

绿色发展导向下解决内蒙古牧草短缺问题的几点思考

■ 其其格

摘要：生态环境的保护是国家重大战略决策，是不可碰触的“红线”。草原地区的生态平衡，不仅关系到广大牧民的生活、生计问题，更关系到草原地区乃至全国的生态安全问题。“国家要生态、地方要发展、牧民要生活”是草原牧区不可回避的现实矛盾，也是能否实现生态和生产“双赢”局面的关键所在。其中，畜牧业发展所需关键物资——牧草的短缺问题严重制约着内蒙古畜牧业的可持续快速发展。重视牧草安全、成立牧草管理机构、促进农牧互补模式和种养结合等方式可有效提升牧草产量和供应安全，同时对解决内蒙古生态和生产的权益平衡具有重要的现实意义。

关键词：生态优先 牧草问题 可持续发展

一、研究背景与问题的提出

自“草畜双承包制”实施以来，内蒙古广大草原牧区自古以来逐水草而迁徙的传统游牧生活已变为历史，取而代之的是定居、圈养（半圈养）、舍饲（半舍饲）经营方式。草场承包到户以后，牧民开始彻底定居，而以户为单位的家庭畜牧业短期内得到迅速发展。截至2019年底，被称为中国“奶罐肉库”和“畜牧业王国”的内蒙古，牲畜存栏量达7192.4万头只，虽然与上年同比有所下降（下降1.2%），但是在牛奶、羊肉产量依旧排名全国首位。然而，粗放式（甚至是掠夺式）快速发展给草原牧区带来了巨大的生态压力，造成难以实现人地和谐发展等困境。全球气候变暖、气候干旱等自然因素和

超载放牧等人为不合理利用等影响草原退化严重。开垦、滥砍滥伐及矿产资源的过度开发导致草地植被遭到严重破坏，加剧了草原的荒漠化和水土流失。以“资源经济”支撑的粗放式发展，虽然短期内创造了内蒙古经济快速增长的“神话”和“奇迹”，但为此也付出了巨大的环境代价。近年来，各级政府投入大量财力物力保护和治理生态环境，并取得一定成效，但要完全改善、恢复生态系统仍然任重道远。而且必须要避免“恶化—治理—再恶化—再治理”的恶性循环。

生态系统本身肩负着为人类提供物质资料、调节气候、维持生物多样性、涵养水源等生态功能，甚至还承载着国家生态安全的战略功能。草原作为农业生态系统的重要部分，起到防风固沙、调节气候、提供畜牧产品的

战略作用，不仅维持了牧民的生计需求，同时提供了优良的草场环境，促进了草原生态的可持续发展。“国家要生态、地方要发展、牧民要生活”是广大草原牧区当前面临的现实难题，同时也是生态保护与牧民生计之间如何实现权益平衡的关键所在。

二、牧区现状及牧民的主要需求

（一）生态治理与牧民生计间的矛盾

草原生态保护政策的实施过程中，对牧民的直接影响主要有两方面：一是对牧民现有生活的影响，二是对牧民现有生活环境的改变。国家生态保护政策对牧民生活的直接影响，主要是通过减畜、禁牧、草畜平衡等管理手段，使牧户生计资产、生计方

基金项目：本文系国家社科基金西部项目《草原地区少数民族民生保障调查研究》（批准号：16XMZ081）阶段性成果。

式发生一定程度的改变。根据牧民所承包草场的天然牧草种类及生长密度的不同，内蒙古各盟市实施的草畜平衡管理标准也有所不同。其中主要矛盾是牧民所承包的草场面积的大小和饲养牲畜的多少。在部分牧区，本身草场不多，荒漠化程度严重，牧户承包的草场面积小、产草量低。牧民按照草畜平衡标准饲养牲畜根本无法维持基本生计，因此，部分地区超载过牧、偷牧等现象屡禁不止。在生计和生存面前生态保护政策必然会变得脆弱不堪，这是内蒙古草畜矛盾的突出体现。

