

# 内蒙古草原工矿业 开发与牧区稳定发展研究

NEIMENGGU CAOYUAN GONGKUANGYE  
KAIFA YU MUQU WENDING FAZHAN YANJIU

张群◎著



新华出版社



---

### 作者简介

---

张群,中央民族大学社会学专业博士,内蒙古大学民族学与社会学学院副教授、硕士研究生导师,内蒙古北辰智库研究员。在《中国农村经济》《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》《中国藏学》等国内外权威刊物发表文章三十余篇,主持国家社科基金、教育部人文社科规划项目等省部级项目5项,出版专著3部。

本成果为内蒙古大学“铸牢中华民族共同体意识”系列丛书；  
本成果为国家社科基金西部项目“内蒙古草原工矿开发与牧区  
稳定发展研究”（项目编号：15XSH010）最终成果

# 内蒙古草原工矿业 开发与牧区稳定发展研究

NEIMENGGU CAOYUAN GONGKUANGYE  
KAIFA YU MUQU WENDING FAZHAN YANJIU

张群◎著

新华出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

内蒙古草原工矿业开发与牧区稳定发展研究 / 张群著.

— 北京 : 新华出版社, 2021.9

ISBN 978-7-5166-6020-1

I. ①内… II. ①张… III. ①草原-工业开发-影响-牧民-农民收入-研究-内蒙古②草原-矿业开发-影响-牧民-农民收入-研究-内蒙古

IV. ①F323.8

中国版本图书馆CIP数据核字 (2021) 第181917号

## 内蒙古草原工矿业开发与牧区稳定发展研究

著 者: 张 群

---

责任编辑: 丁 勇

封面设计: 刘宝龙

---

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路8号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

经 销: 新华书店、新华出版社天猫旗舰店、京东旗舰店及各大网店

购书热线: 010-63077122 中国新闻书店购书热线: 010-63072012

---

照 排: 六合方圆

印 刷: 内蒙古正和印务有限责任公司

---

成品尺寸: 170mm×240mm

印 张: 19 字 数: 216千字

版 次: 2021年9月第一版 印 次: 2021年9月第一次印刷

---

书 号: ISBN 978-7-5166-6020-1

定 价: 68.00元

---

版权专有, 侵权必究。

# 序

在中国地理特征上，400毫米等降水量线是一条重要的地理分界线。它既是半湿润与半干旱区分界线，也是森林植被与草原植被的分界线，更成为中国农牧文化的分界线。它沿大兴安岭—张家口—兰州—拉萨—喜马拉雅山东南端一线展开，在北方大致与长城的走向重合，把东西跨度为2400多千米的内蒙古自治区划在线北，被人们长期视为是牧业文明地区。直到距今五六千年的红山文化的考古发掘，人们才惊奇地看到，原来这里也蕴含着悠久的农业文明。

20世纪80年代后期，费孝通先生提出“边区开发”思想，也是选择在红山文化发祥地——内蒙古自治区赤峰地区的翁牛特旗破题。费孝通先生发现落后的牧业遇到落后的农业，必然带来自然生态和人文生态的失衡，于是他提出西部大开发，即要从扭转“两个失衡”入手。我在1987年荣幸成为费孝通指导的“边区开发”方向的博士生，除了跟随他去过呼伦贝尔考察外，一直没有机会在内蒙古深入调查研究。作为费孝通先生的再传弟子，张群的著作《内蒙古草原工矿业开发与牧区稳定发展研究》，可以看作费孝通“边区开发”思想在新时代内蒙古发展研究的续篇，也可以说满足了我的一个长期心愿。



