



前进！海南人民

农垦改革，海南改革的“一号工程”

本报记者 孙乐明

前进！海南人民 述评

2008年初偏冷的天气刚过，垦区380万亩橡胶林就萌动着新一轮抽叶发芽。

3月初的一个早晨，在海南垦区最南端的南滨农场，副场长林飞正对报纸上关于农垦改革的信息进行分析。他感觉到，以下放海南省管理为契机的新一轮农垦改革，不仅盘活了全省发展一盘棋，还将触动农垦的敏感神经，这次改革必将进入“深水区”。

几天后的3月7日上午，在北京人民大会堂海南厅，中共中央政治局常委、中央政法委书记周永康和海南团代表一起审议政府工作报告。他听完王新一代代表关于海南农垦改革发展新思路后这样说：“希望你回去以后，农垦改革能像你的名字那样，面貌焕然一新！”

林飞注意到，中央领导对海南农垦改革最近的这次讲话，轻松中表露出殷切期望。

三不像：尴尬农垦人

去年以来，在儋州境内的许多农场，一些1980年从农村并入垦区的连队，开始就退场还是留场问题犹豫不决。因为已经开始的改革，使许多人又看到了农垦的希望，不想放弃农场职工的身份。而另一方面，地方群众卖橡胶的收入要比自己给农场割胶高许多，眼前利益的诱惑又实在难以抵挡。

其实，这种矛盾和尴尬并不限于“并场队”，所有农垦人都有着同样特殊的身份和境遇。

为完成“对内保障”特殊历史任务，履行旨在“打破帝国主义经济封锁和橡胶禁运”的历史使命，数十万垦荒大军一代接一代，在荒山野岭洒汗流血，创造了在北纬18度以北大面积成功种植橡胶的奇迹，也给自己留下了受用不尽的精神财富。

但在国有企业改革进行得如火如荼并不断深入的时候，海南农垦却面临人口众、农场多、职能杂、规模大、负担重、船大难掉头的种种病状。

有人用“三不像”来形容：说是政府吧，



国务院即将批准海南农垦下放海南省管理，百万农垦人将以此为契机，深化改革，点燃新生。

本报记者 李幸瑛 摄

还要上税；说是企业吧，还要办社会；说是农村吧，还要求入工会。

现在海南农垦对外有三个牌子：农垦总局党委、农垦总局、农垦总公司，这是党、政、企“三分”的又一种尴尬。另一个所谓的“两管”，是指作为中央企业的农垦由农业部直属管，但人事则由海南省管。

“三不像”的尴尬角色，企业办社会的沉重负担，计划经济的惯性思维，就像一个个拦路虎，成为农垦改革前进路上的障碍。

三步曲：艰难改革路

有人曾将建省前的海南形容为“三国”，意思是说海南被分为行政区、自治州、农垦三大块，发展上各自为政。关于那种条块分割、互相制约的行政体制，海南首任省委书记许士杰曾有论述：海南行政区是广东省属下的行政单位，自主权受到限

制。岛内的国营农场，原是中央农垦部、农业部管，行政区基本上无权过问。这些都给海南的统一规划和开发带来很大不便，阻碍了海南发展。

海南建省后，行政区与广东的关系自然理顺，与自治州早已融为一体，只有垦区还与海南形成分割分治状态。而且在反差不断扩大的局面下，垦区与地方的一些矛盾还有所激化。

客观分析自上世纪80年代以来海南农垦的改革发展路径，虽说是一波三折，但垦区人对改革的诉求和努力，却一直一直没有间断过。

无论是上世纪80年代中期实行的大农场套小农场改革，还是上世纪90年代的生产费和生活费“两费自理”改革，无论是建省初期人们的兴奋和躁动，还是小平南巡讲话后开始的“下海办公司”大潮，乃至2005年以组建橡胶集团股份公司为标志的集团化、股份化、产业化改革，都在农垦人

的心里产生过很大的震动和影响，对农垦的产业化发展之路，起到了铺路石的作用。

但这种来自内部的改革，始终跳不出体制和机制约束的框框。以1990年、2000年和2005年为时间节点，垦区上演的改革三部曲，虽然轰轰烈烈，但总达不到政企企分离的

目标，总伴随着计划经济的苦涩味道。一位长年关注和研究海南农垦的学者回忆说，2000年时海南省调查组曾建议农垦施行“属地管理”，即破除其独立性，交由海南省来管，但遭到农垦人的激烈反对。

