

调研与咨询

宁夏区委党校 宁夏行政学院
优秀调研报告集

(第二辑)

郝 彤 ◎ 主编



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

责任编辑：丁丽萍
封面设计：邵士雷

调研与咨询

宁夏区委党校 宁夏行政学院
优秀调研报告集

(第二辑)

ISBN 978-7-227-06579-1



定价：26.00元

调研与咨询

宁夏区委党校 宁夏行政学院
优秀调研报告集

(第二辑)

郝 彤 ◎ 主编



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

调研与咨询 / 郝彤主编. — 银川 : 宁夏人民出版社, 2016.12

(宁夏区委党校、宁夏行政学院优秀调研报告集: 第二辑)

ISBN 978-7-227-06579-1

I. ①调… II. ①郝… III. ①区域经济发展—研究报告—宁夏 ②社会发展—研究报告—宁夏 ③干部教育—研究报告—宁夏 IV. ①F127.43②D674.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 315078 号

宁夏区委党校、宁夏行政学院优秀调研报告集: 第二辑

调研与咨询

郝 彤 主 编

责任编辑 丁丽萍

封面设计 邵士雷

责任印制 肖 艳



黄河出版传媒集团 出版发行
宁夏人民出版社

出 版 人 王杨宝

地 址 宁夏银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网 址 <http://www.nxpph.com>

<http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://shop126547358.taobao.com>

<http://www.hh-book.com>

电子信箱 nxrmcbs@126.com

renminshe@yrpubm.com

邮购电话 0951-5019391 5052104

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏银报印务有限公司

印刷委托书号 (宁) 0003859

开本 787 mm × 1092 mm 1/16

印张 14.5 字数 200 千字

版次 2016 年 12 月第 1 版

印次 2016 年 12 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-227-06579-1

定价 26.00 元

版权所有 侵权必究

目 录

经济发展篇

推进宁夏扶贫工作再精准化	3
关于把“扶贫攻坚”和“全面开放”确立为宁夏“十三五”期间 重大发展战略的建议	8
宁夏扶贫开发工作中的问题及解决对策	13
关于宁夏城市贫困问题的调查研究	19
银川市城市贫困人口的问题及其解决对策	26
关于石嘴山市城市贫困问题的调查研究	40
吴忠市城市贫困问题与扶贫机制的调查研究	48
固原市城市脱贫问题调研报告	57
中卫市城市贫困问题调查研究	63
建设慢行车道 助推绿色发展	68
发挥宁夏在中阿自贸区建设中桥头堡作用的政策建议	73
关于宁夏应优先发展大中城市的建议	84
推进宁夏奶产业健康发展的对策建议	89
宁夏之谜：人均收入与人均 GDP 差距原因分析	95

社会文化篇

关于有效开发利用宁夏长征资源的建议	105
-------------------------	-----

加强宁夏慈善城市创建工作的对策建议	110
完善宁夏生态文明制度的对策建议	113
关于宁夏文化产业发展的对策建议	118
石嘴山市社会管理创新工作的经验及启示	123
广西、海南、浙江三省（区）调研对宁夏中阿人才建设的 启示及建议	134
实现宁夏更高层次民族团结的调研报告	148

干部教育篇

宁夏领导干部队伍专业化能力建设存在的问题及其对策	163
宁夏领导干部马克思主义理念素养亟待提升	169
关于成立宁夏六盘山干部学院的建议	172
关于六盘山干部学院需要解决的几个关键性问题的建议	178
对建设“四个宁夏”的对策建议	183
“公推比选”——宁夏竞争性选拔任用干部工作的有益探索	191
宁夏干部对深入实施西部大开发战略大学习活动认知 状况的调查	199
在宁南山区建设干部“三同”教育培训基地的对策建议	206
宁夏公务员对财产申报制度的认识	215
后 记	225

经济发展篇



推进宁夏扶贫工作再精准化

宁夏区委党校、宁夏行政学院课题组

编者注 2016年6月12日，自治区党委副书记崔波在《调研咨询专报》第39期刊登的《推进我区扶贫工作再精准化》上批示：“请李锐、董玲、积裕同志参阅。在已建档立卡的基礎上，如何‘更精准’确实值得思考。特别是对特殊困难户如因学、病、劳动力不足，怎么更精准地识别和有针对性地扶助，似应研究得更细些。”

