

内蒙古改革开放 40 年 : 探索与实践

■ 杨臣华¹ 刘军²

摘要 : 1978 年 - 2018 年, 是中国全面改革开放波澜壮阔的 40 年, 其取得的历史性成就和实现的历史性变革, 不仅极大地改变了中国、中华民族和中国人民的面貌, 也实现了“三个伟大飞跃”, 更是通过解放思想、实事求是, 大胆地试、勇敢地改, 干出来的。回望新中国成立近 70 年, 前 30 年摸索前行是艰辛付出干出来的, 后 40 年改革开放也是艰辛付出干出来了。同全国一样, 内蒙古改革开放 40 年取得的成就共圆了我们的许多梦, 更激发了我们未来进一步解放思想、贯彻新发展理念、实事求是奋发向上的勇气和行动。内蒙古改革开放 40 年铸就的历史辉煌, 正是中国特色社会主义道路、制度、理论、文化在民族地区发展中的成功实践。

关键词 : 内蒙古 改革开放 探索实践 方法论

一、内蒙古改革开放 40 年历程和成就

40 年来, 内蒙古历经了起步摸索、渐进铺开、加快探索、深入推进、全面深化改革的发展阶段, 完成了一次次深刻的历史性变革。

第一阶段 : 1978 年 — 1988 年, 转变工作重心, 在拨乱反正中探索适合区情的发展思路

党的十一届三中全会以后, 内蒙古各族干部群众积极解放思想, 把工作重心及时转入以经济建设为中心上来, 在农村较早实行“包产到户”责任制, 在全国率先实行“草畜双承包”责任制, 极大地解放和发展了农村牧区生产力。这一阶段最重要的成果是推动了“三个转变”, 即从以阶级斗争为纲转变到以经济建设为中心, 从封闭转变到扩大开放, 从固守陈规转变到大胆改革。

第二阶段 : 1988 年 — 1992



年, 改革开放进一步拓展, 重点领域改革渐进铺开

这一时期, 改革重点从农村牧区加速向城市转移, 城镇活力逐步得到释放。同时, 改革的态势也发生了新的变化, 从经济政治领域加速向科技教育文化及其他社会生活领域拓展, 改革的深度和广度较前一时期有明显进展。

第三阶段, 1992 年 — 2002 年, 加快改革步伐, 建立社会主义市场经济体制

从邓小平南巡讲话和党的十四大召开到党的十六大召开, 内蒙古改革开放步入加快推进新阶段, 以探索建立社会主义市场

经济体制为目标, 大力推进国民经济结构调整, 继续推进各领域改革, 基本实现了“总体小康”。这一时期, 改革的目标和方向已非常明确, 建立社会主义市场经济体制在内蒙古成为自觉、主动的历史进程。

第四阶段, 2002 年 — 2012 年, 抢抓历史机遇, 实现新世纪跨越发展

从党的十六大至党的十八大召开, 内蒙古改革开放步入新世纪跨越发展的新阶段。这一阶段, 内蒙古按照“三个代表”重要思想和科学发展观的总体要求, 紧紧抓住西部大开发、东北老工业基地振兴以及我国加入世贸组织、国家对能源需求增加等发展机遇, 坚持走富民强区之路, 实现了经济增速连续八年全国第一, 促进经济发展走进西部前列。这一阶段, 内蒙古不断深化对区情的认识, 逐步完善了发展思路, 抢抓市场机遇, 探索走

出了一条符合社会主义市场经济发展方向、结合内蒙古实际的发展路子。

第五阶段，2012 年至今，全面深化改革，打造祖国北疆亮丽风景线

党的十八大以来，内蒙古深入贯彻落实习近平总书记视察内蒙古时的重要讲话精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，统筹推进“五位一体”总布局，协调推进“四个全面”战略布局，深入践行新发展理念，改革呈现全面发力、多点突破、纵深推进的新态势，步入了决胜全面小康社会和建设现代化内蒙古的新阶段。

