坚持问题导向 着力精准扶贫 实现全面小康

冯莎课题组

消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。全面建成小康社会是我们党着眼实现共同富裕，准确把握阶段特征，在党的十八大上作出的重要部署，是实现中华民族伟大复兴中国梦的关键一步，在“四个全面”战略布局中居于战略目标的重要地位。当前，已经进入全面建成小康社会的决定性阶段，实现这个宏伟目标的重点在农村，难点在贫困地区。习近平总书记站在全局和战略的高度，强调必须把扶贫开发作为如期实现全面小康的最紧迫最艰巨的任务，提出了精准扶贫的战略思想，以确保到2020年我国所有贫困地区和贫困人口共同迈进全面小康社会。

作为马克思主义指导思想下的主要意识形态学科，从事思想政治教育的高校教师，更应该增强责任感和紧迫感，紧紧围绕国家发展大势，向基层聚焦聚力，促进理论与实践紧密结合，在丰富的社会实践活动中锻炼能力，成为社会主义核心价值观坚定信仰者、积极传播者和忠实践行者，为地方党委政府提供智力支持，为我国当前的脱贫攻坚战做出应有的贡献。在巴中市恩阳区区委、政府的大力支持下，在区纪委的具体协调下，绵阳师范学院组织思想政治理论课专职教师和部分学生共计40

余人开展了本次精准扶贫专项调研。现将调研情况报告如下。

一、调研概况

巴中市位于秦巴山腹地，是四川省东北部的重要城市。全市三县两区中，有三个县都属国家级贫困县，两个区属省级贫困区。从地理位置上看，巴中处于国家划定的特困区域——秦巴山区，同时也是革命老区。2011年，国家确定了14个连片特困地区，包括六盘山区、秦巴山区、武陵山区、四川藏区、新疆南疆等。这14个连片特困区大都分布在生存条件恶劣、缺水少土、基础设施薄弱、自然灾害多发、社会事业发展滞后的大石山区、边境地区、少数民族聚居区、水库移民区和革命老区。改革开放三十多年来，国家在上述地区投入大量的人力物力财力，促进当地经济社会建设在各方面都取得了巨大发展，特别是贫困人口大为减少。但是，由于这些地区的特殊环境和具体情况，它们与其他地区仍然存在巨大的发展差距。

巴中市恩阳区区委区政府一直高度重视扶贫开发工作，认真贯彻落实省委和巴中市委的决策部署，特别是党的十八大以来，在深入调查研究、总结实践经验的基础上，紧紧围绕统筹城乡发展、脱贫致富奔小康进行了深度谋划，因地制宜、分类施策，扎实推进扶贫攻坚，各方面工作取得了新的成效。2014年，恩阳区以2013年农民年人均纯收入2736元的国家农村扶贫标准为识别标准，共识别出贫困户26429户、贫困人口84417人，

贫困发生率 15.5%。虽然该区仍面临繁重的脱贫攻坚任务，但恩阳区在实际工作中积累了丰富的脱贫攻坚经验，减贫速度居于全国前列，具有典型性和代表性。因此，对恩阳区的脱贫攻坚工作进行深入调查研究和分析具有重要的理论意义和实践意义。

（一）调研的目的与意义

总结恩阳区精准扶贫工作的做法、成效和探索形成的成功经验，帮助查找脱贫工作中存在的突出问题，拓宽农村改革发展思路，创新脱贫开发机制，增强决策的科学性和针对性，促进精准扶贫工作的开展，为打赢脱贫攻坚战提供实用的对策和建议，提高扶贫工作的精准性、有效性和持续性。同时，在此过程中，促进调研团队理论与实践紧密结合，让师生在脱贫攻坚第一线摸清实情、深化认识、提炼经验，提升立足实际、善谋对策、积极服务精准扶贫工作、服务地方经济社会建设的能力和本领。

（二）调研的主要内容

本次调研聚焦脱贫攻坚，以思政课课程建设为目标，综合师生知识背景、研究特长、职务分工，将师生分为六个调研小组，从精准扶贫不同侧面开展调研活动，以期让调研更加全面、科学。六个小组分别以“党建引领扶贫、政策指导扶贫、教育助力扶贫、产业助推扶贫、安居稳定扶贫、法治保障扶贫”为

主题，各组成员分工明确，各司其职，各负其责。

党建扶贫组，就恩阳区农村党的基层组织建设情况、主要成绩和存在问题等方面展开调研，提炼总结基层党组织引领农村改革发展的成功经验，探索加强和改进农村基层党建组织的措施和方法。

政策扶贫组，调研贫困村潜在优势及发展前景，了解国家精准扶贫政策在基层的执行情况，找出存在的问题和差距，具体问题具体分析，提出建设性的意见和建议，帮助形成科学、合理的对策建议。

教育扶贫组，了解和掌握恩阳区乡镇中小学贫困户的基本情况，开展教育扶贫工作的开展情况，开展一线调研，围绕“四走进”开展实践活动，即“走进学校”进一步摸清贫困学生基本情况、“走进贫困学生及留守儿童”家庭开展学业生活辅导、“走进院坝”进一步加强扶贫及教育资助政策宣传、“走进贫困学生及留守儿童家庭”开展家访慰问活动。

产业扶贫组，通过对恩阳区乡镇农村产业精准扶贫调查，了解农村产业精准扶贫的状况，总结分析村产业精准扶贫的经验，分析存在的问题，提出合理化的建议，为恩阳区农村产业精准扶贫提供政策参考。

安居扶贫组，深入到恩阳区实施推行“巴山新居扶贫”项目的乡镇，实地开展关于该项目实施情况的全面调研。以“巴

山新居扶贫”项目实施推行的总体情况、“巴山新居扶贫”项目推行过程中存在的困难与问题、基层群众对“巴山新居扶贫”项目的意见与建议、“巴山新居扶贫”项目对巴中市精准扶贫的作用与意义为调研主要内容。

法治扶贫组，充分利用师生法治专业知识，对恩阳区法治教育开展情况摸底，实地考察和现场调研，并对照法治教育扶贫标准对调研地的法治教育情况做出客观评价和帮扶对策，制定较为全面、科学、规范、具有操作性的评价指标体系。

（三）调研点的选择与调研方式

调研组以“全面兼顾、特色鲜明、典型示范”为工作原则，按照“扎扎实实开展调研、严格作风不添麻烦”的工作纪律，选取了恩阳区青木镇凤凰包村、上八庙镇的来凤村、渔溪镇的桂花村、下八庙镇的普济官村、观音井镇的万寿村、关公镇的西南村、骡动山村、骑龙村，玉山镇的春光村，柳林镇的七颗石村、罐子沟村、桅杆垭村与过街楼村、九镇乡八卦石村等27个村庄，6个乡镇（柳林镇、青木镇、渔溪镇、石城乡、兴隆镇、玉山镇）的8所中小学作为本次调研活动的主要调查对象。采取了实地考察、问卷调查、座谈交流、入户调查、数据统计、查阅资料等多种调研方式来完成本次调研。

（四）调研总体感受

7月9日—12日，四天时间，30余处调研点，调研组深入

农村田间地头、房前屋后，带着问题访民情、听民声、解民惑，一路观摩、一路聆听、一路记录、一路思考，收获很大，也很受教育，深切地感受到恩阳区各级党员干部群众焕发出来的艰苦奋斗、迎难而上的精神风貌，深切感受到农民对家乡的深厚感情，对土地的深情眷恋，对党和政府的无限感恩，也充分感受到农民对改善农村基础条件、发展富民产业、加快致富奔康的强烈愿望。

这次调研是接地气、受教育的过程，调研组在以下几个方面印象特别深刻。

1.通过调查发现，党的十八大后，中央、省委和巴中市委推出的一系列向贫困地区、向扶贫工作倾斜的重大决策部署是完全正确的、深得人心的。政府针对贫困村，贫困户所采取的扶贫措施都取得了较为理想的成效，有效解决了贫困农民的吃饭穿衣住房和基本医疗问题，提升了贫困群众的民生水平，绝大多数贫困群众的基本生活、基本医疗有了很大改善和保障。无论我们走到哪里，群众都在讲：“感谢中央的关怀、感谢省委市委的重视，让我们遇到这么好的时代，有这么好的政策、这么好的发展环境”。看得出来，他们的这个感受非常真实，也是发自内心的。

2.通过调查发现，恩阳区各级党员干部精神状态非常好，工作思路清晰、作风过硬，在推进精准脱贫工作中，做了大量

扎实细致的工作，结合各自实际，因地制宜地开展了不同形式、不同模式的扶贫工作，取得了显著成效。在减贫速度上，恩阳区位于全国前列，农村面貌发生了巨大变化。这些变化不是凭空而来的，是恩阳区各级干部团结一心、艰苦拼搏、扎实工作的结果。正如，恩阳区区委书记梁津华对全区党员干部的要求，“项目工地见身影、办公室里见灯光、机关食堂数碗筷”。

3.通过调查发现，恩阳区立足实际，用好扶贫政策，以强村带动弱村，因地制宜，以农民增收为核心，以特色农业产业发展为平台，强力推进产业扶贫。以“下八庙镇凤凰包村、观音井镇万寿村”为代表的一批示范村已整体脱贫致富，呈现出生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村面貌，对未脱贫的村起到了良好的示范作用。同时，另一些贫困村按照精准扶贫总体规划和思路，依托产业、捆绑项目，大力发展果蔬、珍稀苗木和乡村旅游，建设生态农业体验园等，正积极向脱贫致富迈进。全区各乡镇整体脱贫攻坚工作态势振奋人心。

4.通过调查发现，恩阳区近年来深入推进教育扶贫，做到便民便捷、精准精确、全程全员、扶贫扶智，阻断贫困代际传递，保障贫困退出能巩固、可持续。恩阳区农村中小学办学条件发生了巨大变化，标准中心校和标准村校建设工作成绩突出，基层一线教师和教育工作者爱岗敬业、勇于奉献，在对贫困学

子的帮扶方面，深入落实“贫困家庭、贫困学生、资助政策”三个全覆盖，顺利实现了贫困家庭子女人人能上学、上好学的教育扶贫目标。

5.通过调查发现，恩阳区始终将法治贯穿脱贫攻坚全过程，把脱贫攻坚工作和法治建设、法治宣传、法律普及、依法行政、法治扶贫等紧密结合起来，用法律制度保障了脱贫攻坚工作开展的顺利和有效进行，取得了明显的成效。为降低贫困群众法律援助门槛，采取“三到三免”、“法律援助直通车”等措施，做到应援尽援，切实惠及群众。同时，创新法治载体，加强基层治理，强化法治示范引领作用，首创了“人民调解群众评议众口调”多元化化解矛盾纠纷方式，重点推广“336”基层治理方式，在实现维护民利、尊重民意、促进民和的过程中，形成了颇具地方特色的法治扶贫体系。

当然，我们也看到，恩阳区经过三年的脱贫攻坚，目前全区有贫困人口 5.2 万人，贫困发生率 7.2%，其中因病因残致贫 57.3%，占一半以上，这是最难脱贫的一部分人，也就决定了恩阳区脱贫致富的道路还很长，脱贫攻坚的任务依然十分繁重，需要持续用力以坚决的态度贯彻落实好中央和省委的重大决策部署，紧紧依靠各级干部和人民群众，探索出一条适合恩阳特点的脱贫攻坚、富民强区的新路子。

二、恩阳区精准扶贫工作现状分析

巴中市恩阳区于 2013 年成立以来，经济社会建设取得长足的发展。据相关资料统计，2016 年恩阳区实现地区生产总值 54.64 亿元，同比增长 10.4%，位居全市第一。其中，城镇居民人均可支配收入实现 25712 元、农民人均可支配收入达 10177 元（见下表）。然而，由于恩阳区地处革命老区、贫困地区、秦巴山区“三区叠加”的地理位置和发展环境致使其仍落后于全省、全国的发展水平，仍然属于省级扶贫开发重点县区的范围。目前，恩阳区有贫困村 119 个、19417 户建卡贫困户、贫困人口 5.2 万人，因病因灾返贫现象十分突出。

2016 年巴中市恩阳区经济社会的发展与巴中、四川、全国的对比表

区域	地区生产总值（亿元）	名义增长（%）	城镇居民人均可支配收入（元）	农村居民人均可支配收入（元）
全国	744000	6.7	33616	12363
四川	32680.50	8.74	28335	11203
巴中	544.66	8.64	25950	9969
恩阳	54.64	10.04	25712	10177

（一）党建扶贫工作现状分析

恩阳区各级党组织深入贯彻落实全面从严、管党治党的政治责任，深入推进以基层党组织建设为核心的脱贫攻坚行动，着力锤炼党性、建强组织、夯实基础、弘扬作风。

1.党的政策理论是脱贫攻坚的行动指南

在调查中，我们发现恩阳区各村党支部都把学党章党规、学习习近平系列重要讲话精神、学习其他科学理论与脱贫攻坚紧密结合，坚持实事求是的基本原理，走出一条符合自身发展的路子。面临严峻的脱贫攻坚形势，认真领会习近平总书记关于“精准脱贫”的科学内涵，并将其作为脱贫攻坚的行动指南。

桅杆垭村采取“租金保底+务工增收+利益分红”模式，成立了特色果蔬种养殖专业合作社，发展蜜柚、芦笋、水产养殖等专业，将集体山林、土地、房屋等资产资源通过租赁，入股的形式盘活，壮大集体经济，增加农民收入。花苞村依托华海农业合作社，采取“公司+农户”的发展形式，引进了先进的无雨技术和滴管技术，种植特色葡萄、猕猴桃和不知火，极大地提高了经济效益。石鼓梁村动员全村土地入股组建合作社，种植韩园翠冠梨等优质水果，壮大了集体经济，收益归全村农民占有，按土地所占股份分红。万寿村主要从八个方面进行新农村建设：基层党组织建设、幸福美丽新村建设、培育产业、道路建设、水利设施建设、技能提升、公共服务建设、成立专业合

作社。万寿村两委还把农民搬进新房以后腾出来的旧房进行改造，打造成农家特色小屋，加上其他方面的建设和改造，打造特色旅游村。

2. 党的基层组织建设是脱贫攻坚的核心

各村党支部注重加强组织制度建设，严格执行党的各项规章制度，用制度规范党组织活动，加强党员队伍建设；建立了流动党员的联系机制，防止党员流失。加强党员理想信念、农科知识、基层治理等的教育，要求党员实时知悉国家大政方针政策，学习红色文化，把握先进事迹，接受社会主义核心价值观和时代精神的熏陶，从而提高党员思想服务意识和服务能力；对党员实行精准管理，不但留村党员资料完整，而且对流动党员也有全面把握。

尤其是，恩阳区的一些村创新建立了联合党支部，由几个相邻的支部联合而成。组建联合党支部的原因有三：一是结对带动。主要针对村与村之间发展差距拉大的实际，采取大村带小村、富村带穷村、强村带弱村等多种形式合并组建联合党组织，达到取长补短、结对拉动、共同发展的目的。二是整合互补。对一些地域邻近、资源互补的村有选择地加以组合，充分发挥各自优势，达到优势互补的功效。三是历史上的亲缘关系。一些村历史上本属于一个大队，具有亲缘关系，平时联系较紧密，目前人口较少，从长远看可以考虑并村，再加上党员数较

少，故而联合组建之。青木镇鹿台村、花苞村、青木村三个村支部组建了鹿台山联合党支部，下八庙镇的凤凰包村党支部、尖山村党支部、马鞍山村党支部及四川天恩农业旅游发展有限责任公司党支部联合组建了凤凰包联合党支部。这两个联合党支部立足“地域相邻、产业相近、人文相亲”，探索建立了“1融2带3一体”的扶贫攻坚新模式，推进区域相融互补、连片发展、同步奔康。“1融”，就是采取“强村+弱村”、“富村+穷村”方式，组建区域性联合党支部，促进党组织深度融合，通过强村带动弱村、富村带动穷村的传帮带办法，促进相邻村的农民一起增收致富。“2带”，即带组织建设促能力提升，带经济发展促同步小康。“3位1体”，指“一体规划、一体建设、一体培育”。相邻的村融合在一起，打破村与村之间的界限，综合利用三个村的资源，壮大集体经济的力量，最终实现共同富裕的目标，在2020年加入全国的全面建成小康的行列。在组建联合党支部的过程中，他们坚持“三变三不变三统筹的原则”，“三变”，即一变组织构架，把相邻村党支部联合组建为联合党支部；其二变干部职责，联合党支部建立起来以后原村支书在其中担任不同的角色；其三变资源资产，实行资源共享，资产入股，打破之前各村的资源所有制存在形式。“三不变”，即一不变行政区域，联合党支部所含村的行政规划不发生改变；其二不变干部职数，不能因建立联合党支部而改变村干部的职位数，从

而与国家相关组织规定相抵触；其三不变债权债务，联合党支部建立起来以后，村与村之间不发生债权债务关系的转移。“三统筹”，即一是统筹发展规划，把相关村纳入统一发展规划，避免重复建设和投资；二是统筹调配使用，打破不同村之间人力物力的使用界限，根据不同村的实际情况，统筹调配使用各种资源；三是统一要素配置，统一配置各村之间的生产要素，避免浪费。

