

准印证号：(53)Y000227

内部资料 免费交流

曲靖社会科学

密

(总第142期)

2020 5

脱贫攻坚专刊

QU JING SHE HUI KE XUE

- 人民网专访中共云南省委常委、曲靖市委书记李文荣
坚决打好脱贫攻坚收官战奋力开启曲靖高质量跨越式发展新征程
- 搬出大山 走向幸福
- 劈开乌蒙康庄道 引来万众幸福泉
- 「联」出合力 「争」出动力
- 多措并举聚合力 同心走上致富路
- 凝心聚力拔穷根 彝心彝意跟党走
- 传承红色基因 走绿色发展之路

主 办

云南省曲靖市社会科学界联合会
云南省曲靖市社会科学院

人民网专访中共云南省委常委、曲靖市委书记李文荣

坚决打好脱贫攻坚收官战 奋力开启曲靖高质量跨越式发展新征程

为深入宣传党中央关于脱贫攻坚工作的决策部署，全方位反映党和人民的奋斗实践，深刻揭示中国道路的光明前景，人民网启动“大道康庄——人民网全媒体调研行”。采访团在云南调研期间，独家专访了中共云南省委常委、曲靖市委书记李文荣。李文荣在专访中介绍：

党的十八大以来，曲靖市深入学习贯彻习近平总书记关于扶贫工作的重要论述和考察云南重要讲话精神，坚持把脱贫攻坚作为重大政治任务和压倒一切的工作，以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，专门召开市委五届五次全体（扩大）会议，在全省率先以全会的形式专题研究部署脱贫攻坚工作。曲靖市认真贯彻落实“五级书记抓扶贫”政治责任，动员全市上下聚焦“两不愁三保障”，精准施策、精准发力，全力打好脱贫攻坚战。我们一年接着一年抓，力度一年比一年大，作风一年比一年实，成效一年比一年好，创造了“三联三

争”、县级项目库建设等在全国全省有一定影响的成功经验，走出了一条具有曲靖特色的脱贫攻坚路子。截至2019年底，全市累计实现73.3万贫困人口脱贫、1032个贫困村出列，罗平、富源、师宗、宣威4个贫困县如期高质量摘帽，贫困发生率下降至1.89%，“两不愁三保障”问题基本解决，脱贫攻坚取得决定性成效。

今年以来，我们在做好疫情防控的前提下，市委、市政府主要领导带头，市级领导认真落实承包责任，较真碰硬挂牌督战，市级6个督战工作组、17支督战小分队、4个督战小组分别对各县（市、区）、重点贫困村和易地扶贫搬迁集中安置点进行全面督战，举全市之力发起总攻，全市剩余的9.92万未脱贫人口、171个未出列贫困村和未摘帽的会泽县，6月底已全面达到脱贫出列摘帽标准，目前已转入巩固提升阶段。

此外，李文荣还介绍了曲



靖市在确保实现“两不愁三保障”、易地扶贫搬迁、决战决胜脱贫攻坚百日提升行动、“黄、红”牌警告制度、阻断贫困的代际传递等方面的举措和经验，并表示坚决打好脱贫攻坚收官战，统筹推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，全力确保与全国、全省同步全面建成小康社会，奋力开启曲靖高质量跨越式发展新征程。

（转载于人民网）

坚决夺取曲靖脱贫攻坚战全面胜利

消除贫困，自古以来就是人类梦寐以求的理想，是人民群众追求幸福生活的基本权利。

曲靖市作为云南省的第二大经济体、第二大城市，是国家乌蒙山片区和石漠化片区交织的连片特困地区，是全省贫困面最大、贫困人口最多、贫困程度最深的州市之一，是全省脱贫攻坚的主战场。党的十八大以来，曲靖市坚定不移贯彻落实习近平总书记扶贫工作重要论述和考察云南重要讲话精神，把脱贫攻坚作为首要政治任务和第一民生工程，坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，集中优势兵力、汇聚要素资源，尽锐出战、攻坚克难，农村绝对贫困、整体贫困得到了历史性解决。

截至2019年底，全市已实现87.59%的建档立卡贫困人口脱贫、85.79%的贫困村出列，罗平、富源、师宗、宣威4个贫困县如期高质量摘帽，贫困发生率下降至1.89%，“两不愁三保障”脱贫目标全面实现。今年以来，曲靖举全市之力发起总攻，9.92万未脱贫人口、171个未出列贫困村和未摘帽的会泽县，于6月底已全面达到脱贫出列摘帽标准，并转入巩固提升阶段。

这些成就的取得，归结为党中央的坚强领导，归结为社会主义制度的优越性，归结为中华民族的伟大精神，归结为精准扶贫的科学方法，归结为广大党员干部的敢为人先、自强不息、不等不靠、艰苦奋斗的精神。

这些成就的取得，在于曲靖始终坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，以“三包一帮”为载体，压实领导和部门责任；以“三联三争”为重要抓

手，充分调动基层干部、群众组织和广大人民群众的积极性主动性；以“三个组织化”为核心，抓党建促脱贫，健全扶贫党建双推进、产业带动奖补、完善转移就业服务体系、设立黄红牌警告制度等；以“1+4”监督体系为主导，强化政策落实督查，确保“六个精准”“五个一批”等具体举措落实落地。“三联三争”“县级项目库建设”“绿币爱心超市”“缩面提标”等有益经验在全省、全国交流推广，走出了一条具有曲靖特色的脱贫攻坚路子。

本期为脱贫攻坚专刊，围绕产业扶贫带贫、扶贫项目库建设、产业化经营方式创新、第一民生工程、易地扶贫搬迁城镇化集中安置、农村危房改造、教育扶贫、内生动力、乡村治理、缩面提标、五面红旗、三联三争、革命老区脱贫攻坚等，深度挖掘基层的先进典型，系统总结基层的创新做法，充分展现全市波澜壮阔的脱贫攻坚实践。

脱贫攻坚艰苦卓绝，收官之战胜利在望。持续巩固脱贫成果，是打好脱贫攻坚战必须解决的重要问题。这就要求我们保持现有脱贫攻坚政策总体稳定，严格做到摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管，健全防止返贫监测和帮扶机制，为巩固脱贫成果提供制度保障。脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。下一步，我们将实现减贫战略和工作体系平稳转型，统筹纳入乡村振兴战略，推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接，推动脱贫群众迈向富裕。

（沈凌云/文）

卷首语

01 坚决夺取曲靖脱贫攻坚战全面胜利 /沈凌云

脱贫攻坚

04 产业扶贫拔穷根 脱贫致富奔小康

——宣威市产业扶贫带贫成效与经验 /朱谷生 薛涛

10 集中资源合作经营 阔步走向共同富裕

——马龙区马鸣乡新楼房村土地集中经营的实践

/郑宝华 马龙区新楼房村新型农业产业发展模式专项

调研组

16 搬出大山 走向幸福

——会泽县易地扶贫搬迁县城集中安置的实践与启示

/陈慧仙 方兴全

22 危房改造惠民生 万众喜圆安居梦

——师宗县农村危房改造的实践及启示

/汪德勇 谢东

28 劈开乌蒙康庄道 引来万众幸福泉

——宣威市聚力攻坚决战贫困改善民生的实践及经验

/姬兴波 秦韩

35 衔接“普职教育” 力促“人人出彩”

——会泽县开展“普职融合”教育扶贫的实践与启示

/张云熙 赵伦

顾 问 赵正富 杨蔚玲

主 编 岳石林

副 主 编 王小祥 陈黎维

编 委 朱 升 唐 玲 李生荣

范全军 臧国书

编 辑 汪德勇 高 皓 陈小琴

董 立

实习编辑 张 兵

编辑部电话：0874-3365168

编辑部传真：0874-3190268

来信与投稿：qjshkx@126.com

曲靖社科网：www.qjskl.cn

地 址 云南省曲靖市文昌街67号曲靖

宾馆三号楼2楼

邮 编 655000

印装：曲靖飞越彩印有限公司

电话：0874-3219735

印数：2300册

CONTENTS 目录

- 40** 架起“连心桥” 畅通“致富路”
——富源县脱贫攻坚项目库建设的实践与启示 /付天财 江玉泉
- 46** “联”出合力 “争”出动力
——沾益区开展“三联三争”的实践与启示 /岳石林 叶 雄
- 53** 鼓足劲头 争当标杆
——麒麟区开展“五面红旗”创建的实践与启示 /董 立 周绍海 李小兵
- 59** “缩面提标”激活村组干部内生动力
——师宗县建设相对职业化村组干部队伍的实践 /郑宝华 牛国平
- 65** “五聚”创生“五力”
——罗平县巩固脱贫攻坚成果的合力战法 /胡 晶 李星燃 柏云斌
- 70** 多措并举聚合力 同心走上致富路
——富源县富村镇脱贫攻坚的实践与启示 /胡 晶 李旺兴
- 76** 凝心聚力拔穷根 彝心彝意跟党走
——罗平县旧屋基彝族乡脱贫攻坚的实践与启示 /郑宝华 王 政 李治润
- 82** 传承红色基因 走绿色发展之路
——陆良县龙海乡革命老区脱贫攻坚实践与启示
/王启国 史红祥 罗小平 尚文林

封二：坚决打好脱贫攻坚收官战奋力开启曲靖高质量跨越式发展新征程

封三：爱国卫生“七个专项行动”

产业扶贫拔穷根 脱贫致富奔小康

——宣威市产业扶贫带贫成效与经验

■ 朱谷生 薛涛/文

产业扶贫是由“输血式”扶贫向“造血式”扶贫转变的重要手段，是实现“两不愁”的重要途径，是巩固脱贫成果的重要保障。习近平总书记在宁夏考察时强调指出：“发展产业是实现脱贫的根本之策。要因地制宜，把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路。”作为乌蒙山连片特困地区县、革命老区县和云南省深度贫困县，宣威市充分挖掘全国产粮大县、生猪调出大县、“中国火腿文化之乡”等优势，在产业扶贫方面走出一条符合自身实际的道路，在曲靖市乃至云南省的精准扶贫精准脱贫征程上书写了浓墨重彩的一笔。

一、重要举措

党的十八大以来，宣威市认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省人民政府产业扶贫的部署和要求，统筹考虑资源禀赋、产业基础等因素，积极培育新型农业经营主体、建设产业带贫基地、完善利益联结机制，大力发展优势特色产业，基本形成“市有扶贫支柱产业，村有扶贫主导产业，户有增收致富项目”的产业扶贫格局。

(一)认真制定发展规划，明确产业发展重点

科学的发展规划是扶贫产业健康有序发展的重要前提。宣威市立足资源禀赋，长短结合定产业，因地制宜抓规划，研究制定了《宣威市特色农业产业精准扶贫实施方案》《宣威市特色产业扶贫三年行动计划（2018—2020年）》《关于发挥基层党组织作用提高产业扶贫组织化的实施意见》等政策文件，围绕“近期收入能达标可核查、远期产业有支撑可持续”，巩固提升传统优势产业，积极培育特色产业，认真编制了28个乡镇（镇、街道）和310个贫困村产业扶贫工作方案，明确把宣威火腿及生猪产业作为“一县一业”主导产业，确定重点培育烤烟、马铃薯、蔬菜、中药材、林果5大优势产业，兼顾发展肉牛、肉羊、禽类等特色产业，形成了“1+5+N”扶贫产业体系，从而实现乡有主导产业、村有特色产业、户有增收门路。

(二)培育新型经营主体，健全扶贫产业组织

新型农业经营主体作为产业扶贫的重要载体，只有充分发挥他们的功能，才能真正起到促农增收

作者简介：朱谷生，曲靖师范学院。

薛涛，宣威市农业农村局。

的效果。宣威市在培育新型农业经营主体和建设产业基地上狠下功夫，通过财政资金投入、信贷支持、优惠政策等措施大力培育发展农业产业化龙头企业、农民专业合作社、家庭农场和专业大户等新型农业经营主体，在贫困户地区大力推进特色产业扶贫基地建设。截止2019年底，全市累计投入资金7.9亿元，培育新型经营主体2567个，其中：年销售收入达1000万元以上的农业龙头企业60个，建成以生猪为重点的畜牧产业扶贫基地469个，以加工型马铃薯、蔬菜、中药材、林果等为主的特色种植业产业扶贫基地685片21万亩，带动全市发展扶贫产业57万亩，夯实了产业脱贫基础，实现特色产业和新型农业经营主体带动对4.3万户有产业发展条件的贫困户全覆盖，户均增收2300余元。

（三）建设特色产业园区，搭建集聚发展平台

特色产业园区是扶贫产业集聚发展的重要平台，也是产业结构调整 and 提质增效的引领和支撑。宣威市充分发挥农业资源和生物资源丰富的优势，围绕打造“一流绿色食品”品牌的目标，支持社会能人在贫困村建设特色经济作物示范基地和特色产业园区，打造了热水格依葡萄、热水响宗蔬菜、落水瑞碛中药材、龙场五里苹果、板桥永安田园综合体、宝山海西玫瑰、东山恰德蓝莓等一批产业园区，搭建贫困户就业平台，促进贫困户务工脱贫；围绕“园区建设、工业加工”主线，强化内培外引，引进德康、新希望、云淀、德和等一批大集团，培育领军企业，建设生物产业园、火腿产业园、中药材产业园，促进全产业链提质增效，为推进特色产业扶贫奠定了坚实的基础。

（四）完善利益联结机制，引导广泛参与带贫

紧密稳定的利益联结机制是产业扶贫的核心。宣威市通过土地流转、劳务用工、委托生产、入股分红等方式，引导新型农业经营主体与贫困户建立利益共同体，构建带动建档立卡贫困户稳定增收利益联结机制，基本实现每户贫困户都与1个以上新型农业经营主体建立了利益联结机制。引入积分制管理，构建收益差异化分配模式，坚决杜绝“一分了之”“一股了之”“一发了之”，贫困户内生动力不断增强。健全农产品定向直供直销机制，组织贫困村、易地扶贫搬迁安置点农特产品直供超市、农贸市场、机关食堂、学校、医院等，使“小农户”和“大市场”有机联结。全面推行“一证、一册、四协议”，明确贫困户在产业链、利益链中的位置及利益份额，确保贫困户成为最大、最终、最广泛的受益者。对新型农业经营主体按发展规模和带动增收效果实行财政奖补和贷款贴息，激发新型农业经营主体的带贫益贫积极性。譬如，海岱镇通过整合500万元产业扶持资金投入到刺梨加工厂入股分红，贫困户户均增收3100元；通过发展刺梨产业，2.5万群众人均增收4000元以上，贫困户退耕还林种刺梨，户均增收5500余元；流转土地收取地租，户均增收2000元。

（五）实施九大扶贫行动，落实产业带贫方略

为了把产业扶贫的思路和方略落到实处，宣威市结合自身实际，着力实施了九个产业扶贫行动。一是产业扶贫基地带动一批，每个贫困村和有25户以上贫困户的非贫困村，集中建设主导产业扶贫基地，确保每个村都有能够带动全村70%以上贫困人口增收的主导产业扶贫基地。二是挂靠帮带参与产业发展带动一批，针对没有劳动能力或者产业发展

能力不足的贫困户，采取以产业扶贫资金入股、生产要素入股、生产托管、代种代养等方式参与产业发展，从而获得收益。三是贫困户零星发展种养业带动一批，针对有产业发展意愿，但由于距离集中连片产业扶贫基地较远，无法实现参与统一规模经营的贫困户，分散零星发展种植业和养殖业，从而实现增收。四是发展林业产业带动一批，利用退耕还林政策，扶持贫困户发展花椒、核桃、水果等经济林果，培育后续稳固脱贫产业。五是发展烟叶产业带动一批，对烤烟种植贫困户，给予合同保障，通过“合作社+贫困户”推进方式，种植烤烟，带动脱贫。六是发展乡村旅游业带动一批，对有旅游资源的乡镇，引导贫困户融入旅游产业链，带动增收脱贫一批。七是依靠工业和信息产业带动脱贫一批，依托煤矿、冶金、建材等工业企业，吸纳贫困户就业，带动稳定增收脱贫。八是依托现代服务业带动脱贫一批，大力发展电子商务等现代服务业，引导贫困户融入产业链条，带动增收脱贫一批。九是易地扶贫搬迁后续产业发展带动一批，纳入易地扶贫搬迁的贫困对象，通过发展易地扶贫搬迁后续产业带动脱贫。

二、主要成效

宣威市始终把发展产业作为摆脱贫困的根本之策，创新产业扶贫模式，打好产业扶贫组合拳，形成了以“一县一业”为引领，以“一村一品”为支撑的产业发展格局，产业扶贫成效显著。

（一）扶贫产业稳步发展。宣威市把产业扶贫作为稳定脱贫的主要依托和根本措施，坚持“因地制宜、精准施策、增收脱贫”的工作思路，推进“一乡一业”“一村一品”产业发展行动，扎实推

进农业产业扶贫。

一是优势特色产业初具规模。经过几年的培育和建设，生猪、马铃薯、蔬菜、中药材、水果、烤烟等6大扶贫特色产业均获得长足的发展。其中，生猪产业建成规模养殖场398个；马铃薯产业建成带贫基地10.7万亩，带动贫困户23614户；蔬菜产业建成带贫基地11.8万亩，带动贫困户18816户；中药材产业建成带贫基地3万亩，带动贫困户3920户；林果产业建成带贫基地10.1万亩，带动贫困户16540户；烤烟产业成带贫基地3.2万亩，带动贫困户6091户。

二是农产品精深加工稳步推进。围绕“园区建设、工业加工”主线，促进地方农特产品精深加工。依托“宣和猪”猪种推广，推动火腿加工集团化发展；加快农业产业化进程，培育一批特色名镇名村，加快发展辣椒、魔芋、中药材等农产品精深加工，推进“三品一标”认证，力促云淀粉、坤太调味品等品牌做大做强。2019年底实现农产品加工产值154.7亿元，农产品加工产值和农业总产值之比达1.6:1。

三是地方特色品牌初步凸显。围绕打造“绿色食品品牌”的要求，全市推进绿色种养示范基地、绿色产品标准化生产体系建设，引导和支持企业打造绿色食品、有机食品、“十大名品”“土字号”“乡字号”等特色产品品牌，同时，通过各种媒体、营销活动、云品入沪等方式打响品牌。近年来，创建了龙津灯盏花、云淀粉等26个国家级和省级知名品牌，认证绿色品牌21个、有机产品11个，以宣威火腿为代表的“宣”字品牌影响力不断凸显，进一步筑牢了产业扶贫的根基。

(二) 产业扶贫模式日渐成熟。宣威市在实践中积极探索和优化产业扶贫模式,形成了四种适应本地实际、针对性强的产业扶贫模式。

一是“生产物资+技术服务+订单”的直接帮扶模式。针对投入不足和技术缺乏的贫困户,采用提供种苗、肥料等农用物资和技术指导的方式,带动发展生产实现增收。累计帮扶贫困户3.4万户发展生产,实现户均增收2800元。

二是“合作社+贫困户+基地”的返租倒包模式。宝山镇得马田村针对脱贫产业分散、管理难的问题,由合作社统一规模流转土地、统一划线理墒、统一供应种苗、统一提供技术指导、统一负责产品回收、贫困户分户分片承包经营,带动全村106户贫困户户均种植1亩当归或党参,销售收入扣除必要的管理费用后全部归贫困户,实现户均增收3700元。

三是“党支部+贫困户+基地”的股份合作模式。板桥街道板桥社区以社区党总支为引导,采取能人带动形式,建设蓝莓、车厘子等特色产业基地1000余亩,带动全村22户70人建档立卡贫困人口以产业扶贫资金作为贫困户入股资金,参与发展获得分红,户均获得分红收入780元。

四是“龙头企业+资产租赁+贫困户”的资产收益扶贫模式。乐丰乡整合产业扶贫资金和生猪调出大县奖励资金800万元,在店子村集中规划建设14个年出栏肥猪千头以上的养殖小区,租赁给宣威德康生猪养殖有限公司经营,每个养殖小区获得7.5万元的租金收入,其中2.5万元用于村级集体经济收入,剩下5万元差异化分配给未脱贫户,户均获得收益396元,实现对整乡所有贫困户全覆盖。

(三) 贫困群众增收致富目标基本实现。宣威市紧紧围绕贫困人口人均纯收入稳定超过脱贫标准这一目标,抓实贫困群众稳定增收。突出产业扶贫重点,加大财政扶贫资金投入,大力发展优势特色产业,建立健全带贫益贫机制等有效举措,形成了“市有扶贫支柱产业,村有扶贫主导产业,户有增收致富项目”的产业扶贫格局,拓宽农民增收渠道,带动贫困群众增收致富;2014—2019年,全市产业发展带动脱贫103621人,占脱贫人口的68%。通过新型经营主体的带动,全市4.3万户14.7万人贫困人口实现稳步增收,农民人均可支配收入由2013年底的6608元增长到2019年底的13397元,年均增长幅度为12.5%。产业带贫在全力打赢脱贫攻坚战的过程中,为贫困群众增收致富铺筑了一条康庄大道。

(四) 农村集体经济不断壮大。近年来,宣威市高度重视农村集体经济的培育和发展,并着力将其打造为贫困群众脱贫致富的重要引擎和支点。2019年全市356个村(社区)级集体经济总量达到4700万元左右,贫困村中最高达55.3万元,非贫困村(社区)中最高达480万元,基本消除了“空壳村”。其中,位于宣威市西北部的得禄乡,积极发展壮大村级集体经济工作,把集体经济发展工作纳入全乡重要工作,以市场经济为导向,以创新发展为主线,以富民强村为目标,坚持“总体规划、分步实施、因地制宜、分类指导、量力而行”的原则,创新发展模式,千方百计增强发展内生动力,多层次、多渠道、多形式壮大村级集体经济收入,全乡集体经济逐步形成从无到有,从小到大、良性循环的局面。截止2019年,得禄乡10个村全部

成立专业合作社，村级集体经济实现全覆盖，每个村有一个发展活力的村级集体经济组织，培育一个带动集体经济发展的经营主体，每个贫困村均实现集体经济收入超4万元目标。与此同时，得禄乡以村级集体合作社为主导，联建产业发展平台，联合各方资源，强化经营主体与贫困户的利益联结，从而有效地引导各类经营主体履行扶贫带贫的责任和使命。

（五）群众自我脱贫动力得以激发。习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上强调：“幸福不会从天降。好日子是干出来的。脱贫致富终究要靠贫困群众用自己的辛勤劳动来实现。”把贫困群众的积极性、主动性、创造性调动起来，主动参与脱贫攻坚，是打赢脱贫攻坚战的关键。宣威市在强化扶贫资源联结的过程中，“把着力点放在外部资源和内部资源的结合上，通过外部资源的引领，真正激发和调动更多蕴藏在贫困地区和农户中的自我发展和自我脱贫资源，以扶贫资金为润滑剂，最大限度地激活存在于百姓中间的土地、劳动力、技术、管理等要素”，形成扶贫资源活力。主动打破条块分割、行业壁垒，整合财政专项扶持资金、扶贫切块资金、涉农资金集中到市级公司，发挥好扶贫资金的“拳头”优势，推动切块资金“化零为整”。鼓励到户资金“集中入股”，将各级各部门投入到农村的发展生产和扶持类财政资金，按照规定量化为村集体或农民持有的股金，集中投入到各类经营主体，实现资金变股金；盘活农村资源“折价入股”，鼓励村集体将耕地、林地、水域、房屋、设备等资源资产，农民将土地（林地）承包经营权、扶贫到户资金、惠农贷款等入股新型经营主体，进

行集中使用、规模经营，并组织群众就近务工或转移就业，促使贫困群众积极嵌入到产业扶贫的建设和发展之中，从中获得看得见、摸得着的实际收益，从而树立起信心、增强志气、鼓足干劲，真正激发贫困户的内生动力，做到不等、不靠、不要，实现从“要我脱贫”到“我要脱贫”的根本性转变。

三、基本经验

宣威市在实施产业扶贫工程中，遵循产业发展市场规律，采取系列创新举措，有效推动产业扶贫的开展，积累了可复制、可推广的经验。

（一）组织领导坚强有力是产业扶贫的首要前提。坚强有力的组织领导是我党领导人民开展社会主义建设特有的政治优势和制度优势，也是做好新时期产业精准扶贫的必要前提。宣威市高度重视产业扶贫的组织领导工作，把产业扶贫作为“一把手”工程，建立挂牌督战机制，严格落实“一个重点产业、一套工作专班、一个工作方案”，构建市级领导包保乡镇、部门及乡镇领导包保村、技术人员包保地块的责任体系，形成了市、乡、村三级各负其责，全社会共同参与、高位推动产业扶贫的良好工作机制，从根本上保障了各项产业扶贫计划和方案的有效落实，保障了扶贫产业的健康运行，保障了地方特色产业带贫功能的发挥，最终提高了产业扶贫的效度。

（二）政策引导支持是产业扶贫的重要保障。政策是各级政府引导和支持产业建设的重要手段，是扶贫产业有序发展和有效带贫的重要保障。宣威市在积极贯彻落实中央和省委产业扶贫政策措施的前提下，结合自身实际，及时出台产业扶贫实施方

案，明细帮扶模式、扶持标准、扶持范围等方面的政策，强化资金保障，对年内计划脱贫的贫困人口，在产业发展扶持上给予资金扶持，努力做到政策支持上下衔接、配套融合，实现多政策、多途径、多方式综合发力，对标对表、精准精细安排项目、使用资金、狠抓落实，从而保障特色产业的有序发展和带贫措施的落地生根。

（三）科技精准扶持是产业扶贫的关键支撑。科技扶持是扶贫产业顺应时代发展要求的明智选择，是提升扶贫产业内在品质和带贫效果的重要保障。宣威市充分发挥产业专家技术服务团队作用，加大产业技术帮扶力度，组织产业技术培训，做好产业选择、生产管护、产品销售等关键环节指导服务工作，切实有效化解经营风险和盈利风险，提高扶贫产业的科技含量，增强了持续发展能力；同时，结合农业部门自身优势，采取技术培训、送技上门等方式，大力普及现代种养技术，加快新型职业农民培育，帮扶符合条件的贫困劳动力参加职业技能培训，为贫困群众参与产业建设并以此增加经济收益铺就了现实道路。

（四）三产融合发展是产业扶贫的有效途径。农村一二三产业融合发展是新时代破解“三农”问题的有效抓手，是推动农业增效、农村繁荣、农民增收的重要途径。通过农村一二三产业相互融合和渗透，促进产业发展方式转变，以市场需求为导向在农村整合重组生产资源和要素，调整农村产业结构，从而振兴乡村产业，促进产业兴旺；通过农村三次产业的融合发展，“农民不仅从农业生产经营中获得收益，还能借力第二产业科技支持获得增值效益，通过股份合作等形式分享二三产业的增值收

益。”宣威市主动适应农业供给侧结构性改革的要求，加大政策扶持，强化指导服务，应用新理念，发展新业态，多措并举积极推动农村一二三产业融合发展，完善组织链、延长产业链、增值价值链，从而有效推动农业产业的转型升级；同时，将农业产业与工业、休闲旅游业“嫁接”，不断延长产业链，释放产业倍增效应，提升产业链中贫困户受益程度，使产业扶贫的功能和作用得到较大程度的发挥。

（五）“三联”机制健全完善是产业扶贫的重要手段。平台联建、资源联合、利益联结“三联”工作机制，是新时代抓好农业农村发展、农村综合改革、基层党建、农村集体经济发展的基础性工作和重大举措。宣威市通过构建“党组织+经营实体”推动平台联建，实现组织联平台、平台联主体、主体联贫困户，促进实体运行；通过整合财政各项扶持资金到市级公司推动资源联动，打破条块分割、行业壁垒，实现资源联市场，引导产业集聚发展；通过探索形成了企业绑定合作社、合作社绑定贫困户的产业扶贫“双绑”机制促使利益联结农户，推动农村经营主体与贫困农户的互利共赢；进一步提高了产业扶贫组织化程度，有效解决了以往产业扶贫工作中市场衔接不紧密、资源要素不集中、脱贫基础不稳固等问题，为曲靖市各县（市区）“三联三争”的实施闯出了一条有益之路，提供了示范和样板。社科

责任编辑：张兵

集中资源合作经营 阔步走向共同富裕

——马龙区马鸣乡新楼房村土地集中经营的实践

■ 郑宝华 马龙区新楼房村新型农业产业发展模式专项调研组/文

习近平总书记强调：“发展产业是实现脱贫的根本之策。要因地制宜，把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路。”这两个“根本”充分强调了产业发展对于反贫困行动以及巩固脱贫攻坚成果的重要性。这不仅是由绝对贫困的基本特征决定的，而且是由贫困地区和贫困农户的显著特征决定的。绝对贫困的核心要义就是“贫”，即缺乏必要的维持基本生存需要的物质资料，更简单一点说，就是收入低下，消费不足。而收入低下就是就业不充分，或者就业层次低，这都与产业发展水平紧密相关。总体上说，贫困地区和贫困农户的产业发展水平较低，表象是劳动生产率和土地产出率低，但实质是产业质量不高，以传统产业为主，且经营方式落后，大多是一家一户的小农经营，因此效率较低。如何帮助贫困地区和贫困农户发展质量较高的产业，或者较高效的产业经营方式，是打赢脱贫攻坚战、巩固脱贫攻坚成果、乃至实现乡村产业振兴的关键。

马龙区认真贯彻落实曲靖市委、市人民政府

“三联三争”和“三个组织化”的要求，以马鸣乡新楼房村委会为基础，创新产业扶贫方式，提高产业质量，不仅为脱贫攻坚奠定了坚实的基础，而且为探索农业产业化组织方式提供了有益借鉴。其核心就是把包产到户土地的承包经营权通过农户自愿入股的方式集中起来，采取集体经营方式走集约发展道路，最终不仅提高了产业的组织化程度，带动贫困农户增收致富，而且创新了产业组织方式，提高了产业发展质量。

一、村情和变革动因

新楼房是马龙区马鸣乡的一个丘陵半山区村委会，距离乡政府所在地6公里，国土面积14.67平方公里，平均海拔2010米，多年平均气温14.40℃，年降水量927毫米，适宜种植粮食、烤烟、山地蔬菜等农作物。全村辖4个自然村，2019年有农户302户，总人口1129人，有劳动力680人，其中常年外出务工人员只有49人，农地确权耕地面积6570多亩，人均占有耕地5.81亩，远高于马龙区、曲靖市和云南省的平均水平，还有林地17153亩，其中林

作者简介：郑宝华，云南省社科院农村发展所。

马龙区新楼房村新型农业产业发展模式专项调研组。

果面积100亩，有水面90亩。

新楼房村委会2014年被识别为贫困村，当年确定的建档立卡贫困户为46户141人，贫困发生率为12.5%，比马龙区平均水平的12.39%都高；经过多次动态管理，全村共识别建档立卡贫困户60户202人，致贫原因主要是，缺技术28户，占45.90%；因病11户，占19.03%；因残10户，占16.39%；缺劳动力9户，占14.75%；因学和缺资金各1户，各占1.64%。从致贫原因来看，全村没有因缺土地资源致贫的农户，这说明农户总体上占有的土地资源较为丰富。2016年，新楼房村委会实现脱贫退出，建档立卡贫困人口减少到9户21人。

新楼房村委会之所以能较快实现脱贫出列，最基本的原因还是该村土地资源、特别是耕地丰富，农业生产条件较好。只要年景正常，老百姓可以获得稳定的收成，就能够达到脱贫目标。然而，该村2019年的农村常住居民人均可支配收入只有8700元，比马龙区平均水平的12488元低了30%多。这说明该村的土地潜力还没有得到充分挖掘，其关键原因是小农户经营，且以传统农业为主。调查发现，实行土地入股经营以前，村民以烤烟和玉米种植为主。烤烟的合同面积为2180亩，占了耕地面积的33.18%，但为了保险起见（土地入股前只有2000亩是有效灌溉面积），农户一般都会超指标种植，村干部估计面积应该在4000亩左右，每亩的产值大概在4000元。另外还种植有玉米1000多亩，每亩的产值在1500元左右。农户还养殖一些牲畜和家禽，但主要是为了自食，没有规模养殖户。农户还有一些捡拾野生菌的收入，以及收集松毛的收入（1/2的农

户有捡拾野生菌的收入，好的农户一年可以有2—3万元，差的也有几千元；有1/3的农户有收集松毛的收入，一般在1万元左右）以及打工的收入，但打零工的较多。

由此可以看出，要实现高质量脱贫，并探索有效的产业兴旺之路，迫切需要改变目前的农业经营方式，摆脱小农之困。马龙区以马鸣乡新楼房村为点，在充分调研了解新楼房村的基本情况后，着力探索有效的产业发展之路，巩固脱贫成果，推动产业兴旺，经过与乡村组干部反复讨论，并召开了多次党员代表会议、党员会议以及村民代表会议，提出了把土地集中起来实行集体经营的基本思路。

二、基本做法及成效

为了把“三联三争”“三个组织化”抓实抓出成效，探索具有可持续性的产业扶贫路径，马鸣乡党委政府大胆探索，勇于实践，于2019年7月在新楼房村委会探索实践土地集中经营新路子。

（一）党组织引领提升产业发展组织化水平

为了破解千家万户“小生产”难以面对千变万化“大市场”难题，寻找更有效的产业扶贫和产业振兴路子，马龙区按照“三联三争”和“三个组织化”的要求，在新楼房村探索党组织引领提升产业发展组织化的具体办法。

1. 党组织牵头把群众组织起来

马龙区立足新楼房村农业产业发展组织化程度不高、与贫困群众利益联结不紧密等实际问题，顺应群众走集中经营和集体发展、共同致富的强烈愿望，在充分调研、深入分析的基础上，充分发挥党组织和广大党员动员群众、组织群众、凝聚群众

的作用，于2019年7月1日成立新楼房扶贫开发投资公司（以下简称“扶贫公司”），采取农户土地承包经营权入股、集体统一经营的方式，形成拳头之势合力发展。公司设董事会、监事会、股东代表大会，下设烤烟、玉米制种、蔬菜种植3个专业合作社、30个专业作业组，目前有员工298名。董事长由乡党委副书记兼任，总理由村党总支书记兼任。通过划分选区，每10-15户选举1名股东代表，由股东代表大会选举产生经理层、合作社社长、作业组组长。并把党支部建在合作社上，设立3个合作社党支部，全村具有产业发展条件的17名党员全部为公司员工，其中1名担任合作社社长、4名担任作业组组长，党支部的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用得到较好发挥。

2.民主管理把群众力量凝聚起来

扶贫公司实行民主决策、民主管理、民主监督，坚持集体经营、共同发展，员工均为本村村民，真正实现“资源变资本、资金变股金、农民变股东”，使农民向股民和产业工人转变；日常劳动以作业组为单元进行，员工的主人翁意识明显增强，特长得到充分发挥，劳动力得到科学调配，大大降低了生产成本，增强了公司的发展动力，羊肚菌大棚建设和沟渠开挖、管网铺设等工作都由本村村民自主完成，仅此一项就节省成本30余万元。

3.统一经营把产业发展起来

扶贫公司坚持走市场化发展道路，坚持传统产业与新兴产业齐抓，通过订单农业模式，大力发展羊肚菌、小春洋芋、青花、制种玉米、烤烟等产业的规范化、标准化和规模化种植，未来还将积极

发展农产品精深加工、智慧农业、观光农业、乡村旅游，推进一二三产融合发展，实现农业产业化发展，彻底改变小散弱发展状态，推动产业转型升级，并逐步向高质量方向发展。

（二）土地规模化经营提升农业发展质量效益和竞争力

新楼房村的耕地大多是丘陵缓坡山地，适合规模化经营。马龙区充分利用这一优势，通过土地综合整治等项目，把入股农户的土地进行标准化改造，并进行规范化、标准化和规模化经营，不仅提高了土地的利用效率和产出效率，而且提高了农产品质量效益和产业竞争力。

