

从家庭承包到片区组团:农业经营制度与 农业生产力的调适

黄祖辉¹,高钰玲^{2*}

(1.浙江大学中国农村发展研究院,浙江杭州310058;

2.安徽大学经济学院,安徽合肥230601)



摘要 农业经营制度的演变,本质上是生产关系适应生产力发展的动态过程。改革开放以来,以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,由“两权分离”迈向“三权分置”,在坚持土地集体所有制的前提下放活经营权,探索了集体所有制与市场经济有机融合的制度路径。作为新时代农业经营制度的创新形态,乡村片区组团发展坚守“三权分置”与村社建制的制度底线,充分发挥要素使用权与经营权的市场化功能,通过跨村域协同推动要素优化组合与公共服务提质增效,实现了对农村基本经营制度的巩固完善与深化。遵循“制度—生产力”适配逻辑,系统梳理从家庭承包到片区组团的制度变迁脉络,界定片区组团发展的内涵与阶段特征,从制度、要素、发展三个维度剖析其调适成效。研究认为,推进片区组团发展需重点强化制度供给、把握合理规模、兼容带动小农户、坚持因地制宜,以此促进农业经营制度与农业生产力的相互适配,进而推动农业农村现代化与共同富裕目标的实现。

关键词 家庭承包经营; 片区组团发展; 农业经营制度; 农业生产力; 制度调适

中图分类号:F323 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2026)04-0001-10

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwx.2026.04.001

“十五五”时期是我国基本实现社会主义现代化的关键时期,农业农村现代化事关中国式现代化全局和成色。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出“分类有序、片区化推进乡村振兴”^[1],2026年中央一号文件进一步作出了部署^[2]。这一战略导向标志着乡村发展范式从“单村独斗”向“片区联动”的深刻转型。早在这一战略部署酝酿之际,浙江、山东等地就已率先探索片区组团发展模式,赋予其突破单村发展瓶颈、优化要素配置、提升公共服务效能等期待与功能。事实证明,片区组团发展给乡村带来产业升级的同时,也带来了集体经济的壮大与公共服务的提质,开启了新时代和美乡村现代化建设新征程。

这一转型有其内在的制度逻辑,是我国农业基本经营制度巩固完善和持续调适的必然结果。新中国成立以来,我国农业经营方式经历了从农户自主经营到集体统一经营;从集体统一经营到农户承包经营,再到统分结合的“双层经营”(集体与农户的双层经营、农民合作组织与农民的双层经营)的多次转变,广大乡村在产业发展、基础设施、公共服务和居住条件等方面发生了深刻变化^[3]。但如同我国经济社会发展不平衡不充分的问题依然存在,农业农村现代化的短板依然突出一样,我国农村基本经营制度也存在“分”得过散、“统”得不足的结构性矛盾。以行政村为基本单元的经营管理模式难以充分满足农业农村现代化和共同富裕的目标要求,这是现阶段进一步巩固完善我国农村基本经营制度的基本动因。习近平总书记指出,“生产关系必须与生产力发展要求相适应。发展新质生

收稿日期:2026-04-26

基金项目:国家社会科学基金重大项目“我国粮食产业集群发展的理论建构与政策体系研究”(22&ZD080);安徽省社会科学创新发展研究课题“安徽省农民专业合作社数字化的发展水平、驱动机制与推进路径”(2022CX065)。

*为通讯作者。

产力,必须进一步全面深化改革,形成与之相适应的新型生产关系”^[4]。乡村的片区组团发展正是在坚持统分结合、“三权分置”农村基本经营制度的前提下,充分发挥要素使用权与经营权的市场化功能,通过跨村域协同推动要素的优化组合,探索了适配新时代农业农村生产力发展要求的发展方式和制度安排,回应了发展农业新质生产力对新型生产关系的时代需求。

本文在系统梳理从家庭承包到片区组团制度变迁脉络的基础上,揭示乡村片区组团发展的内涵、特征与调适成效,并指出实践推进中应重视的关键问题,以期为我国农村基本经营制度的巩固完善和农业经营制度的创新深化提供理论支撑与实践参考。

一、从家庭承包到片区组团的制度变迁脉络

新中国成立以来,我国农业经营制度经历了从农户家庭所有到集体所有,从集体所有、集体经营到集体所有、农户承包经营的“两权分离”,再到所有权归集体、承包经营权归农户、经营权可流转交易的“三权分置”的过程。这一历程贯穿的核心逻辑是生产关系必须与生产力发展相适配。

1. 家庭承包经营的确立:从集体经营到家庭经营的制度变革

应该说,从集体统一经营到家庭承包经营,是改革开放以来我国农业经营制度与产权制度的重大变革。这一变革的根本动因在于,集体统一经营的制度安排与农业的产业特性存在内在冲突。农业生产的本质是自然再生产与经济再生产相交织的过程,这决定其生产周期长、劳动投入与产出之间存在时滞,且受气候等自然因素影响显著。这些特性使农业劳动难以像工业部门那样进行标准化的流程管控和精确的劳动计量,劳动投入与最终产出之间的因果关系也难以精确界定。因此,相比于工业组织,农业组织面临更高的监督成本和计量困难,这使得以工分制为核心的集体统一经营模式不可避免地陷入“出工不出力”的低效率困境,暴露了生产关系超越生产力发展水平所带来的弊端。

