

努力探索以生态优先、 绿色发展为导向的高质量发展新路子

程 玺

摘 要：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：从动力上看，过度依赖投资；从产业结构上看，过度依赖工业；从工业内部结构来看，过度依赖重工业。质量问题主要体现在内蒙古产业方式粗放、产业链条短、供给体系的质量和水平不高。要下决心把结构调过来，动能转过来，质量提上来，坚持生态优先、绿色发展为导向的新路子，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，按照补短板、强弱项的原则，着力解决教育、就业、社保、医疗、住房等方面的突出问题和紧迫问题。

关键词：高质量发展 生态优先 保障民生

一、扎实推动经济高质量发展

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。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”。

一是从动力上看，过度依赖投资。2013—2016年，内蒙古投资对经济增长的贡献率分别为76.5%、77.4%、78.7%、67.2%。二是从产业结构上看，过度依赖工业。2013—2016年，工业对经济增长的贡献率分别为64.5%、62.1%、57.7%、49.6%。三是从工业内部结构来看，过度依赖重工业。能源、冶金、化工三个行业增加值占规上工业增加值的比重达到85%以上，到现在也没有完全摆脱。今年上半年，能源工业、化工、冶金仍是推动经济增长的主要力



量，其中煤炭工业税收仍占工业税收的50%左右，一煤独大的局面仍未改变。质量问题主要体现在内蒙古产业方式粗放、产业链条短、供给体系的质量和水平不高。

习总书记在指出问题的同时，也开出了良方：要下决心把结构调过来，动能转过来，质量提上来，要在“巩固、增强、提升、畅通”八字上做文章，具体为：

一是巩固“三去一降一补”成果。聚焦关键领域和薄弱环

节，扩大有效投资，增加优质供给，加大现代基础设施网络体系建设力度，增强经济社会发展的支撑能力。

二是增强微观主体活力。发挥好市场在资源配置中的决定性作用，政府要发挥好预调和微调的作用，聚焦“放管服”改革的难点和顽疾，坚决破除制约发展活力和动力的体制机制问题，综合施策，打造市场化、法治化、国际化的营商环境，把内蒙古打造成留住和吸引企业和企业家创新创业的热土。

三是提升产业链水平。大力发展精深加工，延伸产业链条，提高产品科技含量和附加值，可以选取农牧业、稀土、石墨烯、现代能源产业、核能利用等作为主攻方向，建立以企业为主体、政产学研集成的区域创新平台，围绕产业链，组织重大科技攻关，以创新链提升产业链水平，推出一批专精特新产品，

提升蒙字号品牌的影响力。

四是畅通经济循环。打造联通内外、辐射周边，资源集聚集散、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。

五是推动农牧业高质量发展。截至2017年底，内蒙古“三品一标”农畜产品总数达到2643个，总产量达1148.4万吨，有机产品产量居全国第一。关键是依托绿色有机无污染的优势，建设特色农畜产品产业带，打造特色产业集群，继续做大奶业产业，推动产业链和价值链向下游延伸和中高端攀升，做好肉牛、绒（毛）纺、马铃薯和甜菜等产业，结合建设祖国北方重要生态安全屏障，增加优质绿色农畜产品供给，探索生态产品的价值实现机制。

六是促进城乡区域协调发展。优化资源要素配置和生产空间布局，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、锡林郭勒绿色转型发展。结合主体功能区定位，明确各盟市的产业发展门类和方向，避免同质化竞争，实现差异化和集中集聚集约发展。

二、坚持生态优先、绿色发展为导向的新路子

（一）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

一是认定一批绿色矿业企业、园区，并给予财税方面的补贴和支持。

二是继续对火电、钢铁、有色、建材、化工等产业进行超低排放改造，超低排放电价和补贴的资金要尽快落实到位。

三是建立以政府为主导、以企业为主体、以社会为补充的生态保护和修复机制。推广亿利洁能库布其、蒙草生态的生态修复和治理模式。可采取政府购买服务的方式进行治理。

四是对单位能耗高、污染严重、产生固废多的企业进行限期技改，实行倒阶梯电价，加强约束管理。

五是对企业耗能、环保、清洁化程度进行综合评估，评定企业绿色发展指数。采用差别化政策对企业的用能、用水、用地、项目审批方面进行动态管控，加大正向激励和反向约束力度。

（二）加强环境的硬约束

一是加大区域环评的硬性约束力度。按照“减存量、遏增量”的原则，根据环境承载力评估结果，严禁超载的6个旗县新上除公共基础设施和民生类之外的其他各类项目，

并限定环境治理期限，确保在“十三五”期末实现环境质量有大的改善。对临界超载区域的64个旗县进行环境质量动态监管，对新上项目进行严格环评，确保不再增加环境负担并对环境问题限期整改。

