



着力提高党的执政方式科学化水平

□ 蔡志萍

执政方式是执政党实现其政治主张、领导国家的基本方式，即执政党以什么样的途径、方法把其政治主张变为国家的意志和人民群众的自觉行动。党的执政方式是执政理念、执政方略在执政行为中的具体化，也是执政能力在实践中的具体体现、实现形式和实践依托。

（一）

科学执政、民主执政、依法执政三者 in 党的执政方式科学化的总体框架下，是有机关统一的整体。科学执政强调党的执政的有效性，即“以科学的思想、科学的制度、科学的方式组织和带领人民共同建设中国特色社会主义”；民主执政强调党的执政的合法性，即“以民主的制度、民主的形式、民主的手段支持和保证人民当家作主”；依法执政强调党的执政的规范性，即“以法治的理念、法治的体制、法治的程序保证党领导人民有效治理国家”。现代社会是一个追求科学、民主、法治的社会。与之相适应，现代执政必须实行科学执政、民主执政、依法执政。作为执政党，要适应现代化对政府与市场关系的新要求，遵循市场经济一般规律，既让市场在资源配置中起决定性作用，又发挥政府作用，把市场的手和政府的手协调起来，体现执政的科学化；适应现代化对政党、社会、民众之间关系的新定位，找到全社会意愿和要求的最大公约数，以保障人民当家作主为枢纽，体现执政的民主化；适应现代化对秩序、规则、程序的新定义，把法律作为治国重器，立法治权威、破法外特权，体现执政的法治化。

（二）

在全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的目标要求下，依法执政是依法治国的关键，依宪执政是依法执政的切入，“依宪治国”“依宪执政”同时又是依法治国更深入、更透彻的体现。党的十八届四中全会对实现党的依宪治国与依宪执政的制度路径作出具体安排。在宪法实施和监督上，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制；在立法体制上，横向健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，纵向依法赋予设区的市地方立法权；在立法程序上，深入推进科学立法、民主立法，完善立法项目制度，健全立法参与途径；在立法范围上，加强重点领域立法，完善法律制度，保护公民权利；在立法与改革的关系上，实现立法与改革决策相衔接。党的十八大以来，中央加强巡视工作，实施检察机关提起公益诉讼改革试点，充分发挥检察机关法律监督职能作用，维护宪法法律权威，深化党的建设制度改革，使党内对权力行使的监督不留死角，等等。这些制度安排促使领导干部在法治之下想问题、作决策、办事情，实现治理的制度化、规范化、程序化。

（三）

努力建设法治国家，善于把党的意志通过立法机关上升为法律意志，坚持党对国家经济、政治和社会发展重大事务实施总体上全面领导。努力提高制度执行力，党带领人民制定法律，更要带头执行和维护法律，充分发挥人大、政府、政协及人民团体的职能作用，明确相互之间的职能分工

与职能划分。努力提高党的执政能力，各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，努力推动形成办事依法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。

（四）

不断扩大党内民主，这是人民民主对党的领导和党的执政的内在要求。党的各级组织要强调贯彻集体领导原则，促进“少数关键”的民主；同时，在党组织内注重保障党员个体权利，带动“多数整体”的民主；不断扩大人民民主，这是党的领导合法性的最坚实的注脚。人民代表大会是国家权力机关，政权机关的领导人的任免必须经同级人民代表大会予以确认；人民代表大会代表的直接选举扩展到县级，县以上实行间接选举，增加了授权主体的代表性；在政权机关领导人选举中引入差额选举，增加了授权程序的竞争性。党的权力运行机制正不断向法治的轨道上靠拢。党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》，细化了对党员领导干部监督的具体制度，以党内法规形式落实全面从严治党，用党规党纪监督权力。另外，在党的权力运行机制方面，作了很多调整，比如适当扩大党政领导班子成员交叉任职，实现党委决策与政府行政相统一，提高行政效率，规范行政程序；建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，确保司法机关依法独立公正行使职权，都体现了权力行使的法治化。

（作者系天津市第一中级人民法院党组书记、院长）

网络信息技术的蓬勃发展，正在深刻改变着党的执政环境。只有以更加开放的视角大胆探索，以更为丰富的实践积累经验，不断推动工作转型，各级党委才能尽快适应信息时代的执政环境，努力创造党委工作的新优势。