在生存困境的压迫下,农村基层开始了自发的实践探索。1978年,安徽凤阳小岗村18户农民自发签订“大包干”契约,实行家庭联产承包责任制,以“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”这一朴素而有效的分配方式,拉开了农村改革的序幕,并在1982年得到中央政策的正式肯定。至1984年底,全国约98%的生产队实行家庭联产承包责任制,标志着家庭经营作为新型农业经营体制的微观基础已经形成^[5]。家庭经营以自我雇佣、自我管理为核心特征,无需复杂的劳动监督与精确的贡献衡量,依托血缘纽带和利益一致性,形成了大型科层组织难以替代的效率优势^[6]。以粮食生产为例,1979—1984年间,我国粮食产量年均增长4.9%,总产量于1984年跃升至8000亿斤,人均占有量接近400公斤的国际粮食安全基准线。粮食产量的大幅度增长表明,当生产关系调整到与生产力特性相适应时,便能释放出巨大的生产潜力。

从制度层面看,家庭承包经营的制度突破,首先在于通过“两权分离”,将剩余索取权从集体转移至农户,重塑农业生产中的激励机制,从根本上有效解决了困扰集体经营的激励相容问题。国际经验也表明,家庭经营与农业生产具有很强的适配性,并非小农经济的同义语,其规模可随技术条件、社会化服务水平和劳动力转移程度的变化而动态调整。即使在已实现农业现代化的美国,家庭经营的农场数量占比仍高达97.85%^[7],家庭经营的主体地位并未被农业公司所取代。家庭经营之所以在农业领域长期存续,并非因为农业生产力的落后,而是因为它对农业生产的本质特征具有制度经济学意义上的适配性,这就是农业的家庭经营存在对农业劳动控制的制度优势。我国家庭承包制改革的成功,正是顺应了农业产业特性的制度回归。废除人民公社制度,确立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是农村改革最重要的制度成果,更是在理论上深刻诠释了生产关系必须与生产力发展水平相适配的基本规律。

2. “三权分置”与双层经营:产权深化与体制健全的双重完善

农业的家庭承包经营制度确立之后,农村基本经营制度的完善沿着两条主线展开:一是从“两权分离”到“三权分置”的产权制度深化,二是从家庭经营到双层经营的经营体制健全。

从产权制度看,随着工业化、城市化进程的加速,大量农村劳动力向非农产业转移,承包农户在保留承包权的前提下将土地经营权流转出去,必然会催生“三权分置”的制度创新。2016年,中办、国办印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》^[8],将农村土地产权明确划分为集体所有权、农户承包权和土地经营权。这一制度设计的基础在于产权的可分割性,通过细分产权的权能,可以充分发挥市场交易制度对土地经营权的作用,实现土地资源在更大范围内的优化配置。从这一视角看,“三权分置”的重要价值不仅在于能坚守农村土地的集体所有制和确保农民对土地的基本权益,而且还有助于实现集体所有制与市场经济制度的有机结合,为这种结合留下了制度空间:既守住土地集体所有制的底线和农民土地权益,又通过经营权的市场化,吸引资本、人才、技术等现代要素进入农业农村发展领域。

从经营体制看,从短缺到过剩是市场经济的必然。农业进入由过剩而形成的买方市场后,农业家庭经营的局限性将逐步显现——单个农户市场议价能力薄弱,难以应对价格波动;家庭力量有限,难以实现有效的适度规模经营。正因如此,统分结合的农业双层经营具有普遍性和重要性,这既是世界农业的普遍实践和经验,也是中国实践的内在要求。2008年,党的十七届三中全会提出“两个转变”:家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变,统一经营要向发展农户联合与合作、形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变^[9]。农业统一经营的主体从村集体经济组织扩展为农民专业合作社、农业产业化龙头企业、农业社会化服务组织等多元主体。这是对统一经营实践认识的深化,也是完善双层经营体制的重大举措^[5]。然而,“统”的功能在实践中并未充分发挥。村集体经济组织兼具政治、社会与经济多重职能,政经不分使其难以专注于为农户提供专业化的生产经营服务。农民合作组织与农民的双层经营虽是世界农业的普遍经验,但我国200多万家合作社大多规模小、服务能力弱,难以像日本农协、韩国农协那样有效组织农户、对接市场。这意味着,双层经营体制中“统”的层次,实际上存在明显的短板,既缺乏足够有力的组织载体,也缺乏足够高效的服务能力。

3. 片区组团发展:面向现代生产力的制度再调适

以行政村为基本单元的农村基本经营制度,在特定历史阶段发挥过作用,但在农业农村产业发展、要素配置、公共服务上的“弱质性”,致其承载不了现代农业发展的需求,这就催生了片区组团发展这一制度调适。

