

在新征程上努力实现内蒙古的高质量发展

■ 杜轶鑫

党的二十大报告明确提出，要加快构建新发展格局，着力推动高质量发展。贯彻党的二十大精神，就是要结合落实习近平总书记“以生态优先绿色发展为导向，走高质量发展新路子”的重要要求，在全面建成社会主义现代化国家新征程上，努力实现内蒙古的高质量发展。

要努力推动经济增长保持在合理区间

高质量发展首先要保持发展，没有一定的数量和速度托底，追求质量和效益就会失去基础和前提。内蒙古经济体量仅占全国（未含港澳台，下同）1.8%，居各省区市第21位，但在国家发展大格局中也应据有一席之地。从需要看，全区2400万各族人民日益增长的美好生活需要与发展不平衡不充分的矛盾，也需要通过科学发展来解决。党中央的关怀、国家的照顾、中华民族大家庭的温暖令内蒙古各族人民铭记于心，但不能替代自治区各类事业的发展，不能替代各族干部群众的自力更生。内蒙古地方政府债务率居全国第5位，2021年全区财政自给率不到55%，人

均获得转移支付9700元，居全国第6位。不发展产业经济，民生问题、社会问题都难以有效解决，政府公共服务能力和水平也难以有效提高。从可能看，清末民初内蒙古变成农牧业交混区域，“一五”期间开始工业化进程，70年代初第二产业超过第一产业成为主导产业。全区工业从屠宰、皮革、毛纺、乳品、制糖、农具、盐碱化工等初级加工行业起步，逐步发展出能源、冶金、建材、化工、机械制造、农畜产品加工、高新技术产业等特色优势产业，目前正在打造新型化工、新材料、钢铁、有色、现代装备制造、乳品加工、羊绒加工、绿色农畜产品加工、生物医药、电子信息、通用航空产业等产业集群，国家统计的37个工业大类在内蒙古基本齐全，内蒙古推进新型工业化大有可为。从潜力看，任何经济体在合适的条件下都自带发展的机会与可能。改革开放之初，我国经济规模仅占全球1.6%，邓小平南巡谈话发表前也仅占2%，加入WTO前夕仅占3.5%，党的十八大前后占到11.3%，到2021年已提升至18.5%，成为仅次于美国的全球第二大经济体。内蒙古经济总量在本世纪头十年也曾从

全国第24位上升到过第15位，也展示过“走进前列”“成为重要支点”的前景。因此，内蒙古在坚持推动发展上不应该犹豫和动摇。进入新常态后不再单纯追求增长速度，但不代表不要合理的速度。作为欠发达边疆少数民族地区，必须要靠质的提升为量的增长提供持续动力，靠量的增长为质的提升提供重要基础。内蒙古应该深刻理解习近平总书记指出的“发展是党执政兴国的第一要务，以经济建设为中心是党的基本路线决定的”这一重要论述，领悟党的二十大报告提出的“没有坚实的物质技术基础，就不可能全面建成社会主义现代化强国”的科学论断，努力将自治区经济增长保持在合理区间。

要助力国家构建双循环新发展格局

党中央提出要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。党的二十大报告指出，要增强国内大循环内生动力和可靠性，提升国际循环质量和水平。内蒙古地理版图巨大，是助力国内大循环的重要主体，区位优势特殊重要，又肩负着推动国际大循环的重要

