

内蒙古城市发展思路研究

——基于全国城市发展的比较分析

■ 李娜

摘要：通过内蒙古城市发展现状与全国城市建设平均水平的比较，可以得出，内蒙古城市建设在城市规模、市政建设水平、居民收入和消费、社会保障及城市环境等方面存在一些不足，建议今后城市发展要补短板、转方式、惠民生、重生态，走一条符合本地区风土人情的城市发展道路。

关键词：城市规模 宜居 供给侧改革

一、引言

内蒙古城镇化经历了快速推进的“十一五”“十二五”时期，城镇化发展也由注重速度发展转变为注重质量提升，城市建设的各个方面都取得了积极进展，但与全国平均水平相比，仍存在许多需要改进和完善的地方。本文通过分析内蒙古城市建设和全国平均水平之间的差异，提出城市未来发展思路，为内蒙古城市发展实现创新、协调、绿色、开放、共享发展提供一定的参考依据。

二、内蒙古城市发展现状及其与全国的比较

（一）城区人口集中度高于全国，城镇体系、城市规模和城市集聚效应与全国相比均有不足

2016年，内蒙古城区常住人口为887.42万人，占全区总人口的35.2%，全国为34.5%，内蒙古城区人口集中度略高于全国。按照新颁布的城市规模划分标准，对内蒙古城区常住人口数进行等级划分，内蒙古城镇体系中仅有2个II类大城市，分别为呼和浩特市、包头市，3个中等城市，为乌海市、赤峰市和鄂尔多斯市，其余均为小城市，大中小城市比为1:1.5:7.5，而全国大中

小城市比为1:1.3:5.2，显然，内蒙古大中城市数量偏少，小城市比重偏高。从地域范围来看，东部地区只有赤峰市一个中等城市，其余12个城市均为小城市，这样的城镇体系在新型城镇化建设中难以实现各类城市协调发展和辐射带动作用，城镇体系需要进一步优化。

研究表明，城市人口规模在100万-400万，城市的净规模收益会达到比较理想的状态，人口规模在25万以上的城市才能保证自我增长，而10万人以下的城市，基本上看不到正的规模效益。目前，内蒙古25万人口以上的城市共有10个，人口低于10万的城市还有4个，且小城市平均人口规模仅为19.64万人，比全国平均水平低3.87万人。可见，内蒙古城市规模偏小，使得城市集聚效应难以发挥，城市的规模收益表现不明显，从而对城市扩大就业、科技进步和外部扩散效应等均会产生负面的影响。

（二）城市市政建设水平不断提高，但各项指标与全国相比两级分化现象较为严重

随着经济社会的发展和城市建设水平的不断提高，内蒙古城市的整体面貌焕然一新，城市功能更加完善，宜居性不断增强。除建成区供水管道密度比“十一五”末期略有减少外，城市用水普及率、燃气普及率等市政公用设施水平比“十一五”末期均有大幅提升（见下表）。

表 2016 年内蒙古城市市政公用设施水平统计表

指标	内蒙古	比 2010 年增加	全国	指标排名
用水普及率 (%)	98.98	11.01	98.42	13
建成区供水管道密度 (公里/平方公里)	7.64	-0.6	13.93	28
建成区排水管道密度 (公里/平方公里)	16.76	8.56	13.87	3
燃气普及率 (%)	94.9	15.64	95.75	19
人均城市道路面积 (平方米)	23.45	8.56	15.8	3
建成区绿化覆盖率 (%)	39.85	6.45	40.3	17
人均公园绿地面积 (平方米)	19.77	7.41	13.7	1
每万人拥有公共厕所 (座)	4.69	0.24	2.72	1
每万人拥有公共交通工具 (标台)	10.26	3.78	13.84	26

