ISSN：3078-8994
EISSN：3104-4492

二二四团红枣产业转型升级中的政府职能与政策优化研究

王玉蓉

新疆生产建设兵团第十四师昆玉市 224 团党政办公室，新疆 昆玉 848116

摘　要：二二四团是兵团在二十一世纪新建的现代化团场，红枣产业规模居全国前列，但长期面临种植与销售脱节的矛盾。本文采用文献研究、政策文本分析与实地调研相结合的方式，从种植、加工、销售全链条考察团场政府职能的现实角色与转型实践。研究发现，种植环节由直接管理转向服务引导，加工环节由职能缺位转向补位支持，销售环节从只管种转向帮好卖；职能转型的关键不在管多管少，而在管什么不管什么的边界是否清晰。政策优化应从种植端的品质导向、加工端的产业链激励、销售端的市场支撑同步发力。研究可为兵团同类团场的产业转型升级提供参考。

关键词：二二四团；红枣产业转型；政府职能；政策优化；兵团体制

DOI：10.64649/yh.shfzykjcx.issn3078-8994.202610019

0 引言

二二四团（玉园镇）地处塔克拉玛干沙漠南缘，是兵团在二十一世纪新建的第一个现代化团场。2004 年 3 月获批成立至今，团场在戈壁荒滩上建成了全国最大的集中连片自压式节水灌溉示范区之一，红枣种植面积达 13.8 万亩并全部通过绿色农产品基地认证，2024 年干枣总产达 7.8 万吨。然而，规模扩张并未同步化解种强销弱的结构性矛盾，品种单一、加工不足、渠道依赖传统批发持续制约产业效益。2022 年 4 月玉园镇成立后，团镇合一的体制为统筹全链条发展提供了新的制度条件。种植环节的五统一管理模式如何向服务引导转型，加工环节的薄弱如何通过政策补位弥补，销售环节如何从替职工卖转向帮职工卖，三者共同指向兵团特殊体制下团场政府应当扮演何种角色、如何优化政策供给。

1 二二四团农业产业发展现状与转型基础

1.1 产业发展概况

种植端：规模领先，品种单一。二二四团依托充足光热、较大昼夜温差和昆仑山雪水灌溉，为红枣种植提供了优越的自然条件，红枣已成为团场农业的支柱产业，年产值突破 8 亿元，团场也因红枣产业跻身国家农业产业强镇。团场提出“优枣、强畜、兴特色”的发展思路，以红枣为核心适度发展设施农业、中药材等补充板块，累计建成 26.2 万亩田间节水灌溉设施。但品种高度集中于骏枣，结构单一的风险已经显现，一旦市场偏好变化，产业便缺少替代品种的缓冲空间。

加工端：从初加工向精深加工延伸。长期以来二二四团红枣以粗加工销售为主，产业链短、附加值低是产业升级的关键瓶颈。近年来团场以招商引资补齐短板，引进了茉语凡等加工企业，投资 1.2 亿元建成红枣深加工产业园并引入智能化生产线，开发红枣干、红枣汁、红枣酵素等产品。但加工转化率仍偏低，产业增值收益更多留在了上游环节。

销售端：电商崛起打开新通道。传统线下批发模式下红枣售价明显偏低，团场选择以电商破局，构建“产业 + 电商 + 配套”体系。2024 年电商直播销售特色农产品 210 万单，销售额超 3 亿元；2025 年直播销售 300 万单，销售额仍在 3 亿元上下，单量快速增长而销售额与上年基本持平，说明流量增长对销售额的带动开始递减。团场还依托电商平台拓展鲜枣销售，2025 年累计发出订单 10 万余单，销售鲜枣 200 余吨，销售额突破 500 万元。

1.2 转型基础条件

团镇合一的体制机制为统筹红枣产业全链条发展提供了制度保障。玉园镇成立后，行政资源由分散到聚合，产业规划、项目落地与资金安排得以在同一主体内统筹推进。团场已组建 44 个红枣专业合作社，通过党支部 + 合作社 + 职工的模式，把分散种植户纳入现代农业经营体系，为政府职能由直接管理转向服务引导提供了组织载体。

基础设施与品牌市场层面的基础也在同期积累。团场建有红枣文化产业园、红枣交易市场、电子商务中心和万吨冷藏库等配套设施，仓储与冷链条件明显改善。和田玉枣区域公用品牌的效应持续外溢，团场以绿色农产品基地认证为质量背书，电商协会与八连电商小镇的运行则使线上渠道逐步稳定。这些条件使政府职能从生产环节退出之后，仍有平台和载体承接服务与引导。