“十三五”时期，宁夏要同全国同期实现第一个百年奋斗目标、全面建成小康社会，在现行贫困标准下实现全区农村贫困人口脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，关键在于精准扶贫的成效。从课题组调查的情况看，当前，全区精准扶贫工作仍然面临一些突出问题，需要各级党委和政府在工作方面再精准化，采取针对性更强、作用更直接、效果更可持续的措施。

针对扶贫工作中存在的“建档立卡”的“一刀切”、群众参与程度不够、贫困人口的动态把握不够等问题，建议实施“建档立卡”的再精准化。一是“建档立卡”标准的多层次性。农村人口的贫困是多层次的，因此，“建档立卡”时应该把贫困人口分为上、中、下或特贫、贫困、微贫，再依照贫困人口的不同层次“建档立卡”，以避免落实政策时出现非贫即富的现象。二是形成“建档立卡”户的参与机制。农村贫困户的贫困程度村民最为清楚，基层组织要充分征求村民意见，让村民参与鉴别“建档立卡”户。三是形成“建档立卡”的动态机制。一般来说，在3

至5年内，农村贫困户的贫困状况是不稳定的，因此，“建档立卡”户的设置应该是动态的，应以3年为一个周期调整“建档立卡”户。四是建立“建档立卡”的激励机制。对“建档立卡”户采取激励机制，对于按要求实施扶贫项目并产生良好效果的农户予以奖励。

针对扶贫工作中存在的扶贫项目针对性、现实性、实效性不强等问题，建议实施扶贫项目的再精准化。一是进一步提高扶贫项目的针对性。由于各方面因素的影响，不同贫困村贫困的原因不同，拥有的资源禀赋不同，村民的能力素质不同，这就决定了贫困村扶贫项目选择也不同。各级政府必须充分注重农民的意愿，在深入调查研究的基础上，帮助贫困农民选择种植业、养殖业、加工业等途径增收，帮助贫困农民寻找脱贫致富的好路子。二是进一步突出扶贫项目的现实性。贫困农村的农户对于自己能够发展什么产业最清楚，但他们对于产业发展的前景怎么样不是十分清楚。各级帮扶组织要在把握民意的基础上，因地制宜、科学规划、分类指导、因势利导，帮助贫困户发掘特色产业。三是进一步把握扶贫项目的实效性。精准扶贫的实施是一个系统工程，必须要有严格的落实监督措施。扶贫项目的各个环节要有一定监督机构来实施监督，比如，人大或者审计部门或者相关机构跟踪监督落实。对于扶贫项目落实不到位或落实不力的责任人要实施问责。

针对扶贫工作中存在的扶贫资金不足、有些扶贫资金效益发挥不够等问题，建议实施金融扶贫的再精准化。一是通过金融扶贫促进地方特色资源的产业化。贫困农村的特色产业扶贫对于实现精准脱贫具有十分重要的支撑作用，必须加大金融扶贫对于产业扶贫的实效性。二是增强金融扶贫资金的项目配套。金融扶贫资金要用在有收益的配套项目上，自治区扶贫办要整合来自财政、行业、企业以及社会各方面的扶贫资金，以便把“好钢用在刀刃上”，有目的按规划凭项目配套扶贫资金。三是以金融扶贫资金带动社会扶贫资金。以“互助资金”项目为平台，全力抓好金融扶贫工作；继续以生态移民村和整村推进村为重点，实施互助资

金“千村信贷”项目；继续以金融扶贫资金拉动信贷资金及社会资金参与扶持贫困户发展生产，全力实施好不同层级产业扶贫担保基金试点项目，切实解决贫困户发展生产资金短缺和借款难的问题。

针对扶贫工作中存在的基础设施建设扶贫的目的性不够、战略性和实效性不足等问题，建议实施基础设施建设的再精准化。一是增强基础设施建设扶贫的目的性。农村基础设施，比如交通道路、饮水设施、文化设施等的发展，对农村脱贫致富具有非常重要的支撑作用。当前，贫困地区农村的“空心”村现象比较常见，地方政府应该科学规划（可以根据发展前景重新选址），积极引导村民进行村组合并，并在此基础上设计当地的基础设施建设。二是提升农村公路设施建设的超前性。贫困地区有些乡村具有文化旅游业发展前景，同时，随着农村家庭小车数量的增加，农村村级道路建设等级也应规划到三级公路以上。三是提高基础设施建设扶贫的实效性。各地农村基础设施建设的差异性较大，有些地方交通不便，有些地方饮水困难，有些地方人居环境亟需改善，有些地方教育文化设施是“短板”，要因地制宜把扶贫资金用在刀刃上，弥补基础设施建设的不足。

