

Study on the optimal allocation path of land resources in Hainan State Farm

Feng Ting

Hainan Provincial Agricultural Reclamation Design Institute Co., Ltd., Haikou, Hainan, 570226, China

Abstract

To ensure social stability and support economic development in state farms, this study adopts a practical approach guided by resource management needs. It conducts comprehensive land use surveys with high standards to resolve critical issues like unclear land inventories and inaccurate data in state farm areas. The Hainan State Farms Land Use Survey aims to fully map the region's land resources, refine fundamental land use data, and provide accurate insights into current land utilization patterns. These findings will serve as data-driven support for optimizing land resource allocation in Hainan State Farms. This paper analyzes the current status of land resource optimization in Hainan State Farms and proposes targeted measures to enhance land resource allocation efficiency, offering practical references for improving land resource management in the region.

Keywords

Hainan; agricultural land; land resources; optimal allocation; path

海南农垦土地资源优化配置路径研究

冯婷

海南省农垦设计院有限公司, 中国·海南海口 570226

摘要

为确保垦区社会稳定和保障垦区企业经济发展,坚持从实际出发,以资源管控为需求,高标准、高质量全面开展土地使用现状调查,解决垦区土地底数不清、数字不准等突出问题。需对海南农垦土地使用现状调查,目的是全面摸清垦区土地资源家底,全面细化和完善全垦区土地使用现状基础数据,直接掌握翔实准确的垦区土地利用现状情况,为海南农垦土地资源优化配置路径提供数据支撑。基于此,文章将对海南农垦土地资源优化的现状进行分析,并提出针对性的农垦土地资源优化配置措施,为促进海南农垦土地资源的优化提供借鉴。

关键词

海南; 农垦用地; 土地资源; 优化配置; 路径

1 引言

2015年《中共中央国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》明确提出,要加强对农垦用地的管理,加强对农垦土地资源的监管,推动农垦土地资源的发展具有重要意义。党的二十大“农业强国”战略为农垦土地改革提供了战略导向与目标指引,农垦土地改革则是落实“农业强国”战略的重要实践路径,二者相互促进、相辅相成,共同推动我国从农业大国迈向农业强国^[1]。为深入贯彻习近平总书记对海南农垦改革发展作出的重要指示精神,扎扎实实《中共海南省委办公厅海南省人民政府办公厅印发〈关于进一步推进垦地融合发展的若干措施〉的通知》(琼办发〔2022〕14号)要求,结合垦区土地资源运营管理与应用的实际情况与

需求,全面摸清垦区土地资源底数,彻底解决海南农垦家底不清、土地资源利用效益低下的问题^[2]。在此基础上进一步完善垦区土地现状调查、监管和统计制度,可助力实现土地资源数字化、信息化、系统化,为推动垦地融合发展、垦区城市更新、全域土地综合整治、改善人居环境、项目用地供地、产业用地保障等工作提供坚实的数据基础^[3]。

2 海南农垦土地资源概况

海南农垦创建于1952年,1969年划归中国人民解放军建制,1959年和1974年两次恢复海南农垦为中央企业,1988年将海南农垦从广东省农垦划归海南省管理。农垦土地广泛分布于海南岛18个市县,仅次于新疆生产建设兵团、黑龙江垦区的全国第三大垦区。海南农垦是大自然与人力合成的绿色杰作,大自然为这片区域提供了良好的气候条件。经过70多年的发展,拥有国内集中连片面积最大的天然橡胶生产基地,拥有国内最大的橡胶种苗繁育基地,拥有一流

【作者简介】冯婷(1990-),女,中国海南文昌人,本科,工程师,从事遥感、测绘、土地调查研究。

的胶园“管养割”技术，特别是高端用胶研发，智能割胶机器研发，初加工环保、自动化水平，收胶信息化技术应用等均处于国内领先水平，为国家战略物资的供应安全做出了重要的贡献。

3 海南农垦土地资源管理现状

3.1 动态维护管理不足

2002年，根据党中央国务院、省委省政府的工作部署，开展了垦区土地确权登记发证工作；2016年，根据农垦改革提出的两个“3年行动”的任务要求，再次开展垦区土地确权登记工作，垦区管理土地面积约960多万亩。通过对现有数据分析，发现存在土地使用权与其他权证重叠等“一地多证”冲突、部分农场公司退场队退出土地界线不清、市县县政府因“基础设施建设”“项目落地”等收回土地和移交属地管理划出土地未变更扣除等问题。上述问题及垦区权属管理长期以来缺乏动态维护机制，是垦区家底不清的根源所在。

