

中国牧区经济社会发展的现状 及对策研究

蓝红星

[摘要] 改革开放以来,中国牧区的经济社会发展不仅大大落后于东部沿海地区,也落后于丘陵和山区。中国牧区的经济社会发展问题,归根结底就是“牧区、牧业、牧民”的发展问题。“三农”问题的解决,在我国牧区实际上就是“三牧”问题的解决。本文正是基于这一现实,首先对全国 264 个牧区、半农半牧区县经济社会基本情况进行了全面细致的分析;其次,深入分析了“十一五”以来,我国牧区经济社会发展取得的成就和面临的发展挑战;最后,结合牧区“十二五”发展的目标,提出了解决牧区经济社会全面发展的一些政策建议。

[关键词] 牧区;牧业;牧民;牲畜超载率;科学发展;生态安全

中图分类号: F127.8

文献标识码: A

文章编号: 1004—3926(2012)11—0129—05

基金项目: 国家社科基金 2009 年重大招标课题“新形势下推动民族地区经济社会全面发展的若干重大问题研究”(09&ZD011)阶段性成果、西南民族大学中央高校基本科研业务费专项资金“西部民族地区发展低碳经济的模式研究”(09SZYZJ32)和四川省农发中心“西部边远地区贫困农民增收问题研究”(CR1023)阶段性成果。

作者简介: 蓝红星(1981—)男,畲族,浙江金华人,西南民族大学 2009 级中国少数民族经济专业博士研究生,四川大学讲师,研究方向: 西部民族地区区域经济。四川 成都 610041

一、中国牧区的概况

中国拥有各类天然草原面积居世界第二位,占全国国土面积的 42%,是世界上畜牧业发展较早的国家。根据国家相关统计资料显示,2008 年,全国共有牧区、半农半牧区县(市、旗)264 个,占全部县域数的 9.23%,3347 个乡镇,31176 个村民委员会,2008 年总人口 4517.1 万人,占全部县域人口的 4.6%,其中乡村人口 3298 万,占牧区全部人口的 73%以上;行政区域面积约 385 万平方公里,约占全国总面积的 40%。本文所指的牧区是指 264 个牧区、半牧区县,具体情况见表 1。

表 1 中国牧区、半牧区县(市、旗)概况

省(自治区)	数量	占全国牧、半牧区县百分比	国家扶贫重点县(旗)	牧区县数量	国家扶贫重点县	半牧区县数量	国家扶贫重点县	自治县
内蒙古	53	20.1%	20	33	10	20	10	2
新疆	37	14.0%	7	22	5	15	2	4
西藏	37	14.0%	37	13	13	24	24	
宁夏	3	1.1%	2	1	1	2	1	
青海	30	11.4%	8	26	7	4	1	2
四川	48	18.5%	19	10	4	38	15	1
甘肃	20	7.6%	8	7	2	13	6	4
黑龙江	15	5.7%	6	7	2	8	4	1
吉林	8	3.0%	3	1	1	7	2	1
辽宁	6	2.3%	0	0	0	6	0	2
河北	6	2.3%	6	0	0	6	6	2
山西	1	0.4%	1	0	0	1	1	0
合计	264	100%	117	120	45	144	72	19

注: 中央把西藏作为特殊集中连片贫困区域,给予重点扶持,论文将西藏所有县纳入国家扶贫重点县范围。

全国 264 个牧区、半牧区县(市、旗),分布在 12 个省(自治区),其中内蒙古 53 个,数量居全国牧区、半牧区县(旗)数量第一位,占 20.1%;四川以 48 个位居次席,占 18.5%;新疆和西藏拥有相同的牧区、半牧区县,为 37 个,并列排在第三位。内蒙古、四川、新疆、西藏,拥有牧区、半牧区县(旗)175 个,占全部总数的 66.3%。其中,四省(自治区)拥有牧区县(旗)78 个,占全部牧区县(旗)的 65%;半牧区县(旗)97 个,占全部半牧区县(旗)的 67.4%。从区域分布看,我国牧区主要分布在内蒙古高原、青藏高原、黄土高原北部、东北平原西部、祁连山以西、黄河以北的广大西部地区。^[1]

西部地区拥有牧区、半牧区县(旗)228 个,占全部总数的 86.4%。其中,内蒙古、西藏、新疆、宁夏四个少数民族自治区拥有牧区、半牧区县(旗)130 个,占全部总数的 49.2%。四个民族自治区拥有牧区县(旗)69 个,占全部牧区县(旗)的 57.5%;半牧区县(旗)61 个,占全部半牧区县(旗)的 42.4%。