从制度变迁的脉络看,乡村片区组团发展的探索大致经历了三个阶段。一是自发探索阶段。早在国家层面明确部署之前,浙江等地就已出现零星的跨村协同实践。此时的组团以产业协作为主,形式相对松散,尚未形成系统化的制度安排。二是政策引导阶段。2018年,浙江省天台县率先提出“片区化组团发展”理念,以党建联盟为抓手、示范村为龙头、产业为核心,推进环境共治、项目共建、资源共享。2019年,浙江省委十四届六次全会将“推进片区组团发展”纳入省级重点工作。此后,“大下姜”“大余村”“大塔后”等一批典型相继涌现。这一阶段,组团发展从零星走向普遍,不仅在生产领域,而且在服务与营销等领域都出现了片区化与组团式的发展。三是规范提升阶段。2024年,浙江出台全国首部“千万工程”专项法规《浙江省“千万工程”条例》,并创新性作出以重点村为支点推进乡村片区组团发展的重大部署,片区组团发展进入法治轨道。2025年4月,《浙江省关于推进乡村片区组团发展的指导意见》进一步提出,到2027年建设500个重点村组团片区,辐射带动3000个以上周边村联动发展。

如果说家庭承包经营在“分”的维度上重构了农业生产经营的微观基础,“三权分置”在产权的可分割性上为要素的市场化流动开辟了通道,那么片区组团发展便是在两者基础上着力破解“统”的层次提升问题,回应的是农业农村现代化对规模化、协同化、集约化发展的要求。片区组团发展不是否定家庭承包,也不是推翻“三权分置”,而是在“三权分置”+双层经营的制度框架内再作一次提升^[10]。从制度缘起看,农业的家庭承包经营主要源自经济相对落后的农业农村,初始动力是解决温饱和调动农民生产积极性;片区组团发展则缘起于经济相对发达的农业农村,驱动力来自生产力发展到一

定阶段后对生产关系的调适需求(二者多维度比较见表1)。两者的共同点在于,都印证了经济社会发展的基本规律,即生产关系必须与生产力发展相适配。这一制度再调适,不仅意在破解单一村落发展的局限与困境,更在于为多元主体和多种制度的兼容并存提供空间,为全要素优化组合、全产业链发展创造条件。集体经济与市场经济融合的新型农村集体经济正是在这一过程中获得了制度基础与运行空间。新农人、农创客、乡村CEO等各类人才的进入,不仅使乡村的片区组团发展与现代农业农村发展更契合,成为生产、生态、生活多功能集成和城乡融合的现代载体,而且使“统分结合”“双层经营”“三权分置”的制度更为巩固与完善,更具多种体制的兼容性,更具多元主体的包容性。

表1 家庭承包与片区组团的制度比较

比较维度	家庭承包经营	片区组团发展
缘起区域	经济相对落后的农村	经济相对发达的农村
初始动力	解决温饱、激活农民积极性	突破单村发展瓶颈、提升综合效能
核心逻辑	“分”的维度重构	“统”的维度创新
制度前提	土地集体所有制+承包经营权归农户	“三权分置”+村社建制底线
组织边界	行政村为基本单元	跨村域协同
主体构成	农户为主、集体为辅	集体+农户+合作社+社会资本+职业经理人等
与基本制度关系	确立基本经营制度根基	巩固与完善基本经营制度

二、乡村片区组团发展的内涵与特征

片区组团发展是在家庭承包经营基础上,适应农业农村现代化要求而逐步发育的制度创新和发展方式,把握其内涵特征,是进一步论证调适成效与推进路径的前提。

1. 内涵界定

“片区化”“组团化”是两个既关联又有区别的概念。首先,对乡村“片区化”含义的认识,应从两个层面理解^[10]。在宏观层面,“片区化”是指由于我国区域辽阔,区域资源禀赋差异悬殊,农业农村发展要因地制宜、分类有序,要有片区化发展的思路,不能脱离实际、照搬照抄,搞一刀切。这一层面的“片区化”,回应的是乡村资源禀赋、发展动能、功能定位的多维异质性问题。在微观层面,“片区化”是指乡村产业和公共服务的发展要跳出村域的界限,走集聚化、连片化和适度规模化的道路,这是农业农村现代化的重要趋势和特点。片区化推进乡村振兴,既是适应我国农业农村区域不同发展水平与特点、分类有序推进乡村振兴的需要,又是现代化进程中我国区域乡村产业和公共服务集聚化、连片化、适度规模化和跨村域发展的需要。

