

# 全面提高机关基层党建质量研究

## ——以杭州市西湖区疾控中心“1+X”党建模式为例

胡小炜 成为杰<sup>1</sup>

**【摘要】**：全面提高机关基层党建质量是当前加强机关基层党建的迫切要求。杭州市西湖区疾控中心党支部深入构建“1+X”党建模式，在“党建+业务”上体现出了“双强”示范效应。由此给机关基层党建带来以下启示：必须适应时代要求，更新机关基层党建思维；紧扣业务工作，抓住业务工作特点发挥有力政治保障作用；激发党建活力，得到普通党员和群众的肯定和支持；把握变局开创新局，始终保持进取精神。

**【关键词】**：党建质量 机关基层党建 疾控系统

**【中图分类号】**：D26 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1243(2020)06—0026—005

习近平总书记指出：“在党的组织建设方面，要健全党的组织体系，整顿软弱涣散党组织，不断增强各级党组织的创造力、凝聚力、战斗力。”<sup>①</sup>基层党建是党发挥领导作用的组织基础，机关基层党建是党执政治国的坚强组织保障，是各级国家机关、行政及事业单位坚持正确政治方向、不断提升行政效能的重要工作。全面提高机关党的建设质量是党中央对于机关基层党建的要求，也是机关基层党建工作创新的重点。

### 一、问题的提出

通过广泛分布于各个区域、各个领域、各种人群的基层组织对社会进行整合，这是党在不同历史时期实现党的领导的重要经验。在国家政权、行政及事业单位设置党的组织，对相应单位各方面工作进行领导，是党的执政体制的重要组成部分。除了在这些机构设置党委(党组)，起到领导核心作用之外，在机关基层设立党支部还有利于改进机关干部的理论水平、精神状态、工作作风，直接为党委(党组)工作大局提供坚强的组织保障。如果机关基层党建失之于“宽松软”，就会造成组织涣散、政治和服务功能缺失，进而影响相关领域中心工作的开展。从政党运行的规律来说，机关基层党建质量面临着具有自身特色的制约因素。

第一，机关基层党建组织力容易陷入“组织密度高，功能密度低”的“组织力悖论”。提升组织力是各个领域基层党建工作的重点，“基层党组织组织力研究，可以在结构—功能主义框架下展开。具体而言，组织能力可以视为结构性能力，治理能力可以视为功能性能力。基层党组织的结构性能力受‘组织密度’影响，功能性能力受‘功能密度’影响”<sup>②</sup>。根据党章要求，各级党和国家机关中党的基层组织、实行行政领导人负责制的事业单位，都应该根据相关党内法规规定成立党的基层组织。其优势在于能够做到组织覆盖、工作覆盖，单位党员占单位成员比例较高；但其劣势在于政治和服务功能能否充分发挥难以评价，容易出现“空转”现象。有学者认为，长期执政的“政党越来越依赖于国家，在将国家资源分配给其组织的同时也与其先前在公民社会中的资源相脱离”<sup>③</sup>。中国共产党特别强调群众路线，就在于社会为党的各级组织不断引入外在压力，进而保证组织本

<sup>1</sup>**作者简介**：胡小炜，西湖区疾病预防控制中心党支部书记、西湖区疾控系统党建工作组组长，主任医师，主要研究方向：公共卫生、传染病与慢性病防制，基层党建与业务共融共促。

成为杰，中共浙江省委党校党史党建教研部副主任，副教授，主要研究方向：党的纪律建设，反腐败问题，农村、城市基层党建，大数据党建。

**基金项目**：杭州市西湖区社会科学研究课题“基层党建‘1+X’创新模式实践研究”(XH19SKL07)成果

身的活力。而机关基层党组织依附于各个单位而建，其设置逻辑在于服务单位业务、协助行政领导，自身结构不断被单位行政事务所吸纳，组织力在不断流失。机关基层党建虽然结构上完整，但是政治和服务功能难以凸显，容易陷入“组织密度高，功能密度低”的“组织力悖论”。

