中共中央 国务院 关于进一步推进农垦改革发展的意见

（2015年11月27日）

农垦是国有农业经济的骨干和代表，是推进中国特色新型农业现代化的重要力量。为发展壮大农垦事业，充分发挥农垦在农业现代化建设和经济社会发展全局中的重要作用，现就进一步推进农垦改革发展提出如下意见。

一、深刻认识新时期农垦的特殊地位和重要作用

（一）农垦为我国经济社会发展作出了重大贡献。农垦是在特定历史条件下为承担国家使命而建立的，经过60多年的艰苦创业，建设了一批现代化的国有农场和重要农产品生产基地，形成了组织化程度高、规模化特征突出、产业体系健全的独特优势，锤炼出“艰苦奋斗、勇于开拓”的农垦精神，为保障国家粮食安全、支援国家建设、维护边疆稳定作出了重大贡献。特别是近年来，农垦改革稳步推进，现代农业快速发展，大型农业企业迅速成长，整体经济实力显著提升，成为国家在关键时刻抓得住、用得上的重要力量。但同时也要看到，农垦还存在管理体制尚未完全理顺、经营机制不活、社会负担重、政策支持体系不健全、部分国有农场生产经营困难等问题，迫切需要进一步深化改革，促进农垦事业持续健康发展。

（二）农垦是中国特色农业经济体系不可或缺的重要组成部分。经过多年的改革发展，农垦与农村集体经济、农户家庭经济、农民合作经济等共同构成中国特色农业经济体系。这是我国以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度在农业农村领域的重要体现，是农业农村发展不断取得巨大成就的基本保障，符合我国国情农情和市场经济发展要求，必须长期坚持并不断完善。农垦农业生产力先进，在现代农业建设中具有独特优势，大力发展农垦经济，对于带动农业农村多种所有制经济共同发展、坚持和完善我国基本经济制度、巩固党的执政基础，具有重要意义。

（三）新形势下农垦承担着更加重要的历史使命。当前和今后一个时期，我国农业发展资源环境约束不断加大，国际农业竞争日趋激烈，保障国家粮食安全和重要农产品有效供给的任务更加艰巨，维护边疆和谐稳定的形势更加复杂。农垦农业生产经营规模化水平较高，综合生产能力强，农产品商品率高，科技成果推广应用、物质装备条件、农产品质量安全水平、农业对外合作等走在全国前列，一些国有农场位于边境地区，在国家全局中的战略作用更加突出。必须适应新形势新要求推进农垦改革发展，努力把农垦建设成为保障国家粮食安全和重要农产品有效供给的国家队、中国特色新型农业现代化的示范区、农业对外合作的排头兵、安边固疆的稳定器。

二、明确新时期农垦改革发展的总体要求

（四）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持社会主义市场经济改革方向，以保障国家粮食安全和重要农产品有效供给为核心，以推进垦区集团化、农场企业化改革为主线，依靠创新驱动，加快转变发展方式，推进资源资产整合、产业优化升级，建设现代农业的大基地、大企业、大产业，全面增强农垦内生动力、发展活力、整体实力，切实发挥农垦在现代农业建设中的骨干引领作用，为协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化提供有力支撑。

（五）基本原则

坚持国有属性，服务大局。围绕发挥国有经济主导作用，完善国有农业经济实现形式，以农业生产经营为主，走规模化发展道路，构建现代农业经营体系，促进一二三产业融合发展，做大做强农垦经济，更好服务国家战略需要。

坚持市场导向，政府支持。着力深化农垦市场化改革，推进政企分开、社企分开，确立国有农场的市场主体地位。切实保障农垦平等享受国家普惠性政策，完善与农垦履行使命相适应的支持政策，解决国有农场实际困难，提升可持续发展能力。

坚持分类指导，分级负责。注重不同垦区和国有农场管理体制、资源禀赋、发展水平的差异性，不搞“一刀切”和“齐步走”，采取有针对性的改革举措，促进多样化发展。中央直属垦区的改革发展由国家有关部门和所在地省级政府共同负责，地方垦区的改革发展由地方政府负责。

坚持统筹兼顾，稳步推进。把握好改革的节奏和力度，鼓励大胆探索、试点先行，从各地实际出发平稳有序推进农垦改革，不简单照搬农村集体经济或一般国有企业的改革办法，着力解决突出矛盾，处理好国家、企业和职工利益关系，确保干部职工队伍稳定、生产稳定和社会稳定。