建立数据防线，严格党员队伍的全程管理。网络信息技术为严格以发展党员为起点的党员全程管理提供了手段和平台。从正面引导看，可考虑把积分制引入到党员管理中，运用网络技术，依托移动终端，建立日常管理平台，全程记录入党积极分子、发展对象以及在册党员的岗位贡献和社会贡献，折合成积分，设定及格线和优秀线。党员的先锋模范作用也可以从这些具体的行为中表现出来。从负面筛查看，需要建立入党发展对象和在册党员的数据库对比机制。通过大数据分析拟发展对象和党员的行为表现，实现与社会信用、社会公德、遵纪守法、网上言论等情况的综合比对，就可以从长期的日常行为观察分析中发现问题，跟上教育管理措施，必要时畅通出口，确保全面从严治党的要求落实到位。

量化评价标准，规范干部队伍的常态管理。考准干部政绩、追实干部责任，是加强干部日常管理的两个重要抓手。抓住这两个方面同时发力，以此为基础把德才兼备的干部用起来，才能形成风清气正的用人环境。首先是干部评价的标准化，其次是干部问责的标准化。通过探索推行标准化，借助大数据技术的分析对比功能，逐步推进干部常态管理的精细化，就能够为防止用人失察失误奠定基础。

探索指数管理，提高预知预判预警能力。大数据技术的产生发展，为党委提高工作的前瞻性和预见性提供了可能。采取指数管理这种统计学领域的有效手段，可以把党委的工作触角深入到经济社会发展实际中，精确评估发展现状，分析判断现实矛盾问题中各个因素的影响方向和影响程度，科学预测长期发展趋势。有效的指数管理，不

仅可以为党委决策提供依据，而且可以适时引导社会行为。当前应用指数管理的工作重点，是建立社会风险指数体系，探索实现对社会风险的预知、预判和预警。以此类推，对可量化的社会风险数据全面探索推行指数管理，逐步实现对金融风险、环境危机、食品安全威胁、劳资纠纷、社保基金兑付危机、老龄化问题等方面的风险动态分析、全面评估和系统管理。

打造信息平台，实现党委工作与民意的有效互动。运用信息网络技术，为党委全面及时掌握各种问题提供了平台。依托现有的市民服务热线，建立集网上、电话等多种信息渠道为一体的综合性群众服务中心，与实体的群众服务中心整合，实现线上与线下的协调互动，从而为党委制定决策、推行改革、管理干部提供有力依据。对各种问题及时做出回应并切实解决，可以有效地凝聚民心、传递党的温暖。通过推动各个方面的全面公开、深度公开、动态公开和实质公开，促使广大党员干部养成在“放大镜、聚光灯”下行使权力的习惯，逐步实现“群众享受基本公共服务不求人”的目标，让公权力真正姓“公”，提高党和政府的公信力。通过信息平台问需、问计、问政，将成为党委践行群众路线的新形式、实现人民民主的有效载体。

创新干部培训体系，持续推动思想教育。开展思想教育，抓常态化、建立长效机制，是治本之策。推动干部培训工作的转型，应建立一套课程体系，以党校、高校的干部教育经典课程为基础，着眼于重大理论问题、当前经济社会发展的前沿及中央和省委的重要部署，进行系统研究整理，编辑出一整套有针对性的教材；打造一批教育基地，重点对执政经验和经济社会发展成果的系统总结，集中展现正确的政绩观和最新发展理念，为体验式教学提供支撑；建设一个信息化培训平台，即“网上党校”，集中发布名课、微课、经典原著等党校教育资源，让党员干部可以随时随地

运用网络信息技术 创造党委工作新优势

□ 李 明

学习研究，接受思想上的洗礼和理念上的冲击；培养一支理论水平高、实践经验丰富的实训队伍，盘活专职教师、专家学者、离退休干部和在职干部等教育资源，定期开展巡回教育，重在能够把理论教学与实践指导紧密联系起来，把政策宣讲与解决现实问题紧密联系起来。通过建立网上网下相结合、固定教学与流动教学相结合的干部培训体系，可以为持续推动干部解放思想、更新理念提供载体和动力。

