

锡林浩特市城市总体规划

(2018—2035 年)

资源型城市经济转型发展政策机制 专题研究报告

中国城市发展研究院

2018.10

目录

第一章 我国资源型城市发展情况分析	1
1.1 我国资源型城市发展特征	1
1.1.1 经济特征	1
1.1.2 社会特征	1
1.1.3 环境特征	2
1.1.4 城市建设特征	2
1.1.5 发展历程	2
1.1.6 转型瓶颈	3
1.2 我国资源型城市转型发展政策	4
第二章 锡林浩特市转型条件分析	7
2.1 锡林浩特市发展特征	7
2.1.1 国家重要的生态屏障组成部分	7
2.1.2 矿产资源丰富，国家重要的能源基地，典型的资源型城市	9
2.1.3 引领带动区域发展的中心城市	11
2.2 锡林浩特市转型必要性分析	15
2.2.1 经济增速放缓，区域地位下降	15
2.2.2 经济结构单一，抵御风险能力不足	17
2.3 锡林浩特市转型约束条件	19
2.3.1 水资源约束	19
2.3.2 草原生态约束	20
2.3.3 产业发展水平约束	22
2.3.4 人力资源约束	23
2.3.5 体制约束	23
第三章 锡林浩特市转型发展政策机制研究	25
3.1 我国资源型城市转型经验	25
3.1.1 济宁市转型发展实践经验	25
3.1.2 榆林市可持续发展实践借鉴	27
3.2 锡林浩特市转型发展政策建议	29
3.3 产业政策机制研究	29
3.3.1 加快政企合力，助力传统产业转型升级	29
3.3.2 优化营商环境，构筑新产业、新业态、新技术服务体系	30
3.3.3 培育特色产业，打造经济发展新引擎	32
3.3.4 推动产业聚集，创新园区运营模式	33
3.3.5 实施新旧动能转换，确定产业用地管控机制	36
3.4 生态政策机制研究	37
3.4.1 矿区生态治理政策机制	37
3.4.2 水资源供给政策机制	41
3.4.3 草原生态保护政策机制	43
3.5 其他政策机制研究	44
3.5.1 强化人才支撑，助推经济转型	44

3.5.2 完善区域联动机制，促进经济转型	45
3.5.3 深化行政体制改革，支撑经济转型	46

第一章 我国资源型城市发展情况分析

1.1 我国资源型城市发展特征

资源型城市（包括资源型地区）是以本地区矿产、森林等自然资源开采、加工为主导产业的城市类型。长期以来，作为基础能源和重要原材料的供应地，资源型城市为我国经济社会发展做出了突出贡献。但是，由于资源衰减等多方面原因，资源型城市在发展过程中积累了许多矛盾和问题。

1.1.1 经济特征

（1）矿竭城衰

城市经济过度依赖资源和资源型主导产业支撑，随着资源总量减少，产业效益呈下降趋势。资源一旦枯竭，则矿竭城衰。在中国 31 个典型的煤炭城市中，约有二分之一的城市面临资源短缺和濒临枯竭的问题。原有单一的资源型产业一旦失去必要的资源基础，则资源型城市的经济发展令人堪忧。

（2）产业结构单一

资源型城市长期以来形成单一经济结构，一旦该种资源和产品的国际市场价格发生变动，极易受到全球化市场波动和金融风险的冲击，不但该行业的发展会受到猛烈的冲击，城市经济也会受到直接影响。

资源型城市三大产业中，第二产业比重较大，多数在 60%~70%，甚至 80% 以上。产品的科技含量和附加值普遍较低。资源型产业萎缩，人才、资金等要素集聚能力弱，创新水平低，进一步发展接续替代产业的支撑保障能力严重不足。

（3）经济增长缓慢

2003 年—2012 年全国城市的人均 GDP 增长速度为 8.01%，资源型城市仅为 6.92%，比非资源型城市的 8.34% 要低 1.4 个百分点，资源型城市经济发展水平较低。随着资源的枯竭，资源型城市还会遭遇更低的经济增长率。

1.1.2 社会特征

（1）就业问题突出

资源型城市中的大部分职业是来自依靠资源开采的第二产业，一旦资源开采过度便会引发一系列问题，最先带来的就是大量员工的失业，由此会导致城市的秩序动荡，经济增速的放缓。由于产业结构失衡，第三产业发展滞后，对劳动力吸纳能力有限，就业渠道单一，失业率上升，居民收入下降。

（2）社会保障压力大

资源型城市的社会问题日益严重。我国因矿山枯竭而产生的困难矿工总量约为 300—400 万人，并影响到 1000 万家庭。根据对 2010 年人口普查数据分析，全国有 32 个地级矿业城市的失业率超过 10%。如果资源型城市居民生活得不到保障，社会不可能安定。

1.1.3 环境特征

资料表明，全国矿业历年损毁土地 400000 公顷。矿业生产过程中所产生的三废（废水、废气、废渣）对土地、水体和大气等生态环境破坏力强，环境的自净能力远低于资源企业的排放速度，大量的空气、河流和土壤等被污染破坏，城市居民的生存环境日益恶化，生存质量严重下降。环境一旦被破坏，治理难度也不断加大，环境恢复起来也是极为不易的。

1.1.4 城市建设特征

城市空间布局分散。资源型城市的发展区域与矿产资源的分布有着密切的关系。这类城市通常是依矿而建，由于资源的分布不连续，资源型城市建设时要尽量避开资源储藏区，加之缺乏统一的城市规划，使得资源型城市往往布局分散。分散的空间布局，使得城市基础设施建设投资和管理成本提高。

由于自然资源的分布极为不均，也导致城市的设置极为不合理，不考虑其他综合因素，只单纯因为资源而决定城市的分布，城市内部的功能分区不科学，导致城市空间设置不合理，城市规划难度较大。资源开采业成为了一个城市的支柱产业，大量的人力物力都投入到这个领域而会忽略掉关乎城市正常运转的基础设施建设。这既不利于城市居民的日常生活，又延缓了城市整体实力和水平的提高。

1.1.5 发展历程

受到资源开发的有限性，不可再生资源的开发一般可以划分为四个阶段——投资建设期、成熟繁荣期、萎缩衰退期、枯竭消亡期。

资源型产业的这一特性决定了资源型城市发展的阶段性及其转型的必然性。资源型城市的转型需要自身资本积累达到一定程度，而成熟繁荣期是资本积累速度最快、数量最多的时期，有条件提取转型资金，扶持接替产业，促进城市综合职能的多样化，因此也被认为是转型发展的最佳时期。

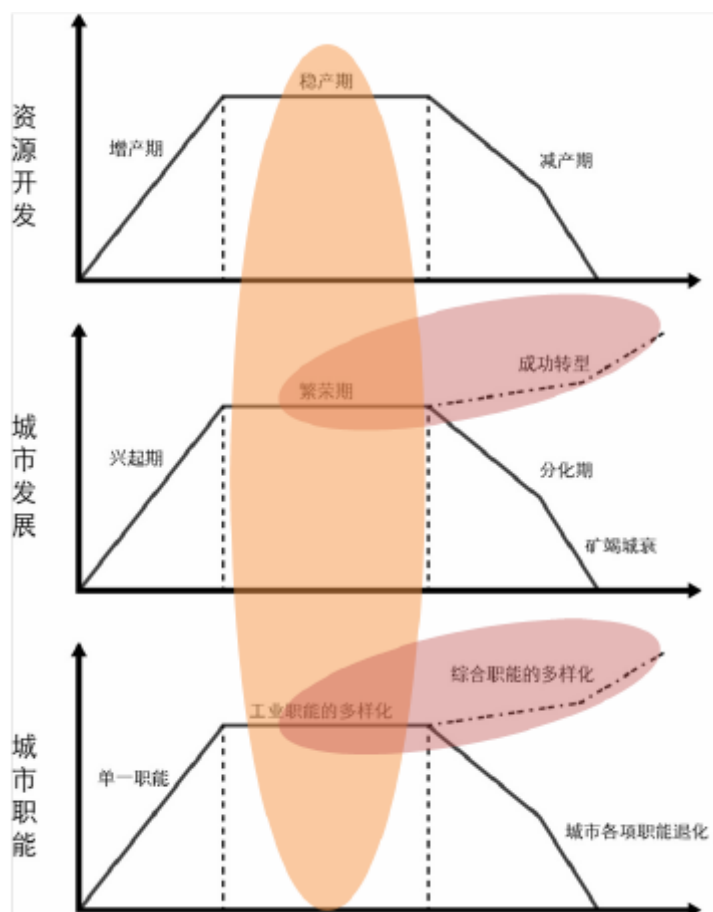


图 1-1 资源型城市转型的最佳时期示意图

1.1.6 转型瓶颈

资源富集地区矛盾显现，可持续发展压力较大。生态环境破坏严重，地质灾害隐患不断出现。高耗能、高污染、高排放项目低水平重复建设，接续替代产业发展滞后。资源开发、征地拆迁等引发的利益分配矛盾较多，维稳压力大。资源开发与经济社会发展、生态环境保护之间不平衡、不协调的矛盾突出。

资源型城市资源开发行为方式有待进一步规范，调控监管机制有待健全，反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本等的资源性产品价格形成机制尚未完全形成。资源开发企业在资源补偿、生态建设和环境整治、安全生产及职业病防治等方面的主体责任仍未落实到位。扶持接续替代产业发展的政策体系不够完善，支持力度不足。资源收益分配改革涉及深层次的利益格局调整，矛盾错综复杂。

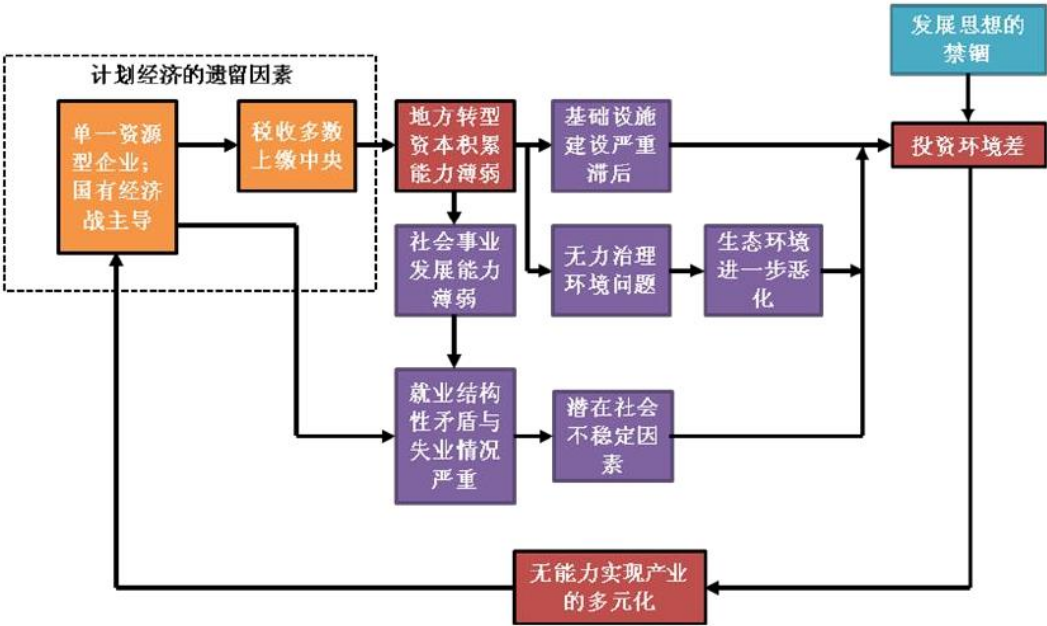


图 1-2 我国资源型城市发展的固有模式和普遍问题

1.2 我国资源型城市转型发展政策

2008 年 3 月 28 日，国务院以国发[2007]38 号文发布了《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》，为加大对资源型城市可持续发展的支持力度，并尽快建立有利于资源型城市可持续发展的体制机制提出了意见。2013 年 11 月 12 日，国务院以国发[2013]45 号文发布了《全国资源型城市可持续发展规划（2013-2020 年）》，以此作为指导全国各类资源型城市可持续发展和编制相关规划的重要依据。自此，国家多个部委相继出台了多部支持我国资源型城市转型发展的政策与意见，本专题主要涉及内容分析如下。

表 1-1 资源型城市转型发展政策分析表

国家相关政策	主要涉及内容
《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》国发（2007）38 号	“加大对资源型城市尤其是资源枯竭城市可持续发展的支持力度，尽快建立有利于资源型城市可持续发展的体制机制，是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的要求，也是当前保障能源资源供给、保持国民经济持续健康协调发展的重要举措”。 “建立资源开发补偿机制：要按照“谁开发、谁保护，谁受益、谁补偿，谁污染、谁治理，谁破坏、谁修复”的原则，明确企业是资源补偿、生态环境保护与修复的责任主体。“培育壮大接续产业：对资源开采处于增产稳产期的城市，要制订合理的开采计划，运用新技术、新工艺”“加强环境整治和生态保护”。“加大政策支持力度：改革资源税制度，完善资源税计税

	依据，调整资源税负水平，加强资源税的征收管理，增加资源开采地的财政收入。结合建立矿山环境治理恢复保证金制度试点，研究建立可持续发展准备金制度，由资源型企业在税前按一定比例提取可持续发展准备金，专门用于环境恢复与生态补偿、发展接续替代产业、解决企业历史遗留问题和企业关闭后的善后工作等。鼓励金融机构在防范金融风险的前提下，设立促进资源型城市可持续发展专项贷款，加大对资源型城市和资源型企业的支持力度，积极为资源型城市各类企业特别是中小企业提供金融服务”。
《全国资源型城市可持续发展规划（2013-2020 年）》	“以成长型和成熟型城市为重点，加强可持续发展预警与调控。加快推进资源税改革，研究完善矿业权使用费征收和分配政策，健全资源性产品价格形成机制。研究建立资源型企业可持续发展准备金制度，健全资源开发补偿机制和利益分配共享机制”。“对符合条件的接续替代产业在项目审核、土地利用、融资服务等方面给予支持。继续加大对历史遗留矿山地质环境问题恢复治理的资金支持。引导和鼓励金融机构在防范信贷风险的前提下加大对资源型城市可持续发展的信贷支持力度，创新合作模式”。“明确政府、企业和其他社会组织在促进资源型城市可持续发展方面的权利和义务，协调和规范各利益相关主体之间的关系，为可持续发展提供制度保障”。“实现资源型城市可持续发展目标，必须从根本上破解经济社会发展中存在的体制性、机制性矛盾，统筹兼顾，改革创新，加快构建有利于可持续发展的长效机制”。“提高资源开发企业的准入门槛，合理确定资源开发强度，严格环境影响评价，将企业生态环境恢复治理成本内部化”、“发展绿色矿业”、“加强矿山地质环境治理”。
《关于支持老工业城市和资源型城市产业转型升级的实施意见》发改振兴规〔2016〕1966 号	“优化投资营商环境，强化企业主体地位，推动产业转型升级由依靠要素驱动向依靠创新驱动转变，不断激发老工业城市和资源型城市的发展活力、内生动力和整体竞争力”。“完善体制机制：把简政放权、放管结合、优化服务向纵深推进，进一步简化行政审批程序，加快构建以‘亲’、‘清’为主要特征的新型政商关系”。“加大政策支持力度：产业政策，创新政策，投资政策，金融政策，土地政策”。
《关于加强分类引导培育资源型城市转型发展新动能的指导意见》发改振兴〔2017〕52	“激发新活力，推动成熟型城市跨越发展”。“构建新型营商环境：加快转变政府职能，进一步简政放权、放管结合、优化服务；大力推进投融资体制改革，积极推广政府和社会资本合作（PPP）模式；优化市场信用环境，对企业实施守信联合激励和失信联合惩戒措施，引导鼓励企业诚信经营；健全市场公平竞争保障机制，及时纠正政府滥用权力、限制竞争的行为，维护企业合法权益，建立以‘亲’、‘清’为主要特征的新型政商关系”。

号	
《财政部 国家税务总局关于全面推进资源税改革的通知》 财税〔2016〕53号	“结合我国资源分布不均衡、地域差异较大等实际情况，在不影响全国统一市场秩序前提下，赋予地方适当的税收管理权”。“在煤炭、原油、天然气等已实施从价计征改革基础上，对其他矿产资源全面实施改革。积极创造条件，逐步对水、森林、草场、滩涂等自然资源开征资源税”。“加强矿产资源税收优惠政策管理，提高资源综合利用效率”。

第二章 锡林浩特市转型条件分析

2.1 锡林浩特市发展特征

2.1.1 国家重要的生态屏障组成部分

（1）拥有国家级草原自然保护区 ——锡林郭勒草原国家级自然保护区

锡林郭勒草原位于内蒙古自治区锡林浩特市境内，面积 107.86 万公顷，1985 年经内蒙古自治区人民政府批准建立，1987 年被联合国教科文组织接纳为“国际生物圈保护区”网络成员，1997 年晋升为国家级，主要保护对象为草甸草原、典型草原、沙地疏林草原和河谷湿地生态系统，是世界闻名的大草原之一，也是中国四大草原---内蒙古草原的主要天然草场。

