

国有农场的“办社会”职能及其改革方向*

韩朝华

摘要：国有农场兼具企业属性和社区属性，这导致国有农场的管理层既要从事生产经营，又要承担种种社区公共管理职能。改革这一体制是目前国有农场改革中的一个重要方面。本文系统分析了国有农场社区属性的渊源以及农垦系统在改革农场“办社会”体制上所做的主要尝试，并依据现代农业在生产组织形式上的基本演变趋势，探讨了国有农场在“办社会”问题上的应取改革方向。本文的基本结论是，在政企分离上，国有农场的基本目标不应是摆脱“办社会”职能转变为纯粹的企业，而应是放弃企业经营职能转型为真正的政区。

关键词：“办社会”职能 政企分离 管理职能转型

中图分类号：F306.1 **文献标识码：**A

国有农场兼具企业属性和社区属性，这是国有农场体制改革面临的独特问题。目前，有关国有农场体制改革的讨论将该问题界定为国有农场“办社会”^①，并从政企分离的角度讨论国有农场是否应该“办社会”。从现有文献来看，多数研究者倾向于国有农场不该“办社会”（例如宋晓明等，2015；王云福等，2015；杨绍品，2013；纪克绳等，1997；魏铁刚、王伟清，2009；马增林等2008）；但是，也有一些研究者主张国有农场应该继续“办社会”（例如李宝民、徐淑彦，1996；姜瑞虎，1996；翟国胜，2006；王阳等，2016）。认识上的不同导致了国有农场改革思路的不同，这反映了国有农场改革的复杂性和多面性。本文首先梳理国有农场“办社会”问题的由来及其实质，分析农垦系统对此问题的习惯应对，然后评论农垦系统目前在这方面的改革思路，最后讨论国有农场实现政企分离的应取方向。

*本文为中国社会科学院创新工程项目的阶段性成果，项目主持人为中国社会科学院学部委员朱玲。课题组成员蒋中一、周济、胡怀国、何伟、金成武参与了本文的讨论，国家农业部农垦局和相关国有农场为课题组的实地调研提供了大量协助，在此深表谢意。

^①国有农场在从事农业生产和经营的同时还创建了一批面向农场职工及其家属的文教卫生、公安司法、社会基础设施等非经营性机构，以满足农场社区在社会管理和公共服务上的需要。这种情况在农垦系统内被称为农场“办社会”。

一、国有农场社区属性的由来

办农场与“办社会”历来相随相生。因为农业生产需要依靠和利用土地、阳光、空气、雨水等自然要素，无法集中于工厂式的有限空间内，所以，农业生产活动的一个突出特征是空间上的广布性。农场，尤其是靠开发连片荒地创办起来的大型农场，是占地众多的地域性实体，它们远离城镇，很难靠农场外的社会经济系统来满足农场成员的生产和生活需要，所以，绝大多数农场必须在建场的同时创建自己的生产和生活保障系统。随着农场的建成、扩展以及农场内定居人口的增多，农场地域内的社会构成也会趋于复杂化和多元化，从而引发多方面的社会管理需要。因此，开荒创办农场的过程注定也是农场地域内的社会形成过程。民国时期的农垦专家李积新（1938）就说过：“……垦区既定矣，当从事移民，民达垦区，则农村之组织，牛犁籽种肥培饲料之供给，食用之所需，农民金融之周转，此有藉于交通、农村社会、农村建设、农业经济及合作诸学也。”

中国农垦初创伊始就遇到了这样的问题。如1952年9月中共中央东北局在总结东北国有农场的创办工作时曾指出：“由于国营农场多处于北满的荒僻地区，需要适当改善职工的生活条件，注意医药卫生和娱乐的必要建设，建立小学校、托儿所和医疗机关，办好合作社和食堂。”^①1952年8月中央人民政府政务院财政经济委员会出台的《国营机械农场建场程序暂行办法》^②规定，国有农场的建设规划中须包含“文化福利区”（包括俱乐部、图书室、医务所、小学校、托儿所等）和“眷属住宅区”。而且，在中国农垦的早期发展中还有过因非生产性服务和管理跟不上而严重影响农场创建的重大教训^③。

为便于管理，国家在满足农场社区对社会管理和公共服务的需要方面采取了由农场自行负责的办法。几乎所有稍大一点的国有农场都建起了自己的文化教育、医疗卫生、公安司法、水电气供给、环卫交通邮政等设施。国有农场由此成为政企合一的农业社区。依照计划经济的理念和原则，这种做法顺理成章，不仅农场如此，许多远离城镇的大型工矿企业也是如此。

但是，农垦系统的这种体制也非一成不变。例如，在“大跃进”高潮中，农垦系统曾大面积下放国有农场，使之与地方农村社队合并^④。由于引发了混乱，这一做法很快被叫停。1962年，农垦系统制定了《国营农场领导管理体制的规定》^⑤并得到了中央的批准，其中针对农场“办社会”问题

^①资料来源：《中共中央东北局关于加强国营农场工作的决定》，载农垦部政策研究室等（1983），第88页。

^②《国营机械农场建场程序暂行办法》（政务院财政经济委员会一九五二年八月二十二日〔52〕财经农字第一四号核准执行），载农垦部政策研究室等（1983），第59~68页。

^③参见农垦部政策研究室等（1983），第113页。

^④参见《农垦部党组关于国营农牧场公社化的基本情况和产生的问题及解决的意见》（1959年1月22日），《农垦部办公厅关于国营农场公社化后的情况反映》（1959年4月25日），载农垦部政策研究室等（1983），第327~328页、第345~348页。

^⑤《国营农场领导管理体制的规定》（1962年11月22日），载农垦部政策研究室等（1983），第577~578页。

的规定为：“国营农场的政法、文教、卫生、交通、邮电等事业，统归当地政府办理。对于垦区和农场自办的文教、卫生事业，当地政府也要实行业务领导。”现在还不清楚产生这一构想的具体背景，但从后来的情况来看，这项规定并未得到落实，国有农场仍然自行承担全部的“办社会”职能。

总之，由于农业生产的基本特点，农场“办社会”有其必然性。在计划经济体制下，国有农场实行政企合一的管理体制并统筹所在地域内的公共服务和社会管理也是自然的选择。

二、农场“办社会”何以成为农垦发展中的一个问题

国有农场“办社会”被作为农垦发展中一个须加以解决的问题提出来，是在20世纪60年代。其直接动因是国有农场面临的持续亏损。

针对国有农场的经营亏损，农垦领导层最初主要从农场内部管理的角度来考虑应对措施（韩朝华，2016）。进入60年代后，农垦领导层开始注意到，国有农场“办社会”占用了大量资源，如能摆脱这方面的经济负担，农场的财务亏损压力有望减轻。由此，农垦系统开始把农场“办社会”作为其体制上的一个问题来看待。例如，1963年3月19日农垦部在《农垦工作的基本总结和今后的方针任务（修改草稿）》中提出，国有农场承担着公安、文教、司法、卫生等多项政策性和社会性“非营业支出”，它们约相当于农场亏损总额的30%甚至50%。为此，农垦部向上级要求：“农场的各种政策性负担和社会负担，都由国家财政补贴，不计入农场的盈亏总额。”^①

