

深化国有农场改革 促进农业强国建设

李红梅 季刚 廖永松*

摘要: 国有农场作为农业建设中的国家队,是建设农业强国重要的经营主体之一。在保障国家粮食安全和农产品供给过程中,国有农场需要面向市场,沿着企业化方向发展,以提升国有土地资源利用效率和核心竞争力。当前,国有农场企业化改革仍面临着转型困难、现代企业制度建设不健全、现代农业建设水平不高等问题。今后仍需坚定不移地推进政企分开、创新完善经营管理制度,结合农场实际,推进资产资源整合,做大做强主导产业,做专做精优势产业,做好土特产文章,以三产融合发展和农业全产业链建设为抓手,进一步完善产业形态,更好地发挥国有农场在农业强国建设中的示范带动作用。

关键词: 国有农场 改革 措施 农业强国

中图分类号:F324 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-3151(2023)08-0124-10

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2023.08.004

我国的国有农场是在特定条件下为承担国家使命而建立的,在70多年发展历程中,在保障国家粮食和重要农产品有效供给、示范应用先进适用技术、维护边疆繁荣稳定等方面发挥了重要作用。作为国有农业经济的代表,在实现农业强国建设新征程中,国有农场如何通过深化改革激发发展的内生动力,充分利用自身资源优势和组织优势,更好发挥国家队的的作用,值得深入研究。

一、国有农场是推动农业强国建设的重要力量

党的二十大报告提出,加快建设农业强国。这是党中央立足全面建设社会主义现代化国家、着眼统筹“两个大局”作出的重大决策部署,明确了新时代新征程农业农村现代化的主攻方向。国有农场作为国有农业经济的骨干和代表、推进中国特色新型农业现代化的重要力量,在供给保障、科技装备、经营体系、产业韧性方面有较好的发展基础和较强的发展潜力,能在自身率先做大做强的同时,带动广大农村加快推动农业高质量发展。

(一) 国有农场的使命

当前,国有农场作为一个以农业生产为主的区域性经济、社会组织,包括了三次产业的各个业态,既有管理边界非常明确的农业经济组织,也有经过属地化管理改革成为类似乡镇或区域管理委员会的地方性组织。

* 作者简介:李红梅,中国农垦经济发展中心经济研究处处长,副研究员;季刚,中国农垦经济发展中心助理研究员;廖永松,中国社会科学院农村发展研究所研究员。

中华人民共和国成立以后，以新疆生产建设兵团、黑龙江北大荒、华南垦殖局为代表的农垦三大体系先后建立，定位于保障国家粮食供给、开发天然橡胶资源、承担屯垦戍边的功能目标。而后，国家有计划地在沿海、沿江、内陆滩涂等地区垦荒造田，并在北京、天津、上海及其他大中城市郊区，建立起保障粮、棉、油、糖、乳及肉食品供应基地。

国有农场在成立伊始，即建立了兼具经营职能与社会职能相结合的体制，而且为满足全国粮食作物的消费需求，施行了计划经济体制的经营模式。国有农场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大贡献（李红梅，2021）。改革开放以来，国有农场开始从计划管理体制向市场经济体制方向转变，但土地资源国有的属性没有改变。总体上，国有农场先后推行了财务包干、农工商综合经营、联产承包责任制、大农场套小农场双层经营制度等改革。在中国特色社会主义市场经济体制建立过程中，国有农场以实现企业功能为改革目标，开始分离办社会职能，理顺政企、事企关系，逐步向企业集团化管理体制过渡，希望通过完善现代企业制度，提升农场治理效能。

在国有农场企业化改革进程中，2015 年是比较重要的年份。这一年，中共中央、国务院出台了《中共中央 国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》，为包括国有农场在内的农垦系统改革指明了方向。国家明确提出农垦要以保障国家粮食安全和重要农产品有效供给为核心，以推进垦区集团化、农场企业化改革为主线，依靠创新驱动，加快转变发展方式，推进资源资产整合、产业优化升级，建设现代农业的大基地、大企业、大产业，全面增强农垦内生动力、发展活力、整体实力，切实发挥农垦在现代农业建设中的骨干引领作用。

