

财政与草原畜牧业

CAIZHENG
YU
CAOYUAN
XUMUYE

色楞扎布 主 编

内蒙古人民出版社

副主编： 长 江 韩树清 温俊祥

编 委：（按姓氏笔划排列）

长 江	色楞扎布	纪应纬
严耀信	李竹成	罗 刚
温俊祥	韩树清	

发展草原畜牧业繁荣民族经济争取财政好转

戎嘉和

一九八三年四月十七日

前 言

发展草原畜牧业是繁荣民族经济、改善人民生活、实现小康目标的一项战略措施。发展草业、以草养畜有百利而无一害，它既不与粮棉争地，也不与猪禽争粮；既能提供肉、奶、皮、毛等畜产品，又能推动以畜产品为原料的加工工业的发展；既能增加牧民收入，又能增加财政收入；既能发展经济，又能改善环境。对于少数民族地区来说，发展草原畜牧业是富民强国的必由之路。为了摸清草原畜牧业的发展现状，探索财政支牧的可行途径，本会在第二次农村财政理论讨论会上，组成五省区（内蒙、新疆、宁夏、青海、甘肃）支持草原畜牧业发展联合课题组，由内蒙农村财政研究会副会长色楞扎布同志牵头。三年来，课题组的同志深入到牧区草原，作了大量的调查研究，并分别在呼和浩特和乌鲁木齐市召开了两次课题研讨会，会上收到了不少的论文和调查报告。联合课题组在各省区分别调查研究的基础上，写出了课题报告——《关于发展草原畜牧业的建议》，在本会第三次农村财政理论讨论会上作了交流，引起了各级领导和财政工作者对发展草原畜牧业的重视。目前，课题研究已经取得了阶段性成果，联合课题组决定把提交两次研讨会的论文辑录成册，付梓出版。我们认为这是一件很有意义的事情，这样可以在更大的范围内进行广泛的交流，并为各地展开进一步的研究提供参考。在此书出版之际，本会名誉会长戎子和同志为此书题了词，以示重视和勉励，同时，我们谨向联合课题组的全体同志致以亲切的慰问，并祝愿其在今后的工作中取得更大的成绩。

中国农村财政研究会秘书处

一九九二年五月

目 录

一、综合部分

- 关于发展草原畜牧业经济的建议 联合课题组 (3)
- 对支持新疆畜牧业发展的思考 新疆农财研究会 (17)
- 青海草原畜牧业的现状和对策 青海省农财研究会 (31)
- 财政支持畜牧业发展的几个政策问题
..... 甘肃省财政厅课题组 (40)
- 宁夏草原及畜牧业建设概况 宁夏财政厅农财处 (50)
- 论支持草原畜牧业发展的财税对策 ... 内蒙古农财研究会 (59)
- 甘肃省草原畜牧业问题探讨 萧绍良 罗 刚 (77)
- 把甘南藏族自治州建设成为草原畜牧业商品基地
甘肃省农村财政研究会 甘南自治州财政局联合调查组 (83)
- 成就·问题·对策
——对伊盟草原畜牧业的调查报告
..... 色楞扎布 张又忱 王贵卿 韩树清 (89)
- 浅谈发展草原畜牧业存在的问题与对策 邢学忠 (108)
- 西乌旗草原畜牧业建设调查报告 西乌旗财政局 (122)

二、资金管理

- “八五”时期增加农牧业投入的设想..... 长 江 常军政 (137)
- 浅谈青海省草原建设资金的筹集和投向问题
..... 朱柏年 王春吉 (149)

建立畜牧业发展基金，促进畜牧业经济发展	
..... 宁夏回族自治区财政厅农财处 (154)	
积极筹集资金，支持农牧业生产发展	
——关于伊盟财政处支农资金管理改革的调查	王贵卿 (165)
积极引导牧民增加投入，增强畜牧业发展后劲 ...	吴俊明 (174)
关于搞活用好资金，促进牧业防灾基地建设的探讨	
..... 长 江 温俊祥 (181)	
大力支持农牧业生产，帮助贫困地区脱贫致富	
——伊盟支农支牧资金使用管理及其效果	尹又伊 (188)

三、草原建设

坚持草原建设，发展牧业生产 ...	青海省发展资金办公室 (203)
我国北方草场退化的原因及其治理的思考	骆进仁 (207)
加快草料基地建设是财政支牧投入的主要方向 ...	席援清 (214)
阿盟飞播牧草的调查报告	阿盟财政处 (221)

