

鄂尔多斯市第 30 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
2024 年 5 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.“调”实情、“研”实策——第 30 期中青班调研纪实	9
3.鄂尔多斯市加强口岸联动发展的对策研究	18
4.鄂尔多斯市法治化营商环境的优化研究	38
5.关于鄂尔多斯市“二产带动一产”的研究	69
6.鄂尔多斯市实施荒漠化综合防治打好黄河“几字弯”攻坚战的问题和 对策研究	87
7.鄂尔多斯市建设国家儿童友好城市的问题及解决路径探析	104
8.关于加快鄂尔多斯市企业上市进程助力经济高质量发展的对策建议	127

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

为课堂生动案例。拟撰写 8000 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。（2-3 月）

主要包括行动学习整体设计、教研咨一体化相关事宜、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、催化师和学员搭配分组等环节。

——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。（3 月 11 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、科研负责人介绍蓝皮书调研报告、决策咨询负责人介绍决咨报告写作情况（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，学习是在探索和解决工作、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：确定提纲 撰写初稿（4 月 2 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题目提纲（各讨论室）、收集资料、复盘反思等环节，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（4 月 3 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：市内调研、收集资料（4 月 15—19 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：市外考察 对比分析（5 月 6—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。

方法：多角度复盘反思；运用头脑风暴法、对比分析法、四副眼睛法、鱼骨图原因分析法、SWOT 分析、群策群力工作坊和 SMART 原则等等。

下次课前提交初稿。

第 7 阶段：成果交流 集中研判（5 月 15 日下午）

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。

第 8 阶段：评估答辩 成果转化（5 月 30 日全天）

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。行动学习各小组指导教师负责把关本组课题成果的质量。

行动学习项目组负责人对整体成果进行审核和验收。

各小组汇报并答辩课题，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—— 杜宇 苏醒 祁勋

匠心独运—— 呼项如 冯丽媛 党嘉伟

妙笔生花—— 李明佳 武鹏程 刘高平 王仙丽

卓尔不群—— 郝向龙 卢成帅 苏利英

风华正茂—— 杨海生 李彬

厚积薄发—— 杨永峰

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，认真落实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，有效贯彻落实中央、自治区和全市经济工作会议精神，深入学习领会国家、自治区和全市政府工作报告精神，围绕鄂尔多斯市“三个四”工作任务，着力推动高质量发展，建设实力、活力、绿色、宜居、幸福的现代化鄂尔多斯。拟围绕鄂尔多斯经济社会发展中的热点难点问题，确定 6 个课题，每个行动学习小组撰写 8000 字左右的高质量调研报告和 3000 字左右的决策咨询报告。

（一）课题写作分工

第 1 组：鄂尔多斯市加强口岸联动发展的对策研究

指导老师：韩跃峥 乌宁夫

组长：祁 勋

组员：哈斯宝音 杜宇 杜琼 张琨 刘继春 郝鹏

苏醒 萨仁格日乐

第 2 组：鄂尔多斯市法治化营商环境优化研究

指导老师：于 妍 温 慧

组长：阿敏布赫

组员：乔 焱 邱正皓 呼项如 贺 晟 冯丽媛

雷 宇 党嘉伟

第3组：关于鄂尔多斯市“二产带动一产”的研究

指导老师：敖 明 李晓燕

组长：武鹏程

组员：杜春艳 张春霞 孙 搏 王仙丽 李明佳

刘高平 李向兵

第4组：实施荒漠化综合防治打好黄河“几字弯”攻坚战的问题和
对策研究

指导老师：袁 燕 苑海霞

组长：苏利英

组员：卢成帅 庞海东 郑雅娟 阿拉腾森布尔 郝向龙

韩富城 刘燕飞

第5组：关于鄂尔多斯市建设国家儿童友好城市工作的调研报告

指导老师：孙喜坤 王 乐

组长：张红艳

组员：杨金峰 李 彬 杨海生 王 序 白婧琳 郝斯鲁 李海鱼

第6组：关于加快鄂尔多斯市企业上市进程助力经济高质量发展的
对策建议

指导老师：张国飞 杜星宇

组长：高志雄

组员：杨永锋 王 娟 杨学龙 权文涛 赵彬烨

陈怡璇 焦 健

（二）促动师（催化师）角色定位

行动学习项目负责人：韩跃峰

是发起者、组织者、管理者和参与者。

促动师（催化师）：韩跃峰 于妍 敖明 袁燕 苑海霞 孙喜坤

张国飞 乌宁夫 李晓燕 温慧 杜星宇 王乐

促动师是主持人、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 团队列名法 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。

“调”实情、“研”实策——第30期中青班调研纪实

为高效推进调研课题研究，助力鄂尔多斯经济社会发展，近日，第30期中青班采用集体与分组相结合、课题与专题相融合的方式，聚焦鄂尔多斯高质量发展主题，深入企事业单位、工业园区、各旗区等一线开展实地走访调研。通过调研活动，中青班学员从理论课堂走进社会实践大课堂，拓视野、摸情况、找症结、探路径，提升学深悟透、学思践悟、学以致用能力，进一步增强了服务高质量发展的本领。

行动学习1队

为切实将理论学习与工作实际紧密结合，4月15-19日，第30期中青班行动学习1队围绕加强口岸联动发展和儿童友好城市建设两个选题，深入准格尔旗、鄂托克旗、杭锦旗开展了为期一周的市内专题调研。

调研前期，行动学习队根据调研课题提前制定调研方案，确定调研路线、调研对象、调研内容、调研方式等，并通过收集行业文件、工作报告、理论文章、新闻报道等各类材料，提前做好功课，充分掌握调研主题背景、现状等多方面情况，确保调研工作有质有效。

带着问题和思考，行动学习队先后深入准格尔旗准格尔召镇满世现代农牧业产业园、暖水乡智慧果园和科技小院、乡村振兴展馆、迎新集团玉晶玻璃及深加工项目、瀚峡光伏制氢项目、果计划食品科技发展有限公司、高原杏仁露有限公司、黑岱沟露天煤矿、黄河大峡谷和鄂托克旗蒙西镇农牧民工返乡创业园、兵团知青博物馆以及杭锦旗水生态项目、光氢基地等，采取实地考察、下沉走访、解剖麻雀式的方式，充分了解实情，认真梳理问题。行动学习队还观看了盛世修典——“中国历代绘画大系”准格尔旗特展。每到一处，学员们边看边

听、边思边议，带着问题、带着思考认真听讲解、做记录，与各调研点相关负责人共同探讨新思路、新做法，努力把情况摸清、把问题找准、把对策提实，努力在专题调研中激发碰撞出更多思维的“火花”，努力在各自本职工作中学以致用。

以口岸联动发展为突破口、推进更高水平开放合作，是鄂尔多斯积极参与建设向北开放重要桥头堡、全方位融入国家战略，推动区域协调发展的重要途径；建设儿童友好城市，是鄂尔多斯打造的又一张“暖城”名片，有助于实现高质量发展和推进中华民族现代文明建设，有利于促进市域治理现代化。学员们一致认为，这次行动学习调研既丰富了学习内容，又加深了对市情的进一步认识，拓展了思路、开阔了眼界，为推动今后工作提供了宝贵经验。同时，行动学习1队将围绕加强口岸联动发展和儿童友好城市建设，认真梳理调研资料，结合调研中形成的新思考，形成观点鲜明、内容详实、针对性和实操性强的调研报告和资政报告，力争将调研取得的“真经”转化为破解难题的“金点子”“硬举措”，积极献言献策，努力把理论知识转化为助推全市经济社会高质量发展的新动能。



调研组一行在准格尔产业园迎新集团调研玉晶玻璃及深加工项目



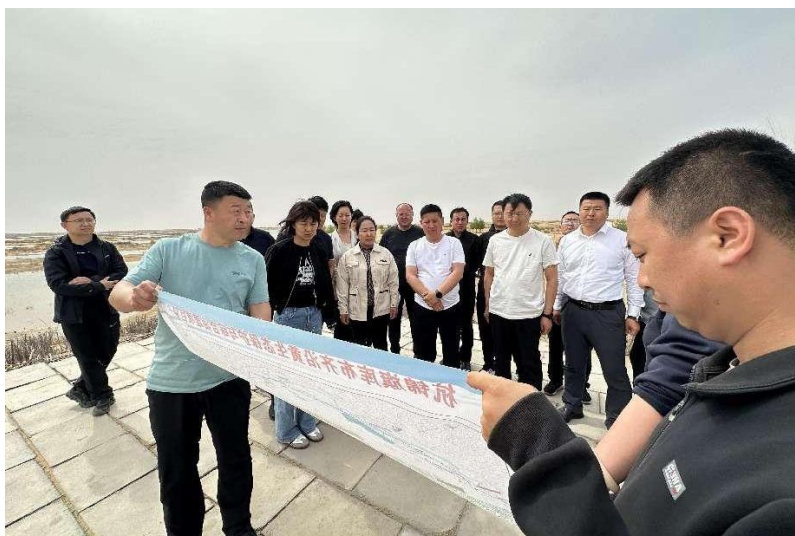
调研组一行在准格尔召镇满世现代农牧业产业园调研



调研组一行在鄂托克旗木凯淖尔镇乡村振兴电商体验中心调研



调研组一行在国家能源准能集团公司黑岱沟露天煤矿调研



调研组一行在杭锦旗呼和木独镇水生态项目调研

行动学习 2 队

自 2023 年 10 月份开展“暖城·暖企”专项行动以来，我市以更大力度抓好惠企政策落实、推进公平竞争、优化营商环境、纾困解难助企，释放民营经济发展活力，走出了一条优化营商环境，实现“近悦远来”的“鄂尔多斯之路”。

如何扮好“店小二”角色进一步优化法治化营商环境，让经营主体活力加速释放，助企加速迈向资本市场？带着这个问题，第 30 期中青班行动学习 2 队全体学员在前期研究、资料梳理的基础上，采取直奔基层、直插现场的调查方法，先后赴达拉特旗、准格尔旗、东胜区进行调研走访。行动学习 2 队先后深入达拉特光伏领跑者基地、达拉特旗政务局、鄂尔多斯市中轩生化股份有限公司、内蒙古伊泰信息科技有限公司、准格尔经济开发区内蒙古兴洋科技股份有限公司、迎新集团等地，与企业生产管理人员、一线工人、技术人员、基层干部面对面请教，全面、细致、深入地了解相关情况，认真收集意见建议。同时与万利新能源数字陆港项目、内蒙古互生物流有限公司、招商证券、国泰君安证券鄂尔多斯地区负责人召开各类高质量座谈会，开展

“七嘴八舌”式讨论，确保摸清情况、找准问题、谋实对策。



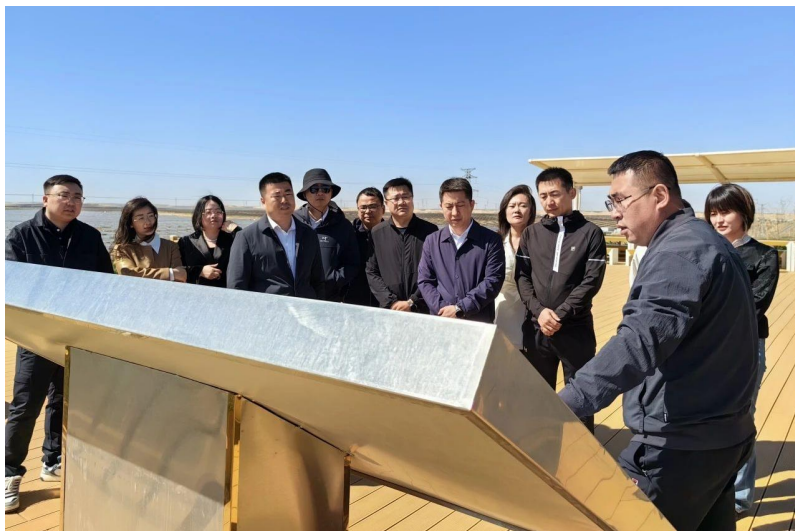
调研组一行在内蒙古互生物流有限责任公司进行实地考察



调研组一行在鄂尔多斯市蒙泰铝业有限责任公司进行实地考察



调研组一行在内蒙古现代数字农业科技有限公司进行实地考察



调研组一行在达拉特光伏领跑者基地进行实地考察

“上市企业培育并不是单个部门的工作，应该整合行业部门、园区、旗区、企业等工作力量，细化分解企业上市培育责任清单，进一步增强工作责任感和主动性，以政务服务增效化改革为牵引，聚焦企业发展的所急所需所困高效服务、精准解难，助力企业轻装上阵、做大做强。”调研组成员杨永锋在与企业负责人就“加快企业上市进程助力资本市场建设”进行座谈交流时说。“‘鄂尔多斯’作为纺织服装行业的领导者，品牌保护的问题时常困扰着我们，希望能够加大对制假源头、重复侵权、恶意侵权等行为的查处力度，推动信息公开与联合惩戒相结合发展，维护公平竞争的市场环境”。“法治是最好的营商环境，司法部门应该坚持治罪与治理相结合，结合执法办案，帮助企业健全管理制度，堵塞漏洞，让企业在生产经营中更有信心、有保障去面对激烈的市场竞争环境”。在鄂尔多斯现代羊绒产业园进行参观时，企业代表针对数字经济、知识产权保护等难点痛点堵点问题谈体会、讲意见、提需求，学员们结合企业的发展方向与调研情况建言献策。

“耳闻之不如目见之，目见之不如足践之”。学员们纷纷表示此次调研是一次深化市情认识的宝贵机会，下一步，行动学习 2 队将在调

研的基础上形成咨政报告，力争把调研成果转化为破解难题的实招、硬招，展现新时代青年干部踔厉奋发新姿态，为鄂尔多斯高质量发展献智献策。

行动学习 3 队

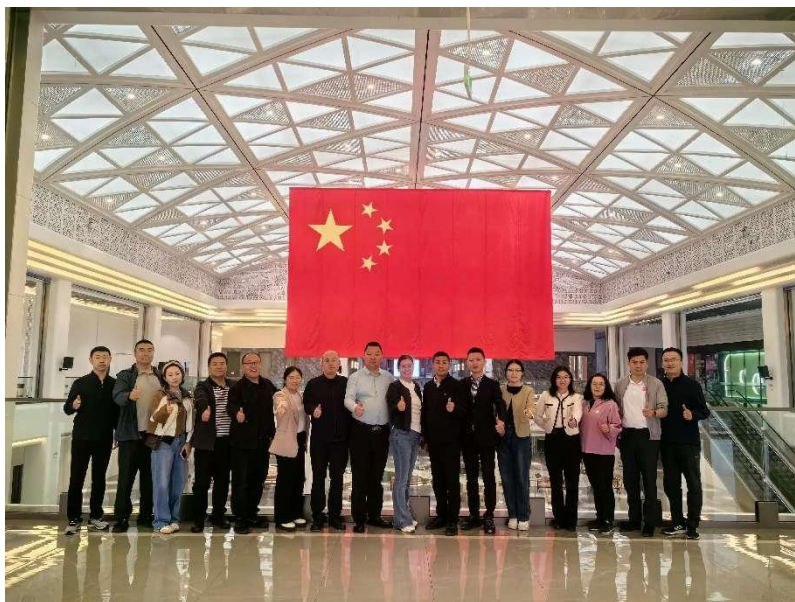
按照鄂尔多斯市委、市政府关于“二产带动一产、工业反哺农业”的部署安排，我市各旗区探索打造“党建引领、联企带村、特色助力、项目拉动、订单包销”的“二产带动一产”新样板，推动形成工农互补、三产融合的乡村产业振兴新格局，一幅“农业强、农村美、农民富”的农业现代化新图景正在鄂尔多斯市悄然绘就。同时，按照鄂尔多斯市委、市政府加强荒漠化综合防治，努力创造新时代中国防沙治沙新奇迹，推进“三北”等重点生态工程建设，全面打赢黄河“几字弯”攻坚战，统筹“五绿”共进，厚植“暖城”绿色底色，第 30 期中青班调研第 3 小组赴鄂托克旗、达拉特旗、杭锦旗进行深入调研，以行动学习践行党员干部的担当使命。

在鄂托克旗，学员们先后赴乌兰镇内蒙古宝音农牧业专业合作社、阿尔巴斯苏木内蒙古华翔农林牧科技发展有限公司、鄂尔多斯市嘉胜养殖有限责任公司、牧云畜牧养殖专业合作社进行参观学习，详细了解农畜产品仓储物流、阿尔巴斯白绒山羊规模化养殖和肉牛育肥产业发展状况，与企业有关负责人就利益联结机制、以智慧牧场模式解决草原过牧等问题进行深入交流，围绕调研内容及时交流总结相关经验。

在杭锦旗，学员们先后参观调研了朔方新能源大基地，认真听取了该项目建设情况、未来发展前景，详细了解了该项目作为国家重点工程发挥的示范引导作用。随后学员参观了杭锦旗沙漠土壤化项目、“几字弯”一号攻坚战项目、光氢（光伏）基地。调研组与相关负责人就各项目实施的亮点和先进经验进行了沟通交流，对各项目存在的

共性问题进行了探讨。青干班带队老师和学员们表示杭锦旗在光伏发展、沙漠治理工作中成绩显著、亮点突出，在提高沙漠土壤化方面做了有益的探索和创新，为杭锦旗经济社会发展创造了良好条件。

在达拉特旗，学员们先后参观了恩格贝生态示范区沙漠科学馆、沙漠生态农业科技展示中心、达拉特光伏发电应用领跑者基地、银肯塔拉沙漠生态治理示范区、达拉特旗安达劳保服装厂、科盛鑫华光伏管桩基地、建亨能科文创空间等地。具体考察了达拉特旗从沙进人退到人进沙退，从人沙相争到人沙和谐共生，从防沙治沙到清洁能源发展并举的经验做法。同时，学员们还在“二产带动一产”工农互促利益联结示范项目调研点上与负责人交流座谈，深入了解达拉特旗通过产业联动、产业集聚、技术创新等方式，将资金、技术、资源等要素进行集约化配置，把农业生产、农产品加工和销售进行有效衔接，为农业增效、农民增收和农村繁荣的创新做法。



调研组一行在建亨能科文创空间进行实地考察



调研组一行在恩格贝沙漠科学馆进行实地考察



调研组一行在银肯塔拉沙漠生态治理示范区栽植沙障

通过实地调研，学员们对鄂尔多斯市达拉特旗、杭锦旗和鄂托克旗的产业融合、生态宜居、荒漠化治理等方面工作给予高度评价。学员们纷纷表示，在接下来的工作中将深入思考与探索，多层次、多角度、多形式壮大第一产业，大力推动乡村振兴，厚植“暖城”绿色底色，提高政治自觉，胸怀“国之大者”，努力实现“农业强”“农村美”“农民富”，为谱写和谐共生的鄂尔多斯现代化新篇章而努力奋斗。

供稿 | 第 30 期中青班 呼项如 王序 武鹏程 李丽萍

鄂尔多斯市加强口岸联动发展的对策研究

行动教学第一组：

组长：祁 勋（13019576677）

组员：杜 宇、郝 鹏、杜 琼、哈斯宝音、张 琨、萨仁格日乐、
刘继春、苏 醒

执笔人：杜 宇、苏 醒、祁 勋

指导老师：韩跃峰、乌宁夫

摘要：把内蒙古建成我国向北开放重要桥头堡，是习近平总书记交给内蒙古的“五大任务”之一，也是内蒙古服务和融入构建新发展格局的重要举措。内蒙古是中蒙俄经济走廊的重要节点、国家西部陆海新通道的重要门户。《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》明确提出支持设立中国（内蒙古）自由贸易试验区。口岸是内蒙古建设向北开放重要桥头堡的独特优势和重要支撑，如何结合本地“开发区”“口岸”“陆港”“保税区”“自贸区”等政策优惠区域发挥带动作用，推进更高水平开放合作，引领本地区经济搭乘自贸区的顺风车，是全区各地普遍关心的问题。当前，鄂尔多斯市全力构筑“四个世界级产业”，发展开放型经济属于短板，口岸辐射带动能力不足、与其他口岸联动发展能力仍然较弱，应积极采取积极措施，不断提升口岸联动发展在外向型经济发展中的作用，助力全市经济社会高质量发展。

关键词：外向型经济；口岸联动发展；鄂尔多斯市

把内蒙古建成我国向北开放重要桥头堡，是习近平总书记交给内蒙古

的“五大任务”之一，也是内蒙古服务和融入构建新发展格局的重要举措。内蒙古是中蒙俄经济走廊的重要节点、国家西部陆海新通道的重要门户。

《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》明确提出支持设立中国（内蒙古）自由贸易试验区，自治区党委也作出“实施自贸区创建工程”的决策部署。鄂尔多斯市作为内蒙古经济发展的顶梁柱、排头兵，如何把握重大机遇，综合发挥“开发区”“口岸”“保税区”“自贸区”等优势作用，推进更高水平开放合作，对于全市进一步提升利用国内国际两个市场、两种资源能力，更好地以“三个四”工作任务为抓手，全力办好两件大事具有重要意义。鄂尔多斯市第30期中青班第1课题组对全国21个自由贸易试验区发展情况和经验做法及部分内陆开放发达城市发展情况进行了认真研究，并深入鄂尔多斯高新技术产业园区、空港物流园区、商务局及部分旗区、部分重点进出口企业进行了实地调研和座谈。通过调研，课题组认为，口岸是内蒙古建设向北开放重要桥头堡的独特优势和重要支撑，鄂尔多斯加强口岸联动发展，是能够充分发挥自身产业等优势、有效弥补基础区位等短板，着力打造外向型经济发展新引擎的重要途径，并以期结合鄂尔多斯实际，提出对策建议。

一、鄂尔多斯市外向型经济发展基本情况

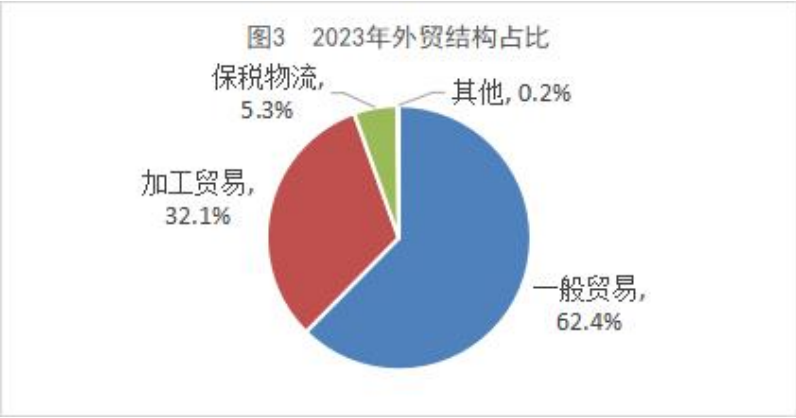
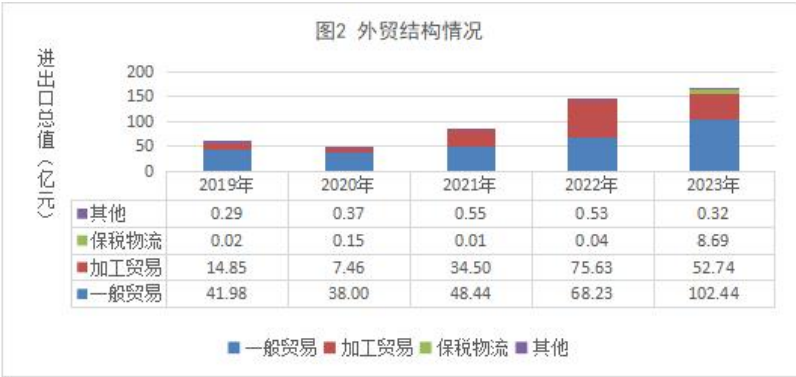
（一）从整体外贸情况看，全市外贸外资保持良好增势，但外贸依存度仍然偏低。

全市进出口连续三年实现较快增长，2023年实现进出口总值164.17亿元人民币，达到近十年最高，位居自治区第六。但就外贸依存度来说，鄂尔多斯市保持上升趋势，且高于榆林市水平，但一直低于自治区平均水平。以2023年为例，鄂尔多斯市外贸依存度为2.8%，高于榆林市2个百分点，低于自治区平均水平5.2个百分点，进出口值占比地区生产总值较低，外贸发展规模仍需提升。



（二）从外贸结构看，一般贸易占据主导地位，加工贸易总体偏低。

除 2022 年外，近五年其他年份一般贸易进出口总值占比均超过 50%，加工贸易占比较低。2023 年鄂尔多斯市一般贸易进出口总值 102.44 亿元，占同期全市进出口总值的 62.4%；加工贸易进出口总值 52.74 亿元，占 32.1%；保税物流进出口总值 8.7 亿元，占 5.3%。



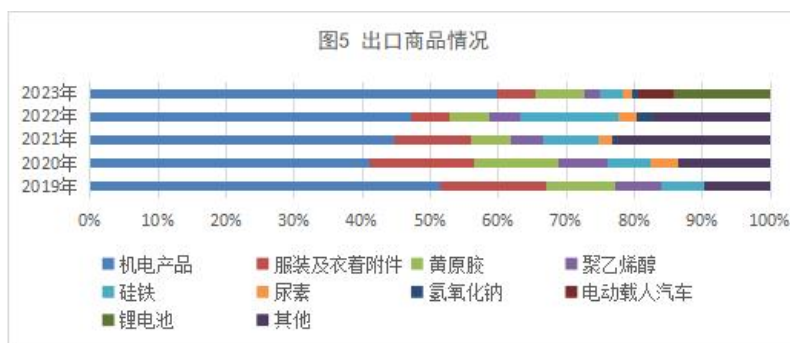
（三）从进出口商品看，进出口商品均以机电产品为主，同时呈现多元化趋势但产品品类仍然较少。

在进口方面，鄂尔多斯市进口商品主要为机电产品、煤及褐煤、金属矿及矿砂等几类，其中以机电产品为主、近5年进口值占比在45%以上，2023年占比达到58.23%；2023年进口煤出现明显较大增幅，增长9.1倍，占进口总值的27.5%。在出口方面，鄂尔多斯市出口商品多年来主要集中在机电产品、服装及衣着附件、化工、硅铁等几类，近年来“新三样”中的电动载人汽车和锂电池两类产品显著增长；2023年鄂尔多斯地区出口电动载人汽车5.93亿元、同比增长23.9倍、占比5.1%，出口锂电池16.95亿元、占比17.0%；出口商品呈现多元化趋势，但尚未形成系统、完整的外贸产业链，外贸产品品类少且相对集中。



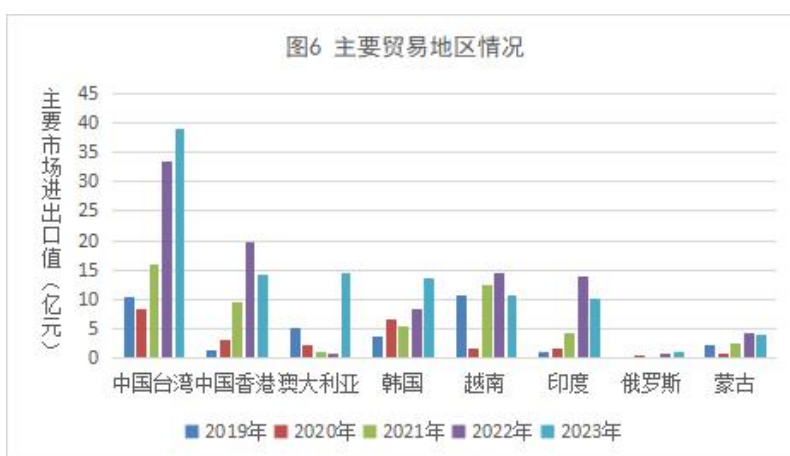
（四）从对外贸易地区看，以东亚及东南亚国家或地区为主，向北贸易仍需拓展。

鄂尔多斯市主要贸易地区为中国台湾、中国香港、澳大利亚、韩国、越南、印度、俄罗斯、蒙古等地区或国家。其中中国台湾是鄂尔多斯最主要的贸易地区，2023年进出口值38.83亿元、占比23.6%。对俄蒙贸易额偏小，近年来占比一直保持在5%以内，2023年对俄罗斯、蒙古贸易额分别为1.02亿元和4.02亿元，占全市进出口总值的3.1%。



（五）从载体平台看，综保区拉动作用日益凸显，加工产业发展仍然不足。

鄂尔多斯综合保税区于2017年2月获批，2019年3月封关运营，已成为拉动全市外贸发展的重要载体，2021年、2022年、2023年进出口值在内蒙古三个综保区中分别位列第2名、第1名和第2名。2023年进出口额达到79.61亿元，占同期全市外贸总量的48.5%，低于满洲里综保区58.2亿元、5.9个百分点，高于呼和浩特综保区13.81亿元、14.7个百分点。其中，保税物流货物进出口7.9亿元，同比增长187倍；跨境直购出口7.7亿元，同比增长34.4倍。此外，保税区加工制造中心功能发挥不明显，2023年保税加工占比综保区进出口值的58.3%，较2022年下降了37.2个百分点，且加工企业均为“两头在外”。



（六）从开放通道看，航空口岸加快发展，铁路通道不够通畅。

口岸体系方面，鄂尔多斯只有一个航空口岸，鄂尔多斯航空口岸 2016 年正式对外开放，2018 年正式升级为 4E 级民用国际机场，2022 年成为全国首家“干支通，全网联”航空运输服务网络试点，建成自治区首家口岸进境水果、食用水生动物和冰鲜水产品指定监管场地。铁路通道方面，2023 年鄂尔多斯市铁路运输进出口值仅占同期全市外贸值的 0.4%，铁路运输货物极少，始发中欧班列仅开行 3 列，线路单一且回程班列利用率低。



二、其他省市经验借鉴

（一）云南保山市：构建大口岸联动理念

一是构建口岸经济开放发展矩阵。聚焦“通道、物流、产业”3个关键，做实保山产业园区、隆阳产业园区、腾冲产业园区、腾冲经济技术开发区，以及蒲缥物流园区、猴桥国际物流园、境外合作园区7个支撑点；“点线面”结合，加快形成“口岸+通道+城镇+园区+产业+物流”的“大口岸城市”协同联动发展格局。同时，发挥保山周边有临沧清水河、德宏瑞丽等国家级一类口岸和怒江片马等国家二类口岸的区位优势，精准承接进出口商品加工制造、绿色食品加工、生物医药、文旅康养、稀有非金属新材料等转移产业，大力发展口岸经济。此外，创新运用“一企两国两厂”“一线两园”等模式，鼓励支持企业走出去，深化农业、光伏能源等国际

产能合作。二是**实施口岸功能提升三年行动**。出台《保山市口岸功能提升三年行动方案（2023年—2025年）》，从提升口岸（通道）通关效能、优化口岸营商环境、加强交通和物流体系建设、壮大口岸经济、加快边境口岸城镇建设5个方面明确21项具体任务，将口岸基础设施提升、跨境贸易营商环境优化、交通基础设施及口岸物流枢纽建设、口岸经济产业布局、园区和口岸融合发展、口岸城镇建设、招商引资等工作有机结合起来，形成支撑口岸经济发展的综合政策导向。三是**坚持大通道赋能**。持续加强口岸基础设施建设，提升口岸通关便利化水平，优化口岸营商环境，推动进口商品落地加工，推动边境贸易、边民互市贸易深度发展。推动“大口岸城市”协同联动发展，国铁Ⅰ级电气化铁路大瑞铁路不断往前延伸，8条“能通全通”高速公路、5条“互联互通”高速公路逐步打造，“7个支撑点园区”各项建设稳步推进，积极探索“边民互市+合作社”“边民互市+互联网”等新模式，“经济通道”变“通道经济”的美好蓝图正在实现。

（二）新疆：向“黄金口岸”要“黄金效能”

一是**释放区位优势，培育口岸特色**。因地制宜推进口岸建设与服务，走特色化、差异化发展之路。新疆各口岸所处地理位置、面对的市场环境各有不同，培育口岸特色，更好发挥枢纽作用至关重要。阿拉山口口岸地处风区，这里建有亚洲最大的室内铁路集装箱换装库，通过这种措施让列车避风歇脚，有利于中欧班列跑得安全、跑出“加速度”。二是**优化系统服务，强化口岸聚能**。拓宽“行得通”的服务渠道，通过推行“口岸直通”模式、“绿色通道”“7×24小时”“单一窗口”等，不断放大通道之“通”的效能。持续优化口岸营商环境，加强“留得下”的产业聚集效能，释放口岸经济溢出效应。比如，巴克图口岸中哈边民互市在全疆率先完成落地加工“整进整出”模式，“产业园区+边民互市”为外贸拓展了新路径。三是**强化互动协同，促进口岸联动**。促进全域口岸协同发展，加强口岸与腹

地联动发展，推动各类口岸串珠成链、协同联动。打通交通网、疏通政策渠道、优化服务平台，既确保“链”起来，更保证良性互动。比如，霍尔果斯口岸和相距不远的都拉塔口岸就实现了优势互补、口岸联动，经都拉塔口岸出口的大型设备呈井喷式增长，同时缓解了霍尔果斯口岸压力，产生了“1+1>2”的良好效果。

（三）河南省：打造内陆开放高地

一是积极承接产业转移。河南自 2010 年开始举办产业转移系列对接活动，构建了联系中西部、涵盖全国的高水平区域合作平台，实际利用省外资金 6000 多亿元，涵盖电子信息、装备制造、食品加工、现代服务业和科技创新等多个领域。**二是大力建设综合保税区。**河南拥有我国中部地区第一个综合保税区郑州新郑综合保税区、南阳卧龙综合保税区、郑州经开综合保税区、洛阳综合保税区和开封综合保税区，以及河南商丘保税物流中心、河南德众保税物流中心、河南民权保税物流中心和河南许昌保税物流中心，为中原经济区与世界接轨提供了开放平台。河南坚持“项目为王”，大力培育综合保税区主导产业、壮大特色优势产业，强化保税物流中心核心业务，开展转口贸易、港仓内移和内销分拨，推动保税货物与非保税货物一体化监管，促进综合保税区和保税物流中心创新升级、高质量发展，为河南高水平对外开放提供了有力支撑。**三是强化招商引资能力。**河南针对利用外资总额较少的短板，全方位拓宽服务业、社会事业、农业和城乡建设开放领域，把扩大开放作为带动全局的综合性战略举措，打造具有活力、吸引力及竞争力的内陆开放高地。在建设中原经济区国家战略推动下，以骨干优势企业、重大产业基地及资源比较优势为依托，强化国际合作、国际贸易和要素流动，围绕产业集聚区打造对外开放和吸收外资平台，外商和港澳台商投资前景持续向好，签订协议金额长期保持增长态势。

