

我国边境地区农牧业发展战略研究

康永兴, 陈伟忠 (农业部规划设计研究院农业发展与投资研究所, 北京 100125)

摘要 通过分析我国边境地区农牧业发展的现状、问题及发展形势, 提出了边境地区农牧业发展能力提升战略, 明确了推进我国边境地区农牧业发展的基本思路、主要目标、重点工程及战略措施。
关键词 边境地区; 农牧业; 产业扶贫; 发展战略
中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)10-04638-03

Research of Development Strategies of Agriculture and Animal Husbandry for Border Area of China
KANG Yong-xing et al (Institute of Agricultural Development and Investment of CAAE, Beijing 100125)
Abstract According to the analysis of current situations, problems and trend of agriculture and animal husbandry of border area of China, the development strategies were put forward, the basic ideas, main targets, key projects and strategic measures for promoting a higher development of agriculture and animal husbandry for border area of China were determined.
Key words Border area; Agriculture and animal husbandry; Industrialization poverty alleviation; Development strategy

我国 135 个边境县、旗、市中, 有 107 个是民族自治地区, 总人口超过 2 200 万, 其中少数民族人口占 47%, 有 30 个民族与国外同一民族相邻而居。边境地区不仅是我国重要的少数民族聚居区, 也是我国重要的边境贸易区、生态保护区和农业生产区。由于受历史基础和地理条件等诸多因素的制约和影响, 边境地区经济发展水平普遍不高, 与东、中部发达地区的差距仍然很大, 特别是一些偏远地区, 农村农业经济发展还比较落后, 贫困现象还很突出。解决这些地方的贫困问题, 可以增强少数民族的国家认同感和自豪感。尽快消除边境少数民族地区的贫困问题, 不但是一个扶贫问题, 更是一个战略问题。准确把握边境地区农牧业发展的优势和特色, 充分运用国家政策, 提出边境地区农牧业发展的思路 and 战略重点, 夯实其农牧业发展基础, 对促进当地农业和农村经济的稳定发展、推动产业扶贫具有重要意义。

1 边境地区农牧业的发展现状分析
1.1 农业经济总量快速增长, 农牧业区域特征明显 “十一五”以来, 边境地区农业经济呈现了较快的增长。边境 8 省 (甘肃省仅肃北蒙古族自治县为边境县, 为增强研究的普遍性, 该研究未考虑甘肃省数据) 农业增加值由 2007 年 6 356.99 亿元上升到 2011 年的 10 872.55 亿元, 年均增长率为 14.36%, 略高于 13.49% 的全国平均水平 (图 1)。然而 8 省农业增加值的增长速度存在显著差异, 其中, 黑龙江最高, 由 2007 年的 915.38 亿元上升到 2011 年的 1 701.5 亿元, 年增长率为 16.76%; 西藏最低, 由 2007 年的 54.89 亿元上升到 2011 年的 74.47 亿元, 年增长率为 7.92%; 其他各省 (自治区) 年均增长率分别为内蒙古 14.42%, 辽宁 14.2%, 吉林 12.99%, 广西 13.32%, 云南 13.93%, 新疆 16.02%, 也都实现了不同幅度的增长, 其中, 新疆自治区增速仅比黑龙江省低 0.74 个百分点, 居第二位。

