

新时代农垦深化改革发展刍议

常旭

(中国社会科学院当代中国研究所, 北京 100009)

摘要:农垦作为国有农业经济的骨干和代表,是中国特色农业经济体系的重要组成部分。改革开放以来,虽然农垦既应纳入“三农”问题的范畴,也属于国企改革领域,但相关研究和社会关注都很少,对新时代农垦改革发展的研究亟待加强。文章基于社会调研,指出新时代农垦面临的新形势和新任务,认为农垦必须明确自身在新形势下的战略定位,坚持农垦姓农、坚持农垦国有,致力于发展现代农业。文章也指出,新时代农垦深化改革发展是一项综合性工程,需要从多个层面对农垦改革进行规划设计。当务之急是加强农垦行业指导管理体制创新。

关键词:农垦;现代农业;管理体制

中图分类号:F301.21

文献标识码:A

文章编号:1000-2987(2022)06-0101-08

DOI:10.16392/j.cnki.14-1057/c.2022.06.016

新中国农垦是在特定历史条件下为承担国家使命而建立的“非工非农、非城非乡,亦工亦农、亦城亦乡”的特殊组织,长期以来为保障国家粮食安全、支援国家建设、维护边疆稳定作出了重要贡献。经过多年改革发展,农垦作为国有农业经济的骨干和代表,与农村集体经济、农户家庭经济、农民合作社经济等共同构成中国特色农业经济体系。在全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军新征程中,农垦是推进中国特色新型农业现代化不容忽视的战略力量,是在复杂严峻的内外部环境保障粮食安全、种子安全不容小觑的坚强后盾,农垦事业的发展也能为构建新型工农城乡关系提供不可多得的宝贵经验。

当前各地农垦普遍存在行业管理体制弱化的现象,影响了农垦系统继续深化改革、统筹发展与安全的能力。必须进一步明确和贯彻《中共中央国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》(中发〔2015〕33号,以下简称“中央33号文”)提出的“把农垦建设成为保障国家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、安边固疆的稳定器”的四个战略定位^①,深化农

垦行业管理体制,做强做优做大国有农业经济。

一、新时代农垦改革发展的研究亟待加强

改革开放以来,虽然农垦既应纳入“三农”问题的范畴,也属于国企改革的领域,但相对于“三农”问题或国企改革,“学术界对国营农场的发展和改革关注不多”,“总结国营农场发展历程的著述不少,……但这类文献多注重记录和总结国营农场的发展轨迹和成就,很少从中国农业现代化方略的角度来分析国营农场在体制上的得失”,“迄今所见的农垦史研究多数没有超越农垦创业史的视角,而从体制模式角度评估国营农场得失的研究至今阙如”^②。以“农垦”为主题词在中国知网搜索,总库、学术期刊和硕博论文的数量自2012年以来都呈现阶梯式下降的趋势,代表社会关注度的报纸文章数量则自2010年就急剧下降,这表明农垦几乎处于被人们所忽视的灰色地带。当然,报纸文章数量2021年比2020年有较大回升,反映了社会对农垦的重视度开始恢复(见图1)。在2004—2022年的19份“中央一号文件”中,聚焦农垦的政策也非常少,其中有5年的文件,完全没有提及农垦(见表1)。

