

北大光华 第4辑
区域可持续发展丛书

中国牧区城镇化研究

——以内蒙古赤峰为例

Zhongguo Muqu Chengzhenthua Yanjiu
Yi Neimenggu Chifeng Weili

自20世纪90年代起，影响我国区域发展的因素发生了很大的变化。全球化浪潮带来了全球范围内和国家层面上的经济要素重组，信息化发展、科技进步和创新能力成为区域发展的关键因素。传统的因素和新的因素交织在一起，共同决定了我国区域发展的格局。区域经济发展的规律已经初步显现。

傅帅雄 • 著

科学出版社
Science Press

北大光华
区域可持续发展丛书 第4辑

中国牧区城镇化研究

——以内蒙古赤峰为例

Zhongguo Mugu Chengzhenhua Yanjiu
Yi Neimengu Chifeng Weili

傅帅雄 • 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国牧区城镇化研究：以内蒙古赤峰为例 / 傅帅雄著.
—北京：经济科学出版社，2014.5
(北大光华区域可持续发展丛书. 第4辑)
ISBN 978-7-5141-4699-8

I. ①中… II. ①傅… III. ①牧区-城市化-研究-
赤峰市 IV. ①F299.272.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 116967 号

责任编辑：赵 蕾
责任校对：王苗苗
责任印制：李 鹏

中国牧区城镇化研究

——以内蒙古赤峰为例

傅帅雄 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142
总编部电话：88191217 发行部电话：88191540
经济理论编辑中心电话：88191435 88191450
电子邮件：jjll1435@126.com

网址：www.esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs.tmall.com

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 10.5 印张 160000 字

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-4699-8 定价：32.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：88191502)

(版权所有 翻印必究)

北大光华区域可持续发展丛书 第4辑

主 编：厉以宁 朱善利

编 委 会：雷 明 张红力 黄 涛

何志毅 张一弛 王咏梅

编委会秘书：赵爱琴

北大光华区域可持续发展课题研究

支持单位：北京大学光华管理学院

北京大学管理科学中心

北京大学贫困地区发展研究院

北大光华区域可持续发展丛书得到德意志银行资助

总 序

厉以宁

21 世纪人类的发展观出现了重大转折，可持续发展受到了人们的广泛重视。不论是发达国家，还是发展中国家，都不约而同地把可持续发展写进了国家发展战略。

区域可持续发展是全球可持续发展的基础。区域可持续发展是指，区域发展既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需求的能力构成威胁，特定区域的发展不危害和削弱其他区域的发展，区域内的自然与社会复合系统通过人类活动的自我调控，向更加和谐、更加互补和更加均衡的目标靠近。

不同经济发展水平的区域，可持续发展的着重点会有所不同，就发展中国家而言，其可持续发展的核心是发展经济，并且必须依托本身的资源。中国的区域可持续发展战略正是以发展经济、全面提高人民生活质量为核心，保障人与自然、人与环境的和谐共存，同时保证经济持续、快速、健康发展。区域发展受人的主观意志的影响很大，因此，区域的可持续发展要求人类活动主观上树立可持续发展的思想，客观上遵循自然规律，从而为制定区域可持续发展战略提供指导。区域的差异性决定了区域的发

展必须因地制宜，采取最适合本区域的发展方式，使区域内的资源禀赋得到最合理的使用。

自 20 世纪 90 年代起，影响我国区域发展的因素发生了很大的变化。全球化浪潮带来了全球范围内和国家层面上的经济要素重组，信息化发展、科技进步和创新能力成为区域发展的关键因素。传统的因素和新的因素交织在一起，共同决定了我国区域发展的格局，区域经济发展的规律已经初步显现。第一，我国区域经济的非均衡性是最大的特点，而这种非均衡性既表现在不同区域之间，也表现在区域内部。第二，区域间的经济发展差距不断扩大，这表现在各区域之间的经济总量、人均 GDP、GDP 平均增长速度、进出口贸易、外商直接投资和经济增长方式的变化等各个方面。第三，各区域工业化发展阶段的差异明显，东部不仅普遍具备了工业化中期的基本特征，而且某些区域正在向工业化后期转变；中部区域或者已处于工业化中期，或者开始进入工业化中期；西部除个别区域转入了工业化中期以外，大多数区域仍然处于工业化初期。可喜的是，东西部互动的格局逐步形成，东部正在向中西部进行产业转移，中西部正在吸纳东部转移的产业化技术。