三、鄂尔多斯市以外向型经济助力高质量发展的短板问题

（一）外向型经济支撑不足

一是外贸发展与全市经济社会发展水平不相匹配。2023 年实现进出口总值 164.17 亿元人民币，外贸总额只占全区的 8.4%，外贸依存度不足 3%，低于全区平均外贸依存度 5.2 个百分点，远低于全国平均外贸依存度，进出口值占比地区生产总值较低，与全市经济社会发展水平远不相称。二是外贸区域布局不均衡。从旗区看，主要集中在东胜区、伊金霍洛旗和鄂托克旗，占全市外贸总额的 90%以上。从外贸市场看，主要为中国台湾、中国香港、越南、以及东南亚、欧美各国和地区，以亚洲地区为主，占到贸易额的 83.4%，其中中国台湾和中国香港占到总贸易额的 42.5%，相邻最近的俄蒙市场只占全市进出口额的 3%，在参与中蒙俄经济走廊建设中作用发挥较小，与俄蒙产业互补和资源共享性不足。三是外贸结构待升级。鄂尔多斯市主要进出口商品集中于机电、化工、煤炭、服装及衣着附件、电动载人汽车等，没有形成上下游产业链集聚效应，外贸发展易受国际供应链影响。例如，2023 年全球硅铁、PVC 价格大幅下降，液晶显示模组需求量降低，导致鄂尔多斯市多家公司进出口量大幅减少，仅源盛光电一家公司进出口值降幅就拉低全市外贸值近 10 个百分点。此外，加工贸易占比低，高精尖产品进出口、服务贸易出口相对较少，外贸结构有待升级。四是口岸联动发展不足。鄂尔多斯市与边境城市、口岸之间联动发展一直处于相对的低水平状态，“口岸+腹地一体化发展”定位不清晰，边腹联动、口岸联动协同发展动力不足，制约了外贸规模的扩大和质量的提升，未形成优势互补的一体化协同发展格局。

（二）平台载体作用不突出

总体来看，鄂尔多斯综合保税区作为内蒙古仅有的 3 个综保区之一，同时还是国家跨境电商综试区，获批进境水果、食用水生动物和冰鲜水产

品制定监管场地，对外开放平台作用已初步显现，但整体平台支撑作用还不够强，没有形成有效的支撑体系。**一是带动作用亟待更大发挥。**入区企业项目相对较少，投资规模整体不大，缺乏龙头企业支撑，目前累计注册企业 68 家，其中有外贸实绩的企业仅 16 家，对俄蒙有出口业务的企业仅 2 家。**二是产业结构不尽合理。**加工贸易占比不高，且加工企业均为“两头在外”，产品技术含量和附加值不高，无力辐射带动保税区内上下游企业和配套关联产业链条式、集群式发展。**三是非保税业务发展仍需完善。**2023 年鄂尔多斯综保区一般贸易、跨境电商 B2B 直接出口、跨境直购业务进出口值 25.2 亿元、占比 31.7%，但由于无实际货物进出、相关经营单位均为代理公司，可能存在虚增贸易数据风险。此外，跨境电商综试区尚处于起步阶段，不论吸引主体企业落户的数量还是实现的贸易总额都与呼和浩特跨境电商综试区有较大差距。

（三）通道经济带效应较弱。

一是口岸体系较为单一。目前，内蒙古正式开放口岸 20 个，其中陆路口岸 14 个、航空口岸 6 个。鄂尔多斯市仅有 1 个航空口岸，口岸通道体系较为薄弱。同时，口岸联动、腹地与口岸联动等方面探索不足，口岸经济发展明显不足。**二是外贸物流通道不畅。**航空运输线，国际货运业务仍处于起步阶段，尚未形成规模化发展，航空货运量较少，仅货运包机出口 1 班次、进口种猪包机 3 班次，3 个指定监管场地应用率较低，航空口岸相关基础配套及服务设施亟待完善。铁路运输线，尚未建成高速铁路，非煤物流设施相对欠缺，尚未设立非煤专用集装物流站点、非煤运量不足 3%；中欧班列作用发挥较小，始发少、线路单一、回程班列利用率低；尚未建成铁路监管场所，“铁路快通”业务无法实现。**三是多式联运发展基础薄弱。**不论是基础设施还是信息技术、装备技术均存在一定欠缺，机场、铁路和公路三大物流干线体系还不能高效联动。如鄂尔多斯综保区 2 家企

业 2023 年进出口值大幅下降，主要原因就是加工贸易制成品需由综保区发至口岸出境，运输交货周期较长，无法满足客户需求，因此订单量下降。

四、鄂尔多斯市以口岸联动发展为突破口推进更高水平开放合作的对策建议

（一）突出战略引领，抢抓紧抓时代机遇。

一是用好用足国家政策。认真梳理自贸区、综保区、重点开发开放试验区等国家政策利好，结合鄂尔多斯实际将政策用好，尽量减少落实的滞后效应，有效发挥政策的综合效应。积极争取开放型平台、“一带一路”建设相关国际合作平台优先在鄂尔多斯市布局，深化与相关国家和地区务实高效合作，努力在共建“一带一路”和中蒙俄经济走廊建设中挖掘更多机遇、发挥更大作用。探索实行“飞地政策”，抢先复制推广国内重点自贸区制度创新成果，在推进投资贸易便利化、政府职能转变等重点领域先行先试。**二是加强顶层设计。**国际尺度，从政府层面加大对俄蒙及其他重点国家地区政策的跟踪研究，发现其与鄂尔多斯自身发展方向相匹配的契机，为政府自身决策及企业布局相关市场提供基础服务。国内尺度，积极融入全国区域板块，加大与京津冀、西部陆海新通道等重点区域的地级市及口岸加强联系协作，形成资源优势互补。区域尺度，做好全市口岸发展及其他对外经济发展规划，超前谋划铁路交通等基础设施互联互通，不断健全综合口岸体系，加快推进与自治区重点口岸、重点盟市的合作，通过产业促物流、物流促贸易、贸易促产业，形成具有资源型地区特色的口岸协作发展格局。**三是健全推进机制。**建立由商务部门牵头抓总，海关、贸促会、开发区等部门多方协作的对外招商引资、口岸联动发展新机制，形成推动开放型经济发展的长效机制。针对重点城市盟市、重点口岸，推动建立不同的联动发展联席会议制度，确保口岸联动发展高效推进。探索建立市内各重点对外经济平台载体的协同发展工作机制，推动自贸区、高新

区、综保区等政策和制度创新成果延伸到各旗区、各开发区。健全完善“东康伊自贸区和口岸核心统筹集转区+准达鄂杭就近转运区+各旗区延长进出口产品链条、产业多样化推进区”的工作机制。

（二）突出优势产业，提升外资外贸能级。

一是聚焦“世界级”筑牢产业发展强优势。聚焦打造四个世界级产业，不断延链补链强链，加快形成具有鄂尔多斯产业特色的新质生产力。新能源产业已经成为鄂尔多斯拉动外贸增长的重要因素，要继续打造新能源产业集群，推动新能源产业“风光氢储车”全产业链发展，助力远景、奇瑞、国鸿氢能、上汽红岩等新能源企业的产品走出国门。同时，发挥鄂尔多斯现代煤化工产业优势，鼓励、支持企业技术创新，助力正乙醇、异构十四醇、费脱精制蜡等化工产品扩大出口。引导帮扶本土羊绒龙头企业开展羊绒加工贸易业务，复制推广企业集团加工贸易模式，推动世界级羊绒产业加快构筑。深入推进煤炭清洁高效利用，大力发展煤基新材料和煤基精细化工，打造能源、现代煤化工、新能源和羊绒等具有国际竞争力的产业基地，打造向北开放重要战略腹地。

二是聚焦“口岸+”挖掘外贸增长强动能。依托市内现有航空口岸，大力发展“口岸+高端制造”“口岸+数字经济”“口岸+医药”“口岸+跨境电商+物流”“口岸+消费中心”等产业；全力打造鄂尔多斯水产海鲜内陆港，充分利用航空口岸批设的3个制定监管场地，发挥特殊监管区优势，加大货运航线补贴力度，建设西北地区规模最大的水产海鲜内陆港。依托自治区重点口岸和鄂尔多斯市优势产业，从供给和需求两端发力，强化“口岸+能源”“口岸+新能源装备制造”“口岸+现代煤化工”“口岸+羊绒”的口岸联通合作，实现全市重点产业全产业链从原料到产品的“外向型打造”。发挥农牧业、能源等领域特色产业优势，推动农副产品、畜类产品等出口。大力培育本地物流企业，探索设立全市大型物流企业，统筹运营各类物流资源，打造具有影响力的本地现代

化物流企业。三是聚焦“国际化”打造外贸营商强环境。不断优化外贸营商环境，助力“新老”外贸企业拓展国际市场，助力企业对标世界先进技术提升生产工艺水平，通过技术过关、质量过硬、性能更好的产品抢占海外市场。大力促进鄂尔多斯产业金融发展，充分发挥资源、产业等优势，提升跨境投融资便利化水平，提高金融资源配置和运行效率，持续增强外资吸引力。加大对外贸综合服务企业支持力度，为中小微外贸企业提供“一站式”服务，持续推进跨境贸易便利化，努力实现“通关速度最快、成本最低、效率最高、服务最优”。

（三）突出载体建设，拓展放大口岸功能。

一是加强综保区平台建设。充分发挥鄂尔多斯综保区的制度优势和政策优势，结合自身特点，明确主攻方向，系统改造和重塑产业链条。提升加工贸易技术含量和附加值，由加工组装向技术、品牌环节延伸，支持加工贸易货物转内销。充分发挥鄂尔多斯综保区毗邻航空口岸的优势，实现区港联动发展，推动区内保税加工、保税物流、跨境电商等新业态发展。**二是拓展开放口岸体系。**强化航空口岸功能，推动航空口岸货运业务实现规模化发展；依托口岸进境水果、食用水生动物和冰鲜水产品制定监管场地逐步发展水果、水产品等特色产品进口业务。拓展陆路口岸通道，以发展多式联运作为对外开放的重要引擎，加强鄂尔多斯市“通江达海”非煤通道建设，全力打通直达国内各港口的货运通道，提升外贸货物国内物流运输效率；积极争取增加鄂尔多斯市中欧班列开行计划，完善集装箱站台、铁路海关监管场所等基础配套建设。**三是推动口岸开发区联动发展。**借鉴广东在汕头、佛山等13个地市设立广东自贸试验区联动发展区的经验，鄂尔多斯市可面向全市重点开发区重点产业聚集区，鼓励其与口岸、海关特殊监管区、保税监管场所等实现联动发展、协同开放。加快推进空港物流园区各项配套基础设施建设，借助北京、西安方向高速铁路建设运营等

契机，畅通运输通道，实现与国内铁路、公路无缝对接、双向联运，强化区域周边各类物流平台的功能对接融合。

（四）突出互补互促，强化口岸联动协作。

一是加强口岸之间的联动协作。强化“航空+航空”口岸对接模式，加强与包头东河国际机场、呼和浩特白塔国际机场、满洲里西郊国际机场等航空口岸货物转运信息化、可视化的高效高质“云上联动”转运模式，探索共同发展空港经济。打通“航空+陆运”口岸对接模式，借助满都拉口岸、满洲里和二连浩特铁路公路口岸、乌兰察布中欧班列集散中心等，在节约成本的同时实现“空、陆”口岸扩容提质模式。**二是加强与区内沿边口岸城市的联动协作。**积极探索飞地经济等跨区域产业协作模式，深度参与中蒙俄经济走廊建设，促进口岸腹地联动发展，推动经济通道向通道经济转变。增强与俄蒙产业互补和资源共享，充分释放亚太贸易协定关税优惠政策红利，积极推动鄂尔多斯产品借助口岸走向俄蒙市场，扩大轻纺、机械设备和汽车等出口规模。围绕国家进口战略物资，如钾肥、煤炭、铁矿、铜矿等对外依存度高的物资，积极谋划实施一批仓储设施项目，构建多元化储备体系。**三是加强与区外城市的联动协作。**向西融入西部陆海新通道和黄河（青银）物流大通道，向南融入至广西北部湾物流大通道，向东融入京哈至京港澳物流大通道。加强与京津冀、长三角、粤港澳大湾区和东三省的联通，依托空港物流园区打造现代化区域航空货运中心，进一步推动俄货运包机业务发展，同时加大俄罗斯回程中欧班列利用率。用好西安至榆林至二连浩特通道，加强与重点省区市中欧班列始发地对接，拓展双向货源组织形式，实现班列重去重回。参与组建国内重要节点城市班列运营平台公司战略联盟，搭建与中欧班列沿线国家经贸合作新平台。

关于我市加强口岸联动发展的对策建议

行动教学第一组：

组长：祁 勋（13019576677）

组员：杜 宇、郝 鹏、杜 琼、哈斯宝音、张 琨、

萨仁格日乐、刘继春、苏 醒

决策咨询报告执笔人：杜 宇、苏 醒、祁 勋

指导老师：韩跃峥、乌宁夫

把内蒙古建成我国向北开放重要桥头堡，是内蒙古服务和融入构建新发展格局的重要举措。《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》明确提出支持设立中国（内蒙古）自由贸易试验区。我市如何把握重大机遇，综合发挥“开发区”“口岸”“综保区”“自贸区”等优势作用，推进更高水平开放合作，具有重要意义。市第30期中青班第1课题组对全国21个自由贸易试验区及部分内陆开放城市经验做法进行了认真研究，并深入高新区、空港园区及部分进出口企业进行了实地调研，认为口岸是内蒙古建设向北开放重要桥头堡的独特优势和重要支撑，我市加强口岸联动发展是着力打造外向型经济发展新引擎的重要途径。

一、基本情况

（一）从整体外贸情况看，全市外贸外资保持良好增势，但外贸依存度仍然偏低。全市进出口连续三年实现较快增长，2023年实现进出口总值164.17亿元人民币，达到近十年最高，位居自治区第六。但就外贸依存度来说，我市保持上升趋势，且高于榆林市水平，但一直低于自治区平均水平。2023年我市外贸依存度为2.8%，高于榆林市2个百分点，低于

自治区平均水平 5.2 个百分点。进出口值占比地区生产总值较低，与全市经济社会发展水平远不相称，外贸发展规模仍需提升。

（二）从外贸结构看，一般贸易占据主导地位，加工贸易总体偏低。除 2022 年外，近五年其他年份一般贸易进出口总值占比均超过 50%，加工贸易占比较低。2023 年我市一般贸易进出口总值 102.44 亿元，占同期全市进出口总值的 62.4%；加工贸易进出口总值 52.74 亿元，占 32.1%；保税物流进出口总值 8.7 亿元，占 5.3%。

（三）从进出口商品看，进出口商品均以机电产品为主，同时呈现多元化趋势但产品品类仍然较少。在进口方面，进口商品主要为机电产品、煤及褐煤、金属矿及矿砂等几类，其中以机电产品为主、近 5 年进口值占比在 45%以上，2023 年占比达到 58.23%；2023 年进口煤出现明显较大增幅，增长 9.1 倍，占进口总值的 27.5%。在出口方面，多年来主要集中在机电产品、服装及衣着附件、化工、硅铁等几类，近年来“新三样”中的电动载人汽车和锂电池两类产品显著增长；2023 年出口电动载人汽车 5.93 亿元、同比增长 23.9 倍、占比 5.1%，出口锂电池 16.95 亿元、占比 17.0%；出口商品呈现多元化趋势，但尚未形成系统、完整的外贸产业链，外贸产品品类少且相对集中。

（四）从对外贸易地区看，以东亚及东南亚国家或地区为主，向北贸易仍需拓展。我市主要为中国台湾、中国香港、越南、以及东南亚、欧美各国和地区，以亚洲地区为主，占到贸易额的 83.4%，其中中国台湾和中国香港占到总贸易额的 42.5%，相邻最近的俄蒙市场只占全市进出口额的 3%，在参与中蒙俄经济走廊建设中作用发挥较小，与俄蒙产业互补和资源共享性不足。

（五）从载体平台看，综保区拉动作用日益凸显，加工产业发展仍然不足。综保区已成为拉动全市外贸发展的重要载体，2023 年进出口值在

全区三个综保区中位列第 2 名，达到 79.61 亿元，占同期全市外贸总量的 48.5%，保税物流、跨境直购出口增长迅速。但整体平台支撑作用还不够强，没有形成有效的支撑体系。入区企业项目相对较少，投资规模整体不大，缺乏龙头企业支撑。产业结构不尽合理，加工贸易占比不高，且加工企业均为“两头在外”，产品技术含量和附加值不高，无力辐射带动保税区内上下游企业和配套关联产业链条式、集群式发展。非保税业务发展仍需完善，跨境电商综试区处于起步阶段，不论吸引主体企业落户的数量还是实现的贸易总额都与呼和浩特跨境电商综试区有较大差距。

（六）从开放通道看，航空口岸加快发展，铁路通道不够通畅。口岸体系方面，内蒙古正式开放口岸 20 个，我市只有一个航空口岸，虽然已建成自治区首家口岸进境水果、食用水生动物和冰鲜水产品指定监管场地，但口岸通道体系较为薄弱，3 个指定监管场地应用率较低，国际货运业务仍处于起步阶段，尚未形成规模化发展，口岸联动等方面探索不足。铁路通道方面，2023 年铁路运输进出口值仅占同期全市外贸值的 0.4%，铁路运输货物极少；尚未建成高速铁路，非煤物流设施相对欠缺，尚未设立非煤专用集装物流站点、非煤运量不足 3%；中欧班列作用发挥较小，始发少、线路单一、回程班列利用率低；尚未建成铁路监管场所，“铁路快通”业务无法实现。

二、对策建议

（一）突出战略引领，抢抓紧抓时代机遇。一是用好用足国家政策。认真梳理自贸区、综保区、重点开发开放试验区等国家政策利好，结合鄂尔多斯实际将政策用好。积极争取各类国家级开放平台优先在我市布局，深化与相关国家和地区务实高效合作，努力在共建“一带一路”和中蒙俄经济走廊建设中挖掘更多机遇、发挥更大作用。探索实行“飞地政策”，抢先复制推广国内重点自贸区制度创新成果，在推进投资贸易便利化、政

府职能转变等重点领域先行先试。**二是加强顶层设计。**国际尺度，从政府层面加大对俄蒙及其他重点国家地区政策的跟踪研究，发现其与我市自身发展方向相匹配的契机。国内尺度，积极融入全国区域板块，加大与京津冀、西部陆海新通道等重点区域的地级市及口岸加强联系协作，形成资源优势互补。区域尺度，做好全市口岸发展及其他对外经济发展规划，超前谋划铁路交通等基础设施互联互通，不断健全综合口岸体系，加快推进与自治区重点口岸、重点盟市的合作，通过产业促物流、物流促贸易、贸易促产业，形成具有资源型地区特色的口岸协作发展格局。**三是健全推进机制。**建立由商务部门牵头抓总，海关、贸促会、开发区等部门多方协作的对外招商引资、口岸联动发展新机制，形成推动开放型经济发展的长效机制。针对重点城市、重点口岸，推动建立不同的联动发展联席会议制度，确保口岸联动发展高效推进。探索建立市内各重点对外经济平台载体的协同发展工作机制，推动自贸区、高新区、综保区等政策和制度创新成果延伸到各旗区、各开发区。

（二）突出优势产业，提升外资外贸能级。**一是聚焦“世界级”筑牢产业发展强优势。**聚焦打造四个世界级产业不断延链补链强链，打造具有国际竞争力的产业基地，打造向北开放重要战略腹地。继续打造新能源产业集群，推动新能源产业“风光氢储车”全产业链发展，助力远景、奇瑞、国鸿氢能、上汽红岩等新能源企业的产品走出国门。发挥现代煤化工产业优势，鼓励、支持企业技术创新，助力正乙醇、异构十四醇、费脱精制蜡等化工产品扩大出口。引导帮扶本土羊绒龙头企业开展羊绒加工贸易业务，复制推广企业集团加工贸易模式，推动世界级羊绒产业加快构筑。**二是聚焦“口岸+”挖掘外贸增长强动能。**依托市内现有航空口岸，大力发展“口岸+高端制造”“+数字经济”“+医药”“+跨境电商+物流”“+消费中心”等产业；全力打造水产海鲜内陆港，充分利用3个指定监管场地，发

挥特殊监管区优势，加大货运航线补贴力度，建设西北地区规模最大的水产海鲜内陆港。依托自治区重点口岸和我市优势产业，强化“口岸+四个世界级产业”的口岸联通合作，实现全市重点产业全产业链从原料到产品的“外向型打造”。大力培育本地物流企业，探索设立全市大型物流企业，统筹运营各类物流资源，打造具有影响力的本地现代化物流企业。**三是聚焦“国际化”打造外贸营商环境。**不断优化外贸营商环境，助力“新老”外贸企业拓展国际市场，助力企业对标世界先进技术提升生产工艺水平，通过技术过关、质量过硬、性能更好的产品抢占海外市场。大力促进产业金融发展，持续增强外资吸引力。加大对外贸综合服务企业支持力度，为中小微外贸企业提供“一站式”服务，努力实现“通关速度最快、成本最低、效率最高、服务最优”。

（三）突出载体建设，拓展放大口岸功能。**一是加强综保区平台建设。**充分发挥综保区制度和政策优势，明确主攻方向，系统改造和重塑产业链条。提升加工贸易技术含量和附加值，由加工组装向技术、品牌环节延伸，支持加工贸易货物转内销。充分发挥综保区毗邻航空口岸的优势，实现区港联动发展，推动区内保税加工、保税物流、跨境电商等新业态发展。**二是拓展开放口岸体系。**强化航空口岸功能，推动航空口岸货运业务实现规模化发展；依托3家指定监管场地逐步发展水果、水产品等特色产品进口业务。拓展陆路口岸通道，以发展多式联运作为对外开放的重要引擎，加强“通江达海”非煤通道建设，全力打通直达国内各港口的货运通道，提升外贸货物国内物流运输效率；积极争取增加我市中欧班列开行计划，完善集装箱站台、铁路海关监管场所等基础配套建设。**三是推动口岸开发区联动发展。**借鉴广东在汕头、佛山等13个地市设立广东自贸试验区联动发展区的经验，面向全市重点开发区重点产业聚集区，鼓励其与口岸、海关特殊监管区、保税监管场所等实现联动发展、协同开放。加快推进空港

物流园区各项配套基础设施建设，借助北京、西安方向高速铁路建设运营等契机，畅通运输通道，实现与国内铁路、公路无缝对接、双向联运，强化区域周边各类物流平台的功能对接融合。

（四）突出互补互促，强化口岸联动协作。一是**加强口岸之间的联动协作**。强化“航空+航空”口岸对接模式，加强与包头、呼和浩特、满洲里等机场航空口岸货物转运信息化、可视化的高效高质“云上联动”转运模式，探索共同发展空港经济。打通“航空+陆运”口岸对接模式，借助满都拉口岸、满洲里和二连浩特铁路公路口岸、乌兰察布中欧班列集散中心等，在节约成本的同时实现“空、陆”口岸扩容提质模式。二是**加强与区内沿边口岸城市的联动协作**。积极探索飞地经济等跨区域产业协作模式，深度参与中蒙俄经济走廊建设，促进口岸腹地联动发展。增强与俄蒙产业互补和资源共享，积极推动我市产品借助口岸走向俄蒙市场，扩大轻纺、机械设备和汽车等出口规模。围绕国家进口战略物资，如钾肥、煤炭、铁矿、铜矿等对外依存度高的物资，积极谋划实施一批仓储设施项目，构建多元化储备体系。三是**加强与区外城市的联动协作**。向西融入西部陆海新通道和黄河（青银）物流大通道，向南融入至广西北部湾物流大通道，向东融入京哈至京港澳物流大通道。加强与京津冀、长三角、粤港澳大湾区和东三省的联通，依托空港物流园区打造现代化区域航空货运中心，进一步推动俄货运包机业务发展，加大俄罗斯回程中欧班列利用率。用好西安至榆林至二连浩特通道，加强与重点省区市中欧班列始发地对接，拓展双向货源组织形式，实现班列重去重回。参与组建国内重要节点城市班列运营平台公司战略联盟，搭建与中欧班列沿线国家经贸合作新平台。

鄂尔多斯市法治化营商环境的优化研究

行动教学第二组：

组长：阿敏布赫(18547788689)

组员：乔 烨、邱正皓、呼项如、冯丽媛、贺 晟、党嘉伟、雷 宇

执笔人：呼项如、党嘉伟

指导老师：于 妍、温 慧

摘要：党的二十大报告强调，要营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。营造公平正义、优质高效的法治化营商环境是稳定市场主体预期的保险杠，更是维护一方市场经济竞争秩序的压舱石。新形势新常态下，越来越多的地方更加清醒地认识到营商环境的极端重要性，不断加大营商环境，特别是营商环境法治化建设力度。近年来，鄂尔多斯市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，不断深化体制改革，提升服务水平，营造良好氛围，出台了一系列加强营商环境法治化建设的具体措施，取得了许多振奋人心的成绩，但也存在着一些问题。

本文以“法治是最好的营商环境”为出发点，以鄂尔多斯市为个案研究，运用新公共管理、法治政府建设等理论，采用文献分析法、问卷调查法、实地调研等研究方法，深入剖析了目前在鄂尔多斯市营商环境法治化存在的突出问题，并概括提出法治理念、体制机制、贯彻执行等问题。通过深入研究分析，据此提出了打造诚信政府、推进科学立法、加强监管执法等对策建议。

同时，鄂尔多斯市营商环境法治化的现状和问题在北方地区的三四线城市也应该具有一定的代表性，希望能通过此次研究为其他地区加强营商环境法治化建设，打造中国式现代化场景提供可参考、可推广的经验。

关键词：营商环境；诚信建设；监管执法；破产审理

一、研究背景

随着中国市场经济的发展和开放，营商环境成为国家经济社会发展的重要组成部分，也是评估一个地区和国家经济发展水平的重要指标之一。营商环境好坏关系到企业生产经营成本、效率和市场竞争力，直接影响着经济增长、就业和国际竞争力。因此，加强营商环境建设，提升营商环境法治化水平，成为各级政府和企业所关注的焦点。

近年来，我国法治化营商环境建设蹄疾步稳。颁布民法典，进一步完善产权保护法律法规。修订中小企业促进法、反不正当竞争法，保障各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争。与此同时，自治区党委、政府自 2021 年以来连续四年开年第一会召开全区优化营商环境大会，把优化营商环境作为新年首要任务来安排部署，强调必须用习近平法治思想统领营商环境建设，全力打造法治化营商环境，为经济稳定增长和高质量发展营造更好的发展环境和政治生态。先后出台了《关于进一步优化法治化营商环境的若干措施》《关于依法加强民营企业产权保护的意見》，自治区政法各单位认真贯彻上述文件精神，相继出台配套指导性意见和方案举措，完善优化法治化营商环境的投诉举报研判回应机制，公布投诉举报电话、信箱，督促生效裁判执行，带动诚信政府建设。同时积极处理政府失信行为投诉，推动政府履约践诺，为优化营商环境提供法治支撑和保障。

2024 年 2 月 21 日，全区招商引资暨诚信建设会议发布消息，鄂尔多斯市在 2023 年内蒙古自治区营商环境评估中位列全区第一，实现了“四连冠”。2023 年，鄂尔多斯获得“中国投资环境质量十佳城市”“中国高质量发展十大标杆城市”“中国最具投资吸引力城市”“企业家幸福感最强城市”“营商环境创新示范城市”“中国最具幸福感城市”等多项殊荣。这

既是对鄂尔多斯法治建设工作的肯定，也为鄂尔多斯法治化营商环境的建设进一步明确了方向。

就鄂尔多斯而言，一个位于内蒙古、宁夏、陕西、山西交界处的典型资源型城市。作为我国重要的能源基地，鄂尔多斯曾以“羊煤土气”而闻名。作为内蒙古自治区经济“稳”的压舱石、“进”的排头兵，鄂尔多斯市的经济发展对整个西北地区具有重要的影响，如今，为了破解资源型城市转型发展之“钥”，不断培育新质生产力、增强发展新动能、构筑发展新优势，“转型”二字变得尤为重要。在这个前提下，优化营商环境，持续加强营商环境法治化，推动市场经济健康发展已经成为鄂尔多斯市尤为重要工作之一。

在政府与社会各界的共同努力下，鄂尔多斯市聚力打造全国一流营商环境，取得明显成效，并彰显出一定成效。但是，在优化法治化营商环境实践中还有一些问题需要不断优化并加以解决。本文以政府、企业、社会三个不同主体为视角，分别从法治理念、体制机制、贯彻执行三个层面对本市法治化营商环境进行构建。

二、调研情况

（一）调查问卷设计

本调查问卷分为 5 个部分 24 个问题，在正式问卷开始前，向受调查者阐明调查问卷的目的，并表明为不记名形式，打消受调查者的疑虑，保证问卷的真实性，调查问卷题型全部为客观题，具体题目详见附录。

第一部分为基本信息情况调查，包括受调查者所在企业性质、规模、是否开展企业合规管理等，通过该部分信息来判断其对于营商环境法治化的理解能力，并可从中看出不同的行业人员对于营商环境法治化的了解程度。

第二部分为鄂尔多斯市营商环境法治化整体情况调查，其中包括对鄂

鄂尔多斯市营商环境法治化的总体评价、认为鄂尔多斯市现有的营商环境法律法规是否足够完善、对各类政务服务是否满意等，通过这部分内容，可以了解受调查人对鄂尔多斯市营商环境法治化建设的整体评价。

第三部分为鄂尔多斯市营商环境法治化立法工作情况调查，包括对法律法规是否了解、法律法规体系是否完备、立法程序是否规范等，通过这部分内容，了解受调查人对立法工作的评价，并从中发现存在问题。

第四部分为鄂尔多斯市营商环境法治化执法工作情况调查，包括对执法方式是否合理、执法过程是否规范等，通过这部分内容，了解受调查人对执法工作的评价，并从中发现存在问题。

第五部分为鄂尔多斯市营商环境法治化司法工作情况调查，包括司法工作是否公正、司法效率如何、主动性如何等，通过这部分内容，了解受调查人对司法工作的评价，并从中发现存在的问题。

（二）调查问卷发放

本次调查共发放 193 份调查问卷。本次调查问卷调查对象选择为国有企业、民营企业、混合所有制企业的代表以及自由职业者，本次调查问卷既采用了电子问卷的方式，也采用了纸质问卷的方式。一方面，使用电子问卷简单快捷、容易发放、易于获取结果且便于统计，不会被时间及地域所限制，电子问卷发放方式包括信息、微信群、朋友圈及互相转发等，能够广泛地发放。另一方面，为解决电子问卷容易被人忽视，影响调查问卷的全面性的不足，在进行实地调研座谈交流相关人员较集中时发放纸质调查问卷，并请相关人员发动本企业、本部门人员参与调查，同时为避免重复填写调查问卷，也提醒受调查者电子问卷和纸质问卷仅需填写一份，保证问卷结果的真实性、代表性和准确性。

（三）调查问卷回收统计

1. 基本情况

发放 193 份调查问卷中共回收有效问卷 193 份。将有效问卷的基本情况部分进行汇总和归纳后，得出受调查者的基本信息，如下表 1:

表 1 问卷样本基本情况统计

名称	选型	频数	百分比
1.您所在的企业性质是？	国有企业	28	14.51%
	民营企业	155	80.31%
	外商投资企业	1	0.52%
	混合所有制企业	2	1.04%
	其他	7	3.63%
2.您所在的企业规模是？	大型企业	24	12.44%
	中型企业	60	31.09%
	小微企业	109	56.48%
名称	选型	频数	百分比
8.您所在的企业是否开展了合规管理？	比较重视，制定了专门的企业合规管理制度和合规政策	143	74.09%
	已经遇到了合规问题，有一些合规管理制度或政策，但不成体系	25	12.95%
	没有遇到合规问题，所以暂时未开展	13	6.74%
	只是偶尔听说过合规管理这个说法	9	4.66%
	没听说过	3	1.55%

资料来源：根据调查问卷数据整理

对以上调查结果进行统计发现，调查结果集中在民营企业当中，其中中小型企业占 87%，符合鄂尔多斯市中小型民营企业在全市企业中所占比例，调查对象对企业合规管理大多数都有一定的了解，从表中可以看出，本次调查样本较为全面，具有一定代表性，相对较科学，能够作为数据分析的来源。

2. 调查数据

第一，鄂尔多斯市营商环境法治化整体情况。从表 2 中可看出，有 66.84% 的受调查者对鄂尔多斯市营商环境法治化的态度为满意以上，说明鄂尔多斯市营商环境法治化取得了较好的成绩和反响。分别有 59.59%、65.8%、42.49%、40.93% 的受调查者认为鄂尔多斯市还存在着政府部门缺乏诚信守法与依法行政意识、政企沟通联系不足、惠企政策无法精准推送、普法宣传不够等问题。同时，分别有 40.93%、38.86%、31.09%、27.46% 的受调查者认为还存在着政务服务效率不高、市场公平竞争环境还未建立、办理公共服务事项不便利、政务运行还未达到“阳光透明”的问题。

表 2 问卷样本整体情况统计

名称	选型	频数	百分比
13.您对鄂尔多斯市营商环境法治化现状的总体评价？	非常满意	73	37.82%
	满意	56	29.02%
	比较满意	57	29.53%
	不满意	6	3.11%
11.为营造更好的法治化营商环境，您认为最需要在哪些方面加	提高政府部门诚信守法、依法行政意识	115	59.59%
	提高司法机关案件办理质效	66	34.2%
	提升公安涉企审批政务服务	48	24.87%

