



# 2000年以来的牧区城镇化：回顾与思考

易晓峰 徐有钢

**提 要** 中国的牧区城镇化分为两个阶段，一是1949年到2000年前后，由定居和承包促进的城镇化基础阶段；二是2000年至今，由生态治理和扶贫驱动的城镇化发展阶段。第二阶段的城镇化动力主要源于自上而下的力量，包括国家在政策、组织和资金方面的巨大推动，以及地方政府的具体执行和推进，而牧民和企业在其过程中参与不足。这种单向动力的城镇化模式在生态、社会、经济方面得失兼有。未来牧区城镇化首先要实现由自上而下推动到政府扶持的牧区主动发展和保护的动机转型，实现从单向迁移到就地流动城镇化的空间转型，进而促进从外来投资依赖到内生动力萌发的经济转型。

**关键词** 牧区城镇化；动力机制；流动城镇化；内生动力

Urbanization in China's Pastoral Regions since 2000: Review and Suggestions

YI Xiaofeng, XU Yougang

**Abstract:** Urbanization in China's pastoral regions can be divided into two phases. The first phase was from 1949 to around 2000, featuring the settling down of herders and the contracting of household responsibilities. The second phase is from 2000 to the present time, featuring the mega projects under ecological management. The latter phase is mainly driven by force from the top as the central government takes the greatest responsibility while local governments implement and promote central initiatives. However, herders and enterprises have barely get involved in the process. This mechanism of urbanization results in both gains and losses. In the future, the driving force of urbanization should shift from the top to the local level under the guidance of the governments. The previous one-directional urbanization approach, which is characterized by the migration from pastoral areas to cities and towns, should be replaced by urbanization based on localized movement. Correspondingly, the investment-dependent development should shift to an endogenous model.

**Keywords:** urbanization in pastoral regions; mechanism; migrant urbanization; endogenous development

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202100007  
文章编号 1000-3363(2021)01-0060-07

## 作者简介

易晓峰，中规院（北京）规划设计有限公司，西北地区高质量发展研究中心执行副主任，高级城市规划师，  
yi\_xiaofeng@126.com

徐有钢，中规院（北京）规划设计有限公司，主任工程师，高级城市规划师

我国牧区面积占全国国土面积的40%<sup>①</sup>以上，主要分布在新疆、内蒙古、青海、西藏等边疆地区，不仅是牧业生产的场所，更是国家生态安全的重要屏障。这些地区多为经济发展不足和少数民族自治区域，人口约1500万人<sup>②</sup>。

尽管城镇化已成为中国学术界的研究热点（顾朝林，等，2008；樊杰，等，2013；李晓江，郑德高，2017；吴志强，等，2017；沈清基，2013；陈杰，2016），但是牧区城镇化受到的重视远比经济发达的沿海、城镇群等地区要少得多（王利伟，赵明，2013）。作为我国城镇化格局不可或缺的一部分，牧区城镇化机制特殊，很难以一般地区适用的理论来理解（厉以宁，2012）；同时涉及扶贫攻坚、生态保护、地方治理、民族文化等问题具有重要的理论和实践价值，在新时期西部大开发的背景下具有重要的现实意义。

已有的研究主要集中在经济学、社会学、民族学、人类学等方面(包智明,石腾飞,2020;刘晓春,2015;厉以宁,2012;傅帅雄,2014;荀丽丽,2015;戴正,等,2008;李静,等,2019;拓俊杰,等,2019),城市规划和城市地理方面的研究较少(方创琳,等,2015;王利伟,赵明,2013;周彦国,等,2016;王凯,等,2017)。既有的研究多为具体地区或城镇的案例分析,而缺乏对牧区城镇化的总体和长期把握,城镇化机制和空间实践的研究也未进行整合。

鉴于此,本文首先从牧区城镇化的发展阶段入手,着重分析2000年以来牧区城镇化的动力机制与问题,并提出牧区城镇化未来发展的思路方向。

## 1 牧区城镇化的发展阶段

建国以来,牧区城镇化的发展以2000年为界可分为两大阶段。2000年前牧区通过定居和承包促进了牧民生活方式的渐进式改变,为牧区的城镇化奠定了基础;2000年之后国家的生态压力促使国家力量的直接推动,加速了牧区城镇化的进程。

### 1.1 1949年到2000年前后,由定居和承包促进的城镇化基础阶段

1949年以来,国家一贯重视牧区的现代化建设,推进牧区定居放牧成效显著。例如,1961年,内蒙古自治区原有的10万游牧户,完成基本定居和半定居7万户(李莹,2014)。至人民公社时期,牧区实行牧场集体所有制,大量牧场开垦为农田。

随着中国广大农村推行家庭联产承包责任制,1980年代初很多牧区也开始家庭承包制的尝试——草场和牲畜的单户承包或者联户承包。

牧区承包制在各级政府层面得到了大力推动。1985年颁布的《中华人民共和国草原法》是牧区承包制的重要法律依据,其中第四条规定“草原属于国家所有,即全民所有,由法律规定属于集体所有的草原除外……可以由集体或者

个人承包从事畜牧业生产……草原的所有权和使用权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯”。牧区的省、市(地、州、盟)、县也出台了草原承包的相关政策和办法,例如,《内蒙古自治区草原管理条例》(1984年出台,后有修订)《青海省草原承包办法》(1992年出台)。到2000年前后,牧区的承包制基本完成。

