的过程中，不断与时俱进，深化改革，开拓创新，加强推进基层党的建设，邓小平、江泽民、胡锦涛等党的领导人紧紧围绕一段时期内党的建设发展目标，不断发展完善出适合中国国情和实际发展的基层党的建设理论。“执政党究竟是一个什么样的党，执政党的党员究竟怎样

^① 吴超晟. 现代化进程中城市基层党组织的调适与变革 [D]. 中共中央党校, 2019.

才算合格，党怎样才叫善于领导”，这是邓小平总结发展出的关于党的建设的深刻命题，根本在于提出“建设什么样的党”。围绕这一建设目标，1987年党的十三大明确提出“在党的思想建设中，必须全面宣传党的基本路线，牢牢掌握一个中心、两个基本点”，^①为党的建设指明了方向。进入20世纪后期，伴随着苏联解体、全球化发展等世界格局的变迁，对中国共产党的执政也带来一定的挑战。以江泽民为核心的新一代党的领导集体，结合世界发展格局和中国实际情况，进一步发展创新基层党的建设理论。党的十四大明确提出“党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是党的全部工作和战斗力的基础，更关系到党和国家的盛衰兴旺”，把党的基层组织置于党的工作的基础位置；2004年，中共中央印发《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》，强调要进一步增强街道社区党组织的领导、协调和服务功能，全面推进社区建设。^②进入21世纪，胡锦涛等党和国家领导人根据发展新形势，对基层党的建设理论进行了完善和补充。2004年9月，党的十六届四中全会通过并发布《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，明确提出要加强和改进党的基层组织建设，认为党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础。把基层党建上升到党的建设基础性工程战略地位。^③2009年，党的十七届四中全会对加强党的基层组织建设提出富有针对性的具体要求，明确要求推进各领域基层党组织建设。

进入新时代，以习近平同志为核心的党中央高度重视基层党的建设，在持续深化改革、加快推进社会主义现代化建设的进程中，不断加强和完善基层党的建设，把基层党建理论发展到了新的历史高度。第一，强化党建引领的政治功能。党的十九大报告明确提出，要“坚持和加强党的全面领导”“以党的政治建设为统领”“坚定执行党的政治路线，严格遵守政治纪律和政治规矩，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持

① 韩晓娟，林伯海. 改革开放以来党的建设的理论创新与经验 [J]. 四川理工学院学报 (社会科学版), 2019, 34 (05): 37-53.

② 《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》问答 [J]. 实践 (党的教育版), 2005 (03): 15-16.

③ 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定 [J]. 求是, 2004 (19): 3-13.

高度一致”，^①对党建坚持政治引领做出了明确的要求。2019年1月，中共中央办公厅印发《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，把加强党的政治建设放在根本地位，要求要聚焦党的政治属性、政治使命、政治目标、政治追求持续发力。第二，对基层党建工作进行了战略性部署，明确提出以党建引领基层社会治理工作。2019年5月，中共中央办公厅印发《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》，系统地对党建引领基层社会治理进行了部署，要求把街道社区党组织建设得更加坚强有力，在增强城市基层党建整体效应、提升党组织领导基层治理工作水平、加强对城市基层党建工作的组织领导等方面进行了详细的规划。^②第三，强调基层党建工作向服务型党组织转变。“要把基层党组织的工作重心转到服务发展、服务民生、服务群众、服务党员上来，使基层党组织的领导方式、工作方式、活动方式更加符合服务群众的需要。”^③

（二）嬗变：从“一元”向“多元”的城市基层党的建设

从发展历程来看，城市基层党的建设，始终与城市建设发展相互依存，随着城市建设工作的发展变迁而不断演进。从最初的“一元化”“行政化”党建模式，逐步发展演变至如今的多元参与的城市基层党建模式。

新中国成立伊始，中国共产党的工作重心从农村转向城市。饱经战火、浴火重生的中国，在这一时期的首要任务就是稳定社会秩序，恢复经济生产，巩固新生政权。由此而衍生出以党代政、党政一体化的单位制、街居制等城市基层政权。而随着这种城市基层政权一起形成的，是党直接领导进行政治控制、资源分配、社会整合的“一元化”基层党建模式。在这种基层党建模式中，党通过城市里具有高度行政依赖性的单位组织以及区域性居委会，有效地控制了社会资源和社会成员，并以此为轴心形成了一套完整的社会功能、社会结构、社会生产和分配体系，同时，与计划性经济形式相融合，实现基层党组织的行政化城市管理。很长

^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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告.[N/OL].人民网.2017.10.http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660-15.html

^② 中共中央办公厅.关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见.[N/OL].2019.5.http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/08/content_5389836.htm

^③ 习近平.在全国组织工作会议上的讲话.十八大以来重要文献选编(上).中央文献出版社.2014:352.