大工作力度?	强化政企沟通联系	127	65.8%
	加强行业协会商会作用发挥，开展矛盾纠纷调解、收集企业需求等	77	39.9%
	拓展矛盾纠纷化解渠道	54	27.98%
	惠企政策精准推送	82	42.49%
	加大普法宣传	79	40.93%
	开展法律知识培训	72	37.31%
	企业轻微违法免罚、轻罚	69	35.75%
	政府部门加强行政指导	63	32.64%
	加强侵犯企业合法权益违法行为打击力度	48	24.87%
	加强法律服务产品供给	44	22.8%
	其他	12	6.22%
	政务服务效率不高	79	40.93%
	办理公共服务事项不便利	60	31.09%
	市场公平竞争环境还未建立	75	38.86%
10.您在办理相关业务时认为政府存在哪些问题?	投诉维权较难	42	21.76%
	政务运行还未达到“阳光透明”的要求	53	27.46%
	政府不能做到诚实守信、履约践诺	28	14.51%
	只是偶尔听说过合规管理这个说法	9	4.66%
	没听说过	3	1.55%

资料来源：根据调查问卷数据整理

第二，鄂尔多斯市营商环境法治化立法工作情况。从表3中可看出，分别有49.75%、31.6%、38.87%的受调查者认为鄂尔多斯市还存在着法律法规不太完善、不太听取企业声音、法律法规执行力度不太够等问题，说明在推进鄂尔多斯市营商环境法治化中还需要加大立法相关工作力度，也为下一步提出整改对策提供了参考。

表3 问卷样本立法工作情况统计

名称	选型	频数	百分比
17.您认为鄂尔多斯市现有的营商环境法律法规是否足够完善？	非常完善	54	27.98%
	完善	43	22.28%
	比较完善	83	43.01%
	不完善	12	6.22%
	非常不完善	1	0.52%
18.您认为鄂尔多斯市在制定营商环境法律法规时，是否充分听取企业意见建议？	充分听取	66	34.2%
	听取	66	34.2%
	听取一些	49	25.39%
	不太听取	9	4.66%
	完全没有听取	3	1.55%
19.您认为鄂尔多斯市现有的营商环境法律法规执行力度是否足够？	完全足够	58	30.05%
	足够	60	31.09%
	比较足够	61	31.61%
	不太足够	13	6.74%
	完全不足够	1	0.52%

资料来源：根据调查问卷数据整理

第三，鄂尔多斯市营商环境法治化执法工作情况。从表4中可看出，分别有44.56%、41.45%、22.8%、21.24%的受调查者认为鄂尔多斯市还存在着执法方式不够人性化、执法标准不够明确、执法过程不够透明、执法效率不够高等问题。分别有33.68%、15.54%、13.47%、10.88%的受调查者认为鄂尔多斯市存在检查频次高，多层级、多个单位或者一个单位的多个部门重复检查、执法简单粗暴，柔性执法不足、执法以处罚为主，很少提供指导建议、对检查发现的问题仅做现场反馈、跟踪问效不够等问题。

表4 问卷样本执法工作情况统计

名称	选型	频数	百分比
20. 您认为鄂尔多斯市营商环境执法工作中存在的主要问题是？	执法力度不够大	33	17.1%
	执法标准不够明确	80	41.45%
	执法过程不够透明	44	22.8%
	执法效率不够高	41	21.24%
12. 您在接受监管执法过程中是否遭受过或了解到存在以下情况？	执法方式不够人性化	86	44.56%
	执法不公或选择性执法	20	10.36%
	执法简单粗暴，柔性执法不足	30	15.54%
	检查频次高，多层级、多个单位或者一个单位的多个部门重复检查	65	33.68%
	对检查发现的问题仅做现场反馈、跟踪问效不够	21	10.88%
	“挑刺性”执法，以处罚为目的开展检查	24	12.44%
	执法以处罚为主，很少提供指导建议	26	13.47%

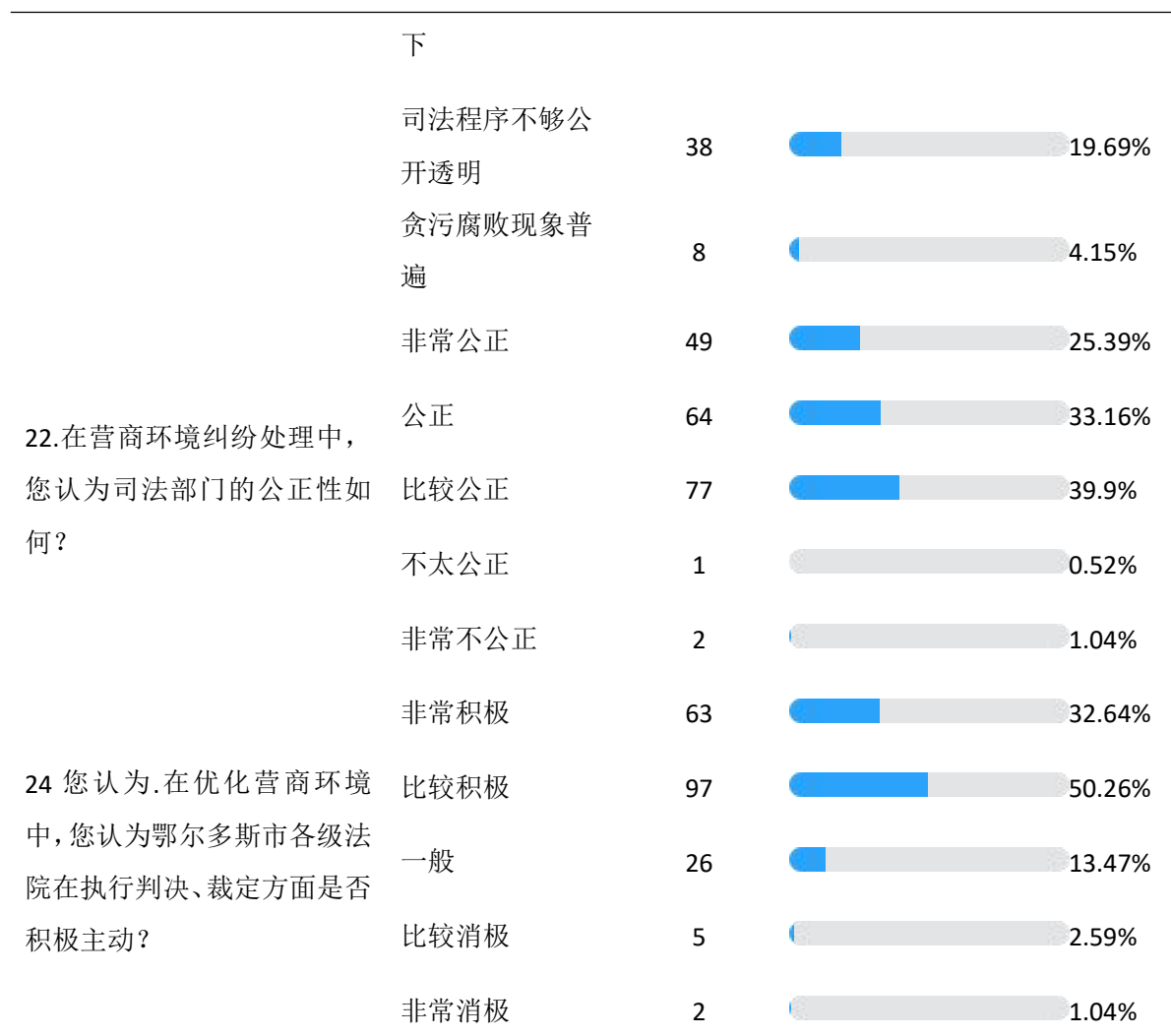
“诱导性”执法，明里暗里索要好处	10		5.18%
其他	21		10.88%
不存在以上问题	91		47.15%

资料来源：根据调查问卷数据整理

第四，鄂尔多斯市营商环境法治化司法工作情况。从表 5 中可看出，55.96%的受调查者认为司法部门在法治化营商环境中发挥的作用还需提升，41.45%的受调查者认为司法部门的公正性还需提升，17.1%的受调查者认为鄂尔多斯市各级法院在执行判决、裁定方面的积极主动性还需提升。分别有 35.75%、28.47%、19.67%、15.54%的受调查者认为鄂尔多斯市还存在着司法资源不足、司法标准不够统一、司法程序不够公开透明、审判执行效率低下等问题。分别有 33.34%、37.7%、36.07%、32.24%、31.7%的受调查者认为鄂尔多斯市在营商环境法治化中还存在相关司法问题，需要加大工作力度。

表4 问卷样本司法工作情况统计

名称	选型	频数	百分比
15.在鄂尔多斯市的营商环境法治化建设中，您认为司法部门的作用如何？	非常积极	85	44.04%
	比较积极	69	35.75%
	一般	35	18.13%
	比较消极	3	1.55%
	非常消极	1	0.52%
21.您认为鄂尔多斯市营商环境纠纷处理中，司法部门面临的最大问题是？	司法资源不足	69	35.75%
	司法标准不够统一	48	24.87%
	审判执行效率低	30	15.54%



资料来源：根据调查问卷数据整理

三、发现的问题

（一）法治理念层面

1. 诚信政府建设不够

诚信政府是法治化营商环境构建及其优化的核心保障和推动力。通过强化政府的诚信并确立其权威性，我们可以有效地促进一个公平且可预测的市场环境的形成。然而，当前政府诚信的不足已经成为影响市场主体信赖和营商决策的主要障碍。主要表现在招商引资的承诺未能充分兑现，以及在执行与市场主体签订的合同中的不平等现象。这些问题直接导致了企

业对地方政府信任度的降低。其次，在政策和法规的制定及执行上缺乏持续性和稳定性，常出现政策频繁更改和忽视前任政策的问题，也影响了政策的有效性和企业的投资决策。另外，从实地调研情况看，各地均有民营企业反映存在账款拖欠、招商引资承诺兑现、政策落地执行难等问题，民营企业被拖欠情况对企业生存发展产生的不利影响不容乐观。这说明鄂尔多斯法治化政务环境建设距离市场主体的期盼要求还有一定距离。企业办事还不够便捷，阳光透明的办事环境、公平竞争的市场环境还未形成，“新官不理旧账”等问题依然存在，迫切需要我们及时出台措施补齐短板、堵塞漏洞，解决企业难点、痛点、堵点问题，提升企业满意度和获得感。

2. 企业合规意识不够

从企业的角度来看，作为营商环境构建中的重要一环，只有形成外在监管和企业自律有机结合，才是企业合规和高质量发展的治本之道。而合规作为一种公司治理方式，是企业为实现自身利益的最大化，在进行业务管理和财务管理的同时，所进行的一种风险防控机制。问卷调查发现，24.35%的受访者所在企业未开展合规管理，35.3%的受访者所在企业财务、公章等管理使用存在漏洞风险，33.16%的受访者所在企业发生过法律纠纷或被行政处罚的情况。不难看出，和很多先进地区甚至跨国企业相比，鄂尔多斯企业在合规问题上非常落后，很多中小企业乃至部分大企业甚至都不知道合规管理的概念。究其根源，在于很多企业的管理层人员并不具备合规意识，在实际经营中更倾向于市场交易双方的商业信用，追求简单、快捷的交易方式。在实地调研中，一家公司负责人反映在其经历的一次公司并购过程中，并购双方就交易条款达成一致后，便开始办理交割手续。交易方式、价格等因素的确定主要依赖于经营者的主观判断。对于并购标的资产的质地、交易价格的公允性、交易文本等的合规调查缺失，以至于该企业在后续筹划上市过程中经常被监管部门重点关注。另外公司一旦在

法律方面出现不规范的情况，往往会对公司上市产生实质性障碍。可以看出，合规管理可能不会直接为企业增加利润，但是持续不断的合规管理可以改善企业管理组织体系，促进形成一整套具有较强执行力、程序化的管理制度和流程，更为清晰地界定企业运营过程中的尽职、问责和免责标准，从而提升管理效率、降低企业运营成本和经营风险。若企业不重视合规风险防控，这些风险可能会引发讼争，受到行政处罚或刑事追究，从而导致企业经济损失甚至“死亡”。

（二）体制机制方面

1. 稳定政策立法保障不充分

稳定政策环境对于立法工作至关重要。如缺乏深入的研究和广泛的民意调查必将导致法律法规制定的瑕疵隐患和民主性不足。此外法律法规的制定和实施过程中，缺乏有效的督促和监督机制，从而造成一些企业和个人可以通过“灰色地带”的方式规避法律法规的执行。

从立法体系上看，鄂尔多斯 9 旗区经济发展不均衡，主要产业形态不一致，不同地区、部门和层级的法律法规、制度规范、标准流程之间存在一定的矛盾冲突，直接导致各地有关优化营商环境的地方性政策法规没有实现合理运行的制度化、规范化与常态化约束，造成营商环境建设方向和目标不明确，操作流程随意性较大，未能给市场主体提供稳定可靠、优质高效的服务，导致市场主体满意度不高。

另外，鄂尔多斯市的法律法规体系相对较为落后，一些重要的领域缺乏相关法规的规范，导致相关企业在经营过程中面临法律风险和不确定性，给营商环境带来不良影响。虽然市政府出台了一系列优化营商环境的政策措施，但是由于这些政策条款分散在多个文件中，缺乏一份完整的、统一的营商环境条例，在适用范围、行政许可、监管措施等方面还存在一些模糊不清的地方，容易导致执行中出现困难。目前，鄂尔多斯出台的只

有《鄂尔多斯民营经济促进条例》和《鄂尔多斯政务服务条例》，其他出台的如《鄂尔多斯市打造全国一流营商环境实施方案》和《鄂尔多斯市对标先进建设最优营商环境行动方案（500条）》，多为简单条款重复、强调，有的属于对上位法的“组合式重复”或“修饰式重复”。有的属于对标先进地区对经验做法未考虑地区实际的“照搬照抄”。且由于这些政策条款分散在多个文件中，缺乏一份完整的、统一的营商环境条例，在适用范围、行政许可、监管措施等方面还存在一些模糊不清的地方，容易导致执行中出现困难，亟须将《鄂尔多斯市优化营商环境条例》的制定列入本地立法计划并尽快启动立法程序，确保立良法、促善治。

从立法效果上看，立法质量还不高。一些法律法规的制定存在着法律概念不清、规定不具体、条款冗长繁琐等问题，导致实施难度大、执行成本高、企业无法准确把握规定要求，降低了法律法规的权威性和可操作性。此外，一些涉企法律法规在鄂尔多斯市的实施中也存在一定的难度，给实际操作带来了困难。比如，一些营商环境相关的法律条款缺乏可操作性，企业在具体操作中往往会遇到实施上的困难，导致一些政策措施无法得到有效执行。

从制定程序上看，立法程序还不够透明公开。在制定涉企法律法规时，应该充分听取企业的意见和建议，增加公开透明程度，但现实情况是许多企业并未参与立法的制定，也没有相关程序和机制可以让企业参与，这样就很难保证涉企法律法规的实际需求和企业的利益得到充分保障，容易引发争议和纠纷。由于法律文本的晦涩难懂以及在实践中出现的一些新情况、新问题，使得营商环境的法律适用存在不确定性。例如在某些行业领域，存在不同解释和实践，这导致了企业在实际经营中面临法律风险。

2. 公共法律服务资源配置不充分

据统计，截至目前，鄂尔多斯共有7个经济开发区，1个高新技术产

业开发区，其中建立专门法律服务工作站（中心）的仅有1个，且多为退居二线或聘用人员进行坐班，缺少高素质专业化人才参与，所能提供的也仅仅停留在普法教育、政策宣传上，无法满足企业在依法运营管理、和谐劳资关系构建、知识产权保护等方面的法律需求，也未能充分发挥公证、鉴定、仲裁、调解等法律服务机构的作用。

（三）贯彻执行方面

强化执法监督保制度贯彻执行、推进制度机制完善是营商环境法治化非常重要的一环，它能够有效地监督执法人员的行为，防止执法人员的不当行为，保障市场主体的权益，维护公平竞争的市场环境，而当前执法工作未能进一步健全完善相关制度。

1. 行政执法水平不高

行政执法是政府履行职能、实施法律的关键环节，其效果直接影响法治化营商环境的建设。鄂尔多斯市政府将提升行政执法能力视为提高政府整体服务能力的核心要素，并给予了高度的重视。经过多年的努力，行政执法规范化建设上取得了显著的进展，各旗区的执法质量和执法效能均有了实质性的提升。然而，在实际的监管执法环节中，仍然发现存在一些亟待优化和改进的方面。首先，监管执法的协同力仍显不足，多头执法和执法重复的现象尚未得到有效解决。其次，行政监管执法主体和权限界定不清，导致部分部门在职责重叠的情况下要么缺乏主动性，要么陷入重复执法。在一些情况下，为避免超越权限，一些部门可能会放弃原本的监管责任，造成执法空白，从而影响行动效率。第三，当前对市场主体的监管方式亟待创新，各部门在监管时不能充分利用大数据等现代技术手段，这限制了监管的及时性和科学性。此外，在当前的执法实践中，存在着自由裁量权运用不当的问题，执法人员未能遵循“包容审慎”的原则，以过于严苛或不一致的标准对待企业，便可能挫伤了企业的发展积极性，导致企业

对政府政策的不信任，减弱其扩张和创新的动力。

2. 司法诉讼保障不足

办理破产是衡量一个地区法治化营商环境优化程度的关键指标，它不仅涵盖了破产案件的受理审理流程，还包括了破产案件所带来的实际效果等多个层面的考量。以下评价的数据调查及采集周期为 2023 年 1 月 1 日 - 2023 年 10 月 31 日：

（1）破产案件审理效率有待提高

一是**破产案件审理周期较长**。评价周期内鄂尔多斯市审结的破产案件平均审理时长为 3.79 年，高于全区 2.39 年的平均值，超 50% 的案件审理时长超 3 年，个别破产案件审理时长高达 10 年以上，与全国标杆城市的 0.8 年相比还存在较大差距。二是**破产案件繁简分流机制未充分发挥作用**。评估期内，鄂尔多斯市已审结的破产案件中使用简易程序办理破产的案件数为 3 件，绝大多数破产案件仍适用普通程序审理，致使破产案件繁简分流机制未能有效、充分实施，进而导致破产案件审理周期冗长，审理成本高，影响破产审判质效。三是**“执转破”程序衔接不够畅通**。目前鄂尔多斯市对执转破工作重视不足、探索不足，“执行不能”案件中，有大量作为被执行人的企业符合破产立案标准，但评估期内法院执行局移送的破产案件为 7 件，与浙江 2023 年通过执行移送受理的 3513 件（各地市平均移送约 300 件以上）破产案件相比，存在较大差距。

（2）体制机制保障仍不健全

一是**府院联动常态化运行不够**。鄂尔多斯市虽然出台了“府院联动”机制有关文件，但其可操作性仍有待加强。联动层次还不够高，停留在一案一协商、一事一沟通上。法院对破产事务协调处理还存在很多障碍，多数地方府院联动机制由法院主导，破产过程涉及经费保障、职工安置、税费处置、政策帮扶、社会稳定等多方面事项，法院协调办理的难度大，有

时也无能为力。政府对破产行政事务统筹不够，破产程序中行政事务涉及政府多个部门，缺乏专门破产事务管理机构负责统筹协调。二是**破产财产处置效果有待提升**。在破产案件中，受外部环境、行业特点、市场推广等诸多因素影响，导致部分案件的破产财产处置难度较大。鄂尔多斯市破产财产拍卖成功的次数占比为 40.00%，破产财产处置是变价和分配的前提，处置的成本、周期、效益直接影响全体债权人的清偿比例，也是制约其他问题解决的瓶颈。

（3）审判效果仍有待提升

一是**服判息诉率有待提升**。服判息诉率是衡量审判质量的重要指标，也是市场主体司法满意度的重要体现。评估期内，鄂尔多斯市民商事案件二审服判息诉率为 69.83%，尚未达到《人民法院审判质量管理指标体系》中要求民事 83.64%~88.14% 的参考区间值。二是**执行效果有待加强**。执行工作是当事人实现胜诉权益的最后一道关口，是切实保障当事人合法权益的重要体现。评估期内，鄂尔多斯市执行标的到位率为 26.49%，尚未达到《人民法院审判质量管理指标体系》中要求的 35.61%~50.52% 参考区间值。与自治区 40.83% 的平均值相比，也存在一定差距。

3. 政务服务不够科学

首先，政府在提供法治服务时未能充分站在市场主体的角度考虑问题，缺乏对市场主体法治服务需求的深入了解，导致无法提供精准的法治服务，从而影响了服务的效率和质量。其次，尽管互联网、大数据、元宇宙等现代技术的发展为数字政府建设提供了新的动力，部分旗区对这些技术的应用仍显迟钝，未能充分利用现有技术优势，导致一体化政务服务平台的不完善，一网通办的推广未能全面实现。此外，信息孤岛现象仍然存在，不同部门、不同层级乃至不同区域之间的信息壁垒未能彻底打破，影响了信息的互联互通。在数字经济快速发展的当下，数据已成为企业发展

的关键资源。然而，一些部门在数据服务提供方面，出于对数据安全的考虑，采取过于保守的监管措施，这种“一刀切”的做法实际上阻碍了数字技术的创新发展。

四、下一步意见建议

（一）打造诚信政府

首先需强化公职人员的诚信意识，确保政务诚信在法治化营商环境建设的全过程中得以体现。在公职人员培训方面，应定期举办诚信主题的专项培训课程。可通过线下教育和线上多媒体互联网平台进行，及时向公职人员推送关于诚信的教育内容，包括行政执法的公示制度、执法全记录制度以及重大执法决定的法制审核。这些措施旨在深化公职人员对法治诚信的理解，从而推动市场主体的诚信行为，共同营造一个健康的营商环境。此外，构建诚信政府还要求政府机关及其授权机关在行使职权时严格遵守法律原则，公正善待企业和公众，确保政策的连贯性和稳定性。例如，《黑龙江优化营商环境条例》中将“新官必须理旧账”纳入法律规定，为其他地区提供了重要的参考。因此，政府需按照既定承诺行事，维护政策的一致性和完整性，不应将优惠政策作为吸引企业的诱饵，而在企业响应后出尔反尔。在处理与市场主体签订的合同时，政府与企业应处于平等地位，依照《民法典》中的合同法规定执行，不得随意更改合同条款或拒不履行合同。通过这些措施，真正承担起构建法治化营商环境的责任，促进一个公平、透明、可预期的商业环境。

（二）深入开展普法宣传

通过多种途径，全面、系统地宣传法律法规，让公众深入了解法律知识和相关政策。比如，可以通过开展集中宣传、组织座谈会、发放宣传资料等方式，向社会公众、企业管理者、从业人员等群体普及法律知识。此外，还可以根据营商环境法治化的实际需求，制定全面、系统的普法宣传

计划，通过科学的宣传规划和有针对性的宣传方式，提高公众对法律法规的认识和理解，增强法律意识和法治观念，进一步强化企业合规意识，在合法合规中提升企业竞争力。

（三）推进科学立法

一是建立科学立法体系。制定法规前进行充分的调研和论证。在制定法规之前，应该进行充分的调研和论证，评估立法的必要性、可行性、可能带来的影响等因素，确保立法的科学性和实效性。明确立法的目的和意义。制定法规时应该明确立法的目的和意义，防止出现过于宽泛或过于狭窄的立法目标，确保立法与时俱进，贴近实际。确保立法程序的公开透明。在立法过程中，应该充分听取各方面的意见和建议，确保立法程序的公开透明，增强立法的合法性和可信度。**二是完善立法评估机制。**建立立法评估的指标体系。制定合适的指标体系，对立法的实施效果、社会经济效益、法律效力等方面进行评估，提高立法的科学性和实效性。加强立法评估的数据支撑。要加强数据收集和整理工作，为立法评估提供充足、可靠的数据支持，以提高立法评估的科学性和权威性。建立立法评估的专门机构。建立立法评估的专门机构，负责对法规实施效果进行监测和评估，提出有针对性的建议和意见。**三是加强立法实施和监督。**加强立法实施的监督和评估。建立健全的监督和评估机制，定期对法规实施情况进行监测和评估，发现问题及时进行调整和改进，确保法规的实施效果。

（四）加强监管执法

市场的天然逐利性使得不公现象不可避免，打造公平的市场秩序必然离不开政府的监管执法。然而，政府的不当监管执法同样会侵蚀营商环境，所以加强监管执法是至关重要的。**首先**，需要加强法律对监管执法的约束，明确规定各部门的监管执法职责范围，并强化程序的约束力。将政府执法监管的职责和程序明确化，并向公众公开，确保执法人员在执行职责时严

格遵守“三项制度”，同时建立严格的执法监督和考察机制，对违法行为进行严肃问责。在监管同一主体时，应采取联合执法方式，以减少对市场主体正常经营的干扰，并确保监管执法权力的行使科学规范。**其次**，培养监管执法人员的法治思维，增强他们的法治意识。应定期修订监管规则，确保规则的明确性和适用性，对执法人员进行严格的专业培训，培养他们规范文明的执法行为，避免自由裁量权的滥用和执法随意性，从而增强公众对执法的信任。**最后**，持续创新监管执法方式。深入推进“双随机、一公开”的监管模式，利用大数据和区块链技术建设“互联网+监管”的平台，这不仅可以提高监管的透明度和科学性，还能通过信息共享增强监管效能。通过对市场主体的经营活动进行信用分级，实施差异化的监管策略，对低信用等级市场主体加强监管，而对高信用等级市场主体实施常规监管，从而合理分配监管资源，强化事中事后监管，确保营商环境的法治化、公平和透明。

（五）优化破产重整办理机制

1. 提高办理破产质效，降低破产程序成本

一是推进破产案件简易审理程序，缩短破产周期。进一步推进破产案件繁简分流、快速审理机制的形成，扩大适用快速审理的破产案件范围，缩短案件审理周期。注重发挥和解程序简便快速清理债权债务关系的功能，鼓励当事人通过和解程序或者自行达成和解的方式，实现各方共赢。**二是强化执转破，完善“执破协同”。**加强执行转破产案件中信息披露和申请指引，执行案件立案审查时即向申请人告知破产条件，在执行过程中了解被执行人企业资产状况后，主动向债权人告知被执行人企业资产及涉诉情况，引导、鼓励债权人对符合破产条件的被执行人企业申请破产。可借鉴温州市经验，探索设立执破联合合议庭，由执行部门员额法官和破产部门员额法官组成联合合议庭审理执转破案件，执行移送破产工作从“执

破衔接”向“执破协同”方向发展。三是充分运用**最高人民法院破产重整案件工作平台、破产管理平台等信息化手段**办理破产，降低破产程序成本。建立破产成本监控机制，规范破产费用支出，加大管理人办理破产成本监督力度。继续深化落实线上债权人会议、线上债权申报、破产网拍等机制，推进信息化手段在处置破产财产方面的应用。在保护债权人权利的前提下，简化确定处置参考前期程序，进一步降低财产处置成本。

2. 深化府院联动，实现破产事务府院联动常态化

一是加强部门合作，提升破产法治水平。一是切实建立政府各部门与法院“**互联互通、信息共享、合力处置**”的常态、长效联动工作机制，加强协调配合，形成工作合力，统筹协调解决好企业破产处置工作中涉及民生保障、社会稳定、财产接管、税收申报等方面的问题，保障破产程序平稳有序推进。成立高规格领导小组，可借鉴温州市经验，高规格地成立由市长担任组长的企业破产风险处置工作领导小组，以便全面协调破产审判中的府院联动事项。建立府院常态会商制度，可借鉴舟山市经验，由府院联合制发“**府院联动备忘录任务清单**”，以府院联席会议制度总框架为基础，完善府院常态会商机制，着力解决执法司法“大事项”，落细复议审判联席会议制度，落严府检专题联席会议制度，推进“两法衔接”“监督协作”及行政公益诉讼等工作。二是**提升破产财产处置效果，实现破产财产价值最大化**。多方宣传破产财产，充分吸引竞买人。高效处置破产财产，通过微信公众号、网络拍卖平台、破产重整信息网、行业协会推介等线上与线下相结合的方式，多方位宣传推送，充分挖掘潜在竞买人。合理确定评估价值，破产企业难以评估或评估成本过高的破产财产，如何确定评估价值，成为处置的关键所在。处置方式因案制宜，优先考虑整体处置。在破产程序尤其是重整程序中，能够通过整体处置方式维护企业营运价值的，应优先考虑整体处置方式，尽量避免对破产财产零散出售，以最大限

度提升破产财产价值。企业破产是一项系统性工程，破产财产处置特别是特殊财产处置的顺利推进离不开党委政府支持和相关职能部门配合。要用好府院联动机制，化解财产处置障碍。

（六）提升审判效果

一是加强释法明理。在立案环节，做好解释工作，引导当事人通过非诉途径解决纠纷。在审判环节，告知当事人举证责任和诉讼风险提示，使当事人对自己的诉讼有一个预期评估，发挥专业法官会议作用，规范裁判尺度，提升案件质量。在结案环节，提高裁判文书质量，增强裁判文书的说理性。强化判后释法明理，转变工作态度，由“被动答疑”向“主动释明”转变，消解当事人的心结和疑问，降低案件上诉数量。**二是强化审判监督。**建立发回重审、改判案件备案分析制度，定期召开专业法官会议对疑难、敏感案件集中研讨。同时，人民法院可以邀请人大代表、政协委员视察法院工作，通过召开座谈会、报告单项工作、发放征求意见卡等形式，认真听取他们对法院工作的意见和建议，不断改进和促进法院工作。通过邀请人大代表、政协委员旁听案件审理，监督审判执行，人民法院主动接受监督，以实现办理案件的良好法律效果和社会效果。**三是全力提升执行质效。**执行工作是落实生效法律文书的“最后一公里”，执行效率关系司法权威，司法公信，深刻影响人民群众的司法获得感。一方面要提升办案速度，优化执行配置。执行程序中，时间就是效益，应进一步完善执行集约化、专业化建设，将执行中共性事务和辅助性事务剥离，集中办理案件痛点难点堵点，压缩执行案件办理周期，同时应合理调配人员力量，针对辖区内案件量较大的执行类案，可配置专业化团队集中办理，以专业化配置，集约化方式切实提升执行效能。另一方面要以信息化为抓手，强化执行力度。法院应加强执行信息化建设，通过互联网、大数据、云计算赋能执行工作，依法完善线上查控和惩戒机制，线上线下联动助推提升执行效

率。

（七）创新服务方式。企业的稳健运营与持续高质量发展，与高效、完善的公共服务体系密不可分。首先，在提供服务时应当从企业的实际需求出发，提供精准的法治服务，这包括通过开展深入的市场调研，了解并整理市场主体的具体需求，据此打造“法治需求个性清单”，并为不同的市场主体量身定制法治服务方案。其次，应加速数字政府的建设，利用互联网技术提升政务服务水平，进一步发展“互联网+”的政务服务模式，通过该模式实现地方政府间及不同级别政府间的信息共享，打破信息壁垒，实现信息的互联互通。最后，应增强数据供给服务，允许市场主体访问和使用政府数据，满足数字企业对数据的利用和发展需求。这不仅可以最大化地发挥数据的作用，促进市场经济创新创业活动，还可以降低数字科技创新的成本。在提供数据服务时，需确保数据的安全和高效使用，明确规定市场主体使用数据的范围和法律责任，恰当平衡数据的私有性与公共性。

关于优化鄂尔多斯市法治化营商环境的若干建议

行动教学第二组：

组长：阿敏布赫(18547788689)

组员：乔 烨、邱正皓、呼项如、冯丽媛、贺 晟、党嘉伟、雷 宇

决策咨询报告执笔人：呼项如 冯丽媛 阿敏布赫

指导老师：于 妍、温 慧

编者按：针对鄂尔多斯市营商环境法治化现存问题，本文重点指出立法缺乏实用、司法效率与公正待提升、执法协同不足、政府诚信建设及法律服务资源配置不均等关键短板。对策着重于推进立法科学性与公开性，优化破产机制；树立政府诚信形象，深化公职人员教育；强化司法效能，提速破产审理；协调执法行动，创新监管策略；充实法律服务力量。

随着市场经济的飞速发展，法治化营商环境成为衡量地区经济实力的关键标尺。我市正处于资源型城市转型关键期，法治化营商环境的构建尤为紧迫。本研究旨在揭示我市法治化营商环境存在的症结与优化空间，设计了涵盖政府、企业、社会三个视角的问卷，从营商环境法治化整体评价、立法、执法效率、司法公正性、企业合规管理等多个维度，广泛征集我市国企、民企、混合所有制企业、小微企业的意见建议，共收回有效问卷193份。

一、我市法治化营商环境存在的主要问题

（一）政府诚信建设与法治理念方面

1. 政府诚信建设有待提升。政府诚信作为法治化营商环境的基石，目前存在明显不足。主要表现在：招商承诺未能充分兑现，政府与企业合同执行中存在不平等现象，以及政策制定与执行的频繁变动，导致企业信任

度下降。此外，账款拖欠、政策落地执行难等问题突出，显示出法治化政务环境建设与市场主体期待之间存在差距，亟需提升。

表 1 问卷样本整体情况统计

名称	选型	频数	百分比
11. 为营造更好的法治化营商环境，您认为最需要哪些方面加大工作力度？	提高政府部门诚信守法、依法行政意识	115	59.59%
	强化政企沟通联系	127	65.8%
	加强行业协会商会作用发挥，开展矛盾纠纷调解、收集企业需求等	77	39.9%
10. 您在办理相关业务时认为政府存在哪些问题？	投诉维权较难	42	21.76%
	政务运行还未达到“阳光透明”的要求	53	27.46%
	政府不能做到诚实守信、履约践诺	28	14.51%

2. 企业合规意识不足。部分企业未足够认识到合规管理对降低风险、提升管理效率的重要性，缺乏合规管理，财务、公章管理存在漏洞，法律纠纷与行政处罚频发，影响企业运营和上市进程。问卷显示 24.35%的企业未开展合规管理，35.3%的企业在财务管理等关键环节存在漏洞，33.16%的企业遭遇过法律纠纷或被行政处罚，显示企业内部管理不规范，合规意识淡薄，对潜在风险防控机制的建设认识不足。

