

【党建热点】

全域党建：新时代基层党建创新的实践模式*

梁新芳

摘要：全域党建作为新时代基层党建创新的实践模式，是把坚持和加强党的全面领导落到实处以及巩固党的长期执政地位的关键举措，是实现“两个覆盖”的有效手段，也是实现党建引领基层社会治理创新、破解基层治理难题的有力抓手。新时代，全域党建主要采取跨部门、跨层级、跨地域联建共建以及推行党组织在现实和虚拟空间全覆盖的方式，旨在解决部门壁垒、条块分割、地域限制、空间覆盖不足等问题。构建新时代全域党建的工作机制具体包括组织拓展机制、政治整合机制、激励约束机制和服务下沉机制。

关键词：新时代；全域党建；基层党建；创新实践

中图分类号：D267

文献标识码：A

文章编号：1003-0751(2021)12-0013-07

2010年，习近平在上海调研时指出：“在新的形势下，要用更加开阔的视野谋划基层党的建设，加强统筹协调，整合组织资源，积极探索单位党建、行业党建和区域党建互联互通，不断提高党建整体效应。”^①2018年5月底，中组部在中央党校举办全国城市基层党建工作专题培训班，贯彻全国城市基层党建工作座谈会精神，首次提出“全域党建”。这不仅是概念的创新，更是对党建工作内涵的丰富和外延的拓展。当前，深入探究全域党建的必要性与重要性，系统梳理和总结新时代全域党建的创新实践和工作机制，有效回答“如何提升‘两个覆盖’”，对于坚持和加强党的全面领导、巩固党的长期执政地位具有极其重要的意义。

一、新时代全域党建的多重价值

所谓“全域党建”，是指在不改变传统党组织隶属关系的基础上，跨越单位、层级、体制、地域的界限，整合各类资源，从问题出发，在各种新兴领域和实践工作一线推进党的组织覆盖和工作覆盖，从而实现整体性、系统性治理的基层党建创新实践模式。

作为新时代中国共产党基层党建的创新模式，全域党建有利于加强党的全面领导、有利于实现“两个覆盖”、有利于提升基层治理水平。具体而言，全域党建的重要性主要体现在以下几个方面。

1. 全域党建是把坚持和加强党的全面领导落到实处以及巩固党的长期执政地位的关键举措

其一，全域党建为坚持和加强党的全面领导提供源源不断的组织力量。党的力量来自组织，党的全面领导、党的全部工作都要靠党的坚强组织体系去实现，而构建严密的组织体系也是落实党的全面领导、推进党的全部工作的重要目标。当前，我国党建工作在某些领域、某些地区仍然存在薄弱环节。特别是在少数基层，党建工作仍然存在盲区，党的领导在具体落实方面存在压力层层递减、动力不足的问题。2018年，习近平在全国组织工作会议上的讲话中指出，要“健全基层组织，优化组织设置，理顺隶属关系，创新活动方式，扩大基层党的组织覆盖和工作覆盖”^②。作为创新党的组织设置和活动方式的产物，全域党建坚持问题导向，在各种新兴领域和实践工作一线推进党的组织覆盖和工作覆盖，纵向

收稿日期：2021-08-28

* 基金项目：国家社会科学基金重大项目“推进全面从严治党重大理论和实践问题研究”（19ZDA009）。

作者简介：梁新芳，女，武汉大学马克思主义学院博士生（武汉 430072）。

上使党的领导“如身使臂,如臂使指”,横向上使党的组织和触角延伸到社会各个方面,在构建严密组织体系的同时,为落实党的全面领导提供源源不断的组织力量和动力支持。

其二,全域党建有利于巩固中国共产党长期执政地位。一方面,全域党建聚焦党建高质量和经济发展高质量这两个着力点,打破了“就党建抓党建”的自我循环,以高质量党建推动高质量发展,不断推动党建发展与中心工作的同频共振、互融共促。党的建设高质量和经济发展高质量确保党始终保持先进性、纯洁性,始终走在时代前列并赢得人民群众的拥护,无形中夯实了党长期执政的群众基础。另一方面,全域党建增强了基层党建的系统性、整体性、协同性,用统筹全局的视野把基层实践创新融入到改革发展稳定的各个方面,从而不断巩固党的执政基础,增强党的执政本领。

