

垦地融合发展：逻辑机理、现实契机与优化路径

姬一帆 徐 涛 张德生

摘要：垦地融合发展是农业农村建设和农垦改革发展的重要策略，在农业现代化、乡村全面振兴、区域协调发展方面具有重要作用。基于历史、理论与实践逻辑，本文系统阐释了垦地融合发展的演进历程和逻辑机理，从主体融合、要素融合、空间融合和制度融合四个方面分析垦地融合发展的现实契机和实践困境，并以突破困境为导向，提出垦地融合发展的优化路径。研究认为：垦地融合发展是垦地要素、结构、功能、价值通过动态演化推进城乡及垦区一体化协调发展的过程；垦地融合发展通过迭代更新“要素互动、结构互嵌、功能互补、价值共创”过程探索兼顾效率与公平的发展逻辑；政策引导、要素整合、主体互动和空间规划实施等现实契机为垦地融合发展提供了空间。然而，垦地融合发展面临利益博弈、资源冲突、用地矛盾、监管不足等实践难题，以及运营体制不健全、管理机制不协调、配套政策不完善等制度困境。因此，需通过多主体协商协调资源和利益、通过经济激励推进结构优化、通过实施空间规划缓解矛盾争议、通过政策引导推进改革深化等方式，促进垦地融合发展。

关键词：垦地融合发展 逻辑机理 现实契机 优化路径

中图分类号：F323.1 **文献标识码：**A

一、引言

农垦是中国国有农业经济的骨干和代表。农垦现有 35 个垦区、1787 个国有农场、1412 万人口、1.06 亿亩耕地^①，是保卫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、对外农业合作的“排头兵”和安边固疆的“稳定器”。中华人民共和国成立初期，农垦便以服从和服务国家战略及地方发展为目标，肩负着粮食生产、农业示范、保卫边疆等多重使命（刘世薇等，2018），在保障粮食安全、促进农业科技创新、维护边疆稳定等方面贡献明显。随着农业农村现代化进程的加快，垦地融合发展成为农业农村建设和农垦改革发展的重要策略。在垦地融合发展过程中，农垦一方面能发挥在农业技术、管理等方面的优势，以先进的生产方式和技术示范引领农业

〔资助项目〕 国家自然科学基金地区项目“乡村生态治理政策的基层传播、知行响应与效能提升研究”（编号：72463008）；国家天然橡胶产业技术体系专项建设经费（编号：CARS-33-CJ1）。

〔作者信息〕 姬一帆、徐涛、张德生（通讯作者），海南大学国际商学院，电子邮箱：991344@hainanu.edu.cn。

^①资料来源：《农垦概况》，<http://www.farmchina.org.cn/Category.php?url=VWkAZQtrU2k%3D>。

生产，推动农业现代化和乡村发展（韩朝华，2016），另一方面能与地方政府建立协同发展机制，推进资源整合，促进区域发展。在边疆地区，垦地融合发展是贯彻落实习近平总书记2024年12月9日在中共中央政治局就中国历史上的边疆治理进行第十八次集体学习时强调的“推动边疆地区高质量发展”^①这一指示的重要举措，产业兴边、民生稳边等具体实践已成为“兴边富民、稳边固边”的重要路径。可见，垦地融合发展不仅能提升农业产业效益和竞争力，还能促进区域协调发展，为边疆地区高质量发展提供创新方案，是实现农业现代化、乡村振兴和边疆长治久安的重要举措（孙异，2023）。

2022年4月，习近平总书记在海南考察时指出，要推进城乡及垦区一体化协调发展。垦地融合发展是城乡及垦区一体化协调发展的实践策略，受到国家层面的高度重视。2008年，国务院常务会议通过了《关于推进海南农垦管理体制改革的意见》，明确了海南农垦“体制融入地方、管理融入社会、经济融入市场”的改革方向^②。2015年，《中共中央 国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》（以下简称《意见》）提出开展多种形式的垦地合作、推动垦地城镇融合发展之后，农垦系统主动作为，积极与地方互动合作，不断创新垦地融合发展机制。2016年和2018年的中央“一号文件”分别提出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、发挥农垦在质量兴农中的带动引领作用，致力于推进垦地合作以加快垦地融合发展。2025年，《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》提出要推进农垦垦区集团化、农场企业化改革和垦地合作。全国各垦区积极响应，通过社会化服务、产业链延伸等手段加强对周边地区的辐射带动。同时，在地方政策和资金扶持下逐渐补齐在民生建设、公共服务等领域的“短板”，通过优势互补和资源共享促进了垦地深度融合。实践表明，垦地融合发展是当前农业农村建设和农垦改革发展的重要策略。因此，厘清垦地融合发展的逻辑机理、现实契机与优化路径，可以为完善相关政策提供重要参考。

关于垦地融合发展的研究主要集中在四个方面：第一，内涵界定。潘琳（2020）认为，垦地融合发展是指发挥农垦在产业链、技术等方面的优势，与地方资源、劳动力等生产要素结合，实现农垦与地方经济良性互动和共同发展的过程。垦地融合发展的理论实质、实践含义等也受到部分学者的关注，学术界从融合内容、融合方式、融合渠道、现实目标等方面对垦地融合发展的内涵进行分析（Veldwisch and Spoor, 2008; 孙异, 2023）。第二，功能价值。陈靖和冯小（2018）、陈义媛（2019）等学者论证了垦地合作对农业产业体系完善、规模化发展和现代化转型的推动作用；王欣（2019）以云南农垦为例，分析了农垦与地方少数民族共融的族群关系对边疆开发、建设和稳定的重要价值；王曙光（2021）分析了市场机制下垦地之间公共服务的融合效应、先进生产技术的溢出效应、社区建设的协同效应等。还有部分学者分析了垦地融合发展在地方经济建设、人民生活水平提高、社会治理完善等方面的重要功能（韩俊和伍振军，2012）。第三，困境与挑战。韦统义（2010）的分析发现，较高的社会成本阻碍了兵团农垦团场的可持续发展，妨碍了垦地融合发展进程；韩朝华（2018）从现实视角分析了农垦

^①参见《习近平在中共中央政治局第十八次集体学习时强调：深入做好边疆治理各项工作 推动边疆地区高质量发展》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content_6991784.htm。

^②参见《温家宝主持常务会议研究支持地震灾后重建政策等》，https://www.gov.cn/ldhd/2008-06/18/content_1020504.htm。

“办社会”职能转型面临的问题以及垦地利益关系难以协调的症结；朱玲（2018）则基于案例分析发现，国营农场在社区公共服务筹资过程中存在的垦地利益冲突不利于垦地社会融合。此外，土地产权矛盾（高海和李红梅，2020）、制度保障欠缺（陈阳等，2020）、融合模式复杂（黄晓星和蒋婕，2020）等也是垦地融合发展面临的困境。第四，优化举措。完善政策引导与协调机制、促进资源整合与优化配置、推动社会管理创新、提升公共服务、加强生态保护与环境治理等，被认为是有效的垦地融合发展优化举措（Wang et al., 2014；冷红和李书亭，2016；Verdouw et al., 2019）。

总体来看，学术界对垦地融合发展的关注还比较少。相关研究初步探索了垦地融合发展的内涵、功能、阻碍、举措等。不少研究对农垦实践进行了总结，提炼了可借鉴、可复制的成功经验和模式。但是，这些研究较为分散，整体上缺乏系统性，难以为垦地融合发展提供有效的理论支撑。而且，已有研究未能就垦地融合发展的基本理论问题进行深入解析，对其历史演变、理论逻辑和现实契机的关注相对不足，对困境的探讨较为单一。本文拟从历史、理论和实践三个层面，基于对垦地融合发展演进历程和逻辑机理的梳理，从主体融合、要素融合、空间融合和制度融合四个方面系统剖析垦地融合发展面临的现实契机和实践困境，并以突破困境为导向提出优化路径。

二、演进历程：垦地关系的阶段性特征

垦地关系的历史演进本质上是不同历史阶段垦地双方互动关系的变化。本文认为，垦地关系可分为行政分割、消除壁垒、转型过渡、融合探索、加快融合五个阶段。

（一）行政分割阶段（1949—1978年）

中华人民共和国成立之初至改革开放前，垦地双方自成系统、独立规划、各行其责，垦地关系整体处于行政分割阶段。20世纪50年代末，特定政策导向下曾出现社会合并热潮。

中国农垦事业的发展由多因素推动。在理论层面，农垦事业以马克思主义为指导，遵循社会主义计划经济原则，通过集体化大生产建设规模化、机械化的国营农场。在历史层面，中国的屯垦传统为农垦建设提供了重要借鉴。在实践层面，中华人民共和国成立初期边疆安全面临威胁、经济建设需要生力军，国家需要战略物资，大批军人面临转业问题，将军队转化为生产部队开垦边疆成为最优选择。通过整合国家优势资源，农垦构建起当时国内技术水平最先进、机械化程度最高的农业生产组织（韩朝华，2016），还建立了服务体系，发展成兼具工农生产职能和社会服务职能的社会经济组织。

