

呼包鄂乌城市群产业协同发展的体制机制研究

■ 皇甫欢欢

摘要：经对呼包鄂乌城市群产业发展现状分析，发现各市三次产业之间发展存在明显的差异性，进而选取呼包鄂乌四市 2018-2022 年的三次产业增加值作为样本，对四市及城市群近 5 年产业结构进行对比分析，发现三次产业在各市经济总量中的增加值及占比不尽相同。本文就此提出完善区域协调机制、健全协同创新体系、建设开放共赢机制的政策建议。

关键词：呼包鄂乌 产业协同 GDP 增加值 机制

呼包鄂乌城市群位于内蒙古中西部，是国家呼包银榆经济区的重要组成部分、国家能源矿产资源富集区和自治区经济发展的核心区。2022 年，常住人口 1012.33 万人，占自治区常住总人口的 42.2%；生产总值 13710.2 亿元，占自治区 59.2%，是自治区的经济增长极；一般公共预算收入 1309.9 亿元，占自治区的 46.4%；居民人均可支配收入均高于全国和全区水平。根据中国社会科学院财经战略研究院发布的《中国城市竞争力报告 No.19: 超大、特大城市：健康基准与理想标杆》，2021 年，在中国 291 个城市中，呼和浩特、包头、鄂尔多斯 3 市城市综合竞争力分别为 101 位、153 位、158 位，是自治区前三名。

一、呼包鄂乌城市群产业发展现状

由表 1 发现，呼包鄂乌四市

产业发展存在明显的差异性。2022 年，呼和浩特第三产业占比最大，第一产业占比低于 10%；鄂尔多斯、包头第二产业占比最大，第一产业占比低于 10%；乌兰察布第二产业占比最大，但其第一产业占比超过 10%。进一步选取呼和浩特、包头、鄂尔多斯、乌兰察布 2018-2022 年的三次产业增加值作为样本，对 4 市及城市群近 5 年产业结构进行对比分析。

（一）第一产业比较分析

由表 2 可知 2018-2022 年，呼和浩特、包头、鄂尔多斯、乌兰察布 4 市第一产业增加值均逐

年增加，所占比重总体变动较小。其中，呼和浩特、包头、鄂尔多斯占比较小，均在 4% 左右。乌兰察布一产增加值占较大比重，均在 15% 以上，5 年间，呼包鄂乌城市群中第一产业增加值呈波动状态，占比在 4.6%-5% 之间。由此可知，乌兰察布市是影响城市群第一产业比重的关键所在，提升乌兰察布市的第一产业发展水平，推动第一产业就业人员向第二产业、第三产业转移，可以解决呼包鄂乌城市群第一产业的发展问题。

（二）第二产业比较分析

由表 3 可知，2018-2022 年，

表 1 呼包鄂乌产业发展与产业结构(2022 年)

地区	项目	第一产业	第二产业	第三产业
呼和浩特	产值(亿元)	160.6	1155.8	2012.7
	占比(%)	4.8	34.7	60.5
包头	产值(亿元)	132.8	1974.6	1642.5
	占比(%)	3.5	52.7	43.8
鄂尔多斯	产值(亿元)	195.0	3866.4	1552.1
	占比(%)	3.5	68.9	27.6
乌兰察布	产值(亿元)	177.2	447.4	393.2
	占比(%)	17.4	44.0	38.6

数据来源：各市 2022 年国民经济和社会发展统计公报相关数据整理所得。

基金项目：本文系内蒙古自治区党校（行政学院）系统 2022 年度重点调研课题“新发展格局下呼包鄂乌城市群协同管理的体制机制研究”项目，编号 2022B12。

表2 2018—2022年呼包鄂乌第一产业比较 (单位:亿元)

