

# 民心所向 施政所向

## ——改革开放 40 年鄂尔多斯社会治理的成就与经验

■ 智勇 孙宁

**摘要：**改革开放进程中，鄂尔多斯市历届党委、政府高度重视社会建设和社会治理工作，始终秉承“改革为了人民，改革依靠人民，改革成果让人民共享”的社会治理理念，走出了一条具有鲜明鄂尔多斯特色的善治之路。

**关键词：**社会治理 改革创新

改革开放使我国成功走上了一条独具特色的现代化之路，实现了从“赶上时代”到“引领时代”的伟大跨越。在改革开放大潮中，鄂尔多斯脱颖而出，后来居上，创造了内蒙古发展中的一个传奇，也为民族地区发展提供了宝贵的经验和启示。在改革开放进程中，鄂尔多斯市历届党委、政府高度重视社会建设和社会治理工作，始终秉承“改革为了人民，改革依靠人民，改革成果让人民共享”的社会治理理念，让人民群众从改革中得到看得见、摸得着的实惠，最大限度地提升人民群众的安全感、获得感、幸福感，走出了一条具有鲜明鄂尔多斯特色的善治之路。

### 一、40 年来鄂尔多斯社会治理改革创新的重成就

改革开放 40 年来，在中国

特色社会主义理论体系特别是习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，鄂尔多斯社会治理改革创新取得一系列重大成就。

“文明鄂尔多斯”擦亮城市品牌。全国文明城市是反映一个城市整体文明程度和科学发展水平的综合奖项，是全国“含金量”最高、综合性最强、影响力最大的城市品牌。鄂尔多斯市于 2011 年荣获第三届“全国文明城市”，2014 年蝉联第四届“全国文明城市”，2017 年蝉联第五届“全国文明城市”，鄂托克前旗、准格尔旗荣获第五届全国县级文明城市，鄂尔多斯市成为我国西部唯一蝉联全国地级文明城市、并且一次创成 2 个全国县级文明城市的地区，建成国家西部首个全国文明城市群。全市 9 个旗区，除新设立的康巴什区外，8 个旗区全部创成自治区级及以上文明城市，数量和建成比例均居内蒙古

首位，全国文明城市数量西部最多。文明城市群的成功创建，对于进一步优化城市环境、提升城市形象，增强鄂尔多斯人民的向心力和凝聚力，加快推进高质量发展和富民强市进程产生了重大而深远的影响，鄂尔多斯因全国文明城市、文明城市群这一无形资产和城市品牌而活力倍增、魅力倍增、实力倍增。

“平安鄂尔多斯”筑就幸福家园。平安建设作为社会治理工作的平台和载体，关系着千万个家庭的幸福美满，关系着人民群众生产生活的安定有序。作为全国社会管理创新综合试点城市，鄂尔多斯市坚持服务周到化、联系遍布化、行为归属化、管理扁平化、手段精细化，不断夯实平安根基，汇聚和谐能量，人民群众安全感和幸福感逐年提升。在工作实践中，他们坚持服务为先，以服务促和谐，建设了

覆盖所有城乡社区的社会服务管理中心、民生服务队和综合执法队，让群众日常生活中的大事小情在家门口就有地方办理，遇到问题有人解决，有了矛盾有处说理。仅2017年全市200余支民生服务队和综合执法队，就排查出涉及城市建设、给水排水、市容市貌、食品安全等各类问题近6000件，90%以上的问题和隐患在初始阶段和第一现场得到消除。完善人防、物防、技防联动的社会治安防控体系，加快建设专用巡防基地、网格管理责任区和平安城市视频监控平台，通过把治安管理传统经验与现代化技防手段充分结合，最大限度地挤压犯罪空间，切实增强人民群众安全感，连续6年上榜中国最安全城市30强。

“共治鄂尔多斯”打造基层治理样板。城乡社区是社会治理的基本单元。改革开放以来，历届鄂尔多斯市委市政府高度重视城乡社区在社会治理中的重要作用。80年代初期，当时的鄂尔多斯市还叫伊克昭盟，在全盟开展的农村牧区人民公社改乡、苏木的体制改革中，率先通过选举方式产生村嘎查行政领导，迈出了基层民主自治的第一步。进入新世纪以来，他们在全市农村牧区大力推行“四权四制”民主自治，重大事项和涉及农牧民切身利益的事情，由村民与村民代表通过民主表决机制行使决策表

