本版编辑：曾西雅
E-mail：t8@studytimes.cn
Tel：010—62806245



# 探索精准扶贫的路径

□ 中共陕西省委政策研究室、陕西省扶贫开发办公室联合调研组

做大做优产业是推进精准扶贫、精准脱贫的中心任务。陕西省延安市委、市政府针对各地不同资源禀赋，尊重市场规律，坚持一村一品、长短结合、突出特色、错位发展的产业扶贫方式，制定个性化帮扶计划，实施差异化帮扶措施，着力实现产业扶贫效益最大化。目前全市已探索出八大产业扶贫新路径。

**专项基金扶贫。**针对贫困户发展缺资金问题，专门设立了“延安市扶持农村贫困人口专项基金”，每年市财政筹资1亿元、13个县区筹资1.5亿元、延长石油集团、长庆油田公司各筹资1亿元，每年共筹集资金4.5亿元，按照“有劳动能力扶持发展产业、无劳动能力解决实际困难”的原则，为在册贫困户每人每年发放补助金1000元，连续扶持到2017年。目前仅投入贫困户发展产业的专项资金就达到6.76亿元，累计扶持贫困户18.5万户。

**金融扶贫。**采取政府协调、设立风险担保抵押基金，灵活贷款抵押担保方式，扩大贷款规模。其主要做法：一是建立300万—500万元贫困户产业发展小额贷款风险担保基金，协调金融部门按照1∶10的比例放大贷款额度，为贫困户每户发放3万—5万元免担保、免抵押扶贫小额贴息贷款，政府财政连续贴息三年。二是对贫困户果园依法确权登记，按照林权抵押贷款管理办法，以苹果专业合作社为贷款主体，以果园为抵押，实现合作社成功从银行取得一至三年期的短期抵押贷款，定向投放农资经营等生产环节，为贫困户发展产业提供资金保障，以普惠性金融解决了贫困户发展产业资金不足的问题。

**互助资金扶贫。**建立镇村两级管理、双重担保制约的互助资金管理运行模式，子长、宜川、甘泉三县互助资金运行过程中，将多个村扶贫互助资金协会整合成镇级互助资金协会，会员规模由原来的30多户扩大到200多户，每户股金由原来的500元提高到1000元，协会资金规模由原来的20多万元增加到130多万元，放款程序采取5户联保+产业大户担保的双重管控机制，贷款额度由原来最高5000元提高到20000元。子长县余家坪镇对新寨河村、岭湾村、郝家川村3个村互助资金协会进行整合，成立了“余家坪镇扶贫互助资金合作社”，扶持会员发展特色产业，会员户均增收3000多元。通过整合增大资金、扩大会员规模、提高会员股金、放大借款额度、降低贷款风险等举措，有效解决了村协会资金量小无法满足会员借款发展产业的难题。

**“合作社（企业）+贫困户”扶贫。**合作社或企业依托自身优势，结对帮扶有一定产业基础或有发展产业意愿的贫困户，为其免费提供技术、农资、销售等一条龙服务，有效防范市场风险，辐射带动贫困户脱贫致富。延长县交口镇“二海家禽散养专业合作社”以“二海”牌有机鸡蛋产销为主，按照“合作社+农户+双向激励”的运营机制，积极吸纳贫困户加入合作社，为贫困户提供鸡苗、管理、技术、防疫、回收等产前、产中和产品保价回收全方位服务。县财政按照合作社带动贫困户不同规模给予合作社以奖代补资助，从而建立起双向激励的紧密利益联结关系，有力带动了贫困户脱贫致富。目前土鸡散养已扩展到延川、延长、宜川八个乡镇50个村组，参与农户达到600多户，其中2015年新发展贫困户200多户，合作社年收入达到500多万元，可带动2000多名贫困人口脱贫。

**果园、承包地托管扶贫。**针对特困户劳动力缺乏、生产经营投入不足、管理技术不到位等问题，采取对特困户果园、林地、设施大棚等基本生产资料进行托管经营的办法，使贫困户的产业不断发展壮大，并确保他们每年有一定的固定收入。志丹、安塞两县与外出和无能力管理的贫困户签订果园代管协议，明确双方权利、责任和义务，整合贫困户退耕还林等政策性补助资金，集中用于承包地和果园投入，乡果树站等负责技术指导和培训，村干部和包村干部组成工作组，依据生产环节和技术规范，全权负责果园除草、拉枝、修剪、施肥、清园等日常管理，果园收益分配剔除管理成本后全部归特困户所有，切实解决了贫困户因主客观原因导致的土地荒芜、粗放经营、广种薄收难题。

