

论内蒙古经济高质量发展“新路子”的时代特征和路径

朱晓俊 邢智仓

摘要：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强调，“努力探索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”。这为内蒙古进一步推进经济高质量发展指明了方向，提供了基本遵循。本文在对我国经济高速增长阶段内蒙古发展路径和特征进行归纳的基础上，通过探讨高质量发展“新路子”与传统发展路径的关系，从经济发展与资源环境关系、生产要素空间布局、经济发展动能培育、生态文明建设和产业支撑协同等角度提出了高质量发展“新路子”的时代特征和实现路径。

关键词：内蒙古 高速增长 高质量发展 路径

一、高速增长阶段的内蒙古经济发展路径

改革开放以来，特别是本世纪初我国进入重化工业加速发展阶段以后，内蒙古顺应我国经济高速增长阶段的市场需求趋势，充分利用资源禀赋等优势，一度走上了快速发展道路，工业化、城镇化取得了长足进展，并逐渐形成了具有内蒙古特点的经济增长特征。

（一）物质要素投入型

这一时期，物质资本投入是内蒙古经济保持高速增长的主要动力，其中矿产资源和土地资源是内蒙古的两大优势资源。例如，内蒙古是全国煤炭资源探明储量最多的省份，在我国对能源需求快速增长的过程中，煤炭资源得到了大规模开发。特别是在 2001—2011 年期间，内蒙古原煤产量以年均 25% 的速度增加，截至 2018 年全区原煤产量



达到 9.26 亿吨、占全国原煤产量的 26.1%，居全国第 1 位。以煤炭资源为基础，煤电、冶金、化工等产业迅猛发展，有力地推动了内蒙古工业化进程。土地资源是支撑工业化和城镇化的重要载体。从全区建成区面积的变化来看，城镇建成区面积由 2001 年 656.69 平方公里增加到 2017 年的 1241.59 平方公里，增长了 1.89 倍。

（二）投资拉动型

投资是内蒙古经济增长的主要因素。2001 年内蒙古固定

资产投资占地区生产总值的比重为 28.97%，到 2017 年这一比重上升到 89.45%；资本形成率最高时曾达到 2012 年的 84.6%。但从 2011 年起，受到投资边际效应递减以及有效投资不足的影响，固定投资增速从 20% 以上高位持续下滑，特别是 2017 年和 2018 年出现了“断崖式”下降。与此同时，全区固定资产投资效益出现了明显的下降，投资效果系数从 2011 年的 0.25 的下降到 2017 年的 -0.14。在投资这一传统动能逐渐减弱的情况下，内蒙古经济增速明显放缓，2017 年经济增速跌至近 20 年来的“谷底”。

（三）重化工业支撑型

依托矿产资源禀赋，内蒙古形成了以能源等重化工业为支撑的产业结构，重工业在工业生产总值中的比重由 2001 年的 60% 上升到 2016 年的 70%，形成了“重化工支撑”的路径锁定，18 种产品产量居全国前 3 位、10 种

居全国第1位。近年来,内蒙古着力推动经济结构战略性调整,但由于新动能不足,多年“一煤独大”的产业结构不但没有改善,反而加深了对能源产业的依赖。据统计,2017年能矿资源型重工业增加值占工业增加值比重超过75%,对工业增长的贡献率依然超过80%。煤炭和火电等能源行业增加值约占工业增加值的55%以上,比2015年提升了近10个百分点。2018年底,煤电行业增加值占全部规上工业比重达51.4%,接近历史最高位。

(四) 外源增长型

首先,由于重化工业多处于产业链的上游,内蒙古产业发展对外部市场的需求依赖较重。随着煤炭、钢铁、水泥等工业产品产量达到物理峰值,外部市场需求趋于平缓,对内蒙古优势产业发展形成了明显的制约。其次,由于自主创新能力不强,支撑经济增长的创新要素很大程度上来源于外部输入。特别是,域外企业在产业链、价值链中往往将内蒙古作为生产基地,缺乏技术扩散的有效机制,对内蒙古创新能力的提升没有带来实质的作用。例如,2014年内蒙古技术市场流出13.9亿元(合同金额),技术市场流入156.5亿元(合同金额),后者是前者的11.23倍。如果把这一比值在全国进行横向对比的话,内蒙古可以排在全国第3位,这从一个侧面反映了自主创新能力的薄弱和对外部创新要

素的依赖。

(五) 资源环境低成本利用型
实现经济增长,离不开要素投入的支撑。要素不仅包括劳动、资本、资源等,也包括环境。长期以来,由于对环境要素的作用认识存在误区,加之国家资源开发生态环境损害的补偿制度尚未建立健全,导致在经济增长过程中没有相应体现环境的成本和经价值,资源价格偏低,一定程度上加剧内蒙古对重化工业的依赖。

