

# 对内蒙古城市化几个问题的分析及相关建议

■ 梅田琳

**摘要：**城市化是人口与产业集聚、分工的过程。工业化是城市化的主要推动力，工业化过程带动了非农产业就业比重提高和向城市迁移，城市化反过来又促进工业化发展。贯彻落实习近平总书记关于城市建设与发展的思想内核，适应新时代城市化发展，发挥呼包鄂乌城市群和区域中心城市带动作用，推进中小城市和以旗县城为重点城镇协调发展，加快实施以人为核心的新型城镇化战略，对拉动全区经济社会持续发展，保障和提高公共服务供给，促进城乡融合具有重要意义。

**关键词：**城市化 发展 建议

## 一、城市化取得的成就

近年来，内蒙古城市化水平和质量不断提高。2020年城镇化率达到67.48%，与2010年相比，年均提高1.2个百分点，比全国高3.6个百分点；户籍人口城镇化率达到46%左右，和全国基本持平。呼包鄂乌城市群一体化发展取得新进展，基本形成以呼和浩特市为中心的1小时高铁通道。乌海市及周边区域产业关联度进一步密切，赤峰市、通辽市等区域中心城市发展速度加快。智慧、生态城市建设有序推进，居民居住条件稳步改善。2019年，全区城市燃气普及率、用水普及率、污水处理率达95.8%、99.3%和97%；人均城市道路、人均公园绿地面积达23.3平方米、18.7平方米，均高于全国水平。全区旗县城用水普及率、燃气普及率、人均道路面积、建成区绿化覆盖率、生活垃圾处理率均高于全国平均水平。2016—2019年，全区共有37.8万住房困难家庭享受到公租房保

障。城乡基本公共服务加快均等，一体化基础设施建设取得显著成效。

## 二、存在问题及原因分析

（一）城镇化增速放缓，各地差异较大

近年来内蒙古经济和固定资产投资持续低迷，制约了城镇就业增加。2011—2020年内蒙古城镇化率年均增幅低于全国0.22个百分点。呼包鄂乌城市群城市化率较高，根据第七次人口普查数据，呼包鄂分别达到79.2%、83.9%和77.5%，乌兰察布市提高到59.7%。乌海市、阿拉善盟、呼伦贝尔市、锡林郭勒盟城镇化率超过了70%，达到95.4%、82%、73.9%和73.9%。农业比例较高的盟市城镇化率较低。

（二）城乡融合水平低，人口城镇化率与就业人口城镇化率不统一

一是内蒙古城乡居民收入之比为2.7:1，高于全国水平。

二是常住与户籍人口城镇化率差距较大。二者相差21.5%，高于全国4个百分点。内蒙古有意愿落户的转移人口不多。截至2019年全区累计发放居住证73万张；2016—2019年，累计有27.4万转移人口落户城镇，但仍有大量尚未落户和办理居住证人口。内蒙古农牧民担心落户失去土地，城镇就业岗位少、收入不稳定、生活养老成本高等是主要原因。三是内蒙古工业吸纳就业能力不强。农牧业就业人口占到全部就业人口的41.8%，比全国高16.7个百分点；兴安盟、通辽市、巴彦淖尔市3个盟市农牧业就业人员比重超过50%。全区第一产增加值仅占GDP的10.8%，就业过多集中于农牧业，不利于农牧民增收、农牧业劳动生产率提高和生态环境修复。第二产业增加值占GDP的比例与全国基本持平，但二产就业比例比全国低11.8个百分点。内蒙古是典型的嵌入型经济。央企和区外大型民企在内蒙古的产业主要是煤炭、电力、大

型原材料等资源、资本密集型产业，产业链短，甚至自建运输系统，吸纳就业不多。内蒙古自主发育起来的工业链条也很短，全区制造业占工业的比例比全国低近 30 个百分点，主要是分工简单的冶金、化工等原材料产业，精深加工业很少。高新技术产业占工业的比例仅为 2.1%。农畜产品加工业占比从曾经的 20% 以上，下降到 9%。2019 年全区轻重工业比例降到 10.4 : 89.6，呼包鄂乌城市群轻重工业比例仅为 8.8:91.2。多数城市表现为没有工业化和经济发展基础的城市化，没有形成支撑经济持续发展的优势产业和知名品牌，产业结构单一，劳动密集型产业萎缩，新兴产业差距大，使得就业岗位少、居民收入低和能耗“双控”压力大。2015—2019 年，内蒙古非农就业比重下降了 2.6%。