2. 全域党建是实现党的组织覆盖和工作覆盖进而形成严密组织体系的有效手段

其一,全域党建为深入推进“两个覆盖”提供了有效载体。跨域联合党组织是新时代全域党建的主要表现形式,也是创新党的组织设置和活动方式的产物,更是弥补基层党建空白点、实现跨域整合、深入推进“两个覆盖”的有效载体。严密的组织体系是党的强大优势和力量所在,但是“纲目之间,必有体系所不及的空隙”^③。在社会主义市场经济条件下,流动性党员群体迅速扩大,以市场为取向的改革开放直接催生了规模庞大的非公经济组织和社会组织,在商务楼宇、各类园区和网络媒体等新兴领域推进“两个覆盖”难度较大,基层党建工作出现不少盲区。新时代,全域党建按照“两个覆盖”的要求,加大在“两新”组织等新领域、新行业中开展党建工作的力度。特别是跨域联合党组织的出现弥补了严密组织体系中的缝隙和漏洞,为深入推动“两个覆盖”提供了有效载体。

其二,全域党建为不断强化“两个覆盖”提供了创新路径。无产阶级政党要有严密的组织形式,这是党发挥作用的前提。按照生产单位、工作单位和居住生活点建立党的基层组织,是中国共产党的重要组织原则。在现行体制下,党的组织和工作主要通过单位制、垂直式、矩阵型严密的纵向管理得以覆盖。但是,对于单位体制之外的党组织和党员而言,其作用发挥就会受到限制。而全域党建通过灵活设

置基层党组织的方式,打破体制内外的边界壁垒,将不同领域的党组织和党员从各自为战转为整体联动,把分散在体制之外的党员重新组织起来发挥作用。显然,这种党建新模式为不断强化“两个覆盖”提供了创新路径。

3. 全域党建是实现党建引领基层社会治理创新、破解基层治理难题的有力抓手

其一,全域党建发挥政治优势破解基层治理中的碎片化难题。基层社会治理是一项系统工程,需要方方面面的共同参与才能取得成效,但科层制下的专业分工难以处理基层社会的综合性问题。职能部门的专业化分工在一定程度上保证了部门专业性,但基层社会问题的处理却因具有整体性、系统性的特征而没有办法划归到某个具体的部门去统筹协调,容易导致治理中出现部门壁垒、条块分割、权责不清、力量分散等碎片化问题。中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心,始终发挥着总揽全局、协调各方的作用,具有极强的政治权威。而推行全域党建就是要充分发挥基层党组织对各类组织的政治引领作用,把与基层社会治理相关的政权组织、经济组织、社会组织中的党组织和党员联结起来,化零为整,有机融合,形成合力。

其二,全域党建发挥组织优势推动体制内外分散资源的有效整合。在中国党政体制的背景下,中国共产党是一种很重要的资源整合主体。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。一方面,全域党建推动了各类组织资源的有效整合。全域党建通过建立扁平化的基层党组织体系,把关系互不隶属、层次高低不同、领域多元多样的各类党组织连接起来,一定程度上解决了体制之外党建资源分散的问题。另一方面,全域党建推动了分散化的党建资源与多元化的党建需求的有效对接。全域党建提升基层党组织的服务功能,把紧紧围绕解决问题所需要的散见于各领域的资源力量凝聚起来向基层一线下沉,细化资源清单、需求清单、服务清单,变之前的分而治之为资源共享的工作格局。

其三,全域党建发挥跨域属性解决基层治理中的跨域难题。随着社会的不断发展分化,人口流动性增强,以往按照单位、地域为主设置基层党组织的传统模式已经难以适应新的发展要求。传统党组织设置中的封闭性、固定性等弊端不断显现,跨域联合

显得尤为重要。以行政区划为基础的区域化大党建成为近年来基层党建的重要探索,它在一定区域内突破单位、领域的界限,促进驻区单位和各类党组织联建共建。但区域化党建依然在固定的行政区域空间内进行统筹,没有办法解决跨区域的问题。而新时代全域党建在既有党建模式基础上,突破传统属地管理和行政区划的限制,将原本有一定地域界限和区域隔阂的党员和党组织联系起来,有利于促成跨越行政边界的联合,扩大了基层党组织发挥作用的场域,也成为解决基层治理中跨域难题的有力抓手。