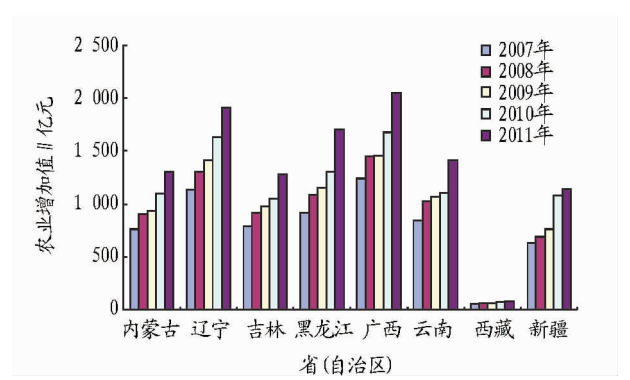


图 1 2007~2011 年我国边境地区 8 省份农业增加值

从边境地区 8 省的农业产业结构 (表 1) 来看, 农业和牧业在农林牧渔业总产值中所占的比重最大, 除辽宁 (77.84%) 外都占到了 80% 以上, 林业和渔业所占比重相对较小, 这是边境地区农业产业依托自然条件的直接体现。具体到各省 (自治区), 内蒙古、吉林、黑龙江、西藏和新疆等省区农牧业产业区域特征明显, 产业优势突出 (农牧业比例达到 90% 以上), 内蒙古、辽宁、吉林和西藏的牧业产业比重较大, 达到 40% 以上, 黑龙江和新疆的农业产值比重相对较高, 占到 50% 以上; 而广西、辽宁和云南的农业产业结构更加多元, 广西、辽宁的渔业和云南的林业发展潜力较大。

1.2 农业生产条件显著改善, 外部配套设施逐渐加强 “十一五”以来, 边境地区 8 省农业基础设施得到一定改善。以农业机械总动力和有效灌溉面积为例, 2007 年我国边境地区 8 省的农业机械总动力和有效灌溉面积分别为 14 207.8 万 kW 和 1 555.92 万 hm^2 , 到 2011 年分别提高到 19 911.5 万 kW 和 1 809.43 万 hm^2 , 提高了 40% 和 16% (图 2)。

1.3 基础薄弱, 制约因素依然存在
1.3.1 经济总量依然较小, 农业基础薄弱。 边境地区农业经济发展总体水平低, 与东、中部的发展差距依然较大。地方政府财力十分薄弱, 财政收入和支持规模极不相称, 多数县财政自给率不到 20%, 自我积累和自我发展的能力严重不足。

表 1 2011 年边境地区 8 省的农业产业结构

省(自治区)	农林牧渔业总			农业		林业		牧业		渔业	
	产值//亿元	金额//亿元	比重//%	金额//亿元	比重//%	金额//亿元	比重//%	金额//亿元	比重//%	金额//亿元	比重//%
内蒙古	2 204.5	1 057.8	47.98	93.2	4.23	998.3	45.28	23.5	1.07		
辽宁	3 633.6	1 307.2	35.98	107.4	2.96	1 521.1	41.86	560.0	15.41		
吉林	2 275.1	1 020.4	44.85	81.9	3.60	1 074.5	47.23	31.1	1.37		
黑龙江	3 223.5	1 801.8	55.90	110.2	3.42	1 189.9	36.91	58.9	1.83		
广西	3 323.4	1 602.5	48.22	217.4	6.54	1 096.6	33.00	303.1	9.12		
云南	2 306.5	1 124.7	48.76	245.7	10.65	808.2	35.04	55.9	2.42		
西藏	109.4	49.6	45.34	2.4	2.19	54.1	49.45	0.2	0.18		
新疆	1 955.4	1 437.9	73.53	38.1	1.95	415.0	21.22	14.2	0.73		
全国	81 303.9	41 988.6	51.64	3 120.7	3.84	25 770.7	31.70	7 568.0	9.31		

注:资料来源于 2012 年《中国统计年鉴》。

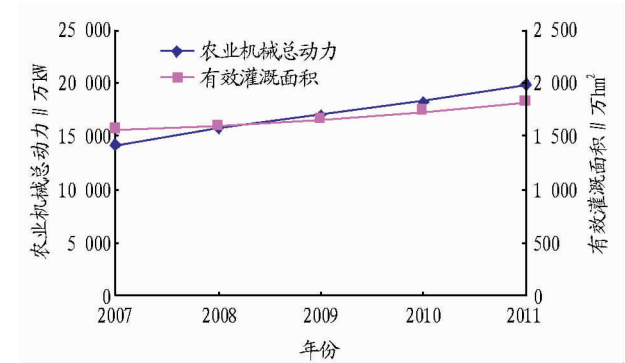


图 2 2007~2011 年边境地区 8 省的生产条件改善情况

1.3.2 基础设施欠账多,瓶颈制约明显。边境地区农业生产的自然条件较差,加之以往欠账太多,其农村水、电、路、气等基础设施建设仍然滞后;农牧民文化水平不高、生产技能、市场应变能力较差,与东、中部的其他地区相比,农业发展条件仍有较大差距,还需不断完善。

