

以生态优先、绿色发展为导向推动旗县经济高质量发展

内蒙古自治区发展研究中心调研组

摘要：郡县治则天下安，县域经济作为城镇经济与农村经济的结合体，是内蒙古经济发展的重要支撑，是解决社会主要矛盾、统筹城乡区域协调发展、实现乡村振兴战略的必然要求。内蒙古探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，基础在旗县，活力在旗县，难点也在旗县。基于推动旗县经济高质量发展的重要性与紧迫性，内蒙古自治区发展研究中心调研组对兴安盟、通辽市、赤峰市三地五个旗县市进行实地调研，认为内蒙古应从“激发发展活力、深挖发展潜力、培育产业凝聚力、提升综合竞争力、强化要素保障能力、保持加强绿色发展的战略定力”等六个方面入手，着力推动“十四五”期间内蒙古旗县经济高质量发展。

关键词：旗县经济 高质量发展 政策建议

内蒙古旗县地域面积大、人口多，旗县经济在全区经济社会发展中占有举足轻重的地位。共有 80 个旗县（不含市辖区），其国土面积占全区的 87.1%，人口总数占全区比重超过 60%，地区生产总值占全区比重接近 70%。2017 年，城镇常住居民人均可支配收入是全区平均水平的 86.04%，农村牧区常住居民人均可支配收入是全区平均水平的 1.08 倍，一般公共预算收入占全区的 31.1%，其中一般公共预算收入超 60 亿元的旗县 2 个。部分旗县发展较快，如准格尔旗、托克托县、霍林郭勒市进入 2017 年的“全国综合实力百强县市”序列。在认识和适应经济发展新常态中，内蒙古旗县经济既面临统筹协调短板、高端生产要素不足、既有发展模式有待调整、体制机制改革滞后等问题，也存在

区域创新、新型城镇化、脱贫攻坚、乡村振兴、全面深化改革等诸多战略机遇，亟待推进旗县经济高质量发展。

一、内蒙古旗县经济发展存在的问题

当前，内蒙古旗县经济发展正处于加速分化的时期，不平衡不充分问题突出，经济增长点主要集中在资源富集旗县，GDP 排名前 20 个旗县的 GDP 总量占旗县 GDP 总值的 55%，但这些地区的人口总量仅占到 35.7%，土地面积仅占到 25.6%。此外，由于过去旗县经济相对粗放且为速度型增长，进入增速换挡期后，经济增长质量不高、乡镇辐射功能不明显、可持续发展基础薄弱及农村牧区发展相对滞后等问题进一步凸显。主要存在以下

三个方面问题：

（一）产业竞争力不强，转型压力较大

一是产业链条较短，产品附加值低。内蒙古旗县工业化进程较为滞后，农牧业产业化和新型工业化水平低，大多以农业资源输出或初级加工和传统服务业为主，产业竞争力不强。如通辽市开鲁县红干椒种植产量大、品质好，但还停留在初级加工阶段，产品附加值不高。“兴安盟大米”已经发展成一个成熟品牌，但是生产企业“小、散、弱”的问题依然突出。赤峰市阿鲁科尔沁旗和巴林左旗都存在矿业开采停留在采矿卖矿，产业链没有延伸，经济、社会、生态效益均十分有限。二是特色经济发展不足，产业集群的培育和发展滞后。过去内蒙古旗县对中长期产业发展缺乏系统规划，产业定位

同质化现象明显，实施中存在县域特色难以转换成为优势产业，优势产业难以升级为主导产业，产业园区很难形成产业集群和规模效应，辐射能力较弱等问题。三是环境约束日渐趋紧，可持续发展面临严峻考验。内蒙古旗县过去传统的粗放式发展模式在一定程度上“透支”了区域自然环境，当下面临着既要加强生态环境保护、治理环境污染，又要在生态环境约束强化条件下推动经济转型发展的严峻挑战。如内蒙古西辽河流域面临林地退化、草原面积减少、湖泊湿地萎缩等挑战，水资源短缺矛盾日益突出，区域性水资源统筹利用机制亟待完善，流域内地区转型发展受到严重制约。