在这一时期，国营农场进入大规模开发建设阶段。1956年国家成立农垦部，由其统一领导全国军垦农场和地方国营农场，农垦和地方形成了两套独立的管理体系。但是，垦地双方互为借鉴，形成了“体制分立，经验共享”的互动关系。一方面，国家重视农垦的示范带动作用。1950年，《全国农业研究试验机关组织暂行通则》规定了省（行署）农场、专属农场和县农场优良品种繁殖及技术示范推广工作任务^①。1962年，《国营农场工作条例（草案）》强调了国营农场在发展社会主义农业经济中

^①资料来源：《中央农业部公布全国农业研究试验机关组织暂行通则》，https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1950/4/content/post_3352087.html。

的示范作用^①。各垦区成立科技管理机构，向农村传播先进技术，构建起农垦科技推广体系。另一方面，农村的农业经营模式对农垦产生深刻影响。农垦在初期主要采取单一经营方针，资源利用效率低下，经济效益难以释放。1956年，毛泽东同志提出农业生产合作社开展多种经营之后，农垦开始转变思路。1964年，中央批准农垦部党组《关于党组扩大会议对几个主要问题讨论意见的报告》，要求国营农场实行一业为主，农牧结合，多种经营的方针^②，有效提高了国营农场的盈利能力。

这一阶段垦地关系调整围绕“场社合并”策略展开。1958年，农垦部推进场社合并，各垦区积极响应。例如，黑龙江农垦的伏尔基河机械农场实行场社合并，更名为鹤岗人民公社伏尔基河经济区^③；河南省出现了国营农场与农业合作社合并“统一经营，分别核算”的做法（辛逸，2002）；海南、广东、安徽等垦区也积极推进场社合并。1961—1962年，为减轻国家负担，农垦开展经济整顿，场社合并策略发生转变。云南、江西、山东等垦区对经营困难的国营农场实施场社分离，但强制退场引发的纠纷暴露了政策执行中的问题。为此，1963年4月，国家要求不主动劝说退场、不许强迫生产队退场（中央档案馆和中共中央文献研究室，2013）。同年5月，农垦部召开关于场社合并问题的国营农场工作会议，决定有限度地保留场社合并的国营农场形式，否定“一刀切”式的场社分离做法。这一时期，围绕场社合并的三次政策转向使部分土地资源从地方流向农垦，国营农场与周边地区的土地资源边界模糊不清，土地归属问题使垦地之间摩擦不断，成为垦地之间的主要矛盾之一。

（二）消除壁垒阶段（1979—1991年）

改革开放之后，垦地双方加强了经济联合，垦地关系步入消除壁垒阶段。

1978年，国家农垦总局成立。黑龙江、新疆、广东、云南四个垦区实行双重管理机制，即以省级管理为主导，农垦总局与省级政府共同领导，各省（区、市）也完善了农垦管理机构。各垦区以单项改革为主，以放权让利、调动企业和职工积极性为重点，进行改革试验探索。在企业经营机制方面，农垦通过创办工农联合企业、实行财务包干等方式，调动各经营主体积极性。在农业经营管理体制方面，农垦恢复“包、定、奖”，即对生产队实行“两包三定一奖赔”责任制。农垦还实行联产承包责任制、兴办职工家庭农场等，解决职工吃“大锅饭”问题，调动企业和职工的积极性。

这一时期，垦地双方以市场为纽带，构建起“市场协作、有限互通”的互动关系。一方面，农垦的示范作用得到加强。1991年，《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》要求发挥农垦在农业专业化、商品化、现代化过程中的示范作用。农垦坚持为工农业生产服务、为城乡人民生活服务、为外贸出口服务，充分发挥其综合经营优势，不断加强与周边地区的联合^④。此外，农垦通过创办工

^①资料来源：《新中国农垦事业发展的两条重要历史经验》，http://hprc.cssn.cn/gsyj/jjs/chsjs/201701/t20170117_4143086.html。

^②资料来源：《王震将军——新中国农垦事业的卓越领导者》，<http://www.farmchina.org.cn/ShowArticles.php?url=Um4HYl09V2YEMlQ2VmBWMgNm>。

^③资料来源：《第四节 宝泉岭垦区》，https://www.hljzsw.org.cn/home/book/info/get_id/102130.html。

^④资料来源：《国务院批转农业部关于进一步办好国营农场报告的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2010-12/30/content_3290.htm。

农商联合企业、职工家庭农场、推动联合经营等，盘活小规模经营主体的生产活力并打破垦地二元结构。同时，中央重视农垦在边疆治理中的作用，肯定其在繁荣边疆地区经济文化、增强民族团结、巩固边防等方面的重要贡献。另一方面，农村的双层经营体制为农垦提供了借鉴。1978年开始，农村实行了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。随后，国家支持农垦创办职工家庭农场。1984年中央“一号文件”指出，国营农场应继续进行改革，实行联产承包责任制，办好家庭农场。截至20世纪80年代末，全国已兴办职工家庭农场100多万个^①。农垦还创造性地建立了大农场套小农场的双层经营体制，以充分发挥大农场的机械化和规模化优势以及小农场的灵活自主优势，提高了经营绩效。

垦地探索了“以场带社”“场社协作”“一团一乡”等多种策略。在这些策略中，农垦处于主导地位，能够带领周边地区多元主体协同发展。1986年，《关于农垦经济体制改革问题的报告》被中共中央、国务院批转，该报告建议农垦通过经济合作、技术服务，帮助和带动周围农民共同走向富裕^②。安徽、甘肃、上海等垦区出台了推动横向经济联合的意见。农垦还通过提供工作岗位和农业技术示范，在带动原贫困地区致富方面发挥重要作用。不过，垦地矛盾仍然存在。例如，部分农产品由政府统一收购变为可以由商业部门收购，虽然提升了农产品价格，但也一定程度上加剧了生产要素的竞争，引发垦地双方在土地、水源等资源使用方面的争议，甚至影响正常生产（赵胜，2021）。

（三）转型过渡阶段（1992—2001年）

这一时期，农垦面临转型发展困境，垦地之间开展了多方面合作，双方关系步入转型过渡阶段。

在此期间，农垦逐渐形成了新疆生产建设兵团、中央直属垦区、地方管理垦区并行，多种体制模式共存的发展局面。垦地之间加强互助，形成了“合作转型，互为支持”的互动关系。一方面，农垦干部聘任制、全员劳动合同制和劳动报酬与工效挂钩的三项制度改革，企业制度的建立和职工家庭农场经营主体地位的确立，打破了以往农垦“铁交椅”“铁饭碗”“大锅饭”局面，打通了农垦向社会聘任干部、招工以及参与市场竞争的渠道。20世纪90年代，多数国营农场开始采用非职工化的用工方式吸纳外来人员，加深了垦地交流（朱玲，2017）。同时，各垦区积极发挥在国家建设中的作用。例如，黑龙江和广东两大中央直属垦区强调粮食安全保障功能和农业产业链完善，北京、安徽等地方管理垦区重点发展都市农业，新疆生产建设兵团则构建了经济发展与边防巩固协同的发展机制（王曙光和呼倩，2018）。另一方面，地方政府帮助减轻农垦社会负担，协助推进职工养老保险制度改革，职工养老保障从由农垦承担向国家、农垦、个人共同承担过渡。1997年底，参加农垦内部养老保险系统统筹的农垦在职和离退休职工共256.7万人，参加地方养老保险社会统筹的农垦职工约110.4万人^③，

^①资料来源：《长风破浪会有时 直挂云帆济沧海——农垦改革开放40周年回顾与展望》，<http://www.farmchina.org.cn/ShowArticles.php?url=VmoNaA9vV2JXZ1AzVWUJbQBh>。

^②参见《中共中央、国务院批转农牧渔业部〈关于农垦经济体制改革问题的报告〉的通知》，<https://www.xunlv.cn/laws/14289>。

^③资料来源：《长风破浪会有时 直挂云帆济沧海——农垦改革开放40周年回顾与展望》，<http://www.farmchina.org.cn/ShowArticles.php?url=VmoNaA9vV2JXZ1AzVWUJbQBh>。

农垦压力有所减轻。

垦地探索了“场乡共建”“场乡联合”等策略。在这一时期，农垦发展艰难，面临市场经济冲击和体制转型等改革阵痛，1997—2001年全国农垦累计亏损110多亿元^①。为摆脱困境，各垦区积极推进场乡体制改革。北京农垦将国营农场原管理的37个乡镇政府机构，以及乡办、村办企业等划归区县管理^②。山西农垦也转变了场乡合一策略，推行场乡分设。各垦区还拓宽了合作范围。例如，江苏农垦场乡共建的合作领域涉及基础设施建设、精神文明建设等；湖南农垦西洞庭农场成立了全省首家国营农场农村合作基金会；山西省试行“农场+农户”组织形式，将国营农场产业纳入政府规划并给予政策支持。然而，随着城镇化进程的加快，部分垦区的农业用地被地方征收或占用，引发争端。此外，土地使用权变更过程中存在程序不规范、补偿标准低等问题，加剧了垦地矛盾（高海，2019）。

