

# 新时代推进农垦高质量发展的理论逻辑与实践路径

仇焕广<sup>1</sup>, 何佳<sup>2</sup>, 达亚彬<sup>2</sup>, 杨三思<sup>2</sup>

(1. 辽宁大学经济学院, 辽宁 沈阳 110136;

2. 中国人民大学农业与农村发展学院, 北京 100872)

**摘要:** 农垦作为国有农业经济的骨干, 是推进中国特色农业现代化的重要力量。新时代发展现代化大农业, 要求农垦加快建设现代农业大基地、大企业、大产业, 但其在土地权益、办社会职能剥离、双层经营体制优化等方面仍面临突出约束, 制约了资源整合效率、战略功能发挥和市场竞争力提升。本文基于激励相容理论构建农垦高质量发展的分析框架, 研究表明农垦兼具国有性、社区性与市场性三重属性, 其高质量发展困境的深层根源, 在于农垦与地方政府、职工家庭之间尚未形成稳定有效的激励相容机制。基于此, 提出从政府、农垦企业与职工家庭三个层面协同推进改革, 强化土地权益保障、深化政企分开改革, 健全利益联结与服务赋能机制, 完善农垦现代农业产业体系。

**关键词:** 农垦; 国有农场; 农业现代化; 高质量发展; 激励相容

**中图分类号:** F324

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1005-0566(2026)06-0013-16

## Advancing high-quality development of state farms in the new era: Theoretical logic and practical pathways

QIU Huangang<sup>1</sup>, HE Jia<sup>2</sup>, DA Yabin<sup>2</sup>, YANG Sansi<sup>2</sup>

(1. School of Economics, Liaoning University, Shenyang 110136, China;

2. School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** As the backbone of the state-owned agricultural economy, state farms represent an important force in promoting the modernization of agriculture with Chinese characteristics. Developing modern large-scale agriculture in the new era requires state farms to accelerate the development of modern agricultural large bases, large enterprises and large industries. However, state farms still face prominent constraints in land rights and interests, the separation of social functions, and the optimization of the two-tier management system, which restrict the efficiency of resource integration, the performance of strategic functions and the improvement of market competitiveness. Based on incentive compatibility theory, this paper constructs an analytical framework for the high-quality development of state farms. It is found that state farms are featured by state ownership, communal character and marketability. The deep-seated reason for the dilemmas in the high-quality development of state farms is that a stable and effective incentive compatibility mechanism has not yet been formed among state farms, local governments and worker households. Accordingly, this paper proposes to promote reform in a coordinated way from three levels: the government, state farm enterprises and worker households. We should

**基金项目:** 国家自然科学基金专项项目“中国农业农村渐进式改革的理论框架与行动逻辑”(72141307); 国家自然科学基金专项项目“农村人口变迁背景下农村土地配置优化和利用效率提升研究”(72442022)。

**作者简介:** 仇焕广(1976—), 男, 山东青岛人, 辽宁大学经济学院教授, 博士, 研究方向为农业经济、发展经济、资源环境经济与政策。通信作者: 杨三思。

strengthen the protection of land rights and interests, deepen the reform of separating government functions from enterprise management, improve the benefit linkage mechanism and service empowerment mechanism, and improve the modern agricultural industrial system.

**Key words:** state farm; state-owned farms; agricultural modernization; high-quality development; incentive compatibility

发展现代化大农业,是新时代推进农业农村现代化的主攻方向,也是加快建设农业强国的战略支撑。农垦作为我国国有农业经济的骨干力量,历史上由军队管理,凭借其独特的资源禀赋和组织优势,在不同发展阶段承担特定的经济社会功能,在保障粮食安全、支援国家建设以及维护边疆稳定等方面发挥了不可替代的作用<sup>[1-3]</sup>。进入新时代,面对居民食物消费结构升级、耕地与水资源约束趋紧、生态压力加大以及国际贸易形势复杂多变等新挑战<sup>[4-5]</sup>,推动农垦高质量发展,加快建设现代农业大基地、大企业、大产业,不仅是服务国家粮食安全战略的内在要求,也是扎实推进乡村全面振兴、加快实现农业农村现代化的重要路径。

近年来,党和国家高度重视农垦改革发展,坚持顶层设计与实践探索相结合,逐步明确其发展方向与实践路径,进一步夯实了高质量发展的基础。2015年,中共中央、国务院印发的《关于进一步推进农垦改革发展的意见》(以下简称《意见》)提出,农垦应成为保障粮食安全和重要农产品有效供给的“国家队”、中国特色新型农业现代化的“示范区”、农业对外合作的“排头兵”和安边固疆的“稳定器”。此后,中央一号文件、《乡村振兴促进法》等政策法规进一步强化了农垦在农业现代化进程中的重要地位,并对其在粮食安全保障、质量兴农、区域协调发展及社会化服务等方面提出了明确要求。当前,党的二十届四中全会作出“把农业建成现代化大产业”的战略部署,“十五五”时期相关规划任务全面实施,农垦正处于巩固拓展改革成果、加快发展现代化大农业的关键时期,推动农垦高质量发展的现实需求愈发迫切。从发展基础看,农垦依托国有土地资源,在农业技术、装备水平和机械化作业方面具有明显优势,具备承担国家战略任务的重要条件<sup>[6]</sup>。与此同时,农垦三产融合基础较好,产业链条与农民、农村地区联系紧密,在促进农民增收、推动乡村振兴方面具有较强带动能力<sup>[7-8]</sup>。

然而,农垦既具有国有经济属性,又深度嵌入农业农村经济体系,其体制结构和功能定位具有鲜明的特殊性,决定了其高质量发展不能简单套用农村集体经济或一般国有企业的发展模式<sup>[9]</sup>。从管理体制看,农垦既包括中央直接管理、实行党政军企合一体制的新疆生产建设兵团,也包括黑龙江、广东两个中央直属垦区,以及由地方管理的32个垦区<sup>[10]</sup>。从功能定位看,农垦既承担保障粮食和重要农产品有效供给的战略使命,又需要在市场化经营中不断提升企业效益。与农村集体经济相比,农垦在产权上属于国有而非集体所有,在组织上实行企业化管理而非村民自治,组织化程度和专业化水平普遍更高。与一般国有企业相比,农垦又深耕农业领域,产业具有天然的弱质性,其生产的粮食和重要农产品具有一定的公共品属性,并承担了一般国有企业所不具有的社区管理职能<sup>[11]</sup>。正因为兼具国有性、社区性和市场性等多重属性,农垦高质量发展面临的并非单一经营效率问题,而是涉及多主体、多目标协调的制度困境。

围绕农垦高质量发展,已有研究从不同角度进行了较为丰富的探讨。就农垦土地利用问题,相关研究指出,农垦土地使用权流转、抵押及收益分配机制仍存在法律与实践障碍,各主体权利义务界定不清晰,制约了土地资源配置效率提升<sup>[12-14]</sup>。就农垦办社会改革而言,农垦社会职能转型引发了与地方政府之间的摩擦,资产移交、债务化解、政策覆盖等事项尚未完全落实到位<sup>[3,11]</sup>。就农垦经营体制而言,家庭经营虽然是农垦农业经营制度的基础,但分散经营与现代农业所要求的集约化、标准化生产之间存在矛盾<sup>[15]</sup>。此外,也有研究指出,农垦还面临经济效益偏低、产业融合程度不足、科技创新能力不强以及生产基础相对薄弱等问题,从而制约其市场竞争力提升<sup>[16]</sup>。针对这些问题,已有研究提出了加强政策引导与规划协调、推进行政体制改革、完善适应规模化经营的双层经营体制、提升基础设施和公共服务水平、推动农垦与地方融合发展等政策建议<sup>[8,17]</sup>。也有研究指出,国家

逻辑下的战略引导、市场逻辑下的要素配置与社群逻辑下的关系调适三者协同发力,是农垦传统资源型农业实现渐进式创新的关键<sup>[18]</sup>。

总的来说,既有研究已经较为充分地揭示了农垦高质量发展面临的一些具体问题,但对这些问题背后的共同机制、彼此之间的逻辑关联及其制度根源的关注相对不足。因而,既有研究难以系统回答一个核心问题,即在新时代发展现代化大农业的要求下,如何构建既符合农业发展规律又体现国有经济特色的农垦高质量发展路径?基于此,本文进一步聚焦两个核心问题:制约农垦高质量发展的关键因素是什么?这些制约因素应如何破解?围绕上述问题,本文首先梳理农垦发展的历史演进脉络与现实基础,阐释新时代农垦高质量发展的理论内涵;在此基础上,引入激励相容理论,聚焦“农垦—政府”与“农垦—职工家庭”两组核心关系,剖析农垦在土地权益保障、社会职能剥离、经营体制优化等方面的现实困境及矛盾归因。本文的边际贡献在于,将土地权益、办社会改革和双层经营体制等分散议题纳入统一分析框架,从关键主体间的激励关系出发,揭示农垦高质量发展困境的深层成因,为相关政策优化提供参考。

## 一、农垦发展的历史演进与现状

### (一)历史演进:中国特色农业现代化的探索与实践

制度变迁的短期路径受正式规则与非正式规则的复杂互动影响,往往难以准确预测,但其长期演进方向通常具有相对稳定性<sup>[19]</sup>。自1939年农垦的第一家农场延安“光华农场”成立以来,农垦发展始终以中国特色农业现代化为核心目标与主线,并在不同历史阶段适应国家战略需求变化,协调政府、农垦和职工的目标利益,动态调整其功能定位与组织模式,呈现出“目标引领—问题驱动—制度创新”的渐进式演进特征。