嘱托。以 14 亿人口为基数，我国“地大物薄”，国内国际双循环要求做到资源在外、国内生产、以国内消费为主、带动出口和国际消费。但双循环还是要以国内循环为主体，国家已通过扩内需将外贸依存度由峰值的 63% 调整到 2021 年的 34%，而且很多资源和要素还要依托国内市场解决。在构建国内国际双循环新发展格局过程中，内蒙古承担着维护国家粮食安全、能源安全、产业安全的重任。内蒙古粮食产量由 1949 年的 42 亿斤增长到 2021 年的 768 亿斤，增长 18 倍，近年保持“十八连丰”，产量占全国 5.6% 左右，是 13 个粮食主产区和 5 个净调出省区之一，每年调出粮食 300 多亿斤，仅次于河南、黑龙江。每年还有 7 万吨以上猪肉、140 万吨左右牛羊肉供应区外市场，有力践行了习近平总书记提倡的大食物观。由于全国耕地保有量正向黑龙江、内蒙古和新疆“飘移”，内蒙古在国家粮食安全格局中的地位日益上升。要协助国家完善粮食产区和种粮农民利益补偿政策，持久为“中国碗”充实“内蒙粮”。内蒙古煤炭产能和外运量、发电量和外送电量均居全国首位，原煤和天然气产量都占全国 26%，能源工业占规模以上工业的 50% 以上，全区装机容量超过 1.5 亿千瓦，煤电占 64%，风电光电占 1/3 以上。2021 年全区发电 5953 亿千瓦时，外送 2467

亿千瓦时，占自身发电量的 40% 和全国跨省送电量 15%。内蒙古不仅传统能源具备优势、新能源资源丰富，而且两种资源相辅相成，有利于通过“稳煤提质”“追风逐日”“添油加气”三大行动，做好现代能源经济这篇文章。特别是与青海、新疆等可再生能源资源禀赋同样较高的区域比，内蒙古丰沛的火电产能可以转化为风电光伏可靠的调峰保供保障，而且拥有较多“输电走廊”所需土地资源，可以有效拓展新能源发展的空间。内蒙古还是矿产大省，与新疆、青藏高原周边成矿带等资源富集区相比，优势在于资源品种多、易开采、靠近中心市场。全区地下探明矿产种类占全国已发现矿种的八成以上，70 余种保有储量居全国前 10 位，稀土探明储量居全国首位，天然气、有色金属储量丰富。凡内蒙古蕴藏较多的资源，国家进口比例就相应较低，如煤炭对外依存度仅 7% 左右，萤石 10% 左右，内蒙古富集的轻稀土国家基本就不靠进口补足，而重稀土对外依存度在 50% 左右。内蒙古依托资源发展的一些原材料产业国内市场占有率普遍不低，如电石达到过 36%、铁合金 21%、PVC24%、铝材 25%，多晶硅和单晶硅也在 20%-30% 之间，包头正在将硅产业打造成主导产业。可以说，内蒙古为全国资源保供和上游产业稳定做出了自身的贡献。今后，要依托固

有优势，在遵循市场原则、延伸产业链条、提升开发效益的前提下，继续为国家多做贡献，既要在自身科学发展过程中助力全国构建新发展格局，也要在正在成型的全国新发展格局中实现自身发展。

要着力提高全要素生产率

党的二十大报告强调的全要素生产率，指要素投入转化为产出的总体效率，决定着经济内涵型发展程度和潜在增长率的高低，衡量的是技术、人才等生产要素的质量和配置效率的高低。凡是在资金、土地、劳动力等有形投入不变情况下实现的产出增长，都归功于全要素生产率的提高。简单说，全要素生产率体现的是创新发展的水平。提高全要素生产率，可以理解为提升创新发展的水平。内蒙古推进创新发展，必须解决好以下问题。一是创新资源稀缺问题。相关统计显示，全区人才总量 280 万左右，其中教育卫生领域专业技术人员比重超过 75%，其余的集中在农畜产品加工和能源化工领域。全区高层次人才 60% 以上集中在呼包鄂，专业技术人才的 40%、工程技术人员的 60% 集中在包头，70% 的高校、40% 的科研院所、30% 的高新技术企业集中在呼和浩特。自治区规划“十四五”末人才资源总数增至 350 万，人才资源占总人口比重