通过加强基层党组织建设，恩阳区农村基层党组织成为了脱贫攻坚一线的坚强战斗堡垒，坚定不移地服务发展、服务民生、服务群众，以优质高效的服务推动脱贫攻坚工作的顺利开展。这些基层党组织带领组织群众，根据自身发展基础和资源禀赋，因地制宜谋划和发展扶贫产业，促进群众稳定增收、长期增收。村支部还是宣传精准扶贫政策的主要组织，不折不扣地把各项政策执行到位。它们对群众进行教育引导，解决精神贫困问题，引导群众克服“等靠要”思想，坚持自力更生脱贫致富。

3.基层党员是脱贫攻坚的模范表率

在脱贫攻坚的战斗中，基层党员起到了先锋模范作用，他们比普通群众站得更高，看得更远，不怕吃苦，克己奉公，甘于奉献，贯彻执行党的基本路线和各项方针、政策，在脱贫攻坚中走在群众的前面，处处给群众做出表率，是脱贫攻坚中的

核心和中坚分子，也是群众实现脱贫攻坚奔小康的带头人。花包村李永可书记为花包村经济的发展、农民的脱贫致富日夜操劳，才48岁头发就白了大半。在第一书记王君豪、村支书李永可等人的带领下，花包村正在设法为尚未脱贫的14户贫困户摘帽，并为全村的持续发展奔小康积极努力。下八庙镇石鼓梁村村主任、老党员李仕祥，实行家庭年产承包责任制以后，一直努力探寻农民致富的路子。2004年，在李仕祥的倡导下，石鼓梁村引进了12万元的果树苗。由于当时技术落后，经验不足，12万元的投资血本无归，这在当时是一笔不小的损失。其他村民都不敢再种果树，转而栽种比较效益十分低下、负效益的粮食油料作物。李仕祥坚持认为只有发展经果林才是村民脱贫致富的唯一道路。怀着这一信念，李仕祥顶着巨大压力，远赴河北、山东、湖北、山西等地进行实地考察，学习种植经果林的经验，最后引入了韩园翠冠梨、寿王桃等优质水果品种，带头试种，大获成功。在李仕祥的示范下，全村老百姓纷纷加入经果林合作社。现在石鼓梁村果树种植面积达到全村土地种植面积的97%，正在成为“无粮村”，村民收入明显增加，正快步走在脱贫致富奔小康的大道上。

（二）政策扶贫工作现状分析

通过此次的调研，调研结果表明，2016年，恩阳贫困人口由2014年精准识别的24899户84457人减少到10754户37272

人，贫困发生率从 15.6% 下降到 7.2%，实现首战首胜，被省委、省政府表彰为“2016 年全省脱贫攻坚先进县（区）”。由此可见，巴中市恩阳区镇村在落实精准扶贫政策上，因地制宜的采取了不同形式，不同操作模式的适合自己区域特色的扶贫工作，使脱贫攻坚政策的落实具有地方特色。

1. 扶贫制度建设具有完善性

恩阳区党政领导班子深刻的认识到扶贫政策制度建设的重要性。在扶贫制度的建设上采取了一些新的措施。创新性地构建了“四问四看四不评”的贫困户识别制度；健全了“一户一档”、“区为单位、规模控制、分级负责、精准识别、动态管理”的贫困户管理制度；采取了“5 流程评估、7 大类 12 项指标验收”的贫困户脱贫认定制度。

基层党组织建设和干部队伍建设是关系扶贫制度建设落实力度的关键环节。恩阳区在脱贫攻坚中构建了较好的干部职工“扶贫绩效”考核制度。群乐镇的新河村（新河社区）就是其中一个典型示范。群乐镇新河村在 2014 年被确定为贫困村，2016 年底摘帽，目前正在回头看，将脱贫效果巩固。为了更好地发挥基层党组织在脱贫攻坚制度建设中的战斗堡垒作用，2015 年 10 月，新河村支部联合邻近的南江村、石龙寺村创造性地组建了脱贫攻坚联合党支部。村“两委”还坚持干部管理和制度建设齐头并进，从管理方式和作风转变上入手，先后建立完善《贫

贫困户评定方法》《新河村发展规划(2015—2018年)》《群乐镇新河村减贫摘帽实施方案》《群乐新河村产业周转金管理使用办法》《重大事项“一事一议”》《党务村务公开办法》等。这种以“基层联合党总支”带动“强村”与“弱村”，“富村”与“穷村”协作发展的创新举措，让若干相邻村组团发展，形成了“牵手一片”、致富一片的大好势头。目前，3个村联姻组团建成莲藕基地近2000亩，并实现基地建设、产品包装、销售推广“三个统一”，对外引入相邻的4个村联姻组团发展莲藕产业，建成以新河村为中心的莲藕基地4000余亩。

同时，为更好地推进干部考核激励制度建设，进一步巩固脱贫成果，群乐镇对在扶贫攻坚中工作成效突出的干部进行提拔使用，将原新河村支部书记郭崇显提拔为镇纪委书记，兼任新成立的新河社区（联合总支）第一总支书记。既增强了工作力度，又起到了很好的示范作用。

2. 扶贫意识培育具有先驱性

扶贫的成功与否，在很大程度上取决于村民对扶贫工作的认识，即对扶贫工作是否有主动性。恩阳区各级领导班子深刻认识到调动贫困群众扶贫意识能动性的重要性，坚持“扶贫先扶志”的工作原则。坚持通过开展“全国百村乡村美丽村庄之一”，“巴中市十个村投资百万之一”，“寻找最美致富人”等各种活动加强意识形态的教育；同时，通过开办夜校等进行感恩

教育、思想教育、政策宣传和技术培训等来增强贫困户脱贫致富的主动性意识。

群乐镇新河村在这方面积累了典型经验。为了巩固脱贫攻坚成果，增强持续致富防贫能力，新河村已调整设置为“新河社区”，将工作重点转移到村民（社员、业主）思想教育和产业发展引导上。新的新河社区正在逐步完善“居民自治公约”，对本村涌现出的马宗平、陈思玖等奋力脱贫奔康先进典型进行广泛宣传，推进健康文明新风尚加快形成。通过指导成立宣讲队、健身队、舞蹈队，广泛举办歌舞联欢、技能比赛等文体活动，大力提升群众思想文化水平。

3. 扶贫方向扩展具有多样性

扶贫的成功与否，与扶贫过程中扶贫方向也存在很重要的关系。在脱贫攻坚中，恩阳区坚持点面结合，注重扶贫方向扩展的多样性。坚持了具有特色的“一村一品”的种植业脱贫，发展了多样化的养殖业脱贫，构建了川东北民居特色建设旅游脱贫，实施了安全房改的脱贫以及易地扶贫搬迁的脱贫多样化的脱贫模式。通过扩展多样化的扶贫方向，在很大程度上避免了扶贫方向的单一化，遵循了因地制宜的原则，使精准扶贫工作更具实际意义。

调查中我们发现，除了几乎每个贫困村都在进行的异地搬迁集中安置等共同政策落实办法外，不少地方还开展了多样化

的扶贫方向扩展探索。双胜乡塔子垭村通过结合农田整治项目，开展“藕渔项目”等产业扶贫规划项目，以带动脱贫攻坚。上八庙镇来凤村，针对当地群众观念落后、教育引导缺乏的情况，充分利用老村支书余朝国的工作经验，在村干部治村、扶贫政策落实、有效利用结对帮扶资源等方面开展扶贫方向拓展探索，收到了积极成效。群乐镇新河村针对交通闭塞，但地势平坦，土地肥沃的实际情况，以改变交通状况、改变村容村貌，最大限度发挥人和地的效能，来拓展和巩固脱贫攻坚的成效。近年来，该村利用精准扶贫中有关产业政策，大力倡导和鼓励当地农户搞产业化经营，先后建起了一批以莲藕、蔬菜种植为主的特色农产品生产基地，通过土地流转和吸收贫困户务工的方式，有效助推了精准扶贫工作。

4.扶贫平台搭建具有实效性

在脱贫攻坚中，恩阳区坚持搭建扶贫工作台，采用了“龙头企业带动一批”的平台搭建方式。把龙头企业带动发展作为产业扶贫和精准脱贫的重要措施。积极引进产业规模大能力强的龙头企业，采取“公司+贫困村+贫困户”操作模式，从种苗、农资、技术、销售等环节提供全程服务，并优先安排贫困户到企业就业，实现了“兴一产业致富千家”的效果。

调研组所到各地，乡村两级都非常重视脱贫平台的建设和巩固。通过找准“致贫”的共同症结，对症下药，在产业发展

利益联结机制上，探索推行财政项目资金贫困户入股“532”（调研中多个村均执行群众 50%、业主 30%、村委 20%的比例）分红办法，将财政项目投入资金量化为贫困户的股权参与农业专合组织盈利分红，兼顾业主、贫困户、村委三方利益。组建村级集体经济股份改革合作社，将村级经营性和资源性资产通过市场化手段进行企业化经营，逐步完成集体经济改革，清产核资，完成股权量化。部分条件成熟的村还组建了村级集体资产股份合作社。这些平台的搭建，既适应了当地实际，符合包括贫困户在内的群众实际需求，同时也为脱贫攻坚成果的巩固创造了良好的条件。

（三）教育扶贫工作现状分析

近年来，恩阳区深入推进教育扶贫，做到便民便捷、精准精确、全程全员、扶贫扶智，确保贫困家庭学子人人能上学、上好学，阻断贫困代际传递，保障贫困退出能巩固、可持续。仅 2016 年共争取各级各类项目资金达 12637 万元。其中，中央专项资金 7088 万元，省级专项资金 1508 万元，市级资金 41 万元，专项基金贷款 4000 万元。科学编制《巴中市恩阳区基本公共教育“十三五”规划》，编制项目 32 个，涉及义务教育学校标准化建设、农村学校教师周转宿舍建设、普通高中建设等项目，规划总投资 0.87 亿元。办学条件整体得到改善，2017 年顺利通过“全国义务教育发展基本均衡县”省级督导评估。

1.优化资源促均衡

累计投资超 12 亿元，建成恩阳中学新校区、区第四小学和区第二小学，引资建设了四川师范大学附属第四实验中学；区职业中学加快推进，预计明年秋季投入使用。按照《四川省义务教育办学条件学校基本标准》，建设标准中心校 45 个，实现一个乡镇至少有 1 所标准初中和 1 所标准中心小学。目前，41 所中心校达到验收标准，暂未达标的 4 所学校教学及辅助用房面积不够，8 月 15 日前力争全面达标。改造薄弱学校 56 所，新建、改扩建、维修加固校舍和运动场 11.3 万平方米，27 个乡镇（街道）校校建成艺术教室、实验室、图书室等功能室，接通互联网。6 月 28 日，顺利通过“全国义务教育发展基本均衡县”省级督导评估。

2.统一标准建村校

持续推进标准化村校“十个一”建设，大力改善了村校办学条件。全区 254 个村校教学点全部建成一套旗台旗杆、一间小伙房、一间安全卫生厕所，安装一套数字教育设备，至少配备一名公办教师、一间标准教室、一张标准黑板、一张乒乓球台、一副篮球架，生均一套标准课桌椅。大力实施关爱村校教师“8 个一”工程，为每位村校教师配备一套办公桌椅、一张床、一个综合柜、一把开水壶、一台电风扇、一个衣帽架、一套洗漱设备，每年至少一次学习培训。这一做法，已在全市教育系

统推广，获得省委东明书记肯定性批示。

3. 各类教育蓬勃发展

组织学前教育师资培训，渔溪小学附属幼儿园、柳林小学钟家坝幼儿园申报市级示范幼儿园工作有序开展。举行义务教育质量随机抽测，全区 57 所学校、75 个班、3000 名中小學生参加测评。完成国家素质教育质量检测工作，12 个小学教学班和 8 个初中教学班接受语文、艺术类学科质量检测。全区 5 所高完中每月针对一个学科，开展校际联合教学大观摩、大讨论教研活动。区二中升格为普通高完中，已经区人民政府常务会议和区委常委会审议通过。区内四所高完中与成都七中结对，依托远程教育探索联合办学模式，推动高中课堂教学有效性进一步提升。成功举办第二届汉字听写比赛，组队参加巴中市第三届汉字听写比赛，恩阳中学学生唐嘉蔚获巴中市第三届汉字听写比赛亚军。巴中市恩阳区特殊教育学校挂牌成立，2016 年秋季学期实现首批招生，70 余名特殊儿童入学接受专业教育。完成原渔溪职业中学职业教育和义务教育分离，巴中市恩阳区职业中学正式挂牌成立。严格按照规定执行中职招生工作，全面完成了市教育局下达的中职招生任务。

（四）产业扶贫工作现状分析

近年来，为了打赢脱贫攻坚战，恩阳区委政府集中力量抓好“品质果蔬、特色养殖、优质粮油”为主的特色产业园区建

设，使全区贫困村、贫困户逐步实现脱贫。全区全面发展川明参、葡萄、猕猴桃等为主的特色果蔬、中药材，形成了以葡萄、猕猴桃、芦笋、苗木、川明参、莲藕、稻虾、银杏、生姜等为主打的特色产业，广泛分布于恩阳各乡镇及其村组，多个乡镇在海拔 500 米以上适宜的地方均实现了芦笋种植，通过“一村一品”的典型示范村镇的带动发展，辐射并带动了周边地区产业的发展，以助推全区脱贫攻坚战的全面胜利。

1.特色产业规模发展态势良好

恩阳区注重发挥区域资源优势，按照“一村一品”的发展思路，培育上规模、有特色、创品牌的特色农业产业，建成了一批特色优势产业发展基地，初步构建起了具有地方特色的区域产业带。其中，关公镇西南村是葡萄产业发展示范点，该村建立葡萄产业园 1200 亩，入社会员有 1235 户，辐射带动周边村组成片规模种植达 4000 亩。今年预计产量达 220 万斤，可实现产值 1100 万余元。西南村坚持“一个乡村就是一个旅游景点”的思路，实施“农业+旅游”发展模式，以葡萄采摘体验活动为抓手，打造西南旅游景点，推动农业产业与生态旅游融合发展。关公镇骑龙村通过建立了“支部+专业合作社组织+农户”的产业利益连结机制，推行“反租倒包”和“利益共赢”的产业发展模式，不断发展猕猴桃产业。成立了包括巴中市恩阳区天顺猕猴桃专业合作社等 5 个，发展优质红心猕猴桃 1200 亩，人均

收入 7000 多元。芦笋产业是恩阳区的主导产业之一，上八庙镇共有 5000 多亩芦笋，其中来凤村就有芦笋产业 700 亩，亩产近 2000 斤，该村引导农户通过种植芦笋致富脱贫。2017 年全区新植芦笋 5 万亩，春育夏植 1.5 万亩、夏育秋植 3.5 万亩，全区累计芦笋面积达到 10 万亩，力争把恩阳建成“中国芦笋之乡”。

九镇八卦石村通过“大户带动、分户种植和统一销售”的方式，打造巴山苗木产业。全村种植各类商品苗木 1200 亩，优质水果 1000 亩，中药材 1300 亩，合计 3500 亩，有几十个产业品种，苗木主要分绿化类、干果类、水果类，产品畅销国内外，人均收入近万元。柳林镇罐子沟恩阳现代农业有限公司有园区按照恩阳区为主题的百里莲乡、万亩藕园的种植基地及农业观光体验的三农模式，建立集生态种植、养老、旅游、休闲观光于一体的现代农业产业园。观音井镇万寿村成立了万寿生态养殖专业合作社，引进“稻虾共养”的模式，以高效、生态、无公害为标准，打造“稻虾”村生产基地。目前该村计划投资 1.5 亿元，流转土地 3200 亩，拟建立集生态养殖、休闲观光、养老托管于一体的生态康养产业园。2016 年万寿农机服务专业合作社运行 5 个月以来，实现收入 19.8 万元，盈利 38957 元，村集体股份收益 17375 元，贫困户股份收益 5213 元。柳林镇七颗石村该村通过对土地进行整合、整理和流转等，集中成片区域种植银杏树，发展银杏特色产业，拓宽农民增收渠道。观音井镇万寿村

村成立了万寿生态养殖专业合作社，计划投资 1.5 亿元，流转土地 3200 亩，拟建立集生态养殖、休闲观光、养老托管于一体的生态康养产业园。渔溪镇桂花村引进专业大户，培育专业合作社，通过土地流转、入股等模式规模集约种植，目前，桂花村种植川明参 3000 余亩。恩阳区特色农业产业的发展有效促进了当地经济增长、社会稳定和民生的改善。

2.产业助推精准脱贫成效显著

脱贫攻坚核心在于产业的支撑。恩阳区各基地（园区）采取“基地（园区）+贫困户”、“专合社+贫困户”的模式，吸纳贫困户参与共建产业和就近务工，促进了农民增收致富。其中，关公镇骑龙村通过“土地流转、入股分红、就近务工”的路径，推行“反租倒包”和“利益共赢”的产业发展模式，发展猕猴桃产业，成立了猕猴桃专业合作社等 5 个，有效带动该村及周边农户 218 户 763 人，其中贫困户 32 户 112 人，实现脱困增收致富。西南村实行“五统五管”制度，建立和完善了“支部+合作社+农户”的产业发展模式，全村入社会员 1235 人。该村贫困户 52 户，在村支部的带动下，2014 年参与葡萄种植的贫困户 36 户，到现在已经通过产业脱贫 36 户。上八庙镇来凤村以增加贫困户收入为核心，以改善农户生产生活条件为重点，建立了“双优先、双保底、双分红”产业发展利益联结机制，发展芦笋特色产业，做到“规划到村、产业到户、增收到人”。九

