

内蒙古服务和融入新格局面临的机遇和挑战

杜轶鑫

习近平总书记要求我们，“找准内蒙古在全国构建新发展格局中的定位，深入分析自己的优势领域和短板不足，进一步明确经济发展的重点产业和主攻方向”。立足“十四五”开局，结合内蒙古自治区实际，可以看到，探索以生态优先绿色发展为导向高质量发展新路子的机遇还在，参与全国全球分工、融入双循环的比较优势还在，但内涵正在发生变化。

一是传统资源优势仍在，但当前资源型产业面临低端市场饱和、国家政策限制、环保标准升级、居民权利意识高涨、代际公平压力增强等多种限制，开发约束增加、成本上升，“资源魅力”减弱，资源换项目模式已经淡出。一定要认识到，资源数量不是优势，只有形成高附加值产业链条才是优势，决不能继续在资源开发上搞单纯的数量扩张，否则摆脱不了“肥水快流”的依赖。

二是叠加型政策优势仍在，可以借助西部开发、东北振兴、扶持民族地区发展，以及黄河流域生态保护高质量发展纳入国家战略等多重政策优势，但当前优惠政策扩散速度很快，内蒙古不具备独占性优势，而且国家倾向于由给现成优惠政策转向给先行

先试机会，内蒙古政策创新能力不足，形不成持久性的“政策洼地”。一定要认识到，现行的多数优惠政策效力快速递减，只有持续推进政策创新，才能招徕高素质企业和高层次产业，否则摆脱不了“无底线让利”的依赖。

三是沿边口岸众多的区位优势仍在，但蒙古国和俄罗斯远东地区人口稀少，产业都不发达，内蒙古对外开放外部条件先天不及沿海地区，外向型产业跟不上，中欧班列组织货源困难，“酒肉穿肠过”问题没有得到根本解决。一定要认识到，自然区位不代表必然的经济优势，只有构建起外向型产业体系、经济大循环体系、内外大开放格局，才能充分享受开放红利，否则摆脱不了“小打小闹”的依赖。

四是电价地价等要素价格优势仍在，要素成本上很有竞争力，但我们用这种优势匹配了不少低端产业，自治区西部地区甚至一度陷入“电多了就引高耗能产业、高耗能产业多了就继续扩大装机容量”的循环，这是路径依赖的典型外在表现。一定要认识到，要素成本低廉还不算真正的优势，只有与高端产业结合才能形成持久优势，只有善加利用要素成本优势，延伸发展加工产

业，才能实现产业升级，否则摆脱不了“赔本赚吆喝”的依赖。而且，随着日益严格的能耗“双控”政策实施，靠提高能源价格来抑制能源需求，低电价的优势将逐步减弱。总之，一定要消除传统优势对产业发展的“黏性”，警惕对传统优势的粗放利用，防止引进和培育高消耗低技术的产业和企业，跳出路径依赖陷阱。

下一步最大的挑战是能耗和排放约束。

国家承诺碳达峰碳中和，对内蒙古形成倒逼压力。全球在探索和实行碳税和碳交易。29个国家或地区进行碳交易，1990年荷兰对石化燃料开征碳税以来，30个国家和地区开征碳税。2013-2014年深圳、上海、北京、广东、天津、武汉开展碳交易试点。目前，碳定价最高的是瑞典，二氧化碳每吨119美元，欧洲市场交易价19美元一吨。全球纳入定价体系的碳排放量，2004年之前在1%以下，2005年达到5%，2012年提升至16%，德国2021年打算加入，如中国也加入，覆盖率可提升到22%，合计120亿吨。美国学政两界倡导以碳税为基础的碳红利计划：2019年，45位顶尖经济学家牵头发表联合声明发起，含27位

诺经奖得主，4位美联储前主席、15位总统经济顾问委员会前主席。政策包括建立碳边境调节税，按国内碳价格水平对能源密集型进口产品征税，用于给国民发放红利。建议从2021年开始，每吨40美元起步，每年提高5%-7.5%。欧盟已开始实践，建立“气候俱乐部”，对不符欧盟标准和未加入俱乐部国家商品征收高额关税。欧美在炒作“中国环境威胁论”，外部压力迟早会转换成内部动力。

