

“链长制”推动鄂尔多斯市主导产业创新升级研究

李秋月

摘要：“链长制”是强化产业链高质量发展的一种制度创新，在增强产业链韧性、促进产业链与创新链融合、提升产业链供应链现代化水平等方面发挥着重要作用。本文通过梳理“链长制”相关文献及政策，梳理鄂尔多斯市主导产业现状及其创新升级存在的问题，在借鉴其他地区实行“链长制”实践经验的基础上，提出鄂尔多斯市运用“链长制”推动主导产业创新升级的对策建议。

关键词：链长制 产业链 主导产业 创新升级

党的二十大报告中对加快建设现代化经济体系、提升产业链供应链韧性和安全水平提出了更高的要求。“链长制”是强化产业链高质量发展的一种制度创新，湖南省长沙市是全国首个（2017年）提出“链长制”的城市，浙江省是首个（2019年）出台“链长制”的省份，之后广东、山东、宁夏等地纷纷部署“链长制”，“链长制”正在从“地方经验”逐步走向“全国实践”。鄂尔多斯市是国家重要的煤炭基地、煤电基地、现代煤化工生产示范基地，其主导产业的创新升级是经济高质量发展的重要环节。鄂尔多斯市第五次党代会报告提出要实施产业集群培育行动，培育形成煤炭、煤化工、新能源、装备制造等产业集群。为了更好地实现这一目标，可以通过实施“链长制”，从加强政策配套、实施产业链招商等方面推动产业链和创新链的双向融

合，进而形成相对完整、一体化发展的产业链集群，实现主导产业的创新升级。

一、鄂尔多斯市主导产业现状及创新升级存在的问题

鄂尔多斯市主导产业发展取得了一定的成效，传统产业改造升级，新兴产业加快发展，但是其在创新升级中存在着科技创新资源相对匮乏、创新体制机制不顺畅、人才支撑不足、信息化驱动创新不充分等问题。

（一）鄂尔多斯市主导产业发展现状

1. 传统产业改造升级

近年来，鄂尔多斯市大力调整产业结构，改造提升传统产业，在产业集群、绿色低碳发展、节能降耗等领域取得了显著成效。

产业集群方面，依托丰富的煤炭资源，鄂尔多斯市已构建起

煤炭、煤电、煤化工于一体的能源主导产业。2022年，鄂尔多斯市规模以上原煤产量77871.3万吨，同比增长11.7%，规模以上发电量1471.6亿千瓦时，同比增长12.3%。依托资源和电力成本优势，形成硅铁合金、氧化铝及铝精深加工为主的冶金产业集群，以高岭土为原料建立陶瓷产业和以煤矸石、粉煤灰等固废为原料建立新型建材产业集群。

绿色低碳发展方面，鄂尔多斯市推动产业绿色转型，深入推进绿色矿山建设和矿山生态修复。有统计数据显示，“鄂尔多斯市已建成绿色矿山156个，其中，20个纳入全国绿色矿山名录，136个纳入自治区绿色矿山名录”。

节能降耗方面，2022年全年单位GDP能耗同比下降2个百分点，全市可再生能源发电总装机容量达到626万千瓦，占比

数据来源：鄂尔多斯市2022年国民经济和社会发展统计公报。

数据来源：“煤田”“绿海”嬗变记——鄂尔多斯市绿色矿山建设新标本纪实.[EB/OL].中国新闻网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1776930675628634252&wfr=spider&for=pc>, 2023-09-13.

基金项目：本文系2022年度鄂尔多斯市社会科学课题项目，编号2022B019。

16.7%，较上年提升 2.6 个百分点。鄂尔多斯市协同推进经济增长与节能降碳，相关经验做法受到内蒙古自治区发展改革委通报表扬。

2. 新兴产业加快发展

特色新兴产业是鄂尔多斯市主导产业中较有发展潜力的产业。鄂尔多斯市以先进装备制造、云计算、大数据、新材料、节能环保等为重点，着力打造新兴产业集群。现已形成以新能源汽车、玻璃基板为主的装备制造产业集群，以服务器托管为主的鄂尔多斯市通用计算数据技术有限公司、以系统维护服务为主的内蒙古伊泰信息技术有限公司等为依托的电子产业集群。

鄂尔多斯市新兴产业发展较快，产业规模持续扩大，项目建设扎实推进。2023 年上半年，全市规模以上战略性新兴产业产值同比增长 12.5%，高于规模以上工业平均水平 17 个百分点，占规模以上工业产值总量的 4%，拉动规模以上工业产值增长 0.4 个百分点；新兴产业项目建设扎实推进，高技术投资同比增长 63.9%，新能源投资同比增长 369.7%。鄂尔多斯市还建设