1.加大农业生产机械化和现代科技的运用力度

新楼房村模式坚持土地承包经营权入股自愿、退股自由的原则，采取“讲清政策算清账、量准面积确好权、统一标准入实股”的办法，全村302户群众中300户积极自愿参与土地入股，集中土地5067亩。土地实行集中管理，彻底打破了“村界、组界、户界”限制，已经建设高标准农田3600亩，有效灌溉耕地面积达到了5000亩以上，修建机耕道路12.97千米、灌溉沟渠14.02千米，铺设管网123.80千米，其中：喷灌、滴管管网112.75千米；统一规划破埂20.65千米，地块从106块集中整理为32块，增加耕地410亩；统一机械化耕种，开展土壤测土配方施肥，推广水肥一体化2000亩，建立数字化监测系统，对地力、墒情进行监测分析管理，农业机械化、水利化、科技化水平得到较大提高。

2.提高了复种指数、作物产量和农产品品质

新楼房村调整优化种植业结构，由过去单一

的玉米种植转变为多样化的高效经作，由过去每年1-2茬变为现在的2-3茬，亩产值比2019年增加了1200-1500元；加之绿肥种植、秸秆还田、休耕轮歇、增施有机肥、水肥一体化等措施，不仅提高了肥料利用率，减少了土壤污染，而且增加了土壤的有机质含量；通过标准化、规范化生产，推广绿色综合防控技术，实行产品全程追溯，建立健全生产台账、档案信息等，确保了农产品品质。

3.资源变资本激活“沉睡的资本”

土地承包经营权的集中和集体经营，增强了扶贫公司的整体实力和融资能力，有效破解了以往分散在各家各户的土地融资难问题。项目推进过程中，云南马龙北银村镇银行股份有限公司主动上门服务，及时为公司发放贷款170万元，缓解了资金困难，保证了农时。

（三）以群众利益最大化驱动“稳定脱贫与共同富裕”

新楼房村实行土地集中资源和集体经营的首要目标是巩固脱贫攻坚成果，并为共同富裕创造条件，因此需要把群众利益最大化作为最重要的评价标准。这也是推动这一新型经营方式的前提条件，只有这样，才能激发起广大人民群众的内生发展动力，也才有可持续性。为此，马龙区采取了以下重要举措：

1.以强带弱推动稳定脱贫和共同发展

各合作社、作业组按照“以强带弱”的方式进行员工编组，优先保障贫困户劳动力用工，并实行老、中、青合理搭配，管理、技术、劳力科学组合，扬长避短，优势互补。全村60户建档立卡贫困

户共入股土地781.8亩，202名贫困人口中具有产业发展条件的49名贫困群众全部为扶贫公司员工，土地分红最低保障金户均可实现年收入10253元、人均3096元。另加，扶贫公司的劳务收入、奖励分红及其他收入，使贫困群众的收入大幅增加，脱贫质量得到持续有效巩固。目前，全乡已脱贫53户184人，未脱贫的7户18人也将年内实现稳定脱贫。

2.利益联结激发群众内生动力

为有效避免“吃大锅饭”现象，激发大家的积极性和内生动力，扶贫公司制定了较为完备的管理制度。制订实施绩效奖励办法，对超额完成任务的，按超出产值2:8的比例对合作社社长、作业组组长和一般员工分别进行奖励，充分调动员工的生产积极性；制定实施积分制管理办法，每月每个员工确定1000分基础积分，对员工的生产表现、任务完成、遵规守纪等情况实行奖惩；制定实施考勤制度，实行统一上下班，以规范的作息时间和严格的制度约束少数懒惰群众，培养他们勤奋劳动的精神。

3.践行共享发展理念携手走向共同富裕

每年年底，扶贫公司对净利润按5:3:1:1的比例分配，即50%用于分红，30%用于再生产投资，10%作为风险基金，10%作为集体收入。每年农户的收入由劳务工资每月3000元（按月兑现1000元，剩余2000元绩效按季度、年度兑现）+奖励工资+土地最低分红保障金（每年每亩800元）+公司分红四部分构成。目前，扶贫公司已通过种植羊肚菌、蔬菜等，实现净利润348万元，并将依托烤烟、马铃薯、玉米制种等产业持续增收，2020年预计可实现

净利润1351万元，实现集体经济135万元，年人均收入增加2-3万元。通过集体经营、集中发展，全乡巩固了脱贫质量，降低了返贫风险，实现了人人参与、户户受益、整村发展，为实现共同富裕打下坚实基础。

（四）以网格化精细管理增强自治活力

集体经营需要有效的劳动组织和管理作保障。为了促进村民相互监督，降低生产经营管理成本，并增强村民的发展动力和活力，马龙区在新楼房村委会探索了网格化管理办法。

1. 以作业组为单元把农民群众有效组织起来

扶贫公司把全村4个村民小组集中起来，农民变成了产业工人，以作业组为单元进行网格化管理，尽管增加了管理层次，但降低了管理幅度，大大提高了基层服务的精细化水平和人员管理的精准化程度。在新冠肺炎疫情防控中，新楼房村委会通过合作社、作业组实施防控，呈现出便于指挥、反应迅速、摸排精准、管控有力的良好效果。

2. 不断培养和增强群众的集体意识

扶贫公司通过村企一体化管理，把村庄环境、群众事务同公司业务连在一起，村内公共事务得到有效管理，在员工的自觉行动和带头示范下，广大群众的集体意识也在显著增强，互帮互助、共建共享的良好氛围日益浓厚，促进了乡风文明，提升了治理效能。村里每天上午广播播放《好日子》，村民就自觉打扫家庭和村内责任区卫生；播放《红红火火》，村民就自觉到田间地块干活，统一行动收到了良好效果。

3. “家门口就业”解决了留守群体难题

依托扶贫公司平台，大量外出务工人员选择“到自己的公司上班”，外出务工人员相比2019年的141人同比下降39%，人才聚集到家门口就业，不仅为乡村产业发展注入了强劲发展动力，而且有效解决了留守妇女、留守儿童、空巢老人等突出社会问题，为实现乡村有效治理找到了钥匙。

三、经验及启示

马龙区在新楼房村委会探索的产业化新实践，尽管只有短短的1年时间，但其做法和取得的初步成效表明，该探索所蕴含的经验具有一定的借鉴推广价值，尤其是对土地资源较丰富的丘陵地区和半山区。

（一）把党建引领作为根本保证

“火车跑得快，全靠车头带”“致富不致富，关键看干部”“帮钱帮物，不如帮助建个好支部”。包括脱贫攻坚在内的农村发展，需要用市场经济手段把分散在农户手中的资源集中起来，但要做到这一点，重要的不是办法，而是如何去引导。做这个引导工作的人就是“火车头”，就是我们的帮扶干部、基层干部、村社组织、甚至能人。新楼房靠的就是马鸣乡的干部和村社党组织。马鸣乡党委政府自觉践行全心全意为人民服务的宗旨，认真贯彻落实曲靖市委、市人民政府“三联三争”和“三个组织化”的要求，亲力亲为、大胆探索、勇于实践，起到的正是“火车头”的作用。而村党总支在原有基层党组织结构的基础上，在3个产业合作社设立党支部的做法，起到的是“好支部”的作用。这是这一探索实践能够推进的根本保证，也是未来健康发展的重要组织基础。

（二）把群众利益最大化作为敲门砖

任何新生事物要得到群众的拥护和支持，首先要看它是否能够给群众带来实实在在的好处。新楼房所建立的扶贫开发投资公司，把群众的利益最大化，让群众把公司当作自己的公司。“到自己的公司上班”，一句很朴实的话语，道出了一个真理，群众因为得到了好处，把公司当作自己的公司。群众不仅能够自我约束，而且能够相互监督，这不仅能够降低监督成本，而且可以提高“工作”的质量和效果，这就是“敲门砖”，这就是“同心锁”。正是凭着这块“敲门砖”和这把“同心锁”，广大小农能够走上共同富裕的合作道路。这比起外来公司牵头做的扶贫产业来说，关键也在于广大农民能够得到最大的实惠，实现的是真正的利益连接。

（三）把合作作为制胜法宝

合作是中国农业经营方式转变的必然选择，但采取什么样的合作方式才能得到老百姓的拥护和支持，取决于老百姓在其中的地位。新楼房村委会所成立的扶贫开发投资公司，广大村民在其中处于“主人”地位，他们凭自己的土地承包经营权入股，得到的回报除了按劳取酬的劳务收入和奖励性绩效，还有土地最低分红保障金和比例高达50%的年终分红。这是真正意义上的股份合作，且合作的成分大于股份的成分，因此能够让群众感觉到是自己劳动，是“自己的公司”。这种方式，不仅能够降低公司的经营成本，尤其是土地租金成本，而且能够调动广大农户的积极性和主动性，是这一探索的致胜法宝。

（四）把产业“化”作为方向

产业化经营是未来中国农业发展的基本方向，更是扶贫产业可持续发展的根本出路。新楼房所尝试的农业产业化，关键在于“化”字，这个“化”不仅体现在“规模化”上，而且体现在“规范化”和“标准化”上。正是有了“规模化”，才使得机械化和水利化成为可能；正是有了“规范化”和“标准化”，才使得产品质量能够得到保证。新楼房的农业产业化已经有了雏形，未来还可以向着“特色化”“绿色化”“品牌化”“融合化”方向迈进，尤其是农产品的深加工、观光农业和乡村旅游。把握住产业化这个方向，未来的新楼房将大有可为，将为乡村振兴开辟广阔空间。

（五）把质量效益作为主要目标

作为公司，生存之本在于其竞争力，而竞争力强弱的关键又在于其产品和产业的质量。高品质的产品和高质量的产业不仅能够带来可观的经济效益，而且能够增强其产业的竞争力和可持续发展能力。新楼房扶贫开发投资公司目前所生产的产品还是大路货，但其产品品质却与众不同，他们不追求产量，而且把产品品质和质量放在首位，虽然价格略高于市场同类产品，但市场销路较好。这得益于他们把质量效益作为主要目标，为此，他们采用生态种植方式，力求实现价值增值基础上的竞争力提升。 **社科**

责任编辑：张 兵

搬出大山 走向幸福

——会泽县易地扶贫搬迁县城集中安置的实践与启示

■ 陈慧仙 方兴全/文

会泽县是国家扶贫开发工作重点县和乌蒙山片区集中连片特困县、全省27个深度贫困县之一。全县共有建档立卡贫困户92225户341741人，贫困发生率高达32.08%，是云南省17.09%平均水平的几乎两倍。2017年以来，会泽县全面研判主要致贫原因后，把易地扶贫搬迁一批作为解决“一方水土养不好一方人”的治本之策，作为彻底阻断贫困代际传递的根本举措，攻坚克难、砥砺奋进，全力以赴抓好易地扶贫搬迁工作，共搬迁安置102693人（其中建档立卡贫困人口83627人，同步搬迁人口19066人），分布于24个乡镇（街道）、323个行政村、2346个村民小组（自然村）。

会泽县易地扶贫搬迁安置方式以集中安置为主，农村安置和城镇安置相结合，共建设102个易地扶贫搬迁集中安置区，农村安置区78个，城镇非农村安置区24个，其中县城集中安置建档立卡贫困户14792户62768人，占搬迁建档立卡贫困人口75%，成为全省扶贫历史上易地搬迁规模最大、人口最多的县城安置工程。截至2020年6月底，全县

安置群众已全部搬迁入住，各项工作取得明显成效。

一、科学决策

习近平总书记强调指出：“生存条件恶劣、自然灾害频发的地方，通水、通路、通电等成本很高，贫困人口很难实现就地脱贫，需要实施易地搬迁。”会泽县坚决贯彻落实党中央的决策部署，立足县情实际，在实践中多方研讨，在探索中不断完善，逐步形成了以县城集中安置为主的易地扶贫搬迁决策思路。

（一）县城集中安置是势在必行的选择

会泽县位于滇东北乌蒙山主峰地段，境内山高、坡陡、谷深，最高海拔4017.3米，最低海拔695米，山区面积占国土面积的95.7%。全县106万人口中，近40万人居住在深山区、石山区、高寒冷凉地区、泥石流滑坡地带等“六类地区”，资源环境承载能力较弱，许多村寨人均耕地不足半亩，人多地少的矛盾十分尖锐，“一方水土养不好一方人”的问题十分突出。2017年，会泽县贫困人口人均占

作者简介：陈慧仙，云南旅游职业学院。

方兴全，会泽县扶贫办。

有耕地面积仅为0.78亩，只相当于全省贫困人口平均水平1.41亩的55.32%；其中人均有效灌溉面积只有0.07亩，只相当于全省贫困人口平均水平0.23亩的30.43%；人均只有林地面积1.86亩，只相当于全省贫困人口平均水平3.43亩的54.23%。这足以说明贫困人口所面临的生产生活条件之艰难。在这样的情况下，如果沿用传统思路，就地解决贫困问题，公共基础配套成本高、难见效、易返贫。之前的易地扶贫搬迁实践也证明，“山顶搬山腰、村头搬村尾、房前搬屋后”“只建房子，一搬了之”的传统做法，难以摆脱“贫困—发展落后—贫困程度加深”的恶性循环。同时，全县那么面广量大的搬迁群体，依靠乡（镇）就近安置的容量十分有限，群众也不满意。归根结底，会泽县委、县人民政府得出一个基本结论：“搬不动山就搬人”，要真正让贫困群众“挪出穷窝”就必须“拔掉穷根”，以县城为重点进行集中安置，这是别无选择的抉择。

（二）县城集中安置是切实可行的选择

易地扶贫搬迁从2016年的依托中心村、移民新村、集镇、工业园区和旅游景区、分散安置等方式，到2018年省委、省人民政府《关于坚决打赢新增易地扶贫搬迁攻坚战的实施意见》明确要求，“建档立卡贫困人口县城安置比例不低于75%”，会泽县委、县人民政府严格贯彻落实中央、省委关于易地扶贫搬迁的有关政策，在反复比选的基础上，广泛听取规划设计部门意见，并经风险评估和第三方机构论证，尤其是广泛听取老百姓的意见、建议，形成了系统的工作思路和科学详备的工作方案，并在实践过程中不断完善提升，切实解答人往

哪里去、钱从哪里来、土地怎么征、房子怎么建、收入怎么增、服务怎么配、新区怎么管等关键问题。

（三）县城集中安置是效益最佳的选择

从解决燃眉之急角度看，贫困群众绝对贫困问题得到一次性彻底解决，从农民一步跨越到“新市民”，这样的扶贫效益是其他安置方式无法比拟的。从推进新型城镇化的角度看，人口逐步向城市集中是必然趋势，组织大规模的人口向城市集中，带动资源要素加速集聚和高效配置，激活了一系列关联产业，相比于集镇安置、行政村内安置，产生了巨大的“乘数效应”。从长远发展来看，人气就是生产力，安置区各项事业统筹推进，吸纳辐射作用逐步呈现，对经济社会发展的促动能力将越来越强，迁出区人口密度降低，资源环境承载压力缓解，区域可持续发展能力也将明显提升。从这个角度讲，会泽易地扶贫搬迁县城集中安置不仅有较高的经济效益，而且有较大的社会效益，长远生态效益更是无法估量。

两年来的实践证明，县城集中安置有效推动“山上问题山下解决”“农村问题城市解决”“分散问题集中解决”，总体上利大于弊，能够实现多方共赢。可以说，这是一场充满激情又充分理性的奋进之战，是一场经过科学研判、做好充分准备的必胜之战，是一场难在当代、利在千秋的攻坚之战，是一场考验县委、政府主要领导气魄和智慧的命运之战，必须要打好，也一定能打好。实践证明，这一战打得漂亮、打得精彩，打出了血性，打出了一片青山绿水、一阵阵欢歌笑语、一张张幸福

笑脸。

二、主要做法

会泽县委、县人民政府在充分尊重群众意愿的基础上，用3年时间（2018—2020年）将62768人居住在生存条件恶劣、生态环境脆弱“六类”地区的农村贫困人口搬迁到县城妥善安置，实现贫困群众由农民向市民的转变，全面实现“搬得出”，初步实现“稳得住”，全力推进“逐步能致富”。

（一）加强领导，构建保障体系

曲靖市委、会泽县委把易地扶贫搬迁作为脱贫攻坚的重中之重，坚持以党建为引领，构建坚强有力的组织保障体系。一是市级成立“百日攻坚”组加强领导，由市委副书记带队，抽调相关行业部门50余人长期驻扎会泽参加脱贫攻坚工作，合力推动项目建设，全力以赴加快搬迁群众入住。二是县级成立建设指挥部攻坚，在县扶贫开发领导小组的基础上，成立县城安置建设指挥部，同步设立2个党工委，搭建沟通顺畅、高效推动的组织架构体系，做好项目前期、建设管理、搬迁衔接和后续帮扶工作。三是全县实行挂包责任制，全县党员干部挂包搬迁户，成立工作专班，负责做好宣传发动、组织搬迁、后续帮扶，迁出迁入地协调联动，不稳定脱贫不脱钩。

（二）精准施策，确保工作规范

在深入调研提出初步实施方案的基础上，会泽县委、县人民政府进一步优化进城安置对象筛选方案，多次开展“回头看”，严守“户申请、组评议、村初定公示、乡复核公示、县审定公示”等环节，精准锁定县城集中安置搬迁对象14792户62768

人，搬迁对象涉及全县20个乡镇（镇、街道）、293个行政村，其中337个自然村需要整村搬迁。全县构建完善的政策保障体系，出台安置工作方案、项目管理办法、公共资源配置和社会管理实施方案等文件，形成“1+N”易地扶贫搬迁机制，保障搬迁群众均等享有城市资源，快速融入城市生活。

（三）规划引领，提升宜居水平

会泽县跳出“为建安置区而建安置区”的思想束缚，把安置区建设纳入城市总体规划，高定位高标准规划建设安置区，项目总占地面积3270亩，总建筑面积225万平方米，容积率2.7，绿地率32%，分2期建设安置房271栋，同步规划建设基础设施和公共服务配套项目38个大项109个小项。截至2020年6月底，整个基础配套建设项目已经完工，实现了下楼就有党群组织、志愿服务站、卫生服务站、学校、幼儿园、活动广场、公交车、扶贫车间、农贸市场“9个下楼就有”，确保了搬迁群众的生产生活需求。

（四）统筹资金，保障建设需求

会泽县易地扶贫搬迁县城安置项目概算76.64亿元，其中：安置房建设投资32.91亿元，公共服务配套设施投资30.22亿元，公建配套投资3.35亿元，项目前期及征地拆迁费10.16亿元。全县已筹集资金70.55亿元，缺口资金6.09亿元通过盘活土地、商业配套等资产和争取更多的土地增减挂钩指标，培育发展壮大特色产业等方式筹措，确保建设资金有保障。同时，县委、县人民政府严格落实资金管理要求，严把工程质量，严控建设成本，真正把钱用在刀刃上。

（五）注重增收，确保稳定致富

会泽县委、县人民政府遵循“近期靠转移就业、中期靠产业发展、远期靠人才培养”的发展思路，把增加群众的收入摆在首要位置，确保搬迁群众尽快稳定下来，逐步发展致富。一是增加务工收入，全县精准盘清搬迁贫困户劳动力底数，建立“一户一档”信息库，组织劳动力转移就业，确保有劳动能力的家庭户均1人以上就业。二是发展产业增收，全县把高原绿色蔬菜产业作为主攻方向，健全平台联建、资源联合、利益联结“三联”机制，全面提升产业扶贫水平。县委、县人民政府在集中安置区周边建设7300亩产业扶贫园区、420亩现代农业产业示范园和冷链物流园，带动搬迁群众4800余人就业。三是落实兜底保障，全县认真落实兜底保障政策，全面排查搬迁群众，将912户2462人符合条件的贫困群众，全部纳入城市低保或特困人员救助。

（六）强化管理，保障社会和谐

会泽县运用系统思维对易地扶贫搬迁的举措、机制、后续扶持、社会治理等开展全过程、全环节管理。一是科学开展风险评估，县委、县人民政府商请中国工程院将会泽县纳入贫困地区扶贫开发战略举措研究课题，聘请云南天启工程咨询有限公司从县城安置点资源环境承载能力、社会稳定风险管控等10个方面进行风险评估。二是构建科学管理体系，全县增设2个街道党工委、11个社区党委（党总支）、37个小区党支部、300余个楼栋党小组，负责安置区管理，明确楼栋长、治安信息员、单元管理员，建立了“街道党工委—社区党总支—组团

党支部—楼栋党小组—党员中心户”的管理体系，实现党建网格与社会治理网格“双网合一”。三是实施综合治理。全县在2个街道分设派出所、中心警务室、司法所、信访办，在7个社区设置调解室、信访室，及时排查、调处、化解群众间的矛盾纠纷。并发挥群团组织、社会组织、互助组织等的纽带作用，助力安置区管理服务。四是深入开展思想教育，全县围绕“感恩新时代、争当新市民”主题，全面加强安置区群众精神文明建设工作，在安置区建成新时代文明实践中心、村史馆，引导群众感恩奋进；组织开展志愿服务活动，引导搬迁群众转变观念、生活方式、行为习惯等。自搬迁入住以来，小区刑事、治安案件发生率均为零，矛盾调处率达100%，初步实现了安置点管理有序、文明祥和的良好氛围。

三、成效与经验

综合来看，会泽县县城集中安置取得了明显的扶贫效益、经济效益、生态效益和社会效益，为会泽县乃至曲靖市打赢脱贫攻坚战坚定了信心，也为与类似会泽情况的地区易地扶贫搬迁工作提供了宝贵经验。

（一）由贫困到小康，贫困代际传递被彻底阻断

实践证明，大多数具有劳动能力的贫困人口“不是自身不努力，而是环境不给力”。搬迁到城市后，通过有组织地参与到各种形式的培训和就业中，谋生渠道拓宽了，劳动效益提高了，经济收入明显改善，很快实现稳定脱贫。更为关键的是，贫困群众的子女尽早融入城市，享受着同样的教育资

源，人生起跑线的差距大大缩小，追求美好生活的机会大大增加。可以说，“城一代”的现实已经让他们提前摆脱了“贫二代”的命运。

（二）由农民到市民，群众生活水平实现跨越提升

搬迁到县城安置区，贫困群众出行难、饮水难、就医难、就业难、住房难等问题得到根本性解决。贫困群众住上安全舒适的现代楼房，下楼就是绿化美化亮化的城市道路、公园广场、商城超市、社保物业等服务，让群众拥有了持续的获得感、幸福感和安全感，正促使搬迁群众加快适应和融入城市生活，成为现代市民。

（三）由分散到集中，城乡融合发展步伐全面加快

2017年末，会泽县常住人口城镇化率仅为39.5%，低于同期全国19个百分点、全省7.2个百分点、曲靖市7.5个百分点；通过脱贫攻坚与城市发展“两个轮子一起转”，人口加速向城镇集聚，城乡建设快速推进，基础设施和公共服务配套设施不断覆盖更多人口，2019年全县城镇化率已达52%以上，比全省平均水平的48.9%高出了3.1个百分点。与此同时，在“美丽县城”建设、乡村振兴战略等重大工作的助推下，全县城乡融合发展不断展现新面貌。

（四）由掠夺到修复，生态文明建设前景光明
自然条件的恶劣决定了会泽生态本来就十分脆弱。通过实施易地扶贫搬迁县城集中安置，全县337个自然村实现整村搬迁，对原地环境资源的掠夺大幅减少，复垦复绿、退耕还林、土地流转经

营等政策措施逐步落实，促进了生态环境逐步有序恢复，对云南建设中国最美丽省份作出了乌蒙山区的积极努力。

（五）由困局到突破，县域发展动能显著增强
县城集中安置区启动建设以来，全县人口的快速集中有力带动了土地集中、产业集中，建材、运输、劳务、服务等关联产业随之蓬勃发展，各领域消费空前活跃，为全县经济社会发展注入了强劲活力。2019年，会泽县GDP增速达10.1%，高于曲靖市0.5个百分点，其他主要经济指标均超预期完成，超曲靖市平均水平，高质量跨越式发展态势振奋人心。

（六）由被动到主动，群众干事创业热情空前高涨

在易地扶贫搬迁县城集中安置这一浩大繁重工程中，全县广大党员干部思想得到深刻洗礼，综合素质得到全面锤炼，工作作风得到顽强磨砺，干事创业精气神焕然一新。一大批敢担当、能吃苦、善作为的党员干部在项目管理、工程建设、群众工作、服务保障等基层一线得到综合锻炼，逐步成长起来。这些都是推动发展的宝贵财富，值得珍惜并不断发扬光大。

四、启示与思考

经过两年多艰辛付出和大胆探索，会泽县易地扶贫搬迁县城集中安置的成功实践，为曲靖、云南乃至全国大型的易地搬迁集中安置提供了有益借鉴。

（一）做好大规模集中安置，核心在于高扬党旗聚民心

在这场宏伟工程中，各级党组织以高度的思想自觉和行动自觉，推动习近平新时代中国特色社会主义思想在会泽大地落地生根，推动党的全面领导贯彻落实到易地扶贫搬迁的全过程。深入实践“三联三争”和“三个组织化”工作机制，党的政治优势、组织优势和群众工作优势得到充分发挥，展现出强大的凝聚力和战斗力，为各项工作顺利推进提供了坚强有力的思想政治保障。

（二）做好大规模集中安置，基础在于完善保障安民心

民生稳则民心安。会泽县在安置区规划建设初期，就充分考虑广大人民群众的生活需要，统筹规划建设了学校、幼儿园、医院、农贸市场等公共配套设施，实现同步推进、有效衔接，确保搬迁户一进入城市，就能够享受到和城里人同等甚至更好的生活条件，让群众“住进来”的同时就“落了心”“安了心”“放了心”。

（三）做好大规模集中安置，根本在于发展产业稳民心

搬迁只是手段，脱贫致富才是目的，发展产业才是长久之计。会泽县紧紧围绕“新平台+新主体+大产业+贫困户”的产业扶贫组织化工作思路，盘活迁出地和迁入地两大土地资源，同步推进搬迁安置与后续产业发展，多措并举、多业互动，成功开辟了搬迁群众稳定脱贫致富的活水源泉。

（四）做好大规模集中安置，关键在于贴心服务暖民心

按照构建“管理有序、服务完善、治安良好、环境优美、文明祥和”的新社区要求，会泽县强化

安置点社会治理，推动治理重心下移，实现党的领导、政府管理和社会调节、基层自治良性互动，持续构建和谐社区。针对搬迁群众适应城市生活慢、融入难等问题，全县新时代文明实践中心以“感恩新时代、争当新市民”为主题，组织党员志愿者开展“9个一”志愿服务，引导搬迁群众转变思想观念、生活方式、行为习惯等，尽快适应新环境、融入新生活。通过精神文明建设和社会管理服务两手抓，实现了党的声音有人传、创业致富有人带、老弱病残有人帮、信访矛盾有人解、平安家园有人护、文体活动有人抓、文明风尚有人领、邻里纠纷有人劝、黄赌毒邪有人禁、移风易俗有人助，有效促进搬迁群众融入新生活、成为新市民。

会泽县易地扶贫搬迁县城集中安置工作虽然取得了阶段性成绩，但仍需接续发力、细致入微地做好集中安置“后半篇文章”，促进搬迁群众更加全面地融入城市生活，持续推进新型城镇化、生态移民、乡村振兴等政策落细落小落实，不断续写好易地扶贫搬迁县城集中安置“会泽答卷”，助推会泽县如期全面建成小康社会，开启高质量跨越式发展新征程。社科

责任编辑：张兵

危房改造惠民生 万众喜圆安居梦

——师宗县农村危房改造的实践及启示

■ 汪德勇 谢 东/文

习近平总书记指出：“住房问题既是民生问题也是发展问题，关系千家万户切身利益，关系人民安居乐业，关系经济社会发展全局，关系社会和谐稳定。”对于贫困地区来讲，危房改造是帮助贫困农户实现“安居梦”的一项惠民工程，是解决贫困农户住房安全的民生项目，是脱贫攻坚“两不愁三保障”的重点任务和基本目标之一。为彻底改变农村贫穷落后面貌，师宗县委、县人民政府把危房改造这一民心工程作为脱贫攻坚工作的着力点，2014年至今，通过实施易地搬迁、农村危房改造（维修加固、拆除重建）及动员有一定经济基础的群众自建等方式，倒排工期，挂图作战，做到了危房清零，实现了农村安全住房全覆盖。

一、农危改背景

师宗县属于全国14个集中连片特困地区——滇桂黔石漠化片区县之一，云南省59个革命老区县之一，是典型的集“老、少、边、穷”为一体的民族分散杂居农业县，2014年前，全县农户住房以土坯房为主，龙庆、五龙、高良等乡（镇）还有相当一部分贫困农户住在结构简单、建筑材质及建造质

量差，跑风漏雨、阴暗潮湿、濒临倒塌的木棚房和茅草房等旧房、危房中，且三代或四代同堂、人畜混居现象突出。“土坯房、三七墙、九根柱子撑房梁，祖祖辈辈蹲火塘”是师宗部分村寨老百姓住房条件的真实写照。农村一所所低矮破旧的土坯房和石头屋，饱受风雨侵蚀，冬寒夏漏，摇摇欲坠，尽显岁月沧桑，也是老百姓贫困生活的真实写照。

为大力推进危房改造、改善住房条件，师宗县于2014年就对全县10个乡（镇、街道）110个村（社）784个村（居）民小组，开展了农村危房认定复查审核工作，共复核认定各类住房92552户，认定4类重点对象C、D级危房农户31014户，其中建档立卡户15533户，低保户、贫困残疾人家庭和农村分散供养人员等10743户，非4类重点对象无力建房农户4738户。

二、主要做法

师宗县坚持“跳出危改看危改”的思维，从脱贫摘帽的高度去定位，从乡村振兴的全局去谋划，采取“县监管、乡统筹、村实施”的模式，县盯乡、乡盯村、村盯户，层层紧盯不放松，严格按照

作者简介：汪德勇，曲靖市社科联（院）。

谢 东，师宗县机关事务服务中心。

“危房不住人、住人无危房”要求，以“1234”为总体思路，集中发力，抢晴天战雨季，全力推进农村C、D级危房改造工作。

（一）紧盯“一个目标”

紧盯贫困户全面实现住房安全有保障目标，坚决贯彻落实中央和省、市脱贫攻坚部署和要求，按照“三最”（住房最危险、经济最贫困、解决最基本的住房安全问题）“两就”（就地、就近重建或翻建）原则，坚持以维修加固为主、拆除重建为辅，集中人、财、物资源，加强调度，全力推进建档立卡贫困户、低保户、农村分散供养特困人员和贫困残疾人家庭等4类重点对象的农村危房改造，统筹启动“非四类重点对象”的危房改造工作、老旧住房整治、住房提升工程。严格按照“四不摘”（摘帽不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管）的要求，建立和完善脱贫摘帽后续巩固提升常态化机制，对动态新增的存量危房，及时列入改造计划，做到“应改尽改”。

（二）强化“两种意识”

1. 增强责任意识

为防止和杜绝主管部门当“甩手掌柜”，只是将任务指标简单“打包”分解下去，审核把关不严，复检验收不实，监督检查不力，责任意识不强，服务情怀缺失，只为应付上级考核，师宗县引导广大党员干部始终坚持“以人民为中心”的政治立场，把思想统一到中央省市县脱贫攻坚工作决策部署上，层层压实工作责任，做到真扶贫、扶真贫、真脱贫。在农村危房改造中，按照“任务到户、公示到户、资金到户、建档到户、验收到户”的要求扎实推进工作。

2. 增强法纪意识

为防止工作部门为完成上级下达的任务指标，

将不符合条件的农户上报为危房改造户，导致危房改造户信息不准、不实，不认真调查审核、不严格监督管理，对不符合危房改造条件、弄虚作假的没有及时发现查处，甚至在虚假面前“高抬贵手”“睁一只眼、闭一只眼”等情况的出现，师宗县通过学习党纪法规、召开警示教育大会、通报典型案例等方式，引导党员干部遵守党规党纪，坚守法律红线，严守廉洁底线。切实按照“农户个人申请、集体评议、乡（镇、街道）审核、县级审批、签订协议、组织实施、竣工验收”的流程进行，保证在整个危房改造过程中，事前对危房改造对象进行资格审核，事中对危改质量进行安全监管，事后对资金发放进行审批，防止竣工验收不严，监管存在缺位问题，确保危房改造政策落实公平、公开、公正、透明。

（三）落实“三项保障”

1. 加强组织领导，保障农村危房改造工作高位推动

为集中精力、集中火力，全力攻坚农村危房改造，师宗县成立了县委、县人民政府主要领导任组长，住建部门牵头，财政、残联、扶贫、民政等相关部门配合，乡（镇、街道）组织实施的农村危房改造和抗震安居工程建设工作领导小组及“百日大会战”指挥部。设立了综合协调组、技术指导组和信息比对组等工作机构。建立了主要领导亲自抓，其他领导和干部进行分片包干，人人投入到脱贫攻坚行动中的工作机制。制订下发了《师宗县2018年脱贫攻坚农村危房改造工作实施方案》和《师宗县2018年脱贫攻坚农村危房改造“百日大会战”行动方案》等文件，全面落实危房加固改造“包乡制”“包村制”，并适时召开农村危房改造联席会、推进会、调度会和现场会，切实解决工作推进

中存在的困难和问题，确保组织有领导、协调有力量、建设有项目、质量有保证和对象有保障，保障农村危房改造政策措施落地见效。

2.加强经费投入，保障危房改造工作顺利开展

针对全县农村危房存量且面广、涉及农村困难群体多的实情，县委、县人民政府以农村危房改造补助资金为主，积极整合危房改造示范村、人居环境示范村、美丽宜居乡村建设等项目资金，最大限度发挥补助资金的使用效益，切实减轻贫困群众修（建）房负担，充分调动群众参与危房改造的积极性。在经费使用和管理中，一是加强网络信息化管理，建立农户档案信息系统，方便查阅和检查。二是完善资金管理制度，把好资金管理关，坚持专款专户、专账、专管、专用原则，对农户个人的直接补贴资金，全部通过“一卡通”发放，严禁村干部直接接触和代领代办。三是建立危房改造贷款贴息制度，2015年以来，对自身改造能力不足的1888户贫困户，按不超过6万元的标准发放建房贷款7828.50万元，贷款利率5%，贴息期为3年，利息按2:3由政府与借款人共同承担（其中政府贴息部分由中央、省、市三级按1:0.5:0.5的比例承担），实行“先付后补”政策，截至2019年12月底，已贴利息600.34万元。四是完善公示制度，所有危房改造的政策、依据、范围、对象、数量、标准、分配、发放、使用以及办理程序、时限要求、实施单位、监督电话等内容，都在县、乡（镇、街道）、村（居）委会三级同步公示，确保危房改造工作阳光规范运行。五是建立检查抽查制度，采取全面检查、专项督查、分类自查、交叉互查、随机抽查、明察暗访等方式，加强对资金使用情况的监督检查，坚持问题导向，突出检查重点，坚决杜绝形式主义。

3.加强政策宣传，保障群众知情权

为充分保证群众的知情权和监督权，积极营造打赢危房改造的浓厚氛围，师宗县利用广播、电视、网络等媒体，通过印发明白卡、宣传小册子，利用村广播、微信、公开栏等媒介，进村（社）、进家庭，全面做好宣传发动、教育引导和政策解释工作，让群众全面了解危房改造项目的申请程序、指标分配、资金发放、举报电话、受理单位等信息。同时，进一步细化危房改造公开内容，强化补助资金使用的透明度和公平性。此外，注重典型示范引领，全天候多角度通报工作进展情况，交流好的经验和做法，坚持用亮点提精神、扬气氛，努力在“面上”作文章、在“线上”下功夫、在“点上”花心思，使危房改造政策家喻户晓，确保“应改尽改”，实现政策效用最大化。

（四）确保“四个到位”