（四）融合探索阶段（2002—2014年）

垦区集团化发展和地方支农惠农力度增大促进垦地双方加强经济联结和社会互助，探索新的合作策略，垦地关系进入融合探索阶段。

在这一时期，国家明确了农垦“体制融入地方、管理融入社会、经济融入市场”的发展路径（韩俊和伍振军，2012），垦地构建起“优势带动，协同探索”的互动关系。在体制方面，海南农垦由海南省全面管理，云南农垦等垦区实行属地化管理。农垦积极推进集团化改革，组建起混合所有制农业产业化龙头企业，建设了一批现代农业企业集团。在管理方面，农垦坚持政企、社企分开的改革方向，建立现代化企业制度，为地方发展注入动能。在经济方面，企业化经营提高了农垦的发展实力和经济带动能力，加强了垦地的利益联结。例如，江苏农垦采用土地托管、订单服务、合资公司等形式在江苏省甚至全国开展社会化服务，加强垦地经济合作（王盼盼等，2022）。此外，农垦集团化、股份制经营吸引了来自政府、企业、金融机构等主体的资本注入，使农垦与地方联结为利益共同体。

在这一时期，各垦区探索了“场县合作”“场县共建”“垦地联动”“垦地合作”等策略。2002年，黑龙江省委提出“场县共建”农机跨区作业要求，推进垦区技术、装备、人才等向农村辐射。2006年，《农业部关于加快推进农垦现代农业建设的意见》强调通过科技“窗口”、龙头企业带动等形式发挥农垦示范带动作用。2008年，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步指出，要发挥国营农场运用先进技术和建设现代农业的示范作用。作为“垦地合作试验区”的安徽农垦龙亢农场，积极探索构建新型农业经营体系、现代农业产业体系、新型城乡建设体系和社会管理服务体系^③。“场带村、场带县”的新疆模式也成为边疆地区垦地合作的典范。云南农垦通过产业合作、民生建设等促进群众增收致富。然而，这一时期垦地矛盾仍然存在，主要表现是：农垦政社企关系尚

^①资料来源：《新中国农垦事业发展的两条重要历史经验》，http://hprc.cssn.cn/gsyj/jjs/chsjss/201701/t20170117_4143086.html。

^②资料来源：《深化农垦改革 建设具有国际竞争力的现代食品集团——北京垦区改革开放40周年回顾与展望》，<http://www.farmchina.org.cn/ShowArticles.php?url=U28GY1w8CD0FNVIxVGQIZVEw>。

^③资料来源：《安徽农垦龙亢农场：探索合作机制实现垦地双赢》，<http://www.farmchina.org.cn/ShowArticles.php?url=Dj1GY1w8U2YJPIM3BzJUMFg3>。

未完全理顺，与地方治理体系难以有效衔接，存在垦地制度融合壁垒；农垦社会职能移交面临资金短缺、机制不畅等问题，垦区公共服务建设水平与地方的差距增大，引发垦地资源争议和民生矛盾。

（五）加快融合阶段（2015 年至今）

2015 年，随着《意见》的出台，垦地多方面合作加强，双方关系迈入加快融合阶段。

《意见》要求农垦企业开展多种形式的垦地合作，毗邻城镇的国营农场要推动垦地城镇融合发展。自此，垦地双方建立起“多元协作、融合深化”的互动关系。一方面，农垦以要素融合为抓手，开展多样化合作。黑龙江农垦依托技术、装备、产业链等优势为周边地区提供社会化服务，形成了土地托管、股份合作等模式，推动了周边地区的产业发展。河北、山西等垦区积极在周边农村开展农技指导、农机作业、设施租赁等服务，提升了农业生产效率和农产品品质。另一方面，垦地积极推动主体、空间和制度的融合。垦地在基础设施、公共服务、社会资源、政策资金等方面的合理配置，以及在技术 and 文化方面的交流有效促进了垦地各主体的协同发展。地方政府将农垦纳入统一规划，在垦地之间构建了产业协同、设施共享、生态共建、空间一体的联结体，强化了双方的空间关联。而且，农垦积极融入地方规划，推动垦地在资源、产业、公共服务、制度等方面的统一布局。

在这一阶段，各主体积极推进垦地合作和垦地融合发展策略，探索城乡及垦区一体化协调发展路径。2023 年，农业农村部办公厅印发《“农垦社会化服务+地方”行动方案》，强调了中央关于加强垦地合作的决策部署。此外，各垦区还因地制宜探索垦地融合发展路径。例如，2022 年，海南省印发了《关于进一步推进垦地融合发展的若干措施》，促进垦地深度融合。安徽农垦龙亢农场探索由“垦地合作”向“垦地融合”延伸的发展路径，已经取得一定进展^①。实践表明，垦地融合发展已成为城乡及垦区一体化协调发展的主要策略，但仍面临多重挑战：一是历史遗留的垦地间土地权属争议未完全解决；二是农垦社会职能移交尚不彻底，地方政府财力有限；三是地方政府接管农垦社会职能过程中的成本分担机制不健全、权责界定模糊。

三、垦地融合发展的逻辑机理

（一）垦地融合发展的理论阐释

平衡增长理论为垦地融合发展提供了重要的理论参考，核心是解决发展不平衡不充分问题。该理论认为，不同系统可以通过优势互补、资源共享实现管理的科学统筹和要素的高效流动，破解各系统发展困境，推动社会经济协调发展（Pike et al., 2007；周靖祥，2018）。垦地融合发展的目的是通过优化资源配置、推动产业协同等方式整合垦地优势，克服发展困难，促进双方协调发展（孙异，2023）。然而，平衡增长理论在强调均衡协调发展时可能忽视了各系统面临的效率与公平的权衡难题（刘秉镰等，2020）。垦地融合发展通过探索垦地协同机制，在协调各主体利益的基础上，利用垦地优势构建起兼顾效率与公平的协调发展格局。在农业农村现代化和区域协调发展背景下，垦地融合发展既遵循

^①资料来源：《安徽农垦：龙亢农场从“垦地合作”到“垦地融合”》，<http://www.farmchina.org.cn/ShowArticles.php?url=AT0NaFw8AjcBNgdW2MFZlg9>。

理论逻辑，又立足历史经验与现实条件，具有历史、理论和实践的必然性。

围绕农垦改革发展、区域协调和乡村全面振兴等目标，垦地之间在资源优化配置、空间布局协调、产业结构调整等方面积极合作，为垦地协调发展提供了有力支撑（冷红和李书亭，2016）。垦地融合发展涉及农垦改革、垦地关系演变、农业生产组织方式变迁、农业农村现代化发展等多项内容。首先，面对农垦管理权责不清、政企职能交叉等管理体制问题，以及经营活力不足、市场适应能力弱等经营机制问题，垦地融合发展逐渐打破了农垦的原有利益格局和体制束缚，通过体制机制创新为农垦改革发展注入了活力（赵之阳，2018）。其次，垦地融合发展也是现阶段垦地关系演进的重要选择。再次，垦地融合发展可以通过政策协同完善垦地合作，探索建立双方长效合作机制，推动垦地生产组织方式创新升级。最后，垦地融合发展还可以通过发挥农垦优势，在农业生产中引入现代科技和管理方法，推动农业向规模化、组织化、专业化方向发展，是实现农业农村现代化的重要路径。

（二）垦地融合发展的内在逻辑

垦地融合发展是垦地要素、结构、功能、价值通过动态演化探索推进城乡及垦区一体化协调发展的过程。农垦和地方既是独立运行的两大系统，也是由若干要素以一定结构联结的有机整体，遵循“要素互动、结构互嵌、功能互补、价值共创”的发展逻辑（田鹏，2024）。垦地双方通过要素组合促进经济、社会、空间和体制结构调整，在要素、主体、空间、制度等方面加速功能优化进而实现城乡及垦区一体化协调发展的价值目标。本文综合考虑垦地要素、主体、空间、制度融合的要求，梳理了垦地融合发展的内在逻辑。

1. 垦地要素互动。要素是垦地两个系统的基本单元（谭志雄等，2022）。垦地融合发展体现了经济、服务、空间、政策四个方面要素的互动与整合。第一，以产业、资源、技术为代表的经济要素的流动是推动垦地融合发展的经济基础。在产业要素方面，农垦的产业链优势能为地方农业转型升级提供支撑；地方可以通过政策引导促进农垦产业链延伸和农业多元化发展，形成垦地产业协同的良性循环。在资源要素方面，农垦土地为地方农产品稳产保供、重大项目建设等应急需求提供保障；地方可通过整合资本、劳动力等传统生产要素以及能源、信息等创新性生产要素为农垦改革发展提供支持。在技术要素方面，农垦能够通过对精准农业、智慧农业等现代农业相关技术的研发与应用向地方提供示范；地方可通过提供数字技术、智能技术等优化垦区社会治理和公共服务。第二，服务要素是提高垦地居民生活水平的关键。农垦的“办社会”职能移交给地方的做法有助于解决垦区基础设施落后、社会保障体系不健全等问题；地方可通过优化教育、医疗等公共服务资源的配置提升垦区居民生活质量，促进垦地协同发展。第三，空间要素整合程度是垦地融合发展水平的直接体现。垦地空间统筹有助于农垦更好地承接产业和服务地方，加强垦地衔接；地方资源和生态体系是全域空间建设的基本盘，可以提供土地周转和生态调节空间，是垦地空间价值转化的关键。第四，政策优化是垦地融合发展的保障。农垦改革能够促进垦地体制协同，相关实践还能对农业农村发展提供示范；地方政府是制定融合发展规划的重要主体，其组织领导和统筹监管是垦地融合发展的保障。

