

鄂尔多斯市第 26 期中青年干部培训班
行动学习课题研究成果汇编

鄂尔多斯市委党校行动学习项目组

2022 年 6 月

目 录

1. 行动学习课题研究总论	1
2. 鄂尔多斯市新能源产业高质量发展路径研究	6
3. 借鉴苏州高新区重点项目挂钩联系制度提升鄂尔多斯领导包联 机制工作水平	25
4. 乡村产业振兴的路径选择——以达拉特旗为例	33
5. 关于人才工作的专题报告	46
6. 鄂尔多斯市构建城市基层社会治理新模式的探索与分析	57

行动学习课题研究总论

行动学习负责人：韩跃峥

行动学习法是由英国管理学思想家雷吉·雷文斯（“行动学习之父”）在1938年发明的，并将其应用于英格兰和威尔士煤矿业的组织培训。1971年雷文斯出版《发展高效管理者》，提出行动学习理论和方法，用于比利时，1971-81年的比利时工业生产效率提高102%，瑞文斯博士成为重要功臣。行动学习法后来推广全球，世界500强都在运用行动学习。通用电气杰克·韦尔奇、管理大师彼得·德鲁克和彼得·圣吉（第五项修炼）、任正非、马云等等都很推崇行动学习。华为、阿里巴巴、京东、百度、中粮、伊利、微软等企业都在广泛运用。

行动学习法适用范围很广，主要用于重点项目实施，如企业转型、绩效管理、人才培养、企业文化等等。国家行政事业单位（如中组部）、高等院校（如北大、清华）都在普遍学习运用。2015年国家行政学院张林芬教授在连云港党校主办全国党校行政学院系统师资培训班，推广结构化研讨和行动学习法。现在，全国党校系统特别是南方已经比较普遍的运用行动学习法。

行动学习法，就是透过行动实践学习，即在一个专门以学习为目标的背景环境中，以组织面临的重要问题作载体，学习者通过对实际工作中的问题、任务、项目等进行处理，从而达到开发人力资源和发展组织的目的。行动学习法的学习过程即是“从做中学”“在反思中学”与“在学习中学会学习”的有机结合，体现了它在干部培训中的独特价值，具有反思性、行动性、合作性、主体性、参与性等特点。

一、行动学习法在中青班运用的重要意义

行动学习法是学习知识、分享经验、创造性研究解决问题和实际行动四位一体的综合学习方法，是培养中青年后备干部独立思考能力、创新思维能力、沟通协调能力、批判思维能力等综合能力的一种有效途径。

行动学习法的教学目的和效果如下：

1. 运用集体智慧、促进教研咨一体化。充分把调研咨询成果转化为课堂生动案例。拟撰写 1 万字左右的高质量调研报告和 2000 字左右的决策咨询报告，为地区党委政府决策提供咨询参考。并力争提交市领导签批。

2. 创新教学方式、提高教学质量。通过创新教学方式方法增强课程的吸引力和趣味性，提高教学质量。综合运用结构化研讨、团队共建、鄂尔多斯奶茶、复盘反思、欣赏式探询、考察调研、群策群力工作坊、六顶帽子法等方法 and 手段增强分析研判、归纳总结、批判反思、创新思维、系统思维等综合能力。

3. 实现教学相长、提升学员能力。增强理论联系实际的能力，把学员的工作实际、专业优势和本职工作面临的问题与党校教学主题紧密结合，提高学员的创新能力和解决实际问题的能力，调动学员参与的主动性积极性。

4. 发挥传帮带作用、培养年轻教师。行动教学中通过老教师传帮带年轻教师，有效促进教师梯队成长，让年轻教师在行动学习中学到新方法、掌握新教法，提升用理论指导实践的能力。

二、行动学习法实施阶段

行动学习法的实施从前期准备到总结收尾共分 8 个阶段。

第一阶段：组建团队、整体设计。（3—4 月）

主要包括行动学习整体设计、组建教师行动团队、培训促动师、学习内容和主题研讨确定、研讨方法运用等环节。

第二阶段：分组搭配、拟定主题。（4 月 25 日下午）

主要包括组建行动学习小组，催化师和学员搭配分组、问题收集、行动学习小组分主题确定（结构化研讨 1 次，运用头脑风暴法、团队列名法研讨）、复盘反思等几个环节。

第三阶段：结构化研讨确定提纲。（5 月 5 日上午）

主要确定行动学习小组调研提纲、签订承诺书、收集资料、复盘反思、准备撰写初稿几个环节。

第四阶段：收集资料、撰写初稿。（5 月 17 日晚）

包括复盘反思、进一步确定思路和提纲、确定调研时间和路线地点、明确目标、系统性支持（人财物）配合、收集资料、撰写初稿等几个环节。运用头脑风暴法、团队列名法、鄂尔多斯奶茶、鱼骨图原因分析法、四副眼镜法、六顶帽子法等等方法和规则。结构化研讨 1 次。

第五阶段：动员准备、问题讲授。（5 月 20 日下午）

调研前，集中授课一次。每组讲课 30 分钟。

第一组任务：如何在调研时高质量提问？如何深层次聆听？

第二组任务：调研及研讨时如何激发学员学习兴趣和激情？如何帮助小组成员真诚反馈？

第三组任务：常用的几种调研方法讲解？

第四组任务: 调研中容易出现的问题及解决思路?

第五组任务: 调研及研讨时如何复盘反思? 如何干预小组成员的失当行为?

第六阶段: 调研考察、座谈交流。(5月23-27日、6月13-17日)

围绕5个专题, 沿准格尔旗——达拉特旗——杭锦旗——乌审旗——鄂托克旗——鄂前旗——伊旗——东胜——康巴什区一线, 就重点项目进行调研, 座谈交流, 收集资料。

第七阶段: 集中研判、完善初稿。(6月6日晚)

根据调研情况及资料分析研判、讨论交流、完善初稿, 提出建议, 复盘反思(多角度)——结构化研讨1次, 运用头脑风暴法、SARS经历分享法(建议)、四副眼睛法、SMART原则、鱼骨图原因分析法、SWOT分析、群策群力工作坊等等方法。小组结构化研讨1次。

第八阶段: 成果分享、评估交流。(6月28日上午)

通过汇报答辩的形式, 采用金鱼缸会议诊断法、四副眼镜法、六顶帽子法和反馈评估打分进行检验, 各行动学习小组进行交流互动, 将意见建议进行归纳复盘, 完善并提交调研报告和决策咨询报告。

三、行动学习小组确定课题及分工情况

总体思路: 深入学习党的十九大以来历次全会精神, 认真领会内蒙古自治区第十一次党代会精神, 有效贯彻鄂尔多斯市第五次党代会精神和2022年鄂尔多斯市政府工作报告精神, 加快建设‘探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展的新路子’的先行区, 做稳的压舱石、进的排头兵, 奋力开创现代化鄂尔多斯建设美好未来。围绕鄂尔多斯经济社会发展中的热点难点问题, 确定5个课题, 每个行动

学习小组撰写 1 万字左右的高质量调研报告和 2000 字左右的决策咨政报告。

第一组：鄂尔多斯市新能源产业高质量发展路径研究

促动师：韩跃峥 孙喜坤 讨论室：B201

学员：朱敬源 刘彦雄 王永刚 于清显 刘腾烨 云婷婷
云伟 赵浩志 高宇 乌云高娃

第二组：借鉴苏州重大项目落地服务经验，提升鄂尔多斯产业集聚水平

促动师：苏利英 牧兰 讨论室：B202

学员：杨恒 苏婷 朱丽春 王朝格斯仁 王小玲
杨洗戈 吴彦麟 武俊峰 王双喜 王海

第三组：乡村产业振兴的路径选择——以达拉特旗为例

促动师：韩云鹏 侯战科 讨论室：B301

学员：白海娟 慕晓君 白乌日汗 温光 赵慧洁
韩啸 娜木汗 徐峰 思宝东 姬存杰

第四组：关于人才工作的专题报告

促动师：甘宜汴 丁国春 讨论室：B302

学员：高志红 齐淑英 韩玉峰 李艳 王艳 李宝山
斯楞格 张娟 高鹏

第五组：鄂尔多斯市构建基层社会治理新模式的探索与分析

促动师：皇甫欢欢 李秋月 讨论室：B303

学员：李源源 张作宇 衣丽杰 奇星 王庆
于洋 余丽 王敏 邬苏和

鄂尔多斯市新能源产业高质量发展路径研究

作者： 行动学习第一小组

执笔： 刘彦雄

指导老师： 韩跃峰 孙喜坤

碳达峰、碳中和目标是党中央、国务院统筹国际国内发展大局作出的重大战略决策，事关我国发展全局，与我国高质量发展方向和贯彻新发展理念要求一脉相承。2021年10月，国务院印发《2030年前碳达峰行动方案》，明确要求到2025年，非化石能源消费比重达到20%左右，单位国内生产总值能源消耗比2020年下降13.5%，单位国内生产总值二氧化碳排放比2020年下降18%。为实现碳达峰、碳中和远景目标，“十四五”期间，全国新能源产业发展将迎来“黄金期”。

鄂尔多斯市风、光资源丰富，市内有库布齐沙漠等大量未利用土地，电力外送条件和消纳空间大，新能源矿卡应用场景丰富，具备开发新能源的诸多有利条件。鄂尔多斯市作为资源型城市，又是国家重要能源和战略资源保障基地，既面临着产业转型升级的现实选择，又承担着构建多种能源综合保障体系的政治责任。“十四五”时期，鄂尔多斯市提出要率先走绿色低碳的发展新路子，要率先建设能源高质量转型的先行区，积极构筑多能互补、多业并进、多点支撑、多元发展的产业发展新格局，推动能源结构逐步由化石能源为主向非化石能源为主转变，能源格局逐步由高碳化向低碳化转变，建设国家现代能源产业基地。

按照市委党校的教学安排，行动学习第一小组围绕推动全市新能源产业高质量发展这一课题，深入相关旗区、企业、项目建设一线进行了全面深入的调研，并参阅了大量相关资料，立足于鄂尔多斯市新能源产业发展现状，着眼于“十四五”新能源产业发展前景，通过对标先进，找出存在的差距和不足，分析优势，提出发展对策建议，形成该调研报告，以期对鄂尔多斯市新能源产业高质量发展提供借鉴和参考。

一、当前新能源产业发展概况

（一）全国新能源产业发展情况。

目前，我国风电、光伏装机容量均稳居世界之首。从累计装机看，截至 2021 年底，全口径非化石能源发电装机容量达到 11.2 亿千瓦、煤电 11.1 亿千瓦，占总发电装机容量的比重分别为 47%、46.7%。这是全口径非化石能源发电装机容量首次超过煤电。全口径并网太阳能发电、风电发电量同比分别增长 25.2% 和 40.5%。全口径非化石能源发电量 2.90 万亿千瓦时，同比增长 12.0%，占全口径总发电量的比重为 34.6%，同比提高 0.7 个百分点。据预测，在新能源快速发展带动下，预计 2022 年基建新增装机规模将创历年新高，全年基建新增发电装机容量 2.3 亿千瓦左右，其中非化石能源发电装机投产 1.8 亿千瓦左右。预计 2022 年底全口径发电装机容量达到 26 亿千瓦左右，其中，非化石能源发电装机合计达到 13 亿千瓦左右，将有望首次达到总装机规模的一半。

（二）全自治区新能源产业发展情况。

1、新能源装机情况。截至 2021 年底，全区新能源总装规模机达

到 5446 万千瓦（其中，风电 3996 万千瓦、同比增长 5.5%、新增 210 万千瓦，太阳能发电 1412 万千瓦、同比增长 14.1%、新增 175 万千瓦，生物质发电 38 万千瓦、同比增长 22.6%、新增 7 万千瓦），同比增长 7.8%，占全区电源总装机的 35.2%、同比提高 0.7 个百分点。2021 年内新增并网规模 392 万千瓦，全年新能源发电量 1191 亿千瓦时，同比增长 28.8%，占全区电源总发电量的 19.8%、同比提高 3.6 个百分点（其中，风电 967 亿千瓦时、增长 33.2%，太阳能发电 212 亿千瓦时、增长 12.8%）。

分盟市看，锡林郭勒盟新能源装机规模达到 1151 万千瓦、年发电量 236 亿千瓦时，居全区第一位，是我区首个新能源装机规模突破 1000 万千瓦的盟市。此外，还有五个盟市规模较大，分别是：乌兰察布（装机 736 万千瓦、发电量 162 亿千瓦时），通辽市（装机 681 万千瓦、发电量 146 亿千瓦时），包头市（装机 642 万千瓦、发电量 157 亿千瓦时），赤峰市（装机 544 万千瓦、发电量 138 亿千瓦时），巴彦淖尔（装机 531 万千瓦、发电量 135 亿千瓦时）。

2、产业链发展情况。我区现有风电、光伏设备制造企业 57 家，其中，风电整机生产企业 12 家、年产能 5700 台，叶片企业 8 家、年产能 3300 套，塔筒企业 13 家、年产能约 52 万吨，发电机企业 1 家、年产能 1000 台；单晶硅生产企业 6 家、年产能 32.5 万吨，多晶硅企业 10 家、年产能 6.6 万吨。从项目储备情况看，全区现有风电、光伏装备制造业储备项目 19 个，主要分布在呼和浩特市、通辽市、巴彦淖尔市和阿拉善盟，计划总投资 169.9 亿元，其中风电装备制造项目 9 个、计划投资 49.5 亿元，光伏装备制造项目 10 个、计划投资

120.4 亿元。目前，全区风电、光伏装备制造业已投产项目和项目储备均较少，且风电装备制造产业链缺失齿轮箱、轴承、控制系统等关键核心零部件产业环节，光伏制造产业链缺失硅片、电池、逆变器等关键组件产业环节，产业链条较短。

（三）鄂尔多斯市新能源产业发展情况。

1、新能源装机情况

截止 2021 年底，鄂尔多斯市新能源已并网项目 57 个，总装机 413.8 万千瓦，占自治区装机总规模的 7.6%，其中光伏发电项目 42 个，装机 287.3 万千瓦；风电项目 11 个，装机 44.5 万千瓦；水电项目 2 个，装机 76 万千瓦；生物质 2 个项目，装机 6 万千瓦。新能源装机占比为 14.1%，非水可再生能源装机占比为 11.5%。

分旗区看，康巴什区光伏装机 0.02 万千瓦，东胜区光伏装机 2 万千瓦，伊金霍洛旗光伏装机 50 万千瓦，准格尔旗光伏装机 0.8 万千瓦，达拉特旗光伏装机 115.8 万千瓦，风电装机 1 万千瓦；杭锦旗光伏装机 108.3 万千瓦、风电装机 40 万千瓦、生物质装机 3 万千瓦，鄂托克旗光伏装机 6 万千瓦、风电装机 2 万千瓦，鄂托克前旗光伏装机 4.3 万千瓦、风电装机 2 万千瓦，乌审旗生物质装机 3 万千瓦。光伏发电装机同比增长 50.5%，风电装机同比增长 11.2%。

2、新能源运行情况

2021 年，鄂尔多斯市 6000 千瓦及以上光伏设备平均利用小时数 1272 小时，同比下降 26.6%；水电设备平均利用小时数 3447 小时，同比下降 12.9%；风电设备平均利用小时数 2652 小时，同比增长 19.1%；生物质设备平均利用小时数 1500 小时，同比下降 71.7%。2021 年，鄂

鄂尔多斯市发电量1300.9亿千瓦时，其中新能源发电量66.7亿千瓦时，占比5.1%。新能源发电量中，光伏发电量27.8亿千瓦时，同比增长2.4%；水力发电量26.2亿千瓦时，同比下降13.4%；风力发电量11.8亿千瓦时，同比增长27.8%；生物质发电量0.9亿千瓦时，同比下降64.2%。

3、新能源产业链发展情况

2022年以来，鄂尔多斯市聚焦自治区“两率先”“两超过”目标，以新能源产业发展为契机，加快新能源全产业链发展步伐，着力打造国家现代能源产业基地。目前，已实施及拟建新能源装备制造项目60余项，计划投资总额约3000亿元。其中已建成投产新能源装备制造项目5个，完成投资5.3亿元；2022年，计划实施“风光氢储”装备制造项目33个，项目总投资1693.7亿元，预计年内完成投资256.9亿元。

（1）风能装备制造方面。链主企业为天津中车风能装备科技有限公司，链成员企业5家，4个项目已建成投产。2022年，计划实施风能装备制造项目3个（新建），其中已开复工项目1个，计划开复工项目2个。已建成及在建拟建风机整机6GW、叶片1200套、塔筒5万吨、机舱罩和导流罩1000套，总投资207亿元，年内计划完成投资5.5亿元。

（2）光伏装备制造方面。链主企业为隆基绿能科技股份有限公司，链成员企业13家，1个项目已建成投产。2022年，计划实施光伏装备制造项目13个（新建11个，续建2个），其中已开复工项目5个，计划开复工项目7个，1个续建项目（中来光伏）因无光伏指标暂停建设。鄂尔多斯市建成硅料产能1.1万吨；在建拟建硅料53.5