“组团化”是片区化发展的重要实现方式。通常涉及产业、公共服务以及与其关联的运营主体、资源要素、人才、技术、资本、产业链、市场、平台等的组团或组合发展。如果说片区化是现代化发展的必然和重要特征,那么片区化进程中的组团式发展,尤其在大量新农人、农创客入乡参与乡村运营的背景下,则与片区化发展的体制机制创新密切关联。乡村组团式发展,也可称作乡村组合式或抱团式的发展,其本质是通过产权制度、组织制度、合约制度、利益机制的安排和网络平台、公用品牌、政策工具等的运用,实现主体、产业、要素、市场与服务的有机组合。如果说“片区化”是把相邻的几个村庄划入同一个发展单元,“组团化”则是在这些村庄之间如何拧成一股绳,解决好谁负责生产、谁负责加工、谁负责销售、谁提供服务,以及各主体之间通过什么样的利益机制联结在一起的问题。从组团方式看,可以体现为横向组团、纵向组合和纵横交互组团;从组团质态看,包括外延性组团和内涵式组团,前者的效应主要体现在组团的物理效应(规模与空间),后者的效应主要体现在组团的生化效应(集成与优化);从组团发展的应用场景看,主要涉及乡村涉农产业和乡村公共服务两大领域。

基于“片区化”和“组团化”的内涵,乡村片区组团发展可界定为:在“三权分置”和村社建制的基本框架内,以跨村域协同联动为核心,整合片区内土地、资本、人才、技术等生产要素,联动农户、村集体、合作社、新农人、农创客等多元主体,通过产权制度、组织制度、合约制度和利益机制的系统安排,构建“产业协同、要素共享、治理联动、服务共建”的新型农业经营与乡村治理形态。该定义蕴含四层

核心要义:制度前提是坚守“村社合一”与“三权分置”的制度底线;空间逻辑是超越村域行政边界,在更大空间尺度上实现资源配置的集聚效应;组织逻辑是构建“集体主导、市场赋能、多元主体参与”的多元协同共同体;功能目标是推动农业生产力从“分散低效”向“协同高效”跃迁。

2. 阶段特征

乡村片区组团发展既具有跨域协同性、主体多元性、功能复合性等区别于传统单村经营的一般属性,也在实践推进中呈现出产业发展优先、推进路径不同、主体结构差异等阶段性特征。

(1)产业片区化优先于公共服务片区化。当前,农业产业片区化明显快于农村公共服务片区化。各地在实践中普遍将产业协同作为组团优先方向,围绕特色产业整合资源、延伸链条、打造品牌,形成了较为成熟的产业组团模式。相比之下,教育、医疗、养老等农村公共服务领域的片区化推进相对滞后。这一特征的形成有其现实逻辑:产业组团具有较清晰的市场回报预期,更易吸引社会资本和经营主体参与;而公共服务具有较强的公益属性,投入规模大、回报周期长,跨村共建共享面临更为复杂的利益协调问题。然而,公共服务恰恰是单村供给效率最低、群众需求比较迫切的领域——村落分布离散、人口集聚度低,以村为单位配置公共服务资源既投入不足又效率低下。片区组团若长期偏重产业而忽视公共服务,将难以充分释放其制度创新效能。

(2)政府直接介入与间接赋能的路径不同。从片区化发展看,政府主导是主流;从组团路径看,当前片区组团发展存在两条典型路径(见表2),分野在于政府扮演的角色。一条是“政府主导、政府组团”的路径,即政府牵头引进涉农公司和企业,片区规划、资源整合、产业布局等都由政府统筹,通过行政力量推动跨村协同。山东等地实践较为典型,如费县胡阳喜柿片区由政府牵头整合多方资金,与市农发集团共建西红柿产地仓,由片区内6个村联合成立党支部领办“共富公司”具体进行生产经营,带动种植西红柿3万余亩,年产量30万吨,年产值达23亿元,成为鲁南地区最大的温室西红柿种植基地^①。一般来说,政府直接组团起步快、推进力度大,易于在短期内形成规模效应,但可能面临市场化运营能力相对不足、内生动力有待培育等问题。另一条是“政府支持、市场组团”的路径。政府主要着力于基础设施配套、政策扶持与营商环境优化,具体产业运营、品牌打造、市场开拓则由新农人、农创客等市场主体自主推进。例如,浙江义乌市大李祖片区以李祖村为纽带,建设众创众享孵化平台,吸引500余名青年入乡发展,创客业态达240余个,构建起“村集体+强村公司+农创客+运营公司”的合伙人模式^[1],政府在其中主要做的是修路、通网、配套公共服务,把产业的事情交给市场。市场组团的优势在于内生动力强、可持续性好,但对市场化程度、人才储备和社会资本活跃度等条件要求较高。两种路径各有侧重、适配不同区域的片区组团发展,但从长远看,随着片区组团发展的不断深化,“政府支持、市场组团”的路径应成为更具普遍性的推进方向。

表2 乡村片区组团发展的两种典型路径比较

比较维度	政府主导、政府组团	政府支持、市场组团
主导力量	政府引进的涉农公司与企业	政府支持的新农人、农创客
政府角色	规划统筹、资源整合、直接推动	基础设施配套、政策扶持、营商环境优化
组织方式	行政力量统筹为主	市场力量驱动为主
主体结构	外源驱动型	内生共创型
典型区域	山东费县胡阳喜柿片区等	浙江义乌大李祖片区等
优势特征	起步快、推进力度大、易于形成规模效应	内生动力强、可持续性好
适用条件	市场化程度较低、社会资本活跃度不足	市场化程度高、社会力量活跃
发展趋势	起步阶段的重要路径	更具普遍性的推进方向

