

内蒙古高质量发展新路子的内涵

杭栓柱

习近平总书记在十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时发表了重要讲话。讲话可以概括为“一个地位”“一个定位”和“四个要”。讲话既强调了生态文明建设在党和国家事业中的地位，又突出了内蒙古生态文明建设在全国发展大局中的战略定位和重大责任，并要求内蒙古要保持加强生态文明建设的战略定力，要探索符合战略定位、体系内蒙古特点，以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，要加大生态系统保护力度，要打好污染防治攻坚战。

如果考虑保持战略定力、处理好保护与发展关系，加大生态系统保护力度，打好污染防治攻坚战等，均是高质量发展的题中应有之义，那么总书记讲话精神的核心要义就是，在生态文明建设思想的指导下，走好以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。要走好新路子，就要正确把握理解其内涵特点。既然是高质量发展，首先得满足高质量发展一般规定性要求，即这种发展是能够满足人们美好生活需要的发展、是体现新发展理念的发展，在此基础上就是反映体现内蒙古区情特点的发展。因此，对以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子内涵特点的理解，可以概括为：确立一个战略，突出

四个优先，处理三个关系。

一、确立一个战略

（一）战略目标

发展战略是对未来发展方向、实力、态势、问题等的科学判断的基础上而制定的，制定发展战略首先面临的一个问题是如何确定战略目标。长期以来在现有财税体制的作用下，在政绩考核指挥棒的指挥下，形成“GDP至上主义”，着力转变经济发展方式便成为一句空话，摆不脱对传统发展路径依赖，“四多四少”产业结构的格局依然如故。因此，适应新路子发展要求的战略目标，就是要从过去的追求经济增长改变为追求发展上来，经过较长时期的努力，实现经济社会与人口、资源、环境的可持续发展，也就是“既要绿水青山，也要金山银山”，生态环境和经济社会发展相辅相成、相得益彰，把生态优美和经济增长“双赢”作为发展的重要价值标准。

（二）战略要素

战略要素是指影响发展战略目标能否实现的核心因素，其具有基础性、关键性和战略性。长期以来，我们对经济活动进行分析时，往往有两种方法。一种是从需求的角度，将影响经济增长

的要素简化为投资、消费和净出口，俗称“三驾马车”；另一种是从供给的角度，将推动经济增长的因子，划分为劳动、资本、土地、资源和技术等，并且衍生为全要素生产率。但是，不管哪种分析方法，均将生态环境排除在外，以为是大自然赐予的，取之不尽、用之不竭。因此，反映在经济生活中的后果便是，各个地方不顾生态环境的承载力，均要搞大开发，要建设工业园区，要搞重化工；不顾生态环境等资源使用时的优劣势，过度依赖地上和地下自然资源开发，一度也取得了较快的经济增长，形成了内蒙古高投入高消耗高排放高污染低效益“四高一低”的传统发展模式。而走好新高质量发展路子，要求我们一定要将生态环境作为社会经济发展的内在要素，并且是最重要的要素，一种稀缺的要素来对待，这就首先需要进行思维观念和思维方式的变革。

（三）战略途径

在传统发展模式下，由于未把生态环境作为经济社会活动的内在要素，经济活动势必带来资源消耗、生态破坏、环境污染的后果。当人们收入水平较低、仍在追求温饱时，“宁要呛死、不要饿死”成为流行的观点；当人们越过温饱线、对生态环境风险的认

知和防范意识日益增强时，对遭到破坏的生态环境的治理才开始引起重视，战略选择的方式是进行末端治理。但这种末端治理的方式，需要十分巨大的投入和付出艰巨的努力，因而仍未走出西方工业化国家“先污染、后治理”的老路。改变末端治理方式，就是要把经济活动过程和结果的“绿色化”“生态化”作为主要内容和战略途径。为此就要积极建设生态文化，培育和谐、文明、多元的生态文化体系，这是一场涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念的革命性变革。要对传统发展战略进行反思，提出战略转型的方向和路径。要构筑生态空间新格局，让发展更高效，保护更充分。要加快建设绿色经济新体系，推动绿色低碳循环发展。要遵循生态系统内在机理和规律，让山水林田湖草沙有机涵养内蒙古的绿富美，不断取得污染防治新成效，保持攻坚力度和势头，扎实推进蓝天、碧水、净土保卫战。要全面构建生态文明新体制，用严格的制度、严密的法治解决生态环境保护深层次问题，为走好新路子提供体制机制保障。