万吨、单晶硅棒 4GW、拉晶切片 49GW、电池片 54GW、光伏组件 27.5GW、光伏玻璃 4.8 亿平方米（面板 3.12 亿平方米、背板 1.68 亿平方米）、光伏支架 1.8GW、逆变器 3GW，总投资 1084.9 亿元，年内计划完成投资 196.9 亿元。

（3）氢能装备制造方面。链主企业为协鑫系统集成（北京）有限公司，链成员企业 6 家。2022 年，计划实施项目 7 个（新建 6 个，续建 1 个），其中已开复工项目 6 个，计划开复工项目 1 个。在建拟建电解槽 1030 套、氢燃料电池电堆 30000 套，总投资 50.6 亿元，年内计划完成投资 14.5 亿元。

（4）储能装备制造方面。链主企业为远景科技集团，链成员企业 9 家。2022 年计划实施项目 10 个（新建 7 个，续建 3 个），其中已开复工项目 5 个，计划开复工项目 3 个，2 个续建项目因资金短缺无法开工。在建拟建正极材料 20 万吨、负极材料 6 万吨、导电剂 1.95 万吨、电芯 10.5GWh、PACK1.6 万套、储能系统 8.7GWh。总投资 351.2 亿元，年内计划完成投资 40 亿元。

二、鄂尔多斯市新能源产业发展现状

（一）新能源产业发展优势

1、资源优势。鄂尔多斯市位于内蒙古自治区西南部，地处鄂尔多斯高原腹地，属典型的半干旱大陆性气候区。鄂尔多斯市太阳能资源分布呈自东南向西北递增的特点，水平面年总辐射量在 1620~1710 千瓦时/平方米之间，杭锦旗最高、准格尔旗最低，年平均日照时数为 3205 小时，属太阳能资源 B 类很丰富区，鄂尔多斯市范围均适宜建设大型光伏发电项目，25 年平均发电小时数达到 1550~1650 小时。

鄂尔多斯 100 米高度年平均风速分布整体表现出由西北向西南、向东逐渐递减的变化趋势，100 米高度年平均风速为 6.4~7.2 米/秒，属一类风能资源区，其中，杭锦旗具备较大开发价值，鄂托克旗、伊金霍洛旗和乌审旗均具备一定开发价值，达拉特旗南部丘陵区、准格尔旗中北部、鄂托克前旗南缘也可局部开发风电项目，以上地区 20 年平均发电小时数为 2250~3050 小时。

鄂尔多斯水平面总辐射年总量空间分布

鄂尔多斯 100m 高度年平均风速空间分布

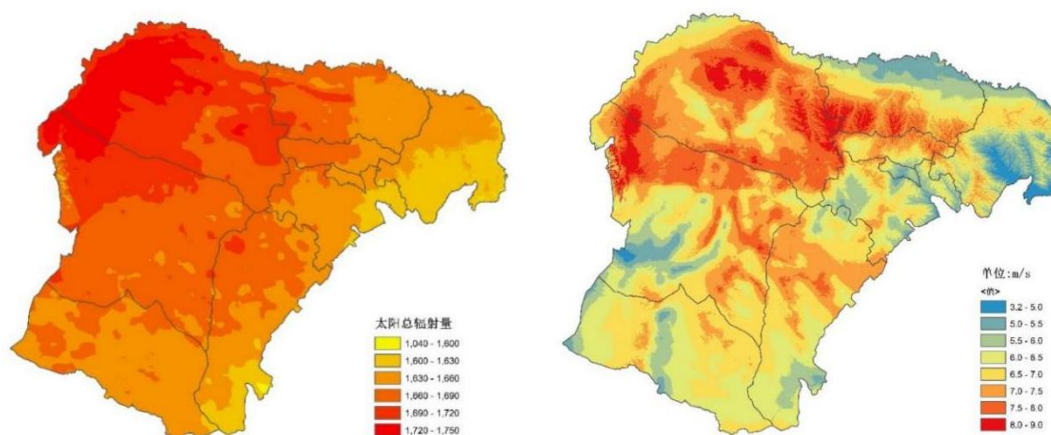


图 1 鄂尔多斯市风光资源分布

2、土地优势。鄂尔多斯市地域广阔，总面积为 8.7 万平方公里。排除生态保护红线、自然保护区、水源保护地等禁止性及限制性开发区域，并综合考虑风光资源、地形地貌、地表建筑、交通运输、电网情况等因素进行鄂尔多斯市新能源开发可利用土地分析。经初步调研，鄂尔多斯市可开发光伏发电的土地主要分布在库布其沙漠、毛乌素沙漠等未利用地，以及煤矿沉陷区、复垦区，可用于规模化开发光伏的土地总面积约 2600 平方公里，可开发光伏总装机规模在 1 亿以上。鄂尔多斯市具备规模化开发风电项目的未利用地、天然牧草地及一般

耕地等土地面积约 6700 平方公里，可开发风电总装机规模约 1500 万千瓦，综上，在现有装机基础上，鄂尔多斯市还具备规模化开发 1.2 亿千瓦新能源装机的土地资源潜力。

3、消纳优势。鄂尔多斯市是典型的重工业城市，用电规模大、且以工业负荷为主，2021 年全社会用电量 879 亿千瓦时，同比增长 6.4%，最大用电负荷 1097 万千瓦，工业用电量占比高达 91%。根据鄂尔多斯市产业结构调整方向和速度，预计 2025 年全社会用电量增长至 1145 亿千瓦时，“十四五”期间增加用电 302 亿千瓦时，为新能源电力的大规模消纳奠定了坚实基础。同时，鄂尔多斯市现有煤电装机充足，在全面完成火电灵活性改造基础上，能够具备较强的新能源调峰能力。截至 2021 年底，鄂尔多斯市火电装机 2531 万千瓦，按照“应改尽改”原则，完成火电灵活性改造后，鄂尔多斯市可具备煤电调峰资源超过 1400 万千瓦，可满足 2040 万千瓦新能源调峰需求；特高压外送通道配套煤电机组调峰能力约 956 万千瓦，预计可为 1400 万千瓦配套外送新能源提供调峰资源。

4、电网优势。鄂尔多斯市电网由鄂尔多斯电网和薛家湾电网构成，已建成较为坚强的骨干电网和输配网络，具备支撑较大规模新能源接入的基础条件。鄂尔多斯市可分为鄂尔多斯中部、西部和薛家湾三个供电区域，均已形成以 2-3 座 500 千伏变电站为中心，以 220 千伏为主的辐射状供电网架结构。截至 2021 年底，鄂尔多斯市（不含棋盘井孤网区域）共有 500 千伏变电站 7 座，变电容量达 1530 万千瓦安；220 千伏变电站 75 座，变电容量达 3260.5 万千瓦安。现有间隔条件可以满足部分本地消纳新能源送出需求。此外，鄂尔多斯市已

投产上海庙-山东特高压直流和蒙西特高压交流两条外送通道，具备支持新能源大规模送出的基础条件。

5、产业优势。“十三五”以来，鄂尔多斯新能源产业发展启航，上下游产业链加速构建。截止 2021 年底，新能源总装机 413.8 万千瓦。先后布局引进了若干新能源装备及材料生产项目，新能源装备产业出具规模。此外，鄂尔多斯聚集了煤制油、煤制天然气和煤制烯烃等多条能源化工产业链，技术处于国内外领先水平，积累了丰富经验，为探索氢能技术研发及氢能在化工产业链中的替代应用奠定了坚实基础，鄂尔多斯新能源产业具备了发展雏形。

（二）新能源产业存在的不足

1、网架结构薄弱。鄂尔多斯电网没有形成 500 千伏环网，220 千伏和 110 千伏变电站主要围绕人口密集的城镇和工业园区布局，但适宜建设新能源发电项目的沙漠及硬梁区变电站布点较少，不能满足新能源发电项目的接入。

2、新能源项目配套送出工程建设周期长。受开工前手续办理繁琐等因素的影响，大部分新建配套送出工程投运时间均在两年以上，大于风电、光伏发电项目建设周期半年以上，其中办理开工前手续就需一年以上。

3、土地落实困难。虽然未利用土地多，但适宜建设新能源发电项目的区域受基本农田、生态红线、自然保护区、军事管控区、饮用水源保护区和城镇开发边界最严格的限定政策，导致新能源项目土地手续办理缓慢。

4、尚未形成完整新能源产业链。鄂尔多斯市的新能源和可再生

能源发电项目局限于发电，与风电、光伏、氢能、储能等产业匹配的装备制造、科研示范、技术咨询、质量标准、监测认证、中介服务等体系不健全，运营管理、设备维护、金融保障等水平较低。

5、体制机制还有待完善。新能源发展指标受限，市场化消纳新能源项目审批权限仍受约束。蒙西地区电力市场化交易、电价机制仍不够灵活，辅助服务补偿机制尚未建立。

三、推动新能源产业高质量发展对策建议

“十四五”期间，鄂尔多斯市要认真学习贯彻落实习近平总书记关于碳达峰、碳中和和内蒙古自治区发展的系列重要讲话精神和批示要求，认真贯彻落实自治区第十一次和我市第五次党代会精神，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持以生态优先、绿色发展为导向，加快推进以风电、光伏、氢能、储能、新能源汽车为代表的新能源全产业链建设，引领我国资源型城市能源转型和高质量发展，带动鄂尔多斯市社会经济转型升级。

（一）推动新能源开发跨越式发展。坚持集中和分布并重、自用与外送并举、上网与离网并行，多措并举大规模发展新能源，在实现“两率先”“两超过”目标上走在前作表率，确保到2025年，新能源装机规模达到5000万千瓦，装机比重超过50%，新能源发电量比重超过30%。

1、大力推进光伏治沙基地建设。抓住国家建设大规模风电基地的有利契机，在库布齐沙漠和毛乌素沙地有序规划建设一批大规模光伏治沙基地，采取“风电挡风、光伏遮阴、板上发电、板下种植、板间养殖、光伏组件清洗与电站相结合”的立体光伏治沙模式，将新能

源发电产业与沙漠生态治理、智能控制节水现代农业、智能生态养殖业进行有机结合，实现经济效益、生态效益和社会效益多方共赢。

2、因地制宜开展矿区光伏基地建设。利用全市矿区采煤沉陷复垦土地，结合土地修复和生态治理，在准格尔旗、东胜区、伊金霍洛旗、达拉特旗等重点采煤旗区建设一批矿区光伏项目，在增加新能源装机开发规模的同时，显著提高复垦土地经济效益，增加煤炭企业绿色治理资金，为煤炭行业绿色转型发展提供支持。

3、有序推进新能源保障性并网项目建设。加快推进已获得自治区保障性并网指标项目的核准建设工作。做好逐年自治区保障性并网集中式风电、光伏项目的申报、优选、上报工作，为我市争取更多新能源保障性并网指标，力争每年获得集中式风电项目指标超过50万千瓦、集中式光伏项目指标超过150万千瓦，并按照自治区要求，高质量完成项目建设、按时并网发电。

4、推进高比例新能源电力外送通道建设。利用蒙西-天津南、上海庙-山东两条既有外送通道，按照“风光火（储）一体化”模式，完成通道配套火电机组的灵活性改造，并规划建设新增配套新能源项目，提升既有外送通道新能源电量占比。两条既有通道合计新增配套800万千瓦新能源。加快开展蒙西-京津冀特高压外送通道前期工作，力争“十四五”中期获批建设，“十四五”末期建成投产。新增通道按照“风光火储一体化”模式建设。

5、深入推进分布式风光开发。充分利用各工业园区内企业现有和规划的厂房、办公楼等建筑物闲置瓦面或屋顶，在不新增占用土地情况下，尽可能安装光伏发电装置。在园区周边按照资源条件，合理

规划建设分布式光伏和分散式风电，就近为工业园区进行供电。在杭锦旗、鄂托克旗、鄂托克前旗、乌审旗的农牧区、矿区等负荷较为集中、电网未覆盖或联络较弱、供电能力不足的地区开展高比例风光微电网示范项目建设，加强农牧区、矿区末端电网建设，提升电网末端电压水平，节约电网改造投资，降低农牧民用电成本，提高边远地区电力供应保障能力。

6、实施千村万乡沐光行动。探索实施“公司+项目+村民入股”的综合性发展模式，通过农光互补、牧光互补项目建设，将农牧民的土地、草场、房屋、农田承包权等以经营权入股的形式参与到新能源项目开发中，共享新能源发展红利。在杭锦旗、鄂托克旗、鄂托克前旗等地，通过将光伏与现代农牧业、养殖业、清洁供暖等进行有机结合，探索建设一批“零碳嘎查”、“零碳苏木”示范项目，助力美丽乡村建设。在杭锦旗、伊金霍洛旗、乌审旗等地，建设一批新能源设施农业项目，建设棚顶光伏、发展板下经济，并对有用电需求的农产品加工生产环节进行绿电替代，降低生产成本，实现农产品+新能源发电双收益。

（二）提升电力系统调节消纳能力

1、实施火电灵活性改造行动。按照“应改尽改”原则，加快煤电机组深度调峰技术应用，除背压机组、有淘汰关停计划机组等不具备灵活性改条件的机组外，全市其余现役煤电机组均参与灵活性改造。2021-2023年，完成布连、蒙能杭锦煤研石、达拉特等17座电厂的火电灵活性改造工作，涉及煤电装机1640万千瓦，完成灵活性改造后可增加系统调节能力468万千瓦，可满足670万千瓦新能源的调峰

需求。2024-2025年，继续完成鄂尔多斯电力冶金集团、汇能集团蒙南发电厂等剩余5座电厂的火电灵活性改造工作，涉及总装机容量223.4万千瓦，完成灵活性改造后可增加系统调节能力43万千瓦，可满足60万千瓦新能源的调峰需求。到2025年，全市火电灵活性改造全部完成，鄂尔多斯具备本地煤电调峰资源1426.3万千瓦，特高压外送通道配套煤电调峰资源约955.6万千瓦，分别可满足2040万千瓦本地消纳新能源和1400万千瓦特高压外送通道配套新能源的调峰需求。

2、推进多元储能配置行动。鼓励探索储能多元化发展模式，大力推进电源侧储能项目建设、积极推动电网侧储能合理布局以及支持用户侧储能多元化发展。在杭锦旗、鄂托克前旗、准格尔旗、伊金霍洛旗等新能源大规模开发或负荷集中地区，以市场化的方式，探索集中建设一批电网侧共享储能电站，为电网运行提供调峰、调频、备用、黑启动、需求侧响应等多种服务，促进新能源的大规模消纳。对于“十四五”期间新建的本地消纳新能源发电项目，要求通过自发配置储能或购买储能服务等方式，配置不低于装机容量的10%（2小时）的储能设施。到2025年，鄂尔多斯市储能规模超过600万千瓦/1200万千瓦时。同时，引进储能“专精特新”企业，带动储能关键材料、核心部件、储能装置等装备制造产业落地鄂尔多斯。

3、实施消费侧灵活性挖掘行动。电动汽车由于“用电时间有弹性、用电行为可引导、用电规律可预测”的特性，可将其纳入电网优化控制，不仅可以有效增加调峰资源、调整用电负荷、改善电能质量，还能助力可再生能源消纳。目前，全市约有33万辆在运重卡，预计

“十四五”期间将完成5万辆电动重卡替代，预计可提供灵活性负荷200万千瓦左右。

（三）打造新能源装备产业集群

1、实施龙头引进筑链行动。以新能源装备制造的核心环节为主攻方向，精准引进国内龙头企业，助其扎根鄂尔多斯，夯实产业集群发展根基，为新能源装备制造集群发展立柱架梁。以整机为核心，建成北方风电制造基地。重点在东胜区布局风电整机和关键零部件制造产业。结合现有产业基础，以风机整机制造为核心，在升级现有风电生产线基础上，再吸引龙头企业入驻鄂尔多斯，做大做强鄂尔多斯风电产业。以电池为核心，打造北方光伏装备制造产业中心。以硅片、电池、组件产能1:1:1的垂直一体化发展方式，从电池龙头企业中优选光伏“链主企业”，鼓励其以自主招商为主，打通硅片、电池、组件生产环节，提高光伏产业链竞争力。以燃料电池、电解槽为双核心，打造“北疆氢城”国家氢能产业综合示范区。积极引进燃料电池核心企业和电解槽龙头企业，加大对加氢站装备企业和储氢装备企业的扶持培育力度，以应用示范牵引带动装备制造，形成“一城、一圈、一带”的氢能产业链条生态。以电芯为核心，建成锂电池为主、多种储能装备协同发展的储能装备集群。抓住我市既有大规模储能电池需求，又有大规模动力电池需求的独特市场优势，形成近期以锂电池为重心、中期兼顾钠电池、远期多种储能装备协同发展的储能产业格局。以锂电池中的电芯为核心环节，积极引进掌握核心技术的国内龙头企业，优选作为“链主企业”，并着重发展锂电池储能集成系统。以整车组装为核心，发挥场景优势建设新能源汽车产业集群。以市场为牵引，