**林业生态扶贫。**坚持生态建设与贫困户脱贫致富相结合，以林木种苗培育、造林绿化、发展特色产业和森林管理管护为主，大力发展家庭林场，增加贫困户收入。吴起县根据植树造林、绿化荒山的要求，鼓励贫困户通过自办林场、联户合伙共同兴办林场、林地承包经营权流转、林地承包经营权入股林场分红等形式，有效地增加收入。县财政将家庭林场发展纳入扶持计划，林场所实施的造林绿化和低效林改造，验收合格的每亩补助400元；引导金融机构优先发放无息或贴息贷款，扶持家庭林场开展多渠道融资。既解决了贫困户的就业增收，又有利于森林资源总量的稳步增长，达到了贫困户增收与环境保护双赢的效果。

**劳务输出扶贫。**紧跟市场需求，通过劳务公司整合零散独户剩余劳动力，收集用人信息，实现劳动力供需规模化有效对接，帮助贫困户就近就业增加收入。洛川县根据洛河峡谷地带群众有劳力无产业、塬面群众有产业缺劳力的县情实际，组建成立了“好帮手”等若干个劳务公司，常态化开展人员招聘、职业培训、劳务派遣输出、劳务分包、企业用工代理、信息咨询、代缴保险、代发工资等服务，全方位组织洛河峡谷贫困群众劳务输出，特别是为移民搬迁户提供建筑、运输、家政服务及苹果生产等季节性用工劳务输出。目前登记求职人数达到5100余人，全部实现循环不间断务工，达到了贫困群众以扩大就业实现脱贫致富的目的。

**生态旅游扶贫。**依托自然人文生态景观，积极发展生态绿化旅游产业，通过旅游产品和三产服务带动贫困群众脱贫致富。延川县近年来打造黄河乾坤湾景区、黄河漂流、文安驿文化产业园区、红枣采摘园等景区，规划5年在旅游扶贫上总投资3750万元，每年扶持5个村，每村扶持发展15户，每户扶持资金5万—10万元发展农家乐。目前已累计投入资金190万元，生态旅游村达到3个、兴办农家乐35户，旅游收入占到各自总收入的80%以上。宜川县配合陕旅集团打造的“黄河壶口文化景区”，黄陵县以原生态三A级自然景区和黄帝陵人文景区为基础，发展以古镇古村为载体的乡村旅游，黄龙县“田园县城、美丽乡村”发展战略的实施，挖掘打造旅游文化产品，提供吃、住、游、购、娱一条龙服务，既扩大了就业，又拓展了群众增收空间，走出了一条以生态旅游促精准扶贫开发的新路子。

（执笔人：路高信）

# 发挥党员群众综合服务中心的平台作用

□ 段君海

平台构建是基础，发挥作用是关键。党员群众综合服务中心在基层实践中应着力强化在政治、经济、文化、教育、服务、健康、维稳等方面功能与作用。

**强化组织领导功能，发挥“政治引擎”作用。**思想政治建设是党员群众综合服务中心工作的动力引擎。依托党员群众综合服务中心，制定年度党建和业务培训计划，开展理论与业务知识学习、“三会一课”、推广“四议两公开”工作法，开展革命传统教育、警示教育、民主评议党员、民主生活会、党务公开、爱心扶贫助困、党费收缴管理、党组织活动情况报告等规定动作；设立党员示范岗、党员为民服务月，划分党员责任区，制定流动党员管理制度、加强两新党组织建设、支委会组织建设等自我提高型动作，充分发挥村（社区）党组织的领导核心作用。经常开展民主议事决策活动，全面实行村（社）务重大决策公开，提高管理水平。定期召开党员群众代表会议，畅通党员群众利益诉求和意见表达渠道，通过广开言路“说事”，及时了解村情民意；通过民主决策“议事”，共谋发展大计；通过高效快捷“理事”，妥善解决群众反映的问题；通过实行村（社区）干部轮流值班制度“应事”，第一时间找根源，想对策，出主意，定方案，赶进度，应诉求，暖民心。