（六）主要目标。围绕垦区率先基本实现农业现代化、率先全面建成小康社会，加快改革发展。到2020年，实现以下目标：

——建立健全适应市场经济要求、充满活力、富有效率的管理体制和经营机制，打造一批具有国际竞争力的现代农业企业集团。

——建成一批稳定可靠的大型粮食、棉花、糖料、天然橡胶、牛奶、肉类、种子、油料等重要农产品生产加工基地，形成完善的现代农业产业体系。

——垦区民生建设取得显著进展，职工收入大幅提高，基础设施和公共服务进一步健全，农场社区服务功能不断完善，新型城镇化水平明显提升。

三、深化农垦管理体制和经营机制改革

（七）继续推进垦区集团化改革。集团化是垦区改革的主导方向。有条件的垦区要整建制转换体制机制，建设大型现代农业企业集团。已组建集团公司的垦区，要加快推进直属企业整合重组，推动国有农场公司化改造，建设农业产业公司，构建以资本为纽带的母子公司管理体制。完善现代企业制度，明晰产权关系，健全法人治理结构，不断提高内部管理水平和市场竞争力。在确保国有资本控股前提下，积极引进战略投资者，依法推进集团公司股权多元化改革试点。国有农场归属市县管理的垦区，要着力增强国有农场经济实力，积极探索推进集团化改革，有条件的要组建区域性现代农业企业集团，产业特色明显的可以联合组建农业产业公司，规模较小的可以合并重组。创新农垦行业指导管理体制。在改革过渡期内，整建制实行集团化改革的垦区可保留省级农垦管理机构牌子，实行一个机构、两个牌子，同时要尽快过渡到集团化企业管理；农垦管理机关人员经批准允许到农垦企业兼职，但应从严掌握，且须严格执行兼职不兼薪的政策。改革过渡期后，不再加挂省级农垦管理机构牌子。

（八）改革国有农场办社会职能。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，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。总结推广国有农场办社会职能改革试点经验，中央财政予以适当补助。积极推进国有农场公检法、基础教育、基本医疗和公共卫生等办社会职能一次性移交地方政府管理，暂不具备条件的要在一定过渡期内分步分项移交。远离中心城镇等不具备社会职能移交条件的国有农场，探索推进办社会职能内部分开、管办分离，地方政府可采取授权委托、购买服务等方式赋予相应管理权限和提供公共服务，同时加强工作指导。对国有农场办社会职能形成的债务进行甄别，凡属于政府应当偿还的债务纳入政府债务统一管理，符合呆坏账核销条件的按照相关规定予以处理。

（九）创新农业经营管理体制。坚持和完善以职工家庭经营为基础、大农场统筹小农场的农业双层经营体制，积极推进多种形式的农业适度规模经营。强化国有农场农业统一经营管理和服务职能，建立健全农场与职工间合理的利益分享和风险共担机制。积极培育新型农业经营主体，发展股份制、公司制等农业经营形式，既要防止土地碎片化，又要防止土地过度集中。构建权利义务关系清晰的国有土地经营制度，改革完善职工承包租赁经营管理制度，建立经营面积、收费标准、承包租赁期限等与职工身份相适应的衔接机制。职工承包租赁期限不得超过其退休年限，防止简单固化承包租赁关系。职工退休时，在同等条件下其承包租赁土地可由其在农场务农的子女优先租赁经营。对租赁经营国有农场土地的，要严格依照合同法规范管理。加强承包和租赁收费管理，全面推行收支公开，强化审计监督。

（十）构建新型劳动用工制度。健全职工招录、培训和考核体系，逐步建立以劳动合同制为核心的市场化用工制度。除已签订劳动合同的职工外，对长期在农场从事农业生产经营的职工子女、外来落户人员等从业人员，结合国有农场改革发展进程，依法签订劳动合同。鼓励和引导职工子女扎根农场务农兴业。加强技能培训和就业服务，加大政策扶持力度，拓展就业渠道。对符合条件的农垦企业失业人员及时进行失业登记，并按规定享受失业保险待遇。对符合就业困难人员条件的农垦企业人员，按规定纳入就业援助范围。

（十一）完善社会保障机制。按照属地管理原则，将农垦职工和垦区居民纳入相应的社会保险、社会救助等社会保障体系。与国有农场签订劳动合同的农业从业人员，可以执行当地统一的企业职工社会保障政策，也可以实行符合农业生产特点的参保缴费办法。强化农垦企业及其职工按时足额缴费义务和地方政府主体责任，将未参加养老和医疗保险或中途断保的职工，按规定纳入参保范围。各级财政要进一步加大社会保障投入力度，支持落实好农垦职工和垦区居民的社会保障政策。统筹研究中央直属垦区养老保险缺口问题。

