

大兴调查研究之风 共谋果洛发展之策

全州生态畜牧业发展现状调研报告

州人民政府副州长 西热

为全面掌握果洛藏族自治州生态畜牧业发展现状，找寻其发展过程中存在的制约因素和短板不足，摸透问题根源，促进全州生态畜牧业高质量发展，我们组织州委编办、州人社局、州乡村振兴和农牧部门相关同志，分组赴六县开展了全州生态畜牧业发展现状专题调研。通过召开县、乡、村级座谈会、实地查看、入户走访等形式详细了解生态畜牧业发展情况，最后通过各组多次交流讨论，结合各组调研实际，汇总撰写了《全州生态畜牧业发展现状调研报告》。现将调研情况报告如下。

一、发展历程与现有基础

畜牧业自古就是果洛的基础和支柱产业，是牧民群众赖以生存和生活的行业，果洛广阔的土地和肥沃的天然草场，为以家庭为单位经营的畜牧业提供了得天独厚的天然优势。自2008年开展生态畜牧业试点以来，我州共累计整合投入省级、州、县财政、农牧、扶贫、上海援建等资金6.25亿元，大力扶持合作社建设，推行股份制改造，开启了生态畜牧业产业化发展之路。在14年的艰苦探索中，我们以“生态补偿，以草定畜、合作发展”的生态畜牧业建设为基本思路，探索经历了以“联户制、大户制、代牧制、股份制”四种模式为路径的生态畜牧业合作社建设历程。在推进生态畜牧业建设过程中，我们通过以草定畜、禁牧减畜、牲畜草场整合、牲畜合理分群和划区轮牧，顺应了自然发展规律，提高了科学养殖水平，减轻了草场承载压力。在此基础上，积极探索实践“草——畜——肥——草”绿色循环生产模式，大力开展黑土滩、坡治理和生态修复为一体的饲草种植业，进一步缓解草场“超载过牧”问题，有效遏制全州草原生态环境持续恶化势头。同时，我们坚持把生态畜牧业发展与脱贫攻坚工作相结合，积极借助生态畜牧业合作社组织化优势，聚集特色优势资源，持续推进股份制改造，加快特色优势产业发展，规范生态畜牧业合作社经营管理，推广“三增三适”等科学养殖技术，创新发展“牦牛倍增”“智慧牧场”“家庭牧场”等生产模式，探索企业领办、合作社入股分红、订单生产等合作经营模式，打造“龙头企业+基地+合作社+牧户”产业化联合体等多轮驱动发展，不断发展壮大集体经济，助力脱贫群众持续增收，农牧业总产值及第一产业增加值突破10亿元大关，具有果洛特色的“岗龙做法”“直却模式”，不仅成为了全州干部群众竞相追捧和学习的典范，也为全州乃至全省生态畜牧业发展贡献了经验和智慧。

时至今日，推进组建股份制合作社、探索一二三产业融合发展的生态畜牧业产业化发展模式已深入全州干部群众心中，追求生态环保、绿色有机的产业发展思路和理念在我州扎下了深厚根基，生态环境持续改善，生态畜牧业基础进一步稳固，产业结构更趋于合理化，产业化格局初步显现。全州干部群众保护生态环境的热情进一步高涨，推动经济社会发展的积极性进一步激发。截至2021年底，全州天然草地面积10130.61万亩，其中可利用草地面积9382.79万亩。牛存栏102.71万头，羊存栏13.05万头，牛出栏19.63万头，出栏率27.2%，牛肉产量2.9万吨；羊出栏5.69万只，出栏率43%，羊肉产量1061吨。全州有机认证品种达12个（类），农产品地理标志5个，累计认证草场2249万亩，占全州草场面积的24.3%，认证牦牛藏羊52万只，占全州牲畜存栏总量的44.9%。

当前，随着国家层面供给侧结构性改革力度的持续加大，乡村振兴战略深入实施等为产业发展带来新机遇，省第十四次党代会将“四地”建设确定为青海经济发展的支柱引擎，州委“一统领四推进”总体发展思路为全州经济发