**强化引领发展功能，发挥“经济导航仪”作用。**市场经济瞬息万变，个体掌握信息的不对称影响着资源的优化配置和高效利用。党员群众综合服务中心依靠直接服务企业、服务群众的“双服务”优势，可以发挥经济导航仪作用。依托城市党员群众综合服务中心发布城区未来发展规划、市政基础设施建设、投融资信息绿色通道、旧城改造赔偿办法、出租房屋、政府公益性岗位、企业招工职位、各类非政府组织活动、创业项目等方面的信息，为城市企业发展优化发展环境。依托农村党员群众综合服务中心（站）发布农业技术信息，开展农业技术培训，邀请农机服务组织、农业技术人员定期到村指导，帮助群众开展农业生产。收集和发布农产品市场信息、农产品价格走势，邀请经济专家或成功农民企业家开设创业致富讲座，交流涉农发展经验与投资理财知识，提高农民素质，激发农民创业热情，发布企业招工信息和技能培训信息，组织农产品集中销售，活跃商贸流通，帮助农民增加收入。

**强化桥梁纽带功能，发挥服务“神经中枢”作用。**“三服务”夯实党员群众综合服务中心平台建设的施工图，中心实际发挥着服务神经中枢作用。生物学上讲，细胞在特定的培养基下才能发挥服务肌体的有效功能。党员群众综合服务中心就是党的基层组织服务党员、服务群众的培养基。服务党员是中心的职责所在，打造预备党员教育辅导中心、在职党员活动之家、离退休老党员联谊基地、两新党建互动帮扶平台，设立党建指导员工作室、心理辅导工作室，完善基层党员代表大会制度，探索党代表提案制，深化党内民主；建立党员服务群众民情流水线、成立党员志愿者服务队伍、划分党员责任区、设置党员先锋模范岗等，充分满足党员先进性诉求，维护党员基本权利与义务，关注党员思想心理问题。服务群众是中心宗旨之所在。建立民情服务流水线，推行主动上门服务、实行移动网络在线咨询服务、加快证照办理速度、开展司法调解、人民调解维权服务、提供科技咨询等服务活动；设置“便民服务日”，组织相关职能部门到党员群众服务中心现场办公，方便群众办事；组织党员干部开展结对帮扶困难群众活动，定期走访慰问老党员、老模范、老干部等。

强化教育培训功能，发挥教育“培养基”作用。党员干部群众思想的觉醒、素质的提高离不开教育培训，党员群众综合服务中心可以利用其多功能会议室发挥教育培养基作用。依托党员群众综合服务中心开展党的理论、路线和方针政策、社会工作以及其他业务知识培训。在培训内容上，坚持少而精，注意把党的理论与基层的客观实际结合起来。在组织形式上，注意采用党员群众喜闻乐见的方式，增强学习教育的趣味性，如组织党员领导干部为党员上党课，请专家做辅导，开展重温入党誓词、革命传统教育以及先进党员模范现身说法等活动，采取举办各种文化娱乐培训班、实用技能培训班、开展专题讲座等形式，大力加强科技文化、政策法规、市场经济等方面知识的培训，着力培养造就一批懂规则、守法规、知廉耻的新型市民和一批有文化、懂技术、会经营的新型农民。

**强化疾病防御功能，发挥健康卫生“防火墙”作用。**和谐城区、绿色社区、美丽乡村、卫生小区的创建离不开政府引导、全社会的共同参与，党员群众综合服务中心凭借直接联系群众的优势，可以发挥健康卫生防火墙作用。依托党员群众综合服务中心大力宣传环境卫生治理的重要作用，宣传医疗卫生防御知识，把妇女健康体检室与社区卫生服务中心、村卫生室进行有效结合，构建县（区）卫生管理部门统一领导，村（社区）卫生服务中心参与，村民、市民个人积极投身，从我做起的全方位卫生防疫体系，提升医疗卫生诊疗水平、规范医疗卫生服务行为，进一步方便群众看病就医、健全远程诊疗和疾病防控体系，使党员群众能够享受到更加优质公共医疗卫生的服务。

**强化文化娱乐功能，发挥文化“润滑剂”作用。**精神文化需求是群众自我发展和享受性需求，党员群众综合服务中心通过自身功能拓展，发挥文化润滑剂作用。努力改善党员群众综合服务中心的文娱活动设施，配备党员群众广场课堂、图书馆、图书室、电子阅览室、健身器材、舞蹈室、室内室外体育设施，免费向群众开放。利用节假日积极组织健康向上的集体文娱活动，不断丰富党员群众的业余文化生活，倡导健康向上的文明风尚。用好图书电子阅览室，组织群众特别是青少年读书学习，倡导全民阅读，寻找书香家庭，打造书香社区，营造书香社会氛围，提高群众文化素质。用好体育场所，组织青年、妇女、空巢老人、留守儿童等开展活动，特别是利用“三八”“五一”“五四”“六一”“九九”等节日期间开展活动，真正把党员群众综合服务中心打造成党员群众学习文化、愉悦身心、增强体质的“好场所”。