这部书首先在内蒙古自治区宏大社会变革背景下，展现了牧区生产关系和生产力的巨大变迁。作者认为根植于草原—牲畜—牧民这样一个独特的生态社会系统的牧区发展具有整体性和历史性，不能以简单的传统—现代或牧业—工业等二元对立思维来解读。作者将牧区的社会经济发展理念放在牧区整体文化变迁中去分析，更放在历史长河中去研究，这有助于我们理解牧区发展的复杂性和脆弱性。特别是改革开放以来，从牧业兴旗、工业强旗、矿业富旗的发展路径演变中，许多牧区从过去的贫困县一跃进入西部发展百强县，内蒙古自治区也创造了连续八年全国经济增长第一的发展奇迹，2012年就以人均GDP突破1万美元、人均财政收入超过1万元人民币的“双万”西部先进省份而被看作“内蒙古模式”。然而与落后的农业遇到落后的牧业会带来自然生态和人文生态的“两个失衡”一样，粗放的矿业和初级的工业在许多地方必然会进一步加剧“两个失衡”，这是一个动态的平衡发展过程。工矿业发展了，地方财政增强了，民众的生活水平整体提高了，但有的牧民生计却困难了，发展的环境代价也引起人们的高度关注。本书的可贵就在于以独特的研究视角审视内蒙古草原工矿业开发与牧区稳定发展的内在关联并以牧民可持续生计为旨归，探寻牧区社会稳定发展的实现路径。民族地区的工业化和城市化，必须是以人为本的现代化进程。这部书里可以看到政府、企业，特别当地的人民都在积极适应这种历史巨变，寻求动态平衡的可持续发展之路。

在具体内容上，本书从宏观视角考察个案牧区发展历史经验及在市场化和工业化进程影响和支配下的发展态势，也注重从底层民众生活的微观视角考察牧区不稳定的诱因，通过运用可持续生计分析框架来深度挖掘牧民的生计现状和全景展现草原工矿业开发与牧民的利益博

弈、资源争夺、理念冲突，借此厘清草原工矿与牧区不稳定因素的关联。作者抓住了内蒙古牧区稳定发展的根本，即将牧民生计视为内蒙古牧区稳定的“压舱石”，尤其是在辩证审视工矿业开发的基础上，提出了以生态文明建设统领牧区工矿业发展，实施以侧重多元发展主体参与和生计能力建设为特点的发展型社会政策来指引牧区稳定发展等针对性很强的政策建议。这些观点紧密结合了国家政策与地方发展导向，对于加快推动内蒙古自治区的高质量发展和全面贯彻习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的社会主义生态文明思想等方面大有帮助。

在研究方法上，本书将传统民族学、人类学质性田野调查与社会学的量化研究方法相结合，不仅在方法论上弥补了二者的不足，而且为研究结论的真实有效提供了保障。在具体的研究策略上，本书首次将可持续生计分析框架和环境损失评估中的CVM方法（条件价值评估法）运用到草原工矿业开发中，这使上述方法的研究领域有所拓展。本书既有学术研究的严谨理论分析，又有生动具体的个案研究，对草原工矿开发和牧区社会稳定的状况进行全景扫描，精彩呈现了一幅内蒙古草原牧区的以往、当下和未来的生计变迁图景。

在全球气候变化加剧的今天，联想到历史上因地球的冷热变化而带来的沧海桑田故事，以及在农牧文明交替交错之后面对今天前所未有、方兴未艾的工业化和城市化发展热潮，或许这本书对读者会有更深层的启示。

徐平，中共中央党校（国家行政学院）二级教授、博士生导师

2021年7月25日

# 目 录

## CONTENTS

序	1
导 论	1
第一章 从“牧业为本”到“矿业兴旗”：牧区发展路径的嬗变	30
第一节 地理图景与资源禀赋	30
第二节 牧业生产制度的变革	36
第三节 矿业兴旗：工矿业开发对县域经济的助推	56
第二章 工矿业开发中的利益分配逻辑	70
第一节 内蒙古矿产开发利益分配框架	72
第二节 苏木及牧民受益渠道分析	79
第三节 牧民所承担的成本	85
第四节 牧民的“总体亏损”	93
第三章 多重暴露：工矿业开发之下的牧民生计脆弱性	99
第一节 脆弱性及其分析框架	100
第二节 牧业生计的自然风险	105
第三节 牧业生计的社会风险	113
第四节 工矿业开发的技术风险	122
第四章 工矿业开发对牧民生计的影响分析	130
第一节 研究背景	130

