

加快推进沿黄生态经济带产业发展的建议

内蒙古自治区发展研究中心调研组

打造集聚度高、竞争力强、绿色低碳的沿黄生态经济带是内蒙古自治区党委、政府一项重要战略决策。鉴于内蒙古沿黄地区生态承载力弱、产业低端、同质化和基础设施、要素保障不足等问题，加速该区域产业转型升级，提高全要素生产率，对于推进全区经济高质量发展意义深远。本文通过实地调研，结合行业数据，对沿黄地区产业发展存在的问题进行剖析，提出对策建议。

一、沿黄生态经济带产业及其布局基本情况

内蒙古沿黄生态经济带区域内含7个盟市，共51个旗、县、区。2017年区域内总人口、国土面积、经济体量分别占全区50%、44%和69%，人均生产总值是全区平均水平的1.39倍，在全区经济发展中起着主导作用。2017年区域内产业结构为5.5:42.3:52.2，全区75%的发电量、80%的炼钢和50%的有色金属，以及绝大部分煤化工、装备制造、农畜产品加工、建材、大数据等产业均集中于此。

能源工业形成以鄂尔多斯市

为主的产业布局。2017年鄂尔多斯市原煤、天然气、发电量、光伏装机量分别占全区的68.5%、97%、19.6%和10%。

冶金工业形成以包头市为主的铝、钢材，以巴彦淖尔市为中心的铜铅锌有色金属的产业布局。2017年，包头市电解铝、优质特种钢产量分别占全区的54.5%和90%；沿黄生态经济带水泥熟料、平板玻璃实际产能分别占全区的66.3%和61.1%。

化学工业形成以鄂尔多斯市、包头市、乌海市为支撑的现代煤化工，以鄂尔多斯市、乌海市、阿拉善盟为重点的氯碱化工和以乌兰察布市为主的氟化工的产业布局。鄂尔多斯市是全国最大的现代煤化工基地，精甲醇产量达全区的68.2%；氯碱市场份额占全区的34%。

农畜产品加工业形成以鄂尔多斯市、呼和浩特市、乌兰察布市、巴彦淖尔市为主的农畜产品加工产业布局。2017年，鄂尔多斯市羊绒制品产销能力占全国的40%和全球的30%以上；呼和浩特市、巴彦淖尔市乳制品产量分别占全区的51.4%和17%；乌兰察布市薯类产量占全区的34.3%。

装备制造业形成以包头市为核心，鄂尔多斯市、乌海市、阿拉善盟为支点的产业布局。

新材料产业形成以包头市为主的稀土新材料及应用，以乌兰察布市、包头市为核心的石墨（烯）新材料，以呼和浩特市为核心的光伏组件产业布局。2017年，包头市稀土新材料实现产值70.9亿元，呼和浩特市单晶硅、多晶硅产量分别占全区的97.5%和24.4%。

大数据产业形成以呼和浩特市为中心，以包头市、鄂尔多斯市、乌兰察布市为重点的数据中心基地发展格局。全区7个大数据园区有5个布局在沿黄生态经济带。

金融业形成以呼包鄂地区为核心的金融网络布局。2017年末，沿黄生态经济带金融机构人民币存、贷款余额分别占全区的73.4%和75.6%；全区26家上市公司中有22家位于此；保险业保费收入达到全区的61%。

现代物流业形成以呼包鄂为主体的网络格局。2017年末，沿黄生态经济带邮政行业业务收入约占全区的70%。

旅游业形成以呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市、巴彦淖尔

市为主的敕勒川现代草原文明旅游区,以乌海市、阿拉善盟为主的胡杨沙漠秘境探险旅游区和以乌兰察布市为主的环京津冀草原风情旅游区。2017年,沿黄生态经济带旅游接待量和旅游收入分别占全区的61.5%和58%。

二、主要问题

(一)生态环境承载力不强,协调产业发展与生态治理保护压力大

沿黄生态经济带处半干旱、干旱和极端干旱地带,从东向西分布着鄂尔多斯荒漠、半荒漠草原和阿拉善荒漠草原,荒漠化土地占地区国土面积的74%,生态环境脆弱,环境承载力有限。而区域内支柱产业又主要集中在能源化工、冶金建材等高耗能、高排放、高污染行业,大气、水土污染问题突出,协调产业发展与生态保护压力大,也对新上项目形成极大制约。如鄂尔多斯市,

