

草原生态保护补奖政策下牧区半牧区的 牧业生产及牧民收入分析

杨 春

1 草原生态保护补奖政策研究概述

我国草地面积占国土陆地面积的 44%，草地状况不仅决定草原牧区的牧业发展，同时对全国生态环境的建设具有重要作用。近年来，国家陆续出台了一系列的草原生态保护政策，包括退牧还草工程、京津风沙源治理工程等。其中，尤为重要的就是 2011 年开始实施的草原生态保护补奖政策，该项政策是建国以来投入规模最大、涉及面最广、牧民受益最多的一项新策。

目前，草原生态保护补奖政策研究主要围绕以下两个方面进行。一是，政策实施效果分析。相关研究总体认为草原生态保护补奖政策实施取得了一定的成效。牧户对政策的认知及参与意愿强烈，受家庭总收入水平、家庭劳动力负担系数、拥有草场面积等因素影响，有些区域仅有一半的农牧户对此项政策有一定的了解，得到奖补的农牧户对政策的满意程度比较高，多数牧民对禁牧和草畜平衡的工作给予支持配合；政策对草原

生态影响方面，相关研究认为生态环境得到了一定的改善；政策对牧业生产方式的影响方面，政策实施促进了牧区牧业生产方式由放牧向舍饲半舍饲的转变；政策对牧业产出的影响方面，政策实施前后相比，牛羊存栏均有一定程度的增加；关于政策对牧户收入的影响方面，牧民收入结构发生明显变化，家庭经营收入比例下降，部分区域存在牧民收入增长缓慢和下降的情况。针对此项政策，有关学者研究构建了草原生态保护补奖政策评价指标体系。二是，政策实施存在的问题。包括牧民难以适应牧业生产方式转变，禁牧区转产难，草原承包不彻底、牧户核实难，政策导向性不明确，牧民生态保护和发展的积极性不高，草业经营管理问题突出、发展种草养畜困难等。在已有的研究中，对政策实施成效的研究采用了统计对比分析等，对于本文具有一定的借鉴作用。

在目前已有的研究中，从微观和宏观视角进行的评价均有一定的分析，但是结合我国 268 个牧区半牧区县相关统计数据，分析政策实施后牧业生产、牧民收入的研究还未有涉及。对此，本研究基于宏观视角，运用 2006-2013 年 268 个牧区半牧区县相关统计数据，分析草原生态保护补奖政策实施后，牧区半牧区县牧业生产、牧民收入的情况，通过对 2011-2013 年政策实施后和 2006-2010 年政策实施前数据的对比分析，从宏观视角把握草原生态保护补奖政策的实施对牧业生产、牧民收入的影响，进而提出相关政策建议。。

2 我国实施的草原生态保护补奖政策

草原生态保护补奖政策以保护国家生态安全，促进牧区牧业发展和牧民增收为出发点，每年国家财政投入 134 亿元，用于实施草原禁牧补助、草畜平衡奖励以及牧民的生产性补贴等。此项政策涉及内蒙古、新疆、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏、云南、东北三省及河北、山西的 639 个县（包括全部 268 个牧

区半牧区县), 覆盖草原面积 48 亿亩, 占全国草原面积的 80% 以上, 惠及约 284 万牧户。

政策的实施通过草原禁牧补助、草畜平衡奖励等政策, 合理优化牲畜载畜量、限制对生态恶化区域的放牧等, 加大了草原生态的保护力度, 在一定程度上有助于草原生态的恢复, 同时也有助于提高草原地区的生产力。通过牧民生产性补贴政策, 鼓励牧民牧业生产方式由放牧为主向舍饲、放牧相结合过渡, 同时加大对舍饲圈舍的投资; 另外还有一些种植人工饲草的补贴政策等, 为以依靠天然草场为主向天然草场和人工草地相结合的转变提供了政策支持。奖补政策的实施不但使牧业生产方式发生转变, 影响了牧业产出, 农牧民收入也将有所变化, 牧业收入将由依赖传统粗放型牧业生产为主向精细化转型牧业生产转变, 同时, 将有一部分劳动力从牧业中解放出来, 从事其他二三产业, 增加家庭收入。

综上所述, 草原生态保护补奖政策实施后, 对草原生态、牧业生产、牧民收入均产生影响。需要说明的是, 政策实施后的一些效果并不完全是草原生态保护补奖政策产生的, 但是通过政策实施前后的对比, 可以间接判断此项政策实施以来对牧业生产、牧民收入的影响。

3 牧区半牧区县牧业生产分析

草原生态保护补奖政策涉及内蒙古、新疆、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏、云南、东北三省及河北、山西的 639 个县 (包括全部 268 个牧区半牧区县), 这里结合 268 个牧区半牧区县的宏观统计数据, 分析了牧区半牧区县实施草原生态保护补奖政策前后牧业的生产情况 (见表 1)。

