

# 强化党建引领 发挥组织优势 打造秦巴山区脱贫攻坚核心引擎

——四川省巴中市深入推进抓党建促脱贫攻坚研究

中共巴中市委组织部

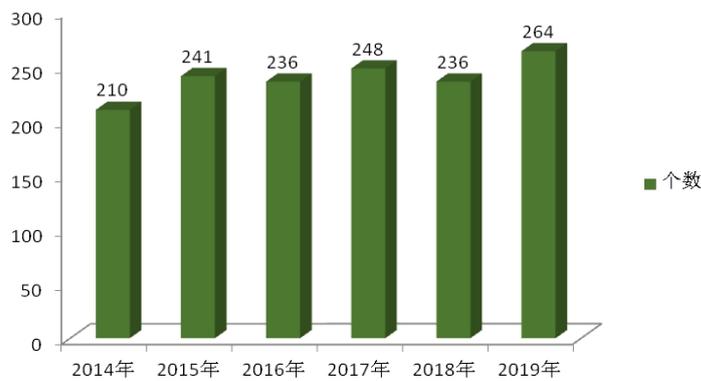
抓好党建促脱贫攻坚，是贫困地区脱贫致富的重要经验。当前，脱贫攻坚正处于啃硬骨头、打冲刺战的关键时期。习近平总书记指出：“越是在脱贫攻坚的关键时刻，越是要更加注重加强和完善党的领导。”如何抓好党建服务决胜脱贫攻坚，是当前亟待解决的一个重大课题。为此，我们成立调研组，通过实地调研、个别访谈、问卷调查等方式，深入了解巴中抓党建促脱贫的主要做法、问题及对策建议，综合分析形成课题报告，为深入推进抓党建促脱贫攻坚提供参考。

## 一、巴中精准扶贫时期抓党建促脱贫攻坚的实践与成效

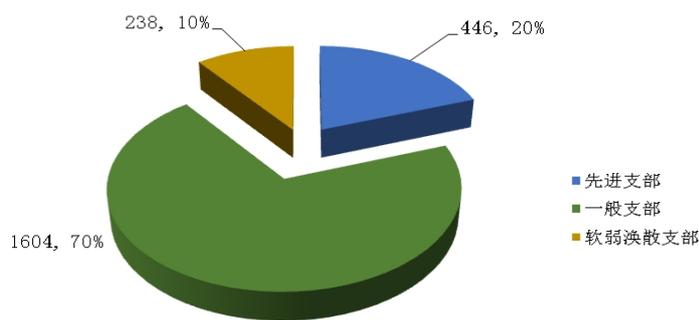
2014年以来，巴中市累计退出贫困村598个，贫困人口和贫困发生率分别由49.43万人、16.3%下降到2018年底的6.29万人、2.1%。调研中大家普遍认为，精准扶贫以来，巴中市坚持脱贫攻坚唯此为大工作取向，把抓党建促脱贫攻坚作为头等大事，打出系列政策“组合拳”，推动党建与扶贫高位对接、深度融合，为决胜贫困提供了坚强组织保证。

（一）把夯实堡垒作为打赢脱贫攻坚战的固本之举，着眼增强组织力凝聚力战斗力持续加强村党组织建设，建强决胜贫困“作战部”

1.持续整顿软弱涣散村党组织提升脱贫攻坚战斗力。针对部分村党组织带领致富能力弱、脱贫攻坚战斗力不强等问题，每年倒排确定一批软弱涣散村党组织，结合实施农民工党建、壮大集体经济、扫黑除恶专项斗争等工作，靶向施策整顿提升。2014年以来，整顿村党组织 1435 个，占行政村总数 64.4%，先进支部增量不断扩大、一般支部水平逐步提升、软弱涣散支部得到整顿，目前分别占 20%、70%、10%，村党组织战斗力大幅提高。



(图 1：2014—2019 年全市整顿软弱涣散村党组织情况)



(图 2：全市目前村党组织整体水平形态示意图)