总的看，内蒙古的经济发展面临一系列难题，地区经济动力不足、政府债务负担沉重、持续增长严重乏力、生态环境压力不断增加，两难多难问题增多，局面复杂。国民经济已经到了不转型不能发展的地步，内蒙古发展战略转型势在必行。高质量发展新路子，是在传统发展基础上的

一种模式创新，是建立在生态环境容量和资源承载力的约束条件下，将生态环境保护作为实现可持续发展重要支柱的一种新型发展模式。实现这样的发展，是工业革命以来最深刻最全面的变革，它会带来生产方式、生活方式、商业模式以及治理机制方式等全方位的改变，意义重大。一是立足区情符合定位、建设我国北方重要生态屏障的固本之策；二是解决社会主要矛盾、提高人民福祉的关键举措；三是摆脱当前经济发展困境、转变发展方式的迫切需要；四是优化发展环境、提高区域竞争力的重要基础；五是适应、引领第四次工业革命的必然选择；六是参与“一带一路”建设、为构建人类命运共同体提供内蒙古方案的有效途径。

二、突出四个优先

（一）生态规律优先

走好高质量发展新路子的工作重点、方向和各项措施只有符合客观规律才能成功。否则，脱离了客观实际，违背了客观规律，就会适得其反。日常生活中，我们经常讲的经济、社会、生态（自然）三大规律，从总的和长期的观点看，是一致的。在生态、经济和社会三大系统协调统一发展过程中，当它们出现矛盾时，考虑到生态（自然）系统是人们所有活动赖以存在的基础，那么生态规律应优先于经济、社会规律。

（二）生态效益优先

与上述三大规律的关系相关的，生态效益与经济效益、社会效益之间是相互制约、互为因果的关系。生态效益的好坏，涉及到全局和长期的经济效益、社会效益。在人类的生产、生活中，如果生态效益受到损害，整体的和长远的经济效益、社会效益也难得到保障。因此，人们在社会生产活动中要维护生态平衡，力求做到既获得较大的经济效益，又要获得良好的生态效益。从当代经济活动的效益结构角度判断，在某些特定时空情境下，当在经济、社会、生态三大基本效益之间出现矛盾甚至冲突时，“宁要绿水青山，不要金山银山”，绿水青山是比金山银山更基础、更宝贵的财富，必须把保护生态环境效益作为优先选项。

（三）生态资本优先

生态资本是能够带来经济和社会效益的生态资源和生态环境，应该是可计量、可货币化、可市场交易。关于这个问题的讨论较早，只是我们把它忽视了，更多的谈论主题是实物资本和货币资本。实际上，从资本结构的角度讲，在构成当代经济发展基本要素不仅包含物质资本、人力资本、社会资本，还应将生态资本包括其中，并且生态资本具有基础性、前提性地位，生态资本具有明显的不可替代性。可持续发展要求在生态资本总体平衡性和结构合理性前提下，实现各类资本总量的保值增值。“绿水青山就是金山银山”，强调优美的生态环

境既是自然财富，又是社会财富、经济财富。把“绿水青山”作为核心竞争力，把生态环境优势与底色转化为绿色农业、绿色工业、生态旅游等绿色经济优势，是高质量发展的内在要求，关键是找到使“绿水青山”变成“金山银山”、生态与资源资本化的途径，解决“就是”的问题。