3.1 政策实施后, 牧区半牧区县牛出栏及牛肉产量基本稳定

牛出栏方面, 2011-2012 年, 牧区半牧区县牛出栏高于政策实施前水平, 但是 2013 年, 牛出栏为 1067.28 万头, 低于政

策实施前 2010 年的水平（1083.39 万头）。牛肉产量方面，2011-2013 年牧区半牧区县牛肉产量呈下降趋势，2013 年牧区半牧区县牛肉产量为 143.97 万吨，略高于政策实施前 2010 年的水平（142.60 万吨）。从 2013 年，牧区半牧区县牛出栏量低于 2010 年水平，但是牛肉产量略高于 2010 年的水平的情况来看，表明牛单产有一定的提高，由此也间接说明肉牛生产技术水平在进一步提高。

表 1 2006 年-2013 年牧区半牧区县牧业生产情况

单位：万头、万只、万吨

项目	年份	牛存栏	牛出栏	牛肉产量	羊存栏	羊出栏	羊肉产量	奶产量	牛羊肉产量
政策 实施 前	2006	2581.19	867.49	115.60	12870.68	7086.93	130.95	681.09	246.55
	2007	2747.06	873.82	113.17	12603.24	7058.59	125.07	796.99	238.25
	2008	2523.90	871.50	117.18	9850.83	7197.85	117.90	741.62	235.08
	2009	2350.12	935.18	127.28	9538.88	7287.89	120.51	816.30	247.79
	2010	2875.02	1083.39	142.60	10849.00	7915.02	132.57	896.48	275.17
政策 实施 后	2011	2938.70	1131.57	147.16	10969.31	8063.71	134.18	955.29	281.34
	2012	2892.72	1102.22	146.08	11092.07	8039.09	135.96	983.68	282.04
	2013	2489.19	1067.28	143.97	11259.29	8217.80	135.14	1007.12	279.11

资料来源：历年《中国畜牧业统计》。

3.2 政策实施后，牧区半牧区县羊存栏、羊出栏、羊肉产量均有所增加

羊存栏方面，政策实施后，牧区半牧区县羊存栏呈稳定增加态势，由 2011 年的 10969.31 万只稳步增加到 2013 年的 11259.29 万只；羊出栏方面，也呈稳定增加态势，牧区半牧区县羊出栏由 2011 年的 8063.71 万只稳步增加到 2013 年的 8217.80 万只；羊肉产量方面，牧区半牧区县羊肉产量由 2011 年的 134.18 万吨增加到 2013 年的 135.14 万吨。

3.3 政策实施后，牧区半牧区县奶产量稳定增加

牧区半牧区县奶产量由 2011 年的 955.29 万吨增加到 2013 年 1007.12 万吨，呈稳定增加态势。分析认为，有可能是近年来，奶牛规模场的迅速增加，带动了奶业的快速转型发展，由此使得奶业生产稳定增加。

3.4 草原生态保护补奖政策对牧业生产发挥推动作用

综合来看，草原生态保护补奖政策实施下，牧区半牧区县的牧业生产总体均有一定的增加，虽然牧业生产的增加并不一定全部受草原生态保护补奖政策的影响，但是草原生态保护补奖政策中实施的禁牧政策、草畜平衡政策等有可能会对牧业的生产形成一定的减少。但是从目前的现实情况来看，一方面受 2011 年-2013 年期间畜产品价格持续上涨，养殖户积极性较高，补栏扩大规模的情况较多；另一方面，草原生态保护补奖政策给予的牧民生产性补贴，推动了牧区牧业由放牧到圈养的转变。总体来看，草原生态保护补奖政策对牧业生产有推动作用。

4 牧区半牧区县牧民收入分析

结合 268 个牧区半牧区县的宏观统计数据，我们对全国牧区半牧区县牧民收入情况做出如下分析（有关数据见表 2）。

4.1 牧区半牧区县农牧民人均纯收入继续保持增长

牧区县，政策实施后（2011 年-2013 年）农牧民人均纯收入年平均为 5811.92 元/人，相比政策实施前（2008 年-2010 年）的平均水平 3897.23 元/人，增加了 49.13%；半牧区县，政策实施后（2011 年-2013 年）农牧民人均纯收入年平均为 5979.96 元/人，相比政策实施前（2008 年-2010 年）的平均水平 4103.55 元/人，增加了 45.73%。农牧民收入水平的提升，一方面受草原生态保护补奖政策下，牧业生产方式转变，生产效率的提升的影响；另一方面，奖补政策下，改变了传统粗放的牧业生产方式，剩余劳动力逐步从牧业中转移到其他行业（如打工等），

