

# 呼包鄂乌城市群高质量发展存在的问题及建议

■ 梅田琳

**摘要：**近年来，内蒙古自治区及呼包鄂乌四市相继出台了系列政策，加强城市间道路等软硬件建设，推进了一体化进程。但呼包鄂乌城市群发展“十年徘徊”，产业结构低端老旧，与南方城市群及许多西部大城市群拉大了差距。只有在新能源全产业链快速发展期迎头赶上，才不会在发展竞争中痛失机遇。

**关键词：**呼包鄂乌 城市群 高质量发展

## 一、城市群高质量发展存在的问题

### （一）人口承载能力不强

受产业发展迟缓、就业困难以及学生升学外流等影响，10年间，城市群中只有两个城市人口净流入。“七普”与“六普”时期相比，城市群人口共增加41.4万人，比2000~2010年少增73.1万人，其中，呼和浩特增加58万人；鄂尔多斯、包头分别比“六普”少增23.2万人、29.4万人，并且包头为人口净流出；乌兰察布为全区人口减少最多的盟市，共减少43.7万人，比“六普”多减少25.5万人。根据国家公布的《2020中国人口普查分县资料》数据，按照城区常住人口数量，呼包鄂均是300万人以下的Ⅱ型大城市。集宁城区常住人口仅40多万，乌兰察布还不是大城市。

### （二）发展速度缓慢

2011年鄂尔多斯、包头、呼和浩特分别位于西部城市十强榜单第4、第5和第9位，但2021年十强榜单中只剩鄂尔多斯；同期，全国百强城市中，鄂尔多斯由39位下滑到57位

（2022年上升到49位），包头由41位下滑到93位，呼和浩特由66位下滑到99位。2011年呼包鄂乌GDP占全区的72.5%，2021年下降到58.7%。四市就业人口占常住人口的比重为48.6%，与全国相差4.4个百分点，与深圳相差22.4个百分点。

### （三）首府城市首位度不高

呼和浩特是全国唯一GDP省区内排第3位的首府，经济首位度连续10年下滑，居27个省区倒数第5位；一般公共预算收入倒数第4位。制造业空心化，产业转型跟不上潮流，也为36个省会城市和计划单列市中没有发展汽车产业的个别城市。服务业占比高居全国主要城市前位，但主要是生活性服务业和非营利性服务业，研发设计等生产性服务业占比低，就业岗位数量质量亟待提升，城区流入人口主要来自盟市。城镇单位在岗职工平均工资、社消、进出口分别居全国36个主要城市倒数第4、第5、第3位。教育、医疗、就业等优质资源严重不足。城市建设摊大饼式外扩，堵车程度全国靠前，社会治理能力差距较大。

### （四）产业结构初级化特征明显

煤电热气水矿的产值占比达38%，比全国高27个百分点。制造业以传统原材料为主，有色金属冶炼及延压、化工基础原料占比较高，与南方城市产业主要为计算机通信电子设备制造业、电气机械和器材制造业、汽车、制药、服装服饰等产业结构距离较远。以资源富集形成能源重化工比较优势，但市场化改革内生动力不足和生产要素配置市场决定偏少。

### （五）可持续发展能力有待提高

一是财政收支缺口大。制造业规模小，能源重化工产业结构周期波动性大，生活性服务业比重高，税收来源不稳定，土地收入不可持续，而民生改善及城市基础设施建设需求大，支出刚性，容易出现财政收支缺口大、债务负担重、金融资产质量不高的情况。2021年呼包鄂乌一般公共预算收入与支出之比为54.6%、48%、75.7%和15.8%。四市及相关旗县区相当部分城投等国企债务负担普遍较重。二是资