一段时间内，中国城市基层治理便是在这种“一元化”“行政化”的基层党建模式下开展，在政治引领、组织动员、管理分配等领域取得极大的成绩。随着社会结构的变迁，这种“一元化”的党建模式更显滞后。

改革开放后，党的建设目标发生了转变，“一元化”的单位制、街居制基层党建模式逐步消解，具有“二元化”的社区党建日趋形成并不断发展完善。

第一，伴随着改革开放的深入发展，我国逐步从计划体制经济向市场经济转变，单位制逐步消解。这种制度性的变革带来多方位的改变。一是社会关系的变迁。单位制的消解首当其冲的是分配制度的变革，在过往“一元化”的单位制下，“单位”掌握着社会资源及分配权力，单位通过对资源的分配实现对个人的直接管理，个人与政党是直接的依附关系。随着单位制的消解，单位的职能逐步被剥离，资源向社会和市场转移，分配所有制发生变化，个人对单位的依附逐渐弱化，政党、社会、个人之间的社会关系发生转变。这在很大程度上要求基层党组织向市场和社会延伸。二是社会结构的改变。与单位制消解相对应的，是不同类型社会组织的出现，个人的自我发展区域从单位逐步向社会延伸，组织化社会生活开始向个体化的社会生活转化，“单位人”日益成为“社会人”，这是一种结构性的改变，在日常生活空间、生活方式、社会关系等全方位都发生了根本性的变迁。

第二，城市化进程不断加快，城市在规模、结构、关系等多角度不断演进，对城市基层治理和城市基层党建提出新的要求。一方面，城市化的发展，必然带来大量的社会流动。一是空间上的流动，单位制结构的消解，“单位人”不断流向社会；城市化带来新的发展机遇，大量农村人流向城市，空间壁垒日益弱化。二是身份上的流动，单位制中人们多因血缘和业缘而聚居，社会身份较为单一，而社会流动致使多元身份的人聚集在一起，空间成了连接他们的关键纽带，这就要求城市基层治理由只管理同一单位人员及少数社会闲散人员，拓宽到管理大量身份多元的居住地人群。另一方面，城市化进程推动“社区”这一社会结构的发展。“社区”概念最早由社会学家滕尼斯提出，一般指以地域为基础的社会生活共同体，其包含两个层面的意思，一为生活在同一空间区域，二为各种社会关系构成生活共同体。城市化进程的加快，带来大量人员的流动和聚居，过往生活共同体的壁垒逐步向外延伸，社区成为城市治理新的基层体系和空间。

第三，城市基层党建工作出现新的社会功能定位，并被不断拓宽。随着单位制的消解，城市化进程的加快，社会结构、社会关系等多维度都发生根本性的变迁，而社区这一平台的出现，为消解的“一元化”党建模式提供了发展的新契机，

城市基层党建向社区党建转移。作为城市化和社会流动建构出来的产物，与单位相比，社区党建明显具有“二元化”特征。一方面，社区党建承担党的基层建设功能，发挥着凝聚社会、整合社会、引领社会的基层治理作用。同时，上级党组织通过社区党委实现社会治理的主张，承担服务社会的功能。基层社会治理与基层党建在社区这一个平台上共同实现，二者相互之间无明显统属关系，但又相互促进。这种明显的“二元化”却又不对立的社区党建，长期以来，是城市基层党建工作的有效模式。

进入新时代，城市化进程不断加快，社会主要矛盾发生转变，传统“二元化”的街道、社区党建模式已经难以适应日新月异的发展新形势。在推进社会主义现代化建设过程中，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下，中国共产党人不断深化发展，在实践中总结出符合中国特色的城市基层党建工作模式，“二元化”的社区党建正式向“多元化”的城市基层党建过渡。

（三）新时代城市基层党的建设

“多元化”的城市基层党建是新时代符合中国发展实际的基层党建工作模式。早在2012年，党的十八大报告便指出“落实党建工作责任制，充分发挥基层党组织在推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐方面的重要作用”，^①为新时期城市基层党的建设提出新的发展方向。2014年5月，中共中央办公厅印发《关于加强基层服务型党组织建设的意见》，明确提出建设基层服务型党组织的重要意义和总体要求，同之前的城市基层党建工作模式相比，一个很重要的转变是更多地开始强调“服务”。2017年，中组部在上海召开全国城市基层党建工作经验交流座谈会，首次提出“城市基层党建”的概念，对城市基层党组织的功能进行了重新界定，要求在发挥服务功能的同时增强城市基层党组织的政治功能，会议还提出要强化街道党组织的统筹协调功能，着力把社区党组织建成坚强堡垒。^②标志着城市基层党建进入了一个全新的发展阶段。2019年5月，中共中央办公厅印发《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》，系统地对城市基层党建工作进行了指导和部署，我国新时代城市基层党建模式基本形成。总结其内容，有以下几点：

^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[J]. 实践(思想理论版), 2012(Z1): 4-18.

^② 全国城市基层党建工作经验交流座谈会在上海召开.[N/OL]. 东方网. 2017.7. <http://shzw.eastday.com/G/20170719/u1ai10728486.html>