过去环境总量指标基数小,核定指标偏小,加之脱硫脱硝等减排工程已完成,工程性减排空间非常有限,今后仅靠自身减量远远无法满足新上项目指标增量。

“十三五”期间,该市能源消费总量增量只有600万吨标煤,而已拿到路条煤制气和煤制油项目增量就达2748万吨标煤。

(二)产业资源化重型化前端化显著,经济社会效益难有实质性提升

内蒙古工业主要分布在沿黄地区,但由于结构调整缓慢,产业结构仍以能源、冶金、化工、建材等传统产业为主,产业资源化重型化前端化问题突出,资源要素投入产出效率不高。2017年,区域内稀土原材料深加工率不足30%,钢材产品中汽车用钢、家电用钢等中高端产品占比不足30%。由于产品附加值低,行业利润微薄,绝大多数企业只能以低成本竞争优势占领市场,不仅盈利空间小,且面临中西部

省区的竞争。此外,由于重工业资本替代劳动的普遍规律,偏重的工业发展对劳动力吸纳能力较弱,产业富民效应明显不足,没有产生较好的社会效益。

(三)产业布局差异化不显著,同质化竞争较普遍

在以GDP为导向的地方政府考核体系影响下,各地产业政策偏重短期效果,对地区间产业协调、错位发展缺乏统一规划定位,一些投资体量大、投产见效快的项目,不论是否符合产业发展趋势和当地禀赋优势,都被纳入当地发展规划,导致产业空间布局分散、产业关联度低、同质化突出。沿黄地区59个工业开发区中39个为重化工业,7个盟市均将煤化工列为重点发展产业,但收入上百亿元的开发区仅有28个,仅有内蒙古伊泰、内蒙古电力、伊利3家企业进入全国制造企业500强。不仅盟市间争夺资源、项目、市场情况较常见,盟市内部同质化竞争问题也



很普遍。包头市内多个园区同时布局钢铁、冶金、煤化工和稀土上游产业。乌海市与周边7个工业园区支柱产业集中在煤化工、精细化工、金属冶炼等高耗能、高污染行业，且园区分布集中，大气、水土污染问题更为突出。

（四）现代基础设施建设滞后，公共服务短板突出

基础设施方面。很多自治区级和盟市级园区都存在基础设施不完备，难以满足产业转型发展需要的问题，即使是国家级园区也亟待基础设施升级扩建。如巴彦淖尔市多数工业园区基础建设仅能满足供电、供水、排水等基本生产需求，物流园、融资平台、交易市场等配套不完善，对企业生产、项目引进形成制约。鄂尔多斯市空港物流园区设立逾十年，综合交通枢纽建设仍滞后。呼和浩特市金桥开发区变电站容量不足，双电源保障体系不完备等。同时，以现代综合交通运输网络、现代能源体系、新一代信息网络等为代表的现代基础设施欠缺是沿黄开发区普遍面临的重大短板。

基本公共服务方面。近年来，沿黄各盟市财政收支和政府化债压力较大，影响公共服务投入，无法满足产业集聚区居民特别是外来职工的公共服务需求。如乌海市教育、医疗、社会保障等领域一直无法满足市民特别是周边棋盘井、乌斯太居民日益增长的需求，对地区经济发展形成

制约。

政府服务效率方面。一是区域间事务协调不畅。沿黄经济带分属不同行政区划管理，各地无专门机构负责推进工作，自治区层面也无相关议事机构和机制，统筹工作、协调问题存在难度大、进度慢、周期长、效率低问题。二是项目审批程序仍繁杂。项目审批中，对符合园区规划（总规、产业规划、环评、水资源论证、土地规划等）的项目仍需提供可研、用地规划、环评等审批备案要件，造成项目前期工作冗余。土地使用手续办理缓慢也是调研中被集中反映的问题，土地使用等可后置的审批环节被设置为前置审批，审批周期过长，延误项目进度。三是规划科学性系统性不足。城乡规划、土地利用规划和生态环境保护等规划之间存在不协调现象，“规划打架”情况屡见不鲜，导致项目落地慢，影响地区产业发展。

（五）要素保障不力，新发展动能集聚难

科技人才保障方面。沿黄地区普遍存在人才“引不来、留不住”，科技创新“跟不上”情况。如煤化工体量庞大，但专业研发机构、技术高端人才严重短缺，高煤耗、高水耗、高碳排放、高浓盐水处理等技术难点还未攻克，极大制约煤化工高端化发展。又如，作为能源装备消耗大市，鄂尔多斯市在2007年就将打造中国西部一流装备制造基

