

# 关于推进新一轮海南农垦改革发展的实施意见

◀上接 A01 版

重奖在技术创新、资本运营、产品营销、品牌培育等方面的领军人物和优秀团队。

（八）建立精强人才的用人机制。省农垦控股集团设立战略咨询顾问委员会，为企业改革发展决策服务。按市场化需求建立一套选聘、考核、奖惩和退出的人事管理制度，形成符合市场规律、企业需要的选人用人管人机制，研究制定富有吸引力的人才优惠政策，逐步打造一支支撑农垦改革发展的精强人才队伍。

（九）海南天然橡胶集团要加强内部管理。海胶集团要精简管理人员，降低综合成本，提高职工收益。鼓励海胶集团继续开展对外合作，利用外经贸发展专项资金、农业综合开发等现有政策渠道，以合资合作和并购重组等方式开展境外橡胶种植、加工、仓储、运销等农业项目开发。

## 四、清理调整不合理土地承包关系

（十）构建权利义务关系清晰的国有土地经营制度。根据实际选择作物承包、土地承包或土地股权承包的方式完善职工家庭承包经营，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龄，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。

（十一）清理调整不合理土地承包关系。组织开展农场农用地使用清理规范专项工作，重点解决土地承包租期过长、租金过低等问题，加强承包和租赁费管理，全面推行收支公开，强化审计监督。对超法定期限承包土地等违法情形，要依法撤销合同并收回土地；对拖欠租金、擅自改变土地用途、破坏土地资源、长期闲置、私下流转等违约情形，要依法解除合同并收回土地；对一些租金过低的合同，要依法变更或终止合同。采取按承包面积阶梯提高租金，地上长期作物分期补偿等办法收回不合理承包土地。农场干部要带头将不合理承包土地退回农场。坚决收回农场被私垦私占的土地。清理调整不合理土地承包要充分发动群众，及时公示清理结果，接受群众监督和举报。

（十二）完善“基本田”和“经营田”制度。在调查摸底的基础上，清理规范农场“基本田”和“经营田”分配管理制度。按照“均衡分配、公开公平”的原则，农场筹集土地首先要作为“基本田”优先分配给无地或承包土地面积在平均水平以下的职工家庭，特别是零就业家庭，确保农场每个职工家庭拥有自己的“基本田”。对“经营田”要实行阶梯地租。积极探索“分利不分地”办法，由农场从阶梯地租或流转其土地承包经营权所得收益中，给予无地、少地和劳动能力不足的职工相应于“基本田”的收益补偿。

（十三）加快土地信息系统建设。制定公布农场基本地租定期发布制度。建立省农垦控股集团与二级企业（农场）联网的土地开发建设和土地承包租赁数据库，载明土地开发建设项目审批、项目建设进程、项目收益以及土地承包合同、地块属性、土地流转、租金缴交等动态数据信息，固化土地管理流程，加强全程管控和动态监管，实现“信息管地”。

## 五、推进农场社会管理属地化

（十四）加快推进农场办社会职能改革。用2年时间，将国有农场承担的社会管理和公共服务职能纳入市县统一管理，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、取能履行到位。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。远离中心城镇，人口规模、地域面积等指标符合设镇条件的农场，在充分考虑历史沿革的前提下，可以设立“镇”；人口规模、地域面积较小的农场，与城镇毗邻或融为一体的农场，可以设立“居”，由附近的乡镇或市县管理；远离中心城市镇等不具备社会职能移交条件的农场，探索推进办社会职能内部分开、管办分离，市县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。原则上，因社会管理属地化而出现的新岗位应用来安置农场现有干部职工。农垦橡胶研究所、保亭热带作物研究所视同农场移交社会职能。

（十五）推进农场公共服务职能移交地方管理。将农垦医疗卫生资源纳入全省卫生发展规划统筹考虑，农场医院、防疫站、卫生所实行属地管理，按现状成建制移交地方，并结合人口布局、区域卫生规划和卫生服务功能要求，统筹规划和管理。加快推进农垦总医院、农垦三亚医院、农垦那大医院3家直属医院和农垦所属办学前教育机构以及水库安全、住房公积金等社会管理职能一次性按现状成建制移交地方管理。垦区保障性住房、安全饮水、道路建设、扶贫攻坚等民生工程，全部纳入市县政府属地管理，列入市县政府责任目标考核范围。

## 六、建立以管资本为主的农垦国有资产管理体制

（十六）推进农垦国资监管改革试点。省国资委根据省政府授权代表省政府对省农垦控股集团依法履行出资人职责，享有出资人权利。省国资委把省农垦控股集团作为试点，以管资本为主，改革国有资本授权经营体制，全面开展包括土地在内的国有资产清产核资工作。省农垦控股集团以股权投资和资本运

