

工矿资源、草原①资源及其文化资源的可持续利用和包容性发展：关于内蒙古锡林郭勒盟工矿开发对牧区社会经济影响的调研报告

那顺巴依尔¹， 陈红²

（内蒙古大学 民族学与社会学学院，内蒙古 呼和浩特 010021）

摘要：资源利用形式的选择决定着人类对所处环境的影响。伴随工矿开发的推进，在牧区这一草原资源利用为主导的区域，当牧民面对现代化、工业化时，他们用自己的方式在叙述其草原资源利用的合理性。发展有多种模式，资源可持续利用与发展的包容性是国家繁荣、社会稳定的基础。

关键词：内蒙古；牧区；发展；可持续；包容性

中图分类号：S812.6

文献标识码：A

一、引言

从人类历史进程来讲，资源的利用方式不断在改变，这不无与人类所掌握的生产技术有关系。如今在草原畜牧区域，随着工业化进程的推进，三类资源即工矿、草原及草原所承载的文化资源之间产生了难调和的矛盾。这一矛盾在现实生活中很容易捕捉，我们在调查过程中切身体会到了这一点，并以访谈所得的口述材料为基础整理出了矛盾集中的几种表现形式。在理论层面，围绕这一矛盾的呈现形式需要深入调查和详实的文献材料才能够理清楚三者之间在理论层面上的关系。

如何面对现今三类资源所呈现给牧区的种种现象？这是本文所要探讨的重点，对于现象的列举，文中则集中在了内蒙古自治区锡林郭勒盟一市三旗的田野资料上。调查所选的四个田野点分别是锡林浩特市（锡市）煤矿开采区、镶黄旗石材和石油开采区、正蓝旗煤电开发区以及西乌珠穆沁旗（西乌旗）浩勒图高乐镇煤矿开采区。调查各组到工矿开采区，对嘎查②、社区进行入户访谈的同时实地勘察工矿开发区域并与政府相关部门取得联系，同其负责人进行了座谈。在访谈资料的整理以及对文献资料梳理基础上，文中对资源的可持续利用和发展的包容性提出了见解，以此试图解答本文所要探讨的重点问题。

在理论与现实生活之间，发挥重要链接、指导作用的是地方性的发展规划、政策等。对于发展的理念、工业化的思路，地方政府如何去实施是三类资源实现可持续并创建和谐社会环境的关键。地方政府制定的发展政策中是否过度重视工业化而未能正确定位传统畜牧业及其存在价值？矿产开发创造了巨额利润空间并为国家和当地经济带来了快速发展，但工矿业在牧区取得的利润是否真正惠及牧民？牧民收入、生活质量是否得到相应提高？工矿企业入驻及征地过程中牧民的切身利益有哪些受到影响？对上述四项问题的关注，是文中在理论层面梳理三类资源之间关系的切入点。

二、地方重要文献中的矿产资源与草原资源

在地方性的报刊及政策汇编类文献中不乏反映当地发展思路的阐述。下面引用较为典型的两项地方性的发展论点，分析一下其中包含的发展思路以及在理论层面上不同资源之间的关系。

2003年7月锡林郭勒盟经济工作会议在正蓝旗上都镇举行。在本次会议上确定全盟经济工作以工业化为核心的同时提出了“传统畜牧业已走到尽头，必须跳出畜牧业圈子抓畜牧业，用工业化的

思路抓畜牧业”[1]的畜牧业发展思路。再如，镶黄旗十一五规划中提出“我旗必须坚持以工业项目为主的招商定位不动摇”[2]的发展方向。

从两项地方经济发展策略来看，工业和牧业在盟旗发展改革总体布局中很明显工业处于主导地位，为了实现地方经济发展目标，矿产开发是重点招商引资对象，以此完成地方经济增长，传统畜牧业则成为被改变和被放弃的生产形式。当然，倚重能源开发为基础的工业化道路符合自治区政府总体发展目标，然而“倚重”建立在对传统畜牧业的否定之上，在矿产资源开发过程中，牧民以及其经营的传统畜牧业需要做出让步，即将或正在付出巨大代价，同时更为严重的后果莫过于以草原传统畜牧业为载体的文化资源面临消失的困境。

三、从矿区中普遍存在的“影响”探讨资源利用形式

从田野调查访谈所得情况来看，牧民阐述的矿产开发对他们生产生活的影响，一方面反映了工矿开发区域牧民面临的主要社会环境以及关注的现实问题，另一方面“影响”也反映了地方性的发展政策对民生发挥的实际作用之一面。牧民讲述的工矿开影响概括如下：

