

谋划内蒙古重大投资项目的思考

■ 张志栋 赵云平

摘要：今年3月5日习近平总书记参加内蒙古代表团审议政府工作报告时强调，内蒙古基础设施欠账还很多，是制约发展的短板。自治区党委书记李纪恒也提出：“对于欠发达的西部地区，在一定意义上讲，有效投资是经济增长的第一拉动力，重大项目建设是推动区域发展的第一抓手”，我们认为：内蒙古作为欠发达的西部地区和地域广阔的边疆民族地区，要保持较大的投资规模和增长速度，必须着力强化重大项目建设这个“第一抓手”。本文经初步研究，提出我区应重点考虑实施蒙东地区大水网建设工程、阴山山脉绿化工程、沿边公路及城镇体系建设工程、全域通用航空机场群建设工程、大生物健康产业培育工程等重大项目，推动自治区未来一段时间稳投资、抓项目、打基础、稳增长、促发展。

关键词：大战略 大项目 大发展

内蒙古作为欠发达的西部地区和地域广阔的边疆民族地区，要保持较大的投资规模和增长速度，必须着力强化重大项目建设这个“第一抓手”。为此，需要围绕我区的优势和需要，结合国家要求和政策方向，谋划一批对我区、对国家具有战略意义的重大工程。经初步研究，我们认为，以下几大工程应作为我区新时期争取国家投入支持和引导社会投资的重点领域。

一、实施蒙东地区大水网建设工程

（一）基本思路

蒙东地区水资源丰枯不均，既存在水多用不了、长流入海的问题，也存在缺水不够用、制约发展的问题，是制约其经济社会发展的重要因素之一。建议以赤

峰市、通辽市、兴安盟和呼伦贝尔市为重点地区实施大水网建设工程，通过建设水源控制工程、跨区域调水工程、调蓄水工程等，将嫩江、额尔古纳河、西辽河等几大河湖水系连通，实现水资源东西互补、南北相济、调引自如、供需平衡，以破解蒙东地区水困水患并存的“水瓶颈”，强化振兴发展的“水支撑”。

（二）必要性

一是有利于提高蒙东地区的水资源综合利用水平。蒙东地区水资源分布极不平衡，如呼伦贝尔市水资源占全区的73%，人均水资源是全国平均水平的4倍，而赤峰市水资源占全区不足10%，人均水资源仅是全国平均水平的40%，不足国际人均水资源警戒水平的1/2。特别是流经呼伦贝尔市境内788公里的嫩江和967公里的额尔古纳河，非常

丰富的水资源没有充分利用就白白流入海洋，而通辽、赤峰境内西辽河、老哈河、西拉沐沦河等因水源不足、利用过度，出现断流或干涸，严重制约通辽、赤峰经济社会发展和生态环境保护建设，甚至影响整个蒙东地区协同互补发展。因此，通过河湖连通的大水网建设，可以促进水资源平衡综合利用，既是蒙东地区改善民生和生态的基础性工程，更是蒙东地区长远发展和对子孙后代高度负责的战略工程。

二是可以为蒙东振兴创造更好的保障条件。以中共中央、国务院出台《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》为标志，国家新一轮东北振兴工程全面实施。内蒙古东部盟市作为东北振兴的重要地区之一，迎来了新一轮发展机遇。但东北振兴

的核心是产业发展，不管是培育扶持当地产业，还是加强招商引资，积极承接高质量产业转移，都需要蒙东地区尽快解决要素短板问题，提高保障能力。水资源是蒙东地区产业发展的重要要素保障。通过大水网规划和建设，提高水资源保障能力，对于其发挥区域资源优势，加强招商引资，推动产业发展意义重大。

（三）可行性

一是地理条件具有可能性。从东北向西南，大兴安岭贯通整个蒙东地区，岭南大部分地区为东北平原，岭北虽有几座低山，基本都有河流水系环绕。因此，整个蒙东地区海拔高差较小，地形起伏不大，属相对平缓的区域，通过引水、调水、蓄水等水利工程，将各个河湖连通，工程难度较小，自然地理条件具有可能性。

二是现已具备了较好的基础条件。为满足水资源需求，蒙东各盟市已经建成或正在实施一批水利工程，如西拉木伦河-红山水库联通工程、引绰济辽调水工程、尼尔基水利枢纽工程等，为新时期我区站在更加宏观、统筹的高度，实施蒙东地区大水网建设奠定了较好的工程和技术基础。

二、实施阴山山脉绿化工程

（一）基本思路

阴山山脉西起巴彦淖尔的狼山、乌拉山，东至蒙冀边境的大马群山，长达1200多公里，对我区及京津冀地区地理区位和生态功能非常重要，实施阴山山脉绿化工程意义重大。应积极争取国家支持，结合阴山沿线地区的自然生态特点，按照因地制宜、宜林则林、宜草则草的原则，分地区、分阶段地推进阴山山脉绿化工程，为内蒙古阴山周边区域及京津冀地区经济社会发展营造良好的生态环境。

