新型城镇化背景下基层党建的新视野新路径

——河北省承德市双滦区社区党建的实践与启示



巩固党的执政基础，必须抓基层、打基础。习近平总书记一再强调，“我们党的工作重心在基层、执政基础在基层、活力源泉也在基层”。从城乡发展和人口流动的趋势看，基层的重心逐渐转移到城镇社区，社区已经成为当代中国城市的细胞，成为城市工作的基础，成为基层治理的排头兵。改革开放以来，我国的城市化进程不断加快，呈现出“城乡大融合”“工农大交汇”的发展态势。据联合国开发计划署预测，到2030年，中国将新增3.1亿城市居民，城市人口总数将超过10亿，中国城市化率将达到70%。随着市场经济的发展，大量的“单位人”向“社会人”转变，社会人的管理和服务需要由社区来承担。在这些大背景下，社区群众各方面利益诉求引发的矛盾越来越多，社区承担的社会职能越来越多。在党的建设方面，城市党员无论是数量、人员构成，还是思想状况和管理方式，都比农村情况更复杂，管理难度更大，城镇社区党组织建设还存在不少薄弱环节。因此，如何有效地发挥党组织的作用，并以坚实的社区党建工作助推中国新型城镇化之路，这个问题对巩固党的执政基础具有十分重要的现实意义。河北省承德市双滦区以社区党建统领社区建设，在新型城镇化背景下立足于社区基层党组织如何发挥作用做出了重要探索，为我们提供了一个崭新的视野。



辖区企业与社区共庆“七一”

“六个延伸”以网格化应对个体化

受全球化、互联网、新媒体等要素的影响，世界各国正在迈入一个全新的社会形态——个体化社会（individualized society），中国社会也正在迈向具有中国特色的个体化时期。以城镇社区为例，私人生活领域的崛起，已经成为改革开放以来社会领域最显著的变化。而社会结构的个体化是中国社会个体化的主要特点，尤其表现为社会经济制度变迁下很多人被甩出原有组织，出现了社会身份的“真空”。一方面，在企业改制的过程中，大量失业人员与原单位脱离了关系，处于“失管”状态；另一方面，改革开放催生私营从业人员越来越多，基本上处于松散的管理状态。越来越多的“单位人”变成“社会人”，社区居民构成的复杂性、服务需求的多样性、矛盾问题的集中性使社区管理服务出现了盲区和死角，如何将松散的人群进行“再组织”是一个棘手难题。面对社会管理巨大的压力和挑战，迫切需要社区党组织承担起服务与管理职能，急需创新社区党建工作为社区治理奠定基础和提供保障。为此，双滦区确定了以党建统领社区建设的主导思想，通过实施“六个延伸”，编织治理网格，延伸服务触角，寓党组织的政治功能于服务功能之中，用服务功能来实现政治功能，有效地推动了社会管理和服务职能的转变。面对个体化社会的挑战，我国的基层治理和党的建设需要大胆推进“网格化”的组织形式，变过去“上面千条线，下面一根针”为当前“上面千条线，下面一张网”的治理格局，真正产生以“网格化”应对“个体化”的效果。双滦区通过把党组织建在网心上，把党员放在网格中，把党的服务变成网线延伸到千家万户，构建起网格化党建大格局。

基层组织向楼院延伸。双滦区在社区全面推行“333制”党组织设置模式，在有3名以上党员的楼栋建立党小组，有3个以上党小组的楼院成立党支部，有3个以上党支部的社区成立党委或党总支，形成党委或总支建在社区、支部建在楼院、党小组建在楼栋的社区组织网络，延伸了组织工作的手臂，实现了党组织的有形和有效覆盖。在此基础上，建立了服务网格+楼院支部+居民小组“三位一体”网格化治理体系，使党组织战斗堡垒作用体现在网格，居民自治建设落实到网格，行政服务力量延伸进网格，编织了一张服务“零距离”、管理“全覆盖”、诉求“全响应”的治理网络。

党员管理向网格延伸。按照“地缘相近、人文相连、居住相邻”的原则，建立社区党委（总支）、楼院党支部、楼栋党小组、党员公示制度，让所有党员亮身份、亮岗位、亮承诺、亮贡献，实行网格化、透明化管理。以“一管三带一联”（即管好自己，带好家庭、带好邻居、带好楼院，联系若干群众家庭）为载体，建立起以党员为骨干的网格员队伍，借助现代化信息手段对辖区治安、环境、卫生、物业等各类问题进行实时采集、随时上报、及时解决，做到“人在网格管、事在网格办”。