展旗定向，金融支持“三农”、支持产业发展力度不断加大，上海市、国家部委和省直部门、兄弟市州对口帮扶稳步推进，这些都为我州生态畜牧业发展注入了前所未有的发展动能，推动生态畜牧业高质量发展迎来了千载难逢的政策机遇、进入了历史最好时期。只要我们立足当下，抢抓政策机遇，乘势而上，我州生态畜牧业发展必将迈向更高的台阶。

二、制约因素和发展瓶颈

整体看，我州生态畜牧业发展现状前景良好，潜力巨大，优势明显，但从推进农牧业实现现代化以及从省委省政府产业“四地”建设布局要求看，与人民群众对美好生活的需要看，还存在一定的差距和问题。

（一）生态环境保护与经济社会发展间矛盾依然存在。我州属高寒高海拔地区，自然条件恶劣，生态环境脆弱，传统畜牧业发展模式简单粗放。一方面，牧民在传统思维模式下，往往只重视增加牲畜数量来发展，而忽视对环境破坏性，一味以增加牲畜数量来发展，对草地生态破坏严重，加之草畜平衡工作缺乏有效抓手，各地推进力度不大，程度不深，发展与保护之间矛盾突出。另一方面，部分地区还存在一些突出的个性问题，如，班玛县88.9%的国土面积在生态保护红线以内，可开发利用的空间极度短缺，该县部分生态畜牧业产业化基地因无项目建设用地而无法动工建设。又如，久治县白玉乡至索呼日麻乡龙格山地带，存在大面积45度以上黑土坡，该地区草场退化严重，但因缺乏先进的治理方式和技术，在以往治理中，成效不尽如人意。

（二）三产融合发展与品牌效益发挥不充分是痛点。一方面，我们在推进生态畜牧业产业化过程中，一味要求资源整合，推进规模化养殖和集约化发展。但目前的现状是，已经进行了资源整合的合作社产业链短而小，离三产融合发展的目标还有很长一段距离，最直接的表现就是合作社效益发挥不理想，辐射带动作用发挥不明显，牧民看不到最直接的利益效果，严重影响了群众参与合作社建设的积极性。另一方面，虽然我州草场有机认证面积大、牛羊数量多、产品种类多，但畜产品中优质产品产量少，销售方面未能做到优质优价，品牌效益发挥不尽如人意，致使群众产生消极心理，“不愿养”“不想养”“养了也卖不上好价钱”的心态在群众中间不同程度存在。如：“玛多藏羊”品牌，区域内知名度较高，也取得了国家地理标志认证，但因玛多县无畜产品加工企业（屠宰加工和皮毛加工等企业），玛多藏羊只能以低廉的原材料价格出售，相比之下，“玛多藏羊”品牌与其他未获得国家地理标志认证的产品价格相差不多，品牌效益发挥极不理想。

（三）经营主体并存与股份制改造不彻底是顽疾。目前我州村一级存在生态畜牧业、集体经济、专业合作社等组织，以上集体组织因经营性质和方向的不同，整合难度大，短期内无法有效整合，加之产业扶持方面又无明确的指导性意见，普遍存在各口扶持各口集体组织的现象，致使扶持资金、资源分散化，难以在短期内有效整合。部分地区股份制改造和折股量化工作只停留于表面，名义上进行了资源整合，牲畜作价入股，但没有进行要素的科学配置，既没有科学分类分群，也没有划区轮牧，只是将集体配股牛羊以代牧制方式养殖，实行责任制，没有从根本上转变经营方式，此种做法与真正意义上的股份制改造相去甚远，甚至是背道而驰，致使部分合作社沦为“僵尸社”“空壳社”，难以发挥出应有效益。如：班玛县、久治县、达日县等地区部分生态畜牧业合作社。

