

关注内蒙古边境人口新特征 筑牢北疆安全稳定屏障

《内蒙古发展要素外流破解机制研究》课题组

摘要：人口问题是关系国计民生的大问题，促进人口长期均衡发展、积极应对人口变化带来的挑战，对于保持经济社会持续健康发展具有重要意义。内蒙古作为祖国北疆安全稳定屏障，人口问题更具特殊性，更容易引发社会、经济甚至边境安全问题。把握内蒙古边境人口新特征，筑牢人口安全防线，对维护北疆安全稳定、维护增进民族团结、促进边境经贸发展意义重大。本文依托第六、第七次全国人口普查数据，对内蒙古边境 20 个旗市区的人口变化情况进行对比分析，研判边境地区人口变化对经济社会发展产生的影响，并对边境地区人口安全与发展提出对策建议。

关键词：边境人口 新特征 人口安全与发展

一、内蒙古边境地区人口变化特征分析

（一）边境旗市区与人口基本情况

从边境旗市区分布情况看，内蒙古目前拥有 20 个边境旗市区，分布在包头、呼伦贝尔、巴彦淖尔、乌兰察布、兴安盟、锡林郭勒、阿拉善四市三盟，其中呼伦贝尔拥有边境旗市区最多，为 6 个；锡林郭勒与阿拉善紧随其后，分别为 5 个和 3 个。东部地区边境旗市区最多，为 13 个；中部和西部地区分别为 2 个和 5 个。从人口数量看，边境旗市区人口最多的 3 个盟市为呼伦贝尔、兴安盟、锡林郭勒，全部为自治区东部盟市，占边境旗市区总人口数的比例超过 63%。20 个边境旗市区中，20 万人以上的人口大旗只有一个，为兴安盟的科尔沁右翼前旗，10-20 万人口的旗市有 4 个，分别为阿拉善左旗、满洲里市、四子王旗、乌拉特中旗，其余边境旗市区人

口均在 10 万以下。

（二）边境地区总人口持续减少，男性人口下降更明显

内蒙古边境地区总人口数量自新中国成立以来至 21 世纪初进入快速发展阶段，但后期出现低速发展阶段，甚至出现人口负增长现象。从人口总量看，2020 年，据第七次全国人口普查统计，内蒙古 20 个边境旗市区总人口数量超过 160 万，比第六次全国人口普查时 19 个边境旗市区（扎赉诺尔区当时隶属满洲里市）减少 20 万以上。从旗市区情况看，对比六普和七普数据，2010-2020 年，内蒙古 20 个边境旗市区中仅有 4 个旗市人口为增加，分别是额济纳旗、阿拉善左旗、新巴尔虎右旗、二连浩特市，每地增加人口平均不足 3000 人，其余边境旗市区人口数量均为减少，人口数量减少在万人以上的旗市区为 8 个，人口数量减少最多的是四子王旗和阿尔山市。从人口性别看，对比六普和七普数据，10 年间内蒙古

20 个边境旗市区男性人口减少比女性多近一倍，2020 年，边境地区男女性别比约为 1.076，仍高于全区比例 1.042。

（三）边境乡村人口大幅减少，边境城镇人口微增

从城乡人口结构看，据第七次全国人口普查统计，2020 年内蒙古 20 个边境旗市区城镇人口超过 108 万，仅比 2010 年增加约 1.1%，乡村人口则明显大幅减少，10 年间减少约 30%，边境旗市区平均城镇化率提高了将近 9 个百分点，已接近全区常住人口城镇化率 67.48%。从旗市区情况看，对比六普和七普数据，20 个边境旗市区的城镇化率均有不同程度的提高，提升幅度最大的为四子王旗、阿巴嘎旗、乌拉特中旗。据七普数据，2020 年，20 个边境旗市区中城镇化率最高的市区为满洲里市、扎赉诺尔区、二连浩特市，而城镇化率最低的地区为科尔沁右翼前旗、四子王旗、达尔罕茂明安联合旗。

(四) 边境地区汉族人口下降明显, 东部少数民族比例更高

从人口的民族构成看, 内蒙古边境地区少数民族比例超过 30%, 远高于全区少数民族比例 21.62%, 多民族集聚融合的特征更加明显。七普数据显示, 2020 年内蒙古 20 个边境旗市区汉族人口相比 2010 年减少超过 20 万, 下降约 16%, 而少数民族人口同期只减少了约 2 万人, 下降不足 4%。从旗市区情况看, 七普统计显示, 2020 年内蒙古东部边境旗市区的少数民族比例, 远高于中西部边境旗市区, 中西部 7 个边境旗市区的少数民族比例, 均在 30% 以下, 少数民族比例最高的边境旗市区则为新巴尔虎右旗、新巴尔虎左旗、东乌珠穆沁旗、苏尼特左旗, 全部为东部旗市区。