**强化社会管理功能，发挥维稳“压舱石”作用。**社会转型期也是矛盾突发期，人民内部矛盾的解决最终需要属地解决。党员群众综合服务中心可以发挥信访维稳压舱石作用。建立说事谈心制度，引导群众“有困难找干部，要上访找支书”，通过村（社区）党组织表达利益诉求、维护合法权益。建立干部值班制度，随时掌握村情动态，及时解决群众反映的问题，做到“小事不出村，大事不出区”。建立干部包组、党员联户制度，注重发挥党员通讯员作用，及时了解群众所思所想所盼，及时理顺群众思想情绪，化解矛盾纠纷。建立重要事项报告制度和突发事件应急处置预案，及时向上级党组织报告本地重要情况，处置突发事件，维护社会和谐稳定。

（作者系中共河南省平顶山市委常委、组织部长）

# 从体制机制上落实从严治党责任

□ 中共黑龙江省鸡西市滴道区委员会

2014年，习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上提出：“是不是各级党委、各部门党委（党组）都做到了聚精会神抓党建？是不是各级党委书记、各部门党委（党组）书记都成为了从严治党的书记？是不是各级各部门党委（党组）成员都履行了分管领域从严治党责任？”这被称为“治党三问”。对这“三问”，如何给出令人满意的答案，落实从严治党责任，成为各地各部门党委（党组）亟须探索的理论和现实问题。

黑龙江省鸡西市滴道区探索的“主线工作法”，在过去党委管直属党组织、党委书记管党委工作部门的体制机制基础上，将直属党组织和基层党组织按照工作需要划分党建工作主线，由党委、人大、政府、政协班子成员分工负责，形成了一个书记抓班子成员，班子成员抓主线的体制机制新路径，由过去“两条腿走路”转变为“三个轮子一起转”，取得了一定的效果。

## 区县一级落实从严治党责任存在哪些问题

落实从严治党的责任要求，对区县一级党委来说，目前面临的一个困难是，缺少班子成员抓党建的体制架构和机制设计，只靠原则性的要求，靠党员干部的自觉担当，远远满足不了现实需要。很多班子成员反映抓党建具体落实到谁、抓什么、怎么抓、日常工作怎么运行，等等问题，都需要明确，这就迫切需要体制机制上的落实，建立起严格管用的从严治党责任制，做到岗有明确责任、干有有效抓手、考有清晰标准，从而解决书记怎样抓党建、班子成员怎样抓党建的问题，促使各级各部门党委（党组）书记和班子成员把从严治党的责任扛在肩上、挂在心上、抓在手上、干出成效。

需要解决党政两层皮问题、找对基层基础的现实途径。现在很多单位“一把手”虽然是党政“一肩挑”，但自觉或不自觉地将党建工作置于行政工作之外。对抓好基层组织建设热情不高，劲头不足，总认为自己是行政领导，只要抓好“主业”就行，对基层组织建设的重要性和紧迫性认识不足。围绕经济抓党建的思路不清，工作时紧时松，缺乏连续性。存在“平时不抓评时抓”现象，习惯于开展几项活动来代替经常性、基础性党的建设工作。重形式，轻成效。一些单位党建工作流于形式，不求实效。为应对检查，就发发文件、搞个活动、召开个会议，只搞花架子，做给别人看，不是为了全面加强党建工作，党员群众意见很大，产生了厌烦心理。做好基层基础必须解决党政两层皮问题，形成一盘棋统筹推进、党政相长互进的良性互动格局。

基层党建工作领导力量有待加强。实际工作中，在区县级这个层面上，基层党建的工作力量薄弱，受职数的限制，基层党组织基本没有专职党务领导，工作人员少也大都是兼职人员，即使他有心管好分管战线的党务工作，由于时间和精力有限，日常工作中又疲于应付事务性工作，习惯于等待、落实上级领导的指示精神，主动研究学习党的大政方针，开展创新理论研究少，不能真正对基层党建工作上心、关心、用心。加之又缺少必要的职责体系，使党建工作“说起来重要，干起来次要，忙起来不要”。加之一些基层单位由于对党建工作的重要性缺乏应有的认识，认为这项工作谁都可以做，不需要太高的能力和水平，因此就指派副职抓党建工作，更有甚者由单位的大学生来抓。这些单位党建工作可想而知，不能坚持正常的组织生活，或者组织生活内容单调、形式单一，不能满足广大党员的需求，严重影响了党建工作效果。

