

# 关于鄂尔多斯实施重大区域发展战略调查研究

■ 袁燕

**摘要：**区域协调发展思想由来已久，早在党的十五大报告中就已提出，后经历次党的全国代表大会报告及国民经济和社会发展规划中多次提出和强化，党的十九大报告中首次明确将其上升为国家战略。实施区域协调发展战略是在中国特色社会主义进入新时代，按照社会主要矛盾变化和经济高质量发展的要求提出的重要战略举措，对于促进我国及地方经济社会持续健康发展具有重要而深远的意义。

**关键词：**区域协调发展 成就 短板 思路 任务

## 一、鄂尔多斯市实施国家重大区域发展战略取得的成效

(一) 通过充分发挥各地比较优势，走出一条具有地方特色的区域协调发展路子

积极发挥鄂尔多斯在内蒙古自治区经济社会发展的火车头作用，与呼和浩特和包头两市共同打造“五大产业基地”“三大中心”。2020年，资源就地转化效率不断提高，两条电力外送通道配套电源项目已有1项建成、6项在建。达拉特光伏发电应用领跑基地建成投产，亿利光伏治沙项目和上海庙至山东通道配套可再生能源基地规划获批实施，新增电力装机82万千瓦。久泰能源甲醇制烯烃、新能稳定轻烃等一批重大转型项目建材投产。全域旅游发展成效显著。开展国家全域旅游示范区创建工作，按照“多规合一”理念编制《鄂尔多斯市全域旅游发展总体规划》及配套系列专项规划，新建旅游专线12条。组织开展“黄河几字湾”区域公用品牌发布会，有力推动区域及整个位于北纬40度

“黄金种植带”上的黄河“几字”弯优质农畜产品，使区域优质农畜产品走向全国大市场。

(二) 在本土之外寻求发展空间，在更高层次上促进鄂尔多斯整体发展

积极融入京津冀协同发展战略和呼包鄂乌协同发展战略，参与编制《蒙晋冀(乌大张)长城金三角合作区规划》，加强与东部发达省份合作，落实《加快建设蒙苏工业园区合作协议》，呼包鄂乌、忻鄂榆等区域合作不断加强，自身发展环境空间得到进一步拓展。全面推进对外开放，主动对接满都拉、甘其毛都等相邻口岸，建立口岸合作关系，为企业走出去、融入“一带一路”战略提供便利。推动国际贸易“单一窗口”国家标准版推广工作，口岸通关效率大幅提升。鄂尔多斯市境外投资企业达到56家，协议投资总额达到56亿美元。鄂尔多斯综合保税区正式通过国家验收，成为呼包鄂榆城市群首家综合保税区。综合保税区封关运营，跨境直营中心建成投用。航空口岸进境水果、食用水生动物和进口冰鲜水产品指

定监管场地获批，这填补了自治区在此领域的空白。装备制造工业园区被认定为国家级外贸转型升级基地。

(三) 统筹谋划城市和乡村，使鄂尔多斯进入了城乡融合发展、区域协调发展的新阶段

按照城市协同、城乡融合的方向，依托中心城市、中小城镇、黄河水道和生态地区，构建城乡统筹新格局。鄂尔多斯市城乡统筹获得自治区层面政策支持。自治区支持确定呼包鄂地区到2020年建设用地总规模为39.18万公顷，比原土地利用总体规划规模建设空间增加了5.63万公顷，为推进城镇化进一步打开空间。城乡基础设施互联互通有效突破。呼准鄂快速铁路通车，包头—银川高铁项目具备可研报批条件，包西铁路包头至榆林段项目完成预可研。建成鄂前旗—银川高速公路，包头—东胜高速公路改扩建等工程开工，呼包鄂地区已形成呼和浩特—包头—东胜—准格尔—呼和浩特的高速公路环线。不断拓展航线网络，打造“北方之路”战略品牌，形成以鄂尔多斯机场为支点，打造

连接东部、西部和北部旅游城市的新通道。户籍同城化改革试点先行。在呼包鄂乌协同战略推动下，鄂尔多斯户籍居民可凭合法稳定住所或合法稳定就业条件在区域四地中心城区及建制镇镇区申请迁移登记常住户口。有序推进呼包鄂固定电话资费同城化，统筹推进区域数据中心布局建设，呼包鄂数据中心装机能力占全区总量 91%。

