

# 内蒙古推动区域协调发展的难点及对策研究

张 学 刚

**摘 要：**党的十八大以来，内蒙古区域发展的协调性不断增强，区域关系调整进入重要转折时期。但是，伴随国内外环境的重大变化，区域发展面临的形势也更加严峻，面临诸多难点和制约因素。未来，内蒙古推动区域协调发展需要遵循区域发展一般规律，既立足当前，又着眼长远，以主体功能区为基本框架，科学谋划国土空间战略新格局；以实施区域协同发展战略为引领，加快形成“一核驱动、多中心带动、全方位开放合作”的区域发展新局面；以建设纵向横向发展轴带为支撑，全力拓展网络开发新空间。

**关键词：**内蒙古 区域协调 新格局

## 一、内蒙古区域发展现状

从趋势看，党的十八大以来，内蒙古区域发展的协调性不断增强，区域关系调整已经进入重要转折时期。

### （一）顶层设计正在完善

近年来，国家深入实施主体功能区战略、区域发展总体战略和新型城镇化战略，推动京津冀协同发展、长江经济带建设和粤港澳大湾区建设，充分发挥各地比较优势，坚持统筹规划、分类指导，政策体系逐渐完善，保障措施切实有效。结合内蒙古实际，自治区编制实施了一批重点区域规划，研究制定了一批促进区域协调和开放合作的政策性文件，不断创新开放合作的互动机制。

（二）地区间相对差距正在缩小

近年来，无论是从蒙东地区和蒙西地区比较看，还是从12个盟市以及103个旗县（市区）的比较看，主要经济社会指标的相对差距都呈现出逐渐缩小的趋



势。这些趋势是内蒙古区域发展协调性增强、区域关系调整进入转折期的重要标志。

### （三）空间格局正在优化

新型城镇化格局正在形成，呼包鄂城市群的核心带动能力不断增强，东部盟市发展步伐不断加快，乌海及周边地区初步形成了以乌海为区域中心城市，相对完整的经济区域。

（四）特殊类型区帮扶正在深化

近年来，包括革命老区、人口较少民族聚居区、边境地区、贫困地区、资源枯竭地区、生态

退化地区等在内的特殊帮扶地区，得到了国家、自治区和各级政府的关注和支持，面临的各种困境得到很好的缓解，内生发展能力不断增强。

（五）开放合作的空间正在拓展

中欧国际班列数据不断增多，口岸综合功能明显增强，产业合作和人文交流日益密切和频繁，企业“走出去”也不断取得新成果。区域合作广度、深度正在拓展，与东三省的多个领域合作取得较多成果，京蒙合作内涵得到不断扩展，呼包鄂榆城市群建设进入实质性推进阶段，蒙晋冀（乌大张）长城金三角合作区建设上升为国家战略。

## 二、内蒙古推动区域协调发展的难点和制约因素

区域发展迈上新台阶、区域关系调整进入转折期，并不意味着内蒙古区域协调发展的“拐点”已经真正到来。相反，伴随国内

外环境的重大变化，内蒙古发展面临的形势将更加严峻，需要更加高度关注影响区域协调发展的难点和制约因素。

#### （一）三大差距

一是城乡间主要经济社会指标的绝对差距大。比如，2010年内蒙城乡居民人均可支配收入相差12168元，2015年达到20000元左右，2018年进一步扩大到了24502元。同时，城乡教育、医疗和社会保障水平差距也依然很大。比如，虽然城乡社会保障实现全覆盖，但农牧民在筹资、缴费、受益水平和管理机制等方面，与城镇居民依然存在较大差距。二是地区间主要经济社会指标的绝对差距大。比如，2013年，全体居民人均可支配收入最高与最低的盟市之间相差16478元，2018年这一指标进一步扩大到23178元。2017年，全区103个旗县（市区）中，城镇居民人均可支配收入低于全区平均水平的旗县（市区）还有个69个。三是贫困地区发展水平与全区发展水平差距大。一方面，主要经济社会指标上，贫困地区与全区平均水平的绝对差距还在拉大；另一方面，脱贫攻坚开始面临一些新问题和新的挑战。比如，从空间分布看，贫困人口多集中在偏远地区、少数民族聚居区、革命老区和省际交界地区，周边地区缺乏有辐射带动能力的区域性中心城市。

