

# 牧区现代化进程中需要处理好的几个关系

文明 乌兰

**摘要** :作为实施乡村振兴战略的重要内容,牧区现代化试点工作正在内蒙古4个牧业旗有效推进,初步形成了“芒来模式”“七村一体化模式”等多种模式。然而,这些模式是否成为牧区现代化可复制、可推广的经验,需要实践的检验。实践中需处理好草牧场保护与利用、发展畜牧业与发挥相对优势、资金投入使用与后续推进、完成短期任务与实现长远目标之间的关系。对持续推进牧区现代化,要保持足够的历史耐心,要坚持实事求是、因地制宜的原则,要突出牧民主体地位,要以理念的现代化、人的现代化为方向。

**关键词** :牧区现代化 历史耐心 因地制宜 牧民主体

## 一、内蒙古实施乡村振兴战略的总体情况

自中央实施乡村振兴战略以来,内蒙古积极行动,不仅出台实施意见,也编制了五年规划,提出更加具体的战略要求和符合区情的战略目标。全区各地积极响应,按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求,统筹推进城乡融合发展,在草原生态保护与荒漠化治理、农牧业丰产丰收、发展壮大集体经济、建设美丽宜居乡村、践行社会主义核心价值观、建立现代乡村治理体制、全面打赢打好精准脱贫攻坚等方面取得了新的成绩,迈出了乡村振兴战略的关键一步。据悉,截至2020年底,内蒙古森林面积达2615万公顷,草原植被平均盖度达到44%,全区确定的自然保护区182个,其中国家级自然保护区29个,面积426.2万公顷;全区粮食产量达到732.8亿

斤,实现“十七连丰”,超额完成国家下达的粮食生产目标任务;畜禽良种化率达到95%以上,全年肉类总产量达到260.7万吨,实现“十六连稳”;农村牧区常住居民人均可支配收入达16567元,实现现行标准下绝对贫困人口的全面脱贫,31个国家贫困旗县、26个自治区贫困旗县全部退出;于2018年底全部消灭集体经济“空壳村”;全区96.3%的行政嘎查村基本建成生活垃圾收运体系,畜禽粪污综合利用率达到86.5%;社会主义核心价值观深入人心,中华民族共同体意识不断增强,民族团结进步事业进展顺利。

尤其在牧区,内蒙古在全国率先提出牧区现代化目标,自2019年先后在锡林郭勒盟阿巴嘎旗、呼伦贝尔市新巴尔虎右旗、巴彦淖尔市乌拉特中旗、赤峰市阿鲁科尔沁旗等4个牧业旗全面推行牧区现代化试点工作。同时,出台《牧区现代化三年行

动方案(2020-2022年)》(简称《方案》),提出了试点工作及今后一段时间牧区现代化建设总体要求、重点任务和保障措施。2020年8月,在呼伦贝尔市新巴尔虎右旗召开的推进牧区现代化试点工作现场会议上,4个试点旗就“芒来模式”“七村模式”“强化产业体系,创新机制体制”“联户经营”“农牧互补”等模式或做法进行总结归纳。

然而,这些模式或做法,是否能够成为可复制、可推广的经验,需要实践的检验。从对新巴尔虎右旗、阿巴嘎旗、阿鲁科尔沁旗等现代化试点,以及在其他牧业旗所做的“三牧”问题实地调查情况来看,在推进牧区现代化试点及后续整体推进过程中,需处理好以下几个问题。

## 二、牧区现代化进程中需处理好的几个关系

### (一) 处理好草原生态保护

**基金项目** :本文系国家社科基金一般项目《牧区草牧场确权框架下牧民草牧场承包权有偿退出意愿及影响因素调查研究》(批准号17BMZ081)阶段性成果。

与草地资源利用之间的关系

保护草原生态，是持续推动习近平生态文明思想和习近平总书记考察内蒙古时的重要讲话精神落地生根的重要体现，也是内蒙古筑牢祖国北方生态安全屏障的关键所在。牧区和草原区域高度重叠，大部分属于内蒙古国土空间规划中生态保护红线之内。近年来，尤其推进牧区现代化试点工作中，内蒙古始终坚持底线思维，严格执行禁牧休牧和草畜平衡制度，采取严格限制草原上新上矿产开发项目、严格控制草原上修建水库等措施，最大程度保护草原生态。比如，近年来拆除了草原违规私搭蒙古包 11000 余座，对全区 3647 个未履行草原征用占用审批手续项目、1257 个违法征占用草原开采矿山项目进行全面整改。仅 2020 年，对全区草原旅游景区进行全面摸排，对发现的涉及违规占用草原的 943 家旅游景区进行全面整治，其中拆除 397 家，办理手续 546 家。同时，通过合理划定草畜平衡区、积极推动草牧场规范有序流转等方式，鼓励牧民合理利用草牧场，在保护草原生态、保障牧民民生的同时，探索草场资源科学利用的新模式。然而，在草原生态保护与草地资源科学合理利用之间仍存在一些难以协调的矛盾。仅从牧民及牧业生产的围观层面看，禁牧区草地生态恢复与因禁牧而转移转业牧民的生计改善、草畜平衡标准的执行