#### 1. 计划经济时期的行政管理阶段(1949—1977年)

这一阶段,农垦主要服务于缓解粮食短缺、安

边固疆、恢复国民经济和探索农业现代化路径等国家战略需求。新中国农垦事业发端于军队屯垦体系,长期沿袭军队主导的管理模式。中央以转业官兵为骨干,吸收知识分子和支边青年组建农垦队伍,在沿海、沿江、内陆滩涂及大中城市郊区大规模垦荒,建设粮、棉、油、糖等重要农产品供应基地<sup>[10]</sup>。在组织管理上,农垦实行高度集中的行政化管理体制,依托政府无偿划拨的土地开展规模化农业生产,主要任务是完成政府下达的开荒面积和粮食产量指标,不具备独立的经济支配权,其组织形态类似于一个集体化、机械化的“生产车间”<sup>[2]</sup>。上述模式依托行政命令统筹配置资源,在粮食增产和经济恢复中发挥了重要作用,但也带来了微观激励不足、生产效率不高等问题。农垦自身缺乏追求效益和降低成本的内生动力,职工实行固定工资制,而非依靠土地经营收益维持生计,生产积极性难以得到有效激发。

与此同时,由于农垦多布局于边远地区,难以依托周边的社会公共服务体系,只能自筹资金兴办学校、医院,并承担社会治安等管理职责,称之为办社会职能,由此逐步形成政企合一的特殊农业社区<sup>[11]</sup>。这种安排虽然在一定程度上保障了职工家庭的基本生活需求,但也使农垦长期背负较重的社会性支出负担,难以集中精力发展农业主业。1967—1978年,农垦系统连续亏损,累计亏损达37.2亿元<sup>[2]</sup>。此外,受“场社合并”等政策影响,农垦与农村集体之间的土地边界多次调整,埋下了土地权属不清、边界模糊和后续争议频发的隐患<sup>[8]</sup>。

#### 2. 改革开放后的市场化转型阶段(1978—2011年)

改革开放后,农垦逐步由计划经济体制转向市场经济体制,开始探索更加符合市场规律的现代农业组织形式<sup>[20-21]</sup>。这一时期的改革,主要围绕农垦与职工家庭利益关系调整以及办社会职能剥离两个方面展开。

一方面,农垦自1983年起推广职工家庭农场,并于2003年前后广泛推行“两田制”<sup>①</sup>,重新

① 两田制指将耕地分为身份田(用于保障职工生活)和招标田(通过市场竞争发包以优化资源配置)的土地承包经营模式,各地在实践中对两类土地的称谓并不统一。与身份田功能类似的还包括口粮田、基本田、职工身份地等,可统称为身份田,与招标田性质相近的也有责任田、经营田、经营地等,统称为招标田。

调整了农垦和职工家庭之间的利益关系,培育出一批专业生产大户和现代家庭农场<sup>[22]</sup>。具体而言,农垦根据周边农村人均耕地水平、职工社保缴费水平及自有耕地资源,向职工分配身份田,不收取或仅收取较低费用。相应地,享有身份田的职工需自行缴纳社保费<sup>②</sup>。招标田则向职工及外来人员公开招租,承包期限相对较短,且一般不允许流转。此类改革增强了职工家庭经营的自主性,但也带来了新的问题。如身份田承包期限过长,削弱了农垦对土地资源的统筹调控能力,并加剧了土地碎片化经营问题;部分办社会成本被转嫁到招标田租金之中,增加了承包职工的经营负担<sup>[23]</sup>。

另一方面,农垦开始探索剥离办社会职能,尝试建立现代企业制度<sup>[24]</sup>。2003 年,广东农垦将公安机关移交属地政府、电网移交属地电力企业,组建产业化专业公司,将区域内产业关联较强的国有农场改造为生产基地,初步建立起集团、加工企业与生产基地分工协作的现代企业运行体制,显著提升了经济效益<sup>③</sup>。然而,这一改革的推进程度高度依赖地方政府财力和承接意愿。在经济发达、都市现代农业需求较强的地区,相关移交较为顺利;而在多数经济欠发达地区,改革进展普遍缓慢<sup>[25]</sup>,不仅扩大了农垦与地方在公共服务供给水平上的差距,也进一步引发了垦地之间的资源争议和民生矛盾<sup>[8]</sup>。

### 3. 新时代的现代化升级阶段(2012 年至今)

党的十八大以来,随着顶层制度设计的不断完善,农垦发展进入以提质增效、功能重塑和治理优化为特征的现代化升级阶段。特别是 2015 年党中央、国务院印发《关于进一步推进农垦改革发展

的意见》,进一步明确了农垦在推进农业现代化中的战略定位和发展方向。乡村振兴战略的深入实施,也为农垦与地方政府深化融合发展提供了新的政策契机<sup>[8]</sup>。

在土地制度方面,改革着力构建有利于适度规模经营和利益共享的制度安排,增强农垦统筹配置土地资源的能力。首先,各地农垦加快推进国有农用地使用权确权登记,由政府向国有农场颁发不动产权证书,进一步厘清土地权属。其次,农垦普遍推行短期承包合同,以防止土地承包关系简单固化<sup>[3]</sup>。再次,通过反租倒包<sup>④</sup>、土地入股或以货币补偿替代身份田分配<sup>⑤</sup>等方式,农垦将职工身份田及合同期内的招标田流转回农场,再由农场统一经营或招标发包给新型经营主体,推动适度规模经营,力图实现国家增粮、农垦增效、职工增收的多赢格局<sup>[14]</sup>。如吉林省乾安县农垦集约土地 15 750 亩(1 亩 = 1/15 公顷),采用水肥一体化和全程机械化种植玉米,实现增产 30%,职工每亩收益 470 元,公司盈利 107 万元<sup>⑥</sup>。

在管理体制方面,改革着力于厘清权责边界,为农垦聚焦现代农业经营主业创造制度条件。黑龙江、广东等垦区组建了省级现代农业企业集团,河北、内蒙古、辽宁等垦区也组建了区域性集团公司,一批国有农场逐步转型为集团分公司或专业化子公司,经营治理结构不断优化。同时,各地加快将公安、教育、基本医疗、公共卫生等社会职能移交属地政府,或者通过“管办分离”以及政府授权、购买服务等方式纳入地方管理<sup>⑦</sup>。然而,对于地处偏远、人口规模偏大、历史遗留任务较重的农场而言,这类移交在财政承接能力和治理承接能

② 参见中国农垦(热作)网《安徽农垦系统实行“两田制”改革的调查》, <http://www.farmchina.org.cn/ShowArticles.php?url=DzMDZglpAjlINV44V2E%3D>。

③ 参见中国农垦(热作)网《栉风沐雨砥砺前行——广东农垦事业开创发展史简述》, <http://www.farmchina.org.cn/ShowArticles.php?url=BjoBZFo6V2JQYVA1ADRSMA%2F>。

④ 反租倒包是指将职工身份田及合同期内的招标田流转回农场,再由农场统一经营或以市场化招标方式发包给新型经营主体的模式。

⑤ 参见北大荒集团黑龙江创业农场有限公司《耕地承包租赁政策宣传稿》, <https://cyncyxs.com/article.aspx?g=ad5ef806-3499-4c29-9908-53583a7eac92>。

⑥ 参见中国农垦(热作)网《发展公司制农业经营形式 推进规模化集中统一经营》, <http://www.farmchina.org.cn/ShowArticles.php?url=U28FYAFhU2ZXZ11xU2IFZVUz>。

⑦ 管办分离指在内部成立国有农场社区管理委员会并与生产经营分开核算,政府授权、购买服务指由地方政府授权国有农场社区组织提供公共服务,政府根据服务数量和质量向其支付费用。

力上仍面临较大阻力,社会职能属地化尚未完全到位。

总体来看,农垦发展的历史演进,既体现了其始终服务国家战略、探索中国特色农业现代化道路的连续性,也反映出土地制度、社会职能和经营体制等问题在不同阶段的延续与转化。这些历史形成的制度遗产,构成了新时代推进农垦高质量发展必须面对的现实起点。

## (二)发展现状:高质量发展的现实基础

目前,全国农垦有 35 个垦区、1 776 个国有农场,耕地面积达 10 811.3 万亩,约占全国耕地面积的 5.6%。这些国有农场分布于 466 个产粮大县,其中 4 个国有农场被单列为制种大县<sup>[10]</sup>。总体来看,经过长期发展积累,农垦已经形成较为雄厚的资源基础、产业基础和组织基础,为新时代推进高质量发展提供了重要支撑。

首先,农垦经济发展质量持续提升,高质量发展的物质基础不断夯实。2003—2023 年间,农垦生产总值由 1 025.2 亿元增长至 9 904.5 亿元,按不变价计算年均增长约 3.6%。与此同时,产业结构不断优化,从以传统农业为主逐步向加工业和农业服务业延伸拓展,第一、第二、第三产业增加

值占生产总值的比重分别从 2003 年的 42.4%、30.0%、27.6%,调整为 2023 年的 23.6%、39.5%和 36.9%。职工平均工资从 2003 年的 6 741.0 元增长至 2023 年的 34 551.5 元,年均增长率约 8.51%;农垦居民人均可支配收入也从 2003 年的 3 581.0 元增长至 17 690.8 元,年均增长率约 8.31%,且持续高于全国农村居民人均可支配收入(见图 1)。这表明,农垦不仅经济规模持续扩大,产业结构也不断优化升级,发展成果对职工增收和民生改善的支撑作用不断增强。