#### （二）三个滞后

一是综合交通运输体系建设滞后。综合交通网络体系还不健全，各种运输方式之间的无缝对接还没有形成，城镇公交设施明显不足，城乡公交一体化发展滞后，部分农村牧区公路“通返不通”问题突出，亟需升级改造。此外，交通快速发展还面临资金、土地等因素制约以及生态、环保压力不断加大等问题。

二是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。三是人口城镇化滞后于土地城镇化。多年来，一些地区建成区人口密度偏低，建设用地利用方式粗放且效率低下；户籍人口城镇化率偏低，大量农牧业转移人口难以融入城市社会，还不能真正享受市民待遇。

#### （三）四个不协调

一是地方政府与市场的关系不协调。概而言之，主要体现在两个方面，一个是“越位”，即管了不该管的事；一个是“缺位”，即该管的事没管或者没有管好。二是人口、经济、资源、环境不协调。人口与经济空间分布不协调，经济建设与资源利用和环境保护不协调。一些地区经济发展方式依然粗放，转方式、调结构进程十分缓慢，资源开发强度大、利用效率低下，环境问

题比较突出。三是大中小城市发展不协调。大城市核心区人口压力偏大，与综合承载能力之间的矛盾加剧；中小城市集聚产业和人口不足，潜力没有得到充分发挥；小城镇数量虽然较多，但规模小、服务功能弱等，都增加了经济社会和生态环境成本。四是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，还面临人才匮乏、基础设施建设滞后、特色优势产业体系尚未形成、投资贸易便利化水平不高等突出问题。

#### （四）四个制约因素

一是落后观念的制约。受发展阶段、市场发育程度等综合因素影响，无论是政府，还是企业和大众，行政区观念根深蒂固，区域观念尚在培育之中。在行政区观念指导下，地方本位主义思想泛滥，行政区经济与区域经济之间的冲突不断。二是现行体制的制约。行政管理体制的“纵向系统”与区域经济运行的“横向系统”难以有效融合，现行财税体制，强化了政府干预地方经济的动机。三是协调机制不健全的制约。目前，我国还没有形成较为完善的区域政策制度基础。自治区层面的开放合作协调机制也不健全，一方面，推动辖区内各地区协同发展的体制机制没有真正建立；另一方面，对外开放与区域合作的协调机制体系也没有

真正建立。四是非政府力量发展薄弱的制约。社会组织发育不足、能力欠缺，难以参与到各种区域合作事务中去，还无法承担推进区域协调发展的重任。

### 三、内蒙古推动区域协调发展的思路与重点

当前和今后，内蒙古推动区域协调发展需要遵循区域发展一般规律，既立足当前，又着眼长远，以主体功能区为基本框架，科学谋划国土空间战略新格局；以实施区域协同发展战略为引领，加快形成“一核驱动、多中心带动、全方位开放合作”的区域发展新局面；以建设纵向横向发展轴带为支撑，全力拓展网络开发新空间。

(一) 以主体功能区为基本框架，科学谋划国土空间战略新格局

按照国家主体功能区规划和自治区主体功能区规划的战略安排，以重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域为重点，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，突出主体功能导向，实施分类调控政策，着力引导各类生产要素按照主体功能优化配置，构建科学合理的新型城镇化格局、农牧业发展格局和生态安全格局，加快形成人口、经济、资源环境协调发展的国土空间开发新格局。

(二) 以实施区域协同发展

战略为引领，加快形成“一核驱动、多中心带动、全方位开放合作”的区域发展新局面

着眼于拓展区域发展空间、释放发展潜力和全方位开放合作，大力实施区域协同发展战略，优化“一核”，培育“多极”，全力建设各种类型开放合作区，重塑区域关系，加快形成“一核驱动、多中心带动、全方位开放合作”的区域发展新局面。

(三) 以建设纵向横向经济带为支撑，拓展网络开发新空间

实施全方位对内对外开放战略，以点轴开发理论和网络开发理论为指导，加大沿黄、沿线和沿边开发开放力度，依托重要交通干线和经济核心区，以城镇群和中心城市为节点，积极培育壮大横贯东西、沟通南北、带动全区的若干发展轴带，全力拓展以陆海统筹内外联动、东西双向开放为主要特征的网络开发新空间。

