

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 重点项目

立 项 编 号 BZ24ZD017

学 科 分 类 党史·党建

课 题 名 称 巴中市欠发达县域托底性帮扶工作研究——以
宜宾市结对帮扶恩阳区为例

项 目 负 责 人 余井康

项 目 参 与 人 谢俊梅 谷佳 王娟 陈可欣

负责人所在单位 巴中市恩阳区委党校

联 系 电 话 19908011219

巴中市社会科学界联合会 制

巴中市欠发达县域托底性帮扶工作研究

——以宜宾市结对帮扶恩阳区为例

摘要：本文探讨了宜宾市结对帮扶恩阳区的工作实践及其成效，重点分析了完善运行管理机制、推进重点任务、构建帮扶共同体、紧盯重点项目建设及宜恩双向互动等核心举措。同时，结合各地实践案例，对帮扶机制存在力度与实效的缺口、产业合作存在深度与广度的局限、人才交流遇到质量与渠道的瓶颈、资源互动出现主动性与创新性的缺失等问题进行了分析，并就细化帮扶机制执行路径、深化产业合作对接模式拓宽人才交流互动渠道、主动推进资源整合调配等路径进行了阐释，旨在进一步提升帮扶工作的实效性和可持续性。

关键词：欠发达县域；结对帮扶；宜宾市；恩阳区

一、选题背景及意义

（一）实践意义

一是充分发挥哲学社科咨政辅政、服务决策的作用。王晓晖书记在全省 39 个欠发达县域托底性帮扶工作推进会上指出，托底性帮扶工作没有“局外人”。补齐欠发达地区短板、促进高水平区域协调发展，事关高质量发展成效和共同富裕成色，事关中国式现代化进程，集中体现党的性质宗旨和初心使命，必须摆在全局工作的突出位置来抓。研究欠发达县域托底性帮扶工作是党校始终坚守“为党育才、为党献策”初心使命的应有之义，是发挥党校咨政功能为党委及政府重大理论和现实问题服

务的重要体现。

二是针对性破解地方经济社会发展难题。巴中市经济体量小、产业基础薄、内生动力弱，目前全省 39 个欠发达县域巴中市占 4 个（恩阳区、通江县、南江县、平昌县），是除甘、阿、凉三州以外欠发达县域数量最多的市州，在实现加快追赶、跨越发展的过程中任务繁重、挑战艰巨。通过研究巴中市欠发达县域托底性帮扶工作，可以深入了解我市欠发达县域在发展过程中的制约因素和问题痛点，同时提出合理有效的咨政建议，为地方政府针对性施策供科学依据，从而促进欠发达县域用好活用帮扶方资源力量，不断激活自身发展的内生动力。

（二）理论意义

一是关于区域协调发展理论。省内先发带后发结对帮扶是促进区域协调发展的重要安排部署，通过对宜宾市结对帮扶巴中市恩阳区这一市县结对实践案例的分析，揭示出欠发达地区如何通过政策扶持、资源倾斜等方式促进经济社会的全面发展，厘清受扶方处理好内生动力和外部助力的关系，探索区域间资源共享、优势互联的途径，为区域发展理论提供新的实践支撑，为其他地区的区域合作提供借鉴参考，继而进一步完善和发展区域协调发展相关理论。

二是关于共同富裕理论。托底性帮扶是贯彻省委“五区共兴”发展战略的促进共同富裕的重要组成部分，研究巴中市欠发达县域托底性帮扶工作可以激发我们对共同富裕理论的思考和探索，深入了解共同富裕理论在实际操作中的应用情况，进一

步加深对共同富裕理论的理解和认识，丰富共同富裕理论的内涵和外延，为未来的共同富裕理论研究和实践工作提供指导，推动共同富裕理论的创新发展。

二、概念阐释与理论基础

（一）概念阐释

1.先发带后发

“先发带后发”指先发展起来的地区或行业，利用其技术、资金、人才等优势，通过技术转移、产业扩散、合作交流等方式，带动和帮助后发地区或行业加速发展。这一过程促进了资源优化配置，缩小了区域或行业间的发展差距。从学术角度看，“先发带后发”体现了发展梯度理论、技术扩散理论及区域经济学的核心理念，即通过合作与竞争，实现共同繁荣。政府政策引导、市场机制调节及社会各界的积极参与，都是推动“先发带后发”有效实施的关键因素。