1.3.3 产业发展水平低,自我发展能力弱。边境地区特色资源丰富,但在产业分工格局中长期处于资源供给地位,远离产品消费中心,资源优势还未转化为经济优势,带动力和竞争力不强。农业龙头企业少、小、弱,多为原料初加工,精深加工不足,甘蔗、茶叶、橡胶等传统农产品生产方式落后,单产低,效益差,带动群众增收致富能力还比较弱。传统服务业多,现代服务业少;消费性服务业多,生产性服务业少。

2 边境地区农牧业发展形势分析

2.1 强农惠农富农政策体系框架逐步完善 边疆建设不仅是“十二五”时期党和国家可持续发展的经济工作重点,而且也是国家“经济御边疆”的战略重点。2005 年《兴边富民行动“十一五”规划》充分肯定了兴边富民战略的既定方针,明确指出“振兴边境、富裕边民”。2009 年 11 月《深入和扩展兴边富民运动》的决定强调“推进兴边富民行动覆盖全国所有边境县和新疆生产建设兵团”的政策。实施“兴边富民”工程 10 年来,国家累计安排“兴边富民”补助资金 22.1 亿元,国家发改委共安排边境县(团场)中央预算内投资 800 多亿元,中央财政安排边境地区专项转移支付也大幅增加,年均增幅 40% 以上。

从发展方式上看,政策正在由“输血”向“造血”演进。2005 年以前,政策多以输血为主,主要依靠转移支付、对口帮

扶等手段。2005 年国家颁布的《关于进一步加强民族工作,加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》指出,着力解决民族地区困难和问题的关键是重视当地自身“造血”功能,提出通过加快牧区现代化建设等手段,促进经济结构战略性调整。2011 年国家出台的《兴边富民行动规划(2011 - 2015 年)》进一步明确了“十二五”期间边境地区农牧业可持续发展的思路和目标:大力加强农牧业基础设施建设,着力改善农田、物质装备、支撑体系;经济结构调整步伐进一步加快,产业布局趋于合理,特色优势产业初步形成,县域经济得到较快发展。“十一五”以来,针对边境地区农业和农村经济发展,我国实施了基础设施建设、温饱安居、产业培育、素质提高、社会保障和社会稳定、生态保护与建设等一系列重点工程,为边境地区的农牧业发展和产业化扶贫奠定了坚实的基础。

2.2 耕地等资源要素约束日趋严峻 尽管边境地区人均耕地面积大于东中部地区,但水资源匮乏,土壤肥力差,多处于山区和沙化地区,可利用耕地资源不足。又因为分配承包地要肥瘦搭配、远近结合,每户耕地又被分成若干块,小规模且分散的生产方式加大了我国发展农业集约化经营的难度。随着工业化、城市化的快速推进,我国人均耕地资源将日趋紧张,我国东部沿海地区的迅速崛起使大量耕地被开发或占用,一些粮食主产区的粮食供给能力将逐渐减弱,甚至需要通过国内粮食市场调配获取。我国粮食生产的重心正逐渐从东部向内地再向边疆地区转移,如占国土面积 1/6 的新疆已成为我国最大的商品粮后备生产基地。

从经济增长方式上看,受耕地资源约束和自然环境的不确定性影响,边境地区必须通过增加资本投入、应用现代科技和装备、适度集中土地和强化组织管理,集约投入生产要素,提高生产要素的配置效率,实现粗放型增长向高效集约型增长的转变,实现传统农业向产业化方向转变。“十二五”期间,应重点围绕耕地资源合理配置和优化升级,引进先进的土地复垦整理技术、农业节水灌溉技术、高效施肥技术、病虫害防治技术、中低产田改造技术、农作物超高产技术等,实现农牧业的快速稳定发展,同时吸引和带动农户、企业等其他社会资金投入农牧业产业化发展中去^[1]。

2.3 农业发展由传统式向特色式发展转变 展望新时期新阶段,国际竞争将更加激烈,竞争的焦点是创新能力与特色

优势。发展优势特色农业既要挖掘地方传统特色产业,继续发扬生产食物和植物纤维等农产品这一传统的经济功能,又要拓展现代农业的新功能,如能源替代功能、劳动力吸纳促进功能、休闲观光、生态保护和传承功能等^[2]。在这种背景下,引导、扶持边境地区发展优势特色农业,是实现农牧业经济发展方式转变,快速增加农民收入的首要选择。