达到全国平均水平（目前全国平均比重 15% 左右）。实现这一目标，必须加速培育和吸引人才。提升社区服务、社会治安、交通出行、食品安全、环境污染、司法公正、政府服务、文化生活、社保与福利、基础设施、生活成本、医疗与养老等综合因素以吸引人才，需要较大的投入和较长的时间，而且吸引人才想要发挥作用，还需达到“临界数量”，通过网络引智和揭榜招贤，甚至在发达省区借地盖楼、借脑生智，开辟“研发飞地”，一定程度上可解燃眉之急。二是创新投入不足问题。创新经济体的门槛是研发投入强度达到 1.2%，2021 年全国已经达到 2.4%，东部沿海发达省区有的达到 4%，与 OECD 国家比肩，内蒙古研发强度 0.93%，仍未进入创新发展省区行列。内蒙古创新投入受制于产业结构。研究表明，如果规模以上工业研发强度整体为 1，则农畜产品加工业仅为 0.44，采矿业为 0.56，黑色冶金业为 0.93，但汽车制造业为 1.3，电气机械为 1.63，计算机通信和电子设备为 1.86。内蒙古的产业结构限制了研发资金进一步投入，以煤炭为代表的资源型企业科技创新愿望和创新投入必定低于现代制造业。这个问题要依靠产业升级来解决。三是针对“未来产业”布局创新链问题。“一五”以来内蒙古科研重点放在畜牧、兽医、农业、林业、钢铁、人畜共患病

治疗等领域。改革开放以来，全区重大科研成果主要体现在试管牛羊、良种畜、饲料、牧场防护林、甜菜丰产高糖、马铃薯全薯应用技术等方面。新世纪以来，内蒙古研发经费绝大多数投入了化工、农畜产品加工、金属冶炼压延等传统产业领域。当前推进科技兴蒙，全区研发重点放在稀土终端应用、石墨（烯）新材料、储能技术、氢燃料电池、碳捕集封存、粉煤灰提铝、新型金属高强度材料、高分子复合材料、蒙中医药、工业互联网等领域，符合依产业链布局创新链的要求，但还没有解决依创新链布局产业链的问题。很多省区都确定了“十四五”的“未来产业”，如北京的量子信息、人工智能、工业互联网、卫星互联网、机器人，天津的新一代人工智能、国家级互联网，辽宁的增材制造、柔性电子、第三代半导体、量子科技、储能材料，安徽的量子科技、生物制造、先进核能，等等。内蒙古也应在现有“8 大集群”和“12 条重点产业链”以外设计“未来产业”，围绕“未来产业”做应用性研究，尤其是从全球、全国先进产业链和创新链上截取适宜的片段进行增殖研究，以期培育出新的高素质产业，建成现代化产业体系，最终将经济增长从主要依靠增加物质和劳动投入，转到主要依托科技进步和人力资本提高上来。

要科学促进城乡区域协调发展

党的二十大报告提出，要着力推进城乡融合和区域协调发展。2021 年内蒙古农牧业在地区经济中的占比为 10.8%，高出全国平均水平 3.5 个百分点，2020 年第一产业就业比重高达 35.7%，高出全国平均水平 8.7 个百分点，这意味着坚持农牧业优先发展、全面推进乡村振兴任务繁重。应当遵照国家要求部署，结合地广人稀、农牧兼具、边境漫长的区情，精准预测、分类施策、市场与政府合力，有效推进乡村振兴。新世纪以来全国 3.4 亿人转入城镇，相当于美国全部人口。内蒙古自 2007 年城乡结构逆转、城镇常住人口超过农村牧区人口以来，城镇化率年均提升 1 个百分点，2020 年达到 64.1%，2021 年抽样调查推算结果为 68.2%。按照现行规划，2025 年全区城镇化率要达到 69% 左右，2030 年要达到 72% 左右，但可能要面临城镇人口流失的局面。下一步，国家集中发展 19 个城市群，其余广大地区有发展机会的城市越来越少，已有学者提出，“胡焕庸线”西北一侧空间格局是低效的，人口应进一步向沿海和平原地带集中。全国范围看，城市已经步入存量调整时代。作为今后城镇化主要动力的高技术制造业和现代服务业，在内蒙古都是短