（四）基础设施薄弱与综合服务能力低下是瓶颈。我州生态畜牧业的基础设施条件仍然处于低水平状态，已建成的合作社养殖基地抵御自然灾害的能力还很弱，且缺乏

相应的配套设施，离标准化养殖、规范化管理还有很大差距，与生态畜牧业密切关联的畜种改良、提纯复壮、畜疫防治、饲草料保障、畜产品保鲜等各项服务体系还不健全，特别是畜疫防治和农产品质量安全检测体系尤为滞后。一方面，基层防疫站疫苗储备库年久失修，冷链运输设施不齐全，设备落后，部分地区存放动物疫苗的有效设施是小型电冰箱或冷藏包（甘德、达日），疫苗质保问题令人堪忧。同时，由于乡镇事业单位改革，基层动物防疫工作严重错位，行政和业务责任划分不清，基层防疫工作队队伍力量单薄，原先兽医站人员从事非业务工作，一般都是身兼数职，承担着更多非业务事务，根本无暇顾及基层动物疫病防治工作，致使疫苗注射工作不规范、不科学，存在很大漏洞和隐患。另一方面，我州农产品质检实验室建设相对落后，州县两级质检实验室建设严重滞后，工作任务往往与要求不相匹配。如：州一级质检实验室目前只能从事一些基础性的质检实验，还没有独立开展相对较为重大实验的能力，部分地区甚至还未建设质检实验室。

（五）科技支撑能力不足与产业转型升级缓慢是难题。我州科技服务基础设施建设起步晚、标准低，服务链不完整、不衔接。一方面，科技服务体系还不健全，能自主从事高技术含量服务项目的机构少之又少，加之畜牧业技术推广体系不健全，先进科学技术运用与推广工作难以有效展开，把先进科技成果转化为生产力的“桥梁纽带”作用不能有效发挥，农牧业技术服务的“最后一公里”难以实现通畅，基层普遍存在缺技术、缺人才、缺资金、缺带动的问题。另一方面，就目前全州生态畜牧业建设发展的产业布局、产品规划设计、生产规模来看，业态布局比较分散，产品类别单一，高端品牌精品奇缺，生产规模提档升级缓慢，加之种业振兴、本土品种选育等方面基础设施建设滞后，严重影响畜牧业生产效益，“走出去”的战略支持力度明显不足，打造的优良畜种、优势基地、优势产品尚未完全形成集聚优势和规模效应，全州生态畜牧业产业化整体市场竞争力还处于低水平状态。

（六）村集体经济管理体制不健全与考核奖惩体系不完善是掣肘。一方面，因机构改革，县乡两级撤销了经管站，乡镇经管站有名无实，专业人员严重不足，普遍存在“村财乡管”的现象，在清产核资等工作方面，因缺乏专业机构指导和体制保障，致使清产核资工作未清理近年来生态畜牧业方面资产，生态畜牧业方面资产至今还无法完成确权登记，资产遗失隐患较大。另一方面，我州生态畜牧业建设工作还未建立相应考评机制和结果运用体系，激励股份制合作社进行股份制改造的机制不完善，各级政府对股份制改造工作重视程度不够，推进力度时紧时松，力度不一，步调不一致。

三、解决思路和对策建议

谋划推动生态畜牧业高质量发展，要深入贯彻落实信长星书记、吴晓军省长在果洛调研时提出的“努力走出党建引领、生态优先、牧民参与、企业经营、科技嵌入、品牌培育的生态有机畜牧业发展路子”要求，立足特色资源禀赋，理清发展思路，以全州生态畜牧业高质量发展大会确定事项为抓手，抢抓乡村振兴、产业“四地”建设等政策红利，推进生态畜牧业高质量发展“1+9”政策体系落实落地，不断推进我州生态畜牧业提质增效，转型升级。

（一）突出生态环境保护，持续狠抓草畜平衡。以草原生态补奖政策为抓手，合理利用资金拨付环节及方式，进一步健全完善生态保护责任机制，建立严格的禁牧制度，细化草畜平衡日常监管制度，强化草原综合执法检查力度，从严落实管护措施。积极协调上级相关行业主管部门，准确核定理论载畜量，以理论载畜量为指标，建立健