然而，农垦系统的这一诉求未得到上级的完全响应，因为国家领导层应对农场亏损问题另有思路。1962年5月15日，邓小平在中央书记处讨论国有农场问题时谈道：“国营农场的家当已经不小，就是没有管好，看来是管理问题。……要搞多种经营。农场是有优越性的，现在的问题是如何发挥它的优越性。”^②1964年9月8日，中共中央一项批示对农垦系统的经营管理体制提出了5条改革意见。其中，第一条要求，“必须彻底改正硬搬苏联单一经营方针，必须实行一业为主，农牧结合，多种经营的方针”；第五条要求，“国营农场应当建立自己的小型粮、油、糖加工厂，以利用农闲劳动力发展生产”^③。这表明，当时国家领导层在应对国有农场亏损问题上更多地着眼于发展多种经营，而不是从财政上直接补贴农场。根据中央的这一精神，农垦系统于1965年2月出台了《关于改革国营农场经营管理制度的规定（草案）》，明确“国营农场必须充分利用各种劳动力，在搞好主业生产的同时，积极开展多种经营。除发展畜牧业和林业外，还应积极发展农产品加工业、副业和手工业……”^④。按此方针，全国各垦区都曾发展了一些工业和副业。

这样的扭亏思路在“文化大革命”结束后进一步演变为发展农工商联合企业的构想。这一构想

^①资料来源：农垦部政策研究室等（1983），第603、618页。

^②资料来源：农垦部政策研究室等（1983），第535页。

^③资料来源：《中央批转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》（中发〔64〕554号），载农垦部政策研究室等（1983），第710页。

^④资料来源：农垦部政策研究室等（1983），第737页。

出现在 1978 年，其灵感来自对当时南斯拉夫农业经营模式的观察。当时全国农业系统领导层希望靠推广这种农业经营模式来克服农业比较效益偏低带来的问题。例如，1978 年 9 月 22 日至 28 日，中共中央、国务院就人民公社和国有农场试办农工商联合企业一事召开座谈会，绝大多数与会者赞同这一构想，并认为“要解决我国的农业问题，这条路非走不可”^①。1979 年 9 月 5 日，王任重农工商联合企业试点汇报会上也表示：“联合企业的好处是，使农业不单纯生产原料。……不走这条路，农场很难不赔钱，也很难发展，人民公社也是如此。”^②在这一方针的推动下，农工商联合经营在农垦系统发展迅速。至 1983 年初，全国农垦办起了 280 个农工商联合企业，近 60% 的农场参与其中，从业职工达 6 万人^③。

农工商联合发展之路在一定时期内改善了国有农场的收入状况，但随着国内市场从卖方市场全面转为买方市场，农垦系统的非农产业也开始面临严峻的挑战。许多农垦工商企业因产权不明晰等体制缺陷，在日趋激烈的市场竞争中逐渐表现出严重的适应不良，并发生大面积亏损。进入 90 年代后，农垦系统的许多工商企业不得不通过重组或清算，要么退出市场，要么转制为民营企业，与农场脱钩。农工商联合经营不仅没能使国有农场从根本上摆脱亏损局面，而且遗留了大量不良资产和债务，使农场背上了沉重的财务包袱（李军，1997；李风华、王甲午，2007；卢戈川等，2000）。

三、“文革”后农垦系统改革农场“办社会”体制的主导思路

随着农垦系统改革的展开，农场“办社会”成为改革的一个热点。农垦系统推动这项改革的主要着眼点仍然是摆脱亏损负担，但为之做出论证的理论依据则变为政企分离，建立现代企业制度。

由于全国各地的实际情况差别很大，各垦区探索政企分离的做法也多种多样。总体上，可将农垦系统迄今为止在这方面的尝试大致归为三类：其一，将“办社会”职能完全移交地方政府，农场按垦区组建集团，转向纯企业化运营；其二，将垦区所有农场划归地方政府领导，由地方财政承担全部“办社会”职能，农场或专注于企业化运营，或被撤销转为乡镇；其三，在垦区内设立专司社会管理和公共服务的行政机构，如“社区管理委员会”，实行所谓“内部政企分离”^④。这三类改革思路的共同点是将农场的全部管理职能分为企业经营职能和“办社会”职能，并认定其中的企业经营职能应归属农场；而它们的不同之处则在于对农场“办社会”职能的归属主张各异，前两类思路主张农场“办社会”职能归农场所在地政府，第三类思路主张农场“办社会”职能归农场。既然农垦系统提出这项改革的本意是要从农场以外为“办社会”另谋资金，就不难看出，农场政企分离上的不同思路其实反映了农垦系统在谋求新财源上的不同努力方向。前两种思路都将这样的新财源寄托于农场所在地政府，希望地方财政给农场“办社会”“买单”。前两种思路的差异只在于第一种思

^①资料来源：农垦部政策研究室等（1983），第 877 页。

^②资料来源：农垦部政策研究室等（1983），第 959~960 页。

^③数据来源：中华人民共和国农业部农垦司、中国农垦经济研究与技术开发中心，第 7 页。

^④这只是概略的分类。在实际执行中，各地会根据具体情况变通处理，形成一些跨类型的混合体制。

路坚持农场的非属地化身份，要求在不移交农场经营性资源的前提下向地方移交农场的“办社会”职能（负担），而第二种思路则是放弃农场的非属地化身份，主张对农场实行全面的属地化管理。第三种思路是一种妥协，即在无法为农场“办社会”获得新财源的情况下，希望通过农场内部的职能分立为农场经营创造新的环境。但是，在国家财政不能为农场提供新财力、农场仍需自筹全部“办社会”经费的情况下，这种做法并无太多实质性意义。

总之，尽管具体做法变化很多，但国有农场政企分离改革的指导思想是将农场定位于“企业”，并以这个“企业”最终摆脱“办社会”职能的财务负担为改革的核心诉求。可是，这样的想法是有问题的。若把农场所在地域视为一个区位空间实体，并从该实体的社会治理和运营角度来看国有农场的“办社会”问题，应该肯定，维持农场“办社会”职能所需资金原则上应以该地域内的各种生产性活动为主要来源。国有农场掌握着农场地域内的全部经济、社会资源，理应成为农场地域内社会管理和公共服务所需资源的主要提供者。当然，在以农为主的地区，由于农业的弱质性，在自身财力不足以满足当地社会管理和公共服务职能运转所需时，有必要通过国家财政的转移支付从外部获取一定的资源。但这种外源财力只是辅助性的，不能认为农场社区内的社会管理和公共服务理应全靠域外资源来维持。农垦系统出于摆脱农场亏损的目的，希望一方面把持住农场地域内所有能增殖生利的经济资源，另一方面甩掉“办社会”的财务负担，这在理论上是不成立的。