地区	项目	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
呼和浩特	GDP增加值	108.1	114.2	126.5	137.1	160.6
	比重(%)	4.2	4.1	4.5	4.4	4.8
包头	GDP增加值	91.2	96.4	105.2	114.4	132.8
	比重(%)	3.6	3.5	3.8	3.5	3.5
鄂尔多斯	GDP增加值	117.6	123.6	135.9	148.4	195
	比重(%)	3.5	3.4	3.9	3.2	3.5
乌兰察布	GDP增加值	121.0	128.6	138.2	149.2	177.2
	比重(%)	15.9	15.9	16.7	16.5	17.4
呼包鄂乌	GDP增加值	437.9	462.8	505.8	549.1	665.6
	比重(%)	4.7	4.7	5.0	4.6	4.85

数据来源:根据各市统计年鉴及统计公报整理所得。

表3 2018—2022年呼包鄂乌第二产业比较 (单位:亿元)

地区	项目	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
呼和浩特	GDP增加值	790.9	823.8	815.7	1052.6	1155.8
	比重(%)	30.4	29.5	29.1	33.7	34.7
包头	GDP增加值	967.5	1066.5	1153.0	1571.2	1974.6
	比重(%)	38.5	39.3	41.4	47.7	52.7
鄂尔多斯	GDP增加值	1965.6	2092.3	2006.2	3077.9	3866.4
	比重(%)	57.8	58.0	57.0	65.3	68.9
乌兰察布	GDP增加值	279.6	316.4	333.5	375.1	447.4
	比重(%)	40.9	39.1	40.3	41.5	44
呼包鄂乌	GDP增加值	4003.6	4299.0	4308.4	6076.8	7444.2
	比重(%)	43.2	43.3	43.4	50.5	54.3

数据来源:根据各市统计年鉴及统计公报整理所得。

表4 2018—2022年呼包鄂乌第三产业比较 (单位:亿元)

地区	项目	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
呼和浩特	GDP增加值	1702.3	1853.4	1858.5	1931.7	2012.7
	比重(%)	65.4	66.4	66.4	61.9	60.5
包头	GDP增加值	1452.4	1551.6	1529.1	1607.4	1642.5
	比重(%)	57.9	57.2	54.8	48.8	43.8
鄂尔多斯	GDP增加值	1317.0	1389.1	1368.3	1489.4	1552.1
	比重(%)	38.7	38.5	39.0	31.6	27.6
乌兰察布	GDP增加值	347.5	363.5	355.1	379.4	393.2
	比重(%)	43.2	45.0	43.0	42.0	38.6
呼包鄂乌	GDP增加值	4819.2	5157.6	5111.0	5407.9	5600.5
	比重(%)	52.0	52.0	51.5	44.9	40.8

数据来源:根据各市统计年鉴及统计公报整理所得。

鄂尔多斯第二产业占比超过50%,是城市的优势产业,与其他3市相比,优势明显。从呼包鄂乌区域整体看,2018—2022年,城市群第二产业增加值呈上升趋势;占比方面,2021年、

2022年上升幅度较大,其他年份基本保持不变。

(三) 第三产业比较分析

由表4可知,2018-2022年,呼和浩特市5年间第三产业占比均高于60%,优势明显。2018-

2020年,包头市第三产业占比大于50%;除2022年,鄂尔多斯市基本保持不变,占30%-40%,乌兰察布占42%-45%,变动幅度不大。从呼包鄂乌区域整体来看,第三产业增加值呈增长趋势,所占比重呈下降趋势。横向比较呼包鄂乌第三产业增加值分析发现,4市第三产业发展不平衡,区域差距较大。

二、影响呼包鄂乌城市群产业协同发展的体制机制分析

(一) 面临机遇

近年来,呼包鄂乌地区立足自身优势,积极融入区域发展框架,服务于新发展格局,机遇难得,成效显著。一是我国将区域协调发展作为国家战略予以推进,近年来,为解决我国东西部、南北方发展的不平衡不充分,我国稳步推进西部大开发、振兴东北等老工业基地、黄河流域生态保护和高质量发展等重大区域发展战略,这不仅逐步弥补了地区发展的短板和不平衡,也为呼包鄂乌产业协同发展指明了方向。二是呼包鄂地区是国家级重点培育的新兴城市群、国家级重点开发区域,2018年《呼包鄂榆城市群发展规划》将呼包鄂榆地区发展上升到国家层面,使得呼包鄂在国家区域发展的战略地位进一步提升,也为呼包鄂乌产业协同