全涉及政府、牧户、管护员三方的目标责任考核体系，为生态畜牧业高质量发展奠定良好的生态环境基础。

（二）强化生产组织化体系建设，大力推行股份制改造。坚持推行股份制合作社之路不动摇，加大股份制改造推行力度，牢牢抓住“股份”这根红线，以生产资料是否“股份化”来判定建设方向。健全完善生产资料入社入股档案资料，对社员股权适时公证，打消群众资产变少或变没等疑虑。积极借助千名干部下乡、农牧民劳动技能培训等活动，有效利用各类宣传推介平台，持续加大宣传引导力度，引导牧户逐渐认可股份制合作社。同时，加大品牌宣传推介力度，制定品牌营销计划，在提升区域公共品牌影响力的同时，实现优品优价，优质优价，让品牌发挥最大效益。

（三）坚持政策引领，积极扶持生态畜牧业生产经营主体。充分借鉴推广全省生态畜牧业生产“梅陇经验”“拉格日模式”“岗龙做法”，坚持因地制宜，分类指导原则，积极培育以生态畜牧业合作社为主，家庭牧场为辅，兼顾小规模牧户等不同层次的生产经营主体。以股份制为导向，兼顾联户制，引导经营者从小规模向适度规模，由统一经营为纽带的松散型合作向折股量化为纽带的股份制合作，从低级层次向中高级层次梯级递进转化融合，不断提高组织化、专业化和规模化水平。

（四）加大基础设施建设，夯实“避灾”畜牧业基础。积极争取涉农项目，完善相应配套设施，着重加强乡村两级牲畜棚舍、饲草储备站、疫苗储备库、防疫注射栏等基础设施，提高动物疫病防治、应对雪灾等能力水平。健全畜疫防治和农产品质量安全检测体系，加强基层动物防疫员业务培训和指导，建设一支业务精、专业精的基层动物防疫员。适当放宽专业技术人员职称评定标准，提高福利待遇，留住本地优秀农牧业人才，吸引外地专业人才到我州工作，夯实人才储备基础。

（五）强化科技支撑，努力将科技成果转化为生产力。积极争取科技项目，强化州县两级“兽医实验室”和“农畜产品检测实验室”达标建设，加强动物防疫、质检、执法、产品开发等服务机构建设和人才培养，以“定编定岗定人”和“人岗相适”为原则，稳定乡镇畜牧兽医服务队伍，提高基层畜牧兽医队伍专业化水平。充分利用新型职业农牧民培育和高素质农牧民培训项目，举办农牧业实用技术培训班，加大农牧民实用技术培训力度，大力推广“三增三适”“牦牛藏羊高效养殖集成技术”“牦牛全乳量哺乳”“牦牛一年一胎技术”“藏羊两年三胎、一胎多羔”等先进技术，力争将科技成果转化为强大生产力。

（六）健全管理体制，助推集体经济又好又快发展。酌情考虑申请重设州县经管站，规范管理村集体财务，加强村集体财务监督力度，保障其规范运行，开展村级财务审计工作，确保村集体资金安全和保值增值。

（七）健全考核奖惩机制，充分发挥典型示范带动作用。建议将合作社股份制改造和折股量化工作纳入地区绩效考核管理，牢牢牵住合作社股份制改造这个“牛鼻子”，健全完善考核奖惩机制，以草场、牲畜、劳力三要素整合率为突破点，以合作社科学轮牧、剩余劳力转移就业率、年底收益分红为重点，严肃考核纪律，严格考核标准。奖惩方面，充分利用中央财政有效衔接资金、上海援建等资金设立奖励基金，制定奖励办法，提高奖励标准，激发县乡政府推进股份制改造工作的积极性，打造合作社示范典型，与此同时，加大惩处力度，对合作社绩效考核不合格的地区和村集体组织进行相应的惩处。