

农垦改革背景下农牧业 可持续发展模式与战略研究

——以大兴安岭农垦为例

王瑞波 著



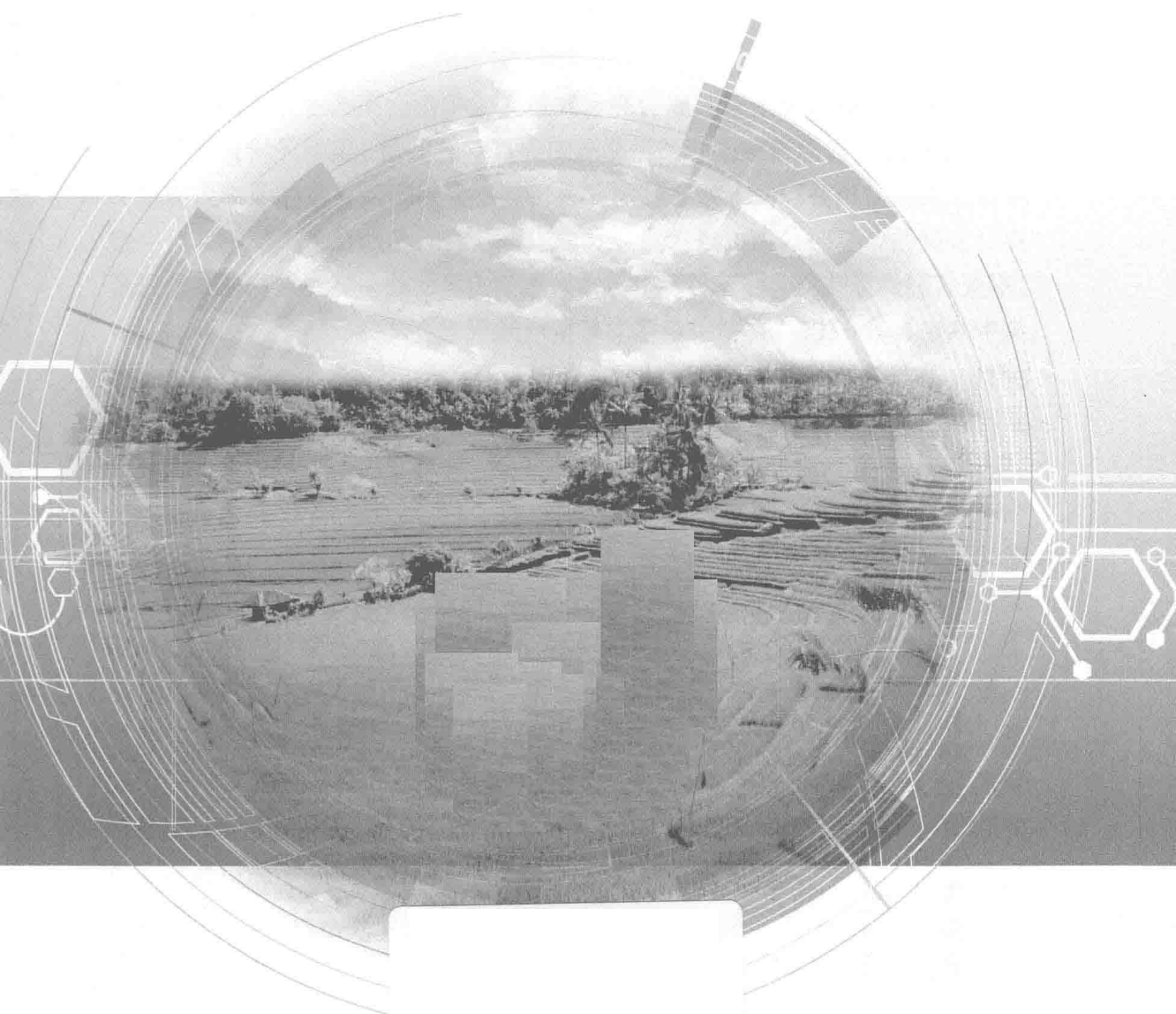
非
外
借

中国农业科学技术出版社

农垦改革背景下农牧业 可持续发展模式与战略研究

——以大兴安岭农垦为例

王瑞波 著



中国农业科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

农垦改革背景下农牧业可持续发展模式与战略研究 / 王瑞波著. —
北京: 中国农业科学技术出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-5116-3288-3