保护区控制范围：以锡林河流域自然分水岭为界，总面积 5800 平方公里，地理坐标为：北纬 43°26′至 44°33′，东经 115°32′至 117°12′。处于内蒙古高原东部，与大兴安岭西侧低山丘陵接壤。

保护区的管辖范围：包括白音锡勒牧场（全境）、毛登牧场（全境）、贝力克牧场（全境）、白音库伦牧场（北半部）、伊利勒特苏木（全境）、巴彦宝力格苏木（全境），另外还包括西乌珠穆沁旗和阿巴嘎旗部分地区。



图 2-1 锡林浩特九曲湾

（2）典型的农牧交错地带，生态本底脆弱

农牧交错带是我国传统农业区域与畜牧业区域相交汇和过渡的地带，是一个独特而重要的产业界面，其分布斜贯我国东北—西南，处在我国生态环境和地域经济的一个重要分界线上。该带以东南，是我国主体农业区和经济发达区；该带以西北则集中了我国大部分的少数民族。在自然条件上，该线东南是湿润、半湿润地区，地势相对平坦，海拔较低，环境条件较优；而以西北则分布着我国

主要的沙漠、高原和山地，地形复杂而生态脆弱。因此，这一地带也是我国生态环境的一条过渡带和生态安全的重要屏障带。

锡林浩特市正是位于斜贯我国东北—西南的农牧交错带上，系农业生产边际地带，是生态脆弱带。



图 2-2 我国农牧交错带示意图

（3）我国北方重要的生态安全屏障

内蒙古自治区构筑北方重要生态安全屏障规划纲要（2013-2020 年）中将内蒙古自治区生态安全屏障划分为“3522”建设布局，同时按照建设北方重要生态安全屏障的战略布局，明确不同区域的生态保护和建设重点。

内蒙古自治区提出推进“五大基地”、“两个屏障”、“一堡一带”的建设，即建设清洁能源输出基地、现代煤化工示范基地、有色金属生产加工和现代装备制造等新型产业基地、绿色农畜产品生产加工输出基地和特色旅游观光休闲度假基地，加快建设生态安全屏障和安全稳定屏障，加快建设向北开放的重要桥头堡和充满活力的沿边经济带。



图 2-3 锡林郭勒草原退化位置图

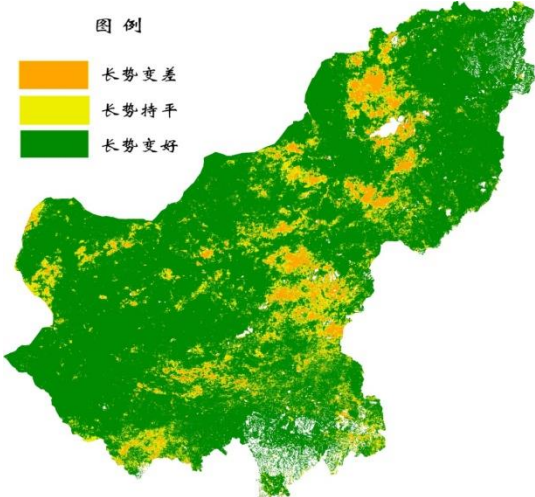


图 2-4 锡林郭勒草原变化趋势图

2.1.2 矿产资源丰富，国家重要的能源基地，典型的资源型城市

(1) 矿产资源丰富

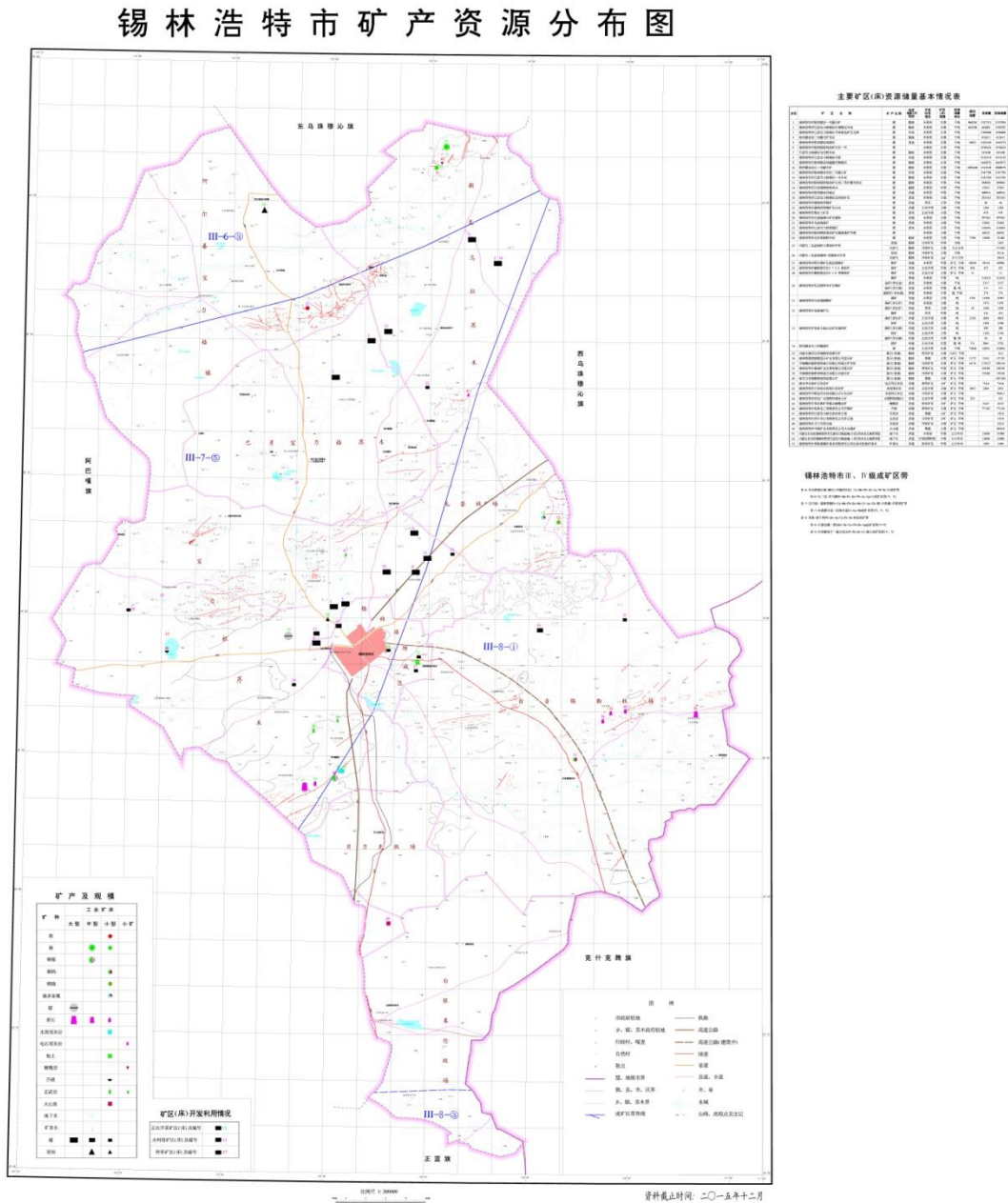
锡林浩特是我国不多见的能源、原材料资源富集区之一，同时又是目前开发程度低、开发潜力大的地区之一。

截至 2015 年底，全市已发现各类矿产 43 种。列入《内蒙古自治区矿产资源储量表》的矿种 14 种，未上表的矿种 29 种。其中煤炭和石油是锡林浩特市的优势能源矿产，煤炭资源以褐煤为主，大中型矿床较多，其中以胜利煤田规模最大，是自治区第三大煤田，也是全国最大的褐煤田，已列入国家 13 个大型煤炭基地之一；巴彦宝力格煤田是锡林浩特市第二大型褐煤田。锡林浩特石油资源也较丰富，已查明资源储量规模以中、小型为主。

探明的石油储量约 4000 万吨，天然气地质储量 40 亿立方米。

锆矿与褐煤伴生，呈高品位富集的特大型锆矿床，累计查明锆资源储量 2956 吨，锆资源储量位居全国第一，占全国锆资源总量的 70%。

金属矿产主要呈零散状分布，大型矿床较少，主要以中小型为主。其中，乌兰图嘎锆煤露天矿为大型锆煤矿床，分布于胜利煤田区，锆与褐煤共生，呈高品位富集，是锡市特色优势矿产资源。此外，铬、铁、铜、锡矿产及金、银等贵金属伴生矿产均有分布，其中锡林浩特市扎拉格阿木铜多金属矿、锡林浩特市阿尔善矿区超贫磁铁矿、锡林浩特市赫格敖拉区 3756 铬铁矿均为中型矿床。



(2) 国家重要的能源基地

锡林浩特是我国九大型煤电基地之一。国务院办公厅印发《能源发展战略行动计划（2014—2020 年）》，明确了 2020 年我国能源发展的总体目标、战略方针和重点任务，部署推动能源创新发展、安全发展、科学发展。推进煤电大基地大通道建设。重点建设晋北、晋中、晋东、神东、陕北、黄陇、宁东、鲁西、两淮、云贵、冀中、河南、内蒙古东部、新疆等 14 个亿吨级大型煤炭基地。到 2020 年，基地产量占全国的 95%。采用最先进节能环保发电技术，重点建设锡林郭勒、鄂尔多斯、晋北、晋中、晋东、陕北、哈密、准东、宁东等 9 个千万千瓦级大型煤电基地。发展远距离大容量输电技术，扩大西电东送规模，实施北电南

送工程。

锡林浩特还是我国七大煤化工基地之一。《煤化工产业中长期发展规划》（征求意见稿）中计划在全国打造七大煤化工产业区，分别是黄河中下游、蒙东、黑东、苏鲁豫皖、中原、云贵和新疆。其中黄河中下游、新疆、蒙东将形成大规模甲醇、二甲醚、煤制油生产基地。

2.1.3 引领带动区域发展的中心城市

（1）国家层面

锡林浩特市地处东北、华北、西北交汇处，与北京直线距离 460 公里，与呼和浩特市直线距离 470 公里，与沈阳直线距离 620 公里，属“京津冀协同发展区”、“环渤海经济圈”、“东北经济区”叠交区域。与二连浩特和东乌旗珠恩嘎达布其两个国际性陆路口岸距离分别为 340 公里、338 公里，公路、铁路、航空综合交通网络基本形成，是连接内地、沟通中蒙俄的重要交通枢纽。同时，锡林浩特至锦州被列入国家二级经济开发轴线，具有实现跨越式发展的机遇优势。



图 2-6 京津冀协同发展区

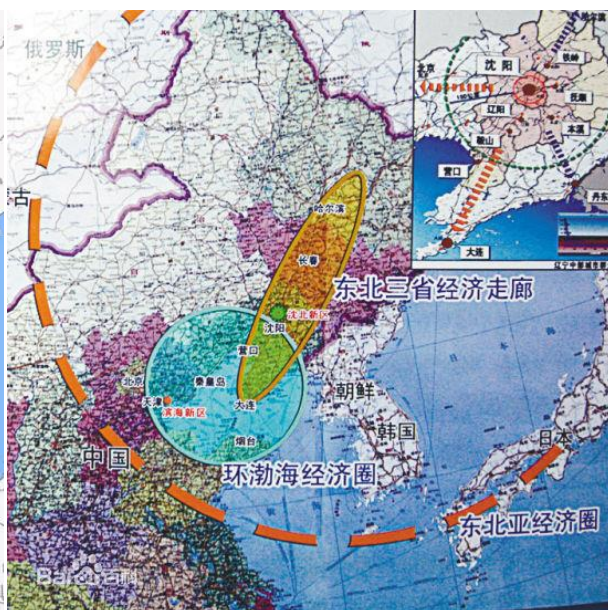


图 2-7 环渤海经济圈与东北经济区

（2）内蒙古自治区层面

《内蒙古主体功能区规划》将全区国土空间划分为以下主体功能区：按开发方式，划分为重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域；按开发内容，划分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区；按层级，划分为国家级和自治区级两个层面。

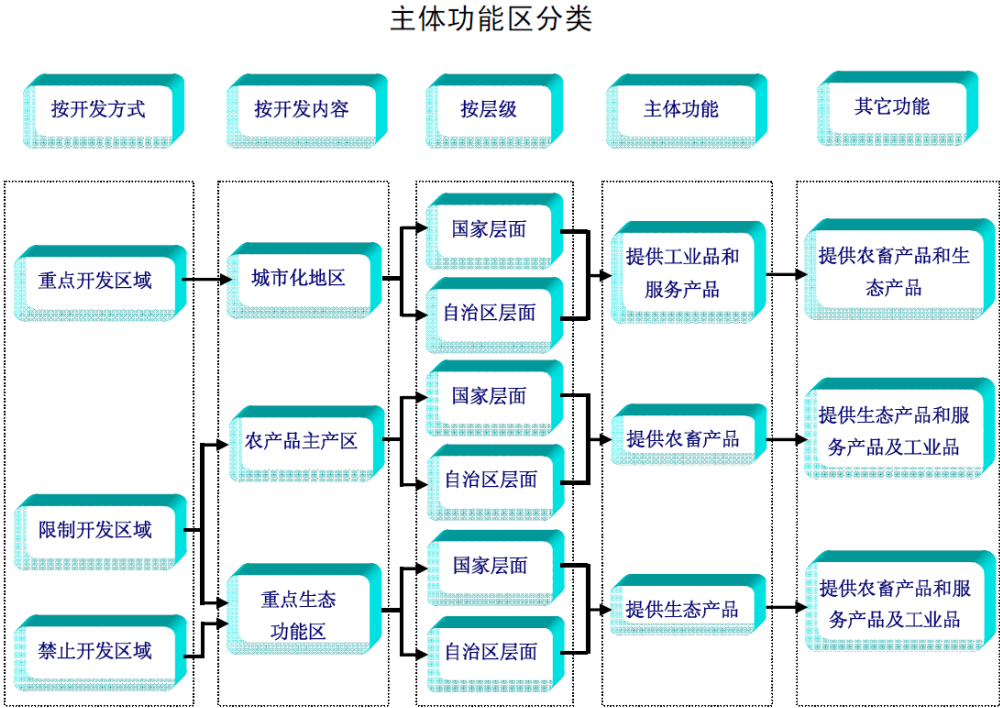


图 2-8 内蒙古自治区主体功能区分类

锡林浩特市被列为内蒙古自治区级东部重点开发区域，该区域还包括呼伦贝尔市海拉尔区、满洲里市、鄂温克族自治旗、陈巴尔虎旗、兴安盟乌兰浩特市、通辽市霍林郭勒市、赤峰市红山区、松山区、元宝山区、宁城县、二连浩特市共 12 个旗县市区，国土面积 5.09 万平方公里。

《内蒙古自治区城镇体系规划》中，将锡林浩特市定位为内蒙古自治区中东部的地区中心城市，以发展能源、现代化工和绿色食品精深加工为主的新型工业城市、草原生态与草原文化旅游城市。