党建活动向共驻单位延伸。以“社区党建联席会议”为载体，建立以“街道党工委为核心、社区党组织为基础、社区党员队伍为主体、驻社区单位党组织积极参与”的区域化党建工作新格局。社区与共驻单位党组织建立共驻共建项目认领制度，各联席会议成员单位与社区签订共建协议，辖区单位党组织负责人轮流担任联席会议召集人，每季度组织各共建单位党员干部到社区开展一次活动，共同研究解决社区建设中的问题。

志愿服务向在职党员延伸。将社区在职党员的信息纳入电子管理平台，将党员教育管理和志愿服务有机结合起来。开通双滦区志愿者服务网，建立了“爱心档案”和激励机制，推进志愿服务网格化、制度化。全区共有2400多名在职党员注册并认领服务岗位3400多个，组建了160多支志愿服务队，参与各类公益服务活动2万多人次，5万多小时。随着志愿者注册登记和服务激励机制的不断完善，人人参与、人人奉献的社区服务模式正在逐步形成。

党代表履职向居住社区延伸。创新党代表任期制试点工作，建立党委委员联系党代表、党代表联系党员、党员联系群众制度。将全区127名党代表的姓名、单位、职务、服务承诺和联系方式等个人信息在各社区全部公开。通过设立党代表工作室，建立接待日制度，定期到社区接待群众来访。每年还集中组织两次主题调研活动，分析研判群众意见，及时反映社情民意，充分发挥党代表的宣传员、信息员、指导员、服务员作用。

服务触角向居民家庭延伸。在各社区建立“一站式”集中办公服务站，按照“小办公、大服务”的理念，各社区都建立了政务厅、警务室、图书室、医疗站、健身房、娱乐室等多项服务场所，随时随地为群众提供劳动保障、民政救助、娱乐休闲、健身保健、政策咨询等多种服务，将社区打造成服务群众的“综合超市”，形成了直接为千家万户群众服务的常态机制。

通过实施“六个延伸”，社区党组织为党员发挥作用搭建了平台，更重要的是实现了对松散的社会成员进行“再组织”，从而将单位制解体后的社会成员重新纳入一张大网络，实现了服务和管理的无缝隙对接。以社区所辖区域、楼院小区、楼栋为单位分三级划分若干个网格，分别由社区党委书记、楼院支部书记、楼栋党小组担任网格长或网格管理员，形成层层负责、环环紧扣的管理服务体系。通过网格，及时把党的声音传达到最基层，及时把基层群众的需求收集上来，形成了覆盖全社区的民情联系工作网络，密切了党群关系，促进了和谐稳定，夯实了党在城市的执政根基。

“三项建设”把党的建设与社区治理融为一体

城市社区基层组织建设，包括党的建设和社区建设两大板块，如果处理不好就会出现“两张皮”现象。成功的社区党建必须把党的建设与社区治理有机融合在一起，通过党组织统筹党建资源、经济资源和社会资源，构建共建、共享、平等、流动、开放的社区党建大格局，最终通过党建引领推动社区发展，又通过社区建设来不断巩固党的执政地位，二者相辅相成、密不可分、交融发展。为此，双滦区确定了以加强城市基层党组织建设为突破口，提升社区建设整体水平，促进社会和谐稳定的基本理念，通过强化社区党组织“总揽全局、协调各方”的领导核心作用，加强社区体制机制、自治能力和基础设施建设，着力破解软硬件制约，推动社区建设快速发展。

着力构建多元共治社区治理模式。不断完善社区体制机制建设，围绕“厘清组织关系、创新运行机制”的主题，积极探索“两委两会”共治体制，强化社区党委会（总支）的领导权，社区居委会的执行权，充分发挥社区共建理事会的协商民主职能，不断提升社区社会组织联合会的社会协同水平。积极推行社区“大党委”模式强化党建统领作用发挥，立足服务需求、着眼发展定位，多模式构建区域整合型、城乡统筹型、结对帮扶型社区“大党委”，任命辖区单位主要负责人兼职党委副书记或委员，共同参与社区服务与管理，最大限度增强社区治理力量。通过召开联席会议方式，研究问题，通报工作，有效避免了责权不分、沟通不畅、落实不力等问题。