二、新时代全域党建的创新实践

党的十八大以来,全国各地积极探索全域党建这一基层党建新模式并取得显著成效。具体而言,主要做法可以概括为以下四个方面。

1. 突破部门体制壁垒,推动跨部门联建共建

这一做法可以概括为:在党建引领的前提下,突破部门体制壁垒,把某项工作、某个领域上分散的资源有效集聚起来,使得“块”的资源 and “缺”的资源能在一定的平台或载体的基础上互联互通,推进党建引领基层治理体制机制创新。实践中,两种做法比较典型。一是推行“街乡吹哨、部门报到”(简称“吹哨报到”)改革,打破部门体制间的隔阂,有效整合行政资源。所谓“街乡吹哨”,就是指通过向街乡镇赋权,强化党(工)委的领导和统筹协调作用,使其在遇到自身无法解决的难题时,有职、有权、有依据传导给主责的单位或部门,吹响解决问题的哨声。所谓“部门报到”,就是指各驻区单位和部门在听到“哨声”后,向街乡镇基层一线报到,协同解决问题。“吹哨报到”改革最早起源于2017年北京平谷区金海湖镇,主要举措包括:成立联合党支部,统一指挥协调“条块”执法力量;建立台账考核制度,赋予临时党支部“吹哨权”和“考核权”,对各部门“报到”和执法情况进行考核监督;建立健全“吹哨报到”流程,按照“一门主责、其他配合”“部门要求、乡镇落实”等原则,分解问题、明晰权责。^④这些举措通过党政统合、再造属地管理的方式,着力解决基层一线跨部门、跨区域合作的碎片化难题,推动社会治理重心下移。二是创新党的组织设置和活动方式,建立功能性联合党组织。例如,河南社旗县由县委组织部牵头,以赊店商埠文化产业示范区管委会为主体成

立赊店古镇商圈联合党委,着力解决部门间互相推诿、协调难度大等问题,主要做法有:建立需求清单。联合党组织聚焦所承担的工作任务,通过召开座谈会、走访群众等方式,广泛收集民意,对需要多方协作才能解决的问题,逐一建立需求清单、工作台账,明确推进措施、完成时限、具体责任人等。健全完善联席会商制度。根据阶段性重点工作任务,由相应成员单位党组织担任联席会议召集单位,每月组织召开联席会议,通报各项工作进展情况,会商决定古镇建设重大事项。实施“星级化”管理。以联合党支部为单位,每季度召开一次党员评议大会,列出标准,全员打分,反馈给原单位党组织,作为该党员年度星级评定的一项重要参考和评先评优的重要依据。社旗赊店古镇通过创新党的组织设置和活动方式,成立功能性联合党组织这种更加灵活的形式,打破了部门间的壁垒,助力商圈建设快速推进。

2. 突破层级隶属关系,推动跨层级领域联建共建

这一做法可以概括为:把基层党建作为一项整体性、系统性工程,既构建自上而下的责任体系,又注重“点线面”结合,统筹城乡基层党建发展,建立健全层级联动体系,破解基层党建中的融合难题,构建更深融合、更高质量的整体联动格局。实践中,有些地方的做法表现在两个方面。一是在城市领域健全市、区、街道、社区党组织四级联动体系。在市区两级建立街道、社区联系点,协调解决重大问题;区级层面具体组织推动,建立党建联席会议制度;街道层面实施“大工委”制;社区层面健全“大党委”制,打造“社区—网络—楼栋”三级党组织体系。例如,广州市全面推行“红色引领、联动共建”工作机制,采取“1+X+N”运行模式,以行业、产业、产权为纽带,推动关系互不隶属、层级高低不同、领域多元多样的各类企业开展党组织共建、阵地共享、活动共办、难题共解。又如,江苏镇江市润州区委坚持系统全域思维,树立开放融合理念,建立三级责任联动。在党建工作领导小组下设指导委,吸纳与“全域党建”密切相关的13个部门参与,负责面上工作统筹和推动。做深街道“大工委”和社区“大党委”制,共吸纳驻区单位党组织负责人以及业委会、物业公司中的党员负责人200余人担任兼职委员,完善工作例会、议事决策等制度,形成以街道社区党组织为核心的党建“共同体”。^⑤二是在农村领域推动市、县、

