

新时期基层党建引领业务高质量发展研究

——以深圳市光明区新湖街道实践为例

褚 宏

摘 要：城市基层党建工作，是党的基层组织建设的重要组成部分，将党的领导贯穿基层工作的全过程、全周期、全领域，是实现党建引领基层各项事业发展的根本保证。深圳市光明区新湖街道主动适应新时代城市基层工作新要求，在土地整备、疫情防控、基层治理、城市建设和脱贫攻坚等工作中，坚持党建与业务工作的同谋划、同部署、同落实，深入探究党建与业务的内在规律，发挥基层党组织的政治核心、旗帜引领、战斗堡垒、先锋模范和服务群众的作用，对破解基层党建与业务“两张皮”问题具有一定参考价值，对夯实城市基层党组织建设有一定借鉴意义。

关键词：新湖街道；基层党建；业务工作；融合机制

中图分类号：D267.7 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2022）04-0072-06

习近平总书记在中央和国家机关党的建设工作会议上强调：“只有围绕中心、建设队伍、服务群众，推动党建和业务深度融合，机关党建工作才能找准定位；只有持之以恒抓基层、打基础，发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，机关党建工作才能落地生根。”^[1]这高度概括了党建与业务工作的内在联系，阐明了基层党组织建设的重要性，为我们在新时期做好基层工作、抓好基层党建指明了方向，提供了根本遵循。基层党建作为夯实党的执政根基的重要一环，不仅需要建强基层党组织的组织体系，推动基层党组织成为贯彻落实党中央决策部署“最后一公里”的坚强战斗堡垒，还要与基层业务相融相促，把“坚

持党对一切工作的领导”落到实处，贯彻新发展理念，构建共建共治共享的新发展格局。

一、基层党建与业务工作的理论逻辑

加强城市基层党建工作是全面从严治党向基层延伸的必然要求，也是不断巩固党的执政地位的客观需要。党的建设和基层工作在本质上是趋同的，在内在规律上是一致的，为二者的互构联结提供了现实可能性。

（一）主观与客观的关系

“辩证唯物主义是中国共产党人的世界观和方法论。”^[2]党的理论是在长期实践中所形成的思想体系，属于正确认识的范畴。思想是行动的先导，从思想入手，统一认识，工作的步调才能

一致。基层党组织是党的各项方针、政策和事业的出发点、落脚点。党建工作是党的理论的现实表征，党的理论须以党组织、党员、党建工作为载体，基层工作只有在党的先进理论指导下才能确保不偏离“航向”，也决定了党建引领的优先位序。基层工作不断发展变化，把握住正确方向，坚持党的领导在基层工作中的核心地位，使党建工作和业务工作相互促进、互为补充，扩大党建工作的覆盖面，业务工作开展到哪里，党建工作就覆盖到哪里，达到主观和客观的统一，在工作实践中才不会盲目“铺摊子”。正确把握党的路线、方针、政策，把科学方法论运用到具体工作实践中，才能解决实际问题，锚定正确方向。

（二）普遍与特殊的关系

党的组织原则、组织机构和组织纪律是用党规党纪的形式固定下来的，具有普遍适应性。基层不同业务工作作为社会层面的实践活动，呈现不同的特点，有其特殊性。把握普遍性与特殊性的关系原理，在具体工作实践中才不会盲目“找路子”。坚持和加强党的全面领导，是基层全部工作的目标和指南。把业务工作中的重点难点作为党建工作的切入点，充分发挥党的组织领导、组织阵地、组织力量和组织制度的优势，根据自身发展、定位和任务，主动适应新时代城市基层党建工作。