2.适应脱贫攻坚需要稳步推进跨区域联建党组织。针对一些

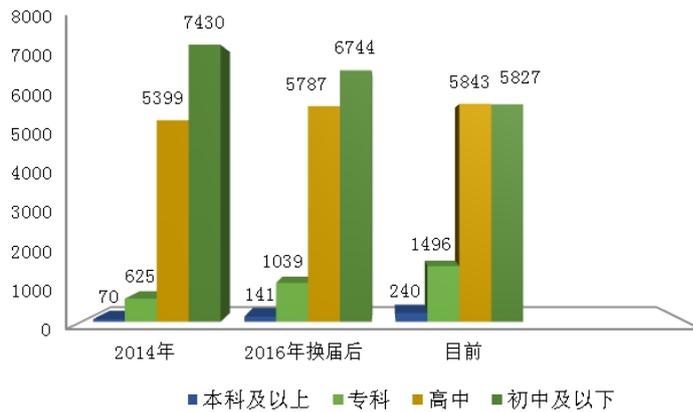
村资源要素整合难、组织发动群众难等现状，按照行政区域不变、债权债务不变、村级自治组织设置不变、考核奖惩主体不变、干部待遇供给渠道不变，党组织变强、村容变美、乡风变好、产业变优、村民变富“五变五不变”原则，稳妥推进地域相邻、产业相近、资源互补的村跨区域建立联合党组织，实现基层组织、产业发展、基础设施、公共服务一体推动，发挥脱贫攻坚“引擎功能”。目前，全市建立联合党组织 45 个。



（图 3：2014—2019 年全市联建村党组织进度图）

3.实施优秀农民工回引培养工程优化村级干部队伍结构。针对村级干部队伍年龄偏高、学历偏低、能力偏弱等短板，以实施优秀农民工回引培养工程为重点，抓好村级干部培育培养，2014年以来累计培育农民工村干部 1572 名（支部书记 437 人）。依托巴中村政学院加强村级后备干部培养，依托国家开放大学实施村级干部学历提升教育，储备后备力量 5600 余名（农民工后备力量 2000 余名），村“两委”干部整体结构明显改观。从学历

看，本科及以上、专科、高中、初中及以下分别由2014年的0.5%、4.7%、39.9%、54.9%优化为1.8%、11.2%、43.6%、43.4%；从年龄看，平均年龄从2014年的50.1岁下降到46.3岁。



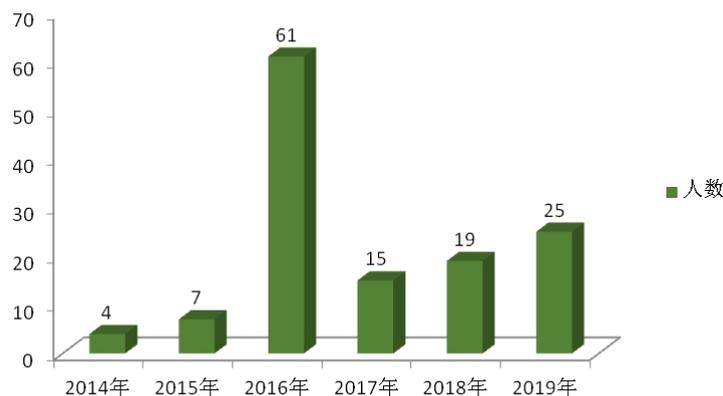
(图4：2014—2019年全市村级干部队伍学历结构情况)



(图5：2014—2019年全市村级干部队伍年龄结构情况)

4.探索村支部书记异地交流任职配强支部带头人。针对部分村党组织无合适带头人可选、现有带头人“头雁效应”不强等问题，在南江县东榆镇试点推行村支部书记异地交流任职，打破“本村人当支部书记、支部书记在本村当”的惯性思维，拓宽视野优

选带头人，破解支部带头人难选问题，破除因地缘、血缘关系带来的支部带头人照顾亲友等弊端，村党组织率带能力显著增强。目前，全市村党组织书记异地交流任职人数达 25 个。

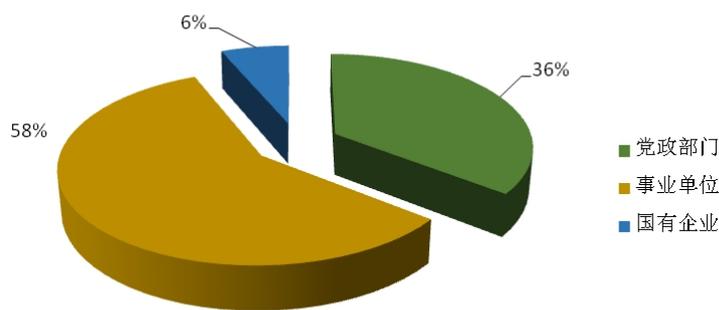


（图 6：2014—2019 年全市村党组织书记异地交流任职情况）

（二）把干部队伍作为打赢脱贫攻坚战的决定因素，围绕脱贫攻坚需要最大限度优化配置干部资源，锻造决胜贫困“主力军”

