



以人为核心推进蒙西模范县域建设

文 _ 班闻佑（内蒙古自治区城乡人居环境发展促进中心，副研究馆员）
王治国（内蒙古自治区丰镇市住房和城乡建设局，档案中心主任）

在中国北方，特别是以能源和资源型工业城市为主的地区，随着工矿产业资源的逐渐枯竭，人口流出情况非常严重。内蒙古自治区也面临同样困局：一边是县城的“日落西山”，而另一边则是首府和中心城市加速发展的“集体狂欢”。

一、县域发展的人口基础和经济状况

《内蒙古自治区国土空间规划（2021—2035 年）》公众版城镇体系篇提出：规划呼和浩特一个 I 型大城市，包头、赤峰、鄂尔多斯 3 个 II 型大城市，乌兰察布、通辽、乌海 3 个中等城市，巴彦淖尔、呼伦贝尔、乌兰浩特、锡林浩特、满洲里 5 个 I 型小城市，霍林郭勒、二连浩特、丰镇、根河、额尔古纳、牙克石、扎兰屯、阿尔山、巴彦浩特 9 个 II 型小城市和 67 个中心城镇。实际上除了中心城市以外，其他县城的人口

和经济发展均呈收缩趋势。本文将以托克托县和丰镇市的人口发展和经济产业情况为例，并对其作初步探讨。

（一）托克托县人口发展和经济产业情况

根据托克托县第五次人口普查年龄金字塔数据和第六次人口普查年龄金字塔数据，并结合托克托县第七次人口普查数据推算出 3 个结论：一是老年人口大幅度增多。第七次人口普查数据显示，托克托县 60 岁以上人口为 40600 人，预计 5 年后达 55547 人，10 年后达 71124 人。不考虑意外因素和人口流失因素，能判断出托克托县人口老龄化愈加严重。二是非劳动人口占比较大。0—24 岁是上学的年龄，较少有机会参加社会劳动、创造社会价值，所以在本文中统计为非劳动人口，目前共 46908 人，如果叠加 60 岁以上老年人口 40600 人，总数变为 87508 人，超过该县总人口半数以上，社会的供养压力巨大。三是学龄儿童呈现逐年递减趋势。目前，6 周岁学龄儿童大约为 1200 人。第七次人口普查数据显示，托克托县 1—14 岁人口为 5363 人，平均每年人口为 1340.75 人。5—9 岁人口数为 8184 人，平均每年人口数 1636.80 人。用 1636.80 减去 1340.75 得出这 9 年中平均每年减少的人口数为 296.05 人。结论：理论上每年大约递减 296 人，4 年后全县 6 周岁学龄儿童将急剧减少。当然实际不应如此，但形势十分严重。

2021 年，托克托县地区生产总值完成 170.20 亿元；规模以上工业增加值完成 63 亿元；固定资产投资完成 50.20 亿元，年均增长 19.30%；社会消费品零售总额完成 29.40 亿元，年均增长 1.40%；一般公共预算收入完成 8.10 亿元；城镇常住居民人均可支配收入完成 42779 元，年均增长 4.70%；农村常住居民人均可支配收入完成 21476 元，年均增长 9.60%；累计争取上级资金 50.10 亿元；累计实施重点项目 128 个，完成投资 155.80 亿元。

2022 年全县地区生产总值完成 175 亿元，规模以上工业增加值完成 75 亿元，固定资产投资完成 42.90 亿元，社会消费品零售总额完成 29 亿元，一般公共预算收入完成 8 亿元，城镇常住居民人均可支配收入完成 4.50 万元，农村常住居民人均可支配收入完成 2.30 万元。以上数据可以断定发展趋势放缓或停滞表现越来越明显。

（二）丰镇市人口发展和经济产业情况

根据丰镇市第五次人口普查年龄金字塔数据和第六次人口普查年龄金字塔数据，结合丰镇市第七次人口普查数据，推算出 3 个统计结论：一是老年人口大幅度增长。第七次人口普查数据显示，丰镇市 60 岁以上人口为 58600 人，预计 5 年后达到 79328 人，10 年后达到 102228 人。不考虑意外因素和人口流失因素，能清晰判断出丰镇市人口老龄化将持续加速。二是非劳动人口占比较大。目前为 47638 人，叠加 60 岁以上老年人口 58600 人，总数为 106238 人，超过总人口半数以上，社会的供养压力同样巨大。三是学龄儿童呈现逐年递减趋势。目前，6 周岁学龄儿童大约为 1184 人。第七次人口普查数据显示，丰镇市 1—4 岁人口数为 5179 人，平均每年人口为 1294.75 人。5—9 岁人口数为 7827 人，平均每年人口数 1565.40 人。用 1565.40 减去 1294.75 得出这 9 年中平均每年减少的人口数约为 270.65 人。结论：理论上每年大约递减 271 人，4 年半后全县 6 周岁学龄儿童将急剧减少。当然实际不应如此，但形势十分严重。