与实际效果的评估、草牧场经营权的流转与流转草牧场生态状况恶化、大面积商业化打草与牧草资源及草地生态的可持续性、河流上游截水建库与下游地区湿地缩退和草地荒漠化等矛盾都需要进一步调查解决。另外，近两年各地积极推动草原围栏并网经营，努力解决草场碎片化问题。但就拆网并网的区域和规模，也需要进行广泛调查、深入研究和分类指导，要根据各地草原围栏产生的时代背景和制度因素进行综合考量，要因地制宜、因势利导。毕竟，草原网围栏是特定历史时期的产物，其背后不仅仅是草牧场碎片化的问题，拆网并网也并不一定就能够解决草原碎片化的问题。

（二）处理好发展畜牧业与发挥牧区相对优势之间的关系

近几年，在“稳羊增牛扩猪禽”等产业政策影响下，牧区积极调整牲畜养殖结构，畜群规模、品种结构、发展趋向等都发生了新的变化。比如，在牧区，“增牛”现象明显，一方面大量引进调剂西门塔尔、安格斯等外来优良品种，饲养比例明显提高，而蒙古牛、草原红牛等地方适应性品种的饲养比例相对下降；另一方面规模性养殖比例随之提高，牧户、家庭牧场、合作社、养殖场的单户饲养规模不断扩大；在“稳羊”过程中，既注重地方优良品种羊的提纯复壮，不断提升品种优势和品牌效应，

又在部分地区通过蒙古羊、杜泊羊、小尾寒羊三元杂交，或湖羊、澳洲白羊和小尾寒羊三元杂交方式，培育新品种，欲通过多胎、多产、多出栏方式提高产品产量，并将新品种推广至更大范围内；马、骆驼等特色产业逐步转型，但赛事和产品市场狭小，短期内难以支撑产业发展，等等。不可否认，内蒙古是全国重要农畜产品生产基地。据 2019 年统计数据，全国牛肉产量的 1/10、羊肉产量的 1/5、牛奶产量的 1/6、羊毛产量的 1/3、羊绒产量的 2/5 都由内蒙古提供。但牧区畜牧业生产对总产量的贡献是有限的。在 2019 全区各旗县肉类总产量排序中，没有一个牧业旗县，而前者肉类总产量占全区总量的近 1/3。相比，同年 24 个传统牧业旗肉类总产量仅占全区总量的 20% 左右。很显然，量产不是牧区畜牧业的优势，论牲畜头数规模、个体产量、集约集聚程度，畜牧业发达省份，甚至内蒙古半农半牧区、农区更占有绝对优势。对于草原牧区而言，保护草原生态就是促进生产力，是优先选择，而畜牧业生产是其次的。在保护草原生态的前提下，保护和发展地方适应性优良品种、选择生态友好型生产方式、推广高附加值（生态价值）的畜产品，才是牧区畜牧业的相对优势。牧区畜牧业并不等于内蒙古畜牧业。

（三）处理好试点资金投入



使用与后续整体推进之间的关系

据《方案》规划，自治区财政每年向试点旗安排 2000 万元专项资金，连续支持 3 年。同时，整合相关资金、项目，提供金融、税收等方面支持，引导社会资本参与牧区现代化建设。每年向试点旗投入的资金量至少 2000 万元，甚至更多。比如，新巴尔虎右旗现整合资金已超 10 亿元，完成投资达到了 7.6 亿元。从当前试点推进情况看，不管是新巴尔虎右旗“芒来模式”“七村模式”，还是阿巴嘎旗的强化产业体系、创新机制体制，更多的试点资金投入第一产业端（包括畜牧业生产性基础设施建设），部分资金则投入到生态保护、公共基建等。而社会资本似乎更倾向于投入到电商、物流、旅游等二三产业领域。当然，作为试

点，资金投入使用显然要有明确的指向性和引导性，但也应回答后续整体推进中资金投入和使用可能遇到的几个问题，以至于让后者少走弯路。比如，牧区现代化所投入资金到底由谁支配最为有效，且资产所有权最终归谁；嘎查集体和牧民作为牧区现代化主体，在资金投入和使用中的互动参与程度、自主决策程度有多大；财政投入资金的可持续性；社会资本参与牧区现代化进程中的风险点，以及各种优惠政策对社会资本投入的影响程度；在什么样的资金、政策和人才供给状态下，试点经验能够复制推广等。