1.对象精准到位

对照“两不愁三保障”脱贫标准，采取“村评议、乡（镇、街道）审核、县级确定”的方式，精准识别“四类重点对象”和“非四类重点对象”。组织各乡（镇、街道）先行开展农村危房排查认定工作，从县级相关部门抽调80人，组建专家组，分赴全县10个乡（镇、街道）110个村（社）784个村（居）民小组，开展农村危房认定复查审核工作，共复核认定各类住房92552户，其中2018年锁定全县C、D级危房存量11299户，2019年动态监测新增89户危房，2020年脱贫攻坚农村危房改造问题检视百日攻坚行动中新增危房350户。按“三最”“两就”原则，全力推进消除农村危房“百日大会战”专项行动。同时，为防止漏评风险，自筹资金8000余万元，按户均补助2.1万元的标准，由乡（镇、街道）根据贫困程度、房屋危险等级和改造方式等

制定分类补助标准，以村（社）为单位，统筹启动4738户无力建房的“非四类重点对象”的危房改造工作。

2. 统筹兼顾到位

遵循“安全稳固、挡风遮雨”的总要求，按照“一户一案、试点先行、总结推广、集中发力”的总体思路，瞄准重点、精准制导，一鼓作气、定点清除。对C级危房只采取加固改造方式，对D级危房优先采用加固改造方式，实在无法加固改造的再采取拆除重建方式。特别是在加固改造房屋时，对照“地基基础坚固不下沉、屋面不渗漏塌陷、墙体安全稳固无裂缝、柱梁结构完好无缺陷、榫卯节点连接应完好、抗震构造措施应齐全”的具体标准，坚持“缺什么、补什么”“危险什么、加固什么”的原则，既不降低标准，也不吊高胃口，统筹完善厨卫、门窗、电线等功能设施，全力消除“一空三黑”现象（空楼板、黑楼板、黑墙面、黑板壁），做到“里子”和“面子”兼顾。同时，为统一改造内容和改造标准，在10个乡（镇、街道）各选取8户涵盖砖混结构、空心砌块砖木结构、土木结构、石木结构四种具有代表性的危房作为改造典型，在群众认可、试点成功的基础上，健全制度和标准，集中精力和资源，精准发力，开足马力，全面推进消除危房行动。

3. 质量监管到位

分县、乡、村三层次召开多轮危房认定和改造加固业务培训会议，统一工作尺度和工作标准，确保危房改造“一竿子插到底”、一个标准执行到位。同时，成立由县、乡、村三级组成的农村危房认定和改造专家队伍，驻村包户开展技术指导和工程建设质量、进度、风貌等监督检查，确保所有改造房屋都符合技术规范和质量标准。

4. 督查整改到位

县脱贫攻坚专项督查组定期对全县农村危房改造进展情况进行全面督查，有力有序推进危房改造工作。实行住建部门领导和专家组包乡、驻村工作人员和村组干部包村责任制，加大日常巡查指导和监管力度，对发现的问题立行立改，确保把危房改造做成百姓的满意工程、幸福工程。实行“一日一上报、每周一通报”制度，对有序推进的乡（镇、街道）进行通报表扬，对进展缓慢、工作懈怠的予以通报批评，对情节严重的予以严肃追责问责。

三、显著成效

2014至今，师宗县共投入危房改造资金16.6亿元，解决4类重点对象农户31014户，非4类重点对象无力建房农户4738户的住房安全保障问题，131户农村分散供养人员均通过住敬（养）老院、幸福大院、集体公租房、投亲靠友及租（借）住其他安全稳固住房等方式得到解决。在脱贫攻坚农村危房改造扶持政策的推动下，全县农村住房面貌发生了历史性巨变，“土坯变砖瓦、平房变楼房、散居变小区”在不少农村变为现实，农村住房建设开始进入高质量的发展轨道。从农民个人自主修建，到政府统一规划，再到美丽宜居乡村建设；从最初的不透风、不漏雨，到注重规范设计和确保质量安全，再到整体风貌打造和美好环境与幸福生活共同缔造，极大地增强了广大农民的获得感、幸福感和安全感。今天的师宗，一幢幢搬迁房美丽壮观，一间间加固房整齐划一，一座座重建房紧凑舒适，处处呈现出新村新貌新天地，百姓的安居梦得以美梦成真。

（一）提升了城乡人居环境

师宗县抓住提升城乡人居环境工程治理的大好机遇，在农村危房改造中，不断完善“县、乡、

村、组、户”五级网格化管理机制，各部门相互配合，形成合力。做到定岗、定人、定责，对每条主次干道、背街小巷进行精细化网格划分，确定清扫保洁、设施维护、治安巡逻、政策宣传专门人员，实现责任落实好、日常保持好的常态化工作机制。村容村貌逐步改善、人居环境不断提升。漾月街道新发村、竹基镇木海村的农村危房改造基本做到与美丽宜居乡村建设有机融合。

（二）助力了乡村振兴战略实施

师宗县围绕乡村振兴战略“二十字”方针，以“听党话、感党恩、跟党走”为主题开展教育活动。引导广大群众进一步敬党爱党护党，切实凝聚攻坚克难、干事创业合力。以“爱心超市”创建为契机，开展“五星家庭”创评活动，引导群众转变思想观念、树立文明村风、改善人居环境、建设美丽乡村，在保护环境、讲究卫生、创业致富、敬老孝亲和崇尚新风等方面积极响应并做出较好成绩的家庭给与相应加分，违反管理细则规定事项的会被扣除相应分值。居民可持积分卡到积分兑换超市换取日常生活用品。以“三联三争”为抓手，在部分村成立了香菇种植专业合作社，通过“合作社+农户+基地”的发展模式，实现户均1个大棚，带动农户增收致富。

（三）打牢了脱贫攻坚基础

师宗县委、县人民政府始终坚持让困难群众“住有所居，居有所安”，是不断满足人民日益增长的美好生活需要的奋斗目标之一，也是实现“两不愁三保障”的一项硬指标，把农村危房改造作为打赢脱贫攻坚的头等大事和第一民生工程来抓，严格按照省、市有关危房改造的政策要求，坚持“规划先行、因地制宜、整村推进、精准施策”的原则，将农村危房改造工作纳入精准扶贫目标责任制

考核，整合涉农扶贫资金，重点支持农村危房改造、贫困村基础设施、易地搬迁、产业化建设，切实拓展脱贫攻坚的深度和广度。

四、经验启示

师宗县通过扎实推进农村危房改造工作，使农村居民住上安全、实用的房子，实现了农民群众祖祖辈辈的安居梦想。这一行动践行了中国共产党坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的执政理念，不仅有助于打通脱贫攻坚战“最后一公里”，啃下最后的硬骨头，也为坚决打赢精准扶贫攻坚战、决胜全面建成小康社会提供了有力保障。

（一）坚持党的坚强领导是做好危房改造工作的根本保障

如果没有各级党委的坚强领导，没有广大干部的积极奉献，师宗县农村危房改造工作就不可能顺利实施，更不可能取得如此显著成效。只有通过党委领导和政府推动，利用社会协调、社会动员与社会强制等多种形式来整合各种力量，各级政府才能更好地履行促进经济发展和维护社会稳定的基本职能，发挥其在构建社会主义和谐社会中的主导作用。师宗县在农村危房改造过程中，始终坚持党的领导，发挥广大干部的带头作用，探索出“紧盯一个目标、增强两种意识、落实三项保障、确保四个到位”的贫困地区农村危房改造新路子，就是最好的证明。

（二）以人民为中心是做好危房改造的基本遵循

全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益，是我们党和国家一切工作的出发点和落脚点。推进农村危房改造，使农村广大人民群众尤其是困

难群众的居住条件得到根本性改善，让他们安居乐业，是我们推动科学发展、贯彻落实科学发展观的具体体现。在农村危房改造工程实施过程中，师宗县委、县人民政府积极帮扶引导，不搞强迫命令，充分尊重广大农民群众的意愿，鼓励有条件的地区将农村危房改造与发展产业、发展乡村旅游结合起来，提高他们的可持续发展能力，促进地方经济的繁荣和社会的进步。实践证明，只要坚持以人为本、执政为民，将保障和改善民生作为各项工作的出发点和落脚点，最大限度地满足广大人民群众的需求，心系民生，为民谋利，就能赢得人民群众的拥护和支持，就能不断巩固并扩大我们党的执政成果。

（三）科学规划统筹协调是做好危房改造的客观基础

农村危房改造是一项工作量大、涉及面广、标准要求高的系统工程，需要科学规划，统筹安排，协调推进。师宗县在实施农村危房改造过程中，坚持统揽全局、兼顾各方，把农村危房改造工程各个环节统筹协调好，使农村危房改造与新农村建设、小城镇建设、村庄整治以及培育乡村旅游产业协调推进。坚持以改为主，紧密结合各地新农村建设和乡村旅游业发展的实际，突出改造重点，多模式推进，保证了危房改造工作的协调性和有序性。在总体布局上，把农村危房改造作为保民生、扩内需、促发展的重要举措，坚持惠民生与促发展统筹推进，使农村危房改造与其他工作协调发展。在关键环节上，将资金筹措、质量监管作为重点，采取财政补助、农民自筹、社会捐助相结合的办法，积极整合各类涉农项目和资金，统筹解决了资金瓶颈问题。

（四）以群众认可为前提是做好危房改造的根

本标准

师宗县各级党委和政府把群众认可作为检验农村危房改造的基本前提，坚持走群众路线，通过积极宣传发动，公开政策，让群众心中有底、心中有数，得到群众的信任；坚持突出重点，从最危险的住房和最困难的家庭改起，使危房改造对象得到群众公认；坚持创新帮扶机制，形成良好的社会帮扶氛围，充分调动人民群众和社会各界的积极性和主动性。通过充分尊重危房改造农户的主体地位，发挥他们的主体作用，最大限度地调动广大危房改造农户投身危房改造、整治村庄环境、建设美好家园的热情；通过宣传发动，引导群众转变思想观念，自力更生，建设美好家园；通过政策支持，为群众创造脱贫致富的条件。所有这些举措表明，只要坚持依靠群众、组织群众，充分尊重群众意愿，就能赢得群众的信任与支持，进一步调动广大人民群众的积极性、主动性和创造性，从根本上改变农村的落后面貌，加快社会主义新农村建设的步伐。

（五）着眼长远发展是做好农村危房改造的根本要求

师宗县在农村危房改造实践中，立足当前，着力长远，坚持把农村危房改造与社会主义新农村建设、产业结构调整、精神文明建设有机结合起来，在大力改善人民群众居住条件的同时，美化村寨环境，建设富有民族特色和地方特色的文明新村，加强农村基础设施建设，推进农业产业结构调整，发展特色产业，促进增产增收，使农村危房改造工程成为发展工程，实现广大农民当前生产生活条件改善与长远经济持续发展的有机统一。社科

责任编辑：张 兵

劈开乌蒙康庄道 引来万众幸福泉

——宣威市聚力攻坚决战贫困改善民生的实践及经验

■ 姬兴波 秦 韩/文

宣威市地处滇东北，是中国火腿文化之乡，是乌蒙山连片特困地区县、革命老区县和云南省27个深度贫困县之一。这里人民勤劳、干部勤奋，但山高坡陡谷深，人多地少难耕。全市辖29个乡镇、街道）、365个村（居）委会、3554个自然村，国土面积6075平方公里，2019年末总人口155万人。全市贫困面广程度深，2014年底有建档立卡贫困人口158923人，贫困发生率为12.59%。2016年，在365个村（居）委会中，有310个为贫困村，占宣威市村（居）委会的比例高达84.93%，占全省贫困村总数的3.65%；其中深度贫困村为153个，占宣威市村（居）委会的比例为41.92%，占全省深度贫困村总数的4.32%。

针对宣威市幅员辽阔，自然地理差异大，不同乡（镇、街道）、村（居）委会、自然村经济社会发展极不平衡，尤其民生保障极不平衡，人民群众求变、盼变意愿强烈这一最大市情民意，宣威市委、市人民政府秉承人民至上理念，聚焦民生领域短板大排查大改善，以“人一之我百之、人十之我千之”的状态，紧扣解决15.9万建档立卡贫困人口

“两不愁三保障”脱贫目标，着力强化基础设施薄弱区域建设力度，着力强化社会治理功能弱化村社的治理能力提升，同步谋划改善全域125万农村群众民生。五年脱贫攻坚，宣威市民生领域不平衡的状况得到历史性改善，宣威大地天也新地也新，宣威人民在新时代有了实实在在的获得感，对未来信心满满。宣威市委、市人民政府用宣威担当、宣威作为，画出了民生改善最大的同心圆，向宣威市155万人民群众交出满意答卷，得到了人民群众的广泛赞誉。

一、拓展增收渠道提高“两不愁”水平

“两不愁”是脱贫攻坚战基本目标的核心内容。为了切实提高贫困人口和贫困地区的粮食安全和居民收入水平，提升“两不愁”水平，宣威市以产业扶贫强增收、就业扶贫强支撑、生态扶贫强后续等手段，并收到了很好效果。截至2019年底，宣威市累计脱贫人口45532户152931人，剩余未脱贫人口5420户15333人，贫困发生率降至1.21%。脱贫攻坚取得决定性胜利。

（一）产业扶贫强增收

作者简介：姬兴波，曲靖市扶贫办。

秦 韩，宣威市扶贫办。

按照“近期收入能达标可核查、远期产业有支撑可持续”原则，编制28个乡镇（街道）和310个贫困村的产业扶贫工作方案，累计投入资金7.9亿元，共培育新型经营主体2567个，年销售收入达1000万元以上的农业龙头企业60个，建成产业扶贫基地475个，加工型马铃薯、蔬菜、辣椒、中药材、林果、烤烟等带贫基地38.8万亩，共带动贫困户4.3万户，户均实现增收2300余元。

（二）就业扶贫强支撑

对全市16-65周岁建档立卡贫困劳动力95061人（已脱贫58805人，未脱贫3625人），按乡（镇、街道），建立了贫困劳动力就业年度台账。抽调75名干部组成就业扶贫服务队，每月督导指导乡（镇、街道）1次。通过12家培训机构开展技能培训31386人次，其中建档立卡贫困户17363人次。对每个建档立卡贫困劳动力完成2次岗位推荐及政策宣传。审核认定92家企业（合作社）为就业扶贫车间。在昆明市、上海市、深圳市建立3个驻外劳务输出工作站，提供就业推荐、劳动保障、稳岗就业等服务。在乡村公益性岗位开发上，全市开发使用乡村公共服务岗位5550个，主要涉及农村保洁员、河道清理员。通过开展订单、定向、定岗职业技能培训等措施，64256名建档立卡贫困劳动力实现转移就业。依托5550个乡村公共服务岗位，户均收入6000元。

（三）生态扶贫强后劲

宣威市认真践行“绿水青山就是金山银山”理论，把生态扶贫作为增强贫困农户和贫困地区发展后劲的重要抓手，在重视生态补偿的“输血”作用的同时，高度重视生态保护的“补血”作用、生态治理的“活血”作用、生态产业的“造血”作用，

并重视创新发展模式产生的“换血”功效。

1.生态补偿“输血”

通过年均管护生态公益林275.51万亩，5年累计兑现补偿资金16030.6万元，惠及农户215738户861683人，其中建档立卡贫困户43455户158085人，兑现补偿资金3523.8万元。农村能源扶贫项目累计发放太阳能热水器5753台，节柴灶4000眼，补助资金685.3万元，惠及农户9753户，其中贫困户3453户。

2.生态保护“补血”

选聘生态护林员6791人，每人每年核发管护劳务费8005.61元，5年来累计发放管护劳务费5600万元，支撑建档立卡贫困户6791户26485人稳定就业增收脱贫。

3.生态治理“活血”

5年来累计实施退耕还林和陡坡地生态治理项目33.1万亩，兑现资金54400万元，惠及农户97424户351371人，其中建档立卡贫困户13730户61257人。退耕还林50965亩，兑现补助资金7995.65万元。

4.生态产业“造血”

全市现有经济林果面积78万亩，其中贫困户有经济林果84416亩。发展林下经济2.9万亩，培育发展森林人家31户，创建生态旅游村4个，森林旅游和森林康养年创收4800万元。

5.创新模式“换血”

实施林业科技“进村入户”工程，通过推广“公司+专业合作社+基地+农户”等模式，扶持林业企业53户，基地面积3.67万亩，解决贫困农户长期就业568人；扶持林农专业合作社31户，经营林地面积2.85万亩，入社农户3140户。

（四）社会保障兜底线

宣威市现有农村低保对象105855人，其中建档立卡贫困人口43528人，占41.12%。宣威通过几次“拉网式”“推磨式”100%入户排查，杜绝“漏保”“错保”“脱保”等现象。对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病等原因生活暂时陷入困难的建档立卡贫困家庭，建立“一门受理、协调办理”机制，及时给予应急性、过渡性救助；对于因意外伤害、罹患重病、突发事故等原因急需救助的对象，采取先救助后审批的方式，启动“救急难”救助机制及时有效救助。对农村特困供养人员实行集中供养及分散供养，全市建成投入使用农村敬老院8所，共有养老床位1400张。对残疾、因病、年老等原因完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的农村贫困人口，全部纳入农村低保、特困人员供养兜底保障。5年来，共发放低保金12.07亿余元。

（五）保障饮水纾民忧

着力解决“有水吃”问题，2014年以来，宣威市累计投入饮水安全资金5.44亿元，建成集中式供水工程、水窖饮水工程1740件，农村集中供水率由60%提高到95%，农村自来水普及率由67%提高到94.8%，对饮水特别困难的地区采用建设公共取水设施、发放应急水箱等方式解决季节性缺水问题，切实解决群众饮水困难问题。在此基础上着力解决“有人管”问题。城区2个水厂开工建设，13个乡镇（镇）10个水厂建成投用。千吨万人以上供水工程实行企业化运行，千吨万人以下集中式供水工程通过村民代表会议商定管理制度，明确管理人员，确定供水价格。全市配备了2308名管水人员，实现集中式供水工程管理全覆盖。

二、抓实义务教育“拔穷根”

“拔穷根”就要先富教育，新学校培育脱贫新希望。这是宣威市从教育扶贫中总结出的一条宝贵经验。宣威现有各级各类学校781所，在校学生26万人，每年输送上万高校学子。培养一个孩子，改变一个家庭，26万学生关乎全市50多万户家庭的未来。宣威市委、市人民政府秉承“越穷越要办教育，贫困县办大教育”的理念，结合宣威城镇化发展进程和教育发展实际，深入开展教育扶贫。一是着力改善农村教育办学条件，抓实农村中小学综合楼、教师周转房、学生宿舍、食堂等改扩建工作，满足教学、生活正常需求和农村留守儿童学习需要，促进义务教育均衡发展。二是全面落实教育普惠政策，建立“奖、贷、助、补、免”等多种形式学生资助体系，构建从学前教育到高等教育无缝隙、全覆盖的扶贫资助体系，让贫困家庭子女“义务教育不负担、中职教育不花钱、普通高中不发愁、考上大学不担心”。广大学子求学路上不为“钱途”发愁，学得安心、学得放心。三是专门调集70个音乐、体育、美术、计算机专职骨干教师队伍，在全市乡村学校统一开设音乐、美术、科学、书法四门“1+N”网络共享直播课堂，补强农村学校结构缺编与素质教育薄弱环节，让城市和农村孩子同上一节课，成为点亮农村学生音、体、美天赋的希望之光。四是建立“双线六长”“四级四包”等义务教育控辍保学机制，按照“一人一方案”落实辍学学生劝返责任，实现“脱贫攻坚路上不让一个孩子辍学”的目标。5年来，共投入改善办学条件资金20.19亿元，新建改扩建学校614所，新建校舍面积92.74万平方米，393所义务教育阶段学校配齐设施设备。投入各级各类学生资助资金18.4亿

元，切实减轻了建档立卡贫困家庭的教育支出压力。“最好的房子在学校、最美的环境在校园”成为宣威最美的风景。

三、织牢基本医疗网破解看病就医难

没有全民健康就没有全面小康。宣威作为国家级深度贫困县，医疗基础薄弱。5年来，全市努力完善公共医疗服务体系，着力解决群众看病就医难问题。

一是着力解决“有地方看病”的问题。累计投入8.2亿元改善卫生基础设施，建成市第一人民医院新院、市中医院特色专科大楼、市妇幼保健院业务楼，市第一人民医院、市中医院创建为三级医院，新建或改扩建卫生院19个，卫生室230个，投资5.8亿元有序推进市二院整体迁建。这些举措极大地改善了就医环境和医疗服务条件。

二是着力解决“有人看病”的问题。建立起“基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动”的分级诊疗模式，实现了农村居民就近就便看病、“小病不出村”的目标。推行“2名乡级医生+1名村级医生=1个签约团队”的家庭医生签约服务模式，推动“以治病为中心”向“以健康为中心”转变。目前，全市居民健康档案建档125.39万人，电子建档112.18万人。对罹患大病建档立卡贫困人口采取大病专项集中救治、家庭医生签约服务等方式，共救治大病患者5452人，救治率99.7%。

三是着力解决“看病报销有保障”的问题。针对一些贫困群众参保意愿不强；一些贫困群众想参保但难以负担医保个人缴费部分等难点，在全市开展全方位、多层次医疗保障扶贫政策宣传，与群众面对面交流，零距离服务，有效提高了贫困群众参保的主动性、自觉性、积极性，村级就诊率由

10.2%提升到62.3%。2020年全市建档立卡贫困人口168264人基本医疗保险和大病保险个人承担部分已全部收缴财政专户，实现基本医疗保险全部参保。人均住院自付费用从2014年的2423元降至2019年的430元。

四、危房改造易地扶贫搬迁共圆“安居梦”

农村危房改造是贫困农户实现“安居梦”的重大民生工程。5年来，宣威共投入17.12亿元，扎实推进农村危房改造工作。2014年起就抽调100名专业技术人员组成20个检查组，每周对包保乡（镇、街道）进行督查、检查和指导，并由各检查组对包保镇村干部、驻村队员、建筑工匠等，对危房改造政策和农危改技术进行了70余次培训。2019年5月份起，对全市范围内“4类重点对象”房屋安全等级进行再排查再认定，并贴挂安全认定牌87406张、危房标识牌35108张。5年来实施完成农危改81183户，其中建档立卡贫困户19185户，完成“非4类”对象危房改造12646户。

在面上强化农危改的同时，下达力气啃下易地扶贫搬迁这块硬骨头。2016年以来，宣威易地扶贫搬迁共投入37.2亿元，建设安置点222个，完成15379户51303名建档立卡贫困人口的搬迁任务。在新搬迁地同步建设“一站式”服务中心，及时解决群众落户和就医、就学等实际问题。坚持易地搬迁后续产业发展与项目建设同步规划、同步实施，按照人均不低于8000元的标准，配备产业发展资金，推行“搬迁+农业产业”“搬迁+务工就业”“搬迁+市场经营”等“搬迁+”模式，切实解决进城入镇贫困农户的后续增收问题。

通过全覆盖、全流程、全方位的农村危房改造推进；通过高度组织化的搬得出、稳得住、能致

富的易地扶贫搬迁，宣威市的住房困难群众实现了“住有所居、居有所安”，深度贫困住房困难群众由“穷窝挪到幸福窝”，实现了安居乐业和乐业安居的双胜利。

五、强化基础设施和社会治理两个支撑

提高“两不愁三保障”水平，不仅需要坚实的有坚实的基础设施支撑，而且需要有效的社会治理做支撑。宣威市为此做了诸多有益尝试。

（一）强化基础设施支撑

基础设施薄弱是贫困地区较为普遍的短板。为此，宣威市围绕乡村道路、电力、通信等加强建设，补齐制约贫困农户产业发展和乡村振兴的外在短板。

1. 畅通乡村道路

“一路通，则百业兴”。宣威市把农村公路建设管养作为广大农村地区生产生活的先导性、基础性、服务性设施来抓，加强调查研究各乡、镇农村道路交通存在的差异，做好分类指导和示范引导。5年来，累计投入建设资金24.37亿元，建设通乡、通建制村硬化农村公路388条1952.6公里、通自然村硬化公路167条471.1公里、农村公路安全生命防护工程176个1082.7公里、50户以上自然村村内道路硬化1539.8公里。农村路网不断延伸和织密，解决了群众的出行难题，新修通的一条条农村公路成了各地群众名副其实的致富路、小康路。目前已经基本形成“国道、省道高等级化，市乡公路油路化，乡村公路等级化，内外连通网络化”的市域交通系统，增强了“外通内联、通村畅乡、客车到村、安全便捷”的交通功能，为农村脱贫攻坚、乡村振兴铺设了坚实通畅的道路。

2. 点亮希望明灯传递时代声音

完成电网建设投资4.65亿元，全市356个行政村全部接通10千伏及以上动力电，自然村全部接通380伏以上动力电，农村电网改造入户率达100%。建设通信铁塔1754座，通信基站2254个，通信光缆线路4.55万千米，互联网端口40万余个，356个行政村、村完小、村卫生所光纤网络和4G网络全覆盖。实施广播电视直播卫星“村村通”“户户通”工程，通过有线、无线及卫星三种方式，实现广播电视信号全覆盖。建立市级应急广播平台、28个乡镇（街道）级分控平台及346个行政村（居）委会前端广播组成的应急广播体系，4292个自然村安装5156个终端收扩机和10298只喇叭终端，全方位高效率宣传脱贫攻坚等各项政策。

（二）强化社会治理支撑体系

宣威市把有效的社会治理作为打赢脱贫攻坚战和巩固脱贫攻坚成果的基础性工作来抓，以基础薄弱村为抓手，抓两头带中间，重点培育广大人民群众主动脱贫、发展产业等内生动力。

1. 坚持扶贫与扶志扶智相结合

成立新时代农民讲习所，加大对各项扶贫政策的宣讲力度。通过“党群夜校+”、院心会等方式深入群众宣传脱贫攻坚政策，深入开展“自强、诚信、感恩”主题教育，激发贫困群众脱贫内生动力。充分利用应急广播系统、电视专栏、宣威扶贫专刊、微信、标语、宣传栏、送戏下乡等宣传载体及宣传方式，多角度、全方位强化脱贫攻坚氛围。常态化开展与贫困群众同吃连心饭、共商揪心事、干群心连心活动。推进“爱心公益超市”建设，推广以勤劳换积分、以积分换物品的自助式帮扶做法，通过基层党组织引领乡村治理的创新做法，全面加强政策法律、文明新风、自强自立教育，党群

干群关系更加融洽，群众认可度明显提升，贫困乡村的乡风、村风和民风焕然一新。

2.把农村人居环境整治作为乡村振兴的硬任务

以加强村庄规划管理、农村生活垃圾治理、生活污水治理、厕所革命和村容村貌提升为主攻方向，按照“规划先行、统筹实施”原则，兼顾乡村特点、地域特征、民俗特色，体现民居风貌、农业景观、乡土文化，强化村庄规划编制力度，在28个乡（镇、街道）推行乡村建设规划许可和村庄土地规划建设专管员制度，已经完成3个村旅游特色型、8个提升改善型村庄规划编制。重点抓实三项具体工作：

一是抓实生活垃圾和生活污水治理。采取“组收集、村转运、镇处理”和“源头治理、就近就地处理”等模式，新建3座集镇生活垃圾处理场，建成3800个垃圾收储设施，28个乡（镇、街道）生活垃圾实现全收集全处理，村庄生活垃圾治理率达100%。建成乡村污水管网568.9公里，完成8个乡（镇、街道）污水处理设施和4个规模化养殖场大型沼气站建设。全市731个规模养殖场粪污收集处理和资源化利用率达84%。作为农业大市，宣威在全域农村生活垃圾和生活污水治理上迈出了跨越式的一步。

二是抓实农村厕所革命。按照宜水则水、宜旱则旱原则，立足实际合理选型，试点先行稳步推进，改造建设农村卫生户厕41420户，行政村公厕186座。新建农村无害化户厕20710座，全市农村卫生户厕达312078户，卫生户厕普及率达83.8%；无害化卫生户厕达184050户，无害化卫生户厕普及率达58.9%。

三是抓实村容村貌提升。以农村道路建设管

理、电网改造升级、通信设施建设、私搭乱建消除、乱堆乱放、村庄绿化等重点推进村容村貌提升整治。全市共清理及规范“三堆”15.6万个，修砌“三园”围挡（围栏）718.6千米，拆除危房40464间，拆除废旧厕所7976个。通过农村人居环境看得到的变化、感受得到的舒心，凝聚了广大人民群众的心，人民群众的获得感和幸福感油然而生，有效推动了社会治理。

六、基本经验

“民惟邦本，本固邦宁。”宣威市委、市人民政府坚持以人民为中心，把增进民生福祉作为脱贫攻坚的中心工作，着眼于通过脱贫攻坚补齐民生短板，通过各种有效举措，取得了一系列开创性成效。在这些成效后面，凝聚了值得总结提升的诸多经验。

（一）决战决胜的政治信念是保证

落实组织体系。宣威市委、政府牵头抓总，党政“一把手”双组长负责制，整体谋划、统筹协调。成立十个脱贫攻坚工作领导小组，直接负责产业扶贫、就业扶贫、住房保障、教育扶贫、健康扶贫等工作；构建了47名市级领导包乡、170个省市县乡挂包单位包村、12308名干部职工帮扶到户的责任体系；选配1035名工作队员组成310支工作队吃住在村、工作到户、决战在一线。

落实工作体系。对基础设施建设、产业扶贫、就业扶贫、住房保障、教育扶贫、健康扶贫、生态扶贫、社会兜底扶贫、金融扶贫、涉农资金整合等政策措施细化明确。聚焦短板，实行目标倒逼，分不同时段开展三轮百日攻坚行动。

落实制度机制。重点是“三个制度”的落实落细：每月定期研究脱贫攻坚工作制度，确保上级决

策部署及时贯彻执行，存在问题及时研究解决；每月现场观摩推进制度，晒成绩、比业绩、找差距，推动各乡（镇、街道）、十个脱贫攻坚工作领导小组“比、学、赶、超”，提高工作成效；市级领导驻村、领导干部驻点调研工作制度，做到问题分析到村，困难解决在村。

落实工作纪律。组建扶贫领域执纪监督工作专班，成立六个督战组，分片督查检查，确保脱贫攻坚纪律更硬、标准更严、措施更实。

（二）连续作战的政治定力是保障

坚定不移抓实产业扶贫强增收，出台《宣威市特色农业产业精准扶贫实施方案》等政策文件；坚定不移抓实就业扶贫强支撑，出台《宣威市就业扶贫攻坚战实施方案》等政策文件；坚定不移抓实生态扶贫强后劲，出台《宣威市生态扶贫攻坚战实施方案》等政策文件；坚定不移抓实保障兜底，出台《宣威市脱贫攻坚农村低保兜底实施方案》等政策文件；坚定不移抓实住房安全有保障，出台《宣威市脱贫攻坚农村危房改造实施方案》等政策文件；坚定不移抓实健康扶贫减病负，出台《宣威市脱贫攻坚健康扶贫实施方案》等政策文件；坚定不移抓实饮水安全，出台《宣威市保障农村饮水安全巩固提升工程实施方案》等政策文件；坚定不移强化资金保障，出台《宣威市贫困县统筹整合涉农资金管理办法》等政策文件。2014年以来，全市共投入各级各类扶贫资金135.3亿元，整合涉农资金33.1亿元。

（三）高度统一的决战意志是基础

抓实党建促脱贫。出台《关于在村（社区）中开展“红旗村”创建工作全面加强基层组织建设的实施意见（试行）》，推行“基础补贴+绩效补贴+

集体经济发展创收奖励”的村（社区）干部报酬补贴制度。按照500元、300元、200元、100元的标准给予村组干部绩效奖励，全市共创评红旗521面，为脱贫攻坚注入强劲动力。

强化激励鼓干劲。在脱贫攻坚一线培养锻炼、考察识别、选拔任用干部，2014年以来，在脱贫攻坚一线选拔任用干部97人。出台《宣威市干部召回管理工作实施方案》等文件，对存在“工作不力、作风不实”等情形的48名驻村干部，实行召回“淬火回炉”集中教育培训。

凝聚合力促攻坚。协调落实好上海宝山区援助的各类项目35个、资金10038余万元，惠及8591户36036人。开展“聚力脱贫攻坚战·共圆宣威小康梦”社会慈善捐款活动，276个“爱心公益超市”网点兑换积分物资406.7万元，18634户群众受益。

扶志扶智激动力。开展“自强、诚信、感恩”主题系列教育，党群干群关系更加融洽，群众认可度达到90%以上。

宣威火腿誉四方，小康之花绽乌蒙。历经五年的苦干实干、全面攻坚，宣威群众有了生机盎然的致富产业、灵活便捷的就业渠道、均衡优质的教育资源、坚强有力的医疗保障、和谐安定的社会环境、宜居秀美的生活环境、丰富多彩的文体活动、健全完善的公共服务、亲密无间的干群关系，获得感、幸福感、安全感、认可度和满意度大幅提升。乌蒙山深度贫困片区的火腿文化之乡实现全面小康的美好蓝图渐行渐近，全面推动乡村振兴扬帆起航，宣威市委、市人民政府将紧紧团结带领全市人民，用实际行动书写高质量乡村振兴“宣威答卷”，让宣威人民收获“满满的幸福”。社科

责任编辑：张 兵

衔接“普职教育” 力促“人人出彩”

——会泽县开展“普职融合”教育扶贫的实践与启示

■ 张云熙 赵 伦/文

扶贫必扶智，治贫先治愚。“让贫困地区的孩子们接受良好教育，是扶贫开发的重要任务，也是阻断贫困代际传递的重要途径。”会泽县是国家扶贫开发工作重点县和乌蒙山片区集中连片特困县，同时也是云南省27个深度贫困县。在脱贫攻坚前，会泽县有建档立卡贫困人口34.17万人，总数居全省各县（市、区）第二位。在决战脱贫攻坚的征程上，会泽县始终把教育摆在优先发展的位置上，把教育作为阻断贫困代际传递的有力抓手；通过发展教育脱贫一批，完成县域义务教育基本均衡目标任务，实现建档立卡贫困人口教育基本公共服务全覆盖。统计资料显示，自2010年以来，全县有139名学生被清华大学、北京大学录取，其中贫困学生就有47人；13559名学生被全国重点大学录取，41281名学生被本科院校录取，其中30%是建档立卡贫困学生。2020年，全县6796名高考考生全部上线，600分以上考生703人，11人被清华、北大录取，2039人上重点大学线，5317人上本科线。大批贫困家庭的孩子通过教育改变命运，教育扶贫成效得到进一步彰显。

与此同时，在解决义务教育学生因贫失学辍学等问题上，会泽县严格按照“义务教育有保障”要求，切实走出一条符合县情、民情的教育扶贫创新之路，确保贫困家庭孩子接受九年义务教育，确保贫困家庭孩子不仅“有学上”“上得起学”，而且还让这些孩子“学得好”“有出路”。

一、学生“分化”倒逼改变“控辍保学”方式

近年来，曲靖市委、市人民政府坚持把“控辍保学”作为脱贫攻坚的重要任务，始终聚焦“控辍保学”成效巩固等重点任务和目标，确保义务教育各项保障措施精准落实。然而，受家庭经济状况、家庭结构、思想观念、社会转型发展等诸多因素的影响，少数学生辍学现象仍然存在。一份来自教育部的资料显示，目前因厌学而辍学的因素替代了因贫困辍学的因素。因为教育质量的问题，因为厌学或者学习困难辍学的学生可能占到辍学学生的60%以上，而且主要是初二、初三的学生。

课题组在调研中也发现，部分家长只顾眼前生存需要而忽视了孩子的未来发展。认为只要子女认识一些字、学会算账，能为家庭增加经济收入就

作者简介：张云熙，云南省社科院农村发展所。

赵 伦，会泽县教育体育局。

够了，便让子女放弃学业；还有一些家长因大学生就业形势出现了阶段性困难，由此产生了“读书无用”的思想，淡化了让子女接受更高教育的意识，导致部分孩子辍学；另外，一些学生因课业负担过重，精神压力过大，学习兴趣丧失，产生厌学思想，也增大了辍学风险。义务教育阶段辍学学生劝返难、安置难、保学难的问题不同程度存在，导致贫困地区“控辍保学”压力较大、成本较高。