（二）国有农场的特殊性

计划经济时期，国有农场在国家发展计划及指令下形成了特殊的管理体制。因为物质匮乏，统一的生产经营体制在计划经济时期的重要作用得到了充分发挥，团结了各方力量，极大程度地调动了农场经济建设发展的积极性。国有农场在为社会提供粮食、工业原料和副食品，为国家建设积累资金，为农业实现现代化积累经验等方面起到了重要的作用。自 1978 年兴办农工商联合企业以来，国有农场始终坚持产销一体化发展道路，推动资源要素不断整合，产业链条不断延伸，逐步构建起符合自身特点的农业产业体系、生产体系、经营体系。

经过不断改革，截至 2021 年底，全国农垦拥有土地面积 3325.86 万公顷，其中耕地面积 687.66 万公顷，占全国耕地的 5.4%；农垦系统总人口 1406.20 万人，其中职工 232.26 万人。2021 年，农垦粮食总产量 3874.55 万吨，占全国粮食总产量的 5.68%，粮食商品率超过 85%。^①根据财政部 2020 年的数据，国有农场分布在 883 个县（区）。其中，有 956 个国有农场分布在 27 个省（自治区、直辖市）的 466 个产粮大县，有 4 个国有农场单列为制种大县。国有农场对保障北京、上海等大城市粮食供给发挥着“在关键时刻调得出”的独特功能。

当前，农业规模化发展是农业改革的主流趋势，规模化发展的实现需要依靠科学的管理机制作为保障。国有农场以职工家庭经营为基础、大农场统筹小农场的农业双层经营体制符合农业规模化、组织化、产业化发展的要求。如今，按照管理体制不同，国有农场主要有三种类型。第一种是新疆生产建设兵团（以下简称新疆兵团），实行党政军企一体计划单列；第二种是中央直属垦

^① 《中国农垦统计年鉴（2022）》。

区，包括黑龙江和广东垦区，一直以来实行省部共管形式，目前北大荒农垦集团由财政部代表国务院履行出资人资格；第三种是地方管理垦区，占绝大多数，国有农场归属不同层级的地方政府国有资产部门管理。换一个角度来说，国有农场可以区分为农场直属省级农垦集团管理和农场分属省、市、县不同层级管理两种体制。总体上，集团化垦区国有农场单位产值和效益远高于归属市县管理的垦区国有农场。

根据 2022 年农垦统计调度数据，2021 年，全国 36 个垦区（包括中国热带农业科学院）共计 1803 个国有农场。其中，一是省属农场共 585 个，包含新疆兵团所属农场 179 个，黑龙江垦区所属农场 114 个，广东垦区所属农场 45 个；北京、天津、上海、江苏、安徽、广西、海南、重庆、云南、陕西、甘肃、宁夏 12 个省级农垦集团公司所属农场 214 个；河北、山西、吉林、浙江、河南、湖南、四川、青海、新疆畜牧 9 个非集团化垦区省属农场 32 个；另有中国热带农业科学院所属农场 1 个。二是市属农场 212 个，分属内蒙古、新疆畜牧、福建、浙江等 21 个垦区。三是县属农场 1006 个，分属江西、福建、辽宁、河南等 19 个垦区（见表 1）。

表 1 2021 年中国农垦国有农场隶属情况 单位：个

垦区	省属	市属	县属	合计
北京*	13	0	0	13
天津*	8	0	0	8
河北	6	7	19	32
山西	6	7	10	23
内蒙古	0	48	52	100
辽宁	0	11	93	104
吉林	2	11	79	92
黑龙江*	114	0	0	114
上海*	21	0	0	21
江苏*	18	0	0	18
浙江	1	15	64	80
安徽*	20	0	0	20
福建	0	16	94	110
江西	0	1	155	156
山东	0	2	8	10
河南	2	9	77	88
湖北	0	5	62	67
湖南	1	7	52	60
广东*	45	0	0	45

续表

垦区	省属	市属	县属	合计
广西*	47	0	0	47
海南*	27	0	0	27
重庆*	17	0	0	17
四川	3	7	54	64
贵州	0	10	27	37
云南*	2	0	41	43
西藏	0	4	0	4
陕西*	5	3	4	12
甘肃*	22	0	0	22
青海	8	9	2	19
宁夏*	14	0	0	14
新疆兵团	179	0	0	179
新疆农业	0	6	38	44
新疆畜牧	3	26	75	104
广州	0	7	0	7
南京	0	1	0	1
中国热带农业科学院	1	0	0	1
合计	585	212	1006	1803