了全球首个零碳产业园，布局了“风光氢储车”五大产业。

(二) 鄂尔多斯市主导产业创新升级存在的问题

1. 科技资源相对匮乏

在鄂尔多斯市“科技兴蒙 30 条”政策的带动下，鄂尔多斯市主导产业科技投入大幅增加，但科技资源相对匮乏，与临近的呼和浩特、包头、银川、榆林等地区相比处于中等位置，但是从授权专利数、有效发明专利数、高新技术企业数等指标来看，可以发现其科技资源与经济实力不匹配。2022 年，鄂尔多斯市全社会 R&D 经费投入强度为 0.79%，分别低于全国（2.55%）1.76 个百分点，低于全区（0.90%）0.11 个百分点，与国内发达地区（如对标城市苏州 4.01%）相比差距较为明显，科技创新引领作用尚未充分体现。

2. 人才支撑不足

高层次人才载体不足和高技能产业工人短缺成为鄂尔多斯市主导产业创新升级的关键制约之一。在鄂尔多斯市“人才新政 30 条”及其配套政策的实施下，截至 2023 年 6 月，鄂尔多

斯市人才总量 48.5 万人，但是高层次人才、专业技术人才、高技能产业工人缺口仍旧很大，人才引进和留用难度较大，人才队伍建设有待进一步加强。

3. 信息化驱动创新不充分

鄂尔多斯市新一代信息技术融合带动煤炭、煤化工 etc 主导产业创新升级能力不足，应用深度、影响范围还有待进一步提高。目前，鄂尔多斯市电子信息制造、数字文化、电子商务等领域企业结构较为单一，缺少带动性强的项目。规模以上信息技术与信息服务企业较少，企业短时间进行信息化改造投入产出比不高，企业自身投资以实现生产技术、生产设备、管理体系信息化的意愿不强。

二、各地“链长制”推动产业创新升级的实践经验

随着“链长制”在浙江省的成功试验，越来越多的地区开始探索实施“链长制”，为“链长制”推动鄂尔多斯市主导产业创新升级提供了可借鉴经验。目前我国所有省、市、自治区在全省或者部分地区实施了“链长

数据来源：鄂尔多斯市 2022 年国民经济和社会发展统计公报。

数据来源：鄂尔多斯市统计局. 从“新”出发 向“兴”而行 战略性新兴产业为鄂尔多斯工业经济累量蓄能 [EB/OL]. 鄂尔多斯市人民政府, http://www.ordos.gov.cn/gk_128120/tjxx/tjfx/202309/t20230908_3485479.html, 2023-08-29.

数据来源：根据各地官方网站官方资料整理。

数据来源：鄂尔多斯市政研室. 鄂尔多斯人才 [EB/OL]. 鄂尔多斯市人民政府, http://www.ordos.gov.cn/sq_127930/csgk/eedssrc/, 2023-06-06.

制”。通过梳理全国较为典型、成效较为显著或与鄂尔多斯市情况相似的地区实施“链长制”的主要做法，可以总结出以下经验：

（一）“链长”统筹产业创新升级各个环节

省市各级主要领导担任“链长”，成为各级产业链的牵头人，重要环节和重要方案一把手亲自参与、亲手把关，协调产业链发展与创新，统筹财政、金融、商务、科技等主要部门和工业园区，增强“链长制”的执行力。如广州市实施的“链长制”中，市主要领导挂帅任总链长，全市党委、政府、人大、政协四套班子 10 位市领导任市级链长，每人至少负责一条产业链，充分发挥市领导在产业创新升级中的综合协调优势。

（二）发挥“链主”在产业创新升级中的主体作用

企业是产业创新升级的主体。“链长制”中，“链主”一般是产业链中起支配作用、处于支配地位的龙头企业、领军企业。各地在推行“链长制”时都较为重视“链主”作用的发挥。如深圳市和广西壮族自治区等地都是由龙头企业担任“链主”，也有部分地区“链主”由产业协会和联盟负责人、科研院所专家、有实力的园区运营者等担任，如广州市。

（三）聚焦“建链”“延链”“补链”“强链”

各地在推行“链长制”时坚持问题导向，注重对产业链的调查研究，绘制产业链全景图、应用领域图、配套企业名录以及招商引资图等，聚焦“建链”“延链”“补链”“强链”，精准识别产业链的短板和弱项，疏通产业链发展过程中的堵点和痛点。如湖南省提出建设“两图”（产业链现状图、招商远景图）“两库”（项目库、客户库）“两池”（资金池、人才池），广西壮族自治区推行“产业树全景图”，以“树”定产、以“树”引产、以“树”促产，精准发力。

三、鄂尔多斯市运用“链长制”推动主导产业创新升级的对策建议

本章在吸收借鉴各地“链长制”实践经验的基础上，提出了完善“链长制”政策体系、提升产业链服务质量、推进产业链数字化转型等更好地推行“链长制”的对策建议，期望通过“链长制”解决鄂尔多斯市主导产业创新升级中存在的问题。

