

走向“全域共营制”

——从农业经营到乡村振兴的转型升级

罗必良 钟文晶 谢琳¹

【摘要】四川崇州首创了具有广泛影响力的“农业共营制”模式。经过多年的努力，崇州坚持“共营制”的制度内核，践行了从“农业共营制”到“全域共营制”的新探索，从而重新发现“共建、共营、共享”的制度基因，对于全面推进乡村振兴、实现共同富裕具有启迪价值与示范意义。崇州的新突破在于：第一，从生产共营到链条延伸、从一产共营到三产共营、从农业共营到村庄共营、从村庄共营到全域共营，形成了全面推进乡村振兴的创新路径；第二，从农户主体到多元主体、从农业领域到林业经营、从产品生产到功能开发、从土地盘活到全域发展，构建了乡村振兴转型升级的核心图景；第三，通过“党建引领、科学规划、绿色发展、改善服务、多元合作、机制保障”，彰显了崇州全面推进乡村振兴的样板价值。

【关键词】崇州市 “农业共营制” “全域共营制” 制度基因 乡村振兴

【中图分类号】F320.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2022)-01-0001(09)

四川省崇州市于2010年首创了具有广泛影响力的“农业共营制”模式。该模式成为破解我国农业经营方式转型的重要突破口，不仅丰富了中国农村的改革实践，而且为全球发展中国家改造传统农业提供了“中国经验”，具有重要的理论与实践意义。

十一年过去了，崇州的农村改革不断深化，“农业共营制”模式不断完善，进一步走出了从“农业共营制”到“全域共营制”的转型升级之路，再次打造了通过全域“共建、共营、共享”全面推进乡村振兴、促进共同富裕的崇州样板。本文的主要目的是：挖掘“农业共营制”的制度潜力，梳理崇州“共营制”转型升级的线索，解读崇州持续创新的关键密码。

一、“农业共营制”的制度贡献

农户家庭经营的小规模、分散化、细碎化，不仅带来了农业经营的效率损失，也是中国农业现代化的重要障碍。由此，加快对农业经营方式的创新，既有其必要性，又有其紧迫性。为了化解我国农业现实困境、实现农业现代化发展，需加快转变农业经营方式，推进农业适度规模经营。崇州“农业共营制”的制度内核是：以土地集体所有制为前提，以家庭承包为基础，以农户为核心主体，以盘活农地经营权为线索，通过农业的规模化经营、专业化经营和组织化经营构建“三位一体”机制，即组建土地股份合作社、培育农业职业经理人队伍以及进一步强化社会化服务，从而形成多元主体“共建、共营、共享”的新型农业经营格局。^[1]

1. “农业共营制”的制度核心

崇州的创新性突破在于“三个三”：①培育三大主体，即土地股份合作社、职业经理人和专业化服务组织，旨在引入多元主

¹**作者简介：**罗必良 教授 博士生导师 华南农业大学国家农业制度与发展研究院 广东广州 510642

钟文晶 副教授 华南农业大学国家农业制度与发展研究院 广东广州 510642

谢琳 副教授 华南农业大学国家农业制度与发展研究院 广东广州 510642

基金项目：感谢崇州市委、市政府和崇州都市农业产业功能区管委会为本文研究提供的支持。

体共同经营农业，发挥比较优势并深化农业分工；②搭建三大平台，即农地经营权、企业家能力、生产性服务的交易平台，旨在通过迂回交易及平台匹配提升农业经营效率，降低土地流转与生产性服务外包的交易成本；③形成三大路径，即主体合作、利益分享、目标相容，旨在构建可自我执行机制达成多元主体“共建、共营、共享”经营格局。合作社一般以独立经营主体方式出现，而崇州所构建的合作社不同之处在于，它是以一种交易装置方式出现的。其本质特征在于：一方面，通过土地经营权入股的方式形成土地的集中、连片与规模化；另一方面，通过土地规模的比较优势吸引农业职业经理人与社会化服务组织的竞争性进入，从而形成职业化代理经营与专业化生产托管。

