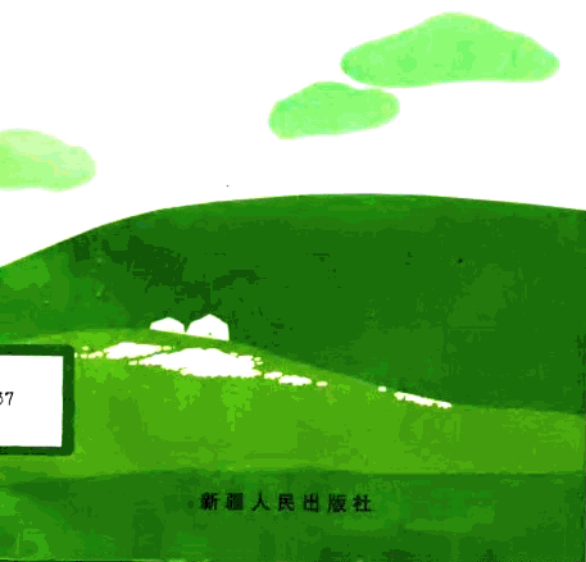


新疆内蒙古青海甘肃四省区

牧区经济 问题研究

主 编 / 吕发科



新疆人民出版社

序

牧区经济是我国农业经济的重要组成部分。牧区经济的发展不仅能开发利用丰富的草地资源,降低生产成本,扩大生产规模,改进农畜产品供应,提高人民生活水平,而且能促进边境少数民族聚居地区经济繁荣和社会安定。我国北方尤其是西北地区广大牧区,是我国水土保持的重点,这些地区生态环境的保护,直接关系到中华民族的可持续发展问题。

为了贯彻邓小平关于共同富裕是社会主义重要原则的指示,深入研究发展牧区经济和牧业税的有关政策、措施,1995年年初由新疆农财研究会副会长吕发科总会计师、内蒙古农财研究会副会长色楞扎布同志牵头组成了四省区(新疆、内蒙古、青海、甘肃)“牧区经济问题研究”联合课题组。两年多来,在四省区农财研究会领导的重视、指导下,课题组全面搜集材料,深入草原牧区调查研究,并先后在兰州市、敦煌市、乌鲁木齐市召开了三次研讨会。会上各省区农财研究会的同志集思广益,提交了调查报告和大量论文,使这一难度较大的课题研究得以顺利开展,取得了具有一定深度和广度的成果。中国农财研究会组织有关专家对四省区联合课题组提交的总报告,

进行了评审,给予高度评价,并通过了鉴定。

现在,联合课题组将总报告、各省区的研究报告和近年来各省区农财研究会的部分论文选编出版,我认为很有意义的。相信这本书的出版,可以将研究进一步推向理论的高度和实际应用领域,对广大读者了解、研究牧区经济和牧业生产与牧业税有所裨益,对深化牧区经济和牧业税改革起到促进作用。

李朋

1997年6月

(李朋同志系原财政部副部长,现任中国农财研究会会长)

目 录

序.....	(1)
--------	-----

第一部分 综合研究

新疆、内蒙古、甘肃、青海四省区牧区经济与牧业税负担研究.....	(3)
新疆牧区经济与牧业税负担研究(一)	(16)
新疆牧区经济与牧业税负担研究(二)	(32)
内蒙古草原畜牧业发展与牧业税制改革研究(一)	(45)
内蒙古草原畜牧业发展与牧业税制改革研究(二)	(67)
甘肃省牧区经济及牧业税负担研究	(77)
青海省畜牧业的现状和发展对策研究.....	(102)

第二部分 专题研究

内蒙古畜牧业投资使用管理的现状、问题及建议	(117)
切实加强财务管理,不断提高畜牧业防灾基地建设的质 量和效益.....	(134)
对牧业旗(县)财源建设问题的思考与分析.....	(142)
加强畜牧综合服务站建设 促进牧区经济发展.....	(158)
积极支持草场移动喷灌 推动畜牧业持续发展.....	(166)