ISSN：3078-8994
EISSN：3104-4492

1.3 转型面临的现实挑战

转型仍面临三方面的现实约束。种植端品种结构相对单一，以骏枣为主，抗市场风险能力较弱，标准化品质分级体系尚不完善，分等分级缺位使优质果难以卖出优价；加工端精深加工规模偏小，产品同质化程度较高；销售端品牌溢价能力不强，传统批发渠道依赖尚未根本改变。三者相互关联，品种单一限制了加工品的差异化空间，加工薄弱削弱了品牌价值的支撑，品牌溢价不足又反过来削弱了继续投入品种改良与加工技术的意愿。这些挑战构成了团场政府职能转型与政策优化的现实着力点。

2 全链条视角下团场政府职能的现实审视

2.1 种植环节

建团初期，团场实行“五统一”管理，即统一种植、统一管理、统一收购、统一加工、统一销售。这一模式在产业初创阶段发挥了重要作用，通过统一规划将戈壁荒滩平整为标准化枣园。2018 年团场综合配套改革后，五统一被取消，职工成为土地和市场的真正主体，连队“两委”的工作方式由行政命令转为服务引导。团场在种植环节的角色随之重构：推广三优一高种植模式和两减两替代技术，邀请科研专家传授栽培技术并组织科技之冬培训，引导职工发展套种和多元种植结构，2025 年红枣商品率同比提高 20%。种植环节的改革表明，团场政府的核心职能应从管生产转向服务生产，做好技术推广、标准制定和质量监管。有研究指出，特色农业协同治理依赖分层组织的承接能力，团场与连队、合作社的分层联动正是服务型职能落地的基础。

2.2 加工环节

加工环节长期是二二四团产业链上的突出短板。精深加工投资大、回报周期长，单靠职工或合作社难以独立完成，团场在这一环节的角色长期缺位。近年来的变化来自两条线：一条是内生培育，茉语凡等企业落地团场并开发出枣仁派、红枣原浆等产品，2024 年加工销售量约 600 吨；另一条是外延引进，团场赴广东、陕西等地精准招商，2024 年签约 5000 吨枣粉及红枣浓缩汁项目，2025 年落实 14 个涉农项目、总投资 9931 万元。这一阶段政府职能的定位应是补位而非越位，即通过招商引资、政策奖补和基础设施配套弥补市场主体的能力短板。

2.3 销售环节

销售是二二四团产业链上最薄弱的一环。传统线下批发模式下红枣价格长期偏低，团场选择的突破口是电商，并按平台、人才、物流三条线推进：成立电子商务协会，在八连打造电商小镇，累计培育电商主播 610 人、带动就业 4000 余人；与邮政、顺丰签订保量保价协议，物流成本较 2021 年降低 30%。销售环节的实践表明，团场政府的核心职能不是替职工卖，而是帮职工卖，通过搭建平台、培育主体、降低交易成本，把职工推到市场前台。从统购统销到放手不管再到赋能式服务，团场经历了包办、放任、赋能三段演变；2025 年直播单量上升而销售额持平，也提示单纯依靠流量扩张的路径已接近瓶颈。

综观三个环节，种植从管到服初见成效，加工从缺到补正在加速，销售从管到帮突破最为明显。三者共同指向的是，团场政府职能转型仍处于进行时，尚未形成贯穿全链条的制度安排，这也构成下一章政策讨论的着力方向。

3 政府职能转型的逻辑与路径

3.1 转型的理论逻辑

兵团团场兼具屯垦与戍边的双重使命，形成了党政军企合一的特殊体制，在产业初创阶段展现出强大的资源动员能力，二二四团正是依靠行政力量在短短二十年间建成了全国最大的集中连片自压式节水灌溉示范区之一。然而，进入质量提升阶段后，行政主导模式的边际效益递减，统一指令难以回应差异化的市场需求，政府包揽也抑制了市场主体的活力与创造力。相关研究早已指出，行政力量介入产业的优势在于动员效率，短板在于信息与激励约束。

团场综合配套改革的核心方向正是政企分开、转变职能，职能转型遵循一条清晰的主线，即从全能型管理者转向服务型政府。种植环节应从管生产转向服务生产，政府做标准制定者、技术推广者和质量监管者；加工环节应从缺位转向补位，政府做短板弥补者和平台搭建者；销售环节应从包办或放任转向赋能，政府做市场开拓者和主体培育者。这一划分与有为政府赋能有效市场的判断相一致，职能转变并非削弱，而是把作用点从生产经营环节移到公共服务环节。转型的核心不在于管得少了还是管得多了，而在于管什么、不管什么的边界是否清晰。

3.2 转型的实践路径

基于上述逻辑，二二四团政府职能转型可以沿着规划引领、主体培育、平台搭建、品牌赋能四个维度推进。规划引领要求编制覆盖全链条的红枣产业中长期规划，把各环节目标与政策保障一并明确，避免碎片化施策。主体培育要求政府从直接经营中退出，转而扶持专业合作社、电商协会、家庭农场等新型主体，把分散职工引入现代农业轨道。平台搭建要求把力气用在单个经营主体无力承担的地方，相关公共设施与公共服务正是政府职能的应尽之责。

