

关于进一步推进垦地融合发展的若干措施

为进一步深化农垦改革，促进农垦与地方深度融合、区域统筹高质量发展，特提出以下措施。

一、统筹垦地发展规划和用地

（一）建立垦地联合规划机制。市县应将垦区纳入本市县国土空间总体规划统一布局，明确垦区土地利用、产业发展、基础设施建设、基本公共服务等内容。城镇开发边界内的农场场部、生产队居民点纳入城镇或产业园区规划范围，由市县自然资源和规划部门组织编制详细规划，经征求农垦意见后，报有权限的人民政府批准。城镇开发边界外的生产队居民点，由市县政府会同农垦参照村庄规划编制垦区生产队居民点详细规划。各市县要对已编制的“十四五”规划进行梳理，未将垦区纳入“十四五”规划的要及时调整规划或制定实施方案。（责任单位：各市县，省自然资源和规划厅、海垦集团）

（二）加强农垦用地计划指标管理。对农垦土地利用年度计划指标继续保留单列下达，支持农垦企业充分利用土地资源禀赋发展热带特色高效农业和休闲旅游业、现代服务业、高新技术产业等优势产业。海南省农垦投资控股集团有限公司（简称“海垦集团”）根据产业发展及项目进展情况，每年年底提出下年度项目建设用地需求，省直有关职能部门结合农垦项目建设需求，保

障农垦重点产业、重点项目，特别是垦地融合项目的落地实施。

（责任单位：省自然资源和规划厅、各市县、海垦集团）

（三）创新农垦用地制度。在垦区范围内选取合适区域，开展国有农用地管理制度改革试点，建立健全所有者职责履行主体依法发包或配置使用权、使用权人依法承包经营或使用的国有农用地管理制度。支持农垦探索实施全域土地综合整治+农垦经营性建设用地入市改革，在经批准的全域土地综合整治试点区域范围内稳妥实施经营性建设用地入市试点，试点范围内建设用地总量不增加、生态保护红线不突破。探索实施农垦土地有机更新，支持市县按程序优化垦区范围内的规划建设用地布局。按照省政府部署，探索依法依规开展农垦现状建设用地通过增减挂钩方式跨区域调剂试点，要注意平衡省、市县和农垦等各方利益，确保国有土地资源资产权益不流失。继续推进农垦土地资产化资本化，开展农垦土地承包租赁费资产证券化。（责任单位：省自然资源和规划厅、省农业农村厅、省财政厅、海南证监局、海南银保监局、省金融监管局、人行海口中心支行、各市县、海垦集团）

二、提升垦地产业融合发展水平

（四）统筹优化产业布局。以保障橡胶、粮食等国家战略物资、国家种子安全和热带农产品有效供给为核心，完善区域优势产业布局，推动农垦产业与全省产业发展规划协调衔接。以热带高效农业及其他优势产业为发展方向和建设重点，优化配置产业资源，引导资源要素向实施区域集聚，促进优势产业高质量发展。

优化升级“八八战略”，以天然橡胶、南繁育种、热作农林、畜禽海产、旅游康养、商贸物流、金融服务、资源开发八大产业为着力点，按照全产业链方向建设产业集群，统筹推进垦地产业品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产、规模化经营，合理保护、规范使用农产品地理标志。整合海垦集团各分公司天然橡胶种植基地，建设优质高产核心胶园、特种胶园，加快橡胶加工厂转型升级，建设天然橡胶产业集群。加快建设海垦国际冷链物流中心、种业技术与贸易展示交易中心等一批有规模效益、有市场竞争力、有品牌影响力的产业平台。（责任单位：省农业农村厅、省工业和信息化厅、省商务厅、省旅游和文化广电体育厅、省发展改革委、省自然资源和规划厅、省科学技术厅、省林业局、海垦集团，各市县）