（四）自然修复优先

被破坏的生态以自然恢复为主，辅以人工修复，是我国在生态建设与修复过程中坚守的一项基本原则。坚持自然恢复为主的方针，因地制宜、分类施策，增强针对性、系统性、长效性，推进自然生态系统保护与修复，构建生态功能区和生物多样性保护网络，全面提升各类自然生态系统稳定性和生态服务功能，筑牢生态安全屏障。强调生态自然恢复并不是不作为，但强调抓好生态工程建设，决不应否定、违反生态系统内在的机理和规律。而是要顺应自然、科学作为。对那些不可逆转退化的生态，促其显著改善的，就要辅以人工修复，开展各类工程建设。为此，对生态退化地区要坚持自然修复与人工治理相结合，以自然修复生为优先选项，注重相关措施的配套使用，宜林则林，宜草则草。

上述四个优先的原则，是内蒙古走好高质量发展新路子的重要遵循，既关乎理念的变革，攸关战略转型的成败，也决定具体路径的选择。从根本性来讲，是按照规律办事的具体体现。

三、处理三个关系

（一）从联系的观点看，要处理好战略定位与其他功能定位的关系

发展定位决定方向未来，关乎目标导向。关于内蒙古定位，习近平总书记有过多方面的论述。2009年8月，习近平考察满洲里时，要求守护好这片美好家园，保护好生态环境。2014年在考察内蒙古时，明确提出把内蒙古建成“我国北方重要的生态安全屏障”。去年两会期间，要求内蒙古构筑祖国北疆万里绿色长城。今年两会期间，总书记突出强调，把内蒙古建成我国北方重要的生态安全屏障，是立足全国发展大局确立的战略定位。

由此可见，内蒙古生态环境保护建设的极端重要性和特殊性。内蒙古地域辽阔、横跨“三北”、地近京畿，由森林、草原、湿地、河流、湖泊、沙漠、戈壁等多种自然形态，是我国北方面积最大、种类最全的生态功能区，对于调节气候、防风固沙、释氧固碳、维系生物多样性等具有重要作用。内蒙古生态地位不仅极端重要而且生态极其脆弱。总体上看，这些年来内蒙古生态环境质量持续改善，呈现“整体遏制、局部好转”的趋势，但成效并不稳固，稍有松懈就可能出现反复甚至前功尽弃。内蒙古大部分面积分布在“胡焕庸线”以西，处于西伯利亚冷空气侵入的要冲，严寒时间漫长，全年降雨量少且不均

衡，十年九旱，多数地区气候干旱、土壤贫瘠，抗封蚀能力弱，天然植被一旦破坏，极易造成沙化和荒漠化。

与此同时，我们也要牢记总书记提出的“祖国北疆安全稳定的屏障”“我国向北开放的重要桥头堡”“绿色农畜产品生产加工输出基地”和“要把现代能源经济这篇文章做好”的要求，把总书记几次讲话精神不折不扣落实好。如果说，我国北方重要的生态安全屏障是对内蒙古的战略定位的话，那么，祖国北疆安全稳定的屏障、我国向北开放的重要桥头堡、绿色农畜产品生产加工输出基地和现代能源经济就是功能性定位。

科学理解总书记重要讲话精神，既要看到构筑我国北方生态安全屏障的战略意义，也要深入理解和把握总书记对内蒙古发展的多重定位要求，妥善处理好战略定位和其他各项功能定位的关系，就象总书记讲的，2014年初到内蒙古调研时讲了“四个着力”，去年参加内蒙古代表团审议时讲了“三个扎实”，继续抓好落实。在按照总书记对内蒙古的战略定位和功能性定位观势、谋道、取术时，一方面要始终把生态安全放在优先位置、战略位置、底线位置、导向位置，因为生态环境一旦遭到破坏，影响的不只是自治区自身，还有华北、东北、西北乃至全国；不只是生态环境本身，还有产业安全、民生福祉、地区形象乃至国际影响；不只是我们这一代人，还事关如

期全面建成小康社会、事关代际传承和永续发展。生态安全屏障建设不好，“祖国北疆安全稳定的屏障”也筑不牢，“我国向北开放的重要桥头堡”也就失去了依托，“绿色农畜产品生产加工输出基地”也失去了最大的优势，“把现代能源经济这篇文章做好”也没有相应的空间。