（二）必要性

一是有利于完善京津冀生态屏障。京津冀地区最直接的天然生态屏障是东北方向的燕山山脉和西北方向的阴山山脉。由于燕山山脉植被条件较好，目前主要是如何更好地保护的问题。而在北方大陆性季风气候影响下，阴山山脉地处京津冀地区的西北方向气候上游，其生态功能对于京津冀更为重要。尽管近年来阴山山脉绿化工作取得了巨大成效，但大部分山脉植被覆盖率仍然较低，周边耕地、林地、草原等退化、沙化、盐渍化较重，迫切需要加大生态建设力度，让阴山山脉“绿起来”，更好地发挥京津冀地区天然生态屏障的功能。

二是有利于改善呼包鄂及周边地区的生态环境。阴山南北部集聚了呼包鄂经济核心区、河套平原和土默川平原灌溉农业区及乌兰察布等交通优势区。这些地区既有较好的发展基础和较大

的发展潜力，也存在较大的生态环境制约瓶颈。在国家全面推进“五位一体”的新常态下，更需要坚持“绿水青山就是金山银山”的发展思路，推动阴山山脉绿化工程加快实施，既为内蒙古经济核心区及周边地区持续较快发展提供绿色支撑和生态保障，也为广大百姓创造绿色健康的生存环境。

（三）可行性

一是历史上生态植被良好证明可以恢复。阴山大部分区域自古就是水草丰美之地，“敕勒川，阴山下。天似穹庐，笼盖四野。天苍苍，野茫茫，风吹草低见牛羊”的诗句证明，阴山地区并不是不能生长植被的不毛之地，是具备恢复植被天然条件的。

二是近代也有生态保护建设的成功例证。由于近几十年的过度利用和不合理开发，大大超过了生态开发阈值，使阴山山脉及周边地区生态破坏严重，但如果加强生态保护和建设，破损的生态也是可以恢复的。如呼和浩特的蛮汉山、乌兰察布的苏木山等保护和建设力度较大的阴山区域，现在的水草仍旧丰美。近几年呼和浩特市实施的大青山南坡绿化工程也取得了较好的成效。

三是我区恢复阴山生态有经验有基础。多年来，我区承担了国家、自治区多项重大生态建设工程和城乡绿化工程，为实施阴山绿化工程奠定了较为成熟的建

设经验和理论技术基础。

三、实施沿边公路及城镇体系建设工程

(一) 基本思路

边疆安宁和经济繁荣是我区的重要任务。由于边境地区交通基础设施落后,对边民出行、产业发展、经贸流通、公共服务保障、边防部队执勤等产生了较大影响,建议在我区北部边境,距边界线10-20公里,修建一条沿边境线的一级公路,成为贯通我区东西部的又一条交通大通道。并在沿边公路每隔50公里左右规划建设一个边境小镇,为边民生产生活、旅游和交通运输等产业以及部队巡防等服务。同时,在东部林区、草甸草原和典型草原区等易发生火灾的边境区域,沿边境公路建设一条防火隔离通道,防范每年来自俄蒙的森林及草原大火。

(二) 必要性

一是有利于守土戍边、强边固防。近年来中俄、中蒙关系好转,我国北部边境建设明显弱化。特别是许多边境旗县在城镇化过程中过度强调集中,造成边境地区出现了大量的无人区;边境是国之家门,尽管身处和平时代,但仍然需要有居安思危意识。实施沿边公路及城镇体系建设工程,既可改善边民生产生活的条件,让他们安心守土戍边,守护好祖国广袤的国土,也可方

便边防部队执勤巡逻,提高应急、机动和快速反应能力,进一步强边固防。

二是有利于我区扩大开放、合作发展。新时期,随着国家“一带一路”战略、京津冀协同发展和新一轮东北振兴战略的实施,特别是中俄、中蒙全面战略合作伙伴关系的确立,我区对内对外开放交流合作、推动经济社会持续较快发展迎来了巨大的战略机遇。实施沿边公路及城镇体系建设工程,横向连接各个口岸,纵向对接各条国内外公路、铁路、机场,畅通人流物流,对于发挥我区丰富的资源优势、独特的区位优势 and 便捷的交通优势,将内蒙古这个边缘落后地区打造成为开放合作、经济发展的前沿地区意义重大。

三是有利于保护我区森林草原、恢复生态。由于俄蒙生产生活习惯和地广人少植被好的环境条件,每年在冬春季节都有自然或人为燃烧草原、森林,大火经常性地蔓延至边境,使我区草原森林火灾不断,边民生命财产受到很大威胁,每年防火灭火任务艰巨。通过实施沿边公路建设工程,并同时修建防火隔离通道,有效防止俄蒙大火入境,消除我区边境地区主要火患,有利于保护森林草原、恢复生态,也让边民少受或免受连年的火灾之害、火灾之苦。