(六) 生态环境约束趋紧型

内蒙古工业化、城镇化快速发展过程中,资源环境约束逐步凸显,经济增长与生态环境的矛盾日益尖锐,人民群众日益增长的生态产品和生态服务需求与不尽理想的生态产品和生态服务的矛盾日益突出。根据2016年全国生态文明建设年度评价,内蒙古绿色发展指数排在24位。同时,内蒙古2017年生态环境公报显示,全区生态环境指数为42.61,比2015年下降1.65;2017年全区12个盟市有8个盟市空气质量综合评价均不达标。

二、高质量发展“新路子”是对传统发展路径的“扬弃”

当前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,经济发展的速度、动力、机制和政策都发生了根本性变化。相应

地,内蒙古进入了发展跨越关口和调整转型的关键期。探索高质量发展阶段的“新路子”,需要从全局和历史的视角,正确看待和把握高质量发展阶段的发展路径与高速增长时期的发展路径的关系。

(一) “新路子”要满足高质量发展的本质要求

经济高质量发展的基本特征可以概括为商品和服务质量普遍提高、投入产出效率显著提升、资源配置效率显著提高、发展包容性更强。回顾内蒙古发展的传统路径,由于时代背景和欠发达的区情,内蒙古过去走的是一条以数量和速度中心、追赶跨越式的发展路径,这导致内蒙古发展不能适应或满足高质量发展的要求。从商品和服务质量来看,产品和服务的质量水平偏低。2017年制造业质量竞争力指数为79.95,低于83.5的全国平均水平,排全国第26位,属于弱竞争力省区。从服务业发展质量看,服务业万人投诉量达到4.15,远高于2.4的全国平均水平。从投入产出效率来看,发展的质量和效益也处于低位。例如,在劳动生产率方面,2017年内蒙古全员劳动生产率为10.55万元/人,比2015年低1.63万元/人。2015年开始全区农村牧区劳动生产率开始低于全国平均水平,且这一差距正在逐步扩大,2016年全区农村牧区劳动生产率比全国低0.2万元/人,2017年

全区农村牧区劳动生产率比全国低 0.52 万元 / 人。再如，在土地产出方面，按照国家核定标准，2017 年内蒙古 64 个工业园区亩均工业增加值为 82.5 万元，亩均税收为 5.3 万元，分别仅是全国平均水平的 2/3 和 1/8。从资源配置效率来看，在二、三产业的劳动力配置方面，尽管第二产业生产率一直高于第三产业生产率，但第二产业就业人数占全社会就业人数的比重总体出现下降，第三产业就业人数占全社会就业人数的比重总体上升，二、三产业的比较劳动生产率出现“逆库兹涅茨化”现象。从发展的包容性来看，随着内蒙古经济的下行，从 2013 年开始内蒙古城、乡居民收入与全国城、乡居民收入的差距又在重新拉大，2017 年差距扩大到 726.17 元，比 2013 年差距增加 262.79 元。同时，发展的“含金量”不足，2013 年以来内蒙古人均地区生产总值与城乡居民可支配收入的比值一直低于全国平均水平。

习近平总书记指出，高质量发展是以满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展，是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展，是追求质量与效益为中心的发展。探索高质量发展的新路子，需要认识到传统发展路径已经不能满足经济持续发展的要求，摒

弃粗放发展模式，补充过去发展路径中缺位的内容，形成更多引领高质量发展、特别是绿色发展的新模式，实现“无中生有”“有中出新”“有中促优”。

（二）“新路子”要充分利用现有基础和优势

高质量发展的“新路子”与传统发展路径不是相互对立、割裂的，也不是对传统发展路径的简单否定，而是相互联系，辩证统一的，实质是传统发展路径的“扬弃”。历史地看，传统产业是由内蒙古的资源禀赋、市场特点和国家政策等多方面因素共同作用形成的，具有一定的必然性。尽管传统的发展路径存在短板和弱项，但是其解决了“有没有”的问题，为“新路子”的探索奠定了基础。其一，良好的工业发展基础为探索“新路子”提供了基础。例如，经过十几年的快速发展，内蒙古逐渐成为全球最大煤炭利用地区，在“新路子”中做大现代能源经济这篇大文章，就是要利用这一优势，推进能源产业转型升级，实现能源利用更加清洁、高效。近年来内蒙古制造业总产值在工业总产值的比重不断上升，2016 年达到 60.54%。在推动内蒙古高质量发展过程中，通过推进制造业的跨界融合发展和改造升级，是继续做大制造业的基础。其二，绿色发展实践为探索“新路子”提供了一定的参考。近年来内蒙古围绕清洁生产、资源综合利用等

