

“十四五”时期内蒙古承接产业转移的可行性分析

陈红蝶

摘要：“十四五”时期是内蒙古实现新的更大发展的关键时期，而承接产业转移作为调整地区产业结构的重要实现方式，已经成为内蒙古自治区经济健康发展的着力点。通过 SWOT 分析工具对内蒙古承接产业转移的竞争态势进行分析，内蒙古承接产业转移在自然资源、区位、土地和环境承载力等方面具有一定优势，同时也在承接的产业层次、承接企业创新水平、政策协调性和营商环境上具有劣势，还面临生态环境保护、产业承接竞争加剧和东部地区企业迁出阻力大等威胁。据此，本文力求为内蒙古承接产业转移提供策略选择，以促进内蒙古自治区产业结构优化升级和经济高质量发展。

关键词：内蒙古自治区 承接产业转移 策略选择

随着我国产业结构调整战略的实施，产业转移已成为我国经济健康有序发展的客观要求和必然趋势。内蒙古经济发展在西北地区处于中游，经济规模低于全国平均水平，全自治区整体经济发展处于工业化中期阶段，属于承接我国产业转移的省份之一。因此在“十四五”开局之年，内蒙古如何利用自身的比较优势和产业基础，主动承接产业转移实现自身产业结构升级，促进地区产业的可持续发展显得尤为重要。

一、内蒙古承接产业转移的优势分析

（一）区位优势

地理位置的优越是实现产业承接的重要基础。首先，内蒙古南邻京津冀经济圈，地缘相接，经济文化交流密切，为今后协同发展提供了条件。内蒙古可以积极参与京津冀一体化发展战略，通过转移京津冀地区产业，缓解北京在环境等方面的压力。其次，内蒙古东依振兴东北老工业基地战略。蒙东地区与东三省

合作建立了众多火电站，为蒙东地区承接东三省产业转移提供了保障。此外内蒙古还是西部大开发和丝绸之路的经济带。截至 2020 年底，内蒙古地区公路、铁路等基础设施更加健全，交通运输科技化水平也显著提高。

（二）土地优势

内蒙古地广人稀，工业用地面积广，企业建设用地同城镇建设用地冲突较小，很多工业园区的土地生产力具有提升潜力。近年来，内蒙古自治区出台了一系列支持产业转移的土地政策，非资源型产业项目用地、工业用地、建设用地的使用土地年限适当放宽，租金和出让金也有所降低。通过这种差异化的土地政策，优化低耗能、低污染产业的用地条件，鼓励更多优秀企业进驻内蒙古。目前，内蒙古利用其土地优势建设了现代煤化工生产示范基地、智能制造产业园、和旅游度假基地等。

（三）民族区域自治制度优势

内蒙古具有较高的区域自治权。在法律方面，有权利制定特殊的政策法规来发展经济；在国家宏观指导下，可以自主安排

和管理地方经济建设；在对外贸易方面，边境口岸建设受国家支持，享受国家优惠政策；在财政方面，实行地区财政自治和国家财政优惠政策，中央财政预算支出比例也高于其它一般省份，并可自行安排财政剩余金额；税收上，自治区可以根据自身现状自行减免。特别是在承接产业方面，内蒙古自治区享有国家“西部大开发”和“一带一路”战略支持，在承接转出产业方面，内蒙古一直都是国家重点建设的产业承接地区。

此外，内蒙古的消费与需求市场前景广阔，而内蒙古地区日常生活成本普遍大幅低于东部沿海地区，也稍低于部分中部地区，最大限度地满足了转入企业在控制成本和发展未来市场上的要求。

二、内蒙古承接产业转移的劣势分析

（一）劳动力素质较低，人才流失严重

内蒙古地区虽然有廉价的劳动力，但是教育和技能培训事业

的发展时间较短，严重限制了劳动力的质量。尽管近年来，大学生村官、选调生、三支一扶等战略为内蒙古地区提供了人力保障，但这些人才属于行政管理型的人才，而转入的企业需要高端创新型人才，特别是能够提出新理念与进行科研的人才。内蒙古由于地域较偏和经济发展滞后等因素，高精尖人才本就相对缺少，同时内蒙古相关高技术人才引进政策一直不完善，导致优秀人才进一步向东部沿海等经济发达地区谋求发展，对内蒙古地区承接产业转移造成显著的消极影响。