（三）整体与部分的关系

基层党组织的党委和各党支部是有机关联的整体，基层业务工作表面上看是单项工作，实际上是区域内总体工作的“分子”，要把业务工作放在提升城市品质、民生改善、整个地方总体发展角度来考虑。把握整体与部分的关系原理，在具体工作实践中才不会盲目“跨步子”。基层党组织有系统集成的优势，从地方发展大局出发，树立“一盘棋”观念，在整合资金、人力、政策等资源有独特的优势，把业务工作放在“大党建”的整体中考量，一同谋划、一同部署，让基层党建由面上覆盖转变为对具体业务的真领导、深参与、强渗透。

二、基层党建引领业务高质量发展的现实困境 在基层具体实践中，存在党建和业务“分家”

的典型问题，部分基层干部片面认为党建就是单纯做好意识形态工作，业务工作才是基层工作的重点。这一认识局限性造成全局观和系统观欠缺，工作的统筹意识、结合意识不强，抓不住党建工作与业务工作的结合点，找不到党建工作推动业务工作的突破口。2016年光明区新湖街道成立之初，基层党组织建设基础较为薄弱，其中，楼村社区党委被认定为全市软弱涣散基层党组织，基层党组织政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力不强，基层发展事业一度处于迟滞状态。

（一）党建形式化，产生业务工作“虚无主义”

基层党组织既抓党建又抓业务，在具体实践中，往往重视“显绩”轻视“隐绩”，过度重视工作指标“成绩单”，党建工作形同虚设，缺乏对“把抓好党建作为最大政绩”的正确认识；在党建上搞形式主义的“花架子”，以为扣个党建的“帽子”就是做党建，把功夫花在做展板、喊口号等表面文章，止步于面上的部署，满足于应付检查，导致党建工作处于“说起来重要，干起来次要”的尴尬境地。对党建工作的重要性认识不够，对上级要求领会不够深入，忽视党建工作的核心引领作用，滋生形式主义，造成基层干部对党建工作的误解，一定程度上降低开展业务工作的积极性，这种形式主义扩散到业务工作中，甚至会使基层干部对工作产生虚无感。

（二）党建空泛化，产生业务工作“割裂主义”

从现实来看，存在把党建工作与党务工作混为一谈的现象，党建工作脱离基层具体业务，单纯搞“体内循环”，就党建抓党建，缺乏科学有效的统筹。党建工作过“空”，目标不具体、责任不到人、制度不完善、落实不到位，党建责任清单不明确，偏离服务中心工作、建设队伍和服务群众的作用，与业务工作相脱节、相割裂甚至相排斥。党建工作过“泛”，没有从促进业务的角度出发，站在政治引领的高度，把党的政治优势、组织优势和制度优势转化成干事创业的优势，做到齐抓共推、形成合力，实现“两手都要抓，两手都要硬”。

（三）党建被动化，产生业务工作“应付主义”

干部考核评价重实绩，往往以业务论英雄，

党建考核指标则难以层层分解量化,考核结果相对“虚化”,使得党建职责履行不够充分,基层党组织“一岗双责”职责难真正履行,造成“第一责任人”缺位。未形成齐抓共管的责任体系,对基层党组织战斗力凝聚力、党员先锋模范作用发挥等工作,难以从考核结果运用中给予定性,导致党建工作被动应付、敷衍了事,不系统谋划业务工作,不细究上级政策,缺乏大局观、长远观,只关注眼前任务,造成业务工作的“偏狭”。

三、基层党建引领业务高质量发展的新湖实践

新湖街道是光明科学城核心承载区,面对粤港澳大湾区建设、中国特色社会主义先行示范区建设、综合性国家科学中心建设的多重政策叠加利好,在湾区协同发展理念下,如何规避定位、规划、发展趋同,迅速破局,抢抓发展“窗口期”,新湖以党建引领扩大工作张力,推动基层党建工作与业务工作在组织架构、作用机制、制度保障等方面深度融合,使基层党建工作从形式到内容上得到深化,从深度上得到延伸,从广度上得到拓展,确保土地整备、疫情防控、基层治理、城市建设和脱贫攻坚等中心工作高质量推进。

