



基层如何落实全面从严治党

□ 郑东来

深化认识，把握全面从严治党内涵

全面从严治党核心在“加强党的领导”。办好中国的事情，关键在党。推动县域改革发展稳定，必须发挥县委总揽全局、协调各方的领导核心作用，抓住全面加强党的建设这个龙头，坚持把党建工作和中心工作同谋划、同部署、同落实、同考核，使管党治党真正从宽松软走向严紧硬，不断增强党的凝聚力和战斗力，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

全面从严治党基础在“全面”。坚持对象全覆盖，落实到每个基层支部、每个党员；坚持工作全方位，落实到党的思想、组织、作风、反腐倡廉和制度建设各个方面；坚持行业全领域，落实到党政机关、医院、农村、社区、企业等各个行业；坚持监督全过程，运用好党内监督、舆论监督、社会监督等各种形式，确保人人在内、没有例外。

全面从严治党关键在“治党”。标本兼治是管党治党的一贯要求，治党就是要坚持标本兼治。突出思想建党，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，用以习近平同志为核心的党中央治国理政的新理念新思想新战略武装头脑。突出制度治党，以党章、党规、党纪为基本遵循，结合基层实际出台系列管党治党的措施办法，立“明规矩”、破“潜规则”，构建不敢

腐、不能腐、不想腐的长效机制。

全面从严治党“痛点”在基层。基础不牢，地动山摇。从咸丰县组织的一个抽样问卷调查结果看，人民群众对中央、省、州、县、乡、村党组织的满意度呈逐级递减趋势，尤其是对村级组织办事不公、村务不公开、对群众漠不关心、损害群众利益行为最不满意，这些都是基层全面从严治党的“痛点”。我们必须将全面从严治党的力度毫不衰减地传导到每个基层“细胞”，严肃查处群众身边的违规违纪问题。

聚焦“五个递减”，找准“神经末梢”问题根源

认识高度上递减不可忽视。越往基层对全面从严治党的认识越不足。少数基层党员干部认为，全面从严治党从大处说是中央、省委高层的事，从小处说是县委、乡镇党委的事，与基层支部、党员关系不大。对党的建设新的伟大工程在基层如何推进，思路不清、模式不清、办法不多，没有认识到“细胞”直接影响“肌体”，没有在支部“从严”，更没有在自身“从严”。

主体责任压实上递减不可忽视。越往基层对全面从严治党的主体责任落实越不力。少数基层党组织负责人把主责主业当“副业”，没有把主体责任记在心上、扛在肩上、落实在行动上，没有把抓党建作为最大政绩，以党的建设统揽全局的能力不够，重发展“显绩”，轻党建“潜绩”，本来是有机整体，但在工作中往往割裂开来，出现基层党组织弱化、淡化、虚化、边缘化等

问题。

在监督责任落实上递减不可忽视。越往基层对全面从严治党的监督力度越轻，落实“两个责任”，主体责任是前提，监督责任是保证，两者相互依存、缺一不可。少数基层党组织纪检干部对自己的角色、职责定位不清、把握不准，没有把监督责任作为必须担当的重大政治责任，监督主体错位、缺位、不到位。对监督执纪“四种形态”不善用、不敢用、不常用，导致监督局限在会议上、停留在口头上、淡化在情面上。

制度建设上递减不可忽视。越往基层对全面从严治党的制度建设越薄弱，出现上重下轻、上严下宽、上实下虚的现象。一些基层党组织习惯于“上传下达”，满足于“照抄照搬”，过于依赖上级的布置和推动，要么照搬上级的文件，要么照抄他人的办法，不研究“实情”，导致制度落实走样、大打折扣。

执纪力度上递减不可忽视。越往基层对全面从严治党的执纪力度越小。少数基层党组织缺乏严抓的党性、常抓的韧劲、细抓的定力，认为基层“无权”，犯不着“小题大做”，对苗头性、倾向性问题重视不够，只看上面“打虎”好戏连台，不拍群众身边的“苍蝇”，“全面”和“从严”没有真正落地生根。

推进“五个延伸”，营造风清气正政治生态

树牢“四个意识”教育向基层延

伸。政治站位是首要站位，要充分利用思想建党这个“传家宝”，将树牢“四个意识”教育培训延伸到每个支部、每名党员，不断坚定理想信念，增强政治定力，在思想上政治上行动上与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，坚决维护党中央权威，坚定不移地把党的路线方针政策 and 党中央的决策部署落地生根。

