

内蒙古城乡结构转型过程中的城市化问题探讨

任金秋

(内蒙古大学公共管理学院, 内蒙古 呼和浩特, 010021)

摘要: 城乡结构转型是城乡结构从一种型式向另一种型式转换的运动过程, 这种转换主要是通过城市化过程实现的。内蒙古自治区的城市化进程有着不同于东部地区的特点, 因此, 内蒙古的城乡结构转型主要应通过加快城市化进程来实现, 把重点放在提高和扩大现有中心城市和培育发展新的经济中心上, 逐步建立以大城市为中心, 以中小城市和小城镇为基础、城乡一体、协调发展的城市体系。

关键词: 内蒙古; 城乡结构转型; 城市化

分类号: C912.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5218(2002)04-0067-06

城乡结构转型是指城乡结构从一种型式向另一种型式转换的运动过程, 从我国目前的情况来看, 是从城乡分离的二元社会结构向城乡一体、协调发展的方向转变。这种转变实质上是一个城市化过程, 即城市数量增加和人口向城市地区集中, 它包括四个方面内容: 第一, 农业人口转化为非农业人口; 第二, 一定区域内的城市数目和城市人口增加, 城市规模扩大; 第三, 城市人口在全国(地区)人口中的比重不断增加; 第四, 城市文化、城市生活方式、城市文明向农村地域扩散, 城乡差别缩小, 城乡一体协调发展。

从上述城市化内容出发, 我们认为, 内蒙古的城乡结构转型应包括以下几个方面内容:

其一, 将农牧业人口转化为城镇人口, 增加城镇人口数量, 由以农牧业人口为主的模式转变为以城镇人口为主的模式。

城市人口占总人口的比重——城市化率是表

明城市化程度的综合指标, 城乡结构转型首先是要增大城镇人口在总人口中的比重。2000年, 内蒙古人口总数为2372.4万人, 乡村人口1371.3万人, 城镇人口1001.1万人, 城市化率为42.19%。^{[1](144)} 虽然内蒙古的城市化率高于全国36.22%的平均水平, 但目前内蒙古农牧业人口仍占较大比重, 而且近十年来, 内蒙古城市化进程相对缓慢, 城市化速度低于全国平均水平, 1990年至2000年, 内蒙古城市化率增长6.08个百分点, 而同一时期全国增长9.81个百分点,^{[2](91)} 因此, 需要大力增加城市人口数量, 加快城市化进程。

其二, 改变城市数量少、规模小的现状, 增加城市数量, 加快现有城市的扩张与升级, 扩大城市规模。

城市人口数量的增加必然要求城市数量的增加和规模的扩大。2000年, 全国有663座城市, 而内蒙古只有20座, 城市数量明显偏少, 而且城市

收稿日期: 2001-11-28

作者简介: 任金秋(1959—), 女, 蒙古族, 河北省保定市人, 内蒙古大学公共管理学院, 副教授。

规模也比较小。按照我国目前通行的城市分类标准,非农业人口在 100 万以上的城市为特大城市,50 万~100 万为大城市,20~50 万为中等城市,20 万以下为小城市。内蒙古现有的 20 座城市中特大城市只有 1 座,大城市 1 座,其余 18 座均为中小城市。^{[2] (339)}因此,增加城市数量、扩大城市规模是内蒙古城乡结构转型的一项基本内容。

其三,通过改革以城乡户籍制度为核心的城乡分割体制,改变城乡分离的二元社会结构,消除城乡差别,加速城乡一体化进程。

城乡一体协调发展的过程从根本上说就是不断缩小直至完全消灭城乡对立的过程。虽然随着改革开放的深入开展和城乡经济的发展,内蒙古的城乡关系发生了深刻的变化,但在经济体制转型过程中,传统体制下形成的城乡二元结构格局尚未被完全打破,城乡关系失衡的状态也未根本改变。内蒙古的城乡结构转型就是要打破这种城乡分割体制和二元格局,逐步实现城乡产业一体化、居住一体化、就业一体化和社会保障一体化。