I. ①农… II. ①王… III. ①农业—可持续发展战略—研究—
大兴安岭地区 ②畜牧业—可持续发展战略—研究—大兴安岭地区
IV. ①F327.353

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 251887 号

责任编辑 崔改泵

责任校对 马广洋

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电话 (010) 82109194 (编辑室) (010) 82109702 (发行部)

(010) 82109709 (读者服务部)

传真 (010) 82106650

网址 <http://www.castp.cn>

经销者 各地新华书店

印刷者 北京建宏印刷有限公司

开本 700mm × 1 000mm 1/32

印张 13 彩插 12 面

字数 226 千字

版次 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

定 价 68.00 元

前言

农垦作为农业国有经济的主要形式，在保障国家粮食和农产品安全中发挥着不可替代的作用，既是保障重要农产品供给和国家市场调控的重要支柱，又是现代农业的排头兵和农业“走出去”的国家队，同时在维护国家边境稳定中也发挥了不可替代的作用。但随着社会的发展，内外部环境的变化，农垦政企关系混淆、农垦办社会负担重，市场化运行落后、遏制农垦经营效率，管理体制缺陷、部分农垦企业亏损严重等问题亟待解决。2015年《中共中央国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》印发，从体制机制改革、优化融资结构、减轻农垦负担、降低企业运营成本、产业融合发展、人才队伍建设等方面为农垦改革保驾护航，给农垦发展改革带来了千载难逢的历史机遇。党的十八大提出了“五位一体”的总体布局，生态文明、可持续发展被提到了前所未有的高度。农垦改革必须围绕生态文明建设和农业可持续发展的要求，积极探索符合农垦特点的农业可持续发展道路与模式，带动我国农业实现绿色发展、持续发展。

大兴安岭农垦始建于1960年，是一个以农牧业为基础，集工、商、贸、旅游等多元产业发展的大型现代国有企业集团，隶属呼伦贝尔农垦集团。垦区位于内蒙古呼伦贝尔市东部，是农业部五家直供垦区之一，先后被评为全国首批农业现代化建设示范场、全国百家无公害农产品示范基地、农业部农产品质量追溯系统建设单位。我们以大兴安岭农垦为案例，对其农牧业可持续发展模式和战略进行了深入研究，研究成果对于其他地区农垦推进农业可持续发展具有一定借鉴意义。在梳理和总结研究工作的同时，编写了本书。

全书共 11 章，分别介绍了以下各项研究及其取得的成果。

第一章，系统分析新形势下大兴安岭农垦发展的战略背景。农业供给侧结构性改革为大兴安岭农垦发展提供了新动能，农业可持续发展为大兴安岭农垦发展指明了新方向，农垦改革为大兴安岭农垦发展带来了新机遇，农业现代化对大兴安岭农垦发展提出了新要求。在新背景下，推进大兴安岭农垦改革有利于探索高纬度地区农业可持续发展机制模式，建设国家农业可持续发展试验示范区；建设绿色有机农畜产品生产加工输出基地，推进大健康产业发展；打造农牧业产业化航母，促进一二三产融合发展；提高垦区职工素质和收入，助力全面实现小康；带动周边“三少民族”地区脱贫致富，维护边疆和谐稳定。

第二章，对农垦发展进行了 SWOT 分析。大兴安岭农垦区是世界著名的三大黑土带之一，位于大兴安岭山脉东南麓，嫩江中游西岸，林木茂盛、空气清新、环境优美、生态容量较大，是国家重点生态功能区。农垦“工匠精神”薪火相传，集民族文化、知青文化、军垦文化为一体，具备生态、文化和休闲三大特色。原生态，零污染，土质、水源、气候优势得天独厚，具有发展生态农业、休闲观光、特色旅游潜在优势。同时，垦区存在种养结构不合理，水利设施薄弱，坡耕地“水打沟”亟待治理等问题，“大兴安岭农垦”品牌优势还未真正发挥，一二三产融合有待深化，龙头企业实力有待增强。农垦仍承担着社会行政、社会事业、社会服务性 3 个方面职能，投资缺口大、社保负担重等体制机制障碍有待破除。