(3)参与主体结构因路径与区域而异。与上述不同路径相对应,片区组团中的参与主体结构也可划分为“外源驱动型”与“内生共创型”两种基本形态,二者在核心主导力量与农户参与深度上存在差异。外源驱动型结构多见于“政府主导、政府组团”路径,其以政府引进的涉农公司与企业为运营

① 数据来源于经济日报:山东费县:“小紅果”映红乡村振兴路, https://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202604/t20260416_2909201.shtml.

核心,村集体与农户主要作为土地、劳动力等要素的提供者,收益以租金和务工工资为主,参与产业经营决策的空间有限。内生共创型结构以新农人、农创客、乡村CEO为关键驱动力,村集体、农户以土地等要素入股、按股分红,形成较为紧密的利益联结机制,共享增值收益,多见于“政府支持、市场组团”路径。例如,浙江余杭“禹上稻乡”片区以永安村为核心,联合周边七村成立片区强村公司,明确“按投入情况分红”,引入职业经理人负责市场化运营,各村书记参与监管,形成“利益共享、责任共担”的治理架构,片区强村公司累计实现营收1100万元,八村集体经济经营性收入总和提升至3103万元,农民人均收入增至6.2万元^①。两种结构形态的区域分布,跟地方市场化水平和人才储备密切相关。内生共创型结构在较大程度上依赖于活跃的市场环境与充裕的人才资源,多见于东部发达地区;中西部欠发达地区,短期内仍需借助外部力量撬动发展,外源驱动型较为常见。片区组团发展的可持续性,取决于能否根据各地的市场化程度与社会力量发育水平,适配差异化的主体结构。

三、乡村片区组团发展的调适成效

党的二十届三中全会对巩固和完善农村基本经营制度作出了系统部署,要义是在坚持“统分结合”的基础上着力提升“统”的层次与功能^[5]。这与片区组团发展通过跨村协同破解“分”得过散、“统”得不足的结构困境高度契合。以下从制度、要素、发展三个维度,剖析这一新型经营形态对农业经营制度与生产力的双重赋能作用。

1. 制度适配:巩固完善农村基本经营制度

“村社合一”“三权分置”制度是我国农村基本经营制度的基石和本质,不仅具有经济性,而且具有政治性和社会性,是必须长期坚持的中国特色农村基本制度。但这些制度以村为基本单元,在产业发展、要素配置、公共服务与治理等方面存在村域空间的局限性,实践中效率并不高,尤其是面对农业农村现代化的发展,这种局限愈发显现。破解这一难题,不是要动摇我国农村基本经营制度,也不是要退回到大一统的农业经营方式,而是要在坚持基本制度根基的基础上,充分发挥“三权分置”制度的效能,通过超越村域空间的利益纽带、合作纽带、市场纽带与政策纽带,引入人才和资本,植入组团发展思路,实现乡村区域片区的现代化发展。这种发展并没有动摇我国农村基本经营制度的根基,而是对现有制度的巩固完善和深化,本质是“守正创新”。从“守正”角度看,片区组团发展严格守住了三条底线:坚持土地集体所有制不动摇,确保土地承包关系长久不变,维护家庭承包经营的基础性地位。从“创新”角度看,片区组团发展着力提升了“统”的层次与功能——通过跨村协同实现要素优化组合,通过利益联结实现多元主体共赢,通过共建共享实现公共服务提质增效。“守正”与“创新”的有机结合,使片区组团发展在保持土地集体所有制和农户承包经营关系不变的前提下,借助跨村资源整合,释放了制度效率空间,是在“不变中求变”。总之,片区组团发展不是对现行制度的颠覆,而是其在新阶段的深化与拓展,兼具经济性(提升要素配置效率)、政治性(强化党建引领与集体主导)、社会性(保障农民主体地位与公共服务均等化)三重属性。

2. 要素适配:推动农业全要素优化配置

要素适配的核心在于打破村域边界对要素流动的限制,将分散的土地、劳动力、资本、技术等要素重新组合,激活其潜在效能,进而提升农业全要素生产率。片区组团发展的本质是合作组团,而不是兼并组团,它既可以是紧密型的合作组团,如股份式的合作组团,也可以是半紧密型的合作组团,如资源、品牌与市场准入和共享的合作组团,还可以是相对松散型的合作组团,如联盟化的合作组团等。实践中,不同合作方式的组团,不仅促进了城乡全要素在乡村的优化组合,而且也促成了集体制度、市场制度等多种制度或体制机制的优化配置,进而实现了与现代农业生产力、现代农村公共服务体系的适配。

浙江的实践展现了要素适配的多种形态。安吉成立片区联席会议,由强村公司以托管形式推进

^① 数据来源于余杭时报:从“一地致富”到“片区共富”,https://yhcb.eyh.cn/html/2025-10/15/content_82168_2714494.htm。