我国边境地区具备发展特色农业得天独厚的资源优势,如内蒙、新疆、西藏,疆域辽阔,拥有大面积草原,是发展畜牧业的优势区域;云南、广西一些热带作物区,蕴藏着丰富的热带生物资源,这些地区的烟草、糖料、蔬菜、油料、咖啡、药材、花卉、水果等现已具有一定规模。边境地区独特的自然条件也是我国其他地区无法复制的,如气候普遍干燥、阳光充足、昼夜温差大。新疆、内蒙等地的沙质土壤只要能得到充分水分和营养,作物就能实现优质高产。因此开发适宜的新作物品种,发展设施农业、精细农业是边境农牧业产业发展的必由之路。此外,多数边境地区历史悠久,特色文化、民俗民风、物质文化遗产丰富,同时也是众多少数民族聚居地,其农业正在向观赏、休闲、美化等方向衍延,休闲农业、观光农业、旅游农业等新型农业形态也迅速发展成为与农业生产并驾齐驱的重要产业。

2.4 保护生态环境走可持续发展道路 我国边境地区省区面积占国土面积的 50% 以上,但其中包括了生存环境条件恶劣的沙漠、高原地带。与此同时,地区许多资源已被过量开采,在非再生性资源呈绝对减少趋势的同时,可再生资源已明显显出衰减态势,云南省森林覆盖率已经由新中国成立初期的 60% 下降到现在的 50%。土地盐碱化、草原退化在内蒙古普遍存在,其河套平原、西辽河平原更为严重。新疆的土地盐渍化也呈现出迅速扩散态势。

生态环境已成为边境地区实现又好又快发展不得不考虑的基本要素,必须纳入地区的生产要素禀赋体系之中,成为农业发展的一个内在因素。边境地区未来农业的发展不能是以牺牲环境来换取经济增长,而是利用工业化程度较低这一后发优势,发展绿色农业、有机农业、生态农业、生产方式从资源密集型向资本、技术密集型转型。在发展趋势上,通过食物链的加环和生态产业链的延长,将形成“丘陵山地综合开发”、“庭院生态经济综合利用”、“农业废弃物综合利用”、“立体农业种养”等具有地域特色的良性循环增值的发展模式^[3]。

2.5 顺应经济全球化发展外向型经济 随着全球经济一体化进程不断推进,国家间边境贸易往来越加频繁。边境地区凭借其独特的地缘优势,近年来更多地参与到国际分工,开拓国际市场,发展外向型经济中。2010 年 1 月 1 日,中国-东盟自贸区全面启动,为鼓励边境地区积极发展与毗邻国家间的边境贸易,中国和东盟 10 国开始步入“零关税”时代,自贸区的启动,将给云南、广西等省区的发展带来新的机遇^[4]。新疆、内蒙、西藏等省区各类口岸通道内联外接的作用也日益显现,对外开放的新格局逐步形成。

发展外向型经济,为边境地区农牧业发展带来了诸多机

遇和挑战。一方面,农业对外开放将为我国引进国外品种、资金、技术及服务创造有利条件,特别是有力促进我国边境地区的农业科技进步和产业升级;另一方面,国际市场对农产品的质量要求,将推动边境地区农牧业生产结构的转变和农产品转型升级,农牧业发展会进一步向高质量、高技术、高增值方向转变,创新能力会不断增强,农业服务业将向便捷化、优质化、标准化、配套化方向迈进,数量和质量不断提升。

3 边境地区农牧业发展能力提升战略

3.1 基本思路 通过国家扶持、自身努力和区域合作,立足市场需求和边境地区的优势资源,大力发展以助农增收为目的的特色种、养殖业及加工业,改变单一的农业产业结构,转变农业经济增长方式,提升发展质量,不断增强自我发展能力,实现边境地区农业经济的持续、稳定、健康发展。

3.2 发展目标 以农业科技进步和培养新型农民为支撑,以增强农业自我发展能力为主线,努力推进边境地区农牧业由“输血式”发展向“造血式”和“内生型”发展转变。在不违背国际贸易通行规则的前提下,结合边境地区的实际情况,加大对边境贸易的支持力度,创造一个宽松、良好的发展环境,努力实现边境地区农业综合经济实力再上一个大台阶,农业基础设施更加完善,基本公共服务能力与东部地区差距的明显缩小,农村居民生活水平和质量大幅提升。

