

供给侧结构性改革背景下对内蒙古农牧业发展的思考

刘慧¹ 段宇坤²

摘要：进入新时代以来，农业的主要矛盾已由总量不足转变为结构性矛盾，应加快推进农业供给侧结构性改革。本文对内蒙古农牧业发展现状及存在问题进行了分析，提出包括优化农牧业产业结构、推进绿色生产方式、走质量兴农之路、改革国家补贴政策、紧抓农业科技革命契机等供给侧结构性改革关键措施。

关键词：内蒙古 农牧业 供给侧结构性改革

长期以来，我国为了从战略高度保障农畜产品充足供给，在制定各项政策时重点侧重于农产品供给“量”的增加，相对忽视了农产品品种结构及品质，致使部分农产品出现较为严重的供给结构性失衡。进入新时代以来，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。在此背景下，内蒙古应该抓住实施乡村振兴战略的有利时机，充分发挥地区优势，大力推动农牧业供给侧结构性改革，努力开创新时代内蒙古“三农三牧”发展新局面。

一、内蒙古农牧业发展现状

近年来，内蒙古农牧业发展取得显著成就，推进农牧业供

给侧结构性改革具有良好基础和条件。粮食和农畜产品综合生产能力取得新成就。粮食产量连续5年稳定在550亿斤以上；牲畜存栏连续4年稳定在1.2亿头只以上，牛奶、羊肉、细羊毛、山羊绒产量居全国首位，牛肉产量居全国第三位。农牧业结构不断优化。按照“稳粮优经扩饲草”的发展思路，调减籽粒玉米种植面积，粮经饲比例由75:17:8调整为73:17:10。按照“稳羊增牛”的发展思路，肉牛、生猪存栏比2012年分别增加50%、28%。科技和装备等生产要素已经成为内蒙古农牧业发展的主要驱动力。全区农作物综合机械化水平达到83.5%，高于全国18个百分点；主要农作物良种覆盖率基本实现全覆盖，家畜良种化率达到90%以上；全区农牧业科技进步贡献率达到54%，5年提高了5.5个百分点。

二、内蒙古农牧业发展存在的问题

虽然内蒙古农牧业发展成就显著，但农牧业基础设施仍较薄弱，生产经营方式总体粗放，农畜产品阶段性供过于求和供给不足并存，生产成本上升、比较效益下降和水土资源、生态环境约束趋紧并存，农牧民适应生产力发展和市场竞争的能力不强。

（一）农牧业供给侧结构性改革矛盾突出

当前，全区玉米种植面积和产量分别占粮食总播面积和产量的53.9%和75.3%，羊存栏数占全区牲畜总头数的78.3%；玉米“一粮独大”、羊“一畜独大”的单一饲养结构明显，农畜产品供给数量、品种和质量未契合消费者需要，内蒙古独特的优势没有得到充分发挥，造成农畜产品供求结构性失衡。

（二）农业生产方式落后

农业用水方式粗放，2016年内蒙古农业灌溉面积5607.2万亩，其中高效节水灌溉面积2795.6万亩，仅占一半。灌溉水利用率仅为52.1%。按种植玉米每亩产量1500斤，耗水300吨计算，需要灌溉400斤水才能换取1斤粮食，生态代价惊人，自治区每年调出粮食实际等于调出了宝贵的水资源。化肥和薄膜使用量仍呈上升趋势。化肥施用量234.6万吨，占全国14位；农药使用量3.2万吨，占全国21位；农用塑料薄膜使用量9.6万吨。落后的农业生产方式不仅难以生产绿色健康农产品，而且生产过程对环境造成污染。同时，由于对耕地草原等自然资源的开发与索取超出了承载能力，部分区域生态趋于恶化，耕地保护、已垦草原撂荒、地下水漏斗区、重金属污染等形势比较严峻。以黑土地为例，内蒙古最肥沃的呼伦贝尔黑土地有机质含量仅有3%左右，比美国中部的五大湖区“黄金玉米带”土壤有机质含量低2个百分点。总之，靠拼资源消耗、拼要素投入的粗放发展方式难以为继。

（三）生产成本走高

近年来，随着农业生产资料及饲草料价格上涨，农畜产品的生产成本逐年走高。以巴彦淖尔市黄灌区种植玉米为例，不包括农民自己的投工投劳和土地流转费用，2018年每亩种植成本在

