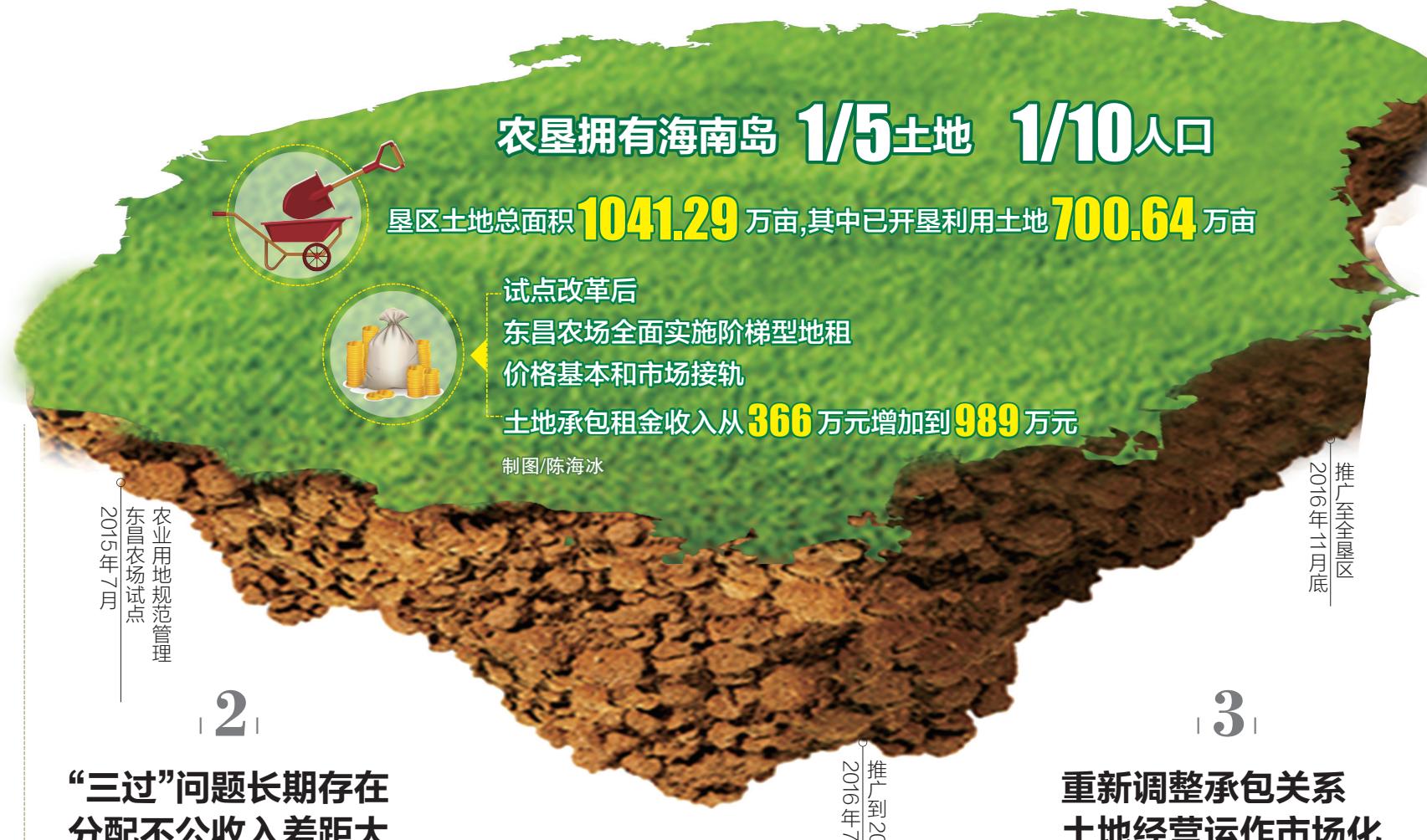


农垦推行农场农业用地清理规范，让土地资源变资产、资产变资本——

农垦改革 点“土”成金



驱车海南各个市县，随处可见大片橡胶园与星罗棋布的农场场部和连队。海南农垦自1952年成立以来，大批吸收退伍军人、知青、农场并场队等流动人员，他们披荆斩棘、开荒耕种，供应橡胶、茶叶、粮食等大量物资，为保障国家战略物资和人民温饱发挥了巨大作用。