板，内蒙古城镇化可能进一步放缓。要防止实现不了本地就业情况下盲目吸引农牧民进城，造成脱离土地但消费超前的“伪中产阶层”和城乡“三元结构”。充实城镇产业，稳定进城农民工，是内蒙古推进以人为核心的城镇化的优先任务。内蒙古的区域协同发展力量不足。各盟市很不均衡但又缺少强者，东中西部经济总量由“十三五”的3:5:2演变为2021年的3:6:1。呼包鄂地区经济体量相对突出，但呼和浩特与沈阳、广州、福州、石家庄、济南同属“弱省会”，首位度不足；包头经济总量从全国城市排名第41位降至93位，不能再与鄂尔多斯“交替领先”；鄂尔多斯与呼包同处黄河流域，黄河保护法已提交全国人大审议，标志着“共抓大保护，不搞大开发”进入法治化阶段，转型升级任务较重。东部盟市在全区具有“双70双80”特点，即脱贫之前70%的贫困人口、80%以上的少数民族人口分布在东部盟市，全区70%以上的牲畜和肉类产量、80%以上的粮食产量出自东部盟市，但东部盟市规模以上工业仅占全区1/4左右，工业化进程明显滞后，需要在不影响生态环境前提下推进二三产业发展，找寻新“风口”是当务之急。内蒙古东中西部协作受制于空间距离，各区域与邻省协作受制于几乎所有贫困县都处于省界的“边界效应”，要积极落实国

家交通强国和统一大市场建设任务，进一步打破区域分割，实现协同发展。

要在人与自然和谐共生中实现绿色发展

内蒙古生态区位重要，横跨三北，靠近京津，阻截在多条寒潮和风沙南下东移的通道上，是黄河中游保水拦沙的重要省份，也是华北东北多条河流的集水面和源头，与华北东北西北乃至全国的生态状况“休戚与共”。内蒙古生态资源丰富，拥有13亿亩草原、3亿亩森林，大兴安岭林区主体都在内蒙古境内，林木蓄积量居全国首位，区内还有河湖、湿地、沙漠、戈壁等多种地理形态，是我国北方面积最大、种类最全的生态功能区，生态家底十分丰厚。内蒙古生态形势“险要”，全区大部分处在“胡焕庸线”西北一侧，气候条件不好。全区3/4左右面积属于生态脆弱区域，基础条件不佳。经过多年治理与保护，生态进入“整体遏制、局部好转”阶段，但向好态势还不稳固。产业结构中资源型产业多高附加值产业少，对人与自然和谐共生不利。总之，内蒙古在生态文明建设上仍处在困难时段和关键时期，绝对不能有所动摇和松劲，否则可能前功尽弃。保持加强生态文明建设的战略定力，建设和守护好祖国北方重要生态安全屏

障，是内蒙古对党中央、对全国人民必须承担的政治责任。自治区把全区51%的面积划入生态保护红线，比例仅次于西藏。2022年11月全区国土空间“三区三线”划定成果已通过国家审核，为用地审批提供了具体依据。内蒙古落实党的二十大精神，要进一步统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，继续实施重要生态系统保护和修复重大工程，在祖国北疆构筑起万里绿色长城。要进一步落实好生态红线和国土功能区规划，瞄准碳达峰、碳中和目标，推动增量避碳和存量减碳，推进污染防治，逐步改变产业结构偏重、能源结构偏煤、产业布局偏乱以及能耗总量和强度超标、碳排放强度超标的局面，实现产业绿色化和绿色产业化发展，尤其是要利用好新增原料用能和可再生能源不纳入能源消耗总量政策，迅速推进新能源开发和“新能源+微网”“新能源+农牧业”“新能源+装备”“新能源+回收利用”等产业发展。此外，内蒙古还应围绕建立生态产品价值实现机制和完善生态保护补偿制度及开展谋划，推动国家政策实化细化，确保可持续经济发展与可持续生态保护的有机统一。