（一）对牧民生活环境的影响

对水的担心：开发用水太多，担心过度使用地下水（地表水）会导致连年的旱灾；草场利用受限：被征用草场面积虽给予补偿，但还有很多无形的难以计算的占用；对人、畜健康的担心：味觉、声音、尘土和水源、生物污染；最让人头疼的行为：大批涌现的外地人口带来了大量的白色垃圾，造成牲畜吞噬死亡。

（二）对牧民社区的影响

因生计形式转变，社区内成员之间的信任程度降低；大量的人员流动使嘎查为单位的社区认同感淡化；社区留守人员的不安情绪直接针对外来群体。

（三）对生活态度的影响

伴随开发而来的征地，牧民对草场承包权缺乏信心，认为随着政策的变化早晚会“被赶出草场”，对自己的草场经营、使用权失去了信心；认为征地过程中政府工作人员态度和做法强硬，不尊重牧民意见。

（四）对牧民收入影响

牧民对补偿款有自己的计算筹划方式，按照牧民的计算，工矿的到来并没有提高他们的实际收入；牧民对到矿上短期或长期务工并不看好，在多次求职经历中牧民做出了“畜群才是我们生活的归宿”的结论；工矿业创造的就业机会对当地人群的贡献集中有学历的年轻人身上，而那些占多数的受教育程度低、年龄偏大（中年）、有些语言障碍（对汉语）的牧民并没有得到稳定的工作机会。

牧民关于“影响”的陈述涉及了多个方面，近年来开展的牧区工矿开发调查研究中上述几点均有体现。政府部门一直在采取相应的就业、补助等政策。很容易发现牧民对“影响”的各种表达中掺杂着多种情绪，但从整个发展过程来看，“情绪”的表露应当被关注，“影响”更应当被审慎考虑。

学界对处于牧区工矿开发区域的牧民有多角度的研究，从本次调查情况及综合内蒙古牧区工矿开发研究情况，“矿区牧民”在逐渐形成。现今对“矿区牧民”的针对性研究甚少，对其定义则需要更进一步的田野调查来提炼。然而，从牧民对“影响”的表述，可以概括“矿区牧民”形成中的普遍、明显的几个特点：1. 牧民在特定时间段内或永久地失去原有草场经营使用权；2. 因某种矿业资源的开采而面临放弃自己原有生产、生活方式的挑战；3. 脱离或逐渐失去原有畜牧业为主的社区生活；4. 需要面对下一代的出路和自己的养老方式问题。

矿区牧民，其累积的各种社会问题在牧区历史上前所未有。矿区牧民的形成，在微观层面上，

是一部分牧民群体生产、生活上的困惑，但在西部大开发这一大环境之中，这一特殊人群呈现给社会、政府决策者的是具有持续性的社会问题。在整个过程中，矿区牧民似乎从当地生产、生活的主体中逐渐淡出，成为当地在社会、文化意义上的边缘化群体。在理论层面，这一过程体现的是以进化论为主导的发展模式，认定传统畜牧业模式为落后，发展的表现就是用工业化代替传统畜牧业，其后果之一是在人员构成、社会结构上来一次大换血，但这一“认定”的后果往往导致外来群体和本土牧业群体之间张力的升级，逐年积累的社会潜在矛盾和问题通过偶然事件以不常见的方式爆发，从而使单纯的经济、生活上的问题呈现为文化、民族、阶层维度上的问题。

过分追求地方经济总量的增长，使原有空间中的资源利用形式出现了顾此失彼的局面，而所取的经济利益在庞大的社会群体性事件的处理上被消耗。矿区牧民的形成在草原资源的利用及其文化资源的利用上是不成功的案例，其表现在于：首先，牧民在牧业社区所习得的生活技能并不适合城镇生活，这在城镇化过程中这无疑增加了无业流动群体；其次，草原文化为主打的文化品牌失去源头保障，畜产品生产中的绿色、本土特色产业链将消失；最终，工矿开发进行到收尾阶段，地表资源的经营将成为问题，像锡林郭勒这样不适合耕种的北方生态屏障的形成，与数千年来传统游牧生活方式的可持续经营密不可分。