数据来源：2011、2017 年中国统计年鉴，2010、2016 年中国城市建设统计年鉴

与全国平均水平相比，内蒙古城市建成区供水管道密度、每万人拥有公共交通工具、燃气普及率、建成区绿化覆盖率的排名相对滞后，分别排在第 28、26、19 和 17 位；而人均公园绿地面积和每万人拥有公共厕所数量均在全国排名首位，人均城市道路面积和建成区排水管道密度在全国排名均为第 3 位，城市建设各项指标在全国排名反差巨大，一定程度上也说明，当前城市注重形象工程建设，忽略了城市内部循环系统的完善，城市的宜居性和功能性仍需加强。

(三) 城乡居民收入不断增长，收入差距和城镇居民消费率与全国相比还有一定差距，消费结构进一步优化

2017 年，内蒙古财政用于民生支出 3158.1 亿元，占一般公共预算支出的 69.8%，比上年增加 178.7 亿元。城乡居民收入水平得到稳步提升，城镇常住居民人均可支配收入为 35670 元，较上年增长 8.2%，但在总量上仍然低于全国平均水平 726 元，城乡居民收入比为 2.83，比上一年进一步缩小，但仍比全国高 0.12。2016 年，城镇居民高低收入比（按收入五等份分组）为 5.47，较上一年下降 0.34，高低收入比与全国平均水平较为接近，只高于全国 0.06。解决收入差距问题是我国全面建成小康社会的一项重要任务，需要国家政策、市场结构、生产技术等方面共同努力才可实现。

随着居民收入水平的提高，消费水平也在逐步增加。2016 年，内蒙古城镇居民消费率达到 23.4%，比上年高 0.6 个百分点，但与全国 31.1% 的消费率相比，内蒙古居民消费率明显偏低。在城镇居民的消费结构中，用于吃穿的消费支出比重为 39.5%，比 2010 年下降了 6.3 个百分点，居住、交通及通讯等方面的支出增加较为明显（见图 1，图 2）。由此可见，城镇居民的消费结构已经从满足温饱、生活必需品消费转变为小康型耐用品消费、精神文化消费等更高层次的享受型消费，消费质量进一步提高。

但较低的消费率表明，消费对经济发展的贡献较小，消费产品的供给已经跟不上消费需求的变化，因此，需要推进供给侧结构性改革来增加消费产品的种类，从而满足居民的消费需求，拉动经济增长。

(四) 城市环境治理能力提升，大气污染防治工作仍需加强

2016 年，全区城市污水处理率和生活垃圾处理率分别达到 94.48% 和 98.87%，比上一年分别提高 1.3 和 0.91 个百分点，且均高于全国平均水平，城市环境治理能力提升。城市建成区绿化覆盖率为 39.85%，比上年提高 0.67 个百分点，与全国平均水平相比低 0.45 个百分点，应进一步提高城区绿地空间规模，改善城市整体的人居环境，提升城市品质。

2016 年内蒙古空气质量较上年相比有了很大的改善。12 个盟市全年空气质量平均达标天数为 314 天，比上年多 22 天，达标率为 86%，比全国 338 个地级及以上城市平均达标率多 7.2 个百分点。呼和浩特市作为首府，2016 年的优良天数共 283 天，比 2015 年多 7 天，在全国 74 城环境空气质量综合指数排名第 49 位，较