（三）人口、产业布局分散，城镇、城市规模偏小

一是内蒙古边境地区、牧区、林区人烟稀少，为满足戍边和行政管理需要，设立了旗县（市）和乡镇（苏木）等行政管理机构，提高了城镇化率。二是内蒙古矿区较多，城镇化率相对较高。三是农区、半农半牧区、特别是牧区和边境地区家长跟随孩子到旗县城、盟市政府所在地，甚至到大城市购房、租房陪读。四是人口、产业布局分散。全区平均每个乡镇（苏木）常住人口 1.07 万人，其中牧区苏木

平均仅 3000 人左右。全区常住人口少于 5 万的旗县 14 个，少于 10 万的旗县 33 个，比户籍人口多 8 个。一些旗县特别是人口较少旗县人口仍是持续减少趋势。很多旗县城、乡镇（苏木）经济功能差，城镇化质量不高。一些盟市级政府所在地城市人口、经济规模也很小，甚至达不到发达省区县市规模。乌海市和阿拉善盟两地人口都很少，“小三角”地区产业集聚分工和一体化受到行政区划的制约。而全国常住人口超过 100 万的县市达 128 个，平均每个县市 50 万人以上，每个乡镇约 1.5 万人。人口聚集程度低，特色产业配套齐备程度差，制约了内蒙古基本公共服务质量水平的提高和二、三产业发展，特别是人口较少旗县教育、医疗等公共服务水平过低。另，内蒙古当地生产的生活必需品品种、数量有限，销售出区占领全国市场的轻工产品匮乏，物流满车进、空车出，不能摊薄物流成本，造成居民生活成本高、企业生产经营成本高。

（四）呼包鄂乌城市群综合竞争力和承载人口能力不强

一是经济增速趋缓。近年来增速低于全国主要城市，甚至低于全区平均。第七次人口普查结果显示，呼和浩特市和鄂尔多斯市吸纳人口数量减缓；包头市转为人口净流出，乌兰察布市为人口净流出最多的盟市。2020 年全国城市百强 GDP 排序，鄂

尔多斯市居 66 位，较 2019 年后退了 3 位，呼和浩特市、包头市跌出前 100 位。与此同时，我国东南沿海及西部成都、西安等地形成了 23 个 GDP 超万亿元、人口 1000 万左右的超大型城市，经济总量占全国的 38%。2010 年呼包鄂乌 GDP、一般预算收入分别占盟市合计的 58.5% 和 61.7%；2020 年下降为 57.3% 和 61.3%。4 市科教、医疗、大学质量等与全国差距较大；产业结构层次偏低，创新链、产业链存在明显薄弱环节，综合竞争力不强。乌兰察布市交通便捷，距北京较近，但经济仍属欠发达，国家集中连片和自治区贫困旗县集中，生态环境脆弱，水资源短缺，工业化、城镇化水平较低。经过较长时间人口净流出，65 岁以上老人占 20.8%，集宁市区常住人口仅 30 多万。鄂尔多斯市资源富集，是高度依托资源的县域经济型，东胜区、康巴什区以及阿镇，人口和产业规模都很难承载高水平的科研院所、大学和医疗机构，高水平公共服务主要依托呼和浩特市、包头市和区外邻近大中城市。包头市是知名老工业城市，熟练工人多，以重化工产业结构为主，民营经济发育程度低，国有经济比重高，大型企业缺乏自主创新技术，技术迭代和成长速度慢，与全国同类型企业差距越拉越大。二是首府未“首”。呼和浩特市是自治区政治经济文化中心，历史文化名

城，但制造业比重低，产业空心化，新经济、新模式发育程度差，科教创新能力、文化产业发展水平和商业活跃度不高。经济发展高度依托首府消费型城市作用，服务业占 GDP 比重达 66.4%，居全国第 6 位，但主要是生活性服务业，研发、设计等生产性服务业占比低，低端化特征明显，就业岗位总量、质量亟待增加和提升。在 36 个省会城市和计划单列市中，城镇单位在岗职工平均工资、社会消费品零售总额、货物进出口总额分别居倒数第 4 位、倒数第 5 位和倒数第 3 位。市区流入人口主要来自盟市。三是城市群产业分工协作程度低。产业链条短，煤电热水矿占比高，第三产业高度依托当地消费人口，决定了产业雷同和无需太多地区分工。四是 4 市总体处于内部建设和发展阶段。虽然 3 大城市对全区人口和产业产生了虹吸效应，但远未进入技术、产业溢出阶段。加之 4 市相距较远，与东南沿海省区基本 1 小时高速公路群差距较大，影响了城市间的经济联系。