（四）着力推进创新要素区域自由流动，有力推进科技合作向腹地纵深发展，极大地提升鄂尔多斯自主创新能力

按照自治区统一部署，制定《关于推进呼包鄂区域大型科学仪器设备资源开放共享实施方案（草案）》《呼包鄂协同发展技术交易市场和技术转移联盟工作方案》，自治区大型科研仪器与设施开放共享服务管理平台已进入调试运行状态。呼包鄂三市合作共建了中国科学院包头稀土研发中心、鄂尔多斯市恩格贝生态示范区。在羊绒、林沙、新材料、煤化工等领域建设了一批新型科研机构，科技成果转化取得积极进展。建立了驻深人才工作站，与科技部人才交流开发服务中心合作共建科技领军人才创新驱动中心（鄂尔多斯）。与呼包二市高等院校和科研院所开展合作，落实鄂尔多斯市人民政府与内蒙古工业大学签署的全面战略合作框架协议。

二、鄂尔多斯市推进区域发展战略的制约因素和短板所在

（一）区域协同发展机制建设还有待进一步完善

呼包鄂三市虽然各自成立了推进呼包鄂协同发展领导小组和专项小组，但部门会商机制和自治区部门专项合作组尚未真正建立起来并有效运行，有关督查考核机制也有待进一步健全。呼包鄂三市除参加自治区牵头召开的领导小组会和市长联系会议外，各平行专项小组和职能部门的协商沟通和互动往来明显不足，协商常设平台还未搭建，协同推进效果较差。忻榆鄂区域合作战略尚处在顶层设计阶段，实质性举措不多，区域协调发展难度较大。

（二）协同发展的质量和水平有待提高

产业协作、生态环保、人才科技创新、改革开放等领域协同效果不佳，三市从体制机制上突破行政壁垒不够、主动合作意识不强，共同协作的重大项目和重要事项少，三市一体化水平不高，尚未形成合力的分工协作和互补关系，特别是三市产业同构、资源分散、无序低效竞争等问题不同程度存在，产业合作项目不多、产业协作配套方面不够紧密、产业关联度不高、上下游配套不强、产业错位共赢发展不够。

（三）跨界交通基础设施衔接不够通畅

铁路、公路和机场等基础设施建设项目由于土地、规划、环保、林业、资金以及征地拆迁等问题制约因素进一步趋近，跨省市项目协调难度大、前期手续繁杂、审批要件标准不统一、涉及部门多、融资压力增加、运行

效益差等诸多原因，导致部分重大项目推进缓慢。

（四）区域节能降耗等压力较大

鄂尔多斯、包头两市节能降耗和水指标不足、环保压力重的问题十分突出，对两市的工业化进程推进形成一定制约。如鄂尔多斯“十三五”其间新增能耗总量需控制在 600 万吨以内，现已拿到路条的 5 个煤制气和 1 个煤制油项目增量就达 2748 万吨标煤，已建成的中天合创项目年能耗就达 720 万吨标煤。水指标方面，目前鄂尔多斯市取得国家路条的 80 亿立方米煤制气、80 万吨煤制烯烃项目尚未落实水指标。

三、鄂尔多斯未来实施区域协调发展战略的思路与任务

（一）落实新发展理念，加快新旧动能转换和产业结构转型升级

一是切实把发展优势转变为竞争优势。鄂尔多斯市实施重大区域发展战略的关键就在于要立足自身比较优势，紧跟世界能源技术革命新趋势，以现代能源经济为基础，以产业转型升级为重点，加快建设创新引领、协同发展的现代能源产业体系，为打造国家多种能源综合利用示范区建设发挥应有作用。二是加快培育新发展动能。鄂尔多斯市的周边区域要素禀赋和发展程度各不相同、各有优势，这为各地区借力发展创造了条件。呼和浩特市科技研发、文化创意和现代服务

