

呼伦贝尔市推动跨越发展的政策建议

寇子明

呼伦贝尔市是国家重要的生态安全屏障，是国家重要的粮食产区和畜牧业基地，是国家重要的能源和原材料基地。呼伦贝尔市内接黑龙江省，外连俄蒙，拥有8个陆路和空港口岸，口岸数占内蒙古自治区口岸总数的一半，是我国向北开放的重要门户、“中蒙俄经济走廊”的重要节点和连接欧亚大陆桥的重要枢纽，在全区乃至全国开放大局中具有举足轻重的地位。

一、推动呼伦贝尔跨越发展的条件优势

（一）国家给予呼伦贝尔的定位优势

国家在相关政策文件中确定将呼伦贝尔市的开放定位为欧亚大陆桥的重要枢纽，沿边开放合作发展的重点区域，体制机制改革创新先行区，睦邻友好和边疆稳定的示范区，全国重要的能源和有色金属生产加工基地，重要的绿色农畜产品加工、新型建材、装备制造、生物制药和商贸物流、文化创意、特色旅游基地，我国向北开放的重要桥头堡。

（二）拥有其他地区不具备的沿边开放优势



近年来，《呼伦贝尔中俄蒙合作先导区建设规划》《满洲里国家重点开发开放试验区建设总体规划》及满洲里综合保税区均获国家批复。与俄罗斯乌兰乌德市和蒙古国东方省等12个俄蒙毗邻地区建立了友好城市关系，签订文化旅游、能源合作、木材加工等领域合作协议。与蒙古国共建跨境经济合作区取得突破性进展，蒙古国驻呼伦贝尔领事馆正式开展业务。

（三）拥有良好的绿色食品现代农牧业产业化优势

呼伦贝尔岭东地区是世界三大黑土区——中国东北黑土区的重要组成部分，有机质含量约是黄土的10倍，是肥力最高、最适宜农耕的土地，也是绿色食品生

产的最佳基地，全区7个生态环境质量优良的旗县中我市占6个，化肥施用量6.5公斤/亩，远远低于全国29公斤/亩的水平。农畜产品地理标志数达到26个，占全区总量的64%，连续5年位列全区第一，已注册“呼伦贝尔牛肉”“呼伦贝尔黑木耳”等中国地理标志集体商标4件。全市绿色食品、有机食品、无公害产品生产企业达到114户，在全区各盟市中名列前茅。

（四）拥有丰富的生态文化旅游优势

全市把旅游业作为战略性支柱产业和结构调整的主攻方向，“呼伦贝尔——天人合一的地方”城市宣传片亮相纽约时代广场，“五彩呼伦贝尔”等5张文化名片走向世界，央视猴年春晚在呼伦贝尔市设立分会场。2015年呼伦贝尔市被国家旅游局批准为全国首批“国家旅游业改革创新先行区”之一，全年接待国内外游客人数达到1417万人次，旅游业收入完成448亿元。2015—2016年冬季，呼伦贝尔市以“冰雪那达慕”为主题，强化冰雪和民俗、传统竞技与现代文体赛事、中西方文化等三个层面的完美融合，举办中国冰雪那达慕、中国冷极节、全国雪地摩托车越野挑战赛、中俄蒙冬泳邀请赛、

单板 U 型场地滑雪冠军赛、中俄蒙选美大赛等系列主题活动。

二、推动呼伦贝尔市跨越发展需要解决的瓶颈

(一) 电网基础设施建设落后, 电力输出困难

截至 2016 年底, 全市在网电力总装机容量 812.34 万千瓦, 全年累计发电量 323.67 亿千瓦时, 全年电网送售电量完成 288.7 亿千瓦时, 存在 34.97 亿千瓦时的富余电量。同时, 我市电网整体依然薄弱, 220 千伏线路还没有覆盖全部旗市区, 只有海拉尔地区实现了 220 千伏环网供电, 其他地区仍处于 110 千伏、66 千伏、35 千伏等多种电压等级交织输电、配电网的低水平状况, 不能满足经济社会发展对电力的需求。

