

# 呼伦贝尔市牧区发展中亟待解决的几个问题

■ 额尔敦乌日图 图雅 花蕊

**摘要：**内蒙古社科规划重大项目“内蒙古社会科学院课题组于2018年7月末赴呼伦贝尔市新巴尔虎右旗、陈巴尔虎旗、鄂温克族自治旗，通过牧区田野调查，总结了当地牧民生产生活以及牧区社会管理中突出存在的牧民潜在贫困、专业合作社管理低效、牧区基层多头管理等问题，进行了成因分析并提出了相应对策。

**关键词：**呼伦贝尔市 牧区 债款攀升 牧民专业合作社 多头管理

2018年7月末，“内蒙古社科规划重大项目”内蒙古社会科学院课题组赴呼伦贝尔市新巴尔虎右旗、陈巴尔虎旗、鄂温克族自治旗，就牧民生产生活情况进行了实地调研。通过走访一线牧民、合作社理事和成员、贫困户，以及与农牧业局、扶贫办、扶贫协调办公室等部门的主要分管领导及主管业务的同志座谈，对现阶段牧民经营情况、运转方式以及基础条件有了全新的认识。内蒙古呼伦贝尔市各牧业旗在2015—2017年遭受三年干旱，充分暴露出目前畜牧业的脆弱性和牧业经营、畜牧业市场的风险性。2018年，虽然风调雨顺，但是前几年的干旱对牧民生产生活的影响仍然没被彻底消除，牧业经营繁忙以及牧民生活安逸现象的背后，依然存在诸多问题，而这些问题在牧业旗县都不同程度的存在，本文截取其中最突出的三个问题加以阐述和分析。

## 一、牧民债款攀升，引发潜在贫困

传统牧区生产生活是在相对封闭的环境中，而近几年受到生态、政策以及经济社会发展的冲击，这种封闭环境逐渐开放，进而影响牧区生产生活的要素增多、风险可控难度也随之增加，生产生活中出现很多新问题，尤以隐藏在牧区“繁荣”景象下的牧民贷款增多，导致债款攀升，进而引发的潜在贫困问题最为突出。

### （一）牧民债款攀升、占比高，存在潜在贫困户

课题组调查走访的牧户中，仅有一户没有贷款，其中，贷款额度最少的5万元、最多的20万元，贷款额度多为10-20万元。

陈巴尔虎旗R嘎查书记介绍，“在2010年左右，多数牧户都没有贷款，当时全嘎查贷款加起来70万元都不到，但2018年全嘎查牧户贷款合计约1000万元，比当时的高出10倍以上！全嘎查有70多户牧民，其中80%-90%的牧户都有贷款。周围几个嘎查的情况也都类似。因为贷款多了，一部分牧民已经麻木，只要能贷款，不计后果继续贷，从不考虑还款的问题”。

调研组走访牧户时发现，每家每户拥有几百只绵羊、几十头牛、甚至有的还门口停着小轿车，看似生活很富裕。但交谈后发现，这些牧户实际上背负着巨额债务，且是越来越多，部分牧民已经到了“拆东墙补西墙”的地步。如果资金链断裂，资不抵债，生产瘫痪，极有可能出现新的贫困户。

下面以两户牧民2017年家庭收支及债务情况为例说明：

A户收支及债务情况：

牲畜头数：牛21头、马4匹、羊168只、山羊30只；

债务累计50000元；

总收入：出售牛犊收入6500元×14头=91000元；出售羔羊收入490元×100只=49000元；羊绒收入80元/斤×0.7斤/羊×30只=1680元；跑出租车收入60000元；各种补贴收入13000元；

**基金项目：**本文系内蒙古社科规划重大项目“农业供给侧结构调整改革背景下内蒙古农牧业面临的主要问题与提质增效绿色发展研究”阶段性成果，批准号：2018ZGH003。

元。总收入合计 214680 元。

总支出：打草、雇佣人工费等生产费用 15000 元；吃穿、礼金等 20000 元；全家通讯费 6000 元；房屋维修费 25000 元；子女教育费 15000 元；出租车费用及家人交通费 40000 元；购买小轿车 116000 元。全部费用合计 237000 元。