其四,改革不合理的城镇结构,建立完善的城市体系,实现区域综合协调发展。

区域综合协调发展,是指在一定区域内完善城—镇—乡建设体系,以及合理地配置好各类不同规模的城市结构,以形成合理的城市等级规模系列。^{[3] (47)}从内蒙古目前的城市发育状况来看,城镇布局不合理,结构失衡,各类城市发展规模和水平不协调,中等城市和小城市发展缓慢,缺少对周边地区具有辐射拉动作用的中心城市,城市体系不完善。因此,内蒙古的城乡结构转型就是要改变现有的城镇结构,使其向着有利于区域协调发展的方向转变。

内蒙古的城乡结构转型是在已有的城市发展基础上进行的,所以,我们有必要对内蒙古城市化进程及现状作一概括的分析。

一、内蒙古城市化进程及特点分析

自 1947 年自治区成立以来,内蒙古的城市化发展进程经历了上升时期(1947—1957 年)、波折时期(1958—1965 年)、停滞时期(1966—1978 年)和加速发展时期(1979 年—现在)。见图 1。

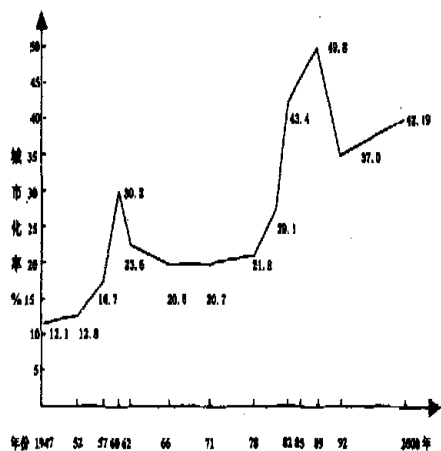


图 1 内蒙古城市化变化图

资料来源:《内蒙古统计年鉴》2001,中国统计出版社 2001 年 7 月版,第 144 页。

从图 1 可以看出内蒙古的城市人口在 1957 年至 1966 年间和 1978 年至 1992 年间大起大落,城市化率也随之大起大落,这是与国家当时采取的政策和社会经济的发展紧密相关的。由于 1958 年的“大跃进”和 50 年代初到 60 年代中期国家在内蒙古进行重点项目建设,大批干部、科技人员和技术工人调入内蒙古,使城镇人口在 1957 年~1960 年间平均每年增加 61 万人,城市化率由 18.7% 提高到 30.2%,3 年增长了 11.5 个百分点。后来由于 1961 年国家开始对国民经济发展进行 3 年调整,大力压缩城镇人口,内蒙古的城市人口绝对数开始下降,由 1960 年的 359.8 万人下降到 1962 年的 277.3 万人,城市化率下降为 23.6%。接下来的“文化大革命”和上山下乡运动,使城镇人口增长缓慢,基本处于停滞状态。1971 年内蒙古的城市化率为 20.7%,还达不到 1962 年的 23.6% 的水平。十一届三中全会以后,内蒙古的城市化进程大大加快,新建了一批城市和小城镇,市镇人口由 1978 年的 397.5 万人增加到 2000 年的 1001.1 万人,市镇人口占总人口的比重由 21.80% 提高到 42.19%。这表明,内蒙古的城市化在很大程度上受到计划经济和国家政策的影响。

内蒙古城市化发展的历史决定了它在城市发展中具有不同于东部沿海地区的特点。

第一,城市数量相对少,城市密度小,大城市少,城市增长速度低于东部沿海地区。

1988 年,广东有城市 19 座,山东 30 座,江苏

22座,河北19座,而内蒙古只有16座。到1993年,广东的城市增加到38座,山东45座,江苏39座,河北32座,内蒙古只增加到17座。到2000年,广东又增加到52座,山东48座,江苏41座,河北34座,而内蒙古只增加到20座,全国有100万人口以上的特大城市40座,内蒙古只有1座。^{[1](339)}全国平均1.44万平方公里就有一座城

市,而内蒙古平均5.91万平方公里才有一座城市。这主要是由于90年代,我国对沿海地区的全方位开放,促进了沿海地区外向型经济蓬勃发展,外商投资增加,城市投资环境改善,国家把东部沿海地区作为引进项目、基础设施建设的重点区域。

