

# 强化“两个基地”建设的内生动力与法治保障

■ 欧玥伶<sup>1</sup> 姜磊<sup>123</sup>

**摘要：**党和国家立足于全国发展大局赋予内蒙古新的战略定位，将内蒙古作为国家重要能源和战略资源基地和农畜产品生产基地。建设“两个基地”既是推进内蒙古发展重大机遇，同时也面临着体制机制有待完善、创新能力不足和能源粮食结构性紧张等问题。深入推进“两个基地”建设，应重点从完善体制机制、增强创新驱动和强化法治保障等方面切入，有效解决“两个基地”建设中的难题。

**关键词：**两个基地 能源和战略资源基地 农畜产品生产基地 创新 法治

党的十八大以来，习近平总书记先后三次到内蒙古考察，明确提出“两个屏障”“两个基地”“一个桥头堡”的战略定位。本文围绕“两个基地”建设，着重从增强其内生动力和完善法治化路径方面展开探讨。

## 一、内蒙古建设“两个基地”的优势和机遇

### （一）内蒙古打造“两个基地”的独特优势

内蒙古在“两个基地”的建设任务下，具有独特的自身优势。在能源和战略资源基地方面，内蒙古能源领域潜力巨大。风能资源开发潜力占全国六成，太阳能资源潜力占两成以上，是唯一连续两年风光发电超千亿千瓦时的地区；包头市借力资源与产业集聚，实现风电、光伏装备制造上下游产业链衔接。农畜产品生产基地建设方面，内蒙古草原面积约8700万公顷，占全国1/4，可用草

原面积约6818万公顷；从全国范围看，内蒙古农畜产品加工业具有原料绝对优势和比较优势；产量方面，内蒙古羊绒产量居世界第一，羊毛、牛奶、生羊肉产量全国领先。内蒙古充分利用资源优势构建“两个基地”，为经济发展带来新动力。

### （二）“两个基地”是国家赋予内蒙古的重大使命

改革开放以来，随着中国对能源的需求逐步扩大，国家对能源体系的构建日益重视。尤其在“十四五”规划中，着重强调了推动能源革命。十八大以来，在贯彻落实习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神下，紧紧围绕高质量发展这个首要任务，国务院提出增强国家重要能源和战略资源基地保供能力的建议，为内蒙古新型能源体系系统建设指引方向。内蒙古就此大刀阔斧推进现代能源基地建设，形成了势强劲足推动国家重要能源和战略资源基地建设的局面。

“重农固本，国之大计”，粮食安全问题直接关系到国家的安全稳定以及社会的和谐发展。党的十九届五中全会特别强调维护国家粮食安全的重要性，内蒙古作为我国重要的农业区域，在国家粮食安全战略中扮演着重要的角色。农畜产品生产基地建设不仅是内部需求的结果，更是符合国家整体发展战略的需要，为国家粮食安全和农业可持续发展作出积极贡献。

### （三）内蒙古依法营造良好发展环境

2019年，我国出台了第一部综合性行政法规——《优化营商环境条例》，标志着我国正式进入适应高质量发展的优化营商环境4.0时代。2020年6月，内蒙古发布了《优化营商环境行动方案》，明确了重点任务、主要举措及协作单位。2023年7月，自治区十四届人大常委会第五次会议表决通过《内蒙古自治区全方位建设模范自治区促进条例》，展示了自治

**基金项目：**本文系呼和浩特民族学院“内蒙古自治区依法治理能力现代化研究创新团队”（编号：HM-TD-202001）阶段性研究成果。

区全面优化营商环境的决心，为“两个基地”建设增添新的动力；大会围绕习近平总书记交给内蒙古的“五大任务”通过了《内蒙古自治区建设国家重要能源和战略资源基地促进条例》《内蒙古自治区建设国家重要农畜产品生产基地促进条例》，为“两个基地”建设提供了直接的法治保障。

## 二、内蒙古建设“两个基地”面临的挑战

### （一）高质量发展体制机制不完善

1. 现存能源体系分割、利用率不高。在传统能源体系下，内蒙古能源产业长期孤立运行，各能源行业间隔阂严重，综合能效低，结构性矛盾突出。能源技术领域“孤岛”化，技术发展失衡，技术协作水平有限，跨系统、跨领域技术整合能力不足。能源产业同质化问题突出，地区忽视资源禀赋和技术基础，导致资源重复开发、产能过剩等问题出现。