还须强化基层党建分类指导、统筹推进的体制创新。就现有基层党建工作体制机制来看，基层党组织大都各自为战，党委及党委各工作部门对有些重点工作能够适当进行分类指导，但是工作层面、业务覆盖的限制，不可能很深入。以往一些党建中心工作如先进性教育、党的群众路线教育等等，都创造了分类指导、统筹推进的好做法、好经验，但是活动过后，又回到原来的轨道上来了。当前，各领域、各系统的特点越来越突出，个性情况越来越鲜明，迫切需要区分各系统、各领域谋划设计有利于分类领导、统筹推进的体制机制，使党建工作领导方式跟上现实变化。

## 从体制机制上入手解决问题

为破解这些现实中存在的问题，真正把从严治党责任落实到每一层级的领导干部身上，黑龙江省滴道区在区委的统一领导下，成立7个“主线党建组”，分别由区委、区人大、区政府、区政协党员班子成员任组长，将27个区直党组织、138基层党组织，按照战线、系统、领域划分到7个“主线党建组”管理，实行区委全面主管、“主线党建组”分领域管、区委工作部门管业务的三重管理机制。

在改进管理机制、落实责任归属的基础上，滴道区建立了一套工作机制，保证从严治党不停留在口号上。如，区委听取党建工作情况例会制度。区委常委会每季度专题研究一次党建工作，区委工作部门从业务工作推进角度汇报党建进展情况，“主线党建组”从本主线落实区委部署整体情况、各单位重点情况汇报党建工作进展，区委根据党建工作开展情况、特色工作和区委重点工作落实情况，针对出现的新情况、新问题，研究工作对策，部署下步工作，加强宏观指导和具体指导。又如，“主线党建组”工作月例会制度。各“主线党建组”至少每月召开一次工作例会，传达区委工作安排部署，区委领导工作要求，了解掌握各单位党建进展情况和存在问题，明确下一季度本主线党建工作任务目标，协调解决重点、难点问题。再如，日常请示报告制度。“主线党建组”按照管理权限，就落实管党责任，分管范围内党建工作开展情况，遇到的困难等，根据工作需要，及时向区委进行请示报告；区直各党委，根据工作情况，对重要事项及时向“主线党建组”请示报告，按照“主线党建组”的要求开展工作。还有，审核把关制度。区直党组织向区委报告工作，需经本“主线党建组”审核同意，并签署相关意见后，再上报区委。“主线党建组”在区委选人用人、评选先优、案件查处等各项党建工作中具有参谋把关的职权，并责任相应承担。

并且，还建立了问效评价机制，确保工作有回馈。通过年度述职、业务检查、深入调研等方式，使得效果评价机制发挥作用。

## 落实的效果怎么样

形成了抓党建的合力。滴道区推行“主线工作法”，由原来抓党建是书记的事、区委工作部门的事，转变为书记+7条主线团队的事，形成了书记+7个团队共同想党建，抓党建，落实党建的良好工作格局，书记抓党建的抓手多了，领导渠道多了，整体领导力量增强了。比如，推行“主线工作法”以前，软弱涣散党组织整顿工作仅由书记和组织部门负责，一些硬件设施、信访矛盾等问题得不到有效解决。推行“主线工作法”后，软弱涣散党组织整顿工作由组织部门和7条战线共同负责，共同研究解决问题，并及时向区委书记汇报整顿情况，整顿工作成效显著。

强化了党组织的功能。推行“主线工作法”，党组织的政治功能和服务功能进一步增强，主体责任明确，履职尽责和服务意识得到了提升，保障了党组织活动正常开展，发挥了党组织和党员的作用。比如，原来开展的“三会一课”，说得多，做得少，做不实。推行“主线工作法”后，主线组长亲自安排部署、检查和参与，在领导重视度、推进措施、跟踪监督上都得到加强，真正抓实落靠了组织生活。又如，推行“主线工作法”以前，党员先锋岗评选后做得好坏无人问津，作用发挥得并不明显。推行“主线工作法”后，相关领导随时检查党员先锋岗，对作用发挥好的及时表扬，作用发挥不好及时批评，党员先锋岗的作用更加明显。

强化书记抓党建、班子成员抓党建，必须完善体制、明晰职责，建立一套完善的机制体系，对其形成有效的监督和制约。“主线工作法”一个鲜明特点，就是有一套完整务实管用的责任体系和监督制约机制，“重担大家挑，人人身上有指标”，在实际工作中，只有严格遵循，才能发挥其最大功效。

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 社长：许宝健 广告部电话：（010）62805980 发行部电话：（010）62806227兼传真 总编室电话：（010）62806228 62805368 电子信箱：zbs@studytimes.cn
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