（五）共建优势产业体系。支持农垦企业在热带高效农业等优势产业领域，按市场化原则整合地方相关产业资源，做强做优做大主导产业，推进现代农业高质量发展，推动南繁产业向品种研发、种子生产、市场推广、南繁服务一体化发展，推动果蔬、热作产业向精深加工转型，推动畜禽养殖向肉联加工延伸。推动垦地联合组建天然橡胶、果蔬、茶叶、咖啡、种业、畜牧业等产业联盟，开展行业规范、技术服务、市场推广、品牌培训等服务。推动垦地产业结构功能衔接、产业集聚，建设海口、三亚、儋州、保亭等一批垦地融合示范区，促进一产向二产、三产延伸，打造农业全产业链，纵向延伸产业链条，横向拓展农业产业功能，多

向提升农场价值、农业附加值，实现垦地联动发展。支持农垦企业发展多种形式适度规模经营，支持以“公司+职工承包户”等模式对接市场。市县统一配齐垦区农产品质量安全检验检测设施设备，统筹垦地农产品质量安全监管，打造一批地域特色突出、产品特性鲜明的农产品区域公共品牌，共享市场资源。（责任单位：省发展改革委、省农业农村厅、省工业和信息化厅、省商务厅、省旅游和文化广电体育厅、省自然资源和规划厅、省林业局、海垦集团，各市县）

（六）拓展融合发展新路径。在“海澄文定”综合经济圈、“大三亚”旅游经济圈和“儋洋一体化”区域统筹布局垦地一体的新产业新业态，优化乡村休闲旅游业，培育乡村新型服务业等新产业，推动生产、生活、生态“三生同步”，农业、文化、旅游“三位一体”，创造国际旅游消费中心需求新产品，推进美丽乡村建设。鼓励农垦依法依规将符合条件的土地资源进入有关平台交易，或者通过其他合法方式用于市县区域内的招商、产业导入和项目建设。支持海垦集团参与省内国有企业横向联合、纵向整合和专业化重组，推动国有资本做优做强做大。支持农垦企业参与国家现代农业产业园、农业产业强镇及省级产业园区、省重点产业项目等项目建设。支持农垦企业参与土地整治、矿产开发等自然资源开发运营。支持海垦旅游集团及南田、南滨、红明、南金、南平、荣光、新盈等资源区位优势明显的农场公司，利用建设用地、闲置资源等与投资主体合建一批各具特色的共享农庄，拓

宽经营发展模式，打造乡村振兴新亮点。涉及存量划拨建设用地转为经营性用地的，应当依法办理用地手续。（责任单位：省发展改革委、省农业农村厅、省工业和信息化厅、省商务厅、省旅游和广电体育厅、省自然资源和规划厅、省国资委、海垦集团，各市县）

三、推进垦地公共服务均等化

（七）实施垦区基础设施和公共服务设施补短板行动。市县政府牵头、农垦配合，分类制定垦区基础设施建设和公共服务设施建设规划，并以市县政府为主体组织实施，推进区域基础设施和公共服务设施共建共享，建立功能完善、衔接紧密、保障有力的现代化基础设施和公共服务设施体系。省直有关部门发挥职能作用，指导、督促市县开展垦区基础设施和公共服务设施补短板行动，并纳入行业相关规划，做好补助资金落实等支持保障工作。落实垦区人居环境整治、厕所革命等相关政策，打破地方和垦区界限，在垦区公共设施、人居环境、医疗、教育等方面，实行垦区居民点和农村统一规划、统一建设、统一管护，促进垦地基本公共服务标准统一、制度并轨，切实解决垦区民生等基础设施建设滞后等问题。（责任单位：各市县，海垦集团、省发展改革委、省财政厅、省农业农村厅、省乡村振兴局、省交通运输厅、省水务厅、省教育厅、省卫生健康委）

