

融合推进城市基层党建工作研究

方世南

摘要：以整体性、开放性、联动性思维融合推进城市基层党建工作，打造与城市化快速发展相适应的具有集群联动性质的高效务实、先进坚强的城市基层党组织，充分发挥城市基层党组织的领导核心作用，形成城市基层党建的整体效应，推动城市基层党建目标任务落地生根，是落实全面从严治党方略的重要举措，也是促进城市基层党组织战斗堡垒作用发挥的重要途径。只有充分认识融合推进城市基层党建工作的重大价值以及存在的主要问题，采取一系列具有针对性和操作性的科学对策，才能牢固树立融合推进城市基层党建工作的先进理念，提高融合推进城市基层党建工作的质量以及提高城市基层党组织的执政能力和领导水平。

关键词：基层党建；十九大；城市社区治理；全面从严治党

基金项目：2017 年度苏州大学东吴智库应急研究专项课题“法治型党组织建设的理论与实践问题研究”；苏州市委组织部委托研究课题“融合推进城市基层党建工作研究”

作者简介：方世南，苏州大学东吴智库首席专家，苏州基层党建研究所副所长，苏州大学马克思主义学院教授，博士生导师，江苏 苏州 215123。

党的十九大报告高度重视加强基层党组织建设，指出：“党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础。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城市化的快速发展提出了加强城市基层党组织建设的历史任务，需要在创新理念指引下推出创新举措，大力提高城市基层党建质量。在我国城市化快速推进过程中，城市基层党建面临着一系列新情况、新问题，要以注重统筹协调的整体性、开放性、联动性思维融合推进城市基层党建工作，打造新时代具有集群联动性质的高效务实、先进坚强的城市基层党组织。将条块分割单元性质的基层党组织建成协同发挥战斗堡垒作用的党建联盟或党建共同体，是落实全面从严治党方略的重要举措，也是促进城市基层党组织战斗堡垒作用发挥的重要途径。只有充分认识融合推进城市基层党建工作的重大价值以及存在的主要问题，采取一系列具有针对性和操作性的科学对策，才能牢固树立融合推进城市基层党建工作的先进理念，提高融合推进城市基层党建工作的质量以及提高城市基层党组织的执政能力和领导水平。

一、融合推进城市基层党建工作的重大价值

重视加强城市基层党组织建设，是我们党的优良传统和政治优势。推进城市基层党建创新性发展，充分发挥城市基层党组织和广大党员的先锋模范作用，有助于发挥党组织的政治优势，引领城市治理水平提高，为城市建设发展提供坚强的组织保证。党的十八大以来，习近平总书记对加强城市基层党建工作多次作出

重要指示。以注重统筹协调的整体性、开放性、联动性思维将作为各个条块分割的城市单元基层党组织有机地联结和整合起来，融合推进城市基层党建工作，是促进全面从严治党向纵深发展和向基层延伸的创新举措，对于打造具有集群联动性质的高效务实、先进坚强的基层党组织，构建心心相印、脉脉相通的党群关系和干群关系，促进城市各项工作发展，有着十分重大的价值。

新时代城市基层党建工作是以街道社区党组织为核心，有机联结单位、行业及各领域党组织，实现组织共建、价值共识、资源共享、人才共用、机制衔接、功能优化的一项系统性、整体性党建工作。有助于破解街道社区和驻区单位、新兴领域党组织关系互不隶属和互补往来、层级不尽相同，相对封闭独立、缺乏联系纽带的传统党建格局，促进城市基层党组织条块结合、多元互动和形成整体合力，从相对独立封闭的单元个体自转状态中走出来，以更加宽广的视野实现上下衔接、资源整合、能量集聚和左右联动，通过开放融合的党建工作整体推进，构建起区域统领、上下联动，目标一致、相互衔接、有效运转的党建工作体系，以充分发挥城市基层党组织的组织优势、组织功能、组织力量，最大限度地汇集推动城市治理和城市发展的强大力量。