3.3 战略重点 从我国东部及沿海地区农业发展经验来看,由重点领域、重点产业突破,实行“重点带一般”、“先富带后富”的方式,进而构成影响农业发展全局的产业链和区域链是推进整个区域现代农业发展的普遍路径模式。边境地区亦不例外,结合边境地区自身特点和优势,应主要突出以下重点产业和重点工程。

3.3.1 重点产业。充分发挥边境地区独特的资源优势,确保大宗农产品基本供应的基础上,着力发展具有当地特色的优势产业,具体包括:

(1) 农业。要进一步强化国家优质棉、糖料等生产基地的建设,强化农业基础设施,建成国家粮食安全后备基地;积极发展特色林果产业,大力发展特色农产品加工,推进农业经济发展方式转变。

(2) 畜牧业。依托边境地区独特的农牧业资源优势,积极调整和优化农牧业产业结构,大力发展地方特色畜牧业;加快牲畜品种改良,加强动物防疫体系建设,提高牲畜饲养和管理水平,实现畜牧业增长方式由单纯追求数量型向质量效益型转变;着力延长牧业产业链条,培育和壮大一批龙头企业 and 特色农牧产品加工中心,提升精深加工水平,做大做强畜产品生产加工业。

(3) 休闲观光农业。充分发挥边境地区自然条件独特、生物资源及历史文化资源丰富的优势,结合区域特色种养业,发展休闲观光农业,拓展农民增收渠道,挖掘农民收入的新增长点。

(4) 农产品物流业。利用边境地区的地缘优势,以大型物流基础设施建设和大型物流企业培育为重点,大力发展农

(下转第 4650 页)

5 结论

成都平原人地矛盾突出,该研究认为,统筹区域土地利用、推进农村土地节约集约利用和土地生态整治修复,创新农村土地制度,将成为保障实现成都平原人地关系协同发展的土地利用战略核心。统筹城乡土地利用战略框架,能够为创新区域土地利用决策思路,提高土地利用决策的科学性、前瞻性和可行性,协调土地利用规划与相关规划的关系提供借鉴,也为进一步深化推进成都平原土地管理与城乡统筹发展提供参考。

参考文献

- [1] 魏晋. 成都平原人地系统协同性研究[D]. 雅安:四川农业大学,2012:1-2.
- [2] 张衍毓,刘彦随. 大城市边缘区统筹城乡土地利用战略探讨——以天

津市东丽区为例[J]. 中国土地科学,2010,24(2):3-8.

- [3] 刘彦随. 区域土地利用优化配置[M]. 北京:学苑出版社,1999:1-99.
- [4] 古琳,刘波,龚固堂,等. 成都市近20年林地景观变化特征[J]. 应用生态学报,2010,21(5):1081-1089.
- [5] 朱钟麟,邓良基,李昆,等. 四川省耕地和水资源紧缺性评价及可持续性研究[R]. 成都:四川省农业科学院土壤肥料研究所,四川农业大学资源环境学院,2008.
- [6] 四川省统计局. 四川省第六次人口普查主要数据公布[BE/OL]. (2011-05-09)http://www.sc.gov.cn.
- [7] 中国社会科学院环境与发展研究中心. 中国环境与发展评论(第1卷)[M]. 北京:中国社会科学文献出版社,2001:262-277.
- [8] 陈文宽,李兰图,孙沁谷,等. 成都平原农地资源劳动力承载力研究[J]. 农业经济问题,2011(3):27-30.
- [9] 刘佳明. 成都平原村院体系土地利用格局及优化研究[D]. 雅安:四川农业大学,2009:1-2.
- [10] 张晓玲,卢海元,米红. 被征地农民贫困风险及安置措施研究[J]. 中国土地科学,2006,20(1):2-6.