以整车组装为核心环节，积极引进新能源重卡龙头企业入驻鄂尔多斯，带动吸引整车制造、电池、电机、电控等配套装备制造产业，辐射拉动聚酯材料、聚碳酸酯等原材料生产产业。

2、实施产业配套补链行动。按照集群发展思路，紧抓核心配套环节，通过精准招商和耦合既有产业，健全完善配套供应链，提高本地配套率，提升新能源产业发展质量。在风电装备领域，力争建设北方风电检测中心，利用国内风电检测平台的稀缺性和强大产业带动力，拉动风电装备制造产业发展；引进轮毂、齿轮箱、风机塔筒等制造企业，提升风电机组关键零部件本地供给能力；重点布局玻璃纤维、树脂、碳纤维等先进叶片材料的研发生产，提升产业链整体竞争优势。在光伏装备领域，引进逆变器、光伏玻璃制造企业，延伸发展胶膜(EVA)生产制造业，发展光伏支架、配套背板和边框等配套产业，吸引培育具备颗粒状多晶硅生产工艺和量产技术的企业，引进具备 HJT（异质结）电池片自主技术与商业化能力的企业，填补发展短板、抢占市场先机。在氢能装备领域，引进加氢、储氢装备企业，生产石墨、氟化物等电解槽原材料，引入具备 PEM 电解槽自主知识产权与规模化能力的企业，吸引具备固定式氢燃料电池发电技术与商用经验的企业入驻，完善氢气“制-储-运-用”装备制造产业链。在储能制造领域，生产石墨、碳素、聚烯烃类隔膜、碳酸酯等原材料，发展负极材料、隔膜和电解液等储能配套产业，引进具备钠离子电池自主知识产权与商业化能力的企业，培育具备压缩空气储能核心技术与商业化能力的企业。在新能源汽车制造领域，为重卡车身上的保险杠、挡泥板、仪表盘、把手等塑料部位提供聚酯材料、聚碳酸酯等原材料生产，引进重卡换电站

技术和装备提供商，为鄂尔多斯新能源汽车发展奠定良好基础。

（四）完善新能源基础设施配套

1、建设园区基础设施配套。加快完善加氢站、换电站、工业物联网等新型基础设施配套，建设现代化工业承载平台。加快5G等先进通信技术在新能源全产业链中的应用，打造全产业链智慧监测系统，建设市级工业物联网数据中心，实现生产全流程实时监测，推动各产业链上下游企业间物资、产品、市场的协调匹配，提升生产效率、降低运营成本。建成“跨厂区、跨旗县、跨地区”的绿色物流体系，对于大宗物资园区内转运需求，统筹建设上下游产品输送管道或输送带；对于大宗物资长距离转运需求，全面使用换电重卡或氢燃料电池重卡。按照适度超前原则，统筹规划建设充电桩、换电站、加氢站及配套电网，建立交通智慧运行控制平台，实现与电力系统之间的灵活协同。

2、推进油气电氢一体化建设。随着全市电动汽车、氢燃料电池汽车数量快速增加，亟需配套建设充换电站、加氢站。2023年之前，在全市主要矿区运煤线路、市区运输主干线开展试点，进行商业模式探索、配套政策研究以及相关标准制定；一体化能源供应站呈点状布局，分布满足试点矿区新能源运煤重卡需要；建成油气电氢一体化供应站20座，其他合建站60座（含油电、油氢、油气、油气电等）。2024年—2025年，全面推广应用，在全市矿区、市区以及高速等场景推广一体化能源供应站，一体化能源供应站布局由点成线，满足全市主要干线交通运输需求。到2025年底，全市建成油气电氢一体化供应站60座，其他合建站200座（含油电、油氢、油气、油气电等）。

（五）推进推广新能源应用示范

1、开展新能源生态治理实证基地建设。优先在达拉特旗中和西镇、准格尔旗准格尔召镇周围建设光伏治沙、矿区生态治理实证基地，采用多种技术方案、多种设备选型开展试点示范，验证适用于光伏治沙和矿区沙漠治理的设备型号和设计方案，合计开发规模 20 万千瓦。优先在杭锦旗锡尼镇周围建设荒漠化草原风电实证示范基地，开展不同机型、单机容量横向对比分析，验证适用于鄂尔多斯西部荒漠化草原的风电机型和技术参数，总体规模 10 万千瓦。

2、氢能多场景应用示范。结合燃料电池汽车示范城市群建设，依托自治区已批复氢能产业示范工程，开展氢能多场景应用示范工程。在达拉特经济开发区三垆梁工业园和上海庙能源化工基地周边开展燃料电池重卡应用示范，并同步建设运输沿线加氢站、氢气储运中心等配套基础设施，打通交通领域氢能“制-储-运-用”全环节。在图克工业园、上海庙能源化工基地等园区开展化工绿氢替代示范，验证利用绿电制氢替代煤制氢的技术经济可行性。到 2025 年，全市氢燃料电池重卡保有量达到 5000 辆，化工绿氢年替代规模达到 25 万吨。

3、开展多类型共享储能应用示范。按照“统筹规划、集中建设、市场主导、开放多元、共享共建、安全规范”的原则，在新能源电站开发密集的杭锦旗独贵塔拉镇附近开展大规模电化学共享储能示范，研究论证大规模储能对新能源基地友好接入电网的支撑作用。结合电网重要节点计算分析，优先选择在宁格尔 500 千伏站和布日都 500 千伏站周边建设大规模压缩空气储能应用示范项目，验证压缩空气储能规模大、储能时间长的特性与我市大规模光伏装机特性之间的适配性。

结合蒙苏经济开发区零碳示范园区建设，依托园区内储能企业的电池测试场景，建设园区共享充电宝示范，提高园区供电可靠性。

4、开展电动换电重卡应用示范。选择红庆河煤矿—独贵塔拉工业园区、呼和浩特—大饭铺高速、曹羊线、边贾线等主要煤炭运输线路建设首批煤炭换电重卡运输专线试点，重点示范换电重卡与换电站、电网等基础设施的配套比例和协调性，为后续在煤炭运输中大规模推广换电重卡奠定基础。优先在高新技术开发区和蒙苏经济技术开发区开展物流换电重卡示范，验证物流园区合理车站比和换电站有效服务半径，并探索换电站作为可调负荷参与零碳园区综合供能的可行性，为换电重卡大规模运用于园区物流运输奠定基础。

（六）夯实新能源技术研发储备

1、打造创新平台，增强研发力量。充分发挥各类高端科研平台作用，全面提升鄂尔多斯科技研发、成果转化、企业孵化、学术交流能力。在“科技兴蒙”项目合作协议框架下，加强与北京大学、清华大学、上海环境能源交易所等科研机构的交流协作，借助院士专家智慧为鄂尔多斯市能源产业高质量发展和科技创新问诊把脉、献计献策。加大对鄂尔多斯碳中和研究院等本土科研机构的支持力度，充分发挥鄂尔多斯在资源、市场上的优势，持续吸引龙头企业、高校、科研院所等在鄂尔多斯建立研究院。

2、发挥自身优势，推动技术进步。能源技术进步和创新是推动能源转型的根本动力，也是实现“碳中和”的关键驱动力和必然选择。因此，未来必须要有革命性先进技术的突破和创新来支撑，并加快成熟低碳技术的推广与应用。要跟踪能源技术发展趋势，重点关注在鄂

鄂尔多斯有较好生产条件或应用潜力的技术，适时开展创新研究、试验生产、应用示范，争取获得一批科研成果，推动相关领域技术进步。特别是要加速可再生能源发电技术推广，加强储能和智能电网等技术研发和扩大示范规模，加快新能源乘用车和氢燃料电池汽车的部署，加大新能源装备产业核心技术和零部件的研发应用等，推动全市新能源技术进步。

借鉴苏州高新区重点项目挂钩联系制度 提升鄂尔多斯领导包联机制工作水平

作者：行动学习第二小组

执笔：王海

指导老师：苏利英 牧兰

项目是发展“引擎”，推进重点项目落地建设是加速转型发展的“踏板”，是鄂尔多斯市当好“稳”的压舱石、“进”的排头兵的关键。近年来，鄂尔多斯市凝心聚力优化营商环境，不断强化主动服务、真心服务、靠前服务、一线服务意识，细化优化简化审批流程，补齐部分短板，取得了一定成效。此次行动学习法，通过研究总结苏州高新区重点项目领导包联机制经验做法，对鄂尔多斯市进一步完善重点项目领导包联机制具有重要借鉴意义。

一、领导包联机制的内涵和意义

领导包联机制是一个充分发挥领导头雁引领作用、切实抓好目标落实的工作机制。该项工作机制的核心是领导，关键是机制，特点是聚焦难点、强化统筹、高效落实。

（一）领导包联机制必备要素

领导包联机制是一项系统工程，是马克思主义哲学系统论的具体实践。它主要包括三个必备要素：牵头领导、分解任务、考核督查。其中，牵头领导是基础，分解任务是重点，考核督查是着力点。

1. 牵头领导的基础性作用。俗话说，群雁高飞靠头雁，船载万斤

靠舵人。牵头领导是机制运行的核心。牵头领导能力水平关系到机制运行效率。一般来说，牵头领导既要有深入一线、靠前指挥、现场办公的工作作风，又要有研究解决实际问题的工作能力。基础性作用主要体现在三个方面：一是导向作用。牵头领导因目标任务而产生，与目标任务是一个整体。因此，牵头领导是目标任务的代表，自然具有了导向性。二是约束作用。牵头领导作为机制的核心，对其它相关部门具有统筹管理的作用，自然具有了约束作用。三是激励作用。牵头领导的出发点和落脚点是完成目标任务，需要调动各相关部门工作积极性，自然具有了激励作用。

2. 分解任务的重点性作用。细化分解任务是机制运行的重点和难点。明确工作分工关系到能否形成工作合力和齐抓共管的工作格局，关系到工作成败。重点性作用主要体现在两个方面：一是重要方式。分解任务是各相关部门形成工作合力的方式，也是保证目标任务如期完成的途径。二是重要抓手。分解任务是牵头领导统筹调度的抓手，也是考核督查的依据。

3. 考核督查的促进性作用。考核考评是机制运行的有效补充。建立健全考核督查机制，既可以跟踪了解工作任务进展情况，又可以形成倒逼机制，推动工作任务如期完成。促进性作用主要体现在两个方面：一是促进工作序时推进。考核督查围绕推进计划开展工作，及时掌握进展和存在问题，促推牵头领导解决问题，保障目标任务如期完成。二是促进相关部门努力工作。考核督查通过工作进展反映相关部门的工作态度和工作成效，催推相关部门不敢懈怠、努力工作。

（二）领导包联机制重要意义

1. 领导包联机制有利于营造凝心聚力、干事创业的良好氛围。领导包联机制是一项上下齐心、集中力量办大事的工作方式。按照工作任务分工,包联领导与各相关职能部门各司其职,形成了明确时间表、路线图、责任链。因此,在践行领导包联机制过程中,协同合作加强了部门联系,统一行动激发了干事激情。

2. 领导包联机制有利于锤炼担当作为、动真碰硬的优良作风。领导包联机制面对的工作任务大多都是艰难险重问题,需要干部迎难而上、攻坚克难。因此,在践行领导包联机制过程中,直面问题锤炼了担当作风,动真碰硬增强了狠抓落实作风。

3. 领导包联机制有利于创新以上率下、真抓实干的有效方法。领导包联机制最大的特点是领导牵头抓落实。牵头领导按照“一对一”包联要求,率先垂范开展调研、指导、督促等工作,将工作任务抓在手上、一抓到底。因此,在践行领导包联机制过程中,领导根据层出不穷的问题,具体问题具体分析,在充分发挥主动性、积极性、创造性的基础上,不断总结工作经验、创新工作方式。

4. 领导包联机制有利于打造不忘初心、履职用心的干部队伍。领导包联机制的推动力量是各相关职能部门。在以上率下推进过程中,必须要解决“上热中温下冷”问题,必须要形成层层压力传导机制,时刻要加强各级干部主体责任,提振各级领导干部精气神。因此,在践行领导包联机制过程中,重点难点问题解决的同时,也磨练了干部爬坡过坎、闯关口、度关山的意志,加强了干部办实事解难事的责任意识,锻造了一支撸起袖子加油干的干部队伍。

二、苏州高新区重点项目领导包联机制的经验做法

近几年，在全国工商联组织的《万家民营企业评营商环境报告》以及中央广播电视总台发布的《中国城市营商环境报告》中，苏州的营商环境位列前茅，在打造最优营商方面创造出一批先进经验和成功做法。在众多经验做法中，苏州高新区在重点项目领导包联机制方面，抓实抓细的经验做法值得借鉴学习。

（一）合理确定项目

苏州高新区始终秉持“好中选优、优中选强”原则，综合分析资源要素和指标条件，严格要求开工率，在当年第四度谋划确定第二年领导包联的重点项目。一是参照产业链确定项目。苏州高新区确定包联项目的标准不仅是投资额和企业知名度，更重视产业链条匹配度和项目科技先导性。苏州高新区确定的包联项目在成功建成运营后，在一段时间内就会形成上下游产业链条，久久为功实现产业集聚。苏州高新区常年稳居全国开发区发展前列，与这种严谨谋划项目、坚定产业链条发展的做法密不可分。二是分析要素指标确定项目。鉴于重大项目涉及手续较多，甚至一些指标需向上争取，苏州高新区提前召集相关部门讨论要素指标获取难度，必要时还会与上级有关审批部门沟通协调，正确研判可行性。对于要素指标具备条件项目，优先确定为包联项目。三是制定推进计划确定项目。苏州高新区高度重视包联项目开工率，对每个拟包联项目都提前推演推进建设时间表，进一步确定拟包联项目能否如期开工建设。对于开工时间处于合理范畴的项目，优先确定为包联项目。

（二）严格制定计划

苏州高新区始终秉持“计划先行”的原则，在确定包联项目的同

时，要求当年第四度同步制定完成第二年领导包联重点项目的推进计划，做到“项目定、进度定”。一是充分沟通定计划。苏州高新区工作人员沟通意识强，对于模糊或暂未弄明白的手续敢问、敢质疑，总有一种“打破砂锅问到底”的激情。在包联项目推进计划中，手续办理按照并联或串联方式清晰标注责任部门和责任人，完成时限一般都确定到月份，并清晰标注沟通确认责任人。整个计划安排看不到推进过程中手续办理的断裂或空白，杜绝出现推诿扯皮现象。二是集中决策定计划。苏州高新区领导包联项目推进计划需要提交会议集中审议确定。经会议审议通过后，推进计划原则上不再变更，作为定期专题汇报和督查考核内容。从确定推进计划起，各包联领导每次专题汇报重点就是计划节点完成情况。

（三）持续优化机制

苏州高新区始终秉持“责任到人”的原则，在包联项目推进过程中，从包联领导到各相关部门负责人明确工作职责和协调联系机制，并在实际工作中不断简化和优化，部分工作甚至实现量化。如：包联领导每月不少于几次深入现场调研或听取汇报，包联领导每月不少于几次向主要领导专题汇报，服务联络部门每月多少日向重点项目联席会议办公室报送专题报告。一是持续优化联系机制。苏州高新区兼顾横向联系和纵向联系，既建立各相关审批部门服务联系机制，又建立社区主体服务联系机制。其中，苏州高新区工信委是包联领导具体服务联络部门，负责会同相关职能部门形成工作专班，建立横向联系体系；包联项目所在社区是包联项目服务主体单位，负责做好相关具体服务工作，建立纵向联系体系。二是持续优化盯办机制。苏州高新区

按照推进计划，实行层层盯办。社区负责盯办手续启报和属地服务落实情况，各相关职能部门负责盯办审批进展，服务联络部门负责盯办计划序时推进情况，包联领导负责盯办上报问题和困难解决情况。层层盯办推动各级领导干部和企业想在一起、干在一起，真正形成政企同心促发展的营商环境，也进一步加强党委政府对经济工作的组织驾驭能力。三是持续优化解决问题机制。苏州高新区建立联席会议机制，设立重点项目推进联席会议办公室，办公室设在经发委。联席会议负责集中解决各工作专班上报的问题困难，原则上各类问题均能在联席会议得到妥善解决。四是持续优化调度机制。苏州高新区注重突出问题导向，问题就是调度的指挥棒。包联领导到项目现场只听问题、找问题；服务联络部门鼓励工作专班成员部门晒问题、多提建议，逐步形成了精准调度、合力推进的工作氛围。

三、鄂尔多斯领导包联机制工作水平提升的建设性思考和建议

苏州高新区领导包联机制从形式上看，与鄂尔多斯市及其它地区的重点项目领导包联机制没有太大差别，仍是按照“指定项目、形成专班、现场调研、解决问题、统筹调度”等流程推进项目落地建设。但是，在深入挖掘其背后的实操性和实效性后，对鄂尔多斯市领导包联机制有一些思考启示。