ISSN：3078-8994
EISSN：3104-4492

品牌赋能则要求持续做大和田玉枣区域公用品牌，建立授权使用与品质管控机制，使品牌溢价回流到产业整体效益上。

综观二二四团的实践，政府职能转型并非放管服改革在农业领域的简单翻版，而是在兵团特殊体制下探索政府引导、市场主导、职工主体的产业治理格局。其关键在于坚持有所为、有所不为，公共服务领域积极作为，微观经营领域主动退出。

4 政策优化建议

4.1 种植端：完善质量导向的政策工具

二二四团红枣产业已走过规模扩张阶段，当前的核心矛盾是大而不优，13.8 万亩枣园以骏枣为主，品种结构单一，政策优化的方向应从扩面积转向提品质。可设立红枣品种改良专项补贴，引导职工更新优新品种；加大有机肥推广补贴力度，使两减两替代技术从示范推广转向全面覆盖；建立红枣品质分级标准和优质优价收购机制，让品质红利惠及职工；扩大科技小院覆盖范围，把技术指导从集中培训转向田间常态化服务。品质分级是把品种优势转化为价格优势的前提，分级标准不清，优质果只能按统货价格出售。

4.2 加工端：强化产业链延伸的激励政策

加工短板是制约二二四团产业升级的突出瓶颈，政策优化的核心思路是筑巢引凤与扶优扶强并举。一方面可设立红枣精深加工专项扶持基金，对新引进的深加工企业在用地、用电、税收等方面给予支持，降低企业落地成本；另一方面支持本土企业与科研机构合作，围绕红枣功能性食品、保健品等高附加值方向开展研发，避免加工环节陷入低水平重复。同时加快已签约项目落地投产，通过龙头企业带动上下游形成稳定协作关系，推动加工能力从量的扩张向质的提升跨越。

4.3 销售端：构建市场拓展的政策支撑体系

销售环节是团场政府职能转型的主战场，政策优化的重点是从帮卖走向卖好。需要完善电商基础设施，扩大仓储物流与冷链配送能力，降低物流成本；实施千人主播培育计划，把培训层次从会播提升到会卖；加大和田玉枣区域公用品牌的保护与推广力度，建立品牌授权使用和品质追溯体系，让品牌溢价有据可依；积极拓展疆品入湾、援疆省市产销对接等外部市场通道，降低对单一传统批发渠道的依赖。2025 年直播单量增长而销售额持平表明，销售端的政策着力点应从流量扩张转向质量提升。

4.4 整体层面：优化政府职能的制度保障

政策优化的最终落脚点是制度，建议从三个方面推进。其一，厘清团场政府与市场的边界，制定红枣产业服务事项清单，把该管的管好、不该管的退出，避免职能在模糊地带反复摇摆。其二，建立种植、加工、销售政策的一体化设计机制，由牵头部门统筹，聚合分散在多个部门的资金与项目，减少政策碎片化。其三，完善绩效考核导向，把职工收入增长、品牌价值提升、加工转化率等指标纳入团场政府考核，以考核指挥棒推动职能从只管种转向帮好卖。

5 结束语

二二四团的实践表明，团场红枣产业转型升级的关键在于厘清政府与市场的合理边界。从偏重种植管理转向侧重销售服务，不仅是工作重心的转移，更是治理逻辑的深层转换。政府应在公共服务领域积极作为，在微观经营领域主动退出，唯有如此，才能在兵团特殊体制下构建政府引导、市场主导、职工参与的发展格局，实现从丰产到丰收的跨越。受数据所限，本文对不同连队、不同作物结构的差异尚未展开比较，政策建议的细化也有待进一步研究。

参考文献：

[1] 黄建红 . 农业供给侧结构性改革与基层政府职能转变 [J]. 农村经济 ,2020,(10):14-21.

[2] 陈靖 . 行政主导型农业转型：治理机制与治理效能 [J]. 广西大学学报 (哲学社会科学版),2026,48(1):165-173.

[3] 崔盼盼 , 康珠旺姆 . 有为政府赋能有效市场：农业产业转型的治理逻辑——基于中部农业型乡镇产业发展变迁的考察 [J]. 农村经济 ,2025,(5):137-146.

[4] 邓昌豫 , 卜祥记 , 胡明钦 . 新中国边疆建设的历史成就——新疆生产建设兵团的创新之路 [J]. 毛泽东邓小平理论研究 ,2024,(2):67-78+109.

[5] 谢作渺 , 李圆圆 , 贾雯雯 . 破解“协而难治”：分层式组织与特色农业产业协同治理 [J]. 中国农村经济 ,2026,(6):191-212.

作者简介：王玉蓉（1993.08—），女，汉族，甘肃金昌人，研究生，党政办公室三级主任科员，研究方向：公共管理。