

宁夏社会科学院蓝皮书系列

丛书主编 张 廉

2017

BLUE BOOK OF NINGXIA'S SOCIETY

宁夏社会蓝皮书

主 编 段庆林 李保平



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

■ 总报告

■ 领域篇

■ 专题篇

■ 调研篇

■ 大事记

宁夏社会科学院蓝皮书系列
丛书主编 张 廉

2017

宁夏社会蓝皮书

BLUE BOOK OF NINGXIA'S SOCIETY

主 编

段庆林 李保平



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

2017 宁夏社会蓝皮书 / 段庆林, 李保平主编. —银川:
宁夏人民出版社, 2016.12

(宁夏社会科学院蓝皮书系列 / 张廉主编)

ISBN 978- 7- 227- 06596- 8

I. ①2 … II. ①段 … ②李 … III. ①社会发展—白皮书—宁夏—2017 IV. ①D674.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 326433 号

宁夏社会科学院蓝皮书系列
2017 宁夏社会蓝皮书

张 廉 主编
段庆林 李保平 主编

责任编辑 陈 浪

封面设计 张 宁

责任印制 肖 艳



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社 出版发行

出 版 人 王杨宝

地 址 宁夏银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网 址 <http://www.nxp-ph.com> <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://shop126547358.taobao.com> <http://www.hh-book.com>

电子信箱 nxrmcbs@126.com renminshe@yrpubm.com

邮购电话 0951- 5019391 5052104

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏精捷彩色印务有限公司

印刷委托书号 (宁) 0003910

开本 720 mm× 980 mm 1/16

印张 17.25 字数 260 千字

版次 2016 年 12 月第 1 版

印次 2016 年 12 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978- 7- 227- 06596- 8

定价 40.00 元

版权所有 侵权必究

目 录

总 报 告

2016—2017 年宁夏社会形势分析总报告

..... 陈通明 吴灵捷 朱庆武 杨永芳(3)

领 域 篇

2016 年宁夏教育事业发展研究报告 王辉仁(29)

2016 年宁夏社会保险事业发展研究报告 乔永平 夏 勇 李海渤(40)

2016 年宁夏科技创新发展研究报告

..... 俞学虹 吴灵捷 孙国华 张存华 梁多勇(49)

2016 年宁夏医疗卫生事业发展研究报告 王维成(61)

2016 年宁夏就业创业研究报告 马 妍(74)

专 题 篇

精准扶贫工作中的道德风险及其化解研究 李保平(87)

宁夏扶贫与救助政策有效衔接精准核对研究 陈国华 李艳军(96)

宁夏“十二五”生态移民绩效评价及对“十三五”生态移民的政策建议

..... 刘天明 李文庆 李 霞(105)

宁夏生态移民社会适应实证研究	束锡红(114)
宁夏综合医改试点现状、问题及对策	俞学虹 吴灵捷 孙国华 张存华 梁多勇(124)
宁夏建立和完善被征地农民基本养老保险制度的研究 ——以银川市被征地农民养老保险制度优化选择为例	柳成荫 陈丽宇 张 倩(131)
新时期宁夏社会矛盾的主要特点及处理机制研究	李 霞(138)
宁夏信访工作在创新社会治理中的作用研究	杨明辉 保建国(147)
宁夏建设沿黄城市带科技创新改革试验区研究	牛国元 张庆霞 苗冠军(155)
宁夏区域创新能力比较分析及对策建议 ——基于《中国区域创新能力报告 2015》	马忠莲(162)
宁夏“公益创投”问题探究	张铁军(170)
宁夏高校转型发展的困境与对策	民盟宁夏区委会课题组(176)
宁夏高校大学生思想状况与价值取向研究	王红艳 马红波(182)
宁夏义务教育均衡发展政策研究	王 勇(191)
宁夏学前教育发展存在的问题与对策研究	马 妍(197)