2. 农畜产业竞争力和发展内在动力有待加强。内蒙古农畜产业及其部分加工企业在市场适应性与市场开拓方面尚存不足，专业化与产业化进程相对缓慢。具体表现为：其一，市场竞争力不足，传统与新兴产业之间的衔接相对不畅。农牧户与企业之间未建起立体化的供需协同关系及利益共享模式。其二，农畜产业发展内在动力不足。内蒙古农畜产

业发展方面表现为在政策帮扶下“应激式”的被动带动发展模式，短期内效果显著，但本质上无法增强农畜产业的内生发展动力。因此，亟需构建更为积极的“内生式”发展路径，完善农畜产业的可持续发展机制。

### （二）技术引领仍待突破，“卡脖子”问题凸显

内蒙古2022年全区技术合同成交金额52.5亿元，占2022年全国全年技术合同成交金额的0.1%。2022年，内蒙古众创空间数量占全国数量的7.3%，全区专利授权量不到全国总授权量的0.6%，科技成果转化专项资金总规模更是仅占全国资金规模的0.08%。综上，内蒙古在“两个基地”建设中存在技术创新“卡脖子”的短板。

在内蒙古，能源产业链的现代化水平以及自主创新能力已经取得显著进展，但在引领颠覆性技术方面仍存在一定的欠缺。尤其对比国际社会而言，中国在能源领域的原创性、引领性和颠覆性技术相对不足。在内蒙古农畜产业科技领域，农畜牧产业技术发展能力不足。育种攻关壁垒明显，大部分肉牛以及部分肉羊的优良品种和优质资源来自国外。农业科技成果的供给与需求之间存在脱节现象，农畜产业缺乏系统性、高效性和协调性。

### （三）能源转型与粮食供需呈现结构性紧张

中长期内，我国以煤炭为主

的能源基础格局难以改变，“双碳”转型任务颇为艰巨。新旧能源功能转换步调不一致，压缩了化石能源转型周期，可能引发断层危机。新能源中电源结构与负荷需求错配，可灵活调节电源不足，电力系统缺乏稳定支撑。电力输送系统也面临网源时空错配问题，电网配套设施不足，时序衔接不匹配等问题尚待解决。

当前我国面临着粮食质量安全问题，主要表现在粮食供应体系与居民对食品品质和种类的需求存在差异，部分粮食作物出现阶段性过剩。同时，存在部分粮食供给结构性短缺的情况，该结构受水资源“南多北少”的格局，与“南少北多”的土地资源分布情况而加剧。加之外部环境的不稳定性以及人们饮食结构和消费观念的改变，使得内蒙古也受到粮食供求结构性矛盾带来的负面影响。

## 三、强化内蒙古建设“两个基地”的内生动力和法治保障

内蒙古应牢牢把握“两个基地”建设带来的经济发展契机，秉持新发展理念，全面策划并布局，强化法治保障，着力在推进中国式现代化进程中展现内蒙古担当，贡献内蒙古力量。

### （一）以完善体制机制夯实“两个基地”建设基石

在“两个基地”建设的机遇



下，内蒙古经济高质量发展必须依托新型能源体系的构建。首先，立足资源禀赋，明晰关键产业，注重孕育新能源、新材料、资源循环等具有绿色低碳特质的产业，推动传统高耗能、高排放的产业转型升级。随之，产业的发展与新发展格局相融合，精准对接国家协同发展重大战略，以塑造自身的相对竞争优势为导向，加强与国际的产业合作，进而打造出自主可控且具引领地位的低碳产业链、关键节点以及引领型企业。此外，充分发挥碳市场、能源市场以及电力市场的潜能，以最优的成本推动产业向绿色低碳转型迈进。强化碳数据的透明披露和质量监管，克服碳减排方面的障碍，通过产融合作，全力培育和促进绿色产业的蓬勃

发展。

内蒙古借助农畜产品生产基地建设，为经济增长注入关键动力，同时确保基地建设平稳推进。首要之举在于升级农畜产业体系，从单纯满足农民“生计”需求，转向更多维度的功能，包括提高农民生活水平、资本增值，以及引导农牧业高质量发展的转换。其次，有序引导资本投入农业各领域，促进现代农业因素（如科技、人才、土地和数据等）与农畜业实现有机融合，以实现农业产业链的结构完备性。再次，完善各产业之间高效协同的机制。除建设农畜产品生产基地，还应培养相关工业基础设施，设立专业市场化服务机构。此外，农业、工业以及服务业应协同共谋，将促进农业服务业的现