2021 年，丰镇市地区生产总值预计完成 90 亿元，同比增长 5.50%；固定资产投资预计完成 27 亿元，同比增长 5%；一般公共预算收入预计完成 4.96 亿元，同比增长 8.50%；规上工业增加值增速预计增长 2%；社会商品零售总额预计完成 23.30 亿元，同比增长 5%；城乡居民人均可支配收入预计分别达到 34063 元、16511 元，同比增长 6%、8%。

2022 年，丰镇市地区生产总值完成 114.1 亿元，按可比价格计算，同比增长 8.90%。第一产业增加值 14.50 亿元，同比增长 0.40%，对经济增长贡献率为 0.64%；第二产业增加值 63.20 亿元，同比增长 16.20%，



对经济增长贡献率为 86.23%；第三产业增加值 36.40 亿元，同比增长 3%，对经济增长贡献率为 13.13%。2022 年，规模以上工业增加值增速 27.70%；500 万元以上固定资产投资完成 34.70 亿元，同比增长 9.20%；社会消费品零售总额 22.50 亿元，同比下降 2.20%；一般公共预算收入 5.56 亿元，同比增长 12.10%；城镇居民人均可支配收入 35770 元，同比增长 4.60%；农村居民人均可支配收入 18324 元，同比增长 7.30%。

这两个县市的人口基础和经济状况不是个例，由此可见，内蒙古自治区各旗县重度老龄化将会在五年内加速到来，社会供养问题形势严峻。

二、当前县城经济发展形态分析

县城经济特色是“财政经济”，本地主要的经济活动围绕政府支出展开。县城最大的现状是没有大型产业提供高薪岗位，加上大部分县城人口只有十几万，经济市场非常狭小，除了衣食住行等日常消费外，基本无其他生意可做。

如果一座县城没有外销产业或外部资金投入，那么它总的本外币存款是基本恒定的。当这座县城发现了某种矿产或产品大量外销，有人来这里旅游消费，又或者外出打工的人把钱寄回来，这座县城的总财富才是增加的。

上述模式导致县城持续发展先天不足，特别是承受着中心城市的挤压，发展举步维艰。每年的中考、高考会把县城最好的人口和资金吸走。对于中心城市而言，每吸引一名县城的高材生，就像拿到一根吸管，把高才生家庭资金全都引流过来。高才生毕业之后，多数父母还会凑资金为他们在中心城市买房。如此一来，县城里人力与资金资源双双流失，留下走不动的老弱群体和部分稳定受益者，若县城满足不了后者的消费需求，最终也留不住他们。

将城市兴起和发展放在全国的大棋盘上看，我国新发展格局的构建将进一步加快内陆地区的城镇化进程，尤其是中西部省会城市人口吸纳能力明显增强，不断虹吸周边的中小城市人口流入。县域城市空间发展战略和

规划逻辑由“增量”转为“存量”“减量”，最后成为“主动收缩”的城市。

因此，县域的发展要找准定位。县城发展要号召街头巷尾的人热议，定出标准，定出方案。到底需要什么，得由长年生活在当地的居民说了算。

县城是有生命的，是具有历史传承的。它为什么朝南发展，为什么又朝西发展？这既有地理、人文因素的影响也有经济产业发展方面的推动。每块区域、每项产业的发展都经过了实践和历史检验的证明，目前来看是较为正确且有效的发展方式和趋势。因此，县域的发展应当考虑其历史传承和区域产业的发展趋势。

县域经济应走服务老年群体路线，给老年人幸福美满的晚年。县域医疗服务不必对标大城市，应注重康复治疗服务和日常普通病症的治疗。县域人才建设应该服务本地，县域发展关键在定位，重点是规划标准，最后才能研究落实措施。

三、立足人口核心有序推进县城建设

旗县城区建设的服务核心是老年人和留守儿童。开展旗县规划城建工作，必须立足生活于县城的群体，着重考虑老年人和儿童，并且直面文化程度低的人群。怎么能更好地为这一群体服务，才是县域建设工作的根本出发点和落脚点，本文主张城市建设应当守拙、守旧、守慢。

“守拙归田园”，陶渊明指的是人的心性，而我们所说的则是城市的心性。不同的城市、不同的地理位置，皆有长时间的文化积淀，从而形成城市的不同特色。城市的发展是多维度进行的，从历史角度看，有农业时代，有大集体计划经济时代，有改革开放现代化时代；从空间角度讲，从传统村落发展到乡镇再发展到小城市，呈现出面积不断扩大、高度不断上升的特点；从人文角度讲，一个地区会产生很多共同的乡约习俗和传统规矩，形成独特的区域文化。城市社会的发展有其内在的规律，不必一味追新求异。县城社会经济活力的衰退和“空洞化”现象是历史造成的还是人为造成的，有待考证。但是不管怎样，本文主张在城市建设中“守拙”，应尊重社会脉络的发展与内在联系规律。

