

改革大潮逐浪高

——新一轮海南农垦改革发展实施意见亮点解读

■ 本报记者 梁振君

创建于1952年的海南农垦，是中国第三大垦区和全省最大的国有农业企业群体。63年风雨兼程，海南农垦已拥有海南1/5的土地、1/10的人口，已建成全国最大的天然橡胶基地和热带作物基地，是海南最大的国有农业企业集团。

在全国新一轮农垦改革的大幕已然拉开的大背景下，海南农垦改革发展再度被推上历史潮头。

12月16日，《中共海南省委 海南省人民政府关于推进新一轮海南农垦改革发展的实施意见》（下称《意见》）正式出台。这是省委、省政府为贯彻落实中共中央、国务院《关于进一步推进农垦改革发展的意见》精神，解决好目前海南农垦存在的体制不顺、机制不活、管理不严、分配不公、产业不大、人才不强等问题，专门为海南农垦制定了许多含金量很高的政策。

改革与发展是时代的最强音。新一轮海南农垦改革发展的实施意见有何鲜明特色和亮点？本报记者今天专访了全程参与文件起草的有关负责人——省深化海南农垦管理体制改革领导小组办公室主任周公卒，邀请其对实施意见进行解读。

深化农垦管理体制改革

举措

集团化是新一轮农垦改革的主导方向
积极稳妥推动农场公司化改造

集团化是新一轮农垦改革的主导方向。《意见》提出，在改革过渡期内，农垦实行“一个企业实体、一套人马、两块牌子”的管理体制。在省农垦总局和省农垦集团有限公司基础上组建省农垦投资控股集团有限公司（以下简称“省农垦控股集团”），作为省政府直属国有独资企业。省农垦总局不再作为实体机构存在，核销编制，在省农垦控股集团加挂省农垦总局牌子，不单设领导职数，主要用于争取政策和申报项目。

同时，积极稳妥推动农场公司化改造，建立现代企业制度，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。建立健全农场与职工间合理的利益分享和风险共担机制；移交市县管理的9个原省属农场要进一步深化改革，大力推进政企分开、社企分开，积极推进农场公司化改造，组建区域性现代农业企业集团。

新一轮农垦改革事关海南改革发展稳定大局，体制不顺则是农垦亟待迫切解决的重大问题。

对此，周公卒表示，2008年6月18日，国务院常务会议通过了《关于推进海南农垦管理体制改革的意见》。7年多过去，海南农垦改革发展取得阶段性成效，但其在管理上条块分割问题依然突出。省农垦总局和省农垦集团“两块牌子、两套人马”，各成体系、各自运行；在农场层面，形成了橡胶基地公司、存续农场一分为二，有些甚至是橡胶基地公司、投资公司、存

续农场一分为三的情况。这样的管理体制，很大程度上掣肘着农垦的决策、管理效率和发展活力。

“尽管农垦改革取得重大阶段性成果，但它仍是‘一盘未下完的棋’，仍需要继续重点攻坚、强力推进。农垦改革到了迫在眉睫的地步，不改革没有出路，已经成为共识。”周公卒说，今年初，中共中央、国务院《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》出台。这是23年来第一次以中央文件的形式明确农垦改革发展的方向和要求。12月4日，《中共中央国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》正式公布。中央两个文件的印发，将极大地推动农垦改革发展。中央已经明确，集团化是垦区改革的主导方向，强调要加快构建起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。创新农垦经营体制机制。

“我们将坚持农场公司化方向，强化国有农场统一经营管理和服务职能，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。建立集中统一、科学完善、监督到位的农场管理体制和灵活高效的运行机制，在垦区农场打造一批适应市场经济、具有核心市场竞争力和抗风险能力的专业公司，把农垦建成重要农产品生产基地和现代农业的示范带动力。”周公卒表示。

激活农垦经营机制

举措

推进省农垦控股集团内部管理改革
建立员工薪酬激励机制
建立精强人才的用人机制
加强海胶集团内部管理

《意见》提出：“健全省农垦控股集团法人治理结构，健全董事会、监事会、经理层和职业经理人制度，完善董事会、监事会、经理层各项制度。省农垦控股集团与下属二级企业确立以资本为纽带的母子公司管理体制。稳步推进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。”

