

鄂尔多斯市第 29 期中青年干部培训班 行动学习成果汇编

鄂尔多斯市委党校行动学习项目组
2023 年 11 月

目 录

1. 学习研讨出真知，调查研究见行动——行动学习调研报告	
总论	1
2. 关于鄂尔多斯市氢能产业高质量发展的思考	11
3. 把肉牛产业作为鄂尔多斯市农牧业高质量发展的战略性	
产业来培育	24
4. 以高水平教育夯实地区高质量发展基础	46
5. 关于做好暖城“一老一小”工作的思考	58
6. 以高质量党建提升基层社会治理效能的对策建议	72
7. 关于推动鄂尔多斯市接诉即办工作提质增效的调研报告 ..	86

学习研讨出真知，调查研究见行动

——行动学习调研报告总论

行动学习项目组负责人：韩跃峥



行动学习法是由英国管理学思想家、“行动学习之父”雷吉·雷文斯在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，实践于比利时，1971-81年的比利时工业生产效率提高102%。

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，从而达到解决问题、有效发展的目的。

行动学习法以实践活动为重点，以学习团队为单位，以聚焦问题或者真实案例为对象，以角色扮演为手段，以团体决策为要求。行动学习法的

学习过程即是“从做中学”“在反思中学”与“在学习交流中学会学习”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，是一种综合的学习模式，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方法。

一、行动学习法在中青班运用的重要意义

行动学习法是培养中青年后备干部独立思考能力、创新思维能力、批判思维能力等等综合能力的一种有效途径。如，以问题为中心，可提升系统驾驭复杂问题能力；以经验为条件，可提升理论与实践有效转换能力；以团队为依托，可提升沟通协调和领导能力；以行动为基础，可提升解决实际问题能力；以反思为关键，可提升反思创新的能力。

二、行动学习教学目的和效果

（一）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课堂生动案例。拟撰写 5000 字左右的高质量调研报告和 2000 字左右的决策咨询报告，优秀文章将在市级以上刊物发表或者提供决策咨询参考。

（二）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。

（三）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、独立思考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。

（四）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。

三、行动学习实施阶段

从前期准备到总结收尾共分 8 个阶段。

第 1 阶段：整体设计、提出问题。（8 月中旬）

主要包括行动学习整体设计、归纳整理“三带来”问题、组建教师团队、培训催化师、研讨方法运用等环节。

——灵活运用结构化研讨 3 种研讨方式，能力（要素、标准）提升为导向，问题为导向和目标（资源、路径）为导向。

——行动学习小组分主题确定标准：重要性高、紧迫性高、可控性适中、未知性高、复杂性高、学习性高。



第 2 阶段：集中学习、确定主题。（9 月 1 2 日下午）

主要包括集中讲课 1 小时左右、组建行动学习小组、催化师和学员搭

配分组、行动学习小组课题研究方向确定（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。

——复盘：对研讨质量进行多轮多角度的机制化系统化的总结反思。成年人的学习是一种基于反思的体验，学习是在探索 and 解决工作、生活难题的同时获得新的知识，掌握相关技能，转变思想观念的过程。其结果是人的能力和素质的提高，是人的全面发展。



第3阶段：研讨交流、确定提纲。（9月18日下午）



主要有签订承诺书（教室）、研讨确定行动学习小组调研提纲、收集资料、复盘反思等几个环节，开始撰写初稿。

调研提纲思路主要从问题聚焦、原因分析到提出建议展开。

——承诺：小组要做出承诺，签订承诺责任书，如果完不成任务怎么办？愿意承担什么样的责任？



第4阶段：确定路线、掌握技巧。（9月21日下午）

围绕调研主题确定调研时间和路线地点。

集中授课一次。围绕如何提高调研质量设置一系列问题。

明确调研问题导向，掌握调研技巧。

如何高质量提问？

如何深层次聆听？

如何复盘反思？

如何帮助小组成员彼此真诚反馈？

如何干预小组成员的失当行为？

如何运用欣赏式探询方法激发学习兴趣和激情？

如何运用多种调研方法？

如何增强调研的针对性？

第 5 阶段：调研考察、收集资料。（10 月 9 日-10 月 13 日）

围绕主题，注意观察；注重倾听，有效提问；

收集资料，座谈交流；深入思考，复盘反思。

第 6 阶段：集中研判、完善初稿。（10 月 17 日下午）

根据调研情况及资料分析研判、讨论交流、撰写初稿，并多角度复盘反思——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 7 阶段：市外考察对比分析（11 月 5 日——10 日）



考察学习先进地区经验和特色做法，围绕小组主题进行对比分析研判，讨论交流，完善初稿，提出有针对性、可操作性的对策建议或者思路。

各小组结构化研讨 1 次。运用头脑风暴法、四副眼睛法、SMART 原则

等几种方法。反思质疑——进一步完善优化课题写作思路和主要内容。

将电子版汇总项目组负责人。

第8阶段：成果答辩，评估转化。（11月21日上午）

行动学习各小组指导教师负责本组课题成果的把关和质量。行动学习项目组负责人对整体成果进行审核和验收。



各小组通过汇报答辩的形式汇报答辩课题成果，分享交流。

课题答辩小组对项目成果进行评审打分。对行动学习过程中优秀课题成果及优秀集体和成员进行表彰奖励。对行动学习优秀课题成果推荐发表或者报送决策参考。

四、行动学习成果集体表彰及个人奖励：

团体奖6项：

行动学习最佳选题奖 行动学习最优团队奖

行动学习最具潜质奖 行动学习最具活力奖

行动学习最佳拓展奖 行动学习最具实效奖

个人奖 6 项：各组执笔人

敏而好学——张育凯 杨佳

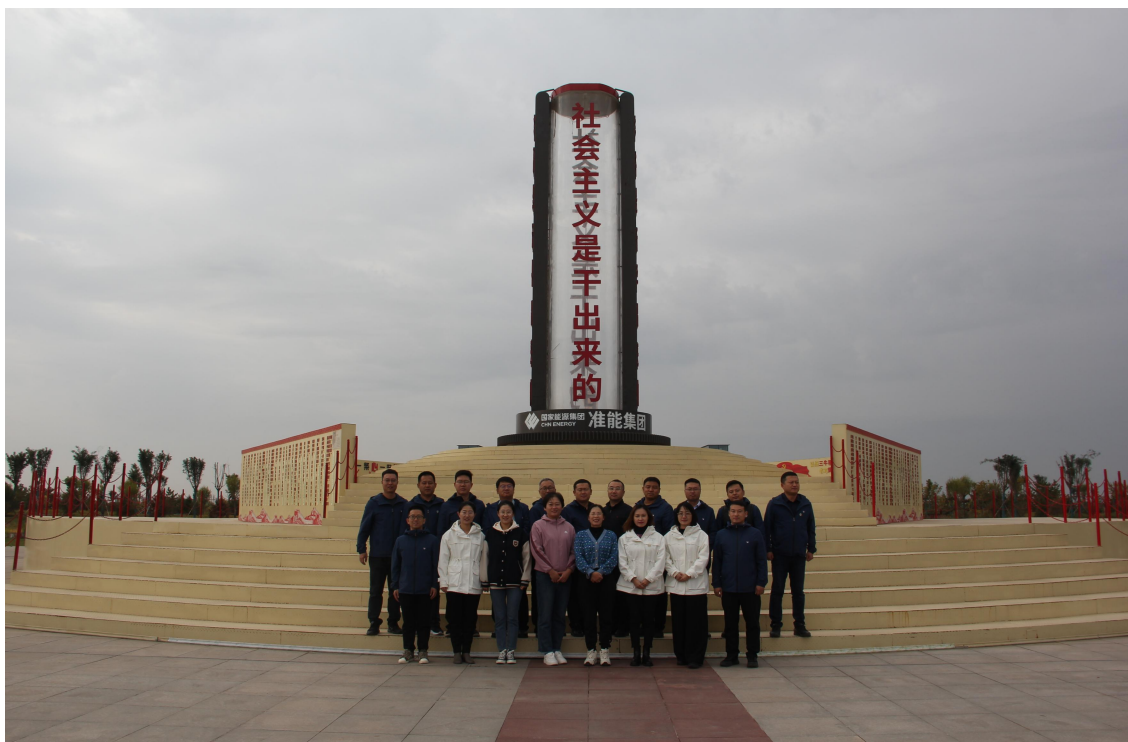
匠心独运—— 白珂铭

妙笔生花—— 冯浩儒

卓尔不群—— 段皓晨

风华正茂——姜向红

厚积薄发—— 杨 旻



五、行动学习小组课题分工、角色定位及研讨方法

总体思路：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深刻领会习近平总书记对内蒙古重要指示精神，全面落实“五大任务”和全方位建设“模范自治区”要求，有效贯彻中央、自治区和全市经济工作会议精神和政府工作报告精神，深入学习领会内蒙古自治区十一届六次全会精神 and 鄂尔多斯市五届六次全会精神，围绕鄂尔

多斯市“三个四”目标任务，奋力开拓中国式现代化鄂尔多斯新篇章。拟围绕鄂尔多斯经济社会发展中的热点难点问题，每个行动学习小组撰写5000字左右的高质量调研报告和3000字左右的决策咨询报告。

（一）课题及负责人：

- 第1组：鄂尔多斯氢能产业发展调研报告 韩跃峥
- 第2组：把肉牛产业作为我市农牧业高质量发展的战略性产业来培育
吴晶晶
- 第3组：以优质教育推动鄂尔多斯高质量发展 张国飞
- 第4组：关于做好暖城“一老一小”工作思考 杨 科
- 第5组：以高质量党建提升基层社会治理效能的对策建议 杜伊娜
- 第6组：关于推动鄂尔多斯市接诉即办工作提质增效的调研报告
张馥冰

（二）促动师（催化师）角色定位

行动学习项目负责人： 韩跃峥

是发起者、组织者、管理者和参与者。

促动师(催化师)：韩跃峥 吴晶晶 杜伊娜 张国飞 张馥冰 杨 科
是主持人、引导人、教练员和推动者，研讨过程和时间的把控者和提醒者。

主持人：营造维护有利于团队学习的场域。

引导人：引导团队学习流程。如90分钟左右的结构化研讨，前半段为发散式思维，后半段为收敛式思考，对应各种方法。

教练员：一对多和一对一的教练式对话交流研讨。

推动者：对于课题的筛选、小组成员的组建、课题的研讨、方案的制定、成果汇报及落地检验等等全过程进行全流程的推动和指导。

（三）行动学习研讨方法及规则

1. 结构化研讨方法：

头脑风暴法：无限制的自由联想和讨论

团队列名法：独立思考—发表意见—澄清问题—一个人决策——集体决策。

鱼骨图原因分析法 SMART 原则：

四副眼镜法 六顶帽子法 鄂尔多斯奶茶

2. 其他研讨方法：

金鱼缸会议诊断法 欣赏式探询

小组微信研讨 团队共创 群策群力工作坊

3. 结构化研讨流程

1、确定发言人、小组组长和记录员

2、围绕主题运用发散式思维和头脑风暴法等等，轮流发言，其他人为聆听者。

3、运用收敛式思维和四副眼镜法等等讨论归纳总结，达成一致意见。注意调动气氛和热情，形成热烈讨论氛围。

4、复盘反思。

5、将 3-5 条一致意见写到白纸上。

6、阶段成果分享汇报。

关于鄂尔多斯市氢能产业高质量发展的思考

行动学习第1组课题负责人：韩跃峥

调研组成员：宋子龙 张育凯 杨 佳 吕占鹏

思 涛 焦 健 侯 强 王 鹏

氢能作为清洁、高效、应用场景多元的能量载体，是连接传统化石能源与可再生能源的桥梁。在全球向低碳绿色转型的“第三次能源革命”大背景下，以氢能为代表的可再生清洁能源正迎来前所未有的发展机遇。鄂尔多斯作为资源、能源大市，既有着丰富的风光资源和可递补的传统能源优势，也有着多样的应用场景需求和强烈的转型发展愿望，更加承担着建设国家重要能源和战略资源基地、北方重要生态安全屏障的重大政治责任，有基础、有优势、有责任在氢能产业发展的新赛道上加速领跑，以氢能产业的高质量发展为牵引和纽带，连接煤炭、天然气、风能、太阳能等多种能源形式，切实做好现代能源经济文章，奋力闯新路、进前列，助力地区走好以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

一、鄂尔多斯氢能产业发展现状

近年来，围绕贯彻落实习近平总书记交给内蒙古的“五大任务”，鄂尔多斯市主动承担起建设国家重要能源和战略资源基地的重大政治责任，保障国家能源安全，聚焦市委“三个四”目标任务，打造现代化能源体系，建设国家煤炭保障基地、清洁电力供应基地、油气战略储备基地、氢能应用示范基地、储能实验实证基地，实施能源产业科技创新行动、能源产业

扩绿降碳行动，完善能源产供储销体系，积极建构世界一流的能源产业。特别是在氢能产业发展方面，将其作为实现“双碳”目标的示范引领工程，率先在全区印发实施《鄂尔多斯市氢能产业发展规划》《支持氢能产业发展若干政策》等一系列促发展政策，全力打造氢化工、氢交通应用示范样板，建设绿氢产业集群，已取得初步成效。

（一）风光制氢一体化项目方面。截至目前，我市已获批风光制氢一体化示范项目 10 项，总制氢规模 11.59 万吨/年，配套新能源装机规模 343.45 万千瓦（风电 154.95 万千瓦，光伏 188.5 万千瓦），总投资 254.33 亿元。目前，准格尔旗纳日松光伏制氢产业示范项目是全自治区第一个风光制氢投产项目；鄂托克前旗上海庙经济开发区光伏制氢项目预计年内建成投产；乌审旗风光融合绿氢化工示范项目预计 2024 年 7 月份建成投产；鄂托克旗风光制氢一体化合成绿氨项目核准立项手续已办结，制氢厂具备开工条件；乌审旗风光融合绿氢化工示范项目二期、伊旗圣圆能源风光制氢加氢一体化项目、乌审旗 10 万吨液态阳光—二氧化碳加绿氢制甲醇项目、杭锦旗库布其 40 万千瓦风光制氢一体化示范项目等均在加快办理开工前手续，年内均可开工建设，力争 2024 年全部建成投产。

（二）以燃料电池为切入点建设绿氢交通体系。2021 年 8 月，我市加入了全国首批燃料电池汽车示范应用上海城市群，计划通过四年的示范，推动制氢、储氢、运氢、加注以及全产业链条与市场消费相结合，为氢能规模化、商业化应用奠定基础。四年示范期间我市承担推广氢燃料电池汽车 100 辆、建成加氢站 2 座的任务，目前已建成 7 座加氢站，下一步计划逐步新增固定式加氢站，退出撬装式加氢站，已购入 151 辆氢燃料电

池汽车。构建了国电察哈素煤矿-李家塔、国电察哈素煤矿-巴图塔、乌兰满来梁煤矿-正能煤化工等煤炭短倒应用场景，超额完成上海城市群燃料电池示范第一年度任务（推广应用 15 辆氢燃料电池汽车，建成 1 座加氢站）。

（三）氢能装备及招商引资方面。目前我市已形成氢燃料电池重卡 5000 辆/年（上汽红岩 3000、国鸿 2000）、氢燃料电池系统产能 1.1 万台套/年（国鸿 2000、重塑 2000、捷氢 5000、一派 2000）、电堆产能 5000 台套/年（国鸿）、电解槽 450 套/年（亿利氢田时代 100 套、中船 718 所 200 套、海德氢能 100 套、国盛利华 50 套）生产能力。今年重点实施捷氢燃料电池、一派氢能科创产业链、亿利氢田时代电解槽、海德氢能方形电解电堆、氢能科技制氢电源、国盛利华氢能科技中心、瑞驱车载氢气循环系统等项目，总投资 20.9 亿元，年内计划完成投资 5.06 亿元，目前项目已全部开复工，完成投资 3.35 亿元。预计 2025 年底达到氢燃料电池 3 万台套/年以上产能规模。

二、当前存在问题

总体来看，我市氢能产业仍然处于起步阶段，与上海、佛山、张家口等氢能产业先进地区相比，还存在较大差距。一是政策支持还不够有力。政策保护和支持力度不足，难以支持新兴能源替代产业加速布局。比如，制氢项目布局方面，由于氢气属危险化学品，按照现行规定，制氢项目应在已认定的化工园区内建设，导致项目生产和应用端距离拉大、项目成本大幅提升；项目监管方面，由于国家层面未出台氢能相关安全管理办法，自治区人民政府办公厅印发《关于促进氢能产业高质量发展的意见》提出，

在氢能相关安全管理办法出台前，氢气储存、运输、加注等安全管理参照天然气（LNG、CNG）有关政策执行，未明确风光制氢一体化示范项目制氢单元安全设施“三同时”审查、安全许可及安全监管责任单位，影响项目整体进度。

二是产业链条不够完善。目前氢气制取环节布局的技术路线较为单一，用氢环节的捷氢、国鸿燃料电池电堆项目产能利用率不高，加氢环节虽然与上海氢枫、河南豫氢达成了合作意向，但项目尚未落地，另外从目前引进的项目来看，主要以终端产品组装为主，制氢加氢装备及核心零部件制造领域生产企业缺乏。

三是配套设施不够健全。虽然开工建设了绿电制氢项目和一批加氢站，开通了一批氢能运输线路，但是在实际应用过程中存在制氢能力不足，氢气储、加、用环节衔接不畅通，比如，蒙西正和公司由于缺乏氢源和加氢站，目前购置的氢燃料电池重卡仍处于停用状态。

四是应用成本偏高。一方面，氢燃料电池重卡购置价格约 160 万元—180 万元，国家补贴后价格仍处于 110 万元以上，企业难以承受。另一方面，氢燃料电池重卡运行成本约为 1.21 元/吨/公里，较传统燃油重卡贵 70%，同时售后维修体系不完善，企业存在“少用少赔”的心理。再一方面，加氢站目前处于赔本运营状态，以圣圆能源加氢站为例，目前制氢成本约为 18.69 元/kg，运输成本约为 6.29 元/kg，加氢成本约为 5.36 元/kg，损耗约为 1.75 元/kg，综合加氢成为 32.07 元/kg，如果以 25 元/kg 出售，每千克亏损约 7.07 元，占比达 22%。

五是创新能力不足，相关产业项目和技术以引进为主，现有政策、平台吸引力、孵化能力不足，本地高层次人才、产业技术工人短缺严重。

六是本土企业参与度不高。对氢能产业发展认识够、主要持观望态度，投资参与积极性不高。

三、意见建议

（一）围绕“引进来”完善政策扶持体系。从目前氢能产业发展情况看，政策扶持仍是推动产业发展的重要抓手，目前北京、上海、佛山等氢燃料电池汽车示范牵头城市均出台了相关扶持政策，比如，北京市 2022 年 8 月制定出台《支持氢能产业发展的若干政策措施》，对新建（含改扩建）的加氢站，按照压缩机 12 小时额定工作能力不少于 1000 公斤和 500 公斤两档分别给予 500 万元和 200 万元的定额建设补贴；对市场销售价格不高于 30 元/公斤的加氢站，按照 10 元/公斤的标准给予氢气运营补贴。市政府 2022 年出台了《支持上海城市群燃料电池汽车示范应用奖补政策》，重点围绕整车示范应用、加氢站布局建设、降低加氢成本予以补贴。**建议**下一步参照北京市、上海市等地区，充分调研我市制、加、储、用氢成本，推动自治区、市级、旗区级制定出台包含鼓励项目落地、制加氢补贴、燃料电池汽车购置运营补贴、科技创新奖励的全方位扶持政策，积极吸引优质企业落户我市、同时保障企业能够微利运营；对制氢项目选址实行清单化管理，大型风光制氢项目布局在化工园区，小型风光制氢项目可按风光资源条件、燃料电池汽车应用场景布局；制定制氢加氢一体化项目管理办法，明确在非化工园区能够建设制氢加氢一体化项目，并参照危化项目进行管理；对接自治区层面出台氢能安全相关管理办法，明确氢能“制-储-运-加”全产业链安全监督责任单位。