这恐怕也是农垦系统在 20 世纪 60 年代首次希望国家从财力上豁免农场的“办社会”负担时未能得到中央支持的基本原因。无独有偶，农垦系统与国家领导层之间的类似意见分歧在改革开放后再次出现。1984 年 7 月 25 日，时任国家农垦总局局长赵凡在农垦系统的一次会议上讲到农场“办社会”问题时谈道：“关于企业办社会问题。赵紫阳总理对这个问题作了历史性总结，查了古今中外的材料，企业办社会不是中国所特有的。我们要转变对这个问题的看法，从此不再向国务院提出企业办社会。”^①同年 8 月 22 日，赵凡在全国农垦工作会议上再次谈及此问题时又说：“现在我特向同志们传达今年 5 月赵紫阳总理关于这一问题的讲话：‘我们的企业要不要办社会？……比较实际的方法，是企业把多余的工人组织起来，开辟生活门路。至少在今天，企业办社会，不一定就是错误的东西。’”^②。

80 年代对中央农业政策产生过重要影响的杜润生也明显不认同农垦系统在国有农场“办社会”问题上的主张。例如，1985 年 11 月 6 日，他在农垦系统一次经济体制改革座谈会上讲，农场“不形成社会是不可设想的，因为人口要繁殖，事业要发展。企业办社会不合理，又非办不可”^③。1986

^①赵凡，1984：《赵凡同志在全国农垦工作会议开始时的讲话（摘要）》（农牧渔业部（84）农垦字第 261 号文件），载农业部农垦司、中国农垦经济研究与技术开发中心，第 150 页。

^②参见《赵凡同志在农牧渔业部召开的对外开放城市、特区农垦企业座谈会上的讲话要点》（农牧渔业部（1984）农垦字第 208 号文件），载农业部农垦司、中国农垦经济研究与技术开发中心，第 160 页。

^③参见《杜润生主任在部分垦区关于农垦经济体制改革座谈会上的讲话要点》[农牧渔业部农垦局（85）农垦办字第 471 号文件]，载农业部农垦司、中国农垦经济研究与技术开发中心，第 248 页。

年4月2日，在全国农垦工作会议上杜润生又表示：“你们反对农场办社会，我看非办不可，干脆我们就办。不过不是按从前的办法办，只办学校、幼儿园，而要办多部门的社会经济。……伴随而来的是要建设小城镇，成为当地的经济文化中心。所谓办社会，就是办这样的社会”^①。

很显然，与农垦方面希望由国家财政出钱支持农场“办社会”的诉求不同，国家决策层所希望的是国有农场自行开辟财源来支持和发展农场社区内的社会管理和公共服务职能。

由于向国家财政要钱全面解决农场“办社会”负担的思路行不通，将农场的“办社会”职能转给地方政府就成了农垦系统摆脱非经营性财政负担的另一种尝试。但这种改革思路带有明显的农垦本位倾向，它没能反映这一构想中另一主要利益相关方——地方政府——的立场和意愿，因而在实际执行上面临许多障碍。而且，这一构想在实际操作也有不少问题，农垦系统内部对此也一直存有异议。

一方面，不少研究者指出，将农场的“办社会”职能移交地方政府，地方政府就要在农场地域内另设一套管理机构，这容易引发农场领导系统与地方政府之间的摩擦。例如，江苏省农垦总公司的姜瑞虎（1996）指出，国有农场不仅需要具备强大的经济实力，而且要具备必要的行政职能，否则农场必将呈一盘散沙；如果完全剥离了行政职权，仅凭产权关系在农场地域里难以确保农垦系统的完整性和独立性，政府机构和企业“两张皮”的关系并不容易处理好。因此，国有农场以企兼政，行使行政职能，在目前应该继续保留，今后国有农场的行政职能还应该进一步加强。时任辽宁省农垦局副局长李万奎（2011）也认为，如果在农场范围内设一个政府来管理社会事务，就会形成“一地两治”的局面。这样既增加了国家对该区域的管理成本，又可能在农场和政府之间产生内耗，这几年的改革实践也证明了这一点。为了降低管理成本，最简单的办法就是赋予国有农场政府职能。

在实践中，国有农场的经营性职能与“办社会”职能彼此分立也的确引发了协调和效能方面的问题，这种情况在大型垦区尤为突出。如王阳等（2016）披露，黑龙江的国有农场1976年根据中央决定撤销兵团建制转属省农场总局时，在管理体制上循“条块结合”的原则，将农场计划、生产、财务、投资、物资、劳动工资、产品、人员调动等方面的管理职能划归农垦负责，将公检法职能划归地方管理，文教卫生等公共服务事业仍归农垦管理，但纳入地方规划。这种体制导致整个垦区的“社会管理主体”分散化，经济建设与社会发展不协调。特别是政法职能划归地方管理后，垦区政法工作十分被动，造成一些严重刑事案件的处理久拖不决。70年代末，根据国务院的指示，黑龙江省政府赋予（委托）省农垦总局部分社会管理职能，并从1980年起逐步在黑龙江农垦系统设立了公安、检察、法院等组织系统。这些机构为政企合一性质，履行地方公安司法机构的职权，经费由农垦负担。后来，黑龙江省其他行政主管部门也根据省政府的部署，委托省农垦总局在工商、物价、土地、环保、农机监理、广播电视、对外经贸、劳动安全监察、野生药材资源保护、草原监理等方面行使行政管理职能。1990年，黑龙江省政府又赋予省农场总局对农垦地域内的水利、劳动、技术

^①参见《杜润生同志在全国农垦工作会议上的讲话（摘要）》[农牧渔业部（1986）农（垦）字第41号文件]，载农业部农垦司、中国农垦经济研究与技术开发中心，第305~306页。

监督、建筑市场管理、民政、卫生防疫等方面实施监管的职责。1992年8月18日，黑龙江省第七届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《黑龙江省国营农场条例》，其中规定：“国营农场是全民所有制农业企业，并依法负责场区范围内的经济和社会行政管理工作。”目前，黑龙江垦区国有农场的政企分离采取了“内部分离”的方式，农场的党委、行政管理委员会和司法机构实际上承担着相当于地方乡镇同类机构的职能。基于对这段历史的回顾，王阳等（2016）认为，在国有农场“办社会”职能的改革上，“要遵循农业企业的特殊管理规律，不能忽视农场的社会形态而照搬‘围墙企业’的改革做法”。出于同样的理由，翟国胜（2006）强调，社会管理职能是内地农垦生存发展的基础条件之一，它给农场发展带来的“利”远大于其经费开支之“弊”，把现在农场所具有的行政管理职能及社会负担全部移交当地政府，只能对农场的建设和发展起到束缚和破坏作用。在目前情况下，农场的社会管理职能“不仅不能削弱，反而应该加强”。