调 研 篇

宁夏人口老龄化形势调查报告	张国芳 徐东海(209)
宁夏“医养结合”养老模式调研报告	王世敏(219)
宁夏“扩权强县”的实践与探索	魏向前(225)
固原市乡村旅游扶贫调研报告	郇 贤(232)
固原市电子商务扶贫调研报告	吴灵捷 俞学虹 孙国华 张存华 梁多勇(238)
全面两孩政策下生育保障制度实施情况调研报告	宁夏总工会课题组(245)
宁夏海原县农村贫困家庭妇女现状调研报告	杨丽琼(255)
2016 年宁夏社会大事记	徐东海(264)

总报告

ZONGBAOGAO



2016—2017 年宁夏社会形势分析总报告

陈通明 吴灵捷 朱庆武 杨永芳

2016 年以来,面对错综复杂的区内外发展环境,宁夏回族自治区全面落实习近平总书记来宁视察重要讲话和李克强总理指示要求,坚持五大发展理念,主动把握和引领经济发展新常态,在统筹推进供给侧结构性改革的同时,全面做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作,全区经济运行呈现稳中有升、持续向好的态势,各项社会事业健康发展,城乡面貌不断改观,人民生活持续改善,社会运行正常稳定,总体态势向好。

一、2016 年宁夏社会发展基本态势

(一) 全面实施精准扶贫,脱贫攻坚工作扎实推进

2016 年是落实自治区提出“三年集中攻坚,两年巩固提高,力争提前脱贫”目标的第一年。习近平总书记、李克强总理在宁夏视察工作期间,先后到贫困村、贫困户家中看望贫困群众,对宁夏的扶贫开发工作给予了充分肯定。

1. 脱贫攻坚责任进一步压实。2016 年初,自治区党委、政府召开全区

作者简介 陈通明,宁夏社会科学院研究员,宁夏社会学会会长;吴灵捷,宁夏回族自治区党委政策研究室社会发展处处长;朱庆武,宁夏统计局社会科技和文化产业处副处长,高级统计师;杨永芳,宁夏社会科学院社会学法学研究所副所长,副研究员。

脱贫攻坚誓师大会，建立了区市县领导干部承包联系机制。省级领导干部带头以身作则，区直各联系帮扶单位尽心尽责，联系帮扶成效明显。自治区人大常委会通过了《宁夏回族自治区农村扶贫开发条例》，并于5月1日起施行。各市、县（区）党政一把手切实履行扶贫开发第一责任人职责，结合实际情况，创新工作举措，科学谋划精准扶贫，层层签订了责任书，层层压实了责任。

2. “十三项扶贫行动计划”稳步推进。自治区各厅局、行业部门切实担负起精准扶贫、精准脱贫责任，在村级道路、安全饮水、农村电力、危房改造等领域，加大项目资金支持力度。安排部署并启动“十三五”期间“十三项扶贫行动计划”（包括金融脱贫行动计划、能力提升脱贫行动计划、交通脱贫行动计划等十三项），已取得初步成效。中南部地区城乡饮水安全工程建成通水，解决了44个乡镇603个行政村113.53万人饮水问题；2016年实现所有县城通高速公路，制约区域性贫困的瓶颈得到缓解。截至9月底，行业部门在交通、水利、美丽乡村建设、危房改造等领域已完成投资150亿元。

3. “五个一批脱贫路径”扎实推进。在精准识别的基础上精准施策，各市、县（区）积极探索创新，创造了一些新的经验。通过发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底脱贫一批，扶贫开发取得了积极成效，全年脱贫19.3万人。

4. 闽宁协作、金融扶贫走在全国前列。闽宁协作扶贫帮扶、持续带动的长效机制进一步健全。闽宁扶贫协作第20次联席会议成功召开，在坚持“联席推进，结对帮扶，产业带动，互学互助，社会参与”的五项机制基础上，会议签订了16个部门合作协议和55个经贸合作项目，涉及装备制造、能源化工、新材料、农业及食品加工、产业园区建设、现代服务业等领域，计划投资总额272亿元。金融扶持“造血”机制进一步完善。2016年1—9月份，各金融机构向重点贫困县和生态移民安置区27.12万农户累计发放贷款149.44亿元，其中为6.78万建档立卡贫困户发放扶贫小额信用贷款27.2亿元，同比增长85.4%。自治区在全国率先为建档立卡贫困户量身打造了“脱贫保”，已投保11万户39.3万人。