四、科技兴牧及其他

科技兴牧——振兴草原畜牧业的战略突破口	常建生 (229)
依靠科技进步，推进绵羊改良	朱盛章 (239)
关于如何支持牧区综合服务体系建设的探讨	
..... 马卫东 王贵卿 (248)	
深化改革，加强管理，开创牧业税征收工作的新局面	
——近几年来牧业税征管工作的回顾 ...	赵守和 邓世元 (254)
围绕农业区优势，积极支持畜牧业的发展	范建平 (264)
财政在发展农区畜牧业中的地位和作用问题初探	
..... 吾守尔 杨渭锋 (271)	

谈谈牧区畜产品流通中的问题及对策	林秀群 (277)
牧民定居是振兴畜牧业的战略措施	赵麟琦 周海涛 (284)

五、基本数字资料

各省区(市)基本情况(1989年)	(299)
全国农业总产值增减情况	(301)
各地区分产业农业总产值(1990年当年价格)	(302)
各地区分产业农业总产值(1980年不变价格)	(303)
各地区人均粮、棉、油、糖、肉、水产品产量	(304)
畜牧业发展水平(1972—1989年)	(305)
牧区半牧区旗县畜牧业生产情况(1978—1988年)	(311)
农牧区草地建设和饲料利用情况(1978—1989年)	(316)
农牧区草地建设分省区情况(1989年)	(319)
牧区、半牧区旗县分省区情况(1989年)	(326)
畜牧业基本建设投资情况(1979—1989年)	(329)
全国各种畜产品产量增减情况	(332)
一九九一年畜牧业生产情况	(334)
全国各种畜禽年末存栏增减情况	(340)
一九九一年各种畜禽年末存栏情况	(342)
禽兔存出栏及畜禽死亡情况	(350)
禽兔存栏及出栏情况	(351)
世界各国畜牧业生产水平	(353)

一、综合部分

关于发展草原畜牧业经济的建议

联合课题组

一、问题的提出

在我国,众多的人口和较少的耕地资源,把 11 亿人的吃饭穿衣问题突出地摆在了人们的面前。长期以来,我国主要靠仅占国土面积百分之十多点的耕地解决吃穿问题。耕地不仅提供了大量的粮食,即使人们吃的肉,绝大部分也是由粮食转化而来的。为了本世纪末实现小康目标,社会各界对耕地和粮食寄予厚望,耕地的压力越来越大。但是考虑到我国人均耕地将继续减少、单位面积产量已在世界平均水平之上的现实,至本世纪末,人均占有粮食只能徘徊在 400 公斤左右,靠粮食转化增加肉类供应的潜力不大。可是,随着社会经济的发展,人们对肉、奶、毛、皮等畜产品的需求却越来越高,供求矛盾将日益尖锐。如何缓解这一矛盾?以粮养畜是一条路子,但仅靠这一条路子解决 11 亿人的吃肉穿衣问题显然不够。因此,从现在起,必须着眼于除农田之外的其他国土资源,尤其是草原的开发建设上,走以草养畜、以草换肉的路子。

我国“八五”计划纲要指出,到 1995 年,全国肉类总产量将达到 3000 万吨,其中牛羊禽兔肉占肉类总产量的比重,由目前的近百分之二十提高到百分之二十五左右。以此计算,牛羊禽兔肉的总产量将达 750 万吨(牛羊肉 400 万吨,禽兔肉 350 万吨),牛羊肉比

1989 年增加 200 万吨。为此,按每一胴体重 15 公斤计算,“八五”期间,我国需要增加出栏 13,333 万个羊单位,相应地需要增加存栏 44,443 万个羊单位(出栏率按 30% 计算),平均每年增加 8,888 万个羊单位。任务可谓艰巨。为达此目的,“八五”计划纲要强调指出:在加速开发南方草山草坡的同时,要“抓紧北方牧区草原建设,切实保护和合理利用草地资源,积极发展草原畜牧业”。