（八）切实解决垦区居民住房问题。推广三亚市规范垦区居民建房报建的成功经验和做法。市县政府、海垦集团及其相关二

级企业要进一步落实《海南省垦区建房管理办法》有关规定。省自然资源和规划厅研究解决垦区居民住房产权发证问题，指导和督促市县尽快出台符合解决垦区居民建房的实施细则，简明确报建流程，规范建设程序，管控建设风貌。省住房城乡建设厅指导和督促市县做好垦区危房改造计划编制、实施、建设审批和监管，稳步推进保障性安居工程和安居房建设，鼓励场队、村庄居民集中居住，逐步构建以场部为主、中心居民点为辅的居住新格局。（责任单位：各市县，省自然资源和规划厅、省住房城乡建设厅、海垦集团）

（九）加强“居”的能力建设。省直有关部门根据职责指导“居”强化能力建设。海垦集团要切实保障“居”的办公和服务场所建设用地，属地政府筹资建设。市县党委政府结合属地实际情况，经征求乡镇和“居”的意见后，探索推进市县直管“居”的管理模式，不断加强“居”办公场所、服务场所、公益性活动场所建设，保障垦区社区建设发展需求。加强“居”的党组织建设，强化“居”两委班子和队伍建设，充分激发其干事创业热情，提升垦区社区建设水平。（责任单位：各市县，省委组织部、省民政厅、省自然资源和规划厅、省住房城乡建设厅、海垦集团）

四、健全财政金融支持政策

（十）统筹支持农垦产业发展。按照“一事一议”原则，在全民所有自然资源资产有偿使用及所有权委托代理机制改革中，探索支持农垦解决社保金缺口历史遗留问题的途径和措施。围绕

农垦产业发展战略定位,充分运用省促进经济高质量发展若干财政措施支持农垦产业发展。海垦集团上缴的国有资本经营预算收入,扣除按规定统筹调入一般公共预算部分后,同等条件下优先安排海垦集团优质的产业发展项目。(责任单位:省财政厅、省自然资源和规划厅、省林业局、省国资委、海垦集团,各市县)

(十一)统筹利用相关渠道资金。强化规划引领,做实做细项目储备,将农垦产业和垦地融合相关基础设施建设项目充分纳入省与市县相关项目建设规划,继续统筹利用农业生产发展、天然橡胶基地建设、农业资源生态保护、农业基础设施建设、财政衔接推进乡村振兴补助资金等相关渠道资金予以支持。(责任单位:省财政厅、省农业农村厅、省发展改革委、省商务厅、省交通运输厅、省水务厅、省乡村振兴局、海垦集团,各市县)

(十二)支持农垦企业多元化筹措资金。积极挖掘垦区资源,支持农垦企业通过境内外上市、发债、发行资产证券化产品等方式筹集资金。支持符合条件的农垦企业首发上市及企业并购重组,支持农垦企业进入我省上市(挂牌)后备资源库。引导股权投资机构发挥积极作用,投向农垦创新及高新技术产业、种业、现代农业等重点领域,鼓励其高质量发展。(责任单位:省发展改革委、省国资委、海南证监局、海南银保监局、省金融监管局、人行海口中心支行、海垦集团,各市县)

(十三)创新金融服务模式。推进农垦国有农用地使用权抵押担保试点,研究完善农垦国有划拨农用地抵押担保登记处置流

转机制，切实盘活农垦农用地资源，增强农用地资源效能和融资能力。鼓励银行业金融机构在合法合规和风险可控前提下，对垦区农业经营主体符合条件的不动产发放抵押贷款，激活农业产业链闲置资产，提升贷款可获得性。提升农业保险风险管理意识，发挥好“保险+期货”作用，大力推广生猪“保险+期货”、天然橡胶“保险+期货”。进一步丰富特色农产品保险品种，扩大保险覆盖面，继续推广试点生猪“保险+信贷”。（责任单位：海南银保监局、省金融监管局、省财政厅、省自然资源和规划厅、省农业农村厅、海南证监局、人行海口中心支行、农行海南省分行、省农村信用社联合社、海垦集团，各市县）