第三章，研究提出发展思路和未来的目标任务。通过实施生态引领、结构优化、品牌驱动、科技支撑四大战略，打造六大优势产业，实现五大突破（突破体制机制障碍、突破市场营销瓶颈、突破传统发展理念、突破地域界限、突破人力资源短板），力争 5～10 年将大兴安岭农垦建设成为国家农垦改革创新样板区、“三创型”国家农业可持续发展试验示范区、内蒙古一二三产融合示范区、呼伦贝尔产业化航母，示范引领东北地区农业可持续发展。

第四章，明确空间布局和产业布局。综合考虑大兴安岭农垦资源禀赋、产业基础、自然条件、地理区位和生态环境承载力等多方面因素，遵循“依托资源、发挥优势、拓展功能、产业融合”的原则，对垦区产业布局进行优化提升，按照“一体、两翼、多园”的空间布局创建国家农业可持续发展试验示范区。“一体”是垦区发展的主体区域，包括夏日小镇和东方红农场。“两

翼”分别指东向发展翼、西向发展翼。“多园”是指建设多种类型的示范园，即生态循环农业示范园、农业科技示范园、创新创业创新园、加工物流园和田园综合体等。依托产业基础，重点发展优质粮油产业、生态畜牧业、饲草料产业、精品特色产业、绿色蔬菜产业、休闲观光与乡村旅游产业六大特色主导产业。最终形成点、线、面有机结合，以点带面、产业联动、集群发展的空间发展格局。

第五章，调优调顺产业体系，促进农牧业产业可持续发展。重点研究优质粮油产业、生态畜牧业、饲草料产业、精品特色产业、绿色蔬菜产业、加工与物流产业的现状与问题、发展思路、发展目标和重点工程。

第六章，强化资源环境生态保护，推进农牧业可持续发展。从黑土地保护治理、水土流失和水打沟治理、农业废弃物资源化利用、化肥农药减量施用、生态循环农业示范等方面分析了现状问题，研究提出了发展思路、发展目标，设计出重点工程和重点项目。

第七章，强化社区和新型经营主体建设，促进垦区社会可持续发展。从美丽宜居农垦社区建设，休闲观光和乡村旅游，文化创意与会展，新型经营主体培育等方面分析了现状与问题，研究提出了发展思路、发展目标，明确重点任务，设计重点工程。

第八章，加强物质装备和质量安全建设，构建农业可持续发展支撑体系。从农业水利设施体系，智慧农业服务体系，新技术新模式示范推广体系，物质装备体系，产品质量安全体系，社会化服务体系等方面分析了现状和问题，研究提出了发展思路、发展目标和重点工程。

第九章，强化土地制度和金融资本创新，推进体制机制改革。从垦区体制改革与创新，土地产权制度改革与创新，资本运作与金融创新等方面分析了现状和问题，研究提出了发展思路、发展目标和重点任务，明确了改革创新举措。

第十章，根据重点工程，实施 14 类 65 个重点项目，明确了建设地点、建设规模和建设内容，对重点项目进行了投资估算。同时，详细分析了经济效益、社会效益和生态效益。

第十一章，强化组织财政人才建设，提供有力实施保障。从加强组织领导、完善财政支持、依法治企经营、创新金融服务、强化人才培养、加强宣传推介、扩大开放合作、完善考核激励机制等方面提供各方保障，加快推进大兴安岭农垦农牧业可持续发展进程。

本书完成得到了中国农业科学院高春雨副研究员、高明杰副研究员、王国刚副研究员、黄圣男博士、姜茜博士和硕士研究生肖雷、余婧婧的大力支持。资料收集、实地调研和书稿完成得到了大兴安岭农垦集团公司刘仁刚董事长、张文武副总经理、郭海山副总经理、李传斌处长、常海涛科长及相关业务科室的大力支持。对他们的辛勤劳动表示衷心感谢。

