

# 新时代鄂尔多斯推动经济高质量发展面临的机遇、挑战及对策建议

■ 安静蹊<sup>1</sup> 张学刚<sup>2</sup> 郭启光<sup>3</sup>

**摘要**：党的十八大以来，鄂尔多斯改革开放和现代化建设取得巨大成就，各项工作都走在了全区前列。新时代，发展依然是鄂尔多斯解决一切问题的基础和关键，但必须是高质量发展。

**关键词**：经济高质量 改革 现代化经济体系 绿色发展

## 一、鄂尔多斯推动经济高质量发展面临的机遇和挑战

### （一）面临的机遇

1. 全球环境新变化带来的机遇。总体看，虽然当前和今后贸易保护主义、逆全球化思潮会给鄂尔多斯带来不小的挑战，但世界经济格局加速重构也给鄂尔多斯的创新发展、转型发展和绿色发展带来许多新的机遇：一是我国提出的“一带一路”建设倡议给鄂尔多斯对外开放与区域合作提供了广阔的国际合作平台。二是全球新一轮能源革命给鄂尔多斯大力推动传统能源经济转型升级，打造世界级的“能源中心”和国家现代能源服务中心提供新机遇。三是新一轮信息技术革命为鄂尔多斯充分发挥地区优势，实现“弯道超车”，打造国家大数据综合服务中心、发展大数据应用产业集群以及推动传统产业数

字化、智能化改造提供新机遇。四是《2030年可持续发展议程》在世界范围内的广泛认同和推进以及我国大力实施《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》，为鄂尔多斯立足现有基础和优势，不断拓展绿色发展的内涵和外延，在处理发展和保护关系上不断贡献鄂尔多斯的智慧和力量提供新机遇。

2. 国家整体发展态势和政策调整带来的机遇。一是国家关于煤炭“去产能”的持续推进，正在深刻改变国内煤炭供求关系格局，为鄂尔多斯提高煤炭产能集中度、充分释放“鄂尔多斯煤”的品牌优势和竞争优势提供强大的“正向激励”。二是我国经济结构发生重大变化，居民消费加快升级，创新进入活跃期，高质量发展的态势不断增强，为倒逼和促进鄂尔多斯加快创新步伐，推动传统产业提质增效，培育发

展战略新兴产业提供新机遇。三是国家加快推进新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展，全社会公共产品和公共服务供给持续增加，对能源、原材料的绝对需求依然较大，为鄂尔多斯加快发展特色优势产业、再造地区经济发展新优势提供新机遇。四是中央加强和改善宏观调控，防风险、去杠杆、资管新政的深入实施，虽然在短期内不利于全社会融资规模和投资规模的扩张，但为鄂尔多斯打好打赢防范化解重大经济风险，持续增强内生发展动力提供新机遇。五是国家治理加快向现代化目标迈进，更加注重发挥市场对资源配置的决定性作用，更加注重提升政府在推进制度改革、促进发展和维护社会公平正义等领域的的能力，这为鄂尔多斯全面深化改革、推进依法治市、构建共建共治共享社会治理新格局指

明前进方向。

3. 国家区域战略新变化带来的机遇。党的十八大以来,我国区域经济已经进入协同发展的新时期,这为鄂尔多斯对接融合、扩大开放、借势而上、承接产业转移和优化要素配置提供新的机遇:一是国家实施京津冀协同发展战略,推动环渤海地区合作发展为鄂尔多斯承接产业转移、深化与环渤海地区合作、建设环渤海地区的战略腹地提供新机遇。二是国家推动“一带一路”建设,特别是大力支持沿边地区开发开放的决策部署为鄂尔多斯推动经济转型升级,推动向北、向西、向东开放,加快构建全面开放合作新格局提供新机遇。三是国家建设呼包鄂榆城市群,为鄂尔多斯进一步明确战略定位,优化空间格局,加快建设呼包鄂榆城市群新的增长极和战略支点提供新机遇。四是国家大力推动现代综合基础设施网络向我国西部地区延伸为鄂尔多斯充分释放空间区位优势、大力发展空港经济、陆港经济、枢纽经济提供新机遇。

#### (二) 面临的挑战

新世纪以来,鄂尔多斯在经济发展、结构优化、全面深化改革、提升国际化水平、生态环境保护建设等方面已经取得突出成就,综合实力已经稳居全国中西部城市前列。但是必须清醒看

