

调查研究

第 1 期

中共西双版纳州委政策研究室

2021 年 11 月 10 日

编者按：

近期，根据领导指示要求，由州政府研究室、州农垦局、州发展改革委、州民政局、州财政局、州人力资源和社会保障局、州自然资源和规划局、州林业和草原局、州医疗保障局等部门，组成州政府农垦改革发展工作专题调研组，深入垦区 12 个农场广泛开展调研，充分掌握垦区改革发展情况，客观分析面临的形势和问题，提出了切实可行的对策建议，为进一步深化全州农垦改革打下了基础、提供了思路。现将调研报告印发给你们，请结合实际认真组织学习。

西双版纳州农垦改革发展工作调研报告

州政府农垦改革发展工作专题调研组

1953年，为打破西方战略物资封锁，发展我国的天然橡胶事业，国家在西双版纳建立了西双版纳车里特种林试验场橄榄坝分场，召存信兼任场长，自此拉开了西双版纳垦区发展的序幕。经过两代人的努力，西双版纳农垦事业取得三大成就：一是冲破世界植胶禁区，在热带北缘高海拔地区大面积植胶成功，完成了建设我国第二个天然橡胶基地的历史使命；二是干胶大面积平均亩产领先世界先进水平；三是秉承屯垦戍边的历史使命，为边疆繁荣稳定作出了不可磨灭的贡献。截至目前，全州有12个国有农场，总人口17.87万人。国有土地总面积161.2万亩，其中：橡胶园100.30万亩，年产干胶8万吨。水田面积3.32万亩，茶叶面积2.21万亩。有在岗职工1.74万人，离退休人员3.87万人，参与全员承包的非职工5.33万人。农场社区管理委员会下设居委会75个，居民小组838个。

进入新的历史发展阶段，党中央、国务院出台了《关于进一步推进农垦改革发展的意见》(2015年)；省委、省政府又专门针对农场企业化和垦区集团化工作出台了《关于进一步推进农场企业化改革的实施意见》(2020年)，强调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，表明了农垦在新时期

将承担更加重要的历史使命。西双版纳州农垦必须适应新形势新任务新要求，努力把农垦建设成为国家天然橡胶生产的主力军、热区高原特色现代农业发展的示范区、我州国有农业经济的大集团、农业对外合作的排头兵、促进边疆和谐稳定的重要力量。

一、农垦改革发展工作推进情况

（一）逐步理顺管理体制

1. **政企分开稳步推进。**目前，12个农场管理委员会已全部更名为农场社区管理委员会。其中，大渡岗、勐养、橄榄坝农场社区管理委员会加挂在当地乡镇、橄榄坝旅游度假区，并合署办公，由乡镇长（管委会主任）兼任农场社区管理委员会主任。12个农场企业已完成企业挂牌，其中：景洪市各农场已启动实施公司化改制，其余农场将在今年年底前完成。

2. **社企分开扎实有序。**目前，农场社区管理委员会—社区居民委员会—居民小组自治体系初步建立。12个农场社区管理委员会下辖75个社区居民委员会、838个居民小组，其中：黎明、南联山、曼沙3个农场社区选举工作与全省村（社区）换届同步完成。办公经费、人员补助和福利待遇纳入公共财政保障。

（二）建立健全经营机制

1. **恢复农场企业属性和功能。**全州12个农场企业与农场社区管委会相对脱离，保留农场牌子，恢复农场—分场—生产队三级管理模式。按照“六分开”要求（机构、人员、财务、资产、职能、考核分开），经营性资产和债权债务移交农场企业，社区

管理委员会不再参与企业经营管理。清产核资工作基本完成，待相关部门批复明确。

2.积极探索集团化改革路子。2018年12月，景洪市农垦集团成立。公司净资产79.48亿元，为国有独资有限责任公司。2019年6月，景洪市农垦集团有限责任公司挂牌。2021年3月，景洪市任命农垦集团管理人员17人，其中4人为辞去公务员身份到企业任职人员。