针对扶贫工作中存在的教育扶贫的基础性问题，农民教育不足和职业培训的实效性不足等问题，建议实施教育扶贫的再精准化。一是按照自治区教育扶贫措施，切实落实贫困地区农民孩子的免费教育，同时尽可能让更多的幼儿接受教育，保证贫困家庭的子女免费享受12年教育（小学、初中、职高）或15年教育（小学、初中、高中、大专），帮助更多的贫困家庭子女完成职业教育。二是加大对农民的教育。采取一定的教育方式，扫除农村的文盲，提升农民科学文化素质，包括农民的思想政治、道德文化、政策法规、文明礼仪素质的提升等。三是加强农村青壮年劳动力的技术培训。抓好贫困村致富带头人的培训和贫困人口实用技术的培训力度，同时加大对农村务工人员的培训，并取得技术资格证书。

针对扶贫工作中存在的特色产业扶贫实效性不够、持续性欠缺等问题，建议实施特色产业扶贫的再精准化。一是在一些具备特色产业优势的贫困农村，通过技术培训，提高村民发展优势产业的技能，帮助发展特色种养业和加工业等致富产业。二是鼓励有能力的企业在贫困地区投资发展农业特色优势产业。三是在贫困地区继续探索“合作社+基地+贫困户”等产业扶贫模式。四是在一些旅游资源丰富的贫困乡村，开展乡村旅游扶贫。五是在一些具备条件、特色资源明显的贫困农村，积极开展电子商务扶贫。六是在一些光能资源充足的贫困农村，开展光伏扶贫。

针对扶贫工作中存在的选派“第一书记”帮助扶贫的动态性不够、针对性不强和实效性不足等问题，建议实施选派第一书记帮助扶贫的再精准化。一是增强选派第一书记的针对性。在“把脉”贫困村班子、发展、民意等的基础上，根据贫困农村产业发展的需要或致富方式的要求，以及选派对象的专业特长、能力素质等确定选任第一书记。二是完善选任第一书记的相关机制。要在实践的基础上探索单位派出的第一书记的规范机制、奖惩机制和考核机制。比如，采取不定期暗查、季度集中督查等方式，督促“第一书记”履好职、尽好责。三是明晰选派的第一书记的职责。一方面，选派的第一书记自己要明确职责，引导“第一书记”当好基层组织建设的“指导员”、农村政策的“宣传员”、上下沟通的“信息员”、矛盾纠纷的“调解员”、脱贫摘帽的“服务员”。另一方面，要通过宣传，使民众明确第一书记的职责，解决有些村民心目中“第一书记就是资金或项目的代名词”问题。

针对扶贫工作中存在的对特殊人群社会保障扶贫的兜底性、动态性把握不够等问题，建议实施特殊人群社会保障扶贫的再精准化。一是落实好特殊人群社会保障扶贫的兜底工作。全区有关部门正在出台特殊人群社会保障扶贫的相关政策，除此之外，基层政府还应制定相应的落实保障机制，以保证这一政策的有效落实。二是动态把握特殊人群社会保

障。由于客观方面的原因，社会特殊人群不是一个恒定的群体，要动态把握、及时调整享受社会保障的人群。三是建立特殊人群社会保障扶贫的监督机制。要形成贫困农村特殊人群的社会保障监督落实措施，防止在政策落实过程中的走“偏”或走“空”现象。

(执笔：狄国忠 王 雨)

(刊载于《调研咨询专报》2016年第1期)

关于把“扶贫攻坚”和“全面开放”确立为宁夏“十三五”期间重大发展战略的建议

宁夏区委党校、宁夏行政学院区情研究中心

2015年是实施“十二五”规划的收官之年，编制“十三五”规划已提到国家和各地的工作日程之中。其中确立重大或基本战略，是规划编制的重要内容。这是因为战略是旗帜，是方向，是主攻目标和工作着力点，具有全局性、总揽性、关键性特点和“牵一发而动全身”的功能与作用。科学确定重大或基本发展战略，对一国或一地区经济社会发展具有极为重要的意义。