(五) 边境人口受教育水平相对较低, 但教育结构逐步优化

从人口受教育程度看, 七普统计, 2020 年内蒙古 20 个边境旗市区大专以下人口比例最高, 占边境旗市区总人口比例超过 78%, 本科学历人口比例最低, 仅占约 7%, 低于全区平均水平。2010-2020 年, 边境旗市区人口教育结构逐步优化, 高学历人口比例有所提升, 大专人口比例由约 6% 提高到超过 9%, 本科人口比例由不足 3% 提高到超过 7%。从旗市区情况看, 除阿拉善盟外, 其他盟市所属的边境旗市区人口大专与本科学历人口比

例均在 20% 以下, 而阿拉善盟所属的阿左旗、阿右旗、额济纳旗三地大专与本科学历人口比例均超过 20%。

(六) 老年人口比例上升较快, 部分边境旗市区老龄化程度严峻

从各年龄段人口分布看, 2010-2020 年, 内蒙古 20 个边境旗市区 0-14 岁人口比例下降 0.7 个百分点, 15-64 岁人口比例下降 5.1 个百分点, 65 岁及以上人口比例却上升 5.8 个百分点。总体上看, 边境旗市区青壮年人口群体依然占据主体地位, 但人口老龄化程度进一步加剧, 不过仍低于全区 65 岁及以上人口占比 13.1% 的平均水平。从旗市区情况看, 据七普数据, 2020 年人口老龄化程度最严重的边境旗市区为达尔罕茂明安联合旗、四子王旗、扎赉诺尔区, 65 岁及以上人口比例均超过 15%, 明显高于全区平均水平。

二、内蒙古边境地区人口变化对经济社会发展的影响

一是削弱稳边固防的群众力量。居住在边境沿线的群众, 是加强边境管理、戍边固防的有力保障, 但目前我区边境地区总人口持续减少, 其中青壮年人口流失状况更加严峻, 可能会对守边固防造成一定的影响。

二是削弱地区经济增长后劲。从人口年龄结构变动趋势

看, 老龄人口占比呈持续上升趋势, 反映出边境地区人口红利呈持续减少。由于人口数量下降, 老龄化压力进一步加大, 将导致劳动力供应不足, 特别是对劳动密集型行业产生一定影响。同时, 领取退休金和养老金的人口将不断扩大, 医疗需求激增, 将推高政府社保支出, 加重财政负担。

三是制约社会事业更好发展。伴随着人口及人才流失, 边境地区的医疗卫生、教育等社会事业发展将受到一定制约, 医疗人才匮乏与老龄化带来的医疗需求激增的矛盾将进一步凸显, 成为制约医疗卫生事业发展的核心因素, 同时也会造成教师队伍流失严重, 招录困难进一步加剧, 教师队伍老化等因素, 无法满足边境地区教育事业发展的需要。

四是导致乡村基层组织老化和弱化。边境地区本身就存在生源不足、教育投入偏低的问题, 为了维持基础教育, 提高教育资源利用率, 某些地区不得不实行合村并校, 乡镇中小学撤并, 部分青少年被迫择校就读, 这在某种程度上进一步加剧了年轻人口外出求学和打工, 从而导致边境地区村委会、社区等基层组织人力资源缺乏, 难以满足治边控边和巩固脱贫攻坚成果的需要。

三、促进边境地区人口安全与发展的几点建议

（一）聚焦边境人口安全，以科学手段管理人口

一是要从战略高度重视内蒙古边境人口安全问题，内蒙古边境人口安全对戍边固防、社会稳定、经济发展意义重大，因此加强边境人口管理十分必要，建议联合公安、卫生健康、人才、教育、民族宗教等部门设立边境地区人口安全专门机构。二是加强顶层设计，加快边境地区人口安全与发展规划的制定与实施，综合边境地区社会、经济、文化等各种因素，建立边境地区“人口信息数据库”，对人口进行动

态监控，全面跟踪、掌握边境地区人口数据，定期分析边境地区人口变化状况及趋势，制定可行的目标管理体系，整理出详实的人口资料。三是建立边境地区人口安全水平状况评估制度，科学合理设计边境地区与人口安全相关的指标体系，依照指标体系定期对边境人口形势进行科学评估分析，进一步完善边境人口安全预警机制，及时发现人口安全隐患，优化人口布局，推动边境地区人口稳定增长。