发展草原畜牧业既是“八五”计划的要求,同时也是发展少数民族地区经济和改善生态环境的需要。我国有 61 亿亩草地,是耕地的 4 倍。但如此重要的资源长期以来未能引起足够的重视,国家对草原建设的投资甚少,至今仍然是靠天养畜、掠夺式经营。其结果是草原大面积退化、沙化和碱化,草原的生产力很低。因其生产力太低,反为社会各界所忽视,形成恶性循环。落后的草原生产力不仅加重了耕地的压力,同时直接制约着少数民族地区的经济发展。众所周知,我国草原主要分布在边疆少数民族地区。草原畜牧业经济是各少数民族的主体经济,是几千万少数民族生存和发展的基础,也是本世纪末实现小康的基础。如果任草原退化、沙化的状况继续下去,各少数民族何以为生?又怎能改善他们的生活?牧民失去了草原,等于失去了衣食之源,最终将失去边疆政治稳定,各民族共同繁荣的基础。此外,建设草原有助于改善我国的生态环境。我国北部、西部及西南部几十亿亩草原是我国极为宝贵的绿色屏障,它对调节气候、保持水土均起着极为重要的作用,一旦草原遭到破坏,后果不堪设想。比如,青海省是黄河、长江、澜沧江的发源地,如生态破坏、水土流失,将祸及全国十多个省、市、自治区。内蒙古草原如沙化、退化,其风沙便会直接侵袭首都北京,乃至整个华北和东北。因此,建设草原、发展草原畜牧业,绝不仅仅是少数民族地区的事,它是全民族的事,是关系到国家长治久安、造福子孙后代的大事。不论从经济、生态,还是从政治的角度,开发草业,发展草原畜牧业均已刻不容缓。它是牧区综合经济建设的需要,也是

客观经济发展规律的需要。

二、 现状及原因

草原畜牧业的现状是令人忧虑的。一是草原退化、沙化、碱化严重。据统计,我国北方草场的退化面积已达 8.7 亿亩,占可利用草场面积的 29.1%,退化草场的产草量普遍下降 30—50%,^① 载畜能力随之下降;二是草原畜牧业的生产能力太低。我国草地的自然生产力与国外同类草地比较,并不逊色,但单位面积草地所提供的畜产品数量却相差甚远。近年来我国每百亩可利用草地平均年产肉 24.59 公斤、毛 3.02 公斤、奶 26.93 公斤,共计 46.83 个畜产品单位,还不及美国同类草地产值的二十分之一。^②

草原畜牧业如此落后的根本原因是社会对其重视不够、投资不足。我国是一个以农立国的国家,百分之八十的人口居住在农村,赖耕种为生,经营草原畜牧业的人口不足 5000 万。八亿多人的生计直接左右着社会舆论和国家的政策取向。这是我国的农业政策为何一直倾向于种植业的基本原因。因国家用于大农业的资金有限,只能重点投资于种植业,而不能更多地兼顾其他产业,1989 年,我国草原基本建设投资仅占预算内农业基本建设投资的 0.82%,^③ 因投资太少,畜牧业的基础设施极差。1989 年,全国仅拥有饲料粉碎机 121.2 万部、牧草收割机 2.2 万部,^④ 工业装备水平之低显而易见。近几年,北方牧区实行畜牧防灾基地建设以来,畜牧业基本生产条件虽然在一定范围内有所改善,但多数地区的

① 中国农业科学院草原研究所陈敏副研究员提供。

② 《中国草地科学与草业发展》科学出版社 1989 年版 第 5、79、16、43、33 页。

③ 《中国畜牧业统计》(1949—1989)中国经济出版社 1990 年版 第 68 页。

④ 《中国统计年鉴》(1990) 中国统计出版社 第 341 页。

牲畜仍没有结束爬冰卧雪的历史,冬春饲草料不足,一遇灾情牲畜便大量死亡的现象仍相当普遍。实践表明,草原畜牧业与其他任何产业一样,有取必须有予,只取不予或多取少予,掠夺式经营是没有出路的。

三、草原畜牧业的潜力

有人认为,草原畜牧业提供的肉食仅占我国肉类总产量的8%,其羊毛产量只能满足我国毛纺工业需求量的三分之一左右,^①生产水平如此之低却已经导致草牧场严重超载,可见草原畜牧业的潜力殆尽。也有人依据一些不成功的试验,认为非有巨额投资,草原畜牧业便不可能有所起色。其实,根据草原和畜牧业专家的研究结果,草原畜牧业蕴藏的潜力巨大,并且只要稍许投资,就能把蕴藏的潜力成倍地释放出来。