590元左右，如果再加上土地流转和人工费用，种植玉米亏本的几率很大。

（四）农畜产品质量安全保障能力较低

现有农产品质量安全检验检测体系经费不充足，不能充分发挥保障能力。自治区本级农畜产品质量安全监管经费仅为1800万元，从全国范围来看，仅比西藏投入略高，与周边省份相比也有很大差距（黑龙江5000万元，新疆4000万元）。农畜产品质量可追溯制度仍处于起步阶段，农畜产品生产、加工、流通、质量检验、标识管理等各个环节，尚未建立起一套严格完整的标准、市场准入监管体系和严格的农畜产品质量安全控制体系。由于不同作物农药施用种类和数量不同，发达国家针对不同作物有各自的限量指标，而我国对谷类、蔬菜等大类设置指标。

（五）绿色品牌价值远没有得到充分挖掘和体现

打造区域公用品牌是当前品牌战略的重要抓手，由于缺乏总体设计与规划，缺少区域特色品牌标准体系，致使内蒙古优质特色产品与区外同类产品难辨真伪，优质不优价。2016年中国国家区域品牌上榜82个，内蒙古仅有2个，初级农产品分类中，乌兰察布马铃薯品牌价值114.9亿元排名第14位，与第1位赣南脐橙相差553.2亿元；畜禽

水产品类别中，科尔沁肥牛品牌价值44.5亿元排名第8位，与第1位大连海参相差168.1亿元。

（六）农业技术推广服务体系滞后

长期以来农业技术推广体系得不到重视，真正在一线发挥作用的农业技术推广部门由于财政支撑严重不足，推广人员培训经费、工作经费不能得到保证，现有的推广机构只能在很小范围内示范推广，最后一公里没有彻底打通，大量先进农牧业生产技术送不到田间地头，严重制约了科技创新对农牧业发展的贡献。从全国范围看，甘肃省每年安排2亿元农业技术推广经费，河南省将产油大县奖励资金全部用于农业技术推广，黑龙江拿出10亿元专项资金推广秸秆综合利用技术。

三、内蒙古农牧业供给侧结构性改革建议

内蒙古拥有茂密的森林、丰美的草原、肥沃的土地、独特的高原气候。农畜产品营养丰富，味道独特。要实现内蒙古由农牧业大区向农牧业强区转变，就要结合消费者的实际需求，充分发挥内蒙古独特优势，推进农牧业供给侧结构性改革。

（一）优化农牧业产业结构，推进农牧业提质增效

1. 统筹调整农牧业产业结构首先要保障粮食安全，粮食

多了是库存压力、财政压力；粮食少了是社会压力，会出现大问题。通过划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，加大建设力度，实现“藏粮于地”，将内蒙古粮食产量稳定在 550 亿斤以上。在保障粮食安全的基础上，调整农牧业产业结构，积极发展畜牧业，促进粮食饲草过腹转化增值。内蒙古除了粮食生产核心区，其余有约 5000 万亩中低产田可实施粮草轮作。每亩高效节水人工草地可产牧草 1000 公斤，是天然草场产量的 20 倍，不但人工草场自身生态条件得到改善，还可实现 20 亩天然草场休养生息。按照自治区新增 5000 万亩高效节水牧草基地测算，约可新增饲喂 7000 万

羊单位，相当于增加 43% 的畜牧业生产能力。因此，按照为养而种、为牧而农的思路，通过加大中低产田改造力度，发展人工饲草料基地，支持畜牧业发展。

2. 优化农业区域布局

优化农业生产结构和区域布局是推进农牧业供给侧结构性改革的一项重点任务，通过选择水土资源环境条件较好、农业基础设施比较完善的优势产区为重点，划定粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、农产品特色优势区，进一步聚焦核心品种和优势产区，建议国家和自治区要精准施策，围绕特色优势区的主要建设任务补齐短板，推动涉农资金和政策向“三区”倾斜。

3. 大力培育农畜产品区域

公用品牌

农畜产品区域公用品牌是依托特定区域优势产业创建，相关机构、企业、农户等共同拥有，与区域形象共同发展的农畜产品品牌。内蒙古打造区域公用品牌有很好的基础。全区“三品一标”认证数量达到 2643 个，比 2012 年增长 10.1%；地理标志农产品达到 89 件；农业部认证的有机产品产量居全国第一。建议明确打造品牌路径，分级培育建设。委托品牌经营公司，实施市场化运作。制定完善标准体系，严格市场准入。加快发展河套面粉、开鲁红干椒、敖汉旗小米等一批区域公用品牌，带动整个产业发展。

