

# 边境牧区安全稳定对策探讨

## ——基于阿拉善左旗边境牧户的调查

杜富林 王慧 苏日雅

**摘要：**本文以阿拉善左旗守边戍边牧户为研究对象，基于牧户调研数据，从牧户认知视角梳理分析了当前边境牧区守土戍边面临的问题，进一步探讨了边境牧区安全稳定对策，以期筑牢我国北疆生态安全屏障和安全稳定屏障研究提供参考。

**关键词：**边境牧区牧户 守边戍边 认知 安全稳定

### 一、引言

习近平总书记于2014年明确提出要将内蒙古自治区打造成中国北方重要的生态安全屏障和祖国北疆安全稳定屏障。基于国家不断推进治理体系和治理能力现代化的政策导向，边境地区的治理问题显得尤为重要。内蒙古自治区在全国有着十分重要的战略，是我国的民族区域自治制度最早进行实践的地区。边境牧区具有与其他国家接壤、少数民族聚居、以放牧为生等基本特征，是构筑国家安全与社会稳定的重要阵地，同样也是牧民赖以生存的家园，牧民对于祖国北疆这片热土的戍守起到了极其重要的作用。因此，充分掌握边境地区牧户对守边戍边的认知是促进祖国北疆地区安全稳定的重要动能之一。

作为内蒙古的一个边境旗县，阿拉善左旗与宁夏和甘肃毗邻，北部与蒙古国接壤。作为我国的“北大门”，阿拉善左旗地理位置特殊，集聚了“环京”“环疆”“环边境一线”“环

周边省区”等多个特点，边境线全长188.68公里，因此，该地区更是我国维护稳定工作的重要战地之一。除了特殊的地理位置，阿拉善左旗还拥有着生态地区、资源地区、民族地区、边疆地区的多重优势，这样得天独厚的亮点为内蒙古自治区经济社会发展、生态建设和边疆稳定工作均作出了重要的贡献。然而，阿拉善左旗境内地广人稀、居民点分散，生存环境恶劣，生活条件艰苦，这些因素也同样制约着该地区的发展。因此，要以“兴边富民”的边境地区治理政策为指导，从维护和巩固国家安全大局、维护民族团结边疆安宁角度出发，切实改善边境牧户的生计问题，期望能够从源头解决边境地区发展不平衡不充分的现实困境；让守边戍边牧户留得住、呆得住，不断提升他们的获得感、幸福感、安全感。这样才能真正为筑牢祖国北疆安全稳定屏障奠定坚实的基础。本研究以阿拉善左旗乌力吉和银根2个苏木镇6个嘎查守土戍边牧户为研究对象，分析牧户守边戍边面临的问

题，提出北疆安全稳定对策。

### 二、边境牧户基本特征

本文涉及边境牧户共49户，其中，乌力吉苏木23户、银根苏木26户。牧户基本特征主要考虑户主年龄、户主学历、家庭收入、资金资产等方面。从户主年龄特征看，31-40岁占比32.65%、41-50岁占比26.53%、51-60岁占比30.61%、60岁以上占比10.21%，与非边境牧区相比户主年龄偏老龄化。从户主受教育程度看，有48.98%的牧户受教育程度在小学及以下，30.61%的牧户初中文化，仅有14.29%的牧户能够达到高中文化，大专及以上学历仅占6.12%，可见，八成户主仅停留在初中及以下水平。绝大多数牧户年收入低于20万元，超过20万元只占12.24%。78.16%牧户承包草场面积5万亩及以下，大于5万亩占10%。按绵羊单位折算牧户饲养牲畜头数，牧户饲养规模200只以下占比26.54%，201-300只、301-400只占比均为