阿拉善盟畜牧业经济发展对策研究·····	(172)
谈谈加快新疆畜牧业发展战略问题·····	(182)
加大投入力度 强化资金管理·····	(188)
深化改革 调整结构 加速发展新疆畜牧业·····	(192)
强化投入是实现畜牧业超常规发展的决定性因素·····	(212)
新疆牧区经济的现状、问题及发展对策 ·····	(219)
新疆草地现状、退化原因及防治对策 ·····	(234)
牧区改革和畜牧业生产中的几个问题·····	(244)
加强管理,完善草场承包责任制 ·····	(253)
从实际出发 大力发展农区节粮型畜牧业·····	(257)
对转变畜牧业经济增长方式的思考·····	(261)
立草为业 强化基础 坚定不移地走建设养畜的路子·····	(265)

第三部分 附 录

澳大利亚和新西兰的牧业税制·····	(273)
--------------------	-------

第一部分

综 合 研 究

新疆、内蒙古、甘肃、青海四省区牧区 经济与牧业税负担研究

新疆、内蒙古、甘肃、青海四省区农财研究会联合课题组

新疆、内蒙古、甘肃、青海四省区是我国边境多民族聚居的省区,地理位置重要,资源丰富,不仅是我国国防前哨和对外开放的窗口,也是生态防护的前沿和水土涵养的基地。改革开放以来,牧业生产空前发展。但由于草原建设赶不上牲畜头数增长的速度,草场超载,生态破坏严重,经济增长滞后,牧民收入低,贫困问题尖锐,而投资不足是造成这种严峻形势的关键。国民经济的进一步发展,对畜牧业提出了更高的要求,牧区必须实现从传统的粗放经营方式向集约经营方式的转变,才能与国民经济的整体发展和共同富裕的目标相适应。发展牧区经济不单纯是紧迫的经济问题,更是事关国泰民安的重大政治问题。为此,要强化投入,重点实行:第一,改良天然草场与发展人工种植;第二,加强市场体系建设,围绕牧业发展第二、第三产业;第三,认真实施科技兴牧战略;第四,围绕牧民定居,加强牧区建设和社会事业发展。这就需要各级政府,尤其是中央政府实行投资倾斜政策,大幅度增加牧业投入,以调动多渠道筹集资金。要切实加强领导,实行政策倾斜,合理调整税负,集中支持关键性建设项目;加强引导,调动广大牧民自筹资金建设的积极性;扩大开放,吸引外地和国外投资,拓宽建设资金来源;加强管理,提高资金的使用效率。

一、牧区经济发展滞缓,形势严峻

(一)重要的地理位置和丰富的资源条件

新疆、内蒙古、甘肃、青海是我国边境多民族聚居的省区,国土面积约占全国的1/3,国境线漫长,口岸多,气候干旱、半干旱,地势高寒,拥有大面积的天然草原,是我国传统的重要牧区。蒙古、藏、哈萨克、裕固、保安、东乡、柯尔克孜、塔吉克等民族历来以经营牧业为主。这里不仅是长江、黄河以及澜沧江、滦河等众多河流的发源地,也是治理荒漠化、防风治沙、防止水土流失的重点区域,它还是我国生态防护的前沿和水土涵养的基地,肩负着捍卫中原腹地可持续发展的千秋重任。

四省区草原面积约219.2万平方公里,占全国的70%;耕地面积12.81万平方公里,占全国的13.4%,人均占有0.18公顷,为全国人均占有面积的236%;此外,还有丰富的待开发的后备水土资源。畜种以草食性牲畜为主,1995年存栏头数达到1.33亿头,约占全国的15.2%,其中绵羊约7000多万只,占全国绵羊总数的55%。品种资源丰富,有细毛羊、半细毛羊、裘皮羊、绒山羊等优良品种;还有多种名贵马匹,以及牦牛、骆驼等;养鹿业也是这一地区新兴的优势项目。

(二)经济发展滞后,生态破坏严重

改革开放以来,四省区牧业生产有了显著的发展,1995年牲畜存栏比1985年增加2600多万头,年均增长2.2%;牧业产值达到319多亿元,年均增长21%;肉类总产215.4万吨,增加170%,其中:牛、羊肉89.8万吨,占全国牛、羊肉产量的15%;绵羊毛、山羊绒分别达到14.7万吨和4367吨,占全国产量的53%和51.5%。牧业产值在农业产值中的比重由1985年的24.6%提高到现在的28.1%,在99个牧业县(旗)中,牧业产值占到大农业产值的60%