1.着眼脱贫攻坚实际需求选拔一批具有专业背景的干部充实到区县领导班子。针对部分贫困县领导班子中具备涉农专业背景或工作经历干部缺乏问题，以县级领导班子换届为契机，注重从脱贫攻坚一线、农业产业一线、项目建设一线选拔干部，把最合适的干部调配到贫困县领导班子，打造一支能征善战的干部队伍。2014 年以来，共调整 38 名具有农业、教育、卫生、交通等专业背景或工作经历的干部充实到区县领导班子，目前区县党政领导班子成员共 97 名，具有以上专业背景的 52 名，占 53.6%。

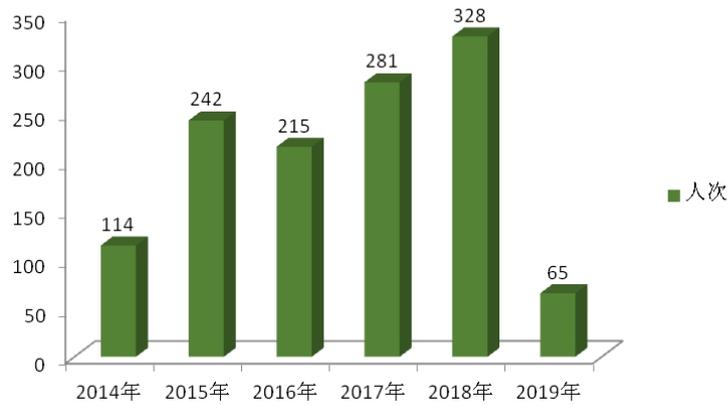
2. 选优派强脱贫攻坚一线帮扶力量发挥“尖刀班”作用。针对贫困村脱贫能力不足、工作力量缺乏等问题，坚持因村派人，从党政部门、事业单位、国有企业选派一批懂扶贫、会帮扶、作风硬的干部充实到扶贫一线。2014年以来，共选派1801个驻村工作组、2100名第一书记、7348名驻村帮扶干部、739名农技人员、103个专家服务团、416个农业技术服务小组、6.2万余名结对帮扶干部，明确驻村工作队5项20条职责，推动沉下去、贴着帮。



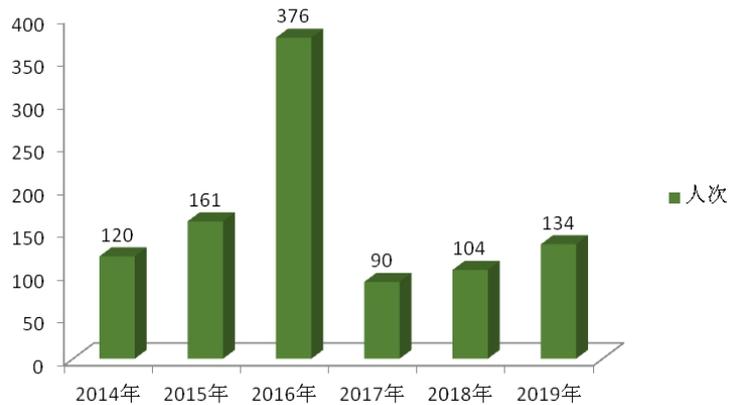
(图7: 全市驻村工作队员来源情况)

3. 大力表彰使用脱贫攻坚一线干部激发干事活力。出台关心爱护脱贫攻坚一线干部实施意见，从培养使用、表彰奖励、待遇保障等方面关心激励扶贫干部。2014年以来，市、县(区)每年评选表彰一批扶贫一线优秀干部，累计表彰1245人次。坚持提拔向脱贫攻坚一线倾斜，把脱贫有招、脱贫有效的干部选出来、用起来，2014年以来，共提拔扶贫一线干部985人次，50名提

拔为县处级领导干部。



(图 8: 2014 年以来市、区县评选表彰扶贫一线干部情况)