### 四、内蒙古推动区域协调发展的政策建议

当前和今后，内蒙古推动区域协调发展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的政策和举措。

(一) 设立促进区域协调发展的治理机构

顺应国家行政机构体系向“大部制”转变的趋势，建议在自治区层面设立“区域治理委员会”，采取联合职能部门模式。“区域治理委员会”提出有关区域问题的建议，报有关部门提意见，并呈交自治区人大进行审议。若自治区人大通过提议，则由“区域治理委员会”具体负责





实施。若提议遭否决，且提议涉及重大问题，则交由自治区党委、政府和政协进一步研究，并将研究结论提供给“区域治理委员会”，“区域治理委员会”根据意见重新研究，并将新的提议报自治区人大。

（二）健全促进区域协调发展的体制机制

一是筑牢区域治理的地方法律基础。针对目前区域发展战略一直停留在政策层面的实际，建议自治区加快相关立法计划的实施，逐步完善促进区域协调发展的地方法律法规体系。二是实施科学的绩效考评制度。建立健全有利于推进形成主体功能区建设的绩效考核评价体系，按照不同主体功能定位，实行差别化的绩效考核评价办法，并强化考核结果的运用。三是推进区域统一市场建设。更好发挥市场配置资源的决定性作用，全力消除地方保护和市场壁垒，打破行业垄断，创造市场主体公平竞争的环境，加快形成区域统一大市场。四是健全城乡一体化发展体制机制。深化农村牧区产权制度改革，推动农牧业转移人口市民化，推进城乡统一要素市场建设，建立农牧业和农村牧区投入长效机制；培育多元化农牧业经营主体，深化农牧业科技体制改革，深入推进城乡规划、基础设施和基本公共服务一体化。此外，要进一步完善促进县域经济发展的体制机制。五是深化区域合作机制。

完善区域合作协调机制，设立区域合作发展基金，创新区域利益协调机制，发挥各功能平台的创新示范作用。六是创新内外联动机制。提高贸易便利化水平，提高投资便利化水平，推进人员往来便利化，促进运输便利化。七是完善特殊类型区域援助机制。打好脱贫攻坚战役，支持革命老区、人口较少民族聚居区和边境地区加快发展，推进资源枯竭型城市转型发展。

（三）构建促进区域协调发展的政策体系

一是加强顶层设计。在国家区域政策体系框架内，结合内蒙古实际，建立和完善内涵清晰、措施有效、管理规范、分类指导、实施精准的区域政策体系。二是提高政策的精准性。适应引领经济发展新常态，根据经济走势和地区特点，加强分类指导，对不同类型地区，出台有针对性的政策举措，积极推进供给侧结构性改革，发展新经济，培育新动能，促进各地区充分发挥比较优势，破解发展瓶颈和发展难题，提升综合竞争力和实力，推动结构优化和动力转换，对于重大改革政策可在重点区域、行业、领域先行开展试点示范。强化区域经济形势的监测、预测和跟踪分析，逐步建立与之联动的区域政策动态调整机制。三是发挥区域规划的指导约束作用。深化“多规合一”改革，优化规划的实施与评价机制。探索建立区

域规划与政策实施绩效评价与考核体系，建立区域规划与政策实施跟踪评估与动态优化完善机制，完善公众参与和社会监督机制。四是推动区域治理法治化。逐步推进促进区域协调发展的地方立法进程，实现以法律形式规范区域协调发展的目标原则、战略重点、责任分工、体制机制等，增强约束性和权威性。

（四）建设现代基础设施网络体系

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，增强对区域合作发展的支撑保障作用。

（五）实施区域协同创新战略

一是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。二是共同建立科技信息网络和交易网络，完善运行管理模式，打造区域性创新服务平台。三是大力引进国内外高层次人才，探索科技人才合作培养模式，推动专家资源共享。四是以呼包鄂城镇群为引领，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。■

（作者系内蒙古党校经济学教研部主任）

责任编辑：康伟