



社区党建:转型期党与社会关系的战略重构

——学习上海工作经验的体会与思考之四

中共浉河区委书记 邵春杰

(二)社会分层,群体利益碎片化。社会主义市场经济在加快生产力发展方面显示出极大优势,同时也引发生产关系的局部调整,中国社会阶级构成由以前“两个阶级一个阶层(工人阶级、农民阶级和知识分子)”分解成多个阶层。据研究,当前中国社会构成已经演化为十大社会阶层:一是国家与社会管理者阶层;二是经理人员阶层;三是私营企业主阶层;四是专业技术人员阶层;五是办事人员阶层;六是个体工商户阶层;七是商业服务业员工阶层;八是产业工人阶层;九是农业劳动者阶层;十是城乡无业、失业、半失业者阶层。由于贫富状况,劳动强度,就业方式,收入分配等条件的差异,不同社会群体的利益诉求表现出明显的多元化、碎片化趋势。人们在普遍享受到改革发展成果的同时,又普遍认为自己吃亏,存在强烈的不满质感,网络时代又放大这种情绪,导致仇官仇富心理滋生,群体性事件增多。

(三)社会流动,社区事务复杂化。社会流动是学术用语,不仅指社会群体阶层地位的垂直流动,也指人口空间地理位置的横向移动。改革开放30多年来,中国社会无论是垂直流动,还是横向移动,都是人类发展史上所罕见的。当前国有企业工人只有5000多万,而私营企业和个体企业的从业人员达8000多万;农民中分化出1.5亿的农民工;从国家事业单位和国有企业中分化出数百万的从事科技文化活动的自由职业者;社会上还有近2000多万下岗失业人员。从地域来看,人口在城乡之间、城与城之间的流动规模巨大。2011年全国第六次人口普查结果显示,居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口为2.6亿人,与2000年相比年均增长80%以上。流动党员的数量急剧增加,由于缺乏有效组织,许多流动党员的身份处于“隐匿”状态,成为“地下党员”,难以发挥先锋模范作用。人口流动引发社会管理事务的流动,原来由居住地企事业单位承担的社会事务,现在只有靠迁入地社区来做,居民管理服务事务日益复杂化。

(四)社会自治,社团组织多样化。20世纪80年代以来,为应对财政赤字与政府信任危机,西方各国开始大规模推进政府改革,这一席卷全球的行政领域改革后被统称为“新公共管理运动”。新公共管理运动对我国产生深刻影响,其核心思想是治理理论,主张社会管理多主体、多中心,强调政府的回应性、透明性、有限性,认为政府的角色是“掌舵”而不是“划桨”。在治理理论的影响下,中国的社会组织数量迅速增加,有学者甚至用“社团革命”来表述我国非政府组织的爆炸式发展。目前全国社会组织总量已超过40万个,是20年前的88倍。从业务范围看,社会组织70%分布在城市,涉及领域几乎无所不包。社会组织发展既为社会管理提供有利资源,也给我们党以何种方式进行组织领导提出新的挑战。

社会重构,社会分层、社会流动、社会自治四种状态的出现,总体上反映出改革开放以来中国社会结构发生的深刻变革。新情况、新形势要求城市党建空间必须做出战略性调整,必须要将社区作为主要空间来组织党员、凝聚群众。

三、上海市社区党建的实践探索

20世纪90年代中期以来,上海历届市委、市政府高度重视社区党建工作,始终以求真务实精神,努力探索社会主义市场经济环境下,具有上海特大型城市特点的基层党建新路子。在上海市各区委、区政府对社区党建的重视有亲身感受。总体来看,1996年以来上海加强社区党建大致可分为起步探索、重点突破、深化内涵三个阶段。

(一)起步探索阶段。时间跨度约从1992年到1999年。1992年党的十四大后,上海作为沿海发达城市在全国率先加快改革开放步伐。政府减政放权,企业职能剥离,整个城市“百万职工大转岗、百万居民大动迁”之外来人口激增,社区成为各色人等的集中地,重要性不断凸显。与新要求相比,此时社区服务能力明显不足,加强社区党建日益引起各方重视。这一阶段的工作突出表现在三个方面:

一是提升社区党建地位。1996年3月上海城区工作会议召开,会上市委、市政府第一次就街道、居委会工作联合印发《关于加强街道、居委会建设和社区管理的政策意见》。文件首次提出:在全市实施“两级政府、三级管理”(市、区县、乡镇)城市管理新体制,把市区两级政府相当一部分管理职能分离出来向街道层面集聚。在实际运行中,城市管理的职权力和人财物同步向社区下移,社区党建内容与基层政权工作内容同步扩展。1997年上海市委在《关于加强和改进社区党的建设工作的若干意见》中,对社区党建进行明确定义,即:以街道党工委和居民区党支部为主体的,由街道辖区内各机关、企业、事业单位基层党组织共同参与的区域性党建工作。1999年上海市委专门召开社区党建工作会议,在市委组织部制定的《关于进一步推进社区党的建设工作的意见(试行)》中,首次提出要扩大党的工作覆盖面,切实提高党领导社区工作的能力。通过一系列会议的宣传动员和文件的贯彻落实,上海各级党组织对社区党建工作的认识与责任感切实增强。

二是解决社区党建瓶颈问题。第一,理顺条块管理体制,逐步明确区与街道之间、条与块之间职责与事权的划分,努力做到统一规划、分组管理,条块结合、以块为主。第二,建立综合执法队伍——城建监察队,由街道办事处直接指挥调度。以上两项工作的实施逐步基本理顺“四个关系”,即:街道党工委与办事处是领导与被领导的关系;与有关职能部门的派出机构是双领导双关系;与辖区内党组织是组织、指导、协调关系;与辖区内“无主管经济组织”是组织领导关系。第三,调整党员编制。1996年全市共招聘、选调3600余名干部充实到街道、居委会,以加强社区工作骨干队伍。第四,完善财力机制。在保证街道既得财力的前提下,进一步充实街道财力,改变街道、居委会以创收作为主要经济来源的现状。第五,保证街道、居委会办公用房以及公共基础设施建

设配套。调整和提高公共基础设施建设配套指标,在用地、用房、收费价格等方面予以政策倾斜,推进社会福利事业社会化进程。三是拓展社区党建载体。随着财力较大增加,街道、居委会普遍加大社区服务设施建设的投入,优化配置社区各类资源,改建、扩建和新建一大批社区服务中心、活动中心、图书馆、敬老院、卫生综合服务站。如虹桥街道办事处虹储居民区的党建引领旗帜就是这一时期树立起来的。虹储居民区的自来水管、下水管道老化,煤气急需改为天然气清洁能源,道路破损等问题日益突出。虹储居民区党总支把群众困难作为工作重点,多方协调筹集改造资金300余万元,最终完成小区进水、排水、滴水和煤气、路面的“三水一气一路”工程。小区里真真切切的变化感动着广大居民,人们自发集资在小区入口竖起一块“感恩石”,上面镌刻“以此感谢居民区和居委会一心一意为民办实事”。这块凝聚民心的感恩石,后来成为虹储居民区自治工作开展的基石。

通过探索实践,上海社区党建工作取得阶段性成效,如长宁区华阳路街道的“凝聚工程”经验在《解放日报》刊载后,得到党中央的高度重视。1999年中组部在上海召开全国街道社区党建工作座谈会,总结推广上海经验。

(二)重点突破阶段。时间跨度约从2000年至2003年。此期间上海新经济组织、社会中介组织以及社团组织大量涌现,这一阶段上海以填补“两新”空白为重点。

一是鼓励新尝试。从2000年起,上海市委通过一系列会议部署,要求基层党组织大胆探索新的组织工作形式,鼓励进行各种尝试,扩大党的工作的影响力和渗透力。创新重点主要集中在整合社会关系、解决社会矛盾等方面。为适应社区发展,城区管理体制进一步调整为市、区、街道、居委会的“两级政府、三级管理、四级网络”体制。