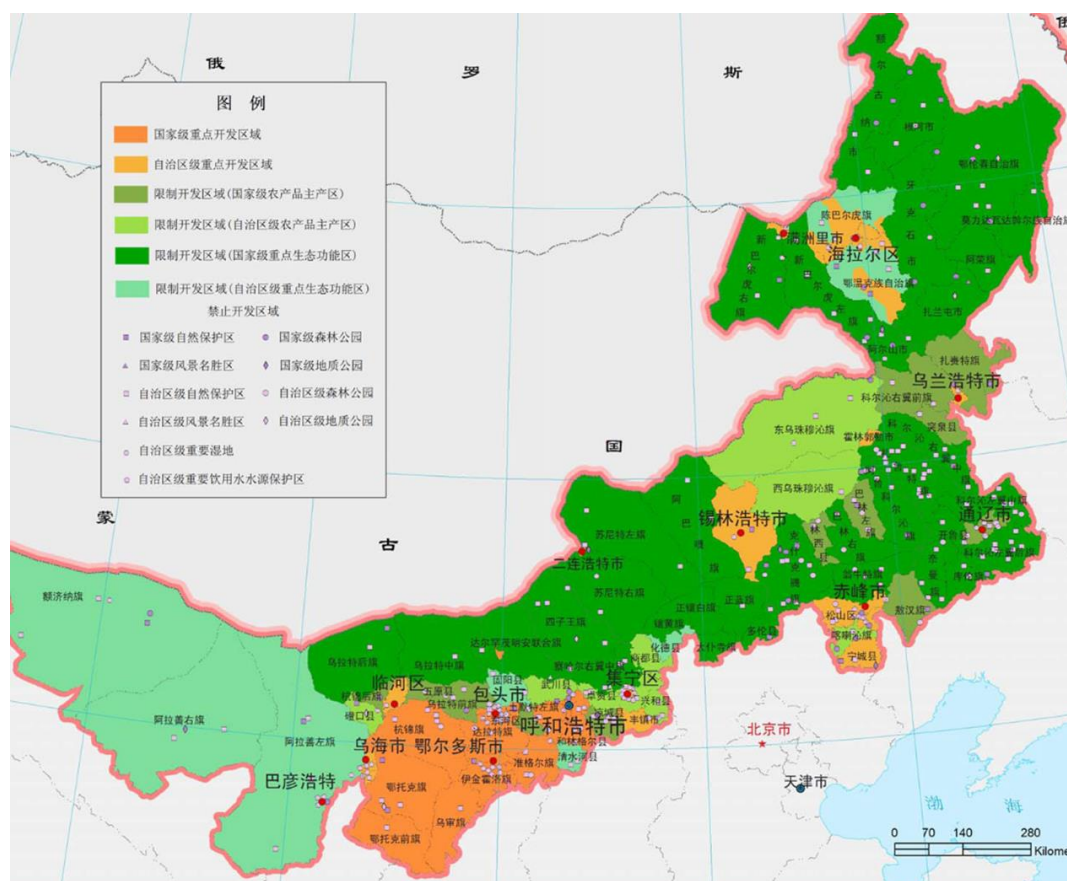


图 2-9 内蒙古自治区主体功能区划分

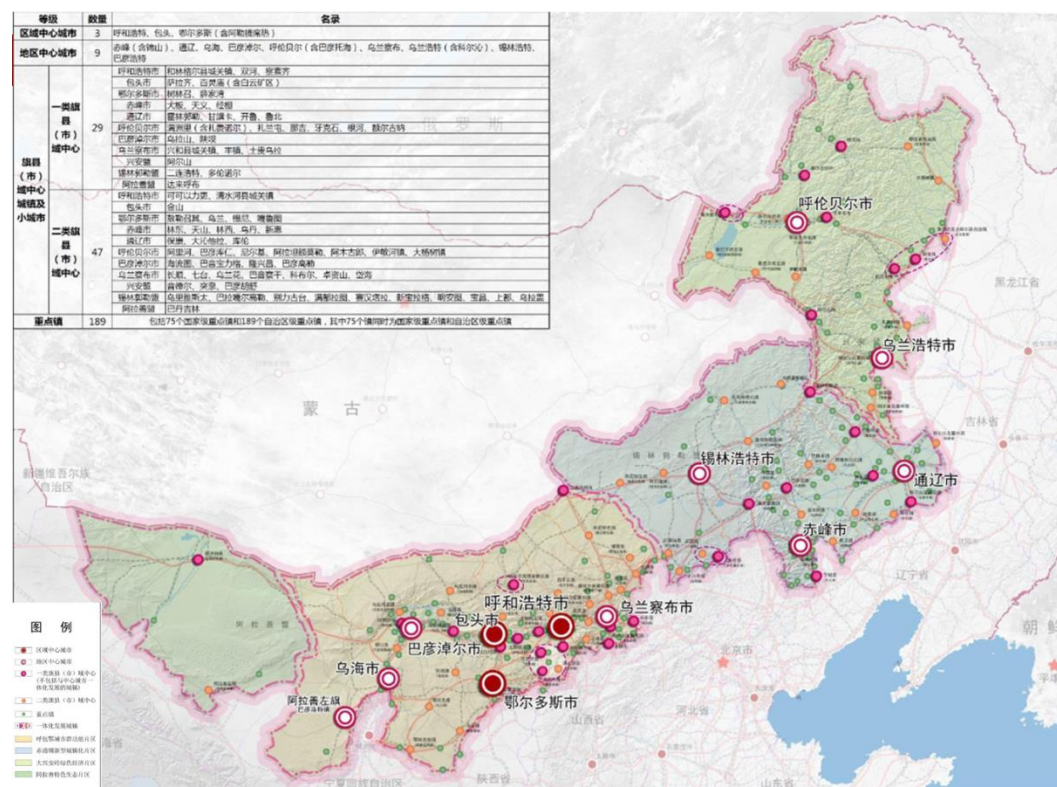


图 2-10 内蒙古自治区城镇体系规划图

（3）盟层面

锡林浩特市作为锡林郭勒盟盟府所在地，是锡林郭勒盟政治、经济与公共服务中心。《锡林郭勒盟城镇体系规划（2013-2030）》中将锡林浩特市定位为盟域中心城市，锡林郭勒盟主中心。

表 2-1 锡林郭勒城镇体系结构表

等级	职能地位		名称
一级	盟域中心城市（1）		锡林浩特市
二级	盟域副中心城市（3）		二连浩特市、多伦淖尔镇、乌里雅斯太镇
三级	重点镇（21）	旗县城关镇（9）	巴彦胡硕镇、上都镇、明安图镇、新宝拉格镇、保昌镇、巴拉嘎尔高勒镇、赛汉塔拉镇、满都拉图镇、别力古台镇
		其他重点镇（12）	查干淖尔镇、朱日和镇、乌日根塔拉镇、巴彦花镇（白音华）、千斤沟镇、额吉淖尔镇、朱恩嘎达布奇、巴彦塔拉镇、星耀镇、桑根达来镇、哈毕日嘎镇、大北沟镇
四级	一般镇、乡及苏木（35）		洪格尔高勒镇、查干敖包镇、道特淖尔镇、浩勒图高勒镇、高日罕镇、满都胡宝拉格镇、骆驼山镇、黑城子示范区、吉仁高勒、红旗镇、巴彦淖尔镇、格日勒敖都苏木、伊和高勒苏木、吉尔嘎朗图苏木、那仁宝拉格苏木、满都胡宝拉格镇、巴彦乌拉苏木、赛罕高毕苏木、桑宝拉格苏木、赛罕乌力吉苏木、额仁淖尔苏木、萨麦苏木、呼热图淖尔苏木、巴彦胡舒苏木、幸福乡、贡宝拉格苏木、翁贡乌拉苏木、乌兰查布苏木、伊和淖尔苏木、赛因呼都嘎苏木、宝绍代苏木、那日图苏木、大河口乡、蔡木山乡、朝克乌拉苏木



图 2-11 锡林郭勒盟空间体系结构

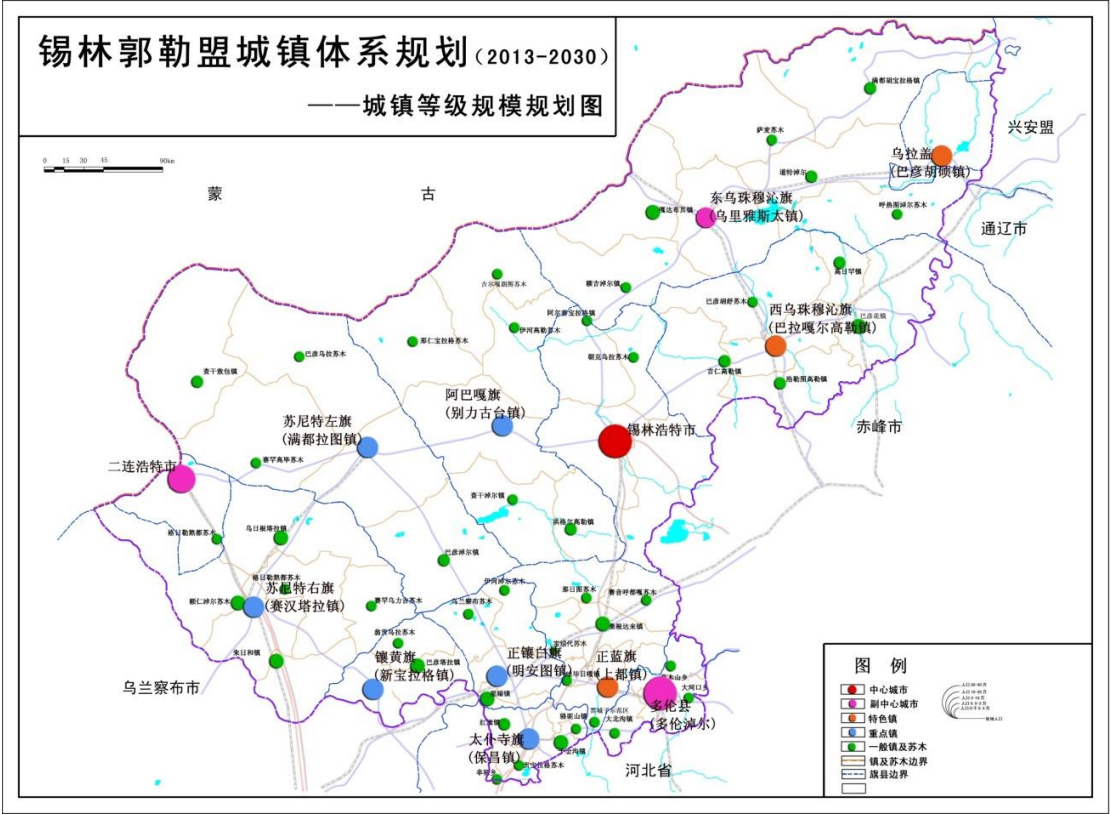


图 2-12 锡林郭勒盟城镇等级规模规划图

2.2 锡林浩特市转型必要性分析

2.2.1 经济增速放缓，区域地位下降

自 2006 年至 2016 年，锡林浩特全市地区生产总值（GDP）从 60.0 亿元升到 228.1 亿元，虽整体呈逐渐上升趋势，但增速逐渐降低；而工业总产值自 2013 年开始呈明显下降趋势。

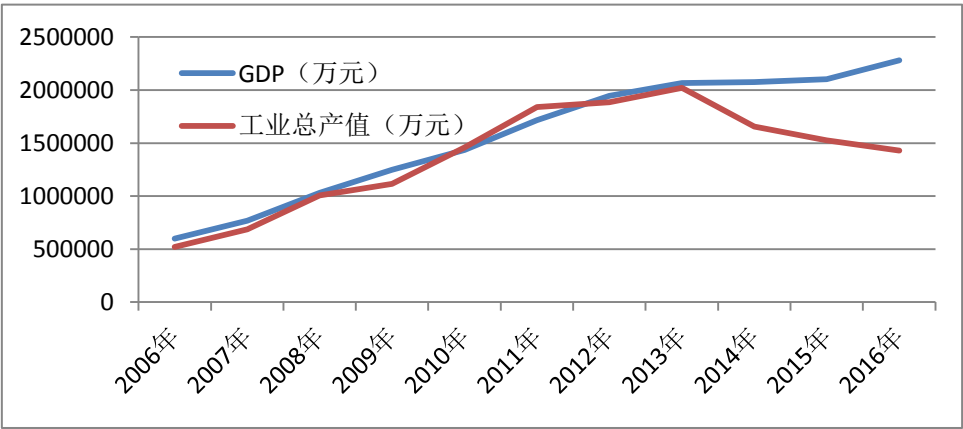


图 2-13 2006-2016 年锡林浩特市 GDP、工业总产值变化趋势示意图

2006-2012 年锡林浩特 GDP 平均增长率为 14.29%，而 2012-2016 年 GDP 平

均增长率则降至 4.06%。从排名上看，近十年锡林浩特 GDP 在自治区中排名由 24 位下降到 29 位，区域经济优势有所下降。

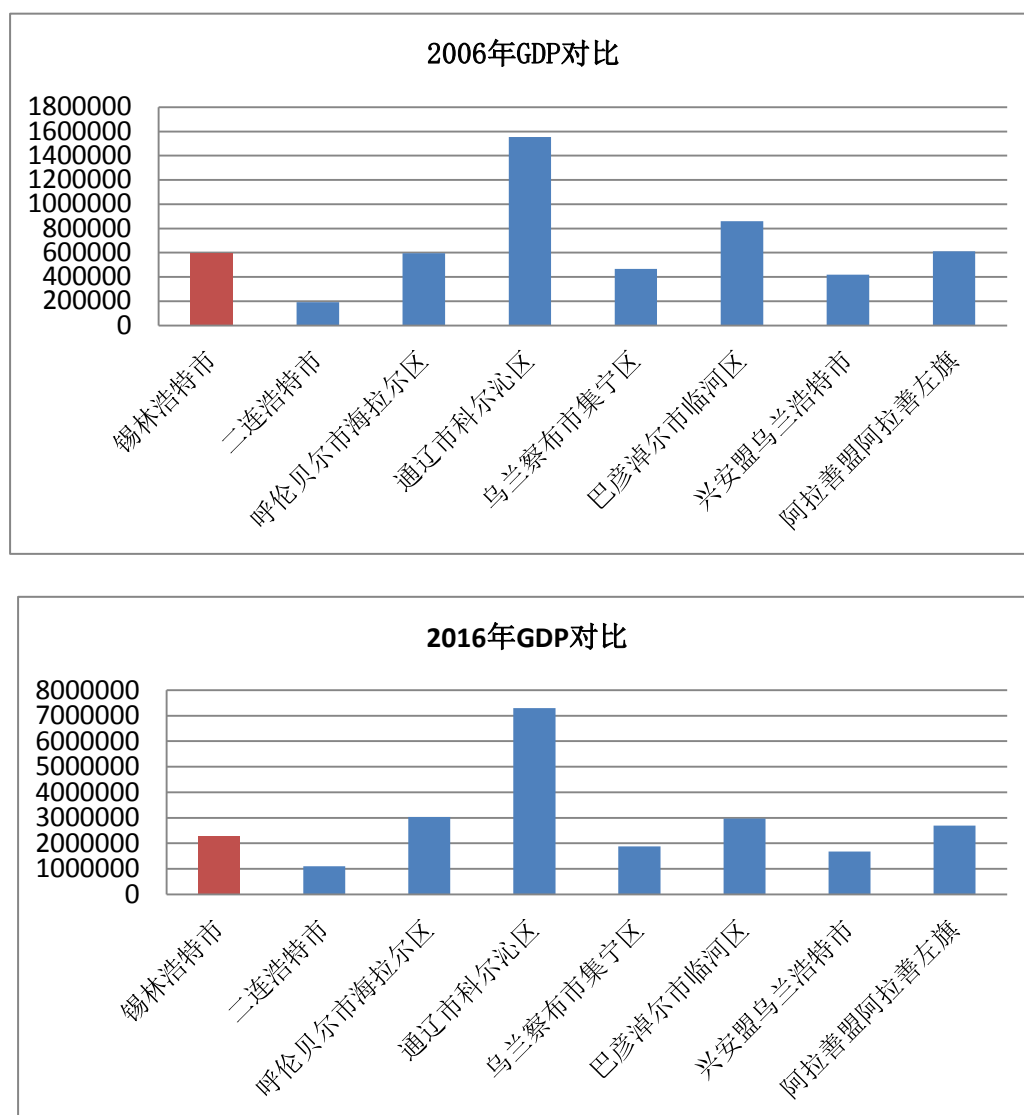


图 2-14 2006 与 2016 年锡林浩特市与周边城市 GDP 对比示意图

2016 年，锡林浩特市三产比例为 7.6：50.2：42.2，二产比例较高，是典型的工业化城市产业结构。与锡林郭勒盟及内蒙古自治区周边城市相比，2006 年锡林浩特市工业总产值尚处中等水平，但截至 2016 年，锡林浩特市工业总产值发展水平与周边城市相比明显下降，侧面反映出目前锡林浩特市工业发展速度放缓，逐渐被周边市（区）超越的现实问题。