业资源丰富,包头市工业基础门类齐全、制造业体系完备,鄂尔多斯应在充分依托能源化工产业优势的基础上,对接呼包两市,壮大先进装备制造业,拓展新材料产业,培育现代物流业、生态文化旅游业、健康养生产业、大数据云计算等潜力产业,打造以实体经济、科技创新、现代金融和人力资源要素集成的现代化产业体系。三是协同打造全域旅游2.0版。抓住呼包鄂协同发展和创建国家全域旅游示范区的机遇,对接呼包两市,形成线路互连、客源互流、产品互补的旅游市场,开发黄河、湿地、草原、沙漠、文化、宗教等资源,发展蒙元文化体验游、工业观光游、农业采摘游、推动旅游景区“快进慢游”体系建设,将文化旅游业发展成现代服务业的核心产业。“呼包鄂榆”要携手保护、传承、弘扬黄河文化。黄河文化是中华文明的重要组成部分,深入挖掘黄河文化蕴含的时代价值,讲好“黄河故事”,对于延续历史文脉、坚定文化自信,实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重要意义。四是推动能耗等指标跨区域交易置换。通过环境指标的交易置换破解区域发展难题。在自治区向国家争取能耗指标的同时,争取将周边地区能耗新增指标向鄂尔多斯倾斜。积极推进水权转换、拦沙换水等工程,争取黄委会将已核减的黄河初始水权指标、已配置可调整的闲置水指标优先配置给鄂尔多斯已取得路条的重点工业项目。

## (二) 通过重大项目工程

“以点带面”,推进区域整体协调发展

一是推进现代综合交通枢纽建设。便捷的交通不仅可以推动区域人流、物流和信息流加速流动,更能带动和活跃整个区域的经济。联合呼包及乌兰察布三市集中力量谋划跨区域重大交通基础设施项目,在规划、建设、管理等方面实现“同频共振”。二是推动发展跨地区产业合作项目。在现有基础上,可与呼和浩特市联合共建大数据商业应用项目,与包头市合作共建以矿用机械为主的高端装备制造项目。依托风电、光伏等清洁能源,推动蒙西—南网等特高压输电通道列入国家和自治区“十四五”规划;积极谋划呼包鄂乌四市文旅产业协同发展,策划呼和浩特敕勒川草原生态旅游区—奥威马文化生态旅游区—蒙牛工业园区—神泉生态旅游景区—康巴什新区—成吉思汗陵—千古马颂游精品旅游线路,力争打造内蒙古特色文化旅游品牌。三是“小融合”促进“大融合”。实践证明,推进东阿康中心城区一体化与自治区推进区域协调发展是同频共振、一脉相承的,既能实现市域范围内资源科学配置,也能为呼包鄂及乌兰察布协同发展开展先行探索。要坚持“规划一体化、园区产业布局集中化、基础设施建设集约化、基本公共服务同城化、生态环境保护系统化”的总体方向,加快区域内各种资源科学合理配置。

(三) 加强与沿黄地区联动发展,切实提升区域发展层次空间

黄河生态系统是一个有机整体,上中下游存在着明显的差异。鄂尔多斯市地处黄河中游,是内蒙古黄河流经最长的地级市,因此要认真做好产业高水平发展和环境高水平保护的文章。一是推进水资源节约集约利用。黄河水资源量有限,生态建设、经济发展、生产生活都需要水资源。鄂尔多斯市依托煤炭产业链的发展,经济结构出现了多元化的形式,电力、煤化工、新型建材和陶瓷等产业不断发展壮大,而这些产业均为高耗水行业,所以要积极探索废水综合利用代替煤化工项目工业用水水源,以降低向地表、地下取水量,实现经济发展和水资源保护同步进行。二是加强绿色能源高效供给。利用鄂尔多斯市处于呼包鄂“金三角”与晋陕宁蒙“金三角”叠加的区位优势,在呼包鄂榆城市群及周边地区形成国内煤炭及相关大宗能源商品集约发展、联手打造我国北方重要能源基地具备基础。大力提升鄂尔多斯国际煤炭及能源工业博览会层次与水平,增强其国际影响力和号召力;以打造鄂尔多斯市夏季全国煤炭交易会为平台,推动其升级为国际性煤炭交易、技术与合作于一体的品牌会议。三是提升开放引领作用。发挥综合保税区为呼包鄂榆城市群唯一一家综保区的优势,依托航空港及铁路交通枢纽,以发展国际航运为基础,大力引进和培育外向型企业,培育综合保税产业集群,建成国家中西部地区、呼包鄂榆城市群重要开发开放高地。四是加强先进