2. 历史性贡献：小农户与现代农业的有机衔接

众所周知，中国农业的经营主体是由分散经营的2.3亿个农户组成的。分散化、小规模的经营格局不仅决定了潜在效率空间的有限性，而且也决定了引入现代生产要素的内生约束。显然，如果农业劳动力素质、农户生产能力以及经营规模都远在现代生产力水平所要求的底线之下，以农户为主体的科技进步势必举步维艰。事实上，为了推进农业规模经营，可以通过采取对土地的诱导流转和集中、对新型农业经营主体的培育等方式实现，并已经成为重要的政策选择。扩大经营规模的核心指向是诱导现代生产要素的进入，并改善资源配置效率空间。然而，中国的农地流转是农地经营权的流转，是由农户对于集体土地承包权的依附所派生的，面临多重风险：其一，若农地经营权的流转发生于农户之间，则仍然是“小农”的复制，隐含效率风险。其二，若农户退出并将农地流转给其他经营主体，则势必弱化农业基本经营制度，隐含政治风险。其三，若农户的经营权转出，与其农业经营能力、择业选择空间和土地情感偏好相关，又隐含社会风险。

无论是美国抑或是日本，家庭农场的直接投资与自我服务，均具有内卷化的路径依赖特征。效率来源于分工，而分工的本质是专业化与服务经济。“农业共营制”为我们提供了一条不同于美国与日本“资本型农业”的，将小农户引入现代农业发展轨道的“第三条道路”。^[2]其核心是“为小农户服务”，即通过社会化服务改善迂回投资引入技术、资金，并通过经营性服务引入企业家能力以及交易组织方式，由此将小农户卷入分工经济。“生产性服务”和“经营性服务”两类主体的培育，以及迂回投资与服务契约的匹配，对于小农户而言，既有利于引入现代生产要素，又能对现代经营水平产生积极作用，促使农户融入到农业分工价值链中，逐步形成“农户专业种地、社会迂回投资、能者外包服务、市场竞争交易”的新型农业经营格局。

崇州“农业共营制”是农业经营体系在当前新形势下的重要创新，破解了家庭经营中应用先进科技和现代生产手段的瓶颈，以及统一经营层次弱化的问题，优化了农业资源配置，实现了现代物质技术装备、企业家能力等先进生产要素与经营方式的高效对接，促进了现代农业经营的集约化、专业化、组织化和社会化，增强了农业的可持续发展能力，为我国农业经营方式转型提供了重要的范例。

二、从“农业共营制”到“全域共营制”

与“谁来种地”的问题一样，中国的乡村也面临“谁来振兴”的难题。在推进全面乡村振兴的大背景下，如何将“农业共营制”与乡村振兴有效衔接，由“农业共营制”探索的“三类主体”“三大平台”和“三大路径”，能否复制到乡村振兴实践之中，是值得探索的重要议题。

1. 制度潜力：从农业经营革命到全面乡村振兴

习近平总书记指出：“要坚持乡村全面振兴，抓重点、补短板、强弱项，实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。”作为成功的探索，崇州农业的“共营制”制度架构，为乡村振兴提供了可操作的实施方略。

(1) “共营制”有助于乡村产业振兴。分工被认为是推动效率提升和国民经济增长的源泉。“农业共营制”的底层制度逻辑

表达为分工与专业化，提供了以产业内分工演化推进现代农业转型升级的理论线索。由于职业经理人具备专业知识与能力，“农业共营制”先是引入一批职业经理人，再借助社会化服务组织的力量，将农业社会化服务引入合作社中，从而实现农业机械化发展，并反过来吸引市场对农业服务的投资，形成立分工的深化与自我繁殖，带动农村金融、农业物流、农业信息的快速发展，推动机械化与专业化生产的全面实现，加速了农业科技研发和成果的引进、推广和应用。

(2)“共营制”有助于乡村人才振兴和文化振兴。“农业共营制”内生有乡村优秀人才的选拔机制，培育了一大批职业经理人和社会化服务组织经营人才，为乡村振兴提供了人才基础。在合作社经营过程中，农户通过股东大会建立了民主协商、合作共赢的关系。这种关系延伸至合作社之外的乡村日常生活和村庄治理中，强化了农户之间合作互助的传统。同时，土地集中规模经营减少了小农户分散经营过程中经常产生的因灌溉设施使用、田坡边界不清等造成的矛盾纠纷，邻里之间的关系更加和谐，乡风文明得到显著提升。

(3)“共营制”有助于乡村生态振兴。乡村生态振兴的关键是农业的绿色化、可持续发展。与小规模农户相比，“农业共营制”框架下的社会化服务组织在农业减量化与绿色化方面具有明显的比较优势。^[3-4]一是通过连片化、标准化和职业化种植，解决减量化可能面临的规模门槛、市场风险和质量控