压实“两个责任”向基层延伸。坚持县乡村三级联动，打牢责任链条，落实全面从严治党党委的主体责任和书记的第一责任人”责任，树牢“第一身份是党的书记、第一职责是管党治党、第一政绩是抓好党建”理念，坚持“抓发展必抓党建、管行业必管党建”。落实各级纪检监察机关的监督责任和纪检监察机关主要负责人“第一监督责任人”的责任，做到责任清单全覆盖、责任落实全到位。

严肃党内政治生活向基层延伸。严肃党内政治生活是全面从严治党的重要基础，是党员干部淬炼党性的“大熔炉”。严格执行《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，扎实推进“两学一做”学习教育常态化、制度化，以“支部主题党日+”活动为载体，开展好民主生活会、“三会一课”等组织生活，贯彻落实好民主集中制，增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性。

制度治党向基层延伸。党的十八大以来，中央着力制度治党，制定和修订了50多部党内法规条例，基层党组织要切实用好这些制度条例和措施办法。同时，结合县情实际，坚持用改革的办

法建章立制，制定部门权力清单、责任清单和负面清单，建立完善党员干部容错免责、受处分干部教育管理、改非干部管理等系列制度，既规范权力运行，又激发干部活力，真正把党的制度落深落细落实。

强力反腐和执纪问责向基层延伸。始终保持反腐高压态势，把握运用好“四种形态”，把监督执纪问责作为全面从严治党的最好利器，实现执纪问责由惩治贪腐向同时惩治不作为、乱作为、慢作为并重转变，由惩处违纪领导干部向同时惩处一般工作人员并重转变，由惩处行业不正之风向同时惩处群众身边的“微腐败”转变。同时，加强对基层党组织的巡察，实现巡察全覆盖，以巡察促整改、促制度建设、促作风转变。

着力“五个重点”，加强基层组织战斗堡垒

建强县委和县人大、政府、政协、法院、检察院党组。县级作为国家治理结构、执政党治理结构体系中的重要单元，县委和县级党组是县域治理最重要、最直接的责任主体，全面从严治党首先要加强县委和县级党组建设。按照“政治坚定、对党忠诚、依法行政、驾驭全局、廉洁奉公、担当作为”的要求，把县委和县人大、政府、政协、法院、检察院党组建设好，成为忠诚、干净、担当的坚强领导集体。

建强乡镇党委和县直机关党组。

乡镇党委、政府和县直部门作为最基层的党政机关，领导集中、党员集中、责任集中、社会关注，要在全面从严治党中当先锋、作表率，切实把乡镇党委和县直机关党组建设好，做到以党建抓统筹、以党建抓发展、以党建促改革，确保党的路线方针政策和党中央重大决策部署不发生“中梗阻”。

按照“五好”“五个基本建设”的要求建强党支部。基层党支部软弱涣散，就会缺乏号召力，治党失去了根基，全面从严就无从谈起。坚持以“领导班子好、党员干部队伍好、工作机制好、小康建设业绩好、农民群众反映好”的“五好”支部要求为重点，大力加强基本阵地建设、基本制度建设、基本队伍建设、基本活动建设和基本保障建设，让基层党组织焕发生机活力。

按照“五星”评定激励所有党员。全面推行“五星定责、评星定级、用星促效”管理新机制，设置“学习星、创业星、公益星、和谐星、守纪星”五类挂星项目，建立党员创先争优激励机制，将评定结果作为年度民主评议、评优评先、推选各级党代表、提拔使用干部的重要依据，对评为“五星级”的农村党员挂牌授星，给予优惠贷款授信、优先创业扶持，激励先进党员持续进步。

用“五个表率”检验基层党组织。全面从严治党向基层延伸就是为了增强基层党组织的凝聚力和战斗力，就是要充分发挥党员先锋模范作用。要进一步明确检验基层从严治党成效的标准，让基层党组织成为践行党的路线方针政策的表率、推动改革和发展的表率、维护群众利益的表率、依法行政的表率、廉洁从政的表率，不断强健党的肌体细胞，让党的旗帜在每一个基层阵地高高飘扬。

（作者系中央党校县委书记研修班学员、湖北省咸丰县委书记）

重庆垫江县——

以新发展理念引领大健康之路

□ 蒲彬彬

没有全民健康，就没有全面小康。地处重庆东北部的垫江县，人口近百万，GDP不足300亿元，是西部地区比较典型的“双欠”人口大县。立足县情实际，我们在人民健康领域践行新发展理念，使垫江成为名列全国前列的县级中医药发展综合改革试验单位，西部地区拥有两所三甲医院的县，基本实现了“小病不出村，常见病不出乡，大病不出县”的目标。

