

增强赤峰、通辽区域中心城市能级 促进区域协调发展

■ 朱晓俊

摘要：内蒙古幅员辽阔，东西发展不协调，蒙东地区缺少强有力的区域中心城市作为支撑。为统筹区域协调发展，遵循城镇化的基本规律，急需在蒙东地区加快培育发展具有辐射力、带动力的区域中心城市。本文分析了赤峰、通辽两市的基本市情，着重指出制约赤峰、通辽承载力和辐射力面临的突出问题，提出了提升城市能级的基本路径和重要举措。

关键词：蒙东地区 新型城镇化 区域中心城市 能级

习近平总书记要求内蒙古要克服地广人稀、生产要素分散的劣势，构建多中心带动、多层次联动、多节点互动的新型城镇化格局。城市综合承载力和辐射力一定程度上代表了城市的能级。根据研究测算，赤峰综合承载力居于蒙东地区第1位，通辽城市综合承载力居于第2位，远远超出其他盟市的水平，且实现了稳步提升。2015至2020年，赤峰一直为蒙东五市中辐射力最高的城市。为此，内蒙古自治区第十一次党代会鲜明地提出，在自治区东部重点建设赤峰、通辽“双子星座”。本文从问题导向出发，就增强赤峰、通辽区域中心城市能级提出建议。

一、制约赤峰、通辽承载力和辐射力面临的突出问题

(一) 经济总量小，人均水平低

赤峰市与通辽市，相较呼包鄂等区内经济发展程度较高城市而言，经济体量小，人均经济水

平较低，均低于全区平均水平。

2015年—2020年期间，通辽市经济增长率总体上低于蒙东地区平均水平。经济总量小，发展的溢出效应较小，进而影响赤峰、通辽的辐射力。

(二) 产业结构性突出问题突出，就业支撑力不足

支柱产业核心竞争力不强，战略性新兴产业支撑性不足。传统产业比重大、链条短，产品初级化和低端化特征明显，未能将资源优势完全转化为经济优势；特色主导产业不强，战略性新兴产业、非资源型产业、劳动密集型产业拉动作用较弱；服务业规模小、层次低，现代服务业培育不足、占比不高，发展明显滞后。同时，产业布局分散、发育不充分，集聚发展和延伸升级不足，缺少引领性、支撑性龙头企业 and 优势特色产业集群，难以形成强有力的就业支撑。

(三) 城镇化水平较低，缺少规模和集聚效应

2020年底，赤峰市全市常住人口城镇化率由2015年的47.06%

提高到2019年的53.1%，低于全区14.3个百分点。通辽市常住人口286.75万人，占全区11.93%，在12个盟市中排第4位；但城镇化率在全区排第11位，仅高于兴安盟，低于全区平均水平17.4个百分点。较低的城镇化率、较少的城镇人口，很难形成较大的规模经济和集聚效应，城市的辐射力和辐射力也就难以凸显。我们将户籍人口减去常住人口视作流出人口，据此推算，赤峰市总体呈现出人口大幅流出的情况，特别是2017年以来，人口出现较大流出。通辽市人口呈波动下降趋势，2013年人口流出达到顶峰为8.6万人，自此后人口流出逐步收窄，2019年已降至2.84万人，但仍没有扭转人口流出的状况。

(四) 基本公共服务供给水平低，城市缺乏吸引力

有限的财政保障能力与较高的民生需求之间的矛盾日益突出，社会事业欠帐较多，改善民生压力较大，教育、文化、医疗、社保等人民群众关切的

重要领域弱项突出，公共服务能力和质量有待进一步提升。社会治理体系有待加强，公共卫生、应急保障体系不健全，安全生产、社会治安、信访维稳等公共安全领域仍然面临压力。例如，目前通辽市城区义务教育学校的接纳能力已到极限，城区中小学的学位极其紧张，但接纳随迁子女多，寄宿生生活费补助财政压力较大。基层医疗卫生机构基础建设和人才队伍建设薄弱，重大传染病、地方病防控形式依然严峻。城乡居民医保基金存在赤字风险，部分社会救助资金缺口仍然较大，就业方面社会工作基础较为薄弱，服务机构和专业工作人才短缺。

(五) 基础设施建设滞后，不能满足城市人口集中集聚的要求

两市基础设施建设短板多，能源通道、骨干水利、航空运输和市政公共交通、污水垃圾处理、城市信息化管理等基础设施对生产和生活保障能力不足。2020年，赤峰、通辽人均城市道路面积低于呼伦贝尔、兴安盟、锡林郭勒盟及全区平均水平，人均住宅供热面积低于呼伦贝尔、兴安盟、锡林郭勒盟，赤峰建成区绿地率低于全区平均水平。