2. 垦地结构互嵌。垦地结构由多种要素组合形成，是多元主体遵循发展规律，通过配置组合各类要素构建而成的复合体系，能够通过持续的适应性调整应对内外部环境的变化。在经济层面，各主体

将产业、资源、技术、品牌等进行组合配置，为垦地经济联动发展提供动力和支持。经济要素重组促进了资源优化配置和经济效率提高，有助于持续推动垦地经济结构的转型升级。在社会层面，服务要素是垦地社会结构协同的基础。地方加快基础设施、社会保障、公共安全等公共服务资源向农垦延伸，农垦促进医疗、文化、体育等资源向地方开放，不仅提升了服务要素的配置效率，更为垦地社会协同合作提供了坚实保障。在空间层面，基于空间要素的共享特性，垦地各主体通过实施共同规划和联合治理等举措能有效促进空间资源的优化配置，推进垦地空间一体化治理。在制度层面，垦地双方通过规划引领实现政策协同，有助于畅通垦地沟通渠道，构建融合发展和常态化工作机制，为体制协调创新提供重要保障。垦地系统的运行本质上是各主体驱动经济、服务、空间、政策等要素流动、配置、组合的过程，这种动态机制是垦地结构互嵌的重要前提。

结构互嵌是垦地融合发展的基础。首先，经济结构的优化升级是支撑，可通过市场驱动机制引导要素集聚和结构调整，有助于发挥市场自发调节作用，引导要素流向，凝聚要素合力，调整垦地的社会、空间和体制结构。其次，社会结构的协同互联是纽带，能借助协同共治机制促进要素整合与结构协调，通过促进协同治理、完善公共服务，为垦地要素的流动和配置创造有利条件，进而加强经济、空间和体制结构的衔接。再次，空间结构的系统整合是载体，可通过规划统筹机制完善要素布局并促进结构整合。垦地双方以空间规划为指导，统筹安排要素布局，促进要素高效配置和利用，从而实现结构之间的协同与平衡。最后，体制结构的动态调适是保障，可通过政策引导机制促进要素流动和结构优化。垦地联合建立制度合作框架和监管制衡体系，能为要素跨部门、跨区域流动提供坚实保障，为经济、社会 and 空间结构的协调发展提供支撑。垦地之间经济、社会、空间、体制结构的融合，推动经济联动、社会协同、空间一体、体制协调，使垦地结构不断适应内外部环境的变化，进而促进垦地要素配置、主体互动、空间布局、制度互惠功能的优化，构建可持续的垦地融合发展模式。

3. 垦地功能互补。垦地的功能指农垦和地方促进系统内和系统间经济社会协调发展的能力和作用，主要表现为垦地两系统的要素配置功能、主体互动功能、空间布局功能和制度互惠功能。垦地融合发展是垦地之间不同功能互补的过程，由垦地结构的重组配置、集合互助、动态演化与创新优化推动实现（郭冬梅等，2023）。具体过程表现为，垦地的经济联动发展促进垦地要素配置市场化，社会协同合作促进垦地主体互动网络化，空间一体化治理加快垦地空间布局协同化，体制协调创新促进垦地制度互惠规范化，进而推动垦地之间的要素融合、主体融合、空间融合、制度融合。

垦地两系统通过要素配置、主体互动、空间布局和制度互惠，能够实现优势互补和持续发展。垦地要素配置市场化转型能够优化资源配置和产业结构，为垦地融合发展提供物质激励：激励各主体积极参与垦地协作、提升资源利用效率和空间治理水平、推动政策优化和制度创新，促进垦地经济效益和竞争力的提升。垦地主体互动网络化转型能够从社会网络、治理模式、信息流动等方面为垦地融合发展提供社会支持：支持社会资本积累和信息流动以优化要素配置，支持资源和信息共享以优化空间布局，支持治理模式优化以促进制度创新，从而深化垦地合作机制。垦地空间布局协同化转型能够通过土地集约、布局优化、生态治理等为垦地融合发展提供空间载体：促进要素的集聚和高效流动，明确主体定位并促进主体互动，为制度创新提供实践场景，从而促进垦地空间开发和格局优化。垦地制

度互惠规范化转型能够从体制运行、监管等多个方面为垦地融合发展提供制度保障：引导和协调要素配置，明确主体权责和行动规范，提升空间利用效率，从而促进垦地治理体系现代化。

4. 垦地价值共创。垦地融合发展的价值由垦地要素、结构、功能相互作用、层层推动实现。要素在垦地之间的流动与组合形成了复杂的结构。在环境变化的影响下，垦地结构通过内在调适，推动资源配置从低效转向高效、利益分配由冲突转向协调、政策执行由分离转向联动，从而全面优化垦地要素配置、主体互动、空间布局和制度互惠功能。功能优化是垦地融合发展的核心动能，能够推动垦地输出多重价值，加速城乡及垦区一体化协调发展。垦地系统不断迭代更新“要素互动、结构互嵌、功能互补、价值共创”过程，推动双方主体融合、要素融合、空间融合、制度融合，进而实现城乡及垦区一体化协调发展。

垦地融合发展的内在逻辑如图 1 所示。

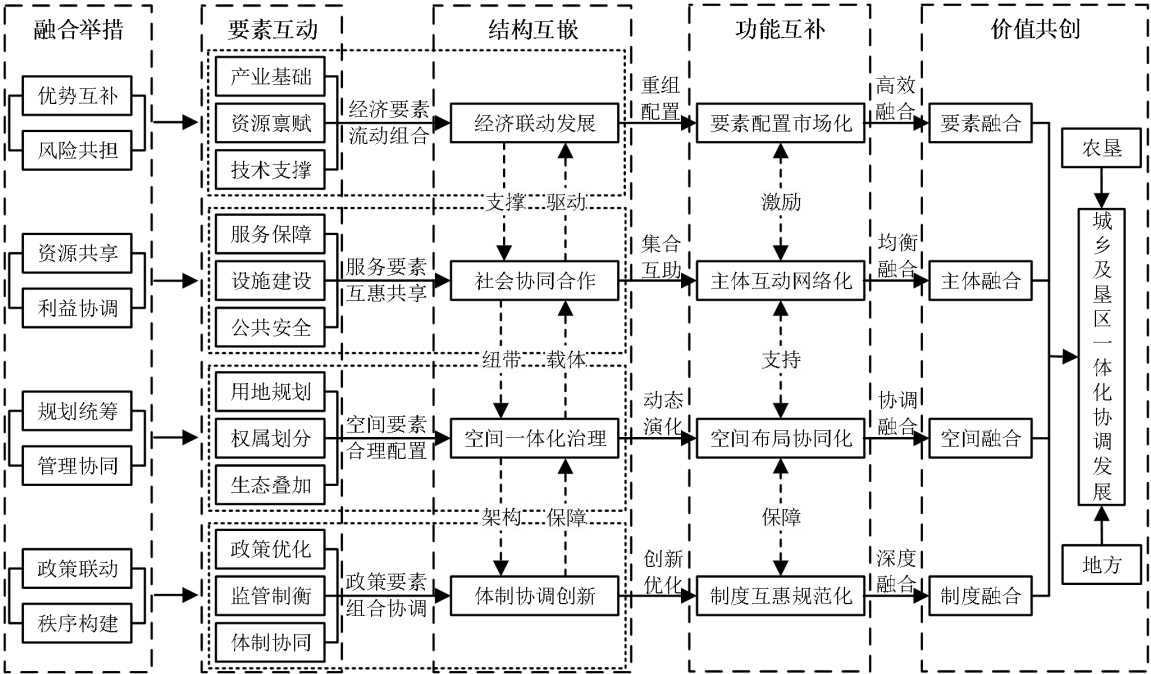


图 1 垦地融合发展的内在逻辑

四、垦地融合发展的现实契机

随着乡村全面振兴、区域协调发展等的不断推进，国家政策引导、垦地要素整合、区域主体互动和空间规划实施为垦地融合发展提供了有利契机。

（一）政策引导契机：乡村振兴和协调发展的内在要求

其一，有力有效推进乡村全面振兴为垦地经济协同和社会建设提供支持。乡村振兴战略通过促进要素跨区域流动，消除了体制差异造成的垦地发展隔阂。一方面，乡村全面振兴支持农垦构建全产业链体系，帮助地方解决农业经营主体弱、产业链条短等难题，为农垦发挥示范作用提供了平台。例如，通过“政府搭平台、农村建基地、农垦建龙头”的合作机制，甘肃农垦依托 14 家农机合作社、19 个

农业技术研发推广中心等，为周边地区提供全链条社会化服务，大大提升了地方农业发展水平^①。另一方面，乡村全面振兴鼓励地方通过完善基础设施、优化公共服务等为垦区建设提供有力支持，发挥资源保障作用。通过促进产业、服务等要素的双向流动，乡村振兴战略的实施有助于形成垦地优势互补、协同共进的良性发展格局。

其二，扎实推动共同富裕是垦地全方位合作的有效激励。共同富裕旨在通过发展成果的普惠共享实现各主体的互利共赢，为垦地合作指明了方向。一方面，实现共同富裕要求垦地双方整合优势资源，通过“集中力量办大事”，做大做强乡村产业，推动乡村经济发展和社会建设（冷红和李书亭，2016）。另一方面，共同富裕强调经济增长与社会公平的双重目标，为垦地融合发展提出了全方位的要求。部分垦区根据双重目标，通过产业协作带动地方增收并缩小垦地收入差距。同时，地方政府积极推动垦地基础设施和公共服务均等化，有助于缩小垦地居民生活水平差距。例如，海南省将垦区道路、水电等基础设施纳入全省统一规划，并在垦区危房改造、居民点建设等方面给予资金支持。