当年7月海南省出台的《关于加快农垦改革和发展的意见》，最终未将“属地管理”的改革方向写进其中。

体制和机制的桎梏，观念和利益的冲突，把农垦前行的步伐变得沉重而缓慢。

三融入：睡狮将醒来

“海南农垦是手捧金饭碗，脚踩金土

张力夫：此次改革思想解放最彻底

本报记者 孙乐明



张力夫。 本报记者 程范淦 摄

“那时农垦的日子很好过，特别是垦区的几家橡胶机械厂，在广东和云南垦区都有很大影响。”张力夫说，由于海南农垦是计划经济的产物，物资由国家供应，产品由国家包销，在外部经济环境没有开放的局面下，仅在内部市场消化，就可支撑起许多工业。

但是，海南农垦传统的管理体制和经营机制，却在改革开放的大背景下落伍了。特别是海南建省办特区以后，地方经济建设突飞猛进，垦区的落差就更大了。

体制内改革有教训

外围的改革开放对垦区也有冲击，比如1990年代初的“下海办公司”热潮。那时几乎一夜之间冒出成百上千的公司，全面开花，许多机关的处长都去贷款办公司。但这些公司是在计划经济的大树上结的果，一开始就没有脱离“国字号”背景，用行政手段办企业，结果办一个死一个。

代价是惨重的，张力夫用“全军覆没”来形容这次“公司热”——“放水不好”，加上管理上的弊端，造成国有资产大量流失，教训深刻。

“眼下正在进行的改革应该是解放思想最彻底的一次。”张力夫说，现在依托垦区资源建立起来的几大产业板块，都是在现代企业制度框架下，引进战略投资者，通过真正的股份制来实现现代法人治理结构，避免国有企业的弊端。

他认为不应再回避橡胶园的产权问题，橡胶产业改革的关键是分离橡胶园的所有权和经营权，集团公司应“放权让利”。

“改变了利润产生方式，在深加工上

做文章，就有条件在生产环节进行大刀阔斧的改革，就可以大胆向职工让利。”张力夫以白沙农场的茶叶产权改革为例，说明橡胶也可以这样做。

必须全省一盘棋

据悉，国务院即将批准海南农垦下放海南省管理。对以此为契机新一轮农垦改革，张力夫描述出一幅壮丽愿景。

首先是加快分离农垦办社会、办政府的职能，然后加快把海南农垦从传统农业企业改造成现代企业。

“以前农垦与地方相互脱节，各自为政，现在必须改变这种局面。”张力夫强调，要发展就必须进行融合，这是问题的核心。

他认为农垦和地方相互依存，谁也离不开谁，农垦要重新成为先进生产力的代表，必须树立全省一盘棋的大局观念，这也是深刻理解科学发展观的体现，可实现海南协调发展。

张力夫承认改革的阻力非常大，要真正做到解放思想并不容易。首先是垦区企业一股独大的观念根深蒂固，不忍放弃自己的铁饭碗。其次是不敢闯市场，害怕风险，第三是一些既得利益者已形成一个群体，他们不愿意改变现状。

“尽管困难重重，任务艰巨，但改革就是要革自己的命。”张力夫说，现在改革是大势所趋，不可逆转，必须迎难而上，攻坚克难。

为全国农垦改革探路

国务院海南农垦管理体制

小组提出，要通过海南农垦的改革，为全国农垦探索出一条路子，因此海南农垦的改革具有“试验田”的使命。

张力夫透露，海南农垦改革将分三步走：第一步是由“农业部和海南省共管”转由海南省管；第二步是在5年过渡期内完成企业职能和社会职能分开；第三步是在新的体制框架下，形成海南最大的以橡胶为主的现代农业产业集团。

张力夫还特别强调本届海南省委省政府的责任感和使命感。

他重述省委书记卫留成说过的话，“农垦体制如果不改革，不由地方政府统一规划、统一建设、统一发展，将来负担会更重，改革成本会更高，那样我们对不起后人。无论下放前后，地方支持农垦发展都是义不容辞的责任，而不能当成是一种负担。”

张力夫认为，卫书记的话语重心长。其实，海南农垦改革成功以后，确实会成为全省经济的另一增长点，会对海南的发展全局做出更大贡献。但那毕竟是以后，海南省眼下从农垦得不到什么好处。相反，对领导和参与改革的人而言，现在面对的是困难，是更多问题和包袱，需要更多的投入。

