

数量与质效并重、国家与地方双赢

——内蒙古建设国家农畜产品生产供应基地的思考

李峰¹ 赵云平²

摘要：近年来内蒙古农畜产品产出量、调出量稳步增加，对端牢“中国饭碗”贡献巨大。但这种以规模扩张为主的农牧业发展方式存在生态环境代价大、水资源配置效率低、对地区经济贡献弱等问题，需要树立量力而行的政策目标取向、构建质效双高的生产经营方式和建立均衡普惠的利益补偿机制，实现国家需要与地方利益双赢、生态目标与基地目标兼顾。

关键词：农畜产品生产供应基地 农牧业发展方式

一、内蒙古现行农牧业发展方式值得反思

改革开放以来尤其是新世纪以来，内蒙古农牧业发展成效显著。内蒙古粮食产量从世纪之初的300亿斤左右快速上升到2022年780.1亿斤，2023年统计又增产11.6亿斤达到791.7亿斤历史新高，实现了“二十连丰”，是全国13个粮食主产省区及五大商品粮净调出省区之一，年调出粮食300亿斤以上。到2022年畜牧业已经实现了“二十连稳”，全区牛奶产量733.8万吨，占全国19%，稳居全国第一位；生产乳制品415.2万吨，每年向区外调出各类乳制品500多万吨。全区猪牛羊禽肉产量277.8万吨，其中猪肉73.7万吨，牛肉71.9万吨，羊肉110.2万吨，牛羊羊肉产量均居全国第一位，每年调出区外肉类150万吨以上。羊绒产量近6000吨，占全国产量40%以上。

应该说，从对端牢“中国饭碗”的贡献来讲，内蒙古已成为全国名副其实的“粮仓”“肉库”“奶罐”“绒都”，全国重要的农畜产品生产供应基地的名号当之无愧。但如果从国家需要与地区发展双赢的角度，从生态环境代价、水资源配置效率、农牧民增收效果等方面考虑，内蒙古这种单纯以规模扩张为主的农牧业发展方式却值得深入反思。

反思一：农牧业生产的生态代价需要审视

随着近年来生态文明被列为我国“五位一体”的总体布局之一，人们更加重视生态保护和污染防治。但无论是政府、专家还是社会公众都把注意力更多地聚焦在了工业发展带来的环境问题。其实，农牧业发展引发的环境问题也不容忽视。

首先，从农牧业生产条件来看，内蒙古大部分地区属于

高寒干旱地区，无霜期短，降水量少，复种指数低，农业生产的水肥气热条件并不优越。尽管近年来通过不断建设高标准基本农田、实施保护性耕作、发展设施农业、推广良种良法等措施提升地力和改善种植方式，内蒙古粮食单产水平约提升了10%-20%，但受到先天条件和基础薄弱的限制，内蒙古已建成高标准农田面积仍不足耕地面积的30%，耕地质量仍处于全国中等偏低水平。在这种情况下，扩大耕作面积无疑是实现粮食增量扩产的重要手段。近年来，内蒙古耕地面积数据从2010年以前的9000多万亩，增加到2017年前后的1.37亿亩，到第三次国土调查则达到了1.73亿亩。粮食播种面积也由本世纪初的8000多万亩增加到2022年的1.04亿亩，2023年当年又新增粮食播种面积49.4万亩，过去20年间扩大了2000多万亩。尽管内蒙古后备耕地资源

开发潜力较大，但这些新增的耕地必然有一定数量是由湿地、河滩、荒地、草地等开垦转化而来的。此外，内蒙古大部分地区降雨量偏少，仅靠自然降水的雨养农业难以满足粮食生产的需要，一些地区就通过大量打机电井，通过提升井灌水平保障粮食稳产增产，从而导致地下水位下降。内蒙古通辽、赤峰等地区的地下水下降问题已经十分突出。

其次，化肥、农药、地膜的大规模使用也会导致环境污染问题。内蒙古许多地区尤其是中西部盟市耕地相对瘠薄，为了提高粮食单产，在自然地力不够的情况下，大量使用化肥、农药、农膜等外在手段。尽管，近年来内蒙古大力推进农业“四控”行动，提高绿色化种植水平，但化肥、农药、农膜的使用量仍在逐年增加。如化肥使用量已从2003年的93.2万吨增加到2022年的241.3万吨，20年增加了1.6倍。化肥过度使用会导致土壤板结及某些成份过度积累，农药大量使用导致有毒物质在产品和环境中残留，农膜大量使用产生的残留碎片导致土壤透气性和透水性降低，化肥残留和牲畜粪便排放会引发池塘水面富营养化。根据自治区环保监测数据，内蒙古COD排放量约70%源自农牧业，氨氮排放量约四分之一源自农牧业。

一方面付出较大的环境代价增量扩产，另一方面又花费大量投入治理环境，如果把农牧业的资源环境成本内化，内蒙古大量增产农畜产品的收益账必将是另外一番情景。同时，如果农牧业生产方式得不到有效变革，现行一些生态治理成果，如乌梁素海、呼伦湖等治理项目，治理效果的持续性也难以保证。