营为主，贯彻省委省政府对农垦发展的战略规划和产业引导意图，促进国有资产保值增值，放大有资本功能，提升国有资产运行效率和效益。省政府按《海南省国有企业监事会规定》向省农垦控股集团派驻监事会，强化外部监管。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。

## 七、完善优化农垦土地政策

（十七）强化农垦土地权益保护。土地是农垦最重要的生产资料，是农垦存在和发展的基础。对农垦土地严格实行分类管理，依法妥善处理农垦土地历史遗留问题，严禁非法侵占农垦土地，严肃查处擅自改变农垦土地用途的违法案件。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，工作经费由各级财政共同负担。合理安排农垦各类型用地规模，严格执行土地用途管制制度。切实落实耕地占补平衡制度，加快划定永久基本农田。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。

（十八）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。农垦企业改革改制中，对农垦国有划拨土地的处置，不得擅自改变土地用途。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。农垦国有划拨农用地确需转为建设用地的，应当依法办理农用地转用审批手续，并由市县人民政府收回国有土地使用权，按规定统一供地。有序开展农垦国有农用地使用权抵押、担保试点。支持选择资源条件好、价值高、具有产业发展优势的农垦土地，以作价出资（入股）、授权经营等方式注入省农垦控股集团，盘活农垦土地资产，提高农垦控股、参股和经营能力，发展产业项目。

（十九）农垦各项土地利用规划控制指标和土地利用年度计划指标由省政府单列下达。省级土地利用总体规划增加分列农垦各项土地利用规划控制指标，并明确农垦土地利用功能定位、方向和总体布局。省土地行政主管部门在编制下达全省土地利用年度计划时单列农垦用地计划指标。保障农垦产业发展和城镇化建设用地合理需求。

（二十）保障农垦土地收益。省政府授权省农垦控股集团行使土地使用权和经营权。到2020年，对农垦国有划拨建设用地使用权转让、租赁、抵押、作价出资（入股）、授权经营及改变土地用途，依法补交的土地出让金和租金收入全额缴入省本级国库，全部安排给省农垦控股集团。到2020年，农垦土地被市县人民政府依法收回再出让的，其出让收入全额缴入省本级国库，省财政按照《关于加强农垦土地利用管理的意见》（琼办发〔2014〕29号）有关规定，将土地净收益按照省农垦控股集团和市县5:5比例进行分配。省农垦控股集团上述两项收入统筹用于解决农垦历史遗留问题、支持农垦产业发展、基础设施建设等。

## 八、重点发展八大产业

（二十一）重点发展天然橡胶、热带水果、热带作物、草畜养殖、南繁育制种、旅游健康地产、商贸物流、金融服务等八大产业。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，做大做强农垦产业。鼓励农垦企业（农场）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，扩大土地生产经营规模，重点发展热带特色农业产业。推进200万亩核心胶园建设，打造高标准国家天然橡胶基地。支持海胶集团按照有关政策规定参与国家大宗农产品政策性收储，省政府对天然橡胶收储给予贷款贴息。建设芒果、荔枝、蜜柚等热带水果产业基地，槟榔、胡椒等热带作物产业基地，热带牧草和牛羊养殖等草畜产业基地，保障热带农产品供应。推进国家南繁科研育种保护区建设，打造种业龙头企业。依托农垦土地、温泉等优质资源和挖掘农垦历史文化资源，大力发展旅游健康地产。加快发展“互联网+”，如农产品电子商务等商贸物流业，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。积极发展金融服务业，不断拓展农垦现有的财务公司、小额贷款公司、信用担保公司等专业公司的金融业务。以政府性资金为指导，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。

（二十二）提升农垦科技创新能力。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，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，组建以省农垦控股集团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。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。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。围绕发展农业主导产业，加快生物育种、生态化种养、病虫害综合防治、农产品采收及保质、农产品精深加工等科技成果转化应用。

## 九、加快建设八大园区

（二十三）在垦区农场布局建设八大产业园区。

在符合全省“多规合一”要求的前提下，支持省农垦控股集团依托农场和市县共同建设八大产业园区。以桂林洋国家热带农业公园为载体，建设集种植加工、观光体验、会展交易、商贸物流、文创科研等功能为一体的全国最大的热带特色农业示范基地。以万宁槟榔生态科技产业园为载体，建设集种植、加工、休闲观光、销售等为一体的槟榔加工物流园区，在海南形成“种植—初加工—精深加工—销售—物流”的完整产业链。以五指山金江茶文化产业园为载体，整合垦区金江、乌石、南海、白沙等茶产业资源，统一区域公共地理品牌、统一种植标准、统一销售价格，做大农垦茶叶产业。以红光草畜产业园为载体，调整农场甘蔗种植用地，建设专业化草种场、牧草场和种畜场，发展牛羊草畜一体化养殖园区。以南田国家现代农业示范区为载体，整合垦区水果产业，建成以芒果、荔枝、龙眼等为主的热带特色农业展示区和高科技农业示范园。以三亚凤凰谷乡村文化旅游区为载体，建设集研发、种植、推广、休闲观光为一体的生态农业观光种植基地。以南滨国家南繁种业园区为载体，搭建基础设施完善、科研条件良好、社会化服务完善的国家级南繁育种创新平台。以南平医疗养生产业园区为载体，发展居家养老、休闲度假、保健养生、康复护理等项目。