同时，省农垦控股集团实行岗位绩效工资制。建立经营者、员工薪酬与经营业绩相挂钩的激励与约束机制。逐步打造一支支撑农垦改革发展的精强人才队伍。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。

“机制不活是困扰农垦改革发展的另一痼疾。海南农垦总局所辖40个农场，集团及其下属30多家企业都存在生产经营机制不活的问题，吃‘大锅饭’的现象还很严重，现代企业制度、法人治理结构尚未建立或健全。”周公卒说，新一轮海南农垦改革，就是要打破这种“大锅饭”的经营机制，按照市场经济的要求，着力去农垦的行政性，强化农垦的企业性。

周公卒表示，按照中央1号文件提

出的“深化农垦企业化、垦区集团化、股权多元化改革”的总要求和《中共中央国务院关于进一步推进农垦改革发展实施的意见》，以及省委、省政府关于农垦一体化领导体制改革和农垦综合改革的部署，在省农垦控股集团改革领导小组的坚强领导下，《意见》紧密结合农垦实际，以问题为导向，以解决问题为抓手，聚焦农垦体制机制顽疾，突破利益固化的藩篱，调整优化资源配置，从农垦改革发展大局出发，有针对性地地理思路、找对策、拿措施，从方略到方法、从政策到措施，一一细化，集中精力破机制不活难题。

天然橡胶是海南农垦的核心产业，其资源基本都掌控在海胶集团手中。在胶价长期低迷的情况下，海胶集团生产经营事关农垦改革发展大局。

“海胶集团传承了海南农垦63年的产业基础。近年来，受橡胶市场价格持续低迷等因素影响，加上经营机制存在缺陷，导致农垦经营总收入增长目标未能实现。”周公卒说，《意见》要求海胶集团加强内部管理，鼓励海胶集团继续开展对外合作，既有利于农垦挺过“胶价寒冬”，同时也有利于橡胶产业做大做强。

“我们将坚持农场公司化方向，强化国有农场统一经营管理和服务职能，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。建立集中统一、科学完善、监督到位的农场管理体制和灵活高效的运行机制，在垦区农场打造一批适应市场经济、具有核心市场竞争力和抗风险能力的专业公司，把农垦建成重要农产品生产基地和现代农业的示范带动力。”周公卒表示。

清理调整不合理土地承包关系

举措

构建权利义务关系清晰的国有土地经营制度
清理调整不合理土地承包关系
完善“基本田”和“经营田”制度

土地是农垦最为宝贵的财富。针对垦区存在的土地承包期过长、租金过低等问题，《意见》要求“组织开展农垦农用地使用清理规范专项工作，加强承包和租赁收费管理，全面推进收支公开，强化审计监督。”“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。”“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。”

周公卒说，《意见》明确，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。农垦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，确保农垦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。

“农垦的土地是国有资产，有的农场干部职工承包土地上百亩甚至数百亩，有的分地都没有，这种资源分配上的不公直接导致收入差距拉大，容易产生不稳定隐患。”周公卒说，《意见》直指要害，将有效解决土地分配不公问题。

周公卒表示，按照中央1号文件提

出的“深化农垦企业化、垦区集团化、股权多元化改革”的总要求和《中共中央国务院关于进一步推进农垦改革发展实施的意见》，以及省委、省政府关于农垦一体化领导体制改革和农垦综合改革的部署，在省农垦控股集团改革领导小组的坚强领导下，《意见》紧密结合农垦实际，以问题为导向，以解决问题为抓手，聚焦农垦体制机制顽疾，突破利益固化的藩篱，调整优化资源配置，从农垦改革发展大局出发，有针对性地地理思路、找对策、拿措施，从方略到方法、从政策到措施，一一细化，集中精力破机制不活难题。

