

# 关于建设城市社区服务型党组织的思考

## ——基于黄石市 XX 社区实证研究<sup>1</sup>

杨邓红

(湖北师范大学文理学院, 湖北 黄石 435002)

**【摘要】**党的十八大以来, 中央提出了建设服务型党组织的目标任务, 旨在增强基层党组织服务发展、服务民生、服务党员、服务群众的功能, 城市社区党组织是基层党组织的重要组成部分, 本文从分析城市社区服务型党组织的内涵、面临的形势以及存在的问题, 从而提出相应的对策。

**【关键词】**城市社区 服务型 党组织

**【中图分类号】**G641 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2096-3130 (2018) 04 项 474) 4

doi:10.3969/j.issn.2096-3130.2018.04.031

党的十八大指出, 以服务群众, 做群众工作为主要内容, 加强基层服务型党组织建设。这是对基层党组织功能定位认识的深化和飞跃, 是当前和今后一个时期党的基层组织建设的总体目标。城市社区是社会的基本单元, 是城市人群最重要的活动场所, 城市社区服务型党组织建设的成效, 直接关系到党在城市的执政基础。面对新形势、新任务、新要求, 全面加强城市社区服务型党组织建设是摆在我们面前的一个重大课题。

### 一、城市社区服务型党组织的内涵

(一) 城市社区服务型党组织的内涵。一是服务发展。引导广大党员牢固树立服从和服务于经济社会发展大局的思想, 把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题, 将党的政治优势和组织优势转化为促进科学发展的强大动力, 推动经济社会又好又快发展。二是服务民生。致力于关注民情、维护民安、促进民和, 切实做好通达民意、理顺情绪、凝聚人心的工作, 努力推动和谐社区建设。三是服务群众。强化以人为本的理念, 倾听民声、体察民意、纾解民困, 重点做好便民利民、扶贫帮困、就业创业、医疗保健、文体娱乐、心理疏导等与广大群众生产生活息息相关的项目和工作, 切实实现好、维护好、发展好广大人民群众的根本利益, 不断赢得人民群众的信任和支持。四是服务党员。切实尊重广大党员的主体地位, 积极适应党员队伍结构、思想状况的新变化, 在政治上关心、工作上支持、生活上关爱, 不断增强党员对组织的归属感认同感, 增强凝聚力向心力, 激发战斗力, 努力形成组织关爱服务党员、党员关爱服务群众的格局。

(二) 城市社区服务型党组织的职责、定位。一是领导核心。社区服务型党组织在社区党员、居民, 以及其他各类组织中处于领导地位, 在加强社区党的建设和社区建设、打造服务型社区品牌的过程中发挥领导核心作用。二是桥梁纽带。发挥联系

<sup>1</sup> 基金项目 2014 年湖北省高等学校优秀思想政治理论课教师择优资助计划“以十八大精神引领高校思想政治理论课创新研究”(项目编号 15z221) 的研究成果

收稿日期 2018-04-25

作者简介杨邓红, 男, 汉族, 湖北松滋人, 教授, 研究方向为未成年人思想道德教育、党建。

社区居民和各驻社区单位的桥梁和纽带作用，团结和带领社区居民和各驻社区单位贯彻落实党的路线方针政策，及时反映社区居民和各驻社区单位的各种意愿和要求。三是教育引导。发挥教育引导功能，分析解决改革开放和现代化建设过程中的现实问题，为社区的改革和发展把握正确的政治方向；注重人文关怀和心理疏导，抓好党员的教育和管理，做好群众的思想政治工作。四是统筹协调。创新工作方式方法，协调社区党组织、居委会、社区服务站、各驻区单位、物业公司、业委会、社区民间组织和居民等各类群体和组织之间关系，解决各类矛盾，使复杂的整体形成一个和谐而充满活力的集体。五是服务指导。组织社区党员学习新知识，掌握新本领，提高科学发展的自觉性，增强对市场经济基础运行的预测和决策能力，切实履行在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设等方面的服务指导作用。

## 二、建设城市社区服务型党组织面临的形势、任务

（一） 城镇化进程加快要求加强城市社区服务型党组织建设。近年来，城镇化步伐不断加快，一些行政村相继转变为城市社区，大批农民进城，由“村民”变成了“居民”，“村民”的生存条件、生活方式、思想观念和服务要求发生了较大变化，对新形势下社区党组织的服务功能和党员干部的服务能力提出了新的更高要求。社区党组织必须走出“自我运行”体系，增强对各种社会力量的统筹、整合和引领，提高对城乡一体化发展的推动力和贡献度。因此，建设社区服务型党组织，是加快推进城镇化进程的现实需求，是新时期赋予社区党组织的主要职责和重要使命，更是促进城市和谐稳定发展的重要举措。