可持续发展的区域政策不仅要求当代人与后代人在资源利用和经济发展权利等方面的公平，同时也要求同代人尤其是区域之间的公平。非均衡的区域发展模式会伴随产生大量贫困人口和日益恶化的生态环境，无法实现可持续发展。为此，区域可持续发展最重要的使命在于：将产业结构安排、生产力布局与区域人口、资源以及生态环境联系在一起，促进区域经济协调发展，消除贫困，按照因地制宜、合理分工、优势互补、共同发展的原则，加强经济发达和欠发达区域的经济技术合作，鼓励生产力要素由经济发达区域向欠发达区域流动，特别是扶持少数民族地区、边疆地区、贫困地区经济发展，增强这些地区摆脱生态与

经济恶性循环的能力和自我发展的能力，并最终实现区域共同发展与富裕。

近年来，中国区域经济发展的新特点之一，体现在新一轮的、广泛的区域合作。区域经济总体发展特征从推动局部区域的超常发展，转变为注重总体协调发展。各区域在明确自身比较优势的基础上，寻求各区域的功能互补与互动，跨上整体发展的新台阶。2006年，长三角、泛珠三角、环渤海地区的互动机制正式启动，区域大交通体系建设、生态环境治理、信息资源共享、人力资源合作和信用体系建设成为长三角区域合作的重点；陕甘宁川的区域合作、西陇海兰新线经济带、长江上游经济带及南宁—贵阳—昆明协作等一批各具特色的区域互动发展，已经成为推动西部大开发的重要力量；商务部实施的“万商西进工程”，也将进一步促进东部开放型经济和产业向中西部地区转移，促使西部由传统资源时代向产业时代挺进。区域经济的互动发展正在深刻改变中国的总体经济格局，冲破区域壁垒的跨区域合作成为中国经济发展的新态势。

新一轮区域合作将逐步由各区域政府主导转变为企业主导。培育区域竞争力、开展互补型竞争是增强区域可持续发展能力的重要环节；企业是区域合作发展的主体，任何知识创新和技术创新，只有通过企业才能真正转化为生产力和财富，转化为区域竞争力。在这一背景下，各区域政府部门应该及时调整自己的定位。区域竞争力的培育与树木的生长一样，需要适宜的阳光、气候以及良好的生长环境。在引导区域竞争力有序发展、创造一个有利于发展的良好外部环境等方面，政府的作用是十分重要的。

区域可持续发展是一个全新的领域，需要政府、企业、研究机构三方协同努力。在深入中国有代表性的典型区域进行长期扎实的调研的基础上，北京大学光华管理学院、北京大学管理科学中心、北京大学贫困地区发展研究院编辑出版了“北大光华区域可

持续发展丛书”，探讨了以下重要问题：区域形成与区域结构对可持续发展的影响；区域实现可持续发展的多种模式；如何选择适合区域特征的可持续发展战略和路径；如何发挥各区域的不同优势，实现最优的整体可持续发展；如何促进贫困地区社会经济的迅速发展；等等。这套丛书着力解决制约可持续发展的“瓶颈”问题，发挥研究成果对可持续发展的前瞻性引领和支撑作用，并为政策制定部门、学术界和各级地方政府提供参考。

区域可持续发展是不可阻挡的潮流，为中国经济可持续发展提供了新的动力和方向。中国区域发展正站在新的历史起点上，促进区域可持续发展正逢其时。让我们共同迎接中国区域经济发展与合作的辉煌的明天！

