

# 内蒙古乡村振兴中存在的问题及对策建议

■ 梅田琳

**摘要：**近年来内蒙古乡村振兴取得了显著成效，但与国家要求和发达省区相比，还存在差距。立足新发展阶段，坚持生态优先，绿色发展的新路子，深入实施乡村振兴战略，推动由农牧业大区向农牧业强区转变，推动城乡工农融合发展，是解决内蒙古发展不平衡不充分、带动农牧民增收和共同富裕的重要途径。

**关键词：**内蒙古 乡村振兴 共同富裕

## 一、当前存在的问题

(一) 农牧业发展质量效益不高

一是质量与数量不相适应。耕地面积、草地面积、绿色食品原料标准化生产基地面积居全国第2位，森林面积居全国第1位，总水面居全国第8位，是全国13个粮食主产区和5个粮食净调出省区之一，常年净调出粮食250亿斤以上，居全国第4位。2021年粮食产量居全国第6位，牛奶、羊肉、牛肉、羊绒、细毛羊毛产量居全国第1位，但2020年农林牧渔业总产值仅居全国第20位。农畜产品加工业与农牧业总产值之比为1.3:1，与全国平均水平2.4:1差距较大。除伊利、蒙牛、鄂尔多斯、通辽梅花生物等国内外知名加工龙头企业外，肉类、果蔬、粮油、土豆等方面的知名加工龙头企业数量少规模小。二是品牌影响力小。内蒙古已形成了天赋河套等区域品牌，但存在重创建、

轻保护、重营销、轻管理等现象，产品品牌杂、弱等问题突出，多数农畜产品种养分散，标准化、规模化程度低。

(二) 粮经、粮食内部等比例不合理

一是粮经比例不合理。2020年全区粮经比例为77:23，而全国平均为66.4:33.6。目前粮经效益差距很大。二是粮食内部品种比例不合理。2021年玉米产量占全部粮食产量的78%，占比比2005年提高14个百分点，小麦、马铃薯占比均下降了5个百分点。三是城乡居民收入比例仍不合理。据统计，内蒙古城乡居民收入比已由2015年的2.84:1缩小到2021年的2.43:1，略低于全国平均水平。但收入缩小主要是由于农牧民进城务工收入增加。近年来，农牧业占比较大的通辽市、巴彦淖尔市农牧业劳动人口流出增加。四是粮食主产区投入大收入少。内蒙古整体干旱，耕地灌溉面积仅占27.8%，农田水利和生态建设投入大。2020年，全区农林水支出占一

般公共预算支出的16.5%，比全国平均高5.4个百分点。通辽、赤峰、巴彦淖尔、兴安盟、呼伦贝尔等粮食生产任务越重的盟市对农牧业的投入和配套越多，而这些盟市普遍财政困难。

(三) 农牧业科技水平亟待提高

农畜产品育种等科技自主创新能力不强，加工转化技术制约突出。设施、智慧农牧业发展水平不高。基层农牧业技术推广人员老化、断层、流失问题突出。乡村空心化、农牧民老龄化。

(四) 工业反哺农牧业能力不强

工业化程度和制造业发展水平不高。2020年制造业总产值仅占全部工业总产值的60.3%，比全国平均低28.4个百分点。第二产业就业人员比例仅占全部就业人员的17%，比全国平均低12个百分点。内蒙古产业以煤炭、电力、大型原材料为主，产业链短，吸纳就业能力不高，也直接制约了生产性服务业等第三产业发展质量水平。农牧民很难

像江浙农民一样及时转换工业和服务业岗位身份。

(五) 城乡公共服务不均衡

牧区、边境地广人稀，农牧区人口和孩子减少，乡村教学质量差强人意，“就近、免费”教育受到影响。很多孩子只能到县城甚至盟市所在地城市借读，家长陪读现象普遍，大幅度增加了农牧民家庭负担。农牧民养老保障收入普遍很少，而乡村养老问题突出。农牧区医疗卫生质量水平与城市差距大，特别是人口较少的牧区和边境旗县医疗卫生质量亟待提高。

(六) 农牧民增收难度大

一是农牧业劳动人员比重大幅度高于全国平均水平。据

统计，2020年全国农业劳动就业人员比重为23.6%，而内蒙古兴安盟、通辽、巴彦淖尔、赤峰、乌兰察布5盟市农牧业就业人员比重达50%及以上，其中兴安盟、通辽、赤峰3个盟市达80%。二是脱贫地区产业发展和部分脱贫人口脱贫基础比较脆弱。三是农牧业与旅游、康养、电商等产业融合不够。乡村旅游等产业刚刚破题，特色、规模效益还未彰显。多数行政村（嘎查）集体经济还未起步。直播电商落后，制约了农畜产品的宣传和销售。