其三，构建区域协调发展新格局为垦地经济和社会协调提供方向引导。一方面，区域协调发展能够引导垦地经济共建共享。整合农垦的农业规模技术优势和地方的基础资源有助于构建垦地产业联动发展的共享型经济体系，提升区域经济创新活力与发展效能。另一方面，区域协调发展能够促进垦地社会共治共享。各垦区积极推动实现区域协调发展目标，例如，江苏农垦与盐城市签约了科技创新、精深加工、基础设施、联农带农等垦地合作重大项目，在农田建设、科技创新、社会化服务等方面不断深化合作^②，既凝聚了垦地双方的经济发展合力，又完善了社会治理基础。

其四，推动边疆地区高质量发展为垦地多层次合作提供重要激励。农垦现有边疆农场 243 个，是安边固疆的稳定器（陈锡文，2024）。一方面，边疆治理要求垦地整合边疆资源，培育边疆特色产业体系，发挥农垦规模化经营与地方政府服务的协同效应，提升边疆地区发展动能。另一方面，边疆治理注重发展与安全的统一，引导垦地合作在增强边疆经济活力的同时完善社会治理，丰富了垦地融合发展内涵。农垦主动担当，例如，新疆生产建设兵团完善兵地融合发展体制机制，推进资源配置共享、产业布局协同、民生事业联动发展等^③。此外，边疆治理实践中的支持政策、跨境合作机制等为垦地融合发展提供了创新平台和资源支持，有助于形成“以产兴边、以边促产”的良性发展格局。

（二）要素整合契机：农业现代化要素的集成优势

其一，中国特色农业现代化路径选择。立足中国国情推进中国特色农业现代化，离不开对农垦这一国有农业主体的关注（刘云菲等，2021）。垦区集团化和农场企业化改革增强了农垦的资源整合能

^①资料来源：《甘肃农垦集团：奋力向国内一流现代农业企业集团迈进》，<https://www.gs.news.cn/20240930/a1d4c1a215d54fde88e5ae6309362c52/c.html>。

^②资料来源：《农民日报 | 江苏农垦：垦地合作“链接”丰收新图景》，<http://www.jsnk.com.cn/2025/0226/c420a256438/page.htm>。

^③资料来源：《坚持高质量发展 扎实推进中国式现代化兵团实践——论贯彻落实兵团党委八届七次全会精神》，<http://www.xjbt.gov.cn/c/2024-01-15/8319768.shtml>。

力，不仅保障了国家粮食和重要农产品的稳定供给，还为推进中国特色农业现代化提供了支撑。在“大国小农”的基本国情下，垦地融合发展的任务之一是将小农户纳入现代农业发展体系。这既需要农垦发挥示范带动作用，也需要地方政府提供政策支持、搭建合作平台，促进垦地合作。此外，农垦全力开展“三大建设”，即建设现代农业大基地、大企业、大产业，依托规模化经营、产业化发展、组织化优势为垦地合作提供资源和平台，加快垦地融合发展。目前，农垦依托村企合作、龙头企业带动等模式，构建了农垦、村集体、农村居民之间的利益联结体，推动农垦在更大范围内示范带动农村居民多渠道参与现代农业经营。

其二，统筹优化农业产业布局。产业融合发展以发挥农垦全产业链优势为核心，通过整合垦地资源禀赋和市场要素构建现代农业产业体系，实现垦地传统农业向现代农业的转型升级。此外，优势产业是农业资源配置的关键抓手（李红梅等，2012），因战略地位突出、经济附加值高等特点而成为垦地共同的发展重点。发挥农垦示范带动作用，推动政策、资金、人才等要素向优势产业倾斜，是提高垦地发展积极性、优化产业布局的重要保障，能够为深化垦地融合发展提供有利契机。

其三，农业优质产能供需匹配。农垦优质产能溢出是垦地农业高质、高效、协调发展的重要抓手。“农垦社会化服务+地方”行动将农垦在农业生产方面的优质产能与地方对农业服务的巨大需求结合起来，双方通过合作互助提升粮食产能和产业效益，为垦地融合发展提供重要支持（郭晓鸣和温国强，2023）。此外，拓展经营模式是整合垦地资源、凝聚优质产能的重要方式。在农垦引导下，发展“公司+职工承包户”“公司+农户”等多种形式的适度规模经营，畅通沟通渠道、协调利益分配、均衡基础设施等举措能够推动垦地建立长期稳定的协作关系，深化垦地融合发展。

（三）主体互动契机：垦地二元向融合一体的深度转化

其一，城乡融合发展与农垦新型城镇化建设。城乡融合发展拓展了农垦融入地方经济社会建设的平台。城乡融合发展不仅能推动农村人口向城镇转移和农垦职工的在地化，还能通过基础设施互联互通和公共服务共建共享破除垦地间的体制壁垒和市场分割。随着要素流动的加速和居民互动频次的提升，垦地双方在经济、社会、空间和体制等方面实现了更加深入的融合。此外，农垦新型城镇化建设将农垦特色融入城镇化建设，是城乡融合发展的重要路径选择（李国庆和张志敏，2020）。农垦通过建城、兴业、吸纳人口，融入周边城镇和农村发展，扩展了农垦和地方的发展空间。

其二，推进垦区集团化、农场企业化改革。这一改革旨在将农垦打造成具有国际竞争力的现代农业企业集团，推动农垦职工由传统农业生产者向现代企业员工转型，加速其融入区域经济社会发展进程。此外，这一改革鼓励农垦通过招工、股权投资、技术合作等多种形式吸引地方力量参与农垦建设，构建利益共享的垦地发展共同体。以海南农垦乌石农场为例，在企业化改革后，该农场围绕“一场一品”战略积极培育以绿橙为主导的农业支柱产业，既通过订单农业、劳务雇用等方式带动农户参与生产，并吸收地方“土专家”的经验优化种植技术，也通过参与入股、建立合作社等多种方式吸纳社会资本，推动绿橙产业规模化、品牌化发展，不断激发企业和产业发展内生动力。

其三，推进垦地公共服务均等化。自农垦社会管理属地化改革以来，地方政府与农垦协同合作，推进公共服务双向延伸，以缓解垦地经济建设和民生发展的不平衡问题。以海南省为例，其着重强调

推进垦地公共服务均等化，要求垦区居民点和农村统一规划、建设和管护，显著改善了垦区公共服务条件。此外，农垦“办社会”职能的移交推动了垦地统筹规划和资源共享，促进垦地居民深度融合。

（四）空间规划实施契机：空间优化布局的目标支持

其一，将农垦纳入地方规划同步组织实施。《意见》鼓励各地将垦区土地利用、产业布局等内容纳入地方总体规划，有助于盘活土地、资产等各类资源。同时，全面的空间规划能够将垦区土地等资源整合至地方整体发展规划中，缓解以往垦区资源开发利用的边缘化困境（潘琳等，2020）。海南、广东等省份还支持将垦区纳入全省国土空间规划，在土地管理、产业协同等领域建立高效的对接融合机制。此外，国有土地资本化还助推了垦区土地资源的优化配置和高效利用。各地政府积极优化土地政策，支持农垦以市场化方式盘活土地资源。例如，海南农垦积极推进全域土地综合整治，加快经营性用地入市进程，同时实施耕地连片整治工程，既提升了土地利用效率，又为垦地融合发展提供了资金保障。

其二，垦地协同推进生态修复保护和生态价值转化。农垦与地方政府构建了生态共建长效机制，有助于通过垦地资源整合实现生态资源共享互补进而形成紧密的生态利益共同体。这一机制推动了垦地生态保护与产业发展的良性互动。一方面，通过发展生态农业、生态旅游等绿色产业，能够构建完整的产业链，促进生态价值向经济价值转化；另一方面，海南、云南等重点垦区通过实施联合生态保护项目，不仅改善了区域生态环境，也促进了垦地居民的社会文化交流，增强了相互理解与信任，为垦地深度融合奠定了社会基础。

五、推进垦地融合发展的实践困境

垦地融合发展已经取得了显著进展，但是，由于农垦长期作为独立系统存在，垦地融合发展仍面临主体博弈、要素矛盾、空间争议和制度不协调等实践困境。

（一）主体融合：利益博弈与资源分配冲突

1. 收益与责任重新划分，各方利益博弈加剧。利益诉求不同引发垦地利益博弈。例如，在农垦“办社会”职能改革中，农垦希望既维持职工福利水平又转移社会管理负担，而地方政府希望在控制财政成本的同时提升公共服务水平（韩朝华，2018）。因而，地方政府倾向于承接效益高、成本低的有利资源，而农垦则力求保留优质经营性资产，目标的冲突导致双方围绕资源分配展开博弈。此外，权责重新划分加剧了垦地博弈。2016年，原农业部等部门印发《农垦国有农场办社会职能改革实施方案》，要求地方政府承担农垦社会管理和公共服务职能，加强国有农场社区建设、完善国有农场社会事业发展保障机制并妥善处理国有农场“办社会”职能形成的债务^①，从而加重了地方政府的财政负担。例如，仅国营农场社会管理属地化改革补助经费一项，海南省每年新增7.51亿元财政预算补助市县^②。