其次,农垦的粮食与重要农产品供给能力突出,保障国家粮食安全和重要农产品稳定供给的战略功能持续增强。2003—2023 年,农垦耕地面积从 7 230.1 万亩增长至 10 811.3 万亩,年均增长率约 2.2%;同期,粮食作物播种面积从 4 798.5 万亩增至 7 963.7 万亩,年均增长率约 2.7%(见图 2)。2023 年,农垦粮食作物产量达 3 993.7 万吨,约占全国总产量的 5.7%;棉花、糖料、牛奶和水产品产量分别约占全国的 43.5%、5.2%和 15.6%<sup>⑧</sup>。更为重要的是,农垦粮食生产效率长期领先于全国平均水平。2023 年,农垦玉米单产为 667 公斤/亩,较全国平均水平高 53.2%,较世界平

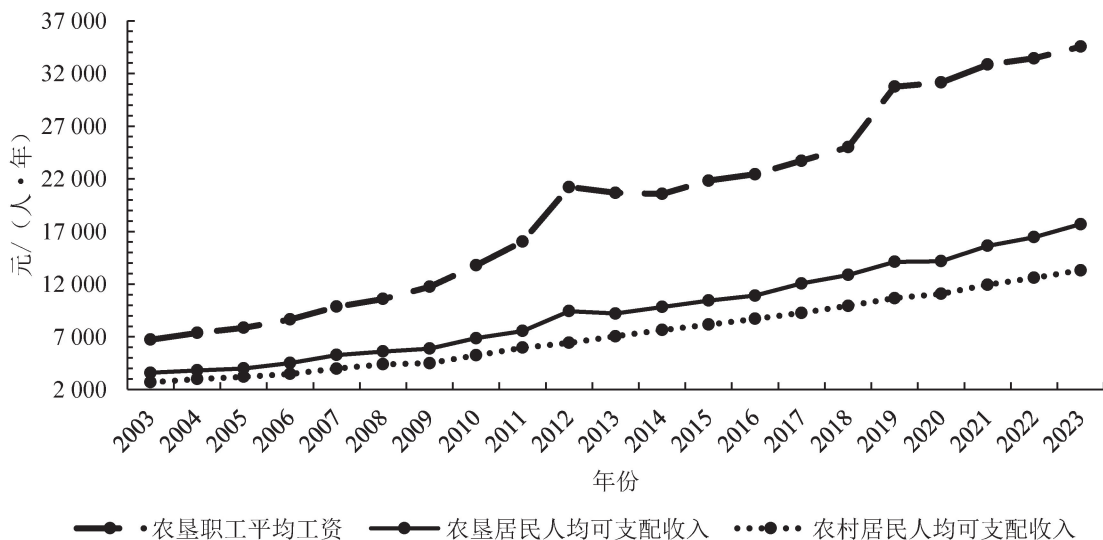


图 1 2003—2023 年农垦与农村居民人均可支配收入对比

数据来源:《中国统计年鉴》《中国农垦统计年鉴》,下同。

注:根据 2003—2023 年的居民消费价格指数,将各指标换算成 2003 年的不变价数据。

⑧ 参见《中国农垦统计年鉴 2024 年》。

均水平高 70.5%,达到美国单产水平的 89.9%;同年,农垦大豆单产为 169.8 公斤/亩,较全国平均水平高出 28.1%,接近世界平均水平,达到美国单产

水平的 74.9% (见图 3、图 4)。这表明,农垦不仅是重要的农产品生产基地,也是在农业生产效率和单产水平方面具有明显优势的现代农业力量。

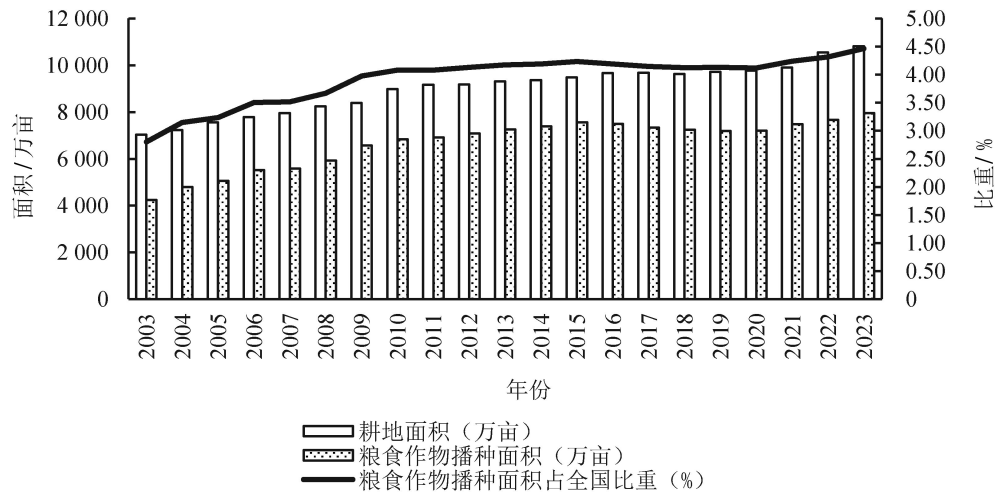


图2 2003—2023 年农垦耕地面积与粮食作物播种面积

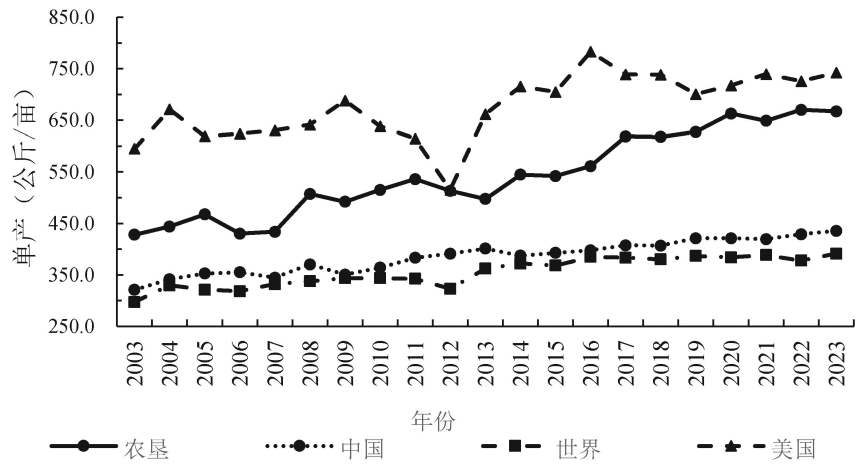


图3 2003—2023 年农垦与其他地区或国家的玉米单产对比

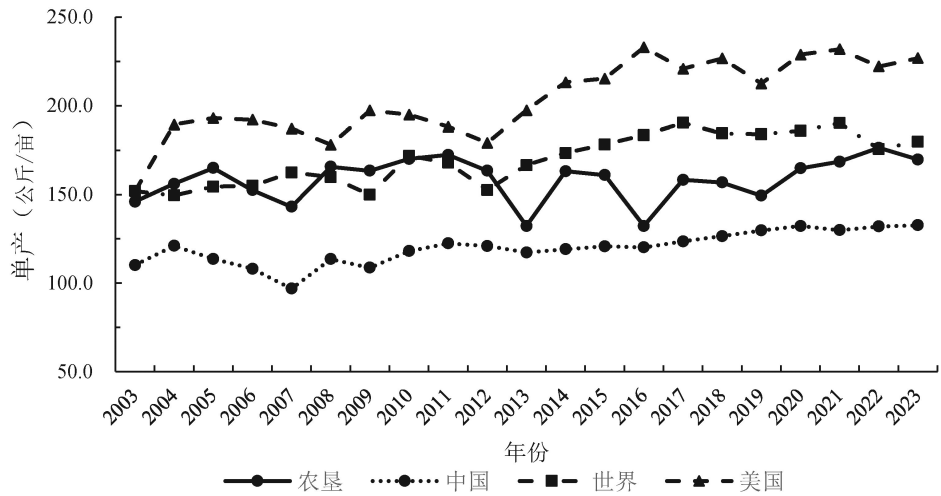


图4 2003—2023 年农垦与其他地区或国家的大豆单产对比

再次,农垦在农业现代化示范带动、科技创新和企业化建设等方面已形成较强支撑能力。其一,依托较高的机械化、组织化和技术集成水平,农垦在带动农业现代化、发展农业社会化服务方面成效显著,成为带动小农户与现代农业有机衔接的重要力量。2022年,农垦农作物耕种收综合机械化率达到92.6%,显著高于全国平均水平的73.1%,服务农户和经营主体达600万户<sup>⑨</sup>。例如,截至2024年底,安徽农垦累计社会化服务面积达1263万亩次,带动地方粮食增产约6600万斤(1斤=500克)<sup>⑩</sup>。北大荒集团通过规模化农业社会化服务创新,强化农业专业化分工深度和市场范围广度,具有明显的增产增收效应<sup>[26]</sup>。其二,农垦科技创新能力逐步提升。2023年,全国农垦拥有科研单位148个、省部级科研创新平台354个,职工1.35万人,其中科技人员0.83万人,科研经费投入63.47亿元<sup>⑪</sup>。其三,企业化、集团化改革步伐加快,为整合资源、提升市场竞争力提供了组织基础。全国已组建农垦集团99个,包括北大荒农垦集团、广东农垦集团等中央属农垦集团2个、北京首农集团等省属农垦集团17个、呼伦贝尔农垦集团等市县属农垦集团80个,纳入农垦集团管理的国有农场达到707个<sup>⑫</sup>。总体上看,农垦已经在现代农业技术集成、组织带动、科技创新和企业治理等方面形成较强积累,为建设现代农业大基地、大企业、大产业奠定了现实基础。