到,鄂尔多斯欠发达的市情没有发生根本改变,发展不平衡不充分的问题依然十分突出。主要体现在:结构性不平衡问题突出,增长方式比较粗放,发展质量效益不高;城乡、区域发展还不够平衡,城乡收入差距明显,农村牧区发展相对滞后,基础设施欠账较多;产业发展不平衡,资源型产业比重过高与非资源型产业、战略性新兴产业、现代服务业发展不足问题并存;增长动力不平衡,过多依赖投资拉动、要素投入,消费拉动作用不突出;创新的引领作用发挥不充分,对外开放层次和水平不高;物质文明与精神文明不平衡,文化发展的质量和水平仍不高;绿色发展不充分,生态环境依然脆弱;民主法治建设仍不够充分,社会治理能力亟待提高;社会事业发展不充分,民生领域仍有不少短板,不能很好满足人民日益增长的美好生活需要等。

综合判断,新时代鄂尔多斯推动经济高质量发展虽然面临诸多严峻挑战,但也面临许多重要机遇。发展中面临的各类矛盾和问题是发展阶段转换过程中出现的,具有客观必然性,虽然有周期性因素的影响,但更重要的是受结构性、体制性因素的严重制约,因此要高度重视,抓住主要矛盾,加强统筹协调,形成政策合力,采取有针对性的措施加以

切实解决。

## 二、鄂尔多斯推动经济高质量发展的对策建议

(一) 以解放思想为先导,凝聚推动经济高质量发展精神力量

改革开放以来,鄂尔多斯经济之所以能够走在全区前列,根本在于始终坚持以解放思想为先导,冲破思想观念束缚,推动经济发展迈上了一个又一个大台阶。新时代,鄂尔多斯只有思想再解放,才能更加清醒地认识发展趋势,把握发展大势,更加精准地贯彻党中央和自治区决策部署,在更大范围内汇聚起推进发展的强大合力。一是从传统发展模式中彻底解放出来。坚定践行新发展理念,摒弃原有的拼资源、拼投入、拼消耗的粗放发展路径模式,努力做到集约集聚发展;二是从单一的GDP增长速度情结中解放出来,强化质量效益意识,不竞攀GDP,不唯GDP论英雄,努力做到高质量发展;三是从守旧守成中解放出来。强化改革创新、敢为人先意识,不因循守旧、不墨守成规,努力做到创新领先发展。四是从窄视野、小格局发展中解放出来,强化现代发展意识,不坐井观天、不自我封闭,把地方发展融入世界、融入全国、融入全区发展大

格局，努力做到开放、合作、共赢发展。五是从“我的政绩”中解放出来，要有“功成不必在我”“功成必有我在”的责任担当，强化久久为功意识，不急功近利，不搞“政绩”工程。

(二) 以政府自身改革为牵引，创新推动经济高质量发展的体制机制

1. 全面推动“最多跑一趟”改革。一是全面推进，重点突破，示范引领。在市旗(区)乡镇(苏木)三级全面推进“最多跑一趟”改革，在一些重点地区、重点部门，包括重点项目率先突破，基础条件较好的旗(区)乡镇(苏木)和市级部门起到示范引领作用。二是全面梳理，分类要求，分步加快推进。对群众和企业到政府办事事项进行全面梳理，制订任务和责任清单，因地制宜、因事制宜、分类施策，对各类办事事项分别提出具体要求，分批公布。三是功能互补，优化流程，提升服务。坚持网上网下结合，通过功能互补、不断优化办事流程，切实提升政务服务水平。以政务服务网为平台，全面深化“互联网+政务服务”，提高政府办事事项和服务事项网上全流程办理率。四是瞄准焦点、打通堵点、突破难点、聚焦热点。加强政务服务网建设，构建网上网下融合的政务服务体系；推动信息系统全面

整合和公共数据共享开放，全面提升“一网通办”水平；加快推行企业投资项目承诺制和“标准地”制度，持续打造投资项目在线审批监管平台升级版；全面推行“证照分离”“多证合一”“证照联办”，加快推进工商登记全程电子化，进一步降低市场准入门槛，激发大众创业活力。