注：带星号表示有省级农垦集团。

资料来源：《中国农垦统计年鉴（2022）》。

（三）国有农场坚实的发展基础

农业是国有农场的立场、兴场的根本。长期以来，国有农场现代农业发展始终走在全国的前列。尤其是党的十八大以来，国有农场立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，农场内生动力、发展活力和整体实力全面提升，国有农场经济发展保持稳中向好态势。具体体现为以下几个方面。一是国有农场具有较强的供给保障能力。当前，全国已建成了一大批现代化的重要产品保障供给基地，国有农场粮、棉、糖、胶、乳等主要农产品综合生产能力突出、优势明显，成为在关键时刻保障国家农产品供给安全、稳定国内市场的重要战略力量。二是国有农场具有较强的科技装备实力。国有农场农业机械化优势突出，小麦、大豆生产实现全程机械化，水稻生产机械化程度达到90%以上，达到国际先进水平。农业耕种收综合机械化率达91.4%，高于全国平均水平19个百分点。三是国有农场具有较强的经营体系。近几年，国有农场企业化进程加快，市县管理农场所所在的省份区域集团化改革稳步推进，农场农业经营管理体制机制进一步创新完善，

已组建区域集团和产业公司 300 余家，为打造形成农业领域“航母”、培育具有国际竞争力的现代农业企业集团创造了有利条件。例如，黑龙江省农垦总局已转制为北大荒农垦集团，北京首农食品集团改组为国有资本投资公司，一系列的调整极大地调动了国有农场融入市场竞争、高质量发展现代农业的积极性。

二、当前国有农场改革面临的突出问题

自 2015 年党中央、国务院对农垦系统改革进行全面部署以来，国有农场沿着企业化、集团化方向进行了全面改革，整个系统管理体制发生了较大变化，取得了很大成就。国有农场运营效率得到提升，以改革促发展的目标得到很好体现。但是，不同垦区之间、不同农场之间在管理体制和发展模式上存在差异，发展不平衡。总体上，集团化改革后的国有农场，经营效益要好于非集团化改革的国有农场。不同于一般的工商企业，国有农场以农业生产为主，比较效益低、抗风险能力弱。农场自身经营能力、全产业链运行管理、职工生产生活水平与农业强国目标还存在一定的差距，影响着国有农场的高质量发展。

（一）部分国有农场不具备企业基本结构和功能

一是部分国有农场名为国有企业，在上一轮改革中农场的生产经营职能已不复存在，主要工作职责是承担乡镇社区的社会事务管理职能；实行场乡合一体制的国有农场，很多还代行着乡镇政府职能；一些农场同时挂着开发区、管委会、农场公司的牌子，人员、财务、机构并未完全剥离。二是个别国有农场，仍属于事业单位性质，没有动力和能力去实现企业化改革。三是部分国有农场没有能力实现企业化。这部分国有农场普遍面临人员老化，缺少有效激励机制，属地化管理改革后按照行政职能对原有的管理人员进行调整，但他们普遍年龄偏大，知识储备少，市场经营意识不强，满足不了企业化管理的需要。四是部分农场土地分散，统一经营能力弱，只能依靠土地租赁费用维持日常开支。

（二）土地关系固化限制国有农场企业化

国有农场借鉴农村集体经济统分结合的经营模式，将国有土地承包租赁给农场职工，未将国有农场整体作为一个经营实体进行统一规划。经过较长时期的运营后，生产分散、经营粗放、农场农村化等问题日益影响着农场整体功能的发挥。土地承包租赁与社保、职工身份等社会因素深度捆绑，农场要对土地承包关系进行改革变得非常困难。国有农场土地承包期 30 年不变，并且承包地数量按照场区人口来分，这使得一些农场成为“空壳场”，统一经营能力较弱，无法提供与现代农业建设相适应的生产技术与管理服务；随着社保缴费基数逐年上升，职工基本田收入已不足以覆盖社保缴费中职工应缴部分，造成个别农场无力缴纳职工社保费用，农场与职工矛盾突出。