四是有利于我区形成纵横交错、方便快捷的大交通格局。我

区南北方向基本形成了多条南开北联的公路铁路,但东西方向通道建设明显滞后,目前只有一条集通铁路线和一条从阿荣旗至鄂尔多斯市苏家河畔的省级公路连通部分东西部盟市,并且这两条交通线路既不沿边,也不贯通全境。内蒙古地域广阔、东西狭长,修建一条贯通东西的交通要道意义重大。因此,实施沿边公路建设工程,可以形成贯通我区东西的北部通道,连通各条南北交通干线和各个口岸,对我区经济社会发展具有巨大的推动作用。

(三) 可行性

一是基础较好。沿边地区虽没有东西贯通的高等级公路,但我区从东到西已建成16个对俄蒙的陆路口岸和不同等级沿边公路,如果实施沿边公路建设工程,可将这些不同等级公路扩建和连通,既可节约一些投资,又可减少前期勘察和施工时间。同时,我区整个北部边境地质结构稳定,基本没有高山和大河阻挡,施工难度较小。

二是政策可行。实施沿边公路建设工程既符合国家实施“一带一路”战略,大力推行基础设施互联互通,扩大对外开放交流合作的政策导向;也符合在经济下行压力较大的背景下,通过沿边公路建设,开发沿边地区神秘、神奇、巨大的绿色旅游资源,活跃沿边地区经贸流通业,做大做强沿边经济,促进我区转

型发展的需要。

四、实施全域通用航空机场群建设工程

(一) 基本思路

针对我区地广人稀、基础设施和公共服务可及性差、旅游业存在“行长游短”等问题，建议实施全域通用机场群建设工程，以现有支线机场作为支点或出入口，在全区重点旗县所在地、特色城镇、重点旅游点、产业集聚区建设通用航空机场，打造通用机场群；各个通用机场除跑道和空管设施按照一般民航建设标准执行以外，其它配套设施全部按照城镇、旅游、服务设施的标准建设。

(二) 必要性

一是有利于推进我区全域旅游发展。我区森林、草原、湖泊、沙漠等自然景观类型多样，蒙元文化、宗教文化、农耕文化、林区垦区文化交融汇集，旅游资源异常丰富，但旅游业发展却很落后。主要原因就是路途较远、景点分散，“行长游短”问题难以解决，不适应现代方便快捷休闲的大众旅游需求。目前，我区把全域旅游提到了新的战略高度，实施全域通用机场群建设工程，形成便捷快速的交通体系，可有效解决“行长游短”难题，对于发展全域旅游，撬动区内外旅游市场需求，实现经济转型发展具有重要意义。

二是有利于提升我区公共服务水平。我区很多农牧民居住偏远分散，很多固定公共设施难以覆盖，公共服务可及性较差。通过实施全域通用机场群建设工程，必然会形成很多个航空小镇，作为公共服务的延伸点，再配套草原 110 或直升机等，对应急救、抢险救灾、医疗服务、教育普及、文化宣传等各类公共服务惠及偏远农牧民将发挥巨大作用。

三是通用航空业本身就是个潜力巨大的重要产业。通用航空机场群建设不仅能够在更大范围提供机动快捷的运输服务，更重要的是通用航空本身就是一个潜力巨大的产业，可以成为我区新的经济增长点。通用航空业包括通用航空包机、私照商照培训、航空探矿、航空摄影、空中游览、空中派对、航空表演飞行、个人娱乐飞行、空中巡查、空中广告、电力作业、航空器代管、跳伞飞行服务等数百种产业；也可推动各类飞行器的研发、整机制造、零部件生产、维修维护、展会展销等产业发展。机动灵活、快速便捷的通用航空业可以拉近大中小城市 and 偏远农牧区的距离，畅通人流物流，将为小城镇发展创造更多的商业机会和就业机会。

(三) 可行性

一是政策可行。为适应我国经济社会发展新趋势和新需求，2016 年 5 月国务院办公厅印

发《关于促进通用航空业发展的指导意见》提出：要扩大低空空域开放，实行 3000 米以下监视空域和报告空域无缝衔接，简化飞行审批程序，明确报批时限要求，方便通用航空器快捷机动飞行，为我区扶持通用航空业发展具备了重要的政策机遇。

二是经济适用。据国内外建设经验和相关研究表明，与公路铁路相比，通用航空机场具有建设规模小、投资少、周期短、难度低、占地少、所需设备少等特点，建 1 座中小型通用机场还不及建 1 公里铁路所需的资金。但通用航空产业对国民经济的拉动效应较高，研究表明，投资通用航空对经济增长的回报是 7 倍，而被普遍公认为高投资回报的汽车产业仅是 4 倍。