从另一方面来看，离开其它方面的功能定位，仅讲生态安全，就不能完整、准确地把握总书记讲话的核心要义。实际上，总书记针对内蒙古的几次讲话联系起来理解，既涉及到经济、政治、文化、社会，又涉及到生态文明，需要扩展到“五位一体”总体布局来理解。如果说生态文明建设是统领和灵魂的话，那么经济建设就是基础、文化建设是载体、社会建设是条件、政治建设是保障。当然，在“祖国北疆安全稳定的屏障”“我国向北开放的重要桥头堡”“绿色农畜产品生产加工输出基地”和“现代能源经济”建设过程中，必须以生态为底线、以绿色为底色，将环境保护和生态文明建设贯穿于其他建设的全过程和各方面。

(二)从辩证的观点看，要处理好生态优先与经济增长的关系

人类文明发展的历史，在经历了原始文明、农业文明和工业文明之后，生态文明走上了前台。人类进入工业文明时代以来，传统工业化迅猛发展，在创造巨大物质财富的同时，也加速了对自然资源的攫取，打破了地球生态系统

原有的循环和平衡，造成人与自然关系紧张。从上世纪30年代开始，一些西方国家相继发生多起环境公害事件，损失巨大，震惊世界，60年代以来，气候变暖、土地沙漠化、森林退化、臭氧层破坏、极端气候增多等为主要特征的生态危机日益凸显，引发了人们对传统工业化发展模式的深刻反思。工业文明过度张扬人的主体性而贬低自然价值，在使人类取得辉煌成就的同时，也给人类带来了严重危机。人们日益深刻地认识到：产业革命以来的经济增长模式所倡导的“人类征服自然”，其后果是使人与自然处于尖锐的矛盾之中，并不断地受到自然的报复，这条“先污染、后治理”传统工业化的道路，使人类社会面临严重困境，实际上引导人类走上了一条不可持续发展的道路。人类开始自觉地寻求新的发展模式。

贯彻总书记讲话，如何处理生态保护与经济发展的关系，决定着内蒙古是走“先污染、后治理”的传统工业化老路，还是闯出一条新路的重大战略问题。强调生态优先，根本上是由内蒙古区情决定的，也是由内蒙古在国家发展大局中的责任和担当决定的。过去内蒙古经济一度的高速增长是以粗放式资源开发换取的，这既牺牲了生态环境，也造成了经济增长对资源型产业的路径依赖和锁定，产生了挤出效应，使得经济发展与生态环境的矛盾较为突出。在这个问题上，我们一定要提高政治站位，自觉地把生态优

先作为政治任务落实好。正如习近平总书记讲过的，“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力”，也就说生态保护、环境建设本身就是一种发展，是经济高质量发展应有的精髓要义。

但是，生态优先不是不要经济增长，也不是内蒙古未来仅仅就搞生态保护与建设了，更不是要回到原始文明，而是追求什么样经济增长的问题。我们知道，生态不等于生态文明，生态文明是从文明的阶段性讲的，是经历了原始文明、农业文明和工业文明后，人类文明发展的更高级的阶段；不是所有的经济增长都会造成生态环境的污染和破坏。换言之，是不恰当的经济增长方式才会导致环境恶化、生态退化。因此，在处理经济发展和生态环境保护二者关系时，正确的态度应该是：生态环境保护不应是舍弃经济发展的缘木求鱼，经济发展不应是对资源和生态环境的竭泽而渔，而是要以资源环境承载能力为基础，守住生态保护的底线、环境质量的底线和资源消耗的上限，这是最高的境界。也就是说，从长期来看，经济发展和生态环境保护是一致的，相得益彰的。当然从短期看，生态保护与经济发展也还是有一定矛盾的，为了保护生态环境，就要牺牲经济增长速度，如承接产业转移时，一些能源资源密集的产业，内蒙古就不能来者不拒，要有选择的招商，不能简单地与发达地区攀