“如果不管，平平安安也可以过去，为什么非要搅过来？”张力夫认为，这说明新一届省委省政府强烈的“特”字意识和体制创新理念，那是责任意识和历史使命感使然。（本报海口3月30日讯）

前进！海南人民 专访

将产生一加一大于二的效应，加速海南经济的发展。同时，作为一个整体，许多民生问题也可以在全省范围内统筹进行，如社保、医保、义务教育等等，农垦职工将和地方人员一起，享受到政府提供的一致的公共服务，这也有助于和谐海南的建设。

在日前召开的我省传达全国“两会”精神干部大会上，省委书记卫留成强调要重点推进五大改革，其中强力推进农垦改革与发展，努力使农垦成为海南发展的新亮点排在首位。这凸显了农垦改革在构建海南更具活力的体制机制中的重要地位，也凸显了省委推进农垦改革与发展的坚定决心。我们有理由相信，站在新的历史起点上，海南农垦经过了“凤凰涅槃”的质变之后，将迎来自己的新生。

前进！海南人民 报评

地。”新任主政海南农垦的王一新，发出了这样的感慨。

“体制限制和机制不灵束缚了农垦的手脚，现在的改革就是为企业彻底松绑政府办企业，是为企业戴上手铐。企业办社会，又为企业戴上脚镣。”国务院海南农垦改革工作小组组长、财政部副部长廖晓军抛出这样的判断。

王一新和廖晓军的放言，基于同样的背景，那就是海南农垦即将下放给海南省管。

2007年3月，国务院总理温家宝在全国“两会”期间视察海南代表团时就表示，海南农垦的事，国务院已原则同意交由海南来统管，这样就可以进行大刀阔斧的改革。

同年5月，一位中央领导在相关批示中也说，海南农垦管理体制“必须尽早有个意见，否则事业受损，地方难稳定，困难和问题越来越大”。

2007年4月26日，省委书记卫留成在海南省第五次党代会上作的报告中，把农垦改革作为重振特区精神的重要内容，提出，要从根本上解决管人管事管资产相脱节，改革发展稳定责任主体不统一的问题。

今年2月1日，省长罗保铭在所作的《政府工作报告》中提出目标，要加快推进农垦改革，把农垦基础设施建设和民生问题纳入全省总体规划。加快转变农垦经营管理体制，逐步剥离垦区的行政和社会职能。省政府把农垦改革作为今年改革工作的“一号工程”。

细心的农垦人发现，去年下半年以来，以“体制上融入地方、管理上融入社会、经济上融入市场”为主轴的 internal 改革措施相继出台并加紧实施。

权威人士断言，“三融入”是海南农垦走向新生的必由之路。“三融入”就是体制机制创新，“三融入”就是要彻底解放思想，走活全省发展一盘棋，“三融入”就意味着要全面释放生产力，而且要敢于“革自己的命”。

而农垦人则用“凤凰涅槃”、“浴火重生”和“睡狮即将醒来”等词语展望未来，希望失落多年的海南农垦，能在大刀阔斧、破釜沉舟的改革中重新找回自信。

春天来临之际，橡胶林的风声一阵紧似一阵。农垦新的领军人，用这样充满激情的话语表达心情：“我们在这片土地上曾经拥有过辉煌，我们要创造新的辉煌，我们将是新辉煌的缔造者和见证者！”

（本报海口3月30日讯）

前进！海南人民 链接

农垦改革的三个层次

国务院已原则同意将海南农垦管理体制下划给海南省，从战略层面讲，海南农垦体制改革可以分为三个层面。

第一个层面，中央交给海南农垦的改革方子就是体制下放，由目前的省部共管变成海南省管人、管事、管资产相统一。

第二个层面，体制下放后，海南省对海南农垦的管理，继续保持海南农垦体制的整体性、完整性不变，使农垦成为以总公司为主的企业集团，同时省政府授权海南省农垦总局管理农垦的国有资产，在过渡期内，逐步创造条件将农垦的社会事务和民生问题纳入全省统筹，力争用5年甚至更长的时间，将海南农垦承担的社会职能逐步、稳妥地移交给地方。

第三个层面，是海南农垦内部体制的改革，这也是农垦改革最关键、最基础的改革，主要内容是加快推进内部政企、社企分开。省农垦总局作为行政机关，主要从事行政社会管理，负责农垦的社会和民生事务。省农垦总公司则按照市场规律，建立现代企业制度，用企业的办法来管理发展产业。省农垦总局与省农垦总公司的职能相对分离，独立运作。