二是对高耗能企业设定资源利用上限，突破限额后实施加价能源利用政策。

三是根据各地环境承载能力，及时修订环境准入负面清单。

四是在项目布局上加大水的约束力度，鼓励企业加大中水回用和“三废”治理及资源化、循环化、绿色化发展，培育本土污染防治和固废资源化企业。

（三）探索建立健全生态产品价值实现机制

立足国家定位，把内蒙古建成我国北方重要生态安全屏障。具体目标为：国家生态文明建设综合实验区，国家生态产品优先供给保障区，国家产业升级绿色发展先行区。

一是以保护草原和森林为重点，实施生态修复工程，严格草畜平衡，科学核定载畜量并加强动态管理。加大对破坏森林、草原等违法行为的处罚力度。科学评估玉米、苜蓿等耗水作物对地下水的影响，因地制宜发展有机旱作农业。

二是根据国务院建立区域协调发展新机制的文件精神，建立健全区际利益补偿机制，包括生态横向补偿机制、粮食主产

区和主销区之间利益补偿机制、资源输出地与输入地之间利益补偿机制。

三是建立健全对口支援和协作机制。京津冀是内蒙古最大的资源输出地，也是北方生态安全屏障的最大最直接受益地区，京津冀应在科技创新、产业升级、结构调整和人才培养等方面，加大对内蒙古的帮扶和协作力度。

四是建立中国北方碳汇交易市场。内蒙古生态系统年固碳总量为 5361 万吨，占全国固碳总量的 9%，碳汇总量为 1.52 亿吨，占全国碳汇总量的 17%。申请国家在内蒙古建立区域性碳汇交易市场，引导更多省市参与碳汇交易。

五是加大内蒙古“三品一标”产品的品牌建设力度，建立全产业链、全生命周期的可追溯体系，结合农业供给侧结构性改革淡化量的供给，主打有机绿色品牌，形成优质优价的格局。

三、切实保障和改善民生

一是民生工作要加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，按照补短板、强弱项的原则，着力解决教育、就业、社保、医疗、住房等方面的突出问题和紧迫问题。目前，民生工作最需关注的群体为婴幼儿、老人和病人，也就是一小一老一病。

婴幼儿方面：随着二孩政策

的全面实施，婴幼儿就医、就学都存在供给不足的问题，迫切需要加大妇幼保健基础设施和人才队伍建设，扩大普惠性学前教育供给，补齐 3 岁以下婴幼儿照护的短板。

老人方面：预计到 2020 年底，全区 65 岁以上老人有 435 万人，将占人口总数的 16.73%，已全面进入老龄化社会。其中 80 岁以上老人达 68 万人，空巢老人将达 140 万人。让老人颐养天年是我们中华民族的传统。但我区养老机构普遍存在供给短缺，社区类照料和管护市场主体发育不足，更缺乏失能老人普惠性照料机构和临终关怀。政府应加大这方面的投入和准公益性市场主体的培育。

病人方面：目前，我区农村牧区还有未脱贫人口 15.24 万人，其中有 60% 以上为因病致贫因病返贫人口，乌兰察布市占比更是高达 74.17%。这些人口需要政府兜底，精准施策，增加人民群众获得感、幸福感、安全感。

二是提高民生保障水平要坚持从实际出发，不能脱离本地发展水平和承受能力。这方面我们有深刻的教训，如“十个全覆盖”摊子铺的过大，有不可持续和竭泽而渔的问题。部分旗县在民生工作中存在随意提标扩面的问题，经济顺周期时财力较充裕，可以得到保障，经济下行时随着财政收入增长放缓和

还债压力加大，一些保障标准难以兑现，这些都是不切实际的做法。要认真落实总书记关于过紧日子的要求，牢固树立“过紧日子”思想，坚决兜住底线，既要尽力而为，更要量力而行，建立并严格执行重大民生工程决策论证和跟踪评估机制，严禁擅自出台涉及面广、超出自身承受能力、影响财政可持续的民生政策，防止“民粹主义”和“福利陷阱”。

三是脱贫攻坚工作要聚焦深度贫困地区，重点攻克“三保障”问题，重点做好控辍保学、大病兜底和农村牧区危房改造等环节，建立稳定脱贫长效机制。目前内蒙古深度贫困问题主要集中在乌兰察布、兴安盟、赤峰和通辽等地，要精准发力，把产业扶贫作为主攻方向，大力发展精深加工，提高产品科技含量的附加值，走品牌化、特色化的路子，让好东西卖上好价钱。比如，巴彦淖尔市的鸡鹿塞品牌面粉，聘用院士专家进行小麦品种改良，在自主有机小麦基地种植，施有机肥、人工除草、生态防治，用石磨、石碾制粉，回归传统味道，获得国际有机认证，价格上提升到普通面粉的 5 至 10 倍。■

（作者系内蒙古自治区研究室副主任）

责任编辑：代建明