

# 将呼和浩特市打造成为全区文化旅游城市的建议

内蒙古宏观经济研究中心调研组

**摘要：**呼和浩特市文化旅游资源富集，发展基础较好。作为首府，既是内蒙古的经济、文化中心，也是自治区高质量发展的门户和窗口。建议整合全市文化旅游资源和景区，以主城区为中心，周边旗县景区景点为延伸，集中力量打造5A级旅游景区。建设文化旅游城市，有利于提升首府形象和功

**关键词：**强首府 文化旅游 景区城市

呼和浩特市实施强首府工程的优势和不足都比较明显，如何在发挥优势中克服困难，解决问题，是需要认真关注的问题。比如，文化旅游资源比较富集、优质，发展基础和条件较好，政策导向和未来发展需求（除短期新冠肺炎疫情影响外）等都比较好，而城市建设和公共服务投入较大，困难较多。经过认真研究，建议推动首府建设全区文化旅游城市，通过“扬”发展生态、绿色产业之“长”，抓住政策和市场机遇，“避”城建、民生等投入大，困难多之“短”，统筹谋划文化旅游产业发展和城建民生投入，使二者相辅相成、互相支撑，推动呼和浩特市高质量发展走在前、做表率。

## 一、比较优势明显

一是资源要素优势。呼和浩特市文化旅游资源要素优势明显，从分类看，按照国家旅游资源分类标准衡量，全国自然和人文旅游资源分为8个主类（呼和浩特市有7个）、34个亚类（呼和浩特市有21个）。从内容看，内蒙古的特点就是“大”，尽管呼和浩特市整体面积较小，但作为自治区的窗口和首

府名片，是到大草原、大沙漠、大农田、大河湖、大边境等独特壮美风光最便捷、最快速的地方。同时，呼和浩特市作为自治区文化中心，民族文化、农耕文化、黄河文化、丝路文化等中华文化多元共融、底蕴深厚，西口文化、戍边文化等民俗文化异彩纷呈。特别是，呼和浩特有不少“最字号”“源字号”“独字号”的文化旅游资源，并且在历史的锤炼和资源开发利用中，形成并有了很好的组合性、代表性和多样性。从融合看，呼和浩特市又是各族人民交往交流交融的最典型区域，是中华优秀传统文化、红色革命文化、社会主义文化集中展示区域，是民族团结代表区域，是呵护好“模范自治区”崇高荣誉的重点区域。

二是产业发展优势。呼和浩特市拥有4A级旅游景区18家，位居全区前列；五星级旅游饭店5家，全区第一；国内外旅行社277家，全区第一；常年（除新冠肺炎疫情影响外）文化旅游营业收入全区第一，接待游客全区第一；文化产业增加值占比全区第一（40%以上）。已建成的大型博物馆、展览馆、文化馆等场馆规模大、种类全、数量多；国家乡村旅游重点村

8家，居黄河几字弯各盟市之首；旅游商品产量和产值也位居全区前茅。文化旅游智慧化程度居全区前列，正在实施“智慧青城”项目，全区首个城市大脑上线运营，文化旅游智慧程度快速提升，多个细分领域位居全区之首。

三是区位优势。呼和浩特市地处内蒙古中心位置，属于京津冀协同发展辐射区，新一轮西部大开发、黄河流域生态保护与高质量发展等国家重大战略实施的重点交汇区，是联接黄河经济带、亚欧大陆桥、环渤海经济区的重要桥梁，是我国向北开放和向西开放的重要节点城市。目前，呼和浩特市是自治区航空、高铁、高速公路等立体现代交通最完备、最便捷、最快速的城市。按照国家八纵八横高铁网建设规划，“十四五”末，呼和浩特市将跻身于全国高铁网重要节点城市，将形成呼包鄂乌“一小时”高铁交通圈，进京“两小时”高铁交通圈，区位优势将更加凸显。

四是市场需求优势。如果不是全球新冠肺炎疫情影响，呼和浩特市旅游业仍然火爆。但疫情是一时的，发展是长久的，文化旅游作为人民美好生活的重要内容，市场需求旺盛仍是发展趋势。从