（二）发挥特色产业优势，以经济发展集聚人口

一是发挥绿色有机农畜产品优势，推动“原字号”深度开发，大幅提升农畜产品附加值，加大对劳动密集型企业的培育和引进力度，大力发展以林下产品、沙漠产品为代表的特色加工产业，实现以产业聚人气。二是充分发挥北方边境地区夏季凉爽宜人、空气清新、辽阔壮丽的气候环境优势，以温泉疗养、马术培训、森林氧吧等休闲康养新业态，吸引人口进行候鸟式和季节性的迁徙、居住和消费。三是转变思维，以发展眼光看待和解决问题，积极发展冰雪产业，变



冰为宝，化雪成金，将边境地区“冬季漫长寒冷”的劣势转化为优势，让冰天雪地变成金山银山，实现“靠寒吃寒”。四是充分发挥内蒙古向北开放重要桥头堡的战略地位优势和在中俄蒙经济走廊建设中的纽带作用，打造充满活力的沿边开发开放经济带，积极推进面向俄罗斯和蒙古地区的交通物流枢纽建设，持续推动口岸产业加工基地建设，加快延边实体经济发展和经贸往来。

（三）加快体制机制创新，以优厚政策吸引人口

一是通过高工资和福利留住吸引人口，以按服务年限递进提升边民补贴等形式，持续提高边境地区的工资福利待遇，扩大边民补贴的发放范围，提高发放标准，提升边民生活质量。对于进驻边境区域的企业提供就业补贴，以投融资、工商、税收等方面的政策优惠，吸引人口和产业聚集。二是多措并举加强人才招聘与引进力度，在引进人才时重点以德才兼备为准绳，注重人才的个人发展与价值体现，使其能留得住、用得好、形成归属感，采用定向培养、协议服务、征信约束等形式向边境地区输送亟需的医疗、教育及其他特殊人才，提高人才队伍稳定性。三是由“鼓励生育”向“激励生育”转变，加大边境地区生育补贴和税收减免力度，对符合条件的多子女家庭给予高中阶段学费减免、区内大学降分录取等支持政策，

为边境地区育龄女性提供更加宽松优厚的产假、二孩补贴、生育保险制度，激发多孩生育意愿，提高边境地区人口出生率。

（四）改善居住就业环境，以良好氛围留住人口

一是完善边境地区农牧区基础设施建设，着力提升社会公共服务水平，尤其在教育、医疗、文体方面加大对边境农牧区社会公共事业的投入，推动公共服务“软硬兼施”，逐步实现城乡基本公共服务均等化。二是加强沿边重点乡镇政策支持，推进“美丽边境线”建设，围绕“创新探索，因地制宜，分类施策，突出特色”，重点建设一批边境特色新型小城镇，着力培育供给侧边境小镇经济，与美丽乡村建设形成有机衔接，在抵边一线集中建设一批新村，使其成为边境线上重要发展节点。三是支持农牧民创新创业与农牧民工返乡创业，推动乡村农牧业与服务业融合发展，积极拓展休闲农牧业与乡村旅游等业态的增收和就业渠道，解决农牧民就近就地就业创业难的问题。

（五）积极应对老龄化，以长效机制稳定人口

一是从边境地区人口老龄化问题的实际出发，加快推进边境地区养老社会保障体系建设，加大政策和资金扶持力度，提升社会养老服务功能水平，确保政策的长期性与稳定性。二是进一步加大对养老院、福利院的资金

投入，改善老年人生活基础设施，提高老年人生活水平，增加养老方面的医疗财政支出，针对老年人会面临的突发性疾病，做好应急措施。三是积极布局老龄产业，加快推进智慧养老服务建设，形成新的经济增长点，挖掘低龄老年人口的人力资源，加快发展“银发产业”，积极推进“智慧用老”，利用老年群体知识、技能和经验丰富的优势，开发更多适合老年人的工作岗位，做到“老有所为”。■

参考文献：

[1] 杨田徐，黎丽. 黑龙江省中俄边境口岸人口外流问题研究[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版), 2020, (6).

[2] 李晓阳，鄢晓凤，肖桑梦. 人口集聚对经济发展的异质性影响及作用机制：长三角的证据[J]. 西北人口, 2020, (6).

[3] 尹佳玉. 内蒙古边境流动人口的变动研究[D]. 中央民族大学, 2020.

[4] 内蒙古自治区统计局. 内蒙古自治区第七次全国人口普查公报[R]. 2021, (5).

[5] 内蒙古自治区统计局. 内蒙古自治区第六次全国人口普查公报[R]. 2011, (5).

（执笔：内蒙古自治区宏观经济研究中心曹永萍 张捷）

责任编辑：张莉莉