当前内蒙古产业结构偏重、能源结构偏煤、产业布局偏乱，能耗总量和强度超标，碳排放强度超标，“十三五”单位GDP能耗目标为下降14%、实际增长16%；单位GDP碳排放目标为下降17%、实际增长14%，2月7日被国家发改委通报批评。9日自治区发改委发布消息，全面清理取消对高耗能行业优待类电价，以及其他各种不合理优惠政策，严格实施差别电价、惩罚性电价；取消蒙西地区铝行业优惠电价，取消倒阶梯输配电价，对电解铝、水泥、钢铁行业执行阶梯电价，2022年、2023年起将在现行基础上分别提高30%、50%。自治区成立能耗双控应急指挥部，下设办公室，召开会议指出，“十四五”时期，自治区能耗双控形势异常严峻。对“十四五”能耗双控工作，自治区党委政府态度坚决、要求明确，自治区党委书记石泰峰、

自治区政府主席布小林多次专门作出批示。各部门要提高政治站位，强化责任意识，精准研判、妥善应对能耗双控系列政策实施中可能出现的重大风险，把防风风险意识贯穿到各个环节、各个阶段，做到“守土有责、守土尽责”。

除能耗和排放指标，用地、水资源同样日益紧张（“十三五”全区缺水24亿方，“十四五”缺水40亿方），森林增加但草地退化，沙漠治理形势好转但河湖湿地退化，生态承载能力由上世纪80年代的“盈余”转为目前的“赤字”，“十四五”期间推进产业生态化和生态产业化，实现在保护中发展、在发展中保护，任务十分繁重。环境要素紧张，“十四五”主张要素随着项目走，弄好了是精准保障，弄不好还是先到先得。

可以预见，今后内蒙古发展产业要转向有所不为。主要是限制低端高耗能产业无序发展。内蒙古产业结构呈现“原发性高耗能”特征，目前2900多个规模以上工业企业中，发电、供热、炼焦、煤制油等能源加工转换企业有430多家，能耗占规上工业的76%，而规上工业能耗超过全区总能耗的90%。内蒙古煤炭、电力、热力、石油、炼焦、化工、冶金、建材等高耗能产业形成了“自主增长机制”，近年内蒙古产业投资主要投向高耗能产业，产能释放主要来自高耗能产能。也可以预见，为落实能耗“双

控”，高耗能行业的治理肯定首当其冲，一定程度上会加大内蒙古经济的下行压力，需要积极研究，妥善应对。

一是要升级“防御型产业”。内蒙古的新旧动能转换需要一个过程，最好是平衡接续，而不是快速替代。为防止经济出现断崖式下跌，需要保留能够支撑经济稳增长的“防御性产业”。前些年全国的房地产业就承担了类似角色。考虑内蒙古实际，能源、黑色冶金、建材等可以充当“防御性产业”，要加快此类传统产业的改造升级，尽量延长其服役年限。服务业单位生产总值能耗强度为工业的1/5，在“双控”压力下，要防止对传统产业的“一刀切”导致过早去工业化。巴西因去工业化太早，2021年国家破产。去工业化时人均GDP越低，对经济的不良影响越大，一旦缺少对生产制造过程的实际参与和理解，技术演进的链条就会断裂。内蒙古最好的方式是推进生产服务化，而不是追求服务业对工业的替代，经历一个从产品服务分离到产品服务融合直到实现“产品即服务”的过程。发展服务业也要找准方向。发达经济体服务业实现“双70”，即服务业占GDP的70%左右、生产性服务业占服务业的70%左右。我国大致“双50”，内蒙古前者接近50%，后者不足50%。今后要大力发展信息、软件、数据、研发、设计、咨询、