第二节	工矿业开发对牧民生计的影响·····	132
第三节	主要结论及政策启示·····	143
<b>第五章</b>	<b>可持续生计：理论基础及分析框架·····</b>	<b>145</b>
第一节	发展观的演进：从经济增长论到可持续发展·····	145
第二节	可持续生计及其分析框架·····	155
第三节	工矿业开发—牧民可持续生计分析框架·····	169
<b>第六章</b>	<b>牧民生计资本测量及分析·····</b>	<b>173</b>
第一节	牧民资本的描述性统计·····	174
第二节	牧民生计资本赋值及量化·····	191
第三节	牧民生计资本分析·····	196
<b>第七章</b>	<b>牧民生计策略：愿景与障碍·····</b>	<b>202</b>
第一节	牧民生计策略的类型学分析·····	202
第二节	牧民生计资本与生计策略的关系·····	208
第三节	牧民生计方式调整意愿与制约因素·····	212
<b>第八章</b>	<b>工矿业开发背景下牧区稳定与发展的路径·····</b>	<b>228</b>
第一节	生态文明建设：牧区工矿业发展的根本逻辑·····	228
第二节	发展型社会政策：牧区稳定发展的现实路径·····	241
	<b>结论与讨论·····</b>	<b>257</b>
	<b>参考文献·····</b>	<b>262</b>
<b>附录 1</b>	<b>牧民生计资产与生计策略调查问卷·····</b>	<b>282</b>
<b>附录 2</b>	<b>牧区生态建设调查问卷·····</b>	<b>288</b>

# 导 论

## 一、工业化浪潮下的内蒙古牧区

内蒙古草原面积为 13.2 亿亩，约占全区国土总面积的 74.4% 和全国草原面积的 22%。它地域辽阔，东起大兴安岭，西至额济纳戈壁，延绵 4000 多千米。它物产丰饶，在 2330 多种种子植物中，具有重要经济价值的植物 100 余种，受重点保护的动、植物分别有 50 种和 47 种；草原畜种资源得天独厚，有分布范围广、数量多的蒙古系地方品种蒙古马、蒙古牛、蒙古羊、蒙古驼、滩羊等，是全国畜牧业的主要产区；内蒙古草原也是煤炭、油气、铁矿、有色金属和稀土等矿产资源的富集地，在 33 个牧业旗县中已知矿点、矿床、矿化点 2000 多处。它景色旖旎，千古传唱的民歌“敕勒川，阴山下。天似穹庐，笼盖四野。天苍苍，野茫茫，风吹草低见牛羊”，歌唱了大草原的雄浑与壮美。天堂草原，有明珠焉，呼伦贝尔、锡林郭勒、科尔沁、乌兰察布、鄂尔多斯和乌拉特等六大著名草原就如同散落在凡间的明珠，使无数中外



游客对其充满向往欣赏之情,甚至为之陶醉。它文化厚重,是牧民“栖居”的世界及文化摇篮。牧民通过日常的牧业实践活动,与牲畜和草原形成一种连贯性和整体性的关联,在地方中产生情感和认同。与此同时,与牧民日常实践密不可分的风俗习惯、社会制度、思想观念、宗教信仰、文学艺术等孕育了中华文明三大源头之一的草原文化。它具有浓厚的地域特色和民族特征,韵味十足,丰富耀眼。

丰饶的资源禀赋,加之独特的生态文化,使内蒙古牧区在发展中极富潜力。1987年6月,改革开放的总设计师邓小平同志在会见美国前总统卡特时曾洞烛先机:“我们帮助少数民族地区发展的政策是坚定不移的,我们的政策是着眼于把这些地区发展起来。如内蒙古自治区,那里有广大的草原,人口又不多,今后发展起来很可能走进前列。”1999年1月,江泽民同志在内蒙古考察时进一步指出:“内蒙古地大物博、资源丰富,要注意发挥资源优势,提高资源的综合开发利用水平,加快把资源优势转化为经济优势,力争使内蒙古成为我国下一个世纪经济增长的重要支点。”诚如斯言,随着中国经济的迅猛发展,中国经济的发展已经进入到工业发展对资源有强大需求而资源对工业发展又强烈约束的时期。尤其是进入21世纪以来,在民族地区跨越式发展战略、西部大开发战略和国家能源战略等发展战略的共同促进下,内蒙古自治区党委和政府先后出台了《关于加快工业经济发展推进工业化进程的意见》和《关于发挥优势突出重点推动工业经济快速发展的意见》等指导性文件,在内蒙古自治区掀起了前所未有的全面推进工业化进程的高潮,创造性地走出了一条依托资源区位优势,政府大战略引导,吸引大投资,开发大项目,发展大产业,面向全国主要提供能源原材料等重化工产品的工业化发展道路(陶建、