表 2 问卷样本企业合规管理情况统计

名称	选型	频数	百分比
8. 您所在的企业是否开展了合规管理？	比较重视，制定了专门的企业合规管理制度和合规政策	143	74.09%
	已经遇到了合规问题，有一些合规管理制度或政策，但不成体系	25	12.95%

	没有遇到合规问题， 所以暂时未开展	13	6.74%
	只是偶尔听说过合规 管理这个说法	9	4.66%
	没听说过	3	1.55%

（二）公共法律服务与立法方面

1. 公共法律服务资源配置不充分。公共法律服务是支持企业依法经营的重要保障，但我市在此方面配置明显不足，法律服务工作机构较少，专业人才短缺，提供的服务局限于基本的普法和政策宣传，无法满足企业在运营管理、劳动关系、知识产权保护等领域的深层次法律需求。

2. 立法质量与透明度不足。立法工作在法治化营商环境中至关重要，但目前我市在营商环境建设方面立法质量不高，存在概念不清、条款冗长、操作性差等问题，导致实施难度增大。同时，立法过程缺乏充分的公开透明，未能广泛听取企业意见，降低了法律法规的民主性和适用性。

表3 问卷样本立法工作情况统计

名称	选型	频数	百分比
17. 您认为我市现有的营商环境法律法规是否足够完善？	非常完善	54	27.98%
	完善	43	22.28%
	比较完善	83	43.01%
	不完善	12	6.22%
	非常不完善	1	0.52%
18. 您认为我市在制定营商环境法律法规时，是否充分听取企业意见建议？	充分听取	66	34.2%
	听取	66	34.2%
	听取一些	49	25.39%
	不太听取	9	4.66%
	完全没有听取	3	1.55%

（三）执法与司法工作方面

1. **执法效能与公正性有待提升。**行政执法效能与公正性是法治化营商环境的直接体现。目前，我市存在执法协同力不足、多头执法和执法重复现象，以及执法主体权限界定不清晰等问题，影响了执法效率和公正性。同时，对市场主体的监管方式创新不够，未能充分利用现代科技手段，自由裁量权使用不当，降低了企业的信任感和市场活力。

2. **司法诉讼保障机制不健全。**破产案件的审理效率和机制保障是衡量法治化营商环境的关键指标。我市在破产案件处理中存在审理周期过长、繁简分流机制未充分发挥作用、“执转破”程序不畅等问题，加之府院联动机制运行不顺畅、破产财产处置效率低、审判效果不佳，严重影响了法治化营商环境的优化。

3. **司法效能不足。**司法部门在营商环境中的作用和公正性需提升，法院在执行判决、裁定上的积极主动性不足，影响了企业权益保护。司法资源不足、标准不统一、程序不够透明、审判执行效率低，这些问题阻碍了司法公正高效地解决纠纷，影响了市场信心。

表4 问卷样本执法工作情况统计

名称	选型	频数	百分比
20. 您认为我市营商环境执法工作中存在的主要问题是什么？	执法力度不够大	33	17.1%
	执法标准不够明确	80	41.45%
	执法过程不够透明	44	22.8%
	执法效率不够高	41	21.24%
	执法方式不够人性化	86	44.56%
12. 您在接受监管执法过程中是否遭受过或了解到存在	执法不公或选择性执法	20	10.36%
	执法简单粗暴，柔性执法不足	30	15.54%
	检查频次高，多层级、多个单位或者一个单位的多个部门重复检查	65	33.68%

以下情况?	对检查发现的问题仅做现场反馈、跟踪问效不够	21	10.88%
	“挑刺性”执法，以处罚为目的开展检查	24	12.44%
	执法以处罚为主，很少提供指导建议	26	13.47%
	“诱导性”执法，明里暗里索要好处	10	5.18%
	其他	21	10.88%
	不存在以上问题	91	47.15%
19. 您认为我市现有的营商环境法律法规执行力度是否足够	完全足够	58	30.05%
	足够	60	31.09%
	比较足够	61	31.61%
	不太足够	13	6.74%
	完全不足够	1	0.52%

表5 问卷样本司法工作情况统计

名称	选型	频数	百分比
15. 在我市营商环境法治化建设中，您认为司法部门的作用如何？	非常积极	85	44.04%
	比较积极	69	35.75%
	一般	35	18.13%
	比较消极	3	1.55%
	非常消极	1	0.52%
21. 您认为我市营商环境纠纷处理中，司法部门面临的最大问题是？	司法资源不足	69	35.75%
	司法标准不够统一	48	24.87%
	审判执行效率低下	30	15.54%
	司法程序不够公开透明	38	19.69%
	贪污腐败现象普遍	8	4.15%
22. 在营商环境纠纷处理中，您认为司法部门的公正性如何？	非常公正	49	25.39%
	公正	64	33.16%
	比较公正	77	39.9%
	不太公正	1	0.52%

	非常不公正	2	1.04%
24. 在优化营商环境中，您认为我市各级法院在执行判决、裁定方面是否积极主动？	非常积极	63	32.64%
	比较积极	97	50.26%
	一般	26	13.47%
	比较消极	5	2.59%
	非常消极	2	1.04%

（四）政务服务方面

1. **服务科学性不足。**政府法治服务缺乏企业视角，未能精准对接需求，数字政务建设滞后，信息孤岛现象阻碍信息共享，保守数据监管阻碍创新。

表 6 问卷样本整体情况统计

名称	选型	频数	百分比
10. 您在办理相关业务时认为政府存在哪些问题？	政务服务效率不高	79	40.93%
	办理公共服务事项不便利	60	31.09%
	市场公平竞争环境还未建立	75	38.86%
	投诉维权较难	42	21.76%
	政务运行还未达到“阳光透明”的要求	53	27.46%

二、对策建议

（一）打造诚信政府，强化法治基础

1. **排查整治失信行为。**集中力量于重点任务，全面排查并整治失信行为，优化投诉渠道，建立整治问题清单。强化政策的稳定性和连贯性，避免“新官不理旧账”，维护政府承诺，平等对待企业，严格执行合同约定。加强执法监督，特别是对政府、企业、民生及金融领域案件的监督。

2. **加强信用建设服务。**加快信用信息平台建设，拓宽“信用+”应用场景至审批、执法等领域，特别是在关键行业和领域实施信用评价，构建系统性信用制度体系，建立健全守信激励与失信惩戒机制，促进资源融合、

数据开放与信息共享。

3. 营造社会诚信氛围。加强公职人员诚信主题培训，通过线上线下结合方式，强化法治诚信教育，包括执法公示、全程记录及法制审核等。通过召开新闻发布会展示诚信建设成果，开展跨行业诚信宣传教育活动，树立守信正面形象。依托诚信创建活动，增强“守信光荣、失信可耻”的社会共识。

（二）推进科学立法，确保法规适用性

1. 加强立法前调研。立法前充分调研论证，评估必要性、可行性及影响，确保立法科学实用。

2. 建立立法评估机制。建立指标体系和专门机构，进行法规实施效果评估，及时调整，提高立法质量。

（三）加强监管执法，维护市场秩序

1. 规范执法。明确监管职责，强化程序约束，建立执法监督机制，减少对企业的不当干扰。

2. 创新执法。推行“双随机、一公开”，利用科技手段提高监管透明度和科学性，差异化监管，优化资源配置。

（四）优化破产重整机制，提升市场活力

1. 简化破产程序。推广简易审理，缩短破产周期，强化“执转破”协同，降低破产成本。

2. 加强府院联动。深化府院联动机制，实现破产事务处理的高效协作，促进市场资源快速重组。

（五）提升审判效果，保障合法权益

1. 加强释法明理。立案、审判、结案各环节均需加强法律解释，提高裁判文书质量，主动释法明理，减少上诉。

2. 强化审判监督。建立案例分析制度，定期研讨疑难案件，邀请代表

委员监督，提升司法透明度和公信力。

3. 提升执行质效。优化资源配置，压缩执行周期，利用信息化手段提高执行效率，线上线下联动，确保法律文书有效执行。

（六）创新服务方式，强化政企互动

1. 精准法治服务。根据企业需求制定个性化法治服务清单，提供定制化法治服务方案，制定针对性普法计划，强化企业合规意识。利用线上线下平台，采取集中宣传、座谈会、发放资料等方式，针对不同群体多渠道普及法律知识。

2. 优化数据服务。加速数字政府建设，利用互联网技术升级政务服务，打破信息孤岛，实现信息互联互通。增强数据供给。允许企业合法使用政府数据，在确保数据安全与隐私的基础上，促进数字经济发展。

关于鄂尔多斯市“二产带动一产”的研究

行动教学第三组：

组长：武鹏程（13624777816）

组员：杜春艳、张春霞、孙搏、刘高平、李明佳、李向兵、王仙丽

执笔人：李明佳、武鹏程、刘高平、王仙丽

指导老师：敖明、李晓燕

习近平总书记指出，我们全面建设社会主义现代化国家，既要建设繁华的城市，也要建设繁荣的农村，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。鄂尔多斯市是国家重要能源和战略资源基地，能源基础雄厚、工业产业集聚、二产经济发达，但农牧业、农村牧区仍是现代化建设的突出短板，农牧业发展与经济体量不相称、农牧民收入增速不高等问题长期存在。为有力推动农牧业高质量发展，持续拓宽农牧民增收致富渠道，全面推进乡村振兴，鄂尔多斯市委、市政府从2022年实施“二产带动一产、工业反哺农业”行动，成立市领导挂帅的工作专班，构建多种工农互补、融合发展的新模式新类型，找准了具有资源型城市特色的工农互促发展新定位，走出了一条新型工业化助推农牧业现代化发展新路子。

年度 \ GDP	地区生产总值	第一产业		第二产业		第三产业	
		产值	占比	产值	占比	产值	占比
2020年度	3533.66	135.66	3.84	2005.51	56.75	1392.48	39.41
2021年度	4715.70	148.43	3.15	3077.88	65.27	1489.39	31.58
2022年度	5613.44	194.96	3.47	3866.42	68.88	1552.06	27.65

表1 鄂尔多斯市2020年至2022年地区生产总值汇总

一、鄂尔多斯市“二产带动一产”发展现状

为深入贯彻落实党的二十大精神，提高全面推进乡村振兴的效力效能，围绕把国家重要农畜产品生产基地建设得量大质优，立足全市农牧业农村牧区现代化特别是一产发展中存在的短板不足，鄂尔多斯市突出问题导向，充分发挥二产发展优势，深入推行“二产带动一产、工业反哺农业”发展模式，大力实施“一产重塑”计划，加快重塑发展路径、产业结构、品牌优势、支撑动力、经营模式，努力开辟现代农牧业发展新赛道、加快塑造农村牧区发展新动能，奋力建设农牧业强市。2023年，全市一产经济持续稳中向好，农林牧渔总产值323.7亿元，同比增长6.3%；农村牧区常住居民人均可支配收入27151元，同比增长7.6%。



（一）典型模式概述

1.服务创收模式。靠近工业园区的苏木乡镇组建成立服务实体，在工业园区周边打造综合服务区，以劳务承包的方式承接辖区内工业能源企业建筑施工、家政服务、企业后勤、基础设施建设、园林绿化、垃圾清运等业务，增加服务性收入。比如，鄂托克前旗上海庙镇依托敖银线工矿企业密集优势，打造转移农牧民就业创业服务中心，提供配套服务，15个村嘎查集体经济平均增收74万元。

2.订单包销模式。按照“就近供应、价廉物优”的原则，由乡镇或村嘎查集体经济向企业争取农畜、劳保产品生产订单，并根据订单情况确定产业发展规模、合理规划产业布局，为企业提供就近、及时、便捷的工业品、劳保用品、农特产品，并与辖区企业建立稳定供需关系，持续稳定增加销售性收入。比如，准格尔旗纳日松镇与工矿企业建立农畜产品“订单生产、兜底销售、应销尽销”合作模式，2023年全镇农牧民人均增收9600元。

3.来料加工模式。具备生产加工基础的苏木乡镇通过镇属公司与工矿企业合资办厂，企业根据需求提供原材料，工厂负责加工，企业根据订单收购产品，增加苏木乡镇生产性收入。比如，伊金霍洛旗千日格召村与伊泰集团合资成立网片厂，2023年净利润达200万元，村集体分红57万元，村民户均分红1000元；杭锦旗伊和乌素苏木阿日善嘎查与伊泰化工公司合作建立费托蜡代加工生产项目，通过就地取材和来料加工的方式加工初级产品，每年为村嘎查集体经济增收60万-100万元。

4.协议置换模式。种养产业发展好的苏木乡镇与企业积极对接，承接企业蔬菜、肉类等生活必需品采购项目，将农畜产品按照市场价与企业签订煤炭“长协价”置换协议，实现农畜产品和煤炭销售“两端”收益，增加经营性收入。比如，准格尔旗准格尔召镇集体经济公司与驻地煤炭企业

签订“万牛”养殖项目“肉煤”置换合作协议，2023年带动全镇村嘎查集体经济收入增加600万元。

5. “园区孵化”模式。由乡镇或村嘎查集体经济成立公司统筹整合土地资源和人才力量，通过统一配套水、电、路等基础设施，建设标准化产业服务园区，吸引企业入驻并在工矿服务、新能源汽车、仓储物流以及再生资源利用等领域与入驻企业达成合作意向，增加财产性收入。比如：鄂托克前旗上海庙镇整合1400亩村嘎查集体土地，由镇属国有企业建设转移农牧民就业创业服务中心并统筹运营，以土地租赁的方式招引工矿服务、固废综合利用等8个项目入驻，总投资达4.19亿元，集体经济通过土地租赁、入股分红等方式每年可增加收入700多万元，为农牧民提供就业岗位430个。

（二）主要经验及做法

1. “二产牵引一产”培育增长引擎，强化以新提质。坚持以工业化思维发展现代农牧业，积极引导本土能源企业、驻地央企、工矿企业、市旗区国有企业等转型投资农牧业项目、参与乡村振兴，为推进农牧业农村牧区现代化注入强劲动力。一是**实施标志性重大产业项目**。加大重大项目招引力度，举办一产重塑重大项目招商推介会，推动农牧业重大项目集中开工，乌兰现代农牧业科创园、蒙泰田园综合体、德格都精深加工、一通金湾生态田园综合体、华翔田园综合体等项目加速推进，重点工业企业成为农牧重大项目建设主力军。2023年总投资500万元以上项目89项，完成投资52.1亿元。其中，重点工业企业投资农牧项目24个，完成投资26.5亿元，占全市农牧重大项目投资额的51%。二是**深化“万企兴万村”活动**。通过项目共建、就业带动、消费拉动等形式，引导全市1014家民营企业结对帮扶732个村嘎查和6个社区，实施项目668个，投入资金11.4亿元，带动农牧户6.6万户17万人、脱贫户（含监测户）2151户5244

人。

2. “二产驱动一产”完善产业链条，优化产业布局。立足全产业链发展，按照“缺什么、补什么”“短什么、延什么”原则，引导重点工业企业资金资本、科创技术、人力人才等要素资源向农牧业农村牧区延伸集聚，促进主导产业建链、加工流通延链、融合发展优链，构筑和发展一批优质高效的农牧业现代化项目。**一是发展优势特色产业。**按照规模化、园区化、产业化、特色化的发展思路，不断调高品质、调精品种、调优产业，全力打造以乌兰现代农业科技园、蒙泰田园综合体、鄂尔多斯市嘉胜养殖有限责任公司万头肉牛育肥场、鄂尔多斯市骑士库布齐牧业有限责任公司2.5万头奶牛养殖基地等项目为代表的粮食、羊绒、肉羊、肉牛、奶业5个百亿级产业，统筹发展果蔬、杂粮杂豆、地方特色乳制品、林果等特色产业。**二是扛牢粮食安全责任。**2023年，完成粮食播种530万亩、大豆25.5万亩，种植青贮玉米96万亩、苜蓿10万亩，发展设施农业3900亩，新建高标准农田4万亩，集成先进农艺、农机、农智，打造高标准示范农田2万亩。**三是大力发展现代设施畜牧业。**全力构筑世界级羊绒产业，建成10个万亩绒山羊智慧牧场，建成3个万头肉牛养殖场，扩建4个奶牛牧场，璞瑞奶牛牧场获评全区首家S级奶牛场。**四是提升产业发展质效。**伊金霍洛旗白羽鸡全产业链项目一期建成投产，打造市级以上农牧业产业园9个，鄂托克前旗昂素镇获批2023年国家产业强镇，鄂托克旗、达拉特旗入选国家现代农业现代化示范区。

3. “二产联动一产”集聚资源要素，重塑经营模式。深入挖掘工矿能源企业各类需求要素和农村牧区集体经济资源要素，促进工农要素多维度、多类型深度互动、全面流动。实施农牧民收入和村嘎查集体经济五年“倍增”计划，突出提高农牧民工资性收入，发展壮大村嘎查集体经济。**一是发展工农融合示范项目。**坚持党建引领，深入开展村企结对共建，确

定“二产带动一产”26个试点苏木乡镇集体经济公司，引导村嘎查整合闲置资源资产，与企业、地方合作共建二产带动一产示范项目48个，构建稳定利益联结机制，探索形成“服务创收”型、“订单包销”型、“园区孵化”型等企地共建模式，全市集体收入50万元以上的村嘎查达到34%。大力推进以工代赈，支持农牧民直接参与农田水利、道路交通、防沙治沙等项目建设，促进稳定增收。二是大力推广“统种共富”模式。有效盘活农村牧区各类要素资源，整合优化资源，创新经营模式，努力提升农牧业组织化程度。2023年，新培育国家级龙头企业1家、自治区级15家，新增国家级农牧民合作社示范社4个、农业社会化服务组织87个。“统种共富”模式受到自治区党委政府主要领导批示推广，发展农业生产托管面积达189万亩，同比增加26%。三是强化兽医社会化服务。率先在自治区创建动物疫病防控综合改革示范区，建成病死畜禽无害化处理体系，“防疫·诊疗+”“1+3+N病死畜禽无害化处理”等模式在全区推广，兽医社会化服务覆盖率达到67%，农牧业社会化服务成为全区样板。

4. “二产引领一产”提升品质效率，发挥品牌效应。鼓励引导重点工业企业转型投资组建农牧业企业，认证培育产品品牌、企业品牌、产业品牌，保障品牌建设稳定投入和专业运营。一是大力推进农畜产品精深加工。做足“农头工尾”“粮头食尾”“畜头肉尾”文章，乌兰集团肉牛屠宰、德格都屠宰、星光冷链、液态乳生产等精深加工项目开工建设，重点产业链持续延伸，有效提升农畜产品附加值。二是强化物流基础设施体系建设。推进产地仓储保鲜冷链物流设施建设，提升农畜产品商品化处理能力，全市建成农畜产品产地仓储保鲜设施150个，加快推进“互联网+”农畜产品出村进城工程，建成“多多发”物流仓储中心，发挥“多多品”助农惠民平台优势，拓宽农畜产品销售渠道。三是积极打造培育优质品牌。发布实施3项“蒙”字标认证团体标准，打造“暖城多味”市级区域公用品牌

和“鄂托克阿尔巴斯绒山羊”等旗级区域公用品牌，推动“鄂尔多斯细毛羊”“阿尔巴斯绒山羊”“鄂托克螺旋藻”入选内蒙古农畜产品区域公用品牌精品培育名录，助推鄂尔多斯（绒）、高原露、天骄情等 13 个产品品牌入选内蒙古农牧业企业产品品牌精品培育目录，以优质品牌赢得市场优势。

5. “二产助推一产”激发创新活力，推进融合发展。坚持以工业的标准化、高效化管理运营机制，数字化、信息化科技赋能模式和高端化、精细化技术创新体系，带动现代农牧业提质增效、提档升级。一是**强化科技赋能**。围绕产业链布局创新链，深化院企地合作，搭建科创平台 5 个，推介发布农牧业主推技术 20 项，建成科技小院 5 个，打造科技示范基地 21 个，启动运行全市“三农三牧”数字化指挥监管调度平台，以科技赋能一产重塑。二是**推进种业振兴**。制定《阿尔巴斯绒山羊保护条例》，建成 1 家绒山羊国家级保种场、1 家鄂尔多斯细毛羊自治区级保种场和 1 个乌审马自治区级保种场，良种覆盖率达 98%。三是**强化政策供给**。发挥工业拉动财政增收效应，持续加大“三农三牧”投入力度，出台奶业振兴 20 条、肉牛产业 10 条、瓜果蔬菜和小杂粮产业 15 条、金融支持乡村振兴 22 条等扶持政策，在全区率先出台高质量建设国家重要农畜产品生产基地全面推进乡村振兴 20 条政策措施，市本级设置 10 亿元产业发展资金，以政策“组合拳”激发农牧业发展活力。

二、“二产带动一产”工作推动中存在的问题

（一）责任落实机制还不够健全。一是**各级各部门重视程度不够**。市级层面，部分部门重视程度不够，没有将二产带动一产工作提上重要日程，涉及一些跨部门、跨行业的综合性工作仅依靠市农牧局和工作专班难以高质量推动；旗区层面，部分旗区认识不足、重视不够，在推进工作过程中存在消极懈怠的情况，没有进行专题研究和专项推动，特别是在订单争取、

项目谋划等方面进展较慢、成效不突出。旗区工作专班运行不畅、人员力量配备不足、对工作研究不深，工作推进滞后、质量不高，影响全市整体工作进展。**二是协调规划不足导致的产业趋同。**在“二产带动一产”工作推动过程中，容易出现区域性、局部性的产业趋同现象，给产业融合发展带来了一定的消极的影响，盲目趋利导致不尊重市场规律。因为在比较短的时间内，同一地区能够发展的产业有多种，但是盈利更高的产业很可能集中地被列为首要发展的项目，而政府部门及相关企业没有能够注重市场的规律性，整体谋划协调发展产业方面工作不够，导致短时间内的产业趋同现象^[1]。**三是部分参与企业联农带农意愿不强。**部分企业没有充分认识到自身社会责任，不愿主动参与“二产带动一产”行动，还有部分企业在发展工农互促利益链接项目方面，往往以市场经济、产品质量、履约能力、资源配置为理由，不愿将企业订单给予苏木乡镇集体经济公司，更多采取直接给予资金、入股分红的方式完成工作任务，未能充分利益联结和联农带农作用。

（二）改革创新能力还有所欠缺。中央出台一号文件积极推动农业科技创新，但当前以工促农工作还存在如下问题。**一是农业科技创新成果的层次低。**由于工业技术与农业技术之间存在本质的差异，工业生产通常依赖于高度自动化和标准化流程，而农业生产则更受自然条件、地理位置和生态环境的影响。导致以工促农创新成果科技水平不高，低水平重复建设的研究多，重大成果少，且创新成果转化率低。**二是当前农业科技创新动力不足。**不少农业科技创新项目周期长、资金需求量大，但当前农业创新获取资金的渠道较单一且量小，这些投资在短期内可能难以得到回报，对于政府和企业来说是一个重大的财务负担。加之农业科技创新项目相对于工业项目而言，还面临着许多不确定的风险，如自然灾害、市场波动等，这些因素可能导致投资者对农业项目持谨慎态度，从而制约了农业科技创

新。三是以工促农创新人力资源缺乏。技术创新未与创新者利益结合起来，创新者收益偏低，导致以工促农领域优秀人才流失且队伍老化，一些重要以工促农项目中科技创新型人才缺乏，制约了科技创新。同时，农村牧区劳动力文化素质普遍不高，且文化程度较高的农村牧区劳动力多转移至二、三产业，导致科学创新在农村牧区应用效率低，也影响了农业科技创新成果在农村牧区推广应用。

（三）农村牧区“三变”改革积极性不高。农村牧区“三变”改革（资源变资产、资金变股金、农牧民变股东）是一次农村牧区产业发展方向的重大制度变革，与市场经济高度发展的“规模化经济”要求相契合，为实施“二产带动一产”项目提供了必要的基础条件，但在实施过程中，仍存在一些问题。一是思想转变不彻底的问题。传统观念根深蒂固，农牧民对于传统的农业经营模式有深厚的情感和依赖，难以接受新的经营方式和改革措施。加之农牧民知识信息匮乏，普遍对“三变”改革缺乏深入了解，导致无法充分认识到改革的好处和必要性。同时，由于历史原因或现实问题，农牧民对集体经济组织的管理和财务透明度持怀疑态度，不愿意参与其中。二是集体资产评估和管理工作相对滞后。在“三变”改革中，准确评估农村牧区要素资源的价值是确保改革公平性和可持续性的关键一环。由于缺乏统一的评估标准和透明的评估流程，集体资产的估值可能存在偏差。这可能导致集体资产被低估或高估，从而影响成员的利益分配和外部投资者的投资意愿。同时，在农村牧区地区，缺乏足够的专业资产评估机构和专业人才，导致无法对土地、建筑物及其他资产进行准确的价值评估。三是资源整合不彻底。“三变”改革中，土地、房屋、文化等资源的梳理和整合工作不够彻底，影响了后续的开发和经营管理。农牧民与村集体经济组织之间的利益联结机制不够完善，确权颁证工作不到位，农牧民的财产利益得不到充分保障。加之分红机制不明确，固定分红、利益分红等激

励机制不明确，无法有效激发农牧民参与改革的积极性。

三、关于进一步推动“二产带动一产”工作的建议

（一）构建多元体系，重构“二产带引一产”发展蓝图。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，通过“万企兴万村”“村企共建”“结对包联”等多种形式，为促进工业能源企业跨界投资、工农融合项目发展奠定了坚实的组织保障基础和合作共建渠道，形成“党委牵头动员、政府协调推动、企业深度参与、农牧民全面受益”的良性发展格局。“二产带动一产”是一项复杂全面的系统工程，必须建立起上下贯通、横向联动的组织架构和运行机制，才能真正推动“二产带动一产”落地生根、开花结果^[3]。笔者以市级层面为例，对相关组织架构和作用发挥方面进行简要分析。一是**市级牵头抓总，旗级具体推动**。市级层面建立统筹专班，做好统筹协调、制度设计、政策制定、搭建平台和招商引资等工作。旗层面成立工作落实专班，做好组织推进、政策落实、企业对接、项目落地等工作。二是**苏木乡镇搭建平台，村嘎查入股分红**。以苏木乡镇为单位，试点组建镇属国有集体经济公司，培育规模集聚、管理规范、科学运营的新型经营主体，精准对接工矿企业劳保用品、工业品、农畜产品需求^[4]。村嘎查以集体资源、资产、资金“三资”入股镇属国有集体经济公司，织密农牧民利益联结网。三是**企业主动参与**。企业积极响应政府号召，勇于承担社会责任，充分发挥资金、技术、人才、市场等优势，支持带动农牧业优势特色产业发展，真正成为推动“二产带动一产”工作发展的主力军，推动形成共同开发、共同奋斗、共享成果、共同富裕的工作格局。

（二）赋能科技创新，推进“二产带动一产”提档升级。立足工业能源企业发展的需求和优势，找准农牧业现代化发展的短板和弱势，坚持以改革创新思维破题开路，因企施策、因地制宜研究推广“订单生产”“服务创收”“园区孵化”等多种类型的工农融合发展模式，有效统筹工业能

源企业对三产服务，农畜产品、工业品等需求要素和集体经济组织、农牧民在就业务工、产业发展等方面的供给要素，推动工业经济与三农三牧同频共振。“二产带动一产”要坚持科技引领，以科技突围催生新质生产力，以科技赋能产业结构调整、升级换代。一是**围绕产业链部署创新链，提升创新成果层次**。大力鼓励学术创业，在基础研究和前沿技术研发上加大投入，将实验室成果进行产业转化，将科技元素植入品种选育、种植繁育、加工包装以及产品销售等各环节，持续提升绿色优质农畜产品供给能力，实现新型农业规模化、集群化、数字化发展^[5]。二是**积极借助科技手段分析市场环境，提升科技创新动力**。构建多元化的投融资体系，鼓励和引导社会资本投向农业科技创新领域。进一步优化产业布局，大力支持智慧示范实验推广基地、智慧农牧业社会化服务平台和数字化生态农牧业服务中心等创新服务体系建设，持续提升产业质量效益和竞争能力，推进成果从“点上开花”到“面上结果”。三是**强化科技协同创新，做好科技人才“引育留用”**。搭建开放的创新平台，促进信息共享和技术交流，加强区域间科技合作，进一步吸收借鉴其他地区先进经验。深入开展农技人员送科技到乡村行动，积极研发推广新农机、新农具，不断提高农业劳动生产率和土地产出率，通过催生更多新产业、新业态、新模式，进一步提升现代化农业发展水平。

（三）推进“三变”改革，助推“二产带动一产”提质增效。将我市工业能源产业的产业发展优势、规模集聚优势、资金资本优势转化为现代农牧业高质量发展强大的内在动能、转化为促进农牧民持续稳定增收的有力支撑，闯出“二产带动一产、工业反哺农业”新路子，把提升集体经济组织和农牧民增收能力作为工作的落脚点和出发点，促进乡村全面振兴、助力共同富裕典范城市建设取得更大进展。一是**做好思想转变**。乡村有着非常丰富的资源，要引导农牧民跳出传统农业思维做农业，才能把绿水青

山变成金山银山。要充分发挥乡贤能人、当地企业家的影响力，经常开展宣传引导，另一方面要邀请有关专家进村授课与指导，详细讲解“三变”改革的好处，从而发动农牧民主动参与改革。

二是规范资产评估。面对农村牧区“三变”改革中集体资产评估的难题，要制定适应农村牧区特色的评估标准和操作指南，确保评估工作具有规范性和一致性，必要时引入第三方专业机构进行独立评估。此外，通过公开关键信息和评估结果，让村民参与到监督中来，提升评估过程的透明度，增强农牧民对改革的信心^[6]。

三是把握核心步骤。首先，要梳理整合打包闲置资源、宅基地、土地等折股量价，入股到村集体经济组织。然后，还要完善各方主体利益联结机制，做好确权颁证，保障农牧民财产利益，给农牧民吃“定心丸”。再通过固定分红、利益分红、创造工作岗位、提供生产生活配套服务等方式让农牧民受益且有保障，进而激发农牧民参与“三变”改革的积极性。

参考文献:

[1]莫光辉.精准扶贫视域下的产业扶贫实践与路径优化——精准扶贫绩效提升机制系列研究之三[J].云南大学学报(社会科学版),2017,16(01):102-112.

[2]刘丽娜.高素质农牧民培育现状及对策[J].现代农村科技,2024(05):117-118.

[3]宋永和,刘建睿,李慧芳.乡村振兴背景下黑龙江省农村三产融合发展问题与对策[J].商业经济,2024(05):6-8+20.DOI:10.19905/j.cnki.syjj1982.2024.05.001.

[4]李浩月.河北省农业科技园区产业融合发展对策研究[D].河北农业大学,2022.DOI:10.27109/d.cnki.ghbnu.2022.000867.

[5]孟军,李显航.毕节市农业现代化发展现状及对策[J].农技服务,2024,41(04):102-105.

[6]李权.农村“三变”改革的问题与对策——以河南省新安县为例[J].当代县域经济,2024(03):73-75.DOI:10.16625/j.cnki.51-1752/f.2024.03.020.