（三）国有农场管理条块矛盾突出，公司治理结构不健全

公司化改制后，国有农场公司出资人多为地方国有资产部门，这时国有农场的管理权应属于地方政府，但与农业农村部门行业管理的“条”之间就产生了矛盾。处于“条”上的农垦管理、政策研究机构，由于失去了与属地化国有农场之间的直接联系，开展工作失去了基础，但国家的很多政策又需要农业农村部门去贯彻执行，由此造成这些机构定位不清、职责不明。一些地方国有农场被纳入地方政府融资平台，用于抵押融资，加大了国有农场的经营风险。部分完成集团化改革的垦区农场，公司制转型的程度较高，即便如此，在母子公司管理体制和法人治理结构上还

存在矛盾,农垦集团公司和下属产业公司、产业公司和农场公司、农场公司和职工之间的责权利关系还不清晰,公司内部管理、企业运营机制等与建立现代企业制度要求还存在一定差距。

(四) 欠发达国有农场产业基础普遍薄弱

根据对 290 家欠发达国有农场发展情况的调查可知,^①“一衔接、两覆盖”政策落实还不到位,欠发达国有农场社区与周边农村社区基础设施建设和公共服务设施配套水平存在差距。受资源条件限制,欠发达国有农场产业发展层级和集聚能力有限,第二、第三产业仍是发展短板,农场产业板块间关联度小,产业体系尚不完备,产品附加值低,市场竞争力弱。欠发达国有农场规模小、经济体量有限,农业基础设施和技术装备薄弱,综合生产能力有待加强。欠发达国有农场产业融合的效益低,产品精深加工能力和市场营销能力的短板亟待解决。欠发达国有农场主要从事原料性和初级农产品生产,单位面积土地的农产品产值低,导致农场经济效益和职工家庭收入不高。

三、深化国有农场企业化改革的思路

根据党中央、国务院关于农垦改革发展的基本精神,要着力深化农垦市场化改革,推进政企分开、社企分开,确立国有农场的市场主体地位。对实施公司制改造的农场,应因地制宜、分类设计,在子公司、分公司之间,综合性公司、生产基地公司之间,生产管理型公司、生产经营型公司之间,战略资源供给公司与完全竞争性公司之间,区分不同类型、分类指导,一场一策、一企一策。

(一) 政企分开是第一要务

《中共中央 国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》提出,要以推进垦区集团化、农场企业化改革为主线,着力深化农垦市场化改革,推进政企分开、社企分开。改革的本意是要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,依法落实农垦企业经营自主权,促进国有农场深化改革,真正成为自主经营、自负盈亏的市场主体。如此,农垦企业才能轻装上阵、公平参与竞争,集中资源做强主业,更好履行农垦使命任务,服务国家战略需要。受传统体制和计划经济烙印影响,国有农场承担了经济功能、社会功能、区域功能等职能,难以一步跨越成为现代农业企业,但企业化改革的大方向不能变。国有农场企业化改革是建立社会主义市场经济体制的客观要求,是做大做强农垦经济的必然选择。只有实行政企分开、推进集团化企业化改革,建立健全适应市场经济的管理体制和运行机制,才能使国有农场的作用得到更好发挥。应该说,农场企业化的最本质特征是去行政化,要放大经营职能,为顾客服务,向市场要效益,为社会创造价值。

(二) 集团化改革是基本方向

实践表明,集团化发展方向是带动农场企业化的重要引擎。20 世纪 90 年代中末期,在垦区集团化改革中由成建制转为集团化企业的垦区农场,在经历了转型期的阵痛之后,目前总体发展状况向好,表明集团化制度设计有利于国有农场发展。集团化垦区农场公司化改制一般是按照产业公司、农场公司(生产基地)的形式,跨地域整合产业型集团公司或直接整合本地区资源型企业,

^① 农垦整体实力进一步提升 [EB/OL]. 农业农村部官网, 2021-12-23.

