

调结构、转动能、提质量： 促进习近平总书记考察内蒙古重要讲话精神落实落地

——第 55 期内蒙古发展改革论坛综述

■ 曲莉春 张莉莉

摘要：为贯彻落实内蒙古自治区党委十届十次全会精神，促进习近平总书记考察内蒙古重要讲话精神落实落地，9月4日，内蒙古自治区发展研究中心围绕调结构、转动能、提质量，举办了第55期内蒙古发展改革论坛。来自自治区相关部门和机构的负责人、专家学者，紧扣主题，进行了深入研讨和交流，并提出咨询建议。

关键词：自治区十届十次全会精神 战略地位 高质量发展

习近平总书记考察内蒙古的重要讲话和重要指示，为进一步做好内蒙古工作指明了前进方向，提供了根本遵循。自治区党委十届十次全会审议通过了《内蒙古自治区党委关于贯彻落实习近平总书记考察内蒙古重要讲话精神的决定》。与会专家们一致认为，全区上下要深入贯彻落实全会精神，切实用总书记重要讲话、重要指示武装头脑，指导实践，切实把总书记和党中央对内蒙古的关心关怀转化为推动高质量发展的不竭动力，奋力开创新时代内蒙古改革开放和现代化建设新局面。

杨臣华（内蒙古自治区发展研究中心主任）表示，习近平总书记考察内蒙古的重要讲话，既为内蒙古破解当下之困开出了良方，又为谋划“十四五”发展指明了方向。当下最紧迫的是把《内蒙古自治区党委关于贯彻落实习近平总书记考察内蒙古重要讲话精神的决定》精神细化为目标任务和政策举措，

促进内蒙古转变发展方式、调优经济结构、转换发展动能，切实走出一条符合战略定位、体现内蒙古特色，以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

一、全面把握内蒙古重要战略地位，牢牢抓住改革发展的重大机遇

习近平总书记在讲话中深入阐述我国发展外部环境的深刻变化和转向高质量发展阶段的深刻影响，科学阐明内蒙古推动高质量发展的形势、任务和路径。

杨臣华说，“十四五”规划如何描绘内蒙古发展蓝图？如何立足全局做规划，把规划编制同落实习近平总书记提供给内蒙古的新愿景和新要求紧密结合起来？要加深对“新常态”“新时代”“发展进程”和“发展方式”的转换以及“百年未有之变局”和“重要战略机遇期”等历史节点的认识和理解，准

确研判“十四五”时期国内外环境新特征新变化新趋势和内蒙古面临的机遇挑战，紧扣国家重大战略，注重从时间、空间两个维度打开思路，围绕国家改革方案中的政策措施，寻求内蒙古下一步发展的增长点和发展空间。程玺（内蒙古自治区研究室副主任）强调，要立足国家给我们的定位，把内蒙古建成我国北方重要生态安全屏障。

二、推动高质量发展存在的主要问题

改革开放以来，内蒙古经济发展取得巨大成就，但欠发达的基本区情尚未根本改变，发展不平衡不充分问题还很突出。对于内蒙古经济遇到的困难和问题，总书记一针见血地指出：表面看是速度问题，深层次是结构和质量问题。

（一）结构不合理，仍然是制约高质量发展的主要问题

程玺说，多年来，内蒙古经

济的结构性问题主要体现在“三个过度依赖”，即过度依赖投资，过度依赖工业，过度依赖重工业。王东升（内蒙古自治区财政厅经济建设处副处长）从1-7月内蒙古财政收入情况分析，传统资源型产业对税收的贡献较高，能源工业、化工、冶金仍是推动经济增长的主要力量，“一煤独大”的局面仍未有根本改观。乔毓（内蒙古自治区能源局综合规划处处长）表示，内蒙古能源产业大多集中于初级原始材料生产加工环节，链条不长，层次不高。能源生产性服务等配套产业发展滞后，产业体系全而不强。