2008年6月

目 录

Contents

第1章 导 论 / 001

- 第1节 研究的理论和实际应用价值 001
- 第2节 研究目标 002
- 第3节 研究思路 003
- 第4节 研究方法 004

第2章 牧区城乡差距问题 / 006

- 第1节 牧区的基本情况 006
- 第2节 牧区发展与全国平均水平的差距 009
- 第3节 牧区城乡收入差距 010

第3章 牧区城镇化与农区城镇化的区别 / 015

- 第1节 农区城镇化所取得的成就 015
- 第2节 农区城镇化的成功经验 018
- 第3节 牧区城镇化与农区城镇化条件的差异 024

第4章 牧区城镇化思路的探索 / 029

- 第1节 问题的提出 029
- 第2节 牧民收入增加的路径选择 029
- 第3节 牧民社会保障服务的完善 037

第4节 牧区城镇化的思路	045
第5章 牧区市场化程度研究 / 048	
第1节 牧区商品的市场化研究	048
第2节 牧区金融信贷研究	058
第6章 牧区社会服务化程度分析 / 079	
第1节 牧区教育问题	079
第2节 牧区基层卫生医疗	096
第3节 牧区社会养老保险	114
第7章 牧区城镇化率提高的实施路径 / 125	
第1节 牧区城镇化率提高的途径	125
第2节 牧区城镇化率提高的实施路径	127
第8章 牧区城镇化的未来展望 / 139	
第1节 牧民关于进城生活的想法	139
第2节 未来谁去经营牧场	141
第9章 未来牧区城镇化工作的重点 / 145	
第1节 提高牧区商品的市场化程度	145
第2节 提升牧区金融服务水平	146
第3节 大力推广先进畜牧业技术	147
第4节 统筹城乡公共服务, 确保基本公共服务均等化	148
第5节 加快基础设施建设, 为牧区城镇化提供基础保障	149
第6节 适时试点牧区草场流转, 探索草场流转机制	150

参考文献 / 151

后 记 / 156

第 1 章

导 论

第 1 节

研究的理论和实际应用价值

2011 年 6 月, 国务院印发了《关于促进牧区又快又好发展的若干意见》, 出台了一系列重大举措, 这也是改革开放以来首次以国务院名义发出的指导牧区全面工作的文件, 标志着牧区的发展进入了一个新的阶段。

我国牧区面积 400 多万平方公里, 约占国土面积的 42%, 同时, 牧区也是我国草原的集中连片分布区, 草原面积占全国草原面积的 60%。从当前牧区的经济发展水平来看, 牧区人均生产总值仅相当于全国水平的 70% 左右, 人均财政收入仅相当于全国平均水平的 50%, 单与农民相比, 牧民人均纯收入也仅相当于全国平均水平的 80% 左右。同时, 由于气候变化、过度利用和人为破坏, 草原退化严重, 草原生态服务功能降低, 生态环境对牧区可持续发展的约束不断增大。因此, 牧区仍然是全国经济发展的滞后区、民生改善的薄弱区和生态环境的脆弱区。

城镇化发展滞后, 一直是制约牧区经济发展的主要瓶颈。加快城镇化进程, 既是改变牧区面貌的迫切需要, 同时也是解决目前牧区经济发展和环境保护等诸多矛盾的关键所在。

目前, 农区城镇化的迅速发展不仅促进了农业的规模化生

产，同时也在很大程度上提高了农民的生活水平，为进一步打破城乡二元结构，缩小城乡差距，实现城乡统筹提供了重要条件。同时，农区城镇化成功经验的不断总结，以及学术界对城镇化研究的不断深入，也为城镇化的全面推进提供了重要的智力支持。

然而，牧区城镇化与农区城镇化的条件却有所不同，包括牧区地广人稀的特点、土地性质、城乡的结构布局、牧民特有的生活习俗，以及牧民的教育、就业等与农区相比存在特有的差异，在这一前提下，牧区城镇化的进程和模式与农区相比自然也有所区别。因此，需要在借鉴的同时，因地制宜，区别对待，杜绝盲目照搬农区城镇化的经验，避免各种问题的出现。

目前国外对于牧区城镇化的研究不多，因为在外国的牧区每户牧民所拥有的草场面积很大，基本上都实现了规模化经营，牧民的收入水平较高，同时社会保障也与城镇居民相同，牧区城镇化推行的意义不大。另外，城镇化的背景也不同。在西欧国家的工业化初期，大量牧民进城务工成为产业工人这一进程也与中国目前的情况不同。首先，西欧国家当时进城务工的牧民多是失地牧民，圈地运动后牧民失去了生产资料，不得不进城寻找工作维持生活。其次，当时西欧国家人口总量少，工业化所提供的工作岗位足以解决牧民的就业问题。然而，目前国内的牧民一是不愿离开牧区，改变传统的生产生活方式；二是城市工业的发展虽然也能创造工作机会，但牧民多为少数民族，受语言、教育、生活习惯等条件限制，往往在就业竞争当中弱于农村的农民，牧民要实现从第一产业向第二、第三产业转移需要一个过程。

