

## 定位、路径、机制多方入手，推动乌海及周边地区转型发展

■ 赵云平 司咏梅

**摘要：**乌海及其周边地区是内蒙古西部重要的特色产业基地和区域增长极，在全国的能源供应和化工产业发展中将占据重要地位，但生态环境本底条件较差，加之开发模式不合理，产生了资源环境矛盾突出、产业结构低端同质等问题。在国家实施黄河流域生态保护和高质量发展、内蒙古走好生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子大背景下，促进乌海及周边地区转型发展，需要从目标定位到路径抓手到体制机制等多方面谋划出路。

**关键词：**定位 路径 机制 乌海 转型发展

改革开放以来，依托相同的资源禀赋、相似的政策环境和类同的开发模式，内蒙古西部的乌海及其周边地区形成了一个涉及三个盟市、包含七个园区、以煤焦化工、氯碱化工为重点的规模庞大化工产业集群，成为内蒙古西部重要的特色产业基地和区域增长极。若加上宁夏石嘴山惠农工业园、宁东化工基地、鄂托克前旗的上海庙工业园等，这一产业集群在全国的能源供应和化工产业发展中将占据重要地位，也是我国西北地区重要的区域经济增长极。但这一地区生态环境本底条件较差，加上不合理的开发模式，造成了资源环境矛盾突出、产业结构低端同质、各行政主体之间恶性竞争等问题，影响着产业发展综合效益的发挥。在国家实施黄河流域生态保护和高质量发展、内蒙古走好生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子大背景下，促进乌海及周边地区转型发展意义重大且十分急迫。

### 一、明确目标定位，解决转型发展的方向问题

目标定位是一个地区未来发展的方向标，重点解决一个特定地区在区域、全区或全国的角色分工问题。确定目标定位既需要充分考虑区位条件、资源优势、产业基础等现实因素，更要充分结合国家、自治区的重大战略和发展导向。尤其是习近平总书记在参加今年的全国人代会内蒙古代表团审议时讲话，要求内蒙古要从国家粮食安全、能源安全、生态安全和产业链供应链安全中寻找机会。对于乌海及其周边地区来说，重点应从国家能源安全、生态安全和产业链供应链安全中谋出路、求作为。

#### （一）打造黄河流域生态保护和高质量发展先行区

乌海及其周边地区要从政治高度履行作为沿黄生态脆弱区和重点产业集聚区的责任，落实国家和自治区相关规划任务，统筹把握左右岸、水气土、陆上水

上、地表地下等各方面各环节，与上下游地区协同推进生态修复和环境保护，实施河道、滩区和流域综合提升治理，逐步完善水沙调控机制，积极解决乌海湖泥沙淤积问题，全力保障黄河安澜。要借助乌海市国家资源型城市转型发展政策平台，大力度推动传统产业绿色化改造、战略性新兴产业培育和服务业提标提质，推动产业结构向多元新型高端演进，发展方式向绿色循环低碳转变，城市向宜居宜业宜游中心城市转型，力争在国家黄河流域生态保护和高质量发展战略中走在前、做表率。

#### （二）打造保障国家能源及产业链安全的战略支点

巩固提升国家重要的煤焦化工、氯碱化工生产加工交易基地的既有优势，加强焦煤资源保护性开发，加大进口蒙煤资源利用力度，提升资源接续保障水平。根据发展需求和政策允许激活部分已经获批产能指标，适时适度地扩大焦炭、PVC和烧碱等主

产品生产规模。加大煤焦油、焦炉煤气、电石炉尾气、氯气等副产品精深加工力度，发展精细化工、煤制醇醚燃料、医药中间体等产业。依托区域内规模庞大且门类齐全的初级化工产业基础，促进产业链条延伸耦合，发展新材料产业集群，形成中国西北新材料谷。积极发展焦炉煤气及电石炉尾气制氢项目，配套引进氢原料电池、氢能源汽车制造项目，打造氢能源研发、生产及应用示范基地。通过建设焦炭、PVC 等产品的核心保障基地和精细化工、新材料、氢能源等新兴产业的创新发展基地，在保障国家能源安全和产业链安全中发挥战略支点作用，在内蒙古建设国家现代能源经济示范区战略中发挥示范引领作用。