2. 以“最多跑一趟”改革全面撬动经济体制改革。一是进一步完善产权制度。以国有资本投资营运公司为平台，进一步推动国有企业战略性、专业化重组，优化布局、整合资源，深化国有企业混合所有制改革，不断把国有资本做强做优做大。推动民营经济实现新飞跃，一方面要大力推动存量改造提升，重点是深化传统产业改造提升；另一方面要大力实施增量引进培育工程，重点是实施高新技术企业和科技型中小微企业“双倍增”计划。特别重要的是，必须加大民营企业产权保护力度，激发和保护企业家精神，鼓励更多社会主体投身创新创业。二是进一步优化要素市场化配置机制。积极稳妥从广度和深度上推进要素市场化配置改革，引导促进生产要素从劣质低效领域向优质高效领域集中。政府制定规则、标准，要以公平、公开、公正为基本导向，以不抬高市场成本、社会成本为限，以不取代市场规则、扭

曲市场配置为限，为市场在资源配置中发挥决定性作用提供基础制度支撑。三是建立健全资本、技术、土地、能耗、环境容量等主要资源要素配置规则，全面提升劳动效率、资本效率、土地效率、资源效率、环境效率和科技贡献率。四是深化城乡融合发展、区域协调发展体制机制改革，促进各类要素在城乡之间、区域之间自由流动、优化配置。

(三) 以服务 and 融入“一带一路”建设为重点，拓展推动经济高质量发展的新空间

1. 全力打造“一带一路”建设的重要枢纽节点城市。一是实施“一带一路”枢纽行动计划，大力发展枢纽经济，全面增强枢纽功能，更好服务和融入国家“一带一路”建设。二是充分利用国际航空口岸和毗邻周边口岸优势，大力推进能源、装备、服务、商品进出口，大力发展电子商务平台，做大做强一批骨干经贸企业，扶持发展一大批中小经贸企业。三是推进鄂尔多斯综合保税区建设，建设面向蒙俄的经济合作区、进出口商品加工区和旅游经济合作区。四是加强鄂尔多斯航空口岸建设，建设海关特殊监管区域，完善通关全流程一体化管理机制和运行模式。五是强化与环渤海地区合作发展，加强与沿海城市群合作，强化与邻近省区和城市协作。六是推动呼

包鄂榆城市群协同发展，推进交通物流协同管理，加强人才交流与合作，推动教育文化交流与合作，加强社会公共服务资源共建共享，创新城市间利益协调机制，促进呼包鄂榆城市群协同发展。

2. 全力发展高水平的贸易和投资。一是深入实施多元化战略和竞争力提升战略，千方百计巩固提升市场份额。深入推进国内外贸发展方式转变，加快培育以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的贸易竞争新优势。同时，以更大力度培育发展贸易新业态新模式，逐步把服务贸易放在突出位置，做大做强新增长点。二是采取更大力度打造高质量招商引资集聚地。着眼长远、有所取舍，在精准招引外资上多想办法，在优化外资结构上多做文章，在提高外资质量上多下功夫。不能“捡进篮子都是菜”，不能光看项目数量和投资量，而要重点盯引综合实力突出的“旗舰型”企业、竞争力强劲的行业“领头羊”、细分领域“隐形冠军”、高科技“独角兽”。

3. 全力建设新时代高能级开放新平台。平台能级高不高，关键要看制度创新的影响大不大，经济发展的实力强不强。一方面，要突出先行先试，在国际航空口岸、综合保税区建设上要继续大胆试、大胆闯、自主改，积

极创造更多的制度创新成果，把这些重要开放窗口打造得更好。另一方面，要做强开放型经济，用发展实力、发展质量说话。各类开发区、工业园区、产业集中区等开放开发平台，要全域规划，做好腾挪空间、盘活存量的文章，做好集聚高端要素、扩大增量的文章，做好改造提升传统产业、培育发展新兴产业的文章，做强实力、做优质量。此外，要以一流担当办好各类重大活动，做到标准更高、措施更实、服务更优，充分发挥“大事件”对提高国际国内知名度、增强国际国内影响力的重要促进作用。

（四）以建设现代化经济体系为支撑，筑牢推动经济高质量发展根基

1. 以供给侧结构性改革为主线全力推动产业结构转型升级。一是大力实施资源型产业全面改造提升战略。以建设我国现代能源经济发展核心区和世界一流高端煤化工产业集群为主要目标，按照治理、腾挪、技改综合施策的基本思路，全力提高资源综合利用效率，大力推进以产业链延伸、精深加工、中高端迈进为核心的“凤凰行动”，全力打造“鄂尔多斯”品牌。二是大力实施战略新兴产业培育发展战略。着眼全球新一轮科技革命和产业变革的新趋势、新方向，充分发挥地区优势和发展潜力，超前谋划布