（十二）健全国有资产监管体制。农垦国有资产数量大、分布广、类型多，必须切实加强监督和管理。按照完善国有资产管理体制的总要求，明晰农垦国有资产权属关系，建立符合农垦特点、以管资本为主的监管体制。农垦管理部门要加强和改进对农垦企业的监管，全面开展包括土地在内的国有资产清产核资工作，加大对国有资本投向的专项监督力度，促进国有资产保值增值，放大国有资本功能，提升国有资本运行效率和效益。开展改组组建农垦国有资本投资、运营公司试点。农垦企业改革要依法依规、严格程序、公开公正，切实加强监督，严格责任追究，杜绝国有资产流失。

（十三）创新土地管理方式。土地是农垦最重要的生产资料，是农垦存在与发展的基础。要从强化农业基础地位、切实保护国有土地资源、实现可持续发展的高度，深化农垦土地管理制度改革。严禁擅自收回农垦国有土地使用权，确需收回的要经原批准用地的政府批准，并按照有关规定予以补偿，妥善解决职工生产生活困难，依法安排社会保障费用。加强土地利用总体规划及年度计划管理，严格执行土地用途管制制度，对农垦土地严格实行分类管理，禁止擅自将农用地转为建设用地。切实落实耕地占补平衡制度，加快划定永久基本农田。强化农垦土地权益保护，严肃查处擅自改变农垦土地用途和非法侵占农垦土地行为。用3年左右时间，基本完成农垦国有土地使用权确权登记发证任务，工作经费由中央财政、地方财政和国有农场共同负担。推进农垦土地资源资产化和资本化，创新农垦土地资产配置方式。对农垦企业改革改制中涉及的国有划拨建设用地和农用地，可按需要采取国有土地使用权出让、租赁、作价出资（入股）和保留划拨用地等方式处置。省级以上政府批准实行国有资产授权经营的国有独资企业、国有独资公司等农垦企业，其使用的原生产经营性国有划拨建设用地和农用地，经批准可以采取作价出资（入股）、授权经营方式处置。有序开展农垦国有农用地使用权抵押、担保试点。保障农垦产业发展和城镇化建设合理用地需求。农垦现有划拨建设用地，经批准办理有偿使用手续后，可以转让、出租、抵押或改变用途，需办理出让手续的，可以采取协议方式。农垦土地被依法收回后再出让的，其出让收入实行收支两条线管理，市县分成的相应土地出让收入要按规定积极用于农垦农业土地开发、农田水利建设以及公益性基础设施建设。

四、加快推进农垦现代农业发展

（十四）建设大型农产品生产基地。鼓励农垦企业通过土地托管、代耕代种代收、股份合作等方式，与农户形成紧密型利益联结机制，提高规模经营效益。结合实施全国高标准农田建设总体规划，积极推进农垦高标准农田建设。加强垦区大中型灌区和节水灌溉工程建设，加快实施地表水置换地下水工程，增加小型农田水利设施建设补助。加大对土地资源富集和比较优势突出垦区的支持力度，将黑龙江和内蒙古等垦区建设成为国家大型商品粮和优质奶源基地，新疆生产建设兵团建设成为国家大型优质棉花和特色农牧产品基地，北京、上海、天津、重庆等城郊型垦区建设成为都市型现代农业示范和优质鲜活农产品供应基地，广东、广西、海南、云南垦区建设成为国家天然橡胶和糖料基地，其他垦区也要根据区域比较优势建设特色农产品生产基地。

（十五）大力发展农产品加工流通业。发挥农垦企业集团优势，建设国家大型优质安全食品生产供应基地，打造农业全产业链，率先推动一二三产业融合发展，实现农业持续增值增效。推进农业生产全程标准化，严格农业投入品准入，强化水土治理和环境监测，建立从田间到餐桌的农产品质量安全追溯体系。鼓励农垦企业加快粮食晾晒、烘干、仓储设施和现代物流中心建设，大力发展大宗农产品产地初加工和精深加工，建设食品、饲料等专用原料基地和加工产业园区，辐射带动周边农民增收致富。推进农垦农产品流通网络优化布局，促进与全国流通体系对接融合，加快发展冷链物流、电子商务、连锁经营等流通业态。推进农垦企业品牌建设。支持农垦企业按照有关规定参与国家大宗农产品政策性收储。以政府性资金为引导，鼓励符合条件的金融机构和农垦企业集团等投入，设立农垦产业发展股权投资基金。