^①参见《六部门印发农垦国有农场办社会职能改革实施方案》，https://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content_5126191.htm。

^②资料来源：《改革，为了再出发——全国农垦“两个3年”改革攻坚战纪实》，http://www.nkj.moa.gov.cn/gdxw/201905/t20190528_6315550.htm。

为缓解财政压力，地方政府主张划拨农垦优势资源作为补偿，农垦为保障企业经营效益则不愿划拨上述资源，由此形成持续的利益博弈。

2.管理权限和责任不清，资源协调机制欠缺。垦地权责划分存在部门分歧。在社会公共服务领域，虽然政策规定地方政府是农垦社会职能改革的责任主体，但实践中形成了三方博弈，中央政府权力下放增加了地方政府的压力，地方政府主张中央财政的支持和农垦责任的分担，农垦为推进改革则希望减轻其社会负担。这种基于各自发展诉求的差异化行为取向可能使资源开发、环境保护、社会服务等公共领域出现权责模糊局面。此外，现实和历史遗留问题也使农垦和地方在土地等资源的权属方面存在争议。据统计，1999—2020年，国家基建占用或政府收回农垦系统土地年均均在6万亩以上，合计150多万亩^①。而且，由于农垦土地国有属性的特殊性，政府在征收时往往采取无偿或补偿水平低于农村集体土地补偿水平的做法，引发垦地资源权属争执，妨碍产业引入和融合进程。由于缺乏有效的跨部门协调机制，垦地之间难以实现资源的合理配置和目标的协调一致。

（二）要素融合：结构性矛盾与体制不健全

1.垦地资源不匹配，结构性矛盾突出。垦地资源不匹配引发要素结构性矛盾。农垦拥有完整的农业产业链和先进的农业技术，地方在公共服务和政策支持方面具有优势。2023年以来推行的“农垦社会化服务+地方”行动旨在结合垦地优势资源，促进双方协同发展。但是，由于农村组织化程度低、社会化服务成本上涨等原因，垦地资源衔接存在结构性失调，该行动在一些地区实施效果不明显。垦地资源不匹配还表现在多个方面。一是垦区社会管理所需资源供给不足。地方政府受财政和编制限制难以完全承接垦区社会管理职能，农垦也不愿继续投入，导致部分垦区社会管理水平下降，一些领域出现管理缺位现象（韩朝华，2018）。二是公共服务资源难以协调。由于体制特殊性，农垦难以享受惠农政策，部分垦区道路、住房、水电、网络等基础设施建设滞后，民生保障水平低于周边农村，大部分垦区希望实现垦区基础设施与民生保障等资源由地方统一规划配置。但是，地方政府财力和资源有限，不愿额外承担垦区建设责任，由资源有限引发的结构性矛盾仍然存在。

2.体制不健全，要素配置效率低。垦地管理运营体制不健全导致要素配置效率低下。在土地资源配置方面，垦区土地经营权、使用权、规划权、执法权的分离影响土地高效利用，同时，农村集体土地管理存在法律界定模糊和监管机制缺位问题，土地流转和使用不规范，阻碍了土地的统一规划和高效利用。在社会职能配置方面，部分地方政府选择在国营农场区域内另设一套管理机构，同时保留原有农垦管理体系，造成了服务资源的重复和浪费。在劳动力配置方面，户籍、社保等制度差异导致垦区劳动力市场分割。一方面，垦区社会管理和公共服务发展的滞后加速了劳动力向外转移，但地方吸纳能力有限，劳动力市场产生结构性矛盾；另一方面，垦区内部非农垦户籍劳动力的社会保障和生活水平较低，且就业稳定性不足、职业发展受限，阻碍了劳动力的流动（朱玲，2017）。在资本配置方面，垦地资本市场对接不畅以及融资渠道受限制约了资本要素的流动。2023年以来，海南农垦虽然在

^①资料来源：《农垦精神及其实践特征》，<http://www.farmchina.org.cn/ShowArticles.php?url=Um5UMQ1tVWADMgBmU2pTMFU7>。

积极探索土地资本化路径，但仍面临政策不完善和融资门槛高等障碍，垦地之间资本配置效率较低。

（三）空间融合：用地矛盾与监管不足

1. 规划衔接不顺畅，用地争议明显。农垦与地方在土地利用规划上难以达成共识。其一，垦区土地的历史遗留问题特别是部分土地的权属争议仍然存在，垦地在用地问题上频繁产生争议。这些争议会妨碍土地资本化进程和产业项目的落地。其二，由于相关立法有所不足，国有农业用地在管理、规划和保护方面面临诸多挑战（高海，2019）。而且，国有农业土地使用权并非法定物权，形成了管理和保护上的不足，加剧了利益冲突风险。其三，农垦土地资产化改革在深入推进。截至2022年，不含新疆生产建设兵团，全国农垦土地确权登记发证率96.3%，确权登记信息入库上图率97.3%^①。这一过程使垦地间用地竞争更加激烈。此外，农垦国有土地的使用权从之前的划拨转变为出让、作价出资、入股等市场化的有偿方式，全国农垦集团土地资源资产化评估金额达2878.5亿元，土地使用权作价出资金额为727.9亿元，通过抵押担保等方式融资19.3亿元^②。这一过程虽然提高了土地的经济价值，吸引了社会资本投入，但也加剧了土地资源的竞争。

2. 协同机制缺乏，监管范围和效力不足。《意见》虽明确由地方政府统筹管理垦区土地利用，但实施过程面临监管困境。首先，受垦区地理位置偏远、管辖范围广阔等客观条件的影响，国营农场土地被占用事件时有发生，地方政府对损害农垦土地权益的行为往往难以迅速有效干预。其次，农垦司法和行政职能的剥离削弱了其自主维权能力，而且，垦地部分权责界定不清、信息共享机制缺失，降低了监管效能。最后，由于开发成本高、经济效益低，双方对交界地带土地监管的投入意愿不足，垦地相邻地区成为监管薄弱环节，当存在利益冲突时可能出现监管缺位。此外，缺乏制度化的协调机制使土地监管责任难以落实，进一步影响了监管效能。

（四）制度融合：机制不协调与政策不完善

1. 职能定位模糊，管理机制难以协调。管理机制的不协调导致地方政府、社区和农垦在职能定位上存在系统性模糊（王曙光和呼倩，2018），不仅造成管理冗余、成本上升和资源浪费，还可能导致行政管理和企业运营之间的冲突，影响垦地合作。属地化改革后，农垦社会事务管理出现一些问题。一方面，地方政府通过整合行政职能，在垦区国营农场成立居民委员会，并接管垦区居民的社会事务。但是，垦区的农业生产、土地管理、技术推广等诸多事务与农垦联系密切，为了促进管理协同，农垦仍通过干部兼任等方式实质性参与垦区居民生产、民生协调等方面的管理。这种交叉管理模式虽部分缓解了职责重叠问题，但机制尚未建立，管理水平有待提升。另一方面，在社会保障、基础设施建设等关键领域，由于垦地权责界定不清，导致垦区管理效能低下，影响居民权益和垦地融合发展进程。同时，垦地管理职责模糊造成的管理事务决策效率低下和政策执行偏差，既容易产生部门间的相互推

^①资料来源：《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。

^②资料来源：《集团化企业化改革激活农垦高质量发展新动能》，<http://www.farmchina.org.cn/ShowArticles.php?url=Um5UMQ1tVWADMgBnU2dTPIUx>。

诿，又容易造成公共资源的浪费，最终形成制约垦地融合发展的管理障碍（魏英杰，2013）。

2. 配套政策不完善，改革遗留问题形成困扰。由于农垦改革配套政策体系不够完善，部分遗留问题困扰着垦地融合发展（王曙光和呼倩，2018）。首先，农垦经营机制不协调。农垦的行政管理一定程度上干预了企业经营，而且，各部门职能划分规章制度的缺乏使管理服务边界模糊，不仅弱化了农垦的市场适应能力，也限制了垦地融合发展的深度。其次，在农业弱质性与国有企业属性的双重影响下，农垦行政依赖思维难以适应现代化农业企业集团建设的要求。再次，属地化改革后形成的垦地交叉任职模式使双方的权责边界难以清晰界定，农垦经营出现决策低效、市场响应滞后等典型问题。最后，社会职能移交尚不彻底。虽然农垦政企、社企分开取得进展，但 2020 年全国农垦仍承担 44.07 亿元“办社会”职能支出^①。农垦社会职能移交不彻底既加剧了资源配置不公、权益不清和管理低效，又因缺乏矛盾调解机制使退场职工、周边农民与农垦的资源矛盾有所增加。

