

高举旗帜 科学发展

——改革开放 30 年系列调研报告(14)

编者按:从一个生态恶劣的贫困地区,到综合实力跃居全国地级城市前列,改革开放 30 年来,内蒙古自治区鄂尔多斯市的发展速度令人瞩目。这一成绩得益于发展方式的转变。鄂尔多斯市通过科学利用优越的资源条件,高起点引进和配置生产要素,全面推行资源节约型、环境友好型、集约化的工业和农牧业生产经营方式,走出了生态恶化——治理——再恶化——再治理的怪圈,摆脱了发展——关闭——再发展——再关闭的困扰。

鄂尔多斯市的做法和经验表明,资源富集地区要解决经济发展与资源环境的矛盾,实现经济社会可持续发展,必须深入贯彻落实科学发展观,创新发展观念,舍局部顾全局、舍眼前顾长远;必须立足当地实际,创新发展思路,转变发展方式,提高发展质量,切实把资源优势转变成发展优势,走出一条既符合时代潮流、又符合本地实际的科学发展新路。

鄂尔多斯是改革开放以来特别是党的十六大以来我国西部地区发展的一颗新星。改革开放以前,鄂尔多斯“沙多草木稀,地多产量低,人穷文化低”,是内蒙古最贫困落后的地区之一。今天的鄂尔多斯,已是沙漠深处营造的一块绿洲,循环经济中净化的一片塞北蓝天,跨越式发展的高速列车,全面建设小康社会进程中科学发展的排头兵,城乡面貌发生了翻天覆地的变化。在长期探索中,鄂尔多斯创造性地走出了一条独具特色的西部资源富集地区科学发展之路。这是鄂尔多斯发展进步的根本原因。

一、主要成就和特点

鄂尔多斯市位于内蒙古自治区西南部,全市总面积 8.7 万平方公里,总人口 151.4 万。改革开放之初,鄂尔多斯处于自治区落后水平,全市 8 个旗区中 5 个“国贫旗”、3 个“区贫旗”,被称为内蒙古的“西部”。经过近 30 年来的发展,鄂尔多斯的主要经济指标已位居自治区前列,综合实力跃居全国地级城市前列,成功实现由贫困落后向富裕文明的历史性转变,走出了一条跨越式、高起点、节约型、友好型、创新型、和谐共享的发展之路。

(一)坚持跨越式发展,创造了令人瞩目的“鄂尔多斯速度”。鄂尔多斯牢牢把握发展这个第一要务,推动经济快速发展,经济总量、人均水平、地方财政都实现了历史性跨越。1978 年,地区生产总值只有 3.46 亿元,2007 年达到 1150.91 亿元,29 年翻了八番多。“十五”以来,每 2—3 年就翻一番,2001—2007 年平均增速高达 24.8%。人均地区生产总值 1978 年仅有 344 元,2007 年突破 10000 美元。根据世界银行划分标准,鄂尔多斯在全市第一个达到中等发达国家水平。财政总收入从 1978 年的 0.19 亿元增加到 2007 年的 200.8 亿元,29 年翻了十番多。财政收入总量跃居全区首位,在西部地级区域中排第四位。

(二)坚持高起点、高质量发展,经济整体素质和协调性显著提高。鄂尔多斯的跨越式发展,是在结构优化、产业升级的基础上实现的,是在城市化水平大幅度提高、基础设施条件显著改善的基础上实现的,是有后劲、可持续的发展。在农牧业稳定发展的基础上,三次产业结构从 1978 年的 45:28:27 调整为 2007 年的 4:55:41,成功实现由以农牧业为主向以工业为主的转变,一个具有相当实力的能源重化工基地正在祖国的北部边疆崛起。2007 年城市化率达到 61%,初步形成了独具特色的区域城镇化格局。全市基础设施日趋完善,航空运输、高速公路、地方铁路从无到有,立体化交通格局基本形成。