(七) 水资源、生态环境约束趋紧

地下水超采区分布广泛，粮

食主产区缺水严重，西辽河平原漏斗中心区地下水位下降达12米，黄河流域部分地区下降2-8米，草原沙化退化等问题依然突出，农业面源污染亟待破解。

## 二、对策建议

(一) 实行最严格耕地保护制度，抓好粮食生产和重要农产品供给

一是严格落实粮食安全、耕地保护两个“党政同责”，落实调动种粮积极性政策和实施耕地“长牙齿”的硬举措，对耕地、粮食播种面积实行网格化管理，明确责任人，层层签订责任书，严格考核。严格耕地占补平



衡责任，加强耕地用途管制。抓好高标准农田、黑土地保护、盐碱地改造、高效节水灌溉等工程建设，提高粮食综合生产能力，确保 9300 万亩永久基本农田用于粮食生产。二是优化粮食品种结构。实施大豆和油料产能提升工程，推广大豆玉米带状复合种植。扩大小麦、水稻、杂粮杂豆等口粮种植面积。恢复和稳定马铃薯种植面积，强化种子培育和订制专用土豆生产。三是积极调整靠近大中城市区域粮经比例。适应形势发展需要，因地制宜利用沙化土地、距大规模高端市场较近和新能源优势，发展立体、高效设施农业，规模化建设面向京津的冬春高质量蔬菜、瓜果生产基地。四是加快现代畜牧业发展。坚持草畜平衡和草畜一体化。继续推进牧区现代化试点，实现牧区生态、生产、生活统筹和改善。扩大农区牛羊肉生产，推进生猪标准化规模化养殖，强化抗菌药、饲料添加监管。实施奶业振兴行动，建设一流种源、饲草、奶源基地，打造智慧乳业，建设国家乳业技术创新中心，进一步增强伊利、蒙牛两大龙头企业的国际竞争力。对不适宜种植粮食作物的耕地实施粮改饲，推进苜蓿等优质饲草饲料专业化生产。五是大力发展高效旱作农业、戈壁农业、寒凉农业。稳定水产养殖面积，提升渔业发展质量。

## （二）推进农畜产品全产业链发展

加快培育牛奶、玉米 2 个千亿级及以上，牛羊肉、羊绒、粮油、马铃薯、饲草料、杂粮豆、果蔬、种子百亿级产业链。重点抓好龙头企业多，产业链条长，加工增值幅度大，能够做大做强产业链条。按照标准确定“链主”企业名单，并确定各链条链长、产业集中地区链长，重点抓好“链式”招商，统筹建设一批延链补链的重点关键项目，协调解决存量和增量“链式”发展的难点堵点、科技创新、资源要素保障等问题，在主产区和大中城市郊区布局中央厨房、休闲食品、方便食品等业态，再打响一批区域公用品牌和产品知名品牌，培育一批具有核心竞争力的“链主”企业，建设一批特色农畜产品生产基地。

## （三）加快发展新产业新业态

一是大力发展县域内比较优势明显的富民产业，培育龙头企业，集聚配套企业，打造一乡镇（苏木）一品、一旗（县）一业格局。二是着力扶持发展中小企业。强化资金、共性技术服务，加快创业、创新、配套、品牌型中小企业发展。三是优化发展乡村旅游等新业态。依托大中城市 5A、4A 级旅游景区优先集中集聚建设一批休闲农牧业精品园区和乡村旅游重点乡镇（苏木）。推动农牧业与旅游、研学

科普、现代民宿、康养、光伏风力发电等产业融合发展。积极争取创建一批国家现代农业产业园区和农业现代化示范区。发挥特色小镇微型产业集聚成本低的作用，促进其向特色细分产业方向发展。四是扶持电商发展。培育农牧区电子商务主体，规范引导直播带货发展。强化区域品牌、寒旱绿色等品牌通过多种媒体的宣传，扩大“蒙字号”品牌的影响力。