2.托底性帮扶

“托底性帮扶”指政府或社会各界针对经济、社会发展相对滞后的地区或群体，通过一系列综合性的政策措施，如产业扶持、基础设施建设、教育医疗提升以及文化旅游开发等，进行全方位、多层次的扶持和帮助，以确保其基本生活和发展需求得到满足，防止其陷入极端困境，主要目的是促进区域均衡发展和实现共同富裕，减少社会不平等现象，提升整体社会福祉。通过帮扶措施，改善欠发达地区的生产生活条件，增强其自我发展能力，逐步缩小与发达地区的差距。

3.39 个欠发达县域

“39 个欠发达县域”指四川省采用人均地区生产总值、全体居民人均可支配收入、财政自给率 3 个指标进行综合测算，统筹考虑国家乡村振兴重点帮扶县政策要求以及综合平衡因素，最终确定出 39 个欠发达县。欠发达县域面临着发展基础差、内生动力弱、历史欠账多等现实难题，是全省区域协调发展的最大短板、巩固拓展脱贫攻坚成果的突出重点、扎实推进共同富裕的最大难点。

（二）理论基础

1. 区域协调发展理论

区域协调发展理论旨在探讨如何在特定的地理空间内实现经济、社会、环境等多方面的均衡、和谐与可持续发展。该理论基于区域经济差异性和相互依赖性的现实基础，强调通过科学合理的政策干预与区域合作机制，促进资源要素的优化配置与高效利用，以缩小区域发展差距，提升整体发展水平。在学术层面，区域协调发展理论注重分析区域间经济发展的内在联系与互动机制，包括产业关联、市场一体化、要素流动等方面的相互作用。它认为，区域发展不应是孤立进行的，而应在更广阔的区域空间内实现优势互补、错位发展与互利共赢。通过加强区域间的经济协作与产业分工，可以形成合理的区域经济布局，提升区域整体竞争力。同时，区域协调发展理论也强调生态环境保护与经济协调发展的协调统一。它强调，区域发展必须遵循自然规律，注重生态环境的保护与修复，实现经济发展与

生态环境的良性循环。通过实施绿色发展战略，推动低碳、循环、可持续发展的经济发展模式，可以确保区域发展的长期性与可持续性。此外，区域协调发展理论还关注社会公平与民生福祉的提升。它认为，区域协调发展不仅要关注经济增长速度，更要关注经济增长的质量与效益，特别是要关注社会公平与民生改善。通过加强社会建设、完善公共服务体系、提高居民收入水平等措施，可以实现区域发展的全面性与包容性。

2.共同富裕理论

共同富裕理论旨在构建一种全民共享、全面均衡、可持续发展的富裕模式，超越传统发展观中的“唯经济增长论”，强调人的全面发展与社会整体福祉的提升。首先强调了共同富裕的“全民性”，即富裕不应是少数人或少数地区的特权，而应是全体人民共同享有的权利。它要求在发展过程中，不仅要关注经济总量的增长，更要关注收入分配的公平性和普惠性，确保发展成果惠及每一个社会成员。其次，共同富裕理论注重“全面性”，这体现在物质富裕与精神富裕的双重追求上。它认为，共同富裕不仅意味着物质生活的极大丰富，更包括教育、文化、健康、环境等多方面的全面改善，是人民在各个方面需求的综合满足。再者，共同富裕理论具有鲜明的“共建性”，强调富裕的创造过程是全体人民共同努力的结果。它倡导勤劳致富、创新致富，鼓励人民通过自身的努力和奋斗实现个人富裕，同时加强社会合作与互助，形成共建共享的良好氛围。最后，共同富裕理论还体现了“阶段性”与“长期性”的统一。它认识到

共同富裕是一个长期而艰巨的过程，需要分阶段推进、逐步实现。在这一过程中，要遵循经济社会发展规律，既要积极作为、奋力推进，又要脚踏实地、久久为功，确保共同富裕目标的稳步实现。

三、宜宾市结对帮扶恩阳区工作具体措施

（一）切实完善运行管理机制

严格落实省委组织部办公室《关于建立省内结对帮扶干部人才管理服务“四个一”工作机制的通知》（川组办〔2024〕13号）和巴中市委组织部《关于进一步加强和改进挂职干部管理工作的通知》（巴市组通〔2024〕10号）等要求，打造“沐浴党恩·宜路向阳”帮扶工作品牌，在成立支部并组建产业发展等6个工作小组的基础上，建立4个重点镇（街道）党组织结对共建专班，优化队员学习、考勤、年度考核等日常管理制度11项，形成“项目制+清单制+责任制”工作模式。会同恩阳区探索“三评三结合”帮扶干部评价机制（挂职单位评、工作队员评、组织部门评，共性与个性相结合、平时与年终相结合、实绩与口碑相结合），全方位考准考实帮扶干部工作业绩。