土地，是农垦立足的依据，发展的资本。成立64年来，海南农垦经历生产经营责任制、家庭联产承包制、租赁制、家庭农场等多种发展机制探索，极大发挥出土地使用效益，曾是海南先进生产力的代表，至今在热带作物、热带水果等产业领域独领风骚。

在农垦发展的辉煌时代，做一名农垦职工，领财政工资，是无数农民羡慕的“铁饭碗”。但改革开放后，农垦在滞后体制束缚下，发展逐步落后。尤其是土地管理和利用上，一直没有形成一套完整体系，使得土地管理相对粗放，土地权不清晰，不少农场经营亏损严重，职工收入减少。

以东昌农场为例。东昌农场股份有限公司董事长李明跃介绍，东昌农场在册职工900人左右，2015年农场收入400万元，其中土地承包收入366万元，亏损却达800万元。中层管理人员月工资不到1500元，拖欠工资情况时有发生。

南海农场四区3队队长吴祖德这4个多月来，每天带着技术人员到田间地头进行土地精确测量。在测量土地当中，最让吴祖德头疼的是，农垦的土地开荒种植时间太久，又没有明晰的土地边界线，导致周边村庄开荒的土地与场队的土地混合在一起，无法确认承包经营权属于谁。“农场与农村交接的地带，以前有很多土地是荒着的，大家看着可惜，就开垦来种庄稼，现在几十年过去了，要分清楚是谁的，真的很难说得清。”

同时，农垦的土地监管机构不完善，土地的直接管理由农场的原国土部门直接执行，农场的土地使用权转让、出租、抵押以及开发缺乏规范，私垦私占现象普遍，导致很多土地经济效益普遍。

“农垦人均土地10.68亩，是全省平均水平(5.03亩)的两倍之多，再加上规模化、组织化的优势，没有理由过苦日子、穷日子。”省深化海南农垦管理体制改革领导小组认为，农垦改革目的是要打造一批具有市场竞争力的现代农业集团，实现产业化、园区化发展，而这些都需要农垦实现土地集约化利用。完成农垦农业用地清理规范，推进土地资源资产化和资本化，发挥出农垦这块最大“蛋糕”的经济效益，是此轮农垦深化改革的核心任务。

7月6日，农垦召开农场农业用地规范管理动员大会，山荣、南海、红明、中建等20个农场被列为第一批推广开展农业用地清理规范的农场，清理调整不合理土地承包关系。截至11月10日，农垦共完成了17.2156万亩对内承包(租赁)土地的勘测调查，14.2230万亩职工配合调查，完成率达到99.6%。

“三过”问题长期存在

分配不公收入差距大

大部分土地承包合同，租金都在每亩30元到50元之间，租期在30年到50年

“我原来只有0.4亩地力低下的边角地，种植胡椒年收入最多才4000元。土地清理规范之后，我承包了9亩地种植荔枝，预计年收入最少都有6万元，是原来的15倍。”谈及这次土地清理规范给自己带来的好处，东昌农场四队职工林平咧开了嘴，连连夸赞。

林平不是个例。作为农垦农业用地清理规范的首个试点，东昌农场经过为期9个月的土地清理，将收回的土地匀出182亩，分给农场40户少地或无地的困难职工，平均每户4.5亩土地。

省农垦农场农业用地规范管理办公室主任陈文河介绍，农垦农业用地土地清理规范要切实解决承包面积过大、租金过低、租期过长、不缴租金和非法转包牟取地租差价等问题，要让困难职工享受改革红利，解决土地分配不公问题，缩小垦区职工之间的收入差距。

农垦土地是国有资产，在农垦发展历程中，为提高土地使用效率和经济效益，农垦曾经鼓励干部职工承包“经营田”来发展，增加收入。但缺乏明确科学的管理制度，导致不少农场出现了一些干部职工承包农场土地面积达到上百亩甚至上千亩，而有些职工却连一分地都没有的分配不公现象。

租金过低、租期过长、租用面积过大，“三过”不合理的对外承包关系在农垦普遍存在。“大部分的土地承包合同，租金都在每亩30元到50元之间，租期在30年到50年。”省国土资源厅农垦土地资源管理处相关负责人苏亚勤介绍，土地“三过”问题是农垦发展历史中的遗留问题，随着时间的推移和土地的增值，贱租土地已经严重损害了农场和职工的利益。

土地私垦私占在农垦也是常见现象。在长达半个多世纪的发展历史中，农垦与地方发展，因为土地规划、发展步伐不统一，导致很多土地纠纷发生。尤其是在农村与农垦边界地带，很多村庄与农垦的土地混合，难以确认承包经营权属。