草原畜牧业的潜力主要表现在两方面:从草业看,改良草场和建立人工、半人工草场,可使产草量提高1—3倍。青海省培育的人工草场,亩产鲜草643公斤,是当地天然草场的3.7倍,平均一亩草场可育肥两只羊,增肉7公斤。新疆在改良的天然草场上饲养良种细毛羊,平均3亩草场养一只,年产毛5公斤,加上羔羊收入,产值可达90元,是当地天然草场的30倍。^②经测算,我国北方草场如建设5亿亩人工草地,则足以养1.6亿只羊,^③等于我国现在羊存栏数的76%。从畜牧业看,如提高出栏率(把我国牛、羊的出栏率提高到目前世界平均水平,牛20%、羊30%),每年约可增加牛羊羊肉360—370万吨,相当于我国目前牛羊肉产量的2.5倍,可增

① 《建设现代化的中国农业》 山东人民出版社 1991年版 第120页。

② 《中国草地科学与草业发展》科学出版社 1989年版 第79页。

③ 《中国草地科学与草业发展》科学出版社 1989年版 第16页。

产羊毛 6—7 万吨,^①如牧草转化率提高到 5%,每年可产肉 117.5 亿公斤,^②人均 10 公斤,相当于目前全国肉产量的一半。其潜力之巨大,由此可见一斑。

把上述潜力变为现实需要作大量的工作,其中投资是不可缺少的,但增加投资只能是逐步的,其潜力释放必然也是渐进的。有一点可以肯定的是,与农林及其他产业相比较,草原畜牧业的投资效益并不低。据内蒙古提供的数据,该区从 1987 年开始,先后投资 2 亿元进行防灾基地建设,1990 年 38 个防灾基地建设旗的牛羊肉、奶、绒毛及皮张产量分别比 1986 年增加 7.29 万吨、9.12 万吨、0.69 万吨和 163.8 万张。按投入的 2 亿元计算,每投入 1 元可以增产肉 0.36 公斤、奶 0.46 公斤、毛绒 0.03 公斤、皮 0.008 张。以 1989 年的农副产品收购混合平均价格计算综合经济效益为 2.72 元,投入与产出之比为 1:2.72。另据中国农业科学院草原研究所提供的数据表明,草原建设的深度不同,其所需投资也不同,取得的效果也就有明显的差异。如:

项 目	每亩投资量 (元)	可增产干草(与天然草场比) (公斤)
1. 松土	1.5—2	15—25
2. 浅耕翻	4—5	25—50
3. 松土加补播	7—10	100—150 ^③
4. 人工草地	30	130—180 ^④

可见,增草越多,要求的投入也越大。草是养畜的基础,有了草就能提高载畜量和牲畜的饲养质量,就能获得优质丰产的肉、毛、皮等畜产品。

① 《中国草地科学与草业发展》科学出版社 1989 年版 第 43 页。

② 《中国草地科学与草业发展》科学出版社 1989 年版 第 16 页。

③ 《中国农业科学院草原研究所陈敏副研究员提供

④ 《中国草地科学与草业发展》科学出版社 1989 年版 第 5 页。

四、 建议

发展草原畜牧业同样一靠政策、二靠科技、三靠投入。其中政策是核心,投入的数量和范围均受政策的制约。只有我国的各项政策有利于草原畜牧业的发展,方能谈增加其投入问题。而正确的政策又来自对客观事物的准确认识和科学决策,认识和决策显得至关重要。因此,我们认为,发展草原畜牧业一要解决认识问题,二要解决政策问题,三要解决投入问题。

(一)改变观念,科学决策

目前,我国人民知道全国耕地只有 15 亿亩者多,而知道全国有 61 亿亩草原者少;知道草原落后者多,而知道草原尚有很大潜力者少。因对草原宣传得少,非但一般群众对草原知之甚少,就是某些决策部门的同志了解草原、熟悉草原的恐怕也不多。现在虽有不少专家大声疾呼,但仍然没有引起社会对草原畜牧业的足够重视,这种状况很不利于我国人民全面地考察国情,并据此制定正确的战略决策。

社会对草原和畜牧业专家的呼吁,包括对原中国科协主席、现名誉主席钱学森的呼吁都反应淡漠的原因,除人们对草原畜牧业的认识不深,观念淡漠外,大家对草原畜牧业的潜力和意义还存在疑虑。主要疑虑有三:

1. 草原畜牧业蕴藏的潜力究竟如何? 投资是否合算? 根据我们在新疆、青海、甘肃、宁夏、内蒙等地的调查及前文所述,答案是肯定的。草原畜牧业的投资效益不比农业开发低,甚至不比某些工业部门的投资效益低。需要提及的是,目前草原和畜牧业专家对草原的潜力及所需投资没有一个一致的说法,影响了对草原畜牧业的宣传力度。因此,今后有必要加强这方面的试验和研究工作。此