为了更好地推进牧区承包制,各地还完成了相应的配套建设。例如,青海同步推进了“牧民定居、草场围栏、牲畜棚圈、人工种草”的四配套建设,在21世纪初基本实现了牧民定居放牧的目标。

牧区承包制的实施调动了牧民的生产积极性,极大地提高了牧民的收入,同步开展的定居建设也改善了牧民生活,促进了牧区城镇的发展。但因草场划分成小块承包区域,很难维持原有轮牧的生产方式,同时牧民承包草场后为追求短期的经济效益,局部地区畜牧量超载问题突出,导致草场生态系统不断退化(艾丽曼,2010;刘晓春,2015;李文军,2015)。这些负面的环境影响,部分地促成了牧区城镇化第二阶段的形成。

### 1.2 2000年至今,由生态治理和扶贫驱动的城镇化发展阶段

牧区城镇化第二阶段主要是以生态环境问题为诱因的生态移民驱动的,其中国家对牧区扶贫的推动也发挥了重要作用。

全社会对牧区生态环境问题的重视,始于2000年华北地区强度大、频率高的沙尘暴和浮尘天气。尽管1980、1990年代牧区环境问题已经出现,但直到北京申办2008年奥运会时期,作为风沙源区的牧区才成为国家政策和公共舆论的焦点(荀丽丽,2015)。

随之,2000年国家编制了《京津风沙源治理工程规划(2001—2020年)》,对沙化的牧区提出了“禁牧舍饲”“生态移民”“以草定畜,草畜平衡”等措施。2003年,为了恢复和保护三江源的生态环境,国家建立了“三江源国家级自然保护区”,制定了《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》。

根据规划,生态移民和退牧还草两个举措相结合,5万多牧民就地安置和迁移到小城镇安置。在生态移民的推动下,大规模的牧区定居工程全面推进。2009年青海牧区开始实施“范围最广、规模最大”的农牧民定居民生工程,惠及53万未定居牧民。

2011年颁布的《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》,是至今为止指导牧区发展最为全面的国家政策。该意见明确对禁牧、草畜平衡的地区进行补助或奖励,进一步推动游牧民定居工程,统筹推进新牧区和小城镇建设。

在促进牧区生态治理的同时,对牧区的扶贫工作也在逐步推进。国家出台了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》(2001年颁布)《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》(2011年颁布),两个纲要都要求对生活较差生态环境中的贫困人口进行搬迁。20年来扶贫工作取得了巨大成就,牧区的贫困得到了根本性的好转,截止到2020年4月,内蒙古、西藏、青海的牧区已无贫困县,全部脱贫。易地扶贫搬迁是牧区扶贫的重要方式,牧民由此搬入现代化的社区,开始城镇化生活,从事设施农业、商贸、手工业等职业,例如,2016年以来,西藏自治区搬迁了26.3万农牧民<sup>③</sup>。2016年,国家推行“生态护林员”项目,安排牧区的贫困人口从事“生态护林员”的职业,至今已有生态护林员50万,带动100多万人口增收和脱贫<sup>④</sup>。以上各项措施实现了牧区的扶贫脱贫,引导牧民转向非农业生产生活方式。

以上两个阶段的划分尽管显得较为粗略,但相关事实支持了这样的划分。2000年之后青海西藏两地城镇数量大幅度增长,1990—2000年两地城镇数量从72个增加到166个,而2000—2015年从166个增加到289个(尤以2000—2005年期间增长更为迅猛,城镇数量从166个增加到268个),增加的城镇数量中以人口1万人以下的城镇为主,从1990年的53个增加到240个(鲍超,刘若文,2019),体现出在牧区生态治理和扶贫政策的引导下,牧民的异地搬迁和定居

对牧区城镇化的巨大推动，以及以小城镇发展为主的政策倾向。

## 2 2000年以来牧区城镇化的动力

### 2.1 自下而上动力不足

牧区和农区均以第一产业为主，但牧区与农区的城镇化动力有较大差异。农区人口密集，人均耕地面积小，在生产效率提高到一定程度后，产生大量农村剩余劳动力。这些剩余劳动力有强烈的从事非农生产的需求，由于广大农区多为城镇发育基础较好的地区，导致他们或是走向城市，或是“离土不离乡”进入乡镇企业，由此产生了巨大的源于市场经济力量自下而上的城镇化推动力（崔功豪，马润潮，1999）。

虽农区城镇化动力主要源于自下而上的对城镇产业和生活的追求，但在牧区这样的动力很难实现。牧区并没有明显的牧业剩余劳动力（牧业的生产效率相对较低，在牧业繁忙时期劳动力缺乏），其次牧区地广人稀，远离城市，城镇发展滞后，大规模的就业机会较少（傅帅雄，2014）。同时，牧区的土地制度也与农区有较大不同，牧民没有分配宅基地，牧场流转制度也正在健全。因此，牧区较难产生类似于农区自下而上的城镇化推动力，而自上而下的政府力量则成为牧区城镇化动力的主要来源（李文军，2015；丁波，2019；荀丽丽，2015）。