加快推进鄂尔多斯市“二产带动一产”的 对策建议

行动教学第三组：

组长：武鹏程（13624777816）

组员：杜春艳、张春霞、孙搏、刘高平、李明佳、
李向兵、王仙丽

决策咨询报告执笔人：李明佳、王仙丽

指导老师：敖明、李晓燕

习近平总书记指出，全面建设社会主义现代化国家，既要建设繁华的城市，也要建设繁荣的农村，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。鄂尔多斯市是国家重要能源和战略资源基地，为有力推动农牧业高质量发展，持续拓宽农牧民增收致富渠道，全面推进乡村振兴，鄂尔多斯市委、市政府从2022年实施“二产带一产、工业反哺农业”行动，构建多种工农互补、融合发展的新模式新类型，走出一条新型工业化助推农牧业现代化发展新路子。

一、鄂尔多斯市“二产带动一产”发展现状

为深入贯彻落实党的二十大精神，提高全面推进乡村振兴的效力效能，围绕把国家重要农畜产品生产基地建设得量大质优，立足全市农牧业农村牧区现代化特别是一产发展中存在的短板不足，鄂尔多斯市突出问题导向，充分发挥二产发展优势，深入推行“二产带一产、工业反哺农业”发展模式，大力实施“一产重塑”计划，加快重塑发展路径、产业结构、品牌优势、支撑动力、经营模式，努力开辟现代农牧业发展新赛道、加快塑造农村牧区发展新动能，奋力建设农牧业强市。2023年，在全市“二

产带一产、工业反哺农业”发展模式下，全市一产经济持续稳中向好，农林牧渔总产值 323.7 亿元，同比增长 6.3%；农村牧区常住居民人均可支配收入 27151 元，同比增长 7.6%。

二、“二产带动一产”工作推动中存在的问题

（一）责任落实机制还不够健全。一是**重视程度不够**。部分部门重视程度不够，涉及一些跨部门、跨行业的综合性工作仅依靠市农牧局和工作专班难以高质量推动；部分旗区认识不足，没有进行专题研究和专项推动，特别是在订单争取、项目谋划等方面进展较慢、成效不突出。二是**协调规划不足导致的产业趋同**。在“二产带动一产”工作推动过程中，同一地区能够发展的产业有多种，但是盈利更高的产业很可能集中地被列为首要发展的项目，由于盲目趋利导致不尊重市场规律，容易出现区域性、局部性的产业趋同现象，给产业融合发展带来一定消极影响。三是**部分参与企业联农带农意愿不强**。部分企业在发展工农互促利益链接项目方面，以市场经济、产品质量、履约能力、资源配置为理由，不愿将企业订单给予苏木乡镇集体经济公司，更多采取直接给予资金、入股分红的方式完成工作任务，未能充分利益联结和联农带农作用。

（二）改革创新能力还有所欠缺。一是**农业科技创新成果层次低**。由于工业技术与农业技术之间存在本质差异，导致在短时间内以工促农创新成果科技水平不高，低水平重复建设的研究多、重大成果少，且创新成果转化率低。二是**当前农业科技创新动力不足**。不少农业科技创新项目周期长、资金需求量大，但当前农业创新获取资金的渠道较单一且量小，投资在短期内难以得到回报。同时，还面临着自然灾害、市场波动等，这些因素可能导致投资者对农业项目持谨慎态度，从而制约了农业科技创新。三是**以工促农创新人力资源缺乏**。技术创新未与创新者利益结合起来，创新者收益偏低，导致以工促农领域优秀人才流失且队伍老化，一些重要以工

促农项目中科技创新型人才缺乏。当前，农村牧区劳动力文化素质普遍不高，导致科学创新在农村牧区应用效率低，影响了农业科技创新成果在农村牧区推广应用。

（三）农村牧区“三变”改革积极性不高。农村牧区“三变”改革（资源变资产、资金变股金、农牧民变股东）是一次农村牧区产业发展方向的重大制度变革，与市场经济高度发展的“规模化经济”要求相契合，为实施“二产带动一产”项目提供了必要的基础条件，但在实施过程中，仍存在一些问题。一是**思想转变不彻底的问题**。农牧民对于传统的农业经营模式有深厚的情感和依赖，难以接受新的经营方式和改革措施。加之农牧民知识信息匮乏，普遍对“三变”改革缺乏深入了解，导致无法充分认识到改革的好处和必要性。同时，由于历史原因或现实问题，农牧民对集体经济组织的管理和财务透明度持怀疑态度，不愿意参与其中。二是**集体资产评估和管理工作相对滞后**。在“三变”改革中，由于缺乏统一的评估标准和透明的评估流程，集体资产的估值可能存在偏差，从而影响成员的利益分配和外部投资者的投资意愿。同时，在农村地区，缺乏足够的专业资产评估机构和专业人才，导致无法对土地、建筑物及其他资产进行准确的价值评估。三是**资源整合不彻底**。“三变”改革中，土地、房屋、文化等资源的梳理和整合工作不够彻底，影响后续的开发和经营管理。分红机制不明确，固定分红、利益分红等激励机制不明确，无法有效激发农牧民参与改革的积极性。

三、关于进一步推动“二产带动一产”工作的建议

（一）构建多元体系，重构“二产带引一产”发展蓝图。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，通过“万企兴万村”“村企共建”“结对包联”等多种形式，形成“党委牵头动员、政府协调推动、企业深度参与、农牧民全面受益”的良性发展格局。以市级层面为例，对相关组织架

构和作用发挥方面进行简要分析。一是**市级牵头抓总，旗级具体推动**。市级层面建立统筹专班，做好统筹协调、制度设计、政策制定、搭建平台和招商引资等工作。旗层面成立工作落实专班，做好组织推进、政策落实、企业对接、项目落地等工作。二是**苏木乡镇搭建平台，村嘎查入股分红**。以苏木乡镇为单位，试点组建镇属国有集体经济公司，培育规模集聚、管理规范、科学运营的新型经营主体，精准对接工矿企业劳保用品、工业品、农畜产品需求^[5]。村嘎查以集体资源、资产、资金“三资”入股镇属国有集体经济公司，织密农牧民利益联结网。三是**企业主动参与**。企业积极响应政府号召，充分发挥资金、技术、人才、市场等优势，支持带动农牧业优势特色产业发展，真正成为推动“二产带动一产”工作发展的主力军，推动形成共同开发、共同奋斗、共享成果、共同富裕的工作格局。

（二）赋能科技创新，推进“二产带动一产”融合发展。“二产带动一产”要坚持科技引领，以科技突围催生新质生产力，以科技赋能产业结构调整、升级换代。一是**围绕产业链部署创新链，提升创新成果层次**。大力鼓励学术创业，在基础研究和前沿技术研发上加大投入，将实验室成果进行产业转化，将科技元素植入品种选育、种植繁育、加工包装以及产品销售等各环节，持续提升绿色优质农畜产品供给能力，实现新型农业规模化、集群化、数字化发展^[6]。二是**积极借助科技手段分析市场环境，提升科技创新动力**。构建多元化的投融资体系，鼓励和引导社会资本投向农业科技创新领域。大力支持智慧示范实验推广基地、智慧农牧业社会化服务平台和数字化生态农牧业服务中心等创新服务体系建设，持续提升产业质量效益和竞争能力，推进成果从“点上开花”到“面上结果”。三是**强化科技协同创新，做好科技人才“引育留用”**。搭建开放的创新平台，促进信息共享和技术交流，加强区域间科技合作，进一步吸收借鉴其他地区先进经验。深入开展农技人员送科技到乡村行动，积极研发推广新农机、新农具，

不断提高农业劳动生产率和土地产出率，通过催生更多新产业、新业态、新模式，进一步提升现代化农业发展水平。

（三）推进“三变”改革，助推“二产带动一产”提质增效。要闯出“二产带动一产、工业反哺农业”新路子，把提升集体经济组织和农牧民增收能力作为工作的落脚点和出发点，促进乡村全面振兴、助力共同富裕典范城市建设取得更大进展。

一是做好思想转变。引导农牧民跳出传统农业思维做农业，才能把绿水青山变成金山银山。要积极发挥乡贤能人、当地企业家的影响力，经常开展宣传引导，邀请有关专家进村授课与指导，详细讲解“三变”改革的好处，从而发动农牧民主动参与改革。

二是规范资产评估。面对农村牧区“三变”改革中集体资产评估的难题，要制定适应农村牧区特色的评估标准和操作指南，确保评估工作具有规范性和一致性，必要时引入第三方专业机构进行独立评估。此外，通过公开关键信息和评估结果，让农牧民参与到监督中来，提升评估过程的透明度，增强农牧民对改革的信心。

三是把握核心步骤。首先，要梳理整合打包闲置资源、宅基地、土地等折股量价，入股到村集体经济组织。完善各方主体利益联结机制，做好确权颁证，保障农牧民财产利益，给农牧民吃“定心丸”。再通过固定分红、利益分红、创造工作岗位、提供生产生活配套服务等方式让农牧民受益且有保障，进而激发农牧民参与“三变”改革的积极性。

鄂尔多斯市实施荒漠化综合防治打好黄河 “几字弯”攻坚战的问题和对策研究

行动教学第四组：

组长：苏利英

组员：郝向龙、卢成帅、郑雅娟、韩富城、阿拉腾森布尔、
庞海东、刘燕飞

执笔人：郝向龙、卢成帅、苏利英

指导老师：苑海霞、袁燕

摘要：土地荒漠化一直以来都是重大生态环境问题，也是影响社会经济可持续发展的重要问题。防治土地荒漠化在维护生态安全、改善群众生存条件、推进社会经济发展等方面都具有非常重要的意义。鄂尔多斯市是黄河流域重点生态区，荒漠化较为严重，近年来荒漠化综合防治虽然实现了由“沙进人退”到“绿进沙退”的巨大改变，但荒漠化地区生态环境仍然比较脆弱，综合治理效能还需进一步释放，政府部门在宏观方针政策制定、宣传、引导和规范社会群众参与治理等方面力度还不够，未来实现绿富同兴、经济发展转型升级、地区发展与保护双赢，荒漠化综合防治打好黄河“几字弯”攻坚战还任重道远。本文通过文献分析、理论研究、实地调查等方法，介绍鄂尔多斯市荒漠化治理的现状，分析治理模式、体制机制，找出治理过程中存在的问题及原因，对鄂尔多斯市荒漠化综合防治提出一些对策和建议。

关键词：荒漠化；综合防治；黄河“几字弯”攻坚战

引 言

加强荒漠化综合防治，深入推进“三北”等重点生态工程建设，事关我国生态安全、事关强国建设、事关中华民族永续发展。习近平总书记高度重视生态文明建设，特别是2023年亲临内蒙古考察并主持召开加强荒漠化综合防治和推进“三北”等重点生态工程建设座谈会，为打好黄河“几字弯”攻坚战指明了方向。习近平总书记强调，要完整、准确、全面贯彻新发展理念，以防沙治沙为主攻方向，以筑牢北方生态安全屏障为根本目标，因地制宜、因害设防、分类施策，加强统筹协调，突出重点治理，全力打好黄河“几字弯”攻坚战，以毛乌素沙地、库布其沙漠等为重点，全面实施区域性系统治理。

黄河“几字弯”攻坚战实施范围包括阿拉善、乌海、巴彦淖尔、鄂尔多斯、包头、呼和浩特、乌兰察布等7个盟市的35个旗县（市、区），国土面积46226.99万亩。鄂尔多斯市全境属于黄河流域范围，黄河流经728公里，是全国黄河流经第二长的地级市。同时，鄂尔多斯市地处干旱与半干旱过渡、草原向荒漠过渡地带，境内分布中国八大沙漠之一的库布其沙漠和中国五大沙地之一的毛乌素沙地，是资源能源富集的生态环境脆弱区。鄂尔多斯市荒漠化防治、资源能源开发利用、经济绿色发展三大任务交织集中，具有良好的典型性、代表性和示范性。推进“三北”等重点生态工程建设，全力打好荒漠化综合防治黄河“几字弯”攻坚战，既肩负习近平总书记交给内蒙古“建设我国北方重要生态屏障”任务和全方位建设“模范自治区”的责任担当，也是完成全市“国家生态治理典范”工作任务的内在工作要求，对鄂尔多斯市高质量发展具有重要意义。

一、我国北方重要生态安全屏障的战略定位及鄂尔多斯担当

习近平总书记指出，把内蒙古建成我国北方重要生态安全屏障，是立足全国发展大局确立的战略定位，是内蒙古必须牢记的“国之大者”。习近平总书记始终高度重视内蒙古的生态文明建设，先后四次到内蒙古考察，连续五年参加全国人代会内蒙古代表团审议，都对内蒙古生态建设作出重要部署。《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》中开篇点题，明确提出要“统筹山水林田湖草沙系统治理，筑牢北方重要生态安全屏障”。鄂尔多斯市全面贯彻落实党的二十大精神 and 习近平总书记对内蒙古的重要指示精神，认真落实自治区党委、政府决策部署，准确把握战略定位，统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，各项工作取得显著成效。

（一）生态环境保护成效明显

党的十八大以来，鄂尔多斯市将“黄河变绿”作为发展的重中之重，突出精准治理、科学治理、依法治理，全面实施《鄂尔多斯市建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区三年行动方案》，多措并举推进“十大孔兑”全流域综合治理，严格落实“河湖长制”，全力守护黄河生态底线。先后印发《建设国家生态治理典范实施方案》《贯彻落实习近平总书记重要指示精神打好荒漠化综合防治黄河“几字弯”攻坚战实施方案》《全面推进美丽“暖城”建设实施方案》等，细化各行业、各领域生态文明建设具体任务。谋划实施黄河流域生态保护和高质量发展总投资千万元以上重点项目 234 项，总投资 2715 亿元，将新能源领域锁定为新的经济增长点，深入实施防沙治沙和风电光伏一体化工程，推进库布其沙漠防沙治沙“光伏长城”建设，全面启动库布其北缘锁边林带黄河“几字弯”攻坚战标志性工程。在全国首次试行拦沙换水试点工程、创造性地开展水权置换，为工业企业水资源的优化配置拓宽了思路，实现了水权效益、经济效益的双

提升。

（二）生态治理目标率先完成

鄂尔多斯市荣获“国家生态文明建设示范区”，成为自治区首个实现“自治区园林县城”全覆盖城市，率先完成“建设国家生态治理典范”核心目标。完成林业生态建设 7980 万亩，涵养水源 240 多亿立方米，为打赢黄河“几字弯”攻坚战吹响号角；毛乌素沙地、库布其沙漠治理率分别达 72.8%、25.9%，为全球荒漠化治理贡献了“中国智慧”；“十大孔兑”水土流失治理面积 3.64 万平方公里，为保障黄河安澜和生态安全作出突出贡献；重点打造“风光氢储车”新能源产业集群、精细化工等 18 条新兴产业链，创建全球首个零碳产业园，入选生态环境部 2022 年绿色低碳典型案例、环球网“2022-2023 环球趋势案例”和新京报“2022 年度绿色发展十大案例”，获得 COP28 能源转型变革者大奖；无定河（鄂尔多斯段）入选全国美丽河湖优秀案例，乌审旗、杭锦旗荣获自治区级“生态文明建设示范区”，准格尔旗准能生态示范区被命名为自治区级“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。

（三）生态文明建设扎实推进

2023 年，全市完成林草生态建设 445 万亩，完成沙化土地治理 366 万亩，完成小流域综合治理面积 220.53 平方公里，完成水土流失治理面积 35 平方公里，水土保持率 61%，完成闲置土地处置 2.2024 万亩。扣除原料用能和可再生能源消费，全市单位 GDP 能耗下降 3.1%。以示范争先的担当推进美丽“暖城”建设，深入实施绿色经济、优美环境、和谐生态、美丽城乡、幸福安全“五美共建”，开展绿色低碳转型、污染防治攻坚、生态系统修复、和美城乡建设、生态安全守护“五大行动”，打造生态建设先行区、可持续发展议程创新示范区、绿色转型发展创新区、绿富同兴引领区“四大先行示范区”，以鄂尔多斯一域增光，为全区、全国大局添

彩。推动生态建设由单纯治沙向逆向拉动产业转变，促进沙害变沙利，构建起生态修复、生态牧业、生态健康、旅游、生态光伏、生态工业“六位一体”和一二三产融合的生态产业综合体系，实现了生态财富与经济财富的相融相促。

二、鄂尔多斯市在荒漠化综合防治和黄河“几字弯”攻坚战中存在的问题

（一）生态环境大为改观与生态本底先天脆弱并存

库布其沙漠和毛乌素沙地占全市土地面积的 52.7%，荒漠化土地占全市土地面积的 90.7%，重度和极重度沙化土地 1.22 万平方公里。鄂尔多斯市地处黄河中上游地区，干旱少雨，风大沙多，水土流失面积占全市 39.27%。全市 48% 为丘陵沟壑区和干旱硬梁区，极易受到风蚀、水蚀影响，具有极高的生态脆弱性。特别是“十大孔兑”流域水土流失范围广、强度大，泥沙入黄问题还未根本遏制，严重影响黄河健康和防洪安全。沿黄地区受多年持续水土流失影响，植物赖以生存生长的表层土壤遭到破坏，肥力下降、生产能力降低，致使区域内植被稀疏低矮、覆盖度较低、分布不均匀，生物多样性恢复困难。人工林仅分布于丘陵缓坡、风沙滩地、河谷局部地段，需水量大，成活率低，对生态整体改善作用有限。

（二）产业发展与生态保护存在矛盾

鄂尔多斯是生态脆弱区，也是优势资源富集区，在地区定位上拥有双重角色，承担着生态保护与能源保障双重任务。如何实现在保护中开发，在开发中保护，还需要强化统筹，协调推进，这是实现高质量发展的一大挑战。据统计，全市有效灌溉面积从 1957 年的 55 万亩，增加到现在的 369 万亩，农业用水大量增加，导致区域地下水位下降，制约地区可持续发展。全区公布的 33 个地下水超采区，其中 8 个在鄂尔多斯市境内。鄂尔多斯市煤炭资源富集，紧临黄河地区共布局 6 个工业园区，多年大规模

的煤炭资源开采，不仅导致地下水系遭到破坏，矿区周边普遍发生水荒，而且频繁扰动地表，破坏原生土层和植被，形成大量采空区和弃土弃渣，造成严重的水土流失，保护修复生态难度较大。此外，由于近年来连年干旱、养殖成本增加、奖补标准偏低及监管不力等原因，农牧民偷牧现象屡禁不止，草原过牧问题有所反弹，使本就脆弱的草原生态和来之不易的草原生态保护成果面临着再度被破坏的风险。

（三）生态机制存在地域特点与制度约束

鄂尔多斯市拥有独具特色的生态环境，但由于体制性原因，导致推进产业发展、建设生态文明过程中存在诸多束缚。由于国土空间规划存在一定限制和偏差，出现部分图斑属性和实际属性不符，或部分林地、草地盖度、优劣情况与实际不符等问题，导致按照国土空间规划落实部分地块不能因地制宜、按需施策，治理与修复工作不能精准施策、靶向发力，各工程项目不能按照实际治理需求精准落地，需要按需施策，出台政策行指引文件，按突破国土空间规划限制，因地制宜，宜林则林、宜草则草。同时，全市黄河过境流量 300 多亿立方米，但每年分配水指标却极少，间接影响到“三北”等重点生态工程建设。

（四）部门联合共建共保共治合力不足

山水林田湖草沙是一个相互依存、紧密关联的有机整体，攻坚区治理要把整个流域当成一个链条，兼顾水里岸上、上游下游。以往按照部门和行政区划“分段治理”的治理方式，已经不能适应当前系统治理的新形势、新要求。目前，区域沙化土地治理和水土流失治理面积、规模逐年增加，但在系统治理的内在机理、规律等方面的研究还未真正破题，区域联防联控和统筹“治山治沙治水”的格局尚未形成。攻坚战需要攻克的地地区多为立地条件复杂、自然环境恶劣、交通运输不便，项目投资偏大，单靠某一国家重点项目资金投入标准开展生态建设与集中治理，资金严重不足，难

以完成项目实施，达不到预期的治理成效，需将国家重点项目资金与市级项目资金、旗区级配套资金打捆使用，但存在审计“套取国家项目资金”的风险。由于国家、自治区、市级项目任务下达较晚，而生态建设属于季节性极强的工程，主要集中在每年的3-5月份，待上级下达生态建设任务后再进行组织实施会导致延误最佳生态建设时期，很难确保治理成效，项目需采取“先建后补”的形式，先施工建设，任务下达后由施工方与林草局直接签订合同完成建设任务，但存在审计“工程项目未进行招投标确定施工方”的审计问题，需政策性指引文件做支撑。

（五）环境治理势在必行与利益矛盾始终纠缠

在经济发展和环境保护出现矛盾时，如何保持战略定力，把生态环境挺在前面，这是考验地方实现高质量发展的一个难题，有些部门缺乏生态环境保护工作的主动性，积极性，被动应付多，监管过程重形式走过场，责任压的不实，工作抓的不细，执法力度不够，履行职责不到位。一方面，部分存在矛盾纠纷的地块不能纳入项目建设，导致全域、集中治理工作不能大面积推进。另一方面，由于项目缺乏有效的违约反制措施、项目户缺乏契约精神，部分农牧民群众参与项目建设过程中遇到问题便随意退出项目建设，导致项目地块反复变更，加大了任务落实难度、增加了项目管理支出，导致信访矛盾隐患突出，需要加大政策宣传引导力度。

（六）人才支撑不够导致出现结构性矛盾

跨学科、复合型人才是新能源产业发展的必要条件，其所具备的多元知识和技能既影响企业在市场的竞争力，还与整个产业的可持续发展息息相关。部分新能源项目建设单位专业技术人员结构不够合理、整体偏老龄化，缺乏年轻、专业水平能力较高的人员，专业技术力量严重不足、不能为攻坚战提供有力的技术保障。此外，基层治沙站、林场长期资金投入不足，无法购买或更新工作所需的仪器设备、无法开展人员技术培训，缺少

药品、物资储备库等基础设施。

三、全力打好荒漠化综合防治黄河“几字弯”攻坚战的建议和措施

（一）以思想大解放，打好担当牌

牢固树立生态政治观，始终心怀“国之大者”，把我国北方重要生态安全屏障构筑得牢不可破。从国际环境看，推动绿色低碳发展是国际潮流所向、大势所趋，绿色经济已经成为全球产业竞争制高点。从区情看，内蒙古生态区位重要，生态资源丰富，生态形势险要，生态责任重大。从市情看，黄河“几字弯”鄂尔多斯段库布齐沙漠东北缘锁边林草带缺失，沙漠北缘及黄河岸线现有锁边林退化；“十大孔兑”及黄土丘陵区沟系内林草植被覆盖低，小流域综合治理措施尚未完全覆盖，水土流失严重；毛乌素沙地西部、中部以天然草原为主，仅有少量人工灌木，生态系统稳定性和功能较弱，固沙滞尘作用难以有效发挥；沙地东部以人工林为主的森林生态系统退化明显，生态功能部分丧失。该区域是黄河泥沙的主要来源地，也是影响京津和东部地区沙尘暴的重要沙源区和路径区。鄂尔多斯要以“国之大者”的政治自觉，积极争当探索以生态优先、绿色发展为导向的新路子的先行区，把祖国北疆这道万里绿色屏障构筑得更加牢固，以主力先锋的姿态创造防沙治沙鄂尔多斯样板。

（二）坚持系统治理，打好生态牌

统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，打破行政区域界限，强化区域联防联控。突出沙漠、沙地等治理重点，科学布局各类生态保护修复措施，修复和重建退化生态系统，大力发展林光牧光相结合的光伏治沙新模式。在库布齐沙漠东段杭锦旗东北部风沙源头，采取人工造林种草等措施补齐锁边林草带缺失部分；在库布齐沙漠北部沿黄公路与黄河之间区域，采取造林种草结合补植、抚育、更新等措施开展锁边建设和退化锁边林草带修复；在库布齐沙漠中部和东部综合采取工程措施+生物措

施开展“十大孔兑”和黄河流域水土流失综合治理，有效减少库布齐沙漠向黄河输沙，打赢黄河安全保卫战。

黄河“几字弯”攻坚战主要指标表

序号	指标	单位	现状	2025 年	2030 年
1	林草覆盖率	%	52.71	54.77	56.51
2	森林覆盖率	%	10.71	11.41	11.91
3	草原覆盖率	%	42.00	43.36	44.60
4	沙化土地综合植被盖度	%	31.25	34.47	36.98
5	可治理沙化土地治理率	%	42.67	60.12	73.66

在库布齐沙漠、毛乌素沙地周边，要通过实施退化林修复、锁边林草带（网）建设，加强沙漠、沙地边缘防风固沙能力，提升荒漠生态系统质量与稳定性。在沙漠、沙地腹地，结合沙化土地封禁保护，积极开展禁牧休牧轮牧、补播改良、鼠虫害治理等措施，促进沙区植被恢复。加强鄂尔多斯遗鸥国家级自然保护区、红碱淖等重要湿地保护恢复，连通黄河南缘-库布齐沙漠北缘生态廊道，改善物种栖息地，提升重要物种及其栖息地的保护能力。合理开发利用光热、土地资源，推进光伏治沙，发展食品、药材、饲草、生物质能源等产业。聚焦解决“十大孔兑”水土流失问题，牢牢抓住水沙关系调节的“牛鼻子”，通过上中下游协同、风沙水沙联治方式，采取坡面治理与沟道拦蓄并举、工程措施与生物措施结合，对孔兑上中下游进行分区治理。

（三）以绿色驱动为方向，打好低碳牌

聚焦黄河“几字弯”攻坚战重点区域实施光伏工程，坚持以产业带动，大力推广新能源建设与防沙治沙融合发展、生态旅游、节水农牧业等沙产业，持续推进产业治沙。开展太阳能资源评估，积极落实国家在沙漠地区新能源产业的总体布局，统筹光伏开发、生态旅游、工业园区等分区域用

途管理，对较集中区块进行光伏规模化开发，在沙漠、沙地边缘居住区进行光伏分布式开发。拓展已建成的杭锦旗独贵塔拉镇库布其沙漠生态光伏一期项目、亿利集团蒙西基地库布其 200 万千瓦光伏治沙项目、达拉特旗 100 万千瓦光伏发电应用领跑基地等“新能源+生态治理”大型项目，深入打造防沙治沙和风电光伏一体化的“光伏长城”。以矿山地质环境、水土流失和植被恢复问题为生态修复重点，因地制宜、分类施策，实现矿山生态环境全面提升。严格新建矿山准入标准，加快现有矿山改造升级，加大生产矿山修复力度；全力推进历史遗留矿山治理，促进工矿废弃地高效利用。

（四）以工代赈模式推广应用，打好驱动牌

完善体制机制，激发各方在荒漠化防治、打好攻坚战积极性和主动性，健全工程资金支持和政策支撑体系，形成政府主导、社会参与、群众支持的多元化工程投入和建管机制。进一步总结推进“双擎牵引、六轮驱动”的工作模式，彰显“六个转变”的治理成绩。“双擎牵引”即党的领导、制度优势；“六轮驱动”即工程绿沙、引凌入沙、光伏治沙、产业富沙、科技兴沙、文化融沙；“六大历史性转变”即从“索取自然”向“顺应自然”、从“广种过牧”向“集中发展”、从“单一投入”向“多元融合”、从“沙进人退”到“绿进沙退”、从“生态效益”到“经济效益”和从“绿进沙退”到“人沙和谐”的历史性转变。在治理过程中，按照“先易后难、由近及远、锁边切割、分区治理、整体推进”的治理原则，科学有效地推进荒漠化综合治理。积极争取中央预算内和财政资金支持，加大新建重点项目以及森林、草原、湿地等资源保护、沙化土地封禁保护、工程后期管护和巩固提升的支持力度，为促进沙区生态恢复提供有力保障，将规划内建设项目纳入国家防沙治沙特别国债支持范围。出台绿色金融扶持政策，引导社会各层面投资林草植被保护和建设、林沙草产业开发、光伏治沙等，

打破行业、地区、所有制界限，形成多元投资生态保护和建设的新格局。

（五）培育打造新型劳动者队伍，打好支撑牌

依托现有科研院所、专家团队，完善人才队伍和结构，建设荒漠化综合防治国际高端智库和专家库，积极引进国内外专业人才，挖掘和培养区内乡土专家和专业技术人员，打造高水平的专家团队，为打赢黄河“几字弯”攻坚战提供全过程、可持续的智力支持。加强基层一线干部队伍专业化建设，积极推进乡土专家培养，增强基层一线专业队伍的技术力量和人员素质。改革完善科研人员激励和考核机制，把更多科研成果转化到防沙治沙实践上，把论文写在大地上，集成推广更多行之有效的荒漠化防治技术和系统治理模式，打通科技推广“最后一公里”。

（六）培育践行库布其和“三北”精神，打好文化牌

各级党委政府对荒漠化治理一以贯之、久久为功，孕育了“守望相助、百折不挠、科学创新、绿富同兴”的库布其精神和“艰苦奋斗、无私奉献、锲而不舍、久久为功”的“三北精神”。精神的凝结，是鄂尔多斯人求实创新与艰苦奋斗的有机结合，是自力更生、艰苦创业精神的结晶。在精神的感召下，政府、市场和社会聚合系统治理。政府引导出政策、给支持，企业利用政府的好政策，更好地防沙治沙；政府深化防沙治沙体制机制创新，加强改革举措系统集成，进一步增强发展动力和活力。通过党委政府引导，建立多方位、多渠道利益联结机制，广泛宣传动员，引导人民群众参与荒漠化治理，调动沙区群众的积极性和主动性，从“自发治”转变为“自觉治”，逐绿前行，全面吸引社会资本参与生态建设，以利好政策激发社会各界荒漠化治理动力，使企业从“试着干”转变为“大胆干”，治理主体由国家、集体为主向社会各界多元化转变，为推动荒漠化治理提供强大精神力量和思想支撑。

结 语

生态保护和生态平衡日益成为公众话题,在实施荒漠化综合防治打好黄河“几字弯”攻坚战中,政府扮演了重要角色。通过对鄂尔多斯市荒漠化及治理现状的分析,找出治理过程中存在的政策、资金、人才等多方面的问题,并且从综合治理为主导的角度提出荒漠化防治的对策和建议。政府要遵照依法治国的方针,加强政策引导,完善监督机制,提高执行力度,同时,通过媒体舆论的大力宣传、呼吁,提高群众对草原、林地、耕地的保护重要性的认识,加强全民参与。积极转变政府职能,提高政府的主导效率,完善荒漠化管理与服务现状,在发挥主导作用的同时,对市场机制的引入和规范要加以重视,建立与荒漠化治理相关的责任机制,继续推进荒漠化治理重点工程建设。

关于鄂尔多斯市实施荒漠化综合防治 打好黄河“几字弯”攻坚战的几点建议

行动教学第四组：

组长：苏利英

组员：郝向龙、卢成帅、郑雅娟、韩富城、阿拉腾森布尔、
庞海东、刘燕飞

决策咨询报告执笔人：苏利英、郝向龙、卢成帅

指导老师：苑海霞、袁燕

编者按：近年来，鄂尔多斯市荒漠化综合防治实现了由“沙进人退”到“绿进沙退”的巨大改变，但生态环境仍然比较脆弱，综合治理效能还需进一步释放，政府在宏观方针政策制定、宣传、引导和规范社会群众参与治理等方面力度还不够，荒漠化综合防治打好黄河“几字弯”攻坚战还任重道远。

一、鄂尔多斯市在荒漠化综合防治和黄河“几字弯”攻坚战中存在的问题

（一）生态环境大为改观与生态本底先天脆弱并存

库布其沙漠和毛乌素沙地占全市土地面积的 52.7%，荒漠化土地占全市土地面积的 90.7%，重度和极重度沙化土地 1.22 万平方公里。鄂尔多斯市地处黄河中上游地区，干旱少雨，风大沙多，水土流失面积占全市 39.27%。全市 48% 为丘陵沟壑区和干旱硬梁区，极易受到风蚀、水蚀影响，具有极高的生态脆弱性。“十大孔兑”流域水土流失范围广、强度大，泥沙入黄问题还未根本遏制。沿黄地区受多年持续水土流失影响，植物赖以生存生长的表层土壤遭到破坏，肥力下降、生产能力降低，致使区域内植

被稀疏低矮、覆盖度较低、分布不均匀，生物多样性恢复困难。

（二）产业发展与生态保护存在矛盾

鄂尔多斯是生态脆弱区，也是优势资源富集区，在地区定位上拥有双重角色。如何实现在保护中开发，在开发中保护，还需要强化统筹，协调推进，这是实现高质量发展的一大挑战。紧临黄河地区共布局 6 个工业园区，多年大规模的煤炭资源开采，全市有 8 个地下水超采区，破坏原生土层和植被，形成大量采空区和弃土弃渣，造成严重的水土流失，保护修复生态难度较大。此外，由于近年来连年干旱、养殖成本增加及监管不力等原因，农牧民偷牧现象屡禁不止，草原过牧问题有所反弹。

（三）生态机制存在地域特点与制度约束

由于国土空间规划存在一定限制和偏差，出现部分图斑属性和实际属性不符，或部分林地、草地盖度、优劣情况与实际不符等问题，导致按照国土空间规划落实部分地块不能因地制宜、按需施策，治理与修复工作不能精准施策、靶向发力，各工程项目不能按照实际治理需求精准落地，需要按需施策，出台政策行指引文件，按突破国土空间规划限制，因地制宜，宜林则林、宜草则草。同时，全市黄河过境流量 300 多亿立方米，但每年分配水指标却极少，间接影响到“三北”等重点生态工程建设。

（四）部门联合共建共保共治合力不足

以往按照部门和行政区划“分段治理”的治理方式，已经不能适应当前系统治理的新形势、新要求。目前，区域沙化土地治理和水土流失治理面积、规模逐年增加，但在系统治理的内在机理、规律等方面的研究还未真正破题，区域联防联控格局尚未形成。由于国家、自治区项目任务下达较晚，而生态建设属于季节性极强的工程，主要集中在每年的 3-5 月份，待上级下达生态建设任务后再进行组织实施会导致延误最佳生态建设时期，很难确保治理成效，项目需采取“先建后补”的形式，任务下达后由

施工方与林草局直接签订合同完成建设任务，但存在审计“工程项目未进行招投标确定施工方”的审计问题。

（五）环境治理势在必行与利益矛盾始终纠缠

有些部门缺乏生态环境保护工作的主动性，积极性，被动应付多，监管过程重形式走过场，责任压的不实，工作抓的不细，执法力度不够，履行职责不到位。一方面，部分存在矛盾纠纷的地块不能纳入项目建设，导致全域、集中治理工作不能大面积推进。另一方面，由于项目缺乏有效的违约反制措施、项目户缺乏契约精神，部分农牧民群众参与项目建设过程中遇到问题便随意退出项目建设，导致项目地块反复变更，加大了任务落实难度、增加了项目管理支出，导致信访矛盾隐患突出。

（六）人才支撑不够导致出现结构性矛盾

跨学科、复合型人才是新能源产业发展的必要条件，其所具备的多元知识和技能既影响企业在市场的竞争力，还与整个产业的可持续发展息息相关。部分新能源项目建设单位专业技术人员结构不够合理、整体偏老龄化，缺乏年轻、专业水平能力较高的人员，专业技术力量严重不足、不能为攻坚战提供有力的技术保障。此外，基层治沙站、林场长期资金投入不足，无法购买或更新工作所需的仪器设备、无法开展人员技术培训，缺少药品、物资储备库等基础设施。

二、全力打好荒漠化综合防治黄河“几字弯”攻坚战的建议

（一）进一步解放思想

从国际环境看，推动绿色低碳发展是国际潮流所向、大势所趋，绿色经济已经成为全球产业竞争制高点。从区情看，内蒙古生态区位重要，生态资源丰富，生态责任重大。从市情看，黄河“几字弯”鄂尔多斯段库布齐沙漠东北缘锁边林草带缺失，沙漠北缘及黄河岸线现有锁边林退化，“十大孔兑”小流域综合治理措施尚未完全覆盖，毛乌素沙地生态系统稳定性

和功能较弱，固沙滞尘作用难以有效发挥。鄂尔多斯要以“国之大者”的政治自觉，积极争当探索以生态优先、绿色发展为导向的新路子的先行区，以主力先锋的姿态创造防沙治沙鄂尔多斯样板。

（二）进一步坚持系统治理

统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，打破行政区域界限，强化区域联防联控。突出沙漠、沙地等治理重点，科学布局各类生态保护修复措施，修复和重建退化生态系统，大力发展林光牧光相结合的光伏治沙新模式。在库布齐沙漠东段杭锦旗东北部风沙源头，采取人工造林种草等措施补齐锁边林草带缺失部分；在库布齐沙漠北部沿黄公路与黄河之间区域，采取造林种草结合补植、抚育、更新等措施开展锁边建设和退化锁边林草带修复；在库布齐沙漠中部和东部综合采取工程措施+生物措施开展“十大孔兑”和黄河流域水土流失综合治理，有效减少库布齐沙漠向黄河输沙，打赢黄河安全保卫战。