另一方面，全国各地农场所在地政府对承接农场的“办社会”职能多数持消极态度。这是因为要承接农场方面的这种职能移交，地方政府必须增加人员编制和经费开支，在得不到新增编制和财政资源的情况下，地方政府难以承接农场的“办社会”职能。由于多数农场位于农业地区，当地政府的财力本来就有限，因而在配合农场政企分离上往往缺乏动力。只有少数依托特大中心城市的垦区，如北京农垦和上海农垦，才按此思路顺利移交了“办社会”职能。而其他垦区的农场，即使在组织形式上将“办社会”职能移交给了地方，但仍要继续负担大部分甚至全部的“办社会”经费，完全无法实现农垦方面推行这项改革的初衷。《中国财经报》2012年5月15日报道，内蒙古、辽宁、湖北、海南、新疆、宁夏等省份结合国有农场税费改革实际，自主进行了农场“办社会”职能改革试点，逐步将教育、卫生医疗、公检法等“办社会”职能分离并移交给农场所在地政府管理，取得了初步成效。但面临的问题是：地方财力不足导致改革不彻底，一部分社会职能仍留在农场，即使分离到地方的职能也存在人员难移交、待遇难落实等问题（李存才，2012）。农业部农垦局课题组（2012）关于非集团化垦区国有农场改革模式的研究结果也表明，因非集团化垦区的大多数农场规模很小，在当地经济社会发展中影响有限，其改革难以得到地方党委政府的重视。且不少农场地处老、少、边、贫地区，地方政府财力有限，无法为农场改革“买单”。有的地方政府还担心主动改革会惹麻烦，影响当地的社会稳定和经济发展。因此，若非农场发展难以为继，地方政府大多对国有农场管理体制的改革缺乏主动性。

从这种矛盾中可以看出，在农场改革中，农垦方面和地方政府之间围绕农场“办社会”职能的资源筹措渠道形成了拉锯态势。农垦方面为扭转亏损局面要求政企分离，自然不愿意再为移交后的“办社会”职能出钱；而地方政府若无新增财源和人员编制，就无力承接农场移交的职能，它回避农场政企分离的要求是有其合理性和必然性的。

将农垦系统在改革农场“办社会”问题上的不同意见综合来看，可以发现，农垦方面其实是向往在不剥离农场“办社会”职能（即所谓保持农场“统一性”和“独立性”）的同时由国家财政为农场的社会管理和公共服务职能“买单”；若做不到这一点，就退而求其次，农场剥离“办社会”职能，由地方政府接手。例如，1998年，时任湖南省常德市农场管理局局长兼党组书记郝界洲就设想，在

保持国有农场政企合一结构的基础上建立“两块牌子一套人马”的体制。即一方面组建集团总公司，下辖分公司、独资子公司、股份有限公司、股份合作制企业之类的企业实体；另一方面建立类似于县、乡政府的“社会管理区”，并赋予其财税、国土、公安、工商等相应的政府职权（郝界洲，1998）。不难看出，这样的构想实质上是一种靠向上要权、要钱来解决农场亏损问题的改革思路。

目前，这样的改革思路仍然在农垦的改革方针中占主导地位。2012年3月15日，国务院农村综合改革工作小组发布《关于开展国有农场办社会职能改革试点工作的意见》（国农改〔2012〕4号）明确，要将国有农场承担的属于政府职能范围的事务，包括义务教育、公共卫生和基本医疗服务、社区管理等，交由当地政府承担和管理，并纳入公共财政保障范围。^①2015年11月27日，中共中央、国务院出台《关于进一步推进农垦改革发展的意见》，其中第八条明确：“坚持社企分开改革方向，推进国有农场生产经营企业化和社会管理属地化。用3年左右时间，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。”^②根据该文件的精神，2016年10月14日，农业部、财政部、教育部、国家卫生和计划生育委员会、民政部、中国人民银行联合发布《农垦国有农场办社会职能改革实施方案》，对这项改革的实施原则做出了具体规定，明确“国有农场办社会职能是指国有农场承担的属于政府职能范围的非企业经营性事务，主要包括公检法、社会综合治理、计划生育管理、司法、民政、人武、基础教育、基本医疗、公共卫生、‘三供一业’等各类社会行政性、事业性和服务性职能”；改革要“在充分考虑当地经济社会发展水平和国有农场区位条件等因素基础上，采取多种方式推进国有农场社会管理和公共服务职能纳入地方政府统一管理，妥善解决其机构编制、人员安置、所需经费等问题，确保工作有序衔接，职能履行到位”。^③

但是，从全国农垦改革迄今为止的实况来看，这样的政企分离改革真正成功的并不多。京、津、沪这样的特大型中心城市，经济发达，产业空间大，政府财力相对充裕，又有发展都市现代农业的需要，因而国有农场的属地化管理和“办社会”职能的剥离都比较成功。但其他发展相对滞后的地区缺乏这样的条件，农场“办社会”职能的属地化改革大都进展缓慢，甚至长期停顿。

四、国有农场政企分离的应取方向

从农业生产组织理论的角度来看，农垦系统目前在政企分离问题上的最大认识误区在于坚持国有农场的企业定位，并由此强调农场不应“办社会”。

实际上，国有农场，作为计划经济体制下追求现代大农业的组织，其运行原理并不符合农业生产在组织形式上的基本要求，因为国有农场的制度设计遵循了工业化大生产的逻辑，即依靠工资劳动者，凭借多人协作的团队生产扩大经营规模以追求规模效益。而农业生产是一种生物体的发育、成长过程，地区、季节、气候、地块、品种等多种自然生物性因素会对农业生产的成效产生显著影

^①资料来源：中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/zwgk/2012-05/02/content_2127926.htm。

^②资料来源：中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/01/content_5018727.htm。

^③资料来源：中华人民共和国农业农村部网，http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/zcfg/nybgz/201610/t20161028_5327376.htm。

响。这些因素的影响往往因时间、地点的不同而差异很大，不可能由大范围的协调机构来统一处理，只有“现场之人”（man on the spot^①）才能有效把握和应对。这一特点派生了农业生产中的劳动监督难题，决定了直接生产者个人对其独立耕种地块的最终收成负全责是农业中最有效率的生产经营方式，团队生产在农业中从无优势（韩朝华，2017）。因此，主要依托工资劳动者团队生产的国有农场并非适宜的农业生产组织形式，将国有农场作为农业领域的重要企业形态不是成功的制度选择。

农业的高自然生物性及由此而来的生产高风险决定了个体农户家庭经营是占主导地位的农业生产组织形式。而个体农场主作为农业生产的“现场之人”，独自面对和处理大量非系统性信息，并承担所有活动的全部风险，其经营活动属于名副其实的企业家行为。不少研究者认为，个体农场主的企业家能力是家庭农场中的主要不可分要素，它的水平决定着农场的规模和效率。如 Kislev and Peterson（1986）指出：“一种真正固定在农场中，尤其是固定在家庭单位中的‘资产’是企业家人质的能力和管理。” Zyl et al.（1995）认为，关于农场效率，“问题的核心其实不在农场规模，而在于经营能力”；“经营报酬”的概念要比“规模报酬”的概念更为恰当。Bizimana et al.（2004）则强调农业经营决策的个体特异性，“因为个体决策制定者具有不同的成本函数，他们对机会成本的评价各有不同，对风险的态度各异。还可以预见，这样的认知差异会影响个体的运营规模，并加大业务规模的分化”。而国有农场的制度体系中并没有农业企业家的地位，这是国有农场难以成为真正企业的根本原因。只是在改革开放使职工家庭农场成为农垦农业的一线生产单位之后，这一状况才有所改变。