(六) 水资源匮乏，城市发展条件存在明显短板

赤峰市人均占有水资源量 851m^3 ，列全区第7位，是自治

区人均占有水资源量 2200m^3 的38.7%，是全国人均占有水资源量 2100m^3 的40.5%，属于典型的水资源匮乏地区。特别是赤峰农业的用水占比达到75%，传统的大水漫灌方式十分普遍。通辽也是全国110个严重缺水城市之一。

(七) 入城安家成本高，生活压力大

根据城市房价统计，赤峰、通辽二市房价与人均生产总值比、房价与城镇居民人均可支配收入比过高，其中房价与人均生产总值比高于呼包鄂三市，房价与城镇居民人均可支配收入比高于包头、鄂尔多斯。过高的房价成为农牧民进城、青壮年安家、外来人口落户的重大阻碍。加之住房保障不到位，保障性住房难以满足进城人口需求。

(八) 城市规划建设水平不高，治理能力亟待提高

以赤峰为例，城市道路规划先天不足，改造提升难度大。由于老城区规划建设年代较早，对人口和车辆发展速度、发展规模预见性不足，与当前人们的道路交通需求形成突出矛盾。表现为城区道路街道设计窄，预留道路建设空间少，道路建设改造难度大。

二、增强赤峰、通辽区域性中心城市承载力和辐射力的路径和对策

(一) 加快培育新市民，不断扩大城市人口规模，努力成为人口集中活跃区

突出“农牧业转移人口”“外来就业人员”“城中村和城边村居民”“高校毕业生”和“外来陪读人员”五大群体的市民化，加快推进以人核心的新型城镇化。特别是赤峰、通辽集聚了两大高校，在校学生合计达到35000余人。要利用好这一资源，千方百计将高校在校生产转化为本地人，探索在校大学生落户办法，制定可操作、能实施、真实惠的引入优惠政策。加强外来陪读人员保障服务，保障其住房租赁利益，支持其落户城区；加强陪读人员的就业引导，使其更好融入新生活。

(二) 培育特色产业，强化承载力和辐射力基础，打造枢纽型产业体系

坚持以产聚人、以产兴市，立足产业特点，优化产业结构，增强产业发展吸纳人口、要素的能力，形成劳动力和生产要素的集聚地；深化供给侧结构性改革，推进主导产业向集约化、绿色化、智能化、集群化发展，打造产业发展的高地。一是建设现代能源经济示范区，突出做好新能源文章。二是打造特色制造集群。强化传统产业链的延链、补链、强链，推动“四新”与传统产业、实体经济融合、嫁接，提升产业发展质量和水平。三是打造国家产业转移示范区。全力做

好政策配套、资源整合、园区建设、劳动力培训等基础性工作，做好国家级承接产业转移合作示范区创建工作。四是打造物流枢纽中心。加强红山物流园区、通辽市综合物流园区等物流园区建设，持续拓展现代综合物流新业态新模式，构筑通疆达海现代物流网络体系。五是加快产城融合，解决部分区域城大产小的问题。

（三）做强两个中心城区，形成核心载体，建设大城区、大平台

着力完善城市规划，转变城市建设理念，提升城市包容性，建设蒙东地区承载人口的大平台和融入国内大循环的核心平台。大城区不是强调建成区面积的扩张扩大，而是通过优化城区空间布局、集约式的发展，优化行政区划，完善城市功能区，增强城区人口承载力和集聚力。一是立

足长远发展，提高规划的前瞻性、科学性。一方面，要画好线、谋好篇、布好局，明确中心城区的三区四线，实施战略留白增绿，有序开发、分步推进，避免盲目摊大饼式的土地扩张。另一方面，要利用好存量空间，严控土地增量、盘活土地存量。二是提升城市包容性，特别是在社会政策制定、资源整合方面，要关注外来移民、新城市居民、原有市民的不同诉求，解决老人、妇女儿童和残疾人等弱势群体的困难，让老百姓共享改革发展的红利、平等的社会权利和均质的公共服务。

（四）加强生态保护与修复，提升生态环境承载力，打造生态宜居的示范城市

切实守牢生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，提升城市绿色空间、营造隽美水体环境、加强环境污染综合防