### 2.2 自上而下强力推动

牧区城镇化主要依托于生态治理和扶贫工作，这两个工作都需要自上而下力量的支持，其推动过程中以中央政府、地方政府发挥了主导作用。

中央政府的作用是多方面的。首先，政策动员。中央政府制定政策和宣传引导，通过开展生态治理工程解决牧区生态问题的认识得到普遍认同，生态移民是其中的重要举措；其次，实施组织。国家通过各级行政力量多措并举，推动风沙源治理、生态保护区建设等工程的实施；第三，资金保障。牧区所在省区的财政对中央财政依赖度较高，国

家通过专项资金、财政转移支付等方式为相关工程的提供资金保障。

地方政府的作用则体现在两个方面。一方面，作为国家管理机制的一环，地方政府是中央政府或者上一级政府的政策执行者。在定居点的选址、规划和建设上，地方政府制定详细计划，负责项目建设组织，确保按期完成，并接受上级考核；另一方面，地方政府也承担着地方经济发展的重任。定居点、公共服务、基础设施等项目建设有助于提升城镇的综合发展实力，而城镇化水平的提高是经济发展、脱贫致富的重要表现和实现路径。因此，某牧区州提出“只有大力发展城镇化，才能够减少农牧民；只有减少农牧民，才能够富裕农牧民”的口号<sup>⑤</sup>。基于以上两个方面的作用，地方政府往往是牧区城镇化最为直接和积极的推手以及实施主体。

牧民在城镇化过程中相对被动。一方面，承包制造成的负面环境影响，牧民及其畜牧生产方式成为造成生态破坏的重要人为因素，在生态保护和治理的大背景下，接受移民政策进入城镇成为解决生态问题最直接的方式。另一方面，牧民对城镇认知程度低，他们较少主动参与城镇的建设和发展。

企业参与城镇化过程较少，积极性不高。一是牧区所在区位对于产业发展的限制较多，并不适合劳动密集型和生态敏感型的产业发展，资源型的产业也与牧业相关性甚少。二是牧业有关的产业链尚未能在多数牧区成长起来，基本处于畜牧产品的初期加工阶段，较难引起企业的投资意向。

## 3 牧区城镇化中的问题

2000年以来的牧区城镇化有效推动了牧区的各项发展，相较于以人为本的新型城镇化思路，在文化特色明显、生态平衡相对脆弱的牧区，对生态、社会、经济等方面的系统关联机制考虑明显不足，带来若干问题。

### 3.1 生态保护与新的生态失衡

生态移民政策对生态保护的作用是

明显的，生态重点治理牧区整体环境逐渐向好。三江源生态保护和建设一期工程的成效评估（邵全琴，等，2016）发现，三江源区域生态环境宏观生态状况总体呈好转趋势，总体表现出“初步遏制，局部好转”的态势。

然而，由于长期以来的超载过牧造成草场退化，导致牧民成为生态治理的对立面，原有的生态保护思路片面采取牧民搬迁的措施来彻底解决这个问题。事实上，草场退化成因复杂，除了超载过牧的影响，还有气候变化、人类其他的过度开发行为等导致（杜发春，2014）；放牧本身也是牧区生态系统不可分割的一部分，适度放牧可以强化和养育牧草，形成牧群与生态环境之间的微妙均衡。

同时，从环境社会学的角度看，牧区人口和牲畜的减少造成牧区治理的空心化，也会对生态带来不利的影响。一是牧草生长过剩堆积，无人管理，容易成为火灾的隐患；二是无人或者少人照看的牧区易出现盗猎盗挖现象，破坏牧场脆弱的生态平衡（包智明，2020）。

总之，牧区城镇化在生态保护方面发挥了一定作用，但是既有的实践过多强调保护，缺乏对生态环境和畜牧生产之间关系的辩证认知，忽略了“人——草——畜”之间微妙的平衡关系，一定程度上也造成了世居牧民在生态保护中的缺位，进而导致了新一轮的生态失衡。

### 3.2 现代城镇生活与牧民返迁

理论上牧区城镇化将带来更好的生活环境和就业机会，但是，牧区生产生活方式的特殊性使城镇拉力在短期内不甚明显，陆续出现了牧民回到原居住地的“返迁”情况。在青海三江源地区，一些老人无法适应城镇生活选择了“永久性返迁”；而一些牧民则在放牧和采摘冬虫草的季节进行“季节性返迁”（杜发春，2013，pp81-82）。

牧民返迁的主要原因包括就业和公共服务两个方面。

首先是就业方面。牧区城镇缺乏足够的就业机会选择。厉以宁（2012）在考察赤峰时发现，“无论是原有的还是

扩建、新建的牧区小城镇，都难以安排新迁入城镇的居民就业”。因此，进城牧民的就业方式多以自主创业、非正式务工为主，企业员工的数量极少（朱国伟、苗昇旺，2017）。另外，牧民不能适应城镇的工作要求。部分牧民的教育水平偏低、技能单一、语言不通、本身对按部就班生活的排斥等是未能适应工作的主要原因（刘晓春，2015），其中女性就业更是困难（敖敦格日勒，2017）。