由于资源禀赋、管理体制和战略定位等因素的差异,不同地区不同类型农垦的改革路径呈现多元化特征。本文选取不同地区不同类型的代表性垦区对其主要改革举措和成效进行分析(见表1)。福建农垦的112家国有农场全部归属市县管理,分布散、规模小,其改革的核心挑战是如何将分散的小农场组织起来,探索出垦地融合、垦垦整合、提级统合三条分类改革路径,推动高质量发展。新疆农垦的农

牧场大多分布于边境和偏远地区,在承担安边固疆战略使命的同时,通过组建区域性农垦集团整合资源资产,依托现代农业产业园和工业园区推进产业转型升级,并借助数字农业综合服务平台提升农业生产与经营管理水平,探索出具有边疆特色的现代农垦发展模式。海南农垦加快转变体制机制,率先完成政企彻底分离,通过土地制度创新和全产业链整合实现了从资源确权到产业跃升的跨越式发展。黑龙江农垦则以科技和制度创新推动高质量发展,在土地端统一管控耕地并推行退休退地,在经营端构建三级管理架构和现代企业治理体系,在服务端通过农服集团将技术服务和土地托管模式向全国输出。上述不同类型垦区的差异化改革实践,体现了农垦高质量发展的多元路径。

表1 不同区域不同类型典型农垦改革发展情况对比

| 区域 | 代表垦区         | 主要改革举措                                                                                                      | 主要改革成效                                                                                                  |
|----|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 东部 | 福建农垦         | 1. 垦地融合,对资产资源少的农场组建农业农村部门主管的区域集团;<br>2. 垦垦整合,在县域内整合特色产业优势明显的农场,组建产业集团;<br>3. 提级统合,将乡镇管理农场提级至县级直管组建县属一级集团。   | 1. 112家农场中61家完成公司化改造,组建11家区域性农垦集团;<br>2. 建成20个社会化服务中心,带动农户增产增收。                                         |
| 西部 | 新疆农垦         | 1. 组建区域性农垦集团,整合农牧场资源资产;<br>2. 推进农业产业园和工业园区建设,引导国有企业参与园区开发运营,引入民营企业延长产业链;<br>3. 建设数字农业综合服务平台,强化农产品加工和经营管理服务。 | 1. 完成129个农牧场企业化改制,基本实现社会管理职能属地化;<br>2. 社会化服务面积175.6万亩,辐射带动从业人员25.2万人。                                   |
| 南部 | 海南农垦         | 1. 推进政企分开改革;<br>2. 强化土地管控,盘活土地资源;<br>3. 深化垦地融合和产业链整合,强化联农带农机制。                                              | 1. 基本完成垦区集团化、农场企业化和社会管理属地化改革;<br>2. 基本完成垦区土地确权,实现14万余亩土地资本化;<br>3. 建成全球最大天然橡胶种植加工贸易企业,橡胶智慧收购平台惠及胶农28万人。 |
| 北部 | 黑龙江农垦(北大荒集团) | 1. 推进现代种业、黑土保护和智慧农业发展;<br>2. 构建三级管理架构和以产权为核心的母子公司体系,推进劳动人事分配改革;<br>3. 成立农服集团,以北大荒模式向全国输出技术服务和土地托管。          | 1. 粮食产量连续多年稳定在400亿斤以上;<br>2. 打造11家国家级和省级农业产业化龙头企业,实现北大荒农业股份有限公司上市;<br>3. 农业社会化服务面积覆盖全国3000万亩。           |

⑨ 参见中华人民共和国农业农村部《提升农机装备水平 助力农垦“两大行动”》, [http://www.moa.gov.cn/xw/qg/202311/t20231115\\_6440569.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/qg/202311/t20231115_6440569.htm)。

⑩ 参见国务院国有资产监督管理委员会《落实中央一号文件精神 安徽农垦集团强化现代农业示范带动作用》, <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588129/c32963301/content.html>。

⑪ 参见中华人民共和国农业农村部《2023年全国农垦经济发展统计公报》, [https://njkj.moa.gov.cn/gzdt/202407/t20240726\\_6459760.htm](https://njkj.moa.gov.cn/gzdt/202407/t20240726_6459760.htm)。

⑫ 参见农业农村部农垦局《农垦情况》2024年第13期。

## 二、新时代农垦高质量发展的内涵和理论分析

### (一) 新时代农垦高质量发展的内涵

2016 年和 2018 年,习近平总书记在黑龙江考察时强调,农垦要成为服务国家战略、引领农业现代化的重要力量,并两次提出要建设现代农业大基地、大企业、大产业,努力将农垦打造为“农业领域的航母”。这一重要论述,集中揭示了新时代农垦高质量发展的目标指向和核心内涵<sup>⑬</sup>。具体来看,新时代农垦高质量发展,是以建设现代农业大基地、大企业、大产业为基本方向,通过夯实资源基础、提升组织能力、增强产业竞争力,推动农垦更好承担国家战略功能、提升现代农业发展水平、增强市场竞争能力的系统性发展过程。其中,大基地是基础,大企业是关键载体,大产业是价值实现形式,三者相互支撑、协同推进,共同构成农垦高质量发展的整体框架。

第一,建设大基地,核心在于管好用好农垦土地,持续增强粮食和多元化食物供给能力。农垦高质量发展,必须以布局合理、产出稳定、服务全国的现代农业大基地为基础。这不仅要求持续加强农田基础设施建设、推广现代农业技术、优化资源配置和经营模式,更要求理顺土地权益关系,健全土地制度安排,为长期稳定投入和高效利用提供制度保障。在此基础上,推动从重粮抓特向多元食物供给拓展,全面发挥农垦保障国家粮食安全的“压舱石”作用。

第二,建设大企业,关键在于创新经营体制、优化治理结构并妥善处理社会职能,增强现代农业组织能力和示范带动功能。农垦高质量发展,不仅要有规模化资源基础,更要有能够统筹配置要素、组织现代农业生产经营的高效主体。因此,需要持续深化集团化、企业化改革,完善现代企业制度,提升治理效能、经营活力和资源整合能力。同时,还要系统推进办社会职能改革,在剥离和移交非经营性职能的同时,探索以更加规范、可持续的方式履行必要的社会责任,使农垦能够更加聚焦农业经营主业。在此基础上,依托科技、人才、装备和管理优势,农垦企业应进一步提升农业社

会化服务能力和现代农业示范能力,更好发挥对周边农村地区和小农户的辐射带动作用,有效带动小农户与现代农业有机衔接。

第三,建设大产业,重点在于推进一二三产业深度融合,提升全产业链竞争力和价值创造能力。农垦高质量发展,不能停留于生产环节做大做强,而应着眼于构建体系完备、协同高效、附加值高、市场响应快的现代农业产业体系。这要求农垦立足资源禀赋和产业基础,优化产品结构,强化品牌建设,延伸产业链条,完善仓储物流和营销体系,推动农业生产、加工、流通、服务各环节有机衔接,不断提高农产品附加值和产业综合效益。

### (二) 新时代农垦高质量发展的理论分析

农垦兼具国有性、社区性与市场性三重属性,这决定了其高质量发展是一个多主体参与、多目标约束下的制度协调问题<sup>[24,27]</sup>。其中,国有性体现在农垦土地等核心资源归国家所有,作为国有农业经济的重要组成部分承担保障国家粮食安全和重要农产品稳定供给、示范带动农业现代化等战略使命,并在组织体系上保留一定的行政化色彩<sup>[6]</sup>。国有性使农垦区别于一般以利润最大化为首要目标的市场主体,需在经济效益与战略使命之间寻求平衡。社区性源于农垦职工及其家属长期在垦区生产生活,逐步形成集生产、生活和社会治理于一体的社区单元,农垦因而长期承担教育、医疗、治安等社会管理责任<sup>[11]</sup>。社区性使农垦兼具企业组织与社会组织的双重特征,意味着农垦不仅要向上级主管部门负责,还需回应垦区居民的公共服务诉求,形成了不同于一般企业的利益相关者结构。市场性则表现为农垦作为市场主体,需要在农产品生产、加工、流通等环节遵循市场规律、参与市场竞争并追求经营效益<sup>[17]</sup>。市场性要求农垦具备成本控制、质量提升、品牌建设等能力,其资源配置效率直接受到市场竞争的检验。

上述三重属性相互嵌套,国有性设定了农垦的使命边界,社区性扩展了农垦的责任范畴,市场性则规定了农垦的运作逻辑,使农垦同时承载政策性、社会性和经济性目标,而这些目标在资源配置和行为

<sup>⑬</sup> 参见中华人民共和国农业农村部《张桃林:持续推进农垦改革发展 更好服务国家战略需要》, [http://www.nkj.moa.gov.cn/gzdt/202201/t20220119\\_6387164.htm](http://www.nkj.moa.gov.cn/gzdt/202201/t20220119_6387164.htm)。