（二十四）落实建设产业园区优惠政策。省农垦控股集团所属的各类农业园区同等享受省农业园区、农业加工园区和所在市县的各项优惠政策。按照“琼办发〔2014〕29号”文有关规定，省农垦控股集团利用自身土地进行集中产业项目建设的，土地出让收入统一缴入省本级国库，土地出让净收益按照省农垦控股集团不低于60%的比例，由省农垦控股集团与所在地市县市政府确定分成比例。

## 十、推进垦区新型城镇化

（二十五）将垦区纳入全省“多规合一”改革试点。科学把握好垦区功能分区、产业空间布局、公共服务设施配套，统筹垦区经济社会发展，做到垦区与全省经济社会发展规划、城乡建设规划、土地利用规划、生态环保规划、林地保护利用规划等多个规划相互融合。通过“多规合一”切实解决好垦区规划与市县规划协调、衔接等问题，切实解决好垦区林地、基本农田、存量建设用地规划矛盾重叠等问题。

（二十六）优先支持建设美丽农场。垦区场镇建设纳入财政资金支持范围，将垦区场镇和作业区、生产队纳入统一规划和建设。按照竞争性分配要求组织农垦风情小镇和美丽农场项目申报，择优予以支持，各市县每年重点建设1个场镇，力争2020年前完成全部场镇建设。棚户区改造、经济适用房、危房改造等项目建设，各市县要向农场倾斜，引导作业区职工逐步向场镇集中。各市县要把垦区居民统一纳入市县住房保障体系实施保障，继续推进列入国家棚户区改造规划的建设项目，2018年前完成垦区各类棚户区改造工作。各市县要加大对垦区保障性住房配套基础设施投入力度，按照美丽乡村的标准完善美丽农场公共设施配套。鼓励社会资本参与农场公共服务和基础设施建设。由市县负责组织开展农场场部与所在市县镇墟的“多规合一”改革试点工作，实现农场场部与市县镇墟在基础设施建设等方面优化布局、有机融合、协调发展，共同建设美丽农场。

（二十七）加强贫困农场和生态脆弱区农场建设。制定专门规划和政策措施，加强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。实施精准扶贫措施，加大对农场贫困职工和居民扶持力度，帮助解决实际困难，增强其自我发展能力，确保其2018年脱贫。生态脆弱区农场的水土流失治理和生态环境保护，纳入市县政府统一政策实施范围。

## 十一、加大对农垦改革发展的支持力度

（二十八）加大财政支持力度。保留目前通过省农垦总局部门预算安排的中央下划基数和调整津补贴标准省级补助资金，全部用于省农垦总局机构人员改革和社会管理职能移交等支出。新增安排预算资金，统筹用于弥补社会管理职能移交资金缺口、落实垦区公共服务均等化、人员安置、债务化解等支出。积极争取中央财政对国有农场办社会职能改革给予补助。各级社会保障局和地方税务局要加强农垦系统社会保险费的征缴，各级财政要加大社会保障投入力度，共同落实好垦区企业职工和垦区居民的社会保障政策。统筹研究农垦养老保险资金缺口问题，对历年资金缺口通过农垦土地出让收入给予一定弥补。

每年中央和省级安排的“支农”生产性专项资金，适用因素法分配的对农垦计划单列，适用竞争性安排的优先保障农垦项目，确保国家强农惠农和改善民生政策全面覆盖垦区。对重点发展的八大产业，省农垦控股集团要谋划好项目，积极争取重点产业发展专项资金支持，各有关部门在同等条件下予以倾斜。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。

（二十九）加大税收奖励政策支持力度。自2015年起5年内，根据省农垦控股集团及所属企业年度缴纳企业所得税地方留成部分情况，给予省农垦控股集团全额奖励，用于支持产业发展和解决历史遗留问题。自2015年起5年内，省农垦控股集团上缴的国有资本经营收入，扣除按规定统筹调入一般公共预算部分后，全部安排用于支持省农垦控股集团企业改制