（一）力破思维定势，树立系统发展思维

苏州高新区领导包联机制表现出的提前谋划和科学分析项目的经验做法，实际上是一种系统发展思维作用的结果。因此，学习借鉴苏州高新区经验做法，决不能“照猫画虎”、生搬硬套，要在思维方面找差距，敢于打破固有思维定势，破旧立新。一要破孤立思维、立

联系思维。加快破除以项目论项目的惯性思维，加强产业发展思想意识，将包联项目放到产业链条中审视和推动，充分将领导包联作用与产业集聚结合起来，避免产生为了包联而盲目选取项目、为了完成任务而堆砌项目数量的错误倾向，真正发挥出领导包联示范带动作用。

二是破个体思维、立系统思维。学习苏州高新区科学分析和研判的严谨工作作风，从细微处入手，系统性考量包联项目要素指标条件以及推进落实的可行性，力戒以偏概全、以点带面的错误工作倾向。

三是破投机思维、立底线思维。学习苏州高新区“计划就是目标”的责任意识、“计划轻易不变更”的底线思维，坚决打破“计划执行不下去找客观因素”的“活思想”，要求干部少说“这个不符合条件”、“那个没有获得指标”，多想一想“当初计划怎么定的”、“怎么办才可行”。

（二）坚持结果导向，增强善作善成本领

领导包联机制的根本目的就是攻坚克难，干成一些影响全局的大事情。因此，项目开工建设、建成投产是重大项目领导包联机制的根本出发点和落脚点，也是评价领导包联机制是否成功的唯一标准。

一是增强决策本领。大力提升专业知识水平，加快破除专家咨询、法务意见依赖的唯一性，增强综合研判分析能力，形成能定事、定成事的工作作风。充分发挥民主集中制解决问题的强大作用，杜绝“一言堂”“模棱两可式”的决策习惯。

二是增强盯办本领。学习苏州高新区亲力亲为的工作态度，杜绝开会式、听汇报式的盯办方式，减少书面督查的次数，增加实地调研次数，学会在现场发现问题、始终盯紧结果的工作方法。

三是增强破题本领。增强“底数清”的工作能力，减少表格式、报告式掌握实际情况的工作作风，增加企业座谈会、恳谈会、

见面会的次数，学会倾听企业家心声和建议的工作方法，在“问题明”中找解决途径。大力提升协调推动能力，养成主动协调、多方协调的工作作风，学会“协调中找办法”的工作方法。

（三）坚持协作理念，创新工作联系机制

领导包联机制是牵头抓总、分头落实的协调联动机制，也是部门合力发挥出最大效果的工作机制。因此，因时因地、实事求是地建立工作联系机制是部门合力发挥最大效果的关键。一是创新分工合作机制。学习苏州高新区“责任到人”的经验做法，杜绝“责任无人承担”或“责任大而化之”。明晰部门职责和完成时限，坚决不留“空白”或“交叉”，杜绝部门间推诿扯皮。二是创新专班工作机制。学习苏州高新区专班工作机制，明确专班审批权限，树立专班工作权威，打造多职能、集中审批的专班队伍。

（四）聚焦统筹领导，具备真抓实干能力

领导包联机制的头雁作用非常重要，既关系到项目能否有序推进，又关系到部门能否通力协作。因此，项目牵头领导绝不是挂个名、讲个话、露一次脸的角色，而是具有高度责任心、统筹调度能力强、善抓关键环节的中枢指挥者和实干家。一是增强抓整体能力。增强推进计划的统筹能力，严格按照推进计划开展工作，做到“一张图表盯到底”。学会容缺办理工作方法，坚决避免出现顾局部失全局的狭隘工作格局。二是增强抓关键能力。加强洞察关键环节的能力，学会抓主要矛盾的工作方法，坚决避免出现“次次调度、次次都是同样问题”现象。三是增强抓实情能力。加强掌握实际进展的把控能力，采取“不到招呼”、“拍摄影像”等创新性的督查方式，杜绝出现造假现象。加强数据对比分析能力，学会从数据背后掌握情况的工作方法。

乡村产业振兴的路径选择——以达拉特旗为例

作者： 行动学习第三小组

执笔： 白海娟

指导教师： 韩云鹏 侯战科

乡村振兴战略的总要求是实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。其中，产业兴旺是基础。乡村振兴，关键是产业要振兴。乡村产业如何振兴？需要我们确立恰当适宜的产业发展路径。达拉特旗作为全国粮食生产先进单位、粮食生产先进县，是全国第二批农村改革试验区、第三批国家现代农业示范区、全国主要农作物生产全程机械化示范旗县和全国农产品质量安全监管示范旗县。近年来，达旗以新发展理念为引领，立足区位优势，着力打造“北纬40度、亮丽黄河湾”健康安全农畜产品生产加工物流基地，持续推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，积极探索创新产业振兴模式，因地制宜走出了一条适合自己的乡村产业振兴之路。

5月下旬，鄂尔多斯市中青年干部培训班行动学习法第三课题组深入达拉特旗，通过实地考察、召开座谈会、发放调查问卷（共计发放问卷343份，收回343份）等方式，就乡村产业发展情况进行了全面细致的调查了解，旨在通过对达拉特旗乡村产业发展取得的成果、存在的问题进行调查与分析，进而提出深入推

进乡村产业振兴的对策和建议,希望能够为达拉特旗乃至全市今后的乡村产业兴旺发达提供参考。

一、达拉特旗推动乡村产业发展的实践成果

达拉特旗总人口 37.2 万人,乡村人口超过 30 万人,总耕地面积 279 万亩。2021 年全旗第一产业实现增加值 49.76 亿元,农村牧区常住居民人均可支配收入 22645 元。对达拉特旗各苏木乡镇、嘎查村的乡村产业振兴调查问卷结果显示,343 份有效答卷中,有 44.90%的调查对象对乡村产业振兴这一政策比较了解,有 37.32%的调查对象对这一政策非常了解。

(一) 农牧业综合实力不断壮大

目前全旗土地适度规模经营面积达到 135 万亩,涌现出“南红桥合作社+中化”、“道劳合作社+中化”等双赢典型,实现了集中连片耕地全程数字化服务的新突破,创造了青贮玉米亩均纯利润 1959 元的历史新高。养殖业势头强劲,种养结合互促的良性循环已基本建立,牲畜总存栏量突破 285 万头(只),其中绒肉羊存栏量 250 万只,生猪存栏量 18 万头,奶牛存栏量突破 8.4 万头,鲜奶年产量超过 30 万吨,处于全市领先地位。品牌建设成效突出,认证了 1 个农产品产地地理标识、19 个绿色农畜产品、35 个有机农畜产品,培育内蒙古名优特农畜产品 7 个。风水梁獭兔、昭君大米、长胜胡油、海子湾面粉、青达门羊肉等特色农畜产品由“土特产”变成了“金招牌”,道劳辣椒、展旦召嘎查民族食品、蛇肯点素小麦、七份子村籽粒玉米、侯家营子有机青贮进入自治区首批“一村一品”示范名单。树林召镇林原

村（“保善堂”蔬菜）、昭君镇沙圪堵村（“二狗湾”大米）分别入选第六批、第七批全国“一村一品”示范村镇。

（二）乡村产业基础日益巩固

农牧业发展基础不断夯实，经营主体持续壮大，培育高素质农牧民 1000 余人、家庭农牧场 200 余家、农牧民专业合作社 2000 多家。坚持最严格的耕地保护制度，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。贯彻落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，产业结构调整“稳粮”第一。加大高标准农田和盐碱地改良力度，集成配套节水灌溉、水肥一体化、秸秆还田、轮作倒茬等技术，提升耕地综合生产能力。近 3 年来新增高标准农田、盐碱地改良面积 47.1 万亩，设施农业 1100 亩，农作物总播种面积突破 229 万亩，农机保有量达到 18706 台，耕播收运综合机械化水平超过 94.5%，主要农产品实现连年丰收，粮食产量稳定在 15 亿斤以上。要确保农牧民增收必须提升亩产效率，调整产业结构。通过“扩经、广种草”，目前优质饲草面积超过 10 万亩，板蓝根、朝天椒、葵花、瓜菜、麻子、甜菜等经济作物面积达到 32.17 万亩，有机农产品认证达到 21 万亩。

（三）乡村产业项目蓬勃发展

达旗牢牢把握黄河流域生态保护和高质量发展重大战略机遇，坚持以项目聚集要素、带动投资、引领发展，全力优化营商环境、振兴实体经济。培育农牧业产业化联合体 11 个、市级以上涉农龙头企业 54 家，农企紧密型利益联结比例达到 64%。引进海高 3 万头奶牛示范牧场、中畜肉牛产业集群、骑士牧场三期、

璞瑞养殖园区、博远粮食物流、两宜生物肥和中化 MAP 技术服务中心等一批科技含量高、带动能力强、发展后劲足的重大产业项目和基建项目，总投资超过 8.9 亿元，涵盖能源物流、科技服务、文化旅游等多个领域。展旦召嘎查入选鄂尔多斯市第一批乡村文化旅游重点村名录，响沙湾、银肯塔拉、库布其等旅游景区努力克服疫情影响，发展的活力和势能越来越足，青达门红色革命教育中心顺利建成，沙漠旅游、乡村旅游、红色旅游等业态不断丰富、品质不断提升，游客接待量从四年前的 95 万人次最高增长到 160 万人次，年营业收入突破 3.6 亿元。

二、达拉特旗推动乡村产业发展的典型经验

树林召“一社四部”乡村振兴、白泥井官牛渠社“统种共富”土地合作经营、展旦召“道劳合作社+中化”等乡村产业发展创新模式，有效整合土地、资金、闲置房屋等资源要素，让“死资源”变“活资产”，产生“高效益”，全面激活乡村产业发展内生动力，打破阻碍城乡融合发展的体制机制，为乡村振兴战略实施积累了宝贵经验。对达拉特旗各苏木乡镇、嘎查村的乡村产业振兴调查问卷结果显示，当被问及“您认为当地政府对乡村产业的重视程度”时，72.30%的调查对象选择了“非常重视”，24.49%的调查对象选择了“比较重视”。

（一）白泥井官牛渠社“统种共富”土地合作经营模式

近年来，达拉特旗白泥井镇侯家营子村党支部狠抓自身建设，深入实施镇村工作一体化，充分发挥基层党组织在乡村振兴中的战斗堡垒作用，将基层党建和产业发展紧密结合，走出了一条抓

党建促乡村振兴的好路子，实现了“党建引领、产业强村、富民增收”的目标。2019年4月，官牛犊南社通过党组织领办，成立专业合作社，全村村民以土地经营权入股方式成为合作社成员，合作社内设社管会、监事会、财务小组，明确责任，分工协作。与涉农龙头企业签订订单，种植有机和常规青贮玉米、贝贝南瓜、马铃薯等作物，按照保底价高于市场价，且实际收购价不低于保底价的合作协议，随行就市，实现经济效益和社会效益多方共赢。自实施“统种共富”模式以来，官牛犊的社员分红从2019年11300元增加至2021年的14700元，不仅红利越来越丰厚，生下来的孩子、娶进门的媳妇也在今年解决了“身份”问题，都分到了红利，真正实现了全村人人受益的目标。此外，每年合作社收入下来，都会截留5%的款项发展壮大社集体经济，用于基础设施完善、产业发展以及人居环境整治等公益事业，成为全镇第一个拥有集体经济的社。经过三年的土地合作经营后，官牛犊南社“统种共富”合作经营模式取得了丰硕的成果，以“人人入股分红，土地合作经营”的方式，形成了“上到九十九，下到刚会走”都可以享受到收益红利的局面。

（二）树林召“一社四部”模式

树林召各村集体股份经济合作社下设立资金互助部、土地合作部、购销合作部、房宅合作部等四个部门，整合村庄内部资源及分散农户在生产生活上的需求，为各类农牧业经营主体搭建有效的利益联结机制、提供生产生活服务，以支撑农业社会化服务体系建设。截止2022年3月底，全镇23村总入股金额为4833

万，其中各村自筹股金约为 2704 万，种子资金（政府或集体资金）2109 万。

信用合作方面：11 村累计发放互助金 2721 万元，利息收益 125 万元，惠及农户 823 户。合作部为有条件支持村庄发展的乡贤社员提供平台，累计吸引乡贤 158 余名，支持村庄发展资金 397 万元；合作社设置长者社员，目前加入合作社可享受福利分红的老人超过 330 名，有力的支撑了村庄孝道文化的弘扬及老人生活水平的改善。

土地及购销合作方面：共赢土地合作社达到 59 个，集中土地 4.6 亩，约占全镇土地的 15%；房宅合作社交易房产 6 套，远期储备房源 500 多套；消费合作社累计采购饲料、化肥等农资 8 批次 1000 余吨，交易额达到 322 万元，为农民节省成本近 15 万元。

（三）“道劳合作社 + 中化”模式

1. 创新合作经营模式。道劳哈勒正村创新开辟农牧民专业合作社联合经营、抱团发展新途径，由党支部牵头，组织全村 8 个农牧民专业合作社，联合成立达拉特旗农香农牧业公司，农牧业公司坚持现代化运营制度和组织模式，各成员单位各司其职、通力合作，互促互补、合作共赢，结成稳固的利益联盟，着力发展合作经营、代耕代种、农机服务等各项事业，延长产业链、保障供应链、完善利益链，实现“抱团取暖走出去”。多年以来，道劳哈勒正村通过“党支部+公司+合作社+农户”的模式苦心经营、持续发展，从最初种植青椒、尖椒等瓜菜 600 亩到现在突破 3000 亩，并带动周边村镇种植朝天椒

突破 5000 亩。同时，合作社广泛吸纳农户参与，由最初的 350 户发展到现在 1100 余户农户参加合作社，平均每户年增收达到 1.5 万元。

2. 培育新兴种植产业。道劳哈勒正村以“稳粮、扩经、广种草”为主线，持续优化产业结构，以农香农牧业公司为核心带动蔬菜种植面积达到 3000 亩，特别是从 2021 年开始，道劳哈勒正村依托北纬 40—42 度黄金种植带昼夜温差大、日照时间长等优势，采用“小农户+合作社+企业”的经营模式推动集中连片朝天椒种植，带动农牧民群众致富增收。截至目前，农香农牧业公司已与山东永清食品公司、贵州南明老干妈风味食品公司、内蒙古百椒荟农业公司等企业签订销售订单，产品销往北京、山东、贵州等 10 多个省市，部分产品经加工后制成辣酱等远销欧美、日、韩等国家，仅朝天椒一项，2021 年销量达到 413.5 吨，创收超过 330 万元。

3. 狠抓全程社会化服务。道劳哈勒正村与中化 MAP 技术服务中心等经营主体广泛开展全程社会化服务合作，稳步扩大智能化、数字化服务面积，围绕产前、产中、产后各项需求定制服务，建立起综合配套、便捷高效的全程智慧农业服务模式，病虫害统防统治、测土配方施肥等技术推广面积达到 1 万亩，2021 年“道劳合作社+中化”的合作经营模式，实现了集中连片耕地全程数字化服务的新突破，通过变分散发展为集中管理，实现合作经营抱团取暖共同致富。

三、达拉特旗乡村产业发展存在的主要问题

达拉特旗在乡村产业发展中取得了明显成效，但从整体上看，产业发展水平还有待进一步提高。根据调查问卷结果显示，当被问及“您认为当地乡村产业发展存在的困难有哪些”时，选择“人才缺乏”、

“资金短缺”、“缺少项目”等选项的调查对象均超过60%，其中有79.88%的调查对象选择了“人才缺乏”。结合实地考察以及座谈交流发现的问题，主要有以下几个方面：

（一）产业规划操作性不强。乡村产业规划特别是农牧产业规划相对滞后，尽管有一定的区域布局，但缺乏有指导意义的详细规划，主导产业不明显、不突出，特色产业不成体系、不成规模。部分乡村产业规划简单套用、照搬上级规划，存在与当地实际结合不紧密、发展定位不明确、可操作性不强等问题。一些村庄规划与土地利用、现代农牧业发展、历史文化村落保护等规划未能很好衔接，区域功能划分不够细致，“一村一业”、“一村一品”不够鲜明，在引领产业合理布局等方面的作用发挥不够充分。

（二）农牧业生产规模化程度低。近几年，达拉特旗通过“粮改饲”“粮改经”“以种促养、以养代种”，改变了“一粮独大、以粮为主”的种植结构，使得种养结合成为企业、合作社、家庭农牧场等新型经营主体发展生产的主线，种养结构走向合理。但农牧业生产经营中一家一户“单打独斗”的局面还没有得到根本性改变，农畜产品散、少、小，生产规模小，组织化程度低，还没有整体实现适度的规模经营和标准化生产，统一的农畜产品质量安全追溯体系标准还不完善，产品缺乏市场竞争力，难以适应现代农牧业生产发展的需要。