局一批重量级未来产业，推进战略性新兴产业集群化发展，打造未来发展新优势。三是大力实施现代服务业优质高效发展战略。遵循现代服务业发展规律，以改革创新为动力，以现代化、市场化、国际化为方向，以提升服务产品有效供给能力和完善城市综合服务功能为重点，推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向精细化和高品质转变，促进服务型经济规模扩张、结构优化、层次提升，不断提高服务业对创新发展、转型发展和可持续发展的贡献率。

2. 以超常规力度全面建设创新创业型城市。一是围绕聚焦产业创新主战场，加强创新资源整合，加快实施科技创新重大专项，取得一批自主知识产权，培育一批重大战略产品，发展一批具有核心竞争力的创新型企业，形成一批优势特色产业集群。二是围绕培育科技创新基础能力，积极引进国家级科研院所分支机构、工程技术创新中心和重点实验室；提升高校和科研院所、医疗卫生机构创新能力，持续为经济社会发展提供源头供给。三是围绕构建大众创业、万众创新生态系统，加强创新创业政策支持，推进各类孵化载体建设，加强创新创业科技金融平台和服务体系建设，提高全社会公民科学素质，培育创新创业文化。四是

围绕融入全球创新网络，大力推进科技开放合作，加强与发达国家和发达地区的科技创新合作，推动跨市域科技合作，促进创新资源跨境跨界流动。五是围绕创新完善科技人才培养、引进、流动、激励等机制和配套政策，优化创新人才培养，促进创新人才引进，健全创新人才发展机制，进一步释放人才活力，不断发展壮大高水平创新创业人才队伍。

3. 以“一主两副四轴”建设为重点全力优化城市空间发展格局。一是优化城市空间格局。积极推进以人为核心的新型城镇化，完善“一主、两副、四轴”城镇发展格局，全面构建互促共进的区域协调发展新体系。加快东胜、康巴什、阿镇中心城区一体化进程，推进基础设施一体化、基本公共服务一体化、城市管理一体化、产业发展差异化，推动市辖区管理体制规范化运行，提升中心城区集聚能力，建成现代化区域性中心城市，打造呼包银榆经济区核心增长极。二是大力实施乡村振兴战略。加快推进农牧业和农村牧区现代化，优化农牧业产业布局，在沿黄河、无定河流域推进种养结合大农业发展模式，在西部牧区发展生态效益型现代草原畜牧业，推动农牧业集约化经营。深入推进农牧业供给侧结构性改革，坚持走特色路线、创绿色品牌，

推进一二三产联动、种养加销结合、全产业链发展，建成面向全国绿色农畜生产加工输出基地。三是全力打造园区经济升级版。紧密结合全区园区振兴计划决策部署和深化供给侧结构性改革重点，统筹相关配套政策，推动各类园区规划布局、产业发展、基础设施、管理服务全方位转型升级，把各类园区建设成为高端要素集聚区、高水平营商环境示范区、高质量发展引领区。

4. 以提高网络化信息化智能化一体化水平为目标着力提升基础设施保障能力。一是建设现代综合交通运输网络体系。构建完善的综合运输通道骨架，优化干线铁路、城际铁路和支线铁路网络。推进包鄂榆等高速铁路建设，改造提升沿黄高速、荣乌高速以及国省干道，畅通通往边境口岸和沿海港口的公铁、铁海联运通道。提升鄂尔多斯机场发展水平，优化航线网络，提高航班密度。加强以机场、高铁站、公路客货站场为中心的综合交通枢纽建设，优化枢纽内部交通组织，推进鄂尔多斯建设区域性综合交通枢纽城市。二是推动能源外送通道建设。加快建设蒙西至天津南、上海庙至山东等特高压电力外送通道。鼓励油气管道投资主体多元化，重点推进鄂尔多斯—安平—沧州、西气东输三线、蒙西煤制气管道等跨省区油

气长输管道建设，建设鄂尔多斯连接京津冀和东部沿海地区的化工产品输送管道。三是建设现代信息网络共享体系。推进大容量、多路由、高安全性干线光缆网络建设，推进城际网络的高速互联、城市网络的光纤覆盖和农村牧区宽带的延伸覆盖。拓宽深化新一代信息技术在城市建设管理中的应用，提升综合信息服务水平。