牧区经济发展的首要难题在于因地制宜科学合理转变牧民的生计方式与生产结构，从而改善牧户生活水平。这无疑要触及到牧民传统生活习俗和世代相传的畜牧文化。作为牧民生计的基础，牧区生态保护与经济发展，不可偏废其一。生态保护、经济发展与牧民生计相融合将更有利于牧户生计的多元化选择。牧区经济发展离不开牧户这一微观群体，牧民生计状况是牧区经济发展的最终体现。生态工程建设承载了牧民生活与牧区经济发展的双重重任，在微观与宏观层面均有重要意义。畜牧业发展过程中必须考虑的是如何取得生态保护与地方经济社会发展之间权益平衡的问题，解决好这个问题，才能达到草原生态恢复和牧区同步发展的良性循环。

（二）牧草支出上涨对牧民

生计的影响

草原具有生产和生态双重价值。内蒙古传统牧区，畜牧业主要以天然草场放牧为主，但因干旱少雨等自然灾害和超载过牧等导致草原“三化”现象严重，草畜矛盾突出。造成这些问题的原因归根结底就是饲草不足。长期以来，畜牧业生产中过度强调草地的生产功能，而忽视其生态功能。事实上，草地生态功能和生产功能配置不合理导致系统功能耦合机制失调和“人—草—畜”的平衡关系失衡，使草地大面积退化，随之而来的是牧草的紧缺和价格的上涨。

内蒙古草原畜牧业主产区之一的苏尼特右旗，近年来因持续干旱导致牲畜饲养成本大增，经济效益下降或亏空。尤其是冬春季每只羊每月饲草料支出高达68.4元，按5个月饲养期计算，每月饲草料支出达到342元。2018年，苏尼特右旗一直到6月底都没有下雨，舍饲时间从冬季到夏季长达9个月，一只羊饲草料支出达到了615.6元。再加上夏秋季牧草成本、劳动力成本和其它费用（如防疫等），牧民基本上没有收入，甚至大多数是亏损。因自然条件受限，除了锡林郭勒盟和呼伦贝尔市少数几个牧业旗以外，内蒙古大多数牧区都没有生产过冬干草的功能和条件，唯一的解决渠道就是从外地购买。远距离运输及中间商的加价，导致牧草价格水涨船高。草

料价格波动与自然灾害发生同时作用，放大了自然灾害的影响。在夏季干旱、冬季多雪的年份，内蒙古部分地区牧草价格甚至超过了粮食价格。牧草支出的大幅上涨使牧民陷入了极大的困境。近几年，牧民负债情况相当严重。呼伦贝尔市陈巴尔虎旗牧区R嘎查，2018年全嘎查70多户牧民当中80%—90%的牧户有贷款，而且2017年个别牧户购买草料、精饲料及雇佣人工支出达总收入的56.5%。除部分个人因素外，畜牧业成本上升（主要是牧草价格）是多数牧民负债累累的主要原因。

三、内蒙古牧草供应、流通现状及问题

一直以来，内蒙古牧草的供应和流通完全市场化运营。这虽然符合市场经济规律，但同时伴随着诸多新问题，主要体现在以下几个方面：

首先，牧草产量不稳定，产地不固定。产量不稳定主要体现在草场因抗灾能力弱，受气候条件的影响产草量极不稳定。产地不固定是指内蒙古大型牧草生产基地较少，市场上销售的牧草多数是牧户自己储备以外的剩余部分，而且产地来源不固定。

其次，牧草价格变动大。尤其是遇到自然灾害等特殊年份更加突出。中间商考虑的永远是利益最大化，牧区频繁遭遇的冬

季“白灾”更是他们创收的最好时机，尤其是交通不便的偏远牧区更是如此。牧草的定价权基本由中间商掌控，牧民几乎没有选择权。

最后，牧民购买牧草渠道过于单一。牧民买牧草只能与二道贩被动交易，其结果是牧草品质无法保证，牧草价格被动接受。甚至个别中间商把牧草远高于市场价赊销给困难牧民，到第二年再加高额利息回收草款。类似高价格、高利息的“双高”行为恶意盘剥着困境中的底层牧民，使他们在债务的“泥潭”里越陷越深。