（二）务实推进重点任务

遵照省委组织部《关于印发<2024年省内结对帮扶工作重点任务>的通知》（川组通〔2024〕16号）的工作要求，会同恩阳区级相关部门，全面开展巩固脱贫攻坚成果、培育优势特色产业、补齐基础设施短板、深化拓展基层治理等重点工作任务，按照“一镇一方案”“一村一计划”要求，与恩阳区司城街道

等**4**个镇（街道）、碧石村等**9**个重点村（社区）开展党组织结对共建，参与开展农村人居环境和危房排查整治、农村供水工程建设改造等工作**100**余次；联系支持红岩社区等**4**个村集体经济组织，因地制宜给予项目、资金、人才等支持，助力实现连续两年“收入翻番、收益翻番”；组织工作队员联系**16**户困难群众，协同开展防返贫常态化监测工作，坚决守住不发生规模性返贫底线。

（三）全力构建帮扶共同体

对标省委组织部、省协调机制办《印发<关于压实**39**个欠发达县级工作专班主体责任努力构建党建引领帮扶工作共同体的实施方案>的通知》（川组通〔**2024**〕**6**号）的工作要求，系统思谋、主动作为，用好省属国企帮扶力量，推动宜宾市和四川商投集团将帮扶项目统一规划、打捆实施，全力打造宜宾恩阳现代农旅融合产业园；用活在川央企帮扶力量，协调宜宾市属国有企业与中建西部建设西南公司、恩阳区在宜宾组建合资实体公司，促进宜宾市、恩阳区及中建西部建设西南公司实现三方共赢；用足省级定点帮扶力量，统筹省委网信办、宜宾市民政局和恩阳区人民政府，在今年暑假期间组织恩阳区**30**名儿童赴宜宾开展励志研学活动。

（四）紧盯重点项目建设

按照省协调机制办《关于印发<2024年度**39**个欠发达县域需重点指导支持帮扶方重点任务清单>的通知》（托底性帮扶〔**2024**〕**5**号）下达的重点项目，结合《宜宾市结对帮扶巴中

市恩阳区三年工作规划（2023—2025 年）》，全面推进宜宾恩阳电子信息产业园、宜宾恩阳农旅融合产业园等项目，截止 9 月底，项目开工率达 100%，协调到位宜宾市帮扶资金 4150 万元，撬动各方资金 2.25 亿元。其中，按照“园区共建、协同共引、企业共育”思路，共建宜宾恩阳电子信息产业园，绿米新能源科技、鑫视界显示、兆震科技、品鑫光电等 5 家企业已入驻，达产后年产值可达 20 亿元、年税收超 5000 万元、可提供就业岗位 1000 余个；引入宜宾优质农文旅资源，坚持“粮头食尾、农头工尾”的思路，共建宜宾恩阳现代农旅融合产业园，推进城乡融合发展。

（五）突出宜恩双向奔赴

协调宜宾市南溪区与巴中市恩阳区缔结为友好城市，在产业发展、干部交流等方面深度合作；推动宜宾市高县、筠连县相关单位与恩阳中学、工业园管委会等 20 个部门（单位）开展“一对一”全域结对；协调五粮液集团、宜宾发展控股集团等 14 家宜宾国企与恩阳城投集团等 6 家恩阳国企在食品饮料、城市建设、商贸物流等方面合作项目 6 个，累计金额达 10.48 亿元，惠及镇村 13 个；组织 4 批次 138 恩阳区余名干部人才先后赴宜宾市培训学习、顶岗锻炼；为巴中干部开展项目包装、企业招引等专题培训 20 次，涉及当地干部 600 余名。

