

以建设国家级新区为契机 让首府经济“首”起来

■ 赵云平 司咏梅 程利霞 吴露露

摘要：目前内蒙古呼和浩特市作为首府城市的经济首位度明显偏低，应抓住建设和林格尔国家级新区的机遇，按照建成全区科技研发中心、金融服务中心、开放协作中心、物流商贸中心和旅游集散中心的功能定位，着力发展科技、金融、外经外贸、通道经济、旅游服务等产业，构建起高端化、服务型、引领性的特色产业体系，并形成“产兴城扩”的新区建设和发展机制。

关键词：新区建设 新动能 首府经济

区域经济发展离不开增长极带动，尤其内蒙古作为尚处于后发赶超阶段的欠发达地区，培育强有力的区域增长极意义重大。而从作为区域增长极的条件来看，首府城市由于其特定的政治、行政、文化中心功能地位和人才、资本、科技等高端要素集聚的先天优势，具备打造区域增长极的较大可能性。目前呼和浩特市经济首位度明显偏低，还难以担当自治区经济社会发展的龙头。自治区十次党代会做出了建设和林格尔国家级新区的决策部署，借此机会提升呼和浩特市城市经济首位度，对于带动全区经济创新发展和转型升级具有重大战略意义。

一、呼和浩特市经济首位度分析

城市经济首位度在学术上有不同的计算方法，但为了简洁直

观，本文仅以省会城市主要经济指标占全省的比重及其在全省的排位进行比较。依据国家统计局公布的2015年统计数据，通过对比全国除了4个直辖市以外27个省会城市的经济首位度，发现呼和浩特市处于明显偏低水平。

（一）经济规模首位度低

2015年，呼和浩特市实现生产总值3090.5亿元，在全区位列鄂尔多斯市和包头市之后，居第3位。在全国其它省会城市中，济南在本省排位为第3，石家庄市、沈阳市、南京市和福州市在本省排位均为第2，其余21个省会城市均排名第1。呼和浩特市生产总值占全区的比重为17.1%，与占比最高的银川市（50.8%）相差33.7个百分点，比占比最低的济南市（9.7%）高7.4个百分点。

（二）产业结构首位度低

2015年呼和浩特市实现工业增加值在全区各盟市中排第5

位。全国其它26个省会城市除济南市居本省第3位，石家庄市、沈阳市、广州市、南京市、福州市、贵阳市居本省第2位外，其余均居本省第1位。呼和浩特市工业增加值占全区的比例为8.5%，在省会城市排位中居第26位。一般情况下，省会城市往往是全省服务业最为集中集聚的地区。2015年呼和浩特市实现服务业增加值2097.2亿元，尽管在区内各盟市中排名第1，但占全区的比例也仅为29.1%，在27个省会城市中位列第15位，处于中等偏下水平。

（三）发展水平首位度低

2015年呼和浩特市公共财政收入在区内排第3位，占全区比例为12.6%，在全国各省会城市中排名第26位；人均GDP水平在自治区内排名第4位，只高于济南市（本省内排名第6）；呼和浩特市城镇居民人均收入区内排名第3位，农牧民人均收入区内

排名第5位，均在各省会城市中排名最低。

当然，一个城市的功能和地位并不能绝对地以经济指标的首位度来评价。我国一些东部沿海省会城市如济南市、南京市、广州市、福州市、沈阳市等城市经济在省内也不居首位，主要因为山东的青岛市、江苏的苏州市、福建的厦门市、广东的深圳市、辽宁的大连市等虽不是省会，却有着独特的区位条件或发展环境，从而成为全省经济的龙头。即便如此，这些省份省会城市的主要指标也多数在全省位居第2位置。西部其它省区基本上都是省会城市居于首位，且占全省的比例在30%以上，一些经济指标甚至达到一半。从这一意义上讲，目前呼和浩特市的经济首位度明显偏低是不争的事实，城市规模、经济实力和功能要求都与首府城市的地位不相匹配。