镇乡八卦石村种植各类商品苗木、优质水果、中药材等几十个产业品种，支部与农户实行资源共享、信息共享、技术共享，带领村民共同致富。观音井镇万寿村是稻虾产业的示范基地。该村成立了万寿生态养殖专业合作社和万寿农机服务专业合作社，引进“稻虾共养”的模式，打造“稻虾”村生产基地和康养产业园。渔溪镇桂花村在扩大川明参种植基地同时，根据农户意愿，发展芦笋、核桃、红心猕猴桃多种产业和养殖业助农增收。柳林镇罐子沟村忆莲山庄通过土地流转，建立现代农业产业园，发展休闲农业和旅游观光，吸纳当地农民特别是贫困农民就地就业。

3.品牌效益助贫取得良好效益

品牌是一个产业发展的核心，也是一个产业可持续发展的不竭动力。树立品牌意识，发展品牌农业，是实现农业增效、农民增收的一条重要途径。各基地（园区）强化品牌意识，积极打造绿色品牌。西南村注册和精心培育“刘家坡”这一知名品牌商标，骑龙村注册了“果恋人”品牌，恩阳现代农业有限公司注册“万莲宝”品牌商标等。各村重视农产品的创建，提高农产品的市场竞争力，促进特色产业不断发展。

（五）安居扶贫工作现状分析

为确保2018年恩阳区119个贫困村19417户建卡贫困户全面脱贫，恩阳区坚持全域扶贫的理念，本着“不落下一户一人”

的原则，把“巴山新居”建设作为扶贫攻坚的突破口、主战场，按照宜聚则聚、错落有致、相对集中的原则，因地制宜、科学规划，采取“六类六策”建新居，有力地改善困难群众的居住条件，取得了较为显著的成效。

1.实施“六类六策”安居新模式

一是统筹易地扶贫搬迁政策。坚持集中安置与分散安置相结合，对纳入易地扶贫搬迁计划的贫困户按不低于平均建房成本的70%分类给予补助。恩阳城区购房补助3.5万元/人，工业园区、集镇购房补助3万元/人，中心村（聚居点）、产业园区、乡村旅游区安置补助2.5万元/人。分散安置中，不新建（购）房的补助1.75万元/人，农村新建（购）房的按进中心村（聚居点）标准补助。

巴中市恩阳区易地扶贫搬迁调研统计表

序号	村名	聚集点（个）	搬迁户（户）
1	上八庙镇来凤村	1	29
2	渔溪镇桂花村	2	33
3	下八庙镇普济官村	4	78
4	观音井镇万寿村	1	41
5	关公镇骡动山村	1	14
6	玉山镇春光村	4	66

7	柳林镇桅杆垭村	1	27
8	柳林镇过街楼村	1	53

二是统筹农村危旧房改造政策。对居住在鉴定为 C 级危房的贫困人口人均补助 8500 元/户，并帮助其参照“加固治漏、完善功能、提升风貌”的基本要求对危房进行改造；对居住在鉴定为 D 级危房的拆除重建，补助 2 万元/户。

三是统筹地质灾害避险搬迁政策。根据农户实际情况及家庭意愿制定搬迁方案，对一般搬迁户补助 2.5 万元/户，低保搬迁户补助 3 万元/户，另给予基础设施和公共服务设施配套人均补助 1 万元。

四是统筹土地增减挂钩政策。对实施城乡建设用地增减挂钩项目的贫困户，按建筑类型和建筑面积给予住房补助（房屋主体 150 元/m²，院坝和房前屋后按 120 元/m²），人均约 5-6 万元。选择在聚居点建房的贫困户，还可享受政府统筹实施的风貌塑造和基础设施配套，人均约 3-4 万元。

五是统筹幸福美丽新村建设政策。根据聚居点建设规模，给予相应的基础设施和公共服务建设补助，其中 15 至 29 户按人均 1 万元、30 至 49 户按 50 万元、50 户以上按 80 万元标准进行补助；建设区域内实施风貌改造补助 8000 元/户。

六是统筹工程拆迁安置政策。对新区建设规划控制区内的

农户拆迁安置，在城区选择7个安置点分散安置，对被拆迁农户以现享受生产资料分配的常住人口为基数，按25m²/人提供基本住房。在恩阳城区购置商品房的贫困户，补助3.5万元/人，并按区出台“房十条”政策每平方米再补助400元。

通过采取“六类六策”建新居的有效模式，截至2016年底，巴中市恩阳已完成农村土坯房改造2.4万户，建成中心村10个、聚居点143个，完成易地扶贫搬迁3414户12856人，通过新建、改造、租赁、置换、购置等方式配套建成农村廉租房885套，成功创建观音庵、安居、钱库、凤凰包等省级美丽乡村示范村庄48个。

2.农村贫困群众的幸福指数攀升

恩阳区在实施“巴山新居”建设过程中，对安置点实行统一规划、统一征地、统一建房、统一基础设施。居住有楼房、休闲有广场、娱乐有文化室、锻炼有健身场等公共设施，从根本上改变了“晴天一身灰、雨天一身泥”的传统农村居住环境。通过同步规划布局村级道路、学校医院、活动广场、乡村图书馆、购物小超市等生活配套设施，使得过去住房难、行路难、用电难、饮水难、就医难、上学难的问题得到了根本解决或有效缓解，从根本上改善了农村贫困群众的生活条件，拓展了发展空间，促进了城乡公共服务均等化，进而提高了他们的幸福指数。

3.大力推进农村土地的有序流转

恩阳区在实施“巴山新居”建设过程中，不仅可以有效地缓解扶贫资源供需矛盾，而且还解决了过去扶贫对象难以瞄准的难题。农村贫困群众集中安置与移民扶贫搬迁后，更加有利于将土地、山林和复垦后的宅基地流转给公司、大户、家庭农场或到合作社入股，发展规模经营。另外，“巴山新居”建设有利于将农村贫困群众安全有序地向城镇和二第三产业转移，既可获得土地流转收入或分红收益，还能缓解耕地抛荒问题，从而为实施产业化扶贫奠定前提基础条件。

4.不断提高公共资源的使用效率

恩阳区在实施“巴山新居”建设过程中，紧密结合新型城镇化、新型工业化建设的客观需要，同时综合考虑中心村整体规划、贫困户分布情况、综合发展能力等因素，将乡村安置点统一建在交通便利、环境良好、生产要素多、配套设施全的中心区域，从而极大地减少了政府对偏远农村地区水、电、路等公共设施的投入，进而可以将资金集中投入到城区、园区和重点城镇、中心村的建设上来，从而更好地完善好道路、排水、绿化、亮化等基础设施，最终提高了公共资源的使用效率。

5.积极保护搬迁区域的生态环境

恩阳区在实施“巴山新居”建设过程中，充分地考虑到了农村偏远地区往往都是山高林密、交通落后、田地稀少、土质

贫瘠、生态脆弱、地质灾害频发的生态环境脆弱地区。这些“一方水土养不起一方人的”山旮旯，基本上都是采取“刀耕火种”的传统耕作方式，进一步加剧了生态环境的恶化。通过实施集中安置与移民扶贫搬迁后，更加有利于对生态敏感区和饮用水源地的保护；更加有利于逐步恢复植被；更加有利于对农村生活垃圾进行集中无害化处理，更加有利于优化农村生态环境。

（六）法治扶贫工作现状分析

恩阳区在落实中央为帮助贫困地区和贫困户开发经济、发展生产、摆脱贫困的脱贫攻坚工作中，做了大量尝试性的、创造性的，有推广价值的行之有效工作。

恩阳区以服务、保障和改善民生，实现法律服务共享发展为宗旨，通过推行法治建设行动、法治扶贫行动，围绕一切从贫困群众利益出发，不断夯实基层贫困群体法治建设基础，强化贫困群众法治意识，提升基层群众依法办事能力，维护基层社会和谐稳定，为全区决胜脱贫攻坚、同步全面小康目标提供坚强有力的法治保障。以“三行动”全面助推恩阳区法治保障下的精准扶贫工作。“平安建设行动”夯实法治基础，保障脱贫攻坚；“法治建设行动”提升法治认识，规范脱贫攻坚；“法治治理行动”施惠扶贫主体，助推脱贫攻坚。

1. “平安建设行动”夯实法治基础，保障脱贫攻坚

强化基层综合治理基础。加强警务室建设，落实警务室工

作职责。完善农村“雪亮”工程，建立了村（居）“雪亮”工程监看平台，并与乡镇（街道）、辖区派出所“雪亮”工程监控（看）平台联通。人民调解室和综合治理工作站的建成，化解矛盾有了健全的机构和规范的场所。建立群防群治，“中心户长”“6995”十户联防机制，群众性巡防制度上墙，配备必要的群防器械，有开展治安巡防的记录。

开展基层组织依法自治规范化建设。健全了村级组织机构并明确职责。修订完善村规民约（居民公约），规范涉及贫困户利益法律规定事项，充分保障村（居）民当家作主的民主权利。强化民主管理，定期召村（居）民会议。建立健全财务管理制度、印章管理使用制度、村（居）务档案管理制度。加强民主监督。村务集体财务公开公布。村干部定期述职述廉和民主评议。完善质询问责和惩戒制度。

深化平安细胞创建。开展“零纠纷”网格、“零发案”社区（村）、“零上访”乡镇（街道）创建活动。定期召开专题会议，适时开展“回头看”活动。积极推广各地工作经验、创新举措，进行实地考察验收。

开展基层社会治理示范点创建活动。民主评议“四好”星级示范户，公开授牌，表彰激励。组织感恩体验活动，帮助贫困户算好“惠民”四笔账（政策账、减免账、补贴账、帮扶账），切实开展“我来说几句”乡贤巡讲活动，让群众见贤思齐，从

优秀家风家训中汲取向上向善的正能量。

2. “法治建设行动”提升法治认识，规范脱贫攻坚

恩阳区在整个脱贫攻坚工作中，始终将法治建设融于全区脱贫攻坚总体部署。先后出台了《基层治理扶贫专项方案》、《恩阳区易地扶贫搬迁资金管理办法（试行）》。结合市相关文件精神制定了《恩阳区法治保障服务脱贫攻坚的意见》《关于加强法治保障服务脱贫攻坚工作的实施意见》和《巴中市恩阳区法治助推脱贫攻坚活动方案》，将实现“六个精准”等目标任务，分门别类地规范化、制度化、法治化。

每村（社区）建立一块法治阵地。依托农民夜校和问心大讲堂，对群众进行全覆盖系统培训相关法律法规。提供免费法律咨询。每村（社区）设置一名专（兼）职法治干部。各乡镇（街道）积极组织法治干部参加法治培训。加强法治干部队伍动态管理，及时将辖区内村（社区）法治干部名单报送区依法治区办。每社设立一户中心学法户。每个贫困村每社设立1户中心学法户，入户开展法律知识讲座和组织集中法治沙龙。设立每户（或联户）一名法律明白人。为每个贫困村每户（或连户）培育1名法律明白人，每月为法律明白人开展1次集中培训，组织法律明白人为对贫困村群众进行法律法规宣传。培养贫困村每村一名法律服务员（志愿者）。以全区贫困村群众为服务重点，为每个贫困村选派一名政法干警和行政执法人员、

法律志愿者，与贫困村签订法律服务协议，积极开展法律法规宣传志愿服务活动。开（创）办一套法治专题栏目。开办《法治在身边》专栏，栏目分七个专项，即全区依法治区助推脱贫攻坚成效，法治建设行动。开通“法治广播村村响”，每天定时播出。

3. “法治治理行动”施惠扶贫主体，助推脱贫攻坚

脱贫攻坚，需要法治治理来助推。恩阳区提出了“法治宣传到位、法律服务到位、依法治理到位”三个到位，“公证免费办、顾问免费派、官司免费打”三个免费，真正让群众体会到了办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法，极大地提高了当地群众的法治意识和水平。

推进普法宣传。在贫困村建设法治书屋 153 个，建成法治文化广场 4 个，培养“法律明白人” 657 人，办理法律援助案件 400 余件，司法救助、社会救助 400 余人次；探索出“法律援助直通车”“法治早班车”“法治广播村村响”等宣传载体，开展法治文艺下乡、播放法治电影 450 余场次；创作法治戏曲作品 40 余部，恩阳区被评为 2011—2015 年全国法治宣传教育先进县（区）。

建立健全法律服务网络和公证服务网络。以区为中心，在乡镇设立法律援助联络站和公证服务联络点，在村设立法律援助联络点，在社设立法律援助联络员，构建四级法律服务网络

和两级公证服务网络，实现法律援助和公证服务全覆盖。在全区所有贫困村签订聘用法律顾问（法律服务员）合同，畅通贫困村法律服务绿色通道。

推进法治治理。以群众反映强烈的热点、难点问题为切入点，在贫困群众关注的民生领域认真开展专项治理行动；探索建立人民调解机制，创建“谢大荣调解室”“玉金村调解能手调解室”“寨城村模范调解员工作室”等明星调解室3个，建成规范化调解室27个、村（居）民小组纠纷信息联络点128个，“人民调解群众评议众口调”作为全市唯一课题被列为2016年省级推进矛盾纠纷多元化解工作创新项目，下八庙镇“三三六”基层治理模式和青木镇花包村法治助推产业发展模式多次获省、市媒体报道。

强化村民自治。结合村（社区）实际，村两委与村法律顾问进一步完善村规民约，重点对与群众生产生活息息相关的事项进行细化，提升群众自治能力，保障群众自身权益。积极开展村民德治教育，充分利用村两委办公阵地、日间照料中心、农民夜校等平台，加强村民社会主义核心价值观教育。通过“恩阳好人”、道德模范、“一优十佳”等评选活动，弘扬了社会正能量，养成了一方好风气。增强法治观念，深入打造“法治书屋”“法治茶园”“法治广场”等宣传载体，为幸福美丽新村建设营造良好的法治环境。以“法律七进”为抓手，不断丰富宣

传形式和内容，通过编发漫画手册、法治读本、“明白纸”等宣传资料，编演法治顺口溜、法治皮影戏、法治小品等文艺节目，推陈出新，寓教于乐，不断强化村民的法治观念和法治意识。

抓好法治惠民。深入开展法治惠民“十件实事”。乡乡建立专职法律服务员（常年法律顾问），“法律顾问到村”实施全覆盖，建档立卡贫困户法律顾问全覆盖。深化“法律七进”，编印《法律服务手册》19万册，实现全区住户全覆盖，积极开展“法律七进”宣传活动和法治专题培训，发放普法读物12万余份，受益群众达20余万人。全区25家规上企业进行“法治体检”，全面落实了“法治副厂长”制度。依法维护劳动者合法权益，对用人单位用工不签劳动合同、不办社会保险、恶意拖欠工资等违法行为发现一起查处一起，结案率100%。

三、恩阳区精准扶贫工作特色

巴中市恩阳区在精准扶贫工作中，始终坚持“识真贫、扶真贫、真扶贫”，紧紧围绕政策制定公平性、决策过程合法性、资源配置科学性和参与主体群众性等举措，将扶贫逐步由“大水漫灌”式投入转向为“精准滴灌”，由“撒胡椒面”式帮扶转变为“靶向治疗”，精准扶贫、精准脱贫方略落地生根，脱贫攻坚交出了一份亮丽答卷，许多经验都值得推广和借鉴。

（一）各级党组织切实担负起了扶贫攻坚的政治责任

能不能实现百姓富裕和地方发展，根本要靠党组织坚强有力的领导，这是多年来得出的一条宝贵经验。农村稳，则天下安，农村稳定是我国社会稳定的重要基石。强化党在农村的基层组织，不但是建设社会主义新农村的需要，而且是巩固党的执政基础和执政地位的需要。恩阳区各级党组织自觉担负起了扶贫攻坚的政治责任，脚踏实地把工作往深里做、往实里做。

1.各级党组织工作思路开阔

新常态的来临，必然开启一个新的时代。只有告别那些旧有的思维惯性，冲破思想观念障碍，突破利益固化藩篱，才能开启一个新的局面。当前我们再次站在了必须变革突破的重要历史关口，谁的思想解放得早，谁就能在新一轮调整革新中率先破局、抢占先机。恩阳区结合“两学一做”专题教育，总结反思近年来扶贫攻坚的经验教训，自觉加强学习、转变观念、解放思想，各级组织要求干部群众要向市场学习，善于运用改革的、创新的措施来解决发展中的问题，不断提高领导和推动发展的能力。

2.各级党组织工作作风扎实

扶贫攻坚涉及千家万户，也非朝夕之功，需要的是驰而不息的定力和务实求实的作风。转变基层工作作风对于扶贫工作更有现实针对性，恩阳区各级党组织以群众需求为导向，从最急最盼最难的事情做起，开展了干部直接联系服务群众专项活

动，每家贫困户都贴了“扶贫联系卡”，明确帮扶责任人，公示联系干部电话，以“两学一做”为实践取向，抓落实、重实干、办实事、求实效。各级党员干部心中装着群众，一件一件地帮助他们解决问题，换来的不仅是农村发展、民心凝聚，更是人民群众对党的拥护和认同。