金总量不充裕。2021年，呼包鄂乌年末金融机构各项存款余额合计与GDP之比为1.4:1，而全国为2.1:1。三是规上工业企业数量少。共有规上企业1600多家，上市企业不足20家。而南京苏锡常共有上市企业400多家，仅苏州就有规上工业企业1.2万多家。四是消费能力不强。2021年，四市社消合计占GDP的25%，比全国低13.6个百分点。自身生产消费少，全球全国消费资源聚集扩散能力低。另外，主要依靠要素投入和投资拉动的经济增长模式尚未改变，营商环境有待进一步改善。

(六) 产业分工协作程度低 城市群仍处在雏形发育阶段。一是产业结构同质化。呼包鄂乌均毗邻黄河，拥有煤炭等资源或邻近资源产地，产业结构均为分工合作需求少的能源重化工。二是四市总体处于内部建设和发展阶段，未到技术、产业溢出阶段。三是相距远、产业链短。最远距离与成渝基本相同，属于相距较远的城市群，但产业链还未从原材料延伸至汽车、机械、电子等零部件多、分工合作多的环节。四是缺乏辐射带动能力强的中心城市。呼包鄂三市经济规模相近，首府不首，最大城市城区人口不多，产业协同分工未呈现“向心、联动”特点，而是具有能源重化工分散趋同集聚特点。

(七) 区域城乡发展不平衡

乌兰察布大部分指标与呼包鄂差距较大。呼包鄂GDP在3000~6000亿元量级，乌兰察布仅千亿量级。乌兰察布一产比重高达16.5%，城市化率仅为61%，比其他三个市高10个和低20个左右百分点。乌兰察布一般公共预算收入、居民人均可支配收入等也远不及呼包鄂。乌兰察布65岁以上人口占比超过20%，为全国老龄程度最高的5个城市之一；育龄妇女占比仅19.59%，为全国最低的10个城市之一。虽已退出贫困旗县序列，但呼包乌发展条件和基础差的旗县比较集中，区域城乡之间基础教育、医疗、社会保障等公共服务水平差距明显。

2022年全区新能源产业投资比上年增长79.0%，鄂尔多斯装备制造业投资增长394%；包头制造业投资增长73.4%。2021年、2022年包头相继引进了通威、双良、大全、东方日升晶硅拉晶切片电池片组件以及正威等一批配套企业，光伏产业产值已超千亿元；明阳、龙马风电整机及零部件正在形成集聚配套优势；包钢一些板材项目可用于光热、光伏、汽车结构件和内外板。稀土产业集群形成成势，产值突破650亿元。鄂尔多斯受惠于煤炭和部分原材料价格上涨，经济快速增长，为保供作出了巨大贡献，并不断向新能源全产业链转型，在新材料、新能源汽车等多个领域探索培育新兴产

业，但一些龙头企业在当地“扎根”和规模生产不够。近邻榆林曾经与鄂尔多斯有差距，2021年其跻身全国“5000亿GDP俱乐部”，鄂尔多斯反而与之相差700亿元，2022年扩大到900亿元，产业结构和规上工业企业数量也逊于榆林。

## 二、对策建议

党的二十大报告指出“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局”。呼包鄂乌产业不能蜗居在煤炭电力原材料等产业链底端，应咬定新能源快速发展和变革机遇，聚焦“五大任务”，强化走出去有目标地招商，加快构建新能源装备制造与冶金、化工相融合的产业集群，推进产业结构高端化和多元化，将呼包鄂乌城市群建设成为国家重要的能源和战略资源基地、新能源装备制造基地、现代都市型农牧业生产基地、西部地区有影响力的城市群，逐步形成以呼和浩特为中心城市，以鄂尔多斯为龙头的产业分工体系，实现量与质的全面提位进级。