周公卒说，《意见》要求“组织开展农垦农用地使用清理规范专项工作，加强承包和租赁收费管理，全面推进收支公开，强化审计监督。”“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。”“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。”

周公卒表示，按照中央1号文件提

发展脚步渐铿锵

——新一轮海南农垦改革发展实施意见亮点解读

推进农场社会管理属地化

举措

加快推进农场办社会职能改革
推进农场公共服务职能移交
地方管理

《意见》提出，“用2年时间，将国有农垦承担的社会管理和公共服务职能纳入市县人民政府统一管理，妥善解决其机构编制、人员安置、所需经费等问题。”“推进农垦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，农垦医院、防疫站、卫生所实行属地管理，按现状成建制移交地方。”

“中央已经明确，坚持社企分开改革方向，推进国有农场生产经营企业和社会管理属地化。用3年左右时间，将国有农垦承担的社会管理和公共服务职能纳入地方人民政府统一管理，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。”周公卒表示，这一改革彻底使国有农垦卸掉了社会包袱，为农垦企业化改革提供了基础条件。我省计划2年内将国有农垦承担的社会管理和公共服务职能纳入市县人民政府统一管理，比中央提出的计划目标提前一年左右，这体现了省委、省政府推进新一轮海南农垦改革发展的决心和信心。

周公卒表示，改革的目的是为了加快发展，加快发展是为了职工群众过上更加富裕的生活。《意见》提出，垦区保障性住房、安全饮水、道路建设、扶贫攻坚等民生工程，全部纳入市县人民政府属地管理，列入市县人民政府目标考核范围。这充分体现了省委、省政府重视垦区职工群众福祉，是新一轮农垦改革发展的要义所在。

完善优化农垦土地政策

举措

3年左右基本完成农垦国有土地使用权确权登记发证任务
推进农垦土地资源资产化和资本化
保障农垦土地收益

土地是农垦最重要的生产资料，是农垦存在和发展的基础。农垦堪称海南最大的“地主”。垦区土地面积约占全省五分之一，总面积1041.29万亩。其中，已开垦利用土地700.64万亩。

《意见》明确，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，严防非法侵占农垦土地，严肃查处擅自改变农垦土地用途的违法案件；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。

“《意见》同时明确，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。这是含金量颇高的一项政策，对于推动农垦改革发展、实现长期可持续发展意义重大。”周公卒表示。

实施“八八”战略

举措

推进200万亩核心胶园建设，打造高标准国家天然橡胶基地
在垦区农场布局建设八大产业园区

《意见》提出，农垦实施“八八”战略，即重点发展天然橡胶、热带水果、热带作物、草畜养殖、南繁育种、旅游健康地产、商贸物流、金融服务等八大产业。

支持省农垦控股集团依托农垦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，建设槟榔加工物流园区。以五指山金江茶文化产业园为载体，做大农垦茶叶产业。以红光草畜产业园为载体，发展牛羊草畜一体化养殖园区。以南田国家现代农艺示范区为载体，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。

“海南农垦是我国最大的天然橡胶基地和热带作物生产基地。目前海南农垦除了橡胶以外，槟榔、胡椒、芒果等具有独特优势的产业，仍处于经营散、规模小、产业链短的状态。”周公卒说，实施“八八”战略，这是省委、省政府针对农垦产业不大的实际，发挥农垦拥有土地资源和组织化的优势，以市场为导向、以资本为纽带、以农垦为基地，打造一批核心竞争力强的骨干龙头企业和富有聚集效应的农业加工产业园区。

周公卒认为，“八八”的实施，将有助于加快把农垦打造成海南经济新的增长极和国家热带特色农业示范区。

推进垦区新型城镇化

举措

将垦区纳入全省“多规合一”改革试点
优先支持建设美丽农场
加强贫困农场和生态脆弱区农场建设

农垦自2008年全面移交海南省管理以来，垦区改善和保障民生水平有了

明显提高，但由于农垦历史积累的问题多、民生欠账多，不少农垦的基础设施建设、职工收入、基本公共服务水平等与地方相比仍有一定差距。而推进垦区新型城镇化，是提高垦区幸福指数的重要途径。

