

内蒙古人口形势分析及建议

■ 梅田琳 刘鑫

摘要：当前，我区人口低速增长、人口老龄化、劳动人口比例下降、知识技能型年轻人口流出较多等问题凸显，同时与经济发展、资源环境问题叠加，成为经济社会发展中需要高度重视的问题。为避免类东北现象产生，我区要进行更深刻、更有针对性的改革和制度建设，对人才资源进行深度开发，加快培养和引进人才，为自治区经济转型升级提供支撑。

关键词：人口老龄化 城镇化 人口区域布局

一、近年来我区人口变化基本情况

（一）人口持续增长，二孩政策效应显现

截至 2017 年底，我区常住人口 2528.6 万人，占全国人口的 1.82%，在 31 个省、自治区、直辖市中排第 23 位；比 2010 年增加 56.4 万人，年均增加 8.06 万人，年均增长 3.2‰，低于全国年均增长 5.2‰的水平。一是盟市人口增减各不相同。2011—2017 年呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市、乌海市、锡林郭勒盟、阿拉善盟和巴彦淖尔市等 7 个盟市人口增加，分别增加 24.1 万、22.16 万、11.92 万、3.11 万、2.36 万、1.61 万和 1.49 万人。呼包鄂城市群人口增幅均低于 2001—2010 年期间，特别是鄂尔多斯市，10 年间常住人口年均增加 5.45 万人，近 7 年来年均仅增加 1.7 万人。赤峰市、呼伦贝尔市、乌兰察布市、通辽市、兴安盟等 5 盟市常住人口均有不同程度的减少。通辽市常住人口由 10 年间增加 5.57 万人，转变为近 7 年减少 5.57 万人。乌兰察布市、呼伦贝尔市和赤峰市人口减幅比 2000—2010 年大幅度降低。东部五盟市人口占比继续下降，2017 年 49.47%，比 2010 年下降了 1.82 个百分点。二是二孩政策效应显现。2005 年以来，全区年均出生人口 22.6 万人，年均出生率约 9.1‰，比全国平均低 3.1‰；死亡人口 13.8 万人，年均死亡率约 5.5‰，比全国低 1.6‰以上；自然增长率年均 3.5‰，比全国低 1.7‰左右。2013 年十八届三中全

会决定实施单独两孩政策，2014 年我区出生人口有所增加，出生人口 23.3 万人，人口出生率 9.3‰，比上年提高 0.3 个百分点。2015 年党的十八届五中全会决定实施全面两孩政策，我区出生人口明显增加。2016 年、2017 年出生人口分别为 22.72 万人和 23.9 万人，出生率达到 9‰和 9.47‰，二孩率为 40.9% 和 47.76%，比全国分别高 0.7 个百分点和低 3.44 个百分点，比“全面两孩”政策实施前的“十二五”时期年均出生人数多 0.75 万人和 1.93 万人。

（二）人口老龄化程度提高，劳动人口总量保持稳定

65 岁以上老年人口由 2010 年的 187 万人增加到 2017 年的 251.1 万人；比重由 2010 年的 7.56% 提高到 2017 年的 9.9%，人口老龄化程度加深，但低于全国平均水平 1.5 个百分点。据统计，1956—1966 年流入我区人口集中，受代际传递影响，我区人口老龄化程度比全国平均水平低。虽然 2016 年 15—64 岁的劳动年龄人口比例比 2010 年降低 1.1 个百分点，但劳动年龄人口比例仍达 77.2%，比全国平均高 4.7 个百分点，劳动年龄人口比 2010 年增加 9.8 万人，没有出现劳动人口数量下降情况。我区 0—14 岁人口由 2010 年的 348 万人降低到 2016 年的 335.4 万人，比重由 14.08% 降低到 13.31%，比全国平均低 3.39 个百分点，已处于“严重少子化”阶段。人口总抚养比从 2005 年的 33.2% 降低

到 2016 年的 28.6%，比全国平均低 9.31 个百分点。

（三）人口城镇化率较高

2010 年人口城镇化率 55.5%，比全国平均高 5.82 个百分点，在全国居 8 位，西部地区第 1 位；2017 年提高到 62%，比全国平均高 3.48 个百分点，在全国居第 10 位，西部地区第 2 位。

（四）人口受教育程度显著提高

2015 年受大专以上学历人口占全部人口的比例达到 15.3%，比全国平均高 2.8 个百分点，比 2010 年提高了 5 个百分点；受高中（含中专）教育人口占全部人口的比重达到 16.2%，比全国平均高 0.81 个百分点，比 2010 年提高 0.9 个百分点；受小学教育人口占全部人口的比例为 22.9%，比全国平均低 1.5 个百分点，比 2010 年占比降低 2.5 个百分点。