（二）要素支撑力较弱，发展后劲不足

一是资本、技术、管理、信息等各种生产要素较为匮乏。旗县对高端生产要素吸引力较弱，普遍面临资金不足、人才外流、要素市场发育滞后等问题，发展受到严重制约。调研组发现，多数旗县存在财政收支不平衡，债务负担较重的问题，加上资金运用等方面规制管理过细，资金的集中使用较难实现，传统发展潜力和新兴发展空间难以充分释放。此外，旗县人才外流严重，人力资本水平较低，并呈现老龄化趋势。根据内蒙古第三次全区农牧业普查主要数据公报，全区农牧业生产经营人员年龄集中在

36至54岁之间，占比48.84%；受教育程度主要集中在初中，占比46.55%。二是发展基础薄弱，基础设施建设有待加强。内蒙古东部地区普遍存在发展基础薄弱，能源通道、骨干水利、航空运输等基础设施保障能力不足等问题。如由蒙东地区现行电网体制机制形成的一方面窝电，一方面用电成本过高等问题；如兴安盟旗县存在农村牧区基础设施建设不够完善，边境基础设施互联互通不足，扶贫点道路养护无法落实等问题；赤峰市阿鲁科尔沁旗存在高速公路通达能力不畅，通勤机场军民融合发展解决机制不完善等问题。三是配套政策不足，营商环境有待改善。三地均存在企业融资困难、配套政策落实不到位、规划用地空间有限等问题。如通辽市开鲁县存在对规模大、带动力强的原材料农产品外贸优惠政策不足，出口退税政策不够优化，出口退税环节繁杂等问题；巴林左旗存在企业经营规模小、融资难、融资贵等问题。

（三）脱贫攻坚长效机制有待加强，脱贫内生动力不足

一是农牧区集体经济发展滞后、效益不高。三地农牧区发展中普遍存在集体经济发展滞后，“规模小、效益差”，发展目标路径不清晰，带动能力不强等问题。如赤峰市阿鲁科尔沁旗和巴林左旗存在农村牧区集体经济破零容易，但是难以实现稳定可观的经济效益。二是产业扶贫缺

乏，长效增收机制尚未完善。三地贫困村普遍存在村民发展意识不强、扶贫产业少、长效增收机制不健全的问题，产业扶贫与乡村振兴衔接不通畅。如在兴安盟科尔沁右翼前旗德佰斯镇东乌兰毛都嘎查村，具备打造特色小镇的自然条件及民俗文化基础，但是全村没有扶贫产业，主要依靠外出务工以及家庭作坊；赤峰市巴林左旗十三敖包镇乌登村试点推行“庭院经济”和农副产品深加工，但因劳动力流失严重，始终无法建立起长期有效的收入增长机制。三是农村基层党组织战斗力不强，带动能力偏弱。目前农村牧区普遍存在基层党组织建设匮乏的问题，主要表现为党员的教育管理不够严，“两个作用”发挥不够好，部分村支部缺乏凝聚力、战斗力，缺乏干事创业的信心和勇气，缺乏带领群众共同致富的精神和能力等，“领头雁”的指引作用没有得到切实发挥。四是基础设施维护管理欠缺。贫困村普遍存在基础设施重建设轻维护的问题，基础设施维护管理机制有待建立。如在兴安盟科尔沁右翼前旗德佰斯镇东乌兰毛都嘎查村道路、桥梁等基础设施都已配套完成，但是维护工作没有到位，水泥路一到下雨天就变成了“水、泥、路”。

二、推动内蒙古旗县经济高质量发展的主要举措

确立内蒙古旗县经济走生态优先、绿色发展新路，必须牢牢把握推进新型城镇化、乡村振兴战略和承接区域产业转移等发展机遇，坚持特色发展、融合发展、绿色发展，围绕生态规律、生态资本、生态效益三个优先和经济、社会、生态三个体系建设，从“激发发展活力、深挖发展潜力、培育产业凝聚力、提升综合竞争力、强化要素保障能力、保持加强绿色发展的战略定力”六个方面着手，实现经济高质量发展。

（一）激发旗县经济的发展活力

一是解决思想观念不适应的问题。在具体谋划旗县经济发展中，有待提升对自身优势、发展机遇、市场规律等的认识，着力在用足用好国家给予的政策空间的基础上，从重资源开发向发挥资源优势、适应市场需求相结合转变，推动资源优势转化成产业优势，生态优势转化为经济优势。尽快建立以高质量发展为导向的旗县经济发展分类考核指标体系，完善支持旗县经济高质量发展的配套政策与激励机制。如借鉴红干椒在山东省出口退税经验，针对性地加大内蒙古规模大、带动力强的农产品外贸优惠政策的实施力度。二是积极推进新型城镇化与民营经济融合发展。以旗县中心镇、特色小镇为平台，完善龙头企业与农牧民利益长效联结机