(三)坚持节约型发展,资源利用效率和可持续性明显提升。鄂尔多斯的跨越式发展,是在节约资源、高效利用资源的基础上实现的。由于历史原因,长期以来鄂尔多斯形成了一大批耗能高的“五小”企业。进入新世纪以后,鄂尔多斯市委和市政府对落后产能进行了大力度的淘汰。截至 2007 年,全市淘汰企业近 2000 家,产能 3613 万吨。煤炭开采行业在关闭 1000 多座小煤矿的同时,实施提高回采率攻坚战,推进煤炭企业规模化、集团化发展。回采率由 2000 年不足 30%提高到 2007 年的 75%以上,煤炭产量由年产 2679 万吨增加到 1.98 亿吨,成为全国首个亿吨级现代化煤炭生产基地。

(四)坚持友好型发展,生态环境显著改善。鄂尔多斯的跨越式发展,是在保护和优化生态环境的基础上实现的。2007 年,全市植被覆盖率由 2000 年的 30%提高到 75%,森林覆盖率达 12.6% 提高到 18.07%,入黄泥沙量减少了 12.5%,沙尘暴由过去每年 20—30 次下降到 8 次以下。占全市总面积 48%的沙漠、48%的丘陵沟壑和干旱硬梁区全部披上了绿装,局部地区再现“风吹草低见牛羊”的胜景。区域环境质量大为改善,个别地区“浓烟滚滚遮天蔽日”的现象已不复存在,昔日的“黑三角”变成“金三角”,境内无一家污染物排黄(指排入黄河)企业。全市空气质量优良天数达到 325 天。

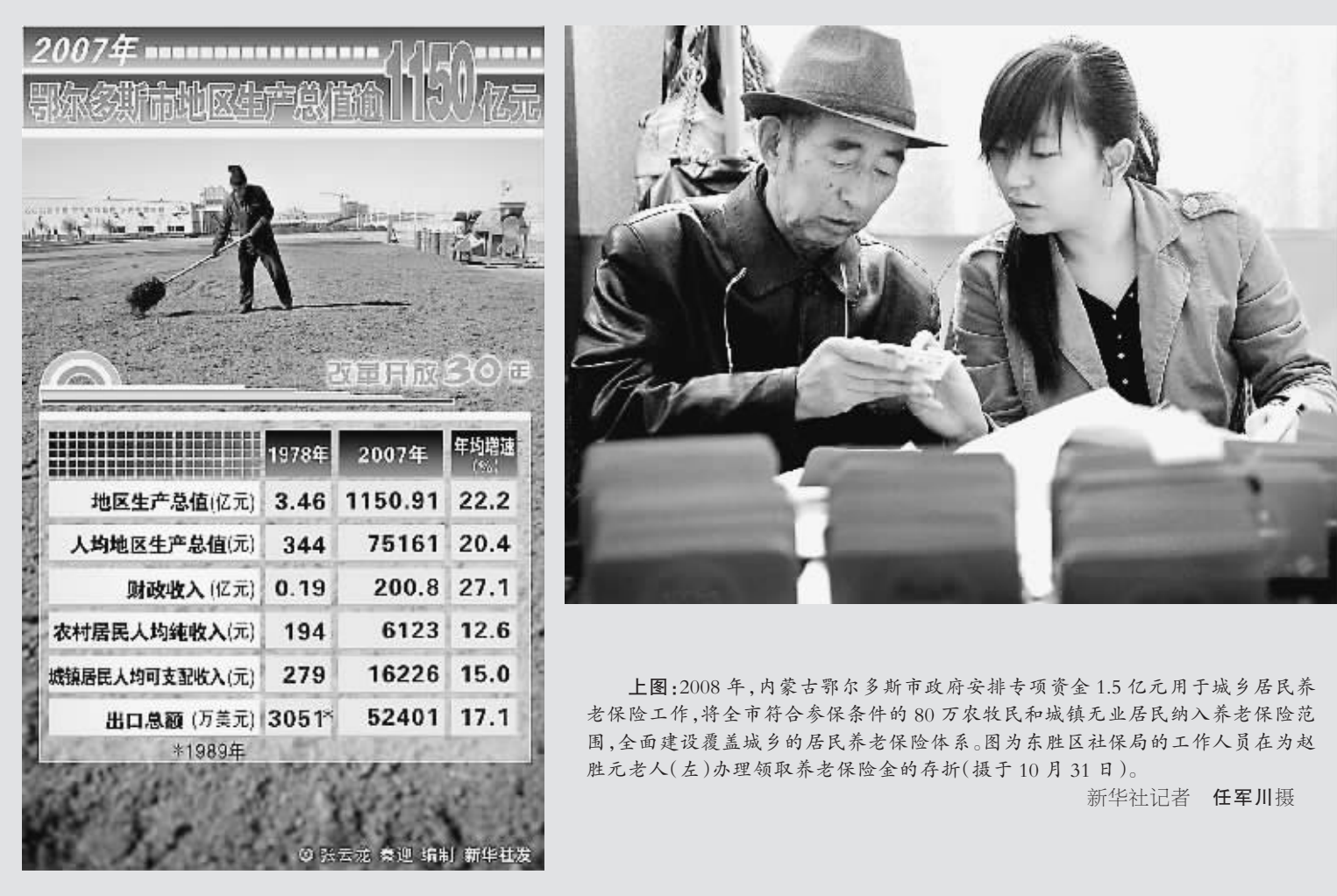
(五)坚持集成创新型发展,经济发展的后劲显著增强。鄂尔多斯的跨越式发展,是建立在创新项目大量建设、创新人才大量引进、创新产业大量形成的基础之上的。引进建设了一批创新型重大项目,创造了 20 多个世界和国内第一。包括世界第一條煤直接液化生产线——神华煤直接液化年产 108 万吨成品油生产线;世界规模最大的井工煤矿——布尔台煤矿,年产 2000 万吨;世界首家利用沙生灌木平茬生物质进行直燃发电电