二、人口发展存在的问题

（一）人口低水平增长，知识技能型人口存在流失现象

2010 年我区人口出生率、自然增长率分别居全国倒数第 9 位、11 位。2015 年、2016 年，我区人口出生率、自然增长率均居全国倒数第 6 位。2017 年人口出生率和自然增长率分别达到 9.47‰、3.73‰，分别比全国平均水平低 2.96 个百分点、1.69 个百分点，居全国倒数第 7 位和第 8 位。实施全面两孩政策后，出生率短期出现回升，但出生率降低具有一定的趋势性；受生育行为选择变化等因素影响，长期来看，生育水平有继续走低的可能。我区人均土地面积较大，整体上人口净流入、净流出趋势并不明显。连续 6 年人口净流入后，2012—2014 年连续三年出现了少量人口净流出，2017 年又出现了少量人口净流出，成为当年全国 6 个人口净流出地区之一。但我区流出人口主要是劳动年龄人口、知识技能型年轻人口和已经成型的知识技能型人才。2016 年我区科学研究和技术服务业就业人数比上年减少 6.3%。在区外就读的知名高校毕业生很少回生源地就业；在区内就读的高校毕业

生、职业技术学校毕业生通过多种方式千方百计出区学习和就业。据初步统计，赤峰市大学生（含大专）2015—2017 年上线分别为 3.2 万、2.8 万、2.6 万人，回到赤峰工作的分别为 1 万、1.2 万、1.3 万人。另外，由于人口老龄化和独生子女家庭、少孩家庭子女从业观念变化较大，我区部分行业出现了年轻人减少情况。

（二）人口老龄化速度加快，养老保障亟待强化

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。按照这个标准，我区 2010 年已进入老龄化社会，并呈快速老龄化态势，2017 年 65 岁及以上人口占总人口的比例比 2000 年提高了 2.3 个百分点。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。据推算，2017 年乌兰察布市 65 岁及以上人口占总人口的比例已达 15.5%。随着我国第二次人口生育高峰（1962—1970 年）出生人口进入老年，我区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；同时我区经济欠发达，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。

（三）城镇综合竞争力不强，城镇化质量有待提高

我区边境地区、牧区、林区人烟稀少，产业不发达，但为了满足戍边和行政管理需要，设立了旗县市和乡镇苏木；我区矿区较多，城镇化率也相对较高。赤峰市、通辽市、兴安盟、巴彦淖尔市等农区比例较大、人口较多的地区城镇化率相对较低。即使是人口相对稠密的地区，平均每个旗县市人口远远低于全国平均每个县 40 万人到 70 万人的水平，人口布局分散，多数旗县政府所在地城镇工业化程度低，城镇化质量不高，集聚人口能力不强。

不少盟市政府所在地城市人口少,经济规模小,还不及发达省区一个县政府所在地城镇规模。呼包鄂城市群中,鄂尔多斯市是高度依托资源型的县域经济,产业、人口分布都比较分散,东胜、康巴什市区和阿镇的产业和人口规模很难起到较大的辐射带动作用,也很难承载高水平的科研院所、大学和医疗机构;高端服务和高水平公共服务主要依托呼和浩特市、包头市和区外相近大中城市。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,核心竞争力不强,与全国同类型企业差距越拉越大。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。近年来三个城市人口集聚能力均有所下降。2011年以来我区城镇化率年均增幅0.93%,低于全国年均增幅0.29个百分点。

(四)人口区域布局不合理,集中集约程度不高

一是人口、产业区域布局分散。除呼包鄂城市群外,几乎每个乡镇、旗县、盟市政府所在地城镇(市)都存在人口规模较少、产业规模较小的问题。人口聚集程度差是影响我区非资源型产业发展的重要因素。人口布局分散、产业布局分散,加之能占领全国市场的轻工产品极度匮乏,物流满车进空车出,不能摊薄物流成本,造成我区居民生活成本高、企业生产成本低。二是首位度城市综合竞争力和吸纳人口能力有待提高。东南沿海及西部形成了成都、重庆、西安等一批人口超千万、GDP超万亿元的大型城市,而呼和浩特市和包头市人口分别为311.5万人、287.8万人,呼和浩特市人口仅200多万人,GDP分别达到2743.7亿元、3867.6亿元(2016年数据)。三是还没有建立与主体功能区相配套的人口政策体系。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。呼伦贝尔市、锡林郭勒盟、兴安盟、通辽市、巴彦淖尔市等农畜产品主产区人口的集中