由于水平有限，书中难免有不妥之处，恳请广大读者批评指正。

著者

2017年7月

目 录

第一章 背景与意义

一、研究背景 / 3

二、研究意义 / 5

第二章 SWOT 分析

一、垦区基本情况 / 11

二、垦区发展 SWOT 分析 / 17

第三章 发展思路与目标任务

一、指导思想 / 25

二、基本原则 / 25

三、发展定位 / 26

四、发展目标 / 28

五、重点任务 / 30

第四章 空间布局与产业布局

一、空间布局 / 41

二、产业布局 / 45

第五章 农业产业可持续发展

一、优质粮油产业 / 53

二、生态畜牧业 / 61

三、饲草料产业 / 67

四、精品特色产业 / 71

五、绿色蔬菜产业 / 75

六、加工与物流产业 / 77

第六章 资源环境可持续发展

一、黑土地保护治理 / 85

二、水土流失与水打沟治理 / 88

三、农业废弃物资源化利用 / 90

四、化肥、农药减量施用 / 95

五、生态循环农业示范 / 98

第七章 垦区社会可持续发展

一、美丽宜居农垦社区建设 / 103

二、休闲观光与乡村旅游 / 105

- 三、文化创意与会展 / 114
- 四、新型经营主体培育 / 118

第八章 农业可持续发展支撑体系

- 一、农田水利设施体系 / 125
- 二、智慧农业服务体系 / 127
- 三、新技术新模式示范推广体系 / 130
- 四、可持续发展物质装备体系 / 133
- 五、产品质量安全体系 / 136
- 六、可持续发展社会化服务体系 / 140