从这个角度来看，国有农场确实需要实行政企分离。但是，这里讲的政企分离不是指农场摆脱其“办社会”职能，而是指农场放弃其企业经营职能；改革的目标不是让农场成为纯粹的企业，而是让农场转向真正的政区。通过这样的政企分离，农场领导机构转变为农场地域内全部国有资源（主要是国有农地）的受托管理主体和农场社区的公共管理机构。在农场的农地管理上，它通过农地经营权的市场化发包，招徕胜任的农业企业家（个体农场主）来承租；在农场的公共事务管理上，它规划和推进农场社区的经济社会发展和中心城镇建设，完善农场社区的公共服务事业并提升其水平。换言之，国有农场在政企分离上的应取方向是农场领导机构退出企业经营，专注于当好农场国有农地的“地主”和农场社区的公共管理者。

由此而来，农场地域内的农业生产体系将由自下而上的三个功能层面构成。第一个层面（或曰生产层面）——众多农户家庭农场，他们与农场没有组织隶属关系，而是通过开放的农地经营权市场，与农场形成契约化的农地租佃关系，自主经营，自负其责。第二个层面（或曰中介层面）——各种专业合作社、农业龙头企业和农资服务企业，它们是独立的市场主体，依法自主经营，其主要角色是为家庭农场的生产活动提供各种产前、产后服务。第三个层面（或曰公共管理层面）——农场管理机关，其主要职责是依法经营和管理农场内的受托国有资源，制定和贯彻农场地域内的经济社会发展规划，建设和维护农场内的各种基础设施，推广和实施农业技术规范，监控农产品质量，

^①参见 Hayek（1945）。

保护农地和治理环境等。

这不是远离现实的书斋空论，农垦系统内早就有人提出过类似的构想。例如，2000年，时任江苏农垦集团公司董事长、党委书记徐鸣就曾撰文论说，国有农场的改革方向应该是农场“由经营型向管理型转变”，逐步变成一个“对国有资产和国有土地进行受托管理的国有控股公司”。他设想，国有农场实现这个转变之后，其基本职能主要包括三个方面：一是接受政府或国有资产管理公司（经授权的农垦集团公司）委托，管理农场的国有土地和国有资产；二是负责农场区域范围内各项社会事业的管理，包括接受政府委托行使某些行政管理职能，以确保农场经济和社会的稳定发展；三是为农业生产者提供多种生产性协调和服务，如提供信息、技术方面的指导，进行农机、水利方面的协调与组织等，这些服务可以由农场职能部门承担，也可以由行业协会和其他经济组织开展有偿服务（徐鸣，2000）。戴强（2006）也认为，国有农场在体制上的改革方向应该是“逐步发展成为一个对国有资产和国有土地进行受托管理的国有控股公司”。即农场土地实行租赁经营，场办企业全面改制，农场主要从事资产经营和社区管理，一般不直接承担生产经营风险。改革后国有农场的基本职能有三：一是国有资产的经营管理；二是社区管理；三是生产经营服务。这两位论者为改革后国有农场设定的三类基本职能中，除了第三类职能外，前两类职能都是政府性职能。而对于第三类职能，徐鸣认为，它们也可以由行业协会或其他经济组织以有偿服务的方式来提供，因而并非农场领导机构的固有职能。如此来看，徐、戴二位所构想的改革后农场领导机构其实是一个政府性机构，它在农场社区内的基本角色是社会公共事务的管理者。

熟悉农垦改革实情的人士或许会觉得这种政企分离思路类似于部分垦区尝试过的“农场变农村、农工变农民”改革（程龙，2006）。诚然，就农场管理机构放弃企业经营职能专注于社会管理职能而言，这样的农场政企分离思路与“农场变农村、农工变农民”的改革模式确有相似之处。但两者还是有根本区别的。这是因为，这里讨论的这种改革构想并不要求“农工变农民”，相反，由于能显著增加农场的土地收入，这样的改革思路能为保障现有农场职工的利益创造有利条件。更重要的是，从这个改革思路来看，“农场变农村”并非理想选择，因为中国农村的家庭联产承包责任制只是克服了人民公社体制下农业生产者缺乏劳动积极性的顽症，但没有解决好个体农户面对市场时的弱势地位问题。农村改革之初构想的村集体和农户“双层经营体制”并没有实现，个体农户的生产经营高度分散化，在生产、交易和防范风险上处于极为不利的境地。这成为当前农村农业在发展上面临的一个挑战。而国有农场在改革生产管理体制之后并未完全放弃对职工家庭农场的控制，从而目前农垦农业的组织化程度高于农村农业。因此，农村农业现有的生产体制并不宜于成为国有农场改革的目标。

有的研究者据此认为，目前国有农场在生产体制上优于农村，农村应向农垦看齐，重新强化村集体对土地的控制权力，则是过于简单化的推论（贺雪峰，2017；桂华，2017）。从世界发达农业的实践来看，个体农户的组织化主要不是靠政府机构的行政组织，而是靠各种非政府性的农户自治组织和以市场化方式为农户提供产前、产后服务的商业性中介机构。如何发展这样的农业产业化体系，是当前中国在农业产业组织方式上需着力探索的紧迫问题。而国有农场目前在农业生产上看似较高

的组织性更多地是其政企分离不彻底和改革不到位的表现，本文所论国有农场政企分离的应取方向强调农场领导机构在管理职能上的转型，绝非意在“农场变农村”。

值得指出的是，尽管目前农垦领导层对国有农场的这样一种管理职能转型尚无自觉，但国有农场的生产管理体制却早已开始朝这个方向演变了。自2000年以来在全国各垦区推开的“两田制”或“多田制”中的“经营田”（也有称“市场田”的）制度就是将农场的国有农地向社会发包，农场与承包者之间形成市场化的租佃契约关系，农场获取地租性收入，不再介入土地上的生产经营。而且，目前各地农场已基本停止招收正式职工，随着现有正式职工的逐渐退休和离职，农场中需占用“身份田”（也有称“口粮田”的）的职工会不断减少，各地农场可用于市场化出租的“经营田”将趋于增多。由于农场得自“经营田”的收入明显高于“身份田”，尽可能扩大“经营田”的规模就成为农场增加土地收入并回避经营风险的有效途径。这就构成了国有农场从国有农地自营者向国有农地出租者转变的内在动力。据江苏农垦花德旺（2006）介绍，自2001年实行土地租赁经营以来，江苏某农场逐步形成了以“先交钱、后种地”为前提，以“能人牵头、适度规模、组合承租”为特色的土地租赁经营模式。2004年，该农场中的粮食作物只有1个标段供竞价出租。翌年，全农场有7个标段实行了竞价出租。其中，最高中标租金为每亩689元，亩均加价137.3元。花德旺（2006）认为，这种土地经营方式将成为农垦未来重要的农地经营方式。

可见，国有农场管理制度的固有局限以及日趋市场化的农业经营环境，已使农垦的一线经营者们体会到，与其费力不讨好地自营农业，不如出租农地坐收地租更稳妥有利。这是国有农场的一线经营者们基于实践经验而产生的自发行为倾向，它其实是在顺应农业生产固有特性对农业生产组织形式的要求。从历史上看，主要依托工资劳动者的大型农业地产因自营无利而转向土地出租甚至分化为众多个体小农户的实例在近代中外农业发展中屡见不鲜，国有农场目前的这种制度演化不过是在新的环境中重复了前人的经验。