“仅仅我们红明农场，就与168个村庄存在争议地，还有8000多亩土地没有得到确权，可见农垦农业用地清理规范难度之大。”红明农场相关负责人说。

“如果这次不把农场的土地家底彻底摸清理顺，以后这种机会不知何时才能有。”八一总场场长罗永华说，长期存在纠纷地、争议地、“三七胶”地等土地难题，对八一总场的长期规划、经营发展都造成了影响，要借助此次机会彻底把这些问题逐一攻破。

农垦土地“三过”问题历史遗留时间较长，造就了利益格局固化，牵扯到的关系错综复杂，一些农场的干部职工思想消极，不配合开展工作，成为此次清理规范中一块难啃的“硬骨头”。

为啃下这块“硬骨头”，在第二阶段合同换签工作阶段，各个农场借鉴试点东昌农场的经验，聘请专业法律顾问审核承包合同，揪出承包合同中存在的违法违规问题。海垦控股集团也成立督查组，定期或不定期对各农场土地清理规范进行督查，坚决依法查处土地开发或承包中存在的各种腐败行为。

■ 本报记者 孙慧 通讯员 杨光

1960年，36岁的孙达华成为国营南海农场从当地农村招收的第一批职工。

“那个时候啊，我们到处开荒干活，一个月可挣到26元的工资，养活一大家人绰绰有余。”现今已92岁高龄的孙达华回忆说。

而到了2016年，儿子孙家强也是南海农场的一名职工，拼死拼活干上一个月，挣到的工资只有700多元，缴完社保所剩无几。

万物生长，离不开土地。在海南岛，农垦拥有全岛1/5土地、1/10人口，但受制于体制不顺、机制不活、产业散弱等因素，土地经济效益逐年下降，基层职工收入难以提高。

去年7月，海南农垦选择东昌农场为农业用地规范管理试点。今年7月，凭借在东昌农场试点摸索出的一套改革经验，农垦将农业用地规范管理又推广到了20个农场，并于今年11月底推广至全垦区。

这一席卷全垦区的农业用地土地清理规范战役，是农垦滞后的土地管理体制真正的变革之战，最终目的是唤醒“沉睡”中的土地资源，让资源变资产、资产变资本。



职工拿着户口簿核对土地信息，在指界通知书和信息卡上签名。 通讯员 周玲 摄

重新调整承包关系

土地经营运作市场化

东昌农场实施阶梯型地租，土地承包租金收入从366万元增加到989万元

接到农场通知承包土地要重新指界确认的电话，红明农场17队退休职工冯春梅从深圳赶回海南，指界确认自己承包经营的3宗农业用地。“我退休了，把承包经营权转给儿女们，及时调整承包关系，才能受到法律保护。”

在此次农垦改革中，农垦把土地清理规范、重新调整承包关系当成改革重中之重的任务。针对垦区存在的土地承包“三过”等问题，2015年出台的《关于推进新一轮农垦改革发展的实施意见》明确规定：要完善农场“基本田”和“经营田”分配管理制度。农场筹集土地首先要把“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的“基本田”。对“经营田”要实行阶梯地租，积极探索“分利不分地”的办法，让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当于“基本田”的收益补偿。

李明跃介绍，东昌农场目前已经完成了“基本田”和“经营田”的清理分配。为保障农场农业用地不同类型承包户的利益最大化，东昌农场针对外来承包大户、普通职工、私垦私占农垦土地的职工、外来人员侵占农垦土地等不同情况，量身定制了四类承包合同。

按照四类承包合同类型的规定，普通职工及外来人员承包20亩以下土地，按地类等级每年每亩缴纳250元、200元、150元不等的租金，承包租金以20亩至50亩按基本地价的120%、51亩至100亩按150%、101亩至150亩按180%、150亩以上按200%递增，且每5年上涨5%，职工承包年限按退休年龄倒推，最高不超过30年，外来人员则最高不超过20年；外来承包大户承包价格为每亩500元，每5年递增10%，且承包年限不超过30年；职工私垦私占农垦土地，且暂时不影响农场下一步发展的，可签订1年期的短期农业用地租赁合同，收费标准为每亩150元。