（二）抓好基本公共服务，民生保障工程成效显著

习近平总书记来宁视察时指出，“在当前经济下行压力加大、社会矛盾问题增多的情况下，尤其要履行好保基本、保底线、保民生的兜底责任”。一年来，全区基本公共服务、民生保障工作重点做了以下几个方面的工作。

1. 优先发展教育，推进教育现代化。2016年，自治区紧紧围绕提高教育质量这个核心任务，不断深化教育综合改革，大力促进教育公平。学前教育重点在增加普惠性资源供给上下功夫，开展政府购买学前教育服务试点工作，新建、改扩建幼儿园74所，新增幼儿班444个，床位13290个；普惠性幼儿园占到幼儿园总数85%以上，受益幼儿达2万人；全区学前三年毛入园率预计将超过73%，比上年提升2个百分点，“入园难”问题得到了缓解。义务教育重点在推动均衡发展上下功夫，继续实施农村义务教育阶段学校营养改善计划，有26万学生受益；在全国率先建立普通高中生均公用经费奖补机制，2016年下达普通高中生均公用奖补经费3270万元；认真落实普通高中建档立卡贫困生免学杂费政策，惠及2.3万学生；将进城务工人员子女纳入当地教育发展规划、纳入当地教育保障体系。职业教育重点在基础能力建设上下功夫，依托现代职业技能公共实训中心资源组建13个职业教育集团，举办海峡两岸（宁夏）职业教育发展对接会，宁夏5所院校与台湾19所院校签署合作办学协议。高等教育重点在推动内涵式发展上下功夫，启动实施普通本科高校向应用型转变试点工作，宁夏医科大学临床医学学科进入世界基本科学指标数据库。

2. 积极推动就业创业，促进城乡居民大幅增收。2016年，预计全年城镇登记失业率3.9%，低于控制目标0.58个百分点。城镇新增就业8万人，培训城乡劳动力6.8万人，农村劳动力转移就业74万人，分别完成年度目标任务的109.6%、113.3%和105.7%。

（1）坚持创业带就业，制定出台大众创业万众创新实施意见。新建10家创业园区和孵化基地，发放创业担保贷款10.4亿元，创造新岗位3万多个，带动就业5.5万人。“双创”带动就业倍增效应增大。强化创业孵化园区（基地）建设，打造创业创新载体；完善创业资金扶持平台，化解创

业融资难题；鼓励支持农民工等人员转型创业，开展“塞上骄子回乡行”活动，支持宁夏籍人才返乡创新、创业。

(2) 千方百计稳定就业，深入实施大学生就业促进和创业引领计划。引导和鼓励高校毕业生到基层一线就业创业，全区机关事业单位、特岗教师、“三支一扶”等项目招录高校毕业生 9871 人，并为到机关事业单位实习的高校毕业生增加社会保险补贴。

(3) 落实援企稳岗政策，出台化解过剩产能企业职工安置方案。截至 2016 年 10 月底共为 1518 家企业 29.6 万职工发放补贴 1.33 亿元，妥善安置神华宁煤涉改职工 1.6 万余人，全区就业形势稳定。

3. 稳步提高社会保障水平，织好基本民生安全保障网。积极扩大参保覆盖面。加快推进“五险一金”经办体制改革，完善基本医疗保险异地就医制度体系，积极推进跨省异地就医结算，城乡低保标准不断提高，城镇低保由每人每年 3800 元提高到 4400 元；农村低保标准由每人每年 2400 元提高到 3150 元。一年来，加大参保扩面力度。推进全民参保，新登记 57.66 万人，全区社会保险基本实现全覆盖。社会保险费待遇标准逐步提高；城乡居民基本医疗保险补助标准，年人均财政补助由 432 元提高到 472 元；调整退休人员养老金，46.4 万企业退休人员基本养老金人均月增加 176 元，9 万机关事业单位退休人员人均月增加 257 元。建立被征地农民参加养老保险“先保后征”审核机制。全区 10.89 万被征地农民参加养老保险，参保率 62.3%，其中 2012 年以来被征地农民参保率达到 74.6%，超年度目标任务 14.6 个百分点，政府财政补贴达 23 亿元。不断完善机关事业单位养老保险制度体系建设，机关事业单位累计参保 27.92 万人，参保率 99.7%（年底前完成目标），8.76 万名退休人员养老金实现社会化发放。