制障碍，继而切实发挥出服务规模经营的减量潜力。二是服务市场的竞争诱导服务供应商成本控制目标和服务质量目标的升级，促使其深入开展减量技术或装备的革新，从而替代政府成为减量技术进步的主体，实现减量的市场化。三是服务的规模化与专业化带来降本增收效果。一方面是大规模、集中化的采购，显著降低化肥、农药及其他生产资料的采购成本；另一方面是机械化、规范化的种植，显著提升产品品质和附加价值。

(4)“共营制”有助于乡村组织振兴。在“农业共营制”框架下，土地股份合作社经工商部门注册成立，全体社员遵守入社自愿、退社自由、利益共享、风险共担的原则，以农户的土地承包经营权作价折股。合作社建立健全了治理机制：选举理事会与监事会共同进行决策与监督，社员拥有直接参与人员聘用、利润分配等合作社相关事务的权利。合作社建立的民主协商、合作共赢的机制，为建立和完善农村议事决策规则，推进“共建、共治、共享”乡村治理机制进行了必要的组织准备。

2. 制度内核：“共营制”的可拓展性

“农业共营制”最初是为解决农业生产效率而探索的，但其制度框架具有不断适应环境变化的自我调整、自我修复、自我执行能力，从而具有良好的可拓展性。

(1)组建多样化的股份合作社。通过合作与联合的方式，共建发展共同体和利益联合体。在土地(包括“三块地”)经营权和资金上，有效地推进农户入股以发展涉农产业化经营，打造形式多样化、业务多元化、运营组织化的涉农产业经营主体，重构城乡产业生态圈，建立一体化产业发展体制。成员先用农地经营权入股，再用其所拥有的集体经营性建设用地和资产以及宅基地作价折股。合作社在大力推进农业产业链延伸和农产品高端化的同时，全面立体开发农业景观资源，将资本、技术、管理方式、现代经营组织模式引入农业，拓展农业功能，升级与优化农业结构，实现物质生产、绿色消费、生态游乐、休闲观光的统一。

(2)培育多样化的职业经理人。通过培育多样化的职业经理人队伍，形成专业化的运营团队，为涉农产品的营销传播、生产技术运用，以及农业功能性开发的项目管理运作提供良好支撑。尤其是在农业生产之外，通过培育有良好的技术开发能力、市场运行能力以及企业家能力，专业化、职业化、多样化、群体化的职业经理人，适应优质农产品的营销传播、生产技术运用，以及农业功能开发、村庄运营项目的经营管理。

(3)发展多样化的社会化服务。作为一种开放性的制度安排，“农业共营制”将专业大户、家庭农场、联户经营、农民合作社、农业龙头企业、科研院所、金融机构等主体纳入生产、服务体系。通过构建融合发展的涉农社会化服务体系，形成城乡融

合发展的支撑平台，为农业功能开发、一二三产业融合和村庄开发提供设计、创意、技术、市场、融资等多样化的社会化服务，对“农业共营制”的拓展提供坚实的支撑。

3. 拓展方向：以“共营制”推进乡村振兴

(1) 拓展方向一：从生产共营到链条延伸。对于农业产业链来说，农产品的深加工是实现“共营制”拓展延伸的主要方式之一。在整条产业链中，从前期生产、中期加工，到后期的销售，均加强与产品加工与技术转换部门、运输部门等各个环节相关部门合作。在拓展过程中，通过对技术和运作成本的提升，提高农产品的附加值，从而推动购买农业生产资料，并优化产业链中从研发到销售等环节的运作，进而形成了将工业、流通业融入到传统农业的贸工农系统，并由此对农业发展、农产品经济效益的提高产生积极作用。

(2) 拓展方向二：从一产共营到三产共营。推进农村一二三产业融合发展，是拓宽农民增收渠道、构建现代农业产业体系的重要举措，是加快转变农业发展方式、探索中国特色农业现代化道路的必然要求。“农业共营制”因为其良好的适应性，对农业新型业态的发展有重要意义，能够引导产业集聚发展。一是推进潜在功能开发。通过拓展农业和农村功能，实现生产、生活、生态功能的有机结合与互补，形成农业观光、乡村旅游、民宿休闲等新产业、新业态。在这个过程中，合作社、职业经理人和社会化服务仍然可以搭建功能开发的基础制度框架。二是形成新型业态集聚。通过服务组织的集聚发展，推进一二三产业融合的园区化建设，推动农商文旅融合发展。

