

# 内蒙古推进社会建设的基本经验与启示

曹永萍<sup>1</sup> 刘梦雨<sup>2</sup>

**摘要**：党的十一届三中全会以后，内蒙古在开启改革开放历史征程的同时，也开启了社会建设的新征程，各项社会事业取得了长足进步，社会面貌发生了巨变。特别是十八大以来，全区各族人民群众把握历史机遇，把社会建设推向新阶段，群众的民生福祉不断增强，为全面建设小康社会奠定了坚实基础。当前，内蒙古正处于加快转型发展的关键时期，总结改革开放以来社会建设的经验，能够获得推动社会更好更快发展的有益启示。

**关键词**：社会建设 经验 启示

40年来，内蒙古的社会建设取得辉煌成就，最根本的经验是坚持以民为本，把实现好、维护好、发展好广大人民群众的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，把改善民生和提高社会治理水平作为社会建设的两大根本任务，为经济社会发展创造了和谐稳定的良好环境。

## 一、社会建设的宝贵经验

(一) 坚持把改善民生作为推动发展的根本目的

40年来，各级政府始终把百姓的需求和利益放在首位，把“民生优先”融入到执政理念之中，全力解决突出的民生问题，让广大人民群众充分享受改革发展成果。

一是优先保障民生支出。内蒙古坚持以民生工程为抓手，着力为困难群体办实事、办好

事，努力改善群众生产生活条件。积极调整财政支出结构，集中财力用于民生工程建设。“十一五”期间，累计投入1800多亿元，实施了一系列民生工程，为群众办了许多实事，城乡居民普遍受益。“十二五”期间，民生支出占财政支出的比重提高到66%以上，民生支出达到1.18万亿元，是“十一五”时期的2.6倍。2017年民生投入力度进一步加大，全区民生支出占一般公共预算支出的69.8%，一批群众关心的热点难点问题得到解决。

二是全力解决突出的民生问题。40年来，内蒙古始终坚持以着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的民生问题，努力增进人民福祉。在80年代末，针对全区城乡人民生产、生活中存在的突出问题，自治区确定了重点办好扶贫、地方病防治、教育、人畜饮水四件实事，收到明

显实效，在广大群众中产生良好的影响。进入新世纪以来，民生工程的建设力度进一步加大，2006年为群众办“六件实事”，2007年为困难群众办“七件实事”，2008年，实施了“十项民生工程”，1100多万群众受益。尤其是党的十八大以来，民生建设力度之大、效率之高、受益之广、影响之深前所未有，长期积累的住房、就业、教育等突出问题逐步得到解决，农村牧区生产生活条件发生了翻天覆地的变化，全区老百姓切身感受到民生建设给生活带来的巨大变化，各族人民的幸福感明显提升。

(二) 坚持把社会公平正义放在社会建设的首位

内蒙古在快速发展经济的同时，着力解决社会领域的突出矛盾，不断实现社会公平正义，保证人人享有发展机遇，充分调动人民群众推动社会发展的积极性、主动性、创造性，保持了社

会稳定健康发展。

一是着力补齐农村牧区基本公共服务短板。长期以来，因为历史欠账的原因，内蒙古广大农村牧区在基础设施建设、公共服务水平和社会保障等方面仍然存在短板。这些短板不仅使农牧民的生产生活面临诸多困难，同时也制约了农村牧区的发展。针对城乡公共服务差距较大的现实，2014-2016年，自治区累计投资886亿元，用于嘎查村的基础设施、危房、道路等公共服务设施改造，农村牧区残墙破房、脏乱泥泞的景象不复存在，面貌焕然一新，基本公共服务水平大幅提升。

二是全力以赴推进脱贫攻坚。从1986年中央提出扶贫工作以来，内蒙古历届党委政府均高度重视扶贫工作，坚持把扶贫开发作为重大政治任务和头号民生工程来抓，全区扶贫开发工作呈现出前所未有的良好局面。特别是进入新世纪以来，内蒙古创新扶贫开发机制，取得显著成效。完善扶贫开发政策，2013年实施了《内蒙古自治区农村牧区扶贫开发条例》，成为全国少数几个出台扶贫条例的省区之一；强化扶贫开发资金保障，“十二五”时期各类扶贫投入超过420亿元，是“十一五”时期的5倍多。先后推出了“三到村三到户”、金融扶贫富民、产业扶贫、教育扶贫等一系列工程措施，取得明显效果，全区贫困人

口由2012年底的197.8万人减少到2016年的55.6万人，贫困发生率由14.7%下降到4.1%。31个国贫旗县农牧民人均可支配收入达到9005元，增幅高于全区农牧民平均水平2.1个百分点。

### （三）坚持推进社会事业创新发展

40年来，内蒙古始终坚持从地区的实际出发，创造性地贯彻落实党中央、国务院的一系列方针政策，坚持因地制宜，突出特色，推动社会事业发展，提高公共服务水平，促进社会和谐进步。