坚持走西部资源富集地区科学发展之路

——内蒙古自治区鄂尔多斯市经济社会发展调查

中国特色发展之路课题组赴内蒙古自治区鄂尔多斯市调研组

【提要】鄂尔多斯曾是内蒙古最贫困落后的地区之一,“沙多草木稀,地多产量低,人穷文化低”是它昔日的写照。沐浴着改革开放的春风,鄂尔多斯面貌发生了翻天覆地的变化,其跨越式发展的成功经验,就是按照科学发展观的要求,坚持走西部资源富集地区科学发展之路。“贯彻科学发展观,早贯彻,早受益;贯彻力度大,更受益”,这是鄂尔多斯人的深切体会,无疑也给了我们最深刻的启示。



目——乌审旗生物质热电厂等。先后与 14 家国内知名院校建立紧密合作关系,引进博士后和博士 20 多人、硕士研究生 200 多人、副高以上专业技术人才近千。建设了一批国家级、自治区级技术研究中心,产业科技创新能力大幅度提高。鄂尔多斯已成为国家羊绒标准化基地、煤液化基地、国家新材料成果转化基地。

(六)坚持和谐共享发展,人民生活实现小康。鄂尔多斯的跨越式发展,是建立在经济与社会协调发展基础上的,是惠及全体鄂尔多斯人民的发展。近 6 年来,累计用于社会事业的投入达 45 亿元。义务教育普及程度和质量位居全区领先水平,市旗乡村四级卫生服务网络基本形成。城乡居民收入大幅度增加,人民生活质量显著提高。2007 年,城镇居民人均可支配收入达到 16226 元,比 1978 年增长了 57.2 倍;农牧民人均纯收入达到 6123 元,增长了 30.5 倍。城镇居民家庭每百户拥有汽车 16 辆,农牧民家庭每百户拥有生活用汽车 8 辆,人民群众的生活水平正向宽裕型小康迈进。

二、发展模式的基本要素和主要做法

鄂尔多斯坚持科学发展。它处于能源资源富集区,但对节能的要求高;它环境容量大,但对环保的要求严。正如鄂尔多斯人所说,贯彻科学发展观,早贯彻,早受益;贯彻力度大,更受益。分析鄂尔多斯近 30 年来特别是党的十六大以来推动科学发展的实践,其发展模式的基本构成要素是:

(一)在资源富集地区,积极探索资源节约型生产方式。这就是,按照科学发展观的要求和中国特色新型工业化发展思路,坚持保护资源、整合资源、集约资源,努力实现资源价值最大化和环境损失最小化,积极探索资源消耗少、转化增值高、循环利用好的生产方式,实现了资源的保护性开发和高效转化利用。一是通过提高企业装备水平,实现对资源的高效开采,减少资源浪费。建设了一批单井产能、装备技术、全员工效达到世界一流水平的现代化矿井,采掘机械化率由不足 10%提高到 65%以上。二是通过拉长产业链条,向资源的精深加工延伸,提高资源的利用效率。如煤化工产业重点在煤制油、醇、醚、烯烃、甲酰胺、醋酸等下游系列延伸上求突破。三是通过大力发展循环经济,实现对资源的最大限度综合利用。积极支持企业形成上下游产品有序链接循环发展关系,实现产业链条内原料和废弃物“吃干榨尽”,初步形成了煤—电及其废弃物利用、煤—煤化工及其废弃物利用等循环产业链。四是通过推进产业多元化,优化产业结构,减少对资源的依赖。全力打造汽车产业和煤机、化机及矿业机械等装备制造业集群,积极发展生物制药、电子产业、新材料工业等高新技术产业,构筑多元支撑的现代化产业体系。

(二)在经济社会发展滞后地区,努力打造跨越式发展模式。这就是,在生产力水平落后的条件下,充分发挥后发优势,通过先进技术、先进企业的引进以及生产要素的集约高效组合,在较短的时间内实现生产力水平的大幅度提升。一是通过引进先进技术,实现产业技术的跨越式提升。在对全市煤矿进行关停、淘汰的基础上,对整合保留下来的煤矿全部进行了技术改造。引进了许多拥有国际、国内一流技术的大项目、好项目,如上湾煤矿的现代化程度世界领先。二是通过引进先进企业,实现优势生产要素的跨越式聚集。引进先进的大企业建设大基地,建好大基地吸引大项目,聚集科技、人才、资本、管理等优势生产要素。三是通过推进集中发展,实现生产潜能的跨越式释放。推进企业向园区集中、工业向基地集中,规划建设了蒙

西、棋盘井、树林召等一批大型工业基地,迅速形成了先进的生产力。

(三)在偏远的内陆地区,着力构建资源优化配置的市场体系。这就是,在缺乏人才、技术、资金的条件下,着力推进改革开放,构筑环境“洼地”,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,最大限度地吸引国内外生产要素,实现最优化的配置,努力形成投资者的热土、创业者的乐园。一是变革农牧业生产经营方式,解放和发展农牧区生产力。在全区率先尝试土地承包到户,随后又被破除制约人口转移的政策和体制障碍,建立和完善土地草场流转制度,加速土地草场向种养能手、龙头企业集中,提高了农牧业劳动生产率。二是推进国有企业改革,激发了经济活力。在自治区率先对国有中小企业进行“资产一次脱钩,债务一次划定,产权一次买断,改制一步到位”的改革,实现竞争性领域国有资本的战略性退出。三是扶持发展非公有制经济,形成多种经济有序竞争的生动局面。按照“非禁即入”的要求,大力引导和鼓励非公有制经济发展,从政策、资金等方面对中小企业予以倾斜,放宽民间资本进入领域,引入民间资本进行基础设施建设。大力扶持鄂尔多斯、伊煤、伊化、亿利四大集团实现股票上市,成功实施低成本扩张。四是不断深化行政管理体制改革,优化发展环境。以清理行政审批、收费、政策文件 3 个方面为切入点 and 突破口,实行了“重砍三刀”的政策,削减了 3/4 的行政审批和一批行政性收费、政策文件,推行政务公开和“一站式”服务,实现政府职能从直接配置资源到创造发展环境的转变。五是不断扩大对外开放的领域和范围。在 1979 年就率先以补偿贸易的方式,引进日本成套技术和设备,建立了伊盟羊绒衫厂。目前,有来自全国 20 多个省(区、市)、港台及海外 10 多个国家和地区的投资者到鄂尔多斯市投资。