（二）围绕“强创新”完善产学研用体系。积极对接欧阳明高院士团队、彭苏萍院士团队和上海交通大学、华北电力大学等科研院所，争取氢能前沿技术在我市转化，培养一批本土氢能初创企业。积极对接海德氢能

专家团队等优质人才资源，探索柔性引进院士、国家级高层次人才及科研人员，开展大规模绿氢制备、低温液态储氢、天然气掺氢等领域技术攻关、联合创新，逐步形成产学研用相结合的创新体系。积极对接中国标准化研究院、中国氢能联盟等机构，举办氢能专精特新创业大赛等活动，推动燃料电池、涉氢基础设施、氢能装备制造等标准及规范化体系建设，持续提升地区氢能产业影响力和话语权。以鄂尔多斯零碳产业园为载体，加快上汽红岩、捷氢科技、飞驰科技、国鸿氢能等燃料电池整车和系统生产本地化，积极对接引进济平新能源、国电投氢能、武汉理工氢电等行业知名企业，全力支持已落地的广东清能、氢枫能源等企业做大做强，提升核心产品的研发和制造能力。围绕产业堵点布局创新链，积极开展高压气态储运研发生产，重点开发 35/70MPa、内胆纤维全缠绕车载高压氢气瓶；探索开发金属氢化物储氢材料、AB5 型稀土系储氢合金材料、镁基储氢合金等储氢新材料；加快氢燃料电池技术产业化，重点发展车用氢燃料电池、便携式移动氢燃料电池及其关键零部件。

（三）围绕“全链条”完善全产业链体系。以燃料电池、电解水制氢为双核心，坚持谋划“制—储—运—加—氢燃料电池”“五位一体”氢能产业体系。加强多元化氢源供给，结合可再生能源消纳和调峰需求布局高效电解水制氢，主动对接西门子、赛克赛斯等具有质子交换膜电解槽自主知识产权与规模化能力的企业，加快形成头部企业集群效应。依托我市现有煤化工项目，开展煤化工与绿氢耦合应用，扩大绿氢替代比例，发展新型尿素、烯烃、脱硫剂等精细化工产品，推动已批复项目加快建成投产，继续储备和申报一批示范性强、效益好的绿氢替代项目获得自治区批复，实现

我市煤化工向低碳、零碳化工转型，推进煤化工+绿氢一体化发展，形成绿色精细化工集群。加快引进电解槽、储氢罐以及氢燃料电池催化剂、质子交换膜、膜电极、双极板、氢循环泵等八大关键核心零部件制造企业，积极引进中鼎恒盛、海德利森、北京低碳清洁能源研究院等行业龙头企业，落地液氢工厂、30兆帕以上气氢运输、75兆帕超高压车载储氢等技术，加快形成储运装备、加氢站配套设备等补链制造体系，实现从制氢装备制造到氢气应用全链条发展。以保障大比例消纳新能源和保障绿氢稳定供应“双保障”为目标，配合源网荷储一体化新型电力系统对调节能力的迫切需求，结合交通、化工等绿氢应用场景，推动气态、固态、液态储氢项目的试验示范，探索建设氢储能投资回收模式，打造鄂尔多斯市独具特色的氢储能保障体系。

（四）围绕“商业化”完善全域应用体系。以伊旗为先行试点，加快推进已批复的氢交通应用场景项目的建设，并积极协调自治区支持在我市非化工园区建设制加氢一体化项目，探索在东胜、达旗、准旗等地布局制氢加氢一体化的氢交通试验示范项目，鼓励加油站、加气站改建或扩建加氢设施，加快建成与氢能应用相适应的供氢网络，实现运煤主干线、园区及城区应用场景全覆盖，逐步将我市建成全国氢交通产业示范区。加快发展智慧货运交通，逐步完善自动驾驶配套设施，试点开通自动驾驶示范线路，实现新能源智能网联汽车与铁路联运，打造新能源智能网联汽车示范应用基地和新型智慧陆港。优化储氢和运输体系，推动建设氢能制备储运、氢燃料电池制造、产品总装、示范应用等在内的氢能综合应用示范项目，由氢能重卡示范向工程机械、市政车辆等领域拓展，探索采用高压气态储氢和长管拖车运氢，试点更高压力等级，设计优化氢气储

运路径，力争百公里运氢成本低于 8 元，满足短距离运氢“低成本”需求；探索利用低温液氢储运技术，积极与法液空、国富氢能、航天 101 所等行业知名机构合作，推动液氢运输规模化应用。统筹布局建设各化工园区内的氢气输送管道，将园区内氢气输送管道建设作为园区基础设施建设的重点，实现制氢、储氢、用氢、加氢及输氢的低成本、快速一体化发展，打通制氢到用氢的市场链条。同时，加快规划布局园区间、园区至城区及跨地区的中高压、大管径纯氢、掺氢管道建设，进一步降低氢气运输成本，拓展我市氢化工、氢交通的应用范围，为氢能规模化、商业化应用奠定基础。

决咨报告：

关于鄂尔多斯市氢能产业高质量发展的思考

行动学习第1组课题负责人：韩跃峥

调研组成员：宋子龙 张育凯 杨 佳 吕占鹏

思 涛 焦 健 侯 强 王 鹏

氢能作为清洁、高效、应用场景多元的能量载体，是连接传统化石能源与可再生能源的桥梁。在全球向低碳绿色转型的“第三次能源革命”大背景下，以氢能为代表的可再生清洁能源正迎来前所未有的发展机遇。鄂尔多斯作为资源、能源大市，既有着丰富的风光资源和可递补的传统能源优势，也有着多样的应用场景需求和强烈的转型发展愿望，更加承担着建设国家重要能源和战略资源基地、北方重要生态安全屏障的重大政治责任，有基础、有优势、有责任在氢能产业发展的新赛道上加速领跑，以氢能产业的高质量发展为牵引和纽带，连接煤炭、天然气、风能、太阳能等多种能源形式，切实做好现代能源经济文章，奋力闯新路、进前列，助力地区走好以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

一、当前存在问题

一是政策支持还不够有力。制氢项目布局方面，由于氢气属危险化学品，按照现行规定，制氢项目应在已认定的化工园区内建设，导致项目生产和应用端距离拉大、项目成本大幅提升；项目监管方面，由于国家层面

未出台氢能相关安全管理办法，自治区人民政府办公厅印发《关于促进氢能产业高质量发展的意见》提出，在氢能相关安全管理办法出台前，氢气储存、运输、加注等安全管理参照天然气（LNG、CNG）有关政策执行，未明确风光制氢一体化示范项目制氢单元安全设施“三同时”审查、安全许可及安全监管责任单位，影响项目整体进度。**二是产业链条不够完善。**目前氢气制取环节布局的技术路线较为单一，主要以终端产品组装为主，制氢加氢装备及核心零部件制造领域生产企业缺乏。**三是配套设施不够健全**，在实际应用过程中存在制氢能力不足，氢气储、加、用环节衔接不畅通等问题。**四是应用成本偏高。**氢燃料电池重卡购置价格偏贵、运行成本高，售后维修体系不完善。加氢站普遍赔本运营。**五是创新能力不足**，相关产业项目和技术以引进为主，现有政策、平台吸引力、孵化能力不足，本地高层次人才、产业技术工人短缺严重。**六是本土企业参与度不高。**对氢能产业发展认识不够到位、主要持观望态度，投资参与积极性不高。

二、意见建议

（一）围绕“引进来”完善政策扶持体系。一是参照北京市、上海市等地区，充分调研我市制、加、储、用氢成本，推动自治区、市级、旗区级制定出台包含鼓励项目落地、制加氢补贴、燃料电池汽车购置运营补贴、科技创新奖励的全方位扶持政策，积极吸引优质企业落户我市、同时保障企业能够微利运营。**二是对制氢项目选址实行清单化管理**，大型风光制氢项目布局在化工园区，小型风光制氢项目可按风光资源条件、燃料电池汽车应用场景布局。**三是制定制氢加氢一体化项目管理办法**，明确在非化工园区能够建设制氢加氢一体化项目，并参照危化项目进行管理；对接自治

区层面出台氢能安全相关管理办法，明确氢能“制-储-运-加”全产业链安全监督责任单位。

（二）围绕“强创新”完善产学研用体系。一是积极对接国内先进专家团队，争取氢能前沿技术在我市转化，培养一批本土氢能初创企业。二是积极对接海德氢能专家团队等优质人才资源，探索柔性引进院士、国家级高层次人才及科研人员，开展大规模绿氢制备、低温液态储氢、天然气掺氢等领域技术攻关、联合创新，逐步形成产学研用相结合的创新体系。三是积极对接中国标准化研究院、中国氢能联盟等机构，举办氢能专精特新创业大赛等活动，推动燃料电池、涉氢基础设施、氢能装备制造等标准及规范化体系建设，持续提升地区氢能产业影响力和话语权。四是以鄂尔多斯零碳产业园为载体，加快上汽红岩、捷氢科技、飞驰科技、国鸿氢能等燃料电池整车和系统生产本地化，积极对接引进济平新能源、国电投氢能、武汉理工氢电等行业知名企业，全力支持已落地的广东清能、氢枫能源等企业做大做强，提升核心产品的研发和制造能力。五是围绕产业堵点布局创新链，积极开展高压气态储运研发生产，重点开发 35/70MPa、内胆纤维全缠绕车载高压氢气瓶；探索开发金属氢化物储氢材料、AB5 型稀土系储氢合金材料、镁基储氢合金等储氢新材料；加快氢燃料电池技术产业化，重点发展车用氢燃料电池、便携式移动氢燃料电池及其关键零部件。

（三）围绕“全链条”完善全产业链体系。以燃料电池、电解水制氢为双核心，坚持谋划“制—储—运—加—氢燃料电池”“五位一体”氢能产业体系。一是加强多元化氢源供给，结合可再生能源消纳和调峰需求布局高效电解水制氢，主动对接西门子、赛克赛斯等具有质子交换膜电解槽

自主产权与规模化能力的企业，加快形成头部企业集群效应。二是依托我市现有煤化工项目，开展煤化工与绿氢耦合应用，扩大绿氢替代比例，发展新型尿素、烯烃、脱硫剂等精细化工产品，推动已批复项目加快建成投产，继续储备和申报一批示范性强、效益好的绿氢替代项目获得自治区批复，实现我市煤化工向低碳、零碳化工转型，推进煤化工+绿氢一体化发展，形成绿色精细化工集群。三是加快引进电解槽、储氢罐以及氢燃料电池催化剂、质子交换膜、膜电极、双极板、氢循环泵等八大关键核心零部件制造企业，积极引进中鼎恒盛、海德利森、北京低碳清洁能源研究院等行业龙头企业，落地液氢工厂、30兆帕以上气氢运输、75兆帕超高压车载储氢等技术，加快形成储运装备、加氢站配套设备等补链制造体系，实现从制氢装备制造到氢气应用全链条发展。四是以保障大比例消纳新能源和保障绿氢稳定供应“双保障”为目标，配合源网荷储一体化新型电力系统对调节能力的迫切需求，结合交通、化工等绿氢应用场景，推动气态、固态、液态储氢项目的试验示范，探索建设氢储能投资回收模式，打造鄂尔多斯市独具特色的氢储能保障体系。

（四）围绕“商业化”完善全域应用体系。一是以伊旗为先行试点，加快推进已批复的氢交通应用场景项目的建设，并积极协调自治区支持在我市非化工园区建设制加氢一体化项目，探索在东胜、达旗、准旗等地布局制氢加氢一体化的氢交通试验示范项目，鼓励加油站、加气站改建或扩建加氢设施，加快建成与氢能应用相适应的供氢网络，实现运煤主干线、园区及城区应用场景全覆盖，逐步将我市建成全国氢交通产业示范区。二是加快发展智慧货运交通，逐步完善自动驾驶配套设施，试点开通自动驾

驶示范线路，实现新能源智能网联汽车与铁路联运，打造新能源智能网联汽车示范应用基地和新型智慧陆港。**三是**优化储氢和运输体系，推动建设氢能制备储运、氢燃料电池制造、产品总装、示范应用等在内的氢能综合应用示范项目，由氢能重卡示范向工程机械、市政车辆等领域拓展，探索采用高压气态储氢和长管拖车运氢，试点更高压力等级，设计优化氢气储运路径，力争百公里运氢成本低于 8 元，满足短距离运氢“低成本”需求；探索利用低温液氢储运技术，积极与法液空、国富氢能、航天 101 所等行业知名机构合作，推动液氢运输规模化应用。**四是**统筹布局建设各化工园区内的氢气输送管道，将园区内氢气输送管道建设作为园区基础设施建设的重点，实现制氢、储氢、用氢、加氢及输氢的低成本、快速一体化发展，打通制氢到用氢的市场链条。同时，加快规划布局园区间、园区至城区及跨地区的中高压、大管径纯氢、掺氢管道建设，进一步降低氢气运输成本，拓展我市氢化工、氢交通的应用范围，为氢能规模化、商业化应用奠定基础。

把肉牛产业作为鄂尔多斯市 农牧业高质量发展的战略性产业来培育

行动学习第2组课题负责人：吴晶晶

调研组成员：白珂铭 杨琛 青克尔 满达

艾彦彤 白强 贺峰 贾培强

产业兴旺是乡村全面振兴的基础和关键。习近平总书记指出：“产业是发展的根基”。贯彻落实好总书记重要指示精神，加快推进乡村振兴，必须要统筹考虑资源禀赋和市场需求，打造具有竞争优势的特色产业，推动农牧业发展向高质量转型升级。作为国家重要农畜产品生产基地，内蒙古始终把肉牛产业作为推进乡村振兴的主导产业之一，并且大力推进“稳羊增牛”战略，使牛肉产量连续3年稳居全国第一。鄂尔多斯是内蒙古经济社会发展的“排头兵”和“顶梁柱”，不仅要在“七个作模范”上走在前列，更要在完成“五大任务”上多作贡献。结合资源禀赋和产业基础，鄂尔多斯应该更加积极主动地融入自治区畜牧业发展大格局，推动肉牛产业优化升级，推动形成特色农牧业的新动能。2023年10月，课题组深入各旗区进行走访调研，详细了解我市肉牛产业的发展现状和存在问题，并提出建议举措，形成如下调研报告。

一、我市肉牛产业的发展现状

近年来，我市积极推进肉牛产业规模化生产、产业化经营和高质量发展，肉牛产业正在成为农牧民增收的优势特色产业。

（一）产业基础持续增强

北纬 40° 的畜牧业生产黄金带，赋予鄂尔多斯以水土洁净、光照充足、温度适宜、地域广袤的资源禀赋，草原面积为 9785.2 万亩，燕麦、苜蓿和玉米的种植面积分别达到 3 万亩、50 万亩和 80 万亩，人工饲草年产量 300 余万吨。在“老天赏饭”的情况下，我市肉牛产量呈现稳步增长态势。与 2013 年相比，截至 2023 年 9 月，我市肉牛存栏数从 28.23 万头增至 55 万头、出栏数从 11.25 万头增至 21.92 万头、牛肉产量从 1.5 万吨增至 2.92 万吨，在自治区具有一定的比较优势。比如，全国最大的纯种安格斯牛繁育场——“内蒙古广拓农牧业股份有限公司繁育场”就在我市，存栏 1.8 万头，数量为西部各盟市首位；再比如，我市优质草原面积、肉牛存栏数均为全区第一。依托自然条件和产业基础，乌审旗、杭锦旗、鄂托克旗和鄂托克前旗正在形成肉牛特色产业带，奋力开创高端肉牛产业新赛道。

（二）产业规模持续扩大

在产业体系上，我市已初步形成良种繁育、养殖、交易、屠宰的产业体系，且在不断加强良种繁育推广、肉牛冷冻精液人工授精等工作。目前，全市有肉牛人工受精站 35 个、发放肉牛冻精 4 万支，肉牛良种率达到 65% 以上。此外，我市还积极发展肉牛适度规模养殖、大力推广“户繁企育”合作养殖模式，已建成肉牛规模养殖场 343 个，其中包括 7 个超大型养殖场（肉牛 1000 头及以上）、50 个大型养殖场（200-1000 头）、133 个中型养殖场（50~200 头）、153 个小型养殖场（50 头及以下），初步形成肉牛产业的规模化养殖。

（三）产业政策持续供给

2022 年，我市制定出台《鄂尔多斯市优质肉牛产业高质量发展若干政策措施》，每年安排 2 亿元专项资金支持肉牛产业发展，重点在肉牛产业科技创新、产业规模化发展、带动农牧民增收等方面予以倾斜。2023 年，我市累计下达专项资金 7070 万元，用以补贴进口肉牛 1680 头、建设标准化育肥场 160 个，政策利好效应不断显现、肉牛发展势头更加迅猛，被自治区农牧业厅认定为“高端肉牛良种繁育基地”“高端肉牛养殖基地”和“高端牛肉精深加工基地”。

（四）产业配套服务持续完善

我市持续完善社会服务配套，为肉牛产业发展“保驾护航”。比如，全力推动疫病防控由“免疫为主”向“综合防控”转变。再比如，在 2022 年实现全市肉牛产业的政策性保险全覆盖，承保肉牛 6594 万头、承保费用为 230 余万元，特别是鄂托克前旗的有关工作成效明显，在当年被列入“自治区肉牛保险试点”。政策性养殖业保险的全面铺开，为我市肉牛产业的健康稳定发展吃了一颗“定心丸”。

（五）产业富农持续增效

近年来，我市大力推进“城市反哺乡村、工业反哺农业”，发挥市场配置资源的基础性作用，依靠资本市场力量重塑肉牛产业结构，吸引了大量社会资本进入肉牛产业，肉牛产业投资连创新高、融资渠道更加通畅。2023 年上半年，全市开工建设 500 万元以上农牧业重点项目 81 个、完成项目投资 35.3 亿元，其中肉牛产业完成投资为 21.18 亿元，占全市农牧业重点项目投资总额的 60%以上，有力拉高了全市农牧业固定资产投资

51.7 个百分点，实现了农牧业投资项目的逆势上扬。

二、我市肉牛产业存在的问题

尽管我市肉牛产业进步不小，但如果把肉牛产业作为我市农牧业高质量发展的新引擎，在产业规划、市场潜力、产业体系、品牌建设、利益联结和社会化服务等方面，还存在不少短板和问题，还需要下大力气改进和提升。