为了突破“控辍保学”这一难点，巩固教育扶贫成果，会泽县按照《国务院办公厅关于进一步加强控辍保学提高义务教育巩固水平的通知》提出的各地要结合区域内教育和农村经济发展实际，加强普通教育、职业教育统筹，积极促进农村初中普职教育融合，确保初中学生完成义务教育，有针对性地防止初中生辍学的要求。并结合《云南省教育厅关于部分初中学业困难学生在职业学校完成义务教育并接受职业技能学习试点的意见》精神，2020年春季学期会泽县在县职业技术学校设立了普职教育融合班，专门招收部分初中学业困难学生和“控辍保学”劝返愿意就读的学生。会泽县职业技术学校，目前有在校学生2694名，在职在编教职工115名。是一所集职业中专、短期培训、劳动力转移培训和就业推荐为一体的省部级重点职业技术学校。

目前，会泽县职业技术学校普职教育融合班有48个班，共安置了来自全县25个乡镇（镇、街道）33所学校的3161名初中部分学业困难生及劝返复学学生。其中，建档立卡户学生1396人。学校对这些学生全部免除学费、书费、住宿费、就餐费，以减轻学生经济负担。通过建立普职教育融合班的方式，对辍学时间较长而且已不适应跟班就读的一部分失学、辍学生采取特殊强化措施，为学生提供了一系

列不同的学习方式和学习机会，为有辍学风险的学生提供了更多选择和改变人生命运的机会，鼓励更多学生继续接受教育，全面实现了“不让一个孩子失学”和“控辍保学”清零的目标。

二、探索实践“普职融合”教育新模式

为破解教育扶贫中“控辍保学”这一难题，在实现职业教育与普通教育相互沟通，打破普通教育与职业教育之间的藩篱，会泽县通过设置普职教育融合班的方式，进行了有益的探索。

（一）聚焦贫困学生，融合招生“渠道”

改变普通高中与职业学校招生分批次录取惯例，融合招生“渠道”，统一招生“门槛”，重点聚焦贫困学生。尤其针对部分初中学业困难及“控辍保学”劝返复学学生。统计数据显示，会泽县普职教育融合班共招收建档立卡贫困学生1396人，占普职教育融合班学生总数的44.16%。调查了解到，进入普职教育融合班的学生，不仅因为家庭贫困辍学，更重要的原因是在校成绩差，自尊心和自信心受打击，觉得升学无望，所以厌学、怕学。这部分学生辍学返校后，在普通中学就读时通常都是混日子，人在心不在，稍微疏于管理就有反复辍学的风险。通过建立普职教育融合班，引导这部分学生立足于自身的发展兴趣与优势潜能，进行基础夯实与未来发展定位，学生基于自己的志向与兴趣选择教育方向，让学习不再脱离实际，从而让学生对学习感兴趣，留得住。

（二）实施学籍互认，实现“普职流动”

普职教育融合班学籍实行“普职流动”管理。对于这部分学生的学籍，采取中职学校建立就读学生花名册，学生的学籍和档案仍保留在原就读初中学校。学籍在初三的普职教育融合班学生，可选择

返回原就读初中参加云南省初中学业水平考试。普职教育融合班毕业后,既可以免试在会泽职校就读专业班或升考班,也可以报考县内普通高中或县外中职学校、五年一贯制专科学校。职校毕业后,可以参加三校生高考、高职院校单招、高职扩招等考试。大部分学生均能考入省内外高职院校就读,也可继续专升本,实现大学梦想。这样一来,职业教育初中班是带有义务教育性质的职业教育,学生身份界定依然是义务教育学生,按九年规定年限完成义务教育。实现职业教育与普通教育的融通,既完成义务教育教学内容,又提前学习职业知识与技能。

(三) 强化教学管理, 确保教学质量

普职融合教育是一种带有较强综合性的办学模式,对教师是一种考验。课程的多元化也要求教师要一专多能。为了提高教学质量,会泽县职业教育学校定期开展教学研讨和学科教学指导活动。诊断教师课堂教学问题,推广课堂教学经验,指导教师教学反思,引导教师教学研究。并让在岗教师定期进企业轮岗实践,重点提升教师动手操作和解决实际问题的能力,使教师专业能力始终保持与岗位技术的同步更新。

同时,学校充分考虑兼有职业教育和普通教育办学的实际,在师资引进过程中,普职教育融合班的文化课教师原则上从普通高中优秀教师中选聘,“职业”类课程教师原则上从中职校择优遴选。普通教师注重文化基础知识、人文素养等“学术”知识的传授,中职校教师注重生涯规划、专业取向等“职业”知识的传授。

此外,学校还从全县中小学抽调了64名退伍转业军人和部分初级中学德育专干,并聘请管理经

验丰富的骨干人员共同参与学生管理。对学生实行“一人一案”管理,健全政府、学校、家庭三位一体的管理机制,全面陪伴孩子成长。对个别学生还进行特殊辅导,充分认识和重视学生个体之间的差异,认识、尊重、接纳及合理利用学生的独特性。挖掘和发挥每一个学生的潜能,提高其整体素质,使不同个体都能实现全面和谐的发展。注重管理的特色化(包括有个性特色的管理目标、内容、方法、手段和制度建设等)和个性化(重点考虑到个体的生理、心理、智能、年龄特点,个体的特长、兴趣、爱好、需要等),引导学生正确认识自己、相信自己,结合所学专业,确定最适合自身智能特点的发展方向和个人发展的独特性。

(四) 互通“普职”课程, 共享教育资源

围绕义务教育阶段初中学生的教学目标,会泽县教育局明确提出普职教育融合班的课程要兼顾义务教育初中阶段和职业教育初级阶段的课程,两种课程都要充分利用各自优势的课程资源,互通统整、共建共享。在具体实施过程中,学校关注初中阶段学生的发展特点,在职业教育中增加文化基础知识、人文素养等元素,帮助学生夯实与行业密切相关的基础知识,聚焦自身发展兴趣,明晰发展志向;在普通初中教育中增加多元发展的课程元素,帮助学生树立基本职业目标、人生规划与社会责任。

调查发现,普职教育融合班结合学生和家长的意愿,为学生“量身定制”了升考班、音乐班、汽车运用与维修班、军体班等13个专业,提高学生的学习兴趣,积极完成义务教育学业。将职业教育内容、教育方式和教学方法有效融入义务教育阶段控辍保学目标。在课程体系结构上,保证各个专业或

专业方向上知识和技能的系统性和完整性，防止出现知识和能力在结构上的割裂与偏离，突出技术技能培养的层次性和针对性。更多采用实践探索、动手制作、项目引导、虚拟现实、小组讨论等多样化的教学手段来丰富课堂教学内容，提升教学的趣味性和多样化，弥补普通教育短板，增加学生生活生存技能知识的传授。实地调查中，授课老师正在亲自演示面点的制作过程，还时不时停下手来，给围在身边的学生进行细心指导，并让他们亲自动手操作和现场体验；而另外一边，在“大厨”的精心指导下，学生们正在动手练习翻锅颠勺，装盘围边，凉菜、热菜调味等烹调技法，尝试练习丝、丁、块等成形刀法和部分菜品的制作。

此外，在普职教育融合班就读的学生，所获得的普通初中文化课程的学分与职业教育课程所获得的学分相互承认。这样就能充分利用两者的优势师资、课程、资源，从而达到资源最大共享。

总之，普职教育融合班根据不同年级学生的需求，精选文化基础知识、人文素养、生涯规划、职业体验、实用技术、生活技能等内容，开发适合初中阶段学生发展的系列知识课程模块供学生选择，满足不同学生多元化的课程需求。将文化知识构建、职业能力培养、实验实训设备等资源有效整合，实现同一年级“学术”课程与“职业”课程的“横向互通”，不同年级关于必修与选修课程内容的“纵向衔接”，为创新型、实用型、复合型人才早期培育奠定了坚实基础。

（五）提供多元出口，实现“人人出彩”

会泽县普职教育融合班的举办，为学生提供了“多次选择”的机会及多元出口。一方面，初中毕业生可以选择到“普高”或“职高”继续学业。

选择到“职业学校”就读的学生，通过学业水平测试、职业技能鉴定后可选择升学或就业；选择“普高”就读的学生，经过高考后可选择升学或就业。

另一方面，积极加强产教融合、校企合作和校校合作，分别与重庆长安、重庆上汽、重庆东风小康、广州佛山美芝制冷设备、惠州华通电脑、厦门天马微电子、金华万里扬变速器、珠海纳思达、东莞京瓷科技等知名企业实行校企合作，形成长效机制，为学生提供广阔的就业渠道。同时，积极争取引进电焊机厂车间、种植养殖企业、驾驶培训进入校园，探索教室、车间合一，前校后厂的办学模式。与曲靖应用技术学校联办中餐烹饪专业，主要培养中餐烹饪厨师、面点师等人才，毕业后推荐到各大酒店就业，月薪4500元以上；与县武装部联办民兵预备役班，为部队输送合格人才。对学生进行农村电子商务等培训，采取“理论+实作”的方式进行项目式、体验式教学，让他们掌握一项实用技术，真正学到致富技能。通过这一系列的举措，促进学生主动适应社会，培养创新型、实用型、复合型人才，最终让每个人都有人生出彩的机会。

三、经验与启示

会泽县普职融合班的设立，为解决好教育扶贫中“控辍保学”问题提供了良策。在满足经济社会发展的教育需求与现实选择的同时，也实现了受教育者个性化、持续性发展的需求。这不仅对当前教育扶贫工作有重要启示，对巩固好义务教育阶段成果，全面实现义务教育均衡、持续、健康、协调发展也有重要启示。

（一）转变教育理念，促进人的全面发展是关键

教育的最终目的应当是着眼于“真正意义上完

整的人”和“全面发展的人”，使人从知识的被动接受者向知识的驾驭者转变。因而，无论什么类型的教育模式，都应尊重个体生命自由发展的本性。会泽县普职融合教育班的设置，着眼于人的创造和超越，从根本上实现保障接受教育的权力。

现有的普通教育、职业教育的供给模式呈现“单一化”，普通教育注重向学习者传授“文化知识”，履行为“升学”服务的职能，职业教育注重向学习者传授实用“技能”，“文化”与“技能”之间的割裂导致学习者的片面发展，难以满足多样化、个性化的学习需求。通过普通教育与职业教育多元融合，联系知识与实践、学校与社会、教育与职业的有效途径，为不同轨道的学生提供更多的学习机会和体验，在进行个性化的学术教育和职业培养方面都将发挥积极作用。普职融合将职业教育的就业导向与生涯发展“非此即彼”的矛盾关系，转变成“共生共存”的调和关系，从而发挥学生的无限潜能，促进学生全面发展。

（二）巩固“控辍保学率”，借力职业教育是路径

会泽县通过开办普职教育融合班，在尊重学生升学与就业取向及发展意愿前提下，对部分学习吃力、厌学，存在辍学潜在风险的学生进行分流引导，引导部分厌学、辍学劝返学生进入普职教育融合班。使这一部分文化素质不好，但又有特长、好动手的学生进入职业教育，提前学习基本技能，实现职业教育与普通教育的融通，既完成义务教育教学内容，又提前学习职业知识与技能。让学生对自己的发展前途有更加清晰的认知，不断充实自己、增强自信，鼓励学生多样化学习多元化发展，拓宽学生成才渠道。充分尊重受教育者的自主权，使之

快乐学习，将知识学习与个人生活、技术技能增长和摆脱贫困紧密连接在一起，提升学生健康生活的本领、谋生技能和收入前景。

（三）融合“普职”教育，实现“人人能出彩”是目标

职普教育融合是通过普通教育和职业教育携手合作，对有辍学风险的学生，通过开展职业教育进行及时有效的干预，防止他们流失或退出义务教育；对已经辍学的学生，通过开展职业教育提供再教育机会，帮助他们重返学校，既提供了适合而有温度的教育，保障“一个都不能少”，也保障“人人成为有用之才”。

事实上，普通教育与职业教育的融合，一方面通过职业教育培训加强对学生职业能力的培养，其不仅涉及“操作性”专业技能培养，也涉及对隐匿在技术背后的原理等理解与把握。在传授技能技巧时遵循学生生命发展之性与成才之道，注重对个体知识技能积累以及自立自强、独立奋斗等人格精神的锻造，让个体在自我领悟与发展过程中“学会求知”“学会做事”“学会生存”“学会共同生活”；另一方面学校通过联合企业共建实践基地及资源共享平台，为学生实践学习提供良好环境。让学生在真实情景中以“活动”或者“行动”形式主动参与训练、体验、浸润，从而提高学生的学习兴趣、学习能力、实践能力和创新能力，促进学生主动适应社会。着力培养出创新型、实用型、复合型人才，最终让人人有梦想，人人都能有通过劳动圆自己梦想的途径，让每个人都有人生出彩的机会。这才是教育之本意，教育之真谛。社科

责任编辑：张兵

架起“连心桥” 畅通“致富路”

——富源县脱贫攻坚项目库建设的实践与启示

■ 付天财 江玉泉/文

党的十八大以来，富源县以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，访民情、听民意、集民智、聚民力、解民忧，建立起符合贫困群众所需、党委政府所扶、科学合理的项目库，解决了“群众想干什么、项目如何选择、实施怎么抓”等项目建设、管理、使用难题，有效衔接了脱贫资源的供给与需求，增强了项目选择的科学性和有效性，提高了项目建设的参与度，建立了项目管护长效机制，实现了扶贫项目综合效益最大化。依托脱贫攻坚项目库建设，富源县消除了基础设施的“拦路虎”，啃下了民生保障的“硬骨头”，冲破了群众增收的“险阻关”，基本解决了“两不愁三保障”问题，于2018年高质量脱贫摘帽，开启了乡村振兴的新征程。

一、主要做法

习近平总书记指出：“要建立县级脱贫攻坚项目库，加强项目论证和储备，防止资金闲置和损失浪费。”富源县认真贯彻落实总书记的要求及中央、省、市的决策部署，以“如何建、怎么管、用得好、能致富、奔小康”为目标，将政府的扶贫资源与贫困家庭和贫困地区的脱贫需求相衔接，将

政府主导与群众主体相联动，使项目库汇聚民意、建出民心，在共商共建共享中提升脱贫质量和持续性。

（一）问计群众“干什么”，项目选择“接地气”

富源县以贫困群众和贫困村的需求为导向，在广泛征求村民和基层干部意见建议的基础上做好项目库规划，做到短期项目与长期项目相结合，普遍帮扶项目与到户特色项目相结合，增强了项目库的针对性、实用性和有效性。

1. 入库项目“群众提、逐级议、民主定”

在规划中，县乡村干部向群众讲清楚扶贫政策内容、政府帮扶项目类别和性质，摸清贫困户的住房、就业、产业等情况后，与贫困群众协商确定帮扶项目，充分调动群众“提项目”的主动性和积极性，实现了项目库“从贫困群众中来，到群众中去”，解决了扶贫措施与农户需求脱节的问题。全县聚焦“两不愁三保障”突出问题和薄弱环节，落实好脱贫措施“户户清”行动，按照“户申请、村申报、乡审核、县审定”的程序，公示无异议后形成县级项目库。2018-2020年，全县共入库扶贫

作者简介：付天财，富源县墨红镇人民政府。

江玉泉，富源县扶贫办。

项目2425项。墨红镇法土村委会清水塘村的贫困户孙照方家未通电，干部到他家开展通电项目规划，提供了光伏发电和大电网两套方案，光伏发电仅需投资4万元，但不能用于动力；大电网要投资27万元，架线2470米、安变压器1台、立电杆37棵，照明、动力等都可以用；孙照方希望用大电网，规划人员采纳了他的建议，现场进行了规划，村镇逐级进行了申报和公示，该项目不久便获批进入县级项目库。

2.项目管理“一张网、纵达村、横同心”

项目库建好后，如何管成了重点。项目库全程使用互联网数据申报、管理和决策。全县建立了阳光监督网络平台，通过“一张网”公开项目库数据，群众可用微信公众号、手机APP等方式访问平台，查询项目数据，进行项目监督。全县建立了“纵达村、横同心”的项目库管理机制，县、乡、村三级管理实现“纵达村”目标，县级分年度安排项目建设计划，乡（镇、街道）根据项目建设计划选定责任人，责任人则带领村“两委”成员、第一书记和驻村工作队员、帮扶干部组织实施。每个人库项目都有县级领导牵头，县级行业部门按职责内容负责实施、检查、指导、验收，形成了部门并联协作、紧密融合、无缝对接的“横同心”工作格局。

（二）带领群众“一起干”，干好项目“人人上”

项目实施是项目库建设的核心环节。全县7539名帮扶干部斗志昂扬，471名党员干部担任村第一书记，156支驻村工作队常年驻村，带领群众掀起扶贫项目实施的热潮。

1.践行“初心”带领群众干项目

全县各级党员干部在项目实施中迎难而上，39名县级领导“承包”乡（镇、街道）负总责，

每周到承包乡（镇、街道）指导项目推进不少于1次；县级帮扶单位领导每周到承包村开展项目推进工作不少于2次，县级行业扶贫单位领导每周至少到乡（镇、街道）督促指导项目工作1次，专题研究行业扶贫项目工作1次。乡（镇、街道）党政班子成员“承包”到村，带领村“两委”将扶贫项目实施到位。驻村工作队员每周至少组织召开2次群众工作会议、向单位主要领导汇报1次驻村工作情况，每天至少实地督促1次项目进度。帮扶干部每月至少3次到挂钩帮扶贫困户家中入户交流、宣讲政策，积极协调落实到户帮扶政策，用心用情帮助贫困户解决实际困难，确保所帮扶的贫困户达到脱贫标准。全县党员干部在项目实施中用“跟我上”“冲在前”的“初心”，赢得了人民群众的“民心”。

2.注重“考核”激发干部积极性

习近平总书记指出：“要关心爱护基层一线扶贫干部，让有为者有位、吃苦者吃香、流汗流血牺牲者流芳，激励他们为打好脱贫攻坚战努力工作。”为调动党员干部的积极性，富源县对实施扶贫项目成效明显的党员干部进行奖励，达到“奖励一人，带动一片”的示范作用。全县开展“驻村扶贫标兵”评选，2016年以来，共推荐省级优秀驻村工作队员1名、市级扶贫先进典型6名、市级优秀驻村工作队员5名，评选县级“驻村扶贫标兵”61名。全县设立百日会战奖、百日攻坚奖、百日冲刺奖，给予获奖者精神奖励和一定的物质奖励。2019年就对195名事业单位工作人员、8个事业单位集体进行了专项奖励。县里还出台了《关于在脱贫攻坚一线考察识别干部的意见》，树立鲜明选人用人导向，把扶贫项目实施考核结果作为干部使用的重要依据，2016年以来，从脱贫攻坚一线提拔使用干部190名。

(三) 严管群众“救命钱”，一分一厘“为人民”

实施扶贫项目需要大量的“真金白银”。为筹集项目资金，富源县把专项扶贫资金、财政涉农资金、社会帮扶资金等捆绑集中，严格管理每一笔资金，确保每一分钱都用到实处，使资金使用更加精准、安全、有效。

1. 一分一厘投入，确保资金足额到位

整合财政涉农资金，坚持“政府统筹、部门协作、资金捆绑、集中使用、渠道不乱、用途不变”的原则，统筹整合财政、水利、扶贫、沪滇协作等补助资金。压缩部门公用经费，严格控制一般性支出，县级预算单位公用经费压缩50%，并从中提取10%用于脱贫攻坚。落实财政贴息扶持政策，撬动金融部门发放扶贫贷款。争取上级一事一议、彩票专项公益金等财政项目资金，统筹用于扶贫项目建设。2012年1月-2020年6月，全县累计投入各级各类扶贫项目资金156.03亿元，其中，扶贫基础设施建设项目47.05亿元，健康扶贫项目46.90亿元，教育扶贫项目33.70亿元，生态扶贫项目3.14亿元，危房改造项目8.14亿元，产业扶贫项目5.69亿元，就业扶贫项目0.59亿元，其他行业扶贫项目10.82亿元。

2. 一分一厘严管，确保发挥资金绩效

严格扶贫资金管理，出台《富源县统筹整合使用财政涉农资金管理办法》《富源县扶贫开发项目管理办法》等制度。严格资金运行，完善专帐专户管理、公告公示等机制，加强对资金审批、拨付、使用、结转等环节的监管，实行“资金跟着项目走、拨付跟着进度走、监管跟着资金走”，使资金使用更加精准、安全、有效。加强绩效管理，围绕扶贫项目资金的社会效益、经济效益、安全程度，由专业部门或者委托第三方进行绩效评价。

(四) 群众勇闯“有劲头”，全面小康“有奔头”

习近平总书记指出：“幸福不会从天降。好日子是干出来的。脱贫致富终究要靠贫困群众用自己的辛勤劳动来实现。”富源县采取多种有效措施，大力支持贫困群众干事创业，持续激发他们脱贫致富的内生动力。

1. 提升“闯”的底气，培养创业致富带头人

为鼓励敢闯敢干的勇气，全县按照“政府主导、多方参与、产业引领、精准培养”的原则，培养贫困村创业致富带头人，形成了由“本人申请、村‘两委’推荐、驻村工作队长考察，初定公示，乡（镇、街道）核实初审，县扶贫开发领导小组审核公示确定”的工作流程。扶贫项目注重对创业致富带头人的支持，按带动脱贫5-30户、30-50户、50户以上等标准，给予当年带动贫困户每户增收5000元以上（含5000元）3000元奖补，最高补助20万元；对集中土地超过500亩、入股贫困户超过100户的合作社，以奖代补50万元；对带动10户以上贫困户发展产业的致富带头人，按照同期同档次基准利率给予10-20万元贷款额度全额贴息。

2. 创造“干”的岗位，让群众“苦熬”变“苦干”

项目库大力支持产业、就业等到户项目，让群众有活干。全县采取组织化输出、精准到岗位、匹配到个人的模式，通过发放交通补贴、劳务协作、公益性岗位开发、辖区企业单列扶贫岗位招聘等措施，全力帮扶能够外出的贫困劳动力找到相应的工作岗位。通过项目支持贫困户苦干产业，鼓励群众与企业进行利益联结，通过种苗、肥料等扶持，鼓励贫困户在专业技术人员指导下发展种养殖等有群众基础的产业。

二、主要成效

富源县在项目库建设的有效推动下，脱贫攻坚取得了决定性胜利，绝对贫困问题得到历史性解决。易地扶贫搬迁项目让群众“一步跨进城”，产业扶贫项目让群众“户户增收”，交通扶贫项目畅通了“微循环”、告别了“出行难”，危房改造扶贫项目让群众住上了“安居房”，水利扶贫项目让群众喝上了“洁净水”……脱贫攻坚项目库成为贫困户增收致富的聚宝盆、香饽饽和助推器。富源县脱贫攻坚项目库建设、易地扶贫搬迁成功经验在全国交流推广，就业扶贫案例荣获桂滇黔三省区社科联第五届南盘江流域发展论坛三等奖，富源县墨红镇刺绣扶贫案例荣获中国国际扶贫中心与联合国粮食及农业组织、世界银行等国际组织联合举办的“全球减贫案例有奖征集活动”最佳减贫案例。

（一）贫困人口由“村村有”变为“村村无”

富源县以项目库为依托，凭着滴水穿石、踏石留印、抓铁有痕的韧劲，干出了波澜壮阔、令人瞩目的精准扶贫奇迹，困扰群众千百年的绝对贫困问题得以解决。富源县为云南省第二批脱贫摘帽的33个县（市、区）之一，全县8个贫困乡（镇、街道）、130个贫困村（社区）全部出列，2.54万户11.06万人稳定脱贫，贫困发生率从2014年16.1%下降至2019年0.12%，剩余未脱贫人口也已达到脱贫标准。同时，全县对脱贫监测户、边缘户进行重点监测，分类分项进行预警，及时跟踪项目帮扶，有力防止脱贫人口返贫、边缘人口致贫。

（二）巩固脱贫由“短平快”变为“长久远”

全县注重“短长”项目相结合，“短平快”项目有效拉动贫困户经济增长，助推贫困群众如期实现脱贫；“长久远”产业项目促进经济发展，创造就业岗位，促进贫困劳动力稳定就业、稳定脱贫。2020年6月，全县煤矿从171处整合升级为60处，矿均单井产量大幅提升，煤矿安全和生产能力

实现“双提升”。依托工业园区培育铝产业链，全县以绿色电解铝为原材料，延长到汽车发动机、轮毂等产业，铝液就近就地铸造加工，降低了成本，增加了产品附加值，2019年铝产业产值达64.37亿元，工业园区创造贫困劳动力就业岗位6000余个。2014—2019年，富源县生产总值从134.5亿元增加到219.8亿元，地方公共财政预算收入从8.31亿元增加到13.1亿元，规模以上固定资产投资从108.1亿元增加到155亿元，居民存款余额从76.85亿元增加到127.36亿元，社会消费品零售总额从36.6亿元增加到65.5亿元。

（三）民生保障由“揪心事”变为“暖心事”

上学、看病、社保是群众看得见、摸得着的日常事、心头事、身边事。富源县全力保障贫困群众不因民生问题揪心，让贫困群众感受到党和政府的温暖。2014年以来，全县新建（改扩建）学校244所，新增校舍31.38万平方米、体育场37.94万平方米，累计资助学生284万人次14亿元，义务教育阶段无失学辍学学生，义务教育发展基本均衡通过国家评估。2014年以来，全县完成125个卫生基础设施建设项目，新增113名乡村医生，贫困人口100%参加基本医疗保险和大病补充保险；2017年以来，贫困人口住院共10.39万人次，住院报销比例达90%。截止2020年6月，全县贫困户享受低保7901户18011人，贫困人口享受特困供养357人，贫困户享受临时救助2611户次；2016年以来，贫困户累计享受孤儿补助1846人次、资金470.8万元，累计享受残疾人两项补贴106042人次、资金1212.35万元。

（四）基础设施由“短板多”变为“全达标”

富源以水、电、路、房、讯等为主要内容，持续强化农村基础设施建设，补齐了小康社会的短板，群众的生产生活条件也得到根本改善。2014年以来，全县累计实施饮水安全巩固提升工程1035

件，建设抗旱应急水源工程6件、爱心水窖20052口，农村自来水普及率达85%，“通水”架好党群连心桥；累计新建和改建农村公路1357公里，实施生命安全防护工程1027公里，硬化村内道路278万平方米，1435个自然村通硬化路，乡（镇、街道）和行政村道路硬化率达100%，实现“四好农村路”通组达户、连村成网；累计新建输电线路870千米，新增（更换）配电变压器337台，改造一户一表15837户，实现贫困乡（镇、街道）35千伏变电站全覆盖、行政村均通10千伏以上动力电，农村电网改造率达100%；实现宽带网络行政村全覆盖、移动信号自然村全覆盖、广播电视信号到户全覆盖，网购网销深入千家万户；累计改造了15548户贫困户的危房，建成18个安置点，易地扶贫搬迁1330户5894人，做到“住人无危房，危房不住人”。

（五）群众收入由“贫困线”变为“小康线”

在产业、就业等增收项目的带动下，83%的贫困户有产业收入，86%的贫困劳动力有工资收入，全县农村常住居民人均可支配收入持续增长，从2014年的8512元增加到2019年的13596元，年均增长10%。这背后，特色产业持续健康发展起到了关键作用，2014年以来，贫困户年均种植烤烟1.44万亩、魔芋6400亩，累计发展软籽石榴1万亩、黄桃1.44万亩，累计发展花椒、猕猴桃等经济林果1万亩，建成每组年出栏4000头的生猪扶贫养殖小区81组，带动21466户贫困户户均年增收3000元以上。截至2020年7月底，全县共转移输出贫困劳动力35606人（次），开发公益性岗位4567个、乡村公共服务岗位3400个、生态护林员2000个。2019年，贫困劳动力工资性收入1万元以下的仅占8.8%，1-5万元的占70.5%，5-10万元的占19.3%，10万元以上的占1.4%；有财产性收入的贫困人口占到了全部贫困人口的14%，有转移性收入的占到了98.3%。

三、思考与启示

习近平总书记指出：“在脱贫攻坚实践中，各地区探索了很多好经验好做法……条件相似的可以照猫画虎来做，条件不同的地方则可以领会精神，得其方法，因地制宜，找到符合自身实际的有效途径。”富源县以项目库为核心推进脱贫攻坚的做法，是党的群众路线的生动实践，为全省、全国提供了有益经验借鉴。

（一）有效配置扶贫资源是建好用好项目库的重要目标

把政府及社会的外部帮扶资源精准配置给贫困农户和贫困地区，这是项目安排精准的内在要求，是做好精准扶贫精准脱贫的关键。富源县委、县人民政府通过项目库建设，把“自下而上”征求群众意见建议与“从上到下”安排扶贫资源有效结合起来，并根据不同乡（镇、街道）、村组、贫困户的具体情况对扶贫资源进行有效配置，解决了“群众需求与项目安排脱节、项目与资金安排不匹配”等难题。核心在于项目库明明白白列出来了县乡村组及贫困户的任务、项目、责任等清单，精准锁定了工作目标、资金需求、脱贫时序。根据贫困情况按照“六定”要求精准安排项目资金，确保了扶贫资源与贫困群众需要精准、高效对接，调动了各方积极性和创造性。从这个意义上讲，建好用好项目库，是精准扶贫的内在要求和重要目标。

（二）发挥党政主导作用是建好用好项目库的根本保证

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。建好用好脱贫攻坚项目库必须发挥好党政主导作用。富源县委、县人民政府和各乡镇党委、政府承担好主体责任，切实做好项目规划、资金使用、人员安排、项目实施等工作，为项目库建设、管理、使用奠定了政治基础和组织基础。这种主导

作用集中体现在如何最大限度地调动包括贫困农户在内的广大人民群众及村组干部的积极性、主动性，保证他们能够自主行使其民主权力，并最大限度地做到公开、公平和公正，最大限度地保护贫困农户的合理权益。为此，富源县出台了《脱贫攻坚工作责任落实60条规定》，构建了“五位一体”责任落实体系，督查组以项目库为依据进行督查督战，以项目实施进度、项目资金使用、项目后续管理等为重点，坚决整治不作为、慢作为、乱作为等问题。

（三）坚持党的群众路线是建好用好项目库的制胜法宝

富源县在脱贫攻坚项目库建设过程中，把坚持党的群众路线作为根本方法，充分尊重群众意愿、发挥群众智慧。在项目库规划、实施中反复召开群众大会或者单独入户，倾听贫困户的意见和建议，并用群众立场判断项目是否入库、如何实施、怎样管理，贫困群众不赞成的项目决不入库，群众不认可的后续管理制度坚决不出台，从而实现了项目“从群众中来，到群众中去”。更重要的是，充分发挥党组织和党员干部的先锋模范作用，以此唤醒贫困户的主动性和积极性，激发他们脱贫致富奔小康的内生动力。项目库建设使贫困群众实现了由“要我干项目”变为“我要干项目”的转变。这是项目库调动贫困农户积极性和主动性的一个重要作用，其核心是让贫困群众有了自主选择权和决策权，并最终保证了最大受益权。

（四）抓好基层党的建设是建好用好项目库的关键所在

脱贫攻坚项目库是为了贫困农户和贫困地区的项目库。而实践中推行的基层党建与扶贫“双推进”工程，实践证明是一个好办法。在项目库建设过程中抓好“双推进”工作，找到了农村基层党建

与精准扶贫的结合点，既能够充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，又能够为项目建设提供强有力的组织保证。富源县在项目库建设过程中，创新开展“1+5+N”支部主题党日活动，探索建立党建工作联盟，推进支部“五好五规范”建设。加强基层党组织负责人队伍建设，实行村党总支书记县级备案管理，选优配强党总支书记，培养了一支政治坚定、作风优良、能争项目、会干项目、群众认可的带头人队伍，为项目库建设提供了组织和人才保障。同时，以基层党组织牵头建设项目库，并组织项目实施项目，能够使基层党组织建设有了新的抓手。实践证明，党组织引领群众规划项目、发动群众干好项目、服务群众管好项目，用群众看得见、摸得着的项目实施成效赢得民心、赢得群众的拥护和信任，实现了党建与扶贫“双推进双提升”。

（五）创新产业帮扶模式是建好用好项目库的有效途径

帮扶力量只是外力，而脱贫致富的内力还是广大贫困农户。要使贫困农户的内生动力得以激活，就需要解决他们所面临的“难点”“痛点”“堵点”问题。项目库建设让贫困农户有了充分的自主选择权，但不等于解决了项目问题本身。要让贫困农户所选择的项目能够真正付诸实施，并给他们带来实实在在的好处，还需要创新项目帮扶模式。富源县采取多种措施建立贫困户和新型农业经营主体之间的利益联结机制，不仅能够为贫困农户实施好项目解除了后顾之忧，而且能够为发展壮大新型农业经营主体提供原料基地，真正实现共赢。这回过头来还是项目库建设的贡献。社科

责任编辑：张兵

“联”出合力 “争”出动力

——沾益区开展“三联三争”的实践与启示

■ 岳石林 叶 雄/文

作为曲靖市4个非贫困县（市、区）之一，沾益区整合有限资源，以破解群众内生动力不足的难点、基层能动性不足的痛点、可持续长效机制不足的堵点为导向，以“平台联建、资源联合、利益联结，基层组织争红旗、党员干部争标兵、农民群众争积分”（即“三联三争”）为抓手，激活干部群众脱贫攻坚的无限动力，目前已实现1个贫困乡、43个贫困村（社区）全部出列，4496户17192人稳定脱贫，未脱贫的817户2546人也达到了脱贫标准，贫困发生率从2015年的5.79%降低到2020年的0.56%的历史性成就，形成了精准扶贫、巩固成果、可持续发展的新机制。

一、主要做法

为统筹推进脱贫攻坚工作，沾益区积极开展“三联三争”实践探索，形成区、乡、村、户关联互动、同频共振，“联”出了合力，“争”出了动力。

（一）“三联”机制联成攻坚合力

沾益区以扶贫开发投资公司和合作社为主体，

搭建市场平台；以农村集体产权制度改革为抓手，推进农村资源、资金、劳动力合理配置；以利益共享为核心，完善利益分配机制，进而有效集聚和提升农村脱贫攻坚合力。

1.平台联建育主体，舞起扶贫“龙头”

平台怎么建？沾益区以“三级公司+合作社”的方式成立了区、乡（镇、街道）、村（社区）三级市场经济主体，村（社区）根据需要成立合作社，形成区级总公司、11个乡级子公司、134个村级分公司、77个合作社的联建平台，村集体资源资产入股难、村组干部入股公司渠道不畅、公司难以覆盖所有贫困户等问题得到有效解决。

平台怎么联？沾益区通过组织推动、法律约束、项目纽带、政策体系等手段联实三级平台。全区成立三级平台党组织，通过兼职的方式把党委、政府、纪检、财政、农业等部门的业务骨干融入公司的董事会、监事会，推动党的领导体系与公司管理体系深度融合。平台公司通过章程确定各级公司的权利义务，区级公司负责统一融资投资、项目

作者简介：岳石林，曲靖市社科联（院）。

叶 雄，中共沾益区委。

审核、财务监管、建章立制，乡级公司负责统筹项目建设、资源整合、运营管理，村级分公司负责抓实贫困户全覆盖入社和项目建设。区委、区人民政府还制定出台涉农项目管理办法，明确村级公司谋划、乡级公司包装，区级公司联审、区人民政府审定的项目审批流程，建设区级项目储备库，由区级公司统一分配项目资金，以项目建设为纽带推动三级公司联实联活。区委、区人民政府制定实施了推动区乡村三级公司实体化联建等8个政策性文件，从公司组建运营、资金资源整合、利益占比分配等方面给予全方位政策支持，保障三级公司真正“联”起来。