（十六）提升科技创新能力。农垦要在良种化、机械化、信息化等科技创新和农业技术推广方面继续走在全国前列。加强农垦科技创新能力建设，不断加大研发投入力度，强化农业科技攻关，着力解决重大共性关键技术和产品、设施装备难题，培育战略性新兴产业。统筹人才、项目和基地建设，推动农垦企业发展方式转变，推进协同创新组织模式，组建以企业为主体的农业产业技术创新联盟，搭建农业科技创新和成果转化推广平台，加快科技成果转化。整合种业基地和科研资源，实施联合联盟联营，做大做强育繁推一体化种子企业。加大农机购置补贴支持力度，优先支持农垦购置大型农业机械，提高装备水平，扩大农用航空作业范围，建设标准化机务区。积极推进生产经营管理全程信息化，开展农业物联网等信息技术集成应用和试验示范。加强农垦农业技术推广服务体系建设，重点开展高产高效技术集成示范，加强示范基地建设，推动绿色、高效、可持续现代农业发展。

（十七）示范带动现代农业和区域新型城镇化发展。加强农垦现代农业示范区建设，试验示范农业新技术、新装备和生产经营新模式，为推进中国特色新型农业现代化积累经验。引导农垦企业开展多种形式的垦地合作，为周边农民提供大型农机作业、农业投入品供应、农产品加工和购销等社会化服务，增强对周边区域辐射带动能力。推进垦区新型城镇化，远离中心城镇的国有农场要逐步发展成为功能设施齐全、公共服务配套的新型小城镇。毗邻城镇的国有农场，要加大区域资源共享共建力度，与地方政府合作开展城镇开发建设，防止互相隔离和重复建设，推动垦地城镇融合发展。鼓励社会资本参与国有农场公共服务和基础设施建设。

（十八）发挥农垦在农业对外合作中的引领作用。农垦是开展农业对外合作和提高我国农业国际竞争力的重要载体。适应国家对外开放新战略，立足国内产业基础，统筹规划农垦对外合作的目标区域和发展重点。鼓励农垦企业联合，以合资合作和并购重组等方式开展境外农业合作，建立生产、加工、仓储、运销体系。农业对外合作支持政策优先向符合条件的农垦企业倾斜。积极支持农垦承担国家农业援外项目，鼓励农垦企业扩大优势特色农产品出口。加强国际先进技术设备的引进、消化、利用，不断提高农垦企业技术装备和管理水平。

（十九）加强薄弱地区农场建设。制定专门规划和政策措施，加强边境农场、贫困农场和生态脆弱区农场的基础设施及公共服务体系建设，切实改善生产生活条件。支持边境农场加快发展特色产业、边境贸易和边境旅游，多渠道增加职工收入。加大对贫困农场扶持力度，帮助解决实际困难，增强其自我发展能力。生态脆弱区农场的水土流失治理和生态环境保护，纳入地方政府统一政策实施范围。

五、加强对农垦改革发展的领导

（二十）加强党的领导和建设。充分发挥农垦党组织的政治核心作用，切实加强基层党组织建设，坚持农垦改革发展方向，保证和监督各项政策的贯彻实施。农垦各级党组织要严格落实党建工作责任制，切实履行从严治党责任。把农垦改革与党的建设紧密结合起来，保证党组织机构健全、党务工作者队伍稳定、党组织和党员作用得到有效发挥。把加强党的领导和完善农垦企业公司治理统一起来，创新党组织发挥政治核心作用的途径和形式。加强农垦各级领导班子思想作风和反腐倡廉建设，强化对农垦企业领导人员履职行权的监督。深入细致地开展思想政治工作，及时研究解决农垦改革发展的新情况新问题，保障农垦职工合法权益，确保农垦改革稳步有序推进。