(四)在生态脆弱地区,开拓创新环境优化保护与有效利用模式。这就是,通过变革生产方式、转移农牧业人口、企业化运作、产业化经营,将生态环境的保护与农牧业生产的发展和农牧民生活的改善结合起来,将生态环境的保护与有效开发利用结合起来,创造出生产发展、生活改善、生态恢复的多赢局面,实现人与自然的和谐相处。一是实施收缩转移、禁牧休牧轮牧,让生态环境休养生息。2000 年以来,全市转移农村牧区人口 40 万人。全市禁牧草原面积达到 3518 万亩,占草原总面积的 39.9%;休牧草原面积达 5298 万亩,占草原总面积的 60.1%。2007 年又将面积分别占全市总面积 36.8%和 51.1%的土地划为农牧业限制开发区和禁止开发区。启动建设 2 万平方公里无人居住的生态自然恢复区。二是全力组织实施退耕还林、退牧还草等生态建设工程。2000 年以来,完成退耕还林 502.7 万亩、退牧还草 3013 万亩,完成人工造林 1016 万亩;组建了拥有 10 架飞机的鄂尔多斯通用航空公司,共实施飞播造林 838 万亩。三是大力发展林沙等生态产业和环保产业。把生态建设与产业开发有机结合起来,扶持和培育一批农牧业龙头企业,加快草畜林沙产业化,不仅改善了生态,而且增加了农牧民收入。乌审旗为加大毛乌素沙地治理,引进了建设了世界首家利用沙生灌木平茬生物质进行直燃发电项目——乌审旗生物质热电厂,一期工程配套治理 60 万亩荒漠化土地。

(五)在民族地区,努力探索多元和谐的文化发展模式。这就是,立足创新,把地区、民族特色与大众需求结合起来,把优秀传统文化与时代要求结合起来,整合、包装特色文化品牌,精心打造、努力开发一批时代气息浓郁、民族特色鲜明的现代文化品牌,繁荣文化事业,发展文化产业,

使发展优势不仅体现在经济实力和发展潜力上,也体现在和谐多元的文化竞争力上。一是将文化作为巨大的旅游资源,推进经济与文化的融合。充分利用本地文化资源所具有的鲜明民族特色和悠久历史渊源,以及文化资源的垄断性,努力挖掘文化优势,打造文化旅游品牌,将发展大文化与大旅游结合起来。加大投入力度,重修成吉思汗陵,建立成吉思汗陵旅游区,全力打造成吉思汗文化旅游品牌。二是将文化作为品牌工程,推进城市与文化的融合。在城市建设中,重视注入较多的文化因素,大力建设具有地域特点、民族特色、现代特征的城市雕塑、文化广场、图书馆、博物馆等文化设施,提升城市品位、形象。三是将文化作为提升地区形象的重要抓手,挖掘整合社会资源。集中开展“文化建设年”活动,成功举办了两届鄂尔多斯国际文化节,大力建设具有影响力的各具民族特色的文化之乡。四是将文化作为朝阳产业,积极支持文化精品创作。近年来,涌现了一批在全国较有影响的文化艺术精品。歌舞剧《鄂尔多斯婚礼》入选中国首批非物质文化遗产名录,《森吉德玛》、《银碗》、《鄂尔多斯情愫》等民族舞剧、舞蹈诗先后获国家“文华奖”和“五个工程”奖。鄂尔多斯被确定为自治区唯一全国文化产业试验示范基地。经济是根,文化是魂。在经济与文化相得益彰的今天,和谐多元的文化已成为鄂尔多斯重要的新优势。