(一)党建+重大项目:党委集中力量干大事,发挥基层党组织的政治核心作用,创造“深圳土地整备奇迹”

土地整备是建设光明科学城的前提和基础,近年来一直是新湖街道工作中的重难点,具有整备面积大、拆除体量多、涉及利益广、诉求复杂的特征。土地整备之初,为破开僵局,新湖街道运用“大兵团作战”工作模式,集中优势力量,在土地整备项目上成立临时党总支部,以基层党组织牵引部门,调动各类资源,打开各部门业务工作横向协同和纵向联动的突破口,推动土地整备项目高效完成。科学城启动区1.82平方公里土地的整备方案编制和测绘、清点、房屋权属核查等工作仅1个月即告完成,仅用22天就完成启动区全部签约任务,被称为“深圳土地整备奇迹”。

1.“1+3”党委领导智慧体系统筹全局。党委全局统筹,凝聚各方力量协同作战,推动基层党组织互联互通,构建责任共同体,全线联动、全局推进、全力攻坚,为重大项目攻坚提供根本的

领导保障;“街道书记+分管领导+社区党委”三级联动,各党支部组成专业工作组,明确中心工作、部门职责和分工。“解决了基层党建中各类基层党组织自我化、分散化、碎片化的问题”,^[3]各行动主体跳出封闭的小团体,形成一个纵横关联的整体,集中力量干大事。

2.“四个一”工作法汇聚强大攻坚合力。即力量汇聚在一线,党组织建在一线,党员扎根在一线,考察培育在一线。加强跨领域、跨部门协同,把街道部门、社区及社会专业机构力量聚在重大项目一线;坚持项目专班和党组织同步建,项目负责人和党组织书记同步配,将党的组织和项目工作机构、党建主体和业务责任主体高度统一;在一线培养队伍,开展党员“亮身份、亮形象、亮标准、亮承诺”活动,在各个功能小组中设立党员责任区、党员示范岗、党员突击队,激发先锋示范动能;创新选人用人机制,搭建“项目化”培养平台,构建“党建+项目+青干营”培训链条,在一线提拔重用处级和科级干部。

3.挂图作战机制夯实责任确保高效落实。将大任务细化成小目标,制定作战图和时间进度表,采取“包户到组”“三级联动决策”“公开透明”方式,“定人、定岗、定量、定时”,实行权责清晰的责任落实机制,保证“问题不过夜”。

(二)党建+疫情防控:党员下沉一线齐行动,发挥基层党组织的先锋模范作用,共建“党群联防联控网”

基层是疫情防控的薄弱环节,应对突发风险的能力较弱,存在诸多不可控因素。党员力量下沉很好地解决这一问题,一方面为基层抗疫集聚了优质的党员力量;另一方面将党组织的科学组织运作体系植根到社区和小区,构建起以下沉党员为核心的组织权威体系,提升基层内部的组织动员和统筹协调能力。

1.“堡垒”“先锋”两个行动守住疫情防控关键点。在疫情应急处置中开展基层党组织“堡垒行动”和党员“先锋行动”,在疫情防控一线和集中隔离场所成立临时党组织;选派并储备一批科级党员干部、优秀党员,半脱产或全脱产支援疫情防控关键点。在高风险区域组建党员突击

队，在重点关键岗位设置党员先锋岗，实行扁平化信息沟通机制，压实核酸检测、疫苗接种、网格排查、围合卡口等关键点的一线责任，确保各关键点防控工作责任到人、追踪到位。

2. 党群共建织密“防控网”。落实机关党员“双报到”工作制度，将800多名党员干部下沉一线，制度规范和资源配置得到最大优化，推动形成纵向管理结构。组建青年突击队、两新志愿服务先锋队，以街道社区党组织为核心，统一调配至一线吃紧区域，开展核酸检测、信息录入、卡口值守、入户排查等志愿服务活动，带动党员群众筑牢群防群控严密防线。