其次是公共服务方面。在牧区城镇建设中，各级政府投入巨大，组织建设较为完善和标准化的公共服务和市政工程系统，具备了牧民城镇生活的基本条件，牧民实现了从原始的游牧到现代化城镇生活的跨越（滕驰，2018），基本解决了牧区长期存在的上学难、看病难、行路难等问题。但由于牧区地广人稀的特性，公共服务的规模优势无法凸显，成为群众不满意公共服务的主要原因。以青海为例，高原牧区三州——黄南、果洛、玉树的千人床位数远远高于农业区的海东市，但牧民仍反映公共卫生体系落后，缺医少药，基层公共卫生机构——卫生院效能不足（靳薇，2014；张兴年，2014）。而反映在教育设施上，县城和建制镇设置的寄宿制学校又未充分解决学生上学远、上学贵、上学难的问题（乌仁塔娜，等，2013），导致牧区的基础教育质量与其他城镇仍存在差距。

综上，牧区城镇化中就业、公共服务问题是牧区未能有效实现人口向城镇迁移的主要原因，体现出牧区常住人口城镇化率依然较低，城镇规模小，职能单一，如青海牧区的果洛和玉树两州现状城镇化率均不足20%，大量小城镇不

足千人，城镇职能主要以基本的公共服务和行政管理功能为主。

### 3.3 非农化与经济发展动力

城镇化在非农化经济方面发挥重要作用。依托城镇，牧区二、三产业得到了一定发展（闵文义，等，2008），但是很多牧区仍以自给自足的传统畜牧业为主，非农经济动力不足是普遍的现象。

发展工业难度大。工业化推动城镇化是常见的模式，但并不适用于牧区。一方面，工业发展与草原生态保护有一定矛盾<sup>⑥</sup>；另一方面，牧区也缺乏发展工业的良好区位，市场竞争力有限。

很多牧区存在矿业开发行为，但矿业开发与牧区经济联系不紧密。矿业开发公司多为大型国有企业，矿业开发的税收大部分需上交国家和省级政府（陈健，张本明，2013），留给城镇的税收非常有限，因此无法给予牧区城镇发展更多的经济支持。同时，牧区矿产资源开发补偿机制随意性大，给予牧民的补偿以短期和局部为主，加之矿业开发的技术难度高，劳动力多从外地招募，牧民进入矿山企业中获得稳定劳务性收益的极少，较难解决企业牧民的就业问题（张群，2017）。

旅游开发较为初级。主要以观光旅游为主，旅游产品单一，旅游附加值不高，很难给牧区带来持续的较高经济收益。另外由于牧区气候条件复杂多变，季节性特征明显，旅游开发可利用时间较短，例如青海湖的旅游旺季仅7、8两个月，因此，旅游产业作为牧区经济发展的支撑作用有限。

参与市场经济困难。由于牧区在流通领域中的信息不对称、教育水平等问

题，牧民较难与市场形成直接对等的联系，也就导致很难在牧产品交易中获得合理利益。另外，牧区经济规模普遍不大，较难获得金融层面的充分支持<sup>⑦</sup>，因此依托牧区城镇来发展大规模的产业发展实现困难，多数只能发挥较为简单的市场流通以及中转的功能。

## 4 未来的对策：动力转型带来多元转型

### 4.1 动力转型：由自上而下到政府扶持的牧区主动发展和保护

牧区城镇化存在的困难和问题需要用新思维进行解决。新一轮国土空间规划提出的“一优三高”任务和思路为牧区城镇化带来新的机遇和启示。以人的城镇化为标志的新型城镇化意味着对牧民和社区的重视，国家治理现代化的目标也将从促进对牧区的自上而下的直接管理，逐渐过渡到多方参与的具有更大弹性和韧性的现代化治理模式。原有自上而下动力的牧区城镇化模式带来的困扰有机会可以通过动力的转型得到解决。

新的动力机制应是政府扶持的牧区主动发展和保护（表1）。首先，政府作用仍然重要，但是要从直接管理转变为采用政策、资金杠杆等多种扶持、引导手段，组织开展多方参与的牧区发展和保护的规划和实施。比如通过主体功能区指导下的绩效考核体制改革，减少或降低对牧区、生态地区的地方政府GDP等发展类指标的考核。地方政府将重点开展社区动员、职业教育、生态环境监控、公共服务设施优化、支持自然和社会科学研究等方面工作；其次，牧民及其社区在牧区发展和保护中将发挥更为

表1 自上而下模式和新模式下牧区城镇化动力角色作用对比  
Tab.1 A comparison between the traditional mode and the new mode

角色	自上而下的传统模式	政府扶持的牧区主动发展和保护新模式
中央政府	规划生态移民工程，动员地方政府实施；生态补偿、扶贫专项款，生态保证工程等资金支持	政策、资金杠杆；优化对地方政府的绩效考核体制；少一些工程，多一些规划和研究
地方政府	执行中央和上层政府政策决定；组织地方各项工程推进	社区动员、职业教育、生态环境监控、公共服务设施优化、支持牧区的自然和社会科学研究
牧民	较少组织起来	参与决策，形成社会资本，积极参与地方经济 and 环境保护
企业	较少参与	与政府、牧民合作，持续、适当规模发展牧业产业链、生态文化旅游等；建立更加合理的开发补偿机制