3.各级党组织密切联系群众

扶贫攻坚，群众是主体。恩阳区注重把党和国家的政策宣传普及到群众中去，把脱贫攻坚的思想观念传播到群众中去，注重发动群众，注重发挥群众的主体意识，干部和群众“两张皮”的问题解决得较好。同时，注重发挥基层党组织的作用，充分发挥基层党组织的政治引领功能和服务功能，在凝聚服务群众中形成了较为强大的攻坚力量。

4.各级党组织思想境界较高

习近平总书记在《摆脱贫困》一书中曾论述道，“根本改变贫困、落后面貌，需要发扬滴水穿石般的韧劲和默默奉献的艰苦创业精神，进行长期不懈地努力，才能实现。”恩阳区各级党员干部境界高，精神状态好，工作思路清晰、作风过硬，在推进精准脱贫工作中，做了大量扎实细致的工作，结合各自实际，因地制宜地开展了不同形式、不同模式的扶贫工作，取得了显著成效。

（二）学校实施规范化特色化建设工作成效显著

1.向优质师资要质量。全区各中小学全面落实“乡村教师支持计划”，采取公开招考、人才引进等方式补充教师 1173 名，其中 85% 的名额用于支持农村学校教育。实施乡村教师安心安居工程，建设教师周转宿舍 1250 套；每年筹资 1000 余万元，落实农村教师生活补助和教师个人健康档案建设。完善“三级支教体系”，推进“三区支教”，“在同一学校任职满 9 年的校长”全部交流。实施“双名”培养工程，累计培训学科教师 3 万人次，成功申报“中西部国培项目县”，2016 年被省教育厅表彰为“幼师国培优秀项目县”。

2.向特色学校要质量。以“学在恩阳·生态教育”为目标，引领全区学校规范化、特色化建设，建成一批管理规范、环境优美、质量上乘、特色鲜明的现代化农村学校。如：和平小学突出“博士”特色文化，受到该校走出的浙江大学常务副校长宋永华、中山大学副校长李善民等专家学者的充分肯定和高度赞赏；青木小学加强“洒扫”文化建设，以活动育人、育情、育恩、育智、育艺、育身。石诚中学的“实诚”文化，让文化逐步形成一种思想，并融入每一位师生头脑；兴隆小学以廉文化为核心铸造校园文化，“做廉人、行廉事、养廉德、树廉心”，结合地方文化特色，将喻秉渊经典事例融入校园廉文化之中。

3.向规范管理要质量。制定了《全面提升教育教学质量的十条措施》，将每年 10 月定为“教育质量月”，采取义务教育质

量随机抽测方式，开展区级、片区、校级教育质量表彰会，形成层层抓质量、校校抓质量、人人抓质量的良好氛围。将每年4月、11月确定为小学、初中赛课月，组织各学科同台竞技，促进教学质量提升。2017年高考一本上线218人，是建区时的7倍。

（三）“贫困家庭+贫困学生+资助政策”精准到位

1.精准摸底，筑牢基础。组织全区中小学教师，进村入户开展调查，逐校逐人比对核实，全区9339名建档立卡贫困家庭学生录入贫困家庭学生入学数据库，实现信息动态管理。

2.精准宣传，到户到人。开展“千名教师进万家”活动，组织教职工进村入户宣传教育扶贫政策和资助申请办法。组建义务宣传小分队，向在区外就读的建档立卡贫困学生发送宣传短信，实行点对点联系，帮助其了解政策和申报流程。共制作资助政策宣传挂历1万余份，发放致学生家长一封信4万余份，向贫困村安放宣传展板158张。

3.精准识别，强化监督。对全区6531户有在校学生的贫困户，户户张贴“教育扶贫资助明白卡”，及时公布贫困学生基本信息（就读省、市、区、乡、学校、班级、班主任、联系电话）、能够享受具体资助政策、政策兑现等情况，保障社会公平正义。

4.精准实施，兑现到人。认真落实上级教育资助政策，为建档立卡贫困家庭大学生每学年提供5000元助学金。出资650

万元，设立“教育扶贫救助基金”“教育助学基金”，保障贫困家庭学生人人都能上学。每年定期召开“金秋助学·圆梦远航”颁奖大会，先后筹资380万元，为399名本专科院校录取的学生，每人提供1-3万元的奖励资助。今年1—6月，全区发放各类教育资助资金1170万元，资助从学前教育到高等教育各学段贫困家庭学生16623人次教育扶贫救助基金平稳运行。发放资金29.13万元，资助建档立卡贫困家庭学生317人。启动生源地助学贷款，全区预申请2911人，达到在校高中毕业生人数的100%。同时，倡导社会各界积极投身教育扶贫，恩阳中学校友成立慈善助学协会，先后筹资600余万元建立助学基金，帮助家庭贫困学生入学。区内“兔兔爱心助学”一对一资助贫困学生200余名，小学生、初中生按照每年每人2000元，高中生每年每人3000元标准发放。

（四）产业助推脱贫攻坚成绩突出

1. 推进了产业规模经营扩大化

恩阳区在猕猴桃、葡萄、芦笋、川明参、莲藕、银杏等特色产业发展中，为了使产业做大做强，按照一三产业互动的建设要求，在产业规划、机制创新、风险避让、模式探索等方面，找出了一条体系建设的新路，狠抓产业规模化建设。在规划中坚持打破“田界、村界”，按“一村一品”的要求，集中规划产业，做到了在最佳区域发展，整村推进，连片发展，使土地资

源得到有效合理利用。

2.实现了产业经营模式多样化

各村结合实际，实现产业经营模式多样化。如，稻虾产业经营模式采取“合作社+农户”和“公司+合作社+农户”两种，川明参产品业实行“协会+专业合作社+农户”经营模式，西南村和八卦石村等“支部+协会+专业合作社+农户”模式，来凤村在发展芦笋产业中，实行“业主+农户”、“专业合作社+农户”的模式等，恩阳现代农业有限公司在发展莲藕产业过程中，实施“公司+专业合作社+创业基地”模式，这种模式通过集中土地和集体经营，满足农民的生活来源和要求。同时，还有“公司+专业合作社+创业基地+农户”模式和“公司+能人+创业基地”模式，这些模式可带动农户自己发展。多种经营模式既使土地得到合理利用，满足了地方经济发展的需要，又带动了当地老百姓就业，实现了增收脱贫。

3.充分发挥了政府的主导作用

恩阳区政府大力宣传和打造特色优势产业，通过不断试验，培育新品种，通过技术培训和传授，鼓励农民以转包、出租、互换、股份合作等多种形式，将土地承包经营权流转给企业、基地、种植大户，对当年获得省级、实际表彰的新型经营主体，分别给予5000元、1万元等不同的奖励，使农民不断感受产业发展带来的好处。政府对农民不仅给予了经济物质方面、生产

生活技术层面等的帮助，还给予了思想和精神等方面的帮助、支持和关心，解决了他们在生产和生活中的一些实际困难，使他们走上脱贫致富道路。恩阳区政府不断创新服务意识和方式，政府通过投资、或者牵线搭桥外地和本地的公司和企业，通过多种鼓励性或者激励性措施，为有志于农村和农业发展的青年人回乡创业创造了有利条件，一定程度上给创业者和当地人很高的获得感。

4.产业带头人示范的作用凸显

恩阳农村产业发展证明产业发展离不开好的领路人，他们是村民的“主心骨”，具有奉献精神和带领村民致富的强烈愿望，有清晰的发展思路，较强的经济意识，正是在他们的引导、示范和帮助下，农民才踏踏实实地跟着走上致富道路。西南村的曹波为了村民脱贫致富，克服各种困难，带头种植葡萄，在他的示范带动下，农户纷纷加入葡萄种植，成立种植专业合作社，规模也从最开始的16亩发展到现在的1500亩，年产葡萄2200吨，年人均增收1万余元，引导群众走产业致富之路。陈天顺为了改变骑龙村的贫穷面貌，自费外出考察、学习先进的猕猴桃种植经验。回村后，他率先种了20亩猕猴桃，并鼓励村民以土地入股、流转土地、转让经营权等方式加入猕猴桃种植专业合作社。为了让村民尽快掌握种植、管护技术，他经常自费到外地学习技术，回来后免费传授给大家，同时聘请专家到村里

开展现场技术培训。如今，猕猴桃园从最初的 20 亩扩展到全村 1200 多亩，种植户从最初的两三户扩展到 130 多户，猕猴桃种植专业合作社不断壮大，甚至辐射带动周边村庄，使越来越多的人走上了奔康路。鱼溪镇的廖继荣成立中药材农民专业合作社，怀着“我们要挣钱，我们要发展”的强烈责任感，带领广大农户种植川明参，使许多农民脱贫致富。

5.建立了合理的利益分配机制

恩阳区大力推广“新主体+贫困户”、“龙头企业+贫困户”等增收模式，采取土地入股、劳务入股、吸收务工、返租返包等方式，推广“152”、“三双”等利益分配模式，进一步完善龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等经营主体与农户的利益联结机制，促进产业发展。

（五）“巴山新居”建设颇具特色

1.严格政策规定，保证社会公平

“巴山新居”建设通过制定严格的政策规定，从而保证了社会公平。一是“清”底数。具体说来就是在广泛宣传发动的基础上，进行全面摸排，掌握实情，通过建卡立档，把符合条件的困难户全部纳入实施范围，着力为家庭最贫困、住房最危险的困难户和无房户解决住房问题。二是“严”标准。具体就是制定“四问四看四不评”的贫困户识别要求。所谓“四问四看”，即问收入看产业、问健康看病历、问子女看就业、问家居

看住房；而“四不评”，即举家外出的不评、有车（汽车）有房（商品房）的不评、有财政供养人员的不评、子女有赡养能力父母分户的不评。三是“明”安置。根据“六类六策”的建房模式，严格执行“建档立卡贫困户人均住房建设不超过25平方米”的规定，遵循“三搬三不”（“搬得准、搬得顺、搬得富”和“不超标、不豪华、不闲置”）原则，按照“三靠五进六不选”（靠园区、靠景区、靠产业基地；进城区、进集镇、进社区、进乡村旅游区、进中心村和聚居点；有地灾隐患的不选、纳入生态功能区的不选、无发展后劲的不选、基础难改善的不选、上学就医难的不选、群众不满意的不选）的科学安置方式，因地制宜实行集中安置、小组团安置、分散安置等多种住房安置模式。对集中安置区住房，采取统规统建、统规联建、统规代建、统规自建等多种方式实施项目建设。对人口较少、住房面积需求不足的家庭采取预留宅基地或采取“人字形”阁楼设计、预留续建空间，农户稳定脱贫后再自行加建，以满足农户生产生活习惯和长远需求。单人单户安置住房将采取集中建设公寓、与幸福院、养老院共建等方式解决。新建住房结构设计均执行相关建筑规范和技术标准，确保住房质量和安全。依托小城镇和工业园区安置的，可回购符合面积控制标准的城镇商品住房进行安置，但不得回购公租房、廉租房等国家已补助投资建设的住房。

2.完善决策过程，确保程序合法

“巴山新居”建设涉及到千家万户农村贫困家庭的切身利益，因此其决策过程都制定了严格的法定程序。首先，严把准入关是“巴山新居”建设的关键。“巴山新居”建设的第一道程序，就是农村贫困户个人向所在村委会提出自愿书面申请。“巴山新居”建设的第二道程序，就是由当地村民代表组成村民代表大会对申请人进行民主的评议，并将民主评议的结果在全村范围内进行公示。“巴山新居”建设的第三道程序，就是申请人还要由所在的乡（镇）政府进行有效的复核，最后还要由所在的县级主管部门组织相关的部门以及相关的单位，对提出申请的农村贫困户进行统一的审批。其次，信息公开是“巴山新居”建设的前提。“巴山新居”建设坚决杜绝暗箱操作，通过建立信息共享机制，从农村贫困家庭递交申请开始，对审核、公示、轮候、复核等法定程序实行全方位信息公开，从而保证了让最为困难的农村贫困户住上理想的新居。最后，健全监督机制是“巴山新居”建设的保障。“巴山新居”建设按照相关政策要求，做到户建卡、村成册、乡建档，公开公示贫困户评选过程、帮扶责任人、帮扶措施、帮扶效果和各项惠民事项，接受社会监督。通过建立农村贫困家庭经济状况核查系统，动态监测保障对象经济状况，真正做到返贫则入、脱贫则出、有进有出。

3.强化科学规划，实现和谐发展

“巴山新居”建设充分借鉴了发达地区美丽乡村建设的经验，制定了统一的建设规划。第一，坚持全域、全程、全面规划。按照“因地制宜、合理布局，功能配套、突出特色”的原则，对村落布局、民居建设、基础设施、产业培育、社会事业和基层组织等方面进行统一规划。第二，严格执行“先规划后建设，无规划不准建设，无设计不准施工”的原则。各类新建房屋严格执行地方政府建设规划和土地利用规划，防止无序建设和违反规划建设，坚决杜绝乱占滥建行为。第三，正确处理“建”与“拆”的关系。“巴山新居”建设坚持以拆旧建新为主、拆旧建新以原地兴建为主、集中安置以闲置土地为主、景区土坯房改造以维修加固为主、交通特别不方便和地质灾害区以移民搬迁为主。第四，充分尊重自然生态，维护生态安全。“巴山新居”建设强调充分利用自然地势，采取依山就势、错落有致，留住一方水土的自然风貌，加快建立新居环境整治的长效机制，抓好美化、净化、亮化、绿化的各项工作，实现人与蓝天、碧水、青山的和谐共存。

4. 尊重群众意愿，发挥主体作用

“巴山新居”建设是一项系统工程，各级党委、政府在充分发挥主导作用的同时，还要使群众真正成为项目建设的参与者、实施者、管理者和监督者，这不仅使有限的扶贫资金充分发挥最大的扶贫效益，同时还能激发了贫困地区群众自力更生、

艰苦奋斗、自建家园的决心和信心。为此，恩阳区在“巴山新居”建设过程中始终尊重群众意愿，充分发村民的主动性和积极性。一方面，通过加大“巴山新居”建设政策宣传力度，使群众全面准确了解和理解政策规定，从而让农民群众自觉投身到建设美丽家园的实践中，变“要我建”为“我要建”、“要我拆”为“我要拆”。对于“巴山新居”建设过程中出现的新情况、新问题，充分尊重群众意愿，相信群众的创造精神，通过群众自己找到解决问题的好办法；挖掘典型事例，交流工作方法，鼓足工作干劲，对涌现的好经验、好做法、好典型，大张旗鼓地进行宣传推广。另一方面，坚持实事求是的原则，充分考虑各村各户的实际情况，不搞“一刀切”，不拘泥于单一的改造形式。对有条件的地方，可以采取统一改建、集中改造的方式打造精品示范点；对群众居住分散、成分复杂、意见难以统一的，允许以分散改造为主；对确无能力建房的五保户，可由乡镇、村统一兴建，帮助解决住房问题；也可鼓励农户到城镇购买商品房，然后拆除原有危旧土坯房。

四、恩阳区精准扶贫工作存在的困难与问题

恩阳区在精准扶贫工作中取得了诸多显著的成效，各项政策措施落实精准有效，干部群众的脱贫攻坚信心和干劲十足，这些都十分令人欣慰。但由于恩阳区地处革命老区、贫困地区、

秦巴山区“三区叠加”的地理位置和发展环境致使其仍落后于全省、全国的发展水平，仍然属于省级扶贫开发重点县区的范围。目前，恩阳区有贫困村119个、19417户建卡贫困户、贫困人口5.2万人，因病因灾返贫现象十分突出，要打赢脱贫攻坚这场硬仗，时间紧、任务重、要求高、困难多，必然存在着一些问题与难题。

（一）基层党组织人才缺乏，凝聚力不够强

党的基层组织是党在社会基层的战斗堡垒，是党联系群众的基本单元，是具体负责执行党的各项路线、方针、政策的基本单位，担负着上传下达、组织实施、树立形象、凝聚人心的神圣使命。基础不牢，地动山摇，党在农村的基层组织一旦遭到削弱，不但农村的发展失去了领头羊，而且党将失去在农村的影响力，这将严重动摇党的执政基础和执政地位。

调查发现，恩阳区基层党组织在脱贫攻坚中起到了战斗堡垒、基层党员起到了先锋模范作用。但是，由于诸多乡镇外出务工人员较多，尤以青壮年为主，“农村空心化”、“农业副业化”、“农民老龄化”现象日趋严重，基层党组织建设衍生系列问题。

一是党员干部发展青黄不接。调查了解到，目前45岁以下留在农村发展的是凤毛麟角；农村党支部书记大多年龄在50岁以上，集中在55岁左右；走出去的青壮年年对党组织的依赖程度下降，留下来发展经济的愿望远远超过政治进步愿望，入党

意愿不强，个别党组织面临无人可选的境地。以凤凰苞村为例，凤凰苞村是已经脱贫致富的模范村，该村脱贫以后，与其他相邻村的党支部建立了联合党支部，以“富村带穷村”的形式，带动其他几个村一同致富。但是，凤凰苞村党支部发展较为困难，根本原因在于凤凰苞村党支部的党员老龄化严重，29名党员的平均年龄已达66岁，在抓党建工作层面已经心有余而力不足；石鼓梁村党支部全体成员平均年龄也已达65岁，老书记李仕祥已64岁，既无年轻的预备党员，也无人申请入党，石鼓梁村党支部面临后继无人的现状。