收稿日期:2022-07-22

作者简介:常旭,中国社会科学院当代中国研究所副研究员,研究方向为中国近现代经济史。

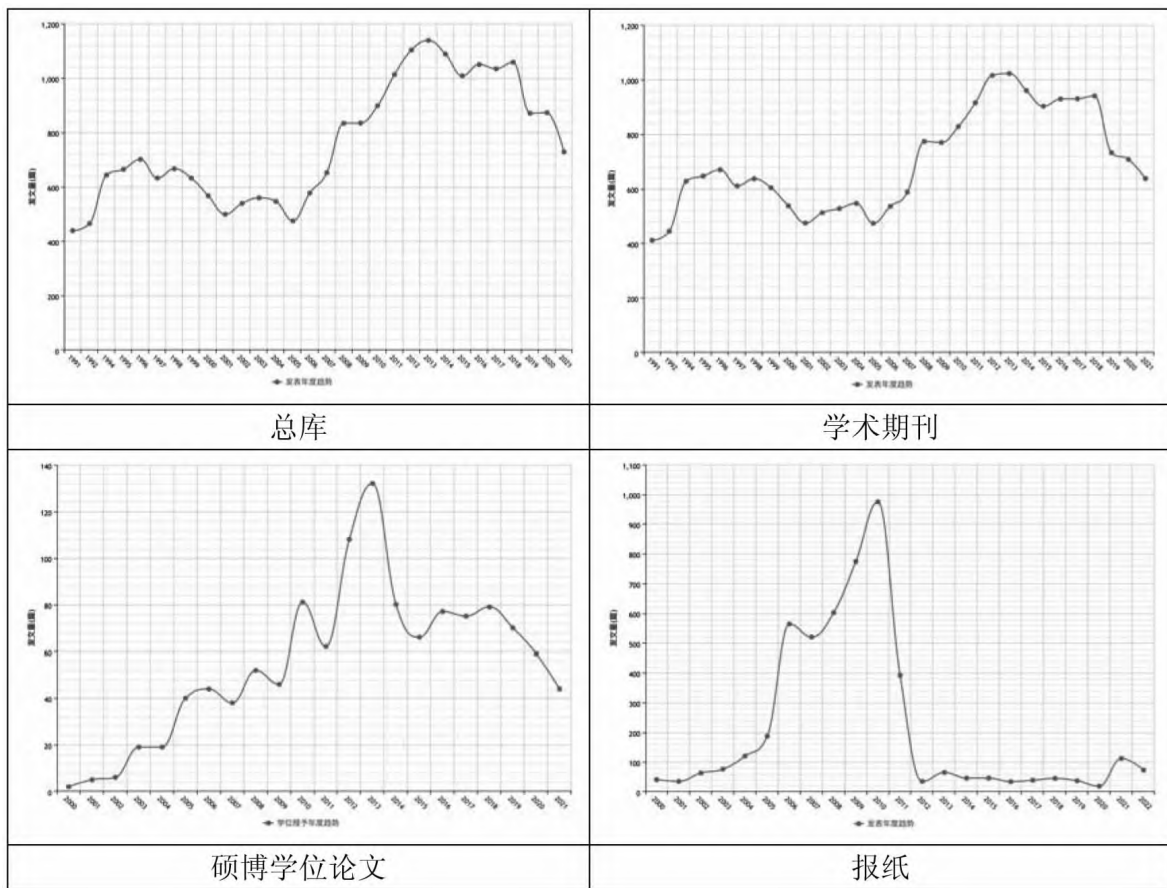


图 1 中国知网以“农垦”为主题词的相关搜索结果(截至 2022 年 4 月 20 日)

数据来源:中国知网。

表 1 2004—2022 年历年“中央一号文件”关于农垦的政策表述

年份	政策表述
2004 年	八、继续做好扶贫开发工作,解决农村贫困人口和受灾群众的生产生活困难 (二十一)认真安排好灾区和困难农户的生产生活。“落实好农垦企业参加企业职工基本养老保险的政策。”
2005 年	一、稳定、完善和强化扶持农业发展的政策,进一步调动农民的积极性 (一)继续加大“两减免、三补贴”等政策实施力度。“国有农垦企业执行与所在地同等的农业税减免政策。”
2006 年	无
2007 年	七、深化农村综合改革,创新推动现代农业发展的体制机制 (二)统筹推进农村其他改革。“继续推进农垦体制改革,转换企业经营机制,发挥农垦企业在现代农业建设中的示范带动作用。”
2008 年	二、切实保障主要农产品基本供给 (一)高度重视发展粮食生产。“支持农垦企业建设大型粮食和农产品生产基地,充分发挥其在现代农业建设中的示范带动作用。”
2009 年	五、推进城乡经济社会发展一体化 (二十二)加快农村社会事业发展。“加快研究解决农垦职工社会保障问题。”
2010 年	四、协调推进城乡改革,增强农业农村发展活力 (二十二)继续深化农村综合改革。“深化农垦体制改革,分离企业办社会职能,健全社会保障制度。”
2011 年	无
2012 年	无
2013 年	三、创新农业生产经营体制,稳步提高农民组织化程度 (一)稳定农村土地承包关系。“深化国有农垦管理体制改革,扩大国有农场办社会职能改革试点。”
2014 年	无

