

中国草业 可持续发展战略

杜青林 主编

中国草业 可持续发展战略

杜青林 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国草业可持续发展战略/杜青林主编. —北京: 中国农业出版社, 2006. 5
ISBN 7-109-10858-9

I. 中... II. 杜... III. 草原-畜牧业经济-可持续发展-经济发展战略-中国 IV. F326.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 037979 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 黄向阳 郭永立

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 889mm×1194mm 1/16 印张: 31.5

字数: 610 千字 印数: 1~3 000 册

定价: 120.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

中国草业可持续发展战略

总编辑委员会

领导小组

组 长：杜青林

副组长：尹成杰 张宝文 洪绂曾

成 员：贾幼陵 刘维佳 梁田庚 陈晓华 杨 坚
王 鹰 张凤桐 陈萌山 沈镇昭 宗锦耀

专家领导小组

总顾问：任继周

组 长：洪绂曾

成 员：（以姓氏笔画为序）

王晓方 云锦凤 石元春 卢良恕 孙鸿烈
杨振怀 杨雍哲 肖万钧 沈国舫 陈锡文
宗锦耀 段应碧 秦育才

专 家 组 成 员
(以姓氏笔画为序)

王 堃	王宗礼	王晓方	王晓斌	云锦凤	石元春
龙瑞军	卢良恕	卢欣石	白金明	任继周	刘 恕
刘加文	刘更另	刘连贵	刘巽浩	许 鹏	孙鸿烈
苏大学	李向林	李维薇	杨振怀	杨雍哲	肖万钧
时彦民	沈国舫	宋中山	张子仪	张明富	张智山
张象枢	张新时	陈伟生	周 禾	周应华	宗锦耀
陈佐忠	陈锡文	胡自治	南志标	段应碧	侯向阳
洪绂曾	祝廷成	秦育才	贾敬敦	徐百志	高洪文
黄 黔	韩建国	程 序			

秘 书 处

秘书长：刘加文

成 员：缪建明 吴凯锋 因 丁 陈会敏 邓 波

全面落实科学发展观 促进草业可持续发展

(代 序)

在实施“十一五”规划的开局之际，在推进社会主义新农村建设的起始之时，中国草业可持续发展战略研究取得了丰硕成果。农业部组织的这项战略研究，以科学发展观为指导，立足于经济社会发展全局，对草业发展进行了跨学科、多角度、全方位的深入研究。既认真总结了国内外草业发展的经验，又客观分析了我国草业发展的现状和问题；既阐明了新时期草业发展的重要地位，又提出了草业发展的基本思路、指导方针、发展目标、工作重点和政策建议，对于加强生态建设、繁荣农村经济、构建社会主义和谐社会具有重要的指导作用。

一、深刻认识保护建设草原和发展草业的重大意义

草原是重要的战略资源，草业是具有多种功能、多重效益的重要产业。党中央、国务院高度重视草原保护建设和草业发展。改革开放以来，尤其是近年来，国家采取了一系列重大政策措施，极大地调动了农牧民的积极性，草原保护利用逐步规范，生态建设明显加强，草业经济快速发展。同时，我们也要看到，目前我国草原生态总体恶化的状况还没有根本扭转，草业生产能力总体偏低的情况还没有根本改变，农牧民收入和生活水平还没有根本提高，保护建设草原，实现草业可持续发展的任务仍然十分艰巨。

党的十六大以来，中央提出了以人为本、全面协调可持续的科学发

展观，确立了“人与自然和谐相处”的理念，明确了“推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”的要求，规划了“建设资源节约型、环境友好型社会”的任务。这为保护建设草原、发展草业提出了新要求，赋予了新使命，创造了新的机遇。

(一) 发展草业是维护国家生态安全、建设环境友好型社会的战略举措。草原作为地球的“衣被”和“皮肤”，在防风固沙、涵养水源、保持水土、净化空气以及维护生物多样性等方面，具有十分重要的作用。加强草原保护建设，大力发展草业，有利于防止水土流失，遏制生态环境恶化趋势，维护国家生态安全，建设环境友好型社会。

(二) 发展草业是建设现代农业、增加农牧民收入的重要途径。发达的草业是现代农业的一个重要标志。发展草业，可以有效增加畜产品供给，是保障国家食物安全的重要选择；可以有效培肥地力，是提高农业综合生产能力的重要手段；可以有效扩大农牧民就业，是增加农牧民收入的重要渠道。