二是基层党组织吸引力减弱。调查了解到，村干部任务重，基本全职化，但务工补助低，一个月仅1200元左右，相当于外出务工小工一个星期、技工3天的收入，更缺乏激励奖惩手段，干好干差也基本一个样，培养选拔一名优秀的村干部接班人、一名优秀的年轻党员，人选难找。一些乡镇党委书记反映，部分较年轻的村“两委”干部因任务重、待遇低，或三番五次递交“辞职报告”，也有个别关键时刻讲价钱撂挑子的情况发生。

三是基层干部综合素质不高。调查了解到，一些村党组织书记把心思和工作重心放到项目争取、产业发展上，追求“轰动效应”，对群众的日常联系服务不够，以隔空电话联系代替同坐一条板凳交心，对群众最迫切、最需要的东西研究不够，不愿、不会、不善做群众思想工作，有时把好事办不好，甚至办

成坏事；一些党员和村干部知识更新不上，个别人在思想素质、经济实力等方面落后于一般群众，说话没人听、办事没人跟。

四是群众对干部的信任降低。从调查来看，一些村民认为其所在村“两委”主要干部办事不公平，尤其是精准扶贫工作，村干部不齐心、不团结，以至于村干部只要买车买房，群众就质疑不断，认为是腐败所得；还有群众认为中央政策都好，地方执行乱搞，政策执行不公，好吃懒做得帮助，勤劳致富还受苦。究其原因在于，农村党组织建设主体责任落实还不够到位，对领导核心地位内涵认识还不够全面清晰；党的建设滞后于经济社会发展，坚持问题导向深化党建改革创新不足；党组织制度执行偏软，为民作风不实，服务能力欠缺，工作方式单一。

（二）精准扶贫识别不准，引发农村新矛盾

根据《四川省农村扶贫开发条例》，县级人民政府应当按照国家和省农村扶贫标准、程序，精确识别贫困户。如果在精准识别这个环节出了问题，必然会影响中央和地方扶贫脱贫工作的决策，影响扶贫专项资金的分配和使用，甚至会影响基层党和政府组织的形象和权威。

调查发现，恩阳区个别基层组织在识别脱贫对象的工作中尺度把握较宽松，标准较为随意，特别是经济条件好、扶贫任务轻的基层组织，未按照市和区要求、标准执行扶贫政策，对部分明知已达脱贫条件的农户不脱帽继续享受扶贫经费，以营

造“脱贫攻坚”的政治氛围。这就导致在恩阳区农村贫困户精准识别过程中，出现了贫困户与非贫困户之间的矛盾和对立。一方面收入差不多的农户，有一些被纳入贫困户范围，有一些却没有。那些没有被纳入扶贫对象的农户自然会仇视被纳入的农户，会怀疑党的扶贫政策，会认为村干部在弄虚作假。心怀嫉恨的这些农户在脱贫攻坚和新农村建设中不配合、不支持，充当起农村公共基础设施建设的“钉子户”。

另一方面一些农民辛苦劳作，苦苦经营，经过多年的努力才过上较为宽松的日子，他们因此没有享受到国家的扶贫政策，而一部分好吃懒做的农民由于享受到国家的扶贫政策，轻而易举地过上了甚至比前者还优越的生活。这会导致前者的心理失去平衡，因而触发两者之间的矛盾。这也是恩阳区农村精准扶贫过程中普遍存在的难题，在全国其他农村地区也同样存在。这一新的矛盾既影响到农村社会稳定，又成为侵蚀党的执政基础的又一个因素，会在整个脱贫攻坚期间及农村脱贫以后的相当长一段时期内存在。

（三）政策落地时间滞后，缺乏统筹与协调

一是上级政策精准落地时间滞后，一些政策到收尾阶段才逐渐明晰，导致一些新的矛盾和问题的产生，增加了脱贫攻坚难度。调研中发现，一些贫困村反映在执行上级政策，逐步探索形成本土化的实施办法后，上级部门才开始出台更加精细化

的政策。贫困村在上级最新政策调整、纠正具体做法时，又产生了大量的矛盾和问题。贫困户与非贫困户，脱贫户与现有贫困户，贫困村与非贫困村等相互之间时常因为政策落地的时间差等原因造成化解难度更大的新矛盾。比如，调研中有多个村均提到，当地2014年允许分户评定贫困户，2015-2016年逐渐精准化后，又重新确定比例，新增和清退“贫困户”，这一过程中就产生了大量的矛盾和问题，有的遗留问题至今仍然难以彻底解决。

二是各级干部之间应进一步加强工作沟通协调，以共同提升扶贫攻坚工作的效率。精准扶贫无疑是恩阳区基层干部当前最核心的任务。调研中发现，各地村镇干部对这一核心任务都高度重视，都能毫无怨言，不辞辛劳，不计个人得失地忘我投身工作。但是，也有部分干部反映，基层干部不怕辛苦，不怕付出，怕的是好钢没有用在刀刃上。目前恩阳区的脱贫攻坚已到最后冲刺决胜阶段，但是一些时常调整的检查验收“标准”和过于繁琐的细节资料要求，分散了村镇干部尤其是村组基层干部的大量时间和精力。扶贫工作的精准化考核让一些村镇干部疲于制作“迎检资料”，甚至误导为“资料过关就代表脱贫攻坚工作过关”。部分贫困村干部认为，为应对考核检查资料耗费了过多的人力、物力，检查材料的要求在某些方面显得过于苛刻，不太符合基层实际。

（四）产业缺乏长远规划，存在着潜在风险

产业发展普遍存在认识不深，产业的整体层次偏低，方向集中且单一，经济外向度不高，对外竞争能力不强，缺乏长远规划等问题。

恩阳区地处秦巴山区、革命老区，是四川盆周连片贫困山区，整个地区发展中制约条件相对更多，致贫原因更复杂多样。但是从“面”上来讲，恩阳区的扶贫攻坚一定要在发展中脱贫，将贫困乡镇、村社的发展融入到城镇的建设发展和产业规划中。而目前城乡互动的促进策略未形成，这是制约精准扶贫的重要问题。政策的落实仅靠党员、干部大范围发动不是长远之计，融入整体发展规划才是根本出路。但目前调研中，并未看到这方面的鼓励政策出台。“扶”的政策主要靠国家层面和省级层面配合大量的资金安排出台，市、区级如何在有限的财力范围内出台发展支持鼓励政策，对“脱贫攻坚”有着至关重要的作用。

此外，调研中走访的贫困村中有5个都提到了在产业开发规划中以“芦笋规模种植形成产业”，并对此做出了比较乐观的市场前景预期。但对于具体的支撑举措，如，市场风险防范，本地人口、土地资源、交通条件等方面缺乏有针对性地论证和试点探索。调研中发现，不少村的“藕渔项目”规划在实施中已经遇到了“问题”，但是作为已经大量宣传的“特色产业规划项目”仍然在推广，正如农户们所说，要藕就不大可能大量收

获鱼，要鱼藕就少。这一项目的上马，是否经过了严密的科学论证，是否应该在试验之后再推广，在一些贫困村是否会迫于“攻坚”需要而盲目上马“特色”项目，调研组很难得到准确的答案。

同时，有些产业条件要求较高。如稻虾产业发展存在一定风险性，它要求稻田水源充足，目前在不少乡镇水源保障方面还存在差异，使稻虾产业发展受到影响。在调研中了解到，葡萄、银杏、川明参等产品销售渠道单一，影响到产业发展。特别是柳林镇七颗石村的银杏产业由于销售问题，因为租种农民土地业主没有付租金，使得银杏产业发展受到限制和影响，不愿多种。银杏产业面临发展困境。

（五）产业发展资金不足，现代化程度不高

恩阳区地方政府财力有限，同时扶贫的产业项目多、覆盖面广，扶贫资金不足，一些村和园区由于资金不足，产业发展受到制约。同时，农户自身经营又怕担风险等顾虑，不愿过多过早投入，导致产业发展和规模生产受到一定程度的影响。如，不少村的莲藕种植，由于其投入成本高，包括土地整理费用、基础设施建设等费用，每亩成本高达13800元。目前罐子沟村莲藕发展产业由于资金不足，生产莲藕的设备买不回来，只能请外地企业代加工生产。

恩阳区属于山地丘陵地带，目前还只能实行半机械化耕作，

在收割方面实现了机械化，但在耕种、播种等方面还未实现机械化，需要大量劳动力投入，产业生产成本较高。如，稻虾产业、莲藕产业等，由于机械化程度低，劳动投入成本高，给产业发展带来一定限制。

同时，由于劳动力匮乏，产业发展规模受到影响，因为在家务农辛苦，投入大，收入不高，造成中青年劳动力大量外出务工经商，留守农村的大多是老人和孩子，农村缺乏年轻力壮的劳动力，主要靠一些觉悟高的中青年干部带动，一旦这部分人年老后，就会出现劳动力青黄不接的问题，如何吸引青壮年劳动力返乡创业，这是值得思考的问题。

（六）群众思想观念落后，教育还有待加强

扶贫政策一头连接着各级干部，一头连接着困难群众。一个巴掌拍不响，群众尤其是困难群众思想观念跟不上，政策的落实就会遇到更多的困难和问题。调研中发现，解决贫困户群众思想观念工作目前仍然是恩阳区扶贫攻坚工作中的主要薄弱环节。比如，贫困户之间存在攀比情况；贫困户和非贫困户之间存在对立情况；贫困户人口流动较大，和贫困户联系不便，信息核对不便；贫困户存在精神怠惰情况，安于现状，自立自强脱贫意愿低，一些当上了贫困户的村民，享受着国家扶贫政策的好处，觉得这一切都是政府应该为他们做的，不愿自力更生去脱贫，而是躺在扶贫政策上睡大觉；贫困户的生活方式，

行为习惯难以改变。

此外，调研组通过对贫困户建档资料的查阅以及与当地干部群众的交流，发现贫困户中中老年人多、文盲多，理解、接受政策变化和调整非常困难，在进行包户扶贫帮扶时，一旦出现新政策或者政策调整就会产生新矛盾，甚至出现越得实惠越不满意的怪象。这类问题在多个贫困村都成为普遍现象。不少贫困村都建立了“农民夜校”来开展村民思想工作，但实际调查中受访农户表示，“农民夜校”更多是“开会的地方”，“搞技能培训的时候喊去的时候还是要去”，并不看好其作为思想观念教育的功能。而针对困难群众思想观念教育这一棘手的工作，当地大多数干部表示除了用耐心、真心、爱心入户做工作外，没有其它更有效的应对之策。由此看来，这一薄弱环节的工作，还尤其值得加强。

（七）扶贫制度体制滞后，系统协同性较差

一方面制度供给不足，扶贫行动缺乏完备的制度基础。当前国家和地方层面相继制定并出台了一系列教育扶贫开发制度，但恩阳区总体上教育精准扶贫的制度体系仍不完善，不仅缺乏针对不同扶贫对象，尤其是对于贫困地区薄弱学校、边远学校以及特困家庭子女、留守儿童等特殊群体的具体制度安排，而且教育扶贫的相关配套制度建设也不健全，如管理制度、组织制度、协调制度等均存在缺失。而在教育扶贫的公私合作领

域，由于缺乏完备的法律体系，社会多元主体参与教育扶贫面临法律障碍。

另一方面制度设计缺乏协同性。教育扶贫是一项复杂的系统工程，需要各领域、各部门之间的通力协作。而在恩阳区具体推进教育精准扶贫的实际中，在制度设计上仍然缺少协同思维，导致部门之间形成条块化、细碎化的教育扶贫治理格局。制度化的部门协同治理的乏力，阻塞了政府内部教育扶贫信息公开和扶贫网络资源的共建共享，降低了精准扶贫的效率。不仅如此，制度设计系统性和协同性的缺失还引发了不同教育扶贫主体某些具体制度安排之间的矛盾与冲突。比如，不少基层干部反映，填写表格、申报材料的不统一、多次重复等，加大了基层工作者的劳动量。

（八）师资队伍严重短缺，结构性矛盾加剧

一是结构性缺编严重。贫困地区中小学普遍地存在着缺编问题，而恩阳区农村更为严重的是结构性缺编，各学段教师的编制数量不成比例，这种情况在同一所学校不同学科中也很普遍，结构性失衡导致总量矛盾，使得基层教师工作任务较重。在调查中发现，不少学校音体美等学科经常由其他学科教师兼任，艺体类课程时断时续，教学效果差，严重影响学生的全面发展。尤其是特殊学校教育层面；特殊群体学生家长观念保守，责任意识淡化，不重视特殊群体学生的康复和矫正；而学校内

特殊教育专业教师严重缺乏。

二是学前教育师资短缺。全区学前教育师资严重短缺。调查中发现，大部分幼儿教师不是正规幼儿专科学校毕业，这些教师虽然掌握了一定的文化知识，但是学前教育专业知识不够丰富，教师对教育学和儿童心理学的专业知识和科学认识存在不足，且“小学化”倾向较严重。

三是师资流失严重。没有优秀的人才，贫困地区基础教育就不能盘活，教育水平和教学质量也会受到毁灭性地打击。农村贫困地区交通闭塞、工作负担重、待遇差以及幸福感较低，引进来留不住的现象特别严重，城乡生存环境、教师待遇差异巨大，导致优秀教师涌入城镇学校。还存在优秀人才引不进的现象，高等师范生不愿意在农村任教，宁可去外地打工。农村优秀教师的净流出，只会导致贫困地区基础教育事业日益缓慢，最终停滞不前。

（九）易地搬迁规划不足，房屋设计不合理

一是易地扶贫搬迁聚集点的配套设施不完备。通过实地考察，调研组发现虽然各个聚集点的道路宽敞、布局合理、规划统一，但是与住房配套设施紧密相关的水、电、气（主要是天然气）等生活必备品却没有及时地供给。经过多方了解，得知每户安装天然气的市场价格是5500元，根据扶贫政策的相关规定，政府帮扶2000元，剩下的3500元就由贫困户自己掏钱购

买。然而，一些贫困户家庭由于各方面的多种原因，却无力承担该笔费用支出，导致生活产生了极大的不便。同时，我们在走访中还发现一个共同的现象与问题，那就是一些生活极度贫困的家庭基本上没钱装饰、刷墙、购置基本生活用具，而是继续使用搬迁前的家庭生活设施。另外，由于部分聚集点规划单纯从形式考虑，将新建点选在远离原聚居区的干道公路边，而大部分易地扶贫搬迁户都是从周边的大山深处搬迁过来，远离自己的耕地与庭院经济。虽然每个聚集点的房前屋后基本上都给家家户户建设有“微田园”、“微菜园”、“微花园”，作为老百姓的“菜篮子”，但是深受小农经济思想影响的中国农民，却喜欢自己养点家禽，种点粮食、蔬菜。“活了一辈子，如果不是习近平总书记的扶贫政策，我哪里敢指望住上这么好的房子。”上八庙镇的来凤村马小平60多岁的父亲高兴地对我们谈到自己的新房。但他感觉唯一不足的就是自家的耕地离这里太远，也没有办法饲养家禽了。在调查中我们发现，许多同这位老大爷持有相同观点的贫困户分得了安居房后就举家离开了聚集点到外面务工去了，从而导致整个聚集点的入住率偏低。

二是聚集点部分房屋规划设计不尽人意。我们在调研过程中发现除少数重点示范村外，由于事前没有进行充分的可行性论证，也没有进行深入而广泛的实地调研，导致部分房屋规划设计不尽人意。一是备选户型少，不能满足不同家庭成员构成

情况的群众居住需要。聚集点的房屋都是统一规划、统一施工、统一分配，个人没有选择的余地。二是房屋功能布局不尽合理。农村住房既是农户生活休息的地方，又是进行农业生产的地方，具备生产和生活两大功能。然而，部分房屋规划设计完全按照城镇居民的房屋构造设计，导致房屋的部分功能不能得到充分的发挥。三是房屋设计不尽合理。根据相关政策规定，易地扶贫搬迁人均面积不能超过25平方米，从而导致部分家庭成员少的农户在房屋设计方面不尽合理。如有的房屋设计客厅开间较大，但卧室十分狭小，仅能放置一张床；有的住房仅有两间卧室，明显不能满足群众的需要，而有的住房间数虽然较多，但开间过于狭小，不利于室内设施的摆放。

（十）群众致富能力不强，村风文明需加强

一方面，易地扶贫搬迁聚集点贫困户的致富能力不强。我们在调研中发现，易地扶贫搬迁户主要由以下几类构成：家庭成员患有重大疾病或残疾，导致劳动力缺乏；孤寡老人，缺乏自主建房意愿和能力又无人照看；家庭劳动力欠缺，主要劳动力缺乏劳动技能和投资意识，导致收入过低；遭受自然灾害，住房、财产毁损，家庭现有资金难以支撑新房建造或住房修护。然而，搬迁只是手段，脱贫才是目的。最重要的现实问题还在于，对于长期处于贫困的群众来说，除开部分“老、弱、病”缺失劳动力的群体之外，剩下的也几乎是“没文化、没技术、