以上,畜牧业是四省区国民经济的支柱产业,在牧区更居于主导产业地位。但是与全国相比,四省区牧业发展明显滞后。1980年,四省区农牧民人均纯收入191.92元,略高于全国平均数191.33元的水平,且牧民收入总体高于农民。1995年为1042元,降为全国平均数的66%,其中边远牧区更低,相当一部分牧民还未完全解决温饱。1995年,四省区有62个贫困牧业县,占牧业县总数的62.6%,贫困线以下的牧民超过百万。人均纯收入最低的牧业县还不到400元,仅为全国农民平均纯收入的1/3。1985年,四省区人均占有肉类产量15.4公斤,为全国平均数的83.2%;1995年为31.4公斤,降为全国平均数的75.8%。四省区牧业产值在全国牧业产值中的比重也由1985年的6%降至1995年的5.3%,差距呈持续扩大之势。由于人口增长快,牲畜存栏头数迅速增加,而草原改良、草场建设和人工饲草料生产远赶不上需要,致使草原严重超载过牧,草场退化、沙化、碱化。50年代以来,可利用草场面积减少8%~12%,不同程度的退化、沙化草场占草场总面积的1/3~2/3,其中,严重退化面积约占1/5,天然草场单位面积产草量和适宜饲养量不断下降。目前,平均每2公顷草场才能承载1个羊单位,平均每公顷可利用草场产肉仅为6公斤,牧业产值84.15元。牧区经济发展与全国重要牧区的地位极不相称,甚至不及农区牧业发展水平,与世界各国牧区生产力水平相比更差很远,严重制约农牧民脱贫致富。

(三)投资严重不足是制约建设的主要因素

草畜矛盾是牧业发展的主要矛盾,而投资建设的强度则是影响这一矛盾转化的关键因素。建国以后到70年代初期,国家几乎没有用于草原建设的投资;70年代只有少量投资;直到80年代,才引起有关方面一定程度的重视,但建设资金明显不足。根据中央规定,各省区制定的牧业税标准不得超过牧民上年收入的3%,这种轻税负政策体现了国家对各族牧民的关怀,但难以积聚相应的投入返还建设草原。近年,牧业县(市、旗)财政普遍入不敷出,连年

巨额赤字,迅速增加建设投资更难以成为现实。1994 年内蒙古用于草原建设的资金 6 000 多万元,平均每公顷草原投资只有 0.76 元。青海省近年来财政用于草原建设的投资每公顷只有 0.45 元,如此少的投资对广阔草原日益严重的沙化、退化,无异于杯水车薪,难挽颓势。

由此可见,牧区建设不仅对发展经济具有重要意义,而且由于其处于国防前哨和多民族聚居地区,更具有重要的政治意义。因此,站在全局的高度,按照中央关于各民族共同富裕的方针,在本世纪末至下世纪初我国现代化建设的这一关键时期,增强对发展牧区经济紧迫性的认识,加强领导,强化对牧区建设的支持,使之赶上全国前进的步伐,是关系安邦兴国的一项重大战略任务。

二、必须走集约经营之路

(一)新的机遇与挑战

由于国家计划生育政策对少数民族的照顾,牧区人口自然增长率高,机械增长也比较快,加之,随着人民收入增加、生产改善,对畜产品的需要增长更快。这种国内外市场强大需求的拉动,与增加牧民收入的任务推动相叠加,促使各省区相继做出了大力加快牧区经济和牧业生产发展的决定。

根据各省区“九五”计划和 2010 年远景目标提出的要求,2000 年牲畜头数要比 1995 年增加 25%~40%,主要畜产品增产一倍左右;2010 年比 2000 年头数再增加 20%~30%,产量再增加 40%~50%。

放牧畜牧业完全依靠利用天然资源,具有大规模、低成本的特点,曾发挥了重要的作用。但是,随着社会需求增长,保持传统粗放的经营方式必然造成对资源的掠夺和破坏,导致生态环境恶化的后果。只有将经济增长方式转变到集约经营的轨道上来,才能实现持续、快速、健康的发展。