第九章 可持续发展机制体制创新

- 一、垦区体制改革与创新 / 147
- 二、垦区土地产权制度改革与创新 / 150
- 三、资本运作与金融创新 / 153

第十章 投资概算与效益分析

- 一、投资概算 / 159
- 二、效益分析 / 159

第十一章 保障措施

- 一、加强组织领导，完善考核激励机制 / 163
- 二、争取财政支持，加大扶持政策 / 164

三、创新金融服务，健全政策保险 / 164

四、依法治企经营，加强安全监管 / 165

五、强化人才培养，打造优秀团队 / 165

六、加强宣传推介，加大招商引资 / 166

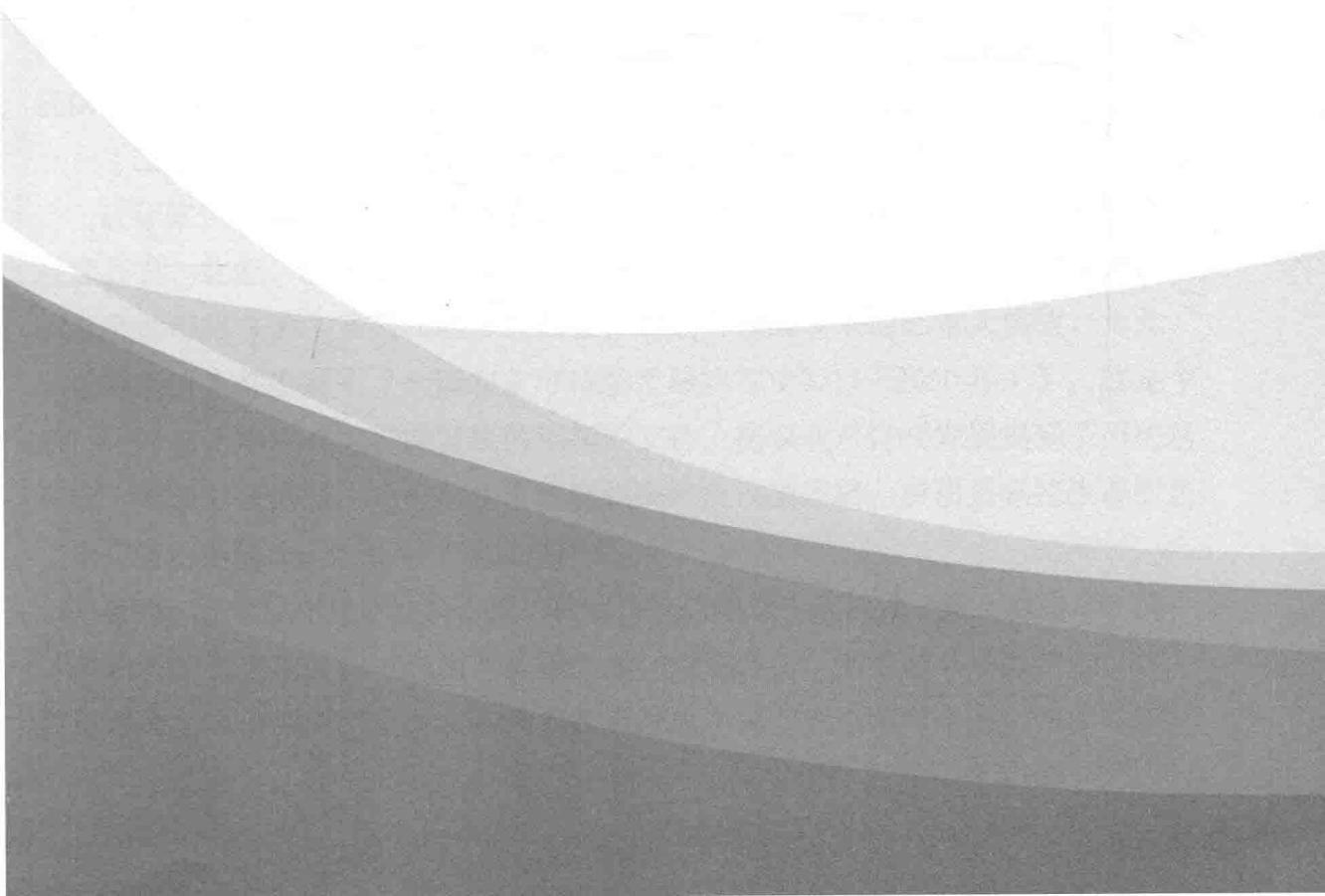
七、加强国际交流，扩大国内合作 / 167

附表 / 169

附图 / 185

第一章

背景与意义



一、研究背景

（一）农业供给侧结构性改革为大兴安岭农垦发展提供了新动能

当前我国经济发展进入新常态，农业的主要矛盾已由总量不足转变为结构性矛盾，突出表现为阶段性供过于求和供给不足并存，矛盾的主要方面在供给侧。中央对农业供给侧结构性改革做出了一系列战略部署，强调要紧密围绕市场需求变化，以增加农民收入、保障有效供给为主要目标，优化产品产业结构，推行绿色生产方式，拓展农业产业链、价值链，创新体制机制，提高农业供给质量。内蒙古自治区和呼伦贝尔市深入贯彻落实中央文件精神，实施“三去一降一补”，加快推进农牧业供给侧结构性改革，在降低企业成本和企业融资等方面做出了总体部署。

近年来，受国家粮食临储政策调整、国内消费结构转型升级、农产品价格持续低迷及国际农产品进口冲击等因素影响，大兴安岭农垦过去“只管种不愁销”、享受国家保护政策的时代一去不复返，“一粮独大”“一羊独大”的单一结构难以适应市场多元化需求，面临农产品卖难、收入降低的发展瓶颈。受生产成本低地板抬升和农产品价格天花板的双重挤压，农垦经济增速放缓，进入换挡爬坡关键时期。加快推进大兴安岭农垦农业供给侧结构性改革，为突出经济低速发展重围提供了新动能。

（二）农业可持续发展为大兴安岭农垦发展指明了新方向

近年来，我国农业农村经济取得了巨大成就。同时，耕地、水、草原等资源过度开发，化肥、农药等农业投入品过量使用，地下水超采以及农业内外源污染相互叠加等带来的一系列问题日益凸显，农业可持续发展面临重大挑战。为此，农业部联合八部委发布《全国农业可持续发展规划（2015—2030年）》，这是今后一个时期指导农业可持续发展的纲领性文件，把农业可持续发展提到了历史新高高度。内蒙古自治区、呼伦贝尔市政府积极响应国家战略，提出要坚持生态绿色发展，坚定不移地走农业可持续发展道路。