(五) 以绿色发展为底色，释放推动经济高质量发展的巨大潜力

1. 坚决打赢污染防治攻坚战。全面落实《鄂尔多斯市2018—2020年污染防治三年攻坚行动方案》，加强领导、落实责任，在履责上体现坚定性，在担当上体现主动性，在落实上体现实效性，为打好污染防治攻坚战提供坚强保障；要紧盯目标、迎难而上，坚持目标导向与问题导向相统一，紧抓攻坚与推动发展相一致，整体推进与重点突破相协调，管好当前与兼顾长远相衔接，积极稳妥与创新进取相结合；要切实抓好群众反映强烈的突出问题整改，积极推进节能减排，建立环保长效机制，全力推动污染防治攻坚战取得实际成效，坚决筑牢祖国北疆生态安全屏障鄂尔多斯防线。

2. 加快建立健全以产业生态化和生态产业化为主体的生态经

济体系。一是在优化国土空间开  
发布局、调整产业空间布局前提  
下,调整经济结构、能源结构、  
产品结构,创新技术,提高生产  
领域的资源环境效率,实现产业  
生态化改造。二是培育壮大节能  
环保产业、清洁生产产业、清洁  
能源产业,实现资源节约和生态  
环境保护产业化。三是建立简约  
适度、绿色低碳的生活方式,倒  
逼和引导产业生态化和生态产业  
化,并通过资源节约和循环利用  
最终实现生产系统和生活系统内  
部和之间的循环链接。四是建立  
生态环境服务功能的价值评估体  
系,使其进入国民经济统计核算  
体系中,真正让“绿水青山”转  
变为可计量、可考核、可获得的  
“金山银山”。

3. 加快建立健全以改善生态  
环境质量为核心的目标责任体  
系。全面落实党政主体责任,强  
化对生态文明建设和生态环境  
保护的总体设计与组织领导;各  
级环保部门统一政策规划标准制  
定、统一监测评估、统一监督执  
法、统一督察问责;相关部门要

协同配合、各司其职,各级人大  
要把生态文明建设和生态环境保  
护作为重点工作领域,共同推动  
中央和自治区决策部署落地;强  
化考核问责,把考核结果作为各  
级领导班子和领导干部综合考  
核评价、奖惩任免的重要依据,对  
盲目决策、违法违规审批开发利  
用规划和建设项目,对生态环境  
事件多发高发、应对不力、  
群众反映强烈,对生态环境保  
护责任没有落实、造成生态环境  
质量恶化,依纪依法严格问责、  
终身追责。

4. 加快建立健全以生态系统  
良性循环和环境风险有效防控为  
重点的生态安全体系。一是构建  
生态安全空间格局。从生态系统  
整体性、关联性、协同性出发,  
推动生态保护从单要素、单环节  
向“优化结构、调控过程、确保  
功能、提升质量”的综合管理方  
式转变;坚持保护优先、自然恢  
复为主,推进重点区域和重要生  
态系统保护与修复,构建生物多  
样性保护网络,筑牢祖国北方重  
要生态安全屏障的鄂尔多斯防

线。二是加大重要生态系统保护  
与管理。进一步保护沙漠沙地系  
统,稳步推进生态治沙;保护草  
原生态系统,严格执行基本草原  
保护、草畜平衡和禁牧休牧轮牧  
制度;保护湿地系统,加强湿地  
水资源、动植牧资源的保护和合  
理利用;保护森林系统,提高森  
林质量和生态系统稳定性。三是  
加强生态退化区整治修复。推进  
生态退化地区整治修复,加强矿  
山生态治与恢复,将绿色发展理  
念贯穿于矿产资源规划、勘查、  
开发利用与保护全过程,全力推  
进绿色矿山建设,引领带动矿业  
走绿色发展的道路,推进生态文  
明示范旗(区)建设。四是开展  
生态安全监测预警与监管。建立  
健全生态监测体系与评估考核机  
制,将环境风险管控纳入常态化管理,  
推动环境风险防控由事后  
应急管理向全过程管控转变,实  
现事前严防严控,事中响应、事  
后追责赔偿。■

(作者单位:内蒙古党校,作者1  
系内蒙古党校副校长)

责任编辑:康伟