产业、比结构、赛速度，要保持战略定力；与此同时，在处理已有的问题时，也不能急功近利搞“一刀切”，切记防止运动式的做法，正确的是渐进、持续推进。

处理经济发展和生态环境保护二者关系时，根本的出路是守护好“发展”这个第一要务，抓住经济建设这个中心，针对资源型产业特点，加快转变发展方式，推进经济转型升级，重构绿色发展的经济形态，既要按照产业生态化要求，延长产业链、提升价值链、整合供应链，又要把把握生态产业化的思路，打好绿色品牌，利用生态价值。针对资源消耗高的特点，坚持节约资源和保护环境的基本国策，构建绿色循环低碳生产体系，建设资源节约型和环境友好型社会。针对经济布局分散化的特点，坚持在发展中保护、在保护中发展，实行集中集聚集约、收缩转移调整，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式，实现经济社会发展与人口、资源、环境相协调，经济社会生态效应相统一。

（三）从全面的观点看，要处理好绿色发展理念个体与新发展理念整体的关系

发展的思维与理念正确与否，关系重大。思维是人们行动的先导、判断是非的标准；发展理念是管全局、管根本、管长远、管方向的价值导向。突出绿色发展理念，是习近平生态文明思想的基本要求；绿色发展，是新发展

理念的重要组成部分。习总书记曾经讲过，经过30多年的快速发展，我国在生态环境方面的欠账太多，生态破坏严重、生态灾害频繁、生态压力巨大等突出问题已成为全面建成小康社会最大的短板。因此，绿色发展不仅是内蒙古的基本遵循和价值追求，也是发展导向、目标导向、问题导向、效率导向，更是由内蒙古发展的特点决定的。过去发生的“腾格里沙漠污染事件”给我们的教训就是没有很好地坚持绿色发展理念所致。

在探索内蒙古高质量发展新路子时，坚持绿色发展理念的发展导向，凸显了自治区资源富集但生态环境是短板的区情。所以，一定要保持加强生态文明建设的战略定力，不动摇、不松劲、不开口子，不为长远的发展留下隐患。

但新路子也需要其他新发展理念的共同指导。新发展理念是在深刻总结国内外发展正反经验和教训的基础上得出的，“创新、协调、绿色、开放、共享”，各有侧重又相互支撑，是一个相互联系、相互衔接、相互促进的有机整体，辩证统一、不可分割。内蒙古坚持绿色发展理念，需要发挥生态文明制度先行先试的优势，探索绿色发展新机制，建立自然资源资产制度，培育绿色发展新动能，打造全国绿色发展的样板区，带动创新发展、促进协调发展、助推开放发展、推动共享发展。同时，内蒙古形成绿色发展的新模式，还需要激发创新

这个第一动力，保障人才这个第一资源，围绕技术创新，主攻绿色开采、绿色加工、绿色循环低碳等技术，创建全国绿色技术创新、应用和推广的示范区，发展绿色金融，建立碳交易市场；需要以协调为内在要求，除了协同自治区东中西部、城乡关系外，还需加快构建城镇、农牧业、生态绿色空间体系，实现生产、生活、生态的“三生共赢”；需要以共享为根本目标，提供更多优质生态产品，满足人民日益增长的优美生态环境需要，实现绿色富区富民；需要以开放为必由之路，利用好“两个市场”“两种资源”，既鼓励各方参与生态环境治理，又讲好内蒙古绿色发展故事，推荐生态治理新模式，向中国、向世界提供“内蒙古方案”。

当然，在新发展理念指导下探索高质量发展新路子，需要我们尽快破题，来一场转变思维观念、推动经济高质量发展的讨论，从理论与实践结合的角度，在对内蒙古区情深刻认识把握的基础上，搞清楚“我是谁、从哪里来、到哪里去”等一系列基本性命题；认真总结过去发展的经验与教训，找出旧路子的特征和它的不可持续性；深刻了解走好新路子的重大意义，从自身的维度、全国的维度和全球的维度加以阐释；厘清新路子的内涵要义，明确方向用以指导实践；找准走好新路子的突破口和重点，打破传统思维定式，寻找新举措和新路径，甚至有些需要进行颠覆性的变革。■

（作者系内蒙古社科联党组书记、主席）

责任编辑：张莉莉