资料来源：作者自制。

主动的作用。牧民将积极参与地方决策，发展地方和社区经济，促进社区社会资本的形成。通过环境保护共识的达成，牧民自我组织参与牧区环境治理和保护活动；第三，企业将与政府、牧民合作发展经济，持续在牧业产业链形成、旅游全域深度开发等方面投入适当规模的资本。

#### 4.2 空间转型：从单向迁移到就地流动城镇化

自上而下模式产生的牧民从草场到城镇的单向迁移，单纯割裂了牧民与草原的原生关系。未来牧民对于居住和工作的地点应有更大的选择权。基于诸多案例的分析（王皓田，2016；孟根仓，等，2020；包智明，等，2020；拓俊杰，等，2019；张昆，2019），牧民相对自由流动——“定居在城镇，生产在牧区”的就地流动城镇化模式是优化和提升牧区城镇化的可行路径。借助现代通信技术和交通工具，牧民既能享受城镇的现代化便利和较高水平的公共服务，又不脱离牧区文化和牧业生产。这有助于牧区社区凝聚力的持续，对维护牧区生态环境也大有益处。

近年，在承包制基本政策不变的情况下，更细致的植物地理学研究进一步优化了“轮牧”方式（文雯，等，2016），力求做到牧业发展和生态保护的平衡，也为就地流动城镇化中的“生产在牧区”创造了更好的条件。

同时，牧区城镇化的评价不应一味采用非农人口比例和城镇用地规模扩大等指标来判断，参与市场经济程度和享受现代化公共服务程度应成为牧区城镇化评价的重要标准（厉以宁，2012）。

由此，牧区城镇化空间布局应不拘泥于通常的规模等级序列结构，“大分散、小集聚”的空间结构应得到尊重。在有条件的地方可以形成较大规模的中心城市，可以采用工业化带动城镇化的模式，提升整个区域的经济水平。其他地区应以服务牧民的公共服务中心地作为城镇的主要职能，部分城镇可以兼具牧业服务中心和旅游集散地的作用。基本公共服务设施的布局应充分考虑地

广人稀、季节性迁移放牧等地理特征和生活模式，确定合理的服务半径，实现服务的精准有效配置。

#### 4.3 经济转型：从外来投资依赖到内生动力萌发

过去的牧区城镇发展模式对政府、大企业投资的依赖性较大，未来牧区内生动力应成为牧区经济发展、脱贫扶贫的持续动力。基于内生的经济发展，在解决牧民的生计问题的基础上，要维持经济发展和生态保护的平衡，增强牧民社区的凝聚力，并确保牧区文化原真性不在现代化的大潮中丧失（Knox P, Mayer H, 2013）。

积极推动一、二、三产融合的牧区产业综合体。通过农牧产品加工、民族手工艺品等促进特色产业集聚发展，推动一、二、三产在功能上的交叉和联动，多方挖掘牧区的产业功能，实现农牧业生产、生态保护、生态旅游、文化休闲等功能的深度融合，推进牧区的绿色城镇化进程。

基于牧区良好的生态环境和独特的文化魅力，依托本地社区和适当的资金支持，发展定制化的生态文化体验式旅游。新的旅游模式，定位中高端客群，规模适中，主要开展以生态观光、特色文化体验、科普研学等旅游项目，发展牧区特色民宿，避免大规模的旅游基础设施投资，缩短明显的旺季淡季差距，实现旅游业的持续发展和经济带动作用。

在促进牧业内生发展的政策制定上，首先通过专项金融方案对牧业产业链中的牧民和小微企业进行资金扶持；其次，积极探索牧区牧场流转的政策创新（王蕾，2015），促进生态保护前提下的牧场承包规模化经营，积极完善合作社制度；第三，打通牧民和企业之间的市场信息“壁垒”，推动牧民和企业之间直接、对等的沟通和协作，更好地保障牧民的经济利益，激发牧民参与牧区经济发展的积极性。

## 5 结语

2000年以来的牧区城镇化发展，源

于国家对牧区生态退化的危机应对和扶贫脱贫的推动，解决问题的效率是最重要的考量因素。牧区城镇化项目多以标准化定居安置和搬迁工程为主，这些项目在生态、社会和经济等诸多方面均出现了或多或少的问题，有些问题甚至会影响到牧区城镇化的进一步发展。

因此，在新时代生态文明建设的大背景下，随着以人为本的新型城镇化、乡村振兴、城乡融合以及国土空间治理现代化等新要求提出，牧区城镇化将有机会以更科学、更耐心的态度和因地制宜的精神得到重新审视。关于牧区城镇化的研究将成为中国城镇化研究的重要组成部分，研究指导的空间实践也会更加贴近牧民的需求，并呈现出更为多元的形式。

未来，牧区城镇化研究还将包括：①牧区居住形态和聚落的空间结构研究，探索既满足现代化需求又能延续原真性的聚落空间形式；②既有的经济形态与新的经济形势的关系，传统的牧业如何在新时代下融入现代化；③自下而上的城镇化发展和治理模式，研究政府、牧民、企业等形成合力推动牧区城镇化的方式和制度安排；④牧区自然科学的基础支撑，预测更长时间更大范围的气候变化与牧业发展的关系，生物多样性和放牧行为的关联性等；⑤国际比较，特别是“一带一路”上中亚邻国以及西方发达国家的牧区经验借鉴；⑥更大区域的研究，从个案走向规律性的理论和实践总结；⑦新技术对牧区发展的推动，特别是信息技术对远程公共服务的提升。