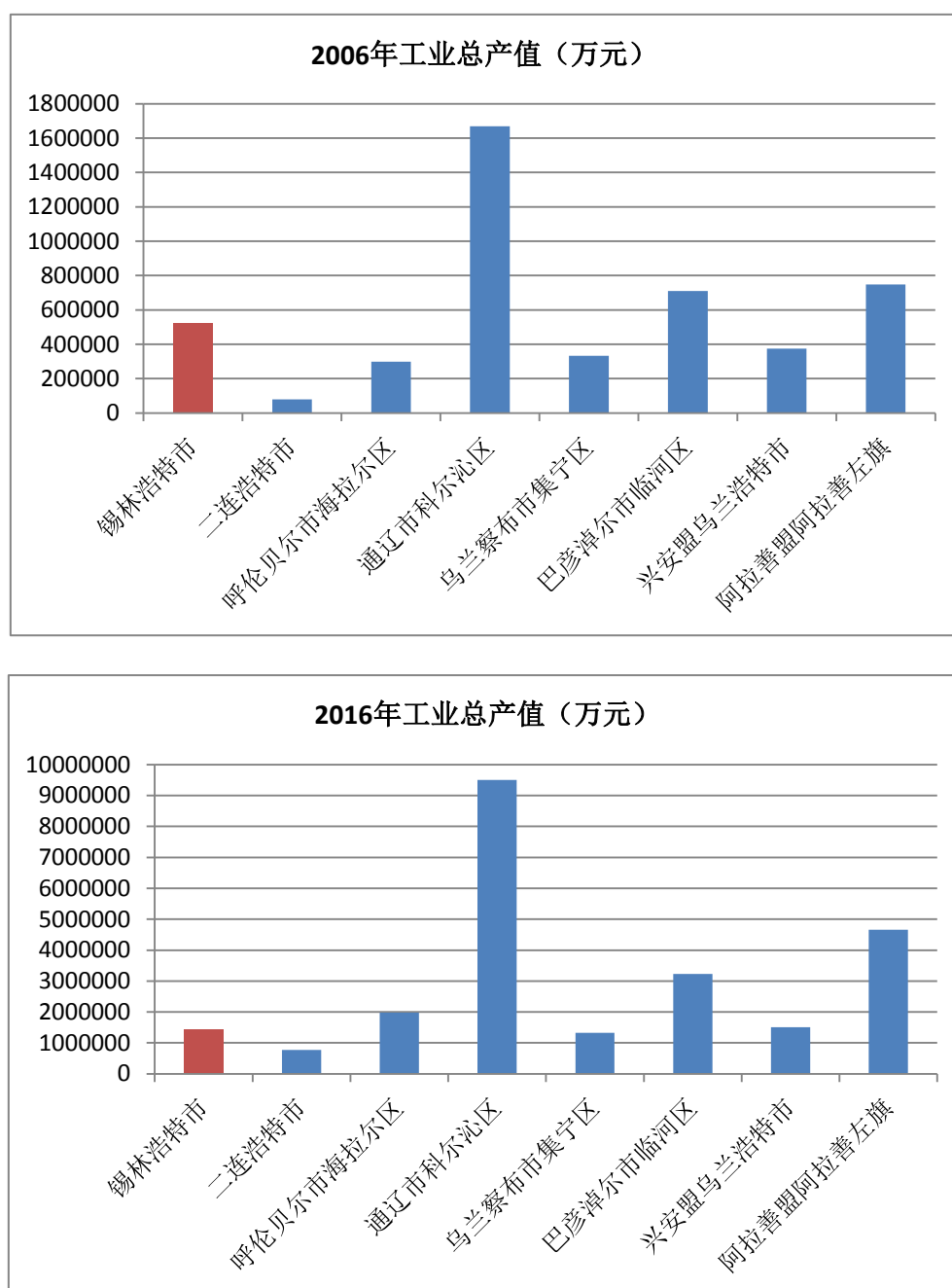


图 2-15 2006 与 2016 年锡林浩特市与周边城市工业总产值对比示意图

2.2.2 经济结构单一，抵御风险能力不足

对比分析锡林浩特市与二连浩特市等 8 个市区旗 2006 年、2012 年以及 2015 年的三产比例变化情况可知：2006 年至 2012 年，锡林浩特市第二产业占比一直在 60% 以上；2012 至 2015 的三年间由占比 64.9% 降至 50.3%，降幅 14.2%。但锡林浩特市产业结构的变化并非是由新兴产业发展带来的，而是经济下滑促使的产业结构变化。

经济下滑的直接原因在于锡林浩特市经济模式是以煤、电、油等能源行业为

主导的经济发展模式。而近年来煤炭因产能过剩，导致价格下跌，煤炭市场萎缩造成域内煤炭及其相关产业产值下降。加之石油开采业受国际原油价格下行影响，锡林浩特市石油产值也下降了 7.1%（2015 年）。

而经济下滑的根本原因在于锡林浩特作为资源型城市，产业结构粗放，对资源驱动依赖过强，新兴产业不足，导致市场应对能力差。因此，在国家经济发展“新常态”的大背景下，经济发展劣势凸显，产业结构转型矛盾日益突出，经济转型迫在眉睫。

表 2-2 锡林浩特市与周边城市三产变化情况对比表

城市	三产业比例			第二产业占比变化情况		第三产业占比变化情况	
	2006 年	2012 年	2015 年	2012-2015	2006-2012	2012-2015	2006-2012
锡林浩特市	6.3:64.5:29.1	5.2:64.9:29.8	7.4:50.3:42.3	-14.6	-14.2	12.5	13.2
二连浩特市	0.8:22.2:77.0	0.7:37.0:62.3	0.6:35.5:63.8	-1.5	13.3	1.5	-13.2
呼伦贝尔市海拉尔区	6.6:27.6:65.8	3.4:50.7:45.9	2.7:47.8:49.5	-2.9	20.2	3.6	-16.3
通辽市科尔沁区	15.9:50.7:33.5	8.0:62.8:29.2	10.6:49.8:39.6	-13	-0.9	10.4	6.1
乌兰察布市集宁区	3.9:37.9:58.1	29.:53.9:43.2	2.4:43.6:54.0	-10.3	5.7	10.8	-4.1
巴彦淖尔市临河区	23.2:38.3:38.5	16.5:52.1:31.4	15.1:47.0:37.9	-5.1	8.7	6.5	-0.6
兴安盟乌兰浩特市	9.4:40.4:50.2	7.7:48.2:44.1	6.0:47.1:46.9	-1.1	6.7	2.8	3.3
阿拉善盟阿拉善左旗	4.8:71.4:23.7	2.0:85.6:12.4	3.2:72.9:23.9	-12.7	1.5	11.5	0.2

2.3 锡林浩特市转型约束条件

2.3.1 水资源约束

锡林浩特市为半干旱地区，地表水系不发育，水资源总量匮乏。境内的地表水主要分为河流、淖尔（湖泊）和潜伏流涌泉。据统计，锡林浩特市多年平均水资源总量为 23935.81 万立方米/年，现状人均水资源量为 903 立方米/人，根据国际缺水划分标准，属于重度缺水地区。

锡林浩特市水资源供给分为地表水和地下水两种渠道。但锡林浩特市地表水资源并不充足，自 2000 年开始，锡林河就进入连续枯水期，2000—2012 年 13 年间，水库多年平均年来水量 1093 万立方米。

目前，地下水是锡林浩特主要的供水资源。近年来，随着锡林浩特市周边矿产资源的开发、涉煤重化工产业发展，以及生活、绿化等城市用水大幅增加，地下水严重超采。资源开发不仅耗费大量地下水资源，煤炭开采中的地下水的疏干、采掘场的排水导致了含水层被破坏，使地下水位急剧下降。以锡林浩特市胜利西一号井工矿 F25 断层地下水位为例，20 年的开采使 F25 断层北的水位下降 100 多米，F25 断层南的水位下降近 20 米。此外，井口水严重枯竭，打井的深度不断加深等现象，也一定程度上能反映锡林浩特市地区的地下水位严重下降。

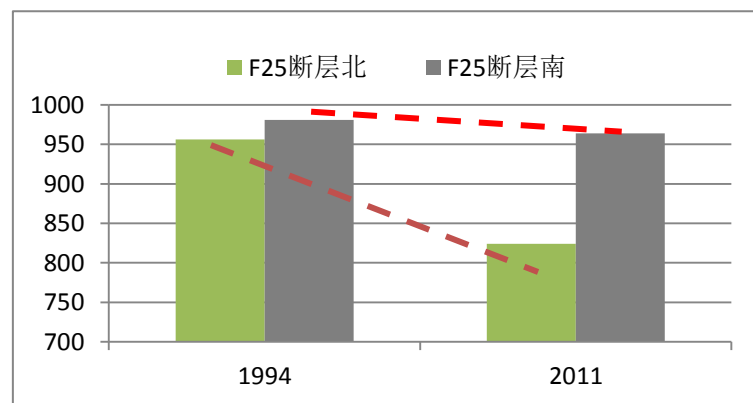


图 2-16 锡林浩特市胜利西一号井工矿地下水位变化量示意图

此外，根据气象与水文资料，锡林浩特多年平均降水量为 250~355 毫米，蒸发量 1700—2700 毫米，约是降水量的 7 倍以上。降水量不足对地表水和地下水的补给造成了很大障碍，进一步加剧水资源匮乏。从维持区域生态平衡考虑，水资源将会成为制约锡林浩特市未来发展的主要因素。

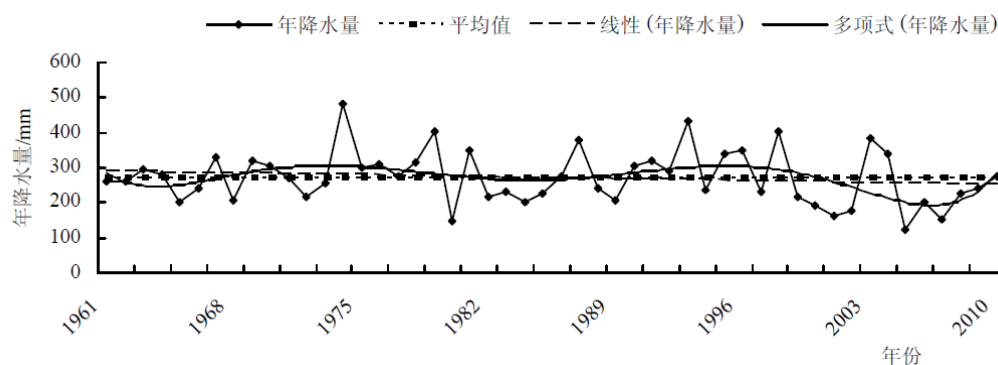


图 2-17 锡林浩特市年降水量趋势变化图

2.3.2 草原生态约束

草地退化已成为锡林浩特市草原严峻的生态环境问题。过去诸多的研究已经从牧草生长、生物群落、土壤构成和草原生态系统等多方面分析了草地退化和放牧之间的关系，过度放牧会引起草地群落结构和土壤侵蚀的变化。研究表明，大、小畜在放牧时会采用不同的食草方式，因此对草地的影响产生了显著的不同。在相同的放牧强度和采食环境下，小畜在采食后留茬高度较短，留茬贴近地表，在牧草缺乏时甚至直接挖掘采食牧草的根系，具有非常大的草场破坏性；与小畜相比，大畜食草后的留茬较高，对于被采食后的牧草再生有利，因此大畜具有相对较小的草场破坏性。

2012 年以来，锡林浩特市载畜量增加约 1.5 倍，且对草原啃食破坏程度严重的羊类小畜比例逐年上升。载畜量的增加和畜群结构的失调，对草地资源的更新和退化草地的修复产生了普遍而深远的影响，一定程度上加速了草原生态环境的恶化。

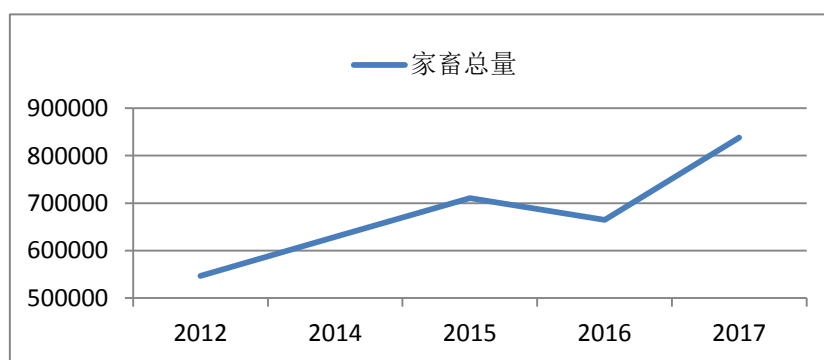


图 2-18 2012-2017 年锡林浩特市家畜总量变化

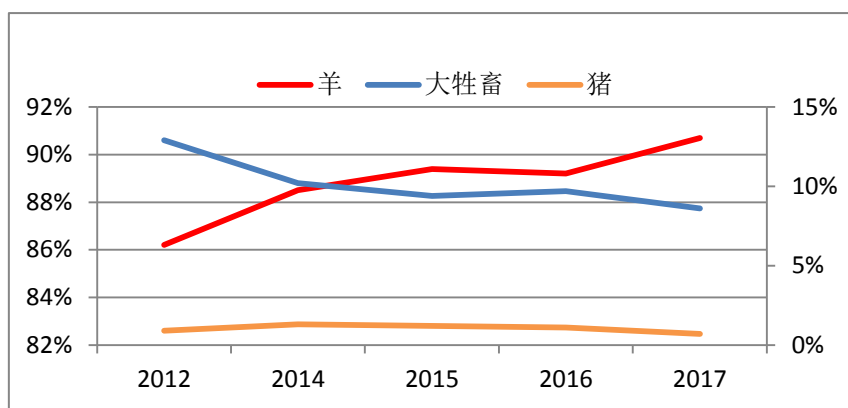


图 2-19 2012-2017 年锡林浩特市畜种结构变化

除了过度放牧引起草地退化外，人类的直接干扰也是引起草原生态问题的一个重要因素。2005—2015 年，锡林浩特城市建设用地面积增加 3457.44 公顷，采矿作业区（包括露天采场、剥离区、排土场、矿山工业场地）的面积及占比也呈上升趋势，农用地面积减少 1184.76 公顷，草地面积减少 8661.15 公顷，且呈加速减少趋势。城市建设用地、工矿用地面积的逐年扩张，导致锡林浩特草地面积逐年下降，从而进一步加剧“草原生态环境恶化—草原载畜能力下降—牧民收入减少—草场投入不足—草原生态进一步恶化”的牧区人地关系矛盾。

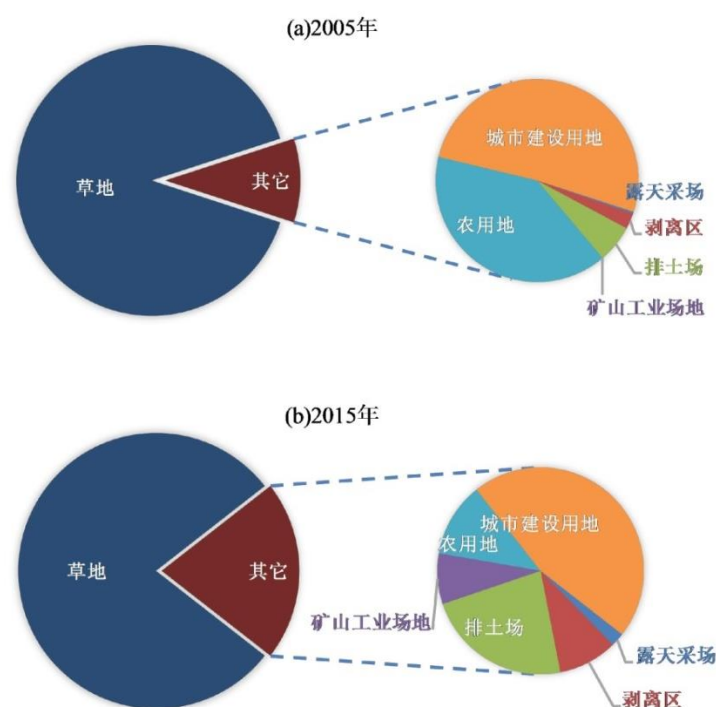


图 2-20 锡林浩特市 2005—2015 年土地利用结构变化

矿产资源的大规模开采也是造成草原沙化退化的重要因素之一。锡林浩特市露天煤矿剥离地面，挖损了大面积的草地，使大面积的土地变得疏松、沙化，形成大面积的排土场，严重破坏了草地资源。同时，矿产资源开发还引起的地下水

位下降、水源污染、重金属污染、固体污染和粉尘污染，对土壤成分、结构产生不良变化，影响了周边草地植物的生长，使周边地区植物种类发生变化，优质草类减少，草地资源严重退化。



图 2-21 锡林浩特露天采矿作业区

2.3.3 产业发展水平约束

锡林浩特市现状产业结构偏重二产，对资源的依赖性强，而新兴产业发展滞后，缺乏非资源型接续产业。从 2016 年行业投资完成情况看，电力、热力、燃气及水生产和供应业、采矿业是锡林浩特市完成投资额的重点投入行业，占比分别达到 53.74% 和 14.22%。制造业只占完成投资额的 3%。因此不论从存量和增量看，锡林浩特市非资源型产业的发展明显低于煤电产业发展，且短期内难以形成带动经济高速增长的新兴替代产业，资源型城市转型速度必然受到限制。

表 2-3 锡林浩特市 2016 年固定资产投资情况（亿元）

产业类型	2016
农、林、牧、渔业	13.5
采矿业	25.8
制造业	5.5
电力、热力、燃气及水生产和供应业	97.5
批发和零售业	1.1
交通运输、仓储和邮政业	7.4
信息传输、软件和信息技术服务业	0.02
房地产业	8.8
科学研究、技术服务业	—
水利、环境和公共设施管理业	19.4
教育	0.7
卫生和社会工作	1.1
文化、体育和娱乐业	—
公共管理、社会保障和社会组织	0.6

合计	181.42
----	--------

2.3.4 人力资源约束

自 2008 年以来，锡林浩特市人口总量总体呈上升趋势，且常住人口明显高于户籍人口，说明流动人口数量巨大，机械增长率高于自然增长率。但近年来，锡林浩特市人口增速放缓，主要原因是常住人口增长速率放缓，这一定程度上反映出锡林浩特开始出现人口吸引力下降的问题。

