

# 鄂尔多斯改革开放 40 年民生建设的成就与经验

海琴

**摘要**：改革开放 40 年来，鄂尔多斯居民收入渠道日益多元化，城乡居民收入大幅增加，不断扩大就业数量，提升就业创业质量，大力实施科教兴市、教育强市战略，教育事业取得了历史性进步，推进基本公共卫生服务均等化，医疗卫生事业获得长足发展，社会保障覆盖范围不断扩大，保障水平大幅提高，城乡居住质量显著改善，脱贫攻坚胜利在望，在民生建设的实践中，也形成了诸多特色鲜明、值得借鉴的宝贵经验。

**关键词**：鄂尔多斯 民生建设 基本公共服务

改革开放 40 年来，鄂尔多斯深入贯彻落实党中央关于保障和改善民生的各项决策部署，牢固树立“财富共创、成果共享、和谐共建”的发展理念，坚持从解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手，努力增加民生投入，持续增进民生福祉，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面取得丰硕成果，人民群众的获得感、幸福感不断增强，交出了一份合格的民生建设答卷，走出了一条成功的民生建设之路。

## 居民收入大幅增加

收入是民生之源，是不断满足人民美好生活需要最重要直接的源泉。改革开放以来特别是新世纪以来，伴随着鄂尔多斯经济的快速增长，居民收入渠道日益多元化，城乡居民收入大幅增加，人民群众生活水平持续提高。1978 年，全市城乡居民

人均可支配收入分别仅为 279 元和 194 元。截止到 2017 年，城乡居民人均可支配收入分别达到 43559 元和 16729 元，分别增长了 156 倍和 86 倍，年均增长速度分别达到 13.8% 和 12.1%。这样的增长速度不仅在全区、甚至在全国都处于前列。从 2000 年开始，鄂尔多斯的人均收入水平不仅超过全区平均水平，而且高于全国平均水平。在居民收入快速增长的推动下，鄂尔多斯居民消费结构持续升级，消费水平明显提高，2017 年城乡常住居民人均消费性支出达到 26963 元和 15256 元，逐步由温饱型消费向享受型和发展型消费转变。

## 就业创业更加充分

就业是民生之本，就业是最大的民生。改革开放以来，鄂尔多斯始终坚持就业优先战略和积极就业政策，突出就业工作的基础性作用，努力优化就业创业环境，不断扩大就业数量，提升

就业创业质量，不断满足广大人民群众在就业创业方面的新需求和新期待，就业形势整体稳定向好，创业氛围积极健康，就业创业工作成效显著。鄂尔多斯市城乡就业人员总数从改革开放之初的 41 万人增加到 2017 年末的 113 万人，比 1978 年增长 62.6%。2017 年全市从业人员总量占全市总人口的比重为 54.4%，比 1978 年提高了 13.5 个百分点。特别是近年在经济下行压力持续增大、经济增长速度放缓的背景下，城镇登记失业率近几年基本稳定在 3% 左右，成就来之不易，说明鄂尔多斯市经济增长创造就业的能力显著增强。鄂尔多斯就业结构和就业质量明显改善，数以万计的农村富余劳动力向非农产业转移，就业在三次产业间的分布不断优化。三次产业中，一产从业人员 29.1 万人，比 1978 年减少 5.75 万人，下降 16.5%；二产从业人员 31.3 万人，比 1978 年增加 27.97 万人，增长 839.9%；三产从业人员 52.1 万人，比 1978



年增加 48.81 万人，是 1978 年的 15.7 倍。此外，鄂尔多斯还通过加强公共就业服务、大力开展就业创业培训、加强就业服务平台建设、完善就业工作协调机制、建立就业工作目标责任制、推动重点群体多渠道就业创业等措施，奋力织就就业创业服务网络，就业创业环境不断优化，就业服务水平全面提升。

### 教育事业蓬勃发展

教育是民生之基，办人民满意的教育是满足人民对美好生活向往的需要。改革开放以来，鄂尔多斯坚持把教育摆在优先发展的战略地位，“把办人民满意的教育、办发展需要的教育”作为奋斗目标，大力实施科教兴市、教育强市战略，教育事业取得了历史性进步。2007 年先后创办了鄂尔多斯职业学院、鄂尔多斯生态环境职业学院和应用技术学

院，由原来几乎是单一的基础教育，发展成为包括基础教育、职业教育、成人教育和高等教育在内比较完整的地方教育体系，高等教育实现了从无到有的历史性转变。2017 年全市拥有普通高等学校 4 所，普通中专和职业高中 13 所，普通中学 203 所，幼儿园 328 所，拥有在校学生 34.3 万人，是 1978 年 1.5 倍。从民族地区实际出发，坚持政策向民族教育倾斜，初步形成比较完整的民族教育体系，民族教育质量进一步提高。