融合推进城市基层党建工作，是城市基层党建顺应新情况、新形势和党建工作新要求的一项极有意义的创新举措。改革开放以来，我国城市化快速发展，通过内涵式与外延式结合的城市化进程，形成了长三角、珠三角、京津唐、辽中南等地的大都市圈。2016年，上海、北京、天津、苏州等的城镇化率达到了70%。十九大报告总结从十八大以来五年来的工作和历史性变革时指出：“城镇化率年均提高一点二个百分点，八千多万农业转移人口成为城市居民。”^②我国普遍出现了小城市规模快速扩大，中型城市迅速壮大的情景。苏州市许多乡镇居民人口超过30万。城市与城市之间并联式、组团式、网络式的发展态势，开创了城市共同体格局，形成了城市基础设施共建、产业共兴、资源信息共享、人才共用、生态共保、城市共荣、文明共进的组团式良好发展态势，具有新时代中国特色城市化特色的城市利益共同体、合作共同体、发展共同体、责任共同体、共享共同体的崭新局面正在形成。城市化在对城市的发展理念、基础设施、生态环境保护、金融支持、科技创新、社会治理、市民素质、新城中村发展、社会保障等提出一系列新问题的同时，也对传统的党组织建设带来一系列前所未有的新情况新问题，迫切呼唤创新城市基层党组织建设，迫切需要以融合式党建工作应对新情况，促进城市基层党建工作更好地适应形势需要并得到创新性发展。

融合推进城市基层党建工作是一项与城市组团式发展和城市管理繁杂化以及增强城市基层党建活力相适应的集群性、联动性、系统性党建工作，要通过确立“党建引领、区域融合、支部行动、政社互动、创新治理”的城市基层党建工作思路，构建城市基层党建四级联动体系，即城市市委党组织履行主体责任，抓好总体谋划，总揽全局，协调解决重大问题；区委党组织履行第一责任，加强具体指导，抓好街道社区党组织建设，促进党组织的组织优势和政治功能发挥；街道党工委组织履行直接责任，统筹抓好社区、驻区单位的党建；社区党组织履行具体责任，承担辖区内小微企业和社会组织党建兜底管理职责。

融合推进城市基层党建工作是把加强城市基层党组织建设、巩固党的执政基础作为贯穿城市社会治理和基层建设的一条红线，突出党对城市各项工作的统一集中领导，优化了街道社区党组织统筹功能，有助于深化“党建引领、全面覆盖”工作机制，强化社区党组织的领导保障权、工作主导权和管理监督权，也有助于充分体现党组织在城市各项工作中的强大领导力、组织力和战斗力，顺应新时代

人民对美好城市生活向往的需要，把握人民城市为人民的价值导向，以利于逐步健全完善单位党建、行业党建和区域党建的组织、责任、制度等联动体系，实现市、区、街道、社区四级基层党组织的互联互动，使城市基层党的组织活动、作用全覆盖，有助于不断提高城市基层党建工作的整体联动效应，推动城市基层党建在融合发展中提升质量。

融合推进城市基层党建工作是适应网络化时代的需要，推动基层网格管理精细兜底的重要举措。融合城市党建工作的重要技术手段是网络融合。借助于网络这一先进而辐射面极其广大的技术手段，有助于以网格化党建推进基层治理创新，由城市街道社区基层党组织班子成员、党小组长和党员骨干分别担任网格长、网格员，推动党员志愿者和居民代表进网格，机关事业单位在职党员驻网格，区域性党组织联网格，既能构建综合网格化社会管理体系，又能对相应网格的党支部进行撤并重建，确保“两网融合无盲区”，实现每个区域网格都有党组织机构和党员队伍，打造以“社区党支部-网格党小组-党员-居民”为基本框架的网络组织体系，有助于将常住社区但党组织关系不在此处的党员纳入党小组管理，充实基层党建力量。从而做实基层治理单元，促进需求在网格中得到发现、资源在网格中得到整合、问题在网格中得以解决。

二、融合推进城市基层党建工作的主要难题

融合推进城市基层党建工作作为一项新生事物，还存在着一系列亟待破解的难题，如传统城市发展格局被打破，但开放融合的党建工作格局尚需进一步完善的难题；互联网络对城市经济社会发展带来深刻影响，但党建工作方法和手段仍跟不上和跟不紧的难题；新经济新社会组织日益发展，但党建力量的保障不够到位的难题，等等。