(三) 发展草业是加快草原地区发展、构建和谐社会的迫切需要。我国的草原地区大多数是少数民族地区和边疆地区，经济社会发展相对落后。草业是草原地区的优势产业，加快地区发展必须发挥草业优势，做大做强支柱产业。这对于促进扶贫开发、巩固民族团结、维护边疆稳定、建设和谐社会具有特殊重要的意义。

二、积极推进草原保护建设和草业的可持续发展

现在，我国经济社会发展站在了一个新的起点上。面对新形势、新任务、新机遇，要全面落实科学发展观与构建和谐社会的重大战略思想，正确把握草原保护建设和草业发展的客观规律，把以人为本的要求与草业发展的自身规律结合起来，把人与自然和谐相处的理念与草业发展的具体实践结合起来，把建设社会主义新农村的任务与草业发展的丰富内涵结合起来，努力提高草业发展的质量和效益。

(一) 以现代发展理念为指导,发挥草业多重功能。要树立和运用大资源的理念,高度重视草原资源的保护建设,确保草原永续利用。树立和运用大农业的理念,把草业、畜牧业和畜产品加工业有机结合起来,作为一个完整的产业体系来发展。树立和运用大食物的理念,大力发展草原畜牧业,增加草畜绿色食品的供给。树立和运用大生态的理念,充分发挥草原的生态功能,建设好草原生态屏障。

(二) 以加强法制建设为重点,加大草原保护力度。做好草原保护,既要依靠政策引导,发挥市场机制作用,更需要法制保障,实现依法治草、依法兴草。《中华人民共和国草原法》是草原保护建设的根本大法。要深入贯彻实施草原法,制定完善配套法规规章,进一步加大草原执法力度,依法打击各种破坏草原的违法行为。尊重客观规律,保持草畜平衡,合理禁牧、休牧、轮牧,促进草原健康发展。按照草原法的规定,进一步加强草原监理机构队伍建设,把依法行政贯穿于草原保护建设和监督管理工作的各个环节,切实做到严格执法、公正执法、文明执法,保障草业持续健康发展。

(三) 以完善基础设施为重点,加快草原建设步伐。要将公益性草原基础设施建设项目逐步纳入到公共财政支持范围,并逐步加大支持力度。当前正在实施的退牧还草、京津风沙源治理等工程,是草原保护建设的重大工程,已经取得了明显的生态、经济和社会效益,要继续大力推进。要科学规划,突出重点,有计划、有步骤地加强草原保护建设。在继续增加国家投入的同时,积极探索市场化多元投入机制,鼓励社会资本特别是农业产业化龙头进入草业,实行市场化、企业化、产业化经营,带动广大农牧民发展生产、增加收入。

(四) 以加快科技进步为重点,提高草原保护建设和草业发展水平。加快草业发展,必须依靠科技进步。努力增强草业科技创新能力和成果转化能力,广泛运用先进适用技术,提升草业整体技术水平。一方面要加大科研、教学、推广设施建设力度,支持科技创新,紧紧围绕草业发展关键性的技术问题,加强科学研究,力争有所突破。另一方面要特别

注意加快草原科研成果的转化，积极推广先进实用技术，提高草原保护建设和草业发展的科技含量。要分期分批开展技术培训，提高草原工作者和农牧民的科技素质。

（五）以落实各项政策为重点，调动农牧民积极性。农牧民是草原保护建设的主体，草业发展要把维护农牧民利益放在首位，努力增加农牧民的收入。要认真落实草原承包经营制，落实各项扶持政策，充分调动农牧民保护建设草原、发展草业的积极性和创造性。要从解决农牧民最关心、最迫切的实际问题入手，切实改善农牧民生产生活条件，维护农牧民的合法权益和长远利益。要在加强草原生态保护的同时，加快草业和相关产业发展，拓宽就业门路，开辟新的增收渠道，不断提高农牧民收入水平。

三、切实加强对草原保护建设和草业发展的领导

保护建设草原、发展草业事关国家生态安全和食物安全，事关资源节约型和环境友好型社会建设，事关经济社会全面协调可持续发展，意义非常重大，任务相当艰巨，是一项复杂的系统工程，必须高度重视，加强领导，统筹规划，协调推进。

第一，要把草业发展摆到应有的位置。加强对草业发展的领导，进一步增强责任感和使命感，树立“小草大事业”的理念，把草原保护建设、草业发展纳入当地国民经济和社会发展规划。建立健全草原保护建设的目标责任制，做到认识到位、责任到位、措施到位、投入到位。

