

把握黄河流域生态保护和高质量发展的战略机遇

■ 张志栋

摘要：黄河流域生态保护与高质量发展上升为国家战略，内蒙古作为黄河流域的主要省区之一，迎来了重大战略机遇，也面临着巨大的发展挑战。内蒙古要把握机遇，迎难而上，加快推动生态优先、绿色发展，走出具有区域特色的高质量发展新路子。

关键词：黄河流域 生态保护 战略机遇 高质量发展

习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上强调，要将黄河流域生态保护和高质量发展，同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样，上升为重大国家战略。这是内蒙古继西部大开发、东北振兴之后，又一次直接参与区域统筹协调的国家重大战略，应该说，对内蒙古发展意义重大，发展机遇难得，面临的挑战也很严峻。

一、机遇难得

作为国家重大的区域性发展战略，内蒙古是直接参与、直接受益、直接谋划实施的主要省区，发展机遇不言而喻。

（一）加快经济高质量转型的机遇

内蒙古黄河流域7个盟市，国土面积占全区的44%，集聚了全区50%的人口，贡献了全区69%的GDP、75%的工业增加值、71%的财政收入、66%的社会消费品零售总额，集中了75%以上



的煤产量、75%发电量、80%炼钢和50%有色金属等全区的主导产业。不管从经济体量看，还是产业结构看，内蒙古黄河流域地区产业绿色化转型升级都将对内蒙古经济高质量发展起决定性和主导性作用。可以说，内蒙古已经走到了“经济转型看沿黄”的关键时期。转型是个痛苦的过程，也是一个自我革命的过程。过去内蒙古一直想转，但总体上转型慢、转型质量不高。习近平总书记四次对内蒙古发表重要讲话，提出了“五个结合”“三个扎实”“生态文明”“生态优先、绿色发展”等重要指示和要求，为

内蒙古转型发展带来了机遇，而这次将黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略，必然会配套相关规划、政策，甚至是更为具体的相关实施方案，这为内蒙古黄河流域经济高质量转型带来了更为具体、更具可操作性的重大发展机遇。

（二）生态环境保护建设的机遇

内蒙古黄河流域地区处于半干旱、干旱和极端干旱地带，荒漠化土地面积占国土面积的74%，是内蒙古生态最脆弱，土壤沙漠化、荒漠化、盐碱化等面积最大，水污染最重、水资源最短缺的地区。黄河大保护战略的实施，必将在“保护”和“治理”上加大政策和资金投入力度，为内蒙古争取更多的国家支持，降低生态负债、减少生态赤字，增加生态环境价值和生态产品供给等带来重要机遇。国家生态建设投入的增加，既增加“投入”，也增加“绿色”，还提升了产业，提供了“就业”，更为内蒙古推动生态优先、绿色发展进一步夯实基

础，提供保障。同时，生态环境的大改善，既为传统产业转型升级倒逼加力，也为发展绿色新型产业提质赋能。

（三）形成发展共识、凝聚发展合力的机遇

过去几十年，主要由于矿产资源分布不均衡，使内蒙古黄河流域各盟市经济发展不平衡，基本上形成了呼包鄂经济强者更强，与其他盟市发展差距不断拉大。黄河大保护战略的实施，既是强化各盟市生态环境保护治理进行统一规划、统筹协调、同心同向的重大举措，也是发挥各盟市相对均衡、富集、各具特色的绿色资源优势，有利于调动各盟市特色、差异化发展的积极性、主动性、创造性，有利于各盟市在绿色高质量发展中，形成你追我赶、你缺我补、你优我特的竞相发展局面。

（四）推动新旧动能转化的机遇

一方面，从科技的角度，传统产业转型升级必然需要科技研发创新和科技的转化应用，也需要链条的重组延伸和创新。这些过程都为内蒙古增加科技投入和创新驱动发展带来了机遇。另一方面，围绕市场需求，可以从挖掘、弘扬、嫁接、融合中进行创新。比如说，生态型的文化旅游业，尽管沿黄地区的文化旅游业规模和档次都走在了全区的前列，但挖掘不够、弘扬不够、嫁接不够、融合不够，既没

有将大草原、大河湖、大沙漠、大农田、大边境等广阔美丽、碧波浩荡、金色神奇、色彩斑斓、风情各异等独特壮美的自然风光体现得更好，也没有将底蕴深厚的民族文化、韵味独特的游牧文化、魅力无穷的草原文化、博大精深的农耕文化、源远流长的黄河文化、承接古今的丝路文化，以及西口文化、戍边文化、和亲文化、古人类文化等异彩纷呈的文化完全展示出来、演绎出来。习近平总书记在黄河大保护讲话中，特别讲了保护、传承、弘扬文化，内蒙古是民族团结的模范区，也具有文化挖掘、融合、创新的基础和条件。尽管挖掘旅游文化没有“挖煤挖土”对经济拉动快，但从历史上、现实上，挖掘创新文化的过程，就是转变思想的过程，就是高质量发展的过程，就是推动文明进步的过程，就是让内蒙古黄河流域在生态优先、绿色发展的征程上，更有活力、更有动力、更有质量的过程。