“十三五”时期文化旅游发展看，不管是接待旅游人次，还是实现旅游收入，自治区和呼和浩特市的年均增长均在 20% 以上，远远超过其他行业。特别是呼和浩特市作为自治区的首府城市、服务型城市、国内外游客的首站城市，不管是过去，还是未来，其文化旅游市场的优势和机遇都非常乐观。

五是政策导向优势。自治区党委政府始终高度重视呼和浩特市的发展，特别是自治区十一次党代会报告和 2022 年自治区政府工作报告，都将呼和浩特市高质量发展作为重要内容，作出部署、提出要求、重点支持。呼和浩特市贯彻落实习近平总书记对内蒙古提出“走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子”的指示精神和自治区决策部署，加强生态保护建设，申报创建国家生态文明示范市，改善首府基础设施条件和提升公共服务水平等政策导向。文化旅游业作为生态、绿色产业和第一大服务业，这些政策都可为发展文化旅游业提供重要基础支撑和政策保障。

六是民生期盼优势。第七次人口普查结果显示，十年间，呼和浩特市常住人口增加 57.95 万人（同期内蒙古全区减少 65.7 万人），成为自治区新增人口最多的城市。人口较快向首府集聚流动，既是呼和浩特市吸引人口能力增强的体现，也是人民对首府民生事业向更高水平发展的期盼。集聚人口、增加人流是建设文化旅游城市的内在需求，而建

设文化旅游城市也为首府创建建设完善、环境优美、宜居宜业的人文环境和发展环境提供了导向。

## 二、发展问题比较突出

一是文旅发展质量有待整合提升。总体上，呼和浩特市的文化旅游业仍处于散、小、乱的粗放阶段，尽管部门融合了，但产业融合还很不够，服务融合还不到位。融合不够就会出现发展质量不高、配套服务不优，甚至出现过度服务、过度管理，进而影响到发展环境的问题。从产业方面，呼和浩特市的文旅产业发展质量和档次还需要提高，比如说，目前仍没有一家 5A 级旅游景区，与周边的鄂尔多斯市、阿拉善盟形成了差距，是打造全区文化旅游中心城市的短板，也是树立呼和浩特市区内、国内外形象的弱项。

二是首府经济支撑能力较弱。文化旅游业是投入较大的产业，而呼和浩特市的经济体量和财力水平不足。据统计数据显示，2021 年，呼和浩特市 GDP 为 3121.4 亿元，不仅在全国 27 个省会城市中排名靠后（第 23 位），而且在呼包鄂经济核心区也位居末位（第三）；自身财力也较弱，2021 年呼和浩特市一般公共预算收入 229 亿元，在 27 个省会城市中，排名依然靠后（第 24 位），而同时期的债务率较高。文化旅游业是综合性产业，既具有“一业兴、百业旺”的较强带动性，也受到整体经济水平的较大制约和影响，也就是说，呼和浩特市自身的经

济总量和财力水平难以支撑高标准文化旅游业的投入。

三是首府市场资金量较少。文化旅游作为产业，其发展壮大既要靠政府资金投入，更要靠市场资金进入。而呼和浩特市的市场资金量较少，对建设文化旅游城市的市场资金支撑不足。如，2021 年末金融机构存款余额为 6640 亿元，在全国 27 个省会城市中排名靠后（第 23 位）；特别是在 2017-2020 年，全国 60 个主要城市中，仅呼和浩特市和海口市资金增长为负。在近年来货币发行相对宽松的背景下，呼和浩特市汇聚的市场资金却在减少，不利于文化旅游产业市场化融资。

四是城市基础设施建设水平不高。呼和浩特市城市基础设施建设和保障水平差距较大，城市经营管理水平短板突出。据中国城市发展研究院发布的《城市建设水平综合评估报告》显示，呼和浩特城市建设水平综合得分 288.1 分，位居全国 27 个省会城市第 25 位，仅高于拉萨和西宁。同时，在各省会城市中，呼和浩特市人口密度较小，但交通拥堵较为严重。据百度地图联合北京交通发展研究院发布的《2021 年度中国城市交通报告》显示，2021 年呼和浩特通勤高峰拥堵指数为 1.492，位居 27 个省会城市中的第 19 位，基本上在向经济发达和人口密度较大的地区看齐。