（二）生态环境与经济矛盾的矛盾依然很突出

张学刚（内蒙古党校经济学教研部主任）说，长期以来，内蒙古资源开发强度大、利用效率低下，环境问题比较突出。孙百灵（内蒙古党校经济学教研部讲师）表示，城镇生态承载力下降、城镇生态脆弱性不断加剧。姚国征（内蒙古自治区国土资源信息院研究室主任）强调，内蒙古有大量的退化草地、退耕地尚需修复治理，高效饲草料地急需建设，草种产业的发展已经成为制约内蒙古草原保护与修复的主要因素。王克军（内蒙古自治区环境科学院大气所所长）指出，打赢污染防治攻坚战，目前还面临产业结构配置不合理、秋冬大气污染问题突出、臭氧污染问题逐年凸显、区域性（呼和浩特市、包头市、乌海市等）大气

污染等问题。邢智仓（内蒙古自治区社科联助理研究员）认为，内蒙古资源有偿使用和生态补偿制度还不完善，导致大量生态产品被免费、无约束地过度使用。

（三）城乡、区域发展仍需进一步协调

张学刚用“三大差距”概括了影响内蒙古区域协调发展的难点。一是城乡间主要经济社会指标的绝对差距大，二是地区间主要经济社会指标的绝对差距大，三是贫困地区发展水平与全区发展水平差距大。孙百灵说，内蒙古区域间城镇化发展水平和经济发展水平不平衡，城镇地表硬化，建筑化、水循环遭到破坏，城乡分割严重，城乡基础设施配置不均衡，“城市病”和“农村病”一定程度存在。

（四）创新体制机制仍需进一步完善

于光军（内蒙古社会科学院经济研究所所长）说，内蒙古农牧区空心化现象比较突出，留在农村牧区的人口创新观念落后，思维固化、路径依赖的现象比较严重。同时他认为，现代农牧业生产组织体系建设，既受农牧业科学技术影响，也受到土地制度、市场监管（工商管理）体制机制、金融体制机制创新的影响。张学刚指出，内蒙古区域创新体系建设滞后。一方面，区域整体创新水平低且空间分布不平衡；另一方面，全区还面临着创新资源地区间流动不畅、创新链与产业链在地区内和

地区间融合度不高、科技成果转化率低等突出难题。

（五）开放程度、营商环境仍需进一步优化

张学刚表示，内蒙古沿边开放优势与对外开放水平不协调。内蒙古沿边开发开放优势明显，但沿边开放水平仍然严重落后于中东部地区和西部一些省份。同时，从整体上来看，市场活力尤其是民间经济活力仍未完全释放，社会法治建设相对滞后，内蒙古整体营商环境仍有较大改善空间。要充分认识到营造良好营商环境的重要性和紧迫性。

三、调结构、转动能、提质量的建议

为更好地贯彻落实内蒙古自治区党委十届十次全会精神，促进习近平总书记考察内蒙古重要讲话精神落实落地，必须结合内蒙古实际，创造性贯彻“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，要下决心把结构调过来，动能转过来，质量提上来。

（一）生态优先、绿色发展

生态优先、绿色发展是当前和今后内蒙古高质量发展的根本遵循。杨臣华说，我们要坚持生态优先和生态兴衰决定文明兴衰的共同价值取向。明确生态、经济、社会三大系统统筹协调发展，以生态规律优先、生态资本优先、生态效益优先作为评价经济政策、规划战略和产业发展的

基本原则；要坚持绿色发展和人与自然和谐共生的“绿色化”鲜明导向。始终将“绿色化”贯穿到经济发展理念、发展方式、产业结构、增长动力、效益评价等各环节之中。程玺强调，要建立以生态优先、绿色发展为导向的约束、激励机制，把生态环境保护挺在前头。