一是传统城市发展格局被打破，但开放融合的党建工作格局尚需进一步完善的难题。新经济和新业态催生出商务楼宇、各类工业园区、各种商圈市场等新的市场经济形式和新的经济社会组织形式，如果党建工作的跟进速度以及覆盖程度不能及时跟进，这些区域很容易成为党建的真空地带。而城乡二元结构体制在组织设置、资源配置、运行机制和工作保障制度上存在着不利于党组织之间互融共通的一些阻力，一方面，各单位、行业内部相对封闭和独立运行的小系统，局限了组织和工作资源与社会的融通交流，城市基层党建工作与大开放的社会格局难以吻合；另一方面，社会生活方式、组织形式、就业岗位和就业方式的多样化，社会成员的组织隶属关系和居住关系发生分离，如何选取各单位共融互通的党建活动主题难度很大，各不同类型的党组织以及党员个体之间“名联实不联”导致新的组织设置模式的功能和作用未能得到真正发挥；各个不同的基层党组织因为不同的机制体制导致共建政策安排出现多种摩擦冲突，跨行业、跨领域、跨区域党组织的党员文化水平、思维方式及生活环境存在较大差异，融合共建的工作模式尚未形成成熟样本，党组织设置方式、运行模式和党员管理教育难以适应党建融合发展的需要；街道社区党员老龄化情况严重，党建工作的活动能力、服务能力和可持续发展能力较弱；外来人口居多的街道社区存在与本地居民融合中的矛盾问题，给居民治理和党建工作带来不小压力；融合城市基层党建工作形式上可以搞得轰轰烈烈，但实质性的融合特别是通过融合城市基层党建来有效地提升党建质量，是需要下大力气努力的重大难题。

二是互联网对经济社会发展带来深刻影响，但党建工作的方法和手段仍跟不上和跟不紧的难题。互联网的快速发展，将人民群众划分为有形的现实的人群和无形的隐形的网民，催生了网络群众路线和网络思想政治工作。2017年1月22

日下午，中国互联网络信息中心（CNNIC）在京发布第 39 次《中国互联网络发展状况统计报告》，《报告》显示，中国网民规模达到 7.31 亿，手机网民达 6.95 亿。中国手机用户使用率前五的应用分别为：微信、QQ、淘宝、手机百度和支付宝。均为 BAT 三家公司的产品。在一些细分领域，用户也出现了爆发式增长。比如，网上外卖用户规模达到 2.09 亿，年增长率为 83.7%；网络直播用户规模达到 3.44 亿；网络预约出租车用户规模达 2.25 亿，网络预约专车用户规模为 1.68 亿。《报告》显示，截至 2016 年 12 月，我国网民规模达 7.31 亿，全年共计新增网民 4299 万人。互联网普及率为 53.2%，较 2015 年底提升 2.9 个百分点。中国网民规模已经相当于欧洲人口总量。¹城市许多居民已经习惯于在网上生活、在网上办事、在网上发声。人在哪儿，党的工作就必须及时跟进到哪儿。现在，人在网上实践，党的工作就应该跟进到网上。党组织不能在网上脱离人民群众。如何让党组织在网络世界充分发挥组织优势和政治功能，通过网络手段加强党员的教育管理，促进党员在“虚拟世界”中坚持群众路线，自觉地加强与网民的交流沟通，推动党内政治文化网络化，促进网络意识形态健康安全，充分发挥好党员在互联网上的先锋模范作用，是需要深入研究的重大课题；如何采取行之有效的统筹手段和方法，打通机关、社区、企业以及新型社会组织等各个领域的党建工作，实现“互联网+”技术下的城市党组织互融互促、整体提升，还处于进一步探索阶段，存在一些亟待解决的难题。