### （三）打造西部开发开放及区域协同协作的战略支点

发挥区位优势，提升与甘其毛都、乌力吉、策克等口岸的交通便利性，依托煤焦化工、氯碱化工产业转型升级引领口岸进口贸易，建设进口蒙矿交易、集散及加工基地。与内地省份协作建设对俄蒙欧出口产品加工基地、中欧班列货源组织基地及服务贸易基地，在丝绸之路经济带、中蒙俄经济走廊和自治区西部开放通道建设战略中发挥支点作用。完善乌海城市生产生活服务功能，提升承载人口、吸附要素、集聚产业的能力，通过特色化的产业体系和独特的城市功能强化增长极地位，在呼包鄂榆城市

群、黄河“几”字弯都市圈等国家战略和自治区多中心带动、多层次联动、多节点互动的新型城镇化格局中发挥骨干支点作用。

## 二、找准突破路径，解决转型发展的抓手问题

明确了发展目标后，就要解决路径怎么走问题。根据这一地区的基础条件和国家产业政策，需要按照建设现代经济体系的基本要求，从规模、结构、层次、布局、主体、支撑等方面选择转型升级具体路径。

### （一）“稳”住规模

要高度重视煤焦化工、氯碱化工等支柱产业对地区经济发展的主导作用，把保持足够体量的初级化工产业作为产品精细化延伸和副产品综合利用的基础性保障工程。重点支持现有焦炭、PVC 等生产企业不断加强技术升级、工艺改进和产品创新步伐，努力保持在同行业的技术领先性，同时要增强企业间的横向联合，统筹优化区域产能配置和产业链衔接，努力拓展市场，提高产能利用率。通过以规模求市场、以体量争地位的区域竞争策略，保持这一区域煤焦化工、氯碱化工两大产业在全区、全国同行业的优势地位，赢取分工优势。

### （二）“延”链增效

把延长产业链条作为提升资源加工利用率和转化增值效益的重要手段。重点围绕煤焦化工和氯碱化工两大主导产业链条延

伸、拓展和耦合，促进初级化工向精细化工延伸，向合成新材料方向拓展，并在此基础上发展产品制造业和装备制造业。同时，围绕主导产业配套及服务需求，大力发展资源综合利用、节能环保设备服务、物流仓储、维修维护、配件供应等产业。通过延伸产业链、整合供应链、提升价值链，形成主导产业腾飞、配套产业相随的竞相发展格局，逐步实现由资源加工型经济向产品制造型经济的层次跃升。

### （三）“服”化提质

要着力提升制造业服务化水平，围绕主导产业发展衍生的技术创新需求，加强各类创新平台建设，创新产学研合作模式，建立起有效支撑转型升级的科研研发体系。加快推进人工智能、工业互联网应用，促进互联网、大数据等相关产业发展。实施质量兴业战略，加强标准化体系建设，提升产品和服务质量，以质量发展提升发展质量。实施品牌兴业战略，扶持品牌产品、品牌企业，建成全国煤焦化工和氯碱化工品牌示范区。扶持乌海煤焦及 PVC 产品交易中心做大做强，扩大交易规模、创新交易模式、嫁接金融服务，依靠现代市场工具提升效益和影响力。通过不断完善研发、品牌、标准、交易、金融等现代服务业，促进加工制造业与生产性服务业“两业融合”。

### （四）“集”聚成群

按打造现代产业集群要求，放大产业集群的规模经济效应。

链条耦合效应和要素共享效应。实施园区振兴计划，加快工业园区整合提升，按产城融合要求优化园区布局，按区域协同要求明晰产业定位，完善园区服务功能，提升基础设施建设标准和配套水平，加快园区僵尸企业处置和闲置土地腾退，加快低端产业腾笼换鸟，努力创建创新型、生态型、智慧型、开放型园区载体，并积极申报国家级经济开发区，为转型升级建设高水平的产业载体。同时，要围绕提升城市的产业承载和服务功能，完善城市基础设施、特色商圈、专业市场和城市 CBD，为现代生产生活服务业的发展创造保障条件。