**基金项目：**国家社科基金资助项目（编号：15XMZ094）；内蒙古自然科学基金项目（编号：2016MS0713）；内蒙古畜牧业经济研究基地资助。

24.49%，401-500只及500只以上占比均为12.24%。

### 三、边境牧户守土戍边面临的问题

(一) 基础设施建设滞后，公共服务能力不强

一是水资源短缺。众所周知，水是生命之源。水资源对人们生产生活至关重要，尤其对于旱牧区而言其重要性和稀缺性可想而知。调查发现，当前有50%的牧户日常生产生活用水得不到满足。阿拉善左旗地处典型的干旱荒漠地区，受制于特殊的气候条件，该地区全年少雨干旱，平均年降水量一般在80-220毫米，且越向荒漠中心越少；日照时数3316小时，无霜期120-180天，蒸发量高达3300毫米以上，风大沙多，总之，该地区对水资源的开发利用及有效供给方面存在短板。二是电力供应不足。目前，乌力吉苏木的温都尔毛道嘎查15户、银根苏木18户，共33户边境牧户尚未电网覆盖，占边境牧户的67.35%。三是道路交通不便。77.27%的牧户距最近的学校超过了100公里，68.18%的边境牧户距离最近的医院为10-50公里，在被调查的边境牧户中，多数牧户认为交通状况一般甚至很差，仅有31.82%的边境牧户主观认为周边的道路交通情况较好。四是通讯信号不强。边境牧户对移动、联通和电信三大运营商的网络信号几乎均不满意，非常满意不到10%，比较满意15.91%，近八成牧户均不满意。

因阿拉善左旗边境特殊的自

然地理条件，以及高原、山地、沙漠、戈壁广泛分布以及人口密度稀疏等要素致使水、电、路、讯等基础设施普及建设艰难、成本较高。在市场化运作条件下，对投资建设企业而言施工风险大、维护成本高、运营效益低，影响企业参与或承揽积极性，因此，政府主导建设完善边境牧区基础设施刻不容缓。

(二) 利己惯性思维严重，合作意识依然薄弱

在家庭承包制实施之后，衍生的利己惯性思维严重，由“我”变成“我们”的难度大，人们的合作意识和合作能力变得较弱，不利于规模经营，不利于草原畜牧业现代化的实现。由于人们的利己惯性思维严重，合作意识不强，组建行之有效且长期稳定的牧民合作经济组织非常困难。近十年来，虽然牧民专业合作社不断增多，但多数合作社合而不做，实际上早已名存实亡，多数是有壳无核的“休眠体”或者“僵尸体”。虽然联合经营模式能够在一定程度上解决草场利用不合理和劳动力短缺等问题，但是抵御自然、市场和疫病风险的能力较弱，牧业机械设备使用率也不高。边境牧户作为草原畜牧业生产经营的主体仍然以单户经营为主，这种小生产、分散决策的局面势必会遭受大自然和大市场的不利冲击。在调查中虽有65.31%的牧户愿意与其他牧户合作经营，但与实际行动可能还很遥远，34.69%的牧户根本没有合作意向。其实，与其他地区相比边境牧区更需要合作。通过牧户间的合作，可以为转变草原畜牧业经营方式，如游牧或

轮牧创造条件。有25.58%的牧户认为，游牧或轮牧可扩大可利用草场面积而降低草场压力，有13.95%的牧户认为调整牲畜结构是实行游牧或轮牧的重要内容，有9.30%的牧户认为劳动力不足的现实需要游牧或轮牧。但是，31.40%的牧户认为水资源短缺是实行游牧或轮牧的主要瓶颈，另外，智能放牧管理在游牧或轮牧中的应用方面，仍有38.78%的牧户不了解，即使了解，也有40%的人不打算采用智能管理手段。

(三) 戍守边境责任不实，守土戍边意愿减弱

边境牧户对自己的身份认知较高，72%边境牧户认为由于祖祖辈辈在边境生产生活从而自然成为守土戍边户，27%是被嘎查委员会认定的，通过新闻媒体报道得知的仅占1%。由于边境地区联防机制不完善(22.39%)、政治责任不强(11.94%)、政府宣传引导不到位(8.96%)、联防人员数量严重不足(39.32%)、联防人员知识水平不高(30.34%)等原因对牧户守边戍边的责任意识产生不利影响，使命担当在虚化。然而，由于年龄老化(44.44%)、健康问题(44.44%)和生计困难(11.12%)等原因，牧户守土戍边意愿在减弱，22.45%的边境牧户有向城镇搬迁的打算，50%的牧户将放弃守边戍边的责任。

(四) 户主年龄老化凸显，特优产业发展缓慢

我国社会的人口结构呈现老年状态，这对于社会、经济等各方面的发展将产生不利影响。特别是边境地区，本就人口稀少，

老年人占比较大，加上年轻人外流现象普遍，他们向往更加优越的教育与医疗资源，形成单项流动，使得边境牧区大多由老年人留守，后备力量严重不足，并且这种趋势没有得到明显的改善。