东北三省拥有牧区、半牧区县 29 个,占全部

总数的11.0%。其中拥有牧区县(旗)8个,占全部牧区县(旗)的6.7%;半牧区县(旗)21个,占全部半牧区县(旗)的14.6%。

其他地区,只有河北和山西拥有牧区、半牧区县(旗),总数为7个,其中河北6个,山西1个,全部为半牧区县,占全部半牧区县(旗)的2.7%。

从国土空间分布来看,中国牧区大多分布在陆地边疆地区,同时也是少数民族聚居区;根据《全国主体功能区规划》,牧区更是我国的重点生态功能区,264个牧区县的生态地位非常重要。综上所述,中国牧区的问题,本质上是我国西部民族地区牧区经济、社会全面发展的相关问题。

二、“十一五”以来我国牧区经济社会发展状况

(一)我国牧区经济社会发展取得的成就分析

“十一五”期间,随着我国西部大开发战略的不断深入推进实施以及“兴边富民”等一系列富民行动的开展实施,中国264个牧区县的经济发展水平、人民生活水平、基础设施等方面都取得了明显改善。

1. 经济发展水平显著提高。全国264个牧区县的地区生产总值、地方财政收入增长较快。截止到2008年,264个牧区县的地区生产总值达到7887.1亿元,约为2000年的4.6倍,2005年的2.1倍。牧区县地方财政收入387.98亿元,约为2000年的5倍,2005年的2.2倍。同时,地方财政一般预算支出也实现快速增长,2008年达1456.9亿元,约为2005年的2.3倍以上。牧区县2008年年末金融机构各项贷款余额为2901.8亿元,约为2005年的1.5倍。规模以上工业企业数量2008年达到5252个,是2000年的1.98倍。具体情况见表2。

表2 2000年以来牧区、半牧区县主要经济指标数据

指标	2000年	2005年	2007年	2008年
地区生产总值(万元)	17121652	37835832.4	61056200	78871247
地方财政一般预算收入(万元)	776322	1742683	2959013	3879817
地方财政一般预算支出(万元)	2151354	6332594.7	10477033	14568972
年末金融机构各项贷款余额(万元)		19745667	25698416	29017658
规模以上工业企业数(个)	2646	3269	4113	5252
规模以上工业总产值(现价)(万元)	6570546	17393661	38197844	82849941

资料来源:作者根据国家农调总队提供的相关数据整理而成。

2. 人民生活水平较大改善。2008年,牧区农民人均纯收入3832元,比2002年增长1.2倍;每百户居民汽车拥有4.6辆,比2002年增长1.5倍。^[2]城乡居民储蓄存款余额2008年是2000年的3.14倍,其中2008年城乡居民储蓄存款余额人均6037元,比2002年增长1.4倍;本地电话年末用户6768956户,为2000年2.5倍,每百户拥有电话48.7部,比2002年增长45.5%;医院、卫生院床位数、各种社会福利收养性单位数、各种社会福利收养性单位床位数都有了一定的增长,具体情况见表3。

表3 2000年以来牧区、半牧区县主要社会指标数据

指标	2000年	2005年	2007年	2008年
城乡居民储蓄存款余额(万元)	8674143	17484524	21344748	27271408
本地电话年末用户(户)	2681795	6259400	6860766	6768956
普通中学在校学生数(人)	2055953	2427189	2463540	2389618
小学在校学生数(人)	4271644	3682355	3607969	3512658
医院、卫生院床位数(床)	90069	93340	94605	103805
各种社会福利收养性单位数(个)	1343	1398	1417	1314
各种社会福利收养性单位床位数(床)	28764	38167	48431	61928

资料来源:作者根据国家农调总队提供的相关数据整理而成。

3. 畜牧业产量快速增长。牧区是我国重要的畜产品供应基地,畜牧业作为其特色支柱产业,肉产量、奶产量和禽蛋产量均在全国前列,其中牛羊肉产量占全国总产量的比重达到25%以上。2008年,牧业增加值为705.91亿元,比2005年增长59.9%。奶类产量达745.26万吨,比2005年增长34.9%,同年奶产量占全国比重达到了19.7%。肉类总产量达549.79万吨,比2005年增长11.1%,比2000年增长高达80.7%。禽蛋类产量达127.11万吨,比2005年增长27.3%。具体情况参见表4。