感谢南京大学建筑与城市规划学院罗小龙教授对本文提出的宝贵意见。

#### 注释

- ① 《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》（国发〔2011〕17号）指出“我国牧区主要包括13个省（区）的268个牧区半牧区县（旗、市），牧区面积占全国国土面积的40%以上”。
- ② 根据刘晓春（2015）的研究，“我国268个牧区半牧区县分布有十几个少数民族，人口1427万，占全国少数民族人口的

13.4%，是少数民族人口的集中分布区” (pp40)。

- ③ [http://m.cnr.cn/news/ycct/20200826/t20200826\\_525227329.html](http://m.cnr.cn/news/ycct/20200826/t20200826_525227329.html)
- ④ [http://www.greentimes.com/green/news/lscy/cjxw/content/2018-11/15/content\\_398881.htm](http://www.greentimes.com/green/news/lscy/cjxw/content/2018-11/15/content_398881.htm)
- ⑤ <http://www.guoluo.gov.cn/html/106/170040.html>
- ⑥ <https://www.huanbao-world.com/a/mingqi/2018/0711/27269.html>
- ⑦ <http://3g.k.sohu.com/t/n465372099>

## 参考文献 (References)

- [1] 艾丽曼. 从传统游牧走向定居游牧——青海省河南蒙古族自治县定居游牧调查[J]. 柴达木开发研究, 2010(6): 46-48. (AI Liman. From traditional nomadic to sedentary nomadic: a survey of settled nomadism in Henan Mongolian autonomous county, Qinghai province[J]. Chaidamu Development Research, 2010(6): 46-48.)
- [2] 敖敦格日勒. 新型城镇化进程中牧区进城女性现状分析及对策[J]. 山东女子学院学报, 2017(2): 21-24. (AO Guogeri. Analysis and countermeasures of the status quo of women in pastoral areas in the process of new urbanization[J]. Journal of Shandong Women's University, 2017(2): 21-24.)
- [3] 包智明, 石腾飞. 牧区城镇化与草原生态治理[J]. 中国社会科学, 2020(3): 146-162+207. (BAO Zhiming, SHI Tengfei. Urbanization and ecological governance in pastoral areas[J]. Social Sciences in China, 2020(3): 146-162+207.)
- [4] 鲍超, 刘若文. 青藏高原城镇体系的时空演变[J]. 地球信息科学学报, 2019, 21(9): 1330-1340. (BAO Chao, LIU Ruowen. Spatiotemporal evolution of the urban system in the Tibetan Plateau[J]. Journal of Geo-information Science, 2019, 21(9): 1330-1340.)
- [5] 陈健, 张本明. 边境牧区城镇化建设中存在的问题及建议——对新巴尔虎右旗的调查[J]. 内蒙古金融研究, 2013(9): 39-40. (CHEN Jian, ZHANG Benming. Problems and suggestions in the urbanization construction of border pastoral areas: an investigation on new Baerhuyou banner[J]. Inner Mongolia Financial Research, 2013(9): 39-40.)
- [6] 陈杰. 经济新常态下的中国城镇化发展模式转型[J]. 城市规划学刊, 2016(03): 30-35. (CHEN Jie. The transformations of urban Development model in the economic new normal[J]. Urban Planning Forum, 2016(03): 30-35.)
- [7] 崔功豪, 马润潮. 中国自下而上城市化的发展及其机制[J]. 地理学报, 1999(2): 12-21. (CUI Gonghao, MA Runchao. Urbanization from below in China: its development and mechanisms[J]. Acta Geographica Sinica, 1999(2): 12-21.)
- [8] 戴正, 闵文义. 对青藏高原牧区城镇化特殊性
- 性与政策取向的研究[J]. 中国藏学, 2008(1): 139-144. (DAI Zheng, MIN Wenyi. A study on the particularity and policy orientation of urbanization in pastoral areas of Qinghai Tibet Plateau[J]. Tibetan Studies of China, 2008(1): 139-144.)
- [9] 丁波. 乡村振兴背景下藏区城镇化动力结构的位序差异性——以四川省藏族自治州G县为例[J]. 原生态民族文化学刊, 2019, 11(3): 102-107. (DING Bo. The order difference of tibetan urbanization dynamic structure under the background of rural revitalization: a case study of G county in Sichuan[J]. Journal of Original Ecological National Culture, 2019, 11(3): 102-107.)
- [10] 社发春. 三江源生态移民研究[M]. 中国社会科学出版社, 2014. (DU Fachun. Ecological resettlement in Sanjiangyuan of Qinghai[M]. China Social Sciences Press, 2014.)
- [11] 樊杰, 王强, 周侃, 等. 我国山地城镇化空间组织模式初探[J]. 城市规划, 2013, 37(5): 9-15. (FAN Jie, WANG Qiang, ZHOU Kan, et al. Preliminary research on spatial pattern of urbanization in mountainous areas of China[J]. City Planning Review, 2013, 37(5): 9-15.)
- [12] 方创琳, 李广东. 西藏新型城镇化发展的特殊性
- 与渐进模式及对策建议[J]. 中国科学院院刊, 2015, 30(3): 294-305. (FANG Chuanglin, LI Guangdong. Particularities, gradual patterns and countermeasures of new-type urbanization in Tibet, China[J]. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2015, 30(3): 294-305.)