（一）产业规划需要进一步明确

为支持肉牛养殖业发展，国家在顶层设计上出台了多项政策和举措。作为国家重要农畜产品生产基地，内蒙古更是抢抓战略机遇，用好用足国家政策，不仅制定了《内蒙古自治区畜牧业发展“十四五”规划》，而且在 2023 年 7 月 31 日召开自治区十四届人大常委会第五次会议审议通过了《内蒙古自治区建设国家重要农畜产品生产基地促进条例》，以刚性的手段保障肉牛产业快速发展，遂内蒙古成为我国主要的肉牛产区。2022 年，内蒙古牛肉产量 71.9 万吨，约占全国牛肉产量（718.2 万吨）的 10%，已连续 3 年位列全国牛肉产量第一。在地方层面，通辽、赤峰、包头、乌海等盟市已争相出台发展肉牛产业的有关规划和实施方案，积极主动融入全区肉牛产业发展战略。相较之下，我市虽然在 2022 年出台了“肉牛十条”政策，推动肉牛产业的规模化生产、产业化经营和高质量发展，但并未将肉牛产业置于优先发展、率先实现现代化的位置。此外，我市也未制定发展肉牛产业的总体规划，在产业结构、区域布局、品种改良、品牌建设等方面缺乏科学顶层设计和科学规划，导致我市肉牛产业发展相对缓慢，2022 年牛肉产量为 2.9 万吨，仅占全区牛肉产量的 4%。

（二）市场潜力需要进一步挖掘

随着经济社会的快速发展和人民美好生活需要的不断提高,我国牛肉需求量也在不断攀升,2022年全国牛肉消费总量达到913.3万吨,其中包括近200万吨的进口牛肉消费量。这说明,我国牛肉消费市场缺口很大,肉牛产业发展前景很广阔。就我市而言,肉牛养殖是我市传统产业之一,单位国土面积肉牛存栏量本应远远超过全国平均水平,但事实上,我市单位国土面积肉牛存栏量仅为全国平均水平的一半左右。从横向对比来看,通辽市肉牛存栏量340万头、赤峰市肉牛存栏量310万头,远超过我市。以上数据分析可知,我市在满足全国牛肉市场需求方面,在数量和质量上,都有很大的提升空间。

（三）产业链条需要进一步提质

我市的肉牛产业链条较短、水平不高,“原字号”特征突出,市场出售的多为初级产品,很多优质产品是“养在深闺人未识”,体现在肉牛产业链条的各个环节。

在良种繁育方面。我市肉牛优良品种选育滞后,尚处起步阶段,与国内知名肉牛产业大市相比,尚存不小差距。比如,通辽市与多所科研机构合作,已建成国家级肉牛核心育种场2个、国家级种公牛站1个,优质种公牛存栏量181头、年生产冻精350万支以上,全国前100名种公牛,通辽市就有45头。而我市仅有4家肉牛种牛场,且无一家入选国家级肉牛核心育种场,也没有一家国家级种公牛站。再比如,通辽市通过基因育种等先进技术进行肉牛品种改良,在西门塔尔牛、科尔沁牛的新品种选育方面已取得重大突破,而我市肉牛品种改良仍处在无序改良阶段,缺乏明确

的改良育种方向，所以不管是自己繁育的、还是引进国外的，肉品基本上都是中等水平、不是高端水平。

在饲草供应方面。我市优质饲草供应能力不足，肉牛养殖成本较高。优质牧草是畜牧业高质量发展的基础，也关乎肉牛产品的优质和高产。我市虽然过去有着丰富的天然牧草地，但由于过牧、荒漠化等原因，天然牧场面积已大幅减少，而人工饲草由于受到种植结构不均衡、水资源匮乏、倾向种粮、牧草种植补贴不足、种粮积极性大于种草等因素影响，人工饲草供应特别是在冷季供应不足。加之苜蓿等优质人工饲草的规模基地建设滞后，导致饲草需要大量外购，又进一步增加了养殖成本，成为限制我市肉牛产业发展的一大瓶颈。

在规模养殖方面。我市肉牛养殖主要以小规模、分散化养殖为主，在整体上尚未形成规模化、标准化的养殖模式。全市共有肉牛规模养殖场110个（存栏大于100头），其中存栏在1000头以上的肉牛养殖场只有7个，规模化养殖存栏牛8.5万头，仅占全市肉牛存栏量的四分之一。也就是说，全市有3/4以上的肉牛属分散养殖。由于没有实现科学化、规模化、标准化的舍饲养殖，依靠传统养殖方式的肉牛生长速度慢、出栏周期长、生产成本较高，很难实现市场效益最大化。

在屠宰加工方面。我市肉牛屠宰加工环节尤为薄弱，肉牛产业链下游延伸严重不足。我市现有23家肉牛定点屠宰企业，年设计屠宰加工能力为44.9万头，而实际屠宰能力远远不足。比如，2022年我市肉牛出栏16.4万头，在本地屠宰仅1.3万头，本地屠宰率不足7.8%，92.2%的肉牛需运外地屠宰。究其原因，是因为我市的冷链仓储设施不完善，当地屠宰企业

精深加工能力落后且无法实现满负荷生产，致使绝大多数肉牛需运到外地屠宰并进行精深加工后才能投入市场。肉牛外流、精深加工落后，还衍生出流通环节利润流失的问题。经综合测算，全市肉牛屠宰、加工、流通等各环节流失的净利润，居然占到全市肉牛产业链总利润的 48.93%。如果再加上各地牛贩子向我市农户直接收购未育肥就出栏而未能统计进去的小肉牛，我市整个肉牛产业链的利润损失甚至会达到 76.63%。“成群的牛、单薄的利”就是当前肉牛产业无法回避的现状。

（四）品牌建设需要进一步加强

产品品牌是打通农畜产品从田间地头到大众餐桌的媒介，是占领消费市场的“通行证”，是农牧业现代化的重要体现，也是高质量发展的重要象征。当前，我市牛肉品牌建设尚处起步阶段，缺乏有影响力的区域品牌、企业品牌和产品品牌。课题组通过查询“中国农业品牌公共服务平台”，了解到我市仅有 1 个牛肉区域公用品牌即“乌审草原红牛”，还排在全国前 100 名以外，更没有一个龙头企业品牌和产品品牌。对比来看，通辽市的“科尔沁牛”是全国百强区域品牌，位列全国第 20 名。课题组曾以“科尔沁牛”为关键词，在“京东商城”上检索，可以搜索到 1000 条牛肉的商品信息，而以我市“乌审草原红牛”为关键词，在“京东商城”上竟然搜不到 1 条相关的电商信息和商品信息，说明我市肉牛产业品牌意识不强、市场竞争力弱，优质产品是“养在深闺人未识”。

（五）利益联结机制需要进一步完善

习近平总书记在考察内蒙古时作出重要指示：“要加大培育力度，同时引导龙头企业增强带动产业发展和农牧民增收能力。现在，一些龙头企

业日子过得不错，农牧民却没有得到应得的报酬。……出现这样的问题，根子在企业 and 农牧民的利益联结机制没有搞好。”对照习近平总书记的重要指示要求，我市肉牛产业的确存在这个问题。我市肉牛企业规模普遍不大，产业链各环节上的龙头企业较少，尤其缺乏内联农户、外联市场、牵引带动的领军型企业。养殖与加工之间、加工与销售之间、企业与合作社之间、合作社与农户之间利益联结机制松散，多为简单的买卖关系，尚未形成相互支持、风险共担、合作共赢的利益共同体。总的看，我市肉牛产销衔接不畅、产业集群度不高、产业链条短、三产融合度低等，都是影响农牧民与企业之间利益联结机制的制约因子。

（六）社会化服务体系需要进一步提升

随着我市肉牛产业市场程度不断加深，涵盖肉牛良种供应、疫病防控、畜产品质量检测、先进技术推广等社会化服务体系存在的短板日益凸显，各类投入品供应、技术服务中介机构和新型畜牧业经营主体十分短缺，社会化服务保障能力严重不足。特别是信息化技术在肉牛产业的运用远未达到现代化畜牧业标准，科技赋能肉牛产业任重而道远。

三、发展我市肉牛产业的对策建议

经过认真深入思考，课题组认为应该把肉牛作为我市农牧业高质量发展的战略性产业来培育，在顶层设计、规模养殖、精深加工、冷链物流、利益联结、品牌建设、科技人才支撑、社会化服务等 8 个方面继续加力，推动农牧业发展向优质高效转型。

（一）做好肉牛产业发展顶层设计

统筹考虑资源禀赋和市场需求，做好肉牛产业发展的顶层设计，不断

优化农牧业区域布局和生产结构。一是紧紧围绕《国务院关于推动内蒙古高质量发展 奋力书写中国式现代化新篇章的意见》，制定我市肉牛产业中长期规划，明确将肉牛产业作为农牧业高质量发展的战略性产业来培育。各旗区结合地方实际，制定具体实施规划。二是实施全市肉牛品种改良计划，优化肉牛种群结构，不断提高肉牛良种繁育水平。西部旗区应发挥草场资源和品种优势，以“草原红牛”品种良育为主导，积极对接高端肉牛市场，打造西门塔尔牛、安格斯牛、和牛等国内高端肉牛供应基地；沿黄地区和东部地区应发挥秸秆优势和工矿企业带动优势，坚持以规模化舍饲养殖为主导，推动牛肉产量和质量“双提升”。三是以实现高质量肉牛生产为目标导向，科学布局饲草生产加工。坚持“以养定种、以种促养”，因地制宜引进和推广高产优质饲草品种，加快建设“沿山”燕麦草种植带、“沿河”青贮草和青贮玉米种植带、“沿沙”苜蓿草、柠条、羊草等种植带，有效推动“牧草种植+肉牛养殖+青贮加工”的养殖一体化循环产业链建设，提升肉牛饲养前端多元化保障供给能力。四是发挥财政金融协同联动作用，积极拓宽肉牛产业发展的投融资渠道，充分发挥财政资金引导撬动作用，对产业类、竞争性、市场化项目，综合运用专项债券、保险保费补贴、担保费补助、贷款贴息、风险补偿、产业基金等多种方式，引导带动金融和社会资本投向规模养殖和屠宰加工等产业升级的关键环节。五是设立基础母牛核心群地方良种繁育基地补助基金、草料外调补贴基金、分割牛肉营销基金等专项扶持基金，实现补短板、延链条、增效益目标，充分发挥产业提质增效、示范带动作用。

（二）加强规模养殖体系建设

因地制宜发挥牧区草牧场优势和农区秸秆资源优势，着力推进适度规模化标准化养殖。一是打造肉牛养殖高标准示范工程。积极推动肉牛产业化大项目投产达效，牵头建设和带动规模育肥场发展，加速培育打造一批万头牛场、千头牛场，引领提升规模化、标准化养殖水平。二是稳步发展适度规模化经营。坚持小规模、大群体和整村推进、分户饲养模式，持续推动金融政策落实落地，进一步挖掘中小散户潜力，带动千家万户发展基础母牛养殖。推广“企业+基地+养殖场(户)”、“屠宰厂+育肥牛场(户)+母牛养殖场(户)”、“种公牛站+繁改站点+养殖场户”模式，分类推进规模化养殖，积极引导养殖场(户)改造提升基础设施，完善养殖配套，扩大育肥牛养殖规模。加快培育家庭牧场、合作经济组织等新型经营主体，通过规模化养殖释放新动能，提升产业经营效率。创建龙头企业带动、农牧民合作社和家庭农牧场跟进、小农牧户参与的产业化联合体，通过统一生产、统一服务、统一营销、技术共享、品牌共创等方式，让农牧民分享更多产业增值收益。三是全面推行标准化生产。坚持自治区、市、旗(区)联动，持续开展标准化示范创建活动，按照畜禽良种化、饲料高值化、养殖设施化、生产规范化、防疫制度化、粪污无害化和监管常态化的要求，加快建设一批生产高效、环境友好、产品安全、管理先进的肉牛标准化养殖示范场，建设全产业链标准化示范基地。

(三) 做大做强屠宰加工业

大力发展屠宰环节的精深加工，是在优质资源基础上延伸产业链条的重要手段。一是优化肉牛屠宰行业区域布局。重点支持建设5万头以上屠宰能力的养、加、销一体化龙头企业；严格限制新建屠宰能力1万头以下

的肉牛屠宰项目。在全市范围内逐步形成以跨区域流通的现代化屠宰加工一体化企业为主体，以供应本地市场为补充的梯次配置、布局合理、数量适当的产业布局。二是实施肉牛屠宰企业延伸产业链条工程。引导屠宰企业向产业上下游延伸，向养殖主产区转移。鼓励屠宰企业加大研发投入，大力发展精细分割、副产品综合利用、中央厨房及预制菜等项目，推动牛肉产品由初级加工向精深加工延伸，实现多层次加工增值转变。支持肉牛屠宰企业向苏木乡镇、嘎查村延伸肉品经营网点和冷链配送肉品销售点，鼓励有条件的肉牛屠宰企业建设冷藏间、低温分割车间等冷藏加工设施，配置冷链运输设备，逐步形成“主产区集中屠宰、全链条冷链配送、主销区冷鲜销售”的肉类销售模式。支持屠宰企业整合、兼并重组，推动股份制改造，打造一到两个竞争力强、市场占有率高的肉牛屠宰产业领军企业。三是加大牛肉产品质量安全监管。建立健全屠宰环节质量安全监管体系，进一步完善肉牛屠宰行业监管机制，定期开展例行监测，不定期开展监督抽检和风险评估，推行肉牛屠宰质量管理规范，进一步规范肉牛屠宰企业生产经营行为。

（四）加快牛肉产品冷链物流建设

实施牛肉冷链物流提升工程，加快冷链加工配送体系建设。一是重点支持龙头企业建设牛肉产品低温加工仓储设施，配备预冷车间、冷库、冷藏车等设施设备，构建“无断链”的牛肉冷链物流体系，减少活体跨区域运输，逐步提高冷鲜肉品消费比重。二是加快质量检验和冷链物流公共平台建设，提高牛肉生鲜产品冷链物流基础设施水平，推进冷链运输、冷鲜上市，加快牛肉产品供应由“调牛”向“调肉”转变。三是培育和引进一

批现代化、专业化、智能化冷链物流服务企业，推动物流配送企业完善冷链配送体系，减少牛肉制品储藏和运输损耗，降低运输成本，保障运输时效和产品质量。四是建设一个集牛肉等生鲜产品储藏、运输配送、现货交易及电子商务于一体的现代化、智慧化、信息化区域性牛肉冷链物流中心（冷链物流产业园），加快低温冷藏库、线上交易及检验检测中心建设，提升牛肉产品储藏、运输和配送等冷链物流设施，打造牛肉冷链物流枢纽。

（五）健全完善利益联结机制

创新利益联结机制和合作经营模式，帮助农牧民更多分享产业发展红利，使广大农牧民真正与肉牛龙头企业等经营主体形成利益共同体。一是注重将企业、基地、农牧民结成利益共同体，构建“企业+基地+合作社+农牧户”“资本入股+二次分红”“长期订单+二次分红”“物资供应+服务组织”等多种模式的共营共享联农带农增收致富机制。二是推行规模养殖场定点帮带村集体肉牛养殖场、合作社、农牧场，村集体肉牛养殖场、合作社、农牧场定点带动养殖户机制，从“种养一体、产加销融合”全环节联结，深化肉牛饲养管理综合配套技术的培训与指导，强化带动、联接农牧户紧密利益机制，把产业链主体留在农村牧区，把价值链收益留给农牧户，让农牧户在参与生产经营中普遍增收、长期受益，助推壮大全市肉牛产业体系。三是坚持融合发展，推进肉牛产业链和价值链同步开发，大力发展新技术、新业态和新模式，通过扩繁、育肥、加工、销售一体化运作，形成养殖基地支撑、龙头企业带动、品牌开发增效的全产业链集群化发展机制，做到一产带、二产优、三产活，一二三产融合发展，更好的发挥产业集聚效应，不断拓宽农牧户就业增收渠道。

（六）加大品牌建设力度

品牌建设是提高我市肉牛企业市场竞争力、占领更多市场份额的关键所在。一是严格质量标准。支持协作联动，积极开展“三品一标”认证，严格落实生产流程、质量标准，指导肉牛企业推广统一标准、统一包装、统一使用、统一营销的“鄂尔多斯牛肉”品牌地理标志商标，全面提升“鄂尔多斯牛肉”产品知名度和美誉度，争创安全优质区域品牌，打响“鄂尔多斯牛肉”品牌。二是优化营销环境。扶持龙头企业、营销能人拓展“鄂尔多斯牛肉”营销渠道，搭建仓储、运输、配送等冷链物流平台，加快发展订单直销、连锁配送等新型流通业态，积极发展牛肉产品个性化定制服务、加工体验、产品包装等新业态，推进肉牛产业与休闲旅游、文化教育、健康养生等深度融合，拓展肉牛产业功能。三是激活电子商务。在北京、上海、广州等一线消费市场设立展销窗口的同时，积极利用电子商务信息技术，提高全产业链智能化和网络化水平，紧盯中、高端消费市场，发挥肉牛数字化管理平台优势，加大牛肉产品宣传推介力度，采取线上、线下等方式，开拓高端市场，实现优质优价，提高经营效益。

（七）加强科技人才支撑

科技和人才是推进肉牛产业高质量发展的基础性、战略性支撑，必须坚持“科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力”发展理念，加强科技人才对肉牛产业的支撑作用。一是深化与高校、科研机构、行业组织和产业领军企业的战略合作，联合开展肉牛项目攻关、产品技术研发、成果转化和项目孵化等工作，共享研究成果，促进肉牛产业科技成果转化和产业化应用。二是围绕肉牛种业创新、秸秆饲料化利用、肉牛疫病防控、

全链条精深加工、品牌推广、数字化平台建设等关键环节，加强与第三方智库的合作与联合，不断提高我市肉牛产业的现代化、科技化、绿色化、数字化发展水平。三是把肉牛产业专业人才作为我市乡村振兴的扶持重点，面向基层一线建设肉牛人才队伍，加强乡村防疫、繁改人员队伍建设，落实好定向委托培训政策，重点培育一批肉牛全产业链技术人员、家庭牧场经营者、合作社带头人，支持大学生返乡创业发展肉牛产业。四是对从事肉牛养殖、育种、繁殖改良、加工、营销和疫病防治等肉牛产业人才，在纳入职称评审、人才称号评定等方面予以倾斜，实施免费农科生“订单培养”拓展计划、新型职业“养牛人”培训计划等专项培训，为肉牛产业发展提供量身定制的人才支撑计划。

（八）健全社会化服务体系

健全完善的社会化服务体系，有利于补齐肉牛产业的短板和不足，增强产业链供应链的韧性和稳定性，提升我市牛肉产品的市场竞争力。一是职能部门进一步强化科技服务体系和养殖技术体系建设，加快良种繁育、短期育肥、配方饲料、粪污资源化利用、疫病防治等肉牛饲养管理综合配套技术推广和应用，力促肉牛养殖从小户经营向规模化、集约化、高端化、高效化方向转型升级，形成肉牛产业发展新动力、农牧民增收新机制、融合发展新格局，为特色肉牛产业发展提供有力支撑。二是推广“动物防疫+保险+无害化处理”兽医社会化服务试点的经验做法，依托兽医行业相关企业、社会组织、防疫服务队等主体，通过搭建金融保险合作平台，加快发展第三方兽医社会化服务，切实解决好基层动物疫病防控力量不足问题，全面提升基层动物疫病防控能力。三是创新肉牛贷款融资模式，推进