没资金”的“三无人群”，原来谋生大都靠务农或者外出务工从事劳动密集型的低技术性工作，迁入安置点后如何解决这些贫困群众的生计问题，成了易地扶贫搬迁工作中的难点。

另一方面，易地扶贫搬迁聚集点村风文明亟待加强。我们在调研中发现，易地扶贫搬迁存在着“重建设、轻服务；重示范、轻持续”的急功近利现象，村风文明缺乏教育引导。首先，地方各级政府的中心工作就是思考如何打赢脱贫攻坚这场战役，完成上级下达的脱贫指标与脱贫任务，而很少思考如何把扶贫与扶志相结合，培育良好社会风气。其次，地方各级政府关注的是选点、筹集资金、确定建设模式等“大”事情，但在倡导培育现代文明生活方式，引导聚集点群众摒弃陈规陋习，养成健康文明生活方式等方面关注不够。认为只有把房子建起来并分配下去就完成任务了。我们在调研过程中就发现，部分易地扶贫搬迁户仍然保留着传统的生活习惯与方式，房前屋后乱摆乱放、房间里各种杂物凌乱、环境卫生脏乱差，没有形成现代的健康文明生活方式。最后，非贫困户与贫困户之间，非贫困户与基层干部之间的矛盾与对立进一步加剧，甚至出现个别上访现象。由于受到几千年来“不患寡而患不均，不患贫而患不安”这一平均主义思想的影响，加上贫困户与非贫困户之间甄别统计标准很难完全精确，导致部分村民对评选结果不满意，从而出现了上访等社会群体性事件。

（十一）群众法治意识较弱，缺乏宣传实效性

基层组织根据各地实际情况，针对脱贫攻坚利用开会、板报、电视广播等手段开展了多种形式的专题法治宣传活动，但实际效果并未达到预期。调研期间所作的入户访谈和问卷调查分析表明，当地群众法治意识普遍较差，依法依规进行维权的意识不强，往往纠纷发生后，不清楚找哪个部门，通过何种渠道维权。究其原因，一是由于没有接受过正规基础教育，文化水平低，很多上了年纪的农民不识字，看不懂书籍、报纸、板报，信息来源非常有限，对党和政府举办的多种形式法治扶贫宣传普遍接受度较低；二是由于农户居住比较分散，在外务工经商长期不在本地，无法参加村镇举办的各种法治宣讲活动；三是法律明白人的选拔较为困难，在自身法制素养难以保证的情况下，很难利用这个理论上最有效的法治宣讲渠道让其周围的群众“明白”。

（十二）重视数据指标材料，违背真实性原则

脱贫攻坚是当前国之大计，该任务牵涉到农村基层工作的方方面面，对相关材料的收集整理和编制建档要求较高，但都必须来源真实，依法依规进行。调研过程中发现，部分基层组织为应付上级检查，集中攻坚，“制造”各种涉及脱贫攻坚的纸质或电子档案、卡片等资料，人手不够时还要花钱请“业内高手”专门负责突击做材料，既耗费大量的人力财力物力，也违

背实事求是的工作原则。此外，为了让脱贫攻坚工作数据指标漂亮，个别地方编造实际还未达到，也没有必要达到的数据。比如，每个村要求具备一定数量的法律明白人，以向群众宣传讲解脱贫攻坚的各项政策，各地对法律明白人培养选任的数量标准不同，但都基于工作开展的实际需要。本次走访的基层组织，有的汇报材料显示，个别村已达到每户一个法律明白人，而根据恩阳区 2016 年度依法治区工作述职报告中的数字，全区当年才共计培养法律明白人 657 人。

五、对加强恩阳区精准扶贫工作的对策与建议

2015 年 11 月召开的中央扶贫开发工作会议上，习总书记站在战略和全局的高度，深刻回答了“扶持谁”、“谁来扶”、“怎么扶”等系列重大问题，特别是把“脱贫攻坚”改成了“脱贫攻坚”，一字之改，却意义非凡。“脱贫攻坚”是手段导向，扶贫未必一定能够脱贫；而“脱贫攻坚”则是目的导向，与全面小康不让一个地区、一个民族、一个人掉队紧密联系，意味着一定要实现脱贫。这一字之变，充分体现了我们党如期“脱贫摘帽”的强烈意志，表达了志在必胜的信心决心；充分体现了对贫困地区、贫困群众“同步小康”的空前重视和深切关怀。党中央和省委省政府的要求，为恩阳区开展精准扶贫工作提出了新的更高要求，也为进一步加快恩阳区脱贫攻坚提供了重大

机遇。

（一）关于开展党组织规范化建设的建议

以党建引领为核心，开展党组织规范化建设夯实战斗堡垒作用。习近平总书记强调，无论农村经济社会结构如何变化，无论各类经济社会组织如何发育成长，农村基层党组织的领导地位不能动摇、战斗堡垒作用不能削弱。要聚焦凝神聚魂锻造过硬骨干队伍提升软实力，坚持规范有形提升硬件建设水平，推动农村基层党组织领导核心地位更加稳固，战斗堡垒作用更好发挥，把组织优势转化为农村治理优势。

1.组织建设“规范化”。围绕基本组织、基本队伍、基本制度、基本活动、基本保障，制定村党组织建设任务清单、指标体系、实现路径和验收标准，推动农村党建工作有模板、好操作、易落实。打破地域、行政区划限制，深化“村村联建”“村企联建”“产业联建”等模式，建立以村党组织为核心的上下贯通、立体覆盖的基层党组织体系。加强对村级社会组织、经济组织的领导，扩大党在农村基层各种组织中的覆盖面与渗透力，形成以农村党组织为核心，以村民自治组织、集体经济组织为主体，以群团组织和民间组织为补充的农村基层治理体系。

2.组织生活“规范化”。立足锤炼党性，争当先锋，制定完善“三会一课”、民主评议党员、党费收缴管理、不合格党员处置等规范化操作办法，构建督促检查、结果运用机制，推动组

织生活和党员管理规范规范化、严肃化。建立健全组织生活日常管理制度，对活动时间、党员互动、记录及时、检查考核等作出具体规定，通过规范化党内教育和组织生活，发挥党在农民群众中的凝聚力和影响力，使党组织成为新农村民主政治建设的直接组织者和领导者，把党的领导具体贯穿到民主决策、民主选举、民主管理和民主监督的各个环节，促进村民自治民主质量的全面提升。

3.组织阵地“规范化”。打造简洁管用的村党组织阵地，充分融入党的声音、党的语言，结合民族、历史、地域因素，突出办公议事、党员活动、教育培训、便民服务等功能，形成为民服务的综合阵地。注重阵地标准化建设的创新性，融入动漫等时代符号，明确工作基本程序、基本要求，以群众喜欢看、看得懂、好监督的标准进行室外“三务”公开，探索“三务”公开“上网入户”路径，让群众通过手机、电视、互联网等新媒体实现“一点可查”，充分保证农民群众评议监督权；进一步拓展阵地功能，立足提供农资、农具等更多服务，让群众主动融入活动阵地，通过组织阵地建设，畅通参与渠道，让农民群众更好融入，重新构建起党与农民群众坚实的联系纽带，增强党组织在农村的凝聚力、创造力、战斗力。

（二）关于加强贫困村镇基层干部工作的建议

1.贫困村镇基层干部要树立长远的整体发展意识和制定详

细的规划

目前恩阳区的脱贫攻坚是一场硬战，但它又不只是一场战。前面提到不少贫困村在产业扶贫方面普遍存在认识不深，层次偏低，方向集中且单一，缺乏对外竞争能力和长远规划，存在潜在风险等问题。针对这些问题，有的村镇干部已经认识到，但却不愿面对。这主要还是因为缺乏长远作战思想，仅仅以完成眼前任务为主的思维所限。当然，也与各级干部之间沟通协作不够和基层干部面对过大的考核压力有关。但无论怎样，脱贫攻坚一定要在发展中脱贫，只有真正建立整体发展意识和长远规划才能最终打赢脱贫攻坚这场硬仗。

2.贫困村镇基层干部要充分利用“结对”或“挂包”单位帮扶资源

调研中发现有的贫困村，干部积极谋划，主动出击争取，充分挖掘出了“对口帮扶单位”的资源，在政策许可范围内，搭建了更好的发展平台，在不增加扶贫资金和帮扶经费的情况下，为本村的长远发展创造了更好的发展条件。有的贫困村，干部疲于应对各种“规定动作”，主动出击创造条件的意识还不够，对于直接的资金支持比较依赖。

3.贫困村镇基层干部要积极探索并努力形成脱贫攻坚新思维新举措

在合理利用政策开展产业扶贫方面，“互联网+精准扶贫”

在当前“供给侧改革”政策大背景下就可以作为贫困地区后发赶超的着力点。调研中发现，恩阳区多数贫困村都地处交通不便的山区，相对封闭的环境，既制约着当地产业发展，也影响到村民特别是贫困户的观念更新。不少贫困村已经建立了“电商中心”，但与当地整体产业发展联系还不够紧密，配套建设也未跟上，贫困户的融入机制等都还有待探索。实际上，在这方面也不乏值得推广的成功范例。双胜镇塔子垭村不少村民，包括一些建卡贫困户，在回乡创业人士邓富来的带领下搞起了电商平台，把村民们种植的草莓、花卉和树苗通过这个电商平台销售出去。

（三）关于建立精准扶贫长效机制的建议

精准扶贫从本质上来看，是经济问题。精准扶贫的“扶”连着供给端，“贫”连着需求端，在一定意义上来说，精准扶贫问题也是供给与需求的问题。实施供给侧改革，对于落实精准扶贫也具有一定的意义。挖掘精准扶贫过程中的现实问题，创造有效供给，是推进精准扶贫的应有之义。

1.精准识别贫困对象是脱贫攻坚的前提和关键

如果贫困对象找不准，让真穷的人得不到温暖，让假穷的人钻了空子，不仅极大浪费物力财力和人力，还会引起社会不公，造成新的社会矛盾，损害党群关系、影响党的公信力和执政基础。各地要按照省上和市上的要求，扎实开展“回头看”

工作，对贫困对象再次进行实事求是地识别，并在1月底前全面完成，确保贫困对象精准无误。今后，对识别结果仍有出入的、弄虚作假的，要严肃问责、严加处理。在具体操作层面上，要注意把握好3个问题：一要突出群众公认，严格标准、科学比对、合理算账、公开评议，既让贫困对象自己认账，又要让同村同社群众认可，决不能凭干部的主观好恶来随意确定。二要坚持户户见面，真正把贫困人口找出来，把每户贫困对象的家庭情况、贫困程度、致贫原因、发展愿望等搞清楚，并精准分类归入“六个一批”。要通过与贫困对象面对面地交心谈心，调动他们的主观能动性，让贫困对象不把贫困当包袱、也不把贫困当待遇，明白自己该干什么、能干什么，通过自己努力和党委政府的帮扶，明白目标、看到希望。三要全域比对核查，对非贫困村也要户户见面，保证比对核查全域覆盖，对象精准，不落一户一人。

2. 扶贫政策尽量做到化解和预防新矛盾的产生

目前的扶贫政策时限是2020年，2020年之后如果没有了政策红利，若已脱贫中的一部分“返贫”，到时怎么办？针对目前当地干部群众普遍关心的这一问题，我们建议，应充分发挥供给侧结构性改革思维，积极探索供给与需求精准结合的扶贫政策新路径，当地后续扶贫政策的制定要以增强当地村民的持续创收增富能力为出发点。同时，在完成“阶段攻坚”任务前提

下，后续政策的拟订应适当考虑扩大惠及范围以及如何应对地区差异等，以整体推进脱贫致富为主，特别是加大对贫困“边缘线”附近人员的帮扶力度，化解贫困户与非贫困户之间的矛盾。同时通过“利益共同体”的打造，防止新的矛盾的产生。

3.脱贫攻坚应加大对基层干部的激励力度

基层公务员工作压力很大，既有本职工作，又有挂靠帮扶工作，既要直接面对老百姓，又要时刻接受来自上级的考核，如何才能让上下都满意？这种“高压”工作状态也是脱贫攻坚中不得不考虑的人文关怀问题。建议当地参照当年汶川大地震后“抢险救灾”“灾后重建”中干部使用管理的有关激励措施，出台更加细化的干部晋升管理和使用制度，以更好地发现、培养、使用干部，并形成良好的激励机制和工作导向。

4.精准扶贫应把“扶志”和“扶智”有机结合

调查表明，当地干部扎扎实实做了大量工作，脱贫优惠政策宣传和落实也比较到位，但是在加强对贫困户勤劳、朴实、吃苦、感恩教育引导，营造靠勤劳双手脱贫才光荣的浓厚氛围上，在不少地方还并未见到明显的效果。虽然，这不是一朝一夕就能解决的问题，但却是关系到精准扶贫长效机制的关键问题。调研中发现，精准扶贫到最后攻坚阶段还未“脱帽”的贫困村，往往是条件相对艰苦、工作难度相对更大的地方。而这些地方的贫困根本性原因还不完全在自然条件，群众观念落后、

教育引导缺乏既是最大的“致贫”原因，也最大的“脱贫”阻力。产业助推是扶贫攻坚的重要支撑，但是贫困村特别缺乏能引领带富的能人，扶贫重在“扶志”和“扶智”。建议贫困村镇加大对脱贫典型案例的宣传引导，加大对其脱贫后的发展的关注和支持力度，营造良好的脱贫氛围。比如，群乐镇新河村“脱贫示范户”马宗平的脱贫致富经历，经媒体多次披露后，就在当地产生了积极反响。这就是一种值得推广的群众思想观念教育方式。此外，义兴镇的贫困村通过积极推进“新乡贤文化”建设来加强村民思想观念教育的举措也值得推广。这些贫困村积极联系在外工作的退休干部、教师和其它行业老党员、行业人才以及经商成功人士等，将他们引入农民夜校教师队伍和文件建设宣讲队伍，利用他们的影响力和资源，实实在在的吸引、联系、帮助贫困户建立脱贫的“智”和“志”，并由此构建出良好的“新乡贤文化”，形成多方共赢良好的局面。这些都是克服目前恩阳各贫困村面临的最大薄弱环节的有益经验。

（四）关于加强农村人才队伍建设的建议

1.创造良好条件吸引年轻人到农村创业

恩阳区农村风景优美，空气清新，热量充足，雨量丰沛，距离巴中市近，具有发展水果种植、特色农业和农产品深加工的得天独厚的条件，因此能够为年轻人的发展提供宽广的舞台和空间。建议恩阳区出台吸引优秀青年到农村创业的政策和措

施。一旦优秀青年进入在恩阳区农村创业，他们将成为党的基层组织的新鲜血液，将夯实党在恩阳农村的基础，从而解决恩阳农村基层党组织后继无人的问题。

2.鼓励优秀大学毕业生到农村担任村镇干部

国家有鼓励高校毕业生到农村担任村干部、支持农村发展的政策，建议恩阳区充分用好国家这一政策，出台相关的文件，把优秀大学毕业生吸引到恩阳农村来。这对防止农村基层党组织陷入瘫痪具有重要作用。大学生来到恩阳以后，应该给他们创造发展和融入当地的平台，杜绝留不住人的现象发生。就笔者所知，一些优秀大学毕业生去到农村以后，不到半年就溜走了，根本原因是他们找不到用武之地或难以融入当地社会。

3.上级组织部门应选派优秀干部到基层挂职

现在恩阳的一些基层党组织急需注入新鲜的血液，即急需年轻人的加入以增强组织的活力和防止基层组织陷入瘫痪。在前面两种措施都暂时不能到位的情况下，建议向相关村下派年富力强的县或者乡镇干部，派他们兼任村支书，增强基层党组织的活力，阻止基层组织的崩溃，就像精准扶贫时期下派干部担任村支部第一书记一样。在村有了自己的“本土”干部以后，就可以撤回县乡干部。

（五）对制定本地扶贫政策的和落实上级扶贫政策举措方面的建议

精准扶贫机制是供给侧改革工作的重要战略部署,其政策出发点是要在分析原有扶贫机制缺陷的基础上,提出精准扶贫机制创新思路,以适应新形势的需要。所以,在当前的扶贫攻坚的冲刺阶段,所有政策应充分落地,精准化落地,所有留存的问题应得到充分的解决,突出矛盾和主要问题应有精准的化解办法。一方面在工作中要积极化解矛盾,另一方面也要如实上报,不应只把困难和问题留在最基层去强制“消化”。对于本级政策制定或落实中的问题,应积极作为,及时采取措施规范政策、调整导向、化解矛盾、弥补不足。

1.制定符合本地区相对准确合理的工作标准和要求,以推进各项工作的科学化

经过调研我们发现,贫困村普遍反映出的检查验收“标准”时常调整和资料制作要求过于繁琐等情况,建议恩阳区有关部门及时调查、回应,属于上级“问题”的,应及时如实反馈,属于本级能协调处理的问题应及时调查核实后作出必要的调整。此外,建议恩阳区在合适的时机,组织各乡镇贫困村进行必要的交流协作,尤其是进行经验推广和贫困村之间的对口帮扶。必要的时候,还可以打破行政垂直管理的“层级”限制和既有的扶贫工作机制,将贫困村和非贫困村的广大干部共同纳入其中,通过开展基层干部互查互评互帮,来深入推进扶贫攻坚工作。这样既有助于提升工作效率,也有利于缓解基层