反思二：以水换粮的生产方式需要权衡

内蒙古水资源相对匮乏且时空分布不均衡。全区水资源总量545.95亿立方米，仅占全国水资源总量的1.92%，且70%以上的水资源分布在东部的呼伦贝尔和兴安盟，人口和经济重心的中西部盟市严重缺水。全区多年平均水资源可用数量约253.44亿立方米，年人均占有可用水量2200立方米，耕地每公顷占有可用水量0.76万立方米，人均、地均可用水量都远远低于全国平均水平。但从目前水资源利用结构看，内蒙古农业用水占比高达72%，高出全国平均水平近10个百分点，是内蒙古消耗水资源最大的部门。且目前已建成高效节水灌溉面积仅占水浇地的38%，一些地区大水漫灌问题仍然突出，水资源短缺与使用浪费现象并存。

有农业专家估测，内蒙古每生产一吨粮食大约需要1000立方米水，照此推算，内蒙古每年至少调出300亿斤粮食，商品价值不过300多亿元，却等于把约150亿立方米的珍贵水资源调出区外。而等量水资源如果用于发展工业项目，效益水平要远远高出粮食生产价值。一方面，内蒙古许多效益很好的工业项目因为水指标制约难以上马，而另一方面，大量的水资源却在农牧生产部门低效利用并廉价输出。

从经济学原理讲，产出效益应该是资源要素优化配置的基本导向。在水资源“四定”政策导向下，如何调整用水结构，把有限的水资源配置到产出效益更高的部门，应该成为内蒙古实现“闯新路、进中游”目标的重要战略取向。

反思三：农牧业增长的经济效果需要考量

农牧业发展的目标除了为市场提供稳定足够数量的农畜产品之外，还要保障农牧业主产区的经济发展尤其是农牧民稳定增收。但单纯以规模增长为主要目标的生产方式却不一定能够起到较好的增收富民效果。因为从经济学著名的“丰收悖论”原理可知，由于农产品需求价格弹性小于供给价格弹性，如果由于某项技术突破或在一定时段集中种养某个特定品种，导致短期内农畜

产品供给量迅速增加，就会导致市场均衡价格大幅下降，使生产者由于产量增长而增加的收入低于由于价格下跌而损失的收入，从而出现增产不增收或增产少增收现象，进而引发“谷贱伤农”问题。近几年，内蒙古牛羊肉、牛奶等畜产品价格持续下跌，除疫情后消费低迷、进口增加等因素影响外，产量迅速扩张导致的“丰收悖论”原理也是重要原因，这也是导致粮食等农畜产品主产区往往是贫困地区、财政穷县的主要经济学原因。

从内蒙古农牧业的经济贡献看，虽然2022年内蒙古粮食产量占全国的5.7%，位居全国第6位，牛奶、牛羊肉产量均位居全国第1位，但2022年全区农业增加值2654亿元，仅约占全国总量的3%，居各省第15位。农林牧渔业总产值3815.1亿元，约占全国总量的2.6%，居全国第19位。在全国的经济地位远远低于产业地位。

再从农牧业收入情况看，内蒙古农牧民人均收入构成中农牧业经营性收入占比仍高达54.4%，是农牧民收入的主要来源。但2022年内蒙古农牧民人均可支配收入为19641元，仍然低于20133元的全国平均水平492元，收入差距扩大趋势仍未得到有效扭转，城乡居民收入达到全国平均水平的奋斗目标已经

连续3个五年计划未能实现。

这种实物产出多、市场贡献大但却经济效益低、农牧民收入少的现象如果处理不好，从比较效益原理看，必将挫伤生产者积极性，长远必然影响到农牧业可持续发展。

二、内蒙古农畜产品生产基地提质增效的建议

确保粮食安全、端牢中国饭碗是我国作为14亿人口大国必须牢记的“国之大者”。建设好国家重要的农畜产品生产供应基地，内蒙古有优势、国家有需要，是全区必须着力担当的重大政治责任。为了让“中国饭碗”里装更多的“内蒙古粮”，自治区已做出专门部署，从立法层面出台了促进条例，从实施层面制定了建设方案，确定了2025年粮食产量稳定在750亿斤以上、肉羊存栏6000万只以上、肉牛存栏1000万头、1000万吨以上的奋斗目标，更远的目标也有许多增量指标的考虑。

但从区域功能看，内蒙古既是国家农畜产品生产基地，还是北方重要生态功能区。从自然条件看，内蒙古既是农牧业基础条件薄弱区，又是生态环境脆弱区。生态目标要求降低开发强度，强化保护力度，基地目标要求加快开发步伐，强化产出规