1986年以来,中央先后对内蒙古、新疆、青海三省区实行了防灾建设资金包干的办法,至1995年,中央累计投入0.99亿元,地方和广大牧民配套投入8.77亿元,共9.76亿元资金,建成人工草场773.3千公顷,改良草场1094.2千公顷,定居牧民47万多户。与包干前相比,牲畜的繁殖成活率由44%~68%提高到1995年的57%~82%;成畜死亡率由5.8%~9.4%下降到2.5%~2.9%;商品率由17.2%~51.2%上升到30.6%~63.9%,取得了巨大的社会经济效益。这一经验证明,只要投资方向正确,方法合理,突出重点,变革传统生产方式,走集约化新路子,就能以有限的资金调动多方面建设的积极性,取得巨大的社会经济效益。

(二)改良天然草场与发展人工种植并举

进一步稳定和完善牲畜、草场承包责任制,草场承包要通过合同明确承包者的责任、权利和义务,谁承包、谁建设,谁改造、谁受益,以调动牧民生产经营的积极性。逐步建立草场承包、使用、流转机制,维护承包者的合法权益。草原和水利基本建设,由集体统一实施,不断完善统分结合的双层经营体制。

为了有效地解决好牲畜迅速增加与草料供应相对不足之间的矛盾,必须从全面改善资源的开发利用着眼,正确处理好牧、农、林相结合问题,草原是牧区畜牧业生产的基础,也是维护生态环境的主体,必须下大决心加以治理,进一步加强补播、围栏、施肥、补充灌溉、防治虫鼠害等措施的投入,使草原重新焕发生机。同时,要兴修牧道、桥梁,改善饮水条件,开发后备草原。发展人工种植牧草、饲料,是迅速增加草料产量的重要途径。要打破传统观念和习惯,选择水土、气候条件适宜的地块积极推广,建立可靠的饲草料生产基地。人工种植的优良牧草地产草量可达到自然状况下的3倍~5倍,种植高产的青贮饲料,更可收获10倍~15倍的产量,对于改善牲畜冬季饲养状况起到立竿见影的作用。草原的垦种要严格依据有关法规有计划地进行。林业在脆弱多灾的牧区生态中,具有保

持水土、改善气候等极其重要的作用,叶、果实等林副产品也可以为牲畜所利用,要切实保护好山区、河谷、荒漠的原始林,努力营造草原防护林带。在牧区边沿的半农半牧区和农区,要多种饲草料,积极推广作物秸秆“三贮”,或以草料支援牧区,或为牧区育肥商品畜,实行季节性调剂,缓解牧区畜草矛盾。

(三)提高牧业产业化水平

牧区地广人稀,交通不便,市场经济机制发育缓慢。近年由于产销脱节,销售渠道不畅,使生产发展受到很大限制,以至受挫。例如:绵羊毛是这一地区外销的主产品,也是国家急需的产品,1994年我国进口羊毛和毛条近32万吨之多,相当于四省区羊毛总产的两倍多,应当理顺政策,重点扶持,但自1988年以来,市场经历了从“羊毛大战”高价抢购,到低价限量收购、积压的大起大落过程,不仅影响了牧民的收入,而且使多年工作取得的绵羊改良成果出现倒退,产生了极大的消极作用。又如:近年来,边远牧区活畜收购多为私人掌握,他们向牧民低价收购,向市场高价出售。牧民和消费者两头吃亏,中间商从中攫取高额利润。可见,加强市场体系建设是牧区当前又一紧要任务。为此,要加快各级畜产品贸易市场与贮运设施的规划和建设,加强管理,规范市场行为,并通过发挥国营商业企业的主渠道作用,调节供需,稳定合理价格,切实保护牧民的利益。还要大力促进当地与牧业相关联的部门扩展,如饲草料加工、畜牧机械、肉乳和油脂加工、毛纺、皮革、医药等第二产业,贮运、服务等第三产业,努力提高牧业产业化水平,使畜产品增值,提高档次。对大宗商品,要与区内外大中型加工企业挂钩,逐步形成以企业为龙头,通过产前、产中、产后社会化服务体系带动、联合千万牧户进行专业化生产的基地型产业体系。