表4 2000年以来牧区、半牧区县畜牧业相关数据

指标	2000年	2005年	2007年	2008年
牧业增加值(万元)	2442410	4413968.4	6001607	7059050
奶类产量(吨)	1944831	5522023.9	6767253	7452695
肉类总产量(吨)	3042190	4944830.9	5575917	5497895
禽蛋产量(吨)		998282.3	1153970	1271073

资料来源:作者根据国家农调总队提供的相关数据整理而成。

4. 国家基础设施建设投入力度加大。随着国家深入实施西部大开发战略,“十一五”以来,各级政府投入牧区县基础设施建设力度不断加大,长期制约牧区科学发展的基础设施瓶颈取得了一定程度改善。2008年,牧区每百平方公里有公路8公里,比2002年增长78.7%。^[2]2008年实现通电话、通有线电视、通自来水的村比例分别达到了83%、40%和48%,比2004年的比例各自提高了20%、10%和10.1%。

(二)“十二五”时期,我国牧区经济社会发展面临的挑战

十一五期间,牧区经济发展虽然取得了长足发展,但由于受到基础设施历史欠账多、远离市场交易中心、劣势地理区位等影响,相对其他类型区来说,牧区仍然面临着生产方式落后、生产力水平低、交易成本费用偏高等严峻现实。我国牧区的“三农”问题实际上就是“三牧”问题,即牧区、牧业、牧民。

1. 牧区:经济实力偏弱,发展后劲不足,生态保护与经济发展的矛盾日趋突出。

(1) 经济实力仍然不强,总体偏弱。

从264个牧区县的生产总值来看,2008年全国所有牧区县GDP总和为7885亿元,与全国百强县前6个县的GDP总和相当。

从地方财政收入和地方财政支出角度而言,2008年全国264个牧区县均财政收入1.5亿元,仅为全国平均水平的40%左右,更是不到东部沿海发达县的20%。2008年牧区县均地方财政支出5.5亿元,仅占全国平均水平的61%,仅仅相当于东部沿海发达县的43%。

(2) 发展后劲乏力,自我发展能力亟待提升。

牧区传统的支柱产业草原畜牧业,一方面由于受到我国牧区牧场资源自身的总量约束,另一方面随着近年来极端气候等自然灾害的影响,如雪灾、鼠患、高温干旱等,客观上要求广大牧区牧民的牲畜存栏量保持在一定的合理范围内,因而导致了牧区牲畜存栏量和出栏量持续增长难度越来越大,要依靠牧区草原畜牧业这一支柱产业加快发展步伐,显得困难重重。更为重要的是,随着农区粮食产量的迅速提高,农区越来越多的土地用来进行奶牛、肉牛、山羊等饲养,并且利用丘陵等提供大量的饲草,传统牧区奶、肉等相关产品面临着市场替代的巨大风险。

(3) 牧区生态保护与经济发展的矛盾突出。

近年来,草原生态持续恶化的趋势未发生根本性的改变,草原生态形势依然非常严峻,牧区面临着维护生态安全与加快经济发展的两难选择。就264个牧区县而言,牧区依然是个欠发达的经济体,经济发展是牧区未来的主要任务;就中国而言,牧区首先是国家最重要的生态屏障之一,生态保护、生态安全是牧区未来的重要任务。如何处理好生态安全与经济发展的关系,是牧区重要的课题。

2. 牧业:资源环境制约严重,发展空间受限。

(1) 家畜超载严重。全国264个牧区及半牧区县虽然自2003年以来大多数县(旗)陆续实施了禁牧休牧等生态保护工程,但牧区的家畜饲养量仍然在快速增长,牧区家畜超载现象非常严重。根据农业部草原监测中心的监测报告,2009年全国主要牧区草原牲畜超载率为31%,其中,内蒙古和青海相对较低,但也分别达到25%和26%,新疆、四川、甘肃和西藏草原牲畜超载更为严重,草原牲畜超载率都超过了35%,其中新疆35%、四川和甘肃为38%,西藏草原牲畜超载率达到了39%。

(2) 牧业生产方式依然落后,资源转化率低。游牧型生产方式仍然是牧区畜牧业的主要生产方式,逐草而牧、逐水而居仍然是牧民生活的主要方式。“养长寿畜”和“畜多为富”这些传统观念仍然普遍地存在于广大牧民中。牧区家畜质量下降、品种退化问题比较突出,导致上述问题的主要原因是草原家畜近亲繁育、自然繁育等。