3.制定完善经营管理措施。建立资源承包和租赁两种经营方式，开展承包租赁资源岗位清理，解除擅自改变土地用途、破坏土地资源、私自流转等合同3113份，解除不符合资格条件和不履行义务人员合同547份。完善橡胶种植管理规程，终止中幼林一次性出让，已出让中幼林由农场逐步有偿回购。

4.提升农场适应市场能力。黎明农场依托和盘活土地资源，采取租赁承包方式及灵活政策，土地实行集中统一管理，引入客商发展多种经营，实现盈利300万元。该农场统筹企业生存和发展两大任务，落实企业法人地位，发挥企业自主经营政策优势，不等不靠，勇闯市场，取得了比较好的经营业绩和发展经验，值得在垦区复制推广。

5.逐步开展统一收胶工作。垦区部分农场按照“收取劳务费、不赚价格差、让利承包户”原则统筹收胶工作，掌控胶乳收购主动权。2017年以来，累计收购干胶11.04万吨，平均收购价较私营点高1—1.5元/公斤，增加职工群众经济收入近亿元。

（三）全面落实改革配套

1.推进国有土地确权换证。全州农场国有土地 161.2 万亩，持证率 98.92%。目前，已换发不动产权证 1051 宗 143.18 万亩，换证率达 97.46%，其中：勐腊县垦区换证率 97.75%，勐海县垦区换证率 95.32%，景洪市垦区换证率 96.96%。南联山农场换证率 103.51%，曼沙农场换证率 100.49%。

2.大力补齐政策支持短板。农场水、电、路等 150 个基础设施项目同步纳入全州“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要，涉及资金 347.21 亿元。42 个生产队基础设施项目纳入全州“三农”项目储备，其中中央资金 15.47 亿元，地方财政资金 5.8 亿元。农场已将农场国土空间、新型城镇化及公共服务同步纳入属地发展规划。

3.多方争取持续改善民生。五年来，投入 3.10 亿元完成橡胶基地建设 22 个，投入 3.68 亿元完成一批危房改造项目，投入 0.53 亿元完成小城镇基础设施项目 6 个，投资 0.16 亿元实施美丽新农场项目 50 余个，有效地提升了农场的橡胶产业、基础设施和人居环境。

4.积极推动产业转型升级。截至 2021 年 6 月，全州农垦完成产业转型土地面积 8.68 万亩，2020 年产值 1.08 亿元。9 个农场累计投保 118.27 万亩橡胶林灾害保险，赔付 2099.48 万元。连续 4 年开展“橡胶价格指数保险+期货”项目，完成指标 2.48 万吨，保险赔付 1239.86 万元。

三、农垦改革发展存在困难和问题

（一）管理体制方面

1. **政企分开政策落实不到位。**农场社区管理委员会更名后，《关于贯彻落实农场企业化改革任务的通知》（西垦改办发〔2021〕1号）明确的36项刚性任务落实还有差距，农场社区管理委员会与农场企业之间还存在“两张皮”和相互推诿现象；政企分开不彻底，大部分农场企业责权利划分不彻底或未落实，没有开展具体的经营管理活动，实际上还是农场社区管委会说了算，企业形同“空壳”、“僵尸”。个别农场社区管委会与乡镇合署办公后仍存在共同讨论农场企业经营管理事宜的情况，形成新的政企不分现象。

2. **社企分开各项经费难保障、难到位。**根据《关于进一步推进农场企业化改革的实施方案》（西办发〔2020〕18号）文件精神，农场社区居委会办公经费、社区居委会及居民小组人员补助和福利待遇纳入县（市）、园区公共财政保障。目前，景洪市、勐腊县社区居委会、居民小组经费、补助、福利仍未按照政策落实到位。个别农场社区居民委员会办公用房落实不到位。