积极培育“三位一体”社区自治体系。推行社区党委书记和居委会主任“一肩挑”和“两委”委员“交叉任职”制度，强化社区党委的领导核心地位。社区党委多措施引导和支持居民参与社区建设和民主管理。以居委会、业主委员会、社团组织为载体，构建起居民自治、业主自治和社团自治 “三位一体、功能互补”格局。通过开设“议事堂”，建立居民代表会、议事协商会、民主听证会和民主评议会等民主议事制度，成立居民监督小组，制定居民公约，形成了“党组织领导、业主表决、居委会执行、民主监督”的议事办事机制，切实保障居民的知情权、参与权、决策权和监督权。按照“政府拨一部分、社会帮一部分、企业投一部分”的办法，双滦区保证区财政每年投入不少于1000万元。并且，区财政每年拿出50万作为扶持奖励资金鼓励社区社会组织发展。每个社区均有10个以上服务标准明确、活动规范有序、特色主题鲜明的各类社区社会组织。

持续深化共建共享社区推进机制。充分调动辖区各方资源，推进社区基础设施建设。采取一个区级领导挂帅、一个区直部门牵头、四个帮建部门参加的“1+1+4组团式”共建模式，构筑起基层组织联建、思想工作联做、文体活动联谊、社区环境联管、民生事业联办的共促共建机制。充分调动辖区单位的各类资源，为社区提供用房、物资折合资金6300多万元，通过改扩建、购置合并、调剂置换、共驻共享、资源整合等方式共解决社区用房2.4万平方米，各社区用房均达到1000多平方米以上。对新建小区，由开发商严格按照“每建设100户预留30平方米社区办公用房”的规定落实社区服务中心用房；对于拟建小区，则由规划部门负责科学规划，把预留社区用房和公共活动场所等配套服务设施作为验收的硬性指标。为此，极大地改善了社区的用房条件，为社区日常工作的正常展开和居民文娱活动提供了较好的硬件条件。逐步形成了“你发展我服务、我服务你帮助”的良好共建局面。

实践中，双滦区通过“三项建设”，形成了党委政府领导，组织部门抓总引领，民政部门牵头指导，街道社区具体实施，有关单位协调联动的社区建设推进机制，为加强和谐社区建设蓄足了后劲，为促进社区服务有效开展提供了重要依托。切实达到了以党建促治理，以治理促党建的良好效果。

“五个深化”把服务型党组织做实做强

加强社区基层服务型党组织建设的核心关键在于把功能定位从管理转到服务上来。当前建设面临的一个较为普遍难点就是服务内容如何定位，如何让老百姓拥有实实在在的获得感。为了准确对接、精确定位，双滦区首先进行了大范围的“民心工程”征集活动，采取问卷调查、召开座谈会、逐户走访等形式，征集各类意见建议2600多条，梳理归纳为繁荣社区文化、加强物业管理、提升基础设施建设等5项内容167条合理建议，提高了社区居民的参与度。在此基础上，本着“居民需求什么，社区就提供什么服务”的原则，以满足社区居民需求为落脚点，聚焦老百姓最关心的事务、文化、生活、健康、平安五大最基本需求，在每个社区都建立了事务服务中心、文化活动中心、生活服务中心、卫生服务中心和综治维稳中心，形成了具有双滦特色的社区服务体系。

事务服务快捷高效。在各社区建立“一站式”服务大厅，实行区、街、居三级电子政务联网办公，实行“前台一口受理，后台内部协办”，推行轮流值班全年上岗、方便服务错时工作、首问必答全程代办、电话预约上门服务、定职明责一口办理、特殊居民定期走访等六项制度，居民足不出社区就能及时办理劳动保障、民政救助、就业咨询等近百项服务事项，实现群众办事“一站通”。

生活服务贴心舒适。创办双滦微社区，为居民实现“微心愿”、解决“微问题”搭建平台。开设缴费“一站通”，全天候为居民提供通讯、供电、供水等日常缴费服务。投资500多万元，建立居家养老呼叫服务指挥中心，开通“12349”服务热线，70岁以上老人随时随地就可得到医疗救助、健康咨询、防盗报警、精神慰藉、日用品配送等“保姆式”服务。

健康服务方便安全。在每个街道建立了卫生服务中心，每个社区建立了社区卫生服务站，实行分级医疗、双向转诊、药品零差价和错时上下班等制度。每年投资60多万元，免费为60岁以上老年人进行体检，建立健康档案。志愿者定期开展健康义诊和健康大讲堂活动，为居民提供安全、方便、价廉、质优的基本医疗和公共卫生服务。

文化服务丰富多彩。社区天天有活动、周周有主题、月月有专场。每个社区室内外文化活动场所都兼具休闲、阅览、小型演出等功能。每个社区都设立了书法兴趣小组、养生兴趣小组、十字绣兴趣小组、手工艺品兴趣小组等，收到了以文化促文明、以文明促和谐的良好效果。