(二) 水利资源丰富, 基础设施缺乏

呼伦贝尔市拥有河流 3000 多条, 水资源总量为 286.6 亿立方米, 其中地表水资源量 272 亿立方米, 占全区地表水资源量的 73%。目前呼伦贝尔市仅有尼尔基水利枢纽和红花尔基水利枢纽 2 个大型水利基础设施, 对全市推进农田水利基本建设、加强防汛抗旱能力建设以及应对极端气象灾害极为不利, 严重制约全市水利行业活力。

(三) 旅游资源丰富, 旅游基础设施建设滞后

呼伦贝尔拥有呼伦贝尔草原、大兴安岭、呼伦湖等丰富的旅游资源, 但因地处欠发达地

区, 投资能力有限, 经济增长与旅游发展的内生驱动力不够, 对外依存度高, 这是造成呼伦贝尔市旺季、淡季巨大反差的主要因素。有限的公共财力投入无法满足旅游业发展对交通基础设施和公共服务体系的需求, 导致目前呼伦贝尔市旅游基础设施还不完善, 旅游交通、厕所、驿站、住宿等都无法满足游客的需求。

(四) 公路基础设施滞后, 公路等级低

呼伦贝尔市地域面积 25.3 万平方公里, 地域面积大, 人口居住分散, 高等级公路、建制嘎查村通沥青(水泥)路建设任务艰巨。目前全市公路网密度仅为 8.6 公里/百平方公里, 仅为全区平均水平的 1/2, 不足全国平均水平的 1/5, 严重制约了经济社会发展。同时呼伦贝尔市公路建设上还存在着项目资金筹措困难、建设成本高、县乡路网结构弱、农村公路等级低等瓶颈, 与国内乃至自治区部分地区差距较大。

(五) 口岸基础设施建设水平低, 通过性差

国家赋予呼伦贝尔市“欧亚大陆桥的重要枢纽、沿边开放合作发展的重点区域、体制机制改革创新先行区、睦邻友好和边疆稳定的示范区”的战略定位, 呼伦贝尔市作为全国向北开放的主要枢纽, 在国家“一带一路”开放战略中占据重要的作用。同时, 呼伦贝尔市口岸基础设施建设水平严重滞后, 投入不足, 口岸现代化、信息化程度较低, 配套性价差, 口岸互联互通通道建

设处于起步阶段。

三、采取新思路新方式, 推进呼伦贝尔市跨越发展

一是发展思路有新提升。呼伦贝尔市委四次党代会确定了“美丽发展, 争进前列, 全面建成小康社会”的总体思路, 坚持生态优先, 推进内外开放, 促进有序发展, 实现新跨越。

二是发展目标定位有新提升。市委四次党代会确定了“两区三地一家园”的发展目标定位, 即未来 5 年, 建设全国可持续发展的生态环境保护建设示范区, 全国沿边开发开放最具活力的合作先导区; 国际化高端旅游目的地, 国家重要的绿色有机农畜林产品生产加工输出基地, 国家重要的清洁能源和煤基产品加工输出基地; 民族团结、边疆安宁、美丽幸福家园。

三是发展方式有新提升。第一, 以打造全国可持续发展的生态环境保护建设示范区为目标, 努力在生态文明建设上取得新突破; 第二, 以着力推动一批重大项目实施为载体, 增强投资对发展的拉动作用; 第三, 以充分发挥核心竞争优势为突破, 全力构建特色产业体系; 第四, 以建设全国沿边开发开放最具活力的合作先导区为目标, 全面提升对外开放水平; 第五, 以加快海拉尔区域中心城市为重点, 全面推进新型城镇体系建设; 第六, 以加强交通、电力等基础设施建设为重点, 不断提高发展保障能力; 第七, 全面深化改革, 着力推动创新, 充分释放发展活力。