四、资源可持续利用形式的探讨

据锡林郭勒盟 2002-2009 年统计年鉴数据以及结合田野调查所了解的牧民收入情况，矿区牧民年总收入和年总支出几乎持平，其中牧业性的收入仍然占据牧民收入的主要部分。牧民牧业生产费用的支出连年居高不下，其原因与矿产开发的征地、禁牧圈养政策有着直接的联系，这在牧民讲述的“影响”中有一定的体现。牧业成本的增加，让牧民的生活变得入不敷出，而工矿开发所提供的其他收入途径显得很乐观。牧区工矿开发所创利润与牧民社区、牧民个人精神面貌、生活质量等方面并没有体现出直接的相关性。

从调查所知的补偿款项类型矿区牧民大概可分为两类：获得大额补偿款的牧民和获得少量补偿的牧民。前者一般以被永久性征地为特点，转出原嘎查到城镇务工，但他们在整个矿区牧民队伍里应该是少数；后者则以临时性征地和部分草场被征用为特点，是矿区牧民的主力军，他们的生计安排方式呈现出较复杂的状态。

综合锡林郭勒盟牧区工矿开发调查情况，对三类资源的可持续利用，我们有以下考虑：

（一）矿产资源属于不可再生的自然资源，矿产资源的可持续性不仅取决于利用的有效性和节约性，更取决于矿产资源利润分配的合理性；

（二）草原资源，生态环境脆弱。对草原资源的利用需要慎重考虑大生态环境所不能违背的因素——气候条件^③，同时它承载着独特的文化资源，两者的结合是几千年来这一区域生态安全、社会稳定的基础。

（三）根据现阶段各学科研究的成果，与矿产资源开发利用相随的对草原植被的破坏、水资源的过度利用、迅速城镇化以及短时间内的外来人口聚集等现象，是造成牧区草场新一轮退化、牧民生计困境的主要原因；

（四）工矿资源的开发有其必要性和可能性，但在开发同时需要肯定草原资源及其文化资源的积极意义，并保护草原资源繁荣发展的合理社会空间。

与矿产资源利用的不可再生性和阶段性相比，草原资源虽然脆弱，但在合理利用的前提下却具备了再生性和持久性的特点。因此矿产资源可持续利用的实现形式应是发挥能源基地为特色的利润优势，并将可观的利润有效转移到草原资源利用群体手中，保证具有草原可持续经营经验的本土群体的繁荣稳定，以此来实现三种资源利用的有机结合，实现三者的可持续和短、长期利益的取舍。

五、包容性发展④与牧区矿产资源开发

在包容性发展议题下，牧区工矿开发应得以重新阐释。同内蒙古高速增长的 GDP 及人均 GDP 一起，工矿开发中的牧区生态、矿区牧民生存状态应共同获得被重新考虑的机遇。在开发的整个过程中，首先，矿区牧民需要通过有效参与才能发挥主观能动性并以此来延续和继承其传统文化，从而更有效地、可持续地发展牧区的工矿开发业。其次，矿区牧民世代经营的畜牧业生产方式应得到相应的肯定。牧区生态问题，不仅是过牧问题，需要从开垦、工矿开发在内的整体视角去定位工业、传统畜牧业及其文化意义。第三，牧区文化资源如蒙古族文化资源，它是以草原、牧业、牧民为基础的社会资源，在以工业文明为先锋的现代文化背景下，农耕文明、传统牧业文明均应得到包容性发展的机会。

在开发过程中，部分环节缺失以人为本的思考，加之经济利益分配上的不均衡会累积矿区牧民社区中的极大的不满情绪。这些不满情绪表露在外的是围绕金钱利益的经济类矛盾以及对国家政策的不信任和消极对待，同时这一矛盾又通过牧民对生活方式突然被转变的忧虑、祖祖辈辈积累的生存技能失效的悲观、面对周围陌生群体的茫然和失去认同感的失落等形式反映在他们的生活观上。

2011 年 6 月国务院出台的（国发 2011）17 号文件“关于促进牧区又好又快发展的若干意见”中，充分肯定了我国牧区在经济、社会发展中能源、生态方面的重要作用。之后国务院出台的另一项关涉内蒙古未来的重要文件——国发（2011）21 号文件“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，针对内蒙古自治区提出了许多建设性的意见，但包括资源税、央企本地纳税及农牧民入股能源企业等关系到矿区牧民切身利益的关键改革没有出台实施细则，对畜牧业的发展方式仍坚持以草定畜，鼓励集约化生产。在“锡林郭勒盟 2011 年整顿和规范矿产开发秩序工作汇报”等地方性文件中也总结以往经验，在牧区工矿开发地区进行着各项整治工作，但其具体措施需要进一步的完善并包容性地考量结果。