并按照“农垦集团+产业公司+生产基地”的组织架构，建立“集团管资产定战略、产业公司经营强竞争、农场公司作为生产基地管生产抓质量”的集团化管理新体制。属地化管理垦区、公司化改制特征是组建区域性农业企业集团或成立农场公司。考虑到农场规模、体量大小的差异，具有一定区域优势和规模特征的农场可以合并或重组成区域性农垦集团，体量较小的农场通过整合纳入上一级管理，以发挥基础单元作用。国有农场改革应打破场域界限，在更大范围内实行自愿重组、体制创新。从某种程度上来说，依靠资本和资源的整合，属地化管理垦区中农场资源较好的公司制企业可以重组为省级农垦集团，进一步做大做强，成为实现农垦企业“航母”式发展的助推力量。对于非集团化的欠发达国有农场，以公司制改革为主，要开门办场，引进外部资源，强化经营管理能力。

（三）加强“统”的功能是关键

农场企业化改革的核心是要提高农场的规模经营能力和水平，将传统的分散承包责任制转变为相对集中的现代规模化经营模式，通过加强“统”的功能提升农场生产效率和核心竞争力。农业经营体制改革是农场企业化改革的重要内容，围绕构建有效的动力机制和利益机制，农业生产经营主体地位得到充分体现。要完善大农场统筹小农场的双层经营体制，在强调职工家庭经营主体地位的同时，应强化国有农场统一经营能力，进一步完善国有农用地承包租赁关系，加强农场国有土地管理。通过土地适度规模经营，为农场公司更好地完成经营职能奠定基础。加快构建权利义务清晰的国有土地经营制度，明确农垦国有土地承包租赁期限等同经营者身份相适应的衔接机制，防止长期简单固化土地承包租赁经营关系。通过人与土地的关系调整，加强农场统一经营能力。

（四）清产核资是基础

产权清晰是现代企业制度的基础。国有农场在企业化改制过程中，应聘请专门的中介机构，进行财务清理、资产清查、价值评估、损溢认定、资产核实、制度完善等工作，依法依规确定农场国有资本。对于国有农场的土地资源资产，没有确权登记发证的要按照应确尽确的原则尽可能确权发证。有效盘活企业闲置机械、厂房，在确保资产不流失的前提下，对部分闲置资产进行合理处置，增加企业收入来源，降低农场特别是欠发达农场资产负债率。完善农场公司内部管控制度，规范财务管理流程，利用信息化手段强化对资源性资产的管理，确保国有资产的保值增值。

（五）优化业态提效益是目标

国有农场企业化改革无法脱离农垦应该履行的使命任务。国有农场在企业化改革过程中，产业发展方向的确定既是塑造市场竞争力的核心，也是有效履行国有农业企业职责使命的关键。应根据资产特点、资源优势、市场需求和国有农场地位作用确立主导产业，坚持标准化、绿色化、优质化、生态化、品牌化发展。不断强化市场营销理念，持续推进现代营销体系，以市场为导向，推动国有农场由生产型向经营型转变。与农村小农户生产等其他经营主体相比，国有农场总体上拥有现代农业建设的丰厚根基，在农业强国建设中具有领先优势。国有农场要发挥其资源优势，通过企业化改革，充分做好土特产文章，积极打造现代农业生产体系、经营体系和产业体系，全面提升粮食等农产品生产能力和经营效益。一是以现代农业为基础，加大基地建设，实现安全、高效的农业发展模式。二是完善产前、产中、产后产业链条，加快发展农业社会化服务业。三是推动一二三产业融合发展，创新发展多种业态，提升产业链供应链现代化水平。四是依靠科技，

加大基础设施投入，发挥现代农业引领示范作用。五是加强横向和纵向经济联系，发展同周边农村的关系，发挥在全面推进乡村振兴中的示范作用。根据不同农场在资源禀赋、主导产业、发展模式等方面的特点，要一场一策、因地制宜，分类分批推进现代国有农场创建，打造农业科技试验基地、现代农业示范基地和优质农产品供应基地。要加强国有农场经营管理者的领导力建设，全面提升国有农场企业化运营能力。对欠发达国有农场，要继续巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，加大财政支持力度，提升发展质量。

四、深化国有农场企业化改革的措施

国有农场在国家的农业发展中承担着重要的角色，承担着重要的国家战略资源保障任务。在中国式现代化新征程中，应进一步深化国有农场企业化改革，巩固国有农场市场主体地位，使其在全面推进乡村振兴和加快建设农业强国中更好发挥示范引领作用。