六、垦地融合发展的优化路径

基于上述分析，结合垦地融合发展的理论逻辑以及农业农村现代化、区域发展、农垦改革发展的现实需求，本文提出了垦地融合发展的优化路径，具体如图 2 所示。

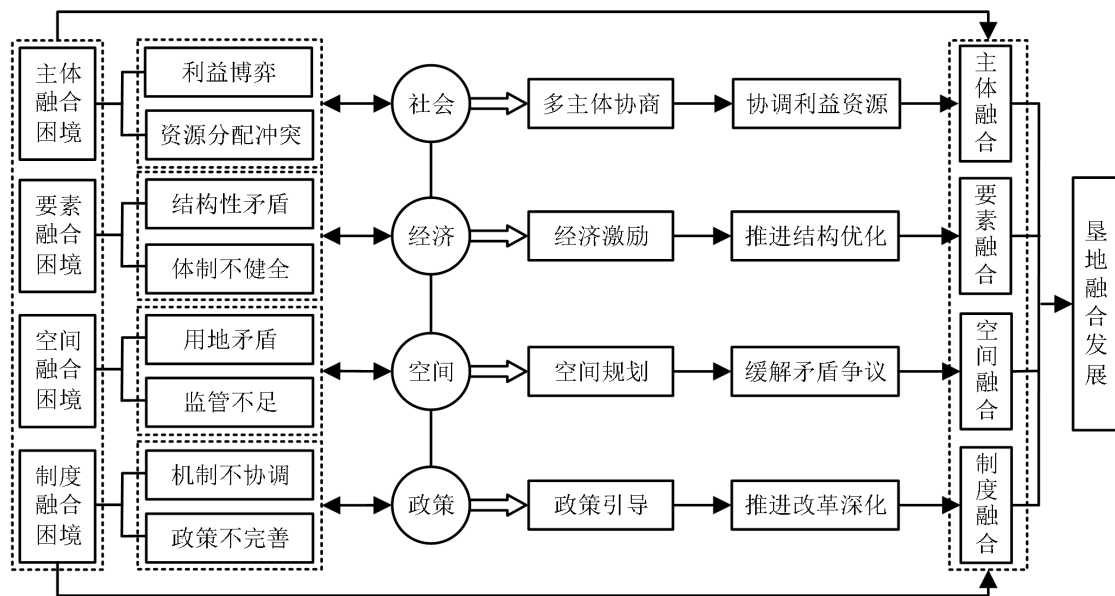


图2 垦地融合发展的优化路径

（一）通过多主体协商协调资源和利益，促进垦地主体融合

借助多主体协商优化利益分配机制，明确各主体权责，完善市场化手段，引导社会参与，促进垦地主体融合。具体优化路径包括四个方面：第一，建立公平、合理、透明的利益分配机制。统筹考量

^①资料来源：《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。

产权归属、资源贡献等要素，科学确定垦地各主体成本分摊和利益分配比例，在中央政府、地方政府与农垦之间建立责任共担体系与合理的利益分配机制。第二，明确各主体权责，强化协同发展机制。明确垦地各主体在产业发展、社会服务、生态建设等方面的功能和职责，构建各主体职责清晰、分工明确的协作体系，形成垦地产业联动、资源共享、服务互通的可持续发展格局。第三，发挥价格信号与竞争机制等市场化手段在垦地资源配置中的作用。通过构建统一交易平台、健全资源动态价格形成机制、优化市场监管机制，推进垦地资源的高效配置与价值提升，提高各主体经济效益。第四，引导社会组织参与垦地融合发展。搭建政府、农垦、社会组织三方协商平台，建立常态化对话机制，支持社会组织通过专业服务、项目合作等方式嵌入垦地发展体系。同时，完善社会组织参与决策的制度保障，加强各主体平等对话，促进垦地主体融合。

（二）通过经济激励推进结构优化，促进垦地要素融合

利用财政补贴、金融支持、税收优惠等经济激励手段，优化垦地要素结构，促进垦地要素融合。具体优化路径包括三个方面：第一，利用财政补贴等政策工具促进垦地要素融合。设立垦地融合发展专项基金，优先支持垦地社会服务和基础设施建设等关键领域。同步完善市场化要素配置体系，健全要素价格形成机制，激励各类主体自主优化要素投入结构。第二，健全垦地融合发展的金融支持体系，完善垦地资本市场对接机制。通过创新贷款模式、发展融资租赁等方式，丰富农垦融资渠道，提高农垦资本市场对接能力，提升农垦融资效能。优化区域金融环境，吸引社会资本注入，促进垦地资本高效流动。第三，通过税收优惠等手段，引导垦地优势资源互补。对垦地共建项目实施所得税减免，推动产业链上下游协同，对垦地合作的农业科技创新项目给予税收优惠，加快现代农业技术推广应用，对吸纳垦区居民就业的企业给予社保费减免，优化人力资源配置，实现垦地优势资源的高效利用。

（三）通过科学的空间规划缓解矛盾，促进垦地空间融合

通过构建协同治理机制、协同监管机制、优化产业布局等手段，缓解垦地用地矛盾、监管不足等难题，促进垦地空间融合。具体优化路径包括三个方面：第一，建立垦地空间协同治理机制。加快出台相关规划，将农垦纳入地方空间规划体系。完善垦地联合审批制度，推进空间规划编制、审批、实施的全流程衔接，同步建立土地权属纠纷协调机制，并开展未规范管理土地的整治工作。第二，优化垦地产业布局，激发产业活力。根据垦地发展需求，结合边疆建设需要，统筹配置垦地农业用地、建设用地和生态用地，实现土地资源高效利用。加强垦地产业合作，充分开发空间资源，推动产业和空间融合发展。在边疆地区还要积极开发具有戍边功能的产业项目，实现产业发展与边疆治理的协同推进。第三，建立垦地空间动态调整与协同监管机制。通过定期评估和科学研判，不断调整垦地空间规划，确保规划与垦地发展需求相适应。完善垦地空间监管机制，明确各主体的权责边界，提升监管效能。立法明确国有农业用地的法律地位和保护措施，完善争议处置规范，减少垦地空间争议。

（四）通过政策引导推进改革深化，促进垦地制度融合

通过统一领导、完善政策、监督制衡等举措，协调垦地融合发展机制，促进垦地制度融合。具体优化路径包括三个方面：第一，建立垦地统一领导和管理机制。成立由垦地共同组成的融合发展领导小组，实行双组长制和季度联席会议制度，确保重大决策协调一致。在这一过程中，要坚持政府主导，

通过权责清单清晰界定农垦的职责边界，避免职能重叠。第二，完善垦地融合发展配套政策体系。深化管理体制创新，明确垦地在行政管理、经营管理和公共服务之间的职能划分，理顺体制机制。加快垦地融合发展试点建设，形成可推广的经验和模式。健全人才支持政策，重点培育懂市场善经营的企业管理团队和熟悉垦区特点的基层治理人才队伍。第三，构建垦地融合发展的监督制衡体系。制定覆盖垦地土地管理、利益分配、绩效评估等关键环节的制度规范，明确各主体地位和权责边界，规范各方行为。在垦地之间建立常态化沟通机制，完善信息共享平台，提高决策效率和政策执行力。实施政策的全流程监管，加强政策制定、执行、评估等环节的管理，确保政策实施的规范有效。

七、结论与讨论

本文在系统梳理垦地融合发展历史演进过程和理论逻辑机理的基础上，围绕主体融合、要素融合、空间融合和制度融合四个方面，从现实角度解析了垦地融合发展面临的契机和实践困境，并提出优化路径。研究认为：垦地融合发展通过迭代更新“要素互动、结构互嵌、功能互补、价值共创”的过程，构建兼顾效率与公平的发展逻辑。中华人民共和国成立以来，垦地关系主要经历了行政分割、消除壁垒、转型过渡、融合探索和加快融合五个阶段。目前，垦地融合发展的现实契机主要包括政策引导、要素整合、主体互动和空间规划实施，面临利益博弈、资源冲突、用地矛盾、监管不足等实践难题，以及运营体制不健全、管理机制不协调、配套政策不完善等制度困境。可以通过加强多主体协商、经济激励、政策引导、实施空间规划等路径，促进垦地融合发展。

垦地融合发展对推进中国农业农村现代化和城乡及垦区一体化协调发展具有非常重要的作用。基于历史考察和实践探索，垦地融合发展还有一些基本问题需要进一步明确。

一是要科学研判不同垦区的矛盾和困难。中国的垦区类型多样，包括新疆生产建设兵团、中央直属垦区和地方垦区。地方垦区又包括集团化垦区和非集团化垦区，根据区位特征还可将垦区细分为内陆垦区和边疆垦区。不同类型的垦区在资源禀赋、管理体制、功能定位等方面存在明显差异，面临不同的困难和挑战。为此，需要在梳理各类垦区差异化特征的基础上，科学研判各垦区发展制约因素，为制定针对性的推进策略提供依据。

二是要清晰界定权责边界。在资源权属争议、社会职能衔接不畅等历史遗留问题的影响下，垦地双方在管理权限、资源配置等方面存在一些模糊地带。为此，要通过制定权责清单明确垦地在资源开发、产业发展、公共服务等领域的权责边界，解决因职责不清导致的垦地利益分配失衡、管理效率低下等问题。

三是要完善垦地协调机制。大多数农垦已转为企业性质的市场主体，但在推进垦地融合发展过程中，由于地方政府行政管理体制与农垦企业运行机制的结构性差异，双方在规划衔接、政策执行、资源调配等方面缺乏协调平台，导致融合发展效能不足。为此，需通过建立联席会议、联合专班等协调机构，破解垦地规划不同步、标准不统一、权责不明晰等体制机制障碍，释放融合发展活力。