目前，大量使用化肥农药、保护性耕作缺失导致土壤板结、黑土地质量下降、“流油”的黑土地变成“流泪”的黑土地，无序开荒、植被破坏导致“水打沟”数量增加、水土流失严重，水利设施匮乏造成水资源利用效率不高，由于气候和

技术原因，农作物秸秆综合利用率偏低，草场退化、饲料来源单一、种养不结合，农业面源污染等问题凸显。加快推进农业可持续发展，必须农牧循环、种养结合，发展生态循环农业，走绿色生产，可持续发展之路，实现“一控两减三基本”的战略目标。农业绿色发展、可持续发展为大兴安岭农垦发展指明了新方向。

（三）农垦改革为大兴安岭农垦发展带来了新机遇

农垦作为农业国有经济的主要形式，是保障国家粮食和农产品安全的重要力量，是保障重要农产品供应和国家市场调控的重要支柱，是现代农业中的排头兵和农业“走出去”的国家队，在维护国家边境稳定中也发挥了不可替代的作用。但随着社会的发展，内外部环境的变化，农垦政企关系混淆、农垦办社会负担重，市场化运行落后、遏制农垦经营效率，管理体制缺陷、部分农垦企业亏损严重等问题亟待解决。2015年《中共中央国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》印发，给垦区发展改革带来了千载难逢的历史机遇。内蒙古自治区、呼伦贝尔市出台了一系列政策文件，从体制机制改革、优化融资结构、减轻农垦负担、降低企业运营成本、产业融合发展、人才队伍建设等方面为农垦改革保驾护航。

目前，大兴安岭农垦企业分离办社会职能不彻底、负担重，公司制改革推进缓慢、举步维艰，薪酬激励制度不完善、职工积极性不高，缺少资本运作平台，国有资本布局结构不合理，运行效率不高，国有资产保值增值渠道少。大兴安岭农垦必须借国家农垦改革东风，改变职工理念，锐意创新，勇于改革，打破体制机制的桎梏和束缚。国家、内蒙古自治区和呼伦贝尔市的农垦改革为大兴安岭农垦发展带来了新机遇。

（四）农业现代化对大兴安岭农垦发展提出了新要求

中央历来高度重视“三农”问题，自2004年以来连续出台14个关于“三农”问题的中共中央国务院一号文件（简称中央一号文件，全书同）。2015年我国粮食产量实现“十二连增”，农民收入实现“十二连快”，取得了举世瞩目的伟大成就，进入农业现代化的关键时期。内蒙古自治区和呼伦贝尔市抢抓“一带一路”战略、“中蒙俄经济走廊”建设、“东北振兴计划”等机遇，围绕“稳粮增收调结构、提质增效转方式”，着力提升农牧业现代化水平。

当前，大兴安岭垦区农牧业现代化发展成效显著。同时，农牧业基础设施仍然薄弱，产业结构不尽合理，内生动力仍然不足，职工增收仍然较难，农业资源与环境保护双重紧箍咒致使农牧业不可持续的问题日益突出。农业现代化对大兴

安岭农垦发展提出了新要求。大兴安岭农垦必须紧紧围绕市场需求，转变农牧业发展思路，积极推进农牧业转型升级，大力发展大健康产业和高效农业，增加职工收入，辐射带动周边“三少民族”发展，着力把大兴安岭垦区建设成为国家农业可持续试验示范区、全国农业现代化的先行区。

二、研究意义

（一）探索高纬度地区农业可持续发展机制模式，建设国家农业可持续发展试验示范区

为合力推进农业可持续发展，加快农业现代化进程，2016年农业部联合有关部委印发《国家农业可持续发展试验示范区建设方案》。建设国家农业可持续发展试验示范区，是贯彻绿色发展理念、推动生态文明建设、转变农业发展方式、补齐资源环境短板、加快农业现代化、促进农业可持续发展的重要抓手，对探索中国特色农业可持续发展道路具有重要意义。大兴安岭垦区是农业部直供垦区之一，是地处高纬度（北纬 50° ）优质食用大豆主产区，是国家重要商品粮生产战略基地。2016年，大兴安岭农垦成为国家区域生态循环农业示范点，并成为内蒙古自治区国家农业可持续发展试验示范区创建主体，为争取成为国家农业可持续发展试验示范区奠定良好基础。