如今，内蒙古这片广袤土地已经发生了令人瞩目的变化。2017 年，全区地区生产总值（GDP）比 1978 年增长 74.2 倍，年均增长 11.7%，快于同期全国平均增速 2.2 个百分点。人均生产总值比 1978 年增长 53.5 倍，年均增长 10.8%。一般公共预算收入比 1978 年增长 245.7 倍，年均增长 15.2%。城乡居民收入比 1978 年分别增长 117.6 倍和 96.4 倍（未扣除价格因素）。全部工业增加值比 1978 年增长 112.7 倍，年均增长 12.9%。人口城镇化率由 1978 年的 21.8% 上升至 62%，年均增长 1.03 个百分点。同时，打造了享誉国内、世界知名的“三张名片”：一是民族文化繁荣兴盛，乌兰牧骑成为全国文化战线的一面旗帜，并被习

近平总书记寄语“永远做草原上的‘红色文艺轻骑兵’”。二是生态环境实现了由整体恶化到“总体遏制、有效好转”的历史性转变，坚守了祖国北疆生态屏障。库布其沙漠治理被联合国粮农组织誉为“中国治沙奇迹”，库布其被联合国环境规划署确定为全球首个“沙漠生态经济示范区”。三是民族关系和谐稳定，创造了新中国史上众多的第一次和先进经验，上世纪 50 年代就被周恩来总理誉为“模范自治区”，多年始终如一地呵护崇高荣誉，成为矗立在祖国北疆的一道亮丽风景线。

二、内蒙古全面深化改革开放的基础和优势

回望 40 年前行历程，内蒙古发展的关键就在于我们立足区情实际，坚持发展为第一要务，坚持改革开放，不断开创现代化建设新局面。尤其是党的十八大以来，内蒙古坚定不移贯彻落实新发展理念，聚焦高质量发展，在“三个基础、一个环境、一个效率”方面得到持续巩固、优化和提升。

（一）围绕产业转型升级，产业基础不断夯实

40 年间，内蒙古稳步推进产业结构调整，三次产业比例由 1978 年的 71.1 : 11.3 : 17.6 演进为 2017 年的 10.2 : 39.8 : 50，形成了三二一产业共同支撑经济增长的发展格局。其中，服务业

增加值年均增长 13.7%，2017 年对国民经济增长的贡献率达到 74.9%。金融、文化旅游、公共服务等提速提质，公共服务水平逐步提升，人均公共财政支出与人均公共财政收入之比达到 2.24:1。工业经济实现跨越式发展，先进装备制造、电子信息、生物医药等战略性新兴产业从无到有、从小到大；煤炭、稀土化合物和煤制油、天然气等产能产量均居全国第一，为打造国家重要的多种能源综合利用基地、现代煤化工生产示范基地、有色金属生产加工和现代装备制造业基地、绿色农畜产品生产加工基地奠定坚实基础。农牧业持续稳定发展，是全国 13 个粮食主产区、6 个粮食净调出区之一，牛奶、羊肉产量居全国首位，绿色有机农畜产品产量占全国 1/3 以上，农牧业综合机械化水平达到 83.5%，农畜产品加工率达到 60% 左右。

（二）围绕补齐发展短板，基础设施不断完善

改革开放以来，特别是党的十八大以来，内蒙古积极调整投资结构，加大投资力度，基础设施瓶颈制约不断缓解并形成竞争新优势。公路基础设施已形成“三横九纵十二出口”公路网布局，2017 年，公路线路里程达到 19.9 万公里，是 1978 年的 11 倍。铁路运营总里程达到 1.37 万公里，是 1978 年的 8.8 倍。呼张高铁 2019 年底全线通车、集

