

浙江生猪产业发展的调查与思考

桑士达

编者按：民以食为天，粮猪安天下。生猪生产关乎国计民生，浙江作为国内生猪的主产区之一，不失时机地抓好生猪生产，对于稳定物价、社会和谐至关重要。最近，本文作者走访了农业畜牧部门和一些生（种）猪养殖企业，对浙江生猪生产和供给情况作了调研，就扎实推进生猪产业平稳健康持续发展提出建议，具有较强的针对性。现特发这一报告，供参考。

保供给能力不断增强

生猪是浙江畜牧业的第一大产业，通过政策扶持和强力措施，全省猪肉自给率连续 10 余年均稳定在 80% 左右，自给率在沿海发达省份名列前茅。据统计，近年生猪产值占全省畜牧业的 66% 左右，在肉类总产量中猪肉又占 76% 以上。在城市化快速推进过程中，浙江生猪饲养量、猪肉供应量均未出现下滑局面反而稳步上升，在全国 31 个省（自治区、直辖市）中，生猪出栏量、年末存栏量和猪肉产量排名在第 15 位左右。2010 年，全省生猪存栏 1248.4 万头，出栏 1922.2 万头，猪肉产量 131.9 万吨，产值 294.7 亿元；全年消费生猪约 2400 万头，日均消费约 6.5 万头；外调到上海等长三角城市约 150 万头；同时，年净调入约 470 万头。据省农业部门分析，近阶段猪肉价格的暴涨，主要是随着经济社会发展，中西部生猪主产省散户养殖退出加快、规模化养殖一时跟不上、养猪“真空”期造成全国性供应不足所致。

这几年猪肉价格波动比较大，去年由于前期生猪价格的持续下滑，养猪场户亏损严重，散养户（以家庭为单位的小型养殖户）加快退出，再加上近年来生猪疫病多发和养猪成本不断增加等因素，我国主产区生猪供应能力下降，猪肉供应偏紧，价格大幅上涨。在全国性大流通的背景下，浙江猪肉价格也随之不断上扬。今年 8 月 25 日，浙江待宰活猪收购价首次突破 20 元，达到 20.14 元 / 公斤，市场猪肉价格 29.65 元 / 公斤，分别比年初上升 49.30% 和 39.2%，均创 1994 年以来的历史新高。但养殖效益并没有同步提高。据农业部门定点监测数据显示，1-7 月份，全省肉猪头均养殖利润约为 450 元，而去年同期仅为 10 元。今年以来，全省猪粮比平均为 6.97 : 1，其中 8 月 25 日 7.84 : 1，为 2010 年以来的最高位，比去年同期的 5.35 : 1 高 2.49，但仍低于 2009 年初的 8.48 : 1 和 2008 年 4 月初 9.58 : 1 的历史高点。

浙江从 1998 年开始，按照中央提出的“要把畜牧业发展成为一个大产业”和省委省政府关于“大力发展效益农业”的方针，着力推进畜牧业“西进东扩”发展战略，实施以生猪养殖业为重点的规模化、生态化措施，实现了由千家万户的分散养殖向规模养殖为主的生产转型；通过农牧结合、畜禽排泄物资源循环利用，基本实现了由传统的规模养殖向生态化规模养殖转型。目前，全省生猪规模化比重为 82.31%，位居全国各省（区、市）首位，这对浙江生猪生产和供给起到了“稳定器”的作用。

深层次问题不容忽视

目前全省生猪生产发展平稳，但在城市化继续加快推进、人口不断增加、猪肉需求呈刚性增长的背景下，用于生猪养殖的土地和环保压力不断加大，加之散养户（生猪出栏量占 20% 左右）将继续退出（中国农业科学院专家认为，散养户的大量离场是一个全国性的问题），要确保全省 80% 的猪肉自给率，难度将越来越大，需要引起省委省政府和有关部门的高度关注。

一是部分市县领导认识还需进一步提高。中央和省里都非常重视生猪生产和猪肉供给，明确将其作为“菜篮子”工程中的重要内容，实行市长负责制。但部分市县领导对生猪产业的重要意义缺乏深刻的认识。如今一些原本是商品猪供应基地的调出县变成调入大县。上海市已提出了畜禽“最低保有量”理念，明确生猪、奶牛必须确保一定的自给率。我们应当引以为戒、防患于未然。

二是用地和环境仍是最大的制约因素。目前，在国土资源管理中，还没有独立的“畜牧业用地”概念，各地 23 用地指标原则上不批给生猪养殖业；即使是开始实施“畜禽上山、养殖进山”策略，但山上畜牧业同样面临园地覆盖或林地难以审批的矛盾，再加上水环境整治、畜禽养殖准入制度实施等控制措施的推进，现阶段发展规模养猪用地非常困难。目前，全省畜牧业用地在 17 万亩左右，远远满足不了发展的需要。预测到 2015 年，确保全省生猪 80% 自给率，全省仍需新增生猪养殖用地约 4 万亩左右。