乡、村四级党组织纵向联通。例如,河南邓州市在打响污染防治攻坚战中,针对基层融合不够的问题,着眼于纵横联动,狠抓组织设置。纵向上,所有乡村均设立了联合总支、支部和党小组,把包乡联村的县处级干部、一线帮扶的县乡党员和干部有机纳入,把村组干部、党员特别是相关企业及个体户中的党员全部纳入,组建全党动员、全民参与的生态环境保护“铁军”。横向上,紧扣水、气、土污染防治的重点任务,组建了 17 个专项联合党总支,压实环保、住建、公安等 20 多个职能部门党组织的职责任务,明晰纪检、组织、督查部门的监督责任,向大型企业党组织提出了刚性要求。在运行过程中,县、乡、村网格党组织和专项党组织互动联结,形成全面覆盖、纵横联动的党建助力攻坚体系。

3. 突破地理因素限制,推行跨地域联建共建

这一做法可以概括为:以党建为引领,突破地域限制,采取跨地域联合党建的方式,着力解决经济社会发展过程中出现的区域性难题。实践中,有些地方的做法表现在两个方面。一是成立联合党委,推动区域经济社会发展。为推动区域资源有机整合和产业深度融合发展,内蒙古赤峰市探索全领域基层党建融合发展模式,突破地域的界限,推动辖区内党组织与北京对口帮扶地区、东部发达地区等市外党组织辐射联动。喀喇沁旗美林镇党委与北京西城区、河北承德市等 3 地共 8 个基层党组织成立联合党委,共同发展旅游产业。作为 2017 年申报的京豫对口协作项目,河南西峡县丁河猕猴桃小镇吸纳北京顺义区牛栏山镇党委、南阳市检察院党组、西峡县发改委党组等众多组织成立联合党委,下设五个专班党支部。其中,顺西合作专班党支部协助拓宽农产品销售渠道,将西峡香菇、猕猴桃等农产品推向北京市场,提高了西峡农特产品的知名度和影响力;文化旅游专班党支部在引导群众因地制宜开辟猕猴桃、香菇、草莓、樱桃、桑葚、葡萄、西瓜等采摘园,发展农家乐的同时,还邀请北京旅游公司对小镇进行提升规划,植入旅游业态。在全域党建理念的指导下,内蒙古赤峰和猕猴桃小镇建设发展中的联合党组织突破地域限制,推动域内域外党组织辐射联动,通过聚焦乡村振兴,把党建这个最大政绩与经济社会发展实际有机统一,用高质量全域党建推动高质量全域发展。二是成立联合党支部,实现跨区域协同治理。针对区域协同推进的痛点、难点,上海金山区

和浙江平湖市作为沪、浙两地接壤的地区之一,积极发挥党组织在跨区域治理中的政治优势和组织优势,创新“毗邻党建”发展新模式。上海金山区与浙江嘉兴平湖市、嘉善县开展党组织结对共建,签署“毗邻党建”引领区域联动发展合作框架协议,建立跨省联合党支部,建立起两地区(市、县)委、相关职能部门以及毗邻地区镇党委、村居党组织多层次的合作体系。各毗邻地区以区域发展为契合点,把提高区域自我协调能力、自我管理作为共建的重要内容,尝试建立完善边界两地乡规民约、村规民约、矛盾纠纷联调等机制;建立“联席”机制,有效推进基础设施建设、产业发展、社会稳定等事务的共同管理。^⑥

4. 突破空间结构限制,推行党组织在现实空间和虚拟空间的全覆盖

政党作为现代化的社会政治组织,既离不开特定的社会历史空间,也在不断拓展或“生产”符合自身逻辑的社会历史空间。^⑦为适应形势发展的需要,一些地方积极探索跨空间的党建模式,延伸党建触角,有效实现了“两个覆盖”。实践中,两种做法比较典型。一是创新城市商务楼宇党建。一般来说,党建活动的开展都以一定的空间结构为基础。长期以来,中国共产党在城市以“单位制+街居制”的空间结构为依托,建立起自身的基层组织体系。随着我国经济社会结构的不断变化,城市商务楼宇这一被称为“垂直社区”或“竖起来的社区”的新的基层群落形态逐渐成为越来越重要的经济生产空间和社会交往空间。然而,长期以来,这一重要阵地成为党建盲区。近些年来,全国各地积极探索城市商务楼宇党建新模式并取得显著成效。例如,上海浦东新区率先在上海中心、中国金融信息中心、鲁能国际中心、嘉兴大厦等首批试点成立了 6 家楼宇“楼事会”及楼宇党群联盟。广州市越秀区北京路核心区党工委整合游客中心资源,把党群服务站建在国家 4A 级景区北京路步行街上。此外,一些地方还尝试社会化的方式,运用“众筹思维”,在寸土寸金的商务楼宇内同企业、物业公司等开展空间共享、党建联盟。二是创新“互联网+”党建,拓展“线下与线上”融合的党建空间。信息化时代中的虚拟空间给基层党建带来了新的发展机遇,一些地方探索出“互联网+”党建模式,密切了党群关系。比如,深圳市“1+10+N”党群服务中心联盟体系通过建立“深圳智慧