一是不断满足少数民族群众的公共服务需求。千百年来，以蒙古族为主的游牧民族过着“逐水草而居”的生活，针对边疆少数民族地区地理位置特殊以及在公共服务供给方面的特殊要求，创造了流动的公共服务新模式，如：以“流动警务室”为载体的“草原110”，对边境地区和农牧区进行更加快捷有效的治安管理，全面提升公安机关对边疆地区服务的能力和水平，切实维护了边疆地区的稳定与安全；“乌兰牧骑”穿梭于草原之中，为农牧民提供文艺演出，给基层群众带来精神食粮，广受牧民欢迎；以“流动小药箱”为载体的牧区医疗分队扎根于牧民中间，提供基础的医疗服务和保健知识，在医疗资源不足的年代为农牧民的身体健康提供了基础保

障。流动性公共服务对现有基本公共服务体系提供了有效补充，满足了农牧民对公共服务的需求。

二是促进民族教育繁荣发展。内蒙古始终坚持民族教育“优先重点”发展方针，为促进民族团结进步、实现共同繁荣发展做出了重要贡献。1951年9月第一次全国民族教育工作会议召开，确定了民族教育的方针任务，内蒙古的民族教育发展进入起步阶段。针对历史上遗留下来的少数民族文化教育落后的特点，在学校设置、录取标准、助学金等方面都给予特殊的照顾。对鄂伦春、鄂温克等少数民族地区的小学，实行全部公费制。“十二五”是全区民族教育投入最多、资助力度最大、办学条件改善最显著的时期。实现了民族教育的义务教育阶段全面免费，部分地区实现了15年免费民族教育。完善了从学前到高等教育全覆盖的助学体系，对家庭经济困难民族学生基本做到应助尽助，对各学段寄宿民族学生全部给予生活补助。同时，内蒙古把推进蒙汉双语教学作为民族教育的重要组成部分，基本实现了双语教学多学科、高标准的优质教育资源共享，双语教育质量不断提高，对少数民族的文化遗产以及社会和谐稳定做出了巨大的贡献。

三是采取具有地方特色的社会治理方式。内蒙古在社会治理创新中注重结合本地实际特

点,突出地区差异,创造适合当地的社会治理方式方法和措施。

一是用 15 年的时间,形成以报警服务系统为纽带,集合发现、预防、控制、打击违法犯罪和服务群众于一体的草原 110 模式,荣获第五届“中国地方政府创新奖”。二是在地广人稀、资源单一、行政薄弱、民生问题较突出的牧区,构建起社会治安综合治理多主体联动、应急治理指挥和公共服务三大系统,将有限的社会资源与行政力量在同一时间集中发力,强化了草原牧区的社会治理。三是“三级联防”与“三所联调”体现边疆特点。发挥党政军警民整体效能,建立边境地区“三级联检联防”区段责任制,形成了边防部队治线、公安边防治块、民兵分队治点、地方党委政府治面的联防体制;由苏木党委政府主导,边防派出所、司法所和草原监理所四方联合建成调解机构,第一时间直接化解纠纷,成为具有边防特色的社会风险防范解决机制。

## 二、面向未来的深刻启示

(一) 处理好社会建设中的普遍性与特殊性问题

内蒙古在推进社会建设过程中,探索出了一条适合民族地区发展的路子,既保持了内蒙古社会建设的发展方向,又兼顾了本地地区的特色和社会发展的特殊

需要,赢得了各族群众的拥护与爱戴。

同全国一样,内蒙古的社会建设按照努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的目标要求,把以教育、就业、住房、收入分配、社会保障、医疗卫生、社会治理等内容作为社会建设的重点。与此同时,作为一个多民族聚居的地方,内蒙古在社会建设中针对民族地区的特殊性,没有简单复制和照搬其他地区的一般性做法,严格从当地的实际情况出发,因地制宜开展卓有成效的社会建设。一是实施包容性的社会发展战略,使内蒙古的少数民族群众与其他地区群众享有了同等的社会发展机会,在社会保障的提供,公共产品和公共服务的提供方面都充分考虑了民族群众的特殊需要,并适当向其倾斜,努力实现地区之间、城乡之间公共服务均等化。二是考虑到内蒙古的实际情况,自治区坚定不移地实施了各项有利于少数民族发展的政策,切实保障少数民族的合法权益,培养和保护少数民族群众使用自己的语言文字,保护和传承本民族风俗习惯,享受宗教信仰自由等社会权益。对人口极少的少数民族更是加大扶持力度,保证其与其他民族具有同等的政治权利、接受教育、发展文化等权利,实现民族之间的平衡发展、平等发展。三是为维护民族团结,少数民族特需用品在民