要努力提高对外开放水平

党的二十大报告指出，全国已经形成更大范围、更宽领

域、更深层次对外开放格局，今后将巩固东部沿海地区开放先导地位，提高中西部和东北地区开放水平。内蒙古承担着服务国家经略周边和对外开放战略的重大政治责任，提高对外开放水平时不我待。内蒙古是典型的内向型经济体，2021年外贸依存度6%，不及改革开放前全国平均水平。内蒙古属“体系性”内向，外贸商品和外经贸人才紧缺，2019年全区涉外法律人才仅为16名律师和27名高校教师。全区开放口岸20个，数量居全国第2位，但合作伙伴不发达，进出口产品层次不高，基本开展不了复杂度稍高的水平分工，全区口岸进口资源落地加工率仅35%，口岸存在通道化风险。全国已批准21个省的自贸试验区，尚未包括内蒙古。“一带一路”参与度广东、福建、上海、浙江、山东在全国领先，广西和新疆进入前十，内蒙古主要指标在20名之后。从内蒙古过境中欧班列装载内蒙古货值仅占全部过境货值的4.7%。提升内蒙古对外开放水平，一要做出体系性改变。在三次产业中都大力培育可贸易部门、可贸易商品和服务，发展跨境电商等新型贸易体系，推广市场采购贸易、外贸综合服务、海外仓等新型贸易模式，放眼欧洲市场，用好口岸资源，推进制度创新，争取自贸区地位，努力提升经济外向度水平。二要把握国家对外开放重点顺势而为。

如，顺应国家推动共建“一带一路”高质量发展的趋势，吃透沿线国家和地区的经贸需求，尽力从产业同构中发掘互补之处，找到贸易、投资、产能合作、工程承包的增长点。如，顺应商品流动型开放向制度型开放转变的趋势，及早研究将要涉及的规则、规制、管理、标准及可能出现的变化，争取参与规则制定，主动调整一些过时的规章制度，至少做到有备无患，把握应对先机。如，顺应国家参与不断升级的各类贸易协议的趋势，研究从WTO到RCEP再到CPTPP的内涵变化，以及国家加入这些新型协定为内蒙古带来的机遇和挑战。如，顺应国家积极参与全球经济治理体系改革的趋势，在推进人民币国际化过程中做出边疆省份的贡献，早日形成我国向北开放重要桥头堡。

要在共享发展中不断增进民生福祉

党的二十大报告提出，必须坚持在发展中保障和改善民生，不断实现人民对美好生活的向往。内蒙古发展经济的目的向来明确，早在上世纪80年代，自治区四届党委五次全会提出的“三项近期奋斗目标”中就包含提升人民生活水平。人民生活水平中，收入是标志性指标。30多年以来，内蒙古城乡居民收入始终没有达到全国平均水

平。2021年内蒙古居民人均可支配收入比全国低1020元，其中城镇居民收入低3035元，农村居民收入低594元。以居民人均收入与人均GDP对照得出的“GDP含金量”衡量，内蒙古居全国第26位。2021年全区居民收入中，工资性收入占51.4%，经营净收入占27%，转移性收入占16.4%，财产净收入占5.2%。由于工资性收入占到居民收入一半以上，提高内蒙古居民收入，促进高质量充分就业是主要措施。内蒙古把1/3以上劳动力配置在第一产业，从提高收入角度考量属于错配。短期看应当推动劳动力向二三产业转移，长期看应在升级工业和服务业过程中开发更多薪资较高岗位。在就业和增收之外，内蒙古社会保障领域不少指标不低于全国平均水平，但全区筹集医疗、养老等社会保险资金的能力不足以覆盖自身支出，日益需要国家提级统筹。全区老年人口以年均20万的速度增加，要加快布局养老事业和养老产业。要总结新冠肺炎疫情防控经验，进一步健全公共卫生体系，加强全区各地重大疫情防控救治体系和应急能力建设，有效保障人民健康。■

（作者系内蒙古自治区党委党史和文献研究室主任）

责任编辑：张莉莉