跨村项目,通过“两入股三收益”的股权化制度安排,将原本分散在各村的资源、资产、资金整合为可量化、可交易的要素单元,累计吸引社会投资18.2亿元,带动3202人在家门口就业^①。温岭出台全国首部乡村片区组团地方性法规,以“产业联动、股份联持、规划联绘”等“九联”实践为路径,推动要素从“各自为战”转向“抱团攻坚”,从制度层面为要素跨村配置提供了法治保障。宁波创新实施“国企联村助共富”行动,推动国企与乡村片区结对共建,将国有资本的人才、技术、管理、品牌等现代要素与乡村的土地、劳动力、生态、文化等地要素有机融合。

四川绵阳安州区按照地域相邻、产业相联、工作相促原则,组建片区“大党委”统筹要素配置。在土地要素上,推行“土地银行”模式,由“大党委”将各村闲置零碎土地存入“土地银行”,再结合产业发展实际,统一整理规划,吸引合作社、家庭农场与大户来“贷地”经营,盘活乡村闲置土地。在资金要素上,以片区为单位整合、申报基础设施建设项目,争取产业发展补助资金等,在项目审批与资金匹配上会获得适当倾斜。这一制度安排以“大党委”为组织中枢,将分散的土地、资金、人才等要素整合为统一的运营单元,实现了要素在片区层面的跨村重组与集约利用。

从东部到西部,从县域到市域,从村集体托管到国企联村,一套弹性适配的制度安排将分散的土地、劳动力、资本、技术、数据以及生态、文化、品牌等多元要素重新组合,提升了要素整体配置效率。这都可说明片区组团通过制度创新,为农业全要素优化配置提供了有效的组织载体。

3. 发展适配:赋能集体经济与公共服务提质增效

如果说制度适配夯实了制度根基,要素适配释放了资源配置效率,那么发展适配则是回答“制度与生产力调适最终带来了什么”的问题,即发展适配是制度适配与要素适配共同作用的结果。

在制度层面上,片区组团发展使集体经济在公有制与市场机制的融合中持续壮大。党的二十大报告明确提出“发展新型农村集体经济”。新型农村集体经济发展不仅要坚持党的领导,处理好村社区发展和村集体经济发展关系,而且要走出一条新型农村集体经济发展之路。能否走出这条道路的关键,在于实现集体经济制度与市场经济制度这两种制度的有效融合,或者说实现公有制主体和市场主体有效融合和共赢发展,其本质关乎中国特色社会主义制度大局。这些年乡村片区组团发展的实践表明,只要制度安排恰当,集体经济与市场经济就能相互融合,就能各自发挥优势,实现共赢,这应该成为新型农村集体经济发展的核心关键和可行路径。从历史经验看,我国苏南模式保留了较强的集体经济,温州模式则以民营经济为主导,两者各有优势,但长期以来难以兼容。片区组团发展在农村基本制度基础上为两种模式的融合提供了可能——既坚持集体所有、党建引领,又充分引入市场机制、专业运营,实现“集体资源+市场能力”的优势互补。其要义在于,新型集体经济并非“资本进来干,集体收租金”的简单让渡模式,而是“党建引领、集体主导、社会资本参与、职业经理人运营”的股份合作制实践。村集体拥有土地、资产和组织动员等资源优势,外来运营团队具备资本、技术、市场渠道和经营能力,两者通过股份合作形成发展共同体。从实践成效看,浙江天台县大塔后片区组团,2020—2024年9个村村均集体经营性收入从12万元提升至51万元,年均增长43.58%^[11];淳安县大下姜片区组团25个行政村2024年集体经济总收入3459.86万元,其中经营性收入1972.46万元,较2018年增长360.90%^[12];浙江组团片区农民收入增速比非组团片区高2个百分点,集体经济平均增长超过15%^[11]。

片区组团发展使公共服务在跨村协同中实现了效率提升,间接推动了生产力发展。我国乡村村落分布离散,人口集聚度低,以村为单位提供教育、医疗、养老等服务,既投入不足又效率低下。人口搬迁和村落合并是一条路径,但涉及搬迁成本和村民权益等复杂问题,普遍推开难度较大。而通过乡村联盟化、网络化的片区组团发展,可以实现基础设施的共建共享和公共服务外部性的内部化,既有助于降低乡村治理成本,又可以大大提高乡村基本公共服务的效率,尤其是乡村教育、医疗和养老等公共服务的效率。宁波市奉化区“大滕头”片区为片内9村行动不便老人和孤寡老人提供“集中养

① 数据来源于浙江省人民政府网:湖州3个产业富民利益联结机制模式在全省推广, https://www.zj.gov.cn/col/col1554469/art/2025/art_f2dc752b6dad530cb3c83e9d565446ad.html.