导向上并非天然一致。政策性目标强调稳产保供等战略功能,社会性目标强调社区治理和民生保障,经济性目标则强调效率提升和市场竞争能力增强。三类目标相互交织,使农垦在实践中既要服务国家战略,又要回应地方治理要求,还要兼顾职工家庭的生计诉求,从而形成了不同主体之间的激励协调问题。需要强调的是,这种激励冲突并非主要表现为农垦内部单一主体的治理失衡,而是更多根植于农垦与外部关键利益相关者之间的制度关系之中。正因如此,引入激励相容理论,有助于从主体关系而非单一政策缺陷出发,理解农垦高质量发展面临的现实困境及其形成机制。

激励相容理论强调,有效的制度安排应使每个参与者理性地追求个人利益的行为,恰好与利益相关者实现集体价值最大化的目标相吻合<sup>[28-29]</sup>。该理论为理解多主体、多目标情境下的制度协调问题提供了分析工具。在国有企业改革领域,相关研究指出转型期国有企业的社会保障职能具有公共品性质,使其难以获得充分的市场激励,多重目标之间的激励不相容削弱了利润激励,导致整体绩效低迷<sup>[32]</sup>。也有研究进一步发现,即便引入了员工持股等市场化激励工具,若配套治理机制未能同步健全,改革也可能从预期的激励相容转为事实上的激励不足<sup>[33]</sup>。在农业经济领域,类似的激励冲突同样存在。相关研究表明,耕地非粮化监管中粮食安全保障目标与农民收益最大化目标之间缺乏有效协调机制,多元主体激励不相容导致农户行为响应消极和政策目标偏移<sup>[34]</sup>。有研究对乡村特色产业分析发现,利益分配激励不相容是小农户、合作社与基层政府之间利益脱钩的根本原因<sup>[35]</sup>。上述研究共同表明,一个理想的“激励相容”机制能够有效协调不同主体的利益诉求,使个体利益与其他利益相关者的利益相一致,从而促成合作、提升整体效率<sup>[30-31]</sup>。反之,若机制存在“激励不相容”,则会导致各方目标冲突、行为扭曲、效率低下。在农垦发展过程中,政府和职工家庭是最主要的利益相关者,政府决定土地、公共服务和政策支持等制度环境,职工家庭则直接影响农业生产经营的微观基础。由于各自面临不同的约束条件和目标选择,形成了独特的行动逻辑,共同构成了农垦发展的激励问题。因此,推动农垦高

质量发展,需要通过制度创新,与政府和职工家庭等关键利益相关者实现激励相容。

### 1. 实现农垦与政府之间的激励相容

在农垦与政府的关系中,政府既是农垦土地等核心资产的所有者和制度规则的制定者,也是农垦改革发展所处制度环境的重要塑造者。农垦依托政府提供的土地、资金等资源开展生产经营,并通过稳产保供、安边固疆、引领农业现代化发展,为政府国家治理目标提供支撑。从目标层次来看,中央政府与农垦在保障国家粮食安全、推进农业现代化、改善垦区民生等方面的目标具有较高的一致性<sup>[6]</sup>。但在属地治理层面,地方政府更关注农垦对区域经济增长、财政增收以及农业现代化的带动作用,体现出明显的区域发展目标导向<sup>[8]</sup>。由此,农垦与政府之间的激励协调问题,主要集中表现为农垦与地方政府之间的关系。从机制上看,农垦希望稳定掌握土地等核心资源,减轻非经营性负担,集中力量发展现代农业主业;而地方政府则更强调属地发展、财政平衡和社会治理的现实要求。在土地资源配置、收益分配和社会职能承接等事项上,双方关注重点并不完全一致。当制度安排能够有效协调地方发展目标与农垦经营目标时,农垦与地方政府之间便可能形成资源共享、功能互补的合作关系。反之,如果权责边界不清、利益分配失衡,就容易引发土地权益受损、办社会职能移交进程缓慢等问题,并进一步制约农垦大基地和大企业建设。

### 2. 实现农垦与职工家庭的激励相容

在农垦与职工家庭的激励关系中,农垦向职工家庭提供土地经营机会、生产技术、生产服务和市场渠道等支持;职工家庭则以其劳动力和土地经营权为基础,嵌入农垦农业生产经营体系。从禀赋特征来看,职工家庭的核心要素是家庭劳动力和土地经营权,其首要目标在于实现家庭收入最大化和生计保障。然而,职工家庭在农业经营中普遍面临融资能力不足、风险承受能力较弱、市场议价能力有限等多重约束<sup>[23]</sup>;与此同时,其生产决策在很大程度上依赖农垦提供的技术服务和市场渠道<sup>[3]</sup>,并受到土地租期较短、流转受限等制度安排影响<sup>[14]</sup>。因此,职工家庭并不是完全独立的市场主体,而是在农垦设定的制度框架和服务体系下

进行成本收益的理性计算,其生产积极性和劳动投入直接受农垦提供的生产条件和利益分享机制的影响。由此,农垦与职工家庭之间的激励协调,集中体现为双层经营体制能否有效运转。一方面,农垦需要通过统一提供基础设施、技术服务、市场渠道和组织协调,降低职工家庭生产成本,提高经营效率,并推动土地、技术、资本等要素向更高效率配置。另一方面,职工家庭需要稳定的收益预期、必要的经营自主权和基本生计保障,以维持生产积极性,建立紧密联结的利益共享机制。问题在于,土地对职工家庭而言不仅是经营资料,也具有一定的收入保障和社会保障功能;而对农垦而言,土地则是实现规模化、集约化、标准化经营的核心资源。只有当农垦的统一经营和服务供给能够真正转化为职工家庭的收益增长时,双方才能形成激励相容。否则,便会出现“统”的能力不足与“分”的格局固化并存的局面,进而制约大产业建设。

三、农垦高质量发展的困境与矛盾归因

由于农垦长期作为独立系统存在,地方政府、农垦、职工家庭等关键主体之间仍未完全实现激励相容,使得其高质量发展仍面临土地权益维护、办社会职能剥离、经营体制优化、市场竞争力提升等实践困境。从问题的逻辑关联以及与农垦高质量发展的内涵看,土地权益问题动摇农垦大基地建设的发展基础,办社会职能剥离困境加重农垦大企业建设负担,经营体制困境削弱农垦大产业建设的内生动力,最终导致农垦整体发展效能不足(见图 5)。

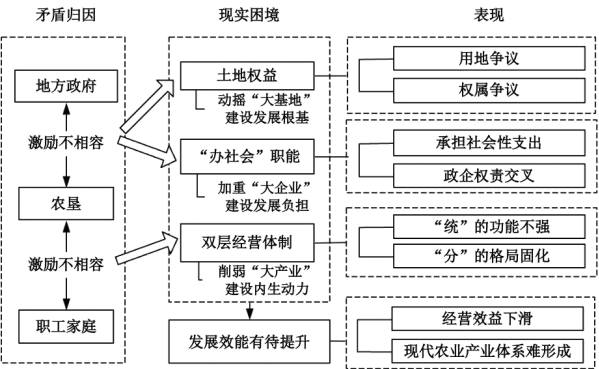


图 5 农垦高质量发展的困境

(一)土地权益维护机制不健全:农垦与地方政府之间的激励不相容

土地是农垦建设现代农业大基地最核心的物质基础,也是其赖以生存和发展的关键资产。然而,尽管政策层面提出要加强农垦土地权益保护,严禁擅自收回农垦国有土地使用权,且加强土地利用规划和落实耕地占补平衡等<sup>⑭</sup>,但在实践中,农垦土地仍面临被侵占、权属不清和资产流失等风险。其深层原因在于,农垦与地方政府在土地资源配置、收益分配和治理目标上的激励尚未实现有效协调。

一方面,属地化管理背景下,农垦对土地的实际控制能力有所弱化,土地流失风险仍然存在。改制后,农垦的国有农场主要分为直属省级农垦集团管理和分属地方各级政府管理两类<sup>[36]</sup>。其中,实行属地化管理的农场虽持有土地使用权证,但在人事管理、土地征收、处置和有偿转让等关键事项上,往往缺乏实质决策权。对农垦而言,土地不仅是获取经营收益的重要来源,也是保障粮食安全、推进规模化经营的核心资源;而对地方政府而言,土地则兼具财政融资、项目落地、区域发展和社会稳定等多重功能。正是这种目标差异,使双方在土地利用和处置中难以形成激励相容,并在实践中演化为农垦土地流失、权益受损问题。其一,部分地方存在无偿占用农垦耕地占补平衡结余指标,或以低于农村集体土地补偿标准甚至无偿征收农垦土地的现象<sup>[8]</sup>,侵蚀了农垦的土地权益。据统计,1999—2020 年间,国家基建项目占用或政府收回农垦土地累计超过 150 万亩,年均超过 6 万亩<sup>[8]</sup>。其二,部分农垦土地被纳入地方政府融资平台,用于抵押融资,土地处置及相关风险管理已超过农垦自身可控范围,进一步削弱了农垦对核心资产的掌控能力<sup>[10]</sup>。

另一方面,农垦土地权属争议问题长期存在,反映出农垦与地方政府在产权确认和争议协调上的激励同样不相容。截至 2023 年底,全国农垦仍

⑭ 参见湖南省自然资源厅《国土资源部、农业部关于加强国有农场土地使用管理的意见》, [https://zrzyt.hunan.gov.cn/zrzyt/xxgk/zcfg/xljh/gfxwj/zrzybgfxwj/201808/t20180814\\_5072277.html](https://zrzyt.hunan.gov.cn/zrzyt/xxgk/zcfg/xljh/gfxwj/zrzybgfxwj/201808/t20180814_5072277.html)。