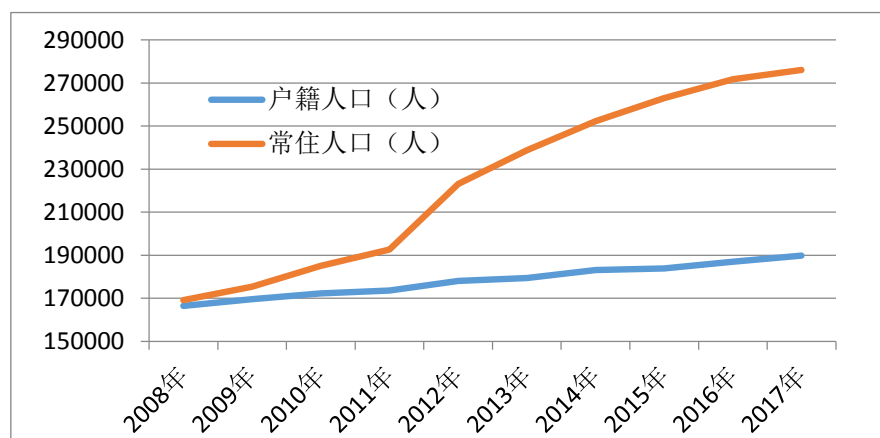


图 2-22 2008-2017 年锡林浩特市常住人口、户籍人口变化趋势图

从人口受教育程度来看，锡林浩特市高等学历人才极度匮乏，整体人口素质较低。截至 2018 年，锡林浩特市人口受教育程度以初中生水平为最高比例，其次为本科、专科生和高中、中专、高职生，研究生学历仅占总人数的 1%，没有博士生。地方高等人才的缺乏导致锡林浩特经济转型的人力资源储备严重不足，不利于未来城市转型发展。

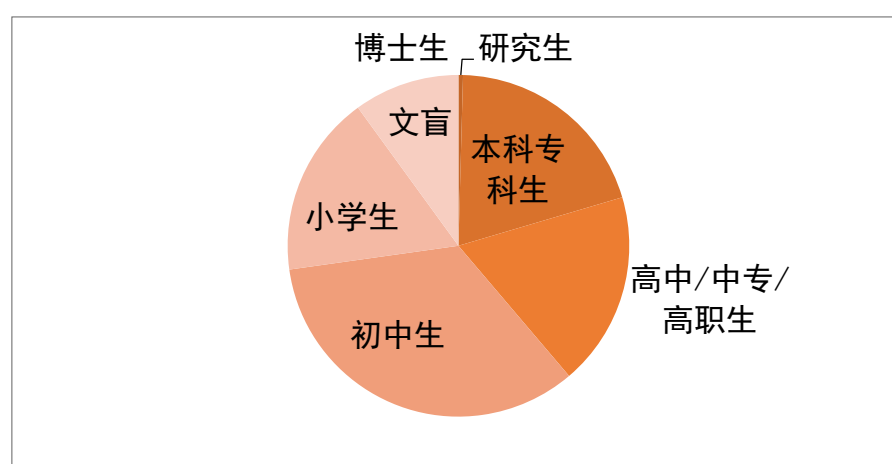


图 2-23 2018 年锡林浩特市人口受教育程度示意图

2.3.5 体制约束

《内蒙古自治区城镇体系规划（2015-2030 年）》将锡林浩特市定位为中东部

的地区中心城市、京津冀旅游目的地、锡林郭勒盟政治、经济与公共服务中心及以发展能源、现代化工和绿色食品精深加工为主的新型工业城市和草原生态与草原文化旅游城市。《内蒙古主体功能区规划》中明确指出要推进形成呼包鄂城镇群和沿交通干线、沿黄河产业带，推进形成海拉尔、乌兰浩特、赤峰（红山、松山、元宝山）、锡林浩特等区域性中心城市和沿交通干线、沿主要河流产业带，推进形成满洲里、二连浩特重点开发开放试验区。《锡林郭勒盟城镇体系规划（2012—2030）》中指出要做大做强锡林浩特中心城市，提升其区域性服务职能。增强中心城市的人口规模，加快其的产业集聚和产业结构升级，全面发展第三产业，提升中心城市的区域性服务职能。

锡林浩特市作为锡林郭勒盟盟政府所在地，上位规划均赋予其区域中心城区的职责，而实际上锡林浩特区域战略地位并不突出，仅具有县级空间整合能力。造成锡林浩特现状实际与规划目标差距甚大的主要原因在于盟体制架构不利于整合区域资源，助力锡林浩特城市发展。

“盟体制”与“地级市”虽同为地级行政机构，但在具体职权发展上，却有诸多不同之处。不同于“地级市”，“盟体制”人大只有临时派出机构，只有“听取”和“建议”的权力而无立法权。此外，“盟体制”架构还存在金融融资难、生态保护难等管理问题。银行等金融机构与“盟行署”合作必须要求地方立法监督机构“人大”同意。但实际立法机构的缺位，制约地区经济发展，人大功能的缺失已经成了地区发展的一大阻力。同时，盟体制没有融资能力很难改善地方投资环境。一是转型迫切，牧民生活质量有待提高，草原生态保护迫在眉睫；二是政策运行迟缓，基础设施难以配套。生态保护方面，为了保护草原，监督过度放牧和其他形式对草原生态的破坏，从 2014 年底开始，锡林郭勒盟成立了“生态保护委员会”，各旗县也陆续成立“生态保护局”，但由于“制度无法上升到法律”，有名无权，道理上讲得通，却无合法性，无合法性就无权威性，运行过程中有着太多难点。因此，盟体制架构成为影响未来锡林浩特市城市经济转型发展的重要制约因素之一。

第三章 锡林浩特市转型发展政策机制研究

3.1 我国资源型城市转型经验

3.1.1 济宁市转型发展实践经验

济宁市位于山东省西南部，是成熟型资源型城市。在供给侧结构改革大背景下，济宁以质量效益为中心、创新开放为动力、绿色发展为路径，走产业升级、城矿融合、生态保护、民生改善“四位一体”的资源型城市转型发展之路，推动新旧动能转换，形成以信息产业为引领、先进制造业为支柱、现代服务业为主体、现代农业为基础的新型产业体系。总结济宁市的转型发展经验，首先是意识超前，在矿产资源开发鼎盛期政府和企业就有了转型意识，开始主动转型；其次，济宁市的转型发展不仅只是经济转型，还涉及生态保护、设施完善、社会民生等各个方面，是城市发展的整体转型，转型成果惠及生产、生活、生态各方面。

（1）“政府+企业”主动转型

早在 2007 年，济宁就作出了加快经济战略转型的决策部署，成为资源鼎盛期主动转型的先行城市之一。政府层面，济宁积极探索打造人力资源、科技创新、金融服务“三大平台”，变要素驱动为创新驱动，实现了经济发展方式的转型。企业方面，兖矿等主要煤矿企业积极加入到城矿融合行动中，主要参与参股合作项目建设，延伸发展非煤电产业。

（2）“产业升级+创新驱动”推动转型

经济转型发展路径上，一方面，济宁以提高供给侧质量效益为中心，对资源型产业升级改造，发展煤炭转化项目，重点延伸焦化、液化、气化产业链，主攻高附加值、低污染精细化工和清洁能源产品，实现了资源型产业由“就地资源化”向“资源精细化”的发展。两一方面，注重创新驱动，大力发展信息产业等非资源型新兴产业，推动发展由要素驱动向创新驱动转变。

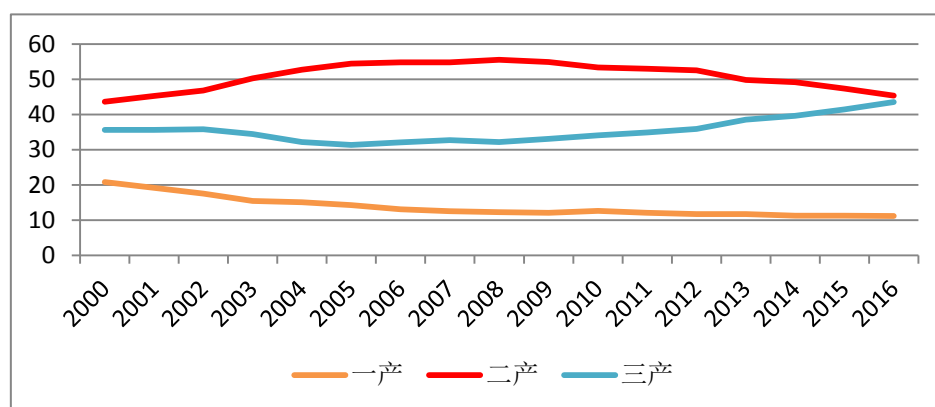


图 3-1 济宁市 2000—2016 年三产结构变化

（3）“财政税收+平台构建”促进转型

济宁从税收优惠、财政补贴等方面出台了系列扶持政策，并建立健全了产业基金、科技成果转化孵化加速、风险投资等科技金融服务平台体系，高效利用各类科技金融资源，为科技企业和创新人才提供专业化、全方位、定制化投融资一揽子解决方案，为企业打造优质的营商环境，逐渐形成高新型企业投资“洼地”效应。

（4）“塌陷地治理+生态环境保护”深化转型

大力推进经济转型的同时，济宁市还注重生态文明发展，坚持政府主导、规划先行、分类施策、高效利用、统筹兼顾、整体推进原则，加快采煤塌陷地综合治理和有效利用。相继提出“地上换地下”的采煤补偿方式和环城生态带采煤塌陷地治理方案，获得了较好的效果。编制完成《济宁市采煤塌陷地治理规划（2010—2020 年）》、《济宁市环城生态带总体规划》，根据因地制宜的原则，结合城乡发展、新型产业培育、旅游观光、生态湿地保护等，科学治理采煤塌陷区，以整治、开发、利用为手段整体推进采煤塌陷地治理工作。

此外，济宁市还进一步健全塌陷地治理机制。坚持大区域、大环境、大生态治理理念，按照“政府主导、企业主体、分类施策、高效利用”的原则，逐步完善防治并重、治用结合的采煤塌陷地综合治理机制，降低塌陷地增加速度，缩减现有塌陷地规模，引导塌陷区从传统农业向多元化产业发展。推动将济宁市采煤塌陷地治理列入国家土地综合治理规划，申请国家资金，加快建设国家级采煤塌陷地光伏发电示范基地，推广塌陷地治理先进技术，探索塌陷地综合开发利用模式。

（5）“创新培育+人才培养”引领转型

鼓励中小企业创新。积极对接国家“创新百强”工程，实施创新型领军企业培育计划和科技企业培育“百千万”工程，加快创新资源、创新政策、创新服务向企业集聚，促进中小企业技术创新、管理创新和商业模式创新，建设一批中小企业创业基地。

加快引进高端人才，加大人才培养力度。目前，济宁国家“千人计划”专家、“泰山学者”、“泰山产业领军人才”、“百千万人才工程国家级人选”、“科技部创新人才推进计划”等高层次领军人才突破 100 名。健全高端创新人才和产业技能人才“二元支撑”的人才培养体系，加强普通教育与职业教育衔接。

优化人才成长环境。加强知识产权保护，积极实行以增加知识价值为导向的分配政策，提高科研人员成果转化收益分享比例，探索对创新人才实行股权、期权、分红等激励措施。

（6）“社会保障+就业优先”保障转型

建立公共投资和重大项目建设带动就业评估机制，发挥小微企业就业主渠道

作用，在金融贷款、财政补贴、税收优惠等方面加大扶持力度，提高小微企业带动就业能力。

完善城乡养老保险制度衔接办法，完善采煤塌陷失地农民养老保障制度，将被征地农民社会保障资金落实到个人账户，妥善解决采煤塌陷失地农民基本养老保险问题。

3.1.2 榆林市可持续发展实践借鉴

榆林市位于陕西省最北部，地处黄土高原与内蒙古高原的过渡区，国土总面积约 4.3 万平方公里，总人口 340.33 万人。2017 年，榆林市地区生产总值 3318.39 亿元，增长 8%。榆林生态功能重要性和生态系统脆弱性并存。全市水资源总量约 32 亿立方米，人均水资源 865 立方米，远低于全省和全国平均水平，属重度缺水地区。

专栏一 资源型城市综合分类（2013 年）--成长型城市（31 个）

地级行政区 20 个：朔州市、呼伦贝尔市、鄂尔多斯市、松原市、贺州市、南充市、六盘水市、毕节市、黔南布依族苗族自治州、黔西南布依族苗族自治州、昭通市、楚雄彝族自治州、延安市、咸阳市、**榆林市**、武威市、庆阳市、陇南市、海西蒙古族藏族自治州、阿勒泰地区。

县级市 7 个：霍林郭勒市、**锡林浩特市**、永城市、禹州市、灵武市、哈密市、阜康市。

根据《全国资源型城市可持续发展规划（2013-2020 年）》，榆林市、锡林浩特市同属于 31 个成长型城市之一。2016 年 4 月 15 日，榆林市人民政府以榆政发[2016]6 号文发布《榆林市经济社会发展总体规划（2016-2030 年）》，提出深入实施“创新引领、主动转型”的发展战略。为加快推进榆林市产业结构调整和产业转型升级，确保经济增长。2016 年 7 月 15 日，榆林市人民政府以榆政发[2016]18 号文发布了《榆林市人民政府关于推进产业结构调整促进转型升级的实施意见》。

（1）加快转型升级，引领经济发展新常态

深入实施“创新引领、主动转型”战略、“三个转化”战略，加快构建高端低碳现代产业新体系，全面建成“高端、清洁、环保、安全”的世界一流能源化工基地，实现由低层次资源开发向高端化资源经济转变、由单一性资源产业向多元化产业结构转变，率先走出资源型城市可持续发展之路。在推动产业升级方面，榆林市主要从四个方面推进产业从低端迈向中高端。

推动产业迈向中高端。坚决淘汰污染严重、技术落后的企业，通过环保倒逼、金融倒逼、市场倒逼，有序开展产能置换、兼并重组、环保搬迁、升级改造等工

作，推进“僵尸企业”重组整合或退出市场，加快化解过剩产能。实施全产业链战略，围绕上下游产业链拓展，推进化工原料向产品原料延伸，发展终端级产品，改造升级传统产业。实施工业转型升级三年行动计划，抓住新一轮产业变革的重大机遇，依托现有产业基础和优势，优化创新链、搭建人才链、引进资本链、延伸产业链，大力培育壮大新兴产业。高度重视颠覆性技术创新，鼓励企业开展粉煤干馏工业化、煤热解气化一体化等基础性前沿性创新研究，推动煤炭清洁高效利用模式变革，打造榆林能化产业升级版。

促进产业融合发展。将产业融合发展作为提升市场竞争能力、集聚产业集群、推进产业迈向中高端的重要路径，全面构建产业链渗透耦合的产业融合发展模式。推进能源化工、现代农业与物流、金融、文化、旅游、信息等行业渗透融合，推动价值链向“微笑曲线”两端拓展，全面提升传统产业核心竞争力。深入实施“互联网+”战略，充分发挥互联网在生产要素配置中的聚集优化和协同共享作用，大力发展“互联网+”能源、农业、金融、旅游等新业态，促进信息化与优势产业深度融合。加快产业组织和商业模式创新，积极发展定制生产、智能制造等新业务、新业态，鼓励大企业与本地中小企业开展协作配套，延伸产业链条，打造产业集群。

营造产业转型升级氛围。定期编制发布鼓励发展产业指导目录，围绕延伸产业链和“以资源换转型”策划包装转型升级项目。坚持内培外引、双轮驱动，扶持本地企业做大做强，全力壮大市场主体，深入推进“央企进陕”“京企进陕”，加强与神华、延长、陕煤、兖矿、中煤等行业优势企业合作，发挥自身优势、利用产能置换等方式，积极承接东中部产业转移。培育和弘扬企业家精神，激发投资创业热情。平等对待各类投资主体，帮助企业降本增效，营造公平高效的市场环境。充分认识产业转型升级的重大意义，提高供水、交通、排污等要素保障能力，从政务、法规、市场、政策、服务等方面改善和提升投资软环境，营造“亲商、扶商、富商、便商”的良好氛围。

强化产业园区载体作用。科学确定功能定位，加快完善园区规划，着力提升园区基础设施和服务配套能力。突出园区招商优势，引进科技含量高、投资规模大、带动能力强的骨干企业，培育壮大产业规模，加快形成产业集群。创新产业园区体制机制，扩大产业园区经济社会管理权限，推进具备条件的园区封闭运行，加快产城融合发展。开展镇园合一、交叉、整合改革试点，推进园区整合提升、布局调整和空间优化。建立市场化的运营模式，加快提升产业园区承载能力，使园区真正实现空间集聚、产业集聚、人才集聚，成为推动全市产业升级的重要载体。

（2）实现绿色发展，建设生态文明新家园

划定生态空间，制定空间开发负面清单；深入推进煤炭清洁高效利用和循环低碳发展；统筹生态建设、环境保护和经济社会发展，协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化。

坚持开源与节流并重，加大水源工程建设，严格实行用水总量控制，多点引水、全面节水、依法治水，确保供水安全。

（3）坚持改革导向，勇于创新发展

加强科技创新，深化科技体制改革，推进重点领域技术突破，构建区域科技创新体系。深入实施人才优先发展战略、引进和培养急需紧缺人才、创新完善人才激励政策。深化行政体制改革，推进市场化改革，完善改革落实机制。