（一）加强顶层设计，完善“链长制”政策体系

1. 建立“链长制”工作推进机制

省市主要领导担任“链长”是各地实施“链长制”的重要经验之一，因此建议鄂尔多斯市成立市级主导产业发展领导小组，由市、县主要领导担任产业链的

“链长”，下设相关执行人员，对全市主导产业链发展情况进行专题研究和调度，推进“链长+牵头部门+工作专班+产业链发展规划+技术与创新支持平台+保障性政策”的工作推进机制。从而解决好主导产业创新升级中的突出问题，避免各部门推诿扯皮，促进各行业、各旗区、各部门的协作。

2. 明晰“链长”的职责任务

为了防止旗区之间变相的地方保护主义和招商引资的恶性竞争，要明确“链长”与“链主”的职责任务。“链长”要充分发挥在整个产业链中的宏观调控作用，其主要职责任务是产业链“延链、补链、强链”的顶层设计和统筹协调，做好优化营商环境、降低制度性交易成本、搭建技术和创新平台等工作，当好产业链“服务员”。此外，要构建“链长”与“链主”协同机制，通过制度性文件规范“链长”与“链主”的边界，在防止“链长”过度干预市场的同时，避免企业有问题就找“链长”的现象，形成二者之间良好协作的氛围。

3. 加强“链长”组织和能力建设

为了强化“链长”队伍建设，要建立产业链分工责任制，党委、政府负责统筹制定链长制工作的主要思路方向，明确具体牵头单位及其主体责任，在广泛听取专家意见、充分论证的基础

上形成链长制下的详细工作方案。建立“链长制”领导小组挂图作战的工作模式，形成具有系统性战略安排的产业链工作流程图。同时也要遴选长期从事产业链工作、具有相关经验、专业素质过硬的人员进入领导小组，加大调研和培训力度，准确把握鄂尔多斯市主导产业链发展情况及行业重点难点问题，拓展产业创新升级前瞻性视野。

(二) 培育“链主”企业，提升产业链服务质量

1. 积极培育“链主”企业

“链主”企业在产业链中发挥着示范带动产业链上下游企业创新发展的重要作用，所以鄂尔多斯市要积极培育、引聚一批主导产业中的“链主”企业，及时落实“鄂尔多斯科技新政三十条”中的各项奖补措施，提高科技型企业研发加计扣除比例政策。围绕产业链龙头企业的需要，搭建技术创新交流合作平台，组建重大项目创新联合体，支持龙头企业申报国家级课题项目，引导高校、科研院所与龙头企业全面合作。

2. 创新多链融合机制

“链长制”的目的在于做大做强产业链，实现多链融合，其优势在于整合和盘活本地区各类资源，因此要探索创新“链长制”主导下的多链融合机制，促进多链融合发展。一要围绕产业链部署人才链，瞄准产业链短板弱项靶向引才育才，培育和引入

与产业链发展需求相适应的创新型人才和技术研发团队。二要以人才链引领创新链，搭建产业链招才引智平台，在培养本地人才、链长制科研基金等方面给予政策倾斜。三要以创新链提升产业链，根据鄂尔多斯市主导产业的产业链特色，建立产业技术创新联盟、产业创新基金，鼓励企业自主或联合开展创新研发，引导科研院所、高等院校与企业建立产业研用一体化实验室，推动科技成果高水平转化。四要以资金链支持产业链，加大财政、金融以及税收对产业链的支持力度，发挥产业基金和城投基金的引导作用，重点解决产业链中的企业融资难问题。

(三) 防控发展风险，推进产业链数字化转型

1. 加强主导产业数字化平台建设

产业链与数字技术的融合能够促进产业链与供应链的匹配与协同，加强产业链上下游企业的有效对接，建议加强主导产业数字化平台建设，打造产业链“云上”系统，及时、准确地掌握产业链中原材料、产品、技术、物流等方面的供需匹配情况，全面梳理产业链的堵点、痛点，打破产业链不同环节之间的数据壁垒，完善平台生态系统功能，实现产业链各方的信息资源共享，促进鄂尔多斯市主导产业的数字化转型。

2. 完善产业链安全运行监

测预警系统

鄂尔多斯市是我国重要的能源基地，其主导产业的产业链供应链安全是经济高质量发展的重要保障。建议建设主导产业运行安全大数据监测预测预警系统，及时、准确掌握产业发展情况及存在的安全隐患。同时也要建立产业链应急管理机制，全面摸清主导产业链断供断链风险点，充分考虑重大自然灾害事件或突发公共卫生事件后主导产业的应对措施，通过大数据快速分析在突发事件中需要重点保障的产业链关键环节，提升风险预判能力。■

参考文献：

- [1] 曲永义. 产业链链长的理论内涵及其功能实现 [J]. 中国工业经济, 2022, (7).
- [2] 林淑君, 倪红福. 中国式产业链链长制: 理论内涵与实践意义 [J]. 云南社会科学, 2022, (4).
- [3] 张贵. 以“链长制”寻求构建新发展格局的着力点 [J]. 人民论坛, 2021, (2).
- [4] 刘志彪, 孔令池. 双循环格局下的链长制: 地方主导型产业政策的新形态和功能探索 [J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2021, (1).

(作者单位: 中共鄂尔多斯市委员会党校)

责任编辑: 康伟