干部压力，以更好地推进工作。同时，还有利于发掘出“上级”部门和“专家”团队难以发现的深层次问题，并将这些问题在国家的正式检查验收前及时解决。

2. 在上级政策允许的范围内，对上级扶贫政策举措根据本地的实际情况做出必要调整

建议恩阳去在后续扶贫资金使用政策的拟订中，应将更多资金用在贫困地区的交通基础设施、农田水利工程项目、基本公共服务等惠及更大范围，影响更为长远的项目上。同时，进一步出台“脱困户”的发展扶持政策，让他们看到“脱困”之后更大的、更长久的实惠，由此形成“脱困光荣”的良好导向。通过这种资金使用的导向调整，在前一阶段普遍而充分地惠及“贫困户”基础上，增强“造血”平台的搭建和“造血”能力的提升，改变贫困户中“贫困户”是一种“待遇”的依赖思想。对于少部分缺乏基本生活保障能力的“赤贫户”或“特困户”，则通过更加严厉的审查政策，进行严格的控制审查确定。按评定人数比例，通过产业资金补贴、财税减免或其它扶持政策转移到对发展本地集体经济支持中体现；再由本地“集体经济”单位对“赤贫户”按政策持续扶持。这样一来，使这些“特困户”与本地集体经济发展利益相关，以强化本地集体观念，增强感恩共进的意识，促进本地乡村文明建设。调研中，有个别乡镇干部经过多年的扶贫工作经验也提出了类似建议，“希望扶

贫资金更多到因地制宜的项目，而减少直接到农户”。

3.政策落地要充分考虑“多点多极支撑发展战略”，更好地解决发展内生动力不足问题

在国家和省市精准扶贫政策在落地时，充分考虑“多点多极支撑发展战略”，着力推进点与面协同、城与乡互动、产与城融合、城乡统筹发展战略，着力解决贫困乡村发展内生动力不足问题。一方面，要把“绣花”功夫做得更实、更细，精心谋划产业扶贫支撑政策，因地制宜，充分论证，拓展除芦笋外的蔬菜产业基地建设，鼓励一些山区坡地产业化发展经济林木和特色水果产业，带动脱贫户融入产业发展中。在贫困户中推广“借羊还羊”、“借禽还禽”的养殖扶持政策，助推贫困户增强致富能力。另一方面，要把正在蓬勃发展的恩阳城市建设、产业开发等，与贫困村镇的扶贫开发统筹起来，形成良性互动。从目前调研组掌握的情况来看，除了在人才支持方面外，其它城乡之间实际的帮扶和发展联系并未充分体现出来。不论是“单位挂包”，还是“人员挂包”，实质形式主要还是“派人”做人才支持。在整体的扶贫攻坚上，还没有形成明显的多点多极支撑战略。

（六）关于加强政府对教育引导支持的建议

教育扶贫的主要任务要落到政府身上，政府对教育的支持和引导将作为主要任务，而社会力量对教育扶贫的作用只能充

当次要成分。政府要加强对教育扶贫的宣传工作，给予教育扶贫事业更多的优惠政策，让更多的企业和个人能够积极参与到教育扶贫当中，让社会力量能够有充足的时间去了解教育扶贫。政府的引导作用加强以后，会让社会民众对教育扶贫的印象更深刻，同时也就更容易获得足够的资金支持，让民众能够在政府工作中落实教育扶贫，各级社会力量在减轻政府工作压力中进行教育扶贫。同时，政府对教育扶贫的政策引导上还要鼓励户籍所在地为农村的贫困生能够积极参与到家乡的建设当中，政府可以通过发放助学金和补助金的方式为教育扶贫做出贡献，让更多的贫困家庭早日脱离贫困。

1.完善教育精准扶贫的制度安排，增强制度设计的系统性与协同性

任何一项制度安排都不是孤立存在的，而是与其他制度安排紧密联结的。因此，应做好教育精准扶贫的顶层设计，不断完善政府内部以及地方政府间教育扶贫协同机制，加强不同扶贫主体间的沟通对话与交流协作，加强专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫协同与贫困地区教育发展战略、城乡教育一体化、教育公共服务均等化等制度融合与衔接。对不同政策制度之间的协同性和耦合性进行科学论证，强化制度政策相互之间的协同，避免因冲突而导致教育扶贫资源的分散和浪费。同时，要加强教育扶贫规划与地方规划和扶贫规划的衔接和融通，提高教育

扶贫的长期效果教育扶贫是一项系统性工程，基础教育扶贫的效果呈现具有一定滞后性，需要经过稳定持续的时间才会发挥显现作用；而职业教育的扶贫效果则体现在短时间内。因此，教育扶贫的规划也需要做到短期、中期和长期相一致，在制定教育扶贫规划时，根据其自身的特点分别纳入到不同规划中实施，从而达到效果最大化。尤其是要让教育部门、农业部门、人社部门、扶贫办和水利、交通等系统的教育扶贫等都能够能够在行业规划和地方政府规划中得到衔接，例如农业部门的阳光工程计划、扶贫系统的雨露计划和教育系统下的职业培训计划通过有效对接和合理科学的分工协作，形成高效的贫困地区教育扶贫职业培训新体系。

2.强化对教育扶贫的制约和监督，建立常态化、多元化的监管机制

针对地方在教育扶贫过程中存在的问题，需要制定教育扶贫权力清单和责任清单，形成科学、有效的教育扶贫权力运行制约与监督体系，建立和完善动态跟进式教育扶贫、减贫、脱贫观察监管机制以及责任追究机制，构建制度化的市、县层面的教育扶贫资金信息公开平台。对教育精准扶贫全过程，特别是教育扶贫资金的流动和使用进行精细化管理监督，保障扶贫资金运行透明。创新和完善社会力量参与教育扶贫监督的体制机制，探索以政府购买等方式引入第三方对教育扶贫对象的识

别、帮扶成效、扶贫资金和项目的使用与落实等情况进行监督，提高扶贫监督的效力。

3.教育扶贫必须考虑各项政策推进过程中相关配套设施的同步推进

通过调研和资料收集我们可知，教育扶贫政策和教育扶贫的项目，政府在资金投入方面都给予了充分考虑，但在实施过程中仍然还存在着项目推进过程中一些配套设施和资金支持方面缺位现象，比如项目的维护、管理所需要的资金、技术人员、编制等的缺乏，导致教育扶贫政策好事没有做实，影响了实施的效果。建议有关教育扶贫中的基础设施建设的投入要增加后期维护、管理资金计划，加强教育扶贫项目的人员、管理投入，提高教育基础设施的使用效率。

（七）关于抓好贫困区群众“五知”教育的建议

建议在精准扶贫工作中，加强对广大群众的“知情、知心、知路、知恩、知足”教育，从根源上解决思想问题，确保干部群众步调一致、团结一心打赢脱贫攻坚战。

1.加强“知情”教育。“知情”教育就是要大力营造宣传、解读、阐释精准扶贫政策的氛围，真正把扶贫政策向老百姓讲明白、说透彻，做到家喻户晓、人人皆知。要从三个方面做好“知情”教育。一是入户现场宣传。成立“政策宣讲小组”，以通俗易懂的形式宣传，让老百姓了解各项扶贫政策的帮扶对象、

申报条件、补助标准、申报资料等（可以广泛动员在村内有威望的同志或者借用大学生骨干力量等）。二是利用板报栏宣传。在街道、社区、村头张贴政策宣传资料，让村民知道各项服务、申报程序和需提交的资料。三是通过多媒体或专题培训宣传。利用广播电视、LED 户外展播、手机短信、微信等媒体或开展扶贫政策培训，对城乡低保、医疗救助、教育救助、临时困难救助等相关政策进行讲解和宣传。

2.加强“知心”教育。“知心”教育就是要搭建好干部与老百姓的信息沟通平台，深入了解老百姓的实际期盼，耐心解答他们的疑问，做群众的知心朋友。由于贫困群众的年龄结构有老有小，家庭背景有强有弱，性格脾气有好有坏，认知能力有高有低，因此，需要我们深入基层，细心、耐心去沟通、引导，进而赢得老百姓的理解和支持。在这之前需要加强对于宣传人员的政策培训，精准扶贫扶什么、怎么扶等问题，要自己真懂、真信、真知，才能让群众信服。

3.加强“知路”教育。“知路”教育就是要通过帮扶宣传、学习，为贫困群众想办法、出点子，让贫困群众明确脱贫之策，找准致富之路。一要通过走访交流，了解贫困群众具体的致贫原因，有针对性地挖掘“穷根”；二要通过与村“两委”干部分析讨论，在充分尊重群众意愿的基础上，制定详细的脱贫规划，“把脉会诊”，恢复“造血”功能；三要引导探索脱贫模式，形

成“立项目、打基础、兴产业、促发展”的帮扶思路，激发贫困群众干事创业热情，坚定他们脱贫致富决心

4.加强“知恩”教育。“知恩”教育就是要教育老百姓真正知道精准扶贫是党中央为民、利民的好政策，应常怀感恩之心。知恩是觉悟，感恩是动力。要引导老百姓通过“忆苦思甜”“饮水思源”“算富账、知党恩”，知道恩从何来、惠在何处，将知恩之心上升为感恩之情，转化为报恩之行，从而自力更生、战胜贫困。

5.加强“知足”教育。“知足”教育简言之就是教育群众学会满足。在老百姓中，有的住着楼房叫贫困，有的拿着工资要救济，有的游手好闲喊穷苦，不少群众认为扶贫项目该“人人有份”“利益均沾”。因此，在扶贫工作中，要在给予群众合理诉求满足的同时注重教育群众知足，从而理解和支持扶贫工作。

(八) 关于教育扶贫注重“两个抓手+两个结合”的建议

1.以家庭贫困学生的思想政治教育为抓手

各地坚持贯彻落实各项精准扶贫政策，将具有全日制学历正式学籍的农村建档立卡贫困户家庭子女作为“精准扶贫”对象，通过对建档立卡学生建立的“奖、贷、助、补、减”体系，切实保障了每一个建档立卡贫困户家庭子女顺利完成学业。然而“建档立卡”学生的贫困问题不仅是经济困难问题，更涉及到他们的发展问题，因此，关心、关注“精准扶贫”家庭学生

心理现状及思想政治教育是当前教育扶贫资助工作的重要内容

2.以强化农村成人的技能教育培训为抓手

强化农村成人教育是拓宽农村贫困人口经济收入渠道、改善贫困人口生活质量，提高“精准扶贫”工作实效性的重要途径。在调研中，我们发现超过一半访者认为外出务工不仅有助于改善家庭经济条件，还在增长见识、开阔个人视野方面具有重要价值。但是，不少贫困人员是不愿意走出大山的，他们往往是“等”“靠”“要”，存在着严重的依赖心理。对此欲真正有效地消除农村贫困，提高“精准扶贫”工作的实效性，就必须切实转变贫困人口的固有思想观念，依托农村成人教育开展引导性培训。这包括宣传介绍脱贫致富典型、展示外部美好风景、解读国家“精准扶贫”的方针政策等，以有助于贫困人口树立自力更生、变革创新观念，对于改善贫困人口的经济生活条件、提高生活质量均具有重要价值。可以说当前农村成人教育仍存在诸多不足，由此导致以农村成人教育推进“精准扶贫”工作面临着诸多挑战。对此，需要从构筑农村成人教育推进“精准扶贫”的强大合力、调动农民参与成人教育的积极主动性、提高农村成人教育培训项目的科学性等方面着手努力，有效提高“精准扶贫”工作的针对性与实效性。

3.注重教育扶贫与社会力量的高度结合

要加强顶层设计，突破目前“碎片化”、各自作战的教育扶

贫格局。及时总结各地教育扶贫的经验，加以推广和引导。做好统筹协调，充分鼓励政府、学校、企业、社会等多方参与，整合人才、科技、智力、产业与信息在扶贫中的坚实作用，以形成协同效应、共同攻关。最重要的要转变扶贫观念，教育扶贫不仅仅是党和政府的使命，也是全社会的责任，在发挥政府部门的力量的同时，也要引导社会力量积极参与、形成合力，民间团体、企业机构也是一股不可忽视的力量。教育扶贫是可以影响到下一代甚至几代的工程，政府应该多引导、宣传，提高整体社会的思想认识，使更多的民间组织以及个人参与进来，吸引更多的民间资金投入进来。要充分发挥好民营企业、社会组织、个人等主体的作用，鼓励其承担社会责任，发挥其各自的优势所在，政府部门也要对各参与扶贫的主体做好业务指导和信息服务的工作,从而进一步推进教育扶贫工作的开展，使更多贫困地区的学生受益。

4.要加快教育扶贫和文化扶贫的有机结合

贫困和文化缺失有一定的关系，“越穷,教育程度、文化素质越低,这就形成了一种恶性循环。”注重将教育扶贫和文化扶贫相结合，打出组合拳；建议以乡村小学为依托，在其周边建设文化站点、网络中心、医疗站点，形成学校、文化中心、医疗站点一体化的乡村社区，打造农村文化高地，持续开展产业富村、文化兴村、科技支农、信息兴农等活动，培育大批有文化、懂

技术、会经营的新型农民，共同建设生活富裕、精神文明的美丽乡村。

（九）关于加强农村学校师资队伍建设的建议

1.全面实施精准扶贫地区农村教师培养计划

首先，扩大“免费师范生”教育计划招生学校范围。开放地方师范院校进行“免费师范生”教育，鼓励精准扶贫地区考生就近入学，定向培养、协议就业，学有所成后返乡从事农村基础教育教学工作“一专多能”的农村教师，着重培养音体美紧缺学科教师，加强农村学前教育师资队伍的培养，切实落实幼儿教师特岗计划。其次，加强贫困地区教师职业道德和思想道德水平的培养，贫困地区学校德育工作关系到乡村文明的基础建设，也关系到广大贫困地区贫困学生的身心健康与发展。全面提高农村教师职业道德和思想道德水平，既有助于提升教师的个人素养和师德风尚，又有助于促进教师爱岗敬业并降低职业枯竭现象的产生。教师以德树人、以身作则，以自己高尚的情操和心灵影响和培养学生。最后，在政策上吸引教师培养计划的受益者、大学生村官、高校毕业生留在或应聘贫困地区教师。

2.搭建教育云平台，促进教育资源共享

随着信息技术高速发展和互联网的全面普及，云教育技术日益成熟，应该搭建教育云平台，增加贫困地区中小学学校网

络设备，积极融入云教育时代浪潮，可以高速解决贫困地区教育经费短缺、优秀教师资源匮乏等问题，前提需要多方筹措，完善农村贫困地区通讯基础设施的建设。通过教育云平台的搭建，实现教育资源多元共享，进而提升恩阳区农村教育质量。

3.完善对贫困地区农村教师的资助举措

严格落实《乡村教师支持计划(2015—2020)》的重要要求，有效提高贫困地区教师的生活待遇，提高长期在贫困农村地区教师工资待遇及津贴补助。与此同时，要制定免费师范生到贫困农村地区执教的激励政策，在政策上加大力度对贫困农村地区的教师的倾斜。还要全方面提高贫困农村地区“双师型”教师的培训经费标准，大力建设贫困农村地区“双师型”教师队伍。

4.广泛开展精准贫困地区教师培训

鼓励创新贫困地区教师培训模式，积极发挥国家级、省级教师培训机构的作用，结合地方师范院校服务地方的特点，充分开拓市级教师培训机构的建设。重点培养艺体类紧缺学科教师、特殊教育专业教师培训，教育管理者、各级各类学校管理者和任教教师。精准贫困地区教师培训要凸显个性化，加强培训的时效性和针对性，采取网络学习、下乡指导、专家讲座等多种形式改进农村教师培训方式。贫困地区教师培训要着力改善教师培训资源少、机会少以及负担重的现状，避免培训内容与教师期望脱节、培训内容与社会实践脱节，切实让农村教师

有机会去学、学后有收获、学后有提升。

（十）关于支持引导特色产业发展的建议

1.增强地方各级政府的服务创新意识

政府的支持和推动是保障农业产业健康成长和培育新兴农业产业的关键。首先，政府在政策和资金等方面对特色农业示范基地和园区继续进行扶持，解决一些示范基地和园区的资金不足问题，发挥其示范作用。同时，也要加大对较为贫困的乡镇特色产业投入和培育力度，培育壮大农民专业合作社、家庭农场、种养大户等新型经营主体，逐步提升全区农业产业整体“造血”功能，激发产业扶贫内生动力，全面提高农业产业对劳动力的磁场吸附力。二是加大对特色农业产业的指导。派农业技术员指导当地特色农业生产，帮助他们宣传推广特色农业项目，帮助农户搞好特色农业的产业化经营。三是政府要制定鼓励性或者激励性措施，回引一批有志于农村和农业发展的人士，回乡创业。

2.加强对农民的培训 and 思想文化帮扶

政府要采取各种行之有效的形式，继续加强对农民的人才培训和技术培训，以生产型、经营型、技能服务型人员和农村实用人才带头人为重点培育对象，分类别开展“联合”、“定向”培训。把回乡务农创业的大学生、青壮年农民工和退役军人等纳入培训计划。组织技术人员深入乡村农户，深入田间地头，

指导农民生产技术，传授农民各种病虫害的防治方法，增强科技服务力度，提高农民的科技素质，助力脱贫攻坚。政府对农民不能仅仅给予经济方面、物质方面的帮助，还要给予思想和意识上的帮扶，积极宣传和落实党委和政府的扶贫政策，做好贫困户的思想工作，引导他们树立“靠自己双手脱贫”的意识，祛除“等靠要”的懒惰思想。

3.积极形成良性发展的利益分配格局

地方各级政府要加强引导，通过各种方式建立公司、专业合作社与农户之间更好的利益联结机制，使各经营主体之间实现良性的利益循环，形成各经济体之间互利共赢、共建共享、公平公正的利益分配格局。