在生态治理方面，姚国征建议，应加强内蒙古优良草种繁育基地建设，提升草原保护、修复能力和经济效益；创新矿山环境治理与绿色矿山建设，破解生态保护与矿山开发利用的矛盾。在“生态+”模式的推广和创新上，邢智仓建议，应进一步明确“生态+”的重点突破以及可能起到带动示范的领域，推进实施“生态+”产业体系、“生态+”文化体系、“生态+”政策体系，推进“生态+要素市场”，探索建立健全生态产品的价值实现机制。在打赢蓝天保卫战方面，王克军提出，要积极推进内蒙古产业结构调整、能源结构调整、交通结构调整，优化调整用地结构，实施重大专项行动，做好重点区域联防联控等工作。王东升指出，内蒙古1-7月份环境保护税增长较快的原因，主要是因为环保税税额标准提高。他认为应从财政、制度方面加大对生态环境治理的保障力度。

（二）转变经济发展方式，推动产业结构转型升级

加快内蒙古产业结构转型升级，必须找准产业比较优势和需

求增长空间的结合点，立足资源禀赋，发挥比较优势，扎实推动产业链向中下游延伸，价值链向中高端攀升。如何推动农牧业发展向优质高效转型？杨臣华建议，要不断优化农牧业区域布局和生产结构，建设若干特色农牧业产业带。程玺说，关键要保护好、利用好绿色资源优势，坚持绿色兴农兴牧，主打有机绿色品牌，增加优质绿色农畜产品供给。于光军表示，内蒙古农牧业优质高效转型要做好两个方面的工作：一是把握和提升现代生产技术及其应用的现代适应性，二是把握和提升现代农牧业组织方式的现代适应性，以此推进现代农牧业生产组织和生产体系建设，从发展基础上实现向优质高效的转型。他建议，要改造农牧业生产方式，改造农牧民生活方式，改造农村牧区社区模式，实现农牧业的根本性变革；要推动现代农牧业生产组织的规模化；要由延长和扩展产业链向完善供应链转变现代农牧业建设领域。

如何做好现代能源经济这篇文章？打造现代能源经济示范区？乔毓指出，要大力发展绿色能源、高效能源、共享能源，深化能源合作，在鄂尔多斯等资源富集地区探索设置综合矿权，以合资合作等方式开展资源一体化勘探开发。如何培育新产业新业态？杨臣华建议，要在大规模储能、石墨烯、稀土、碳捕集封存等领域开展前沿攻关，率先取得重大关键技

术突破。邢智仓表示，要通过创新第一动力，形成一批在全国具有突破性和示范性的新技术、新模式、新业态、新产品等，让内蒙古真正引领全国“生态优先、绿色发展”高质量发展新路子。

（三）推动区域协调发展，优化经济空间布局

坚持区域协调发展理念，优化经济空间布局，是推动经济高质量发展的内在要求。程玺认为，解决内蒙古城乡、区域发展不平衡问题，必须立足实际、尊重规律，注重差异、协调推进。应推进呼包鄂及乌兰察布协同发展，乌海和周边地区转型发展，呼伦贝尔、兴安盟、锡林郭勒转型发展。张学刚建议，要以建立区域治理机构为基础，以完善和创新体制机制政策为关键，以提升特殊类型区发展内生动力为根本，以发展特色县域经济为支撑，以建设现代化基础设施网络体系为保障，以实施区域创新驱动发展战略为动力，不断完善促进区域协调发展。

新型城镇化作为推动内蒙古经济社会发展的重要动力，是内蒙古推动高质量发展的主战场和主引擎。杨臣华说，要稳步推进以人为核心的新型城镇化，促进中心城市和小城镇协调发展，依托盟市、旗县所在地和中心镇，全面提升城镇服务功能。孙百灵表示，要以生态优先、绿色发展为导向，大力推进绿色城镇化，加快形成节约资源和保护环境的绿色空间

格局、绿色产业结构、绿色制度体系、绿色生产方式、绿色生活方式。

(四) 聚焦聚力, 补齐基础设施、科技、人才等短板

长期以来, 制约内蒙古经济高质量发展的软、硬短板很多, 薄弱环节很突出。具体而言, 要在完善基础设施建设方面破题, 补齐支撑保障能力不足的短板。张学刚说, 按照自治区建设“七网”的要求, 协同推进交通、能源、水利、信息等跨区域重大基础设施建设, 推动形成布局合理、功能完善、衔接紧密、保障有力的现代基础设施网络体系, 增强对经济发展的支撑保障作用。