周公卒说，《意见》将垦区纳入全省“多规合一”改革试点，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，切实解决好农垦林地、基本农田、存量建设用地规划矛盾重叠等问题。同时，垦区场镇建设纳入财政资金支持范围，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建设，2018年前完成垦区各类棚户区改造工作。这些实实在在的举措，将从根本上保证职工群众幸福指数的提高。

加大对农垦改革发展的支持力度

举措

加大财政和税收奖励政策支持力度

《意见》明确，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改革和社会管理能移交等支出。新增安排预算资金，统筹用于弥补社会管理能移交资金缺口、落实垦区公共服务均等化、人员安置、债务化解等支出。

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。

“省委、省政府提出的一揽子真金白银的扶持政策，充分体现了对农垦的关心、支持以及厚爱。”周公卒表示，除却上述举措，《意见》要求各市县人民政府加大对农垦项目建设的支持力度，加大金融支持力度，加大农业、水务、交通等部门支持力度等，并要求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。一系列实实在在的帮扶举措，将为实现农垦改革发展目标提供强大的正能量。

《意见》还要求建立以管资本为主的农垦国有资产管理体系。

“农垦改革涉及数量庞大的国有资产，必须加强监管、保护和盘活国有资产。《意见》明确了谁来管、管什么、怎么管，理顺了政资关系，明晰了权属，农垦国有资产流失将严肃追责。”周公卒说：“同时，《意见》强调要加强对农垦改革发展的组织领导，体现了省委始终重视加强党的领导和建设，充分发挥党组织在农垦改革发展的政治核心作用。”

（本报海口12月17日讯）

点亮万家灯火

——海南电网“十二五”建设发展成就巡礼

主编：罗清锐 美编：孙发强

专题

大面积停电风险。海南电网联合发电厂、南网超高压公司采取一系列防控措施，有效保障了试验期间电网安稳运行。

“今年11月，昌江核电1号机组并网试发电，刷新了海南电力发展几项纪录，一是开创海南拥有核电历史，二是海南最大单台发电机组从35万千瓦燃煤机组易主为65万千瓦核电机组，三是海南全社会发电装机容量也从600万千瓦攀升至665万千瓦。”

“近五年来，南方电网在海南投资近200亿元。其中，海南电网累计投入176亿元用于电网改造、建设，仅在今年，海南电网全年投资额达43.89亿元，是公司史上投资额最大的一年。海南电网‘双环网+目字型’格局已经形成。”海南电网公司总经理李从国说。

顺利通过核电1号机组100%负荷试验，某种程度上说明海南电网架构的强筋壮骨。这与“十二五”期间海南电网大手笔投资密不可分。

这五年，注定是海南电网极不平凡的五年。

2010年11月18日，海南电网东部220千伏双环网工程正式竣工投产，标志着海南电网220千伏主网架结构实现从“单环网”到“双环网”的历史性跨越。

据了解，每年春节前后，对三亚供电局都是一场“大考”。“候鸟”式供电，压力重重。大力推进电网建设，特别是配网供电能力，解决供电卡脖子问题，是三亚供电局的关键。

张大爷所住的南边海鱼村，今年三月

顺利通过核电1号机组100%负荷试验，某种程度上说明海南电网架构的强筋壮骨。这与“十二五”期间海南电网大手笔投资密不可分。

这五年，注定是海南电网极不平凡的五年。

2010年11月18日，海南电网东部220千伏双环网工程正式竣工投产，标志着海南电网220千伏主网架结构实现从“单环网”到“双环网”的历史性跨越。

据了解，每年春节前后，对三亚供电局都是一场“大考”。“候鸟”式供电，压力重重。大力推进电网建设，特别是配网供电能力，解决供电卡脖子问题，是三亚供电局的关键。

张大爷所住的南边海鱼村，今年三月

顺利通过核电1号机组100%负荷试验，某种程度上说明海南电网架构的强筋壮骨。这与“十二五”期间海南电网大手笔投资密不可分。

这五年，