领域实现了重大技术突破，例如粉煤灰综合利用、煤无基的综合利用等等。围绕生态保护与发展探索了一些新模式，例如，“库布齐沙漠治理模式”被联合国授予“生态治沙”的典范。围绕“生态产业化”，探索林业碳汇，目前内蒙古大兴安岭重点国有林区已试点建设林业碳汇项目 6 个，面积达 11 万公顷，年减排量近 89 万吨。其三，大数据的发展为探索“新路子”提供了更多的可能。内蒙古是全国大数据基础设施统筹发展类综合试验区，根据中商产业研究院数据库显示，到 2020 年内蒙古大数据产业产值规模将超 1000 亿元，约占全国规模的 10%。在新一轮科技革命和工业革命中，大数据发展是重要的媒介，在探索“新路子”中利好这一优势，有助于推动“行业变性”，推动传统产业质量、效率和动力变革。因此，在探索高质量发展新路子过程中，如何利用好现有的基础和优势，是推动产业升级和提升可持续发展竞争力的重要一环。

三、高质量发展“新路子”的实现路径

探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，关乎现实与未来，必须将问题导向和目标导向结合起来，将传统发展路径与高质量发展阶段的时代要求结合起来，实现更有效率、

更有质量的发展。

(一) 以生态优先为前提, 处理好与经济发展的关系

生态优先为导向, 本质上是由内蒙古生态环境保护的特殊重要性、生态系统的极端脆弱性和生态文明建设的艰巨性决定的, 更是由内蒙古在国家发展大局中的责任和担当决定的。过去在资源禀赋和市场需求的三重作用下形成的传统发展路径, 既牺牲了我们的生态环境, 也造成了经济增长对资源型产业的路径依赖, 使得经济发展与生态环境的矛盾较为突出。因此, 走好“新路子”必须深刻认识到内蒙古最大的短板是环境, 生态保护、环境建设本身就是一种发展, 是经济高质量发展的题中应有之义。要打赢打好污染防治攻坚战, 加快构建清洁安全稳定的生态环境体系。

同时, 生态优先不是不要发展, 而是如何发展的问题。不是所有的经济增长都会造成生态环境的污染和破坏, 不恰当的经济增长方式才会导致环境恶化。因此, 正确的态度应该是: 经济发展不应是对资源和生态环境的竭泽而渔, 生态环境保护也不应是舍弃经济发展的缘木求鱼, 而是要以资源环境承载能力为基础, 加快转变发展方式和经济转型, 坚持在发展中保护、在保护中发展, 实现经济社会发展与人口、资源、环境相协调。

(二) 以集中集约集聚为基

本原则, 调整生产要素空间布局集中集约集聚是基本经济规律决定的, 也是在生态整体脆弱的条件下协调资源与经济发展矛盾的有效途径。2018年习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议内蒙古代表团审议时, 指出“只有走集中集约发展的路子才能改变幅员辽阔、地广人稀、生产要素分散的状况, 才能形成火车头效应”。为此, 一是继续实施主体功能区战略。按照重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域3类主体功能区的总体设计和要求, 合理控制开发强度, 调整优化空间结构, 划定和落实“三区三线”, 形成科学合理的空间发展格局。二是优化生产力布局。合理划分经济区划, 推动生产要素集约集聚向沿河沿线集聚, 推动沿黄生态经济带建设上升为国家战略, 加快培育呼包鄂榆城市群。以提高单位面积产出水平为方向, 整合工业园区, 优化布局, 提高发展质量。三是合理推进城镇化。借助新一轮国土空间规划以及人口普查的契机, 根据资源环境承载力、发展潜力、人口分布等因素, 按照点状发展、点轴发展、组团式发展等不同模式, 推动内蒙古城镇化战略转型。