（三）乡村特色产业仍有待开发。达旗乡村产业得到了较快发展，但仍然存在优质农畜产品少、绿色品牌杂而不亮的问题。具有较大影响力的农牧业品牌不多，发挥品牌效益支撑带动地方农牧业结构优化调整的作用有限。一是农牧产业多以传统种植业、养殖业为主，产业

结构单一、发展规模小，同质化现象明显。二是一些乡镇的农畜产品还处在种啥卖啥、养啥卖啥的初级农牧业层面，精深加工能力弱、产业链条短、附加值低，抵御市场风险的能力不强。三是农牧业龙头企业、家庭农牧场等新型农牧业经营主体的数量和质量都有待提高，休闲农业、农畜产品电商等尚处于培育阶段，带动农牧民共享现代农牧业发展收益的能力不足。

（四）乡村产业振兴人才短缺问题突出。由于农村牧区基本公共服务水平低、发展空间小、人才支持鼓励政策措施尚不完善等多方面原因，外出务工青壮年不愿返乡就业，也难以吸引大学生、专业技术人员、懂经营会管理方面的人才来创业。近90%农村常住人口年龄在50岁以上，生产能力较弱、改进耕作技术意识淡薄，各村社普遍缺少有文化、懂技术、会经营的本土新型职业农民。很多农业企业科技研发投入偏少并且创新基础较弱，农业科技支撑能力不足。旗级农技推广应用指导专家紧缺，专技人才队伍出现“断层”现象，各村社挖掘农业生产经营新业态、新模式不够充分有力。

（五）社会资本、金融保险支持力度尚需提高。一是受农牧业生产周期长、易受自然灾害影响、投资回报率整体不高且波动性较大以及风险分担、利益联结等政策、机制多方面因素的影响，近两年社会资本进入农牧业农村牧区的意愿不够强烈，助力乡村产业振兴的作用尚未得到充分发挥。二是金融机构产品和服务无法有效满足“三农”需求，业务范围窄、产品数量少、“两权抵押”等成果应用滞后，授信额度低、贷款利率高、贷款周期短等成为普遍反映的问题。除农村信用社外，大部分金融机构因人员、业务发展等制约因素，在农村牧区

设立的营业网点不足，客户无法享受便捷的服务。三是涉农涉牧保险服务的质量和水平还不够高，供给量和覆盖面尚未达到与实际需求良好匹配的程度。特别是由于农牧业生产风险高等特点，不少保险公司在农牧业保险品种上的创新动力明显不足，与更好服务乡村振兴还有较大差距。

四、在新旧动能转换中实现乡村产业振兴的路径

乡村产业振兴是一项历史任务，不可能通过短时间突击就能达到目标，必须坚持统筹规划、梯次推进、循序渐进、久久为功。为深入推进达旗乡村产业振兴，针对调研中发现的主要问题，提出以下乡村产业振兴路径的建议：

（一）提高规划质量，引领乡村产业振兴

习近平总书记多次强调，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。乡村产业振兴规划一定要实事求是地提出目标要求和发展路径，要防止各个要素相互割裂和碎片化倾向，要突出地域特征和产业属性，做到多规合一、深度融合。对已经完成的产业发展规划，要重新审视，进一步加以完善；尚未完成的，要高起点编制，限时完成。产业发展规划要分出先后、明确主次，避免出现先建后弃资源浪费问题。对发展条件较好的，如靠近城市郊区、交通枢纽、旅游景区、工业园区的嘎查村，或者特色产业突出、生态特征鲜明、文化资源厚重的嘎查村，应发挥优势补齐短板，示范带动率先振兴；对暂时条件还不具备的嘎查村不能强求，可以涵养生态、蓄积力量，解决当前急需解决的问题，最终厚积薄发实现振兴；对自然生存环境条件恶劣的空心衰退型嘎查村，要循序渐进组织移民搬迁，

恢复自然生态，不一定非得“就地振兴”。规划编制要特别注意听取广大干部群众的意见，要尽量方便老百姓的生产生活。

（二）培育乡村产业发展新动能，深入推进农牧业高质量发展

一是宣传推广乡村产业发展过程中形成的典型经验和成熟模式，以市场为导向，抓好乡村产业的选择和培育，坚持适度规模经营，避免不顾实际照抄照搬、一哄而上盲目发展。要在“优、绿、特、强、新、实”上做文章，找准产业发展着力点，形成产业竞争力。二是要加快一产重塑，把农牧业发展摆在更高更突出的位置，高水平建设黄河几字弯优质农畜产品生产加工基地，同时要大力发展订单农牧业，加强农畜产品商品化处理设施、冷链物流设施、末端零售网点等基础设施建设，鼓励发展加工、物流、储运、销售、信息服务等产业，破解农畜产品销售难问题。三是依托农牧业特色资源，加大力度培育一批有影响力的区域公用品牌和企业品牌，创响一批“土字号”特色产品品牌。大力推进标准管控，加快建立农产品质量分级及产地准出、市场准入机制，健全绿色质量标准体系和可追溯体系，引导各类农牧业经营主体推进标准化生产，保证已有品牌更光鲜、新创品牌增靓丽。四是推动农牧业龙头企业转型升级、做大做强，对有利于提高乡村产业集聚度、共建共享利益联结机制较为完善、带动农牧民增收能力强的龙头企业加大支持力度。发展规模适度的家庭农牧场，进一步推动农牧民专业合作社规范运行和高质量发展。五是创新“农牧业+”模式，加快推动农牧业与电子商务、休闲旅游、农耕体验、健康养生、文化传承等方面的产业融合。把以农牧区、农牧业资源为依托的二三产业尽量留在农牧区，把农牧业产业链增值收益、就业岗位尽量留给

农牧民，为农牧民增加收入创造更多平台和机会。六是加强农牧业信息监测预警和综合服务，建立健全农村牧区智慧物流服务网络体系，推进农牧业生产经营信息化。

（三）壮大职业农牧民队伍，健全社会化服务体系

一是发展壮大一支热爱农牧业、懂技术、善经营的新型职业农牧民队伍，让他们有收入、有施展才能的空间，是解决乡村振兴“缺人”难题的有效途径，也是保证土地资源有效利用、维护国家粮食安全、实现乡村产业发展的重要支撑。为此，要结合新型职业农牧民培育工程和致富带头人、农技推广补助项目等培训，大力培育适应现代农牧业发展需要的本地“工匠式”人才，深入推广“专家+农技推广人员+试验示范基地+科技示范户+辐射带动户”的链式推广服务模式，建立健全基层农业科技服务体系，将符合岗位职责要求的大学毕业生、乡土专家、种养能手、新型农业经营主体技术骨干等充实到基层农技推广队伍；要建立有效的人才回流激励保障机制，细化落实各类人才返乡创业、扎根基层、服务乡村的鼓励措施，在住房保障、子女入学、社保衔接、创业扶持等方面创造良好政策环境，不断增强农村牧区的吸引力、向心力、凝聚力；要加大高等教育对“三农三牧”人才的培养力度，通过增加农牧业高校投入、减免涉农涉牧专业学费等方式，引导有志有为青年投身“三农三牧”领域。二是建立健全以政府为主导的农牧业社会化服务体系，将先进适用的品种、技术、装备和组织形式等现代生产要素有效导入农牧业生产，帮助解决农牧民一家一户干不了、干不好、干起来不划算的事，促进农牧户和现代农牧业有机衔接，推进农牧业生产专业化、标准化、集约化和绿色化。

（四）激发社会资本潜力，丰富金融保险供给

一是在激发社会资本潜力方面，要坚决破除体制机制障碍，全力打造法治良好、便利高效、重诺守信的营商环境，为社会资本投入乡村振兴打通各种瓶颈；要强化政策指导，提振投资信心，引导好、保护好社会资本投资农牧业农村牧区的积极性；要积极探索涉农涉牧领域相关项目合理回报机制，增强项目对社会资本的吸引力；要打造各类功能有别、相互协调的合作平台，为社会资本投向“三农三牧”提供一揽子、全方位服务；要创新社会资本进入涉农领域模式，进一步健全完善企业与农牧户的利益联结机制。二是在提高金融保险的有效供给方面，需要政府、金融机构和保险机构共同发力。从政府角度，要更好发挥奖励、补贴等政策工具的引导作用，提高金融保险机构支持乡村振兴的积极性；要盘活农村牧区资源要素，建立完善产权评估、交易流转、处置变现等配套机制，推动产权、林权等流转市场建立，解决抵质押物后续问题。从金融角度，各类金融机构，尤其是国有金融机构，应进一步提高政治站位，在乡村振兴中承担应有的社会责任；要将支持乡村振兴作为经营发展的突破口和重要机遇，围绕乡村振兴的重点领域和关键环节，以不断发掘和满足“三农三牧”需求为切入点，不断创新产品、提升服务，实现金融资源向“三农三牧”倾斜。从保险角度，各类保险机构要针对不同农牧业经营主体，开发多层次、可选择、不同保障水平的保险产品，进一步拓宽农牧业保险覆盖面，形成政策保险+商业保险互为补充的良好格局。

关于人才工作的专题报告

作者：行动学习第四小组

执笔：李宝山 高鹏

指导教师：甘宜汴 丁国春

近年来，鄂尔多斯市经济社会保持平稳健康发展，地区生产总值、一般公共预算收入等主要经济指标领跑全区，综合经济实力稳居中西部城市前列，在全区的“排头兵”地位和“压舱石”作用更加凸显。成绩来之不易，奋进未有穷期，创新发展，唯在得人。实现走好以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子的目标要求，比以往任何时候都需要增强创新这个第一动力，更需要依靠人才这个第一资源。按照市党校培训要求，现就鄂尔多斯市人才基本情况、主要措施、存在问题和相关意见建议报告如下。

一、基本情况

鄂尔多斯市委、政府站在经济社会发展大局高度战略谋划人才工作，深入实施“人才鄂尔多斯”战略和“创新驱动”战略，持续加大人才开发投入，不断优化人才发展环境，通过打造人才“智高点”，抢占发展“制高点”，推动发展模式由资源驱动向人才引领、创新驱动转变。全市人才工作取得了长足发展，人才资源对经济社会持续发展的支撑作用日益强化。

（二）人口流动量大。截至目前，全市常住人口中，人户分离人口为 1445835 人，其中，市辖区内人户分离人口为 137676 人，流

动人口 1308159 人。流动人口中，跨自治区流入人口为 387403 人，自治区内流动人口为 920756 人。与 2010 年第六次全国人口普查相比，人户分离人口增加了 366733 人，增长 33.99%；市辖区内人户分离人口增加了 81169 人，增长 143.64%；流动人口增加了 285564 人，增长 27.93%。

（二）人才基本情况涌现新特点。一是人才总量显著增加。目前，全市人才总量达 45.7 万人，较 2011 年增加近一倍，较 2020 年增加 1.9 万人。二是高层次人才集聚效应日益明显。坚持“刚柔并举、引培结合”工作思路，持续引进“高精尖缺”人才。截至目前，高层次人才达 4.8 万人，行业领域领军型人才 260 人。仅 2021 年落地建设的远景零碳产业园就引进 260 余名工艺设备专家等高层次人才。三是人才载体建设不断加强。持续深化与高等院校和科研院所合作，全球首家零碳产业示范园、自治区首家碳中和研究院相继落地。累计建成院士工作站 5 个，博士后工作站 7 个、自治区级以上重点实验室、工程技术研究中心等平台 231 个，为各类人才施展才华提供了广阔舞台。建成大学生创业园（孵化基地）23 家，创业载体总面积 23.2 万平方米，吸引集聚大学生创业团队 1600 余个，成功孵化企业 234 家。四是资金保障力度不断加大。2021 年，鄂尔多斯市累计投入 8.67 亿元保障人才和科技创新工作的发展。首批实施生态环保、新材料等领域技术攻关类项目 6 项，发榜金额 1.15 亿元。

（三）发展优势势如破竹。一是区位优势显著。鄂尔多斯市北与呼和浩特市、包头市相连，构成内蒙古经济“金三角”；其余三面分别毗邻山西、陕西、宁夏三省区，是晋陕蒙宁资源集中区。目前，鄂

鄂尔多斯已成为诸多国内外大企业和有识之士图谋更大发展的首选地区之一。二是自然环境适宜。鄂尔多斯环境气候良好，夏季平均气温 21.2°C ，冬季平均气温 -6.6°C ，城市环境空气质量全年好于国家二级标准优良天数332天，森林覆盖率27.3%，是北方最佳避暑御寒、休闲度假之所，2020年荣获“中国最具生态竞争力城市”称号。我市设国家级自然保护区3个、自治区级自然保护区8个。三是人文之美突出。从举世闻名的“古河套人”算起，已有三万五千年的人类活动历史，是中国北方各少数民族最早活动的历史舞台。我市历史悠久，文化特色鲜明，蒙古族风俗礼仪保存完整，是蒙古民族三大古典史诗其中两部《蒙古渊源》、《蒙古黄金史》的诞生地。鄂尔多斯旅游资源也十分丰富，有全国旅游“四十佳”之一的成吉思汗陵，有萨拉乌苏文化遗址、阿尔寨石窟等国家重点文物保护单位。四是资源禀赋。鄂尔多斯资源富集，已探明矿藏50多种，是国家重要的能源基地。煤炭探明储量2102亿吨，约占全国的 $1/6$ 、内蒙古 $1/2$ ，预测总储量在一万亿吨以上，属低灰、低硫、低磷、高热量的优质煤。天然气探明储量4.9万亿立方米，约占全国的 $1/3$ 。盛产被称为“纤维宝石”和“软黄金”的阿尔巴斯白山羊绒，全市羊绒制品产量约占全国的 $1/3$ 、世界的 $1/4$ 。高岭土、天然碱、食盐、芒硝、石膏、石灰石、紫砂陶土等资源储量巨大。全市耕地总面积620万亩，其中有效灌溉面积368万亩；草原总面积9785.2万亩，其中可利用草原8739.1万亩。五是好政策多。2021年，鄂尔多斯市委、政府出台《鄂尔多斯市关于加强新时代人才工作助推高质量发展的若干政策》，围绕强化人才引进培养、搭建人才载体平台、优化人才服务措施、健全人才优先发

展保障机制，以空前力度推出 30 条 79 项“政策干货”，主动对标先进发达地区强化政策供给。六是生活品质有保障。鄂尔多斯市 2021 年国民经济和社会发展统计公报中抽样调查资料显示，全体居民人均可支配收入 45638 元，同比增长 7.7%。全体居民人均消费性支出 29398 元，同比增长 15.6%。我市教育资源丰富，有普通高校 4 所；普通中等专业学校 1 所；普通初中 54 所；职业高中 7 所；普通小学 141 所；幼儿园 346 所；特殊教育学校 3 所。全市拥有文化馆、群众艺术馆 10 个，乡镇文化站 52 个，公共图书馆 9 个，博物馆 22 个，公立医院 24 家，社区卫生服务中心 37 个，社区卫生服务站 65 个，乡镇卫生院 89 个，村卫生室 599 个，疾病预防控制中心 10 个，妇幼保健院 8 个，卫生监督所 9 个。

二、主要措施

（一）坚持党管人才原则，人才工作领导体制和运行机制不断完善。成立了市人才工作领导小组，由市委常委、组织部部长任组长、分管副市长任副组长，并根据需要对成员单位进行优化调整，构建形成以 40 个成员单位为主体、45 个联络协调单位为辅助的人才工作领导体系，逐步形成组织部门统筹协调抓全局，组织、人社、科技部门“三轮”驱动抓关键，成员单位协同推进抓落实的良好工作格局。发挥工作考核“指挥棒”作用，压紧压实人才工作责任，探索施行全市“五位一体”综合考核、人才工作述评和人才工作差异化专项考核“三结合”人才考核机制。注重强化考核结果运用，对人才专项考核优秀的旗区和部门给予人才专项经费补贴，切实增强各地各部门抓好人才工作的主动性、积极性。

（二）坚持抓好顶层设计，人才政策体系持续优化。2011年，立足经济社会发展需要，我市先后出台《中共鄂尔多斯市委鄂尔多斯市人民政府关于进一步加强人才工作实施“人才鄂尔多斯”战略的意见》《鄂尔多斯市人民政府关于印发人才强市工程的实施意见》《鄂尔多斯市关于深化人才发展体制机制改革的若干政策》等纲领性政策及相关配套办法，逐步构建起较为完备的人才政策体系。为进一步增强人才政策吸引力，今年以来，市人才工作领导小组部署开展新一轮人才政策优化升级工作，在深入调研、征求意见、学习考察的基础上，提请市委、市政府出台《鄂尔多斯关于加强新时代人才工作助推高质量发展的若干政策》（简称“鄂尔多斯人才新政30条”），并配套制定16项实施办法。新的人才政策坚持引进人才与培养人才并举，高端人才与实用人才并重，助推产业升级与社会事业发展并行，围绕强化人才引进培养、搭建人才载体平台、提升人才服务保障水平、健全人才优先发展保障机制提出30条政策措施，着力打造政策更优、力度更大、层级更全、方式更活、更具比较优势的“一揽子”人才政策。