#### （五）“组”建龙头

既要注重发挥顶天立地大企业的带动引领作用，也要注重发挥铺天盖地中小企业的配套协同作用。针对目前区域内煤焦化企业主体多、规模小的实际，加大力度实施战略性兼并重组工程，着力培育规模实力雄厚的大型行业龙头。支持同类企业之间的兼并重组，进一步提升产业集中度。支持上下游企业之间兼并重组，促进煤电焦及下游精细化工企业一体化发展。在此基础上，围绕主导产业的延伸拓展和服务配套，大力发展配套协作型中小企业，促进区域产业组织结构优化完善。

#### （六）“创”业生新

既要注重现有产业的有中新生，更注重新模式、新业态的无中生有。紧密跟踪国家产业政

策变化，争取国家一些战略性新兴产业项目在这一地区布局。紧密跟踪国内外技术进步新趋势，争取一些前沿技术在这一地区中试、孵化及转化。紧密跟踪消费需求变化新特点，敏锐瞄准市场空缺发展新产业、新业态和新商业模式，提升“三新”产业占地区生产总值的比重。深入研究国内外产业分工及竞争合作格局演变态势，超前谋划并提早布局，在产业承接合作方面力求重大突破。力争通过多方面的无中生有，促进形成多元发展、多极支撑的产业格局。

### 三、突破关键问题，解决转型发展的机制问题

（一）支持乌海市提升产业层次和城市功能，完善区域转型升级的引领带动机制

区域经济转型升级是需要有龙头带动的，就像长三角的发展以上海市为领头雁、珠三角的发展以深圳市和广州市为发动机一个道理，蒙西“小三角”地区的转型升级也需要龙头牵引。从现有发展基础和未来优势潜力看，这一龙头地位无疑应该由乌海市来承担。但从目前乌海市的产业和城市发展水平来看，还难以很好地担负起这一区域重任，需要国家和自治区多方面的政策支持来进一步提升乌海市引领区域转型升级的能力。一是支持乌海市提升产业层次。就像水流需要高差、血流需要压差一个道

理，区域间或产业间的要素流动也需要产业分工层次上的势差。目前乌海市与周边地区最大的问题就是产业结构同质化、产业层次一般高，导致各个园区之间低水平同质化竞争。为此，要支持乌海市尽快新一批高端化、终端化的下游加工制造项目，使乌海市的产业层次与周边地区形成势差，从而强化乌海市对周边要素的集聚能力和对周边产业发展的辐射带动能力。二是支持乌海市提升城市的承载和服务功能。重点支持乌海市提升中心城区的宜居宜业宜游水平，提升乌海市与周边地区的交通便利化水平，打造服务带动周边地区经济发展的科技创新及人才交流中心、资金融通结算中心、商贸物流分拨中心、维修维护及零部件供应中心等，同时，乌海市的公共服务体系的规模设计也要充分考虑周边需求，标准要求也要考虑对周边地区具有足够的吸引力，从而形成对于周边地区的生产生活和公共服务保障基地。

（二）支持阿拉善盟建设中蒙俄开放新通道，完善区域转型的开放协作机制

目前阿拉善盟正在积极谋划建设西部中蒙俄开放新通道，即对外争取建设乌力吉口岸至蒙古国乌兰巴托铁路，融入中欧国际运输大通道，对内争取建设乌力吉口岸至巴彦浩特至宁夏中卫的铁路通道，通过打通与西安、重庆等中心城市的交通联系融入长江经济带。目前阿拉善盟已经在