肉牛养殖圈舍备案登记管理，拓宽抵押质押物范围，支持肉牛养殖圈舍依法合规抵押质押贷款融资。四是建设优质肉牛全产业链监管平台，覆盖种牛繁育、肉牛饲养、养殖基地监管、屠宰加工环节监管、肉牛及其产品网上交易、产品质量可追溯系统等环节，实施“互联网+”产业深度融合，带动生产模式和组织方式变革，围绕高端肉牛产业逐步形成网络化、智能化、服务化、协同化的发展新业态。

决咨报告：

建议把肉牛产业作为鄂尔多斯市 农牧业高质量发展的战略性产业来培育

行动学习第2组课题负责人：吴晶晶

调研组成员：白珂铭 杨 琛 青克尔 满 达
 艾彦彤 白 强 贺 峰 贾培强

题记：内蒙古作为国家重要农畜产品生产基地，始终把肉牛产业作为推动乡村振兴的主导产业之一，大力实施“稳羊增牛”战略，牛肉产量连续3年稳居全国第一。鄂尔多斯是内蒙古经济社会发展的“排头兵”和“顶梁柱”，近年来积极推进肉牛产业规模化生产、产业化经营、高质量发展，共建成肉牛规模养殖场343个，其中超大型养殖场7个、大型养殖场50个；2023年全市累计下达专项资金7070万元，补贴进口肉牛1680头、建设标准化育肥场160个，被自治区农牧厅认定为“高端肉牛良种繁育基地”“高端肉牛养殖基地”和“高端牛肉精深加工基地”；全市实施农牧业重点项目81个、完成投资35.3亿元，其中肉牛产业完成投资21.18亿元，占全市农牧业重点项目投资总额的60%以上；全市肉牛存栏量、出栏量、牛肉产量分别达到55万头、21.92万头和2.92万吨，在内蒙古具有比较优势，乌审旗、杭锦旗、鄂托克旗、鄂托克前旗正在形成肉牛特色产业带，肉牛产业正在成为农牧民增收的优势特色产业。但是肉牛产业在产业规划、市场潜力、产业体系、品牌建设、利益联结、社会化服务等方面还存

在不少短板和问题。下一步，鄂尔多斯市必须结合资源禀赋和产业基础，更加积极主动地融入自治区畜牧业发展大格局，推动肉牛产业优化升级，借以形成特色农牧业的新动能。

一、存在问题

（一）产业规划需要进一步明确。2022 年鄂尔多斯市出台了“肉牛十条”政策，推动肉牛规模化生产、产业化经营和高质量发展，但并未将肉牛产业置于优先发展、率先实现现代化的位置，同时没有制定发展肉牛产业总体规划，在产业结构、区域布局、品牌建设等方面缺乏科学顶层设计。而通辽、赤峰、包头、乌海等地已相继出台了发展肉牛产业有关规划和实施方案，积极主动融入全区肉牛产业发展战略。2022 年全市牛肉产量 2.9 万吨，仅占全区牛肉总产量的 4%。

（二）市场潜力需要进一步挖掘。目前全国牛肉需求量在不断攀升，牛肉消费市场缺口很大。就鄂尔多斯市而言，肉牛养殖是传统产业之一，单位国土面积肉牛存栏量本应远远超过全国平均水平，但事实上，全市单位国土面积肉牛存栏量仅为全国平均水平的一半左右。从横向对比看，通辽市肉牛存栏 340 万头、赤峰市肉牛存栏 310 万头，远超过鄂尔多斯市。在满足全国牛肉市场需求方面，鄂尔多斯市在数量和质量上都有很大提升空间。

（三）产业链条需要进一步提质。鄂尔多斯市肉牛产业链条短、水平不高，肉牛优良品种选育滞后，与国内知名肉牛产业大市相比，尚存不小差距。比如，通辽市已建成国家级肉牛核心育种场 2 个、国家级种公牛站 1 个，全国前 100 名种公牛，通辽市就有 45 头。同时，全市优质饲草供

应能力不足，肉牛养殖成本较高；养殖主要以小规模、分散化养殖为主，全市规模化养殖存栏牛 8.5 万头，仅占全市肉牛存栏量的四分之一；再加上屠宰加工环节尤为薄弱，冷链仓储设施不完善，肉牛产业链下游延伸严重不足。

（四）品牌建设需要进一步加强。鄂尔多斯市的牛肉品牌建设尚处在起步阶段，缺乏有影响力的区域品牌、企业品牌和产品品牌。全市仅有 1 个牛肉区域公用品牌，即“乌审草原红牛”，还排在全国 100 名以外，更没有一个龙头企业品牌和产品品牌。通辽市的“科尔沁牛”是全国百强区域品牌，位列全国第 20 名，在“京东商城”上检索，可搜索到 1000 条“科尔沁牛”牛肉商品信息，而以“乌审草原红牛”为关键词，在“京东商城”上竟然搜不到 1 条相关的电商信息和商品信息，充分表明鄂尔多斯市肉牛产业品牌的市场竞争力弱。

（五）社会化服务需要进一步提升。随着鄂尔多斯市肉牛产业市场程度不断加深，涵盖肉牛良种供应、先进技术推广等社会化服务体系存在的短板日益凸显，社会化服务保障能力不足，信息技术在肉牛产业的运用远未达到现代化畜牧业标准。同时，肉牛企业带动农牧民增收致富能力不强，产业链各个环节的龙头企业较少，养殖与加工之间、加工与销售之间、企业与合作社之间、合作社与农牧户之间利益联结机制松散，尚未形成相互支持、风险共担、合作共赢的利益共同体。

二、对策建议

经过深入实地调研，建议把肉牛作为鄂尔多斯市农牧业高质量发展的战略性产业来培育，在顶层设计、规模养殖、精深加工、冷链物流、利益

联结、品牌建设、科技人才支撑、社会化服务八个方面继续加力，推动农牧业发展向优质高效转型。

（一）全面做好肉牛产业发展顶层设计。紧紧围绕《国务院关于推动内蒙古高质量发展 奋力书写中国式现代化新篇章的意见》，制定鄂尔多斯市肉牛产业中长期规划，明确将肉牛产业作为农牧业高质量发展的战略性新兴产业来培育；各旗区结合地方实际，制定具体实施规划。实施全市肉牛品种改良计划，优化肉牛种群结构，发挥草场资源和品种优势，以“草原红牛”品种良育为主导，打造西门塔尔牛、和牛等国内高端肉牛供应基地。坚持“以养定种、以种促养”，因地制宜引进和推广高产优质饲草品种，加快建设“沿山”燕麦草种植带、“沿河”青贮草和青贮玉米种植带、“沿沙”苜蓿草柠条羊草等种植带，提升肉牛饲养前端多元化保障供给能力。积极拓宽肉牛产业发展投融资渠道，充分发挥财政资金引导撬动作用，设立基础母牛核心群地方良种繁育基地补助基金、分割牛肉营销基金等专项扶持基金，实现补短板、延链条、增效益目标。

（二）着力加强规模养殖体系建设。实施肉牛养殖高标准示范工程，积极推动肉牛产业化大项目投产达效，牵头建设和带动规模育肥场发展，加速培育打造一批万头牛场、千头牛场。稳步发展规模化养殖，推广“企业+基地+养殖场（户）”、“屠宰厂+育肥牛场（户）+母牛养殖场（户）”等模式，分类推进规模化养殖，扩大育肥牛养殖规模。加快培育家庭牧场、合作经济组织等新型经营主体，创建龙头企业带动、农牧民合作社和家庭农牧场跟进、小农牧户参与的产业化联合体，让农牧民分享更多产业增值收益。持续开展标准化示范创建活动，按照畜禽良种化、饲料高值化、养

殖设施化、生产规范化、防疫制度化、粪污无害化和监管常态化，加快建设一批生产高效、环境友好、产品安全、管理先进的肉牛标准化养殖示范场和全产业链标准化示范基地。

（三）加快牛肉产品屠宰冷链物流建设。持续做大做强屠宰加工业，优化肉牛屠宰行业区域布局，重点支持建设5万头以上屠宰能力的养、加、销一体化龙头企业，鼓励屠宰企业加大研发投入，大力发展精细分割、副产品综合利用、中央厨房及预制菜等项目，推动肉牛产品由初级加工向精深加工延伸，实现多层次加工增值转变。培育和引进一批现代化、专业化、智能化冷链物流服务企业，重点支持龙头企业建设肉牛产品低温加工仓储设施，配备预冷车间、冷库、冷藏车等设施设备，构建“无断链”牛肉冷链物流体系。加快质量检验和冷链物流公共平台建设，推进冷链运输、冷链上市，加快肉牛产品供应由“调牛”向“调肉”转变。建设集牛肉等生鲜产品储藏、运输配送、现货交易及电子商务于一体的区域性牛肉冷链物流中心，提升牛肉产品储藏、运输和配送等冷链物流设施，打造牛肉冷链物流枢纽。

（四）进一步加大品牌建设力度。严格质量标准，积极开展“三品一标”认证，严格落实生产流程、质量标准，指导肉牛加工企业打造统一标准、统一包装、统一使用、统一营销的“鄂尔多斯牛肉”品牌地理标志商标，争创安全优质区域品牌，创响“鄂尔多斯牛肉”品牌。优化营销环境，扶持龙头企业、营销能人拓展“鄂尔多斯牛肉”营销渠道，搭建冷链物流平台，加快发展订单直销、连锁配送等新型流通业态，积极发展肉牛产品个性化定制服务、加工体验、产品包装等新业态，推进肉牛产业与休闲旅

游、文化教育、健康养生等深度融合。激活电子商务，在北京、上海等一线消费市场设立展销窗口，积极利用电子商务信息技术，提高全产业链智能化和网络化水平，紧盯中高端消费市场，加大牛肉产品宣传推介力度，采取线上、线下等方式，实现优质优价。

（五）持续强化科技人才支撑。深化与高校、科研机构、行业组织和产业领军企业等的战略合作，联合开展肉牛项目攻关、产品技术研发、成果转化等工作，促进肉牛产业科技成果转化和产业化应用。围绕肉牛种业创新、精深加工、品牌推广等关键环节，加强与第三方智库的合作，不断提高肉牛产业的现代化、科技化、绿色化、数字化发展水平。建立基层一线肉牛人才队伍，加强乡村防疫、繁改人员队伍建设，重点培育一批肉牛全产业链技术人员、家庭牧场经营者、合作社带头人，支持大学生返乡创业发展肉牛产业。出台对从事肉牛养殖、育种、加工、营销、疫病防治等肉牛产业人才纳入职称评审、人才称号评定等方面的扶持政策，实施免费农科生“订单培养”拓展计划、新型职业“养牛人”培训计划，大力培育专业人才。

（六）不断健全社会化服务体系。进一步强化科技服务体系和养殖技术体系建设，加快良种繁育、短期育肥、疫病防治等肉牛饲养管理综合配套技术推广应用。推广“动物防疫+保险+无害化处理”兽医社会化服务试点的经验做法，加快发展第三方兽医社会化服务。创新肉牛贷款融资模式，推进肉牛养殖圈舍备案登记管理，拓宽抵押质押物范围，支持肉牛养殖圈舍依法合规抵押质押贷款融资。建设优质肉牛全产业链监管平台，实施“互联网+”产业深度融合，围绕高端肉牛产业逐步形成网络化、智能

化、服务化、协同化的发展新业态。注重将企业、基地、农牧民结成利益共同体，构建“企业+基地+合作社+农牧户”“资本入股+二次分红”“长期订单+二次分红”等多种模式的共营共享联农带农增收致富机制；坚持融合发展，推进肉牛产业链和价值链同步开发，通过扩繁、育肥、加工、销售一体化运作，形成养殖基地支撑、龙头企业带动、品牌开发增效的全产业链集群化发展机制，不断拓宽农牧民就业增收渠道。

以高水平教育夯实地区高质量发展基础

行动学习第3组课题负责人：张国飞

调研组成员：冯浩儒 高林倩 杨天惠 谢建雄

刘圣梅 张 聃 王 伟 何 惠

教育是事关一个地区经济社会发展和人民幸福生活的基础性、决定性行业。习近平总书记指出“建设教育强国，是全面建成社会主义现代化强国的战略先导，是实现高水平科技自立自强的重要支撑，是促进全体人民共同富裕的有效途径，是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的基础工程”，充分表明了教育对于高质量发展和现代化建设的重要地位。作为内蒙古经济体量最大、发展速度最快、经济社会活动最为活跃的地区之一，鄂尔多斯高质量发展过程中必须高度重视教育的重要作用。

一、鄂尔多斯教育发展基本情况

党的十八大以来，全市认真贯彻习近平总书记关于教育体育工作的重要论述，着力深化教育改革、提升教学质量、促进教育公平，教育事业整体发展水平取得长足进步，很多方面均走在了自治区乃至西北地区前列。**教育投入大幅增长。**“十三五”以来全市累计投入教育资金超600亿元，实施“全面改薄”工程、中小学幼儿园校舍建设、职业教育基地建设等系列工程，市内各学校办学条件得到极大改善，软硬件环境稳步迈进西北一流。**教育规模持续扩大**，截至2022年底，全市共建成运营普通高校4所，在校生19859人；普通高中23所，在校学生36742人；普通初中63所，

在校学生 75761 人；职业高中 10 所，在校学生 11432 人；普通小学 146 所，在校学生 171935 人；幼儿园 328 所，在校学生 84422 人；特殊教育学校 3 所，在校学生 452 人。**教育质量稳步提升。**基础教育上，全市学前三年毛入园率和普惠性幼儿园覆盖率分别达到 98.5%、86%，九年义务教育巩固率达 96.5%，各学段指标均高于自治区平均水平。市内 9 个旗区全部通过国家县域义务教育基本均衡发展评估认定。康巴什区被教育部评为基础教育国家级优秀教学成果推广应用示范区。高中教育上，建成自治区优质普通高中 14 所，其中 7 所被评为自治区示范性普通高中，全市高中阶段毛入学率达 98.5%，高考本科上线率和一本上线率分别达到 82.4%、39.9%，在自治区内居于前列。2018 年以来高分段（600 分以上）考生连续 5 年领跑内蒙古自治区，2020-2022 年间在自治区文理高分段考生中占比分别达到 18.2%和 13.6%、22.5%和 14.3%、39.1%和 13.4%，累计为清华大学、北京大学输送优质生源 265 人，为其他“211”、“985”、“双一流”高校输送优质生源超过 4000 人，其中鄂尔多斯市第一中学被清华大学、北京大学等 58 所重点高校授予“优质生源地”称号。职业教育上，建成 3 所自治区优质中等职业学校和 11 个优质中职专业，中等职业学校在校生规模达到 1.9 万人，稳居自治区第一方阵，被列为自治区首批职业教育产教融合试点城市。

二、鄂尔多斯市教育发展中当前存在的问题

在取得成绩的同时，我市教育发展过程中仍然存在不少问题，特别是对照“三个四”目标任务要求还有较大差距，具体表现为：

（一）教育体系建设不健全。一是高等教育发展水平低。普通高等教

育机构仅有一所（鄂尔多斯应用技术学院），且办学水平在国内同类地区处于较低层次。普通本科以上（不含普通本科）教育机构尚处空白状态，是全国 GDP 超过 5000 亿元的地级市中唯一没有普通本科以上高等教育机构的地区。同时，与经济体量相似或更强的地区相比，我市地理上毗邻的范围内缺乏国内具有影响力的研究型高等教育机构，长期来看没有通过地区合作方式补足高等教育缺位的渠道。高等教育发展的严重滞后，导致我市培养和吸纳高层次人才的能力显著不足，已经成为制约地区科技能力提升和创新创业的关键瓶颈。**二是职业教育链条存在短板。**现有优质职业教育资源主要集中在公办高职校内，主要企业、特别是中小企业和民营企业内部职教机构缺位严重，对在岗专业技术人员再教育、再培训能力较弱，无法满足日新月异的商业需求和产业发展要求。**三是终身教育体系薄弱。**终身教育激励制度缺乏，激励力度不足、激励方式单一，无法激发起全社会继续学习热情。在线教育、岗位深造、社区大学等终身学习体系建设尚处在起步阶段，课程资源较少、师资孱弱，开放和易达程度不够，难以支撑全社会持续学习的需要。

（二）教育资源布局不合理。具体体现为“三个不均衡”。**一是基础教育上的地域不均衡。**东胜、康巴什地区基础教育办学规模、教学水平都显著高出市内其他旗区，大量学生无法就近享受高水平教育、选择迁入东康上学，引发了学区房价格高企、就学人口和家长“候鸟式”随迁、中心城区学位紧张、划片不合理等一系列问题。**二是高中教育上校际不均衡。**市第一中学长期占据全市高中教育绝对主导地位，在师资组件、生源组织、资金投入等方面都明显占据优势，形成了类似衡水中学的“一校独大”格

局，客观上挤压了其他高中的成长空间，影响了全市高中教育水平整体提升。三是普职教育上的结构不均衡。从数量上看，截至 2022 年底，全市初级中等以上公办教育机构中普通高级中学 23 所、是中等职业技术学校（10 所）的 2.3 倍；在校学生 3.67 万人、是中等职业技术学校（1.46 万人）的 2.5 倍；2022 年底全市普通高中教职工总数 5175 人、是中职学校（1511 人）的 3.4 倍。从招生质量上看，2022 年全市普通高中最低分数线为 408 分，是中职学校最高控制线（200 分）的 2 倍多，普通高中中最高分的鄂尔多斯一中（620 分）更是中职学校最高控制线的 3.1 倍。多种数据体现出我市教育中重普轻职的现状并未得到明显改善，职业教育在各方面相比普通教育差距依旧巨大，亟待通过体制机制建设逐步弥合。

（三）教育配套制度不完善。一是**教育管理制度不完善**。教育多元共治平台建设滞后于社会需求，政府部门宏观管理、学校自主治理和社会监督有机结合的新型教育治理体制建设仍处于起步阶段，公众参与教育决策和监测、评价、监督教育的体制机制仍不顺畅。二是**教育评估制度不完善**。与素质教育多样化课程体系配套的综合素质评价制度仍在探索，区域教育质量、学校发展质量、学生发展质量、教师发展质量等领域的平台和标准体系尚不健全，距离全面、真实、准确反映教育发展全貌的要求仍存在不小差距。三是**教育配套保障制度不完善**。缺乏地方立法层面的教育投入保障制度。部分已制定的规划和制度执行过程中力度不足，教育发展路径上的不确定因素过多。压减学校及教师检查考核事项、弹性上下班等为教育工作减负的措施落实不到位，对正常教学活动时有干扰。教师队伍编制管理、绩效激励、优胜劣汰等方面制度仍不完善，影响了教师队伍建设和教

育质量整体提升。

三、积极推动“三个瞄准”，全面提升地区教育服务高质量发展水平

当前，我市正处于“闯新路、进前列”全面推进社会主义现代化建设的关键时期，无论是落实“五大任务”、办好“两件大事”，还是落实“三个四”决策部署，都需要与战略部署相匹配的高水平人才队伍，需要能够输送合格人才的教育事业。在现代化建设过程中，我市必须始终坚持教育的基础性地位，针对教育领域当前存在的短板不足加大工作力度，不断提升教育水平、做强教育行业，为鄂尔多斯实现高质量发展提供有力支撑。