3. 平战转换畅通“调度链”。立足“平时植根群众发挥作用、战时召之即来战之能胜”的工作要求，以全科网格为枢纽，推动党建单元和战斗单元紧密结合，建立党员快速反应和应急处理机制，形成战时迅速响应、力量有效整合、信息快速流转、工作高效开展的指挥调度机制，确保防疫工作有序转换、平稳推进，一旦事情发展有变化，就可以适时进行调整，有一定的弹性空间。

(三) 党建+基层治理：组织重心下移优服务，发挥基层党组织的服务群众作用，夯实基层治理之基

城市治理见微知著，随着改革与发展进入关键期，群众的利益诉求呈现多元化的趋势，给基层治理工作带来了新问题和新的挑战，城市精细化管理成为当务之急，新湖街道坚持“全域融合”理念，把工作重心从抓经济、抓发展向抓治理、抓服务转变，打造近邻党建服务矩阵，强化小区支部建设，拓展阵地服务半径，整合资源，凝聚民心，推动基层治理提质增效。

1. 深度融合党建单元与治理单元形成良性互动。以小区党支部为核心，打造“红色物业”，推动社区“两委”委员进入小区、城中村物业党组织兼任职务，定期召开小区议事会，引导物业公司、小区党员带头服务大局，形成线上收集诉求一线下解决问题一线上及时反馈工作闭环。在网格成立党支部，由社区“两委”委员兼任全科网格长，全面统筹与基层治理密切相关的公共安全、公共管理、公共服务等基层治理事项，确保“小

事不出网格，大事不出社区”。将党建单元和治理单元深度融合，社区党委—小区—物业—居民之间形成良性互动，有问题找党组织成为共识。

2. 打造矩阵服务解决群众急难愁盼诉求。在网格打造“幸福邻聚里”服务中心，在小区打造“幸福邻聚里”服务驿站，形成阵地近邻服务体系，融合党务、政务、服务“三大平台”，向上牵动职能部门，向下延伸至普通群众。组建党员先锋队，以“小区党支部+党员+志愿者”的模式，聚集小区、物业、楼栋等各方党员力量，针对居民“急难愁盼”问题，集成党员服务集市、“邻里互助日”、居民议事、群众诉求、法律援助等21个系列服务项目，精准服务群众诉求。

3. 引导社会各类主体广泛参与治理形成多元共治局面。构建以小区党支部为引领，各党支部、业委会、物业公司、住户代表紧密协作，居民、社会团体有序参与的“一核多元”治理新模式，基层治理从社区群众“两方对峙”转变为“一方引领，多方联动”的稳定结构。在基层治理中加入“群众侧”，引导小区党员、新就业群体、义工等群体主动融入基层治理中，设立社区党员家庭户，签署服务承诺，快速回应居民诉求。广泛吸纳居民、楼栋长、物业管理人员等群体成为兼职网格员，参与疫情防控、基层治理、文明城市创建、志愿服务、楼栋管理。

(四) “党建+城市建设”：临时支部源头建机制，发挥基层党组织的旗帜引领作用，实现新湖环境跃升

城市建设是一个量变到质变的过程，新湖街道“围绕城建抓党建，抓好党建促城建”的工作思路，以基础设施建设为着力点，着眼拓展建设内容、完善基础设施，统筹推进水污染治理、大气环境质量改善、大美城中村建设，不断提高辖区环境质量和居民生活质量，全力打造美丽新湖。

1. 强化党建引领高效统筹推进。第一时间成立城市建设临时党总支部，建立社区党委领导下的统一社会治理机制，以实现全周期管理为目标，外部实施围合管理，内部建设全科网格，同步开展“综合整治、服务下沉、智慧社区”三项建设，集中调配骨干力量，从城管、交通等部门抽调党

员干部充实到项目组，发挥其政策水平高、工作经验足的特点迅速解决工程建设重难点问题，高效统筹城市建设项目工作进度和时序，不同阶段、环节、事项形成完整闭环，一揽子解决城中村治理顽症。