3. **职能职责分工交叉错位。**农场企业、社管会、公司党组织等各块管理和隶属关系不够具体明确，各方分工协作、职能职责划分不够清晰，难以形成工作合力。

（二）经营机制方面

1. **农场企业经营弱化倾向严重。**农场企业等靠要、依赖思想

严重，绝大部分农场收入主要以资源承包费、橡胶林木资产处置和零星土地收入为主，除黎明农场以外，其他 11 个农场生产经营散乱、无序、乏力，处于长期亏损状态，经营入不敷出，生存难以维系，真正实现农场企业化的路子还很长。

2. 国有资产监管不到位。由于县市国资委在 2019 年才成立，园区至今未设国资监管部门，县市政府未按要求及时授权本级国有资产管理部门履行出资人职责，对农场国有资产进行统一监管，导致国有农场资产监管出现空档和管理真空，继而造成农场企业法人实体权利、人财物责权利、经济责任制无法落实，生产经营管理和国有资产管理无章可循等问题比较突出。

3. 公司化改制和集团化进展缓慢。按照 2021 年 12 月以前完成公司化改制工作要求，景洪市 4 个农场企业完成了有限公司挂牌，但未完成注册手续、资产划转、职能分离，未成立董事会、监事会，未委派和任命高层管理人员，未理顺农场企业和已挂牌的有限公司的关系，未建立真正意义上的现代企业制度。景洪市农垦集团未明确母子公司产权关系，未构建以资本为纽带的母子公司管理体制。勐腊县垦区农场公司化改制工作进展较为滞后，南联山、曼沙农场存在“两区”撤并后企业归属问题。

（三）改革发展中凸显的矛盾与问题

1. 职工群众脱困增收任重道远。橡胶市场价格长期低迷，承包户直接收入较低，按一个职工承包一个标准岗位，一个岗位年产干胶 2 吨，一吨干胶市场平均单价 9000 元/吨来计算，一个职

工的年收入仅 1.80 万元，缴纳资源承包费后，再扣除养老、医保等社保费用，最后收入所剩无几。农场职工人均可支配收入远低于全州城镇常住居民人均可支配收入，也普遍低于农村常住居民人均可支配收入。农场职工贫困面大、贫困程度深等状况没有得到有效改善。农场水电路基础设施，住房、卫生、医疗、文体设施等方面都落后于周边农村。

2. 社保欠费金额巨大。截至 2021 年 6 月，全州垦区社保欠费达 8.63 亿元。其中：养老保险欠费 6.12 亿元，全部为个人欠费；医疗保险欠费 2.14 亿元，企业欠费 1.81 亿元，占欠费总额的 84.58%；失业保险欠费 2487.33 万元，企业欠费 1679.64 万元，占欠费总额的 67.53%；工伤保险欠费 1184.12 万元，全部为企业欠费。

四、推动农垦改革发展的对策建议

（一）坚决维护垦区改革发展稳定大局

坚决贯彻落实省委、省政府关于农垦改革发展各项决策部署和州委工作安排。按照“属地管理、分级负责、谁主管谁负责”原则，建立以属地管理为主的维稳责任制和责任追究制，健全落实党政主要负责同志是第一责任人的领导责任制；落实维稳工作机构，把问题解决在基层，把矛盾化解在萌芽状态，用发展来解决各种困难和历史遗留问题。

（二）成立西双版纳州天然橡胶产业发展局

受诸多因素影响，我州天然橡胶产业总体现状是“量大质低”，尤其是种植端基本处于失管状态，产量和效能潜力没有得到充分挖

掘。为有效解决种植端失管无序的问题，为建设天然橡胶全产业链基地打好最前端的基础，确保管好种苗、种好胶树、管好胶园、收好胶乳、把好品质，为我州打造千亿级橡胶产业奠定原料基础，建议组建西双版纳州天然橡胶产业发展局，与州农垦局合署办公。

