

破解内蒙古人口外流的对策和建议

■ 《内蒙古发展要素外流破解机制研究》课题组

摘要：党的二十大报告指出，中国式现代化，是人口规模巨大的现代化。2400 万各族群众是推动内蒙古中国式现代化进程的主体力量，着力涵养人口红利对于内蒙古实现中国式现代化具有重要意义。2011 年后，内蒙古从以前的人口流入区逐渐转变为流出区，而且流出的人口规模日益增大。2021 年内蒙古第七次人口普查数据显示，全区人口流失情况较为严重，老龄化加剧、自然增长率下降、区域人口发展不均衡等人口问题日益突出，对全区经济社会高质量发展产生了较大影响。本文通过分析第六次和第七次人口普查数据中内蒙古人口外流情况，探讨人口外流的规律及深层次原因，在此基础上，就内蒙古如何破解人口外流、涵养人口红利提供思路 and 对策。

关键词：内蒙古 人口外流 对策

一、内蒙古人口外流现状

（一）总体情况

2011 年之前内蒙古人口呈增长状态，从 2011 年开始人口变化出现拐点，呈逐年下降趋势，2011-2021 年，十年间全区人口净减少了 70 万人，除去自然增长率下降、人口流入放缓、人口老龄化等因素，人口外流加剧是内蒙古总人口下降的主要和关键原因。全国第七次人口普查数据显示，2011-2020 年，内蒙古共流出人口 177.77 万，较 2001-2010 年流出人口 106.76 万，增加 71.02 万，流出人口同比增长 66.52%。

（二）内蒙古外流人口目标地区分析

全国第六、七次人口普查数据显示，六普和七普期间，内蒙古流出人口分布在除内蒙古之外的其他 30 个省区市。

1. 内蒙古人口流出地以华北、东北地区为主。七普期间，内蒙古流出人口最多的 5 个目标省区市依次为辽宁、北京、河

北、山东、天津，5 个目标省区市总和超过 100 万，占内蒙古流出人口比例约 6 成，内蒙古流出人口最少的 5 个目标省区市依次为西藏、青海、贵州、云南、重庆，占比不足 2%。从七普数据可以看出，内蒙古人口偏爱京津冀经济圈，以及华北、东北南部、华东北部等环渤海地区，西北、西南偏远欠发达地区对内蒙古人口的吸引力较低。

2. 内蒙古外流人口数量持续呈正增长。比六普，七普期间内蒙古流向其他 30 个省区市的人口数量均呈正向增长，增长数量最多的省区市依次为辽宁、河北、山东，仅辽宁一省就超过 12 万。从增速看，内蒙古流出人口增速较快的目标省区市依次为西藏、新疆、云南，其中西藏增速超过 500%，高增速的原因与低基数密切相关。增速较慢的目标省区市依次为江西、北京、天津。

3. 五大经济圈对内蒙古人口吸引力梯度排列。京津冀经济圈对内蒙古人口的吸引力远超其他

地区，七普期间，内蒙古人口流向京津冀经济圈超过 60 万人。第二梯队为长三角经济圈，七普期间，内蒙古人口流向长三角经济圈超过 10 万人，不足京津冀经济圈的五分之一。第三梯队为珠三角经济圈、成渝经济圈、华中经济圈，七普期间吸纳内蒙古外流人口均不足 5 万，成渝经济圈对内蒙古人口的吸引力最弱，但增速最快，超过 140%。

（三）内蒙古外流人口结构特征分析

从外流人口性别结构看，六普和七普时期内蒙古流出人口中，男性比例都略高于女性，同时七普时期的内蒙古男性外流人口增速也略高于女性。从外流人口城乡结构看，六普时期，内蒙古流出人口中，城镇流出人口远大于乡村流出人口，城乡比例约为 4:1，七普时期，城镇人口持续加速流出，这一比例扩大到约 6:1。从外流人口年龄结构看，七普时期，内蒙古流出人口中，15-64 岁的青壮年比例最大，占