发展创造了有利的政策环境。三是呼包鄂乌4市地缘相近民心相亲，政策体系进一步完善，基础设施建设更加紧密，各自优势产业初步形成，具备了协同发展的良好条件。四是体制机制基本成型，自治区层面建立统筹协调重大推进机制，成立推动呼包鄂乌一体化发展领导小组，设立领导小组办公室，按年度制定工作要点分步推进实施。

（二）面临挑战

1. 产业发展周期不同步，组织协调机制有待大力提升

首先，呼包鄂协同发展处于初级阶段，但作为内蒙古经济发展的“金三角”，3市经济发展阶段较为相近，而乌兰察布无论经济总量、产业发展还是各类基础设施建设都相对滞后，与其他3市差距较大，处于城市群协同发展的边缘，发展动力不足。第二，城市间产业分工尚处于水平同质化竞争阶段，产业对接协作意识不强，协作的项目少，体制机制障碍大。第三，4市各有特点和优势，也有立足于此的明确定位，但目前还处于依赖各个行政主体的自主选择 and 自发组合，体制机制障碍依然存在，难以形成区域合力。

2. 产业发展不平衡不充分，动力机制尚未完全激活

鄂尔多斯是内蒙古经济发展的领头羊，但地区经济的发展高度依赖资源，抗风险能力较

差，现代服务业发展迟缓。此外，受限于开发利用方式及技术水平，能矿资源综合利用效率和水平依然不高，产业转型升级任务艰巨。同时，新能源、新材料、大数据、生物科技、节能环保等战略性新兴产业发展动能不足，制约着鄂尔多斯产业结构调整、经济发展方式的转变和城市的可持续发展。乌兰察布作为4市中经济总量最少的地区，既没有优势产业促进经济强劲增长，也缺乏新兴产业引领其发展，经济发展的动能尚未被完全激发出来，需要地方政府加大改革发展力度，提升地区经济社会发展水平。

3. 产业发展动能不足，创新协同体系还未根本确立

呼包鄂乌虽然在地域上紧密相连，但由于行政区划、经济发展水平、优势产业的差异以及尚未建立起利益补偿机制等因素，城市群没有真正建立起协同创新的理念与机制。区域协同理念不足与机制短板造成四市横向开放度低，创新多以自我为中心，为自我产业发展服务，尚未搭建起整合创新资源促进产业协同发展创新链和相互链接、优势互补的协同创新网络。另外，近年来，呼包鄂乌高新技术产业有所发展，但是科技投入远不能满足产业变革的需求，关键技术的自主研发和科研成果就地转化困难，总体来看，各地产业自主创

新能力、科技含量、质量效益不高。同时，4市的市场主体在技术创新中的主体作用发挥不够，R&D经费投入强度低于全国平均水平。

三、实现呼包鄂乌城市群产业协同发展的政策建议

（一）完善区域协调机制，明确城市产业定位

国内外发达城市群的经验表明，提升城市群综合竞争力，要破解体制机制障碍，加强政府间沟通协作，突破行政区划的藩篱和缩小地区差异。一要建立健全政策体系，将政府作用和市场作用有机结合，鼓励社会力量参与到区域的协同发展规划和治理中，形成相互衔接、补充、支撑的规划体系和政策框架，加强政策协同，统筹区域发展，将体制机制的优势实质性发挥。二要明确功能定位，构建合理的区域产业格局，要立足于各市现有资源条件、发展基础和优势产业，明确各自在构建区域现代产业体系中功能定位和产业分工，以明确的产业分工为指引发展优势产业，避免项目的重复建设和同质性竞争。三要形成跨行政区域的统一协调机制和利益分配机制，充分调动各地项目对接的积极性，促进城市群要素资源的合理配置和整体利益的最大化，推动建立上下游衍生配套的集聚格