（二十一）落实地方和部门责任。各级地方党委和政府要把推进农垦改革发展放在重要位置，加强组织领导，坚持问题导向和底线思维，强化统筹协调，切实抓好落实，确保垦区经济持续健康发展和社会和谐稳定。在依法编制经济社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划、新型城镇化发展规划及公共服务体系等规划时，要将农垦纳入其中并同步组织实施。各省（自治区、直辖市）党委和政府要按照本意见精神，结合当地实际，研究制定推进农垦改革发展的具体实施方案。国家有关部门要积极支持在若干垦区先行试点，总结经验，加快推进。国家发展改革委要做好规划衔接，安排相关建设项目时对农垦加大支持力度；财政部要根据农垦管理体制和改革发展需要，稳步加大对农垦投入，将农垦全面纳入国家强农惠农富农和改善民生政策覆盖范围；金融等有关部门要支持符合条件的农垦企业上市融资，并积极鼓励农垦企业通过债券市场筹集资金；其他部门要按照职责分工，落实有关政策措施。

（二十二）切实转变农垦管理职能。适应推进农垦改革发展需要，加强农垦管理部门能力建设，落实国家赋予农垦系统的任务。农垦管理部门要进一步简政放权，转变工作职能，创新工作方式，切实履行行业指导管理、国有资产监管等职责，按组织程序推荐任命农垦企业负责人，加强企业负责人薪酬和业务费管理。不得擅自解散、下放、撤销国有农场，国有农场合并、分设、调整等体制变动，须征求上级农垦管理部门意见。完善中央直属垦区现行“部省双重领导、以省为主”的管理体制，制定管理办法，厘清国家有关部门和省级政府职责，建立权责统一、管理规范、决策民主的制度体系，有效落实党风廉政建设主体责任和监督责任，完善权力运行约束监督机制。中央直属垦区主要领导干部任免、管理机构设置及人员编制、重大体制改革、资产处置等事项，须按照职责分工，征求国家有关部门意见。国家支持农垦改革发展的相关政策同样适用于新疆生产建设兵团。

（二十三）大力弘扬农垦精神。推进农垦改革发展，根本上要靠农垦自身努力。农垦各级领导干部要率先垂范、廉洁奉公、敢于担当，团结带领广大干部职工积极投身农垦改革发展。农垦干部职工要以主人翁精神，克服“等靠要”思想，发扬农垦优良传统作风，牢固树立开拓创新和市场竞争意识，增强推进农垦改革发展的自觉性主动性。加强农垦经营管理人才引进和培训，着力培养一批懂市场、善经营、会管理的优秀企业家，造就一支热爱农垦、献身农垦的高素质干部职工队伍。大力弘扬“艰苦奋斗、勇于开拓”的农垦精神，推进农垦文化建设，汇聚起推动农垦改革发展的强大精神力量。 （新华社北京12月1日电）

当前缘何要对农垦进行改革？改革发展将沿着怎样的路径推进？进一步推进农垦改革发展需要哪些政策支持？新华社记者就相关问题采访了农业部部长韩长赋。

把农垦建成具有国际竞争力的现代农业企业集团

——农业部部长韩长赋就《中共中央 国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》答记者问

记者：请您介绍一下当前进一步推进农垦改革发展的背景和意义？

韩长赋：历史上农垦为保障国家粮食安全、支援国家建设、维护边疆稳定做出了重大贡献。经过多年的改革发展，作为国有农业经济的骨干和代表，农垦已经具备了承担更加重要历史使命的基础和条件。但农垦还存在经营机制不够灵活、社会负担依然沉重、政策体系仍不健全等问题，迫切需要从中央层面对农垦改革发展进行顶层设计。

记者：这次农垦改革发展的基本原则和主要方向是什么？

韩长赋：农垦改革兼具国有企业和农业农村改革的双重特性，必须按照统筹兼顾、标本兼治、上下联动、点面结合的原则稳步推进，具体来说就是“坚持一个方向，把握两个重点，守住三条底线，明确四个定位”。

坚持一个方向，就是要坚持社会主义市场经济改革方向，通过改革把农垦建设成为具有国际竞争力的现代农业企业集团。

把握两个重点，就是在发展上要以保障国家粮食安全和重要农产品有效供给为核心，在改革上要以推进农场企业化、垦区集团化改革为主线。

守住三条底线，就是要始终坚持以农为本，着力发展适度规模经营，确保国有资本保值增值，放大国有资本功能，严防国有资源资产流失，决不能把国有经济改没了、把农业改弱了、把规模改小了。

明确四个定位，就是要努力把农垦建设成为保障国家粮食安全和重要农产品有效供给的国家队、中国特色新型农业现代化的示范区、农业对外合作的排头兵、安边固疆的稳定器。

记者：社会各界都很关心和期待农垦的改革，请您谈谈农垦将沿着怎样的路径改革？

韩长赋：《意见》对农垦改革的思路、原则、目标、措施等方面进行了全面阐述，主要从垦区集团化改革等7个方面对农垦改革进行了系统部署，重点回答了垦区怎么改、农场怎么改，以及人员、资产和土地管理体制机制怎么办等重大问题。