（一）瞄准主导产业前进方向，构建符合地区实际的特色化人才培养体系。一是构建特色化学科人才培养体系。坚持集约化办学、实用化导向，推动高等教育和职业教育学科构建和课程改革，逐步推动落后、过剩和与产业链关联不强的学科退出，集中办学资源围绕地区“四个世界级产业”打造一批强专业、强学科，加快培育一批“专精特新实”学科和院所。引导鄂尔多斯应用技术学院集中力量办好“风光氢储车”关联专业和大飞机学院，逐步建成自治区一流、国内具备一定竞争力的应用型人才培养基地。支持鄂尔多斯生态学院、能源学院等职业院校发展，聚焦单一产业链办好特色高职学科，成为服务特定产业链的“小巨人”。二是构建特色化高端人才培养体系。针对地区高端科技人才培育能力薄弱的痛点，借鉴先进地区经验，摸索国际国内先进高校科教资源落地本地的多种形式。积极吸引各类高校与本地学校开展研究生代培合作。探索在清华鄂尔多斯实验室、北大鄂尔多斯能源研究院、中国矿业大学（北京）内蒙古研究院等科研机构近期开展教育教学活动以及远期合作建设特色学院的可行性，引导优质

科技资源、产业资源转化为高端教育资源。三是构建特色化终身学习人才培养体系。高度重视继续教育、终身教育在人才培养中的地位，引导行政机关、企事业单位成为终身教育的主力军。大力支持科研机构、职业学校和生产型企业搭建院校企三方联动的产教融合实训基地，逐步引导生产一线成为培养产业人才、经济人才的主阵地。积极强化政府、国有企事业单位、非公企业和各类社会组织之间的人才交流、挂职合作，鼓励管理者、生产者、参与者、监督者之间互相熟悉各自领域，培养适应新环境的复合型人才。加强全社会教育资源的整合，鼓励政府、学校、企业将内部学习资源向全社会开放，搭建先进的“鄂尔多斯公开课堂”，为全体市民持续学习各行业各领域知识奠定良好基础。

（二）瞄准市民美好生活期待，构建符合群众期望的均衡化教育资源布局。一是着力推动普通教育资源均衡化分配。坚持优质和均衡两条腿走路，继续推进基础教育均衡化示范。加强标准化、示范型课程和教学模式建设，推动幼小初教育课程连贯式开发，做好市内教师队伍统筹建设，优先推动优质教育资源扩量。按照人口发展状况适度扩大早教、幼教规模，加大义务阶段学校建设和改革力度，通过撤并、迁址、整合等手段改善老旧城区及乡村的薄弱学校办学环境，疏解人口密集区学校办学压力，逐步实现优质教学、小班办学、就进入学同步发展。以集团化办学为切入点，推动市域教育资源跨地域横向整合、跨学段纵向整合，加快构建多个幼小初高一贯式教育集团，大幅拓展教育集团管理层自主决策地位，完善集团内部管理人才、优秀教师、课程资源和在校生源交流流动机制，逐步引导教育集团成为全市基础教育和高中教育的基本单元，教育水平竞争由传统

的单校间竞、旗区间竞争向集团间竞争过渡，通过市场化平等竞争促进教育资源在提质扩量的基础上均衡分布，让优质教育的“火车头”逐步成长为“动车组”。二是着力推动普职教育资源均衡化搭配。结合特色化学科人才培养体系建设，重点推动市内高职、中职院校不断改进课程设置、增强师资力量、提高实训水平。加强职业型人才和产业工人成长机制建设，完善职业人才平等进入政府机关与国有企事业单位的制度，积极鼓励行会、商会和重点企业制定明确的产业工人技术职级、证书与薪酬挂钩的晋升路径，通过“指明路”方式增强职业教育对优秀人才的吸引力，不断提升职业教育生源质量，促进职业教育高质量发展。优化职业教育内部以及职业教育与普通教育的交流机制。贯通中职与高职“3+2”、中职与职业本科教育和应用型本科“3+4”、高职与职业本科教育和应用型本科“3+2”一体化分段培养模式。加强普通教育学校劳动课程建设，完善职教学校理论课程体系，鼓励职业技能突出的普通教育学生和学术能力突出的职教学生通过课程共享、跨校教学等方式充分发挥自身优势、挖掘成长空间，探索建立在校学生普职互转机制，逐步打通普职教育隔阂，促进均衡一体发展。

（三）瞄准高质量育人需求，构建充分保障教育发展活力的制度体系。一是理顺教育行业管理体制。结合“放管服”改革总体要求，深入完善教育领域管理体制。推动政府部门逐步退出教学活动直接管理，转向以监督服务保障为主要内容的新型宏观管理角色。积极筹建专家型市域教育决策咨询委员会，引导教育领域专家成为教育政策制定的骨干力量。大力扩张教育集团、教育联盟和学校在教学活动中的自主权限，强化其在师资招聘

配置、课程设置、教学组织等专业性工作中的主导地位。加快搭建家长、企业和社会各界参与教育决策、监督教育发展的平台和机制，完善公众参与教育的渠道。

二是完善教育全程评价机制。统筹推动教育评价机制和手段改革，进一步完善智育、体育成绩长期跟踪评价标准，探索以行动跟踪、信用记录等客观事实为依托的德育、美育评价标准，逐步形成保障素质教育全面推进、学生素质综合成长的教育评价机制。结合建设教育部“基于教改融合信息技术的新型教与学模式实验区”工作，加快建立涵盖教师工作生活全方面、覆盖学生就学成长全过程的学生、教师发展质量评价数据库，利用大数据手段充分收集分析师生成长发展各阶段、各方面的信息，确保师生成长潜力、学习特长得到充分发挥。适应集团化办学前进方向，进一步调整完善教育集团、学校和地区教育质量评价制度，逐步纳入均衡、普惠、对经济社会整体贡献等方面评价指标，确保教育发展始终服务经济社会发展大局、服务人民美好生活新期待。

三是健全教育配套保障制度。积极推进教育地方立法，将教育规划、教育投入等事关教育事业长远发展的核心内容以立法形式确定下来，为教育事业长期、稳定、可预期发展提供法律法规保障。全面加强教育领域制度执行监督，将教育中长期发展规划、年度计划以及教育减负、奖优罚劣等各项已有制度切实落到实处，为教育发展提供坚强的保障。

决咨报告：

以高水平教育夯实地区高质量发展基础

行动学习第3组课题负责人：张国飞

调研组成员：冯浩儒 高林倩 杨天惠 谢建雄

刘圣梅 张 聃 王 伟 何 惠

教育是事关一个地区经济社会发展和人民幸福生活的基础性、决定性行业。党的十八大以来，全市教育事业整体发展水平取得长足进步，教育投入大幅增长，教育规模持续扩大，教育质量稳步提升，各方面均走在了自治区乃至西北地区前列。但与此同时，我市教育发展过程中仍存在问题，亟待通过持续工作提升水平。

一、我市教育当前存在问题分析

一是教育体系建设不健全。高等教育发展水平低，普通高等教育机构办学水平在国内同类地区处于较低层次，研究型教育机构尚处空白状态，导致我市培养和吸纳高层次人才的能力显著不足，已经成为制约地区科技能力提升和创新创业的关键瓶颈。职业教育链条存在短板，主要企业、特别是中小企业和民营企业内部职教机构缺位严重，对在岗专业技术人员再教育、再培训能力较弱，无法满足日新月异的发展要求。终身教育体系薄弱，难以激发起全社会继续学习热情、支撑持续学习的需要。二是教育资源布局不合理。体现为基础教育上的地域不均衡，东康地区基础教育办学

规模和水平都显著高出其他旗区，引发了一系列经济社会问题；高中教育上的校际不均衡，市一中长期占据绝对主导地位，客观上挤压了其他高中的成长空间，制约高中教育水平整体提升；普职教育上的结构不均衡，职业教育在各方面相比普通教育差距依旧巨大，亟待通过体制机制建设逐步弥合。三是教育配套制度不完善。教育管理上，教育多元共治平台建设滞后于社会需求。教育评估上，与素质教育多样化课程体系配套的综合素质评价制度仍在探索，区域教育质量、学校发展质量、学生发展质量、教师发展质量等领域的平台和标准体系尚不健全。教育保障上，地方立法、教育规划、制度执行、教育教师管理等方面均有一定短板，影响了教育质量整体提升。

二、工作对策及建议

（一）瞄准主导产业前进方向，构建符合地区实际的特色化人才培养体系。一是构建特色化学科人才培养体系。坚持集约化、实用化，推动高等教育和职业教育学科构建和课程改革，集中办学资源围绕地区“四个世界级产业”打造一批强专业、强学科，加快培育一批“专精特新实”学科和院所，引导教育机构成为服务产业链的“小巨人”。二是构建特色化高端人才培养体系。借鉴先进地区经验，积极吸引各类高校与本地学校开展研究生代培合作。探索在清华、北大、中国矿业大学（北京）等合作科研机构就地开展教育教学活动、合作建设特色学院的可行性。三是构建特色化终身学习人才培养体系。支持科研机构、职业学校和生产型企业搭建院校企三方联动的产教融合实训基地，逐步引导生产一线成为培养人才的主阵地。强化政府、国有企事业单位、非公企业和各类社会组织之间的交流

挂职合作，培养适应新环境的复合型人才。加强全社会教育资源的整合，搭建先进的“鄂尔多斯公开课堂”，为市民持续学习奠定良好基础。

（二）瞄准市民美好生活期待，构建符合群众期望的均衡化教育资源布局。一是着力推动普通教育资源均衡化分配。加强标准化、示范型课程和教学模式建设，优先推动优质教育资源扩量。按照人口发展状况适度扩大早教、幼教规模，加大义务阶段学校建设和改革力度，逐步实现优质教学、小班办学、就进入学同步发展。以集团化办学为切入点，推动市域教育资源跨地域横向整合、跨学段纵向整合，逐步引导教育集团成为全市基础教育和高中教育的基本单元，通过市场化平等竞争促进教育资源在提质扩量的基础上均衡分布。二是着力推动普职教育资源均衡化搭配。推动高职、中职院校改进课程设置、增强师资力量、提高实训水平。加强职业型人才和产业工人成长机制建设，通过“指明路”方式增强对优秀人才的吸引力，提升职业教育生源质量。贯通中职与高职“3+2”、中职与职业本科教育和应用型本科“3+4”、高职与职业本科教育和应用型本科“3+2”一体化分段培养模式。加强普通教育学校劳动课程建设，完善职教学校理论课程体系，鼓励学生通过课程共享、跨校教学等方式挖掘成长空间，探索建立在校学生普职互转机制，逐步打通普职教育隔阂。

（三）瞄准高质量育人需求，构建充分保障教育发展活力的制度体系。一是理顺教育行业管理体制。推动政府部门逐步退出教学活动直接管理，转向宏观管理。筹建专家型教育决策咨询委员会，让教育领域专家成为教育政策制定的骨干。扩张教育集团等主体在教学活动中的自主权限，强化在专业性工作中的主导地位。加快搭建家长、企业和社会各界参与教育决

策、监督教育发展的平台。二是完善教育全程评价机制。健全智育、体育成绩长期跟踪评价标准，探索以客观事实为依托的德育、美育评价标准。利用大数据手段充分收集分析师生成长发展各阶段、各方面的信息，确保师生成长潜力、学习特长得到充分发挥。适应集团化办学前进方向，调整教育集团、学校和地区教育质量评价制度，逐步纳入均衡、普惠、对经济社会整体贡献等方面评价指标。三是健全教育配套保障制度。将事关教育事业长远发展的核心内容以地方立法形式确定下来。加强教育制度执行监督，将各项已有制度切实落到实处，为教育发展提供坚强的保障。

关于做好暖城“一老一小”工作的思考

行动学习第4组课题负责人：杨 科

课题组成员：刘轩邑 姜向宏 孙 晋 满都娜

石 蓉 任 庆 刘 祚 段建刚

老有所养、幼有所育，是与千家万户息息相关的民生问题，服务保障好“一老一小”是积极应对人口老龄化、促进人口长期均衡发展的重要基础，对于改善民生福祉、维护社会稳定、培育地方经济发展新动能具有重要意义。积极探索“一老一小”工作发展新途径，对于做好我市养老托育工作具有重要意义。

一、基本情况及服务现状

（一）“一老一小”基本情况。2022年国民经济和社会发展统计公报等有关部门数据显示，全市常住人口220.07万人，从人口年龄结构看，60岁及以上老人33.86万人、占常住人口的15.39%，65岁及以上老人23.28万人，占常住人口的10.59%。根据国际上界定人口老龄化标准，当一个地区60岁以上老年人口占人口总数的10%，或65岁以上老年人口占人口总数的7%，意味着这个地区的人口处于老龄化。由此可见，我市已进入人口老龄化社会。0-3岁以下儿童5.98万人、常住人口27.17‰。

（二）“一老一小”服务现状。截止2022年年底，一是居家社区养老机构设施情况。在街道层面建设具备全托、日托、上门服务、对下指导等综合功能的养老服务中心，在社区层面建设养老服务站，全市累计建成居

家社区养老服务设施 129 处（街道级 26 处、社区级 103 处），服务覆盖率达到 40%，旗区主城区“一刻钟养老服务圈”基本建成。二是农村牧区养老机构情况。以《农村牧区养老服务设施建设规划》为统领，积极推进苏木乡镇（嘎查村）养老服务中心（站）建设和敬老院、互助幸福院转型升级，持续优化以特困人员供养服务机构为中心，敬老院为辐射，互助幸福院为补充的三级养老服务网络，全市共有旗区级特困人员供养机构及敬老院 16 处、互助幸福院 51 处，农村牧区养老综合覆盖率达到 82%。三是公办民营养老机构情况。在办好公办养老机构基础上，鼓励社会力量兴办养老机构，支持养老机构公建民营，目前全市养老机构达到 59 家（公办 16 家、民办 30 家、公建民营 13 家），共有养老床位 0.9 万张。特别是建成了东胜区罕台等健康养老集群，培育出上维中华情、天启、寿康养老等品牌化连锁化民办养老企业。四是托育机构情况。全市共建成 0-3 岁托育机构 167 家，其中幼儿园延伸办 95 家，社会力量办 53 家，早教办托育 7 家，社区托育 6 家，企事业单位 2 家，家庭托育点 4 家，提供托位 9020 个，受新冠疫情、家长认可度以及宣传不到位等因素影响，实际招收 3 岁以下婴幼儿 4933 人（公办 3526 人、民办 2454 人），入托率 54.69%。2022 年年底每千人拥有 3 岁以下婴幼儿托位数 4.1 个。五是托育从业人员情况。全市 167 家 0-3 岁托育机构，累计有托育保健服务人员 1074 人，2022 年培训托育保健服务人员 267 人，托育机构从业人员培训上岗率仅为 24.86%。

二、存在问题

（一）养老服务方面的突出问题。预计到 2025 年全市 60 岁以上老年人口将增长到 45-47 万人。老年人口“增速快、寿龄长、空巢化、失能化”等特点将更加明显，多元多样的养老服务需求将更加迫切。存在主要问题有：一是多层次养老服务体系尚不完善，养老需求与供给不匹配，养老服务供给结构性矛盾依然突出，特别是优质养老服务资源供给尚不充分。二是养老服务设施建设亟需完善，有的设施面积、功能还不达标，农村牧区养老服务设施短板仍较为突出，产业化水平不高，养老服务设施运营管理效率较低，服务质量有待提升。三是我市养老服务设施覆盖率不足，信息化水平有待提升，部门协调联动有待提高，新建住宅小区配建养老服务设施用房“四同步”政策中的同步移交同步使用利用执行情况欠佳。四是养老服务人才仍存在较大缺口，受择业观念、行业收入、工作内容、工作环境及社会认可度等多重因素影响，学生选择养老专业意愿及待业人员参加养老相关培训意愿均较弱，导致养老服务人才匮乏。

（二）托育服务方面的突出问题。预计到 2025 年，全市 3 岁以下婴幼儿数量预计将达到 6.5 万左右，3 岁以下婴幼儿托位数需求预计 1.5 万个，托育服务供需不匹配，托位供给数量仍存在较大缺口，托育服务供给尚不能满足人民多层次、多样化的需求，迫切需要加大托育事业的投入，创新体制机制，充分调动社会力量的积极性，构建良好的发展环境。存在主要问题有：一是尚未形成多部门齐抓共管、协调联动的工作机制，特别是有的托育机构存在场地标准、卫生健康、师资配备不达标等问题隐患，监管部门之间信息不对称、不畅通，事中事后监管不到位。二是普惠性供给不足，公办普惠托育供给缺口较大，不能满足多样化、多层次、不同年

龄的婴幼儿托育服务需求；社会力量开办托幼机构普遍存在融资难、选址难、建设运营成本高等问题。三是托育机构入托率低、品牌化少，家长对托育服务信任度低，民办托幼机构基础设施建设相对滞后，服务标准、卫生安全、保育教育等方面亟待优化改进，主动回应社会关切不够。四是托育机构队伍建设有待加强，现有保教人员职业准入门槛较低，缺少严格规范的托育专业培训和考核评价体系，托育人才培养体系不健全，后备力量不足，专业人员缺口较大。

三、对策建议

针对上述问题，需要我们进一步理清思路、找准定位，立足长远、统筹谋划，突出重点、系统设计，科学布局、积极应对。

（一）强职能注重顶层设计。一是强化政策支持。强化养老托育用地保障，出台鼓励教育、医卫、福利、商服等用地类别用于发展养老托育服务政策，将土地指标分配适当向养老托育机构倾斜。加快养老托育服务设施建设，对符合条件的社区养老建设项目和托育项目给予财政补贴和相关优惠政策支持。二是强化人才培养。完善养老托育人才培养模式，引导高校、培训机构根据需求开设养老、托育等相关课程，加快培养养老及婴幼儿照护方面专业人才，以解决专业人才不足问题，探索成立养老及婴幼儿照护服务社会组织，加强养老托育人员职业道德和职业能力建设，强化岗前培训、岗位技能提升培训。三是强化志愿服务。探索“一老一小”志愿服务工作，要求群团组织积极开展各类养老托育服务志愿者选拔、培训和管理等各项工作，积极支持公益慈善类社会组织参与养老托育服务志愿服务，开发养老托育服务志愿服务项目，让志愿者团队开展养老志愿服务活

动成为常态。四是强化考核监管。健全考核监管机制，将养老托育工作情况纳入市对各旗区人民政府及市直各有关部门实绩考核中，通过部门协同监管，加强对养老托育机构监管确保“一老一小”各项工作落到实处、取得实效。

（二）多维度加快协同发展。一是切实加强兜底服务保障。切实发挥公办养老机构的公益属性，确保有意愿入住的特困老年人全部实现集中供养，要求供养服务机构按比例配备工作人员，以重残、失能、留守、空巢、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人为重点，进一步完善临时救助制度，着力解决经济困难老年人遭遇的临时性、突发性、紧迫性生活困难。二是全面加快公办托育机构建设。结合经济发展和财力状况实际，建设一批公办托育机构，建立兜底性托育服务清单和资金保障举措，逐步将兜底性托育服务纳入基本公共服务范畴。三是努力扩大高品质服务供给。实施普惠养老托育专项行动，积极争取中央预算内投资对普惠养老托育服务发展的支持政策，新建改建一批普惠性养老机构，积极支持疗养机构优先转型养老机构，推进社区骨干网、医养结合、旅居养老机构建设；新建改扩建一批嵌入式、分布式、连锁化、专业化的托育服务设施，提供全日托、半日托、计时托、临时托等多样化的普惠托育服务，推广托幼一体化办学管理模式，引导社区、幼儿园、妇幼保健和企事业单位开办普惠托育机构，增加普惠托位供给。四是全面支持服务机构发展。鼓励市场参与，支持养老托育企业连锁化、规模化、品牌化发展，积极鼓励国有投资公司投资建设养老托育服务机构，开展形式多样的合作运营模式；积极鼓励现有养老和托育运营机构，通过合法合规方式进苏木乡镇（街道）进社区开展延伸服