第二,城镇人口比重较大,城市化率高于全国平均水平。见表1。

表1 内蒙古城市化发展状况

年份	内蒙古			全国		
	总人口(万人)	市镇人口(万人)	所占比重(%)	总人口(万人)	市镇人口(万人)	所占比重(%)
1952	715.9	91.2	12.84	57482	7163	12.46
1957	936.0	175.4	18.74	64653	9949	15.38
1965	1296.4	268.3	20.69	72538	10170	14.02
1978	1823.4	397.5	21.79	96259	17245	17.92
1985	2015.9	874.1	43.36	105851	25094	23.71
1990	2162.6	781.1	36.11	114333	30191	26.41
1995	2284.4	873.1	38.22	121121	35174	29.04
2000	2372.4	1001.1	42.19	126583	45844	36.22

数据来源:(1)内蒙古数据,《内蒙古统计年鉴2001》^{[1](144)}; (2)全国数据,《中国统计年鉴2001》^{[1](91)}

从表1可以看出,内蒙古城镇人口占总人口的比例一直高于全国平均水平,这主要是由于内蒙古人口分布不均衡,农村牧区地广人稀,人口密度小,而城镇人口相对集中,外来人口多造成的。城镇人口主要集中于一些工矿业城市,2000年首府呼和浩特市回民区人口密度为1252人/平方公里,包头东河区为4837人/平方公里,乌海市乌达区为628人/平方公里,而锡林郭勒盟苏尼特左旗为0.96人/平方公里,西部的阿拉善盟额济纳旗仅为0.13人/平方公里。^{[1](626,642,664,750,824)}由于内蒙古拥有一些国家重点建设项目和工业基地,从50年代开始,全国各地有大批的建设者来支援内蒙古的建设,如50年代初,国家确定包头为重点建设地区,从其他省市抽调了大批技术人员支援包头,在几十年的时间里,包头由一个只有7.9万人口的小城镇发展成为城镇人口超过百万的特大工业城市。改革开放以后,国家进一步加大了对内蒙古的开发力度,霍林河、元宝山、准格尔、东胜矿区以及丰镇、达拉特电厂、二连油田等等大批大型项目先后开工建设投入运营,这些重点项目的建设带动了城市建设的发展,使得内蒙古城镇人口占总人口的比重较大。

建设和资源开发而形成的新兴工业城市。

解放前的内蒙古,农业、畜牧业占主导地位,基本上没有什么工业。1949年,工业总产值只占工农业总产值的10.39%。城市很少,只有呼和浩特、海拉尔、赤峰、满洲里4个市,且规模都很小,最大的城市呼和浩特市人口也只有11万多。新中国建立后,国家经济建设的重点在西部,在国家建设项目投资的带动下,一批新兴城市在内蒙古涌现出来。1988年,全区拥有16座城市,其中有7座是80年代设市的;建制镇231个,其中105个是1982年以后建镇的。在这些新兴城市中有相当部分是资源开发和加工型城市,如乌海、包头、霍林郭勒、额尔古纳、根河等。这些城市历史不长,发展迅速,其中包头是自治区成立后发展最快、建设规模最大、工业总产值最多的一座新兴工业城市。1949年,包头的工业总产值是1779万元,到2000年增长为3727669万元,占内蒙古工业总产值的29.44%。^①新兴工业城市乌海市,地处黄河中游的荒漠地带,原来只有为数极少的零散的土房和蒙古包,由于拥有丰富的地下矿藏,50年代初开始,国家对这一地区进行资源开发,到1996年,这片荒漠地带已建起了城镇人口达35万人的新兴工业城市。

第三,现有城市中不少是随着国家重点项目

二、内蒙古城市化发展中存在的主要问题

内蒙古城市发展进程的特殊性,使内蒙古的城市化发展面临着如下一些问题:

第一,从经济社会发展水平和城市成长发育状况来看,内蒙古的城市化发展仍处于初级阶段。

内蒙古的城市发展现状,一是城市产业结构失调,城市功能单一。由于内蒙古原有城市数量较少,大部分城市是在解放后新建的,而且城市的发展主要是借助国家建设项目投资的推动,所以对“外推力”的依赖较强。许多城市,尤其是新兴的工业城市存在着城市规划滞后、基础设施建设缓慢的问题,往往是“先有矿区,后有城市”、“先有企业,后有政府”,城市发育不充分,功能比较单一,过分偏重于行政或工矿业。二是城市基础设施不完备,基础设施建设投资比例不合理。据联合国有关组织建议,发展中国家的城市基础设施建设投资比例,一般应维持为同期国内生产总值的3%~5%的水平上,或者为固定资产投资的10%~15%,这样才能确保基础设施建设与经济增长的需求相协调。^{[4] (331)}从内蒙古的情况来看,2000年城市基础设施建设投资占国内生产总值的比重仅为1.17%,城市基础设施建设投资占全社会固定资产投资比重只有3.8%,^①与联合国的建议值相差甚远。三是现有中心城市的“增长极”作用和“扩散效应”不明显,缺乏带动整个区域发展的经济中心功能,没有充分发挥对周边地区经济社会发展的辐射拉动作用。因此,内蒙古的城市化处于较低的发展阶段。

第二,从城市的分布和结构来看,城市密度小,布局不合理,城镇结构不平衡。

受历史、地理和交通等因素的影响,内蒙古的城市布局松散,而且不平衡,在狭长而辽阔的118.3万平方公里的土地上只有20座城市,且大多分布在中、东部地区。在首府呼和浩特市周围是城市较密集地区,交通比较发达,经济和社会发展水平较高,而西部地区,方圆几十万平方公里没有一座城市,经济和社会发展水平十分落后。不仅如此,而且内蒙古现有的各类不同规模城镇的发展也不平衡,由于计划经济体制下形成的城乡

二元社会结构,使农民进入城市受到极大的限制,因而在农村乡镇企业发展的基础上出现了小城镇化,并且农村的小城镇化快于中小城市的城市化,由此造成了城镇结构失衡的状态,即大城市和小城镇规模迅速扩大,而中等城市和小城市规模较小,发展缓慢。1996年,内蒙古特大城市的人口占全区非农业人口总数的15.49%;大城市的人口占21%,两项合起来为36.49%,中等城市的人口占15.66%,小城市的人口占18.42%,小城镇的人口占29.43%。^②

第三,从城市体系发展状况来看,缺乏具有较强“集聚力”和“扩散力”、能够调节和带动整个区域经济社会发展的中心城市,城市之间的联系比较松散,城市体系不完善。

城市体系是一定区域在其中心城市辐射范围内,由大、中、小城市和小城镇组成的紧密联系、协调发展的有机整体,城市体系的核心是具有调节区域经济功能的中心城市。由内蒙古的首位城市包头和首府呼和浩特组成的内蒙古双中心城市,其调节区域经济的功能、协调功能以及对周边地区的辐射力都比较弱,加之内蒙古特殊的地理环境,呼包二市与内蒙古东部地区的联系更为松散,没有很好地发挥出中心城市对区域经济社会发展的带动作用,因而内蒙古没有形成一个较为完善的城市体系。

三、内蒙古城乡结构转型的具体途径和对策

针对内蒙古城市发展的实际状况和存在的主要问题,我们认为内蒙古的城乡结构转型主要应当通过加快城市化进程来实现。城乡结构转型的重点应放在提高和扩大现有中心城市和培育发展新的经济中心上,充分发挥中心城市的功能和作用,并选择一些有一定发展基础、拥有交通运输优势的城市,逐步把它们建设成具有一定辐射能力的中等城市,通过这些中等城市将邻近的城镇连接起来,逐步形成以大城市为中心,以中小城市和小城镇为基础、城乡一体、协调发展的城市体系。

第一,在充实和提高现有的中心城市的基础上,培育和发展新的中心城市,充分发挥其多功能中心作用和扩散效应,使其成为促进城市化发展

的重要依托。

中心城市是分层次的,有区域就有区域中心城市。呼和浩特和包头是内蒙古地区的中心城市;呼和浩特、包头、鄂尔多斯又是内蒙古西部经济区的中心城市;赤峰和通辽是内蒙古东部经济区的中心城市。内蒙古现有的中心城市拥有较好的自然条件,工业基础比较雄厚,交通运输方便,经济信息灵通,人口相对集中,具有发展的优势,在内蒙古城乡结构转型过程中,这些中心城市应当放在优先发展的位置,使其功能更加齐全。同时,应在经济社会发展比较落后地区,培育和发展新的中心城市,以带动该地区经济和社会的发展,使内蒙古各地区城市化进程平衡稳定、协调一致。