年份	政策表述
2015年	四、围绕增添农村发展活力,全面深化农村改革 (二十六)加快供销合作社和农垦改革发展。“加快研究出台推进农垦改革发展的政策措施,深化农场企业化、垦区集团化、股权多元化改革,创新行业指导管理体制、企业市场化经营体制、农场经营管理体制。明晰农垦国有资产权属关系,建立符合农垦特点的国有资产监管体制。进一步推进农垦办社会职能改革。发挥农垦独特优势,积极培育规模化农业经营主体,把农垦建成重要农产品生产基地和现代农业的示范带动力量。”
2016年	五、深入推进农村改革,增强农村发展内生动力 (二十三)健全农业农村投入持续增长机制。“逐步将农垦系统纳入国家农业支持和民生改善政策覆盖范围。”
2017年	六、加大农村改革力度,激活农业农村内生发展动力 (二十八)改革财政支农投入机制。“拓宽农业农村基础设施投融资渠道,支持社会资本以特许经营、参股控股等方式参与农林水利、农垦等项目建设运营。” (三十三)统筹推进农村各项改革。“深化农垦改革,培育具有竞争力的现代农业企业集团。”
2018年	三、提升农业发展质量,培育乡村发展新动能 (二)实施质量兴农战略。“切实发挥农垦在质量兴农中的带动引领作用。”
2019年	五、全面深化农村改革,激发乡村发展活力 (一)巩固和完善农村基本经营制度。“大力推进农垦垦区集团化、农场企业化改革。”
2020年	五、强化农村补短板保障措施 (二十七)抓好农村重点改革任务。“加快推进农垦、国有林区林场、集体林权制度、草原承包经营制度、农业水价等改革。”
2021年	无
2022年	七、加大政策保障和体制机制创新力度 (三十二)抓好农村改革重点任务落实。“健全农垦国有农用地使用权管理制度。”

数据来源:据历年“中央一号文件”整理。

党的十八大以来,农垦逐渐被摆在越来越重要的位置上。党中央、国务院高度重视农垦系统深化改革创新,农垦事业取得了显著成效。2015年11月27日,“中央33号文”颁布,标志着中国农垦进入以垦区集团化、农场企业化为主线的全面深化改革的重要历史阶段,对农垦改革发展思路日益清晰。在这一背景下,关于农垦的学术研究取得了较大发展,出现了一批具有代表性的成果^①。这些成果聚焦于“中央33号文”重点推进的“两个三年”任务,即在2015—2018年这3年期间完成两项改革任务:“用3年左右的时间,将国有农场承担的社会管理和公共服务职能纳入地方政府统一管理”,“用3年左右的时间,基本完成农垦国有土地使用权确权登记发证任务”^[1]。

在2018年底“两个三年”任务基本完成。截至

2018年底,全国农垦国有土地已确权登记4.12亿亩,确权发证率达到96%。全国农垦已有1558个国有农场办社会职能全部纳入地方政府统一管理,占应改革农场总数的90.6%。在深化农垦管理体制和经营机制改革方面,各垦区坚持集团化改革方向,形成和壮大了一批具有较强竞争力的现代农业企业集团;大部分国有农场归属市县管理的垦区,积极探索推进组建区域性现代农业企业集团,把农场打造成为真正的市场主体。部分垦区按照完善国有资产管理体制的总要求,探索建立符合农垦特点、以管资本为主的监管体制,部分垦区开展改组、组建农垦国有资本投资、运营公司试点^[3]。

当前,农垦系统面临新形势与新任务,而这方面的学术研究和社会关注就明显不足了。事实上,在改革解决了“经营机制不活、社会负担重”等问题后,立

①主要成果有:王守聪主编:《打造中国农业领域的航母:新时期农垦改革发展理论与实践》,中国农业出版社2018年1月第1版;朱玲主编:《中国农业现代化中的制度实验:国有农场变迁之透视》,经济管理出版社2018年6月第1版;厉以宁等著:《新形势下农垦改革发展重大战略问题研究》,人民出版社2019年2月第1版;农业农村部农垦局编:《新中国农垦改革开放40年》,中国农业出版社2020年3月第1版;王曙光著:《中国农垦——农业现代化与农业安全的中国道路》,商务印书馆2021年3月第1版。中国社会科学院经济研究所韩朝华研究员的3篇论文尤其值得关注:《新中国国营农场的缘起及其制度特点》(《中国经济史研究》2016年第1期)、《个体农户和农业规模化经营:家庭农场理论评述》(《经济研究》2017年第7期)、《国有农场的“办社会”职能及其改革方向》(《中国农村经济》2018年第5期)。