（三）进一步坚持以绿色低碳为导向

坚持以产业带动，大力推广新能源建设与防沙治沙融合发展、生态旅游、节水农牧业等沙产业，持续推进产业治沙。开展太阳能资源评估，积极落实国家在沙漠地区新能源产业的总体布局，统筹光伏开发、生态旅游、工业园区等分区域用途管理，对较集中区块进行光伏规模化开发，在沙漠、沙地边缘居住区进行光伏分布式开发深入打造防沙治沙和风电光伏一体化的“光伏长城”。以矿山地质环境、水土流失和植被恢复问题为生态修复重点，因地制宜、分类施策，实现矿山生态环境全面提升。

（四）进一步推广以工代赈模式

完善体制机制，激发各方在荒漠化防治、打好攻坚战积极性和主动性，健全工程资金支持和政策支撑体系，形成政府主导、社会参与、群众支持的多元化工程投入和建管机制。在治理过程中，按照“先易后难、由

近及远、锁边切割、分区治理、整体推进”的治理原则，科学有效地推进荒漠化综合治理。积极争取中央预算内和财政资金支持，加大新建重点项目以及森林、草原、湿地等资源保护、沙化土地封禁保护、工程后期管护和巩固提升的支持力度，为促进沙区生态恢复提供有力保障，将规划内建设项目纳入国家防沙治沙特别国债支持范围。出台绿色金融扶持政策，引导社会各层面投资林草植被保护和建设、林沙草产业开发、光伏治沙等，打破行业、地区、所有制界限，形成多元投资生态保护和建设的新格局。

（五）进一步培育打造新型劳动者队伍

依托现有科研院所、专家团队，完善人才队伍和结构，建设荒漠化综合防治国际高端智库和专家库，积极引进国内外专业人才，挖掘和培养区内乡土专家和专业技术人员，打造高水平的专家团队，为打赢黄河“几字弯”攻坚战提供全过程、可持续的智力支持。加强基层一线干部队伍专业化建设，积极推进乡土专家培养，增强基层一线专业队伍的技术力量和人员素质。改革完善科研人员激励和考核机制，把更多科研成果转化到防沙治沙实践上，集成推广更多行之有效的荒漠化防治技术和系统治理模式。

（六）进一步培育践行库布其和“三北”精神

各级党委政府对荒漠化治理一以贯之，孕育了库布其精神和“三北精神”。在精神的感召下，政府、市场和社会要聚合系统治理。政府引导出政策、给支持，企业利用政府的好政策，更好地防沙治沙；政府深化防沙治沙体制机制创新，进一步增强发展动力和活力。通过党委政府引导，建立多渠道利益联结机制，广泛宣传动员，调动沙区群众的积极性和主动性，从“自发治”转变为“自觉治”，全面吸引社会资本参与生态建设，以利好政策激发社会各界荒漠化治理动力，使企业从“试着干”转变为“大胆干”，为推动荒漠化治理提供强大精神力量和思想支撑。

鄂尔多斯市建设国家儿童友好城市的问题及解决路径探析

行动教学第五组：

组长：张红艳（13947751289）

组员：李海鱼、杨海生、王序、郝斯鲁、李彬、
杨金峰、白婧琳

执笔人：杨海生

指导老师：孙喜坤、王乐

一、引言

鄂尔多斯市位于内蒙古自治区西南部，黄河“几字弯”腹地，是国家规划的呼包鄂榆城市群重要组成部分和黄河流域生态保护和高质量发展战略的重要节点城市。2022年获批国家级一刻钟便民生活圈建设试点城市，2023年被命名为全国首批婴幼儿照护示范城市，入选2023年中国最具幸福感城市。总体来看，鄂尔多斯经济实力较强、教育发展均衡、医疗体系健全、城市环境宜居、生活水平较高，为建设儿童友好城市奠定了良好的基础条件。但是鄂尔多斯在注意力配置、儿科卫生资源、社会化托育等方面也带来了挑战，针对鄂尔多斯市自身的特色和面临的挑战，本文提出优化政策工具配置、形成儿童就医友好环境、均衡拓展托育服务资源、构建安全出行路径、完善法规体系、促进多方协同共治六个方面的具体建议，为鄂尔多斯市及国内其他城市开展儿童友好城市建设提供参考。

二、建设基础及工作成效

鄂尔多斯市委市政府历来高度重视儿童事业和儿童发展，积极落实儿童优先发展原则，坚持把儿童友好纳入地区经济社会发展总体规划以及相

关专项规划，统筹谋划、强化落实，扎实推进各项目标任务，儿童健康、教育、福利、法律保护等重点领域目标持续推进，全市儿童事业不断创新发展，儿童友好在经济社会发展各领域逐步凝聚为全民共识、自觉行动。扎实的儿童事业发展状况，为鄂尔多斯市开展儿童友好城市建设提供了重要支撑。

（一）高规格建立工作机制。市委市政府成立儿童友好城市建设领导小组，建立党委领导，政府主导的儿童友好城市建设专门工作机制。七旗两区协同发力，围绕社会政策友好、公共服务友好、权利保障友好、公共空间友好、发展环境友好及儿童产业友好，初步形成了全面推动鄂尔多斯儿童友好城市建设的工作局面。

（二）儿童工作走在前列。鄂尔多斯市与儿童直接相关的教育、医疗、托育等事项列入鄂尔多斯市重点民生实事，且全面完成。2023年持续推动普惠托育及基础教育稳步发展，新增扩建中小学幼儿园27所，新增学位8220个。强化儿童服务队伍建设，拥有1100个乡镇街道儿童督导员和村社区儿童主任，进一步促进全市儿童健康成长，全面保障儿童权利。

（三）领导专家支持建设。由国务院妇儿工委办、全国妇联、住建部、中国儿童中心等部门领导组成的专家组赴鄂考察，专家组一致认为鄂尔多斯市委市政府从儿童健康、教育、福利、社会环境、环境保护等方面持续发力，全面提高儿童健康水平、受教育水平和福利水平，全力保护儿童权益，优化儿童成长环境，推动公共政策、公共产品、公共服务向儿童倾斜，为促进儿童健康成长，推动儿童事业与经济社会同步、协调发展做了大量卓有成效的工作，让儿童健康成长得到充分保障，儿童优先原则得到落实，儿童安全感、幸福感以及儿童成长的社会环境得到提升。

（四）政策力度不断加大。近年来，鄂尔多斯市陆续出台了《鄂尔多斯市人民政府关于加强农村牧区留守儿童关爱保护工作实施方案的通知》

（鄂府发〔2017〕144号）《鄂尔多斯市卫生健康委关于印发健康儿童行动提升计划（2021—2025年）实施方案的通知》（鄂卫健发〔2022〕224号）等36项政策举措，2024年拟出台16项政策文件，对保障儿童权益、分解目标任务、落实责任分工、督察检查情况提出明确要求并稳步落实。

（五）公共服务稳步提升。截至2023年，全市普惠性幼儿园覆盖率达89%，九年义务教育巩固率达96.8%，高中阶段毛入学率达99.2%，各项指标均达到预期。全市共有托育机构183家，拥有托位数9905个，每千人口拥有托位数达4.5个，2023年成功创建全国婴幼儿照护服务示范城市。全市1040个苏木乡镇（街道）、嘎查村（社区）综合性文化服务中心实现全覆盖，服务功能对残疾人、老年人、青少年儿童、农牧民工等特殊人群均有覆盖。

（六）儿童权利有效保障。截至2023年，集中供养孤儿、事实无人抚养儿童生活费标准提高到每人每月2660元、分散供养孤儿、事实无人抚养儿童提高到每人每月2220元，基本生活保障标准同比涨幅超过了本市人均可支配收入，位居自治区前列。全市民政系统建成市旗区未成年人保护中心10个，苏木乡镇街道未成年人保护工作站87处，建成儿童之家89处，让留守困境儿童有平台更好地融入周边的生活环境，可以更便捷地享受到全市118名儿童督导员和1045名儿童主任提供的关爱服务。

（七）成长空间优质提升。全市共新建儿童友好城市建设试点重大项目17项，开展适儿化改建项目73项，累计投资294688.896万元。新建改造84个口袋公园、小微绿地，建设居民家门口的花园，提升公园公共服务设施，增加儿童游乐设施，提高公园使用率。康巴什区先行试点，启动建设宪法公园、体育公园等6座主题公园，打造开放式草坪绿地25.8万平方米、花海花田710亩、城市绿廊绿道慢行步道30公里，公园、花

海、绿地、步道逐渐成为儿童娱乐的重要载体。

（八）先行先试成果显著。康巴什区在全市推动儿童友好城市建设中先行先试，面向社会推广儿童友好理念，在组织领导、政策体系、空间布局、配套服务、形象宣传、儿童参与等方面形成了一系列的宝贵经验，得到了全国妇联、国务院妇儿工委办公室、中国儿童中心相关领导和专家高度认可，为全市创建儿童友好城市提供了有益实践和探索，经验可复制可推广。

三、对标国际国内先进地区经验思考

1996 年联合国儿童基金会和人居署发起“儿童友好城市倡议”，关注儿童福祉对健康生态环境和城市管理等的指标性意义，旨在使城市及社区对儿童更加友好并在地方一级实现儿童权利。这一倡议很快得到全球响应，目前在德国、芬兰、英国、美国、澳大利亚、日本等发达国家以及越南、巴西和白俄罗斯等发展中国家已有 3000 多个城市和社区获得联合国儿童基金会的儿童友好认证。本文选取了芬兰、澳大利亚以及我国中山市、长沙市作为借鉴对象，这些城市在建设儿童友好城市方面起步较早，且在构建儿童友好型社会颇有建树。

（一）芬兰儿童友好城市建设经验及启示

1. 提供“儿童友好型城市”的建设思路。以日常儿童高频使用的校园、社区作为“点”，以城市交通系统和公园中的交通系统串联成为连接“点”和“面”的“线”，城市以“点一线一面”结构为骨架，结合“小微更新”和“存量提升”的思路，利用政府和民间发起的各种活动使儿童了解并参与，形成儿童友好的风气塑造，建成一个完整的儿童友好型城市系统。

2. 儿童场所的社会化利用。将校园内的运动场作为城市开放空间的呼声早已有之，2017 年发布的《关于推进学校体育场馆对公众开放的实施意见》中便明确提出了学校体育场馆应在放假期间以及课余时间对所有学

生开放，并且推行定时定段和预约相结合的管理方式向校外人员开放，但是由于涉及校园安全问题、设施与场地的维护、人员责任分担等问题，行动推行并不顺利。芬兰实践中提出了一种模式，即学校与周边社区相结合，形成一处开放场所服务一校一区的结构，不仅仅将“儿童友好型”场所作为服务于儿童的专属场所，而是以“儿童友好型”作为指标来提升社区环境品质，服务所有的人群。^[1]

（二）澳大利亚儿童友好城市建设经验及启示

1. 自上而下的制度与自下而上的实践结合。澳大利亚通过联邦层面的共识与指引、州层面的行动导则、城市和社区层面规划落实，形成了“目标—方法—实践”多层渐进的推进体系，弹性而高效。特别是在执行过程中，结合城市或社区实际，以步行友好城市、健康城市为突破口，形成各具特色的实施方案。^[2]所以鄂尔多斯市的儿童友好城市建设，一方面需要系统性制度建设，以儿童权益优先为原则、多元理性思维为指导，构建完整的支撑和实施体系；另一方面需要各城市根据需求开展实施探索。完善制度建设和鼓励地方特色实践，是现阶段中国建设儿童友好城市的重要任务。

2. 儿童参与方式的探索。儿童友好城市建设核心之一是将儿童引入决策体系。在澳大利亚儿童友好城市建设过程中，各行业专家在各自领域研究促进儿童参与的方法。研究者采用追踪器、GPS 等技术追踪儿童日常自由活动路径、范围和停留节点；通过相机拍摄社区他们喜欢和不喜欢的地方，以拼贴画的形式展现对社区的印象^[2]；联合国人居署开展《我的世界》活动与年轻人展开对话、通过游戏展示儿童想法。未来随着技术革新，充分利用大数据、人工智能等新技术，将有助于推动儿童参与的深度与广度，真正实现全民共建共享儿童友好城市。

（三）中山市儿童友好城市建设经验及启示

1. 普及全面儿童友好的兼容关爱。中山市注重儿童全方位公共服务供给，积极推动“异地务工人员子女关爱”“儿童爱眼护齿公益项目”“儿童青少年体质”等儿童重点项目落地。成立首个“儿童长高中心”，提供儿童一站式生长发育服务。搭建儿童信息综合平台，规范儿童健康、学籍、户籍等信息管理；有力提高对孤儿、残疾、留守等特殊儿童的救助保障力度和精准度，被确定为“全国农村留守流动儿童关爱服务体系示范市”。成立全国首个事业单位中山市家庭教育指导服务中心，被评为“全国性别平等教育试点市”，性别平等教育和家庭教育工作“中山模式”获全国推广。

2. 逐步完善儿童议事会制度保障儿童参与权。中山市从市级到镇街，全部铺开儿童议事制度，每个镇街每年开展至少一场儿童议事活动，推动儿童参与融入公共社会生活。中山市妇联组织“童高度看城市”儿童议事活动，特聘儿童观察员，就医疗环境、公园建设、食品和用具安全等重大儿童公共问题进行商议探讨。为扩大儿童参与范围，中山手机网就儿童友好项目向全市儿童发起网络投票。如2022年6月，岐江道首期项目“幸福岐江段”动工前，发起网上投票由小朋友们投选出自己最想要的沿江儿童游乐场地和设施。2022年市妇联推出120个首批儿童开放日项目，将企业工厂、市场、爱国主义教育基地、镇街图书馆、医院等单位 and 部门串联起来，尽可能为中山儿童创造更多学校之外的实践体验，打造便童惠童的“儿童体验实践园”。

（四）长沙市儿童友好城市建设经验及启示

1. 儿童参与权得到重视。积极组织儿童参与各类活动，开展儿童空间微改造设计竞赛，这是第一次以孩子的民意作出的规划决策。市少工委、团市委召开少先队长沙市第七次代表大会，全市386名少年儿童和少儿工作者代表参会，会议把竭诚服务少年儿童快乐生活、全面发展、健康成长，

助力儿童友好型城市建设作为今后五年全市少先队工作指南。启动社区少工委建设，组建“儿童议事会”。组织“儿童议事会”少先队小骨干学习培训，100余名议事小骨干参与。组织开展“长沙蓝”青少年生活垃圾分类行动。^[3]

2. 儿童福利保障水平不断提高。残疾儿童获得康复补助，根据《长沙市残疾人精准康复行动残疾儿童康复项目实施方案》和《长沙市残疾儿童康复项目康复定点机构服务规范》的规定，为全市有康复需求的0-17岁残疾儿童免费提供6—10个月的康复训练，并给予每月400元的家长陪护补助。0-6岁残疾儿童康复训练有效率达到90%，满意度达到100%。开展农村留守儿童“合力监护·相伴成长”关爱保护专项行动，成立长沙市留守（流动）儿童服务中心，组建“五色花瓣”志愿者服务队。全市各级妇联组织实施“春蕾助学”计划，资助贫困儿童、留守儿童1860余万元。全市各级关工委投入助学助困经费987.41万元，扶助青少年1.20万人，动员社会力量募集1034.1万元，扶助青少年2.32万人。^[3]

四、存在的短板和不足

（一）注意力模型配置不均衡

政策工具是政府介入儿童友好城市建设的具体形式，对其的选择和实施会影响政策实施效果。因此，鄂尔多斯市能否实现建设儿童友好城市的目标，取决于在实施政策的过程中能否正确选择和合理使用政策工具。Rothwell& Zegveld将政策工具分为供给型、需求型和环境型三类。供给型政策工具对儿童友好城市的创建起到直接推动作用，需求型政策工具发挥直接的拉动作用，环境型政策工具则是为儿童友好城市建设提供良好的外部环境支持，表现出促进作用。^[4]



图 1：省域儿童友好城市建设实施方案分析框架

通过采用内容分析法（见图 1）剖析广东、福建、广西等 16 个省域地方出台的儿童友好城市建设实施方案不难发现，多数地方政府政策工具使用情况与中央政府趋同，偏好使用环境型工具，更倾向于通过调节外部环境间接影响和保障儿童友好城市的建设。虽有个别地方政府注重使用科学组合工具，但总体而言，16 个已出台儿童友好城市建设实施方案的省域地方政府使用政策工具的系统组合性弱，进一步分析得知，地方政府内部治理工具使用比例差异悬殊，策略性措施构成比是产业发展工具构成比的十倍之多。在政策内容要素上，中央政策内容要素的分配不均衡，缺乏对权利保障的关注。地方政府作为施策的主体，基于本省域发展现状制定儿童友好城市建设的实施方案，相较中央提纲挈领的《指导意见》丰富了政策内容要素，但注意力分布依旧偏向关注公共服务、成长空间和发展环境，缺乏对社会政策和权利保障的关注。在交叉要素上，需求型政策工具在各政策内容要素中的参考点数均最少，与环境型、供给型工具间还存在着较明显的使用差距。

（二）儿科医疗卫生资源总量不足

医院是保障儿童健康成长的最后一道防线，实施儿童医院建设是实现

儿童友好城市的基础和重要保障。鄂尔多斯市尚处于国家儿童友好城市建设的初期阶段，现有的医疗卫生机构的空间环境还不能满足“1米世界”视角下对儿童就医时的特殊关爱。截至2022年末，全市儿童（0-14岁）人口数为41.11万人。但鄂尔多斯市仍未建有儿童专科医院，儿童医疗任务主要由综合医院和妇幼保健机构承担，2023年秋冬季儿童呼吸道疾病高发，市妇幼保健院儿科日均门诊量超过80人次，住院病房全部超负荷运转，市中心医院儿科日门诊量也基本维持在140人次高位运行。儿童就诊压力激增，供求矛盾凸显，凸显了鄂尔多斯市儿童诊疗服务能力不足、儿童住院床位设置不足、儿科医务人员短缺的问题。

目前，内蒙古自治区境内儿童医院数量严重不足、儿科医务人员严重缺乏的现象普遍存在，除了呼和浩特市和包头市建成专科儿童医院外，鄂尔多斯市至今没有专科儿童医院，如果不加快儿童专科医院建设，儿童看病难的问题会越来越突出，这对儿童医疗和健康成长是十分不利的。儿童健康与成年人完全不同，有其特殊性和特殊要求。儿童处于身体、大脑、神经系统的发育生长期，没有独立自主的能力，无表达能力或表达能力低，抵抗力弱，先天性疾患较多，病情变化迅速，并且用药的特点以及诊治、护理的方法与成年人有很大的不同。儿童就诊相对比较专科和专业，由于没有专科儿童医院，使家长不得不带着孩子到成年人医院，往往由于不专业，造成治疗效果不理想，或贻误了病情。

（三）社会化托育供需矛盾突出

随着“三孩政策”的推行，鄂尔多斯市婴幼儿必然出现一定规模的增长，但是高龄生育、延迟退休降低了家庭自我照顾“二孩、三孩”的可能；日益高涨的保姆费用使经济压力陡然增大；3岁以下婴幼儿托育服务的需求不断提高。有关解决3岁以下婴幼儿托育问题的呼声日渐强烈，幼儿托育服务体系的不足日益凸显。

	教育部门	其他部门	地方企业	事业单位	部队	集体	民办	中外合办	总计
3岁前	2.5	4.3	4.5	5.3	5.0	2.6	5.3	13.6	3.9
3岁及以上	97.5	95.7	95.5	94.7	95.0	97.4	94.7	86.4	96.1

图 2：2020 年我国各类幼儿园儿童入园时的年龄分布占比情况

总体而言，0-3 岁婴幼儿在所有学龄前入托（入园）的孩子中的占比仅为 3.9%，其中 0-3 岁婴幼儿入托（入园）率较高的民办和中外合作办学的幼儿园的占比也只有 5.3%和 13.6%。而 2020 年经济合作与发展组织公布的报告显示，经合组织国家 3 岁以下婴幼儿的平均入托率为 27%，这意味着我国家庭对 0-3 岁婴幼儿的入园需求并没有得到有效地满足。^[7]此外，我国家庭对市场化育儿服务的信任程度偏低，调研数据显示，对于 0-3 岁婴幼儿家庭而言，虽然对社区临时托育、喘息服务、延时照料有一定的需求，但是出于对安全和服务质量的考虑，若非万不得已，家庭多不愿将孩子送往全天候的托育服务机构。这也导致了调研中有 58.2%的家庭希望获得外部托育机构的服务，而事实上仅有 1.6%的家庭的孩子是由社会机构照顾，祖父母的隔代照料成为主力军，达到 79.4%。

（四）儿童安全建设不足

交通安全主要是指儿童在出行时是否会发生导致意外的交通事故，主要与路面的车流量，路口的复杂度，行驶人的车速，路口红绿灯的时间和数量等有着密切的联系。通过调查发现，鄂尔多斯市的道路在设置时会存在人行道面积较小，没有单独设置儿童的人行道区域，以及在对城市整体的规划中没有考虑儿童居住地址与学校和社区活动的有效距离，儿童周围的场所都没有形成一个有效的循环圈。对于有乘车需求的儿童来说，在现有的设施中几乎没有关于儿童独立乘车的计划，并且公交车站点的设置与儿童学校的地点也存在了一定的距离，从而导致儿童在下车后不知道具体的路径规划，并且路径太长容易发生危险，对于有家长接送的孩子，学校

周围的停车设施并不完善，还存在着车流量过大造成了一定的拥堵，进而加大儿童交通事故的发生。

除去交通安全，校园霸凌行为往往也是当前造成儿童安全隐患另一重大因素。社会生态学认为学校环境，特别是学校氛围对霸凌行为产生影响，这一观点也越来越受到学者的重视。在我国校园，缺少对霸凌行为的一个系统的干预，往往只是采取出现问题后说教的方式。这样的方式使得问题只能解决表面，长久反复，最后导致教师在这种反反复复的情况下心生厌倦，随之搁置不理。另外，随着网络的发展，一些学生将自己霸凌他人的视频发布在网络上，用来给被害者带来第二重的侮辱。这些极其恶劣的视频，在网上传播以后很难进行管控，并且会造成一些学生的仿效。因为这些发布视频的学生最大的惩罚力度也仅仅是被警告或者转学，所以进一步地加深了这种行为的泛滥。

（五）缺乏多方主体协同共治

鄂尔多斯市目前缺乏儿童友好的总体战略，城市规划、决策、建设、运行和管理等方面缺少儿童视角，各行其是。一是政府没有发挥全盘规划和协调的作用，参与主体单一，大部分项目由市发改委和市妇儿工委主导。与儿童友好建设密切相关的住建局、教体局、卫健委、民政局等有关部门，只在个别项目中参与，整体存在感较弱。二是在建设资金与资源的调度使用上，市旗两级彼此独立，苏木乡镇主要依靠地方财政，建设资源分布严重不均衡，发展严重不平衡。三是儿童的需求和权益，在城市政策中的体现，难以实现跨领域之间的政策联动，很难反映儿童的整体福利。四是市、旗、镇各级人民政府，目前在儿童友好方面，没有具体的组织体系可利用，也缺乏专业机构或合作网络的支持。也尚未建立完善与民间、市场等的多元合作机制，各级政府都是各自摸索，各自承担，责任较重。

五、主要努力方向和建议

（一）平衡政策工具使用，优化政策工具配置

政策工具的使用比例影响政策实施的有效性。制定一个系统连贯的政策工具体系有利于提升政策的使用率，实现从单一向多元转变。鄂尔多斯市等后续批次建设国家儿童友好城市的地方政府应当规避第一批出现的对政策工具的关注不平衡，继而导致政策执行不力和政策效果不理想等问题，进一步优化政策工具外部结构，最大限度发挥各方面政策工具相互协调的优势，重点提高需求型政策工具的使用频率，适度弱化环境型政策工具的使用。尽可能优化政策的内部结构，在协调供给面时，加大用地保障和资金投入，确保儿童的发展需求在基本物理空间上得到满足。在增强需求面时，重点提升交流合作和政府购买工具的使用频率，开阔视野，吸收优秀经验，提升儿童福利项目质量。在削弱环境面时，也要适当加强产业发展和市场管理，打破各地方发展规划的同质化困境，摒除不良环境因素的影响。^[4]

同时，儿童友好理念的贯彻实施既需要通过外部城市空间的适儿化改造、基础设施建设等提供空间环境支持，同时也需要通过儿童基本权利的保障与实现、儿童福利制度的设计与实施为“儿童友好”注入实质内容，内外兼具地将儿童友好理念落实到位。在制定建设目标时，不仅要参照《指导意见》等中央发布的制度性政策文件，更要基于其他地理特点与现有产业体系，协调五大友好内容要素覆盖，提出具有自身地方特色的新举措，以充分调动下属旗区的创造性和主动性。

（二）建设儿童专科医院，形成儿童就医友好环境

从总体上看，中国人均享有医疗资源的比例与国际标准相比偏低，医疗资源特别是公立医疗资源属于稀缺资源。在医疗资源稀缺的大格局中，儿童医疗资源短缺的矛盾尤为突出。为缓解这一矛盾，需要针对儿童医疗资源短缺的“病根”开出药方，在康巴什区建设一所专业的儿童医院，将

满足鄂尔多斯市及周边地区儿童的医疗需求，彻底解决综合医院儿科科室设置不全面，只能满足一些常见病患者的需求现状等问题，明显提高儿童医疗卫生基础设施水平，改善儿童就医条件，提高儿童健康水平，促进公共医疗事业的发展，满足儿童群众的医疗保健需求。

与此同时，全市各级综合性医疗机构在儿童友好型医院的建设上还需要持续探索、久久为功。在具体工作开展中，还要充分结合儿童友好型城市建设的具体要求和标准，在医疗服务供给过程中更加重视儿童参与、倾听儿童诉求、保障儿童权益，持续优化医院环境，不断改进诊疗流程，持续改善医疗服务，同时积极推动医院专科发展，打造专科技术与服务品牌，更好地满足儿童医疗救治与健康管理等多样化的需求。除此以外，医院还必须把医务社工的作用发挥出来，对社会资源进行充分吸收并整合优化，提高各级各类有益资源的使用率，形成丰富多样的儿童友好服务特色，让儿童在医院以及接受医疗与健康服务的过程中获得更好的体验。

（三）科学规划布局，均衡拓展托育服务资源

构建以家庭、医院为主体的 0-1 岁婴幼儿养育体系。一是支持传统家庭照看。0-1 岁婴幼儿具有特定需求，需要特殊照料，可通过提供支持，增强、补充家庭育儿功能，减免个人所得税、房租，延长产假和增加失业保险等方式，减轻家庭育儿压力，鼓励和支持 0-1 岁婴幼儿传统家庭照看。二是鼓励医院利用现有保育资源进行 0-1 岁婴幼儿的养育。利用医院独特的资源优势，在 0-1 岁婴幼儿生长发育、营养等方面提供照顾并为家长提供各种医疗保健、抚养保育方面的咨询和指导。

构建以普惠性市场托育机构为主的 1-3 岁幼儿托育服务体系。托育供需有差距，幼儿园学位数不足，企业、社区、单位办托条件不充分。在这种现实情境下，托育服务发展主要依靠社会资源。建议借鉴普惠性幼儿园认定、申报及管理经验，鼓励民间资本创办收费相对低廉（实行政府定价

或接受政府指导价)的托育机构,缓解入托贵难题,大力发展普惠性社会托育机构。

积极构建 2-3 岁幼儿托幼一体化服务体系。从国内外托育服务发展经验可知,托幼服务一体化建设将是未来主要趋势,能够整合托育服务机构和幼儿园资源,提高托育服务效率,大大降低托育服务成本,有效增加普惠性托育服务供给。国家支持有条件的幼儿园开设托育班,招收 2-3 岁的幼儿。鼓励学前教育资源相对充裕、基础条件较好的幼儿园,尤其是在有条件的小区配套幼儿园内适度增设托育服务班,主要招收 2-3 岁幼儿。未来在学位充裕的条件下,循序渐进地发展 1-3 岁幼儿入托(园),以便更好地解决托育服务与学前教育分离而造成的资源浪费、托育成本高的问题。

(四) 改善儿童生活环境,构建安全可靠社会体系

儿童友好城市的一大特征即:儿童可以在城市中安全、自由地行走、玩耍和探索。只有在这样的环境中,才能发展其独立性和其他各项能力,从而实现自我的全面发展。建议鄂尔多斯市政府出台建设指引,明确相关指标和要求,在场地环境设计方面,充分考虑儿童出行特征。推行重点地段学校周边爱心斑马线、护学岗、蓝色即停即走接送停车位,试点“步行巴士”、共享出行等交通出行方式,提高交通舒适性和趣味性。在全市推广儿童友好出行示范系统,向街道沿线住户、单位发布儿童友好倡议书,让儿童出行路径无盲区覆盖,规划儿童应急避险避难场所,合理压缩机动车道,拓宽步行、骑行空间,打造安全舒适便捷的儿童上学途径和生活路径。完善儿童安全报警系统,搭建“安全监督指挥平台”,实现实时监控、安全预警、应急处置。^[5]

法律作为维持社会秩序的重要工具,想要从根本上减少霸凌行为,必须从法律先行开始。加快关于校园霸凌的法律法规完善,也能让儿童在安

全的校园环境中身心健康地长大。让霸凌者在法律这条高压线下克制自己的行为，也让应该受到惩罚的人得到应有的惩罚，更重要的是要让其他心怀恶意的人有所畏惧。另外，随着信息技术的发展，儿童社会化会有所提前，部分心理年龄成熟较早，加之还有部分反社会人格的儿童，那么相应地是否应该降低刑事责任年龄或采取其他的方法来震慑未成年人犯罪，也是一个十分值得探讨的问题。比如，我们可以参考借鉴英国的“恶意补足年龄原则”。在英国，10周岁以上不满14周岁的儿童，如果有证据证明他们的危害行为是出于恶意的，那么就可以将他们当作已满14岁，追究刑事责任。^[6]

道德教育是现代化家庭教育的主要内容。家庭是儿童成长的摇篮，身为父母，是孩子最初的教育者，也是孩子行为模仿的对象，父母的言行举止必然会潜移默化地影响着孩子。父母如果对孩子缺乏关心、管教或自身行为不端，都会影响孩子人格发展。身为父母，首先要发现、克制自身的不良行为。其次，当孩子霸凌他人时，父母则需要与专业人员合作，给孩子更多的关怀，同时也要以自身为榜样，教给他们合理明确的规范。有些孩子天生冲动，或者罹患疾病，这可能也会促使他们习惯霸凌别人。最后，如果父母出现家庭暴力或者不符合监护人的标准，有关部门应及时介入，积极主动地给孩子重新塑造一个适合他成长的环境。

（五）完善法规体系，保障儿童基本权利的实现

法律法规是权利的保障，其制定的过程也是权利深入人心的过程，儿童权利保护要从完善儿童权利保护法规体系着手。

一是要在地方性法规中增加儿童自我保护的规定。自我保护意识的建立对保护儿童权利具有重要的意义，增强儿童自我保护意识，儿童自我保护能力与外界对儿童的保护相融合，儿童权利保护才能达到最佳效果。在目前的法律体系中，仅《预防未成年人犯罪法》有自我防范的相关规定，

但这仅仅只是儿童自我保护的一个很小的方面，所以要在其他儿童权利相关的地方性法规中增加儿童自我保护的内容，强化儿童自我保护的效果，才能更好地保护儿童各项权利。

二是完善儿童权利保护的专项法规。构建未成年人的民事司法制度，弥补法规空白。建立与青少年司法制度相配套的社会支持体系，真正在司法实践中实现对未成年人特殊保护的作用。探索制定地方性法规构建家庭、社会、政府三位一体的监护体系，对家长或监护人不履行监护职责或履行职责的好坏实施社会监督，在家长监护缺位的情况之下，国家和社会及时补缺，全方位保障未成年人受保护权。

三是整合儿童权利保护的相关法规。现有法规体系中，仅《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》等专门儿童立法，大多数关于儿童权利保护的法规条款分散在其他一般法律中。急需地方立法机构对所有儿童权利相关的法律法规进行汇总整合，形成专门针对儿童的涵盖所有儿童权利相关法规条款的、完整的、系统性的法律法规汇总体系。

（六）促进多方协同共治，形成五位一体多元推进格局

儿童友好城市建设不可能由一方主体独立推进，需要秉持多方共建、多元参与的模式，尽可能地凝聚全社会合力。一是强化儿童工作“一盘棋”的协同共建理念。形成市政府领导、旗区主导、部门协同、社会支持、人人参与的工作格局。加强顶层设计，健全完善多领域、多部门工作协作机制，在横向层面整合政府各部门的优势资源，实施集体规划、统一调度，联合办公、同步保障，促进儿童友好理念同步到位。二是社会合作通道，与企业、高校智库、社会组织、社区居民等各方主体，积极探索“商社合作”“校社合作”等模式，也可通过政府购买专业社会组织服务，有效整合社会资源，将民间智慧、社会财富、企业平台、公益力量合理合法地合作共享，合力推进儿童友好城市建设。三是发挥专业人才的优势和特长，

建立由专家、学者、规划设计师等高等院校、规划设计单位构成的专业人才队伍，成立专家小组，提供培训、咨询等服务，为儿童友好城市建设出谋划策。

六、结语

儿童友好型城市建设让每一个孩子、每一个家庭、每一个社区都获益，儿童友好城市最终是全人群友好城市。创建儿童友好型城市，切实保护儿童权利，培养全面发展的高素质人才，是城市实现可持续发展的动力源泉，是实现社会长治久安、国家繁荣富强、民族兴旺发达的基础，也是确保我国在国际竞争中立于不败之地的关键。

儿童友好型城市非一朝一夕可以建设完成，鄂尔多斯市建设儿童友好型城市任重而道远，也必将面临更多的机遇与挑战，建设成为真正的儿童友好型城市仍需更多的探索与实践。但笔者相信，在政府的倡导和带领下，通过全社会共同努力，鄂尔多斯市一定能建成“安全、趣味、公平”的儿童友好城市，成功打造具有地方特色的“鄂尔多斯”样板。

参考文献

- [1]胡宇欣,王沛永.芬兰实践经验对中国“儿童友好型城市”建设的启示[C]//中国风景园林学会.中国风景园林学会2022年会论文集.北京林业大学;2023:5.D0I:10.26914/c.cnkihy.2023.002267.
- [2]江文文,韩笋生.澳大利亚儿童友好城市建设及启示[J].现代城市研究,2019,(01):2-7.
- [3]欧阳丽婷.长沙市儿童友好型城市建设研究[D].湖南大学,2022.D0I:10.27135/d.cnki.ghudu.2022.004578.
- [4]林小力.地方政府在儿童友好城市建设中的注意力配置——基于16个

- 省域政策文本的 Nvivo 分析[J]. 少年儿童研究, 2023, (06): 21-32.
- [5] 刘聪慧. 儿童友好的大连公共文化设施出行环境优化策略研究[D]. 大连理工大学, 2021. DOI: 10.26991/d.cnki.gdllu.2021.001444.
- [6] 吴竞. 小学校园霸凌行为调查及干预研究[D]. 内蒙古师范大学, 2016.
- [7] 杨文庄. 新时代背景下托育服务高质量发展的政策与展望[J]. 早期儿童发展, 2024, (01): 5-10.