3.2 土地使用现状不清

农用地方面，仍有部分土地未查清经营主体、种植作物等使用现状，包括并场队、场带队、归（难）侨队使用土地调查不到位等情况，已完成调查的成果数据错误率偏高、数据可靠性低，数据质量需提升。建设用地方面，垦区约20多万亩建设用地仅以三调数据为基础分析各类土地用途，但具体的使用类型、使用主体从未开展调查、分类核实，地上房屋、基础设施等基础数据未掌握，特别是居民住房现状数据缺失，导致垦区详细规划编制工作滞后，垦区人居环境改善、垦地融合、全域土地综合整治、新农场建设工作难以开展^[4]。基于“三生空间”协同理论视角，农垦土地系统的功能协同矛盾已呈现多维复合化特征。在生产空间维度，作为国家战略物资保障基地，农垦用地承担着天然橡胶等重要农产品的核心供给职能。海南农垦就贡献了全国约40%的天然橡胶产量，其生产空间的完整性直接关系到国家产业链安全。但随着全球供应链重构，现有生产空间面临着产能提升与生态约束的双重压力。在生活空间维度，农垦体系内已形成包含120万常住人口的独特社区聚落形态。城镇化进程中，职工群体的生活水平不断提高，对住房、交通和公共服务的需求也越来越大，但受限于18亿亩耕地红线政策，新建项目多采用“拆旧建新”模式，客观上加剧了空间置换矛盾。

3.3 详细规划编制滞后

垦区现有生产队详细规划覆盖面约40%，其中通过审批的仅5.6%。垦区农用地、建设用地使用现状等数据严重缺失，详细规划编到哪里或需要编哪里，就开展哪里的农用地、建设用地使用现状调查，费时费力且增加投入成本。垦区详细规划的编制工作滞后，垦区基础设施建设、产业发展规划难以保障，导致垦地发展不均衡、产业缺乏统筹谋划、

垦地融合示范区项目落地慢，生产队基础设施落后面貌老旧，无法跟上地方经济发展的步伐^[5]。

3.4 数据分散管理低效

垦区土地资源管理存在多个平台系统，包括土地利用动态遥感监测平台、土地资源运营管理系统、生态资源动态变化监测系统和土地“租金宝”系统等，各个系统之间关联性不强，数据管理分散且无法实现共享。如需获取某范围土地的使用现状、是否涉及遥感监测和公益林图斑、租金缴交等情况，现有系统平台无法进行综合分析、无法发挥数据价值、无法高效服务垦区产业发展^[6]。

4 海南农垦土地资源优化配置的意义

4.1 优化资源和生产要素的分配，协调解决耕地与道路冲突

围绕农垦土地资源的优化配置，对现有的资源进行全面梳理，重点关注农垦生产、生活用地的现状，明确用地指标与实际用地的错配，历史违法违规用地，红线保护与发展用地的冲突，协调解决空间和时间上的冲突。通过对黑龙江垦区“三调联动”、新疆兵团等典型地区的土地集约开发实践，对土地资源要素进行优化配置，使规划与土地相结合，解决规划中用地难、用地难的问题，使资源合理地使用。

4.2 夯实土地确权、发证工作基础，提高土地资源管理有效性

在进行土地管理的过程中需要对现有农村土地建设的实际情况进行重新调研，确定用地实际需要的规模、分布、产权界定等，以确保能够为后续的国土空间规划工作的开展打下良好的基础。在这一前提下，对农垦的土地资源进行优化分配，明确其使用目的，为后续用地指导工作的开展奠定规划基础，提升农垦集团对土地管理的经营效能^[7]。

4.3 改善农垦土地使用效益，加强对农业生产的服务

针对现阶段海南地区农垦土地资源管理中存在的问题，通过对其用地资源进行系统、综合地梳理与优化，实现对垦区空间开发的统筹引导与控制，确保土地资源开发中生态、生产以及生活空间之间形成协调的统筹布局。强化农业生产服务一方面能够实现对现有农垦用地资源管理的合法与合规，另一方面也能够有效激发现有土地资源使用效率低、经济效益差等问题，对于有效推动农业生产的转型升级具有重要意义，对于推动农垦用地以及乡村振兴战略的发展具有重要保障。

5 海南农垦土地资源优化配置路径

5.1 优化配置总体思路

海南农垦土地资源优化配置在实际开展过程中需要对先行的各项用地矛盾进行深入性分析，确保后续的产业发展和空间利用得到最大限度的结合。具体而言，可以直接从工业生产、员工生活等层面入手，实现对土地资源的合理配置，为集团的长远发展奠定坚实的基础。具体实施过程中可