党建”共享平台,将信息管理、业务交互、督办指挥、党群服务等进行有效的线上整合,实现了数据业务的联动共享。“武汉·微邻里”是一个集处理社情民意、提供居民服务、引领社区治理于一体的社区信息服务平台,在市、区、街道分别设有“武汉微邻里”“武昌微邻里”“硚口微邻里”“北湖微邻里”等,运用“互联网+社区服务”的形式,利用信息化手段全面提升社区治理水平,走好新时代网上群众路线。上海陆家嘴金融区金领驿站以微信公众号的形式开通党组织和党员认证平台,通过公众号中“驿站报道”“驿站分享”等栏目,实时发布相关活动信息,丰富党建内容,成为区域空间内党组织、党员和群众服务与指导功能兼备、实体与虚拟形态相结合的党建工作重要载体。江苏镇江润州区通过网络平台联通,搭建“全域党建微矩阵”,以“润州先锋”微信公众号为基础,打造链接7个街道、60个村(社区)、部分机关部门和“两新”组织微信公众号的统一平台。通过绘制全域党建“红色地图”,把基层党组织的组织形态和空间物质形态结合起来,初步构建全域开放的组织阵地网络,进而占据新兴领域空白点。

总之,新时代全域党建的创新实践,主要通过跨部门、跨层级、跨地域联建共建以及推行党组织在现实和虚拟空间全覆盖的方式,旨在解决基层党建发展过程中出现的部门壁垒、条块分割、地域限制、空间覆盖不足等问题。其主要特征为:坚持“统”的理念,推动基层党建的统筹谋划和整体联动;采用“跨”的形式,推动基层党建跨域公共事务治理创新;运用“联”的机制,更好发挥政党的经济发展和社会治理功能。总的来说,全国各地全域党建的创新实践都体现了整体系统的思维和开放融合的理念,不仅仅聚焦于党组织自身建设的“小党建”,而是以基层党组织为引领、融合各类要素、整合各方资源并整体系统推进的“大党建”。

三、构建新时代全域党建的工作机制

全域党建是新形势下基层党建工作的一次方法变革,也是对传统党建模式的有益补充,旨在弥补因党组织的覆盖面不广而带来的组织体系的缝隙和党员教育管理的空白点,确保党的组织体系网络更加严密和稳固,进而巩固党的执政基础。总结全国各地的实际做法,新时代进一步做好全域党建工作需要着力构建以下四个机制。

1. 构建组织拓展机制,强化党的组织覆盖和工作覆盖

通过建立联合党组织的形式,突破空间结构的限制,覆盖现实空间和虚拟空间的党建空白点,集聚社会和市场中的优势力量资源,拓展党组织在基层空间中的战略据点。一是广泛实施“街道大工委”和“社区大党委”制度,充分发挥街道党组织、社区党组织、辖区内各领域党组织的“轴心”“基点”和“网络”的作用。以街道社区党组织为核心,广泛吸收驻区单位党组织、“两新”组织党组织相关负责人作为街道大工委和社区大党委的委员,打破行政层级的限制,促进不同层级党组织之间的互联互通。二是搭建党建联席会议平台,整合各类力量和资源,推动党的优势转化为基层治理效能。全域党建作用发挥的好坏,关键在于是否真正有效运行。在实行全域党建之后,要明确工作职责,规范运行机制,定期召开联席会议,按照联合谋划、集体决策、共同实施的原则,研究工作中的实际问题,形成牵头单位统筹协调、联建各方共同推进的工作格局。三是通过再组织化和空间拓展的形式,发展网格党建和“互联网+”党建。一方面,借鉴城市综合治理中的网格化模式,在街道、社区、居民区中划分责任区作为党建工作的基本单元,以党的基层支部和党员为网格中的责任主体,将体制外的组织和个体全部纳入党的组织体系网络之中,不断延伸基层党建的触角。与此同时,党建的基本治理空间单元也要实现从街道社区到小区网格的细化延伸,这本质上也体现了基层党建空间权力再生产的过程。另一方面,利用现代网络信息技术,把组织建在网上、党员连在线上,推动党建工作由“线下空间”向“线上空间”拓展。充分利用互联网、大数据等现代信息技术,融合“互联网+”,打造集党务、活动、宣传、学习、日常办公、民生服务、监督考核等多种功能于一体的智慧党建信息平台,为党的建设提供综合性的数据分析和为民服务的平台。总的来说,组织拓展机制体现了一个再组织化的过程,旨在通过发挥基层党建中的组织优势,吸纳市场和社会力量,统筹现实空间和虚拟空间,减少基层党建空白点。