第二，要加快制定和完善草业发展扶持政策。认真贯彻落实中央 1 号文件精神，加快畜牧业发展，增加对草业的投入，尤其是增加对草原监理、监测、科研、推广、灾害防治等公益性事业的投入。逐步建立和完善生态补偿机制。研究制定超载减畜补贴、牧草良种补贴、牧草机械补贴等政策。实行积极稳妥的草原生态移民政策，缓解人口对资源和环境的压力。

第三，要营造有利于草业发展的良好社会氛围。草业的发展离不开社会各方面的参与和支持。要加强草业发展宣传工作，大力宣传新时期草业的重要地位和作用，广泛普及草业科技知识，弘扬种草、护草、爱草的绿色文明。进一步增强全社会对草原保护和建设的责任意识，努力创造全社会爱护草原、重视草业的良好环境。

推进草业可持续发展的任务光荣而艰巨。我们相信，有党中央、国务院的高度重视，有全国人民的大力支持，有一支能战斗、能吃苦、能拼搏的草业队伍和一大批关心草业发展的专家，中国草业一定会更快更好地发展，一定能够为建设社会主义新农村和全面建设小康社会做出更大的贡献。

回良玉

(本文系国务院副总理回良玉 2006 年 3 月 1 日听取中国草业可持续发展战略研究成果汇报时的讲话摘要)

前 言

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央提出坚持以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观，同时提出要构建社会主义和谐社会。这是我们党新一代领导集体以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，从新世纪新阶段我国改革发展全局出发提出的重大战略思想，这对于促进我国经济社会持续快速协调健康发展，全面建设小康社会，推进社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴具有十分重大的意义。草业是现代农业的重要组成部分，是一项基础性和公益性的产业，具有生态、经济和社会多重功能。推进草业可持续发展，对于全面落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，实现全面建设小康社会的目标都具有不可替代的重要作用。十六届五中全会提出了建设社会主义新农村，建设资源节约型、环境友好型社会的重大任务，这即是中国实现可持续发展的重大使命，也是新时期草业发展的历史重任。

中国草业可持续发展战略研究，紧密结合时代发展的主题，认真总结国内外草业发展经验，全面分析新时期中国草业的历史重任及面临的机遇与挑战，深入剖析草业发展关键性问题，科学地提出了未来一个时期我国草业发展的战略思路、战略方针、战略目标、战略布局、战略重点及战略措施，取得了一系列令人鼓舞的成果。一是起点高。把草业发展放在世界草业发展的大背景和国民经济社会发展的全局中，以可持续发展理论为指导，集中我国相关学科和领域的高层次专家和学者，充分运用最新研究成果，广泛开展国内外调查研究，积极征询各方面意见，

比较准确地提出了符合基本国情、草情的草业可持续发展战略。二是定位准。在认真总结分析我国草业发展成就和存在的主要问题，借鉴世界草业发展经验，深刻认识草业所处发展阶段的基础上，经过深入研究，提出了富有创新性的战略构想。这个战略切中要害，抓住了本质，新颖、准确、清晰。三是内涵深。这项研究成果，涉及到人口、资源、环境等诸多领域，体制、机制、政策等诸多层面。尤其在草原资源保护、草原生态建设、草业经济发展、草业科技教育、草业产业化、防灾减灾、重大工程、保障体系等重大战略问题研究中，较好地把握了草业与生态建设、经济发展、和谐社会构建等紧密结合起来，突破了以往就草谈草的框框，提出了一系列重大举措。这为国家进行经济社会发展的宏观决策，指导草业发展及生态建设，提供了科学的理论依据。四是科学性强。研究过程中坚持尊重自然规律、经济规律与社会发展规律，草业学科与相关学科结合，宏观与微观结合，国内与国际研究成果结合，运用翔实可靠的数据资料、定性定量的例证分析，进行科学的归纳和提炼，在理论创新、体制创新和机制创新等方面进行了积极的探索，提出了具有全局性、前瞻性和可行性的草业发展思路与对策。