不仅如此，90年代后期以来，各地国有农场对大量工商企业的产权重组也导致农场管理机构在非农产业领域大面积退出企业经营；即使农场仍在一些企业中保有投资关系，也都转变为坐享股权红利的消极股东。这同样反映了国有农场难以适应企业经营要求的现实。如《安徽日报》2003年11月14日一篇报道称，安徽农垦在实行“两田制”后，国有农场主要接受省农垦集团公司的委托，从事国有资产（包括土地资产）的经营和管理，农场不再直接从事生产经营，也不直接承担生产经营风险。随着改革的深入，农场与农场地域内二、三产业的关系将主要是参股、控股关系，并凭此享有资产收益权^①。

显然，在政企分离问题上继续坚持国有农场的企业定位，并按此定位构想国有农场的改革方向，不符合农业生产的固有特点，它除了使多数国有农场继续陷于非企非政的尴尬境地外，不可能使农场改革别开生面。

^①参见李哲夫，2003：《省农垦系统实行“两田制”改革的调查》，《安徽日报》11月14日，http://istock.jrj.com.cn/article/600598_6922161.html。

五、国有农场实现管理职能转型的紧迫性

经过多年的改革和发展，国有农场社区的结构和规模普遍发生了显著的变化。这既对国有农场管理职能转型提出了要求，也为农场实现这样的转型创造了条件。

首先，各种非农产业的大量发展导致农场地域内的产业结构趋于复杂，农业所占比重不断降低。如图 1 显示，全国农垦生产总值中，第一产业（农业）、第二产业、第三产业的比重在 1990 年时分别为 50.5%、33.7%和 15.8%，到 2015 年时变为 25.6%、45.4%和 28.0%。这表明，农业在农场经济中的地位趋于下降。

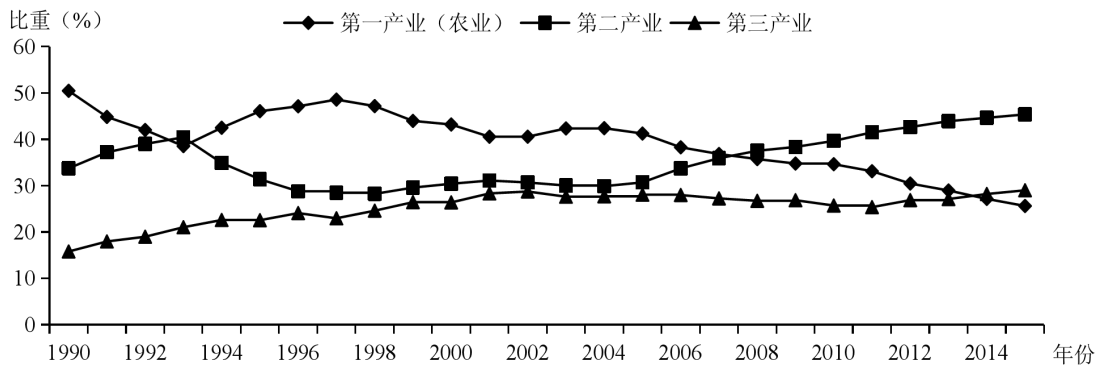


图 1 农垦生产总值的三次产业构成 (1999~2015 年)

数据来源：中华人民共和国农业部农垦局（编）：《中国农垦统计年鉴》（1990~2015 年，历年），北京，中国农业出版社。

其次，农场经济中非公有制经济迅速发展，比重不断上升。从图 2 可以看出，1999~2015 年期间，农垦整体的生产总值从 679.9 亿元上升至 6902.8 亿元，年均增长 15.6%；其中，非国有经济的生产总值从 176.5 亿元增至 2735.7 亿元，年均增长 18.7%，致使非国有经济比重从 1999 年的 25.95% 上升至 2015 年的 39.63%。农场经济已非国有经济的一统天下。

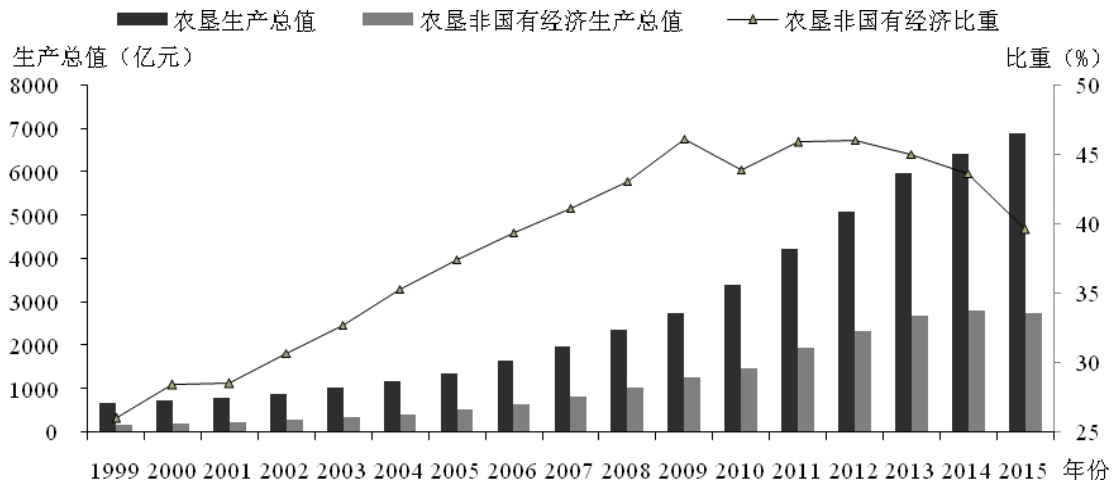


图2 农垦生产总值和农垦系统中非国有经济的生产总值及其比重（1999~2015年）

数据来源：中华人民共和国农业部农垦局（编）：《中国农垦统计年鉴》（1999~2015年，历年），北京，中国农业出版社。

第三，农场地域内的人口构成趋于复杂。这表现为两个方面。一方面，国有农场从业人员的构成已由以农场职工为主转变为职工、职工家属、外来落户从业人员等多种成分并存的局面；另一方面，农场地域内的常住人口中非农场就业者（即所谓“社会人”）在增加。如图3表明，从1999年至2015年，全国国有农场的社会从业者中农场职工的人数从321.43万人降至221.13万人，减少了31%；而非农场职工的人数从42.31万人增至96.37万人，增加了1.28倍。农场社区不再是农场成员的独家地盘。