足新时代的发展,农垦要进一步解决如何“做强做优做大”的问题。2016 年 5 月、2018 年 9 月,习近平总书记两次考察黑龙江,对农垦事业的发展作出了重要指示。2016 年 5 月,习近平总书记视察黑龙江时指出:“要深化国有农垦体制改革,建设现代农业大基地、大企业、大产业。”^[4]2018 年 9 月,习近平总书记视察北大荒建三江国家农业科技园区时强调:“农业科技大有潜力、大有可为。”“农业是基础性产业,中国现代化离不开农业现代化。”^[5]2020 年 6 月 30 日,中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过了《国企改革三年行动方案(2020—2022 年)》,坚持深化国企市场化改革不动摇,充分强调了发挥国有经济的制度优势的要求,要通过改革发挥国有企业顶梁柱、压舱石、主力军的作用,发挥国有企业在优化结构、畅通循环、稳定增长方面的引领作用。这是国企改革领域引人瞩目的新变化。在这一新形势下,农垦改革要全面提升农垦行业的内生动力、发展活力、整体实力,这就要求进一步理顺农垦行政管理体制、健全政策支持体系。因此,应立足于农垦完成“两个三年”改革任务后的新现状,充分加强这一领域的研究。

二、新时代农垦面临的新形势与新任务

习近平总书记指出:“当前,世界百年未有之大变局加速演进,新冠肺炎疫情对国际格局产生深刻影响,我国安全形势不确定性不稳定性增大。”^[6]2018 年以来,随着中美贸易战升级、新冠肺炎疫情爆发和持续,中国发展所面临的内外环境更趋复杂严峻和不确定,我国经济处在突发疫情等严重冲击后的恢复发展过程中,发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力,必须统筹发展与安全的关系,强化国家经济安全,尤其是完善重要农产品供给保障体系和粮食产购储加销体系,全力以赴推进种业振兴,夯实“藏粮于地、藏粮于技”的物质基础。要明确农垦的定位,坚持农垦姓农、坚持农垦国有,更好地服务国家战略需要,打造有强大控制力、影响力、竞争力的“中国农垦号”航母舰队。

首先,国际农业市场合作与竞争日趋复杂。以传统 ABCD 四大国际粮商与日本丸红、全农等新兴跨国粮商等为代表的跨国集团,在涉农科技创新、金融资本运作、现代企业管理等方面具有明显的优势,利用其优势在全球范围内攻城略地、占尽先机,并通过

并购、合作和租赁等方式加速布局中国市场,可能会导致我国部分农产品定价被少数跨国粮商掌握和主导。农垦只有加快打造农业领域航母步伐,引领我国农业对外合作,才能不断提升我国农业国际竞争力。

习近平总书记强调:(农垦)要贯彻新发展理念,加快建设现代农业的大基地、大企业、大产业,深化农垦体制改革,全面增强农垦内生动力、发展活力、整体实力,更好发挥农垦在现代农业建设中的骨干作用。相比国际大粮商,中国农垦在许多方面存在不足和短板,如农产品物流供应系统比较薄弱,金融资本运作和扩张能力不强,大型农业企业集团还较少,国际竞争力还较弱,参与全球农业竞争与合作也不够深入。打造农垦现代农业航母,就要提升农垦着眼于建设国际一流企业应具有的核心竞争力,尽快产业资源优化重组、企业创新活力塑造和专业链分工协作,练就能与国际大粮商同台竞技的真本领,维护国家农业产业安全。农业农村部原部长韩长赋指出:“农垦改革的成败不仅关系到国有农业企业改革成败,关系到国家粮食安全和现代农业发展,也关系到我们能不能打造一支力量与国际跨国公司进行抗衡、取得竞争优势,更是关系到能否掌握我国农业农村经济发展主动权、巩固党的执政基础的大事。”^[7]

其次,我国粮食安全、种子安全面临新的挑战,粮食稳产增产的根本出路在科技创新,要坚持农业科技自立自强。这要求农垦在保障国家粮食安全、示范带动农业高质量发展等方面更好地发挥引领作用。农垦行业管理体制改革必须有助于增强国有经济的竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力。