三是基础较好。近年来，我区加大了机场建设力度，目前建成运营的民用机场达到 24 个，已建成通用机场 5 个，在建的有 3 个，正在开展前期工作的通用机场项目 20 多个，内蒙古与中国民航大学合作的扎兰屯飞行学院项目已经启动，通用航空培训业务也在稳步推进。

五、实施大生物健康产业培育工程

(一) 基本思路

紧紧抓住我国城乡居民收入提高对健康养生养老需求不断上升的机遇，发挥我区丰富的生物

多样性及山、沙、野、特等绿色动植物资源优势，大力发展生物制品、保健食品等产业；发挥民族医药学和宗教医药学的优势，并与现代生物技术有机结合，大力发展中蒙医药、生物制药、保健药品等独具特色的生物健康产业；充分发挥大森林、大草原、大沙漠、大湖泊的景观优势，凉爽冷凉的气候优势，洁净无污染的环境优势，民族宗教的文化优势，民族及生物医药的医疗优势，大力发展休闲、度假、养生、养老、休学、体验、绿色医养等多种健康产业。

（二）必要性

一是有利于发掘丰富的绿色生物资源，形成巨大的绿色生物产业。我区生态类型多样，生物多样性丰富，加上农牧结合、农林结合、林草结合等农牧业生产经营方式，各种生物的环境适应性、生态稳定性均较强。在我区草原、森林、沙漠、湿地、农田等各种自然和人工环境中，拥有众多适合人类健康的优质动植物资源有待开发利用。随着人民生活水平的提高，开始由“温饱”向“健康”转变。国际上以生命健康为目标的生物产业发展潜力巨大，早已被确定为无限广阔的“兆亿产业”，被称为继 IT 产业之后的“全球财富第五波”。

二是有利于主动适应市场需求，调整优化产业结构。新时期，我区煤、电、冶等主导产业

均为产能过剩行业，短期内实现转型升级困难，经济下行压力较大，迫切需要依托资源优势和产业基础，加快培育和扶持符合国家发展战略和产业政策，具有巨大市场需求和发展基础的特色产业。生物健康产业是我区的绿色优势产业，市场需求旺盛，发展潜力巨大。我区实施大生物健康产业培育工程，大力发展生物健康产业是主动适应市场需求，改变传统、粗放、单一的产业结构，推动创新、绿色、多元发展，增强经济发展的新动力新活力的重要举措。

（三）可行性

一是产业有基础。我区长期利用各种动植物资源生产加工生物制品、生物医药和健康保健食品等。如我区生产加工的苁蓉、锁阳、麻黄、甘草、发菜、林下动植物等系列生物产品，深受区内外消费者认可和青睐；我区的蒙医药技术及相关产业发展在国内外的影响力也较大。特别是近年来，我区兴起的健康、养生、养老、休闲、度假等依托绿色资源形成的健康产业在加快蓬勃发展，但由于培育和扶持不够，这些生物健康产业既没做大，更没做强，需要我区加大对这些产业的培育、扶持和整合力度，借助市场的推动力，将其做大做强，早日成为我区的主导优势产业。

二是市场有需求。生物健康产业市场需求巨大，近十年来，

世界生命健康产业产值每五年翻一番，是世界经济年增长率的 10 倍；“十二五”时期，我国生命健康产业以年均超过 15% 的速度增长，约是 GDP 增速两倍。

总之，上述几个项目对我区战略意义重大，也符合国家产业政策导向和我区的定位要求，具有投资规模大、建设周期长，一旦实施对我区未来一段时间保持一定的投资规模和增长速度具有重大带动作用。建议有关部门加强对上述项目的深入研究及可行性论证，如果可行，应加快编制可研报告和任务分解，尽快推动实施。■

参考文献：

[1] 王连英. 互利共赢 抓好重大项目合作落地 [N]. 内蒙古日报 (汉), 2017-03-01

[2] 赵云平, 加快“5+1”基地建设 推动产业转型升级 [N]. 内蒙古日报 (汉), 2016-12-07.

[3] 内蒙古政府网. 内蒙古: 力争“十三五”期间通用机场建设总数达到 37 个. http://www.nmg.gov.cn/fabu/xwdt/nmg/201608/t20160820_566818.html, 2016-08-20.

[4] 汪云兴, 阮萌, 何渊源等. 提升深圳大健康产业能级研究 [J]. 特区实践与理论, 2016, (2).

[5] 赵云平, 司咏梅, 张志栋等. 把绿色产业打造成为我区经济发展新动能 [J]. 北方经济, 2016, (6).

(作者单位: 内蒙古自治区发展研究中心)

责任编辑: 康伟