(图 9: 2014 年以来市、区县提拔使用扶贫一线干部情况)

4.全覆盖轮训驻村帮扶干部提升脱贫攻坚实战本领。按照市上重点培训、区县普遍培训的原则，市、区县委组织部每年对贫

困乡镇干部、村党组织负责人、第一书记、驻村工作队员进行全覆盖培训，市“五个一”帮扶力量牵头单位每年按不低于驻村工作队员总数的30%开展示范培训，区县每年分批开展全覆盖培训。2014年以来，累计培训4.4万余人次，每年人均培训时长5天以上，驻村帮扶成效明显提高。

（三）把群众作为打赢脱贫攻坚战的主体力量，坚持扶智与扶志相结合激发贫困群众脱贫内生动力，打开制约贫困“无形锁”

1.开展“三项教育”抽“懒筋”。针对部分贫困户“等靠要”“不想脱贫”思想严重等问题，组织开展感恩奋进、艰苦创业、先进典型“三项教育”，从群众身边选树一批脱贫典型，组建宣讲团，开展脱贫攻坚先进事迹巡回宣讲600余场次、科级干部回原籍地宣讲8000余场次；大力评选表彰自主脱贫先进典型，2014年以来，表彰脱贫光荣户498名，引导他们实现由“要我脱贫”到“我要脱贫”转变。

2.开展“四学活动”富“脑袋”。针对一些贫困户思维、生产和生活方式跟不上时代需要等问题，依托农民夜校、远程教育平台等载体，组织党员群众参与学政策、学法律、学技术、学文化“四学活动”，帮助提高文化素质、发展产业和就业本领，实现“输血式”到“造血式”扶贫转变。2014年以来，全市年均培训基层党员和群众67万余人次，新涌现出1.8万余名致富能手，0.7万余人带头兴办产业，带动63万余群众参与产业发展。

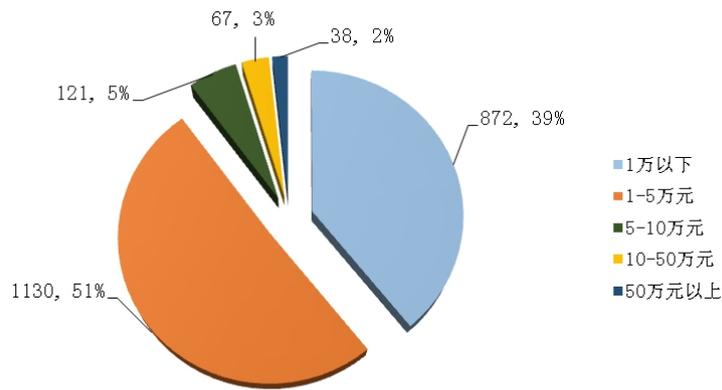
3.推行“乡村道德银行”树新风。针对一些群众不尊老爱幼、不热衷于村集体事务等问题，探索党政引导、村社实施、群众主

体的乡村道德银行积分管理机制，围绕“律己守法、移风易俗、清洁卫生、勤劳致富、敬老爱亲”5个大项32个小项开展道德积分评比，每季度道德银行按照1积分对应1元的标准，向村民兑换生产生活物资，让“德”者有“得”。目前，已在1100余个村建立乡村道德银行，推动培树文明新风。

（四）把扶贫载体作为打赢脱贫攻坚战的重要引擎，实施“三大工程”发挥党建脱贫示范引领功效，打造脱贫致富“火车头”

1.实施党员精准扶贫示范工程。采取村“两委”领办、专合组织带办、龙头企业或产业大户引办、党员群众联办、“强村+弱村”跨村合办、入党积极分子兴办等“5+1”模式，以党员示范项目资金为“引子”，整合涉农资金、撬动部门帮扶资金、吸附社会闲散资金4.25亿元注入项目发展，实施党员精准扶贫示范项目729个，示范带动1034名贫困党员成功脱贫、8683户28823人增收致富。

2.实施村集体经济发展壮大工程。出台《发展壮大村集体经济的意见》，按每村不低于2万元标准设立集体经济发展扶持基金，将培育致富能手、吸引返乡人员创业作为发展村集体经济的重要手段，大力发展种养型、资源型、服务型等类型集体经济，目前集体经济“空壳村”全部消除，1万以下872个、1-5万元1130个、5-10万元121个、10-50万元67个、50万元以上38个，基层党组织率带力加快提升。

