

少数民族边疆地区的城市化困境

——以内蒙古为反思案例

罗红光

笔者有幸主持了中国社会科学院2014~2015年间内蒙古城市化建设的国情调研重大课题。在深入内蒙城镇的调研期间，主要接触的有三类人，一类是学者，如朝戈金、恩和、海山等；另一类是当地的农牧民；还有一类是内蒙古自治区行政部门的政府官员。坦率地说，当地政府官员较难打交道，行政部门主管官员对科研工作者表现出不信任，除个性方面的原因之外，一般而言，当地一些政府官员担心我们这些与当地发展、政府业绩没有利害关系的“外来和尚把经念歪了”，于是不作为、不配合成为他们自保的方式。在与农牧民的沟通中我始终告诫自己，恪守“我的提问对谁有意义”这样一个作为人类学者的基本常识，承认实事求是的对象存在于他们的生活世界中。在与蒙古族学者的访谈中，笔者感受到了跨专业、跨文化那种“他山之石”的冲击力。譬如，围绕内蒙古城市化，内蒙古师范大学的海山教授2016年3月在与笔者的邮件沟通中有这样的讨论：

近几十年，内蒙古牧区的“城镇化”基本上是行政行为的产物。城镇化原本是产业发展的结果，而不是产业发展的原因。而内蒙古牧区的城镇化动力是以让牧民定牧、进城为目标，以接纳外来人口为目标，以城镇化为目标的城镇化，有产无业、有城无市的城镇化，有城市无产业的城市化，有产值无收入的城市化。如此的“城镇化”“城市化”以及近年的“矿业兴旗”战略，创造了外来人口与城镇人口对草原生态环境毁灭性破坏的“产业”（包括强势人群抢占或租赁牧民草场超载过牧、滥采乱挖、搂草挖药、捕鸟猎物等）经营机制。

其结果导致：草原生态恶化、牧民贫困加剧、国家补贴增加、官商获利。

海山教授作为出身于蒙古族的学者，对内蒙当地文化及其社会发展有着天然的情感。基于人文地理研究，对内蒙古开发过程中的人地关系有深厚的研究积累。在他的讨论中，呈现了内蒙古城镇化过程中遭遇的客观事实，同时也表达出本研究中深为疑惑的问题：其一，围绕内蒙古城市化建设看法的不同争议折射出一个有关立场的问题，即“谁的城市化”？为什么当地人不那么认同这种城市化？其二，海山教授指出“行政行为”在整个发展过程具有关键作用。后文讨论中使用的“政策行为”意思与此大致相同，特指在制定与实施政策过程中具体的行为方式，如针对中央政策的“实施细则”，其中也包括一些政策实施中的负面现象，“政策行为”在营造具体的政策环境上有良莠之分。下文将以内蒙古城镇化过程中实际的政策实施过程为例，讨论不适宜当地文化、自然生态的“政策行为”如何引致城市化发展的困境。

“经济=社会”的发展理念

关于什么是城市化，不同的学科定义各有其侧重点。在学者、政策制定者的眼里，城市化可以用包括“经济城市化”“人口城市化”“产业结构城市化”“基础设施城市化”“地域城市化”“社会城市化”六个子系统在内的“城市化指标体系”来表示，这六个子系统分别代表在城市化发展过程中，城市结构各个方面的不同变化：

围绕内蒙古城市化建设看法的不同争议折射出一个有关立场的问题，即“谁的城市化”？

经济城市化，包括一系列衡量经济发展水平方面的指标，如人均GDP、市区GDP（亿元）、工业总产值、城镇居民人均可支配收入（元）、非农业产值密度（元/M²）、社会固定资产投资额（万元）等。人口城市化，指城市人口、非农业人口所占比重，即人口从农村向城市聚集的过程。产业结构城市化主要衡量非农产业的发展状况，包括区域第二、三产业占GDP的比重，第二、三产业从业人口所占比重，以及非农业产值比重。基础设施城市化和地域城市化的指标主要与城市建设相关，如城市人均实有道路长度（m/人），城市人均生活用水量（t/人），城镇人均住宅面积（m²），城市公路运输线路长度，建成区绿化覆盖面积（hm²）等。而社会城市化主要涉及城镇居民的社会生活，包括城镇居民消费支出，人均社会消费品零售总额（元/人），社会保障、教育经费支出比重，万人拥有高校在校人数，万人拥有医院床位数等。