4. 深入推进综合医疗卫生改革，提升医疗卫生服务能力。

(1) 积极推进综合医改试点工作，制定《宁夏回族自治区综合医改试点工作意见》和《宁夏回族自治区综合医改试点工作实施方案》，在全国率先实现试点全覆盖。推进县级公立医院改革配套政策执行，财政补助水平进一步提高，财政补助收入占公立医院总支出的 7%，占县级公立医院的 23%。开展公立医院药品公开招标集中议价谈判工作，编制直接挂网采购

药品目录和《宁夏回族自治区药品供应保障监督管理工作规范》。取消所有公立医院药品加成，同步调整部分医疗服务项目价格。积极推进大病保险、大病救助及疾病应急救助制度实施。制定《鼓励和促进社会资本举办医疗机构的实施办法》和《关于加快发展社会办医的实施意见》。2014—2016年，自治区卫计委区本级新批准设立了20家民营医疗机构，其中营利性医疗机构17家，非营利性医疗机构2家，单采血浆站1家，床位3000余张，投资约41亿元。

(2) 积极开展基本公共卫生服务项目。2016年，公共卫生人均补助经费增加到45元，为4.8万名妇女增补叶酸片；居民健康电子档案建档人数累计572万人，建档率87.4%；完成65岁以上老年人健康管理31.8万人，管理率71.2%；重性精神疾病、高血压、糖尿病管理人数分别为1.9万人、39.5万人、14万人，管理率分别为95%、40.3%、30.5%。

(3) 加强基层医疗卫生事业发展。制定出台全国首部公共卫生地方性法规，全面推进基层医疗卫生服务机构标准化建设，创建群众满意的乡村医疗机构400家；深入开展爱国卫生运动，加强重大疾病防控，没有发生重大突发公共卫生事件；落实计划生育“三项制度”（农村计划生育家庭奖励扶助制度、计划生育家庭特别扶助制度、长效节育措施奖励制度），落实“两孩”政策，人口自然增长率控制在9‰以内。

5. 切实抓好保障房建设，推进城乡协调发展。

(1) 加大投入力度，推进以棚户区改造为重点的保障性安居工程建设。率先建立在商品房和经济适用住房小区中配建廉租住房的制度，实现城市低收入住房困难家庭廉租住房制度全覆盖。截至2016年11月，共实施各类保障性安居工程6.4万套，改造农村危窑危房3.4万户。中央下达宁夏的6.7万套棚改计划任务已全面完成，公共租赁住房累计入住12.3万套，城镇保障性安居工程覆盖面达到43.2%。通过实施城镇保障性安居工程，为全区165万多困难群众改善了住房条件。

(2) 立足城乡一体发展，全面落实美丽乡村建设标准。建立项目实施成效与资金计划安排挂钩机制，梳理、协调、整合项目资金3.96亿元。截至2016年9月底，开工建设美丽小城镇29个，占年度任务的145.0%，完

完成投资总额 7.3558 亿元，占年度投资任务总额的 113.2%；开工建设美丽村庄点 138 个，占年度任务的 138.0%，完成投资总额 9.6631 亿元，占年度投资任务总额的 148.7%。以开展城乡环境综合整治为重点，促进城乡协调发展。印发《宁夏农村垃圾治理实施方案》，全面启动全区农村垃圾治理工作，共建设垃圾中转站（点）、填埋场 18 座，购置各类垃圾箱 29921 个，清理垃圾 5.76 万吨。完成《宁夏农村环境综合整治方案（2017—2020 年）》及《农村污水处理及改厕工作方案》。

（三）强化公共管理措施，提高社会综合治理能力

一年来，全区各地创新公共管理措施，不断强化系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，扎实推进社会治安综合治理工作各项措施落实，有力维护了社会稳定、民族团结、宗教和顺的良好局面。

1. 社会治安治理能力得以提升。全区各地积极推行城乡社区网格化管理服务，建立和完善立体化治安防控体系，加强特殊人群服务管理和网络舆情监管引导，严厉打击各类违法犯罪活动。