苏新民, 2002), 内蒙古牧区矿产资源开发的速度也随之大大加快。发达国家的经验表明, 经济发展程度与矿产品消费之间存在着较强的规律性。在 2002 年到 2009 年期间, 内蒙古的 GDP 增速连续八年位居全国第一, 被冠誉为“内蒙古奇迹”<sup>[1]</sup>“内蒙古模式”<sup>[2]</sup>等光鲜词汇。更让世人惊叹的是, 自 2012 年起, 内蒙古的人均 GDP 突破 1 万美元, 人均财政收入超过 1 万元人民币, 成为西部地区第一个跃上“双万”台阶的省份(人民网, 2013)。丰富的自然资源再加上特殊的机遇期、适当的工业化发展战略等一系列因素的集合是成就内蒙古经济高速增长不可或缺的外部条件(任军, 2017)。其中, 工矿业开发成了内蒙古飞速发展的重要引擎和助推器。从 2000 年起, 采矿业已成为内蒙古的主导产业, 采矿业利润由 2000 年的 1.6 亿元增加到 2014 年的 704.23 亿元, 占工业利润的比重由 2000 年的 9.94% 增长到 2014 年的 54.20%。<sup>[3]</sup>

在“工业强(兴)旗(县、区)”的发展口号和路径依赖下, 牧区工矿业开发不仅成为内蒙古牧区“进步与发展”的当代表述之一(麻国庆、张亮, 2012), 而且成为地方政府解决长久以来牧区

---

[1] 参见:《西部大开发带来内蒙古发展奇迹》, [http://hprc.cssn.cn/gsyj/zhutiyj/xibudakf/201007/t20100708\\_3993074.html](http://hprc.cssn.cn/gsyj/zhutiyj/xibudakf/201007/t20100708_3993074.html), 新华社, 2010-07-08。

[2] 内蒙古模式是以科学发展和社会和谐为要求, 以解放思想为先导, 以优势特色产业为主导, 以自然资源为依托, 以生态建设为根本, 以制度创新为动力, 以改善民生为目的, 政府强势主导, 企业市场运作, 要素聚集优化, 经济自主增长的模式。参见乐奇主编《内蒙古发展模式研究》。

[3] 本数据来源于内蒙古自治区统计局(编):《2000 内蒙古统计年鉴》, 中国统计出版社, 2000 年。内蒙古自治区统计局(编):《2014 内蒙古统计年鉴》, 中国统计出版社, 2014 年。



内生发展动力不足这一顽疾的“灵丹妙药”。伴随着牧区工矿业开发的盛宴，牧区发生了深刻的变化：一座座矿山突兀在草原、一条条铁路和公路延伸到牧区、旧貌换新颜的城镇。与此同时，被破坏的草原景观、生计窘迫的牧民等工矿业开发所带来的“现代性后果”也不时见诸媒体。有研究表明，近些年来许多大企业纷纷来内蒙古草原进行矿产开发，发展迅速，且形成垄断之势。但这是典型的“总部经济”，虽然给当地就业和二、三产业发展带来机会，但直接实惠并不多，而给地方生态、环境造成的危害和污染等问题远高于所得到的实惠。出现了企业开发资源，地方付出代价，企业“吃肉”，地方“出血”的现象（盖志毅，2011）。更为重要的是，随着现代工矿业开发强势挺进内蒙古草原，传统的游牧文明与工业文明相互抵触，工矿业对牧业生计的扰动和侵蚀、对牧民利益的影响、短期经济利益和长期生态保护等诸多矛盾叠加，使内蒙古牧区的情况变得更加复杂，出现了一些值得我们警醒的问题，如在2011年发生在锡林郭勒盟西乌珠穆沁旗的“5·11”事件和阿巴嘎旗的“5·15”事件。有学者曾经指出，作为全国第一个少数民族自治区，其地域和民族特征消退带来的巨大政治、生态、经济代价是不可能由其GDP增长速度挽回的，而且一旦发生将难以逆转（郑易生、达林太，2010）。那么，草原工矿业开发影响牧区稳定的机理是什么？在工矿业开发的冲击下，牧民能够顺利转型从而适应新的经济模式和生活模式？如何使内蒙古牧区实现“美丽与发展双赢”？对于这些问题的探讨与争论，已成为政界、学术界和利益相关主体所关注的热点议题。