宁至大同和包头至银川高铁正在积极推进，将进一步融入全国高铁网。民用机场由 2010 年 12 个快速增至 27 个，居全国前列。已开通对外开放口岸 18 个，通往俄罗斯、蒙古国航线 6 条，经内蒙古前往欧洲班列线路 36 条，满洲里、二连浩特成为我国对俄对蒙最大陆路口岸。以互联网、物联网、信息通信基础网络等为代表的新一代通讯基础设施加快布局，移动宽带用户普及率、固定宽带家庭普及率分别达到 65.96% 和 49.25%。

（三）围绕人才是第一资源，人力资源基础持续巩固

伴随经济社会快速发展，内蒙古更加重视“人”的关键作用。目前全区总人口约 2500 万人，人才资源总量占比近一成，其中，专业技术人才 96 万人，高技能人才 56.1 万人。高、中、初级专业技术人才比例达到 11 31 58，分布涵盖能源化工、装备制造、高新技术等重点领域，形成了一支结构比较合理的人才队伍。近期又出台集聚人才创新发展的“1+N+X”特色政策体系，安排人才工程专项资金、人才发展基金，将有效吸引和聚集更多人才“建设亮丽内蒙古，共圆伟大中国梦”。

（四）围绕创新驱动发展，创新创业环境不断优化

积极深化科技体制改革，不断增强科技创新能力，近年来出台了《关于大力推进大众创业

万众创新若干政策措施的实施意见》等系列政策文件，为在更大范围、更高层次、更深程度上推进大众创业、万众创新，促进经济发展转型升级提供了有力支撑。截至 2017 年，内蒙古拥有国家级高新区 3 个、国家级企业孵化器 11 个、国家级高新技术领域各类基地 10 个；高新技术企业达到 532 个，工程技术研究中心 184 个。大型乳业、羊绒、稀土加工工艺达到世界领先水平，煤化工、氯碱化工、天然气化工项目规模与技术装备达到世界先进水平。

（五）围绕政府职能转变，政府效率持续提升

内蒙古始终坚持在全国改革大局中谋划推进改革，尤其党的十八大以来，重点推进供给侧结构性改革、“放管服”改革、结构性减税等改革事项。在全国率先颁布了政府行政权力监督管理办法，工商登记注册、“多证合一”等改革举措，自治区本级行政审批事项精简幅度达到 48.6%，自治区本级行政权力精简幅度接近 50%。其中，自治区“八张清单”、电力体制改革、水权交易、足球改革及和林格尔新区“企业零跑腿”、开鲁县“一次不让跑”等走在了全国前列，有效激发了发展的内生活力和强劲动力。

三、新时代内蒙古改革开放“方法论”的思考

如果说改革开放之初内蒙古面对的是九曲十八弯的“河”，那么未来我们将要跨越的就是波澜壮阔的“海”。从现实情况看，内蒙古底子薄、欠发达，发展不平衡、不充分和发展水平不高的主要矛盾仍没有根本改变，后续发展面临的基础条件、外部环境、发展要求及比较优势等，也都发生了深刻的变化。由此，推动新时代改革开放，推动经济高质量发展和新旧动能转换，关键在于“三个能否”，即能否用高质量发展思路解决发展中遇到的问题，能否用市场化改革举措化解改革中出现的矛盾，能否用高水平开放思维排除开放中面临的障碍。

（一）能否用高质量发展思路解决发展中遇到的问题

当前内蒙古发展水平不高面临着两个突出问题，一是发展结构性矛盾，二是发展的幸福感获得感不足，也就是发展成果的共享度相对不高。解决这些问题的根本出路是还是要靠发展、靠创新，但新时代高质量的发展是讲规模与结构、数量与质量、速度与效益的统一，再也不能像过去多次反复出现的那样，单纯大干快上、扩大规模、低效投资。因此，推动新时代内蒙古高质量发展，必须解决好“怎么发展”和“为了谁发展”这两个根本问题，坚决从传统思维定势中解放出来，摒除传统“政绩思路”和“唯 GDP”的发展观，深耕高质量发展新思路，提高运用发展眼