第一，全力推进农场企业化改革。在推进农场企业化改革方面，要坚持并不断完善以职工家庭经营为基础、大农场统筹小农场的农业双层经营体制，强化国有农场统一经营管理和服务职能，积极培育规模化农业经营主体，同时积极推进农场办社会职能改革。今后，对国有农场区域内的社会管理和公共服务事业，地方政府应切实履行职责，可以由政府直接设立机构提供服务，也可以采取授权委托、购买服务等方式赋予相应管理权限和公共服务事项，要避免公共管理和社会服务落空，以及由于提供社会管理与公共服务而造成农场行政化。

第二，着力打造现代农业企业集团。《意见》明确指出，集团化是垦区改革的主导方向，要推动垦区创新经营体制机制，逐步构建以资本为纽带的母子公司管理体制，建设大型现代农业企业集团。这一改革路径既契合了垦区发展的实际情况，又是考量国际国内形势的战略抉择。中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上，饭碗里要装中国粮，农垦是我国实现这一目标最现实、最具有潜力的载体，迫切需要通过垦区集团化改革，加强优势资源的集聚整合，围绕农业战略产业打造一批具有市场竞争力、产业掌控力和社会影响力的现代农业企业集团。

第三，大力推动资源要素有效配置。推进资源要素重组是提高农垦综合实力和竞争力的关键。一是构建新型劳动用工制度，健全职工招录、培训和考核体系，逐步建立以劳动合同制为核心的市场化用工制度。二是推行建立现代企业制度，建立符合农垦特点、以管资本为主的国有资产监管体制，以资本为纽带打造农业全产业链，稳步开展农垦企业混合所有制改革试点，积极引入社会资本推进企业股权结构优化，多种形式探索管理层和企业员工持股，加大企业上市融资力度。三是严格管理、有效保护和充分利用农垦国有土地，稳步推进土地资产化和资本化改革进程，积极探索盘活农垦土地资源的有效途径。

记者：农垦改革的全面深化将对我国农业农村经济发展带来什么影响？

韩长赋：通过深化改革可以进一步提高农垦企业的发展活力、内生动力和市场竞争力，更好地示范带动周边现代农业和农民致富增收，更好地带动周边农村新型城镇化和农民的就业创业，为我国实现四化同步发展发挥重要的示范带动作用。

记者：农垦的历史遗留问题多、包袱重，《意见》出台了哪些重点政策来支持和推动农垦改革发展？

韩长赋：推进农垦改革发展是一项复杂的系统工程，任务重、难度大，单靠农垦部门的自身力量是远远不够的。国家有关部门要积极支持在若干垦区先行试点，总结经验，加快推进。

首先，要实现“一个同步实施、两个全面覆盖”。农垦是特殊的企业，不仅支持国有企业改革的政策适用于农垦，而且各项惠农政策、民生政策也要覆盖农垦。既让农垦以企业形态在市场竞争中追求经济利益，又通过政策支持代行部分政府委托职能，以更好发挥农垦独具特色的体制优势。各级财政要根据农垦管理体制和改革发展需要，稳步加大资金投入，将农垦全面纳入国家强农惠农富农和改善民生政策覆盖范围。

其次，要创新国有资本运作和财政资金投入方式。探索以财政性资金为先导设立基金，引导社会资本投向垦区建设，形成以政府投入为主的多渠道投入机制，着力提升财政资金投入效果和资本配置运行效率。

第三，要稳步推进农垦土地资源资产化和资本化。土地是农垦最重要的生产资料，是农垦存在与发展的基础，而农垦土地资源的资产、资本价值一直未能充分实现。推进农垦土地资源资产化和资本化，是深化农场企业化、垦区集团化改革的重要途径，对做强做优做大农垦经济，放大国有资本功能具有重要意义。《意见》明确规定，省级以上政府批准实行国有资产授权经营的国有独资企业、国有独资公司等农垦企业，其使用的原生产经营性国有划拨建设用地和农用地，经批准可以采取作价出资（入股）、授权经营方式处置。同时，《意见》提出有序开展农垦国有农用地使用权抵押、担保试点，这是农垦改革创新的亮点之一。 记者王宇 刘羊旸

（据新华社北京12月1日电）