有约三成农垦区域土地确权发证率不足 90%,尚有未发证土地面积 1 805.26 万亩;全国农垦中 28 个农垦区域的 969.35 万亩土地存在权属争议,其中内蒙古、甘肃、新疆畜牧等 9 个农垦区域的争议面积超过 10 万亩<sup>⑮</sup>。这些争议主要集中于农垦与周边农村集体、农民个人及非垦区单位之间,且形成原因较为复杂。首先,历史体制调整导致部分土地实际使用权与原始权属安排错位。受农垦与地方农场生产队分合调整影响,部分争议土地长期由周边村民耕种<sup>[8]</sup>。尽管农垦有早期的划地协议,但效力普遍不受村民认可。更为关键的是,部分地方政府在协调此类权属争议时,倾向以维持稳定为先,将土地确权给周边集体<sup>⑯</sup>,而非严格依照历史权属和农垦长期经营权益进行处理。即使个别土地经过协调由农垦收回,也往往面临执行难、补偿标准低的现实困境。其次,多部门登记发证不规范,导致一地多证问题突出,进一步加剧了边界不清和权属模糊。部分争议地块已被颁发了林权证、草原使用权证或土地承包经营权证,此后不动产登记机构又通过公告发证等方式向农垦颁证,造成同一地块存在多重权属凭证。例如,海南有 5.29 万亩土地既向农垦颁发了国有土地林权证,又向非垦区单位颁发了林权证。

## (二)办社会职能剥离不彻底:农垦与地方政府之间的激励不相容

建设运营高效、治理规范、活力充沛的现代农业大企业,关键在于推动政企分开、社企分开,使农垦能够减轻非经营性负担,聚焦农业经营主业。就此而言,办社会改革的核心,在于将教育、医疗、供水、社区管理等原本由农场承担的公共服务职能逐步纳入公共财政保障范围,理顺农垦与地方政府之间在公共服务供给中的权责关系,使农垦从历史形成的社会管理事务中真正退出。但从现实情况看,农垦办社会职能剥离仍不彻底。

一方面,职能移交覆盖面有限,农垦仍背负较重的非经营性负担,难以真正轻装上阵。截至 2023 年,全国农垦国有农场中,已完成行政和社会职能移交的国有农场仅 1 419 个,仍有约 20.1% 的国有农场未完成办社会职能改革<sup>⑰</sup>。部分农垦至今仍长期承担“三供两治一业”(供水、供电、供热、污水治理、垃圾治理和物业管理)等社会性支出,2022 年全国农垦办社会职能支出高达 45.4 亿元<sup>⑱</sup>。以北大荒集团为例,其公检法系统及大部分基础教育、卫生机构已完成移交,政企分离成效显著,但社企分离仍未到位,“三供两治一业”和市政基础设施建设等事务仍需持续投入更新改造资金。即便国家和省级层面已出台经费分担政策,集团仍承担沉重的资金压力,相关职能移交推进难度较大。

另一方面,即便部分社会职能已经移交,农垦与地方政府之间的权责边界仍不清晰,现代企业治理机制也难以真正确立。部分农场在属地化改革后实行“一个机构、两块牌子”的运行模式,同时作为管委会、开发区和农场公司存在,既承担社区管理职能,又负责农场经营,人员与资产并未完全剥离。一些地方政府虽已接管部分社会管理事务,但部分农垦干部仍兼任地方土地管理、技术推广等工作,职责界限不清<sup>[10]</sup>。在社会保障、基础设施建设等关键领域,农垦与地方政府之间的责任划分不清,导致公共事务管理效率不高,也影响了垦区居民权益保障和农垦企业治理的规范化进程。

从更深层次看,农垦办社会职能剥离不彻底,根本原因在于地方政府与农垦在社会职能承接上的利益诉求并不一致。对地方政府而言,承接农垦办社会职能意味着持续增加财政支出、人员编制和治理责任,但其能够直接获得的财政收益和发展回报并不必然同步增加,因此承接意愿往往

<sup>⑮</sup> 参见农业农村部农垦局《农垦情况》,2024 年第 14 期。

<sup>⑯</sup> 参见海垦集团《海南农垦土地资产管理现状、问题与建议》,https://www.hifarms.com.cn/xinwen/show-18460.html。

<sup>⑰</sup> 参见农业农村部农垦局《农垦情况》,2024 年第 13 期。

<sup>⑱</sup> 参见中华人民共和国《对十四届全国人大一次会议第 4193 号建议的答复》,https://www.moa.gov.cn:10443/govpublic/NKJ/202306/t20230628\_6431064.htm。

不足<sup>[11]</sup>,对农垦区域水、电、路、住房等基础设施投入动力相对有限。部分垦区城镇化建设职责仍需由农垦承担<sup>[6]</sup>。为降低自身财政压力,一些地方政府倾向于要求农垦划拨土地等优势资源,作为社会职能剥离和承接的补偿。对农垦而言,其核心诉求则是在尽快剥离非经营性职能、移交社会管理事务、保护核心资产不流失的前提下,轻装参与市场竞争。正因为双方在成本承担、资产处置和改革收益分配上的关注重点并不一致,办社会改革往往演化为一场持续博弈,从而加大了推进难度<sup>[8]</sup>。与此同时,部分实行场乡合一体制的农垦实际上仍代行乡镇政府职能,个别农垦仍保留事业单位属性,缺乏主动推进改革的内生动力,也进一步延缓了职能剥离进程<sup>[10]</sup>。

### (三) 双层经营体制亟需优化:农垦与职工家庭之间的激励不相容

建设协同高效、竞争力强的现代农业大产业,离不开统分结合双层经营体制的有效运转。对农垦而言,只有把分散的土地、劳动力、技术、资金和市场资源更有效地组织起来,才能形成标准统一、链条衔接、协同高效的现代农业产业体系。然而,从现实情况看,农垦与职工家庭在双层经营体制下尚未形成稳定有效的激励相容,实践中普遍存在“统”的服务能力不强与“分”的经营格局固化并存的问题,难以真正形成发展现代农业大产业的合力。农垦普遍实行统分结合的双层经营体制,即以职工家庭经营为基础,由农垦提供经营管理服务,在理论上通过统一服务与分户经营相结合,实现规模经济、风险分担与效率提升。按照这一制度设计,“统”主要应聚焦于一家一户做不好或不具备经济效益的产前、产中和产后关键环节,包括基础设施建设和管护、生产标准制定、品牌建设与维护、大宗生产资料统一采购、市场渠道开拓、技术培训以及金融支持等;而“分”则是将具体生产管理权与收益权赋予职工家庭,由家庭作为基础生产单元开展日常经营,充分调动生产积极性。

但在实践中,双层经营体制运行面临“统”的功能不强、“分”的格局固化等突出问题。这一困境的本质,是农垦追求规模化、集约化经营的制度

目标与职工家庭依赖土地保障收入之间存在激励不相容。

一方面,“统”的功能不强,农垦在生产组织、社会化服务、品牌建设、金融支持和市场开拓等方面的统一服务能力尚不足以支撑现代农业产业体系建设。《全国农垦垦区集团化农场企业化改革情况监测报告(2023 年度)》显示,截至 2023 年,农垦集中统一经营土地面积仅 5 106.51 万亩,约占农垦耕地总面积的 48%,统一经营整体覆盖率较低,尚未在全国农垦形成主导。一是部分农垦经营缺乏统筹规划与管理。部分农垦将土地发包后,在作物布局、农资采购、农机作业、技术指导和产品销售等环节长期缺位,没有形成集约化、规模化的种植模式。二是农垦的农产品增值服务缺失。多数农垦的统一经营服务局限于初级的土地流转、农机作业和季节性用工协调,在技术推广、质量管控、品牌建设、市场拓展等关键增值环节服务能力薄弱,与家庭农场之间利益联结松散。三是基础设施滞后,削弱了统一经营的物质基础。部分农垦的高标准农田建设资金短缺、水利设施年久失修、机耕道条件差、农机装备落后,难以支撑统一经营服务,靠天吃饭局面未得到显著改善。四是人才紧缺,服务管理能力不足。部分农垦的职工老龄化,农业技术人才和经营管理人才紧缺,甚至出现少量“空壳场”,即已无农业职工、没有生产经营活动,也不具备提供农业服务的能力。

另一方面,“分”的格局固化,限制了土地要素流动与组织统筹,导致农垦对土地没有真正的管理权,其根源在于职工家庭对土地的依赖和外部社会保障不足。承包关系固化使得农垦难以调配土地资源,导致土地经营碎片化,农垦的组织化和规模化优势无法有效发挥。其形成原因主要可以归结为以下三方面。一是部分农垦承包制度照搬农村模式,承包期限过长。例如,新疆农垦某国有农场和国有牧场在向职工发包土地时,发放了 30 年承包期限的土地使用证和 50 年承包期限的草场使用证,未充分考虑农垦土地国有属性与农村土地不同,也忽视了农垦职工退休后可享受企业职工养老金的特性,在土地发包中固化了承包关系,

导致土地难以收回和重新配置。二是职工退休不退地矛盾突出。因社保缴费基数上涨,职工“身份田”收入不足以覆盖社保缴费中职工应缴部分,部分职工断缴导致断保。例如,新疆农垦某国有牧场有 163 人养老保险断保,部分退休职工依赖土地作为养老保障,拒绝退出土地,影响土地统筹利用。三是管理制度不健全,流转秩序混乱。部分农垦在承包资格审核、承包费用、流转程序及合同期限设定方面缺乏统一标准,导致承包价格偏低、流转失序、合同约束力不足,形成了土地一包了之、一租了之的惯性模式<sup>[10]</sup>。