(3) 拓展方向三：从农业共营到村庄共营。基于“农业共营制”制度框架，盘活乡村闲置宅基地和集体经营性建设用地，将“农业共营”推广到“村庄共营”，对林盘进行改造。以林盘保护修复为载体，强化功能植入、业态提升、场景营造，推进农商文旅体融合发展，高品质打造以集体经济组织为引领的村庄综合体。一是盘活资源，对村庄所具有的潜在价值进行深入挖掘，从而实现“资源变资产、资金变股金、农民变股东”。二是理顺治理结构，发挥企业家精神，建立共投共营的利益链接机制，实现生态价值向经济价值的相互转化。

(4) 拓展方向四：从村庄共营到全域共营。“农业共营制”从乡村层面到全域层面的拓展推广，关键是要促进全域要素流动和产业的融合发展，助力于我国乡村振兴战略的实施，进一步缩小城乡差距，实现城乡融合发展。从产业链条延伸到一二三产业共营，再到村庄共营，关键的抓手依然是“三位一体”——从股份制的土地集中机制，拓展到要素流动的产权盘活机制；从职业经理人的委托代理，到多元主体的竞争与合作；从社会化服务的中间品供给，拓展到分工分业的迂回投资。正是由于其一般性特征，“农业共营制”有着多样化的可拓展性，最终实现全域推广，打破二元结构，达成城乡融合发展。重点在于：一是通过整合分工体系，实现城乡均衡发展。二是通过培育县域经济，优化城、镇、村一体化的功能布局与产业分工，形成“产业聚集、园镇一体、城乡融合”发展的“全域共营”格局。

三、从 1.0 到 5.0 版本：推进乡村振兴的升级图景

从生产共营到链条延伸、从一产共营到三产共营、从农业共营到村庄共营、从村庄共营到全域共营，崇州以“共营制”为主线全面推进乡村振兴，遵循着有序拓展、层级转型的操作方略，形成了从 1.0 到 5.0 版本的升级图景。

1. 从 1.0 到 2.0：从农户主体到多元主体

通过构建三位一体的“农业共营制”，崇州走出了一条小农户融入大生产的现代农业发展之路，一方面化解了农业经营面临的地碎、人少、钱散和缺服务等问题，另一方面从农户作为农业经营主体到探索形成“土地股份合作社+农业职业经理人+农业综合服务”。2.0 版本的关键在于，以农户自愿自主组建土地股份合作社推进农业的规模化经营，以培育农业职业经理人队伍推进农业的专业化经营，以强化社会化服务推进农业的组织化经营，由此形成多主体的“农业共营制”模式。

农业共营制为崇州农业发展提供了强有力制度基础，激发了农业生产的潜力，也为农民增收提供了广阔的前景。至2020年，全市土地规模经营率76%，粮食规模经营率92%，农业标准化覆盖率达90%，先后培育农业生产专业化社会化服务组织160个、农业职业经理人2358人。崇州市成为全国农业综合标准化示范市和国家农业创新创业园区。

2. 从2.0到3.0：从农业生产到林业生产

林业生产周期长、进入门槛高、林农增收难。为此，崇州将农业共营制的制度内核“移植”到林业经营中，从而将2.0版本拓展为3.0版本。^②3.0版本的重点是，在坚持家庭承包基础地位不动摇的前提下，以放活林地经营权为主攻方向，探索实践“林地（木）股份合作社+林业职业经理人+林业综合服务”三位一体的林业共营制，实现林业产业化、集约化、专业化经营，推动小农户与现代林业有机衔接。

（1）组建林地股份合作社。一是在集体林权制度改革的指引下推进“五权分置”，即林地所有权、承包权、经营权、林木所有权、林木使用权实现有效配置。同时，开展确权颁证工作，发放林地经营权、林木（竹、果）所有权权证。二是林权入股、量化股权。组建林地（木）股份合作社；以公平公正为原则，并依据入社林地位置、坡度、林木种类等因素，确定林地、林木折资折股基准价，锁定入社原始股份。对入社前已经产生收益的林权，入社后按股分红；对入社后尚未产生收益的林权，自有收益之年开始按股分红，形成“原始股+新增股”“收益股+预期股”的量化股权机制。三是实施财政奖补，对财政奖补资金形成的合作社资产，实行股权量化到合作社全体社员，增加社员财产性收益。