流出人口的绝大多数，比例超过80%，65岁及以上的老年群体比例则最低。

（四）内蒙古分盟市人口外流情况分析

1. 内蒙古外流人口主要集中在中东部盟市。七普期间，内蒙古流出人口超过10万人的盟市有6个，分别为呼和浩特、乌兰察布、呼伦贝尔、兴安盟、通辽、赤峰，主要为中东部盟市，流出人口最多的盟市为赤峰、呼伦贝尔、通辽，全部为东部地区盟市，流出人口最少的盟市为阿拉善、乌海、鄂尔多斯，主要为西部盟市，内蒙古东部地区流出人口占比最高，接近流出总人口的七成。

2. 各盟市人口流出地各有侧重。七普期间，内蒙古东部盟市流出人口最多的目标省区市依次为辽宁、北京、河北、山东、天津、黑龙江、吉林，且东部各盟市人口流出的目标省区市各有偏好特点，例如呼伦贝尔人口更偏爱辽宁、山东、黑龙江三个地区，兴安盟人口更偏爱辽宁、吉林、山东三个地区，锡林郭勒人口则更偏爱河北、北京两地，这与地缘相近、风俗习惯相通、移民历史渊源等因素有关。七普期间，内蒙古中部盟市流出人口最多的目标省区市依次为北京、山西、河北、陕西，且各有偏好特点，例如呼和浩特、包头二市的人口更偏爱北京地区，鄂尔多斯人口更偏爱陕西，乌兰察布人口

则更偏爱山西，这与地缘接壤、口音接近、产业关联、改善与发展需求较强等因素有关。七普期间，内蒙古西部盟市流出人口最多的目标省区市依次为北京、宁夏、陕西、河北，且各具特点，例如巴彦淖尔流出人口更偏爱北京、陕西二地，乌海流出人口更偏爱北京、宁夏，阿拉善人口更偏爱宁夏、甘肃两地，这主要与民族渊源、地缘和习俗相近、移民历史渊源等因素有关。

二、内蒙古人口外流原因分析

（一）部分高素质人口寻求出区发展机会

发达地区具有更大的市场和更好的发展空间，吸引了大量的适龄人口外流，主要为劳动适龄人口、高学历年轻人口和在某些领域有所造诣的知识技能型人才。同时，由区内考出，在区外就读的知名高校毕业生很少回生源地就业，这也造成高学历人才外流。除此之外，部分在区内就读的高校毕业生、职业技术学校毕业生，在选择就业地时，出于未来发展的需要，也选择出区学习和就业，这也造成存量人口的外流。

（二）城镇综合竞争力与吸引力减弱

内蒙古人口布局分散，多数城镇工业化程度低，生产性服务业发展滞后，城镇化质量不高，

集聚人口能力不强，即便是内蒙古最发达的呼包鄂城市群，与发达地区相比，其综合竞争力也较为落后。例如首府呼和浩特市竞争力较强的制造业较少，新经济、研发创新、教育、医疗水平仍待提高。包头市是典型的重化工产业结构，受市场周期影响较大，大型企业转型升级和成长速度慢。鄂尔多斯市发展高度依赖煤炭资源，产业、人口分布都比较分散，无法起到较大的辐射带动作用，较难承载高水平公共服务。以上情况不仅造成对高层次人才吸引力下降，导致高层次人才流失，且会造成地区吸纳就业能力减弱。

（三）人口生活成本高、生存质量低

从生产和生活成本看，内蒙古人口和产业布局分散，综合竞争力低下，能占领全国市场的轻工产品严重匮乏，物流满车进空车出，不能摊薄物流成本，造成当地居民生活成本高、企业生产成本高。从生态环境看，内蒙古边境地区气候和生态环境差、人口少、收入低，教育、医疗等基本公共服务水平落后，尤其是呼伦贝尔市、兴安盟、锡林郭勒盟、乌兰察布市等重点生态保护区、生态环境脆弱区仍然面临人口多、生态环境压力大的问题。

