

农垦农用地规范管理体系构建方法

——以海南农垦为例

王俊超 苏碧霞 谢思俊 李晓芸 张昌琨

海南省农垦设计院有限公司

DOI:10.12238/gmsm.v8i3.2206

[摘要] 海南农垦国有划拨土地作为农垦控股集团最重要的资产和经济收入来源,其重要性不言而喻。但是目前存在土地粗放管理、土地租金收益低、职工及居民私垦私占、外单位与外部人员侵占土地等问题,使得推动垦区土地规范管理管控,促进土地经济效益尤为重要。基于此,本文主要根据海南农垦农用地的基本情况,构建农用地规范管理体系,为垦区土地规范管理、土地增收提供数据基础。

[关键词] 农用地; 规范管理; 管理体系构建

中图分类号: S237 文献标识码: A

Construction method of standardized management system for agricultural reclamation and agricultural land

——Take Hainan agricultural reclamation as an example

Junchao Wang Bixia Su Sijun Xie Xiaoyun Li Changkun Zhang

Hainan Agricultural Reclamation Design Institute Co., Ltd.

[Abstract] As the most important asset and economic source of income of Haiken Holding Group, the importance of the state-owned land allocated by Hainan Agricultural Reclamation is self-evident. It is particularly important to promote the standardized management and control of land in reclaimed areas, low income from land rent, private reclamation and occupation by employees and residents, and land encroachment by foreign units and external personnel. It is particularly important to promote the standardized management and control of land in reclamation areas. This article mainly builds a standardized management system for agricultural land based on the basic situation of agricultural reclamation in Hainan, so as to provide a data basis for the standardized management of land and land income increase in reclamation areas.

[Key words] Farmland; Standardize management

1 概述

土地是农垦最重要的生产资料,管好、保护好、用好农垦国有土地关系到农垦改革发展全局^[1]。海南农垦国有划拨土地作为农垦控股集团最重要的资产和经济收入来源,其重要性不言而喻。土地管理粗放、收益低下、分配不公、农场土地租赁低、租期过长、职工私垦私占及农民侵占等问题,一直是制约农垦改革的关键瓶颈之一。

开展农垦农业用地规范管理是增强农场内生动力、发展活力、整体实力的重要基础,也是解决分配不公、维护和谐稳定的根本要求。同时能够更新及完善垦区农业用地规范管理信息数据库、增加垦区农业用地换补签合同面积、为出台垦区农业用地规范管理办法提供可靠数据,全面实现垦区土地资源信息化

管理与应用,依法维护垦区国有划拨土地合法权益,盘活土地资源,促进垦区经济效益和社会稳定。

2 基本情况

海南农垦起源于1952年1月成立的华南垦殖局海南分局,历经70余年发展,2015年完成“政企分开”改革,组建海南省农垦投资控股集团有限公司(简称“海垦控股集团”),承接原海南省农垦总局的国有资产运营职能。目前集团下设27家二级权属单位,包括18家农场公司、6家产业集团公司(涵盖橡胶、旅游、农业等领域)及3家服务保障单位,形成“集团总部-二级单位-基层生产队”三级管理架构,其中基层生产队共计896个,遍布海南全省18个市县,是土地管理的最基础单元。

3 控制范围的确认

以2022年垦区土地总面积963.79万亩为基础,收集梳理各农场公司和其他产业集团公司权属数据,剔除、补充更新存在变化的权属数据,明晰现阶段最新垦区权属情况,建成垦区权属数据库,以此作为垦区农用地规范管理体系构建的控制范围^[2]。

4 农用地规范管理体系的构建方法

4.1 用地归类标准的划分

根据垦区农用地使用特点,将土地划分为规范管理土地、未规范管理土地、未利用地三种类型。

4.1.1 规范管理农业用地

(1) 产业自主用地。①产业自主用地(含垦区内部企业用地):属于垦区各二级企业自主投入并经营的农业用地、垦区内部企业合作等产业协同开发土地;②解除承包关系土地:经调查责任主体单位确认,已明确解除承包租赁关系且暂未发包的土地。

(2) 合作经营用地。①(企业)合作经营用地:属于垦区各二级企业以资产入股的方式,与垦区外企业合作经营的农业用地;②(个人)合作经营用地:属于垦区各二级企业以资产入股的方式,与个人合作经营的农业用地。

(3) 内部承包租赁用地。在农业用地规范管理时,垦区内部人员与土地管理单位签订内部承包合同用地。

(4) 垦外租赁用地。在农业用地规范管理时,垦区外部人员与土地管理单位签订外部租赁合同用地^[3]。

(5) 政府用地(含移交、收回等)。职能移交属地管理时移交出去的土地以及政府收回国有土地使用权的土地。

(6) 临时承包租赁用地。在农业用地规范管理时,与土地管理单位签订临时租赁合同用地以及各类临时租赁土地。

(7) 其他用地(房前屋后、居民点周边、集中安置的菜地等)。居民点周边公共用地、房前屋后用地以及土地管理单位统一安排的菜地等,户均用地面积500平方米(0.75亩)以内。对于原居民点周边集体用地、菜地、水田面积超过500平方米(0.75亩)的多人用地图斑,可不分割,在本图斑调查所有土地使用者名称且户均使用面积不超过500平方米(0.75亩)。