## 二、研究意义

### (一) 理论意义

自 20 世纪 90 年代以来,中国实施了西部大开发战略。西部大开发战略明确指出,“西部地区要……从资源导向型转变为市场导向型,走出一条市场与知识为主体的可持续发展的西部开发模式”,并且认为“遏制西部地区的生态环境恶化趋势,就没有全国经济社会的可持续发展;没有西部地区的小康,就没有全国的小康;没有西部地区的现代化,也就谈不上全国的现代化”。中国西部省份的发展已经成为国家发展战略中优先考虑的地区。就内蒙古牧区而言,国家和自治区都把内蒙古牧区的地位摆在攸关国家生态安全、边疆安定和社会稳定的战略高度。作为北方边陲的巨大绿色屏障,内蒙古牧区在调节气候、涵养水分、防风固沙、美化环境、生物多样性保护等方面具有极其重要的作用,是祖国北部及西部的生态屏障。从生态意义上讲,保护好这片土地不仅关系到我们自身的生死存亡,而且还关系到整个国家的生态安全(王来喜,2008)。发展牧区经济是促进我国国民经济发展、维护国家生态安全、促进民族团结、建设环境友好型社会的战略举措。总而言之,内蒙古因其社会性、生态性、经济性的统一决定了战略地位上的重要意义(路战远,2012)。如何辨明工矿业开发影响牧区稳定的多重诱因,如何让在这里生活了千百年的牧民能够顺利转型从而适应新的经济模式和生活模式,学术界的研究处于滞后的状态。因此,本研究从社会学、生态学、经济学等跨学科的角度,着重关注工矿业开发与牧区稳定之间的关联,不仅可以推动内蒙古牧区发展研究的深入,也可以为牧区发展及稳定开拓新的研究领域,这使本研究具备了很高的理论意义。



## （二）实践意义

2011年出台的《国务院关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》中将内蒙古定位为“我国民族区域自治制度的发源地，煤炭、有色金属、稀土、风能等资源富集，发展潜力巨大，生态区位独特，在全国经济社会发展和边疆繁荣稳定大局中具有重要的战略地位”。习近平总书记2014年在内蒙古考察时指出，“努力把内蒙古建成我国北方重要的生态安全屏障”，“把内蒙古建成祖国北疆安全稳定的屏障”，“把内蒙古建成我国向北开放的重要桥头堡”。他同时强调，“要把保护基本草原和保护耕地放在同等重要的位置”，“着力转变经济发展方式，着力抓好农牧业和牧区工作”，并殷切希望我们“守好内蒙古少数民族美好的精神家园”，“把祖国北部边疆这道风景线打造得更加亮丽”。2017年，习近平总书记再次强调，“内蒙古的生态状况如何，不仅关系全区各族群众生存和发展，也关系华北、东北、西北乃至全国的生态安全”。2018年，习近平总书记在十三届全国人大一次会议内蒙古代表团审议时指出，“内蒙古是我国最早成立民族自治区、党的民族区域自治制度最早付诸实施的地方，地处祖国北疆，战略地位十分重要。内蒙古改革发展稳定工作做好了，在全国、在国际上都有积极意义”。2019年，习近平总书记在十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时强调，“保持加强生态文明建设的战略定力，探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，加大生态系统保护力度，打好污染防治攻坚战，守护好祖国北疆这道亮丽风景线”。2020年，习近平总书记在十三届全国人大三次会议内蒙古代表团审议时指出，“要保持加强生态文明建设的战略定力，牢固树立生态优先、绿色发展的导向，持续打好蓝天、碧水、净土保卫战，把祖国北疆这