我国草业肩负着重要的历史使命。中国是一个草原大国，拥有各类天然草原近4亿公顷，草原面积居世界第二位，占全球草原面积的13%，约占国土面积的41.7%，是耕地面积约3.2倍、森林面积的2.5倍。丰富的草原资源为我国草业提供了巨大的发展空间和发展潜力。推进草业可持续发展是维护国家生态安全的战略举措。草原是重要的战略资源，是我国国土的主体和陆地生态系统的主体，是我国面积最大的绿色生态屏障。草原作为“地球的衣被”，具有防风固沙、涵养水源、保持水土、净化空气以及维护生物多样性等重要生态功能。我国天然草原大多位于大江、大河的源头和上中游地区，面积大，分布广，对减少地表水土冲刷和江河泥沙淤积，降低水灾隐患具有不可替代的作用。如果说森林是垂直屏障的话，草原则是水平屏障。推进草业可持续发展是促进国民经济发展和保障食物安全的迫切需要。草业可以为畜牧业提供坚实的饲料

基础，促进畜牧业发展、优化畜牧业结构。草及草产品的生产、加工和经营，有利于促进农业结构调整，增加劳动力就业，拓宽农牧民增收渠道。发展草业有利于增加畜产品的供给，减少对粮食的依赖，实现“藏粮于草”，扩大人们的食物来源，改善食物结构，提高生活质量和水平。发展草业，建设生态型草地农业，实施“三元种植”结构，有利于培肥地力、提高土地资源使用效率、维护农田生态安全，增加粮食综合生产能力。推进草业可持续发展是构建社会主义和谐社会的必然要求。我国天然草原大多分布在边区、山区、老区和少数民族地区，又是贫困人口比较集中的地区，全国 55 个少数民族中大多数分布在草原地区，经济社会发展相对落后，是我国小康社会建设的重点和难点。这些地区经济社会发展对草业的依赖度相当高。大力发展草业，加强草原保护建设，提高草原生产力，才能促进草原地区经济社会的发展，加快各民族共同富裕的步伐，维护边疆的稳定，增进民族团结。

新世纪我国草业发展面临着难得的历史机遇。党中央、国务院和各级党委政府高度重视，为草业发展提供了有力保证；草原法等相关法律法规为草业发展提供了法律保障；科学发展观为草业发展奠定了思想基础；国家高度重视食物安全和能源安全，为草业发展提供了广阔空间；全社会生态保护意识不断增强，为草业发展创造了良好的社会环境。我们必须抓住机遇，开拓进取，加快草业可持续发展。

当前和今后一个时期加快草业发展，要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，深入贯彻实施《中华人民共和国草原法》，从以经济效益为主转到经济社会生态效益并重，生态优先上来，尊重自然规律和经济规律，正确处理经济社会发展与生态建设的关系，正确处理草原保护建设与利用的关系，正确处理生产生活和生态之间的关系，加快推进草业经济增长方式、草原畜牧业生产方式和农牧民生活方式的转变，认真实施草原保护建设利用重点工程，积极推进草业科技进步和产业化发展，进一步建立和完善草业支持保障体系，不断增强草业可持续发展能力，促进生态、经济和社会的协调发展。按照这一

指导思想，我们发展草业的基本思路可以概括为：把握一个根本，遵循两个规律，实现三个目标，坚持四条原则。一是把握制度建设这个根本。制度建设带有根本性。要按照草原法的要求，继续推进和落实草原家庭承包经营责任制，积极推行草畜平衡、基本草原保护、禁牧休牧轮牧等制度。二是要遵循自然规律和经济规律。在恢复草原植被方面要尊重自然规律，积极依靠大自然的力量。坚持宜林则林、宜草则草、林草结合。在干旱半干旱和高寒地区应以恢复原生草原植被为主，构建绿色生态屏障。在发展草原畜牧业方面要尊重经济规律。要以工业化的理念谋划草原畜牧业的发展，以商业化的理念谋划草产品和畜产品的营销，打好绿色牌、生态牌，做大做强草地畜牧业，不断提高草地畜产品的竞争能力。三是实现“草原绿起来、草业强起来、农牧民富起来”三大目标。要通过实施草原保护建设工程，推进草原资源合理利用，加强草原监理监测等措施，尽快实现草原生态环境的好转，恢复草原植被。要充分发挥区域优势，积极推进草业经济增长方式转变，建立和完善草业经济可持续发展体系，不断壮大草业经济。要坚持保护与发展并重，把草原生态保护与农牧民生产生活结合起来，把农牧民的长远利益和当前利益结合起来，促进农牧民增收致富。四是要坚持科学规划、有效保护、加快建设和永续利用的原则。科学规划，就是对全国草业发展进行总体的规划，提出科学的指导思想、基本原则、总体目标以及阶段性目标和任务。有效保护，就是要通过围栏封育、禁牧休牧、补播改良、防火防灾等措施，加大对天然草原的保护，尽快遏制天然草原退化的势头，恢复草原植被，改善生态环境。加快建设，就是要针对草原保护建设利用中存在的突出问题，加快以草原围栏、棚圈等基础设施和人工饲草地等为主要内容的建设。永续利用，就是要采取以草定畜、划区轮牧、舍饲圈养等科学合理的利用方式，提高饲草利用效率，减少对草原植被的破坏，实现草原资源的永续利用。

