

抓好黄河流域生态保护 推动资源型经济高质量转型

佟成元 张志栋 李文杰

摘要：内蒙古地处黄河“几”字弯，沿黄经济带既是内蒙古重要的经济核心区，同时也是矿产资源产业集中集聚区。内蒙古推进资源型经济高质量发展，必须将黄河流域的生态保护和经济发展有机结合起来，落实新发展理念，转变发展方式，建设现代化经济体系，走生态优先、绿色发展的高质量发展新路子。

关键词：黄河流域 资源型经济 高质量转型

内蒙古是我国重要的能源和战略资源基地，为国家的能源安全和经济发展做出了巨大贡献。但是，以资源和环境作为代价的粗放式发展模式带来的深层次矛盾和问题日益凸显。近日，习近平总书记在考察内蒙古时强调，要积极探索资源型地区转型发展新路径，加快构建体现内蒙古特色的现代化产业体系。黄河流域是内蒙古矿产资源富集的区域，实现高质量转型必须要在切实抓好黄河流域生态保护的基础上才能实现。必须将黄河流域的生态保护和经济发展有机结合起来，才既能够维护国家资源能源安全保障，又能够推动资源型经济转型发展，走生态优先、绿色发展的高质量发展新路子。

一、黄河流域资源型经济转型发展对内蒙古意义重大

内蒙古是以能源、冶金为主的典型矿产资源型地区，对自然资源的依赖程度高，资源是内蒙古最大的发展优势，但生态环境却是最大的短板。特别是黄河流域，生态本底差、水资源十分

短缺、水土流失严重，资源环境承载能力弱，是内蒙古的生态脆弱区。但同时黄河流域又是内蒙古资源能源集中分布区和基础化工产业集聚区，不仅是维持内蒙古经济社会稳定的“粮油库”，更是保障国家能源资源安全和构建现代化产业体系的“压舱石”。

（一）实现黄河流域资源型经济转型发展，是内蒙古经济实现高质量发展的必然选择

黄河流域是内蒙古矿产资源富集的区域，产业以能源化工、原材料等为主导，倚能倚重、低质低效问题突出，缺乏有较强竞争力的新兴产业集群。作为典型的资源型地区，沿黄各盟市的经济严重依赖对自然资源的大规模开采和消耗，粗放发展特征明显。高强度开发、低水平利用的粗放式发展模式，使黄河流域的生态环境保护和社会经济发展之间产生严重的不对等。在高质量发展的背景下，过去这种拼资源、拼环境、拼投资的传统发展模式已经难以适应新时代的发展要求。改变经济发展方式，实

现内蒙古经济高质量发展，首当其冲就是要推动黄河流域各地区大力发展非资源型产业和战略性新兴产业，加快构建多元发展、多级支撑的现代产业新格局，实现黄河流域资源型经济的转型发展。

（二）实现黄河流域资源型经济转型发展，是将绿水青山变成金山银山的根本举措

资源型经济的高速增长主要是建立在资源要素的大量投入、粗放使用的基础之上。黄河流域水资源匮乏、生态脆弱，矿产资源的大量开发导致资源环境问题凸显，可持续发展压力较大，北疆生态安全屏障难以持续，迫切需要全面贯彻落实绿色发展理念，推动资源型经济高质量发展。必须平衡处理好黄河流域生态保护和资源经济发展的关系，才能够真正实现绿水青山就是金山银山，推动内蒙古生态环境保护和经济社会发展“双赢”。

二、资源型经济转型发展的制约因素

近年来，内蒙古围绕资源转

型高质量发展做了大量工作，但推动经济实现生态优先、绿色发展的高质量转型，仍有诸多制约因素。

（一）发展理念尚未彻底转变

作为典型的资源型经济，内蒙古对资源的依赖性很大，新兴产业发展不足，自然环境与经济增长之间的矛盾也越来越突出。资源型经济高质量转型，首当其冲是要转变发展理念。以往，内蒙古对环境和生态的保护不足，以消耗自然资源为经济增长点。随着绿色发展理念和生态文明建设的推进，过去这种注重短期利益的现象逐渐在转变，但是由于资源型经济固有的路径依赖，使得发展理念的改变存在粘性，尚未彻底转变。