(六)在推进科学发展的实践中,建立健全落实科学发展观的保障机制。这就是,通过相关的体制制度创新和行为规范设计,完善利益激励、补偿和约束机制,合理调整利益关系,使人们追求利益的过程成为自觉地贯彻落实科学发展观的过程,形成了一系列有利于落实科学发展观的利益引导机制。一是形成了促进生态改善、农牧民增收、企业发展相统一的利益共生机制。确立“立草为业、为养而种、以种促养、以养增收”的思路,实行禁牧休牧、生产方式变革、人口转移几项政策,促使人口大量向城镇二、三产业转移,留下来的人拥有比过去更多的生产资源,生态环境得以自我平衡、自我修复。二是建立健全引导产业有序发展的政策体系,形成了正确的投资导向机制。通过产业规划的编制、投资指南和目录的发布,通过设立产业发展引导基金和贷款贴息、创业投资等方式,加强对符合经济结构调整导向的重点产业、新兴产业的投资扶持。对煤炭、电力行业投资主动收缩、严格限批。鼓励发展煤矿石、园区自备、热电联产项目及风能、太阳能、生物质等可再生能源开发。三是立足以人为本,建立发展成果由人民共享的机制。坚持共创财富、共享成果、共建和谐。2003 年在全区率先推进免征农牧业税,2004 年率先实施义务教育“两免一补”政策,2005 年率先推行新型农村牧区合作医疗,推行农牧民低保制度,建立城镇居民低保制度。2007 年启动了城镇无业居民医疗保险、农村牧区低保标准由 600 元/年提高到 1000 元/年,城镇居民低保标准由 160 元/月提高到 230 元/月。从 2007 年起,全市行政事业单位职工工资和津贴补贴实行同城待遇。在城市建设中,坚持拆迁富民原则,政府让利于民,让利于民,公开透明,建立了一整套拆迁富民的机制。

三、主要经验和今后设想

鄂尔多斯在推动科学发展的实践中深刻体会到,落实科学发展观难就难在必须舍弃个人顾大家、舍弃局部顾全局、舍弃眼前顾长远。贯彻科学发展观好就好在终于摆脱了生态“恶化、治理、再

恶化、再治理”的困扰,走出了一条生态恶劣地区人与自然和谐发展之路;终于摆脱了“发展、关闭、再发展、再关闭”的困扰,走出了一条资源富集地区新型工业化之路。其主要经验是:

(一)坚持解放思想和实事求是相统一。这是贯彻落实科学发展观的思想基础。市委和市政府通过召开读书会、讨论会等形式,立足实际、尊重规律,统一思想、制定决策,形成了一系列符合地区特点和实际的发展思路与决策部署。针对全市“两个 48%”的自然条件和十年九旱的自然规律,提出了“建设绿色大市、畜牧业强市”的工作思路;针对工业发展“小、短、低、粗、慢、重”问题,提出“坚持工业立市,高起点、高科技、高效益、高产业链、高附加值、高度节能环保”的“六高”工业化发展思路;针对第三产业发展滞后问题,提出“大旅游、大文化、大运输”发展思路;针对城市化严重滞后问题,提出“拉大、补欠、崛起”的城市化思路;针对基础设施严重制约经济社会发展问题,提出“三化互动水支撑、基础设施要先行”的建设思路。去年 7 月份提出了“加快推进依托自然资源优势向构筑社会资源优势转变,加快推进城乡二元分割向统筹城乡发展转变,加快推进依靠优惠政策拉动向依靠自主增长转变”的新决策。可以说,鄂尔多斯经济社会又好又快发展的过程,就是坚持解放思想和实事求是相统一,不断解放思想、大胆实践的过程。

(二)坚持贯彻中央大政方针与结合当地实际相统一。这是贯彻落实科学发展观的关键环节。市委和市政府自觉地把地区发展放在全国全区发展大局之中,把贯彻中央精神转化为地区发展的机遇,找准服从宏观调控与发挥自身优势的结合点,找准落实宏观调控政策与加快地方发展的着力点,顺势而为,赢得了发展壮大的宝贵时间。他们贯彻国家宏观调控政策,抢抓煤电运紧张的机遇,做大做强了能源产业,打造了国家重要的新型能源重化工基地;抓住国家实施西部大开发战略,引进了一批符合国家产业政策和本地实际的大型企业,形成了较大规模的优势产业;贯彻国家节能减排政策,以节能降耗为目标,淘汰落后产能和技术,促进了产业优化升级;贯彻落实科学发展观,大力发展循环经济,提高资源利用水平,转变经济发展方式,形成了良好的发展局面。