（三）坚持促进产才融合，人才助推高质量发展作用日益凸显。2012年以来，采取“人才+项目+平台”的方式，先后开展了5批市级高层次人才创新创业基地、8批市级产业创新创业人才团队和高层次人才评选，依托能源化工、羊绒纺织、装备制造、电子信息、文化旅游、现代农牧业等重点产业和教育、医疗等社会事业，持续构建与产业链、创新链相匹配的人才链。先后评选资助高层次人才创新创业基地26个、产业创新创业人才团队100个，评选奖励市级高层次人才445名。其中，15个基地、70个团队、118名人才入选自治区“草

原英才”工程。大力实行“不求所有，但求所用”的柔性引才制度，鼓励企业采取项目合作等多种方式柔性引进紧缺急需人才，根据引进人才薪酬给予补贴。通过持续扶持，用人主体和各类人才创新创业积极性得到充分激发，人才工作与经济社会发展实现有效协同、良性互动。

（四）坚持搭建载体平台，“一心多点”人才工作新格局加快形成。充分发挥我市在北京、上海、深圳设立的驻外人才工作站前沿阵地作用，先后举办“鄂尔多斯氢能产业研讨推进会”“北京鄂尔多斯籍学子分享会”“上海—鄂尔多斯”政企对接会等一系列合作交流活动，在城市宣传推介、紧缺人才招聘、项目对接路演等方面搭建起常态化工作平台。依托京蒙合作平台，持续深化与知名高校和科研院所的合作，协同推进人才引育、成果转化等方面的对接和交流。2019年以来，通过驻外人才工作站，先后吸引吴孟超院士肝胆外科工作站、氢能重卡产业化等15个人才培养和产业项目实现落地，推动清华大学、上海交通大学分别在我市挂牌成立1个专家工作站、5个社会实践基地，与北京大学、清华大学、中国矿业大学（北京）等高校和北京市相关企业签订11项人才、科技合作协议，先后走进清华大学、北京大学、中国科学院大学、中国人民大学等多所高校举办人才招聘和城市推介活动，建成自治区首家碳中和研究院。通过一系列措施，招才引智渠道进一步拓宽，“一心多点”人才工作新格局加快形成。

（五）坚持提升人才服务水平，人才发展环境日益向好。积极构建全流程、全方位人才服务保障体系，逐步形成市、旗两级专家服务中心为核心、各种社会服务组织为主体、各类人才协会为辐射的人才

服务网络。建成“拎包入住”式专家公寓 234 套，整合利用住房资源建设人才公寓 300 套，设立了专家服务中心，为各类专家人才提供“一站式”服务，妥善解决引进人才的户口迁移、子女就学、配偶就业等实际问题。积极推行专家健康体检和疗养休假制度，先后组织专家赴海南、广西、大连等地休假疗养 7 批次 272 人，组织专家健康体检 1014 人次。深化“人才服务年”活动，积极探索服务人才新路径，为 39 名高层次人才发放“鄂尔多斯人才服务卡”、292 名“四类英才”发放“天骄行卡”，在交通出行、卫生健康、文化旅游等 9 个相关领域为高层次人才提供便捷高效服务。连续 8 年成功举办或承办内蒙古“草原英才”高层次人才合作交流会暨呼包鄂人才创新创业周活动，累计签约项目 151 个，引进海内外高层次人才 330 人，引进合作机构、企业 160 多家。持续实施“十万大学生鄂尔多斯圆梦行动”，促进大学生创业就业，建成大学生创业园、众创空间 23 个，入驻大学生创业企业 1700 余家。

三、存在问题

近年来，我市人才工作保持较好的发展态势，取得了积极成效。但与先进发达地区相比还有较大差距，还存在一些不适应高质量发展要求、不符合人才发展规律的现实问题亟需解决。

（一）在人才发展体制机制方面。人才评价机制仍存在分类评价不足、评价手段单一、评价社会化程度不高等问题。人才在党政机关与企事业单位之间合理流动还受到编制、身份等多种因素的制约。事业单位岗位聘用供需矛盾还较为突出，职称制度与职业资格制度衔接机制有待进一步完善。部分行业管理部门人才工作职能弱化，人才工

作队伍力量不足，工作合力还需进一步增强。

（二）人才引进培养方面。受区位条件、产业特征、环境氛围等多种因素制约，一是人才总量基数小，特别是高层次、高技能人才和高端企业经营管理人才数量缺乏，难以充分满足新时代高质量发展的需要；二是由于产业结构相对单一，主要集中在煤炭、煤电和煤化工领域，受碳中和、碳达峰政策影响，煤炭、煤电和煤化工产业层次有待提高，其他新兴产业对高层次人才吸纳集聚能力还相对较弱，高层次人才“引进难、留住难”的问题尚未有效改观。三是乡村振兴人才储备不足，截至2021年底，鄂尔多斯市城镇化率达到78.08%，农村牧区人口数量特别是年轻人口数量少，乡村振兴人才储备不足的问题没有得到根本解决。

（三）人才服务体系建设方面。人才服务网络体系建设不够完善。虽然在人才创新创业服务方面做了一些探索，但相对经济发达地区完善的人才服务体系还有较大差距。从服务范围和服务项目方面看，在人才政策对象和高层次人才精细化服务方面，各职能部门各自为战，缺乏服务资源有效整合；从服务模式方面看，整体服务还较为粗放，针对高层次人才个性化、多样化服务需求无法充分保障；从服务运营主体方面看，我市人力资源服务机构数量少、规模小、专业化程度低，人才市场化服务保障能力相对不足。

（四）人才载体平台建设方面。我市企业整体研发基础薄弱、力量分散，企业整体创新能力不足。高校、科研院所等创新载体少，承载高层次科研创新人才能力弱，科技创新配套与集成能力相对较弱。企业整体数量多，但高新技术企业数量相对较少，企业研发载体平台

主要集中在煤炭、煤电、煤化工等传统产业领域，在新能源、生物医药、信息技术、高端装备制造等战略性新兴产业领域企业设立人才创新研发平台载体较少，企业引才育才主体潜能尚未得到有效释放。

四、对策及建议

（一）创新体制机制，以一流标准构建一流体系。问渠哪得清几许？为有源头活水来。要坚持党管人才原则。不断完善人才管理体制、人才培养支持机制、人才评价机制、人才顺畅流动机制，用足用活“鄂尔多斯人才新政 30 条”。鄂尔多斯市紧紧牵住人才发展体制机制改革这个“牛鼻子”，下功夫在“活”字上做文章，着力破除人才引育留用关键环节的体制机制障碍，积极为人才松绑，向用人主体放权，推动构建更加积极、更加开放、更加有效的人才发展治理体系，探索形成一系列体制机制改革创新举措。激发用人主体积极性。积极落实高校用人自主权，实行高等教育引才专项支持政策，允许高校依据办学定位和人才需求自主制定引才标准、自主开展引才工作。同时，也支持市直事业单位依托“绿色通道”招引高层次人才和优秀青年人才，通过设置人才专项编，切实保障引才单位用编需求。

（二）突出政策引领，以一流待遇集聚一流人才。在“人才新政”引领带动下，鄂尔多斯市人才引育效能加速提升，各行业各领域全面发力，紧贴高质量发展需要同步推进“赴外引才”和“门口留才”。强化高端人才和一流团队引育。对能够引领支撑高质量发展的战略科学家、学术带头人、卓越管理者等国内外一流人才和团队最高给予 1 亿元经费支持，拉动产业发展作用巨大的，可追加资助。对创新创业人才团队采取“项目资助 + 累计支持”的方式给予最高 1000 万元资

助。按照分类选拔、分级支持的方式，全职在鄂尔多斯工作的“天骄英才”“草原英才”“鄂尔多斯英才”和“青年优秀人才”，分别享受40万元、30万元、20万元、10万元津贴。大幅提高人才引进待遇。全职引进的“天骄英才”“草原英才”“鄂尔多斯英才”和“青年优秀人才”，除可享受最高40万元的工作津贴外，还可分别按180平方米、150平方米、120平方米的标准享受购房补贴。柔性引进的高层次可享受最高5万元一次性奖励。新引进的一流建设高校本科生和硕士、博士研究生可享受5-40万元安家补贴，博士科研人员还可享受10-30万元科研经费支持。新兴产业引进的本科生给予1万元生活补贴。分级分类精准扶持。在人才个体方面，除了对高层次人才给予奖补外，对高技能人才、企业经营管理人才、社会事业紧缺人才、乡村振兴人才等分类给予奖励。特别是将技艺高、贡献大的快递员、养老护理员、育婴员等紧缺技能人才和“土专家”“田秀才”等乡土实用人才也纳入奖励扶持范围。

（三）打造最优环境，以一流保障创造一流成果。鄂尔多斯市坚持把系统化搭建优质人才生态作为提升城市吸引力、竞争力的突破口，以发展眼光谋篇布局，让事业激励人才，让人才成就事业，不拘一格用好人才，千方百计成就人才，为各类人才发挥作用，施展才华提供广阔天地。坚持产业用才。紧贴产业转型升级需要，大力实施鄂尔多斯“十百千万”人才计划，统筹开展招商引资和招才引智，形成人才、项目协同招引、一体推进的良好格局。坚持平台聚才。不断做强招引平台，完善创业平台，着力打造产业升级和创新驱动发展平台，持续深化与高等院校和科研院所合作。坚持服务留才。鄂尔多斯下大力气

解决人才政策兑现、人才经费投入、人才队伍建设、人才项目引进、人才环境优化等关键问题，对高层次人才和急需紧缺专业人才，在政策扶持上优先考虑、编制配备上优先安排、资金投入上优先保障、公共服务上优先满足，着力打造“近悦远来”的人才生态。围绕人才多元化、个性化需求，实行人才服务卡制度和“绿色通道”制度，在户口迁移、配偶就业、子女就学、文化旅游、交通出行、医疗保健等领域推出 15 项便捷服务，为高层次人才提供“一站式”服务，切实解决人才工作中和生活中遇到的实际问题。

中流击水、奋楫者先。踏上新征程、启航向未来，鄂尔多斯正以最强政策、最好服务、最优环境、最大诚意吸引人才、聚揽人才、成就人才，为走好新路子、建设先行区、当好自治区“稳的压舱石、进的排头兵”提供坚强人才支撑和智力保证。

鄂尔多斯市构建城市基层社会治理新模式的 探索与分析

作者： 行动学习第五小组

执 笔： 奇 星

指导教师： 皇甫欢欢 李秋月

基层治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基石，是提升社会治理有效性的基础。加强和创新基层治理，既是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义，也是夯实党的执政基础、巩固基层政权的必然要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视基层治理，推动基层治理能力和水平不断提升。习近平总书记就加强基层治理现代化提出了一系列新思想新理念新要求，指导基层治理现代化实践不断取得新成果，持续夯实国家治理的根基。

2020年9月17日，习近平总书记在湖南省长沙市主持召开基层代表座谈会并发表重要讲话强调，“十四五”时期，要在加强基层基础工作、提高基层治理能力上下更大功夫。要加强和创新基层社会治理，坚持和完善新时代“枫桥经验”，加强城乡社区建设，强化网格化管理和服务，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，切实把矛盾化解在基层，维护好社会稳定。

2021年7月，《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》发布，就加强基层治理体系和治理能力现代化建设的指导思想、工作原则、主要目标、重点任务、组织保障等作了

前瞻性布局、全局性谋划、系统性部署，为新时代加快推进基层治理现代化提供了根本遵循和行动指南。

2021年11月，石泰峰书记在自治区第十一次党代会上提出坚持共建共治共享，打造人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。推进市域社会治理现代化，推动社会治理重心向基层下移，加强城乡社区治理和服务体系建设，构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台，全面提升社会治理效能。健全社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会公益慈善资源的联动机制，激发基层社会治理活力。

近年来，鄂尔多斯市委以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实新时代党的建设总要求和党的组织路线，按照自治区党委“五化协同、大抓基层”工作思路，聚焦完善社会治理体系、推进民族团结进步、做好疫情防控等重点工作，以党建引领网格化治理为抓手，通过抓实网格设置、人员配备、待遇保障、实体运行、责任落实“五个到位”，扎实推进全区市域治理现代化，着力构建党组织领导的共建共治共享的城区基层网格化治理新格局。

一、鄂尔多斯市城市基层社会治理发展状况

（一）全市城市基层治理发展现状

随着2001年撤盟设市，鄂尔多斯市城镇化进程不断加快，出现了许多新情况新变化，城市人口从过去的不足百万增加到161.5万。新的经济和社会组织大量涌现，从过去的不足千家增加到8280多家。人民群众对美好生活的向往也提出许多新要求，大到衣食住行、教育

就业、医疗养老，小到生活环境、体育健身等，群众的需求更加多元，党建工作面临更高的标准和要求，迫切需要用新理念新思新方法为城市基层社会治理开出“新药方”。2012年以来，中组部和自治区党委组织部在鄂尔多斯市先后召开街道社区党建“三有一化”工作座谈会、全区街道社区党建工作现场会、全国非公经济组织党建论坛，同时构筑重点融合政府购买社会化服务、志愿服务、居民自治的“一核心三融合”党建工作创新机制，鄂尔多斯市始终在不断地探索实践。

党的十九大报告明确提出，加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。2018年，被确定为全国城市基层党建示范市后，如何更有效激发城市基层5236个党组织活力？如何更扎实地凝聚百万民心？如何更深入引领城市基层社会治理？成为了鄂尔多斯市始终思考、研究和探索的重要课题。为此，鄂尔多斯市积极探索城市基层党建新路径，突出共建共治共享、互联互通互促的城市治理综合体理念，以服务力提升组织力，通过区域化、差异化、职业化、多元化、规范化联动，推动党的建设引领城市基层治理的新篇章转化为高质量发展的新动能。

一是区域化联动，打破城市基层党建体制机制壁垒。鄂尔多斯市树立“网状思维”，构建起“市-旗区-街道-社区”四级联动模式，开辟出以街道社区党组织为核心、以“区域联合党组织”为抓手、以为民服务为目标的城市基层党建新路径。在城市核心区，重点健全区域系统纵向建制性、横向功能性的党的工作组织领导机构，持续深化街道社区管理运行体制机制改革。在街道镇聚集区，重点理顺旗管

街道的体制机制，优化内设机构设置，整合街道党政机构和力量，统筹设置基层党建、公共管理、公共服务、公共安全等综合性机构。在城关中心镇区，积极争取设立街道，在不具备设立街道的城关镇探索设立社区工作委员会、社区建设管理委员会或者社区建设管理办公室，专门负责管理社区工作。“四级联动”模式，进一步发挥了党组织推进优势和集聚效应，打通了联系服务群众的“最后一公里”。

二是差异化联动，建立城市基层党建融合发展的示范带。在街道（苏木乡镇），按照管理方式，将全市 26 个街道、33 个有城镇社区的苏木乡镇划分为建制街道、旗设街道、参照街道、城关中心镇四个类别。在社区，结合网格化管理，推行综合管理网格制工作，建立街道-社区-小区三级网格体系。按照地理位置、服务对象、服务方式等对 236 个社区进行分类划分，确保每个组织、每个家庭都处于网格之中。在小区，按照居住人口规模、小区封闭程度、物业管理方式等维度，将全市 1564 个小区划分类别。在机关事业单位，按照与街道社区联系情况，将市直单位划分为驻地单位、结对联系单位、业务密切相关等类别。根据分类情况，确定了 41 个城市基层党建示范点，由市级财政划拨资金，各旗区配套建设。通过差异化推进，形成以点带面、点面结合、整体提升的示范效果，确保城市基层党建工作推得开、落得实。

三是职业化联动，夯实城市基层党建工作力量。加强社区工作队伍建设，把社区工作者纳入各级干部人才队伍建设总体规划，逐步建立健全职级评定、选聘使用、考核激励等制度，构建社区工作者职业体系。重点落实中办《意见》中提出的“加大从优秀社区工作者中招

录（聘）公务员或事业单位工作人员、选拔街道干部力度”政策。通过基层选拔、社会选聘、组织下派等多种途径打造了一支党性强、能力强的高素质社区党组织书记队伍。目前，全市社区党组织书记平均年龄 36.5 岁，大专以上学历超过 87%。社区工作者 2770 名，平均每个社区 11 名，有社工资质人员达到 3 名，每个社区都配备了 1 名年轻干部担任专职党务副书记。

四是多元化联动，推动形成城市基层党建引领基层网格治理的强大合力。在治理力量方面，针对体制内行政力量，充分学习借鉴“街乡吹哨、部门报到”体制机制改革经验，将便民服务类、行政执法类行业部门力量下放下沉到基层一线。对于体制外社会力量，持续深化拓展“365”精细化服务法，强化社区志愿服务力量。据统计，2018 年，到社区报到的在职党员总数有 21790 名，成立志愿服务队 1727 支。各类志愿者在第十届全国少数民族传统体育运动会、《联合国防治荒漠化公约》第十三次缔约方大会等重大活动和重要时刻发挥了重要作用。在治理方式方面，推进信息化“天网”系统建设，充分发挥全市智慧党建综合指挥调度平台作用；通过建立区域“地网”网格责任田，配足配强“人网”网格员队伍，建立市旗区领导结对联系街道社区党组织等方式，实现需求在网格发现、矛盾在网格化解、服务在网格开展。在治理内容方面，充分动员城市各领域基层党组织，广泛收集居民反映集中的矛盾信访治安等问题。特别是在扫黑除恶专项斗争中，通过以城市基层“红色党建”引领“物业革命”，解决“黑物业”“黑保安”问题，推动基层党建与物业管理有机融合。