崇尚创新破发展之困

创新人才机制。建立高级专业人才引进激励机制，创新实行职能部门监督指导下的用人单位自主考核招聘模式，成功引进享受国务院特殊津贴专家3人，博士硕士34名。率先建立临床医师“县管乡用”轮换派遣制度，破解基层医疗人才缺乏问题。

创新监管机制。率先建立以县卫生监督执法局为统编、8个片区卫生监督所为支撑、乡镇（街道）卫生监督协管机构为基础的一体化监督管理机制，有效消除监管“真空地带”，监管覆盖率达99.5%。该做法在卫生计生监督队伍建设工作系统研讨会和计划生育监督工作系统现场会上广泛交流。

创新中医改革。深入推进“提升基层中医药服务能力”试点改革，建成6个中医药特色乡镇卫生院、30个特色村卫生室，实现全县乡镇（街道）医疗机构标准化中医药综合服务区全覆盖，中医参与治疗率达到84%，参与预防保健率达100%。

注重协调缩发展之差

城乡协调。坚持当期可承受、长远可持续原则，县财政每年预算5000万元专项经费用于医疗卫生体系建设。两所县级医院建成三甲医院，乡镇卫生院（社区卫生服务中

心）标准化率基本达到全覆盖。完成214个行政村卫生室标准化建设和111个撤并村卫生室建设，城乡群众就医条件大幅改善。

中西医协调。县人民医院建成7个中医独立科室，成为卫生计生系统综合性医院中医药工作示范单位。县中医院建成4个重点专科、2个中医特色专科，承担11项市级以上中医药科研项目。县医疗卫生单位中医馆全覆盖，实现中西医结合优势互补、齐头并进。

医患协调。运用法治思维和法治方式，创新落实矛盾纠纷多元化解机制，探索建立垫江县医疗纠纷人民调解委员会，独立开展医患纠纷调解，5年来调解420起医患纠纷，得到了医患双方的认可。

倡导绿色蓄发展之势

发展绿色产业。立足生态涵养发展功能定位，着力打造“牡丹故里、康养垫江”。种植丹皮、半夏等中药材8万亩，培育天圣药业、芝草堂等中医药生产加工企业5家。探索中医药一二三产业融合发展，打造中医药保健特色街、中医养老康复服务区，成为首批医养结合试点单位之一。

坚守绿色底线。建立医疗废物处理机制，完善处理设施建设，实现医疗废物废水集中无害化处置。深入实施“五大环保行动”，强化农村环境连片整治，守住青山绿水、构建健康环境。

倡导绿色生活。发掘“千年古县”历史文化内涵，持续举办牡丹文化节，大力开展送文化下乡活动，升级改造县体育文化公园，加快完善县乡村体育文化设施，引导健康消费模式和生活方式，让人民群众享有健康丰富的精神文化生活。建立健全三级健康教育网络，城乡居民健康档案建档率达95%以上。

厚植开放添发展之力

搭建开放平台。深化院校院

所院企开放合作，与湖南中医药大学、重庆医科大学、北京东直门医院、重庆中药研究所、天圣制药集团等建立战略合作关系，推进“产学研”协同创新，实现医疗服务能力、科研成果转化能力、人才培养能力和科研能力快速提升。

畅通开放渠道。健全“引智”“借智”机制，推行“专家走基层，基层进高校”，聘请市内外知名专家教授讲学、坐诊、带徒，选送中青年技术骨干到国内外高校和医院进修学习、进藏开展医疗服务交流，形成人才良性互动。

拓宽开放领域。鼓励民间资本进入卫生健康行业，大力支持民营医疗卫生机构发展，在医保定点等环节享受“国民待遇”。全县已建成50张以上床位民营医院8家，成为创建社会办中医工作试点县。

推进共享赢发展之利

解决“看病难”。坚持硬件建设与软件建设同步提升，构建县乡村三级全覆盖医疗服务“网络”，建成步行15分钟医疗服务圈，分级诊疗格局初步成型，各区域群众小病“好看”、大病“能看”。

缓解“看病贵”。“三甲”医院坚持执行二级医院收费标准，2016年减少群众就医支出4121万元。严格执行药品“零差率”政策，城乡居民医疗保险参保率达95%以上。三甲医院生产的中药制剂纳入医保报销目录，让利于民。设立扶贫济困医疗基金，加大对精神病患者等特殊群体的关爱帮扶。

实现“看好病”。“三甲”医院与乡镇卫生院建立技术指导型医联体，开辟“双向诊疗”绿色通道，实现医疗资源共享、检查结果互认、信息数据多方对接，提高基层医疗卫生机构服务水平 and 辐射能力，连续7年保持90%以上患者大病不出县、孕产妇零死亡，县外患者就诊率达19%以上。