习近平总书记强调:“不能把粮食当成一般商品,光算经济账、不算政治账,光算眼前账、不算长远账。……此乃国之大者!”^[8]全国农垦系统共 1700 多个国有农场,许多地处城乡接合部、农牧交错地带,大量位于沿江沿湖、草原湿地和山区林区等生态脆弱区,还有不少分布在边境线上。农垦系统粮食生产能力达 713 亿斤(2020 年数据),粮食商品化率达到 94% 以上,是保障粮食安全的重要力量。在中国这样的农业大国,适度保持政府对农业资源和生产的控制力、影响力,在任何时候都是非常必要的。农垦在保障国家粮食安全、示范带动农业高质量发展、推进乡村振兴和农业对外合作等方面能够更好地发挥国有农业经济的独特作用。无论是在 2003 年“非典”时期与 2008 年汶川地震时期,还是在 2020 年新冠疫

情肆虐之际,农垦既是农业领域的“国家队”,又是危机中的市场主体,一手抓好产品生产和供应,一手强化产业经营管理。可以说,农垦系统经受住了疫情考验,关键时刻“靠得住、拉得出、顶得上”。

再次,加快推进农业现代化、实施乡村建设行动要准确预判农业农村状况。无论是加快推进农业现代化还是大力实施乡村建设行动,都需要加强对农村人口、农业人口的基本情况调研,只有这样才能清醒认识乡村振兴的生产要素情况。乡村振兴战略归根到底需要依靠农业产业发展。要全面实施乡村振兴战略,推动形成“工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣”的新型工农城乡关系,就必须深入推进农业供给侧结构性改革。农垦系统代表着国有农业经济的公司化探索方向。

习近平总书记指出:“今后一个时期,是我国乡村形态快速演变的阶段。建设什么样的乡村、怎样建设乡村,是摆在我们面前的一个重要课题。”^[8]中国城市化和老龄化进程叠加,造成农业农村人口的加速流失,农民种粮积极性不高,不少农村出现老年人种不了粮、中年人不种粮、青年人不会种粮的现象。以中国当前和今后一段时期的形势而论,传统小农靠

劳动力过密化投入维持的农业生产的方式将难以为继。而从理论上讲,家庭经营能消除农业生产中的劳动监督问题,是最适于农业生产经营的组织方式。但是,这并不意味着它在农业全产业链的所有环节中都具有优势。家庭农场的优势只限于农业中的直接生产环节,而在与直接生产环节相衔接的诸如产前、产后环节中,个体农户非但并无优势,而且是真正的弱者^[9]。在现代经济体系发展尚未全面启动时,着眼于维持社会稳定和满足农村人口的口粮需要,保护和鼓励小规模农业的政策有一定的积极意义;但从推进经济发展和农业现代化的角度看,传统小规模农业应属于被改造对象。以农垦为代表的国有农业经济未来应该承担更大的责任。调研发现农垦国有农场与地方政府的合作案例,农场经由地方政府流转农民土地,建设特色产业园,实现垦区管理技术优势与地方土地资源的高效合作。

最后,在强调新时代农垦所具有的特殊性、重要性和战略地位的同时,绝不能忽视农垦本身存在的、需要深化改革的诸多问题。农垦要履行“中央 33 号文”规定的“四个定位”,必须清楚地认识到农垦系统存在的优势与劣势(参见表 2)。

表 2 当前农垦系统的优势与劣势

	优势	劣势
国有企业	中央文件将农垦定位为“国有农业经济的骨干与代表”,易于得到政策支持。	农垦虽然本质上是企业,但竞争意识还不够强,改革意志、市场意识、经营观念相对滞后。农垦体量大,背负着许多社会负担和历史包袱。
农场资源	农垦已经建成了一批规模大、水平高的农产品生产基地。农垦的资源优势将转化为巨大的资产资本优势。	“政策边缘化”问题突出,许多国有农场没有纳入国家农业支持和民生改善政策覆盖范围,地方政府编制规划也没有将农垦纳入其中,并同步组织实施。农垦被排除在农业农村政策之外。
集团规模	农垦已经出现资产百亿级、千亿级大型企业集团,其中超过千亿元的有 3 家,在区域、全国乃至全球市场具有一定的竞争力。农垦还有很多控股上市公司,这些都是优质资源。	农垦企业集团众多,管理体制复杂,垦区集团间尚未形成合力,集团内分散经营,专业化程度不高,市场化程度不细。农垦资源资产虽然丰富,但是分散在各个垦区。
大产业链	农垦在加工、流通、研发和金融等现代农业产业链的各个环节均有布局,初步形成一、二、三产业融合发展的格局。国有资本向粮食、天然橡胶、大豆、棉花、糖料等基础重要行业集中,向深加工、物流、仓储、品牌、资本运作布局。	产业布局覆盖了农业全产业链,但各链条环节多处于断裂状态。
“大套小”的双层经营体制	农垦双层经营体制比照农村承包租赁的改革模式,国有大农场统一经营和指导、管理、监督,为职工家庭小农场提供社会化服务。所有权和经营权分离,调动了职工的积极性。	现实中,一些承包租赁关系已经固化,租金过低、租期过长、面积过大,成为农垦生产标准化、规模化、产业化的阻碍。