（四）产业结构对当地居民就业增收带动作用弱

内蒙古第一产业产出效率较低，大量劳动力滞留在农牧业

领域，与全国平均水平相比，从二、三产业中获得的收入偏低。内蒙古是典型的“外部资本嵌入型”资源类为主的产业结构，资源主要由大型央企、区外大型国企民企开发生产加工，产业链条短，地方很难参与其分工合作，分享其发展成果，对当地居民收入带动能力弱。同时，内蒙古的第三产业是在制造业还没有得到充分发育、工业化程度较低的情况下发展的，主要为居民生活和农牧业生产提供服务，而城乡居民收入偏低，农牧业规模化、现代化生产不足，也影响了就业吸纳质量，第三产业对就业和增收的带动作用无法充分发挥。

三、内蒙古人口外流产生的影响

（一）制约经济增长

人口外流虽然一定程度上有利于缓解剩余劳动力的就业压力，但从长期看，对经济发展会形成制约，造成地区经济增速放缓。从内蒙古人口外流情况看，流出的人口主要为15-64岁青壮年，人口外流，实质上是劳动力的外流，劳动适龄人口占比与新增劳动力数量的同时减少，将会造成劳动力成本提高，对地区的消费与投资产生不利影响，特别是对于以低端服务业为主的地区，第三产业很难发展起来，导致区域经济的内需不足，经济增长乏力。

（二）导致产业结构调整滞后

年轻劳动力的外流，其中

大多为高学历、高技术人才的外流，这在一定程度上造成了内蒙古产业结构调整滞后。内蒙古要发展现代服务业、战略性新兴产业，需要大量高学历、高素质的人才。因为产业结构升级的过程就是一系列基本生产要素不断从低级向高级进行转化的过程，而生产要素的每一次转化升级都是由劳动力所创造的成果，很大程度上是高技能、高学历人才所带来的，高学历创新性人才和高技能人才在产业结构转型中起着关键作用。高学历、高素质人口的流失，对于亟需人才的内蒙古来说是雪上加霜，由此造成产业结构转型滞缓甚至在某些领域陷入瓶颈。

（三）人口老龄化带来的挑战加剧

按照世界卫生组织标准，65岁及以上人口占总人口的比例达到7%，即进入老龄化社会。按此标准，内蒙古2010年已进入老龄化社会，并呈快速老龄化态势。农村牧区由于大量青壮年人口流向城市，人口老龄化问题更为突出。人口流出幅度大的盟市人口老龄化程度偏高，例如2021年乌兰察布市65岁及以上人口占总人口的比例超过23%。随着我国第二次人口生育高峰（1962—1970年）出生人口进入老年，内蒙古将进入老龄化加速期，高龄、失能老年人数将持续增加。老龄化叠加少子化、家庭结构小型化和家庭保障功能弱化，同时内蒙古经济欠发达，是典型的未富先老省区，财政困

难，社会承受力较弱，各方面制度尚不配套，要满足快速增长的老年人口养老、健康保障等基本公共服务需要，面临较大的挑战。

（四）引发一系列社会问题

一是社保体系负担压力加大。大量的人口外流使得内蒙古老龄化趋势越发加快，老年人口抚养比上升，养老负担加重，用于社保和就业的财政支出增大，继而加重社会保障压力。二是人口外流加剧就业结构性矛盾。企业难以招到需要的人才，招工难引发企业经营困境，与此同时，又伴随着存量人口就业困难、收入降低的恶性循环。三是农村年轻劳动力外流导致农牧业发展落后。随着青壮年劳力的流失，留下大量的留守老人和儿童，对农牧业生产和经营造成较大影响。

四、破解人口外流的思路对策

（一）加强人口科学管理，促进人口均衡发展

一是加强人口科学管理。加快人口发展规划的制定与实施，强化人口动态监控，定期分析人口变化状况及趋势，加强人口科学预测，合理规划配置社会公共资源，建立人口安全水平状况评估制度，科学合理设计人口安全相关的指标体系，进一步完善人口安全预警机制，及时发现人口安全隐患，优化人口布局，推动全区人口稳定增长。二是多措并举提高生育意愿。出台育儿补贴、降低妇幼医院开销和完善

产假等政策，为育龄女性提供更加宽松优厚的产假、二孩和三孩补贴、生育保险制度，积极筹建公立托育机构，对符合条件托育压力大的家庭给予费用减免，切实减轻群众生育、养育负担。