二是建立新机制。第一,“两新”党建机制。1999年,上海市第一个“楼宇联合党支部”在浦东嘉兴大厦建立。2001年上海市第一个“党员服务站”在静安区静安寺街道创设。2003年上海市设立社会工作委员会,负责全市非公经济组织和社会团体、社会中介组织党建工作的领导和指导。此后,区县、乡镇、居民区三个层面都建立专门机构,采取属地、属资、属条、属业等多种机制,形成覆盖全市、上下贯通的“两新”组织党建工作管理体系。同时,深化和推广“支部建在楼上”成功经验,进而把支部建在流通市场、经济园区、开发区中。第二,扶贫帮困机制。着力完善“资金救助”、“岗位扶助”、“生活帮助”、“爱心援助”的四位一体的政府责任体系和社会责任体系。城镇居民最低生活保障线、城镇特困人员实物救助、城镇低收入家庭帮困粮油卡等社会救助落实到社区,基本形成分级管理、基金帮困、街道托底、条线救助的格局。第三,基层民主创新机制。通过建立精神文明协调委员会,建立社区党建联席会、社区党建研究会、社区听证会、协调会等制度,培育社区社会组织,初步形成社区事务民主管理的良好氛围和运行机制。

三是构建新格局。通过这一阶段的推进,社区党建基本形成以服务群众为重点,社区党组织、社区其他组织和辖区单位基层党组织资源共享、优势互补、共建社区的工作格局。市、区县、乡镇、居民区四级党员服务网络全面建立,为党员提供政策、咨询、教育培训、来访接待、交流聚会等项服务得到正常开展,党的工作在社区的覆盖面进一步扩大。具有标志性意义的区域性、社会化党建工作平台——党员服务中心,于2003年开始全面启动建设,并很快在各区县、乡镇、居民区实现全覆盖。

2002年12月,胡锦涛同志对上海依托街道社区党组织,采取“支部建在楼上”加强新经济组织党建的做法给予充分肯定,批示希望总结规律性的东西,再用来指导新的实践。2003年10月,《关于上海市社区党的建设工作的调研报告》由中组部向全国印发,要求各地结合实际,学习借鉴上海社区党建工作经验。

(三)深化内涵阶段。时间跨度从2004年至今,这一阶段的重点是围绕提高执政能力,创新和完善社区党建工作体制机制,着力构筑区域性大党建新格局。

一是提出区域性大党建工作目标。随着市场经济体制改革的深入,上海社区党建与时俱进取得显著成效,但不可避免也存在一些与发展不相适应之处。2004年12月,上海市委八届六次全会通过《关于加强社区党建和社区建设工作的意见》,指出要通过社区党建全覆盖、社区建设实体化、社区管理网格化,增强社区党组织凝聚党员、凝聚群众、凝聚社会的能力。依据这一指导思想,2005年上海市委正式印发《关于进一步加强区域性大党建工作的若干意见》,要求构建“党委领导、行政组织配合、群众组织参与、条块结合、以块为主”的工作格局。

二是完善社区党的组织领导体制。从2004年9月起,上海5个区的6个街道受命开展社区党建全覆盖工作试点。2005年试点范围逐步扩大到11个区的24个街道。2006年逐步推向全市,明确将原街道党工委统一调整为社区(街道)党工委,并按照社区行政组织、驻区单位和居民区“三条线”设立党组织,即:“一委三线”模式。行政组织党组织的设立,使以往做事靠“面子”的情况有所改观;居民区党组织的设立,通过发挥其“过滤”作用,一定程度上解决了“上面千条线,下面一根针”的问题;社区综合党委的设立,从体制上保证了社区有专门机构和专人负责“两新”组织党建工作。

三是加强社区党建三支队伍建设。三支队伍分别指党支部书记、职业化党务工作者和党建工作志愿者,主要措施有:抓好“班长工程”建设,培养和选拔基层党组织书记,建立书记人选储备制度;向社会公开招聘社区专职党群工作者,采取政府出资,契约化管理的模式,建立一支职业化党务工作者队伍。开展社区党员志愿者招募工作,组织动员广大党员志愿者发挥特长,拓展社区服务项目。

经过多年的实践探索,上海社区党建在上海人追求卓越、先行先试、理性务实、海纳百川、恪尽职守精神指引下,已形成颇具地方特色的风格与魅力,与武汉、沈阳一起并称为中国社区党建“三大模式”。