集约程度仍需提高。四是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。

(五)就业人口产业分布不合理,农牧业劳动人口有待转移

2016年我区第一产业就业人数比例为40.1%,比2000年下降了12.1个百分点;同期全国平均水平为27.7%,比2000年下降了22.4个百分点。我区农牧业增加值仅占国内生产总值的8.8%,与全国基本持平,却容纳了40%的劳动就业,与全国平均水平相差12.3个百分点。大量劳动力滞留农牧业,从二、三产业中得到的收入少,是我区农牧民人均收入从高于全国平均水平降到低于全国平均水平的重要原因。2016年我区第二产业就业人数比例为15.9%,比2000年下降1.2个百分点;同期全国平均水平、山东省、广东省均比2000年有大幅度提高,并且占比分别比我区高12.9个、15个、25个百分点。我区占国内生产总值48.7%的第二产业,只承担了15.9%的劳动就业。我区工业经济体系与发达省区经过高度工业化、又开始部分去工业化有很大的区别,我区是“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。资源类产业生产现代化、规模化、自动化,用人很少,煤炭、电力、化工、电解铝等大型企业从当地招工的比例也不大。我区自身劳动密集型非资源产业发展生成程度低,产业门类少,吸纳就业能力十分有限。近年来我区第三产业发展速度较快,在产业结构中的比重不断提高,但并不完全代表经济发展质量水平的提升和发展方式的转变。如2016年呼和浩特市第三产业占比达到68.6%,仅低于北京市、上海市、海口市、乌鲁木齐市,位居全国直辖市和省会城市第5位。我区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,而我区城乡居民收入偏低,农牧业规模化、现代化

生产不足，制约了第三产业高质量发展，也影响了其就业吸纳质量。

三、人口问题对经济社会发展的影响

从世界经济发展的一般规律看，人口增长或稳定，经济就增长和富有活力；人口减少和老龄化，经济发展就缺乏动力和活力，甚至出现增速下滑、停滞等情况。

我区人口自然增长率已经下降到较低水平，年轻知识技能型人口净流出，高端人才留不住、引不进问题突出，与推进经济高质量发展不相适应。劳动力从农牧业向非农牧业转移速度放缓，会抑制资源配置效率，导致农牧业劳动生产率、城市化率提高幅度下降。生态脆弱区、重要生态功能区人口较多会对草原、森林等生态功能恢复形成压力。农畜产品主产区人口过多会影响农牧业生产现代化、规模化和农畜产品产量、质量的提高。人口老龄化会对储蓄和投资产生不利影响，改变消费需求结构和水平，增加养老和医疗等社会保障支出、基本公共服务支出和家庭负担，降低经济社会发展的活力，制约产业结构升级和经济发展。

从积极的方面看，人口流出减轻了我区就业压力，人口增量减少和人口布局的改善有利于减轻生态环境压力。虽然劳动力比重出现了下降，劳动力资源总量仍比较丰富。

四、几点建议

（一）深化改革，坚决破除“人情社会”现象

一是行政机关、事业单位和国有企业招聘工作人员要坚持公开、公正的“逢进必考”；建立科学的面试制度，制定必要的程序，由用人单位有关人员集体面试，集体决定选用。二是结合机构改革，精干部门及其内设机构。部门内设机构原则上也要一类事项由一个处室（科室）统筹、一件事情由一个处室（科室）负责。三是打破业务部门信息

就是自身资源的做法，建立政府部门信息平台，推进信息资源共建共享共用。四是加快国有企业去行政化改革。严格按国有资产监管办法和现代企业制度规范国有企业管理，建立科学的领导体制与组织管理制度，避免国有企业成为“安排人的场所”。国有企业要根据业务方向和规模，本着机构精简、节约用人、提高工作效率的原则，合理确定用人规模，形成科学规范的选人用人制度，避免国有企业成为“养人的场所”。五是深化科技、教育、医疗、文化等事业单位改革，完善政府购买服务机制和法人治理结构，争取事业单位人事制度改革走在全国前列。