（二） 人民日益增长的服务需求要求加强城市社区服务型党组织建设。随着改革开放的不断深入和市场经济的不断发展，城市居民的需求发生了重大变化，精神文明的需求日益增加，精细化、贴心化需求日益增加，社区的公共需求日益增加，并朝着需求多元化的方向发展。社区党组织服务人民群众的内涵外延和方法方式也随之发生了深刻的变化，而相应的社区供给能力却十分薄弱，这就客观上要求社区党组织必须切实改进服务手段、拓宽服务渠道、提高服务水平，使服务工作不断适应城市居民日益增长的服务需求，增强社区党组织服务的渗透力，促进社区党组织和党员更好地践行宗旨，切实解决好广大居民群众关心的热点难点问题。

（三） 城市社区工作重心转移需要加强城市社区服务型党组织建设。随着社会管理创新的深入推进，不少地方推行了“大部制”改革，实行了“扁平化”管理，政府工作重心下移，部分街道的公共服务职能转移到社区，社区俨然成了政府的“腿”。在这种形势下，社区党组织所处的地位、承担的任务、面临的内外外部环境都发生了深刻变化，必须适应这种变化同步推进党的执政理念、执政方式、工作机制的转型升级，把工作重心转移到服务上来，做到寓管理于服务中，加快由行政型向服务型、封闭型向开放型、“家长型”向民主型转变，通过提升服务能力来提高党在社区的执政能力。

（四） 建设城市社区服务型党组织是巩固党的执政基础的内在要求。建设社区服务型党组织，是践行党的群众路线的生动体现，有利于强化社区党组织的功能作用，既能够使广大党员充分发挥先锋模范作用，又能有效地对广大党员进行党的宗旨教育、党的意识和党员意识教育。同时，也为社区党组织更紧密地联系广大党员，紧密地联系人民群众创造了一种很好的组织形式、组织工具和组织技术，社区党组织能够更好地为社区其他组织、社区党员、社区居民服务，切实帮助他们解决问题，从而建立起党员、群众对社区党组织的信心和信任，有助于从整体上增强社区党组织的凝聚力和战斗力，强化党委政府整个组织系统的权威和组织效率，为巩固党在城市的执政基础提供坚强保证。

## 三、存在的问题和不足

（一） 服务的组织体系不健全。随着社会主义市场经济的发展，城市社区内涌现出大量完全不同于传统单位组织的非公经济组织和社会组织，这些组织块头小、分布散、人员流动性大，即使建立了党组织，存在着随建随散的现象。社区内的小微企业、个体工商户，由于对党建工作认识不够、支持不够，出现很多空白点和盲点，导致党的触角到边到底，还没有完全实现全覆盖、网格化的格局。

(二) 干部能力不强。有的社区党组织和社区干部对服务型党组织的认识不够，没有适应从“管理为主”到“服务为主”的思想转型。有的社区党组织书记，尤其社区干部，身兼数职，存在岗位职责不清、任务分工不明，抓不住工作重点，找不准工作定位。有的社区干部对群众感情不深、服务意识不强、学习动力不足、没有有效的服务方式方法，对出现的新问题、新问题感到束手无策。个别社区还存在沟通不够、决策不明、运转不畅，影响服务群众的质量。

(三) 服务功能不强。受惯性思维制约和客观条件限制，加上社区居民群众日益增长的需求出现多样化、个性化倾向，社区相关的服务团队专业化水平不高，服务规模没有产生相应的社会效应和品牌效应。近年来，各地建设了一批高标准的党员群众服务中心，但配套设施还不完善，有的社区干部值班制度、代办服务等没有很好地坚持，党员群众服务中心的功能作用没有很好地发挥出来。有的地方资源整合不够，人员、资金、项目、活动零散下沉，出现“各唱各的戏、各摆各的席”现象，没有最大限度地发挥综合服务效能。

(四) 服务保障不足。近年来，各地加大了对社区党建和社区建设的投入力度，但对于群众日益增长的需求来说，经费短缺、社区干部工作报酬不高现象普遍存在。不少地方大部制改革后，街道撤销，原来街道承担的行政事务，很多转嫁到社区，社区承担的任务越来越重，要求越来越高，与社区干部相对较少形成了矛盾，服务力量显得不足。虽然社区志愿者队伍不断扩大，但不少社区党员、居民数量不断增长，所需要的服务越来越多样化，困难群体和特殊群体所需求的个性化服务要求越来越高，社区干部和志愿者队伍还存在明显人员欠缺。