- [13] 傅仰雄. 中国牧区城镇化研究——以内蒙古赤峰为例[M]. 经济科学出版社, 2014. (FU Shuaixiong. Research on urbanization of pastoral areas in China: a case study of Chifeng, Inner Mongolia[M]. Economic Science Press, 2014.)
- [14] 顾朝林, 于涛方, 李王鸣. 中国城市化: 格局、过程、机理[M]. 科学出版社, 2008. (GU Chaolin, YU Taofang, LI Wangming. Urbanization in China: pattern, process and mechanism[M]. Science Press, 2008.)
- [15] 靳薇. 青海三江源生态移民现状调查报告[J]. 科学社会主义, 2014(1): 112-115. (JIN Wei. Investigation on ecological resettlement in Sanjiangyuan, Qinghai[J]. Scientific Socialism, 2014(1): 112-115.)
- [16] KNOX P, MAYER H. Small town sustainability: economic, social, and environmental innovation [M]. Birkhauser Basel, 2013.
- [17] 李静, 于晋海. 从地域认同到文化共享——牧区民族互嵌式社区的实践路径[J]. 贵州民族研究, 2019, 40(4): 41-44. (LI Jing, YU Jinhai. From regional identity to cultural sharing: the practical route of establishing the multi-ethnic mutual embedded social structure in pasturing area's small town[J]. Guizhou Ethnic Studies, 2019, 40(4): 41-44.)
- [18] 李文军. 城镇化进程下的草场管理制度创新[J]. 中国畜牧业, 2015(19): 18. (LI Wenjun. Grassland management system innovation in the process of urbanization[J]. China Animal Husbandry, 2015(19): 18.)
- [19] 李晓江, 郑德高. 人口城镇化特征与国家城镇体系构建[J]. 城市规划学刊, 2017(1): 19-29. (LI Xiaojiang, ZHENG Degao. The characteristics of urbanization and the formation of urban system[J]. Urban Planning Forum, 2017(1): 19-29.)
- [20] 李莹. 城镇化进程中内蒙古牧区城镇发展历程及其功能演变[J]. 甘肃理论学刊, 2014(5): 170-173. (LI Ying. Urban development and functional evolution of pastoral areas in inner Mongolia in the process of urbanization[J]. Gansu Theory Research, 2014(5): 170-173.)
- [21] 厉以宁. 牧区城镇化的新思路[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2012, 49(1): 5-10. (LI Yining. New ideas of urbanization in pastoral areas[J]. Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences), 2012, 49(1): 5-10.)
- [22] 刘晓春. 民族经济与民族地区经济发展问题探讨——以牧区城镇化
- 为议题[J]. 贵州民族大学学报(哲学社会科学版), 2015(6): 39-46. (LIU Xiaochun. Issues regarding minority economy and the economic development of minority areas: a case study of urbanization for pasture areas[J]. Journal of Guizhou Minzu University (Philosophy and Social Science), 2015(6): 39-46.)
- [23] 孟根仓, 陈红. “城牧互动社区”: 内蒙古城市-牧区二元社会的时空压缩[J]. 青海民族大学学报(社会科学版), 2020, 46(1): 143-147. (MENG Gencang, CHEN Hong. The interactive community of urban and pastoral areas: the compression of time and space in the dual society of Inner Mongolian cities and pastoral areas[J]. Journal of Qinghai Nationalities University (Social Sciences), 2020, 46(1): 143-147.)
- [24] 闵文义, 关春玉. 西部民族牧区城镇化与畜牧产业化互动模式研究[J]. 西北第二民族学院学报(哲学社会科学版), 2008(3): 74-78. (MIN Wenyi, GUAN Chunyu. A study of the interaction mode of urbanization and husbandry industrialization and ethnic pastureland in the West[J]. Journal of the Second Northwest University of Nationalities, 2008(3): 74-78.)
- [25] 邵全琴, 樊江文, 等. 三江源生态保护和建设一期工程生态成效评估[J]. 地理学报, 2016, 71(1): 3-20. (SHAO Quanqin, FAN Jiangwen, et al. Assessment on the effects of the first-stage ecological conservation and restoration project in Sanjiangyuan region[J]. Acta Geographica Sinica, 2016, 71(1): 3-20.)
- [26] 沈清基. 论基于生态文明的新型城镇化[J]. 城市规划学刊, 2013(1): 29-36. (SHEN Qingji. Study on new urbanization based on ecological civilization[J]. Urban Planning Forum, 2013(1): 29-36.)
- [27] 滕驰. 新型城镇化背景下内蒙古牧民生活消费方式变迁与牧民民生改善[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2018(1): 73-79. (TENG Chi. Changes of herdsman's lifestyle and improvement of people's livelihood in Inner Mongolia under the background of new urbanization[J]. Journal of Northwest Minzu