要切实加强对草业发展的组织领导。草业事关国家生态安全和食物安全，事关资源节约型和环境友好型社会建设，事关经济社会全面协调可持

续发展。草业发展涉及到农业、林业、环保、水利、科技等相关行业，涉及自然科学和社会科学，生产力和生产关系，经济基础和上层建筑，涉及到政策、投入、民族、宗教等诸多方面。我们应当从全面落实科学发展观的高度来认识草业，从构建社会主义和谐社会的高度来发展草业，从推进社会主义新农村建设的高度来支持草业。一要进一步确立草业在国民经济和生态建设中重要地位。牢固树立“立草为业”、“小草大事业”的理念。在经济建设中要赋予草业重要地位，在生态建设中要赋予草业突出地位。要像重视粮食安全一样重视草原生态安全，像保护基本农田一样保护基本草原，像重视林业一样重视草业。将草业置于国民经济社会发展 and 生态建设的全局统筹规划、积极支持。二要加快建立草业多元投入机制。各地应不断加大对草业的支持力度，将草业发展纳入公共财政预算，确保国家重点工程及草原监理、监测、科研、推广、灾害防治等的投入长期稳定。建立以公共财政为主渠道的多元投资机制，鼓励国内外企业、农牧民个人等社会资金投资草原保护建设和草业发展。三要不断完善支持草业发展的政策体系。为确保草业的可持续发展，必须建立相应的长效政策机制。建立生态补偿制度，积极制定超载减畜补贴、种草补贴、牧草良种补贴、牧草机械补贴等政策。实行积极稳妥的草原生态移民政策，缓解人口对资源和环境的压力。从财政、税收、信贷、金融等方面对草原保护建设及草业发展等给予扶持。四要加强政府各职能部门间的协调配合，搞好资源整合，形成支持和发展合力。

草业发展是一个全局性、战略性的重大问题。我们必须全面落实科学发展观，坚持以人为本、统筹协调、可持续发展、科技进步、改革创新和现代农业的理念，转变发展观念、明确发展思路、创新发展模式，推动我国社会走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，为建设社会主义新农村和构建和谐社会做出新的贡献。

农业部部长

杜青林

目 录

代序

前言

总论 中国草业可持续发展总体战略	1
导言	3
一、中国草业发展现状	5
二、草业发展的战略地位	11
三、草业发展面临的历史机遇	14
四、草业可持续发展总体战略	16
专题 1 草原资源保护发展战略	31
一、草原资源的内涵	33
二、中国草原资源	34
三、中国草原资源动态变化	57
四、中国草原资源保护成就与问题	70
五、中国草原资源的战略地位	85
六、草原资源保护和发展战略	92
七、草原资源保护利用的战略措施	101
专题 2 草原生态建设战略	109
一、草原生态建设的战略意义	111
二、中国草原的生态功能现状	116

三、中国草原生态建设的成就	128
四、中国草原生态系统管理的主要问题	133
五、草原生态建设的指导思想与目标	134
六、中国草原生态建设战略布局	136
七、中国草原生态战略措施	148
专题3 草业经济发展战略	153
一、草业经济发展总体战略	155
二、牧区草业经济发展战略	163
三、半农半牧区草业经济发展战略	178
四、农区草业经济发展战略	187
五、城市草业经济发展战略	193
专题4 草业科技教育发展战略	199
一、中国草业科技教育发展历程	201
二、中外草业科技教育发展状况比较	213
三、中国草业科技教育发展成就与问题	223
四、中国草业科技教育发展战略思路及目标	234
五、战略措施	236
专题5 草业产业化发展战略	245
一、草业产业化发展总体战略	247
二、草种业发展战略	253
三、饲草种植业发展战略	267
四、草产品加工业发展战略	278
五、草坪业发展战略	291
六、特色产业发展战略	300
专题6 草原防灾减灾战略	311
一、我国草原灾害基本情况	313