在国内，虽然也有一些关于牧区城镇化方面的研究，但这些研究主要还是基于对农区城镇化模式的借鉴，有的甚至是照搬，很少能真正从牧区的实际出发，结合牧区的自身的特点，去深入研究牧区城镇化与农区城镇化的条件差异，并探索真正适宜牧区城镇化发展的模式和路径。

第2节

研究目标

结合牧区的实际情况及牧区城镇化与农区城镇化的条件差异，分析当

前牧区城镇化研究中存在的一些误区,以及在牧区的城镇化进程中存在的问题和困难,并在牧区问卷调查的基础上,从城镇化的根本意义出发,对牧区城镇化的特殊性进行分析、研究,提出牧区城镇化的新思路,为牧区城镇化发展提供理论支持和借鉴参考。

第3节

研究思路

本书遵循实践问题—实证研究—应用研究的基本研究思路,分析牧区城镇化与农区城镇化的条件差异,并总结和归纳牧区城镇化的特殊性。基于牧区城镇化的特殊性以及目前牧区城镇化发展存在的问题和困难,本书将从城镇化的根本意义出发,探讨牧区城镇化的思路。城镇化的根本意义在于能让更多的农牧民进入城镇享受到城镇市场经济的便利以及城镇社会公共服务的福利。当真正实现城乡一体化之后,城镇化率的测度其实也就失去了意义。在牧民迁入城镇的过程,实际上也就是牧民参与市场的过程,而牧民从自给自足的生活到基本依靠市场、依靠城镇经济,本身也是城镇化的一种体现。同时,在牧区城镇化过程中,重要的是把牧民生活纳入社会服务体系,而不能再像过去那样使牧民生活游离于社会服务体系之外。牧区的城镇化有其自身的特殊性,很多牧民不愿意离开牧区,因此,目前不一定非要牧民进城,可以通过提高牧区的商品市场化程度和社会服务化程度,让牧区的牧民同样享受到城镇化的好处。在真正实现城乡一体化之前,城镇化率的测度仍然重要,它也是了解城镇发展进程的重要依据。牧区城镇化率的提高,可以有三个途径。一是农牧民进城务工,并在城市或城镇定居落户。二是一个较为新颖的思路,即吸引外地的农民到城市或城镇来务工、定居并落户。在当前牧民不愿离开牧场的条件下,可以通过在市区和旗县中心镇大力发展工业、商贸业,吸引本地和外地的农民来赤峰进城落户,从而提高牧区的城镇化率。三是由牧区新社区向新城镇过渡。最后结合牧区问卷调查的实际情况,本书提出牧区城镇化的新思路和政策建议,探索出适宜牧区城镇化发展的新路径。

研究的重点

研究重点一：研究牧区城镇化与农区城镇化的条件差异，认识牧区城镇化的特殊性。

研究重点二：研究当前牧区城镇化所存在的问题和困难，提出适宜于牧区城镇化发展的基本思路。

研究重点三：总结和借鉴牧区城镇化目前所取得的成功经验，进一步完善牧区城镇化的发展模式。

研究的难点

研究难点一：关于牧区城镇化与农区城镇化条件差异的研究比较少，需要从经济、文化、历史等多个方面对两者的差异进行深入归纳与分析。

研究难点二：由于在各种年鉴中很难找到专门搜集牧区以及牧民家庭的数据资料，而准确的牧区数据资料作为全书研究的基础，只能通过问卷调查的形式，深入牧区基层，走村访户获取。调查内容涉及面广，涵盖牧民的家庭收入、生产生活开销、产品销售、商品购买、社会保险、教育、环境、卫生等多个方面，调查难度相当大。另外，再加上牧区地广人稀，牧民居住分散，调查问卷的发放和回收也需要较多的人力和时间投入。本书以赤峰市的牧区为例，从该市牧区的基本情况入手探寻一条牧区广泛适用的城镇化模式，但就赤峰一个市就有7个牧区旗县，因此，巨大的问卷调查工作量是本书研究的一个难点。