模，两大功能目标虽然具有长远一致性，但短期内操作上的“鱼和熊掌”矛盾也不容回避，因此，内蒙古农畜产品生产基地建设必须统筹好国家粮食安全与地方经济发展的双赢关系，处理好生态目标与基地目标的协同关系，改变现行低档大路产品简单规模扩张并大量输出的路子，在生态优先、绿色发展的总指挥棒下，走适量、精品、高端、高效路线，通过提质增效提升农牧业富民强区效应，并为农畜产品基地建设提供长远且可持续的内生经济动力。

（一）树立“量”力而行的政策目标取向

鉴于内蒙古脆弱的生态环境、薄弱的农牧业条件，内蒙古农牧业生产必须统筹好总量扩张的节奏和力度。一是在近期目标导向上适度淡化总量和增量目标。建议近5-10年内自治区层面不宜再强调粮食产量、牲畜头数等总量指标和增量指标，各盟市建设农畜产品基地的思路也要实现由量到质的转变，不宜再强调搞到几百万亩、几百万头等规模要求，为提建立内涵式农牧业生产方式腾出时间和空间。二是加大改善农业牧业生产条件的力度。重点是围绕地、水、种等关键环节，通过实施地力保护提升工程、提升水资源利用效率、发展设施农牧业、推广良种良法等

措施，“地”“技”并重地把农牧业稳产增产机制转化到单产主导上来。在此基础上，结合农牧业综合生产能力提升的能级和节奏，合理确定长远增产目标和输出目标。三是加强年度生产计划的科学引导。强化市场供求和农牧业生产形势的科学研判，引导农牧民科学调整种养结构并合理确定生产规模，加强农产品市场的总量平衡、储备调控和进出口调节，既保障“藏粮于地于技”的粮食安全保障机制得以巩固，又力求农畜产品市场供求均衡和价格稳定，防止价格大起大落导致“谷贱伤农”。

（二）构建质效双高的生产经营方式

着眼于解决内蒙古农畜产品量大但价值偏低、质优但价格不高、卖多但效益不好等问题，采取综合政策手段促进农牧业提质增效。一是继续厚植内蒙古农畜产品的质量优势。依托纯天然、无污染的自然立地条件，加大新品种新技术采用力度，推广标准化种养模式，强化农业“四控”行动、土壤污染修复治理和疫病防控，大力发展绿色有机农牧业，通过标准化、现代化、绿色化生产方式进一步提升农畜产品质量竞争力。二是进一步推进农畜产品加工转化增值力度。做大做强农牧业重点产业链条并深化利益共享机制改革，在巩固提

升乳业、玉米两大千亿级产业链的同时，出台强力扶持政策力争使肉类、马铃薯两条有潜力的产业链尽快迈进千亿产值门槛，积极推进羊绒产业振兴，通过拓展加工深度把增值价值留在区内，通过调节利益分配惠及生产主体。三是强化农牧业品牌建设和营销模式创新。以绿色自然环境优势、特色地域文化优势等独特要素赋能农牧业产品、企业及区域公共品牌，打造出难以模仿的差异化竞争力，提高消费者支付意愿的同时，提升内蒙古农畜产品品牌溢价。尤其要通过营销模式创新，把内蒙古野生放养的高品质牛羊肉乳卖出“野味”价格，通过减量但高价实现经济效益和生态效益双赢。四是加强农牧业资源的多功能开发。强化农牧业与文化旅游、新能源发展、生态价值变现等新型业态的融合，多元化农牧业产出形式，提升农牧业综合效益。

（三）探索均衡普惠的利益补偿机制

鉴于农牧业生产的天然弱质性、农牧业分工的市场低位性，仅靠农牧业自身效益很难保障主产区经济发展和生产者稳定增收，必须基于城乡统筹和产业协调思维，建立长效的农牧业和农牧区利益补偿机制，“功在其外”地建立农牧业发展的外生动力机制。一是建立农牧业主产区

稳定持续的转移支付制度。配合国土空间规划实施，合理确定生态空间和农牧业生产空间，划定不同农畜产品主产旗县，配套实施差别化的农牧业投入政策和财政转移支付政策，通过二次分配保障主产区农牧民稳量甚至减量条件下收入不降低。二是优化水资源配置并调节收益分配。在大力推动农牧业节水工程的同时，积极推动工农水权转换和区域水权交易，利用农牧业减量节约出的水资源，发展效益更高的工业项目，并通过合理的转移支付和利益分配机制，实现工业反哺农业、区域利益补偿和增加农牧民收入。三是建立农牧主产区工业项目的产业政策导入机制。在自治区矿产资源开发转化、新能源全产业链发展等重大工业项目建设中，适度向农牧主产旗县倾斜布局，通过产业政策的强制性为农牧主产旗县植入现代产业体系演化的“起爆点”，拓展财政收入来源，破解“无工不富”困局，提升农牧主产区工业化水平。■

（作者单位：1. 内蒙古师范大学经济管理学院；2. 内蒙古自治区宏观经济研究中心）

责任编辑：张莉莉