二、新区建设支撑首府经济“首起来”的思路和举措

内蒙古自治区十次党代会做出了在呼和浩特市建设和林格尔国家级新区的战略部署，这对呼和浩特市乃至自治区经济社会发展都会产生重大而深远的影响，也是呼和浩特市实现首府经济“首起来”的重大机遇。但新区建设已没有条件再走过去主要依靠房地产开发扩张城市的路子，必须按照培育区域增长极的思路重塑呼和浩特市产业体系。除了提升呼和浩特市经济总量在全区

的位次和比重外，更重要的是建立具有产业带动引领能力和服务保障功能的产业结构，通过产业高端化形成与其它盟市的要素流动势差，通过产业服务化形成对其它地区的要素整合能力，并形成产业发展带动城市扩张的新区建设发展机制。为此，在和林格尔国家级新区经济功能形态上，应该围绕打造区域或全区“五个中心”的功能定位，以高端化、服务型、引领性为要求构建特色产业体系。

（一）围绕建成全区科技研发中心发展科技产业

在我国进入创新驱动转型升级的新发展阶段，我区在全国全球竞争中能否赢取优势，关键取决于科技创新这个龙头能否发挥好引领作用。我区目前科技创新体系不完善，科技创新水平低、能力弱，急需补齐创新短板。但从条件和可能性看，只有呼和浩特市最具担此重任的基础和条件。一是基础最好。我区绝大多数大学和科研院所集中在呼和浩特市，是科技创新人才和平台的主要汇聚地。二是条件最优。作为首府城市，区市两级政府的政策资源可以为人才集聚和科技要素整合创造最好的条件。因此呼和浩特市必须把建成全区的科技研发中心和产业转型升级龙头作为新区建设的重要功能目标，把大力发展科技产业作为产业体系的重中之重。

具体路径：一是全面激活存量创新资源的创新创业潜力。一方面，在新区内规划建设面向

大学及科研院所的专业化科研成果转化平台，出台具有特殊激励性的科研成果转化政策，吸引驻呼各高等院校及科研院所，尤其是应用技术和工程类专业学院师生入园区创新创业；另一方面，出台支持大学转变办学方向和理念、建设一流应用型大学、提高服务地区经济发展能力的引导性政策。二是进一步集聚增加创新资源。在新区内申办设立内蒙古蒙医药大学、内蒙古能源大学、内蒙古化工大学、内蒙古云计算大学等本专科院校或专业学院，并组建成立内蒙古自治区科学院，进一步打造集聚科技人才和创新要素的高水平平台。三是采取全新的城市建设及布局策略。对在新区内引进和成立的高等院校及科研院所，采取大学校区、公共社区和产业园区一体化建设的思路，形成产城融合、产兴城扩的发展机制。

（二）围绕建成全区金融服务中心发展金融产业

对于区域经济来说，金融不仅具有促进增长、扩大就业的产业功能，更是一种重要的资源整合手段。金融业发展滞后、资本市场发育不足，一直是制约我区经济发展的短板。未来我区面临着既要加快发展又要转型升级的发展任务，扩大投资规模需要提升融资能力，优化产业结构需要金融业扩张，企业兼并重组需要资本化整合工具，提升科技创新水平需要金融手段助推，优化产业生态需要改善融资融信环境。可以说，金融是我区转型升级的

关键抓手，具有“四两拨千斤”的作用。我区必须借助和林格尔国家级新区建设的机遇，以银行、保险、股票、债券、基金、大宗产品电子交易市场等全门类齐抓，产业金融、民生金融、国际金融全方位突破的大金融理念，集聚金融资源、完善金融体系、发展金融产业，建成服务全区转型升级和全面开放的区域金融服务中心。