第二，一些机关基层党建工作陷于科层体制，工作针对性不强。科层体制有着追求效率、非人格化等特征，大多数政党组织都不可避免地受到这一制度的影响。在某些情况下，机关基层党建的标准化、规范化工作就是科层体制因素的表现，对于提高党建质量起到非常有益的基础性作用。但是，这种机关基层党建的做法也有其限度，过度使用或者局限于此都有可能把机关基层党建工作引向热衷于表格、追求形式的错误导向中去。机关基层党建作为直接面向机关党员的党组织层级，还有着“对包括行政负责人在内的每个党员进行教育、管理、监督”的功能定位，不同类型的单位在基层党务管理工作中有着不同的需求，片面强调同质化将会造成机关基层党建的针对性不强，脱离实际情况，对实际问题回应性弱，制约着党组织的凝聚力和党建质量的提升。

第三，机关党员发挥作用大多数局限于单位内部，组织行为趋于内卷化。改革开放 40 多年以来，“党的领导和执政方式的变化，要求党的组织，尤其是党的基层组织必须发生相应的变化。而这种变化的关键在于要使党的组织从注重权力掌控和运行的组织，转向注重服务社会、凝聚群众、巩固执政的组织”<sup>③</sup>。近些年来，农村、国有企业等基层党组织已经适应市场经济体制和社会发展发生的巨大变化，而机关基层党建的对象是机关工作人员，以公务员、事业身份为主，大多数机关基层党建关注的重点是“八小时”内的单位，其适应计划经济而产生的封闭性和局限性特征几乎没有变化。在实践中也有这样一些错误观点，认为机关基层党建就应该局限于“三会一课”、思想政治工作、提供志愿服务，否则就是不务正业。近年来，虽然理论界提出过“区域化党建”的观点，在实践中也涌现出了大量做法，但是机关基层党建的基本格局并没有发生太大变化。大多数机关基层党组织行为都局限于单位内部，与所在区域其他党组织关系不大，这严重制约了机关基层党组织开展工作的视野，不利于其战斗堡垒作用的发挥。

第四，一些机关基层组织运转凝固化、技术化，存在一定程度的“卡特化”现象。“卡特型政党，放弃了以依赖党员政治忠诚度维系政党组织运作的政治传统，……越来越依赖于国家政治机构拨款进行政党组织正常运作的维系。……卡特型政党十分强调政党组织自己的管理技巧和效率。”<sup>④</sup>中国共产党作为长期执政的党应该防止自身组织出现“卡特化”现象。目前一些机关基层党组织弱化、虚化、边缘化，存在一定的“灯下黑”现象，政治功能淡化，政治凝聚力不强，与业务“两张皮”，党员先锋模范作用不明显，在群众中造成了不利影响，甚至影响了整个单位中心工作的开展，这些现象某种程度上都是组织“卡特化”的表现。

西湖区疾控中心“1+X”党建模式，对破解上述难题进行有益的探索。

## 二、“1+X”模式:来自杭州市西湖区疾控中心党建的经验

西湖区疾病预防控制中心是隶属于杭州市卫健系统的事业单位，是杭州市西湖区疾病预防控制工作的业务指导中心，主要职能有疾病预防控制、卫生监测检验与评价、健康教育与促进、应用研究与指导、技术管理和服务。西湖区疾控工作克服区域面积大，城乡结合部多，12 家社区卫生服务中心之间党建和疾病预防控制工作水平发展不平衡等困难，先后获得浙江省卫生应急示范区、国家艾滋病综合防控示范市(区)、国家慢性病综合防控示范区建设的技术支撑单位等荣誉称号。机关基层党建为西湖区疾控工作良好成绩的取得作出了自己的贡献。本研究根据该区疾控系统党建工作实际情况，通过问卷调查(发放问卷 64 份，回收有效问卷 64 份)、随机访谈、实地了解等多种方式，对中心党建工作开展了调研。

西湖区疾控中心党支部先后参加了区委组织部、杭州市卫计委基层党建示范点创建，坚持围绕中心，深入构建“1+X”党建模式，在“党建+业务”上体现出了“双强”示范效应。“1+X”党建模式，即一名党员一面旗帜，发挥党员先锋模范作用，开展党员示范岗、党员责任区、党员志愿服务活动，每个党员亮牌示范做表率团结带领身边 X 名群众;一个支部一座堡垒，发挥党

支部战斗堡垒作用，与省疾控中心艾防所党支部、市疾控中心第三党支部结对共建，与12家社区卫生服务中心党支部联合组建“区疾控系统党建工作组”；树立“党建+”思维，坚持夯实党建基础是“1”，结合X项重点任务采取多种形式推动党建工作和中心工作共融共促。