资料来源:主要参考《屈冬玉副部长在努力打造中国农垦现代化农业航母专题研讨班上的讲话》(2018 年 5 月 25 日)等资料归纳总结编制,载《农垦改革发展文件及领导指示讲话汇编(第三版)》(内部资料),第 316-324 页。

新时代农垦要全面深化改革发展,对农垦企业来说,应该在以下几个方面着力:第一,中央文件将农垦定位为“国有农业经济的骨干与代表”,农垦企业应该尽可能争取政策支持。第二,农垦已经建成了一批规模大、水平高的农产品生产基地,农垦要探索将资源优势转化为资产资本优势的途径。第三,农垦已经出现资产百亿级、千亿级大型企业集团,其中超过千亿元的有 3 家,在区域、全国乃至全球市场具有一定的竞争力。农垦还有很多控股上市公司,这些都

是优质资源,应该在区域、产业等更高层面上构建整体性协作框架。第四,农垦在加工、流通、研发和金融等现代农业产业链的各个环节均有布局,初步形成一、二、三产业融合发展的格局。国有资本要向粮食、天然橡胶、大豆、棉花、糖料等重要行业集中,向深加工、物流、仓储、品牌、资本运作布局。第五,农垦双层经营体制要更好地发挥“分”的优势,也要重视发挥“统”的优势,加强国有农场统一经营和指导、管理、监督,为职工家庭小农场提供社会化服务。

表 3 2019—2020 年农垦各产业增加值与比重

产业	2020 年		2019 年	
	产值(亿元)	比重(%)	产值(亿元)	比重(%)
第一产业	1982.30	24.0	1828.37	23.2
第二产业	3288.94	39.7	3290.01	41.7
第三产业	3008.55	36.3	2767.87	35.1

资料来源:农业农村部农垦局:《2019 年全国农垦经济社会发展统计公报》《2020 年全国农垦经济社会发展统计公报》。

归根结底,农垦必须明确自身在新形势下的战略定位,坚持农垦姓农、坚持农垦国有,立足于发展现代农业,把“农”字文章做好做实。与此同时,农垦要在一、二、三产业融合、构建现代农业全产业链上发力,从“农业生产者”向“农业全产业链控制者”转变。如果不能坚持“以农为本”,就不能顾全大局、承担作为国家粮食安全、种子安全的历史使命,甚至会在国企改革和发展中完全以经济效益为导向。一旦农垦混同为一般性国企,短期或许优化了资产负债结构,营造出农垦改革成效的繁荣“假象”;长远来看,农垦会失去在 70 余年“艰苦奋斗,勇于开拓”的辉煌历史中凝聚的政治资源,得不偿失。

三、加强农垦行业指导管理体制创新

新时代农垦深化改革发展是一项综合性工程,是行政改革、企业改革、农业农村改革等多种类型改革发展的综合体。因此,推进农垦事业发展,迫切需从多个层面对农垦改革进行规划设计。当务之急是加强农垦行业指导管理体制创新。

全国农垦系统主要分为三类:第一类为兵团体制,即新疆生产建设兵团,实行党政军企合一,由中

央直接管理。第二类为集团体制,即从行政管理体制或行政性公司体制成建制地转为企业集团。集团体制中又分为“省部双重领导、以省为主”的中央直属垦区和由省直属管理的垦区。第三类为行政管理体制,即在无省直属农场的垦区,省级农垦主管部门承担业务指导和宏观协调职能。在中央直属垦区方面,《全国国营农场工作会议纪要》(1978 年 1 月 26 日)规定,黑龙江、新疆、广东、云南 4 个垦区,实行农垦总局和省、自治区双重领导,以省、自治区为主^{[10]846}。此后,新疆、云南、海南三个垦区分别在 1990 年、1994 年、2008 年从中央直属垦区划出。目前中央直属垦区只有黑龙江垦区和广东垦区两个^①。