地作为产业发展重点目标，但目前仍缺乏相关装备研发、生产、配套能力，大量能源装备依赖进口，企业建设运行成本居高，增加了不可控产业风险。

土地方面。建设用地不足是调研中集中反映的问题，尤其是一些建成时间较长的园区，目前可用土地指标不足，成为项目引进和园区发展突出瓶颈。如呼和浩特市金桥经济技术开发区，核准的原规划用地已全部开发，可用建设用地不足1平方公里，规划建设用地空间不能满足未来3年建设项目用地需求，极大制约了园区内以半导体材料为主的新材料产业和高端装备制造产业的后续发展。

水资源方面。沿黄地区平均降水量约250mm以下，为全国平均水平4成左右，黄河虽流经该地区，但受黄河水利委员会“87分水方案”限制，各盟市黄河用水指标总体短缺，而省区间水权交易、排污权交易试点等机制尚未建立，水资源承载力面临挑战。如鄂尔多斯市，黄河水工业可用水指标均已配置完毕，通过水权转让方式将农灌用水指标用于工业，会减少农业灌溉用水指标，对农业生态环境产生影响，且抬高工业用水指标成本，加大用水企业压力。

三、对策建议

（一）加强顶层设计，推进

沿黄生态经济带建设

坚持生态优先、绿色发展，抓紧编制沿黄生态经济带建设规划，明确区域功能定位，优化资源要素配置和生产空间布局，引导产业、人口向沿黄工业园区和重点城镇集中集聚，建设辐射西部盟市、联动蒙晋陕宁的经济发展新高地。进一步发挥呼包鄂龙头带动作用，立足资源禀赋、功能定位、产业基础、创新要素等实际，优化区域中心城市和小城镇布局，加快构建便捷高效安全的综合交通网络，优化产业布局，强化分工协作，培育壮大优势特色产业集群，提升区域科技创新能力，打造有影响力、有竞争力的增长极。充分发挥乌兰察布东进西出、南联北通、地近京畿的区位优势，加强同周边地区基础设施互联互通，规划建设新型开放合作平台，打造自治区开发开放新高地。

（二）坚持生态优先，打造全区绿色转型先行区

产业绿色转型发展是推动内蒙古全面践行“绿水青山就是金山银山”的基本要求，更是破解沿黄经济带资源、环境约束的关键突破口。以绿色科技创新为支撑，紧紧围绕资源能源利用效率和清洁生产水平提升，推动沿黄地区资源要素向高端、智能、绿色领域转移，有效提升全要素生产率，将之建成创新驱动引领区、绿色产业集聚区、智能制造先行区。

统筹做好山水林田湖草系统治理。推进国土绿化，完成“两海”治理和沿黄湿地保护工程，开展沿黄生态走廊建设，打造沿黄景观长廊。强化源头管控，编制《沿黄经济区环境承载力与产业发展规划》。加强清洁生产，完善环境污染联防联控体制机制，加大沿黄区域生态补偿力度。

（三）强化产业创新引领支撑，提升全要素生产率

发挥创新对产业转型升级的引领作用，形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式，促进生产要素从低效领域向优质高效领域流动，加快提高全要素生产率。

推动企业真正成为创新需求、研发投入、技术开发和成果应用主体。支持企业按照市场需要开展各种类型和模式的技术创新，引导企业将技术创新与管理创新紧密结合，开展产品形态创新、商务模式创新、组织模式创新。

强化平台支撑。建设产业技术创新战略联盟，集中攻关，推动现代能源、现代装备制造、信息技术等领域关键共性技术取得突破。加强数字经济、绿色经济等领域国家级技术创新平台建设，引领地方经济创新发展。

建设沿黄现代农业“金腰带”。围绕黄河流域建设特色农业长廊，大力发展旅游农业、城郊农业、休闲农业，打造沿黄地区“养生休闲地”“旅游目的

地”“现代农业发展先行区”。强化智能化模式应用，形成接二连三、隔二连三融合发展的现代农业新模式。

加大资源型产业绿色化技术攻关，构建循环经济产业链模式，助推特色产业转型升级。提升能源品牌竞争力和市场话语权，加快优质产能释放，争取国家政策支持，打造世界级多种能源综合利用基地。创造条件，加快开展煤炭中远期期货交易，努力建成国际级煤炭交易市场。攻克煤化工技术瓶颈，加快形成一批核心技术，引领煤化工高端化发展。推动能源清洁化转型，建设清洁能源输出基地。在包头市、鄂尔多斯市等重化基地建设国家循环经济示范区。组建地方油气开发公司，延伸发展 CNG、LNG 产业链。