四、推进结对帮扶工作存在的问题及建议

（一）存在的问题

1. 帮扶机制存在力度与实效的缺口

帮扶机制本应如同桥梁，连接起先发地区与欠发达地区的资源与发展机遇。实践中，这一机制却显得“力不从心”。首要问题在于，帮扶政策的执行往往难以触及基层的“神经末梢”。上级的政策红利在传递过程中，或因资源分配不均、或因地方执行力欠缺，导致真正需要帮扶的地区和群体难以充分受益。此外，帮扶成效的评估体系尚不完善，缺乏有力的监督与反馈机制，使得一些帮扶项目变成了“面子工程”，难以衡量其对当地经济社会发展的实际贡献。因此，如何确保帮扶机制既有力度，又有实效，是当前面临的一大挑战。

2.产业合作存在深度与广度的局限

产业合作是促进区域经济一体化、实现共赢发展的重要途径。然而，当前产业合作的深度和广度均显不足。在深度上，合作多停留在产品交易、技术合作的初级阶段，缺乏产业链上下游的深度整合，难以形成具有竞争力的产业集群。在广度上，合作领域相对狭窄，科技创新、文化产业等高附加值领域的合作尚待加强。同时，合作双方往往缺乏长远规划，容易陷入“短视”陷阱，忽视了合作的长远效益。因此，如何深化产业合作，拓宽合作领域，是当前亟待解决的问题。

3.人才交流遇到质量与渠道的瓶颈

人才是区域发展的核心驱动力。当前人才交流的质量与渠道均存在瓶颈。在质量上，高端人才、创新人才的交流相对较少，难以满足区域产业升级和创新发展的需求。在渠道上，人才交流的途径较为单一，缺乏多元化的交流平台和机制，限制

了人才资源的优化配置。此外，人才流动的壁垒依然存在，如户籍制度、社会保障体系等，影响了人才的跨区域流动和合理配置。因此，如何提升人才交流的质量，拓宽人才交流的渠道，是当前人才工作的重要任务。

4.资源互动出现主动性与创新性的缺失

资源互动是推动区域合作发展的重要手段。然而，当前在资源互动方面，地方政府和企业的主动性、创新性均显不足。在主动性上，一些地方政府和企业往往习惯于“等、靠、要”，缺乏主动寻求合作、争取资源的意识和能力。在创新性上，资源互动的形式和内容相对单一，缺乏新颖的合作模式和机制。同时，资源互动的可持续性也面临挑战，一些合作项目在初期取得成效后，由于缺乏后续支持和维护，难以持续发挥效用。因此，如何增强资源互动的主动性和创新性，推动资源的优化配置和共享利用，是当前资源互动领域需要重点解决的问题。

（二）对策建议

1.细化帮扶机制执行路径

一是明确责任分工，强化执行力度。为确保帮扶工作的有效推进，首先需要细化帮扶任务，明确各级政府、部门及个人的责任分工。这不仅要求上级部门制定清晰的帮扶计划 and 目标，还要确保这些计划 and 目标能够逐级分解，落实到具体的执行单位和个人。通过签订责任书、设立责任追究机制等方式，确保帮扶工作有人抓、有人管，形成上下联动、齐抓共管的良好局面。同时，将帮扶工作纳入年度绩效考核体系，通过量化指标、

定期考核等方式，激励干部积极作为，提高执行力，确保帮扶工作取得实效。

二是优化帮扶流程，提高工作效率。帮扶工作的高效推进离不开流程的优化。为此，我们需要对帮扶工作流程进行全面梳理，去除冗余环节，简化审批程序，提高帮扶工作效率。同时，建立帮扶工作信息化平台，实现帮扶项目申报、审批、实施、监督等环节的全程跟踪和管理。通过信息化手段，不仅可以提高帮扶工作的透明度，还可以及时发现和解决问题，确保帮扶项目能够顺利推进。

三是加强沟通协调，形成工作合力。帮扶工作涉及多个部门、多个地区，需要加强沟通协调，形成工作合力。为此，我们可以建立定期沟通机制，加强两地政府及部门之间的信息交流，及时解决帮扶工作中遇到的问题。同时，强化社会参与，鼓励社会组织、企业等社会力量参与帮扶工作，形成政府主导、社会参与的帮扶格局。通过多方共同努力，推动帮扶工作取得更加显著的成效。

2. 深化产业合作对接模式

一是挖掘产业互补优势，拓展合作领域。深化产业合作是推动区域经济发展的重要途径。我们需要深入分析两地产业结构特点，挖掘产业互补优势，拓展合作领域。一方面，推动传统产业转型升级，通过技术改造、产品创新等方式，提升传统产业的市场竞争力和附加值；另一方面，培育新兴产业，结合两地资源禀赋和产业基础，大力发展数字经济、智能制造、绿