牧草的市场化运营虽然符合市场经济规律，但消费者主体——牧民的生产成本因此而大幅上升，甚至出现亏损、负债经营。这对牧区的经济、牧业的发展、牧民的生计造成沉重打击。

四、解决牧草短缺的几点思考

牧区发展的核心是畜牧业，而畜牧业的核心问题是牧草。因此，牧草是发展畜牧业的关键物资。

(一)“牧草安全”应当放在牧区发展战略首位

在我国，粮食、能源、金融等关系到国家安全和命脉的特殊行业，始终控制在政府手里，没有完全市场化的原因是考虑国家的战略安全和社会稳定。同样，牧草安全关系到内蒙古畜牧业的可持续发展和广大牧民的基本生计，甚至关系到牧区生态工程的

顺利实施和民族地区的安全与稳定。畜牧业是内蒙古传统支柱产业，尤其是近年来摆脱资源经济过度依存、调整经济结构大背景下更显重要。因此，牧草问题应当摆在内蒙古牧区发展和生态保护工程的首要位置。

(二)成立政府主导的牧草安全管理体系——牧草管理机构

为了保障内蒙古牧草的安全、稳定、低价供应，各级政府应当成立“牧草管理机构”，对牧草的市场流通、产品调度、价格体系、交通运输、市场调节、产业扶持、牧草种植、技术推广、制度规则、供需规划等关键环节进行科学化管理。由政府部门主导干预解决牧草问题是提升内蒙古畜牧业战略安全和实现生态环保任务的重要保证。这并非简单意义上的倒退到“计划经济时代”，恰恰相反，市场疏导、资源整合、供需调节等关键环节只有政府行政手段才能起到决定性作用。这里所说的政府干预并非全方位干涉，而是以疏导、鼓励、调节、补贴等形式调节市场供需平衡和保障牧草资源的低价、安全供应。

(三)农牧互补模式

过去有“百里不运草、千里不运粮”的说法，但是随着现代化交通运输业的日益完善和发展高密度草捆制作技术的出现，牧草的远距离运输已不再是最大障碍。加上内蒙古2016年开始实施的牧草运输车辆道路免费

通行政策，有效降低了牧草运输成本，而且为实现牧区与农区的草—畜优势互补和科学配置提供了有力保障。近年来，内蒙古农业发展显著，尤其蒙东地区是内蒙古传统农业主产区，半农半牧和农牧交错地带逐渐形成内蒙古农牧业协同发展的典型特色地区。农村地区丰富的饲草料可有效弥补牧区的短缺，而牧区的肉、奶制品和牛羊粪肥料是农区所需要的。农村和牧区加强合作、资源互补、协同发展是未来必然的趋势，也是内蒙古农牧业结合发展的现代化模式。政府应当积极鼓励和扶持农区、半农半牧区、农牧交错地带的饲草料种植、加工产业，尤其是玉米秸秆的有效利用和青贮饲料的推广应用。

此外，近年来内蒙古呼伦贝尔市和兴安盟部分牧民自发组织跨旗县、跨盟市甚至跨省区的“转场越冬”新尝试取得了显著成效。转场越冬有效解决了牧区过冬饲草料短缺问题和农区秋收后闲置农地的充分利用，并减轻牧民牧草成本，使农民增收。更重要的是对保护脆弱的草原生态环境起到了休牧、轮牧的积极作用。牧民的新尝试、新探索值得鼓励，转场越冬新模式也值得推广。