### 健康水平持续提高

没有全民健康，就没有全面小康。改革开放 40 年来，特别是新世纪以来，鄂尔多斯以提高人民健康水平为核心，突出问题导向和需求导向，不断深化医疗卫生体制改革，优化医疗卫生资源配置，推进基本公共卫生服

务均等化，医疗卫生事业获得长足发展。2017 年全市地方财政用于医疗卫生支出达 34 亿元，占财政支出的 11%。拥有卫生机构 1737 所、卫生技术人员 14599 人、床位数 11404 张，分别是 1978 年的 7.1 倍、5.6 倍和 4.5 倍。近年来特别是党的十八大以来，鄂尔多斯牢固树立“大健康”理念，加快转变健康领域的发展方式，由过去以治病为中心转向以人民健康为中心，更加注重体制机制的创新，更加注重预防为主和健康促进，更加注重提高基本医疗服务的质量和水平，更加注重医疗资源重心下移、资源下沉，使基本医疗卫生制度能够更加成熟、定型，加快构筑了高标准、全覆盖的城乡公共卫生服务体系，市—旗—乡—村四级卫生服务网络日趋完善，1400 余家两定医疗机构建立医保统一结算通道，群众“看病难”、“看病贵”、因病致贫返贫等问题得到有效缓解。与此同时，积极培育蒙中医药和健康产业，深入开展医养结合，扎实推进食品安全和全民健身工作，基本形成了有利于健康的生活方式、生态环境和经济社会发展模式，人民健康水平和身体素质持续提高，健康鄂尔多斯建设迈出新步伐。

### 社保体系日趋完善

社会保障是民生之盾，社会保障是个人生产生活的“保

护伞”，又是社会发展的“稳压器”。改革开放以来，特别是1994年社会保障制度改革后，鄂尔多斯扎实发展社会保障事业，养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险制度日趋完善，覆盖范围不断扩大，保障水平大幅提高。2017年，全市参加城镇职工基本养老保险40万人，参加城乡居民养老保险51.63万人，参加城乡医疗保险116.2万人。城乡最低生活保障标准提高到每人每月566元和439元。与此同时，鄂尔多斯社会救助体系内容不断丰富，对于特困人员救助供养、临时救助、教育救助和灾后救助等，建立起城乡统筹、政策衔接、运行规范、与经济社会发展水平相适应的救助供养制度。致力于社会福利事业和社会公益事业，不断拓展社会福利覆盖面，构建适度普惠社会福利制度，福利项目和机构不断增加，社会福利事业蓬勃发展，确保了广大人民群众的基本生活权益。鄂尔多斯统筹城乡的社会保障体系加快完善，整体保障水平进入全区前列，社会保障在调节社会利益、化解社会矛盾、促进社会公平、推进和谐鄂尔多斯建设方面发挥了积极作用。

### 居住条件显著改善

住房是民生之依，安居乐业始终是人民群众生活中的大事。改革开放40年来，鄂尔多斯不

断强化房地产调控、深化住房制度改革，建设多样化保障性住房，持续加大解决低收入家庭住房困难和农村危房改造等工作力度，困难群体住房问题逐步缓解，城乡居住质量不断改善，老百姓实现了安居梦。2017年，城乡居民人均居住消费性支出分别达到5268元和3532元，城镇居民人均居住面积39平方米，是1978年的5.8倍；农村牧区人均居住面积提高到46.4平方米，是1978年的5.7倍。农民居住条件经历了由草房、瓦房、楼房到洋房的转变，市区居民住房由破旧简易房屋向现代化成套住宅转变。按小康城镇居民人均居住使用面积12平方米的标准，鄂尔多斯城镇居民在房屋居住方面已实现小康水平。鄂尔多斯将配套基础设施建设与房屋质量建设视为同等大事，大力开展居住区域设施建设等工程，与住房相配套的房屋设施、燃料使用情况更是有了很大程度的改善。2017年城镇居民中90%的居民家庭独用自来水，70%的居民家庭有厕所浴室，90%的居民家庭安装了取暖设备，以使用液化石油气为主要燃料的家庭达到60%，鄂尔多斯市宜居指数不断提高。