具体路径：一是加快金融机构集聚。在新区内规划建设专门化的金融区块，以完善的基础设施和特殊的优惠政策吸引国内外银行、保险、证券、基金等金融机构入驻，形成具有规模经济和范围经济效应的金融集聚区。二是大力发展总部经济。在新区规划建设功能完备的CBD功能区，配合北京非首都功能疏解，吸引在我区能源、化工等行业有重大投资业务的央企总部入驻，同时吸引致力于俄蒙欧进出口业务的大企业设立区域总部或分支机构，并鼓励自治区大中型企业总部向新区集聚，通过总部集聚形成区域金融结算和资金汇集中心。三是拓展多元化金融市场。发挥新区内已经形成的云计算产业基地优势，在新区大力发展我区具有优势的大宗商品现货或中远期电子交易中心、产权交易市场和电子商务平台等，形成区域金融创新中心。

（三）围绕建成全区开放协作中心发展外经外贸产业

经济外向度较低一直是我区经济增长的动力短板，在拉动经

济增长的“三驾马车”中出口贡献微弱。国家实施“一带一路”战略、建设中蒙俄经济走廊，我区具有最佳的区位条件和独特的功能作用，但把静态优势转化为发展动能需要我区对开放合作战略做出重大调整。以对俄开放为例，世纪之初我区对俄贸易额和投资额与黑龙江省大体相当，个别年份还略好于黑龙江省，但2015年我区对俄贸易额却仅相当于黑龙江省的1/4，对俄投资额黑龙江省是我区的19倍。形成如此巨大反差的原因是多方面的，但黑龙江省以哈尔滨市为龙头，绥芬河等多个开放口岸协同发力的全省对俄开放战略是筑就竞争优势的主要原因。而我区的对俄开放却主要集中于满洲里一城或呼伦贝尔一市，无论是经济体量、产业完备度，还是资源整合能力、政策支持力度都无法与黑龙江全省之力匹敌。我区要在国家“一带一路”战略和中蒙俄经济走廊建设中实现大的作为，必须实现对外开放的区域重点向呼包鄂地区转移。尤其是中蒙俄经济走廊建设立足的是俄蒙，但放眼的是欧洲，只有具备足够的经济体量、完备的产业门类、较高的行政层级和较强的资源整合能力的地区才能胜任。呼包鄂地区是我区经济发展的重心和政策决策的核心，最有条件成为对外开放的重点区。在这一背景下，和林格尔新区应该成为全区对外开放和对内协作的中心。

具体路径：一是优先在货物贸易上实现突破。以新区为载

体积极争取自由贸易区、综合保税区、海关特殊监管区等政策平台，通过“特区式”的优惠政策先行把货物贸易做起来。二是建立出口加工制造产业基地。制定特殊优惠的招商引资政策，营造宽松的产业发展环境，吸引国内外优质外贸加工出口企业来呼投资兴业，形成全国对俄蒙、对欧洲的产业合作基地。三是大力发展服务贸易和贸易服务产业。围绕中蒙俄欧产业合作和进出口需求，大力发展金融、保险、咨询、信息等服务贸易。围绕进出口贸易服务需求，大力发展结算、中介、评估、会计、保管、代办、融资、融信等贸易服务业，形成对外贸易增值服务基地。

（四）围绕建成区域物流商贸中心发展通道经济

物流业不仅本身具有促进经济增长、带动城乡就业、保障商品供应方面的直接作用，而且是一个地区重要的产业生态。一个地区物流基础设施是否完善、人员和商品进出是否便捷、物流成本或高或低，都会对地区经济形成促进或制约作用。从物流业发展的一般规律看，物流的基础是“物”，一般情况下物流业发展依附于一、二产业发展所形成的储运需求。物流的形式是“流”，即一个地区发展物流业总要在或“集”或“散”或“转”三种形式中突出一个或几个方面的作用。此外，物流业与一个地区的区位交通状况高度相关，越是多路通衢的交通枢纽就越可能成为货畅其流的集散中心。由此物流