老”医养结合服务,年均服务超1万人次^[12]。浙江省级重点村组团片区内1371个行政村已实施垃圾、污水、厕所“三大革命”成果巩固行动,1019个行政村基础设施实现共通,189个片区建立人居环境一体管护机制,实现“各美其美、美美与共”的乡村图景^[12]。浙江省片区组团发展使基础设施投资效率提升30%以上,公共服务成本降低约20%^[11]。需要说明的是,前文指出公共服务片区化总体滞后于产业片区化,但滞后不等于毫无进展。这些初步成效恰恰表明,即使公共服务片区化仍处于起步阶段,片区组团在生产层面制度效能已经开始显现。

四、推进乡村片区组团发展需重视的问题

片区组团发展是农村基本经营制度在现代化进程中的创新探索,其深化推进仍面临制度供给、规模把控、小农带动与区域协调等方面的挑战。守住制度底线、尊重发展规律、以人为本、因地制宜,是确保片区组团发展健康有序推进必须遵循的基本原则。

1. 强化制度供给,激活要素潜能

片区组团涉及跨村域的要素重组与利益重构,对制度供给的完备性要求更高。当前,土地经营权、宅基地使用权的市场化规则,集体经营性资产的股份化、合作化路径,以及组团内部利益分配、权责界定等机制尚不健全。制度供给滞后,片区组团发展就容易流于形式。深化制度供给,核心在于激活要素潜能。在“三权分置”制度框架下,要进一步放活承包地与宅基地的使用权和经营权,要制定承包地经营权市场化流转的具体细则,明确跨村流转的程序与权益保障;需探索闲置农房和宅基地的多元盘活方式,在符合规划与用途管制的前提下拓展片区业态空间。山林、水域、厂房等村集体资源也要加快资产化、股份化、合作化与市场化进程,通过清产核资、折股量化,将闲置集体资源转化为可流动的资本要素。要素活化了,适配的体制机制也要跟得上。片区管理主体的法律地位要明确、与村级组织之间的权责边界要划清,利益分配规则和监管考核机制要健全,城乡要素双向流动的通道要畅通。片区组团发展的科学评估体系也须同步推进,重点应放在公共服务共建共享实效、农民增收可持续性、集体经济发展质量上,而非形式化指标考核。在激活要素的同时,还需构建与之相适配的风险防范和治理体系,从制度层面设置“防火墙”。例如,强村公司跨村投资规模扩张可能放大村集体债务风险,需明确强村公司与村集体的债务边界,建立投资风险评估与备案审查制度,防止经营风险向村集体和农民转嫁。制度供给到位,风险防范与配套治理同步跟进,片区组团发展方能行稳致远。

2. 把握合理规模,防止形式化偏向

片区组团发展的要义在于通过适度集聚提升资源配置效率,但规模并非越大越好。把握合理规模,需区分外在规模与内在规模的不同。外在规模主要表现为联村数量、资产总量、空间范围等物理指标,内在规模则体现为要素配置效率、主体协同深度、产业融合质量等实质性成效。外在规模的扩大未必带来内在规模的同步提升,有时反而因协调难度加大而稀释协同效应。因此,片区组团应将内在规模置于优先位置,追求“规模适度、效能最优”。同时,要鉴别不同类型、不同领域组团发展适度规模的不同,“政府主导、政府组团”型与“政府支持、市场组团”型,产业发展型与公共服务型等各类片区规模存在显著差异,不可一概而论。还要处理好片区组团发展中交易成本与治理成本的变动关系,也就是说,适度集聚有助于降低要素配置与市场的交易成本,但规模过大则会推高组织协调的难度与治理成本,组团适度规模的边界正是这两种成本变动的均衡之处。因此,应坚持“宜大则大、宜小则小”的原则,依据各地资源禀赋、交通区位与产业关联度合理确定片区空间范围^[13],实现适度规模化的片区组团发展。规模把握还需警惕行政推动过度风险,政府主导的组团若脱离村庄实际的产业关联度和利益互补性,容易走向“拉郎配”式的形式化拼凑。

3. 带动小农发展,实现包容共享

“大国小农”是我国的基本国情农情,小农能否融入现代农业是中国式农业现代化的关键所在。片区组团发展在推动规模化、集约化经营的同时,必须兼容与带动小农户,这应该成为衡量片区组团

发展成效的重要尺度。要通过土地流转、订单生产、入股分红、就近就业和社会化服务等多种方式,把小农嵌入片区的产业链与价值链,保障小农的参与权与收益权,实现家庭经营与规模经营的协同发展,推动小农与现代农业的有机衔接,筑牢共同富裕的发展底线。同时,应构建产前、产中、产后各环节、全产业链的农业社会化服务体系,为小农提供良种供应、代耕代种、统防统治、烘干仓储、市场对接等全方位服务,以克服小规模家庭经营在现代农业发展中的局限,提升“统”的层次与功能。应将兼容带动小农的成效纳入政府支农惠农政策体系,对带动效果显著的片区和经营主体予以扶持,引导片区组团发展与小农户发展深度融合。在带动小农的过程中,需特别防范两类风险。一是利益分配失衡风险,强村与弱村之间、村集体与农户之间、本地主体与外来资本之间,都可能因利益联结机制设计不当而产生分配不公,需通过保底收益、按股分红、民主协商等制度安排加以平衡。二是农民主体地位弱化风险,外部资本和专业团队进入后,村集体和农户在决策中可能逐渐被边缘化,需在制度设计中明确农民的参与权和决策权,确保农民不被“挤出”。归根结底,带动小农发展的关键在于尊重其主体地位,保障其发展权利。只有当小农户在片区组团中真正成为参与者、受益者,而非旁观者、边缘人,包容共享才具有实质性意义。