(二) 加快产业转型升级，实现产业留人聚人

一是进一步优化产业结构。加快对传统生产流程进行更新换代，延伸能源、制造、石化、食品等产业链，提升附加值，大力发展新能源，提高清洁能源在能源结构中的占比，扶持民营企业发展，适当调整民营企业市场占比。二是优化产业空间布局。加快低端制造业、高污染高耗能产业、生产产品雷同企业的整合与重组，实现企业经营效率与效益双提升，推动呼包鄂城市群高质量发展，打造赤峰通辽“双子星”城市圈，发挥中心城市的辐射和带动作用。三是调整改造产业模式。加强科技研发的经费支出，引进技能型人才，实现向精细集约化快速转变，加大开放力度，以承接产业转移为主要抓手，提升园区集约利用效率和经济效益，全力打造特色产业集群。

(三) 合理制定人才战略，优化人才发展环境

一是优化人才环境，留住用好人才。倡导企业开展人性化管理，为员工建造舒适的工作生活环境，营造有利于人才发展的社会氛围，引进良性晋升机制，激发人才队伍活力。二是落实创新举措，培养紧缺人才。优化高等教育学科专业结构，深化人才培

养模式改革，加快重点领域急需紧缺人才培养，优化人才培养方案，课堂教学要多与当下技术生产发展密切结合，加强实训基地建设，健全校地合作人才培养机制。三是利用政策导向，引进新型人才。主动抢占稀缺人力资源，重点引入急需领域内的管理和技术人才，完善人才评价和激励机制，确保人才引进流程规范化，减少人才筛选失误和不公平性。

(四) 积极优化市场环境，提升城市软硬实力

一是构建规范严明的投资环境。打造良好的经济体制环境，建立高效的政府服务环境，营造良好的人文科技环境，营造优良的信用环境。二是创设以人为本的就业环境。进一步完善相关政策法规，把就业优先放在突出位置，鼓励社会机构开展就业培训，营造创业带动就业的良好氛围，建立高效便捷的求职环境，建立区域内统一信息平台，实现就业双方实时信息匹配。三是营造公平竞争的创新创业环境。优化营商环境，提高政府服务水平，加大本地优秀创业项目的支持力度，最大限度激发本地创业活力，适当降低金融机构贷款门槛，广泛吸收民间、社会资本融资，积极为中小企业拓宽融资渠道。

(五) 关注老龄人口生活，开发银发经济市场

一是积极推动医养结合。补齐医疗服务短板，减轻老年人的就医负担，支持医疗卫生机构

开展医养结合服务，加快推进医疗卫生与养老服务紧缺人才培养，多渠道拓展专业人员供给。二是加快推进智慧养老。树立全社会智慧养老理念，完善智慧养老配套制度，推广智慧养老试点，促进养老产品服务供需平衡，加快统一规范、互联互通的养老信息共享系统建设。三是大力发展银发经济。抓住人口转型与新消费趋势的机会，给予银发经济相关产业与企业政策支持，推动养老事业和养老产业协同发展，推动与老年人群相关的日常消费、家政服务、健康服务、旅游娱乐、教育服务等“银发经济”快速健康发展。■

参考文献：

- [1] 梅田琳, 刘鑫. 内蒙古人口形势分析及建议 [J]. 北方经济, 2019, (1).
- [2] 杨晋超, 李凌云. 人口结构变化对无锡经济社会发展的影响 [J]. 江南论坛, 2022, (2).
- [3] 晏伟. 湖南大学: 探索建设“人才微社区” [J]. 中国人才, 2021, (5).
- [4] 师闻. 教育部: 聚焦高质量教师队伍建设 [N]. 中国教师报, 2021-04-07.
- [5] 张雯洁. 校企协同下应用型本科设计类专业实践课程分层教学研究 [J]. 艺术与设计 (理论), 2022, (11). [6] 沈万根. 边疆朝鲜族聚居农村贫困人口问题及其脱贫对策 [J]. 西南边疆民族研究, 2015, (3).

(执笔: 内蒙古宏观经济研究中心张捷、曹永萍; 内蒙古财经大学财税学院包文青)

责任编辑: 康伟