（作者系重庆市垫江县委书记）



促进管办分离。《浦东图书馆章程》中明确规范举办单位和图书馆管理层双方的权利和义务，使政府行为既不越位、又不缺位，权责边界的划清，有利于明晰责任，各司其职。与此同时，浦东图书馆法人治理制度设计引入“负面清单”，这也是制度上的突破。《浦东图书馆章程》中权责的规定是明确了该做什么，“负面清单”则是明确举办单位、理事会、图书馆管理层不该干什么，对于清单中明确规避的行为要坚决不触碰，否则就是违规。负面清单和权责划分二位一体，两者从限制相关利益方权力到明确各自主体责任，构建了浦东图书馆法人治理制度设计的明晰线路图。

整合社会资源。浦东图书馆广泛吸纳社会力量，在图书馆理事会成员支持下，不断整合社会资源，满足读者多层次文化需求。2013年起，浦东图书馆与理事长鲍鹏山合作，共建浦江学堂并为浦江学堂免费提供授课与活动场所，并积极利用自身资源开展宣传培育，共同打造国学推广品牌；2016年6月浦东图书馆与理事长魏应彪（中国商飞公司）合作，成功举行了图书馆中国商飞公司延伸服务点揭牌暨世博会企总部基地图书馆流动车启用仪式；浦东图书馆与理事张宁（上海纽约大学图书馆）合作，上海纽约大学是浦东图书馆的延伸服务点。借助浦东图书馆的图书、会场等资源设备，上海纽约大学将2015年新生入学教学的讲座等活动放于浦东图书馆举办；浦东图书馆与理事杨振峰（上海市建平中学）合作，上海市建平中学是浦东图书馆分馆，浦东图书馆结合实际为其配置文献资源，丰富分馆馆藏，同时，为上海市建平中学图书馆进行管理人员实习培训；浦东图书馆与理事张益平（中国浦东干部学院图书馆）合作，中国浦东干部学院与浦东图书馆是共建单位，在文献资源、讲座论坛、信息服务等方面均有合作；浦东图书馆与理事金武刚（华东师范大学）合

作，浦东图书馆与华东师范大学共建，华东师范大学将浦东图书馆作为华东师范大学信息管理学院图书情报专业硕士研究生实践基地；浦东图书馆与理事顾敏（原台湾图书馆馆长）合作，顾敏教授充分利用每次赴大陆的机会，或参加浦东新区图书馆学会学术论坛，作主题演讲，或担任我馆学术沙龙的主讲嘉宾。

实现多方治理。浦东图书馆法人治理结构通过采用理事会形式，建立了一种制度化的公众代表参与形式，形成了政府、社会人士、专业人士、服务对象等多元主体共同参与治理的决策平台。作为决策层的理事会成员，有来自图书馆内部和外部不同层面的利益相关者，如政府部门、图书馆管理者、社会各界代表、专家学者、服务对象等，利益代表广泛，均可通过参与决策对图书馆的组织结构和运行过程产生影响。

激发办馆活力。法人治理是手段，其根本目的是激发办馆活力。法人治理建设使图书馆的工作重心更多地倾向于服务对象，为读者开展更多、更好的阅读推广活动，构建精神家园，激发了办馆活力。理事会成立后，2016年3月，浦东图书馆推出了上海市“阅读推广人”计划试点，并正式启动图书流动车，定时定点把图书送到金融贸易区、工业开发区、商业区和世博地块的居民区；4月，推出了浦东图书馆第五届读书节活动；5月，不仅推出了图书馆宣传阅读书系列，浦东图书馆数字阅读体验中心也建成并投入试运营，5月28日的“图书漂流，传递真爱”儿童节捐书活动更是为大别山留守儿童募集图书486册；6月，推出了儿童阅读推广系列活动；7、8月，推出了青少年暑假阅读系列；上海书展期间，浦东图书馆还特别参与承办了“书香2号线”系列

实施法人治理结构的图书馆

□ 赵瑞春

活动；9月以后，一系列课程化推进的读书活动蓬勃开展；10月份，先后举办“我爱阅读我爱生活”主题征文活动、浦东图书馆学会年会、中国图书馆年会分论坛等，社会反响强烈。截至2016年10月底，浦东图书馆各项服务数据均超过去年同期水平，其中，流通人次仅在前10个月就超过去年全年数量。在中国新闻出版传媒集团、中国全民阅读媒体联盟200家媒体联合举办的首届“大众喜爱的50个阅读微信公众号”推荐活动中，浦东图书馆微信公众号还有幸入选仅有5个名额的图书馆类大众喜爱的阅读微信公众号。

（作者系上海市浦东新区区委宣传部副部长）