决权，让群众自己议、自己定、自己干、自己管，基本做到“小事不出社，大事不出村”。党的十八大以来，鄂尔多斯市加快推进街道社区体制改革，以组建社区自治组织为抓手，大力推行居民自治、社区共治。康巴什新北社区从所辖居委会、业委会、物业公司、商户、社会组织中选取代表成立居民议事会，通过实行群众意见收集会、议题讨论会、议事决策会、述职评议“三会一评”制度，引导社区居民和驻地单位有序参与社区建设管理，有效整合资源、形成合力，使居民自治由“无序化”向“有序化”转变，由“零散化”向“组织化”转变。将小区活动室建成了睦邻楼点，在楼栋建设了党员先锋模范楼道，通过试验点的扩展、展示和感化效应，引领居民自治。通过打造共建共治共享的社会治理格局，大大增强了城乡社区的凝聚力、战斗力、创新力、发展力，提升了社会治理能力和为民服务水平，让人民群众有了更多的获得感、幸福感。

“信用鄂尔多斯”营造诚信环境。推进信用体系建设，既是建设和谐社会的重要任务，也是推进社会治理现代化的必然要求。鄂尔多斯市将培养信用、珍惜信用、关爱信用作为诚信教育的重要内容，开展信用下基层、进学校活动，让市民及时了解社会信用体系建设进展情况，增强

群众社会信用意识，营造“守信光荣、失信可耻”的良好社会氛围。鄂尔多斯市达拉特旗牧民刘巴彦尔的父亲因生意失败，欠下40万元的债务，不堪打击，于2003年郁郁而终。面对父亲留下的40万元债务，他毅然扛起了巨额债务和家庭重担。历时十年，终于还清了父亲生前所欠全部债务，用自己的实际行动践行着诚实守信。2015年1月，刘巴彦尔荣登“中国好人榜”。

“智慧鄂尔多斯”推进治理升级。智慧城市不是数字城管、信息化建设的简单替代，而是撬动社会治理社会化、专业化、智能化的支点。近年来，鄂尔多斯市以“智慧城市”建设为基础，积极探索符合现代城市特点和规律的社会治理新路子，形成了“市民卡”“电子政务”“数字教育”“数字医疗”等便民服务品牌，“数字城管”“数字公安”“数字安监”“数字环保”“数字煤炭”等管理保障品牌，不断提高城市社会治理精细化、智能化、现代化管理水平。其中，“智慧党建”是“智慧鄂尔多斯”的一大亮点。鄂尔多斯市将互联网、物联网、云计算、大数据等现代信息技术手段引入党建工作全过程，重点通过推进互联网、虚拟专网、大组工网三个全覆盖，有效提升党建工作信息化水平，切实把党的声音及时传播到千家万户，工作触角延伸到

每个角落。鄂托克旗居民杨扬是市级重点扶贫对象，扶贫干部周晓龙在“智慧党建”管理系统中了解到他的情况后，为他找了一份餐厅服务员的工作。现在，在帮扶系统中，杨扬已由市级重点扶贫对象转变为了市级一般扶贫对象，两字之差，对杨扬来说却是翻天覆地的变化。

## 二、40年来鄂尔多斯社会治理改革创新的经验 and 启示

改革开放以来，鄂尔多斯的经济社会发展取得了历史性成就。在这一进程中，鄂尔多斯市各级党委政府始终能够把握和处理好改革、发展、稳定的关系，着力打造善治鄂尔多斯，营造了干事创业的良好社会氛围，在推动社会治理创新发展中积累了宝贵经验，也给我们提供了诸多启示和借鉴。

(一) 实现鄂尔多斯的繁荣发展和团结稳定，必须坚持中国共产党的领导

鄂尔多斯市历届党委高度重视社会治理工作，尤其是党的十八大以来，鄂尔多斯市委认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，着眼治理体系和治理能力现代化，在全市构建形成了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理格局。围绕落细落小落实社会主义核心价值观这一任