制，在政策、资金、税收、保险等方面加大扶持力度，培育新型农业经营主体，引导和支持种养大户、家庭农场、农民合作社、龙头企业等发展壮大。三是积极挖掘本地回乡经济的潜力。以回乡经济推动旗县民营经济的发展，大力支持返乡下乡人员创新创业，鼓励利用新理念、新技术、新模式、新渠道开发农业农村资源，形成旗县经济高质量发展的新的增长点。

（二）深挖旗县经济的发展潜力

发挥内蒙古多数旗县林草资源丰富、物种多样、气候独特、历史文化独特等稀缺资源，绿色经济发展的空间及特色经济发展潜力巨大等优势。一是立足于现存产业基础及资源禀赋条件，实施差异化和特色化发展战略，走生态优先绿色发展之路。针对不同县域主体功能定位和发展定位，合理划定县域生产力发展空间。如传统农牧业大县要以保障绿色农畜产品供给为目标，围绕消费需求与区域布局调整优化生产结构，扩大绿色优质农畜产品种植面积和养殖数量，推动农牧业与二三产业深度融合，培育发展休闲农牧业、体验农牧业等新业态新模式。重点生态功能区旗县则应突出绿色发展，侧重提升生态空间规模质量和生态产品供给能力，大力发展生态经济和文化旅游。旅游资源丰富的县要加强

配套设施建设，促进资源优势转化为经济优势，加快建设全域旅游示范县。毗邻京津冀的县以战略性新兴产业和现代服务业为重点，有针对性地承接京津冀产业转移，打造各具特色的产业协作“微中心”。二是推进传统优势特色产业改造升级，加快主导产业链延伸和价值链向高端迈进。以提高传统资源型产业的资源综合利用率和精深加工度为重点，推进产业上下游整合重组，提升现有优势特色产业工艺技术和制造水平，逐步建立全产业链竞争优势。以打造特色农畜产品生产、加工、流通、销售产业链为基础，加快构建集科技创新、休闲观光、配套农资生产和制造融合发展的特色农牧业产业集群。以推进服务业与制造业融合发展为重点，大力发展现代物流、现代金融、电子商务、检验检测等产业，加快培育信息技术服务、研发设计、节能环保服务等促进制造业转型升级的关键行业。积极促进实体经济与互联网经济融合发展，围绕商品交易、服务供给等关键环节，推动大宗商品现货交易网络平台、仓储物流平台、互联网金融服务平台等服务平台建设。

（三）培育旗县经济的产业凝聚力

纵观经济较为发达的旗县经济，都有适合本地发展的规模化特色产业集群。内蒙古部分旗县

在优化提升特色产业上已经先行先试，孕育出了阿鲁科尔沁旗优质牧草基地、开鲁县红干椒生产集散地等区域特色产业，经济效益明显提升，有待打造成为具有区域辐射带动力的产业集群。一是优化旗县经济产业布局。要改变旗县经济就是旗县内经济的观念，放眼市域省域乃至全国全球，积极参与产业分工，重视与周边产业配套，共同打造产业带、产业集群、产业链。如蒙东地区应充分发挥绿色资源丰富的整体优势以及作为我国少有的纯天然、无污染绿色农牧林产品产地的后发优势，加强盟市间、旗县间在农牧业、旅游业等方面的产业协作、在生态环境保护与治理上形成

合力，推动实施建设优势特色农畜产品产业带、民俗特色的旅游带、环境治理示范工程等行动，合力打造一个内蒙古生态优先、绿色发展的先行示范区。二是推进产业园区提档升级，培育旗县经济增长极。加快推进产业园区整合提质，完善园区基础设施和公共服务平台建设，提升园区产业承载力。突出产业特色和产业定位，加强园区行业间的要素交换利用，探索“一区多园”“数县一区”以及合作建园等模式，打造一批现代农牧业产业园、高新技术示范区、绿色循环产业园等产业集聚区。开展绿色园区建设行动，采用绿色化、循环化技术改造园区基础设施，提高园区资源和