（二）承接的产业层次低，创新能力不足

内蒙古承接的转移产业主要是有色金属、纺织服装等产业项目。这些产业对资源环境具有强烈的依赖性，产品的附加值不高。即使承接了一些技术含量较高的项目比如电子信息行业，但普遍是以代工模式为东部地区提供配套元器件，处于产业链的低端生产环节。因此很多本土企业处在低端市场，而许多转入企业依赖外部技术资源，其技术和产品与发达地区相比没有比较优势，又缺乏能力和资金去创新与开发高端产品。这导致众多本土企业存在跟风现象，产品项目也大多只是低水平的重复，产业结构趋同。

同时，由于产业梯度的存在，转入的产业与本土产业相比，具有相对先进的生产技术和管理模式，但对于转出地区而言属于相对落后技术了。内蒙古本身就缺乏创新能力，而新入产业

又能在短期内带来高效的生产与管理模式，这进一步增加了内蒙古对产业转移的依赖，恶化了本土的技术创新性。

（三）政策协调性较低，营商环境较差

内蒙古在承接产业转移方面政策缺乏协调性。第一，政府行政干预存在管得过多、管得过细。政府包揽了许多本该由市场主导的事情，而市场上又缺少专业的交易与服务平台。第二，部分部门缺乏协调机制。此外，各级政府部门中的工作人员还存在着一定程度的思想观念落后，缺乏服务意识、竞争意识、诚信意识，降低了内蒙古在商界的信誉。由于内蒙古在政策落实上缺乏协调，部分政府部门存在重招商引资，而轻企业转移落户的后续建设发展。这极大恶化了企业的营商环境，影响了投资者的投资热情，使得众多企业到内蒙古仅是调研，实际对接成果不多，削弱了内蒙古承接在产业转移上的比较优势。

三、内蒙古承接产业转移面临的机遇

（一）政策机遇

为了增强民族地区承接产业转移的能力，2011年《国务院关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》的实施，进一步加强内蒙古与京津冀及其他省区的区域合作，并给予内蒙古产业、财税、金融和投资等支持政策；2018年《国务院关于内蒙古自治区土地利用总

体规划的批复》提出，优化内蒙古建设用地结构，积极拓展内蒙古承接产业转移的建设用地新空间；2020年《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》提出，要优化西部地区生态环境、营商环境、开放环境等。

（二）东部地区加速产业转移

随着东部地区经济的快速发展，沿海地区资本投资相对饱和，当地市场难以实现资本的增值，生产要素价格的不断上涨，东部的一些产业面临着产业空间结构调整的压力。同时，东部的传统产业在能源资源方面的需求难以得到满足，而东部政策的扶持力度日渐减弱，当地环境承载力不足。相对而言西部地区资源储量、人力成本等都要优于东部地区，《产业转移指导目录（2018年本）》中一大批国家重点能源化工、资源精深加工、新材料和食品着装等资源密集型产业急需向西部转移，这些将为内蒙古积极承接产业转移带来难得的机遇。

（三）国内国际双循环促进内蒙古新发展

加快形成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，为内蒙古加速承接产业转移提供新的机遇。首先，以国内大循环为主体，发挥自身市场优势，利用现有的工业生产能力和内需战略，有利于扩大内蒙古资源能源产品市场、做强煤机装备制造产业链等，为经济发展增添新动能。其次，优越的国内发展环境有利

于增强投资者信心、吸引人才汇集、推动协同创新、优化营商环境，突破工业发展要素供给障碍；有利于构建开放合作新格局。京津冀、长江经济带、珠三角城市群在物联网等前沿技术日益成熟，以智能化和可持续为特征的产业模式为内蒙古承接、布局新兴产业提供了新的发展空间。最后，在以国内经济大循环为主体的同时，也要以国际循环为补充，推动内蒙古实现陆海内外联动，东西双向互济的战略目标。推动内蒙古的俄蒙欧交通枢纽建设，实现俄蒙与我国内陆经济腹地以及东南亚、东北亚陆海联运目标，促使内蒙古能发挥出沿边经济带与内陆经济腹地双向互动的枢纽功能，为构建国家向北经贸合作开辟通道。