平台怎么运营？沾益区鼓励和支持基层探索实践各种公司实体化运行模式。龙华街道西河社区村级公司主动探索“自主经营型”发展模式，把辖区的农贸市场、自来水厂等优势资源整合起来实体运营，公司2018年就实现经营收入133万元。白水镇马场、下坡等村级公司主动探索“上下联合型”发展模式，结合只有荒山没有直接发展能力的实际，区级公司整合林业、石漠化治理等项目资金170万元，引入社会企业提供价值90万元苗木，三级公司联合种植刺梨4000亩。炎方乡级公司与康麻公司合作，主动探索“捆绑带动型”发展模式，签订保底收购协议，种植工业大麻4570亩。花山、大坡乡村两级公司与劳务公司合作，探索“招商合作型”发展模式，弥补平台公司对劳务产业不熟悉的劣势。

2. 资源联合优配置，握起发力“拳头”

以开展农村集体产权制度改革为契机，在清产核资盘清家底的前提下，按照“多个龙头进水、一个池子蓄水、按需精准滴灌”的原则联好资源，推

动实现资源变资产、资金变股金、农民变股民。

一是资源变资产。乡（镇、街道）公司重点整合国有土地、厂房、铺面等国有资产，村（社区）公司重点整合集体所有的土地、林地、水库坝塘等有效资源，推动整合的71841亩土地、20204亩林地、8个农贸市场、22240平方米房屋、7个停车场、2个自来水厂等闲置资源转变为经营性资产。

二是资金变股金。沾益区委、区人民政府通过资金整合机制，将上级专项扶贫、涉农项目等9类资金全部整合到区级公司，再通过资金直接入股、资源量化入股、协议合股联营等方式，将公司、龙头企业、合作社等资金采取合作方式整合到乡、村公司，推动分散资金变股金。2019年，全区整合各类项目资金2.54亿元，为公司运行提供了基础保障。

三是农民变股东。将贫困户拥有的资源和国家帮扶的资金整合到合作社，由合作社直接入股公司；对没有资金资源的贫困户，由村集体利用项目资金、集体资产帮助贫困户出资合作社，保证所有的贫困户全部变股东；鼓励村组干部、一般群众将自己的资金资源整合到合作社，由合作社直接入股公司，推动社员变股东。2019年，村组干部筹集到入股资金1021.4万元，率先带头由农民向股民转变。

3. 利益联结促共赢，鼓起脱贫“劲头”

沾益区以股份为纽带构建利益共同体，通过三级平台公司实施项目、发展产业，带动土地流转、务工就业、收益保障，将平台公司、贫困户、社会企业、村集体、一般群众等主体紧密联结在一起，尤其注重在具体运营中构建多方参与的利益共同

体。

一是注重防范风险。平台公司按照市场规律把小农户带入大市场，把工作重点放在延长产业链、打造产业品牌上，突出优势资源发展产业，瞄准市场选择产业，每个村（社区）确定“一主两辅”的产业发展规划。

二是健全公司内部管理制度。区委、区人民政府强化乡村两级公司监管，通过机关和事业单位选派一批、社会选聘一批等方式，配强三级公司班子，做到专业的人干专业的事，主动寻求市场合作，借助专业技术力量把公司发展好。

三是规范利益分配。平台公司坚持把保障贫困户利益放在第一位，严格按“1126”比例进行分红，即在乡村公司净收益分配中，10%为乡级风险防控资金；10%为区乡村三级国有（或集体）资产收益；20%为乡村公司的发展基金；剩余的60%有效保障贫困户收益后，再按照村集体经济、村组干部分红的先后顺序进行分配，贫困户收入不足的，由乡级公司在风险防控资金中统筹。

（二）“三争”活动争出攻坚动力

沾益区围绕重塑基层干群脱贫主体，以争红旗建强农村支部，以争标兵激励农村党员干部，以争积分激发群众脱贫动力，形成“上下齐心、奋力脱贫”的良性局面。

1. 基层支部争红旗，推动比学赶超

全区以共创“五面红旗村”为载体，激励基层支部争红旗。争创中突出纵横结合，不仅横向比业绩，更注重纵向比变化。全区每半年动态评选1次“五面红旗村”，每争创1面红旗的村（社区），干部按照正职300元/月、副职200元/月、其他干部

100元/月的“321”标准提高报酬，并一次性给予集体奖励3000元，创得“五面红旗”的村（社区）一次性奖励10万元。

2. 党员干部争标兵，激励担当作为

全区以争创“五星示范户”为载体，激励基层干部争标兵。区委、区人民政府注重定量与定性评价，把党员积分和党员干部作用发挥作为主要依据；每年在党员干部中组织开展扶贫先进工作者、优秀驻村扶贫工作队队员评选，同时开展光荣脱贫户评选；各乡（镇、街道）每年在党员干部中组织开展扶贫先进工作者、公司管理先进个人、优秀村组干部评选，同步开展五星示范户评定；村（社区）在普通党员和村组干部中组织开展带头致富标兵、带领致富标兵、人居环境提升先进个人等评选活动，对评选出的先进个人给予一定“绿币爱心超市”积分奖励，着力激发大家干事创业热情，推动形成真抓实干比担当、争当标兵比作为的良好氛围。

3. 贫困群众争积分，实行奖勤罚懒

全区以同建“五星绿币爱心超市”为载体，全面推行全员分类积分管理，搭建所有党员群众参与争积分的平台。区级分类制定指导性评分标准，指导乡（镇、街道）分别制定贫困户、一般农户、无职党员户、村组干部户评分细则，差异化设定评分系数，原则上完成同一项公益事业，贫困户积分系数为1.0，一般户积分系数为0.5，党员户积分系数0.3，村组干部户积分系数为0.3。分类运用结果，贫困户的积分直接到“绿币爱心超市”兑换物资，并作为评选“脱贫标兵”“脱贫光荣户”的主要依据；一般户的积分主要用于“五星示范户”评比；

无职党员户的积分作为表彰“优秀共产党员”的重要依据，积分靠前的一般户和无职党员均给予一定的“绿币爱心超市”积分奖励；村组干部的积分作为年度考核、评先评优的依据。采取自办型、合作型、经营型等模式全覆盖开展“五星绿币爱心超市”评选，争到“五星”给予1万元奖励性补助。

二、显著成效

通过不断的探索和实践，“三联三争”已深深“植入”沾益区基层干部群众生活、生产各个环节，覆盖农村治理的方方面面。在调研中我们看到，基层组织、党员干部干事创业的氛围浓厚，党群干群关系进一步密切，农村风貌、农民面貌焕然一新，实现了民主权利落实、集体经济壮大、内生生活力迸发、公共服务提升、村民福利保障、文化生活丰富、群众归属感增强，为持续稳定脱贫奠定了坚实基础。

（一）组织建设有动力

一是基层党组织争先有了目标。“红旗村”争创让基层组织工作目标具体化，不仅给荣誉还给奖励，不断激励基层党组织提升组织力，强化战斗堡垒作用。

二是软弱涣散党组织得到有效整顿。软弱涣散党组织的思想意识和能力素质得到了有效提升，各项工作制度不断健全，党组织职责分工更加明确，组织活动常态化开展，党员干部联系走访群众力度不断加大，基层党组织在群众心目中的地位明显提高。

三是贫困户内生动力得到激发。把“三争”与贫困户切身利益联结起来，通过积分与收益捆绑的方式，从源头上激发了贫困户的内生动力，增强他

们的积极性、主动性、创造性，让群众脱贫致富有信心、有动力、有门路。

四是调动了广大群众的积极性。通过推行全员分类积分制管理，把党员积分制、村规民约等基层管理方式与“五星示范户”等荣誉评选结合起来，实现积分互通，以小积分激发群众参与经济社会发展的大作用。

（二）产业发展有统领

通过整合优势资源到三级平台公司，以市场化方式引进一批科技含量高、产出效益好、带动能力强的企业，通过沾益“珠源益品”品牌嫁接、资本运作、产品延伸等方式，培育出一批辐射带动能力强的龙头企业，带动农户脱贫和健康发展。通过订单农业、保底收购等方式，灵活运用电子商务、农村淘宝线上线下互通互联等畅通销售渠道，把规模化生产和市场化运营有机结合起来，最大限度保障农户收益。2019年，全区三级公司共实施项目173个，联合建成万亩以上产业基地3个，5000亩以上产业基地10个，1000亩以上产业基地22个，规模养殖基地183个。

（三）贫困户收入有保障

一是实现贫困户全入社。采取贫困户流转土地、参与种植、村集体帮助出资方式，确保贫困户全入社，并获得租金、利金、底金等收入。

二是实现无力脱贫贫困户全兜底。在算清现有收入的基础上，按照“一户一策、分户施策”的原则，由区级公司整合生猪调出大县奖补资金、产业扶贫资金等建设产业项目，将739户依靠自身能力无法脱贫的兜底户打包入股区级公司，建设年出栏6万头生猪的扶贫养殖小区进行全兜底。

三是实现劳务产业全覆盖。对有劳动力的贫困户，提供乡村保洁、绿化、护林、保安等公益性岗位就地务工。依托乡就业服务中心（站）与劳务派遣公司、劳务经纪人等社会资源合作组织外出务工。2019年，全区开发农村公益性岗位177个，人均月增收500元；转移输出有劳动力贫困户4676人，占贫困户劳动力总数的34.33%。

（四）集体经济有支撑

“三联”机制的实施，让村集体经济收入有实体保障、有产业支撑、有长效机制，村集体经济收入大幅增加，农村基层党组织“无钱办事”等问题得到有效解决，不断增强基层党组织的政治领导力、思想引领力、群众组织力和社会号召力。2019年，扶贫开发投资公司收益将达到3440.55万元，其中区级公司900万元、乡级子公司560万元、村级分公司1980.55万元；村集体收益1340.085万元，全区134个村（居）委会集体经济收入均达4万元以上，其中5万元以下的仅27个，5-10万元的49个，10-50万元的51个，50-100万元的6个，100万元以上的1个。

（五）基层能力有提升

“三联三争”引导和督促基层干部加强学习实践，干部真抓实干的作风更实，干事创业的劲头更足，引领发展的能力更强，村级党组织的凝聚力、向心力大大增强，集体经济实力和基层服务能力得到有效提升。2019年，沾益区实现党支部累计达标率达89.47%，获评市级示范党支部12个、省级示范党支部3个；在贫困村新发展党员46名，161名贫困党员中123名顺利脱贫。着眼2021年村（社区）“两委”集中换届，选优配强村组干部队伍，认真

组织实施农村优秀人才回引计划，全区排查储备了572名农村优秀人才，初步确定了134名回引对象。全面消除集体经济“空壳村”“薄弱村”。

（六）村组干部待遇有提高

村组干部通过出资入股到合作社，把自身利益与村级公司发展捆绑在一起，把发展壮大平台公司变成自己的事业，千方百计用心用力抓发展，自己收入的多少直接取决于工作能力和工作实绩。“三联三争”工作推进得越好，所获报酬就越多，推动形成了“基础补贴+绩效补贴+红旗村奖励性补贴+集体经济创收奖励+个人入股分红”多劳多得的收入长效增长机制，极大地激发了村组干部干事创业激情。通过三轮评选，全区累计表彰“五面红旗村”83个、授予红旗193面，兑现村组干部报酬和村集体奖励280余万元。

三、经验启示

沾益区在轰轰烈烈深入推进“三联三争”过程中，也形成了一些可复制、可推广的经验，这些经验不仅可以为巩固脱贫成果提供借鉴，而且可以为推动实施乡村振兴战略提供实践参考。

（一）让基层党组织战斗堡垒更加坚强，是精准扶贫的引擎

习近平总书记强调，“要把扶贫开发同基层党组织建设有机结合起来，真正把基层党组织建设成带领群众脱贫致富的坚强战斗堡垒”。基层党组织作为最前沿阵地的“基本作战单元”，必须把党建和精准扶贫拧成一股绳，真正成为精准扶贫的攻坚堡垒。“上面千条线，下面一根针”。党对农村的各项方针政策、决策部署都要靠基层党组织来贯彻、去落实，村党支部的战斗堡垒作用因此更加重要、

不可替代。所以，精准扶贫，既要让群众脱贫，更要让基层党组织“脱困”；只有让基层党组织“脱困”，充分调动广大党员、干部的积极性、主动性、创造性，精准扶贫的各项政策、措施才能落到实处。沾益区以“三争”为载体，通过“亮旗、树旗、夺旗、评旗、护旗”等措施，推动基层全力以赴“比武夺旗”，破解了村组干部工作积极性不高、干事主动性不强等问题，提升了基层党组织战斗力，全面改善了基层党组织的政治功能和服务功能，增强了基层党组织服务精准扶贫的能力，使基层党组织真正成为地方稳定、发展的“领导核心”和推动精准扶贫的“一线指挥部”，成为带领人民群众脱贫致富奔小康的“火车头”。

（二）让乡村发展形成利益共同体，是共同富裕的强大合力

习近平总书记强调指出，“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。”实施精准扶贫，就是要把消除贫困作为首要政治责任，把改善民生作为第一民生工程，把脱贫攻坚作为重大政治使命，努力使发展成果更多更好更公平地惠及广大贫困群众，不断筑牢党的执政根基，矢志不移地走逐步实现共同富裕的中国特色社会主义道路。沾益区通过平台联建、资源联合、利益联结，构建“党组织+经营实体”的运营模式，努力把党的政治优势、组织优势和密切联系群众优势转化为推动发展优势。按照“党建+”的思路，充分发挥各级党组织在培育新型经营主体、动员贫困群众参与、引领农村产业发展中的领导核心作用，着力构建县、乡、村三级扶贫开发投资平台。鼓励到户资金“集中入股”，将

各级各部门投入到农村的发展生产和扶持类财政资金，按照规定量化为村集体或农民持有的股金，集中投入到各类经营主体，实现资金变股金。盘活农村资源“折价入股”，鼓励村集体将耕地、林地、水域、房屋、设备等资源资产，农民将土地（林地）承包经营权、扶贫到户资金、惠农贷款等入股新型经营主体，进行连片开发、规模经营，并组织群众就近务工或转移就业，努力做到“人无一个闲、地无一块空”。利益联结推动互利共赢，“支部+合作社+贫困户”的互助扶贫模式，采取村民联动、村社共建、社会帮扶等多种形式，明确贫困户在产业链、利益链中的位置，使贫困户成为最大、最终、最广泛的受益者。鼓励村级合作社与区级公司、村级合作社与农户开展合作，明确企业、合作社、农户在产业链、利益链中的利益份额，帮助农户获得稳定收益，使“小农户”和“大市场”有机联结，实现公司、集体、群众“三方共赢”。这是基层党组织带领人民群众走共同富裕之路的有效途径。

（三）让党群干群关系更加密切，是精准扶贫的法宝

贯彻落实习近平总书记关于精准扶贫的重要论述，必须始终站在人民大众的立场上，把扶贫开发作为密切党群干群关系的重要途径、提升干部做群众工作能力的重要平台，持续巩固拓展党的群众路线教育实践活动成果，以实际行动密切与群众的血肉联系。自包产到户后，又加之“三提五统”、农业税费取消，干部不找群众、群众不找干部这种情况越来越突出，久而久之，干群关系逐渐淡化、党群关系有所弱化。这次精准扶贫，干部沉下去、群

众站出来，干部与群众面对面沟通、心连心交流、手牵手解困，干部在“实干”中赢得群众的信任，群众在“脱贫”中得到干部的帮扶，很自然架起了一座“连心桥”。俗话说，一个巴掌拍不响，只有干部与群众合拍、合心、合力，才能甩掉落后、战胜贫困。沾益区以“三联三争”为抓手，把党员、干部的荣誉与群众脱贫致富的利益紧密联系在一起，把对干部的考核与服务群众的质量紧紧“捆”在一起，让党员干部群众就像一根藤上的瓜一样，谁也离不开谁。这样，日久生情，党群干群关系就越来越密切，党在农村的各项方针政策就能及时、准确、有效落到实处。

（四）让广大群众成为新时代的新村民，是脱贫致富的力量源泉

衡量脱贫攻坚成效指标很多，但最关键的有两条：一是让群众物质上脱贫，二是让群众精神上脱贫。物质上脱贫虽然艰难，但是只要加大投入，方法得当，不难实现，最难的是让群众精神上脱贫，也就是“扶志”和“扶智”的问题。彻底改变农民贫穷落后的面貌，仅有物质上的脱贫是不够的，还必须有精神上的脱贫，即必须对中国农民千百年来沉淀下来的落后的价值观念和思维方式、行为习惯等进行彻底的改造。这是在精准扶贫工作中值得认真思考的问题。沾益区在精准扶贫工作中，通过发动群众争积分，推广以表现换积分、积分换物品的“绿币爱心超市”做法，建立贫困群众积分管理制度，村民在“争积分”中争出脱贫的动力，在“争积分”中实现自我管理、自我教育和自我发展，形成积极、健康、向上、向善的文明新风尚，让每一位村民找到价值追求、生活归宿、精神归属，变

“要我脱贫”为“我要脱贫”，变“争当贫困户”为“争当小康户”，努力争做新时代最有尊严的新村民。

（五）让村民高昂内生动力，是乡村有效治理的驱动力

“打造充满活力、和谐有序的善治乡村，形成共建共治共享的乡村治理格局”，是党的农村基层组织任务之一。过去的“单一管理”已适应不了时代发展的需求，建立多元、高效、民主、法治的乡村治理体制机制势在必行。这种治理模式，不仅要构建权限清晰、职责明确的工作机制，还要建立“互助、合作、共赢”的村庄经济共同体，更要重塑能够激发村民参与村庄建设的责任感和主人翁意识的乡村文化共同体。沾益区通过“三联三争”，把“眉毛胡子一把抓、却什么都抓不好”的管理模式，变为党务、政务、村务、社务等事务由不同主体分层治理，形成“多元共治”、权限明确的治理格局；把“集体一盘散沙、单个农民分散经营”的发展形态，转变为“整合资源、攥起拳头谋发展”的经济发展模式；把“公共服务没人管、共同体意识薄弱”的失序状态，转变为“重新建立认同感和凝聚力”的发展共同体。这虽然是在精准扶贫领域的有益探索，但已逐渐植入乡村全域治理体系之中，并日益焕发出强大的生命力，成为推动乡村治理体系和治理能力现代化的曲靖样本。社科

责任编辑：张 兵

鼓足劲头 争当标杆

——麒麟区开展“五面红旗”创建的实践与启示

■ 董 立 周绍海 李小兵/文

近年来，麒麟区以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，深入贯彻落实党的十九大精神和党中央《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》要求，大力弘扬“跨越发展、争创一流；比学赶超、奋勇争先”精神，突出党建引领，在全区村（社区）基层党组织和干部中，全面开展争创“五面红旗”、争当“五有五强”红旗标兵的“双争”活动，大力实施“绿币爱心超市”建设，通过支部争红旗、干部争标兵、群众争积分，充分激发了基层党员干部干事创业热情和群众内生发展动力，在基层一线形成了“党组织号召干、领导抢着干、党员带头干、干部争着干、群众跟着干”的生动局面。

一、背景起因

麒麟区地处云南省东部、滇东高原中部，国土面积1552.83平方公里，辖3镇11个街道134个村（社区），2019年总人口78.60万人，是曲靖市的政治、经济、文化中心。近年来，随着全面深化改革的纵深推进，麒麟区城乡发展一体化步伐持续加快，基层党组织作为我们党执政的“神经末梢”，引领和

服务发展的作用日益凸显，在经济社会发展中发挥了重要作用。但在实际工作中，仍然存在一些不容忽视和亟待解决的问题。

（一）党组织战斗堡垒作用发挥不充分

基层党组织缺乏有效的目标引领，工作方向不准，“眉毛胡子”一把抓，“东一榔头、西一棒子”，党建工作与经济社会发展“两张皮”，工作成效不明显；对基层党组织工作成效缺乏科学考核评价机制，导致干好干坏一个样、干多干少一个样、干与不干一个样，严重影响了基层党组织干事创业动力，致使基层党组织政治功能与服务功能未能有效发挥，战斗堡垒作用发挥不充分。

（二）村（社区）干部干事创业积极性不高

“上面千条线，下面一根针”。村（社区）干部长期处于基层工作第一线，任务繁重，情况复杂，矛盾集中，问题具体，责任重大，特别是在脱贫攻坚战中，村组干部有限的力量承担了无限的责任，但与之不匹配的是待遇报酬偏低，付出与回报不成正比，导致干部内生动力不足、工作积极性不高、干事主动性不强、勇于担当的劲头不足，存在

作者简介：董 立，曲靖市社科联（院）。
周绍海，中共麒麟区委组织部。
李小兵，麒麟区扶贫办。

“能力强的不愿干、能力差的干不好”的情况，基层“留不住人、引不进人、用不好人”的现象普遍存在。

（三）群众主体作用发挥不到位

群众参与经济社会发展的主体意识不强，社会治理参与度低，积极性和热情不高，尤其是在脱贫攻坚、人居环境提升、文明城市创建等工作中，出现了“干部干、群众看”的现象，部分建档立卡贫困户“等靠要”思想严重，文明城市创建市民参与度不够等问题较为突出。基层党组织在引导群众自我教育、自我管理、自我服务、自我发展上缺乏行之有效的载体和切实可行的办法，调动群众参与经济社会发展方面创新不够、办法不多、效果不好。

为有效破解以上难题，深入推进全面从严治党向基层延伸，建强基层战斗堡垒，加快城乡融合发展，打赢脱贫攻坚战，实施乡村振兴战略，助推全国文明城市创建，大力提升城乡人居环境，顺应基层党组织、党员干部和群众殷切期盼，麒麟区突出问题导向，全面开展争创“五面红旗”、争当红旗标兵“双争”活动，大力实施“绿币爱心超市”建设，用政治荣誉和经济待遇调动基层党员干部干事创业的积极性，用物质帮扶和精神鼓励激发广大人民群众勤劳致富的主动性，真正将党的力量挺在基层第一线，凝心聚力上下一心，广大基层干部群众精神面貌焕然一新。

二、主要举措

麒麟区高举“党建引领经济社会发展全局”大旗，以争创“五面红旗”、争当“红旗标兵”活动为抓手，以“绿币爱心超市”建设为载体，构建支部争红旗、干部争标兵、群众争积分党建工作新格局，引导村（社区）党组织、村组干部、广大群众同向发力，推动脱贫攻坚和经济社会实现高质量跨越式发展。

（一）支部争红旗，筑牢基层坚强战斗堡垒

坚持抓基层党建促脱贫攻坚、脱贫攻坚促基层党建的鲜明导向，在全区所有村（社区）开展争创“五面红旗”活动，通过“亮旗、树旗、夺旗、评旗、护旗”等措施，破解了基层党组织政治功能与服务功能发挥不充分的问题，增强了基层党组织政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，形成了“比学赶帮超”的浓厚氛围。

1. “亮旗”亮出标准，引领争创方向

区委分类别差异化制定农村和城市村（社区）基层党建“七过硬”、脱贫攻坚“七精准”“四强”、人居环境“五好”、产业发展“五化”、文明和谐“四优”的“77554”五面红旗村（社区）争创标准，亮出“旗帜”，摆出“擂台”，让基层党组织争有方向、创有内容、干有标杆、夺有目标，切实将中心工作任务分解到基层党组织、量化到一线干部、传导到广大群众，推动各项决策部署转化为基层干部群众的自觉行动。

2. “树旗”树出措施，实行清单管理

坚持“党建+”模式，将“五面红旗”争创活动有机融入到脱贫攻坚、乡村振兴、提升人居环境、创建全国文明城市等各个领域，通过“项目化管理、清单化推进、责任化落实”方式，由各村（社区）结合实际，紧扣争创标准，逐一分解细化，科学制定目标、措施、责任、时限“四个清单”，树出红旗、定出措施，确保活动落细、落小、落实，推动党建工作与脱贫攻坚和经济社会发展“双融合、双推进”。

3. “夺旗”夺出压力，树立鲜明导向

采取“四个促争”手段，力戒“形式主义”，不搞“平均主义”，形成“争有荣誉、争有待遇、争有发展，不争不行”的鲜明导向，推动镇（街道）、村（社区）、小组三级共争共创，全

力以赴“比武夺旗”。以奖促争，四轮共开展250个红旗村（社区）评选，对每争创赢得1面红旗的村组干部，按照书记、主任500元，副书记、副主任、监督委员会主任300元，其他村组干部200元的“532”标准逐月发放奖励性绩效，赢得“五面红旗”的村（社区）一次性奖励10万元，充分激发争创动能。以联促争，将村（社区）、村（居）民小组干部待遇和责任捆绑，共联共担，争到都享荣誉、都有待遇，全面凝聚干事创业合力。以惩促争，对一届任期内未成功争创赢得1面红旗的村（社区）书记，实行干部召回管理，传导工作压力，增强危机意识。以考促争，将争旗结果与镇（街道）年终考核挂钩，给予年终综合考核激励加分，推动镇（街道）党（工）委充分发挥引领和助推作用，确保活动深入开展。

4. “评旗”评出实绩，激发争创动能

坚持公开公平和宁缺毋滥原则，实行“一把尺子量到底”，严格按照“镇（街道）推荐、联合评审组评选、区委常委会评定、评选结果公示”的程序开展评比，不仅考核当前的业绩，更考核取得的进步，不仅注重村（社区）纵向对比，更注重村（社区）横向之间的比较，确保评选出的村（社区）过得硬、立得住、叫得响。

5. “护旗”护出动力，巩固争创成效

建立红旗村（社区）动态复核评审机制，每半年对评选出的“红旗村（社区）”进行一次复核评审，达标红旗飘扬，待遇不减；未达标“摘旗”退出，待遇取消，反向激励基层党组织打好“护旗持久战”，破除“一次创建一劳永逸”的懈怠思想，确保活动常态长效、持续巩固。

（二）干部争标兵，锻造担当作为过硬队伍

注重正面引导与反向约束相结合，通过事业留人与待遇留人并举，全面激发基层干部干事创业

的内生动力，树立“干成有奖、干差要罚、不干不行”鲜明导向，着力破解基层干部干事创业积极性不高的问题，让基层干部干事有舞台、创业有实惠、干好有褒奖，形成了真抓实干比担当、争当标兵比作为的良好氛围。

1. 选拔标兵有标准

区委立足新时代新担当新作为，突出信念过硬、政治过硬、责任过硬、能力过硬、作风过硬“五个过硬”要求，结合“勇于担当、奋发有为、追求卓越”的麒麟干部精神，因地制宜明确了有信仰、政治强，有思路、能力强，有担当、实干强，有作为、业绩强，有底线、纪律强“五有五强”红旗标兵标准，引领基层干部主动干事创业、积极争当红旗标兵。

2. 评选标兵有方法

按照“五有五强”评比标准，坚持“好中选优、优中选强、强中选尖”的原则，“红旗标兵”与“红旗村（社区）”的评比同步进行，由各镇（街道）逐级推荐上报参评，由区级对推荐对象进行考察考评公示，出现一票否决情况，直接取消评选资格。全区四轮共评选出250名红旗标兵。

3. 争当标兵有褒奖

在“红旗村（社区）”奖励绩效的基础上，全区对于被评选为“红旗标兵”的基层干部，一次性奖励3000元；优先推荐进入镇领导班子或参加公务员招录考试，优先推荐为各级党代表、人大代表、政协委员候选人，优先推荐为学习培训对象。

（三）群众争积分，激发群众内生发展动力

按照党中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中推广“以表现换积分、以积分换物品”的“爱心公益超市”等自助式帮扶做法”的要求，大力实施“绿币爱心超市”建设，构建“六化”管理运行模式，创新基层党组织引导群众

自我教育、自我管理、自我服务、自我发展的有效载体，破解了贫困户“等、靠、要”思想和文明城市创建市民参与度不够等问题，形成了“绿币爱心超市”“一肩挑两头”的工作格局，调动了全民参与脱贫攻坚战和创建全国文明城市的积极性和主动性。

1.品牌化打造

整合现有党建阵地资源，按照有房子、有牌子、有货架、有物品、有制度、有台账、有标价、有专人管理“八有”标准建设，做到门牌、标识、外观、色调、内部装饰“五统一”，充分传递绿色生命、爱心畅行、公益服务内涵，使“绿币爱心超市”具有较高辨识度，成为群众普遍认可的爱心传递平台。

2.一体化运转

筹备建设区级物资调配中心，设立物资调配指挥平台，初步形成了“区级指挥调度、镇（街道）主导调配、村（社区）管理运行、村（居）民小组考核评定、人民群众广泛参与”的“五级联动”工作体系，构建了“一盘棋”工作格局。

3.特色化积分

因地制宜建立特色化积分制度，在农村突出脱贫攻坚，在城市聚焦全国文明城市创建，使积分制度成为引领发展、凝聚群众的“指挥棒”。例如：在农村，实行“网格化包保、五分制积分”，划定卫生保洁网格，参与群众达标认定后即可积分；同时，贫困人口能够做到知晓政策、配合工作等30条评分标准可获得相应积分。在城市，搭建App志愿服务管理平台，建立志愿服务绿币积分评定回馈机制，设立流动志愿服务网点，鼓励市民积极参与文明劝导、志愿服务、公益活动，经认定同样可积分。

4.信息化管理

物资来源、货品调度、爱心积分、积分兑换等日常管理全部实现信息化，做到进出账目精准详实、档案痕迹清楚明了，到期食品、物品及时下架。建立“绿币爱心超市”手机微信小程序，实现帮扶与需求精准对接、爱心与民心互联互通、线上与线下双模式运行。

5.常态化服务

超市每天开放，规章制度健全、管理运营规范，积分评定定期开展、公开公示，建立“心愿墙”“爱心墙”“感恩墙”，设立公益性岗位并优先安排建档立卡贫困户到超市工作，打造“阳光超市”。目前，全区28个“绿币爱心超市”、50个服务点、100余个流动网点投入运行，实现服务群众全覆盖。

6.实效化体现

依托“绿币爱心超市”平台，使建档立卡贫困户、困难群体通过表现换“绿币”积分、积分兑换所需物品，实现扶贫与扶志并行，启动了脱贫攻坚的“发动机”；以“绿币爱心超市”为纽带，搭建全民奉献爱心、关爱贫困人口、扶助困难群体的爱心载体，架起了社会公益的“连心桥”。以“绿币爱心超市”为窗口，市民通过公益行动、志愿服务等赢得积分，激发了全民参与文明创建的积极性，成为了文明城市创建的“助推器”。截止2020年6月底，全区共累计接受各类捐款捐物1703万元，兑换积分339万分，服务群众8.5万人次。

三、主要成效

通过支部争红旗、干部争标兵、群众争积分，麒麟区用政治荣誉和经济待遇调动基层干部干事创业的积极性，用物质帮扶和精神鼓励激发广大人民群众勤劳致富的主动性，真正将党的力量挺在基层第一线、顶在发展最前沿，实现“四变”转化，凝聚起了推动经济社会高质量跨越发展的强大合力。

自开展“双争”活动和“绿币爱心超市”建设以来，全区共接待29批次2160人考察观摩，得到人民日报、新华社、新浪网、中国网等中央、省、市各级主流媒体的广泛关注，工作取得了阶段性成效。

（一）“虚功”变“实做”，战斗堡垒作用发挥更充分

麒麟区通过党建引领，采取“党建+”方式，将各项重点工作有机融入争创“科目”，亮出红旗标准，进一步明确基层党组织在经济社会发展中应发挥的作用、需承担的责任、要实现的目标，使脱贫攻坚和经济社会发展“千条线”穿入党建引领“一根针”，推动基层党组织对标对表落实工作责任、拿出务实举措，带领村民齐心协力谋发展、抓脱贫、建家园，将基层党组织“无形”的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力转化为“有形”的政策执行力、发展推动力、群众服务力、工作落实力，成为了引领基层发展的坚强“红色堡垒”。沿江街道大龙村委会坚持党建引领产业发展，依托麒麟水乡，大力推进田园综合体建设，推行“集体资本+农民土地入股+新型经营主体”“支部+公司+农户”等产业化经营模式，通过培育农业主体、盘活农民资产资源，形成了“支部领、乡村兴，一园生九金”的典型经验，带动了农民增收致富，发展壮大集体经济，逐步实现了“产区变景区、田园变公园、产品变商品”的转变，走出了一条农业强、农村美、农民富的新路子。

（二）“活动”变“活力”基层干部作风更务实

麒麟区“五面红旗”创建旗帜鲜明地树立“奖优罚劣”导向，通过奖惩激励，改变过去“平均主义”“吃大锅饭”的做法，既评事又评人，对获得“红旗村（社区）”的干部给予实实在在的绩效奖

励和政治荣誉，争一面红旗有一份待遇，获一份荣誉；对未获得红旗和排位靠后的党总支，既没有待遇更不给荣誉，还要严肃整顿，甚至给予处罚。建立既奖又惩、动真碰硬的创评机制，让基层党员干部干事有舞台、创业有实惠、干好有荣誉，激发起干部担当作为“活力”，形成了争先争优的竞争态势，比出了干劲，争出了动力，有效激发了基层党员干部干事创业热情。现在，部分村组干部工作敷衍应付、见子打子、消极厌战等不良作风为之一新，抱怨工作任务重的少了、脚踏实地干事的多了，推诿扯皮的少了、真抓实干的多了。

（三）“被动”变“主动”，干事创业积极性更高昂

麒麟区通过争创“红旗村（社区）”与争当“五有五强”红旗标兵并举，用政治荣誉和经济待遇有效调动了基层党员干部创业主动性、积极性，形成了“头雁效应”，推动基层干部由“被动接受执行”到“主动担当作为”的转变。同时，以建设“绿币爱心超市”为载体，变“送”为“奖”，实现外部帮扶与激发内生动力的有机结合，素质提升与文明创建的深度融合，激活贫困人口、困难群体内生发展动力，“小平台、大纽带，小超市、大公益”效能发挥明显，有效推动了贫困人口、困难群体由“被动接受”向“主动奋斗”转变。“以往做了很多公益事，得到的仅是口头表扬，时间久了，有些人就没有了积极性。现在我们打扫一下环境卫生，就可以到超市来换东西。环境变得很干净，我们也得到了实惠。”白石江街道的一位老人靠自己的劳动换取爱心积分，再用积分换毛巾和扫把，他十分认同这种模式，认为这是对劳动者的鼓励。

（四）“实干”变“实效”，工作成效更明显
通过开展“双争”活动，“亮旗”摆出比武“擂台”，“树旗”确定比赛“科目”，“夺旗”

全面展示“功夫”，“评旗”严格检验“水平”，“护旗”练就过硬“内功”，推动支部争红旗、干部争标兵，共同“比、学、赶、帮、超”，引领全区基层党组织和干部争先进、立标杆、作示范，实现基层党建水平、综合服务能力、集体经济发展、群众生活环境、群众文明素质、群众满意程度“六个同步提高”，增强了人民群众获得感、幸福感和安全感。同时，依托“绿币爱心超市”平台，不断扩大“绿币爱心超市”公益参与面、网点覆盖面、服务受众面、功能辐射面，推动群众争积分，形成了“脱贫攻坚齐参与、文明创建我出力”的浓厚氛围。譬如，茨营镇茨营社区按照“红色服务推动绿色发展”的思路，流转土地500余亩，实现集体经济收入50万元，建档立卡贫困户利益联结机制已经100%建立；以“绿币爱心超市”这个平台，为群众提供粮油类、日用品类等日常生活必需品的同时，创新建立了人居环境5分制积分模式，推行“1名党员带1个贫困人口和3个一般群众”模式，包保责任区环境卫生，环境卫生达标获得5个积分，引导群众通过参与脱贫攻坚、文明城市创建等工作获取积分，不断激发群众脱贫增收的内生动力。

四、经验启示

脱贫攻坚需要合力。合力除了党和国家的外部支持外，关键需要不断提升基层干部和包括贫困人群在内的广大人民群众积极性和主动性。这就需要构建相应的激励机制。麒麟区的实践表明，“五面红旗”就是一个有效机制，不仅使强基层党建有了抓手和载体，而且使包括贫困群体在内的广大人民群众的内生动力得以激活。在这机制背后，几个方面的经验值得总结推广。