(8) 基本生活保障承包用地。在农业用地规范管理时,与垦内居民、职工签订的基本生活保障承包合同土地。

4.1.2 未规范管理农业用地

(1) 垦农(建制队)占地。建制队职工居民私垦私占土地(包括多用地少交租等)。

(2) 垦农(并场队、归难侨队)占地。并场队、归难侨队职工居民私垦私占土地(包括多用地少交租等情况以及使用其并场队带来的土地、农场统一安排归难侨队使用的土地);该项归类判别标准为用地人的身份为并场队、归难侨队职工居民,且使用的地块应坐落于2023年编制的并场队、归难侨队界线范围内。

(3) 垦外(村集体)占地。周边村集体侵占农垦权属范围内的土地。

(4) 垦外(村民个人)占地。周边村民侵占农垦权属范围内的土地。

(5) 垦外(外来人员)占地。除上述两类人员之外的单位或个人侵占农垦权属范围内的土地。

(6) 未换签土地。原已签订合同,农业用地规范管理至今仍未进行合同换签的土地。

4.1.3 未利用地

(1) 无生产经营用地。没有生产、经营活动的土地,如荒地、沼泽地、水沟、道路两边绿化带等。

(2) 河流、滩涂、水库水面(无生产经营的水库水面、坑塘水面)。河流、滩涂、水库水面(无生产经营的水库水面、坑塘水面)等,不含移交范围的水库水面用地。

(3) 天然林、灌木林等林地。自然形成与人工促进天然林地、灌木林地等没有经营活动的林地。

(4) 其他用地。①其他用地(沟渠、农村道路、果园道路等):沟渠、农村道路、果园道路、放牛沟等。②边角细碎地:面积小于500平方米(0.75亩)且无农业生产经营活动的边角地;③争议\退场土地:经土地主管单位或法院明确,实地存在争议或已退场的土地。

4.2 图斑勾绘与属性填录

一般情况下,通过对比基础数据与影像特征,通过复制、切割、重新勾绘等方法,提取不一致图斑。对于整块图斑数据发生不一致的变化,且图斑边界也基本与影像反映边界情况相符,只需沿用数据图斑,复制其边界提取不一致图斑;如果不一致图斑出现在图斑内部,则通过复制、切割、重新勾绘等方法进行不一致图斑提取^[4]。

4.2.1 设定最小图斑面积上图指标

农业用地和未利用地上图面积500平方米(0.75亩),建设用地100平方米(0.15亩),设施农用地200平方米(0.3亩),若已签订用地租赁合同但面积不足上图面积标准的,按合同签订的地块信息整理界线进行上图,对于未签订用地租赁合同且面积不足上图标准的,若与相邻图斑为同一个使用主体,则与相邻图斑进行合并;若非同一个使用主体,则保留碎面图斑,并在相应属性字段进行相关说明。

4.2.2 勾绘流程

叠加最新遥感影像及相关参考数据,在全垦区范围内,已规范化管理的租赁类土地不做处理^[5]。按单位逐图斑分析每个图斑在作业底图DOM上的纹理、色调、位置、形状、范围和周边环境,按照用地归类进行细分,并更新每个图斑的土地利用现状。对于无法在内业筛查阶段明确的属性内容,可保留空值字样,调查责任主体单位核认阶段再完善。

4.2.3 属性填录

为了便于后期的成果管理及建库,在图斑勾绘用地归类及详细利用现状属性填写完毕后,需对必填属性字段进行填录,主要为标识码、单位名称、分场名称、坐落、图斑编号,其中坐落应参照垦区基础地理信息数据成果之间空间位置关系填录,标识码应唯一。

4.3 调查核认资料编制

以生产队为基本单元,以地物纹理信息清晰的高分辨率数字正射影像为调查底图,叠加基础地理信息数据(队界)、数字化的图斑界线(历年垦区调查成果数据)、地名标注以及各类线状地物等现有资料进行数据整合,编制本次工作的核认作业底图。作业底图上各用地要素差异明显、可视化程度较高,不宜使用填充颜色覆盖影像地物特征,基础地理要素和用地要素及其内容标注呈现越详细,越能提高外业调查的工作效率,但要兼顾内容上不能成片遮盖影像地物特征,以免影响核认影像判读,保障外业调查工作的真实性和准确性。

4.4各责任单位调查核实

垦区各责任单位需对勾绘、属性填录、整理后的数据成果进行调查核认,对存在疑问的地块进行实地调查,对需补充的相关佐证材料进行补充,并及时做好核认意见和补全相应的用地信息,以此保障垦区农用地土地数据的真实性、准确性。