“守旧”是指政府和市场占主导地位，采用合作模式，采取各种手段和方法保留旧城原有的特色风貌，保证旧城的物质环境、经济发展和社会关系能够协调发展。我国传统建筑大多以群体建筑的形式存在，其独特魅力主要是靠相互之间的视觉通廊来体现，因此建筑所处的特定环境是建筑内涵存在的依托，离开特定环境则无法独立存在，县城改造应综合考虑以上因素。时刻坚持以人为本的理念，以改善县城居民的生活质量为最重要的目标，满足人民日益增长的物质文化需求。

托克托县城市建设可以分成 4 个部分：一是努力还原古老的黄河君子津渡口文化的群体建筑风貌；二是保留东阁坡下面的旧城，如 60 年前的供销社、电影院、民居等体现大集体计划经济时代叙事性建筑；三是保留古云中酒厂往东的旧城区，加强市政基础设施建设，保护好托克托县从旧城迁上土坡一步一步发展的艰辛历程；四是新区可以继续发展，但不能贪大求多。

“守慢”是指县城的居民生活节奏会“慢”下来，县城规划建设也应慢下来。县城里居住的绝大部分是老年人，应在规划城市建设中考虑生活半径的问题。菜市场、商场、公园、绿地、医院、学校都应在适当的生活半径内布局。在建筑和市政设施方面，建筑物不必求高、求大、求新，也不必推广电梯楼，平房或二层小建筑最适用；出行路面修筑透水地坪彩色无砂混凝土人行道路；应保障供热、供气和供水安全，定期做好市政设施更新维护 and 环境卫生保洁工作。要让县城生活慢下来，可组织群众喜闻乐见的交流会、马戏团表演、露天电影播放、剧场大戏演出等丰富多彩的娱乐休闲生活，还需要交管部门把机动车“请”进外环路，城区禁止停泊汽车，同时

建设步行街。由此以来，居民可在街道上走走停停，回首顾盼间，体味闲适的心情和生活的美满。

四、打造蒙西县域城市建设模范

内蒙古自治区丰镇市是一座拥有 300 多年历史的文化名城，在蒙西地区坐拥地理、人文、经济等优势，资源禀赋得天独厚，完全有条件在打造蒙西县域城市建设模范中先行一步。

从目前发展态势来看，丰镇市从地理上分为旧城和新城。旧城地理范围东至薛刚山，西跨铁道达西阁，南穿丰镇一中抵四城洼，北至留云山，也叫北山。整个旧城的轮廓方正，坐北朝南，布局极其讲究，文化气息浓厚。保留历史风貌，或借鉴山西大同古城保护模式修复历史风貌，应是最理想的城市更新模式。整片区域可规划为文化旅游区，包含教育产业、体育产业和文化旅游产业。城区东望薛刚山，脚踩饮马河，记录着许多人的回忆，是市民健身休闲、朋友聚会的好去处。从吊桥上跨过饮马河，可以看到新城湾连绵的蔬菜大棚。薛刚山的脚下往南，规划建设一批别具乡村风光的民居群，在城东形成一个集居住和消费为一体、传统和时尚交织的新高地，作为引领丰镇市潮流和文化前进的旗帜、对外宣传的名片。

走进旧城区的街道，青石板布满了墨绿的苔藓，记录着历史的沧桑、沉淀和厚重。晚清的衙门、民国时期的火车站、文庙街石头狮子、邮政局的人民公社烙印、毛店街的手工业作坊和南来北往的客栈，如果能够复原并保存下来，将是丰镇市留给后人的最大财富。

旧城最南端是工业区，有着曾经亚洲最大的火电厂，留存国务院原总理李鹏题词的“丰镇发电厂”雕塑。厂区建于 20 世纪 80 年代初，是典型的计划经济产物。工厂生产区和工人生活区连在一起，建有工人文化宫、体育馆，有幼儿园、小学和子弟中学，也有自己的医院，是“城中之城”。走进这片区域，不禁联想到当时国家建设工业大国的豪情壮志和伟大气魄。通过规划建设一座 80 年代工业展览馆将其留下来，可再次激发它的生机和活力，市民可在此领略工业文明发展的历程，近距离感受钢铁工业的宏大和震撼，同时给那些曾经挥汗如雨，洒满青春和理想种子的工人们留一个回忆的地方。

旧城出发由东穿过街道是一马平川的西滩，因大部分地方不适宜耕种，于是被填平作为城市建设用地，如今的市政府大楼、人民广场都在这片区域。这里已经勾勒出大城市的轮廓，可建医院、商场、大型游乐场，城建水平可适度提高，展现出现代化开放式丰川大地的时尚面貌。

此外，还可重新规划新城周边的村庄，按照乡村振兴的步子，稳步推进规划，改造、建设一批产村相结合、有自己特色的村庄，完善配套基础设施建设，做到干净、整洁、便利。