宁夏在不同的历史时期，曾确立和实施过许多重大发展战略，如“跨越式发展战略”、“沿黄经济区发展和百万贫困人口扶贫攻坚战略”等，均取得了良好成就。宁夏“十三五”期间应确立什么样的发展战略，需要认真研究和思考。目前，对这一问题还众说纷纭、观点各异。有主张绿色发展战略、生态保护优先战略的，有主张开放带动（引领）战略、引进来走出去战略的，有主张信息化战略、智能化战略的，有主张以人为本战略、富民强区战略、基本公共服务均等化战略的，有主张产业转型升级发展战略、制造业主导发展战略、平衡协调和谐发展战略的，有主张改革创新战略、人才强区战略、科技驱动战略的，有主张投资带动战略、项目带动战略的，等等。应当说，这些战略主张均有其合理性，但站在全区宏观角度看，也有一些不足，如有的层次性不高，有的仅适用于某一领域，有的缺乏针对性而流于空泛，有的已属于常规做法，有的甚至

属于工作的方式方法。在数量上，许多人的主张都有过多之嫌（多的达五六个）。

我们认为，确立宁夏“十三五”期间重大或基本发展战略，在遵循重大战略特点和功能、坚持少而精的一般原则的基础上，应特别遵循这样两个原则和选择标准：一是符合国家总体战略要求，二是对促进宁夏经济社会发展具有决定性意义。据此，我们主张宁夏“十三五”期间应确立和实施以下两项重大或基本发展战略。

一、扶贫攻坚战略

全面建设小康社会是党的十六大确立的我国社会主义现代化建设的宏伟目标，党的十八大提出了到2020年全面建成小康社会的新要求，目前更是作为“中国梦”的重要组成部分放在了习近平总书记治国理政的“四个全面”思想的首位得到进一步强化。2015年，习近平总书记对陕西、贵州、云南等的贫困地区进行了专门调研和视察，就扶贫攻坚问题发表了一系列重要讲话，指出建成全面小康社会一个民族、一个地区都不能少，强调了贫困地区整体脱贫对全面建成小康社会的重大意义。这实际上发出了到2020年农村贫困人口全部脱贫的动员令。

历史上以“苦甲天下”闻名的宁夏中南部地区，目前依然是全国重点集中连片贫困地区之一。截至2014年，以国家确定的农村人均年可支配收入2300元标准衡量，仍有数十万贫困人口。这已严重影响和拖累了宁夏全面建成小康社会的进程。据统计监测，到2013年，宁夏全面小康社会实现程度的综合指数只有76.6%。其中，在5项大指标中，除“民主法制”超过90%（93.6%）外，其他都较低：文化建设为82.7%，人民生活为84.4%，经济发展只有75.4%，资源环境更是低到54.6%；在35项小指标中，实现程度低于90%的有19项，其中在60%~70%的有3项，小于60%的有8项。就区域来看，全区22个县（市、区）中，只有9个县（市、区）的全面小康实现程度超过80%，其余均在80%以下，其中有

2 个县区仅 60% 多，而这些实现程度低的县区主要集中在中南部贫困地区。

扶贫不仅关系经济发展和人均收入水平提高，还关系民主法制发展、社会协调进步、文化事业繁荣和生态文明建设，是落实“坚持以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点”要求的集中体现。正如没有西部贫困地区的全面小康就没有全国的全面小康一样，没有中南部贫困地区的全面小康就没有宁夏的全面小康。因此，将扶贫攻坚确立为重大或基本发展战略，对促进宁夏如期建成全面小康社会具有决定性意义。

二、全面开放战略

习近平总书记多次强调，站在新的历史起点上，实现“两个百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须适应经济全球化新趋势、准确判断国际形势新变化、深刻把握国内改革发展新要求，推进更高水平的对外开放，加快构建开放型经济新体制，以对外开放的主动赢得经济发展的主动、赢得国际竞争的主动。李克强总理也多次指出，要通过构建开放型经济新体制，以开放促改革、促发展、促转型。2015 年 9 月 17 日《中共中央国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》指出，我国改革开放正站在新的起点上，经济结构深度调整，各项改革全面推进，经济发展进入新常态，为此，必须以对外开放的主动赢得经济发展和国际竞争的主动，以开放促改革、促发展、促创新。这表明，对外开放作为中国经济社会前进的“发动机”，已被放在更加重要的位置上。

以各种指标衡量的对外开放程度，宁夏均处于全国的末端。因此，对外开放不足是宁夏“短板中的短板”。而宁夏近年来经济社会发展所取得的巨大成就，又无不与中阿经贸论坛（2013 年起改为“中阿博览会”）的连续成功召开和内陆开放型经济试验区、银川综合保税区的建设等对外开放的努力息息相关。