可以看出，不论是人均绿地面积、医院床位还是学校多少等等的计算，这里的城市化程度是以GDP的产出和付出为标准计算的。在这样的城市化指标体系下，以内蒙古为例，2013年全区实现生产总值16832.38亿元；第一、二、三产业对GDP的贡献率分别为4.2%、67.6%、27.7%。^[1]从定量研究的结果来看，根据第一、二、三产业的产出与贡献率，及其对社会福利、公共服务方面的付出的多少，即GDP的产出和付出来计算，内蒙古整体城市化率在2013年已经超过50%。

根据这种计算方式，学者可以进一步将内蒙全区划分出如图1所示的5类发展序列，并且据此构成制定下一轮发展战略的理论依据。该指标系统统一于全国关于“发展”的思维方式，以大数据为标准，以GDP衡量经济发展水平和社会关系的质量，认为经济问题解决了，其他问题就能迎刃而解。这种“经济=社会”的发展理念表现在两个领域：在国内，以GDP的产出量来衡量经济发展水平，以GDP的付出来计算社会发展质量；

在海外，中国的海外国资企业有多少经济合作，解决了当地的多少需求，提高了多少就业等这些关于资本的分析模式成为衡量国际关系质量的指标。

在这个意义上，内蒙古的城市化并非个案。与中国其他省市出现的情况相同，GDP的产出与付出的背后其实是关于资本的计算。可以说，在“经济=社会”的发展理念中，资本量的大小是换算城市化发展能力和质量的唯一途径，资本即是GDP的核心。但问题是，看到内蒙古如此高的城市化率，人们应该高兴才对，可是我们在当地调研得知，学者、农牧民对内蒙古的发展状况有不同的看法，甚而出现了对城市化的批评和抗拒行为，严重时甚至会发展成集体行动。

城市化与文化、自然生态的恶化

围绕内蒙古城市化发展的批评意见集中地反映在“文化生态”和“自然生态”这两方面，比较典型的意见有：定牧导致超载过牧，此种密集、深度放牧破坏了自然生态。^[2]也有学者认为，城镇化改变了内蒙古人原有的那一套生产和生活方式，^[3]亦即破坏了其本土的“文化生态”。这些意见直指资本、政策和文化的关系。它向我们昭示：经济不等于社会！因而我们不禁要问：看似如此理性的大数据究竟丢失了什么？

内蒙古的城市化并非个案。与中国其他省市出现的情况相同，GDP的产出与付出的背后其实是关于资本的计算。可以说，在“经济=社会”的发展理念中，资本量的大小是换算城市化发展能力和质量的唯一途径，资本即是GDP的核心。