(二) 推行绿色生产方式，



增强农业可持续发展能力

1. 推进农业清洁生产

农业清洁生产是现代农牧业的重要特点。国家规划到 2020 年之前实现化肥、农药零增长，建议加强标准化生产，以农兽药残留限量为重点，构建覆盖产地环境、生产过程、加工包装等各环节的标准生产体系。加快地方标准修订，标准要与国际接轨，力争通过 5 年努力，基本实现按标生产。大力推广测土配方施肥技术，要免费给农民检测耕地，出具施肥配方，提供配方肥。推广使用高效、安全、低毒农药及无公害生物农药。严厉打击高毒农药生产、流通环节行为。

2. 大规模实施节水农业

《全国高标准农田建设总体规划》确定内蒙古到 2020 年建成高标准农田 3660 万亩（全国 8 亿亩）。内蒙古规划到 2020 年建成 5000 万亩高标准农田。目前各部门已累计下达高标准农田建设任务 3720 万亩，建成高标准农田 2579 万亩。国务院机构改革将整合高标准农田建设渠道，内蒙古应大规模推进高标准农田建设，重点进行节水改造，提高灌溉水利用率。

（三）走质量兴农之路，提高内蒙古农牧业品牌含金量

内蒙古农畜产品的金字招牌应该是好吃和安全，确保农畜产品质量安全是头等重要的大事，要努力实现农牧业高质量发展，推动体制机制创新。一是要

出台农业技术推广及农畜产品质量安全相关条例，充分发挥农技服务体系作用。各地政府应确保每亩耕地拿出 2 元工作经费，每个旗县大约 500 万元左右，重点用于农业技术推广和农畜产品质量安全检验检测。要下大力气推广绿色高效生态农牧业生产技术。建立灵活高效的农牧业技术服务网络平台，让农牧民的技术问题能方便及时得到解决。要让农畜产品质量安全检验检测部门的人员动起来，设备转起来，真正实现按标准取样检验，确保产地不出现质量安全问题。二是构建“从农田牧场到餐桌”的全程监管链条，建立健全信息通报、约谈制度，将保障农畜产品质量和食品安全纳入党政领导班子政绩考核范围。三是加强农产品质量安全信用体系建设，让失信单位和个人寸步难行。倒逼生产者实行规范化标准化生产，不断提升农产品质量安全水平。

（四）改革国家补贴政策，加大一般转移支付力度

为了适应新时代农牧业发展需要，国家的农业补贴政策也应该不断地调整和完善，建立以绿色生态为导向的农业补贴制度是未来发展的主要方向。一是加大一般转移支付，减少专项转移支付。建议通过加大一般转移支付，给旗县充分的发展决定权。二是改革政策补贴方式。建议国家主要补贴资金应投向农牧业技术研发、推广、服务、环境保

护、流通等环节中，多制定一些“绿箱政策”，提高农牧业发展的核心竞争力，减少对农牧业发展推动作用较小的直接发放补贴的“黄箱政策”。

（五）要抓住新一轮科技革命契机实现农牧业跨越式发展

我们应该清醒的看到，我国农业的绝对水平在提高，但国际竞争力相对于制造业显得弱小。近几年，世界农业科技创新力度不断加大，大数据、人工智能、物联网等高新技术在农业上应用越来越多，农牧业产业发展方式将发生深刻变化。内蒙古作为国家向北开放的桥头堡，“一带一路”重要节点，拥有很好的农牧业发展基础，应借助国家实施乡村振兴战略的有利时机，加大改革创新力度，出台切实有效措施，推动互联网、大数据、人工智能等高新技术在农牧业生产中的运用，加快农牧业发展质量、效率和动力变革，把内蒙古农牧业做成闻名国内外的产业。■

参考文献：

[1] 孙振云. 在全区农牧业工作会议上的讲话 [R]. 呼和浩特：内蒙古自治区农牧业厅，2018-1-15.

[2] 冯华. 庄稼减“肥”农业更美 [N]. 人民日报，2015-12-21.

（作者单位：1. 赤峰绿璐种业有限责任公司；2. 内蒙古自治区发展和改革委员会）

责任编辑：代建明