这也一定程度上增加了农牧民收入。

表 2 2006 年-2013 年我国牧区半牧区县农牧民人均纯收入情况

单位：元/人

项目		政策实施前					政策实施后			政策实施前平均	政策实施后平均
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
牧 区 县	农牧民人均纯收入	3029.60	3017.08	3460.38	4241.30	3990.00	5164.87	5962.15	6308.75	3897.23	5811.92
	其中：牧业收入	2323.70	2257.12	2118.15	2533.02	2335.67	3382.86	3914.83	4024.81	2328.95	3774.17
	牧业收入比重	76.70%	74.81%	61.21%	59.72%	58.54%	65.50%	65.66%	63.80%	59.76%	64.94%
半 牧 区 县	农牧民人均纯收入	2709.80	3144.21	3591.73	4190.42	4528.51	5067.50	6069.56	6802.82	4103.55	5979.96
	其中：牧业收入	1307.80	1500.00	1493.76	1635.90	1889.26	2200.34	2619.22	2712.35	1672.97	2510.64
	牧业收入比重	48.26%	47.71%	41.59%	39.04%	41.72%	43.42%	43.15%	39.87%	40.77%	41.98%

资料来源：历年《中国畜牧业统计》。注：结合农村居民消费价格指数，对表中农牧民人均纯收入、牧业收入做了剔除价格因素的处理。政策实施前平均的计算为 2008 年-2010 年的平均值，政策实施后平均的计算为 2011-2013 年的平均值。

4.2 牧区半牧区县农牧民人均牧业收入保持增加

牧区县，政策实施后（2011 年-2013 年）农牧民人均牧业收入年平均为 3774.17 元/人，相比政策实施前（2008 年-2010 年）的平均水平 2328.95 元/人，增加了 62.05%；半牧区县，政策实施后（2011 年-2013 年）农牧民人均牧业收入年平均为 2510.64 元/人，相比政策实施前（2008 年-2010 年）的平均水平 1672.97 元/人，增加了 50.07%。分析认为，草原生态保护补奖政策下，实施的草原禁牧补助、草畜平衡奖励以及牧民的生产性补贴等，一方面直接增加了牧民的政策性补贴收入，另一方面促进了牧区牧业生产方式转变，生产效率的提升，增加

了牧业收入。

4.3 牧区半牧区县牧业收入比重总体高于政策实施前水平

牧区县，政策实施后（2011年-2013年）农牧民人均牧业收入比重平均为64.94%，相比政策实施前（2008年-2010年）的平均水平59.76%，增加了5.18%；半牧区县，政策实施后（2011年-2013年）农牧民人均牧业收入比重平均为41.98%，相比政策实施前（2008年-2010年）的平均水平40.77%，增加了1.21%。

4.4 草原生态保护补奖政策对农牧民收入增加有促进作用

综合来看，草原生态保护补奖政策对农牧民收入增加有促进作用。从上述的数据分析来看，草原生态保护补奖政策实施后，农牧民收入人均纯收入高于政策实施前水平。虽然，收入的增加并不是全部来自草原生态保护补奖政策的作用。但是，从牧业收入、牧业收入比重的变动来看，草原生态保护补奖政策对农牧民收入增加有积极的促进作用。

5 相关政策建议

通过以上分析可知，草原生态保护补奖政策对我国牧区半牧区县的牧业生产、牧民增收具有推动促进作用。为了保证此项政策的顺利实施，结合上述研究，提出如下政策建议：

5.1 进一步转变牧区牧业生产方式

政策的实施，必然带来牧业生产方式的转变。建议相关政策要配套落实，稳步推进牧区牧业的顺利转型。一是，政府部门要积极合理规划，制定牧业生产发展的方向及重点。对于禁牧区域，要加大舍饲养殖的扶持力度，对圈舍建设给予支持，对人工草地建设进行合理的规划，也可实施饲草补贴，保证牧业饲草的有效供给；对于草畜平衡区，一方面要严格按照载畜量管理草原，另一方面，要对舍饲养殖给予扶持。三是，要创新牧业生产经营方式，发展家庭牧场、养殖专业合作社、草畜联营合作社、联户养殖、托养代养等模式。

5.2 逐步提高牧民收入水平

从分析结果来看看，政策实施后农牧民收入水平有的一定的增加，但是与全国相比仍有差距，2013年，牧区县、半牧区县农牧民人均纯收入分别为6485.40元/人、6993.30元/人，与全国农民人均纯收入（8895.9元/人）相差2410.5元/人、1902.6元/人。建议从以下方面增加农牧民收入：一是，提高生产技术水平和生产效率，促进牧业从数量增长到质量效益型转变提升。二是逐步增加农牧民增收渠道，开展农牧民就业培训等，让从牧区解放出来的劳动力能找到自己从业增收的渠道，包括牧业转型新增的就业渠道、牧区旅游产业开发等。

5.3 完善草原生态保护补奖的配套政策

具体包括以下方面，一是，确定完善草原所有权制度，落实草原生态保护补奖政策。二是，出台牧业发展的扶持政策，建议逐步探索畜牧业金融贷款、养殖保险等措施。三是，开展牧区牧业转型背景下的急需技术的研究推广，牧区牲畜养殖由放牧转向舍饲半舍饲，面临许多养殖放牧的技术难题，需要政府及科研部门联合起来，开展相关技术的研究和推广。

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

责任编辑：毛世平 黄丽江
联系电话：(010)82109793
传 真：(010)62187545
电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街12号
中国农业科学院农业经济与发展研究所
邮 编：100081
网 址：<http://www.iae.org.cn>