2. 坚持每日督办确保任务落实。建立工作“周例会、日报告”制度、方案会审制度、督查督办制度等，确保风格统一、质量过硬。充分发挥党组织的监督协调作用，每日收集整理发现问题，协调沟通解决问题。对进度滞后的工程和事项，每日一跟踪，每日一督办，对督办仍无法跟上进度的责任单位和责任人，内部通报，压实各方主体责任，各责任人亲自跑现场，抓进度。

3. 切实为民解难题争取群众支持。始终坚持走好群众路线，把维护群众利益摆在重要位置，设立“环境长”“河长”“街长”“巷长”，分类施策、动态监测，有效破解建设中遇到的重难点问题。以文明城市创建作为城市建设管理重要抓手，推动一批“民生微实事”项目落地，把群众思想工作做足做透做充分。

(五) 党建+脱贫攻坚：多方党建联动聚资源，发挥基层党组织的战斗堡垒作用，增强脱贫内生动力

汕尾外湖村、广西田林县浪平镇是新湖的对口扶贫地，要彻底改变贫穷落后的面貌，要常态长效推进，制度机制是保障。新湖根据市场变动等因素，及时把扶贫工作重心从结对帮扶集中作战转为公平长效常态推进，提高扶贫的针对性和实效性，结对帮扶和提高内生动力两者同频共振形成强大合力。

1. 整合各类资源构建对口帮扶大统筹格局。面对对口帮扶地区党组织软弱涣散、无集体用地等问题，把脉致贫之根本，寻找脱贫之良策，深入扶贫地走访调研，因地制宜规划扶贫与扶志扶智相融合的帮扶路径，整合政府、社会等各方资源，形成工作合力。通过党务培训、产业培训和外出考察等形式提高村“两委”干部和党员能力素质，选优配强干部，整顿软弱涣散基层党组织，狠抓基层党组织基础党务工作规范提升，打造带领群众脱贫致富的坚强战斗堡垒。

2. 实施全方位结对帮扶。采取领导干部与领导干部结对、基层党组织与党组织结对、党员与党员结对、部门与部门结对、企业与企业结对、社区与村结对的方式，开展党建联动结对帮扶攻坚。采取“政府+企业+就业帮扶车间+困难户”模式创建“街坊车间”，让困难群体在“家门口”就能实现就业。街道各部门主要负责人、驻村工作队成员和贫困户结成稳定帮扶关系，第一时间听取民情民意。

3. “四不摘”全流程科学评估确保高标准落实任务。宏观上，建立检查督导、考核评估、信息反馈等工作制度，坚持摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管“四个不摘”原则，不断深入对口帮扶地区一线评估脱贫攻坚效果，作出扶贫工作重心转向解决相对贫困、扶贫工作方式由集中作战调整为常态推进的战略调整。中观上，每年针对性做好扶贫规划，高标准落实国家各项扶贫政策。微观上，严格按程序按规定拨付，做好帮扶资金使用监管和所有对口帮扶档案资料，以高标准迎接国家、省、市各级考核验收。

四、基层党建引领业务高质量发展的启示

党建工作要深入政治、经济、文化和民生的方方面面，就要在严守党规党纪底线的前提下，进一步扩大党建工作的包容性和开放性，发挥党的核心引领作用，破解基层治理在政民联通、权责观念和服务供给方面的“碎片化”问题，以合乎基层治理逻辑的方式多层次推进党建与业务在思维、形态、空间、行动的深度融合，树立基层党的威信，推进党的组织和工作“双覆盖”，强化基层党组织的标准化运作，形成科学有效的整体机制，突破决策与执行的矛盾，为构筑中央到基层上下贯通、基层各单位组织横向联动的有机整体开拓思路。