四、浉河区社区党建的工作重点

作为豫南商贸重镇、信阳市主城区、老工业基地,浉河区近年来经济社会发展迅速,城市社会结构剧烈变迁,创新社区党建大势所趋,势在必行。面对新形势,我们认为当前浉河区社区党建的工作重点就是按照市委组织部要求,全力抓好街道“大工委制”、社区“大党委制”(以下简称“大党(工)委制”)工作。我们的主要做法及下一阶段的主攻方向总体可概括为以下五个方面。

(一)把提高思想认识作为首要前提。思想认识是总开关。推行“大党(工)委制”需要从体制机制上改变城市基层党组织的设置模式,广泛吸纳驻区单位、社会组织、非公经济组织等各类党组织的负责人进入街道党组织班子,居民党员代表、党员民警、物业公司党员负责人进入社区党组织班子,建立以街道社区党建工作为基础,以驻区单位党建工作为依托,以党建共建协作机制为关键,以共同利益、共同需求为纽带,着力构建区域内外所有党组织和全体党员共同参与的区域性党建工作新格局。“大党(工)委制”社区党建是传统街道党建的拓展与延伸,但两者也存在明显差异:一是组织理念不同。传统街道党建是社会主义计划经济思想的产物,与单位制社会结构相配合,街道党组织建立的主要动因在于加强不隶属任何单位街道居民的组织工作;“大党(工)委制”是社区党建的核心架构,组织设计理念深受现代治理理论与网格化管理思想的影响。治理理论强调主体多元、共同参与,网格化管理思想主张横向到底、纵向到底,这两种基本取向可以明显从“大党(工)委制”呈横向、多层次的组织架构中得到体现。二是运行机制不同。领导方式上,传统街道党建主要以上下级之间的命令与服从方式为主,管理色彩浓厚;“大党(工)委制”更多体现开放、综合、服务的特征;组织方式上,传统街道党建以条为主、条块分割,党建任务相对面窄量小;“大党(工)委制”则条块结合、以块为主,党建任务面广量多;活动方式上,传统街道党建主要依靠街道党组织自身力量,“大党(工)委制”则注重通过牵头协调,动员社区各类资源参与社区党建工作。三是历史传统不同。传统街道党建主要是对街道基本机关、社区党支部及街道所属事业单位党组织和党员进行政治、思想、作风、组织教育,以保证党的各项任务完成;“大党(工)委制”的首要任务是建立城市基层党组织,进而通过加强社区服务,夯实党在城市的执政基础。由此可见,推行“大党(工)委制”,从根本上说是城市基层党建从思想、体制、机制各个领域的一次深刻变革,是党在城市工作重心上的一次战略转换,要求我们各级党委及党员领导干部在思想上必须重视、重视、再重视,全力为党建创新工作保驾护航。

(二)把全面推广实施作为重中之重。今年4月份以来,在市委组织部的安排部署下,浉河区迅速行动,大胆探索,率先在五星、湖东、五里城三个街道办事处及其辖区的大拱桥、三五八一—3个社区开展“大党(工)委制”试点工作。为此我们召开专题工作会议,制定出具体实施意见,抽调精兵强将加快推进。在总的组织架构上,我们的具体做法是:成立五大实体,构建四级结构,即:街道大工委——社区大党委——网络党支部——楼栋党小组——党员联系人。街道党工委吸纳驻区单位、非公经济组织、社会组织等各类党组织的党组织负责人参加,实行“原街道党工委委员专职专委+驻区单位党组织负责人或分管负责人任兼职委员”的领导班子模式;社区大党委吸纳责任心强、有影响力的党组织不在社区的党员代表参加,实行“原社区党组织委员任专职委员+组织关系不在社区的党员代表任兼职委员”的领导班子模式。经过5个多月的实践探索,试点工作取得阶段性成果。在全面总结试点工作经验后,9月初我们在全区城市社区全面推开“大党(工)委制”。通过重点攻坚,目前“大党(工)委制”工作取得显著成效,已组建街道“大工委”8个,社区“大党委”68个,网络党支部384个;签订共建共建协议246份,确定共建项目271个;区直单位2100多名党员到社区“大党委”报到,并登记服务意向和服务时间,初步实现“党建工作共做、精神文明共建、服务难题共解、公益事业共办、生活环境共管”的目标。实践证明,“大党(工)委制”在提高基层党组织服务党员、促进和谐等方面取得突出,给社区党建工作和社区管理服务带来“三个转变”,即:党组织模式由“封闭式”向“开放式”转变,社区工作由“独角戏”向“大合唱”转变,社区服务由“单一型”向“多元化”转变。11月4日,市委常委、组织部部长李湘豫到浉河区专门就推行“大党(工)委制”工作进行调研,对我们取得的成绩给予充分肯定,并从“抓什么、谁来抓、在哪儿抓、靠什么抓以及如何抓好”五个方面,对下一步工作开展提出明确要求。目前浉河区“大党(工)委制”工作正按照市委组织部的总体部署,已由全覆盖向纵深推进,区域性党建工作新格局基本形成。