国家和自治区层面做了大量前期工作，但工作进展不大。这一通道设计对于我国和内蒙古的内外开放协作均具有重大战略意义。

一是可以优化我国的内外开放格局。这一通道建成将能够形成沿边口岸与西南重要城市的全境通过、全面覆盖、全线连通的新经济轴带，联结长江经济带，促进能源、矿产等战略性资源南下东输和我国纺织品、机电、建材、装备制造等产品北上西送，从而优化沿线地区产业分工协作，带动沿线地区经济繁荣。此外，由广西倡议发起的经钦州港水路和经东南亚直达新加坡的南向通道战略，目前已经得到重庆、四川、陕西等多个省市呼应并得到国家层面的初步认可，这一通道的建成也可以实现与南向通道的有效对接，实现真正的陆海协同。二是有利于优化自治区的开放格局，这一通道建成可以在自治区形成东部满州里、中部二连浩特、西部乌力吉三条开放廊道，分别重点服务于东北经济板块、京津冀及环渤海经济析块、西南及西北经济板块的中蒙俄开放合作，进一步提升内蒙古服务全国对外开放地位。尤其对于乌海及周边地区转型发展来说，这更是资源及产品运输出区达海最便捷的生命通道。因此，阿拉善盟运作的这条开放合作廊道虽然在具体线路走向上可以进一步论证和设计，但其战略地位不可忽视。建议自治区在黄河流

域高质量发展等规划设计中，把这条开放协作廊道作为重要工程任务，并在争取国家支持层面加大推动力度。

（三）支持上海庙开发区做大做强，提升区域转型升级的基础支撑能力

上海庙经济开发区位于鄂托克前旗，产业方向是依托上海庙煤炭基地发展资源开发及转化产业。2011年国家发改委批复上海庙矿区开发总体规划，规划将上海庙建成国际领先、节能环保的大型现代化能源化工基地。

上海庙开发区与仅一墙之隔的宁东化工基地的获批时间、起步时间几乎同步，但目前发展水平却天壤之别。上海庙开发区规划的大多数项目目前仍处于在建或未开工阶段，而宁东化工基地在完成投资额、建成项目数、电力装机容量、煤化工产能规模等方面，已经远远高于上海庙园区，导致上海庙的资源、土地、人力资源、环境容量等多种要素不断流失，宁东基地新上项目所需的资源平衡、要素保障和环境指标基本都以上海庙为依托。造成上海庙园区发展缓慢、差距巨大的原因主要在于认识不够导致的支持不足。对于上海庙的认识可以用“人看似珍珠、我看如沙砾”来形容。站在内蒙古或鄂尔多斯的角度看，上海庙处于偏远的西南一隅，人口稀少、交通不便且远离经济中心。但如果从宁夏、银川的角度看，上海庙则是银川

的近郊，距离银川滨河新区仅17公里，距银川机场21公里，与银川北京路等四条城市主干道相连，最快半小时内可以进入银川市的核心城区。近年来宁夏城市建设和产业发展都是紧靠蒙宁边界布局，宁东基地就是宁夏举全区之力建设的“一号工程”，滨河新区也是银川倾力打造的现代化新城。而对于上海庙开发区，无论是自治区还是鄂尔多斯市的政策支持力度都明显不足，仅靠鄂托克前旗和园区自身，在投融资能力、可利用的政策空间和工具等方面都与宁夏全区之力无法相比，这是导致巨大发展差距的主要原因。建设好上海庙开发区，有利于建设好自治区西南开放门户，构筑融入丝绸之路经济带的战略支点；有利于发挥资源优势，在国家现代能源经济战略中抢占更加有利的产业分工地位；有利于保护发展要素，减少人口、资源、土地等要素不断流失的风险。因此，建议自治区把上海庙开发区作为特殊管理区，赋予自治区级行政管理权限，给予更多的政策倾斜，尽快改变目前行政能力、政策手段和资源要素整合能力与宁夏不对等的被动局面，根本上提升上海庙开发区的核心竞争能力，确保规划预期目标实现。■

（作者单位：内蒙古自治区发展研究中心）

责任编辑：康伟