二、挑战巨大

总体上，黄河流域生态保护和高质量发展战略将对内蒙古生态保护和经济社会发展带来巨大的机遇，但也面临着诸多的挑战和制约。

（一）思维转变难

内蒙古黄河流域地区是典型资源型经济，对资源的依赖性极大，加上前期矿业暴利的锁定

效应和挤出效应仍有影响，无论思想观念还是发展思路都存在较强的路径依赖和思维束缚。特别是，近两年煤炭、钢铁等行业已经走出了价格持续下降困境，主要能源重化工产品价格持续上涨，带动了煤炭、钢铁等资源型行业（企业）利润率的快速提升，能源重化工行业进入“剩者红利”的新阶段，如果要改变“挖煤卖煤、挖土卖土”的发展思维和发展路径，难度较大。

（二）转型发展难

传统资源型产业比重太高，黄河流域地区占全区75%以上的煤产量、75%发电量、95%以上的煤化工、80%炼钢和50%有色金属，这些产业都是内蒙古的主导产业，都对经济具有较大的拉动作用。黄河大保护战略的实施，必将加快资源型经济转型发展，由于绿色经济和新兴产业短期难以形成主导产业，经济下行压力、财政就业压力加大的困境难以避免。

（三）科技创新难

内蒙古科技创新能力和水平均居全国后列，2017年，内蒙古发明专利授权数量仅占全国总量的0.2%，居全国第28位，R&D经费投入强度0.76，居全国25位；企业技术创新能力仅列全国第29位；高新技术产业化水平列全国第28位。2018年，国家级工程技术研究中心、工程研究中心和工程实验室数量仅占全国的0.58%，国家企业技术中心数量仅占1%。

（四）政策落地难

尽管近几年国家和自治区出台了许多绿色发展、优化环境、创新驱动等支持性政策，但一些地区和部门存在着以会议落实会议、以文件落实文件现象，很多政策文件上下一样粗，缺乏针对性和可操作性，政策之间相互掣肘的现象也时有发生。有些好政策，出台了意见、方案，却没有实施细则，导致政策难落地、难执行。

三、高质量发展的思路与建议

为把握机遇、应对挑战，全面实施黄河流域生态保护和高质量发展战略，提出如下几点思路与建议。

（一）转变发展观念

习总书记强调，如果思维方式还停留在过去的老套路上，不仅难有出路，还会坐失良机。内蒙古必须把抓思想认识、抓发展观念转变，作为各级党委政府落实总书记讲话精神和落实黄河流域生态保护和高质量发展战略的“第一道工序”，尽快摆脱“重开发轻保护，重经济轻环境”的传统资源型产业发展路径依赖和惯性思维束缚，把全区上下思想认识和发展观念统一到以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子上来，全面实施黄河流域保护和高质量发展战略，坚定不移地走实、走好，走出具有内蒙古区域特色的高质量发展。

（二）强化保护治理

总书记强调：“重在保护，要在治理”。也就是说，既要加大生态保护建设力度，也要强化环境的综合治理。一方面，要强化顶层设计，在国家、自治区层面，统筹做好保护治理相关规划，对沿黄各盟市进行明确目标任务、统筹指导、协同推进。另一方面，要对黄河流域生态空间和发展空间做好整体布局，明确各盟市、各旗县功能和经济定位，对重点生态功能旗县，要淡化其经济功能，重点强化生态功能，同时，要加大这些旗县的财政转移支付，保障它们也能享受与全区或黄河流域地区相对均等的公共服务。

（三）挖掘绿色经济

围绕黄河流域大保护，加快谋划一批生态保护建设与绿色资源开发互促共进的产业。如习近平总书记多次强调：生态环境问题说到底还是发展问题，没有经济发展，生态环境问题是解决不了、解决不好的。是否可以构想用世界级眼光和国际视野，坚持生态文明的思想理念和文化、旅游产业深度挖掘、一体规划、一体建设、有机融合的原则，在内蒙古黄河流域统筹构建一条与沿黄河生态保护走廊相叠加的文化旅游走廊，打造一个世界最大、最具吸引力的文化旅游生态集聚区，用生态保护建设为文化旅游搭台，用文化旅游产业发展为生态更合理更长远的保护建设提供长远保障，进而实现生态产业化、产业生态化，将“绿水青山”

变成“金山银山”。特别需要指出的是，内蒙古沿黄河流域全长 843 多公里，覆盖面积约 52 万平方公里，山水林田湖草沙等综合性自然资源组合最好，草原文化、农耕文化、西口文化、河套文化、敕勒川文化、蒙古族文化、红色文化、社会主义文化、其他少数民族和各类宗教文化最集聚的地区，已经具备打造世界最大、最具吸引力的文化旅游生态集聚区的基本条件。

（四）优化发展环境

营商环境是内蒙古推动发展的突出短板。只有营商环境好了，政府信用高了，民营企业自然就来了。内蒙古应将优化发展环境作为推动高质量发展的重中之重抓紧、抓实、抓好，既要出台优惠政策、便民措施，更要对标市场化、法治化、国际化的营商环境，在市场准入、生产经营成本、减免税收、融资渠道、基础设施、产业配套、产权保护、人力资源、公共服务、社会治理等方面出实招、出硬招，综合施策，全方位优化，坚决破除制约发展活力和动力的体制机制顽疾和壁垒，不仅要学习借鉴“最多跑一次”“一次不用跑”的做法，更要让“少跑”“不跑”也能办事、更能按时办成事，努力把内蒙古打造成留住和吸引企业和企业家创新创业的热土。■

（作者单位：内蒙古自治区发展研究中心）

责任编辑：康伟