(三)把规范运行机制作为关键举措。“大党(工)委制”建立后能否发挥实效,科学规范的运行机制至关重要。上海“一委三线”党建模式之所以行之有效,与其坚持的工作例会、工作通报、集中讲评、履职反馈、民主评议、现场办公等制度紧密相关。客观地讲,运行机制问题十分复杂,需要随时予以调整与改进。我们从试点单位全面铺开,整个过程都非常重视机制建设,对街道大工委、社区大党委及街道党工委、社区党组织、驻区单位的工作职责进行深入分析,并以文件形式予以明确规定,街道大工委、社区大党委工作制度、社区党员社区报到制度、党员志愿者服务制度也同步出台。当前“大党(工)委制”工作取得显著成效,与机制建设的跟进关系甚大。下一阶段,我们将继续高度关注机制建设,加快构建与“大党

(工)委制”深度融合的运行机制。在街道大工委层面,着重抓好工作例会、社区民情分析、党务舆情信息通报、联系群众与工作联系点(户)等制度的落实,切实发挥其在和谐社会建设中的领导核心作用;围绕调动兼职委员积极性这一中心,加快研究建立更具针对性的决策、协调与考评机制,确保街道大工委委员对社区重大事务的知情权、参与权与决策权。在社区大党委层面,着重抓好工作例会、共驻共建、社区民情分析、党员向社区报到、党员志愿者服务及党员社区表现反馈等制度的落实,并通过载体建设与活动开展,切实发挥党员先锋模范作用。在每个办事处选择1—2个基础条件较好的居民区,学习借鉴虹桥街道办事处虹储居民区“1+2+6”(“1”为居民区党总支;“2”为居委会、小区管理委员会;“6”为楼组工作指导组、宣传工作指导组、创安工作指导组、服务工作指导组、文体工作指导组和志愿者服务队)的做法,大力发展党员志愿者服务,积极培育各类社会中介组织与团组织,探索具有信阳地方特色的社区居民自治模式。总体来看,当前建立的制度偏重于责任约束方面,下一步我们将结合推行情况,研究建立相应的利益驱动、行为激励和监督制衡机制,与时俱进加以调整改进,确保“大党(工)委制”有序高效运转。

(四)把共建和谐社区作为基本任务。加强社区党建,推行“大党(工)委制”的目的和任务就是建设和谐社区,通过社区服务加强党和群众的血肉联系。为确保工作实效,我们在集思广益、深入论证的基础上,明确提出在推进过程中,坚持以社区党建为引领,以服务居民为主题,统筹推进社区文化、宣传、计生、民政、综治及信访稳定等工作,着力加强和谐社区建设。一是实行党建工作共做。通过制度安排鼓励驻区单位尽力在人财物等方面向社区提供支持;推动基层党组织积极为驻区单位党建工作开展实践提供平台;建立党员联系机制,支持组织关系不在社区的党员“八小时内服务单位、八小时外奉献社区”。实行“党员双评”,党员所在单位年终考评评优时,须提前征求党员所在社区大党委的综合评价意见。二是实行社区服务共办。由社区党组织牵头,驻区单位党组织参与,共同开展扶贫济困等活动,使“三无”对象、残疾人、贫困户和失业职工的生活得到应有照顾。组建以党员为主体的社区志愿者服务队,深入社区开展义诊、修理、咨询等服务,把党的关怀和温暖送到千家万户。三是实行社区平安共创。开展“安全楼院”、“安全小区”、“安全单位”等系列创建活动,组建义务巡逻队、帮教小组,健全楼院看护、群防群治等责任制,共创安全社区。四是实行生活环境共管。组织干部、职工、居民共同参与“六城联创”工作,搞好社区内各单位的绿化,积极争创园林式单位和花园式小区,共同对社区卫生进行集中整治,倡导文明健康的生活方式,营造良好工作生活环境。五是实行精神文明共建。组织开展文明楼院、文明家庭、文明单位、文明小区等精神文明创建活动。挖掘社区文化体育资源,组建社区文化队伍,以楼院文化、广场文化、家庭文化等为载体,组织开展文体联谊活动和社区文化艺术活动,倡导文明健康的社区新风尚。我们将按照既定活动内容,通过建立长效机制、严格督促检查,着力抓好工作落实。