2. 构建政治整合机制,进行资源整合和政治统合

政治整合机制主要包括两个方面:一是治理整合,有效吸纳体制内外的治理资源,整合各个职能部

门和各类社会治理主体参与到全域党建的过程中来;二是政治统合,党委围绕中心工作对行政科层制进行结构整合、资源聚集和功能重组。^⑧具体而言,一是通过再造属地管理,实现党建引领基层社会治理创新。要激发一线管理者的积极性,赋予其解决问题的召集权,确定解决基层治理问题的方式途径。充分发挥党总揽全局、协调各方的作用,通过党的政治领导和动员能力,超越政府职能部门的专业局限,推进跨部门、跨层级、跨地域的合作,充分发挥党顶层设计和统筹整合的优势。要将党的建设贯穿到基层治理中的全过程中,形成系统化的“吹哨报到”流程,建立从发现问题到监督评价的环环相扣、无缝衔接的社会治理责任闭合圈。二是创新党的组织设置和活动方式,通过组织再造建立政治整合的重要载体。联合党组织作为跨域组织,既是一种功能型党组织,又是一种联结碎片资源、实现整合政治的有效载体,更是对传统党组织的有益补充。当前,建立联合党组织需要把握好三个问题。首先,要坚持党的领导。突出党组织的政治功能和组织优势,把各类组织、各方力量团结凝聚在党的领导下,为高质量发展提供强有力的组织保障。其中,联合党组织中的成员很关键,层次越高,影响力越大,联合党组织的运行就会越顺畅。其次,要因地制宜,不盲目搞“一刀切”。坚持问题导向和因需而建、因建而联的原则,在找准多方主体共同利益结合点的基础上,对于确实需要各层级、多部门、各方面联动协作的中心工作和重点任务才建立联合党组织。最后,要坚持规范运行。遵循党章党规的有关规定,健全完善一系列规章制度,灵活开展党内活动,推进联合党组织的标准化规范化运行,促进可持续发展。

3. 构建激励约束机制,加强对党组织和党员的管理

一是采取集体性激励和选择性激励相结合的方式,解决全域党建的拉力问题。组织的激励体系包括集体性激励和选择性激励。集体性激励是指公平分配给所有成员的激励,包括认同激励、团结激励、意识形态激励等;选择性激励是指分配给一部分成员的激励,包括物质激励和地位激励。^⑨二是健全完善考核评价机制,解决全域党建的推力问题。健全完善定期考核制度,特别是赋予联合党组织对其下设支部的评优评先权和日常考核管理权,实现党员双向共管。创新实施“星级化”管理,以联合党组织

和党员星级化管理积分制评定为抓手,实行标准化评定和动态化管理。实施述职评议活动,联合党支部书记向联合党委述职,其他党组织成员和群众代表共同参与评议打分。严格考核奖惩,各级党委定期对联合党组织及其成员进行考核,考核结果作为干部评先定优、提拔使用的重要依据。坚持考核压责,强化督导,对组织涣散、效能弱化、工作推进不力的联合党组织,视情况进行整顿、调整乃至撤销,根据督导调研结果,上升到党委会议层面进行通报批评,并建立问题台账限期整顿,进一步倒逼责任落实。在此基础上,不断开展全域党建“回头看”的督查,通报督查结果,多措并举宣传警示,发挥考核“指挥棒”的作用。