第二,优化城镇布局,体现中心集聚、点轴扩展原则,逐步形成较为完善的城市体系,推动整个区域的城市化水平。

在内蒙古的城市发展过程中,要逐步形成一轴、二个城镇群、五个中心城市的比较完善的城市体系,即以交通运输干线为轴,形成以呼和浩特、包头和鄂尔多斯为中心,包括临河、乌海、集宁、丰镇以及其中夹带的小城镇的西部城镇带;以通辽和赤峰为中心,包括霍林格勒、锡林浩特以及周围小城镇的东部城镇带。当两个城镇带发展到一定阶段,再将城市发展的重点转向次一级发展轴线,逐步形成不同规模、不同层次、不同功能的城市群带,使其成为内蒙古对内对外开放的纽带,从而有效地与东部发达地区进行联结,广泛接纳各种外来的商业机会,并逐渐地向周边广大农村地区辐射渗透,带动整个区域经济的发展。

第三,大力促进中小城市的扩展与升级,使内蒙古的城镇结构更加合理。

要加快城市化进程,必须改变目前中小城市发展缓慢的现状,因此,应当有一个中小城市数量和规模迅速扩张的过程,可以从以下几个方面入手:⁽¹⁾建设和发展以地级市为主的中等城市。内蒙古现有的20个城市中,人口在20万以上的中等城市只有7座。根据国外经验,当城市人口规模在25万~50万时,综合经济效益最佳,教育、文化、卫生、交通等公共设施可以比较充分地发挥作用。所以,应当争取把地、市、盟政府所在地发展和培育成人口达到20万~50万的中等城市。⁽²⁾根据人口密度小,居住稀疏,地理环境特殊的实际,小城市建设重点应放在县政府所在镇,把有

条件的县城通过5—10年的时间发展为人口在10万人以上的小城市。⁽³⁾根据不同地区的实际情况,在资源密集区、风景旅游区和边境口岸建设和发展一批各具特色的中小城市。

第四,加快农村牧区小城镇建设,推进农村牧区城镇化步伐。

内蒙古城乡结构转型应当实行城市化与农村城镇化同时并举的二元城镇化战略。农村城镇化是指农村人口向县城范围内的城镇集中和农业人口就地转移为非农业人口的过程。城市数量少,尤其是大城市少,城市规模小的现状,决定了内蒙古现有的大中城市吸纳农村牧区剩余劳动力的能力是有限的,因此,必须充分发挥小城镇的作用。

在城乡结构转型过程中,必然要伴随着大量农民离开土地由第一产业流向第二、三产业的过程。但是,由于传统的城市搞工业、农村牧区搞农牧业的二元经济结构,大量的农村牧区剩余劳动力仍滞留在传统的农牧业部门,目前内蒙古农村牧区劳动力从事非农产业的人数仅为107.3万人,而从事农牧业生产的人数为524.3万人,占农村牧区劳动力总数的83%。2000年,内蒙古工农业总产值为907.08亿元,其中农业总产值为350.80亿元,占工农业总产值的38.6%,第三产业在GDP中的比例为35%,第二、三产业的从业人数为462.9万人,占从业人数总数的45.5%。^{[2] (364, 57, 109)}因此,要顺利实现城乡结构转型,必须尽快改变这种格局,打破城乡分割的二元经济结构,使农村牧区的剩余劳动力从传统的农牧业部门转移到非农产业部门。我们认为,解决这一问题的关键是要发挥乡镇企业对农村非农产业和城镇化发展的重大作用,即从市场方面在城市与乡村之间进行联接,不断提高农村牧区二、三产业的发展水平。同时,把乡镇企业与小城镇建设结合起来,增加基础设施投入,加快城市的交通道路、通讯、水电等公用设施的建设,大量吸纳农村牧区人口就近进入小城镇工作或居住。但是,在小城镇建设过程中,不宜完全照搬沿海发达地区发展乡镇工业与小城镇的模式,而应当根据内蒙古农村牧区人口密度小、城镇布局松散、规模较小的实际,不再大量新建小城镇,而是集中力量重点促进现有城镇的扩张与升级,完善和扩大小城镇的功能和规模。应重点培育县城这一县域经济“增长极”,把县城所在重点小城镇,逐步升格为县