纯收入  $214680 - 237000 = -22320$  元。一年亏损 22320 元，无法偿还 5 万元贷款。

B 户收支及债务情况：

牲畜头数：牛 85 头、马 15 匹、羊 78 只；

债务累计 120000 元；

总收入：出售活畜收入 150000 元；各种补贴 18000 元；收入合计 168000 元。

总支出：购买草料、精饲料 50000 元；雇佣人工费 45000 元；油费 7000 元；生活费（吃穿、礼金、通讯费、看病等）30000 元。一年费用合计 132000 元。

纯收入  $168000 - 132000 = 36000$  元，同样无法偿还 12 万元的贷款。

## （二）牧民债务攀升的主要原因

一是畜产品价格下降导致牧民投资损失严重。活畜价格下降是牧民债务增加的最主要原因之一。牧民为了高额投资回报，羊价高位时举债购买牲畜扩大生产，但 2014 年开始活羊出售价格连续几年下跌，牧民资产大幅缩水，一时无法还清贷款，背负上了沉重的债务。

二是饲养成本增加。随着生态环境政策的实施，畜牧业生产方式逐渐向轮牧、半舍饲转变。半舍饲时主要用草料和饲料来喂养，与传统自然放牧畜牧业相比饲养成本大幅度增加；另外，牧区家庭劳动力短缺，常年雇佣劳动力费用高，也增加了生产成本。

三是传统消费意识被改变。随着牧区市场的逐渐开放，原有的自给自足的生产生活方式彻底被改变，牧民生活所需用品几乎全部从市场购买。因畜牧业收入的季节性与消费品的常年不同步，因而牧民不得不借贷消费；另外，一些牧民因受攀比心理作祟贷款购买小轿车、豪华车等奢侈品，欠下巨

额债务。

四是使用资本成本增加。牧区金融机构贷款利息普遍较高，且多数贷款周期为一年，到期还本付息。贷款到期时，牧民为了还款不管羊价是否合理，基本都要出售还贷，甚至部分牧民借高利贷还贷，再从金融机构贷款还高利贷，这样的恶性循环导致牧民利用资本的成本增加。

目前，债务问题已经成为牧民返贫的“定时炸弹”，各级政府应高度重视，多措并举，阻止债务问题蔓延。

## 二、牧民专业合作社有量无质，整体发展状况不容乐观

自 2007 年《农民专业合作社法》颁布以来，内蒙古呼伦贝尔市农民专业合作社数量迅速增加，截至 2017 年，陈巴尔旗、新巴尔虎右旗、鄂温克族自治旗合作社数量分别达到 183 家、150 家和 538 家。

（一）牧民专业合作社数量众多，但正常运转比例低，与规范标准差距较大

在实地调查发现，三个牧业旗的 871 家合作社中正常运转的合作社为数不多，绝大多数合作社只是在工商管理部门登记注册，实际上根本没有开展工作。正常运转的合作社也存在社员松散、合作单一、资金短缺、管理混乱、利益分配不公、辐射带动差等许多问题，与合作社的规范标准差距较大。运转较好的合作社确实能发挥降低生产成本，增加规模效益作用，但是整体发展状况也不容乐观。

（二）导致牧民专业合作社发展状况不容乐观的主要原因

一是建立合作社目的不纯，绝大多数合作社建社初期就是为了套取项目资金，根本没有科学规划未来发展。所以成立时积极申报项目，如果申请下来项目，合作社围绕项目能够正常经营几年，假如没能申请到项目合作社就无法运转；二是发起人获得利益更多，无法带动合作社其他社员的积极性。目前，合作社发起人基本都是理事长，注册地址也多在理事长的草场上。假如获得项目支持（项目基