关于鄂尔多斯市建设国家儿童友好城市的 决咨报告

行动教学第五组：

组长：张红艳（13947751289）

组员：李海鱼、杨海生、王 序、郝斯鲁、李 彬、
杨金峰、白婧琳

执笔人：李 彬

指导老师：孙喜坤、王乐

编者按：随着城市化进程的加速，儿童友好城市建设成为城市发展的重要方向。鄂尔多斯市作为内蒙古自治区的重要城市，其儿童友好城市建设具有典型性和代表性。本报告旨在全面梳理鄂尔多斯市建设国家儿童友好城市的问题，分析存在的主要问题，并提出相应的对策建议，为相关决策提供科学依据。

一、调研概况

鄂尔多斯市委市政府高度重视儿童事业和儿童发展，积极落实儿童优先发展原则，将儿童友好纳入地区经济社会发展总体规划及相关专项规划，扎实推进各项目标任务。出台了《鄂尔多斯市人民政府关于加强农村牧区留守儿童关爱保护工作实施方案的通知》（鄂府发〔2017〕144号）《鄂尔多斯市卫生健康委关于印发健康儿童行动提升计划（2021—2025年）实施方案的通知》（鄂卫健发〔2022〕224号）等36项政策举措，2024年拟再出台16项政策文件，对保障儿童权益、分解目标任务、落实责任分工、督察检查情况提出明确要求并稳步落实。截至2023年，全市普惠性幼儿园覆盖率达89%，九年义务教育巩固率达96.8%，高中阶段毛入学

率达 99.2%，各项指标均达到预期。全市共有托育机构 183 家，拥有托位数 9905 个，每千人口拥有托位数达 4.5 个，2023 年成功创建全国婴幼儿照护服务示范城市。在儿童权利有效保障方面。集中供养孤儿、事实无人抚养儿童生活费标准提高到每人每月 2660 元、分散供养孤儿、事实无人抚养儿童提高到每人每月 2220 元，基本生活保障标准同比涨幅超过了本市人均可支配收入，位居自治区前列。全市民政系统建成市旗区未成年人保护中心 10 个，苏木乡镇街道未成年人保护工作站 87 处，建成儿童之家 89 处，让留守困境儿童有平台更好地融入周边的生活环境，可以更便捷地享受到全市 118 名儿童督导员和 1045 名儿童主任提供的关爱服务。同时，全市共新建儿童友好城市建设试点重大项目 17 项，开展适儿化改建项目 73 项，累计投资 294688.896 万元。新建改造 84 个口袋公园、小微绿地，建设居民家门口的花园，提升公园公共服务设施，增加儿童游乐设施，提高公园使用率。康巴什区先行试点，启动建设宪法公园、体育公园等 6 座主题公园，打造开放式草坪绿地 25.8 万平方米、花海花田 710 亩、城市绿廊绿道慢行步道 30 公里，公园、花海、绿地、步道逐渐成为儿童娱乐的重要载体。目前，鄂尔多斯市儿童事业发展状况良好，为儿童友好城市建设奠定了坚实基础。此外，我们还对对芬兰、澳大利亚以及我国中山市、长沙市等先进城市的建设经验进行分析，这些城市在建设儿童友好城市方面起步较早，且在构建儿童友好型社会方面颇具建树。为鄂尔多斯市儿童友好城市建设提供借鉴。

二、创建国家儿童友好城市存在的主要问题

（一）政策工具配置不均衡

政策工具的选择和实施直接影响政策实施效果。鄂尔多斯市在政策工具的使用上，存在供给型、需求型和环境型工具使用比例失衡的问题，缺乏对权利保障的关注。

（二）儿科医疗卫生资源不足

医院是保障儿童健康成长的最后一道防线，但鄂尔多斯市尚未建有儿童专科医院，儿科医疗任务主要由综合医院和妇幼保健机构承担，儿童诊疗服务能力不足。

（三）社会化托育供需矛盾突出

随着“三孩政策”的推行，鄂尔多斯市婴幼儿数量必然出现一定规模的增长，但托育服务供需矛盾日益凸显，家庭对市场化育儿服务的信任程度偏低。

（四）儿童安全环境建设不完善

儿童安全建设包括交通安全和校园霸凌等方面，鄂尔多斯市在道路设置、校园氛围等方面存在不足，需要进一步完善相关设施和管理。

（五）多方主体协同共治结构未形成

鄂尔多斯市目前缺乏儿童友好的总体战略，城市规划、决策、建设、运行和管理等方面缺少儿童视角，参与主体单一。

三、创建国家儿童友好城市的建议

（一）优化政策工具配置

加强顶层设计，制定全面的国家儿童友好城市政策框架。优化供给型、需求型和环境型三种政策工具供给，推动儿童友好城市建设。通过政府购买服务、补贴等方式，刺激市场需求，引导和鼓励社会资本进入儿童友好城市建设领域。同时，加强对儿童需求的调研，确保政策供给与儿童需求相匹配。此外，还可以通过宣传教育、社会监督等方式，营造全社会共同关注和支持儿童友好城市建设的良好氛围。建立儿童友好城市建设评估指标体系，定期对政策实施效果进行评估。根据评估结果和监督检查情况，及时调整完善相关政策措施，确保儿童友好城市建设的持续推进。

（二）建设儿童医疗基础设施

一是增加儿童医院和专科诊所的建设。在下一步鄂尔多斯的城市规划中，应优先考虑儿童医院和儿童专科医院的位置和规模，确保它们能够便捷地服务于广大儿童。二是完善儿童医疗服务设施。在儿童治疗科室内部，应配备先进的医疗设备，如儿童专用的影像诊断设备、手术器械等，以提升儿童疾病的诊断和治疗水平。三是提升儿童医疗服务质量。加强对儿童医生的培训和教育，提高他们的专业素养和医疗技能，确保为儿童提供高质量的医疗服务。四是关注儿童心理健康和康复服务。

（三）科学规划托育服务资源

政府主导多渠道增加托育服务供给。发展普惠托育服务，重点加大普惠托育服务的有效供给，以补齐当前供需缺口。积极挖掘社区资源，发展嵌入式的普惠托育服务，让托育更加贴近居民生活，便于家长接送。鼓励企事业单位为职工提供托育服务，可以是全日制、半日制或临时性的，以满足不同家庭的需求。

加强宣传推广与家园共育。政府部门可以加强对婴幼儿托育服务的宣传推广，通过各类媒体和活动提高家长对托育服务的认知和了解。鼓励托育机构开展家长学校、亲子活动等，以促进家长和托育机构之间的密切合作，同时提升家长对托育服务的满意度和信任度。

（四）健全改善儿童生存生活环境

建设国家儿童友好友好城市，构建儿童安全健康的成长环境，首先得做好城市基础设施得儿童友好性。一是要优化公共交通设施，建设便利的公共交通系统，增加儿童安全座椅、低矮扶手等设施，确保儿童乘坐公共交通的安全与便利。二是要改善步行和骑行环境，修建适合步行的道路和人行道，增设安全过街设施，鼓励儿童步行或骑自行车出行，减少汽车使用，降低交通对儿童的威胁。三是要打造多样化的活动场所，规划并建设多样化的儿童公园和游乐场，提供安全、有趣和具有挑战性的活动设施，

以满足儿童游戏和锻炼的需求。四是要增加公共活动空间，充分利用城市公共场所，如图书馆、博物馆、社区中心等，为儿童提供丰富多样的文化活动和学习机会。

其次，构建儿童安全健康的成长环境，还需要建立健全的食品安全监管机制，确保儿童食品的安全与卫生。推广健康生活方式，通过开展健康教育活动，引导儿童养成健康的生活习惯，提高他们的身体素质和抵抗力。

再次，构建儿童安全健康的成长环境，还需要加强儿童权益保护。建立健全保护儿童权益的法律法规体系，严厉打击侵害儿童权益的行为。设立专门的儿童保护机构，为受虐待、被遗弃或处于困境中的儿童提供及时救助和保护。

（五）促进多方协同共治局面形成

儿童友好城市建设作为一项服务特定群体的工作，不可能由一方主体独立推进，需要秉持多方共建、多元参与的模式，尽可能地凝聚全社会合力。一是强化儿童工作“一盘棋”的协同共建理念。形成市政府领导、旗区主导、部门协同、社会支持、人人参与的工作格局。加强顶层设计，健全完善多领域、多部门工作协作机制，在横向层面整合政府各部门的优势资源，实施集体规划、统一调度，联合办公、同步保障，促进儿童友好理念同步到位。二是社会合作通道，与企业、高校智库、社会组织、社区居民等各方主体，积极探索“商社合作”“校社合作”等模式，也可通过政府购买专业社会组织服务，有效整合社会资源，将民间智慧、社会财富、企业平台、公益力量合理合法地合作共享，合力推进儿童友好城市建设。三是发挥专业人才的优势和特长，建立由专家、学者、规划设计师等高等院校、规划设计单位构成的专业人才队伍，成立专家小组，提供培训、咨询等服务，为儿童友好城市建设出谋划策。

关于加快鄂尔多斯市企业上市进程 助力经济高质量发展的对策建议

行动教学第六组：

组长：高志雄（15047599899）

组员：杨永锋、焦健、赵彬烨、权文涛、王娟、
陈怡璇、杨学龙

执笔人：杨永锋

指导老师：张国飞、杜星宇

摘要：上市公司的数量以及发展成效是衡量一个地区创新能力、经济活力、竞争力的重要指标。对企业来说，上市可以为企业建立直接融资平台，敦促企业规范法人治理结构，提高企业经营管理水平；对政府来说，培育更多上市企业，有利于促进地方就业，增加税收，打造城市产业投资品牌。长期以来，受产业结构、竞争意识、科技投入等因素影响，我市企业上市数量处于全国较低水平，已连续 20 多年没有新上市公司。因此，加快鄂尔多斯市企业上市进程，对鄂尔多斯本土企业健康发展，从而更好助力地区经济高质量发展具有重要意义。本文从分析鄂尔多斯市企业上市工作现状入手，深入剖析企业上市进程缓慢的根本原因和存在的困难问题，结合先进地区经验做法和鄂尔多斯市实际，研究提出加快鄂尔多斯市企业上市步伐的对策建议，为内蒙古资本市场建设滞后、上市企业数量少、融资结构不合理等问题的解决提参考，也为全国能源资源型地区转型发展提供范例。

关键词：企业上市；资本市场；高质量发展

党的二十大报告指出，“要健全资本市场功能，提高直接融资比重”。中央金融工作会议指出，“要着力打造现代金融机构和市场体系，发展多元化股权融资，大力提高上市公司质量。”资本市场是现代金融体系的重要组成部分，上市公司是资本市场的重要组成部分，是助力地区经济高质量发展的重要微观基础。健全完善服务企业上市工作机制，加快企业上市进程，不仅有助于企业借助资本力量快速做强做大，也将为地区经济高质量发展注入新动能、新活力。

一、加快企业上市对地区高质量发展的必要性

上市公司作为企业中的优秀代表，是区域经济发展的稀缺资源，经济转型的“领跑者”，是推动经济增长的重要力量和发展引擎。推动企业对接多层次资本市场上市融资，不仅能为企业发展壮大提供资金保障，而且有助于企业规范经营管理机制、完善治理结构、提高运行质量，对我市促进创新型企业加快发展、战略性新兴产业加速集聚，培育产业发展新动能，实现经济高质量发展具有重要意义。

（一）加快推动企业上市有助于提升地区综合实力和竞争力。上市公司是区域经济发展的重要引擎和风向标，其健康发展和质量提升对推动区域经济持续稳定发展、高质量发展具有重要意义。上市公司在区域经济发展过程中发挥“领头羊”作用，不仅通过缴纳税款、提供就业机会等方式为地方财政和民生福祉注入活力，还是引领产业升级、技术创新和资本运作的先锋力量。此外，上市公司的品牌效应和市场影响力，还能吸引更多的外部投资和优质资源涌入，对区域经济起到“反哺”作用。加快企业上市步伐，有利于更好展示地区良好城市形象，加快提振市场信心，增强稳定市场预期，提升城市综合实力和竞争力。

（二）加快推动企业上市有助于地区转型升级。上市企业是实现经济结构战略性调整的重要力量，不仅反映区域现代化发展水平和市场资源配

置效率，同时对产业转型升级具有重要引领作用。当前，我国经济发展正处于新旧动能转换的关键时期，经济要素从低质量向高质量、从中低端向中高端聚集，科创类企业逐渐成为推动传统产业变革、实现经济高质量发展的新引擎。企业登陆资本市场可以充分借助其融资功能，推动自身实现快速发展，有利于发挥上市企业的龙头带动效应，推动产业链的完善发展，引领企业转型升级、做大做优做强，进而优化地区产业结构，带动关联产业协同发展，成为地区调结构、促转型、稳增长的重要抓手。

（三）加快推动企业上市有助于发展新质生产力。新质生产力是创新起主导作用，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先进生产力质态。加快企业上市，强化企业技术创新主体地位，是助力新质生产力发展的有效手段。在资本市场，上市公司整合创新资源，布局战略性新兴产业和未来产业，将有效推动同类企业、产业上下游之间相互兼并重组、资源整合、吸引一大批上下游关联企业，进一步提高产业集聚度，做大产业规模，拉长产业链条，提高产业集群化发展水平，聚集一批具有市场影响力、竞争力的创新领跑者，发挥上市公司的集聚带动作用，形成“新质生产力”的主力军，成为推动经济高质量发展的新引擎。

二、鄂尔多斯市企业上市工作现状

近年来，鄂尔多斯市委、市政府深入贯彻落实党中央、自治区关于资本市场发展各项决策部署，制定出台《鄂尔多斯市推动企业上市挂牌助力经济高质量发展行动方案》，多次召开专题会议安排部署企业上市工作，协调解决存在的问题和困难，全面推进与专业机构的对接交流，积极开展上市培训，努力营造良好环境，各项工作取得了新进展。

（一）全市企业上市挂牌工作总体情况

截至 2024 年 3 月底，全国上市企业数量达 5119 家，总市值 763014 亿元。其中，内蒙古上市企业数量为 27 家，总市值 6666 亿元，上市公司

数量为全国的 0.53%、市值为全国的 0.87%，上市企业数量排名全国第 28。其中，呼和浩特市 8 家、包头市 7 家、鄂尔多斯数 4 家（均于 20 年前上市，均属能源、农业行业）、赤峰市 2 家，通辽市、锡林郭勒盟、乌兰察布市、巴彦淖尔市、乌海市、阿拉善盟各 1 家（见图 1）。

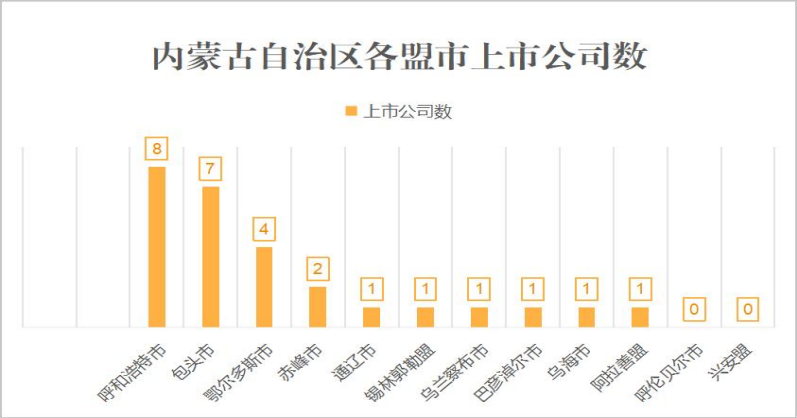


图 1：内蒙古自治区各盟市上市公司数

我市共 4 家上市公司，总市值 1112 亿元（其中，亿利洁能，目前市值 65.9 亿元；远兴能源，目前市值 286.2 亿元；鄂尔多斯，目前市值 335 亿元；伊泰集团，目前市值 409.9 亿元）（见图 2），我市上市公司数量为全国的 0.07%、全区的 14.8%，总市值为全国的 0.14%、全区的 16.7%，均为传统行业（制造业、采矿业），新能源、新材料、先进制造、科技创新、电子信息等战略性新兴产业暂为空白。

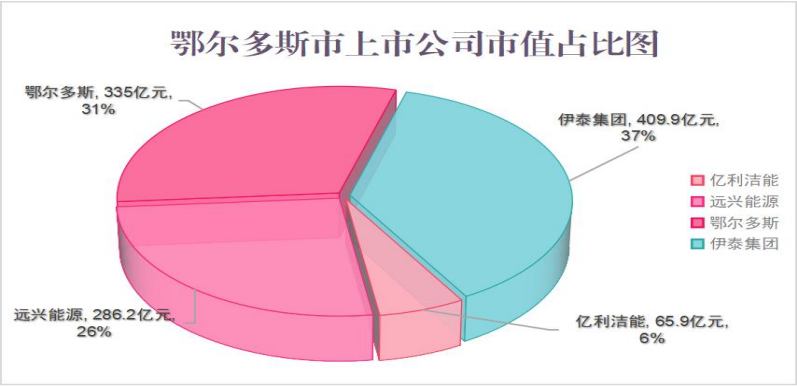


图 2：鄂尔多斯市上市公司市值占比图

我市与合肥、苏州、常州、无锡等国内先进城市相比较，从企业数量来看，我市上市企业数量相对较少。截至 2024 年 3 月底，合肥市共有上市公司 83 家，位列全国地级城市第 12。苏州市共有上市公司 219 家，位列全国地级城市第 5。常州市上市公司 97 家，位列全国地级城市第 9。无锡市共有上市公司 124 家，位列全国第 8。台州市共有上市公司 69 家，位列全国地级城市第 7。（见图 3）

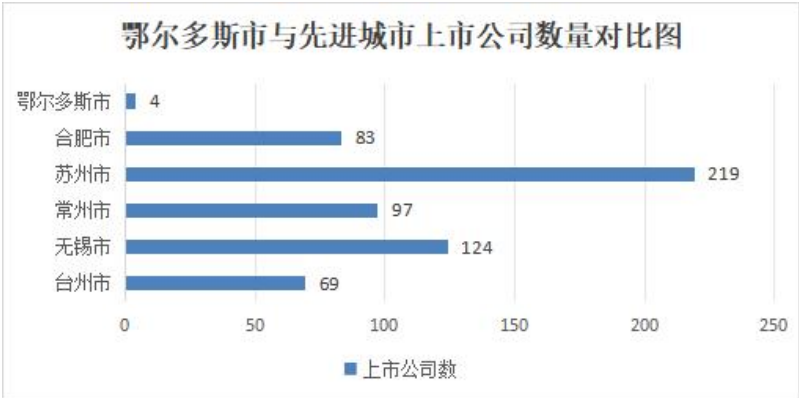


图 3：鄂尔多斯市与先进城市上市公司数量对比图

从行业分布来看，我市上市企业集中在传统行业，缺乏高端新兴行业企业。合肥市 83 家上市公司主要集中在电子、机械、计算机、家电、新能源、医药等领域。苏州市 219 家上市公司主要集中在电子、机械设备、电力设备、医药生物、基础化工、通信科技等领域。常州市 97 家上市公司主要集中在新能源、电池、芯片、汽车、光伏、化工、半导体等领域。无锡市 124 家上市公司主要集中在高端制造、生物医药、环保、软件等领域。台州市 69 家上市公司总主要集中在医药生物、机械设备、汽车、基础化工等领域。（见图 4）

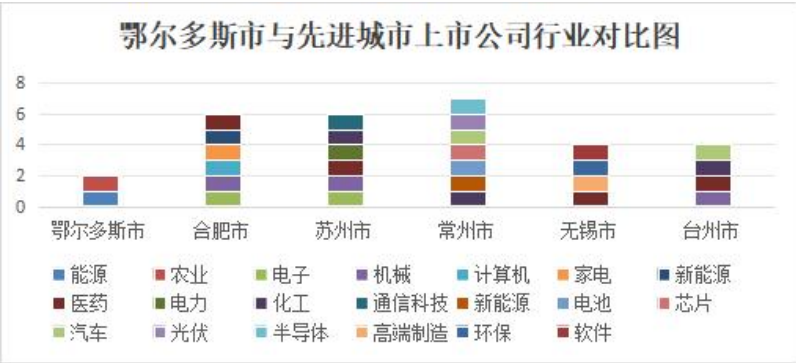


图 4：鄂尔多斯市与先进城市上市公司行业对比图

从企业市值来看，我市上市企业市值不高。截至 2024 年 3 月底，合肥市 83 家上市公司总市值 1.2 万亿元，占 A 股上市公司总市值的 1.3%，位列全国第 14。苏州市 219 家上市公司总市值 15032.67 亿元，占 A 股上市公司总市值的 1.71%，位列全国第 1。常州市 96 家上市公司总市值 6000 亿元，占 A 股上市公司总市值的 0.6%，位列全国第 5。无锡市 124 家上市公司总市值 1.35 万亿元，占 A 股上市公司总市值的 1.5%，位列全国第 2。台州市 69 家上市公司总市值 0.5 万亿元，占 A 股上市公司总市值的 0.5%，位列全国第 7。（见图 5）



图 5：鄂尔多斯市与先进城市上市公司市值对比图

（二）重点企业上市工作推进情况

近年来，我市积极采取措施推进企业上市，截至 2024 年 3 月底，我

市储备上市挂牌后备企业 50 家（见图 6），其中，自治区级重点上市挂牌后备企业 12 家，市级重点上市挂牌后备企业 8 家，基础储备企业 30 家，主要集中在煤化工、天然气、污水处理、铁路运输、文化旅游、装备制造、种养殖、城市供水、科技研发等领域（准格尔旗 11 家、东胜区 10 家、鄂托克旗 8 家、达拉特旗 4 家、高新区 4 家、康巴什 4 家、伊金霍洛旗 4 家、杭锦旗 3 家、鄂托克前旗 2 家）。

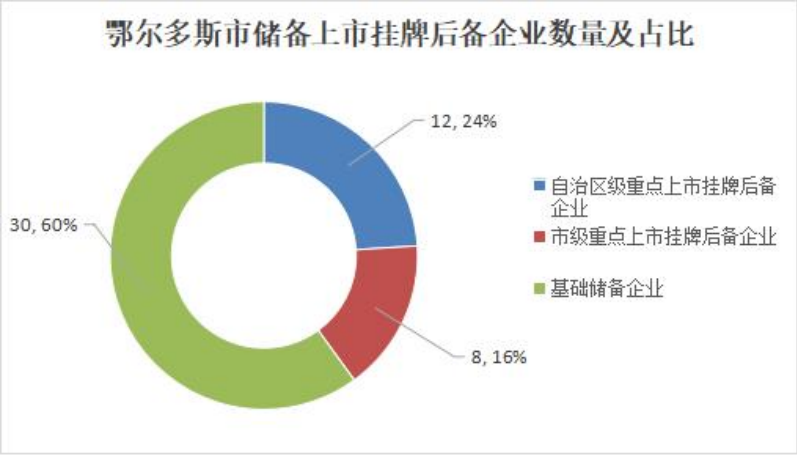


图 6：鄂尔多斯市储备上市挂牌后备企业数量图

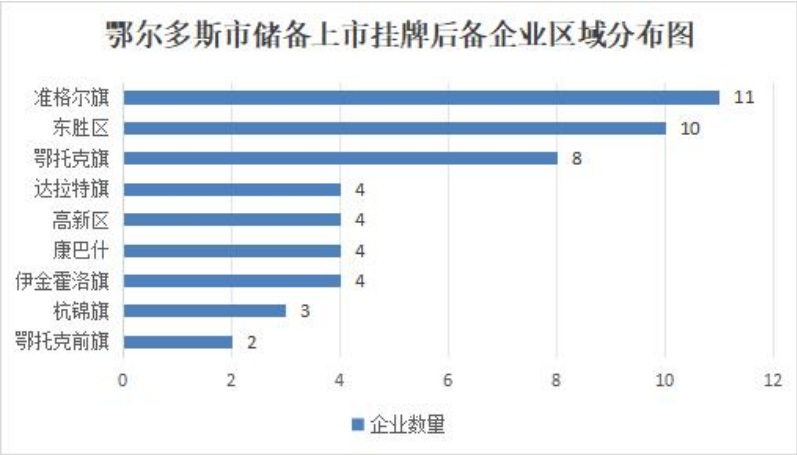


图 7：鄂尔多斯市储备上市挂牌后备企业区域分布图

截至目前，我市已有 3 家企业上市待审（鄂托克旗 1 家、准格尔旗 2 家），2 家企业在内蒙古证监局辅导备案（东胜区 1 家、达拉特旗 1 家）、7 家企业准备报内蒙古证监局辅导备案（东胜区 2 家、鄂托克旗 1 家、达

拉特旗 1 家、高新区 1 家、康巴什 1 家、伊金霍洛旗 1 家)、3 家企业新三板挂牌 (东胜区 1 家、达拉特旗 1 家、准格尔旗 1 家)、5 家企业在内蒙古股权交易所“天骏板”挂牌 (东胜区 3 家、康巴什区 1 家、鄂托克旗 1 家) (见图 7)。

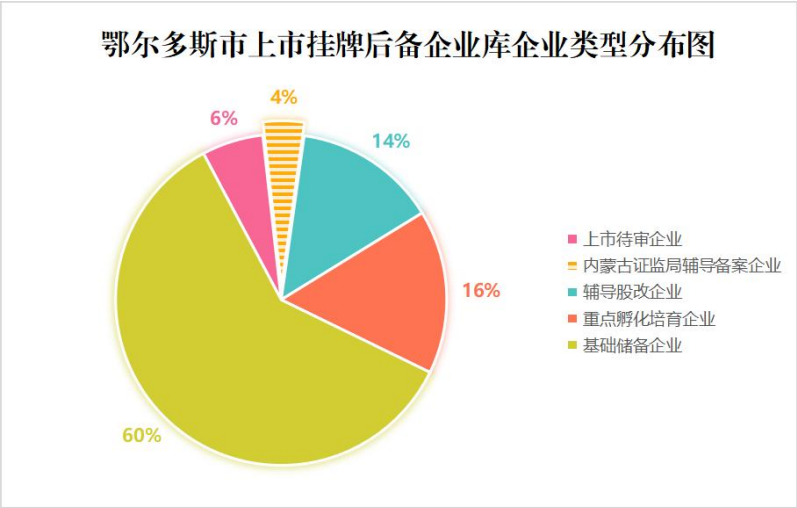


图 8：鄂尔多斯市上市挂牌后备企业库企业类型分布图

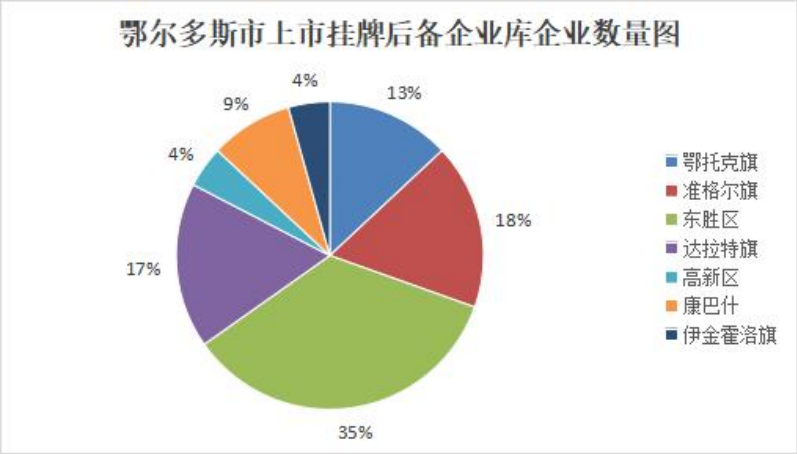


图 9：鄂尔多斯市上市挂牌后备企业库企业数量图

上市待审企业 3 家，分别是：内蒙古双欣环保材料股份有限公司，拟在深交所主板上市，预计 2024 年 6 月底前上市；内蒙古久泰新材料科技股份有限公司，拟在香港证券交易所上市；内蒙古兴洋科技有限公司，拟在北交所上市；数量位列全区第 1（待审企业共 5 家，包头市 2 家，其他

盟市暂无)。

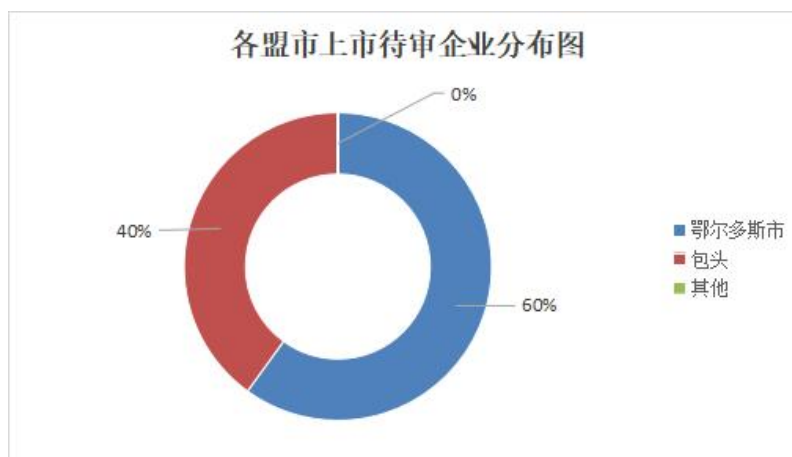


图 10: 各盟市上市待审企业分布图

辅导备案企业 2 家，分别是：内蒙古西部天然气股份有限公司、内蒙古东源环保科技股份有限公司，数量位列全区第 2（自治区 15 家：呼和浩特市 5 家、包头市 2 家、呼伦贝尔市 1 家、兴安盟 1 家、通辽市 1 家、巴彦淖尔市 1 家、乌海市 1 家、阿拉善盟 1 家）。

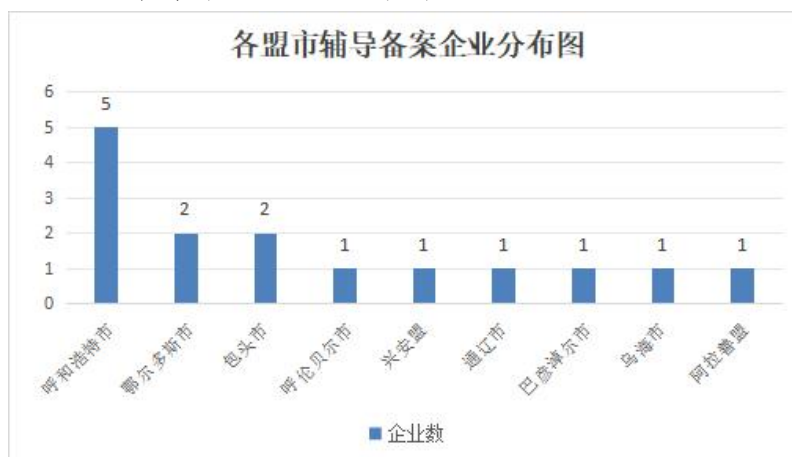


图 11: 各盟市辅导备案企业分布图

准备报辅企业 7 家，分别是：鄂尔多斯市中轩生化股份有限公司、内蒙古美力坚科技化工有限公司、内蒙古康宁爆破有限责任公司、鄂尔多斯市水投康源水务股份有限公司、内蒙古蓝色火宴科技环保股份公司、内蒙古伊泰信息技术有限公司、内蒙古神东天隆集团股份有限公司，数量位列

全区第 4（自治区 60 家：呼和浩特市 12 家、巴彦淖尔市 9 家、包头市 8 家、乌兰察布市 7 家、赤峰市 5 家、乌海市 4 家、锡林郭勒盟 4 家、通辽市 2 家、呼伦贝尔市 1 家、阿拉善盟 1 家）。

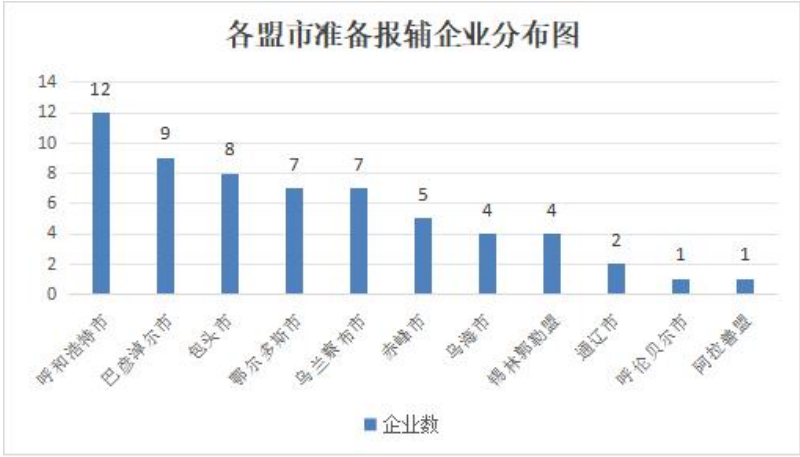


图 12: 各盟市准备报辅企业分布图

“新三板”挂牌企业 3 家，分别是：内蒙古东联教育科技集团股份有限公司、内蒙古兴洋科技有限公司，鄂尔多斯市康源水务股份有限公司，数量排位列全区第 5（自治区 46 家：呼和浩特市 12 家、包头市 14 家、赤峰市 5 家、呼伦贝尔市 3 家、通辽市 2 家、锡林郭勒盟 1 家、巴彦淖尔市 4 家、乌海市 1 家、阿拉善盟 1 家）。