（五）工业化带动城市化压力较大

一是边境、牧业、林业旗县，地处偏远，生态和气候条件差，产业基础薄弱，教育、医疗、文化等基本公共服务水平滞后，留人较难。二是农牧业人口集中区域，呼伦贝尔市、通辽市、巴彦淖尔市等农畜产品主产

区集中集约程度持续提高，还需转移农牧业劳动力。内蒙古农牧民迁出仍主要集中在乌兰察布市、赤峰市、兴安盟、呼伦贝尔市等地。近年通辽市、巴彦淖尔市流出口增加。三是呼伦贝尔市、锡林郭勒盟等重点生态保护区、生态脆弱区，仍面临着牧区、半农半牧区、林区人口多，过耕过牧，生态环境压力大等问题。

（六）城市可持续发展能力有待提高

一是资金短缺。产业支撑乏力，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越来越大，债务负担越来越重，金融资产质量不高的情况。不考虑非正常年份，2019 年呼包鄂乌 4 市一般预算支出超过一般预算收入比例为 205.8%、240%、125.4% 和 744%。全区各级政府和相当部分国企债务负担普遍较重，部分大城市土地财政依赖程度较高。目前国家已出台政策，要求将国有土地使用权出让收入等非税收入划转税务部门征收，并对使用方向有所约束。二是土地紧缺。呼和浩特市、包头市居民先购房后办证问题至今还未得到彻底解决。一些项目建设受到土地制约。三是城镇居民消费能力不强。2020 年城镇常住居民人均收入为 4.14 万元，人均生活消费支出 2.39 万元，比全国

低 2400 元和 3000 元。四是主要依靠要素投入和投资拉动的经济增长模式尚未扭转。营商环境排名靠后，“类东北现象”显现。受就业困难以及学生升学外流影响，近年来内蒙古人口持续外流。第七次人口普查比第六次人口普查全区常住人口减少 65.7 万人，仅 5 个盟市人口为净流入，其中 4 个盟市为微弱净流入。

（七）城市精细化管理水平不高

一是规划建设总体水平不高。一些城市“摊大饼”式扩张；一些城市先建园区，后改城区，城市服务、经济、休闲运动等功能布局不合理，生活、工作距离远。需要集中建设形成规模效应的大学、总部、金融、产业等布局无序、分散，个别城市甚至出现重化工围城等现象。一些道路设计建设被迫服从已建成建筑，丁字路口众多，“拉链马路”频现，下雨水漫“金山”，交通拥堵严重。二是人口承载强度低。2019 年全区城市建成区和旗县城人口密度分别为每平方公里 1820 人和 894 人，仅为全国平均的 69%、43%。三是城市建设缺乏特色和文化内涵，品牌效应不高。四是一些地方热衷于建设形象工程。地下管网、垃圾分类处理、应急救援等公共服务设施不健全。城市管理粗放，综合执法水平、城市包容度有待提高。蔬菜基地消失快、建设慢。



### 三、几点建议

今后一个时期，内蒙古城市化高质量发展更取决于创新和工业化水平。按照国家和自治区政策导向，要坚定不移走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展路子。加快建设“两个屏障”“两个基地”和“一个桥头堡”，把“三区三线”作为推进城市化不可逾越的红线。尊重人口向优势城市、区域集中的客观规律，着力提高大中小城市及重点旗县城综合承载力。

#### （一）促进城乡融合发展

推进长期在城市居住的农牧民以及外省区进入内蒙古的转移人口实现落户。促进居住证人口与户籍人口在国有企业招工、机关事业单位就业、上学、公租房获取等同等政策。增加保障性廉租房、公租房建设。强化农牧民转移就业技能培训。鼓励发展

劳动密集型产业，为返乡创业创造良好条件。继续组织开展京蒙等发达省区劳务对接工作。深化农牧区人居环境整治，因地制宜推进改厕、生活垃圾处理。推动旗县城与乡镇一体化。

#### （二）推进呼包鄂乌城市群和区域中心城市高质量发展

一是推进城市群一体化建设。在生态环保、医疗卫生、科技教育、旅游文化等领域深度合作，实现高水平软硬联通和高效益产业分工。以改善营商环境和“双控”倒逼机制为契机，着力承接京津冀、长三角、珠三角等发达省区产业转移，引进和培养高精尖紧缺人才，促进各类创新要素向企业集聚，着力构建以先进制造业为支撑的现代产业体系，制造业比重提高和保持到 GDP 的 23% 以上，使呼包鄂乌地区成为我国中西部具有重要影响力的城市群、自治区产业转