（四）处理好完成牧区现代化试点短期任务与实现现代化长远目标之间的关系

《方案》从“进一步加强草原生态保护建设、加快发展草

原畜牧业、补齐民生公共服务短板、推进体制机制创新、铸牢中华民族共同体意识”等 5 个方面提出 17 项重点任务，并强调“到 2021 年，完成阿巴嘎旗、新巴尔虎右旗、乌拉特中旗、阿鲁科尔沁旗等 4 个试点旗的建设任务。从 2022 年起，逐步扩大到 33 个牧业旗，全面推开牧区现代化建设”，即《方案》安排了牧区现代化试点的短期任务，也确定了推进牧区现代化的长远目标。毫无疑问，牧区现代化是一项远大和宏伟的目标，需要全区上下，尤其牧区各级党委政府及职能部门、基层组织及广大牧民、社会各界共同奋斗、齐心协力才可达到。在试点期间，无论政策供给还是资金人才的投入都相对充足，且 4 个试点旗发展基础较好、各具特色和优势。因此，在

政府主导、社会各界广泛参与的基础上，通过试点旗积极作为，应该能够按时完成《方案》提出的17项重点任务。然而，完成了任务，就能够探索和积累了经验，形成牧区现代化可遵循的路线图，同时需要实践的检验。毕竟，牧区现代化不是某领域单项改革或单一的工作任务，它是整体的、全方位的，全社会各项事业相互匹配的过程，是经济社会全面发展的新阶段。目前，牧区经济社会发展发展的各项指标，如经济结构绿色转型、公共服务优化升级、民生福祉改善和提高等，与沿海发达地区，甚至与区内其他经济类型区相比，有较大差距，尤其在保护草原（包括湿地）生态，建设祖国北疆生态安全屏障方面的压力前所未有的。因此，实现牧区现代化既要实现“弯道超车”，也要“行稳致远”，处理好牧区现代化试点短期任务和长远目标之间的关系，确保试点经验能够经得起实践的检验，能够成为推进牧区现代化可参考的有效样本。

### 三、思考

党的十九大报告提出，我国从2020年到本世纪中叶分两个阶段实现现代化强国的目标，即2020到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化；从2035年到本世纪中叶，在基

本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。而农业农村的现代化是中国特色社会主义现代化“四化同步”之一。

内蒙古作为全国六大牧区之首，率先推进牧区现代化试点，为实施乡村振兴战略、“促进牧区又好又快发展”，尤其为全国牧区推进现代化建设迈出了关键一步。然而，如同经济社会向前发展的每一步，都不可能是轻而易举的，牧区现代化也不例外。因此，牧区现代化试点及后续整体推进过程中，首先要保持足够的“历史耐心”。党的十八大以来，习近平总书记在京津冀协同发展座谈会、审议雄安新区发展规划、庆祝海南建省办经济特区40周年大会、长三角一体化发展座谈会等重要场合，多次强调要有“历史耐心”。现代化既是目标，也是过程，是社会进步的重要标志，不可能一蹴而就。其次，始终坚持政府主导、牧民主体的原则，要“充分尊重广大牧民的意愿，广泛听取基层干部群众的意见”。“中国特色社会主义现代化必须要明确以人民为中心的定位”，要坚持“以人民为中心”的发展思想，始终坚持牧民群众是牧区现代化主体的原则。再次，始终坚持“遵循自然规律、经济规律和社会发展规律”的原则，要充分认清牧区实现现代化的基本盘，尊重牧区现代化

的特殊性，既要突破循规蹈矩，也要尊重规律，做到实事求是、因地制宜。最后，要把理念的现代化作为方向，视人的现代化为关键。牧区现代化，不仅仅是草原生态的可持续、草原畜牧业的现代化、基础设施的完备和公共服务的均等化，也应该是发展理念的现代化，发展方式的现代化。科技的、物质的、信息的现代化，是基础；思想的、理念的现代化，是方向。牧区现代化应该是基于高品质、高附加值畜牧业基础上的，充分挖掘和发挥牧区内生潜能的，人和自然和谐共生的现代化，是生态优先、绿色发展的现代化。■

### 参考文献：

[1] 内蒙古自治区人民政府办公厅. 牧区现代化三年行动方案(2020—2022年) 内蒙古自治区人民政府网, 2020-12-10.

[2] 陈洁. 实施乡村振兴战略要有历史耐心[J]. 领导科学, 2018(30).

[3] 翟琇, 侯智慧等. 牧区现代化内涵与评价指标体系构建[J]. 北方经济, 2020, (09).

[4] 常绍舜. 现代化建设不能只建物还要建人[N]. 社会科学报(中国政治与国际政治专题), 2021-01-14.

[5] 张治会, 黄平等. 乡村振兴的理论逻辑与百年实践及路径再思考[J]. 湖北农业科学, 2020, (19).

(作者单位：内蒙古自治区社会科学院)

责任编辑：张莉莉