重组、技术研发创新和产业结构调整。农垦缴纳的森林植被恢复费等政府性基金，经主管部门同意后全部安排给省农垦控股集团按规定用途使用。

对省农垦控股集团内部实施产业结构调整的股权、股权、土地、资产进行无偿划转的，不视同交易，按规定减免税费。农垦的划拨建设用地、综合用地在尚未开发建设之前，即直接用于农业生产的期间，明确其性质符合税法所规定“直接用于农、林、牧、渔业的生产用地”，免征城镇土地使用税。

（三十）加大项目建设支持力度。市县政府对省农垦控股集团在建或新建项目，要按照招商项目给予政策支持。省发展改革委等部门要做好垦区和全省的产业和项目规划衔接，积极主动安排垦区危房改造、饮水安全、垃圾污水处理、防护林工程、沼气工程、冬季瓜菜项目、畜禽标准化养殖小区（场）、农产品冷链物流和电子商务等项目。加大对贫困农场的扶持力度，增强贫困农场自我发展能力。

（三十一）加大金融支持力度。金融部门和省政府金融办要支持省农垦控股集团发展壮大金融服务业，享受国家和省有关鼓励扶持政策。支持符合条件的农垦企业上市融资和发行债券。支持省农垦控股集团与农发行海南省分行、农行海南省分行、国开行海南省分行、省农信联社等金融机构合作开展金融产品创新，设立省农垦控股集团产业基金或基金管理公司，重点扶持热带特色农业和农产品加工园区建设。支持省农垦控股集团通过出资入股、收购股权、认购可转债、融资租赁等方式，吸引各类社会资本参与农垦企业改制重组，大力发展混合所有制经济。支持省农垦控股集团继续办好现有金融服务机构，扩大大宗商品交易中心交易品种。完善农垦财务公司治理结构，支持扩大经营范围，增加投资业务。支持省农垦控股集团发起设立农业财产保险公司。支持省农垦控股集团参股海南新设的金融机构。

（三十二）加大垦区生态保护和优化林业资源管理利用。在保护好海南林地保有量、森林覆盖率及生态安全的前提下优化农垦林业资源管理利用。垦区森林资源采伐限额实行计划单列。尽可能满足垦区低效、风灾、老龄等橡胶林更新改造的生产需求。垦区建设项目林地征占用定额指标优先安排。帮助和扶持垦区具备生态保护条件的农场建设自然保护区、森林公园、湿地公园。招聘属地农场职工为生态公益林护林员。支持农垦发展森林旅游、花卉、木材加工、种苗、林下经济等产业，给予行业指导和政策支持，并在林业专项资金上给予倾斜。

（三十三）加大农业、水务、交通等部门支持力度。省农业厅要重点支持农垦各农场大力发展冬季瓜菜、热带水果、热带作物、南繁育制种等产业，扶持畜牧业转型升级、农产品加工与休闲观光农业的发展，扶持农垦培育一批品牌农产品。推动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，逐步建立从田间到餐桌农产品质量安全追溯体系。把垦区动物疫病防控工作纳入全省统一—管理，加强垦区无规定动物疫病区建设。省水务厅把垦区的涉水事项纳入全省相关专业规划，按属地管理原则统筹考虑。积极争取资金对垦区水务工程的支持。省交通运输厅继续支持垦区公路建设，全面落实《海南省公路条例》关于“农垦公路分别纳入省道、县道、乡道、村道进行规划、建设、养护和管理”的规定要求。各市县要按照垦区优先的原则，按比例统筹安排垦区交通基础设施建设和养护计划，逐步提高垦区交通质量和水平，实现垦地交通运输服务均等化。

省直各相关部门要按照本意见工作要求和责任分工，做好配套方案，确保各项改革任务措施落实到位。

## 十二、加强对农垦改革发展的组织领导

（三十四）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。

（三十五）齐心协力推进农垦改革发展。省深化农垦管理体制改革领导小组要负总责，具体统筹组织实施、协调指导督促新一轮农垦改革发展的重大部署，研究解决农垦改革发展中的重大问题。领导小组办公室要根据本实施意见做好制定农垦总局机构撤销、人员安置、资产移交、社会职能移交、经费保障等改革任务责任分解表、路线图、时间表等各项具体工作，确保改革顺利推进。省委农办要做好农垦改革发展的全面协调和督查工作。各市县和有关部门要充分认清新一轮农垦改革的重大意义，增强大局意识、责任意识，争当改革的“促进派”，敢于啃硬骨头，以抓铁有痕、踏石留印的精神，努力把各项改革发展措施落实到位。农垦各级领导干部要率先垂范、廉洁奉公，敢于担当、顽强拼搏，团结带领广大干部职工积极投身农垦改革发展。农垦系统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，艰苦奋斗、勇于开拓，为再创海南农垦新辉煌做出新贡献。