产能承接转移。把握京津冀协同发展等区域合作战略机遇,围绕鄂尔多斯市产业转型重点发展领域,承接东部产业转移,增强人才联合培养、云服务及大数据共享等合作。重视对天津市、河北省港口资源的利用,深化同东部沿海城市群的能源产业链的对接。依托有条件的开发区、综合保税区,承接沿海产业转移。

(四)探索建立科学合理的区域合作机制,实现高水平合作共赢

一是合作共建产业园区。实施产业园区振兴行动,适度减少区域园区数量、优化园区规模,通过整合调整提升整体竞争力。加大园区体制机制改革,以市场化方向,探索吸引社会资本、龙头企业以及专业市场机构参与园区开发、管理与经营。建立完善园区合作共建财税利益分配机制,利用区域内产业技术和资源禀赋相近的特点,围绕上下游、科研与中试、存储与应用等环节,与呼包二市共建新材料、云计算产业等专业化园区,通过跨区域调配资源,合理链接已有产业链和价值链,实现与呼包两市产业链的“无缝衔接”,借助园区合作共建推动呼包鄂协同发展。二是探索“反向飞地”合作机制。近年来,国内一些地区探索实施“反向飞地”模式,即由经济欠发达地区主动“飞入”发达地区的合作模式,且取得了初步成效,成为区域之间资源互补、经济协调发展的重要抓手。具体工作中,可借鉴有关地区经验,与呼包二市在战略性新兴产业

业、新经济模式等领域实施“抱团飞地”,从而形成产业链、资金链、人才链在呼包鄂地区之间联通融合,推动产业发展水平实现整体跃升。三是推动建立优质公共服务共建共享机制。推进社会公共服务功能的转移是区域合作的重要内容。依托呼包两市优质高等教育和医疗资源,探索实施优质公共服务“一地多址”模式,实施优质公共服务机构引进行动,积极对接呼包职业院校,重点在专业建设、人才培养方面获取支持,争取呼包两地优质职业教育、高等教育等资源到鄂尔多斯创办分校(分院)或合作办学,加快鄂尔多斯市中职学校示范校和特色骨干专业建设。吸引支持呼包两地以及国内发达地区大型综合医院和专科医院在鄂尔多斯市开办分院,或与本地医疗机构、企业共同组建医疗服务集团。四是加大政策共享、成果共享、人才共育力度。主动协调对接三地优惠政策,推动呼包鄂三市的相关扶持政策向整个呼包鄂地区延伸,实现区域政策的有效衔接。建立区域人才开发、科技成果共享机制,形成区域人才、技术合作共同体。搭建产学研用合作平台,促进人才在呼包鄂区域内自由流动。最大程度地简化人才引进流程,为接引各类人才做好基础准备。推动建立三市间政府机关干部挂职、任职和高校科研机构人才交流机制,助力呼包鄂及乌兰察布协同发展。■

#### 参考文献:

[1] 斯琴毕力格. 政府工作报告[N]. 鄂尔多斯日报, 2020-04-27.

[2] 李美玲. 护根铸魂 凝聚力量——太极拳发源地温县保护、传承、弘扬黄河文化纪实[J]. 少林与太极, 2020,(9).

[3] 隋云鹏. 传承龙山文化 弘扬龙山精神[N]. 济南日报, 2021-02-24.

[4] 王芳. 黄河精神与中国故事[N]. 山西日报, 2021-03-05.

[5] 周庆富. “中华民族的根和魂”——黄河文化的精神内核[J]. 传记文学, 2021,(1).

[6] 黄鲜华, 张秀生. 实施区域协调发展战略的重大意义[N]. 鄂州日报, 2018-04-05.

[7] 杨越, 李瑶, 陈玲. 讲好“黄河故事”: 黄河文化保护的创新思路[J]. 中国人口·资源与环境, 2020,(12).

[8] 斯日. 黄河的前世今生[J]. 传记文学, 2021,(1).

[9] 徐光春. 用习近平总书记重要讲话精神统一思想、形成共识、坚定自信——谈中原文化在中国古代文明中的地位和作用[J]. 黄河科技学院学报, 2021,(1).

[10] 王宏民. 区域优秀传统文化“创造性转化、创新性发展”践行与探索[J]. 湖南包装, 2020,(12).

(作者单位: 中共鄂尔多斯市委党校)

责任编辑: 张莉莉