（作者系河北省委政法委办公室主任）

打赢川陕老区核心区域脱贫攻坚战

——四川省巴中市推进精准脱贫的实践

□ 冯 健

四川省巴中市是川陕革命老区的核心区域，全国第二大苏区——川陕革命根据地的中心和首府。作为典型的贫困地区，近年来，巴中市委、市政府抢抓“脱贫攻坚区、绿水青山区”的双重机遇，坚决扛起川陕革命老区核心区域脱贫攻坚的政治责任，大力弘扬红军精神和“八七”扶贫攻坚精神，全面打响打赢脱贫攻坚这场硬仗。经过检查验收，2016年全市共退出贫困村215个、减贫91万人，贫困发生率降至7.65%。

确立精准方法 科学推动脱贫攻坚

放眼整体公平，一个标准识别。全市范围按照一个标准识别，做到“一碗水端平”，坚决防止因面大复杂而界定失准。坚持“六个不纳入”（有城镇住房、有财政供养人员、有汽车、有产业支撑、有注册公司、有稳定收入）的硬杠子，探索“十步三审四公示”（宣传发动、农户申请、群众评议、初步公示、村民审议、村委公示、乡镇审核、乡镇公示、县级审批、县级公示）的识别流程，以科学标准和严格程序保证贫困对象确认工作细致精准。

放眼共性短板，因村因户施策。根据致贫原因和脱贫需求，制订帮扶措施，精准“辨证”。贫困村帮扶落实“五个一”，即建设一支强有力的村级班子、发展一个规模化的支柱产业、构建一个“五通五配套”的基础设施体系、规划建设一个具备新型社区功能的聚居点、建立一笔扶贫惠民小额贷款专项基金。贫困户帮扶落实“五到户”，即脱贫规划到户、增收项目到户、干部帮扶到户、技术培训到户、资金核算到户。贫困人口帮扶落实“六优先”，即优先扶持实施脱贫产业项目、优先安排园区务工或提供公益性岗位、优先帮助改造危旧房或住上廉租房、优先给予孩子上学特殊帮助、优先实施医疗救助、优先实施集中供养和政策兜底。

放眼同步小康，确定目标步骤。以脱贫摘帽、同步小康为目标，坚持先全域后区域、先总体后专项和多规无缝衔接原则，科学编制《巴中市农村扶贫开发规划（2016—2020年）》和17个专项规划。空间上全域覆盖，全市划分为100个扶贫片区，已累计建设79个片，去年新建13个片涵盖48个乡（镇）503个村。内容上全面实施，采取点面结合的方式，分行业和县（区）落实专项方案年度任务。形式上分类推进，因村因户制宜。时序上按照“四年集中攻坚、一年巩固提升”安排，将目标任务具体到村、到户、到人，确保每个贫困人口都对得上号、喊得答应。

放眼全面脱贫，不落一户一人。完善贫困村和贫困人口退出机制，卡紧贫困村“一低七有”（贫困发生率低于3%、有集体经济收入、有通村硬化路、有安全饮用水、有生活用电、有卫生间、有文化室、有宽带网）销号标准和贫困人口“一超七有”（年人均纯收入超过国家贫困标准，有吃穿基本保障、有安全住房、有安全饮用水、有基本医疗保障、有基本教育保障、有生活用电保障、有广播电视）脱贫标准，逐一细化为具体指标，多维度验收评估认定。设立市县乡三级脱贫验收评审机构，委托第三方评估认定，验收评估结果公开、群众签字认可，确保脱贫有序有据。

直击突出问题 扎实推动脱贫攻坚

“病”的问题，分级诊疗和一站式结算并举。巴中因病致贫占比高达67%。制定出台《巴中市建档立卡贫困人口医疗扶助办法》，采取“四个到人”（医疗队伍诊疗到人、常态随访管理到人、绿色通道治疗到人、特惠政策救助到人）措施，对建档立卡贫困人口按照“分级诊疗、一站办理、分类扶助、整合资金、政府兜底”的原则，确保建档立卡贫困患者在县域内就诊率达95%以上。县域内实行先诊疗后结算制度，住院医疗费用实行