(一) 打造呼和浩特区域中心城市

应把工业立市、制造业强市作为经济发展第一要务，对标山西太原，强化招引带动作用强的重大制造业和装备制造业项目，培育新兴产业，打造动物疫苗及生物制药产业城、“世界乳

都”“中国云谷”。积极争取自治区和国家支持，通过引进有实力的新能源乘用车带动主要产业链落地布局；引进光伏电池组件等产业链关键节点多个项目，打造国内有影响力的光伏产业集群。推动原料药就地终端化和烟草业振兴。注重发展羊绒、服装服饰、食品饮料等都市型工业和创新创意产业。加快发展研发设计等生产性服务业。扩大优质教育、医疗资源等公共服务供给，加强一流大学建设。以创建全国文明城市为抓手，提高城市精细化柔性化治理水平。GDP、城区人口要尽早突破5000亿和300万人大关。

#### （二）集中力量抓好重点产业链

抓好27个重点产业链。制造业重点构建稀土、光伏装备、风电装备、储能装备、制氢储氢用氢装备、新能源汽车、铝铜等有色金属新材料及精深加工、钢铁新材料及精深加工、现代煤化工及延伸、煤焦氯碱氟硅化工延伸融合、畜禽疫苗及生物医药、半导体集成电路等十二大产业集群。农牧业重点发展乳业、羊绒纺织、牛羊肉、马铃薯、果蔬、粮油、种业、中（蒙）药材八大生产加工产业链及集群。现代服务业重点构建现代金融、现代物流、现代商贸、大数据、研发设计、文化旅游、会展等七大现代服务产业链和集群。应围绕重点产业链和集群招商，重点引进关键环节的头部企业、“专精特

新”等企业，确保每个产业链都有重大项目牵引、有龙头企业带动，有配套企业支撑。发挥“链主”企业作用，开展以商招商、以企引企，还要为上下游企业提供质量管理、研发设计、采购分销等指导服务。实施龙头骨干企业培育计划。每年新增上市企业3家、规上工业企业200家。力争在风光氢储车领域均形成在全国有影响力的知名龙头企业。

#### （三）加强招商引资和固定资产投资

注重引进占据资源配置主导权地位的“链主”企业。用新开工项目和新增规上企业衡量招商引资和项目建设的实效。出台工业园区亩均增加值、税收考核评价办法。拿出适当资金，强化项目验收，确保项目保质保量建成。将资源向“扎根”“做大”项目和企业倾斜，避免不“扎根”的散件组装生产项目长期占据资源。对同一企业多地建设同类型项目的要强化规模准入和结果验收。对建设整机整车的项目应达到合理产能规模，使得项目能够拉动配套企业实现规模化生产。保持“五个大起底”的成果，强化项目建设过程中的检查和建成后的验收，对在规定时间内没有完成投资规模、建设内容、亩均投资、增加值和税收的项目，按照相关法律法规收回土地、新能源指标等配置资源，避免出现资源提前被锁定、增加具有实力深耕新能源装备产业开发

主体的投资成本和跑马圈地、倒卖土地和相关指标的项目。实行标准地和标准化厂房，先租后让。项目应建一期备案一期，尽可能避免备案规划项目。力争制造业投资增幅持续超过全部投资增幅。

#### （四）深化改革和改善营商环境

深化要素、国企等市场化改革。鼓励和支持区内有条件的大型企业，以独立投资、合作投资、要素入股等方式参与新能源项目建设。鼓励村（嘎查）依法利用集体土地通过作价入股等机制参与新能源项目开发。开展园区、国有企业、大学、医院等机构去机关化改革。切实加强国有企业领导班子建设，加大对先导性行业的投资力度，增强核心竞争力。切实减少政府、国有企业对民营企业的欠款。进一步推动简政放权、放管结合、优化服务，打造“亲清”新型政商关系。

城市建设和更新应尽力而为，量力而行，精心设计蓝图，久久为功推进，设定城市边界，提高城市治理和承载水平，将发展重点放在提升城市软实力和高质量发展方面。坚持以水定产、以水定城，确保城市群长期发展用水需求。协同新能源装备科技创新、新能源走廊建设，联合申报城市群产业转型升级试点。■

（作者单位：内蒙古自治区发展和改革委员会）

责任编辑：张莉莉