### 脱贫攻坚决胜在望

历史上的鄂尔多斯非常贫困，全市原有的8个旗县区中，有5个是国家级贫困旗县，3个

是自治区级贫困旗县，人们用“吃粮靠反销，生活靠救济，生产靠贷款”来描述当年鄂尔多斯的贫困状况。改革开放以来，鄂尔多斯市历届党委、政府高度重视扶贫工作，不断加大扶贫开发力度，贫困人口大幅度减少，扶贫开发成效显著。特别是十八大以来，深入实施精准扶贫、精准脱贫方略，脱贫攻坚胜利在望。全市国家标准下建档立卡贫困人口从2013年初的2.38万人减少到2017年底的1383人，建档立卡贫困人口发生率由4.19%降低至0.12%；市低保标准下低收入人口增收20%以上；率先在全区实现了全市国家标准下5220户13047人贫困人口全部脱贫，唯一的自治区贫困旗杭锦旗达到摘掉自治区贫困旗帽子标准，21个自治区贫困嘎查村全部退出，全市贫困发生率降到0.13%，在自治区率先基本消除了绝对贫困现象。与此同时，鄂尔多斯还着力创新扶贫方式，完善扶贫脱贫体制机制，将扶贫与扶智、扶志相结合，广泛动员各方力量凝聚脱贫攻坚合力，坚持绿色发展走独具地方特色的生态扶贫之路，探索出了一条具有可持续性的扶贫长效机制。

在改革开放40年鄂尔多斯民生建设的实践中，也形成了诸多特色鲜明、值得借鉴的宝贵经验。

既要政府有为又要社会参与教育、医疗卫生、社会保障等社



会事业，具有明显的公益性质，调节收入分配、扩大社会就业、加强社会管理也是政府的重要职责，政府理应更多地承担起责任，发挥好主导作用。同时，在社会主义市场经济的条件下，政府不应当也不可能包办一切，必须注重发挥社会各方面参与民生建设的积极性。正确认识和处理好民生建设中政府主导和社会参与的关系，是鄂尔多斯改革开放40年形成的重要经验。一方面，切实履行政府公共管理和社会服务职责，不断加大民生投入，实施了一大批民生工程，近几年鄂尔多斯民生支出占公共财政预算支出的比重超过了80%，政府公共产品和公共服务的供给能力不断增强。另一方面，注重激发社会自治、自主、能动力，让大众的问题由大众来解决，建立并完善公共服务供给的社会参与机制，把那些适合通过市场、社会提供的公共服务，交给各类社会组织、中介机构、社区等基层组织承担，通过市场化竞争激励机制，提高了服务效率和质量。政府财政加大投入的同时，积极引导社会资本参与民生工程建设，通过给予专项奖励补助资金、人才培养、税费优惠等政策，鼓励社会资本投向养老、医疗卫生、教育、文体等领域，发展壮大社会服务产业，在养老、社区服务中创新社会公共服务投融资管理服务机制，社会购买服务的效能、金额、服务内容等不断

提升。重视居民的广泛参与，广泛采用多种手段引导居民参与社会治理，形成上下互动的良好局面，激发了全社会关注民生、改善民生的积极性。

既要做大“蛋糕”又要分好“蛋糕”

做大“蛋糕”和分好“蛋糕”是辩证的统一。做大“蛋糕”是分好“蛋糕”的前提，只有经济发展了、财政实力雄厚了，改善民生才有坚实物质基础。分好“蛋糕”是做大“蛋糕”的有效措施，只有将已有的“蛋糕”公平合理地分配给每个社会成员，才能有更大的积极性去做大“蛋糕”。改革开放40年来，鄂尔多斯始终坚持发展这个硬道理，把发展作为第一要务，紧紧抓住经济建设这个中心，经济发展实现了量的突飞猛进和质的持续提升。全市地区生产总值由1978年的3.46亿元提高到2017年的3579.81亿元，位列全国地级市第55位；公共财政预算收入达356.8亿元，比1978年增长了1891倍，占全区的比重由2.8%提升至20.9%，位列全国地级市第46位。特别是新世纪以来，鄂尔多斯主要经济指标保持全区领先，综合经济实力跃居全国中西部城市前列，成为内蒙古自治区乃至全国中西部经济发展速度最快、效益最好的地区之一。正是因为经济这个“蛋糕”越做越