### (一)以学习为抓手推进思想建设，为业务工作提供思想政治保障

思想政治工作是一切工作的生命线。“随着市场经济的发展和网络信息技术的广泛应用，党员的流动性、分散性日渐增强，思想也更加活跃。为此，要在进一步加大教育力度的同时，创新党员教育方式。”<sup>①</sup>中心党支部开展政治和业务双学双促活动，按照政治理论学习和业务知识学习同等对待、同时安排、同步实施的原则，以学习和践行健康中国战略思想为指导，开展疾控系统“现场流行病学”特色教学和研究。在全国慢性病综合防控示范区、全国艾滋病综合防控示范区建设中，学习《国家慢性病综合防控示范区管理办法》《全国艾滋病综合防治示范区工作指导方案》建设指标体系，统筹安排和实施学习计划及研究党建和慢性病、艾滋病评审工作中遇到的各种问题，积极开展“我为创建做点什么”大讨论，强化党员身份意识和责任意识，开展“亮目标，亮进展，亮业绩”比学赶超活动，积极践行“一句话承诺”，锤炼党性为业务工作提供了思想支撑。

党支部在组织预防接种培训、工作例会、预防接种异常反映处置应急演练等业务活动时，通过见缝插针学、微党课学、专题学等形式，结合开展“两学一做”学习教育活动，学习包括习近平关于疫苗管理的批示精神、疫苗案例警示教育、微党课、疫苗管理法等内容，以政治学习教育促进预防接种效能提升。问卷调查结果显示，中心党员对党组织开展的学习活动比较认可。在“党员对政治学习倾向性态度”调查中，76.6%的党员希望参加政治理论教育活动；60.9%的党员希望参加政治教育和政治训练活动；70.3%的党员希望参加党章党规党纪教育活动；62.5%的党员希望参加党的宗旨教育活动；62.5%的党员希望参加革命传统教育活动；82.8%的党员希望参加形势政策教育活动。

### (二)找准与业务融合发展的切入点，把党建工作融进业务工作的全过程

“机关基层党建工作既要以业务工作为主题开展党建活动，又要坚持围绕中心、服务大局，推动单位业务工作开展。……机关是党领导的机关，所做的行政工作都是政治工作，机关行政工作也是党建的一部分。要以部门业务工作为主题开展党建工作，提高基层党组织的导向力。”<sup>②</sup>中心党支部统筹整合党建和业务工作资源，把党建工作渗透到业务工作的各个环节，做到同步规划、同时布置、同步检查、同步考核，确保党建工作有联系实际的抓手和依托，确保业务工作得到党建的有力支撑。问卷调查结果显示，有93.8%的受访者认为所在单位围绕中心(业务)抓党建，抓好党建促(业务)发展，做到了党建与业务有机融合；只有3.1%的受访者认为所在单位党建与业务相互割裂，存在“两张皮”的问题；1.6%的受访者表示所在单位重业务轻党建；1.6%的党员认为所在单位重党建轻业务。

做好疾控工作既需要较强的技能训练，也需要一定的研究能力。中心党支部针对这一实际，以党建为纽带对接区外疾控资源，全面提升单位业务能力。西湖区疾控中心与省疾控中心艾防所党支部、市疾控中心第三党支部结对共建，2018年9月，举办了杭州市疾控系统党建协作组所有成员单位参加的“2018西湖论健暨党建与业务融合发展论坛”；2019年4月，与武汉市武昌区疾控中心党支部联合举办了“2019西湖论健暨重大活动公共卫生保障‘两湖’论坛”。2019年初，西湖区疾控中心还与12家社区卫生服务中心党支部联合组建了“区疾控系统党建工作组”，以书记领办党建项目为载体，将党建工作与全区预防接种、结核病项目工作同规划、同部署、同实施，协调疾控系统党建相关事项，协商确定疾控系统党建工作重点，领办党建项目，开展定期学习交流、调研和考评，开展政治和业务双学双促、临时党小组开放式主题党日、民情圆桌会、集体约谈会、志愿服务等活动，提升了区内疾控资源的系统性整体性。

### (三)创新组织设置，建立党组织攻坚克难战斗堡垒

根据《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》要求，机关基层党组织应该“组织开展创建党员先锋岗、争当服务群