（1）积极推进城乡社区网格化服务管理。自治区有关部门印发《关于进一步做好社区网格信息报送对接工作的通知》等指导性文件，督促指导各地“划网格，定人员，定职责，定制度”，积极推进社区网格化服务管理工作。到 2016 年底，全区 530 个城市社区共划分了 3669 个网格，基本实现全覆盖。

（2）进一步创新完善立体化社会治安防控体系。大力推行“一村一社区一民警”模式的城乡社区警务战略。2016 年全区已建成 455 个社区（农村）警务室，35 个“社区警务示范岗”，配备城乡社区专职民警 747 人，占全区派出所民警数的 37.1%，初步实现了社区警务的全覆盖。近年来，全区累计投资 6.35 亿元，建成 5 个市级视频监控中心，26 个县（区）级视频监控中心，96 个派出所视频监控室，重点部位完成 14200 个视频监控头，1266 处电子卡口，引导社会单位、行业场所建设 22234 个视频监控，基本实现重点部位和公共场所“天眼”全覆盖。

（3）加强特殊人群服务管理和网络舆情监控引导。不断加强流动人口服务管理、严重精神障碍患者救治管理、强化吸毒人员管控和闲散青少年

关爱帮扶。重点强化网络舆情监控和引导。充分发挥自治区网络舆情应对和依法处置协调小组成员单位力量,依托自治区党委宣传部(网信办)、公安厅的网络监控技术平台,建立政法网络舆情监测预警体系,实行网上24小时巡查管理,全网收集,及时通报舆情。

(4) 加大打击各类违法犯罪活动力度。全区部署开展“大收戒、攻命案、破小案、除黑恶、严打涉众型案事件、反诈骗”六大战役,坚持以防为先、以打为要,推动打击整治违法犯罪工作高效开展,确保全区社会治安形势持续向好。2016年1—10月,全区八类主要刑事案件发案数同比下降32.2%。全区各类刑事案件破案数、抓获犯罪嫌疑人、刑事起诉人数同比分别上升19.3%、12.3%、9.6%,命案破案率98.6%。侵财类案件破案率达到40.1%。在全国率先实现网上督捕涉枪涉爆人员清零目标,侦破一批大案要案,有效遏制了各类突出治安问题。

2. 促进社会组织健康发展。稳妥推进行业协会商会与行政机关脱钩工作,召开“自治区行业协会商会与行政机关脱钩暨深化红顶中介专项整治工作推进会”。开展全区涉企收费专项检查,从会员入会、收费标准、收费票据等三个方面对行业协会商会涉企收费情况进行检查,落实服务承诺制和信息披露制度,规范涉企收费基金,提高社会组织的社会公信力。截至2015年底,全区登记注册的社会组织共有5400家,其中,全区性社会组织1120家(社会团体699家、民办非企业单位363家、基金会58家);各市、县(区)社会组织4280家(社会团体2881家、民办非企业单位1396家、基金会3家)。

3. 扎实抓好民族和宗教工作,巩固发展民族团结、宗教和睦大好局面。

(1) 统筹谋划全区民族团结进步创建活动。在全国率先建立民族宗教工作联席会议制度,扎实推进民族团结进步创建,组织开展“民族团结月”“社区邻居节”、党的民族宗教理论政策百场宣讲等活动,吴忠市被国家民委命名为“全国民族团结进步创建活动示范市”。

(2) 坚持寓管理于服务,深入开展社会主义核心价值观、国旗、党报党刊、文化书屋“四进”清真寺,不断完善领导干部与宗教界人士约谈、联系走访制度,不断扩大教职人员生活补助发放覆盖面,引导宗教人士和

信教群众开展“念好两本经，再做新贡献”，“看宁夏，知宁夏，爱宁夏”等系列主题教育。坚持依法加强宗教事务管理，认真执行宗教活动安全管理办法，进一步完善大型跨省区宗教活动协作共管机制，继续抓好宗教场所安全隐患排查整改，妥善处置宗教内部矛盾纠纷，严厉打击非法宗教渗透活动，维护了宗教领域稳定。