由于乌力吉口岸尚未运营，边境贸易格局还没形成，边境旅游潜力未被挖掘释放，因此畜牧业仍然是守边戍边牧户主要的收入来源。虽然边境地区集聚了生态环境资源和民族文化资源等优势，但现实中边境地区独特的自然景观尚未被完全开发。边境牧区独有的民族风情旅游资源和沙漠景色却因为偏远的地理位置，而无法快速转化为经济效益，资源优势转化通道不畅，不能有效地带动当地特色旅游经济的发展，也不能有效带动改善民生、提升生活水平。

#### 四、对策建议

##### （一）完善边境牧区基础设施

边境牧区地域辽阔，基础设施建设滞后，牧民出行不便。因此，要尽快修建完善通往各个苏木与嘎查的道路。加大力度建设牧区的通信设施，满足边境牧户的基本通信业务需求。针对边境牧区地广人稀、施工难度大的特征，避免采用投资成本高、施工难度大、覆盖范围有限的固定网覆盖方式，而应优先采取移动网信息覆盖。总之，要进一步增强援助力度，不断改善边境牧区的公共基础设施水平、提升公共服务能力，促使边疆的物质基础日益坚实。

（二）加大政策制度扶持力度  
政府及相关部门应对边境地

区实行政策倾斜，出台针对性强的惠边政策，以边疆的安全稳定发展助推全社会的发展进步。加大力度鼓励边境牧民守边戍边，积极完善边境地区的补贴制度。在放牧设备方面，为一线牧民创造优越的条件学习智能放牧技术，并且在不加重生态压力的前提下允许牧民增加牲畜数量。在补贴方面，对护边员家庭和一线边民实施保障兜底措施，提高固守边防的补助；建立护边员公益性补贴制度，在合理确定岗位的前提下，每人每月按月发放补贴；将年老体弱多病的护边员优先纳入免费短期康复治疗范畴内，并且积极帮助护边员及其亲属子女解决上学与就业等实际困难。

##### （三）加强口岸经济快速发展

加快乌力吉口岸的投入运营，拉动阿拉善左旗边境地区经济。乌力吉口岸联通欧亚大陆桥，对内辐射西北、华北与华中等地区，对外打通中国与蒙古国之间的陆路通道，将成为国家、国际“北开南连”“西进东出”的重要枢纽。融入双循环，大力发展边境贸易。充分发挥国内巨大的需求潜力，高度重视口岸基础设施建设，例如口岸道路与验收货场，不断完善口岸配套设施布局，为国内国际双循环的发展格局打通通道。与此同时，加强物流体系的建设，鼓励承接西部产业转移、推动边境地区加工贸易发展。相关部门可根据边境民族地区的资源特点，做好产业发展的顶层设计与规划，加强宣传引导，重点将其打造成为知名品牌，并定期进行牧户培训、开设贸易知识讲座等，让边境牧民从发展中得到切身利益。

##### （四）转变边境牧户经营方式

政府应主导牧户转变生产方式，未来以合作社或联合为主要经营模式，指导牧民将草场、人力、牲畜和牧业机械等资源进行整合利用，加深边境牧户的组织化程度，发挥其自身优势，减少人力、时间及牧业设备成本，帮助边境牧民实现“安居”梦想，用实际行动促进边境牧民实现安居乐业。此外，政府应引导鼓励牧民积极使用智能放牧设备，发展现代草原畜牧业，转变观念，通力合作进行轮牧或小游牧，形成规模经济形态，能够更加灵活有效地守边戍边的同时，传承和发扬以游牧文化为精髓的草原文化。

总之，各级政府及相关部门要加快推动边境牧区经济社会发展，为边境稳定、边防巩固提供坚实的物质基础和强大的内在凝聚力，这才是国家长治久安的基础保障，对维护边疆稳定、增进民族团结和铸牢中华民族共同体意识具有重要意义。■

##### 参考文献：

[1] 苏日雅. 基于边疆安全稳定视角下的守边戍边牧户生计改善对策研究[D]. 内蒙古农业大学硕士论文, 2019.

[2] 黄文华, 罗日年. 对边境民族地区如何改善民生的思考——以广西百色市为例[J]. 新西部(下旬·理论版), 2011, (2).

[3] 高聚林, 姚凤桐, 葛健, 红梅, 杜富林, 刘景辉. 新巴尔虎右旗牧区产业现代化模式探索[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2019, (8).

(作者单位：内蒙古农业大学经济管理学院)

责任编辑：康伟