四、推动呼伦贝尔市跨越发展的举措

(一) 着力推进产业转型升级

一是做优做强传统优势特色产业。打造重要能源输出基地。加快建设与电力外送通道配套的大型煤电项目,集中建设伊敏、宝日希勒、扎赉诺尔等大型煤电输出基地。巩固提升建材木材产业。依托石灰石、粉煤灰资源和进口木材,生产特种水泥、超细粉煤灰等高效保温、节能环保的绿色建筑材料。打造有色金属生产加工基地。有序布局有色金属精深加工生产基地,推进煤电与冶炼环节组合。打造绿色农畜产品生产加工基地。大力推动乳、肉、油、粉等农畜产品加工企业的兼并重组。

二是发展战略性新兴产业。加快发展蒙中医药和生物制剂产业。依托蒙医蒙药文化和生物资源优势,转化一批产业发展的关键共性技术。加快发展先进装备制造业。推动牧业机械制造向数字化、自动化、智能化、服务化发展,积极培育国家级畜牧业机械制造基地。加快发展大数据云计算产业。推动海拉尔华为大数据中心、中网科技云计算中心云计算与存储应用。

三是提升服务业发展水平。大力发展现代物流业。依托综合保税区、物流园区、边境口岸等载体,加快建设海拉尔中俄蒙物流园区等区域性综合物流、地区性专业物流平台。大力发展电子商务。加快建设海拉尔中俄蒙物

流园区等区域性综合物流、地区性专业物流、跨境电子商务等服务平台。以扎兰屯国家级电子商务进农村综合示范县为龙头,推动农村电商发展,助力农业转型升级。大力发展旅游业。以建设国际化高端旅游目的地为目标,全力实施旅游业优先发展战略,推进中俄跨境旅游合作区、中蒙跨境旅游合作区建设。

四是推进农牧业现代化建设。调整优化种植业结构。推进双低油菜、专用小麦、优质啤酒大麦,优质马铃薯、优质玉米、高油大豆等高产高效作物种植基地建设。推进畜牧业转型升级。以农垦集团为引领,推进多种形式的规模化饲养,形成大中型高标准畜禽养殖场、畜牧养殖小区和家庭牧场、养殖户并存互促的养殖格局。

(二) 着力推进以人为核心的新型城镇化

一是有序推进农、牧、林区人口向城镇转移。有序推进农牧业转移人口市民化。推动人力资源社会保障、教育、卫生计生等部门信息共享共用,基本实现居住证人口与户籍管理人口同城基本公共服务均等化。

二是提升城镇化质量。建立岭东地区协同发展机制,统筹实施人口收缩、产业化发展和交通一体化战略。发挥垦区现代农牧业优势,按照场局城市化、场部城镇化、场队社区化和职工市民化方向,促进垦区城镇化。推进国有林区场站基础设施建设,着力改善林区垦区基础设施条件。

加快推进国家批准的扎兰屯市、鄂伦春旗大杨树镇新型城镇化综合试点。

(三) 推进创新创业

一是推进重点领域科研成果转化。加大对科技成果转化的补助力度,实施重点领域关键共性技术攻关和科技成果转化工程,开展现代农牧业、生态环保、装备制造、能源化工、生物技术、蒙中医药等领域科技攻关,转化一批产业发展的关键共性技术。

二是推进重点创新平台建设。在现代农牧业机械、风力和光伏发电、蒙医药、生物育种、生物制造、信息技术等领域,建设国家级和自治区级工程(重点)实验室、工程(技术)研究中心、企业技术中心。

(四) 推进全面深化改革

一是深入推进政府职能转变。深化行政审批及制度改革,全面推行权力清单、责任清单、负面清单管理模式。创新政府投资管理模式,大力推进投融资体制改革,在城市基础设施建设、环境治理等领域积极推广政府和社会资本合作(PPP)模式。推进政府监管体制改革。加快市、旗市区两级市场监管领域综合行政执法改革。

二是推进重点领域专项改革。推进国有林区林场改革。加快林业集团等重要市场主体完善现代企业制度和市场化经营机制。推进垦区集团化改革。推进垦区集团化、产业多元化、农牧场企业化改革,加快资源资产整合、产业优化升级,发挥现代农牧业骨干企业引领作用。推进国企国资改革。完善