务，培育一批各具特色、管理规范、服务标准的骨干企业，加快形成带动性强、产业链长、经济社会效益佳的养老、托育服务产业集群，全力创建“暖城”养老托育服务品牌。

（三）多角度加速保障服务。一是全面支持养老托育机构运行。统筹推进城乡养老托育发展，进一步加强旗区特困人员供养服务机构为中心、苏木乡镇街道敬老院、农村幸福院和社区老年日间照料中心三级养老服务网络建设，支持社会力量投资兴办面向老年人的医养结合型养老机构，鼓励具备条件的苏木乡镇幼儿园开办托班，引导社会力量开办托育机构，通过政府购买服务、财政补贴、税费优惠、水电气热费用减免等手段，使儿童和老人得到就近可及的照护服务。二是全数创新养老托育服务模式。大力发展“家庭养老床位”，支持各类服务机构运营居民小区家庭养老床位和社区养老服务设施，上门为居家老年人提供生活照料、家务料理、康复护理、精神慰藉等服务，推广实施“物业服务+养老服务+托育服务”，支持物业企业开展老年供餐、儿童托育、定期巡访等形式多样的养老托育服务。三是强化小区社区养老托育设施配套使用。落实好新建住宅小区与配套养老托育服务设施“四同步”要求，对于新建城镇住宅小区要按照每百户不低于30平方米的标准配套建设社区养老服务设施，按照每百户不低于30平方米的标准配套建设婴幼儿照护服务场地，将社区养老托育服务设施建设纳入城乡社区配套用房建设范围，同步加大宣传，引导居民使用上述养老服务和婴幼儿照护服务设施。四是完善老旧小区社区养老托育服务设施。统筹推进城镇老旧小区改造养老托育服务设施建设，在老城区和已建成居住区改造工程中，盘活各类闲置资源，通过购置、置换、租赁等

方式，按每百户不低于 15 平方米的标准建设社区养老托育服务设施；依托社区综合服务场所，在街道层面建设具备全托、日托、上门服务及为社区养老托育服务提供技术支撑等综合功能的养老托育服务机构（中心），在社区层面建立嵌入式养老托育服务机构，与社区服务中心（站）及社区文化等设施共建共享。四是以信息化助推养老托育工作全面发展。走深信息化发展路子，整合全市涉老涉幼数据资源，建立养老托育数据资源中心为主体，综合监管、机构管理、养老托育基本公共服务、老年人婴幼儿能力评估等平台为应用的养老托育服务信息化体系。在中心城区试点开展居家、小区养老托育服务，针对性提供精准服务，逐步帮助养老托育家庭解决难题。解锁老年人婴幼儿安全、出行、健康服务、智能相伴、日常应用等智慧养老托育应用场景，精准高效解决养老托育服务需求。

（四）多举措提升服务质量。一是加速推进康养融合发展。全面推动社区综合养老服务中心与社区卫生服务站、护理站或其他医疗设施邻近设置，支持康复+养老机构建设发展，重点为失能失智老年人提供所需服务，推进基层医疗卫生机构和医务人员与居家老人建立签约服务关系，为老年人提供健康管理服务，有效延长老年人健康生活状态。二是全面深化医养结合体制改革。加快养老机构和居家社区养老服务设施设置医疗卫生机构或与周边具备相应资质和能力的医疗卫生机构开展签约合作，为机构内老年人提供就近医疗健康服务，全市二级（含）以上综合医院、蒙中医院要加快老年医学科建设，有条件的医院要设立老年病区，逐步做好老年慢性病防治和康复护理相关工作，积极探索建设医疗、康复、护理、安宁疗护等相衔接覆盖全生命周期的医疗服务体系。三是积极推动老年教育事业发

展。坚持社会化、公益性、普惠性、实用性原则，广泛动员社会各种资源积极参与老年教育，鼓励支持不同投资主体、运营主体参与社区老年教育教学点建设。加快旗区综合性老年大学建设，社区老年人的学习活动场所要实现全覆盖，在党群服务中心、社区养老服务中心等各类社区居家养老场所内设立社区老年教育教学点，推动形成养教结合的工作格局。四是切实提高婴幼儿照护服务能力。加快完善家庭育儿指导支持体系，充分利用互联网等信息化手段，向广大家庭普及优孕、优生、优生等科学知识，统筹利用各类资源和设施，积极推进社区儿童中心、家长学校、儿童早期综合发展服务中心、儿童之家等服务基地建设；通过开展亲子活动、开设家长课堂等方式，为家长提供普惠可及的育儿指导服务；依托妇幼保健、婴幼儿照护机构、社区、妇联开展婴幼儿家庭照护服务指导工作。五是全力支持医育融合发展。支持医育结合开展托育服务，积极鼓励托育机构与医疗机构签约合作，做实做细婴幼儿家庭医生签约服务，做好新生儿访视、膳食营养指导、生长发育监测、预防接种、疾病预防、口腔保健、心理健康等服务，支持小型化、邻里托家庭托育点，鼓励连锁型、集团化托育园入住，推进优质婴幼儿健康服务资源向社区和农村牧区延伸。

决咨报告：

关于做好暖城“一老一小”工作的思考

行动学习第4组课题负责人：杨 科

课题组成员：刘轩邑 姜向宏 孙 晋 满都娜

石 蓉 任 庆 刘 祚 段建刚

一、基本情况及服务现状

（一）“一老一小”基本情况。2022年我市常住人口220.07万人，60岁及以上老人33.86万人、占常住人口的15.39%，65岁及以上老人23.28万人，占常住人口的10.59%。由此可见，我市已进入人口老龄化社会。0-3岁以下儿童5.98万人，占常住人口的27.17%。

（二）“一老一小”服务现状。截止2022年年底，一是全市累计建成居家社区养老服务设施129处，服务覆盖率达40%，旗区主城区“一刻钟养老服务圈”基本建成。二是全市共有旗区级特困人员供养机构及敬老院16处、互助幸福院51处，农村牧区养老综合覆盖率达82%。三是全市养老机构达59家，共有养老床位0.9万张。四是全市共建成0-3岁托育机构167家，其中幼儿园延伸办95家，社会力量办53家，早教办托育7家，社区托育6家，企事业单位2家，家庭托育点4家，提供托位9020个。五是全市167家0-3岁托育机构，累计有托育保健服务人员1074人，全年培训托育保健服务人员267人，托育机构从业人员培训上岗率仅

24.86%。

二、存在问题

（一）养老服务方面的突出问题。预计到2025年全市60岁以上老年人口将增长到45-47万人。老年人口“增速快、寿龄长、空巢化、失能化”等特点将更加明显，多元多样的养老服务需求将更加迫切。一是多层次养老服务体系尚不完善，特别是优质养老服务资源供给尚不充分。二是养老服务设施建设亟需完善，农村牧区养老服务设施短板仍较为突出，服务质量有待提升。三是我市养老服务设施覆盖率不足，信息化水平有待提升，新建住宅小区配建养老服务设施用房“四同步”政策中的同步移交同步使用利用执行情况欠佳。四是养老服务人才仍存在较大缺口，学生选择养老专业意愿及待业人员参加养老相关培训意愿均较弱，导致养老服务人才匮乏。

（二）托育服务方面的突出问题。预计到2025年全市3岁以下婴幼儿数量预计将达到6.5万左右，托位供给数量仍存在较大缺口，托育服务供给尚不能满足人民多层次、多样化的需求，迫切需要加大托育事业的投入。一是尚未形成多部门齐抓共管、协调联动的工作机制。二是普惠性供给不足，公办普惠托育供给缺口较大；社会力量开办托幼机构普遍存在融资难、选址难、建设运营成本高等问题。三是托育机构入托率低、品牌化少，家长对托育服务信任度低，民办托幼机构基础设施建设相对滞后，服务标准、卫生安全、保育教育等方面亟待优化改进。四是托育机构队伍建设有待加强，托育人才培养体系不健全，后备力量不足，专业人员缺口较大。

三、对策建议

（一）强职能注重顶层设计。一是强化政策支持。出台鼓励教育、医卫、福利、商服等用地类别用于发展养老托育服务政策，将土地指标分配适当向养老托育机构倾斜。加快养老托育服务设施建设，对符合条件的给予财政补贴和相关优惠政策支持。二是强化人才培养。完善养老托育人才培养模式，引导高校、培训机构开设相关课程，加快专业人才，以解决人才不足问题，探索成立养老及婴幼儿照护服务社会组织，加强养老托育人员职业道德和职业能力建设。三是强化志愿服务。探索“一老一小”志愿服务工作，群团组织开展各类养老托育服务志愿者选拔、培训和管理等工作，支持公益慈善类社会组织参与养老托育服务志愿服务，开发养老托育服务志愿服务项目。四是强化考核监管。健全考核监管机制，将养老托育工作情况纳入市对各旗区人民政府及市直各有关部门实绩考核中，加强对养老托育机构监管。

（二）多维度加快协同发展。一是切实加强兜底服务保障。切实发挥公办养老机构的公益属性，确保有意愿入住的特困老年人全部实现集中供养，以重残、失能、留守、空巢、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人为重点，进一步完善临时救助制度，着力解决经济困难老年人困难。二是全面加快公办托育机构建设。结合经济发展和财力状况实际，建设一批公办托育机构，建立兜底性托育服务清单和资金保障举措，逐步将兜底性托育服务纳入基本公共服务范畴。三是努力扩大高品质服务供给。积极争取上级资金政策支持，实施普惠养老托育专项行动，新建改建一批普惠性养老机构，积极支持疗养机构优先转型养老机构，推进社区骨干网、医养结合、

旅居养老机构建设；新建改扩建一批嵌入式、分布式、连锁化、专业化的托育服务设施，提供全日托、半日托、计时托、临时托等多样化的普惠托育服务，推广托幼一体化办学管理模式，引导社区、妇幼保健等单位开办普惠托育机构。四是全面支持服务机构发展。鼓励市场参与，支持养老托育企业连锁化、规模化、品牌化发展，积极鼓励国有投资公司投资建设养老托育服务机构，开展形式多样的合作运营模式；积极鼓励现有养老和托育运营机构向基层延伸服务，加快形成带动性强、产业链长、经济社会效益佳的养老、托育服务产业集群，全力创建“暖城”养老托育服务品牌。

（三）多角度加速保障服务。一是全面支持养老托育机构运行。统筹推进城乡养老托育发展，进一步加强旗区、苏木乡镇街道、嘎查村社区三级养老服务网络建设，支持社会力量投资兴办面向老年人的医养结合型养老机构，鼓励具备条件的苏木乡镇幼儿园开办托班，引导社会力量开办托育机构，通过政府购买服务、财政补贴、税费优惠、水电气热费用减免等手段，使儿童和老人得到就近可及的照护服务。二是全数创新养老托育服务模式。大力发展“家庭养老床位”，支持各类服务机构上门为居家老年人提供生活照料、家务料理、康复护理等服务，推广实施“物业服务+养老服务+托育服务”，支持物业企业开展老年供餐、儿童托育等形式多样的养老托育服务。三是强化小区社区养老托育设施配套使用。落实好新建住宅小区与配套养老托育服务设施“四同步”要求，将社区养老托育服务设施建设纳入城乡社区配套用房建设范围，同步加大宣传，引导居民使用上述养老服务和婴幼儿照护服务设施。四是完善老旧小区社区养老托育服务设施。在老城区和已建成居住区改造工程中，盘活各类闲置资源，通过购

置、置换、租赁等方式，按照有关标准建设社区养老托育服务设施；依托社区综合服务场所，在街道层面建设具备全托、日托、上门服务等综合功能的养老托育服务机构（中心），在社区层面建立嵌入式养老托育服务机构。四是以信息化助推养老托育工作全面发展。整合全市涉老涉幼数据资源，建立养老托育数据资源中心为主体，综合监管、机构管理、养老托育基本公共服务、老年人婴幼儿能力评估等平台为应用的养老托育服务信息化体系。在中心城区试点开展居家、小区养老托育服务。解锁老年人婴幼儿安全、出行、健康服务、智能相伴、日常应用等智慧养老托育应用场景，精准高效解决养老托育服务需求。

（四）多举措提升服务质量。一是加速推进康养融合发展。支持康复+养老机构建设发展，重点为失能失智老年人提供所需服务，推进基层医疗卫生机构和医务人员与居家老人建立签约服务关系，为老年人提供健康管理服务，有效延长老年人健康生活状态。二是全面深化医养结合体制改革。加快养老机构和居家社区养老服务设施设置医疗卫生机构或与周边具备相应资质和能力的医疗卫生机构开展签约合作，为机构内老年人提供就近医疗健康服务，有条件的医院要设立老年病区，逐步做好老年慢性病防治和康复护理相关工作，积极探索全生命周期的医疗服务体系。三是积极推动老年教育事业发展。广泛动员社会各种资源积极参与老年教育，鼓励支持不同投资主体、运营主体参与社区老年教育教学点建设。加快旗区综合性老年大学建设，在党群服务中心、社区养老服务中心等各类社区居家养老场所内设立社区老年教育教学点，推动形成养教结合的工作格局。四是切实提高婴幼儿照护服务能力。加快完善家庭育儿指导支持体系，统筹

利用各类资源和设施，积极推进社区儿童中心、家长学校、儿童早期综合发展服务中心、儿童之家等服务基地建设；依托妇幼保健、婴幼儿照护机构、社区、妇联开展婴幼儿家庭照护服务指导工作。五是全力支持医育融合发展。积极鼓励托育机构与医疗机构签约合作，做实做细婴幼儿家庭医生签约服务，支持小型化、邻里托家庭托育点，鼓励连锁型、集团化托育园入住，推进优质婴幼儿健康服务资源向社区和农村牧区延伸。

以高质量党建提升基层社会治理效能 的对策建议

行动学习第5组课题负责人：杜伊娜

课题组成员：范福东 段皓晨 任永庆 王 强

撒雪梅 赵越洋 越 超 乔 栋

国家治理的根基在基层，国家治理的任务通过基层落实。基层社会治理是国家治理的重要方面。加强和完善基层治理，关乎国家长治久安，关乎广大人民群众切身利益。党的十九届六中全会明确提出：完善党领导基层群众性自治组织、社会组织等制度，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。党的二十大报告指出：坚持大抓基层的鲜明导向，抓党建促乡村振兴，加强城市社区党建工作，推进以党建引领基层治理。党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础。习近平总书记强调：“把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线”。深化新时代党建引领基层社会治理，必须筑牢基层党建根基、夯实治理底盘，从走好“最后一公里”着眼，持续在强化组织引领、推动多元共治、夯实基层基础、着力破解难题上下功夫、出实招、见成效，切实提升新时代党建引领基层社会治理能力水平。

一、鄂尔多斯市基层治理的现状

（一）始终坚持党的全面领导。鄂尔多斯市坚持基层各类组织自觉贯彻党的主张，确保基层治理正确方向，切实提升基层治理水平。始终坚持

党建引领，把党的全面领导、党的建设贯穿基层治理全过程、各方面，充分发挥好基层党组织政治引领、战斗堡垒作用，能够发挥好基层党组织推动发展、服务群众的作用，发挥好基层党组织凝聚人心、促进和谐的作用。

（二）切实完善联动运行体系。鄂尔多斯市在提升基层治理过程中，始终坚持党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。通过党建引领基层社会治理，以基层党组织为中心，建立起科学、顺畅、高效、严密的联动运行体系，为推进基层治理体系和治理能力现代化提供坚强组织保障。通过建立联动工作机制，借鉴新时代“枫桥经验”，各部门积极谋划、部署，带头推动，带头参与，健全网格发现、社区（嘎查村）收集、分级响应、协同处置的工作机制，形成上下联动、整体推进的局面。坚持问题导向、切实改善民生，建立“我为群众办实事”长效机制，解决群众急难愁盼问题，进一步增强基层党组织凝聚力，完善现代化治理体系。

（三）不断整合优化网格。网格化服务管理在基层社会治理中发挥着越来越重要的作用。鄂尔多斯市以党建为统领，依托现有网格，优化组织设置，选优配强党组织书记、党小组长、网格员，建立一支稳定的基层社会治理工作者队伍，做实做优网格化、精细化管理，夯实基层治理根基，提高社会治理效能。优化党组织网络结构，建立嘎查村党组织、街道党（工）委—嘎查村小组、社区党委—网格—党员中心户为基本框架的党建网格化组织体系，全力服务城乡基层治理。对每一网格实施动态、全方位管理服务，及时反映和协调人民群众各方面、各层次利益诉求，不断强化党组织作用。充分运用现代信息手段，利用政务服务网、微信公众号等载体，依

托镇（街道）、村（社区）党组织和网格，健全完善方便快捷的服务信息平台，为群众提供更为精准、更为精细、更为高效的服务。

二、当前基层社会治理存在的问题

我市基层社会治理总体情况较好，但是与面临日新月异的社会经济发展变化，群众更加个性化、更加差异化的需求相比，在思想认识、治理能力、治理方式及干部队伍等方面还存在一些突出问题。

（一）基层党组织的思想政治建设有待落实。加强思想政治建设是组织建设的根基和保证，也是党建引领基层治理工作的思想保证和先决因素。倘若基层党组织和党员在思想认知存在偏差，就会造成基层治理工作的大方向出现偏差，在贯彻上级党组织的决策部署上出现纰漏。但在调研中发现，一些基层党组织的思想建设工作仍需落实到位。具体表现为：一是理论学习不到位。部分干部认为，即便部分党组织组织开展集体学习，同时利用微信、学习强国等网上平台开展学习，强化对党员干部的教育培训，但学习效果仍不尽如人意。二是干部思想认识不到位。个别干部工作态度存在消极情绪，创新工作理念的动力不足，为民服务宗旨意识不够牢固，缺乏实干精神。

（二）基层干部队伍建设还需加强。基层干部队伍是推动基层治理工作的关键性因素，只有不断提升干部队伍建设，让干部全身心投入到具体的服务工作中，才能更好的提升现基层治理效能。但在实际工作中，仍然存在一些问题需要解决：一是基层干部职责不明确，工作行政化趋向较为突出。基层工作琐碎和杂乱，嘎查村、社区要完成来自各级部门下派的任务，有的每天都要统计、定期上报，有的反复填报、杂乱无序，大大超出了基

层干部工作范围，这些工作占据了干部大量的精力和时间。二是基层党员干部普遍存在能力恐慌。随着城乡居民生产生活需求的多样化精细化，对基层治理科学化水平的要求也越来越高，越来越多的工作担子落到嘎查村、社区党员干部肩上，面对之前疫情排查管控、文明城市创建、老旧小区改造等各式各样的任务挑战，很多党员干部，尤其是嘎查村党员能力明显存在短板弱项。基层网格员队伍不稳定，专职网格员较少，兼职人员往往一人任多职，年龄普遍偏大、知识结构明显较低，仅能应付部分工作，对于创造性、精准性、差异化的服务难以提供。