4. 坚持因地制宜,分类有序推进

片区组团发展是农业农村经济社会发展到一定阶段的内生需求,面对我国区域辽阔,各地资源禀赋、发展水平、产业基础差异悬殊的状况,片区组团发展必须坚持因地制宜、分类有序推进的原则。我国中西部不少地区的农业农村,发展基础相对薄弱,应优先夯实人居环境、基础设施等发展底座,在条件成熟的区域先行试点,逐步培育特色产业,不宜片面追求片区的覆盖面与推进速度。东部相对发达地区市场化程度高,人才与资本要素相对充裕,可率先推进产业组团与公共服务组团深度融合,在数字农业、文旅融合等领域先行探索,发挥示范作用。生态资源富集地区应聚焦生态保护与绿色发展的有机融合,推动生态资源向生态资本转化,形成保护与发展良性互促的格局。各地应立足自身资源禀赋与发展阶段,科学确定片区发展定位与推进路径,确保片区组团发展符合当地实际、回应群众需求,方具有可持续性。

参 考 文 献

- [1] 新华社.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[N].人民日报,2025-10-29(1).
- [2] 新华社.中共中央 国务院关于锚定农业农村现代化 扎实推进乡村全面振兴的意见[N].人民日报,2026-02-04(1).
- [3] 黄祖辉,傅琳琳.我国乡村建设的关键与浙江“千万工程”启示[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(3):4-9.
- [4] 习近平.发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点[J].求是,2024(11):4-8.
- [5] 孙中华.关于农村基本经营制度的回顾与展望[J].农村工作通讯,2025(24):23-26.
- [6] 张克俊,吴蝶.“统”与“分”:全面推进农业农村现代化中农村基本经营制度的困境与突破[J].理论与改革,2025(3):124-139.
- [7] 唐忠,贾亚楠,李晶.小农户、家庭经营与农业现代化[J].教学与研究,2025(5):90-101.
- [8] 新华社.中共中央办公厅 国务院办公厅关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见[N].人民日报,2016-10-31(1).
- [9] 新华社.中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定[N].人民日报,2008-10-20(1).
- [10] 黄祖辉.片区化组团式发展:农村基本经营制度的巩固完善和深化[J].农村工作通讯,2026(5):53-54.
- [11] 胡豹,顾益康.片区组团推进乡村振兴的浙江实践与启示[J].浙江农业科学,2026(1):1-4.
- [12] 葛勇进,张雅萌,潘晴.从“单打独斗”到“抱团共富”——浙江乡村片区组团式发展的实践探索[J].江苏农村经济,2026(2):20-22.
- [13] 孔祥智,杨子姝.“十五五”时期片区化推进乡村振兴的内在逻辑与实现路径[J].行政管理改革,2026(2):13-22.

From Household Contracting to District Clustering: The Mutual Adaptation Between Agricultural Management System and Agricultural Productivity

HUANG Zuhui, GAO Yuling

Abstract The evolution of the agricultural management system is inherently a dynamic process whereby production relations adapt to the development of agricultural productivity. Since the reform and opening up, China's rural dual-layer agricultural management system, based on household contract management and combining unified and decentralized operations, has evolved from the "separation of two rights" to the "separation of three rights". While upholding collective ownership of rural land, China has activated management rights and explored an institutional pathway for the organic integration of collective ownership and the market economy. As an innovative form of agricultural management in the new era, district clustering adheres to the institutional boundaries of the "separation of three rights" and the village administrative system. By giving full play to the market-oriented functions of factor-use rights and operation rights, it promotes the optimal allocation of production factors and improves the quality and efficiency of rural public services through cross-village coordination. In this way, it consolidates, improves, and further develops China's basic rural management system. Following the logic of "institution-productivity" adaptation, this paper systematically traces the institutional transition from household contracting to district clustering, defines its connotation and stage-specific characteristics of district clustering, and examines its adaptive effects from three dimensions: institutions, factors, and development. The study concludes that advancing district clustering development requires strengthening institutional supply, maintaining an appropriate scale, ensuring inclusion of smallholders, and pursuing context-specific approaches. These efforts can promote the mutual adaptation between agricultural management systems and agricultural productivity, thereby advancing agricultural and rural modernization and the realization of common prosperity.

Key words household contracting; district clustering; agricultural management system; agricultural productivity; institutional adaptation

(责任编辑:陈万红)