- University(Philosophy and Social Sciences), 2018 (1): 73-79.)
- [28] 拓俊杰, 王海娟. 从牧区城镇化发展历程看其发展重点及模式选择[J]. 开发研究, 2019(4): 68-73. (TUO Junjie, WANG Haijuan. From the development process of urbanization in pastoral areas to see its development focus and mode selection[J]. Development Research, 2019(4): 68-73.)
- [29] 王皓田. 人畜合-离式游牧与牧区城镇化新探索——以内蒙古四子王旗为个案[J]. 贵州民族研究, 2016, 37(4): 45-48. (WANG Haotian. People and livestock together - detached and exploration of urbanization in pastoral areas: a case study of Siziwang county of Inner Mongolia [J]. Guizhou Ethnic Studies, 2016, 37(4): 45-48.)
- [30] 王凯, 李海涛, 张全, 徐辉. 新疆新型城镇化的内涵与路径思考[J]. 城市规划学刊, 2017(8): 111-115. (WANG Kai, LI Haitao, ZHANG Quan, XU Hui. Reflections on the connotation and path of the new-type urbanization in Xinjiang[J]. Urban Planning Forum, 2017 (8): 111-115.)
- [31] 王利伟, 赵明. 草原牧区城镇化空间组织模式: 理论与实践——以内蒙古自治区锡林郭勒盟为例[J]. 城市规划学刊, 2013(6): 40-46. (WANG Liwei, ZHAO Ming. Spatial pattern of urbanization in China's pastoral areas: the case study of Xilinguole Meng[J]. Urban Planning Forum, 2013(6): 40-46.)
- [32] 王蕾. 浅析新型城镇化条件下农村牧区土地流转现状及对策——以内蒙古自治区为例[J]. 西部资源, 2015(6): 1-2. (WANG Qiang. Analysis of the current situation and countermeasures of land circulation in rural and pastoral areas under the condition of new urbanization——taking Inner Mongolia Autonomous Region as an example[J]. Western Resources, 2015(6): 1-2.)
- [33] 文雯, 周丁扬, 李广泳, 等. 基于牧民放牧行为的青海湖流域放牧路线研究——以刚察县为例[J]. 干旱区资源与环境, 2016, 30(7): 95-100. (WEN Wen, ZHOU Dingyang, LI Guangyong, et al. The research on grazing routes in Qinghai Lake watershed based on the grazing behavior of herdsmen —— a case of Gangcha county[J]. Journal of Arid Land Resources and Environment, 2016, 30(7): 95-100.)
- [34] 乌仁塔娜, 周承英, 王杰, 等. 城市化进程中内蒙古农村牧区撤点并校存在的问题及对策[J]. 内蒙古教育, 2013(3): 19-20. (WU Rentana, ZHOU Chengying, WANG Jie, et al. Problems and Countermeasures of school merging in rural pastoral areas of Inner Mongolia in the process of urbanization[J]. Inner Mongolia Education, 2013(3): 19-20.)
- [35] 吴志强, 杨秀, 刘伟. 智力城镇化还是体力城镇化——对中国城镇化的战略思考[J]. 城市规划学刊, 2015(1): 15-23. (WU Zhiqiang, YANG Xiu, LIU Wei. Intelligent urbanization or labor urbanization: strategic thinking on urbanization path of China[J]. Urban Planning Forum, 2015(1): 15-23.)
- [36] 荀丽丽. 再造“自然”: 国家政权建设的环境视角——以内蒙古S旗的草原畜牧业转型为线索[J]. 开放时代, 2015(6): 197-217+9-10. (XUN Lili. Reconstructing "nature" and state power construction: transformation of livestock husbandry in Inner Mongolia[J]. Open Times, 2015(6): 197-217+9-10.)
- [37] 张昆. 牧区城镇化进程中的多元发展策略——基于东乌珠穆沁旗牧民家庭经济的人类学考察[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2019, 46(6): 91-98. (ZHANG Kun. Urbanization development strategies in pastoral areas ——an anthropological research case study on nomadic family economy in East Ujimqin Banner[J]. Journal of Minzu University of China(Philosophy and Social Sciences Edition), 2019, 46(6): 91-98.)
- [38] 张群. 牧区矿产开发中的牧民受益机制探析——基于内蒙古A苏木的考察[J]. 甘肃理论学刊, 2017(6): 110-115+2. (ZHANG Qun. The benefit mechanism for herdsmen in the mining development in the pastoral area: a case study of Sumu A in Inner Mongolia[J]. Gansu Theory Research, 2017(6): 110-115+2.)
- [39] 张兴年. 青海牧区公共服务现状调查分析——基于同仁、同德县20个村镇的调查数据[J]. 青藏高原论坛, 2014, 2(3): 18-24. (ZHANG Xingnian. Investigation and analysis of the current situation of public services in pastoral areas of Qinghai province —— based on the survey data of 20 villages and towns in Tongren and Tongde county[J]. Tibet Plateau forum, 2014, 2(3): 18-24.)
- [40] 周彦国, 钱振水, 张年国. 高海拔传统牧区新型城镇化路径探索——以西藏那曲地区为例[J]. 价值工程, 2016, 35(13): 29-31. (ZHOU Yanguo, QIAN Zhenshui, ZHANG Nianguo. Exploration of new urbanization path in high altitude and traditional pastoral areas: take Naqu region of Tibet for example[J]. Value Engineering, 2016, 35(13): 29-31.)

修回: 2020-12