(五)把创建党建品牌作为重要目标。浉河区党建工作有着良好传统,作为中心城区,我们的社区党建工作特色鲜明,一直走在全市前列。我们完全有信心、有能力以推行“大党(工)委制”为抓手,继续保持浉河区党建工作优良传统,全力打造浉河区社区党建新品牌。一是强力推进。进一步加强党对整体工作的组织领导,完善工作方案,加强人财物投入,为开展工作提供坚强保障。目前各街道办事处党工委已全部成立专门班子,定期召开会议,正按照实施步骤强力推进。明确区直各单位党组织书记为第一责任人,分管党务工作的领导具体负责,依托单位资源优势参与共建活动。学习借鉴上海闸北临汾街道办事处成立社区事务受理服务中心的做法,在中心城区办事处有条件的社区建设“一站式”居民服务中心。服务中心的具体服务项目由街道“大工委”、社区“大党委”协调驻区单位、物业公司等各类组织共同提供。目前金牛山办事处毓堂社区、五里城办事处八一社区、老城办事处胜利南路社区、民权办事处红太阳社区居民服务中心建设已初具成效。下一步我们将在总结提升的基础上,采取统一指导、因地制宜的原则向其他城市社区推广。二是强化保障。以“大委(工)制”工作为突破口,拓宽用人渠道,通过从应届大学毕业生、辖区破产企业、下岗职工、退伍军人中公开招聘、选聘等形式,把热爱社区工作的优秀人员选拔聘任到社区党组织干部队伍中,逐步实现辖区破产企业负责人、长期在社区居委会工作的老同志、大学毕业生、退伍军人各占四分之一的格局,形成老中青、壮勇相结合的社区工作人员配备结构。进一步加大资金投入,每年在财政预算中安排一定比例的资金,用于增加社区党建工作人员生活补贴、工资、保险等福利待遇,并根据全区财政收入增长情况逐年追加。加强“大委(工)制”硬件设施投入,对在城市拆迁改造中拆除居委会办公用房的,责令开发商在开发建设时必须为社区居委会预留充足的办公用房,不得以补交房屋差价等理由缩小原居委会办公场地或其外迁,切实维护社区居委会的利益。对长期无办公用房和短期改善办公条件无望的社区,近期经区委组织部及民政局深入调查核实后,由区政府或办事处牵头,寻找辖区内有关闲置或闲置政府行政、企事业单位,为社区居委会无偿或低偿提供办公场所。三是大胆创新。“大党(工)委制”本身就是城市基层党建创新的成果。浉河区组织部在推行过程中,无论在宏观层面,还是微观领域都在进行大量创新,并取得明显成效。我们将继续高举先行先试、改革创新的大旗,大胆学习借鉴上海等地的先进经验,结合浉河区实际情况,用创新开拓新局面,用创新赢得新成就。高举改革创新的大旗推进“大党(工)委制”,不仅要求我们要用创新精神指导宏观领域,更要求所有参与的党员干部群众都要勇于创新、善于创新,把创新作为突出的精神风貌,将创新精神浸透于方方面面、时时刻刻、事事处处,让浉河区“大党(工)委制”工作的每一个理念、每一次活动、每一细节都绽放出创新的光芒,用扎实工作与锐意创新全力打响浉河区社区党建工作新品牌。东风吹开满园春,潮起正是扬帆时。大美浉河,已铺展浉河区党建的大好舞台,更奏响阔步前行的昂扬乐章!