（二）加强人才的培养与引进，使人口数量红利转化为人口质量红利

一是积极引进国内知名高校和研究机构在我区设立分支机构，着力培养创新型人才。二是落实高等学院办学自主权，利用教育部与我区的合作，积极与国内外一流大学和一流学科合作，强化人才引进，加快打造我区高校和学科“双一流”；提高我区高等院校教学、科研水平和知名度，扩大区外学生招生规模，并促进其在区内就业。适应智能化时代需要，推进前期工作，争取大数据学院项目早日开工建设，开设工业及服务软件、大数据分析、信息技术安全等方面的课程，加强普通大学、职业技术学校学生新一代信息技术等高新技术通识教育，促进智能化与新工科建设相结合。三是发挥市场在人才培养、配置中的决定作用。建立完善劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的制度，建立规范有效的人才激励制度。四是着力引进高端人才。发挥优势科研院校作用，加强高层次人才团队和科研设备建设，争取引进和培养一批国家“千人计划”“长江学者计划”等高端人才和院士人才实现零的突破。加大柔性引才力度，重点高等院校、医院、文艺团体、大中型企业提出解决关键问题的高层次人才需求，由自治区政府开展招聘，并落实部分资金等条件，确保“留得住、用得上”。

（三）进一步加快新型城镇化进程

适应人口由乡到城（镇）、由小城市（镇）向大中城市流动、人口集聚水平不断提高的趋势，加快呼包鄂城市群发展，吸引人口向呼包鄂集聚。大力发展高水平实体经济和能够快速集聚人口的高水平医院、大学等，增强核心竞争力，进一步提升呼和浩特宜居宜业水平和首府城市地位，尽快形成350万人口以上的大型城市。东部盟市所在地城市要增强产业集聚能力，提升城市综合功能，优化人居环境，引导区域人口就近集聚，有条件的加快建设成为区域中心城市。鼓励城镇人才、资本下乡，发展规模化、机械化、集约化农牧业，推动城乡融合发展。全面放开城镇落户限制政策，吸引农村牧区人口进城落户，保障农牧业转移和流动人口教育、医疗、培训、住房等城镇基本公共服务全覆盖及办事便利。构建覆盖流动人口的社会保险制度，尽早全面实现农牧业转移人口和流动人口医疗保险异地报销。

（四）推进人口区域布局调整

农畜产品主产旗县要推动人口总量适度减少和人口集约布局。开展主体功能区人口承载力测算，科学确定不同主体功能区的人口承载力，实行差异化人口调节政策。按照自愿迁出原则，有重点、有次序地引导承载力低的地区有序疏解人口，向人居环境适宜、资源环境和产业承载力平衡的重点市镇收缩转移。提高沿边农牧民基本公共服务水平和生活质量。

（五）搞好人口服务

加大对孕产妇优生优育服务，提高出生人口素质；合理规划和配置妇幼保健、儿童照料、学前和中小学教育等资源。切实保障女性孕期、产期应享受的政策权力，适当延长产假。做好留守家庭儿童、老人照护等工作。对失独困难家庭养老提高补贴照顾水平。以基本养老保险为重点，推进完善养老助老保障制度，加快城乡居民全覆盖，逐步提高基本养老和基本医疗保障标准。健全以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养

结合的养老服务体系，支持社会力量发展养老服务业，积极发展老龄产业。■

参考文献：

- [1] 河南省人民政府办公厅关于印发河南省人口发展规划（2016—2030年）的通知[Z]，河南省人民政府公报，2017-08-10
- [2] 关于印发河南省人口发展规划（2016—2030年）的通知[OL].<http://news.dahe.cn/>.2017.
- [3] 韩似凤.人口老龄化背景下医养结合模式的问题及对策研究[D].长沙：国防科学技术大学硕士论文.2017.
- [4] 国务院关于印发国家人口发展规划（2016—2030年）的通知[OL].中华人民共和国中央人民政府网站.2016-12-30.
- [5] 山东省人民政府关于印发山东省新旧动能转换重大工程实施规划的通知[Z].山东省人民政府公报.2018-02-28.
- [6] 田克敏.对电力行业加强人才队伍建设的思考[J].广东科技,2013,(8).
- [7] 赵建军.大唐安徽分公司加强人才队伍建设的思考[J].中国电力教育,2013,(1).
- [8] 台州市发改委课题组.台州市人口预测与发展趋势研究——基于PADIS-INT的分析[J].台州学院学报,2017,(8)
- [9] 刘燕群,董林,乐明.武汉市中心城区养老现状调查分析[J].产业与科技论坛,2017,(12).
- [10] 李瑶.失能老人社区长期照护现状、问题、对策研究.西安：西北大学硕士论文.2018,(12).

（作者单位：内蒙古自治区发展改革委社会发展处）

责任编辑：康伟