通过规划实施，树立“绿色发展、循环发展、可持续发展”理念，推进四大战略，实现五大突破，打造六大产业链条，建设五大园区，大力发展生态循环农牧业，实现区域布局优化、资源利用高效化、农业投入减量化、生产过程清洁化、废弃物利用资源化，辐射带动周边相关产业发展，打造高纬度地区农业可持续发展试验示范样板，引领区域农业可持续发展。

（二）建设绿色有机农畜产品生产加工输出基地，推进大健康产业发展

内蒙古自治区和呼伦贝尔市依托优良的资源禀赋、优越的产地环境和天然生态的特色农畜产品全力打造国家绿色农畜产品生产加工输出基地，这为大兴安岭农垦发展绿色有机农畜产品提供了有利契机。大兴安岭垦区地处大兴安岭生态功能区腹地，素有“北国碧玉”“绿色净土”之美誉。原生态，零污染，土质、水源、气候优势得天独厚，是生产绿色有机农畜产品的净土，是发展大健康食品产业的黄金区域。

通过规划实施，以市场为导向，以创新科技为动力，以职工增收为核心，积

极推进绿色有机农牧业发展，推进“大兴安岭品牌”建设，将垦区打造成全国知名有机绿色农畜产品生产加工和输出供应基地。以旅游业为拉动，把健康旅游、健康养生养老、健康体育文化相互融合，形成大健康产业链，带动产业化大发展。

（三）打造农牧业产业化航母，促进一二三产融合发展

农垦是保障粮食安全和重要农畜产品供给的国家队，是现代农业产业化发展的航母。大兴安岭农垦经过几十年的发展，农业综合生产能力、基础设施建设、农机装备水平、农业产业化经营、农产品质量安全、农产品商品率等都得到快速发展和不断提高。但是，垦区的农牧业结构和发展方式有待优化，市场竞争力需要不断提高，加工业、旅游业等二三产业需要提升。

通过规划实施，合理垦区区域布局和优化“三个结构”（种植结构、土地经营结构和农业产业结构），推进优特产品产业集群化、集团化发展，加快资源整合，在秸秆转化利用、养殖繁育基地建设、特色旅游景点打造、特种特养项目建设等方面快速发展，建立优特产品产加销链条，把存量做优做顺，把增量做大做强，形成“农牧业产业化为抓手，促进一二三产融合发展”的全产业链发展模式，打造农业产业化航母，提升大兴安岭农垦农业在国内外市场的知名度和竞争力，带动周边旗县农牧业提质增效。

（四）提高垦区职工素质和收入，助力全面实现小康

垦区部分职工思想和经营理念较为保守，缺乏专业技能型和生产经营型人才队伍，高端人才匮乏。原材料、能源价格和劳动力成本上升，农资价格、农机成本、饲料成本逐年上涨，农业生产成本增加，农产品销售收入下降，农业经营性收入增长困难。同时，畜牧业和休闲旅游业起步晚、规模小，粮油精深加工不足，限制了职工收入增加。农业转移性收入和财政性收入受限，全面实现小康社会的任务仍然相当艰巨。

通过规划实施，打造高素质专业技能型、服务型和生产经营型人才队伍，转变职工观念，提升队伍素质，变“要我干”为“我要干”。拓展农牧业产业链、价值链，积极培育壮大农产品加工与物流、休闲观光旅游、创意农牧业等新产业新业态，实施品牌培育与市场开拓工程，发展农畜产品边贸与开放合作，促进农业产业内部由单一生产向产前和产后拓展、产业外部种养向种养加、服务业融合，做强一产、做优二产、做活三产，实现产业间深度有机融合，创造大量新的就业岗位，激发“大众创业、万众创新”活力，带动职工就业增收致富。