（二）资源环境约束大

内蒙古特别是黄河流域，既是矿产资源富集的地区，也是生态环境脆弱的地区。内蒙古依托丰富的自然资源大力发展资源型经济，粗放式的扩张、数量型的增长，造成大气、水和土壤等污染较严重。恶化的环境对经济社会发展的约束越来越明显，突出表现为水、土地、资源等的供给降低，生态环境的承载能力不足，协调产业发展和环境保护、生态治理的压力大。

（三）培育新的经济增长点较难

在“资源比较优势”的发展阶段，内蒙古没有能够培育和壮大一部分非资源型替代产业，没有能够引导非资源性产业形成市场、技术、产业关联的优势，导

致经济缺乏新的增长点。但是，实现资源型经济的高质量转型必须由新的经济增长点作为支撑。但是之前矿业暴利逐步推高了企业的用地成本、商业租金成本、融资成本和劳动力价格，恶化了产业生态，导致竞争力下降，使得培育新的经济增长点、经济发展与资源逐步脱钩难上加难。

（四）创新能力不足

内蒙古科技创新体系不完善、综合创新能力低，是长期制约经济高质量转型的突出短板，主要科技创新指标在全国的位次都比较靠后。2022年内蒙古发明专利授权数量为2054件，仅占全国总量的0.25%，居全国第27位，与发达省份差距悬殊。2021年全年R&D经济支出190.1亿元，投资强度为0.93，居全国第25位。1714个国家企业技术中心，内蒙古只有13家（占0.76%），且矿产资源型企业仅有包钢、包钢稀土和远兴能源3家。特别是，内蒙古能矿资源型企业主要以央企为主，央企的产品研发、科技创新等活动基本都在总部进行，所得税也在总部核算，内蒙古只是资源产地和生产车间，不仅经济利益大量外流，科技创新也难有提升，对全区资源型经济高质量转型带动作用十分有限。

三、对策建议

按照中央《推进资源型地区高质量发展“十四五”实施方案》要求，要在2025年实现资源能源安全保障能力大幅提升，

并基本建立起多元支撑的现代产业体系。完成这个目标，必须抓好黄河流域这个“牛鼻子”，统筹生态环境的保护修复和资源能源的开发利用，推动资源型经济高质量转型发展。

（一）转变发展方式，坚持创新发展

实现资源型经济高质量转型，必须激活科技创新这个第一动力，使科技创新在推动全区经济增长中发挥关键性、基础性作用。

一是激发资源型企业的创新活力，提升科技创新能力。加强资源型企业的创新合作，营造更加开放、公平、灵活的创新创业环境，深化“产学研”合作机制，推动建立高校研发设备和场地的共享机制。强化企业创新主体地位，整合各类创新资源，加强资源能源开采利用等关键技术和重大装备的研发攻关。改善企业创新环境，从制度、资金等多维度，为各类企业开展科技创新活动提供平等竞争的条件，加快建立社会化和网络化的创新体系，完善自主创新的政策法律环境。

二是打造资源型产业高质量转型的创新平台。要支持创新平台建设，支持新建一批国家级（包括国家与地方联合）和自治区级工程（技术）研究中心、工程实验室、企业技术中心、重点实验室、院士工作站；支持建设一批“互联网+产业转型”综合管理和服务平台；支持资源型经济领域组建产业与技术创新联盟。

三是提升产业链供应链竞争力。加强创新链和产业链对接，

持续挖掘和巩固提升比较优势，积极发展装备制造、精细化工、新能源等产业，提升产业链的创新能力和附加值，培育一批新兴支柱产业。

（二）保护生态环境，坚持绿色发展

内蒙古沿黄地区是推进绿色发展的攻坚战。由于长期高强度的资源开采，黄河流域大部分地区生态环境受损严重，治理难度很大。同时，产业结构偏重、质量不优、基础相对薄弱问题依然存在，因此必须全方位推动低碳绿色发展的思路举措，加快形成绿色生产方式。