三是基层监管和防疫力量不足问题再度凸显。在畜牧大流通格局下，作为畜产品调入省，防控压力将长期存在，监管任务大幅增加。现今浙江由农业畜牧系统为主实施的畜牧兽医方面法律法规有 9 部、规章 52 部，涵盖畜牧业产前、产中、产后各个环节，特别是“河南双汇瘦肉精事件”发生后，随着中央和省编办对瘦肉精监管职责的调整，畜牧兽医系统基层监管力量严重不足，难以适应新形势下畜牧业保供给、供安全工作需要。

促进平稳健康发展

生猪生产大有可为、大有前途。“十二五”是浙江生猪产业转型升级的关键期。当前，在国内生猪散户大量退出、规模化养殖跟不上的“青黄不接”之际，特别须防止因应对不当导致生猪养殖的大起大落和猪肉价格的暴涨骤跌，进一步抓好生猪产业和市场供给。

——加大对生猪产业发展特别是规模化养殖的扶持力度。目前，浙江生猪产业规模化、生态化、标准化建设不断加快，新型畜牧产业体系建设全面推进。当务之急是要在落实扶持生猪产业各项政策的基础上，继续加大财政扶持力度，对举足轻重的全省养殖生猪 500 头以上的 6000 多家中大规模养殖企业（户）予以重点倾斜。继续实施温台丽山区半山区生猪生态养殖场建设，着力推进生猪标准化养殖场创建、疫病检测以及基层动物防疫等工作。要加快培育核心种猪企业集团，进一步推动生猪人工授精技术体系和供精站建设，扶持标准化种公猪站、种猪测定中心及育推繁良种推广体系建设，提高种猪质量和市场竞争力，加快生猪良种推广，尤其是加大对金华“两头乌”、嘉兴黑猪、嵊县花猪、兰溪花猪、碧湖猪等优良地方品种的保护和利用的力度，提升种业发展水平。按照新农村建设和生态文明建设的要求，大力发展循环农业、绿色农业，加快生猪规模化养殖同种植业的合理配置，提倡排泄物科学还田、肥地增效，鼓励变废为宝、利国利民。

——保障必要的生猪养殖用地。根据“农林牧结合，不破坏耕作层、节约用地”的原则，把畜牧业用地视同种植业、林业用地同等重要，合理规划养殖区建设，支持畜牧业“进园上山”，严格擅自扩大禁养区行为，允许在林杂地、新开垦地内合理布局养殖场，在“两区”建设中强化生猪养殖场科学配套，妥善解决生猪产业发展用地。

建议：（1）各级国土资源部门从确保畜牧业稳步发展、确保城乡居民畜产品保障供给的大局出发，加快制定畜牧业用地规划，按照畜牧业发展与土地消纳相适应的原则，拓展畜牧业发展空间。（2）在现有政策基础上进一步出台相应可操作性和规范化申报措施，全面落实畜牧业用地由县级人民政府审批制度，真正解决目前畜牧业用地难矛盾。（3）研究制订不破坏耕作层的具体操作模式和若干种基本途径，并结合现代农业园区建设，推进农牧结合生态畜牧业发展。此外，积极探索和实践生猪养殖权交易制度试点，推进散养户向小区规模化集聚。

——加强动物防疫和畜产品安全监管体系建设。各级农业畜牧部门必须忠实履行食品法规中的相关职责，切实加强对畜牧特别是生猪养殖中的监督管理，确保人民群众吃上“放心肉”。建议本着“精简高效，切实可行”的原则，进一步深化市县两级畜牧兽医体制改革，重点加强县级动物卫生监督区域派出机构和市、县两级动物疫控（畜产品质量安全监测）中心建设，充实力量，实现监管重心下移，推进科学防控，进一步减少生猪死亡率，提高生猪综合生产能力，稳定猪肉供给水平，确保猪肉的质量安全。

——抓好生猪市场调控和低收入群体补助。为避免生猪养殖的大起大落和猪肉价格的暴涨骤跌，建议建立政府调价资金。

为尽量减少对人民群众生活的影响，在现阶段猪肉价格波动不可能完全避免的情况下，要抓紧建立和完善以储备制度为基础的市场供应保障机制，必要时及时投放储备肉。修改和完善《防止生猪价格过度下跌调控预案》，切实防止生猪价格过度下跌和猪肉价格过度上涨；同时，建立社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，根据猪肉等副食品价格上涨情况，及时发放低收入群体和家庭经济困难学生价格临时补贴。

——将生猪适度自给率指标列作“菜篮子”工程重要考核内容。发展生猪生产、保障市场供给，是各级政府义不容辞的责任。建议将这项工作列入各级政府的重要议事日程，作为政府为民办实事的重要事项。进一步完善并强化“菜篮子”市长负责制，明确各相关部门支持和扶持生猪产业持续健康发展的职责，并将生猪适度自给率指标纳入到各级政府的年度考核目标责任制。从今年开始，要像考核粮食生产一样，将生猪 80%自给率指标分解到 11 个市，列为“菜篮子”市长负责制中的一项重要指标，由省政府对各市政府进行年度考核。

（作者为浙江省政府咨询委副秘书长）