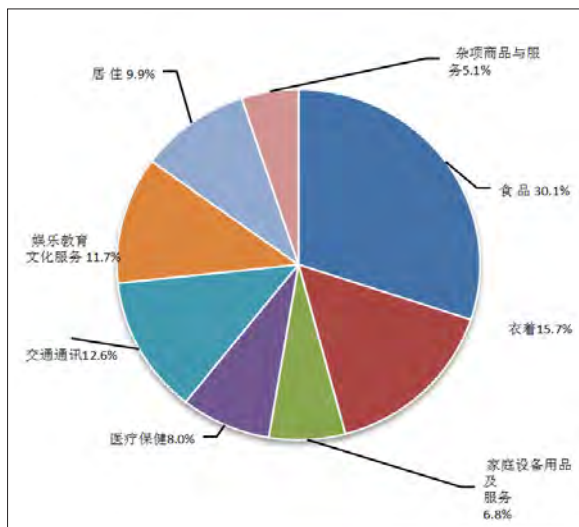


图1 2010年内蒙古城镇居民消费支出构成

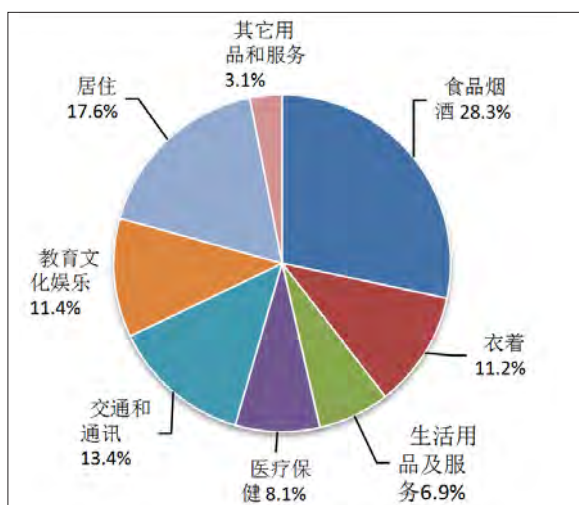


图2 2016年内蒙古城镇居民消费支出构成

上年下降两位。虽然内蒙古大气污染防治工作取得了一定的进展，但城市发展建设中交通拥堵、浮尘天气等问题仍然存在，城市环境空气质量的防治工作依然严峻。

三、内蒙古城市发展建设的对策建议

(一) 优化城镇体系，提高中小城市的规模效益

科学合理的城镇体系不仅能够使城市内部空间、资源得到充分的利用，同时也能最大限度地

发挥其外部效益，增强其对周边城镇的辐射带动作用。通过与全国城市发展的比较，内蒙古在城镇体系的优化过程中，应大力培育一批基础设施和公共服务水平相对较高、城市资源承载力尚未饱和的小城市发展成中等城市，如通辽市、乌兰察布市等，通过产业带动、政策倾斜等措施增强其对人口和资源的吸引力，同时能够缓解周边大城市发展的压力，降低城市病和环境污染发生的概率。加大对特色小镇的培育力度，努力吸引资本、技术、人才等生产要素和创新要素的集聚，促进城镇体系优化和推动区域协调发展。此外，内蒙古中西部属于缺水地区，东部的水资源相对丰富，而水恰恰是制约城市发展的最重要因素。对于水资源较为丰富的东部小城市，要采取积极的政策措施，增加其对人口的集聚效应。

(二) 弥补市政基础设施短板，增强城市的宜居性

由内蒙古城市市政建设各项指标与全国的比较可知，今后城市市政建设的重点应放在提高城市供水管道密度、燃气普及率、增加公共交通工具等方面。首先，从区域协调发展、城乡协调发展的角度增大供水管道密度，提高用水、燃气普及率，主要从中小城市入手，加大对其市政公用设施建设的转移支付，缩小与大城市在用水、用气等公共服务指标之间的差距，努力实现基本公共服务均等化。同时，加强城市地下综合管廊的建设，促进城市供水、排水、排污、集水等方面实现集约化发展，减少维护成本，提升城市的渗透力和微循环力。其次，增加城市公共交通工具的供给，利用大数据、物联网等技术手段，优化公交行车路线，缩短等车时间，加快建设基于城市公共交通的互联网平台，增加居民出行的便利性。加强对公共交通专用线路的规划和建设，积极推进呼和浩特市、包头市等交通压力过大的城市发展公交、轻轨、地铁等多种类型的公共交通，增加城市与周边小城镇之间的连通性，提高城市公共交通的分担率。