(3) 针对“清真泛化”“阿化”“沙化”等问题，注重从政治上、大局上、长远上分析，主动做好“导”的文章，修订完善自治区清真食品《管理条例》，全面开展清真食品、清真标识专项检查。认真贯彻全国宗教工作会议精神，深入开展大调研，全面梳理问题，研究制定《关于新形势下我区宗教工作实施意见》。

二、宁夏社会发展中的若干矛盾问题

(一) 基层社会治理不健全，成为矛盾交汇点

社区居委会和村级组织，被称为社会治理的“最后一公里”。如果社区和村庄成为社会治理中比较薄弱的环节，那么，党和政府提供的一些公共产品、公共服务和惠民政策，就会因“最后一公里”的不畅通而难以惠及普通老百姓。

1. 社区成为基层治理的薄弱环节。一项在 2015 年针对老年人的大型调查显示，宁夏城镇老年人空巢率为 73.6%，农村老年人空巢率为 51.7%，城市比农村高 21.9 个百分点。在老龄化水平进一步加深的背景下，城乡空巢老年人面临着照料和精神的双重困扰。由于缺乏公共活动场所和社会交往的环境，老年人不可或缺的情感交流和精神慰藉减少了甚至没有了，很多空巢老人表现出心情郁闷、沮丧、孤寂等症状，容易引发精神疾病，也极易成为被侵权的对象。仅 2015 年上半年，就有 4.6% 的城乡老年人遭受了各种类型的侵权，而且城镇老年人比农村老年人更容易遭受侵权。相比之下，城镇老年人遭受的最主要侵权行为是被不法商家坑蒙拐骗，农村老年人则更容易被打骂或恐吓。近年来针对城镇老年人的各类诈骗活动十分猖獗，而随着电信网络诈骗的泛滥，老年人更是首当其冲的受害者。作为弱势群体，老年人应该得到关爱和帮助，这是基层社会治理的重要职责。老

年人被侵权，反映了基层社会治理的薄弱。调查数据显示，34.4%的老年人没有享受过任何优待；仅有2.1%的老年人接受了来自家政服务和养老机构服务人员的照料服务。^①一些社区虽然建立了一些养老服务机构和场所，如日间照料中心、“老饭桌”和老年活动中心，但覆盖面有限，一部分还不能够持续健康运转。而部分物业管理服务机构在与社区居民的利益博弈中也只能提供一些有限的简单服务，常常被社区居民所诟病。

2.农村的社会治理失灵。近年来，“治理失灵”成为农村社会治理面临的严峻挑战，特别突出地表现在如下方面。

(1) 乡村公共产品的供给由于集体经济萎缩乃至瓦解，导致公共资源匮乏且严重不足。例如必须依靠集体力量方能完成实施的生态和环境卫生维护、公用道路维修、水源保护及供水等在有的地方难以实施。

(2) 乡村社区整合度低，村民的社区认同感和互助合作的基础减弱，村级组织凝聚力下降，村民政治冷漠化加剧。村民对村委会选举（包括被选举）缺乏热情和责任感，对村庄的公共事务管理的参与程度不高，缺少表达意见的渠道。究其原因，客观上是由于村组合并调整、大村庄建设、农民上楼分户居住，主观上是由于相当一部分农民也不愿意参与，甚至漠不关心。村委会选举和运转过程中家族因素在某些地方仍然是潜在的影响力。

(3) 政府作为村委会运转资源的提供者，要求村级组织完成许多具体工作任务，比如确定建档立卡的贫困户、确定享受低保的人员等。政府的一些惠农政策和扶贫开发、社会保障的措施通过村委会操作实施，村委会实际上成为乡镇政府的全权代理人或受托人。而在政策执行过程中由于缺乏有效的指导、监督和核查，为一些村干部与民争利、暗箱操作和中饱私囊提供了机会。

3.基层受理群众诉求渠道还不够畅通。村、社区（街道）级信访干部全部是兼职的，相当一部分人兼而不管，造成问题不断堆积，矛盾加剧。少数基层干部对群众反映的问题采用“拖、推、压、顶”等官僚主义态度。

^①李艳军《2015年宁夏回族自治区城乡老年人口生活状况调查报告》，2016年8月。