(四)认真实施科技兴牧战略

畜牧业增产方式的转变,最终要靠科学技术来实现。要增加投入,加快品种改良步伐,优化畜种和畜群结构,采用先进饲养方式,

改善科技工作条件,提高牧民科技素质,使牧区经济再上一个新台阶。

良种化是集约化畜牧业的基础。要健全良种繁育基地和改良网点,努力引进和加快繁育适合当地条件的良种牲畜,下大力气改变分户承包以后日益严重的牲畜品种杂乱退化的状况。提高母畜比重,是多繁快育、加快畜群周转速度、提高出栏率和商品率的重要途径,也是牧区充分利用暖季草场的优势,减轻冬季草场压力的有效办法。近年,各省区分别推广改春羔为早春羔或冬羔、羔羊快速育肥和提早出栏的技术,取得了明显的成效。要推广采用多胎繁育等先进技术,为顺利完成肉类大幅度增产任务提供保证。

改进饲养方式,提高饲草料的利用率,可以大幅度增加产量,降低成本。由于传统习惯,目前牧区长草整喂的现象还很普遍,冬季喂干草切碎、粉碎的不到 1/10,浪费较大;精料补饲也多用未经加工、配制的整粒玉米,转化效率低。农作物秸秆很少加以利用,这是牧业资源富有的四省区与近年迅速发展的畜产品大省(山东、河南)拉开差距的重要原因。要尽快加强乡村饲草料粉碎机和“三贮”技术的流动服务,全力推广配合饲料和混合饲料,这样,现有饲草料资源的利用效益将能提高一倍以上。由于牧区冬季寒冷、圈舍设施不足,牲畜生长缓慢,推广由内蒙古首创的塑料暖棚养畜配套模式化技术,将对牧业增产产生巨大的推动作用。

以牧业“三站”为核心的良种繁育体系、草原监测保护体系和畜禽疫病防治监测体系是先进实用技术和科技新成果的传播者,是畜牧科技转化为现实生产力的中介。目前,多数牧区“三站”处于经费短缺、设备简陋、人才缺乏的状态。要采取得力措施加以充实、健全和完善。广大牧区基层干部和农牧民是科技兴牧的主力军,要以多种形式为他们提供培训,普及科普知识,提高其科技素质。要重点培养和支持一批科技示范户和民间畜牧兽医人员,做到村村有科学养畜的带头人,使科学养畜成为全体牧民的自觉行动。

（五）围绕牧民定居，加强牧区建设和社会事业发展

实行牧区定居是促进畜产方式变革的根本措施。50年代以来，在备战思想指导下，边境地区的建设几乎一片空白，广大边民仍然生活在近乎原始的环境中。近年来，虽然贯彻了以经济建设为中心的方针，但重点在东部沿海，边境牧区建设发展缓慢。随着“温饱工程”的实施，一部分牧民开始定居和半定居，但牧区定居点的配套建设水平仍然很低，与隔界相望的邻国相比，差距悬殊。要把为牧区创造一个良好的生产、生活环境，当作巩固国防、加强民族团结的政治任务来看待。科学规划，加快组织实施，把牧区建成有房屋，有棚圈，有饲草料地，有林、水、电、路，有通讯、文化、教育、医疗、卫生、广播、电视、商业网点，有科技服务，全面配套的现代文明村镇定居点，并通过围绕牧业发展第二、第三产业，转移多余的牧业劳动力，增加牧民收入，提高牧民文化、科技水平，实现小康。在国家“八七扶贫攻坚计划”中，包括有四省区分布在高山、高寒地区、沙漠边缘，生活、生产条件十分恶劣的一些牧区县（旗）的数百万贫困牧民，这是全国扶贫攻坚中最难、最重的任务。各级政府要以高度的政治责任感，紧密围绕国家总体布署，采取切实可行、行之有效的措施，坚决打好这一硬仗。

三、积极筹集资金，增加投入力度

牧区经济增长方式转变的实质是由传统的资源密集型向科技与物质投入密集型的转变，没有大规模的资金投入与合理运用是不可能加快这一转变进程的。应该提高认识，果断行动，重塑畜牧业投入政策体系，其主导思想是：通过努力增加政府的直接投入，调动生产者、经营者多渠道投入的积极性，为落实牧区建设措施，实现加速发展提供有力的保障。