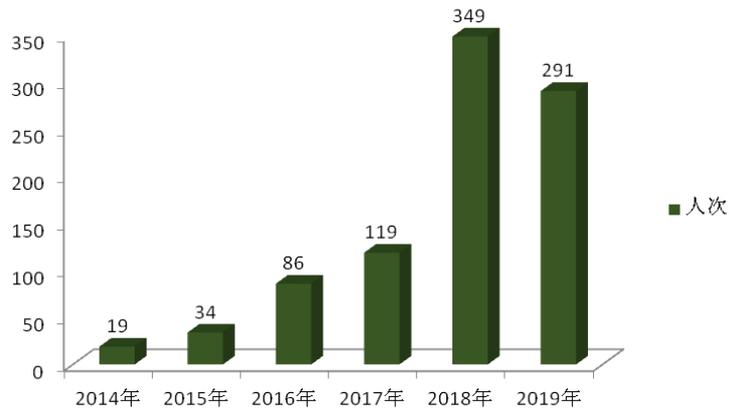


(图 10: 全市集体经济发展规模情况图)

3.实施远教站点功能提升工程。以 2228 个远教站点为依托，整合职能部门 12 类 30 项服务下沉到村，全覆盖建成村级便民服务代办点，建成农村电商服务站 828 个、农村金融服务点 699 个，打造集党性教育、技能培训、便民服务、基层治理“四位一体”的综合服务平台。组织 6 万余名农村党员学习党的创新理论，开展种养殖技术等培训 60 万人次，代办便民服务 8.8 万余件次，电商网销收入突破 200 亿元，开展“五建五评五比”乡村治理工作，夯实脱贫奔康短板。

(五)把作风建设作为打赢脱贫攻坚战的关键保障，持续抓好干部队伍作风建设，打造决胜贫困“护航器”

1.聚焦扶贫领域作风问题开展专项治理。把全面从严治党要求贯穿脱贫攻坚全过程、各方面，狠抓扶贫领域腐败和作风问题专项治理，设立脱贫攻坚暗访督查办公室，开设《阳光问廉》电视直播节目，加大查处和曝光扶贫领域腐败问题和不正之风，铲除基层“微腐败”滋生土壤。2014 年以来，全市共查处扶贫领域作风问题 898 人次，基层干部作风得到转变。



（图 11：全市 2014—2019 年查处扶贫领域作风问题情况）

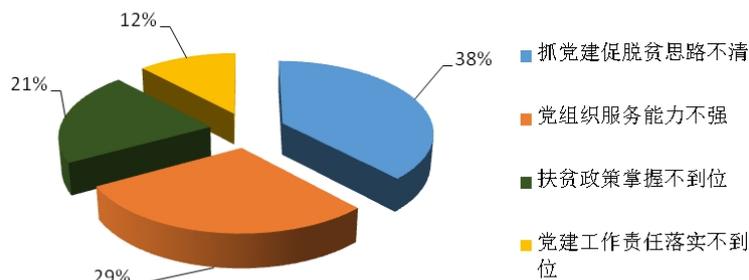
2.创新设置村级纪检组织严管干部队伍和扶贫项目。针对部分村纪检干部不敢监督、不愿监督村级干部和扶贫项目等问题，南江县创新推进村级纪检组织改革，取消以行政村为单位设置纪检小组长，根据行政村数量成立若干个纪检协作区，从原任村纪检小组长中选拔廉政专员，负责片区内行政村的纪检监督工作，由乡镇纪委负责指导，统筹使用村纪检小组长误工补贴，让廉政专员敢于监督、愿意监督，真正把村级干部、扶贫项目监督好。

3.常态联系服务群众深化干群鱼水情。深化“走基层”“双联”“双报到”活动和组织系统抓党建促脱贫攻坚“三个走遍”专项督导行动，解决联系服务群众“最后一公里”问题，党群干群关系更加密切，群众满意度连续多年保持在 90%以上并逐年提升。调研中，基层群众普遍反映，近几年各级干部常态化“走基层”，在深入群众中去了“官气”、接了“地气”，群众实实在在受了益、得了惠、暖了心。