#### (四)发展效能有待提升:多重激励不相容的综合结果

农垦高质量发展整体效能有待提升,是上述三个问题叠加作用的综合结果。多重激励不相容不仅制约了资源要素的高效配置,也削弱了农垦提升经营效益、创新能力和产业带动能力的基础条件。

一方面,经济效能和创新效能提升受阻,持续发展基础仍不牢固。2023 年,农垦集团经营收入和净利润分别同比下降 0.7% 和 10.7%,其国有农场的经营收入也下降 4.5%,土地租金收入约占农场总收入的 19.6% (见表 2)。其原因主要包括以下几点:首先,集团化、企业化改制有待深化。农垦局数据显示,截至 2023 年,仍有 38.9% 的农垦国有农场未完成改制,其中 97.2% 为市县属地化管理的农垦国有农场,尤其在山西、江西、河南、湖北等农垦区域,超过 70% 的国有农场尚未完成改制。部分国有农场虽名义上改制为有限责任公司并纳入区域性农垦集团管理,但集团并未真正参与农场生产经营,实际仍由县级农业农村部门下达种植任务,生产经营方式与改制前基本没有变化,企业化改革流于形式;部分省属农垦集团内部农场发展差距较大,改革推进不平衡,集团化整合优势尚未得到充分释放。其次,产业发展支撑能力不足。在实行属地化管理的农垦区域内,部分国有农场规模偏小、基础条件较弱,缺乏能够持续支撑发展的主导产业,在谋划产业项目、推进基地建设和产业集群培育等方面能力不足。再次,农业生产增产增收空间收窄。近年来,农垦粮油单

产已处于历史高位,自然灾害和极端天气增多,叠加土地流转成本上升,农资和人工等刚性支出增长,种植业利润空间不断被压缩。最后,政策支持覆盖仍显不足。部分农垦尚未完全纳入农业社会化服务补贴、农田基础设施建设、仓储设施补助等强农惠农政策支持范围,影响了其基础设施改善和现代农业发展水平提升。

表 2 2023 年农垦企业经营效益

| 类别       | 金额/亿元    | 较上年变动/% |
|----------|----------|---------|
| 全国农垦集团   |          |         |
| 资产总额     | 16 779.5 | 12      |
| 经营收入     | 7 648.03 | -0.7    |
| 净利润      | 153.76   | -10.7   |
| 国有农场     |          |         |
| 经营收入     | 1 146.14 | -4.5    |
| 其中土地租赁收入 | 224.37   | +11.5   |
| 其中主营业务收入 | 835.94   | -6.0    |
| 其中其他经营收入 | 85.83    | -21.4   |

数据来源:农业农村部农垦局《农垦情况》2024 年第 13 期。

另一方面,农业产业结构相对单一,产业带动和服务功能仍较薄弱。多数农垦企业在种养环节具有优势,但产业链条总体偏短,加工、仓储物流、品牌营销等下游环节发展不足,尤其在市场销售端,自有品牌影响力弱,渠道建设滞后,农产品附加值偏低。以广西农垦制糖产业为例,其生产主要停留在传统蔗糖生产及粗加工环节,缺乏对甘蔗及其蔗渣、蔗泥等副产品的深加工能力;产品结构主要集中于初级糖制品,缺乏低糖、无糖和功能性糖制品等高附加值产品,难以适应消费者健康意识提升带来的市场需求变化。产业链条延伸不足、经营主体之间联结机制不健全,制约了农业全链条价值提升。与此同时,农垦对地方农业的辐射带动能力仍然有限。部分农场机械作业总体规模不大,农机具少、配置不全,农机作业主要集中在耕、种等前端环节,尚未形成覆盖植保、收获等环节的全链条服务能力。以阿勒泰地区某农垦为例,由于农机购置补贴等普惠性政策主要面向农户个人,尚未有效覆盖农垦企业主体,该农垦的大型农业机械装备水平偏低,农业社会化服务仍以职工个人的小型农机作业为主,难以形成对地方农业发展的有效辐射和带动。

#### 四、促进农垦高质量发展的政策建议

结合当前农垦改革实践,本文按照“短期优化—中长期完善”的逻辑层次,分别就维护土地权

益、推进政企分开、优化双层经营体制、构建现代农业产业体系提出政策建议,并针对过渡期主要风险提出相应保障措施。

### **(一)以维护土地权益为重点促进农垦与地方政府激励相容**

土地是农垦建设现代农业大基地的核心资源,维护土地权益是实现资源长期稳定利用和增强发展韧性的根本保障。通过加强农垦土地科学规划、权属确认与动态监管等措施,有助于推动地方政府与农垦长期稳定发展的目标趋于一致。

在短期优化方面,重点在于摸清底数、化解存量矛盾。首先,聚焦历史遗留权属争议,完善多部门协同解决机制。农垦应主动作为,积极对接自然资源部门全面开展土地的地类、权属、界址坐标、现有使用情况等实地核查与资料整理。建立由农业农村、自然资源、司法等部门共同参与的农垦土地权属争议调处联席会议制度,对土地权属争议进行全面排查,按照一地一策原则分类制定解决方案。对非法侵占农垦土地行为开展专项整治,分类施策收回被占土地。对于边界争议类问题,按照“尊重历史,面对现实,互利互让”的原则,推动以行政协调与法律仲裁相结合的方式,分类施策,化解权属争议。在此过程中,应特别注意垦地矛盾的疏导,对确属历史形成、难以简单归属的争议地块,允许设置协议共管、有偿使用等过渡性安排。

在中长期完善方面,重点在于健全科学规划与法治保障。一方面,推动垦地空间协同治理,将农垦纳入地方国土空间规划体系,制定与农垦发展相衔接的专项规划,实现空间规划编制、审批、实施的全流程衔接。农垦部门应与自然资源部门共同完善国有农用地使用权相关法律制度,同时在指导性文件中对国有农场土地权属、处置、补偿等关键问题作出更具操作性的规定。另一方面,加强农垦土地监测与信息化建设,提升数字化管理能力。实现农垦土地监测数据与地方自然资源信息系统的互联共享,发挥监测系统在问题识别、过程管控与决策支持中的核心作用,鼓励有条件的垦区优先建设土地信息化管理平台,构建覆盖土地权属、利用与流转等信息的数据库,建立常态化数据更新与智能预警机制,逐步实现对农垦土

地资源的动态监管与精准调控,持续提升管理的科学化、规范化水平。

### **(二)以破解政企分开难题为重点促进农垦与地方政府激励相容**

实现政企分开,是农垦减轻负担、聚焦主责主业、激发经营活力的根本前提。针对政企分开,特别是偏远农场社会职能移交难的现实约束,应在坚持方向不变的前提下,探索分类型、分阶段的过渡方案,推动农垦与地方政府在公共服务供给责任上的激励相容。

在短期优化方面,重点在于建立分类标准、条件成熟地区先行移交,并为尚不具备条件的地区安排过渡保障。首先,明确移交标准,分类推进社会职能剥离。由省级农业农村部门会同财政、教育、卫健、民政等部门,制定农垦社会职能移交评估指标体系,从地理位置、地方承接能力、财政保障水平等维度,将辖区内农场划分为不同类型。对于条件成熟的农场,应加快移交,制定社会职能移交清单,明确移交事项、责任单位、完成时限与财政保障方式,对因移交产生转业需求的职工,应提前制定分流安置方案,确保过渡期间收入和社保不断档。对完成划转的教育、医疗、社区管理等事项,纳入地方财政预算和相关规划体系。其次,对于暂不具备完全移交条件的偏远农场,探索“省级财政专项转移支付+农场社区自治”的过渡方案。由省级财政建立专项转移支付机制,明确支付标准,用于补贴农场承担的基本公共服务支出,以减轻地方政府的承接压力与农场负担。同时,借鉴乡村治理经验,强化农场社区自我管理、自我服务能力,同时设立投诉受理机制,防止因服务衔接出现空白期引发问题。

在中长期完善方面,创新政府购买服务机制,推动政府通过服务外包方式,向农垦企业购买部分社会管理职能。由省级主管部门动态制定农垦社会管理服务采购指导性目录,将农场实际承担且移交条件不成熟的应急管理等事项纳入政府购买服务范围,通过契约化、市场化方式减轻农垦社会负担。对已经形成成熟经验的地区,可探索将部分公共服务事项纳入常态化购买服务清单,逐步推动社会职能承担方式由农场直接负责向政府购买、专业运营转变,最终实现政企分开全面落地。

### (三)以服务赋能和利益联结为重点促进农垦与职工家庭激励相容

在家庭经营基础上,提升农垦统一管理与服务能力,是破解土地经营碎片化、实现规模化发展的重要路径。促进农垦与职工家庭激励相容的关键,是将农垦的优势转化为职工家庭可感知、可依赖的高价值服务,并构筑紧密型的收益共享纽带。