外,建议国务院设立专门的草原管理机构,要象管理耕地、林地那样管理草地,把草业真正作为一业看待。

2. 发展草原畜牧业能否缓解粮食和耕地的压力?目前,草原提供的牛羊肉仅占全国肉类总产量的8%,可以说无足轻重,人们因此对草原畜牧业失去了信心。其实,发展草原畜牧业既不与农争地,更不与人争粮,相反,通过开发草业,发展畜牧业,从而解决粮食问题已不乏先例。在国内有这样的典型,如呼和浩特市郊区的赛格图村,就是在粮食亩产72公斤、年吃返销粮5,000公斤的情况下,开始开发草业、发展畜牧业,走以草养畜、畜粪肥田、粮食增产、畜粮互补的路子。经过20年的努力,到1990年,该村的粮食亩产达500公斤,年交售任务粮1.2万公斤,月均上交鲜奶8吨,每年所产粮食除32万公斤饲料粮外,年人均口粮仍有1,100斤;在国外也有这样的典型,如西欧、北欧都是人均占有粮食不足350公斤时,进入了以畜牧业为主的时代,用高效益的人工草地代替了低效益的农田。法国50年代曾每年需进口粮食约1000万吨,他们在50—60年代大力发展草地农业,土地肥力迅速恢复,谷物单产空前提高,畜产品大为增加,人均吃粮逐渐减少,因而缓解了粮食压力,解决了粮食问题,目前年净出口粮食3,000万吨。^①上述成功经验表明,通过开发草业、发展畜牧业解决粮食问题,与开发耕地资源解决这一问题可谓殊途同归。

3. 增加草原畜牧业投资是否会影响粮食生产?我们认为这种疑虑是没有必要的。首先,目前国家财政用于畜牧业方面的支出实在太少,1988年畜牧业基建支出与事业费两项合计仅为9.44亿元,占当年财政总支出的0.3%,^②即使这一比重提高到1%,一年的支出也只有27亿元,不会影响大局;其次,1991年我国预算资金约有110亿元直接用于粮食生产,占支农资金的47%,占支农

① 《中国草地科学与草业发展》科学出版社 1989年版 第33页。

② 《中国畜牧业统计》(1949—1989)中国经济出版社 1990年版 第68页。

生产资金的85%。^①即使从中拿出15—20亿元用于草业开发和畜牧业发展,也不会对农业开发形成太大的影响;第三,我国的农业人口远远超过牧业人口,农区七、八亿农民负担十几亿亩耕地的开发建设任务,而牧区的五千万人口却要负担50亿亩(不包括南方10亿亩草山草坡)草地的开发与建设,且草地资源多数分布于经济不发达地区,仅靠这些地区开发和建设草原,无论是财力还是物力均不足以承担如此艰巨的任务。因此,农区的农业开发需要国家支持,牧区的草业开发更需要国家支持。

解决了上述疑虑,我国的农业政策有可能改变目前一头沉的状况,草原畜牧业有可能进一步提上党和政府的议事日程,古老的草原有可能焕发出更大的活力,为人们提供日益丰富的畜产品。

(二)解决政策问题

党的十一届三中全会以来,党和政府在牧区推行了一系列旨在放开搞活的政策和措施,对促进牧区经济的发展起到了积极作用。经过几年来的实践检验,有些政策需要稳定,有些政策需要进一步完善。需要稳定和完善的政策主要是,“草畜双承包”政策、流通政策和价格政策。

1. “草畜双承包”政策。“草畜双承包”的具体含义是“草场公有,承包经营,牲畜作价,户有户养”,它较好地解决了牲畜的“两权合一”(生产和经营自主权)和草原的“两权分离”(所有权和经营权分离),实现了责、权、利的统一。因而调动了广大牧民建设草原、发展生产的积极性,极大地解放了生产力,促进了草原畜牧业的发展。因“草畜双承包”既没有改变草场公有的社会主义性质,又与现阶段的生产力相适应,因此应当进一步稳定。但是,“草畜双承包”的核心是家庭经营,它的主要弊端是形式上的“小而全”,事实上的小而不全。要建设社会主义的现代化畜牧业,许多基础设施、现代

^① 《经济参考报》1991年5月24日。