(三) 以产业生态化、生态产业化为抓手, 加快实施“生态+”战略

“新路子”突出“生态优先、绿色发展”, 意味着需要从

增长“+生态”的思维向“生态+”发展的思维转变。其中, 增长“+生态”是一种末端的思维, 从经济增长的结果看生态环境代价; 而“生态+”发展是指将生态环境作为发展的首要约束条件和“显性”生产要素, 走的是生态环境的全过程保护与治理, 更加注重生态环境和经济发展的协调关系。因此, 必须尽快将“生态+”发展上升为全区发展战略, 其中产业生态化、生态产业化是“生态+”发展的重要抓手。加快产业生态化、生态产业化, 需要突出重视两个方面: 一要创新和延伸生态产业模式。重点发展绿色农牧业、生态旅游、清洁能源、绿色金融、沙产业、生态环保产业、生态文创业等产业。加强先进生态技术对传统产业改造, 围绕六大特色产业构建循环产业链, 延伸产业链, 提高资源综合利用水平, 最大限度地减少污染物排放。二要加快推进生态资本化。当前, 内蒙古看到更多的是“显性”资源优势——矿产资源, 尤其是煤炭资源, 没有认识到“隐形”资源优势——森林、草原、湿地、河流、湖泊、沙漠等多种自然资源的潜在的经济价值。这需要进一步生摸清态资源底数, 积极开展自治区、盟市、县域全局的生态系统生产总值(GEP)核算指标体系研究及核算。探索生态资源的产权制度先行先试, 在明确各类生态资源资产产权主体权利的同时,

合理准确地下放其经营权、使用权等所有权以外的权利。探索生态产品价值实现机制,加快生态产品、生态资产产权交易市场培育,加快推进内蒙古草原碳汇、林业碳汇试点和推广。

(四) 内源增长与外源增长相结合,培育绿色发展新动能

一方面,在创新发展中,技术创新是关键,也是内蒙古补齐“内源增长”短板的最大潜在动能。要主攻绿色技术创新,将内蒙古打造成为全国绿色技术创新的试验、推广应用和自主创新的示范区。充分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。特别是,加快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,生态治理修复技术的应用以及传统产业数字化改造技术的推广应用。继续围绕循环经济、低碳经济进行技术创新,深化生态文明建设制度建设先行先试,加快绿色发展制度创新。

同时,在全国经济转向高质量发展阶段的大背景下,外部市场需求特征发生了明显的变化。在探索高质量发展“新路子”中,需要以更开放的态度,深化供给侧结构性改革,满足和适应市场,为高质量发展开拓新市场。

(五) 以多元融合发展为支撑,推动产业转型升级

探索高质量发展新路子,实

则也是从传统发展路径的单一支撑中寻求突破,这其中既涉及到传统产业的升级,也涉及产业的多元发展、多元支撑。一是持续推动传统产业转型升级。依托资源和能源优化组合优势,加快发展现代能源经济,推进“现代能源+”各行业的发展,着力延伸产业链、优化供应链、提升价值链,打造全产业链竞争优势,加快推动传统特色优势产业转型升级,实现传统产业高质量发展。

同时,需要认识到传统产业通过转型升级,既可以衍生出新兴产业,也能够升级为新兴产业。通过传统产业的信息化、智能化改造,推进传统产业与新兴产业融合发展。二是加快导入战略性新兴产业。大力培育非资源型产业、高新技术产业,加快培育发展现代装备制造业、新能源、新材料、大数据云计算、生物科技等战略性新兴产业。三是加快一二三产业价值链、产业链融合发展。着力延伸农牧业产业链,提高绿色农畜产品加工质量,积极发展智能温室、农田监测、智慧牧场、中央厨房、电商、直销配送等农牧业新业态、新模式。推进工业发展与服务业融合发展,大力发展信息技术服务业、现代物流、节能环保、“互联网+”、电子商务、售后服务、检验检测认证、融资租赁、服务外包等服务业。

(六) 以培育生态文化为基础,推进生态文明共建共治共享

探索高质量发展阶段的发展路径是一场涉及思维方式、生产方式和生活方式的变革,是一项基于理念支撑和全方位参与的系统性工程,需要从公众个人的日常生活中加以引导。一是培育生态意识,普及生态文明理念。以政府、企业、公众为主线,全方位培育生态道德意识,通过绿色机关创建、引导培育企业生态文化、倡导公众绿色消费意识等手段措施,普及生态文明理念,进一步提高各级政府、企业、社区和公众的生态道德、环境责任和生态环境保护意识。创新绿色生活模式,加快推进全区垃圾分类,推广“城市碳币”。二是深化生态创建,夯实生态文明基础。按照生态文明建设阶段目标要求,深入开展国家生态文明建设示范区等系列创建活动和绿色细胞工程建设,不断巩固和深化建设成果,为生态文明建设的阶段目标打下坚实的基础。三是加强宣传教育,营造全民参与氛围。通过构建多层次、全范围的生态文明宣教体系,深入开展生态文明建设宣传教育活动,推动生态文明理念进机关、进企业、进学校,进农村,引导公众积极参与生态文明建设,不断提升生态文明理念的认知水平,营造全民参与生态文明建设的良好氛围。■

(作者1系内蒙古社科联副主席;1.2.内蒙古社科联)

责任编辑:康伟