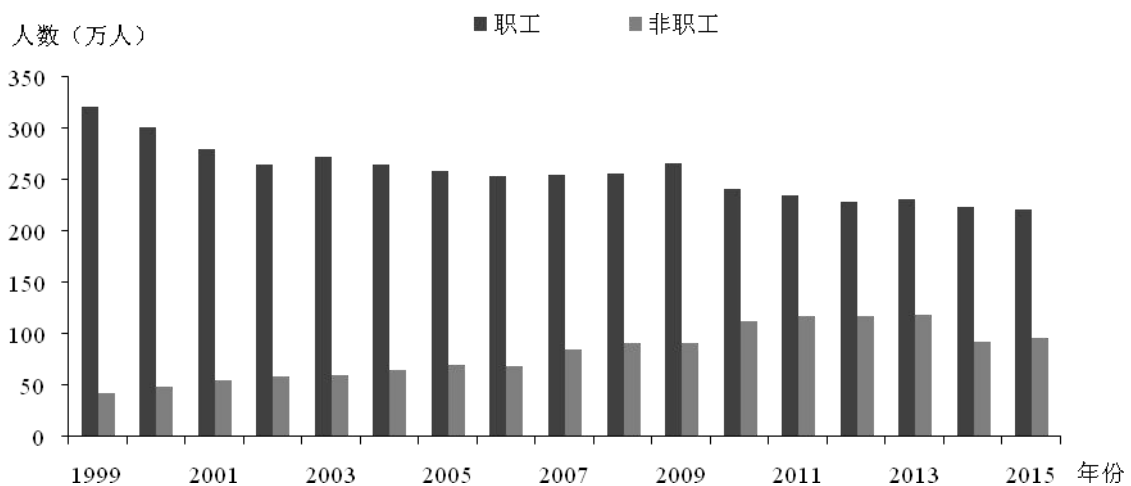


图3 国有农场社会从业者中职工和非职工人数（1999~2015年）

数据来源：中华人民共和国农业部农垦局（编）：《中国农垦统计年鉴》（1999~2015年，历年），北京，中国农业出版社。

这些都表明，就农场的地域空间而言，它已不再是单纯、统一的国有农业生产单位，而是变成了一个复杂、多元的地域性社会单元。在这个地域中，农业经济只是地域经济整体中的一个组成部分。在农业之外还有各种工商业和公用事业，它们与农场的农业经济和社区生活密切关联，影响着农场社区的整体发展和繁荣。由此而来，国有农场的“办社会”不仅要着眼于保障农场的农业生产和农工生活，而且还要规划和协调农场社区中多部门的综合发展。与之相应，农场管理层所面对的管理任务中，企业经营性职能的重要性趋于下降，而公共服务性和行政管理性职能的重要性趋于上升。如孟昭春（2006）所指出的：“经过一系列的改革，黑龙江垦区国有农场的国有资产已仅限于国有土地、水利工程设施、交通通讯设施、电力设施、公共建筑物等非直接生产性资产。农场的经营职能逐步弱化，转由家庭农场和民营企业取而代之，农场的主要精力转向土地发包、提供公共产品和管理社会。……农场的绝大部分支出是社会行政管理性支出，生产经营性支出已很有限。”这表明，国有农场的管理职能其实已经在向政府性的地域公共管理职能演变。

目前，推动农场管理职能朝这一方向转型的现实紧迫性正在日益突出，因为导致国有农场亏损的主要原因已经变化，农场扭亏的基本思路需要与时俱进。

在国有农场的发展中，导致农场亏损的具体原因很多，但就其根源来看，可大致归为两类，一类源于农业比较效益的相对低下，另一类源于国有农场生产组织的低效率。改革开放后推行职工家庭农场从根本上改变了国有农场的一线生产组织，使农场生产组织的低效率问题得以化解；但是，农业比较效益相对低下的问题不仅依然存在，而且还在日趋严峻，这成为现阶段引发国有农场经营亏损的主要原因。如农业部农垦局政策体改处周业铮（2011）指出：“农场总收入主要来源于土地承包费和财政补贴。近几年，各级财政不断加大对农场办社会的补贴力度，但还是远远赶不上各项社会事业发展的需要，每年全国农垦系统的资金缺口有 50 亿元左右。”另外，“一方面城镇企业职工工资水平在不断增长，社保金的缴费数额每年都要增加，呈刚性增长态势；另一方面农业的弱质性决定了总产出难以持续不断地增加。农工受到职工身份制约，也无法像农民一样实现剩余劳动力转移，这就给农工实行与城镇职工相同的社保缴费带来很大压力。……有的农场，甚至出现每年的土地总产出都不够交纳社会保险金的情况。”

这种状况表明，国有农场农地的总产出已不足以支撑现有农场职工在生产、生活和发展上的多种需要。产生这一问题的主要原因不是农场的生产组织无效率，而是农场的人地比率过高抑制了农垦农业的劳动生产率。改变这一状况的根本途径在于以下两个方面：一是大力发展非农产业，转移农场中的剩余劳力；二是推进职工家庭农场的规模化经营，提高农垦农业的劳动生产率。

这样的论断在农垦系统并非新论，早就有人明确提出过。如 1984 年，时任农垦领导人之一的杨煜在一次会议上指出：“有的地方本来劳动力就过剩，办家庭农场后，劳动力就更加过剩，如何开辟新的生产门路，为从土地上分离出来的劳动力找出路就成了一个迫切需要解决的问题。这样的地方调整经济结构、发展农工商综合经营就很迫切了。为了适应这个变化，要办农副产品加工业、饲料工业和其他一切可办的工业。还要逐步地开放小城镇，职工可以到小城镇经商、办工业、开作坊、

搞旅游、发展第三产业。”^①另外，杜润生在 20 世纪 80 年代对此也有过明确论述。1986 年 4 月 2 日，杜润生在全国农垦工作会议上指出：“应该看到，一部分人自己独立出去、分化出去，农场的人少了，剩下的这部分人的收入才能高起来。……你们将来一定要创造一些小集镇，小城市，它们能聚集一部分人，使人们变成社会上独立的生产者，或者是合作生产者、集体生产者、个体户、集体合作户。”“国营农场只有将大量劳动力转移出去，留下农业必需的劳动力，在农业现代化方面先走一步，搞集约化经营和高效益的大生产，才能真正起示范作用。如果不把劳动力转移出去，老是赔钱，你想搞机械化、现代化都会感到困难”^②。也就是说，在农场地域内大力发展非农产业和小城镇，是国有农场摆脱亏损并推进农业现代化的必要措施之一。

这些问题都从提高农垦农业生产率、加快农垦农业现代化的角度对农场“办社会”提出了新的要求。在这样的形势下，国有农场即使按现行的政企分离思路将既有的“办社会”职能移交给地方政府，也仍然无法摆脱统筹和协调农场社区内经济社会多部门发展的公共管理职能。也就是说，国有农场的领导机构其实不可能只营企业而不“办社会”。而在农场管理机构和地方政府都要介入农场社区公共管理的情况下，两个系统之间确实易产生摩擦甚至扯皮。可见，坚持农场企业定位的现行政企分离思路看似指向减轻农场领导机构的管理负担，其实只会适得其反。而国有农场放弃企业定位实现管理职能的转型，将有助于使“政府之手”和“市场之手”在农场发展上各司其职，相得益彰，是使国有农场制度符合农业生产特性的要求并适应中国市场经济发展需要的选择。