务，鄂尔多斯市委坚持以理想信念为核心，持续深化中国特色社会主义和中国梦学习宣传教育，推动中华文化和优秀民族文化的创造性转化和创新性发展，努力在全社会形成共同的价值追求，为全市经济社会全面发展提供了强大价值引导力、文化凝聚力和 精神推动力。围绕基层治理、社区治理这一重点难点，鄂尔多斯市成功探索出了以党组织为核心，以社区党组织“365 精细化服务法”为载体，重点融合街道社区购买社会组织服务、社区志愿服务、居民自治服务的“一核心三融合”党建工作机制，走出了一条党建引领创新社区治理的成功模式。伊金霍洛旗通格朗社区是失地农牧民和青少年较为集中的社区，居民在技能培训、文化教育等方面的需求比较多，但是薄弱的社区力量使社区服务显得捉襟见肘。为解决难题，社区党组织通过成立社会组织服务中心，孵化培育了金色翅膀青少年服务中心、春晖助餐服务中心等 22 个不同类别的社会组织，帮助他们承接政府购买服务项目，让社区居民享受到更专业的少儿教育、助餐送餐、养生保健等服务。如今在鄂尔多斯，这样的服务方式已遍布所有街道社区。

(二) 必须坚持以人民为中心的价值取向，改革创新社会治理

改革开放 40 年来，鄂尔多

斯市从一个生态恶劣的贫困地区，发展到综合实力跃居全国地级市前列，其根本原因在于历届鄂尔多斯市委、市政府始终坚持以人民为中心的价值取向，不断增强人民群众的获得感，让人民成为社会治理的主力军。

早在改革开放之初，原伊克昭盟盟委行署就高度重视民生建设，基础设施、教育、卫生、文化等民生事业的投入逐步增大。进入新千年以来，又陆续实施了“光明工程”“饮水工程”“畅通工程”“十万大学生鄂尔多斯创业圆梦行动”等一系列惠民工程，努力解决各族群众用电难、吃水难、住房难、出行难、就业难等问题。党的十八大以来，鄂尔多斯市进一步提高了政府民生工作的针对性与有效性，先后推进教育体制综合改革实现教育优质均衡普惠发展，在全区率先实行“先看病、后付费”制度，启动“互联网+居家养老”，建立完善养老保险经办标准化服务体系，这些民生重点领域中的改革措施全面领跑内蒙古。

人民是社会治理的客体，也是社会治理的主体。改革开放以来，鄂尔多斯市积极推动社会治理创新，通过设立“民生热线”“代表之家”“全民城管”、社情民意调查中心等举措，将党的群众路线这一“法宝”融入社会治理，带动人民群众广泛参与城乡公共空间治理，不但有效提升了

城乡环境，创造了宜居宜业宜游的美好家园，还唤醒和培育了群众的主人翁意识、规矩意识和责任意识，激发了鄂尔多斯人共建家园、共享家园的参与感、获得感和自豪感，更重要的是推动转变了社会风气，密切了党群干群关系，增进了公共民生福祉，促进社会和谐稳定又充满旺盛活力。

（三）必须以全面深化改革为动力源泉，推进治理体系和治理能力现代化

进入新世纪以来，为了适应社会主义市场经济发展和社会主义和谐社会建设的需要，鄂尔多斯实行政事分开改革，推进事业单位社会化，大幅提高了社会管理效率；进一步启动深化市、旗区政府机构改革，最大限度下放管理权限；构建社会治安“2236”防范体系，进一步完善了社会治安防范模式。党的十八大以来，鄂尔多斯市适应社会管理向社会治理转变的新形势、新任务，通过加快推进“放管服”改革、政府监管体制改革等，逐步实现治理能力现代化。准格尔旗的“一二三四”工作法是鄂尔多斯市推进“放管服”改革的一大亮点，他们以“一个核心——服务、两条主线——集中和延伸、三级联动——旗乡村三级政务服务体系建设、四大法宝——智慧政务、便民代办、标准化建设、先锋创建”的“一二三四”工作法为载体，将“放管服”改



革落到实处，被评选为第二届全国“百优”政务服务典型案例，是内蒙古自治区103个旗县市区中唯一获此殊荣的旗县。40年的经验证明，不断改革创新社会治理体制机制，使社会治理更有效地贴近群众需要、贴近基层治理工作需要，是鄂尔多斯市社会治理改革创新的动力源泉。

（四）必须充分发挥法治的引领和规范作用，为社会长治久安提供制度保障

法律是治国之重器，良法乃善治之前提。自2015年12月内蒙古自治区人大常委会决定赋予鄂尔多斯市地方立法权以来，鄂尔多斯市重点在生态建设、环境保护等关系民生福祉的社会领域开展立法工作，以良法促发展、保善治，进一步夯实社会治理的制度支撑。依法行政是社会治理的核心内容。鄂尔多斯市委市政