## 二、深入推进抓党建促脱贫攻坚需要关注和研究的问题

通过调研，我们认识到，打赢脱贫攻坚战，关键在党、关键在人，但对标新时代党的建设总要求、脱贫形势任务需要、干部群众期盼，我市抓党建促脱贫还存在一些问题需要研究解决。

（一）党建工作与扶贫工作融合不够，“分头拉车”问题客观存在，需要找准工作抓手，推动党建与扶贫深度融合。调研发现，一些基层党组织就党建抓党建、就扶贫抓扶贫，各吹各的号、各唱各的调，在整合项目资源等方面组织引领作用发挥不好，党建和扶贫没有形成合力。问卷统计显示，调查对象认为本地基层党组织抓党建促脱贫成效欠佳的原因中：“抓党建促脱贫工作思路不清”占38%、“党组织服务能力不强”占29%、“扶贫政策掌握不到位”占21%、“党建工作责任落实不到位”占12%。大家认为，必须树牢“党建带扶贫、扶贫促党建”的理念，理清党建扶贫思路，找准融合点，增强契合度，破解“两张皮”现象。

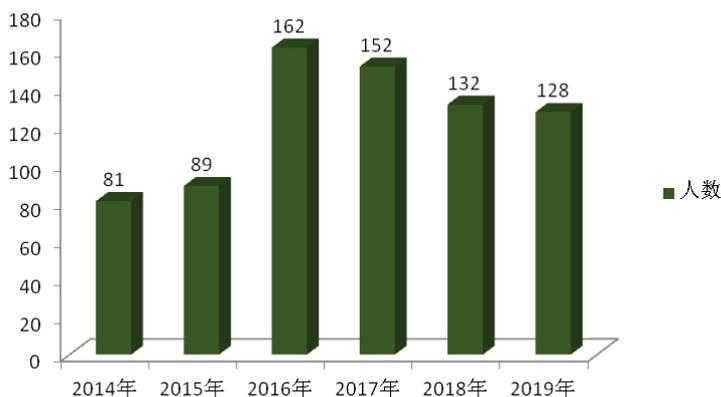


（图 12：全市基层党组织抓党建促脱贫成效欠佳原因分析图）

（二）乡镇干部长期高负荷打攻坚战，“厌战逃战”倾向不容忽视，需要加强干部正向激励，让他们在基层沃土扎下根来。

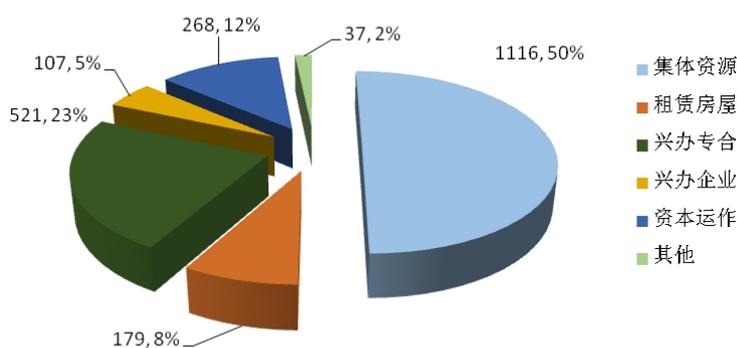
调研发现，精准扶贫以来，各区县规定扶贫期间干部“只进不出”，2014年以来，乡镇干部基本上没有流动过。乡镇干部普遍反映，长期加班加点、工作流动困难、提拔希望极小、待遇保障较低，很多是出于感情干事、不愿意在乡镇工作。调研对象中35岁以下的乡镇干部有96%的“想跑”，从近年报考市级机关遴选情况看，乡镇干部占比逐年增大。大家认为，亟须加强基层干部关怀激励，锻造愿干肯干积极干的一线攻坚团队。

（三）村级干部待遇与付出不相对称，辞职“甩锅”现象越来越凸显，需要提高待遇增强吸引力，让村社干部有干头有想头。村级干部反映，脱贫攻坚以来，村干部基本是全脱产打硬仗，没有时间抓“副业”，收入不及“打零工”的，村支书每月1630-1730元、村主任1410-1490元、村文书1210-1290元、社干部500-515元，面对扶贫担子重、经济待遇低、成长空间小等现实，一些优秀青年不愿当、一些现任干部不想当，村干部学历层次低、综合素养低、年龄高现象突出。统计显示，2014年以来，已有774名“村官能人”辞职，一些现有村干部也有辞职想法。大家认为，亟需重视和提高村级干部待遇，增强岗位吸引力，优化队伍结构，激发冲刺摘帽动力。