大力扶持四新经济和四众模式，促进新兴产业快速成长，有效提升行业全要素生产率。构建支撑新兴产业发展的政策体系，为新兴产业快速成长保驾护航。以呼包鄂为重点，建设中国制造 2025 示范城市，推动高端装备制造、信息产业、生物医药、新材料等新兴产业集聚发展。加快数字经济及其应用融合渗透。推动共享经济、移动支付、人工智能等新技术、新模式的大范围拓展应用。实施智能制造示范工程，加快布局人机智能交互、数字化设计、柔性自动化生产线等技术的重大项目，推进智慧园区和智

能工厂建设。开展工业互联网创新发展工程，建设一批工业互联网平台，推动规模以上工业企业完成数字化改造。高水平建设国家级现代服务业集聚区，争取绿色金融改革创新试验区、国家康复示范产业综合创新试点。构建沿黄经济带旅游协同发展联盟，共建沿黄河国际黄金旅游带。

（四）创新区域协同发展机制，实现共建共享共赢

加强区域统筹管理。成立自治区推进沿黄地区领导机构，对规划、建设、管理提出一体化措施，统一协调推进区域建设。构建绿色政绩考核体系，实现地区差异化绩效考核。调整地方政绩考核标准，增加生态保护、质量效益权重。大力推进“多规合一”，建立部门规划衔接协调机制，合理确定指标体系，衔接基础数据、用地分类标准和用地边界等，着力解决规划审批难、项目落地难、各类规划布局和项目不统一等问题。搭建区域协同发展平台。在产业发展、招商协作、基础设施、自然资源、国土管控等领域搭建区域协作平台；进一步优化产业空间结构，明确产业引导目录；探索以“飞地园区”“飞地项目”等形式，建立区域内异地落地利益分享机制；加快建立科技创新服务平台，完善上下游产业链，提高区域竞争水平。

（五）围绕转型开放需求，提高要素配置效率

以开放推动要素自由流动。对接丝绸之路经济带，深化与京津冀及长江经济带交流，在产业发展、招才引智、科技创新、基础设施、能源供应、文化旅游等方面开展全方位深入合作，促进资金、技术、项目等要素跨区域自由高效流动。

强化转型发展智力支撑。聚焦产业发展需要，围绕信息、技术、生物医药等领域，面向国内外引进一批带项目、带成果团队，让领衔专家有更大技术路线决策权、经费支配权、资源调度权。注重对科技型、企业管理型、资本运营等高端人才的柔性引进，形成借入一个外脑、集聚一个团队、创办一个企业、兴起一个产业的“裂变”效应。加强人工智能、现代能源等新兴交叉专业建设，建设实用技能型人才培养模式。

加强土地确权与供应。按照《土地管理法》出台相关土地确权细则，明确沿黄河地区土地使用性质，重点解决沿黄河两侧土地使用与林地保护矛盾等问题。争取土地审批权限下放到盟市，调整土地前置性手续为后置性，缩短土地审批周期。对产品有市场、拥有先进技术、发展潜力大的开发区，在发展中受先前批复土地制约的给予优惠政策，扩大土地供给。

保障水资源供给。完善水资源利用监测和管理体系，大幅降低用水单耗。出台相关政策，规

定生态补水和灌溉用水指标，明确以产定水还是以亩定水等详细规则，保证生态治理用水和工业农业建设用水协调平衡。加强节水灌溉、饮水安全、防汛抗旱等水利工程建设，实现水资源合理高效配置。

（六）加大现代基础设施和公共服务体系共建共享，夯实转型发展基础

加强现代基础设施配套。按照“互联互通、共建共享、补齐短板、拓展空间”要求，补足补齐产业集聚区综合交通运输、给排水、污染物处理、输电通道、油气管道、双电源保障体系等基础设施短板。顺应新兴产业发展要求，加大以数字化基础设施、下一代信息网络、智能电源电网等现代基础设施投入。

强化基本公共服务供给。针对产业集聚区人群精准扩面，调整社会保险水平，强化教育、医疗、住房保障。加强产教融合，加快建设大数据应用学院、飞行学院。完善财政保障和监督问责机制，优化产业集聚区公共服务环境。■

（调研组成员：张永军 付东梅 杜勇锋 田洁 徐盼）

责任编辑：张莉莉