(四)种养结合，协调发展

近年来，内蒙古苜蓿草种植产业得到了快速发展。目前，已形成以阿鲁科尔沁旗为核心的

科尔沁苜蓿区,以呼伦贝尔为核心的寒冷苜蓿区等8大苜蓿产业集聚区。各级政府投入大量财力物力扶持种植苜蓿草产业,并取得了一定成效。但是,从现状来看,内蒙古苜蓿草产量低、品质差、价格贵,苜蓿草生产规模和效率总体不高。目前,苜蓿草主要用于奶牛养殖业,而普通牧户使用的很少,主要原因是价格昂贵。对一般牧民来说,首要考虑的是牲畜的低成本过冬问题。因此,内蒙古苜蓿草产业对解决广大牧民过冬牧草短缺问题实际作用不明显。

牧民最需要的是低价格的普通牧草和一年生牧草。因此,整合现有牧草种植基地,并重点发展高产量、低成本牧草的种植、生产更显紧迫。同时,大力扶持天然打草场的产业化发展。重点扶持天然牧草核心产区,对有条件的打草场配备节水灌溉设施和现代化打捆草设备,提高抗灾能力和牧草产量。

(五) 重新调整牧草补贴机制

近年来,为了鼓励牧草产业的发展,各级政府投入巨大财力物力扶持牧草种植产业。按照目前规定,合作社、企业或个人只要达到种植面积要求就会得到可观的财政补贴。强大的扶持政策推动了内蒙古声势浩大的“种草运动”,在短短几年里开辟了为数众多的牧草种植基地。但是从补贴效果来看存在一定的漏洞和问题。部分企业及个人种草的

主要目的是“拿项目、挣补贴”,对牧草的品质和产量并不特别关心。因种出的牧草产量低、价格贵、品质差、销售难、利润薄,最终导致部分种植者“进退两难”,甚至出现违规改种其它经济作物或干脆卖掉设备荒废土地等情况。

因此,政府补贴标准和方式的重新调整势在必行。建议把当前的牧草种植补贴改为鼓励生产者的“生产补贴”。生产补贴标准应当从目前的种植面积改为牧草产量为依据发放。此方式最大优点是有效杜绝“套项目”“骗补贴”等不法行为,同时能提升生产者的积极性和提高牧草产量。“多产多得”能体现出国家补贴政策的公正、公平性,更重要的是可有效降低牧草价格。

五、结语

如何实现生态保护与牧民生计之间的权益平衡,是各级政府面临的一项复杂而艰巨的现实任务。努力探索出一条符合战略定位、体现内蒙古特色,以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子是当前需要解决的首要任务。当然,草原牧区生态与生产的矛盾目前依然存在,也是不可避免的现实难题。其中,畜牧业所需关键物资——牧草问题(草畜矛盾)的妥善解决是所有问题的核心。只要解决好牧草问题,生态环境的保护和牧区经济

可持续发展的“双赢”局面必将得以顺利实现。■

参考文献:

[1] 李云平. 内蒙古牲畜存栏量连续13年超1亿头只[EB/OL]. 新华网客户端, 2017-12-30.

[2] 内蒙古自治区统计局: 内蒙古自治区2019年国民经济和社会发展统计公报. <http://tj.nmg.gov.cn/tjgb/14035.html>.

[3] 毕力格, 哈斯, 高鸿雁. 重视“三牧”问题实现牧区可持续发展[J]. 北方经济, 2011,(5).

[4] 达林太, 郑易生著. 牧区与市场: 牧民经济学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.

[5] 韩枫. 草场生态保护对牧民生活的影响研究[D]. 中国农业科学院, 2016.

[6] 图雅, 达古拉, 乌仁图雅, 新华. 牧区草原畜牧业供给侧面临的主要问题与几点思考——苏尼特右旗畜牧业供给侧结构性改革调查[M]. 内蒙古发展报告(2018), 内蒙古远方出版社, 2019.

[7] 额尔敦乌日图, 图雅, 花蕊. 呼伦贝尔市牧区发展中亟待解决的几个问题[J]. 北方经济, 2019,(4).

[8] 王国英. 内蒙古自治区苜蓿节水灌溉面积居全国第一[N]. 内蒙古日报, 2015-9-30.

(作者单位: 内蒙古自治区社会科学院经济研究所)

责任编辑: 康伟