（三）基层社会治理制度设计不够系统化。基层治理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。一些管理服务工作涉及公安、卫生、民政等多个部门，各相关部门的评定标准、统计口径不统一，部门之间信息共享不畅通，影响工作效率。在精准区分不同群体尤其是弱势群体，提供精准管理与服务方面还较为欠缺，网格化管理的精准度不高，精细化水平较低，信息分析研判、大数据应用不够深入，各类信息化系统还停留在信息收集的低端层面，深度开发应用不够。基层治理长期处于一种“头疼医头，脚痛医脚”的被动模式，事后处置多、事前预防化解少，对一些基层矛盾、信访问题，不少干部信奉“摆平就是水平”，甚至采取“花钱买平安”方式解决，从源头破解社会矛盾难题做得不够好。

（四）集体经济作用发挥还不够明显。嘎查村统筹谋划集体经济长远发展思路不够清晰，党组织的引领作用发挥不明显，发展产业与服务、辐射、带动群众增收结合不够紧密，产业链条相对较短，发展后劲不足；社

区集体经济起步较晚，底子较差，通过集体经反补社会治理的机制还未建立。

三、对策建议

基层社会治理是整个社会治理的重点和关键，是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，不仅关系着鄂尔多斯市“三个四”目标的有效落实，直接影响基层社会稳定和广大群众的生活质量，更关乎全面建成小康社会和实现中国特色社会主义现代化的宏伟目标。

（一）以党建优引领基层优，夯实基层党组织建设。以党建引领基层治理，是新时代基层治理方式与时俱进、国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。要坚持党建带群建，把党的建设工作充分落实到基层治理的“神经末梢”，从“有形覆盖”向“有效覆盖”转变，推动末端组织横向到边、纵向到底，切实把党的全面领导“一根钢钎”插到最基层。一要实行“主官上”。进一步明确市、旗区、苏木乡镇（街道）、嘎查村（社区）四级书记直接抓基层治理的领导责任，有力统筹各方力量资源，做到合力抓党建、抓发展、抓治理、抓服务，构建起“一竿子插到底”的责任体系。二要实行“网格制”。进一步理顺条块关系，强化属地责任，把党支部建在网格上，把党小组建在单元里，延伸网格触角，细化最小单元，织密城乡治理“一张网”，实现一体化调度、穿透式指挥，提升服务治理精细化水平。三要实行“强堡垒”。突出政治功能，切实加强基层党组织建设，选好配强党组织书记，加大基层干部教育培训力度，通过补短板、强弱项、重创新等措施，解决部分基层党组织“软弱涣散”问题，着力把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒，营造“支部引领、党员带头、

群众参与”的浓厚氛围。

（二）以党建强带动发展强，筑就高质量发展格局。高质量发展和高效能基层治理是相互协调、相互促进的有机整体。突出党建引领，坚持高质量发展和高效能治理并重，有助于在新征程中凝聚党心民心、汇聚民意民力。要以系统推进为抓手，搭建部门参与基层治理服务的重要载体和共同平台，引导各级机关企事业单位主动下沉基层开展共驻共建、联系服务群众。围绕高质量发展、高效能治理，引导广大党员干部在乡村振兴、文明创建等任务中冲锋在前、示范表率，把党的政治优势、组织优势切实转化为基层治理优势。要引领新经济新业态强根铸魂，探索推进党建联盟共同体，发挥项目共推效应，让“党建强”和“发展强”相契合，不断缩小城乡居民收入差距。同时，要坚持治理提效与环境改善同步推进，实现人居环境和治理水平双提升，增强人民群众获得感、幸福感、安全感。重点在发展集体经济上做文章，发展壮大嘎查村（社区）集体经济，突出党建引领，把群众凝聚在党的周围、吸附在产业链上，带动集体经济“增总量、增收益”、群众“增红利”，以集体经济为强化基层治理提供坚实保障，坚持公益优先，集体经济盈利按其社会目标再投入自身业务后，通过民主协商决策，用于开展集体扶老助残、帮困助弱、阵地更新等公益事业，打破社区资金仅靠政府“输血式”支持的单一路径，以“造血式”发展模式助力基层社会治理高质量发展。

（三）以党建实促进作风实，锻造高素质骨干队伍。推进基层治理体系和治理能力现代化，归根到底要靠政治过硬、具备领导现代化建设能力的干部队伍。要坚持党管干部原则和新时代好干部标准，聚焦全面落实新

时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，切实抓好基层治理骨干队伍建设。要坚持用党的创新理论武装广大党员干部，建立健全基层干部分级培训制度，积极推进源头培养、跟踪培养、全程培养的素质培养体系建设，锤炼干部过硬本领。加强对敢作为、能作为、善作为干部的激励保护，通过组织聚人、事业成人、党建留人，确保每一位党员干部政治上信得过、业务上靠得住、生活上“清正廉”。当前，基层面临“上面千根线、基层一根针”的压力，“解决形式主义问题、深化基层减负工作”也是摆在基层治理面前的重要课题。要立足实际条件，切实在减轻基层负担、提升治理效能方面做文章，着力解决“权责失衡、小马拉大车”等基层治理难题，让基层干部能够从一些无谓的事务中解脱出来，聚焦主业、担当作为，促使整个基层拥有秩序与活力。

（四）以党建稳引领治理稳，用心高水平服务群众。基层治理处于国家治理的一线，回应民众需求、更好地满足人民日益增长的美好生活需要是其核心任务。要坚持党建引领推动共建共治共享，完善基层治理体系，在做好日常治理工作的基础上，创新工作方法和手段，回应好民众的诉求、办好群众的“小事”和“心头事”，带动群众积极参与基层治理，着力打造共建共治共享的基层治理格局。始终把抓基层、打基础作为长远之计和固本之举，积极探索深化网格化管理新模式，充实基层群防群治力量，健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制，增强基层应急处突能力。同时，要把创新基层治理手段和载体列为基层党建重要项目，充分利用区块链、“云服务”、大数据等现代化技术，推进基层治理由“人治”变“智治”，以数字赋能、网上办理、平台建设、智慧服务为依托，打造治

理现代化的“新引擎”，使得基层治理更高效、服务更精细。

（五）以党建佳推动治理佳，高标准提升治理水平。一要打造“党建引领+互联网”模式。积极搭建从旗区到嘎查村（社区）联动的区域化党建格局，实现横向到边、纵向到底的全覆盖，不断聚合区域化党建的向心力；建设以网格化治理为主要形式的区域党建平台，以信息化联动为发展方向，以落实党员网格责任制为具体形式，打造具有中国特色的网格化社会治理机制。二要深化“党建引领+文化”发展。党建工作要深学笃用习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不忘初心，以求真务实的作风推动党的思想建设，尤其要推动基层党组织的思想建设，切实让党的创新理论成果“飞入寻常百姓家”，发挥“主心骨”“定盘星”作用。结合地方特色，在基层党组织的带动下，在网格内组建各类居民兴趣活动团队，大力弘扬优秀传统文化，培育和践行社会主义核心价值观，深入开展道德讲堂、健身舞展演等文化活动，营造邻里团结、社会和谐的文化氛围，实现“人与人之间不再冷漠、更多一份亲情和融洽”的治理目标。

决咨报告：

以高质量党建提升基层社会治理效能

行动学习第5组课题负责人：杜伊娜

课题组成员：范福东 段皓晨 任永庆 王 强

撒雪梅 赵越洋 越 超 乔 栋

党的二十大报告指出：坚持大抓基层的鲜明导向，抓党建促乡村振兴，加强城市社区党建工作，推进以党建引领基层治理。党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础。深化新时代党建引领基层社会治理，必须筑牢基层党建根基、夯实治理底盘，从走好“最后一公里”着眼，持续在强化组织引领、推动多元共治、夯实基层基础、着力破解难题上下功夫、出实招、见成效，切实提升新时代党建引领基层社会治理能力水平。

一、鄂尔多斯市基层社会治理的现状

（一）始终坚持党的全面领导。鄂尔多斯市坚持基层各类组织自觉贯彻党的主张，确保基层治理正确方向，切实提升基层治理水平。始终坚持党建引领，把党的全面领导、党的建设贯穿基层治理全过程、各方面，充分发挥好基层党组织政治引领、战斗堡垒作用，能够发挥好基层党组织推动发展、服务群众的作用，发挥好基层党组织凝聚人心、促进和谐的作用。

（二）切实完善联动运行体系。鄂尔多斯市在提升基层治理过程中，始终坚持党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保

障、科技支撑的社会治理体系。通过党建引领基层社会治理，以基层党组织为中心，建立起科学、顺畅、高效、严密的联动运行体系，为推进基层治理体系和治理能力现代化提供坚强组织保障。通过建立联动工作机制，借鉴新时代“枫桥经验”，各部门积极谋划、部署，带头推动，带头参与，健全网格发现、社区（嘎查村）收集、分级响应、协同处置的工作机制，形成上下联动、整体推进的局面。坚持问题导向、切实改善民生，建立“我为群众办实事”长效机制，解决群众急难愁盼问题，进一步增强基层党组织凝聚力，完善现代化治理体系。

（三）不断整合优化网格。鄂尔多斯市以党建为统领，依托现有网格，优化组织设置，选优配强党组织书记、党小组长、网格员，建立一支稳定的基层社会治理工作者队伍，做实做优网格化、精细化管理，夯实基层治理根基，提高社会治理效能。优化党组织网络结构，建立嘎查村党组织、街道党（工）委—嘎查村小组、社区党委—网格—党员中心户为基本框架的党建网格化组织体系，全力服务城乡基层治理。充分运用现代信息手段，利用政务服务网、微信公众号等载体，依托镇（街道）、村（社区）党组织和网格，健全完善方便快捷的服务信息平台，为群众提供更为精准、更为精细、更为高效的服务。

二、当前基层社会治理存在的问题

（一）基层党组织的思想政治建设有待落实。在调研中发现，一些基层党组织的思想政治建设工作仍有所滞后，与新时代基层治理工作要求还有差距。一是理论学习不到位。即便部分党组织组织开展集体学习，同时利用微信、学习强国等网上平台开展学习，强化对党员干部的教育培训，

但学习效果仍不尽如人意。二是干部思想认识不到位。个别干部工作态度存在消极情绪，创新工作理念的动力不足，为民服务宗旨意识不够牢固，缺乏实干精神。

（二）基层干部队伍建设还需加强。在实际工作中，基层干部队伍建设仍然存在一些问题需要解决：一是基层干部职责不明确，工作行政化趋向较为突出。基层工作琐碎和杂乱，嘎查村、社区要完成来自各级部门下派的任务，大大超出了基层干部工作范围，占据了干部大量的精力和时间。二是基层党员干部普遍存在能力恐慌。随着城乡居民生产生活需求的多样化精细化，对基层治理科学化水平的要求也越来越高，越来越多的工作担子落到嘎查村、社区党员干部肩上，面对之前疫情排查管控、文明城市创建、老旧小区改造等各式各样的任务挑战，很多党员干部，尤其是嘎查村党员能力明显存在短板弱项。三是基层网格员队伍不稳定，专职网格员较少，兼职人员往往一人任多职，年龄普遍偏大、知识结构明显较低，仅能应付部分工作，对于创造性、精准性、差异化的服务难以提供。

（三）基层社会治理制度设计不够系统化。基层治理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，网格化管理的精准度不高，精细化水平较低，信息分析研判、大数据应用不够深入，各类信息化系统还停留在信息收集的低端层面，深度开发应用不够。基层治理长期处于一种“头疼医头，脚痛医脚”的被动模式，事后处置多、事前预防化解少，从源头破解社会矛盾难题做得不够好。

（四）集体经济作用发挥还不够明显。嘎查村统筹谋划集体经济长远

发展思路不够清晰，党组织的引领作用发挥不明显，发展产业与服务、辐射、带动群众增收结合不够紧密，产业链条相对较短，发展后劲不足；社区集体经济起步较晚，底子较差，通过集体经反补社会治理的机制还未建立。

三、对策建议

（一）以党建优引领基层优，夯实基层党组织建设。一要实行“主官上”。进一步明确市、旗区、苏木乡镇（街道）、嘎查村（社区）四级书记直接抓基层治理的领导责任，有力统筹各方力量资源，做到合力抓党建、抓发展、抓治理、抓服务，构建起“一竿子插到底”的责任体系。二要实行“网格制”。进一步理顺条块关系，强化属地责任，延伸网格触角，细化最小单元，织密城乡治理“一张网”，实现一体化调度、穿透式指挥，提升服务治理精细化水平。三要实行“强堡垒”。突出政治功能，切实加强基层党组织建设，选好配强党组织书记，加大基层干部教育培训力度，通过补短板、强弱项、重创新等措施，解决部分基层党组织“软弱涣散”问题，着力把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒，营造“支部引领、党员带头、群众参与”的浓厚氛围。

（二）以党建强带动发展强，筑就高质量发展格局。围绕高质量发展、高效能治理，引导广大党员干部在乡村振兴、文明创建等任务中冲锋在前、示范表率，把党的政治优势、组织优势切实转化为基层治理优势。要引领新经济新业态强根铸魂，探索推进党建联盟共同体，发挥项目共推效应，让“党建强”和“发展强”相契合，不断缩小城乡居民收入差距。同时，要坚持治理提效与环境改善同步推进，实现人居环境和治理水平双提升，

增强人民群众获得感、幸福感、安全感。重点在发展集体经济上做文章，发展壮大嘎查村（社区）集体经济，突出党建引领，把群众凝聚在党的周围、吸附在产业链上，带动集体经济“增总量、增收益”、群众“增红利”，以集体经济为强化基层治理提供坚实保障，坚持公益优先，集体经济盈利按其社会目标再投入自身业务后，通过民主协商决策，用于开展集体扶老助残、帮困助弱、阵地更新等公益事业，打破社区资金仅靠政府“输血式”支持的单一路径，以“造血式”发展模式助力基层社会治理高质量发展。

（三）以党建实促进作风实，锻造高素质骨干队伍。要坚持党管干部原则和新时代好干部标准，聚焦全面落实新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，切实抓好基层治理骨干队伍建设。加强对敢作为、能作为、善作为干部的激励保护，通过组织聚人、事业成人、党建留人。要立足实际条件，切实在减轻基层负担、提升治理效能方面做文章，着力解决“权责失衡、小马拉大车”等基层治理难题，让基层干部能够从一些无谓的事务中解脱出来，聚焦主业、担当作为，促使整个基层拥有秩序与活力。

（四）以党建稳引领治理稳，用心高水平服务群众。要坚持党建引领推动共建共治共享，完善基层治理体系，在做好日常治理工作的基础上，创新工作方法和手段，回应好民众的诉求、办好群众的“小事”和“心头事”，带动群众积极参与基层治理，着力打造共建共治共享的基层治理格局。积极探索深化网格化管理新模式，充实基层群防群治力量，健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制，增强基层应急处突能力。充分利用区块链、“云服务”、大数据等现代化技术，推进基层治理由“人治”变“智治”，以数字赋能、网上办理、平台建设、智慧服务为依托，打造

治理现代化的“新引擎”，使得基层治理更高效、服务更精细。

（五）以党建佳推动治理佳，高标准提升治理水平。一要打造“党建引领+互联网”模式。积极搭建从旗区到嘎查村（社区）联动的区域化党建格局，实现横向到边、纵向到底的全覆盖，不断聚合区域化党建的向心力；建设以网格化治理为主要形式的区域党建平台，以信息化联动为发展方向，以落实党员网格责任制为具体形式，打造具有中国特色的网格化社会治理机制。二要深化“党建引领+文化”发展。党建工作要深学笃用习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不忘初心，以求真务实的作风推动党的思想建设。结合地方特色，在基层党组织的带动下，在网格内组建各类居民兴趣活动团队，大力弘扬优秀传统文化，培育和践行社会主义核心价值观，深入开展道德讲堂、健身舞展演等文化活动，营造邻里团结、社会和谐的文化氛围。

关于推动鄂尔多斯市接诉即办工作提质增效的 调研报告

行动学习第6组课题负责人：张馥冰

课题组成员：马佳丽 敖 明 杨 旻 戴艳龙

张少春 徐康祥 侯 乐

鄂尔多斯市深入践行以人民为中心的发展思想，牢固树立群众观念，坚持做好送上门来的群众工作，全面推行接诉即办工作运行机制，构建“一号响应、一口受理、一线通达”的“暖城总客服”，让群众诉求有地说、有人听、有人管，把党和政府的温暖传递到千家万户。近期，市第29期中青年干部培训班第六行动小组，深入各旗区、乡镇（街道）、村（社区），采取实地走访、座谈交流等调研方式，全面了解接诉即办工作现状和存在问题，并就下一步工作提出了对策建议。现将调研情况报告如下：

一、基本情况

2006年9月，“鄂尔多斯市12345市长热线”正式开通运行，主要负责企业和群众反映的咨询、求助、意见建议和投诉的办理工作。多年来不断探索和实践，在深化“放管服”改革和优化营商环境的背景下，2022年1月，全面推行接诉即办运行机制，目前已经逐步形成以12345热线及其网络平台为主渠道，快速响应、高效办理、及时反馈、主动创新的工作格局，12345热线成为解民忧、纳民谏、集民智的一条“金色桥梁”，群众对12345接诉即办更加认可信任，初步实现从政府“端菜”到企业群众

“点菜”、从“大水漫灌”到“精准滴灌”治理方式的转变。今年以来，平台累计受理企业和群众诉求 73.34 万件，诉求响应率、解决率、满意率、办结率分别达到 100%、99.57%、99.52%、97.8%。

二、主要做法

（一）强化资源整合、拓宽渠道，一条热线听民生。始终坚持以一个号码服务企业和群众为目标，扎实推进各类政务服务便民热线整合归并，打造便民高效政务服务“总客服”。对全市范围内 95 条非紧急类政务热线进行整合归并，实现 12345 一号对外，形成“统一模式、统一标准、及时协调联动”的热线服务体系。全市 9 个旗区、4 个园区、34 个市直部门、77 个苏木乡镇（街道）、882 个嘎查村（社区）接入 12345 热线服务平台，由市级 12345 平台负责受理全市域诉求，与自治区级 12345 热线互联互通，实现了话务通、工单通、数据通和知识库通的“四通目标”，有效提升了话务接通率及服务质效。将“人民网·地方领导留言板”、市旗区党政主要领导信箱融入 12345 热线平台进行统一办理管理，并积极拓展“接诉即办”APP、微信小程序、网站等受理方式和渠道，实现线上线下全畅通，保障“接诉即办”接得更多、接得更广。

（二）强化科技支撑、优化流程，一张派单管到底。积极引入智能化技术赋能全流程业务办理环节，上线智能坐席辅助系统、智能回访、智能质检、智能知识库等智能化模块，话务接听与工单处理效率显著提升。研究制定接办、交办、督办、回访全链条细则规范，完善话务人员接单、派单限时精准等工作评价机制，提高话务人员接线速度，实现接办更快。完善派单标准和规范，对于涉及多个承办单位的，实行主协办制，确定主办