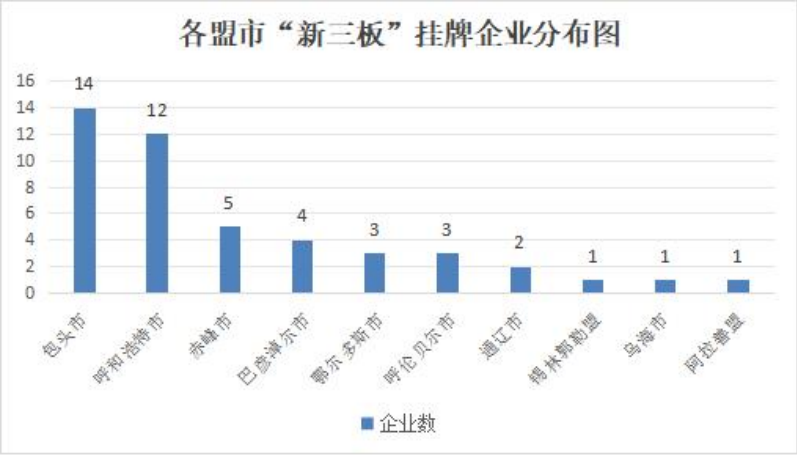


图 13: 各盟市“新三板”挂牌企业分布图

“天骏板”挂牌企业 5 家，分别是：内蒙古西部天然气股份有限公司、

鄂尔多斯市中轩生化股份有限公司、内蒙古美力坚新材料股份有限公司、内蒙古东源环保科技股份有限公司、内蒙古康宁爆破有限责任公司。

三、国内先进地区推进企业上市的经验做法

（一）合肥市。合肥市的经济的发展以制造业和高新技术产业为主导，尤其是电子信息、新材料和生物医药等领域优势明显。截至 2023 年底，合肥市上市公司总数达到 83 家，在资本市场累计吸纳 2000 多亿元资金支持产业发展。2023 年，合肥市新增 8 家上市公司（含 1 家港股）。**一是加强后备企业培育。**做优上市后备企业资源库，实施上市后备企业资源摸排专项行动，依托专业力量对科创型企业全面体检、专业分析，精准筛选上市后备资源。推动股份制改造和规范达标，加快申报 IPO 辅导备案，优化企业上市梯队质量。**二是提升拟上市企业能力。**举办“资本市场服务周”活动，召开交易所交流座谈会及企业上市发债专项培训会。组织万家企业开展资本市场培训，提升企业使用资本市场的意识和能力。**三是营造良好营商环境。**严格落实企业上市分阶段、全流程奖补政策，增强企业上市主动性。加大调度力度，定期通报企业上市调度和进展情况，定期召开全省上市工作调度会，畅通问题收集渠道，“一企一策”顶格解决问题。

（二）常州市。常州市经济长期以门类齐全的制造业闻名，近年聚焦建设“新能源之都”，培育打造成成熟的新能源企业和研发集群。截至 2023 年底，全市 96 家上市公司累计融资总额超 1773 亿元；形成了 5 家过会、16 家申报、42 家辅导、217 家完成股改的上市梯队，上市后备企业 608 家。**一是加强股改上市服务工作。**深入挖掘培育优质企业，通过政策扶持、宣传引导、专题活动等方式，助力后备企业及时了解多层次资本市场发展情况，邀请上交所等相关机构走访调研上市后备企业，协调解决问题。**二是营造良好上市氛围。**引导金融机构精准对接企业需求，提高金融机构服务水平；组织“资本下午茶”系列活动，营造企业家“想上市”“懂上市”

“能上市”的良好氛围。**三是增强企业上市信心。**深入实施“双百行动计划”“上市企业倍增计划”，在科学规划、高质量申报等方面充分沟通，进一步增强后备企业进军资本市场的信心，帮助企业理顺参与资本市场的路径。

（三）苏州市。苏州是国内工业体量最大、配套最全、垂直整合能力最强的城市之一，拥有电子信息、装备制造等重点优势产业。**一是强化产业布局培育。**坚持全链条布局，围绕电子信息、装备制造、生物医药、先进材料四大主导产业，聚焦在技术上有领先优势的 25 个细分领域，用新产业颠覆性地改变旧产业，为资本市场发展壮大培育肥沃土壤。**二是优化完善服务体系。**聚焦重点领域，分类做好资源挖掘，建强企业上市后备梯队；聚焦关键环节，打造联动服务矩阵，与沪深北三大交易所、全国股转系统、港交所均建立密切合作交流；聚焦科创企业，强化资本要素保障，发挥私募股权投资支持科技创新作用。**三是加大企业扶持力度。**印发《苏州市促进企业利用资本市场实现高质量发展的实施意见（2023—2025 年）》，确立发展目标和路径。“育林计划”“参天计划”“森林生态”一揽子方案支撑科创企业成长。**四是落实优化营商环境政策措施。**强化对上市公司的政策支持和服务保障，当好最优“店小二”，加强支持深度广度，以高效优质的服务和资本优势赋能企业高质量发展。

（四）台州市。台州市经济主要以制造产业为主，是股份合作制经济的摇篮，我国重要工业生产出口基地。截至 2023 年末，台州市上市公司总数达 69 家，上市公司数量位居全国地级市第 7 位。2023 年，实现企业上市 2 家、新报会 9 家、新报辅导 10 家。**一是实行市级领导包联制度。**市委市政府每年召开会议，市四大班子领导每人包联 2-3 家拟上市企业，帮助协调解决存在问题和困难。**二是坚持规划引领梯次推进。**制定企业上市“100 行动计划”，将所有县市区具有上市潜力的企业进行摸排和规划，

精准匹配专家服务团队，每家企业每年“干什么、怎么干”均详细制表、挂图作战，并在企业上市的重要节点开展督查和推动。三是**全力保障拟上市企业发展要素**。对拟上市企业给予政策倾斜，如地价优惠、能耗指标倾斜、审批手续办理等。同时，对在无法满足企业需求的县区，市政府协调市辖内其他县区予以支持，或将企业协调搬迁至市辖内其他市县区发展。

四、鄂尔多斯市企业上市存在的瓶颈制约

通过座谈交流、个别走访、问卷调查发现，虽然我市在多元化融资方面有所突破，但利用资本市场直接融资的意识还不足，现有上市公司数量与我市在全国、全区的经济地位和体量极不相符（**2023年我市GDP总量在全国地级城市中排名48位，但企业上市数量在全国地级城市中排名在160位以外**）。加上证监会2023年阶段性收紧IPO节奏，导致部分企业原定上市计划推迟，需等待审批恢复后才能继续进入上市流程。尽管我市也相继出台了系列举措，但整体进度不及预期，一些上市过程中的难点、痛点、堵点问题亟待破解。

（一）优质企业的储备亟待加强。2023年2月1日，全面实行股票发行注册制改革，对行业提出新的要求，主板突出大盘蓝筹，科创板突出硬科技，创业板服务“三创四新”，北交所、新三板共同打造服务创新型中小企业主阵地。客观上讲，我市目前仍处于转型时期，产业结构仍不平衡，优质企业主要集中在传统行业，新经济新动能仍较薄弱，战略性新兴产业和科创产业类型的企业梯次培育乏力，且企业数量少、规模小、质量不高，存在规模经济效应不强、创新密集度不高等结构性障碍，行业与上市要求契合度不够。此外，企业上市要求提供至少三年以上财务报表，以体现企业成长性，而我市大多数企业属于制造业和采矿业，资产规模不高、科创能力弱、市场发展慢，加上多数企业没有进行股份制改造，企业管理有待规范，距离上市要求还有较大差距。

（二）企业上市的意识还需提升。通过对 60 余家企业的问卷调查，我市不乏埋头苦干的实干家，但企业家资本运作理念不足，加上大多现金流充裕，对能源行业以外的领域投资兴趣不大，导致大多数企业上市意愿普遍不强，利用资本市场实现高质量发展的意识和能力不够。具体表现在三个方面：**一是“不想上”**，部分企业家片面认为上市就是为了融资，且长期习惯于通过金融机构等传统渠道解决融资问题，认为上市可有可无；**二是“不愿上”**，不少企业中家族制管理模式占主导地位，企业实际控制人不愿被制约权利，更不愿意把企业股份稀释，担心企业上市后成为“大众公司”；**三是“不敢上”**，部分企业对资本市场了解不透彻，认为上市成本大、周期长，担心付出成本后却无法上市。一些企业经营过程中，大多或多或少存在不规范的情况，一旦启动上市程序就需要规范运营，因此不愿承担规范财务、完善内控的成本。

（三）上市培育的机制有待优化。调研发现，自治区围绕企业上市后备库建立了企业首发上市会诊机制、企业上市厅际联席会议机制、企业上市金融服务主办机制、资本市场顾问机制，并对盟市提出“4 个 1”工作要求，即“建立一个重点企业清单、建立一个高效推进工作机制、设立一个工作调度载体、设立一个绿色服务通道”，全方位推进企业上市进程。但在实际运转过程中，各项机制如何科学合理有效运转，以及如何深化培育仍需进一步安排。如针对不同企业的特性、发展阶段、具体诉求、上下游企业等情况谋方向、找问题、寻病根，深入诊断、精准分类、因企施策仍缺乏系统统筹。此外，券商机构与政府部门缺少沟通。头部券商往往对企业上市有着充分的市场敏感性，对企业上市过程中的“诊脉”相对精准。但工作中，缺少和部门之间的紧密互动，导致券商机构的实力不能很有效的赋能企业上市服务。

（四）激励扶持的举措尚待完善。通过对 15 家企业的问卷调查，我

们发现，目前针对企业的奖补政策，不管是我市出台的《鄂尔多斯市推动企业上市挂牌助力经济高质量发展行动方案》，还是其他地区出台的相关鼓励支持政策，仍集中在后期，而不是前置奖励。个别企业认为，我市奖励政策存在看得见用不上、有效性不足等问题，激励带动示范作用不充分，且部门对企业的政策宣传力度不够，期望借鉴湖南湘潭、株洲等地经验，改事后奖励为事前奖励，根据企业股份制改革、辅导报备、申报材料等阶段分步兑现奖励政策，并加大税费减免力度，搭建企业信息交流平台，给予贷款担保和开设政策、法律咨询服务平台。同时对改制期间资本公积、盈余公积、未分配利润转增为股本所缴纳的企业所得税和个人所得税给予奖励。

（五）金融人才的支撑严重不足。企业上市是一项专业性较强的工作，通过调研分析，目前我市金融人才普遍缺乏，大多数所学专业不是金融投资类专业，甚至不是经济或管理类专业，金融投资方面的经验不足，现已成为制约我市企业上市进程的突出短板。**一是**政府部门各级领导金融素养普遍欠缺，懂金融的领导干部较少，全市党政系统 1162 名处级干部中，有金融专业背景的仅 70 人，占比 6%。**二是**深谙资本市场运作规则、有资本市场运作经验的领导干部少之又少。**三是**企业缺乏熟悉资本市场的职业经理人以及精通上市运作的金融证券、商务、法务和财务人才。**四是**金融、券商机构也极度匮乏相关人才，全市金融行业现有从业人员不到 4 万人，高端金融人才急需招引。

五、加快鄂尔多斯企业上市进程的对策建议

上市挂牌是一项系统工程、战略工程，需抢抓股票发行全面注册制改革机遇，发挥市场在资源配置中的决定性作用，走出一条从“产品经营”到“品牌经营”再到“资本经营”的科学发展之路，支持企业上市融资实现跨越式发展，助力经济高质量发展。因此，提出如下建议：

（一）加快建立企业培育梯队。围绕我市“十四五”期间重点推动的产业项目，通过精准摸排、精准对接，推动我市上市后备资源行业分布更广泛、产业结构更合理。一是建议参照证监会最新上市要求，对全市龙头企业、大型规上企业和新兴行业企业实行拉网式排查，筛选有潜力的纳入上市工作后备库，并择优选择财务指标、企业运作、管理模式、历史沿革等更符合上市需求的重点企业，作为培育重点。二是鼓励企业通过拓展业务范围、兼并重组等方式壮大企业规模，增强企业实力，逐步培育一批技术水平先进、管理方式科学、核心竞争力强的上市后备企业。三是优化产业结构，以大产业、大项目为依托，改造升级传统行业，将产业链向上下游延伸，推动产业结构向高端转型。培育建设新兴行业产业高地，将扶持政策向智能制造、绿色制造、新材料、生物医药等新兴产业龙头企业倾斜，培育上市企业梯队。

（二）稳步提升企业上市意识。按照基础、专项、深度和冲刺等不同层级，持续开展系统性的资本市场系列走访活动和知识培训，不断提升政府、企业两支队伍的市场意识，营造良好环境氛围，解决动力不足、决心不大、信心不够的问题。一是消除距离感。组织政府部门、拟上市企业参加“走进上交所”“走进深交所”“走进北交所”“走进新三板”活动，感受敲钟敲锣喜庆场面，体验资本财富神奇力量，增强资本运作决心。二是消除神秘感。每年组织后备企业到上市公司和新三板挂牌企业走访，熟悉证监会提出的合规性审核、强制信息披露、实质判断等证券发行审核理念落地路径。三是消除畏惧感。加大频次举办资本市场业务培训，讲解资本市场实操技巧，开展资本市场基础知识及上市概念普及，让企业了解资本市场工具，让企业从资本市场角度重新定义企业经营和规范财务，更好运用资本市场工具。

（三）全面强化企业上市辅导。按照“规划引领、梯次推进、领导包

联、要素保障”的经验做法和“储备一批、孵化一批、辅导一批、申报一批”的思路措施，建议由市政府办统筹，行业主管部门牵头，建立企业上市挂牌梯次规划，并将工作任务细化落实到各旗区、各部门，加强对拟上市挂牌企业的培育和扶持。同时，建立两支队伍，一是企业上市政府服务团队，为后备企业协调历史沿革、产权规范等各类问题；二是上市专家顾问团队，围绕北交所、科创板上市以及主板注册制等，组织培训、交流、走访活动。此外，对进入储备期的企业，加强调研和宣介，为企业规范改制和未来上市挂牌打好基础；对进入孵化期的企业，组建专家服务团，“手把手”帮助企业规范经营和股份制改造；对进入辅导期的企业，实施领导包联机制，优先保障生产要素，开辟问题解决“绿色通道”，加大突出问题协调解决力度；对进入申报期的企业，匹配金融服务“牵头行”，帮助企业优化资产结构、保障合理资金需求，助力企业顺利实现上市。

（四）发挥政策激励引导作用。紧跟资本市场注册制改革步伐，加快出台鄂尔多斯市推进企业上市实施计划，一方面，进一步明确奖补方式，对企业上市的政策扶持，不局限于上市后帮扶，更注重上市前的政策扶持，即公司的培育和辅导阶段，比如企业与中介机构签订改制辅导等相关挂牌上市服务协议并完成股份制改制的，给予一定资金奖励；另一方面，建立部门协作联动机制，打造企业上市综合服务平台，采取“专事专办”“一企一策”“一事一议”等方式，为企业上市提供一站式服务，解决企业改制上市过程中的困难和问题。对重点企业实行“上市管家”服务制度，由市、旗区两级组成上市服务专项组，推行上市挂牌包保责任制。

（五）优化完善人才引育机制。建议将金融人才引进纳入全市“人才新政”政策体系中，以优厚条件引导国内外专业人才“走进来”，解决人才匮乏问题。同时，设立金融人才考核制度，对外来引进人才在企业上市工作中表现优异、作出突出贡献的，可给予适当的现金奖励，增强暖城对

金融人才的吸引力。同时，组织专家进行专题知识讲座，举办多种形式短期培训班，委托高校开展在职教育，加强对现有证券从业人员、企业经营者和政府人员的培训，并选拔优秀人才到发达地区挂职锻炼。此外，积极争取自治区层面在我市金融人才招引上给予政策支持，从证监会、各交易所等机构和发达地区积极引入金融人才到我市政府部门和国有企业挂职，助力我市资本市场高质量发展。

参考文献：

- [1] 中央宣传部、国家发展改革委员会,《习近平经济思想学习纲要》[M]. 北京: 人民出版社、学习出版社, 2022.
- [2] 习近平在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班开班式上的重要讲话[J]. 共产党员, 2024(03).
- [3] 谢菁. 我国“专精特新”企业支持政策的现状、不足与优化建议[J]. 科技管理研究, 2023
- [4] 朱松、高明华, 政府扶持对中小企业的影响研究[M]. 经济科学出版社. 2016.
- [5] 袁红林, 完善中小企业政策支持体系研究[M]. 东北财经大学出版社. 2010
- [6] 潘琪、曹海月、肖自强、王爱民, 江苏省科创板企业上市培育建议[M]. 青海科技. 2023
- [7] 高晓萌. 北交所成立对中小企业上市融资发展的影响研究[J]. 企业改革与管理, 2022(9)
- [8] 赵徐徐. 温州市企业上市的政府服务: 问题与路径优化[D]. 江西师范大学, 2021.

加快鄂尔多斯市企业上市进程的对策建议

行动教学第六组：

组长：高志雄（15047599899）

组员：杨永锋、焦健、赵彬烨、权文涛、王娟、

陈怡璇、杨学龙

执笔人：杨永锋

指导老师：张国飞、杜星宇

党的二十大报告指出，“要健全资本市场功能，提高直接融资比重”。中央金融工作会议指出，“要着力打造现代金融机构和市场体系，发展多元化股权融资，大力提高上市公司质量。”资本市场是现代金融体系的重要组成部分，上市公司是资本市场的重要组成部分，是助力地区经济高质量发展的重要微观基础。加快鄂尔多斯市企业上市进程，推动企业借助资本力量做强做大，对更好促进鄂尔多斯转型发展、助力地区经济高质量发展具有重要意义。

一、鄂尔多斯市企业上市工作现状

近年来，鄂尔多斯市委、市政府深入贯彻落实党中央、自治区关于资本市场发展各项决策部署，制定出台《鄂尔多斯市推动企业上市挂牌助力经济高质量发展行动方案》，多次召开专题会议安排部署企业上市工作，协调解决存在的问题和困难，全面推进与专业机构的对接交流，积极开展上市培训，努力营造良好环境，各项工作取得了新进展、开创了新局面。

（一）全市企业上市挂牌工作总体情况

截至2024年3月底，全国上市企业数量达5119家，总市值763014

亿元。其中，内蒙古上市企业数量为 27 家，总市值 6666 亿元，上市公司数量为全国的 0.53%、市值为全国的 0.87%，上市企业数量排名全国第 28。其中，呼和浩特市 8 家、包头市 7 家、鄂尔多斯数 4 家（均于 20 年前上市，均属能源、农业行业）、赤峰市 2 家，通辽市、锡林郭勒盟、乌兰察布市、巴彦淖尔市、乌海市、阿拉善盟各 1 家（见图 1）。

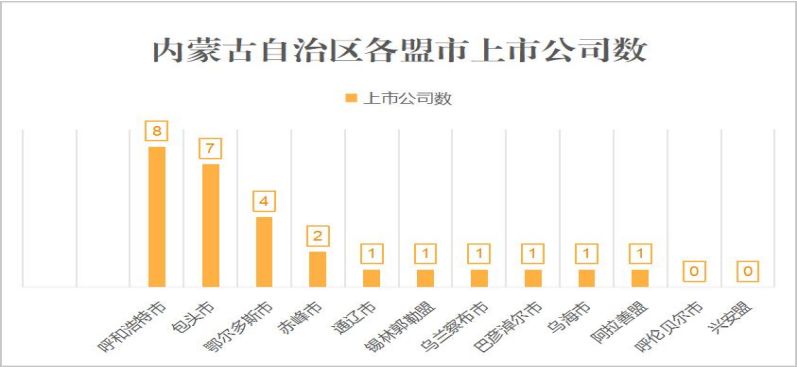


图 1：内蒙古自治区各盟市上市公司数

我市共 4 家上市公司，总市值 1112 亿元（其中，亿利洁能，目前市值 65.9 亿元；远兴能源，目前市值 286.2 亿元；鄂尔多斯，目前市值 335 亿元；伊泰集团，目前市值 409.9 亿元）（见图 2），我市上市公司数量为全国的 0.07%、全区的 14.8%，总市值为全国的 0.14%、全区的 16.7%，均为传统行业（制造业、采矿业），新能源、新材料、先进制造、科技创新、电子信息等战略性新兴产业暂为空白。

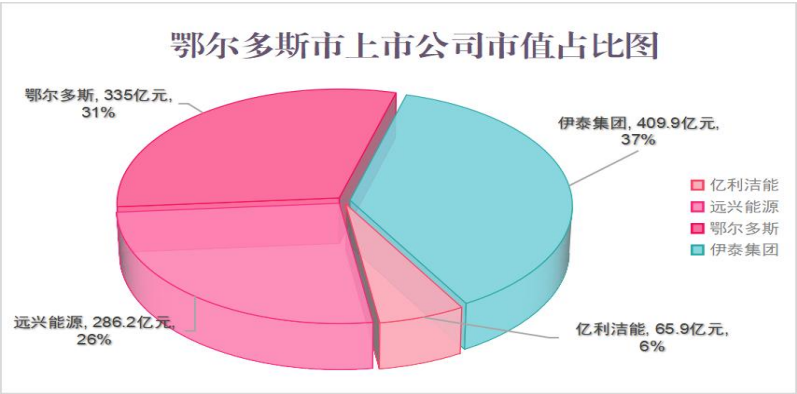


图 2：鄂尔多斯市上市公司市值占比图

（二）重点企业上市工作推进情况

近年来，我市积极采取措施推进企业上市。截至 2024 年 3 月底，我市储备上市挂牌后备企业 50 家（见图 3），其中，自治区级重点上市挂牌后备企业 12 家，市级重点上市挂牌后备企业 8 家，基础储备企业 30 家，主要集中在煤化工、天然气、污水处理、铁路运输、文化旅游、装备制造、种养殖、城市供水、科技研发等领域（准格尔旗 11 家、东胜区 10 家、鄂托克旗 8 家、达拉特旗 4 家、高新区 4 家、康巴什 4 家、伊金霍洛旗 4 家、杭锦旗 3 家、鄂托克前旗 2 家）。

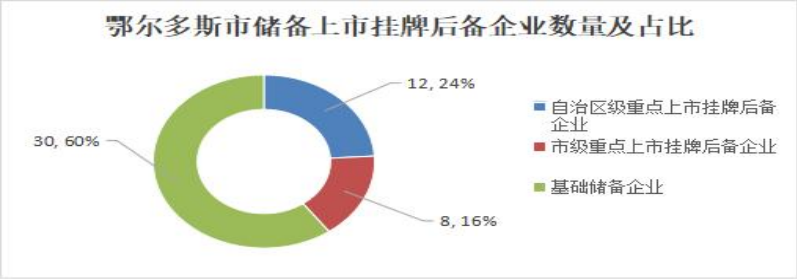


图 3：鄂尔多斯市储备上市挂牌后备企业数量图

截至目前，我市已有 3 家企业上市待审（鄂托克旗 1 家、准格尔旗 2 家），2 家企业在内蒙古证监局辅导备案（东胜区 1 家、达拉特旗 1 家），7 家企业准备报内蒙古证监局辅导备案（东胜区 2 家、鄂托克旗 1 家、达拉特旗 1 家、高新区 1 家、康巴什 1 家、伊金霍洛旗 1 家），3 家企业新三板挂牌（东胜区 1 家、达拉特旗 1 家、准格尔旗 1 家），5 家企业在内蒙古股权交易所“天骏板”挂牌（东胜区 3 家、康巴什区 1 家、鄂托克旗 1 家）（见图 4、图 5）。

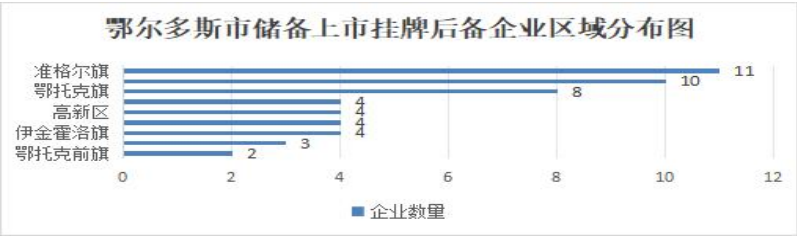


图 4：鄂尔多斯市储备上市挂牌后备企业区域分布图

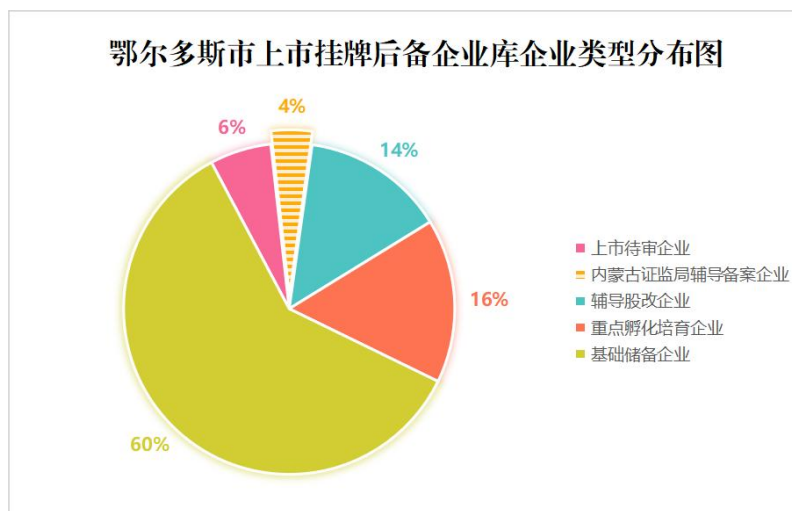


图 5：鄂尔多斯市上市挂牌后备企业库企业类型分布图

二、鄂尔多斯市企业上市存在的瓶颈制约

通过座谈交流、个别走访、问卷调查发现，我市利用资本市场直接融资的意识还不足，现有上市公司数量与我市在全国、全区的经济地位和体量极不相符（2023 年我市 GDP 总量在全国地级城市中排名 48 位，但企业上市数量在全国地级城市中排名在 160 位以外）。尽管我市也相继出台了系列举措，但整体进度不及预期，一些上市过程中的难点、痛点、堵点问题亟待解决。

（一）优质企业的储备亟待加强。客观上讲，我市目前仍处于转型时期，产业结构仍不平衡，优质企业主要集中在传统行业，新经济新动能仍较薄弱，战略性新兴产业和科创产业类型的企业梯次培育乏力，且企业数量少、规模小、质量不高，存在规模经济效应不强、创新密集度不高等结构性障碍，行业与上市要求契合度不够。此外，企业上市要求提供至少三年以上财务报表，以体现企业成长性，而我市大多数企业属于制造业和采矿业，资产规模不高、科创能力弱、市场发展慢，加上多数企业没有进行股份制改造，未能达到企业上市相关财务标准，企业管理有待规范，距离上市要求还有较大差距。

（二）企业上市的意识还需提升。通过对 60 余家企业的问卷调查，我市企业家资本运作理念不足，加上大多现金流充裕，大多数企业上市意愿普遍不强。具体表现在三个方面：一是“不想上”，部分企业家片面认为上市就是为了融资，且长期习惯于通过金融机构等传统渠道解决融资问题，认为上市可有可无；二是“不愿上”，不少企业中家族制管理模式占主导地位，企业实际控制人不愿被制约权利，更不愿意把企业股份稀释，担心企业上市后成为“大众公司”；三是“不敢上”，部分企业对资本市场了解不透彻，认为上市成本大、周期长，担心付出成本后却无法上市。特别是一些企业经营过程中，大多或多或少存在不规范的情况，一旦启动上市程序就需要规范运营，因此不愿承担规范财务、完善内控的成本。

（三）上市培育的机制有待优化。调研发现，自治区对盟市提出了“4 个 1”的上市培育工作要求，即“建立一个重点企业清单、建立一个高效推进工作机制、设立一个工作调度载体、设立一个绿色服务通道”。但在实际运转过程中，各项机制如何科学合理有效运转，如何深化培育仍需进一步安排。如针对不同企业的特性、发展阶段、具体诉求、上下游企业等情况谋方向、找问题、寻病根，深入诊断、精准分类、因企施策仍缺乏系统统筹。此外，券商机构与政府部门缺少沟通。头部券商往往对企业上市有着充分的市场敏感性，对企业上市过程中的“诊脉”相对精准。但工作中，缺少和部门之间的紧密互动，导致券商机构的实力不能很有效的赋能到地方企业上市服务中。

（四）激励扶持的举措尚待完善。通过调研，目前针对企业的奖补政策，不管是我市出台的《鄂尔多斯市推动企业上市挂牌助力经济高质量发展行动方案》，还是其他地区出台的相关鼓励支持政策，仍集中在后期，而不是前置奖励。个别企业认为，我市奖励政策存在有效性不足等问题，激励带动作用不明显，期望借鉴湖南湘潭、株洲等地经验，改事后奖励为

事前奖励，根据企业股份制改革、辅导报备、申报材料等阶段分步兑现奖励政策。同时加大税费减免力度，对改制期间资本公积、盈余公积、未分配利润转增为股本所缴纳的企业所得税和个人所得税给予奖励。

（五）金融人才的支撑严重不足。我市金融人才普遍缺乏，现有人才大多不是金融投资类专业，甚至不是经济或管理类专业，金融投资方面的经验不足。**一是**政府部门各级领导金融素养欠缺，懂金融的领导干部较少，全市党政系统 1162 名处级干部中，有金融专业背景的仅 70 人，占比 6%。**二是**深谙资本市场运作规则、有资本市场运作经验的领导干部少之又少。**三是**企业缺乏熟悉资本市场的职业经理人以及精通上市运作的金融证券、商务、法务和财务人才。**四是**金融、券商机构也极度匮乏相关人才，全市金融行业现有从业人员不到 4 万人，高端金融人才急需招引。

三、加快鄂尔多斯企业上市进程的对策建议

（一）加快建立企业培育梯队。围绕我市“十四五”期间重点推动的产业项目，精准摸排、精准对接，推动我市上市后备资源行业分布更广泛、产业结构更合理。**一是**参照证监会最新上市要求，对全市龙头企业、大型规上企业和新兴行业企业实行拉网式排查，筛选有潜力的企业纳入上市工作后备库，并择优选择财务指标、企业运作、管理模式、历史沿革等更符合上市需求的重点企业作为培育重点。**二是**鼓励企业通过拓展业务范围、兼并重组等方式壮大企业规模，增强企业实力，培育一批技术水平先进、管理方式科学、核心竞争力强的上市后备企业。**三是**优化产业结构，以大产业、大项目为依托，改造升级传统行业，将产业链向上下游延伸，推动产业结构向高端转型，培育新兴产业龙头企业，打造上市企业梯队。

（二）稳步提升企业上市意识。开展系统性的资本市场系列走访活动和知识培训，不断提升政府、企业两支队伍的市场意识，营造良好环境氛围。**一是**消除距离感。组织政府部门、重点拟上市企业参加“走进上

交所”“走进深交所”“走进北交所”“走进新三板”活动，感受敲钟敲锣喜庆场面，体验资本财富神奇力量，增强资本运作决心。二是消除神秘感。每年组织后备企业到上市公司和新三板挂牌企业走访，熟悉证监会提出的合规性审核、强制信息披露、实质判断等证券发行审核理念落地路径。三是消除畏惧感。加大频次举办资本市场业务培训，讲解资本市场实操技巧，开展资本市场基础知识及上市概念普及，让企业了解资本市场工具，让企业从资本市场角度重新定义企业经营和规范财务，更好运用资本市场工具。

（三）全面强化企业上市辅导。按照“储备一批、孵化一批、辅导一批、申报一批”的思路措施，建议由市政府办统筹，行业主管部门牵头，建立企业上市挂牌梯次规划，并将工作任务细化落实到各旗区、各部门，加强对拟上市挂牌企业的培育和扶持。同时，对进入储备期的企业，加强调研和宣介，为企业规范改制和未来上市挂牌打好基础；对进入孵化期的企业，组建专家服务团，“手把手”帮助企业规范经营和股份制改造；对进入辅导期的企业，实施领导包联机制，优先保障生产要素，开辟问题解决“绿色通道”，加大突出问题协调解决力度；对进入申报期的企业，匹配金融服务“牵头行”，帮助企业优化资产结构、保障合理资金需求，助力企业顺利实现上市。

（四）发挥政策激励引导作用。加快出台鄂尔多斯市推进企业上市实施计划，一方面，进一步明确奖补方式，对企业上市的政策扶持，不局限于上市后帮扶，更注重上市前的政策扶持，即公司的培育和辅导阶段，比如企业与中介机构签订改制辅导等相关挂牌上市服务协议并完成股份制改制的，给予一定的资金奖励；另一方面，建立部门协作联动机制，打造企业上市综合服务平台，采取“专事专办”“一企一策”“一事一议”等方式，为企业上市提供一站式服务，解决企业改制上市挂牌过程中的困难和

问题。对重点企业实行“上市管家”服务，由市、旗区两级联合组成专项工作小组，推行上市挂牌包保责任制。

（五）优化完善人才引育机制。建议将金融人才引进纳入全市“人才新政”政策体系中，以优厚条件引导国内外专业人才“走进来”。设立金融人才考核制度，对外来引进人才在企业上市工作中表现优异、作出突出贡献的，可给予适当的现金奖励，增强暖城对金融人才的吸引力。组织专家进行专题知识讲座，举办多种形式短期培训班，委托高校开展在职教育，加强对现有证券从业人员、企业经营者和政府人员的培训。选拔我市优秀人才到发达地区挂职锻炼，并从证监会、各交易所等机构和发达地区引入金融人才到我市政府部门和国有、民营企业挂职。积极争取自治区层面对我市金融人才招引工作的政策支持。