要在实施创新发展战略方面破题, 补齐创新能力不足的短板。杨臣华说, 要鼓励科技创新, 寻求大力发展精深加工, 在优质资源基础上延伸产业链条, 提高产品科技含量、附加值, 促进价值链向中高端攀升的路径。张学刚建议, 一要推动科技合作与协同创新, 依托各类产业基地, 加快科技创新成果落地转化, 培育形成新的高新技术产业集群; 二要以呼包鄂城市群为引领, 充分发挥科技创新中心优势, 强化对周边区域的引领辐射作用, 支持与有条件的地区共同建设科技成果转化基地。邢智仓提出, 应主攻绿色技术创新, 一方面, 要利用呼包鄂自主创新示范区的创建, 搭建绿色技术的引进、应用和推广的平台, 让更多的绿色技术在内蒙古

落地。另一方面, 要加强生态、水资源、畜牧等方面的基础研究。加快推广高浓盐水处理的技术应用和推广, 粉煤灰提取氧化铝等全国领先技术的示范应用, “沙变土”模式的应用。

要在实施人才强区战略方面破题, 补齐人才缺乏的短板。赵云平(内蒙古自治区发展研究中心总经济师)建议, 应从“人”和“才”两个层面统筹内蒙古人才管理。首先要加强“人”的培养, 实施高质量发展人力资源战略, 在此基础上提升“才”的带动和引领作用。李冬(自治区人力资源和社会保障厅人才开发处副处长)提出, 要以“一心多点”为抓手, 打造人才工作新格局。即: 以北京这个全国人才聚集地为中心, 大力招纳贤才, 以京津冀、长三角、粤港澳和武汉、西安、哈尔滨等产业人才集中区为多点, 加强区省之间、区校之间的人才战略合作; 以呼和浩特市为中心, 以呼包鄂乌产业群、沿黄生态经济带、蒙东振兴以及各个工业园区为多点, 推动人才与项目深度融合, 打造吸纳集聚产业人才的大磁场; 以党管人才为中心, 以相关职能部门和各用人单位为多点, 进一步健全完善部门协作机制, 充分发挥用人主体在人才引进、培养、管理和使用中的主导作用。

(五) 畅通经济内外循环, 改善营商环境

全方位开放条件下, 实现借力发展, 就要畅通经济内外循环, 融入国内国际大市场, 把内蒙古

打造成我国向北开放的重要桥头堡。杨臣华表示, 应寻求增强内生动力的突破, 围绕实现产需之间、产业上下游之间、内外之间等经济良性循环方面有所突破; 围绕实现借力发展, 在全方位融入国内国际大市场, 把内蒙古打造成我国向北开放重要桥头堡, 形成联通内外、辐射周边、资源聚集集散、要素融汇融通的全域开放平台上有所突破; 在积极对接、深度融入共建“一带一路”中获得更大机遇、实现更大发展; 在发展加工制造、商贸流通、数字经济等产业, 推动更多“蒙字号”优质产品走向全国、走向世界上有所突破。程玺强调, 要打造联通内外、辐射周边、资源聚集集散、要素融汇融通的开放平台, 统筹好国内、国外和产需之间的衔接, 大力发展数字经济, 对传统产业进行清洁化、循环化、智能化改造, 发展外向型经济, 主动融入京津冀、西部大开发、长江经济带、“一带一路”战略, 在更大领域、更大平台上推动区域经济发展。

“营商环境只有更好, 没有最好”。杨臣华强调, 要以完善产权制度和要素市场化配置为突破口, 积极破解促进民营经济积极健康发展“难题”。进一步深入挖掘和分析内蒙古发展潜力, 寻求提升拓展发展空间及回旋余地, 在探索提高发展韧性的路径上下功夫。■

(作者单位: 内蒙古自治区发展研究中心)

责任编辑: 张莉莉