道万里绿色长城构筑得更加牢固”。在国家定位和习近平总书记讲话的殷殷嘱托下，开展牧区工矿开发背景下的牧区稳定问题研究，其应用价值不仅很大，甚至应当说是当务之急。

从内蒙古地区的发展现实而言，近些年来牧区工矿业的开发不仅为国家的经济发展提供了重要的资源，也为地方 GDP 增长做出了重大贡献。但是在经济高速增长的同时，大部分牧民却没有分享到经济发展带来的实惠，甚至一部分牧民生活水平下降。更甚者，由于工矿业开发对草原生态环境的破坏，加剧了牧民生计的不确定性，使农牧民陷入了生态退化和生计衰微的双重窘境。这既不利于经济和社会的协调可持续发展，也不利于牧区社会稳定。尤其是在铸牢中华民族共同体意识已成为民族工作主线的背景下，物质田园建设是铸牢中华民族共同体意识的重要维度。在 2020 年的全国民族团结进步表彰大会上，习近平总书记强调：“我们要加快少数民族和民族地区发展，推进基本公共服务均等化，提高把‘绿水青山’转变为‘金山银山’的能力，让改革发展成果更多更公平惠及各族人民，不断增强各族人民的获得感、幸福感、安全感。”在 2021 年的中央民族工作会议上，习近平总书记鲜明指出：“民族地区要立足资源禀赋、发展条件、比较优势等实际，找准把握新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局、实现高质量发展、促进共同富裕的切入点和发力点。”因此，在铸牢中华民族共同体的背景下，本研究不仅可以为内蒙古牧区发展提供实证材料和理论依据，而且对增强牧民物质田园建设，保持牧区繁荣稳定和铸牢中华民族共同体意识有积极的现实意义和应用价值。



### 三、文献综述

#### (一) 牧区矿产开发研究

##### 1. 国外相关研究

国外对牧区矿产开发的研究多集中于蒙古国。在经济学研究方面,一些学者聚焦于蒙古国矿产开发与经济发展之间的关联。Gansukh Enkhdelger (2017) 认为蒙古国的矿产开发从 1911 年开始,一直是国家的经济来源之一。从 1990 年开始,蒙古国从计划经济开始向市场经济转型,矿产开发成为经济的支柱(世界银行,2003)。L.Enkhdelger (2013) 指出蒙古国境内目前有 80 多种矿产,且各种矿产的开采点已经超过 6000 个。他进一步指出,蒙古国在 2012 年的开矿收入占国民收入的 30% 左右,出口收入占 60%。2006 年蒙古国经济在矿价上涨时开始扩张,2011 年经济增长率达到 17.3%,被认为是世界上增长最快的经济体(Khulan Ganbaater, 2016)。埃琳娜和苏德山(2007)借助计量经济学模型,着重分析了蒙古国经济发展的影响因素,指出采矿业在蒙古国投资结构中占据重要地位。但是好景不长,随着大宗商品价格下跌、全球经济放缓,特别是在 2013 年后由于国际矿产资源价格的影响及最大贸易伙伴中国经济的放缓导致矿产需求疲软等国际和国内因素的综合作用下,蒙古国经济陷入了经济危机(乌日很,2018)。巴特巴桑(2013)认为,对资源的依赖使得蒙古国经济风险加剧,蒙古国经济已经出现“荷兰病”的征兆。除此之外,外资大面积逃离给矿业乃至整个国民经济带来沉重的下行压力,导致停滞不前的困境(胡格吉勒图,2017)。Batchuluun A (2010) 等学者在承认矿产开发为蒙古国为 GDP 做出重要贡献的同时,认为缺少发展经验和适当的法