(上接第4640页)

产品物流业,打造边境地区新的经济增长点。借鉴毗邻国家的边贸政策,制定相应措施,扶持我国边境口岸建设,发展边境贸易。

3.3.2 重点工程。

(1) 农牧业基础设施建设工程。围绕边境地区农业生产实际需要,集中实施一批农业重点基础设施工程,改善农业生产条件,提高农业可持续发展能力。重点建设任务:农田水利工程,针对边境地区干旱缺水的情况,健全完善、合理配套田间排灌设施,做到旱能灌、涝能排;农业综合开发工程,对边境地区实施中低产田改造,通过土地平整、农田防护、土壤培肥等,提高土壤的综合生产能力;草原生态保护与建设工程,重点实施草原封育围栏、划区轮牧、草场改良、草场节水灌溉、飞播牧草、人工种草和自然保护区建设等。

(2) 农牧业产业化提升工程。按照农业产业化发展的总体要求,着力调整农业产业结构,积极培植新型特色产业,重点培育和扶持有竞争力的规模化企业发展,形成一批带动力强的龙头企业、一批有影响力的知名品牌、一批集中度高的农产品加工园区、一批特色鲜明的农产品加工大县。重点建设任务包括:产业化农业龙头企业建设、优势农产品基地建设、农产品品牌提升工程以及农民专业化合作组织建设等。

(3) 农产品物流中心建设工程。强化边境地区的农产品集散、存储及加工运输功能,建设完善以农产品物流中心、产地批发市场和企业物流配送相结合的农产品物流体系。重点建设任务:市场体系升级改造工程,包括市场交易环境改造,场地、冷库建设,信息网络搭建和电子商务系统建设等工程;物流主体培育工程,重点进行以加工企业为中心的冷链物流建设。

(4) 休闲观光农业建设工程。结合边境地区自然和人文资源优势,将现代农业、新农村建设、生态环境建设融为一体,加快农业资源和旅游资源综合利用,精心打造建设一批突出地域特色和农家文化的休闲农业基地和观光农业旅游精品路线,创建一批全国休闲农业和乡村旅游示范点。

4 推进边境地区农牧业发展的政策建议

针对边境地区农牧业发展的方向和路径,提出以下国家

层面推进边境地区农牧业发展的政策建议。

4.1 以强化政策支持扶边 制定专项规划,尤其是边境地区农牧业发展规划,实施财力倾斜,整合资金渠道,加强项目支持,加大金融扶持,强化对口帮扶,努力推动边境地区经济社会又好又快发展。

4.2 以夯实基础设施强边 优先加快小型农田水利设施、小流域综合治理等项目建设,改造中低产田,切实提高耕地质量;重点开展温棚、集雨窖、牲畜暖棚、蓄草棚等农牧业设施建设,积极推进机械化,不断增强农牧业综合生产能力。

4.3 以做强特色产业兴边 按照特色农业产业化发展的思路,整合各类发展资金,加大对边境地区特色农业产业的支持力度,着力发展特色农牧业、特色手工业、特色边贸业、特色旅游业,夯实产业发展基础。

4.4 以深化改革开放活边 搞活民营经济,形成竞相发展、全民创业的热潮;搞好边境开放,引导各类资金、人才、技术等市场要素向边境地区聚集,促进边境地区贸易、投资、经济合作共同发展。

4.5 以深入改善民生惠边 提高民生项目建设的补助标准,降低边境地区基础设施和民生项目建设的配套资金比例,推进实施农牧民安居工程,着力加大就业和农牧民的培训力度,强化社会保障,改善医疗服务,发展基础教育,繁荣文化事业。

4.6 以生态环境保护绿边 大力发展农村沼气、生物质能综合利用等农村能源综合利用技术,减少农业生态环境压力;加大退牧还草工程实施力度,延长实施年限,适当提高补贴标准;继续推进西藏草原生态保护奖励机制试点工作;提高禁牧补助,有效实施草畜平衡奖励和对牧民的生产性补贴。

参考文献

- [1] 孙鸿良. 西北地区农牧业发展方向的探讨[J]. 草业学报,2003(4):2-3.
- [2] 刘北桦,詹玲. 支持民族地区农牧业又好又快发展[J]. 中国农业资源与区划,2011(5):5-6.
- [3] 杨照. 新一轮西部大开发农业自我发展战略研究[J]. 中国经贸导刊,2011(15):44-45.
- [4] 钟桂安,侯庆华,郭龙. 基于与东盟合作的湛江农村人力资源开发研究[J]. 安徽农业科学,2011,39(8):4956-4957.