光和市场方式开展工作、解决问题、推动发展的能力,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,推动价值链向中高端攀升、竞争优势向全方位拓展,最终实现产业由中低端为主向中高端相结合转变,竞争优势由价格成本优势为主向技术、品牌、质量、服务为核心的综合竞争优势转变,人力资源开发服务由人才的专业化引进培养为主向提高人力资源素质、有效激励、增强活力相结合转变,促进在经济繁荣中实现人的全面发展。

(二) 能否用市场化改革举措化解改革中出现的矛盾

深层次矛盾和问题的出现,症结在于改革开放还没有到位。随着经济社会的发展,新的问题和矛盾也不断出现,这就要求进一步加快深化改革。持续深入推进财税金融、农村牧区、科技教育、医药卫生等重点领域改革是一方面,更需关注的是改革中出现的市场与政府的矛盾,要更多地采取改革的办法,更多运用市场化、法制化手段,在“巩固、增强、提升、畅通”上下功夫,让改革落到实处、见到实效。对内蒙古而言,现阶段社会主义市场经济体制改革的核心,就是厘清市场与政府的关系,完善有利于资源优化配置的体制机制和政策措施,切实转变政府职能,以政府“有形之手”构建和维护市场“无形之手”充分发挥作用的体制机制。在宏观层面,

需进一步完善以鼓励企业创新和提质增效为导向的市场激励机制。在微观层面,政府无需寻找直接政策抓手,更不能人为挑选赢家,而是应致力于营造平等使用生产要素、公平参与市场竞争、允许自由进入退出的公平竞争机制和优胜劣汰环境。同时,对内蒙古而言,推进市场化改革过程也不能一味复制先进地区改革经验,必须立足实际、敢闯敢试,既需要学习别人的经验,更需要人无我有、人有我优,独辟蹊径,探索新路,为此,必须加快改革举措创新,以创新带动有质量、有效益、结构优的经济增长,推动增长动力由要素驱动为主向创新驱动转变,才能真正缩小与先进地区不断拉大的差距。

(三) 能否用高水平开放思维排除开放中面临的障碍

国家重大区域发展战略的深入实施为内蒙古开放型经济发展带来了难得的战略机遇,同时也提出了更高的要求。为此,必须坚持“三个跳出”,以更宽广的视野,更高的目标要求,更有力的举措推动全面开放。在战略层面,需发挥独特的综合区位和资源优势,加快培育走廊经济、拓展腹地经济、形成开放型、外向型经济,深度融入国家“一带一路”建设,立足中蒙俄经济走廊战略节点优势,筑牢国家向西、向北开放的重要战略平台。积极对接京津冀协同发展、长江经济带和新一轮西部大开发、东北振

兴战略,聚焦京津冀协同发展,打造环渤海地区沿海开放的重要腹地、沿边开放的重要前沿;对接国家西部陆海大通道建设,打造有机衔接“一带一路”的国际陆海贸易新通道;立足东北经济圈,构建东北四省区沿边沿海陆海内外联动、东西双向互济的开放格局,切实做强做优开放型经济。在推进环节,则需要重点解决阻碍开放环境优化和开放内容的问题。一方面,开放环境建设和优化,政策引导十分重要,还得考虑怎么向制度规范和法制化、国际化看齐,打造更加公平公正和法治化便利化的一流营商环境和创新创业环境,真正让投资者创业愉快、兴业愉快、发展愉快。营造适应创新要素跨境流动的便利环境,让国际国内要素有序自由流动、资源全球高效配置、解决生产要素尤其是中高级创新要素的集聚与培育能力的问题。同时,还要在加强国际产能合作、建设高水平合作项目、加强各类园区建设等方面发力,进一步丰富开放内容,让开放真正能招得来项目、引得进技术、留得住人。■

(作者单位:内蒙古自治区发展研究中心;作者1系内蒙古自治区发展研究中心主任)

责任编辑:代建明