(五) 发动群众不够。有的社区党组织书记和社区干部联系发动群众的意识只欠缺，满足于工作任务的完成，忽视居民群众的参与；有的社区党内基层民主发扬不充分，民主参与、民主决策、民主监督、民主管理实现的不够。居民群众的主体作用没有很好地发挥；有的社区物质帮扶的多、思想引导的少，被动服务多、主动服务少，只求“过得去”，不求“信得足”，服务群众的面比较窄，在群众中的影响力有限；有的社区为民服务的方法不优，好心办坏事，群众不认可，在群众中的威信不高。

## 四、对策建议

(一) 健全组织网络，构建服务全覆盖的组织体系。一是要优化社区党组织设置。随着网格的发展建组织，推行社区“大党委”制，划分组织网格，形成“社区党组织—网格党支部—楼栋（党小组）”三级组织架构。随着行业的发展建组织，积极探索社区与企业、楼栋与较大门店联建等模式，设立联合党组织。随着群众的流动建组织，重视在流动党员相对集中的集贸市场建立流动党组织，建立与流入地党组织双向共管的工作机制。形成“1+N”（就是以社区党组织为领导核心，“N”就是由自治组织、群团组织、社会组织、经济组织等各种组织共同参与）党建格局。二是要加强社区配套组织建设。完善社区居民委员会，健全社区成员代表大会、社区协调议事会等下属委员会，配套健全群团组织，培育中介组织、物业家政、养老助残等专业服务组织，引导群众组建兴趣专业协会、老年协会、老年艺术团、志愿者服务队等社会组织，协调业主委员会和物业服务企业等经济组织，充分发挥群众自治功能。三是要构建区域化党建工作格局。深入推行城市社区党组织“兼职委员制”，社区党组织成员和辖区单位党组织成员“双向兼职”，深化区域内组织联建、党员联管、活动联办、资源联享，从组织体系上保障辖区单位积极参与社区共驻共建，构建横向到边、纵向到底的服务网络，推进基层党建工作区域化。

(二) 转变工作重心，强化街道社区党组织服务功能。一是提高服务发展的能力。加强社会主义市场经济理论的学习，强化服务企业、服务发展的意识。摸清辖区内个体工商户，以及其它经济组织的底数、发展现状，分门别类进行建档、管理。建立联系点制度，社区“两委”成员联系包保重点企业，主动上门服务，帮助企业排忧解难，盘活壮大各类市场主体；积极协调信贷、税收、工商、财政等部门，为辖区内企业发展提供良好的外部环境，形成联动帮扶市场主体发展的长效工作机制。创新服务企业的方式方法，对纯粹的企业行为实行有偿服务、对社会职能与半行政性的服务行为实行低偿服务或成立中介组织实行有偿服务，在服务企业发展过程中壮大自身实力，便于更好地服务居民群众。二是增强服务民生的本领。用好用活党员群众服务中心和“一站式”服务大厅，不断增强服务功能。推动就业服务、社会保障、体育活动等公共服务覆盖到网格和楼栋。组织开展多种形式的公益服务和便民利民服务项目。强化教育培训，有计划地组织社区工作者外出考察学习、挂职锻炼，提高街道

社区党组织和党员管理服务民生的能力和水平，着力解决好居民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。三是提升服务和谐社会的水平。充分利用网格化管理方式，通过网格支部书记、专兼职网格员、楼栋长、党小组长对居民户的经常性走访，对社区人员实行动态管理服务，准确了解、掌握群众关注的热点难点问题，及时采取政策解释、情绪调节、纠纷调节等方式，做到提前介入干预、积极下访。及时对不稳定因素进行梳理，对有关苗头性问题及时化解，实行定期主动回访，使治安隐患第一时间排查、居民矛盾纠纷第一时间调解、安全事故隐患第一时间解决、重点人员第一时间入档，实现常态化的涉稳隐患和信访突出问题化解机制，使城市社区党组织成为网格管理、化解矛盾、促进和谐，保障地方经济社会发展的“稳定器”。