五是规范化联动，形成城市基层各领域党建工作全面进步、全面

过硬的常态。在制度制定落实方面，完善社区、机关、高校、非公经济和社会组织等党组织规范化建设等制度文件，制定出台了《关于全面落实“北疆先锋”工程部署切实提升基层党组织组织力的意见》、《鄂尔多斯市关于加强城市基层党建工作的意见》、《内蒙古鄂尔多斯：全面推行街道社区“一核心三融合”党建工作机制》等多项制度。在资金投入方面，全市普遍建立了以“政府投入为主，驻区单位协助，社会力量辅助”的多渠道资金保障机制，在落实自治区10万元为民服务专项经费的基础上，市、旗区两级分别为每个社区匹配办公和活动经费10万元和15万元，各社区平均办公、为民服务及党建工作经费超过30万元。在阵地建设方面，全市236个社区都有固定的办公场所，平均面积达到1600平方米以上，产权自有率达到91%。全市1564个居民小区中有单体活动场所560处，服务群众更加便利。成立推进攻坚组，重点推进街道体制改革、党建引领基层社会治理、区域互联互通、社区工作者队伍建设、智慧党建、五级党群服务中心（站点）等建设方面的工作，重点实施以“项目管理+攻坚推进”的方式推动城市基层党建跃上新台阶，优化城市基层社会治理，为建设和谐宜居、富有活力的鄂尔多斯提供坚强组织保证。

（二）城市基层社会治理体系逐步完善

2021年9月，李理书记在市第五次党代会上提出建成全国市域社会治理现代化标杆城市这一目标，强调市域社会治理是国家治理的关键一环。要坚持以党建引领治理创新，深化系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，完善共建共治共享的社会治理格局，建成鄂尔多斯智能社会治理实验综合基地。推动服务下移、资源下沉，通过政

府购买服务的方式推进“五社联动”，向基层放权赋能，构建自治、法治、德治相结合的基层社会治理体系。加强社会信用体系建设。坚持和发展新时代“枫桥经验”，全面加强新时代信访工作，不断夯实党执政的群众基础。

今年以来，鄂尔多斯市结合建设全国城市基层党建示范市，按照“五化协同、大抓基层”工作思路，在做强街道、做优社区、做实系统、做活治理、做好保障上持续用力，推动城市基层党建工作全面进步、全面过硬，以党建创新引领基层治理向高质量迈进。

一是在优化组织体系中提升领导力。纵向上，建立市、旗区、街道、社区四级联动体系，形成城市基层党建的“动力主轴”。横向上，市级层面，建立35家市直部门组成的城市网格化治理联席会议制度，专项推动解决重点难点问题；旗区层面，调动辖区单位参与社区建设的积极性，理顺街道社区管理体制；街道和社区层面聚焦主责主业，发挥成员单位优势，更好服务居民群众。在新兴领域，通过建立楼宇商圈党建联盟、社会组织及党组织双孵化等办法扩大党建覆盖。培育孵化2000多家社会组织、120多家专业社工机构。另外，广泛运用“互联网+”“智慧党建”等手段，成立互联网行业党委，指导培养32家重点互联网企业，打造“e心向党”党建品牌。

二是在为民办事服务中提升凝聚力。积极推行“六个一”工作机制，全市6.1万名城镇党员联系28.3万城镇居民，平均每名党员联系4.6户群众，做到“每户群众都有党员联系，每名党员都有联系对象”，建立结对共建模式。推行在职党员进社区“双报到、双服务”模式，实行机关与社区双重管理考核。市委书记及所有厅级领导干部

以身示范，带头以普通党员身份参与志愿服务，全市 1000 多名县级以上干部、1161 家企事业单位与社区共建，建立党支部联系点 1941 个，40449 名在职党员、1727 支志愿服务队在基层常态化开展为民服务活动，领办民生实事 16676 件次。开启政企党建直通车，建立民营企业党组织与政府职能部门党组织直接沟通对话机制，畅通党组织书记直接反映反馈、协调解决企业经营发展问题的渠道。

三是在构建多元共治中提升向心力。深化《全市推行“党建引领 365、服务治理网格化”工作实施办法》，推动传统社区党建与驻区单位、行业党建的互联互通，全市 26 个街道全部建立“大党工委”，256 个社区全部建立“联合党委”，共治共建共享进一步凸显。织密服务网格。将网格作为推进精细化治理的重要手段，划分网格 2222 个，配备专兼职网格员 9067 名，在网格上建立党支部或党小组，实现多网融合、一网统筹。拓展服务领域。深入开展百日攻坚行动，非公企业党组织覆盖率达 84.7%，社会组织党组织覆盖率达 90.2%，通过关心关爱党员“五个一”机制、“双强六好”创建等方式提升功能，978 家非公企业助力脱贫攻坚，实施帮扶项目 506 个，投入资金 6.18 亿元。

四是在夯实基础保障中提升引领力。全市 344 个党群服务中心全部实行“五个三”标准，41%的住宅小区和楼宇商圈建立党群服务站，216 个住宅小区楼栋和单元设立党群服务角及睦邻党群服务点，形成“一中心多站点”布局；社区阵地平均面积超过 1600 平方米，标配 10 大功能。抓实经费保障。将市、旗两级社区为民服务专项经费列入同级财政预算，每个社区每年不低于 30 万元，平均 37.2 万元，较

往年实现翻番，居全区最高水平。通过社区公益金、集体经济等拓宽经费来源，构建起财政主导、党费补充、社会资金多方参与的社区资金筹措机制。目前，累计划拨社区为民办实事资金 3988 万元，旗区在活动场所建设方面投入资金 2.3 亿元，新建改扩建社区场所 52 处，社区管理服务能力得到进一步提升。开展专项整治。抓实高校和中小学校党建工作不力专项整治，出台加强中小学校党的建设若干措施、分类定级管理方案；推动机关党建“灯下黑”和国有企业“两张皮”专项整治，开展“三个表率”模范机关和国有企业“四强四优”创建评定。

五是在攻破重点难点中提升辐射力。建强工作队伍。建立起社区工作者“三岗十八级”职业体系，起步薪酬不低于 4192 元，月工资平均增长 1920 元，最高可达 7007 元，从 2021 年 7 月份起全部施行。选优配强社区党组织书记，平均年龄 38 岁，大专以上学历占 97%，平均每个社区至少 2 名社会工作专业人才，基本素质和履职能力进一步提高。畅通成长通道。将 28 名疫情防控一线表现优秀的社区党组织书记纳入事业编制管理，定向从优秀社区书记中招录 4 名公务员，调动社区工作者的积极性。2018 年以来先后有 11 名街道党工委书记提任处级，1/3 的社区党组织书记提任科级，进一步树立崇尚实干、注重基层的用人导向。强化示范引领。打造 42 个城市基层党建示范点，形成“一核心三融合”党建工作机制、“365”精细化服务法、小城镇大社区工作模式、社区“暖心事”、“智慧党建”等全国基层党建优秀案例和党建品牌，以点带面，引领带动，促进整体提升。

（三）城市基层治理品牌化、特色化凸显

城市发展日新月异，对如何充分发挥党建引领作用、回答好城市基层治理课题提出了现实要求。康巴什区作为鄂尔多斯市政府所在地，坐拥中心城区特色优势，牢固树立争先意识，高标准落实“揭榜领题、对标创建”工作要求，牢牢把握融合发展的“破题之匙”，倾力打造“全域融合”党建品牌，一体谋划推进城市基层党建与基层治理，推动党建引领城市基层治理内涵式发展、高品质提升。康巴什区哈巴格希街道、青春山街道、滨河街道、康新街道立足于自身实际，倾力打造各自特色党建品牌，在实现城市基层治理上品牌化、特色化凸显。

哈巴格希街道达尔罕社区以“红心向党·匠心为民”党建品牌为引领，激活社区治理“一池春水”。达尔罕社区以“红心向党·匠心为民”党建品牌为引领，把“工匠精神”融入社区工作，将追求卓越的创造精神、“人民至上”的服务精神贯穿工作始终。一是筑牢阵地“连心桥”，突出“支点”效应。党群服务中心设有新时代文明实践站、儿童之家、社会组织“四实”基地等一批公益公益服务平台向居民开放，开展多样便民服务。此外，达尔罕社区新建康盛、馨城、华城3个小区党群服务站，居民不出小区就可以享受党群服务、进行居民议事、开展文体活动，居民生活品质实现质的提升，城市基层治理有了“支点”。二是按下和谐“快捷键”，走出善治之路。辖区科学设置4个网格，党员带头“入网”，依托“街道、社区、网格、楼栋”为基本框架的党组织体系，把党的领导贯穿于网格化治理全过程，构建起全面覆盖、资源共享、条块结合的党建新格局。达尔罕社区建立并畅通了服务热线、微信群、居民意见箱、网格议事会、网格民情日志“五位一体”的民意通道，居民小事不用出社区、大事不用出街道

就可以解决。三是打造为民“服务队”，发挥“集群”作用。达尔罕社区鼓励和支持红星艺术团、乡音文艺队、宏达腰鼓队等社会组织不断为社区党员群众提供着多样化、个性化的服务。此外，将闲置阁楼打造成“阁楼上·社区创业汇”，采用以“特色服务换租金”的方式招募青年创业者、企业和社会组织入驻，残障老人照料、公益培训讲座、法律义务咨询等17个公益项目陆续开始实施，受益居民700余人。社区、包联共建单位、社会组织、企业等多方合力，实现党建“红心”引领服务“匠心”，“红色力量”激活社区治理“一池春水”。

青春山街道园丁社区以“红石榴”党建品牌为引领，创新实施五社五育五促工作法，培育共治共享的“幸福石榴园”。园丁社区立足少数民族人口多、民族语言授课学校师生多的实际，以“红石榴”党建品牌以党建为引领，围绕“聚力、和谐、绿色、智慧四型社区建设”，创新实施“五社五育五促”工作法，通过强化社区党组织、壮大社会工作者队伍、发展社会组织、培育社区志愿者队伍、整合社区公益慈善资源形成“五社联动”，搭建“五大载体”，培育“五大内容”，促进“五大目标”。通过“五社五育五促”工作法不断完善社区服务体系，培育形成各民族共居共学，共建共享，共事共乐的“幸福石榴园”。

滨河街道康城社区系紧“红纽带”，用好“多多评”打造社会治理“智治”典范街区。康城社区以创建国家首批智能社会治理特色实验基地（社区治理）、推进市域社会治理现代化试点为契机，按照“数字产业化、产业数字化、治理数字化、数字财政化”部署，坚持问题导向，突出数字赋能，将网格化治理工作与数字治理平台运用深度融合，实现系紧“红纽带”、用好“信息化”，打造社会治理“智治”典

范街区。以社区党组织为“轴心”，大力发挥党组织纽带作用，纵向上构建“社区党总支—网格党支部—党员楼栋长—共产党员户”的组织体系；横向上，以社区党组织为统领，建立“联合党委”，吸纳区域内外10家党组织抱团共建，形成一体化的党建引领基层网格治理格局。用好“多多评”，即依托“多多评·码上生活”社区智能综合服务平台，推进街道社区治理能力建设，打造基层社会治理“智治”典范街区。康城社区依托多多评智慧平台，通过网格力量“一码尽览”、服务事项“码上解决”、办理结果“码上评价”、激励机制“码上兑现”充分发挥了街道社区党组织连接区域内各领域党组织的“轴心”作用，最大限度的整合基层服务资源，提升基层党组织政治功能和组织力。

康新街道悦和社区创新实施“幸福共治”基层党建引领社会治理体系建设，汇聚民心热度。悦和社区坚持“全民齐参与 共建共享 21℃暖·悦和”的治理理念，组织动员社区居民志愿者、睦邻党群服务点、在职党员、物业公司、社区社会组织以及共驻共建单位志愿者，积极参与志愿服务活动，在基层自治、精神文明建设、疫情防控工作中都发挥出了重要作用，多元主体齐参与跑出社区治理“加速度”。一是“五步四议法”，勾画社区治理“路线图”。悦和社区联动党组织、驻区企业、包联单位、居民群众等多元主体，通过“议什么”“谁来议”“如何议”“如何做”“议成效”五步四议法搭建更大范围、更宽领域、更深层次的共建共治共享社区治理平台——“红色共享联盟”，共同打造温暖和谐、环境优美的“21℃暖”社区。二是“睦邻土专家”，紧握社区治理“接力棒”。悦和社区构建“网格党群服务站+社区党群服务中心+楼栋党群服务角+睦邻党群服务点”四级党群服务体系，将

关口前移，重心下沉，补齐社区服务短板，实现服务群众零距离。截至目前，悦和社区已建成街道社区党群服务中心1个、网格党群服务站1个、楼栋党群服务角16处、睦邻党群服务点24处。“睦邻土专家”他们主动承担起收集民情民意、调解邻里纠纷、组织新时代文明实践活 动、为社区治理建言献策等工作任务，在自我服务、自我管理的过程中承接起了传递构建美好社区的理念，塑造21℃暖·悦和的“接力棒”。三是“志愿红马甲”，当好社区治理“助跑员”。悦和社区组建“睦邻共治委员会”，把责任心强、政治素质高的党员作为委员推荐首选，推动党员在小区治理中发挥重要作用。开展“双亮双促”活动，鼓励党员通过楼栋党群服务角、居民联络群等渠道主动“亮身份、亮承诺”，支持党员担任小区管家、楼栋长，引导党员及其家庭参与志愿服务活动，在小区“生活圈”当引领、作表率，共同“促社区治理、促邻里和谐”。开展“党群结对”活动，横向传播正面能量、纵向反映群众呼声。悦和社区扎实推进党员联系服务群众“六个一”工作机制，多措并举在推动在职党员融入社区治理，着力破解机关企事业单位党员在生活圈发挥作用载体较少的问题，通过创新平台载体，拓宽党员参与社会治理路径。

二、城市基层社会治理存在的问题

（一）城市基层社会治理的认识陈旧

一是误以“管理”替代“治理”。“管理”和“治理”虽是一字之差，但前者主要是一种组织、指导、规范、监督和纠偏，重在“监管”；后者体现的是系统治理、依法治理、源头治理，重在“协调”。但目前有些地区、部门仍沿袭以往“管理为上，一管了之”的官本位惯性

思维，把社区居委会作为政府开展工作的一级抓手，而各类资源如人才、资金等依然向上集中，下放社区办理事项并没有完全实现“编随事走、人随编走、费随事走”。二是理念发展滞后。与经济建设、政治建设、文化建设相比，社会建设相对滞后，政府部门的信息沟通机制、合作激励机制等不平衡、不完善，甚至有些形同虚设，导致政府职能碎片化。比如一些地区出台有关城市基层社会治理的政策文件，大多由当地的综治部门一家拟定，各个部门之间协调沟通配合不够，其治理思路、内容、举措的整体性和针对性都有所欠缺，难以在街道、社区基层高效实施。三是社会认识不到位。一些社会单位、居民群众和社会组织对社区治理认识不够，受陈旧“管理”观念的影响严重，把自己当成被管理的对象，主动参与不够，多半是“事不关己，高高挂起”的态度，还没有从传统的管理模式束缚中解脱出来，普遍缺乏自主治理、自主服务意识，“有事找政府”的依赖思想在老百姓中仍然根深蒂固。例如小区绿化工程、管道修复、安装停车棚和充电桩等事项，本可以由辖区内居民和驻区单位共同协商解决的，最终还是得由政府部门来兜底。四是创新意识不足。当前城市基层治理工作中，许多党员干部总是用老眼光分析问题，没有开拓创新意识，安于现状，不思变革，仍然使用老旧工作方法和思路，工作方法不够灵活。许多人对于区块链、云计算、大数据等信息技术学习了解的不够，在城市基层治理不断走向“智治”的背景下，许多党员干部不会利用信息技术的便捷性，使用老方法去发现问题、诊断问题和解决问题，难以精准、及时、全面的为群众服务，满足不了群众需求，城市基层治理难以迈上新台阶。