展望未来，垦地融合发展将促进农垦更好地助力农业转型、农村发展、区域协调和边疆治理。但是，仍不可忽视垦地融合发展过程中面临的困境和风险，如垦地土地权属不清、利益划分不均衡和公

地悲剧等。未来应遵循“主体融合—要素融合—空间融合—制度融合”的思路，继续探索垦地融合发展优化路径，为推动农业现代化、乡村全面振兴、区域协调发展和边疆地区高质量发展提供有力支撑。

参考文献

- 1.陈靖、冯小，2018：《农业服务规模化供给之道：来自国有农场的启示》，《农村经济》第8期，第90-97页。
- 2.陈锡文，2024：《农垦要在农业强国建设中勇担使命》，《中国农垦》第5期，第4-7页。
- 3.陈阳、张玉臻、叶剑平，2020：《国有农用地利用的实践需求与制度供给》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第5期，第125-131页。
- 4.陈义媛，2019：《小农户与现代农业有机衔接的实践探索——黑龙江国有农场土地经营经验的启示》，《北京社会科学》第9期，第4-13页。
- 5.高海，2019：《论农垦国有农用地使用权的性质与构造》，《农业经济问题》第2期，第82-91页。
- 6.高海、李红梅，2020：《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》，《中国农村经济》第6期，第37-55页。
- 7.郭冬梅、陈斌开、吴楠，2023：《城乡融合的收入和福利效应研究——基于要素配置的视角》，《管理世界》第11期，第22-46页。
- 8.郭晓鸣、温国强，2023：《农业社会化服务的发展逻辑、现实阻滞与优化路径》，《中国农村经济》第7期，第21-35页。
- 9.韩朝华，2016：《新中国国营农场的缘起及其制度特点》，《中国经济史研究》第11期，第23-38页。
- 10.韩朝华，2018：《国有农场的“办社会”职能及其改革方向》，《中国农村经济》第5期，第2-18页。
- 11.韩俊、伍振军，2012：《体制融入地方、管理融入社会、经济融入市场是农垦系统改革的方向》，《经济纵横》第2期，第24-30页。
- 12.黄晓星、蒋婕，2020：《从“农场”到“城市”——国有农场变迁中的产权交易和身份配置》，《社会学研究》第5期，第170-194页。
- 13.冷红、李书亭，2016：《黑龙江垦区城镇与地方城镇共生发展研究》，《城市发展研究》第4期，第1-7页。
- 14.李国庆、张志敏，2020：《城市更新助推垦区城镇再生与社会治理——以江西省垦区危房改造为例》，《南京社会科学》第5期，第51-58页。
- 15.李红梅、叶维佳、徐嘉忆，2012：《“十一五”期间农垦第二、三产业结构变动分析》，《农业经济问题》第11期，第78-82页。
- 16.刘秉镰、朱俊丰、周玉龙，2020：《中国区域经济理论演进与未来展望》，《管理世界》第2期，第182-194页。
- 17.刘世薇、张平宇、宋凤斌、潘晓卉、温鑫，2018：《黑龙江垦区农业现代化水平评价》，《地理科学》第7期，第1051-1060页。
- 18.刘云菲、李红梅、马宏阳，2021：《中国农垦农业现代化水平评价研究——基于熵值法与TOPSIS方法》，《农业经济问题》第2期，第107-116页。

- 19.潘琳、张帆、李海龙、刘晓宇, 2020: 《国有农场乡村振兴规划策略初探——以陕西省华阴农场为例》, 《城市发展研究》第8期, 第14-18页。
- 20.孙异, 2023: 《黑龙江省垦地融合发展研究》, 哈尔滨工业大学博士学位论文。
- 21.谭志雄、罗佳惠、韩经纬, 2022: 《比较优势、要素流动与产业低端锁定突破: 基于“双循环”新视角》, 《经济学家》第4期, 第45-57页。
- 22.田鹏, 2024: 《城乡融合发展进程中跨县搬迁社区运行逻辑及反思——基于社区行动主体性视角》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第73-83页。
- 23.王盼盼、王爽、王自文, 2022: 《在垦区集团化背景下持续推动国有农场高质量发展》, 《中国农垦》第12期, 第61-65页。
- 24.王曙光, 2021: 《中国农垦——农业现代化与农业安全的中国道路》, 北京: 商务印书馆, 第90-99页。
- 25.王曙光、呼倩, 2018: 《中国农垦体制改革目标设定与路径选择研究——基于双重功能结构的视角》, 《社会科学辑刊》第4期, 第141-152页。
- 26.王欣, 2019: 《“国家发展模式”视野下的国家垦边与地方族群关系——以西双版纳国营农场为例》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第79-88页。
- 27.韦统义, 2010: 《社会成本与兵团农垦团场可持续发展》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第5期, 第59-63页。
- 28.魏英杰, 2013: 《历史制度主义视角下的新疆生产建设兵团》, 《学海》第6期, 第177-189页。
- 29.辛逸, 2002: 《试论大公社所有制的变迁与特征》, 《史学月刊》第3期, 第76-80页。
- 30.赵胜, 2021: 《从紧张到融合: 改革开放初期海南农村土地纠纷的化解》, 《安徽史学》第6期, 第161-168页。
- 31.赵之阳, 2018: 《以产业融合引领乡村振兴》, 《中国农业资源与区划》第8期, 第60-64页。
- 32.中央档案馆、中共中央文献研究室, 2013: 《中共中央文件选集》(第43册), 北京: 人民出版社, 第24-25页。
- 33.周靖祥, 2018: 《中国社会与经济不平衡发展测度与治理方略研究》, 《数量经济技术经济研究》第11期, 第21-38页。
- 34.朱玲, 2017: 《农业劳动力的代际更替: 国有农场案例研究》, 《劳动经济研究》第3期, 第3-29页。
- 35.朱玲, 2018: 《改革与发展中的乡村社区公共服务筹资制度: 国有农场案例研究》, 《学术研究》第2期, 第73-88页。
- 36.Pike, A., A. Rodríguez-Pose, and J. Tomaney, 2007, “What Kind of Local and Regional Development and for Whom?”, *Regional Studies*, 41(9): 1253-1269.
- 37.Veldwisch, G. J., and M. Spoor, 2008, “Contesting Rural Resources: Emerging ‘Forms’ of Agrarian Production in Uzbekistan”, *The Journal of Peasant Studies*, 35(3): 424-451.
- 38.Verdouw, C., H. Sundmaeker, B. Tekinerdogan, D. Conzon, and T. Montanaro, 2019, “Architecture Framework of IoT-based Food and Farm Systems: A Multiple Case Study”, *Computers and Electronics in Agriculture*, Vol.165, 104939.
- 39.Wang, H. H., Y. Wang, and M. S. Delgado, 2014, “The Transition to Modern Agriculture: Contract Farming in Developing Economies”, *American Journal of Agricultural Economics*, 96(5): 1257-1271.

State Farm-Local Region Integration: Logical Mechanisms, Practical Opportunities, and Optimization Paths

JI Yifan XU Tao ZHANG Desheng
(International Business School, Hainan University)

Summary: As agricultural and rural modernization accelerates, the state farm-local region integration has become a key strategy for advancing rural construction and the development of China's state farms. It promotes coordinated growth through resource sharing, industrial cooperation, and complementary strengths between state farms and local regions, playing a vital role in agricultural modernization, rural revitalization, regional coordination development, and the stability of border areas.

From historical, theoretical, and practical perspectives, this study systematically examines the historical evolution and mechanisms of state farm-local region integration. It examines the practical opportunities and predicaments across four dimensions: subject integration, element integration, spatial integration, and institutional integration. To address these predicaments, this study proposes optimization paths to promote the state farm-local region integration.

The findings indicate that state farm-local region integration is a dynamic process in which the elements, structures, functions, and values of state farms and local regions evolve together to promote coordinated development of urban-rural and reclamation areas. This integration aims to balance efficiency and equity through ongoing processes of element interaction, structural co-embedding, functional complementarity, and value co-creation. Practical opportunities, such as policy support, element integration, subject collaboration, and spatial planning, have created favorable conditions for progress. However, predicaments remain, including conflicting interests, resource competition, land use disputes, and weak supervision, as well as institutional problems like incomplete operational systems, uncoordinated management, and insufficient policy support. To address these predicaments, it is crucial to optimize integration paths through stakeholder consultation to align interests and resources, economic incentives to encourage structural adjustment, spatial planning to ease conflicts, and policy guidance to drive deeper reforms.

This study expands existing literature in the following aspects. First, it highlights the integrated development strategy between state farms and local regions, emphasizing its significant role in advancing agricultural, rural, and regional development. Second, it examines the historical evolution, theoretical logic, practical opportunities, and predicaments of state farm-local region integration in three dimensions—historical, theoretical, and practical, and builds a systematic analytical framework. Third, this study explores the key theoretical issues of state farm-local region integration, conducts a multi-dimensional analysis of its practical opportunities and predicaments, and proposes optimization paths, offering insights for improving relevant integration policies.

Keywords: State Farm-Local Region Integration; Logical Mechanisms; Practical Opportunities; Optimization Paths

JEL Classification: Q12; R11; R58

(责任编辑：马太超)