“我们把‘经营田’的土地类型分为胶园地、林带地、田边地、边角地四种类型，分别实行250元、200元、150元、70元每亩年租金。”东昌农场国土科干部黄慈潮介绍。

试点改革后，东昌农场全面实施阶梯型地租，价格基本和市场接轨，土地承包租金收入从366万元增加到989万元，农场的内生动力、发展活力和整体实力明显增强。

“东昌农场试点的意义非常重大，对全垦区开展农业用地清理规范提供了范本。”海垦控股集团总经理王业侨表示，土地清理规范的最终目的，是在稳定“两田制”的基础上，调整不合理的土地承包关系，查处违法发包、私垦私占农垦土地，制定新的土地承包租金标准和土地管理制度。

目前，农垦已经与地方住建、国土、物价等部门联合制定了土地租赁指导价格，第二阶段各个农场要统一发包换发承包合同，规范土地租赁价格，为下一步农垦转企改制，规范化发展奠定基础。同时，建立租金增长机制，建立阶梯地租制度，对超过合理面积部分征收阶梯地租。

土地节约集约利用

推行资产化资本化

“解决了土地资源的资产化、资本化，农垦的发展才能大有可为”

10月19日，红光农场场长符朝良从澄迈县国土局领回了农场开展土地清理后的首本不动产权证书，从此，红光农场与地方争议已久的19363.2亩农业土地，正式获取“身份证”。“土地使用权确认后，这些土地就是我们的发展资本，我们农场今后可以招商，引进一些农业项目来合作发展。”

土地是农垦最重要的生产资料，是农垦存在和发展的基础。垦区土地总面积1041.29万亩，其中，已开垦利用土地700.64万亩。

推进农垦改革发展，清理规范农垦农业用地是基础，土地资产化、资本化是重要手段。农垦通过推进土地清理规范，摸清“家底”，调整承包关系使土地资产化，又有利于农垦土地资源通过证券化、资产抵押、信托流转等方式实现资本化。

11月4日，海胶集团海口凤梨开始收割上市。3000多亩的凤梨地里，工人们忙着割切凤梨茎秆，把果实去叶包装放入筐内，运送至加工厂装箱后，运送到北京、上海等一线城市。

海胶集团总裁办副主任孙乐明介绍，近年来，海胶集团大力调整产业结构，把部分低产胶园淘汰掉，清理出农用地后采取承包入股合作方式，引入了凤梨、蜜柚等农业项目发展，胶工转成工人，在基地打工。相比于以往低产胶园每亩产值400元到500元，胶工月收入1000元左右，现在凤梨基地每亩产值可达到2.5万元，工人月收入可达4000元左右。

土地流转带来土地价值的市场化、货币化。以目前美国、日本等发达国家的经验来看，因为农用地在低利率、适度通胀的背景下，能够保值增值，从而在自由流通的情况下容易得到资金的青睐。土地流转政策将加速资源型公司土地储备的外延式扩张，规模种植养殖集团成为受益者。

东昌农场完成了土地清理与规范后，为农垦长远发展储备了宝贵的农地资源。近期，东昌农场已经和外来资本合作成立了天地东昌生态农业股份有限公司，发展水果种植、物流平台等项目，力争两到三年内在资本市场挂牌上市。

为进一步规范农垦土地节约集约利用，我省还出台了《关于加强农垦土地利用管理意见》，把农垦土地纳入全省土地利用总体规划中，保证了全省土地利用规划的完整性。今后，农垦土地供应和交易，要通过省公共资源交易平台，进入省级土地交易系统进行公开交易和配置，经营性用地要采取招标、拍卖、挂牌方式供应和交易，不得以协议出让方式或擅自签订合同进行私下交易。

“把农垦纳入全省土地利用总体规划，可以进一步推进农垦与地方经济社会融合发展。”王业侨说，同时规范了土地交易流程，可防止土地交易中腐败现象的发生，保障农垦土地价值最大化和农垦利益的最大化。

海垦控股集团党委书记、董事长张韵声说，目前集团最紧迫的任务是完成土地使用权确认登记，未确权土地及权属存在争议的，要逐宗查找原因，明确位置、面积、当事人等，摸清农垦或公司和农垦土地权属争议的情况。其次，要建立起农垦土地流转的市场化机制，公开承包、市场定价、资源配置，解决了土地资源的资产化、资本化，农垦的发展才能大有可为。

(本报海口11月28日讯)

扫码看动深读
(见报当日8时更新)



海南日报客户端 南海网专题

视频拍摄:孙慧
视频剪辑:吴文惠