在集团化、企业化改革背景下,目前大多数地方专门的农垦管理部门逐渐被撤销,农垦开始作为一般性国企纳入国资委分类监管考核体系。这就导致了农垦行业管理体制出现了一些突出的新问题:

第一,中央行业管理部门缺乏地方对口职能部门配合落实。垦区集团化改革后,大多数省级和地方农业农村政府部门已经不再专设农垦行业管理部门,农业农村部农垦局对农垦行业的指导管理渠道不畅。从中央层面看,农垦局对农垦行业的指导管理

①2018 年 4 月,农业农村部、中央机构编制委员会办公室、国家发展和改革委员会、财政部、人力资源和社会保障部、自然资源部、黑龙江省政府、广东省人民政府联合印发《中央直属垦区“省部双重领导、以省为主”管理暂行办法》。

任务既难以跨部门协调,也难以精细化分解到农业农村部其他厅局。甚至,农垦局在部内协调难度可能超过部际。个别省份虽在省级农业农村厅保留“农垦处”的牌子,但往往是由其他处室兼挂,其职责也仅仅是解决农垦改革中的遗留问题。

第二,农垦行业管理缺乏法律依据和政策手段。中央直属垦区实行“部省双重领导、以省为主”,由财政部代表国家承担出资人职责;省直属垦区和市县地方垦区,由省国资委及市县国资部门履行出资人资格。但作为出资人的财政部、地方国资部门却难以对农垦进行精准管理。农业农村部农垦局在履职中,除中央直属垦区外,对各省级农垦集团的行业指导管理缺少法律依据和有效手段,农垦行业区域协作规划难以推行。调研发现,农垦局对非中央直属垦区乃至中央直属垦区的行业指导管理能力正迅速弱化。

第三,农垦跨部门协调容易遭遇政策壁垒。农垦经常被排除在农业农村政策之外,许多国有农场没有纳入国家农业支持和民生改善政策覆盖范围。调研中据有关部门反映,由于长期以来农垦相对封闭,有的地方市县、甚至省级主要领导对农垦不太了解,因此也谈不上重视和支持。促进农垦发展的政策很容易流于形式,或者不能形成政策合力。

这些问题严重影响了农垦推行区域协同合作发展的进程。农垦依托多年积累的生产优势,有能力通过数字化平台优化资源利用,发展智慧农业,占得产业升级的先机,但这也要求打破区域界线,畅通垦地循环。如大豆产业,农垦系统在恢复和发展大豆产业中具有地理禀赋、技术研发、生产经营组织、产业链等多方面的优势,但只有理顺管理体制,健全管理部门,通过科学系统的顶层设计与扶持政策构建,才能科学谋划相关垦区的产业布局、制定合理科学的产业政策。

习近平总书记指出:“要深入推进农业供给侧结构性改革,推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产。”^[8]为贯彻落实《关于进一步推进农垦改革发展的意见》和习近平总书记系列重要指示,农垦必须加强行业管理体制建设,必须重视发挥切实有效、强有力的行业指导和管理能力。

第一,加强农垦行业管理体制的顶层设计。

在农垦集团化改革已经基本完成、省级农垦行政管理部門大多数已经撤销的情况下,尤其需要加

强农垦行业管理体制的顶层设计。可以借鉴工信部中小企业局的经验,推动出台“农垦事业发展促进法”,以促进法为依据在国务院层面建立国务院促进中国农垦发展领导小组,构建一个包括国家发改委、财政部、国资委、人社部、自然资源部、水利部、农业农村部、商务部、海关总署、国家知识产权局等多部门参与的具有广泛代表性和协调能力的机制。在省级层面,各省也应设立相应的协调机制。