一是开展生态环境综合治理。黄河流域生态环境脆弱，必须按照“谁破坏、谁治理”“谁修复、谁受益”的原则，严格落实资源开采相关各项生态保护和污染防治措施，坚持边开采、边治理，同步恢复治理资源开采引发的植被破坏、水土流失、采空沉陷、土地盐碱化、水位沉降、重金属污染等生态环境问题。压实企业和地方政府主体责任，加快解决工矿废弃地、矸石山、尾矿库、特大露天矿坑等历史遗留问题。

二是加快形成绿色生产方式。推动资源能源绿色开发，因地制宜壮大绿色经济。要用绿色技术改造提升资源型产业的生产工艺，推动资源型产业绿色转型。用绿色能源降低资源型产业的碳排放水平，在强化能源外送通道建设的同时，积极争取风电、光电等可再生能源打捆外送，提高外送电量中绿色能源的

比重；积极构建发电—用电产业链，积极推进电力体制改革，进一步推动煤电用集约集聚高效发展模式，加快建设微电网，提高绿色能源就近就地消纳比重，使全区绿色清洁能源资源得到转换，主导产业的产业链得以延长。提升全区资源综合利用水平，大力发展循环型工业，根据不同资源型产业发展特点，构建循环链接的产业体系，鼓励产业集聚、集群、集约发展；提高传统高消耗、高排放行业的清洁生产水平，实施园区循环化改造，实现能源梯级利用、水资源循环利用、原材料节约利用、废物交换使用，扭转大量生产、大量消费、大量废弃的传统发展模式；严格落实重点行业环境准入和排放标准，坚决淘汰落后和过剩产能。

（三）构建现代经济体系，推动资源型产业提档升级

立足内蒙古比较优势和产业基础，重视和推动能源、冶金、化工等传统主导产业现代化转型，构建质量第一、效益优先的现代产业体系，推动资源型产业提档升级。

一是推动资源型产业优化重组。以央企为主导的开发模式是造成内蒙古资源开发收益外流、地区生产总值“含金量”偏低的主要原因之一，推动资源型经济高质量转型亟需通过加大产业重组力度，倾力打造几个实力雄厚、业态高端、体制机制创新的本土航母企业。要遵循市场经济规则，发挥市场机制的基础性和决定性作用，积极引导和推动企

业兼并重组、做大做强实体经济，实现企业优势互补，集中集约集聚发展。加快现有传统能源企业同上下游企业之间的战略重组和集中扶持，进一步提升产业集中度，着力培养几家具有全国性行业引领能力的能源航母型企业，适时适度地扩大能源基地规模，提高规模效应收益。

二是优化资源型产业园区布局。借助国家和自治区重新审核认定工业园区的机会，按照统筹规划、合理分工、强化基础、错位发展的总体要求，加快推进内蒙古资源型产业园区的功能整合和优化布局，撤并一批小而散、环保不达标的资源型产业工业园区，把十个指头握成一个拳头，集聚力量发展一批产值过千亿的大型资源型产业集聚区。各盟市可选择一两个条件比较成熟、开发潜力较大的开发区、工业园区进行集中打造，建立科学的利益机制引导要素集中投入，按照产城融合的思路发展资源型产业集聚区，使开发区、工业园区真正成为承接产业转移的重要平台、产业集中集聚发展的主要载体。引导园区跨区域重组，积极探索跨区域合作共建园区的利益分享机制，创新旗县区GDP核算和税收分成制度，进一步打破市场分割和地区封锁，理顺地区间利益分配关系，引导发展基础好、规模大、区域带动能力强的国家级和自治区级园区整合周边园区，或以“飞地园区”形式进行划区域整合。■

（作者单位：内蒙古自治区宏观经济研究中心）

责任编辑：康伟