四、内蒙古承接产业转移面临的挑战

（一）生态环境保护任重道远

内蒙古是我国西北地区重要的生态保护屏障，是黄河的重要水源涵养区，对保障首都生活环境具有重要作用。内蒙古的生产水平要想提高，必然伴随着工业化带来的资源消耗、工业用地的扩大和环境污染等问题。经济发展势在必行，环境保护任重道远，这就要求内蒙古在承接产业转移时必须协调处理经济建设和生态保护的关系，把两项任务都要做好。尽管内蒙古环境承载力较其他地区存在优势，但在承接产业转移方面应当给予高污染的产业配套的低污染处理措施和

政策，加强对资源与生态环境的保护。特别在2020年《内蒙古自治区党委关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中明确指出，严禁在草原上新建风电项目，已批准在建运营的风电、光伏等项目到期退出。这无疑对内蒙古风光产业的未来发展提出了挑战。

（二）承接产业转移地区同质化竞争激烈

产业转移对后发展地区的经济增长具有十分鲜明的拉动效应，可以调整地区产业结构，增加就业岗位。我国中西部地区其他省份和内蒙古一样，也在积极进行招商引资，给予相关的政策保障。比如中部地区的湖南、安徽、江西等省份在中部崛起战略的引导下，积极承接国内外产业转移。西部地区的四川省、重庆、陕西省凭借着较强的经济实力，吸引大批优质企业入驻。内蒙古周边的宁夏、甘肃、山西也都在政策上抛出橄榄枝，积极开放省内市场，使得大批企业、创新管理类人才、资金支持等被分流。因此，内蒙古在承接产业转移的过程中面临着激烈的同质化竞争。

（三）发达地区企业迁出阻力大

发达地区的企业向省内落后地区流动，而不愿往西部地区转移，这主要有两方面原因。一方面，地方政府也不愿意项目资金流出本土。招商引资作为政府发展经济的绩效考核内容，发达地区政府并不鼓励本土企业，特

别是尖端创新型产业迁往外省。所以各级政府也在努力创造条件留住企业，将产业进行内部的流转分配。从一定程度上来讲，这种各自为政的局势既不利于西部承接产业转移的省份能引进优秀先进的企业；又限制了跨地区资源要素的合理配置，无法实现区域经济协调发展。另一方面，企业作为产业转移的主体，跨地区迁移缺乏动力。企业跨省区迁移特别是前往西部地区的成本较高，迁移手续繁琐复杂，且需舍弃发达地区的劳动力供给旺盛的优势。故内蒙古地区在产业集群发展、投资环境、市场交易信息方面，都不及发达地区。

五、内蒙古承接产业转移的策略选择

通过SWOT分析，显示出内蒙古在承接产业转移时要着重利用自身区位优势禀赋优势和当前机遇，基于SO策略选择，重点放在具有比较优势的特色产业上。为加快推进“十四五”时期内蒙古地区承接相关产业转移的进度，在此提出以下几种对策建议。

（一）推进内蒙古产业链的创新与延伸

为优化自身产业结构，内蒙古在承接产业的同时，应利用自身区位优势，加强各地方政府企业与周边地区的产业合作。就以蒙东地区为例，在承接产业时应该立足现有的产业基础，调整产业链分工合作，优势互补。如呼伦贝尔应该积极承接生产性服务业，打造具有北疆特色的草原

度假基地，引导自身旅游文化产业走出去；通辽则可以承接非首都功能，关注雄安新区产业转移动态，加强和优秀企业的沟通协调，建设面向京津冀地区能源供给基地等。

内蒙古要充分利用各地对蒙帮扶对接政策，积极推动内蒙古产业参与到区域产业链合作当中，延长自身产业链，形成产业集群。其中京津冀对口帮扶策略是内蒙古在承接产业转移时，实现产业链延伸与创新的工作重点。首先，内蒙古要找准自身在产业链中的定位。北京在金融保险、高新技术产业等领域处于领先地位，可以为内蒙古地区提供资金技术和人才支持。天津市处在去工业化的转型期中，产业结构日趋高端化、精细化、数字化。而河北省目前正在去产能、去重工业化进程中，积极建设雄安新区。内蒙古要发挥区位、交通优势，积极与三地区企业合作对接，合理分工产业链。同时在商贸信息、环境治理和教育卫生等领域开展合作。