2017 年，榆林市全市经济运行整体稳中有进、持续向好，公共事业快速发展，发展稳定性、协调性和可持续性不断加强。

3.2 锡林浩特市转型发展政策建议

通过对我国资源型城市转型经验的总结可知，成功的转型发展离不开以下四个方面：一是思想先行，坚定转型升级发展目标，在资源枯竭前提前做好经济转型战略规划；二是重视改革创新，鼓励发展非资源型接续产业，不断降低资源型产业在经济总量中的占比；三是重视人才的培育和吸引；四是重视服务平台构建和政策机制的支撑保障。

借鉴先进经验，未来锡林浩特市的转型发展应首先聚焦经济转型，注重生产环境优化，在区域职能背景下，以新旧动能转换为契机，加快产业转型升级，推动园区可持续发展。其次，应注重生态环境保护，在“生态+”发展形势下，采用多元化手段进行矿区综合治理，破解资源瓶颈，保护草原生态系统，深化转型发展成果。最后，锡林浩特市转型发展还应注重整体城市发展环境的提升，注重人才培养，完善全域联动发展机制，深化行政体制改革，助推转型发展。

3.3 产业政策机制研究

3.3.1 加快政企合力，助力传统产业转型升级

作为国家重要的能源基地，资源型产业在较长一段时间内仍将是锡林浩特市产业发展的一个重要方向。因此，传统优势产业的产业链延伸和产业升级应是产业转型发展的重点之一。

一方面，地方政府要支持资源开采企业发展，及时公正的协调处理资源开采企业与群众之间出现的矛盾和问题。在矿井建设、交通运输、社会治安、生活服务等方面，营造好外部环境氛围，支持地方企业与资源开采企业开展联合协作，

鼓励资源开采企业发展资源深加工等系列转型发展举措。

另一方面，传统龙头企业应勇于改革创新，主动参与转型升级，激发企业发展新活力、谋求企业永续发展。首先，应主动转变企业发展方式。实施产业发展与资本运营双轮驱动，着力推动发展方式由仅靠实体拉动向产融一体、创新驱动转变，经营模式由生产经营型向投资控股型转变。其次，要大力推动企业产业链的延伸。依托煤电产业，创新生产技术，提高生产标准，探索循环生产线，走循环发展模式；鼓励企业积极参股合作项目建设，延伸发展非煤电产业，增强企业与地方经济的融合度。最后，要建立市场化管理机制。坚持以市场机制倒逼经营机制转换、以市场化手段推动管理升级、以分配变革挖掘创效潜力，实施流程再造，提升管控效能。

3.3.2 优化营商环境，构筑新产业、新业态、新技术服务体系

（1）完善财税投融资政策机制

金融是一个地区的经济要想实现跨越发展、高位起跳，需要找到的有力战略支撑点，而多元投融资体系将成为新一轮经济增长点和新支点。

构建多层次、多领域、多方式财政扶持政策。尊重市场配置资源的基础性作用，将财政施力重点聚焦在淘汰落后产能、公共服务、技术引进、新兴产业培育、产业链延伸等五个方面，结合具体性质、服务对象、风险责任等因素，综合确定专项资金扶持方式，通过购买服务、资金奖励、风险补贴、费用补助、投资基金等扶持方式，加快建立多层次、多领域、多方式的财政扶持政策体系。

综合运用资本注入、风险补偿、奖励补助、成立再担保公司等减税政策。采用优胜略汰的间接财政补助政策。建立市场化的项目发现机制和资金分配机制，改变直接补助的方式。取消政府提供普遍公共服务或体现一般性管理职能的收费项目，减少对不适应产业发展落后企业的财政补贴。通过财政手段鼓励产业调整升级，对效益差的国有企业和过剩产能企业进行引导、调整和淘汰，并合理安置职工就业。

大胆进行各种政府采购融资担保政策的创新。具体做法为一方面允许和鼓励企业以支付有保证的政府采购合同为信用担保向银行、担保公司以及其他金融机构获得贷款，一方面鼓励银行、担保公司等向中标企业提供融资，搭建政府采购扶持企业融资平台，实现政府、企业、与金融机构的三方共赢。

推动投贷联动工作，打造一站式、对口式金融服务平台。积极推动投贷联动工作的进行，围绕不同成长阶段的企业的差异化投融资需求，建立紧密的利益共同体。在利益共同体平台上，在信息、渠道、产品、客户等不同层面展开合作，运用丰富的金融工具，满足产业发展多元化需求，为产业发展打造一站式金融服

务。

建立政银企融资平台，设立风险补偿基金，构建利益共同体；设立专项投资引导基金，积极构建产业发展基金平台。争取国家战略性新兴产业创业投资引导基金、国家中小企业发展基金，规划建设制造业创新中心，支持符合条件的项目申请工业转型升级（中国制造 2025）专项资金和国家专项建设基金。鼓励金融机构针对新兴产业新业态的发展特点，积极为项目建设提供融资规划、财务顾问、金融租赁、综合金融方案等服务。

金融生态环境建设，社会信用体系建设。尽快建立和完善失信惩戒机制，依法行使对失信行为的惩罚，失信主体应受到及时、严厉的惩罚，增加其违约成本。着力发挥企业信用担保体系在市场信用活动中的作用，采取鼓励企业到市场上直接进行信用活动的政策，引导企业利用商业信用解决短期融资问题。完善信息披露制度，畅通信息供给渠道，提高市场透明度，保证市场所需信息能够及时、准确、公正地得到公开，最大限度地降低交易双方的信息不对称和代理人的信息租金。适时发展信用中介机构，对资信评级行业的发展给予足够的重视；建立有效的监管体系及建立资信评级业务的许可制度和“退市”制度；加强评级机构的自身建设。

（2）创新“互联网+”发展模式

提升“互联网+政务服务”水平，实现“一站式服务”。进一步贯彻落实“放管服”，加快转变政府职能，为企业发展提供良好平台环境。大力推进投资项目在线审批监管平台建设，涉企审批事项实现“一窗受理、后台流转；一次申报，全程办结”。建立项目审批代办专员制度，进行“完全审批”或“有限审批”；部分不宜下放的权限，可采用“预审批”、“模拟审批”机制，在园区完成终审批的前端工作。推进企业登记“全程电子化”，实现公司登记全范围、全流程网上办理，逐步扩大电子营业执照应用范围。公安部门加大和工商部门网上数据交换力度，完善公章刻制即时自动备案机制，对新开办企业免费发放印章等。争取实现“一数之源、信息共享、协同办理”的发展目标。

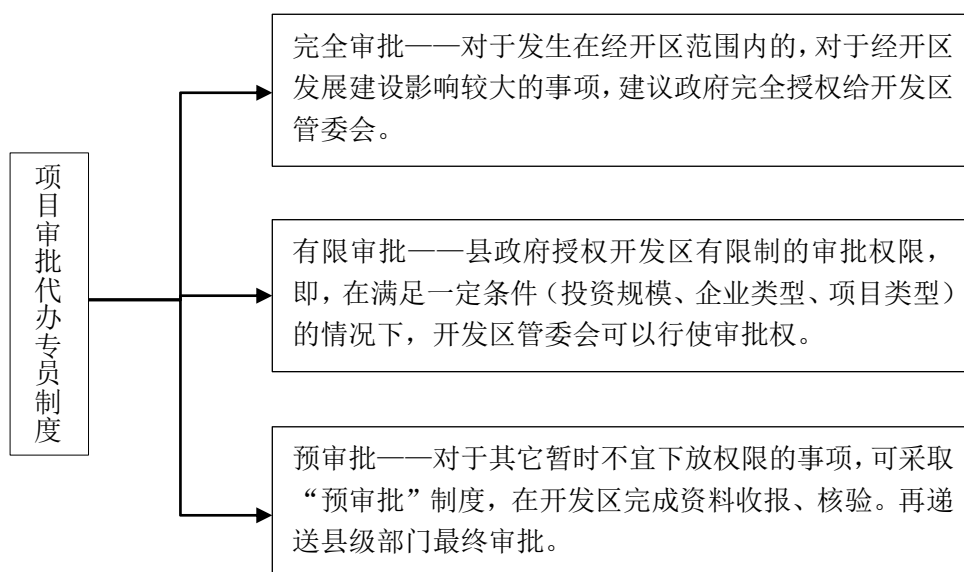


图 3-2 项目审批代办专员制度示意图

探索产业“互联网+”新模式，催生经济发展新业态。产业转型是锡林浩特市经济转型的重要内容，“互联网+”技术则是促进经济转型、产业升级和催生新技术、新业态、新模式的助推器。未来，在“互联网+”背景下，锡林浩特市产业发展将向“产业服务化、个性定制化、众包设计化”转化，形成扩界融合、网络支撑、模式创新的营商环境。

互联网+现代牧业：推动大型企业与合作，推广基于互联网的智慧生态牧业信息服务系统，加强草、畜牧业信息资源的采集、整合与利用，加快大数据库建设，建立 e+智慧生态养殖管理体系、完善现代畜牧业产品电子商务服务体系、畜牧产品网络可追溯系统和产品质量在线控制系统。

互联网+先进制造：选择有条件的企业开展智能化车间建设示范工程、企业生产智能管理示范工程，打造一批网络化协同制造公共服务平台，组建智能制造创新联盟。

互联网+文化旅游：构建草原文化旅游公共信息服务平台、移动旅游个性化服务平台和锡林浩特市旅游职能管理系统，运用互联网技术整合文化信息资源，开发在线文化娱乐产品，培育数字内容产业。

3.3.3 培育特色产业，打造经济发展新引擎

锡林浩特市拥有世界级的资源禀赋：锡林郭勒国家级草原自然保护区、白音库伦遗鸥自然保护区、鸽子山火山地质公园、中国马都等丰富的旅游资源。因此，旅游业应作为锡林浩特市重点特色培育产业，从以下四个方面推动其快速发展。

首先，加大财政金融支持旅游业发展。积极争取国家、自治区、盟、市的专项资金。由政府引导，推动设立旅游产业基金。重点支持投资需求大、综合效益

好并且具有示范作用的旅游项目建设。支持社会资本和个人利用垃圾场、废弃矿山、荒漠化土地开发旅游项目，政府给予补助或贴息贷款支持。

其次，落实差别化用地政策。改革旅游用地管理制度，对投资大、发展前景好的旅游重点项目，优先安排用地指标。对符合《划拨用地目录》的公益性基础设施建设用地，按划拨方式供地；对自驾车房车营地项目用地，按旅游用地确定供应底价、供应方式和使用年限。盘活现有存量用地和未利用地，优先利用荒地、荒坡、垃圾场、废弃矿山和石漠化土地。

再次，提升旅游基础设施。大力提升锡林浩特交通枢纽地位，积极推动机场升级，加快轨道交通建设，优化干线公路网络，打造内接京津冀、外连俄蒙欧的航空、旅游专列、环线等黄金旅游立体线路。提高景区道路、停车场、旅游厕所等建设标准，优化旅游环境。

最后，加强区域旅游合作。主动融入京津冀旅游一体化格局，推进跨境旅游和周边省市区的合作发展。与合作地区旅游部门沟通，搞好“六大合作”即：合作设置标识牌、合作品牌宣传、合作融资、合作促销、合作市场监管、合作开通直通车；签订旅游战略合作协议，大力拓展旅游市场。

3.3.4 推动产业聚集，创新园区运营模式

（1）优化园区管理运营模式

目前，我国园区管理运营模式可大致分为三种类型：政府主导型、企业主导型和政府企业混合型。

表 3-1 我国园区三种管理运营模式对比分析

类型	开发主体和建设模式	建设资金	优缺点	典型案例
政府主导型	政府建设部门是开发主体，负责土地开发和基础设施建设。	财政投资	优点：政府集中规划、开发，有利于政府的招商，并可通过财税来有效解决开发的融资问题。 缺点：政府的财政压力较大，开发速度较慢。	青岛开发区
企业主导型	政府下属国有开发公司是开发主体，负责土地和基础设施建设。	1.政府担保贷款 2.政府地价补贴 3.企业自主融资	优点：以公司为主体，符合市场化运作的需求，开发建设速度快、效率高，有利于发挥开发商的招商积极性，提高招商能力。 缺点：容易造成政府部门与开发公司各行其是，形成管理的死角。	1.东湖高新区 2.张江高新区
	民营及其他非国有企业是开发主体，完全以市场化方式负责园区开发建设。	1.企业自有资金 2.自有渠道融资		上海闵行开发区

政府企业混合型	双方财团组成的开发公司是主体，共同合作进行园区的开发建设。	1.财团投入 2.自有渠道融资	优点：能联合政府的权利和企业和管理、招商、服务方面的优势； 缺点：不容易统一协调管理；国内这种模式实施较少，经验不足；	苏州工业园
---------	-------------------------------	--------------------	--	-------

综合考虑我国现有三种园区管理运营模式优缺点，建议近期锡林郭勒经济技术开发区应以“政府主导”（政府全资开发公司）为主体，依托依靠自有全资建设公司，对园区进行“滚动开发”，边投入，边回收。同时积极引入战略合作方，为构建“政企合作”的开发模式奠定基础。远期可转向“政府企业混合”的开发模式，以更好的顺应市场化的运作规律。

锡林浩特市经历了以工业园开发为主体的初期阶段，开发内容逐步向“基础设施建设、企业招商、多业态开发建设、管理运营”等多元化内容拓展，需要逐步引进专业性开发公司和社会资本，并通过成立风险投资公司的方式对园区进行前期建设或后期运营。

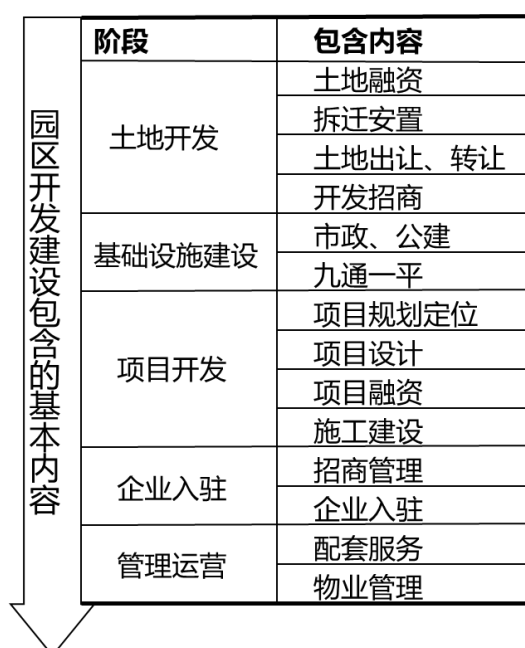


图 3-3 园区开发建设包含的基本内容

（2）构建“一区多园”运营模式

理顺管理格局，统筹园区发展。采取三个“一”管理模式：即“一个帽子”、“一套班子”、“一套章程”。“一个帽子”指各分园区统一冠名为“锡林郭勒经济技术开发区某某园”。“一套班子”即盟政府成立锡林郭勒经济技术开发区“一区多园”工作领导小组，负责“一区多园”宏观协调和监督管理工作。领导小组由盟和市政府及园区入驻企业联合组成。“一套章程”则是“一区多园”工作领导小组具体对“一

区多园”的总体规划、产业规划、扶持政策、管理体制及重大投资等重要事项作出决策，统一进行各类规划。

灵活管理体制，激发园区活力。管理体制上，各分园区按程序设立园区管理机构，统一冠名为“锡林郭勒经济技术开发区 XX 园管委会”，作为核心区管理模式的外延。园区管委会将监督管理权下放给各分园区管理机构，并派出人员进驻各分园区管委会挂任或各分园区主要领导到锡林郭勒经济技术开发区管委会挂任。工作机制上，每月定期召集各园区管理机构召开工作协商会议，共同商讨解决“一区多园”实施工作中的重大事项。资金分配上，分园区项目享受国家和盟对主园区的政策，对分园区项目争取到国家和盟的资金支持，按规定需要地方配套和奖励的，按比例合理分成和拨款。财政税收上，按照“谁招商、谁受益，落在哪里、哪里受益”的原则，建立财税分成机制。

健全服务体系，共享资源平台。主园区对分园区开放各类资源平台，共享创新服务平台、孵化平台等科技服务体系资源；分园区参与主园区招商引资工作，共享主园区招商引资资源。同时，出台政策措施，提升企业培训、人才引进等中介服务能力，服务分园区企业，辐射带动各分园区的发展。

（3）灵活园区土地供应机制

引入市场运行机制，改革土地的出让方式，探索工业用地弹性出让、租赁等供应制度。采取“分期分阶段出让”、“先租后让”、“代建厂房租赁”等出让方式，对生产经营性项目一律采取有偿出让方式供给土地。对原先通过划拨方式取得用地的企业，应逐步通过增补地价或土地年租制的方式，使其用地逐步走上有偿使用的正规轨道。