（2）建立和培育林业职业经理人队伍。合作社公开招聘林业职业经理人开展生产经营管理，形成“理事会+职业经理人+监事会”内部监管机制；坚持经营收益多方共享、分配方式灵活多样的原则，充分兼顾入社社员、林业职业经理人、新型集体经济组织各方利益，采取“纯收益按比例分红”“保底+二次分红”“佣金+股份分红”等灵活多样的分配方式，保障入社林农收益。与此同时，通过认定评级、绩效考核和建立全市范围内的跨区域林业职业经理人人才交流制度，制定林业职业经理人享受社保、信贷贴息等扶持政策。

（3）构建多元化的林业社会化服务平台。构建公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型林业社会化服务体系。一是搭建林业现代管理服务平台。推动“林业+互联网”，建立智慧林业管理系统，推进市、县、乡、村四级林权管理一体化，推进现代信息技术和智能装备在林业生产经营领域的应用。二是搭建林业科技服务平台。围绕打通“产学研用”协同创新通道，与林业科研院所组建综合性林业专家大院，加速推动科研成果就地转化。三是搭建品牌营销服务平台。建立“020”全产业链智慧服务平台，实行“菜单式”管理，构建全要素、全过程、全产业链服务体系。四是搭建农村金融服务平台。整合“银政企保担”五方资源，建立“农贷通”融资综合服务平台，畅通林业产权融资渠道。

随着“林业共营制”模式推广，2017年，崇州实现林业生产总值10.8亿元，同比增长6.2%。2018年，国家林业和草原局发布了关于《进一步放活集体林经营权的意见》（林发改〔2018〕47号）明确提出在全国推广“林业共营制”。

3. 从3.0到4.0：从产品生产到功能开发

农林业承担着有保障的产品贡献职能，也同时为环境福利、健康福利、文化福利和社会福利等做出重要贡献，尤其在生态、康养、人文与社会等属性上具有功能性转化的巨大潜力。基于此，崇州积极探索实践“产业共营制”，从而将农业领域的“共营制”3.0版本提升为功能开发与价值转换的4.0版本。4.0版本的核心是，在坚持“共营制”制度内核、传承制度基因的基础上，构建“多元化股份合作社+多元化职业经理人+多元化社会服务”的共营模式。

具体体现在：一是推动产业复合升级。推进传统生产型农业向具备产品生产、生态保育、景观呈现等多元功能的都市现代生

^②①参见崇州都市农业产业功能区管委会提供的资料：《林业共营制机制及政策体系建设研究》。

态型农业转型，形成基础圈层。发展乡村旅游和休闲农业，延长农产品加工链，形成中间圈层。在乡村旅游中植入更多文化内涵和体验元素，促进研学、文创、体验等新型业态迭代发展，打造产业核心圈层，进而形成“基础圈层+中间圈层+核心圈层”跨界融合、复合嵌套的产业网络体系。二是推动产业间的融合。打通二三产业进入农业的壁垒，构建基于产业链的利益关联，以文创康体拉动乡村旅游迭代升级，以乡村旅游引致绿色加工需求，以绿色加工牵引生态农业延链升级，形成企业协同配套、产业链条完善、一二三产业共生发展的新格局。

以崇州油菜花节为例，崇州被网友评为“中国十大最美赏花地”。赏花节期间，官方推出7大板块的主活动和40多项子活动，各合作社则自发将油菜花与其他要素结合打造文旅产品，提供多样化的餐饮、休闲与康养服务。

4. 从4.0到5.0：从土地盘活到全域乡村振兴

崇州全域呈现“四山一水五分田”的地理格局，林盘资源禀赋优势较为明显。全市川西林盘数量8198个，具有总量多、类型全、保存好的特点，有较大的发掘价值和开发前景。因此，如何发挥林盘资源禀赋优势，从农业产业到村庄空间的“共营制”拓展，对崇州全域振兴具有现实必要性和重要性，是崇州“共营制”从4.0版本升级为5.0版本的内在动因。