级市。在此基础上,扩大城市规模,大量吸纳近地的农牧民。另外,选择若干重点小城镇建成县域内的中心小城镇,努力扩大中心城镇的辐射半径。

在内蒙古小城镇建设中应当注意的问题,一是小城镇的建设必须与区域协调发展相结合,小城镇的建设和发展要依托大城市和中心城市,小城镇的数量和规模必须与合理的区域发展的需求相一致,不能盲目地发展,大、中、小城市和小城镇之间必须相互协作,形成合理的城镇体系,从而带动整个区域经济和和社会的发展。二是小城镇建设必须走生态城镇建设的道路,减少城市化过程中的环境代价。借鉴生态示范区建设的成功经验,把经济发展与环境保护结合起来,走以发展生态城镇为重点的农村城镇化道路。

第五,在加快农村城镇化和农村剩余劳动力转移的过程中,有规划、分阶段地改革以城乡户籍制度为核心的城乡分割体制,打破城乡壁垒,推进城乡一体化进程。

城乡一体化,从根本上说就是不断缩小直至完全消灭城乡对立的过程,它是以农村劳动力人口向城市转移和农业人口减少为前提的。但是现行的以城乡分离户籍制度为基础的城乡分割体制,限制了人口的流动,尤其是乡村人口向城镇的流动。这种城乡分割的户籍管理制度,不适应社会主义市场经济发展的需要,而且加剧了城乡差别,成为阻碍城乡一体化发展的主要制约因素。

因此,在内蒙古城乡结构转型过程中,必须有步骤地进行户籍制度改革,建立起城乡一体协调发展的社会结构。要逐步取消农业和非农业户口,尤其是县级市镇以及县以下农村小城镇的户籍制度应彻底放开,取消农民进入城市落户的种种行政限制,让从事非农产业的农民进入中小城市和小城镇落户。此外,要建立城乡一体化的社会保障制度,进一步扩大社会保障的覆盖面,逐步将城镇居民社会保障制度扩展到小城镇,社会保障的基本政策和制度要统一,管理要法制化。并逐步建立起城乡一体的劳动用工制度、住房制度、医疗制度、教育制度以及交通信息网络。

注释:

- ① 具体数字据《内蒙古统计年鉴 2001》计算得出。
- ② 具体数字据《内蒙古统计年鉴 1997》计算得出。

参考文献:

- [1] 内蒙古自治区统计局. 内蒙古统计年鉴 2001 [Z] . 北京: 中国统计出版社, 2001.
- [2] 国家统计局. 中国统计年鉴 2001 [Z] . 北京: 中国统计出版社, 2001.
- [3] 胡必亮. 关于城市化与小城镇的几个问题 [J] . (中国人民大学复印报刊资料) 2000, (6) : 46—49.
- [4] 中国社会科学院研究生院城乡建设经济系. 城市经济学 [M] . 北京: 经济科学出版社, 1999.

【责任编辑 浩斯】

A Discussion on Urbanization in the Present Period of Transition of Town & Country Structure in Inner Mongolia

Ren Jin—qiu

(Public Management Institute, Inner Mongolia University, Hohhot 010021, China)

Abstract: Transition of town and country structure refers to the process of town and country structure being transformed from one form into another. This transition can mainly be realized through the process of urbanization. The process of urbanization in Inner Mongolia Autonomous Region differs from that in the eastern areas in characteristic. Therefore the transition of town and country structure in Inner Mongolia should be mainly realized by means of speeding up the progress of urbanization, laying emphasis on the enlargement of the existing central cities as well as on the development of bringing up new economic centers so that a city system may gradually be set up, in which big cities serve as centers medium—sized cities and small towns as basis and town and country may thereby be combined into an organic whole with its development well coordinated.

Key words: Inner Mongolia; transition of town and country structure; urbanization