（三）国资监管部门履职尽责、全过程监管

一是按照中央、省委要求，落实国有资产监督管理责任。委托授权县（市）区国资监管部门行使国有资产出资人职责，对农垦国有资产进行监管。二是在做好常规监管工作前提下，结合农场实际，把化解历史遗留问题、缴清社保欠费、增加职工群众就业作为主要的考核指标。三是按照中央、省委“建立符合农垦特点、以管资本为主的监管体制”要求，重点对农垦集团投资项目和投资方向进行监管。

（四）成立县（市）区域性农垦集团

采取分步走逐年到位方式推动垦区集团化：一是农场企业改组改造成立有限责任公司。改组后，保留农场牌子。二是农场企业化改组完成后，各县（市）分别成立区域性集团公司。按照中央、省委要求，构建以资本为纽带的母子公司管理体制。待条件成熟后，整合成立西双版纳州农垦集团，对全州国有、民营橡胶和资源进行战略重组。

（五）进一步理顺管理体制

严格落实《关于贯彻落实农场企业化改革任务的通知》（西垦改办发〔2021〕1号）明确的36项刚性任务，认真落实《关

于贯彻落实省深化农垦改革工作领导小组办公室督查农垦改革推进情况反馈意见的通知》(西垦改办发〔2021〕3号)所列事项。按照农场社区管理委员会职责职能、事权事务、“三定方案”，真正把社会管理和公共服务交给农场社区管委会，把经营管理职能交给农场企业，确保各司其职、协调运转。各县(市)政府和各区管委会要加强督导，严格按照社企改革“五分开”要求，督促农场企业、公司保障居委会、居民小组办公用房，保证农场社区管委会办公经费、居委会、居民小组人员补助和福利待遇纳入财政保障。

(六) 转换经营机制

保障和落实法人实体经营权，子公司(农场)、分场、生产队要松绑放权，层层落实经济责任，人财物、责权利要完全落实到企业。发挥比较优势，搞好产业结构调整。“两区划定”以外可利用的土地等资源，只要比较效益超出橡胶种植收入的其他产业，可以大胆尝试，积极探索新的产业转型升级模式。农场企业要统筹计划，严控财务支出，把实现农场财务收支平衡作为首要任务。农场收取的资源费、林木资产收益、土地返还款，要按比例用于解决历史遗留问题，不得全部用于发放管理员工资、社保等费用的支出。

(七) 强化原料端控制，打造橡胶品牌

继续总结集中统一收胶的经验和做法，有效控制和影响原料端，增强话语权。在满足环保政策要求前提下，提前做好科学规

划和立项，重新在垦区进行橡胶产业布局，积极引进和推广橡胶精深加工的新工艺、新技术，建设新型橡胶加工厂，构建前中后端齐头并进的产业链，重点研究高性能橡胶产品的制造，推动先进橡胶制品企业落地，使垦区资源优势得到充分发挥。

（八）恢复和完善农场职工代表大会职能

农场属地化改革 11 年，职代会存在被忽视和弱化的现象。随着农场企业化改革的推进，近年来农场逐步恢复、完善了民主决策管理程序，针对普遍实行家庭承包后引发的各种矛盾，特别是与现行政策不相符、不适宜改革发展的政策予以纠正。农场要充分发挥职代会民主管理、民主监督职能，对资源承包户弃管弃割、荒芜、雇工、改变土地用途、私自流转买卖、破坏土地资源等行为开展全面清理。不断增强农场企业对土地资源和橡胶林木资源的实际控制力，推动农场企业化、垦区集团化有序健康发展。

（九）不断拓宽职工群众就业增收渠道

继续做好岗位清理工作，对不符合承包租赁条件的要清理收回岗位，发包租赁给有能力有技术有需求的职工群众。编制全州农垦职工群众脱困增收五年计划，大力发展职业培训、职业介绍、劳务派遣，帮助农场群众实现有效就业、充分就业、脱困增收。兴办企业，创造就业岗位需求，解决职工再就业和子女就业问题。发展能人经济，对有能力有实力的乡土能人，农场社区管委会和农场企业积极提供技术、市场、资金服务，引导他们在家乡开办企业，发展种养殖业，吸引职工群众在家门口就近就业。