以按照“现状特性分析—土地利用等级评估—行业需求预测—宏观实施”的研究思路,在严格控制拟占用耕地、生态保护红线等底线要素的基础上,将重点放在对存量资源的改造和提升上,通过盘活利用的方式促进产业项目的落地,提高要素的综合利用效率^[8]。

5.2 海南农垦土地资源优化配置的具体路径

5.2.1 优化市场资源,促进可持续发展

海南农垦土地资源优化配置可以通过租赁的形式,将土地出租给企业或者大型经营主体,租期根据不同作物而定,租期由农垦集团相关部门根据企业或大型农业经营主体的产值等指标,在租约期间达到预期投达产条件后方可与其签定长期国有农用地租赁合同。在国有农场中,土地的承包期只是一段“试用期”,而不是一段很长的时间。海南农垦通过租赁模式能够将有限的国有耕地资源,开发出与之相适应的休闲保健产业,从而使海南农垦土地资源得以持续利用。在绿色发展与可持续发展思想的指导下,以保护生态环境为重点,寻求一条能够满足生态、经济以及文化发展的健康产业之路,确保地域优势能够最大限度的发挥出来,满足用户的实际生活与发展需求^[9]。

5.2.2 增强土地规划指导,实现区域协同发展

为确保海南农垦土地资源优化配置“一张图”的落实,需要深入研究农垦集团的土地资源优化配置方案,并将其列入相关街镇的国土空间规划中,并通过划分区域、优先事项清单等方式为集团的产业布局留下足够的空间。同时,将各村庄的规划指标都进行细化,确保各项的实施,实现“一张图”的绘制。从长期发展来说,海南农垦集团的发展还需要加强与周围乡镇的区域联系,借助电商优势、物流优势等对现有的经济发展体系进行重新规划,实现以地域为纽带的发展模式,为促进地区的经济发展提供坚韧的支撑。

5.2.3 妥善处理历史遗留问题,实施减量腾退

为解决因农户与员工签订土地使用权合同导致不动产权属不明等历史遗留问题,应根据国家和海南“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念,以集约发展为核心,对低效、不符合产业发展方向和无发展意愿的存用地进行减量改造,

以存量为增量,以增量为目标,以海南农垦土地资源优化为核心的减量发展模式。对在实施土地利用结构优化调整时,实行占补平衡战略;对因工业发展需要进行农业内部结构调整而导致农用地如设施农业等占用耕地的,实行进出平衡制度,满足垦区生态文明建设、空间规划编制及国土空间规划体系建设。

6 结语

综上所述,海南农垦土地资源的优化配置是提升土地用地的重要保障,在开展土地资源管理的过程中应当重视对现有的资源与生产要素进行合理分配,明确配置思路,改善土地使用的整体效益,以实现区域协同发展,引领农业强国建设进程。

参考文献

- [1] 陈晨.强化土地资源管理促进土地复垦开发研究——以独山县为例[J].绿色科技,2024,26(23):158-161.
- [2] 李燕,徐红川,纪倩.农垦土地经营方式存在的问题及对策研究——基于广东农垦湛江垦区的调研[J].广东农工商职业技术学院学报,2020,36(1):5-22.
- [3] 桂一文,苏恩飞,杨大海.垦区集团化、农场企业化背景下的农垦自主创新实施土地综合整治研究——以海南农垦为例[J].新农村,2024,(29):23-26.
- [4] 刘凤琴.加强土地资源管理促进土地复垦及开发整理的探讨[J].低碳世界,2024,14(7):196-198.
- [5] 孙姝艺.浅议农垦国有土地资源标准化管理体系构建路径——以某农场为例[J].广东农工商职业技术学院学报,2022,38(1):17-20.
- [6] 李超.垦地互融带来共赢发展——安徽农垦淮南农场土地资源利用见实效[J].中国农垦,2018,(7):34-36.
- [7] 江泰,马丹丹.加强垦地合作创新工作方法推进农垦土地确权发证[J].中国农垦,2017,(12):18-21.
- [8] 管伟.国有农场“土地整治+”的实践与探索——以江苏农垦临海农场土地整治项目为例[J].中国农垦,2023,(6):48-50.
- [9] 李勇波.关于国有农场土地管理与利用的思考——以广西农垦黔江农场公司为例[J].中国农垦,2022,(9):41-44.