（一）提高认识，加强领导

各级党政领导要带头转变观念，克服急功近利的倾向，要从保

卫国家安全,维护民族团结和社会稳定,改善生态大环境,保持中华民族持续发展、长久兴旺的高度来认识建设牧区、振兴牧区经济的重要战略意义。只有认识提高了,才能敢于创新,制定得力的政策措施。各级领导要认真改进工作作风,深入牧区调查研究,总结牧区改革开放的新经验、新思路,急牧区所急,帮牧区所需,像抓“米袋子”、“菜篮子”那样,像支持粮食自给工程,支持棉花基地建设那样,狠抓牧区发展工作。这是加速牧区发展,尽快改变边远地区贫困落后面貌,充分体现社会主义优越性与党的富民政策,实现各民族共同富裕兴旺的关键所在。

(二)实施倾斜政策,大力增加政府的资金投入

随着国家建设重点逐步西移,要拿出像搞沿海开放特区同样的胆略,制定具体措施,把牧区建设提到党和政府的重要议事日程上,使之真正成为全国上下共同支持的,社会、经济、生态建设一体化的宏大事业。四省区,尤其是牧业地(盟)、县(旗)经济发展水平都比较低,地方财力有限,但为了长远的可持续发展,要坚决执行中央有关决策和规定,保证各项配套资金及时、足额到位以外,还要坚决克服重工轻农、重中心城市轻边远地区,以及重农轻牧等倾向,以自力更生、艰苦奋斗的精神,加大对牧业投资的力度。

其一,根据国家加大中西部基础设施投资的方针,在国家重大基本建设计划中,要规划和优先安排一批有利于促进牧区经济发展的大中型水利、交通、能源、通讯、环保等基础设施项目。为牧区经济起飞提供良好的发展环境。其二,各级政府尤其是中央财政要克服一切困难,逐年增加支牧资金,逐步提高其在财政总支出中的比重,以财政资金为基础,保证牧业生产发展和管理体系顺利运转,扩大和深化牧业资源的综合开发利用,不断增强生产发展的实力和后劲。其三,加强畜产品市场体系建设,建立国家的畜产品储备基金制度,调节丰歉、余缺,保证畜产品价格稳定、合理,流通渠道通畅。其四,国家开发银行、农业发展银行和农业银行都要拿

出更大的贷款规模并实行低息或无息的优惠利率,支持牧民进行草原开发、棚圈建设、扩大再生产;同时,努力增加中西部地区发展乡镇企业贷款中发展畜产品加工企业的比例,带动牧区经济发展。农业发展银行更要从牧区实际出发,用好用活政策性贷款,增加扶持项目的建设资金。其五,加大牧区扶贫力度。根据牧区贫困状况的严峻性,将牧区扶贫列为“八七工程”的重中之重,实行扶贫资金和项目倾斜,尽快扶持一批周期短、见效快、辐射面广、带动力强的项目。要动员、组织各行各业支援贫困牧区开发,加快牧区贫困乡村基础设施建设。其六,针对牧业对自然依赖性强,灾害频繁,经营风险大的特点,加快建立牧区抗灾防灾保险及其他牧业保险事业,健全法规、制度,以全社会的力量增进牧区经济发展的持续性和稳定性。其七,东西部联合发展中应把支持牧区经济作为一项重要内容。可通过联合开发,建设西部畜产品基地等灵活多样的合作方式,将东部资金、技术与牧区资源优势相结合,互惠互利,共同发展。

(三)合理调整税负,集中资金支持关键建设项目

牧区多为多民族聚居地,自然条件恶劣,坚持轻税政策是国家的一贯方针。我国牧业税政策有很大灵活性,这是根据各省区社会历史条件差异较大的国情制定的。但在执行过程中,也出现了不少问题,如农业省(黑龙江、河北、山西等省)的牧区与四省区相邻,却不收牧业税;一些牧业省区以农为主的地区也不收牧业税。一方面,由于计征方法不同,产生畜种间、地区间税负畸轻畸重现象。另一方面,一些牲畜既要缴牧业税,又要缴其皮、毛、绒等产品的农业特产税,出现重复缴税的问题。根据畜牧业发达国家的经验,牧业税应由国家统一制定,并使农牧业税逐渐统一规范。当然,在计税方法的选择和具体税率的确定上,也要给地方政府留有余地。目前,各省区要根据牧区建设情况和牧民收入的实际水平,在中央规定的范围内,及时、适度调整税负和计税方法,保证税收随着经济