在短期优化方面,重点在于增强服务供给、稳定职工就业预期,并妥善处理土地调整中的社会风险。一方面,创新社会化服务模式,强化对垦区职工及广大小农户的服务带动。加快推进垦区内部服务资源整合,依托农垦农资、农机、农技等企业组建区域性农业社会化服务联盟,制定统一的服务标准和收费指导价,面向职工家庭提供涵盖农资团购、代耕代种、飞防植保、测土配肥、烘干仓储等环节的服务。鼓励农垦社会化服务联盟积极拓宽服务半径,通过全托管或提供产前产中产后关键环节服务等模式,带动周边小农户融入现代农业产业链条。另一方面,健全土地承包规范与职工转型支持体系。坚持公平与效益并重的原则优化承包租赁管理,建立退休职工土地有序退回机制,对因退地而面临收入减少风险的职工,建立过渡性生活补贴制度,在其完成再就业或达到退休年龄前提供基本保障。引导断保职工以灵活就业身份参保并建立补贴机制,缓解其补缴压力、保障退地后的养老需求。同时,对流转土地后的富余劳动力,农垦企业应联合地方人社部门开展定向技能培训,引导其向农垦新业态或二三产业转移就业,增强其退出土地后的就业能力和收入保障能力。

在中长期完善方面,探索土地再配置机制,稳妥推进土地经营权归集与规模化利用。坚持自愿原则,先在条件成熟的农场试点,总结经验后逐步推广,引导职工将闲置或低效使用的土地经营权委托农垦集团统一经营,或作价入股农垦集团,推进土地规模化经营,扩大地块面积,形成大条田生产、大机械作业、大产业发展的经营格局。由专业机构进行统一整理、规划和项目招商,吸引其他社会资本投入现代化农业建设,从而归集分散土地、突破规模化经营的资金瓶颈,实现从发包土地到盘活土地的转变。对于土地入股等利益联结模式,应建立公开透明的收益分配机制和信息披露

制度,保障职工对入股资产的知情权和收益权。

### (四)以构建现代农业产业体系为支撑提升整体发展效能

构建现代农业产业体系,能够在更高的系统层面协调统筹国家战略、区域经济与市场主体的发展目标,进而提升农垦整体竞争力的关键路径。

在短期优化方面,重点在于发挥现有优势、加快示范引领,并推动小农户与地方产业的融合。首先,推动实力较强的农垦集团作为创建主体,打造农垦主导型农业现代化示范区。对标国家战略需求,聚焦发展壮大粮油、种业、天然橡胶和乳业等优势产业,规划建设一批特色鲜明、三产融合的示范区,重点展示数字农业等先进模式,使其成为新技术、新品种、新装备的集成应用和辐射平台。其次,创新机制带动小农户融入农垦产业链。深化“农垦标准+订单农业+小农户”合作模式,由农垦提供技术、农资和质量管理标准,与农户签订保底收购协议,并将其纳入农垦品牌销售体系,实现“小农户按标生产、农垦按约收购、品牌共享增值”,有效提升小农户组织化程度和抗风险能力。再次,推动垦地融合共建乡村产业体系。鼓励农垦向地方开放仓储、冷链、品控、营销等基础设施与服务资源,通过“共建基地、共营品牌、共享渠道”等方式,将地方特色产业嵌入农垦产业链,形成“以垦带地、以地促垦”的联动发展格局,增强区域农业整体竞争力。

在中长期完善方面,健全现代农业企业治理体系。加快推进垦区集团化改革,构建“集团公司—产业公司—农场基地”三级管理架构。集团公司层面聚焦战略管理、资本运作、风险防控;产业公司层面按产业板块实行专业化运营,承担市场竞争和利润考核责任;农场基地层面聚焦标准化生产、质量管控。依托农垦协会、“头雁”计划等平台,加强对农垦管理人员、业务骨干和基层职工的系统培训。对于尚未实现集团化管理的农场企业,应引导其融入地方农业产业链体系,形成利益共享、风险共担的市场化联结机制。同时,应注重提升集团统筹配置资源、组织产业协同和防控经营风险的能力,推动企业治理体系与现代农业产业体系建设相互支撑、协同发力。

#### 参考文献:

[1]曾江,周子超.中国近代农垦思想的探索和演变:兼议

- 农垦现代化经营的模式选择[J]. 中国农史, 2025, 44(6): 117-127.
- [2] 韩朝华. 新中国国营农场的缘起及其制度特点[J]. 中国经济史研究, 2016(1): 23-38.
- [3] 朱玲. 中国农业现代化中的制度尝试: 国有农场的变迁[J]. 经济学动态, 2018(2): 4-10.
- [4] 仇焕广, 雷馨圆, 冷淦潇, 等. 新时期中国粮食安全的理论辨析[J]. 中国农村经济, 2022(7): 2-17.
- [5] 仇焕广, 李登旺. 新时代农村改革赋能乡村全面振兴: 现实挑战与深化路径[J]. 社会科学辑刊, 2025(3): 85-96.
- [6] 陈锡文. 农垦要在农业强国建设中勇担使命[J]. 中国农垦, 2024(5): 4-7.
- [7] 周兵. 乡村振兴视野下垦地关系的历史与启示[J]. 马克思主义与现实, 2018(6): 23-30.
- [8] 姬一帆, 徐涛, 张德生. 垦地融合发展: 逻辑机理、现实契机与优化路径[J]. 中国农村经济, 2025(6): 144-164.
- [9] 杨英, 傅汉章, 郑少智, 等. 广东省国有华侨农场体制改革基本思路探索[J]. 中国农村经济, 2003(2): 57-62.
- [10] 李红梅, 季刚, 廖永松. 深化国有农场改革 促进农业强国建设[J]. 经济研究参考, 2023(8): 124-133.
- [11] 韩朝华. 国有农场的“办社会”职能及其改革方向[J]. 中国农村经济, 2018(5): 2-18.
- [12] 施春风, 庞玥坤. 农垦国有农用地资本化中粮食安全风险的法律防控[J]. 中国土地科学, 2021, 35(3): 23-28.
- [13] 高海. 论农垦国有农用地使用权的性质与构造[J]. 农业经济问题, 2019(2): 82-91.
- [14] 高海, 李红梅. 农垦“两田制”变化与农用地权利体系重构: 国有与集体两类农用地比较的视角[J]. 中国农村经济, 2020(6): 37-55.
- [15] 王力. 新疆兵团农业现代化的进程分析与模式选择: 对农垦系统农业现代化实现路径的思考[J]. 农业技术经济, 2013(4): 93-101.
- [16] 刘云菲, 李红梅, 马宏阳. 中国农垦农业现代化水平评价研究: 基于熵值法与 TOPSIS 方法[J]. 农业经济问题, 2021(2): 107-116.
- [17] 李森, 李晗冰. 制度逻辑、组织共生与农业强国: 基于农垦企业垦地融合的纵向案例研究[J]. 农业经济问题, 2025(7): 110-127.
- [18] 李晗冰, 李钢. 传统资源型农业“渐进式创新”的多重制度逻辑: 以天然橡胶产业为例[J]. 中国农村经济, 2025(10): 115-139.
- [19] NORTH D C. Institutions, institutional change and economic performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 92-104.
- [20] 祝宏辉. 农工商联合: 兵团农牧团场建立现代企业制度的有效途径[J]. 农业经济问题, 2000(11): 54-56.
- [21] 贾大明. 从家庭农场的发展看农垦农业管理体制的改革[J]. 中国农村经济, 1999(4): 12.
- [22] 陆国兴. 在改革创新中加快农垦企业发展[J]. 求是, 2004(12): 35-36.
- [23] 王力, 高继宏, 汪海霞. 影响兵团团场职工生产性收入增长因素的实证分析[J]. 农业经济问题, 2008(2): 92-95.
- [24] 唐正星. 国有农场制度变迁理论探讨[J]. 农业经济问题, 2009, 30(10): 104-107.
- [25] 王永忠. 加快农垦改革发展的实践与探索[J]. 求是, 2011(20): 45-46.
- [26] 李运美, 王大庆, 郭砾, 等. 规模化农业社会化服务的粮食增产效应研究: 以黑龙江农垦为例[J]. 中国农业资源与区划, 2025, 46(12): 81-90.
- [27] 周金阳, 戴毓, 周德群. 国有农业企业经营者激励机制研究: 基于委托代理模型的分析[J]. 农业经济问题, 2008(10): 96-100, 112.
- [28] HURWICZ L. The design of mechanisms for resource allocation[J]. The American economic review, 1973, 63(2): 1-30.
- [29] 蔡晓梅, 苏杨. 从冲突到共生: 生态文明建设国家公园的制度逻辑[J]. 管理世界, 2022, 38(11): 131-154.
- [30] 孙希波, 常庆博. 基于博弈理论和激励相容原理的低碳经济相关主体行为研究[J]. 中国管理科学, 2014, 22(增刊1): 794-800.
- [31] 邓宏图, 赵燕, 杨芸. 从合作社转向合作联社: 市场扩展下龙头企业和农户契约选择的经济逻辑: 以山西省太谷县某龙头企业和土地合作社为例[J]. 管理世界, 2020, 36(9): 111-128.
- [32] BAI C E, LI D D, TAO Z, et al. A multitask theory of state enterprise reform[J]. Journal of comparative economics, 2000, 28(4): 716-738.
- [33] 沈红波, 华凌昊, 许基集. 国有企业实施员工持股计划的经营绩效: 激励相容还是激励不足[J]. 管理世界, 2018, 34(11): 121-133.
- [34] 钟晓萍, 赵文杰. 激励相容视角下“非粮化”问题的综合治理逻辑与路径研究[J]. 中州学刊, 2026(1): 66-75.
- [35] 梁海兵, 姚仁福. 乡村特色产业主体利益联结: 理论框架、脱钩逻辑与复联路径[J]. 农业经济问题, 2024(9): 41-53.
- [36] 周天肖. 国有自然资源资产的央地分工治理研究: 基于国家治理的视角[J]. 自然资源学报, 2023, 38(9): 2345-2359.