平安服务到位有效。每个社区建立人民调解室和警务室，推行网格化管理、组团式服务，开展了“三官两警一律师”进社区活动，建立起以党员平安志愿者为主体的治安联防队伍，形成了“小矛盾不出网格，大纠纷不出社区”的良好局面。

在新形势下，服务才是党实现社会领导的最有力的工具。服务只有到了老百姓的心坎上，才能赢得民心。同时，随着社会的进步和人民生活水平的提高，现阶段社区居民的各种需求逐渐增多，必然使得大量新的服务型社会组织不断涌现，提供物业管理、家政、幼托等服务。这些社会组织需要一定的组织形式，也需要社区党组织加以有序引导。双滦在充分发挥社会组织服务时，设立了社区基础服务的准入制度，有效地保障了服务质量，从而使简单的市场交易行为具备了政治特性。双滦区基层服务型党组织创新的经验表明：基层服务型党组织建设不是共产党一家来服务，而应该依靠党组织的影响力撬动各种组织、人力、物力共同参与社区服务；应该把开发商从事的楼盘建设与政府兜底的社区建设融为一体，给开发商履行社会责任留下足够的空间；基层服务型组织应该牢牢抓住社区群众的“居家服务”需求，围绕“生老病死、衣食住行、婚丧嫁娶，就业、就学、就医”等主题做文章；基层服务型组织要善于发挥“看不见的手”的作用，既要善于利用“资本的杠杆作用”，也要善于利用“价格的调节机制”，大大延长党和政府这双“看得见的手”的手臂与触角。

“四类管理”让每名党员都能发挥作用

城市党员无论从人数上，还是构成上都比农村情况复杂，管理难度更大。在社会转型期，有的党员受到社会上“负能量”的影响，对党的现行路线、方针、政策产生困惑，理想信念产生了动摇；有的因为忙于生计与原单位党组织基本失去联系，游离于组织之外，成为“口袋”党员、“挂名”党员；有的生活遇到困难，因得不到组织的及时关怀帮助，悲观失望，满腹牢骚，在群众中造成消极影响，难以融入社会；基层党员的政治热情和责任感逐渐减弱，教育和管理难度加大，活动组织难、作用发挥难等一系列问题成为社区党组织建设亟待解决的问题。服务党员是服务型组织建设的重要组成部分，把党员服务好了，让党员群体拥有主体感、荣誉感，表率作用才能真正发挥出来。为此，双滦在社区建立了党员服务中心，积极构建党员教育、管理、活动、服务和作用发挥平台，调动每名党员的积极性和创造性。

对在职党员实施“双重管理”。广泛开展“工作在单位、生活在社区、奉献双岗位”活动，让党员在八小时外充分发挥社区建设、民主自治和服务群众中的示范带动作用。动员全区2400多名在职党员到居住社区认岗奉献，就近就便编入社区党组织，500多名成为各类社团的骨干力量。建立了报到卡、登记卡、服务记录卡、表现反馈卡“四卡”管理制度、定期提醒约谈以及考核评议制度，把服务成效作为党内评先评优和年度考核的重要依据。

对离退休党员实行“设岗管理”。根据离退休职工党员身体状况、年龄特点、专业特长，深化离退休职工党员“一人一岗”活动，设置政策宣传、治安巡逻、环境绿化、民事调解等岗位，开展有益于身心健康的文体活动和科普活动，积极引导他们坚定理想信念，使他们老有所养、老有所乐、老有所学、老有所为。

对弱势党员实行“关爱管理”。对年老体弱和生活困难党员，社区党组织定期派人到其家中走访，做到“三个必须”，即重大节日必访、生病住院必访、生活困难必访，经常与年老体弱和生活困难党员交流思想，及时解决困难，使弱势群体党员始终享受到党组织的关怀。

对流动党员实行“跟踪管理”。为了加强对“口袋党员”的管理，针对流入社区党员的实际情况，建立了流入党员台账，包括姓名、出生年月、入党时间、联系电话和住址等详细内容，以备查阅联系。采取定人、定期、定制度的“三定”措施，对他们进行跟踪管理，提供及时服务，使党员与党组织“不掉线”，党员教育管理“不脱节”。

新型城镇化条件下如何发挥社区党建作用？双滦区的实践提出了不少新思路、新理念、新机制、新办法。作为一个经济欠发达的中部地区，双滦通过短短三年多的时间，社区建设实现了“有人干事、有钱办事、有处议事、有章理事”的目标，在社区治理、居民自治、社区服务等方面取得了显著成效。

（中共中央党校课题组）



“党员奉献日”退休老大夫为居民义诊