三是新经济新社会组织日益发展，但党建力量的保障不够到位的难题。当代社会，已经进入了如同吉登斯所说的时空压缩”和鲍曼所说的“流动的现代性”的时代。公有制经济、混合所有制经济、非公有制经济相融并存，商务楼宇、各类园区、商圈市场等新的组织中流动党员大量存在但管理困难，民营企业和外商投资企业管理技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员等新的社会阶层人士，存在很多无上级主管的组织、无固定单位的个人，成分复杂，“口袋党员”长期找不到党组织，党员外流成为“空壳组织”，也有既没有党员也没有组织的，不能正常参与组织生活和党建活动，党建空白点较多，街道工委的组织委员、社区专职党务工作者的行动力和覆盖面受到挑战；在动迁社区中获得失地补贴的农民，由于无业、失业或者半失业，游离于正常社会生活后出现赌毒现象严重，社区力量难以严格加以引导与控制，对城市社区和谐稳定带来挑战；非公企业更注重业务而在一定程度上忽视党务，党建虚置和党建活力不足；多元文化并存，主流意识形态要保持主导地位遭受严峻考验；街道社区党务工作者工作强度与收入微薄不成比例，影响其积极性发挥，党建力量的保障还受到经费限制以及经费使用困难等一系列难题。

二、融合推进城市基层党建工作的基本对策

融合推进城市基层党建工作是一项任务繁重的系统工程，应以十九大报告关于坚定不移全面从严治党，不断提高党的执政能力和领导水平的要求为指导，针对存在的问题，适应形势的需要，采取多管齐下的方法予以应对。即要充分发挥基层党组织的领导核心作用，将组织优势转化为发展优势，要完善街道社区党建、单位党建、行业党建的互联互动工作机制，整合多方资源形成整体合力，要改进和创新工作方式方法，提升城市基层党建工作的支持保障力度。

¹ 转引自白杨《中国网民已达 7.31 亿，2016 年互联网的最全分析在这里》，2017 年 1 月 22 日《凤凰科技》

首先,要充分发挥基层党组织的领导核心作用,将组织优势转化为发展优势。要将城市基层党建与城市基层治理紧密地融合起来,把握城市基层党建强则社会治理强,城市基层党建弱则社会治理弱的内在关系,以城市基层党组织战斗堡垒作用的发挥,推动城市基层治理和城市经济社会发展。通过开展融合式党建,形成整体性合力,及时化解面广量大的老城改造、劳资纠纷、生态危机等涉及面广、触点多、燃点低,处理不好容易引发公共事件和演变为社会问题的一系列新矛盾。通过把基层党组织建设好,在城市发展的各个条线、各个领域都能发挥好骨干作用,把矛盾有效地化解在萌芽期,把冲突及时地消除在第一线,把问题快速地解决在最前沿,以价值共识赢得价值认同,寻求社会意愿和要求的最大公约数,画出民心民愿的最大同心圆。要进一步强化街道社区党组织的地位和统筹协调功能。街道社区党组织是党在城市工作的基础,发挥着承上启下、联结四方的枢纽核心功能。随着城市管理体制改革的深化、城市管理重心的下移以及对城市基层党组织建设的重视,街道社区党组织的作用越来越重要、越来越凸显。要引导街道社区党组织聚焦主责主业,抓党建、抓治理、抓服务,取消街道招商引资、协税纳税等职能,赋予街道党组织相应的综合管理权、指挥调度、考核监督等职责职权,按照精简、统一、高效原则,建立街道权力清单和责任清单,调整优化街道内设工作机构,从过去“向上对口”转为“向下对应”,把工作重心转移到基层党组织建设上来,转移到推动公共服务、公共管理和公共安全等工作上来,转移到为城市经济发展提供良好的社会环境上来,转移到切实地为广大人民群众服务上来;要注重社区党组织的政治功能,街道层面在给社区的各种支持政策、资金资源、管理监督权等要落实到位的前提下帮民困、解民难、促民富,使党组织底气硬起来,党建工作旗帜飘起来,党建队伍强起来;要增强基层党组织政治定力,坚持党性党纪教育和业务能力提升相结合,要严肃党内政治生活,推动“两学一做”常态化制度化,严格落实“三会一课”、组织生活会、民主评议党员等制度,把党内基本制度、基本要求融入党员干部日常工作、生活,要认真落实党员活动日、党员记实管理等制度文件,确保教育不掉链、管理不掉线、活动不掉队。