分期分阶段出让方式可具体分为两种形式。一是首期出让年限为 5-6 年，首期出让合同到期后，结合当地城市发展对用地的安排，决定是否继续与企业签订出让合同。该方式可增加政府对工业用地的弹性管控，适用于位于中心城区的工业园区用地。二是企业在首期出让年限内享受土地低价出让价格（首期一般为 5-6 年），首期出让合同到期后，企业以土地原价续签剩余年限出让合同。该方式有利于培育资金有限的新兴产业，以加速推动新旧动能转换。

先租后让方式指土地成交后可以签订租赁期为 6 年的土地租赁合同，期满经考核评价达标后，改签出让年限为 24 年的土地出让合同。

代建厂房租赁方式指由建设方通过出让或直接租赁方式取得工业用地国有建设用地使用权，建设标准厂房或者按照产业要求定制厂房，将厂房出租给入区企业。

3.3.5 实施新旧动能转换，确定产业用地管控机制

以国家、自治区制定的转型政策为指导，根据锡林浩特市的生态功能定位，以水资源承载力、土地利用集约化程度、可开发的旅游文化资源、矿产资源可持续发展等资源要素禀赋为约束，以及行业准入条件、产业指导目录、清洁生产标准、环境保护标准、中省产业政策等制定产业准入条件，确定产业转入门槛。同时，通过清查闲置土地、分类闲置土地、制定腾退办法、区别腾退方式、确定职责分工、优化工作机制、建立储备机制、提供利用效率、严格出让标准等九条措施，使产业用地逐步实现集约化利用。形成产业发展负面清单，确定产业用地管控机制，以达到助推新旧动能转换、带动经济结构升级的目的。

（1）严格企业准入标准，制定产业发展负面清单

产业发展应符合行业准入条件，并根据区域资源禀赋等调整准入条件，优先吸纳高耗能或低耗水企业。以《高耗水工艺、技术和装备淘汰目录（第一批）》等为底线，以《国家鼓励的工业节水工艺、技术和装备目录（第二批）》、《重点工业行业用水效率指南》等为参考，针对工艺、技术和装备，制定更为严格的评价体系。以《产业结构调整指导目录》为底线，提出差别化产业准入门槛，确定限制类和禁止类产业，筛选出鼓励类产业。现有产业属于淘汰类的应立即关闭或提出关闭时间，属于限制类的应进行升级改造。准入产业应首先满足行业清洁生产指标体系。根据产业规模、生产工艺、清洁生产水平（单位能耗、单位水耗）、技术、装备等指标做综合评价，一事一议，提出更适宜的清洁生产要求。项目落地时，应及时进行环境影响评价，环境不可行的项目禁止进入。准入产业应优先选择对环境污染较小的生产工艺、生产设备，同时污染物排放应满足对应的污染物排放标准。满足《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》、《钢铁产业发展政策》、《煤炭产业政策》、《能源发展战略行动计划（2014-2020 年）》、《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》等。

（2）完善用地管控机制，节约集约利用土地

1) 组织专门力量，成立工作组。

2) 清查违法用地、闲置土地、低效率用地以及与产业规划不相符用地，分类确定总量。

3) 对闲置土地、低效率用地以及与产业规划不相符的用地分别制定不同的腾退办法，可通过协议收地、解除出让合同、无偿收地等多种路径；同时，厘清土地利用现状的原因，落实责任主体，优化工作机制。对于政府原因造成的土地闲置，落实相关部门责任，限期处置，对未认真履责的相关责任部门进行问责。对非政府原因和不可抗力造成土地闲置的，依法无偿收回土地使用权或者收取土

地闲置费。对超过动工开发日一定年限未动工开发或未完成项目投资总额一定额度的，采取无偿收回土地使用权方式处置或按照土地出让或者划拨价款的一定比例征缴土地闲置费，并且土地闲置费不得列入生产成本和已投资额。

4) 用地审批时，依据规定的行业、产业用地控制指标及单位面积的投资强度等因素，综合确定建设项目供地数量。坚持项目供地量与项目投资额、产出效益等指标挂钩。

5) 坚持对项目用地实行供地量与建筑密度、容积率挂钩，在规划设计上明确项目用地建筑密度及容积率的下限，防止多占少用，浪费土地资源。

6) 土地出让时，明确企业应履行的环境保护义务。

7) 制定土地全生命周期管理与服务体制，根据产业类型、功能业态确定用地，同时配套运营管理、节能环保、物业持有服务，并建立起土地利用绩效评估和土地使用权退出机制。

8) 建立服务与监管联动体系。

9) 制定定期核验评估办法，开展好全生命周期管理，分阶段实施土地绩效评估，分别在达产阶段、达产后几年内、出让年期到期前等阶段进行评估。

10) 用地管控须与产业发展相互呼应，制定奖励政策。

3.4 生态政策机制研究

3.4.1 矿区生态治理政策机制

（1）国内外矿产资源开发生态治理经验借鉴

1) 美国矿产资源开发的生态补偿

早从 20 世纪 30 年代开始到 50 年代，美国政府制定了露天采矿土地恢复方面的法规。在 1955 年的《环境保护法》中，美国政府设立了矿产资源开发资金用来矿产开发区周围的环境保护和生态恢复。1971 年，美国政府颁布了《露天开采控制与复田法》，把土地修复工作纳入到了煤炭开采作业中，并从法律上确定土地破坏的修复工作是煤炭开采工作的重要部分。1977 年，美国开始在矿区实行复垦抵押金的制度，如若企业在规定期限内不能完成复垦目标，其在开采之前向有关机构提交的复垦抵押金将被第三方继续用于复垦。此外，美国对新旧矿区还采取了不同的处理方式：在法律颁布之前就产生了环境问题的废弃矿区，由国家进行补偿和恢复；那些在法律颁布之后的才出现生态问题的矿区，由开发者负责治理和修复。

2) 神华准能矿区生态治理实践经验

准格尔煤田是我国四大露天煤矿之一，位于鄂尔多斯高原东北缘。煤炭开采

使大规模的煤表层黄土剥离、坑口火力发电烟尘排放及工业、生活污水的排放，都使当地的生态更加恶化，矿区面临环保的重大考验。准能公司在建设之初就坚持项目建设与环境保护同步进行的原则，形成了特色鲜明的神华准能治理模式。

神华准能矿区生态治理实践经验大致分为 4 点。首先，升级生产工艺，重视对水资源的综合利用与保护，实现“绿色节能开采”。其次，坚持“生态环境保护与煤田开发并重”的指导方针，全面落实开发建设与生态保护、水土保持“三同时”原则。其次，采用表土采集堆存——岩石排弃压实——表土覆盖——土地覆盖——土地整形等一系列规范措施对矿山排土场进行改造，改造后再进行种草、种树，对土地进行养育，大约经过 5 年周期，才能将一批土地养育为可种植的良好田，成为全国露天煤矿开采复垦绿化的代表。最后，建设生态产业，打造露天矿复垦治理区现代农牧业示范园区和具有鲜明煤炭矿区特色的工业旅游示范区。

3) 矿区生态治理经验与启示

综合吸纳国内外先进的生态治理经验，未来锡林浩特市矿区生态治理应首先增强矿产资源开发中关于生态补偿问题政策机制的规范化和标准化。其次，以政府和企业相结合作为其补偿主体，以竞争机制和市场机制为手段，有多样化的补偿资金来源。再次，贯彻执行“边开发边保护”、“边开采边治理”等生态治理原则。最后，要积极探索“生态+”模式的多元化矿区生态治理模式。

（2）发展“绿色矿业”，建设“绿色矿山”

为全面贯彻落实新发展理念和党中央国务院决策部署，加强矿业领域生态文明建设，加快矿业转型和绿色发展。2017 年 5 月，国土资源部、财政部、环境保护部、国家质检总局、银监会、证监会联合印发《关于加快建设绿色矿山的实施意见》，要求加大政策支持力度，加快绿色矿山建设进程，力争到 2020 年，形成符合生态文明建设要求的矿业发展新模式。

锡林浩特市生态保护与资源开发并重，对于锡市而言发展“绿色矿业”，建设绿色矿山从主观上是非常必要且紧迫的。绿色矿山是在新形势下对矿产资源管理工作和矿业发展道路的全新思维，是矿产资源开发利用与经济社会环境相和谐的矿山，有助于实现地区矿产资源利用集约化、开采方式科学化、生产工艺环保化、企业管理规范化、闭坑矿区生态化。

1) 建立绿色矿山标准体系

构建本地区的绿色矿山标准体系，制定绿色矿山建设条件和标准，以标准为约束进行绿色矿山建设。配套绿色矿山改进办法，指导矿山企业进行矿山修复和生态治理。要求矿山企业针对自身制定绿色矿山建设办法。

2) 探索绿色矿山管理机制

重点审核绿色矿山基本条件。从环境保护、节能减排、依法办矿、规范管理、土地复垦等方面进行审核。对绿色矿山进行分级管理。试点先行，积极争取更多绿色矿山试点。

3) 形成绿色矿山建设激励政策

根据绿色矿山标准体系对域内矿山进行考核，制定奖惩办法。对于满足绿色矿山基本条件或者绿色发展指标靠前的企业加大政策倾斜和支持力度。对于绿色发展指标靠后的企业，从严审核矿山地质环境保护与治理恢复方案，重点审查环境保护“三同时”制度的执行情况，依法加大矿山地质环境恢复治理保证金。

（3）完善矿区生态治理体制机制

1) 源头控制，过程监管，开发与保护并重。

严格贯彻“预防为主、防治结合”、“全面规划、合理开发、充分利用、化害为利、变废为宝”及“谁开发、谁保护”、“谁污染、谁治理”、“谁破坏、谁恢复”、“谁使用、谁补偿”等系列方针政策。提高采矿许可的准入条件，包括清洁生产条件、矿产管理能力和矿山环境恢复、土地复垦能力等。对正在开采或扩建的矿山，要求矿山按照循环经济和清洁生产的要求进行资源开发，并检查矿山的现有技术水平、装备和经济能力。对不满足开发条件，浪费资源、污染严重、安全得不到保障的矿山，对其强制关闭；对环境破坏严重，并对生产、生活有明显影响的已废弃矿山要采取综合治理措施。

2) 划定分区，因地制宜，探索“生态+”治理模式。

根据矿区开采对人居环境、工农业生产、区域经济社会发展造成的影响，按照区内相似、区间相异的原则，划分出不同等级的环境保护与治理分区，分阶段分重点开展生态治理。同时，探索多元矿区综合治理方法，在对矿区进行土地复垦恢复的基础上，探索开发矿区现代农牧业发展模式和工业观光旅游模式，促进当地经济社会生态和谐发展。

3) 完善制度，加强管理，保护与治理兼顾。

实行生态补偿保证金制度。生产煤炭企业，应从吨煤销售收入中按照一定的比例分年预提入矿山生态恢复保证金。由企业在所得税前提取，计入生产成本。煤矿企业缴纳矿山生态环境治理恢复保证金存入银行，建立企业矿山生态环境治理资金账户，企业所有，政府监督，专款专用。资金使用由矿山企业提出当年矿山环境治理工作方案和项目，国土资源管理部门进行审批，银行根据审批文件拨付资金，矿山生态环境治理恢复保证金的使用不得透支，当年结余转入下一年度使用。

专栏二 山东省济宁市矿山环境管理机制

济宁市探索出与社会主义市场经济体制相适应的多元化投入机制，在采煤塌陷地的治理工程中取得良好的效果。

济宁多元化投入机制有以下两种类型：一是拼盘形式。济宁市及其有关县、市、区建立了土地复垦专项基金，将耕地造地费、土地荒芜费、土地复垦费的全部，耕地占用费、土地出让金的 20-30%，违反土地管理罚款的 40%，国有土地损失补偿费和矿产资源补偿费的部分统在一起，集中用于矿山环境的恢复和治理。这些资金实行预算外专户存储，按治理项目拨付，塌陷地经治理复垦后向乡村公开招标，收取有偿使用费，然后滚动使用。凡市里理想的治理工程项目，市里一般投入 10%，县（市、区）配套 30%，其余部分由企业、乡镇村和村民筹集。

二是引资方式。根据国务院和山东省的有关文件精神，按照“谁投入、谁受益”的原则，制定了一系列优惠政策吸引各方面的资金。外商或其他单位和个人单独投资复垦治理国家已征用的塌陷地，从收益之年起，10 年内免交国有土地使用费，10 年后减半征收。煤炭企业用自由资金或贷款进行治理复垦塌陷地的，复垦后归企业使用。单位和个人复垦国家未征用的塌陷地进行粮食生产的，3 年内免交合同定购任务，并减免农业税；进行林果业、养殖业生产的，从有收益之年起，3 年内减免农业特产税，同时延长经营承包期。外商和其他单位及个人投资入股参与复垦治理的，按其投资比例享受收益分配。

引入多元投资补偿机制。构建多元化、多渠道的矿山生态恢复治理的投资体制，通过多种方式筹集生态环境建设资金。坚持“谁治理、谁受益”原则，对矿区生态环境恢复与治理工程采取项目招、投标方法，吸引专业化的环境治理企业，开展矿区环境治理工程。由地方政府组织、国家相关管理部门、矿区煤炭生产企业、环境治理企业、以及科研、中介机构等多方参与，共同研究制定矿区生态恢复与治理工程方案。

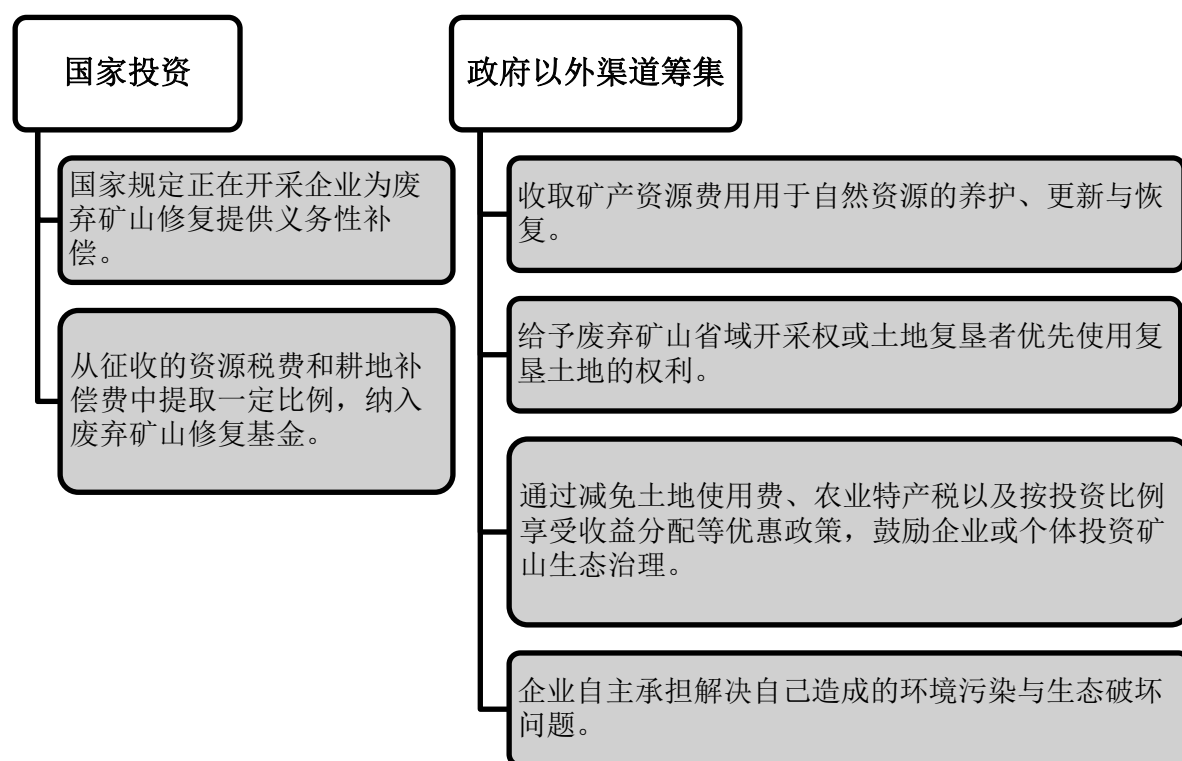


图 3-4 多元投资补偿机制

3.4.2 水资源供给政策机制

锡市属中温带半干旱大陆性气候，每年的降水量远远低于其蒸发量，锡市是水资源匮乏的城市。锡市水资源开发利用过程中还存在地下水严重超采、水资源严重浪费、管理体制因素等几个方面的问题。根据锡市目前的水资源利用情况，综合考虑未来锡市“三生”用水需求，锡市应开源节流，重点从加强水利基础设施建设、提高城市供水能力，谋求区域调水工程尽快落地，全面推行节水行动计划、建设节水型城市等三个方面缓解水资源供需矛盾，支撑经济社会可持续发展。