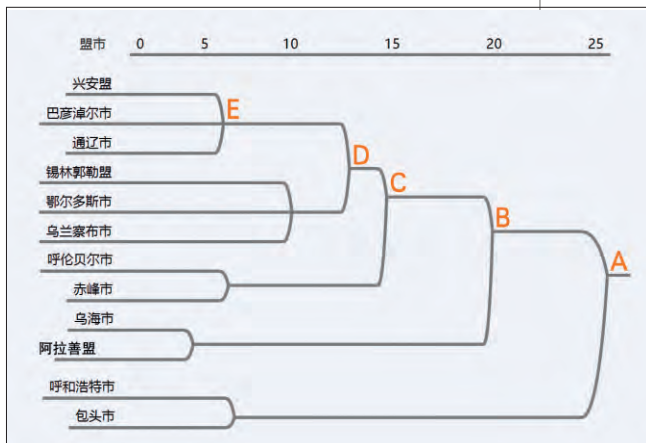


图1. 内蒙古城市化排序（引自李百岁等著：《内蒙古城市化与生态安全研究》，内蒙古人民出版社，2008年版。）

传统蒙族牧民的文化
和自然生态系统是一个结
构紧密、互为影响的有机
构成。

于是，我们改变用定量研究观察社会的方法，采用定性研究方法考察内蒙的城市化过程，根据人们的行为方式，将内蒙古城市化类型划分为四类：“集市型城市”“企业型城市”“政策型城市”和“移民型城市”。其中集市型城市发展自传统集贸市场。譬如包头发展自传统互市，它既是物资的集散地，也是信息的交汇之处；呼和浩特发展自驿站，因为密集的交通网络聚集了人气，蒙古人将这样的地方称为“浩特”。企业型城市，譬如突然发现了煤矿，就挖煤，发现气田就开采煤气，周围就业、服务业也接踵而至，企业带动了当地城镇化。这种城镇化和企业的命运拴得比较紧，企业一旦垮了，城市也就废了。政策型和移民型城市有些重叠，但实际上移民型城市主要是以生态移民为主（如鄂伦春、达斡尔等），这是一步到位的发展思路。当地政府将当地农牧民从山上搬下来，给他们盖好房子，让他们过着和城里人一样的生活。政策型城市因为国家或地方政府的战略需要，搬迁整个城市，形成“新城”和“老城”格局。如鄂尔多斯整体搬迁，白天职工上政府大楼办公，晚上下班返回老城居住，形成了昼夜两重天的景象。另外一种，那个地方本来没有城市，

比如说二连浩特、满洲里，为了与外蒙古、俄罗斯搞边境贸易，促进开展边贸活动，干脆就地打造一个城镇。笔者把移民型城市和政策型城市的微妙区别加以区分，为的是进一步看清楚政策在行为层面如何被划分的现象。

传统上蒙族牧民以3~5户为一个基本单位，逐水草而居，取材于地、取法于天，这使牧民的生产与生活捆绑在一起，形成了一个整体链条，笔者将其称为“生活世界的意义系统”。在这个“第一链条”中，牧民的财富来自于五畜，即马、骆驼、牛、绵羊、山羊。与农业生产中的财富不同，逐水草移动是五畜的基本特征。人在链条中最重要是维护五畜的正常生存，而其生存依靠的是自然环境，因此在天（自然）面前，环境、五畜和人类是平等的，各有各的品格，并没有被资本化。人尊崇天的方式通过人们创造的仪式来实现，它规范着人们的生产和生活方式。^[4]祖先和天是蒙人信仰的依托，而居住的敖包同时也是祭天、祭祖的空间，小到一个家庭，大到全蒙全都是依循着这样的文化机制进行生产生活的。

如图2中“逐水草而居，取材于地、取法于天”的基本结构所示，在第一层链条里面，人和自然、人和人的关系作为内蒙古人生产与生活中的基本关系发挥着作用。其中各组成元素之间的关系进一步还可以细化为“第二层链条”“第三层链条”……不同层级的链条之间呈现为一种观念上的派生关系，如：家可以进一步细分为不同性别、年龄的人及其通过婚姻或生产联合形成的组织形式；天可被细分为九十九个腾格里（长生天）；敖包是人们祭天、祭祖的神圣场所，也具有区域、大小层级之分；五畜可按其活动半径分出大小不同的草场范围，甚至还可以细分出各种牲畜所吃草的种类和具体部位……

可见，传统蒙族牧民的文化 and 自然生态系统是一个结构紧密、互为影响的有机构成，那么如何基于此来理解城市化过程中的资本介入与“过度放牧”等一系列政策行为

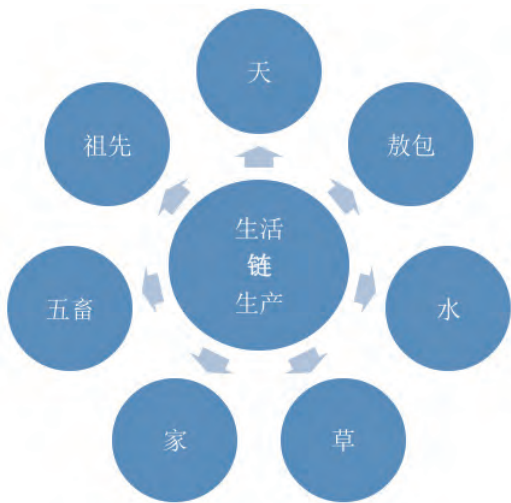


图2. 第一层链条

带来的结果？事实上，正是人和自然、人和人的关系创造了文化，因而新元素的进入一定也会导致关联性变化的发生，在这个“生活世界的意义系统”中，有些地方的链条断了，有的环节新生长了出来。比方说工业产品的进入改变了人们放牧的方式，尤其年轻人完全可以骑摩托放牧，而无需骑马了。再如打机井的使用也改变了人与自然的传统关系。如图3、4所示：