第4节

研究方法

本书以科学发展观为指导思想，注重理论联系实际，定性分析和定量分析、规范分析和实证分析相结合，普遍性研究和案例研究、实地调研和专家研讨相结合。具体方法主要有：

(1) 计量经济方法，具体包括面板数据分析、时间序列分析、统计分析、数据包络分析等；

(2) 注重实地调研，通过大量问卷调查，研究牧区经济社会发展现状以及目前牧区城镇化所面临的问题与困难；

(3) 重视案例研究，包括各类案例的成功和不足之处的借鉴分析，并通过案例对政策工具的效应进行评价；

(4) 通过多种形式加强与该领域专家的交流学习，吸收反馈意见，完善课题研究。

第 2 章

牧区城乡差距问题

第 1 节

牧区的基本情况

我国的牧区主要集中在内蒙古、青海、新疆、西藏、四川、甘肃、黑龙江、吉林、宁夏等省（自治区），在全国范围内共有 263 个牧区县和半农半牧区县，其中牧区县 120 个，半农半牧区县 143 个。内蒙古自治区有 33 个牧区县（旗）、20 个半农半牧区县（旗）；青海省有 26 个牧区县，4 个半农半牧区县；新疆维吾尔自治区有 22 个牧区县，15 个半农半牧区县；西藏自治区有 13 牧区县，24 个半农半牧区县；四川省有 10 个牧区县，38 个半农半牧区县；甘肃省有 7 个牧区县，12 个半农半牧区县；黑龙江省有 7 个牧区县，8 个半农半牧区县；吉林省有 1 个牧区县，7 个半农半牧区县；宁夏回族自治区有 1 个牧区县，2 个半农半牧区县（见表 2-1）。

表 2-1 全国牧区、半农半牧区县分布 单位：个

	全国	内蒙古	青海	新疆	西藏	四川	甘肃	黑龙江	吉林	宁夏	河北	辽宁	山西
牧区县（旗）	120	33	26	22	13	10	7	7	1	1	0	0	0
半农半牧区县	143	20	4	15	24	38	12	8	7	2	6	6	1

资料来源：《中国民族统计年鉴 2010》。

全国牧区、半农半牧区行政区域土地面积共计 3894877 平方公里, 占全国国土面积的 40%, 共辖 3352 个乡镇, 31240 个村。2010 年全国牧区、半农半牧区人口总数为 4592 万人, 其中农牧民 3358 万人。

由表 2-2 可以看出, 全国 9 个牧区县共有牧民家庭 131.9436 万户, 牧业人口 603.6 万人。从收入来看, 全国牧区县的牧民年人均纯收入 4133.6 元, 其中牧业收入达 2419.8 元, 占总收入的 58.54%。从分省的情况来看, 内蒙古、黑龙江、青海、新疆、西藏牧区县(旗)的牧民数量较多, 牧业人口基本都在 50 万以上, 内蒙古和黑龙江牧区县的牧业人口更是突破了 100 万, 在 2010 年年末牧业人口分别为 132.1 万和 146.7 万。在牧区县(旗)中, 牧民年人均纯收入较高的有内蒙古、新疆和黑龙江, 分别达到 6010.3 元、5162.1 元和 4926.9 元, 相对而言, 四川的牧民年人均纯收入最低, 仅为 3016.2 元, 与牧民年人均纯收入最高的内蒙古相比, 相差近一半。就牧业年人均收入而言, 内蒙古、青海和甘肃牧区县(旗)的牧业年人均收入较高, 分别为 3876.2 元、3138.8 元和 2795.4 元, 比较来看, 宁夏牧区县的牧业年人均收入最低, 只有 1130 元, 与牧业年人均收入最高的内蒙古相比, 仅为内蒙古的 1/3。可见, 在全国的牧区县(旗)中, 不同省份牧民的年人均纯收入和牧业收入的差距仍然较大, 区域之间牧业发展的不平衡问题严峻。

表 2-2

2010 年全国牧区县牧民基本情况

	牧户数(户)	牧业人口数(万人)	人均纯收入(元/人)	牧业收入(元/人)
全 国	1319436	603.6	4133.6	2419.8
内 蒙 古	380495	132.1	6010.3	3876.2
青 海	188385	82.7	3826.8	3138.8
新 疆	117347	57.6	5162.1	2457.6
西 藏	88528	81		
四 川	84675	40.2	3016.2	1914.2
甘 肃	58778	25.1	3471.2	2795.4
黑 龙 江	316661	146.7	4926.9	2342.7
吉 林	52000	25.1	4349	1670
宁 夏	32567	13.2	3584	1130

资料来源:《中国民族统计年鉴 2011》。