族地区被赋予准公共产品的特性,政府对少数民族特需用品生产和流通企业给予特殊扶持政策,扶持和保证少数民族特需用品的生产和供应。

今后内蒙古应该继续坚持和完善民族区域自治制度,解决内蒙古社会建设的普遍性与特殊性问题。既借鉴社会建设的普遍性经验,又着重关注民族地区在社会建设中的民族性和特殊性。针对民族地区的特殊性,注重协调各民族的切身利益,充分保护少数民族权益,进一步提升内蒙古社会建设的质量。

(二) 处理好政府主导和调动各方力量参与社会建设的关系

长期以来,政府对社会事务的治理存在“缺位”和“越位”的现象,制约了社会各界参与社会建设的积极性和创造性。十八大报告指出,“加强社会建设,必须加快推进社会体制改革。加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态治理、应急处置相结合的社会治理机制。”

按照党和国家的行动纲领,自治区党委和政府提出了明确的解决思路 and 措施:一是在继续加强政府对社会建设领域投入的同时,调动更多的社会力量共同参与社会建设,引入社会资本,利用市场机制,创新供给方式,大力满足多样化的公共服务需求。如政府向社会购买服务,

弥补公共服务供给不足、供给质量不高的问题；二是着力理顺政府与市场、政府与社会的关系，进一步减少政府对微观事务的治理，把市场能做好的交给市场，把适宜由社会组织提供的公共服务和办理的事项，交给社会组织承担。通过以上措施，政府在社会建设中大包大揽的模式逐渐转变。

今后适应社会建设的新要求，内蒙古应充分发挥社会组织优势，继续加强政策引导，完善与加强对社会组织的治理，支持社会组织健康有序发展。积极推动政府供给公共服务方式的改革，有效弥补政府与企业在提供公共服务过程中的低效率问题，有效推动公共服务水平的提升。创新社会组织治理模式，推动现代社会组织的建立，充分释放社会力量参与社会建设的活力和创造力。

### （三）处理好尽力而为和量力而行的关系

习近平总书记考察内蒙古时提出：“党员、干部都要有这样一个意识：只要还有一家一户乃至一个人没有解决基本生活问题，我们都不能安之若素；只要群众对幸福生活的憧憬还没有变成现实，我们都要毫不懈怠团结带领群众一起奋斗。当然，改善民生要从实际出发，既尽力而为，又量力而行，注重可持续性。”习总书记的讲话科学地提出了内蒙古民生工作的总体要

求、奋斗目标和重大原则，是内蒙古做好民生工作的重要遵循，也是多年来内蒙古改善民生的宝贵经验。

近年来，在宏观经济下行压力大、财政收入增速放缓的背景下，内蒙古遵循改善民生要尽力而为的原则，越是在这样的情况下，越重视保障和改善民生，在改善民生上下真功、出实招，不断满足人民群众的发展需求。一方面在“惠民生”上出实招。更加突出共建共享和保障民生的制度性安排，统筹抓好教育就业、收入分配、社会保障、医药卫生、保障性住房、扶贫开发、安全生产、食品药品安全、社会治安等方面的工作，每年干几件实实在在的事情，让老百姓得到实实在在的实惠。另一方面，在“增民福”上显实效。加大民生投入力度，通过压缩“三公”经费和一般性支出等措施，每年拿出60%以上的财政收入投入民生建设，实现民生投入增速高于经济增速，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。与此同时，在改善民生的过程中更加注重量力而行。也就是在保障和改善民生方面尊重现实，注重统筹安排，不超越现阶段区情和财力空口许诺、乱开“空头支票”，从实际情况出发，为大多数人民谋利益，使改善民生工作具有可操作性。在财力资源有限的情况下，将资源分配更倾向于弱势群体。不断创新思路，建立与市场

经济发展相适应的民生保障机制。

今后，在保障和改善民生的过程中，既要解决民生突出问题，又要持续提升民生整体水平；既要抓具体民生项目，又要建立长效民生工作机制，让群众长远受益。为此，在责任机制上，要将民生实事细化分解，分工负责，一项一项抓落实，一件一件见成效。在投入机制上，要加大统筹力度，调整公共财政支出结构，整合利用相关专项资金，鼓励和引导民营企业、社会资本、公益基金等参与，多渠道保障民生的长期稳定投入。同时要着眼长远谋划，立足现实推动，绝不能好高骛远、寅吃卯粮、竭泽而渔；在监督机制上，要做好民生实事信息公开工作，事前问需于民，事中问计于民，事后问效于民。加强监督检查，落实民生实事项目服务承诺制、限时办结制、倒查问责制和终身负责制，保证各项民生工作落到实处。■

### 参考文献：

[1] 丁元竹. 社会建设的理论探索和实践发展 [J]. 前线, 2012, (12).

[2] 朱炳文, 刘银喜. 共同创造美好生活——内蒙古社会建设70年 [M]. 呼和浩特: 内蒙古大学出版社, 2017.

(作者单位: 1. 内蒙古自治区发展研究中心; 2. 内蒙古财经大学)

责任编辑: 代建明