（一）加强国有农场企业化改革的顶层设计

国有农场改革涉及不同行业管理部门、政府与企业、中央与地方、国有资产管理与农业行业管理等不同层次不同部门之间的关系，也涉及农场内部、集团与产业公司和农场、农场与职工间的利益联结，是一项非常艰巨的任务，需要坚持系统改革观念，统筹兼顾，协调推进。国有农场企业化改革与国有企业改革具有密切联系，在顶层设计上协调处理好关系全局的问题，如平衡经济效益与履行使命任务的关系、农业的长周期性和短期的经营决策关系、协调政策统一与因地制宜的关系、经营管理机制的改革。结合实际，针对职工群众反映的突出问题，加强调研，适时出台相关指导性意见。国有农场改革牵涉到各方面利益，需要在改革模式和路径上进行不断探索。鼓励改革先行先试，建立农场企业化改革试点和典型模式示范推广机制。

（二）着力解决国有农场办社会职能改革遗留问题

鉴于目前地方财力不足、人员编制配置不足、场乡合一及管理区体制改革动力不足等具体问题，应因地因场区别对待，认真加以梳理，提出切实可行的操作性意见。推动落实农场社区管理与农场企业实行机构、人员、财务、资产、职能、考核“六分开”。推动完善政府授权委托、购买服务工作机制，明确财政资金保障渠道和资金数额。实行场乡合一、管理区体制农场，坚持企业账务、人员与政府收支账务、人员全部分开，独立核算，确保农场成立的企业不承担办社会职能各项支出。多策并举，加强国有农场社区服务管理，不断提高农场社区社会管理和服务水平，提高农场职工满意度，建设宜居宜业和美农场。针对国有农场办社会职能改革历史遗留债务问题，建立问题台账。对国有农场办社会形成的债务，经清理甄别后纳入政府债务，按照政府债务统一要求规范管理，符合呆坏账核销条件的按照相关规定予以处理。

（三）推进大基地大企业大产业建设

立足国有农场保障粮食安全的基本定位，加大农场农业基础设施投入，加大农场生产基地建设，加大对土地资源富集和比较优势突出农场的支持力度，打造一批粮食和重要农产品稳产保供大基地。积极争取国家级现代农业产业园、优势特色产业集群、产业强镇等项目适当向国有农场倾斜。加强与国家有关部门以及省级有关部门的协同，以多种方式注入资金，稳步推进非集团化垦区的整体集团化进程。围绕主导产业，优化组建区域性农垦企业集团。综合考虑农产品加工业区域布局和产业融合发展需要，以市场为导向，进一步调整产业结构、优化区域布局，针对产业

链不完善、规模不足的农场，重点发展其在产业链上的优势环节，形成各垦区优势互补、错位发展、互利共赢的全产业链发展格局。提升科技支撑能力，发挥国有农场在大田管理、统防统治、机械化耕种、农业绿色生产、节水农业、设施农业、智慧农业、数字农业等方面的经验，推进农技推广服务体系建设。创建高水平的产业科技创新中心、产品研发中心、工程研究院。促进商业化育种体系建设，建设育繁推一体化的育种基地。开展农业社会化服务，鼓励农垦集团、国有农场建设区域性农业全产业链综合服务中心，以市场为导向，通过实施土地流转、农业生产托管、技术辐射带动等形式，探索社会化服务“农垦模式”，打造农业社会化服务的中坚力量。

（四）建立健全母子公司法人治理结构

进一步完善母子公司管理体系，健全农垦集团+产业公司+农场公司（生产基地）三级或农垦集团+农场子公司二级管理体制和运行架构。集团化管理垦区国有农场已经转为农场公司或产业公司的，改革的重点在于建立健全集团化管控体制，完善公司法人治理结构，按照法定程序选定并明确股东会、董事会、监事会和经理层职责，在此基础上形成有效的制衡机制，提高企业的科学决策能力。子公司层面的关键是抓好集团公司的紧密层，即二级企业（农场和产业公司）的改革。改革目标是尽可能将大部分企业改为有限责任公司，少部分改为集团公司的分公司。大部分国有农场应改为有限责任公司，对规模不大但资产质量较好的农场可改为集团公司的分公司，对适合合并重组的也可先进行合并再改为有限责任公司。对于一部分已经改制为有限责任公司或股份有限责任公司的专业性公司，要清晰产权关系、规范法人治理结构，使其真正成为独立的市场主体。要健全国有农场“三项制度”^①改革，建立有效的薪酬分配和激励约束机制。在确保国有资产控股的前提下，积极引进战略投资者，发展混合所有制经济，激发形成农场发展新动能。