“一站式”即时结算，个人不缴纳住院预付款，出院时只需结清个人应承担的医疗费用。

“住”的问题，新建和改造并举。充分利用易地扶贫搬迁、农村危旧房改造、地质灾害避险搬迁等政策，对无房户、危房户实行新建；住房主体框架安全的，通过“六改一护”（改房、改自来水管、改厨房、改厕所、改畜圈、改院落周边环境，维护墙体），解决防风漏雨和功能提升、居住环境改善的问题。“十三五”期间，全市通过易地扶贫计划搬迁建档立卡贫困户52万户，将有182万贫困人口搬入新居。不属于易地扶贫搬迁范围的，通过农村危旧房改造和地质灾害避险政策，进行改造或新建解决贫困户安全住房问题。

“收”的问题，产业和就业并举。依托特色生态优势，大力发展生态旅游、乡村旅游、休闲农业、森林康养等新兴产业新业态，采取保底收购、股份分红、利润返还等形式，让贫困群众能够享受“金山银山”的回报。大力实施“回引创业”工程，累计回引在外成功人士12万余人，创办经济实体2800多个，带动贫困人口就业3.5万人。实行集体资产股权量化、市场经营，将财政支农经营资产转化为村集体新增资产，贫困户配股40%、所有农户配股40%、集体持股20%，2016年全市贫困户财产性收入同比增长近30%。

“学”的问题，助学和防辍学并举。建立贫困户学生数据库，逐一落实贫困学生助学政策，确保没有一个贫困家庭孩子因贫困辍学或上不起学。每年寒暑假两个学期，全市均通过市、县（区）财政和社会捐助落实资金8000多万元，资助大学生15000人，建档立卡贫困家庭大学生资助实现全覆盖。

“家”的问题，牵线成家与同心建家并举。在“成家”上，动员“工青妇”等群团组织当“红娘”，增加贫困对象娶上媳妇的机会。在“建家”上，倡导建设具有川东北民居特色的“三合院”“四合院”，让独居老人与儿女合居合住、几世同堂，让空巢老人

邻里相望、互伴互助。在“家风”上，倡导弘扬新乡贤文化，通过评选有德行、有才能、有声望、有影响农村贤达，培育良好家风，弘扬公序良俗，形成文明新风。

“基础”的问题，重点突破与整体推进并举。坚持连片规划、整体推进、平衡发展，解决带有共通性的路、水、电、通信等基础配套问题，为精准脱贫、稳定脱贫打牢基础。2016年，全市新建通村道路995公里，60%以上的贫困村实现了社社通硬化公路；新建1236处农村饮水安全工程，解决了6.18万贫困人口饮水安全问题；80%的贫困村实现了农网升级改造；光缆通村率超过85%。全市农村基础条件得到整体改善。

探索破难路径 有效推动脱贫攻坚

创新建立“一本账”记账机制，解决“脱贫有负担，合理收支”的难题。全市所有贫困户都建立了月收支登记“一本账”，同时保持记录的连续性，做到月记录、季分析、年评估，精准判断帮扶成效，实现脱贫轨迹、脱贫成效、评估验收“一本清”。依托智慧巴中精准扶贫数字管理系统平台，开设5大板块10项模块，对接国家、省贫困数据，实行市县乡村四级动态管理，同步开通公共查询、手机APP应用终端，对精准扶贫进行实时更新、跟踪监测、科学分析、阳光监督。

创新探索土地增减挂钩试点，解决“农村资源盘活”的难题。统筹资金，激活市场，探索“引资投入政府回购”“企业投入指标分成”等改革，吸引社会资金参与土地增减挂钩、投入新村建设，对拆旧及附属设施按建筑类型和面积给予建房补助。将增减挂钩项目立项申报和扶贫新村建设规划布局结合起来，把聚居点基础设施和公共服务设施纳入增减挂钩项目范围，提升农村公共服务等基础配套水平。跨市流转，改革破题，率先探索实施土地增减挂钩结余指标省内跨市流转。同时，积极探索把农村的人、