第二,增强行业管理履职能力的基本原则和措施。

首先,用好中央赋予农垦推进土地资源资产化和资本化的政策,建立以土地为中心的国有资产监管体制,形成符合农垦特性、以管资本为主、以监督土地资产为重心的国有资产监管体制。其次,构建以利益为纽带的区域协同机制,从国家层面要指导创新垦区间、垦地间、国内外企业间的合作发展模式,推进资源共享、优势互补、差异经营、集成特色、互利共赢,形成合理的利益分配机制。再次,形成管理和服务相结合的新的行业指导体制。农垦管理部门要在引导资源整合、规划产业布局、指导体制机制改革等方面履职尽责,为农垦企业提供各项优质服务,特别是针对跨垦区联合协作,要转变管理思路、强化服务能力、改善服务方式。最后,打造以中国农垦品牌为核心的农垦品牌体系。中国农垦走在现代农业建设前列,理应扛起我国农业领域行业品牌建设的双重任务,成长为值得消费者信赖的安全优质农产品的代名词,加大中国农垦品牌形象宣传力度。

第三,农业农村部农垦局加强行业管理体制的具体措施。

农业农村部农垦局要以履行行业指导为依据,及时了解各地有关农垦的支持政策,参与制定财政部门、国资部门针对农垦的考核标准,推进农垦集团在国资管理中分类管理。在中央直属垦区可以探索借鉴“黄金股”制度,政府对农垦集团涉及国家安全及公共利益的重大事项具有一票否决权,强化履职能力。加强农垦集团协同合作发展,明确新阶段农垦协同合作新内涵新要求,围绕大基地、大企业、大产业加强规划引导,通过实施一批重点项目打造若干有标志性的项目。搭建综合社会服务体系,着力协调解决各农垦集团突出的矛盾问题,引导制定和落实相关的政策。加快建立农垦经济信息监测平

台,由于农垦系统散布全国各地,农垦经济数据对评估我国农业农村经济社会发展水平具有独特的价值。加大农垦宣传和品牌形象建设,推进农垦品种、品质、品牌建设。

从中国农垦改革发展、特别是行业管理体制改革的历程来看,农垦系统的改革侧重于发展,解决了农垦的“活力”问题;而从新时代的新形势新任务看,国家宏观战略层面需要统筹发展与安全,要进一步解决“强大”问题。随着新时代农垦事业全面深化改革,农垦任重道远。中国农垦曾经筚路蓝缕、战天斗地,在新时代的新征程中也必将不忘初心、不辱使命!

[责任编辑 胡志豪]

参考文献:

[1]中共中央 国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见(2015年11月27日)[J].中国农垦,2015(12).
 [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).
 [3]农业农村部农垦局.中国农垦改革开放40周年回顾与展望[M]//农业农村部农垦局编.新中国农垦改革开放40周年.北京:中国农业出版社,2020.
 [4]习近平.深化改革开放优化发展环境 闯出老工业基地振兴发展新路[N].人民日报,2016-05-26(01).
 [5]习近平总书记调研东北三省并主持召开深入推进东北振兴座谈会纪实[N].人民日报,2018-09-30(01).
 [6]习近平在中央政治局第二十二次集体学习时强调 统一思想坚定信心鼓足干劲抓紧工作 奋力推进国防和军队现代化建设[N].人民日报,2020-08-01(01).
 [7]做大做强农垦经济 更好服务国家战略需要[J].中国农垦,2015(12).
 [8]习近平.坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴[J].求是,2022(7).
 [9]韩朝华.个体农户和农业规模化经营:家庭农场理论评述[J].经济研究,2017(7).
 [10]农垦部政策研究室,等编.农垦工作文件资料选编[M].北京:农业出版社,1983.

Opinions on the Deepening Reform and Development of Agricultural Reclamation in the New Era

Chang Xu

(Institute of Contemporary China, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

Abstract: As the backbone and representative of state-owned agricultural economy, agricultural reclamation is an important part of the agricultural economic system with Chinese characteristics. Since the reform and opening up, although agricultural reclamation should be included in the category of "agriculture, rural areas and farmers" and belong to the field of state-owned enterprise reform, there is little relevant research and social attentions which must be strengthened as soon as possible. Based on social research, this paper points out the new situation and new tasks faced by agricultural reclamation in the new era. This paper argues that agricultural reclamation must clarify its strategic positioning under the new situation, adhere to the surname of agricultural reclamation, adhere to the state-owned agricultural reclamation, and devote itself to the development of modern agriculture. This paper also points out that the deepening reform and development of agricultural reclamation in the new era is a comprehensive project, which needs to be planned and designed from multiple levels. The urgent task is to strengthen the guidance and management system innovation of the agricultural reclamation industry.

Key words: agricultural reclamation; modern agriculture; management system