从“第二层链条”到“第三层链条”的演化我们可以看到，地下水的使用不再是“取材于地”那么简单，通过机井、水泵和柴油的使用，水进入市场成为一种商品，这意味着牧民无法自我控制市场价格，而必须花钱买水。水的商品化势必将转嫁到他的具体生产环节中，资本逐渐渗透进牧民生活的每一个方面。可见，城市化过程创造了生产生活链条中的一部分新元素，另外有一些传统的部分则被切断了。比如对于家庭生活来说，无论是进城打工，还是进城为孩子陪读，越来越多的牧民家庭游弋于城乡两地，成为“一户两居家庭”。城市教育体系的建立是衡量城市化程度的标准之一，但教育资源向城市的倾斜、乡村学校的撤并，导致一家人中妈妈在城里陪读，爸爸在外地打工，本来一家，现在变成一户两家的现象越来越常见，形成了新型的候鸟式家庭：

桥二的老家在思戈贝。作为拥有4口之家的父亲，两个孩子的教育是他家的最大开支。为此他必须搬到他认为比家乡好的教育环境（达拉旗）求学，并在学校附近租房。他在老家承包了60亩地，主要用于种植玉米，秋收后作为饲料卖给过冬的牧民。除此之外他还在达拉旗打零工（工地小工或开出租等），以便维持日常开支。住房、交通、饮食等这部分开支属于新增链条，并且不由他所控制。他能够自我控制的也只有通过努力赚钱才能维持。他和他的夫人必须进入资本市场打拼^[5]。

基于这样的跟踪调研，我们的研究一直可以追踪到内蒙古农牧民生活的教育、医疗、养老、贷款等诸多领域。事实上不只在

内蒙地区，在城市化的进程中，劳动者在劳动和消费环节中被异化的现象在全国各地都极为普遍。

“一刀切”政策行为与城市化困境

在前文提到的对内蒙城镇化的批评中，定牧导致的生态破坏是招致当地学者、农牧民不满当前城市化路径的主要原因，那么定牧的生产形式为何会出现？要回答这个问题首先必须理解为什么要“以管理农业的方式管理牧业”。这种管理方式最重要的手段就是实施“承包草地”的政策行为，这就导致两个现象凸显了出来。一个是定牧，另一个是个体主义的出现。承包草地的政策源于内陆农业承包农田的思路。^[6]因为人民公社解体，集体农业生产转变成个体农业生产的方式，而这一模式被直接转嫁到了内蒙当地的牧业管理中。然而实际上，传统牧民本有一套完整的牧业管理体系，原来牧民们实行互助放牧和转场，在一系列生计活动的安排中有个“能人”，这个能人天文地理、宗教、规范都懂，所谓的“取法于天”一定是按天时地利人和看哪个日子合适，转到哪放牧，不同群体间不会撞车，也不会因转场发生人际关系的矛盾。但是分草地以后就变了，定牧彻底打乱了原有的生计体系，原来的草地被承包后变成“你的地”“我的草”之类的区分，所谓“我”“私人拥有”这些概念凸显了出来，亲兄弟也有为草场反目为仇的情况时有发生。承包草地的政策出台后，原有的人际链条被切断，同时又生长出一些新的链条，导致当地牧民的人际关系重组。

城市化过程创造了生产生活链条中的一部分新元素，另外有一些传统的部分则被切断了。

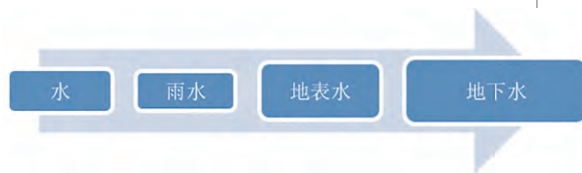


图3. 第二层链条



图4. 第三层链条

以GDP考量城市化能力和社会发展质量的研究方法，虽然理性，但它以资本代替全部，因为GDP让我们看到的只是资本的量，政策行为的良莠问题却被遮蔽在大数据之中，犯了一叶障目的错误。