（1）加强水利基础设施建设，提高城市供水能力

加快推进节水工程、供水水源保障工程、地下水压采工程、再生水厂提标改建工程、园区管网配套工程、检测能力建设及水资源管理工程等工程建设，提高城市供水能力。

（2）谋求区域调水工程尽快落地，争取更多用水权指标

基于用水矛盾，突出“三生”用水，尤其是工业用水的迫切需求，从更高层面寻求解决路径，争取将“引渤济锡”工程列入锡林郭勒盟和内蒙古自治区年度重点工作计划。

“引渤济锡”工程落地，锡市将是最大受益者，需时刻关注引水工程计划；成立专项工程领导小组，负责联合其他受益地区，并配合梳理与解决工程落地前各

环节所遇到的问题，加大资金支持力度，配套专项资金，进行攻坚克难。构建地方性投融资体系，助力解决工程建设期投融资问题。争取更多用水权指标，配套设立管理结构，创新管理与运行机制。进一步完善水资源调配工程体系，提高城市水资源空间调配能力。

专栏三 “引渤济锡”工程

引渤济锡示范工程的主要内容是：从渤海提水经赤峰市到锡林浩特市，采用管涵输水方式，线路全长 620 公里，年输水量 3.65 亿立方米。“引渤济锡”工程同时伴有海水淡化、海水化工等海水综合利用工程。

“引渤济锡”工程是一项大胆的设计，目前项目尚未落地，还面临总体规划、项目投资、技术创新、污染防治、成本等多方面的问题。



（3）全面推行节水行动计划，缓解“三生”用水压力，建设节水型城市

控制总量，效率优先。对总量控制指标进行分解；严格用水定额和计划管理，强化行业和产品用水强度控制。压缩农业用水，发展旱作农业，提高农业用水效率。实行用水定额体系全覆盖，根据用水定额体系，对项目用水强度进行管制，必要时要求企业编制水资源论证报告。探索建立用水超定额产能淘汰制度，开展水效对标达标改造，配合督促各用水部门提高节水能力。

政府引导、市场调节。对各项用水取水进行严格管制，落实目标责任，完善监督考核机制。全面推进水价改革，加大水资源费征收力度，改革水价计价方式，要实行高额累进加价制度；制定用水权交易市场规则，规范用水权转让价格，推广用水权有偿转让，实现超用加价、节约有奖、转让有偿，利用市场机制引导水资源向高效率、高效益领域配置。

制度创新、科技引领。采用先进实用的节水技术，提高再生水、中水、疏干水水资源的回用率，并将之纳入到水资源统一配置。推动重点高耗水服务业如餐饮、宾馆、娱乐等行业实施节水技术改造。以科技创新为动力，建立全社会水资源循环利用体系。

用水循环、减排减污。构建有利于水循环的园区产业体系，鼓励入园企业开展企业间的串联用水，分质用水、一水多用和循环利用，建立园区企业间循环、

集约用水产业体系。加强园区供、排水监测，提高园区污水处理市场化程度，推动节水型工业园区建设。

全民参与、自觉节水。广泛开展节水宣传，加强节水教育培训，倡导节水行为，建立长效节水宣传教育机制。

3.4.3 草原生态保护政策机制

（1）整合空间，转变方式

整合草场资源，加快推进草场流转和牧区生产方式转变，鼓励专业合作社或现代化农场建设，扩大草场种植规模，鼓励畜牧业走规模化、设施化、精细化的现代牧业发展路子，扩大畜牧业生产规模，提高草畜平衡工程实施效果。

大力发展草原牧区旅游业，突出民族文化内涵，全面推进旅游产业与民族文化结合，塑造优质的旅游文化品牌。

（2）调整标准，弹性管控

按照国家草原自然保护区划定和锡林浩特牧区现状情况，划定禁牧、休牧和轮牧范围，针对不同类型牧区，实施差异化草畜平衡标准，划定合理的单位区域载畜量。

根据年季气候变化与利用方式，弹性调整草畜平衡标准。按照 5 年一个周期，以前 5 年的产草量平均值为依据，制定下一个 5 年的草畜平衡标准，控制牲畜养殖数量，防止过度放牧破坏草原生态。

（3）完善机制，有效保护

建立草原生态保护补助奖励的长效机制，按周期对草原生态恢复效果进行评估，并以评估结果为依据，适时调整措施，形成稳定健全的草原生态补助奖励长效机制。同时，做好补偿后牧民补偿款投资、再就业技能培训等工作，对其得到补偿款后的生活问题继续关注。

加大对草原矿区生态补偿和治理资金的投入。地方政府作为草原矿产资源开发的利益分配主体，也应该作为草原矿区的生态补偿的主体之一为草原矿区的生态治理给予一定的经济支持。政府是最直接、最有效、成本最低的生态补偿组织者、引导者和推动者。有政府作为补偿主体之一，不但可以增加用于草原矿区生态污染治理的资金投入，还可以有效的降低组织成本。此外，由于矿产开发企业环境治理专业知识的缺乏和专业设备的昂贵，可利用市场竞争机制，引入第三方专业的治理机构或企业来进行草原矿区的生态污染问题。一来，通过市场竞争招标可以有效降低矿产资源开发企业用于草原矿区生态治理费用的支出；二来，通过专业机构或企业的治理，可以有效的利用先进的治理技术和设备，提高草原矿区生态污染的治理率的同时减少矿产资源开发企业在这方面的费用支出。

加强草原生态保护监管水平。制定和完善草原矿区生态补偿政策的实施细则，对地方政府生态补偿政策的执行和矿产资源开发企业的开发行为在细节上进行约束，使得地方政府和草原矿产资源开发企业依章做事，依则开发，减少其在执行和开发中的人为操作性。实施严厉的奖罚措施，对失职或监管不力的责任人进行处罚，对于草原生态恢复效果好的监管者进行相应的奖励措施。引进第三方利益无关主体加入草原矿区的生态监察机构，或成立一个与草原矿产资源开发利益无关的组织来负责监管工作。比如说，让牧民代表加入到草原矿区生态补偿的监察工作中，对政府和矿产开发企业的生态补偿政策执行同时进行监督。通过完善草原管护与监测体系建设，确保禁牧区禁得住，草畜平衡区超载牲畜减下来，达到实施补奖机制的预期目标，实现草原生态的逐步好转和恢复。

3.5 其他政策机制研究

3.5.1 强化人才支撑，助推经济转型

（1）完善人才培养机制

加强职业教育和就业培训。加强青年劳动力人口和农牧区转移人口的职业教育和技能培训，通过政策扶持、财政投入逐步完善人才培训机制，提高劳动力专业技能。对牧区居民实施“人才+脱贫攻坚”行动，培养一批现代牧场、规模养殖等产业发展带头人，增强市场经济意识，提高带领牧民增收致富能力。

加快高等教育本土化。在普及基础教育、全面推进素质教育的同时，加快高等教育的本土化。立足于地域特色，发展特色学科，搭建科学研究平台，与发达地区的专业科研团队建立长期联系，规划建设产、学、研联盟。通过高等教育本土化，优化人力资源开发环境，创新人才开发机制，培养和吸引专业、技术型人才，优化劳动力结构。

积极与高等院校、科研机构开展合作。建立共同开发、成果共享机制，加快产业技术水平、技术实力提升。

（2）健全人才吸纳机制

拓宽人才引进渠道。积极实行柔性引才战略，鼓励各类中高级人才到锡林浩特当顾问、联基地、办企业。充分发挥用人单位吸引人才的主体作用，通过组织用人单位赴高校招聘、到各地参加人才交流会、聘请外地专家学者到锡林浩特进行中短期兼职服务等方式，采取“人才+项目+资本”模式，对接产业发展需求，加大紧缺急需专业选调生选拔力度。

创新人才激励机制。努力引进优秀人才，通过良好的工作环境、就业机会、发展前景，吸引外来人才进入锡林浩特就业，并对为经济发展做出重大贡献的优秀人才给予奖励。

完善社会保障机制。扩大社会保障覆盖面，对引进的人才实施安居工程，并纳入城市保障范围，解决引进人才住房、家属就业、子女上学、社会保障等方面的实际困难。

（3）优化人才成长环境

推进企业化管理模式和用人模式。积极探索推进实行市场化、企业化选人用人模式，推进机关事业单位由身份管理向岗位管理转变。建立科学的绩效考核评价体系，在国家规定的机关事业单位收入分配政策体系框架内，推行“底薪+绩效奖金”的薪酬激励机制。开展“职员制”改革试点，建立绩效薪酬制度；打破体制身份界限，统一实行职员管理。

积极推动政府人才管理职能转变，推进项目评审、人才评价、机构评估“三项改革”，加快政府人才管理职能向宏观管理、政策措施制定、培育创新创业平台、公共服务、监督保障等转变。

健全市场化社会化的人才管理体系，大力发展专业性人才市场，加强与国内外知名人才中介机构和猎头公司的合作，鼓励发展专业化、国际化的人才中介服务机构，为人才跨地区、跨行业、跨体制流动提供便利条件。

保障和落实用人单位用人自主权，纠正人才管理中存在的行政化、“官本位”倾向，防止简单套用党政领导干部管理办法管理科研教学机构学术领导人员和专业人才，充分发挥用人单位在人才培养、吸引和使用中的主导作用。

研究制定锡林浩特高层次人才服务办法，探索实行“人才绿卡”制度，强化人才联系服务。

3.5.2 完善区域联动机制，促进经济转型

锡林浩特市是中蒙俄经济走廊重要节点城市，国家向北对外开放的重要支点，位于“京津冀协同发展”、“环渤海经济圈”、“东北经济区”叠交区域。加强区域协作，是增强锡林浩特市整体竞争力的需要，更是促进经济转型升级、促进横向联系、拓展发展空间的需要。

锡林浩特市应着力促进与周边盟市优势互补，尤其在旅游业发展方面，应打破区域的区块分割现象，整合区域整体旅游资源，积极推进融入内蒙古呼包鄂旅游协作区和锡赤通旅游区的发展中，打造“锡林浩特市—西乌珠穆沁旗—克什克腾旗—锡林浩特市”草原精品旅游环线。同时，利用区位优势，加强与二连浩特和珠恩嘎达布其的经济联系，利用两个主要口岸的优势条件，发展开放型经济，为经济发展创造新的增长极。

宏观经济层面上，锡林浩特市应主动融入国家和国际战略经济圈。一方面加强中俄蒙经济带各国家和地区的合作和交流，培养发展多需要的创新人才，并最

终实现社会经济和生态环境发展目标，使锡林郭勒盟地区成为北方草原丝绸之路乃至中国新的增长极，助力北方草原丝绸之路的全面崛起与复兴。另一方面，有选择、有步骤地承接京津冀产业转移，加快融入京津冀协同发展，从而获得更大的发展空间。

政策机制上，应从产业协调、利益协调、行政协调和法律保障四个方面，完善区域协调机制，以顺利推动锡林浩特市与周边地区乃至更大范围的区域联动发展。

（1）建立区域产业协调机制

地区间的产业转移已在多地实践，但通过调查发展，这种转移多是无序的、盲目的，缺乏制度化的保证。如此发展，不但不会使区域的产业提高竞争力，反而会造成区域的产业发展混乱，失去竞争力。因此，建立区域产业协调机制的要求迫切。产业协调机制的建立可以从宏观上制定区域产业政策，产业规划，并调整产业结构，优化产业布局，以产业建设为契机加强城市间的沟通合作，增进区域的互动联系，使各方得到利益，实现共赢。

（2）健全区域利益协调机制

探索建立跨区域城市协调发展的利益分享机制，对于跨区域的项目建设、产业转移、投资活动等，通过采取联合共建、股份化运作等方式和途径，进行利益分成和利益共享。

探索建立跨区域城市协调发展的利益补偿机制，通过规范财政转移支付制度、建立城市间补偿制度和城市协调发展专项资金等方式，对周边城市在协调发展过程中的利益损失予以补偿。

（3）建立区域行政协调机制

建立区域行政协议或区域性组织，在公共基础设施、土地规划、环境管理、经济发展等方面形成区域合作机制框架，促使地方间形成协商谈判、财政补贴与平衡、联动的制度。

（4）完善区域法律保障机制

建立健全法律保障机制，加快推进跨区域城市协调发展的立法进程，加快制定促进城市跨区域协调发展的法律法规，逐步解决城市协调发展和合作中缺乏法律保障的问题，着力形成促进城市协调发展的法律法规框架。

加强城市跨区域协调发展的法治管理，明确协调发展对缔约各方的约束力和执行力，以法律法规来引导跨区域城市的协调发展。

3.5.3 深化行政体制改革，支撑经济转型

从 1983 年至今，内蒙古先后有六个盟被撤消，全部改成地级市。从改后的

对比来看，都取得了较大的突破。主要体现两个方面：一是城市化进程的加快与经济基础的结构性转变。如鄂尔多斯市以东胜区煤炭工业为经济增长核心区域带动周边准格尔旗等地由原来的以农牧经济为主要经济增长点转变为以煤炭工业为增长点。在此基础上，鄂尔多斯市的城市发展和城市影响力的扩大是有目共睹的。除鄂尔多斯市以外，其他各盟在建市以后在核心城镇的带动下经济基础也取得了结构性变化。可以说，撤盟建市改革在客观上对内蒙古地区缩小与内地差异，加快现代化进程起到了很大的促进作用。二是二元政治结构一元化。盟旗、市县二元化政治结构在构成体系上的本质是一虚一实的地方政府构成模式。盟作为地区行署并不享有地方政府的权力。随着内蒙古城市化进程的加快，为了适应对新兴城镇的管理，盟行署逐渐要求更多的行政自主权。因此，各盟逐步由行署转变为地级市这一实质上的行政单位，而旗的行政职能也不断和县趋同。单纯从政府构成和职能行使来看，现阶段旗县已经没有实质性的差别了。由此看出，现阶段内蒙古政治构建模式正在由盟旗—市县二元结构向内地的省、市、县一元化转变，这种转变从促进内蒙古地区经济社会发展来看是非常有益的。

表 3-2 内蒙古自治区撤盟建市情况统计表

变更前名称	变更后名称	变更年	辖地
昭乌达盟	赤峰市	1983 年 10 月 10 日	宁城县、林西县、喀喇沁旗、敖汉旗、翁牛特旗、巴林右旗、巴林左旗、阿鲁科尔沁旗、克什克腾旗、红山区
哲里木盟	通辽市	1999 年 1 月 13 日 国函[1999]5 号	科尔沁左翼中旗、科尔沁左翼后旗、库伦旗、奈曼旗、扎鲁特旗、开鲁县、霍林郭勒市、科尔沁区
伊克昭盟	鄂尔多斯市	2001 年 2 月 26 日 国函[2001]17 号	伊金霍洛旗、乌审旗、达拉特旗、准格尔旗、杭锦旗、鄂托克旗、鄂托克前旗、东胜区
呼伦贝尔盟	呼伦贝尔市	2001 年 10 月 10 日 国函[2001]130 号	阿荣旗、莫力达瓦达斡尔族自治县、鄂伦春自治旗、鄂温克族自治县、陈巴尔虎旗、新巴尔虎左旗、新巴尔虎右旗、满洲里市、牙克石市、扎兰屯市、额尔古纳市、根河市、海拉尔区
巴彦淖尔盟	巴彦淖尔市	2003 年 12 月 1 日 国函[2003]121 号	乌拉特前旗、乌拉特中旗、乌拉特后旗、杭锦后旗、五原县、磴口县、临河区

乌兰察布盟	乌兰察布市	2003 年 12 月 1 日 国函[2003]122 号	四王子旗、察哈尔右翼前旗、察哈尔右翼后旗、察哈尔右翼中旗、化德县、商都县、兴和县、卓资县、凉城县、丰镇市、集宁区
-------	-------	----------------------------------	--

首先，盟改市有利于发挥地区中心城市对所辖地区经济、科技、文化、信息的辐射和服务功能，加快向城乡一体化的方向迈进。其次，盟改市有利于实施农村经济产业化战略，更加有利于构造种养一体化、贸易工业农业一条龙的经济格局。再次，盟改市有利于增强较大城市的功能，创造良好的投资环境，争取国家在供电、供水、交通、住宅、环保、科技、城市基础建设方面给予照顾，可以按照较大城市水平得到国家改革开放的优惠政策，加大资源转型步伐，加大城市建设的投入;市偏重城市建设，盟偏重农村建设。市可以享受到国家对城市建设的倾斜性政策，包括基础设施、社会保障。最后，盟改市有利于加强民主政治建设和法治建设，促进政治体制改革；有助于加强政权建设，有助于推进民主法制建设，有利于保障人民群众主人翁地位和参政议政、管理地方事务的权利。

近期建议锡林浩特市从盟层面争取恢复实体性的地方人大常委会，以争取更多的地方发展权（金融融资、生态保护、地方立法等）。远期，建议盟层面，争取盟改市，以获得更多利好政策与资源倾斜，助推城市转型发展，进一步提升锡林浩特区域中心城市地位。此外，锡林浩特市还应统筹推进行政审批制度改革与政府运行机制创新，优化政府机构设置、职能配置和工作流程，强化政府在战略规划制定、市场监管和公共服务方面的职能。