代化发展，释放产业发展的活力。

（二）以创新增强“两个基地”建设动力

能源领域的创新范围包括技术、商业模式和系统运行的综合优化。目前，我国短期内仍存在明显的节能和结构优化潜力，主要聚焦于传统能效技术和电厂灵活性的改造。从长远出发，新技术如化学储能、氢能、光伏和生物燃料等正逐渐成为创新核心，呈现出广阔的发展前景。新技术有望在新型能源体系中有效解决间歇性可再生能源的整合问题，同时促进深度碳减目标的实现。此外，随着间歇性风光发电比例的增加，通过创新的商业模式，能源系统的灵活性可以更经济高效地实现。

农畜产业的创新应从强化优



势特色品种的培育，特别应关注农作物、畜禽中的薄弱环节，积极开展核心种源研究。同时，根据内蒙古实际，着手建设现代化农作物制种基地和畜禽良种繁育基地，构建完善的种子检验检测与品种试验体系，促进现代种业产业链的协同发展，全面提升良种水平。此外，需要高效推进创新成果的应用和推广，内蒙古有必要着重减轻创新主体在技术评估、集成、转移转化等专业技术服务领域的负担，紧密组织推动一系列具有标志性意义的成果转化，以推动地方创新中独特且具有优势的项目，引导农牧业绿色低碳蓬勃发展。

(三) 以法治凝聚“两个基地”建设力量

1. 构建健全能源法治实施体系，切实保障国家能源安全和推动能源高质量发展。当前，强化能源法治实施体系，以确保国家能源安全并推动能源高质量发展，乃当仁不让之重任。法治在内蒙古的“两个基地”建设中有起着关键作用，其旨在确保国家能源安全和促进高质量能源发展，建立全面的能源法治实施体系，平衡协调发展和安全需求。法治理念引导着内蒙古能源战略规划、项目资源开发、应急储备管理等方面，有效发挥内蒙古在创新转型发展体制机制中能源供应保障中的作用，推动新型能源体系的构建。

2. 营造稳定公平透明可预期

的法治环境。一要加强涉企政策的稳定性与可预测性。紧跟中央政策步伐，加强地方性产业政策的制定，全面征求各类代表性企业、行业协会和商会的意见，特别关注混合所有制企业中市场主体的声音，以制定适应内蒙古地区特点的产业发 展指南。二要着力建设诚信政府。在招商引资、政府采购和政府与社会资本合作领域，强化前期的合法性审查，切实遵守法律法规下的政策承诺，不因机构或责任人的变更等原因对 企业合同履行进行不当干预。三要完善公共法律服务保障体系。在公安和司法机关涉企案件的立案及多元解纷方面，确保畅通途径。对于重大涉企案件，要优先受理、审查、审理和执行，避免将经济纠纷升级至刑事领域。综合考虑法治建设、政务服务优化、行政执法监督规范、基层社会治理巩固以及法律服务供给等多方面因素，旨在营造稳定、公平、透明、可预期的法治化营商环境。

3. 重视司法和监察监督的作用。首先，内蒙古政府应确保公平交易原则的落实，构建优越的投资经营环境，维护企业权益，预防违法行为，特别是黑恶势力的干预；重点保护区内民营企业的成长，坚决打击危害民营企业 和投资者权益的违法犯罪行为，严惩权钱交易等违法行为。其次，政府应依法行使权力，不得滥用职权，以建立投资者对司

法和执法机构的信任。招商引资方面，政府应遵守信任与保护原则，不得随意改变承诺，同时应依法制止失信行为。最后，司法和监察机关应发挥监督职能，维护政府诚信形象。■

#### 参考文献：

[1] 李永桃,康丽娜.再造一个“工业内蒙古”,向何处发力?[N].内蒙古日报,2023-04-25.

[2] 王浩闻,贾云飞,赵瑞雪.科技创新视角下黄河流域农业高质量发展形势与对策[J].科学管理研究,2023,41,(3).

[3] 徐颖,孙泽生.农业高质量发展以粮食安全为重心的逻辑与路径[J].江西社会科学,2023,43,(4).

[4] 范英,衣博文.能源转型的规律、驱动机制与中国路径[J].管理世界,2021,37,(8).

[5] 李岚春,岳芳,陈伟.国家安全视域下新型能源体系的内涵特征与构建路径[J].智库理论与实践,2023,8,(3).

[6] 范英,衣博文.能源转型的规律、驱动机制与中国路径[J].管理世界,2021,37,(8).

[7] 孙元辛.学习贯彻习近平法治思想推进我国能源法治体系建设[J].中国经贸导刊,2023,(2).

[8] 胡博文.司法保障对构建优质农业营商环境的重要作用及完善路径[J].现代农业研究,2020,26,(6).

(作者单位:1.北京外国语大学法学院;2.呼和浩特民族学院;3.内蒙古北辰智库研究中心)

责任编辑:康伟