五、继续深化改革增强农垦内生动力

（十四）优化企业管理体制。落实国企改革三年行动方案，加快构建海垦集团母公司管资本定战略、产业公司管经营强竞争、农场基地管生产抓质量的管理体制，提高战略决策力、管控力和企业生产经营能力。继续开展垦区集团化农场企业化改革发展质量监测和海垦集团、产业公司竞争力评估工作。对不同功能定位、行业领域、发展阶段的企业实行差异化分类考核、监管、授权。加大授权力度，赋予下属企业充分的自主经营权、人事权、财产权，激活下属企业干事创业活力。强化合规内控管理体系建设，建立健全企业内部制度体系，推进管理体系和管理能力现代化。（责任单位：省国资委、海垦集团，各市县）

（十五）稳妥推进混合所有制改革。分层分类推进农垦企业

混合所有制改革，强化全过程监督。积极培育混合所有制改革企业上市。支持海垦集团对相对控股的混合所有制企业实施市场化、差异化管控，在劳动人事、分配机制方面率先突破。支持符合条件的企业经营管理团队及骨干员工参与持股，扩大员工持股比例，与非国有股东同股同价。在咨询设计、科技服务、农业生产等企业混合所有制改革中开展骨干员工持股先行试点。（责任单位：省国资委、海垦集团，各市县）

（十六）完善市场化经营机制。建立市场化选人用人机制，允许符合条件的境外人员担任所属企业法定代表人、董事会和经理层成员。完善市场化薪酬分配机制，给予农垦企业薪酬调整自主权，推动薪酬分配向作出突出贡献的人才和一线岗位倾斜。推行市场化用工制度，实行全员绩效考核，推行一岗一薪、易岗易薪等机制。推行经理层成员任期制和契约化管理，按照市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出原则，实施职业经理人制度。完善超额利润分享机制、骨干员工跟投机制，实施符合市场规律和企业实际的多样激励机制。（责任单位：省国资委、海垦集团，各市县）

六、建立健全垦地融合发展的体制机制

（十七）加强组织领导。省直有关部门要提高政治站位，密切配合，形成工作合力。垦地双方要进一步提高融合发展的思想认识，强化系统观念，切实破除系统管辖、地域局限、看摊守业的旧观念旧思想。各级农业农村部门要切实承担起农垦行业管理

职责，明确机构和人员，配强工作力量。调整完善省、市县深化农垦管理体制改革的领导小组及其办公室，做好垦地融合发展指导、管理、协调、服务、考核等工作。建立省级层面的督查通报制度，建立市县和海垦集团主要领导牵头的定期联席会议制度，细化实化措施，统筹协调推进。加强垦地人才交流融合，共同培养垦地复合型人才。将垦区地区生产总值、行业增加值等指标全面纳入属地市县国民经济核算，统筹推进垦地经济社会发展。（责任单位：省农垦改革领导小组成员单位，各市县）

（十八）建立健全工作机制。建立实体化运作工作专班，健全工作机制，市县党委政府、海垦集团主要负责同志为垦地融合发展第一责任人，共同研究制定具体实施方案，定期研究解决“堵点、难题”等问题。市县政府分管同志、海垦集团下属农场公司主要负责同志为垦地融合发展具体实施责任人，负责推进和落实实施方案，推动区域内资源要素合理流动、优化配置，推进信息互通、项目共建、资源共享、利益共享、问题共治，实现区域统筹高质量发展。（责任单位：各市县，海垦集团）

（十九）健全利益分配机制。建立利益捆绑和责任职责定位制度，统筹垦地在资产、资源和公共服务等方面权责。建立健全垦地融合发展合理利益分配机制，处理好农垦与市县政府、其他主体之间的利益分配。强化对农场生产经营行为的监督管理，引导农场扩增土地规模经营效益，在尊重市场规律和农场职工意愿前提下，综合考虑物价上涨、农场职工收益增长情况，合理调整

土地承包租赁费，真正形成农场与职工间利益共享、风险共担的良性发展机制。（责任单位：各市县，省财政厅、省国资委、省自然资源和规划厅、省农业农村厅、海垦集团）