此外，定牧导致的过度放牧和个体主义进一步强化了牧民对资本的依赖。外在的政策行为和市场的农牧民根本无法控制的，其唯一自保的办法就是拼命劳动、过度生产，在有限的承包草地里年复一年地放牧，其目的是为了孩子念书、为自己养老、为家人看病。为了一步到位地实现城镇化建设，搬迁人口是一种快捷的做法，结果牧民到了城镇，不像汉人那么功利、会算计，商业那一套理性主义思维方式与他们传统文化中奉行的仗义、英雄主义思维格格不入，政府补贴的钱往往不足以维持牧民在城镇形成新的生计方式，到第二年甚至就需要开始贷款，第三年买卖经常就开始亏本，于是许多牧民干脆开始赌博、酗酒。据统计，牧民的酗酒行为和离婚率都相当高，这已成为一个严重的社会问题。所以才有批判认为：政策行为和资本是导致当地生态和文化破坏的真正推手，农牧民只是这种政策行为的“马前卒”。牲畜在一块草地上吃了又吃，最后吃成了荒地。在当地做过多年环保活动的组织也发现，水、电、气等象征城市化生活的基本元素都是当地人无法控制的，为了购买这些商品，牧民不得不竭泽而渔，因而只基于表象而指责农牧民是极其不严肃、不负责任的。

事实告诉我们，内蒙古的城市化建设离不开农牧关系和城乡关系的理顺。我们应当对发展理念的客观性进行反思，笔者认为，不能采用社会进化论那套思维，认为社会发展必然是依照“采集→游牧→农业”的规律，然后恨不得将牧场都改造成工业基地。相反，内蒙古还是应该重视发展牧业，全国的奶制品主要来自内蒙就说明了这一点。维护内蒙古原有的生产与生活有利于保护自然生态和文化生态。在农牧区这样的地方应该因地制宜地实行差异化管理，寻找适合当地的生产模式。所谓差异化的生产模式是指不应该用农业的管理模式套用于牧业管理，也不能仅仅为了城市化搞发展，人为地开发、改造、搬迁。如为了鄂伦村人住上跟城市人一样的房子，即使存在文化生活方式上的极大差异还要强行搬迁，类似这样的错误在我

们的政策型城镇化和生态移民型城镇化中频频出现。然而这些政策行为导致的错误在大数据计算中却都被呈现为GDP增长，每年统计出来又有多少牧民搬进城市，GDP又增长了几个百分点等等指标政绩，从而掩盖了城镇化背后严重的文化适应问题，这样的政策行为属于“一刀切”。“一刀切”的诡异之处在于将政策与政策行为混为一谈，其结果是把因当地政府的政策行为导致的失误转嫁给中央，造成大量的犯罪和对中央的抗争行为。以GDP考量城市化能力和社会发展质量的研究方法，虽然理性，但它以资本代替全部，因为GDP让我们看到的只是资本的量，政策行为的良莠问题却被遮蔽在大数据之中，犯了一叶障目的错误。

如何构建因地制宜的发展模式

然而当今中国的社会学越来越倾向于定量研究，鸟瞰式的大数据成为科学话语的一种象征。在学术评审或研讨会议上笔者常常听到一些社会学家批评人类学没有问题意识，个案、方法上存在个人主义等等。如果按定量研究来看，这四类城市都不同程度地给GDP作出了贡献——资本提高了，政绩上去了，乍一看，它给中央的宏观数据报告中，城市化率很高、城镇人口增加。但是，当地学者和百姓尤其对政策型城镇化和移民型城镇化的意见颇多，甚至有学者说内蒙古的移民型城镇建设没有一例是成功的！^[7] 还有些学者认为，城市化本身不是问题，市场和政策则是导致内蒙古自然生态和文化生态遭到破坏的真正凶手。这些问题在GDP计算方式里是看不见的。本研究发现：资本市场、政策行为在相当大的程度上决定着当地人的生活与生产关系。他们越来越依赖于外在于自我的并且不可自控的这三个因素，唯一能够自保的生产生活方式就是过度赚钱和攒钱。这些只有通过定性研究的方法才能呈现出来。它不一定能“看”到，也不能计算出来，却能通过较长时期的参与观察发现它，这就是人类学所说的客观。