废弃物的综合利用水平。

（四）提升旗县经济的综合竞争力

县域处于承上启下的关键环节，既要对接中央、省市的方针政策 and 战略部署，又要立足当地实际，促进乡镇、村社经济发展，是发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础。一是着眼旗县经济全覆盖全功能，加强县域规划与国家战略衔接，着力高质量发展的协同性。建立健全自治区级区域统筹协调机制，在更高层次统筹旗县经济发展。借鉴四川、湖北等地经验，加强顶层设计，制定出台推动旗县经济高质量发展的指导意见。推动旗县经济发展与新一轮东北振兴、京津冀协同发



展、共建“一带一路”等国家重大战略和呼包鄂及乌兰察布协同发展、锡赤通经济区等自治区战略部署紧密对接，促进旗县经济深度融入中心城市、城市群、区域经济板块发展。协同推动实施各层级的脱贫攻坚、乡村振兴、新型城镇化等相关政策，避免出现“九龙治水”的现象。二是依托旗县中心镇、特色小镇建设，推动产城融合发展。坚持新型城镇化与乡村振兴双轮驱动，以旗县中心镇和特色小镇建设为依托，补齐市政基础设施和公共服务短板，推动县城和特色小镇成为特色产业、人口等生产要素集聚及产业转型升级的载体。着力推进中心镇和特色小镇建设，在大城市近郊与远郊、中小城市近郊等，打造若干分担城市功能、共享城市服务、与城市协同发展的加工制造、商贸物流、农产品加工、文化旅游等特色小镇，增强城市的辐射带动作用。

（五）强化旗县经济的要素保障能力

一是强化县域与区域综合交通枢纽无缝衔接，畅通城乡交通运输连接，加快构建农村牧区物流基础设施骨干网络。二是立足本土扶持培养一批新型职业农牧民、农牧业科技人才、农牧业职业经理人、经纪人、乡村工匠、文化能人、非遗传承人等，发挥他们在乡村产业链中的带头作用。三是发挥国家支

持科技创新的政策优势，围绕旗县产业发展的核心技术和关键环节，加大研发力度，力争在优良品种培育、农副产品精深加工、资源高效利用和生态环境保护等方面取得重大进展。四是稳妥开展农村土地“三权分置”制度改革，引导农村牧区土地承包经营权规范流转，开展农村集体经营性建设用地使用权、农民房屋财产权等担保融资，激活乡村沉睡的资源。五是加大旗县级财源建设力度及对欠发达旗县的扶持力度，引导和撬动更多社会资本。落实激励性财政政策，借鉴湖北省的经验，设立县域产业发展基金，支持市县重大招商引资项目、传统产业改造升级和新兴产业培育；安排自治区级专项资金，奖励旗县经济高质量发展和进位较快的县市区。

（六）保持加强旗县绿色发展的战略定力

一是牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念。坚持底线思维，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。加大生态系统的保护力度，统筹山水林田湖草系统治理，加强草原生态保护，强化土地沙化荒漠化防治，打好污染防治攻坚战。在生态修复中应注重乡村内涵的培育和乡村自我造血能力的提升，积极

吸引社会资本的投资，培育一批从事生态保护修复的专业化企业，实现生态修复的良性循环。二是探索建立以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。旗县层面环保投资需求与实际投入存在资金缺口是普遍存在的问题。通过发展生态产业反哺生态保护，可以避免单纯依靠生态补偿、财政转移支付等方式来实现生态保护，建立良性循环的生态建设与经济发展机制。按照绿色、循环、低碳发展要求，利用先进生态技术，推动传统产业尤其是资源型产业优化升级、绿色转型，培育发展现代装备制造、生物医药、节能环保等新兴产业，逐步淘汰低端落后产业，实现旗县经济产业生态化。积极借鉴江西省通过“生态资源市场化运作，提升林权价值”，贵州省铜仁充分利用水生态的优势引入农夫山泉等优质公司等先进经验，针对本地区独特的生态资源禀赋和环境条件，壮大高效生态农牧业和现代服务业，实现旗县经济生态产业化。只有积极探索以企业化、市场化为核心的生态产业化道路，才能推动生态要素向生产要素、生态财富向物质财富转变，把绿水青山变成金山银山。■

（组长：杨臣华；成员：曲莉春、金英、宝鲁、郭松沅、祁婧；执笔：祁婧、郭松沅）

责任编辑：张莉莉