5.0版本的关键是，打造“集体经济组织+村庄经济运营师+社会化服务”多元主体合作经营模式。其一，在合作关系上，集体经济（股份经济）合作社与村庄经济运营师建立雇佣式、共生式等合作关系，通过挂牌招商吸纳社会资本投入。其二，在运营管理上，集体经济组织以自营产业、作价入股、资产租赁、提供管家服务等方式参与产业开发；集体经济组织与农户享有对村庄经济运营师的甄别及最终经营决策权；运营师执行集体经济组织和农户的经营决策，利用自身技术、经营、管理等能力优势向集体经济组织和农户提供决策建议，负责招引产业项目及推进项目落地实施；政府负责村庄内的基础设施建设与公共服务供给，并为村庄经济运营师提供培训、科技、社保、金融等政策支持。其三，在利益联结上，采取“基本工资+绩效奖励”、利润分成、期权期权等分配机制，同时，鼓励村庄经济运营师、农户、集体经济组织、企业等主体交叉入股。

5.0版本的新趋势是，崇州积极探索“村一镇一县”协同发展的全域振兴模式。落实特色小镇和村庄具体功能定位，坚持以特色小镇为中心，以村庄（林盘）为节点，以绿道串联，培育生活场景、商业场景、消费场景，率先把农业功能区核心起步区打造成为振兴川米先导区、都市农业示范区、改革创新先行区和郊野型公园城市示范区，将村庄全面融入现代农业产业生态圈中，形成区块有机联动、资源共享配置的空间协同发展格局。

综上，“共营制”从1.0到5.0版本的转型升级，从“农业共营制”到“全域共营制”的提升拓展，实现了产业延伸、三产融合、功能转化和空间拓展的“主体合作、利益分享、目标相容”共营模式。

四、密码发现：崇州乡村振兴的制度创新经验

在短短十一年间，从“农业共营制”到“全域共营制”，崇州实现了历史性的转型发展。从传统农业转向现代农业，从乡村开放到城乡融合，从乡村振兴到共同富裕，崇州所探索的“共营制”，为我国农业农村发展的体制机制创新提供了重要经验，为世界范围内的乡村发展提供了“中国方案”。

崇州为什么能够持续创新、久久为功，走出全面推进乡村振兴的转型升级之路？其关键性的“密码”就是：以“共营制”为主线，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，推进全域乡村振兴，加快城乡融合发展，在高质量发展中促进共同富裕，就必须坚持以党建为核心引领、强化科学规划、坚持绿色发展、改善管理服务、拓展多元合作、构建保障机制，从而打造全域“共建、共营、共享”的乡村振兴崇州样板。

1. 以党为中心的核心坚守，擦亮乡村振兴的组织底色

习近平总书记强调，办好农村的事情，实现乡村振兴，关键在党。崇州市委市政府始终坚持党建引领，坚持把党的领导贯穿于乡村振兴工作各领域，不断健全完善农业农村优先发展的制度安排，确保做到“三个注重”：

(1)注重出实招。在责任落实上，深化“抓乡促村”行动，构建起市委第一责任、镇街党委直接责任、社区党组织具体责任的“市一镇街一村社一林盘”四级党组织联动体系。

(2)注重见实效。注重在基层组织建设上见实效，推广“红色引领绿色”行动，建立林盘院落“微单元”党组织286个、产业党支部69个、区域党建组团12个，推动党的“两个覆盖”向基层一线延伸。

(3)注重出成果。注重在党员示范引领上出成果，实施“红色先锋”双示范行动，推广“党员积分管理”“新三亮”等做法，切实发挥党员先锋模范作用。2019年获批“全国乡村治理体系建设试点示范县”，成功创建第五届四川省文明城市。

2. 科学规划的总体思路，擦亮乡村振兴的产业底色

统筹区域内产业园区、景区、交通、绿道等重大项目，按照“先策划后规划”要求编制片区规划，崇州的重点抓手在于：

(1)厘清产权基础。改革的核心在于开放和盘活土地经营权。^[5]崇州开展集体资产清产核资、赋码登记、账务分设、政经分离，充分运用农村产权制度改革成果。对于农村承包地，崇州构建“农业共营制”的运行机制，并通过政策积极诱导服务市场发育。对于农村宅基地，以明晰权属促进强化管理，以自愿原则搬迁与集中，利用耕地占补平衡及其区域性的建设用地指标交易盘活土地资源。以政府财政资金为基础，抵押融资担保政策为激励，以此吸引广泛的社会资本对农户闲置房进行产业价值转化，让农户分享乡村旅游、康养、民俗文化、农耕教育等发展的收益。对于农村集体建设用地，出台《关于盘活农村闲置建设用地支持新产业新经济发展的指导意见》等政策，支持集体产权采取出租、出让、转让、入股(联营)、抵押等方式发展新业态。通过科学统筹规划，构建跨区域的股份合作制，将分散的集体建设用地进行整合与集中，培育产业园区与聚集经济，实现共建、共营、共管与共享。