大，才使鄂尔多斯有了持续改善民生的底气。鄂尔多斯始终坚持以人民为中心的发展思想和共建共享发展理念，在加快发展做大“蛋糕”的同时努力分好“蛋糕”。改革开放以来特别是党的十八大以来，稳步推进收入分配制度改革，健全再分配调节机制，通过促进就业机会公平、提高劳动者职业技能、建立企业职工工资正常增长机制、促进中低收入职工工资合理增长、完善机关事业单位工资制度，以及健全技术要素参与分配机制、拓宽居民财产性收入渠道、建立健全国有资本收益分享机制、完善公共资源占用及收益分配机制，及其增加农牧民家庭经营收入和工资性收入、健全农牧业补贴政策、加强灾害理赔、合理分享土地增值收益、有序推进农牧业转移人口市民化等一大批行之有效的惠民举措，收入分配更加合理有序。十八大以来，鄂尔多斯市居民收入增速高于经济增速、农牧民收入增速高于城镇居民收入增速，城乡收入差距缩小态势开始显现，居民收入占国民收入比重不断提高，改革开放成果更多更公平惠及全体人民，正朝着实现全体人民共同富裕不断迈进。这一方面进一步促进了社会公平和正义、和谐与稳定，另一方面也有助于提高百姓消费能力、提高社会平均消费倾向，为经济发展创造更多有效需求，实现经济发展与民生改善的良性循环。

## 既要立足当前又要着眼长远

民生问题是历史的、具体的、动态的。改善民生既要立足当前解决突出问题，又要着眼长远建立长效机制。改革开放以来，鄂尔多斯坚持从本地实际出发，紧紧抓住人民最关心最直接最困难最现实的利益问题，抓住最需要关心的人群，在就业创业、教育医疗、社会保障、住房养老、扶贫脱贫等方面聚焦聚力，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面取得丰硕成果。特别是把脱贫攻坚作为最大的民生工程，强化精准意识，突出产业脱贫根本，主攻健康扶贫难点，推进教育、生态、社会保障、易地搬迁等扶贫战略，鄂尔多斯在脱贫攻坚之中的显著成效恰恰就是立足当前解决突出问题的优异成绩单。保障和改善民生是一项长期工作，是一项艰巨而又复杂的系统工程，既需要从眼前一件件具体的事情抓起，还要着眼长远，以完善的制度体系来推动和保障。改革开放以来，鄂尔多斯始终注重民生制度建设，将一系列富民、惠民、安民的政策措施加以规范化、制度化，上升为分配制度、公共政策和地方法规，努力形成惠及全体人民、保障困难群众和低收入群众基本生活、切实改善民生的长效机制。比如，鄂尔多斯建立健全公共财政对改善民生的正常

支出机制，为保障和改善民生工作提供稳定的资金来源，从根本上为改善民生提供制度保障。再如，不断健全和完善社会保障制度，实施机关事业单位养老保险制度，全面落实大病保险制度，实施全民参保计划，实现了统一城乡居民基本养老和医疗保险制度，养老保险实现制度全覆盖。鄂尔多斯还强化注重民生的考核导向，加大城乡居民收入、社会保障水平等民生指标在地区综合考评中的权重，充分发挥考核的“指挥棒”和“风向标”作用。制度具有长期性、稳定性。鄂尔多斯在民生建设方面的一系列制度创新，有效地推动了解决民生问题长效化、常态化，为广大人民群众分享改革发展成果提供了制度保障。

## 既要尽力而为又要量力而行

民生建设要与经济社会发展水平和阶段相适应。既要尽力而为，随着经济发展、财力增强，民生保障的水平和标准也应逐步提高，又要量力而行，充分考虑各方面条件和承受能力。如果财政压力过大或无力支撑，反而不可持续。在经济快速发展的基础上，鄂尔多斯市委政府千方百计多谋民生之利、多解民生之忧，在自治区率先实行蒙授 15 年、汉授 12 年免费教育，基础教育水平进入全区前列；在全区率先实行“先看病、后付费”制度，

公立医院改革顺利推进，成为首批国家级医养结合试点城市；城乡低保、城乡居民养老保险、城乡居民医保筹资、五保和孤儿供养等标准高于全区平均水平，部分指标进入全国前列。这一个个民生建设的靓丽成绩单，都在实实在在地全面提升着群众的“获得感”，折射出鄂尔多斯市委政府在中改善民生的责任和担当。与此同时，鄂尔多斯坚持从地区实际出发，坚持有多大力就使多大劲，不超越发展阶段，不喊空口号、不搞形式主义、不做表面文章，决不不顾政府财力超前过急地要求，决不举办劳民伤财的所谓“形象工程”、“政绩工程”，坚持循序渐进，远近结合，使民生的改善始终与经济社会发展水平相协调，使需要与可能相匹配，使人民群众得到实实在在、持续长久、越来越多的实惠。■

（作者单位：内蒙古党校）

责任编辑：代建明