（一）党建引领是核心

事业兴衰，关键在党。要充分发挥党建在各项工作中的引领作用，加强基层党的建设、巩固党的

执政基础，不断提升基层党组织在组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众等方面的能力，使党组织真正成为引领发展的“主心骨”。

（二）群众参与是根本

人民群众是推动社会发展的“根本动力”。要始终贯彻以人民为中心的发展思想，从调动人民群众参与性、积极性、主动性、创造性入手，提高人民群众的参与度和荣誉感，不断激发人民群众参与社会治理的热情，坚定贫困群众脱贫致富的信心。

（三）服务中心是己任

党建工作引领脱贫攻坚和经济社会发展的成效如何，需要在实践中检验。必须坚持“围绕中心抓党建、抓好党建促发展”的工作思路，推动党建工作与中心任务的深度融合，切实把党的组织优势转化为攻坚克难的优势、组织资源转化为创新发展的资源、组织力量转化为破解难题的力量，才能有效破解“就党建抓党建”、党建与脱贫攻坚和经济社会发展“两张皮”的难题。

（四）找准载体是关键

创新活动载体是强化组织建设、发挥组织优势的重要手段。要通过积极创设组织机构健全、人员配备齐全、制度制定科学、操作程序规范、项目梳理清晰、活动开展顺畅等目标的党建工作载体，传达党的声音、引领社会发展，把人民群众紧紧团结在党的周围，把党组织的决定转变为人民群众的自觉行动。 江科

责任编辑：张 兵

“缩面提标” 激活村组干部内生动力

——师宗县建设相对职业化村组干部队伍的实践

■ 郑宝华 牛国平/文

习近平总书记指出，“农村要发展，农民要致富，关键靠支部”。以村党组织为核心的村组干部队伍对于打赢脱贫攻坚战、建成全面小康社会、推动乡村振兴、实现农业农村现代化具有极端重要性。然而，怎样才能使村组干部队伍靠得住、用得上、用得好，关键是如何调动他们的积极性和主动性。这背后需要解决的一个痛点问题就是他们的待遇问题。师宗县通过“缩面提标”，解决了村组干部“选不到”“用不好”“留不住”“当不好”“管不住”等老大难问题，不失为一种创新性做法，且已经收到初步成效。

一、改革背景及目标

师宗县位于云南省的东南部，属云南省革命老区县之一。东与罗平县接壤，东南与石林县隔江相望，南邻邱北县，西南与泸西县毗邻，北倚陆良县，国土面积2783平方公里。全县辖10个乡（镇、街道），共有110个村（居）委会，784个村（居）民小组，1968名村组干部，其中村（居）委会“两委”及村（居）民监督委员会干部938名，平均每个村（居）委会8.53人，村民小组党支部书记及村民小组组长1030名，另有包括烤烟辅导员、卫生

员、护林员、计生宣传员、社区流动人口计划生育协调员等30个岗位的村务辅助人员3000多人；合计有村组干部及村务人员接近5000人。然而，村组干部待遇严重偏低，村务人员补助五花八门，不仅严重影响了村组干部的积极性，而且导致“雍、散、懒”局面。

“缩面提标”改革前，村（居）委会书记主任每月的补助只有2100元左右，只相当于当地劳务人员收入平均水平的不到70%；副书记、副主任和监委会主任只有1800元左右；其他“两委”委员只有800元；村民小组党支部书记和村民小组组长只有400元左右。这是上述“五不”问题的关键所在，就是在村民自治的背景下，村组干部长期被认为是兼职，只有象征意义的补助严重影响了村组干部的积极性，导致许多事是能应付就应付，不能应付就对付。身兼五龙乡牛尾村委会护林员、卫生监督员、环境卫生管理员和牛尾村小组党支部书记的李坤说道：“以前工作只是顺带着抓一下，大部分精力得干农活，所以尽管只做那么一项工作也做不好。”

而村务人员的补助，不仅整体水平很低，而且

作者简介：郑宝华，云南省社科院农村发展所。

牛国平，中共师宗县委组织部。

差别很大，从老年协会会长每月50元、消防员每月60元，到烤烟辅导员每月1195元，最高的综合服务平台管理员每月1500元，有23个岗位的每月补助在500元及以下，有5个岗位的每月补助在501-1000元之间，只有前面提到的2个岗位的补助在1000元以上。一个村（居）委会每月的村务岗位补助合计为11586元，每个岗位平均为386.20元，每天只有不到12元。这种差别的背后是补助来自于上级政府的各个部门，而部门之间可能因事权的不同给村里的服务人员相应的补助。但现实情况是，这些兼职的村务人员，因补助水平低，或者在编不在岗，或者在岗不在心，有些人甚至常年在外从事非农就业。这不仅加大了村组干部的工作负担，而且引起了群众的不满。作为村民的自治组织，一方面老百姓反映“门难进”“人难见”“脸难看”“话难听”“事难办”；另一方面则是村组干部“选不到”“用不好”“留不住”“当不好”“管不住”等诸多难题。

为了破解这些难题，“缩面提标”改革不仅仅是解决村组干部的待遇问题，目标还是以落实待遇为切入口，切实调动村组干部的积极性和主动性，使村民自治制度得到有效落实，使乡村有效治理的责任主体真正在其位、尽其责、建其功。

（一）全面加强村组干部的管理

通过进一步压实县乡两级党委管党治党的主体责任，参照党政机关领导干部管理模式，实现对村（居）委会的管理由只管一人向管班子转变，由被动管理向主动领导转变，由结果管理向过程和结果协同管理转变。同时，充分发挥村民小组党支部在村民小组事务决策和执行过程中的领导作用，将党的领导进一步向基层延伸，提高农村基层党组织建设质量，进一步增强村（居）委会干部队伍的凝聚力、向心力和战斗力。

（二）建立完善与村组干部相对职业化相对应的待遇标准和职能分工

通过实施“缩面提标”，推进村（居）委会干部收入水平与当地农村劳动力劳务收入相当、及与当地居民生活水平相匹配的报酬待遇增长机制，有效激发村（居）委会干部干事创业和服务群众的内生动力。实行村级自治组织班子成员分工负责制，细化任务清单，明确责任分工，推动村（居）委会干部形成以公共管理服务为主、其他事务为辅的工作局面，实现村组干部、特别是村（居）委会干部由过去公共管理服务是副业向公共管理服务是绝对主业的转变，目标就是相对村干部的相对职业化。

（三）按相对职业化的标准加强对村组干部的监督和考核

在提高和落实村组干部待遇的基础上，通过不断完善改进监督管理办法，健全完善考核体系，对资源禀赋、基础水平、岗位职责不同的村（居）委会干部合理设置考核内容，规范操作程序，不简单笼统评价，防止出现干与不干一个样、干好干坏一个样，树立“能进能出、能上能下”的选人用人导向，使村民自治名副其实。落实重大事项决策“四议两公开”及“三务”公开工作要求，确保小微权力在阳光下运行。

（四）为2021年村级组织换届做准备

通过将实施“缩面提标”与农村“领头雁”培养工程、选优配强村（居）委会党组织书记专项行动、发挥青年人才党支部作用、实施村（居）委会优秀人才回引、发展壮大村集体经济等工作的有机结合和协调推进，完善村（居）委会干部准入机制，拓宽选拔任用渠道，培养储备一批讲政治、能力强、作风好的村（居）委会后备力量，为2021年村级组织换届打好基础、做好准备。

二、实践探索

为了此项改革顺利推进，师宗县委、县人民政府统筹谋划、高位推动，按照“人力资源整合、工作职能合并、干部结构优化、服务能力提升、报酬待遇提高、财政负担不增”的工作思路，以“缩面提标”为着力点，围绕“4321”的提标目标，在先行试点的基础上，确保2020年6月底前在全县110个村（居）委会全面推开，建设一支扎根基层、干事创业、担当作为、廉洁高效、相对稳定的村（居）委会干部队伍，着力提升为民服务的意识和能力。

（一）岗位职责明晰化，解决“用不好”的问题

按照“岗位设置合理、人员结构最优、工作效能最高”的原则，推动村（居）委会干部公共管理服务岗位由“副业”向“主业”转变，强化责任担当，用好村组干部。

1.优化职数设置。将全县村（居）委会干部按照7-9个职数进行“员额”设置。推动村（居）委会党总支书记通过法定程序担任村（居）委会主任职务，最大限度实现一肩挑；推动村（居）委会干部合理交叉任职；鼓励是党员的“两委”成员兼任村（居）民小组党支部书记；鼓励单设的村（居）民小组党支部书记通过法定程序担任村（居）民小组长，实现一肩挑。

2.整合“几大员”。坚持“一人兼多职、一人取多酬、宜整合则整合、宜兼职则兼职”的原则，将村（居）委会干部分为正职、副职、“两委”成员三个层次进行分类管理，提倡村（居）委会干部按照其主管的工作职责兼任“几大员”。

3.明确职责任务。对整合兼职的村（居）委会干部实行分工负责制，全面细化责任清单、任务清单及问题清单，健全以村（居）委会党组织为领导、村（居）委会和村务监督委员会为基础、农民专业合作社和其他经济社会组织为补充的村级组织

体系。以彩云镇红土村为例，“缩面提标”改革，把原有的24个村务岗位整合由8名村干部兼任，定人、定岗、定酬、定责，做到人岗相符、权责对称、责利匹配。

（二）选拔渠道多元化，解决“选不到”的问题

按照“清理一批、撤换一批、提升一批、淘汰一批、储备一批”的思路，师宗县通过好中选优、优中选能、能中选强，进一步调整充实村（居）委会干部力量。

1.设置出列清单。全面落实村（居）委会干部任职资格联审和退出机制，清理受过刑事处罚、存在“村霸”和涉黑涉恶、涉邪教、严重违纪违法等情形的村（居）委会干部43名，调整撤换不作为、不称职的村（居）委会总支书记24名，淘汰不胜任的村（居）委会干部166名，通过“缩面提标”减少村（居）委会干部300余名。

2.拓宽干部来源。实施选优配强村（居）委会党组织书记和村（居）委会干部队伍整体优化提升行动，共从县乡机关事业单位、回乡高校毕业生中选派18名优秀党员到贫困村和软弱涣散村（居）委会担任党总支书记。打破地域和职业限制，畅通村（居）委会干部进出渠道，实施村（居）委会优秀人才回引计划，重点从致富带头人、外出经商和务工人员、高校毕业生、退役军人和其他乡贤中进行回引，为基层干部队伍注入新生力量，已有3名回引人才到村（居）委会担任党总支书记。五龙乡牛尾村党总支书记刘禹宏毕业于南京航空航天大学，在昆明打拼了8年后选择回到家乡，在乡青年人才党支部的帮助锻炼下，迅速成长为一名村党总支书记。他说：“近年来家乡的变化让我意识到基层大有可为，我也希望能为家乡多做点实事。”

3.充实后备力量。建立村级后备干部选拔培养

机制，依托乡（镇、街道）青年人才党支部，采取“个人申请、群众和支部推荐、党委确定”的办法，按照每村不少于3名的标准建立村级后备干部人才库，全县共储备村级优秀后备干部人才291名。以龙庆乡束米甸村委会为例，为拓宽“村官”选任源头，将“90后”的综合服务平台管理员纳入青年人才党支部进行重点培养，并于2019年6月在束米甸村出缺补选中当选为村委会主任，目前仅龙庆乡通过青年人才党支部培养进入村“两委”班子的就有6名。

（三）工资待遇保障化，解决“留不住”的问题

按照“待遇有保障、养老有保障、医疗有保障”的基本目标，通过“缩面提标”改革，村组干部的工资待遇有了明显提高，大大激发了村（居）委会干部干事创业的热情和激情。

1.实施结构报酬改革。建立“基本报酬+绩效补贴（争创红旗村）+集体经济创收奖励+兼职补助”的结构报酬制度。在实行基础报酬长效稳定增长的基础上，探索多元化增收渠道。大力发展村级集体经济，每年在经营性盈利纯收入的集体经济中拿出一定比例作为村（居）委会干部的奖励性绩效工资。开展“红旗村（社区）”争创活动，每评上一面红旗，正职每月增加300元绩效奖励，村“两委”成员每月增加200元奖励，小组干部每月增加100元奖励，多创多得，每人每月最多可增加1500元。探索建立村（居）委会干部获省市表彰荣誉津贴、公务差旅补助等激励机制，使村（居）委会干部报酬从“副业收入”变为“主业收入”。彩云镇红土村党总支书记邵德祥说：“以前各种任务重，帮不了家里，心里难免有点委屈，现在收入高了，家里人也支持，更有干劲了！”

2.整合购买服务补贴。村（居）委会干部兼任

“几大员”职务的同时，领取相应的政府购买服务补贴，在不增加财政负担的情况下，实现大量缩减人员规模、提高单个人员整体待遇的目标。以大同街道石碑社区为例，将21类“几大员”整合由7人兼任，整合后村党总支书记（为街道下派）、村委会主任工资待遇每月提高到4000元以上，村党总支副书记、村委会副主任工资待遇每月提高到3500元以上，监督委员会主任工资待遇每月提高到3000元以上，其他“两委”成员工作待遇每月提高到2000元左右。该社区村民马晓法说：“以前找村干部办事要先打电话，可能去地里找、家里找，也可能去几次都找不到人。现在不论哪天，只要到村委会肯定能找到人。”

3.健全离任保障制度。为符合条件的在职村（居）委会干部购买社会养老保险，鼓励有条件的乡村落实村（居）委会干部医疗保险、意外伤害保险、失业保险、生育保险等，探索建立离任补助、谈心谈话、健康体检、工会会员管理、临终抚恤等关怀关爱机制，切实解决村（居）委会干部的后顾之忧。对于因公受伤、生病住院、家庭困难的村干部，及时走访慰问，帮助解决实际困难。

（四）教育培训常态化，解决“当不好”的问题

按照“生活有甜头、工作有干头、政治有奔头”的目标，持续加大村（居）委会干部的教育培训力度，打破成长“天花板”，不断增强推动发展、服务群众的能力和本领，为脱贫攻坚和乡村振兴注入新动能。

1.强化教育培训。坚持“需求导向、分类施教、注重实效”的原则，将村（居）委会干部纳入全县干部教育培训总体规划和年度计划，依托县乡两级党校，采取集中培训与分散培训、理论教育与技能提升、课堂教学与外出考察相结合等形式开展

教育培训，不断提升村（居）委会干部为民服务的能力和本领。

2.支持学历教育。采取补贴学费的形式，积极支持和引导村（居）委会干部和村级后备干部通过参加自学考试、函授教育、电大等提升学历层次，不断优化村（居）委会干部的知识结构和学历结构，推动乡村人才振兴。

3.拓宽晋升空间。认真落实村（居）委会干部政治待遇，积极探索村干部职务晋升机制，推动优秀村（居）委会干部合理流动。对群众公认度较高、工作实绩突出、综合考核靠前的村（居）委会干部，在定向招录公务员和事业单位人员时，优先推荐考录。按程序推荐村（居）委会干部作为各级党代会代表、人大代表和政协委员人选。建立健全容错纠错机制，旗帜鲜明地为敢于担当、踏实做事、公道正派的村（居）委会干部撑腰鼓劲，激励担当作为。以高良乡纳厦村委会为例，原村党总支书记杨自和经组织推荐参加“2019年曲靖市定向村社区干部考录乡（镇、街道）公务员”考试，顺利考录为国家公务员，实现由“村官”向“乡官”转变。

（五）考核管理规范化，解决“管不住”的问题

按照“年初有考核、平时有检查、年终有奖惩”的要求，探索建立“双述双评三规范三公开”考核办法，加强基层组织建设工作机制，实现对村（居）委会的管理由只管一人向管班子转变，由被动管理向主动领导转变，由结果管理向过程和结果协同管理转变。

1.完善考核体系。制定“双述双评”工作实施方案，实行任期和年度目标管理责任制，要求村（居）委会干部年度工作既向乡（镇、街道）党（工）委述职又向党员、群众述职，既接受上级党

组织测评又接受党员、群众测评，将群众满意度作为重要考核内容，健全完善考核评价体系。彩云镇党委书记朱正华说：“‘缩面提标’改革把以前分散的村级事务集中到村干部身上，更加凸显村级党组织对全村事务的领导，让村干部做到真管、能管、敢管、善管，提升了党组织的向心力、执行力、战斗力。”

2.加强日常管理。规范村（居）委会干部管理，参照县乡党政机关领导干部管理模式，实行村级组织班子成员分工负责制和轮流带班值班制，实现由被动管理向主动领导转变；规范村（居）委会集体资金、资产、资源“三资”管理，全面开展清产核资并登记造册，规范承包、租赁、处置等程序要求，严防侵害集体利益行为；规范财务管理，成立乡（镇、街道）会计核算中心，实行“村账代记”，动态监控、全程管理。

3.规范权力运行。健全完善党务、村务、财务“三公开”制度，制定《小微权利清单》，严格落实村级重大事项决策实行“四议两公开”要求，确保村级小微权力在阳光下运行。加大“微腐败”惩治力度，严肃查处侵害农民利益的腐败行为，织密基层自治权力运行“廉政防护网”。2019年以来，全县党政纪立案审查调查村（居）委会干部60名，给予党纪政务处分41名、问责处理19名。以五龙乡牛尾村委会为例，原村党总支书记未经集体研究，擅自将700余亩的集体林地以20万元出租了50年，上届班子也因违规违纪问题被“一锅端”，这届班子通过率先推进“缩面提标”改革，全面加强监督管理，实现了由“软弱涣散”到“先进示范”的转变。

三、思考与启示

师宗县“缩面提标”的实践，确实解决了村民自治制度有效运行的诸多难点和痛点问题，并收到

了初步效果。在这些有益尝试及取得的初步成效背后，有几个理论和实践问题值得认真思考和总结。

一是基层党委政府不能越位，更不能缺位。村民自治制度是我国社会主义制度的重要组成部分，其核心是“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”（第二条）“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用，领导和支持村民委员会行使职权；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”

（第四条）“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。”（第五条）也就是说，村民委员会是农村群众的自治组织，基层党委政府有指导、支持和帮助的义务，但没有干预的权力。师宗县“缩面提标”的实践，回答了基层党委政府的重要“支持”义务之一：怎么为村民自治组织提供保障其正常运转的必要支持，特别是让村组干部能够尽心尽力地把村民自治事务作为自己的主要职责，而不是兼职。这一改革没有改变村民自治制度本身，而是就政府职能部门授权在村庄内开展的事务的委托代理人进行更加有效管理的改革，是其自身运行机制的完善，因此说没有越位。而所推进的改革，调动了村组干部的积极性，把为村民自治服务的事办好办实，受到了老百姓的高度认可，因此是一种主动作为的表现。

二是村组干部“职业化”是发展趋势。村民自治作为一种制度安排，关键是通过民主选举产生的村组干部能否真正履行其职责。随着国家对“三农”工作的高度重视，特别是脱贫攻坚和接续而来的乡村振兴战略的实施，村庄事务将更加繁杂，乡

村建设任务将更加繁重，没有一支召之即来、来即能战的乡村人才队伍，许多工作都很难推进，或者推进成本会很大。脱贫攻坚战派驻贫困村的扶贫工作队，他们帮助村庄解决了很多实际问题和难题，但他们代替不了村组干部作为村民自治主体“守夜人”的职责。这意味着需要让村组干部“职业化”。但职业化面临的第一个难题就是他们的报酬问题。作为“职业”工作者，他们无法获得国家公职人员的待遇，但获得与当地从事劳务服务的一般村民的相当收入，应该是一个最最基本的标准。过去这个问题长期没有得到解决，与基层党委政府“支持”不够有直接关系，但也与如何改革完善村民自治“守夜人”的职权等有直接关系，而这又不是村组干部权力范围里的事。从这个意义上讲，师宗县的做法是个创新，是个重大的改革创新，对于完善欠发达地区的村民自治制度是个重大贡献。

三是建立更加有效的监管制度是这一改革的副产品。师宗县的“缩面提标”，表面上解决的是村组干部的待遇问题，但更深层次的是找到了中国共产党如何发挥领导核心作用，领导和支撑村民自治制度的有效机制。这一改革能够充分调动乡村人才、包括一些长期在外就业的乡村人才回乡服务乡村建设的人才难题，将提高村组干部民主选举的竞争激烈程度。对此，这一改革已经做了较好的制度安排，除了待遇保障、优秀村组干部能够获得更多发展空间以外，最核心的是村组干部有了明确的职责和更加有效的考核办法，解决了他们干什么、怎么干，以及对他们干好干坏的评价办法问题，使村民自治有了更有效的制度保障，对于发挥基层党组织的领导核心作用，无疑是重要法器。社科

责任编辑：张 兵

“五聚” 创生 “五力”

——罗平县巩固脱贫攻坚成果的合力战法

■ 胡 晶 李星燃 柏云斌/文

随着脱贫攻坚战已经进入扫尾阶段，巩固脱贫成果日益成为脱贫攻坚工作的重点。作为云南省第一批脱贫摘帽的15个县之一和曲靖市第一批唯一脱贫摘帽的县，罗平县委、县人民政府深入贯彻落实习近平总书记扶贫开发的重要论述和党中央脱贫攻坚重大决策部署，坚持“四不摘”要求，重整归零再出发，坚持一手抓牢减贫任务，一手抓牢成效巩固，统筹推进防止返贫和巩固提升脱贫质量，结合自身资源禀赋和优势特色基础，探索构建起“产业带贫见实效、就业增收多渠道、消费市场共参与、干群齐心奔小康”的巩固脱贫成果工作新格局，为巩固脱贫摘帽成果打牢了坚实基础。

一、聚焦带贫效益，全面增强产业支撑力

产业扶贫是脱贫攻坚的重要抓手，更是巩固脱贫成果的重要力量。罗平县委、县人民政府认真学习领会习近平总书记关于“发展产业是实现脱贫的根本之策。要因地制宜，把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路”的重要论述，充分利用自身资源优势 and 特色产业优势，综合施策，厚植产业基础，增强产业支撑，巩固脱贫成果的“后坐力”。

（一）以奖代补先建后补

为了提高扶贫产业在巩固脱贫成果中的支撑作用，2019年9月，罗平县扶贫开发领导小组出台了《罗平县2019年产业扶贫奖补实施方案》，按照“以奖代补、先建后补”的方式，支持贫困户自主发展特色优势产业和新型农业经营主体发展产业带动贫困户稳定增收。县里安排财政涉农整合资金2000万元，采取“支部+公司+合作社+基地+贫困户”等模式推动特色优势产业发展。贫困户如果选择支持范围内的特色种养殖项目，根据面积或出（存）栏情况，每户每年奖励资金最高可达1.2万元，发展即奖励；新型农业经营主体通过规模经营带动贫困群众发展产业增收，项目全部建成投产并通过验收后直接进行奖励，建设种养殖基地、扶贫车间、营销店铺或开展产品代销、农产品订单收购、品牌创建的新型农业经营主体，根据规模和带贫情况，每个主体每年奖励资金最高可达50万元，带贫即奖励。同时，县规划投入资金300万元，实施产业扶贫试验示范，引领和带动产业发展。

（二）联结市场抱团发展

作者简介：胡 晶，云南省社科院农村发展所。

李星燃，罗平县扶贫办。

柏云斌，罗平县扶贫办。

罗平县成立万峰扶贫开发投资有限公司，并创新成立产业扶贫党工委，整合2000余万元资金；乡（镇、街道）成立13个扶贫开发分公司，村（居）委会创办132个合作社及4个子公司，将产业链延伸到贫困家庭及其他一般农户，按需下单，订单进行生产种植，包装后进行集中销售，真正实现抱团联营、抱团发展。各级扶贫开发公司联合新型农业经营主体“进村联户”帮扶，通过入股分红、订单收购、开发岗位等多种方式联结农户利益。阿岗镇扶贫开发投资公司与肉牛养殖龙头企业恒鑫牧业合作，开展肉牛“寄养分成”“寄母分犊”模式，贫困户不需要出资购买，只需要投入劳力就能饲养由企业统一提供的肉牛，肉牛出栏后企业统一回收，实现的收入归贫困户，目前已经带动26户104人，每户每年收益8000-10000元；与31户115人建档立卡贫困户签订了青贮饲料玉米种植协议，免费提供种子、化肥，并高于市场价20%收购，每个贫困户每年通过种植青贮玉米可增加收入4000多元。

（三）盘活资产精细管理

罗平县将各级各类全部或部分使用了财政扶贫资金、行业扶贫资金、社会扶贫资金投入形成的基础设施类、公共服务类、产业发展类、易地扶贫搬迁类资产纳入国有资产及农村集体资产管理体系，结合农村集体产权制度改革，分类、分项、分年度建立扶贫资产管理台账，做到账账相符、账实相符，并按类确权到位。在全面清产核资、造册登记的基础上，县加强扶贫资产的管护，同时全面盘活闲置资产，提升收益。全县围绕易地扶贫搬迁安置点，盘活闲置空余地面空间，建设了12个养殖小区，不仅方便搬迁群众圈养牲畜，而且方便了搬迁农户的生活。养殖小区已经带动333个贫困户增加

了家庭经营收入。

二、聚焦增收渠道，全面挖掘转移就业潜力

就业是民生之本，更是巩固脱贫成果之要。罗平县把为贫困农户和边缘农户创造稳定可靠的就业机会作为工作重点，采取精准培训、精准输出、精准安置等有效措施，确保有劳动能力并愿意进行劳务输出的建档立卡贫困户都能够获得稳定有效就业机会。

（一）精准培训增强就业实效

依托云南省“农村劳动力转移就业信息平台”“农村劳动力普查大数据平台”，罗平县实时掌握农村劳动力信息，结合县内外用工需求，大力培训蜜蜂养殖业、民族刺绣业、现代服务业、生态旅游业、农产品电子商务等适合本地产业发展需求的工种，以及外地企业需求量大的工种。2020年，全县已累计培训28942人次，其中建档立卡贫困家庭成员7000多人次。依托境内丰富的布依族、苗族、彝族等少数民族优秀文化，全县在5个少数民族聚集的乡（镇），组织开展布依刺绣技能培训3期250余人次，在鲁布革、大水井、旧屋基3个乡（镇）成立“罗平县穆驰布依淑娅有限公司”，吸纳贫困家庭劳动力108人、一般家庭劳动力300余人。“绣娘”以计件方式计算报酬，平均每月可获得工资性收入3000-4000元；在2019年南亚东南亚国家商品展暨投资贸易洽谈会上举办了“沪滇帮扶绣娘大联盟高峰论坛”，与上海多家企业在刺绣手工方面达成了合作协议。

（二）精准建设“扶贫车间”

全县在贫困村、富余劳动力聚集村引进劳动力密集型加工产业，按照“公司+扶贫车间+能人大户+贫困户”等模式，加大企业扶持力度，鼓励贫

困户进入本地企业的扶贫车间务工，推动“扶贫车间”与贫困户、扶贫开发投资公司（合作社）与贫困户建立紧密利益联结机制。全县通过招商引资，在工业园区易地搬迁安置点引入广州喜施朗服装公司，与罗平县职业技术学校合作，由公司提供服装生产设备300套和加工原料，计划投资1亿元，一期已投入2千万元，实现校企联动，以联合培养学生为切入点，带动300余名贫困户就近就地就业。截止2020年6月底，全县11081户建档立卡贫困户已有15741人实现转移就业，占贫困劳动力23912人的65.82%，其中乡（镇）内就业3955人、乡外县内1636人、县外省内2978人、省外7164人、国外8人；全县易地扶贫搬迁1769户有1853人实现转移就业，占搬迁贫困劳动力的73.94%，其中乡（镇）内就业574人、乡外县内205人、县外省内281人、省外793人。

（三）资源互补订单输出

全县引进江西省赣州市鑫达人力资源有限公司，全面优化转移就业质量，消除务工人员后顾之忧，通过乡（镇、街道）扶贫开发投资公司，与转移就业服务中心、村（居）委会服务站（点）密切协作，将农村剩余劳动力组织起来，集中培训后通过组织化形式输送到全国各地务工，2020年内预计转移输出1200余人。

三、聚焦社会参与，全面撬动消费市场活力

引导消费就是促进生产，促进生产就能带动就业。罗平县广泛动员全社会力量启动消费扶贫新模式巩固脱贫成果，既有多点畅通消费渠道、多方鼓励社会消费的传统举措，又有带点定向订单消费、引爆消费扶贫的新举措。

（一）多方鼓励社会消费

全县鼓励县域内各级党政机关、国有企事业单位、金融机构、学校等带头参与消费扶贫，在同条件下优先采购贫困地区和贫困农户的产品，引导干部职工主动购买贫困地区和贫困农户的农特产品，组织县级承包部门到承包村（居）委会订单认购贫困户的产品；动员民营企业，以及行业协会、商会、慈善机构等社会组织和个人，采取“以购代捐”“以买代帮”等方式，带动贫困地区和贫困农户的产品和服务消费；依托沪滇协作上海宝山区结对帮扶优势，万峰扶贫开发投资有限公司将最具特色的农产品，统一包装为“罗平印象”大礼包销往上海，积极协调宝山区教育工会、工商联以及部分企业开展产品认购，目前已实现交易额50多万元。

（二）多点畅通消费渠道

全县建成6个实体销售点，由乡（镇、街道）扶贫开发投资公司和村级合作社牵头，整合贫困户的产品进行线下销售。旧屋基乡和鲁布革乡依托“一窝蜂”消费扶贫模式，建设农特产品展台，将特色商品汇聚一堂，通过民族手工刺绣、蜂蜜产品知名度进行营销，旧屋基乡还把实体店开到了昆明篆新农贸市场。全县依托乡村旅游吸引的游客流量，大力带动贫困户的农产品销售。全县建设农村电子商务平台，大力培训农村电商人才，开展线上消费扶贫，举办“淘宝直播大赛”，努力营销农特产品，促成线下销量350多万元的订单。全县建设县级消费扶贫产品展区，将各地农特产品汇集展示，并制作认购手册发放至县内各部门、企事业单位，鼓励优先选择贫困户的产品。

（三）定点定向订单消费

全县依托县级扶贫开发投资公司，整合中小学营养餐配送资源，成立连万家实业有限责任公司，

开展中小学校营养餐食材配送。连万家公司发出需求菜单，乡级公司、村级合作社结合实际建立蔬菜产业基地、畜禽养殖基地，吸纳当地贫困户发展种养殖业或参与入股，由连万家公司逐一签订采购订单合同，实现定点定向订单消费。同时，连万家公司优先向县内带贫企业采购大米、食用油等，按照统分结合的原则，开展中小学营养餐食材配送。目前，配送点已由城区高中学校和交通干道沿线校点，拓展到全县初级中学、乡（镇、街道）中心完小等55所学校，覆盖中小學生57334名，实现销售收入900余万元。

四、聚焦脱贫质量，全面提升返贫防控能力

防止返贫是巩固脱贫成果的重要工作。罗平县通过科学分析研判各种返贫风险点、定期开展脱贫攻坚调研、精准搭建返贫防控机制、精准实施清零销号行动等举措，全面提升返贫防控能力。

（一）以自然村为单位开展清零销号行动

县级脱贫攻坚承包单位领导班子成员分片对自然村（组）进行承包，以自然村为单位，由乡（镇、街道）联系领导牵头，组织驻村扶贫工作人员、村组干部，围绕“两不愁三保障”脱贫目标，集中力量逐村对所有建档立卡贫困户和非贫困户进行全覆盖拉网式大走访大排查，排查完一个自然村（组）再进行下一个自然村（组）。每月15日、30日以行政村为单元，驻村扶贫工作人员和村组干部按程序分别向乡（镇、街道）和县扶贫开发领导小组报送排查结果。对排查发现的问题，能解决的就地立即解决，不能解决的，由乡（镇、街道）与承包帮扶责任单位共同研究解决办法和措施，问题“清零一村”“销号一村”。对排查不存在问题的户和村，直接进行销号；“销号村”遵循承包单位

分片承包领导、乡（镇、街道）联系领导、行政村党总支书记、驻村工作队长（第一书记）和村（组）长“五签字”原则，共同对销号结果负责。

（二）按月开展脱贫攻坚调研评价

由5名曾任县直单位的正科级领导干部任组长，组成5个脱贫攻坚调研评价组，对照“贫困村退出7条、贫困户退出5条、巩固脱贫成果20条”标准要求，每月一次进村入户开展脱贫攻坚调研评价，并随机抽乡、抽村、抽户进行调查，实现每个行政村建档立卡贫困户全覆盖，并延伸20户以上重病户、危房户、独居老人户等非贫困户中的重点户，形成脱贫攻坚调研评价专报，列出发现的具体问题，由县级领导带领所承包的乡（镇、街道）共同研究整改措施，限时整改销号。

（三）精准搭建返贫防控机制

瞄准因病、因学、因灾、因残、因家庭主要劳动力减少、因无子女或子女无赡养能力等致贫返贫常见因素，全县将“有致贫风险的非贫困人口”和“有返贫风险的脱贫人口”两类重点人群，纳入精准防控返贫重点监测对象，实现定时、定人监控。在帮扶措施上，全县通过因户施策进行产业、就业等措施帮扶，对达到防贫预警线标准的防控返贫重点监测对象进行救助，确保重点监测对象达到“两不愁三保障”标准。

五、聚焦智志双扶，全面激发贫困群众内生动力

激发贫困群众的内生动力，既是脱贫攻坚的重要内容，更是巩固脱贫成果的关键。罗平县通过引导群众自力更生，帮助群众自主兴业等举措，点燃贫困群众的积极向上热情，激发他们脱贫致富的内生动力和活力。

（一）引导群众自力更生

全县开展“三同五促”脱贫攻坚提升行动，组织所有挂包领导、联系干部、帮扶干部和乡（镇、街道）干部深入基层，进村入户与群众“同吃、同住、同劳动”，点亮“微心愿”，做实“促进扶贫政策宣讲、促进问题排查整改、促进持续稳定增收、促进人居环境提升、促进群众认可度提升”“五促”工作。全县征集“我的扶贫（脱贫）故事”，由宣传部门组织拍摄“光荣脱贫户”事迹，通过当地电视台进行专题报道，并组织群众集中观看，对贫困户形成正面引导，变“要我脱贫”为“我要脱贫”。

（二）帮扶群众自主兴业

全县通过产业扶贫“以奖代补”“先建后补”等机制，支持鼓励贫困户自主发展特色优势产业，自力更生巩固脱贫成果。县里抽调74名高级技术职称专家，围绕优势产业组建7个产业扶贫技术指导组，深入开展产业扶贫技术指导工作，在努力提升贫困群众发展生产能力的同时，激发他们脱贫致富的内生动力和活力。

（三）推动群众移风易俗

全县建成90个农村“爱心超市”，其中固定超市36个、流动超市54个，覆盖全县13个乡（镇、街道）的所有村（居）委会。为了增强“爱心超市”的可持续性，县里通过“县级财政补助一点，干部职工和社会爱心人士募捐一点，三级公司（合作社）分红一点”的方式，不断强化资金供给，保障“爱心超市”源头活水，截至2020年6月底，全县已累计整合资金2102万元。“爱心超市”围绕政策知晓、环境卫生、勤学上进等方面，不断完善评分细则和制度设计，充分调动包括贫困农户在内的

广大人民群众的积极性和主动性。这一举措对于转变群众的生产生活习惯，推动移风易俗起到了重要的潜移默化作用，尤其是在倡导文明生活新方式、改变传统殡葬陋习等方面发挥了重要作用。在旧屋基乡调研时发现，过去的土葬，不仅占用了大量耕地，而且耗费了大量人力物力和财力，村民告诉我们，现在安葬一个死者比过去至少节约开支1.5万元。