局，形成产业梯度，不断提高产品的附加值和资源综合利用率，建设高端优势产业集群。

（二）健全协同创新体系，构筑区域科创高地

创新作为经济发展第一动力，是促进要素流动与集聚，形成新经济新产业新业态蓬勃发展的关键所在，也是城市群产业协同的重要动力机制之一。构建协同创新体系，才能形成创新主体活跃、创新要素集聚、创新能力提升、创新氛围浓郁的创新驱动高质量发展新局面。一要围绕重点产业和关键技术，不断增强R&D投入，加强呼包鄂乌龙头企业、高等院校、科研院所等科技创新主体，联合开展关键技术攻关，建立产学研深度融合的创新体系，强化科技成果转化，探索建立区域协同创新体制改革试验区，形成区域内人才自由流动、创新要素合作的长效机制。二要依托区域内创新创业平台，培育一批掌握行业“专精特新”技术的龙头企业，引导和支持创新要素向企业集聚，壮大企业的创新主体地位，探索制定相关行业标准，推进企业协同创新。三要积极搭建引才育才聚才平台，根据各自产业特点和优势，积极打造平台，引才育才聚才，培育和发展各类创新创业园区、科技企业孵化器、研发机构等平台，使得全市区域性创新体系进一步完善，高层次科技人才队伍建设

的依托条件和能力不断增强，为产业的协同发展提供智力支撑。

（三）建设开放共赢机制，打造内陆开放高地

随着我国将国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局作为今后的战略重点，区域间交流合作势必进一步加强。目前，长三角、珠三角、京津冀、粤港澳等经济圈都凸显了区域合作的规模效应和聚合效应。区域合作在激发区域内的创新能力、降低企业成本、协调分工等方面产生正外部性，为地区发展创造更多的机会和空间。呼包鄂乌城市群应凭借资源优势、产业基础和区位优势，推动城市群产业协同发展。一要建立沿黄河流域的区域产业合作平台，构建以鄂尔多斯为核心，宁东、榆林为两翼的国家级能源化工开发试验区，形成合理分工、优势互补和协同发展的产业布局，推动鄂尔多斯构筑世界一流的能源化工基地。二要加强与珠三角、长三角、京津冀地区的经济合作，利用距离京津冀距离近的区位优势，开展深层次的区域合作与经贸往来，精准承接北京非首都功能疏解和产业转移。承接珠三角、长三角产业转移，力争实现链条式、集群式承接，为城市群产业发展发展争取“外源”。三要在城市群内，积极探索对外经贸往来新模式新机制，组建招商

引资联盟，抱团取暖，从科研、零部件生产、组装、物流等全流程实现产业联动招商，建立优势互补、联动发展的区域分工产业体系。最后，在融入“一带一路”倡议和中蒙俄经济走廊建设中，利用城市群口岸优势和对外开放平台，一方面要将更多优质产品搭载上中欧班列，走出国门，鼓励优质企业海外设厂，利用好国际市场和国际资源；另一方面要打造好区域营商环境，将引资、引技、引智并重，吸引更多高端企业到城市群投资建厂，助力城市群产业提质增效。■

参考文献：

[1] 呼包鄂乌“十四五”一体化发展规划[Z]. 内蒙古自治区人民政府, 2021-11-09.

[2] 皇甫欢欢. 呼包鄂榆城市群产业协同发展研究[J]. 北方经济, 2021, (5).

[3] 皇甫欢欢. 以高水平开放引领鄂尔多斯高质量发展[J]. 对外经贸, 2021, (11).

[4] 皇甫欢欢. 推动空港物流园区高质量发展的思考[N]. 鄂尔多斯日报, 2022-11-07.

（作者单位：中共鄂尔多斯市委员会党校）

责任编辑：康伟