众标兵、党员承诺践诺等活动，鼓励党员到社区为群众服务，引导和激励党员带头贯彻落实党中央决策部署、做好本职工作、完成急难险重任务，带动机关工作人员建功新时代、争创新业绩”<sup>①</sup>。中心党支部围绕作用发挥，把组织形式创新作为突破点，不断探索完善党组织的组织形式，在攻坚克难之时迅速成立并充分发挥好临时党支部等党组织的作用。

在国家慢性病综合防控示范区复评迎检(2018年)、浙江省疫苗全程追溯系统建设项目试点(2019年)等工作中，中心成立的临时党支部、临时党小组发挥了战斗堡垒作用。第一，临时党组织针对工作中的难点堵点，多次以开放式主题党日活动的形式组织党员骨干攻坚克难，通过加强隐患排查、培训实践、模拟演练、危机应对预案等多种措施扎实推进疫苗冷链管理安全、预防接种安全、信息安全，引导各社区卫生服务中心高标准开展健康支持性环境建设工作，高效推进全民健康生活方式专项行动。第二，临时党组织要求各单位临时党支部成员在健康家庭评选、居民健康素养报告、慢性病监测与评估、综合健康报告、特色案例、创新引领等国家慢性病综合防控示范区复评迎检重点难点工作中发挥青年党员突击队作用。第三，临时支委会负责编制国家慢性病综合防控示范区复评迎检工作简报，实时反映复评迎检工作进展。关键时刻成立的临时党组织起到了关键性作用，让广大党员群众看到了基层党建工作的实效，真正形成了党建联动共建的共识。

#### (四)依托“1+X”党建模式，发挥好党组织的突击队作用

在“新冠”疫情防控工作中，西湖区承担了大量任务，充分展现了“1+X”党建模式下党组织作为突击队的凝聚力、战斗力。2020年1月30日，由西湖区疾控中心党支部、杭州市西溪医院党委牵头，联合杭州市红会医院、杭州市第二人民医院、杭州市第三人民医院、西湖区留下街道社区卫生服务中心党组织成立了微生物实验室联合临时党支部。临时联合党支部发挥党员突击队的作用，攻坚克难，将党旗插在抗击新冠疫情的最前沿，为疫情防控提供了科学诊断依据。随着疫情变化，中心党支部还根据工作需要，在责任区域内组建了2个临时党小组，西湖区疾控中心驻点西溪医院及浙大一院之江院区临时党小组。由党小组负责西溪医院疑似病例的流行病学调查与患者生物样品收送，以及驻点浙大一院之江院区开展流行病调查。

#### (五)树立“重要窗口”意识，创新公共卫生治理西湖模式

在新冠疫情防控进入常态化后，为探索更加紧密的医防协同机制，更加有效的社会动员方式，更好地发挥辖区内省市医疗机构的党建引领和技术支撑作用，全面推动新冠肺炎等重大公共卫生事件的整体性治理，西湖区疾控中心党支部在全省率先牵头联合辖区浙江医院、浙江大学医学院附属第一医院、浙江省立同德医院、浙江中医药大学附属第三医院、杭州市西溪医院、杭州市中医院、杭州市第七人民医院、迪安诊断技术集团股份有限公司党委发起成立西湖公共卫生红色联盟。同时，在西湖区疾控中心党支部组织下，西湖公共卫生红色联盟九个新冠实验室做出联合承诺：一是即时成立新冠实验室检测协作网络，明确网络责任人和联系人；二是加强实验室检测人员培训和技术交流，共同推进检测能力提升；三是互为开设新冠采送样绿色通道，提高检测效率；四是不定期开展盲样考核，提高检测质量；五是战时状态下，互为新冠实验室检测突击队提供尽可能支持。

### 三、“1+X”党建模式对全面提升机关基层党建质量的启示

全面提高机关基层党建质量是当前加强机关基层党建的迫切要求。西湖区疾控中心“1+X”党建模式给全面提高机关基层党建质量提供了一定的启示，值得借鉴。

1. 提高机关基层党建质量必须适应时代要求，更新机关基层党建思维。在长期革命、建设实践中不断结合时代背景形成先进的党建思维，是党适应各种不同环境，克服来自各方面困难的成功秘诀。在新的历史条件下，机关基层党建要适应社会主义市场经济体制，必须在党建思维上打破常规，充分吸收新的发展理念，形成新的党建思维。比如融合思维。机关基层党建工作不能简单地理解为报表、“三会一课”、谈心谈话等“机关党务工作”，必须与业务工作相融合，服务单位工作大局。提高机关基层党建质量，要从提升基层党建引领力入手，把党建优势转化为发展优势，把党建资源转化为发展资源，把党建成果转化成为发展成果，为事业发展注入“红色动力”。西湖区疾控中心党支部按照“围绕中心抓党建，抓好党建促发展”的思路，推动