## （四）探索生态产品价值实现机制

落实第三轮草原生态保护补助奖励政策，积极开展林草碳汇交易。合理划定以生态为主的旗县，不再以经济发展指标为主要考核内容，并强化转移支付和人口转移转出。鼓励利用“四荒”资源、与生态建设相结合发展林果业。积极争取将呼伦贝尔市、兴安盟、锡林郭勒盟部分区域和贺兰山纳入国家公园自然保护地体系，留下原真大草原、大森林。强化对高耗水工业项目的审核，不再新建高耗水高耗能高排放、产业链短的煤制油、煤制气等项目，优先保障生活生态农业用水。允许农牧民和村集体以被利用草地空地入股光伏和风力发电企业，长期分红。

## （五）促进科技进步

增加内蒙古财政对农牧业科技投入，落实科技创新激励政策，尽可能利用市场化方式建设

乳、草、薯、种等高水平科创平台，建设巴彦淖尔市国家农高区，支持农牧业领军企业牵头建设农牧业科技创新联合体或新型研发机构，聚焦育种、动物疫病、病虫害防治、节水、农畜产品精深加工、绿色环保等领域，对关键技术开展联合研发攻关、“揭榜挂帅”等方式，力争取得一批适用和具有自主知识产权的科技成果。以推广优质专用品种为重点，集成推广增产增效技术，推进农机农艺融合，提高农畜产品生产全程机械化数字化水平，大力推广以“控肥、控药、控水、控膜”为主的绿色生产技术。加强农牧业科技社会化服务体系 and 公益性科技推广机构建设。

（六）推动城乡基本公共服务均等化和基础设施互联互通

一是促进优质教育资源城乡均衡。推进“农牧区，特别是边境、牧业旗县幼儿园小学就近、初高中进城”，每个旗县都要建设1所高质量初高中一体寄宿制中学，学校公用经费应在寄宿生数年生均增200元的基础上再较大幅度增加，切实改善寄宿生住宿、饮食、卫生、学习条件。持续改善农村牧区办学条件，保留并办好必要的小规模小学、幼儿园和教学点。提高职业教育质量。二是提高县级医院诊疗能力，建立县域紧密型医共体，加强乡镇卫生院标准化建设。继续实施固定和流动相结合

的“小药箱”进牧户工程。三是完善城乡统一的社会保险制度。提升县级敬老院供养服务功能和乡镇敬老院供养水平。加快缩小城乡低保、城乡居民基础养老金、城乡居民基本医疗保险差距，提高保障水平。提高农牧区、进城经济困难的老年人和生活不能自理特困人员生活和护理补贴，给予边远牧区牧民机构养老适当补助。建立健全农村牧区留守儿童、妇女、老年人、残疾人以及困境儿童探访关爱服务制度，兜牢困难农牧民基本生活保障。四是统筹城乡基础设施建设。鼓励农村牧区客货运运邮政快递融合发展，推进“四好农村路”建设，实现乡镇（苏木）通三级及以上公路、较大人口规模自然村（嘎查）通硬化路。建立和完善生活垃圾清理收运处置体系。积极解决排水和污水处理问题，务实进行户厕改建，实行质量追责制。加强边境地区、牧区苏木乡镇基础设施建设。

（七）拓展脱贫攻坚成果，推动农牧民收入增长

一是监测范围扩大到低收入人口，用好衔接政策，及时精准消除返贫风险，确保不发生规模性返贫。二是抓好对脱贫旗县和易地搬迁点的支持扶助。用好中央财政衔接推进乡村振兴产业发展补助资金，选好补短板促发展项目，强化龙头企业带动作用。继续支持有条件的脱贫地区

发展光伏、风电产业。完善安置区基础设施和公共服务设施，开展实用劳动技能培训，发挥以工代赈提高劳务报酬发放比例等作用。三是推动对口帮扶取得更大成效。深化区县、村企、学校、医院等结对帮扶和关键行业人才组团式帮扶。继续鼓励企业扩大投资，转移技术。扩大消费帮扶。持续做好内蒙古各级单位定点帮扶工作。四是努力增加农牧民收入。支持本土人才、优秀大学生返乡创业，农牧民就地就近就业创业。实施高素质农民培育计划。推动新型生产经营主体与小农户实行保底分红、股份合作等利益联结机制。深化财政资金投入形成经营性资产产权折股量化村嘎查集体成员的政策，保障农牧民对集体资产股份占有和获取收益、有偿退出、继承等权益，通过股份合作社形式发展集体经济。对设施农业实行峰谷分时电价。■

（作者单位：内蒙古自治区发展和改革委员会）

责任编辑：张莉莉