其次,要完善街道社区党建、单位党建、行业党建的互联互通工作机制,整合多方资源形成整体合力。要强化“开放融合、协同整合、共驻共建、互联互通”理念,实行条块结合、优势互补、资源共享、双向用力,有机整合组织、纪检、宣传、统战以及群团部门的资源,明确功能定位,完善组织网络,打破传统条块分割式党建工作导致的资源配备不平衡、分布不均的格局,构筑左右联动的党建工作平台,探索跨单位、跨组织、跨区域的党组织生活开放式考评体系,推进区域党建工作站实体化运作,配备专职党务工作者,聚焦区域中心工作,统筹各党建责任部门的力量,推动实现多方参与、协同治理,互联互通,实现纵横流动、全局互动,对辖区内党建工作统一领导、统一管理、统一协调,统筹目标考核、统筹阵地资源、统筹人才队伍、统筹党群活动、统筹体制机制,不断健全开放式组织格局,促进城市党建工作在开放式体系中释放出最大的能量,提高党建工作质量。

再次,要改进和创新工作方式方法。融合推进城市基层党建工作注重形式是需要的,但是更要注重内容,将形式与内容有机结合起来。这个内容就是党群关系的改善和党建质量的全面提升,是城市基层党组织战斗堡垒作用的充分发挥。要加大街道社区与企业、新社会组织以及新兴领域的党建工作统筹协调的力度,探索建立园区、商圈、楼宇党组织联动融合机制,推动城市基层党组织做到条块

结合、资源共享、人才共用、优势互补。要切实抓好便民服务网络建设，广泛凝聚城市社区居民的力量，积极搭建服务平台，更好地服务经济社会发展。城市基层党组织建设要始终围绕民生需求推动民生项目落地，造福居民群众，要从共建各方共同需求切入，设计符合各方的实际情况，具体可操作的共建项目，搭建互动互补互利平台，协同开展党组织活动，积极探索“实体 + 虚拟”的组织设置模式，推行线上、线下“双线互动”活动方式，努力把“无形”资源转化成“有形”服务；加大现代网络信息技术的广泛应用，加强党群服务网、党群微信群等党建信息技术，推行党建网格与综治、民政、安监等网格多网融合、一网联动，设立党内网络信息管理系统，通过“智慧党建”等信息技术和载体手段，打造线上线下“一站式”综合服务平台，形成区域互动、数据共享、信息互联互通的大数据库，把基层党建、基层治理、公共服务等内容整合在一起，不断提高党建工作网络化、信息化、智慧化水平。

最后，注重基层党组织队伍建设，强化城市基层党建保障。要坚持政策向城市街道社区基层倾斜、人才向城市街道社区基层流动、资源向城市街道社区基层集聚，不断壮大城市街道社区基层党组织实力。要通过加强学习型、服务型、创新型、法治型党组织建设，大力提升基层党组织书记素质能力。要抓好后备人选培养，按照“进编不离岗”模式，定期拿出事业单位副科职岗位面向优秀社区书记定向选拔，拓展其发展空间；要建强专业化基层队伍，打破地域、身份、职业界限选人才。要利用地方高校资源进行校地合作，开展培训，推行资格认证和持证上岗制度，提高专职人员党建业务能力；要打通各共建单位人才双向交流、合作培养通道，开展各单位与区属单位优秀年轻干部双向挂职合作培养干部，搭建育人平台，组织举办研讨、论坛等活动，实施党员大课堂、党务工作者实务培训等项目，抓好党建先进典型；要实行“双向”考核制，考核结果与绩效工资相挂钩，督促专职人员履职尽责，健全激励保障机制，保障专职党务工作者的薪酬待遇；要建立具有一定规模、功能齐全、服务优良的党员服务中心，成立一支素质优良、结构合理、数量充足、专兼职结合的党务干部队伍，服务各共建单位，实现党建力量集约化和优势互补、成果共享。对长期在街道社区党组织中默默奉献的优秀党务工作者，要礼敬善待、关心支持，做到有定位、有名分、有政策，用事业留人、用感情留人、用适当的待遇留人。应把街道社区党务工作者和社区专职人员工资、生活补贴纳入财政预算，市县两级财政共同负担，切实重视街道社区党务工作者的队伍建设，解决好他们的编制、待遇、管理等一系列实际难题，以充分调动其为党的事业奋斗终身的积极性。

【参考文献】

^① 习近平《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》，人民出版社 2017 年版，第 65 页。

^② 习近平《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》，人民出版社 2017 年版，第 3 页。