(3) 资源破坏严重,牧业生产条件恶化。目前,我国种粮补贴种类多且出售有最低收购价保护,牧区种粮户经济收入高于畜牧业户,更大大高于禁牧休牧的补贴所得,受经济利益刺激,牧区牧民开垦草原、毁草种粮等现象凸显。根据农业部2009年的草原监理报告,全国违法开垦草原受到相关部门查处的案件就达2456起,全年共破坏草原植被约16.42万亩。为促进牧区地方经济发展,增加牧区的地方财政收入,牧区征、占用草原问题比较突出,牧区的重要生态屏障地位面临着严峻挑战。

3. 牧民:收入水平低,贫困问题严重,享受惠农政策少。

“十一五”以来,牧区的居民收入水平有了不少提高,但总体上仍然落后,属于典型的欠发达的经济体。

(1) 牧民收入水平总体偏低,贫困问题突出。264个牧区、半牧区县中,有117个国家扶贫重点开发县,占总数的44.3%。其中,牧区县有国家扶贫开发重点县45个,占总数的37.5%;半牧区县有国家扶贫开发重点县72个,占总数的50%。

(2) 牧民增收困难重重。一方面,传统畜牧业收入的增长空间受限。当前国家实施退牧还草、禁牧休牧、草畜平衡等政策措施,客观上要求对放牧家畜的数量进行限制,减少牧民采挖和销售草原野生植物的收入,从而在客观上将直接影响牧民的牧业收入和效益。另一方面,牧民工资性收入增长障碍凸出。当前牧民文化水平、专业技能、市场意识等制约着牧民的增收,再加上语言、生活习惯等方面的不同,牧区剩余劳动力走出牧区、向城镇转移就业相对困难。

(3) 强农惠农政策在牧区针对性较差。新世纪以来连续8年的中央一号文件锁定“三农”,显示了中央政府对强农、惠农政策的高度重视。“三农”政策对农区和种粮农民发挥了很好的作用,但广大牧民能真正享受的惠农政策偏少。内蒙古农民、牧民人均享受的国家补贴资金比例大约为66:1,反差明显。^[3]近年来,虽然国家也对牧区进行了一定的补贴,如退牧还草补贴,但补贴标准太低、补贴时限太短,政策落实效果大打折扣。

三、推动我国牧区经济社会又好又快发展的政策建议

“十二五”期间,以促进牧民增收为出发点,从战略和全局高度做好264个牧区、半牧区县的大文章,是实现西部少数民族地区经济显著发展、社会显著进步、生态显著改善、社会和谐文明的重要环节。

1. 以人为本,建立“因草原保护丧失发展机会”的补偿机制。

牧区当前最重要的任务是保障国家生态安全。社会主义新牧区建设必须坚持以人为本,处理好人与草、草与畜的关系,达到人、畜、草的平衡协调。鉴于牧民和牧区为实现上述目标放弃了不少发展机会、牺牲了一定的经济利益,国家需要实行必要、合理、适当的补偿措施。第一,牧区为建设重要生态屏障而放弃矿藏资源开发等行为,要加大中央财政对牧区的转移支付力度和信贷资金支持力度。根据牧区实际,减少相应的地方政府配套资金比例,加快牧区经济和社会发展的步伐;第二,尽快制定落实《生态补偿法》,明确生态补偿

不是对牧区恩惠照顾,而是牧区本身的一种合理权利;第三,为减轻超载过牧而减少牲畜饲养量,主动实施草畜平衡的牧民实施补贴;对少畜户或无畜户,放弃畜牧业生产从事其他产业的,实施再就业培训补贴;第四,对划入国家级自然保护区永久性禁牧的牧户进行补偿,处理好生态保护与落实牧民利益之间的关系。

2. 转变牧区发展方式,实现牧区科学发展。

长期依赖对草原资源的掠夺式开发利用,以高资源、高能耗、高排放为特征的传统牧区经济发展方式,对我国的生态安全造成了严重的威胁,同时也严重制约了牧区自身经济社会的科学发展。“草原退化——牧区贫困——草原进一步退化——牧区进一步贫困”的恶性循环,是当前草原地区的突出问题。^[4]各种生态保护治理工程措施能够起到治标的的作用,解决治本的关键是转变传统的畜牧业发展方式,从根本上解决牧区经济社会发展与生态保护的矛盾。在尊重牧民意愿,保障牧民权益的前提下,借鉴农村土地流转的经验,探索牧区草场承包经营权的合理流转,向养殖大户流转、向牧区经营能手流转,积极推进牧区新型城镇化建设,增强牧区城镇接受牧区剩余劳动力的能力。