国有企业治理模式和经营机制，推进企业剥离办社会职能和解决历史遗留问题。推进市政公用等垄断行业放开竞争性业务，开展混合所有制改革试点示范。

（五）构建全方位对内对外开放新格局

一是积极融入国家“一带一路”战略。以建设全国沿边开发开放最具活力的合作先导区为目标，全面提升对外开放水平。重点推进与俄蒙毗邻地区基础设施互联互通。积极推进以阿日哈沙特—乔巴山跨境公路、海—拉—黑—普跨境铁路、额布都格口岸大桥等重点基础设施建设。加强重点开放合作平台建设。全面推进呼伦贝尔中俄蒙合作先导区建设，统筹规划全市各口岸功能；积极申报自由贸易区，建设海关监管库和保税仓库。全力推进跨境经济合作区、跨境旅游区、边境经济合作园区等平台建设。

二是深化与国内重点区域的务实合作。充分用好内蒙古与东北三省行政首长协商机制平台，探索与东北三省毗邻地区开展次区域合作的新模式。加强与京津冀、环渤海、长三角、珠三角等地区合作，争取与沿海地区建立对口合作关系和合作机制，创建产业合作示范区，积极主动承接产业转移。

（六）加强基础设施建设

一是加强铁路网建设。着力推进中俄、中蒙跨境铁路通道建设，加快推进满洲里—伊尔施等口岸铁路建设，形成新的跨境运输大通道。二是加强公路网

建设。推进以“三环一线”为重点的公路建设，加快海拉尔—满洲里、根河—牙克石等高等级公路建设，同时加快林区公路的规划与建设工作。三是加强机场建设。加快发展民用机场和通用航空，支持有条件的地区打造航空小镇、航空产业园，形成以支线机场为支撑，以通用机场为节点的航空体系。四是加强市政建设。推进各旗市区城镇市政道路、城际轨道交通、综合交通枢纽等公共交通系统建设，提高城市基础设施建设水平和城镇综合承载能力。五是加强水利工程建设。实施一批重点水利枢纽工程和跨流域、跨区域引水调水工程，加快农村牧区农田水利、重点流域治理、防洪减灾、饮水安全等民生水利工程建设。六是加强能源网建设。围绕建设国家重要能源基地的战略定位，加快推进能源通道网络建设，重点解决岭东地区电力相对短缺问题。改善农村电网，形成农牧林区110千伏及以下农村配电网。七是加强信息网建设。实施“宽带呼伦贝尔”工程，深入推进“三网融合”，构建高速、移动、安全、泛在的信息基础设施。

（七）着力筑牢我国北方生态安全屏障

一是加强生态建设与保护。实施林业生态建设工程。继续实施天然林资源保护二期、“三北”防护林五期、新一轮退耕还林还草等重点工程。实施水土保护和湿地生态综合治理工程。推进额尔古纳河、嫩江流域水土流失综

合治理，重点加强岭东地区黑土地保护，重点小流域综合治理等工程，实现水土保持区生态环境良性循环。

二是加强生态文明制度建设。加快完成生态红线和永久性农田、基本草原、林业、水资源红线划定工作。对自然资源资产进行统一确权登记，构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。落实草原保护、湿地保护修复、沙地土地封禁保护和耕地轮作等制度。健全生态保护补偿制度，构建有偿出让、有偿使用机制。

（八）着力保障和改善民生

全面实施农村牧区义务教育薄弱学校改造计划和教育现代化推进工程。重点发展民族教育，落实民族教育优惠政策。大力发展职业教育，加快壮大岭西、岭东两大职教集团，积极构建现代职业教育体系。提高医疗卫生服务能力。重点加强旗市区级医疗卫生机构基础设施建设，不断提升医疗卫生服务能力和水平。实施更加积极的就业政策。解决好“零就业”家庭、大学毕业生和退役军人等重点人群就业问题。二是实施重大民生工程。实施脱贫攻坚工程。坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略，因地因人施策，做到精准识别、精准帮扶、精准管理、精准考核，到2020年现行标准下贫困人口全面脱贫。■

（作者系呼伦贝尔市发展和改革委员会副主任、内蒙古中俄蒙研究院呼伦贝尔分院院长）

责任编辑：张莉莉