新湖街道的发展有三个新趋向：一是城市发展出现局部差异化，对管理科学性提出更高要求；二是城市群体逐渐多元化，对治理精细度提出更高要求；三是管理主体趋于复杂化，对精准化服务提出更高要求。这就要求党建引领业务高质量发展，转变以往党建与业务融合过程中部分较粗

放的指挥调度模式，代之以更集约高效的统筹协调模式；收束开发建设阶段资源不足的紧张感，代之以稳定状态下资源合理调配的有序性；改变以往基层治理中碎片化、粗糙化的服务模式，代之以精准化、精细化的服务模式。

新湖街道坚持“全域党建”“融合发展”“区域统筹”理念，制定了《新湖街道关于引领融合型党建的实施意见》，总结固化提升党建工作经验做法，以高质量党建引领高质量发展。

（一）坚持党对一切工作的领导，把支部建在一线，党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用得以充分发挥

新湖街道坚持党建引领，坚定党委对业务工作的绝对领导，将业务工作与基层党建相结合，创设一线临时党支部、重大项目临时党委，将党旗插在业务工作上，在项目中全方位配套党的领导、党的组织、党员干部，把“红色基因”植入重大项目中，充分发挥党组织的凝聚功能，形成党建促项目的强大动力源，推进业务工作迅速破局、加速前进。在业务攻坚过程中，所有党员身穿红马甲，在工作中亮身份，做到一个支部一座堡垒、一名党员一面旗帜。在新湖街道历次攻坚工作中，广大党员干部从“要我干”转变为“我要干”，士气空前高涨。

（二）坚持协同配合，建立统一指挥决策机制，工作质量和效率得以成倍提高

新湖街道在业务工作攻坚上坚持建章立制，根据工作实际在重点项目一线设立指挥部，建立完善一套切合实际、行之有效的统筹调度、联动决策工作机制。领导小组下设各类功能组，分别处理综合业务、具体业务、疑难个案、后勤保障等工作。指挥部统一决策指挥，各功能组抓落实，遇到棘手问题报指挥部集体决策研究，第一时间研究，第一时间解决，确保层层有人抓，事事有人管，实现了“问题不过夜”，极大地提高了工作质量和工作效率。

（三）坚持督察督办，建立全链条监督机制，确保每项工作任务落实到位

在推进业务工作时，面对时间紧、任务重的问题，为确保任务能够按期完成，内部的督察督

办是一项行之有效的好办法。在重大项目攻坚期，攻坚领导小组严格实行“早晚例会制”，研究解决疑难个案，高效推动项目攻坚完成。

（四）坚持一线工作法，注重在业务一线考察培养选拔想干事、能干事、干成事的干部

新湖街道从成立开始就一直坚持把业务攻坚战场作为磨炼干部、淬炼作风的“练兵场”和“考场”，在业务工作一线“贴身”考察识别干部，实施“一听二看三访四查”的全流程考察，既当战斗员、又当观察员，通过与考察对象“同吃同住同劳动”，近距离多角度准确掌握干部表现。将业绩实效与干部考核挂钩，激励广大党员干部冲锋在前、攻坚在前，充分发挥广大党员干部模范带头作用。坚持“干部培养、成长在一线、使用在一线”的理念，发现一批潜力党员干部、储备一批实干党员干部、培养一批担当党员干部，让党组织、党的事业接班人在攻坚克难中经受住考验，进一步淬炼党性和能力，巩固党的基层组织，不断为未来大发展大建设提供源源不断的人才保障和组织保证。

参考文献：

- [1] 习近平.在中央和国家机关党的建设工作会议上的讲话[J].求是,2019,(11).
- [2] 习近平.辩证唯物主义是中国共产党人的世界观和方法论[J].求是,2019,(1).
- [3] 张书林.改革开放36年基层党建创新论析[J].学习与实践,2014,(7).

作者：褚宏，深圳市光明区新湖街道党工委书记

责任编辑：钟晓媚