金融、商务、物流、创新孵化、知识产权、人力资源、节能环保等生产性服务业。所有服务业比重超过 60% 的经济体，服务消费占消费的比重都超过 50%，内蒙古服务业比重距 60% 还有一定差距，但餐饮、住宿、居住、家庭服务、医疗保健、交通出行、通信、教育、文化娱乐、金融保险等服务消费也要加快发展，其中面向中等收入群体的医疗保健和文化娱乐将是重点。

二是要发展新的支撑产业。内蒙古产业发展，上一个风口是资源，当前靠资源加创新来维持，同时政府和市场都在积极寻找下一个风口。理想状态是从全国全球大创新链大产业链上选取适合内蒙古做的一段，努力做精做优做强。浙江有八大万亿产业，分别是信息、高端装备制造、环保、时尚、金融、健康、旅游、文化。内蒙古不能与发达省区攀产业比结构赛速度，但发达省区的产业选择可以给内蒙古提示未来的方向。比如信息产业，内蒙古的大数据产业，走过了基础设施建设的 2.0 阶段，迈向数据收集积累的 3.0 阶段，远未达到数据运用的 4.0 阶段，要争取变数据储存为开发应用。比如旅游产业，国内旅游立市的黄山、张家界、丽江，旅游业占 GDP 的 20%-30%。内蒙古要极力避免没有核心定位、没有主线思路、没有创新产品、没有区域统筹、没有支撑条件、没有制

度保障、没有发展耐心“七大误区”，失去旅游业从做资源、做产品、做市场转到做市场、做产品、做资源。比如装备产业，要深化军民融合，深化央企与地企协作配套，特别是用好有色资源优势打造零部件产业，实现与装备产业在体系上的结合。比如环保产业，内蒙古污染企业主要集中在电力、化工、冶金和生物发酵领域，排污成分基本相同，治理手段基本相近，电力脱硫脱硝除尘，化工污水危废，生物污水废渣，完全可以做成产业并推向全国市场。比如外经外贸相关产业，内蒙古属典型内向型经济，还未进入自贸试验区行列，三次产业瞄得基本都是本地和国内市场，进出口产品层次不高。国家倡导“一带一路”和“走出去”，背后的支撑是积累的巨量产能以及基础设施建设能力，内蒙古只有产能，对外的设计、施工、创意和营商能力都较欠缺。“一带一路”参与度，广东、福建、上海、浙江、山东领先，广西和新疆进入前十，内蒙古主要指标在 20 名之后。中欧班列因内蒙古缺乏适配的高价值商品，利用程度不高。

三是要推进科技创新的管理创新。新兴主打产业，必须有主打科技或创新模式的支撑，无论是自创或者引进。内蒙古在科技上“从 0 到 1”的颠覆性创新困难较大，但“从 1 到 N”的工程性创新潜力较足。要注重推进模式创新，英国发明的公司制、

美国发明的福特制、日本发明的供应链，都为经济崛起注入过巨大动力。内蒙古只注重做产品的模式需要改变，研发、产品、制造、供应链、管理、市场、品牌、营销、渠道、物流、仓储全产业链都应加强，不能仅停留在产品和制造环节。

四是要集聚人才。影响创新发展的关键要素，首位是人才，然后顺次才是激励机制、企业管理、信息、投入能力和优惠政策。支撑浙江经济高质量发展的是浙大系、阿里系、海归系和浙商系。知识人群在哪里聚集财富就在哪里聚集，哪里环境好精英就在哪里聚集。高品质生活会间接推进高质量发展，哪里有好风景，哪里就有新经济。影响人才对社会环境感受的因素有社区服务、社会治安、交通出行、食品安全、环境污染、司法公正、政府服务（办事效率）、文化生活、社保与福利、基础设施、生活成本、医疗与养老，内蒙古需要综合施策，全方位优化环境。京津两地集中了全国 1/2 两院院士、近 1/4 “千人计划”入选者、1/3 “万人计划”入选者、1/4 以上国家重点实验室和科研技术中心，研究成果多数转移到长三角和珠三角地区，内蒙古要发挥好近便优势，更多吸引人才和智力资源。■

（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