（二）城市基层治理基础薄弱

社区工作者队伍建设存在短板。社区工作者任务重、人员少、压力大等问题较为突出，他们的社会地位、经济待遇、职业保障等与辛勤付出不对等不匹配，成为制约社区治理水平提升的短板。一是工作力量不足问题比较突出。以康巴什区青春山街道为例，目前街道共有居民 26565 户、59977 人，共有社区“两委”成员 89 人，平均每 300 户仅有 1 名工作人员。这样的人员配备比例，完成居民日常服务需求已经比较吃力，遇到例如疫情防控等突发性重大公共危机事件，工作力量不足的问题更加突出。同时，社区工作者还存在稳定性不够、流失率较高的情况，一方面，社区在招聘过程中对社区工作者的专业性要求不高，缺乏系统性、长期性培训，对专业社会工作者的使用不合理、对发挥专业优势重视不够。另一方面，所招聘的年轻社区工作者很大一部分是将这份工作作为一份过渡性工作，缺乏长期的职业规划。二是社区工作负担过重。随着社区服务范围的扩大，社区工作者的工作范围和工作强度也在不断增加，社区承担的行政任务非常多。社区工作者往往为了完成指标、填写报表、应对测评检查、上级督查检查以及各类型的调研接待等事务花费大量时间和精力，在服务群众方面就显得力不从心，要实施好甚至创新城市基层社会治理，动力明显不足。三是专业化水平还需要提升。目前，我市社区工作者队伍拥有大学以上学历者占比不高，专业对口人才不多，有实际工作经验、懂社区工作规律、熟悉社区工作方法的人才更是少之又少，整体素质有待提升。对于社区治理中出现的新问题、新难点了解不够、认识不透，解决问题的技巧性和专业性都有待提高。

社区阵地建设仍存在短板。目前社区阵地总体面积已有显著改善，但仍存在不平衡的现象。比如有些社区党群服务阵地较小，目前还没有能力建设功能齐全的新阵地；有些社区阵地办公空间和服务空间（柜台）较好，但居民公共活动空间仍有不足，部分空间的使用效率有待进一步提高；有些社区智能化建设已有改善，但仍参差不齐，总体上仍处于起步阶段。

社区工作经费不足。社区的经费主要来源于上级拨款，少量来源于自行协调筹措。以青春山街道为例，街道下设8个社区，每个社区每年就只有40万党建经费可以由社区自行支配。各社区每年最大的支出就是党群服务中心（站点）建设，由于阵地建设不还不完善，除了每年被列为民生实事项目的阵地建设由上级拨款外，其他阵地建设工作均需要自行解决经费问题。这样一来，社区可用于组织活动、服务群众的经费就捉襟见肘，再除去办公所需外所剩无几，而社情民意收集、群众呼声回应、实际问题解决等大量基础性工作一直处于“活多钱少、活多无钱”的窘境，社区开展城市基层社会治理受到极大的经费制约。

（三）城市基层治理制度体系不完善

一是法律体系还不完善。面对城市社会形态的复杂性和社会治理主体的多元性，急需健全的法律法规体系加以保障，但目前基层开展城市社会治理大多是依据上级文件或会议要求，法律法规支撑力度不足，面临的法律风险较大。综治的联动机制没有有效衔接，社会治理仍侧重政府主导，社会治理系统化不够，制度设计整体性、全局性联动不足，基层治理长期处于一种“头疼医头，脚痛医脚”的被动模式。

二是组织架构还不明晰。城市基层社会治理是个庞大的系统工程，涉及众多部门和单位，但目前并没有真正明确总牵头的组织领导机构，以及相应的责任部门。以推进小区居民自治为例，过去一直是民政系统的业务范畴，现在又有组织部门牵头党建引领基层社会治理，推行区域共建“三项清单”，还有政法系统牵头推进“枫桥经验”实践，构建法治、德治、自治“三治融合”的基层社会治理体系。但是，在操作层面，由于各有关部门多头参与、多头管理上还缺乏分工明确、协调有力的规划和组织，具体落实到街道、社区实施时往往各行其事、统筹乏力。三是权责匹配还不合理。“还权、赋能、归位”改革仍需深入。从“街道剥离经济职能”到“社区去行政化”，随着各项改革的推进，政府、部门、街道、社区各自应承担的职能职责正在逐步明确清晰。但从实际情况看，一方面，各级部门的大量行政事项不得不依托社区开展，对社区的权力责任界定不够具体，资源整合和需求调查不够充分，往往都采用“下指标、下任务”“人员分工不分家”等简单方式，造成指标任务脱离社区实际，与群众真实需求出现偏差。另一方面社区“责、权、利”不完全匹配，社区工作人员往往为了完成指标、填写报表、应对测评检查等事务花费大量时间和精力，在组织群众、服务群众方面就显得力不从心，要实施好甚至创新城市基层社会治理，动力明显不足。

（四）城市基层治理精细化、智能化程度不高

城市基层治理的精细化水平不足。目前虽然实行了网格精细化管理，但是随着城市不断发展，没有及时将一些新建成、新改造、新收储的点位纳入网格管理，有些点位还存在责任主体不明、管理边界不

清、职能交叉等问题，一定程度上还存在“真空”地带。各部门之间缺少便捷高效的协调机制，信息沟通不畅，导致管理缺位，城市管理出现“盲区”。现有涉及城市管理、执法的各种平台系统不仅数量多，且过于分散。平台系统与平台系统之间各自为政，部分功能交叉重复，数据却又互不相通，同一事件存在多头派单、多头反馈等问题，不能适应执法办案需求，不但增加了基层负担，而且与数字化改革的目标不相符。

城市基层治理的智能化程度不高。促进基层治理智能化，是新时代基层治理创新的应有之义。数字化、信息化、智能化等现代智慧治理技术的优势已经在基层社会治理中的作用充分显现。但是，我市大部分社区没有充分利用互联网、物联网、大数据、云计算和人工智能等新一代信息技术，大量信息需要人工现场采集，除智能手机外，社区治理缺少其他科技手段来支撑，被戏谑为只见“人工”，缺少“智能”。甚至是建设多年的社区信息化，居民看到的只是监视探头林立，没有看到它应起到的预期作用。总体来看，存在基层治理科技手段落后的问题。

三、构建党建引领下的精细化、品牌化、智能化鄂尔多斯城市基层治理新模式

2020年9月，习近平总书记在基层代表座谈会上强调：“‘十四五’时期，要在加强基层基础工作、提高基层治理能力上下更大功夫。”基层治理是国家治理的基石，党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒。学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神，推进党的建设新的伟大工程，必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，

发挥党建引领作用，建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的基层治理体系。因此，鄂尔多斯市要深入贯彻落实新时代党的建设总要求、新时代党的组织路线，构建系统化谋划、制度化规范、标准化建设、项目化推进、信息化支撑自治区党委提出的“五化协同”基层党建工作机制，着力提升基层党组织组织力、强化基层党组织政治功能，探索创新党建引领基层治理的途径和载体，推动党建工作的优势和活力转化为基层治理的效能和动力。

（一）强化党建引领，提升城市基层治理水平

党建引领社会治理是新时代我国社会治理的新趋势。推动党建引领基层社会治理创新，促使党建嵌入基层治理实践之中，发挥好党组织的战斗堡垒作用。

一是以“前置”为关键，突出思想引领。各级党委要把统一全局思想认识的关口前靠，要通过广泛开展“大学习、大调研、大讨论”活动把思想政治工作前移，把党的政治和组织优势转化为基层治理优势，着力提升基层党组织的领导力和组织力。要坚持面向群众的原则，走好新时代的群众路线。在基层治理中，要坚持民有所呼、我有所应，切实聆听群众诉求，请群众参与，让群众评判，把群众知晓、群众参与、群众满意度作为工作的出发点和落脚点；要依靠群众、发动群众，使人民群众成为发现问题的眼睛和解决问题的帮手。新时代坚持以人民为中心加强和创新社会治理，要解决人民群众的多层次需求，努力推进基本公共服务均等化，不断促进社会公平正义，把人民群众生命安全放在第一位，使广大人民群众拥有更有保障、可持续的获得感幸福感安全感。二是以“优化”为重点，调整基层党组织设置。各级党

委要紧紧围绕突出政治功能的要求，优化基层党组织设置，坚持系统建设、整体推进，树立全市“一盘棋”思想，推动实现各领域党建工作互联互通、各区域党建工作协同推进。纵向上，建立市、旗区、街道、社区四级联动体系，形成城市基层党建的“动力主轴”。在社区形成“社区+小区（网格）+楼栋（单元）+党员户”的小四级组织架构，实现组织覆盖纵向到底。横向上，市级层面，建立市直部门组成的城市网格化治理联席会议制度，专项推动解决重点难点问题；旗区层面，调动辖区单位参与社区建设的积极性，理顺街道社区管理体制；街道和社区层面聚焦主责主业，发挥成员单位优势，更好服务居民群众。在新兴领域，通过建立楼宇商圈党建联盟、社会组织及党组织双孵化等办法扩大党建覆盖。三是完善“五个到位”要求，确保基层网格化治理有“魂”、有序、有力、有效。积极推动网格设置、人员配备、待遇保障、责任落实、实体运行“五个到位”，要因地制宜确定网格规模，合理划分网格，做到全覆盖、无死角，加强统筹多网合一，推动服务、管理、资源、力量向网格集聚，提升治理效能。整合现有社区工作人员，挖掘调动社会力量，配齐配强网格员队伍，进一步充实网格力量。要厘清职能职责，严格网格事项准入，建立网格工作职责清单，避免相关职能部门和街道责任下移，让基层网格集中精力抓治理、抓服务。要健全完善定人定岗定责制度、工作例会制度、巡查走访制度、情况报告制度、考核评价等制度，细化工作流程，明确工作职责，确保网格工作规范有序。四是强化党建品牌建设，着力构建“全域融合”党建品牌引领下的党建品牌矩阵。要立足城市发展实际，深入实施“红色品牌”创建提升计划，持续擦亮“全域融合”党建品

牌。实施“市区融合”行动，深化拓展“3+X”工作机制，不断推进市直、区直部门党组织融合共建、增进交流。实施“条块融合”行动，充分发挥街道社区党组织统筹协调作用，做优街道“大工委”和社区“联合党委”，落细落实党员联系“六个一”工作机制，加强“三级包联”网格化管理，常态化开展“志汇先锋”在职党员进社区行动，真正让心系群众、服务群众成为各领域党组织和广大党员的自觉行动。

（二）夯实基础要素，为城市基层治理提供保障

一是强化党组织创先争优机制。是突出组织生活制度执行效果，持续开展“固定+特色”主题党日活动。深化“最强党支部”和各领域党建典型创建，开展基层党组织“十星级+最强示范”争创活动，打造一批“最强党支部”示范点和示范基地。同时，扎实开展机关“质效提升”标兵、街道社区“服务共建”标兵、学校“树德育人”标兵、企业“创新奉献”标兵的创建，实现点突破、线增强、面提升。实行软弱涣散基层党组织“整顿转化+一年观察期”制度，确保一经发现及时整顿和“动态清零”。二是加快社区工作者职业体系建设。要向上海、浙江、江苏、吉林等地学习从拓宽社区人才来源、完善培养选拔机制、优化社区队伍结构、健全科学薪酬体系、提升职业归属感等角度入手，激发社区工作者的干事创业热情。要加强专职社区工作者队伍建设，开展社区书记“大比武”，健全完善绩效考核体系，推行“星级社区工作者”评选机制。精心打造社区干部学院，健全组织领导，充实师资队伍，确保有人办学，坚持需求导向，创新教学模式，确保精准施教，完善培训体系，强化制度保障，确保常态见效。三是优化党群服务中心（站点）建设。落实“五个三”要求，坚持布局体

系化、功能综合化，进一步优化完善党群服务中心（站）布局、功能，打造各级党群服务中心（站）、小区楼栋单元党群服务角、新就业群体驿站，构建起“区—街道—社区—网格—党群服务角”五级党群服务体系，逐步形成具有辨识度的党群服务站、“一刻钟便民生活圈”和邻里中心等一线阵地，把党群服务中心建设成党员群众想来、爱来、盼来的综合阵地。四是用好经费促进服务提升。强化为民服务装箱经费管理使用，确保把经费用在群众“心坎儿”上。将市、旗区两级社区为民服务专项经费列入同级财政预算，并建立经费正常增长机制；针对“最强党支部”提质升级、品牌创建等工作强化经费支持；探索成立社区社会企业，激活社区“造血”功能；通过社区公益金、集体经济等拓宽经费来源，构建起财政主导、党费补充、社会资金多方参与的社区资金筹措机制。

（三）完善共建共治共享的多元治理体系

新时代加强和创新基层社会治理，必须完善治理机制，改进治理方式，下沉治理重心，积极探索“政治、自治、法治、德治、智治”五治融合的基层治理新体系，不断完善共建共治共享的多元治理体系。

强化党组织核心领导，发挥政治引领作用。一是不断健全完善“五社联动”机制。社区建立以社区党组织为基础，融合社会组织党组织、各领域党组织的联合党委（党总支），联合社区党员，引领社区社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源等社会力量参与基层治理与服务，形成党委政府统一领导、部门密切配合、社会力量协同参与的党建引领“五社联动”机制。二是落实落细党员服务群众“六个一”工作机制和“志汇先锋”在职党员进社区行动。建立“3+X”

共建长效机制，推动市区两级机关党组织常态化开展主题党日、志愿服务、走访调研及各类特色共建活动，以市区互联助力治理提升。全面推行“县处级领导包街道社区、部门包网格、党员包群众”精准包联机制，真正把力量沉到一线、把服务抓在一线。

找准群众参与切入点，发挥自治基础作用。一是创新街道社区议事协商体系。要按照“党委领导、多元联动、规范协商、共治共享”的总体思路，建立“参与型”社区协商体系，搭建多方参与协商的议事平台，健全完善社区矛盾纠纷化解工作体系，实现社区议事协商工作线上和线下的有机结合，最大化地引导各类社会组织、流动人口等共商共治。二是完善业委会等居民自治体系建设。着力构建党组织领导下的社区、业委会、物业服务企业等多方联动的红色物业体系，在纵向上构建街道党工委、社区党委、片区党总支、小区党支部、楼栋党小组的“五级组织体系”，在横向上打造“小区治理共同体”，小区业委会完善党建引领下的议事协商机制，带动更多居民参与到小区改造和治理中，实现“邻里事、邻里议、邻里定”，为城市社区治理体系全面注入红色基因，构建起区域统筹、条块结合、上下联动、开放共享的城市社区治理新格局。成立“老书记工作室”，请他们为自治出谋划策、为群众解纷答疑、对社区志愿者传帮带的经验，充分调动“五老”人员、返乡创业能人等参与社会治理、服务城乡群众。

深化法治着力点，发挥法治保障作用。一是全面推进依法治理工作。加强城市基层法治建设，健全公共法律服务体系，常态化开展扫黑除恶斗争，严肃整治宗教黑恶势力，扎实开展法律咨询、司法救助、法律援助进基层活动，依法开展选举、议事、公示等事务，努力推动

城市基层社会形成办事依法、遇事靠法的良好法治环境。二是构建矛盾纠纷多元化解体系。探索实施“3+X”网格化“全响应”模式，构建起区、街道、社区三级横向到边、纵向到底的网格化体系。通过构建矛盾纠纷化解“三级”平台，畅通群众诉求渠道，形成矛盾纠纷多元导入、一体受理、联动调处局面，切实把矛盾纠纷化解在前端、解决在基层。充分发挥街道、社区调解组织在基层矛盾纠纷化解中的“第一道防线”作用，健全分层递进、有机衔接的矛盾纠纷多元调解机制，把调解工作做在立案前，做到诉讼中，做到仲裁前，依法及时就地化解矛盾纠纷。

选准德治创新点，发挥德治教化作用。要坚持以社会主义核心价值观为统领，加强社会公德、家庭美德、个人品德建设，引导群众崇德向善、见贤思齐；要传承弘扬中华优秀传统文化，以和善居民、和美家庭，促和睦邻里、和谐社区，进一步在培育弘扬社会主义核心价值观，持续推进新时代精神文明建设，注重以文化人、以文养德，开展以贤传德，充分发挥身边榜样示范带动作用，促进城市基层社会和谐稳定，涵养守望相助、崇德向善的文明乡风。

夯实智治支撑点，发挥智治支撑作用。坚持以数字撬动基层治理迭代，依托已有平台推进智慧社区综合信息平台建设，拓展智慧社区治理场景，建立健全民情反馈、风险研判、应急响应、舆情应对机制，创新政务服务、公共服务提供方式，推动就业、健康、卫生、医疗、救助、养老、助残、托育、未成年人保护等服务“指尖办”、“网上办”、“就近办”，打造多端互联、多方互动、智慧共享的数字社区生活。

依托“多多评·码上生活”等智慧平台，全面推行“一单位一码”“一

人一码”服务评价，聚力打造服务力量“码”上集结、服务事项“码”上办理、办理结果“码”上评价、市民红利“码”上兑现的数字治理新模式。

城市基层治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基石，要按照自治区党委“五化协同、大抓基层”工作思路，以政治、自治、法治、德治、智治“五治融合”推进城市党建与城市治理深度融合，进一步完善共建共治共享的多元治理体系，通过抓党建引领、抓系统治理、抓制度保障持续提升城市基层治理向心力、协调力、凝聚力，着力构建“全域融合”党建引领鄂尔多斯市城市基层治理新模式。