府通过完善政府法律顾问工作机制，推行重大民生决策事项民意调查制度，完善决策咨询论证专家库，建立健全了重大行政决策合法性审查制度等举措，推进政府依法全面履行职能，真正实现“法定职责必须为，法无授权不可为”。持续加大政府法律服务供给，建成了以实体、热线和网络三大平台为主体的公共法律服务体系，向群众提供及时充足、普惠均等、优质高效的法律服务，努力使人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时能够获得及时有效的法律帮助。通过让法治代替人治、让规则代替关系、让市场取代权力、让私权得到尊重，鄂尔多斯成为西部地区经济最活跃的城市之一，创造了民族地区工业化、城市化、现代化史上的奇迹。

（五）必须充分发挥多元主体作用，最大限度地增加和谐因

素，增强社会活力

推进国家治理体系和治理能力现代化，必须充分发挥多元主体作用，寻求最大公约数，凝聚改革正能量。鄂尔多斯市立足社会治理需求，顺应群众参与社会治理期待，广泛动员社会力量，有效化解社会治理难题。实现多元共治需要社会主体的广泛参与，特别是社会组织的积极参与。鄂尔多斯市坚持“培育发展”和“规范管理”并重，加强和创新全市社会组织服务与管理工作，市委市政府自上而下强力推进购买社会服务，社会组织自下而上迅速发展壮大。城乡社区是人民群众安居乐业的家园，是党和国家政策措施落实的“最后一公里”。鄂尔多斯市以街道社区治理体制改革为契机，在社区普遍实行“五位一体”（即社区党组织、居委会、业委会、物业公司、驻区单位）决策议事制度，把政府大包大揽的事务交由居民处理，逐步实现综合事务由“社区管”向“大家管”的转变。发展志愿服务既是增强社会发展活力、构建社会和谐的重要力量，也是实现社会治理精细化的重要途径。鄂尔多斯市引导志愿者通过“云平台”，认领社区“微心愿”，参与集中志愿服务活动，实现了服务与需求的高效对接；

把党建社工融入党员志愿服务队伍建设，通过党建社工带动党员志愿服务专业化，形成“党建社工引领、党员群众参与、社会多方协同”的志愿服务新常态。通过引导社会力量参与社会治理，鄂尔多斯市最大限度地增加了和谐因素，增强了社会活力，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。

（六）必须坚持全面贯彻落实党的民族政策，不断巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系

作为民族地区，鄂尔多斯的经济社会之所以发展迅速，除了自然资源富集和国家政策的有力支持等因素外，还有一条重要的经验，就是长期以来当地各族人民团结一心、守望相助，交往交流交融的程度不断加深，从而为经济社会持续健康快速发展和人民生活的不改善创造了良好的社会环境。改革开放40年来，全市各级党委、政府把民族工作摆在全局工作的重要位置，始终坚持各民族“共同团结奋斗、共同繁荣发展”主题，认真贯彻党的民族政策，全面落实中央和自治区党委关于民族工作的决策部署，切实加强和改进民族工作。东胜区作为内蒙古自治区城市民族工作进社区唯

一试点地区，按照“试点先行、以点带面、全面铺开”的工作思路，健全城市少数民族流动人口和转移进城少数民族群众服务管理体系，完善社区民族工作制度，努力营造各民族相互嵌入的社会结构和社区环境，打造了一批涵盖民族语言文字、民族文化、民族服饰、民族手工艺、民族餐饮等多功能的民族特色社区，真正让城市更好接纳少数民族群众，让少数民族群众更好融入城市。鄂尔多斯市各族干部群众同心同德、携手共进，自觉维护民族团结，共建美好家园，形成了强大的凝聚力和向心力，民族团结进步和经济社会发展相互促进、相得益彰，为鄂尔多斯加快推进社会治理现代化提供了强大保障。

这些宝贵经验，充分体现了中国特色社会主义治理体系的本质要求，体现了全面加强党的领导、坚持以人民为中心、以民生为本、促进公平正义、法治和德治并举、创新体制机制的习近平社会治理理论，是鄂尔多斯改革创新社会治理40年艰辛探索和伟大实践的必然结论。■

（作者单位：内蒙古自治区政府研究室）

责任编辑：张莉莉