（五）全面提升国有农场经营管理者的领导力

市场竞争日益加剧，外在环境迅速变化，国有农场只有通过持续的变革，以适应外在环境的变化从而实现“基业长青”的目标，这离不开强有力的领导。根据路易斯·卡特等的调查研究，对企业战略变革和远景目标实现的影响因素主要有领导力开发、绩效管理、组织发展与变革等，但最为重要的因素是经营管理者的领导力。实践表明，提升企业经营管理者领导力、拓展经营管理者的思维空间，是提升企业绩效极为重要的手段。同属一个集团公司，有的农场产业发展质量高，经营成效好，主要在于农场有一个敢于开拓进取、有战略眼光的经营管理团队。建议全面加强国有农场经营管理者的领导力建设，组织国有农场经营管理人员到垦区内外产业示范点或乡村振兴成效突出的农场参观交流学习，接受领导力系统培训，增强市场观念和经营管理能力。

（六）对国有农场用地单独立法保护

国有农场在土地权益维护上缺乏有效法律保护。针对国有农场国有土地缺少立法和顶层设计制度安排的困境，农垦部门应与自然资源部门协商，共同推动国有农用地立法保护，强化国有农场的国有土地使用权能。加强对国有农场农用地保护，防止侵占国有农场土地的情况发生。进一步探索国有农场农用地使用权与经营权分离的制度安排。完善国有农场经营管理体系，在大农场

^① 指针对国有企业的劳动、人事、分配“三项制度”改革。

统筹小农场双层经营体制的前提下，应促进国有农场土地合理流转。处理好职工子女、外来人员租种农场土地的法律关系，按照市场机制制定承包租赁价格。对于归属市县管理垦区的国有农场土地等同农村集体土地的情形，应充分考虑历史因素，确保公平与稳定，妥善分步加以解决。集团化垦区管理的国有农场加大推进公司制农业、产业化龙头企业带动、订单农业、股份制农业等多种利益联结模式的力度，通过提升农场经营能力带动农场职工和周边农村农民就业增收，走共同富裕的道路。

参考文献

- [1] 胡从九. 关于农场企业化改革的思考 [J]. 中国农垦, 2019 (7): 45 - 46.
- [2] 李红梅. 借助资本力量做大做强农垦品牌 [N]. 农民日报, 2021 - 07 - 19.
- [3] 张桃林. 持续推进农垦改革发展 更好服务国家战略需要 [J]. 农村工作通讯, 2022 (1): 25 - 28.

(责任编辑: 江 月 王璐琪)

Deepening the Reform of State-owned Farms Promoting to Build a Strong Agricultural Country

Li Hongmei Ji Gang Liao Yongsong

Abstract: Being national teams in developing agricultural industry, state-owned farms are one of the important business entities in building a strong agricultural country. In the process of ensuring national food security and agricultural product supply, state-owned farms need to be more market orientation and enterprise orientation, in order to improve the efficiency of state-owned land resource and the core competitiveness. The current reform of state-owned farms still faces difficulties in the transformation, incomplete construction of modern enterprise systems and incomplete construction of modern agriculture. In the future, it is still necessary to firmly promote the separation of government and enterprises, innovate and improve the agricultural management system with the characteristics of different farms to integrate assets and resources. The strategies of developing state-owned farms are to strengthen the leading industry, develop specialized and advantage industries, and focus on the local specialties of state-owned farms, taking integration of three industries and the construction of the entire agricultural industry chain as points to complete industrial patterns. Therefore, state-owned farms are able to better full their leading functions in building a strong agriculture country.

Key words: state-owned farms reform policy a strong agricultural country