本都是基础建设为主)也都建在理事长的草场上。如果合作社解散,受益的还是理事长,其他社员获得的利益不多;三是人才短缺。合作社需要高素质的管理、会计、营销人才,多数牧民还没有具备这样的素质技能,影响合作社发展;四是社员之间缺乏信任和诚信。管理层与管理层之间、社员与管理层之间缺乏信任,在重大问题上意见不统一,影响效率。也有的管理人员借助合作社名义个人受益,辜负社员的信任,损害合作的基础;五是牧民专业合作社的优越性尚未显现出来,所以部分牧民不愿意参加合作社。

### (三) 加快推进牧民专业合作社发展的要点

一是要注重市场规律。合作与否由牧民和市场自主选择,在多种经营模式并存的牧区,提倡和扶持优势并不明显的合作社,会导致“拔苗助长”的后果。所以用市场引导合作,用合作促进发展;二是培养人才上下功夫。借助乡村振兴战略,出台一些积极政策鼓励牧区毕业生返乡创业,参与合作社建设。同时对合作社社员进行培训,提高其经营管理合作水平;三是改变合作社扶持方式,盘活合作社内部资金的流动性。目前,合作社的扶持项目仍然停留在基础建设层面,这种扶持已不符合牧区实际。通过多年基础设施建设,牧民生产设备基本更新完善,因此减少设施建设投入,以贷款或银行贴息贷款的方式扶持,促进合作社资金流动。

### 三、多头管理导致牧区基层负担增加

课题组在调研中与嘎查领导交谈时了解到,目前牧区基层存在多头管理,过多干预牧区基层工作,无形中增加嘎查和牧民的负担。

主要表现在:一是牧区嘎查领导层工作负担在加重。牧区嘎查是一个生产生活区域,包括嘎查领导在内的所有人都亲自参加畜牧业生产活动,加上部署完成上级安排的扶贫、生态保护、项目等,嘎查领导层需要完成的工作越来越多,负担越来越重;二是各种调查组、督察组、检查组频繁下牧区,既增加了基层工作量也增加了经济负担,且往

往因不了解牧区,提出一些不符合实际的意见,给基层执行工作增加难度;三是一些上级部门把部分责任和义务转移到嘎查,嘎查文件多、会议多,既增加了嘎查委员会的负担,又不同程度导致以会议落实工作、以报表来完成工作的形式主义现象。

针对以上问题,建议采取以下措施:

一是要统筹牧区基层管理工作,从多头管理向一部门专管转变。减少多个部门对牧区嘎查的管理,统筹部署集中到专管部门,协调嘎查各项工作。

二是减少嘎查的各项会议,简化各项考核办法。有必要的会议和考核事项集中到专管部门统筹安排,防止多个部门多头管理。

三是应增加嘎查管理人员待遇和活动经费。目前,嘎查长、书记等基层工作人员的工资补助和运转经费都偏低。嘎查层领导及工作人员都是一线生产者,嘎查工作繁重影响其生产经营,所以整体提高待遇是非常有必要的;上级各种考察、督察给基层带来不少经济负担,因此需要适当增加嘎查经费额度保证嘎查各项工作的正常运转。

四是上级管理部门应提高责任与担当意识。牧区嘎查委员会是基层群众性自治组织,在基层管理层与牧民之间起着重要的联系作用。但是,嘎查委员会不是行政管理部门,不能完全代替管理部门的责任与担当。上级管理部门要明确自身的权力和责任,提升其担当意识。

总之,上述问题是影响内蒙古呼伦贝尔市牧区未来发展的棘手问题,也是综合性问题,应跳出牧区,在更大的系统内化解矛盾和问题,加快推动内蒙古牧区又好又快发展。■

#### 参考文献:

[1] 包思勤. 内蒙古经济社会蓝皮书: 内蒙古发展报告[M]. 远方出版社, 2019.

[2] 铁柱. 全面禁牧以来牧民支出变化调查研究[J]. 内蒙古社会科学(蒙), 2017, (5).

[3] 蔡荣, 汪紫钰等. 加入合作社促进了家庭农场选择环境友好型生产方式吗? [J]. 中国农村观察, 2019, (1).

(作者单位: 内蒙古社会科学院城市发展研究所)

责任编辑: 康伟