(2)重构规划体制。推动规划主体由乡镇向功能区转变，促进区域功能布局优化和形态重塑。编制完成《成都崇州现代农业功能区总体规划》，确立建设“两基地两总部两中心一目的地”发展定位。因地制宜布局一批高品质生产生活配套设施，提升特色镇集聚承载能力。有序引导小散林盘、生态保护带的农户向中心社区、特色镇和城区集中。

(3)健全管控机制。整合市级部门资源、政策和权责范围，建立“总规统揽、旅规统筹、旅标实施”规划执行机制、规划联审机制、巡查联动机制，管控园区城乡形态和大地景观，推动功能区规划精准落地。

3. 绿水青山的发展理念，擦亮乡村振兴的生态底色

在坚持主体功能定位、优化国土空间开发格局的基础上，崇州聚焦“西控”探索城市绿色转型发展的时代使命，创新性地实践“绿水青山就是金山银山”的发展理念。

(1)构建产业生态圈。成功创建国家新型工业化产业示范基地(大数据)、国家农村产业融合发展示范县、国家全域旅游示范区。先后被评为四川省实施乡村振兴战略工作先进县、全省县域经济发展强县。

(2)绘制乡村价值地图。不断推进特色小镇规划建设，完成50个川西林盘保护修复，建成10个精品林盘，乡村资源价值加快转化为发展优势。坚持“一个精品林盘催生一个规上服务业企业”理念，培育“鲜道·幸福里”等5个林盘规上服务业企业，实现年营业收入1.1亿元，其经验做法在国家城乡融合发展试验区座谈会上作交流。此外，天演博物馆获评国家二级博物馆，小

东街入选四川省历史文化街区，怀远藤编获评国家级非物质文化遗产。

（3）集聚绿色发展优势。一是生态质量不断提升。大气环境质量创历史最高，城区空气优良率较“十二五”末提高23.6%，PM10、PM2.5浓度分别下降38.5%、40.4%。主要河流水质全面达标。土壤环境质量保持稳定，获评省市水土保持工作先进。二是生态本底进一步夯实。深入实施全域生态空间分区管控，确保基本农田保有量、开发强度“两个不突破”，着力构建成都西部区域生态屏障。三是生态供给更加丰富。高标准推进绿道蓝网体系建设，营造明湖公园、体育公园等公共生态空间，城市建成区绿化覆盖率达45%。

4. 管理服务的全面保障，擦亮乡村振兴的善治底色

从农业经营到乡村振兴，“共营制”的发展与政府的管理服务及政策支持紧密相关，崇州的主要做法是：

（1）政府从管理转变为服务。2018年成立成都崇州现代农业功能区管委会，打破乡镇壁垒、区划分割，构建以主体功能区为基本单元的管理体制，强化以功能区为主体组织经济工作，街道主抓公共服务和社会管理，社区主抓村民自治和集体经济组织发展，激励生活性服务主体的进入与发展。由此，切实做到了转变职能、简政放权。

（2）不断完善并稳定支农助农措施。加大农业直补力度和预算支出力度，构建适应新型农业经营体系的良性、高效投入机制等；推进“区域公用品牌+企业自主品牌”品牌战略等，切实保持各项政策连续性；探索“以租代抵”实现融资贷款新模式，打通农村宅基地产权无法进行抵押登记的难点和堵点等。

（3）培育新经济人才支撑格局。崇州农业快速发展，乡村经济充满活力，农民外出务工的距离逐步缩短，就近非农就业已成为新的趋势。农业劳动力转移的新特征，为县域城镇化，特别是以县城为载体的农村城镇化提供了新机遇，^[6]为全面推进崇州乡村振兴提供了新契机。结合乡村振兴的现实需要，崇州积极开展各类职业经理人、农民职业技术培训，大力培养具有较高文化素质与职业技能的劳动者集群，为其提供完善的社会保障支持和金融优惠政策，有效保证构建新型农业及相关产业经营体系所需的人才支撑和智力支持。支持农村资产权共有权人回乡投资兴业，推动城乡人口双向有序流动。