(三) 继续推进新型城镇化建设, 增加和创新消费产品的供给类别, 提高居民消费率

研究表明, 当城镇化水平超过 53.49% 时, 城镇化的推进则不利于缩小收入差距。此时城镇化建设的重点应放在提高质量而非速度上。内蒙古城镇化率在 2015 年就达到了 60.3%。为缩小收入差距, 应继续坚定不移地推进新型城镇化建设。具体来讲, 就要抓住经济转方式、调结构、转动能的主线, 努力增加就业岗位, 完善工资增长机制, 为提高居民收入奠定良好的经济基础。继续增加公共产品的供给, 降低居民在住房、教育、医疗等方面的成本支出, 加强公共资源的普惠性和公平性。还应在稳定物价、防止通货膨胀上保护居民的购买力, 减少外部因素对居民收入的影响。同时, 提高农牧产品品质和市场细分的精确度, 在城市近郊的农村牧区, 可以利用与城区距离较近的优势, 发展都市休闲农牧业, 以花卉养殖、果蔬采摘为突破口, 吸引城市居民前来休闲度假, 亲近大自然。加快实施“互联网+农业”计划, 促进农牧业与旅游业、会展业、餐饮业的融合, 培育新兴业态, 鼓励农牧民以股份制的形式参与其中, 增加其就业创业的积极性。

此外, 抓住供给侧结构性改革的机遇, 利用新技术和新模式开发新的市场, 为消费者提供个性化的新产品, 从有效需求入手, 针对市场上高科技产品和高端日用消费品供给不足的问题, 要合理调整产业结构, 促进产业升级, 通过税收的结构性改革继续为企业减税减负, 激发企业的创新活力。同时应注重人力资本的投入, 努力培养和留住高端人才, 为人才结构的升级做充分准备。针对中国居民储蓄率高而消费较低的情况, 应继续提高公共服务供给和社会保障水平, 减少居民的后顾之忧, 促进大众提高消费意愿。总之, 要提高消费率和高品质消费产品的供给, 就要通过经济结构调整、科技进步、提高全要素生产率等一系列供给侧结构性改革的措施才能实现。

(四) 优化城市绿色空间布局, 推动绿色低

碳的城市建设运营模式

城市绿色空间具有为居民提供健康休闲娱乐方式的生态服务功能, 合理的绿色空间布局也可提高城市的宜居性, 促进城市经济、生态、文化等方面的发展。因此, 应充分发挥城市绿色空间的功能和效用, 做好绿色空间的规划与布局, 增加城市绿色空间分布的密度, 在城市人口密集区可实行“小而多”的城市绿地布局, 避免出现城市绿色空间与城市人口及其对城市休闲功能需求的空间错位, 实现城市绿色、协调、可持续发展。

在空气综合治理方面, 要继续完善空气污染物监测及信息发布系统, 重点加强重大污染城市和重工业城市的污染监控与预警, 降低单位 GDP 能耗和有害气体排放, 加快城市清洁能源供应。加大力度推广新能源汽车, 完善配套设施建设和政策支持, 鼓励市民绿色出行, 减少汽车尾气排放, 提高城市优良空气天数。与绿色低碳城市建设相结合, 通过技术革新和改造, 减少在房屋建造和喷涂工序中对大气的污染, 推广建筑节能技术, 使用绿色环保建材, 采用太阳能、风能、工业余热等多种环保手段供暖, 减少城市建设对大气环境的污染, 推动城市实现绿色低碳循环发展。■

参考文献:

- [1] 王小鲁. 城市化与经济增长 [J]. 经济社会体制比较, 2002, (1).
- [2] 雷潇雨, 龚六堂. 城镇化对于居民消费率的影响: 理论模型与实证分析 [J]. 经济研究, 2014, (6).
- [3] 吴良镛, 毛其智. 关于我国中等城市发展问题的探讨——兼论京津冀地区中等城市的成长 [J]. 城市发展研究, 2004, (6).
- [4] 吴晓忠. 城镇化水平及其对城乡收入差距的影响研究 [J]. 内蒙古大学学报 (哲学社会科学版), 2014, (5).
- [5] 方晋. 供给经济学的前世今生 [A]. 吴敬琏等. 供给侧改革 [C]. 北京: 中国文史出版社, 2016.

(作者单位: 内蒙古社会科学院城市发展研究所)

责任编辑: 代建明