业机理分析，呼包鄂地区作为自治区经济发展的核心区，能源、化工、冶金等资源加工产业规模巨大，未来将要发展新材料生产基地、产品及装备制造基地等，无论产品运出还是原材料及设备运入，都会形成大量的物流储运需求，“集”的需求明显。呼包鄂地区作为自治区城镇体系和人口重点集聚区，各种生产生活物资需要量很大，“散”的需求也很大。随着呼和浩特市新机场、高速铁路等重大基础设施建设和完善，呼和浩特市的区位功能和交通枢纽地位也会强化，尤其在是对俄对蒙贸易中，“转”运需求也会大增。这为和林格尔新区发展物流业创造了巨大的市场机会，建设全区乃至我国西北地区重要的物流集散服务中心应该是新区产业发展的重大战略选择。

具体路径：一是建设西北地区重要的物流运输枢纽城市。通过自由贸易区、综合保税物流园等方式，引进和培育一批信息化、专业化、国际化的物流企业，配合呼和浩特市新机场、高铁、公路等建设，做好站点和综合站场布局，强化各交通方式之间的联网运输能力，建立无缝对接的货物中转系统，形成沟通东西、连接南北的物流枢纽。二是建设覆盖周边、辐射西北的物流配送及区域分拨基地。完善城乡物流配送网络，构建面向商贸流通企业和消费者的物流配送体系，并逐步引导周边商贸流通企业和第三方物流企业开展城市共同配送业务，建成多层次、梯级

化、辐射周边的区域城市物流配送网络。三是探索建立对外贸易转口基地。通过提高通关便利化措施等吸引国内出口商品在呼和浩特市报关出口。加快推进呼和浩特市出口加工区转型升级和综合保税区建设，吸引进口产品在呼和浩特市报关后分拨到全国各省区，形成立足内蒙古、放眼俄蒙欧、协作京津冀、辐射全中国的进口产品分拨及出口产品汇集转口基地。

（五）围绕建成区域旅游集散中心发展旅游服务产业

新区服务业发展尤其是生活服务业的发展取决于人口规模的快速集聚，而旅游业是集聚人口、扩大人流规模的重要渠道。自治区十次党代会确定了全域、四季、“旅游+”的发展战略，我区旅游业进入了快速发展的黄金期。由于我区地域广阔、旅游景点分散、快速交通体系滞后，“行长游短”问题一直是制约我区旅游发展的重大难题。国内一般省区的旅游都是在省会城市快速集散，而我区旅游则是游客多点分散进出，难以形成规模效应，同时，长时间旅途劳顿也客观上降低了旅游品质和消费体验。在这一背景下，和林格尔新区应利用呼和浩特新机场建成服务于全区尤其是中西部的旅游集散中心，这不仅有利于促进我区旅游业发展，同时也有利于新区人流快速集聚。

具体路径：一是进一步畅通外部交通体系。发挥新机场巨大的旅客吞吐能力，尽快开通到国

内省会城市、交通枢纽城市和重点国际城市的直飞航线，并不断加大航班密度，进一步提高国内外游客出入我区的方便快捷性。二是提升区内旅游交通通达效率。建议在新机场投入使用后，现白塔机场不要废弃，而是作为区内最重要的支线航空和通用航空出入口继续使用。在建设新旧机场间的快速交通联结体系的基础上，以白塔机场为中心，以广泛分布于全区各地的支线机场和通用机场群为支点，以直升飞机、中小型通用飞机、旅游包机等形式，开通呼和浩特市至我区中西部各盟市重点旅游景区的直达航线，以廉价、快捷、即时、方便的公交化空中交通模式，根本上解决我区旅游业的“行长游短”问题，进一步提升我区旅游的“值”与“爽”的体验。同时通过大量的人流集散带动新区高品质生活服务业的发展。

总之，在自治区推动呼包鄂协同发展的大战略下，呼和浩特市的产业体系既不应该与鄂尔多斯去争基础性的能源原材料产业，也不应该与包头去争一般性的制造产业，而是应围绕着微笑曲线的高端部分和产业链条的服务环节，重点发展具有创新引领、服务保障作用的科技、金融、物流、贸易等产业门类，打造区域经济增长的龙头和引擎。■

（作者单位：内蒙古自治区发展研究中心）

责任编辑：张莉莉