3. 积极发展和扶持牧民专业合作社,转变牧民传统生产方式。

大力发展利益联结紧密的牧民专业合作社,实现生产、管理方式的转变。第一,引导牧民围绕主导产业积极兴办专业合作社,同时引导牧民将具有雏形的专业协会改造成专业合作社;第二,各级财政的扶持资金和涉农部门的项目资金,向牧民专业合作社倾斜,鼓励牧民专业合作组织加强对畜产品的生产、加工、销售服务;第三,稳步发展跨区域、跨行业的专业性或综合性合作组织。适时引导各专业合作组织和专业协会之间的联合,以及专业合作组织与涉牧经营服务机构、龙头企业之间的合作联合,实现生产要素逐步向养殖大户、经营能手、专业合作社、龙头企业集聚,形成规模经济;第四,加强信息网络建设,打造牧民合作组织信息平台,建立辐射、服务到每个合作组织成员的全旗牧民专业合作组织信息网络,增强牧民专业合作组织驾驭市场的本领。

4. 培植畜牧业龙头企业,强化牧区科技支撑和服务体系建设。

以市场为导向,建立激励机制,从资金和政策

上给予相应的扶持和优惠,为牧业经济组织提供运行所需资金信贷政策,采取成员合作、入股、租赁经营等生产方式,积极培植牧业区域龙头企业,提升区域产业竞争力。^[5]

宣传和推介特色畜牧产品,做好品牌建设,打造“天然草原”、“生态草原”、“绿色草原”等具有区域特色产业优势的品牌,提高经济价值,增强市场竞争力。完善和充实基层畜牧业综合服务站,更新设备和设施,改善工作环境,培训和充实技术人员,有效完成对动物疫病的防治和监测。提高农牧业的科技含量,加快良繁体系建设,实现奶牛、肉牛、肉羊的良种化。建立健全农牧业的社会化、全程化服务网络。大力推进农牧业生产综合技术,提高农牧业生产科技含量;大力推广饲草饲料种植、加工、利用技术,提高饲草料转化率;大力推广先进的农牧业生产机械,不断提高农牧业生产的机械化水平。

5. 加快牧民的人力资本积累速度,提高牧民自我发展能力。

提高牧民素质,加强技能培训,加快向非牧产业转移,提高牧民自我发展能力。一是对牧区剩余劳动力,开展有针对性的劳动力转移培训,同时鼓励牧民在非牧产业就业,缓解草原的就业压力,实现牧区可持续发展;二是对从事畜牧业的牧民,实行相关的养殖、种植等方面的实用技能培训,提高畜牧产品的附加价值;三是加强牧区职业教育,对完成9年义务教育的年轻牧民进行免费职业教育,开展以一技专长为主的职业技术培训。

6. 统筹考虑,尽快出台、落实“三牧”政策。

统筹考虑264个牧区县,参照国家农业补贴政策,因地制宜地出台草原生态保护与建设和人

工饲草料地建设的相关补贴制度,以提高牧区生态保护和基础生产的积极性。实行牧区学生“交通补贴”和“住宿补贴”。以“撤村小并校到乡镇”为代表的一系列政策,对改善牧区孩子的受教育条件有了很大的改善,但也面临着突出的问题,如广大牧区群众居住非常分散,小学一年级的孩子,有些要到上百里之外的学校就读,上学的交通成本大,而且必须住宿,甚至出现牧民放弃正常的生产活动,到离家上百里的乡镇照顾孩子读书的情况。

参照国家“猪肉储备计划”,研发鲜奶存储技术,或者加大奶的深加工技术投入,技术可行的话,适当的时候,国家启动“储备奶制度”,这样,牧民面临“三鹿”等事件时,能够更好地保障牧民的经济利益。加大各种补贴的执行力度,制定相关责任制度。要努力杜绝国家“三牧”政策在实际的执行过程中大打折扣,实行责任追究制。

参考文献:

- [1]拉灿. 关于我国西部民族地区“三牧”问题的思考[J]. 西南民族大学学报(人文社科版) 2005(5).
- [2]徐志全,李永强等. 我国牧区县域经济发展的成就与差距[J]. 中国统计 2009(12).
- [3]刘加文. 从2010年中央一号文件看草原发展政策新亮点[J]. 中国畜牧业通讯 2010(6).
- [4]邓本太. 关于加快青海生态畜牧业发展的思考[J]. 攀登, 2010(2).
- [5]娜仁图雅. 促进内蒙古草原畜牧业可持续发展的公共财政政策研究[J]. 企业经济 2010(1).

收稿日期: 2012-06-25 责任编辑 刘梅