六、结论与建议

综上所述，矿产资源利润的分配，需要顾及矿区牧民这一群体切身利益的保障和生产生活能力、本土文化传统的持续。在否定其生计方式的基础上，一味鼓励转出并强制施行，既增加周边城镇的负担，同时也不利于社会稳定、民族团结。

单一依靠矿产资源来实现发展的地区，无论大小，该地区将会面临资源枯竭后的严重后果。因此矿产资源的可持续利用应通过把有限的资源所获利润的合理份额投入到可能无限持续的资源形式当中，从而实现其可持续发展。本土传统畜牧生产生活方式已经过几千年的历史考验，与其简单地否定并加以抛弃，不如投入人力、物力去扶持培育其在多元化生产条件下的内生力。

牧区矿产开发中，“矿区牧民”的形成带来的是新的社会问题，解决的关键在于两类人群和两类生产方式的包容性发展，这同时也是两类文化的包容性发展。承认文化差异，尊重彼此所具有的文化，并给予应有的生存、发展空间。

工矿资源的开发在很大程度上促进了牧区经济的发展，但在社会微观层面，需要让牧民以主人翁的身份发挥主人翁的精神，参与社会政策制定和开发的全过程，加强牧民社区认同感，而不是一味地加以改造。

为实现上述目标，提出以下几点建议：

（一）保障本土群体的知情权与参与权。

“意见”⑤第十七项进一步重申了农牧民在农村土地和草原家庭承包经营责任制中的土地、草场的承包经营权，在此基础鼓励农牧区集体和个人以土地、草场使用权入股等方式的财产性收入。

因此，本土群体的知情权与参与权也需要进一步得到保障。开发之前、之中及之后的整个过程

应当透明，并附有牧民能够理解的解释说明。通过完善牧民社区功能，鼓励社区内生的服务群体的存在，建立健全在开发过程中牧民群体的知情、参与、发表意见的机制，以此来保障牧民不会“被开发”。知情和参与也是赋权于当地居民的方式，有助于提高牧民的自尊心和自信心，培育协商和参与能力，形成良好的社区风气，以维护社会稳定。

（二）能源开发央企在内蒙古设独立法人、实行税收属地管理的制度需要尽快制定实施细则并付诸实践。

地方税的分配方式在地方性招商引资政策中发挥着重要的驱动作用。据我们调查，大型企业，如央企，在开发和环保上的投入都有较明确的职能部门、规章制度，但现行税务制度中，在内蒙古储量丰富的煤炭没有列入资源税行列，加上企业国税部分交到注册地，地方招商引资政策更欢迎中小企业的引进。其所造成的另一严重后果就是地方政策制定上的“畜牧业走到尽头”的论断和地税创收成为工作重点。

因此建议在进行进一步的深入考察并听取各方利益相关者的意见的基础上，尽快建立健全能源开发央企在内蒙古设独立法人制度并出台具有可操作性的税收属地管理实施细则。

（三）建立社会文化风险评估体系。

开发项目的实施过程，一般由政府部门或企业做出规划并加以实施，通常缺乏第三方的评估，尤其是缺乏社会文化风险评估。国际上第三方评估的惯例是在项目的规划论证阶段、实施阶段、结项阶段邀请与项目没有利害关系的机构进行相关评估。在论证阶段对开发地区社会文化（包括少数民族社会生活）可能造成的潜在的效应预测研究尤其有必要。

现阶段我国大多数开发或发展项目都由政府相关部门（如发改委、农牧厅、林业厅、扶贫办、国土资源厅等）单独主导实施，观察和理解问题的角度往往是行业性的，或具有单纯追求经济效益的特点。对社会效应，尤其在少数民族地区对当地居民或民族关系有可能产生的后果，认识上缺乏敏感性，因而失去及时把握和解决潜在矛盾的最佳时机。建议政府经济和社会事业部门在实施有规模的开发和发展项目时，委托上一级人民政府民族事务委员会参与项目有关的论证和实施过程，互相协调督察工作，以便及时把握和解决对民族关系有可能产生负面影响的潜在矛盾。这也是避免同类的或相似的问题重复发生的较有效途径。