单位和协办单位；权属不清需及时处理的诉求事项实行首办负责，指定首办负责单位首接首办、先办后议；涉及权责不明、职责交叉、管理存在盲区等疑难复杂事项的，组织相关单位联合认定，明确承办单位，实现交办更准。严格督办范围，明确督办程序和要求，通过平台督办、电话督办、现场督办、提级联合督办，办理质效不断提高，实现督办更严。通过电话、短信等方式，对承办单位已办结的诉求进行 100% 回访，实现回访更到位。

（三）强化机制建设、常态长效，一套机制促提升。积极构建“1+N”政策体系，从顶层设计、实施路径、流程再造、考核评价等方面入手，建立以制度管人管事的长效机制，已经制定了推进 12345 接诉即办工作的《实施方案》《考评办法》《业务办理规范》等配套文件，逐步建立了“日简报、周报告、月通报、年点评”的工作机制。进一步强化大数据分析运用，对热点难点问题进行分析研判、监测预警，为市领导和部门决策提供支撑。2023 年 5 月份开始，专题调度市住建局、人社局、市场监管局等 6 部门 8 个方面高频诉求办理情况，责成分管市领导统筹，行业主管部门牵头会同相关责任单位，主动开展专项治理，取得明显成效。加强共性问题规律研究，对夏季供水、冬季供暖、年底农民工讨薪和创建全国文明典范城市、全国无障碍建设示范市以及迎接国家营商环境评估等周期性、季节性、节点性诉求，强化主动治理、源头治理、长效治理，把矛盾纠纷化解在源头，推动接诉即办从“有一办一”向“举一反三、未诉先办”转变，力争通过一个诉求解决一类问题，通过一个案例带动一片治理。

（四）强化科学考评、树牢导向，一份卷子压责任。完善考评方式，实行月度考评与年度考评相结合、指标考评与评议评价相结合、工作数量

与办理质量相结合等方式，以按时办结率、群众满意率为主要指标，确保评出真成绩、考出真干劲。紧盯按期办结率、满意率，在“办”上下功夫，落实好“三见面”制度，在办理过程中推动主要领导与工单见面，分管领导和承办人见面，承办人和诉求人见面。办理完毕后，承办人必须向诉求人当面或电话反馈处理结果，听取诉求人对处理结果的意见，诉求人不满意的，要进行后续跟踪服务，符合政策的合理要求尽力予以协调解决，不符合政策的要做好解释工作，避免出现信访问题，并及时与 12345 热线沟通情况，按期提交答复。建立日常督办、重点督办、专班调度等分级督办机制，根据群众反映问题疑难复杂程度，分别由市政府督查室、市 12345 接诉即办中心牵头，加大督查督办力度，确保问题解决。

三、存在问题

（一）接诉即办组织力量还需加强。旗区和大部分市直部门未结合工作实际成立接诉即办领导机构、专项小组或工作专班，接诉即办工作仅仅由各部门单位工作人员兼职办理，不能实现快速响应、高效办理、及时反馈和主动治理。在基层，接诉即办工作的主体力量是社区网格员，目前，我市 77 个苏木乡镇 1001 个嘎查村（社区）共划分网格 7177 个，配备网格员 1.6 万人，各街道（社区）、村社每 300—500 户或 1000 人配备 2 个网格员，同时社区在承担自治和协助事项之外，还需要办理一些临时性业务，网格员深入群众了解掌握群众诉求，搞好管理与服务的时间和精力受限，导致接诉即办工作的时效性、精准化还不够，加之网格员工资待遇低，人员流动性大，队伍还不稳定。

（二）接诉即办体制机制还需健全。主办协办机制运转不太顺畅。对

于多部门共同办理、职权交叉、权责不清等问题，存在主办单位统筹协调力度不够、牵头意识不强，协办单位敷衍塞责、推诿扯皮、被动应付现象，难以形成解决问题的合力，未能实现提级统办。除部分重难点群众诉求是由市政府督查室牵头督查，日常接诉即办督查督办主要由接诉即办中心工作人员负责，采取发送书面督办单或电话督办的方式进行，部分被督办部门单位重视程度不够，影响了落实的力度和效果。虽然接诉即办工作已纳入了“五位一体”年度考核，但对于做得好的部门和个人缺乏激励机制，对一些敷衍应付、推诿扯皮的人和事缺乏立竿见影、行之有效的约束手段，影响了接诉即办工作的质量。

（三）接诉即办服务流程还需畅通。从承办单位看，跟踪督办和考核机制还不够健全，工作压力传导不够到位，有的单位只办结了工单，群众反映的诉求没有得到有效和根本解决，评价不满意，反复投诉；有的单位工作人员业务不熟练、办理过程不规范、对政策法规解释不到位，回应诉求时不讲究方式方法，影响了解决率；有的单位主要负责人重视程度不高，简单将热线工单分配到工作人员进行办理，只过问了办理结果，未亲自研究解决措施，造成部分疑难复杂诉求办理不实。从平台看，工单派发机制也存在不足，特别是对一些诉求内容复杂，或者涉及新兴业态、新问题、改革创新等方面的工单，有时还存在首单派发不准确的情况。

（四）接诉即办智能服务水平还需提高。在现行的热线平台接话模式中，现代通信技术、大数据技术、人工智能技术在热线场景中的应用探索还不够足。一线受理员面对庞杂的知识库，在短短的一通电话中需要给出最佳解决办法，往往存在“心有余而力不足”的情况，在后续的数据统计

中，热点问题无法及时发现，回访、质检等大量重复性工作极大的浪费了人力资源。此外，数据分析也不够有效。承办单位对部分共性问题分析还不够深入，对一些普遍性问题还没有做到由表及里，从“一事解决”向“一策治理”转变，从“接诉即办”向“未诉先办”转变，向市委市政府提供高质量分析报告还不够多，主动参与社会治理还不够彻底。

四、对策建议

结合本次专题调研和赴先进地区的学习交流，行动小组认为“接诉即办”是解决人民群众急难愁盼问题的一项有效举措，是打造服务型政府、建设数字政府的具体措施，是深入开展主动创稳的实际行动，更是检验领导干部服务群众能力和水平的“试金石”。市“接诉即办”形成了方便快捷、上下联动、限时办结、科学有效的基层社会治理模式。下一步，实际工作中要突出党建引领，健全完善“接”“转”“办”“督”“考”“用”六个环节工作机制，形成接诉即办完整闭环管理，推动市接诉即办平台实现一线畅通、一呼百应，建成纾解民忧民困的连心线、优化营商环境的暖心线、提升治理效能的幸福线，为创建全国市域社会治理现代化试点、争当自治区高质量发展排头兵、巩固提升全国文明城市水平赋能助力，让鄂尔多斯市全面转型高质量发展成果更多更公平惠及全体人民。

（一）强化协同联动，积极对待群众诉求。12345 热线“接诉即办”涉及的部门多、工作多、事项多，进一步加强我市接诉即办组织领导，强化统筹调度力量。各相关部门要牢固树立“一盘棋”思想，主动协调、密切配合，做到同齐心、共发力，真正把群众的事办好办实。实行首接负责，旗区和部门要明确专人，第一时间受理、核实诉求，认真负责办理，并及

时回复诉求人和热线平台。对需要跨旗区、跨部门解决的复杂问题，由接诉即办办理平台确定首接单位，牵头协调办理，其他单位积极配合，各司其职、各负其责，不得推诿。实行协同联动，旗区及各行业牵头部门对于因法律法规政策空白，行政区域边界存在争议，历史遗留等原因产生的确需进一步明确主责单位的疑难诉求，由市 12345 接诉即办中心协调相关部门商议解决。实行全量回访，对不满意的诉求事项，市 12345 接诉即办中心会同承办单位对办理结果进行复核，对办理结果不符合规定或答复意见不准确或办理不到位的，责成承办单位限期办理落实到位。

（二）优化服务流程，分门别类精准处理。建立“接诉即办”职责权属目录，根据三定方案、工作实际和行业标准，规范、细化、明确各级各部门工作职责，列出接诉即办责任清单，提高接诉即办中心派单的权威性和准确性。按照“属地管理优先”和“谁主管谁负责”的原则，12345 热线平台即时形成诉求工单，分类处置、按责转办、精准派单。对问题相对复杂、同时涉及旗区和市直部门单位并需要构建常态长效机制的诉求事项，实行“双派”模式，同时向所属旗区和相关责任部门单位派单，明确主办、协办责任，协调配合处理解决诉求事项。强化分类处理，根据诉求类别确定市级政策调整类、专项治理行动类、完善机制类、立行立改类、专项项目推进类、市级制度创新类等不同种类问题解决路径，落实各级职责，细化工作任务，快速推进解决。针对历史积怨、重点信访人不合理诉求，要建立重点人攻坚机制，做好群众教育工作，通过转化一个人，形成一片治理的格局。对于非市级层面问题，要积极与上级部门沟通，寻求助力，加以解决或创新思路，先行先试，争取窗口期不纳入考核。加强知识

库建设，全面规范收集、梳理、汇总部门职能职责、政策解读、办事指南、通知公告、热点问题等有关信息，不断提高咨询类诉求直接答复能力，向社会提供 7×24 小时自助查询服务。

（三）提高数智赋能，加快平台升级扩容。充分利用大数据、人工智能、AI 等信息化技术，建成标准统一、协同共建、数据共享、整体联动、运转高效、全国领先的接诉即办智慧调度平台。持续推进 12345 热线与“多多评”“蒙企通”、中国政府网、人民网等网络平台的深度融合。进一步加强与 110、119、120、122 等紧急热线实现互联互通、相互转接，互为补充、分级办理，全力提升协同服务效能。加强接诉即办与社会综合治理、信访等平台数据归集共享，推动形成“12345+综治+信访”的线上线下诉求接处体系。新增人工智能、语音识别、智能辅助等先进功能，实现一体化诉求提交、受理办理、反馈回访、督查督办等智能化线上流转程序。拓展大数据模型应用、精准统计分析、各类预警预判、动态功能展示等模块化功能，通过科技与服务的深度耦合，推动 12345 热线由“话务中心”向“服务中心”“数据中心”转变。指导旗区新建和完善政府门户网站 12345 热线专栏、微信小程序热线专栏等，不断拓宽诉求线上受理渠道，合理分流群众诉求，减轻市 12345 接诉即办中心工作压力。结合政务服务工作，完善企业管家功能，形成与重点企业的一对一对接，提供点对点服务，快速解决企业需求，强化政策推送，优化营商环境。

（四）立足未诉先办，提升综合治理效能。强化主动创稳，充分发挥网格员对网格划定区域熟悉情况的优势，以网格员日常巡查走访、入户调查、定期巡查为抓手，主动靠前发现问题，反馈旗区和有关部门，制定具

体问题化解措施，通过举一反三、以点带面，集中力量攻坚解决突出诉求。对季节性、规律性问题要提前谋划，对苗头性问题要及时发现预警，统筹社会各方力量共同参与社会治理，做到未诉先办，实现“群众反映”变“主动发现”，“被动”处置变“主动”解决。建强工作队伍，常态化开展业务能力提升培训和业务“大比拼、大比武”，以学铸魂、以学促干，着力提升热线工作人员的专业能力和综合素养。深化与全国各地政务服务走在前列的地区和单位的交流合作，积极鼓励再就业群体、志愿服务机构等社会力量体验和参与政务服务工作，打造“专兼结合”的12345接诉即办工作队伍。要关心好、发展好、使用好一线话务人员和社区网格员，适度提高工资待遇，激发工作热情，减少人员频繁变动，保持工作延续性。加大宣传引导，及时总结在接诉即办、服务群众工作中的经验做法和典型案例，择优进行案例化、栏目化、视听化传播，引导群众正确认识、合理期待、积极参与，共同维护社会大局和谐稳定。

决咨报告：

关于推动鄂尔多斯市接诉即办工作 提质增效的对策和建议

行动学习调研第6组课题负责人：张馥冰

课题组成员：马佳丽 敖 明 杨 旻 戴艳龙

张少春 徐康祥 侯 乐

党的二十大报告强调：“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”。鄂尔多斯市委政府围绕贯彻党的二十大精神、办好两件大事，提出“三个四”工作任务，建设市域社会治理典范城市，是其中重要组成部分。作为全国首批市域社会治理现代化试点城市，我市深入践行以人民为中心的发展思想，全面推行接诉即办工作机制，用一条热线撬动“治理革命”，形成“暖城善治”的生动实践。为此，市第29期中青年干部培训班围绕推动接诉即办工作提质增效进行了专题调研

一、基本情况

2006年9月，“鄂尔多斯市12345市长热线”正式开通运行，主要负责企业和群众反映的咨询、求助、意见建议和投诉的办理工作，经过多年来不断探索和实践，在深化“放管服”改革和优化营商环境的背景下，2022年1月，全面推行接诉即办运行机制，目前已经逐步形成以12345热线及

其网络平台为主渠道，构建起“一号响应、一口受理、一线通达”的“暖城总客服”，实现从政府“端菜”到企业群众“点菜”、从“大水漫灌”到“精准滴灌”治理方式的转变。同时，建立了“日简报、周报告、月通报、年点评”的工作机制，对热点难点问题进行分析研判、监测预警，为市领导和部门决策提供支撑。今年以来，平台累计受理企业和群众诉求 73.34 万件，诉求响应率、解决率、满意率、办结率分别达到 100%、99.57%、99.52%、97.8%。

二、存在的主要问题

（一）接诉即办组织力量还需加强。市级统筹调度力量还比较薄弱，旗区和大部分市直部门未结合工作实际成立接诉即办领导机构、专项小组或工作专班，接诉即办工作仅仅由各部门单位工作人员兼职办理，不能实现快速响应、高效办理、及时反馈和主动治理。在基层，接诉即办工作的主体力量是社区网格员，目前，我市 77 个苏木乡镇 1001 个嘎查村（社区）共划分网格 7177 个，配备网格员 1.6 万人，各街道（社区）、村社每 300—500 户或 1000 人配备 2 个网格员，同时社区在承担自治和协助事项之外，还需要办理一些临时性业务，网格员深入群众了解掌握群众诉求，搞好管理与服务的时间和精力受限，导致接诉即办工作的时效性、精准化还不够，加之网格员工资待遇低，人员流动性大，队伍还不稳定。

（二）接诉即办体制机制还需健全。主办协办机制运转还不太顺畅，对于多部门共同办理、职权交叉、权责不清等问题，存在主办单位统筹协调力度不够、牵头意识不强，协办单位敷衍塞责、推诿扯皮、被动应付现象，难以形成解决问题的合力，未能实现提级统办。此外，除部分重难点

群众诉求是由市政府督查室牵头督查，日常接诉即办督查督办主要由接诉即办中心工作人员负责，采取发送书面督办单或电话督办的方式进行，部分被督办部门单位重视程度不够，影响了落实的力度和效果。

（三）接诉即办服务流程还需畅通。从承办单位看，跟踪督办和考核机制还不够健全，工作压力传导不够到位，有的单位只办结了工单，群众反映的诉求没有得到有效和根本解决，评价不满意，反复投诉；有的单位工作人员业务不熟练、办理过程不规范、对政策法规解释不到位，回应诉求时不讲究方式方法，影响了解决率。从平台看，工单派发机制也存在不足，特别是对一些诉求内容复杂，或者涉及新兴业态、新问题、改革创新等方面的工单，有时还存在首单派发不精准的情况。

（四）接诉即办智能服务水平还需提高。在现行的热线平台接话模式中，现代通信技术、大数据技术、人工智能技术在热线场景中的应用探索还不够足。一线受理员面对庞杂的知识库，往往存在“心有余而力不足”的情况，在后续的数据统计中，热点问题无法及时发现，回访、质检等大量重复性工作极大的浪费了人力资源。此外，数据分析也不够有效，对一些普遍性问题还没有做到由表及里，从“一事解决”向“一策治理”转变，从“接诉即办”向“未诉先办”转变，向市委市政府提供高质量分析报告还不够多，主动参与社会治理还不够彻底。

三、推动鄂尔多斯接诉即办工作提质增效的对策和建议

结合本次专题调研和赴先进地区的学习交流，行动小组认为“接诉即办”是解决人民群众急难愁盼问题的一项有效举措，是打造服务型政府、建设数字政府的具体措施，是深入开展“主动创稳”的实际行动，更是提

升社会治理水平的有力抓手。下一步，建议围绕“接”“转”“办”“督”“考”“用”六个环节工作机制，进一步推动接诉即办工作提质增效，为建设市域社会治理典范和全国文明城市典范水平赋能助力。

（一）强化协同联动，积极对待群众诉求。12345 热线“接诉即办”涉及的部门多、工作多、事项多，进一步加强我市接诉即办组织领导，强化统筹调度力量。各相关部门要牢固树立“一盘棋”思想，主动协调、密切配合，做到同齐心、共发力，真正把群众的事办好办实。实行首接负责，旗区和部门要明确专人，第一时间受理、核实诉求，认真负责办理，并及时回复诉求人和热线平台。对需要跨旗区、跨部门解决的复杂问题，由接诉即办办理平台确定首接单位，牵头协调办理，其他单位积极配合，各司其职、各负其责，不得推诿。实行协同联动，旗区及各行业牵头部门对于因法律法规政策空白，行政区域边界存在争议，历史遗留等原因产生的确需进一步明确主责单位的疑难诉求，由市接诉即办中心协调相关部门商议解决。

（二）优化服务流程，分门别类精准处理。建立“接诉即办”职责权属目录，根据三定方案、工作实际和行业标准，规范、细化、明确各级各部门工作职责，列出接诉即办责任清单，提高接诉即办中心派单的权威性和准确性。按照“属地管理优先”和“谁主管谁负责”的原则，12345 热线平台即时形成诉求工单，分类处置、按责转办、精准派单。对问题相对复杂、同时涉及旗区和市直部门单位并需要构建常态长效机制的诉求事项，实行“双派”模式，同时向所属旗区和相关责任部门单位派单，明确主办、协办责任，协调配合处理解决诉求事项。强化分类处理，根据诉求

类别确定市级政策调整类、专项治理行动类、完善机制类、立行立改类、专项项目推进类、市级制度创新类等不同种类问题解决路径，落实各级职责，细化工作任务，快速推进解决。

（三）提高数智赋能，加快平台升级扩容。充分利用大数据、人工智能、AI 等信息化技术，建成标准统一、协同共建、数据共享、整体联动、运转高效、全国领先的接诉即办智慧调度平台。持续推进 12345 热线与“多多评”“蒙企通”、中国政府网、人民网等网络平台的深度融合。进一步加强与 110、119、120、122 等紧急热线实现互联互通、相互转接，互为补充、分级办理，全力提升协同服务效能。拓展大数据模型应用、精准统计分析、各类预警预判、动态功能展示等模块化功能，通过科技与服务的深度耦合，推动 12345 热线由“话务中心”向“服务中心”“数据中心”转变。

（四）立足未诉先办，提升综合治理效能。强化主动创稳，充分发挥网格员对网格划定区域熟悉情况的优势，以网格员日常巡查走访、入户调查、定期巡查为抓手，主动靠前发现问题，反馈旗区和有关部门，制定具体问题化解措施，通过举一反三、以点带面，集中力量攻坚解决突出诉求。特别是对季节性、规律性问题要提前谋划，对苗头性问题要及时发现预警，统筹社会各方力量共同参与社会治理，做到未诉先办，实现“群众反映”变“主动发现”，“被动”处置变“主动”解决。