(三)坚持发挥自然资源优势与发挥后发优势相统一。这是贯彻落实科学发展观的重要途径。一是以优势资源吸引优势企业,让优势企业发展优势产业。先后引进了中石油、中石化、上海华谊、中煤等国内一流企业,使其雄厚的资金实力、先进的技术力量、强大的人才支撑等优势与本地的资源转换优势相结合,实现了“以优聚优,集优发展”。二是从依托自然资源优势向构筑社会资源优势转变。牢固树立“扬长补短”的全新资源观,坚持依托自然资源而不依赖自然资源,着力构筑社会资源新优势,实现了资源的保护性开发和高效转化利用。三是大力培育市场主体和企业家队伍,营造全民创业的社会氛围。推动全民创业,始终把企业家队伍的建设作为全市经济发展的大计来抓,大力营造良好的政策环境、法治环境、服务环境和人文环境,以海纳百川的包容性,打造亲商、安商、富商的发展平台。

(四)坚持推进经济社会发展与推进党的建设相统一。这是贯彻落实科学发展观的重要保障。在推动经济社会事业发展过程中,以加强领导干部队伍建设为重点,不断推进党的建设。一是建设一个团结实干、坚强有力的领导班子。历届市委和市政府坚持科学执政,一任接着一任干,一张蓝图画到底,前任对后任支持,后任对前任尊重,前任为后任铺路,后任在思想上继创创新,工作上开拓进取,形成了聚精会神搞建设、一心一意谋发展的良好氛围。近年来,市委领导班子不断加强自身建设,见事早、出招快、用策准、措施实,成为组织认可、人民拥护、干部信任的鄂尔多斯各项事业的坚强领导核心。二是建设了一支扎根肯干的干部队伍。着力打造具有世界眼光、战略思维,能干事、会干事、干成事、敢为人先、敢于创新的各级领导班子。在实战中磨炼成长起来了一批懂经济、善管理,敢与高的弊、敢与好的比、敢与强的争的党政领导人才,成为落实科学发展、引领科学发展、推动科学发展的中坚力量。三是夯实了广泛的群众基础。各级领导干部躬弘扬求真实、真抓实干的作风,把心思用在加快发展上,把精力用于为民造福上,牢固树立群众利益无小事的观念,把群众的呼声和意愿作为指导工作的第一信号,把关心和服务群众作为第一责任,把群众的评价作为衡量政绩的第一尺度。全市上下形成心齐气顺劲头足、凝心聚力谋发展的大好局面。150 万勤劳勇敢的鄂尔多斯各族群众,在“战胜自我、推进文明、实现跨越”的鄂尔多斯精神鼓舞下,创业热情得到了前所未有的激发,市委和市政府的思路和决策已经成为千干部群众想发展、谋发展的自觉行动,成为鄂尔多斯加快发展的强大动力。

当前和今后 10—15 年,是鄂尔多斯必须紧紧抓住的重要战略机遇期。鄂尔多斯市委和市政府提出“十一五”期间发展的总体目标和思路是:要把鄂尔多斯建设成为更具实力、充满活力、富有魅力、文明和谐,服务内蒙古、连接晋陕宁的现代化区域性中心城市,为率先基本实现现代化奠定坚实基础。到 2020 年,鄂尔多斯地区生产总值将达到 10000 亿元,人均地区生产总值达到 57000 美元,财政收入 1800 亿元,人均财政收入 8 万元,城镇居民人均可支配收入 10 万元,农牧民人均纯收入 45000 元,非农劳动力占总劳动力比重达到 90%以上,城市人口占总人口比重达到 85%,人口自然增长率控制在 0.6%以下,平均预期寿命高于 78 岁,环境质量综合指数 100%,在自治区率先基本实现现代化。