（二）发展循环经济

内蒙古在承接产业过程中要对转入产业严格把控、加强监管，积极承接有意扩大产能、能持续在当地投资建设的企业转移到内蒙古。目前内蒙古在承接产业时要重点疏解一般制造企业，特别是化工、矿产开发和建材等行业，推进内蒙古加工制造业智能化。内蒙古应加快东西部合作共建产业园区，积极推进绿色生态产业园集群建设。内蒙古可以将具有优势的高端产业作为绿色

生态园区里的优先建设项目。同时政府要加大政策支持与优惠力度，鼓励转入企业持续投资生产，升级改造设施设备，扩大当地就业规模，发展循环经济。

（三）优化招商引资环境

内蒙古自治区各地方政府要提升自身的服务水平，在承接产业前期积极开展对接服务工作，在产业建设落实过程中简政放权，给予充分的便利条件，在生产经营后期做好跟踪服务工作。内蒙古应当借鉴发达地区证照分离的改革经验，降低企业非必要成本，缩短企业落地的行政审批时间。内蒙古自治区各地方政府要根据市场环境的变化调整自身职能，尽可能地为转入企业着想，完善园区配套的基础设施。同时进一步推进内蒙古现代交通建设，降低内蒙古地区的物流成本，为内蒙古进一步承接产业转移提供强有力支撑。

同时，内蒙古自治区必须在让社会各界加入到对企业的保护与政府工作的监管中，完善奖惩体系建设。建立政府工作问责机制，各公职人员要各负其责，依法办事，对于不作为、消极作为的行为狠抓整改，确保各项责任追查到底，以强有力的组织领导来改善自治区的营商环境。内蒙古自治区应对承接的高新技术产业建设予以适当倾斜；建立健全人力资源保障体系，以企业需求为导向，加强少数民族地区的职业教育，加快培养引进创新型人才，鼓励区内高校与区外高校、高校与企业开展研学合作，引导高校把企业生产所面临的技

术问题作为科研的关键方向，促进科技成果转化成为市场需求。

内蒙古在新一轮科技革命中，要凭借自身优势优先承接中高端产业转移，在人工智能、电子商务、互联网、云计算等新兴产业方面与发达地区开展技术合作，实现新型社会资源和转入产业的有效配对。与此同时，继续大力发展民族特色制造业，鼓励各大金融机构如亚投行在内蒙古建立分支机构，坚持草原生态文明建设，才能尽早实现内蒙古地区产业结构优化升级，社会经济高质量发展。■

参考文献：

- [1] 梁曦文, 罗逸伦, 彭迪云. 中部地区产业承接能力的综合评价 [J]. 金融与经济, 2020, (7).
- [2] 王丹丹. 内蒙古自治区环境承载力的主成分分析 [J]. 内蒙古水利, 2016, (10).
- [3] 陈丽兰. 基于区域价值链的内蒙古环京津冀地区承接京津冀产业研究 [J]. 前沿, 2019, (4).
- [4] 杨璐. “一带一路”背景下西部地区承接产业转移现状研究 [J]. 现代商贸工业, 2019, 40, (20).
- [5] 刘兴波, 毛艳丽, 乌日丽格. 打造乌兰察布市成为内蒙古开发开放新高地的思路与建议 [J]. 北方经济, 2019, (9).
- [6] 陈丽兰. 基于区域价值链的内蒙古环京津冀地区承接京津冀产业研究 [J]. 前沿, 2019, (4).
- [7] 朱丽. 湖南省承接产业转移问题研究 [J]. 兰州工业学院学报, 2019, 26, (01).
- [8] 何雄浪, 张慧颖, 毕佳丽. 西部民族地区承接产业转移能力的分析 [J]. 民族学刊, 2013, 4, (6).
- [9] 李春梅, 胡广阔, 毛颖. 甘肃省承接区域产业转移的 SWOT 分析 [J]. 财会研究, 2013, (10).

（作者单位：内蒙古师范大学经济管理学院）

责任编辑：康伟