（三）建强骨干队伍，凝聚街道社区服务型党组织强大力量。一是加强社区干部队伍建设。扩大选人视野，按照“一好双强”的标准，通过外引 I、内训、选派、回归等方式把各类优秀人才资源配置到党组织书记岗位上。引导党政机关、企事业单位在职或退休党员干部、在外能人、企业负责人等担任社区“第一书记”、名誉书记、发展顾问等。通过开展党的群众路线教育实践活动，切实解决街道社区党员干部“我是谁”、“为了谁”、“依靠谁”的问题，密切同群众的联系。每年开展一次社区干部集中轮训工作，培训时间累计不少于 7 天，全面提升社区干部综合素质。二是加强党员队伍建设。规范发展党员程序，加强发展党员工作管理，坚持党员党性分析、民主评议活动，探索畅通党员出口，提高发展党员质量。深化党员“双育”，坚持短期培训与轮岗锻炼相结合，政治理论培训与提高业务能力相结合、集中培训与个人自学相结合的培训模式，依托远程教育平台、电化教育平台、手机短信平台等平台，实现党员教育的即时化、经常化。建立健全党员立足岗位创先争优的长效管理机制，完善无职党员设岗定责制度、在职党员进社区服务制度，通过建立党员责任区、党员示范岗、悬挂党员家庭户、党员经营户标牌等形式，引导党员“亮身份、明职责、树形象”。三是加强志愿者队伍建设。建立党员志愿者队伍，扩大党员志愿者覆盖面，健全党员志愿者注册登记、动态管理、活动记录、定期考核、激励保障等制度，实现党员志愿服务活动的常态化。整合各方面力量，充分吸纳无职党员、公益岗位、入党积极分子、联系帮扶的机关部门工作人员、社区居民等，组建群众性自治组织、网格管理员、“五老”人员、义工等队伍，构建多类型、多层次、全参与的志愿服务队伍。

（四）凸显群众主体，发挥街道社区党组织引领作用。一是发挥社区党组织的领导核心作用。要发挥社区党组织在管理社区事务中的引领作用，把握社区自治组织、其他各类组织和各项事业的发展方向。加快社区民主自治进程，进一步规范社区居务、党务公开，建立民主议事决策机制，使党组织在居民自治中的引领作用得到有效发挥。要领导群团组织，开展党建带工建、带妇建、带团建工作，支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。二是发挥社区党组织对党员群众的教育引导作用。通过组织会议、市民学校、黑板报、橱窗、公示栏、网络等阵地，大力宣传建设基层服务型党组织的重要性和必要性，教育引导广大党员群众增强服务意识。经常性组织开展主题服务活动，组织不同类型的志愿者开展志愿服务活动，为丰富党员群众生产生活方式搭建载体。充分发挥党员的先锋模范带头作用，引导和支持党员深入居民群众，做服务群众的表率、社区建设的标兵，带动一批群众自觉投身到服务群众、社区建设中来。三是发挥社区党组织对精神文明建设的引领作用。社区党组织是社区精神文明建设的组织者、推动者、引领者和实践者，肩负着神圣的职责和使命，其发展理念和领导能力直接决定着社区精神文明建设的速度和质量。要通过社区党组织实施政治领导、思想领导和组织领导，充分发挥党组织在社区精神文明建设中的思想导向作用、重要决策作用、行为表率作用，把社区精神文明建设的各项工作任务落到实处。

（五）创新方式载体，回应群众需求和关切。一是多途径了解服务需求。建立党员干部联系服务群众的制度，推行一线工作法，千方百计把群众工作做深、做细、做实。深入开展入户谈心服务活动，要带着深厚的感情与群众保持经常性联系，使其制度化、常态化。通过调查研究、问计于民，切实把群众迫切需要解决的问题收集起来，进行分析排队，逐一解决，提高服务针对性和实效性。二是全方位拓展服务内容。服务内容要涵盖代办政府的公共服务、扶持发展的创业服务、市场化的经营服务、群众性的文体服务、面向特殊群体的关爱服务以及上级组织开展的各类主题服务等，把各类服务项目细化、量化、实体化。运用市场化手段推进社区无偿、有偿或低偿服务，积极补充发展志愿者队伍服务的不足。重点对下岗失业人员、留守儿童、空巢老人、残疾人和困难家庭加大关爱力度，对他们在技能培训、就业安置、困难补助、家政服务、精神慰藉、寻医问药等方面优先考虑，切实解决社区弱势群体的后顾之忧，不断提高他们的生活水平和生活质量。要对社区福利院、幼儿园、图书室、健身房、公共活动场所等公益事业加大扶持力度，做到便民利民。把与群众生产生活密切相关的金融、通信、有线电视、水电气代收代缴、家政服务等便民利民服务整合进入社区党员群众服务中心，把各类基本公共服务延伸到群众家门口，打造城市街道社

---

区“十五分钟生活圈”。三是大力度创新服务方式。组织党员群众开展自我服务，通过党员责任区、双建双带基地、党员示范岗等有效形式来宣传、组织、发动、带动群众，将服务融入发展的全过程。善于把多样性的活动和必要的统一活动结合起来，把小型、分散、业余为主的活动与必要的大型、集中活动结合起来，增强各类活动的趣味性和吸引力。要运用远程教育站点、远教剧场、短信平台等信息化平台开展活动，推进电子党务、政务、商务、服务到社区，提高社区党建工作水平。