（4）强化数字化转型提升运作效能。一方面，运用数字化技术推进产业转型升级。发展数字化、全程化智慧农业生产体系；发展高端水稻种业，建设水稻种业基地；全力推进科创空间建设等。另一方面，以数字化服务平台推进“放管服”改革，按照高效、协调、共享、开放的理念构建政务服务平台体系，通过优化资源配置，优化服务创新的工作流程，做实“一站式”服务窗口，缩短行政审批周期，营造园区发展的良好环境。

5. 以人为本的多元合作，擦亮乡村振兴的民生底色

“共营制”的发展得益于经营主体的多元化合作，推进了农村三产发展的集约化、专业化、组织化和社会化，激发了农业和乡村发展活力，在共建共营中让全体人民共享改革发展成果。

（1）坚持民生为先的发展基点。在城镇化发展进程中，农民是相对弱势的群体，其利益相对易受到显性或隐性伤害。在继续坚持和完善农村基本经营制度的基础上，崇州始终坚持以民生为本，全面落实强农惠农政策，千方百计增加农民收入，特别是把握好流转、集中、规模经营的度，健全并强化包括农户在内的多元主体的利益获得和保护机制。正是因此，崇州农村宅基地“三权分置”、农村集体经营性建设用地入市等改革扎实推进，被列为全国农村闲置宅基地和闲置农房盘活利用试点县。

（2）搭建村民自治的组织结构。崇州坚持以自治夯基，强化群众“主人翁”意识，创新“1+3+X”基层治理服务模式（1即基层党组织，3即自治组织、业委会、物业机构，X即多个自组织），实施社会组织扶持发展计划，投入保障资金3100余万元。坚

持以法治固本，深入开展法律“七进”活动，全域建立“两站一室”（法律之家、群众工作之家、退役军人服务站），制定村规民约、院落公约2830余份，构建多层次多样化的社会治理规则体系。坚持以德治铸魂，加快县乡村三级新时代文明实践中心建设，持续做精做靓“乡贤”“孝善”文化品牌，常态开展“最美”系列评选，积极培育“向上向善向美”的社区精神。

6. 共营共治的机制保障，擦亮乡村振兴的体制底色

复制“农业共营制”的制度基因，发展“全域共营制”，崇州始终坚持“模式内核”并进行本土化与特色化创新，构建竞争性的可自我执行机制。

(1) 合作社之间的竞争。由于共营制的开放性，使得合作社的运营绩效与土地规模、企业家能力、社会化服务质量紧密相关。一方面，合作社规模相对越大，通过竞争聘任更有能力的企业家，降低购买外包服务的成本；另一方面，经营绩效越高，对周边农户入股的吸引力越大，会获得更大的规模经济优势。

(2) 企业家能力之间的竞争。职业经理人、村庄经济运营师以及农业龙头企业等主体的企业家能力越强，代理优质合作社的可能性越大，那么其获得低成本与高质量社会化服务的竞争力也就越强。因此，多层次企业家主体间的竞争及其市场绩效，有助于可自我执行机制的形成。

(3) 社会化服务组织的竞争。服务组织涵盖社会化服务超市、联盟以及技术和金融平台等。服务组织的发展，一方面降低了服务主体与经营主体之间的搜寻、判断与监督成本，另一方面亦有利于构建服务质量的评价机制。投资能力越强、专业化水平越高、服务质量越好的服务组织，在服务规模、声誉效果、信贷支持以及政策扶持上获得的竞争优势越明显，进而为社会化服务的市场拓展、品牌建设、分工深化提供可持续发展的动力。

参考文献：

- [1] 罗必良. 农业共营制：新型农业经营体系的探索与启示[J]. 社会科学家, 2015, (05).
- [2] 罗必良, 胡新艳, 张露. 为小农户服务：中国现代农业发展的“第三条道路”[J]. 农村经济, 2021, (01).
- [3] 杨万江, 李琪. 新型经营主体生产性服务对水稻生产技术效率的影响研究——基于12省1926户农户调研数据[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2017, (05).
- [4] 蔡颖萍, 杜志雄. 家庭农场生产行为的生态自觉性及其影响因素分析——基于全国家庭农场监测数据的实证检验[J]. 中国农村经济, 2016, (12).
- [5] 张露, 罗必良. 构建新型工农城乡关系：从打开城门到开放村庄[J]. 南方经济, 2021, (05).
- [6] 罗必良, 洪炜杰. 城镇化路径选择：福利维度的考察[J]. 农业经济问题, 2021, (09).