控，推动赤峰、通辽创建生态文明示范市，实现城市居住环境由空气优良型向生态园林型转变。

一是坚守水资源底线，建设节水示范城市。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，抑制不合理用水需求，全面促进水资源节约集约利用，推动经济社会发展与水资源水环境承载能力相适应。二是增加城市生态产品供给，建设生态园林示范城市。三是节约集约利用资源能源，建设低碳城市。强化能耗“双控”，加大工业、交通、建筑等领域节能降耗力度，加强对重点行业、重点企业的能耗管理，推动低碳城市、低碳城镇、低碳城区、低碳园区、低碳社区、低碳企业等示范试点。四是加快循环发展，建设无废城市。

（五）加强优质公共服务供给，增强城市吸引力，建设高质量公共服务共享高地



以公共服务优质、共享为导向，以辐射周边、吸引人口集聚为主线，加强政策协同，统筹考虑经济社会发展水平、城乡居民收入增长等因素，着力推进公共服务标准化便利化水平，提高保障标准，逐步提升基本公共服务能级，打造宜居、宜业中心城市。一是建设蒙东现代化高标准教育的集聚地。发挥中心城区优质教育资源的优势，增加学位供给，满足旗县及周边就学需求。二是建设高水平的医疗服务高地。支持通辽市打造现代国际蒙医药之都，提升蒙东蒙中医药的知名度和影响力。同时，增强医疗服务能力，开展更大范围内的医共体、医联体建设，补齐赤、通高端医疗资源短板。三是建设知名康养基地。瞄准京津冀人群，加快补齐康养产业板块。四是建设住有所居的无忧地。一方面，要围绕新市民加强住房保障，切实将城镇中等偏下及以下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的无房外来务工人员纳入公租房保障范围。另一方面，改革创新住房制度，建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。

（六）拓展区域合作，在更大范围内配置资源，提高在分工中的参与度

找准在国内大循环和国内国际双循环中的位置和比较优势，主动融入和服务国家和自治区发展大局，全面、主动融入和服务

全国开发开放大局，持续深化对内对外开放。一是构建“锡赤朝锦”辽蒙海陆开放合作试验区，加强“铁（岭）四（平）通（辽）辽（源）”次区域合作，着力打造省际区域合作新的经济增长极，通过融入东北走向东北亚。二是把握国家推进京津冀协同发展的有利契机和高铁开通的机遇，强化与京津冀的全面战略合作。三是全面参与和融入“一带一路”建设，推进赤满欧班列常态化运行和保税物流中心等向北开放平台建设。深化与锦州等港口城市战略合作，密切与满洲里、二连浩特等口岸合作，打通发展外向型经济的海上通道。三是打造高标准的开放环境，营造重商、亲商、安商的环境氛围。

（七）增强文化软实力，塑造城市气质，提高城市文明程度和活力

一是建设人文城市，突出历史风韵在城镇的创造性呈现，推动现代文化与历史文化相融合，建设有历史记忆、地域特点的城市，增强城市文化底蕴。此外，顺应现代社会对娱乐、快乐的多样化需求，精心培育现代时尚的都市文化。二是创建文明城市，塑造富有文化底蕴、彰显文化个性的城市人文精神，建设共有精神家园，筑牢中华民族共同体意识。三是建设创新城市。赤峰、通辽研发经费投入强度来看，赤峰、通辽还处于较低水平，远低于全区平均水平。强化城市创新

载体建设，加快推动赤峰高新技术产业开发区、通辽经济技术开发区高新技术产业园区高质量发展，完善园区创新功能，促进创新要素集聚。发挥内蒙古民族大学、赤峰学院的重要作用，深入推进产教融合、科教协同，促进产学研用。

（八）高位推进赤峰、通辽区域性中心城市建设

内蒙古要尽快补齐政策短板，加强提升赤峰、通辽辐射力和承载力的政策保障，进一步确立赤峰、通辽在蒙东地区发展的中心地位。同时，加强要素、政策支持。例如，重大项目建设用地安排中，用地指标向赤峰、通辽倾斜。完善“人地钱”挂钩机制，鼓励和引导赤峰、通辽吸纳更多转移人口。支持赤峰、通辽打造国家级承接产业转移合作示范区。支持赤通、通辽国家区域医疗中心建设。支持内蒙古民族大学、赤峰学院建设高水平大学，推动赤峰学院升级为赤峰大学，支持内蒙古民族大学、赤峰学院硕士点、博士点申建。支持赤峰、通辽申建蒙东国家自主创新示范区。鼓励和支持赤峰、通辽在新型城镇化、产业转型、生态环境修复与治理等方面进行先行先试。激活市场主体活力，避免“东北化”。支持赤峰、通辽海关特殊监管区建设。■

（作者系内蒙古自治区社科联副主席）

责任编辑：张莉莉