在总局的层面，建立省农垦总局——农垦分局——社区服务中心的行政社会管理体系。分局在总局的授权下，管理分散在各个农场中的行政事务。农场成立社区服务中心，负责管理农场内的行政事务和社会服务。

在农垦总公司的层面，建立农垦总公司——专业公司的企业经营管理体制。农垦总公司以总局委托经营的全部国有资产为注册资本，建立独立的资产账目和财务管理体系。农垦总公司为纽带，对旗下的经营性资产按产业属性进行重组，组建专业公司，按照《公司法》和现代企业制度要求，对专业公司行使出资人职责，享有资产收益。（孙乐明 辑）



海南农垦改革的最终目标是要形成海南最大的以橡胶为主的现代农业产业集团。 本报记者 李幸瑛 摄

前进！海南人民 延伸阅读

- 前进！海南人民 (3月2日一版)
- 海南：意义非凡的三大超越 (3月2日二版)
- 1980年：海南开放“元年” (3月2日二版)
- 叩击“市场经济”海南先行一步 (3月4日四版)
- 许士杰与“放胆发展生产力” (3月4日四版)
- 一脚油门踩到底，释放海南改革能量 (3月7日五版)
- 阮崇武：改革要有正确思路 (3月7日五版)
- “一脚油门”改革到底 (3月7日五版)
- 洋浦，改革敢为天下先 (3月11日五版)
- 激情燃烧：难忘那“拓荒牛”的岁月 (3月11日五版)
- 海南赋 (3月13日六版)
- 在歌颂海南中前进 (3月13日六版)
- 小政府大社会：超前的改革试点 (3月17日四版)
- “海南抢占了体制改革制高点” (3月17日四版)
- 壮举！十万人过海峡 (3月19日六版)
- 海南人才潮启示 (3月19日六版)
- 中国第一生态省，探路科学发展 (3月21日三版)
- 一张蓝图干到底 (3月21日三版)
- “一省两地”：探索自己的发展路数 (3月24日三版)
- 一个来之不易的正确选择 (3月24日三版)
- 世姐赛，美丽经济全国开先河 (3月26日三版)
- 博鳌亚洲论坛：一个构想影响世界 (3月28日三版)
- 海南因博鳌亚洲论坛而提升 (3月28日三版)

走活全省发展一盘棋

本报评论员 吴卓

不同于以往诸多“外科手术”式的改革，这次海南农垦下放海南省管理，是一次真正脱胎换骨的“大手术”。

这次改革，根本目的是打破体制和机制的束缚，进一步释放海南农垦的活力，让海南农垦完全融入海南这个整体，使海南农垦这盘棋活起来。改革走到这一步，是海南农垦人不懈努力、坚持探索的结果。没有以往大大小小的改革经验，就没有现在的改革思路。事实上，从上世纪八十年代起，海南农垦就不断地寻找、探索适合自己的发展路数，不断地进行改革，从“两费自理”，打破企业“大锅饭”、割胶园长期承包制，到整个农垦集团化、产业化和股份化改造等等，进行

了多种尝试。但限于当时的一些主客观条件，这些体制内的改革没有取得理想效果，没有给农垦带来根本性的变化。随着改革的深入，决策层关于海南农垦改革的思路越来越清晰，方向越来越明确。人们终于认识到，海南农垦只有全面融入海南地方发展，才是根本出路。海南农垦全部下放地方管理的改革方案，就这样顺理成章地出炉了。

农垦的改革，是构建具有海南特色的体制机制的一次大胆尝试。农垦和地方相对独立、互不隶属的管理体制，是海南农垦多年发展不快的根本原因。它如一道无形的篱笆，隔断了农垦和地方的联系，使双方的发展形不成合力。这种隔离状况，是不符合当

今社会发展趋势的。现代社会，人流、物流、信息流的流通日益频繁，只有加强合作和协调，才能更好地发展。所以，打破体制的框框，摆脱体制的束缚，就是农垦改革的当务之急。在这方面进行大胆探索，也体现了决策层打造更具活力体制机制的意识和决心。

海南发展是一盘大棋，让海南农垦融入地方是一招“妙手”。海南农垦素有海南经济“半壁江山”之称，经济实力雄厚，在多方面具有比较优势。但以传统管理体制束缚，与地方经济没有完全融合，各自为战，农垦经济实力的优势没有完全发挥出来。现在，农垦完全融入地方之后，农垦经济和地方经济合二为一，双方优势互补，