（十一）关于推进产业融合发展的建议

1.注重绿色发展和生态循环发展

产业在脱贫攻坚中发挥着至关重要的作用，在推进恩阳脱贫攻坚工作中，首先要把特色优势产业做大做强，大力发展以芦笋、巴药、蜜柚、莲藕、猕猴桃、葡萄等为主的品质果蔬，建设一批现代农业产业基地，同时要因地制宜发展水产养殖和畜禽生态养殖，实现种养结合，发挥种养循环效益。如观音井镇万寿会不仅养殖了稻虾，还大力发展了芦笋、优质粮油、生态养殖等其他产业，这样既可以有效防范产业发展的风险，又形成各产业之间生态发展的循环链条，既可实现资源共享，优势

互补，有效利用和整合了土地资源，发挥了土地效益，改良了土质和农产品品种，又增加了经济效益，实现绿色发展、生态循环发展。

2.以市场需求拓展农业新型业态

结合当地实际，充分把握市场消费趋向，大力发展乡村旅游、农村养老服务等产业，推动特色农业和休闲旅游联动融合、生态农业与健康产业相结合，确保产业发展可持续、产业扶贫可持续。

3.进一步推进农产品加工业发展

恩阳区的芦笋、巴药、莲藕、猕猴桃、葡萄等主导产业是规模经营，而且还在继续扩大生产规模，这就要求围绕主导产业搞好农产品的储藏、保鲜和加工，积极延伸农业产业链价值链，这样既能调节农产品供求关系，丰富农产品市场，又可提高农产品的附加值，促进农产品的生产，增加效益，还能规避产业发展风险。政府部门要重点扶持加工企业和辐射面广、带动能力强的加工龙头企业，以龙头企业带基地，以基地联农户，逐步形成种养、加工、产供销于一体的生产经营体系，促进农业产业发展。

4.加快农产品营销体系建设力度

随着恩阳特色产业的种植规模扩大，产量日渐提升，必须保障产品的销售渠道畅通，因此，要建设和完善一批芦笋、巴

药、葡萄、猕猴桃等农产品批发市场，建设完善配套仓储、物流和冷链设施，做好猕猴桃、芦笋等进入超市对接工作。完善市场中介服务，支持农业社会化服务组织、农村营销大户和农民经纪人积极参与市场建设。广开特色农产品销售渠道。在互联网+的时代，农业信息技术水平的提高对于现代农业至关重要，加强农村电商网络建设，在有条件的贫困村开展农村电商网点试点工作，发展“互联网+特色农业”品牌，开展乡村旅游、特色农产品的宣传推介、线上线下营销活动，加快构建农业现代营销市场体系。

（十二）关于加强“巴山新居”建设的建议

1.建立成本投入分担机制，加快配套设施的健全完善

“搬得出”是实施“巴山新居”建设的前提，“留得住”才是“巴山新居”建设的根本。我们必须看到，扶贫移民是一个复杂的、投入巨大的涉及搬迁安置及移民后续发展的系统工程。随着人力、物力和土地成本的不断增加，易地扶贫搬迁安置及后续发展成本投入已经逐步成为了各级党委政府面临的重大难题。对此，一方面，要积极探索建立政府、社会、个人“三位一体”权责分明的成本共同分担机制。为了更好地满足聚集点贫困群众发展生产的需要，政府可以在聚集点规划出家禽饲养区，蔬菜种植区，从而进一步降低贫困群众的生活成本，提高入住的吸引力。总的来说，易地扶贫搬迁聚集点后期运营模式，

应该取公益性的基础设施建设以政府财政投入为主，经营性的服务项目以受益业主投入为主，产业的发展以企业带动农户投入为主，只有形成权责分明的成本共同分担机制，才能保证“巴山新居”建设的可持续发展。另一方面，要建立起来了一套“政府为主导、民众为主体、社会积极参与”的多元化供给机制。“巴山新居”作为推动全域城镇化、城乡一体化的主要载体，要强化“财政资金引导、银行资金支持、农村资本聚合、社会资本注入”的综合保障，创新担保、贴息贷款等手段，有效解决资金投入问题。对于部分特困群众新居配套设施的解决，部分项目可以通过银行获得低息小额贷款；另外部分可以通过民政系统或社会组织的渠道广泛联系社会捐赠，向贫困农户赠送家具等室内生活用具和设备。

2.提升设计规划质量水平，更好满足贫困群众的需要

“巴山新居”建设的目的就是要全力解决贫困户住房安全问题，将贫困群众的危房改建成“放心房”、“暖心房”，确保贫困群众住得安全、住得放心，为稳定实现“两不愁，三保障”奠定坚实基础。这就需要从优化村落布局、完善住房功能、提升户型设计上着力，做到高起点规划、高标准设计、高水平建设。为此，一是本着经济、实用、美观、协调的原则，统筹好聚集地规划、新村布局、民居设计，村容村貌、建筑色彩统一，生活污水收集处理和注重房前屋后绿化美化，努力实现新村、

新房、新生活、新发展。二是要按照“因地制宜、合理布局，功能配套、突出特色”的原则，充分尊重群众意愿，注重科学论证，优化民居设计，根据易地扶贫搬迁聚集点家庭户数、具体人口的客观实际设计出满足不同需要的多种备选户型。三是要选派业务技术精、服务意识强的专业设计规划人员深入到聚集地的第一线，根据民居的客观实际，注重规划庭院经济用地、科学布局住房功能，突出厨卫改造，实现厨卧分隔，让群众住得更舒适、生活更便捷、环境更卫生。四是突出公共服务，保障健康文明生活需求。聚集地要把解决道路交通、清洁能源、安全饮水、电网改造、垃圾处理、冬季取暖等与群众生产生活密切相关的问题放在突出位置。同时，聚集地还要加快建设村民文化活动室、农村书屋、篮球场、体育健身场、休闲场所、医务室、学校、超市、远程教育站点等公共服务设施，通过健康文明新生活运动，倡导培育现代文明生活方式，才能既建新村，又育新风。

3.加大扶贫开发工作力度，引领贫困群众共同致富

“巴山新居”建设的搬迁只是手段，要实现脱贫才是目的。安居扶贫既要“输血”，也要“造血”，贫困群众只是第一步，如何让搬迁群众有活干、有钱挣、能发展、快致富才是关键。可见，安居扶贫的实质是解决发展问题，是把扶贫开发与工业化、城镇化建设紧密挂钩，将扶贫对象的潜在资源转变成为可

以流动增值的资产以满足其安居乐业的需要，从而实现扶贫效益最大化的一种有效途径。当前，住房困难户可分为相对贫困家庭和绝对贫困家庭两类。绝对贫困家庭由于客观原因，无法参与劳动，又没有其他收入来源；相对贫困家庭由于突发情况或缺乏创收机会和条件造成贫困，但给与扶持或进行培训学习可以极大改善收入水平和条件。为此，一方面，要将开发式扶贫和保障式扶贫相结合。首先区分贫困户类型，实行“因户制宜、分类帮扶、因困施助”，采取“一村一策、一户一法”，有针对性地分类扶贫。对居住条件恶的建档立卡贫困人口和确需同步搬迁农户实施易地搬迁，落实后续扶持政策措施，让搬迁群众真正搬出“穷窝窝”，甩掉“贫困帽”；对老、弱、病、残，无劳动能力的贫困户，符合条件的全部纳入农村最低生活保障体系。另一方面，要将安居扶贫与智力扶贫相结合。安居扶贫工作三分难在搬迁安置，七分难在后期扶持。首先，易地扶贫搬迁在规划选址前就要充分考虑产业、就业、乐业，实行向中心村、集镇、产业园区、生态旅游区、县城区靠近的“五靠近”选址安置方式。其次，要积极推动扶贫搬迁户创业就业，开展劳动就业免费培训，组织园区企业到安置小区招工，促进扶贫搬迁户充分就业。另外，也可以采取政府出资购买公益性岗位，推行“党员能人 + 贫困户”、“产业示范户 + 贫困户”等模式，对贫困户进行“一对一”的帮扶，帮助他们加快脱贫致富。

4.加强现代村风文明建设，提高精神扶贫工作成效

“巴山新居”建设不仅要让贫困群众住上好房子，过上好日子，还要让贫困群众养成好习惯，形成好风气，要把扶贫与扶志两相有机结合。一是要注重扶志气、扶正气。采取物质扶贫与精神扶贫“双向约束制”模式，通过对贫困群众加强社会主义核心价值观、荣辱观、道德观、感恩教育，引导贫困对象自力更生、主动作为，通过自身的勤奋努力逐步过上好日子、住上好房子、养成好习惯、形成好风气。二是要坚持以健康文明为重，移风易俗，全面进步。通过深入开展健康文明新生活运动，举办健康向上的文体活动，不断丰富群众文化生活，倡导培育现代文明生活方式，从素质、观念、情感、行为上引导贫困群众摒弃陈规陋习，以构建与现代文明生活方式相匹配的村风文明。三是要物质扶贫与精神扶贫相结合。对于非贫困户与贫困户之间，非贫困户与基层干部之间的矛盾与对立进一步加剧的问题，既要客观辩证地看待，也要从思想层面对广大群众进行教育引导。首先，培育典型，树立自力更生，靠自己力量建设美好家园的榜样。要让广大群众懂得精准扶贫不仅要在物质扶贫，更重要的是精神扶贫。其次，引入奖勤罚懒的激励约束机制，形成积极进取的社会风气。精准扶贫的目的是帮助那些确实依靠自身的努力也无法摆脱贫困的社会群体，而不是一种“养懒汉”的政策制度。这就需要从精神层面激活贫困

群众的主动参与精神，鼓励贫困群众努力改变自己，抛弃“等靠要”的思想，争取早日甩掉“贫困帽”。最后，要形成一种“以贫为耻、以富为荣”的社会氛围和观念，从而减少群众对于扶贫公共资源的争夺，促使那些真正贫困的家庭能够得到帮助，也能加快这些贫困家庭通过自身的努力早日完成扶贫摘帽任务。

（十三）关于法治保障助推脱贫攻坚的建议

1.增强法治宣传教育工作的针对性和实效性

恩阳区属于集中连片贫困区、贫困户多、外出务工人员多、土地流转比例大、集中安置户比例较大、留守人员中非老即少情况严重等特点，应有针对性的开展与贫困群体切身利益密切相关的法律法规的宣传、培训和教育，以保障脱贫攻坚工作的顺利开展。基层组织应不定期召开镇、村（社区）“以案说法”会议。将本区、本镇、本村（社区）一段时间来发生的各类案例纠纷进行分类汇总，用大家身边的案例纠纷来进行法律知识的宣传和普及教育，打消一些人“我不犯法，法律与我无关”的置身法外的念头。继续坚持恩阳区原有的“会前讲法”“农民法治夜校”“法治长廊”“法治茶园”“宣传手册”等好的形式和做法，在此基础上，还可以印制、编制上述有关法律法规的实用有趣的教材、学习手册、口袋书，便于学习和携带。不断营造良好的法治文化氛围，深化基层法治文化建设，让每个人都

树立以法治为基础的生活方式，自觉遵守法律和捍卫法律。为了培养贫困群体法治意识和提升法律素养，增强法律政策宣传实效性，在宣传主体不仅仅依靠立法机关和扶贫的具体实施机关，也要多赖于多渠道、多元化的主体宣传，可以将检察院、法院系统对精准扶贫工作直接参与，将会大大提高精准扶贫法律政策的宣传。如上八庙镇来凤村对口帮扶的单位是恩阳区检察院，不仅宣讲党的惠农扶贫政策，而且普及涉农法律知识，对精准扶贫法律政策宣传与解读，成效明显。这种做法可以复制推广。

2.将新媒体技术充分融入脱贫攻坚法治工作

随着电脑、智能手机的普及，脱贫攻坚法治工作手段也要紧跟形式，适应社会的发展和时代的需求。可以以村（社区）、镇为单位，建立精准扶贫法治工作的QQ群、微信群、微信公众号和微博，定期推送与贫困群体生活、生产以及扶贫政策等方面有关的文字、图片、新闻、问卷调查、法律点滴、身边故事、脱贫攻坚、家乡新貌、生日问候、求助平台、歌曲欣赏等大家喜闻乐见的信息和链接。这样既不受时间、地点的限制，又达到了宣传法治以及教育的目的，还体现出了对广大贫困群体的关心关爱。

3.积极发挥法律政策对精准扶贫工作的作用

脱贫攻坚工作的关键在于对扶贫专项资金不断扩大投入，

目前我国整体扶贫资金是“政府为主，社会与市场极少参与”的基本模式。事实上，民营企业、社会组织拥有市场中大量资金，如果他们可以参与精准扶贫中项目的资源开发、基础设施建设以及产业发展等，对扶贫工作而言，是共赢的事情。通过法律政策规范、引导和保障作用，合法的将社会资本引入精准扶贫工作中来，对仅依靠政府的扶贫工作来说，无意是一大助力。恩阳区在精准扶贫工作开展以来，也仅仅建成数个脱贫攻坚新农村示范点，并未有覆盖到全区，原因固然是艰巨的扶贫任务和杯水车薪的国家扶贫专项资金无法匹配。而社会扶贫资本拥有的巨大市场，充足的资本对解决恩阳区脱贫攻坚资金效果不明显的困境更能产生吸引力，更能产生实际效果，也能够让贫困群众从源头上真正获得收益。

（十四）关于落实责任坚决确保脱贫攻坚不落空的建议

1.要层层落实脱贫攻坚责任

层层签订责任书，立下“军令状”，保证工作落实。**要强化区上的主体责任。**各乡镇要围绕脱贫攻坚的整体布局，认真落实好扶贫规划，真正把项目、资金、力量统筹好、安排好、使用好、落实好，凡是在全区扶贫开发考核排位后三位的乡镇党政主要负责人，要接受组织的批评问责。**要强化部门的主帮责任。**各部门要围绕区委的既定部署，推动人力、物力、财力投向贫困地区和贫困对象，绝不允许各自为阵，绝不允许当面说

得好、事后不落实，绝不允许擅自调整项目和改变资金用途。部门“一把手”每季度至少一次深入帮扶村研究解决具体问题。

要强化乡镇的主贵责任。各乡镇要自觉把脱贫攻坚任务扛起来、对辖区内的贫困情况一定要心中有数，对脱贫攻坚总体目标、年度任务、具体工作要总体考虑、统筹安排，特别是对上级安排的扶贫项目和专项资金，要一项一项落实好，绝不允许走样、打折或拖延迟办。区委对年度考核排名后三位的乡镇要公开曝光、诫勉谈话，连续两年排名后三位的乡镇党政负责人要进行组织调整处理。

要强化村组的主抓责任。村级党组织要正确处理好与第一书记、驻村帮扶工作队的关系，厘清工作权力和责任。村级党组织要组织和带领群众实施扶贫项目、登记造册、监督管理、信息公开和反馈等工作，有效监督政策执行走样、驻村帮扶不到位的人和事。第一书记责任十分重大，职位十分关键，是上级党政各项政策落实到村到户到人的重要环节和现场具体指导者、执行者，第一书记要不负使命，督促、指导村社抓好扶贫开发工作，让每一项扶贫政策、措施都落实到村到户到人。驻村帮扶工作队要做好精准识别贫困户，上报衔接、协调争取、监督落实各项扶贫政策措施、扶贫项目建设，使村级两委真正成为带领群众脱贫致富的坚强战斗堡垒。

2.要完善脱贫攻坚相关机制

要细化完善脱贫攻坚领导小组运行机制，制定议事规则，发

发挥好统筹谋划、整合资源、组织协调、督促检查等职能作用。领导小组组长、副组长要主动担责，率先垂范、亲力亲为，推动脱贫攻坚各项工作有序有效推进；各成员单位要各司其职、各负其责，密切配合，全力抓好脱贫攻坚措施落实；领导小组办公室要切实承担起综合协调、督查调研、考核评估、绩效评价等职责。要完善扶贫工作导向机制，各级组织部门要把脱贫攻坚实绩作为选拔任用干部的重要依据，把敢于攻坚克难、工作实绩突出的优秀干部充实进来，把不适应脱贫攻坚要求的坚决调整出去，对那些长期在贫困地区一线、实绩突出的干部给予表彰并提拔使用。要重视乡镇扶贫干部的配备，选调一批能力强、作风正、工作实的干部到扶贫战线工作。

3.要建立严格考核督查制度

脱贫攻坚的军令状已经立下，接下来要做的就是动真碰硬、严格考核。要把脱贫攻坚专项督查、贫困村党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核作为考核的重要内容，要提高减贫、民生、生态方面指标的权重，促使党政领导班子和领导干部把主要精力聚焦到脱贫攻坚上来。要严格落实年度脱贫攻坚报告和督查制度，对落实不力、未完成年度减贫任务的乡镇和各部门党政主要负责同志进行约谈，追究责任。

总之，脱贫攻坚是一个系统工程，脱贫是底线目标、初级价值，脱贫是一个保障的问题，而致富却是一个发展的概念。

脱贫并不意味着就实现了全面小康，奔康我们还有更远的路要走。只有在精准扶贫工作坚持问题导向，正确处理好“输血”与“造血”的关系、“开发”与“开挖”的关系、“硬件”与“软件”的关系、“口袋”与“脑袋”的关系，才能真正做到脱真贫、真脱贫，实现全面建成小康社会的宏伟目标。