五、结语

农场“办社会”的必要性源于农业生产的空间广布性。在计划经济条件下，国有农场的创建和发展过程必然也是农场政企合一社区的形成过程。在经济市场化的大背景下，国有农场的确需要从政企分离入手展开改革，但这不应是农场保留企业属性摆脱政府属性，而应该是相反：转变农场领导机构的管理职能，将农场的生产经营活动托付于市场，由各类企业家来充当农业生产的经营主体；农场则作为农场地域内的社会管理主体，当好国有农地的“地主”和农场社区内的公共管理者。目前，农场社区结构的复杂化和农场致亏因素的转变，使国有农场的这种管理职能转型变得日益紧迫。

参考文献

- 1.程龙，2006：《浅析国有农场体制改革的方向和亟待解决的几个问题》，载中国农垦经济研究会、中国农垦经济发展中心（编）：《农垦经济体制改革与发展研究——2005 年全国农垦经济理论研究论文集》，北京：中国农业出版社。
- 2.戴强，2006：《浅议创新农垦管理体制》，载中国农垦经济研究会、中国农垦经济发展中心（编），2006：《农垦

^①参见《杨煜同志在全国国营农场经济学术讨论会暨中国农垦经济研究会年会上的讲话（摘要）》（1984 年 11 月 26 日），载农业部农垦司、中国农垦经济研究与技术开发中心，第 203 页。

^②参见《杜润生同志在全国农垦工作会议上的讲话（摘要）》[农牧渔业部（1986）农（垦）字第 41 号文件]，载农业部农垦司、中国农垦经济研究与技术开发中心，第 308 页。

经济体制改革与发展研究——2005年全国农垦经济理论研究论文集》，北京：中国农业出版社。

3. 桂华，2017：《土地制度、合约选择与农业经营效率——全国6垦区18个农场经营方式的调查与启示》，《政治经济学评论》第4期。

4. 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1期。

5. 韩朝华，2017：《个体农户和农业规模化经营：家庭农场理论评述》，《经济研究》第7期。

6. 郝界洲，1998：《试论国有农场企业特点及其改革方略》，《中国农垦经济》第9期。

7. 花德旺，2006：《农业规模化经营与资源开放性利用的思考》，载中国农垦经济研究会、中国农垦经济发展中心（编），2006：《农垦经济体制改革与发展研究——2005年全国农垦经济理论研究论文集》，北京：中国农业出版社。

8. 贺雪峰，2017：《国有农场对农村经营体制改革的启示》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第3期。

9. 纪克绳、朱崇明、吕维峰、谢时德，1997：《国有农场实行政企分开需要解决的财务问题——全国农村改革试验区黑龙江省绥滨农场的调查》，《中国农垦经济》第1期。

10. 姜瑞虎，1996：《关于国有农场行政职能的思考》，《中国农垦经济》第5期。

11. 李宝民、徐淑彦，1996：《国有农场管理体制改革的启示及其与周围农村社区的关系》，《农业经济》第11期。

12. 李存才，2012：《财政发力，2000多万农工减负——8省区启动国有农场办社会职能改革试点综述》，《中国财经报》5月15日。

13. 李积新，1938：《垦殖学》，上海：商务印书馆。

14. 李军，1997：《国有中捷友谊农场改革调查》，《经济论坛》第14期。

15. 李风华、王甲午，2007：《国有农场再就业问题研究》，《河南农业（教育版）》第8期。

16. 李万奎，2011：《关于国有农场政企分离问题的思考》，《中国农垦》第1期。

17. 卢戈川、韩文海、李盛涛，2000：《国有农场深化改革难点问题的研究》，《农村经济与技术》第4期。

18. 马增林、张金朋、韩颖，2008：《新时期国有农场体制改革存在的问题与对策分析》，《农场经济管理》第1期。

19. 孟昭春，2006：《论国有农场的地位和作用》，载中国农垦经济研究会、中国农垦经济发展中心（编），2006：《农垦经济体制改革与发展研究——2005年全国农垦经济理论研究论文集》，北京：中国农业出版社。

20. 农垦部政策研究室、农垦部国营农业经济研究所、中国社会科学院农经所农场研究室编，1983：《农垦工作文件资料选编（1949~1982年）》，北京：中国农业出版社。

21. 农业部农垦局课题组，2012：《非集团化垦区国有农场改革模式研究》，《中国农垦》第4期。

22. 农业部农垦司、中国农垦经济研究与技术开发中心编：《农垦工作文件资料选编（1983~1990年）》。

23. 宋晓明、高华伟、段德奇，2015：《黑龙江垦区国有农场管理体制改革对策研究》，《农场经济管理》第1期。

24. 王阳、张元福、王大庆，2016：《黑龙江垦区国有农场办社会职能与管理体制研究》，《农场经济管理》第5期。

25. 王云福、王占学、王斌、田晓亮，2015：《吉林省国有农场办社会职能改革的实践与探索》，《中国农垦》第8期。

26. 魏铁刚、王伟清，2009：《盘锦市国有农场改革调查》，《中国农垦》第8期。

27. 杨绍品，2013：《提高认识，扎实工作，坚定推进国有农场办社会职能改革》，《中国农垦》第10期。

28. 翟国胜，2006：《论社会管理职能在农垦企业生存发展中的作用》，载中国农垦经济研究会、中国农垦经济发展中心（编），2006：《农垦经济体制改革与发展研究——2005年全国农垦经济理论研究论文集》，北京：中国农业出版社。

版社。

29.徐鸣, 2000:《国有农场改革刍议》,《中国农垦经济》第9期。

30.周业铮, 2011:《国有农场农工增收的影响因素分析》,《中国农垦》第5期。

31.Bizimana, C., W. L. Nieuwoudt, and S. R. D. Ferre, 2004: “Farm Size, Land Fragmentation and Economic Efficiency in Southern Rwanda”, *Agrekon*, 43(2): 244-262.

32.Kislev, Yoav, and Willis Peterson, 1986: “Economies of Scale in Agriculture: A Survey of the Evidence”, Discussion Paper Report, No. DRD203, Development Research Department Economic Research Staff, World Bank: 3-7, 14-15.

33.Hayek, F. A. 1945: “The Use of Knowledge in Society”, *The American Economic Review*, 35(4): 519-530.

34.Zyl, Johan van, Hans Binswanger, and Colin Thirtle, 1995: “The Relationship between Farm Size and Efficiency in South African Agriculture”, Policy Research Working Paper 1548, The World Bank Agriculture and Natural Resources Department Office of the Director: 13-39.

(作者单位: 中国社会科学院经济研究所)

(责任编辑: 白 描)

The Governmental Responsibilities of State-owned Farms and Their Transformation

Han Chaohua

Abstract: State-owned farms undertake a variety of governmental responsibilities and operate commercially as business entities. The transformation of this institution is regarded as a major task for reforming the operational system of state-owned farms. This article reviews from a historical perspective the reasons for state-owned farms to undertake governmental responsibilities, and analyses possible approaches to unburdening those governmental responsibilities. The main conclusion is that, as the goal of this reform, state-owned farms should not transform themselves into pure business firms and get rid of their governmental responsibilities, but change to a genuine community and give up their orientation of business operation.

Key Words: Governmental Responsibility; Separation of Governmental and Business Functions; Transformation of Operational Responsibility