“创业难，守成更难。”罗平县在2017年脱贫摘帽以后，采取了许多有效举措来巩固脱贫攻坚成果，虽不能说已经积累了成功经验，但至少方向和路径值得思考和借鉴。一是重视程度不减，一如既往高度重视帮扶工作，“四不摘”力度不减反增。二是对象清晰精准，聚焦“有致贫风险的非贫困人口”和“有返贫风险的脱贫人口”两个主要群体。三是目标明确聚焦，采取各种有效措施，防治和尽快处置这两类重点对象可能陷入贫困的各种风险，尤其关注因病、因学、因灾、因残、因家庭主要劳动力减少、因无子女或子女无赡养能力等常见致贫返贫因素。四是重点突出，把稳定提高这两类人群的收入水平作为重点，并防止因为天灾人祸导致意外巨额开支，从而使家庭陷入严重的不入敷出境地；为此，突出强调产业持续增收和就业稳定增收两个重要路径，通过“精准防贫救助金”，给需要紧急救助的农户予必要的救助。五是综合施策，在强调增收和注重节支基础上，还高度重视非经济手段的作用，如通过移风易俗来减少浪费、降低开支等。六是聚焦贫困农户发展动力和能力，把提高贫困农户的内生发展动力和可行发展能力放在突出地位，启动了许多有效举措，如以奖代补和先建后补等政策措施。 社科

责任编辑：张 兵

多措并举聚合力 同心走上致富路

——富源县富村镇脱贫攻坚的实践与启示

■ 胡 晶 李旺兴/文

富村镇位于富源县中部，距县城63公里，与云贵两省三县六镇接壤，素有“中国魔芋第一镇”和富源中部“早码头”之称。全镇辖21个村（居）委会，204个自然村，271个村（居）民小组，2019年有24435户105802人。富村镇是富源县贫困面最广、贫困程度最深的乡（镇），21个村（居）委会中有20个是贫困村，占全县130个贫困村的15.38%；其中深度贫困村15个，占全县36个深度贫困村的41.67%。2014年有建档立卡贫困户4262户19312人，全镇贫困发生率为19.98%，比当年富源县平均水平的12.26%高出了7.72个百分点，比全市平均水平的15.62%高出了4.36个百分点，比全省平均水平的17.09%高出了2.89个百分点。

精准扶贫工作开展以来，富村镇始终把脱贫攻坚作为首要政治任务、头等发展大事和头号民生工程来抓，坚决贯彻落实中央、省、市、县关于脱贫攻坚的决策部署，以责任落实、政策落实、工作落实为抓手，以“开局就是决战，起步就是冲刺”的劲头，以“不破楼兰誓不还”的决心和勇气，坚持“以党建带扶贫、以扶贫促党建，党建扶贫双推进”，制定出台《富村镇“转作风·提效能·促攻坚”专项行动工作实施方案》，在全镇各村（居）委会、各单位和广大党员干部职工中创新开展“转

作风·提效能促攻坚”主题实践活动，严格制定年度单位和个人目标清单、问题清单和责任清单“三个清单”，落实即交即办、问责追究、奖惩激励“三项机制”，构建了权责清晰、任务到人、时限到天的责任落实体系，全面压实党员干部精准扶贫责任，形成“干部围着脱贫转、党员带着群众干、群众急着往前赶”的生动局面，确保脱贫攻坚战打出气势、战出成效，为群众打开了贫困的枷锁，为富村镇全面建成小康社会奠定了坚实基础。截止2019年底，富村镇实现4253户19267个贫困人口稳定脱贫，贫困发生率降至0.05%，顺利通过贫困县退出省级第三方专项评估检查、国家第三方贫困县退出抽查，贫困问题得到根本解决。

一、主要举措

富村镇始终把脱贫攻坚作为首要政治任务、头等发展大事和头号民生工程来抓，关键是进一步明确工作思路，完善帮扶责任体系和工作制度，并通过广泛宣传发动，让政策传递到千家万户，最终把老百姓的积极性和主动性调动起来。

（一）明确思路，开创脱贫攻坚新局面

富村镇始终向以习近平同志为核心的党中央看齐，向省、市、县要求对标，按照“六个精准”和“五个一批”的要求，紧盯“两不愁三保障”脱贫

作者简介：胡 晶，云南省社科院农村发展所。

李旺兴，富源县扶贫办。

目标，制定实施“1335”工作思路，推动形成组织动员有力量、群众参与有意愿、脱贫攻坚有成效的新局面。

1. 一个目标明方向

坚持目标导向，锁定20个贫困行政村脱贫出列、19312人贫困人口全部脱贫，实现全面消除绝对贫困、群众认可度达90%以上的目标，以漏评率、错退率、综合贫困发生率和群众认可度“三率一度”为标线，把全面达标作为最高标准和最终成果，确保识别退出精准、帮扶措施精准、帮扶结果真实有效，让贫困群体得到实实在在的帮扶，让广大人民群众满意认可。

2. “三同”行动转作风

坚持干部进村入户、户户必见干部，全面落实“四访四议”。县级承包领导、镇级承包总负责人、帮扶干部、驻村扶贫工作队和村组干部全部进驻到村到户，按照“到户看院子、抬眼看房子，伸手开管子、进门开柜子，走近问路子、坐下问孩子”的工作方式，深入开展干部走访、教师家访、医生巡访、农技随访，走访群众24435户，家访12万余人次，医生巡访9000余人次，为3000余户贫困农户送去农业技术。推行村“两委”会议、村民自治组织商议、群众代表评议、监督委员会审议，有效解决1万余户群众的个性化事项，以真情实感善待群众、真抓实干服务群众，全力推进脱贫攻坚各项工作落实落地。

3. 三方会诊定任务

以自然村为单位，在每个自然村成立一支由驻村扶贫工作队队员、帮扶干部和村组干部三方组成的包保工作队，包保工作队按照脱贫摘帽冲刺指挥部每周下发的工作任务清单，结合包保村的实际，盘点到村、盘点到户、盘点到人，逐项筛查、逐项补漏、逐项完善，确保如期实现脱贫出列目标。

4. 五级联动保达标

实行周调度工作机制，将21个村（居）委会分

成7个片区，指挥长每周对7个片区的片区长的工作调度一次，片区长每3天对片区村（居）委会承包总负责人的工作调度一次，村（居）委会承包总负责人每2天对承包村（居）委会党总支书记的工作调度一次，村（居）委会党总支书记每天对村包保工作队队长的工作调度一次，形成五级联动工作调度机制，有力推进各项工作的落实落细。

（二）完善机制，构建责任落实新格局

为确保上述“1335”脱贫攻坚基本思路得到有效推行，使脱贫攻坚工作确实取得实效，富村镇党委、政府多措并举，全面压实脱贫攻坚责任，推动全镇广大党员干部迎难而上、倾力鏖战，全面投入脱贫攻坚战。

1. 指挥体系突出包干和包尽

成立由县级承包总负责人任指挥长，县级承包责任人、镇党政主要领导任副指挥长，20个市、县挂包帮单位负责人，21个镇级承包村（居）委会总负责人，25个脱贫摘帽责任单位负责人，21个村（居）委会党总支书记、村（居）委会主任，21个驻村扶贫工作队队长（第一书记）为成员的镇级脱贫摘帽冲刺行动指挥部，每月定期研究部署脱贫攻坚工作，推行“专题研究、分类汇报、现场答辩、整改反馈”工作机制，全面贯彻落实中央、省、市、县的决策部署，构建了上下联动、条块结合的作战指挥体系和合力攻坚帮扶体系。

2. 帮扶体系突出到户和到人

严格落实“挂包帮、转走访”帮扶工作机制，压实3个市级单位、17个县级单位、25个镇级单位1121名帮扶责任干部的帮扶责任，21个驻村扶贫工作队全脱钩、全脱产、全天候、全身心驻村，每周5晚6天开展帮扶工作。45个挂包帮单位1121名帮扶责任人每月3次进村入户结对帮扶，开展家访暖心、政策宣传、文明引导等帮扶行动。

3. 责任体系突出主体和主管

为了扶贫工作抓牢抓实，镇扶贫开发工作领

导小组下设扶贫开发、易地扶贫搬迁、危房改造、产业扶贫、就业扶贫、健康扶贫、教育扶贫、督导考核八个办公室，“一组八办”实行集中统一办公，统筹协调推进全镇脱贫攻坚工作。同时，坚持“分线运行、各负其责、共建其功”原则，21个村（居）委会履行扶贫主体责任，分块作战；25个脱贫攻坚责任单位履行行业主管责任，分线作战；以村（居）委会为单位划分271个网格，落实271名网格员，实行“一网覆盖、责任到人、任务明确、一包到底”，分户作战，确保覆盖无死角，做到工作目标任务明确，任务层层分解，压力层层传导，形成了“人人身上有指标”的大扶贫工作格局。

4. 监督体系突出问效和问责

对脱贫攻坚决策部署落实情况进行实时监督检查，围绕基础设施建设、产业就业增收、发展壮大村级集体经济、人居环境提升、贫困退出、档案痕迹管理、群众认可度提升等16项重点工作任务，通过专项督查、随机抽查、明查暗访等形式，对脱贫攻坚工作开展常态化督查，采取“台账式”管理、“清单式”落实、“节点式”问效的方式，进一步加强作风建设，重点解决形式主义、官僚主义、不严不实、数字脱贫、虚假脱贫等突出问题。近年来，开展集体约谈领导干部8次64人，对30名工作不力的领导干部进行通报批评；立案查处扶贫领域案件3件3人；对工作推进不力、落实责任不到位的7个站所长、8个村党总支部书记、14个村（居）委会党总支部书记进行了调整。

（三）政策引导，激发群众脱贫新活力

富村镇党委、政府结合自身实际，充分发挥文化在脱贫攻坚工作中“扶志气、强志向、增智慧”的作用，在加强“硬件”建设的同时，把农村精神文明建设和脱贫攻坚有机结合起来，充分运用好大喇叭讲政策、微信群造氛围、评典型树新风、院心会聚民心、兑积分添动力五个载体，把贫困群众脱贫致富的积极性调动起来、潜力发挥出来，形成户

户参与脱贫，人人支持攻坚的浓厚氛围，打造了一批群众积极参与、脱贫效果较好的示范村、示范点，培育了一批示范户，凝集起打赢打好脱贫攻坚战的新活力。

1. 敲响大喇叭，传播政策“好声音”

针对部分群众受文化程度、经济条件以及生产生活条件影响，获取信息渠道有限的问题，全镇共投入资金90余万元，实施“村村通”大喇叭，实现21个村（居）委会271个村（居）民小组全覆盖，将脱贫攻坚、人居环境提升、社会保障等方面的政策录成音频进行巡回式宣传，并组织村组干部定时播报脱贫攻坚政策，让广大群众在田间地头、房前屋后就能熟悉脱贫攻坚相关政策和信息，打通党的声音在基层传播、党的政策在基层传递的“最后一公里”，实现扶贫政策广传播，扩大宣传覆盖面，提升政策知晓率，提升广大农户的积极性和创造性。

2. 用好微信群，营造工作“好氛围”

以自然村（村民小组）为单位，成立由驻村扶贫工作队队员、镇村组干部组成的包保工作队，创建微信工作交流群271个，充分吸纳驻村扶贫干部、村组干部、村民进入微信群，搭建干部群众学习、沟通、交流、互动的工作平台，适时发布工作动态、工作成效、工作经验，及时回应群众关切，方便群众全方位了解脱贫攻坚工作，营造人人关注扶贫、人人支持扶贫、人人参与扶贫的良好氛围。

3. 评定管理员，引领生活“新风尚”

按照“树立典型、示范带动、整体提升”的思路，实现“网格化”管理，以自然村为单位，按照“村（居）民小组推荐、村民代表评选、村（居）委会确定、镇审定”的程序，以不高于总户数10%的比例，将在“提升人居环境、和谐邻里、勤劳节俭、助人为乐、移风易俗”等方面表现突出的农户评选为“网格管理员”，全镇共评定2450户。在此基础上，建立“十户联保”制度，每户“网格管理

员”联保9户家庭，引导大家共同自觉遵守《村规民约》；积极参加村（居）委会组织的各类会议及各类公益活动，熟知脱贫攻坚相关政策；反对封建迷信，革除陈规陋习、树立文明新风，养成健康文明生活方式，营造文明和谐家庭环境；充分发挥自力更生、艰苦奋斗的精神，学习先进、科学的种养殖技术，走自力更生、勤劳致富道路，用自己双手发家致富、创造美好幸福生活。通过“网格管理员”的示范引领，培育了广大村民的文明乡风、良好家风、淳朴民风，村村寨寨焕发出文明新气象。

4. 召开院心会，搭建干群“连心桥”

坚持立足基层、面向群众，组织市、县、镇帮扶干部到帮扶（承包）村组，深入农家院坝、田间地头召开“院心会”，面对面讲政策，心贴心听诉求，实打实解难题，有效破解政策宣讲不到位、干群关系不紧密等问题，促使贫困群众从思想上淡化“贫困意识”、摒弃“等靠要”依赖心理、消除“穷自在”消极心态，推动脱贫攻坚各项决策部署落地落实。

5. 兑好积分券，激发脱贫“源动力”

围绕人居环境、产业就业、政策知晓、配合工作、家庭美德、学生学习、脱贫能手、移风易俗、缴纳费用等9个方面制定积分评定标准，组建由镇党政班子成员、驻村扶贫工作人员和镇村组干部构成的积分评定组，对农户家庭情况进行登记，定期、不定期进村入户开展积分评定工作，召开审定会为群众记分，经过公示后发放积分兑换卡，作为群众到“绿币爱心超市”兑换实物的等价凭证。坚持“因地制宜、方便群众、便于管理”的原则，按照“八有”标准建成7个“绿币爱心超市”中心服务站点，实现21个村（居）委会服务全覆盖。目前，累计接受各类捐款捐物150余万元，兑换积分170余万分，服务群众6.5万人次，充分调动广大村民参与乡村治理和乡村建设的积极性和主动性。同时，还将贫困群众积分评定与合作社分红有机结合

起来，按照每个农户获得积分情况兑现产业分红资金，形成“贫困户+积分管理制度+收入分红”的利益联结机制，提振了贫困群众参与脱贫、主动脱贫的“精气神”。

二、基本成效

在“1335”工作思路的引导下，在镇党委政府的坚强领导下，经过全体职工、广大驻村扶贫工作人员、村组干部和广大人民群众的努力下，富村镇的脱贫攻坚工作进展顺利，且已经取得了明显成效。

（一）“两不愁三保障”目标全面实现

2014年以来，实施农村危房改造4331户，实现群众住有所居，户户有安全住房的目标；扎实推进集镇易地扶贫搬迁集中安置点建设，提前半年率先完成2018年度全省首个易地扶贫搬迁项目，搬迁群众233户1033人；完成55个教育基础设施项目建设，配齐25所中小学功能室、宿舍、食堂等教育教学设备，义务教育发展基本均衡。同时，对全镇建档立卡贫困户家庭的2567名学生（小学1642名，初中925名），建立教师+学生的“1+2”结对帮扶模式，以每名建档立卡贫困户学生都有一名教师帮扶为目标，以“思想引导、心理疏导、生活指导、学业辅导、政策宣导”为帮扶主线，实现从学前到初中三个年龄段之间的“无缝对接”，促进贫困学子健康成长，斩断贫困代际传递链条；全面落实健康扶贫政策，实现建档立卡贫困户“重点对象”家庭医生签约服务全覆盖，完成富村中心卫生院业务用房、19个标准化村级卫生室建设，实现了标准化集镇卫生院、21个村级卫生室的全覆盖，医疗服务保障水平进一步提升；低保制度与脱贫攻坚政策有效衔接，有3686个建档立卡贫困人口纳入低保供养、610人享受残疾人“两项补贴”、565户1254人纳入农村低保“整户施保”。

（二）贫困家庭的收入稳步增长

2019年，实现劳务输出3万余人，覆盖建档立

卡贫困户1196户4893人，月平均工资达3000-5000元。引进代加工密集型企业15个，探索出一条“车间驻村、居家就业、群众脱贫”的新路子，在集镇和21村（居）委会建设“扶贫工厂”13个，吸纳贫困人口3000余人就地就近转移就业，让群众做到“离土不离乡，进厂不进城”，在家门口实现就业，月平均工资达1500-4000元。开发物业管理、环卫工人、生态护林员等社会公益性岗位353个，覆盖建档立卡贫困户263户353人，月平均工资达500-2000元；流转土地种植辣椒、软籽石榴、山药、魔芋、蔬菜等特色经济作物1万余亩，建成23组生猪养殖小区，辐射带动贫困户4447户，实现户均年增收5000元以上，每个村（居）委会集体经济达4万元以上。在增加贫困群众收入的同时，村集体经济收入得到较快增长，有效破解了21个村（居）委会集体经济“空壳”难题。

（三）基础设施明显改善

2014年以来，完成106件安全饮水项目建设，实现全镇21个村（居）委会204个自然村安全饮水全覆盖；新建10kV、400/220V线路147.632公里、安装变压器82台、改造“一户一表”5005户，为992户建档立卡贫困户、兜底户免费安装电表，实现“村村通动力电、户户用平价电”目标；硬化通行行政村道路13条91公里、通自然村公路148.1公里，完成59万平方米村内道路硬化工程，全镇范围内形成“干支结合、内联外通”的交通网络格局；光纤宽带和4G通信网络向自然村稳步延伸，21个行政村、卫生室、25所中小学4G通信网络已实现全覆盖。

（四）村级公共服务设施明显改善

2014年以来，建成95个村级活动场所，实现基层组织活动场所全覆盖，彻底解决了村组办公议事、党员活动、教育培训无场地的难题；以集镇、农村污水、生活垃圾收集清运处理，“厕所革命”“人畜混居”整改，提升群众文明素质等工作为重点，投放垃圾箱720个、垃圾清运车30辆、垃

圾桶1800只，新建公厕11个、垃圾池296个，全镇21个村（居）委会204个自然村环境卫生清扫、常态化保洁、“十户联保”等制度有效落实，城乡人居环境大幅改善。

（五）干群关系明显改善

2014年以来，全镇共召开“院心会”35000余场次。干部的主动作为，政策的有效传递，使广大村民对扶贫政策有了深刻领会，不仅大家积极响应政策号召，而且增进了干群关系。课题组在富村镇通过打分的方式让乡镇干部评价了2015年和2020年干群关系的变化，满分为10分，最低为0分。结果显示，2015年富村镇各村（居）委会汇总后干群关系平均得分仅为5.23分，只有2个村（居）委会超过6.00分，最低的村只有3.99分，最高的仅6.31分；2020年平均得分为8.97分，比2015年提高了3.74分，是2015年的1.72倍，其中，最低分为8.21分，最高分为9.67分，说明干群关系普遍发生了根本性改变。调研过程中我们听到一个故事，当一位中央的领导问村民为什么那么听政府的话时，德胜村委会小铺子自然村一位83岁的老党员说了一句耐人寻味的话：“那是因为政府先听了老百姓的话”。

（六）群众的内生动力显著增强

由于基层干部和驻村工作人员的细致工作，党的各项扶贫政策得到广泛传播，并受到群众的衷心拥护和大力支持，换来的是包括贫困农户在内的广大人民群众内生动力的持续提高。调研中我们了解到一个细节，村民对修串户路的积极性非常高，但上级给的建设指标又不够分，镇党委政府只好向水泥厂赊了6000吨水泥，然后让村民自己投工投劳来修，这6000吨水泥共修了17万平方米的串户路，政府只出了236万元的水泥款，而如果要承包给有资质的施工单位来修，每平方米是80元，折合1360万元，政府连零头都没有出到。地方官员还告诉我们，群众对政策很是支持，修村道占到农户的少量菜地、甚至牲畜圈舍、林木果树等，不会有哪个农

户不同意让出，甚至不需要补偿。

三、思考与启示

富村镇的实践表明，要打赢打好脱贫攻坚战，尤其是做好以消灭绝对贫困为主的“集中作战”式扶贫行动，必须以合力的有效凝聚和充分发挥为前提。这要求外部的帮扶力量必须与老百姓的内生动力形成一个契合点，从而使大家心往一处想，劲往一处使。培养这个契合点，必须认真思考以下关键问题：

（一）合力如何形成？

对于扶贫开发工作来讲，合力包括两个层次，一是外界的各种帮扶力量，一是包括贫困农户在内的广大人民群众。合力的有效凝聚需要至少三个内聚过程：一是外界帮扶力量自身能否形成内聚力，即各种帮扶力量和各种帮扶资源能否聚合起来，并最终形成有利于改变帮扶对象发展环境的外在推动力；二是广大村民能否形成内聚力，这取决于大家对当前扶贫政策的理解水平和接受程度，在这个过程中，镇村组干部、帮扶干部和驻村扶贫干部起到的是催化剂作用；三是外力与内力形成正向的内聚。现任富村镇党委书记李正虎说过这样一段话：如果不把老百姓的内在动力调动起来，光靠干部唱独角戏，精准扶贫的路子很难走下去，更不容易走得稳、走得远、走得好。这就是合力的现实意义和重要价值。

（二）合力的内核是什么？

合力就其核心来讲，内生动力是源动力。正是注意到了这一点，富村镇在脱贫攻坚路上，始终将激活以贫困群体为主的广大村民的内生动力，作为开展脱贫攻坚工作的重点来抓，通过不断改进帮扶人员的工作方式，转变工作作风，提高工作效率和服务水平，做到想群众之所想，急群众之所急，解群众之所忧，用实实在在的帮扶成效让老百姓感受到党的政策就是好，进而充分调动群众的自主发展能力。在这个过程中，通过广泛宣传，不仅让国

家的扶贫政策深入人心，而且提高了政策透明度和公平度，既努力扩大贫困群众的参与范围和参与程度，也更好地调动了广大村民参与扶贫活动的积极性、主动性和创造性。其结果，既引导贫困群众用自己辛勤劳动来实现脱贫致富，又不断整合村庄治理的资源和价值体系，提高和加强了乡村的再生产能力，反过来为实现可持续稳固脱贫奠定坚实基础。可以这样说，富村所呈现的状态是：外在的帮扶力量形成了向心推动力，内在贫困群体的脱贫动力形成了源动力，广大村民的发展动力催生了内聚力，组合起来才形成了强大的脱贫攻坚合力，使富源县贫困面最广、贫困程度最深的富村镇的脱贫攻坚之路行稳致远，让广大人民群众共同走向致富小康之路。

（三）外力应该起到什么作用？

强调内生动力内因作用，不是要否定外部帮扶力量的外因作用，恰恰相反，对于扶贫开发工作来讲，外部帮扶需要也必须起重要作用，只是需要探讨这种力量发挥作用的方式。富村镇在充分调动包括贫困农户在内的广大村民积极性的同时，也通过完善机制，构建和完善帮扶责任体系，让驻村扶贫工作队队员、基层干部不断转换角色，变被动帮扶为主动帮扶。更重要的是，为了把责任履行好，富村党委政府做了一件特别的工作，就是提倡帮扶干部先以学生的姿态向老百姓学习，并同时把政策向老百姓做深入细致的宣传，随后与老百姓一起找问题、想办法，并一起推动项目实施。这种外力发挥的就是春风化雨的作用，起到了启动老百姓的心智，与他们一起找到适合他们自己的发展路子，并给予必要帮助等方面的作用。江科

责任编辑：张 兵

凝心聚力拔穷根 彝心彝意跟党走

——罗平县旧屋基彝族乡脱贫攻坚的实践与启示

■ 郑宝华 王 政 李治润/文

罗平县旧屋基彝族乡地处滇、桂、黔三省（区）结合部，位于罗平县城东南部，乡政府距县城39公里，由板桥、钟山、大水井三个乡（镇）的偏僻村寨组合而成；国土面积120平方公里，是一个典型的以喀斯特地貌为主的山区乡。全乡辖7个村（居）委会、56个自然村、76个村民小组，居住着汉、彝、苗、布依4种主体民族，但以彝族为主，是曲靖市的2个彝族乡之一。2019年，全乡总人口11566人，其中少数民族4326人，占总人口的37.40%。旧屋基乡7个村（居）委会都是贫困村，2015年有建档立卡贫困户322户1184人，贫困发生率在10%以上，约为当时罗平平均水平的2倍。2015年，全乡农村常住居民人均可支配收入为7407元，只是罗平县11090元平均水平的66.79%，是全省8242元平均水平的89.87%；其中条件较差的老寨村委会农民收入只有5522元，较好的木星村委会为9242元。旧屋基乡之所以长期贫困，主要原因有如下几个方面：一是自然条件较差，尽管人口密度较低，但由于是喀斯特地貌明显，耕地破碎，农田灌溉条件很差，几乎是靠天吃饭，全乡虽有耕地35760亩，人均3亩多，但80%以上是陡坡地，老百姓形容是“九分石头一分土，土如珍珠水如

油”“山高石头多、出门就爬坡”“生活是从石头缝里掏出来的”；二是2015年以前，交通条件较差，由罗平县城到乡政府的路狭窄、弯急、路况差，而由乡政府到各村委会的道路则多是土路，通行条件较差；三是没有特色和支柱产业，罗平县有规模的油菜和小黄姜产业在该乡都很弱，许多农户的经济收入主要靠出售点农副产品，但由于交通等条件限制，附加值较低。

2015年脱贫攻坚战打响以来，旧屋基乡紧紧围绕市、县的部署要求，以“生态家园·美丽彝乡”为总体发展目标，以民族、生态、扶贫、旅游、党建“五张牌”为重要抓手，努力改善基础设施条件，大力发展乡村旅游、中药材种植、中蜂养殖、土鸡养殖等特色产业，强化以党建统领的乡村社会治理和乡风文明建设。经过近5年的持续努力奋斗，旧屋基乡发生了翻天覆地的变化，不仅交通等基础设施条件得到全面改善，而且充分发挥生态优势，培育了中蜂、土鸡等特色养殖业，由那色峰海带动的特色乡村旅游业也在健康发展，更重要的是农村人居环境显著改善，乡村治理出现可喜变化。2017年，旧屋基乡全部贫困村脱贫出列；2019年，全乡建档立卡贫困人口全部脱贫退出，农村常住居

作者简介：郑宝华，云南省社科院农村发展所。
王 政，罗平县旧屋基乡。
李治润，罗平县扶贫办。

民人均可支配收入达到了10080元，与全县及全省平均水平的差距在缩小。如今的旧屋基乡，可以说是远近闻名，全乡先后获得“全国民族团结进步模范集体”“云南省卫生乡”“云南省少数民族特色小镇”等荣誉称号；法湾村委会荣获“全国生态文化村”“国家森林乡村”“云南省文明村镇”等荣誉称号；法湾村委会的大补懂、小寨村荣获“云南省级少数民族特色村”称号。回顾旧屋基乡的脱贫攻坚之路，许多创新性做法值得学习借鉴，所取得的成绩值得称赞，所积累的经验更值得总结推广。

一、努力改善基础设施条件

“地干净，庭院美，卫生改厕齐出力；路通村，水入户，万家灯火照山村”。这是旧屋基乡党委、政府自觉践行习近平总书记“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”的庄严承诺，是广大人民群众热切期盼的重大民生工程，因此成为扶贫的中心工作之一。

（一）人畜饮水得到全面保障

2018年，全乡投资3900万元（其中2017年争取到中央财政小型农田水利第九批重点县项目资金1366.54万元；2018年争取到扶贫贷款资金2369.59万元）启动实施光伏提水项目，同步实施覆盖全乡7个村（居）委会的集镇农村安全饮水巩固提升工程，重点建设太阳能光伏提水泵站、高位水池、自来水厂以及输配水管网、自然村水池、入户管道等。2019年10月，光伏提水工程全部完工通水运行，彻底解决全乡2690户11566人靠天吃水的难题，圆彝乡人民多年夙愿。为倡导节约用水，全乡通过召开群众讨论会，确定自来水收费标准，实行分类价和阶梯价：每年2月1日至5月31日的枯水季节，农村居民用水价4.8元/m³，经营性用水价5.3元/m³；6月1日至次年1月31日丰水季节，农村居民用水价4.6元/m³，经营性用水价5.1元/m³，收取的水费主要用于人员工资和设施管护及维护。

（二）村民住房实现安全稳固

全乡共投资980万元对全乡544户农村危房实施修缮加固，解决农户住房问题。危房改造时，全乡在上级对住房“安全稳固、遮风避雨”要求基础上加了“干净整洁”，配套解决村民的居住环境问题。而且，全乡还投资2800万元实施易地扶贫搬迁，建设了集镇（那色家园）和白石岩两个集中安置点，配套完善基础设施建设，搬迁建档立卡贫困户77户278人。

（三）交通出行日新月异

全乡积极争取新修猴谷公路、实施县乡公路板桥—旧屋基线的提质改造工程，并于2019年完工；新修田间道路200多公里。同时，整乡整村推进通自然村、村内道路、入户道路、庭院硬化工程，实现了通乡、通行政村、通自然村、村内道路、入户道路、庭院、农户客厅“七个100%”硬化。为了调动老百姓的积极性，全乡实行对庭院和农户客厅硬化补助50元/m²的办法，深得老百姓的拥护。

（四）人居环境显著改善

全乡投资300余万元建设垃圾热解炉处理站，配备7辆垃圾清运车、100辆垃圾清扫车、90只垃圾箱，聘请225名保洁员，采取“户保洁、村收集、乡清运处理”的运行模式，做到垃圾及时清运处理，农村环境由“脏、乱、差”向“洁、净、美”全面转变。这不仅受到了广大村民的称赞，而且受到了上级部门的高度重视，到旧屋基乡参观学习的外地党政代表团几乎每周都有，参观后都赞不绝口。

（五）厕所革命整体到位

自来水的接通，极大地便利了群众的生活。在省市县各级政府的支持下，乡党委政府广泛动员，群策群力，号召全乡群众大力开展厕所革命，建设水冲式厕所，进一步改善人居环境卫生。截至2019年底，全乡共改造厕所1638座，超额完成改造任

务，实现了“户户都用水冲厕所”的目标。2020年曲靖市人居环境提升暨厕所革命工作推进现场会在旧屋基乡召开，人居环境提升和厕所革命工作得到市县领导和政府部门的广泛和高度认可。

二、奋力发展特色优势产业

“坡地桃，林下鸡，灌木丛中百花蜜；三叶青，吴茱萸，南瓜脐橙生态米；观峰海，嬉野猴，那色美景尽情游”。这些简单的民谣是旧屋基乡大力发展特色优势产业展现的精彩画面。围绕产业“特、优、强、美”的总体思路，乡党委政府在脱贫攻坚过程中，努力调整优化农业产业结构，推动传统产业转型升级，积极培育壮大新兴特色产业。

（一）“菜单式”推动产业精准帮扶

围绕“两不愁三保障”基本脱贫目标，旧屋基乡在努力巩固提升烤烟、南瓜、粮食、生姜、油菜、生猪、牛羊、家禽等传统种养业的同时，加快热区林果、中药材等新兴产业发展步伐，通过退耕还林项目种植野生山桃38.5万株，约为7000亩，预计2022年达到盛果期，亩产将达到4000余元。先后在老寨村委会木马甲村推广种植生态有机水稻500亩；整合沪滇协作资金，在安木勒村委会种植脐橙200亩，种植三叶青、吴茱萸等中药材400多亩，初步实现村级扶贫产业全覆盖。在这个过程中，乡党委政府还依据贫困户现有劳动力、劳动技能、收入现状和家庭所拥有的资源等情况，探索“菜单式”项目选择新方式，即通过“贫困户点菜、政府配菜、干部上菜、考核评菜”，由贫困农户提出需要实施的产业帮扶项目，乡党委政府根据菜单积极筹措资金和资源予以必要的扶持，联系干部参与项目管理和技术指导，目的是通过把“配菜”变为“点菜”，既最大限度地调动老百姓的积极性，又提高政府帮扶项目的实施效果。全乡累计筹集资金110万元，补助建档立卡贫困户195户644人，对发展牛、羊、猪、鸡（鸭、鹅）等养殖户给予补贴（牛

5000元/头，猪1000元/头，羊500元/只，鸡鸭10元/羽，户均受益5547元），全乡共扶持养牛186头、养猪591头、鸡鸭鹅1017羽，建档立卡贫困户人均增收800元。

（二）推动中蜂养殖帮助贫困户稳定脱贫

旧屋基乡采取“支部+企业+基地+农户”等模式，建设3个中蜂养殖基地，203户建档立卡贫困户托管养殖中蜂1015箱，贫困户每户每年安排在养殖基地工作学习不低于5天。同时，开展“一窝蜂”精准扶贫认养行动，由社会爱心人士（企业）每年出资3000元认养一窝蜂（认购人每认购一箱可获12-15公斤那色纯正土蜂蜜），托管中蜂养殖的贫困户户均增收2000元，解决了贫困户稳定脱贫的问题。2020年，三年托管期已满，贫困户将5箱中蜂收回自行饲养，“一窝蜂”中蜂养殖基地进行职能转化，重点发挥养蜂技能培训职能，企业负责对全乡养殖户以200元/每公斤的价格进行保底订单收购，确保贫困户中蜂养殖收入稳定。

（三）大力发展乡村旅游促农增收

依托那色峰海自然景观、丰富的生态资源和浓郁的民族文化优势，旧屋基乡不断挖掘乡村旅游资源，丰富旅游业态，打造生态旅游产业链。全乡以“那色峰海”“小三峡”、野生猕猴保护基地为核心，辐射带动周边村寨，拓展餐饮住宿、民俗体验、农特产品销售等旅游产业链，提高旅游产业附加值。已经成功举办“徒步穿越世界山峰之都——那色峰海”“野生猕猴搬家宴”“那色娲婆麦（彝族杀猪饭）文化节”“中国那色栽秧文化节”“首届那色峰海帐篷节”等活动，吸引游客10万余人次，走出了一条旅游带动群众脱贫致富发展的新路子。全乡已经开起农家乐46户，农家客栈73家，年户均收入5万元以上，当地大量青壮年劳动力在家门口就能就业。

（四）积极拓宽特色农产品销售渠道

为拓宽那色农特产品销售渠道，乡党委政府主动作为、超前谋划，结合“三个组织化”，依托电子商务平台，打造“线上+线下”销售平台。2020年4月，在罗平县彝族特色街挂牌运营那色特产销售中心，对全乡农特产品进行集中销售，累计签订认购协议40万元。2020年7月，还在昆明篆新农贸市场开设彝乡那色农特产消费扶贫实体店，进一步拓展产品销售渠道。下一步，将依托农村淘宝，进一步优化“线上+线下”销售渠道，促进特色农产品营销，带动农民稳步增收，助力巩固脱贫攻坚成果。

三、倾力践行“两山”理论

旧屋基乡坚持以习近平生态文明思想为指导，积极践行“绿水青山就是金山银山”理念，立足乡村美起来，乡村活起来，乡村富起来，综合施策、标本兼治，推动彝乡生态环境质量持续改善和生态产业健康发展。

（一）推进林下土鸡生态养殖

旧屋基乡投资200万元，在木星村委会梳车黑村、旧屋基社区安吉村、小新寨村委会白石岩村建设三个土鸡全放养基地，通过企业与乡、村两级扶贫开发投资公司实现平台共建，采取订单饲养资源联合与订单保底收购利益联结等模式，实施林下那色土鸡规范化、标准化、规模化养殖。目前，三个集中养殖基地都已经建成并投入使用，每年将出产土鸡6万羽、土鸡蛋30万枚，出栏后以“那色土鸡”品牌为亮点，通过线上线下双联动和订单保底等方式销售，预计年均增加经济收入1000万元以上，带动贫困户户均增收3000元，并通过乡村扶贫开发公司与贫困户进行玉米、豆粕等农产品订单保底收购，实现利益联结，带动贫困户户均增收1800元。同时，产业收益的50%根据贫困户劳动能力和村集体需要设置公益性岗位，让脱贫群众通过劳动获取劳动报酬，实现稳定增收脱贫。

（二）建设美丽宜居乡村

旧屋基乡投资6500万元，实施了15个美丽宜居乡村建设项目；通过特色民居改造、道路硬化、活动室建设、绿化亮化美化、清理“三堆”等方式，彻底改善村庄环境卫生，同时教育引导群众杜绝乱堆、乱放、乱倒等不文明行为，为共同建设美丽彝乡奠定了良好的群众基础。如今的旧屋基，环境卫生堪比城市郊区的多数农村，甚至居民住宅小区。加上良好的生态环境和绿色生态无污染的农特产品，已经成为一张靓丽的名片，吸引着越来越多的城里人。