注释

①随着草原、牧区相关研究的深入，对“草原”的概念有了不同的界定，词汇选择上亦出现了多种形式。本文中所涉及的“草原”和“草场”，前者是依据地貌特征进行的界定，它属于陆地生态系统的主要类型，处于森林和荒漠之间，气候上半干旱半湿润的地理位置，在人类所选择的生产经营方式方面多与畜牧经济结合；后者概括地指称人类与草原的关系，其重点在于人类对所属区域的使用和管理及其所隐含社会文化寓意，因此在不同的文化群体中对其理解有着巨大差异。

②内蒙古自治区有盟、旗、苏木的行政级别，分别与省、县、乡级别对应，嘎查与行政村平级，设于苏木下。

③1949年以来，在“大跃进”时期以及之后的“以粮为纲”的号召下，锡林郭勒盟包括本课题田野点在内的地区加入过红红火火的开垦运动，但收效甚微，还对当地的生态环境造成了不可恢复的草原生态破坏。

④包容性发展的概念来源于亚洲发展银行和世界银行所提倡的包容性增长。2007年亚洲发展银行首次提出了包容性增长，起初寻求通过创造生产性就业岗位、能确保机遇平等并能有效减少风险来给最弱势群体带来可缓冲的社会安全网，而其最终目的是保证让普通民众（包括弱势群体在内）在经济发展中的权益。

⑤以下“意见”均为“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”

参考文献

- [1]全盟经济工作会议在上都镇召开[N],锡林郭勒日报,2003-07-30.
- [2]镶黄旗“十一五”规划编写组:“内蒙古镶黄旗国民经济和社会发展‘十一五’规划纲要”,2006。
- [3]韩念勇主编.草原的逻辑(第二辑)——顺应与适度:游牧文明的未来价值[M],北京:北京科学技术出版社,2011.
- [4]国发(2011)17号文件“国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见”。
- [5]国发(2011)21号文件“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”。
- [6]锡林郭勒盟统计局编.锡林郭勒统计年鉴[M],2002年.
- [7]锡林郭勒盟统计局编.锡林郭勒统计年鉴[M],2003年.
- [8]锡林郭勒盟统计局编.锡林郭勒统计年鉴[M],2004年.
- [9]锡林郭勒盟统计局编.锡林郭勒统计年鉴[M],2005年.
- [10]锡林郭勒盟统计局编.锡林郭勒统计年鉴[M],2006年.
- [11]锡林郭勒盟统计局编.锡林郭勒统计年鉴[M],2007年.
- [12]锡林郭勒盟统计局编.锡林郭勒统计年鉴[M],2008年.
- [13]锡林郭勒盟统计局编.锡林郭勒统计年鉴[M],2009年.
- [14]全盟经济工作会议在上都镇召开[N].锡林郭勒日报,2003年7月30日。
- [15]镶黄旗“十一五”规划编写组.内蒙古镶黄旗国民经济和社会发展‘十一五’规划纲要,2006。

Sustainable utilization and inclusive development based on mineral resource, grass resource and relevant cultural resources ---- A report on mining development's impact on society and economy of pastoral area in Shilingol League, Inner Mongolia

Nasan Bayar¹, CHEN Hong²

(1.Department of Ethnology School of Ethnology and Sociology Inner Mongolia University, Inner Mongolia,Hohhot, 010021;2. Department of Ethnology School of Ethnology and Sociology Inner Mongolia University, Inner Mongolia,Hohhot, 010021)

Abstract: The choice of form of resource use determines the impact of human beings on their environment. In pastoral area, engaging in the grass resource was/is the major way for resource utilization. With the mining development in the areas, herders are facing modernization and industrialization. Meanwhile, they are narrating the rationality of their grass resource utilization in their own way. There are many ways for development. The sustainable use of the resources and inclusive development are the basis of national prosperity and social stability.

Keywords: Inner Mongolia, pastoral area, development, sustainable, inclusive

收稿日期: 2013-10-23;

基金项目: 本调研获得国家民委研究中心项目“工矿开发对内蒙古牧业地区经济、社会和文化的影响研究”和内蒙古大学项目“内蒙古草原牧区工矿开发与社会经济文化包容性发展研究”的资助。

作者简介: 1. 那顺巴依尔(1963—), 男, 蒙古族, 内蒙古阿拉善人。文学博士, 内蒙古大学民族学与社会学学院教授, 蒙古学研究中心专职研究员, 博士研究生导师, 主要从事文化人类学研究; 2. 陈红(1980—), 女, 蒙古族, 兴安盟科右中旗人。内蒙古大学民族学与社会学学院 2012 级民族学专业博士研究生, 主要从事文化人类学方面的学习与研究。