4. 构建服务下沉机制,细化党建单元下沉资源服务

中国共产党的根本宗旨是全心全意为人民服务,各级党组织特别是基层党组织要切实担负好服务群众的职责,引导广大党员发挥先锋模范作用。当前,要着力构建服务下沉机制,满足基层群众多方面的需求。一是建立兜底负责项目制度,动员多方力量,实现从资源到项目的制度化服务供给。目前,在以“党建引领、政府主导、多元参与”为特征的社区治理中,基层党组织和基层政府要一起承担发起者和最终的兜底责任,通过动员驻区单位积极广泛地参与社区治理,提供一定的治理资源,集中体现在人、财、物即志愿者、资金、场地等方面。二是建立双报到制度,强调在域责任,充分发挥党员服务社会的模范先锋作用。作为基层党组织党员队伍中的中坚力量,在职党员人数众多,职业分布呈现出多元化、分散化的特征。党员双报到制度要求在职党员干部服从组织派遣,到所在党组织联系的社区开展服务,同时一律到居住地社区报到。要坚持单位管理和属地管理相结合的原则,构建党员个人与所居住社区之间的属地联系,强调其对于某一空间和地域的“在域责任”,通过抓住党组织和党员这一基层党建的核心主体,充分发挥党员的模范先锋作用,不断形成单位与社区之间的双向良性互动。

四、小结

在经济和社会结构发生巨大变迁的历史条件下,基层党建工作也面临新的挑战。全域党建是一些地方为适应形势变化而积极探索出的一种新型基

层党建模式,其旨在解决的核心问题是,如何将碎片化的党建资源和多元化的党建需求进行有效衔接,打破原有的职域和地域的界限并进行边界的重组和调整,进而促进基层党建水平的整体提升。新时代,全域党建的创新实践体现了“统”的理念、“跨”的形式、“联”的机制以及空间拓展等特征。从全域党建的整个流程发展来看,其主要通过构建组织拓展机制、政治整合机制、激励约束机制、服务下沉机制等一系列机制,动员和吸纳社会和市场中的各方主体,通过体制内外资源的整合,实行激励和约束并存,不断下沉服务,力图达到基层党组织全方位的覆盖,进而实现跨领域的横向联合和跨层级的纵向联动,更好发挥政党的经济发展和社会治理功能。当前,面对复杂多变的基层社会以及由此产生的整体统筹的治理需求,基层党建工作尤为需要不断进行实践创新,努力探索形成跨部门、跨层级、跨地域的党建新模式,逐步提升基层治理水平。

注释

- ①中共中央组织部党建研究所:《党的建设大事记》(十七大——十八大),党建读物出版社,2013年,第246页。②习近平:《在全国组织工作会议上的讲话》,人民出版社,2018年,第13—14页。③许倬云:《中国文化与世界文化:在台湾清华大学的系列演讲等》,广西师范大学出版社,2006年,第9页。④孟天广、赵金旭、郑兆祐:《重塑科层“条块”关系会提升政府回应性么?——一项基于北京市“吹哨报到”改革的政策实验》,《中国行政管理》2021年第4期。⑤《江苏镇江润州区:“六统十八联”机制 推进城市基层“全域党建”》,人民网,http://dangjian.people.com.cn/n1/2018/1031/c420318-30374434.html,2018年10月31日。⑥陈世瑞:《党建引领跨区域治理的实践创新模式探析》,《科学社会主义》2020年第6期。⑦崔保锋:《空间思维与中共党史研究》,《北京党史》2015年第1期。⑧欧阳静:《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》,《开放时代》2019年第2期。⑨[意]帕尼比昂科:《政党:组织与权力》,周建勇译,上海人民出版社,2013年,第9页。

责任编辑:文武

All-region Party Building: a Practical Model of Grass-roots Party Building Innovation in the New Era

Liang Xinfang

Abstract: As an innovative practice mode of grass-roots Party building in the new era, all-region Party building is a key measure to implement the adherence to and strengthening the Party's comprehensive leadership and consolidate the Party's long-term ruling position. It is not only an effective means to realize the "two coverage", but also a powerful starting point for Party building to lead the innovation of grass-roots social governance and solve the problems of grass-roots governance. In the new era, the all-region Party building mainly adopts the way of cross-department, cross-level and cross-regional integrated construction and joint construction, as well as the implementation of full coverage of Party organizations in real and virtual space, aiming to solve the problems of departmental barriers, block segmentation, regional restrictions, insufficient space coverage and so on. Constructing the working mechanism of all-region Party building in the new era includes organization expansion mechanism, political integration mechanism, incentive and restraint mechanism and service sinking mechanism.

Key words: new era; all-round Party building; grassroots Party building; innovative practice