(图 13: 2014 年以来全市村级干部辞职情况)

(四) 村集体经济发展面临瓶颈, 增长“后劲”出现减档降速趋势, 需要增强自身造血功能, 实现持续性稳定性发展。据统计, 全市村集体经济年收入 5000 元以下的有 357 个、占 16%, 年收入超 10 万元的仅 105 个、占 4.7%, 60% 的村主要以资源流转等非经营性收入为主, 发展方式单一、增收效益偏低、抵御风险能力弱。调研发现, 一些当年脱贫村为跨过人均 6 元集体经济收入这个脱贫“硬杠子”, 单纯依靠行政手段推动, 自身发展能力弱、持续增收后劲弱, 不利于长远发展。大家认为, 必须更加注重提升自身造血功能, 推动村集体经济平稳、持续、健康发展。



(图 14: 全市村级集体经济收入来源情况)

(五) 扶贫领域作风问题花样翻新, 形式主义与痕迹主义成了“孪生兄弟”, 需要动真格严整治, 让基层腾出精力冲刺摘帽。

调研中，干部群众反映，一些驻村干部“挂名不出征”、单位村上“两边跑”、白天在村晚上回城，一些帮扶干部存在“电话式”帮扶、收入台账比着脱贫标准算、到村帮扶就是送米面油等走过场、搞形式问题。省脱贫攻坚验收反馈，我市扶贫领域存在会议多、文件多、检查考核多、填表报数多、基层负担重问题。大家认为，必须推动基层减负减到位、帮扶干部贴着帮，确保扶贫工作务实、帮扶过程扎实、脱贫结果真实。

（六）部分贫困户主体意识没有站起来，光说政策好就是不自力，需要扶志扶智并举，帮助他们有动力有能力战贫困。调研了解，一些贫困户对扶贫政策的支持、结对干部的帮扶认为理所当然；部分贫困户有“飞”的意识，没有“飞”的行动，在家不想搞产业、外出不愿干苦活；个别脱贫户脱贫验收算账时，故意隐瞒家庭收入，不想脱贫，希望继续获得帮扶。调研中，干部群众反映，贫困户很多都是懒出来的，这与党组织引导贫困户自食其力、帮助提升致富本领方法不够有关，与帮扶干部只管达标脱贫、简单给钱给物有关。大家认为，实现贫困群众稳定脱贫，必须打破束缚贫困的思想枷锁、激发脱贫动力。

### **三、深入推进抓党建促脱贫攻坚的对策建议**

针对当前党建扶贫领域突出问题，综合调研听取的意见建议，对深入推进抓党建促脱贫提出四个方面对策建议。

（一）坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循，推动党建工作与扶贫工作深度融合。一是夯实党建扶贫理论根基。针对部分基层党组织带头人抓党建促脱贫思路不清等问

题，举办专题培训班，深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是习近平总书记关于抓党建促脱贫攻坚系列重要论述，帮助他们掌握抓党建促脱贫基本理论、理清工作思路、提升思维理念，充分发挥思想引领党建脱贫作用。二是谋实党建扶贫具体路径。把基层党建与扶贫工作同研究、同部署、同推动，瞄准建强基层战斗堡垒、选优派强攻坚力量、激发群众内生动力等方面突出问题，靶向施策，谋深谋实，找准着力点、突破点，实现基层党建融入脱贫、服务脱贫、推动脱贫。三是抓实党建扶贫工作载体。持续推进村集体经济发展壮大工程，大力发展种养型、资源型、服务型等类型集体经济，新增一批集体经济收入过10万元的重点村、超50万元的示范村；持续抓好党员精准扶贫示范项目，对初具规模的巩固提升，促进发展壮大，对成效欠佳的强力整改，做优示范项目，发挥带动效应。