4.5数据库建设

农用地数据库的建设是实现垦区土地信息化管理的核心支撑,需围绕数据完整性、准确性与实用性构建全流程技术体系。在空间要素分层设计上,除明确划分农用地图斑与未利用地图斑两大核心图层外,还需针对图层内的细分土地类型进行属性关联,例如在农用地图斑图层中,同步关联“产业自主用地”“合作经营用地”等8类规范管理土地的权属信息、合同期限、使用主体等细分字段,确保每块土地的空间位置与管理属性精准对应。数据采集与整合阶段,以各农场公司、海胶基地分公司、产业集团为独立数据单元,统一采用2000国家大地坐标系与1985国家高程基准,保障跨单位数据的空间基准一致性。依托ArcGIS、SuperMap等专业GIS软件平台,按照预设的要素字段标准(如标识码、单位名称、分场名称、坐落、图斑编号等必填字段,以及土地用途、合同状态、租金缴纳情况等可选字段),完成矢量数据与属性数据的录入与绑定。同时,建立数据质量核查机制,通过“内业逻辑校验+外业实地抽查”相结合的方式,对图斑边界精度、属性字段完整性进行双重核校,例如对边界重合度误差超过0.5米的图斑重新勾绘,对缺失关键属性的记录退回责任单位补充完善,最终形成逻辑严密、数据准确的垦区农用地调查数据库,为后续土地管理决策、租金核算、权属纠纷处理提供可视化与可追溯的数据支撑。

4.6未规范管理土地整治

未规范管理土地整治需以调查核认成果为依据,聚焦两类核心问题构建“分类施策+机制保障”的整治体系。针对第一类问题(垦农、垦外人员未签合同、未缴租金及私下发包),采取“限期整改+分类处置”策略:对愿意规范用地的主体,由农场公司主动对接,15个工作日内完成合同补签与租金补缴核算,明确土地使用期限、用途限制及违约责任;对拒不配合的主体,通过下发《整改通知书》、联合属地乡镇政府开展政策宣讲等方式督促整改,逾期未整改的,依法启动土地收回程序,并保留追究其拖欠租金与土地占用费的权利。

针对第二类问题(2016年7月后未换签合同、违规圈地、非法改变用途等),实施“专项清查+源头管控”措施:组织专项工作组对未换签合同土地逐一排查,区分“主体失联”“用途争议”等不同情形,通过公告送达、多方协商等方式推进合同换签;对违规圈占土地的行为,联合自然资源部门开展现场勘查,出具《违法用地认定书》,责令限期拆除违规设施并恢复土地原用途;对改变土地用途非法经营的,依法没收违法所得,并根据土地破坏程度追究相应责任。

为保障整治成效,建立垦地联合联动机制,由海垦控股集团牵头,联合省自然资源和规划厅、属地市县政府、乡镇派出所等单位成立专项整治工作组,明确各单位职责分工(如集团负责数据提供与主体对接、自然资源部门负责执法监督、地方政府负责群众协调),每月召开整治推进会,通报工作进展与问题难点,形成“信息共享、执法联动、责任共担”的工作格局,确保未规范管理土地整治工作有序推进,切实维护垦区国有土地合法权益。

5 结论

农用地规范管理体系的构建进一步理清海南农垦权属面积范围内土地使用情况和利用现状,查清垦区范围内农业用地的空间位置、详细现状、使用情况、面积等土地情况,重点理清承租土地、农场公司或农垦产业集团自主经营用地、占地、天然林地等归类的分布情况,推动垦区土地精细化、信息化管理管控,促进土地经济效益。

通过构建海南农垦农用地规范管理体系,摸清垦区土地资源的数量、质量及分布状况,能够依据土地实际情况,合理规划产业布局,引导农业、工业等产业向适宜区域集聚发展。合理利用区域优势大力发展现代化高效农业,引进先进种植技术和优良品种,提高农作物产量和质量,从而增加农业产值,带动相关农产品加工、销售等产业发展,促进垦区经济多元增长,是推进实体经济发展的基础。

[参考文献]

- [1]韩学军,崔博,范运锋,等.广东农垦国有土地管理情况调查[J].中国农垦,2023,(10):42-44.
- [2]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,(09):41-44.
- [3]苏慧哲.农垦国有农用地产权配置制度构建对策[J].基层农技推广,2024,12(12):80-82.
- [4]罗菁菁,季刚.健全农垦国有农用地使用权管理制度路径探究[J].农场经济管理,2022,(11):11-13.
- [5]申建平,周波.农垦国有农用地使用权性质研究[J].学术交流,2023,(03):84-95.

作者简介:

王俊超(1988--),男,黎族,海南省定安县人,学士学位、测绘工程师、研究方向:地理信息系统、土地调查、数据库建库分析。