色能源等新兴产业，形成新的经济增长点。同时，加强两地产业链上下游企业的对接合作，形成产业联动发展格局，提高产业链的整体竞争力。

二是创新合作模式，推动项目落地。为推动产业合作项目落地实施，我们需要创新合作模式。可以探索建立产业园区共建、产业基金共投、产业链协同等合作模式，通过共建产业园区，实现资源共享、优势互补；通过共投产业基金，引导社会资本投入产业发展；通过产业链协同，推动上下游企业紧密合作，形成产业集群效应。同时，鼓励两地企业开展技术研发、市场拓展等方面的合作，提升产业竞争力。通过创新合作模式，推动产业合作项目尽快落地见效。

三是优化营商环境，吸引投资兴业。优化营商环境是吸引投资、促进产业发展的重要保障。我们需要深化“放管服”改革，简化审批程序、提高服务效率、降低企业成本；加强知识产权保护，维护市场秩序、保障企业合法权益；完善基础设施建设，提高承载能力、优化投资环境。通过一系列措施的实施，打造公平、透明、可预期的营商环境，吸引更多企业来恩阳区投资兴业。

3.拓宽人才交流互动渠道

一是搭建人才交流平台，促进信息共享。人才是区域发展的核心驱动力。为拓宽人才交流互动渠道，我们需要搭建人才交流平台。可以建立人才交流信息库，收集两地人才资源信息，实现信息共享和人才流动；举办人才招聘会、创新创业大赛等

活动，吸引更多优秀人才来恩阳区就业创业。通过搭建平台、举办活动等方式，促进两地人才之间的交流与合作，为区域发展提供有力的人才支撑。

二是加强人才培养合作，提升人才素质。人才培养是提升区域竞争力的重要途径。我们需要推动两地高校、职业院校等教育机构开展合作办学、联合培养等人才培养合作。通过合作办学、联合培养等方式，实现教育资源的共享和优化配置；加强职业技能培训，提高劳动力素质，满足产业发展需求。同时，鼓励企业参与人才培养过程，通过校企合作、工学结合等方式，培养更多符合产业发展需求的高素质人才。

三是完善人才引育政策，吸引留住人才。为吸引和留住优秀人才，我们需要制定完善的人才政策。可以包括人才引进、培养、使用、激励等方面的政策措施。在人才引进方面，可以给予一定的住房补贴、子女教育保障等优惠政策；在人才培养方面，可以设立人才培养专项基金，支持人才参加培训、深造等活动；在使用和激励方面，可以建立科学的评价机制，对优秀人才给予表彰奖励和晋升机会。同时，加强人才服务体系建设，提供住房、教育、医疗等配套服务，提高人才满意度和归属感。通过完善人才政策，构建具有吸引力的人才生态环境。

4.主动推进资源整合调配

一是加强资源整合，提高资源利用效率。资源整合是提高资源利用效率、促进区域发展的重要手段。我们需要对两地资源进行全面梳理和整合，明确资源分布和利用现状，找出存在

的问题和潜力。通过优化资源配置、提高资源利用效率等方式，避免资源浪费和重复建设。同时，建立资源调配机制，根据产业发展需求，合理配置资源，保障重点项目建设。通过资源整合和调配，实现资源的优化配置和高效利用。

二是争取上级支持，拓宽资金来源渠道。资金是区域发展的重要保障。我们需要积极争取上级政府及相关部门的政策支持和资金扶持。通过向上级政府汇报工作、争取项目资金等方式，拓宽资金来源渠道。同时，加强与金融机构的合作，引导社会资本参与帮扶工作和产业发展。可以通过设立产业投资基金、引入风险投资等方式，吸引社会资本投入区域发展。通过多方共同努力，为区域发展提供充足的资金支持。

三是强化项目管理，确保资金使用效益。项目管理是确保资金使用效益的重要环节。我们需要加强帮扶项目和产业项目的立项、审批、实施、验收等环节的监管和管理。通过建立健全项目管理制度和流程、加强项目监督和检查等方式，确保项目能够按照计划顺利推进。同时，建立项目绩效评估机制，对项目进行定期评估和总结。通过评估项目的实施效果、资金使用效率等方面的情况，及时调整和优化项目实施方案。通过强化项目管理，确保资金使用效益最大化。