（三）深入推进移风易俗

旧屋基乡大力推进殡葬改革，宣传引导群众改革土葬等传统丧葬方式，禁止游丧、闹丧等活动。投资990万元，建设占地33亩、1880个穴位的乡级公益性公墓——青龙山公墓，覆盖辖区内7个村（居）委会。对去世群众的家属给予政策范围内的丧葬补贴，自改革以来，旧屋基乡未出现游丧、闹丧行为，移风易俗成效显著。

四、全力推动“三治五式”治理模式

“重教育，树标杆，条约治村人心齐；抓脱贫，勤走访，爱心积分得民心”。旧屋基乡以自治、法治和德治“三治”融合为着力点，积极推行乡村社会“五式”治理模式，激发广大人民群众的主管理意识，提升自我管理、自我教育、自我发展能力。

（一）“条约式治村”让群众有规可依

乡党委政府在广泛征求群众意见的基础上，制定了7条乡规民约，重点覆盖推进移风易俗，弘扬时代新风，倡导科学健康生活方式，遏制大操大办、人情攀比、“天价彩礼”、厚葬薄养等陈规陋习，自觉抵制封建迷信活动，倡导绿色节地生态安葬方式等方面。同时还通过党建引领推动“自治”、规范监督推动“法治”、文明实践推动“德

治”等手段，构建“三治”融合平台，核心是党建引领网格化管理，使党组织与社会治理有效结合；以“阳光议事”为抓手，强化乡村治理能力建设，推动村级自主议事、自我管理、自我监督，真正让群众的事群众说了算。以3-6户为一个网格小组，明确党员、寨老等在网格化管理中的作用，通过挂牌上岗、承诺践诺、联系农户等方式，重点发挥好政策的“宣讲员”、情况连接的“情报员”、矛盾纠纷的“调解员”等作用。全乡还建立了12个新时代文明实践站（所、点），通过开展文明实践活动，推动群众在禁毒禁赌、重义守信、爱护环境等方面，引导群众自我管理、自我教育、自我服务、自我提高。截至目前，全乡131户均按照殡葬改革要求安葬在公益性公墓。在法弯村委会的座谈讨论中，村民们列举了脱贫攻坚后村里发生的16个变化中，认为殡葬改革是重要方面，每安葬一个人至少节约了1.5万元的开支，因此大家把此项变化列为第七大变化（前面依次是解决了饮水安全、户户都通硬化路、村庄人居环境显著改善、收入明显增加、厕所革命成效明显和村民生态保护意识提升）。

（二）“标杆式带人”让群众有样可学

全乡搭建比学赶超、创先争优平台，发挥典型示范引领作用，有效激发党员干部、全乡群众致富增收、向善向美的干事创业精神和能力。投入资金40万元，开展“彝乡最美好人”“彝乡最美庭院”“卫生示范户”等评比活动，先后表彰了15名“彝乡最美好人”、20户“彝乡最美庭院”和150多户“卫生示范户”。表彰活动通过颁发证书、授牌匾、给奖金、奖积分等方式，敲锣打鼓上门授匾，以点带面，传帮结带，在全乡范围形成了学习典型、争做好人，比学赶超的良好氛围。全乡涌现出了陈会国、陈平红、陈小文等一批有技术、能带动、后劲强的党员带头人。

（三）“积分式鼓励”让群众鼓足干劲

全乡以“爱心超市”撬动群众的主动性，用积分激励群众参与社会公益事业的各项工 作，政府筹集资金30万元、社会爱心企业及爱心捐款筹措50万元建立了2个“爱心超市”，搭建起社会扶贫参与脱贫攻坚的重要平台。结合当前开展的重点工作，每月进行1次积分评比，让村民在了解全乡正在推进的重点工作的同时，又通过积分评比的方式参与进来，形成了全乡一盘棋的良好局面。全乡累计兑换积分折合物资101万元。

（四）“重赏式育人”阻断贫困代际传递

全乡坚持教育优先，以消除贫困、解决贫困代际传递为目标，累计投入60万元“重赏”奖励优秀困难学子，表彰优秀学生50人，人均补助2000元。采取结对帮扶的形式，由乐清市乐公益协会捐赠校服1205套，资助贫困学生31名；筹集工会爱心资金、牵线搭桥寻找爱心人士支持，为全乡考上大学一本的困难学子每人给予5000元的资金帮助。

（五）“鱼水式聚人”融洽干群关系

全乡及时对财政收支、政策补贴、社会保障及各种惠农资金张榜公布，贯彻执行村民议事制度、民主理财制度和民主监督制度，极大地增强了群众参与村级事务管理的积极性和主动性。以解民忧、汇民心、聚民意为主线，乡党委政府班子成员每月走访群众不低于10户，经常开展“走访群众听民声、深入基层解难题”活动，自活动开展以来，共走访群众2000余次，帮助解决群众实际困难450件。同时，在村一级着力推进民主议事，促进民主法治，完善议事决策主体和程序，落实村级重大决策事项“四议两公开”，大力推行党务、村务、财务“全透明”公开，落实村务监督委员会运行机制。每月在村党组织的领导下，依托“干干净净奔小康主题党日”活动，召开“阳光议事”会议，村“两委”成员、村务监督委员会成员、全体党员和村民代表参加，内容主要包括村集体资产处置、低

保户评选、惠农补贴发放等。推行村级小微权力清单，及时公开组织建设、脱贫攻坚、工程项目、贫困户确定等重大事项，全面实施村级事务阳光工程的情况。通过这些举措，确确实实做到了“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”，近年来没有发生一起到省市、进京上访的情况。

五、实践经验与启示

旧屋基彝族乡的脱贫攻坚实践，之所以能够取得如此显著的成效，除了认真国家落实的总体要求和部署，获得了国家的较大支持以外，与旧屋基乡党委政府多年来的不懈努力分不开，与他们心系百姓的工作态度和作风分不开，与广大人民群众不等不靠、艰苦奋斗的精神分不开。

（一）乡党委政府心系百姓是政治基础

旧屋基乡作为罗平县的三个民族乡之一，贫困面广是显著特征。乡党委政府本着执政为民的情怀，想人民群众之所想，急人民群众之所急，通过“党旗飘起来、干群动起来、环境好起来、人民富起来”的党建主题实践活动，高扬“金杯银杯不如群众的口碑”思想，以民族、生态、扶贫、旅游、党建“五张牌”为重要抓手，整乡谋划基础设施、人居环境、产业兴旺和乡村善治路子，不仅实现了全部贫困村按时出列，全部建档立卡贫困户脱贫的目标，而且培育了成长性较好的富民特色优势产业，还带动了人居环境和社会治理的根本好转，这体现的就是全心全意为人民服务的宗旨意识，践行的就是“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”的庄严承诺，抒写的正是心系百姓、心系人民的情怀，是坚强的政治基础。

（二）因地制宜发展特色产业是经济基础

“靠山吃山、靠水吃水”。旧屋基乡党委政府立足自身优势，以“生态家园·美丽彝乡”为总体发展目标，主动放去拼规模和产量的发展思路，积极谋划靠产品品质和产业质量谋发展的思路，把大

力发展生态农业作为重要抓手，不论是中蜂养殖、林下土鸡养殖，还是有机稻和中药材的种植，乃至乡村旅游，都以生态绿色为本色。这些特色优势产业，不仅符合农业供给侧结构性改革的基本方向，而且与广大人民群众的日常生产生活实践相得益彰，必将形成强大的经济基础，为巩固脱贫攻坚成果和实现产业振兴奠定牢固基础。

（三）充分发挥群众的主体作用是社会基础

旧屋基乡党委政府学懂悟透习近平总书记“困难群众既是扶贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体”的思想，把“一切为了群众，一切依靠群众”贯彻到脱贫攻坚的全过程中去，团结带领广大人民群众积极投入到脱贫攻坚战中去，凝聚起强大的社会力量。“菜单式”和项目补助式扶贫方式，表面上是把选择权交给贫困群众，实际上正是为了充分彰显人民群众的主体地位和作用。这一小小的改变，从实践上解决了怎样依靠群众，怎样让贫困群众成为脱贫致富主体的老大难问题，所取得的成效则不仅是提高了扶贫资源的配置效率，而且改善了干群关系，提升了人民群众的主体地位，最终凝聚起脱贫攻坚和实现乡村振兴的强大社会基础。

（四）守望相助敢为人先是文化基础

旧屋基乡的脱贫是整乡性的，不仅人居环境改善、乡村有效治理覆盖全乡所有村（居）委会，而且产业也覆盖了全乡。这除了乡党委政府自觉践行新发展理念，把共享发展作为重要目标外，还与全乡各族人民守望相助的文化基础分不开。这是为什么旧屋基乡整体发展较平衡，没有出现扶贫悬崖效应的重要原因之一。当然，这背后还有一个重要启示是彝族人民敢想敢做的勇往直前精神。旧屋基乡的各族人民，坚守着这两个中华民族传统文化精神，不断夯实共享发展、绿色发展的文化基础。社科

责任编辑：张兵

传承红色基因 走绿色发展之路

——陆良县龙海乡革命老区脱贫攻坚实践与启示

■ 王启国 史红祥 罗小平 尚文林/文

陆良县龙海乡是中国人民解放军滇黔桂边纵第三支队的革命根据地，是我省三大革命老区之一，也是“陆良八老”的故乡，具有光荣的革命斗争史和民族团结奋斗史。因地处石漠化严重的高寒山区，全乡是一个典型的集老、少、边、穷为一体的高寒山区农业乡，有4个贫困村（其中1个深度贫困村），有建档立卡贫困人口837户3091人，是陆良县脱贫攻坚的主战场。截止2019年底，全乡实现4个贫困村出列，657户2455人脱贫，贫困发生率从2014年的7.43%降至2.24%，取得脱贫攻坚的决定性胜利。

一、主要做法

党的十八大以来，为改变落后贫困面貌，龙海乡党委、政府在市、县党委、政府的正确领导下，紧紧围绕“两不愁三保障”总体目标，以解决“户户达标、村村提升、乡乡清零”为重点，对标云南省关于户、村脱贫出列找差距、补短板，强化“锁定焦点、覆盖盲点、抓住重点、突出亮点、破解难点”的工作措施，牢记初心使命，传承红色基因，

走绿色发展之路，脱贫攻坚工作扎实稳步推进。

（一）组织建设强保障，包村帮户压担子

为切实改善民生、让贫困群众过上好日子，龙海乡以抓党建促脱贫攻坚，充分发挥基层党组织的政治优势、组织优势和资源优势，坚持“脱贫攻坚到哪里，党的阵地就建到哪里”，扎实开展扶贫开发工作与基层党建整乡“双推进”工作，使基层党建工作真正地融入扶贫、服务扶贫、推动扶贫。

充分发挥党委领导的核心作用。乡党政每周召开联席会议、脱贫攻坚调度会，研究解决当前脱贫攻坚的重点、难点问题，并将会议讨论决定事项通过督办单把责任压实到责任站办、责任人；每月召开1次以上行业扶贫工作专题研究会议，做到党建工作与扶贫工作目标同向、工作合拍、措施配套，形成脱贫攻坚合力，促进工作取得成效。

充分发挥支部战斗的堡垒作用。乡党委配强基层党组织队伍，保障基层党组织在脱贫攻坚中发挥战斗堡垒作用。全乡为每一个贫困村下派一名村党总支书记，督促他们走村入户，倾听群众的心声，

作者简介：王启国，曲靖濠浒陶瓷文化传播公司。

史红祥，陆良县人民政府。

罗小平，陆良县扶贫办。

尚文林，陆良县龙海乡党委。

宣传党和国家的政策，开展“跟党走、感党恩，自力更生拔穷根”教育活动，激发贫困群众自我脱贫愿望和自身发展的内生动力；按照“支部引路寻求突破，合作股份促农增收”的思路，极大地促进了脱贫攻坚工作的开展。

加强基层服务型党组织建设。全乡坚持扶贫与扶志、扶智相结合，真帮实扶，增进与贫困群众之间的感情。新建高标准的“五民综合服务中心”1个，改造提升3个；继续完善村情户情清单、五帮五送、民情恳谈夜访工作、全覆盖联系服务群众等工作制度，解决好联系服务群众“最后一公里”问题。全乡党员干部包村帮户结对子，成为群众的知心人和引路人，让党旗在龙海山高高飘扬，党员在岗位上闪光，干群关系亲如一家。

构建社会合力攻坚的“大扶贫”的格局。全乡动员各领域、各行业发挥自身优势，相互配合，形成上下联动、全面参与、社会合力攻坚的“大扶贫”格局。自脱贫攻坚开展以来，全乡直接投入脱贫攻坚资金近千万元，水务、住建、教育等部门和社会各界投入民生工程资金近亿元。

（二）精准施策激活力，精准扶贫暖民心

龙海乡党委政府围绕贫困群众最关心、最直接的利益问题，整合政策、项目、资金、人力、物力，多措并举，精准施策，全力解决贫困群众的生产生活难题。

努力抓好安居工程。全乡紧抓“危房不住人，住人无危房”目标，分类施策，认真落实危改“一户一方案”，在认真做好“四黑两板”的基础上，大胆创新建设模式，通过乡、村统一筹集资金建设集中安置区，进行托底安置，让他们零成本、无负担入住。集中安置房每户面积为45平方米，集体产

权、循环使用，实现了弱势群体住新家的“居家梦”。2017-2019年，全乡共开展建档立卡贫困户危房改造398户，安居工程受益252户；建设易地扶贫搬迁点3个，受益贫困户102户。

努力发展特色脱贫产业。全乡积极发挥基层党组织和合作社在产业发展中的组织领导作用，立足贫困村、贫困户的生产实际和生产条件，在尊重贫困户意愿基础上，通过制定精准扶贫产业实施方案，建立和完善产业扶贫工作台账，充分利用扶贫专项资金，着力构建“一村一品、一户一策”产业扶贫格局，大力发展“花木山”品牌土鸡蛋、大竹园香椿加工、树搭棚蔬菜分拣中心、雨古云南参分拣中心、小寨松露扩繁基地、大新村冬桃等产业，使贫困户实现增收脱贫。

努力帮助群众务工致富。全乡认真做好贫困户“户六清”工作台账，组织开展有针对性技术技能培训工作，积极解决贫困人口就业难的问题。截至2020年7月底，全乡共开展实用技术培训4场363人次，发放各类培训就业政策宣传资料3000余份，新增公益性岗位37个，转移就业建档立卡贫困户1012人，让贫困群众通过自己的双手勤劳致富。

努力推进金融扶贫。全乡协调农商行、邮储银行对贫困户生产发展、提升产业进行小额贷款扶持，建立诚实守信激励体系，形成长效机制，激励贫困人口发展产业，加快脱贫速度。2020年共发放贷款379万元，受益94户316人。

努力推动健康扶贫。用活用好国家保障政策，全乡将3091名建档立卡人口全部纳入政府财政补贴的城乡基本医疗保险，减免资金55.64万元，住院诊疗报销比例提高至90%，缩小了村民的健康差距，改善了贫困人口的生存质量，消除因生病致贫和因

病返贫。

努力强化控辍保学。全乡采取“四步法”方式，改变群众思想认识，强化学生、学校、家庭、政府的责任，无缝对接，动态管理，有效控制辍学率，保障贫困家庭学生完整接受九年义务教育，保障义务教育均衡发展。

努力缓解特殊贫困户生活困难。全乡将低保贫困人口、特困供养贫困人口等纳入兜底保障范围，在政策允许的范围内，通过低保类别调整、增加保障人数，解决贫困户收入不足问题。对于完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力，既无法依靠产业、就业、公益岗位帮扶，又无法通过民政兜底保障政策托底的贫困对象，乡党委政府定了《龙海乡脱贫攻坚特殊群体挂包结对帮扶实施方案》，通过站办、村两委班子结对帮扶，轮流为孤寡老人送饭，及时了解他们的身体状况，防止意外发生。通过诸多有针对性的帮扶，有效解决了脱贫攻坚中“少数人怎么办”的问题，确实保证不让一个贫困群众掉队。

（三）夯实基础设施，彻底改变贫困落后面貌

龙海乡整合水利、土地、交通建设项目，全面推进水、田、路等基础设施建设，着力破解干旱缺水、土地不平、交通不便制约发展的三大“瓶颈”问题，为决战决胜脱贫攻坚和加快乡村振兴奠定坚实基础。

推动村庄道路硬化“村村通”，大力提升人居环境。“十三五”期间，龙海乡共完成54.9公里通村道路建设；硬化村内道路95条21.47公里17364.36立方米；挡墙1380.4立方米；入户路硬化107条5.47公里，宽2.5米，13675平方米，实现了乡与村、村与村道路全硬化，形成了便捷安全的交通网络，

其中双箐口通往县城的公路被评为2019年全国最美“四好农村路”。新建公厕15座；新建垃圾房10个；安装垃圾桶228个；太阳能路灯514盏；种植行道树817株；花池704米，人居环境得到了大幅提升。

建设小水窖，保障村民饮水安全。龙海乡是典型的喀斯特地貌，地面缺乏天然湖库江河，地下打井不出水，没有条件建设集中供水设施，远距离供水成本太高，建小水窖成为千家万户饮水保障最经济最可行的办法。乡党委政府整合母亲水窖、爱心水窖、彩虹水窖等爱心工程，多方筹集资金，实施农村饮水安全巩固提升项目，新建小水窖205口，改造小水窖520口。铺设集雨管道15.45公里，安装集水槽12.36公里，安装铁皮水窖盖520个，铺设管网20公里，不断提升完善农村用水设施设备，保障村民饮水安全。

高质量开展“拆临拆危”专项攻坚行动，提高土地利用效率。龙海乡坚持以决战决胜脱贫攻坚和加快乡村振兴战略实施为主线，以清除农村闲置危房和残垣断壁、清理农村“三堆”等为工作抓手，高质量开展“拆临拆危”专项攻坚行动，共计拆临拆违1051户1984间60190平方米，有效提高了土地利用效率。

（四）培育特色产业，变“输血式”扶贫为“造血式”扶贫

随着脱贫攻坚工作的深入推进，龙海乡从根本上调整和优化产业结构，探索培育全新的增收致富路子与后续发展新路子，按照“稳烟、旺畜、增薯、扩菜、创药、兴旅游”的总体思路，大力推广“合作社（平台公司）+基地+农户”的特色农产品养殖模式，发挥龙海乡绿色、生态优势，以发

展绿色有机农产品为目标，建设现代蔬菜示范区和中草药基地。引入新型农业经营主体，以“庭院经济”“公租羊”、山羊养殖等模式带动贫困户和广大群众广泛参与；加大科技培训，统一技术规程，开展农产品深加工；推进绿色食品、有机食品、地理标志产品认证，打造特色品牌，提高产品知名度与附加值，发挥特色产业辐射带动作用。抓住陆良被列为全国农村产业发展试点示范县、全省县域经济转型发展试点县机遇，促进电子商务与农业的融合发展，全力促进农业转型升级，变“输血式”扶贫为“造血式”扶贫，不断拓宽群众增收渠道。

（五）坚持硬件建设与精神建设齐头并进，推进社会事业健康发展

龙海乡充分发挥自身特色文化优势，把硬件建设与精神提升有机结合在一起，全力推进社会事业健康发展。一是开展送戏、送文化、送科技下乡活动，成立群众文艺队、志愿者服务队、脱贫攻坚先锋队等组织，充实龙海乡的社会组织。二是积极开发红色旅游资源，发展乡村旅游经济，激发经济活力。三是依托花木山云南省生态文明教育基地，开展生态文明建设教育活动，引领广大党员、干部、群众，弘扬“八老精神”，践行“两山”理论。四是积极申报学校改薄项目，全力保障义务教育均衡发展。

二、显著成效

龙海乡通过清晰的工作思路、精准的策略、行之有效的做法，提前完成脱贫攻坚任务。全乡在“生态立乡、绿色发展”思路的引领下，全力打造“绿色龙海”，基础设施、人居环境、美丽乡村建设、民族团结示范、特色产业培育、农旅文融合发展等方面都取得了长足进步，初步实现了生态建设

与经济社会发展的双赢。

（一）传承红色基因，让“红色”成为革命老区的壮丽底色

龙海乡是革命老区，具有光荣的革命斗争史和民族团结奋斗史。边纵三支队将士和老区先辈们为国家、为民族敢于抛头颅、洒热血的大无畏革命精神，优良传统已成为革命老区宝贵的精神财富，成为流淌在龙海乡人民血脉之中的红色基因。为缅怀革命先烈的丰功伟绩，乡党委政府以“传承红色基因，学习八老精神，争做时代新人”为主旋律，深挖红色历史，厚植红色元素，多方筹措资金，保护性修复小寨村委会滇黔桂边纵三支队队部旧址，将其更名为“小寨革命历史纪念馆”，并围绕红色文化，建设党建文化广场、文化长廊，丰富墙体文化，将小寨打造成为红色文化村；提升改造位于深度贫困村雨古村的雨古协定纪念碑，将其打造为新时代文明实践点；在建设红色幸福家园、红色幸福广场、花木山党员教育基地和村组活动场所时，将红色文化融入其中，让“红色”成为龙海乡革命老区的鲜艳底色。

（二）践行“八老”精神，让“绿色”成为革命老区的靓丽主色

乡党委政府把绿色作为全乡经济社会高质量发展的主色，坚持“绿水青山就是金山银山”的发展理念，深入学习、践行“八老”精神，坚定不移实施“生态立乡、绿色发展”战略，制定《龙海乡“绿色龙海”建设实施方案》，成立“绿色龙海”创建工作领导小组，每年安排专项资金，用于“绿色龙海”的创建工作，着力实施生态文明建设空间规划、村庄洗脸、村庄绿化、项目治理、生态保护“五个工程”，率领干部群众全力以赴植树播绿，

努力建设美丽龙海。全乡共完成石漠化治理人工造林6000亩，完成陡坡地治理人工造林3000亩，完成绿色通道建设70公里，林中空地补植补造2800亩，创建龙海一中、明德小学等7所绿色校园和龙海林业站、烟站等6个绿色单位；建成梨檐山村、小松毛村、皈依村等12个绿色村庄；树搭棚村、小寨村被授予“国家森林乡村”荣誉称号。全乡森林覆盖率提高到48.6%，昔日荒芜的石漠化山地已变成生机涌动的绿色林海，“绿色”成为了革命老区脱贫致富的靓丽主色。

（三）走“生态立乡”之路，让绿水青山变成金山银山

龙海乡党委政府坚定不移走“生态立乡”之路，积极发展特色生态产业，实现生态保护与经济发展的双赢。2016年，引进油用牡丹和林内木耳仿生培育试种成功，开始在全乡大力推广。全乡先后种植油用牡丹200亩，核桃5000亩，优质香椿5000亩，高原有机苹果7000亩，云南参、桔梗等中药材6000多亩，蔬菜19260亩，建成20亩松露人工繁育示范园，年产松露10吨，产品供不应求，已经形成了苹果、核桃、香椿、油用牡丹、林内木耳、松露、中药材等生态产业。2019年，全乡经济作物种植面积48358亩，产值达20698.6万元，全乡蔬菜种植专业合作社发展到12个，其中云南参、香椿、山地蔬菜已实现规模化种植，涌现了一大批种植大户、种植能手和专业运销大户，把生态优势成功地变成了经济优势，推动绿水青山逐步变成金山银山。

（四）打造美丽家园，让群众过上好日子

龙海乡通过政府搭台、村委会主体、企业参与、项目支撑、群众受益的思路，实施整村推进

美丽家园建设行动。2015年，通过乡、村筹集资金88万元，建设小松毛村扶贫搬迁安置区，对20户极度贫困户进行托底安置，让他们零成本、无负担入住；2016年，小新村通过民族团结示范村100万元建设资金的注入，撬动了来自扶贫、烟草、畜牧、水务、住建等部门的近千万元帮扶资金，建起了颇具彝族特色的民居105套；2017年5月，双箐口村投资1.5亿元资金，建设占地162亩，集农贸市场、群众广场、269套商住一体农户自建房（含60户建档立卡贫困户）及停车场、宾馆等多功能为一体的“红色幸福家园”正式落成，同时“一核三点”以双箐口为核心区，小新村、小松毛、下古都依3个汉族、彝族村美丽宜居家园示范点也迎来了入住群众。党支部在抓好安居工程的同时，引导群众整治村庄粪堆、土堆、草堆“三堆”，实施村庄净化、亮化、美化，让每一个村寨都变成群众美丽宜居的幸福家园。一位离开家乡到深圳发展多年的龙海人，在回家看到家乡的变化时，激动地说：“多年不走这条冲，这条冲里出鸡棕；多年不走这条路，这条土路变天路；多年都是这个样，如今脱胎换骨变模样。”

（五）创建“民族团结进步示范村”，决不让一个少数民族掉队

作为彝族聚居区，龙海乡党委政府紧紧围绕“共同团结奋斗，共同繁荣发展”的民族工作主题，把民族团结进步与脱贫攻坚相结合，将小新村作为重点纳入规划，科学定位，合理规划，着力打造民族特色村、民族团结示范村。2016年，通过民族团结示范村100万元建设资金，撬动部门项目资金，带动农户自筹民房改造资金4340余万元，依山就势建成了2个特色活动广场，建起了颇具彝族特

色的民居105套（其中政府托底安置40套），配套养殖畜牧小区，实现了住房保障、人畜分离。在进村主要路口树起民族团结示范村标志牌，利用活动场所和农户民居外墙绘制墙体宣传画40幅，宣传民族团结进步与勤劳致富。2019年2月，小新村被评选为“曲靖市民族团结进步创建示范村”“省级优秀民族特色村”；2020年6月被授予“云南少数民族特色村寨”。住房漂亮了，道路宽阔了，环境改善了，村民也渐渐摒弃了落后观念，主动接纳新的生活方式。一到节日，穿着民族服装的村民，便在家门口火把广场载歌载舞，老老少少有说有笑。打破了脏乱与闭塞的小新村，正以崭新面貌走在实现小康的道路上。

（六）农文旅融合发展，为乡村振兴插上腾飞翅膀

龙海乡党委政府以红色资源为依托，以13.6万亩森林、少数民族文化为载体，打造了“一环两片四带八核”的红色、生态、民族特色乡村旅游景观带，成为为广大党员干部、人民群众接受革命传统、爱国主义和中华道德美德教育，党员干部培训，旅游休闲的乡村旅游综合景区。以陆水线、白大线、大雨线、核小线等主干道为经络，以核桃村、双箐口两个集镇为中心的8个村委会为节点，形成一条43公里的“一路一景、一村一品”乡村山地特色旅游环线；引入“网红经济”带动发展了一批农家乐、乡村旅游民宿点及电子商务网店等区域特色扶贫产业。以花木山干部教育基地为起点，让游客一路回顾“陆良八老”艰苦植树、守山护林的艰苦岁月，确实感受老区人民艰苦奋斗的大山精神；在雨古协定纪念碑、边纵三支队革命遗址、朱家壁纪念碑等红色景点缅怀革命先烈的丰功伟绩；

到小新村、古都依感受新时代彝汉团结一家亲的热情，走进彝家新居、欢跳彝家大三弦舞蹈、畅饮彝家美酒；坐在集镇农家饭店里，在鸟语花香的环境中深深呼吸森林氧吧的清新空气，品尝山乡土菜。截至2020年8月底，全乡共接待省、市、县有关单位、企业和部门260家、8000余人次参观学习，已然成为全县、全市乃至全省较具影响力的爱国主义教育基地。农文旅融合发展，为实现脱贫攻坚与乡村振兴插上了腾飞的翅膀。

三、经验与启示

龙海乡革命老区脱贫攻坚的生动实践，积累了不少宝贵的经验，为其他类似地方的发展提供了可借鉴的启示。

（一）“党建+”让脱贫攻坚跑出加速度

“村子富不富，先看村干部；班子强不强，先看领头羊。”加强和改善党的领导，是打赢脱贫攻坚战，也是好一切工作的根本保证。为切实改善民生，让贫困群众过上好日子，龙海乡在脱贫攻坚实践中，不断在探索中求突破，在实践中求创新，探索建立了“党建+”的基层党建与扶贫开发“双推进”新模式，坚持脱贫攻坚到哪里，党的阵地就建到哪里，以抓党建促脱贫攻坚，充分发挥基层党组织的优势，扎实开展扶贫开发与基层党建整乡“双推进”工作，使基层党建工作真正地融入扶贫、服务扶贫、推动扶贫，形成了基层党建推动扶贫工作、扶贫工作促进基层党建的良性互动，实现扶贫开发与基层党建互促共赢。同时，乡党委把党建工作作为全乡经济社会12个目标考核项目之一，按照党委统管协调，支部带头引领，党员干部强化落实的办法，集中力量解决了许多制约群众生产生活的重点难题，推动了全乡经济的快速健康发展。龙

海乡的脱贫攻坚实践，充分说明加强和改善党的建设，加强党对扶贫工作的领导，是加快脱贫攻坚速度的根本保证，也是基层党组织健康发展的根本保证。

（二）红色基因是革命老区决战决胜脱贫攻坚的法宝

在脱贫攻坚各项工作中，龙海乡党员、干部和群众在“红色基因”与“红色力量”的引领下，结成脱贫攻坚的战斗堡垒。全乡党员干部冲锋在第一线，敢于担当，勇于作为，深入每一户贫困家庭，想群众所想，急群众所急，千方百计为群众排忧解难；广大人民群众破除“等、靠、要”思想，积极参与到决战决胜脱贫攻坚的战斗中来，发扬“自力更生、艰苦奋斗”的革命传统，同心协力跟党走，携手奋进，一齐致富奔小康。“龙海山上党旗红，龙海人民永远跟党走”，这16个鲜红的大字镌刻在龙海乡党史馆雪白的墙上，也植根在龙海人民的心中。红色基因是革命老区的潜在力量，更是决战决胜脱贫攻坚的法宝。

（三）绿色发展是贫困山区发展的必由之路

“绿水青山就是金山银山。”当年，“陆良八老”筚路蓝缕，率领着村民花了整整11年时间，把光秃秃的贫瘠荒山变成了一望无际的苍茫林海。多年以来，龙海乡各族人民在“八老精神”的鼓舞下，通过持续不断的植树造林和生态保护，不但实现了天蓝地绿，增加了生物多样性，还涵养了水源，改善了气候，发展了生产。“山头要有树，山脚要有路，人民才会富。”是“八老”们常挂在嘴边的一句话，也是龙海乡各族人民对人与自然关系最切身的认识、最朴实的表述，更是“良好生态环境是最普惠的民生福祉”的生动诠释。龙海乡党委

政府顺势而为，深入践行“两山”理论，确立“生态立乡”战略，坚定不移走绿色发展之路，率领全乡干部群众全力以赴植树播绿，利用石漠化治理之机，因地制宜，大力发展绿色生态产业，成功地把生态优势变成经济优势，为决战决胜脱贫攻坚、增加群众收入、推动全乡经济社会健康发展走出了一条全新的“绿色发展”之路，使绿水青山变成了金山银山，让天更蓝、山更绿、人民更幸福。他们的成功实践，充分证明了绿色发展是贫困山区发展的必然之路。

（四）农文旅融合发展是革命老区发展的最佳选择

以文促旅，以旅兴农，农、文、旅融合发展既有利于提升乡村的核心竞争力，又有利于促进产业增效、土地增值和农民增收。龙海乡以“传承红色基因，学习八老精神，争做时代新人”为主旋律，依托龙海山区绿色、生态的环境优势，深挖红色历史，传承红色基因，厚植红色元素，开发红色文化资源，发展乡村旅游，并内在地将革命老区的红色文化、民族文化、生态资源和产业发展融合起来，打造红色、生态、民族特色乡村旅游景观带，让山区变景区、农房变客房、产品变商品、穷山变金山，为群众脱贫致富和全乡经济社会发展插上了腾飞的翅膀。虽然现在看来，红色文化、民族文化与生态资源的开发尚远远不够，但农文旅融合发展的模式，可以为同样具有“老、少、边、穷”共性的革命老区提供有益借鉴。社科

责任编辑：张 兵

爱国卫生“七个专项行动”

开展爱国卫生“七个专项行动”的意义

深入开展爱国卫生“7个专项行动”，是贯彻落实习近平总书记关于新时代爱国卫生运动重要指示精神 and 省委、省政府，市委、市政府重要决策部署的具体行动，对于进一步做好常态化疫情防控工作，切实保障公共卫生安全、维护人民群众身心健康，决胜全面小康具有重要意义。

开展爱国卫生“七个专项行动”的总体目标

通过集中开展为期一年半的“清垃圾、扫厕所、勤洗手、净餐馆、常消毒、管集市、众参与”爱国卫生“7个专项行动”，全面消除城乡裸露垃圾，消除城镇旱厕，完善公众洗手配套设施，改善餐饮服务场所环境卫生，大力推进公共场所常态化清洁消毒，彻底改变农贸市场“脏、乱、差”现状，引导全社会形成健康文明新风尚，全面推进全市卫生城镇村创建达标，着力健全完善常态化疫情防控体制机制，推动从环境卫生治理向全面社会健康管理转变，解决好关系人民健康的全局性、长期性问题。

“七个专项行动”的具体内容

清垃圾。裸露垃圾全消除行动。通过强化城乡和交通沿线保洁、推进村庄清洁行动、完成非正规垃圾堆放点整治，裸露垃圾全消除。

扫厕所。公共厕所全达标行动。消除城镇旱厕、新（改）建旅游厕所达到A级以上旅游厕所标准，公共厕所管理达到“三无三有”标准或“四净三无两通一明”标准，开展农村公厕提质达标行动，扎实推进农村“厕所革命”。

勤洗手。洗手设施全配套行动。在公众场所配置洗手设施，减少传染病经手传播。重点对学校、旅游厕所、城市公厕、医疗机构、集贸市场、室内公共场所、公园广场、旅游景区、客运站、高速公路服务区等场所洗手设施全面建设、改造、升级。

净餐馆。餐饮服务环境卫生全改善行动。强化餐饮服务单位主体责任，持续改善餐饮服务环境卫生条件，全面落实“不达标就整改，不整改就停业”的要求，实现周边环境整洁、就餐场所干净、后厨合规达标、仓储整齐安全、餐饮用具洁净、从业人员健康、配送过程规范“七个达标”，确保群众餐饮消费放心、安心、舒心。

常消毒。公共场所清洁消毒全覆盖行动。以“环境卫生制度化、清洁消毒标准化、疫情防控常态化”为重点，通过“整治一批、规范一批、达标一批”专项活动，推进常态化清洁消毒，落实疫情防控重点要求，实现公共场所清洁消毒全覆盖，严防传染性疾病在公共场所传播。

管集市。农贸市场环境卫生全提升行动。全力整治“脏、乱、差”，打造安全放心农贸市场。以“优环境、防疫情、保健康、促规范、提品质”为主题，狠抓环境卫生、疫情防控、食品安全、周边环境、提升改造、禁止野生动物交易、加强活禽交易监管等7项重点工作，实现净化、美化、规范化、精细化、标准化“五化”目标。

众参与。健康文明生活方式全参与行动。开展爱国卫生大扫除活动，促进城乡环境卫生整治；倡导“社交距离、勤于洗手、分餐公筷、革除陋习、科学健身、控烟限酒”六条新风尚，推广健康文明生活习惯；充分发挥主流媒体优势，采取多种形式大力宣传普及健康知识，大幅提升居民健康素养水平。

文明
健康



有你
有我



拒食野生动物
革除餐桌陋习



麒麟仙子
曲靖市文明小天使

绿色环保

曲靖市创建全国文明城市工作领导小组办公室
曲靖市精神文明建设指导委员会办公室

微信
微博
我们开通官
方微信及微
博啦！直接
扫描二维码



微信



微博