业务融合、组织融合、系统融合，体现了“融合”思维为党建工作带来的良好成效。

2. 提高机关基层党建质量要紧扣业务工作，抓住业务工作特点发挥政治保障作用。做好业务工作是各个单位最重要的职责，偏离了业务就是偏离了单位的根本定位。从这个意义上说，业务弱化是一个单位最大的失职，也是政治上弱化的体现。机关基层党建最重要的功能就是从政治上为单位开展中心工作提供政治保障。中心党支部以疾病预防控制各业务线活动为平台，针对各自业务领域工作特点和阶段性重点工作安排，注重发挥党员先锋模范作用，在推进党建工作与疾控业务的融合发展上取得了明显成效。尤其是充分围绕疾病防控队伍的研究能力提升这个突出特征，重视通过党组织联建的方式与其他科研单位在业务研究上的交流合作，得到来自各方面的肯定。

3. 提高机关基层党建质量必须持续激发党建活力，充分发挥党员的先锋模范作用。机关基层党建一定要“丰富党的肌体细胞，激发基层党组织新活力。……丰富活动载体，最大限度地调动积极性和主动性，筑牢党的这一细胞工程，从而激发基层党组织新活力”<sup>①</sup>。问卷调查结果显示，在党员能不能在关键时刻挺身而出问题上，93.58%的受访者认为大部分党员能够做到；6.2%的受访者认为只有少数党员能够做到。在对党员发挥先锋模范作用的调查中，93.8%的受访者认为党员主要通过在本岗位积极工作的方式发挥先锋模范作用；75.0%的受访者认为通过结对帮扶困难群众的方式发挥先锋模范作用；89.1%的党员认为通过参加社会公益服务活动的方式发挥先锋模范作用；50.0%的党员认为通过带领群众建功立业的方式发挥先锋模范作用；还有同志认为在工作领域不畏困难、努力创新等方式发挥先锋模范作用。这说明“1+X”党建模式激发了党员活力，党员的先锋模范作用得到了群众的充分认可。

4. 提高机关基层党建质量要有把握变局开创新局的勇气和担当，始终保持进取精神。新冠肺炎疫情是新中国成立以来我国遭遇的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的公共卫生事件，其经济代价、社会成本以及对全社会心理冲击带来的影响前所未有，后疫情时代必然给政治经济结构和社会治理带来深刻变革。西湖区疾控中心党支部牵头成立的西湖公共卫生红色联盟，有效整合疾控、医院、社区、检测机构四方的力量，以党建引领，做好组织、业务、系统融合的文章，通过推动公共卫生服务与医疗服务高效协同，健全联防联控、群防群治工作机制，加强实验室检测网络建设和人才队伍建设，创新探索新冠肺炎等重大突发公共卫生事件的整体性治理，为构建强大公共卫生体系建设提供新方案。

#### 注释：

1 习近平谈治国理政(第三卷)[M].北京:外文出版社,2020:533.

2 齐卫平,金江峰.基层党组织的组织密度与功能密度——兼论基层党组织组织力评估体系[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2019(06):23-28+174.

3 胡伟,孙伯强.政党模式的理论建构:以西方为背景的考察[J].马克思主义与现实,2010(05):75-81.

4 林尚立.中国共产党与国家建设[M].天津:天津人民出版社,2017:282.

5 赵婷.西方政党政治的理论演进——基于政党类型学的历史考察[N].中国社会科学报,2015-1-28(B03).

6 龚建德.健全机关基层党组织建设长效机制[J].党建研究,2012(06):40-42.

7 孙振天.提升机关基层党组织组织力研究[J].黑龙江省社会主义学院学报,2018(04):45-47.

8 中国共产党党和国家机关基层组织工作条例[M].北京:人民出版社,2020:15.

---

9 陈超带等. 破解基层党建工作困境的路径探析——地级市行政机关基层党建工作现状调查[J]. 紫光阁, 2017(02):70-71.