（二）围绕决胜脱贫持续建强基层战斗堡垒，增强基层党组织组织力凝聚力战斗力。一是适应脱贫攻坚需要优化村级党组织设置。稳妥推进地域相邻、产业相近、资源互补的村以中心村或强村为主合建党组织，实现基层组织、产业发展、基础设施、公共服务一体推动；采取村企联建、产业联建等形式，建立产业链条主导型、龙头企业带动型联建党组织，实现支部建在产业链、党员聚在产业链、群众富在产业链。二是坚持选育并举建强农村骨干力量。深入实施好书记培养引领计划，采取从农村致富能手中选拔一批、其他现任村干部中遴选一批、乡镇干部中选派一批、在外务工成功人士中回引一批、退休退职党员中返聘一批等办

法，建设一支来源广泛、结构合理、素质过硬的带头人队伍；扎实抓好农民工党建工作，筛选一批35岁左右、高中文化程度以上、有能力有觉悟有志于服务家乡发展的优秀农民工，纳入村级后备力量队伍，依托巴中村政学院加强能力素质培训，每个村动态储备2个以上后备力量；针对村级干部学历偏低问题，依托国家开放大学，对符合条件的村“三职”干部、村级后备干部全面进行学历提升教育。三是持续整顿软弱涣散党组织提升摘帽动力。扎实开展“三分类三升级”活动，不设比例、不定数量，每年倒排确定一批软弱涣散村党组织，采取派驻工作组整顿、配强班子补充、领导挂点联系、遴选干部下派、结对共建帮带等“五个一批”办法，促进晋位升级，充分发挥党组织在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用。

（三）加强力量调配和正向激励，持续建强决胜脱贫一线攻坚力量。一是以乡镇行政区划调整为契机建强乡镇干部队伍。全面分析研判乡镇干部队伍力量配备现状，围绕脱贫攻坚需要加强乡镇干部力量调配特别是领导班子配备，把最能打的人向脱贫攻坚战场集结、最合适的人放到最合适的岗位上，使领导班子整体素养适应打赢脱贫攻坚战需要、干部队伍整体力量与脱贫攻坚任务相匹配。二是持续加强驻村干部跟踪管理提升帮扶实效。管好用好“五个一”“三个一”帮扶力量，抓好帮扶力量轮换调整工作，建立完善与单位年度考核挂钩、干部待遇挂钩的调整召回制度，把不胜任、不合格、不尽职的及时调整撤换，确保帮扶单位派出的就是最能打的、最合适的；实施驻村帮扶干部轮训计划，

围绕提升产业发展、基层治理、群众工作等能力素养开展全覆盖培训，使他们帮扶有招、帮扶有效。三是强化正向激励调整好干部精神状态。把脱贫攻坚战场作为锤炼和选拔干部的重要平台，提拔使用干部向扶贫一线倾斜；完善扶贫一线干部表彰奖励、待遇保障、人文关怀等激励措施，每年评选表彰一批脱贫攻坚优秀干部，组织开展慰问活动，让他们的心热乎起来；加大面向村干部定向招考乡镇公务员、事业人员力度，适当放宽年龄和学历条件，让他们事业上有奔头；采取增加财政补贴、推行“一肩挑”等方式，使村支部书记报酬达到农民人均收入2倍以上，并提高村级干部待遇水平。

（四）突出抓好思想发动激发脱贫内生动力，形成干群齐心决胜贫困的良好态势。一是打开思想阀门引导群众干。大力开展脱贫争先、艰苦创业、感恩奋进“三项教育”，选树一批自主脱贫先进典型进行宣传表扬，引导贫困户增强感恩意识、内生动力，治好“懒惰症”“扯皮症”，激发自力更生斗志。二是加强扶智扶持帮助群众干。加强贫困家庭种养殖技术和就业技能培训，让其掌握致富本领，对有意愿发展产业的，帮助争取资金、协调贷款、提供服务；对有意愿务工就业的，提供就业信息、联系务工企业，实现“一人务工、全家不穷”。三是培树先进典型带动群众干。出台奖补政策措施，引导和支持致富能手、回乡能人等领办创办专业合作社，把劳动能力弱、难以自我发展的贫困户组织起来，让他们通过土地入股、投工投劳等方式，获得稳定增收。四是锤炼优良作风感召群众干。持续深化“脱贫攻坚作风建设年”

活动，严控各类检查、督查、评比活动，让基层干部丢下包袱、放开手脚投入冲刺战；对扶贫领域腐败问题严肃查处，对“虚假式”“算账式”“指标式”脱贫逗硬整治，赢得群众支持，汇聚强大力量，推动决战贫困大获全胜。