钱、房、林、集体资产等闲置资源盘活。

创新实施易地扶贫搬迁，解决“一方水土养不起一方人”的难题。针对居住在安全隐患区、资源匮乏区、基础设施配套艰难区等地的贫困户，采取“三看三议三审”锁定对象，谋划实施易地扶贫搬迁。全市向省农发行贷款399亿元，作为此项工作的启动资金，精准搬迁、科学搬迁，实现安全选址与可持续发展同步。实施搬迁对象产业“增量奖补”、新型经营主体带动、集体资产股权量化等方式，既突出“产业随着新房走”，又盘活农村资源、拓展就业门路，让群众搬得出、稳得住、能致富。

创新整合财政涉农资金，解决“用好钱管好钱”的难题。针对财政涉农资金渠道分散、到位时序不一、使用监管难等问题，明确规定统筹整合资金不得用于平衡预算、偿还债务、经常性支出，将资金投向细化界定为基础设施建设、农村产业发展、公共服务配套、农户补助4大类18个小项，整合涉农项目42个，保证当年脱贫摘帽村投入不少于1500万元。以资金来源计划倒逼县（区）细化完善脱贫攻坚规划并转化为具体项目，按年度分轻重缓急实施项目，资金及时拨付到乡（镇）、补助到户，实现资金运行高效。

创新金融扶贫机制，解决“产业发展缺资金”的难题。分级设立基金，市、县（区）政府每年共同出资设立7500万元“精准扶贫专项发展基金”，并分别按贫困户扶贫小额信贷余额的2%、5%建立贷款风险补偿金。改革评级授信，创新“信用评价体系”，全市8.58万户贫困户获得评级授信，授信额度25.11亿元。创新金融产品，拓展金融扶贫新业务，发放“特色产业贷”“扶贫小额贷”“巴山新居贷”“惠农兴业贷”，累计发放信贷资金达12.15亿元。对自主创业的贫困户以及专业大户、龙头企业等新型经营主体带动贫困户的，财政给予专项奖补，银行增加金融授信。2016年向全市新增新型经营主体发放贷款36亿元。

汇聚全民力量 协同推动脱贫攻坚

强化担当精神，传导党政责任压力。对贫困村实行1名县级领导挂联、1个部门帮扶、1支驻村工作队、1名“第一书记”、1名农技员和每户贫困户都有1名党员干部联系的“五个1”+“1”帮扶制度，环环传导压力到村社、驻村工作组和帮扶党员干部，形成上下贯通、横向到边、纵向到底的责任体系。建立巴中市脱贫攻坚指挥中心，统一指挥决策、资源调度、监测反馈脱贫攻坚。加强脱贫实效考核，建立问责激励双重机制，坚决防止不作为、乱作为。加强督查问责，促进落实，发现问题，严禁“虚假脱贫”“数字脱贫”。

扶志扶智结合，激发贫困对象内力。以“扶志”和“扶智”为抓手，激发贫困群众的内生动力。通过宣传教育抓“扶志”，引导群众“立志脱贫”，树立懂感恩、知奋进、脱贫为荣的思想，促进“精神脱贫”。采取定期技能培训、就业创业培训等办法，从职业教育、农技推广、拓展信息流通渠道入手，培养新型农民，通过“扶智”让贫困户走上“能力脱贫”之路。同时，组织贫困群众到发展较好的村学习参观，让贫困群众“看一看、学一学”，营造“比学赶”的氛围、形成“传帮带”的格局。

整合帮扶资源，汇聚社会各界合力。落实单位包村、干部包户制度，实现每个村都有干部驻、每个贫困户都有党员联。发挥人大代表、政协委员作用，发起人代表“脱贫攻坚再行动”和政协系统“百千万（百企千人帮万户）脱贫帮扶”活动，帮助群众制订发展规划、落实致富项目，结对帮扶贫困户11698户。组织开展“扶贫好人、扶贫爱心企业（组织）评选”“扶贫志愿者行动计划”等活动，动员企业家、慈善家、群团组织发挥自身优势进行村企联姻、联动、联建，2015年以来全市累计吸引社会扶贫资金12.35亿元，138万贫困群众从中受益。

（作者系四川省巴中市委书记）