型升级引领区、宜居宜业宜游集聚区、保障向西向北开放战略支点，推动黄河流域生态保护与高质量发展。二是支持呼和浩特市强化首府城市功能。打造区域性高质量经济中心、教育医疗中心、生活消费中心和旅游休闲度假中心。加快发展新一代生物医药、光伏、育种、大数据、食品轻工等特色优势工业，巩固和提升“中国乳都”核心地位，大力发展新经济。推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，壮大总部经济。深化城市更新，生活性服务业向高品质升级。三是支持赤峰市、通辽市建设东部盟市高质量发展区域性中心城市。

#### （三）加快中小城市、重点旗县城发展

以盟市所在地城市和发展潜力大的旗县城为载体，加快发展特色产业，补齐教育、公共卫生、人居环境、市政设施、产

业配套短板。合理引导重点生态功能区、兴边富民行动旗县城建设，集中办好寄宿制中小学，建立以生态农牧业、绿色工业、生态旅游为主体的生态产业体系。以产业为支撑，创建一批高质量特色小镇。

#### （四）深化改革开放

落实顶层设计与摸着石头过河相结合，强化提高资源配置效率、调动全社会积极深化改革开放。深入“放管服”改革，探索证照“一天办结”试点。简化政府投资项目审批程序，实施企业投资项目承诺制。建立与国际接轨的市场化、法制化、国际化营商环境，培育和保护企业家精神，建立亲清政商关系，建设低成本创业和生产环境。推动国有企业混合所有制改革、战略性重组，推行经理层任期制和契约化管理，降低负债率；明确国有企业进入行业边界。推行政府购买服务，提高市政基础、公共服务设施等领域运营、维护水平。向包头市学习，常态化精准招商引资。

#### （五）优化行政区划设置

顺应信息现代化、交通便利化趋势，解决部分区域管理碎片化，行政、公共服务、基础设施成本高等问题。合并乌海市和阿拉善盟，平衡乌海市地少人不多，阿拉善盟地多人少问题，实现资源统筹利用。在保证口岸、旅游城市发展等前提下，推进14个人口未达到5万的旗县合

并；整合19个5—10万、人口收缩、旗县城距离较近的旗县。对人口少、面积小的农业乡镇进行合理调整归并；对牧业苏木要考虑戍边、管辖范围、人口等多种因素因地制宜筹谋。不再增设县级及以上行政区和提高开发区规格，避免开发区行政化、城市统筹规划困难、土地廉价出让等问题。

#### （六）推动城市可持续发展

引进产业链创新链关键企业，促进产业链深度融入区外新材料、新能源、汽车、生物医药、人工智能、信息制造等新兴产业；加快改造和完善轻纺、食品加工等消费品工业体系，提升供给对国内外需求的适配性。打造一批直播之城，依托互联网打开产品市场。推进地方金融机构经营稳定，房地产市场平稳健康发展，政府债务风险总体可控，隐性债务增量得到遏制。坚持经济发展就业导向，扩大就业容量，提升就业质量。增加收入，扩大消费。坚持以水定城、以水定产，优先保证生活生态用水，严控建设高耗水煤化工项目，特别是产业链短的煤制油、煤制气项目。

#### （七）强化城市精细化管理

一是建立自治区城市规划建设专家库，对标国际、国内一流城市经验，增强规划的科学性、系统性、前瞻性和执行力。二是科学规划设置开发强度、功能定位和形态。落实国家

“十四五”公共服务标准，推广步行15分钟范围内设置学校、绿地、健身设施等公共服务设施服务圈，对具备条件的轻工行业实行产城融合。树立紧凑城市理念，科学划定城市开发边界，加强城市风貌设计和管控，保护与传承城市文脉，打造空间多元复合、各具特色的现代化城市。三是完善城市治理体系。推进城市智能化“一网统管”。全面实施多规合一。综合交通建设规划先行，建设和完善内外交通体系、自行车道绿道等慢行系统以及城市停车设施。压实地下管线行业主管部门职责，提高城市地下管网排水和再生水循环利用能力。实施垃圾分类，建设“无废城市”。提升城市应急管控能力，建设区域公共卫生应急救治中心，强化安全生产，保障城市安全运行。■

#### 参考文献：

[1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N]. 人民日报. 2020-11-04(第1版).

[2] 高芳. 宁夏沿黄经济区新型城镇化动力机制研究[D]. 宁夏大学硕士论文, 2015.

[3] 天津市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要[N]. 天津日报, 2021-02-09.

（作者单位：内蒙古自治区发展和改革委员会）

责任编辑：康伟