五是发展环境不优。呼和浩特市发展环境整体需要加快改善，不论是营商环境，还是人居环境，都与各省会城市有差距，更与生

态绿色文化旅游城市的要求差距较大。营商环境方面,据粤港澳大湾区研究院发布的《2020年中国296个城市营商环境报告》显示,呼和浩特市营商环境位居全国27个省会城市倒数第一名。人居环境方面,呼和浩特市总体宜居环境还有待进一步改善。呼和浩特市是唯一没有入选全国文明城市的省会城市,空气优良天数、PM2.5年均浓度、绿化率等环境指标均排在各省会城市后列。

### 三、几点建议

一是转变思路,统筹推进文化旅游城市建设。尽管呼和浩特市建设文化旅游城市存在很多困难,但思路决定出路,目标决定路径。要借助区市共建首府的政策机遇,发挥呼和浩特市地域较小,4A级旅游景区相对集聚,山川河海、草原牧歌、大召寺庙、胡汉和亲、老街古城、红色文化、特色美食等文旅资源和产业基础优势,统筹全市基础设施建设和生态建设,整合区市共建资金,以呼和浩特市为中心,周边4A级景区和文旅资源为延伸,综合打造国家5A级旅游景区,建设文化旅游城市和生态文化景观首府,提升文旅产业发展水平、基础设施保障水平及宜居宜业环境水平。

二是规划先行,找准文化旅游发展定位。规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。打造高品质的文化旅游城市就需要长远考虑,高点规划,生态优先,找准定位,

特色发展。高点规划就是要提高层级,从战略层面统筹文化旅游系统性规划编制,既要考虑文化旅游本身需要,也要统筹其他主导产业、基础设施保障和公共服务供给等,放到国民经济和社会发展中长期战略中考量,高起点、高标准、高质量编制文化旅游规划,坚决防止低水平重复建设。生态优先就是把保护生态、保护文物、保护文化遗产等放在首位,让呼和浩特市真正成为生态之城、绿色之城、文化之城。找准定位就是要对呼和浩特市文旅资源进行再认识、再挖掘,站在全国、全区、全市的角度,找准呼和浩特市长远发展战略定位,可谓“谋定而后动”。特色发展不是谋求另类,而是要立足自身特色的资源要素打造特色的产品和品牌;要在开放合作中,谋求差异化发展,进一步凸显特色;要注重传承、发展、挖掘嫁接和现代科技创新等,实现特色发展。

三是深度融合,推动文旅城市建设与其他发展互为支撑。文化旅游业是综合性绿色产业,与国民经济、社会发展、生态建设等具有天然的融合性。文化是旅游的根和魂,旅游是文化的体和形,要加强文化旅游间的深度融合,最重要的是把体和形做大,让根和魂扎深。要加强与其他主导产业的深度融合,统筹推进农畜产品加工业、数字经济、电子信息、现代服务业等六大产业集群都与文化旅游深度互补融合。要加强与基础设施和社会事业的深度融合,促进文化旅游所需的主要基础设施和公共服务完

全可以与其他生产生活共建共用共享。建设文化旅游城市必然需要加强生态保护建设,文旅与生态具有天然的深度融合性和互补性,但需要一体规划、一体建设。

四是优化环境,推动首府宜居宜业宜游。优化发展环境应成为呼和浩特市推动高质量发展的重要抓手,也是加快文旅产业发展的关键要素。如果发展环境好了,文旅经济就繁荣发展起来了,人流、物流、资金流、信息流就会汇聚而来,进而实现文旅产业“一业兴”,带动相关产业“百业旺”。全面优化法治环境,强化行政权力制约监督,推进公正司法,全面提升司法能力、司法效能和司法公信力,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。加强法治社会建设,完善服务体系效能,形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。提高知识产权保护工作法治化水平,优化企业发展环境,清理和规范涉企行政事业性收费,依法保护企业家财产权和创新收益。全力打造诚信环境,要大力推进“信用呼和浩特”建设,以诚信政府为引领,健全社会信用体系法规制度和标准体系,深入开展诚信典型选树,加大诚信执法和审判执行力度,严厉打击诚信违法行为,强化诚信宣传教育,营造“知信、守信、用信”社会氛围。不断优化人文环境,加快推进文明城市创建,全面提升首府公民道德素养,营造人文首府的浓郁氛围。■

(执笔:张志栋 李文杰 康磊)

责任编辑:张莉莉