所以，我们做调研的时候经常会提出问题：我们提出的问题对谁有意义？当初乌兰夫提出了“三不两利”政策：不斗牧主、不划分草地、不划分阶级，有利于牧民，有利于牧主。这个政策是考虑到牧民的生活生产方式，维护生产能手，由他引领游牧生产和生活组织，这符合因地制宜的传统。导致发展理念上冲突的原因，笔者分析如下：传统的社会进化论里有一个基本思想是采集、游牧是落后的，把草场看成荒地，只有进入农耕，必须产粮以后才能够表示进步，最后进入工业化社会才是真正进步。通过定性研究我们可以看到，社会进化论里的这种发展思路在内蒙古发展的具体实践中表现为，以农业的方式干预牧业。人民公社时期是将草地改造成农田，人民公社解体之后，将承包土地换成承包草地，政策行为始终用管理农业的一套办法来管理牧业，这显然只注重了经济理性，忽视人的发展，是推广汉人生产及生活方式的一种粗暴干预。这种一刀切的政策行为实际上与不作为没什么本质区别。

我们还要问，研究者的欲望和生活者的欲望是不是就能画等号？地方政府也会搞一些文化项目，但都很像一种舞台艺术，脱离了生活世界。再有，我们所倡导的经营模式是不是就能够代表当地人的需求？同理，以GDP为唯一标准的指标体系无法解释为何不少国企资本在海外打水漂，制造着社会不平等、破坏当地环境，为何中国的企业不能真正落地？在海外，尚且有大量的社会力量（如NGO、企业自身的工会组织）帮助企业更加人性化地解决当地的环境问题，跟进处理社会不平等问题，让企业资本和社会责任相对平行，但在国内，企业工会多关注企业内部职工的福利，对外则没有形成一种具有责任感的社会力量，在制度层面没有充分的保障。这些也从更大层面证明了经济不平等于社会。所以城乡一体化，容易犯同一个错误，想当然地认为我们是为了让你们变得更加富裕，可往往欲速则不达，因为我们（研究者）和他们（被研究者）之间没有形成平等的对话，因此不能产生公共性，因而也缺

乏代表性，甚至会出现被马克思批判的那种将“逻辑的事实”误认为“事实的逻辑”的现象。

围绕发展问题，中国的话语权在政治家、企业家和学者手里，文化的实际拥有者却往往处于失语或者被“豢养”（如非遗保护）的状态。这种状态的形成来自于两方面的原因：一方面，多年来精英模式的社会治理导向并未改变，它集中地表现为以GDP和政策行为为主的话语系统，导致文化实际拥有者处于被动状态；另一方面，精英主导的治理模式的依据来自于理性（如大数据），而文化拥有者的依据来自于习俗——被历史验证了的传统规则，两者在面对同一问题时往往出现两种客观，缺乏良性对话的共同基础。本文从文化的角度审视内蒙古在城市化进程中的公共问题，指出在贯彻由城市精英给予的城市化发展战略中，还有一项重要工作需要跟进，那就是实事求是地检验大数据成果在当地的可靠性，探讨因地制宜的生产模式和与当地生活方式有亲和力的发展模式。^[8]

（作者单位：中国社会科学院社会学研究所，社会文化人类学研究中心）

注释：

- [1]胡敏谦，《2014年自治区经济社会发展情况及2015年面临形势分析》，载刘万华主编：《内蒙古自治区经济社会发展报告2014》（蓝皮书），远方出版社2015年版。
- [2]海山：《内蒙古牧区人地关系演变及调控问题研究》，内蒙古教育出版社2013年版。
- [3]《朝戈金教授访谈录》，国情调研组，《话说内蒙古城镇化》（内部专题片），中国社会科学院社会学研究所，2015年。
- [4]《朝戈金教授访谈录》，国情调研组，《话说内蒙古城镇化》（内部专题片），中国社会科学院社会学研究所，2015年。
- [5]国情调研组：《内蒙古城镇化进程中的社会调试与文化重建》（调研报告），中国社会科学院社会学研究所，2015年。
- [6]盖志毅：《新牧区建设与牧区政策调整》，辽宁民族出版社2011年版。
- [7]《恩和教授访谈录》，国情调研组：《话说内蒙古城镇化》（内部专题片），中国社会科学院社会学研究所，2015年。

贯彻由城市精英给予的城市化发展战略中，还有一项重要工作需要跟进，那就是实事求是地检验大数据成果在当地的可靠性，探讨因地制宜的生产模式和与当地生活方式有亲和力的发展模式。